

功能性合作视角下安倍政府 对非洲合作探析^①

张耀之

摘 要:功能主义聚焦国家间的共同利益和目标,通过共同利益基础上的功能性合作,磨合国家和地区之间的差异和分歧,达到获取相关利益的目的。二战后,受制于政治因素,日本将经济外交作为其对外交往政策的重要选项,以提供区域公共产品的功能性对外经济援助与合作的方式展开经济外交。随着经济实力的强化,日本的“政治大国”野心愈发凸显,不断向外拓展外交空间和战略自主性。特别是安倍晋三第二次上台执政后,在对非外交方面,通过强化东京非洲发展国际会议机制,增强日本在非洲的影响力。近年来,安倍政府试图通过“印太战略”将非洲纳入日本地缘战略版图,将非洲地区打造成日本“俯瞰地球仪”外交的重要支点,以实现其制衡中国、迈入“政治大国”行列的战略目标。

关键词:功能性合作 安倍政府 印太战略 东京非洲发展国际会议

本文作者:中国社会科学院日本研究所《日本学刊》编辑部 编辑

责任编辑:张 倩

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2021.02.012

国际关系视角下的功能主义合作可以追溯到康德和伍德罗·威尔逊的理念。^②而戴维·米特兰尼(David Mitrany)则被认为是“功能主义”

① [基金项目]本文系国家社会科学基金青年项目“战后日本供给侧结构改革经验与教训研究”(项目编号:17CGJ012)的阶段性成果。

② 贺平:《区域公共产品与日本的东亚功能性合作——冷战后的实践与启示》,上海人民出版社2019年版,第10页。

的集大成者,他将国家视作国际合作的主要障碍,在批判国家并寻找超越国家体系路径的过程中构建起“功能主义”。他强调,功能主义的核心在于聚焦国家间的共同利益和目标,通过功能性合作,不仅能磨合国家之间的差异和分歧,而且将逐渐消除国家之间的地理和政治界限。功能性合作将成为未来世界政治的常态,国家终将会被“无所不包”且“互联互通”的国际功能性组织所替代,并最终建立世界共同体,带来永久的世界经济繁荣和社会稳定。^① 长期以来,功能主义对于欧洲一体化等全球区域合作产生了潜移默化的影响。相较米特兰尼用欧洲工业化国家通过构建集团的方式开展功能性合作的论述,摩根索的弟子肯尼思·汤普森(Kenneth W. Thompson)则提出了“发展型功能主义”的概念,跳出了“欧洲的假设”,强调道德和价值观在应对国际事务中的重要性,提倡在第三世界国家中展开农业、教育、健康等方面的援助型功能性合作。^②

功能主义理论强调“外溢”,常见的“功能性外溢”指在某一部门或特定议题的合作在功能上导致在其他相关领域开展合作的压力。“外溢”要求利益的汇聚,即通过跨国行为体之间“共同利益”的作用开展合作,致使合作双方的相互依存度不断增加,进而或可影响到国家内外政策目标的制定。功能性合作的路径主要在于通过生产贸易、交通通讯、稀缺资源管理、公共卫生等特定领域技术化和非政治化的合作或机制安排,实现外溢效应,从而达到政治等相关目的。

进入 21 世纪以来,区域公共产品的供给成为展开区域功能性合作的重要方式之一。区域公共产品中的优先供给项目主要包括:经济安定、安全保障、环境保护、信息共享、疾病防治等内容,而这些产品恰恰是功能性合作的核心领域或基本目标。^③ “提供公共产品的功能主义,比如机

① David Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books, 1966. David Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, London: St. Martin's Press, 1975.

② Kenneth W. Thompson, *Ethics, Functionalism, and Power in International Politics*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1979.

③ 贺平:《区域公共产品与日本的东亚功能性合作——冷战后的实践与启示》,上海人民出版社 2019 年版,第 62 页。

场、港口、管道等大型基础设施项目的建设,虽然有极大的资金需求和未知风险,但却有望成为未来区域政治经济一体化的重要手段”。^① 功能主义理论指导下的功能性合作,已成为现代国际社会特定国家展开对外交往、彰显国家实力以及提升国家影响力的重要手段和路径之一。

日本是功能主义合作的积极推动者。随着冷战结束和全球化的快速发展,20 世纪 90 年代后半期以来,基于推动多边主义和区域主义的日本外交的功能主义特征越来越明显,日本外交的功能性合作也广泛应用于包括非洲在内的发展中地区和国家。本文旨在运用功能主义相关理论,从功能性合作视角,探讨安倍政府在非洲施加影响力的路径及启示。

一、日本注重功能性合作的历史传统

以实用主义原则指导国家对外战略是日本外交的理念和历史传统。二战结束至冷战期间,在美苏两强争霸的国际格局之下,日本从实用主义视角出发,选择在安全上依靠美国、以发展经济为中心的“吉田主义”作为国家发展路线,集中有限力量把日本从战败国的泥潭中拉出来,并逐步实现日本的再次崛起。

然而,受制于政治体制的束缚,实现战后经济复兴的日本常被外界看作是“经济上的巨人,政治上的矮子”。为解开政治外交困局,日本将加强功能性合作作为对外政策的突破口,利用自身经济优势,以提供区域公共产品作为对外经济援助与合作的方式,先行展开经济外交,并将其外交重心放在地理上便于交流的亚太周边地区。由此,日本开启了以日美同盟为基石,重视亚洲的外交政策新时代。20 世纪 60—80 年代的日本在东亚地区经济发展中发挥了“领头雁”作用,在不断构建与东亚国家经济、人文交流等方面连接网络的同时,也获得了相关国家的好感,重新树立了战后日本国家的新形象,并为此后日本的外交战略拓展积累了丰富经验。1977 年,时任首相福田赳夫在对东南亚国家进行访问时提出

^① East Asian multilateralism : prospects for regional stability, Kent E. Calder and Francis Fukuyama eds. , Baltimore :Johns Hopkins University Press, 2008, 1P. 264.

了对东南亚外交的三原则(即“福田主义”),在东南亚构建经济合作网络的同时,着力构建人与人“心心相通”的互信关系。日本与东南亚国家展开经济、人文交流等全方位的功能性合作,通过这种功能性合作的叠加效应,最终形成网络化的合作机制,有效推动了越战后东南亚地区国家的经济复兴。而日本通过地区功能性合作的外溢效应,将经济网络延伸至政治安全领域,并逐步丰富和均衡该网络,其地区话语权和国际影响力得以大幅提升。正如日本学者所指出的,日本政府或企业利用所谓网络形态把日本的政治经济体系或社会体系向外扩大,并试图建立对日本舒适的外部环境。由此,网络形态成为东亚或者亚太地区合作的形态结构。随着若干枢纽的成长,网络逐渐扩大并得到密集化的发展,从而深化了相互之间的一体化程度,最终达到东亚或亚太区域合作或一体化的目的。^①

安倍第二次上台执政后,日本在外交政策方面更加注重战略性和自主性。安倍打出“积极和平主义”的旗号,在对外战略方面推出所谓“印太构想”^②及“俯瞰地球仪外交”等,将远在印度洋西海岸的非洲地区纳入日本外交战略的视野,及至与印度、美国共同实质性达成“印太战略”合作共识,试图将日本的对外经略空间从“亚太”拓展至“印太”甚至全球。一方面,日本参与推动的“印太战略”注重在军事、安全等传统外交方面有所作为,强调构建基于“法治和规则”的海洋秩序;另一方面,日本强调“印太构想”是在自由、开放、包容的“价值观”下构建区域市场经济秩序,打造印太“自由与繁荣之弧”,将其与提供国际公共产品挂钩,赋予其“公益性”属性,^③试图以一种正面的国家形象来插手地区乃至全球事务。因此,“印太战略”下的日本经济外交政策可以说是其传统对外经济政策的

① 白石隆:《日本与东南亚:日本对东南亚的战略与现实》,参见文正仁、徐承元著《日本复兴大战略——与日本高层战略家的深层对话》,李春福、李成日译,社会科学文献出版社2017年版,第160—161页。

② 其实就是“印太战略”。2018年日本首相安倍访问新加坡和澳大利亚时,将“印太战略”改称为“印太构想”,意在避免“战略”给相关国家造成误解。

③ 卢昊:《日本外交与“印太构想”——基于国际公共产品角度的评析》,《日本学刊》2019年第6期。

“升级版”,其战略视野从太平洋扩展至印度洋和太平洋两洋地区,意在将非洲打造成其“俯瞰地球仪外交”的另一个支点,是其传统功能性合作的扩大和延续。

在二战结束后的半个多世纪里,功能性合作一直贯穿于日本以经济为中心的外交实践中,成为日本打开其国际战略空间的重要手段。事实上,作为国际社会的主要行为体,当一国对外提供国际公共产品时,一般具有相应的政治经济目的性。对于战后及至冷战期间长期奉行实用主义外交的日本而言,无论是向东亚还是向非洲提供区域公共产品,其最终目的依然是实现日本国家利益的最大化。

二、安倍政府注重对非洲功能性合作的战略意涵

日本开展对非洲功能性合作具有多方面战略意涵:一是将非洲纳入日本全球战略的视野下。随着战后经济复兴的实现,日本进一步思考国家的对外战略,由此开启了其通过对外经济援助的功能性合作进程,着手加强与全球不同地区和国家发展双边及多边关系。为发展日本与非洲的关系,日本于1993年创建了东京非洲发展国际会议(TICAD,以下简称“东京会议”),正式将日非关系机制化。在2016年8月内罗毕举行的第六届东京国际会议上,安倍正式提出“自由开放的印太”战略。安倍称,日本有责任将亚洲和非洲打造成具有自由价值、法律秩序和市场经济的繁荣之地。日本愿与非洲合作将连接亚非地区的海洋打造成法律秩序之海。同时,安倍还强调在联合国安理会改革中日本与非洲的共同利益,呼吁双方一致努力推动安理会改革。^①可以看出,日本对非洲的战略不仅包括谋取常任理事国席位这样的实用主义目标,而且还有印太战略的大框架。

二是利用非洲的重要战略价值扩大日本的国际话语权,实现日本

^① Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development (TICAD VI), (Saturday, August 27, 2016). https://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html.

“大国”志向。非洲对于实现日本的经济发展和战略目标具有重要价值。非洲有丰富的自然资源,有充足低成本的年轻劳动力,非洲又是拥有 54 个国家的大陆,在联合国及国际舞台具有重要影响力。同时,相对于东亚及东南亚国家而言,非洲远离欧亚大陆,“日本可以跨越任何距离,不去考虑历史或地域等问题,与对方建立更紧密的关系。”^①日本通过对非援助和投资、主导设立日非经济合作议程、创建地区合作机制、渗透价值理念等,得以填补对非合作的某些国际权力真空,增强地区话语权和主导权。

三是通过推进“印太战略”,加强对非洲影响力和对中国的战略制衡。“印太战略”在强调与美、澳战略合作的同时,也将日本与印度在非洲的合作推向实质性阶段,其标志就是两国于 2017 年 5 月联合推出的“亚非增长走廊”计划。AAGC 旨在利用日印各自现有对非合作平台,在能力与技术培训、高质量基础设施与制度互联互通、发展与合作及民间交流方面全面推进对非合作。具体包括人力资源培训和教育、泛非洲电子网络建设、建立职业培训中心等;项目开发、建立合资企业、创造投资机会以及建设通讯和电力网;农业和农产品加工、医疗卫生和制药、灾害管理和发展海洋经济;人文交流、旅游和教育交流等。同时,出于技术层面的便利性考虑,日本政府又将印太战略的目标表述为旨在打造繁荣稳定的印太地区的“国际公共产品”,^②这是典型的功能性合作视角。

TICAD 机制与印太战略及其亚非增长走廊,共同构成现今日本对非洲的合作战略,意在从更广的层面和更宽的地缘政治范围提升日本的国际地位,最终实现其“政治大国”志向。日本推动的“印太战略”及其合作领域与中国的“一带一路”倡议有高度相似性,其在政治、经济上有联合美日印澳制衡中国及抵销“一带一路”倡议的强烈战略意味。

① Seifudein Adem, “Africa in Japanese Diplomatic Thought: An African Perspective”, *Journal of Black Studies*, Volume 40 Number 5, May 2010, P879.

② Diplomatic Bluebook 2019: Japanese Diplomacy and International Situation in 2018, Ministry of Foreign Affairs, Japan. <https://www.mofa.go.jp/files/000527162.pdf>.

三、TICAD 框架下日本对非洲的功能性合作

基于上述战略考量,日本在整合国内和国际资源的基础上于1993年成立了东京非洲发展国际会议(TICAD),日本对非合作正式机制化。此后,日非关系在此机制下通过强调功能层面的合作而不断发展,并显示出自身特点,日本在非洲的战略收益和国家影响力亦得到提升。

(一)通过东京会议创建地区合作机制、构建“制度的连接性”

根据功能性合作强调的“外溢”效应,TICAD机制在参会方和各方深度合作方面都注重外溢性资源的整合与利用。1993年的首届东京会议除日本和非洲国家两方作为组织方外,联合国非洲问题特别顾问办公室和联合国发展计划署也是会议组织方。尽管当时这些机构在参与日非合作深度上有限,但相对于当年日本在国际政治、经济方面的影响力,能够争取联合国机构的合作显然可以提升日本对非合作的国际性和合法性,为以后扩大日非合作的多边参与、利用各方资源以弥补日本资源的不足奠定了基础。

从1993年第一届东京会议到2019年第七届东京会议,东京会议的共同主办方和参与方越来越多,会议机制下各方对非合作的深度和广度都有显著拓展。例如,第四届东京会议的参与方除了日本和51个非洲国家外,还包括17个非洲地区组织、12个亚洲国家、22个援助国和55个国际组织。^①根据2019年第七届东京会议签订的《横滨行动计划(2019)》,在共计116个实施项目中,日本仅占到68个,世界银行、联合国发展计划署和联合国非洲问题特别顾问办公室占到48席,日本作为东京会议机制主体所实际实施的项目仅占58%。从实施项目内容看,世界银行和联合国机构负责项目涵盖数字经济、创新、非洲大陆自贸区、农业与粮食安全、新能源、教育、应对气候变化、和平与安全等实质性合作领

^① "Africa: TICAD Participants Resolve to Improve Food Security, Economic Growth," The News (Monrovia). June 3, 2008.

域。^①可以说,在东京会议框架下,世界银行和联合国机构为日本对非合作提供了有效资源,成为日本对非功能性合作的重要伙伴,其“外溢”性效果不仅体现在参与对非合作成员的多元化和国际合法性方面,而且体现出合作项目或产品的多样化。

在宏观合作框架下,日本对非合作同样注重在微观层面培养与非洲国家的合作模式,特别在营商环境或合作便利性等具体层面,表现突出。例如,第六届东京会议之后,日非双方成立了“非洲商务协议会”,旨在实质性提升日非双方的商业合作模式,由此实现了合作模式的机制化。例如,日本东京的 WASSHA 公司在坦桑尼亚推出太阳能灯租赁服务的商务模式是:由日本关西电力公司向 WASSHA 公司提供大量的太阳能灯具,后者负责将灯具发到当地提供租赁服务的小店,并将小店数量增加到 1 万家,部分租金则回流到关西电力公司。此外,日本在非洲国家设立的“一站式边境服务站”也是改进非洲国家营商环境的有益尝试,该项措施可以避免旅客和货物在过境程序中需要停留两次的问题,为运输人员和旅客节省大量时间和费用。^②

(二)构建“实质性联通”,强化日非合作基础

日本在实质性联通层面对非洲功能性合作主要体现在以下几方面:

首先,加强对非援助和投资。日本对非洲的援助始于 20 世纪 50 年代,虽然在 70 年代中期经历中东石油危机后,日本因看重非洲的自然资源而加大了对非经济援助,但其时日本对外援助的重点仍是东南亚地区。以 1993 年首届 TICAD 为起点,日本逐步加强了对非洲的援助。根据时任日本副首相兼外务大臣羽田孜在其会议上的讲话,在 TICAD 框架下,日方将加强与非洲国家的对话交流,承诺向非洲提供 6.5—7 亿美

① Yokohama Plan of Actions 2019, Actions for Implementation of the Yokohama Declaration 2019. https://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad7/pdf/yokohama_action_plan_en.pdf.

② 「TICAD7 全体会合 3 官民ビジネス対話 安倍総理スピーチ」、日本首相官邸ホームページ、2019 年 8 月 29 日。https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0829zentaikaigo3.html.

元的资金、人力资源培训以及水资源开发等援助。^① 此后,历届东京会议对非援助规模逐步扩大。根据2019年第七届《横滨行动计划(2019)》,日本将在推动经济转型、社会发展、和平与安全三方面支持非洲,包括提供援助,诸如为非洲创新、农业、海洋经济等领域提供14万人的培训;向非洲医疗卫生领域提供援助,用于抗击艾滋病、肺炎和疟疾,50万人将受益;支持非洲和平与安全,向非洲国家的司法、警察等相关部门提供援助6万人的培训。^②

近十多年来,日本对非洲的投资有所起伏,但总体呈前行趋势。根据日本贸易振兴会统计,2006年至2008年日本的对非直接投资实现了连续三年的快速增长。2008年受国际金融危机的影响,日本对非投资陷入低靡。在2013年第5届东京会议上,安倍承诺在未来5年内,日本将为非洲的增长提供最高约3.2万亿日元的援助,^③日本对非投资急剧上升。2014年之后,受日本国内经济影响,其对非投资额有所回落。2016年的第6届东京会议上,安倍提出建设“高质”“强韧”“稳定”的非洲,承诺在未来3年内向非洲提供约100亿美元的援助,^④日本对非投资也再次随之上涨,日本加快了在非洲构建“实质性联通”的步伐。2016—2019年三年间,日本在非投资200亿美元,^⑤其中很大比重用于连接非洲国家的交

① Policy Speech by H. E. Tsutomu Hata, Deputy Prime Minister and Ministry for Foreign Affairs (6 October 1993, Tokyo). <http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad1.html>.

② Yokohama Plan of Actions 2019, Actions for Implementation of the Yokohama Declaration 2019. https://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad7/pdf/yokohama_action_plan_en.pdf.

③ 「TICAD V 開会式安倍内閣総理大臣オープニングスピーチ」、日本首相官邸ホームページ、2013年6月1日。http://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201306/01speech.html.

④ 「TICAD VI(第6回アフリカ開発会議)開会セッション 安倍総理基調演説」、日本首相官邸ホームページ、2016年8月27日。http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0827opening.html.

⑤ Keynote Address by Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Opening Session of the Seventh Tokyo International Conference on African Development (TICAD 7). https://www.mofa.go.jp/af/af1/page4e_001069.html.

通基础设施建设。

其次,改善基础设施,加强实体联通,为区域市场的融通打好物质基础。自第五、六届东京会议以来,日本加大了对非洲基础设施建设的参与力度。根据日本国际协力机构报告,截至2016年,日本已经参与阿尔及尔—拉各斯、开罗—达喀尔、拉各斯—蒙巴萨、恩贾梅纳—吉布提等多条非洲跨国交通走廊的建设,并参与建设十多处边境服务站。^①在2016—2018年,作为配合非洲联盟“非洲基础设施发展计划”的重要组成部分,日本在非洲参与建设1.6万公里公路和4077公里铁路,改造非洲输电线路3506公里,建设了连接17个非洲国家的光纤电缆,通过支持“非洲基础设施发展计划”直接或间接为当地提供16万个就业岗位。^②2019年第七届东京会议行动计划同样将非洲基础设施建设作为重要内容,重点放在参与建设东非北部走廊、纳卡拉走廊和西非地区增长环线三条交通走廊。^③

除交通基础设施外,日本还积极参加非洲新能源开发和数字基础设施建设。例如,在区域层面,日本政府在国际协力银行新设投融资框架,重点向印太地区的国家提供在风力、地热发电、地铁和智慧城市等项目的建设支援。针对全球地热资源丰富的非洲大陆,日本政府将为高风险的钻探勘探等提供资金支持,利用日本的高质量技术,为非洲广大发展中国家的地热发电发展做出贡献。^④在国家层面,2018年12月,加纳总统阿库福·阿多在访问日本时,签署了两国联合声明,涉及经济合作、人文合作、国际秩序、联合国安理会改革、女性权益等领域的诸多国际话题

① JICA Annual Report 2016. https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2016/c8h0vm0000aj21oz-att/2016_all.pdf.

② TICAD VI-Report 2016-2018, 28-30 August 2019, YOKOHAMA JAPAN. https://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad7/pdf/ticad6_report_en.pdf.

③ The 7th Tokyo International Conference on African Development (TICAD7)28-30 August 2019, Yokohama, Japan. <https://www.mofa.go.jp/files/000521256.pdf>.

④ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “The G7 Ise-Shima Summit: Expanded Partnership for Quality Infrastructure”. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000241007.pdf>.

和合作项目。日本为加纳修整国道提供约 65 亿日元无偿资金援助,同时强调要形成透明、高质量的基础设施援助机制。^①

东京会议机制下,日本参与非洲重大基础设施建设,加之其对非洲营商环境和非洲大陆自贸区建设的关注,有利于从综合意义上促进非洲区域内部市场的联通,迎合了非洲国家的需求,也有利于提升日本在非洲的影响力。

(三)多元行为体协同参与,构建“人的连接”

日本在对非合作方面,注重寻求差异化。在注重物质、制度构建的同时,提倡在与“人”关系密切的领域展开合作。例如,以“人才、技术、创新”为主题的第七届东京会议上,就提出了关于女性、基础教育、科技人才培养、医疗和健康等领域的合作构想,以显示其独特性。日本政府希望借助与中国具有明显差异性的援助活动,获得日本在非洲的特殊存在感。与日本外交强调“人的安全”或“以人为中心的安全”^②理念相一致,日本政府鼓励私人企业、非政府组织、市民团体及个人参与到日本海外事业拓展之中,希望利用官民多元行为体的各方比较优势,在寻求共同利益的基础上,协同合作、优势互补,构建“人与人的互联互通”。日本在东京会议机制中同样引入此安全概念,使之产生人文交流的“溢出”效应。

首先,在商业合作方面,日本政府出台多种优惠措施鼓励私人部门对非洲的投融资。比如,投融资贷款或可以欧元计价、对私人部门的海外投资和生项目可能产生的风险给予尽可能的保险覆盖,手续操作简化灵活等。在第七届东京会议部长级会议上,日本外务省副大臣山田谦二介绍了日本根据自身经验为振兴非洲私营部门提供的援助。诸如,通过安倍倡议促进中小微企业和工商人力资源开发,以及增强私营部门参与东京会议机制下的合作。为鼓励更多的日本企业在非洲投资,在南非

① Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Joint Statement by Japan and the Republic of Ghana on the Occasion of the Visit to Japan by H. E. Nana Addo Dankwa Akufo-Addo, President of the Republic of Ghana”, <https://www.mofa.go.jp/files/000427988.pdf>.

② The Trust Fund for Human Security, For the “Human-centered” 21st Century. https://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21.pdf.

举行的“日非公私经济论坛”达成一些双边投资协定,日方认为借贷双方应慎重考虑透明和可持续的融资、健全的财政管理、债务的可持续性和良好的治理等问题。^①日本政府鼓励私人对非投资并强调双方企业负责任的管理和治理,有利于在民间交流的意义上构建和谐营商环境。

其次,利用人文软实力加强对非公共外交力度。日本驻非洲国家相关机构在当地积极开展日本文化推介活动,鼓励民间交流,促进日语教育,并搭建多种平台促进日非之间政策制定者、意见领袖、相关专家以及普通民众的沟通交流。例如,2014年成立的“东京非洲发展国际会议市民网络”,涵盖了日本近30个民间团体,旨在联合非洲国家的市民社会团体共同推动更多的人关注和参与日本对非洲合作机制,并致力于推动东京会议参会各国民间组织与各国政府之间建立战略合作关系,持续推进日本对非洲的发展援助。这在无形中就为日本政府的非洲政策提供了有力支持。^②日方强调在公共外交方面要努力构建人与人之间的互联互通。在第七届东京会议上,安倍指出,日本将为撒哈拉以南非洲国家和亚洲各国的900万年轻人提供多种教育机会,日本将继续支持乌干达、坦桑尼亚、塞内加尔等非洲国家建设相应的医疗卫生制度。由日本发起成立的“非洲青年商业人才培养计划”,通过选派非洲年轻人到日本企业实习的方式,帮助非洲国家培养青年商业人才。

④)利用“外溢效应”,实现由“低级政治”向“高级政治”的渗透

在多渠道构建物质、制度和人的联通网络的对非外交的同时,安倍政府利用这些网络优势,向非洲国家渗透符合日本理念的政策倡议、治理模式,以提升非洲国家对日本价值观的认同度。通过开展网络式合作帮助非洲构建所谓“自由、开放”的贸易规则标准和地区治理体系,日本意在实现将国内剩余经济的输出转化为国际政治的影响力、实现从“低

① Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Tokyo International Conference on African Development (TICAD): Ministerial Meeting (Overview)”. https://www.mofa.go.jp/af/af1/page23e_000535.html.

② 「市民ネットワークfor TICAD」。<http://african-ticad.org/>.

级政治”向“高级政治”的反哺。正如安倍所说,“日本将继续作为自由贸易的旗手,引领全球贸易规则的制定,并决心向全球推广基于自由、开放、公正的规则而建立起来的经济圈。”^①在安倍外交理念中,日本是要以“国际主要玩家”的身份打造全球经济秩序,而非仅作为美国及其所构建的自由主义国际秩序的追随者。因此,日本支持非洲发展的战略目标是向非洲及全球推介日本的价值观和影响力,使日本真正成为全球性大国。

军事安全是政治的延伸,也是日本借以推进在非政治影响力的重要手段。日本通过参与联合国在非洲的维和行动、反海盗行动等,打着维护国际治安的“正义旗帜”,实现非洲及国际社会对其的“安全认同”,使自卫队“借船出海”得以名正言顺。有学者认为,冷战结束后日本的安全政策发生了重大变化,其原因是日本对自身的“安全认同”从“和平国家”改变为“国际国家”。日本的安全政策制定者认为,日本早期因“和平国家”的定位而制定的安全政策已不再适用,作为国际社会的一员,日本必须在区域和国际安全事务中发挥负责任的作用,这就要求强调军事在日本安全政策中的作用。^②“印度—太平洋地区正面临海盗、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、自然灾害等各种挑战,日本有必要提供旨在促进地区和平、稳定与繁荣的‘国际安全公共产品’,确保基于规则的国际秩序,包括法治、航行和飞越自由、和平解决争端以及促进自由贸易。”^③在“印太构想”下,日本试图构筑从东海、南海、印度洋至非洲的“安全连接”。通过提供地区安全公共产品,换取非洲国家对日本的安全认同,并配合日本在非洲的军事、安全部署。日本驻吉布提军事基地自2011年建成以来,规模不断扩大,各项军事及保障设施齐全,扩建后的基地内可供

① 「第74回国連総会出席等についての内外記者会見」、日本首相官邸ホームページ、2019年9月25日。https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0925kaiken.html.

② Bhubbinder Singh, Japan's Security Identity: From a Peace State to an International State, Routledge, 2013, pp156-167.

③ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "What is Free and Open Indo-Pacific?". https://www.mofa.go.jp/policy/page25e_000278.html.

C-130“大力神”运输机等大型飞机起降。日方将以“遇到自然灾害时,需要用飞机帮助日本公民从周边地区撤离为由,证明增派人员和飞机的合理性”。^①

可以认为,日本正在将其吉布提军事基地变成其永久性基地,以达到其介入非洲地区安全事务、实现其在非安全利益的战略目的。同时,在吉布提军事基地的背后,不仅是地区安全的局部考虑,还是日本着眼于印太地区宏观战略的全面布局。日本对非洲功能性合作及其外溢效应,在客观上推动了日本在非软实力的增强,提升了日本在非洲的整体形象。根据2017年日本外务省委托益普索印尼公司对日本在3个非洲国家(肯尼亚、科特迪瓦和南非)进行的国家形象的民意调查,关于日非关系问题,受访者回答“非常友好”或“有点友好”的占87%;关于日本是否值得信赖的朋友的问题,86%的受访者认为日本“非常可靠”或“稍微可靠”;关于日本对非洲提供官方发展援助(ODA)所发挥的作用问题,81%的受访者认为“日本发挥了非常重要的作用”或“日本发挥了某种重要的作用”;有关非洲国家是否欢迎日本企业在当地投资问题,93%的受访者表示欢迎;此外,当被问及“希望日本在非洲采取什么行动时”,回答“加强经济联系”的占到78%。

尽管上述调查只是反映了三个国家的情况,但肯尼亚、科特迪瓦和南非三国分别位于东部、西部和南部非洲,且都是非洲地区性大国或具有典型发展意义的非洲国家,因此也在一定程度上表现出在非洲的代表性意义。日本在非洲的形象趋于积极正面,日本在非洲的影响力趋于增强。

四、评价和展望

总体看,安倍政府对非合作有着明显的功能主义特点,集中表现在通过功能性合作的综合资源和“外溢”效应,创建东京会议合作机制,并以此为基础构建制度、物质、人与人的“连接性”。与此同时,推进“印太

^① 《日本将在唯一海外军事基地吉布提保留永久存在》,“观察者网”转自日本《产经新闻》。
https://www.guancha.cn/military-affairs/2018_10_16_475630.shtml.

战略”,实现了对非外交由“低级政治”向“高级政治”的渗透,促进了日本在非软实力的提升。为日本的“政治大国梦”服务,并制衡中国在非洲的影响力。

从中长期(5—10年)看,提供区域公共产品的功能性合作,仍将是日本实现对外战略目标最具可行性的政策选择之一。通过发挥自身经济和技术的比较优势,循序渐进地展开功能性合作,逐步实现从物质、规则到人的“经济—制度—秩序”的连接网络,逐步构建符合自身利益的区域合作机制。然而,日本对非合作在其网络构建中仍然面临挑战:一方面,日本需要面对非洲国家民族、宗教、政治等问题的多样性、复杂性以及日趋复杂的国际环境;另一方面,碍于日本自身实力的限制,日本致力推动的“印太战略”恐难一帆风顺。

(1)功能性合作的“非政治性”特点与日本外交战略诉求之间存在根本性矛盾,使得日本对非合作从经济领域向政治领域拓展的外溢效果不足。功能性合作本身具有“去政治化”的色彩,基于共同的利益,双方通常会在合作过程中增强互信关系,进而增加合作的数量和领域,不断拓展双方合作网络。日本在对非洲的功能性合作中也尽量隐晦其政治目的,避免表现出居高临下的姿态;日方通过间接渗透的非官方渠道,采取主动务实、对话合作的平等姿态,强调尊重对方的需求,以此来获取非洲国家的好感,提升日本国家形象。尽管如此,东京会议机制下的日本对非合作仍然流露出日方的政治目的,这一定程度上会影响非洲国家对日非合作发展方向的判断。另外,功能性合作中行为体的多元化,必然伴随着利益需求的多样化,如何权衡各方利益,使各行为体的政策实践符合大多数合作目标和各方利益,实现多赢,并非易事。尽管日本政策出台多项优惠政策,鼓励日本民间对非投资,但是私人企业对非投资仍然动力不足。有日本学者指出,日本对非洲经济合作所付出的巨大经济成本并没有换取到相应的政治利益。^①事实上,日本在非洲市场占有率仍不高,2017年日

① [日]米澤慶一:『ODAとは何か:「聖域なき」構造改革下における意義と効用』、『ニッセイ基礎研 REPORT』2001年版、第16—23頁。

本对非洲出口额约 100 亿美元,不足中国的十分之一。^① 而日本在非洲投入巨大的财力、人力资源,也没有得到预计的政治效果。在 2017 年日本外务省对日本在非洲国家的形象的民意调查中,在“你对 TICAD 了解多少?”的问题中,回答“根本不知道”的受访者占了 60%;在选择亚太地区最可依赖的伙伴国家时,选择“中国”的占 52%,而日本只占到 17%。^② 可见,日本在非洲步步为营地构建合作网络,实际收效却大打折扣。

(2)经济领域的功能性合作具有明显的脆弱性。经济合作的纠纷有可能导致政治领域的纷争,进而上升到国家外交层面。日本与非洲国家开展功能性合作的主要路径是经济援助和投资,尽管大多是技术性的经济合作项目,但面对非洲地区的种族、宗教、战乱冲突等问题,日本对非合作的政治回报会大打折扣。尽管对非洲国家的官方发展援助总体进展较好,但受债务问题影响,近年来日本对非洲的日元贷款难以顺利实施,日本民间对非直接投资不升反降。也正因如此,在认识到美国对外战略的不确定性和中日关系有所缓和的国际背景下,从功能主义视角出发,日本提出以“第三方合作”的方式,谋求“印太战略”与“一带一路”倡议的对接,以弥补自身短板,确保实现日本在非洲利益的最大化。

(3)随着 2018 年以来中日关系的逐步缓和,两国关系暂时由“竞争”转向“协调”。面对“百年未有之大变局”的国际形势,两国均有保持彼此长期稳定关系和维护世界自由贸易秩序的意愿。主动作为,加强双方功能性合作,是对冲目前国际秩序的不确定性,维护和提升国家利益的重要方式。

今后,中日两国可以在第三方市场合作方面继续加大投入力度,非洲依然是全球最具发展潜力的地区,中日双方需充分发挥各方优势,帮助构建非洲地区产业链,形成利益互补、互利共赢的局面。在后疫情时代,中日双方可在构建全球公共卫生安全机制等方面加强合作,为新时代的中日关系注入新的动能和内涵。

① 《日本民间对非投资不足》,《经济日报》2019 年 9 月 4 日。

② Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Opinion Poll on Japan in the African Region”. <https://www.mofa.go.jp/files/000352481.pdf>.

some new elements to Japanese politics such as the strengthening of local autonomy. Affected by the epidemic, Japan has to adjust its global economic and foreign strategies.

Keywords: COVID-19; Japan; politics; economy; foreign policy

Japan's Countermeasures against COVID-19 from the Perspective of Disaster Recovery

[JPN] OYANE Jun

Abstract: Faced with the spread of COVID-19 epidemic, the Japanese government has not taken a comprehensive countermeasure, the reason for which can be found out if the history of Japan's epidemic countermeasures since modern times, the history of Japan's disaster countermeasures during the period of rapid economic growth around 1960s and relevant laws and administrative systems of Japanese government in response to epidemic disasters are reviewed. From the perspective of sociological disaster recovery theory, it is necessary to regard the COVID-19 as a disaster. Furthermore, the Japanese government should regard the "COVID-19 disaster" as a new and complicated disaster, formulate a legal system that can directly provide protection for the people and enterprises in difficult situation and carry out pre-prediction and response research for disaster prevention and mitigation, in order to form effective countermeasures for disaster and post-disaster recovery.

Keywords: COVID-19 disaster; disaster recovery; legal system

The Characteristics of the Abe Administration's Cooperation with Africa from the Perspective of Functional Cooperation

ZHANG Yaozhi

Abstract: Functionalism focuses on the common interests and goals among different countries. Through functional cooperation on the basis of common interests, the differences between countries and regions are smoothing up so as to achieve the purpose of obtaining relevant interests. Since the end of WWII, constrained by political factors, Japan has taken economic diplomacy as an important instrument of its foreign policy and carried out economic diplomacy by providing regional public goods, which is part of functional foreign economic assistance and cooperation. With the growth of economic strength, Japan has even stronger ambition of becoming a "great political power" and attempts for more diplomatic space and strategic independency. Especially since taking office for the second time, Abe had strengthened Japan's influence in Africa by promoting the mechanism of Tokyo International Conference of African Development(TICAD). In recent years, the Abe administration had attempted to incorporate Africa into Japan's geopolitical design through the "Indo-Pacific Strategy" and make Africa an important supporting platform of Japan's "overlooking the globe" diplomacy, so as to realize its strategic goal of competing against China and becoming a "global political power".

Keywords: functional cooperation; Abe administration; Indo-Pacific Strategy; TICAD

The Current Situation and Issues of South Korea's Public Pension System **DING Yingshun**

Abstract: The public pension system is an important part of the social security system of South Korea. It has a wide range of applications, multiple levels and a huge scale, which has experienced constant adjustment since its establishment. South Korea's public pension system has