

# 从东南亚到非洲： 日本对外援助的政治经济学

周玉渊

**内容提要：**2006年，日本对非洲的援助开始超过亚洲，非洲成为接受日本对外援助最多的地区。这一变化是长期以来日本对外援助理念、与受援国关系建构以及与主要援助国互动关系变化的反映。本文试图构建一种援助体系的分析框架，并确定了影响对外援助的三组关系：援助国与受援国的关系、对外援助与国内政治的联系、对外援助与国际社会的联系。日本对外援助理念和政策的变化正是这三组关系在不同阶段影响程度不同的反映。通过研究发现，日本的对外援助已经远远超出了经济利益和人道主义考虑的范围，将援助作为外交和战略工具逐渐成为其对外援助的一个重要特征。日本的对外援助是援助研究中比较有代表性的案例，通过这一研究能更好地认识国际援助的发展。另外，日本对外援助过程中的一些经验教训也能为中国提供借鉴。

**关键词：**日本 对外援助 对非援助

**作者简介：**周玉渊，浙江师范大学非洲研究院助理研究员

二战结束后，随着日本经济的迅速振兴，其对外官方援助规模不断扩大。冷战时期，日本的对外援助主要以服务本国的经济利益和美国的全球战略利益为目的；同时，通过对外援助，日本在外交上也获得了重大的突破和成功。“除了修复外交关系和促进出口，日本也把援助视为投资、建立互信、解决双边问题、彰显经济大国和世界领导者地位、以及在各种国际组织中

‘购买’权力和影响力的重要途径”。<sup>1</sup>

战后初期，亚洲是日本对外援助的主要地区，其中东南亚地区所占比重最大。其后，随着美国全球战略的调整，日本明显增加了对其他地区的援助规模，包括欧洲和非洲。到2006年，日本对非洲的援助规模开始超过东南亚地区，成为日本对外援助的最重要地区。关于日本加强对非洲援助的动因，有学者认为“既有国际环境的制约因素，也有内政方面的考量；既有‘扶贫济困’的人道理念，也有争夺能源、资源的利己算盘；既有满足西方盟友促其加强对非外交的要求的成分，也有与中印等国争夺对非外交制高点的需要”。<sup>2</sup>除此之外，日本对外援助机构内部（主要指外务省和经济企划厅）的互动博弈也发挥着重要的作用。”然而，通过日本对东南亚和非洲援助的比较，可以发现，日本对二者的援助理念、途径和制度安排存在着较大不同。例如，在非洲，日本注重人权和人道主义的考虑，而在东南亚地区，日本则明显采取的是弱人权的姿态；在非洲，日本注重通过国际合作来开展双边和多边援助，而在东南亚地区，日本的对外援助则主要以双边援助为主。日本的对外援助缘何有这样的差异？日本的对外援助是人道主义的，还是出于其他考虑？这是本文试图回答的问题。

## 援助的政治经济学

二战之前基本没有大规模的对外援助。战后，对外援助开始兴起，而且规模不断扩大。对外援助也开始成为相关研究领域中的一个重要问题，以至于汉斯·摩根索认为“援助是当前外交实践中一个真正的创新，对援助理念

---

<sup>1</sup> Dennis D. Trinidad, “Japan’s ODA at the Crossroads: Disbursement Patterns of Japan’s Development Assistance to Southeast Asia”, *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 2, 2007, p. 96.

<sup>2</sup> 白如纯、吕耀东：《日本对非政策的演变与发展——以“非洲发展国际会议”为视点》，载《日本学刊》2008年第5期，第20页。

» 经济企划厅主张通过对外援助促进日本的经济利益，而外务省则强调援助的政治目的，维护冷战后日本的地区和全球责任。See Steven W. Hook and Guang Zhang, “Japan’s Aid Policy since the Cold War: Rhetoric and Reality”, *Asian Survey*, Vol. 38, No. 11, 1998, pp. 1051-1066; Saori Katada, “Japan’s Two-Track Aid Approach: The Forces behind Competing Triads”, *Asian Survey*, Vol. 42, No. 2, 2002, pp. 320-342.

和行为的解释也是一件超乎寻常的难事”。<sup>1</sup> 学界从经济学、政治学、社会学等不同的视角对国际援助行为进行了解释，在很大程度上，对外援助正在成为众多学科理论解释和验证的试验场。国外有学者将目前的对外援助研究分成国际贸易理论和发展经济学两大流派。<sup>2</sup> 而从当前的研究范式来看，最有影响力的当属国际政治学和发展经济学两大流派。”国内也有学者对国外的援助理论进行了梳理，将其大致分为：经济学的对外援助理论（包括补充论、减贫论和结构调整论）、政治学的对外援助理论（包括剥削论、人道主义关怀论和国际利益论）、社会学的对外援助理论（以社会交换理论为代表）。<sup>3</sup> 应该说，这种划分有助于对国外对外援助理论形成一个清晰的认识，但是正如摩根索所言，对援助行为的解释已经超出了某一学科的解释能力。即使当前建立在学科交叉基础上的研究也是争论不断，许多问题仍不能被很好地回答。例如，为什么要进行对外援助？为什么对外援助的效果很差？如何提高援助效率？援助应该建立在援助国供应基础上还是受援国需求基础上？为了更好地认识和回答上述问题，有必要对援助国的援助体系进行深入研究。援助体系应由三组关系组成，即援助国与受援国的关系、对外援助与国内政治的联系、援助国与国际社会的联系。

### （一）援助国与受援国的关系

援助国与受援国的关系是援助研究的一个主要领域，因为它涉及援助的动因、性质、形式、途径、目的及影响等。第一，建立在援助基础上的国家间关系的性质。在《提高援助效率的巴黎宣言》公布以前，援助国和受援国之间的关系是不对称的，援助国在很大程度上主宰着受援国的政策制定权。<sup>4</sup> 这种不对称关系构成了援助国权力和利益的来源，援助被视为一种工具。“无论是什么形式的对外援助，本质都是政治性的，其主要目标都是为了实

<sup>1</sup> Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid”, *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, 1962, p. 301.

<sup>2</sup> Sajal Lahiri, “Theory and Practice of Foreign Aid: Introduction”, in Sajal Lahiri, ed., *Theory and Practice of Foreign Aid*, Elsevier, 2007, p. xxv.

<sup>3</sup> 周弘主编：《对外援助与国际关系》，中国社会科学出版社2002年版，第13页。

<sup>4</sup> 参见邓红英：《国外对外援助理论述评》，载《国外社会科学》2009年第5期，第82页。

<sup>5</sup> Lindsay Whitfield, “Ownership and the Donor Recipient”, DIIS Working Paper, No. 18, 2009.

现国家利益”。<sup>1</sup> “援助国的利益决定着受援国的需求”。<sup>2</sup> 这是典型的现实主义的、也是最有代表性的解释。第二，在援助的动因和目的上，具体到不同国家，在不同时期，其国家利益的侧重点会不同。日本的对外援助在相当长一段时期内主要是受经济安全利益的驱动，“即使日本将更多的援助用于促进民主、人权以及减少军费开支等用途，其对外援助仍是由自身利益决定的，而不是所谓的利他主义。”第三，援助的效果是衡量援助合法性与合理性的重要标准。从历史来看，除非洲外，其他地区所接受的援助大部分发挥了重要作用，产生了较明显的效果，其中包括中国接受的国际发展援助。援助在影响受援国的经济行为上发挥着重要作用。然而，援助在发挥积极作用的同时，也会产生消极影响。其中，最明显的是受援国的腐败官员将受援款项中饱私囊，而不是用于经济增长。”这一问题在非洲尤为严重，以至于有学者认为国际援助正在助长非洲国家的腐败行为，援助实际上已经死亡了。<sup>3</sup> 对于援助的低效率问题，当前更多的研究将其归因于受援国的国内经济基础、制度、环境以及腐败问题，但事实上，援助国（美国等大国）的利益考虑以及援助集团（多边机构）在援助政策上的博弈也是重要原因之一。最近就有学者指出，受援国的腐败问题是捐赠国执政集团与受援国执政集团利益妥协的产物，因为援助国的执政集团更关心其在国内选举中的选民支持情况，而对外援助正是获得选民支持的重要途径——要么是因为选民与受援国有着千丝万缕的联系，要么是由于相关产业能从援助中获得收益。<sup>4</sup> 即使是西方所谓的民主国家，也倾向于通过默许受援国少数领导人的腐败来“购买”有利于自身利益的政策让步，尽管其最终以牺牲公共利益为代价。<sup>5</sup> 由此可见，受援国与援助国之间的本质关系是结构性的，即只要存在援助，这种关系就必然

<sup>1</sup> Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid”, p 30f 309.

<sup>2</sup> Robert McKinley and Richard Little, “A Foreign Policy Model of US Bilateral Aid Allocations”, *World Politics*, Vol 30, No 1, 1977, pp 58-86.

<sup>3</sup> Peter Boone, “Politics and the Effectiveness of Foreign Aid”, *European Economic Review*, Vol. 40, No. 2, 1996, pp 289-329.

<sup>4</sup> Dambisa Moyo and Niall Ferguson, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Farrar, Straus and Giroux, 2009.

<sup>5</sup> Helen V. Milner and Dustin H. Tingley, “The Domestic Politics of Foreign Aid: American Legislators and the Politics of Donor Countries”, Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, September, 2006.

<sup>6</sup> Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *A Political Economy of Aid*, p 33.

存在。有学者指出，“如果不能正确应对援助中的权力和利益博弈，《提高援助效率的巴黎宣言》做出的承诺和信用就将会受到破坏”。<sup>1</sup>

## （二）对外援助与国内政治的联系

一国的对外援助不是由外部需求决定的，其本质上是由援助国的国内政治需求决定的。从当前的国际援助格局来看，国内政治对国家对外援助的影响表现在客观和主观两个方面。其一，客观上，援助国的国内政治文化、思想和观念塑造着国家的对外援助行为，对外援助成为援助国传播文化和价值观的重要工具。有学者将这种影响路径称之为“国家内部因素的外化”。<sup>2</sup>然而，不同国家在政治文化和社会模式上的差别，也导致其对外援助呈现出不同的形态。比较著名的是斯多克对20世纪80年代以前的国际援助形态的界定：人道主义的国际援助、现实的国际援助、激进的国际援助。”这种界定比较客观地反映了国际援助格局的基本形态，如欧洲尤其是北欧国家更强调人道主义援助；而美国、日本等更注重援助的利益回报和战略价值；激进的国际援助主要指冷战时期苏联等国的对外意识形态输出。但这种划分并不是绝对的，事实上，一国的对外援助往往会同时受多种因素的影响，只是各种因素的影响程度不同而已。其二，主观上，国家对外援助战略和具体援助方案的制定一般都遵循一条决策达成路径，政党轮替、政府机构间的不同主张、利益集团与政府的博弈、民众的态度、决策程序等在国家对外援助战略上发挥着重要作用。如，日本的外务省和产经省在对外援助问题上就存在着明显的不同主张，这在很大程度上影响着日本对外援助的形态和具体内容；再如，美国国会对经济开发援助的国别援助方针和具体内容等进行严格的监督，往往束缚着国际开发局的手脚，使其难以放手运作。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Goran Hyden, “After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power”, *Development Policy Review*, Vol. 26, No. 2, 2008, p. 273.

<sup>2</sup> 参见周弘主编：《对外援助与国际关系》，第17~19页。

<sup>3</sup> 人道主义的国际援助从人道关怀出发，感到对于国界以外的人类苦难负有责任，希望福利国家的理想和实践能够跨国界延伸；现实的国际援助不主张干涉他国内政，主张为了本国利益而提供发展援助；激进的国际援助理论则主张通过外援，积极输出包括价值观在内的意识形态，从而保证外援政策能够更加有效地为扩展国家利益服务。参见周弘主编：《对外援助与国际关系》，第17~18页；Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1989.

<sup>4</sup> 金熙德：《日本政府开发援助》，社会科学文献出版社2000年版，第25页。

### (三) 对外援助与国际社会的联系

一国的对外援助也会受到外部因素的影响。国际社会的压力、联盟国家的战略需要、国家间的竞争等都是影响国家对外援助行为的外部因素。在一定程度上，对外援助已经超出了双边关系的范畴，发展成为受援国之外的国家间互动的平台。当前以多边援助为主要特征的国际援助格局正是这一现实的反映，同时也反映了国家间关系平台多样化以及走向深层互动的现实。冷战期间，日本对非洲的援助在很大程度上就是服务于美国全球战略布局的需要，而冷战后尤其是 21 世纪以来，则更多的是把中国作为其在非洲的竞争对手。<sup>1</sup> 相比之下，当前中国的对非援助面临着来自国际社会的很大压力：一方面，西方国家在非洲有着传统优势，而日本、印度等国也把中国视为主要的竞争对手，这加大了中国维护和发展与非洲国家关系的难度；另一方面，西方国家利用集体优势确立对非援助和合作框架，确定多边合作的机制和规范，中国在很大程度上不得承受其约束。另外，西方国家还批评中国的非洲政策，这在很大程度上不利于中国国际形象的塑造，同时也影响着非洲国家对中国的认知，这一问题也已成为当前中非关系面临的重大挑战。因此，在国家间关系日益多元化的背景下，对一国对外援助行为的研究应该与其所处的国际关系互动结构结合起来，这样才能对援助行为有更好的认识。

国际关系中对外援助的理论与实践表明，政治、外交和经济原理往往在对外援助中相互作用、相互渗透、相互转化。<sup>2</sup> 在不同的历史条件下，国家对外援助的重心、形式、特征和性质也不同。当前日本对外援助发展的一个重要特点是援助重心由亚洲转向非洲，这一转变反映了日本国内政治权力结构、与发展中国家的关系建构、与国际社会的互动关系以及对外援助体系的变化。作为对外援助大国，日本的对外援助发展过程和新趋势对于认识国际援助的发展具有重要意义。

---

<sup>1</sup> See Ramesh Jaura and Kawakami Osamu, "Japan Seeks to Outbid China in Quest for African Support", *Japan Focus*, June 1, 2008; Hisane Masaki, "Japan and China Race for African Oil", *Japan Focus*, August 19, 2006.

<sup>2</sup> 金熙德：《日本政府开发援助》，第 15 页。

## 东南亚：日本对外援助的近点

东南亚地区对于日本具有重要的经济、外交、安全和战略价值。经济上，东南亚是日本重要的出口和投资市场、能源和原材料供应地。外交上，修复和加强与东南亚国家的关系是日本走向“正常国家”和“政治大国”的前提。安全上，东南亚国家扼守日本的海上生命线要道，事关日本的经济和能源安全。因此，二战结束以来，东南亚地区一直是日本对外援助的首要和重点地区。

### （一）日本对东南亚的援助理念

战后初期，在《旧金山和约》的框架下，日本开始对东南亚国家进行赔偿。但是，日本的赔偿远低于东南亚国家的索赔数额，而且日本的赔偿是以产品和劳务形式提供的。日本对东南亚国家的贷款也附加种种条件。实际上，这一时期日本对东南亚的援助并不是纯粹意义上的援助，而是贸易、投资、援助“三位一体”的经济合作方式。这一时期的援助理念主要不是从政治和安全战略考虑出发，而是把促进受援国的经济开发和推动日本与受援国的经济关系放在首位。<sup>1</sup>从20世纪60年代开始，日本对东南亚的赔偿基本结束。在这一背景下，日本的东南亚政策更趋理论性、系统性、连续性和完整性。“福田主义”的出台标志着日本的东南亚政策已经开始从全球视角出发，纳入了日本对外总战略之中，成为日本—东盟关系的转折点。<sup>2</sup>相应地，日本对东南亚的援助理念也开始发生变化——希望通过援助在东南亚地区发挥积极的政治作用。这具体表现在越南战争期间日本对东盟的支持和倡议，标志着日本的对外援助开始从经济合作领域向政治安全和外交领域拓展。冷战结束后，日本经济援助中的政治和外交目的更加明显，东盟被日本视为“在地区事务进行合作倡议、提高政治地位和影响力的政策工具”。<sup>3</sup>通过与东盟的联系，日本发出了要在地区事务上发挥更大作用的信号，这表明日本外交的重心将从经济援助和投资向亚太地区政治事务转移。<sup>4</sup>通过对近十年来日本对

<sup>1</sup> 金熙德：《日本政府开发援助》，第136页。

<sup>2</sup> 曹云华：《日本与东南亚：爱恨交织的伙伴》，载《东南亚研究》1992年第1期，第42页。

<sup>3</sup> Sueo Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 1992, p. 196.

<sup>4</sup> Lam Peng Er, “Perceiving Japan: The View from Southeast Asia”, in Derek da Cunha, ed., *Southeast Asian Perspectives on Security*, Singapore: ISEAS, 2000, p. 144.

东南亚国家援助行为的研究，有学者发现，日本对外援助的方式和动机正在发生改变——不仅服务于其商业利益，而且更服务于其国际利益。日本重点援助印尼、泰国、菲律宾、新加坡、马来西亚以及新兴的越南等国，不仅是因为这些国家具有重要的商业价值，更因为其战略价值。<sup>1</sup> 2003年，日本新修订的《官方援助宪章》开始强调日本援助过程中的国际责任，包括需要考虑民主、人的安全等因素。然而，在东南亚地区，日本显然采取的是弱化人权和民主、宽容和不干涉的态度。<sup>2</sup> 从这一点来看，日本的对外援助虽然明确了国际责任，但仍以服务国家利益为前提。“尽管日本也利用对外援助预防人道主义危机和促进民主，但是日本首要考虑的仍是国家利益。”

## （二）从赔偿者到领导者：日本与东南亚国家的关系建构

东南亚地区对于日本有着重要的经济和战略价值。二战时期，日本对东南亚国家的占领以及“大东亚共荣圈”的提出就是日本企图将东南亚国家纳入其经济和战略体系、建立地区霸权的反映。日本严重依赖东南亚国家的自然资源，例如石油和橡胶，如果它想继续维持经济的独立，就必须冲破美国的封锁，这是导致其与美国冲突的重要原因。<sup>3</sup> 战后初期，尽管日本沦为战败国，并开始履行对东南亚国家的赔偿，但是其赔偿有着精密的长远考虑，即把本国经济的恢复和发展，以及建立日本与东南亚国家的经济相互依赖体系作为重要目标。在这一目标下，日本的角色大致经历了赔偿者、援助者和领导者三个阶段，而导致其角色迅速转换的一个重要原因正是其援助、贸易和投资“三位一体”的经济合作方式。相比战时日本通过占领强加的霸权模式，战后的经济合作方式应该是一种弹性的经济霸权模式。事实表明，这一模式在促进日本经济发展，修复并加强与东南亚国家关系，以及促进东南亚地区发展方面发挥了关键性的作用。<sup>4</sup> 日本也建立了以本国为领导的地区分工格局，东南亚

<sup>1</sup> 金熙德：《日本政府开发援助》，第157~161页。

<sup>2</sup> 关于日本为什么采取弱民主和人权的态度，有研究认为是日本为了维护与东南亚国家良好的政治和经济关系，从而保证本国贸易、投资和安全利益的最大化。另外，东南亚国家对国家主权特别敏感，日本对此的认同和同情也是一个重要原因。See Hiro Katsumata, “Why Does Japan Downplay Human Rights in Southeast Asia”, *International Relations of the Asia Pacific*, Vol 6, No 2, 2006.

<sup>3</sup> Ali Balci, “Using Foreign Aid as a Foreign Policy Tool: the Case of Japan”, *Journal of International Relations*, Vol 2, Issue 8, 2005 2006.

<sup>4</sup> H. P. Willmott, *Empires in the Balance*, Maryland: Navy Institute Press, 1982.

<sup>5</sup> *Japan's Official Development Assistance White Paper*, 2002

国家在这一格局中处于从属地位。<sup>1</sup> 援助是日本“三位一体”经济合作模式中的重要一环，早期的赔偿与后期的援助为日本“捆绑”东南亚经济，建立以日本为领导国家的地区经济体系提供了“合法”的外衣。这一体系又为日本观念和制度的输出，乃至在政治安全领域的话语权提供了条件。日本在与东南亚国家关系逐渐修复后，开始积极提出一些新的地区倡议——例如，日本是亚太经合组织和东盟地区论坛建立的重要推动力量；是亚洲发展银行的主要捐赠国；日本还倡议建立亚洲货币基金；是建立东亚共同体的积极倡议者。

### （三）日本对东南亚援助的国际因素

日本对东南亚的援助从一开始就烙上了大国战略竞争的痕迹。战后日本的发展援助总体上服务于西方阵营与社会主义阵营对抗的需要。冷战结束后，日本外交的独立性开始增强，尤其是随着中国的崛起，日本在巩固日美联盟体系的基础上，开始加强与地区内其他国家的合作，致力于建立以日本为主导的地区合作框架。这一时期，日本对东南亚的援助开始具有与中国进行战略竞争的意味。一方面，即使经济陷入低迷，日本也在继续维持对老东盟重点国家的开发援助，同时还开始加强对新东盟国家，尤其是具有重要战略地位的国家（如越南）的援助。在湄公河开发问题上，日本就有着明显与中国竞争的意味。另一方面，日本也扮演了地区合作观念和制度援助的先行者角色。在贸易、金融、政治、安全以及其他领域，日本都有相应的倡议出台。通过这些制度安排，日本不仅希望确立其在东亚地区的领导地位，而且还可以达到约束中国的目的。

## 非洲：日本对外援助的远点

国家重建和恢复经济是战后日本面临的首要任务，而作为资源缺乏的岛国，战后的日本一直担心被国际社会孤立，因此，发展外向型经济，大力推行海外贸易对于日本的发展具有重要意义。通过贸易，日本的触角也伸向了遥远的非洲。到 20 世纪 60 年代，日本与非洲的贸易已经取得了长足的发展。贸易关系的加强开始促使日本与非洲国家进行深入的接触，对非援助正

---

<sup>1</sup> “雁行模式”是日本一些经济学家提出的东亚地区发展模式，主张日本作为领头雁，并向地区其他国家逐次进行产业转移。关于“雁行模式”的论述可参见 P. Korhonen, *Japan and the Pacific Free Trade Area*, London: Routledge, 1994.

是在这一背景下开始兴起的。日本学者将日本对非援助分为五个阶段（具体内容见表 1）。随着日本与非洲国家关系和国际社会互动关系的加强，日本的援助理念以及与大国的关系也都随之发生了变化。

### （一）从经济援助到“战略援助”：日本对非援助理念的变化

20 世纪 60 年代早期，日本在非洲并无重要的政治和经济利益，因而基本上没有对非洲进行援助。然而，自 60 年代中期起，日本与非洲之间的贸易发展迅速。1961 年，双方的贸易总量只有 3.93 亿美元，到 1971 年已经达到 29.38 亿美元，而到 1981 年更是达到了 108 亿美元。<sup>1</sup> 然而，在日非贸易中，日本一直处于顺差地位。贸易顺差的不断扩大开始引起非洲国家的不满，尼日利亚率先通过威胁制裁日本来解决贸易不平衡问题，这为其换来了 1000 万英镑的让步贷款。随后，肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚等国纷纷效仿，争相从日本获得援助。由此，日本正式开始了对非洲的援助。<sup>2</sup>

表 1 日本对非援助政策变化

时间	日本对外援助政策	日本对非援助政策
第一阶段：1954（科伦坡计划）～ 1972 年	追求短期经济利益；确立“基于要求”模式	重点援助亚洲；对非援助政策缺失
第二阶段：1973（第一次石油危机）～ 1980 年	扩大援助，维护经济安全	增加援助，保证自然资源供应；以援助换取日本在联合国的支持
第三阶段：1981（ODA 五年翻番计划）～ 1988 年	利用援助来消化日本的贸易顺差，增加全球贡献	增加对非洲的援助，结构调整计划；支持减贫和粮食安全计划
第四阶段：1989（第一援助国）～ 2000 年	成为最大援助国；利用援助进行广泛政策倡议	成为非洲最大援助国；介入政治领域；召开 TICAD，发起新援助倡议
第五阶段：2001（美国是第一援助国）～ 2004 年	削减 ODA，调整政策	债务减免；援助与维和相联系；发展伙伴关系；支持“非洲发展新伙伴计划”（NEPAD）和非盟（AU）

资料来源：Makoto Sato, “Japan’s Aid Diplomacy in Africa: A Historical Analysis”, *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, Vol. 4, 2005, pp. 67-85.

<sup>1</sup> *Japanese External Trade Organization (JETRO) Annual Reports 1961-1981*.

<sup>2</sup> Carol Lancaster, *Aid to Africa: So Much to Do So Little Done*, University of Chicago Press, 1999, p. 167.

早期日本对非洲的援助主要是为了保护日本在非洲的出口和原材料市场，是出于保护日本商业利益的考虑。1970年，三菱重工的社长河野文彦在访问非洲后指出：“如果日本希望与资源丰富的非洲国家建立真正密切的关系，就必须扩大对这些国家的经济援助。目前非洲国家对日本还比较友好，然而如果日本不通过扩大援助，显示其诚意，这种局面将发生变化，因为其他发达国家正在不断扩大对非援助的规模。”<sup>1</sup>从70年代开始，日本对非援助大幅度增加，1969年还只有110万美元，1971年就达到了近1300万美元，到1980年，更是达到了2.29亿美元。1977年，日本对非援助占其对外官方援助的比重已达17.1%，比1971年增加了10.7%。同年，日本成为非洲发展基金的第二大捐赠国，到1979年，日本超过美国成为第一大捐赠国，其捐赠份额达15%。<sup>2</sup>日本在对非援助资金的国别分配上，主要面向的是资源富裕的国家，如尼日利亚、扎伊尔和赞比亚，其中尼日利亚更是日本直接贷款的主要受益者。同时，日本也重视与非洲重要国家的关系。对肯尼亚和坦桑尼亚的援助表明，日本的援助并非只是出于纯粹的商业利益考虑，同时也有外交上的考虑——两国并非资源富裕国，但却是日本赠与和技术援助的主要受益国，这是因为两国在地区事务上具有重要的影响力。日本希望通过加强与这些重要国家的关系，一方面获得他们在联合国的支持，另一方面也可以加强其与该地区其他国家的关系。冷战时期，日本在非洲大致确立了14个重要国家：扎伊尔、津巴布韦、赞比亚、尼日尔、肯尼亚、尼日利亚、坦桑尼亚、塞内加尔、象牙海岸、加蓬、埃及、阿尔及利亚、埃塞俄比亚和南非。在援助形式上，早期日本的对非援助与购买日本商品挂钩，这不仅导致非洲国家与日本之间的贸易逆差不断扩大，而且也对其他发达国家在非洲的利益造成了冲击，因此遭到非洲本土国家和西方国家的批评。从1978年开始，为了减少非洲国家的逆差和软化日美之间的经济冲突，日本宣布援助与购买日本商品脱钩。然而，随着70年代后期日本开始推行综合安全计划，日本对非洲的投资也开始稳步增长，其对非援助事实上又开始与投资挂钩，大量的赠与援助和技术援助流向了资源丰富的国家。赠与援助和技术援助在日本对非援助中占绝对比重。根据1994年的日本官方数据，赠与援助占总

<sup>1</sup> 转引自 Carol Lancaster, *Aid to Africa: So Much to Do So Little Done*, p. 167.

<sup>2</sup> Eliphaz G. Mukonoweshuro, “Japanese Commercial Interests in Contemporary Africa”, *International Relations*, No. 10, 1991, p. 262.

援助的 61.4%，技术援助占 18.4%，让步贷款占 20.1%。<sup>1</sup> 在援助的行业分配上，日本一直强调将援助主要用于经济和社会基础设施建设，例如在对尼日尔、扎伊尔和加蓬的援助中，对能源基础设施项目的援助占绝对比重，而在这些领域，日本公司发挥着重要作用，其中包括日本核燃料公司、海外铝业发展公司、三菱石油发展公司等大型企业。通过援助能源等基础设施项目，日本事实上获得了巨大的经济利益。因此，援助经济和社会基础设施建设是日本一贯坚持的原则。<sup>2</sup> 在 1994 年日本的双边援助中，对经济和社会基础设施的援助所占比重高达 64.4%。”

从 80 年代后期开始，日本的对非援助理念开始超越经济利益的范畴，战略援助逐渐占据重要地位。导致这一变化的原因主要包括：（1）同盟的压力。美国以及其他西方国家在减少对非援助的同时，要求日本加强对非洲尤其是具有重要战略利益国家的援助。（2）日本自身的政治诉求。随着日本经济大国地位的确立，日本通过援助一方面是要体现其大国的国际责任，另一方面则是希望通过获得更多国家的支持，从而实现政治大国的地位。（3）日本外交独立性的增强。战后的日本外交主要依附和服务于同盟体系的需要，但经过近 40 年的发展，日本开展独立外交的诉求开始增强。80 年代后期，日本的援助政策已经开始反映这一现实。美国政治学家 Dennis Yasutomo 认为这一时期日本的外交具有“混血”（hybrid）的特征：一方面适应大国间的现实政治，另一方面则致力于建立一套不同于传统西方大国主导的“复合相互依赖”体系。<sup>3</sup> 在日本看来，这个体系不是建立在军事实力基础之上，而是建立在经济和社会利益共享基础之上。由此看来，日本的对外援助越来越具有战略考虑的意味。<sup>4</sup>

## （二）从依附外交到独立外交：日本与大国关系的互动

早期的日本对非政策饱受非洲国家和西方国家的批评和指责。究其原因

---

<sup>1</sup> *Japan's ODA Annual Report 1995*.

<sup>2</sup> Juichi Inada, "Japan's Aid Diplomacy: Economic, Political or Strategic", *Journal of International Studies*, No. 18, 1989, p. 408.

<sup>3</sup> *Japan's ODA Annual Report 1995*.

<sup>4</sup> Dennis T. Yasutomo, *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Lexington, MA: Lexington Books, 1986, p. 123.

<sup>5</sup> Juichi Inada, "Japan's Aid Diplomacy: Economic, Political or Strategic", p. 412; Eliphaz G. Mukonoweshuro, "Japanese Commercial Interests in Contemporary Africa", p. 265.

因，一方面是因为日本对非洲巨大的贸易顺差引起了后者的不满，另一方面则是由于日本通过援助和投资占据了非洲国家重要的能源和经济领域，对欧洲等传统国家的利益造成了巨大冲击，日本被指责为“自私自利”。为了消除非洲国家的疑虑和国际社会的压力，日本开始重点把援助作为外交政策的工具。<sup>1</sup> 日本通过不断增加援助，同时也通过各种外交努力向非洲国家表明，日本是非洲国家的主要合作伙伴，这在相当程度上缓和了当时日本与非洲国家的紧张关系。然而，西方国家对日本的批评一直没有间断，最初是批评日本把援助与进口日本商品挂钩的做法，后来又批评日本把援助和贸易、投资挂钩的“三位一体”的做法，再后来是批评日本只关注基础设施和项目援助，而不重视结构调整、制度设计和民生改善等。面对这些指责，日本逐渐调整其对非援助政策，将援助与贸易脱钩，把民主改善和良好治理写入官方发展援助宪章。其中，执行西方国家主导的经济结构调整计划是一个明显的例子。起初日本并不同意国际货币基金组织的做法，但最后迫于美国的压力，日本不得不支持和执行这一计划。这一时期的日本对非政策明显依附于美国外交的需要，也屈服于国际社会的压力，具有反应和适应性的特征。“美国安全和经济利益是日本对外援助的重要决定因素”。

冷战结束后，美国以及欧洲大国降低了对非洲的关注度，日本对非援助政策制定的外部压力减弱了，这为日本的非洲外交提供了重要机遇。1993年，第一届东京非洲国际发展会议（TICAD）的举行对于日本的非洲外交具有标志性意义，主要体现在：（1）日本对非援助从双边向多边倾斜。（2）日本对非援助从关注资源、投资、经济基础设施等具体项目向西方国家要求的制度设计转变。（3）从幕后走向台前，日本开始成为国际社会对非援助的倡议者和领导者。此次会议确立了“自助”和“伙伴关系”两个核心原则。“自助”是要将非洲国家的发展战略交还给非洲，“伙伴关系”则强调国际社会应与非洲建立一种平等合作的伙伴关系。这与以往国际社会的经济援助附加种种限制条件形成了鲜明对比。另外，作为亚洲国家，日本还积极支持亚非合作，利用亚洲的经验促进非洲的发展。在这一平台下，以前接受援助的泰国、马来西亚等东南亚国家也开始成为非洲的援助国。（4）通过国际平台

<sup>1</sup> Eliphaz G. Mukonoweshuro, “Japanese Commercial Interests in Contemporary Africa”, p. 262.

<sup>2</sup> Makoto Sato, “Japanese Aid Diplomacy in Africa: A Historical Analysis”, *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, Vol. 4, 2005, p. 76.

的对非援助协商合作，日本与大国的关系以及对国际社会的影响都在增强。一些学者认为，“东京非洲发展国际会议尽管只提出了很少的发展倡议，但却是一个重要的外交倡议”。在 2000 年的 G8 峰会上，日本是第一个邀请多个非洲国家元首参加 G8 峰会并向发达国家提出要求的国家，这在很大程度上也促使发达国家开始重新重视非洲。2008 年，日本有意将第四届东京非洲发展国际会议安排在 G8 峰会前一个月举行，就是希望会议做出的承诺能够影响 G8 峰会的议程。在一些学者看来，日本此举实际上是在向国际社会暗示：日本与非洲有着紧密的伙伴关系，日本可以利用其发展经验和东亚影响力推动西方国家的非洲议程。<sup>1</sup>从这个层面上讲，通过东京非洲发展国际会议，日本可以一方面向非洲国家表明日本的国际责任和国际名望，从而获得非洲国家更广泛的支持；另一方面则希望通过积极倡议、协调和影响大国和国际多边机制的对非政策确立其在对非合作中的领导地位。

对非援助外交反映了日本独立外交和实现政治大国的诉求。随着中国、印度等新兴国家在非洲影响力的扩大，非洲对日本的经济、政治和外交价值更加凸显。经历了 21 世纪初对非援助的短暂下降后，从第四届东京非洲国际发展会议开始，日本又加大了对非洲的援助。日本承诺在未来五年内向非洲提供 40 亿美元的官方援助。2000 年，日本对亚洲的援助占到 54.8%，而对非援助仅占 10.1%，之后两年，对非援助的比重继续下降。而到了 2006 年，对非援助则超过了亚洲，非洲成为日本对外援助最大的地区（见表 2）。第四届东京非洲发展国际会议之后，日本的国内媒体曾宣扬：日本已经准备将对外援助的重心从亚洲转向非洲。<sup>2</sup>

表 2 日本对亚洲和非洲官方援助的比重（1970~2007 年）

年份 地区	1970	1980	1990	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
亚洲	94.2%	70.5%	59.3%	54.8%	60.7%	53.6%	42.7%	36.7%	26.6%	28.3%
非洲	2.2%	11.9%	12.0%	10.1%	8.7%	8.8%	10.9%	10.9%	34.1%	29.4%

数据来源：日本官方援助白皮书，2008 年。

<sup>1</sup> Elizabeth Donnelly, “The Tokyo International Conference on African Development: Something Old, Something New?” *AFP-BN 1/08*, 2008.

<sup>2</sup> Reiji Yoshida, “Tokyo Ready to Shift Foreign aid Focus from Asia to Africa”, *The Japan Times*, May 26, 2008.

## 日本的对外援助：着眼于经济、政治还是战略？

日本的对外援助经历着从回应性（reactive）援助向主动援助、从经济援助向战略（意味）援助、从以亚洲为重心向以非洲为重心转移或者可以理解为向更趋于全球平衡的方向转变。这种转变反映了日本在不同时期的经济、政治、外交和战略考虑，从根本上说，是受日本对外援助过程中与受援国的关系建构、国内政治因素以及外部压力的影响。

### （一）发展中国家对于日本国家安全和发展的的重要性

二战前的日本就希望通过武力征服的方式来构建能够保障其国家安全的霸权体系，战后这种“体系意识”一直存在于日本的对外战略中。日本经济腾飞后就尝试将东南亚纳入其地区经济体系之中。从日本在建立 APEC 过程中的幕后运作到“东亚共同体”概念的提出，日本一直在努力构建一个能由其主导的体系。这种“体系意识”一方面反映了地区合作的现实，另一方面也反映了日本希望通过构建地区安全与合作维护和促进本国（经济）安全和国家利益的考虑。作为资源匮乏的岛国，一个稳定的、有利于本国的经济体系对日本至关重要。从这层意义上讲，拥有丰富原材料和广阔市场的发展中国家对于日本具有天然的吸引力，战后发展中国家在日本对外战略中的重要性日益凸显。20 年代 90 年代前后，随着日本经济大国和援助大国地位的确立，日本的国际声望开始提高，也赢得了发展中国家的广泛支持。在这一背景下，日本的关注开始超越地区范围，面向更多的发展中国家。日本希望与发展中国家构建一套建立在经济相互依存基础上的国际体系，从而能更最大限度地维护日本的国际声望，同时形成更广泛的政治支持联盟。<sup>1</sup>当然，日美同盟仍是日本外交的基石，大国外交仍是日本外交的核心内容。这一体系并不是对现实国际政治的颠覆，而是在尊重现有国际体系的基础上积极开展独立外交的表现。在这个层面上，发展中国家可以被视为日本开展独立外交的试验场。作为经济大国，通过经济手段来实现其国家安全、政治外交和战略利益已成为冷战后日本与发展中国家关系的重

---

<sup>1</sup> 国际声望对于日本外交和国际地位具有重要意义，这也是日本建立复合相互依赖体系的认知基础。在一些学者看来，东京非洲发展国际会议就是日本展示其国际责任、维护其国际声望的重要表现。See Elizabeth Donnelly, “The Tokyo International Conference on African Development: Something Old, Something New?”

要特征。当前日本试图构建的与发展中国家的关系体系建立在三个支柱之上：硬实力（经济相互依赖）；制度建设（地区性和国际性的合作倡议和机制）；软实力（以对外援助为代表的国际责任和国际声望塑造）。其中，援助在日本外交中发挥着重要作用。“对外援助是日本为数不多的可以用来实现其外交权力的资源，而削减官方发展援助将严重损害日本的外交利益”。<sup>1</sup>

## （二）国内政治与日本的对外援助

日本的对外援助决策制定与国内政治有着非常密切的关系。首先，对外援助政策主要是由政府机构制定的。与欧美国家不同，日本议会在对外援助政策上的参与度和影响力并不大，政策制定和实施主要由内阁来完成。日本对外援助的统一窗口是外务省，但其国内决策则由相关省厅协商决定，即“四省厅协议体制”。<sup>2</sup>在这个体制下，外务省与通产省（后更名为经济产业省）之间一直存在着争执，通产省在援助政策制定过程中主要考虑的是日本的经济安全和商业利益，而外务省则主张援助不仅要服务于国家的经济利益需要，更要有助于实现国家的外交目标。”通产省主要负责占援助大部分的日元贷款和技术援助，因此，在相当长的时间内，日本的援助主要被认为是经济援助。但冷战结束后，日本外交诉求增强了，外务省希望援助能发挥更大的外交功能，日本开始把援助作为人道主义的工具。在第四届东京非洲发展国际会议前，按照现行的政策，截止到2011年，日本将每年削减2%到4%的对非援助。为此，外务省与财务省和经济产业省等部门展开了长时间的协商，终于扭转了这一局面。其次，商业利益集团在对外援助政策制定上也发挥着重要作用。日本商界与政府的联系比美国和西欧国家强得多，因此能更容易地影响政府的决策。最后，非政府组织（NGO）在日本对外援助上表现出越来越高的热情，而且也发挥着越来越大的作用。在2003年的第三届东京非洲发展国际会议上，成立了TICAD公民社会论坛。该论坛的目的是建立公民社会网络，为政策制定提供建议；促使日本改善对非政策并加强与民众的互动；影响TICAD的进程。<sup>3</sup>在第四届东京非洲发展国际会议前，公民社会论坛提出了一系

<sup>1</sup> 转引自 Reiji Yoshida, “Tokyo Ready to Shift Foreign aid Focus from Asia to Africa”.

<sup>2</sup> 无偿援助主要由外务省负责，而占 ODA 大半的日元贷款，则为大藏省、外务省、通产省、经济企划厅等的协议事项。参见金熙德：《日本政府开发援助》，第 105~110 页。

<sup>3</sup> Eliphaz G. Mukonoweshuro, “Japanese Commercial Interests in Contemporary Africa”, p. 255.

<sup>4</sup> 参见 TICAD 公民社会论坛网站。http://www.ticad-csf.net/eng/

列政策建议，包括到 2013 年实现对外援助占国内生产总值 0.7% 的目标，实现赠与援助占对外援助 75% 的目标，制定并发布新的“日非伙伴关系宣言”等。从 2008 年起，公民社会论坛将工作重点从提供政策建议转向要求 TICAD 承认其在非洲发展中发挥的重要作用并给予其平等伙伴的地位。<sup>1</sup> 在非洲发展问题上，公民社会论坛主要呼吁日本加大对非洲的援助和重视非洲的公民社会。在东京非洲发展国际会议自身的建设上，公民社会论坛也提出了比较详细的建议，如将其更名为非盟发展论坛，设立独立的常设秘书处等。

### （三）外部压力与日本的对外援助

日本的对外援助一开始就是外部压力的产物。日本应对外压的反应也经历了不同发展阶段。最初主要是被动地适应外压，以此不断调整其对外政策。20 世纪 70 年代以后，日本开始主动地适应外压，有时外压反而被一些省厅利用来加强其在决策过程中的地位。<sup>2</sup> 面对国际社会尤其是西方国家的压力，日本开始改变其传统的贸易、投资和援助“三位一体”的做法；尽管不情愿，但还是把结构调整计划作为其对非援助的条件。然而，自 90 年代起，日本对外援助的自主性增强，传统的国际压力实际上对日本援助的影响降低了。约翰·图曼（John P. Tuman）等在分析日本援助的分配方式后认为，美国的压力对日本对外援助的影响已经非常薄弱，同时经济利益考虑与对外援助的关系也很小，而真正起决定性作用的是人道主义考虑。”<sup>3</sup> 尽管这一观点值得商榷，但是它从一个侧面反映了日本外交自主性的增强。人道主义援助只是日本援助的一个表面特征，其深层次原因是日本希望通过援助提高其国际声望和谋求本国利益。这表明，对外援助作为外交工具越来越受到日本的重视。另一方面，日本的对外援助开始面临中国和印度等新兴国家崛起的压力。日本最近增加对非援助在很大程度上就是因为中国等国家通过援助和投资扩大了在非洲的影响力。<sup>4</sup> 除了增加对非援助力度外，日本还扩充国际合作

<sup>1</sup> 公民社会论坛参与东京非洲发展国际会议的方式和内容，参见 *TICAD Civil Society Forum (TCSF) Final Report 2004 - 2009*。

<sup>2</sup> 外部压力是日本对外援助研究中的一个重要问题，关于此问题有不少论述。参见金熙德：《日本政府开发援助》，第 105~110 页。

<sup>3</sup> John P. Tuman, Jonathan R. Strand, and Craig F. Emmert, “The Disbursement Pattern of Japanese Foreign Aid: A Reappraisal”, *Journal of East Asian Studies*, No. 9, 2009, pp. 210-248.

<sup>4</sup> “Japan: Competing for Trade and Geopolitical Influence”, *The Courier*, Issue VII, August/September, 2008.

局（JICA）的规模，新的国际合作局是在之前外务省和日本国际开发银行各自负责援助的部门合并基础上成立的。日本希望通过国内援助机构的改革扩大援助规模，同时提高援助效率。为此，日本还成立了一个40人左右的研究机构。日本的国内援助机构改革，正是对中国在非洲影响力扩大的反应。<sup>1</sup>

## 结论

日本的对外援助为学界研究国际援助提供了一个典型案例。从多个层面看，日本的对外援助都表现出显著的特点。第一，从日本对外援助的历史发展轨迹来看，日本从一个被动的援助国后来居上，一度成为世界第一大援助国，后来又大幅度下降，直到最近又开始加大对外援助的力度。第二，从援助的区域来看，虽然尚不能明确界定日本对外援助的重心已经从亚洲转移到非洲，但是可以肯定的是，非洲已经成为日本对外援助的主要地区。第三，从援助政策制定的主体来看，与西方国家议会在对外援助政策制定过程中的重要影响力相比，日本议会的影响力只局限在最后总体援助数量的审定上。援助的国家分配、用途等决策领域是由政府部门决定的，这在很大程度上决定了日本对外援助的性质。第四，日本的对外援助与国际环境压力有着密切的联系。随着国际环境和压力的变化，日本的援助外交也经历着从被动适应、到主动适应再到独立外交的转变。

从援助的经济利益考虑向人道主义考虑转变是日本学界在日本对外援助理念问题上的主流观点，但显然这一观点不能全面反映日本对外援助的现实。从日本援助的理念、形式、国内和国际因素，以及与受援国的关系来看，日本的对外援助在很大程度上是为了与发展中国家建立起一套符合相互依赖的“体系”关系，并通过这个体系保障其经济安全、国际声望和政治收益。另外，为了应对中国等新兴大国的竞争压力，日本扩大其对外援助也逐渐具有了战略竞争的意味。从近年来日本对外援助的动向来看，把援助作为外交和战略工具已经成为日本对外援助的一个重要特征。日本的援助外交为认识国际援助发展提供了一个重要的案例，同时，日本对外援助过程中的经验和教训也能为中国的对外援助提供一定的借鉴。

---

<sup>1</sup> Coco Masters, “Japan to Dispense Billions in Foreign Aid”, *The Time*, October 3, 2008.

# From Southeast Asia to Africa: the Political Economy of Japan's Foreign Aid

ZHOU Yuyuan

**Abstract:** Africa surpassed Asia to become the largest recipient continent of Japan's foreign aid in 2006. The event marked a significant shift of Japan's foreign aid thinking, the relationship structures among donor nations as well as those between recipient and donor nations. This paper constructs an analytical framework to analyze three crucial relationships which influence foreign aid behavior: that between recipient and donor nations, that between foreign aid and domestic politics, and that between foreign aid and the international society. The different combinations of these three relationships are crucial to understanding Japan's foreign aid thinking and policy at different stages. This paper points out that Japan's foreign aid thinking has gone beyond its original humanitarian and economic objectives. To Japan, its foreign aid policy is increasingly a diplomatic and strategic tool. Japan's foreign aid policy offers a unique case in the study of foreign aid, and provides invaluable insights to developments in international aid as a whole. Furthermore, Japan's experiences in the process are important references to China when Beijing constructs its own foreign aid policy.

**Key Words:** Japan / Foreign Aid / Foreign Aid to Africa

**Authors:** ZHOU Yuyuan, Associate Research Professor, Institute of African Studies, Zhejiang Normal University