

战后日本对非洲政府开发援助的 战略性演进: 从 1.0 到 3.0

潘万历¹ 白如纯² 吕耀东²

(1. 大连外国语大学 日语学院, 辽宁 大连 116044;
2. 中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

【摘要】战后日本对非援助经历了一个动态调整的过程,冷战期间主要以获取经济利益为导向,冷战后开始注重通过援助非洲谋求政治利益。而近年来,随着日本财政状况日趋严峻以及非洲投资价值的凸显,日本对非援助出现了明显的经济利益回归趋势,开始由“援助非洲”向“投资非洲”转变。在这种背景下,为了给日本企业在非洲创造良好的投资环境,日本政府力求以政府开发援助为手段,重点援助非洲国家推进基础设施建设以及法律制度整備,试图以此完善非洲的区位优势,促进日企投资并带动国内经济增长。在中国推进“一带一路”建设的背景下,中日两国可在援非领域加强协调与合作。

【关键词】日本对非援助; 东京非洲开发会议; 对非投资; 高质量基础设施建设; 中日合作

【中图分类号】F133.135 **【文献标识码】**A DOI: 10.16123/j.cnki.issn.1000-355x.2021.03.001

【文章编号】1000-355X(2021)03-0001-12

【收稿日期】2021-01-18

【基金项目】中国社会科学院重大项目“‘一带一路’建设若干重大问题研究”(2019ZDGH009)

【作者简介】潘万历,法学博士,大连外国语大学日语学院讲师。

白如纯,法学博士,中国社会科学院日本研究所研究员。

吕耀东,法学博士,中国社会科学院日本研究所研究员。

政府开发援助(ODA)是经济合作与发展组织(OECD)下属的发展援助委员会(DAC)成员国面向发展中国家提供的一种经济援助^[1]。在日本的对外援助系统中,非洲占据着重要地位。作为日本维护和增进国家利益的重要手段,其对非援助在战后的不同阶段,以不同的形式反映着日本战略诉求,经历了一个动态的战略性演进过程。与此同时,非洲也是中国的重点援助对象,在中非关系日益紧密以及“一带一路”建设的背景下,中日两国在援非领域也存在一定的共同利益与合作空间。

一、对非援助 1.0: 冷战时期以经济利益为导向的对非援助

日本是较早对非洲提供政府开发援助的国家之一。早在 20 世纪 60 年代,随着非洲各国相继独立和日非贸易的不断发展,日本便开始通过提供援助的方式来缓解日非贸易不平衡问题^[2]。如表 1 所示,1966 年日本分别向尼日利亚、坦桑尼亚、肯尼亚和乌干达提供了日元贷款,这是日本首

次向非洲地区提供贷款。但一直到20世纪70年代初,日本对非ODA在其对外援助总额中仅占非常小的一部分,援助年份不连续且集中在个别国家,绝大部分的援助份额仍集中在亚洲地区。

表1 1966—1973年日本对非洲日元贷款分布

单位: 亿日元

1966年		1972年		1973年	
国家	金额	国家	金额	国家	金额
尼日利亚	108	赞比亚	92.4	刚果(金)	344.96
坦桑尼亚	20.16	尼日利亚	62	尼日利亚	62
肯尼亚	20.16	埃塞俄比亚	37	马达加斯加	42
乌干达	10.08			埃及	30.08

资料来源: 根据日本外务省 ODA 国别援助实绩整理而成。

20世纪70年代发生的石油危机使日本政府深刻认识到,高度依赖海外能源资源的日本经济具有先天的脆弱性,如何运用自身经济实力保障本国经济的可持续发展成为日本政府开发援助的新课题^[3]。面对石油危机引发的混乱,日本开始认识到自然资源丰富的非洲的重要性^[4]。可以说,石油危机成为日本对外援助发生转变的重要契机,援助过度集中在亚洲地区的情况开始转变。出于维护经济安全的考虑,日本对非援助的范围和金额都呈现出增加的趋势,援助对象开始逐渐覆盖非洲,对非洲援助占日本对外援助总额的比重也逐步上升,非洲逐渐成为日本对外援助的重点地区并一直延续至今(参见图1)。

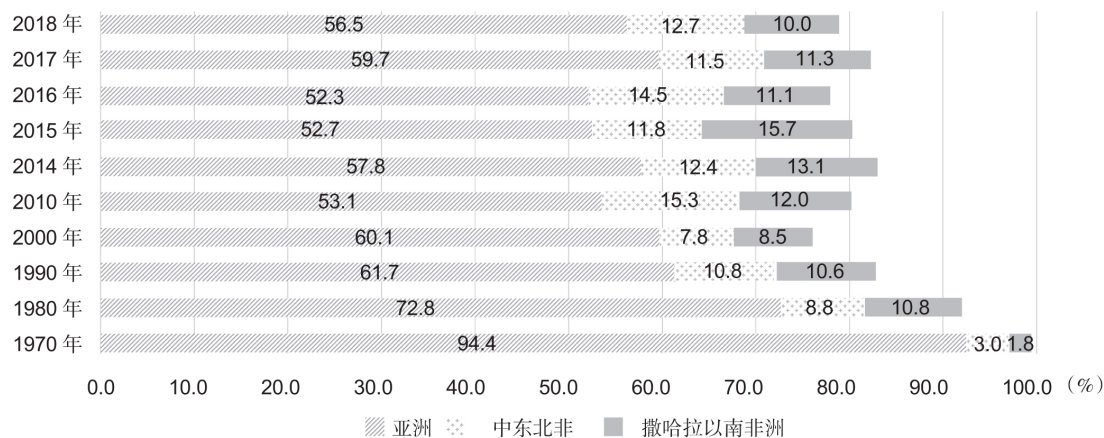


图1 日本 ODA 实绩地域分配推移

资料来源: 根据日本外务省「2019年版開発協力白書」数据制成。

然而,对非援助的持续增长并不代表非洲在日本外交战略中的地位有了实质性的提升,其很大程度上是日本对外部危机作出“应激反应”后,基于国家发展战略而进行的适度调整。整个冷战期间,日本援助非洲的主要目的没有发生根本性改变,始终以追求经济利益为主,具有明显的资源指向性和为贸易平衡服务的色彩。从1974—1991年的援助实绩(参见表2)来看,日本对非援助主要集中在一些资源丰富或者有地区影响力的国家。1974—1991年日本对埃及、肯尼亚、摩洛哥、加纳等十国的援助总额高达12 838.58亿日元,占同期对非援助总额的近七成,凸显出日本在石油危机后急需实现能源进口多元化,通过援助非洲获取能源资源以保障本国经济安全的战略诉

求。与此同时,由于日本与非洲各国分属发达国家和发展中国家,双方贸易虽有互补性,但与主要出口资源、农产品的非洲相比,以汽车、机械设备等为主要出口产品的日本明显占据优势,导致双方贸易长期处于不平衡的状态。石油危机后,即使日本加大对非洲能源资源的进口力度,也很难从根本上改变非洲在日非贸易中的弱势地位。因此,增加对非援助成为日本缓和非洲国家不满、缓解贸易不平衡的重要方式。

表 2 1974—1991 年日本援非主要对象国及金额 单位: 亿日元

序号	国家	日元贷款	无偿资金援助	合计
1	埃及	4 295.45	585.33	4 880.78
2	肯尼亚	1 295.21	468.77	1 763.98
3	摩洛哥	363	941.13	1 304.13
4	加纳	604.38	291.61	895.99
5	赞比亚	305.11	487.82	792.93
6	苏丹	105	654.06	759.06
7	坦桑尼亚	186.11	564.23	750.34
8	尼日利亚	542.12	135.08	677.2
9	刚果民主共和国	355.96	249.35	605.31
10	突尼斯	405.5	3.36	408.86

资料来源: 根据日本外务省国别援助实绩整理而成。

总体而言,冷战期间日本对非援助处于一个起步和调整的初级阶段(1.0)。虽然期间受石油危机的影响,援助对象国和援助总额有所增加,援助动机也兼具配合美国全球战略、防止非洲国家倒向苏联等色彩,但经济利益始终是日本对非援助乃至对非外交的重要推动力。一个典型的例子便是日本与南非的关系。南非是日本对非外交的基轴,日本与南非一直保持着密切的贸易关系。冷战期间,日本曾长期不顾非洲国家和国际社会的反对,坚持与奉行种族隔离政策的南非发展贸易关系。而对于非洲国家的不满,日本则通过援助的方式予以缓和。如果将日本在非洲的国家形象视为一种重要的“政治利益”的话,很显然,冷战期间的日本对非外交中的“政治利益”是让位于“经济利益”的。而直到冷战结束后,随着争做“政治大国”被提上外交议程,日本才开始采取措施弥补这一举动对其国际形象所造成的负面影响。

因此,冷战期间“政治利益”尚没有成为日本对非外交的主要诉求。究其原因在于,战后日本确立的“安全上依靠美国,集中力量优先发展经济”的“吉田路线”以及美苏两极格局的体系结构从根本上限制了日本对政治利益和军事利益的追求,决定了其包括对非援助在内的对外援助主要以开发援助理念为主,即通过提供援助来达到自身的经济目的。目前,学界在谈到日本早期对外援助时,认为日本“经济利益至上”,对外援助缺乏战略性。但早期对外援助主要着眼于经济利益,是否就必然代表其援助缺少战略性呢?需要指出的是,国家发展战略是一个动态调整的过程,由于“吉田路线”本身就是一种基于国内国际现实的战略性选择,因此,基于“吉田路线”,以获取经济利益为主要援助动机的对外援助本身就是包含战略思维的,是服务于日本国家发展战略的。

二、对非援助 2.0: 偏向政治利益的对非援助

冷战结束后,日本对非援助发生了第一次转型,开始逐步由偏重经济利益向偏重政治利益转变。究其原因,肇始于20世纪80年代的日本国家战略转型为对非援助进入2.0时代提供了关键动力。

战后,在国际体系结构和国内因素的双重制约下,日本只能选择“吉田路线”作为国家发展战略。这一战略的实质是避免在安保领域投入过多资源,集中力量优先发展经济,依靠经济实力提升自身的国际地位。“吉田路线”虽然以牺牲部分国家利益为代价,但却推动了日本经济快速复兴。20世纪50年代中期,日本经济开始进入高速增长阶段,并于1968年超过联邦德国成为仅次于美国的资本主义阵营第二大经济体。进入20世纪80年代后,克服了石油危机的日本经济更是迎来了战后的巅峰时刻。

从20世纪80年代末开始,随着东欧剧变和苏联解体,世界格局迎来了战后最大的变动期。冷战的结束导致体系结构的重压减轻,国家属性和国内因素对国家行为的影响日益加强^[5]。从日本的情况来看,一方面,冷战的结束打破了日本所受的两极世界体系结构的限制,美国也要求日本在安全领域承担更多的同盟责任,这就为其扩大军事投入、追求日美同盟的对等化提供了空间。另一方面,日本国内革新政党受到东欧剧变和苏联解体的冲击,力量遭到严重削弱,难以发挥对保守势力的制衡作用。因此,国内外各种制约因素的松动,再加上得益于“吉田路线”而积累的经济实力,使日本国家战略的调整与冷战时期相比变得更具可能性,日本长期被压抑的大国化志向也得以释放。在这种背景下,实现由世界经济大国向世界“政治大国”的迈进,成为能够参与国际事务的国际国家成为日本新的外交战略定位。

援助动机决定援助的路径和手段,政府开发援助作为最重要的外交工具也必须要配合日本国家战略的转型,为日本成为“政治大国”服务。在冷战后的日本援非进程中,东京非洲开发会议(TICAD)的召开可谓具有标志性意义。东京非洲开发会议是由日本政府主导,并且与联合国开发计划署、世界银行和非盟(AU)等共同举办的聚焦非洲发展的大型国际会议。尤其是1993年首届TICAD的召开使国际社会再次直面非洲发展面临的问题,为各国就非洲问题进行政策对话提供了平台,具有一定的开创性和积极意义。目前TICAD已经连续举办了7届,其规模和影响力逐步扩大,已成为日本宣扬自身援助理念、主导援非进程以及加强对非外交的重要平台。TICAD集中体现了日本在冷战后的不同时期援助非洲的重点内容和主要方向,是观察其对非援助及战略意图的重要窗口。

其一,从会议的形式和规模来看,日本政府从一开始就致力于将东京非洲开发会议打造成一个援非多边国际性会议。第一届TICAD便有来自48个非洲国家、12个援助国以及欧共体、国际机构等的1000多人参会,是当时日本举办的规模最大的国际会议。此后历次会议一直保持着较大规模,参与主体也日益广泛。日本政府力求通过“规格高”“主体多”“规模大”等关键词来凸显会议的开放性、多边性和协调性。这是因为,与日非双边框架相比,通过将西方发达国家和国际机构等纳入多边援非框架,不仅有利于展现日本重视国际协调的姿态,也更易于日本向国际社会近距离彰显其所做的国际贡献。

其二,至少从前3次会议(1993—2003年)的援助领域来看,日本对非援助中的经济中心主义色彩被逐步淡化,非洲民主化、经济制度改革、和平巩固、环境保护、人才培养等成为重要议题。日本通过将非洲面临的诸多发展问题纳入TICAD议程,旨在于非洲国家面前树立负责任的国际形

象。日本努力改变之前给非洲国家留下的“唯利是图”的印象,希望重新获得非洲国家的信任。因此,在冷战后西方国家对非出现“援助疲劳”之际,日本通过发起举办 TICAD,提出要与非洲各国构筑超越援助国和被援助国关系的“伙伴关系”,发出了重视日非关系的信号^[6]。从这个角度来说,日本加大对非洲的援助也可被视为一种修复国际形象的外交行为。

其三,在具体的援助方式上,日本提出了一系列与西方国家不同的主张,试图掌握援助非洲的话语权。在第一届 TICAD 通过的《东京宣言》中,日本就对西方国家要求非洲进行的结构调整计划提出了含蓄的批评,指出结构调整计划应该更加积极地考虑每个国家的特性^[7]。实际上,日本与西方国家在援助理念方面也存在一定的差异。欧美国家更多地关注保健、教育等领域的发展,认为利用援助资金进行基础设施整备会增加受援国的债务负担,并且机场、高速公路等设施一般较难惠及贫困阶层,而日本则主张通过经济发展来达成减贫目标^[8]。

此外,日本也反复强调亚洲经验的重要性,并将亚洲国家纳入到援助非洲的主体当中,推动亚洲国家参与非洲开发进程。第二届 TICAD 便有 10 个亚洲国家参会,这是此次会议的最新尝试。而所谓亚洲的经验实际上指日本援助亚洲国家经济发展的经验。日本认为其援助的亚洲国家已先后走上经济发展的快车道,这些经验自然可以供非洲参照,希望借此为非洲国家提供一种有别于西方国家的经济发展新选择。

非洲国家众多,在日本成为安理会常任理事国方面具有举足轻重的作用,并且深受贫困、疾病和环境污染等问题的困扰。冷战后,在日本将“政治大国”作为主要外交战略目标的背景下,加大对非援助力度、主导援非进程,不仅可以使国际社会再次关注非洲发展所面临的问题,也能为其修复国际形象、积累政治资本打下基础。可以说,援非所具有的政治功能开始得到日本的重视。因此,对日本而言,修正过去援助非洲过程中过度追求经济利益的倾向,推动援助非洲进入偏重政治利益的 2.0 时代可谓是一种必然。

三、对非援助 3.0: 经济利益的回归与向投资非洲的转变

虽然冷战结束后日本开始注重通过对外援助来扩大国际影响力,但这并不意味着其放弃了对经济利益的追求。尤其是从 1998 年开始,在国内财政状况日趋严峻的背景下,日本 ODA 的预算规模被不断缩减,2001 年其第一大援助国的地位已被美国所取代。在这种形势下,日本转而注重 ODA 的战略性 and 高效运用,谋求将有限的资金服务于自身国家利益和发展战略的政策取向愈发明显。此外,为了解决援助资金不足的问题,日本政府积极加强与企业等民间资金的合作,扩大对外援助的参与主体范围。2015 年,日本政府将《政府开发援助大纲》改为《开发协力大纲》,恰恰反映了这种变化趋势。由于民间资金主要来源于日本各大企业商社,因而其更强调援助所带来的经济收益。

另一方面,2005 年“入常”的失败在一定程度上也推动了日本再次重视经济利益。日本一直将成为联合国安理会常任理事国作为彰显“政治大国”地位的重要标志。2005 年,四国集团(日本、德国、巴西和印度)和非盟曾分别向联合国大会提交了各自的安理会改革方案,结果都没有获得足够支持,最终成为废案。在“入常”问题上,非洲国家的不支持态度,表明日本援非并没有取得预期的政治收益。虽然“入常”仍是日本外交的重要目标,且在安理会改革“一国一票”的选举制下,广大非洲国家对日本的“入常”有着举足轻重的作用^[9]。但综合考虑“入常”所需的时间和条件,相对来说其紧迫性有所降低,在“入常”等政治目标短期内难以达成的情况下,日本没有必要在该领域投入过多资源,转而以经济、安全等与现实利益相关的援助来间接促进政治利益的获得。

在这种背景下,日本对非援助中的经济动因显著增加,出现了明显的回归趋势,而政治动因则相对减少。日本对非援助与本国经济振兴战略的结合日趋紧密,更加强调援助对日企投资非洲的促进作用,以基础设施输出为代表的经济开发等逐步成为日本援助非洲的重点领域,这种转型趋势也在东京非洲开发会议中得到体现。

(一) 助力投资非洲:日本对非援助的新变化

2008年5月28日,第四届东京非洲开发会议在横滨召开。此次会议规模大大超过往届,共有来自51个非洲国家、34个开发伙伴国以及74个国际和地区机构的代表共3000多人与会。其中,出席会议的非洲国家元首或首脑高达41位,远超第三届的24位,进一步凸显出TICAD影响力的不断扩大。本次会议以“迈向活力非洲——希望与机会的大陆”为主题。会后通过的《横滨宣言》重点突出经济议题,将“加速非洲经济增长”作为首要优先领域,强调通过基础设施开发、促进贸易投资、发展观光产业、支援非洲农业发展等方式,推动非洲经济摆脱对资源的依赖,实现产业多元化发展^[10]。与此相对,“和平构筑”等非经济议题则排在经济、联合国千年发展目标等议题之后,显示出其在TICAD中虽然仍是重要议题之一,但重要程度有所弱化。

为了促进对非投资,时任日本首相的福田康夫承诺对非ODA在5年内实现翻倍,并在5年内向非洲提供最多40亿美元的日元贷款用于基础设施整備,以便为日企的直接投资创造良好的环境。福田康夫还决定向非洲派遣由政府官员和经济界成员组成的大型经济代表团。此外,为了使日企能够顺利在非洲开展项目,日本决定充实贸易保险,并在国际合作银行内新设“非洲投资倍增支援基金”^[11]。

2012年年底,安倍晋三再次执政后,大力推行“安倍经济学”。非洲的人口红利、增长潜力和能源优势,对于日本经济再生而言,已经成为不可或缺的重要元素^[12]。在这种背景下,2013年6月在横滨召开的第五届东京非洲开发会议延续了此前的转型趋势。在议题设置上,经济议题继续成为会议的焦点议题。本届TICAD首次举行了非洲首脑与日本企业民间代表进行直接对话的会议,强调民间投资对促进经济增长的重要性。2014年,作为“俯瞰地球仪外交”的一环,安倍出访非洲三国(科特迪瓦、埃塞俄比亚和莫桑比克)。此次访问,共有33家日本企业、团体代表随行。安倍通过向各国首脑介绍民企代表、在莫桑比克召开投资论坛等形式,推进高层推销,强化同非洲的商业关系。在非盟总部发表的演说中,安倍呼吁非洲将日本作为真正的合作伙伴^[13]。

为了支持日企进军非洲市场,推动投资协议和租税协议的谈判,2016年,在肯尼亚召开的第六届TICAD会议上,安倍晋三又进一步推动设立了“日非官民经济论坛”并将其作为本次会议最大成果之一。2019年8月召开的第七届TICAD以促进投资为核心议题,安倍在开幕式上致辞时正式宣告TICAD的转型,强调新TICAD是由“双E”^①和“双I”^②所组成的伟大平台。同时,安倍表示,过去3年日本对非民间投资达200亿美元,今后日本政府将全力推动对非民间投资,保持这一势头并刷新这一纪录。此外,为给日企进驻非洲创造环境,作为配套措施,安倍承诺今后6年为非洲培养3000名产业人才及5000名科技创新高层次人才,并通过官方金融机构日本贸易保险(NEXI)建立相应机制,为项目融资等提供全额贸易保险^[14]。

总体而言,作为观察日本援非政策的重要窗口,TICAD议题关注的领域逐渐从非洲政治经济改革、环境保护、减贫、社会发展等扩展至投资领域。这其中除了前述日本国内经济、政治等因素

① 即 Entrepreneurship(企业家精神)和 Enterprise(企业)。

② 即 Investment(投资)和 Innovation(创新)。

的影响外,非洲以及围绕非洲的国际形势的变化也是不可忽视的因素。

实际上,进入21世纪以来,由于中国等新兴国家对资源需求的急剧增加等原因,资源丰富的非洲一直保持着较高的经济增长。再加上得到了新兴国家的大量援助,非洲对发达国家的援助依赖有所降低,加之非盟的成立,非洲政治、经济和军事一体化进程取得显著进展,国际地位得以提高,由此强化了自身的外交立场。因此,诸如此前将援助与政治经济体制改革挂钩的政策已经难以维系。在这种背景下,非洲的投资价值逐渐得到日本的重视,TICAD开始突破“援助非洲”的传统角色,开始向“促进对非投资”转变。

(二) 日本改善非洲投资环境的举措

当前,非洲拥有的各种资源以及不可低估的经济发展前景,使其正从昔日“绝望的大陆”变成“希望之灯火”。但与此同时,非洲也面临着法律法规尚不健全,行政部门腐败多发以及其他一些潜在的政治和安全风险,而这些往往是企业在选择投资目的地时所关注的重点。日本贸易振兴机构2016—2019年连续4年实施的调查显示,在进驻非洲的日企中,高达八成的受访企业认为“规则、法令的整備和运用”是投资非洲的风险之一,另有过半数的企业认为非洲基础设施不完善^[15]。对此,日本政府以政府开发援助为手段,着力加强非洲的基础设施整備与法制建设,试图以此为企业在非洲创造良好的投资营商环境,降低其投资非洲的不确定性。

1. 援助非洲推进基础设施建设,完善非洲的区位条件

基础设施、资源储备和劳动力成本等是区位条件的重要组成部分^[16]。对于非洲而言,其在资源储备、劳动力成本等方面拥有较为明显的区位优势,但基础设施方面仍然十分薄弱。据统计,非洲只有40%的人口可获得稳定的电力供应。非洲公路约264万公里,但沥青铺面路占比低于30%,道路密度仅相当于拉丁美洲的1/2,亚洲的1/3,且尚未形成非洲整体的交通道路体系。此外,26%的非洲国家铁路与邻国不能相连^[17]。可以说,落后的基础设施不仅制约着非洲经济的发展,也成为各国投资非洲的主要障碍之一。为改善非洲的“硬环境”,在具体的实施路径上,日本较为注重顶层设计,将对非洲基础设施投资与政府开发援助密切结合。

2013年,日本设立了“经济合作基础设施战略会议”,主要负责讨论与海外经济合作相关的重要事项。其中,基础设施投资被视为日本海外经济合作的重要内容。同年5月1日,在第四次基础设施战略会议上制定了《基础设施系统输出战略》。该战略强调“要最大限度地利用日本的技术和诀窍,通过积极参与世界庞大的基础设施建设,实现经济的强劲增长”,并将能源、交通、通信、环境以及医疗、农业等视为海外基础设施建设的重点领域^[18]。

在此推动下,日本将基础设施投资与对非政府开发援助密切结合。为了促进对非洲的基础设施投资,日本积极利用TICAD这一平台宣扬加强非洲基础设施建设的必要性,将对非援助与基础设施输出战略相结合。2013年6月,第五届TICAD在横滨召开,会议首次将非洲基础设施整備作为对非援助的重点领域。此届会议通过的《横滨宣言》强调,为了强化非洲经济成长的基础,要聚焦“硬基建”“人才基建”和“知识基建”,特别要促进能源、运输等硬基建建设^[19],并承诺将投入6500亿日元用于基础设施整備^[20]。在2016年召开的第六届TICAD上,基础设施投资继续成为会议重点。值得注意的是,本次会议日本已经开始有意使用“高质量基础设施”^①一词,将高质量

① “高质量基础设施”一词近年来频现日本媒体报端和部分政府官员的讲话中。所谓的“高质量基础设施”涵盖铁路、公路、发电、石油、医院等项目。从用词意图来看,由于海外基础设施投资领域竞争较为激烈,再加上日本在资金层面难以与中国等国家相匹敌,在这种情况下,日本试图通过在舆论宣传中反复强调“高质量”,在国际上塑造其重视质量的理念和形象,从而弥补资金不足这一劣势。

基础设施整備、人才培养视为未来 3 年的优先援助领域,并进一步承诺未来 3 年将提供 100 亿美元针对高质量基础设施的投资^[21]。在 2019 年召开的第七届 TICAD 上,日本与非洲各国再次确认了在高质量基础设施建设方面合作的重要性,强调基础设施是经济发展和繁荣的重要原动力^[22]。除此之外,非洲对于此前在大阪 G20 峰会上通过的《G20 高质量基础设施投资原则》^①表示欢迎,这表明由日本主导制定的相关投资原则覆盖范围已经扩展到非洲,意味着相关投资国需要按照此规则在非洲开展基础设施投资,如果不按照规则行事或将被排除在基建投资市场之外,或者因不遵守规则而承受来自国际社会的舆论压力。可以说,TICAD 已成为日本对非输出基础设施的重要平台。

表 3 近年来日本对非洲重点地区基础设施援助项目

单位: 亿日元

时间	国家	项目名称及目标	援助金额
2013 年	莫桑比克	马普托天然气复合式火力发电站整備计划,改善莫桑比克首都马普托电力不足情况,实现电力稳定供应	172.69
2014 年	肯尼亚	蒙巴萨港开发计划 2	321.16
2015 年	肯尼亚	Olkaria V 地热发电开发计划	456.90
2015 年	肯尼亚 坦桑尼亚	肯尼亚-坦桑尼亚关联输电线路计划,稳定坦桑尼亚国内电力供给,促进东非地区的电力融通,推动基础设施开发	118.47
2015 年	莫桑比克	纳卡拉港开发计划(2),改善港口物流功能,增加货物流量,进一步推动纳卡拉经济走廊综合开发	292.35
2016 年	加纳	东部经济走廊沃尔特(Volta)河桥梁建设计划,提高连接加纳最大港口特马港和布基纳法索国境的东部经济走廊的运输能力,促进加纳南部以及与邻国的国际物流流通	112.39
2017 年	肯尼亚	蒙巴萨港周边道路开发计划(第二期),实现以蒙巴萨港为中心的物流畅通	124.66
2017 年	肯尼亚	Olkaria(1)一、二、三号机地热发电站改建计划,稳定肯尼亚电力供应,通过改善投资环境等促进肯尼亚经济发展	100.77
2018 年	乌干达	尼罗河架桥建设计划追加贷款,增强乌干达至北部经济走廊的运输能力,确保与周边国家的运输线路,促进贸易活动	49.18
2018 年	乌干达	坎帕拉首都圈送变电网整備计划	136.59
2019 年	肯尼亚	蒙巴萨 Dongo Kundu 经济特区基础设施整備计划,通过建设供水设施,强化供水能力,改善经济特区的投资环境	60
2020 年	肯尼亚	纳库鲁市及周边地区、蒙巴萨市周边配电设备整備计划,实现对象区域的电力稳定供应	18.87

资料来源:根据日本外务省国别援助实绩整理而成。

① 2019 年 6 月,二十国集团领导人峰会(G20)在大阪举行,作为峰会轮值主席国的日本推动高质量基础设施发展成为会议重要议题,呼吁各国按照其重视的以基础设施建设五要素为主要内容的基础设施投资原则展开合作。会后发表了《G20 高质量基础设施投资原则》,以附属成果文件的形式对上述原则进行了确认。

非洲地域广阔,国家众多,日本在开展基础设施投资时难以全面推进,因而只能选取部分投资价值较高、潜力较大的地区作为重点投资区域(参见表3)。目前,日本对非洲的基础设施投资主要集中在东非北部走廊、纳卡拉走廊和西非成长之环三大地区,涵盖范围包括以肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚为中心的东非地区,以莫桑比克、赞比亚和马拉维等为中心的非洲南部地区以及以加纳、尼日利亚和科特迪瓦等国为中心的西非地区。

从投资领域来看,日本对非基础设施投资主要涉及电力、铁路、港湾、机场以及医疗等,尤其是,由于肯尼亚、坦桑尼亚、埃塞俄比亚等国的地热发电、水力发电建设项目可充分发挥日本的技术优势,因此成为日本援助的重点领域(参见表3)。日本力争通过整备肯尼亚蒙巴萨港、莫桑比克纳卡拉港以及港口周边的道路桥梁等基础设施,并以两个港口为支点打造蒙巴萨北部经济走廊和纳卡拉经济走廊^[23]。另一方面,日本通过援助乌干达、卢旺达、赞比亚、马拉维等内陆国家基础设施建设,试图打通这些国家与沿海肯尼亚、莫桑比克、埃塞俄比亚等国的交通运输线,以便进一步从这些内陆国家进口能源资源,打造以非洲东部蒙巴萨港和纳卡拉港为起点的新海上通道。

总体而言,援助非洲进行基础设施建设,已经上升到了日本国家战略的层面。实际上,不仅是非洲,东南亚、南亚等地区也在不同程度上面临着基础设施不完善的问题。日本之所以从国家层面推动企业投资海外基础设施领域,其目的不仅仅在于改善当地营商环境,更重要的是在国内经济长期低迷的背景下,对非洲等地区的基础设施投资可以拉动国内出口,为经济增长提供新动力。换言之,当前将亚洲、非洲等新兴国家的经济发展纳入日本经济发展轨道,以官民合作的方式支援日企大规模参与新兴国家的基础设施建设,已成为日本促进经济增长、扩大海外影响力的重要途径。

2. 援助非洲整备法律制度,创造良好营商环境

所谓的法律制度整备支援是日本政府开发援助(ODA)的重要组成部分,其主要是以发展中国家以及向市场经济过渡的国家等为对象,通过向受援国派遣专家、组织赴日研修等方式,援助这些国家整备国内不完善的法律制度。法律制度整备支援在日本外务省、国际协力机构(JICA)的协助下,由日本法务省下属的法务综合研究所国际合作部负责具体实施。受援国国内基本法令的起草、司法相关机构的制度整备支援以及律师等法律人才的培养是该援助的三大支柱^[24]。2013年5月,日本新修订的《法律制度整备支援基本方针》明确了支援受援国法律整备的必要性。该方针指出,“法律制度整备支援是保持我国在国际社会中的名誉地位的有效工具,因此有必要开展战略性的支援”,并强调要“为日本企业在海外开展业务整备投资环境”。这是日本首次强调法律制度整备支援在推动日企赴海外投资方面的重要作用^[25]。

2014年12月,日本向科特迪瓦派遣了司法顾问,这是日本首次向非洲派遣司法人员,在当地设置法律呼叫中心向市民提供法律信息,同时开展刑事司法领域的人才培养工作,在此基础上,以科特迪瓦为据点,以乍得、马里等西非八国的刑事司法相关人员为对象,在科特迪瓦开展刑事司法研修活动^[26]。值得注意的是,日本将法律人才培养视为重点援助内容之一,通过培育法律人才,可以在非洲国家有效宣传日本的国际法立场,对于其极力构建的所谓基于“法治”的海洋秩序的潜在意义不容小觑。

此外,为有效改善非洲当地的贸易投资环境,促进日非贸易投资和企业进驻非洲,在日本民间企业的要求下,2019年3月召开的第七届东京非洲开发会议官民圆桌会议决定设立商业环境改善委员会。该委员会由日本驻非洲各国大使馆和日本贸易振兴机构(JETRO)构成,负责与非洲国家的投资、贸易等相关部门直接进行对接。此举旨在针对与投资环境相关的课题,提出具体的行

动计划和解决方案,并对实施状况进行追踪,以求逐步切实改善非洲的营商环境,解决当地日企面临的各种问题。在第一阶段,日本已经与埃及、加纳、肯尼亚、科特迪瓦、塞内加尔、尼日利亚和南非等7个重点国家就设立投资促进委员会达成一致,这些国家目前都是日本企业较为集中的国家,今后根据民间企业的要求,对象国的数量还将进一步扩大^[27]。

除此之外,日本与非洲重点投资国之间还设有其他形式的改善营商环境机构,一般而言,日本在收集本国企业、政府部门的意见后会直接向非洲国家相关责任机构提出改善要求。值得一提的是,日本还在阿尔及利亚、埃塞俄比亚、莫桑比克等国设立了“非洲顾问”,强化信息收集体制,专门为日企提供个性化支援。顾问一般由通晓非洲风土人情、当地人脉广阔且拥有投资经验的国内外人士担任,为日本企业进驻非洲提供市场信息、寻找当地合作企业、政府公关、优良投资案件介绍等一揽子支援。

概而言之,为了促进日本企业对非投资,日本政府主要从“硬环境”和“软环境”两个方面着手,试图补齐非洲在基础设施、营商环境等方面存在的短板,以进一步提高日本民间企业对非投资的热情,创造经济增长的良好循环。

结 语

战后日本对外援助这一经济手段成为其维护国家利益、落实国家发展战略的重要方式。虽然日本在1992年才制定了第一部《政府开发援助大纲》,但这并不意味着之前的对外援助是无的放矢,大纲的制定只是将之前积累的援助原则等系统化、公开化而已。因此,可以说包括非洲在内的日本对外援助的战略性是一个根据国家发展战略调整而逐步强化的过程,而不是从无到有的过程。当然,强调日本对外援助的战略性,并不是要否认其受到的外部压力。相反,世界政治经济环境的变迁这一外部因素与日本国内经济发展这一内部因素都对战后日本援助外交产生了复杂的影响^[28],但其中内因往往发挥着决定性作用。

在对非援助方面,当前非洲已成为日本ODA的主要流向区域之一,这反映出日非利益关系的日益紧密。可以预见,随着日本财政状况日益严峻,未来会将有限的政府开发援助资金高效地、战略性地运用到非洲基础设施开发等方面,这将成为日本深化日非关系的关键一环。日本将继续以援助为手段,加大日非在经济层面的合作,通过长期输送经济利益,换取非洲在政治和安全领域的回报。

非洲是中国“一带一路”建设的重要方向,同时也是中国的重点援助地区。长期以来,中国的援助为非洲经济社会发展做出了巨大贡献。但也应该看到,非洲所面临的贫困、疾病以及环境保护等问题具有普遍性、长期性和复杂性等特点,仅靠一国之力恐难以解决,因而是国际社会面临的共同课题。在这些问题的具体解决方式上,中日虽然存在一定的分歧,但双方也存在一定的共同利益与合作空间。未来,中日之间可在援助非洲方面展开合作,共同践行国际责任。一方面,中日在援助非洲方面应超越援助模式上的分歧,以促进非洲经济社会发展为根本出发点,广泛开展合作。日本对非援助本质上从属于由西方发达国家建立的援助体系,经过多年的发展,有相对完善的评估、运作和监督机制,而中国的对非援助在长期的实践中也形成了自身的特点和优势。因此,中日双方可充分发挥各自优势,通过分享彼此的有益经验,使各种援助资源得到有效整合,更好地促进非洲经济社会的发展。另一方面,近年来,面对中国在非洲影响力的提升,一些西方国家开始指责中国援助缺乏透明性,编造宣扬所谓的“债务陷阱”论。对此,可通过中日合作,充分利用日本与西方国家在援助方面的既有合作机制框架,传递中国声音和中国方案,展示中国强项、优势,

在一定程度上缓解或消除国际不实负面舆论,为“一带一路”建设在非洲的顺利推进创造良好的外部环境。

参考文献:

- [1] 张 彤. 金融危机下的日本 ODA 战略分析[J]. 日本学刊, 2009(5): 59-71.
- [2] 周玉渊. 从东南亚到非洲: 日本对外援助的政治经济学[J]. 当代亚太, 2010(3): 107-124.
- [3] 蒋旭栋. 论日本在中东地区的政府开发援助战略[J]. 阿拉伯世界研究, 2017(3): 104-117.
- [4] Makoto Sato. Japanese Aid Diplomacy in Africa: An Historical Analysis[J]. Ritsumeikan Annual Review of International Studies, 2005(4): 67-85.
- [5] 陈志瑞, 刘 丰. 国际体系、国内政治与外交政策理论——古典现实主义的理论构建与经验拓展[J]. 世界经济与政治, 2014(3): 111-128.
- [6] 外務省. アフリカ開発会議 - 細川総理の基調演説[EB/OL]. (1993-10-05) [2020-07-02]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/05/eos_1005.html.
- [7] 外務省. 第1回アフリカ開発会議 東京宣言[EB/OL]. (1993-10-06) [2020-07-02]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc_senge.html.
- [8] 山田順一. 新興国のインフラを切り拓くー戦略的なODAの活用[M]. 東京: 日刊建設工業新聞社, 2015: 13-16.
- [9] 倪国良, 张茂春. “争常”失败后日本对非外交战略新态势[J]. 东北亚论坛, 2008(4): 45-48.
- [10] 外務省. TICAD IV 横浜行動計画[EB/OL]. (2008-05-30) [2020-07-02]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_sb/yokohama_kk.html.
- [11] 外務省. TICAD IV 開会に寄せて 福田康夫日本国総理大臣演説[EB/OL]. (2008-05-28) [2020-07-02]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/20/efuk_0528.html.
- [12] 苏 杭. 基于 TICAD 视角的日本对非洲经济外交的新发展[J]. 现代日本经济, 2014(4): 21-27.
- [13] 外務省. 安倍総理大臣のアフリカ訪問(概要と成果)[EB/OL]. (2014-01-17) [2020-07-02]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af1/page18_000172.html.
- [14] 外務省. TICAD 7 開会式における安倍晋三日本国総理大臣による基調演説[EB/OL]. (2019-08-28) [2020-07-02]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af1/page4_005231.html.
- [15] 日本貿易振興機構. アフリカ進出日系企業実態調査(2019年度調査)[R/OL]. [2020-07-05]. https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/506705988140e5c7/20190029.pdf.
- [16] 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[J]. 现代日本经济, 2020(2): 19-32.
- [17] 黄梅波, 沈 婧. 非洲基础设施建设发展年度报告(2015-2016)[M]//刘鸿武. 非洲地区发展报告(2015-2016). 北京: 中国社会科学出版社, 2017: 158-159, 163.
- [18] 首相官邸. インフラシステム輸出戦略[EB/OL]. (2013-05-17) [2020-07-05]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai4/kettei.pdf>.
- [19] 外務省. 横浜宣言 2013[EB/OL]. (2013-06-03) [2020-07-02]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page3_000209.html.
- [20] 外務省. TICAD V の主な支援策[EB/OL]. (2013-06-03) [2020-07-02]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000006374.pdf>.
- [21] 外務省. TICAD VI における我が国取組[EB/OL]. (2016-10-04) [2020-07-02]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000183834.pdf>.
- [22] 外務省. 横浜宣言 2019[EB/OL]. (2019-08-30) [2020-07-02]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/ticad7/pdf/yokohama_declaration_ja.pdf.
- [23] 潘万历, 宣晓影. 冷战后日本的非洲政策: 目标、特点以及成效[J]. 战略决策研究, 2020(4): 61-83.

- [24] 法務省. 国際協力部による法制度整備支援活動 [EB/OL]. [2020 - 07 - 02]. http://www.moj.go.jp/housou-uken/housou_lta_lta.html.
- [25] 外務省. 法制度整備支援に関する基本方針(改訂版) [EB/OL]. [2020 - 07 - 05]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/governance/hoshin_1305.html.
- [26] 日本国際協力機構. アフリカ初の司法アドバイザーが着任しました [EB/OL]. (2014 - 12 - 09) [2020 - 07 - 02]. <https://www.jica.go.jp/cotedivoire/office/information/event/141209.html>.
- [27] 経済産業省. 二国間ビジネス環境改善委員会 [EB/OL]. [2020 - 07 - 02]. https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade/africa/1.mofa.pdf.
- [28] 松井謙. 経済協力 [M]. 東京: 有斐閣, 1983: 73.

责任编辑 林丽敏

The Strategic Evolution of Japan's ODA to Africa after World War II: From 1.0 to 3.0

PAN Wanli¹ BAI Ruchun² LYU Yaodong²

(1. School of Japanese Studies, Dalian University of Foreign Languages, Dalian, Liaoning, 116044, China;

2. Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100007, China)

Abstract: Since the end of the World War II, Japan's aid to Africa has been adjusting on a dynamic basis. During the cold war, Japan primarily focused on pursuing economic interests. After the cold war, Japan began to seek predominantly political interests through the aid to Africa. In recent years, with Japan's domestic financial situation becoming more grim and the value of investing in Africa increasingly coming to the fore, Japan's policy toward Africa has registered a visible shift from assisting Africa to investing or re-pursuing economic interests in the continent. As such, in order to foster a favorable investing environment for Japanese companies in Africa, the Japanese government has been striving to assist African countries in infrastructure construction and legal system integration by means of ODA, with a view to improving the geographical conditions of Africa and whetting the investment appetite of Japanese companies, thereby driving up the domestic economic growth of Japan. Meanwhile, as China rolls out the Belt and Road Initiative, China and Japan have much to collaborate and coordinate on in Africa.

Key Words: Japan's aid to Africa, Tokyo International Conference on African Development, investment in Africa, high-quality infrastructure construction, Sino-Japan cooperation