

东盟一体化背景下日本对湄公河国家援助： 动因、路径与评估

白如纯^{1,2} 湛焜雅¹

(1. 中国社会科学院大学 国际政治经济学院, 北京 102488; 2. 中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

摘要: 不论是出于助力东南亚经济社会的发展、推动东盟经济一体化的积极性区域合作构想, 还是基于与一体化水平更高的东盟合作实现经济与政治利益最大化的自身需求, 日本对湄公河国家的援助都与东盟一体化进程呈现某种程度的相关趋向。这种相关性随着地区内外环境的变化发生适度调整, 从而使援助的规模和形式呈现因时因势的起伏。总体看, 东盟共同体背景下对湄公河地区的援助对于弥合地区发展差距、促进经济一体化起到了一定的正面作用; 日本也得到了经济回报和政治外交收益。但援助与“民主、人权”等价值观外交理念相捆绑, 并成为“印太”战略推进工具, 将对东亚地区合作带来消极影响。

关键词: 经济外交; 东盟共同体; 日本; 湄公河流域; 印太构想

中图分类号: D831.3 文献标识码: A 文章编号: 1003-9856(2024)02-0044-12

DOI:10.14073/j.cnki.nywtj.2024.02.003

战败的日本出于重返国际社会、开拓东南亚市场的需求, 在 20 世纪五六十年代即通过对包括湄公河国家在内的东南亚国家支付赔偿与准赔偿即“赔偿外交”手段重启双边关系。官方发展援助(Official Development Assistance, ODA)与经济合作(FTA/EPA)成为处理与东南亚关系的主要支柱。冷战结束后, 湄公河地区国家政局趋于稳定、社会经济得到恢复。越南、老挝、缅甸、柬埔寨于 20 世纪 90 年代相继加入东盟。此后, 日本逐渐增加了对后入盟的柬老缅越(CLMV)四国的援助, 同时对东盟初创成员泰国的援助也维持在较高水平。截至 2021 年, 日本对湄公河地区 5 个国家的援助累计达 177.78 亿美元, 是该地区的最大援助国, 比第二位美国多出 132.56 亿美元。^①

对于日本积极援助湄公河国家的基点、动因和战略意图, 学界研究主要有两类视角。第一类视角从现实主义分析路径切入, 将援助视为日本用于提升自我经济和政治安全系数的核心外交手段。^②

收稿日期: 2024-05-15

基金项目: 中国社会科学院登峰战略重点课题“日本经济政策与经济战略”(GJ08_2017_XCS_2975)

作者简介: 白如纯, 男, 中国社会科学院大学国际政治经济学院教授, 中国社会科学院日本研究所研究员, 法学博士; 湛焜雅, 女, 中国社会科学院大学国际政治经济学院硕士研究生。

① OECD, “Query Wizard for International Development Statistics”, January 24, 2024, <https://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6&f=4:0%20%3:0%5:0%7:0&q=1:2+2:1+4:1+5:3+3:51+6:2017%2018%2019%2020%2021%2022+7:1>.

② Hidetaka Yoshimatsu, “The Mekong Region, Regional Integration, and Political Rivalry among ASEAN, China and Japan”, *Asian Perspective*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 71-111; 小浜裕久『ODAの経済学』, 东京: 日本評論社, 2013年, 第243—247頁。

持这类观点的学者多认为日本试图通过对湄公河国家援助确保自然资源的可靠进口,提升日本在该地区的影响力和国际形象,配合美国亚太、印太战略,遏制中国在该地区日益增加的影响力。与东盟视角相结合,日本对湄公河国家的援助也被视为日本换取东盟政治认同,对冲中国影响,巩固日本在东南亚地位的重要环节。^① 第二类视角既接受日本对该次区域开发援助作为外交手段的利己性质,又强调日本的援助中受“自助努力”理念驱动的利他部分,认为日本援助受到国家利益和国际公益的共同驱使,是“不完全的公共产品”。^② 其中,日本通过“自助努力”缩小湄公河地区发展差距以促进东盟一体化进程,被视为日本援助利他动机的重要组成部分。^③ 日本政府也不断在官方文件中申明通过对湄公河国家援助达到促进东盟一体化的“利他”意图。

无论是出于持续推动东盟经济一体化的利他理念,还是基于加强同一体化水平更高的东盟合作的利己需求,日本对湄公河国家援助政策的调整与东盟一体化进程呈相关性。从冷战结束、柬老缅越入盟、东盟共同体建立及至印太构想出台,尽管对湄公河国家的援助金额有所调整,但日本对湄公河国家援助额度总体维持高位(见图1)。日本对湄公河国家的政策和方针的变化、官方发展援助无偿援助比例和流向领域的演变等,显示日本对湄公河国家援助的主要模式和动机演进方向。

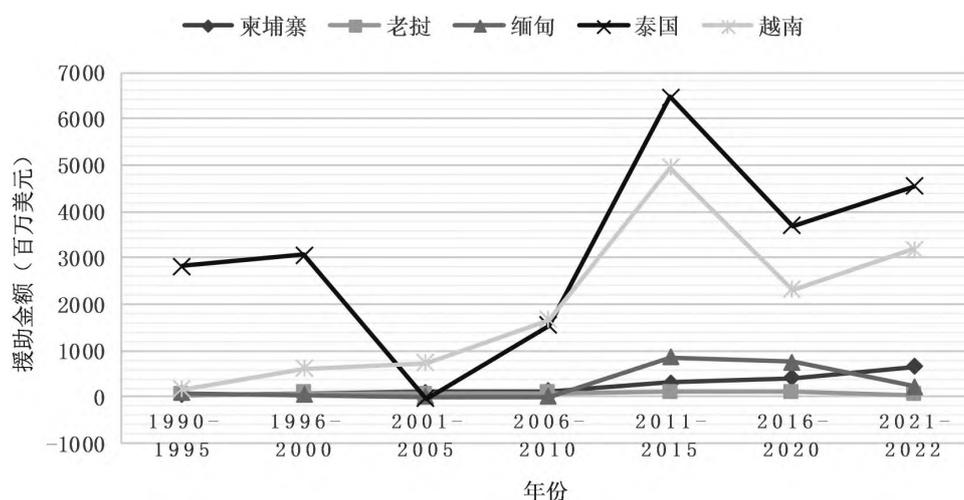


图1 1990—2021年每5年年均日本对湄公河国家援助金额比较

资料来源:作者根据经合组织 QWIDS 数据库数据整理。

① 白如纯《东盟共同体成立前后日本的东南亚外交动向与启示》,《东北亚学刊》2017年第5期,第42—48页; Takayuki Ogasawara, “Development of the Mekong Region as Part of Japan’s Diplomatic Strategy for East Asia”, *Asia-Pacific Review*, Vol. 22, No. 1, 2015, pp. 34-45.

② 下村恭民『開発援助政策』,東京:日本経済評論社,2011年; Hidetaka Yoshimatsu, “Developmental Assistance, Strategic Interest, and the China Factor in Japan’s Role in ASEAN Integration”, *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 2, 2010, pp. 199-219; 山形辰史『入門 開発経済学』,東京:中央公論新社,2023年,第225—230页; 松本勝男『日本型開発協力—途上国支援はなぜ必要なのか』,東京:筑摩書房,2023年,第297—300页; 渡辺利夫『特集 グローバル戦略—スピード感のある改革へ』,「日本のODAをどう考えるか—自助努力支援の重要性」,東京:経済企画協会,2006年,第21—25页; 白石昌也「日本の対インドシナ・メコン地域政策の変遷」,『アジア太平洋討究』2011年第17期,第1—39页。

③ Hidetaka Yoshimatsu, “Developmental Assistance, Strategic Interest, and the China Factor in Japan’s Role in ASEAN Integration”, *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 2, 2010, pp. 199-219; 白石昌也「日本の対インドシナ・メコン地域政策の変遷」,『アジア太平洋討究』2011年第17期,第13—17页。

一、东盟的一体两面与日本的援助动因

20世纪80年代末至90年代初,东欧巨变、苏联解体,美苏两极在东南亚的地区争霸也逐渐落下帷幕。越南、老挝、柬埔寨、缅甸于20世纪90年代相继加入东盟。第2届东盟领导人非正式会议于1997年发表《东盟2020愿景》,提出东盟共同体的构想。^①东盟共同体的建立过程由此拉开帷幕。

(一) 东盟一体化推进的内需动力与面临的难题

经过东盟各方的不断努力,2003年,第9届东盟首脑会议提出建设东盟共同体蓝图的时间表,计划在2020年建成由“东盟经济共同体”“东盟政治安全共同体”以及“东盟社会文化共同体”三大支柱构成的“东盟共同体”,以推进区域政治安全、经济发展和社会文化领域的合作。^②随后这一时间表又被提前至2015年。2007年,第13届东盟首脑会议签署《东盟宪章》,形成了东盟组织的法定基础,强化了东盟共同体的概念,进一步巩固了东盟在国际事务中的地位。^③2015年11月,东盟共同体如期成立,并制定了《后2015东盟共同体愿景》文件,通过了《东盟迈向2025年吉隆坡宣言:团结奋进》,提出了未来10年东盟共同体建设的路线图。^④

尽管东盟共同体在2015年底如期建立,但建立不等于建成,事实上各个共同体才刚刚起步。例如,2015“东盟经济共同体”的指标完成进度未达10%。即便如此,出于四点内外因素,东盟共同体还是于2015年成立了。^⑤首先,从经济角度出发,没有贸易壁垒、货物服务自由流通的市场将有助于地区贸易和投资增长,提高东盟的整体竞争力;其次,从政治安全角度出发,共同体的建立将能够加强东盟成员国之间的协商协调和合作,提升凝聚力,有助于预防和解决潜在的地区安全问题和全球性挑战,捍卫成员国利益;再次,从社会文化的角度出发,共同体的建立还有助于促进成员国间的文化交流和相互理解,有助于构建更紧密的社会联系,降低文化差异可能导致的摩擦;最后,建立东盟共同体也是适应全球化,增强东盟国家在国际社会上的话语权的重要举措。

然而,随着东盟共同体的建立,东盟一体化进程也面临着新的问题:价值观与规范的差异一直阻碍着东盟政治一体化进程,尤其是新老成员国间就人权和自由等普世价值存在着不同的理解;安全对话和协商机制以及成员国间存在的领土冲突也难以推动东盟在安全政策方面取得实质性进展;即便是在进展最快的经济领域,东盟依然面临着贸易壁垒、新老成员国发展差距大等问题,难以实现统一市场。^⑥此外,东盟的身份构建依然难以深入人心,民族主义情绪上升极易导致对立。因此,东盟共同体的建设不仅是目标,更是一个长期过程。

(二) 日本对东盟共同体的承诺与诉求

对于东盟共同体概念本身以及进程,从20世纪90年代起日本就始终表达其支持的立场。在

^① ASEAN, “ASEAN VISION 2020”, December 15, 1997, pp. 1-4, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1997-ASEAN-Vision-2020-1-1.pdf>.

^② ASEAN, “Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)”, October 7, 2003, <https://asean.org/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii/>.

^③ ASEAN, “The ASEAN Charter”, December 15, 2008, p. 8, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

^④ ASEAN, “ASEAN 2025: Forging Ahead Together”, November 22, 2015, pp. 19-103, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/ASEAN-2025-Forging-Ahead-Together-final.pdf>.

^⑤ 韩志立《东盟共同体建设困局与观念交锋》,《南洋问题研究》2017年第1期,第34—37页;范磊《〈东盟宪章〉与东盟共同体建设》,山东大学硕士学位论文,2010年,第56—58页。

^⑥ 韩志立《东盟共同体建设困局与观念交锋》,《南洋问题研究》2017年第1期,第30—36页;刀书林《东盟一体化进程道路坎坷》,《现代国际关系》1999年第1—2期,第32—35页。

矫正地区差距、支持东盟一体化的问题上积极与东盟合作,并承诺给予资金、技术援助和大规模投资。1999年,在“东盟+3”峰会上,时任日本首相小渊惠三表示日本将支持东盟缩小内部成员的经济差距的努力。^①2003年通过“日本—东盟纪念峰会”发表的《日本—东盟行动计划》,小泉纯一郎对小渊惠三承诺再次予以确认。《日本—东盟行动计划》表示要通过支持东盟一体化倡议工作计划(Initiative for ASEAN Integration Work Plan, IAI)、湄公河地区发展、支持文莱—印尼—马来西亚—菲律宾东盟东部增长区(Brunei Darussalam—Indonesia—Malaysia—Philippines East ASEAN Growth Area, BIMP-EAGA)等经济合作框架,缩小东盟成员国的经济发展差距,改善经济基础设施。^②这一年制定的2003年旧版政府开发援助大纲更是指出“日本将充分考虑利用官方发展援助纠正地区差距”。^③东盟共同体宣告成立的同年,日本在新制定的2015年版《开发协力大纲》中提出,“日本政府将通过支援软硬基础设施的发展、纠正地区和国家的发展差距以支持东盟共同体的建设和整个东盟的全面和可持续发展”。^④换言之,与东盟合作矫正地区差距已经成为日本官方发展援助政策的重点方向。^⑤

尽管日本积极加强与东盟合作,通过官方发展援助大力支持东盟一体化进程,但其对东盟共同体建立也有不同于东盟的诉求。在东盟经济共同体的建立上,尽管东盟和日本都希望成功建立起贸易服务自由流通的统一市场,但东盟追求的是弥合成员国发展差距、推动东盟经济增长,日本则是寄望整合东盟生产要素推动日本在华产业逐渐转移至东南亚,强化东盟在日本供应链安全中的作用。^⑥从政治安全的角度出发,东盟致力于通过东盟地区论坛、东盟防长会议、东盟防长扩大会议等防务交流与合作机制建立信任、预防冲突。加之东南亚地区大国竞争态势明显,东盟强调的是“大国承诺下的地区安全与自治,而非让大国主导本地区的安全合作”,希望与各大国维持平衡外交。^⑦而日本拉拢东盟既有在南海、东海等海洋问题上与东盟成员国抱团,维护自身在海上运输通道安全的现实利益需求;也有遏制中国崛起、争夺地区影响力的战略考量。^⑧在2016年“自由开放的印度—太平洋愿景”(FOIP)出台后,日本更强调东南亚地区对于“印太战略”的重要性,并基于日美同盟极力推进与有共同价值观的“志同道合”国家开展多层次的安全保障合作,针对中国的战略意图愈发明显。^⑨以此为平台,日本不断加强同东盟各国的海洋安全合作,以持续介入南海问题,拉拢东盟成员国在该问题上限制中国海权发展。因此,2016年以后日本对东盟官方发展援助的重点也发生了变化。根据2016年的《为实现东盟2025的日本合作(海洋安全保障)》,以及日本出台的2018年《海洋基本计划》、2023年《为实现“自由开放的印度太平洋”的官方发展援助努力》

① 日本外務省『小淵総理のASEAN+3首脳会議等出席(概要と評価)』,1999年11月28日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/s_obuchi/arc_99/asean99/3shuno.html。

② 日本外務省『日本ASEAN行動計画(仮訳)』2003年12月15日,第1頁, https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/asean_03/pdfs/keikaku.pdf。

③ 日本外務省『政府開発援助(ODA)大綱』,2003年8月29日,第5頁, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/pdfs/taiko.pdf>。

④ 日本外務省『旧開発協力大綱』2015年2月10日,第6頁, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>。

⑤ Hidetaka Yoshimatsu, “Developmental Assistance, Strategic Interest, and the China Factor in Japan’s Role in ASEAN Integration”, *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 2, 2010, p. 205.

⑥ 张薇薇《日本对东盟经济合作新动向》,《区域金融研究》2023年第10期,第6—9页。

⑦ 韦红《东盟安全观与东南亚地区安全合作机制》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2015年第6期,第31页。

⑧ 张学昆、欧炫汐《日本介入南海问题的动因及路径分析》,《太平洋学报》2016年第4期,第33—42页。

⑨ 首相官邸:『シャングリラ・ダイアローグ(アジア安全保障会議)における岸田総理基調講演』2022年6月10日, https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0610speech.html。

等文件,日本逐渐增加了对东盟成员国的海洋防务设备转让和技术援助。^①

二、日本对湄公河国家援助的政策方针:基于东盟一体化的视角

1990年至今,日本对湄公河国家的援助一共经历过4个《官方发展援助/开发援助大纲》(下称《大纲》)和4个涉及具体国别的《国别开发援助方针》(下称《方针》)。通过分析日本对外援助的《大纲》和针对特定国别的《方针》,能为深入了解日本援助政策和动机提供窗口,有助于揭示日本政府在援助湄公河国家时的政策考虑演变和背后的价值取向变化。而援助的附加条件多少,直接关系到受援国在使用这些资金时的自主权与灵活性。无偿援助比例高低,反映了援助的性质,低比例的无偿援助可能意味着更多的贷款和附加条件。援助流向领域,则能够揭示受援国援助政策与援助重点领域的转变。通过分析日本对湄公河地区援助资金附加条件和无偿援助比例的变化,可以揭示日本对湄公河国家援助优先事项的变化,反映日本对湄公河国家援助政策的演变,也为评估日本援助的效果提供了线索。

(一) 日本对湄公河国家援助政策的双向驱动:国际公益 VS. 国家利益

从国际公益角度出发,四份《大纲》虽然侧重有不同之处,但都在理念部分强调了“人道主义”与“人的安全”“自助努力”原则以及日本的“国际使命”。受到国际社会20世纪90年代全球治理观的影响,“人道主义”成为日本1992年《官方发展援助大纲》(下称1992《大纲》)四大指导思想之首,此后也始终是日本对外援助的重要理念来源。^②日本对外援助强调通过实施官方发展援助,保护和提高个人能力促进当地社会发展,让当地民众能够过上有尊严的生活。^③该理念逐渐成为日本对外援助支柱的“人的安全(人間の安全保障)”的重要组成部分。

10年后的《官方发展援助大纲》(2003《大纲》)出现后,“自助努力”原则作为“日本式”援助理念,成为了日本开发援助大纲的基本方针之一,沿用至今。根据2015年《旧开发合作大纲》(2015《大纲》),“自助努力”原则在强调“在尊重伙伴国的自主性、意愿和特殊性”的同时,通过对话与合作,利用日本的经验和知识,为发展中国家自助和自力更生的发展奠定基础,以最终实现受援国能面向未来的自立发展。日本的“国际使命”同样被强调。1992《大纲》指出,“日本负有维护世界和平、国际社会繁荣而发挥与国力相称作用的使命”,实施对外援助的目的是“支持发展中国家的自助努力,以确保这些国家的资源分配和善政的效率和公平,并在此基础上实现经济的健康发展”。

2015《大纲》则将日本的“国际使命”表述为两点:其一,日本此前的援助赢得了国际社会的好评,国际社会期待日本继续发挥积极作用;其二,国际社会对日本的经验教训和智慧寄予厚望。两点都在突出受援国对日本援助的期待,强调的是作为发达国家的日本回应受援国和国际社会期待的责任。

① ASEAN 日本政府代表部『ASEAN 2025を実現するための日本の協力(海洋安全保障)』2016年1月, https://www.asean.emb-japan.go.jp/asean2025/jpasean-ps01_j.html; 日本内閣府『ASEAN 2025を実現するための日本の協力(海洋安全保障)』,2018年5月,第34頁, <https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03.pdf>; 日本外務省『「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」の実現に向けたODAの取組』2023年10月10日,第4頁, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514803.pdf>。

② 日本外務省『旧・政府開発援助大綱(1992年6月閣議決定)』,1992年6月30日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/honpen/hp203020000.htm; 日本外務省『政府開発援助(ODA)大綱』,2003年8月29日,第1—8頁, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/pdfs/taiko.pdf>。

③ 赵天鹏《第二次安倍政府对湄公河次区域开发援助政策研究——以“理念”与“动机”为视角》,外交学院硕士学位论文,2018年,第27页。

尽管日本的官方发展援助大纲试图强化其对外援助的利他属性,但对外援助是国家对外政策的一部分,在各种道德表述的背后国家利益动机始终存在。例如,在强调“国际使命”的背后,日本通过增加“国际贡献”提升国际影响力,谋求政治大国地位。通过继续为发展和人道主义问题作贡献,日本不仅可以“巩固国际社会对日本的信任”,还能“增强日本的公信力和软实力”,体现出“日本作为负责任大国的角色”。^①在2015年《大纲》中,日本首次在对外战略文件中明确了服务国家利益的目标。

2023年《开发合作大纲》(下称2023《大纲》)出台后,日本直接指出“在自由开放的秩序下建设一个和平、稳定、繁荣的国际社会,直接关系到日本的国家利益”,也是日本实施对外援助的目标之一。^②可以说,为配合日本对外战略的转换,其对外援助的利他内涵中也逐渐纳入了日本推广所谓普世价值和民主化等的企图,在此前“人的安全”“自助努力”“国际使命”的基础上加入了所谓的“实现和平、安全和稳定的社会,维护并加强以法治为基础的自由和开放的国际秩序”。换言之,日本对外援助的战略工具属性逐渐凸显。

四份《大纲》提及的利他理念都体现在日本对湄公河国家和地区的具体援助中。在日本对湄公河地区的援助上,2015年日本和湄公河国家首脑会议上达成的《新东京战略2015》强调受援国对日本援助的欢迎与期待,暗示了日本作为发达国家对湄公河国家拥有援助的“国际使命”。^③“人的安全”则是日本对湄公河援助政策愿景的第三支柱,体现在减贫、消除国内发展差距、防灾及灾害管理、环境和气候变化、医疗卫生和清除未爆弹等领域的支援项目上。截至2023年10月,湄公河区域的柬埔寨、老挝、缅甸三国仍属最不发达国家,贫困问题突出。为帮助三国摆脱最不发达国家身份,日本也从区域、国家间和国家内部3个层面入手制定援助策略。在区域层面,考虑到环境与气候因素对湄公河国家发展的制约作用,日本与湄公河国家形成了“绿色湄公河”论坛,并于2009年提出“绿色湄公河十年”倡议。对于阻碍三国发展核心的基础设施建设,日本更提出了南北经济走廊和东西经济走廊的建设计划。湄公河国家,除泰国已经从“无偿援助”中毕业,经济情况较好外,其余国家仍然存在依赖外部援助、内生性发展动力不足的问题。因此,基于“自助”原则,日本的国别开发援助方针积极对接地区各国自主设计的开发计划,如2019年日本对老挝的援助计划对接老挝“第八次国家社会发展五年计划(2016—2020年)”等。^④

国家利益动机在《方针》中也十分突出。^⑤日本对湄公河成员国积极进行基础设施援助也是为日本企业铺垫开拓海外市场。通过“高质量基础设施投资”倡议开展南部经济走廊和东西经济走廊建设,不仅能够帮助日企获取许多日元贷款订单,还能够确保湄公河地区连通性;既能够稳定日本人民的“衣食住”,也能降低当地日企的交通运输成本。这一点也直接记录在日本对柬埔寨、越

① 日本外務省『旧開発協力大綱』2015年2月10日,第2—3頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf。

② 日本外務省『開発協力大綱』2023年12月12日,第3—4頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf。

③ 日本外務省『「日・メコン協力のための新東京戦略2015」(MJC2015)(仮訳)』2015年7月4日,第2頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000088537.pdf。

④ 日本外務省『対ラオス人民民主共和国 国別開発協力方針』,2019年4月,第1頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072258.pdf。

⑤ 日本外務省『対ラオス人民民主共和国 国別開発協力方針』,2019年4月,第2頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072258.pdf; 日本外務省『対カンボジア王国 国別開発協力方針』2017年7月,第2頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072231.pdf; 日本外務省『対ベトナム社会主義共和国 国別開発協力方針』2017年12月,第2頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072247.pdf; 日本外務省『対タイ王国 国別開発協力方針』2020年2月,第2—3頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072236.pdf。

南和老挝的国别援助方针中。除了经济利益外,日本还试图通过援助在政治安全领域影响湄公河五国。日本试图加强对湄公河国家“加强国家治理能力”的法律援助,帮助健全受援国法律制度以及执法能力,以此长期影响五国未来世代领导人的观点,培育亲日亲“民主”的领导人,同时也能够为日企营造有效的贸易和投资环境。2016年“印太战略”出台后,日本也竭尽全力将对湄公河国家的援助与“印太”战略挂钩。日本还以确保海上通道安全、航行自由、消灭海盗为由为越南等国提供巡逻舰艇、雷达,支援受援国执法能力建设。在与2023《大纲》一同出台的文件《为实现“自由开放的印度太平洋”的官方发展援助努力》中,日本更是直接将官方发展援助与安保领域挂钩,指出“营造一个维护‘和平’,建立‘自由’‘透明’和‘法治’,弱者不被武力扭曲的国际环境”,以及“确保海上航线与空域的安全和稳定使用”,也是日本实施对外援助的目标之一。^①

(二) 对援助内容施加导向和限制

日本对外援助的重商主义模式一直受到诟病,而这与日本援助资金的高束缚率有紧密关联。日本援助资金多为日元贷款,项目以经济基础设施援助为主,且合同中夹带许多需要购买相关日本产品的显性或隐性条件,项目竞标条件设置也使得日本企业更容易中标,使资金更易回流日本。^② 尽管日本声称在2018年向最不发达国家和重债务国提供了100%不附带条件的援助,但附加条件可能只是变得更隐晦了。自2012年以来这些非束缚援助合同最终授予日本公司的份额逐渐增加:这一比例在2012年为12%,但到2017年已至88%(见图2)。^③ 这是因为日本既无法确定主要承包商,也不能提供承包商的合同金额明细,在提供有关非束缚援助合同的报告上的透明度有限。而且技术规则、工作范围和招标书则通常由日本进行审核。日本通常也不会与其他发展伙伴国家联合制定计划、共同出资。^④

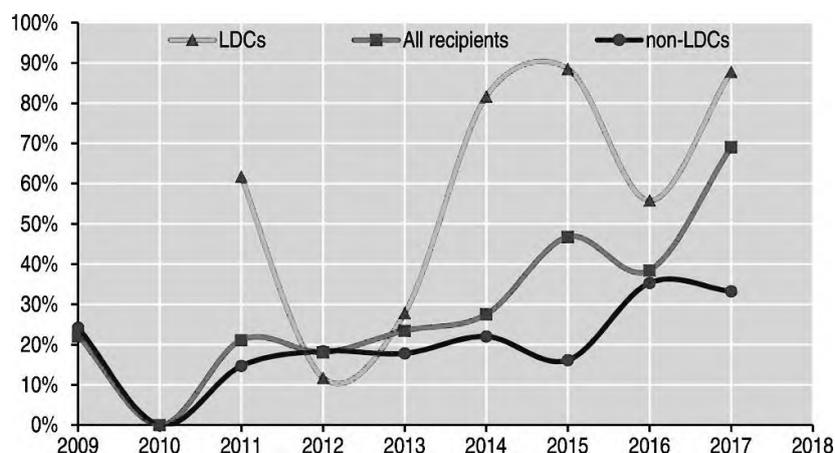


图2 2009—2018年日本公司获得的非束缚援助合同比例

资料来源: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/bdf814cd-en/index.html?itemId=/content/component/bdf814cd-en#figure-d1e4286>。

① 日本外務省『「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」の実現に向けたODAの取組』,2023年10月10日,第4頁, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514803.pdf>。

② Ernest H. Preeg, “Trade, Aid and Capital Projects”, *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 1989, pp. 173-185.

③ OECD, “OECD Development Co-operation Peer Review: Japan 2020”, October 12, 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/bdf814cd-en/index.html?itemId=/content/component/bdf814cd-en>.

④ 同上。

如果说非束缚率合同的数据针对的是日本在全球范围内的援助,那么作为无偿援助部分的赠款比例则可以直接说明日本对湄公河国家援助的情况(见图3)。对于湄公河国家中发展较早的泰国和发展势头迅猛的越南,日本援助的无偿援助比例都相对较低,1990—2020年均分别为3.30%和11.11%。对于后入盟的越南,日本援助的无偿援助比例从20世纪90年代起不断下降,2003年起维持在10%以下。对于湄公河地区3个最不发达国家柬埔寨、老挝和缅甸,日本提供的无偿援助比例则相对较高,但也在不断下降。1990—2010年,日本对柬埔寨和老挝两国援助的无偿援助比例维持在50%以上。对缅甸援助的无偿援助比例在2000—2015年间有上升趋势,这可能是由于日本对缅甸民主化改革的支持。2016年以后,日本对三国的无偿援助比例普遍降低并均跌到50%以下,分别为41.36%、39.64%和27.17%。这既可能是出于“自助努力”理念与三国的经济增长速度^①逐渐减少对三国的无偿援助比例,也可能是出于经济利益调低无偿援助比例增加贷款比例,借机促进日企在三国开拓业务。然而,需要指出的是,无偿援助比例低可能会给受援国带来债务负担、财政限制、可持续性等一系列问题,并可能会对援助项目的选择产生影响,进而影响到援助的效用并有可能引发经济社会方面一系列问题。

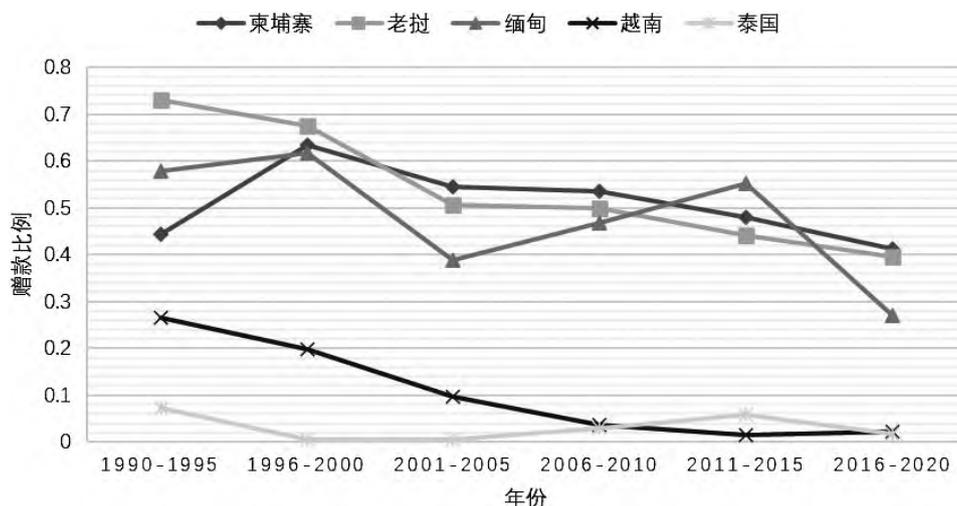


图3 1990—2020年每5年日本对湄公河国家无偿援助比例

资料来源:作者根据日本外务省东南亚国别开发协作实绩数据整理。

而在援助领域上,日本对湄公河国家的援助主要聚焦经济发展、社会民生、制度3个领域,且根据5个受援国特点存在调整与变化。在经济发展领域,对早已成为新兴市场的泰国,日本的援助重点在于完善其经济发展中存在的基础设施不配套、人才培养缓慢等问题,致力于实现泰国经济的自我可持续发展,避免掉入“中等收入陷阱”。对越南,日本从一开始“聚焦对越南市场经济改革的援助”,逐渐转变为后期“提升国际竞争力、实现可持续增长”,主要在整备基础设施、保障能源供给等强化产业竞争力的领域援助越南。对仍处最不发达国家类别的柬老缅,日本始终关注如何促进三国经济增长,试图通过推动工业发展、完善基础设施建设加强国内外互联互通等手段帮助三国实现经济增长,缩小发展差距。这也与日本在世界范围内对外援助的重点领域相一致,都是注重经济领域,并且尤其注重基础设施建设(见图4)。

在社会民生领域,由于五国发展水平不尽相同,日本的援助重点也存在差异。对于已经步入中

^① 2016—2019年柬埔寨、老挝、缅甸三国的年均经济增长率为7.1%、6.3%、6.4%。资料来源:World Bank, “Countries and Economics”, February 2, 2024, <https://data.worldbank.org/country>。

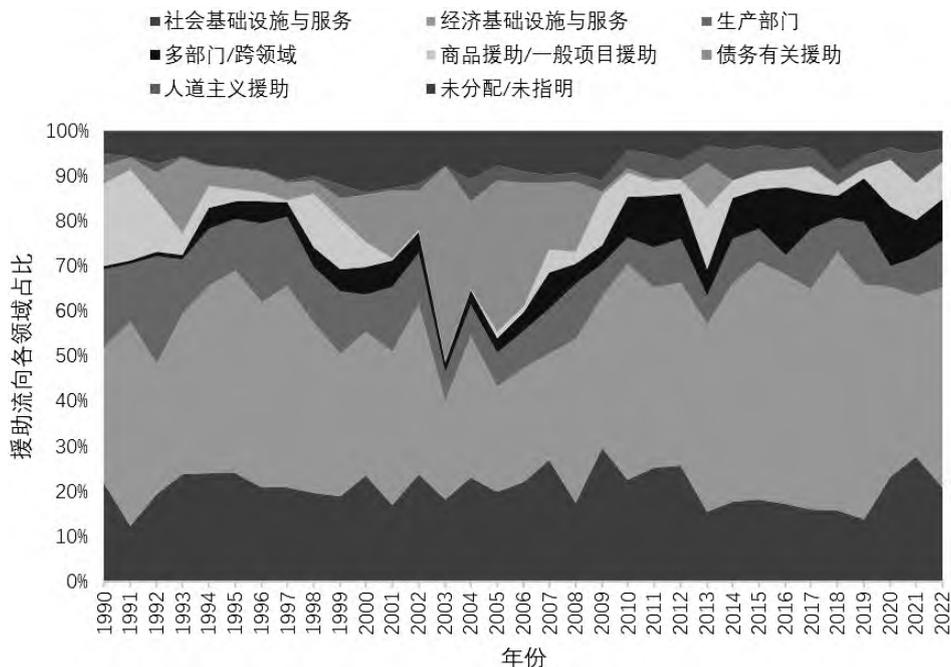


图4 日本对外援助资金流向领域比例图

资料来源: 作者根据经合组织 QWIDS 数据库数据整理。

等收入水平的泰国,日本主要在环境管理、老龄化和社会弱势群体3个领域开展援助。而越南则面临着经济增长迅猛带来的负面影响。因此,日本也主要在减贫、缩小发展差距和环境问题3个领域进行援助。对于政治形势仍复杂多变的缅甸,日本主要进行人道主义救援,包括难民救援、对少数民族地区进行农村开发和进行粮食援助、道路建设等。而对于柬埔寨和老挝两国,日本则主要聚焦减贫和提升国民生活质量,其中比较重要的一项是支援两国处理未爆弹。

在制度领域,日本对湄公河国家的援助则分为两种。一是强调在经济和社会制度领域进行援助,主要指对泰国和缅甸进行的技术合作援助。在日本看来,泰国和缅甸是民主国家或正在进行民主化改革。泰国是君主立宪制国家,2019年举行了国会选举产生了新的政府。而缅甸自2011年以来进行了一系列政治和社会改革,包括举行选举。即便如此,日本仍在对泰国的开发援助中特别指出“需要检测与巩固民主政府相关的未来发展”^①。对于2020年政治局势变化的缅甸,日本则始终呼吁“尽快恢复民主政治制度”,并且认为“缅甸必须成为一个以民主和市场经济为基础的稳定的国家”。^②另一种则是强调加强所谓的“国家治理能力”,包括但不限于对越南、柬埔寨和老挝的法律机构改革、公务员制度改革、财政改革等领域的援助。对于越南和柬埔寨,日本在国别援助方针中强调要通过援助提高政府的“善治”能力;^③而对于老挝,日本则直接表明“要通过留学和研修

① 日本外務省『対カンボジア王国 国別開発協力方針』,2017年7月,第2頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072231.pdf。

② 日本外務省:『クーデター後2年のミャンマー情勢について(外務大臣談話)』,2023年2月1日,https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page1_001494.html。

③ 日本外務省『対ベトナム社会主義共和国 国別開発協力方針』,2017年12月,第2頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072247.pdf; 日本外務省『対タイ王国 国別開発協力方針』,2020年2月,第2—3頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072236.pdf。

长期影响老挝下一代领导的观点”。^① 在与 2023《大纲》一同出台的文件《为实现“自由开放的印度太平洋”的官方发展援助努力》中,日本直接将老挝、越南、柬埔寨是日本通过法律援助输出价值观的主要对象国,毫不掩饰其输出价值观的意图。^②

三、对日本援助湄公河国家的效果评估

日本对湄公河国家的援助既为五国的经济社会发展提供了资金支持,又存在着援助比例失调、破坏当地社会环境等负面问题,有利有弊。日本对湄公河国家的援助对东盟一体化进程同样有积极作用和消极影响。

(一) 以推进一体化为目标的激励性援助

从积极角度切入,日本以对湄公河国家援助(包括贷款和无偿援助)牵头,与其在湄公河国家达成的公私合作(PPP)、经济伙伴关系协定(EPAs)和双边投资协定一起形成了多层次的经济合作机制巨大的投资体系。除了持续对湄公河地区进行多边和双边援助外,从 2001 年开始,日本在地区与双边层面与东盟以及湄公河国家展开了一系列多层次的经济伙伴关系协定和投资协定谈判。2008 年日本—东盟经济伙伴关系协定完成签署,涵盖货物和服务自由流动等多个领域的合作。2023 年《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)生效,日本与东盟间货物贸易成本显著下降。与此同时,在 2009 年日湄峰会通过的“东京宣言”上,日本和湄公河国家就确认将促进公私合作,并为公共部门和私营部门之间的协调提供更多机会。^③ 这有助于将日本早期对湄公河地区投资的政府开发援助模式转变为更能扩充海外投资财源的公私合作模式。^④ 对湄公河国家来说,日本私营资本的加入也能够扩充外资规模,为五国提供更多资本以促进经济现代化和多元化。因此,这一合作机制和投资体系的成型,在两个层面有助于东盟经济一体化水平的提升:首先,其为湄公河地区吸引了更多来自日本的私人 and 公共投资,为湄公河国家的经济发展提供了大量用于基础设施建设、技术升级和生产力提升的资本,有利于缩小东盟内部的经济格差;其次,其还通过协定降低日本同各成员国间贸易壁垒的方法提高地区贸易便利化程度,并将促进地区经济一体化。

日本对湄公河国家的技术援助也一定程度上有助于五国提高治理水平、推动了五国的可持续发展,有助于持续缩小发展差距。对于不同阶段的湄公河国家,日本会在《援助方针》中根据各国国情划分本阶段援助的重点领域,其中均包括提升五国治理水平的具体援助举措。例如,对于 20 世纪 90 年代的泰国,日本重点援助其经济结构改革和人才培养,以改善泰国经济发展存在的基础设施不配套、人才培养跟不上产业结构快速发展等问题,实现泰国的自我可持续发展。^⑤ 而对于 21 世纪已经跻身新兴国家的泰国,日本则强调在软硬基础设施、环境管理、老龄化、弱势群体、传染病、毒品、人口贩运等问题上为面临社会结构变化的泰国提供技术援助。尽管本文重点关注日本对湄

① 日本外務省『対ラオス人民民主共和国 国別開発協力方針』,2019 年 4 月,第 2 頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072258.pdf。

② 日本外務省『「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」の実現に向けた ODA の取組』,2023 年 10 月 10 日,第 4 頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514803.pdf。

③ 日本首相官邸:『インフラシステム輸出戦略』,2013 年 5 月 17 日,第 23—24 頁,https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyoku/dai4/kettei.pdf。

④ 日本外務省『国別援助実績 1991 年～1998 年の実績 [6] タイ』,2018 年 6 月 13 日,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/jisseki/kuni/j_99/g1-06.htm。

⑤ 日本外務省『第 1 回日本・メコン地域諸国首脳会議東京宣言(仮訳) — 共通の繁栄する未来のための新たなパートナーシップの確立 —』,2009 年 11 月 7 日,https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong_k/s_kaigi/j_mekong09_ts_ka.html。

公河国家的双边援助,但是日本还通过多边层面搭建起知识平台和政策平台向湄公河国家输出经济社会治理经验。^① 2007年,日本政府在第二届东亚峰会上提出成立“东盟与东亚经济研究所”(Economic Research Institute for ASEAN and East Asia,ERIA),旨在通过调查分析和政策建议,协助促进东盟经济一体化。2009年正式建立起的日本与湄公河国家合作机制也是双方沟通政策和分享知识的重要平台。在第一届日本与湄公河国家峰会通过的“东京宣言”上,日本和湄公河国家也确认要加强在软基础设施方面加强合作,实施人力资源开发、海关部门培训、知识产权保护等领域的培训方案,以实现大幅缩小东盟成员国内部已存在的发展差距。^②

(二) 作为“印太战略”抓手的工具性援助

从消极角度切入,可见日本对湄公河国家援助作为“印太战略”工具的趋势明显。日本对湄公河国家的援助逐渐被所谓民主价值观主导,其试图在湄公河乃至东南亚地区推广自身对所谓“以法治为基础的自由和开放的国际秩序”的理解,将湄公河国家拉拢为“志同道合”的国家。^③ 通过对柬老越三国开展制度领域的法律机构改革、公务员制度改革、财政改革等援助,日本强调“民主原则”的援助也可能逐渐成为其影响三国政治体制的工具。2023年,日本将老挝、越南、柬埔寨列为了通过法律援助输出价值观的主要对象国,推广所谓“共同价值观”的意图明显。

在通过援助大力推行所谓“价值观外交”的背后,日本是在构建基于所谓共同价值观的“民主国家”政治及安全机制,提升日本的亚太地缘战略控制力。然而,这种“价值观外交”与冷战时期的“意识形态外交”相似,将国际社会割裂为所谓的“民主国家”与“威权国家”,敌视相异意识形态的国家,其核心则是围堵崛起中的中国。尽管东盟被日本认为与其具有相同价值观和意识形态,但是东盟成员国政治差异很大,价值观与规范也并不相同,并未形成共同价值观也是东盟推进政治一体化的最主要障碍。^④ 作为反映东盟价值观的官方文本《东盟人权宣言》也强调保护和促进人权应兼顾地区差异,认为人权标准存在地域差异,反对以人权为由干涉他国国内事务,反对将人权问题政治化。^⑤ 而这与日本和西方坚持的所谓“普世主义”伦理观存在诸多不同。例如,缅甸变局、罗兴亚人问题等都与日本宣扬的所谓“自由、民主、人权”价值观不一致。2021年,美国举办的“民主国家峰会”也未邀请湄公河地区任一国家。忽略这些矛盾而强力在东南亚地区大力推广“价值观外交”,将很可能进一步加剧东盟在价值观问题上的分裂。

安保因素的纳入也使得日本对湄公河国家援助带有了加剧局势复杂性的风险。日本以确保海上通道安全、航行自由、消灭海盗为由援助越南等国巡逻舰艇、雷达,加强受援国执法能力建设。从2017年起,日本正式开始以有偿援助的形式对越南实施“海上安保能力强化项目”,内容包括为越南海洋警察署建造、提供12艘巡逻艇和相关的咨询服务。日本希望通过该项目提高越南海事警察的能力,使其能够提高海上救援和遏制海上违法的能力。然而,事实上,越南将日本援助的巡逻船只编入了可以与海军、边防和海警部门联合行动的渔监部门,用于在冲突发生时承担海上巡逻、监

^① Hidetaka Yoshimatsu, “Developmental Assistance, Strategic Interest, and the China Factor in Japan’s Role in ASEAN Integration”, *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 2, 2010, p. 205, 211.

^② 日本外務省『第1回日本・メコン地域諸国首脳会議東京宣言(仮訳) —共通の繁栄する未来のための新たなパートナーシップの確立—』2009年11月7日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong_k/s_kaigi/j_mekong09_ts_ka.html.

^③ 日本外務省『岸田内閣総理大臣の世界問題評議会(ICWA)における政策スピーチ「インド太平洋の未来~『自由で開かれたインド太平洋』のための日本の新たなプラン~“必要不可欠なパートナーであるインドと共に”』』2023年3月20日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html.

^④ 韩志立《东盟共同体建设困局与观念交锋》,《南洋问题研究》2017年第1期,第31页。

^⑤ ASEAN, “ASEAN Human Rights Declaration”, November 19, 2012, <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>.

察、护渔及保卫主权的任务。^①

这种带有安保色彩的援助是对抗性、排他性的,本质是日本为突破战后体制的束缚、激化地区矛盾。随着“印太战略”的推进,日本因应该战略的安保援助不仅激化大国矛盾,推高战争风险,而且企图对冲以“东盟方式”为基调的地区安全合作架构,分化或分裂东盟。亚太地区安全合作结构急剧失衡,大国矛盾日益激化。日美捆绑一极独大的非对称地区安全架构无益地区安全资源稀缺的现状,更会破坏东南亚地区安全共同体的构建。这既不利于地区国家维护自身安全,也损害了地区国家间的政治军事互信,难以实现共同安全。

四、结语

在东盟一体化视角下,日本对湄公河地区的援助通过提供发展资金和治理经验输出对弥合东盟成员国发展差距、促进东盟经济一体化起到了一定作用。湄公河国家政府和民间也对日本的援助表示了欢迎与感谢。日本一定程度上履行了其宣称的“国际使命”,也得到了经济回报和政治外交收益。然而,日本援助中含有的不和谐因素不应被忽视。日本对湄公河国家的援助逐渐被所谓民主价值观主导,并且愈发成为服务“印太战略”工具的趋势令人担忧。随着日本逐渐将“印太战略”扩展为全方位对外战略,并不断深化、巩固小多边机制,援助中政治安全因素的占比增加、援助带来负面效用的可能性也增大。考虑到这一点,其对湄公河国家的援助对推进东盟一体化的作用将会受到限制,甚至有成为阻碍的可能。

[责任编辑: 占 冰]

Motivations , Pathways , and Evaluation: Japanese Assistance to Mekong Countries in the Context of ASEAN Integration

BAI Ruchun^{1 2} , ZHAN Kunya¹

(1. School of International Politics and Economics , University of Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 102488;

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

Abstract: Japan's assistance to Mekong countries has a certain degree of correlation with the integration process of ASEAN , whether it is to promote the economic and social development of Southeast Asia , the altruistic concept of promoting the economic integration of ASEAN , or to realize its own needs to maximize economic and political benefits in cooperation with ASEAN with a higher level of integration. However , this correlation is not regular , but moderately adjusted with the changes of regional and external environment , so that the scale and form of aid show fluctuations with time and trend. On the whole , Japan's assistance to the Mekong region has played a positive role in bridging the regional development gap and promoting economic integration. In return , Japan has received economic and political and diplomatic benefits. However , Japan's aid is tied to values such as “democracy and human rights” and becomes a tool to promote the Indo-Pacific strategy , and it will have a negative impact on East Asian regional cooperation.

Key words: economic diplomacy , ASEAN Community , Japan , Mekong Basin , Indo-Pacific concept

^① 郑宇龙、周永生、崔镛戈《日越防务合作动因分析——以“海上安保能力强化项目”为例》,《日本问题研究》2022年第1期,第13页。