



照片：公共卫生青年海外协力队员(左)及进行声乐指导的年长志愿专家(右)

(8) 进行国际紧急援助

国际紧急援助工作是在中国发生大规模灾害(如地震、洪水、干旱等大规模自然灾害或楼房倒塌、原油泄漏等事故性灾害,不包括战争引起的灾害)时,应中国政府或国际组织的要求,派遣国际紧急援助队或提供紧急救援物资。日本政府过去曾在洪灾、震灾时提供过紧急救援物资。JICA 中国事务所负责与中国政府有关部门的联系和协调工作,以保证紧急救援物资能够迅速顺利地交给中国。

(9) 开展宣传工作

加强各种形式的宣传工作,以使 JICA 的合作事业能够广泛地被中国人民所了解,并得到更多的理解和支持。例如,借助项目开始时的签字仪式、无偿资金合作项目的交接仪式等机会,将有关信息提供给中日两国的媒体,安排采访活动。

(三) JICA 中国事务所与中方机构间的合作体制是怎样的?

(1) 技术合作的归口单位为科技部,无偿资金合作为商务部

JICA 渠道技术合作的原则是通过中国政府进行。日本政府技术合作开始之初,根据中国政府内部决定,国家科学技术委员会担任归口单位,因此现在的归口单位为科技部(具体业务由国际合作司亚非处负责)。

无偿资金合作开始之际,与其他援助组织开展的无偿援助一样,由当时的对外经济贸易部(现商务部)担任归口单位。其他主要援助国及援助组织实施的无偿援助中包含了技术合作,现商务部为归口单位(主要援助国、援助组织中,技术合作与无偿资金合作由不同的中国政府部门归口管理的只有日本)。

另一方面,目前不在 JICA 负责范围之内的日本 ODA 另一主要形式——有偿资金合作(即所谓的日元贷款)的实施机构为日本国际协力银行。自 1998 年起,中方归口单位由对外贸易经济合作部变为财政部,但是在决定项目阶段,与以往一样,与国家发展改革委员会进行协商。

整理上述内容，可概括为下表：

合作形态	日方实施机构	中方归口单位	注意事项
技术合作	日本国际协力机构 (JICA)	科技部 国际合作司	根据互换照会。
无偿资金合作	外务省 (促进实施业务由 JICA 负责)	商务部 国际经贸关系司	根据换文(E/N)。事前调查、促进实施业务由 JICA 负责。
有偿资金合作 (日元贷款)	日本国际协力银行 (JBIC)	财政部 金融司	根据换文(E/N)。需要与国家发展计划委员会协商。

(资料来源：原作者制作)

(2) 归口单位应发挥的职能

与日方合作的计划、实施中，归口单位发挥极为重要的作用，现列举其在技术合作中发挥的重要职能如下：

- 代表中国政府，与日本政府以及 JICA 就接受技术合作进行政策对话，或者就重要具体业务进行协商，对技术合作的整体框架达成共识。
- 日方为掌握中方对技术合作的意向与要求实施“要望调查”之际，中方归口单位对国务院各部委、地方政府等申报的项目进行审批，并代表中国政府向日本政府提交优先度较高的建议实施项目。
- 接受国务院授权，与日本驻华使馆之间形成关于技术合作的国际协议(包含对技术合作接受条件的规定)
- 就实施技术合作中发生的各种问题，根据内容与日方进行协商，并指导中方实施单位工作。

(3) 与国务院各部委、地方政府间的合作体制

对于合作的具体内容，主管该领域的国务院各部委、地方政府的有关部门最了解情况，因此，直接与这些单位交流、协商十分重要。

JICA 中国事务所十分重视通过归口单位汇集信息、进行调整，并根据情况与直接主管部门进行对话。特别是对于对华经济合作计划的重点课题，JICA 中国事务所希望能够与负责这些课题工作的有关部门进行对话，在此基础上共同形成项目。

但是,上述情况形成的项目,最终也需要向中方归口单位——科技部申报,经科技部审批后决定是否将其纳入中国政府向日方提出的项目建议中,因此,需要注意办理中国国内的所需手续。

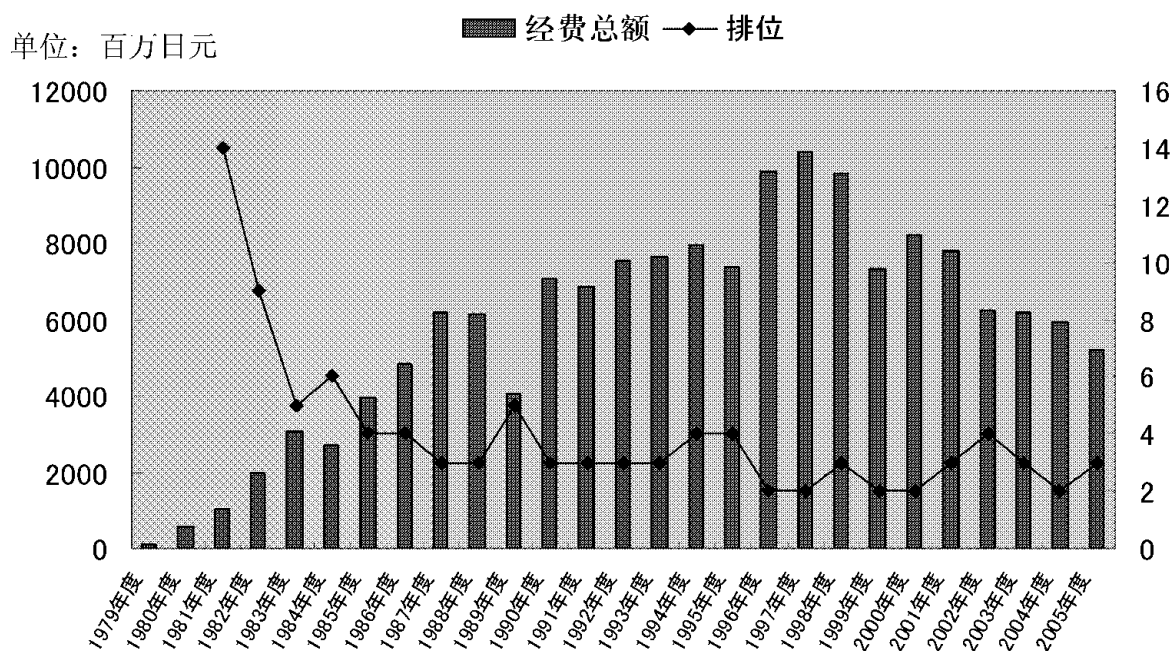
(四)JICA 的合作事业在中国经历了什么样的历史变迁?

(1)从数量看 JICA 技术合作的变化

JICA 渠道技术合作始于 1979 年。从资金总额看,1981 年开始与中国协商成立 JICA 中国事务所时约为 10 亿日元, JICA 中国事务所正式成立的 1982 年约为 20 亿日元,此后迅速增长,1988 年时超过了 60 亿日元。在此期间,中国作为 JICA 实施合作的对象国,技术合作规模仅次于印度尼西亚、泰国,位居第三。

其后,89 年度的资金总额曾一度跌至 40 亿日元。1990 年后开始逐渐回升,1997 年首次突破 100 亿日元大关。97 年以后,由于受到日本削减 ODA 预算的影响,中国作为 JICA 实施合作的对象国,近年来的合作规模在印度尼西亚、越南之后,依然保持在第 3 位。

JICA 渠道对华技术合作年度经费统计



<资料来源: 笔者根据日本国际协力机构各年度年报制作>

(2) 不同时期合作内容的变化²

■起步成长期(79~83年)

1978年12月召开的中共十一届三中全会制定了改革开放政策，第二年便开始了JICA渠道实现中国铁路现代化的技术合作。这一时期，除了通过接收铁路领域的赴日进修人员、派遣日方专家开展中国铁路现代化合作之外，还实施了与铁路、港口、水力发电等日元贷款项目密切相关的“开发调查”，开始对实现现代化所需的基础设施建设提供合作。

同时，利用日本无偿资金合作开始建设中日友好医院，该医院已成为中日合作的象征，为新医院的正式启动，开展了大规模的技术合作，培养医生、护士等医疗技术人员。对中日友好医院实施的合作中，采用了派遣专家、接收赴日进修人员、提供器材组合在一起的“专项方式技术合作”形式。在“中国计划生育”、“企业管理培训中心”等项目中也采用了同样的方式。

另一方面，为促进中国产业的现代化进程，作为“开发调查”业务的一环，开始实施“中国工厂现代化改造项目”，在其后的20多年时间里，帮助众多工厂进行了工厂改善诊断。该项业务的中方归口单位为国家经济贸易委员会，时任该委员会技术改造司司长、副主任的朱镕基总理曾深入参与该项工作。

■第一发展期(84~90年)

这一时期的技术合作不仅在金额上逐年递增，而且JICA开展的所有合作方式基本上都进入了中国。例如，1985年10月两国政府间签署了青年海外协力队派遣协定，自86年起开始派遣青年海外协力队(派遣有技术的青年志愿者)，同时，为通过中日青年交流加强面向21世纪的中日两国友好关系，开始了青年邀请工作。

利用“专项方式技术合作”形式，在农林水产、社会基础设施、矿工业、医疗保健等各个领域开始了合作。其中农林水产领域的具体合作项目包括三江平原农业综合实验站、中国肉类食品研究中心、上海水产品技术开发研究中心、北京蔬菜研究中心等，社会基础设施领域项目包括北京邮电培训中心、铁道学院应用计算机系统、中国道路交通管理干部培训中心等，矿工业领域项目包括有色金属矿业试验中心、燕山树脂应用研究所等，医疗保健领域项目包括康复研究中心、中日医学教育中心

“开发调查”中，除铁路、港口、道路等基础设施领域外，还开展了上海大气污染综合治理开发调查、天津市地下水开发调查等环境治理与水资源开发领域的合

²时代的划分参考了JICA中国事务所第一任所长八岛继男著《日本对华经济技术合作的历史与展望》。

作。同时，在中国海南岛实施了首例以制定地区综合开发总体规划为目的的地区综合开发调查。

这种合作的发展与扩大趋势，89年到90年曾一度处于停滞状态。

■第二发展期(91~95年)

1991年以后，技术合作再次呈现顺利发展、扩大的局面，邓小平发表南巡讲话，带来经济的飞跃发展，在这样的背景下，中日技术合作进入了新的发展阶段。

1992年6月，日本发表了政府开发援助(ODA)大纲，对外明确了经济合作方针。此前，1991年12月，发表了曾设于JICA的中国国别援助研究会(会长：外务省顾问大来佐武郎)编写的最终报告书。在此基础上，经济合作综合调查团(即大来访华团)与中国政府进行对话，确认了合作的基本方针。另外，该研究会建议将重点领域定为“推进经济改革及发展”、“促进经济均衡发展”、“实现可持续发展”、“促进中日文化交流”4个方面。

遵循这一基本方针，这一时期，环保领域的合作得到迅速发展。“专项方式技术合作”中，除与无偿资金合作配套实施的中日友好环境保护中心外，还实施了大连节能教育中心、水污染与废水资源化研究中心、宁夏森林保护研究计划、湖北省林木育种繁育中心等项目。“开发调查”中，实施了鄱阳湖水质保护对策调查、江西德兴铜矿矿山废水治理详细设计、柳州市大气污染综合治理以及广泛地区酸雨监测调查、太湖水管理水资源保护对策、岷江成都段综合整治规划、漓江综合整治调查。

同时，为缩小不断扩大的地区差距，面向内陆贫困地区的项目逐渐增加。“专项方式技术合作”中，实施了中国控制脊髓灰质炎项目、河南省沿黄稻麦研究计划、内蒙古乳制品加工技术培训、河北省提高饲料作物生产利用技术等项目。“开发调查”中，实施了江西省九江市综合开发计划调查、宁夏煤炭资源保护对策调查。

另外，为支持不断发展的改革开放政策，向中国住宅新技术研究与培训中心提供了技术合作，配合日元贷款项目实施了上海浦东国际机场建设的开发调查。

■转型期(96~2000年)

这一时期，中国经济发展更加迅速，但另一方面，沿海地区与内陆地区差距、城市与农村差距不断增大，城市与农村的环境污染、生态环境破坏等问题日益严重。另外，中国政府将工作重点放在从计划经济向社会主义市场经济转变、提高国家宏观调控能力上，并推进了行政、金融、国企3大改革。

另一方面，这一时期，日本财政状况恶化。在这种背景下，日本开始对政府开发援助(ODA)进行总体调整，99年2月，发表了曾设于JICA的第二届中国国别援助研究会编写的最终报告书。该研究会建议将对华合作重点领域定为“消灭贫困及地区间差距”、“保护环境”、“发展农业与提高粮食供给能力”、“建立规范化市场经济”4个方面。

这一时期中的新趋势是开始了协助完善政策制度型的合作，以谋求市场经济的发展与国土的均衡发展。例如，除进行了住宅金融制度改革支援调查、海城市城市和区域综合开发调查、示范城市中小企业振兴计划等“开发调查”之外，还开始实施税务行政、证券管理等方面的进修、派遣专家等合作。

另外，环保领域的合作持续增加。“专项方式技术合作”中，除继续开展中日友好环境保护中心的合作外，还实施了中国石油化工废气处理技术项目、煤炭工业环境保护安全培训中心、四川省示范林营造项目。“开发调查”中，实施了大连市环境示范地区建设计划、贵州省猫跳河流域(红枫、百花水域)水资源环境综合对策调查、珠江口及其临近海域环境开发综合调查、四川省安宁河流域造林计划调查。

同时，面向内陆贫困地区的项目也不断增多。“专项方式技术合作”中，实施了湖北省江汉平原四湖涝渍地改造与综合开发、中国基层农业技术推广服务体系建设、安徽省初级卫生保健技术培训中心、加强扩大免疫规划等项目。“开发调查”中，实施了内蒙古托克托县地下水开发计划、陕西省安塞县山区综合开发调查、河北省太行山区综合开发调查、沿黄渔业综合开发项目可行性研究调查、西藏羊八井地热田深部高温地热资源勘探开发技术合作等项目。

■成熟期（2001年～）

2001年3月，中国制定了第十个五年计划，明确了今后的基本方针是“坚持改革开放”、“坚持科技进步”、“坚持提高人民生活水平”、“坚持经济与社会的协调发展”。

2001年10月，日本制定了《对华经济合作计划》，明确了今后对华合作的总体方针，其中特别将以下6项列为重点合作领域，强调重视保护污染与破坏日益严重的生态环境、提高内陆地区生活水平、促进内陆地区社会发展、培养人才、完善制度、进行技术指导等软件领域的合作，并提出为增进中日两国间相互理解加倍努力

- 1)为解决环境问题等全球性课题提供合作
- 2)支持改革开放
- 3)增进相互理解

4)支持扶贫

5)支持民间活动

6)促进多国间合作

2003年10月，日本政府制定了新的《ODA大纲》，将支援自主发展、人类安全保障、确保公平性、发挥日本的经验和智慧、注重与国际社会的合作与协调作为基本方针，明确提出了全球化世界大潮中ODA的理念、重点领域及地区、方法等。

2006年3月，第十一个五年计划通过了审议，中国也迎来崭新的发展局面。此外，2006年10月安倍首相访华，2007年4月温家宝总理访日等，中日两国间的关系呈现出政治、经济、民间交流等多种形式，其中JICA渠道技术合作所发挥的作用预计将日益加大。

第二节 政府间技术合作的实施机构

～JICA概要～

第一节简要介绍了JICA中国事务所开展的活动、JICA在中国实施合作的历史等，本节将纵观JICA合作事业的整体情况。

(一) JICA的成立目的？

JICA于1974年8月1日根据《国际协力事业团法》成立，2003年10月1日，依据《独立行政法人通则法》和《独立行政法人国际协力机构法》，JICA作为独立行政法人踏出了崭新的一步。

“独立行政法人”是指，“从国民生活和社会经济稳定等公共立场看确实需要开展、但没有必要由国家作为主体直接实施的事务和事业中，那些委托给民间主体有可能不予实施、或者需要由一个主体全面实施的事务和事业，为了保证其高效且有效的实施，根据本法律及个别法的规定而设立的法人（《独立行政法人通则法》第二条第一项）”，JICA的主管大臣规定为外务大臣（大臣相当于中国的部长—译者注）。《国际协力机构法》第三条针对成立目的做出了如下的规定，指出目的在于通过开展技术合作等为发展中地区的经济和社会的发展或复兴发挥作用，促进国际合作。

独立行政法人国际协力机构(以下称“机构”)，要为促进向海外发展中国家(以下称“发展中国家”)提供技术合作、为通过提供无偿资金援助促进政府与发展中国家政府间的合作、以及为针对发展中国家的居民促进民间合作等开展必要的工作，要为

移居中南美等地区移民的定居开展必要的工作，并为对发展中地区及其他地区大规模灾害实施紧急援助开展必要的工作，以此为上述地区经济和社会的发展或复兴发挥作用，为促进国际合作贡献力量。

另外，JICA 是海外技术协力事业团（1962 年成立）和海外移住事业团（1963 年设立）合并而成的，技术合作方面则承接了海外技术协力事业团的业务³。

（二）JICA 开展什么样的合作事业？

迄今为止，JICA 采取了各种各样的合作方式来满足发展中国家的需求。为了更重视合作成果，更高效和富有成效地开展合作，2004 年 10 月公布了以下述 3 大原则为核心的“JICA 改革计划”。

- 第一，为准确且迅速地应对发展中国家的需求，要重视第一线的呼声、第一线的观点
- 第二，要把“人类安全保障”的视点纳入到活动中
- 第三，作为独立行政法人，要进一步提高合作事业的成果和效率

所谓“人类安全保障”究竟是怎样的概念呢？由绪方贞子女士（JICA 现任理事长）和阿马替亚·森先生（剑桥大学三一学院院长）共同担任主席的“人类安全保障委员会”所撰写的报告书中，将“人类安全保障”解释为“保护对于人类生存而言无法替代的中枢部分，实现所有人的自由和潜能”。日本政府在 2003 年 8 月由内阁会议决定的新 ODA 大纲中，强烈主张将“人类安全保障”的视点纳入 ODA 的实施中。而且，在 2005 年 2 月制定的新 ODA 中期政策中，将“人类安全保障”规定为“将每一个人放在核心位置，对于可能遭受威胁、或现在正处于威胁之下的个人和地方社会，通过保护他们和强化其能力，建设每个人都可以享有生命尊严的社会”，由此定位成了整个开发援助都必须遵循的视点。根据这一思想，JICA 在实施项目时遵循以下要点。

下面介绍简化后适用于中国的主要合作方式。各合作方式的详细内容请参照第二章第二节。

³日本的技术合作始于加入科伦坡计划。1950 年在锡兰(现斯里兰卡)首都科伦坡举行了英联邦外相会议，根据会议结果，1951 年 1 月正式成立了以帮助亚洲国家摆脱贫困为宗旨的科伦坡计划。科伦坡计划是以通过为粮食增产提供技术援助以及为振兴各项基础产业提供资金援助，提高亚洲各国生活水平为目的的国际组织。该组织以亚洲为中心积极开展了对发展中国家的援助。1954 年，日本通过加入科伦坡计划，正式开始了政府间技术合作。

“保障人类安全”7大视点（资料来源：JICA 官方网站）	
视点 (1)	以人为本，开展切实惠及人民的援助
视点 (2)	不仅把人民视为援助的对象，还要把他们当作未来的“发展承担者”，开展重视人的能力建设的援助
视点 (3)	对于那些属于社会弱势群体的人、“生命”“生活”“人类尊严”正在遭受危机的人、或者极有可能遭受危机的人，注重开展切实惠及他们的援助
视点 (4)	把“脱离匮乏”和“脱离恐怖”两方面都纳入视野开展各类援助
视点 (5)	把人类自身存在的问题放在核心位置，对问题的结构进行分析，在此基础上开展为解决相关问题结合各种专业见解以综合解决问题的援助
视点 (6)	与政府（中央政府和地方政府）层次和地方社会、人民层次两个方面接触，开展有助于对象国及地方社会可持续发展的援助
视点 (7)	通过与发展中国家的各类参与者（参与援助的人员：包括志愿者）、其他援助机构和 NGO 等的携手合作，开展项目效果最大化的援助

方式(1): 技术合作项目

构成 JICA 技术合作事业的主要条件为以下三项:

- 实施面向对象国技术人员/行政官员等人员的进修(包括赴日进修、在对象国内实施的进修)
- 向对象国派遣日方专家
- 提供技术合作相关器材 这些条件相组合，并符合以下定义的方式称为“技术合作项目”。

以在一定期限内完成一定成果为目的，按照双方事前达成共识的合作计划(原则上制作 Project Design Matrix)综合连贯实施、运营的技术合作业务。同时，规定期限内预期取得的成果与为实现该成果开展的活动、进行的投入之间的因果关系必须清楚、符合逻辑。

方式(2): 技术合作单项项目(派遣专家、接收进修人员、提供器材)

不属于“以在一定期限内完成一定成果为目的，按照双方事前达成共识的合作计划综合连贯实施”的技术合作项目范畴，针对个别申请，将“派遣专家”、“接收进修人员”、“提供器材”独立实施的合作方式称为技术合作单项项目。

符合该方式的有：“派遣专家”中的政策建议型专家、技术合作协调专家；“接收进修人员”中的高级进修人员；“提供器材”中的与国际组织合作提供医疗特别器材等。

方式(3): 开发调查

派遣调查团，协助发展中国家制定对其社会经济发展具有重要作用的公共开发计划以及综合治理大气、水、废弃物污染等环保计划，这种方式称为开发调查。其中公共开发主要包括电力、港口、道路、交通等基础设施开发及农业开发、水资源开发等。近期，在帮助保险、金融领域改革、振兴中小企业等方面也实施了以完善政策制度为目的的开发调查。

方式(4): 接收进修人员（课题进修）

以发展中国家共同面临的开发问题为主题设置进修课程，针对多数进修人员实施进修，这种方式称为集体进修。

方式(5): 接收进修人员(长期进修)

以培养将来从事政策拟定方面的人才为重点，接收其赴日留学，使其在日本的大学等取得硕士或博士学位。这种方式称为长期进修。进修领域为完善法律制度、支持市场经济发展等知识领域，或者为全球气候变暖、保护自然环境、防治艾滋病等需要长期合作、开展共同研究的领域。

方式(6): 青年研修（原青年邀请）

为开展堪称友好奠基石的青年交流，邀请合作对象国的青年访问日本，停留约18天时间，与日本的一般民众特别是青年进行友好交流以及到日本各地参观、访问，这种方式称为青年邀请。2006年度，共邀请了约236名中国青年，分别作为“中日青年友谊计划”、“中国基层工作者邀请计划”、“中国地方青年邀请计划”的代表访问了日本。

方式(7): 后续合作

在JICA项目合作期结束后，发展中国家将独立进行项目的维持、管理及运营。但是如果发生提供的器材出现故障、运营经费不足等没有预料到的问题使项目运营受到影响，在发展中国家自主努力的基础上，根据需要实施追加合作，这种方式称为后续合作。

方式(8): 志愿者事业

■派遣青年海外协力队

应发展中国家的邀请，派遣拥有技术并富有热情的20至39岁的青年到该国工作，这种方式称为派遣青年海外协力队，原则上派遣期为2年。协力队员把与当地居民共同生活、共同劳动，为所在国的社会经济发展提供帮助，加深与所在国之间的友好感情与相互理解作为基本理念。在中国，将重视与当地居民交流的协力队活动亲切地称为“三同主义”，即“同生活”、“同工作”、“同思考”。

■派遣年长志愿专家

应发展中国家的邀请，派遣能够为发展中国家及地区的社会经济发展作贡献的、拥有技术和知识、并富有经验和热情的 40 至 69 岁的人才到该国工作，这种方式称为派遣年长志愿专家，派遣期通常为 1 年或 2 年。中国自 2002 年开始引进了该合作方式。

■派遣短期志愿者（志愿专家）

短期派遣上述(1)(2)类志愿者（志愿专家）的方式称为派遣短期志愿者（志愿专家），派遣期一般为 1 个月到 1 年以内。

为了制定接收长期志愿者的活动计划，首先派遣有志愿者活动经验的人作为短期志愿者；或者也可以为了对派遣中的志愿者提供技术支持而进行点对点的派遣。

方式(9)：基层友好技术合作

基层友好技术合作是指 JICA 联合日本的 NGO、大学、地方自治体(日本的地方自治体相当于中国的地方政府。——译者注)、公益团体等(以下称“NGO 等”)共同实施的，有益于发展中国家及地区社会经济发展的合作。该合作的目的为：充分利用日本国内各界的知识、见解及日本各地在发展中积累的各种经验、技术，以满足发展中国家的多样化需求。

方式(10)：无偿资金合作的调查与促进实施业务

无偿资金合作是向发展中国家政府提供不具偿还义务的资金合作。JICA 负责无偿资金合作中“一般无偿”、“水产无偿”、“粮食援助”、“粮食增产援助”的事前调查工作及为保证无偿资金合作顺利进行的促进实施业务。

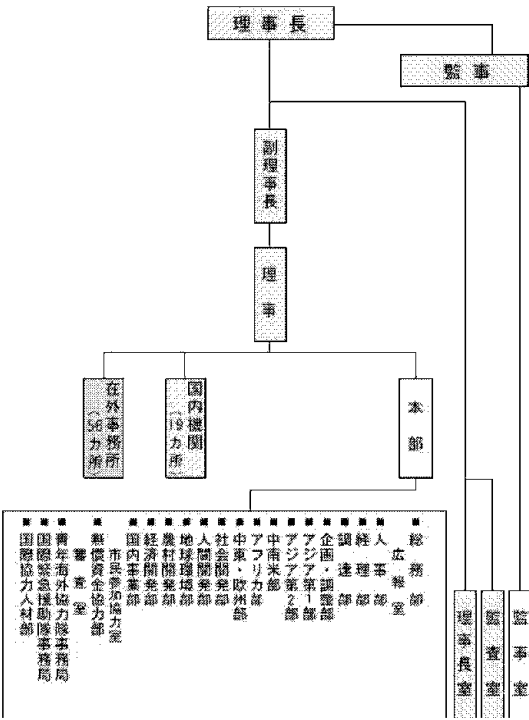
方式(11)：灾害紧急援助

发生洪水、地震、海啸等大规模灾害时，应受灾国或国际组织的请求，派遣救援及重建活动所需的人员(抢救队、医生、护士等)以及提供物资，实施综合性灾害紧急援助，该方式称为灾害紧急援助。

(三)JICA 的组织机构是什么样的？

JICA 总部设在东京，日本国内有 19 个机构，海外有包括中国在内的 99 个事务所，2006 年度的职员总数为 1326 人。

JICA 的组织机构图如下：

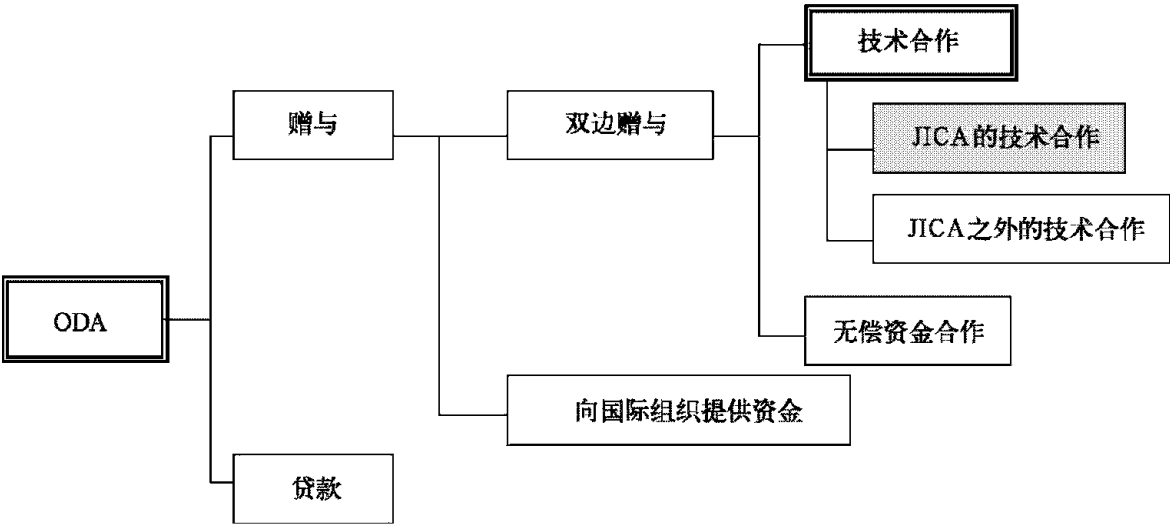


<JICA 组织图（来源：JICA 主页）>

(四)JICA 在按照何种规模开展合作？

(1)JICA 预算在日本 ODA 总预算中所占比例

2007 年度日本政府 ODA 总预算为 7293 亿日元，其中“赠与”为 5703 亿日元，“贷款”为 1591 亿日元。“赠与”又分为“双边赠与”4831 亿日元)与“向国际组织提供资金”(872 亿日元)，JICA 预算属于“双边赠与”中技术合作的一部分。2007 年度 JICA 预算为 1556 亿日元，约占“双边赠与”的 27%、ODA 总预算的 20%。另外，日本技术合作的 52%是通过 JICA 实施的。



<资料来源：原作者根据国际协力事业团年报 2001 年版制作>

(2) JICA 通过“人”实施合作的规模

据 2005 年统计，反映 JICA 总体合作情况的数据如下：

合作内容	2005 年实际数据
技术合作经费总额（管理费除外）	1477 亿日元
合作对象的发展中国家・地区数	155 个国家/地区
接收进修人员人数(本年度新接收)	24,504 人
派遣日方专家人数(本年度新派遣)	3,488 人
派遣调查团团员人数(本年度新派遣)	6,862 人
派遣青年海外协力队员人数 (本年度新派遣)	1,804 人
派遣其他志愿者人数(本年度新派遣)	633 人
实施专项方式技术合作的项目数	578 个(84 个国家)
实施开发调查的项目数	168 个(79 个国家)
实施无偿资金合作的项目数	205 个(73 个国家)
实施紧急援助的次数	22 次(17 个国家)

<资料来源：国际协力机构年报 2006 年版>

第三节 为解决全球性课题提供合作，为中国的社会经济发展 作出贡献与促进国际合作

～JICA 合作在中国的发展方向～

日本政府于 2001 年 10 月制定了全面反映今后对华合作方针的“对华经济合作计划”，将合作重点领域定为以下 6 项，提出重视对污染与破坏日益严重的环境与生态加以保护、提高内陆地区生活水平及社会发展、培养人才、完善制度、技术指导等软件领域的合作，并致力于增进中日两国间的相互理解。

JICA 根据“对华经济合作计划”，制定了“国别事业实施计划”，今后将遵照该计划实施合作。在决定新项目时，与中方有关单位充分交换意见，对一些重点领域的合作项目，以“共同形成主义”为前提，力争与中方共同形成项目(即立项)。

2006 年 10 月安倍总理访华、2007 年 4 月温家宝总理访日之际的中日联合声明中，均表示今后要进一步加强两国间的技术合作，并将合作重点领域定为：在能源、环境保护、知识产权保护等方面的互惠合作，促进官民对话，地区・国际社会中的

合作等。基于两国首脑所打出的方针，目前，官民各个层次都在进行关于具体合作项目的对话。例如，2007年4月，中日外长发表了“关于加强中日环境保护合作的联合声明”。在这种积极的氛围中，各方也愈发期待 JICA 渠道合作能够做出更大的贡献。

在 2006 年 12 月于北京召开的中日技术合作年度会谈上，日本政府向中国政府科学技术部传达了今后的 JICA 渠道技术合作将基于以下重点领域开展的宗旨。本重点领域即是上述“国别事业实施计划”的基础。

下面就各个重点合作领域来看一看今后开展合作的方向。

(1) 为解决环境问题等全球性课题提供合作

A) 给日本带来直接影响以及涉及广泛地区的环境问题的防治对策

- 对于完善环境保护方面的政策・制度等的支援

为实现资源节约型・环境友好型社会，对于循环经济・3R、气候变化、以及对国内外都会产生重大影响的环境污染等，着眼于亚洲地区及世界的可持续发展，在政策・技术层面提供合作。

B) 能源相关的环境保护对策

- 节约能源型社会的推进

帮助中央・地方等各级政府掌握节约能源的知识和管理技术，并通过制定节约能源的标准等，改善能源消费效率低的情况。

C) 生态系的维护・恢复、森林的保护・种植

- 森林・自然环境的保护（流域保护）

以植树造林事业・野生动植物保护事业为中心，对于为防止严重的水土流失、沙漠化等进行的森林资源的保护对策及稀有动植物保护等进行支援。此外，也实施自然环境保护事业与居民的生活、生产活动的协调方面的合作。

- 干燥地区生态环境的保护

基于退牧还草（限制放牧）、退耕还草（将耕地转换为牧草）等政策，在从东北至西部的广大干燥地带和半干燥地带进行防止草原退化及生态恢复，同时保障当地居民生活方面的支援。

D) 水资源的可持续利用

- 从水资源的统合管理的观点出发，对于有利于实现节水型社会的节水技术的开发、水资源的合理分配、农村水利的整備、河流湖泊的水资源环境管理、上下水道的管理等重大水资源问题开展合作。

E) 传染病对策

- 把握传染病的发生动向、以加强相应的监测能力・体制为目标。并且，致力于加强传染病的预防・控制能力以及体制。特别是确立县以下的从事医疗人员的人才培养的体制。并且，通过这样的合作，形成中日间传染病对策领域信息交换的管道。

(2) 改革・开放支援

A) 经济秩序的维护、经济相关法规的完善等

- 强化政府在推进健全的市场经济方面的能力

对于进行经济活动的基本规则的经济相关法规的整備，以及政府为正确实施各项制度的进行的人才培养等这些实现健全公正的市场经济所不可缺的经济软件设施方面的完善等方面提供合作。

- 强化政府在推进切实可行的行政・司法方面的能力

为帮助中国建设成为公正、透明、民主的法治国家，在税务、司法、警察制度等政府权力相关制度的整備及政府人才培养等方面提供合作。

B) 为实现公平的社会提高政府能力

- 加强地方政府管理能力

为消除地区差异实现各地区均衡发展，着重在制度・政策层面的改革以及为消除严重的城市・农村差距而采取的措施方面提供合作。致力于加强地区政府管理能力，提高其民主管理地区社会的行政能力。

- 对于社会保障等安全网络的整備提供合作

在国有企业改革等市场经济化问题和人口流动问题尚未很好解决，经济差距进一步扩大的情况下，对于问题日益显著的社会保障制度和地区保健等，努力提高其制度的整備・改善以及覆盖率。

(3) 增进相互理解

A) 增进相互理解

- 青年研修、基层技术合作（地方建议型、支援型、基层伙伴型）、志愿者（青年海外协力队、年长志愿专家）事业、短期（课题进修）进修、NGO 平台等
- 留学生支援无偿、长期进修生等留学生事业、青年干部访日进修等邀请中方关键人物事业

第二章 日本的 ODA 是什么？

第一节 日本 ODA 概况

(一) ODA 定义

ODA 是“Official Development Assistance(政府开发援助)”的简称，是发达国家为帮助发展中国家发展经济与社会、提高人民福利水平、稳定民生实施的政府间经济合作的核心。

经济合作与发展组织(OECD)的发展援助委员会(DAC)规定，ODA 需满足以下 3 个条件：

- 属于政府或者政府实施单位提供资金的流动。
- 以帮助发展中国家发展经济、提高福利水平为目的。
- 为不使资金合作的条件成为发展中国家的沉重负担，赠与性成分率(Grant Element 即赠与为 100%时表示援助宽松度的指标)需保持在 25%以上。

日本的合作方式中除属于赠与(赠与性成分率为 100%)的技术合作与无偿资金合作外，还包括利率以及偿还条件宽松的、赠与性成分率超过 25%的日元贷款。

(二)ODA 大纲与 ODA 框架

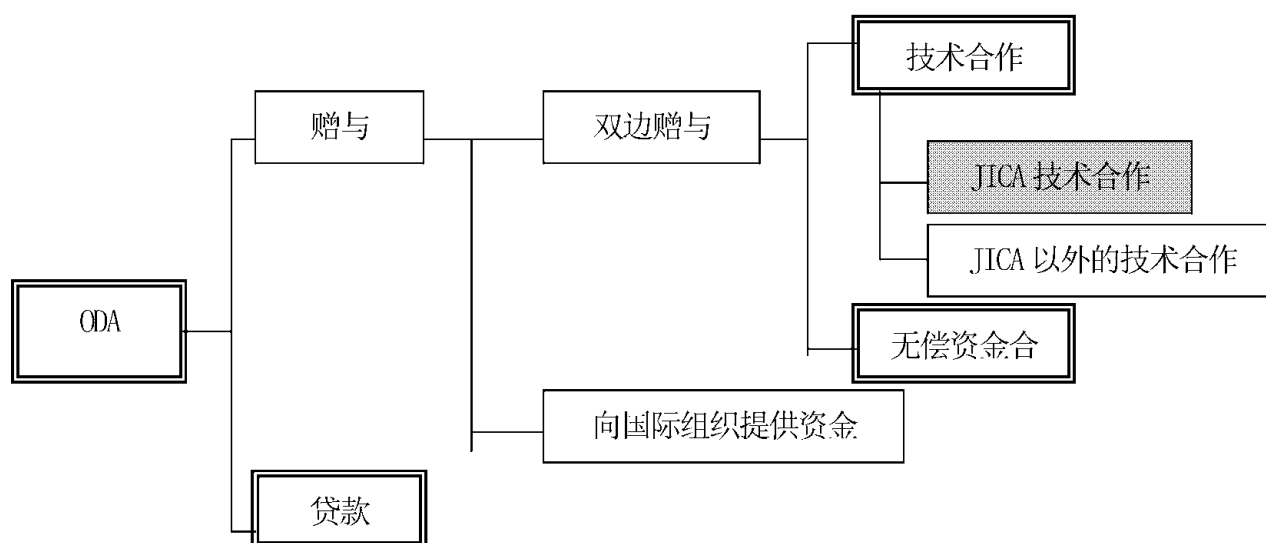
2003 年 8 月，为明确日本 ODA(政府开发援助)的理念与原则，根据日本内阁会议决议制定了 ODA 大纲。为了更有效和高效地实施 ODA，大纲中明确论述了日本 ODA 的基本理念、原则、重点事项、以及有效实施 ODA 应采取的方针与措施等。

其中提出了以下基本方针：1) 支援发展中国家的自主努力、2) “人类安全保障”的视点、3) 确保公平性、4) 充分发挥日本的经验和智慧、5) 注重与国际社会的协调与合作。

在实施 ODA 时，根据联合国宪章的各项原则以及以下事项，应结合对象国提出的项目建议内容、社会经济状况、双边关系等进行综合判断后实施。

- 保护环境与开发并举
- 避免用于军事用途以及助长国际纠纷
- 关注军事支出、大规模杀伤性武器与导弹的研制、武器进出口的动态等。
- 关注为促进民主化进程、引进市场经济所作的努力以及保障基本人权与自由的状况。

遵照上述理念与原则，日本 ODA 按照下图所示框架实施。对组成框架的各种合作方式在第二节中进行具体说明。



<资料来源：原作者根据国际协力事业团年报 2001 年版制作>

(三) 从中国的角度看日本 ODA

那么，从接受 ODA 的中国的角度来看，日本的对华 ODA 处于什么样的位置呢？

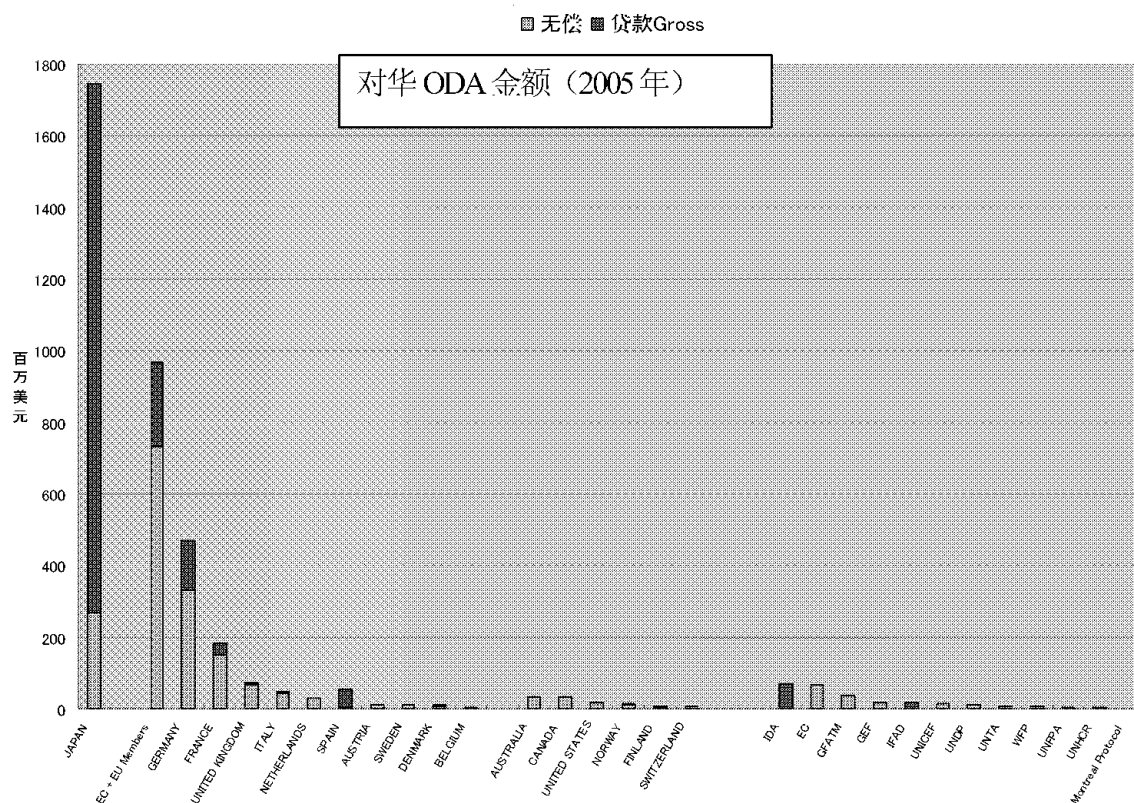
根据 2004 年的统计数据⁴，日本的对华 ODA 为 9 亿 6500 万美元（纯支出额⁵），超出位居第 2 的德国（1 亿 5000 万美元）3 倍，同时与国际组织相比，也超出世银集团国际开发协会（IDA）的 6 亿 2400 万美元，成为中国最大的援助国。

另据中国出版的文献资料⁶显示，1979 年至 1995 年 6 月，中国利用的外国政府贷款中，来自日本的贷款占 41.91%，以下分别是德国、法国、西班牙、意大利，所占比例分别为 9.86%、8.42%、7.89%、6.98%。

⁴ 《日本的政府开发援助》2005 年版

⁵ 各个期间转移到受援国的金额（提供金额—贷款等的回收额）

⁶ 施用海主编《怎样利用日元贷款》，中国对外经济贸易出版社，1996 年



<资料来源：笔者根据 OECD Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 2007 年版制作>

(四)从日本的角度看对华 ODA 与对华经济合作计划

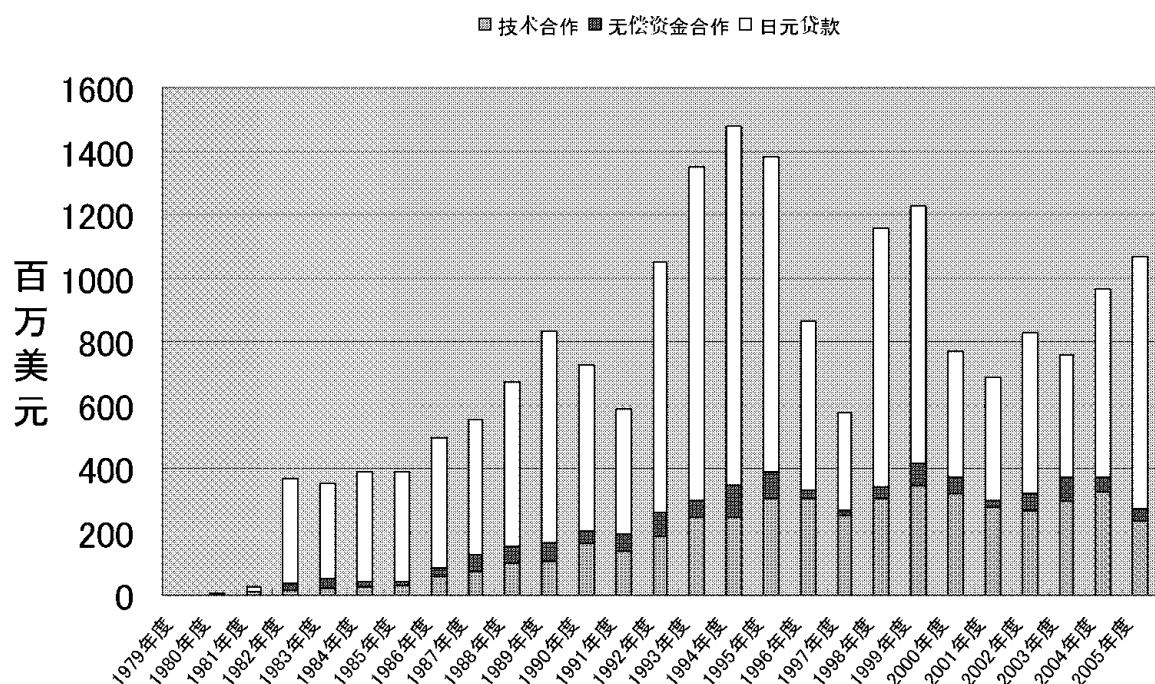
下表显示了日本对华 ODA 整体情况的变化，虽然每个年度多少有些不同，但是多数年度的 ODA 纯支出额都超过 14 亿美元。那么，日本对华 ODA 在其 ODA 整体中占据什么样的位置呢？

首先看中国在日本 ODA 提供对象国中的排位，2005 年的统计数据表明，日本对华 ODA 为 10 亿 6427 万美元(纯支出额⁷)，占 ODA 整体的 10.2%，继第 1 位的伊拉克（35 亿 285 万美元）、第 2 位的印度尼西亚（12 亿 2313 万美元）之后，位居第 3 位，是日本最大的 ODA 提供对象国之一。

近期数据显示，在 2004 年中国是 9 亿 65 万美元，占日本 ODA 整体的 16.2%，超出伊拉克（6 亿 6207 万美元、9.63%）和越南（6 亿 1533 万美元、6.49%），位居第一。在 2003 年仅次于印度尼西亚（14 亿 1178 万美元、18.99%）而位居第二，达 7 亿 5972 万美（12.63%）。

⁷各个期间转移到受援国的金额（提供金额-贷款等的回收额）

另外，截至 2005 年对华 ODA 的累计金额中，JICA 渠道技术合作约为 1558 亿日元（支出额）、无偿资金合作约为 1472 亿日元、有偿资金合作（E/N 金额）约为 3 兆 1331 亿日元，以上合计约 3 兆 4361 亿日元。



<资料来源：笔者根据《日本的政府开发援助》各年度版制作而成>

图表 日本双边 ODA 的十大对象国和提供金额（支出额、单位：百万美元、%）

排位	2003 年			2004 年			2005 年		
	国名	金额	份额	国名	金额	份额	国名	金额	份额
1	印尼	1,141.78	73.6	中国	964.69	16.20	伊拉克	3,502.85	33.41
2	中国	759.72	66.7	伊拉克	662.07	11.12	印度尼西亚	1,223.13	11.67
3	菲律宾	528.78	75.1	越南	615.33	10.33	中国	1,064.27	10.15
4	越南	484.24	50.0	马来西亚	256.50	4.31	越南	602.66	5.75
5	巴基斯坦	266.22	49.6	菲律宾	211.38	3.55	刚果	376.26	3.59
6	斯里兰卡	172.26	63.6	斯里兰卡	179.53	3.02	斯里兰卡	312.91	2.98
7	哈萨克斯坦	136.27	59.8	阿富汗	172.52	2.90	菲律宾	276.43	2.64
8	柬埔寨	125.88	39.4	巴基斯坦	134.11	2.25	赞比亚	131.58	1.26
9	巴西	92.21	50.0	哈萨克斯坦	130.76	2.20	南斯拉夫	121.58	1.16
10	老挝	86.00	45.5	加纳	115.42	1.94	洪都拉斯	103.47	0.99
前十国合计		3,793.36	43%		3,442.30	58%		7,715.50	74%
发展中国家合计		8,879.66	100%		5,954.10	100%		10,484.61	100%

第二节 技术合作的实施体制

～培养人才、支持完善政策制度、增进中日间相互理解～

第一章第二节对政府间技术合作的实施机构——JICA 开展的合作事业做了概述，在这里对其主要事业的具体实施体制进行详细说明。

(一)技术合作项目

(1)什么是技术合作项目

构成 JICA 技术合作的三大要素：

- 实施面向对象国技术人员/行政官员等的人员进修(包括赴日进修、在合作对象国国内的进修)
- 向对象国派遣日方专家
- 提供技术合作相关器材

这些要素相互组合，并符合以下定义的方式称为“技术合作项目”。

以在一定期限内完成一定成果为目的，按照双方事前达成共识的合作计划(原则上制作 **Project Design Matrix**)综合连贯实施、运营的技术合作业务。同时，规定期限内预期取得的成果与为实现该成果开展的活动、进行的投入之间的因果关系必须清楚、符合逻辑。

另外，“技术合作项目”包括了以往实施过的下列合作方式。除现在正在实施的项目仍沿袭以往的合作方式外，新采纳的项目全部作为“技术合作项目”实施。

1)专项方式技术合作

以上述 3 个构成条件(进修、专家、器材)为主要内容，三者之间互相组合、并密切相连作为一个项目综合实施，这种方式称为专项方式技术合作。

2)派遣个别专家

应个别需求，向提出邀请的政府相关机构等派遣专家，实施技术合作，这

种方式称为派遣个别专家。

3)派遣个别专家组

将个别专家以小组的形式派遣，这种方式称为派遣个别专家组。该方式不针对以研究为主的课题。原则上是在中方现有的组织机构内实施关于特定课题的技术合作。

4)研究合作

为提高技术人员以及实施单位的研究能力，取得能够为发展中国家的社会经济发展作出贡献的研究成果，两国研究人员以对等的立场开展共同研究，这种方式称为研究合作。

5)单项提供器材

为使派遣专家、派遣青年海外协力队员、接收进修人员等技术合作顺利、有效实施，无偿提供器材，这种方式称为单项提供器材。

6)接收进修人员(国别特设课程)

应特定国家的进修需求，针对该国家一定的人数设定小组进修，在短期的一定时间内集中协助培养该国家特定领域的人才，这种方式称为国别特设课程。

7)接收进修人员(当地国内进修)

在过去日本实施过技术合作的发展中国家的机构，以该国家的行政官员、技术人员为对象实施进修，这种方式称为当地国内进修，其目的为：在该国家国内推广技术合作取得的成果并使其扎根于当地，同时提高实施单位举办进修的能力。

8)接收进修人员(第三国集体进修)

日本将过去开展技术合作的成果通过该发展中国家向其周边国家进行指导、推广，这种方式称为第三国集体进修。

9)接收进修人员(中方对口专家进修)

为使在中国实施的派遣专家、开发调查、无偿资金合作等工作取得更大成果，接收中方对口专家在日本进修，这种方式称为中方对口专家进修。

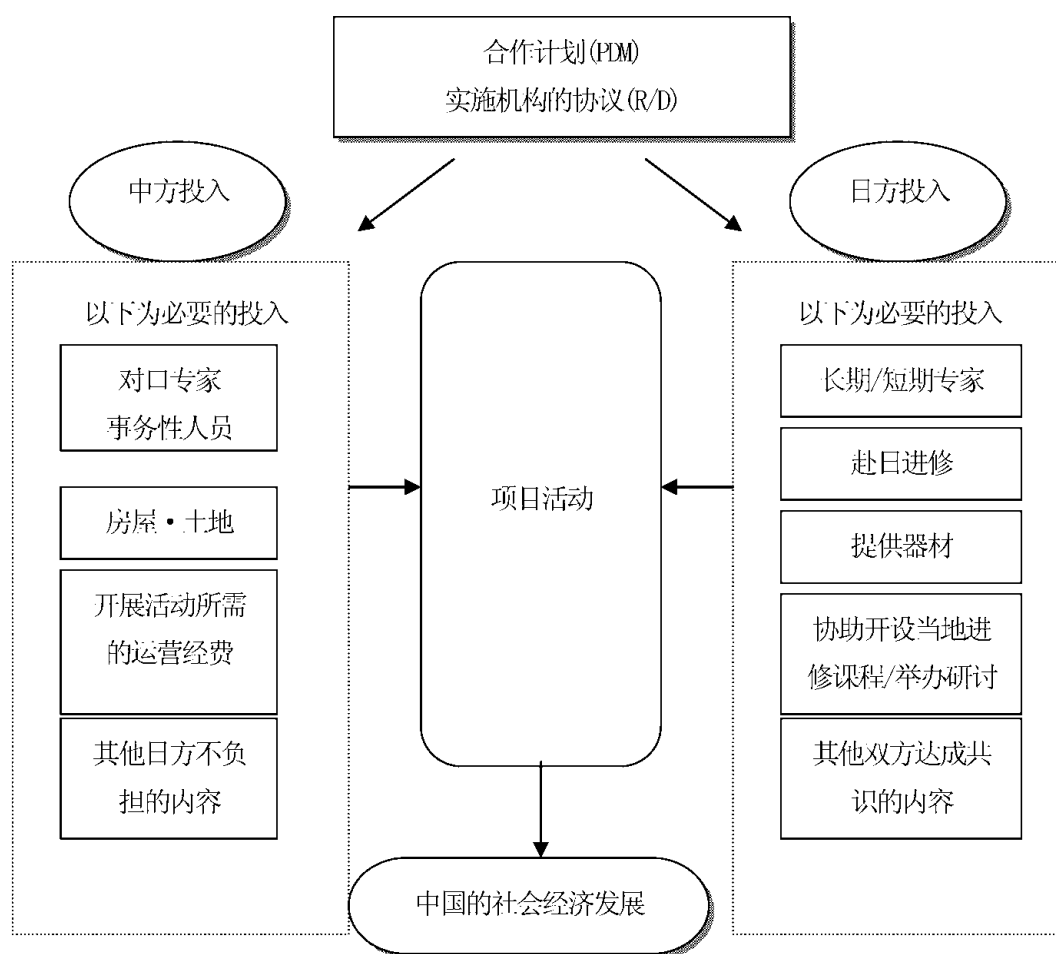
10) 接收进修人员(个别一般进修)

应各种进修需求，制作进修大纲，在日本实施单独或小规模人数的进修，这种方式称为个别一般进修。

(2) 技术合作项目的具体内容

中日双方为在一定期限内完成一定成果⁸，分别进行必要的投入(人才、设备•器材、经费等)，但是由于项目目的、性质等的不同，合作期、投入内容、投入规模也都各有不同。项目以日方协助中方的自主努力为基本出发点，因此，建立中日间项目实施体制、运营体制是实施项目的前提。

下面总结了双方对项目进行投入的示意图，以供参考。



<资料来源：原作者制作>

⁸例如，水利人才培训中心项目设定的项目目标为“水利部人才资源开发中心开发水利系统的培训管理、水资源管理、工程建设与管理、水土保持四个领域的指导者培训课程，并培训以上领域的指导中、初级人员的指导者(2000名)”

(3) 技术合作项目的实施程序

A 中国政府提出建议实施项目、日方进行研究

日本政府截止至项目实施年度(日本的财政年度从4月开始至第二年的3月)上一年的8月底实施“要望调查”，科技部对中方项目单位申报的项目进行审批，将建议

实施项目提交至日本驻华使馆(申请方法将在第三部中介绍)。

日本外务省、JICA、相关中央省厅(相当于中国的部委)等对中方提出的建议实施项目进行研究，于该实施年度初(通常在4月)，向科技部通报研究结果。

B 派遣事前评估调查员、签署同意实施的协议(R/D)

日方针对其决定采纳的项目，从日本派遣事前评估调查员，对项目进行实地考察、与中方进行协商，在此基础上制作 PDM (Project Design Matrix)，明确项目的目

的与目标，制定合作计划。日方根据该活动的结果，进行项目的事前评估。

根据事前评估，为签署中方实施单位与 JICA 之间就实施项目达成共识的文件(协议 Record of Discussion，通常称 R/D)，日方派遣实施协议调查团与中方实施单位进行

协商(有的项目不从日本派遣调查团，由中方实施单位与 JICA 中国事务所之间签署该协议)。除 R/D 外,还同时签署对项目的基本计划及细节达成共识的备忘录。

C 实施遵照国际协议的合作

开展 JICA 合作事业需要遵照国际协议，因此，向中国派遣日方专家、接收中方进修人员赴日进修、日方提供器材均需科技部提交规定格式的申请表(申请表内容在

第三部中介绍)，并附上照会。中方需要根据 R/D 中记载的项目计划，与日方进行协调，每年度办理中国国内手续。

D 实施中期评估

规模大且合作期超过 3 年的项目，在项目进行到一半的年度，从日本派遣中期评估调查团。

E 实施终期评估

对于大规模项目，在项目结束约 6 个月前从日本派遣终期评估调查团。

(二)技术合作单项项目(派遣专家、接收进修人员等)

(1)技术合作单项项目的定义

如果不符合构成技术合作项目的主要条件——“在一定期限内取得一定成果”，应个别申请可以单独实施派遣专家、接收进修人员、提供器材，这种合作方式称为“技术合作单项项目”。

可设想的项目如下：派遣专家方面，派遣可随时对特定领域的政策等提出建议的“政策建议型专家”、为使中方有效接受日本的 ODA 进行必要协调的“ODA 协调专家”；接收进修人员方面，接收部长等高级官员为对象的“高级进修人员”；提供器材方面，与国际组织合作提供医疗特别器材等。

(2)技术合作单项项目的实施程序

A 中国政府提出建议实施项目、日方进行研究

与“技术合作项目”相同，日本政府截止至项目实施年度(日本的财政年度从 4 月开始至第二年的 3 月)上一年的 8 月底实施“要望调查”，科技部对中方项目单位申报的项目进行审批，将建议实施项目提交至日本驻华使馆(申报方法将在第三部中介绍)。

日本外务省、JICA、相关中央省厅等对中方提出的建议实施项目进行研究，于该实施年度初(通常在 4 月)，向科技部通报研究结果。

B 遵照国际协议实施

开展 JICA 合作事业需要遵照国际协议，因此科技部需要提交附有照会的规定格式的表格(A1 表等)(A1 表内容在第三部介绍)。

正式接到附有照会的 A1 表后，JICA 根据项目类别，分别办理必要的手续：如果是派遣专家，则办理派遣手续；如果是接收进修人员，则办理接收手续；如果是提供器材，则正式开始办理采购手续。另外，如果是派遣专家，按规定格式(B1 表)填写选拔出的专家的履历等，并附上照会提交给科技部。