

---

---

# 日本对非洲政策的演变与发展

## ——以“非洲发展国际会议”为视点

白如纯 吕耀东<sup>\*</sup>

**内容提要:** 冷战结束以来,日非关系出现了加速发展的趋势。以主办“非洲发展国际会议”为契机,日本进一步调整并强化了对非外交。这一方面反映了日本走向政治大国进程中的迫切感与务实性,另一方面也显示出非洲国家力量的壮大及各主要国际关系行为体对非洲能源与市场加剧争夺的现实。日非关系的发展也将对中非关系的发展提出新的课题。

**关键词:** 非洲发展国际会议 日非关系 经济外交 中非关系

近年来,日本加大了对非洲外交的力度。其中,日本主办的“非洲发展国际会议”(TCAD)发挥着越来越重要的作用。本文拟就日本对非外交的演变过程进行梳理,并就其最新动向及2008年5月召开的“第四届非洲发展国际会议”进行评价,最后就其未来趋势进行展望。

### 一 日本对非洲政策的形成与演变

日本开展对非洲外交始于二战后。<sup>①</sup> 冷战结束以来,日本“政治大国”战略确立,“争常”、“入常”日益成为日本朝野的一致目标。作为其重要一环,日本对非洲外交出现了加速发展的局面。

#### (一) 冷战时期的非洲外交

20世纪50年代,日本相继与取得独立的非洲各国建立了外交关系,并开展了初步的经贸合作。在1955年召开的万隆亚非会议期间,

---

<sup>\*</sup> 白如纯:中国社会科学院日本研究所助理研究员;吕耀东:同所副研究员。

<sup>①</sup> 二战前日本只同埃塞俄比亚有过一段(20世纪30年代)以皇室关系为主的外交关系。二战后第一位访问日本的外国元首即为埃塞皇帝。

日本经济审议厅长官高碕达之助会见了埃塞俄比亚、利比里亚、加纳等国的代表。到了60年代末期,日本超过英德成为西方世界第二经济大国,其外交视野不断扩展,外交力度逐步加强。1961年5月,日本外务省内设中近东非洲部,1965年5月升格为中近东非洲局。<sup>①</sup>1971年10月,中国主要在非洲各国的热情支持下恢复了在联合国的合法席位,日本开始重新评价非洲在国际舞台上的重要作用。

以1973年石油危机为契机,日本加强了对非外交的力度,显著地提升了非洲在其外交战略中的地位。1970年至1973年间,日本对非洲的政府开发援助(ODA)占其政府开发援助总额的2.3%,而1980年至1983年占10.7%,1988至1990年间上升至13.3%。<sup>②</sup>

## (二) 冷战后的对非政策

冷战后,日本充当“政治大国”的欲望迅速膨胀,其对非洲政策也由单纯强调经贸利益转向全面介入,其“重商主义”特征已明显减弱,取而代之的是“大国外交”意识。日本以欧美国家一度漠视非洲为契机,悄然调整对非政策,从“资源外交”转变为经贸与政治利益兼顾的“全面介入外交”,谋求扩大对非影响力。日本逐渐成为仅次于法国的非洲第二大援助国,试图掌控非洲经济主导权。1993年10月,日本举办首届“非洲发展国际会议”,标志着对非政策已调整到位。

进入21世纪以来,日本在经济和政治各领域对非外交力度明显加大。在经济层面,日本通过日元贷款、无偿援助、派遣海外合作志愿者等形式,在经济结构调整、环境保护、人才培养等方面对非洲经济发展施加影响。在2005年的八国峰会上,小泉首相承诺将在三年内使日本对非政府开发援助的额度翻一番。2005年,日本正式启动了一度停滞的对非日元贷款项目,2006年度共向坦桑尼亚、莫桑比克、纳米比亚等国提供了六笔贷款,数额总计约394亿日元。2007年11月,日本决定向东非最大物流中心肯尼亚东南部城市蒙巴萨新港湾建设项目提供约267亿日元贷款,这是近30年来日本首次向撒哈拉以南的非洲地区

① 参见金熙德:《日美基轴与经济外交》,中国社会科学出版社,1998年,第333—334页。

② Howard Stein, Japanese Aid to Africa: "Patterns, Motivation and the Role of Structural Adjustment", The Journal of Development Studies, Vol. 35, No. 2, 1998, P. 25.

提供大笔日元贷款。

在政治领域，首先是通过首脑外交加强双边关系。2001年5月日本外务省增设“非洲审议官”一职，由其专门负责与非洲各国的外交事务，形成新的对非外交窗口。同年1月，森喜朗首相访问南非、尼日利亚和肯尼亚，这是日本首相首次访问撒哈拉以南非洲地区，也是日本首相在新世纪的首次出访。表明日本开始对非洲战略地位予以重视，外务省官员称其为日本外交的“新开端”，是新世纪“争常”的开始。小泉纯一郎首相2006年4月29日至5月5日访问埃塞俄比亚、加纳和瑞典，这也是日本为占领非洲战略制高点，拓展、提升全球外交影响力和继续“争常”的重要举措。小泉作为首访非盟总部的日本首相，送出了免除巨额债务等“大礼包”，试图通过宣扬日本致力于解决非洲贫困和饥饿问题，强化日本同非洲国家的关系。日本还通过派出选举监督员和提供选举管理费等方式，介入非洲民主化进程和联合国维和行动。

## 二 “非洲发展国际会议”的缘起与发展

### （一）“非洲发展国际会议”的回顾

在1991年的联合国大会上，日本首次表明了举办非洲发展会议的意向。日本提出的宗旨是：（1）明确对非洲积极支持的方针；（2）促进非洲国家对经济发展的认识；（3）唤起国际社会对支持非洲的必要性的认识；（4）为非洲和国际社会提供就非洲发展问题取得共识的机会。经协商，确定会议由日本、联合国以及全球非洲联盟和世界银行共同举办，每五年一届。

1993年10月，“第一届非洲发展国际会议”（TICAD I）在东京召开，出席会议的有48个非洲国家、13个援助国以及10个国际组织的约1000名代表。1998年10月，日本举办了“第二届非洲发展国际会议”（TICAD II），出席会议的有51个非洲国家、11个亚洲国家、18个欧美国家及44个国际组织的代表，其中有13个国家的首脑与会。会议发表了《关于非洲发展的东京宣言》。2003年9月举办的“第三届非洲发展国际会议”（TICAD III）有89个国家、1000多名代表与会。其中有非洲国家元首和政府首脑24人，国际机构的负责人20人，其他与

会代表也多为部长级高官。会议通过《非洲发展国际会议 10 周年宣言》和《非洲发展国际会议概要》。

另外,日本还举办了一系列相关会议,主要有 2004 年的“非洲发展:亚非贸易投资会议”、2005 年的“亚非首脑会议”、2006 年的“非洲发展:和平会议”、2007 年的“亚非商务论坛”和“非洲可持续发展:环境与能源部长会议”。2008 年 5 月,举办了“第四届非洲发展国际会议”(TICAD IV),以及为本次会议召开而举行的预备会议。<sup>①</sup>

日本多次召开涉及非洲经济和社会发展的国际会议,表明其全面介入非洲发展事务的决心和能力。也显示出日本对非外交已超越了原有的双边关系模式,将对非外交纳入了其全球战略的通盘考虑。

## (二)“第四届非洲发展国际会议”的成果

“第四届非洲发展国际会议”于 2008 年 5 月 28—30 日在日本港口城市横滨召开。日本首相福田康夫做了题为《21 世纪将是非洲成长的世纪》的演讲。福田首相在演讲中承诺:到 2012 年(即 2013 年召开“第五届非洲发展国际会议”——笔者注),日本将对非洲的政府开发援助倍增为每年 2000 亿日元,五年间向非洲基础设施建设等提供 40 亿美元贷款,并在今后五年内,提供 25 亿美元的金融援助,使民间投资成倍增加。<sup>②</sup>来自非洲 52 个国家的代表出席了此次会议,其中包括 40 余位非洲国家领导人和十几个非洲问题国际机构的负责人。对比战后日本与非洲关系的长期冷淡以及冷战后日本对非洲政策的缓慢发展,进入新千年以来日本加大了外交力度,表明日本对非外交新时期已经到来。

“第四届非洲发展国际会议”是迄今为止所有援非会议中规模最大的一次,也取得了一定的积极成果。该成果基本反映了自民党国家战略本部“对非 ODA 课题组”提出的政策建议中所列目标。2008 年 1 月 29 日,担任课题组负责人的参议员山内俊夫向执政的自民党外交部会、外交调查会、对外经济合作特委会共同会议就该政策建议做了汇报。<sup>③</sup>

① 相关资料参见日本外务省网站: <http://www.mofa.go.jp/mofajy/gaiko/index.htm>

② 「アフリカ開発会議:首相演説「ODA 民間援助倍増」」、『毎日新聞』東京朝刊 2008 年 5 月 29 日, <http://mainichi.jp/select/seijy/summit2008/archive/news/2008/05/29/20080529dht002010123000c.htm>

③ 「TICAD4 に向けた対アフリカ支援策」、『自由民主』2008 年 4 月号、52—54 頁。

本届会议的主题为“为了振兴的非洲——希望与机遇的大陆”。会议提出了三个重点项目：（1）“加速发展”，其内容包括建设基础设施、强化贸易投资、开发农业和农村；（2）“确立对于人的安全保障”，提高个人和地区的能力，应对并排除贫困、饥饿、疾病等对人的生存、生活和尊严构成的各种威胁；（3）“应对环境和气候变化问题”。

会议通过的《横滨宣言》对粮价高涨给非洲消除贫困所带来的不良影响表示“特别关切”。在《横滨行动计划》中，提出了提供紧急粮食援助和通过农业合作使非洲大米产量翻两番的具体援助措施。<sup>①</sup>

本届会议除了应对粮食危机、促进非洲国家经济增长和消除贫困等议题之外，还提出了关注环境保护和气候变暖问题，特别是探讨了利用国际先进技术和资金，改善非洲的环境和气候变化。在开幕式的演说中，福田康夫希望把日本提出的防止全球变暖的援助措施“凉爽地球伙伴计划”推广到整个非洲。该计划将斥资 100 亿美元左右帮助发展中国家普及新能源，包括推进日本提出的“分行业设定减排标准”方式等。作为具体推进措施，日本政府今后五年内将在基础设施、农业生产、传染病预防和科学技术合作等方面，扩大对非洲的援助，并将建立一个专门基金，以促进日本企业对非洲的投资。作为回报，非洲国家对日本提出的分产业、分领域减排温室气体等对策表示支持。由于将于 2012 年到期的《京都议定书》的后续框架尚未出台，相关国际谈判仍在持续，日本希望得到 50 余个非洲国家中超过半数国家的支持，以便在谈判中占据优势地位。而且，由于排放绝对量小，且没有大规模工业，因此，非洲国家也易于对“分行业设定减排标准”方式表示支持。<sup>②</sup>

日本外务省对本届会议的评价甚高，认为会议取得了积极的成果：一是“非洲发展国际会议”作为世界最大的“非洲开发政策论坛”发挥了重要作用，“打造充满活力的非洲”的目标切合实际，与会非洲国家领导人高度评价了“第一届非洲发展国际会议”以来日本对非洲的实际贡献；二是《横滨行动计划》得到了举办方、开发伙伴国、亚洲各国以及国际机构的支持，预计将得到国际社会在道义与资金方面的支

① 『横滨行動計画』，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saiko/index.htm>

② 『日本経済新聞』2008年 5月 29日。

援；三是与会非洲首脑大大超过上届，出席的亚欧国家代表的级别高且有多位国际机构负责人参会；四是日本提出的对非发展援助倍增计划以及民间投资倍增计划得到了非洲国家的高度评价；五是福田首相与40位非洲国家元首以及包括非盟秘书长在内的多位特邀客人分别举行了会谈，确立了日本与非洲国家的良好关系；六是通过各种论坛及讲座等活动，加深了日非民间层次的相互理解。<sup>①</sup>

从以上日本外务省自我评价可以看出，日本方面对本届峰会取得的成果是满意的。这对于在民意调查中支持率一直低迷的福田内阁来说，也是一个以外交补内政的机会。

### 三 日本加强对非洲外交的动因与反响

近年来，日本加大了非洲外交的力度，原因是多方面的。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要求的成分，也有与中印等国争夺对非外交制高点的需要。

首先，日本希望通过成功举办援非会议，与联合国和世界银行等“国际大牌”携手，扩大国际影响力。非洲在联合国拥有53个席位，占成员国总数的28%。2002年“非盟”成立后，在国际舞台上“用一个声音说话”，参与国际事务的影响力增强。可以说，非洲对日本“入常”起着举足轻重的作用，成为日本实现“大国化”目标的新的战略支点。在国际上树立日本“政治大国”的形象，推销日本的价值观与发展模式，获得非洲国家支持，将成为最终实现“入常”的铺垫。

其次，通过加强与非洲国家的关系，开展资源外交，也会加大日本对能源开发的竞争力。日本目前所需原油85%来自中东，但中东局势动荡，被日美同盟绑在战车上的日本，无疑存在很大风险。日本若实施石油来源多渠道战略，作为资源与能源宝库的非洲是可选择的重点之一。由于深海勘探技术的运用和几内亚湾地区新油田的发现，非洲石油

① 『第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）：概要及び評価』 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4\\_gk.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_gk.htm)

探明储量不断增加, 引起了日本的高度重视。同时, 日本还与南部非洲发展共同体 14 个成员国就日本在勘探稀有金属方面合作达成一致。

再次, 应对包括气候变暖在内的环境问题, 已经是全球性的关注焦点。通过举办本届会议, 日本希望在援助非洲各国经济和气候变化问题上发挥主导作用。高村外相 2008 年年初在日本国会演说时表示, 作为洞爷湖八国峰会的主席国和非洲发展会议的主办国, “日本将承担汇总各国外交努力的国际责任”。同时, 在作为支援发展中国家应对气候变化问题的“资金机制”方面, 日本政府年初已选定非洲 41 个国家为“重点支援国”, 包括肯尼亚、埃塞俄比亚、加蓬、布基纳法索、加纳、马达加斯加等国。高村还在 2008 年 4 月 7 日出席“东京非洲问题论坛”时, 承诺将把经济增长和环境问题作为援非重点。他强调, “产业多样化和基础设施建设对于可持续发展来说非常重要”, 并要与非洲受援国家建立应对气候问题的“清凉地球伙伴关系”。<sup>①</sup>

最后, 日本对非洲国家加大外交力度还有一层显而易见的原因, 那就是在与非洲发展关系方面, 日本感觉到了竞争压力。且不说英美法等国在非洲有既得利益, 就是亚洲的中国、印度、韩国近年来也已快步赶上, 成为非洲国家争相接近的对象。继 2006 年 11 月初中非论坛北京峰会成功举办后, 第一届印度—非洲论坛峰会也于 2008 年 4 月 8 日在印度首都新德里举行, 而第二届韩非论坛也将在 2008 年 10 月在韩国举办。“非洲风潮”席卷亚洲大陆, 特别是中印作为发展中的大国也与日本一样, 对外部的能源与资源的依赖性不断加大。印度又是日本“入常”的强劲对手, 中国对日本“入常”的态度尚不明朗, 在此前提下, 日本对中印与非洲关系日益密切的担心不言而喻。

对于本届会议主办国日本的工作, 非洲受邀国总体上给予了积极评价, 但态度和反应也不尽一致, 溢美之词以外也不乏不满的声音。

非盟轮值主席国坦桑尼亚外长梅姆贝 2008 年 1 月 5 日宣布, 应日本政府邀请, 基奎特总统将出席在日本横滨举行的“第四届非洲发展国际会议”。梅姆贝表示, 非洲发展会议有助于加强国际社会对非洲发

① 『第 10 回 APF (アフリカ・パートナーシップ・フォーラム) 高村外務大臣スピーチ—TCAD IV 及び G8 を通じた元氣なアフリカの実現—』 <http://www.mof.go.jp/mofaj/press/enzetsu/20/0407.htm>

展的关注,可以扭转对非发展援助下降的趋势。1月6日,在坦桑尼亚访问的高村正彦外相与基奎特总统举行了会谈,基奎特表示全面支持日本在朝核及绑架问题上的立场,赞成日本“入常”,并承诺出席横滨非洲发展会议。非洲各国也对日本提倡的全球变暖对策“凉爽地球构想”给予评价,对日本提供100亿美元的资金援助表示欢迎。<sup>①</sup>

与此同时,也有日本报纸报道说,非洲国家对福田首相提出的希望非洲国家支持日本成为安理会常任理事国的要求反应不一,“大部分非洲国家对日本表示理解和支持,但很少有国家采取比以往更进一步的态度。还有些国家当面一套,背后又是一套”。南非总统姆贝基表示:“虽然援助也很重要,但是能够推动非洲未来经济增长的是贸易,而不是援助。”很多国家要求日本企业在非洲开展投资和贸易活动。博茨瓦纳副总统坦率地指出:非洲和日本企业的关系非常淡薄。卢旺达总统则表示,中国在非洲非常活跃,却很少看到日本商人的身影。<sup>②</sup>

#### 四 日非关系与中非关系的互动趋势

中国与非洲的关系源远流长,但是中国加入非洲开发行列的时间相对较晚。中非合作方兴未艾,虽然有些问题的出现始料未及,但总体来说是互惠的、友好的、有成效的。中非论坛的成功举办就是友好合作的标志。日本对中非合作的顺利进展虽然不无醋意但又不得不效法中国。

出于对中国的竞争意识,日本政府力求使非洲发展国际会议的规模和内容超越中非合作论坛北京峰会。从与会首脑以及代表的数量来看,应该说日本达到了预期目标。为了达到赶超有48国代表参加的中非合作论坛北京峰会的目标,日本政府通过外交途径想方设法动员非洲国家出席会议。鉴于中国政府在中非峰会之前,曾通过国家主席胡锦涛、总理温家宝出访非洲各国进行邀请,日本通过增设驻外使领馆,平衡与扼制中国在非洲的影响力。日本媒体频繁地出现“日本在非洲只有24个使馆,而中国在非洲有40多个使馆”的报道。日本2007年新设6个大

① 参见共同社东京5月30日电。

② 『読売新聞』2008年5月30日。



使馆，其中 3 个设在非洲国家，创二战后日本年度开设驻外使馆最高纪录。日本此举暗含在非洲外交方面与其他国家对垒的意图，以期在日非峰会以及北海道八国集团峰会上获得更多发言权。

日本还提出将“援非合作事项”作为日中战略互惠的“一环”。前首相安倍曾于 2007 年 4 月与到访的温总理谈及“构筑援非问题磋商框架”问题。中国近年来为确保石油等资源而积极开拓非洲市场，日本希望借举办“第四届非洲发展国际会议”，与中国分享非洲资源市场。同时，日方还对中国向存在达尔富尔纷争问题的苏丹提供资金援助表示关注。日本政府对于中国援非方式提出如下“批评”：一是中国的援助缺乏透明度；二是对环保和基础设施建设考虑不够；三是对人权和统治体制有问题的国家提供援助等。这在一定程度上是为了附和达尔富尔问题上指责中国的欧美诸国。

日本在削减和停止对华日元贷款的同时，不断增加对非 ODA 的力度。日本连续六年削减对华贷款，2006 年度比 2005 年度减少约 17%。另一方面，日本政府和执政党有意增加对非洲的 ODA 金额，积极展开与中国的经济外交较量。

另外，瞄准采矿业，开设合作区，日本与数年前中国的做法如出一辙。日本不断加大对非投资规模，将成为中国在非洲的有力竞争对手。

面对日本强化对非洲外交的动向，中国应从容应对，既要继续巩固和加强与非洲国家的关系，又要加强与日本的对话与合作，把对非洲关系变成双赢乃至多赢的领域。

第一，发扬中非传统友谊，继续保持对非洲国家经济援助的力度，加大对非洲的投资与贸易。由于日本对非政策已经充分考虑到中国因素，以增加对非援助、出访和召开系列国际会议形式接近非洲，争取非洲国家的好感与支持，但尚处于“金元外交”阶段，与非洲在感情上很难达到中非关系那样友好和融洽的程度。中国应在继承中非传统友好模式的前提下，积极探索适应全球化的新型中非关系，既要不断加强援非力度和优势，又要巩固传统友谊。

第二，以加强中非“第三世界意识”的努力，化解日欧美的价值观联盟。继续保持建立在“第三世界理论”基础之上的中非传统友好关系，加强南南合作，在国际事务上支持和维护非盟的利益。近来日本

日益表现出谋求全球环保主导权的战略意向,环境污染问题成为日本损害中国国际形象的政治工具。可以说,日本的“环保”援非也是手段而非目的,是企图反制中国的非洲政策。针对日本指责中国对非“环保和社会建设欠缺考虑”之说,中国应树立环保大国形象,不断加强对非环境外交的力度。中国应继续加强对非洲的首脑外交,配合贸易、投资及政府援助等举措,并加强民间交流,保持中非关系的良好局面。

第三,借鉴日本在非洲开展外交的公关经验,扩大中非合作论坛峰会的国际影响力。日非关系没有历史恩怨和现实冲突,容易建立友好关系,且非洲国家经济落后,急需援助,日本的“金元外交”成效显著。非洲发展国际会议在日本主导下于1993年就首度召开,并有联合国和世界银行共同参与。而中国同非洲国家建立的“中非合作论坛”框架会议则于2000年才举行第一届会议。但是,在2006年北京举行的中非合作论坛上,召开了首次首脑级会议,除同台湾建立所谓“邦交”的五国外,48个非洲国家参加了会议。其中35国由元首亲自出席,凸显了中国的强大影响力。目前,针对中国派遣千余人参加在非洲的联合国维和活动,日本也高调回应希望参加联合国赴非洲的维和活动,扩大日本对非洲的政治影响力。另外,针对2006年小泉访非后日本便很少有政要访非的现状,日本政府相关人士称,在所有方面日本均落后于中国,要重返非洲,取得发挥领导力的地位并非易事。

总之,日本调整并加强对非洲外交,原因是多方面的。一方面反映了日本走向政治大国进程中的迫切感与务实性,另一方面也显示出非洲主要国家力量的壮大以及各主要国际关系行为体对非洲能源、资源市场加剧争夺的现实。面对世界能源紧缺、油价居高不下的严峻现实,包括日本、中国在内的各主要经济体已经认识到在竞争中加强协调与合作的必要性。而资源与能源丰富但有待进一步开发的非洲大陆是一个群雄逐鹿的热点地区之一。中非关系日益紧密与成熟,印非关系不断加强与务实,韩国大有后来居上之势。非洲国家也来者不拒,左右逢源,表现出日臻成熟的平衡外交能力。基于以上原因,日本对非洲外交将继续得到持续发展与强化。加强中非合作,关注日非关系,在可能的领域形成中日相互促进的局面,对中国的能源安全将是一个有益的选择。

(责任编辑:张义素)

## 戦略的互惠の実現と民間友好の促進 ——「中日平和友好条約」締結 30周年記念論文

劉江永

「中日平和友好条約」締結 30周年記念に際し、中日両国は首脳相互訪問を重ね、『「戦略的互惠関係」の包括的推進に関する中日共同声明』を発表したのみならず、民間感情も好転しつつある。だが、中日関係には、構造的矛盾が依然として存在しており、その脆弱性と不確実性も常に現れる。福田康夫首相が辞職した後、日本の新しい指導者の対中姿勢は人々の注目を集めている。両国関係を強固にして発展させるためには、中日双方は長期間にたゆまず努力をしなければならない。本稿は、2008年中日関係の発展と変化を重点的に分析した上、未来の中日関係が如何に健全な発展を実現できるかについて、個人なりの見方を述べてみたいものである。

## 日本の対アフリカ政策の進化と発展 ——「アフリカ開発会議」という視角から

白如約 呂耀東

冷戦終結以来、日本とアフリカとの関係の発展は加速する趨勢を呈している。「アフリカ開発会議（TICAD）」の主催をきっかけとして、日本は対アフリカ政策の更なる調整と強化に取り組掛かっている。これは、日本の政治大国へ向かって進む上での切迫感と現実的対応を表す一方、アフリカ諸国の実力の増大および国際関係における諸アクターによるアフリカのエネルギーと市場に関する争奪の過熱化がその背景にある。日本とアフリカとの関係の発展は中国とアフリカとの関係の発展に新たな課題を直面させる。