

DOI:10.16366/j.cnki.1000-2359.2022.05.05

对外开发援助的域外经验及国际镜鉴

——以日本对外开发援助为分析中心

常思纯

(中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

摘要:为推动对外发展合作提质升级,中国有必要深入研究日本等国家对外援助的运作与管理模式,推动我国对外援助更好地服务于外交总体布局和共建“一带一路”倡议。日本的 ODA 重视促进对外援助参与主体的多元化,推动实施援助的政府主体与非政府主体的相互配合及战略协作,在获得更多资金和人力投入的同时,不仅推广日系品牌和技术,还获得受援国好评。为加强对外援助成效,日本不断改进和完善对援助项目进行全程跟踪的评价体系,增加评价标准并扩大评价范围,形成了一整套富有成效的评价机制。此外,随着 ODA 战略功能得到不断强化,日本政府更加注重加强战略外宣,以高质量发展理念争取援外活动的话语权,并重视发展中国家的人才培养。

关键词:对外开发援助;多元协作;非政府组织;战略外宣;高质量基础设施投资

作者简介:常思纯(1978—),女,北京人,法学博士,中国社会科学院日本研究所副研究员,主要从事经济外交和中日关系研究。

基金项目:中国社会科学院重大项目(2019ZDGH009;2020ZDGH016)

中图分类号:F114.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2359(2022)05-0029-08 **收稿日期:**2022-01-08

2018年4月18日,中华人民共和国国家国际发展合作署正式成立,这标志着中国从单纯实施“对外援助”向开展“国际发展合作”的理念转变和实践创新^①。2020年11月,党的十九届五中全会审议通过了“十四五”规划和2035年远景目标建议,提出新发展格局下要积极营造良好外部环境,开展中国特色对外援助则是重要路径之一。新冠肺炎疫情暴发以来,中国积极向相关国家提供抗疫援助,力争引领全球抗疫合作。为推动我国对外发展合作不断提质升级,我们有必要在深入研究域外国家对外援助运作与管理模式的基础上,借鉴和吸收发达国家对外援助的成功经验,推动我国对外援助更好地服务于外交总体布局和共建“一带一路”倡议。

日本自1954年以战争赔偿形式向东南亚国家开启援助以来,一直积极向发展中国家提供对外开发援助(Official Development Assistance,简称ODA),并将ODA视为可以把经济资源转化为政治影响力和文化软实力的重要政策工具。冷战结束后,日本ODA逐渐从重视经济关系发展的经济利益驱动型援助向重视政治、安全关系发展的政治利益驱动型援助转型,其战略性功能日益凸显。日本愈加强调“在为世界提供更多国际公共物品的同时,努力实现自身的国家利益”^②。目前,日本已经形成了在纵向与横向上保持一致性和

① 王永洁、吕俊平:《推动新时代国际发展合作》,《中国社会科学报》,2018年10月11日。

② Yasutami Shimomura, Japan's Development Assistance, Palgrave Macmillan UK, 2016, p.73.

连续性的开发援助战略,并明确提出 ODA 不仅要与实现“国家利益”相联系,还要与国家安全保障战略挂钩,通过“积极地、战略性地、有效地灵活运用 ODA”^①,为确保日本的国家利益与安全保障做出贡献。在所谓“积极和平主义”外交理念下,日本 ODA 从“经济开发型”转向“战略支持型”^②,并进一步向战略化、规范化和高效化的方向发展。此外,日本还形成了以“首相官邸为主导,外务省为核心”的一元化决策体制,并将整合各项业务的新国际协力机构(JICA)作为一元化统筹运作的综合性援助执行机构,“由原来碎片化的援外实施模式逐渐走向相对集中的实施体制”^③,大大提升了对外援助的效率和效果。截至 2021 年 4 月,日本共向 190 个国家和地区提供了累计 5499 亿美元(约 67 万亿日元)的经济援助,净支出达到 3868 亿美元(约 49 万亿日元)^④。ODA 已成为日本积极拓展对外政治经济关系、谋求政治大国地位、树立良好国际形象、加强战略外宣的重要外交手段和有效战略工具。本文以日本对外开发援助的运作特点及经验为切入点展开深入研究,以期为我国今后援外工作的进一步发展提供借鉴与启示。

一、重视对外援助的“多元协作”

日本积极推动对外开发援助中的“多元协作”,促进参与主体多元化,加强实施援助的政府主体(外务省、JICA)与非政府主体(民间企业、非政府组织、大学、志愿者、普通民众、国际机构与组织)之间的相互配合与战略协作。在产、官、学、研等各方通力合作下,日本 ODA 既能投入更多资金和人力,又可推广日系品牌和技术,还能赢得受援国广泛好评。

(一)通过“当地 ODA 工作小组(Task force)”提高援助效果

日本高度重视根据受援国需求开展援助,以积极的“现场主义”来推动高质量 ODA 的实施。为此,从 2003 财年开始,日本原则上在所有受援国都设立了主要由日本驻外使馆与 JICA、日本国际协力银行(JBIC)及日本贸易振兴机构(JETRO)的驻外事务所工作人员共同组成的“当地 ODA 工作小组”(参见图 1),并从以下三方面着手,积极在受援国开展活动,力争提高援助效果:第一,与受援国政府保持密切沟通,充分调研当地的经济和社会状况,为援助政策的起草与规划、援助项目的选择与审查、实际问题的发现与解决提供信息及建议;第二,灵活利用具有日本优势的技术、人才和制度,与在受援国当地开展活动的援助群体——包括其他援助国、国际组织、非政府组织(NGO)、学术机构、经济团体等进行密切合作,定期交换信息、分享经验和加强统筹协调;第三,利用互联网站、人员交流、走访调研等多种形式,加大对日本援助效果的宣传,努力提高当地人民对日本开发援助成就的认识与了解。

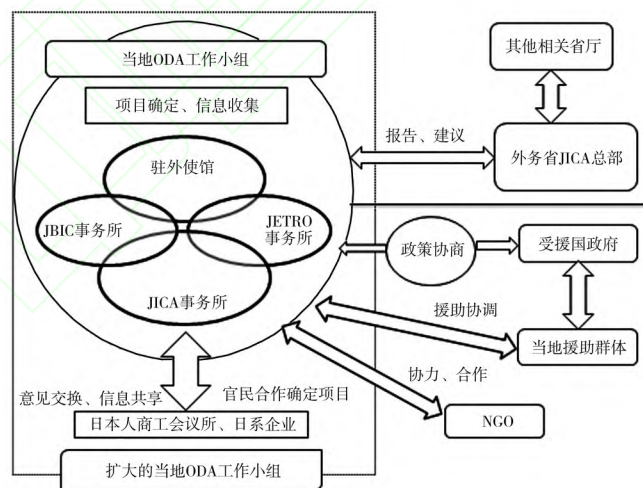


图1 当地ODA工作小组的体制图^⑤

① 「国家安全保障戦略について」、日本内閣官房、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。

② 王箫轲:《“积极和平主义”背景下日本 ODA 政策的调整与影响》,《东北亚论坛》,2016 年第 4 期。

③ 曹俊金:《日本官方发展援助制度及对我国的启示》,《太平洋学报》,2017 年第 11 期。

④ 「我が国 ODA の軌跡と成果」、日本外務省、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000092735.pdf>。

⑤ 「現地 ODA タスクフォース」、日本外務省、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taskforce.html>。

(二)加强与 NGO 的战略协作

目前,日本共有 400 多个 NGO 在海外开展援助活动。与政府和国际组织相比,NGO 可以更加深入发展中国家的基层地区,精准回应当地居民的需求。因此,日本政府将 NGO 视为加强公众参与的“可视化 ODA”的重要代表及实施 ODA 的重要助力之一,并主要从财政援助、能力支援、对话协商等三方面加强与 NGO 在对外援助领域的战略协作。

1. 财政援助。日本政府主要通过“日本 NGO 联合无偿资金援助”“日本平台(JPF)紧急人道主义援助”“NGO 事业补助金”和“JICA 草根技术合作”等项目,为参与对外援助的 NGO 提供财政支持。

(1)“日本 NGO 联合无偿资金援助”是日本外务省为在发展中国家开展援助活动提供的资金支持。从 2002—2020 年,日本政府累计为 NGO 在 74 个国家或地区实施的 1629 个项目提供了总计 561.66 亿日元的无偿援助^①。其中,2020 年向 59 个 NGO 从事的 109 个项目提供了 58.15 亿日元的援助,金额创下历史新高,并主要用于教育培训、医疗卫生、农林业发展和防灾减灾等领域^②。

(2)JRF 是一个向难民提供紧急人道主义援助的平台。该平台于 2000 年由日本政府、经济界和 NGO 基于平等原则成立,援助资金大部分来源于日本外务省 ODA 预算。截至 2022 年 5 月,共有 44 个 NGO 加盟该平台^③。2000—2019 年的 20 年里,JRF 已累计向 55 个国家和地区的 1686 个项目提供了超过 670 亿日元的紧急人道主义救援。其中,在对海外受灾地区和战乱地区进行的人道主义救援中,政府资金占比分别达到 92%和 99.93%^④。2020 年,JRF 向 24 个国家和地区的 130 个项目提供了 45.68 亿日元援助^⑤。2020 年以来,新冠肺炎疫情在全球快速蔓延,各国医疗系统负担沉重,并引发人道主义危机及连锁反应。JRF 高度关注老年人、残疾人、妇女儿童等弱势群体,向孟加拉国、叙利亚、阿富汗及南苏丹等国提供医疗卫生援助,为日本的抗疫外交做出贡献。

(3)“NGO 事业补助金”是日本政府帮助 NGO 在海外开展活动而发放的用于项目组建、评估及召开国内外研讨会的补助金。该项目发放标准为原则上不超过总成本半数,且上限为 200 万日元。2002—2021 年,日本政府累计向 335 个项目提供了约 7.34 亿日元的补助金^⑥。

(4)“草根技术合作”是 JICA 将一些小型技术援助项目委托给民间团体来具体执行。一般来说,每个项目在单个国家的资助金额不超过 1000 万日元。2002—2020 年期间,累计有 1262 个项目获得了约 330 亿日元的援助^⑦。

2. 能力支援。日本政府还采取多种措施帮助 NGO 进一步加强自身的组织结构建设、项目执行能力和人才培养。如日本外务省建立了“NGO 咨询员”制度,从各地聘请在对外援助领域具有丰富经验和突出成绩的 NGO,就如何开展对外援助活动、加强组织运营及促进发展教育等问题,向社会各界提供咨询和解答。2022 年,北海道国际交流中心(HIF)、国际协力 NGO 中心(JANIC)、关西 NGO 协议会等 15 个位于日本各大地区的 NGO 获得日本外务省委托,担任咨询员为其他有意开展对外援助活动的 NGO 和一般市民提供咨询服务^⑧。此外,日本外务省从 2010 年开始,设立“NGO 实习生计划”,向在海外开展援助的 NGO 提供经费,委托他们接收和培训实习生,旨在培养未来能够对日本 ODA 事业做出贡献的青年人才。外务省还通过“NGO 学习计划”“NGO 研究会”等制度,提供经费资助从事国际援助的 NGO,在国内外培训中层干部、就在海外遇到的常见问题举行研讨会等。同时,JICA 也开展多种形式研修活动,帮助 NGO 提升对外援助的实际效果,并在亚非拉等 20 个国家和地区设立“NGO—JICA 日本服务台”的办事处,为日本 NGO 在发展中

① 「日本 NGO 連携無償資金協力実績一覧」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/jngo_j.html。

② 「日本 NGO 連携無償資金協力 令和 2 年度 地域?国名別」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/region/page22_001401.html。

③ 「加盟 NGO 一覧」、JRF、<https://www.japanplatform.org/about/NGO-units.html>。

④ 「ジャパン?プラットフォーム2019 年度年次報告書」、JRF、https://www.japanplatform.org/lib/data/report/2019_ar.pdf。

⑤ 「ジャパン?プラットフォーム2020 年度年次報告書」、JRF、https://www.japanplatform.org/lib/data/report/2020_ar.pdf?v=2。

⑥ 「NGO 事業補助金実績一覧」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/jh_j.html。

⑦ 「国民参加の拡大」、日本外務省、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000092744.pdf>。

⑧ 「NGO 相談員リスト」(2021 年 5 月)、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/shimin/page23_001297.html。

国家的经济援助提供现场直接服务与支持。

3.对话协商。日本政府与 NGO 建立直接对话协商机制,向 NGO 解读政府的 ODA 政策,帮助 NGO 解决在对外援助中面临的实际困难。如创办于 1996 年的“NGO—外务省定期协议会”,就在促进 NGO 与外务省的合作与对话方面发挥了积极作用。目前,该机制每年举行一次全体会议,并下设“ODA 政策协议会”和“合作推进委员会”两个小委员会,每年分别各举行三次会议。始于 2002 年的“NGO—在外 ODA 协议会”,则主要在 NGO 开展活动较多的发展中国家举行,由日本驻外使馆、JICA 与 NGO 的工作人员定期召开会议,广泛交换意见。此外,为促进 JICA 与 NGO 之间的对话与合作,日本从 1998 年开始举办“NGO—JICA 协议会”,通过在 JICA 与 NGO 之间建立平等伙伴关系,不仅可实现更有效的国际合作,还能够促进普通市民对国际援助的理解和参与。该机制原则上每年举行 4 次会议,有时还根据需要增设更加专业化的分科会。政府机构通过与 NGO 的积极协商,帮助 NGO 加强财政能力和提高外界认知度,共同致力于推动 ODA 的高效实施。

(三)积极促进民间资金参与对外援助

“官民合作”的对外援助模式在日本越来越受到重视。在对外援助中引进民间资金和技术,既可以弥补日本政府财政资源短缺的窘境,增加对外援助资金,又可助推日本中小企业“走出去”,向发展中国家推荐日本中小企业的优势产品和技术,帮助日本企业扩大海外投资活动及供应链布局,达到“一举多得”的效果。

目前,在对发展中国家基础设施建设提供日元贷款援助时,日本就越来越多地采取公私合营模式(PPP 模式),针对发展中国家的不同需求,动员和催化民间资金的投入,共担风险、共享收益,使具有较高公共性的基础设施项目能得到更有效地推动和实施。通过 PPP 方式,日本政府不仅可向发展中国家政府提供日元贷款,还可与 JBIC、日本贸易保险公司(NEXI)和 JICA 共同向参与项目的日本企业和金融机构提供资金与技术支持。

此外,自 2002 年开始,日本提出“活用本国技术条件(STEP)”,对灾后重建领域及 PPP 模式下的部分日元贷款项目附加条件,要求在执行援助项目期间,必须使用日本企业的技术和设备。为加强宣传,日本还要求受援项目应将参与援助的日本零部件供应商的商标体现在最终产品或项目纪念碑上,以确保达到传播日本品牌的广告效应。

(四)重视人力资源开发,加强“产官学”合作

日本政府还注重加强与国内高校合作,引导高校利用所拥有的技术、经验和人才,积极参与 ODA 项目。如 JICA 提供资金,支持高校与中小企业、地方自治体等合作,共同进行技术研发和项目可行性调查,并合作实施对发展中国家的援助项目。

此外,日本各高校的学生和教师等大量优质人力资源已成为 JICA 青年海外协力队的重要来源之一。这不仅可利用高校人才将日本的理念、技术及形象传播到发展中国家,分享日本的发展经验,又可与在发展中国家的国际机构(如世界银行、联合国发展机构)、国际知名学者(如诺贝尔经济学奖获得者)以及当地智库开展联合研究,拓展日本对外关系网络。与此同时,积极参与相关活动还可以帮助高校培养更多具有全球化视野和公益精神的人才。截至 2021 年 3 月,日本政府共与 34 所高校签订了 40 个有关派遣志愿者的合作备忘录^①。目前,不少日本高校招收研究生或地方自治体招聘工作人员都优先考虑参与过海外青年协力队等具有海外援助经验的人员,实现大学教育和参与国际援助的良性循环。

二、健全对外援助的评价机制

为了加强对外援助的成效,日本对援助项目进行全程跟踪,全面开展事前和事后评价工作。外务省和 JICA 作为主要实施者,从多方面着手不断完善和发展评价的管理模式,形成了一整套富有成效的评价机制。

(一)扩展评价的目的和功能

泡沫经济破灭后,日本经济陷入长期低迷,政府财政赤字逐年扩大,ODA 面临的财政压力日益加大。日本的 ODA 预算自 1997 年达到峰值(11687 亿日元)后持续减少,2015 年创下历史新低,仅有 5442 亿日元,

^① 「国民参加の拡大」、日本外務省、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000092744.pdf>。

还不到最高峰时的一半。近年来,ODA 预算虽小幅增长,但 2022 年也仅有 5612 亿日元^①。在政府财源增量有限的情况下,日本力求提升 ODA 资金的针对性和效率性。再加上日本国民对 ODA 的认可程度持续下降,越来越多的人希望减少政府财政对 ODA 的资金投入。在保持 ODA 作为日本外交政策关键工具的战略愿望与公众对增加 ODA 预算兴趣减弱的双重背景下,日本开展 ODA 评价工作时,不仅更加强调对援助全过程的管理和提升资金的使用效率,还高度重视国内社会舆论导向,强化政府的说明责任,以争取国内民众对 ODA 的理解与支持。为此,日本外务省不仅在主页上定期公布对各个项目的评价结果,还开设“ODA 咨询网络窗口”,广泛征求民众对 ODA 的意见与要求。

(二)完善评价管理机制

近年来,日本不仅引入“第三方评价”来确保整个评价体系的独立性和客观性,还利用“PDCA 循环”模式,对援助项目从计划制定(Plan)、实施(Do)、检核(Check)到反馈(Act)等四个阶段进行严格的审查与评价,及时总结经验并加以改进,以确保 ODA 项目既能发挥最大效果,又兼具可持续性。特别是在制定援助计划的 P 阶段,又可细分为制定策略、形成计划、评估项目及审批项目等四个阶段。其间,日本外务省与 JICA 及受援国政府会共同对候选项目的选择及方向性展开充分的沟通与协商,在认真评估项目可行性的基础上签订援助协定。

(三)增加评价标准

日本政府日益强调,不仅要从事是否促进援助国经济发展的“开发”角度做出评价,还要从该援助是否有利于日本国家利益的“外交”角度进行评价。具体而言,对“开发”的评价主要从政策的妥当性、结果的有效性和过程的适当性三大方面进行考察。对“外交”的评价则主要考察 ODA 政策在为实现日本国家利益做贡献方面有何重要性(外交上的重要程度)以及该政策为实现国家利益做出了何种贡献(外交上的影响效应)(参见表 1)。

表 1 日本 ODA 评价的主要标准^②

从“开发”角度进行的评价	
政策的妥当性	1.援助方针与日本《开发合作大纲》的一致性、与日本对该地区援助政策的一致性
	2.日本的中长期援助政策及分领域援助政策与受援国发展需求的一致性
	3.与联合国千年发展目标(MDGs)及可持续发展目标(SDGs)的一致性
	4.与其他援助提供方的互补性
	5.日本在援助方法及方案上的比较优势
结果的有效性	1.为实现援助目标所投入的财力、人力和物力(投入)
	2.援助目标的实现度(产出)
	3.实现援助目标后的短期、中期和长期效果(产出效应)
过程的适当性	1.援助方针制定过程的妥当性 ●援助政策的制定依据是否妥当 ●协议交换等过程是否妥当 ●与其他援助提供方的协调合作情况 ●在制定方针政策时是否结合上一次评价的反馈结果
	2.援助实施过程的妥当性 ●在受援国的日本援助体制是否完善,运营状况如何 ●对受援国需求的把握程度 ●重点项目的实施状况 ●对政策实施情况的定期监控、评价、反馈情况 ●在日本国内及受援国的宣传情况
	3.援助实施体制的妥当性
	4.执行援助期间,与相关机构的合作、协调状况,对当地社会、种族等的综合考虑情况
从“外交”角度进行的评价	
外交上的重要程度	1.根据日本的外交政策,提供该援助的重要性
	2.在发展双边外交关系上的重要性
	3.在维护地区稳定、双边经济关系上的重要性
外交上的影响效应	1.在提升日本国际地位方面发挥的影响力
	2.对促进双边关系的影响力
	3.对培养亲日派及促进日本对外投资等方面的影响力

三、加强对外援助理念的输出和推广

近年来,在利用 ODA 服务国家利益理念的指导下,日本政府不断强化 ODA 的战略功能,高度重视积极地、战略性地宣传日本 ODA 的理念、特色及成果,帮助日本在全世界传播“日式价值观”,掌握国际援助话语

① 「一般会計 ODA 当初予算の推移(政府全体)」,日本外務省、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryoyosan.html>。

② 「ODA 評価ガイドライン」,日本外務省、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100205689.pdf>。

权及塑造良好的国际形象。

(一)积极加强战略外宣

1.打造网络化信息平台,加强信息传播。日本外务省官网下设日英双语的“ODA 主页”(https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html),全面公开日本 ODA 相关信息。目前,该网站上不仅可以查询到自 2000 年以来的历年《ODA 白皮书》及相关资料集,还能够通过项目检索,按地区或国别查询到 2000 年以来的所有 ODA 项目详情。新 JICA 成立后,明确提出要实施“可视化 ODA”,向公众展示 ODA 的运作与成效。2010 年 10 月,JICA 主页上正式开通“ODA 可视化站点”(https://www.jica.go.jp/oda/index.html),由外务省和 JICA 共同负责,通过照片、视频等多种方式,面向大众全面公布日本 ODA 项目的实际进展及后续跟进情况。该网站可以根据受援国或地区、援助内容、援助方式等多种形式检索援助项目。2019 年 5 月,日本还正式开通了外务省 ODA 推特账号,及时对外传播 ODA 相关信息,加深公众对 ODA 的兴趣和了解。

2.加强驻外使领馆的外宣能力。日本各个驻外使领馆的主页都专设“开发协力”栏目,及时公布日本对该国提供的经济援助数据及项目进展情况。驻外使领馆经常组织驻在国当地的新闻媒体参观日本援建项目现场,展现日本援外工作者和当地人民共同工作的场景,争取本地媒体对这些项目的曝光力度。驻外机构还用英语和当地语言编写有关日本 ODA 的宣传册,并发放给当地的政府官员、媒体及其他各界人士,大力传播日本的援外理念。此外,使领馆还要求在所有日本援助的器材、援建的建筑物外都贴上写有“From the People of Japan”(来自日本人民)的国旗图标,加强对外宣传。

3.利用动漫形象宣传 ODA。动漫已成为日本价值观的载体,在提升国家“软实力”方面发挥着重要作用。日本政府别出心裁地启用著名动漫《秘密结社 鹰之爪》的主人公“吉田君”担任 ODA 形象大使,让吉田君头戴标有“ODA”字母的帽子,通过动画、漫画、游戏等作品,以通俗易懂和幽默的叙事,向公众宣传日本实施开发援助的意义与收益。目前,日本已推出以吉田君为主角的近 20 部动画短片及 4 卷漫画书,全面介绍日本在各个领域开展的对外援助。此外,日本政府还在推特和脸书等社交媒体上推广吉田君形象,并让吉田君展开“国际旅行”,前往东南亚、肯尼亚、土耳其及秘鲁等地,向公众展示日本在海上安全、教育、基础设施建设及能力建设等方面的援助计划与举措。可以说,让公众熟悉、喜爱的卡通人物代言 ODA,是日本政府的一种文化创新,有助于塑造日本发展援助的意义与合法性,增加公众对 ODA 的理解和支持。

(二)以“高质量”理念争取对外援助话语权

2016 年安倍政府正式提出“印太战略”后,日本日益强调多渠道、高效率利用 ODA,使其作为战略杠杆支撑“印太战略”的具体实施,并以打造“高质量基础设施”为重点,努力宣传日本的政策理念,争取对外援助的话语权。

在日本积极推动下,高质量基础设施理念被纳入多个国际原则,如在 2016 年的七国集团(G7)峰会和 2019 年的二十国集团(G20)峰会上,分别通过了日本倡议的《推进高质量基础设施投资的 G7 伊势志摩原则》和《G20 高质量基础设施投资原则》。可以说,高质量基础设施援助已成为配合日本“印太战略”、推广日本海外投资和技术输出、增强日本国际影响力的重要抓手^①。基于“高质量”理念,近年来,日本 ODA 资金大幅向以东南亚、南亚、中东及非洲为代表的印太地区倾斜,2020 年日本对该地区 ODA 支出额达到 125.65 亿美元,占到日本 ODA 支出总额的 74.31%^②。日本还提出了多个以印太地区基础设施建设为主要对象的“一揽子”援助计划。如 2015 年 5 月日本推出“高质量基础设施伙伴关系”倡议,承诺在 2016—2020 年为亚洲地区基础设施建设提供总额约 1100 亿美元的援助^③。2016 年 5 月日本将援助范围从亚洲扩大至全球,承诺在 2017—2021 年期间提供 2000 亿美元资金建设基础设施^④。2018 年 6 月日本宣布将在 2019—2021 年期间提供 500 亿美元用于印太地区的高质量基础设施建设^⑤。2019 年 11 月,日本提出“对东盟海外投融资倡议”并

① 姚帅:《解析日本“高质量基础设施”援助》,《世界知识》,2019 年第 14 期。

② 「2021 年版開発協力白書:日本の国際協力」,日経印刷,2022 年,第 121—122 頁。

③ 「「質の高いインフラパートナーシップ」の概要」,日本外務省,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000081296.pdf。

④ 「質の高いインフラ輸出拡大イニシアティブ」,日本国土交通省,https://www.mlit.go.jp/common/001132453.pdf。

⑤ 「第 24 回国際交流会議「アジアの未来」晩さん会 安倍総理スピーチ」,日本首相官邸,http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/0611speech.html。

宣布,为推进“印太战略”,将在2020—2022的3年内,总计为东盟地区基础设施建设提供30亿美元的官民合作投融资^①。2020年11月,日本又面向东盟各国提出了以2万亿日元高质量基础设施项目为核心内容的“日本东盟连接性倡议”,旨在通过建设基础设施来加强该地区陆海空走廊连接性^②。

(三)重视发展中国家人才培养

长期以来,日本一向重视为发展中国家培养经济发展所必需的专业人才,通过“走出去”和“引进来”结合的方式,一方面派遣日本的专家和志愿者前往受援国当地开展教育培训,另一方面则邀请发展中国家的人才到日本留学或短期培训。截至2021年3月,日本共向发展中国家派遣约19.7万名专家和5.4万名志愿者,并接收65.4万名研修人员到日本进修、学习^③。目前,日本援助的范围越来越广泛,已经从初等教育扩展到高等教育、产业人才培养。特别是,日本越来越重视对发展中国家精英阶层的教育培训,不仅帮助他们提高工作能力,而且借机通过交流输出日本文化、思想和理念,培养知日、亲日的高端人才。例如,1999年,日本启动了“人才培育奖学金计划(JDS)”,资助发展中国家的青年政府官员到日本攻读硕士学位,从2017年开始还增加了攻读博士学位的名额。据统计,从2000—2021财年,共有来自越南、菲律宾等18个国家和地区的5410名国际学生通过该项目在日留学^④。

此外,日本还采取更加灵活务实的方针,直接在受援国成立职业学校或开展远程培训,为受援国培育涉及政治、经济、文化、行政、医疗、防灾等各个领域的人才。如“JICA开发研究生院合作计划”邀请发展中国家优秀人才赴日,利用短期集中学习机会,深入介绍日本不同于欧美的现代化发展经验及背景、特征和战后作为援助国的经验。日本在越南、蒙古、哈萨克斯坦等九个国家建有日本人才开发中心,进行“面对面援助”,在帮助这些国家培养商业人才的同时,争取建立日本的“人脉”,着眼未来培养愿意为本国与日本的友好关系做出贡献的人才。

四、经验与借鉴

日本不仅是亚洲第一个加入经济合作与发展组织(OECD)下属的开发援助委员会(DAC)的国家,而且以日元贷款为主的日本对华ODA与中国改革开放进程相重合,为中国加强基础设施建设、推动生态环境保护做出了贡献。2018年10月,时任日本首相的安倍晋三访问中国,并正式向中国政府表示日本对华ODA新项目的审批将全面宣告结束。此后,中日开始积极探索“后ODA”时代的政府间合作如何由“单方面日本对华援助”向中日“双向合作”及“互利共赢”转变,尤其是中国可学习、借鉴日本先进经验,与日本进行开发援助政策对话,加强在国际社会发展课题及发展领域中的合作。

(一)完善对外援助的运作机制

我国在开展对外发展援助时,应加强顶层规划,从战略规划、权责一致、集中管理、优化执行、监督有力等多个角度完善运行机制,并根据国内和国际形势的变化,适时调整援助的重点领域和重点地区,根据每个国家的国情进行符合其基本情况的援助。我们应及时了解受援国的政治、经济、舆论等各方面情况,随时协调与调整援助方针。

新成立的国家国际发展合作署应加强战略统筹能力,统一规划整个援助战略的具体执行,协调涉及对外援助的各个相关机构的工作与关系,形成援外一盘棋的局面,避免出现项目重复或审批拖沓等问题。我们还应学习日本等国家的管理经验,利用PDCA循环模式,对援外项目进行从立项到结项、评价、反馈的流程管理,使对外援助项目具体化,加强可操作性,实现援外工作的可评价与可持续。

(二)广泛调动各方资源,加强对外援助中的“多元协作”

目前,中国的对外援助主要由政府主导,社会组织的作用没有得到充分发挥。一些中资企业在受援国开展经济活动时,忽视与当地民众的交流,不重视发挥企业社会责任,反而影响到中国国家形象。

因此,在新的国际形势下,中国要树立负责任的大国新形象,在履行国际社会责任的时候,应该注意加强

① 「ASEANに3年間で30億ドル 茂木外相が表明」,「日本経済新聞」,2019年12月3日。

② 「日ASEAN連結性イニシアティブ」,日本外務省,<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100114590.pdf>。

③ 「我が国ODAの軌跡と成果」,日本外務省,<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000092735.pdf>。

④ 「人材育成奨学計画(JDS)国別受入実績および計画」,JICA,https://www.jica.go.jp/activities/schemes/grant_aid/summary/ku57pq00001kpb8b-att/JDS_performance_2021.pdf。

政府、企业、社会组织、公民、学界和媒体的合作,广泛调动各方资源,加强协调和配合,探索更为行之有效的方式来开展工作。中国的对外发展援助工作,也应吸取日本等国经验,探索从政府主导向政府主导下民间组织、企业及智库协同互补的模式转变。另外,在坚持自身特色的同时,我国也可以加强与其他援助国及国际机构、组织的合作,总结经验与教训,促进共同发展。

(三)加强战略传播,重视中国软实力的输出

我们在加大宣传力度、讲好援外故事的同时,也要重视对内和对外的宣传。特别是应利用好数字化网络资源,展示中国对外援助的成就,对援外项目的立项、执行、效果评价,做好全程跟踪和宣传,并及时在网站上更新信息,让项目可查询、效果可展现。

另外,我们也可以利用一些国外民众喜欢的中国文化符号,在受援国积极开展文化交流活动,介绍和传播中国文化,展现中华文明的魅力和中国的“软实力”。

(四)重视对援外国际人才的培养

我们也需要加大力度,充实援外管理人员,优化专业结构,尽快弥补专业领域的人才短板。尤其是应该加强对参与援外工作的各个部门、企业、人员的培训,了解受援国的文化、历史、政治、经济等信息,减少“文化冲突”,避免“好心办坏事”,拓宽援外人员的国际视野和综合业务水平。

Foreign Experience and International Mirror of Official Development Assistance

——Taking Japan's Foreign Development Assistance as the Analysis Center

Chang Sichun

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract: In order to enhance the quality and upgrading of foreign aid, it is necessary for China to conduct in-depth research on the operation and management mode of foreign aid from Japan and other foreign countries. We should enhance China's foreign aid and better serve the country's overall diplomatic layout and the Belt and Road Initiative. The Japanese government is increasingly placing emphasis on improving the pluralism of participants and promoting cooperation and strategic collaboration between governmental and non-governmental entities in foreign aid. In order to enhance effectiveness of foreign aid, the Japanese government has continuously improved and perfected the evaluation system of the aid to follow up on the whole process of it. The system has become a set of effective evaluation mechanisms. In addition, as the strategic function of ODA is being strengthened, the Japanese government is paying more attention to strengthening public diplomacy, striving for discourse power on foreign aid and cultivating talents in developing countries.

Key words: official development assistance; multivariate collaboration; non-governmental organization; public diplomacy; high quality infrastructure investment

[责任编辑 陈浩天]