

日本对巴基斯坦 政府开发援助述论^①

白如纯

摘要:日本与巴基斯坦建交70年来,向巴基斯坦提供了大量政府开发援助,政府开发援助在两国关系中扮演了重要角色。尤其是进入21世纪以来,在新的国际国内形势下,日本出于拓展政治经济利益、分担所谓的日美同盟责任,以及平衡中国影响力的需要,继续深化对巴援助,逐步形成了以经济、社会和安全领域为主,以基础设施建设、“人的安全保障”、构筑和平为主要支柱的对巴援助新格局,日巴关系已经超越了简单的双边关系范畴。当然,近年来巴基斯坦在经济、社会等领域取得的成果,绝不是日本一国援助所带来的,而是包括中国在内的国际社会与巴基斯坦共同努力的结果。

关键词:日本与巴基斯坦关系 政府开发援助 影响因素

本文作者:中国社会科学院日本研究所 研究员

责任编辑:乌兰图雅

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2022.05.002

2022年是日本与巴基斯坦建交70周年。建交70年来两国长期保持友好关系,合作领域不断扩展,合作层次不断提升。其间,日本向巴基斯坦提供了大量政府开发援助(ODA),成为巴基斯坦的主要援助国之

^①〔基金项目〕本文系中国社会科学院创新工程重点课题“日本经济政策与经济战略”(GJ08-2018-YCX-3919)的阶段性研究成果。

一。根据日本外务省的统计,截至 2019 年,日本对巴援助总额累计达 11,690 亿日元。^① 日本以政府开发援助为手段,并辅以首脑外交等形式,不断深化与巴基斯坦的双边关系。日本对巴援助经历了起步、加强、深化三个渐进式发展阶段,并由于援助规模、援助内容的调整,日巴关系也随之发生相应的变化。进入 21 世纪后,日本政府致力于构筑从政治到经济、再到安保的全方位的日巴关系。通过不断深化对巴援助,形成了以经济、社会和安全为主要领域,以基础设施建设、“人的安全保障”、构筑和平为主要支柱的对巴援助新格局。日本重视对巴援助外交,是出于政治和经济利益考量,分担所谓日美同盟责任,以及受地缘政治因素影响等多重原因叠加的结果。本文以政府开发援助为切入点,在梳理日本对巴援助历史演进的基础上,分析其背后的战略动因,并对日本对巴援助外交的成效作一简要评价。

一、日本对巴基斯坦援助的历史演进

1951 年,在美国的主导下,日本与美、英等 48 个战胜国签署了“旧金山和约”,实现了所谓的“片面媾和”。巴基斯坦参加了对日媾和会议,并于次年与其建立了外交关系,是战后较早与日本建交的国家之一。根据日巴关系的变化,以及援助规模、援助内容的调整等,日本对巴援助的历史演进大致可划分为起步、加强、深化三个阶段。

(一) 日巴建交与对巴援助的起步

1952 年 4 月,日本与巴基斯坦正式建立外交关系。此后,两国相继签订了贸易、文化等协定,在经贸和文化领域展开了交流合作。1957 年 4 月,在两国建交 5 周年之际,巴基斯坦总理苏拉瓦底访问日本,他表示“希望借助此行加强两国友好关系”。^② 同年 5 月,日本首相岸信介对巴基斯坦进行了回访。在短短一个月內,两国就实现了首脑互访。

① 〔日〕外務省国際協力局編:「政府開発援助(ODA)国別データ集 2020」,外務省ホームページ,第 78 頁。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100271618.pdf#page=78>.

② 「友好関係を強化 訪日するパキスタン首相語る」、『朝日新聞』1957 年 4 月 23 日。

同时,政府开发援助开始在两国关系中扮演重要角色。1954年,日本加入科伦坡计划^①,开始对亚太发展中国家提供技术援助。同年,日本接收巴基斯坦研修生赴日研修,开启了对巴基斯坦的援助历程。1961年11月,日本首相池田勇人访问巴基斯坦,他表示要进一步强化对巴基斯坦的经济和技术援助。^②是年,日本向巴基斯坦提供了首批贷款72亿日元,巴基斯坦成为较早接受日元贷款的国家之一。^③截至1979年,日本共向巴基斯坦提供了近2,000亿日元的贷款。

从援助形式来看,从1954年到1969年,日本对巴援助主要以日元贷款和技术援助为主。1968年日本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后,经济实力日益雄厚,日本开始向发展中国家提供无偿资金援助。1970年,日本向巴基斯坦提供了2.52亿日元的粮食援助,这是日本首次对其提供无偿援助。此后,无偿资金援助逐渐成为日本对巴援助的重要组成部分。截至20世纪70年代末,日本累计向巴基斯坦提供了120多亿日元的无偿援助,用于洪水、地震等紧急救灾以及粮食增产等。

总体来看,从1952年两国建交到20世纪70年代末,从技术援助到日元贷款,再到无偿资金援助,日本对巴援助形式日益丰富,援助成为日本加强对巴外交的重要手段,为维护日巴友好关系发挥了重要作用。但其援助内容较为单一,且早期的日元贷款主要出于振兴日本出口的目的,大部分日元贷款带有附加条件,即受援国必须用来购买日本的产品。因此,这一时期的对巴贷款绝大部分用于购买日本的成套设备、器材,以及化肥等物资。

① 科伦坡计划,全名为“关于亚太地区合作经济和社会发展的科伦坡计划”,是世界上的第一批援助计划之一。该计划是1950年由英联邦国家发起成立的,旨在通过以资金和技术援助、教育及培训计划等形式的国际合作,加强南亚和东南亚地区的社会经济发展。

② 「日本・パキスタン共同声明 池田首相東南ア四力国訪問」,『朝日新闻』1961年11月20日。

③ 日元贷款的范围原先主要集中在南亚的印度和巴基斯坦两国,后逐步扩大到韩国(1965年)、印度尼西亚(1966年)以及泰国(1967年)等国家。

(二)首脑外交重启与对巴援助的加强

20世纪六七十年代,随着日本与东南亚国家相继完成战争赔偿谈判并签署协议,1965年与韩国签订《日韩基本条约》,1972年与中国实现邦交正常化,日本外交重心逐步转移到东南亚和东亚地区。在1961年池田勇人首相访问巴基斯坦之后,日巴首脑互访便陷入了低潮。

进入20世纪80年代后,一度沉寂的日巴两国领导人的互动再次趋于活跃。1983年7月,巴基斯坦总统齐亚·哈克访问日本。1984年5月,中曾根康弘首相访问巴基斯坦,这是日本首相时隔23年再次访巴。此后,1987年巴总理穆罕默德·汗·居内久访问日本,日本首相海部俊树于1990年进行了回访,两国首脑互访的时间间隔与六七十年代相比大大缩短。^①首脑外交是使用最为频繁的外交手段之一,它能在一定程度上反映出两国的亲密关系情况。从这个角度来说,日本在20世纪80年代初期重启对巴首脑外交,在一定程度上可以反映出其对巴基斯坦重视程度的提高。在这种背景下,日本对巴援助出现了一些新的变化。

其一,在援助规模方面,由于这一时期正值日本对外援助进入扩充期,日本对巴援助金额进一步扩大。到20世纪90年代,日本已经成为巴基斯坦的最大援助国之一。截至20世纪末,日本累计向巴基斯坦提供了约38亿美元的援助。^②仅从日元贷款来看,在1980—1999年间,日本累计向巴提供了约6,231亿日元贷款,这一数字是1961—1979年(合计1,989亿日元)的三倍多。

其二,在援助领域方面,随着日本国际收支顺差持续扩大,日元贷款中带有附加条件的比例开始降低,推动日本对巴援助领域和援助内容逐渐多样化、精细化,对巴援助开始扩展到教育、卫生、电力、农业等领域。

^① 1980—2000年,日巴共开展了9次首脑外交,其中,日本首相访问巴基斯坦3次,巴基斯坦总统、总理访问日本7次。数据来源于巴基斯坦驻日本大使馆网站。<https://pakistanembassytokyo.com/ja/content/%E4%BA%A4%E6%B5%81%E6%AD%B4%E5%8F%B2%E5%B9%B4%E8%A1%A8>。

^② 「国别援助実績(1991—1998年の実績)」、外務省ホームページ。https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/j_99/g2-04.htm。

从1989年开始,日本还向巴基斯坦启动了小规模无偿资金援助(草根援助)。这种援助形式虽然规模较小,但贴近民众,主要用于可使当地居民直接受益的健康保健、传染病预防等小规模项目建设。

其三,从援助目的看,对巴援助开始成为日本向巴基斯坦施加政治压力的重要手段。冷战结束后,日本 ODA 预算继续保持增长势头,对外援助规模在整个 90 年代位居世界第一。作为世界第一大援助国,日本的对外援助开始进入政策理念的充实阶段。1992 年,日本制定了首部《政府开发援助大纲》,明确指出要关注发展中国家的军事支出、民主化和基本人权保障情况,并将其与对外援助直接挂钩。1998 年 5 月,作为对印度进行核试验的回应,巴基斯坦在三天内先后进行了六次核试验。对此,日本根据《政府开发援助大纲》中“援助应避免用于军事用途或助长国际纷争”的原则,停止向巴基斯坦提供新的日元贷款和无偿资金援助,以冻结或减少援助为手段对巴基斯坦核试验进行制裁。

总体而言,进入 20 世纪 80 年代以来,随着日巴双边关系的提升,日本对巴 ODA 无论在援助规模还是援助范围方面都得到了进一步的发展。同时,随着日本争做“政治大国”的欲望日趋强烈,日本援助巴基斯坦的政治动因显著增强,服务于日本外交战略的色彩日益浓厚。

(三)日巴关系的提升与对巴援助新格局的形成

2002 年巴基斯坦总统穆沙拉夫访问日本,2005 年小泉纯一郎首相回访巴基斯坦。2005 年,两国发表首个展望今后双边关系的政治文件《日巴共同宣言》,强调双方要建立新的、广泛的、强韧的关系。^① 2011 年 2 月,在两国建交即将迎来 60 周年之际,巴基斯坦总统扎尔达里访问日本,双方签署《关于全面伙伴关系共同声明》,表明了两国致力于全面加强各领域合作的态度。在 2013 年 9 月举行的日巴首脑会谈中,安倍晋三首相与巴基斯坦总理谢里夫就构筑日巴新型伙伴关系达成共识,传递

① 「日・パキスタン関係の新たな展望—新たな、幅広い、そして強靱な関係へ向けて」、外務省ホームページ、2005 年 4 月 30 日。https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/asia_europe_05/pakistan_kyodo.html.

出进一步强化两国关系的意愿。^①

在经贸领域,两国逐步建立了对话和磋商机制,其中投资贸易成为日巴合作的重点领域,两国相继建立了“日巴高级别经济协商会”“日巴官民联合经济对话”等高级别对话磋商机制,通过定期召开会议来讨论如何改善巴基斯坦的营商环境等问题。

值得注意的是,进入 21 世纪后,日本加强了与巴在反恐问题等安全领域的合作,这也是日巴关系的一个显著变化。“9·11”事件后,应对恐怖主义已成为日巴之间的核心议题之一。笔者统计了日本外务省发布的 2000—2019 年日巴举行的 29 次首脑会议和外长会谈记录(见表 1),从中可以看出,反恐和经济问题是高层会谈的最主要议题。其中,与“反恐”和“阿富汗问题”相关的议题出现频率合计达 28 次。在这一背景下,日巴之间建立了安全合作机制。2002 年 3 月,穆沙拉夫总统访日期间,日巴双方同意设立安全保障对话机制。从 2004 年 1 月开始,两国定期召开“日巴安全保障对话”会议,就双边外交、安全保障政策、地区形势、反恐等问题交换意见。

表 1 2000—2019 年日巴高层会谈议题

| 次序 | 议题 | 出现次数 | 次序 | 议题 | 出现次数 |
|----|------|------|----|-------|------|
| 1 | 反恐 | 21 | 6 | 阿富汗问题 | 7 |
| 2 | 经济合作 | 18 | 7 | 安理会改革 | 4 |
| 3 | 核不扩散 | 14 | 8 | 朝鲜问题 | 4 |
| 4 | 印巴关系 | 11 | 9 | 经济改革 | 4 |
| 5 | 民主化 | 8 | | | |

资料来源:根据日本外务省网站公布的日本与巴基斯坦政界要人会谈记录整理而成。

「過去の要人往来・会談」、外務省ホームページ。https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pakistan/visit/index.html.

① 「日・パキスタン首脳会談(概要)」,外務省ホームページ、2013 年 9 月 26 日。https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page24_000126.html.

随着日巴关系的提升与合作领域的拓展,日本对巴援助也取得了相应的发展。基础设施建设、“人的安全保障”、构筑和平成为日本对巴援助的三大支柱。

第一,以改善基础设施为重点。2001年10月,日本决定恢复对巴日元贷款。日元贷款重启后,日本总计向巴基斯坦提供了19个日元贷款项目(见表2),累计金额达1,728亿日元。从援助金额来看,由于从1998年开始,日本国内的财政状况日趋严峻,ODA预算规模不断缩减,因此这一时期的援助规模已经难以与20世纪八九十年代相比。从援助领域来看,在这19个贷款项目中,输电网扩充、电力领域改革、道路建设等与电力、交通相关的项目占近六成。可见,对基础设施建设领域的援助已成为日本对巴援助的主体。

表2 2000—2020年日本对巴有偿日元贷款项目

| 年份 | 项目名称 | 领域 | 援助金额 (亿日元) |
|------|-----------------------|----|---------------|
| 2001 | 克哈特(KOHAT)隧道建设计划(II) | 交通 | 40.32 |
| 2002 | 克哈特(KOHAT)隧道建设计划(III) | 交通 | 31.49 |
| 2005 | 供电设备扩充计划 | 电力 | 38.39 |
| 2005 | 杰纳布河下流灌溉水道整修计划 | 农业 | 125.23 |
| 2005 | 紧急地震灾害复兴支援 | 救灾 | 112.2 |
| 2006 | 达苏-胡兹达尔输电网计划 | 电力 | 37.02 |
| 2006 | 国道55号线高速公路建设计划(第3期) | 交通 | 194.55 |
| 2008 | 国道70号线(第1期)东西道路整修计划 | 交通 | 154.92 |
| 2008 | 信德省农村振兴道路建设计划 | 交通 | 91.26 |
| 2008 | 旁遮普省灌溉系统改善计划 | 农业 | 113.82 |
| 2008 | 旁遮普省输电网扩充计划(第1期) | 电力 | 119.43 |
| 2010 | 全国基础输电网扩充计划 | 电力 | 233 |

| 年份 | 项目名称 | 领域 | 援助金额 (亿日元) |
|------|--------------------------|----|---------------|
| 2010 | 紧急进口支援融资(洪灾应对) | 救灾 | 50 |
| 2010 | 开伯尔-普赫图赫瓦省农村道路修复计划(洪灾应对) | 救灾 | 147 |
| 2011 | 疟疾消除计划 | 保健 | 49.93 |
| 2014 | 电力部门改革计划 | 电力 | 50 |
| 2015 | 电力部门改革计划(第2期) | 电力 | 50 |
| 2016 | 疟疾消除计划(第2阶段) | 保健 | 62.9 |
| 2017 | 伊斯兰堡·布尔汗输电网增强计划(第1阶段) | 电力 | 26.65 |

资料来源:根据日本外务省网站公布的日本对巴基斯坦有偿资金援助案件概要整理而成。https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/pakistan/contents_02.html#2901.

第二,强调对“人的安全保障”。“人的安全保障”是日本外交的重要支柱和对外援助的重要理念之一。与传统的“国家安全保障”概念相比,“人的安全保障”强调对每个人的保护及个人能力的提高。日本对巴基斯坦的相关援助主要以儿童、学生、妇女、灾民等群体为对象,着重加强教育、医疗保健、城市上下水管道建设、农业、防灾减灾等领域的援助。这些援助绝大部分是以无偿资金援助、草根援助的方式进行的。与此同时,其参与主体更加多元,日本非政府组织积极参与其中,且一般会与巴当地的非政府组织开展合作。

第三,援助向安全层面拓展。“9·11”事件后,反恐合作成为日巴重点合作领域之一,对巴援助成为日本国际反恐对策的重要一环。2013年,日本向巴基斯坦提供了19.46亿日元的无偿资金援助,支援巴基斯坦在伊斯兰堡、拉合尔等地的“机场安保强化计划”,以使巴基斯坦国内机场的安保检查设备达到国际标准。2017年,开始实施第二次“强化计划”,将援助范围扩展至木尔坦、费萨拉巴德等其他机场,力求到2023年使进入机场的所有飞机在起飞前达到国际安全标准,从而降低发生恐怖袭

击事件的风险。^①此外,2019年4月23日,日本向巴基斯坦提供了19亿日元无偿资金援助,用于完善巴境内主要内陆物流据点的货物检查设备,以增强货物检查能力。^②

总之,进入21世纪以来,日本继续强化与巴基斯坦的关系,致力于构筑从政治到经济、再到安全的全方位、多层次的双边合作关系,同时推动对巴援助不断深化,形成了以经济、社会和安全领域为主的对巴援助新格局。

二、日本援助巴基斯坦的战略动因

综上所述,日巴建交以来,日本以政府开发援助为手段,并辅以首脑外交等形式,不断深化与巴基斯坦的双边关系。尤其是进入21世纪以来,日巴关系被提升到一个新层次,形成了新的对巴援助格局。日本之所以重视对巴援助外交,是出于政治和经济利益考量,分担所谓的日美同盟责任,以及地缘政治因素等多重原因叠加的结果。

(一)以援助换取巴基斯坦在国际和地区事务上的对日支持

从国际政治层面而言,加强与巴基斯坦的双边关系对日本意义重大。例如,在联合国安理会改革等一些国际问题上,日本需要巴基斯坦的支持。冷战结束后,日本将成为安理会常任理事国视为“政治大国”的重要标志,并将其作为重要外交战略目标加以推进。在该问题上,巴基斯坦曾表示支持日本成为安理会常任理事国。1996年1月,巴基斯坦总理贝·布托访问日本,与首相桥本龙太郎举行会谈时表示“日本成为常任理事国没有问题”^③,公开表达了支持日本的立场。但出于牵制印度的

① [日]「日本のODAプロジェクト パキスタン無償資金協力」、外務省ホームページ。https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/pakistan/contents_01.html#2909.

② 「パキスタンに対する無償資金協力に関する書簡の交換」、外務省ホームページ、2019年4月23日。https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007364.html.

③ 「非常任理事国選挙で日本への支持を表明 橋本首相にパキスタン首相」、「朝日新聞」1996年1月19日。

考虑,巴基斯坦逐渐转变立场并加入“咖啡俱乐部”^①,反对日本、印度、德国、巴西四国集团提出的安理会改革方案。鉴于安理会改革的长期性和复杂性,加之印巴关系的现状,短期内巴基斯坦恐难以支持四国集团同时“入常”的方案。但在该问题上,日本坚持与巴基斯坦加强沟通,试图制定出两国都能接受的方案。^②

再如,在朝鲜核问题等地区问题上,日本也需要巴基斯坦的支持和配合。近年来在朝鲜因核试验和导弹发射遭受制裁的背景下,日本曾在首脑会谈、外长会谈等多个场合与巴基斯坦就朝鲜局势交换意见,希望巴基斯坦严格履行联合国安理会决议,以防止南亚国家成为朝鲜逃避制裁的漏洞。^③同时,日本政府将解决朝鲜绑架日本人问题作为一项外交课题,希望与朝鲜拥有外交关系的巴基斯坦在该问题上能发挥有利于日方的作用。

(二)着眼于巴基斯坦的广阔市场和经济发展潜力

对于以贸易立国的日本而言,保障原材料的稳定供应,确保海外市场对其经济发展至关重要。巴基斯坦目前人口超过2亿人,是世界上排名靠前的人口大国。其中,大多数是年轻人,劳动力资源丰富。进入21世纪以来,尽管巴基斯坦饱受政局不稳、恐怖主义等问题的困扰,但经济仍保持着较高速度增长,中产阶级不断扩大,国内市场潜力巨大。

目前,巴基斯坦水电、交通等基础设施尚不完善,在一定程度上制约了日本企业的对巴投资,但在日本积极推动基础设施海外输出战略的背景下,巴基斯坦的基础设施现状对日本而言也可视为巨大的投资商机。可以说,巴基斯坦基础设施建设领域的庞大需求与日本经济增长战略存

① “咖啡俱乐部”,正式名称为“团结谋共识”阵营(UFC),由意大利、韩国、墨西哥、巴基斯坦等国发起成立,因为早期各加盟国代表经常到意大利常驻联合国代表处边喝咖啡边讨论反对增加联合国常任理事国事宜而得名。该组织反对增加常任理事国,建议增加非常任理事国席位,与日本、印度、德国、巴西四国集团意见存在较大分歧。

② 2000年后,日本在日巴首脑会谈以及外长会谈中多次提及安理会改革问题,谋求得到巴基斯坦的支持,但巴方反对增加常任理事国这一立场尚未发生改变。

③ 「日・パキスタン外相会談」、外務省ホームページ、2018年1月4日。https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sw/pk/page11_000072.html。

在契合点。此外,值得注意的是,英语是巴基斯坦的通用语言之一,巴基斯坦拥有较多精通英语的人才,这在一定程度上可为外资进入巴基斯坦提供一定的智力支撑。从地理位置看,巴基斯坦位于亚洲中心位置,邻近资源丰富的中亚和中东地区,背靠中国、印度等新兴市场,拥有作为生产销售基地的巨大潜力。因此,从经济层面看,抢占巴基斯坦的消费市场和基础设施投资市场是日本加强对巴援助的重要经济动因。

(三)分担日美同盟的责任,日本对巴安全领域援助成为重点

日美同盟是日本外交的基轴,对巴援助也是日本所谓分担同盟责任的重要方式之一。冷战期间,尤其是1979年12月末苏联入侵阿富汗后,日本快速作出反应,在发达国家中率先提出要加大对巴基斯坦的援助。针对涌入巴基斯坦的大量阿富汗难民,1980年1月,日本决定向其提供10亿日元的救援物资。^①日本的举动旨在依靠经济实力从侧面配合美国对苏战略,在南亚地区构筑防止苏联扩张的战略防线。

“9·11”事件发生后,与阿富汗毗邻的巴基斯坦成为美国打击恐怖主义的前沿阵地,日本的对巴援助表现为积极配合美国的反恐战略。在此背景下,日本为了向美国以及国际社会展现其反对恐怖主义、致力于地区和平的鲜明态度,着重加强与巴基斯坦在安全领域的合作,遂成为日本对巴援助的重点。

另一方面,巴基斯坦连接南亚和中东,并且邻近海上交通要道,如果巴国内局势动荡,恐怖主义频发,对整个南亚地区,尤其是日本的航道安全也会产生负面影响。因此,随着巴基斯坦在维护地区和平稳定方面的地缘价值日益凸显,日本援助巴基斯坦,促进其国内稳定,也符合日本的国家利益。

(四)平衡中国在巴基斯坦的影响力

巴基斯坦是中国在南亚地区的重要合作伙伴。2015年中巴战略伙伴关系提升为“全天候战略合作伙伴关系”,以中巴经济走廊建设项目为

^①「パキスタンのアフガン難民へ10億円分の物資 政府、援助供与決める」、『朝日新聞』1980年1月22日。

代表的中巴经济合作正在不断深入推进。对此,日本担心中国利用资金等优势,以道路、高速铁路、电力等基础设施投资为依托,增强在巴基斯坦乃至整个南亚地区的影响力。因此,对冲“一带一路”倡议影响,与中国争夺资源和市场,防止巴基斯坦全面倒向中国是日本对巴援助的战略目标之一。

三、日本对巴基斯坦援助外交的成效与外部影响因素

一项外交政策是否达到了预期效果,是评价该政策成功与否的关键性指标。关于具体的评估标准,一般而言,既可以以该政策给对象国带来的实际影响作为评估依据,也可以以该政策是否达到了制定者所设定的外交目标为依据。

就前者而言,2014年7月—2015年2月,日本外务省委托第三方评估机构从援助政策的妥当性、援助结果的有效性以及援助过程的恰当性三个方面,评估了日本对巴基斯坦的援助成效。该评估报告指出,日本的援助政策以巴基斯坦主要开发计划和开发方针为基础,契合巴基斯坦的开发需求,同时也与日本的《政府开发援助大纲》等文件要求相符。对巴 ODA 在改善巴基斯坦运输、电力等经济基础设施,产业培育等方面有一定的效果。在人类安全保障和社会基础整备领域,ODA 对改善巴基斯坦教育、基础保健医疗服务、卫生环境等也有一定的成效。此外,在促进边境地区稳定方面,通过援助巴边境经济落后地区的发展,对于应对恐怖主义问题也有所助益。^①

与对巴援助带来的直接效果相比,日本更加注重援助所带来的外交波及效果。在战后日本政治,尤其是军事发展受限的背景下,政府开发援助这一经济手段成为其争取实现国家战略目标的重要方式。对于日本而言,以援助为手段强化日巴双边关系,可促使巴基斯坦在国际和地区问题上支持日本立场,符合日本谋求“政治大国”地位的内在需求,有

^①「平成 26 年度外務省 ODA 評価 パキスタン国別評価」、外務省ホームページ、2015 年 2 月。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000076531.pdf>。

利于提高其国际地位。同时也有利于强化两国经济关系,促进日本企业在巴基斯坦的投资。

然而,即便日本对巴援助取得了一定的成效,但其所面临的外部影响因素也不可忽视。一方面,日本对巴援助受到美国对外政策调整等因素的影响。美巴关系时常陷入波动状态,如在美巴安全合作中,减少或暂停对巴援助是美国向巴施加压力的一种重要手段。如果美巴之间因反恐或核安全等问题发生重大突发事件,导致美国动用切断援助等手段对巴进行变相制裁的情况,那么身处日美同盟框架下的日本就不得不配合美国的决定,其对巴援助的效果就会受到影响。

另一方面,日本对巴援助还受到印度因素的影响。日本在印巴关系中采取基于现实主义的平衡外交政策。在日本的对外战略中,与巴基斯坦相比,印度明显处于更加重要的位置。近年来,日印关系不断提升,尤其是安倍执政以来,日本大力增强两国关系的发展。2014年9月,印度总理莫迪访问日本,两国关系提升为“特殊的全球战略伙伴关系”。从援助金额看,截至2019年,日本累计向印度提供了63,996亿日元的援助^①,约为对巴援助总额的6倍(11,690亿)。虽然援助金额的多少与印巴两国的国土面积、经济发展情况有一定的关系,但也从侧面反映出日本对印度的重视程度。概而言之,日本对巴援助的底线是不能引起印度的不满,总体上要服务于日美同盟及日本外交的战略大局。

四、结语

纵观日巴建交70年来两国关系的发展轨迹和日本对巴基斯坦的援助历程,其间除了因巴基斯坦核试验,日本短暂停止日元贷款之外,两国之间基本上保持着友好关系。进入21世纪以来,日巴先后签署了多份政治文件,两国政治互信得到增强。同时,随着巴基斯坦投资价值的凸显和“9·11”事件的发生,日本以援助为手段,加强与巴基斯坦在经贸及反

^①「政府開発援助(ODA)国別データ集 2020」、外務省ホームページ。https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100271618.pdf#page=72.

恐等领域的合作,使两国关系呈现出不断增强的发展趋势。总体而言,日本对巴基斯坦奉行以维护自身国家利益和日美同盟为导向的援助政策,其目的是推动巴基斯坦成为“稳健的近代伊斯兰国家”^①,最终将巴基斯坦纳入西方阵营。

中日两国目前都是巴基斯坦的主要援助国,两国对巴基斯坦提供的经济援助在不同程度上促进了巴基斯坦的经济和社会发展。对此,日本应认识到近年来巴基斯坦在经济、社会等领域取得的成果,绝不是日本一国援助所带来的效果,而是包括中国在内的国际社会与巴基斯坦共同努力的结果。在巴基斯坦经济建设、民生改善、教育、卫生,尤其是反恐以及防止核扩散等问题上,中日具有一定的共同利益。日本应放弃零和博弈的思维,不应将援助作为平衡中国影响力的工具,而应与中国一道在国际援助等方面探索合作空间,实现三方共赢的目标。

① 「対パキスタン国別援助計画(案)(要約)」、外務省ホームページ。 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pakistan_y.html.

Keywords: China-Japan-ROK cooperation; Northeast Asian security; international order; regional governance

The Overview of Japan's Governmental Development Assistance to Pakistan

BAI Ruchun

Abstract: Since the establishment of diplomatic ties between Japan and Pakistan 70 years ago, Japan has provided a large amount of official development assistance to Pakistan, which has played an important role in the bilateral relations. Especially since the beginning of the 21st century, under the new international and domestic situation, Japan has continued to deepen its assistance to Pakistan out of the need to expand its political and economic interests, share the responsibilities of Japan-U. S. alliance and counterbalance China's influence, gradually focusing on economic, social and security fields. With the new pattern of assistance to Pakistan taking infrastructure construction, "human security guarantee" and peace-building as the main pillars, Japan-Pakistan relations have gone beyond the scope of bilateral relations. However, it is no doubt that the achievements Pakistan has made in the economic and social fields in recent years are not the result of Japan's assistance alone, but the result of the joint efforts of the international community including China and Pakistan.

Keywords: Japan; Pakistan; Japan-Pakistan relations; ODA; driving factor

Abe's Political Heritage in the Context of Japan's Gaming with China

WU Xian, GAO Hong

Abstract: It is the core political issue of Japan to promote its military power to cope with changes of international order, geopolitical security pressure and realize its "normalization". In the post-Abe era, Japan