

# 非传统安全视域下的日本对非洲卫生健康外交

王一晨

(中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

**摘要:** 自1993年日本召开首届东京非洲发展国际会议, 特别是在2016年第六届峰会首次走进非洲以来, 日本逐渐加大了在“印太战略”视域下对非洲的战略重视。2020年突如其来的新冠疫情在中断了日本原有对非洲合作议程的同时也为日本开展对非洲抗疫外交提供了重要契机。2021年以来, 日本作为世界卫生医疗及对外援助大国, 先后举办“全球疫苗峰会”以及“东京营养峰会”, 聚焦非洲在营养健康以及新冠疫苗等领域所面临的非传统安全挑战, 在双多边层面积极对非洲实施援助, 大力开展对非洲“卫生健康外交”, 既着眼实现自身在非洲战略意图, 也为将于2022年召开的第八届日非峰会搭桥铺路。基于非传统安全视角, 从日本对非抗疫外交切入, 以“东京营养峰会”和新冠疫苗援助为线索, 重点整理了日本对非营养健康与疫苗外交的主要动向, 试析其战略考量并研判发展形势。

**关键词:** 日非关系; “东京营养峰会”; 疫苗援助; “印太战略”; 卫生健康外交

中图分类号: D83/87

文献标识码: A

文章编号: 1004-2458-(2022)03-0018-09

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2022.03.002

当下, 非传统安全威胁日益成为影响广大发展中国家发展的重要因素的同时, 也间接为域外大国介入地区事务创造了更多前提条件, 因而备受国际社会关注重视。非传统安全挑战具有典型的跨领域特征, 往往会在不同领域引发连锁反应。习近平提出的总体国家安全观中也明确强调了新冠疫情等非传统安全对国家总体安全有着重大影响。卫生健康作为非传统安全的重要领域, 不仅是各国亟需解决的社会民生领域挑战, 还与国家政治、经济、人口安全等有着紧密的联系。日本作为世界卫生健康大国, 自加入经合组织发展援助委员会以来长期将卫生健康领域国际援助作为缓解发展中国家非传统安全挑战的重要外交抓手。特别是非洲作为全球发展中国家最集中的大陆, 在社会民生领域长期面临复杂的非传统安全威胁, 更成为日本对外援助的重要方向。

“国际健康外交”是日本前首相安倍晋三力推

的日本外交亮点和特色之一, 也是日本国内成熟的实践经验在全球治理层面的外溢和拓展区域功能性合作以应对非传统安全威胁的有益尝试<sup>[1]</sup>。日本自1993年成立“东京非洲发展国际会议”(以下简称“日非峰会”)开启全面对非外交, 尤其是在2016年内罗毕峰会上提出“自由开放的印太战略”以来, 卫生健康等社会民生领域合作成为日本对非援助的重要途径。2020年全球新冠疫情暴发, 令日本推动2019年日非横滨峰会成果落实的外交议程停滞, 但非洲在卫生健康领域所面临的新挑战也为日本对非开展援助提供了重要契机。2021年以来, 日本先后举行“全球疫苗峰会”“东京营养峰会”, 着眼当下深陷疫苗赤字且长期面临营养健康等非传统安全挑战的非洲发展中国家, 将卫生健康外交作为主要抓手, 在援助效果上突出长短结合, 为即将于2022年在突尼斯举办的第八届日非峰会搭桥铺路。

收稿日期: 2022-01-10

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“中国共产党依规治党的历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑研究”(21&·ZD042)

作者简介: 王一晨, 男, 法学博士, 中国社会科学院日本研究所助理研究员, 主要从事日本对外战略研究。

## 一、日本对非洲卫生健康外交基本特征

非洲经济结构单一、人口密度大、贫困人口多，尤其是卫生基础设施条件发展滞后，传染性疾病蔓延肆虐。2020年新冠疫情暴发令全球粮食供应不足愈发恶化，非洲饥饿人数增加了4600万，增幅位居各洲榜首，约20%的民众长期处于粮食不足的状态。日本是世界上公认的卫生健康大国，在国内医疗卫生、营养健康方面取得显著成效，因此日本充分利用在该领域积累的实际经验，将其作为对非洲等发展中国家外交的重要手段以及相对其他发达国家的“比较优势”，加大了对非洲健康外交的重视程度，特别是在新冠疫情暴发后，更是着力开展对非抗疫外交，着力缓解非洲所面临的非传统安全威胁。

(一) 日本在对非援助中突出“人的安全保障”理念

长期以来，日本将联合国针对非传统安全挑战提出的“人的安全保障”概念打造包装为自己在双多边层面开展对发展中国家援助的本土化理念，不断加以宣传推广。日本始终认为向发展中国家提供援助不单单要着眼被援助国当前所面临的困难挑战，而是要帮助受援对象建立稳定且可持续的安全发展环境，以实现“人的安全保障”为最终目的。早在2003年，日本就修改“对外援助大纲”，将“人的安全保障”列为援助基本方针，2015年修订的“开发合作大纲”中也该概念视为指导理念。日本还积极主导联合国设置“人的安全保障基金”，积极推动各国政府、国际组织、民间团体等在该框架下对发展中国家开展医疗卫生、健康营养等方面援助。截至2019年，日本已向该基金提供了478亿日元，共在非洲、东南亚、大洋洲等99个国家开展了257个项目，其中非洲是该基金更长期的重点援助地区<sup>[2]</sup>。日本主导的日非峰会平台也将实现“人的安全保障”作为基本理念之一，在合作中突出“伙伴关系”与“自助努力”相结合，重视援助非洲人个体的安全发展能力建设<sup>[3]</sup>。

(二) 日本长期以卫生健康援助作为对非合作重要抓手

日本长期将“卫生健康外交”作为引领推动全球治理合作的重要手段，早在2000年“八国集团

九州冲绳峰会”上首次将传染病对策列为重要议题，推动成立“全球基金”为发展中国家预防治疗艾滋病、结核和疟疾等传染病提供资金，2008年“八国集团北海道洞爷湖峰会”时又推动各方就强化国际健康系统达成共识。2013年，前首相安倍晋三开启二次执政不久，就在国际顶级医学研究期刊《柳叶刀》发表文章，提出了“日本国际健康外交战略”的构想，不但明确了将“卫生健康”作为长期的重要外交手段之一，还将对非洲等全球发展中国家的医疗健康援助作为该战略的重点内容<sup>[4]</sup>。在安倍执政下，日本分别在2013、2016、2019年举办了三届日非峰会，均将卫生健康作为峰会对非洲援助重点，在资金提供、人员培训、制度设计等多个领域开展合作。日本分别在2016年内罗毕峰会和2019年横滨峰会上，先后提出“非洲粮食和营养安全倡议”与“非洲健康构想”，聚焦非洲医疗卫生人员技术培训及基础设施建设，持续向非洲提供无偿粮食援助，着眼改善非洲各国营养健康状况。

(三) 日本加强对非洲抗疫援助外交

2020年全球新冠疫情暴发初期，美英法等国际对非合作传统大国受疫情影响严重，自顾不暇，日本在国内疫情相对稳定后开始在国际合作上转变思路。为保持2019年横滨峰会引领的日非合作良好势头，提高在非洲整体影响力，日本加大了对非洲的紧急抗疫援助力度。2020年，日本共对非洲54国中的48国开展抗疫医疗援助，向其中的38国提供了合计145亿日元的无偿资金援助<sup>[5]</sup>。总的来看，非洲在日本对外抗疫援助中受援国数量位居各洲第一，受援总金额仅次于亚洲，约占日本2020年对外抗疫紧急援助总额的30%。此外，日本还着眼改善疫情下非洲各国面临的严峻粮食危机挑战，与联合国世界粮食计划署开展合作，向非洲20国提供了远超2019年规模的54亿日元无偿粮食援助。新冠疫情令非洲发展中国家卫生健康赤字愈发凸显，日本在2020年开展的抗疫援助外交颇受非洲各国好评，也为其在2021年继续以健康合作为抓手开展对非洲援助打下重要基础。

## 二、着眼长期挑战：日本加大对非洲营养健康援助

“全球营养峰会”是为敦促国际社会形成合力

以实现联合国2030年可持续发展议程以及世界卫生组织2025年营养愿景中消除全球饥饿、改善营养不良的目标,按惯例由夏季奥运会主办方于同年举办国际多边会议。英国、巴西曾分别于2012、2016年在举办奥运会后举行全球营养峰会,本应于2020年举办的第三届营养峰会也因新冠疫情被迫延期至2021年召开。2021年12月7日至8日,日本通过线上线下结合的方式举办“2021东京营养峰会”,首相岸田文雄出席了首日由外相林芳正主持的峰会高级别会议并作主旨发言,次日举行的分科会则分别由农林水产相金子原二郎、厚生劳动相后藤茂之主持。60余国政府首脑或部长级官员、国际组织负责人、民间企业、学术团体、非政府组织等各界代表共100余人参会。会议最终出台了《东京营养宣言》,各方就开展国际健康营养合作等达成了重要共识。日本政府对召开峰会高度重视,两年来,安倍晋三、菅义伟、岸田文雄3位首相在不同国际场合多次为峰会宣传造势。林芳正外相还在峰会前专门在《柳叶刀》杂志发文,倡导日本营养健康理念,为峰会召开预热。此次峰会是岸田首相上台后举办的首场高级别主场外交,着眼新冠疫情下全球营养健康等长线问题,对日本在以国际健康合作为抓手,树立自身领导形象,加强对非洲等发展中国家外交意义重大。

#### (一) 注重打造“全民健康覆盖”品牌效应

2015年,日本政府出台“和平健康基本方针”,将推动世卫组织提出的“全民健康覆盖(UHC)”作为日本开展国际健康合作的政策目标与基本方针<sup>[6]</sup>。长期以来,日本试图将UHC包装为日本提出并主导的合作倡议,并在国际双多边场合不遗余力地进行宣传推广。2020年底到2021年初,日本时任外相茂木敏充史无前例地在两个月内两度访问非洲6国,着重强调在UHC理念下持续深化日非抗疫合作,而肯尼亚、塞内加尔、加纳也被日本列为UHC主要推进国,重点开展母子营养保健等医疗健康合作。此次营养峰会共涵盖“健康”“粮食”“恢复力”等3个主要议题,同时特设了“落实责任说明”和“财政资金支持”两大子议题,在议题设置上与日本版UHC中“健康”“营养”“可持续的健康体系”等重点内容十分契合<sup>[7]</sup>,其中“健康”议题更明确提出以统合实现UHC为主要目的,此外确保“财政资金支持”议题与日本

主要通过日元贷款向发展中国家提供健康援助的UHC模式高度一致,凸显了日本意图借峰会加速推动UHC成为国际共识。此前英国、巴西举办的两届营养峰会均曾聚焦全球营养不良问题,但日本此次采取了营养不良与营养过剩的“双轨”讨论模式,创造性地提出了“营养不良的双重负担特性”,既着眼改善落后地区营养水平,又宣传推广日式膳食结构的科学性、健康性,成功吸引美英欧等更多发达国家关注,借此进一步提高了“全民健康覆盖”的品牌效应。日本也在最终出台的“东京营养宣言”中,实现了推动与会各方就UHC成为国际健康合作主流理念达成了一致<sup>[8]</sup>。

#### (二) 以“全日本”模式开展国际健康合作

“全日本(ALL JAPAN)”模式是近年来日本开展公共外交、宣传日本社会文化等“软实力”的重要模式,即将日本在某一领域相关各方力量进行统筹整合,特别是充分调动民间力量,形成联动合力以提高开展外宣的实际效应。如近年来,日本外务省大力推广的“日本屋”,通过“全日本”模式统筹中央政府、地方自治体、企业团体等各方力量,围绕科技、文化、饮食、商品等多个领域开展对外宣传,营建日本形象,是典型的“全日本式”公共外交案例<sup>[9]</sup>。由于国际健康合作涉及多个领域,日本也通过“全日本”模式加大统筹协调力度。营养峰会前,日本外务省高层出席国际农业发展基金、世界粮食计划署所举办的正式边会,为峰会预热。各省厅、机构、民间组织也纷纷成立专项小组,参与峰会筹备,在会议期间就不同领域与国外机构团体共同召开了120多场边会几乎覆盖了涉及营养健康的全部领域<sup>[10]</sup>。各中央省厅分工负责,统筹推进国际营养合作,例如:外务省统管协调政府对外开发援助,财务省与世界银行共同推动“日本信托基金”提供财政支援,厚生劳动省承担营养政策国际交流与人员教育培训,农林水产省聚焦农业粮食生产技术改良转移,国际协力机构通过驻外事务所与所在国进行具体沟通对接,由民间企业团体组成的“营养改善事业推进平台”则专注在营养健康领域推广民间商业合作模式<sup>[11]</sup>。特别是日本成立的“营养改善事业推进平台”,突出“政府引领”与“官民协作”的特点,有超过100家日本国内非政府组织、民间企业参与其中,与非洲等发展中国家关联企业开展合作,着眼通过实施可持续的

商业化模式改善当地营养水平。如日本酒田公司在南非开展的蔬菜种植培育合作提高当地农民生产经营效率，万字酱油公司在肯尼亚推广酱油酿造技术助力当地学校改善饮食结构等颇受非洲认可与欢迎<sup>[12]</sup>，此举既实现了改善非洲营养水平，又有效推动更多日企“走进非洲”。

### （三）加大对非洲等发展中国家健康援助力度

日方高度重视提高非洲国家对于“2021 东京营养峰会”的参与度，在全部 57 个与会国中非洲占了接近半数，共有 26 国派部长级官员作为代表参会，特别是非盟轮值主席、刚果（金）总统齐塞凯迪还出席了首日高级别会议开幕式并发表致辞。在高级别会议上，岸田首相在主旨演讲中率先作出援助承诺，宣布将在今后 3 年内提供超过 3 000 亿日元（28 亿美元）的政府开发援助，以支援发展中国家改善健康营养状况。特别是着眼当下在非洲暴发的变异新冠病毒奥密克戎毒株，承诺将与世卫、儿童基金会等国际组织协调合作，为非洲提供 1 000 万剂新冠疫苗。会议期间，共有包含 66 国政府、10 个国际组织、26 家企业、51 个社会团体在内的 181 个会议参与方作出了 396 项具体承诺，援助资金总额高达 270 亿美元，远超前两届营养峰会的总和，其中美国承诺出资 110 亿美元位居榜首，日本与欧盟分别承诺 28 亿美元并列第二<sup>[13]</sup>。除资金外，日本还承诺在理念导入和制度建设方面加大对非洲发展中国家援助力度，持续深化双方在“非洲粮食与营养安全倡议（IFNA）”框架下合作。IFNA 是日本在 2016 年日非内罗毕峰会上提出的一项“十年合作计划”，旨在保障非洲各国粮食供给安全，改善营养健康水平，目前已有尼日利亚、莫桑比克、埃塞俄比亚等非洲 10 国参与其中。日本在峰会上强调将在该倡议框架下重点开展健康、农业、卫生、教育等跨领域、全方位、多层次对非洲健康合作，如通过开展营养调查、推广“母子健康手册”、实现农产品多元化、改善农村供水条件、普及日式饮食营养教育文化理念等，在 2022 年第八届日非峰会召开前加速推动 IFNA 倡议在非洲落地。此外，日方也表示将进一步推动完善 2019 年日非横滨峰会上提出的“非洲健康构想”，加大对非洲健康医疗领域的项目投入力度<sup>[14]</sup>。2021 年，日本还加大力度改善苏丹、贝宁等非洲七国供水系统以保障用水卫生，提供 43.6 亿日元改善塞拉利

昂、埃及的儿童医院设施，并助力西非六国提高边境管理能力以减少疾病传播。从整体上看，日本通过“官民协作”助力提高非洲基础医疗卫生能力建设，相较单一的捐钱捐物更能深入社会基层，有利于提高自身医疗健康领域“软实力”在非洲的影响力。

### （四）强化在健康领域与国际组织对接协作

近年来，国际组织蓬勃发展，特别是新冠疫情暴发后，世卫组织在全球抗疫合作中的政治与社会双重属性愈发突出。日本长期将“联合国中心主义”视为外交三大支柱之一，重视在国际多边场合提升自身影响力，成为当选次数最多、年限最长的联合国安理会非常任理事国<sup>[15]</sup>。这与日本高度重视与国际组织开展三方合作，通过多边平台宣介自身对外合作成果，展现更多开放性和包容性密不可分。日本成立日非峰会平台将联合国开发计划署、世界银行、非盟委员会等国际组织列为共同举办方参与对非合作议程设置，凸显日非峰会是国际对非合作一环而非日非双边合作的属性。疫情暴发后，日本积极同联合国开发计划署、儿童基金会、妇女署以及世界银行等国际组织开展三方合作，对非洲国家防控疫情提供援助，改善医疗基础设施条件，提高医护人员防护能力与医疗水平。在此次营养峰会召开前，日本就积极推动峰会与 2021 年 9 月召开的联合国粮食系统首次峰会进行捆绑对接，发表共同声明强调两大会议的一致性、重要性，为举办此次峰会“拉大旗”<sup>[16]</sup>。日本在此次峰会邀请方面更加突出国际组织的重要地位，与刚果（金）、孟加拉、东帝汶等出席会议的少数国家领导人相比，联合国、粮农组织、儿童基金会、世界粮食计划署、世界银行、世卫组织、非洲开发银行、国际农业发展基金等 10 余个国际组织“一把手”悉数出席峰会为日本站台，纷纷高度评价此次峰会的丰硕成果以及日本开展国际健康合作的重要意义。联合国儿童基金会与非洲开发银行还分别承诺了出资 24 亿与 13.5 亿美元，用以支援非洲等发展中国家改善健康营养水平<sup>[17]</sup>。2021 年，日本还延续了与联合国粮食计划署在非洲的传统合作，共向非洲 25 国提供了 74.75 亿日元的无偿粮食援助，超过了 2020 年的 20 国 54 亿日元，此外还提供了 71.69 亿日元的大额日元优惠贷款以援助塞内加尔提升农业粮食技术水平。日本以促进实现《联合国

2030 可持续发展议程》为宣传重点举办营养峰会，紧拉国际组织在非洲等发展中国家开展三方或多方合作，凸显其推动自身战略与国际社会对发展中国家合作大框架不断对接融合的大趋势。

### 三、聚焦当下需求：日本持续对非洲开展疫苗援助

长期以来，非洲卫生医疗条件落后，生活健康水平低下，截至 2022 年 1 月，非洲 54 国新冠确诊病例累计已超过 1 000 万例，奥密克戎毒株在非洲持续蔓延，新冠疫情造成的负面影响不断扩大。特别是尼日利亚近期出现的欧洲国家捐赠了 100 万剂临近过期新冠疫苗事件引发国际社会极大关注，相似情况在非洲中低收入国家已屡见不鲜<sup>[18]</sup>。疫苗是非洲应对疫情的最亟需手段，目前非洲人口新冠疫苗接种率约为 17%，虽较之前有所上升但仍面临接近 5 亿剂疫苗的缺口，接种率相对较高的国家也在积极推进加强针计划<sup>[19]</sup>。因此，与欧美国家一样，日本也高度重视当下疫苗在对非洲等发展中国家外交时的重要作用。在前期开展对非抗疫援助外交的基础上，2021 年日本除通过举办营养峰会助力非洲应对健康营养等长期挑战的同时，更聚焦非洲面临的疫苗赤字等短期问题，以疫苗援助为主要抓手，多措并举着力提高自身在非洲的影响力。

#### （一）举办“全球疫苗峰会”引领国际疫苗援助

2021 年 6 月，日本与“全球疫苗免疫联盟（GAVI）”以视频方式联合举行全球疫苗峰会，时任首相菅义伟以及约 40 国政府首脑或部长级官员出席会议。GAVI 是全球顶尖卫生合作非政府组织，长期致力于向发展中国家提供传染病疫苗援助，并在新冠疫情暴发后与世卫组织等共同发起“新冠肺炎疫苗实施计划（COVAX）”，拟向全球 92 个中低收入国家提供新冠疫苗，其中包括 46 个非洲国家<sup>[20]</sup>。此次疫苗峰会是 2020 年 GAVI 与英国联合办会后的第二次全球疫苗峰会，也是日本首次以联合主办方身份举办全球疫苗峰会。会上，日本宣布在此前已向 COVAX 提供 2 亿美元援助的基础上再增资 8 亿，共提供 10 亿美元用于对发展中国家疫苗援助，成为继美国之后的全球第二大 COVAX 出资国。此外，日本还承诺将向其他国家或地区提供 3 000 万剂本国生产的阿斯利康疫苗。

与会各方最终达成了可在 2021 年末覆盖援助对象国 30% 人口的 18 亿剂疫苗所必须的资金目标，承诺援助额共计 96 亿美元，成果大幅超越了在英国举办的首届疫苗峰会<sup>[21]</sup>。日本作为医疗卫生大国，一直将国际健康合作视为对非洲等发展中国家外交的重要方向，此次紧拉国际组织，积极主办疫苗峰会，提供资金援助，一方面有利于树立自身在国际抗疫援助合作中的负责任大国形象，另一方面也可进一步提升与美西方的协调配合以及在国际组织中的影响力。

#### （二）向非洲等发展中国家提供疫苗援助

在举办“全球疫苗峰会”后，日本逐步加大了对国产疫苗制造的投入力度，在双多边层面向非洲等发展中国家提供疫苗援助并支援相关能力建设<sup>[22]</sup>。9 月，前首相菅义伟在美国举办的“全球新冠峰会”上承诺将向发展中国家增加 3 000 万剂疫苗供应，合计达到 6 000 万剂<sup>[23]</sup>。日本自 2021 年 6 月至 12 月，已向全球 20 个发展中国家或地区提供了近 3 000 万剂国产疫苗，主要覆盖东南亚、南亚、中东以及太平洋岛国，成为仅次于美、中的全球第三大疫苗援助国<sup>[24]</sup>。非洲由于地理位置遥远且是欧洲对外疫苗援助的主要方向，日本对于非洲的疫苗援助主要是在“东京营养峰会”上宣布对非提供 1 000 万剂疫苗后才逐步展开。2021 年 12 月 27 日，日本通过 COVAX 向埃及提供了 70 万剂疫苗，是日本首次向非洲大规模提供疫苗援助<sup>[25]</sup>。相较于疫苗捐赠，日本长期倡导的“最后一公里”支援项目在非洲则取得了较好效果。在农村人口占比较大的非洲中低收入国家，对于疫苗保存、运输的保障不到位也成为非洲接种率低的重要原因之一。2021 年下半年，日本通过国际协力机构等双多边渠道向全球 59 国提供了 137 亿日元用以保障疫苗接种“最后一公里”的相关能力建设，其中主要通过联合国儿童基金会的在非既有援助框架向非洲 25 国提供了 30 亿日元的援助，援助额及受援国数量均居日本对外援助首位<sup>[26]</sup>。日本主要向马里、莫桑比克、南苏丹等非洲国家提供冷冻室、太阳能冰箱等冷藏设备，助力各国在疫苗储存、运输基础设施以及医护人员培训等方面能力建设，强化冷链管理物流体系<sup>[27]</sup>。虽然日本对非洲提供疫苗起步较晚，但随着其承诺对非洲援助疫苗且双多边合作渠道日趋成熟，日本将进一步利用其优势技术推动

对非洲疫苗合作。

### （三）积极参与美日印澳“四边机制”印太疫苗战略

2021年，美日印澳“四边机制（QUAD）”两次召开峰会，针对全球疫情形势严峻，建立了“疫苗合作伙伴关系”就加强在印太地区疫苗合作达成共识，并承诺向全球供给12亿剂疫苗<sup>[28]</sup>。日本作为QUAD在印太地区重要支点，也积极参与印太疫苗新战略，加强与美印澳在非洲等印太发展中国家的疫苗合作。四国在QUAD框架下逐步细化分工、协调联动，形成了印度制造、美国技术、日本融资、澳大利亚物流的印太疫苗援助合作框架。其中，印度作为拥有全球最大新冠疫苗生产商的国家之一，被QUAD打造为印太疫苗生产中心，一直在QUAD对非疫苗援助方面承担重任，目前已向非洲41国提供了超过2500万剂疫苗<sup>[29]</sup>。而日本则发挥其资金优势，通过国际协力机构向印度政府提供优惠贷款，特别是向印度生物E公司提供融资，进一步提升印疫苗生产能力，确保其可在2022年内生产10亿剂疫苗提供给包括非洲在内的印太发展中国家。日本还提供4100万美元的无偿援助以及日元优惠贷款，帮助印太发展中国家购买疫苗以及改进冷链技术，同时协助美国向南非提供融资，助力其提高本土疫苗生产能力，力求在明年可经由南非向非洲整体提供5亿剂强生疫苗<sup>[30]</sup>。美日印澳“四边机制”虽被外界称为印太“北约”，但其在聚焦军事安全合作之外，更倾向于在疫情、气候变化等非传统安全领域开展区域援助，更加贴合印太地区广大发展中国家应对发展和安全挑战交织的现实需求。日本则利用自身资金优势，积极与QUAD进行战略对接，特别是与美印协调加大对非洲疫苗援助既提高了自身影响力，又加强了对中国制衡。

## 四、日本对非洲开展卫生健康外交的战略考量

当下，非洲疫情持续蔓延，疫苗接种率仍处于较低水平，变异毒株奥密克戎感染风险不断走高，同时非洲各国社会动荡和冲突明显加剧，恐袭海盗、武装盗匪肆虐，非传统安全危机在疫情和恐情双重叠加的作用下愈发凸显。尽管非洲仍面临重重

挑战，但整体经济由于全球大宗商品价格改善而有所回升，人力资源和消费市场仍具有极大潜力。与欧美在非洲深耕多年不同，日本与非洲地理位置遥远、历史联系稀薄，在对非外交中一直缺乏有效抓手。新冠疫情暴发令非洲社会民生的基础设施脆弱性进一步凸显，为日本加强对非外交提供了“窗口”。日本通过“健康”与“疫苗”的长短结合，以“卫生健康外交”为当下对非最重要抓手，在非洲乃至印太发展中国家谋建行之有效的“以援助换影响力”的战略发展模式。

### （一）以营养健康援助换取更多政治筹码

政府开发援助是日本长期以来在对非合作中的重要抓手。日本基于谋求“政治大国”目标与实现“安改入常”诉求，将非洲所谓的“大票仓”视为自己“争常”的重要拉拢对象。日本对非洲援助达到顶峰正是在2006年，日本“争常”失败后加大了对非洲“票仓”的拉拢重视。特别是在近几届日非峰会的联合宣言中，日方均加入涉“安改”相关内容，其利用非洲国家作为排头兵，与联合国“五常”就“安改”展开博弈的局面愈发明朗。新冠疫情暴发后，非洲在国际组织中所扮演的角色越来越重要，世卫、世贸等多个组织出现非洲人“一把手”，对日本等世界主要大国围绕国际组织开展话语权之争的重要性愈发凸显。在提出“印太战略”以构建印太秩序与地区领导力的大背景下，日本一直视非洲为“外交前线”，不断尝试将“印太”地缘政治战略空间延伸至非洲大陆。在非洲亟需的卫生健康领域开展援助，既彰显了日本作为主要大国所推行的全球治理理念，提高了国际“软实力”，也有利于其进一步推动“印太战略”在非洲落地，因此在日非合作中“以卫生健康援助促进政治支持”的政治功能势必更加突出。

### （二）进一步拓展非洲市场实现利益最大化

日本作为缺乏矿产资源、高度依赖制造业出口的经济大国，保障战略资源供给和稳定出口市场是日本对外经济格局中的两大支柱。非洲丰富的石油、天然气、矿产等自然资源储量使其成为日本海外能源供给市场的重要备选。日本对非洲援助的开端正是在20世纪70年代全球“石油危机”后提高了对非洲作为其资源备选地的重视。随着全球气候变化改革进程加快，非洲除油气外丰富的稀有矿产资源对日本实现清洁能源技术转型的重要性也愈发

凸显。此外，非洲众多新兴市场国家出现较大经济提速以及青年人口红利催生巨大消费市场和投资需求，对日本推动企业“走出去”吸引巨大。2019年的日非横滨峰会被视为日非关系由单向的开发援助向双向的经贸合作转变的重要转折点。2021年12月，第二届“日非官民经济论坛”在肯尼亚召开，日本贸易保险、丰田、丸红、三井物产等企业来自肯尼亚、埃塞俄比亚、尼日利亚等国围绕日企在非健康、汽车、能源、电力、保险等领域签订了10余份谅解备忘录，为疫情后日企进一步“走进非洲”打下基础<sup>[31]</sup>。因此，日本政府大打卫生健康合作的“亲民牌”，强调民间交往对经济外交的基础性功能，着力提升自身在非洲社会基层影响力，为日企入非、非战略资源入日保驾护航。

### （三）在第二波疫苗援助中抢占非洲市场先机

在2021年早期的首波国际疫苗援助中，美西方奉行“先己后人”原则，致全球疫苗供应紧缺和分配严重不平衡。近来，美国强势引领QUAD加速疫苗国际援助，只为挽回此前造成的公关危机，为重返印太搭桥铺路。非洲在印太发展中国家中面临着最为严重的疫苗赤字，且民众一旦大批接种疫苗，就会形成对疫苗粘性，其他疫苗再难进入市场。2021年11月中非合作论坛达喀尔会议召开后，日本媒体高度关注中国宣布向非洲援助10亿剂新冠疫苗，暗指中国对非开展“疫苗外交”<sup>[32]</sup>。这也反映出，日本非常担忧中国率先打入非洲疫苗市场，进而对其构成竞争压力。此前，大规模接种国药疫苗的塞舌尔突然出现感染病例激增，美西方趁机对中国援非疫苗进行质疑抨击。因此，非洲疫苗市场逐渐成为美西方与中国竞争疫苗出口，乃至争夺全球抗疫领导力的重要场所。日本通过召开营养峰会高调宣布向非洲提供疫苗援助，在QUAD框架下助力非洲疫苗“最后一公里”基础能力建设等，旨在对非洲建立疫苗援助出口供应链，确保在非稳定的疫苗供求市场。进而可在疫苗标准设定、疫苗护照准入等方面达成共识，设置利己规则抢占市场先机，以试图减少非洲对中国疫苗的信任倚重。

### （四）输出理念加强协调以对冲中国在非影响力

中非合作论坛成立20余年引领国际对非合作，日本也长期站队美西方抹黑污蔑中国在非洲“制造债务陷阱”“推行新殖民主义”，视中国为在非最大

竞争对手。非洲长年受欧洲前殖民宗主国统治致其对外来理念模式的认可接受度较高。这也为日本在非洲输出自身价值理念和社会发展模式，打造品牌形象提供了有利条件。相对于欧美大力倡导的所谓“民主自由”理念，日本着力在对非卫生健康领域提倡的“全民健康覆盖”发展模式更接地气，符合非洲社会发展实际需求且在民间拥有较大市场，有助于其从“软实力”层面有效扩大在非影响力。同时，日本也在2021年“七国（G7）集团康沃尔峰会”上不断推动自身长期倡导的所谓“高质量”基础设施建设合作与G7新出台的“全球基建计划”进行战略对接，与欧美合作加强“硬实力”与中国竞争非洲基建市场。当下，日本深知无论是在政治影响还是经贸合作，短期内都难以与中国在非洲进行量化竞争，而新一届中非合作论坛的成功召开令日方深感压力，认为需加强对非“战略拉拢”。2022年8月日非峰会将再次在非洲国家举办，在此情况下，日本着眼深化与欧美、国际组织等在三方合作，不断强化对非合作抓手，明显有为日非峰会召开“铺路”，与中方展开影响力争夺的战略考量。

## 结 语

近来，新冠疫情推动“世界百年未有之大变局”加速演进，世界各主要大国在疫情背景下不断调整对外战略。随着国际社会对非洲问题愈发关注，非洲也成为域外大国相互竞争、提高自身国际影响力的重要“战场”。长期以来，非洲被欧洲视为“战略后院”，而日本则主要聚焦对东南亚地区的周边外交，对非洲既没有足够重视也缺乏行之有效的政策工具。随着日非峰会平台成立，特别是前首相安倍晋三提出“印太战略”，日本开始真正加大对非重视与投入。新任首相岸田文雄长期担任安倍内阁外相，其对非政策与安倍具有一致性、连贯性，岸田还在2016年曾与日非峰会首次共同走进非洲。面对即将在2022年再次在非洲召开的新一届峰会，如何在延续安倍时期对非政策的同时做到有所创新对岸田政权尤为重要。当下，疫情仍在非洲蔓延，俄乌冲突深刻影响国际格局，非洲在卫生健康领域所面临的非传统安全问题逐渐成为国际对非合作的重要风向标。日本将“健康”与“疫苗”

长短结合，以卫生健康外交为重要抓手，借缓解非洲非传统安全挑战以提升自身国际话语权，持续加强与美欧协调联动，对冲中国在非洲的影响力，继而对中方海外利益造成负面影响。习近平在 2021 年中非合作论坛达喀尔会议上提出的“九项工程”中“卫生健康工程”位居各大工程之首，中非非传统安全合作潜力巨大。因此，中国应对内加强统筹协调，在非传统安全领域推动对非援助抓手多元化发展，以更好保障中国在非海外利益安全；对外进一步稳固非洲对中国制度优势以及治国理政高效能的认可信任，以加强治国理政经验交流互鉴为契机，深化中非在卫生健康领域的高水平合作。

#### 【参 考 文 献】

- [1] 贺平. 日本的“国际健康外交”辨析[J]. 复旦国际关系评论, 2017(1): 35-56.
- [2] 外務省. 人間の安全保障日本の取組[EB/OL]. (2021-12-10)[2021-12-17]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/initiative.html>.
- [3] 外務省. TICADの背景にある日本の考え方[EB/OL]. (2021-07-13)[2021-12-17]. [https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af1/page22\\_002578.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af1/page22_002578.html).
- [4] SHINZO ABE. Japan's Strategy for Global Health Diplomacy: Why It Matters[J]. The Lancet, (2013-09-14): 915-916.
- [5] 外務省. 外交青書 2020 年版[R]. 東京: 外務省, 2021: 135-136.
- [6] 外務省. 平和と健康のための基本方針の決定[EB/OL]. (2016-05-18)[2021-12-18]. [https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ghp/page22\\_002274.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ghp/page22_002274.html).
- [7] 日本健康医療戦略推進本部. 平和と健康のための基本方針[EB/OL]. (2015-09-11)[2021-12-18]. [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryousuisin/suisin\\_dai11/siryoul.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryousuisin/suisin_dai11/siryoul.pdf).
- [8] 外務省. 東京栄養宣言[EB/OL]. (2021-12-07)[2021-12-20]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100270079.pdf>.
- [9] JAPAN HOUSE. 実施報告書[EB/OL]. (2021-03)[2021-12-22]. <https://www.japanhouse.jp/what/report>.
- [10] 外務省. 東京栄養サミット2021イベント・カレンダー[EB/OL]. (2021-12-09)[2021-12-22]. [https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ghp/page22\\_003745.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ghp/page22_003745.html).
- [11] 外務省. 東京栄養サミット2021日本の取組[EB/OL]. [2021-12-17]. <https://www.n4g-tokyo2021.jp/japan.php>.
- [12] 栄養改善事業推進プラットフォーム. 栄養改善事業推進プラットフォーム[EB/OL]. (2017-02-27)[2021-12-25]. <http://njppp.jp/profile>.
- [13] 外務省. 東京栄養サミット2021結果概要[EB/OL]. (2021-12)[2021-12-25]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100270161.pdf>.
- [14] 外務省. Tokyo Compact on Global Nutrition for Growth Annex: Commitments[EB/OL]. (2021-12-08)[2021-12-26]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100270082.pdf>.
- [15] 日本経済新聞. 安保入り日本12回狙う[N]. (2021-06-02)[2021-12-28]. <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA3010M0Q1A530C2000000>.
- [16] 外務省. 東京栄養サミット2021と国連食料システムサミット共同文書[EB/OL]. (2021-09-27)[2021-12-28]. [https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ghp/page23\\_003553.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ghp/page23_003553.html).
- [17] 外務省. 東京栄養サミット2021結果概要[EB/OL]. (2021-12)[2021-12-28]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100270161.pdf>.
- [18] BBC News. Covid vaccines: Why is Nigeria unable to use its supply[N/OL]. (2021-12-09)[2021-12-29]. <https://www.bbc.com/news/59580982>.
- [19] 新华社新闻. 约 17.3% 非洲人口完成两剂疫苗接种[N/OL]. (2022-06-12)[2022-06-12]. <http://world.people.com.cn/n1/2022/0612/c1002-32444248.html>.
- [20] WORLD HEALTH ORGANIZATION. COVAX working for global equitable access to COVID-19 vaccines[EB/OL]. [2021-12-30]. <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>.
- [21] 外務省. COVAXワクチン・サミット(AMC増資首脳会合)の結果概要[EB/OL]. (2021-06-03)[2021-12-30]. [https://www.mofa.go.jp/mofaj/page1\\_000979.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/page1_000979.html).
- [22] 朝日新聞. 静かなる日本のワクチン外交戦略の失策[N]. (2021-08-20)[2021-12-30]. <https://www.asahi.com/articles/ASP8L3JCNP8BULZU001.html>.
- [23] 日经中文网. 菅义伟: 日本将向全球供应 6000 万剂次新冠疫苗[N/OL]. (2021-09-23)[2021-12-30]. <https://cn.nikkei.com/politics/economy/politics/society/46143-2021-09-23-10-27-25.html>.
- [24] 外務省. 日本によるワクチン関連支援[EB/OL]. [2021-12-31]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100221711.pdf>.
- [25] 外務省. COVAXファシリティを通じたエジプト・アラ



- ブ共和国に対する新型コロナウイルス・ワクチンの  
供与[EB/OL]. (2021-12-27) [2021-12-31], [https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3\\_000693.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000693.html).
- [26] 外務省. 日本によるワクチン関連支援[EB/OL].  
[2021-12-31], <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100221711.pdf>.
- [27] UNICEF. Japan's contribution to strengthen the cold  
chain system in South Sudan[EB/OL]. (2021-05-06)  
[2021-12-31], <https://www.unicef.org/south-sudan/press-releases/unicef-welcomes-japans-contribution-strengthen-cold-chain-system-south-sudan>.
- [28] VOA NEWS. Quad Leaders Meet in Washington[N/OL].  
(2021-10-06) [2021-12-31], <https://editorials.voa.gov/a/quad-leaders-meet-in-washington/6259575.html>.
- [29] REUTERS NEWS. India promises more COVID-19 shots  
to Omicron-hit Africa after Chinese move[N]. (2021-11-30)  
[2021-12-31], <https://www.reuters.com/world/india/india-promises-more-covid-19-shots-omicron-hit-africa-after-chinese-move-2021-11-30>.
- [30] THE WHITE HOUSE. Fact Sheet: Quad Summit[EB/OL].  
(2021-03-12) [2021-12-31], <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/fact-sheet-quad-summit>.
- [31] 経済産業省. 第2回日アフリカ官民経済フォーラム分  
科会を開催しました[EB/OL]. (2021-12-09)  
[2021-12-31], <https://www.meti.go.jp/press/2021/12/20211209002/20211209002.html>.
- [32] 産経新聞. 中国アフリカと団結 ワクチン10億回分提  
供へ[N]. (2021-11-29) [2021-12-31], <https://www.sankei.com/article/20211129-BASDU6CGOROY5B7LZDH6TNQEBE>.

[责任编辑 王雅坤]

## Japan's Health Diplomacy Towards Africa from the Perspective of Non-Traditional Security

WANG Yi-chen

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

**Abstract:** Since Japan held the first Tokyo International Conference on African Development in 1993, especially since the TICAD6 was held in Africa for the first time in 2016, Japan has gradually increased its strategic emphasis on Africa from the perspective of “Indo-Pacific Strategy”. The sudden outbreak of COVID-19 in 2020 interrupted Japan's original agenda of cooperation with Africa but provided an important opportunity for Japan to carry out its anti-pandemic diplomacy with Africa. Since 2021, as a country with great influence in health care and foreign aid in the world, Japan has successively hosted the Global Vaccine Summit and the Tokyo Nutrition for Growth Summit, focusing on the non-traditional challenges which Africa is facing in the area of health, nutrition and COVID-19 vaccines. Therefore Japan has continuously increased its ODA and carried out “health diplomacy” to Africa at both bilateral and multilateral levels to achieve its own strategic interests as well as paving the way for the TICAD8 to be held in 2022. From the perspective of non-traditional security, this paper starts with Japan's anti-pandemic diplomacy with Africa by taking the Tokyo Nutrition for Growth Summit and COVID-19 vaccines assistance as clues, and focuses on sorting out the main trends in Japan's diplomacy of health and vaccines to Africa as well as analyzes its strategic considerations and the development in the future.

**Key words:** Japan's relations with Africa; Tokyo Nutrition for Growth Summit; vaccine assistance; Indo-Pacific Strategy; health diplomacy