

从日本对非洲援助看其软实力外交*

张梅

[内容提要] 非洲是日本“印太构想”的西翼,在日本安全战略和经济合作中的地位不断上升。近年来,对外援助被日本视为落实“印太构想”的重要手段,服务于日本的经济、政治、安全战略目标。经过多年累积和探索,日本逐步形成了独特的精耕细作式对非援助方式,注重草根性、人才专业性、国际协调性。在实施路径上,日本积极推动日语、经营理念、“清洁文化”等特色文化的传播,推广日本式认同建构方式,赋权非洲弱势群体,输出社会 and 经济发展经验。日本对非援助软实力外交虽取得了一定积极效果,但也有局限性,无法掩饰日本对非整体政策中强烈的实用主义和功利主义色彩,对冲中国对非影响力的作用也有限。

[关键词] “印太构想” 日非关系 政府开发援助 软实力外交

[作者简介] 张梅,中国社会科学院日本研究所助理研究员,主要研究日本文化外交、人类学。

百年变局下世界主要大国对非洲政策正进行着深刻调整,在非博弈呈现出新的态势。非洲是日本“印太构想”的西翼,在日本安全战略和经济合作中的地位不断上升。政府开发援助(ODA)被日本视为落实“印太构想”的重要手段,日本近年来的《开发合作重点方针》都明确把推进“自由开放的印太”作为对外援助的目标之一。援助在日非关系中占据重要地位,在实践形式上是物质和资金援助,但体现了服务于日本安全、经济、政治等战略目标的软实力外交。国内外学者从政治、外交、经济等多个层面对日非关系历史和发展趋势进行了卓有成效的研究。但是,目前尚缺乏从文化软实力层面对日非关系的深入剖析,而且对作为“印太构想”实现手段的文化价值观因素的研究尚待深入。在“印太构想”下,近年来日本试图在与非洲国家、西方国家的互动中进行“观念的分配”,形成关于日本的共有知识,以此促进有利于己的新国际秩序的形成。^①因此,考察日本对非援助中软实力外交的战略目标、特点、实施路径及效果,对于全面了解日本的全球及区域外交战略具有重要理论意义和现实意义。

—

自从约瑟夫·奈提出“软实力”概念后,国内外学者从不同的角度对其进行了解读,但总体来看,可以概括为三个层次:文化及价值观等意识形态方面的吸引力、社会经济制度及发展模式的同化力、在国际社会的形象及在多边外交中对国际规则和政治议题的塑造力。^②本文中的软实力外交是指把上述软实力作为外交资源寻求获得本国对其他国家的吸引力、影响力从而维护本国利益的实践活动。

2016年,日本首相安倍晋三经过长达十年的酝酿铺垫后提出“印太战略”(2018年改为“印太构想”)。它是在日本“随美型”的亚太战略构思部分破产后,在中美“一进一退”、中国被认为通过“一带一

* 本文系中国非洲研究院应急热点课题“日本对非洲文化渗透和国家形象建构及其借鉴意义”(CAI-E2020-08)的研究成果。

① Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999, pp. 139, 309.

② 张磊、张会敏:“中国软实力外及其运用”, http://opinion.china.com.cn/opinion_98_9514.html(上网时间:2021年12月11日);马方方:“‘亚太再平衡’战略下美国软实力外交探析——以非政府组织为视角”,《当代世界与社会主义》,2015年第1期,第126页。

路”等举措主导亚太秩序构建的现实刺激下,由传统地缘政治思维发酵而催生的。^①其三大支柱是:“法治、航行自由、自由贸易”等的普及和落实;追求经济繁荣(强化包括连结性、EPA/FTA 和投资协定在内的经济合作);确保和平与稳定(构筑海上法执行能力、人道援助、救灾等)。^②日本不断向美国、澳大利亚、印度、东盟等国家和地区兜售“印太”概念,甚至有日本学者推崇其为日本明治以来在国际舞台上提出的愿景被广泛接受的成功案例。^③与美国“印太战略”的“去非洲化”不同,日本“印太构想”范围是从美国西海岸到非洲,非洲是日本力图打造的重要支点。日本政府第一次正式使用“自由开放的印太”表述就是在2016年在内罗毕举行的第六届东京非洲发展国际会议上。日本首相安倍晋三在演讲中提出,“要将亚洲至非洲建设成增长与繁荣的大动脉”,“将连接两大陆的海洋建设成为以‘法治’维护的和平大海”。^④2019年第七届东京非洲发展国际会议通过的《横滨宣言》也以正式文件形式提到“印太构想”。2020年底至2021年初,日本外相茂木敏充历访非洲6个国家,在与各国首脑的会谈中都强调了“自由开放的印太”的重要性,重申对“民主、法治”等价值观的重视。从中我们不难发现体现软实力的价值观在其中处于重要地位。

非洲在日本“印太构想”之所以占据重要地位是因为日本在非拥有多元利益。首先,拥有13亿人口的非洲被定位为“最后的巨大市场”,2000~2016年每年平均经济增长率为4.8%,经济发展潜力大。同时,非洲天然资源丰富,是确保日本战略资源供给、强化经济安全保障的重要区域。其次,非洲是重要国际舆论场,是日本推进以联合国为中心的多边外交和赢得国际选举支持的重要基础。最后,加强与非洲合作,对日本维护海上航行安全、通过高质量基础设施建设等实现“连结性”、维持和强化“基于法治的自由开放”的国际秩序、在后疫情时代国际秩序形成中发挥领导力具有重要意义。^⑤

软实力外交是日本把非洲打造成“印太构想”支点的重要路径。除了在吉布提设军事基地、促进日企对非投资等军事、经济手段之外,软实力外交成为日本影响和塑造非洲国家、从“文化”层面打造

“印太”地区的关键一环。而且,由于日本在军事力量使用上受到制约,经济硬实力下降,2010年国民生产总值总量被中国超过,因此软实力外交在日本对非战略目标的实现上扮演着重要角色。而对非援助在日本软实力外交中具核心地位,有学者甚至把日本对非政策等同于日本对非援助政策。^⑥

日本对非援助软实力外交经历了从被动挨骂到主动发力、积极作为的不同阶段,服务于不同的经济、政治、安全目标。从20世纪50年代中期到70年代初,当时日本援助重心在亚洲,日本对非软实力外交尚不显著。20世纪70年代至80年代,日本对非洲援助增长迅速,但在国际舆论场备受西方指责而常陷入被动。1990年代开始,日本利用东京非洲发展国际会议平台,主动输出自身关于援助的价值观和理念,积极开展软实力外交。2016年以来,日本软实力外交进入服务于“印太构想”的新阶段,对非援助在日本对非战略中地位上升,因此日本政府加强了对非援助。2017年《开发合作白皮书》提出开展“无缝支援”,通过人道主义援助及开发合作预防地区纠纷。^⑦2018年度日本外务省申请的政府开发援助预算比2017年度申请的4343亿日元增加13%以上,新增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。^⑧无偿援助在日本对非援助中占比远高于在整体援助中的占比。2019年日本全部双边援助中,无

① 吴怀中:“安倍政府印太战略及中国的应对”,《现代国际关系》,2018年第1期,第18页。

② 外務省、「自由で開かれたインド太平洋」、<https://www.mofa.go.jp/files/000430631.pdf>。(上网时间:2021年8月11日)

③ 細谷雄一、「国際秩序形成 示したビジョン」、『産経新聞』,2020年8月30日。

④ 「TICADV(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」, https://s.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0827opening.html。(上网时间:2021年8月11日)

⑤ 外務省、「外交青書2021」,2021年,第136頁。

⑥ 石田洋子、「アフリカに見捨てられる日本」,創成社新書,2008年,第65頁。

⑦ 外務省、「2017年版開発協力白書 日本の国際協力」,2017年,第2頁。

⑧ “日本外務省2018年度予算草案曝光 外援连年增加”, <http://news.cctv.com/2017/08/25/ARTICK47yaY5JQZ0bq4RZ8P170825.shtml>。(上网时间:2022年3月17日)

偿援助为25.56亿美元,仅占17.23%,日元贷款93.99亿美元,占比达64.03%。而在对撒哈拉以南非洲的援助中,无偿援助为6.76亿美元,占比达43%,日元贷款为5.67亿美元,在对非总额中仅占36.5%。^①

从日本官方文件看,日本对非援助软实力外交主要内涵包括四个方面:一是实现软件上的“连结性”。日本“印太构想”希望从硬件和软件两方面实现亚非大陆、印度洋和太平洋的连结性。硬件指高质量基础设施等,软件则指“人的连结性”(教育、职业训练)和“制度连结性”(通过EPA/FTA的协调及共通规则)。^②二是重视西方“自由、民主、法治”价值观理念,支持非洲国家建立选举制度、法律体系、刑事司法、行政制度(包括医疗卫生领域)并强化治理能力。三是继续致力于推动人类安全保障和可持续发展,包括全球健康覆盖(UHC)与非洲健康构想、防灾、提供高质量教育、城市建设、体育等。^③四是宣传日本魅力,普及“日本方式”,具体包括促进日本企业优秀技术和产品的使用,推进人才培养、文化、体育等日本特色的开发合作,为非洲人提供在日本接受教育和研修机会等。^④

总体来说,当前日本对非洲援助软实力外交服务于日本对非战略目标。一是经济目标。为日本国内获取稳定的能源供应,同时支援地方自治体和中小企业的海外发展,改善对非直接投资环境;以支持非洲的“高质量经济增长”为名,进一步推动“日本式”高质量基础设施投资,充分利用日本公司拥有的先进技术,对冲中国的“一带一路”倡议。二是安全目标。保障“印太”区域尤其是海洋秩序和海上通道的安全,提高亚非的“连结性”,制约中国在该地区的实力延伸与影响拓展;协助非洲国家改善恐怖活动对策和治安状况,确保在非日本人的安全。三是政治目标。争取非洲国家在联合国的选票,为申请加入联合国常任理事国铺路;利用“民主国家”同盟和价值观外交,在非洲落实日本所主张的“自由开放的印太”,以在新国际秩序塑造过程中发挥关键作用,确保自身不跌出所谓“一流国家”的行列。

二

在日本历年对外援助白皮书中,对非援助被称

作“面对面的援助”,经过多年发展演变,日本逐渐形成了多元实施主体互相合作的精耕细作式对非援助方式,且形成了独具特色的援助文化,从而使对非援助成为日本软实力的重要资源之一。

第一,注重草根性。外务省国际合作局综合负责规划和制定包括政府开发援助在内的开发合作政策。日本国际协力机构(JICA)则是承担双边援助的官方国际发展合作机构,在非洲设有28个事务所或分所,实施合作的国家达49个。与欧美在非推行的带有政治附加条件、推广其所谓民主和良政理念的援助方式不同,日本在项目设计上重视对草根阶层开展援助,擅长投入不大、为草根谋福利的民生项目。例如,在埃塞俄比亚南部农村地区实施的供水项目,为原本需要往返6公里山路背水的村民解决用水问题。此类项目往往是其他援助国以及当地政府忽略或无法触及的地方。草根项目尽管常被欧美国家批评为覆盖面积小,但宣扬了日本人务实肯干的作风,为增进日本与这些国家之间的相互理解和友好关系作出了积极贡献。因此,草根项目成为日本对外援助的一大特色。

日本政府还注重搭建与民间非政府组织的合作平台。日本非政府组织具有灵活性强、擅长创新等优势,可以精准地回应当地居民的受援需求,在多领域开展高质量的开发合作活动。例如,在肯尼亚开展艾滋病预防项目的日本民间组织,比官方机构更熟悉目标人群。日本外务省将非政府组织定位为开发合作的重要伙伴,以多种方式进行支持。(1)对日本非政府组织无偿提供资金支持。2019年度日本62个非政府组织在32个国家和1个地区实施了113个项目,总额约55.9亿日元(约合4574万美元)。(2)打造“日本平台”(Japan Platform)。该平台是2000

^① 外務省、「2020年版開発協力白書 日本の国際協力」、2021年、第17頁、134頁。

^② 外務省、「自由で開かれたインド太平洋」、前掲資料。

^③ 外務省アフリカ部: TICAD7 横浜宣言 2019: 概要、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/ticad7/pdf/yokohama_declaration_gaiyou_ja.pdf。(上网时间:2021年8月17日)

^④ 外務省国際協力局、「平成30年度開発協力重点方針」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000356010.pdf>。(上网时间:2021年9月10日)

年由日本政府、非政府组织、经济界联合设立的紧急人道支援组织,到2020年10月已有44个日本非政府组织加盟。^①2019年,日本就是运用此平台对南苏丹难民进行生活物资分配和生活重建等紧急人道主义支援。(3)推进日本国际协力机构草根技术合作事业。该项目是指日本非政府组织、地方政府、大学、民间企业等团体基于自身知识和经验提出国际援助活动方案,日本国际协力机构对其进行业务委托。(4)日本外务省通过非政府组织咨询员制度、非政府组织实习计划、非政府组织研究会等培养人才,强化非政府组织组织能力。官民合作机制使日本援助项目的设计和实施更具草根性。

第二,在人力资源上注重专业性。日本在非洲有很多人力保障援助项目,派遣人员分为两类:一类是针对技术合作项目派遣的专家。由于日本在非项目多是3~5年的长期项目,派驻专家需求较多,日本建立了长期派遣专家的机制。日本国际协力机构隶属外务省,但可借调财务省、农林水产省、厚生劳动省等中央部委的公务员或招聘非政府人员担任专家。日本专家在非洲各国的政府办公楼里与当地官员一起办公,便于展开工作,影响当地政策制定。例如,日本向加纳、塞内加尔、肯尼亚等国卫生部派遣卫生专家,帮助其建立公共卫生医保体系,推进全民健康覆盖(UHC)。根据第六届东京非洲发展国际会议的倡议,日本还为非洲财政情况恶化的国家派遣债务管理专家,强调日本提供资金注重债务可持续和透明性。

一类是日本国际协力机构的海外协力队。海外协力队包括青年海外协力队和资深海外志愿者,目前日本已累计向98个国家派遣5万多人。截至2021年3月,日本已向非洲累计派遣15506人,占全部派遣人数的28.5%。^②海外协力队在出国前获得数月当地语言培训的机会,派遣期间与当地人同住同劳动,为日本实施的项目赢得了良好口碑。日本拥有如此规模的协力队伍主要有三个原因。(1)历史传承。20世纪60年代,日本人口增长较快,而按照日本传统,在农村只有长子能继承家业,其他儿子只能去东京等地谋生或出国,因此很多人选择出国当协力队员。青年海外协力队成立于1965年,至

今已有半个多世纪的历史。(2)日本国内通过各种形式的表彰鼓励和肯定协力队员,有的日本协力队员在回国后还获得皇室接见的殊荣。(3)人才培养呈现良性循环生态。有的高校开设国际开发合作专业,培养预备军。协力队员在派遣期间积累了较为丰富的国际发展合作知识和经验,回国后可继续在国际合作开发领域工作,还可再以专家身份派遣到发展中国家。此外,自2018年起由仅靠年龄来区分“青年”还是“资深”的原则,改为根据经验、技能划分等级。这样,从在校预备军到协力队员再到专家,人才实现阶梯式培养。

第三,注重与西方国家和国际机构的合作。日本在开发援助议题上积极推进与其他援助方,特别是与经济合作与发展组织(OECD)下属发展援助委员会(DAC)成员国的协调。2020年,日本与英国、澳大利亚、美国及欧盟等国就对非援助进行了对话并交换了意见。日本在包括非洲在内的“印太”地区,与主要援助者在基础设施、海洋安全、防灾等各领域展开了具体合作。新冠肺炎疫情暴发以来,医疗保健、环境、气候变化等全球性课题也是日本与西方国家合作的重点领域。面对这些全球性课题,日本还与联合国开发计划署(UNDP)、联合国难民事务高级专员公署(UNHCR)、联合国儿童基金会(UNICEF)、世界粮食计划署(WFP)等主要机构加强沟通,并通过这些机构展开援助。

七国集团开发援助部长级会议、经济合作与发展组织等是日本与西方国家进行协调的重要平台。2020年受疫情影响,七国集团开发援助部长级会议未能召开,但多次举办开发援助联络小组会议,讨论了强化全球保健系统、公平分配疫苗等问题。2019~2020年,发展援助委员会成员欧盟和意大利对日本的开发援助进行了评审,给出了较高评价。^③此

^① 外務省、「2020年版開発協力白書 日本の国際協力」、前掲書、第145頁。

^② 「JICAボランティア事業実績(地域別)」, <https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/results/index.html>。(上网时间:2021年9月17日)

^③ 外務省、「2020年版開発協力白書 日本の国際協力」、前掲書、第150-151頁。

类评审由发展援助委员会成员之间每5~6年进行一次,这种互评机制增强了日本在援助方面的透明性,减少了来自西方国家的批评。

另外,在非洲多国合作援助项目的通常做法是,各国组成项目委员会对项目进展情况进行协调,避免重复工作,如肯尼亚的地热发电项目即是如此。日本曾指责中国虽承担项目的部分援助工作,却拒绝参加委员会协调工作,与国际社会协调性弱。在国际舆论场上,日本也站在西方国家立场,用“债务陷阱”话语抹黑中国。日本强调自身注重受援国还债能力,日本国际协力机构本身就是金融机构,会提前对项目进行债务评估以规避风险。日本国际协力机构理事长北冈伸一承认,日本在非洲行动方面落后于中国,但提醒非洲国家不应陷入债务陷阱,意在以此抹黑中国。^①

总之,在世界主要大国在非博弈加剧的背景下,日本走精耕细作路线,形成了独具特色的对非援助方式:多元实施主体官民合作、注重草根性、专业性、国际协调性的。这种独特的援助文化既是日本的重要软实力资源,也有利于日本中央省厅、日本国际协力机构、非政府组织、专家、海外协力队等主体开展软实力外交。

三

二战后,日本一直注重调动多样化的文化资源,积极构建软实力战略,为国家战略服务。当前,日本对非援助软实力外交,既有对以往历史经验的继承和延续,又有新的拓展和深化。

首先,日本特色文化的输出。在日本政府看来,输出日本特色文化可提高非洲国家民众对日本国家认知及其文化的好感度,为日本企业在非洲的经营活动创造有利的环境。

一是推广日语教育。语言是一国精神文化的重要组成部分,日语教育成为日本软实力外交不可或缺的内容。例如,日本国际交流基金向埃及和肯尼亚两国派遣专家,从事日语教育活动;自1998年开始国际交流基金向埃及派遣专家,传播日语语言文化,包括在埃及举办日语讲座,为埃及及其邻国的日语教师提供业务咨询,举办旨在提高日语教师

水平的研讨会等,促进中东地区在日语教育方面的相互交流等。国际交流基金开罗日本文化中心已成为日本在埃及乃至中东地区开展文化交流项目的重要基地。国际交流基金虽未在撒哈拉以南非洲国家设立分支机构,但从2006年开始向肯尼亚的肯雅塔大学派遣了日语教育专家,并与当地日本使馆合作以推行日语教育。近十年来,撒哈拉以南非洲的日语教育蓬勃发展,有7个国家,即肯尼亚、加纳、科特迪瓦、刚果(金)、贝宁、马达加斯加和南非,实施日语能力考试(JLPT),有4个国家成立了日语教师会。其中,肯尼亚是该地区日语教育历史最悠久、日语教师人数和日语教育机构数量最多的国家。^② 肯尼亚日语教育会议最早在2013年举办,之后扩大为东非日语教育会议,到2018年为止举办了6次。2019年,该会议升级为首届次非洲日语教育会议,在埃塞俄比亚召开,撒哈拉以南非洲13个国家代表参会。这表明,国际交流基金驻肯尼亚专家的工作范围有扩展到东非地区、撒哈拉以南非洲乃至非洲整体之势。总之,非洲国家日语教育网络经历了由点到线、由线到面的扩展过程。

二是传播日本企业经营理念。为配合日本企业在非洲的商业活动,传播日本独特的企业经营理念是其文化输出的重要内容。2014年,时任首相安倍晋三在埃塞俄比亚演讲时着力强调日本人的工作理念。他谈到日本公司是通过学习和努力分享喜悦的场所,并认为日本企业倡导的改善等经营理念也适用于非洲国家。^③ 所谓改善理念,是指日本作为制造大国总结出来的提高产品质量和生产效率的众多工作方法的总称,被视作日本经济高速增长的原动力之一。日本积极推动“面向非洲青年人

^① 北岡伸一、「オーナーシップを尊重した開発協力」、『外交』、2019年第4期、第39頁。

^② 阿部康子、「世界の日本語教育の現場から(国際交流基金日本語専門家レポート)サブサハラ・アフリカ(サハラ砂漠以南)における日本語教育拡充の可能性」、<https://www.jpfa.go.jp/j/project/japanese/teach/dispatch/voice/voice/chukintou/kenya/2020/report01.html>。(上网时间:2021年9月17日)

^③ 「安倍内閣総理大臣アフリカ政策スピーチ〜『一人、ひとり』を強くする日本のアフリカ外交〜」、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0114speech.html, 2021-08-07。(上网时间:2021年9月17日)

的产业人才培养倡议”。该项目以培养非洲产业人才和培养支持日本企业非洲业务的领航人为目的,邀请非洲青年人到日本,在日本的大学毕业,并提供在日企实习机会。该项目在2013年召开的第五届东京非洲发展国际会议上提出,自2014年至今已接收6批共1286名非洲研修人员。在研修人员所选专业中,工学占30%,经济、企业管理占26%;接收非洲研修生实习的日企从2015年的217家已增至2019年的584家,17%的研修人员回国后进入当地日企工作。^①与此同时,丰田等日企也在非洲通过办学来传授日本技术和企业经营理念,培养当地汽车维修技师。

三是发挥“清洁文化”的影响。日本“清洁文化”由来已久,无论是家庭还是工作场所,均保持清洁的环境。日本积极把本国的清洁理念传递给非洲。针对撒哈拉以南非洲地区卫生健康设施缺乏的情况,日本在莫桑比克和塞内加尔等地完善相关的洗手设施、供水设施及建设厕所。2008年,日本开始派遣由海外协力队和专家组成的“水之防卫队”。队员被派到对水和卫生领域有需求的非洲国家,通过打井等方式改善非洲用水安全设施,提高民众卫生意识。派遣人数由最初计划的100人增至2018年6月的260人,覆盖21个非洲国家,其中乌干达(51人)、卢旺达(36人)、塞内加尔(25人)、埃塞俄比亚(25人)等国派遣人数居多。^②日本协力队员制作洗手歌视频,通过学校和电视播放等路径进行普及。日本还在非洲国家推广“清洁医院”项目,将在日本制造业的综合质量管理法——“5S”(整理、整顿、清扫、清洁、教养)和改善等经营理念引入医院管理中,以降低新生儿传染病发病率。

其次,推广日本式社会认同方式。在日本政府看来,消除非洲贫困、促进经济增长固然重要,但减少冲突、维护日本人和日本企业在非安全更为紧要。2013年就曾发生在阿尔及利亚绑架10名日本人质死亡事件。日本认为,从根本上降低非洲国家武装冲突和暴恐袭击发生的可能性手段之一是把日本建构社会认同和国家认同的经验推广到非洲国家。社会是由不同社会范畴的不同种族、性别、阶级、职业等群体构成,每个个体与该范畴的其他

成员具有某种相似性,因而可产生相同的社会认同。基于此,日本可把自身的社会认同建构经验运用于非洲个体“自我范畴化”的过程。

一是在项目实施中培养不同群体的团队合作精神。2013~2021年,日本在科特迪瓦最大城市阿比让实施了促进社会融合的技术合作项目,其中就运用了日本团队合作文化。通过实施改善当地道路、学校教室和厕所的工程,促进不同族群和信仰不同宗教的居民之间融合,以提升国民对国家的凝聚力。日本与科特迪瓦政府部门、区政府合作,邀请当地学校、社区、部落、教会、清真寺等相关人员参与项目的实施和监督。根据评估报告,该项目取得一定效果:当地居民超越族群和宗教差异共同为社区工作,促进了相互理解和信任;为当地青年创造了就业机会,加强了不同族群青年间的友谊;通过邀请政府公务员赴日研修,传授日本社会融合、多文化共生方面经验,使公务员与居民之间建立了信赖关系。^③也就是说,日本把团队合作精神运用到基础设施建设项目中,力图在科特迪瓦不同群体间建立社会认同,消除他们对其他群体的刻板印象和偏见。

二是通过就业培训赋予个体积极的社会认同。根据社会认同理论,个体有获得自尊的基本动机,会为塑造其积极的自我形象而努力实现社会流动。^④1991~2012年索马里持续发生内战,很多青年被迫投靠海盗和反政府武装分子谋生。鉴此,2018年,日本在时隔26年后重启对索马里的援助项目,以发展促稳定;选择可提供就业岗位的水产业

① 「アフリカの若者のための産業人材育成 ABEイニシアティブ」、https://www.jica.go.jp/africahiroba/business/detail/03/ku57pq00001jwm0b-att/abc_pamphlet_jp.pdf。(上网时间:2021年8月10日)

② 「アフリカの大地にじわり浸透:『水の防衛隊』発足から10年」、https://www.jica.go.jp/topics/2018/20181015_01.html。(上网时间:2021年8月10日)

③ 「コートジボワール国大ビジョン圏社会的統合促進のためのコミュニティ緊急支援プロジェクト業務完了報告書(和文要約)」、<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12261152.pdf>。(上网时间:2021年8月10日)

④ [澳大利亚]迈克尔·A·豪格、[英国]多米尼克·阿布拉姆斯著,高明华译:《社会认同过程》,中国人民大学出版社,2019年,第91~94页。

和建筑业等领域为索马里培训青年产业人才,通过提高青年就业能力,使其不再成为海盗或反政府分子的“后备军”。此外,自20世纪60年代以来,日本在非洲设立职业教育中心,对非开展职业技术教育援助,以促进非洲青年就业、维护和平稳定。

三是通过体育活动加强社会认同,乃至国家认同。日本在南苏丹实施的“以体育促和平”技术合作项目(2019~2023)就是典型案例。南苏丹在2011年实现独立后,民族对立凸显,纷争不断。日本与南苏丹地方政府、体育支援团体和国际机构建立合作机制,举办全国性体育活动和社区体育活动,以促进不同民族间融合,推动南苏丹国民一体性意识的形成,构建包容性社会。

再次,对非洲弱势群体的赋权。日本通过对非洲弱势群体的关注,标榜自身对非援助理念和行为合乎联合国等国际机构所倡导的规范,符合日本所提倡并被写入联合国文件的“人类安全保障”理念。女性和儿童属于联合国相关文件中提及的弱势群体,赋权妇女儿童成为日本对非援助的重要内容之一。日本在非洲提出建立“女性活跃社会”的口号,让女性参与社会活动,减少女性被歧视现象。从2015年起,日本在乌干达等地的农村实施了“提高生活水平项目”,女性和男性学员一同学习蔬菜的栽培技术和销售方法。部分女性接受培训后自食其力,独立经营蔬菜农场,提高了女性在家庭收支方面的决定权。日本在安哥拉、加纳等国向当地民众分发母子健康手册,为女性怀孕、生产、育儿等提供保健知识。

在儿童权益保护方面,20世纪90年代以来,日本国际教育援助的重点向基础教育倾斜,关注儿童的受教育权。日本在撒哈拉以南非洲国家大力推广“大家学校”项目,即由学生监护人、教师、当地居民组成学校运营委员会,由他们共同参与学校运营,且注重在校学童的营养配餐和卫生保健,特别是防范埃博拉病毒。2004年,该项目首先在尼日尔的23所小学实施,此后扩大到非洲8个国家。截至2021年4月,日本累计与52658所中小学进行了合作。随着“印太构想”的提出,该项目于2016年起与印度洋西部的非洲岛国马达加斯加的7000所学校开展合

作,2018年起与吉布提的8所学校进行合作。^①

最后,推广日本社会经济发展经验。日本作为发达国家,积累了丰富的社会和经济经验,在对非援助中也试图输出其社会经济发展经验,实现其战略目标。

一是“走廊开发”经验。日本依据自身20世纪60年代“太平洋工业带”发展经验以及在湄公河地区的开发经验,提出了“走廊开发”概念,并向非洲推广。在2013年第五届东京非洲发展国际会议上,日本政府提出了包括“北部走廊”“纳卡拉走廊”“西非成长环”在内的10个地区完善基础设施战略计划。走廊开发战略计划通常包括三部分:运输、能源、通信、物流贸易等基础设施建设;农业、矿业、工商业等产业开发战略;保健、公共卫生、教育等社会领域开发战略。^②日本通过“走廊开发”,在非洲重点区域将石油、天然气等资源与基础设施、产业、社会领域战略性地连接起来,加强“印太构想”中所提及的亚非两大洲的“连结性”。

二是海洋经济经验。非洲有40多个国家临海,进入21世纪以来,蓝色经济在非洲海洋治理中的地位越来越突出,非盟通过《2050年非洲海洋综合战略》《2063年议程》《洛美宪章》和《非洲蓝色经济战略》等文件,积极推动海洋经济可持续发展。^③日本也是拥有丰富海洋资源的国家,希望在可再生能源、深海矿产开采、海洋生物科学研究、渔业、印度洋数字蓝色经济五大领域与非洲国家加强合作。^④在非洲国家中,日本与摩洛哥从20世纪80年代起就开始在水产领域进行援助和产业合作。由于非洲法语国家在地缘政治和文化上有很多共同点,

① 「進化する『みんなの学校』プロジェクト」, https://www.jica.go.jp/topics/2021/20210428_01.html. (上网时间:2021年9月10日)

② 国際協力機構、「回廊開発-地域の力を引き出し経済成長を促進する地域総合開発支援」, https://www.jica.go.jp/publication/pamph/issues/ku57pq00002izsm8-att/japanbrand_07.pdf. (上网时间:2021年9月10日)

③ 张春宇:“蓝色经济赋能中非‘海上丝路’高质量发展:内在机理与实践路径”,《西亚非洲》,2021年第1期,第78页。

④ Siddharth Chatterjee, “Blue Economy: the New Frontier for Africa’s Growth & How Japan Can Help,” <https://www.globalissues.org/news/2019/02/08/24959>. (上网时间:2021年9月17日)

2015年以来日本逐步将与摩洛哥在水产领域的合作体制和经验扩展到非洲法语沿海国家,其中包括马达加斯加、科摩罗这两个印度洋沿岸国家。2018年,肯尼亚、日本、加拿大共同举办了“可持续蓝色经济国际会议”,来自亚洲、大洋洲、中南美洲170多个国家和国际机构的代表出席会议,推动参会方在海洋经济领域的合作。

三是可持续发展的经验。在喀麦隆、刚果(金)、加蓬等国,日本实施了森林可持续经营、保护生物多样性的项目。在埃塞俄比亚,基于“与自然共生”的环保理念,日本在一个森林保护区,指导当地居民处理好资源保护与开发利用的关系,对用野生咖啡豆制作的咖啡进行环保认证销售。^①

四是防灾经验。在防灾方面,日本是地震、海啸、火灾等灾害频发的国家,积累了丰富的防灾知识和经验,积极把这些知识和经验分享给非洲国家,构建防灾网络。2019年,由东南部非洲的莫桑比克、马拉维、津巴布韦以及西南印度洋国家毛里求斯、马达加斯加、科摩罗、塞舌尔组成的“防灾平台”正式启动。^②此平台的设立既有利于日本把长期以来在毛里求斯实施的山体滑坡等防灾项目经验扩展到上述非洲国家,客观上也为日本获取印度洋沿岸信息提供了便利。^③

总之,日本通过文化传播、社会认同建构、价值观宣扬、社会经济发展经验输出等路径,推进日本在非洲的软实力外交,以此维护日本在非洲的经济利益、安全保障和政治利益,服务于“印太构想”。

四

二战后日本不断提升自身文化软实力,并将其作为国家战略的重要一环。日本对非援助实践也是开展软实力外交的过程,是通过文化功能建构其国际威望和身份认同、实现其对非战略目标的过程。经过多年积累和摸索,日本形成了独特的精耕细作式援助方式,注重草根性、人才专业性、国际协调性。在实施路径上,综合运用各种软实力资源,既把援助项目打上鲜明的日本文化烙印,培养“知日”“亲日”人才,为本国企业进军非洲创造条件,又通过标榜援助理念契合国际主流规范来提升自身

国际话语权,从而在非洲和西方国家形成关于日本的“共有知识”,建构出日本注重经济高质量增长和人类安全保障的国家形象。

日本对非援助软实力外交取得了一定的效果。从软实力外交推进来看,各项计划有条不紊地展开,进展比较顺利,也得到非洲国家的积极响应。如,日本的技术、工作方式等受到好评,改善理念在非洲被广泛运用于行政、经营、保健、医疗、教育等各个领域。埃塞俄比亚已有700多家公司引进改善经验来降低成本,提高生产效率。^④从“印太战略”的实施看,美国的“印太战略”范围从美国西海岸到印度西海岸,不包括非洲,而且对非政策侧重反恐目的,对非洲重视程度不高,日本的精细化、草根化、网络化的软实力外交,客观上起到了查漏补缺的作用。

更重要的是,从日本在非洲的国家形象建构看,软实力外交也起到了积极作用。2019年日本外务省在肯尼亚、科特迪瓦、南非三国的舆论调查显示,被问及日非双边关系时,88%的受访者认为日非关系“非常友好”或“比较友好”,85%的受访者认为日本“非常”或“比较值得信赖”;82%的受访者认为日本对非援助“发挥了非常重要的作用”或“发挥重要作用”;94%的受访者表示期待日企加大对非投资。对日本的印象中,75%的受访者选择“经济实力、技术水平高”,49%的受访者选择“拥有丰富的传统和文化”,31%的受访者选择“生活水平高”,27%的受访者选择“动漫、时尚、料理等新文化”。^⑤法国

①「西表島から途上国まで、自然との共生に向けて取り組んできた地球環境部・阪口法明国際協力専門員に聞きました」、https://www.jica.go.jp/topics/2020/20200521_01.html。(上网时间:2021年9月17日)

②「地域連携でサイクロンから国を守る!南東部アフリカとインド洋諸国の7カ国が『防災プラットフォーム』を発足」、https://www.jica.go.jp/topics/2019/20191028_01.html。(上网时间:2021年9月17日)

③ 俞丹丰、楼世洲:“令和时代日本对非教育援助研究”,《浙江师范大学学报(社会科学版)》,2021年第5期,第107页。

④「人を育てる日本の技術「カイゼン」のトップランナー・エチオピア」、https://www.nna.jp/nnakanpasar/backnumber/190401/feature_004/。(上网时间:2021年9月20日)

⑤「令和元年度アフリカ(3カ国)における対日世論調査結果」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100023108.pdf>。(上网时间:2021年9月20日)

机构进行的舆论调查显示,非洲人印象最好的企业或品牌中丰田高居榜首,超过可口可乐和苹果公司。^①应该说日本在非洲树立了较好的国家形象,从中我们也不难发现日本的文化教育、企业经营理念、日本人的行为方式等在其中起到了积极作用。

但是,日本对非软实力外交具有明显局限性。首先,它无法掩饰日本对非整体政策中强烈的实用主义和功利主义色彩。东京非洲发展国际会议本应以促进非洲发展为目的,但日本将游说非洲国家支持其对联合国安理会改革的想法及其入常诉求贯穿其中。每到讨论联合国改革及相关问题的时间节点,日本都会通过其驻非洲国家使馆提前做工作,努力赢得联合国非洲成员国的支持票,试谋删除《联合国宪章》中“敌国”条款并“入常”从而实现成为政治大国的战略意图。^②有欧美学者指出,日本对非援助的最终目的是为了日本的政治、经济和外交利益,日本对非洲发展援助的叙事歪曲了日本在非洲大陆的真实意图。^③就连日本学者也担心,在本国优先主义的世界潮流下,日本的国际发展政策过度追求本国利益。^④

其次,日本软实力外交对促进日非经济关系所起作用有限。日非贸易额在日本进出口总额中所占比例不高,2020年日本向非洲出口占1.2%,进口占1.4%,相比2001年的出口和进口占比1.1%和1.3%,并没有明显增加。^⑤日企对外投资优先考虑欧美和东南亚,对非投资热情不高,截至2020年10月在非日资企业数只有900余家。^⑥其原因包括日本母公司对非洲国家缺乏了解,对非洲政局不稳定、法律不完善、基础设施薄弱心存担忧等。在日本,非洲是落后代名词的状况并没有根本性改变。日本通常把非洲国家分为“白非洲”和“黑非洲”,这种歧视性看法不仅存在于政府官员和学界中,在企业界也根深蒂固。

再次,由于日本软实力外交注重文化和理念的输出,而且采取精耕细作模式,这需要持续的人力投入,故此类项目规模受到限制,也不可能取得立竿见影的效果。由于日本国际协力机构注重债务可持续性和功利性,通常不会借贷给重债穷国,往往忽略了最需要援助国家的需求。^⑦2020年经济合

作与发展组织对日本的评估报告中指出,日本政府发展援助尽管已提高了针对最不发达国家的份额,但还是更加偏重中等偏下收入国家,因此敦促日本制定明确的减贫方针,以最大限度贡献于国际减贫,满足最不发达国家的需求。报告还指出,日本对最不发达国家的援助招标合同最终落入日本企业手中的比例非常高。^⑧这也是日本对外援助中常被诟病的问题。在第七届东京非洲发展国际会议横滨峰会全体会议上,乌干达总统穆塞韦尼就曾批评说,在关键性基础设施建设领域特别是在铁路、电力建设问题上,西方和日本没有发挥应有作用去帮助非洲。^⑨

最后,日本对非软实力外交对冲中国在非影响力的作用有限。日本对非软实力外交明显带有与中国在非洲竞争并对冲中国影响力的战略考量。日本自知在对非援助规模上无法与中国较量,就通过“人类安全保障”“高质量经济增长”等提法有意与中国作区分,贬低中国产品质量(转第59页)

① “Favorable Views of China, France Both Fall in 12-Nation African Survey,” <https://chinaafricaproject.com/2021/03/23/favorable-views-of-china-france-both-fall-in-12-nation-african-survey/>.(上网时间:2021年9月20日)

② 吕耀东:“从〈内罗毕宣言〉看日本在非洲利益的深化及其战略意图”,《西亚非洲》,2016年第6期,第33页。

③ Elias Bouckaert, “Japan and Africa: Development Aid or Equal Partners?” <https://eias.org/op-ed/japan-and-africa-development-aid-or-equal-partners/>.(上网时间:2021年9月30日)

④ 山形辰史,「日本は国際協調を立て直せるか 開発援助の理念を問い直し始めた『国際開発学会』、『国際開発ジャーナル』、2019年2月号、第30-31頁。

⑤ 「ドル建て貿易概況」, <https://www.jetro.go.jp/world/japan/stats/trade/>.(上网时间:2021年9月30日)

⑥ 「海外進出日系企業拠点数調査」, https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page22_003410.html.(上网时间:2021年9月20日)

⑦ Tshepo T. Gwatiwa, “The Dark Spots in the Japan-Africa Political Economy,” *Insight on Africa*, Vol.4, No.1, 2012, pp.81-82.

⑧ OECD, “OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020,” https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b2229106-en/1/4/1/index.html?itemId=content/publication/b2229106-en&_csp_=304144d038480cc6afd634873b63df5b&itemIGO=oeed&itemContentType=book.(上网时间:2021年12月20日)

⑨ “‘非洲之声’乌干达总统穆塞韦尼在日本出席东京非洲发展国际会议时盛赞中非合作”, https://www.sohu.com/a/338194808_120047394.(上网时间:2021年9月20日)

变化:一是投资领域由以往的制造业为主变成高端服务业为主,如文化、法律、金融等领域;二是投资主体由以往的中小企业改为大型跨国集团投资大型项目;三是价值链上,由以往的韩国企业占大部分利润、中国企业占少部分利润的垂直价值链演变为韩中企业互惠互利的扁平化价值链。韩国庆熙大学客座教授全炳瑞认为,韩国未来5年“安美经中”格局不会变,韩国将集中力量提升产业竞争力,同时推进传统制造业“去中国化”和消费金融产品“入中国化”。^①

此外,中国前驻韩大使宁赋魁指出,为消除中韩民众日益严重的“互嫌互黑”情绪和“互怼”现象,中韩双方应对两国历史、文化、风俗习惯差异理性看待、相互尊重,发扬光大中韩共同价值理念和东亚传统文化,不要动辄“上纲上线”,将对方观点“政治化”“阴谋化”,使之成为导致双方民众感情对立的矛盾源头。^②

结语

中国正值“两个百年奋斗目标”的交汇期和“由富变强”的关键期,内外挑战严峻,任务繁重,更应该保持战略清醒和克制,进一步发挥“和”“善”的传统智慧,凝聚内外资源为我所用。韩国是中国周边具典范意义的邻国,中韩建交30年合作成就举世瞩

目,但也面临多重风险挑战。成功推进中韩新型伙伴关系建设,将对我国产生重大的政治意义、实践意义和理论意义:一是有利稳定中韩合作,顺利实现“第二个百年奋斗目标”;二是有利推进中国特色大国外交和亲诚惠容周边外交,管控解决“中国威胁论”蔓延态势,维护周边和平合作势头,瓦解美国遏制围堵;三有利发掘东亚传统智慧,改进国际关系理论,为世界不同国情、不同政治制度、不同安全体系的国家发展新型伙伴关系提供理论依据和实践勇气。对韩国而言,中国具有双重战略意义:在双边关系上,中国是韩国最大的经济合作伙伴;在三边或多边关系上,中国也是韩国平衡美国、日本、朝鲜的重要筹码。在中韩关系的“而立之年”看未来,两国都有充分的理由推动中韩战略合作伙伴关系走深走实。○

(责任编辑:吴兴佐)

① [韩]全炳瑞:“韩国经济实力和技术实力都是对华外交实力”,[韩]《亚洲日报》,2022年3月20日。

② 宁赋魁:“消除隔阂,促中韩人文交流再上新台阶来源”,《世界知识》,2021年第6期,第62~63页。

(接第41页)和国家形象,试图削弱中国在非洲的影响力。日本强调东京非洲发展国际会议是与联合国、联合国开发计划署、世界银行以及非盟委员会共同举办,也是为彰显日本的国际领导力,对冲中非合作论坛的影响力。而且日本把非洲纳入“印太构想”,加强对非洲沿海国家的文化渗透,还与印度共同推出“亚非增长走廊”计划,试图在“印太”地区对中国进行战略围堵。但是,相关数据显示,日本图谋很难得逞,中国在非洲的受信赖程度和合作重要程度都远超日本。在前述日本外务省舆论调查中,在非洲人民最信赖的国家中,中国以37%的比例远超其他国家,稳居第一,而日本仅占4%,排名

第五;对非洲“当前最重要的伙伴”中,中国位居第一,日本继美、法、英之后排第五位,对非洲“今后最重要的伙伴”中,中国仍排第一,日本继美国之后排名第三。^①由于战略投入规模不同,日本软实力外交很难对冲深耕非洲多年的中国在非影响力。○

(责任编辑:一苇)

① 「令和元年度 アフリカ(3ヵ国)における対日世論調査結果」,https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100023108.pdf。(上网时间:2021年9月20日)