發佈：2016-03-01, 週二 09:45
點擊數：6583

一、前 言

2012
年12月成立的第二次安倍晉三內閣，執政之當初最致力處理的議題是以「安倍經濟學」為代表的經濟振興政策層面。外交安全政策方面，執政一年後的2013年12月設置國家安全保障會議(National Security Council)，並首次訂定國家安全保障戰略(National Security Strategy)及修訂防衛計畫大綱等措施，逐漸加快實施相關措施。2015年9月在日本國會通過包含解禁行使集體自衛權的和平安保法制，對安倍首相而言，終於實踐第一次政權以來的悲壯誓言。

然而，以政府開發援助(ODA: Official Development Assistance)為代表的經濟外交，是戰後日本長期以來重要的外交手段。日本對外援助政策指導方針的政府開發援助大綱(ODA Charter)，在後冷戰時期的1992年首次制定，接著面臨恐怖主義以及新興國家崛起等巨變的國際環境，於本世紀初2003年修訂該大綱。再者，因為在第二次安倍政權下推行「積極的和平主義」，於展開「俯瞰地球儀的全方位外交」的過程中，調整其對外援助政策。ODA大綱經過一年的檢討後，不再被迫侷限於ODA的範疇和規範，進而擴大合作領域，重新訂定，名稱也改為「開發合作大綱(日文為開發協力大綱)」。

本文將探討具體實現「積極的和平主義」的主要外交手段之一的對外援助政策，其新指導方針「開發合作大綱」的修訂過程、新大綱內容、國內的看法反應，以及若干的展望。

二、經濟援助政策的指導方針：ODA大綱的回顧

日本對外援助政策的架構：

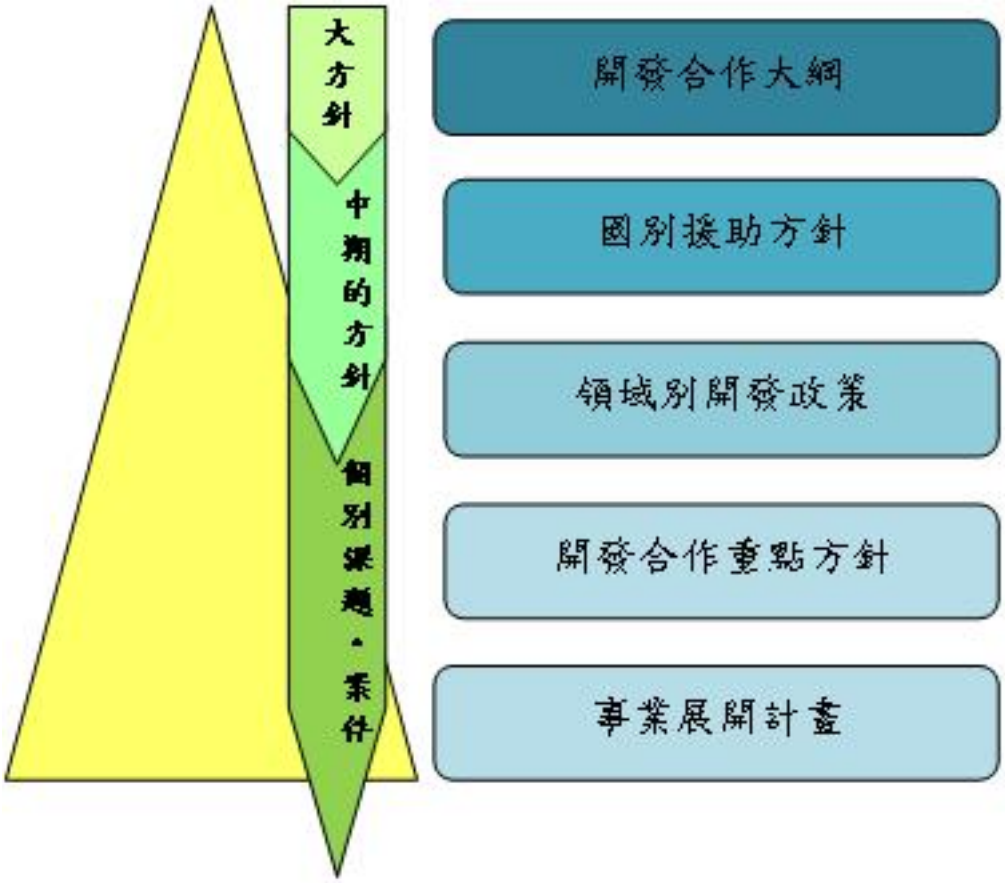
日本對外援助政策的主管機構外務省，其官方網站說明了現行日本開發合作政策的架構，如圖一。

最上游的「開發合作大綱」繼承了過去「ODA大綱」的功能與角色，即制定政府推行的開發援助的理念和原則。「國別援助方針」是基於受援國家的開發需求，並且綜合考量該國家的開發計畫以及課題，原則上是針對日本提供其經濟援助的所有國家制定。「領域別開發政策」則是針對個別領域和課題，日本的援助基本方針和具體的應對，例如針對保健醫療、教育、環境、性別、防

Phoca PDF

災等領域。「開發合作重點方針」是為了因應外交政策的進展和新情況的發生，所訂定的每年重點事項。「事業展開計畫」是將實施ODA的所有對象國家正在進行中的項目作成的附屬文獻。

圖一 國際合作政策的架構圖



資料來源：外務省，國際協力政策枠組み

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/seisaku/wakugumi.html

過去的ODA大綱和特點之回顧：

1992年制定政府開發援助大綱

冷戰的終結必然影響到日本的援助政策。首先，共產主義陣營消失的結果，不僅歐美國家援助發

Phoca PDF

展中國家的動機降低，威權體制國家是否推動民主化、市場經濟、人權等的核心議題也成為發達國家是否提供援助的附帶條件(conditionality)。日本方面，對1989年爆發六四天安門事件後的中國、軍事政變後的緬甸暫時採取「寬容」態度，遭受到國內外的嚴厲抨擊，因此逐漸調整過去的援助方針。

其次，日本在1990年代初期對外援助金額己經超越美國，成為世界最大援助國家。即使如此，國際社會以及日本國民不夠理解日本對外援助的理念和原則，而社會黨等在野黨陣營逐漸提高對外援助議題的關心，準備制定相關立法來監督行政部門壟斷的對外援助政策，因此當時社會黨、公民黨曾經向國會提出ODA基本法等議員立法。憂慮被法律約束彈性運用空間的外務省，以先發制人的方式儘速訂定了ODA政策的指導方針。

1992
年首次制定ODA大綱。當時制定大綱的目的是提升國內外對日本的ODA政策的理解，期許獲得廣泛的支持，同時實施之際能提升效率。專門探討開發問題的期刊『國際開發Journal』指出ODA大綱的特色有四點；第一，受到波灣戰爭的影響，援助國關注受援國家的民主化或軍事政權的狀況。並且援助國感到需要制定中長期的援助政策。第二，對外援助的基本理念是國際社會的繁榮。當時不提及日本的國家利益，反而強調確保國際社會的繁榮等國際利益層面。第三，重視環保問題。兼顧環境與開發是當時最受矚目的ODA四原則之一。第四，迴避軍事援助。如同ODA四原則中明記，強調注意受援國研發破壞性武器的程度等軍事動向。

2003年修訂政府開發援助大綱

制定ODA大綱後的10年，圍繞日本對外援助的國際和國內的環境面臨巨大的變化，因此必須調整ODA大綱內容。國際方面，發展中國家不斷地發生民族紛爭和內戰、以911事件為代表的恐怖主義的崛起讓國際社會重新認識貧困問題的重要性。日本國內方面，日本財經狀況不佳及日中關係惡化引發對中國ODA的批評，衍生到對整個ODA政策的批評。因此日本國民對ODA的支持度也不如以前，這些因素影響了在2003年所修訂的新ODA大綱的內容。

修訂ODA大綱的特點，可以歸納以下的幾點。第一，強調確保日本的繁榮為對外援助的目的。由於日本經濟一直低迷，為了促進日本國民關注對外援助的議題，因而間接討論到國家利益。第二，重視和平建構問題。遭遇後冷戰時期遽增的民族紛爭及以911事件為代表的恐怖主義，因此在新大綱裡面的重點課題中高倡和平建構，提到各種的復興支援措施。第三，高舉人類的安全保障問題。在基本方針中提出，對應紛爭、災害、傳染病等全球議題時，不僅要從國家或地域層次的視野看待，並且提到必須關注個人層次安全保障之視野的重要性。第四，提出廣泛國民對ODA政策的參與。由於日本國民對該議題的關心和支持的低迷，強調開發人才的培育以及開發教育的重

Phoca PDF

要性，同時積極推動相關資訊的公開，爭取輿論的支持和理解。

如此一來，外務省似乎奪回了對外援助政策的主導權，並且在高舉改革的旗幟下能夠繼續推動對外援助政策。

三、ODA大綱的修定、重新制定開發合作大綱的過程

在此節首先確認在第二次安倍政權下的外交安全政策下，包含ODA的對外援助以及國際和平合作議題的相關論述。其次，探討開發合作大綱的制定過程。

安倍晉三執政的第一年專心處理經濟議題後，從2013年12月發表一連串有關外交安全方面的新方針。首先，於12月4日在內閣府設置國家安全保障會議，該會議由首相、官房長官、外務、防衛大臣針對外交與安保議題進行討論與審議，適時發揮領導能力。主要功能是提高處理外交與安保議題的機動性。同月17日發表了國家安全保障政策的基本方針「國家安全保障戰略」。

該戰略的要旨以「國際協調主義」為基準，採取「積極的和平主義」立場，並以國際和平、安定與繁榮為目標，積極為國際社會貢獻心力。同時強調堅持和平國家的核心理念不變。有關包含ODA的經濟援助議題，在國際和平合作的脈絡下，強調基於國際協調主義的「積極的和平主義」的立場，為了實現國際社會的和平與穩定，扮演積極的角色。具體的論述則是「後冷戰時期為了國際
和平
合作，派
遣自衛隊等要員到
柬埔寨、戈蘭高地、東帝汶等區域，
獲得國內外的高度評價。
基於國際協調主義的『積極的和平主義』的立場，更積極地進行PKO合作等相關活動。」同時，有關ODA的論述為「國際和平合作應該和ODA事業進行聯繫，努力地提高有效的實施」，並指出「為了進一步提高安全有關的協助，推動過去無法協助的機關的支援體制」。

此文獻不僅提到國際和平合作活動的自衛隊的海外派遣和對外援助的合作與聯繫，而且考慮解禁對他國軍隊提供非軍事領域的援助。換言之，在此已經表現修訂ODA大綱的部分內容和理念，值得關注。

Phoca PDF

ODA
改革的具體動作進入2014年3月底後正式啟動。3月28
日岸田外相在日本記者俱樂部進行有關ODA
政策的演講，題目為「進化的ODA～為了未來的世界和日本」（進化するODA
～世界と日本の未来のために～）。
岸田外相當時指出，「2015年是千禧年開發目標(MDGs)
達成的期限，也是提出後
千禧年開發目標的一年，同時制定了有關氣候變遷問題2020年後的國際社會輪廓。對日本而言，2015年也是在仙台召開聯合國防災使節會議等具指標性的一年」。因此在此脈絡之下，岸田外相親自表明11年來將首次修訂ODA大綱的決心。

接著外務省以補充的方式發表有關
重新修訂ODA大綱的文獻。
該文獻說明在岸田外務大臣之下設置「有關
重新檢討ODA大綱的專家懇談會」(ODA
大綱見直しに関する有識者懇談会)，進行相關討論。
為了聽取廣泛國民的聲音，設置和NGO、財經界、意見領袖之間交換意見的機會平台，展開廣泛的國民議論。最後，在調整政府內部各部門之間的意見後，2014年底由內閣會議決定。

當時修訂ODA大綱的背景應該可以歸納為如下的三點：

第一，ODA所面臨的開發課題之多樣化、複雜化、廣泛化。由於國內外環境的改變，日本政府推行對外援助之際必須擴大合作範圍。主要面臨的議題為貧富差距、永續發展、政治治理、法律規範、中等收入國家之困境、脆弱性、受援助國之畢業國等課題。

第二，開發中國家在發展經濟的過程上，ODA之外的資金與活動之功能增大，因此必須在多元的資金(民間和OOF等)來源攜手合作，並進行NGO、PKO等的行動者合作。

第三，全球化的進展。與發展中國家共同構築國際社會的和平、安定、繁榮之必要性增大。

日本政府通常制定重要政策時，為了吸收和凝聚輿論、企業、專家的意見，向政府提出完成報告書之後，行政部門依照修改的報告書，討論細節後再由政治人物拍板成為真正的政策或相關法律。

Phoca PDF

發佈：2016-03-01, 週二 09:45
點擊數：6583

「有關重新檢討ODA大綱的專家懇談會」是從2015年3月啟動，該懇談會成員由3名學者、援助專家、日本貿易振興會(JETRO亞細亞經濟研究所)、國際援助機構(前UNESCO事務局長)、NGO、企業界(經濟團體聯合會)等八人所組成。該懇談會總共召開四次會議(2014年3月31日、4月18日、5月14日、6月13日)，其中最後一次6月13日是總結，並且提出報告書。名稱方面，該報告書建議鑒於參與開發援助主體和方式的多元化，懇談會成員的共識是將一直以來的ODA大綱名稱改成為「開發合作大綱」。

起草報告書的同時，和各界的交換意見會分別在東京(5月28日)、大阪(6月1日)、札幌(8月30日)、名古屋(9月19日)進行。凝聚各方意見之後，政府於10月29日在外務省網站公布「政府大綱案」，同時開始接受一般民眾的public comment和召開公聽會，最後隔年1月8日基於這些國民層次的意見，作成和公開最後的方案後，2月10日通過內閣會議。這些透過專家集團的密集討論和聽取國民層次的意見方式，是繼承2003年修訂ODA大綱時採用的方式，筆者對外務省聽取各界廣泛意見的態度給予肯定。

四、解讀開發合作大綱

2015
年2月10日內閣會議通過開發合作大綱後，岸田外相在當天記者會上說明，「新大綱的理念是加強與民間各界的聯繫，透過支援發展中國家高品質的成長，謀求貧困的消滅，並且協助發展中國家落實法治等普世價值的共有問題。在新大綱之下，推進更具戰略的開發合作，對於國際社會的和平與穩定做進一步的貢獻」。

外務省網站公佈了開發合作大綱的內容，篇幅是A4
的PDF檔案共12頁，字數達1萬5千多字。新大綱的構成方面，Ⅰ理念、Ⅱ重點政策、Ⅲ實施等三個部分構成。以下簡述重點部分內容。

在前言部分，「和平、繁榮和為了個人更好
的未來」(
平和，繁栄，そして，一人ひとりの
より良き未来のために)
直接強調國際和平合作和日本的國家利
益的密切的關係。
即「建立和平、穩定、繁榮的國際社會與我國國家利益越來越不可分地緊緊地連結在一起」、「

Phoca PDF

和包含發展中國家的國際社會合作，因應世界面臨課題的解決，為確保我國國家利益不可欠缺的關係」。過去日本政府開發援助的文獻中鮮少強調援助與國家利益的關聯性，值得關注。

理念部分由「開發合作的目的」和「基本方針」所構成。

「開發合作目的」部分提出兩項具體的目的：

第一，「日本為了確保國際社會的和平、穩定與繁榮，更積極地貢獻、推進開發合作。並且透過合作，維持日本的和平與安全，更能夠實現安定性和透明性高的國際環境，維持和擁護以普世價值為基礎的國際秩序，都對確保日本的國家利益有貢獻。」。

第二，「ODA
是作為有助於開發的各種活動，與多樣的資金和行動者攜手合作，為動員各種力量的催化劑，進而扮演有助於推進國際社會的和平、穩定與繁榮的各種對應的原動力之一的角色」。

簡言之，建立和平、繁
榮，以及透明性高的國際社會，有助於確保日
本的國家利益，並且為了達成該目的，日本透過活用ODA和其他資金和行動者一起展開活動。

基本方針部分
，由三個重要項目構成，分別為「透過非軍事合作方式的和平與繁榮的貢獻」、「推進人類的安全保障」、「根據支援自助努力和透過基於日本的經驗的對話．互相作用，朝向自立發展的合作」。

「透過非軍事合作方式的和平與繁榮的貢獻」是強調1992年首次制定大綱時定調為迴避開發合作的軍事用途以及助長國際紛爭使用的原則。由於本次的新大綱，雖然提到鬆綁對受援國家的軍事組織實施非軍事領域的援助，但是在此不斷的重複說明，絕對不提供軍事援助的原則問題。

「推進人類的安全保障」也是前國際協力機構(JICA)理事長緒方貞子一直高舉的理念，如前所述，2003年修訂ODA大綱時在基本方針裡仍然為日本對外援助的理念。在此特別提到對容易淪為脆弱立場的小孩、女性、殘障、難民、少數民族等族群焦點，透過對他們的保護和加強其能力，實施

Phoca PDF

邁向實現人類安全保障的合作。

「支援自助努力等的合作」也是日本長期堅持的對外經濟合作的原則之一。重視自助努力是日本本身的發展經驗所衍生的觀念。同時日本長期重視尊重受援國家的自主性、意思以及傳統，根據現場主義，透過對話一起共創適合受援國家實際情況的援助。另外，反映這些精神，應有的合作方式不應該被動等待受援國家的要求，應該基於對方的開發政策或計劃以及相關制度，由日方積極地提出意見。在此似乎完全脫離日本過去實施的要求主義原則，積極主動參與發展中國家的發展經濟問題。

重點政策是由「重點課題」、「地域別重點方針」構成。

重點課題方面是「『高品質的成長』與透過此成長的消滅貧困」、「普世價值的共有，實現和平安全的社會」、「透過全球規模課題的對應，建構能夠持續的、堅韌的國際社會」等三個部分。

「透過成長解決貧困」是日本對外援助的基本理念。在此特別強調『高品質的成長』的意思，並不只是量或數字方面的經濟成長，而是經濟成長的果實擴散到社會全體、沒有人落後，並且兼顧關懷環保與擁有忍受經濟危機或自然災害的堅韌性的經濟成長，就是高品質的成長。因此站在這個觀點，日本對發展中國的開發合作應該針對經濟基礎建設等硬體方面的合作和培養專業人才、建立相關法律制度等軟體方面的合作。

「普遍價值的共有，實現和平安全的社會」是接近先進國家重視的「良好治理」衍生出來的概念。為了加強發展中國家的制度基礎，能夠建立和落實自由、民主、基本人權的尊重，以及法治等共有普世價值的協助。

「建構能夠持續的、堅韌的國際社會」是全球面臨的環保、氣候變遷、大規模災害、傳染病、糧食、能源等課題，不僅發展中國家面臨這些嚴肅的課題，而且是對整個國際社會產生巨大的影響、帶來極大災害的議題。由於這些威脅通常有衝擊貧困或脆弱族群的傾向，因此必須認真地處理該議題。

「地域別重點方針」部分，不像2003年的ODA大綱，即不再優先提到亞洲區域，但是對湄公河區域的援助有特別重視的介紹。至於對其他世界各區域的方針，則依照各區域的需求進行援助。

Phoca PDF

輿論和專家的反應

2015年2月10日內閣會議通過開發合作大綱後，日本各界提出看法。

『讀賣新聞』翌日早報的社論「開發合作大綱 活用戰略的ODA要追求國際利益」概括肯定新大綱的內容，並強調ODA是日本外交的重要籌碼，隨著時代的要求，重新檢討內容，希望確保國家利益。新大綱之下開放對軍方的支援提到塞內加爾軍方經營醫院的婦產科大樓修建的援助案例，對其表達理解的態度。針對畢業國家的援助，提到對中東國家提供技術合作的實例，站在能源的穩定確保的觀點，主張對於加深日本與中東國家關係有很大的意義。反觀對安倍政權採取嚴厲立場的『朝日新聞』同日的社論「開發合作大綱 - 擔心外交的變質」以充滿疑慮的態度來看待新大綱，該文批評的主要論點仍然是開放對他國軍方的援助問題，即日本政府說明的「關注實際的意義」的內涵沒有標準，只有政府擁有裁量權，憂慮擴大對他國軍方的支援，表示質疑。

援助專家也不同角度看待新大綱的內容。荒木光弥指出，「從ODA是外交政策手段的角度來看，自民黨和民主黨之間一定有不同的政策。同樣日本報社的論調也有微妙的不同處，但是鼓吹『ODA軍事轉用論』的媒體不應該忽略憲法上的和平主義精神和戰後日本長期從事ODA的成績」。因此荒木強力的排斥這些批評觀點。瑞典專家Marie S derberg從不同的角度指出這次制定開發合作大綱的背景有三個地方，即第一，中國的崛起改變亞洲的權力結構。她認為，日本想要應有的國際合作的模式最大理由是應對中國的崛起。第二，日本政府認識到龐大的民間資金流入到發展中國家。日本在這前提下，為了推進有效的開發合作和民間資金的合作，採取了適當的做法。第三，安保環境的巨大改變促使日本安保和開發問題的聯繫。S derberg 也肯定和其他援助主體的合作、推進高品質的成長來嘗試改善貧困問題、重視發展中國家的良好治理層面，同時指出值得憂慮的地方則是開發合作和自衛隊活動之間的合作問題。她提到日本對發展中國家提供巡邏船的實例，如果受援國家把巡邏船專用軍事用途，日本政府很難防止這些舉動。

總之，肯定的代表言論是積極和平主義的具體化、不再被拘束的ODA架構能夠援助ODA畢業國家。反對的代表言論是對軍方的支援導致軍事援助、重視經濟發展議題，卻忽略貧困問題、過度強調開發合作與國家利益的關聯。

六、展 望

2015
年制定的開發合作大綱，仍然繼承過去ODA大綱所面臨的透過經濟發展解決的貧困問題、支援發

Phoca PDF

發佈：2016-03-01, 週二 09:45
點擊數：6583

展中國家的自立問題、和平建構、人類的安全保障以及全球化帶來的各種課題。同時，從民主黨政權以來一直摸索如何把ODA活用到國家利益的觀點，重新敘述開發合作與國家利益的連結外，也提出例如對軍方主體的非軍事援助等過去似乎被視為禁忌的合作模式。

另外，考慮大量民間資金流入發展中國家的現實、援助主體的多元化等圍繞援助大環境的改變，打出與多元援助主體和資金的聯繫和合作，不再受限於ODA的範疇，推進開發合作的意願。

對這些新動態，部份日本國內輿論高度肯定經濟援助與外交安保政策之戰略的聯繫，但是也有厭惡對外援助與國家利益過度聯結的觀點。因此日本政府必須用態度來證明遵守對外援助政策的核心理念的繼續性，即貫徹和平主義以及絕對避免軍事援助這兩點，如此才能夠維持在戰後好不容易建立起來的日本對外援助模式。

作者石原忠浩為政大國關中心研究員

本文是以2015年中華民國國際關係學會年
發表的「第二次安倍政權開發協力大綱之下的對東南亞經濟合作：以菲律賓、越南為例」的部分內容修改而成。

Phoca PDF