

## 日本海外电力开发模式与政府援助体制



日本海外电力开发模式与时俱进。具有明显的阶段性特点，每个时期开发的目标和地区明确，参与开发的主体和组织模式随着目标的变化而调整，经过长时间的实践探索，理顺内外部关系，形成了日本独特的海外电力开发模式，建立了政府援助体制。根据开发目标、开发主体、组织模式等要素，可将日本海外电力开发分为四个阶段。

### 政府与财阀相结合开发殖民地电力（1926-1945年）

二战前，日本已在东北亚地区积累了水电开发经验和技術，为战后赔偿援助东南亚电力开发奠定了基础。战前东北亚地区的水电开发基本被日本企业垄断，到二战结束时，日本在朝鲜开发的电力达到年发电量114亿千瓦时，装机容量173万4220千瓦，而1910年日韩合并条约签订时装机容量只有1065千瓦。

#### 1. 日本政府支持企业到殖民地开发电力

政府通过发放开发权及在财政给予开发企业直接支持，在朝鲜，总督府授予日本民间企业开发权，国内政府为开发项目发放债券融资。日本财阀资本是参与开发的主体，当时最大的化工企业财阀日本氮气和三菱财阀最为活跃。

#### 2. 大规模电力开发与国内产业发展相结合

在殖民地开发电力的目的之一是为了解决化工产业电力基础设施配套问题，化工产业是当时耗电最大的产业，如1926年修建赴战江大型电站，目的是为附近日资化工厂供电。

### 战后赔偿与经济合作相结合（1954-1960年）

日本实施战争赔偿与经济合作相结合的政策，即利用战后无偿援助扩大日本企业的对外贸易，建立良好合作关系。二战后的1950年代，日本经济进入高速发展期，1951年签署的旧金山和约使日本重返国际社会，1955年后日本将解决亚洲赔偿问题作为外交政策的重点，开始对东南亚4个受害国缅甸、菲律宾、印度尼西亚、南越（越南），以无偿援助建设基础设施形式进行战争赔付。

#### 1. 帮助受害国进行水电开发是战争赔付的重要形式之一

1955年为缅甸修建巴鲁昌水电站是战争赔偿的第一号电力项目，提供的电力占全国总需求量的60%，工程投入资金为缅甸赔偿总额的16.8%，电站所用的水轮机和水力发电机组均为日本产品。对南越的赔偿基本用在修建达尼姆电站，提供当时首都西贡的用电，所用设备也均为日企产品。印度尼西亚布朗塔斯河综合开发项目还受到当地政府表彰。

#### 2. 积极参与国际组织的开发活动，争取开发权

通过积极参与湄公河国际开发的调查规划活动，加深与开发区域合作关系。日本政府1958年向联合国亚洲极东经济委员会（ECAFE）提出实施援助申请，出资24万美元，并由日本工营、电源开发公司以及各省厅相关水资源技术专家

组成调查团，对湄公河下游主要支流进行了3次调查，1961年向老湄公河委员委递交了《湄公河下游主要支流勘查报告》，首次将湄公河下游综合开发规划具体化。该报告意义重大，不仅意味着日本迈出了战后国际援助的第一步，从战争赔偿向发展中国家经济技术合作发展，而且成为今后研究湄公河支流开发的重要依据，受到泰国、柬埔寨、越南、老挝下游四国的高度评价。

### 3.形成独立开发组织模式

从前期勘探、调查到后期工程建设均由同一企业完成。成立于战后的民间开发咨询公司日本工营是参与战后电力开发赔偿项目最活跃的企业，利用战前在殖民地积累的开发技术和经验以及与国际开发组织建立的合作关系，替代了战前的财阀企业。20世纪80年代以后，随着综合开发的进行，在交通、通信领域领先的太平洋咨询国际（PCI）公司等取代了日本工营在海外电力开发上的领导地位。

### 4.开始建立海外投资援助体制

为促进日本企业对外贸易和投资，相继设立日本输出入银行(现日本国际协力银行)、海外贸易振兴会(现日本贸易振兴机构)等政府援助实施机构。在政府的支持下，成立专业性行业组织，帮助企业组织、有计划地进行海外投资，成立了与海外建设事业和电力开发有关的海外建设协会、日本机械设备协会、海外技术者进修协会等。

### 从无偿援助顺利向有偿援助过渡（1960年代-1990年代）

#### 1.继续利用政府援助，帮助企业开拓东南亚市场

海外电力开发事业由无偿援助转向有偿援助。进入21世纪60年代，日本开始实施日元贷款项目政策，对战争赔偿责任完成的东南亚国家继续实行援助。很多尚未完成的战争赔偿项目转为日元贷款项目，如缅甸巴鲁昌电站工程、南越达尼姆电站建设项目、印度尼西亚东部的布朗塔斯河开发均分别于1962年、1965年、1967年开始由赔款项目转为日元贷款项目继续下来。这种做法对日本开拓东南亚市场发挥了积极作用。真正大规模日元贷款从1965年开始，原因是1965年日本成为世界第二大经济体，来自国内外要求日本对国际社会作出贡献的呼声越来越高。

该阶段的海外电力开发主要以利用政府公共财政的ODA项目为主，1980年代以后亚洲开发银行也成为日本海外开发融资的重要渠道。

#### 2.积极参与国际组织的开发项目

该阶段的海外开发援助与联合国开发计划紧密结合。日本湄公河开发构想发表后，湄公河下游四国在老湄公河委员会的支持下，开始分别组织对本国的支流开发项目进行调查。日本申请了泰国东北部兰保水库援助项目，并于1965年完成，装机容量为6300千瓦。日本还对老挝南俄河水水库项目融资，项目1968年动工，因越战中途停止开发，1978年再度开发增建11万千瓦电站，之后，再次得到日本政府援助而进行扩建，到1980年代中期，装机总容量达到了15万千瓦，其中90%的发电量输出泰国。泰国、老挝合作开发成功是政府资金援助和日本工营、电源开发技术支持的结果。此外，日本海外技术协力事业团1968年完成了下游干流Sambor水库的可行性研究，因越战而未实施。

#### 3.参与开发主体多元化

日本国有企业开始积极参与。电源开发是专门从事国家政策性电力开发的国有企业，1950年代中后期开始派遣专家参与海外流域开发调查活动，1960年代开始直接参与海外电力开发，如1962年参加秘鲁塔克纳水电开发计划，1967年参加泰国诗纳卡琳水力发电项目。它的优势在于信誉高，可以利用财政低息贷款，及日本输出入银行、亚洲开发银行、世界银行等政策性融资渠道。

发展海外开发咨询公司。咨询公司有三种类型：一类是由海外开发经验的归国技术人员成立的咨询公司；二类是在土木设计事务所基础上成立的建设工程咨询公司；三类是为满足国内外市场的需求，从成熟产业的相关技术部门独立发展出来的咨询公司，如从关西电力独立出来的新日本技术咨询公司等。其中有些企业具有官方背景，它们对日本海外电力开发的作用不可忽视。

建立行业内部协调机制。随着综合性开发，与外国企业竞争、合作机会的增多，日本海外咨询企业协会在项目的组织、协调上，发挥巨大作用。

#### 4.重视环境进行综合性开发

开展跨领域综合性的或上游业务为主的地域综合性开发，并与解决贫困、教育、城市化问题等社会开发相结合。更加重视环境问题，从过去重视局部环境到重视地球环境。

#### 5.开拓新市场

中东、中国、南美等成为新的援助开发地区。受1975年美国越战战败的影响，日本海外电力开发不得不转向越南、老挝、柬埔寨之外的其他非共发展中国家。第一次石油危机爆发后，为确保能源供应，开始加强与中东地区的合作。随着1974年中日邦交正常化，中国也成为日本寻求的合作伙伴。1980年代中期，南美成为新的投资地区。但随着日元升值，海外开发收益逐渐恶化，1980年代中期以后由海外市场向国内市场回归。

#### 6.进一步完善政府援助体制

为了更加有效地实施和贯彻政策，日本建立了一些新的援助实施机构。如为实施日元贷款政策，1960年设立海外经济协力基金（现国际协力银行），专为海外技术援助提供低息贷款。1962年日本根据《海外技术协力事业法》成立了海外技术协力事业团（现为国际协力机构），负责统一管理对发展中国家的技术合作和无偿援助工作。

#### 7.加强内外部协调

日本加强海外投资的组织性和计划性，以便振兴日本对外贸易，在国际上取得更多开发项目。在通产省支持下，1964年成立了海外咨询企业协会，由民间咨询企业日本工营社长久保田丰任会长，通产省选派的干部山口仁秋担任专务理事负责具体事物。该机构的作用：

一是为日本政府提供有关国际协力政策制定和实施的建议。

二是作为专业平台，发挥协调政府及协调和组织行业内部的作用。通过利用咨询登记、代发政府补贴、承担债务担保以及开展各种会议、培训等活动，协调政府与企业以及企业间的关系。咨询企业协会每年选派1-2名职员留学，学成后借调到国内援助实施机构、咨询企业或联合国、世界银行、亚洲开发银行等国际机构工作，这样，不仅加强了与政府、企业以及相关援助实施机构的联系，同时还起到整合产官学资源的作用。

三是与国际开发机构、外国政府以及政府机关、海外咨询业界等建立了网络关系。通过在华盛顿设立事务所、向发展中国家派遣大型使节团等形式，积极向国际机构、发展中国家宣传日本的海外开发活动的同时，加深与国际机构、发展中国家政府的关系，形成信息、人际资源关系网络。目前该机构已成为日本政府、相关企业以及国际机构、外国企业了解日本海外开发活动的重要窗口。

四是研究开发问题、模式，接受大型综合开发咨询项目。海外咨询企业协会下设开发研究所。

#### 从政府扶持向市场化和全球化发展（1990年代中期至现在）

1993年以后，日本电力企业开始利用民间资本迈向全球化道路。该阶段日本国内经济处于低迷阶段，企业必须到海外寻找新商机。加之，1990年代海外电力市场的开放，为日本企业向全球化发展创造了好机遇。如南美政府为了提高公益事业效益，加快国有企业民营化步伐，实行引进外资的对外开放政策；亚洲市场由于经济快速发展，基础设施建设出现瓶颈，需要借助外力。

##### 1.政府支持电力行业市场化

为提高民间企业的经济活力，日本政府对国内电力放松管制。1995年12月电气事业法修改案公布，解除了非电业公司不允许进入电力市场的禁令，使得许多非电力公司，包括丸红、三菱等几大商社以及电力使用大户新日本制铁等企业有机会进入电力开发市场。1996年5月放宽电力公司开展海外事业的管制。同年日本内阁提出电源开发公司民营化的决议，7年后的2003年废除了《电源开发法》，电源开发公司完全民营化。

完善政府融资渠道。1995年、1996年在通商产业省保险贸易课（现独立行政法人日本贸易保险）、日本输出入银行（现国际协力银行）设立项目融资负责部门。

21世纪受欧美、特别是英国的影响，日本政府开始鼓励利用民间企业的资金、技术、经营等能力参与公共基础设施的建设。

## 2.海外开发模式更加开放

除了参与政府ODA项目的电力企业外，日本民间企业-综合商社开始作为开发事业主体，利用现有的海外丰富资源，投身海外电力开发。例如日本的综合商社与美国电力公司、美国发电设备公司组成独立发电商一起开发亚洲电力市场。在经营模式上注意借鉴欧美经验，更多发挥民间企业自身作用，注重投资的收益性等。电力开发模式多元化，有外包模式，利用PFI的BTO、BOT、BOO模式。

## 3.实施可持续发展的开发理念

不仅重视提高当地居民经济发展水平，更重视当地的可持续发展。从2006年外务省报告可以看到可持续发展的开发理念，日本对发展中国家的电力支持主要从普及地方用电、节约能源、引进可再生利用能源等三个方面展开。（1）对发展中国家电力未普及的地区，特别是不能依靠电网供电的地区，引进小规模发电。例如：对菲律宾的偏远岛屿、地区实行小规模水力发电、太阳能发电的技术转让和能力开发的援助；通过小型内燃机发电设施的设置以及地方配电网的建设，实现印度尼西亚爪哇岛周边1562个村落的通电。（2）向发展中国家提供节能技术。例如：通过派遣日本专家、培训等，为泰国培养节能管理人员；通过派遣专家、培训，为土耳其培养节能诊断专家，使土耳其在合作的5年中节能效率提高5%。（3）充分利用风力等新能源以及可再生利用能源。例如：“撒哈拉风力发电计划”是援助埃及在红海沿岸的撒哈拉地区建立120MW的风力发电站，与同规模的火电相比，二氧化碳的减排效果可以达到每年27万吨。

## 4.加大国际开发的影响力

20世纪90年代，日本随着亚洲开发银行推出大湄公河次区域合作计划，日本加大了参与力度，日本外务省先后主导并召开了“印支综合开发论坛”，日本经团联、海外咨询企业协会对澜沧江-湄公河全流域经济、社会、投资、贸易、产业进行了大量研究，形成了日本参与湄公河开发合作的一整套计划。同时，日本还积极要求参加东盟-湄公河流域开发合作机制，并已获准成为该合作机制的核心国。20世纪70年代以前，美国曾较多地参与了湄公河的开发，但越战结束后，美国直接参与有所减少，主要是通过国际机构和跨国公司发挥影响。（马淑萍 作者系国务院发展研究中心企业研究所办公室副主任、研究员）

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/70938.html>