

日本國際開發合作政策中的官民聯繫

石原忠浩

國立政治大學日本研究碩士學位學程助理教授

摘要

冷戰時期日本的國際開發合作考慮到作為經濟大國應該扮演的角色，主要針對開發中國家實施國際利益層面的開發合作。然而，隨著日本經濟的長期停滯以及財政的惡化，日本國民對開發合作開始嚴厲地關注其效果，日本的開發合作隨即重新重視國內利益，並且在過程中逐漸提倡透過官民聯繫方式推動國際開發合作。

本文首先整理日本推動國際開發合作中的官民聯繫之發展脈絡，接著探討以官民聯繫模式實施的帛琉國際機場合作案例，最後展望未來趨勢並針對臺灣政府提出若干建議。

關鍵詞：日本、國際開發合作、官民聯繫、帛琉

一、前言

隨著日本經濟的大國化，始源於戰後戰爭賠償的日本對外經濟援助與開發合作支出金額也不斷地擴大，冷戰時期更曾經超越美國成為「世界最大的援助國」。然而日本國內的財經環境惡化以及財政改革的結果，使得相關預算近年減少為 5,700 億日圓，為最高峰時期 1997 年 1 兆多日圓的一半。即使如此，2022 年度日本的對外援助預算仍然僅次於美國和德國，位居世界第 3 大援助國。

日本的對外援助在冷戰時期以「開發合作」的名義對臺灣、韓國、中國與東協等國家實施，其協助的方式是以透過日圓貸款為代表的低利貸款，主要提供公路、鐵路、港口、橋樑等基礎設施建設以及上下水道、發電廠等民生建設為主。同時在這些基礎建設方面活用日本企業的先進技術。

2015 年聯合國採納的永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）所提倡的 17 項目標中的第 17 項就是「強化永續發展執行方法及活化永續發展全球夥伴關係」，在這些國際開發合作的新潮流下，包含日本的多數先進國家在開發合作工作上均加強政府部門與民間部門的聯繫和合作。因此本文中將探討當前日本政府推行的開發合作政策中的官民聯繫的新動態。

二、日本開發合作政策中官民聯繫的脈絡

即使日本政府長期實施官民聯繫的開發合作政策，但在日本政府首次制定的對外經濟合作指導方針－1992 年《政府開發援助大綱》（ODA 大綱）中並沒有相關論述，2003 年修訂版的《ODA 大綱》中也沒有出現官民聯繫的字句，僅提到民間企業的重要性。¹ 在 2014 年時任外相岸田文雄的指導下檢討《ODA 大綱》後，不再被迫侷限於經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）所設定 ODA 的相關範疇和規範，進而擴大合作的領域，重新訂定，名稱也改為《開發協力大綱》的新方針。²

由於新大綱進一步強調開發合作與國家利益的密切關係，受到國內外專家的關注。現行的《開發協力大綱》中，在實施體制時，出現了官民聯繫的字句，以及政府必須重視民間企業的重要性之論述。換言之，實施政府開發援助之際，官民聯繫成為重要的議題。

具體的論述在《開發協力大綱》綱要中的實施制度之中出現，提倡政府與民間部門、地方政府的合作。透過活用民間部門和地方政府的資源，由民間部門主導，將更有活力、更有效地促進開發中國家的經濟發展，而這也將提振日本自身強勁的經濟成長。

在推動官民聯繫方面，努力確保把「開發合作」發揮其擴大經濟活動的催化劑作用，同時

¹ 外務省，《ODA 白書 2004 年版》，

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/honpen/hp203020000.htm

² 外務省，《開發協力大綱》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_201502.html

民間部門利用其卓越的技術、專門知識和充足的開發資金來解決開發中國家所面對的各種問題。

對此，曾有在日本國際協力機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）海外事務所服務經驗的日本學者丸山隼人，在專書《新版國際協力論 改訂版》（新しい国際協力論 改訂版）的篇章中，分析日本政府重視透過 ODA 等開發合作推動官民聯繫的背景主要有三個層面³：第一，多數專家指出民間資金不斷地流入開發中國家，並且民間資金扮演著促進經濟成長的角色。其次，2015 年聯合國通過的永續發展目標中重視民間的夥伴關係。最後，東日本大地震後，為了恢復與振興日本東北地區的經濟，促使受災的多數日本企業參與國際開發合作，藉此開發新市場，成為備受注目的新趨勢。

三、當前日本官方文獻中的官民聯繫論述

外務省及從事包含 ODA 的國際開發合作的 JICA 每年分別出版《開發協力白書—日本的國際協力》與《年次報告書》，對外說明每年日本政府實施開發合作的現況。在此將借用 JICA 的《年次報告書》進行探討。

2016 年度的《年次報告書》中介紹「民間聯繫—支援經濟成長的新型夥伴」。其在序言中指出，開發合作僅靠政府預算的 ODA 難以支持開發中國家的經濟和社會發展，由於當前民間資金是流入開發中國家資金的主要來源，因此 SDGs 也重視與民間部門的夥伴關係。考慮到各種情況，JICA 為了推動有效率的開發成果，準備各種的協助方案。⁴

在專欄中，時任 JICA 民間聯繫事業部長的小中鐵雄特別介紹日本官民聯繫的緣起。由於在國際開發潮流的 SDGs 以及日本政府制定的《開發協力大綱》中皆提倡與民間部門合作的重要性，因而 JICA 「民間聯繫事業部」負責協助由民間企業提案的商業案件的「提案型事業」與提供資金支援的「海外投融資」，並在其年報中詳細介紹 4 種協助方式：

（一）海外投融資：針對基礎設施建設、減貧和氣候變遷對策等領域，與能夠實施高效項目的企業建立夥伴關係，協助開發中國家的經濟和社會發展的合作。2015 年度採納的代表案件中，為針對進出越南的日本中小企業的租賃工業園區開發與經營事業。

（二）合作籌備調查（官民聯繫事業）—透過官民聯繫投入基礎設施事業：該計畫透過官民合作方式尋找和發掘優良的官民聯繫基礎設施事業。該計畫期望能對當前日本政府推行的「日本再興戰略」、「基礎設施系統輸出戰略」等政策及構建「高品質基礎設施」等做出貢獻。例如，2015 年度採納印尼與泰國的機場和貨物鐵路設施輸送網絡的改善事業等。

（三）合作籌備調查（促進金字塔底層大商機的聯繫）—透過民間企業的商務原理來協助開

³ 丸山隼人(2021)〈日本の政府開発援助〉，山田満編，《新しい国際協力論 改訂版》，（東京：明石書店，2021年），頁 148-150。

⁴ 國際協力機構，《年次報告書 2016》，頁 106-107。

發中國家的新途徑：金字塔底層 (bottom of the pyramid, BoP) 大商機事業主要為年所得 3,000 美元以下的低度開發國家的消費者、生產者等商業夥伴一起開拓新市場，解決開發中國家所面臨的開發課題的途徑。2015 年度 JICA 通過了太陽能燈與農業高附加價值事業等計畫。

(四) 普及促進民間技術事業－協助有助於開發中國家發展的「日本模式」的普及：本制度為了解決開發中國家所面臨的課題，推廣具有先進、競爭力的日本企業的技術與管理模式。2015 年度 JICA 採納健康醫療等 20 個以上的計畫。

在最新出版的 2022 年年報中，針對官民聯繫的論述稍微調整了用詞，更直接強調民間企業的角色，即有關官民聯繫部分的標題調整為「與民間企業的聯繫」(民間企業との連携)。⁵ 重要的計畫方面，除了持續進行過去的海外投融資、合作籌備調查之外，在 2019 年度年報之後，出現了和其他計畫重新整合後稱為「中小企業與 SDGs 商務支援事業」。該事業的目標在於希望透過活用日本的技術與經驗解決開發中國家的問題，並盼望日本企業能夠藉此開拓開發中國家的新興市場，創造日本企業的雙贏機會。JICA 實施具體的支援內容，包括進行基本市場調查，作為商務適當性調查以及準備開展商務的支援。根據統計，2010 年度以後，JICA 所實施的民間聯繫事業中共通過了 1,389 個計畫，其中 2021 年度有 56 件。

四、日本政府民間聯繫的實例－帛琉國際機場擴充計畫

由於日本與帛琉具有曾經是統治者與被統治者的特殊歷史背景，因此建立了密切的關係，同時考量到日本的國家利益，推動對帛琉的開發合作措施可以說是恰當的選擇。

在帛琉於 1994 年獨立並加入聯合國後，日本立刻與其建立正式外交關係，同時開始提供經濟援助。帛琉國內經濟結構的特色是除了公家部門規模較大之外，該國對於進口的依賴度非常高。當前帛琉私部門的核心是觀光業以及依賴國外援助的建築業。屬於島國的帛琉對於能源、糧食、消費財都必須仰賴全面的進口，財政、經濟處於脆弱的狀態，因此必須振興該國的觀光業。

在外務省 2019 年 4 月制定的《帛琉共和國國別開發合作方針》中，日本對該國 ODA 的主要目標是提倡實現永續利用的海洋和兼顧環境的自力、能夠持續的經濟成長。⁶ 具體的重點領域有三點，分別是：(一) 實現永續發展的海洋；(二) 加強社會基礎設施和產業發展基礎，支援民間投資和培養人材；(三) 因應氣候變遷、環境和防災問題。2021 年 8 月制定的「業務發展計畫」也基於該方針實施經濟援助。

帛琉的財政長期依賴日美臺的援助，因此為了實現經濟上的自立，振興觀光業的發展是不可欠缺的重點。有鑑於此，為了提高 1984 年完工的機場航站大樓的便利性和安全性，2001 年

⁵ 國際協力機構，《年次報告書 2022》，頁 52-54。

⁶ 外務省，《対パラオ共和国 国別開発協力方針》，2019 年 4 月，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072638.pdf>。

拆除了舊航站大樓，並在 2001 年提供了 16.92 億日圓的無償援助用於建設新航站大樓，2003 年 2 月新航站大樓完工。進入 21 世紀，帛琉的經濟結構仍然是依靠觀光業為主，約佔國內生產總值的 75%，佔外匯收入的 80%，它的雇用人數則是佔基礎產業的 40%。2000 年以來，帛琉國際機場旅客吞吐量以年平均 4% 的速度遞增，機場容量已達到極限，擴建設施和改善機場運營成為迫切問題。

2019 年日本與帛琉建交 25 週年之際，在航空業擁有豐富經驗的雙日株式會社、擁有機場管理專業知識的日本機場大廈株式會社（Japan Airport Terminal Corporation, JATCo）、海外交通・都市開發事業機構（Japan Overseas Infrastructure Investment Corporation for Transport & Urban Development, JOIN）向日本政府提出帛琉國際機場航站大樓擴建和運營事業的計畫，由日本和帛琉政府共同簽署。JICA 將向日方的合辦事業體 Japan Airport Management Partners Company Limited (JAMP) 提供約 3 億日圓的貸款，用於建設新航站大樓和翻新舊航站大樓。歷經新建和改造工程，帛琉航站大樓的面積增加了 1 倍，1 年客運量從 23 萬人次提升為 90 萬人次，將近 4 倍，並於 2022 年 5 月開始啟用，後疫情時代的復甦可以樂觀預期。⁷

由於帛琉的經濟規模小，過去日本對帛琉的援助主要集中在以人力資源開發為重點的技術合作，並沒有大型建設的日圓貸款項目，大都以小型機場建設、道路改造、垃圾處理等提供無償資金援助為主。然而日本的民間企業在評估帛琉旅遊業的發展潛力，並為開發中國家的經濟發展做出貢獻的考量下，決定參與機場建設的案件。

帛琉的國民平均收入超過 1 萬美元，已經是一個脫離低度開發的國家，因此預期透過官民夥伴關係提供非 ODA 方式的開發合作模式協助將會有增加的趨勢，而不是 ODA 那樣對低收入國家的無償援助。這也與 SDGs 的第 17 個目標「加強持續發展實施方法和在全球範圍內振興持續發展」是一致的。

本計畫是為了因應曾經提供援助被迫修建的國際機場的後續支援計畫之一。參與計畫的日本雙日公司的人士指出，該公司本來對國內外的機場經營業務就有關注，因此提出了日本政府曾經提供經濟合作建設的帛琉機場案，並進一步規劃機場擴建計畫。⁸雖然從日本企業的角度來看，對帛琉合作計畫的規模不大，藉此獲得的利益也有限，但是日本企業可以將這次計畫中官民聯繫的成功經驗引用至其他國家或地區的計畫之中。

外務省對此計畫的評估相當正面，並指出透過日本官民的合作得以有效解決帛琉面臨的問題。⁹以主管外交全盤的外務省的角度分析，推行自由開放印太策略之際，協助作為南太平洋戰略樞紐的帛琉，經濟方面有利於漁業和觀光業等短期利益，也有利於依據規則建立的海洋秩序之長期利益。主管交通運輸的國土交通省對此計畫亦表達肯定，並指出會持續推動航空基礎設

⁷ 國際協力機構，〈パラオ国際空港ターミナルが全面開業：日本の空港運営ノウハウを活かしてパラオの観光産業発展に貢献〉，2022 年 5 月 9 日，https://www.jica.go.jp/press/2022/20220509_30.html

⁸ 外務省，《2020 年版 開發協力白書》，頁 34。

⁹ 同上註。

施建設的對外出口。¹⁰綜合上述，作者認為此合作計畫的動機和目的是民間部門希望利用官民聯繫的模式複製至其他國家的開發合作計畫，而不是為了短期的經濟利益，外交部門的目標則是透過開發合作的方式加強外交關係。

五、結語與建議

2022年9月後，外務省啟動的《開發協力大綱》的修訂工程將接近尾聲。2023年4月公佈的修訂草案中也明確提出政府與民間部門合作的重要性。然而可以肯定的是，官民聯繫問題將繼續作為新大綱中重要政策的一部分，因此應該繼續受到關注。

本文對日本開發合作政策中官民合作計畫的相關項目進行了介紹和說明。從帛琉機場擴建的案例來看，日本政府在以國際社會開發合作趨勢主流的SDGs為依託的同時，也利用ODA支援日本企業的海外拓展。

根據JICA與帛琉的官民夥伴關係和合作獲得的知識與見解，對臺灣的建議如下：（一）日本開發合作政策中的官民夥伴關係，以中小企業和永續發展目標為重點的相關計畫，因此要系統的了解實質的運作。（二）日本在開發合作政策的執行部份由ODA的執行機構JICA實施，然而在融資方面需要與財務省等金融部門密切合作，產業部分則必須與經濟產業省合作。因此臺灣政府推動官民聯繫方式推展開發中國家的開發合作時，也要執行單位的國合會建立與外交部、財政部、經濟部緊密溝通的機制。（三）日本的開發合作政策是以東協和南亞地區為重點，該地區與臺灣的南向政策有很多重疊，因此臺日雙方可在帛琉等臺灣的邦交國家摸索開發合作的可能性，或實施以臺日+美國等框架為基礎的發展合作政策，也應予以考慮。

¹⁰ 國土交通省，《パラオ共和国パラオ国際空港ターミナル供用式典が行われました》，2022年5月9日，https://www.mlit.go.jp/report/press/kouku09_hh_000188.html