

# 日本 ODA 战略外宣策略分析

金莹

**摘要:** ODA 即政府开发援助, 是日本等发达国家向发展中国家提供的一种经济发展援助, 在战后日本外交中发挥了重要作用。它属于双边但又能影响多边, 既聚焦经济, 又具有政治外交效应。近年, 在战略性外交和战略性外宣框架下, 结合国内外环境变化, 日本不断推进 ODA 改革, 通过官民沟通、内外贯通等措施, 增强了 ODA 服务国家安全战略、外交战略的功能, 其传播工作在指导理念、体制机制、方式方法等方面均发生深刻变化, 这些转型产生了多方面效应。

**关键词:** 日本 ODA 战略传播 战略外宣

**本文作者:** 中国社会科学院日本研究所 研究员

**责任编辑:** 李冰

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2019.06.007

当前, 日本处于重要转型期, 其中一个显著特征是在《国家安全保障战略》的总体指导下, 大力开展战略性外交和战略性外宣。二战后, 日本以日美基轴和经济外交为立国根本, 以 1954 年 10 月 7 日加入“科伦坡计划”作为其 ODA 事业的起点, 通过积极的经济合作、开发援助, 重返国际社会, 实现了战后复兴。在崛起为世界性经济大国与援助大国后, 日本以 ODA 为重要外交手段, 拓展国际空间, 增加在全球事务中的影响力。新世纪以来, 结合国内外环境的变化, 日本不断推进 ODA 改革, 强化其服务国家安全战略、外交战略、外宣战略的功能, ODA 战略传播正在经历深刻转型。

## 一、日本战略性外宣的确立<sup>①</sup>

日本向来重视外宣,二战后根据国际形势变化不断调整外宣方式,实现了从战败国家到和平国家、经济大国的形象重塑。但是,由于美日同盟对日本外交的约束,所以从整体上看,直至20世纪末,日本外宣还只是唯美国马首是瞻的从属型外宣,目标、思路和做法都相对保守被动。进入新世纪后,从提倡并高度重视文化外交、价值观外交,到应对“3.11”福岛核事故的危机公关,再到提出“复兴日本”,日本国家安全战略和外交战略中危机意识、主体意识不断增强。日本外交加快向主张型外交转型,外宣加快向主导型外宣转化,由传统外宣向战略性外宣转变。

2013年4月,安倍晋三内阁在此前为应对“3.11”危机设立的“国际宣传联络会议”的基础上,成立“国际宣传强化联络会议”,提出加强外宣战略的要求。2013年12月,日本出台战后第一部《国家安全保障战略》,进一步明确了战略性外宣在服务、包括扩大ODA影响在内的国家安全大局中的地位。

## 二、日本 ODA 战略外宣的指导理念

日本在1992年首次制定ODA大纲,进入新世纪后两次修订。ODA被视为日本战略性外交最重要的手段。<sup>②</sup>2013年,《日本复兴战略》和《国家安全保障战略》相继出台。两大战略都提出“积极地、战略性地运用ODA”的方针。2015年2月,日本内阁会议通过了新的《开发合作大纲》,其中关于ODA的战略外宣理念可以归结为以下三点。

### (一)突出国际贡献,提高“日本式援助”的道义感召力

大纲指出,当前世界各地风险正在直接威胁着全球的和平、稳定与

① 第二次世界大战后,日本将“宣传”改称为“広報”,英译为 public diplomacy。“公共外交”“公共传播”是美国等西方国家对宣传或外宣的委婉说法。

② 「戦略的、総合的、機動的なODAに向けて」、〔日〕外務省ホームページ、2005年12月26日。[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda\\_2/dai2/siryou2.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda_2/dai2/siryou2.pdf)。

繁荣。在相互依存不断深化的新时代,日本作为长期以来积极承担国际责任的主要国家,把开发合作视为“面向未来的投资”,愿意更加积极地参与解决国际社会问题,特别是发展课题和人道问题。通过把国际贡献和国家利益相提并论,甚至更为突出前者的话语建构,日本力图使国内民众和国际社会认可其在全球事务中发挥的作用,将其视为应对全球挑战的令人尊敬的参与者,由此实现日本国家利益。

进入新世纪以来,日本着力塑造“日本式价值观”,体现在 ODA 领域,就是积极参与国际讨论,传播“日本价值”,即通过非军事合作为和平与繁荣做出贡献、推进人的安全保障以及支持受援国自助努力和自主发展等三条基本方针。这三条不仅凝聚着日本的经验、智慧,而且与消除贫困、保健医疗、灾害防范、环境保护等日本着力推介的开发领域密切相关。2013 年 12 月,成立了以外务大臣为本部长的日本企业支援推进本部,促进基础设施和农林水产品出口。<sup>①</sup> 正如新《开发合作大纲》的副标题“为了和平、繁荣和每一个人的更美好的未来”所示,通过对和平主义、人道、人权等价值观的宣示,日本 ODA 战略外宣在增强道义感召力,达到“洗脑赢心”目标的同时,既为以“日本式开发援助”主导议程、影响国际舆论提供助力,也为援助外交和经济外交、文化外交融合,扩大技术、资金、管理模式输出扫平道路,力求政治和经济利益双丰收。

## (二) 强调对话与平等 扩大开发合作的战略空间和盟友伙伴

新大纲的变化还在于名称的改变,将“开发援助”改为“开发合作”。这一变更体现了多重深意。首先,强调与发展中国家之间的平等伙伴关系,显示日本低调谦和的姿态。其次,由于更名为“开发合作”,原来狭义的“开发”扩展为包括构筑治理体系、促进基本人权、人道主义援助等广义的“开发”,合作范围的扩大自然而然地拓展了日本外交的战略空间。再次,虽然仍由政府主导,但从“援助”改为“合作”,可以实现行为体和资

<sup>①</sup> 「岸田外務大臣 ODA 政策スピーチ 進化する ODA 世界と日本の未来のために」、〔日〕外務省ホームページ、2014 年 3 月 28 日。 [https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ap\\_m/page3\\_000726.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ap_m/page3_000726.html).

金源的多元多样,这对缓解因政府财政紧张造成的 ODA 资金压力,缓解长期以来对日本 ODA 赠送因素低的舆论压力大有裨益。

大纲对 ODA 进行了三大定位:(1)开发活动的核心;(2)动员各种力量的触媒;(3)推进确保国际社会和平、稳定与繁荣事业的原动力。三大定位拓展了面向发展中国家的援助主体和资金渠道多样化,既是对传统政府开发援助模式的创新,更为重要的是,顺应了当今时代在政府“官方援助”之外,一些超越民族、国家的非传统力量以及社会力量,如财团、企业、大学、研究机构、非政府组织(NGO)、市民社会组织(CSO)等行为体,在国际开发合作中的崛起之势。通过强调共同福祉与责任,进行基于信息分享的对话,日本 ODA 及其外宣既可内聚民心、增强国内民众的凝聚力,又可外结伙伴、把握国际援助事业主流舆论、及时捕捉受援方的民意诉求、增强本国开发援助工作能力,一举多得。

### (三)打造权威性综合信息平台,增强传播的有效性,提高认知度

大纲重视官民、地方自治体沟通,重视加强与新兴国家、国际和区域组织、其他捐赠者的联系。这种创新意识固然有利于提升开发合作事业的广度和深度,但如果没有权威的综合信息平台,发挥信息传播的主体功能,分散的行为体及其活动就无法进行有效沟通、形成合力。为了使 ODA 工作成果及时转换为信息优势,日本外务省、独立行政法人国际合作机构(JICA)及其它相关组织机构,承担着信息枢纽和综合信息平台建设、维护和管理的功能,不断改进信息传播方式。

近年来,在信息技术背景和实施《信息公开法》的政策环境下,日本以较快速度实现了 ODA 工作网上信息公开。通过“留痕”,为可视化的 ODA 宣传打下良好基础。但“可视化”只是解决了“看得见”的问题,与“看得懂”“看得美”“喜欢看”“印象深”之间尚有很大差距,为此相关部门逐步把重点放在“信息设计”“认知设计”上,不仅注重以简单明了、图文并茂的方式使一般公众获得 ODA 基本信息,还注重面向专业人士的深度信息宣传。通过议题分类、信息汇总,建立 ODA 专题数据库,成系统、可检索、便使用,以达到更好的宣传效果。

### 三、日本 ODA 战略外宣的体制机制

当前日本 ODA 的实施与宣传机制可以用一句话来概括,即一体多层多元。在实施体制方面,为确保战略、政策、实施的一体化,2013 年 3 月日本成立了由内阁官房长官任议长,财务、总务、外务等六位大臣任成员的经济基础设施战略会议,负责制定战略规划,政策的制定由外务省负责。在协同其它中央政府部门的同时,外务省在省内设立国际合作政策制定本部,统辖国际合作局、综合外交政策局、区域局等三个局级部门,制定具体的开发合作政策,政策的实施由 JICA 负责。目前,作为综合援助实施机构,JICA 统合了日元贷款、无偿资金合作、技术合作等三项主要 ODA 业务。此外,为了加强与发展中国家政府的政策协调,根据需要,由驻外使领馆与 JICA 当地事务所成立 ODA 任务小组,与当地政府进行政策沟通,把握受援方需求,参与制定国别援助计划或项目计划,与其他援助国或国际机构开展合作,对援助方式提出意见建议。

在综合信息平台方面,外务省与 JICA 的官网发挥核心作用。外务省官网设有 ODA 主页,网站浏览者可以了解 ODA 的沿革、成果、预算、政策、项目评估,还可以获得企业、NGO、大学、地方自治体参与 ODA 项目的信息;既可以按照开发合作的重点课题,也可按照地区国别查阅浏览;既可以读取历年的 ODA 皮书,也可以了解海外的相关评价。JICA 的网络平台则更重视富有现场感的信息,专门开设“看得见的 ODA”网页,大量发布世界各地日本 ODA 项目的图片或视频。目前,JICA 除总部外,有国内 15 个和国外 94 个分部,每个分部都是信息中心和自媒体平台。此外,外务省与 JICA 的官网信息均提供多语种服务,并且充分发挥互联网链接功能,与相关网站及脸书、推特、YouTube 等社交媒体相联。

### 四、日本 ODA 战略外宣的经验

在开展 ODA 战略外宣方面,日本的一些经验值得关注。

第一,多形象,少抽象。考虑到发展中国家民众教育水平,日本对外

援助项目重视日方国旗、国名等符号或图标展示。随着日本动漫走向世界,在 ODA 及其它外宣中,日本越来越多地采用动漫形象,增加亲近感。例如,2018 年 9 月,日本外务省启用动漫《鹰爪秘密结社》的主人公吉田君担任 ODA 形象大使。<sup>①</sup>

第二,多讲微观,少讲宏观。通过讲述日本对外援助参与者改善受援国人民生活的故事,表现他们与当地人的共同奋斗,反映当地人的感激之情,宣传日本 ODA 的正能量。例如,在第 5 次非洲开发会议(TI-CAD)会议上,安倍首相向非洲客人讲述了在肯尼亚进行援助活动的日本专家相川次郎的故事。相川在当地组织“小规模园艺强化项目”(SHEP),实现了农民收入的倍增。此后该项目在非洲 10 个国家推广。

第三,多讲感情,少讲道理。前 JICA 理事长田中明彦讲过一个故事。1964 年,日本农业专家西冈京治赴不丹援助,改变了当地基本无菜的状况。为纪念这位“不丹农业之父”,当地修建纪念馆,表达对西冈的感激之情。

第四,既讲问题,更讲合作。进入新世纪,日本经历了多次严重自然灾害,面临少子老龄化严峻挑战,在对外宣传中,日本并不避讳这些问题,甚至以问题为起点,表达希望开展合作并提供日本经验教训的意愿。这种态度既容易获得对方的同情和信任,也有利于从项目设计阶段嵌入日本理念,把握开发合作的主导权,效果较好。

当前,世界处于“百年未有之大变局”,开发合作、对外援助的内涵和外延都发生了显著变化。中国“一带一路”倡议提出 6 年来,逐渐成为参与各方共同发展、推进世界经济可持续增长的新平台。2018 年,中国国家国际发展合作署正式成立,为整合以往较为分散的对外援助工作提供了组织制度保障。了解日本 ODA 及其战略外宣经验,对推动“一带一路”高质量发展,创新和丰富中国国际传播的理念和实践,有一定借鉴意义。

<sup>①</sup> 「グローバルフェスタJAPAN2018 出演者決定!」、〔日〕外務省ホームページ、2018 年 9 月 29 日。https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/event/page22\_000975.html.

attaches importance to the construction on the maritime security and governance system by planning maritime policies in an overall way with the consideration of the ecological, cultural economic benefits of marine industry, in order to strengthen the laws relating to marine space planning and management and provides the technical support for the sustainable development and utilization of marine space. The crisis management system is improved to deal with maritime security issues and combat terrorist activities, and comprehensive maritime security system under the management of maritime police and navy is also built up.

**Keywords:** ROK; maritime security; challenge; governance system; prospect

## **An Analysis of Japan's Tactics of Strategic Communication in Conducting the ODA**

**JIN Ying**

**Abstract:** The governmental development assistance(ODA), as a way of economic development assistance provided by Japan and other developed countries to developing countries, has played an important role in Japan's diplomacy after the war. It is linked with the bilateral level and can influence the multilateral level, and its focus on economy also produces political and diplomatic effects. In recent years, with the changes of the environment both at home and abroad, Japan has continuously promoted the ODA reform under the framework of strategic communication and public diplomacy, with profound changes in guiding ideas, institutional mechanisms and means of implementation. Through the coordination between the government and non-governmental institution, Japan's strategic communication has been strengthened in serving the national security strategy and diplomacy and produced a variety of effects.

**Keywords:** Japan; strategic communication; ODA; public diplomacy