

三、今后实施对华援助的方法

1、援助的基本方针

正如前两章已经讲过的那样，自从 1979 年实行改革开放路线以后，中国的社会经济开发取得了令世人瞩目的成绩，摆脱了计划经济的束缚，放宽了种种限制的“市场经济”取得了一定程度的进展。但是在过去 20 年间“市场经济化”的过程中，随着社会经济的高速发展而产生的宏观经济方面的各种不安定因素、贫困和地区差距的扩大、社会开发领域措施的滞后、以及被认为是最近发生的特大洪涝灾害的原因之一森林过度采伐、水土流失等整个环境恶化的各种问题也逐渐暴露了出来。

今后，中国必须在对上述各种问题逐一加以解决的同时，加紧确立“制度化的市场经济”。这里所说的“制度化的市场经济”，就是指宏观经济稳定、收入分配公正、同时还兼顾环保的全新的市场经济体系。具体说就是要完善宏观调控机制（包括建立起一种不为上层的政治需要左右，能对健全市场经济机制的职能起到补充作用的财政金融政策）、在企业之间形成良好的竞争秩序、扶持中小企业发展、建立健全社会保障体系、妥善安置企业下岗职工，使市场经济逐步制度化、规范化，最终建立起一个符合中国国情的市场经济体系。

当然，到底什么样的市场经济体系最适合中国国情，这个问题需要在参考欧美及日本的市场经济体制的同时，找出中国特有的发展规律，最终由中国人民自己来做出决定。从日本的角度出发，我们认为应该把日本和世界各国的成功和失败的经验系统地介绍给中国，对中国所面临的问题采取一种“共同考虑、共同探索解决方法”的姿态。

另外，考虑到日本的政府开发援助（ODA）资源的制约和中国地广人多的特点，我们认为应该着重对中国社会经济开发所面临的最重要的课题进行援助。前边讲到，在中国“市场经济化”过程所遇到的种种问题中，贫困、地区间差距的扩大以及环境污染是目前最迫切需要解决的问题。中国从中央到地方的各级政府也为此采取了种种措施，但受财政、技术以及人力资源的制约，对这些问题的解决还未取得足够的成效。

关于对包括中国在内的发展中国家提供援助的问题，经济合作与发展组织（OECD）的开发援助委员会（DAC）曾在 1996 年 5 月提出的《面向 21 世纪，通过开发援助做出贡献》的报告中阐述了“减少贫困人口、促进社会开发、维护环境的可持续发展及再生利用”的主张。另外联合国开发计划署也从 1990 年开始每年发表一份“人类开发报告”，强调包括消除贫困、保护环境等内容在内的人类开发的重要性。

在这种形势下，世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构以及联合国下属各机构、其它双边援助机构、民间组织、非政府机构（NGO）以及地方自治体等，分别在治理贫困、消除地区差异以及改善环境方面加强了对中国的援助。（世界银行计划从 1999 年起终止向中国提供国际开发协会（IDA）援助资金。在此之前，IDA 资金中的大部分被用于消除贫困、发展农业以及治理环境方面，这项资金的终止，对中国来说意味着用于

消除贫困、治理环境的财力将受到更大的制约)。

另外,在日本国内,1997年发表的《面向21世纪的政府开发援助(ODA)改革恳谈会报告》中,将贫困对策、重视社会开发领域以及在环境领域提供援助列为了实施ODA的重点,并且明确表示“基础设施的完善仍然非常重要,但今后ODA将把其它资金难以解决的部分作为重点来安排”。

日本作为开展对华援助的最主要并且最大的国家,考虑到这一动向,今后有必要将援助的重点从过去的基础设施建设和硬件投资方面逐步地转移到消除贫困、缩小地区间差距、社会开发(医疗保健、教育及人力资源开发)以及环境保护方面上来。另外,从确立“制度化的市场经济”的角度上来说,今后仍然有必要对基础设施建设提供援助,但是应该将援助的重点转移到其中那些与消除贫困、缩小地区间差距、保护环境直接相关的基础设施的建设、并且单靠中国自身的财力和技术难以解决的方面上来。

将援助的着眼点从扩大经济增长放到创造共同生存环境方面

我们认为,应该把“将援助的着眼点从扩大经济增长转向创造共同生存^{注1}的环境方面”这一基本方针,贯穿于整个新的对华援助过程之中。作为中国,今后应在确立“制度化的市场经济”的基础上,调整中央与地方、沿海地区与内陆地区、城市与农村、政府与企业、国有部门与民间部门、环境与开发等各种利害关系,并以此为基础发展“国内与国外”——特别是与包括日本在内的近邻国家、与欧美发达国家、以及与其它发展中国家的全球性国际关系。

过去,中国根据自身的地理、历史条件,发展起了多种多样的传统、文化、社会和产业。但随着国内现代化建设高速发展,地区之间的发展差距也越来越大,在发展缓慢的地区今天仍然有为数众多的人们生活在极度贫困的状态中。同时,森林资源的枯竭、土地沙漠化等环境问题也急需解决。中国在实现现代化的同时,对生态问题也必须给予足够的重视。另外,为了确保足以维持12亿人口生存的粮食供给,在发展现代化领域的同时,保存并发展基础在农村的传统的农业也是极为重要的课题。

所谓“将着眼点放到创造共同生存的环境上的援助”,就是要将实施援助的着眼点从现在优先考虑经济增长和生产力扩大的阶段逐步过渡到以下阶段,即:追求多样化价值和目的,在各社会经济主体之间可合理调整利益分配的,兼顾现代化和普遍化进展的、考虑到地区多样性、环境保护和粮食供给平衡发展的阶段。要注重向这个阶段发展的条

^{注1} 在生态学的意义上“共同生存”,是指不同种类的生物在行为或生理上保持相互的紧密联系,共同生存的现象(Symbiosis)。在社会经济学的意义上,指追求不同目的的主体通过共同享有同一个衡量其实现目的的方法的规范而互相结合。它指在对文化、价值观以及个性都不相同的其它生物的存在保持一种紧张关系的同时,想要从中创造出丰富的相关性的有意识的行为(Conviviality)。另外在环境问题的意义上,当“共同生存”被用于“人类与自然的共同生存”的意义上时,意思是说人类为了保持与自己赖以生存的自然依存关系而从事的对自然环境加以保护和培育的行为。

(摘自:生物学辞典、哲学·思想事典、岩波书店等)

件实施援助。其具体方向应该包括以下内容：

- a. 重视开发的社会方面（贫困、失业、教育、医疗、妇女问题和社会保障制度等）；
- b. 促进地区经济发展和内陆贫困省、县的开发以及地区之间的合作；
- c. 促进环保、节能和对资源的有效利用；
- d. 促进农业稳定生产、改善农业结构；
- e. 帮助地方消除基础设施薄弱的瓶颈效应；
- f. 支持民间的主导性；
- g. 在尊重中国的主导性的基础上支援南南合作。

2、第二次研究会的基本立场

考虑到日本的政府开发援助（ODA）资金的有限性和中国地广人多的特点，选择那些与中国的发展需要相适应、最需要优先发展的、仅靠中国自己的努力很难解决、但又是非解决不可的课题重点进行援助是非常重要的，并且应该通过对示范点的援助树立典型，利用示范成果对周围产生带动影响。

中国有句俗语叫做“好钢用在刀刃上”，我们感觉这句话恰如其分地代表了我们的想法。

最重要的是，通过对中国开展援助促进日中两国之间的友好关系，从而使这项事业得到中日两国人民的理解和支持。

3、实施对华援助的目的

帮助中国实现日本、亚洲乃至全世界都期望看到的稳定发展。

从 1979 年起，20 年以来日本对中国的现代化建设和改革开放事业给予了一贯的支持。这正是第一次研究会在援助原则的第一条中所提到的“为了日中友好与世界和平”的精神。这项原则在今后仍然有效，而且是最重要的。根据这项原则，要使日中两国之间的合作取得更大的成果，首先必须得到两国人民的理解和支持。为此，有必要提示明确的目标。鉴于此，本次（第二次）研究会提出了“帮助中国实现包括日本在内的、亚洲乃至世界各国所期望看到的稳定发展”的目标。包括日本在内的亚洲国家乃至世界各国都希望拥有世界上最多的人口和丰富的历史文化的中国能够确立起“制度化的市场经济”并实现社会经济的中、长期的稳定发展。因此我们认为，应该把有利于中国的稳定发展作为日本对中国开展援助的基本目的。

4、当前关于对华援助的原则的理解

根据中国当前的发展现状和课题，第二次研究会经过研究认为应该以一种新的认识方法去理解第一次研究会提出的基本原则。

关于第 1 条原则“为了日中友好与世界和平”：

即使在今天，本原则不仅继续有效，而且仍然是最重要的原则。并且为了使援助中国这项事业进一步得到日中两国人民的理解和支持，我们认为应该进一步明确上述日本对华援助的目的。

关于第 2 条原则“支持中国实行经济改革和对外开放政策”：

第一次研究会所面对的当时的中国国情，与本次（第二次）研究会面对的今天的中国国情有着明显的区别，那就是随着现代化建设的飞速发展和改革开放的不断深入，贫困问题、地区间差距问题以及环境污染问题明显地暴露了出来。因此我们认为有必要对以前的“支持中国实行经济改革和对外开放”的表达方式进行调整，明确“支持中国确立制度化的市场经济”的立场，我们认为这样才能更有力地表达出日本将“从中、长期观点出发，对最能适应中国社会经济发展需要的政策给予支持”这层含义。

关于第 3 条原则“调整经济发展带来的不平衡状态”：

随着经济的飞速发展，贫困、地区差异的增大以及环境污染等问题也明显暴露出来。正因为如此，本项原则就越发重要。与此相关联，我们认为应该把第一次研究会提出的“b.促进经济平衡发展”和“c.实现可持续发展”这两项重点援助领域分别改为“消除贫困和地区差异”和“保护环境”，从而使之成为目标更加明确的表达方式。

关于第 4 条原则“注重人口及国土规模”：

由于中国地广人多，本项原则的提法容易使人产生“日本将从数量上考虑扩大援助规模”的误解。但实际上，鉴于现今日本在援助资源上的有限性，更要求日本的援助必须从“量的增加”转向“质的提高”。

因此，作为今天的理解，我们认为对本原则的更确切的解释应该是：考虑中国人口和土地的多样性，集中重点，开展细致的援助。

另外，还有必要让中方对日本的政府开发援助（ODA）四项基本原则²给予更多的理解。

Box4. ODA 大纲与对中国的经济援助

日本的对华经济援助是根据政府开发援助大纲(ODA 大纲)的“原则”实施的。首先,从努力向市场经济转移的观点来看,宪法明文规定了积极推进改革开放、确立“社会主义市场经济”的方针,继续保持了良好的发展势头。另一方面,就中国增加国防费的趋向及军火的进出口动向等

日本通过各种机会向中国方面表明了 ODA 大纲的宗旨,在争取得到中方理解的同时,努力要求中国提高军事方面的透明度。1995 年 8 月,日本采取了如果中国不明确表示停止进行核试验,原则上就将冻结向中国提供无偿经济援助的措施。其后,鉴于中国宣布从 1996 年 7 月开始暂时停止核试验,日本于 97 年 3 月恢复了对中国的无偿经济援助。

摘自:《ODA 白皮书下卷 1997》

5、援助的重点领域和地区

重点领域	重点地区
1. 消除贫困、缩小地区差距 2. 保护环境 3. 发展农业、保障粮食供应 4. 构筑制度化的市场经济	把中、西部的特别贫困地区 ^{注 3} 作为今后援助工作的重点

本次(第二次)研究会提议的对华援助的重点领域,第一是消除贫困和地区差异,第二是保护环境。今后,应将援助资金集中运用于这两个领域。

作为与前两项密切相关的第三个重点领域是发展农业、保障粮食供应。而第四个重点领域即构筑制度化的市场经济则是对前面 3 项的全面概括。

5-1 消除贫困和地区差异

(1) 基本方向

经济的高速增长加大了地区之间的差距;随着国有企业改革的深入,大批企业职工“下岗”;农村的贫困问题依旧十分严重,这些都说明了地区开发、特别是贫困地区开发的重要性。中国方面已经认识到了这个问题的重要性,并正在采取措施解决。但由于缺少必要的资金,在短期内要想彻底解决这些问题还相当困难。

对此,一些国际机构、双边援助机构以及众多民间的非政府组织都在努力帮助中国解决贫困和地区差异问题。当然,中国的贫困和地区差异的问题首先应该由中国自己来解决,但从全人类人道主义的角度出发,为了使这些问题及早解决,国际

^{注 2} 1992 年 6 月内阁会议决定的政府开发援助大纲(ODA 大纲)的“原则”是“根据受援助国家的申请,对受援国的经济社会状况、两国关系等进行判断”,同时要求以下 4 个方面对受援国的情况加以充分考虑。即①受援国应兼顾发展与环境两方面;②受援国不得将援助资金从用于军事目的或其他可能导致国际争端的领域;③受援国不得在接受援助的同时又有扩大军费开支、研制大规模杀伤性武器和导弹,以及从事军火交易的动向;④受援国应努力促进民主化和引进市场经济,保障基本人权及自由。

^{注 3} 本次研究会设想的中部地区包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南 9 省(区);西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 10 省(区)。

社会也应该给予必要的帮助。

在此之前，日本曾经通过无偿资金援助和技术援助，在帮助中国充实“人类基本需求（BHN）”方面做出了努力，今后仍有必要继续开展以消除贫困和缩小地区间差距为目标的战略性援助。另外，通过日元贷款，帮助中国完善贫困地区的基础设施和产业基础，进而援助那些扶贫项目的实施也是非常重要的。总而言之，日本必须将对华援助的重点由现在的“重视经济发展”转向优先考虑社会开发领域（包括医疗保健、教育、人力资源开发及社会保障等）。

鉴于中国的地区多样性、发展阶段与地理条件各不相同的情况，在开展以消除贫困、缩小地区间差距为目标的援助时，应针对各省、地区、市、县的特点实施具体、细致的援助。必须充分认识到对不同地区应采取不同的援助方式。另外帮助各地树立起自力更生的意识、推进与援助相关的权限的地方分权化，提高省、地区、市、县各级地方政府的政策实施能力、支援各地区实现自主发展也是非常重要的。

在贫困地区开展援助项目时，应事先对当地的投资资金、财政补贴状况加以了解。在中国，一般情况下各地虽然想要单独地筹措一些资金，但地方政府却很难自己作主地运用资金。但据说近年来这种现象已经有所转变。

在中央和地方的财政关系上，分税制的实施规范了中央和地方的财政关系，但地方的财政收入与需要由各地政府出资兴办的事业之间存在着很大的缺口。除个别富裕地区以外，整体的财政状况依然十分严峻。另外关于分税制的引进到底是促进了财政的地方分权化还是强化了财政的中央集权化，专家们在看法上也存在着分歧。

因此，必须在充分了解地方财政状况以及决策机制的基础上，对采取什么样的形式开展援助制定出全盘计划。

作为本次（第二次）研究会的基本立场，我们要强调的是，鉴于 ODA 资金的有限性，以及中国地广人多的实情，应该有重点地对急需优先发展的开发课题集中进行援助，另外还有必要建立示范点，以点带面，推动援助成果的普及化。

另一方面还应该注意，由于以消除贫困、缩小地区间差距为目的、注重社会开发的援助方式并不一定需要投入巨额资金，相反更需要那些适合当地特点的、细致、具体的援助，因此对与援助工作相关的人力资源将会产生更大的需求。但是，一般说来越是属于社会开发和人道主义性质的援助，就越是倾向于劳动密集型，其收效也越是需要更长的时间。因此与提高援助效率的要求之间也就越容易产生矛盾。

另外，对特定的开发课题和特定的地区实行重点的集中援助、建立示范点以点带面这种基本姿态，与针对各地的地区多样性、发展阶段性和地理条件的援助方式之间恐怕也会发生矛盾。

即便是针对消除贫困、缩小地区间差距开展援助，也很难兼顾到中国存在的所有问题。因此，本次（第二次）研究会认为，对这些问题的兼顾只能通过示范化方式来实现。对于那些成为示范点的课题和地区，在确定具体援助方式的时候也必须

充分考虑选择能使示范点成果对其它地区产生辐射效果和示范效果的援助方法。在具体做法上，日中双方应建立起新的跨地区、跨部门的组织，在对象地区和援助方法的选定、实施以及宣传推广等各个阶段有意识地形成援助体制。

以消除贫困、缩小地区间差距为目的的援助还必须确立起长期的跟踪体制。援助是否能取得成功，取决于能否建立起一个对特定援助地区和领域进行长达 5~10 年的跟踪的体制。另外，为各地培养一批精通日中双方援助体制和程序的中方援助问题专家对于开展细致、具体的援助来说也是非常重要的。

(2) 保健医疗

在此之前，日本在医疗保健领域里开展的对华援助，主要是通过利用无偿资金援助和技术合作，为北京、上海等大城市以及各省（区）中心城市的医疗机构提供先进医疗器械，并传授诊断治疗技术的方式进行的。这种方式取得了一定的成绩，也获得了中方的赞许。近年来又增加了对地方医院提供医疗设备比例，特别是在脊髓灰质炎预防等各地亟需的预防医疗方面开展了援助活动。

从消除贫困、缩小地区间差距的意义上说，为了推动医疗保健领域援助工作的开展，必须针对不同的地区明确援助活动的分工。以城市为对象的援助活动应以提供先进的医疗设备和医疗技术为主；以贫困地区为对象的援助活动应以确立以预防、卫生为中心的初级医疗体制为主。

今后，把对中国开展医疗援助的重点转移到以贫困农村为对象的初级卫生保健（PHC）方面，对消除贫困、缩小地区间差距来说非常重要。在农村，根据《2000 年农村居民享有卫生保健的计划目标》，建立初级卫生保健网是当前最紧要的课题。尽管中国政府自己也有计划地开展了这项工作，但由于资金不足等原因，目前还没有达到十分完备的水平。除了县一级的卫生防疫中心和作为一个县的医疗供给体制的中心的县医院、母子保健院等以外，乡镇、村一级的农村卫生院、村卫生室等也亟待提高医务能力、实现标准化方面得到援助。另外，对于防治结核病、寄生虫病等对日本来说是强项，但对中国来说由于资金不足一时难以解决、同时又有大范围蔓延趋势的疾病的防治，也应该加大援助的力度。

以贫困农村为对象开展医疗援助，要考虑到当地的发展现状、地理条件、文化、社会、民族以及价值观等的多样性，并相应采取深入细致的对策。要做到这点，不仅需要日方专家的努力，更重要的是得到中方有关专家、各地的具体工作人员、非政府机构以及当地居民们的理解、配合与积极参与。

由于援助资金有限，同时援助所涉及的区域又很广，因此援助的集中化、重点化和示范化十分必要。另外，与目前正在贫困地区开展着各种援助活动的世界银行、联合国有关机构、双边援助机构以及民间非政府组织之间加强信息沟通和合作也非常重要。

作为示范化的实际例子，比如为了确保贫困农村保持低出生率，在各级地方开

展包括家庭母子保健计划内容在内的初级卫生讲座、向包括贫困患者家庭在内的整个社区普及有关特定疾病的知识和预防办法的教育、就当地社会成员对特定疾病的认识程度、采取了哪些措施进行预防和治疗以及治疗后的家庭护理情况开展社会调查等，都是能够促进社区积极参与的措施。

特别应该指出，贫困地区县以下医疗机构中医护人员紧缺，医疗设备简陋。对这一级医疗机构开展强化教育训练、充实基本医疗器材的援助，效果十分明显。由于农村中还没有建立起足以使全体人民受益的医疗保险制度，贫困患者家庭随时面临着崩溃的危机。对此，一方面应该帮助农村医务人员树立献身精神，同时还应该多多向当地有关部门介绍日本在医疗费补助、互助制度的运作方法等成功经验。

另外，联合国儿童基金组织的报告表明，在贫困地区存在着种种问题，比如由于资金短缺，贫困地区省→县→乡各级培训机构不能发挥应有的作用、注重治疗而忽视预防、缺少横向联系的行政存在很大的弊端（卫生部与地方有关机构之间缺乏协调能力）、供制定计划和实行监督的信息缺少可信性、信息反馈不准确等等，对这些问题也必须加以足够的认识。

(3) 教育与人类开发

对教育和人类开发方面开展援助，对消除贫困缩小地区间差距的目标来说是一个最重要的课题。特别是为了促进贫困农村地区的开发，必须转变居民的意识 and 思维方式。在发展教育和发展的关系上，大量研究表明，在发展中国家投资基础教育和初等教育要比投资高等教育更加行之有效。从这点上看，基础教育、初等教育特别重要，中国自己也将普及 9 年制义务教育、扫除青壮年文盲的工作定为最重点的目标。加强对中西部地区教育的援助是实现这一目标的关键，因此今后有必要对这些地区开展集中的援助。

作为对基础教育的示范性的援助方式，首先是修缮濒危校舍、完善学校设施。比如日本可以与中国就现在正在进行的“希望工程”展开合作，或者直接为“希望工程”积极提供援助。通过在全国各地设立大批的以“日中友好”命名的学校，可以把日本国民的援助直观地表现出来。

在充实教学设备的同时，增强师资队伍素质是提高教育质量的绝对条件。中国政府现在正在抓紧培养具有相应资格的新教师，并对在职教师实行再培训，但目前效果还不是很充分。对中国政府的这一努力，日本可以通过改善教学方法和课程设置（特别是数理课程和外语课程）、充实教科书和图书资料以及开展职业教育等形式给予援助。

对于教育预算、学校运营经费短缺的情况，可以研究给予一定的财政上的援助，但是“输血不如造血”，为了增强各学校自主办学的能力，帮助农村学校创建家畜、苗木等校办产业，增加学校收入也不失为一种方法。

用于充实基础教育和初等教育的援助资金，不仅限于一般的无偿资金援助和技术合作，在研究如何进一步灵活运用利民工程的同时，通过与民间非政府组织（NGO）的活动以及友好城市的关系，开展相互合作可能会收到更好的效果，并且也是能为日本国民所理解和支持的方法。

(4) 帮助农村脱贫

中国的一些极端贫困的农村大都位于自然条件十分恶劣的山区、干旱少雨或严寒的地区、以及平原地区土地严重碱化的地带。在这些农村中，既没有道路等交通设施，电、水、通讯手段也非常有限，水利条件简陋，土地产量极低。多数农户靠天吃饭，畜牧、农作物一年一收，尽管也栽种一些土豆、荞麦或杂豆之类的作物，但抗拒自然灾害的能力十分脆弱。另外，温饱问题尚未解决，医疗教育机构匮乏、残疾儿童和地方病患者很多也是这些地区的显著特征。在贵州省和内蒙古地区，由于人们长期以来的生活习惯和环境污染，造成了氟毒病和砷中毒的多发现象。其中农村使用的燃料煤和饮用水是造成氟毒病的原因。有报告说通过改进农家锅灶等方法，改变当地人们的生活习惯，就可以有效地解决这些问题。

中国政府已经集中对这些特困地区实施了重点扶贫对策，但政府所能提供的资金和补贴尚不足以满足需要，现在正期待着国际机构和双边援助机构给予支援（所需资金按中央政府的估算每人约为 1500 元，按世界银行的估算每人约需要 5000 元）。对于这些贫困农村的援助，可以考虑采取设定以消除贫困为目的的示范开发区的方法。在示范区内应重点改善基本生产条件（如土壤、水利、农业生产技术等），在山区则应重点实行“保土保水”。仅在坡地开垦梯田一项即可使产量提高到 2 倍。另外，建设小规模养鱼池，既可以获得人体所需的宝贵的蛋白质，同时可以确保现金收入，据说还具有防止水质污染的作用。再通过塑料大棚栽培和改良品种进一步提高产量的话，应该说粮食问题基本可以得到解决。（以上援引国务院扶贫领导小组的介绍）

对于这一领域的援助，首先，能够调动农民自身积极性的援助形式是最有效的，同时选择那些可以通过资金援助从外部施加影响的地区和形式也非常重要。另外，详细调查了解其它援助机构（如世界银行、福特财团、德国等）的示范工程的经验、就农村小规模金融、农村基金会、地方志愿者的活动情况等开展共同研究（除日中双方研究人员以外，还可以动员学生参加）等形式也都很有必要。此外，还应该利用日中之间友好城市的关系，在援助资源有限的情况下，研究如何开发潜在资源也很重要。

(5) 社会保障

中国的养老保险、医疗保险和失业保险等社会保障制度是根据农民、公务员、企业职工等职业上的不同进行区分的。由于社会保险制度将对经济体制改革和社会经济发展产生重要影响，中国政府现在已经开始积极地着手各种制度的重建工作。

随着经济体制改革的深入进行，经济环境发生了变化，国有企业等也必须减轻负担。对于在职人员（公务员、企业职工等）的保险，各行业一方面引进各种费用负担制度，同时开始尝试社会保障制度管理事务的制度化，形成了原有制度与新制度并存的局面。

对于农民，虽然以前已经制定有以自愿参加为原则的养老保险和医疗保险制度，但投保率非常低，其它的社会保障则没有形成制度。根据社会科学院的调查显示，截止到1996年底，仅有14%的县、市尝试性地实行了农村社会保障制度，加入农村社会养老保险的人数仅占农民适龄人口的14.5%。另外，仅有17.6%的自然村试行了农村合作医疗，人数也仅占农村人口的10.1%。

经过现在进行的种种试行运作，今后中国将逐渐完善以统一制度、统一标准、统一管理、统一调整为原则的《社会保险法》，并逐渐健全与之相关的《养老保险条例》、《医疗保险条例》、《工伤保险条例》、《社会保险基金条例》、《社会保险基金监督方法》等一系列规章制度。

另外，机构改革（设立劳动社会保障部，将现在政出多头的养老保险制度移交该部统一进行管理）也将同步进行。特别是农村的社会保障体系，将在2005年前完成初级阶段的建设，2010年所有基本项目启动，2015年全面完成，最终实现与城市社会保障体制的并轨。

农村社会保障的制度化是在县级政府领导下，以乡为主体，以村为基本单位实施的。但是，由于农村经济发展状况各地区差异很大，所以只能根据各地的实际情况，按照不同的进度、采取不同的方法分别加以处理。另外，由于政府财政和居民收入目前都处于严峻的状况，很难期待农村社会保障的内容能达到十分充实的程度。由于以上原因，在经济状况较差的农村地区，还应该通过振兴经济、提高农民收入、充实地方财政、整顿税收制度等手段强化收入分配机能，充分调动社会保障制度以外的各种因素也是十分必要的。特别是要想在贫困地区普及农村社会养老保险，必须首先完善当地脱贫工作的基础设施。

在确立社会保障制度方面，中国也很需要日本的援助。劳动部、民政部等部门提出，希望日本不仅仅提出社会保障制度的方案，更重要的是根据日本的亲身经验，针对在制度实施过程中所发生的具体问题提供建议和技术指导。比如就如何建立社会保障的行政管理机构、执行机构及监督机构的问题、有关基金管理法制化的立法问题等今后的课题开展研究和咨询活动；针对中国在最低生活保障制度方面缺少经验诀窍的情况开办讲座，派遣日本专家介绍日本的民生委员制度；另外在新设置机构完善硬件环境方面、对从事社会保障工作的行政官员开展教育训练方面、以及培养研究人员（撰写关于社会保障问题的论文，引起各级领导人的注意并以此来诱导政策实施）、开展公关宣传、建立信息网络等方面也都希望日本能提供必要的咨询活动和技术支援。

(6) 妇女与开发

与亚洲其它国家相比，中国妇女在政治经济方面的参与程度处于较高的水平。可以看出中国政府一贯推行的妇女解放、男女平等政策在促进妇女走向社会方面取得了一定的成效。

但是，在农村仍然存在着男尊女卑的观念。随着生产承包责任制的推行，农村对劳动力的需求增加。同时社会主义市场经济的发展也加剧了城乡差别的扩大^{注4}。在一些农村、特别是边境地区农村中，妇女的教育、医疗保健水平很低，改变这种状况成为了一个亟待解决的课题。

在加强农村女童教育和扫除成人妇女文盲方面，为了推行9年制义务教育，需要为贫困地区培养教师并充实图书资料。比如设立教育发展基金对贫困地区学龄儿童提供学费上的帮助、培养扫盲教育的教师、确保扫盲教育经费和教材以及发展初步教育后继续进行教育等方面都有待于援助。特别是女孩子比较喜欢跟着女老师学习，所以在为贫困地区培养女性教师方面有着特别的需求。另外还可以考虑对帮助失学女童重返课堂的“春蕾计划”奖学金等提供援助。

在充实农村医疗保健方面，帮助农村完善卫生保健设施、培养农村医生和卫生员，并帮助他们提高业务水平等都可以作为援助的内容。另外，负责接生工作的农村接生员近年来人数有所减少，对农村来说他们是非常重要的医疗卫生人才，因此非常有必要提高他们的技术水平。从根本上说，以上所有问题的解决都需要与农村脱贫问题一起加以综合考虑，关键在于思想意识中要经常关心女童和妇女的切身利益。

表 3-1 性别开发指数^{注5} (GDI, 1994 年)

国 名	性别开 发指数 (GDI)	妇女收入所占 比例 (%)	平均寿命 (年)		成人识字率 (%)		初、中、高等教育总 就学率 (%)	
			女性	男性	女性	男性	女性	男性
日 本	0.901	33.9	82.8	76.6	99	99	77	79
泰 国	0.812	37.2	72.2	66.8	90.7	95.6	53	53
马来西亚	0.782	30.2	73.5	69.0	77.5	88.2	63	61
菲律宾	0.650	30.7	68.9	65.2	93.9	94.8	80	75
印度尼西亚	0.642	32.9	65.3	61.8	77.1	89.4	59	65
中 国	0.617	38.1	71.1	66.9	70.9	89.6	55	61
印 度	0.419	25.7	61.4	61.1	36.1	64.5	47	63
孟加拉	0.341	27.0	53.5	50.9	27.5	49.4	32	47

摘自：UNDP《人类开发报告书 1997》

^{注4} 1985年中国贫困人口总数为1.25亿人。尽管到了1997年这个数字减少到5,000万人，但其中60%以上为妇女人口。为此，中华全国妇联将帮助妇女脱贫问题作为第4次世界妇女大会以后的一项持续的重要课题，开展了“妇女脱贫运动”，目标是在1996至2000年期间援助100万名贫困妇女脱贫。

^{注5} 性别开发指数(GDI)，是就人类的基本能力(寿命、识字、教育、所得)分别计算出男性和女性的平均实现程度，同时将关注焦点指向男女之间的不平等。将这种性别上的不平等作为社会的负面反映出来，当一个国家男性女性的GDI实现率都有所下降、或虽然都有所上升但上升的幅度有差异时，该国的GDI指数就会降低。

(6) 妇女与开发

与亚洲其它国家相比，中国妇女在政治经济方面的参与程度处于较高的水平。可以看出中国政府一贯推行的妇女解放、男女平等政策在促进妇女走向社会方面取得了一定的成效。

但是，在农村仍然存在着男尊女卑的观念。随着生产承包责任制的推行，农村对劳动力的需求增加。同时社会主义市场经济的发展也加剧了城乡差别的扩大^{注4}。在一些农村、特别是边境地区农村中，妇女的教育、医疗保健水平很低，改变这种状况成为了一个亟待解决的课题。

在加强农村女童教育和扫除成人妇女文盲方面，为了推行9年制义务教育，需要为贫困地区培养教师并充实图书资料。比如设立教育发展基金对贫困地区学龄儿童提供学费上的帮助、培养扫盲教育的教师、确保扫盲教育经费和教材以及发展初步教育后继续进行教育等方面都有待于援助。特别是女孩子比较喜欢跟着女老师学习，所以在为贫困地区培养女性教师方面有着特别的需求。另外还可以考虑对帮助失学女童重返课堂的“春蕾计划”奖学金等提供援助。

在充实农村医疗保健方面，帮助农村完善卫生保健设施、培养农村医生和卫生员，并帮助他们提高业务水平等都可以作为援助的内容。另外，负责接生工作的农村接生员近年来人数有所减少，对农村来说他们是非常重要的医疗卫生人才，因此非常有必要提高他们的技术水平。从根本上说，以上所有问题的解决都需要与农村脱贫问题一起加以综合考虑，关键在于思想意识中要经常关心女童和妇女的切身利益。

表 3-1 性别开发指数^{注5} (GDI、1994 年)

国名	性别开发指数 (GDI)	妇女收入所占比例 (%)	平均寿命 (年)		成人识字率 (%)		初、中、高等教育总就学率 (%)	
			女性	男性	女性	男性	女性	男性
日本	0.901	33.9	82.8	76.6	99	99	77	79
泰国	0.812	37.2	72.2	66.8	90.7	95.6	53	53
马来西亚	0.782	30.2	73.5	69.0	77.5	88.2	63	61
菲律宾	0.650	30.7	68.9	65.2	93.9	94.8	80	75
印度尼西亚	0.642	32.9	65.3	61.8	77.1	89.4	59	65
中国	0.617	38.1	71.1	66.9	70.9	89.6	55	61
印度	0.419	25.7	61.4	61.1	36.1	64.5	47	63
孟加拉	0.341	27.0	53.5	50.9	27.5	49.4	32	47

摘自：UNDP《人类开发报告书 1997》

^{注4} 1985年中国贫困人口总数为1.25亿人。尽管到了1997年这个数字减少到5,000万人，但其中60%以上为妇女人口。为此，中华全国妇联将帮助妇女脱贫问题作为第4次世界妇女大会以后的一项持续的重要课题，开展了“妇女脱贫运动”，目标是在1996至2000年期间援助100万名贫困妇女脱贫。

^{注5} 性别开发指数 (GDI)，是就人类的基本能力 (寿命、识字、教育、所得) 分别计算出男性和女性的平均实现程度，同时将关注焦点指向男女之间的不平等。将这种性别上的不平等作为社会的负面反映出来，当一个国家男性女性的 GDI 实现率都有所下降、或虽然都有所上升但上升的幅度有差异时，该国的 GDI 指数就会降低。

在中国，无论是城市还是农村，妇女都在经济活动中做出了重大的贡献。但改革开放政策的实施，确实也给妇女带来了一些不利的影响，如何消除这些影响已成为了一个全社会的问题。当前一个突出的倾向是，企业为了追求效益，对妇女劳动力敬而远之。据全国总工会的调查表明，目前回家待业人员中有 60% 为女性。所谓回家待业，实际上就是拥有多余人员的国有企业解雇这些人员，但在 3 年的待业期间，由企业给予最低工资保障（相当于原来基本工资的 70~80%），由职工自己另谋职业。但是职工一旦从国有企业“下岗”，就将不再享有医疗劳保和退休金，并且现实中妇女再就业也极为困难。另外，近几年还出现了女大学生就业难的现象。尽管有资料表明在乡镇企业中女职工所占的比例达到 42%，但实际情况是大多数乡镇企业工作环境简陋，卫生条件极差，而且很多有关妇女权益的规定得不到遵守。

针对这种情况，特别是为了帮助城市下岗女工实现再就业，需要各方面与再就业服务中心携手，为以下岗女工为对象的、社会需要与女性劳动者的需求相统一的职业培训活动提供援助。

表 3-2 性别社会参与情况测定 (GEM)

国名	GEM 测定	国会议席数中女性所占比例 (%)	管理职务中女性所占比例 (%)	专业技术职务中女性所占比例 (%)
中国	0.481	21.0	11.6	45.1
日本	0.456	7.7	8.5	41.8
菲律宾	0.459	11.5	33.7	62.7
马来西亚	0.422	10.3	11.9	44.5
泰国	0.417	6.6	21.8	52.4
印度尼西亚	0.375	12.6	6.6	40.8
孟加拉	0.273	9.1	5.1	23.1
印度	0.228	7.3	2.3	20.5

摘自：UNDP《人类开发报告书 1997》

Box5. 关于帮助下岗女工再就业

根据 1997 年底的统计，社会登记失业人口数为 577 万人，其中女性为 304 万人，占社会失业登记总数的 52.7%。国有企业下岗女工人数为 284 万人，其中大多数来自制造和纺织行业。下岗女工大多为文化程度和劳动技能较低的中年妇女，这部分人在再就业时遇到很大的困难。据中国国家统计局 1997 年的抽样调查，下岗职工的再就业率为 26.5%，其中下岗女工的再就业率为 23.3%，低于平均水平。目前很多下岗女工还没能实现再就业。

为了解决下岗女工的生活保障和再就业问题，

全国妇联与各级政府携手共同开展了名为“妇女创业行动”的活动，提出了在本世纪末以前帮助 100 万名下岗女工实现再就业的目标。为此，全国妇联与一些非政府机构就下岗女工的再就业意向开展了社会调查，并根据调查结果和社会需要，组织了会计、幼教、办公事务、裁缝以及电脑等技能训练。1996 年大约 47 万名下岗女工接受了职业培训，其中 23 万人实现了再就业。有 24 个省、市的妇联开办了下岗女工培训基地，部分省市还设立了求职信息指导中心和职业介绍所。所有这些努力都为解决下岗女工再就业问题发挥了积极的作用。

摘自：1998 年 9 月《日本国际妇女教育振兴会主办的研讨会》中华全国妇联国际联络部亚洲处处长的讲话

在中国，无论是城市还是农村，妇女都在经济活动中做出了重大的贡献。但改革开放政策的实施，确实也给妇女带来了一些不利的影响，如何消除这些影响已成为了一个全社会的问题。当前一个突出的倾向是，企业为了追求效益，对妇女劳动力敬而远之。据全国总工会的调查表明，目前回家待业人员中有 60% 为女性。所谓回家待业，实际上就是拥有多余人员的国有企业解雇这些人员，但在 3 年的待业期间，由企业给予最低工资保障（相当于原来基本工资的 70~80%），由职工自己另谋职业。但是职工一旦从国有企业“下岗”，就将不再享有医疗劳保和退休金，并且现实中妇女再就业也极为困难。另外，近几年还出现了女大学生就业难的现象。尽管有资料表明在乡镇企业中女职工所占的比例达到 42%，但实际情况是大多数乡镇企业工作环境简陋，卫生条件极差，而且很多有关妇女权益的规定得不到遵守。

针对这种情况，特别是为了帮助城市下岗女工实现再就业，需要各方面与再就业服务中心携手，为以下岗女工为对象的、社会需要与女性劳动者的需求相统一的职业培训活动提供援助。

表 3-2 性别社会参与情况测定 (GEM)

国名	GEM 测定	国会议席数中女性所占比例 (%)	管理职务中女性所占比例 (%)	专业技术职务中女性所占比例 (%)
中国	0.481	21.0	11.6	45.1
日本	0.456	7.7	8.5	41.8
菲律宾	0.459	11.5	33.7	62.7
马来西亚	0.422	10.3	11.9	44.5
泰国	0.417	6.6	21.8	52.4
印度尼西亚	0.375	12.6	6.6	40.8
孟加拉	0.273	9.1	5.1	23.1
印度	0.228	7.3	2.3	20.5

摘自：UNDP《人类开发报告书 1997》

Box5. 关于帮助下岗女工再就业

根据 1997 年底的统计，社会登记失业人口数为 577 万人，其中女性为 304 万人，占社会失业登记总数的 52.7%。国有企业下岗女工人数为 284 万人，其中大多数来自制造和纺织行业。下岗女工大多为文化程度和劳动技能较低的中年妇女，这部分人在再就业时遇到很大的困难。据中国国家统计局 1997 年的抽样调查，下岗职工的再就业率为 26.5%，其中下岗女工的再就业率为 23.3%，低于平均水平。目前很多下岗女工还没能实现再就业。

为了解决下岗女工的生活保障和再就业问题，

全国妇联与各级政府携手共同开展了名为“妇女创业行动”的活动，提出了在本世纪末以前帮助 100 万名下岗女工实现再就业的目标。为此，全国妇联与一些非政府机构就下岗女工的再就业意向开展了社会调查，并根据调查结果和社会需要，组织了会计、幼教、办公事务、裁缝以及电脑等技能训练。1996 年大约 47 万名下岗女工接受了职业培训，其中 23 万人实现了再就业。有 24 个省、市的妇联开办了下岗女工培训基地，部分省市还设立了求职信息指导中心和职业介绍所。所有这些努力都为解决下岗女工再就业问题发挥了积极的作用。

摘自：1998 年 9 月《日本国际妇女教育振兴会主办的研讨会》中华全国妇联国际联络部亚洲处副处长的讲话

5-2 环境保护

(1) 基本方向

关于中国的环境问题，随着改革开放和市场经济的进展，以城市为中心的环境污染日益加剧，并且逐渐向农村扩展，生态环境被破坏的范围正在逐渐扩大。煤烟是大气污染的主要原因，同时煤灰、酸雨的危害呈现扩大的趋势，污染的程度也日趋严重。进入 90 年代以后，随着农村工业的发展，乡镇企业工厂的污染物排放量也在急剧增加。

河流、湖泊等水域的污染状况普遍加剧，除部分支流和内陆地区河川以外，已经呈现出了污染全面加剧的势头。4 大海域（渤海、黄海、东海、南海）的近海水域都发生了污染情况，并且污染还有进一步加重的趋势。另外，城市居住环境日趋恶化。废品回收体系和垃圾处理场的建设明显跟不上生活垃圾和工业废弃物的增长速度，并且由于汽车尾气和噪音所造成的污染和公害也越来越明显。

环境的恶化给居民的健康带来了严重的影响。1996 年呼吸道疾病的死亡率已上升到城市地区死亡原因的第 4 位，在农村则上升至死亡原因的第 1 位。另外有关报告表明，当年在全国 29 个省、自治区和直辖市中，共发生了 65 起因化学污染物、生物污染物引起的环境污染事故，造成多人发烧、腹泻、染上病毒性肝炎以及肠胃传染病等病症。

关于工业废水中含有重金属的问题，松花江以及贵州省猫跳河等受水银污染的事件已经被媒体曝光，急需采取有效措施加以治理。另外在部分贫困农村地区，由于长年生活习惯造成环境污染进而引发疾病的情况（如发生在贵州、内蒙地区的氟毒病和砷中毒）也相当严重。

现在，中国的森林面积约有 1,337 亿公顷，经过 40 年来的水土保持和植树造林，森林覆盖率已由建国初期时的 8.6% 提高到了 13.9%。但是，全国的水土流失面积已扩大到 367 万平方公里（占国土面积的 38%）。80 年代以后，平均每年有 2400 平方公里的土地沙漠化。特别应该注意的是全国 5000 万农村贫困人口中的 90% 就生活在这样严重的水土流失和沙漠化地区。

去年（1998 年）夏季，长江流域和东北松花江流域发生了百年不遇的特大洪涝灾害。虽然当时日本政府也提供了紧急援助，但这次洪灾对经济产生的负面影响仍然不小。据 1998 年 12 月中国政府的统计，洪灾使中国 1998 年的年度经济增长率下降了 0.5%。（请参照 Box6.）

综上所述，应该说中国的环境问题已经发展到了非常严重的程度。中国政府也意识到了问题的严重性，并采取了一系列的具体措施。比如 1996 年中国政府制定了《国家环境保护九五计划及 2010 年长期目标》，作为附属文件，在《九五计划期间全国主要污染物排放量总量控制计划》和《中国 21 世纪绿化计划（第一期）》中规

定了到 2000 年以前的环保目标。根据这些计划，中国政府为保护环境、改善环境做出了极大的努力。但由于环保预算不足，环境监测体制不健全，缺少专门技术和人才，这些努力还没有收到令人满意的效果。

关于森林保护，在第一次中国国别援助研究会的报告中将“保护环境、防止公害、恢复森林、促进绿化”作为重点领域之一给予了特别强调，并且提出了具体的援助方向。以此为契机，日本对中国环境领域的援助开始全面展开。首先是通过无偿资金援助和技术合作援建了中日友好环境保护中心，接着又在防止产业公害技术、大气污染和水质污染对策、环境监测、植树造林以及防止沙漠化等领域开展了援助活动。另外还利用日元贷款实施了一批上下水道、城市煤气输送设备等与环境有关的社会基础设施项目。

日中两国于 1994 年 3 月缔结了《日中环境保护合作协定》。其后，由中央政府、地方自治体以及民间团体参加的第一次和第二次“日中环境合作综合论坛”分别于 95 年 5 月和 97 年 11 月在北京和东京召开。1997 年 9 月，在纪念日中恢复邦交 25 周年的活动中，当时的桥本首相和李鹏总理之间又达成了包括《日中环境开发示范城市构想》和《环境信息网络》等内容的“日中面向 21 世纪环境合作意向”。对于其中的《日中环境开发示范城市构想》，在 1998 年 3 月召开的日中专家委员会上，将大连、重庆、贵阳选为示范城市。

如上所述，日中两国之间在环境领域的合作已经取得了稳步的进展。本次（第二次）研究会在前面“对华援助的基本姿态”中已经讲过，鉴于今后日本的政府开发援助（ODA）资金的有限性和中国地广人多的实际国情，我们认为应该对那些亟待解决、同时单靠中国自身的努力又难以奏效的领域集中地开展重点的援助。另外，鉴于中国对环保事业所安排的资金预算不十分充足的情况，我们认为实施有效的援助应成为环境领域援助的重点。

从这点来看，示范城市构想是一个很好的主张。中日两国将用于合作的资金和技术集中起来投在对示范城市的环境整顿上，应该能够较快地收到预期的效果。

但是，怎样开展这种具有明显示范作用的援助，使从中获得的经验能够对其它地区产生辐射效果是一个难度更大的课题。关键的一点是让环境保护与经济效益二者统一起来。比如提高工厂等的燃烧效率，看上去是件小事，但它与环境保护有着直接的关系，认识到这一点是非常重要的。

同时，仅仅关注示范城市的污染问题还不够，还应该把关注环境问题的眼光扩展到更为广泛的地区，即对示范城市在市场经济化过程中的产业结构走向、周边地区及河流上、下游的其它工业城市的产业结构以及污染状况的影响等也必须加以考虑。要基于这一整个地区概念来制定环境对策是重要的。

当然，单靠日本的有限的援助资源要想全面开展包含如此众多要素的援助是有限度的。必须加强信息的沟通，密切与中央、省、市、县各级政府机构以及其他援助机构和民间团体之间的相互合作。

Box6. 百年不遇的特大洪水

由于从6月中旬以后连降暴雨，南方的长江和北方的嫩江沿岸河堤决口，使得流域各地发生了洪涝灾害。长江、黄河两大河流由东向西横贯中国大陆，每年都会在一些地区造成水患，但去年的洪灾尤其严重。其受灾程度，仅从长江流域来看，就已接近于1954年的水灾，而那场水灾曾夺去了3万人的生命。根据中国政府98年8月26日的报告，总受灾人口达2亿4000万人，死亡3004人，冲毁房屋500万间，受灾面积达3亿1800万亩（1亩=6.7公亩），直接经济损失1666亿元（约合3兆日元），相当于当年国家预算的四分之一。用日本打比方的话，受灾人口相当于日本总人口的2倍，受灾面积相当于整个九州！据中国抗洪总指挥部透露，造成洪涝灾害的原因，除了连降暴雨以外，上游、中游地区森林的过度砍伐造成截水能力下降，另外中下游流域的围湖造田使得湖泊面积减少，蓄洪能力与50年代初相比降低了33%，这种人为的原因也不容忽视。

由于长江流域是中国主要的夏粮产区，在收获期前遭受洪涝灾害必将引起夏粮作物大幅度减产。因此，农业部很早就表示98年4亿9000万吨的粮食生产目标将很难实现。

为了防治洪涝，中国政府投入了170亿元的资金。最近，对流域的森林砍伐、围湖造田以及乱采河沙等经济开发中出现的规范行为提出批评的呼声也越来越高。

水灾发生以后，中国政府一方面对受灾地区开展救援，同时鉴于受灾情况严重，向包括日本在内的国际社会其他国家发出了紧急求援。对此，日本政府向中国提供了净水器、药品、医疗器械、帐篷、发电机等总价值为7800万日元的紧急救灾援助物资，同时还提供了120万美元和2.5亿日元的紧急无偿援助资金。除此以外，一些日本国内地方自治体、非政府机构（NGO）以及普通国民还通过日本国际协力事业团（JICA）向灾区人民捐赠了1万条毛毯。另外，英国、荷兰、联合国开发计划署（UNDP）以及联合国儿童基金会等也向灾区捐赠了紧急救援物资和救灾款。

(2) 在大气污染和酸雨对策方面的援助

中国城市大气污染的特征是北方地区的城市冬季烧煤取暖；南方城市大量使用高硫煤，这些是造成大气污染的主要原因。虽然南方部分地区二氧化硫和酸雨的问题非常严重，但总的来说，北方城市的大气污染要比南方严重。

另一方面，90年代以后，农村乡镇企业有了显著的发展，乡镇企业占全国工业生产总产值的比例由1989年的23.8%上升到了1995年的42.5%。与此同时乡镇企业污染物质的排放量也在急剧增加。据《全国乡镇企业污染源调查》结果表明，1995年乡镇企业排放的二氧化硫为549万吨，占全国工业总排放量的28.2%，煤灰排放量为993万吨，占全国总排放量的54.2%，粉尘排放量为1358万吨，占全国总排放量的68.3%。

酸雨主要分布在长江以南、青藏高原以东地区和四川盆地。以长沙为代表的华中酸雨区pH值最低，酸雨发生频度最高，并且有逐年恶化的趋势。华南酸雨区和华东沿海酸雨区不仅范围大，而且污染程度也相当严重。

针对大气污染情况，1995年中国修订了大气污染防治法，增设了限制高硫煤使用等新的规定。并从1997年开始，每周在主要城市公布二氧化硫（SO₂）、氮氧化物（NO_x）以及总悬浮颗粒物（TSP）的浓度。另外，中国还推行了清洁生产（减少污

染物排放、将能源和原材料的耗费控制在最低限度的生产活动)计划,加强了对环保专业技术人员的培训,并且对企业实施清洁生产的情况实行了严格的检查。

通过采取以上措施,1996年全国县以上的工业排放的煤灰除尘率达到90.0%,生产过程中的废气净化处理率达到75.0%,与上年相比分别提高了0.3和4.2个百分点。部分城市的二氧化硫污染情况虽然有所好转但仍然偏高,在二氧化硫的固定发生源安装脱硫装置的情况也不多见。

针对中国防治大气污染的问题,日本在实施具体援助时,可以考虑帮助那些污染负荷特别大,污染排放占全国工业污染物总排放量的75%的行业(火力发电、炼钢、水泥化学等)治理固定污染发生源。

另外,在使用高硫煤地区,为促进清洁燃煤技术(洗煤、改善燃烧效率等)的引进提供技术援助是非常有效的。同时还可以开展有关研究,把通过脱硫装置回收来的大量石灰用于贫困农村贫瘠土地的土壤改良。

此外,借鉴日本的经验、特别是借鉴当时的公害防止事业团、日本开发银行、中小企业振兴事业团等为促进公害防止技术的开发和引进向企业提供长期低息贷款的做法,就向中国的环保事业提供“两个步骤的日元贷款(在提供金融援助时,通过借入国内的开发金融机构发放贷款)”等援助形式进行探讨。

(3) 在水质污染对策方面的援助

根据全国环境监测总站的观测结果表明,辽河、海河、淮河、黄河、松花江、珠江、长江7大水系中,被称为“3河”的辽河、海河、淮河污染严重。主要淡水湖中,包括“3湖(巢湖、滇池、太湖)”在内的南方四湖,污染状况也已经十分严重。

长江、黄河水系的污染逐年加剧,特别是黄河上游水量逐年减少,同时下游的农业灌溉用水和城市用水量不断增加,结果造成黄河下游的“断流”现象越来越严重。

淮河水系的污染问题也很突出。枯水期主流的水质污染情况相当严重,并且严重污染区域正不断向上游延伸。另外,淡水湖的主要污染物为总磷和总氮,主要环境问题是水质的富营养化。

对于水质污染问题,中国主要加强了对“3河3湖”的重点治理。特别是对淮河加大了整治的力度。国家规定在1997年底以前流域内所有工厂的排放都必须达到规定标准。对不能按期达标的工厂采取了坚决予以关闭等一系列的强制性措施。

在防治污染的同时,包括确保水量在内的“水源的保护”也成为中国政府的一个主要关心问题。特别是解决黄河“断流”等合理利用水资源的问题已经成为了中国政府的重要课题之一。

作为日本的援助,可以考虑帮助化工、造纸、食品加工等污染负荷大的行业改善前期处理工艺。通过改进下水、排水的处理设施减少河流、湖泊的污染和富营养化。另外,黄河断流现象虽然与环境保护没有直接的关系,但由此反映出来的如何合理利

用有限的水资源这一问题的重要性也越来越明显，因此日本在工农业领域的普及节水技术方面也存在着开展援助的可能性。

(4) 城市环境保护

70年代，北京市每年的垃圾量不到200万吨，到了1996年就已经达到了每年483万吨，以平均每天增加1.3万吨的速度递增。同样上海市1995年的垃圾量为270万吨，平均每天达到7400吨。在北京市，一方面将垃圾收集方法从以前的垃圾桶改为由小区回收站收集，另一方面于1994年投资建设了卫生填埋处理场，并于1996年投资建设了两处垃圾处理场和转运场，尽管如此仍然满足不了逐年增长的垃圾处理量的需求。

尽管城市地区上下水道的普及率已经超过90%，并且达到了一定的水准，但由于生活用水量增大和水源的水质恶化，部分城市仍然发生了供水能力不足的问题。另外，就下水的处理上，由于投资成本等方面的原因，迄今之前城市生活排水几乎没能得到必要的处理。现在，以淮河为首，作为全国主要河流湖泊的水质保护事业的一项内容，各地正在加紧进行下水处理设施的建设。

在全国各大城市，机动车尾气造成的污染现象也十分严重。在越来越多的大城市中，氮氧化物(NO_x)成为了造成大气污染的主要原因。人口在100万人以上的城市几乎都发生了氮氧化物(NO_x)污染。其中以广州和北京的污染程度最为严重，其次为上海、鞍山、武汉、郑州、沈阳、兰州、大连和杭州。作为对这种移动污染源造成的大气污染的防止对策，最重要的是严格实行尾气排放限制并采取必要的尾气净化技术。首先应该采取的对策是推广使用无铅汽油。1997年12月，北京市率先使用无铅汽油，一些大城市也陆续效仿北京的做法。同时作为汽油供给方的石油加工企业也相应地制定了转产无铅汽油的方针。

关于噪音污染，鉴于广州市白天的交通噪音达到77.4分贝，夜间也达到74.1分贝的情况。从1997年12月起广州市内禁止使用汽车喇叭。另外，北京市也正在研究推出治理汽车喇叭噪音的对策和条例。据来自全国各地44座国家污染控制网络城市的观测数据显示，洛阳、大同、开封、海口、兰州5市的平均噪音已经超过60分贝。

对于以上情况，日本在开展援助时应该针对废弃物的妥当处理、减少废弃物数量、促进循环再利用、治理城市地区机动车尾气排放、以及从制度上确保下水道和垃圾处理场的建设经费等方面的问题，研究具体的援助方式。

(5) 森林保护以及治水防灾

中国拥有辽阔的国土，但长期以来一直对森林资源进行着掠夺式的开采。随着人口的增加，为了保证木材和燃料的供给，即使是在今天，对森林的砍伐也依然没有停止。现在所剩无几的森林正逐渐失去其在经济意义和保护自然环境意义上的功

能。40年代开展的“四旁绿化政策”曾一度唤起了国民对树木重要性的认识，结果是在街道两旁和农村处处可见到成排成列的白杨树。但从整体来看，中国绿化的程度还远远不够。在广阔的西北和中部地区，还存在着大面积的沙漠和干燥少树地带以及黄土暴露地区。另外，在中南部缺少煤炭资源的地区，贫苦农民仍然在砍伐树木，致使森林荒废，遇有暴风雨袭来时，由于山体崩塌造成的泥石流对下游地区的农田及人民生命财产形成了严重的威胁。

1992年联合国环境开发会议召开以后，中国全国上下开展了旨在维持森林的可持续经营、保证木材自给和开发相关技术的各种努力。包括在东北林区，坚决贯彻禁止采伐天然林木的法规措施；在平原农村和黄土地带开展速生树种的植树造林；通过开发和普及木材加工技术对细小林木和人工林的间伐林木加以利用，提高木材利用的附加价值等等。因此，日本朝着这个方向考虑如何为中国提供所需的援助应该说是非常有意义的。

去年长江流域等地方发生了近40年来最为严重的洪涝灾害，洪水过后，中国加强了对上游地区砍伐森林的限制措施，但过去各种自然灾害是时有发生。鉴于这种情况，日本曾多次向中国提供资金上和技术上的紧急援助，包括为国家防洪总指挥部的自动化系统提供的专业技术援助，对福建省的洪水预报器材整顿计划提供的无偿资金援助等等。今后日本还应该继续在治水、防灾方面加强对中国的援助力度。

5-3 农业开发和粮食供应

(1) 基本方向

中国农业开发的最基本的课题是保障农产品的稳定供给和增加农民收入、改善农民生活。其中增加农民收入、改善农民生活的课题与本次（第二次）研究会作为重点援助领域提出的消除贫困、缩小地区间差距有着非常密切的关系。

要想使中国的粮食实现稳定生产和供给，最重要的问题是解决耕地面积和水资源不足的问题、通过研究和普及农业生产技术提高农业生产力、以及根据粮食需求结构的变化和各地区的需求平衡对粮食流通市场体系进行改革。

目前，中国农村存在着大量的剩余劳动力。通过“农业产业化”变单一的粮食作物生产为蔬菜、果树、畜产的多元化生产、扩大农产品的加工及流通销售等经营活动的范围，对提高农民收入和改善农民生活是十分有效的。

除此之外，鉴于农民家庭收入的多元化，特别是非农业部门收入急剧增加的趋势，对乡镇企业的作用应给予充分重视，同时改善户籍制度、开辟劳动力市场、通过加强职业训练和职业介绍让农民能够自由地选择职业，以便使农村剩余劳动力能够顺利地向临近城市的工业部门和服务部门流动。

从与“消除贫困、缩小地区间差距”的关系上看，可以说提高农民收入、改善

农民生活是解决中国国内相对贫困问题的一个有效的手段。而且对于那些生活在地理自然条件较差的边远地区和交通不便的偏僻地区的绝对贫困农民们来说，通过发展农业、改善教育和卫生保健条件、提供就业机会、完善社会基础设施等各方面的综合措施来提高他们的生活水平，无论如何也是需要的。

根据粮食供应上的短期、中期的市场变化、以及对长期需求动向的分析，中国政府中的有关农业部门已经认识到有必要制定出明确的政策，同时为了实现农业收入与非农业收入的平衡、打破资源的限制，还必须完善基础设施、促进技术进步、形成广泛的流通市场。除此之外，针对今后加入世贸组织这一课题，还必须努力推动各项旨在与国际市场接轨的政策实施。

以往日本在农业领域里对中国提供的援助主要集中在设施的建设、提供器材设备、以及转让生产技术等硬件方面。而在为稳定粮食供应和改革农业结构而开展共同调查、制定政策、建立健全组织制度等软件方面应该说做的还很不够。

今后，转让粮食增产技术的工作仍然非常重要，但同时也有必要与中国开展协作，共同开发那些直接关系到提高农民收入的技术。另外从地区上看，日本提供的与农业有关的援助（特别是无偿资金援助和技术合作），以往大多集中在华北地区，而对中、西部地区的投入较少。为了消除贫困，缩小地区间差距，今后日本的援助应该考虑到地区上的平衡，将中、西部的贫困地区列为援助的重点对象。

在对中国的农业领域实行援助时还应该加以注意的问题是中方有关农业部门、或者说农业援助款项的管理部门过多。作为中央一级农业行政机构，在生产方面主要由农业部实行管理，在国内流通方面主要由国内贸易部和国家粮食储备局管理，在国际贸易方面有对外贸易经济合作部管理，同时对各部、局之间关系的协调由国家计划委员会提出方案后再经国务院进行决定。

这种纵向的行政管理体系一直贯穿到基层组织，但横向之间的协作关系却未必尽如人意。今后日本在考虑对中国的农业领域开展综合援助时，特别要对这点加以注意。（1998年3月以后开始的中央政府机构改革，对与农业开发和粮食供应有关的部分行政机关实行了整改。取消了林业部和国内贸易部，将原来属于国内贸易部管辖的国家粮食储备局划归为国家发展计划委员会的下属单位）

(2) 在提高农民收入，消除贫困和地区差异方面的援助

近年来，中国的粮食生产能力确实有了明显提高。现在，从大规模饥荒这个意义上讲的“缺粮”的状况应该说已经摆脱。但是，由于农业与非农业之间、城市与农村之间的收入差距越来越大，农村过剩人口大量流入城市，已经成为了一个社会性的问题。另外，在大城市的周围，从非农业途径获取收入的机会增加，影响了农民生产粮食的积极性，一些地区出现了粮食产量降低的倾向。

对此，中国政府在考虑农业政策时，除了增加粮食生产以外，还把提高农民收入

作为了一个目标。因此日本的援助方针也应该根据中国的农业政策，把重点放在与中方共同开发帮助农民提高收入的技术方面。比如开发低投入型技术降低农业生产成本；开发、普及农产品的加工利用技术提高农产品的附加值；完善农产品的流通体制、提供市场信息降低农产品的交易费用等等，通过以上援助方式帮助农民实现增收。

现在，中国政府正在将过去那种大范围、一般化的扶贫政策逐渐向集中的、项目化的方向转移，把一些边远地区和受自然环境制约发展困难的地区列入了重点扶贫对象。另外，以前的扶贫政策主要是提供物资上的援助，今后的扶贫政策将侧重开发带有地方特色的扶贫项目，帮助贫困地区人民通过自身努力脱贫致富。日本在开展以“消除贫困、缩小地区间差距”为目的的农业援助时，应针对对象地区各自的贫困问题的特点，把农业援助与完善其它社会服务结合起来进行考虑。

(3) 以农业产业化为目标的援助

改革开放以后，中国农村实行的家庭联产责任制刺激了农民的生产积极性。从整体上看，农业生产实现了大幅度的增加，但是在另一方面也出现了在小农经济体制下，部分农民往往热衷于单干的倾向。具有市场意识、与市场相结合的经营难以开展，最终只能退回到自给自足的经营方式上去。照此发展下去，不但阻碍了制度化市场经济的建立，而且还会带来农业自身的效益降低、市场竞争力减弱、内在发展后劲不足的结果。

所谓农业的产业化，就是将过去那种自给或半自给的农业生产方式转变为适应市场经济的、专业性的商品化产业的农业生产方式。要做到这点，必须对个别的、分散的农户实行产业化组织，这种产业化的内容包括“流通、加工、生产一条龙”以及形成以产地批发市场为核心的主产地。当前，农业的产业化已经成为中国政府农业政策中的一个优先课题，但是在实行过程中遇到的最大障碍是缺少基层管理人员。因此，除了生产技术方面以外，向中国派遣具有流通、销售经验诀窍的专家，传授并普及有关的技术和诀窍，支持有关团体和企业到中国去进行此类诀窍的转让等援助活动将具有特别的意义。

(4) 在农产品流通基础设施的建设及市场运营方面的援助

目前，中国还没有建立起广泛的农产品流通体制，这种现状对农业的稳定发展和伴随工业化发展而来的人口流动以及维持粮价稳定形成了制约。1985年以来，以引进市场经济机制为目标的体制改革断断续续，作为粮食市场体系的特征，主要表现在农产品以省内流通为主，而更大范围内的流通还处于起步阶段；加之农业生产带有强烈的自给自足性质，农产品中大约70%为农民自己所消费，真正通过流通领域进入市场的不过三成左右；国有粮食企业是粮食流通体系的主体，但大多数国有粮食企业长期为政策性任务与正常商业活动之间的矛盾所困扰；同时对粮食的生产、

流通、贸易的监督管理也是政出多头。

对于以上现象，中国政府并没有把它单纯地看作是农业部门的问题，而是从稳定宏观经济以及实现经济的可持续发展的角度给予了很大的重视，并且对日本也表示了在农产品流通和市场管理方面寻求援助的希望。今后，完善粮库、冷冻、冷藏、低温设备以及批发市场等与农产品流通相关的基础设施、建立市场信息网络、转让必要的运作上的经验技术将成为日本在这一领域里的援助活动的重要内容。

(5) 具有辐射效果的农业援助

中国幅员辽阔，各地的农业形态、地区特征以及其它条件都不尽相同。因此，在很多情况下需要针对各地的特点和条件进行各种各样的试验，把其中成功的经验按照其它地区的实际情况和条件进行必要的调整后加以推广普及，这种做法日本称之为“政策试行性方式（Policy Experimental Approach）”。

可以预料，农业改革试验区的方式将为发展农业生产、提高农民收入做出重要贡献，日本在这方面开展援助将有望获得可观的辐射效果。与大范围的宏观的援助方式相比，这种限定区域的援助方式应该说更易于调控、更容易检验援助效果、同时也更容易与日本的援助方式（技术合作、无偿资金、日元贷款等）相适应。

作为农业改革试验的援助题目，除了农业产业化以外，对指定地区的综合开发、建立市场信息网络以及开办股份合作制的农产品加工厂等示范项目开展援助也应该能够收到显著的效果。

5-4 制度化市场经济的建立

(1) 基本方向

为了帮助中国建立制度化市场经济，此前世界银行、国际货币基金组织（IMF）、联合国开发计划署（UNDP）等国际机构和一些双边援助机构、以及福特财团等民间非政府机构、其它的民间企业和智囊团等都曾多次向中国推荐、介绍了发达国家的各种制度，并提出了很多建设性意见。

中国方面在考虑采纳各国、各机构以及民间团体的建议时，通过开展共同研究、举办专题讲座、以及出国实地考察等方式对各国制度的长处和不足进行了比较研究，设计制定出了符合中国现状的制度方案。可以说有关建立制度化市场经济的总的方向已经基本确定下来。

这些制度和改革的方向是否符合中国将来的发展，不仅中国自己需要进行评估，包括日本在内的世界各国及各国际机构也都应该做出客观的评价，并就如何加以适当改进继续提出意见和建议。至于是否采纳这些意见和建议则应该由中国自己做出判断。

另外，日本对中国建立制度化市场经济的援助活动，以往多是通过政府部门、民间企业以及智囊团等提供，未必都是统一进行的。

今后日本在开展援助活动时，应该在掌握过去的援助成果并对该成果进行综合评价的基础上，加强日方各援助机构之间的信息沟通，密切相互间的协作，以便针对中国最需要援助的项目统一地实施有效的支援。

鉴于中国在建立制度化市场经济的问题上已经在制度上进行了准备并对改革的基本方向有了一定程度的理解，可以认为对于政策定向方面的援助活动已经告一段落。

今后应该把对这一领域实施援助的重点放到如何巩固各项制度、如何在运用制度方面提高效率，扩大改革成果的方面上去。

也就是说，根据日本以及周边各国的实践经验（包括成功经验和失败经验），在制度的运用方面系统地向中国传授个别、具体的实施策略，或者结合中国的现实情况共同研究制定最佳的实施方案是非常有必要的。比如可以考虑向中国介绍日本对纺织品等特定行业实行产业升级、结构调整、对国营铁路实行民营化时的政策经验，把审议会制度等通过听取民众意见、协调各方面关系促进政策形成的做法介绍给中国等等。

为了巩固各项制度并使其得以深入细致的实施，最关键的一点就是要加紧培养维护、实施制度的人才。人才培养不是短时间内可以一蹴而就的，只有在不断积累失败教训的基础上才能培养出更具实践才能的合格人才。

另外，有看法担心向中国传授具体的经验将来可能会在同日本企业界的关系上产生矛盾。因此有必要建立一种能够避免造成日中摩擦，同时能够加深两国间的相互理解和共存关系的协调的体制。

(2) 国有企业改革

在支援中国建立制度化市场经济时所面临的一个最大而且是最紧迫的课题就是国有企业的改革。在这方面，中国现在需要的并不是关于应该如何进行改革的方向性指导，是日本在改革过程中的具体经验。比如日本在调整产业结构时对压缩工厂设备的标准是如何设定的，对剩余人员是如何安置的等等，这些个别的、具体的经验都引起中国的特别关心。

为了帮助国有企业更妥善地安置剩余人员，给企业下岗职工提供更充分的救济，必须加紧充实住宅基金、退休金、养老保险、失业保险以及医疗保险等社会保障体制。在解决这一社会保障体制运用过程中的各种问题方面，应该说日本以往的经验大有用武之地。

另外，国有企业改革过程中，如何加快培养有实践经验、有工作能力的企业经营人员的问题还没有得到充分的解决。今后在成立控股公司等经济组织时，对能够

对下属企业实施监督、具备全面经营能力的人才的需求将会越来越大。对于这点，通过派遣日本的企业经营者、企业顾问以及法律、财务、技术、生产等各方面的专家到中国举办现场培训、开展企业访问和诊断调查、接待中方人员来日本访问交流和研修等形式提供人员上和资金上的援助也是非常重要的。

有人担心国有企业改革最终可能导致一部分具有国际竞争力的大企业形成垄断的局面。对此，应该把日本有关禁止垄断的法律体系以及公平交易委员会的活动宗旨等介绍给中国，日本在这方面的援助也是非常重要的。

(3) 扶植发展中小企业

现在，中国企业改革的重点是国有大企业。1997年底，在成都召开的经济贸易会议上提出了要在实行自由化的同时加大对中小企业的扶持力度。从那以后确立中小企业政策的工作开始进行。1998年，在国家经济贸易委员会中设立了中小企业司，专门负责对中小企业的政策制定和指导实施。同时对中小企业的融资也被提上了议事日程。尽管如此，建立完整的中小企业政策的工作目前还只能说处在刚刚起步的阶段，今后还有很长的路要走。

扶持援助中小企业，对吸收安置在国有企业改革中出现的下岗人员和特困职工来说也非常重要。在这方面，日本除了国内的经验以外，同时还具有对其它发展中国家实行援助的成果。今后日本应该继续努力帮助中国加深对扶持、支援中小企业的重要性的认识，同时还应该根据日本的经验具体地探讨援助的内容。比如，随着国有企业的重组，将会涌现出一大批中小企业。日本可以通过援助省、市、县各级地方政府成立“中小企业现代化中心”来帮助这些企业开展多种经营和分工承包。在日本，许多创业指导、经营诊断以及市场调查等方面的工作都是由商工指导所负责进行的，因此日本的商工指导所可以成为这方面的示范。在“中小企业现代化中心”的职能中还应该加上环境保护这一重要内容，近年来中国的环保产业正在兴起，应该把对这些环保产业的支援和网络化列为“中小企业现代化中心”的重要机能之一。

其它方面，为了在金融和技术上加强对中小企业的支援，还可以考虑把日本的中小企业金融公库、中小企业事业团以及工业试验所的具体经验介绍给中国的有关部门。

(4) 财政金融制度

在财政方面，各项制度的建立已经取得很大的进展，但在培养与之相应的人才方面却做得还远远不够。今后日本可以通过与有关部门开展人才交流来弥补这方面的缺欠。比如通过改进技术增加税收，对减少财政赤字来说就是一种有效的手段。现在，中国的税制改革尚处在起步阶段，到了实践阶段肯定会有各种各样的矛盾出现。

因此，可以考虑把日本税收体系的实践经验介绍给中国。特别是在提高税收能力以及如何解决实践阶段出现的各种问题方面，日本财政当局、特别是国税厅以及各级税务署的经验可以介绍给中国。

在金融领域，从实现金融国际化和今后加入世贸组织的需要考虑，确保一批能够与国际金融惯例相适应的人才对中国来说是一项极为重要的任务。比如在金融体系的运用方面，抓紧培养实践人才、整顿市场环境对于扩大证券市场和短期拆借市场的职能是非常重要的。

另外，为了具体推行本次（第二次）研究会作为重点领域提出的消除贫困、缩小地区间差距、保护环境、开发农业保证粮食供应、以及促进国有企业改革、扶持中小企业发展等方面的工作，还必须更加明确中央和地方政府之间的财政关系。特别是地方政府必须提高政策的制定、实施和考核的能力，同时还应进一步加强财政能力。在这些方面都可以利用日本的经验帮助中国将来发展地方自治。比如现在中国实行的税收制度是分税制，在分税制下面又设有转付款等制度。为了将中国这种税收体系转变成日本的地方交付税和国库支出金那样的形式，可以考虑把日本税收制度中的各种实践经验介绍给中国。

(5) 宏观调控

在建立制度化市场经济方面，中国对于改革的基本方针已经有了一定程度上的理解，在搭建制度框架方面也取得了明显的进展。但是，在市场经济体系的运营方面，无论是宏观调控能力还是应补充市场机制职能的行政、社会服务能力，都还处在打破旧体制、建立新体制的阶段。

由于中国经济的变化会给世界其它各国带来很大的影响，因此保持中国稳定发展的课题已经不再仅仅是中国一个国家的问题。从这个意义上来说，提高中国的宏观调控能力变得非常重要。关键是如何使中国所选择的经济体制得到有效的运行。对此，日本应该努力使自身的经验扎根于中国，并使这些经验在中国得到个别、具体的运用。

为了做到这点，必须对在中国国内或日本举办的各种旨在为建立制度化市场经济培养所需人才的培训课程加以内容上的充实。具体说，扩大以中央地方政府经济主管部门的公务员为对象的国别培训，并与他们一起进行共同研究，以及在完善统计机构和充实统计信息方面提供援助等都是行之有效的方法。

Box7. 机构改革

1998年3月召开的第九次全国人民代表大会，确定了以朱镕基总理为核心的新一代国务院领导班子，同时决定将在3年之内基本完成被称为“三大改革”的国有企业改革、金融改革和政府机构改革。其中以“三定（定职能、定机构、定编制）”为主要内容的行政改革方案包括：将现有的40个中央部委缩减为29个、削减国务院下属局级单位的四分之一（200多个）、将中央机关现有的8万名工作人员减少47.5%。朱镕基总理还提出了人员削减要在1998年内提前完成的方针。在此之前，中国政府机构曾在1988年和1993年进行过两次精简，但结果仅仅是对机构进

（关于机构改革后的国务院组织，请参照后附资料6）

行了改组，人员不但没有减少，反而有所增加。此次进行的政府机构改革是新中国建国以来规模最大的一次。随着社会主义市场经济的发展，在计划经济体制下形成的现行机构的种种弊端越来越明显地暴露出来。这就是推行政府机构改革的最主要的理由。改革的目的是要构筑起一个以“小政府（指能够迅速快捷地进行意思沟通的行政机构）”来改革经济体制的、并能够迅速制定市场经济战略的行政体制。

然而，关键问题并不在于国务院，而在于地方政府机构如何改革。朱镕基总理准备先使国务院的改革走上正轨，然后借国务院改革的势头带动地方的行政机构改革。但随之也产生了如何安置精简下来的人员等需要解决的问题。

(6) 对能源领域的援助

中国的能源供求结构的特点是对一次性能源——煤炭的依赖程度过高（世界平均仅为27%，中国为77%）。形成这种特点的原因之一是中国可开采的煤炭储量有662亿吨，居世界第3位。再就是中国的石油和天然气生产还无法替代煤炭的地位。

随着经济的飞速发展，中国的石油生产已经跟不上消费的急剧增加，从1993年起中国加入了石油进口国的行列。近年来，中国的石油消费量以年均6%的速度增长，对进口石油的依赖越来越大，预计到2010年中国的石油进口量将超过东盟和韩国。

中国的一次性能源消费量在1995年时就已经达到了12.9亿吨（按标准煤换算比上年增长5.1%）。随着经济的增长，还有继续扩大的趋势。特别是在1992年以后消费量超过了生产量。1992年时中国的人均能源消费量为日本的1/6，但普遍认为今后中国的人均能源消费量将会急剧增加。

改革开放以来，中国一直强调“对开发和节约同样重视，但短期内更重视节约”，在“九五计划”中也提出了以强调节约为前提的能源生产消费平衡原则。1995年，煤炭的消费量占一次性能源消费总量的75%，仍然高居首位，其次是石油占17.3%、水力发电占5.9%、天然气占1.8%。虽然水力发电的生产和消费有所增长，但石油和天然气所占的比例仍然很低，因此与1980年相比对原煤的依赖程度又有所上升，按产量推算由80年的69.4%增加到了75.5%。由于煤炭储量丰富，价格便宜，估计今后的一段时期内被其它能源取代的可能性不会很大。

随着电力设施建设的加快，从1985年起，中国的发电量在10年中增加了2.3倍，1995年的总装机容量达到2.1亿kw，发电量达到1兆kwh。可是，发电量的增加仍然满足不了急剧增长的需求。过去30年间一直存在电力供应不足的现象，即使

是现在电力的供求之间也仍然有 20% 以上的缺口。特别是东部沿海地区、西北地区、华北的一部分以及四川全省缺电现象十分严重。另外全国仍有 28 个县近 1.2 亿的人口处在没电的状态中。

从开发清洁能源（对环境污染较小的能源）的观点来看，中国将在 2000 年以前将水电装机容量占总装机容量的比例提高到 24%，并将长期发展目标定在了 30%。1996 年核电在发电总量中所占的比例仅为 1%，“九五计划”期间，计划将把核电从 1996 年的 3 台 210 万千瓦提高到 8 台 660 万千瓦。

从各地对能源的需求情况来看，仅沿海地区的华东各省就占了总需求量的 31.5%，而且这一地区的需求增长速度也高于其他地区，因此可以预计它的能源占有率在今后还将会进一步扩大。另一方面，能源的产地大多集中在中西部地区，西煤东运、北煤南运仍将是 中国能源流通体系的基本格局。同时，长期以来运输基础设施不足的情况仍将是困扰中国经济发展的“瓶颈”。

关于节能问题，1953~1980 年期间中国的能源弹性值（能源消费量的年平均增长率/GDP 平均增长率）为 1.62，1990 年以后降低到 0.50 左右。与日本 1980~1992 年期间的 0.53 相比，应该说中国在节约能源方面取得了一定的进展。但是，中国的火力发电站的燃烧效率很低，与发达国家相比，单位发电量所需要的燃煤平均要多出 20% 左右。这表明中国在节能方面还有很大的改进余地。

日本在向中国的能源领域提供援助时，从保护环境和缓解煤炭运输压力的角度考虑，应该进一步深入研究建设坑口电厂，在能源生产地和消费地之间建设输电设施的可能性。另外，替那些至今还生活在无电地区的 1.2 亿人口着想，还应该认真研究一下有关加快供电网建设、为贫困少电地区通电的问题。

关于清洁能源的开发，有必要继续对中国的水电开发给予援助。但在计划建设大规模水力发电站项目时，应该对项目可能给周围生态系统和地区环境造成的影响进行全面慎重的评估，同时还要充分考虑到居民搬迁等社会问题。节能问题是中国制定能源政策时的一个重要支柱，根据日本以往的经验，组织中日双方共同研究开发符合中国国情的节能技术和节能对策应该说是事半功倍的方法。

(7) 在完善基础设施方面的合作

在中国各项基础设施中，运输部门仍然是今后需要重点加以解决的领域。从国土辽阔、同时又存在地区差异的意义上来看，运输部门在保障物资和人员的顺利流动方面担负着极其重要的作用。

日本对中国运输部门的援助最早是出于能源（煤炭）运输的需要帮助中国完善铁路和港口的建设。其后，随着人员流动和物资流通更加通畅化的需要，除了将继续将运输线路向纵深扩展以外，对运输速度的要求也越来越高。

作为今后对中国基础设施建设提供援助的基本方向，与其它重点领域一样，考

考虑到日本的政府开发援助（ODA）资源的有限性和中国幅员辽阔的特点，应该将援助的重点放在那些单靠中国自身的努力解决不了、但又必须优先安排解决的基础设施建设项目上。另外考虑到充分利用民间资金和技术的可能性，应该把援助重点集中在那些只有日本政府开发援助（ODA）能应付得了的、而且能够充分体现日本的丰富经验和先进技术的领域。同时，还应该充分考虑到“消除贫困缩小地区间差距”的需要，在兼顾各地区发展平衡的同时尽可能地让中西部贫困地区的人民也能够分享到援助所带来的益处。

铁路部门

铁路部门长期以来一直处于运输能力紧张和需求分布不均的状态。中国的运输基础结构总的来说货运所占的比重较大，按吨/公里计算大约 80%是货物运输。这主要是由于中国能源需求中有 75%依赖于煤炭，而煤炭产地与消费地又相距甚远，因此煤炭运输在整个运量中所占的比例相当大。另外，长期以来受政策影响铁路运费偏低，铁路负担过重成为了老大难问题。并且铁路部门自身在经营上也存在着运输效率不高、管理滞后等许多运营方面的问题。

今后，在研究对铁路部门实施援助的问题时，应着重于提高煤炭等资源产地的装运效率和实现北部内陆地区与沿海地区之间的物流畅通化。为了增强铁路货运能力，必须加快铁路的电气化、复线化和新线的建设。另外对建立综合运输体系，通过加强港口与铁路干线、资源生产地与铁路干线之间的联系提高运输效率的问题也应该予以足够的重视。从运输成本的观点考虑，在多种交通手段并存的地区还特别应该注意加强对铁路运费与其它交通手段运费的分析比较。

公路部门

关于中国现有的公路，与铁路一样也存在着绝对运力（线路数量、高等级道路的延长）不足的问题（1995 年高等级道路延长为 1,157,000 公里）。长期以来实际运输量一直严重超出公路的设计能力，经常造成交通堵塞，使运输效率进一步恶化。与国土面积相比公路网的稠密度非常低，而且很多属于低等级道路。即使是在这种道路状况下，也还仍旧普遍存在着“混合交通”——多种交通工具（汽车、马车、自行车）混行的情况，更加剧了运输效率降低的状况。

随着市场经济化的发展，国内经济的进一步发展和国际贸易的扩大已在预料之中。适应少量、多目的运输需要的公路运输（卡车）在不久的将来势必迎来一个迅猛发展的时期。当前，铁路是运输的主要手段，而公路则充当着对铁路运输进行补充的角色。因此在增强铁路运力的同时，还必须对扩充公路运输给予足够的投入。

水上运输部门

对于不断增加的货运量，各港口都暴露出了慢性能力不足的问题，主要港口的平均待运时间已经超过了4~5天。造成港口运力紧张的主要原因除了专用泊位不足以外，散装货物过多、信息系统不灵等都是导致装船效率低下的原因。

由于沿海地带缺少可供开发的港湾，要想适应货运量的不断增加，必须通过对现有港口增设泊位和改进港口设施来提高装运效率。具体内容包括整建港口使之与公路、铁路货运系统一体化；以所有港口为对象更新装卸设备，提高港口的吞吐效率。

航空运输部门

随着旅客流量和航空货物运量的急剧增加，航空港航管体系等机场设施以及上下水道、污水处理等机场周边设施和通往机场的公路、铁路、旅馆等基础设施的建设出现了明显的滞后。加紧机场建设使其处理能力适应需求的增长已成为紧迫的课题。同时为了完善内陆交通、缩小内陆与沿海的经济差距，加快内陆地区的机场建设也是当务之急。

为了与急剧增长的航空运输需求相适应，在完善硬件方面，改进机场设备、整顿周边环境仍然是今后日本开展援助的重点方向。与此同时，在软件方面，为了保证飞行安全，在加强对飞行员、航管官员以及专业技术人员的培训等方面也需要日本方面提供必要的援助。

5-5 重点地区

应该将中西部贫困地区作为今后开展援助的重点

关于援助的重点地区，第一次研究会并没有考虑把援助的重点放在哪一个地区，或者集中对某一个地区开展援助，而是采取了将中国分为沿海地区、内陆资源丰富地区和内陆贫困地区，然后针对各个地区的具体情况分别提出援助方案的方法。

从1991~1996年期间日元贷款和无偿资金援助的实施情况可以看出，日元贷款在沿海地区、中部地区、西部地区和其它不能分类的项目分配比例分别为40.3%、27.4%、27.8%和4.4%，基本上较好地把握住了地区间的平衡，但对沿海地区的投入显然要高于其它地区。无偿援助资金的分配比例为沿海地区62.6%、中部地区10.4%、西部地区11.5%、跨地区项目6.5%、其它不能分类的占9.1%。

从日本对中国的政府开发援助（ODA）资金的分配情况中可以看出，中方对开发援助的需求、各地区的项目形成能力、项目的成熟程度、各地区在接受援助能力上的差异以及对象领域日本是否具有优势等因素构成了对申请项目进行筛选的判断依据。

另一方面，从中国的人均GDP比值上也可以看出地区差异的状况。1997年沿海地

区平均的人均 GDP 为 10,161 元,中部为 5,061 元,西部为 3,871 元。沿海地区与西部地区的平均值相差 2.6 倍。人均 GDP 值最高的上海市(23,063 元)与最低的贵州省(2,199 元)相比差距竟达到 10 倍以上,并且这一差距到现在也没有表现出缩小的趋势。

“八七扶贫攻坚计划”中确定的贫困县(包括革命老区、少数民族集居地区、边境地区以及其它地区在内共计 592 个县)当中有 307 个县处于西部地区,180 个县处于中部地区,剩下的 105 个县处于沿海地区。贫困县数量较多的有云南省(73 个县)、陕西省(50 个县)、贵州省(48 个县)、四川省(43 个县)、甘肃省(41 个县)、河北省(39 个县)、山西省(35 个县)、内蒙古自治区(31 个县)、广西壮族自治区(28 个县)、河南省(28 个县)。其中除了河北、广西两省地处沿海地区以外,其它都处在中西部地区。

另外,从绝对贫困人口的数量上看,依次为云南省(797 万人)、贵州省(632 万人)、四川省(632 万人)、河南省(558 万人)、河北省(544 万人)、安徽省(401 万人)、甘肃省(378 万人)、陕西省(349 万人)、山东省(233 万人)、山西省(214 万人)。其中除山东、河北两省地处沿海地区以外,其它也都处在中西部地区。除此之外,在非指定贫困县的农村及部分城市地区也都还存在着相当数量的绝对贫困人口。

以上情况是本次(第二次)研究会把“消除贫困缩小地区间差距”以及与之密切相关的“发展农业保障粮食供应”列为开展援助的重要领域的重要原因。

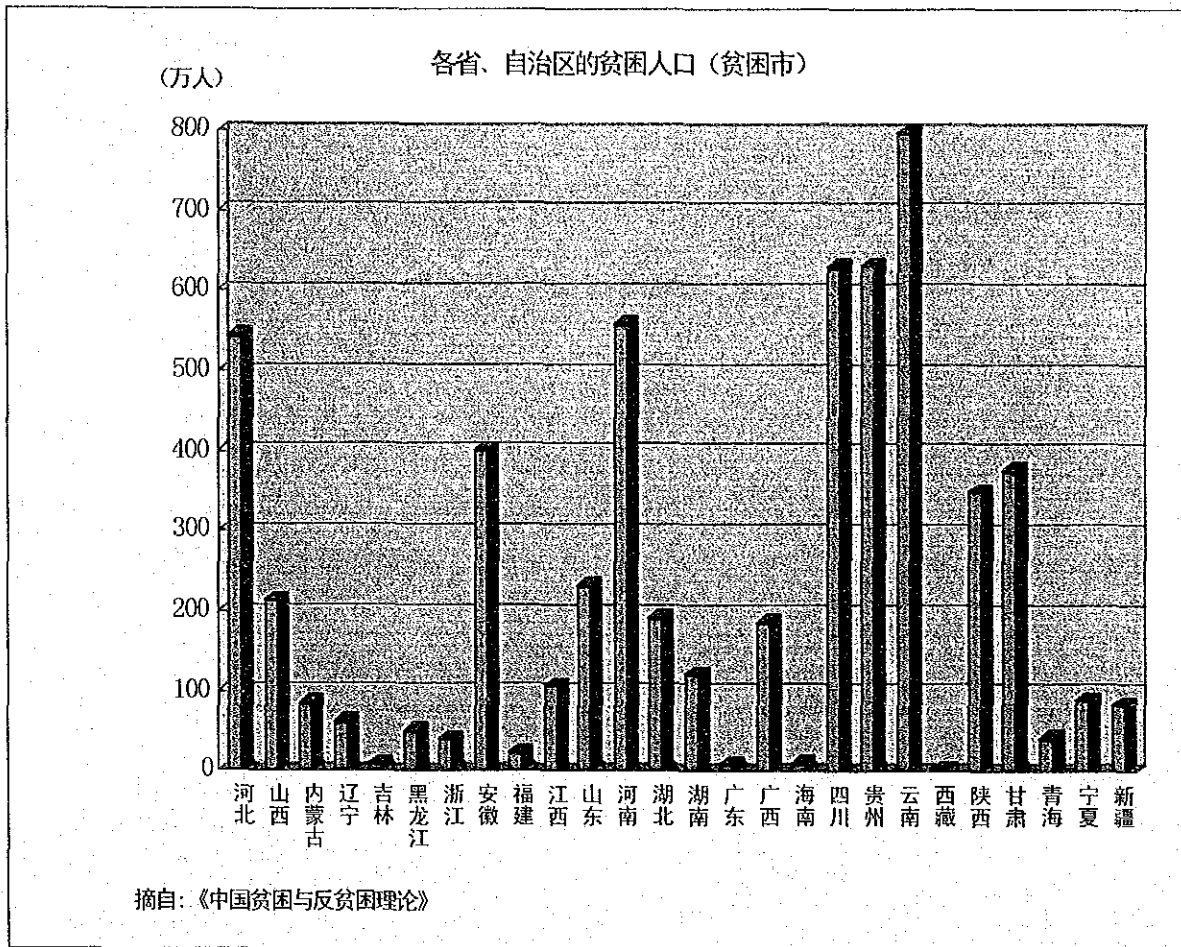
另外,随着市场经济的进展,环境污染问题也正从沿海地区逐步向内陆地区延伸。以城市地区的大气污染(煤烟、酸雨)为例,贵阳、重庆、太原、宜昌等中西部地区城市的大气污染状况都已经达到了接近于沿海地区城市的严重程度。

在帮助中国建立制度化市场经济过程中另一个需要关注的问题是,近年来,国家对开发中部地区的投资有所增加,但西部地区仍然处于改革进程落后,就业问题严重,多种矛盾集中的状态。

鉴于以上情况,我们认为日本应该把对中国开展援助的重点从沿海地区逐步转移到中西部地区、特别是贫困地区方面上来。当然,在选择具体援助项目时,应该对各地区的个性和特点、援助项目的形成、接受能力等方面给予充分的考虑,但作为选择对象地区时所掌握的一个共同的标准,我们认为还是应该把 GDP 和有关的贫困指标作为重点考虑。

根据上述标准来研究援助项目的话,最重点的地区应该是西部 9 省中的四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海和宁夏 8 省,以及中部 9 省中的安徽、江西 2 省。

图 3-1 各省、自治区的贫困人口（贫困县内）



当然，仅靠日本的政府开发援助要想满足上述地区所有的发展需求是不可能的。日本应该严格选择那些急需的、同时又是单靠中国自身的力量一时还没能力解决的项目开展援助。日本作为对中国的最大的援助国，之所以明确表示要把中国的最贫困地区作为援助对象，是期待这一举动能成为促使中国国内对贫困地区给予更多关注的动因，同时也是为了实现与其它双边或多边援助机构的对华援助方针相统一的协调和合作。

Box8. 对象示范区域的选定标准

尽管日本把中西部的贫困地区定为了开展援助的重点地区，但全中国 30 个省、自治区中，中西部就占了 18 个。在全国 12 亿 3626 万人口中，有 7 亿 1932 万人居住在中西部地区，大约占人口总数的 58%。另外，全国 592 个贫困县中，中西部地区就占了 487 个县（约 82%）。因此日本要想将整个中西部地区都作为援助对象是不可能的，必须制定一个标准，然后根据这个标准来选定作为援助对象的示范地区。

关于标准问题，本次（第二次）研究会有以下的考虑。但是，这毕竟是一个临时性的标准，有待于今后对中国各地区的实情做进一步的调查之后逐步加以改进。

【关于选择援助对象标准的考虑】

(1) 选择对象落实到中西部的省、市、县一级

在此之前选择援助对象大多以省、市为主。可能的话，我们希望研究一下今后把县一级政府机构也包括进去的问题。理由是到了县一级后，中央各部委的上下级隶属关系相对缓和，部门之间比较易于协调，同时扶贫政策、环境保护等各个项目也多是由县一级政府机构负责实施（当然援助项目的申请恐怕还是要由省政府机关提出）。对于县以下的乡、镇、村的问题，可以由中方自己去想办法，也可以通过与其它援助机构或非政府组织的合作去解决。（UNDP 和世界银行与国务院扶贫开发领导小组合作，于 1998 年 10 月进行了一次中国扶贫对策实地考察，预计将在 1999 年 3 月完成的调查报告中可能会提出把今后扶贫项目的目标具体落实到乡镇一级乃至村一

级的建议。其根据是贫困人口中有 1/3 以上居住在国家指定贫困县以外的地区，因此扶贫政策的对象不应该只局限于县级单位，而更应该重视人口因素。另外，在此之前扶贫资金滞留在县里的现象很多，并没有真正直接有效地发挥出扶贫作用）

(2) 选择过去曾经接受过日本援助的地区

选择那些在此之前曾经或多或少地接受过日本或其它援助机构援助的地区（省、市、县）。对于完全没有受援经验的地区，在选择时应该特别慎重。可能的话，被选定的地区中最好有对日本援助体系有一定的了解和经验的人员。

(3) 选择中方能够确保人员和预算的，并且有意将援助成果向其它地区推广普及的地区

最好是选择那些不仅在日本援助期间、而且在援助之后，中方也能够依靠自身努力确保其人员和预算的地区。另外对于援助成果，应选择那些不仅满足于本地区受益，而且能把援助的示范成果积极地向其他地区普及推广，并切实为此制定了计划并做有准备的地区。最好是已经设置了研究机构，能够就援助成果的示范化和普及化课题开展研究的地区。

(4) 根据具体的指标进行选择

具体选择援助对象的省、市、县时，应根据人口、人均 GDP、人类开发指数（HDI）、贫困县数量、贫困人口数量、日本以及其它援助机构以往的援助记录等情况研究决定。对于人口稀少的边境地区（如西藏、青海、宁夏等）应另外给予特殊考虑。

关于日元贷款，1991 年以后，日元贷款的分配基本上较好地照顾了各地区的平衡。但今后也应该将重点逐步转移至中西部地区，使对中西部地区的分配比例超过沿海地区。

关于无偿资金援助，人们对它在消除贫困、充实社会服务方面的作用寄以希望。今后，为了大幅度提高无偿资金援助对中西部地区的分配比例，有必要进一步为促进中西

部地区开发项目的形成而努力。

关于技术合作，单从金额上很难准确把握它的实施情况，但确实应该从项目件数上努力增加对中西部地区开展技术合作的比例。特别是在农业领域，在此之前技术合作的援助对象主要集中在华北地区，今后应该把重点逐步转移到中西部地区。

为了加快援助重点从沿海地区向中西部地区的转移，并且有效地开展以中西部贫困地区为对象的援助活动，必须与贫困省、市、县（甚至于乡、镇）的各级地方政府建立起密切的合作关系。另外，鉴于中方各级部门中的专家对贫困地区的现状和问题比日本专家了解得更加透彻，因此在援助项目的开发、立项、计划、实施及考核的各个阶段应该尊重各级地方政府的主体性，以他们的知识和经验为主导，日方提出必要的建议，通过这种方式共同探出解决问题的最佳方案的做法，应该说是最为行之有效的。

地处西部地区的重庆、贵阳两市被指定为环保示范城市。日本必须使对这两座城市的援助项目取得成功，并利用从中得到的经验和教训指导对其它内陆地区的援助计划的制定和实施。但最关键的一点是应选择该援助地区的政府机构中要有一大批对本地区的问题有着清醒认识的、同时具有自力更生奋发向上精神的领导干部的地区。

本次（第二次）研究会已经明确表示了重视内陆地区和中西部贫困地区的立场。但同时也必须对这些地区在项目形成和实施以及接受援助能力等方面可能会出现制约做好充分的思想准备。另外，在接待日本专家等援助实施体制方面也将会遇到很多意想不到的困难。总之要想一下子提高对这些地区的援助分配比例决不会是件轻而易举的事情，对此必须有充分的估计。

另一方面，在沿海地区也仍然存在着能够有效发挥援助效果的优良项目。本次（第二次）研究会并没有全盘否定对沿海地区开展援助的做法。相反，在北京、上海等大城市中开展一些具有明显示范效果的援助项目，邀请全国各地的有关人员前来进修学习，是普及推广援助成果的一种最有效的形式，今后还应该继续下去。举例来说，在北京建设的中日友好环保中心现在集中了来自全国各地的环保工作者在那里研究和学习环保技术，给全国的环境保护事业带来了极大的裨益。并且因为该中心设在北京，也非常有利于及时地获取世界各地的最新的环境技术信息。

表 3-3 各省关联指标一览

地区划分	省名	人口 (万人)	GDP (亿元)	人均 GDP(元)	HDI	贫困县 数量	绝对贫 困人口 (万人)	接受日本 援助总额 (亿日元)
沿海地区	北京	1,240	1,810	14,598	0.874	0	0	2,141
	天津	953	1,240	13,016	0.827	0	0	318
	河北	6,525	3,954	6,059	0.591	39	544	1,822
	辽宁	4,138	3,490	8,434	0.719	9	63	493
	上海	1,457	3,360	23,063	0.884	0	0	589
	江苏	7,148	6,680	9,346	0.652	0	0	1,004
	浙江	4,435	4,638	10,458	0.659	3	41	74
	福建	3,282	3,000	9,142	0.587	8	24	204
	山东	8,785	6,650	7,570	0.608	10	233	1,536
	广东	7,051	7,316	10,375	0.716	3	9	777
	广西	4,633	2,015	4,350	0.547	28	186	1,034
	海南	743	410	5,516	0.6	5	10	240
	小计	50,390	44,564	10,161	-	105	1,110	10,231
中部地区	山西	3,141	1,480	4,712	0.596	35	214	591
	内蒙古	2,326	1,095	4,706	0.547	31	86	410
	吉林	2,628	1,447	5,506	0.611	5	9	119
	黑龙江	3,751	2,708	7,221	0.626	11	50	357
	安徽	6,127	2,670	4,358	0.523	17	401	115
	江西	4,150	1,715	4,133	0.522	18	107	521
	河南	9,243	4,079	4,413	0.556	28	558	366
	湖北	5,873	3,450	5,875	0.571	25	193	476
	湖南	6,465	2,993	4,630	0.551	10	122	695
	小计	43,704	21,638	5,061	-	180	1,740	3,650
西部地区	重庆	3,042	1,350	4,438	-	-	-	-
	四川	8,430	3,320	3,938	0.523	43	632	261
	贵州	3,606	793	2,199	0.445	48	632	1,070
	云南	4,094	1,644	4,016	0.460	73	797	477
	西藏	248	77	3,104	0.356	5	3	18
	陕西	3,570	1,326	3,714	0.536	50	349	1,015
	甘肃	2,494	781	3,133	0.488	41	378	424
	青海	496	202	4,074	0.469	14	42	31
	宁夏	530	211	3,980	0.53	8	90	179
	新疆	1,718	1,050	6,113	0.553	25	84	115
	小计	28,228	10,755	3,871	-	307	3,007	3,591
总计	123,626	74,772	6,048	-	592	5,857	20,084	

注：接受日本援助的总计为各省实绩总数再加上“不能按省分类项目”的实绩的总和。

有关人口、GDP、人均 GDP 的数据引自《中国统计年鉴 1998》。其中各省人口中未包括军人，但人口总数中包括军人。另外，该《年鉴》中各省 GDP 相加的总和（76,956）与总 GDP 数值（74,772）不一致。

有关 HDI 的数据引自《中国地域开发战略的现状和课题》（OECD、1997 年 1 月）。

贫困县数量引自《八七扶贫攻坚计划》；绝对贫困人口数量引自《中国贫困与反贫困理论》。

接受日本援助总额是根据 ODA 白皮书、《对中国日元贷款概要》（OECD、1997 年 1 月）及 JICA 事业统计等，由本研究会汇总而成的。

除北京、上海外，内陆地区的核心城市（如西安、武汉、兰州等），同样应该能够发掘出具有显著示范效果的项目。这些核心城市与邻近的贫困省、市、县之间交通比较方便，并且已经在一定程度上具备了接受援助的体制。当计划在这些城市开展具有显著示范效果的项目时，还应该研究采取相应的措施，为参加项目的中方实习人员提供充分的研修差旅费和技术援助费用。

以上主要探讨了以中西部地区的省、市、县等各级行政单位为对象开展援助活动的问题。除此以外，还应该探讨一下对那些跨行政区的地区经济圈开发构想开展援助的可能性。比如对长江流域开发计划、欧亚大陆桥构想等的援助应该说都有进一步探讨的价值。

6、援助的具体方法及需要注意的问题

本次（第二次）研究会提出了要将“消除贫困缩小地区间差距、保护环境”以及与之密切相关的“发展农业、保障粮食供应、建立制度化的市场经济”作为日本今后对中国开展援助的重点领域，同时提出将把中西部贫困地区作为援助的重点对象地区。

这表明过去日本向中国提供的以完善社会经济基础结构、转让硬件技术为中心的援助，今后将朝着包括提供政策、经营运作经验诀窍、组织制度以及教育、医疗、社会保障等社会服务在内的软件方面大幅度转移。

同时，对重点地区的调整也意味着今后日本的援助将从那些受援记录较多，因而对日本的援助体系较为适应、并具备了一定的接受援助能力的地区转向以往受援记录少，尚不适应日本的援助体系、同时财政和人员都难以保证、并且自然条件和文化背景复杂多样的地区。

对援助的重点领域和重点地区进行了以上的调整以后，日本很可能会从过去在知识和经验方面已经有了一定程度的积累并拥有众多技术专家的优势领域转入完全陌生的领域和地区。由于要面对许多需要较长时间努力才能见到成果的项目，援助效率低下的局面将很可能会一时性地持续一段时间。

但是，在日本的援助资源今后很难再有大幅度增加、甚至很可能被缩减的情况下，作为日本在援助方式上的选择，重要的是采取针对中国目前最需要日本援助的人们、同时最有望收到更直接效果的方式。

今后将如何开展这种具体、细致的援助工作？以下我们将结合扶贫政策的示范项目来进行探讨。

6-1 扶贫工程的示范典型

(1) 世界银行的扶贫工程

70年代至80年代期间，世界银行对发展中国家开展了多项把多领域农村开发（Multisectoral Rural Development）与扶贫结合在一起的援助项目。但从对这些项目的评价来看，似乎并没有收到令人满意的效果。究其原因，是因为多领域项目牵涉的有关机构过多，而在这些机构之间又很难协调关系，结果屡屡发生实施困难的情况。

鉴于这种情况，世界银行认为“将过去的多领域项目的各组成部分作为一个单独的项目交给不同的部委或有关机构去实施，同时在中央的计划部门或甚至首相府等并不直接主管某一特定领域的机构中成立一个对整体全面协调的部门，由这个部门长期持续地负责各项制度和组织的建立”才是行之有效的方法。

另外，为了保证扶贫项目取得成功，中央政府和有关部委的大力支持、良好的宏观经济环境是必要的。而且，要依靠经当地实践证明行之有效并已经被人们习惯了的技术（大多数情况下探索型的研究开发成果往往赶不上项目的实施进度）、对技术投入型项目在计划阶段和实施过程中根据需要随时提出补充建议、给项目实施计划的框架以适当的灵活性、确立监测项目成果的方法和体制、以及动员当地群众积极参与等，都是非常重要的。

根据以上经验，世界银行在中国实施了以下的贫困问题调查和扶贫项目。

* 贫困问题调查

◎1992年《90年代消除贫困战略》(strategies for Reducing Poverty in the 1990s).

◎1997年《中国2020、上升的收入分配》(China 2020, Sharing Rising Income).

* 扶贫项目

◎西南地区扶贫项目 (Southwest Poverty Reduction Project, SWPRP).

◎山西省脱贫项目 (Shanxi Poverty Alleviation Project).

◎西北地区扶贫项目 (Northwest Poverty Reduction Project).

◎秦巴（秦岭、巴山）山区扶贫项目 (Qinba Mountains Poverty Reduction Project).

资料7是西南地区扶贫项目的概要。这个项目的特征是把目标瞄准消除贫困，采取由当地居民参与、多领域推进的方法。之所以采取这种多领域推进的方法，主要是因为该地区资源极端贫乏，过去曾尝试过单一领域项目的做法，实践证明难以保持持久的扶贫效果。

根据前面提到的对整个发展中国家开展扶贫援助的经验，为了调整好全方位扶贫项目中各有关机构之间的协调关系，在中国的扶贫项目中采取了确定国务院扶贫

开发领导小组(The State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development, LGPD)为中央的协调机构,各组成部分的实施和调整交给对象地区各级政府解决的方法。

采取这种办法的结果使项目的调整和实施得以比较顺利的进行,并且从其中的几个项目组成部分中摸索出了实施扶贫政策的有效方法。对此,世界银行予以了很高的评价,建议将它们作为中国扶贫项目的典范,对其经验加以推广。世界银行特别提到对教育、医疗和农村基础设施的完善给当地贫困人民带来了好处,受到了贫困地区人民的欢迎,其计划和实施也得到了人们的积极参与。另外,在促进农村劳动力流动方面也较快地收到了成效。在取得以上成果的同时也暴露出了一些值得反思的问题。比如在农业领域开展援助活动事先必须做好充分的准备,又很难对项目成果进行跟踪监测;由于资金来源不能保证等原因,致使对乡镇企业的援助难以顺利实施。同时还指出,从整体上看,县一级以下的基层工作人员的工作任务过于繁重。

(2) 日本援助的扶贫工程实例(资料 8)

到目前为止中国还没有直接以扶贫为目的开展项目的实例。在后附资料中,作为与扶贫政策相关的项目列举了“中国控制脊髓灰质炎项目(专项方式技术合作)”、“河北省太行山农业综合开发计划调查(开发调查)”以及“陕西省安塞县山区综合开发调查(开发调查)”等项目。

其中“中国控制脊髓灰质炎项目”在日中两国政府消灭脊髓灰质炎计划的有力支持下,各种投入和活动有机地展开,取得了极其显著的效果。这项与地区密切合作的工作充分反映在政策的制定上,援助人员与各地密切配合,与各级脊髓灰质炎防治部门进行了融洽的协作,项目领导和专家组成员在长期持续的共同合作中建立起了日中间良好的相互信任关系,使“中国控制脊髓灰质炎项目”成为了援助贫困地区医疗保健事业的示范项目。

“河北省太行山农业综合开发计划调查”计划在今后不久将正式开始。调查以河北省最贫困的山区为对象,将针对改善农业基础的硬件方面和农业经营、农民援助、加工流通以及环境保护等软件方面提出规划,就示范地区的开发计划提出方案。调查结果将成为日本对贫困农村地区开展援助时的重要参考。

在资料 8 中,为了便于参考,作为对中国以外其它国家进行扶贫援助的实例,列举了日本对印度尼西亚南斯拉维西州巴尔县实施的综合开发援助项目。这是一个通过派遣青年海外协力队实施的扶贫项目。日本除了向印度尼西亚南斯拉维西州派遣协力队以外,还在该地区开展了与扶贫政策相关的农业综合计划调查(开发调查)和专项方式技术合作,并且提供了日元贷款。尽管它们都是一些各自独立的项目,但作为日本提供的援助,它们在整体上都是为了帮助南斯拉维西州解决贫困问题。

从受援国有关机构的组织形式上来看,与世界银行项目相比,日本援助的扶贫

项目牵涉的相关机构较少，而且日本都是在有关机构的管辖领域和地区范围内组织援助项目的。象世界银行所进行的那种需要协调众多有关机构的、多领域扶贫项目一举铺开的援助形式，对今天的日本来说恐怕不是一件容易做到的事情。

当前，在援助形式（日元贷款、无偿资金援助、技术合作或者技术合作中的各种形态）及援助体制方面，我们认为日本不妨研究一下以中国有关机构的上下级隶属关系为纵轴，以有关机构分管范围内的活动为中心形成项目，然后再逐渐地增加其它社会服务内容的方法。具体讲比如在农业关联项目中加进饮用水供应的内容、在教育关联项目中加进医疗保健和职业培训的内容，这种先形成项目再逐渐扩展对象范围和有关机构的方法往往非常有效。

另外，也不妨考虑一下象印度尼西亚南斯拉维西州的例子那样，选择贫困地区的一个省为援助对象（作为省内的援助对象可以是不同的市、县或主管部门），在一定时期内集中地开展若干项同为扶贫目的但在形式和领域上又有所区别的技术合作（如派遣青年海外协力队、开发调查、专项方式技术合作等），并包括与这些技术援助相关的、或者即便没有直接关系但是具有补充意义的无偿资金援助或有偿援助的方法。

比如，安徽省是中国较为贫困的省份之一，拥有 401 万绝对贫困人口。但是以往日本对安徽省的援助记录中仅提供了大约 110 亿日元的有偿资金援助（并且不是单独对安徽省提供的），无偿资金援助和技术合作几乎没有。现在安徽省提出了初级卫生保健（PHC）方面的项目，并正在进行实施项目的准备。利用这个机会向安徽省派遣扶贫协力队，同时集中地开展开发调查、无偿资金援助和有偿资金援助也不失为一个方案。另外在安徽省，现在还有 UNICEF（长丰、岳西两县的社会开发项目）、德国的 KfW（安庆、阜阳、淮阴 3 县的饮用水项目）、澳大利亚 AusAid（阜南县的水产研究项目）等其它国际援助机构正在开展着一批扶贫项目，日本应该通过加强与这些国际援助机构的信息沟通和合作促进项目的形成。

在考虑项目形成时，要始终把目标集中在贫困地区中最需要援助的人群上，为了把握一个地区的自然条件、社会经济状况、文化特征以及贫困人群的实际需要，有必要多花一些时间进行详尽的基本调查。另外，援助计划的框架应该带有一定的灵活性，以便在遇到事先难以预料的突发事件时，经中日双方共同分析原因和研究对策以后能够对原计划进行小幅度的修改，这点对保证援助效果的持久性来说是非常重要的。

表 3-4 参与扶贫活动的方式

方式	多领域（世界银行采取的方式）	单一领域（JICA 采取的方式）
主管部门	中央政府的各有关部委 地方政府（省、市、县）有关厅局、乡、镇、村	中央政府的相关部（局）及其下属的地方政府中的厅
协调部门	国务院贫困地区经济开发领导小组及其下属机构的协调作用非常重要。	国务院贫困地区经济开发领导小组的参与程度不是很大。
项目内容	<ul style="list-style-type: none"> ○完善农业、农村的生产基础设施 ○建立农业组织、市场及流通机构 ○充实农村社会服务（医疗、教育、营养、卫生） ○扶持农村关联产业 ○建立小规模金融服务 ○提高有关单位实施扶贫政策的能力（完善统计、培训人员） 	<p>【农业、农村发展的实例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 开发普及正确的生产技术，以提高农业生产能力 ○ 完善农业和农村的生产基础设施 ○ 建立农业组织、市场及流通机构 ○ 充实农村社会服务（有限度地开展）
优势/不足	对大范围扶贫运动效果明显 与各有关部门之间的协调非常困难	援助效果局限于较小范围 与各有关部门之间的协调比较容易

6-2 关于援助的示范化及其普及方法

下面将就前面“本次（第二次）研究会的基本姿态”一节中提到的“能够普及推广援助成果的示范化”的具体运作方法进行探讨。

使援助项目示范化，向其它地区推广援助的成果和经验，这种做法对于充分利用有限的政府开发援助（ODA）资源来说是极为重要的。不仅在中国，在对其它国家开展的援助中，项目的示范化作用也都受到特别的重视。比如在泰国和印度尼西亚开展的农业和农村开发项目中，为了推广普及农业基础设施开发试点的计划、设计方法及有关作物和耕作方面的新技术，举办了各种形式的讲座和现场演示会，培养训练农村基层人员，同时为了引进并普及新的农业技术，在人力、物力、资金等各方面提供了大力的支援。

通过这种方法，一些试点援助项目在较广泛的地区范围内产生了积极的影响，但也有个别项目由于受到地区条件和受益人口方面的限制，对周边地区产生的辐射效果并不是很明显。

以往的经验表明，造成一些援助试点的成果难以普及推广的主要原因有：与受援地区传统的技术和方法相比，新引进的技术以及相关的基础设施、器材虽然先进但却过于复杂，同时所需费用过高；用于展现新技术、新方法的特殊器材和设备在受援国家不能生产，同时价格不菲，并且在维修保养上难度大、费用高；基础设施的建设、运行以及维护管理需要大规模的资金投入，使地方财政不堪重负；培训当地人员掌握新技术、新方法需要费用和时间；与国内其它地区沿用的传统技术、方法差距过大，当地居民对引

进新技术新方法的经济上的合理性难以理解，进而导致对新技术新方法丧失兴趣等等。根据以上经验，现在很多的援助机构开始采取“阶段型方法”（phased Approach）或者“参与型方法”（Participatory Approach）。所谓“阶段型方法”就是先尝试性地研究开发一些适合当地环境的技术和方法，再分阶段地进行推广普及。所谓“参与型方法”就是从项目的计划、形成以及选择技术和方法的阶段开始就邀请当地的居民和技术人员参加，把经过实际检验证实有效的传统技术方法逐渐加以改进。

在迄今日本对中国开展的援助活动中，中日双方有关方面都认识到了普及援助成果的重要性，并采取了种种措施促进援助成果的推广普及。比如在北京、上海等大城市中设立各种规模较大的“中心”，“中心”重点负责对来自全国各地的进修人员进行培训，然后将培训成果向全国各地推广。北京的“蔬菜中心”和“环保中心”都属于这种例子。为了巩固培训成果，“中心”还定期地对那些学成后返回原单位工作的进修人员进行跟踪支援，这些都取得了一定的收效。

但是也听到有些进修人员反映，由于他们所在的单位缺少预算，不能为他们购置在“中心”使用过的那些设备和器材，使得他们在“中心”所学到的知识和技术无法在当地得到充分的实践。

在以普及成果为目的的“援助示范化”方面，为了解决中国所特有的问题，应该在确定新技术、新知识以及采用相关的器材设备时，有针对性地选择那些与其它地区的接受能力（包括整体的科技水平、专业技术人员以及财政上的现有条件）相适应的内容。引进时原则上应该以日本根据以前的经验开发并发展起来的知识、技术和器材为主，同时也可以适量选择一些由其它发达国家开发出来、并且在其它有着同样问题的发展中国家的援助项目中被证明确实适用的知识、技术和器材。

可是，今后将在中国国内普及推广的技术、知识以及相关设备器材，必须是由中日两国专家和技术人员共同开发的，同时还必须与中国现实的发展特点、技术环境以及财政状况等相适应。在进行开发时，不仅要有直接接受援助的地区和部门的专家参加，而且还应该邀请将来可能成为推广普及对象的地区和部门的专家、工厂企业经营者、甚至居民的代表共同参与研究。另外，对完善供应体制的问题也应在计划中予以充分考虑，以便在援助项目结束以后也仍然能够保证为其它地区和部门持续地提供这些技术、知识和器材。

在本次（第二次）研究会作为重点领域提出的环境保护方面，目前正在研究建立环境示范城市的问题。在“环境示范城市构想”中，已经针对选为援助对象的城市（重庆、贵阳、大连）的环境问题考虑了今后将如何制定并实施综合对策的计划，但还有一个重要的问题就是如何把这些对示范城市开展的援助内容应用于其它存在着同样环境问题的地区和城市、如何对示范城市所采用的方法和技术的有效期进行考证后将其推广到全国去。

一般说，在建立环境示范城市方面所考虑的援助形式，与过去开展的环境援助中那

种以特定的河流、湖泊为对象的环境净化、以及个别工厂企业在环境对策所做的改善等是完全不同的概念。在考虑对环境示范城市的援助形式时，首先要了解一个城市的环境问题的全貌，有时还要包括对与城市环境问题有着直接或间接关系的城市开发计划、整顿基础设施计划等进行全盘的综合规划。在理想的环境建立起来以后，还要制定综合的环保计划对改进成果加以保持和维护等等。其次，在环境示范城市计划的实施过程中，有关组织和制度的建立及改进；政策法律体系的完善；适当的限制、指导的有效实施；专业技术人员的确保持和培训以及基础设施的完善；器材的引进；为成为污染源的个别工厂企业的环境改进提供技术、财政以及金融方面的支援；研究对环境相关产业的扶持方案等等，都要加以考虑。

关于具体的援助内容，一般说日本主要城市在五、六十年代以后积累起来的经验、知识和技术都能够充分运用，但关键还需要日中双方必须共同开发有助于解决示范城市特有环境问题的决策方法和技术；共同研究制定与中国的技术水平及财政资金条件相适应的公害防止器材和基础设施；设计并建立起支援体系，调动工厂企业开展环保事业的积极性。另外在对上述措施的有效性进行考核和演示时，邀请试点城市以外的地区的专家、工厂企业经营者以及居民代表等共同参加；为环保技术、器材及基础设施系统的维修、管理、普及提供充分的资金保障等也都是非常重要的。

7、 与其它援助机构的合作和与中国之间的南南合作

7-1 与双边、多边援助机构的合作

从 1979 年以后，日本作为对中国开展双边援助（ODA）的最主要同时也是最大的援助国，对中国的现代化和改革开放事业给予了一贯的援助（1995 年日本的 ODA 占了所有对华双边援助总额的 41%）。除日本以外，德国、丹麦、瑞典、加拿大、澳大利亚以及最近韩国等国家也对中国提供了双边援助。另外，世界银行、亚洲开发银行（ADB）、联合国组织（UNDP、WFP、UNICEF、IFAD）以及最近的欧盟（EU）等国际组织则在农业领域对中国开展了多边援助。

1995 年对中国提供的政府开发援助（ODA）总额大约为 29 亿 4,100 万美元（其中双边援助占 51%、多边援助占 48%、非政府组织援助占 1%）。其中日本 ODA、世界银行、ADB 这 3 项援助的金额加起来大约占到援助总额的 84%。

今后，作为对中国的主要援助国之一，日本在与中国政府就有关援助问题进行政策对话的同时，还有必要通过加强与其它援助机构之间的信息交流，积极开展与其它援助机构之间的相互协作来扩大援助的效果，在引导援助工作方向的同时、促进适应中国发展需要同时具有一贯性和全面性的援助政策（Aid Policy Coherence）形成等方面做出

更加积极的贡献。今后，包括日本在内的各援助机构都将面临援助资源受到制约的问题，特别是考虑到世界银行已经在研究从明年起终止对中国提供 IDA（第二世行）资金的情况，加强与其它援助机构之间的协作，更加有效地利用有限的援助资源就显得越发的重要起来。

另外，从本次（第二次）研究会作为基本方针提出的“对中国最急需、同时单靠中国自身力量难以解决的课题集中开展援助并使援助成果示范化”的观点考虑，有必要构筑起一种体制，让日本有机会参考其它援助机构开展的基础调研、具体的援助程序及项目成果、援助方法、以及实施过程中的问题等有关信息，同时也能把日本的援助成果和在示范项目中采用的成功方法提供给其它援助机构借鉴。

根据这一观点，对此前日本在中国与其它援助机构的协作情况做一个回顾。在 JICA 的开发调查方面，有通过 JICA 与世界银行的合作协商决定实施的“太湖水质环境管理计划调查”，在专项技术合作和无偿资金援助方面有世界卫生组织（WHO）与 JICA 合作开展的“中国控制脊髓灰质炎项目”，这些项目都取得了一定的成果。但在别的方面，与其它援助机构之间的合作开展的还不是很充分。

为了积极地推进与其它援助机构的协作，进而引导援助工作的方向，日本有必要完善以下的条件。

首先第一点，把以中国为对象的主要援助机构和中方有关机构召集在一起，定期召开有关援助问题的通盘工作会议。比如在印度尼西亚、菲律宾、越南等国家，现在每年都定期召开“援助国集团会议（通称 CG 会议）”，在会议上由受援国提出开发计划、优先项目和所需的援助金额，然后由各援助机构提出对该国的援助政策和援助预算。通过召开这样的援助国集团会议，各援助机构和受援国可以了解援助活动的全貌，从而能够确保开发计划和援助政策的全面性和一贯性。

现在，联合国开发计划署（UNDP）按主要领域划分，把在中国开展活动的各援助机构的援助项目内容汇编成了《Development Co-operation/The People's Republic of China/UNDP》报告书（其中贫困、环境、农业、政治领域部分已经完成）。另外专门介绍对华援助动向的季刊杂志《China Brief》和月刊杂志《贫困与发展》也已出版发行。除此之外，包括农业（FAO 主办）、政治（福特财团主办）、爱滋病（WHO/UNAIDS 主办）、环境（CIDA 主办）、贫困（UNDP 主办）、女性与开发（UNDP 主办）等各领域的单项援助机构会议也已经召开。但到目前为止中国还没有召集过类似于 CG 形式的通盘援助工作会议。

在上述单项援助机构会议中，有关环境领域援助问题的、通常被称做“中国理事会（China Council for International Cooperation on Environment And Development）”的会议每年举行一次。该会议为中国各部部长、副部长、以及主要援助国的议员、学者、民间人士等以个人身份参加的国际性咨询机构，下设能源政策、公害、生物多样性等 6 个领域的专家分会（日本的通产省、环境厅等也作为委员参加）。

中国国内召开这种个别领域和课题的援助会议，表明中国和各援助机构已经认识到了就有关援助的现状和今后的方向相互交流信息的重要性。

今后，日本应该积极地派遣有关专家和援助机构负责人参加这样的援助会议。一方面宣传日本的援助成果和经验，同时为了引导援助事业的方向，扩大日本的援助效果，也应该利用参加援助会议的机会努力寻找和发现与其它援助机构开展协作的可能性。同时，开展动员工作促使中国尽早召开通盘援助工作会议也非常重要。另外，除了积极参加援助国会议以外，对新项目开展事前调查时，通过举办由有关援助机构参加的圆桌会议（有关援助机构聚集到一起进行意见交换的圆桌会议）等形式，及时、非正式地相互沟通信息也非常重要（特别是在扶贫项目中，对同一地区重复实施援助或者几个小型贷款项目同时进行的现象时有发生，说明援助机构之间相互沟通信息越来越重要）。

第三点，为了在通盘援助工作会议或个别领域、课题的单项援助会议上更好地把日本的援助成果和经验转达给其它援助机构、并汇报给中国的有关部门乃至普通民众，应该由中日两国专家事先准备好必要的汇报材料（如共同研究、考核以及资料信息等）。利用援助会议等场合，把日本在对华援助项目中的成果和经验（包括失败经验以及如何战胜困难的经验）积极地介绍给那些同样为解决共同的课题和困难而努力着的其它援助机构，这样不仅给那些援助机构的专家们以及没能直接参加项目的中方专家们提供了极为重要的信息和资料，同时也能提高人们对日本援助的关心程度，因此它是一项非常重要的工作。

在此之前，总的说来日本的援助成果和经验只是在与援助项目有关的中日两国专家的范围内被人们所了解，但在对项目以外的与项目没有直接联系的人公开信息方面则不是很积极。其结果是尽管援助项目的金额很大，但援助项目的内容却往往不能广为人知。最近，以世界银行为首，在各援助机构中间开始提倡“知识的共享”，日本应该努力通过便于他人了解的方式把自己在开展援助项目过程中取得的宝贵经验提供出来。

第三点，在与其它援助机构之间开展协作时，除了要制作上面提到的各种资料以外，为了召集援助会议、对特定的课题进行共同研究以及推进协作项目的形成和实施，也需要有一定的人员和经费。这是推广日本的援助成果和经验，同时引导援助事业方向的最低限度的必要条件。

目前，日本对外使、领馆以及援助机构设在各国的常驻机构的人员和经费都不很充分。结果是虽然日本对中国提供的援助金额很大，但对于这些援助活动的公关宣传效果却不尽如人意，对援助政策形成的影响也非常小。而加拿大、北欧和联合国等援助机构尽管援助金额不大，但由于能确保一定的人员和经费用于开展大量有关援助的公关宣传和经验知识的“共享”活动，使他们对援助政策形成的影响程度反而要大得多。

^{注6} 关于负责协作事务的顾问的具体业务有以下建议：对中国有关部门及其它援助机构发布信息；参加援助会议并介绍日本的援助经验；就援助的方向性制造舆论；发掘协作项目。除此之外，还应该向中国方面宣传日本在4个重点援助领域中对开展援助的成绩，介绍援助项目的概要和成果，说明克服困难的经过和出现失败的原因，以及告诉有关部门哪些试点经验可以在其它地区推广应用等等。

今后，日本应该集中开展那些符合中国发展需要，并且效果明显的援助项目。为了把援助成果作为典型向全中国推广普及，日本有必要加强与其它援助机构的协作，积极地促成援助经验和知识的“共享”，并力争扩大对援助政策形成的影响。为此，作为第一阶段的措施，日本应该在援助机构的驻外事务所中就本次（第二次）研究会所提议的4个重点援助领域（贫困、环境、农业、建立制度化市场经济）各派驻1名顾问^{注6}，专门负责有关协作的事务，同时应该对公关宣传、经验知识的“共享”以及与其它援助机构的协作等方面安排一定的经费预算。

7-2 与 NGO、地方自治体以及民间组织的合作

为了使对中国的援助取得更加显著的效果，除了以前那种通过中央政府开展援助的方式以外，日本政府还必须加强与在中国开展援助活动的非政府组织（NGO）、地方自治体以及民间组织之间的相互协作。之所以要这样做，是因为作为政府开发援助（ODA）的提供国，日本必须考虑到在今后 ODA 资源受到制约的情况下，通过怎样的渠道才能使援助直接送到最需要的人们手中。但是 NGO（在此包括日本、中国以及国际上的非政府组织）、地方自治体以及民间组织（在此专指日本的地方自治体和民间团体）也都分别有着他们各自的活动目标、动机和原则，在考虑提高政府开发援助（ODA）效果的同时，还必须对他们的这些活动目标、动机和原则给予充分的尊重，从合作的角度共同去探讨问题。

回顾在以往的援助过程中与 NGO、地方自治体及民间组织开展合作的记录，第一，日本建立了一项补助金事业，通过外务省对有关的 NGO 给予补助；另外还有对准备在中国开展小规模援助项目的民间组织（包括地方政府、NGO 以及研究教育机构）提供的利民工程。这些与其说是协作，更准确地说就是援助。由于利民工程大多直接面向特困人们的需求，因此在中国有着较大的影响，所以与提供金额相比它的援助效果要更大一些。今后在增加利民工程的预算的同时，还应该考虑加强利民工程与其它有偿、无偿以及技术合作项目的相关性。另外，通过让 JICA 的专家和协力队员直接参与制定计划、选项以及实施考核，努力把民间援助项目培育成具有更高持续性的项目。

为了更加有效地在本次（第二次）研究会提议的贫困、环境等重点领域开展援助活动，在援助项目的立项和计划阶段，应该对如何充分发挥日中两国非政府组织（NGO）的作用和专长的问题加以认真的研究。

第二，关于与地方自治体的协作。自第一次中国研究会以后，日本与中国地方政府的协作有了稳步的发展。比如大阪市与上海市在环境领域里的协作，北九州市对大连市进行的开发调查协作等。在这些协作项目中，充分运用了日本各地方政府在环境领域的经验诀窍，取得了显著的效果。本来中国和日本的许多地方政府就已经互相结成了友好城市的关系，今后为了将这种国际间的亲善交流关系进一步发展成为在环境问题、贫困

问题以及医疗、教育等领域里的协作关系，应该努力地把过去的经验和知识系统地提供给中国各有关的地方政府。

第三、关于与民间方面（民间企业）的协作。如果将协作的概念从广义上加以理解的话，不难看出，多年来日本在援助、贸易和直接投资这 3 个活动领域中对中国的现代化建设以及改革开放事业做出了重要的贡献。仅就援助这一项而言，利用日本民间企业的经验诀窍（包括咨询顾问）进行的技术援助对于有效地实施援助来说已经成为了不可缺少的重要组成部分。除此之外，进入 90 年代以后，诸如经济基础设施的建设和运作、国有企业的经营改进和民营化、金融财务制度的改革等以前主要作为政府援助对象的领域，现在也越来越多地开始吸收利用民间的资金和信息技术。以基本建设方面为例，不仅以 BTO（Build, Operate and Transfer）方式建设的发电厂、收费公路等采用了民间的资金和信息技术，而且在国有企业的经营改进和民营化以及金融财务制度改革等方面，也有很多邀请日本的厂家、金融机构以及综合研究单位的顾问和监察法人等参加具体改革方案的制定、举办职工培训的事例。这些活动大多以合同方式进行，但其中也有一部分属于无偿援助。

鉴于这种以前主要作为政府援助对象的领域也逐渐开始吸收利用民间资金技术的情况，在考虑实施援助时，充分把握民间组织的活动现状、有效地开展与民间组织的协作是非常重要的。受竞争原理的制约，民间组织的活动往往更注重经济上的效率和合理性。对于那些交给民间组织去办反而能更有效地达到预期目的的事情，应该尽量交给民间组织去办。如果在某个领域中政府援助对民间组织的活动形成了制约的话，则应该考虑把这个领域里的民间组织活动作为特殊情况加以特殊对待。

7-3 与中国之间的南南合作

中国同时还是一个提供外援的国家，对亚洲、非洲的一些国家和地区提供着无偿、有偿或技术的援助。比如在非洲，大约有 1000 多名中国医护人员常年在非洲从事援助活动。在这项援助中，由中国的卫生部与非洲受援国家之间签定医疗援助协议，然后将需要实施援助的非洲国家分派到各省，由各省负责派遣医护人员赴非洲执行援助任务。就连青海这样的小省也被分派了 1 个国家，现在每年派遣由 5 名医护人员组成的医疗队对布隆迪实行医疗援助。象四川这样的大省则承担着对莫桑比克、布基纳法索等 3 个国家的医疗援助任务。其它还曾对蒙古、缅甸、柬埔寨进行过无偿援助、对津巴布韦再生能源领域进行过科技援助、以及对纳米比亚水利项目提供过无息贷款等。

鉴于中国有着如此众多的对其它发展中国家开展援助的成绩，作为日本推行南南合作的同伴国之一，应该说中国具有非常丰富的经验。因此，在 1997 年两国首脑会议上日中双方就促进南南合作问题达成了协议。具体说就是计划将日本援建的肉类食品综合研究中心（1985~1991 年通过专项技术合作方式援建）做为接纳第三国人员进修的基

地。同时在其它诸如环境、人力资源、农业、医疗卫生等领域接纳第三国人员进修的可能性也很大。另外，对中国国内大学及研究机构的专业人才的利用、与香港的大学及研究机构合作开展有关金融货币危机等亚洲问题的共同研究、举办讲座和现场演示会等都是今后可以考虑的合作方式。

在逐步积累以上所说的南南合作的经验的同时，还应该研究在将来开展以亚洲、非洲贫困国家和地区为对象的三角合作。为了促进与中国的南南合作，日本应该在尊重中国及第三国的主导权的前提下，积极开展那些单凭日本一国很难有所作为的援助活动。另外还有一点很重要的是，日本应该明确地作出愿和中国一起为开发亚洲、非洲贫困地区做出积极努力的姿态。

8、 结论以及今后推进援助问题研究的方法

8-1 本次（第二次）研究会的结论

本次（第二次）研究会按照上次研究会的提议，在对第一次研究会以后的对华援助工作进行总结的基础上，认真分析了中国的发展现状以及所面临的课题，提出了今后 7 年内日本对中国开展援助的目的、基本方向、援助的重点地区和重点领域、以及具体的援助方法和应该加以注意的问题。在此，做出以下结论：

- (1) 第一次研究会以后（日本政府对华开发援助实施 20 周年），日本的对华援助为中国的现代化建设和改革开放事业做出了重要的贡献。
- (2) 与第一次研究会当时的中国社会经济状况相比，目前中国的情况已经发生了很大的变化，出现了贫困、环境、粮食供应以及建立制度化市场经济等新的课题，需要日本比以往更加认真地加以对待。
- (3) 考虑到日本的政府开发援助（ODA）资源今后将有所限制和中国幅员辽阔的特点，有必要将援助工作的重点集中到那些单靠中国自身力量目前还无法解决的最关键的课题上，并通过试点推广普及援助成果。
- (4) 日本实施援助的目的是为了帮助中国实现包括日本在内的亚洲乃至全世界所期待的稳定发展。

当然，中国自身的情况和中国所面临的外部环境无时不刻地在发生着变化，以上所说的仅仅是截止到 1998 年 9 月时的结论。特别是最近亚洲金融、货币的新的走势，很可能会给中国社会经济带来深刻的影响，本次研究会对这一状况应该给予充分的关注。另外，对于本报告中所提议的重点援助领域和重点援助地区，也有必要就具体援助方法等问题开展更加深入细致的讨论。

今后，为了进一步提高对华援助的效果，并且在中国政府部门、学术界以及普通民众中扩大日本援助的影响，本次（第二次）研究会拟提出以下建议。

8-2 今后推进援助问题研究的方法

设置研究对华援助问题的常设委员会

第一点建议是：设置研究对华援助问题的常设委员会。

正如前面所讲到的那样，中国所面临的外部环境无时无刻地在发生着变化。今后直到第三次研究会成立的 5~7 年时间内，日本、中国乃至整个亚洲地区的形势都将发生极大的变化。为了准确地把握住这种变化的动向，以便使日本的援助能够不断适应中国的发展需求，有必要设置一个常设委员会，继续其于本次（第二次）研究会的提议事项研究新的课题。常设委员会的规模可以比本次（第二次）研究会略小一些，原则上召集开会的次数以数月一次为宜，但当遇有必须紧急研究的重要课题时，也可以临时召开委员会会议。

由日中双方共同就日本的对华援助进行评价

第二点建议是：由日中双方共同就日本的对华援助进行评价，同时以中国普通民众为对象开展有关日本对华援助的民意调查。

迄今为止，对于日本援助的整体情况以及个别援助项目的实施情况，都是由外务省和有关援助机构进行考核评价后，将结果公布于众的。但这种评价大多是站在日本的立场上去考核、分析的。在此我们建议今后从日中双方的角度出发进行共同评价。特别是希望从中了解中方有关部门和专家们对日本的援助是如何评价的。同时还有必要在中方研究机构的协助下，开展以中国普通民众为对象的民意调查，以便掌握中国普通百姓对日本援助的了解程度以及他们对日本援助的看法。

就有关日本对华援助问题开展共同研究

第三点建议是：与中国的研究机构一起就有关日本对华援助问题开展共同研究。

在前面第 7 项中曾经讲到：让中国研究机构的专家们共同享有日本通过援助项目得到的知识和经验，对于向其它地区推广试点项目的成果、让更多的人对日本援助所带来的好处加深了解来说是非常重要的。在此之前，日本确实在“经验共享化”方面做出了不懈的努力。比如在 1998 年初，通过当时的国家计委举办了题为“JICA 地区综合开发

计划方法”的专题讲座，作为日本援助的一个典型向中方有关人员和专家学者们介绍了日本在制定开发计划方面的经验。再比如“海外经济协力基金（OECF）”的开发援助研究所与国务院经济发展研究中心合作编写的《中国的地区差异》一书也体现了日中双方共同研究的成果。可是现实中在中国专门从事日本援助问题研究的学者和这方面的研究成果并不是很多。究其原因，不能不说在获取有关日本援助的信息方面存在着一定的难度。

今后，应该努力提高中国专家们对日本援助的关心程度，本次（第2次）研究会作为重点领域提出的在贫困和环境等领域，共同开发可提高援助效果的方法，本着把日本的援助试点项目的成果向其它地区推广这一明确的目的，更加积极地推进日中双方对日本援助问题的共同研究。具体说，在关心日本援助问题的研究人员中间建立起一个网络，定期地为这些研究人员提供有关日本援助项目方面的信息情报（由日本驻外使领馆或援助机构的常设办事处等在计算机网络上建立主页）；以竞赛的方式募集有关共同研究的课题，对其中优秀的建议给予研究费补助；在将来有条件的时候，作为援助问题的研究机构，由日中双方共同出资在中国成立一个“东亚援助研究中心（假定名）”等等，都可以作为促进两国共同研究的方案来考虑。

