

“印太战略”背景下的 日本区域性援助竞争^{*}

国 晖

内容提要：近十余年，日本不断加强在南亚、非洲及东南亚地区的政府发展援助贷款额度，且这一增长趋势在2016年“印太战略”被提出后更加迅速发展。这是日本政府以发展援助为经济工具，影响、拉拢或改变“印太受援国”外交态度所采用的经济方略，其根本原因在于日本为实现其大国目标，决心通过发展援助来提升自身的地区影响力，营造于己有利的地区环境。日本在“印太区域”采取了经贸与基建发展合作、海上事务发展合作，以及强调“人”的发展合作等具体援助策略。文章通过印度、孟加拉国及巴基斯坦的案例来检验日本在区域结构实力产生变化的情况下，如何调整其援助贷款额度和援助项目内容，从而促进受援国对日双边关系的发展。

关键词：日本政府发展援助 “印太战略” 援助竞争 大国影响力

作者简介：国晖，南开大学日本研究院2020级博士研究生

一、问题的提出

依据惯例，我们谈及的“印太战略”多指美国提出的“印太战略”。但实际上，日本是国际社会率先明确提出“印太战略”的国家，也称之为“日版印太战略”。^①早在2016年，日本政府便在非洲首推“印太战略”概念。

* 本文系2021年上海日本研究交流中心项目“‘印太构想’下的日本政府开发援助与国际权力变迁”（项目编号：SJSC202115）和2022年国家社会科学基金重大项目“战后日美核关系研究（1945~2021）”（项目编号：22ASS009）的阶段性研究成果。感谢《当代亚太》匿名评审专家的宝贵意见，文中疏漏笔者自负。

① 为方便论述，后文谈及的“印太战略”均指“日版印太战略”。

《当代亚太》2022年第6期，第134~164页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

这一战略是二战后，日本自身刻意引领并产生广泛影响、进而转化为政策实践的国际重大议题的首次设置。^① 日本政府认为，“印太战略”旨在通过确保“基于规则的国际秩序，以全面、包容和透明的方式推进一个自由和开放的印度—太平洋地区，从而为区域内各国带来福音，并确保整个地区的和平与繁荣”。日本将与任何支持这一理念的国家合作，并以“促进和建立法治、航行贸易自由”“追求经济繁荣”和“确保和平与稳定”为实现“印太地区”自由开放的三大支柱。^② 日本在肯定亚洲迅速成长的同时，也认为非洲拥有巨大的发展潜力，太平洋与印度洋则应同时做到自由与开放。因此，日本政府表示“印太区域”应包含亚洲与非洲、太平洋与印度洋。这样的区域划分标准便与“美版印太战略”存在较大的地缘分歧。特朗普政府于2019年6月1日首次以官方名义发布《印太战略报告》，^③ 特朗普本着地缘政治的原则将非洲划出了“印太范围”，他更强调东南亚、南亚在“印太战略”中的主导地位。而日本政府则希望将“印太”升华为一个全面综合的战略概念，以便扩大日本外交格局的视野。虽与“美版印太战略”有所不同，但“日版印太战略”更利于日本在践行“与美协同”战略方针的同时有较多的自由发挥空间，以便为日本争取更多的国家利益。正是在这一战略背景的影响下，日本政府发展援助进入了快速调整时期。

从历史数据来看，自20世纪50年代至21世纪初，东南亚一直是日本政府发展援助开发的重点地区。自2008年日本全面停止对华贷款援助后，南亚地区逐渐成为日本援助的另一个投放重心。与此同时，依托“东京非洲发展国际会议”机制，非洲开始在日本的援助对象中占据一席之地。在这样的援助趋势推动下，东南亚、南亚与非洲共同成为日本全球援助战略中的三大重点投放地区。然而，日本政府于2016年提出“印太战略”后，进一步扩大了对南亚地区的援助投入，南亚也取代东南亚成为日本在“印太域内”的第一大受援区。因此，本文的核心研究问题是：“印太战略”如何影响了

① 胡令远、殷长晖：《印太战略议程设置与推进：日本外交的新态势——以反恐问题的阐入为中心》，载《复旦学报（社会科学版）》2021年第6期，第137页。

② *Free and Open Indo-Pacific*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2016, <https://www.mofa.go.jp/files/000430632.pdf>.

③ *Indo-Pacific Strategy Report*, The Department of Defense, June 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

□ 当代亚太

日本在本地区的援助战略决策？为回答这一问题，本文在综述既有研究基础上，拟通过分析十余年来日本对“印太区域”国家的援助贷款情况，理清其发展合作的主要模式与演进方向，从经贸与基建发展合作、海上事务发展合作及“人”的发展合作等三方面剖析日本政府发展援助的战略意图与行为效果，并以南亚地区的印度、孟加拉国和巴基斯坦作为典型案例进行实证检验，以期更深入地理解日本政府发展援助的战略目的。

二、对既有研究的梳理与思考

本文关注日本对外援助的研究，故采用了日本的官方表述，即政府发展援助（Official Development Assistance, ODA）。针对 ODA，国内译法多为“政府开发援助”，但本文意在强调援助在政府工作与发展工作中发挥的双重作用，因此采用“政府发展援助”的译法。日本政府发展援助一直是国际学界和政策界关注的重要议题，这不仅源于日本在国际援助领域长期贡献的巨大经济体量，更在于日本虽属于西方阵营国家，却具有自身相对独立的国际发展援助价值参考体系。^①

历史经验证明，政府发展援助在日本战后几十年的经济恢复与振兴过程中起到了重要的促进作用，并为日本赢得了一定的国际声誉、提升了相应的国家地位。与此同时，随着自身经济实力的增长，日本的政治野心亦随之膨胀，期待自己成为世界一流政治强国。在这样的抱负与决心下，发展援助逐渐成长为助力实现日本国家战略的重要手段，为满足日本的国家利益诉求而服务。有鉴于此，学术界对日本政府发展援助的既有研究主要集中在其援助理念、援助特点及援助动因等方面。而本文的研究是基于“印太战略”的视阈框架，故还将针对这一背景下的日本政府发展援助做专题性概括论述。

（一）关于日本政府发展援助的既有研究

目前学界针对日本政府发展援助的既有研究主要集中在援助理念、援助特点和援助动因三方面。援助理念即自助努力，援助特点即选择性，援助动因则包含内因与外因两部分。

就援助理念而言，“自助努力”（self-help efforts）代表了日本政府发展

^① 赵剑治、欧阳喆：《战后日本对外援助的动态演进及其援助战略分析——基于欧美的比较视角》，载《当代亚太》2018年第2期，第92页。

援助的关键词之一。^① 这主要基于两点原因：其一，“自助努力”代表了援助背后的信念。日本政府认为，除非一个发展中国家的人民自己做出必要的努力和牺牲，否则援助和发展最终都不会成功。^② 因此，在二战后很长一段时间内，日本偏爱援助东南亚，这与东南亚国家积极进取的信念密不可分。其二，“自助努力”代表着受援国的还款能力。在日本看来，偿还贷款的压力可以激励受援国的“自助努力”，同时一个国家有无偿还贷款的能力、是否具有周密的偿还计划是判断其是否具有“自助努力”能力的标准之一。^③ 因此，20 世纪的南亚、非洲并未受到日本援助的重视，也与这些国家发展速度较慢、不具备偿还贷款的能力存在一定关系。但冷战结束后，随着非洲经济发展速度的加快和非洲综合潜力的体现，日本对非洲援助转向“经济先行”方针，不断扩大日本在非洲的影响力。^④ 同时，日本还不断扩大对印度、巴基斯坦、斯里兰卡等南亚国家的援助投入，这与南亚国家经济实力的上升具有密切关联。^⑤ 因此，从 20 世纪到 21 世纪，日本对其重点受援地区的相关调整也反映出“自助努力”给受援国带来的鼓励效应。

就援助特点而言，“选择性”是日本政府发展援助的核心特点，即援助战略有选择、援助对象有选择。从援助战略的选择性来讲，日本政府重视通过援助获得的经济战略利益与政治战略利益。经济战略利益主要依靠日本在受援国提供发展援助时销售“日本制造”来获得，同时也可提升日本的国际影响力。^⑥ 即便是日本试图从经济效益援助转向人道主义援助方向的时候，

① 西垣昭、下村恭民「開発援助の経済学—「共生の世界」と日本のODA」、有斐閣、1993年、137-138頁。

② Akira Nishigaki and Yasutami Shimomura, *The Economics of Development Assistance: Japan's ODA in a Symbiotic World*, No. 7, LTCB International Library Foundation, 1999, p. 146.

③ 张光：《日本政府开发援助政策研究》，天津人民出版社1996年版，第134页。

④ 郭锐、孙天宇：《国家战略需求与国际生产折中——日本对非经济外交的悖论与课题》，载《现代日本经济》2020年第2期，第19页。

⑤ 国内学界涉及日本援助南亚及日本关注南亚地区性问题的相关论文可参见于海龙：《安倍内阁打造“日美澳印”四国联盟：构想与实践》，载《印度洋经济体研究》2020年第1期，第39~58页；邱昌情、于亚静：《“印太”视域下印日“特殊全球战略伙伴关系关系”：动力、影响及前景》，载《南亚东南亚研究》2020年第2期，第15~30页；孟晓旭：《“软制衡”：日本“印太战略”下的小国外交》，载《日本学刊》2020年第6期，第46~80页；白如纯：《日本对巴基斯坦政府开发援助述论》，载《东北亚学刊》2022年第5期，第15~28页。

⑥ Chiara Chiapponi, “Japan and the Asia-Pacific in the 1970s: From an Economic to a ‘Heart-to-heart’ Relationship”, *Modern Asian Studies*, Vol. 50, No. 5, 2016, pp. 1679-1704.

□ 当代亚太

其用于发展援助的资金中还是有相当一部分花在了商品与服务上。^① 而政治战略利益取得的代表方式之一便是环境援助。随着全球环境治理的展开和日本国际贡献战略的推进,环境发展援助逐渐成为日本整体援助战略的重要组成部分,带有浓重的政治色彩。^② 这一援助方式是日本争取国际话语权和国际秩序主导权的重要工具之一。^③ 即使在遭遇金融危机、地震、海啸与核泄漏等危机后,日本仍然在环境援助方面表现出积极姿态,并将环境援助作为重要的外交课题。^④ 从援助对象的选择性来讲,日本在二战后、冷战后、进入新世纪后及“印太战略”提出后都做出过不同选择。譬如,为应对20世纪70年代的“石油危机”,日本政府迅速调整对东南亚地区的援助策略,通过高额的经济合作项目获取更多的能源资源。^⑤ 而日本于21世纪推出“印太战略”后,为阻止既有国际秩序迅速发生变化,日本对第三世界小国也展开了积极的高质量基建支持、高规格的经济合作协定和大规模的经济援助支持,^⑥ 南亚地区的孟加拉国、斯里兰卡、巴基斯坦即受到日本政府发展援助的特别关注。

就援助动因而言,可以分为国内动因与国际动因两种。就前者而言,西方学者曾经指出,战略援助现在已经被接受为日本整体援外政策的一部分,可以用来提升日本的经济和政治安全系数,同时也弥补日本因受限于第九条宪法而无法展开大规模防御计划的不足。鉴于日本国内政治和财政预算的现状,“援助即安全”的趋势不会减弱。^⑦ 日本政府之所以愿意在援助上支付巨额资金,是由于其“产出”远远高于“投入”。^⑧ 政府发展援助一直是日本政

① *Japanese Aid and in Asia and the Pacific: Opportunities for Australian Consultancy Services*, Australian Government Publishing Service, 1993, p. 9.

② 屈彩云:《宏观与微观视角下的日本环境 ODA 研究及对中国的启示》,载《东北亚论坛》2013 年第 3 期,第 81~85 页。

③ 屈彩云:《经济政治化:日本环境援助的战略性推进、诉求及效应》,载《日本学刊》2013 年第 6 期,第 116 页。

④ 外務省「外交青書」、大蔵省印刷局、2011 年、7 頁。

⑤ Saburo Okita, “Natural Resource Dependency and Japanese Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 52, No. 4, 1973, p. 714.

⑥ 孟晓旭:《软制衡:日本“印太战略”下的小国外交》,第 59 页。

⑦ Alan Rix, *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership*, 2010, UK: Routledge, p. 25.

⑧ Canfei He, Xiuzhen Xie, and Shengjun Zhu, “Going Global: Understanding China's Outward Foreign Direct Investment from Motivational and Institutional Perspectives”, *Post-Communist Economies*, Vol. 27, No. 4, 2015, pp. 448-471.

府独立控制的、维护国家利益的核心外交手段，并在实践过程中得到了国际社会的认可，也为日本重回世界政治舞台赢得了支持。^① 就国际动因而言，“与美协同”是日本的对外战略基石。有学者认为，20世纪90年代以后日本将“和平经济大国”身份转变为“和平美国盟友”身份是强调美国同盟的价值。^② 例如，日本对中东地区的援助动因之一便是配合日美同盟关系及美国的双重遏制战略。^③ 如上决策变化表明，日本运用多样化政策指导本国发展援助实施是应对复杂国际形势的必然选择。^④ 同时，日本经济高度依赖外部资源是日本政府积极推动发展援助事业的又一重要动因，^⑤ 日本对东南亚、南亚以及中东和非洲的援助皆是如此。

（二）关于“印太战略”对日本政府发展援助的影响

“印太战略”对日本政府发展援助策略产生了重要影响，它使得日本政府在其设定的“两大洲”与“两大洋”范围内形成援助行动的两种模式，即“与他国联合参与区域援助”和“独立参与区域援助”。日本把印度以及美、澳等国作为主要合作对象。这种联合战略早在2006年日本最初推广“印太战略”时便已现端倪。有学者认为，安倍晋三于彼时已经设想依托“印太地区”构建美日印澳“民主俱乐部”以抗衡中国崛起，但美澳印三国考虑到中国的反应使得这一计划最终流产。^⑥ 但日方并未放弃继续向美印澳兜售日本的联合战略思想，时任外相麻生太郎曾试图用“自由与繁荣之弧”将美日印澳四国进行利益捆绑。他表示，日本与美国、印度和澳大利亚建立了牢固的

① Dennis T. Yasutomo, “Why Aid? Japan as an ‘Aid Great Power’”, *Pacific Affairs*, Vol. 62, No. 4, 1989, pp. 490-503.

② Isao Miyaoka, “Japan’s Dual Security Identity: A Non-combat Military Role as Enable of Coexistence”, *International Studies*, Vol. 48, No. 3-4, 2011, pp. 237-255.

③ 蒋旭栋：《论日本在中东地区的政府开发援助战略》，载《阿拉伯世界研究》2017年第3期，第104~117页。

④ Mikio Oishi and Fumitaka Furuoka, “Can Japanese Aid be an Effective Tool of Influence? Case Studies of Cambodia and Burma”, *Asian Survey*, Vol. 43, No. 6, 2003, pp. 890-907.

⑤ 杨思灵：《日本对印度官方发展援助研究》，载《南亚研究》2013年第1期，第103页；朱艳圣：《日本政府开发援助背后的战略分析》，载《当代世界与社会主义》2015年第5期，第130页。

⑥ Michael D. Swaine, *Creating an Unstable Asia: The U. S. “Free and Open Indo-Pacific” Strategy*, Carnegie Endowment for International Peace, March 2, 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/03/02/creating-unstable-asia-u.-s.-free-and-open-indo-pacific-strategy-pub-75720>.

□ 当代亚太

外交关系，要致力于推进形成“自由与繁荣之弧”，并使之扩大。^① 随后安倍晋三在印度国会发表演讲时再一次表达其“印太构想”，^② 寄希望说服印度支持日本战略思路。2012年，安倍再次执政后随即倡议美日印澳应构建“亚洲民主安全菱形”来确保印度洋到大西洋的地区安全，建立自由开放的“印太新秩序”。^③ 正是在这样的战略演进背景影响下，日本在“印太地区”展开了全方位的联合援助。

日印作为“印太地区”具有重要影响力的国家，在战略利益方面多有交织，使得两国间合作领域日渐扩大，也促进它们在战略选择上互相尊重，以联合方式构建对华博弈关系。^④ 在亚洲，日本于2015年提出了“高质量基础设施合作伙伴关系”计划，承诺援助1100亿美元在亚洲推广基础设施建设。在“印太战略”颁布后，印度迅速成为日本这一援助计划的重点联合对象。^⑤ 同时，日印还共同开发了马六甲海峡西北部的安达曼—尼克巴尔群岛，使其成为日印海上重要连接和便于印度海军进入南海前沿的战略要道。^⑥ 在非洲，日印以各自的合作平台为基础，以日印两国的特殊战略与全球伙伴关系为支撑搭建“亚非增长走廊”经济合作框架。^⑦ 日本与盟友美国在东南亚地区也展开了紧密的经济合作，特别关注对这些国家的经济援助和基建支持等问题。^⑧ 此外，美日澳也在“印太地区”展开了联合援助行动。2018年11月12日，美日澳三国金融机构签署合作备忘录，达成为“印太地区”涉及国家安全的基建项目提供援助资金的协议，时任美国副总统彭斯随即公布了美国

① Taro Aso, *On the "Arc of Freedom and Prosperity"*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, March 12, 2007, <https://www.mofa.go.jp/policy/pillar/address0703.html>.

② Shinzo Abe, *Confluence of the Two Seas*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, August 22, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.

③ Lavina Lee, "Abe's Democratic Security Diamond and New Quadrilateral Initiative: An Australian Perspective", *Journal of East Asian Affairs*, Vol. 30, No. 2, 2016, pp. 1-41.

④ 李博一、付晓瑞：《“印日自由走廊”的背景、产生与前景》，载《南亚东南亚研究》2020年第3期，第35页。

⑤ *Priority Policy for Development Cooperation*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, April 2017, FY2017, <https://www.mofa.go.jp/files/000259285.pdf>.

⑥ 包善良：《“印太”背景下的印日合作》，载《国际论坛》2020年第2期，第35~36页。

⑦ 张宏明：《大国经略非洲研究（下册）》，社会科学文献出版社2019年版，第562页。

⑧ 于海龙：《安倍内阁对东南亚外交的层次性分析》，载《世界经济与政治论坛》2020年第2期，第54页。

的 600 亿美元援助计划。^① 2022 年，美国、澳大利亚、印度以及日本四国外长又共同发表联合声明指出，他们已经联合建立了“印太地区”人道主义援助与救灾四方伙伴关系。^②

尽管联合援助可以帮助日本分担在“印太地区”的援助任务，但“印太战略”对日本政府发展援助最大的影响是指明了日本独立思考国家对外战略的方向。“独立援助”行动进一步扩大了日本在“印太地区”的影响力。目前学界对日本政府发展援助研究关注最多的领域是东南亚地区。日本将“东盟国家”视为推动“印太战略”的重要合作伙伴，不仅努力与这些国家构建战略伙伴合作关系，还向它们投入高额援助资金，支持它们的国家建设需要。^③ 而非洲地区则是日本在“印太战略”中的援助新贵。近年来，日本在非洲地区不断扩大援助贷款金额，以经济援助为手段巩固、扩大其在非洲当地的影响力。特别是为了遏制中国影响力的提升，日本以政治外交为根基、以经济合作为核心、以安全保障为突破在非洲地区构建了复合型对华援助制衡战略。^④ 为进一步扩大国家影响力，日本政府鉴于南太地区岛国发展水平普遍较低、自然灾害频发的实际情况，也积极参与到南太当地的援助救助行动中。^⑤ 而南亚地区则在日本“印太战略”的援助计划中异军突起，在近年来逐渐成为第一大受援区，印度成为日本第一大受援国，仅在“印太战略”颁布当年，日本便创造了为印度提供 18 亿美元贷款的援助新纪录。^⑥ 斯里兰卡、巴基斯坦、孟加拉国等国也成为日本的重点援助对象。

目前，关于日本政府发展援助的研究已在学术界得到广泛关注，发展援助在日本战后崛起及日本经济大国地位的确立过程中发挥的重要作用也得到

① 《美日澳欲联手大举投资印太 被指意在“抗衡中国”》，中国经济网，2018 年 11 月 12 日，http://intl.ce.cn/qjss/201811/12/t20181112_30759201.shtml。

② 《美澳印日四方安全对话部长会议联合声明》，澳大利亚驻华大使馆，2022 年 9 月 24 日，<https://china.embassy.gov.au/bjngchinese/jointreadoutquadministerialmeeting.html>。

③ 刘江永：《安倍内阁的外交战略及前景》，载《当代世界》2020 年第 3 期，第 41 页。

④ 国晖：《日本对非政府发展援助研究——基于对华制衡策略视角》，载《日本学刊》2022 年第 6 期，第 126~146 页。

⑤ 秦升：《“印太”战略的南太平洋攻势：现状、动力与前景》，载《亚太安全与海洋研究》2019 年第 6 期，第 87 页。

⑥ Nikkei Staff Writers, *Japan Shifts Focus of Its Development Assistance to Indo-pacific*, Nikkei, August 15, 2018, <https://asia.nikkei.com/Politics/Japan-shifts-focus-of-its-development-assistance-to-Indo-Pacific>.

□ 当代亚太

了实质性肯定。但学界在研究日本政府参与“印太地区”乃至全球范围内的发展援助过程中，尚未形成有效的理论机制框架，对“日本因何选择利用发展援助参与国际竞争”的问题尚无系统性分析。同时，在世界百年未有之大变局来临之际，亚太区域结构力量发生改变，中国综合国力迅速崛起，在这样的国际政治背景下，南亚地区的快速发展和日本对南亚地区发展援助的日益提升亟待得到学界研究的关注。因此，本文将以“印太战略”的提出为时代背景，在构建对外援助竞争机制的基础上，以南亚受援为例，深入分析日本政府的援助实践，为既有研究做出相应的补充。

三、援助竞争机制与日本政府发展援助

在对“印太背景”下的日本政府发展援助进行分析前，有必要就对外援助竞争机制（简称“援助竞争机制”）的生成进行一般性分析，以明确权力在对外援助中的导向性作用；同时进一步界定经济方略概念，以明确其在援助竞争机制中的逻辑地位，为后文的经验分析提供较为清晰的理论框架。

（一）权力、经济方略与援助竞争机制的生成

争取国际权力是一国政府实施对外援助的主要动因之一，在援助竞争机制的生成过程中起到了导向性作用。从既有研究的发现来看，权力的界定大致可分为两个方向——资源（resource）即权力（实力型）和能力（capability）即权力（能力型）。前者强调实力的强弱，关注金钱、能源、武器等资源；后者强调以能力为标准在 A 与 B 之间构成某种关系。本文认为，前者是权力形成的基础，后者是权力形成的保障。如达尔（Robert Dahl）认为，权力是指 A 在某种程度上可以控制 B，从而使 B 做出自己本身不愿做出的事情。^①又如摩根索（Hans Morgenthau）认为，“A 渴望或拥有对 B 的政治权力是指 A 渴望做到或已经做到通过影响 B 的意志来控制 B 的某些行为。”^②只有在构建起 A 和 B 之间的影响与被影响、控制与被控制的背景关系下，讨论实力的基础才更有意义。以“金钱”资源为例，大卫·荒濑（David Arase）

^① Robert A. Dahl, “The Concept of Power”, *Behavioral Science*, Vol. 2, No. 3, 1957, pp. 202-203.

^② 汉斯·摩根索：《国家间政治——权力斗争与和平》，徐昕、郝望、李保平译，北京大学出版社 2017 年版，第 59 页。

在其专著《购买权力——日本对外援助的政治经济学》中阐明，援助国与被援助国总是很少对“钱”怎么花、为什么花而感兴趣，因为经济援助总是被政治化。长期以来政府发展援助被认为是日本的经济外交政策，即利用资源确保国家的安全和政治地位。^①有鉴于此，日本政府发展援助是带有政治政策性质的经济工具，以经济实力为基础，以日本政府和受援国间的影响与被影响、控制与被控制关系为保障。

作为国家对外政策中有效的经济工具，政府发展援助属于对外援助 (foreign aid) 的一种，是积极的制裁手段之一。而制裁 (sanction) 是用来区分权力关系和权力资源，明确权力范围、领域、维度的重要衡量标准之一，分为消极制裁与积极制裁两种，其中积极制裁一般包括优惠关税、补贴、对外援助、投资保障、外商投资税收优惠等。同时，积极与消极的制裁方式是对经济方略 (economic statecraft) 具体实施手段的类别划分。

所谓经济方略，是把控国家战略的重要手段之一，有对内经济方略和对外经济方略之分。而国家战略同样有内外两个界定方向。本文所指的国家战略仅指国家对外战略，经济方略也仅指对外经济方略。目前，经济方略已经成为国际关系学界热门研究问题之一，国内学界对“economic statecraft”一词的译法也出现多种形式，普遍认可的是“经济方略”，^②也有“经济外交战略”“经济治国论”“经济治国述”等译法，^③本文采用经济方略这一译法。所谓方略即方法与策略，经济方略简言之是依托经济的方法与策略参与国家对外战略规划。1985年，美国学者大卫·鲍德温 (David Bladwin) 公开发表国际关系学论著《经济方略》(Economic Statecraft)，为此后学界研究经济方略奠定了学术基础。他认为，经济方略是发起国 (sender) 政府通过使用经济工具来影响目标国 (target) 的国家行为，以此达成发起国国家外交

① David Arase, *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, UK: Lynne Rienner Publishers, 1995, pp. 1-3.

② 参见张发林：《经济方略与美元霸权的生成》，载《世界经济与政治》2022年第1期，第103~129页；归泳涛：《经济方略、经济安全政策与美日对华战略新动向》，载《日本学刊》2021年第6期，第45~66页；赵龙跃、李家胜：《美国战略东移的经济方略：内涵与应对》，载《太平洋学报》2013年第6期，第39~45页。

③ 参见肖方昕、张晓通：《中国在非洲铁路建设的地缘政治风险与应对》，载《国际关系研究》2020年第3期，第39~67页；国晖：《中日对外援助悖论向发展研究——以经济治国论为视角》，载《日本学刊》2019年第5期，第147~166页；常璐璐、陈志敏：《吸引力经济权力在中国外交中的运用》，载《外交评论》2014年第3期，第1~16页。

□ 当代亚太

目标的方式,^① 同时, 经济方略是外交政策的制定者在国际舞台上对其他国家或非国家行为体施加影响的手段。^② 这也注定国际关系研究中的经济方略格外关注对外维度的研究。^③ 为达到“影响或改变目标国外交态度或方针政策”的目的, 经济工具成为经济方略的重要依托对象。

综上所述, 在援助竞争的机制生成中, 经济实力是国家追求大国地位的基础, 以维护国家利益为准则, 在追求外交目标的过程中依托经济工具(即对外援助)促进国家综合实力和竞争力的提升, 以实现追求大国地位的目标。在对外援助提升国家综合实力的过程中即会生成“援助竞争机制”(见图 1)。当国家综合实力得到有效提升后, 才有可能与其他国家进行国际竞争力的角逐。因此, “援助竞争机制”的生成需要同时考虑三方面的因素: 第一, 对外援助执行国 C 与区域实力竞争者 A (第三方国家) 的国家实力对比; 第二, 受援国 B 的国家实力; 第三, A 与 B 的双边外交关系。A 与 C 国家实力的对比和 A 与 B 的双边关系会直接影响 C 国对外援助政策的制定与执行。

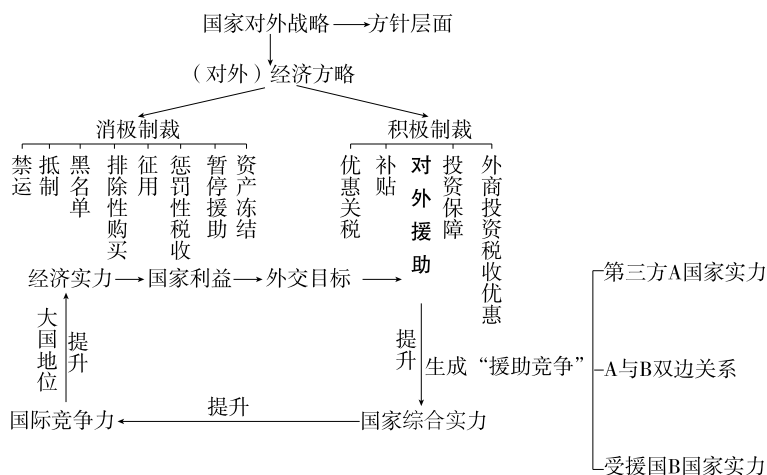


图 1 援助竞争机制

资料来源: 笔者自制

① David Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 1985, pp. 2-4.
 ② Ibid., p. 343.
 ③ Thurbon Elizabeth and Linda Weiss, “Economic Statecraft at the Frontier: Korea’s Drive for Intelligent robotics”, *Review of International Political Economy*, Vol. 28, No. 1, 2021, pp. 103-127.

（二）“印太背景”下的日本政府发展援助

根据日本外务省 2020 年发布的《日本的发展合作》纲要显示，自 1954 年向缅甸发起战争赔款为标志，到 2019 年年末为止，日本向其所有受援国共提供了 5505 亿美元援助（含净援助额 3875 亿美元），其中，双边援助总额为 4400 亿美元（含无偿援助额 1200 亿美元、技术援助额 700 亿美元、贷款援助额 2500 亿美元），多边援助总额为 1100 亿美元。^① 日本除利用数据体现其发展援助的国际贡献外，还重点强调了日本援助行为的“国际合作意义”。2015 年，日本外务省发布的《内阁关于开发合作大纲的决定》指出，日本政府愿以援助为抓手，积极参与国际事务、引领国际政治风向。^② 发布此份报告仅一年后，日本即出台第一版《自由开放的“印太战略”》，将亚洲与非洲、太平洋与印度洋划定为“印太区域”。^③ 2021 年 3 月，外务省又发布了《日本为“自由开放的印太区域”所做的努力》文件。^④ 两版“印太战略”突出体现一个共同点：日本愿与“印太域内”国家共求“发展合作”、共建“印太区域”，承诺日本将通过政府发展援助推动“印太域内”国家的基础设施完善和综合能力建设等。

日本时任外相茂木敏充在 2019 年的《政府发展援助白皮书》卷首语中表示，发展合作的援助方式是实现日本包容性外交与稳健性外交的重要工具，日本政府正在战略性地利用这一工具有序地推进实现“自由开放的印太战略”。政府发展援助不仅能够增强日本在世界上的存在感，增进国际社会和各国对日本的信任，而且对促进日本经济发展大有裨益，日本将坚持推动这一战略模式，“将世界各国和地区连接起来，共创美好未来”。^⑤ 可见，日本政府已将发展援助视为配合“印太战略”应对时代变迁及国际局势变化的重要外交工具之一，日本希冀

① 参见日本外务省「2020 年版 開発協力白書、日本の国際協力、未来へ向かう、コロナ時代の国際協力」、2021 年 3 月。观察日本政府每年总贷款援助额度的涨幅，是判定其援助力度变化的重要依据。这里总援助额与净援助额存在差异的原因是受援国每年会向日本清偿部分贷款，用于抵消部分总援助额。

② *Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015, p. 1.

③ *Free and Open Indo-Pacific*.

④ *Japan's Efforts for a "Free and Open Indo-Pacific"*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, March 2021, <https://www.mofa.go.jp/files/100056243.pdf>.

⑤ *White Paper on Development Cooperation 2019-Japan's International Cooperation*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2020, pp. 2-3.

□ 当代亚太

从经济利益与国际声誉两方面维护乃至扩大日本的国家利益。

伴随“印太战略”的出台，2009~2019年期间，在接受日本援助及贷款援助总额居前十名的国家中，所谓“印太域内”的“两大洋”和“两大洲”环线国家占据大量席位（见表1、2，其中加阴影标记的为“印太国家”）。^① 仅以2016年为例，日本年援助预算为168亿美元，包括双边援助135亿美元，其中超过70%的双边援助是针对印度洋和太平洋沿岸的国家和地区。其中，亚洲获得的援助最多，为70亿美元，印度则是最大的受援国，受援总额约为18亿美元，其次是越南（16亿美元）和伊拉克（6亿美元）。其他“印太国家”，如孟加拉国、缅甸、泰国和印度尼西亚则紧随其后。^② 据此得知，南亚与非洲国家和东南亚国家一样成为日本政府发展援助的重点投放区。而这些国家的另一特点——或为中国的邻国，或与中国保持良好的双边关系，也值得关注。

表1 2009~2019年接受日本援助总额前十名国家

排名 年份	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2009	越南	印度	土耳其	阿富汗	中国	巴基斯坦	柬埔寨	坦桑尼亚	苏丹	亚美尼亚
2010	印度	越南	阿富汗	土耳其	巴基斯坦	斯里兰卡	柬埔寨	伊拉克	利比里亚	老挝
2011	越南	印度	阿富汗	巴基斯坦	伊拉克	刚果	斯里兰卡	巴西	柬埔寨	埃塞俄比亚
2012	越南	阿富汗	印度	伊拉克	孟加拉国	巴基斯坦	柬埔寨	斯里兰卡	阿塞拜疆	坦桑尼亚
2013	缅甸	越南	印度	印度尼西亚	阿富汗	伊拉克	泰国	孟加拉国	坦桑尼亚	肯尼亚
2014	越南	印度	印度尼西亚	菲律宾	泰国	孟加拉国	伊拉克	斯里兰卡	巴基斯坦	阿富汗
2015	印度	越南	菲律宾	印度尼西亚	孟加拉国	缅甸	伊拉克	阿富汗	约旦	肯尼亚
2016	印度	越南	伊拉克	孟加拉国	缅甸	泰国	印度尼西亚	乌克兰	菲律宾	阿富汗
2017	印度	孟加拉国	越南	印度尼西亚	蒙古	泰国	伊拉克	菲律宾	约旦	斯里兰卡
2018	印度	孟加拉国	越南	印度尼西亚	菲律宾	伊拉克	缅甸	埃及	泰国	肯尼亚
2019	印度	孟加拉国	菲律宾	缅甸	印度尼西亚	越南	乌兹别克斯坦	埃及	伊拉克	肯尼亚

资料来源：作者根据2010~2020年《日本政府发展援助白皮书》数据整理，参见 https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000017.html

① 普遍认为中国经济实力超越日本是在2010年，为更好地审视日本在提出“印太战略”前后援助区域及数额的变化，本文所有研究数据均以2009年为起始点。

② Nikkei Staff Writers, *Japan Shifts Focus of Its Development Assistance to Indo-Pacific*.

“印太战略”背景下的日本区域性援助竞争 □

表 2 2009~2019 年接受日本援助贷款额前十名国家

排名 年份	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2009	越南	印度	土耳其	亚美尼亚	摩洛哥	马来西亚	乌克兰	哥斯达黎加	坦桑尼亚	罗马尼亚
2010	印度	越南	土耳其	伊拉克	利比里亚	罗马尼亚	摩洛哥	巴拿马	斯里兰卡	亚美尼亚
2011	越南	印度	伊拉克	巴基斯坦	巴西	斯里兰卡	乌克兰	阿塞拜疆	巴拿马	罗马尼亚
2012	越南	印度	伊拉克	孟加拉国	阿塞拜疆	巴基斯坦	斯里兰卡	摩洛哥	柬埔寨	蒙古国
2013	缅甸	越南	印度	印度尼西亚	伊拉克	泰国	孟加拉国	中国	斯里兰卡	肯尼亚
2014	越南	印度	印度尼西亚	菲律宾	泰国	孟加拉国	伊拉克	斯里兰卡	巴基斯坦	土耳其
2015	印度	越南	菲律宾	孟加拉国	印度尼西亚	伊拉克	约旦	安哥拉	斯里兰卡	肯尼亚
2016	印度	越南	伊拉克	孟加拉国	泰国	乌克兰	印度尼西亚	菲律宾	缅甸	埃及
2017	印度	孟加拉国	越南	蒙古国	印度尼西亚	泰国	伊拉克	乌兹别克斯坦	菲律宾	约旦
2018	印度	孟加拉国	越南	印度尼西亚	伊拉克	菲律宾	缅甸	埃及	泰国	乌兹别克斯坦
2019	印度	孟加拉国	菲律宾	印度尼西亚	越南	缅甸	乌兹别克斯坦	埃及	伊拉克	肯尼亚

资料来源：作者根据 2010~2020 年《日本政府发展援助白皮书》数据整理

2010 年，中国国内生产总值超越日本被视为中国国家实力崛起的重要时间点。中国的崛起也进一步促使日本将政府发展援助与“印太战略”密切联系起来，并以前者服务后者来实现。2013 年“一带一路”倡议发布，在这一倡议的推动下，中国与“一带一路”沿线国家不仅可以依靠原有双多边机制共赢发展，还能通过行之有效的既有区域平台扩大合作范畴，共同发展经济合作伙伴关系，打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。“一带一路”合作倡议不仅受到了沿线国家的热烈欢迎，也收获了世界认可。日本政府为应对这样的国际变局，以及中国崛起带来的区域结构压力变化，依托“印太战略”整体框架部署发展援助，意在打造“日本式援助竞争”实践模式（见图 2）：既能形成对华竞争，还可构建日本全面综合的大国战略。

□ 当代亚太

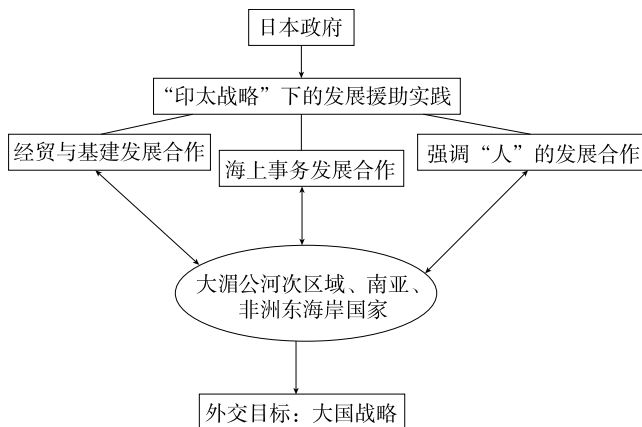


图2 日本式援助竞争实践模式

资料来源：笔者自制

四、政府发展援助在“印太战略”中的实践

经贸与基建发展合作、海上事务发展合作和强调“人”的发展合作共同构成了日本在“印太地区”的援助竞争实践。除却制衡中国发展外，日本的长远目标是构建政治大国战略。为此，日本为“印太战略”下的政府发展援助划定了三个重点区域：其一是以东南亚地区的大湄公河次区域国家（GMS）为核心，该地区已于1992年在日本的倡导下形成区域机制。^①“印太战略”颁布后，日本更加重视在该地区进行经济开发与基建重构。其二是南亚地区，该地区总计覆盖全球20%以上的人口，印度、孟加拉国、斯里兰卡、尼泊尔及巴基斯坦是日本在南亚地区的重点援助对象，整个南亚地区也在近年来跃居日本的第一大受援区。其三是撒哈拉以南非洲的东部地区（简称“东非洲”）。随着“印太战略”的发布，日本的援非模式也从以无偿援助为主向提升贷款的模式过渡。而在这三个区域中，东南亚与南亚地区的绝大部分国家属于“一带一路”沿线国家，东非洲则涵盖了众多“一带一路”参

^① GMS包括5个东南亚国家，即缅甸、老挝、泰国、柬埔寨和越南。同时，GMS在成立之初还包括中国云南省，2005年，中国广西壮族自治区加入。

与国。^① 截至目前，“印太域内”的泰国、缅甸、柬埔寨、越南、巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡、坦桑尼亚、肯尼亚、莫桑比克、赞比亚、南苏丹、埃塞俄比亚、吉布提均与中国签署了“一带一路”合作文件并取得阶段性成果。这些合作成果也变相刺激了日本，使其加速推进援助竞争实践。

（一）经贸与基建发展合作是援助实践的核心

长期以来，日本的发展援助一直将“经贸”与“基建”作为其在“印太域内”重点开发的核心内容，具体援助方案则采取了机制或合作伙伴关系建设为先、高额贷款投入与基建项目落地的两步走战略。

在第一步走战略中，日本对三个区域的援助策略各有千秋。为促进与大湄公河次区域的援助合作，日本把“充满活力和有效的互联互通”“以人为本的社会”和“实现绿色湄公河”作为双方合作的三大支柱，把“可持续发展”“自由开放的印太地区”和“大湄公河次区域国家间经济战略合作”订立为双方努力实现的三个目标。^② 在南亚地区，印度是日本最主要的援助合作国家。一方面，印度不仅是打击南亚恐怖主义和极端主义的关键所在，并且是亚洲域内第三大经济强国和政治强国，与日本存在多方面的优势互补合作机遇。另一方面，印度国内贫困人口比例较高，人口受教育程度普遍偏低，道路、铁路和港口等基础设施缺乏，水利和卫生设施落后，医疗保障不足、医疗体制不健全等问题都亟待解决。因此，以援助为基点吸引印度加入“日本阵营”，联动发展经济及基建投资是日印两国的双向需求。同时，近些年来，为挖掘国家潜力、稳固外交关系，日本与南亚小国也在积极构建双边援助合作关系。在东非洲，肯尼亚是日本“印太战略”的发源地。安倍晋三在任时曾表示，“印太战略”旨在通过改善互联互通促进整个地区的稳定和繁荣，在亚洲和非洲之间建立联系。^③ 日方认为，非洲将是“印太战略”中重要的一环，对日本的发展具有重要意义，希望非洲各国在促进经济多样化和工业化、促进有韧性的卫生系统发展和促进社会稳定等方面实现发展。^④

在第二步走战略中，日本对南亚地区的总体贷款援助和基建支持在近几

① 截至目前，中国已与 150 个国家、32 个国际组织签署了 200 余份共建“一带一路”文件。参见《已同中国签订“一带一路”合作文件的国家一览》，中国一带一路网，2022 年 12 月，https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10122&info_id=77298&tm_id=126。

② *White Paper on Development Cooperation 2019—Japan's International Cooperation*, p. 92.

③ *Diplomatic Bluebook 2017*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2017, p. 171.

④ *Free and Open Indo-Pacific*.

□ 当代亚太

年是超过东南亚与非洲两个地区的。印度是日本投入贷款和基建支持数额最大的国家。“印太战略”提出后，印度对日本寄希望通过自由开放的“印太地区”来改善亚非联系^①的构想表示赞同，而日本则表示要继续援助支持两国全方位的基建合作。^②同时，日本对南亚小国也投入了大量的基建援助支持，如“孟加拉湾经济增长带倡议”计划等。^③在大湄公河次区域，日本提出“印太战略”后对其援助金额再上新台阶。仅以2016年为例，日本当年对缅甸的双边贷款援助总额达到199.28万美元、无偿援助总额达到307.54万美元；日本向东埔寨提供的贷款援助总额为31.64万美元、无偿援助总额为109.28万美元。^④在非洲，日本主要以“东京非洲发展国际会议”为机制平台，坚持重点援助东非洲国家的经贸与基建项目。日本曾通过《内罗毕宣言》表示，愿与非洲进一步构建亲密的合作伙伴关系，承诺在三年内向非洲提供300亿美元的援助贷款。^⑤2022年日本又发布《突尼斯宣言》，承诺在今后三年继续为非洲地区提供300亿美元的援助资金，以便形成经济的良性增长和资源的合理分配。^⑥

（二）海上事务发展合作是援助的新兴产业

因宪法第九条的约束，日本的军事权力始终受限。鉴于援助在日本经济发展中起到的积极作用，日本政府也希望借助这一经济工具在安全保障方面取得一定程度的突破。因此，“印太战略”颁布后，日本已将海上安全事务合作与海上反恐事务合作作为发展援助的新兴产业项目。

日本海上安全事务合作的主阵地是大湄公河次区域的越南、缅甸、泰国及南亚的印度。若以合作内容为划分标准，日越与日印间的合作属于高级别

^① *India-Japan Joint Statement during the Visit of Prime Minister to Japan*, Government of India, Ministry of External Affairs, November 11, 2016, https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27599/IndiaJapan_Joint_Statement_during_the_visit_of_Prime_Minister_to_Japan.

^② *Japan-India Vision Statement*, The Prime Minister of Japan and The Prime Minister of India, October 29, 2018, <https://www.mofa.go.jp/files/000413507.pdf>.

^③ *White Paper on Development Cooperation 2017-Japan's International Cooperation*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2018, p. 79.

^④ *Ibid.*, pp. 99-101.

^⑤ *White Paper on Development Cooperation 2016-Japan's International Cooperation*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2017, p. 117.

^⑥ 《三年投入300亿美元展示日本对非洲决心》，载《联合早报》2022年9月12日，<http://www.sjsc.org.cn/2022/0912/xinwenzhongxin/12067.html>。

合作，日缅与日泰间的合作属于低级别合作。首先，越南是日本在海上安全合作的核心受援国。“印太战略”颁布后，日本明确表示将支持越南海岸巡逻能力、国防设备的升级工作，并利用技术援助（转让）等资助方式与越南加强海上安全合作，以达到制衡中国的目的。^①同时，在构建“印太域内”秩序的过程中，日本以维护“印太海上通道”的开放性和稳定性为由，与印度构建了相互信任的关系。^②安倍晋三早在2013年提出首个国家安全战略后，便将印度列为关键合作伙伴和日本在印度洋的经济枢纽。^③其次，“印太战略”提出后，日本有意激发泰国与缅甸发展本国军事安全的潜力，努力使它们成为日本在海上安全发展项目的亲密合作伙伴。“印太战略”提出的同年日本便承诺向泰国支援P-1反潜机和US-2水陆两用飞机。同样，日本也表示将支援缅甸灾害应对能力等各项防卫合作计划。作为交换，日方则希望缅甸国防军可与其自卫队保持密切联系。^④

日本海上反恐事务合作针对的主体对象是南亚小国及东非洲国家。日本曾多次在《政府发展援助白皮书》中阐述南亚各国在国际反恐中的重大意义。“印太战略”提出前夕，日本分别以本国名义和国际组织名义向巴基斯坦提供了两次20亿日元左右的反恐援助资金。2019年日巴再次交换两个无偿援助项目协议，其中之一便是支持巴基斯坦反恐事业的持续进行。^⑤除此之外，日本向尼泊尔、斯里兰卡、马尔代夫等国也提供了海上反恐援助支持，包括提供巡逻船、强化海上执法能力、灾害救援、构筑海洋安保能力等。在非洲地区，日本曾公开表示，将把维护和平与稳定作为推动非洲发展的主要内容。^⑥日本利用援建吉布提军事基地的方式历史性地打破其军事受限问题。在日本看来，吉布提不仅是重要的国际安全基地，还是实施“自由

① Mari Yamaguchi, “Japan, Vietnam to Bolster Maritime Security Cooperation”, AP, June 6, 2017, <https://apnews.com/article/d431c209c0fd43b9a6a0b66d45efa967>.

② 毕世鸿：《“自由开放的印度太平洋战略”视阈下的日本对印度外交》，载《南亚研究》2020年第1期，第113页。

③ David Brewster, “Japan’s Plans to Build a ‘Free and Open’ Indian Ocean”, *The Interpreter*, May 29, 2018, <http://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/japan-plans-build-free-and-open-indian-ocean>.

④ 外務省「安倍総理大臣とアウン・サン・スー・チー・ミャンマー国家最高顧問との会談等」、2016年9月7日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/mm/page3_001800.html。

⑤ *White Paper on Development Cooperation 2019-Japan’s International Cooperation*, p. 97.

⑥ *Diplomatic Bluebook 2011*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2011, p. 16.

□ 当代亚太

开放的印度—太平洋战略”的核心国家。^① 优越的地缘位置使得吉布提成为穿越印度洋、连接欧洲和亚洲的贸易大动脉。日本在这里建立军事基地，一来可以确保其在中东、非洲进口石油和天然气的海上通道安全畅通；二来可以监视中国依靠此处获取石油等战略资源的具体情况；^② 三来可以在此基础上继续扩大对非安全援助。

（三）强调“人”的发展合作是援助的特色产业

“人”的发展是日本政府发展援助愈发重视的内容，也是日本政府强调“软连接”的重要标准之一。^③ 近十余年来，“印太域内”关于“人”的全方位合作已经成为日本援外工作的特色内容，综合来看涉及人类基本需求与生态环境保护两大方面。

人类基本需求领域涉及文化、教育、医疗卫生、人力资源开发等内容。加强人的需求援助实质上是日本推动其国家软实力建设的重要步骤，这一援助方式不仅有利于日本内在实力与价值观的宣传，更有助于日本在受援国树立良好的国家形象。在大湄公河次区域，动漫产业在当地的推广已经得到日本国际交流基金的资助，域内多国研究生院都在进行日本动漫作品的相关研究。而日语教育推广则在该地区基本达到全方位覆盖水平。在南亚，日本与印度不断扩大在生命科学、基础物理与航天工业等领域的合作，并于2014年10月举行日印科技合作联合委员会会议。^④ 针对南亚小国，日本则非常重视改善妇女儿童保健和医疗服务的项目，并支持当地的减贫工作。^⑤ 在非洲地区，日本致力于提供有质量的人才建设支持，承诺尊重非洲国家所有权，排除强加干预的可能性。仅在2016~2018三年间，日本使整个非洲获得基本卫生服务的人数增长了约200万，并通过5亿多美元的援助拯救了约30万人的生命。^⑥

① *Diplomatic Bluebook 2018*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2018, p. 173.

② 龚伟：《日本对非提供政府开发援助的“政治功能”评析》，载《太平洋学报》2014年第2期，第67页。

③ 外務省「自由で開かれたインド太平洋に向けて」、2019年11月、<https://www.mofa.go.jp/files/000407642.pdf>。

④ 参见 *Diplomatic Bluebook 2015*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015。

⑤ *Diplomatic Bluebook 2020*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2020, p. 240.

⑥ *White Paper on Development Cooperation 2018-Japan's International Cooperation*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2019, p. 100.

“印太战略”背景下的日本区域性援助竞争 □

生态环境保护援助则涉及水、森林、环保、可持续发展等问题，该措施是日本自1992年第一版《政府发展援助大纲》便开始强调的重要援助内容，折射出日本对环境援助的战略性推进。^①日本前首相竹下登曾直言不讳地讲，只有在地球环境问题上发挥主导作用，才是日本为国际社会做贡献的主要内容。^②日本选择了资源丰富的大湄公河次区域国家作为生态环境援助的重点对象，以进口国外资源补给国内需要为援助的主要目标之一。日本政府不断向大湄公河次区域提供开发调查、专家派遣、接收研修生、草根技术合作、海外青年协力队等多种形式的援助支持。在南亚，日本不仅积极应对该地区的环境脆弱问题，还努力推动该地区的可持续性和包容性增长问题，日本认为这样的援助有利于该地区的稳定与和平。^③非洲地区的生态环境及资源保护在近年来也得到了日本政府的重视，这一举措既有稳定日本对非外交关系的用意，也有吸纳非洲资源补给的考虑。日本通过国际协力机构制定了“自然环境保护事业战略（2014～2020）”计划，将非洲盆地、森林作为该计划中的重点保护对象。日本还在非洲当地参与了沙漠治理援助工作，利用农牧业相关技术改善青尼罗河上游地区的高、中、低地土壤侵蚀情况，以提升当地居民的环保意识和参与度。^④

鉴于“印太地区”的重要地缘位置及中美日竞合的关键地区角色，日方认为其有必要拓展与该地区的伙伴关系网络和影响力，构建利于日本的地区秩序。^⑤因此，日本在“印太域内”推行的以经济与基建发展合作为主体、以促进海上安全及反恐和生态环境保护为两翼的政府发展援助战略实践，其目的不仅在于缓解国内经济低迷现状，还希望树立域内大国形象，同时能与“印太国家”联合制衡中国发展、展开对华竞争。通常来讲，东北亚与东南亚对于日本的地缘战略价值是高于南亚地区的。但是，从“印太战略”颁布后的日本援外数据来看，南亚自2016年后的受援数据已经超越东南亚和非洲，成为“印太域内”日本第一大受援区（见图3）。目前，南亚地区的整体

① 屈彩云：《经济政治化：日本环境援助的战略性推进、诉求及效应》，第108页。

② 『東京新聞』、1992年4月17日。

③ *Diplomatic Bluebook 2016*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2016, p. 229.

④ JICA『砂漠化対策に向けた次世代型「持続可能な土地管理（SLM）」フレームワークの開発プロジェクト』、2017年3月、https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2016_1600525_1_s.pdf。

⑤ 中西寛「戦後秩序の動揺と日本外交の課題」、「国際問題」、2018年2月、26頁。

□ 当代亚太

实力虽尚处于发展相对滞后阶段，但在资源禀赋、经济潜能、地缘价值上都具备开发价值，日本将维护同南亚各国的关系作为外交工作重点。特别在中国政府提出“一带一路”倡议后，日本更加注重对南亚国家的援助，期待通过与南亚联合巩固并扩大自身的关系网，在制衡中国发展的同时构建更有利于日本发展的“印太环境”。因此，本文选取南亚地区作为日本“印太背景”下的援助分析案例。

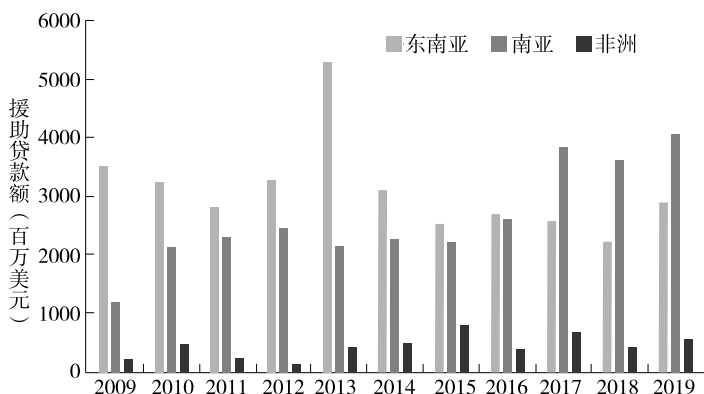


图3 2009~2019年日本政府对东南亚、南亚、非洲提供的援助贷款额

资料来源：作者根据2010~2020年《日本政府发展援助白皮书》数据整理

根据“日本援助竞争机制”的分析框架，日本依托发展援助这一经济工具，在“印太域内”推行三种援助实践，试图借加大援助贷款额度投入的方式影响受援国的外交态度，使它们投靠“日本阵营”。其外交目标是在制衡中国发展的同时、努力提升本国的综合实力与国际竞争力，追求日本的政治大国梦想。所以“一带一路”背景下的经济合作便成为“印太战略”背景下日本政府发展援助的主要针对对象。

2016年“印太战略”提出后，作为南亚地区接受日本援助的三个重点国家——印度、孟加拉国和巴基斯坦，它们从日本获得的贷款援助呈三种不同趋势：印度基本保持上升趋势，孟加拉国是在迅速提升后有些许回落趋势，巴基斯坦则略有下降（见图4）。在同一地区出现这样迥然不同的援助趋势与日本的国家利益诉求、受援国国家实力变化以及受援国对中国“一带一路”倡议的态度都有一定关系。因此，本文提出如下假设：（1）在中国国家实力与日本国家利益关切均不断上升的背景下，受援国国家实力急速上升且对

“印太战略”背景下的日本区域性援助竞争 □

“一带一路”倡议存在质疑的情况下，日本采取加强援助的可能性较大；(2) 在中国国家实力与日本国家利益关切均不断上升的背景下，受援国国家实力发展较快且平衡“一带一路”倡议与“印太战略”关系的情况下，日本对援助策略将适时做出调整；(3) 在中国国家实力与日本国家利益关切均不断上升的背景下，受援国国家实力有所发展且对“一带一路”倡议表示支持的情况下，日本采取下调援助投入的可能性较大。据此，本文将在“日本援助竞争模式”框架下对如下三个案例进行讨论分析。

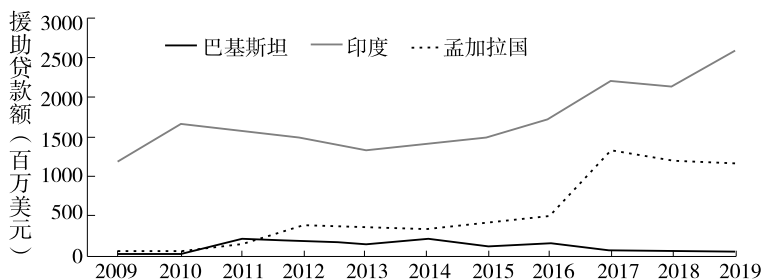


图 4 2009~2019 年日本援助印度、孟加拉国和巴基斯坦的贷款额度

资料来源：作者根据 2010~2020 年《日本政府发展援助白皮书》数据整理

表 3 案例分析之南亚地区

受援国	“一带一路”倡议支持度	“印太战略”支持度	案例
印度	★	★★★★★	亚非增长走廊
孟加拉国	★★★	★★★	孟中印缅经济走廊
巴基斯坦	★★★★★	★	中巴经济走廊

说明：印度、孟加拉国和巴基斯坦面对“一带一路”倡议和“印太战略”的态度分类是，五星代表非常支持、三星代表犹疑中继续推进、一星代表知晓但不支持

资料来源：笔者自制

案例一：“亚非增长走廊”计划与日本援助印度的战略变化

“亚非增长走廊”计划是利用日本的资金与技术，印度在非洲的外交资源、经济联系与地缘纽带，致力于推进非洲大陆发展的“三赢”选择。^① 该计划可视为日印联合制衡中国影响力发展的援助竞争典型案例。“亚非增长

^① 王秋彬、王西蒙：《日印“亚非增长走廊”计划：进展与挑战》，载《现代国际关系》2018 年第 2 期，第 50 页。

□ 当代亚太

走廊”计划的雏形可以追溯到 2000 年日印两国建立“面向 21 世纪的全球合作伙伴关系”这一时间节点，这一计划为日印双边关系的有序发展打下良好基础，印度也在 2004 年一跃成为日本在全球范围内最大的受援国。此后，日印相继确立了首脑年度互访机制和“全球战略伙伴关系”。两国首脑于 2015 年发表“印度和日本愿景 2025”，提出共建“和平与繁荣的亚太地区与世界”的倡议。“印太战略”出台的同年，印度总理莫迪访问日本，与日本联合发表宣言，进一步重申要通过双边或与其他伙伴的合作关系，改善亚洲与非洲的互联互通，实现亚太区域的自由与开放，强调这对维持整个区域的持续繁荣至关重要。^① 2017 年 5 月，印度在举办亚洲开发银行年会期间发布了《亚非增长走廊：致力于可持续与创新发展的伙伴关系》的愿景文件，日印联合开发非洲的梦想落实于行动。

以“亚非增长走廊”计划为节点分析印度靠拢日本的外交选择是比较合适的。“亚非增长走廊”是日印两国积极构建“经贸与基建合作”的重要机制平台，究其本质是“日印以各自对非合作平台为基础、以日印‘特殊战略与全球伙伴关系’为支撑打造的经济合作框架”。^② 它基于“印太战略”的总体框架，以“助力非洲发展”为旗号进行联合开发。其整体规划内容与“一带一路”倡议的地理范围及合作领域高度重合，与海上丝绸之路几乎吻合，印度的参与强化了“亚非增长走廊”计划的实践意义。制衡中国发展、与“一带一路”倡议竞争是日印此次合作的重要战略考量。该计划实现了日印在非洲的优势互补，是它们基于中国在非洲及印度洋沿岸不断扩大的影响力而采取的联合应对策略。^③

从“海上事务发展合作”的视角来看，印度被日本确定为实施“印太战略”的核心国家，“亚非增长走廊”计划是在“印太战略”背景下日印参与海上合作开发项目的一次突破。在海上，印度同时被阿拉伯海、孟加拉湾和印度洋包围，与非洲东海岸国家隔海相望，又与东南亚国家保持密切联系。日印共建“亚非增长走廊”计划旨在利用印度的地缘优势构建连接东南亚、南亚及非洲三地的互联互通项目。其建设内容主要包括三条主线：一是将印度最西部的古吉拉特邦贾姆讷格尔与亚丁湾的非洲国家吉布提相连；二是将非洲国家肯尼亚的蒙巴萨岛、坦桑尼亚的桑给巴尔岛与印度德干半岛东南部

① 王秋彬、王西蒙：《日印“亚非增长走廊”计划：进展与挑战》，第 49 页。

② 张宏明：《大国经略非洲研究（下册）》，社会科学文献出版社 2019 年版，第 562 页。

③ 苗吉：《“印太”视角下的日印关系》，载《当代世界》2019 年第 2 期，第 13 页。

的泰米尔纳德邦马杜赖相连；三是将印度加尔各答与缅甸西部港口城市对接相连。这三点促进走廊计划成为跨越海陆两栖的建设项目，即充分利用印度身为南亚次大陆国家以及三面环海的地缘优势，有效补充了日本自身的地缘劣势。

从强调“人”的发展合作视角来看，“能力与技术提升”“人员交往伙伴关系”与“发展合作项目”“高质量基础设施建设和软件联通”共同成为“亚非增长走廊”计划的四大支柱。^①这样的建设理念，使得日本也更加重视对印度加强“人”的援助支持。作为支持其可持续和包容性增长的一部分，日本不断向印度的林业部门和卫生部门提供支持。林业部门有助于在印度提高植树造林覆盖率，也有利于改善印度人民生计；向卫生部门提供援助则有助于改善印度的妇女、儿童和其他人的保健与医疗服务。^②2020年3月，日印双方又交换了援助文书，日本追加提供9笔官方发展援助贷款，其中便涉及生物多样性保护和气候变化等颇受关注的全球问题。^③日本采取的消除贫困、改善环境和人力资源开发等方面的援助举措在印度的整体社会增长中发挥了重要作用。

除上述原因外，日本选择在印度投入巨额援助也与巴基斯坦和中印关系的历史遗留及现实矛盾具有一定关联。1959年8月，中印在朗久发生了第一次武装冲突，巴基斯坦则利用这次机会推动了中巴边界问题的解决，同时也为中国恢复联合国合法席位做出了巨大的努力，让中国看到了巴基斯坦愿与中方发展友好关系的决心。但巴方未能同印度有效解决边境问题，埋下了与印度发生矛盾的外交隐患。1962年10月，中印边界爆发了第二次冲突，在此次冲突的处理过程中，巴方选择站在中方立场，令已不和睦的印巴关系雪上加霜。加之印巴本身存在的宗教、民族、历史、领土等多方面的矛盾纠纷问题，为印度拒绝参与“一带一路”建设提供了理由。印度既怀疑中国“和平崛起”的真实目的，又视“一带一路”为中方利用基建工程挑起的地缘恶性竞争事件，特别是印度表示“中巴经济走廊”作为“一带一路”倡议的旗舰项目穿越了印度主张的克什米尔地区，“侵犯了印度的国家主权”，导致印度无法在这样的情况与中

^① *Asia Africa Growth Corridor: Partnership for Sustainable and Innovative Development, A Vision Document*, Research and Information System for Developing Countries, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, Institute of Developing Economies-Japan External Trade Organization, p. 8.

^② *White Paper on Development Cooperation 2019-Japan's International Cooperation*, p. 96.

^③ *White Paper on Development Cooperation 2020-Japan's International Cooperation*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2021, p. 107.

□ 当代亚太

国共建合作。^① 自莫迪担任总理后，印度同日本一样拥有自己的“大国梦想”，对邻国发展迅速的事实表示担忧。有鉴于此，印度选择与日本联手共同制衡中国发展。日本则以行动对印度表示支持，不断加大对印度的援助金额投入，以“金元外交”方式努力争取盟友，巩固印度第一大受援国的地位。

案例二：“孟中印缅经济走廊”计划与日本援助孟加拉国的战略变化

“孟中印缅经济走廊”地处东亚、南亚和东南亚之间，是“一带一路”倡议指导下惠及四国，并同时促进东亚、南亚、东南亚三大经济板块联动发展的经济合作框架。该计划的提出原是 1999 年云南省的一个地区性倡议，目的是将昆明与加尔各答陆路相连。2013 年 5 月，李克强总理访问印度时，与时任印度总理辛格签署联合声明，倡议建设“孟中印缅经济走廊”。同年 12 月，孟中印缅第一次工作组会议召开，在对既往地区性合作论坛经验梳理的基础上，达成了在该走廊内优先建设交通基建、投资贸易及人文交流等方面的发展项目，并签署了会议纪要和经济走廊的联合研究计划。^② 2014 年 12 月，第二次工作组会议在孟加拉国召开后，深入讨论了四国提交的国别报告，为今后的发展提出了规划性意见，中国提出的相关议题也得到了积极肯定。但是，在印度计划召开的第三次会议却未能实现，导致这一项目的实施被迫搁浅，究其阻力主要来自印度。

2015 年，中国国家发改委正式接手该项目，将其变为“一带一路”倡议整体框架下的一部分。此次事件成为印度拒绝推动“孟中印缅经济走廊”发展的导火索之一，也同时加剧了印度对“一带一路”倡议的排斥心理，印度认为，中方未经印度同意便私自将“孟中印缅经济走廊”纳入“一带一路”倡议是缺乏磋商的单方面行事；又因印度并非是“一带一路”合作倡议成员国，中方在此项决议中未对印度表现出应有的尊重与重视。因此，这一经济走廊的项目实际成绩远落后于“中巴经济走廊”。为改变这一状况，2016 年 10 月，习近平主席访问孟加拉国，表达了中方愿意积极推动四国政府间合作框架的态度，并希望早日启动早期收获项目。^③ 最终，“孟中印缅经济走廊”

① 叶海林：《莫迪政府对华“问题外交”策略研究——兼论该视角下印度对“一带一路”倡议的态度》，载《当代亚太》2017 年第 6 期，第 35 页。

② 《孟中印缅经济走廊联合工作组第一次会议在昆明召开》，中国政府网，2013 年 12 月 20 日，http://www.gov.cn/jrzq/2013-12/20/content_2551411.htm。

③ 《中华人民共和国和孟加拉人民共和国关于建立战略合作伙伴关系的联合声明》，中华人民共和国国务院新闻办公室，2016 年 10 月 17 日，<http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slx/htws/Document/1494517/1494517.htm>

于 2017 年 4 月重新启动。

鉴于“孟中印缅经济走廊”在“经贸与基建合作发展”“海上事务发展合作”以及“强调‘人’的发展合作”三方面所发挥的作用，也成为日本不断调整对孟加拉国援助政策的主要诱因。首先，孟加拉国虽然信奉伊斯兰教，却是一个温和的宗教国家，不仅与中国保持尚佳的双边关系，也对中国发起的“一带一路”倡议表现了一定程度的支持态度。因此，“孟中印缅经济走廊”也成为“一带一路”的重点基建经济合作工程。孟加拉国作为走廊建设的重要一员，虽近十年来经济增长速度较快，但仍属于世界欠发达国家，因此，日本基于这样的现实情况不断增加对孟加拉国的援助体量以拉近与孟加拉国的关系。在 2018 年 6 月和 2019 年 5~6 月，日本通过两次“交换说明”（Exchange of Note）与孟加拉国分别达成 6 个^①和 5 个^②援助项目协议，以便于促进孟加拉国国内的互联互通以及经济基础设施发展。

其次，“孟中印缅经济走廊”为周边国家提供了海上合作机遇，使孟加拉国本国的地缘优势更加突出。该走廊主干道全长 2800 多公里，由东向西把中国云南昆明通过缅甸的曼德勒和孟加拉国的达卡到印度西孟加拉邦的加尔各答连接起来。南向则将孟、印、缅的印度洋港口与海上丝绸之路串联，是中国西南地区 and 印度东北诸邦通往印度洋的佳选路径。北向则途经中国的川渝经济带、接丝绸之路经济带和长江经济带。而孟加拉国本身则南临孟加拉湾，虽与中国不接壤，但属于邻近的周边国家范畴，也是中国西南陆路进入印度洋的必经之国。这样的海上地缘位置，也使得孟加拉国成为南亚海上反恐的重镇。同为海上国家，日本非常重视孟加拉国的海上地缘位置，也希望借海上反恐深入与孟加拉国的海上合作。近十余年来，日本对孟加拉国的援助已达到历史性高峰，尤其是 2016 年以后，日本对孟加拉国的贷款援助一直持续在极高的水准，尤为重视孟加拉国的海上安全援助。日孟两国早在 2017 年 3 月便签署了《经济与社会发展项目》，其中有 10 亿日元用于支持孟加拉国的反恐事业。^③

最后，“孟中印缅经济走廊”除去在基建、经贸与安全等领域发挥了重

① 其中三个代表性项目分别是：Dhaka Mass Rapid Transit Development Project III，Martarbari Port Development Project (engineering service) and Jamuna Railway Bridge Construction Project I。

② Martarbari Port Development Project I，Dhaka Mass Rapid Transit Development Project (Line 1) I，Martarbari Ultra Super Critical Coal-Fired Power Project V，Foreign Direct Investment Promotion Project II，Energy Efficiency and Conservation Promotion Financing Project (Phase 2)。

③ *White Paper on Development Cooperation 2017*，p. 105.

□ 当代亚太

要的互联互通作用外，在“人”的发展合作上具备了一定的潜力，日本也因此将其视为南亚的“支点国家”之一。所谓“支点国家”即为实现一国重大目标具有关键性意义的国家。^①目前，孟加拉国同时具备了中日两国对外合作策略的重要支点国家身份：其一是“一带一路”倡议重要沿线国家；其二是“印太战略”重要覆盖国家。因此，优先进行“人”的发展成为日本在孟加拉国扩大自身影响力的重要援助政策，农业技术支持就是其中之一。孟加拉国的农业种植技术亟待改善，以求加快解决国内人口营养不均衡的问题。针对孟加拉国的这种情况，日本自2014年以来便在孟加拉国使用日本农业技术种植绿豆，从2019年开始又与世界粮食计划署合作提供技术援助，并先后对2000人进行了绿豆种植技术的培训。^②

日本之所以愿意在以上三方面加大对孟加拉国的援助投入，还与孟加拉国是“一带一路”倡议的有条件支持者^③这一客观条件密不可分。孟加拉国寄希望通过“一带一路”倡议为其带来发展机遇，但又不得不直面地缘、宗教、边境等问题对其自身参与“一带一路”建设造成的阻碍。同时，中国对中孟双边关系建设也需要承担相对忽视的责任，一则是中孟两国经贸特别是投资关系未能取得重大突破，^④二则是孟加拉国虽与中国保持长期友好的外交关系，但未能达到中巴间友谊的程度，这种处于“中间地带”的外交关系促使中孟合作出现慎重考虑情况，也是这样的顾虑给日本在孟加拉国宣传拓展“印太战略”制造机会。日本利用发展援助争取孟加拉国成为日本“准盟友”、共同制衡中国发展的策略需要引起中方重视。

案例三：“中巴经济走廊”计划与日本援助巴基斯坦的战略变化

巴基斯坦地处“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”交汇处，是建设“中巴经济走廊”最重要的国家，以“中巴经济走廊”作为日本对巴基斯坦贷款援助变化的分析节点是较为合适的。这一走廊计划在中巴间所涵盖的基建与经贸、海上项目及人文价值等三方面的合作恰好触及了日本

① 徐进、高程、李巍等：《打造中国周边安全的“战略支点”国家》，载《世界知识》2014年第15期，第14~23页。

② *White Paper on Development Cooperation 2019-Japan's International Cooperation*, p. 82.

③ 该结论源自杨怡爽对孟加拉国实地调研得出。参见杨怡爽：《“一带一路”视角下的中孟合作意愿、需求与空间》，载《印度洋经济体研究》2017年第4期，第19页。

④ 陈利君：《印太战略背景下应注重加强中孟合作》，载《人民论坛·学术前沿》2018年第15期，第78页。

援助竞争实践的利益。李克强总理于 2013 年访问巴基斯坦时首次提出建设“中巴经济走廊”的设想，提议中巴共同研究、制定走廊的远景规划，推动互联互通建设和投资经贸合作，同时决定由中国国家发改委和巴基斯坦计划委员会成立联合工作组，开展互联互通相关项目的研究工作。^① 这一规划作为“一带一路”倡议的重要补充内容，旨在加强中巴间在交通、能源等多领域合作。随后在 2013 年 7 月，巴基斯坦总理谢里夫回访中国时积极响应了中方的这一建议，同意由上述两部门牵头，成立“中巴经济走廊远景规划联合合作委员会”，并在各执行部门设立秘书处。

2015 年 4 月，“中巴经济走廊委员会”在伊斯兰堡正式成立，巴基斯坦拉哈尔轨道交通橙线项目签约，标志着“中巴经济走廊”正式启动。4 月 20 日，习近平主席访问巴基斯坦时，“中巴经济走廊”被正式确认为“一带一路”倡议的旗舰工程，中巴双方也一致同意将两国关系升级为“全天候战略合作伙伴关系”，意喻中巴两国“风雨无阻、永远同行”，这一战略定位是中巴全天候友谊和全方位合作的鲜明写照。^② 同年 8 月，“中巴经济走廊”论坛在新疆克拉玛依举行，双方围绕“共商中巴合作、共建繁荣走廊、共享和谐发展”的主题，就经济、文化、教育、医疗、科技等议题展开热烈讨论，^③ “中巴双方在经济走廊远景规划合作委员会”第三次会议时为中巴共建“走廊”制定了阶段性推进目标：2017 年以前要完成早期项目，2020 年要完成中期项目，2025~2030 年之间则要完成长期项目，其中早期收获项目重点需要聚焦于解决巴基斯坦的电力供应不足的问题。可喜的是，截至 2016 年，两国便已经有 17 个早期收获项目在建设过程中，包括瓜达尔自由区、白沙瓦至卡拉奇高速公路（木尔坦至苏库尔段）和喀喇昆仑公路二期升级改造三大代表性项目。^④

首先，基于基础建设的经济合作是“中巴经济走廊”的重点工程。中巴

① 《中华人民共和国和巴基斯坦共和国关于深化两国全面战略合作的联合声明》，中国政府网，2013 年 5 月 24 日，http://www.gov.cn/jrzq/2013-05/24/content_2410193.htm。

② 《构建中巴命运共同体开辟合作共赢新征程——习近平在巴基斯坦会议发表重要演讲》，光明网，2015 年 4 月 22 日，https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2015-04/22/nw.D110000gmrb_20150422_2-02.htm。

③ 《中巴经济走廊（新疆·克拉玛依）论坛开幕》，人民网，2015 年 8 月 12 日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0812/c70731-27446757.html>。

④ 《“一带一路”为中巴合作注入活力——访中国驻巴基斯坦大使孙卫东》，人民网，2017 年 4 月 20 日，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0420/c1002-29224382.html>。

□ 当代亚太

双方把“四位一体”的项目建设视为双方合作的重点，即以公路、铁路、油气管道和光缆为核心的远景规划设计。中方还特别提出，要在重要项目上加大对巴基斯坦的援助力度、建立健全合作机制，缓解巴方电力紧缺的困境。^①也因此，双方同意以“中巴经济走廊”为引领，以瓜达尔港、能源、交通基础设施和产业合作为重点，未来形成“1 + 4”经济合作布局。目前，该走廊整体布局是贯通南北海陆丝绸之路的枢纽性工程，将中国的中西部、中亚、南亚、中东和印度洋地区联结在一起，北接“丝绸之路”经济带，南临“海上丝绸之路”。该走廊不仅能带动巴基斯坦社会经济发展，还有望成为中国西部以及阿富汗和中亚内陆国家最近的出海口和“海上丝绸之路”的重要支点。^②由此可见，“中巴经济走廊”也将为“一带一路”倡议沿线国家带来经济发展红利，在整个“一带一路”倡议合作框架下发挥重要作用。

其次，瓜达尔港是中国援建巴基斯坦项目之一，在“中巴经济走廊”中起到关键性连接作用，为中巴海上合作提供了可能性。这一港口是深水港，既是“中巴经济走廊”的陆上终点，也是海上起点，还是“海上丝绸之路”的连接点，真正实现了海陆双栖互联互通。同时，瓜达尔港在欧亚与中东之间构建了最短的连接路径，丰富了中巴及沿线国家能源运输路线，使得中国的能源运输不再单一依靠马六甲海峡，为中国与阿拉伯世界间搭建沟通桥梁。但是，也必须认识到瓜达尔港的不确定因素。瓜达尔本身是巴基斯坦西部俾路支省马克兰地区的一个小渔村，俾路支省又与阿富汗接壤。但俾路支省在巴方境内存在恐怖主义及分裂势力，这为“中巴经济走廊”埋下了安全隐患，也是中巴双方需要着手解决的焦点问题之一。

最后，“人”的发展成为“中巴经济走廊”重点建设工程之一。尽管巴基斯坦的国家实力在近年来有所提升，但是就业率低、经济增长缓慢、国内外不安定干扰因素较多等劣势都成为巴基斯坦继续发展的阻碍。因此，随着走廊建设的进一步完善，将直接为巴基斯坦提供大量的就业岗位，并在巴方的教育和专业技能培训等领域发挥重要作用。目前，高等教育合作已经成为中巴间重点人文项目。例如，孔子学院的开设进一步加强了汉语在巴基斯坦的推广，增进

^① 《关于新时期深化中巴战略合作伙伴关系的共同展望》，中国政府网，2013年7月5日，http://www.gov.cn/jrzq/2013-07/05/content_2441468.htm。

^② 杜幼康：《“一带一路”与南亚地区国际合作前瞻》，载《人民论坛·学术前沿》2017年第4期，第63页。

两国人民的深入了解。又如中国热烈欢迎巴基斯坦学生来华留学，并为他们提供了奖学金以支持完成学业。更加值得一提的是，天津多所高校在巴基斯坦联合建立了“旁遮普天津技术大学”，为“中巴经济走廊”建设提供人才支持。^①

综上所述可以推测，“中巴经济走廊”在基建与经贸、海上合作潜力与人文发展三方面的优势势必会引起日本思考如何调整对巴基斯坦的援助策略。实际上，进入 21 世纪后，日本对巴基斯坦的重视程度日渐提高，仅从近十年的援助数据来看，日方给巴方提供的援助贷款虽经历过明显的数据起伏，但是也着实经历了一段“蜜月期”，比如，2011~2016 年之间尽管有过降低，但是援助贷款总额基本保持在一个较高的水平，而到了 2017~2019 年则出现了下滑趋势。日本一向认为巴基斯坦是站在全球反恐阵线前沿的国家，对日本参与地区反恐行动、扩大影响力具有重要作用。因此，日本曾对巴方投入数量可观的反恐支持与安全援助，这一点在前文也有所叙述。但在日本持续单方消耗大量援助代价的情况下，巴基斯坦选择站在中国的立场谋事发展，使得日本对其援助投入产生了一定程度的质疑，并相应下调了一定数量的援助金额。尽管巴方对中国及“一带一路”倡议的支持不是日本对其降低援助的唯一原因，但无法否认其中的关联性。

基于以上三个案例分析可知：南亚地区的三个主要国家虽然与日本的外交关系亲疏有别，但日本在“印太战略”背景下依然坚持向各国提供有针对性的援助计划，促进双边关系的良性发展。较为亲近的印度是日本政府发展援助最重视的合作伙伴国。对于尽量保持平衡关系的孟加拉国，因其能够相对配合日本战略推进，日本则注重长期持续性投入，不断推动双边关系向前发展。而对于关系相对疏远一些的巴基斯坦，日本一方面在近几年有意降低对巴方援助以求引起巴方对日巴关系发展的关注，另一方面也在因势利导寻求双方外交关系的新突破。

五、结 语

进入 21 世纪以来，日本的重点受援区“从一向多”扩展，尤其在“印太战略”颁布后，日本希望将发展援助作为影响“印太域内”国家外交关系的经济工具，从而巩固提升自身在“印太地区”的影响力，同时制衡中国发

^① 《我校参与共建的巴基斯坦“旁遮普天津技术大学”正式建校》，天津工业大学，2018 年 4 月 23 日，参见 <http://school.freekaoyan.com/tj/tjpu/dongtai/2018/04-23/1524494796805012.shtml>。

□ 当代亚太

展、展开对华竞争。日本政府做出这样的援助决策，不仅源于中国迅速发展导致的区域结构实力变化，更源自日方对国内政治和国际因素的双重考量。就国内因素而言，日本政府认为成就“自由与开放的印太战略”具有重要意义。^① 利用政府发展援助影响或干预“印太国家”的外交选择体现了日本担当国际重任、充当国际领袖的迫切希望。日本政府希望通过援助这一经济工具成就本国的新外交战略，借此铺就回归正常国家的道路。因此，即便在国内经济形势暂时走低的情况下，日本政府也不愿放慢追求政治大国的脚步。就国际因素而言，“印太战略”涵盖国家广、数量多，导致域内各国与国际社会大国间的关系错综复杂，易出现“选边站”的情况，这也成为日本与中国竞争、竭力拉拢“印太国家”的主要诱因之一。同时，日本以“美日同盟”框架为外交基石，长期践行“与美协同”外交方针。美国的“印太战略”虽与日本划定的界限范围不同，但近年来美国对中国的政治经济双重打压、对“印太地区”的深入关注以及对“美日印澳四边机制”的高度重视都说明，美国对日本与中国竞争的选择持默许态度。因此，日本选择以发展援助作为制衡中国发展的工具便更加顺理成章。

有鉴于此，中国政府应积极面对日本“印太战略”的制衡意图。一方面，我们需要认清中国并非“印太”的局外人，^② 尤其是“一带一路”倡议的成功提出和有序实践，让中国与“印太国家”的对外交流日益深刻。因此，面对日本发起的对华竞争，中国理应直面挑战。一则可以继续发挥小国外交的优势，继续坚持与东南亚、南亚邻国以及非洲国家保持友好外交关系。二则，中国也需更加重视自身的援助质量与实用性，重视援助项目改善受援国民生的效力问题，用高质量的援助工程赢得人心，用实际效果吸引“印太域内”摇摆不定的国家加入到共建“一带一路”倡议项目中来。另一方面，我们还需认清，任何一个国家在实施援助的过程中，最基本的落脚点是符合本国国情，符合本国经济发展水平，而不是关注“与谁竞争”的问题。二战后，美国曾通过“马歇尔计划”援助西欧国家完成了战后复兴的目标，但同时也把西欧国家变成了与美国共同对抗苏联的利器。显然，从当下日本政府发展援助与“印太战略”紧密结合的现状中可以窥探到重复历史的意味。而中国则应以此为鉴，避免落入与日本恶性竞争的漩涡中。

^① “印太战略”对日本具有重要意义的观点在近几年的日本《外交蓝皮书》中被多次提及。

^② 林民旺：《“印太”的建构与亚洲地缘政治的张力》，载《外交评论》2018年第1期，第35页。

stronger the relationship, the stronger the relational power. ASEAN leverages the regional network of relationships that it has established as a source of power to occupy a central position within the region. Asia-Pacific maritime security cooperation is a classic example of how ASEAN uses its relational power advantage to construct a central position. Through the four practical pathways of institutional design, denial strategy, reciprocity and norm construction, ASEAN has established and operated a regional maritime security cooperation framework that places it at the center. This cooperation mode breaks down the assertion of any regional hegemonic domination and realizes a regional maritime security cooperation relationship which is lead by small countries. However, there are certain limits to “ASEAN Centrality,” which remains fragile.

Key Words: Relational Power; ASEAN; ASEAN Centrality; Maritime Security Cooperation

About the Authors: Tian Shihui is a PhD Student in the class of 2020 in the Institute of International Relations and the Collaborative Innovation Center of South China Studies at Nanjing University; Zheng Xianwu is a Professor in the Institute of International Relations at Nanjing University

Japan’s Regional Aid Competition in the Context of the Indo-Pacific Strategy

Guo Hui

Abstract: Over the past ten plus years, Japan has steadily increased the amount of its official development assistance (ODA) loans in South Asia, Africa, and Southeast Asia. After the launch of the Indo-Pacific Strategy in 2016, the pace of the expansion picked up significantly. This expansion can be understood as part of Japan’s economic strategy, which deploys economic ODA as a means of influencing, winning over or altering the diplomatic attitudes of the countries it assists in the Indo-Pacific Region. The core of Japan’s strategy is its resolution to leverage ODA to meet its great power objective of enhancing its regional influence and creating a regional environment conducive to its interests. Throughout the Indo-Pacific Region, Japan has adopted a series of targeted aid strategies focusing on cooperation in trade and infrastructure development, maritime affairs development, and which emphasize the “human” aspects of developmental cooperation. This study considers the cases of India, Bangladesh, and Pakistan to understand how Japan adjusts the value of its ODA loans and ODA projects in response to changes in regional power structures to foster bilateral relations with recipients.

Key Words: Japan’s ODA; Indo-Pacific Strategy; Aid Competition; Great State Influence

About the Author: Guo Hui is a PhD Student in the class of 2020 in the Japan Institute of Nankai University