



国际论坛
International Forum
ISSN 1008-1755, CN 11-3959/D

《国际论坛》网络首发论文

题目： 日本深化对非外交与印太战略支点构想
作者： 吕耀东
DOI： 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.20180823.001
收稿日期： 2018-06-24
网络首发日期： 2018-09-03
引用格式： 吕耀东. 日本深化对非外交与印太战略支点构想. 国际论坛.
<https://doi.org/10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.20180823.001>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

专题研究

日本深化对非外交与印太战略支点构想^{*}

吕耀东

[摘要] 日本深化对非外交,重在构建从经济拓展到安全领域的全新日非关系。日本以离开本土举办第六届非洲发展国际会议为契机,通过了深化日非关系的《内罗毕宣言》,并写入了反恐、维持海洋秩序重要性等相关内容。日本急于展示其在非洲的经济、政治及军事存在,力图将非洲大陆打造成“自由开放的印度洋太平洋战略”支点,应对“一带一路”倡议在非洲的影响力。自然资源丰富、国际政治参与增强的非洲已成为日本实现“自由开放的印度洋太平洋战略”的外交重点之一。这充分反映出日本谋求政治、军事大国进程中的战略性外交意图。

[关键词] 日非关系;非洲发展国际会议;《内罗毕宣言》;“自由开放的印度洋太平洋战略”;战略支点

[中图分类号] D81 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-1755(2018)05-0001-07

近年来,日非关系一改以经济外交为主的总基调,地缘政治因素迅速提升。日本在持续不断拉拢非洲“票田”谋求联合国常任理事国席位的同时,又以“反海盗”、“反恐”和“国际贡献”的名义向非洲相关国家“海外派兵”,具有政治及安全色彩的“非洲外交新战略”已现雏形。日本主导的第六届非洲发展国际会议(TICAD)于2016年首次离开日本本土在非洲肯尼亚举行,会议提议要推进对非洲的“高质量基础设施”投资,推动联合国安理会改革等意向。值得关注的是,会议通过了写入反恐、基于国际法维持海洋秩序重要性等相关内容的《内罗毕宣言》。日本首相安倍晋三发表会议演讲表示,“日本将支持由非洲国家自身主导的发展”,“要将亚洲至非洲建设成增长与繁荣的大动脉”,并呼吁日本与非洲要加强政治和海洋安全合作,“将连接两大陆的海洋建设成为以‘法治’维护的和平大海”。^[1]表明了力图将非洲大陆打造成为“自由开放的印度洋太平洋战略”支点的构想。非洲国家对于日本主导的非洲发展国际会议首次在非洲大陆举办表示欢迎,并力求改变援助的既往形式,主动参与日非关系的

调整与转型,表达了全方位发展日非关系的主体意愿。譬如肯尼亚总统肯雅塔称:“日本是可以实现互利共赢的伙伴。”^[2]本文就日方力图把深化日非关系议题引向构建“自由开放的印度洋太平洋战略”支点、渲染海洋安全问题及应对“一带一路”倡议等意图,进行如下探讨。

一、《内罗毕宣言》凸显深化日非经贸关系的重要性

由日本政府主导的“非洲发展国际会议”,以非洲开发及援助为主题,是日本和非洲各国探讨非洲发展问题的国际会议。2016年第六届非洲发展国际会议发表的《内罗毕宣言》强调要深化日非互惠互利关系,表达了日非关系的重要性,也表明了日本的“非洲外交新战略”构想及意图。日本以首度在非洲本土举行的肯尼亚第六届非洲国际会议为起点,未来将更改为每3年举行一次,以此深化日非关系发展与合作机制。“非洲是日本外交的前线”是安倍晋三2013年上台后开启“俯瞰地球仪外交”外交模式的具体表达。2014年初安

^{*} 本文是中国社会科学院创新项目“日本外交战略与中日关系研究”(课题编号:GJ08_2017_SCX_2974)的阶段性成果。

倍首访非洲科特迪瓦、莫桑比克以及非洲联盟(AU)的总部所在地埃塞俄比亚。安倍在非盟总部发表演讲称,日本对非洲外交的中心放在为非洲年轻人和女性提供职业培训上,意义重大,表明其深化日非关系的战略意图。同时,日本力图通过和非洲各国强化关系以及在资源丰富的非洲完善日本企业的投资环境,与已经先行在非洲进行投资的中国相抗衡。为落实2016年第六届非洲发展国际会议的战略意图,日本执政的自民党向非洲派遣了“北部及东部组”、“西部组”和“南部组”三个组的议员代表团,访问了肯尼亚、埃塞俄比亚、阿尔及利亚、塞拉利昂、利比里亚、几内亚比绍、马达加斯加、安哥拉等13个国家,旨在与非洲各国相关人士建立信赖关系,深化日非关系。日本宣称要通过提供高质量的技术及人才培养促进非洲的发展,官民合力构筑日非“双赢关系”。日本还表达了将在带动非洲经济发展、政局稳定和生活环境改善等方面作出“具日本风格的贡献”的强烈意愿。

第一,日本强化非洲发展国际会议机制,推动从“非洲削减贫困”逐渐扩大到促进日企向非投资。安倍出席2016年第六届“非洲发展国际会议”特意带了75位日本商界领袖,意在提高日企向非投资力度。在日本政府的促导下,这些企业与非洲方面签署了73份合作备忘录。为了加强日非合作的可持续性,加大对非基础设施建设和投入力度,日本和非洲国家还设立部长级的“日非官民经济论坛”,旨在支持日本企业投资非洲大陆,加强对非洲基础建设投入规模。同时,为支持日本企业进军非洲,日本贸易振兴机构在会议召开地肯尼亚首都内罗毕举办展览会,约有百家企业及团体参展,向非洲宣传日本的“高品质的技术”及雄厚的经济基础与实力。

第二,安倍在2016年第六届非洲发展国际会议上明确了深化日非互惠互利关系的重要性及政治意义。日本是资源匮乏的外向型工业大国,因而资源与能源丰富的非洲必然成为日本战略性外交的重点之一。作为主办者的日本政府决定,从第六届非洲发展国际会议开始,改变此前每五年举行一次的惯例,更改为三年一次,足见日本对非洲的“重视程度”。近年来,日本从经济到安全合作等多层次深化日非关系,力图将非洲大陆打造成为“自由开放的印度洋太平洋战略”支点,尤其是日本加大对非援助力度有着深层次的政治动因。2002年非洲联盟成立后,非洲国家对国际事务的影响力与日俱增。日本显然是想通过加大经济援助力度,赢得非洲国家的政治选票,支持其成为联合国常任

理事国,实现日本追求的“政治大国”战略目标。对于首次在非洲举行的“第六届非洲发展国际会议”的政治意义,安倍将其定位为日非关系的历史“新篇章”,并希望非洲各国“关注”日本关于联合国改革的方案及意愿,寻求“政治支持者”的目的十分明确。

第三,日非《内罗毕宣言》突出日本要为非洲社会稳定和繁荣做出“国际贡献”。在会议上,非盟轮值主席国乍得总统代比称:“由于资源价格下跌和治安方面的威胁,非洲许多国家的经济都面临危机。”^[3]希望通过获得经援实现非洲经济稳定,并谋求投资来源多元化。对此,安倍承诺,日本在未来三年内向非洲投资300亿美元,以制造业及保健领域为主培养1000万人才,表明了日本对非洲各国实施人才培养的规模和对基础设施建设等的投资力度。

2016年的非洲发展国际会议通过了为非洲社会稳定、发展和繁荣而深化日非关系的《内罗毕宣言》。该宣言写明在非洲当地创造就业岗位、促进技术转移、推进以年轻人和女性为对象的教育和职业训练。在卫生保健领域,吸取埃博拉出血热疫情的教训,表明决心构建防止传染病流行的医疗系统。鉴于日本对非关系深化的“意愿”,与会的54个非洲国家与22个日本企业达成了基础设施合作建设意向。

从国际战略角度出发,日本将拥有众多人口的非洲定位为“最后的世界市场”,力求制定长远的对非外交战略及政策。为此,日本政府曾在2013年和2015年向联合国工业发展组织(UNIDO)低碳技术实证项目分别拨款5.5亿和3亿日元,将其用于在埃塞俄比亚与肯尼亚等国安装流水式微型发电机。2016年上半年启动埃塞俄比亚太阳能发电实证项目,运用可再生能源为非洲大陆工农业生产设施提供电力支持。^[4]日本政府还在非洲积极推进新型城市交通系统、港口及公路网等基础设施建设,拓展日非经贸关系的深度与广度。

可以说,非洲发展国际会议已成为强化日非经贸关系的主要“磋商机制”,从非洲国家来说,希望以《内罗毕宣言》为契机,努力“超越援助国和被援助国关系”,深化日非互惠互利关系。

二、日本在非洲“反海盗”、参与联合国维和的“海外用兵”意图

在日非经贸关系深化的基础上,日本对非关系不断扩展至政治与安全领域。日本政府敦促非洲国家表

明强化治安的决心,同时承诺加大对和平与安全的援助力度。^[5]以参与反恐、“反海盗”及联合国维和行动等“国际贡献”的名义,日本加大了派遣自卫队参与非洲安全事务的力度,以展示突破和平宪法束缚、谋求政治军事大国的政治诉求。

首先,日本借“反海盗”之名,在非洲东部战略要冲——吉布提建立首个海外军事基地。东非的吉布提地处连接地中海和印度洋海运重要航道苏伊士运河的红海入口,是亚太各国通往世界主要产油国中东地区的必由之路,战略位置十分重要。2008年前后出现在索马里海域的海盗问题,危及世界航运往来,引起国际社会高度关注,世界主要国家纷纷派兵前往护航。日本政府也以维护海上通道安全的名义,于2009年初派遣海上自卫队舰队为本国商船护航。日本海上保安厅官员作为执法者随行。^[6]为了达到借“反海盗”名义长期海外派兵的目的,日本海上自卫队将非洲东部海岸的吉布提作为后勤补给基地,长期开展所谓反海盗行动,并借此建立起日本海外派兵的常态化体制。吉布提日本海上自卫队基地成为日本自卫队第一个海外军事据点。日本防卫相稻田朋美在2016年8月访问吉布提时称:“海上交通安全形势依然不容乐观,今后也必须切实打击海盗活动”。^[7]同年10月,日本又以“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,证明在吉布提基地增派人员和自卫队飞机的合理性。

一国的“武装撤侨”是海外使用武力的形式之一。2017年9月底,日本自卫队在吉布提实施武装撤侨演练,将演练地点设到远离日本本土的东非印度洋沿岸尚属首次。实施撤侨演练的是自卫队精锐力量——陆上自卫队中央快速反应部队。日本航空自卫队为本次撤侨演练投入大型运输机和KC-767大型空中加油机。日本官方称,如何保护海外日本公民是日本政府面临的一大课题,自卫队在吉布提实施的撤侨演练并不针对任何特定国家。按照已经开始实施的日本新安保法,自卫队在海外不仅可以通过水路和陆路运送侨民,还可以在撤侨过程中使用武器。此次非洲武装撤侨训练实际上是日本武装力量向海外的战略延伸。

2017年10月,日本政府开始积极着手协助包括非洲东海岸在内的印度洋周边国家提高海上警备能力。日本政府特别在国土交通省海上保安厅设立海外援助专门组织,向吉布提派遣海上保安厅的专家小组,不仅向吉布提海岸警卫队传授了巡逻艇修理等技术,还配套提供了巡逻艇和各种训练。2018年2月,日本海上

保安厅的专家小组又对吉布提海岸警卫队实施巡逻艇操纵技术的讲解和取缔可疑船只等训练,持续加深与吉布提的国家间关系。这些举措是安倍提出的“自由开放的印度太平洋战略”外交方针的一环。该战略的内容是要与拥护所谓“航行自由”等共同理念的国家合作,“力争实现东亚至非洲的地区稳定”。^[8]日本政府此前主要向与中国存在“南海主权之争”的菲律宾和越南等国提供援助,此次将对象扩大至印度洋沿岸的非洲大陆。此举表面上是日本考虑了吉布提就打击海盗提出的请求。但是,日本推进与吉布提海洋安全合作的背后也存在与中国“一带一路”倡议对抗的意识。

日本当初在非洲吉布提建立自卫队基地的借口是“反海盗”,但之后日方不断提升、强化自卫队吉布提海外基地的军事机能及相关设施建设,开展遣机撤侨、反恐、救灾、参与联合国维和等援助活动,使得自卫队吉布提基地逐步多功能化、多目的化。这已表明吉布提事实上已经成为日本的“海外军事基地”,^[9]该基地已成为日本自卫队在非洲大陆长期驻扎的战略要地。

其次,日本自卫队以参与联合国在非洲的维和行动的名义,介入非洲安全事务,落实基于行使集体自卫权的“紧急驰援”职能。2011年11月,以维护在苏丹内战后独立的南苏丹稳定的名义,日本决定向南苏丹派遣自卫队参加联合国维和行动(PKO)。从2012年初开始向南苏丹派出陆上自卫队的工程部队,负责援助当地基建。在2016年第六届非洲发展国际会议上,安倍对日本的非洲维和予以肯定,并表示“‘稳定的非洲’意味着努力维护和平、建立安全基础的非洲”。^[10]

依据2015年日本国会确立的《安全保障相关法》相关规定,参与海外联合国维和行动的自卫队可以行使基于集体自卫权的“驰援护卫”职能,即海外维和的自卫队可使用武器营救遭武装团伙袭击的联合国维和人员。鉴于日本向南苏丹的联合国维和行动派遣了自卫队,安倍政府于2016年依据《安全保障相关法》赋予其适时行使“驰援护卫”职能的新任务。这一规定是日本政府凭借《安全保障相关法》落实行使集体自卫权的重要举措。日本要为自卫队走向海外寻找突破口,选择在非洲维和过程中行使集体自卫权的“驰援护卫”相关功能,力图将其在非洲携轻武器的维和人员在“驰援护卫”过程中变身成为“作战部队”,实现自卫队海外动武的目的。当自卫队以执行联合国维和任务为由的“警告射击”成为可能的话,日本被卷入战斗的危险性就会有所增加。一旦出现因不测事态导致自卫队海外动武出现伤亡的情况,将可能在日本国内引起巨大反响,使

其自卫队走向海外的愿望面临破局。因此既要绝对避免自卫队队员伤亡,又要行使集体自卫权的“驰援护卫”相关功能,是日本政府在非洲参与联合国维和的主要目的。

日本以联合国维和名义向非洲南苏丹冲突地区派遣自卫队事出有因,南苏丹产油区的生产量占独立前整个苏丹原油总产量的近八成,日本一贯视南苏丹为对本国资源战略具有重要意义的国家之一。所以,日本政府在参与南苏丹联合国维和行动的基础上,进一步在人道主义援助领域向南苏丹“做出贡献”。日本于2017年3月决定向包括南苏丹在内的索马里、尼日利亚等国提供用于解决饥荒问题的粮食援助等共计2600万美元紧急无偿资金援助。这意在向全世界展示日本致力于成为“国际社会负责任国家”的姿态。^[11]然而,这并不能掩盖日本自卫队借参与联合国维和行动,力图行使集体自卫权的“驰援护卫”职能,介入非洲安全事务,实现深度“海外派兵”的战略目的。

随着日本通过新安保法,自卫队的海外任务也随之扩大。无论是构建非洲吉布提自卫队基地多功能化,还是在南苏丹维和力图行使“驰援护卫”,日本的最终目的是要实行在非洲大陆的军事存在,参与非洲的反恐、联合国维和等活动,借机实行海外用兵甚至海外动武的图谋。

三、构建“印太战略支点”的日本“非洲外交新理念”

安倍在第六届非洲发展国际会议上表示,要把非洲培育成为“一个与力量和威慑无缘、重视自由、法律支配地位和市场经济的市场”,同时要将太平洋和印度洋打造为“和平、注重规则的海洋”。安倍在非洲还特意提出“自由开放的印度洋太平洋战略”概念,表明要基于国际法维护经由太平洋至印度洋连接亚洲和非洲的“亚非大动脉”,展示了日本将非洲大陆作为该战略支点的构想。他在发表主旨演讲时表达了“推进重视从太平洋到印度洋的海洋安全以及非洲发展”的战略意向。安倍表示:“把亚洲与非洲相连的是海洋之路。日本将把太平洋与印度洋、亚洲与非洲构建成为与武力和威慑无缘的重视自由、法治和市场经济之地。”^[12]从中可以看出,安倍不忘在非洲提出的“自由开放的印度洋太平洋战略”中涉及亚洲、海洋安全问题,其内涵具有鲜明的针对性。对此,日本主流媒体评论指出:安倍提出的“自由开放的印度洋太平洋战略”主要的就是抗衡中国倡导的“一带一路”经济带构想,力求与美国一同

从东亚到非洲建立基于“航行自由”和“法治”的新秩序。日方希望通过在具有发展潜力的亚非地区建立市场经济的共通规则,扩大日本企业参与的基础设施建设、贸易和投资。值得关注的是,该战略还涉及安全保障方面的合作,探索由日本、美国、澳大利亚及印度四国建立海洋秩序,创建四国战略对话机制,把安全合作具体化,未来还将加入英法等国,构建更为广域的安保合作机制。^[13]

安倍提出“自由开放的印度洋太平洋战略”,实质上是将其一直强调的“印太”地缘政治的战略空间延伸至非洲大陆。譬如,日本在非洲吉布提以反海盗名义建立首个海外军事基地,从长远来看,该军事基地显然可能成为“自由开放的印度洋太平洋战略”的重要据点。从地缘政治角度看,非洲东部的吉布提位于世界商船往来、石油运输大动脉曼德海峡与亚丁湾之间,处于连接亚非的海上交通要道,日本政府重视其地理位置,将其作为“自由开放的印度洋太平洋战略”据点,更有利于应对中国提出的“21世纪海上丝绸之路”构想。在日本政府看来,自卫队吉布提基地既有打击海盗、支援联合国维和行动的“道义价值”,又能有效应对中东、非洲地区频发的恐怖活动,更能够落实“自由开放的印度洋太平洋战略”意图。

安倍在第六届非洲发展国际会议主旨演讲中强调,拟将经济增长显著的亚洲地区的成功经验由日本主导跨越印度洋传向非洲,“使之成为发展与繁荣的大动脉”。为了实现和平有序的海洋,希望与非洲共同努力,^[14]不断深化日非关系。安倍演讲中使用了“重视自由与法治以及市场经济”、“使(印度洋)成为和平有序的海洋”等针对性表述,显然是指向积极援助非洲的中国。对此,日本媒体评论指出,日方“虽然对中国海洋战略进行了牵制,不过非洲将多大程度与日本保持一致步调还不好说”。^[15]安倍的“自由开放的印度洋太平洋战略”突出加强海洋安全合作,必然会引起非洲国家的警觉,他们只是希望投资多元化,推动非洲走向“稳定与繁荣”,不愿意看到非洲大陆成为其他国家的“角斗场”。事实上,太平洋与印度洋区域的航行自由只是受到海盗的袭扰,并没有日方所想象的传统安全威胁。

从非洲发展国际会议通过“基于国际法维护海洋秩序”的日非《内罗毕宣言》的内容来看,^[16]很显然,日非关系已从经济合作拓展到了安全领域,日本力图将非洲作为落实“自由开放的印度洋太平洋战略”的战略支点,这是日非关系的重大历史性变化。安倍政府推

进该战略的动因有二：一是在亚非广阔地区建立自贸区能成为“安倍经济学”提振日本国内经济的“推动力”；二是日方希望通过在具有发展潜力的亚非地区建立市场经济的共通规则，扩大日本企业参与的基础设施建设、贸易和投资。日本评论也认为，该新战略的主要内容是抗衡提出“一带一路”经济带构想的中国，与美国一同从东亚到非洲建立基于“航行自由”和“法治”的秩序。

事实上，日本政府一直将“自由开放的印度洋太平洋战略”重点放在国际海洋安全保障合作层面。先行探索由日美及澳大利亚、印度四国建立海洋秩序，力求创建四国战略对话机制，把海洋安全保障合作具体化。未来还将通过相关安全合作机制让英法等欧洲大国参与其中，构建更加广域的安保合作机制。^[17]日本通过第六届非洲发展国际会议提出“自由开放的印度洋太平洋战略”概念，正是为将来把非洲大陆纳入其构想的国际战略空间之中做准备。日本政府向非洲的南苏丹和吉布提派兵，在东非洲的印度洋西海岸设立首个海外军事基地，展示了日本将非洲大陆作为“自由开放的印度洋太平洋战略”支点的理念及构想。

可见，安倍等外交决策者力图将非洲大陆整合于“自由开放的印度洋太平洋战略”框架下，突出了日本在太平洋—印度洋—非洲之角一线遏制中国的海洋战略定位。日本一直很重视与非洲国家的关系，安倍通过在肯尼亚举办第六届非洲发展国际会议，加强日非海洋安全合作关系，这里面既涉及日非合作中的经济利益，也有加强彼此海洋安全合作、牵制中国正当海洋维权的战略意图。

四、日本强化日非关系的对华针对性及趋向

近年来，中国对非洲各国的援助显著增加，成为不能忽视的日本对非政策急速转变的原因之一。^[18]针对中国向非洲援助及投资推动其基础设施建设，日本加大对非洲国家的经济外交力度，以科技能力与中国相抗衡。同时，非洲国家对日本的经济援助和投资也寄予希望，也力求日本企业如中国一样在非洲加强投资和贸易力度。日本希望通过突出日本独特优势，改变自身对非经援不足的现状，加快基础设施建设与企业投资步伐，延伸具有政治目的的“自由开放的印度洋太平洋战略”，加强与非洲和印度洋沿海国家的合作关系，以应对中非关系的迅猛发展势头和“一带一路”倡议。

首先，针对中国启动促进非洲工业化及农业现代化的支援与合作计划，日本加大投资和科技援非力度。2015年9月，乌干达总统穆塞韦尼访日时，高度评价了中非关系的发展态势，指出中国正在通过援建基础设施和投资等方式“帮助非洲”，并建议日本应该加大对非投资和贸易的力度。^[19]同年12月，中国在南非召开的“中非合作论坛”峰会上宣布，今后三年内将出资600亿美元用于非洲的基础设施建设和农业现代化。对此，安倍在2016年第六届非洲发展国际会议上明确表明了对非洲的援助力度。他宣称，日本政府及日本企业在非洲发挥力量的时刻“到来了”。^[20]安倍强调，“发挥质量高的日本科技力量的时刻已经到来”，并提出了“力争打造高质量、坚韧不拔而稳定的非洲”的援非外交新理念。^[21]安倍的上述援非言论显然是针对日益繁荣发展的中非关系的，力图制衡积极援助非洲的中国。安倍极力宣传日本“高品质基建”品牌也具有明确的针对性。他强调日本与中国援助非洲形式的差别，突显“技术实力”及“日本贡献”，力图挽回日本对非援助外交落后的不利局面。

其次，日本出台对非外交举措，以抗衡中国在非洲的影响力。日本政府2017年预算案中包括在海外增设3处外交机构的款项，在埃塞俄比亚的非洲联盟总部设置日本政府代表处就是其中之一。日本政府增设海外外交机构就是为了强化日本在非洲大陆的影响力，与中国对非外交相抗衡。安倍选择在第六届非洲发展国际会议上提出“自由开放的印度洋太平洋战略”理念，并将非洲大陆纳入这一地缘政治范畴之中，提到要用法律和共同的价值观来制约中国。对此，中国外交部发言人答记者问时表示，“非洲发展国际会议本应是一个聚焦非洲发展的多边交流与合作平台，其宗旨是支持非洲发展。但令人遗憾的是，在肯尼亚举行的第六届非洲发展国际会议期间，日本却企图把自己的意志强加给非洲国家，谋求私利，还企图挑拨中非关系。”^[22]

为了能够让亚非国家认同“自由开放的印度洋太平洋战略”，日本不断加大对这些国家的政府开发援助(ODA)力度。2017年版《开发合作白皮书》汇总了日本政府开发援助实施成果与方针。其中写入了为推进“自由开放的印度太平洋战略”发挥日本政府开发援助亚非发展中国家作用的内容。并称将在确保海上交通安全与完善法制方面支持发展中国家，为全球经济发展做出贡献。该白皮书“有意在谋求与中国提出的‘一带一路’经济带构想合作的同时，渗透基于日本所重视

的“法治”的海洋秩序”。^[23]该白皮书写明,为让“法治”在印度太平洋地区扎根,将在确保海上交通安全和完善法律制度方面援助亚非等发展中国家。并且将开展把人道主义援助、开发合作与预防纠纷进行联动的“无缝支援”。^[24]日本外务省 2018 年度的申请比 2017 年度当初申请的 4343 亿日元增加 10% 以上。其中大部分预算经费都用于“自由开放的印度洋太平洋战略”及“高质量基础设施投资”相关的政策落实。

这些政策实施的亚非地区与“21 世纪海上丝绸之路”路线完全重合。近年来,日本政府开发援助的主要投资项目是在非洲海湾地区建设基础设施以及为东南亚一些国家提供海防巡逻艇等等。日本政府提出在东海、南海、印度洋至非洲一带“强化连接性”,还将致力于这些地区岛屿的雷达建设和海湾设备建设。^[25]牵制中国的内容较多且与“海上丝绸之路”构想相关。当中国加大对于非洲国家的经济援助和投资份额时,日本则通过不断增加对非洲的政府开发援助力度,加大对非基础建设投入与企业投资规模,增设驻非使馆和领事馆数量,主动展开与中国的全方位外交较量,从经济、政治等方面加强具有针对性的对非关系政策措施。

结语

总体来看,日本加强对非洲外交,原因是多方面的。既有国际环境的制约因素,也有提振内政的考量;既有依托美日同盟全球化、借船出海的成分,也有与中印等国争夺对非外交制高点的利益需要。当然最主要的是力图将众多非洲国家纳入日本倡导的“自由开放的印度洋太平洋战略”框架之下,以应对中国的“一带一路”倡议。这反映出日本谋求政治军事大国进程中的紧迫感与务实性。因为非盟自成立以来,参与国际事务的影响力日益增强,对于日本来说,将非洲大陆打造成“自由开放的印度洋太平洋战略支点”至关重要。

中国一直坚定支持非洲国家通过非洲方式自主解决非洲问题。中方秉持“共商、共建、共享”理念,在“一带一路”框架内同非洲国家密切合作,有助于实现非洲大陆的和平、稳定和发展。反观“自由开放的印度洋太平洋战略”,在突出“援非”议题的重要性和紧迫性背后,意在拉拢非洲国家“选边站”,以应对中国倡导的“一带一路”构想。对此,日本主流媒体评论认为:“一带一路”构想被视作与欧美和日本形成的二战后国际秩序相对抗、并由中国主导的经济合作框架。中国一直呼吁“一带一路”对日美也是开放的,但安倍政府出

于警惕心理一直没有积极参与。^[26]显然,他在第六届非洲发展国际会议上大谈“法的支配”、“重视从太平洋到印度洋的海洋安全”以及亚洲问题,推出构建“自由开放的印度洋太平洋战略”支点构想,大有针对中非合作推动“一带一路”构想的意味。

具体来说,日本之所以强化日非关系,急于展示日本在非洲大陆的经济、政治及军事存在,意在国际“安全保障”及国际贡献等领域“有所作为”,发挥与经济实力相称的政治军事大国作用。^[27]其内在动因有三:一是通过加强与非洲的经济关系,弱化中非关系发展势头,以确保日本所需要的丰富自然资源;二是希望通过参与非洲的联合国维和改变国际形象,既可争取众多非洲国家在日本“入常”问题上的赞成票,又试图利用行使集体自卫权的“紧急驰援”条款;三是利用非洲吉布提军事基地监控东非海上通道,力图将非洲大陆作为“自由开放的印度洋太平洋战略”支点,化解“一带一路”倡议的国际影响力,弱化中非关系的发展势头。基于上述原因,从经济拓展到安全领域的日本“非洲外交新战略”,反映出安倍“自由开放的印度洋太平洋战略”的运行轨迹与战略延伸,也表现出日本以战略性外交离间中非关系的战略意图。

总之,日本力求深化日非关系、加强援非力度,一方面是为了弱化中国“一带一路”倡议的影响力,另一方面也是为了争取更多非洲国家支持日本成为联合国安理会常任理事国。因而,政治资源和自然资源丰富的非洲已成为日本实现政治军事大国化目标的战略性外交重点。日本力求主办的“非洲发展国际会议”机制化,超越“中非论坛”的规模和内容,加大其在“援非”议题上的话语权和援助和投资力度,在深化日非关系的基础上打造“自由开放的印度洋太平洋战略”支点,以应对“一带一路”倡议的国际影响力。

[注释]

- [1] [10] [12] 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(《安倍首相在第六届非洲发展国际会议开幕式上的演讲》),http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0827opening.html, 访问日期:2016 年 10 月 11 日。
- [2] 《TICAD 通过内罗毕宣言,提出要参与反恐维持海洋秩序》,日本共同社网站,<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126236.html>, 访问日期:2016 年 11 月 11 日。
- [3] 《安倍在 TICAD 称日本将向非洲投资 300 亿美元》,日本共同社网站,<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126202.html>, 访问日期:2016 年 11 月 17 日。

- [4] 《日本拨款3亿日元支持联合国在非洲普及可再生能源》，日本共同社网站，<http://china.kyodonews.jp/news/2016/01/113653.html>，访问日期：2016年10月10日。
- [5] [18] 土居健市：《东京非洲发展国际会议与日本对非经济合作政策的演变》，张宏明主编：《非洲报告（2013—2014）》[M]，社会科学文献出版社，2014年版，第105页，第97页。
- [6] 遠藤貢「第5回アフリカ開発会議(TICAD V)：日本の対アフリカ外交の今後を占う試金石」(远藤贡：《第六届非洲发展国际会议(TICAD V)：检验日本对非外交未来前景的试金石》)，<http://www.nippon.com/ja/currents/d00083/>，访问日期：2016年10月25日。
- [7] 《日防卫相访问吉布提，鼓舞打击海盗活动的自卫队员》，日本共同社网站，<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/125552.html>，访问日期：2016年10月23日。
- [8] 《日本政府协助印度洋周边国家提高海上警备能力》，日本共同社网站，<https://china.kyodonews.net/news/2018/02/4065bf0ff06b.html>，访问日期：2018年6月2日。
- [9] 张知：《日将强化自卫队吉布提基地机能扩大海外活动能力》[N]，《日本新华侨报》2015年1月19日。
- [11] 遠藤貢「第5回アフリカ開発会議(TICAD V)：日本の対アフリカ外交の今後を占う試金石」(远藤贡：《第六届非洲发展国际会议(TICAD V)：检验日本对非外交未来前景的试金石》)，<http://www.nippon.com/ja/currents/d00083/>，访问日期：2016年10月25日。
- [13] 《安倍出访将力推“自由开放的印度太平洋战略”》，2017年11月10日，日本共同社网站，<https://china.kyodonews.net/news/2017/11/0d5891982692.html> / [2018-07-15]，访问日期：2018年7月15日。
- [14] 《安倍提出非洲外交新战略 或意在与中国抗衡》，日本共同社网站，<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126199.html>，访问日期：2016年10月26日。
- [15] 《安倍强调援助非洲重“质量”抗衡中国》，日本经济新闻网站，<http://cn.nikkei.com/politicaconomy/politicasociety/21209-20160829.html>，访问日期：2016年10月27日。
- [16] 《TICAD通过内罗毕宣言 提出要参与反恐维持海洋秩序》，日本共同社网站，<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126236.html>，访问日期：2016年11月11日。
- [17] 《安倍出访将力推“自由开放的印度太平洋战略”》，日本共同社网站，<https://china.kyodonews.net/news/2017/11/0d5891982692.html>，访问日期：2017年12月20日。
- [19] 《乌干达总统建议日本学习中国积极开展对非投资》，日本共同社网站，<http://china.kyodonews.jp/news/2015/09/105280.html>，访问日期：2015年11月21日。
- [20] 《安倍提出非洲外交新战略或意在与中国抗衡》，日本共同社网站，<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126199.html>，访问日期：2016年9月20日。
- [21] 《安倍强调援助非洲重“质量”抗衡中国》，日本经济新闻网站，<http://cn.nikkei.com/politicaconomy/politicasociety/21209-20160829.html>，访问日期：2016年10月24日。
- [22] 《2016年8月29日外交部发言人华春莹主持例行记者会发言》，中国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1392669.shtml，访问日期：2016年8月30日。
- [23] 《日本新版ODA白皮书称将用于印度太平洋战略》，日本共同社网站，<https://china.kyodonews.net/news/2018/02/24e083d0f6ec-oda.html>，访问日期：2018年3月22日。
- [24] 《日本新版白皮书提出以ODA推进印度太平洋战略》，日本共同社网站，<https://china.kyodonews.net/news/2018/02/d3a68b7a0de2-oda.html>，访问日期：2018年7月10日。
- [25] 《日本ODA与中国“一路”重合的苦恼》，日本经济新闻网站，<http://cn.nikkei.com/politicaconomy/politicasociety/26793-2017-09-01-04-51-10.html>，访问日期：2017年9月1日。
- [26] 《安倍向“一带一路”示好，欲与美步调一致》，日本共同社网站，<https://china.kyodonews.net/news/2017/06/05a27bc875ec.html> [2018-07-19]，访问日期：2018年7月19日。
- [27] 吕耀东：《论日本政治左倾化的民族主义特质》，《日本学刊》2014年第3期，第17页。

作者简介：吕耀东，中国社会科学院日本研究所外交研究室主任、研究员，博士生导师。（北京，100007）

收稿日期：2018-06-24

（责任编辑：张颖）