
国家利益视域下日本新版《开发合作大纲》评析*

常思纯

内容提要：从1992年日本出台首个《ODA大纲》，到2003年和2015年两次修改大纲，并在2015年更名为《开发合作大纲》，日本在对外援助中日益强调重视本国国家利益，并宣称要推动ODA的战略性运用，为实现国家利益做出贡献。2023年6月，为应对国际形势新变化、配合日本《国家安全保障战略》调整的需求及加强对中国的竞争与牵制，日本时隔八年再次修订《开发合作大纲》。新版大纲将ODA定位为“日本外交的最重要工具之一”，将国家利益定位为对外援助的主要目的之一，进一步强化ODA的战略性功能。新版大纲还提出要加速推动ODA向“印太”地区倾斜，并提出“共创”理念，强调援助效果需回馈日本、打造对己有利的国际环境。今后，随着日本对自身国家利益的关注及更加强调军事安全和经济安全，日本的ODA也将进一步向安全层面倾斜。

关键词：国家利益 ODA 开发合作大纲 印太构想 “提案型”援助

作者简介：常思纯，中国社会科学院日本研究所副研究员。

中图分类号：D831.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874(2024)04-0079-25

基金项目：国家社会科学基金重大项目(编号：22&ZD176)。

政府开发援助(official development assistance, ODA)是二战后日本政府对发展中国家或国际机构提供的包括资金、技术在内的经济援助。2023年6月9日，日本内阁会议通过新版《开发合作大纲》(简称“新版大纲”)，这是日本政府自1992年首次出台《ODA大纲》后第三次修改其ODA的指导性纲领。“新版大纲”将ODA定位为“日本外交的最重要工具之一”，明确强调要通过ODA为实现日本的国家利益做出贡献。可以看到，日本越来越重视ODA决策中的国家利益诉求，因此本文将结合“新版大纲”的修改内容，探

* 感谢《日本学刊》编辑部和匿名审读专家提出的意见和建议，文中若有疏漏和不足概由笔者负责。

析国家利益视域下日本 ODA 政策的调整及未来走向。

一、文献回顾

国家为何要提供对外援助，即国际援助的动因问题，一直是国内外学术界的争论文题。其中，从现实主义视角出发的“国家利益论”（强调援助国利益），无疑是对二战后以美国为首的西方发达国家提供对外援助的一种最为常见也最具代表性的理论解释。国家利益可以分为政治利益、经济利益、安全利益、文化利益等。^① 各国在不同历史时期提供对外援助时，其国家利益诉求的优先级别各不相同，但大都保持如下核心关注点：援助国能获得何种资源、影响力、当前收益、政治外交含义，援助国能否通过援助赢得更多盟友、削弱潜在的敌对国、获得国际政治优势等。^②

早在 20 世纪 60 年代，现实主义理论之父汉斯·摩根索（Hans J. Morgenthau）就指出国家利益在国际关系中的核心地位，并将对外援助视为实现国家利益的工具。他认为，即使是看上去非政治性的人道主义援助，在政治背景下运作时，也同样可以发挥政治作用、产生政治影响。因此无论什么类型的援助，其本质上都是政治性的，主要目标就是要促进和保护国家的经济利益和政治利益。^③ 美国著名政治学家塞缪尔·亨廷顿（Samuel P. Huntington）认为，美国在进行对外援助时，为实现自身的国家利益，相比推动贫穷国家经济发展而言，更重视实现欧洲复兴和遏制共产主义的目标。^④ 在此基础上，亨廷顿进一步指出，美国对特定国家或地区的双边援助计划应反映美国对这些国家的外交政策目标，即美国的对外援助要在促进军事安全、出口及投资、社会福利、政治参与及民主政府、对美国的外交支持、对友好政权的政治支持等多个方面发挥作用。^⑤ 结构现实主义学派创始人肯尼斯·华尔兹（Kenneth Waltz）在《国际政治理论》一书中指出，世界主要大国互为竞争对手，它们谋求建立霸权

① 阎学通：《中国国家利益分析》，天津：天津人民出版社，1996 年，第 302 页。

② 刘毅：《当代国际援助的战略动因：一种整体论视角》，《东南学术》2018 年第 6 期，第 242 页。

③ Hans J. Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid", *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, 1962, pp. 301 - 302.

④ Samuel P. Huntington, "Foreign Aid for What and for Whom", *Foreign Policy*, No. 1, Winter, 1970 - 1971, pp. 166, 179 - 180.

⑤ Samuel P. Huntington, "Foreign Aid for What and for Whom (II)", *Foreign Policy*, No. 2, Spring, 1971, pp. 114, 123.

和安全体系，对外援助的实质是大国建立“合适的世界秩序”的霸权工具。^①

冷战结束后，随着国际援助潮流的变迁，以及国际援助理论在实践中不断取得的新发展，很多学者意识到单纯的国家利益论并不能完全解释国家对外援助的所有方面，于是开始从综合视角阐释对外援助的理念、手段。但是，各种理论仍无法忽视西方发达国家进行对外援助的重要动因之一就是维护自身的国家利益。欧美的部分研究者指出，援助国有增进人类共同福祉的一面，但追逐自身国家利益的一面始终存在，“利己性”与“利他性”是援助国的一体两面。^②英国学者戴维·休姆（David Hulme）在其著作中指出，富国通常出于四种原因提供对外援助，即道德的义务、道义的责任、共通利益（利他并利己）、本国利益（地缘政治利益及商业利益），其中最后一种动机无疑是富国最关心的。在此基础上，他认为尽管美国等发达国家对外宣称其援助目的是促进受援国的发展，但援助国的私利（商业、地缘政治和外交利益）强烈影响了其援助政策。^③

日本学界也就对外援助与国家利益的关系进行了不同角度的阐释，很多学者都认为国家开展对外援助有以国际公共利益为目标的一面，但最终仍主要是为了实现国家自身的利益。松本胜男认为，欧美等国已经习惯了将自己的国家利益表述为国际公共利益并使其成为国际规范，它们很清楚如何让本国的对外援助不那么带有追求国家利益的色彩；实际上，战后美国在国际市场上拥有强大的影响力，因此其对国际公共利益的推进与自己的国家利益直接挂钩。^④松井谦从多边援助与双边援助的角度出发，认为“国家主要基于人道主义理念和国际协调理念开展多边援助，而在进行双边援助时，则主要是为了促进本国的经济利益和政治安全利益”。^⑤星山隆强调，援助的多面性和复杂性使人们很容易忽视其作为追求国家利益的手段本质。发达国家提供巨额资金援助发展中国家，仅靠慈善精神是不够的，也必须考虑自己的得失，即考虑国家利益。即使在短期内看不出援助的效果，在中长期也最终会给援助国带来巨大的利益。^⑥在此基础上，部分学者明确指出 ODA 与增进日本国

① Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York: Random House, 1979, p. 200.

② 陈小鼎、王翠梅：《援助国是“经济人”还是“社会人”？——基于日本对华与对印 ODA 政策比较》，《当代亚太》2021 年第 1 期，第 92 页。

③ David Hulme, *Should Rich Nations Help the Poor?*, Cambridge: Polity, 2016, pp. 12–16, 36.

④ 松本勝男『日本型開発協力—途上国支援はなぜ必要なのか—』、筑摩書房、2023 年、257—258 頁。

⑤ 松井謙『経済協力—問われる日本の経済外交—』、有斐閣、1983 年、140—141 頁。

⑥ 星山隆「我が国政府開発援助（ODA）の位相—援助の多元性と国益—」、2006 年 9 月、<https://www.npi.or.jp/research/data/bp318j.pdf> [2024-04-01]。

家利益之间具有重要联系。如下村恭民认为对国家利益的追求是日本政府进行 ODA 决策的内在动因之一，并始终体现在日本政府的决策过程及政策调整中。^① 纪谷昌彦和山形辰史则强调，ODA 通过为“世界利益”做出贡献并收获好评，可以促进日本的“国家利益”，从而形成获得国民理解的良性循环。他们进一步指出，（通过对外援助）抢占道德制高点（道义上的优势、受尊敬的地位），才是同时实现“世界利益”和“国家利益”的“王道”。^②

中国学者也指出，随着国际关系向地缘政治的回归和地缘冲突的增加，西方发达国家在提供对外援助时更加强调与国家利益挂钩，且对外援助中的“地缘战略性质和成分明显增加”。^③ 针对日本 ODA 问题的关注亦开始从过去主要以经济外交为视角^④，转向聚焦政治战略趋强、地缘政治与安全色彩加剧以及服务综合性国家利益等方面。相关研究敏锐地观察到，随着国际环境与国内条件的变化，日本外交目标与战略视野逐步超出亚洲地区而扩至全球，日本 ODA 的核心理念也发生转变，战略援助成分增加，而且作为综合安全保障的手段与国家利益、外交战略直接挂钩。^⑤ 特别是随着不断修订《ODA 大纲》，日本逐渐明确肯定 ODA 对其追求国家利益的作用，并从国家利益的角度规划对外援助；日本对外援助战略开始更加积极服务于其“正常国家化”的战略目标；发展援助逐渐成为助力实现日本国家战略的重要手段，为满足日本的国家利益服务。同时，日本正积极利用 ODA，试图在加强对华制衡、对冲中国发展、提供“一带一路”替代方案、推动“自由开放的印太”（FOIP）构想等方面发挥重要作用。^⑥

① 下村恭民『日本型開発協力の形成—政策史 1 1980 年代まで—』、東京大学出版会、2020 年、210 頁。

② 紀谷昌彦・山形辰史『私たちが国際協力する理由—人道と国益の向こう側—』、日本評論社、2019 年、136 頁。

③ 周弘：《国际援助的多样性与共同性——一种全球的视角》，《中国社会科学》2023 年第 5 期，第 170 页。

④ 参见于铁军：《试析战后日本外交中的实用主义——以 ODA 政策的演变为例》，《太平洋学报》1999 年第 4 期，第 32—42 页；林晓光：《战后日本的经济外交与 ODA》，《现代日本经济》2002 年第 6 期，第 5—10 页。

⑤ 王平：《日本对非政府开发援助述评：外交战略的视角》，《外交评论》2012 年第 6 期，第 113—126 页。

⑥ 参见赵剑治、欧阳喆：《战后日本对外援助的动态演进及其援助战略分析——基于欧美的比较视角》，《当代亚太》2018 年第 2 期，第 92—125 页；王萧轲：《“积极和平主义”背景下日本 ODA 政策的调整与影响》，《东北亚论坛》2016 年第 4 期，第 36—48 页；国晖：《“印太战略”背景下的日本区域性援助竞争》，《当代亚太》2022 年第 6 期，第 136—164 页；李清如、常思纯：《印太视域下日本 ODA 的经济效应——基于 OFDI 与区域供应链的探究》，《日本学刊》2022 年第 2 期，第 33—63 页。

从既有研究成果来看，多数学者都关注到了日本等援助国将 ODA 作为实现国家利益的手段和工具，加强对 ODA 的战略性运用。随着日本接连出台新版《国家安全保障战略》和《开发合作大纲》，我们有必要基于日本更新后的“国家利益”表述，对其“新版大纲”进行系统分析，探析今后日本地缘战略、安全保障政策及经济安全战略如何与对外援助挂钩，进而探讨未来日本对外援助的战略利益所在。

二、日本对外援助中的国家利益导向演进

1954 年日本与缅甸达成战争赔偿协议，并加入“科伦坡计划”，开始向东南亚国家提供无偿资金援助和技术援助，由此拉开日本提供 ODA 的序幕。不过，在此后相当长一段时期内，日本没有出台任何阐释 ODA 理念的文件，而且政界或学界都一直避免触及日本 ODA 与追求国家利益之间“不言而喻的关系”。^① 也正因为如此，日本 ODA 遭受很多批评，被指责为“没有理念的援助”。为此，1992 年日本出台了首个《ODA 大纲》，明确对外援助的理念与方针。进入 21 世纪，日本国内对利用 ODA 直接服务于国家利益的讨论越来越热烈，2015 年日本政府更公开宣告要利用 ODA 为实现国家利益做出贡献，“明确肯定对外援助对日本国家利益的作用，并从国家利益的角度规划对外援助”。^②

（一）重点强调经济利益与国际贡献（1992 年版《ODA 大纲》）

1954 年日本以东南亚为重点援助对象开启的 ODA 带有明显的经济利益诉求，即谋求扩大商品出口市场和确保重要原材料及能源的稳定供应，因此可以说日本政府从一开始就将 ODA 视为追求国家利益的手段。^③ 有日本学者指出，20 世纪 70 年代日本以扩大对外出口为目的的 ODA，就是一种强烈表现出“国家利益志向”的尝试。^④ 在对外援助初期，日本 ODA 基本采用了限制性援助（又称“附带条件的援助”）模式，即日本政府通过向日本企业采购

① Purnendra Jain 「日本の对外援助政策と国益」、『国際問題』2014 年 12 月号、16 頁。

② 赵剑治、欧阳喆：《战后日本对外援助的动态演进及其援助战略分析——基于欧美的比较视角》，《当代亚太》2018 年第 2 期，第 121 页。

③ 下村恭民『日本型開発協力の形成—政策史 1 1980 年代まで—』、32 頁。

④ 山田満堀・江正伸『新しい国際協力論（第 3 版）—グローバル・イシューに立ち向かう—』、明石書店、2023 年、388 頁。

与援助额相当的产品和服务的方式来向受援国支付战争赔偿、提供无偿援助，日元贷款项目也附有须向日本企业采购的条件。到 60 年代末，日本 ODA 中限制性援助所占比例几乎达到 100%。专门负责宣传日本 ODA 的《国际开发杂志》前主编荒木光弥表示，这种限制性援助对日本的战后复兴和经济振兴发挥了重要作用。^① 日本逐渐形成“ODA、贸易、直接投资三位一体”的对外援助模式，即通过 ODA 进一步获得海外出口市场、促进企业对外直接投资。

1968 年日本一跃成为资本主义世界第二经济大国，1987 年又超过苏联成为世界第二大经济体。但与此同时，日本巨额贸易顺差不仅引发与美国的贸易摩擦，也引起东南亚国家的不满，日本利用 ODA 实现自身经济利益的政策受到来自美国等其他对外援助国和东南亚地区受援国的指责。日本开始通过扩大援助规模和改变附带条件的援助模式来积极应对批评，并越来越重视利用 ODA 改善国际形象、提升国家威信、增强自身在国际事务中的话语权。从 1978 年到 1992 年，日本政府制定了四次 ODA “中期目标”，连续提出四个 ODA 倍增计划，大幅提升对外援助金额，并于 1989 年首次超过美国成为世界第一大对外援助国。同时，日本政府在 1972 年确定的“在日元贷款项目中不附带条件”方针基础之上，又在“黑字还流计划”（Capital Recycling Program）^② 中规定所有项目均不附带条件，面向各国企业公平招标。到 1990 年，在经济合作与发展组织（OECD）下设的发展援助委员会（DAC）中，日本对外援助的非限制性比例已达到 81.9%，超过美、英、德、法等国。^③

冷战结束后，日本面临的国际和国内形势均发生重大变化。从国际援助潮流来看，以美国为首的西方发达国家对外援助总体规模呈现下降趋势，援助目的也开始转向重视受援国制度建设，重点关注受援国政府治理、民主化、人权等问题。同时，在 20 世纪 90 年代初的海湾战争中，日本“出钱不出力”的“支票外交”广受西方国家诟病；日本国内各界也对 ODA 政策提出诸多质疑，特别是批评日本长期欠缺明确的援助理念，而且这种援助还是“看不见形象的援助”。面对来自国内外的诸多质疑，日本政府于 1992 年首次制定《ODA 大纲》，将对外援助的准则和政策从过去的中期计划发展为长期计划，试图向外

① 荒木光弥『国際協力の戦後史』、東洋経済新報社、2020 年、164 頁。

② 20 世纪 80 年代中期，日本政府为缓解巨额贸易顺差引发的贸易摩擦及国际压力，采取将国际贸易盈余及外汇储备等资金通过 ODA 重新流回发展中国家的政策。

③ 外務省『我が国の政府開発援助 上巻』、国際協力推進協会、1992 年、22 頁。

界更清晰、系统地阐释日本 ODA 的基本理念、主要原则和指导方针。

1992 年版《ODA 大纲》主要从四个方面阐述了日本的援助理念，即：（1）人道主义，（2）相互依存，（3）保护环境，（4）支持发展中国家的“自助努力”及确保政府的“良治”。此外，该大纲明确提出日本 ODA 所需遵循的“四原则”，即：（1）保护环境与发展经济并重，（2）避免将 ODA 用于军事用途及助长国际冲突，（3）密切关注发展中国家军费开支、武器研发及军火贸易等动向，（4）密切关注发展中国家民主化进程、引入市场机制及保障基本人权等动向。^① 这是日本政府首次公开对 ODA 附加政治条件，表明日本对外援助已不再仅仅关注经济利益，政治、安全乃至意识形态都成为其提供对外援助时优先考虑的重要因素。

不过需要关注的是，1992 年版《ODA 大纲》重点强调了日本的“国际贡献”及国际公共利益。正如日本学者指出的，该大纲并没有直接将对外援助与“促进日本的政治、经济利益”相挂钩，而是展示出相比狭隘的国家利益观更重视全球公共利益的态度，也更加偏重于强调日本的“国际贡献”。^② 这与上文提到的 20 世纪 90 年代初日本 ODA 面临国内外压力有关。日本政府需要通过“利他”的表述来争取美国的支持，并通过强调“国际贡献”获得国内舆论的支持。当然，无论是否公开宣告对外援助与国家利益的关系，实际上日本 ODA 中大量存在“通过援助他者而使自己获利”^③ 的意图。可以说，无论从经济的承诺与回报还是从权力与威望的获取来看，ODA 作为战后日本外交政策工具都发挥了重要作用。^④

（二）对外援助中重视国家利益的倾向日益增强（2003 年版《ODA 大纲》）

从 1991 年到 2000 年，日本连续十年保持 DAC 中最大援助国地位。然而，进入 21 世纪后，国际环境发生了显著变化。特别是“9·11”事件发生后，美国认为贫困是滋生恐怖主义的根源，布什政府重新提升对外援助的战略地位，对积极协助美国“反恐”战争的国家加大经济援助。2001 年，美国超过日本重新成为 DAC 最大援助国，且一直保持至今。同时，随着经济全球化趋

^① 外務省『政府開発援助大綱（旧 ODA 大綱）』、1992 年、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html [2024-04-01]。

^② 下村恭民『最大ドナー日本の登場とその後—政策史 2 1990 年代以降—』、東京大学出版会、2022 年、23—24 頁。

^③ 古森義久『「ODA」再考』、PHP 研究所、2002 年、29 頁。

^④ Yennie Lindgren, “WIN-WIN! With ODA - man: Legitimizing Development Assistance Policy in Japan”, *The Pacific Review*, Vol. 34, No. 4, 2021, p. 634.

势日益增强，新兴国家群体性崛起，对日本以 ODA 为外交手段谋求政治大国地位的政策形成新挑战。在国内层面，日本因泡沫经济崩溃而陷入长期低迷，民众对 ODA 的支持率也大幅下降。为此，1997 年日本内阁通过决议，决定推动日本 ODA “从量向质转变”，并确定从 1998 年至 2004 年的七年内，将 ODA 预算减少三成。^①

在此背景下，日本各界开始公开讨论 ODA 应该从重视增加数量转变为注重提升质量，并积极探索 ODA 与国家利益的关系。有很多观点认为，相对于全球公共利益，ODA 更应该为实现日本的国家利益服务。例如，2002 年 3 月，“第二次 ODA 改革专家恳谈会”向政府提交最终报告，明确指出“将 ODA 作为一种外交手段，并灵活有效地利用 ODA，这对日本的国家利益而言是非常重要的”^②，强调 ODA 作为日本外交的一种手段，对实现国家利益具有重要作用。此外，日本双边援助的非限制性比例在 1999 年已高达 96.4%^③，这也引起日本经济界的强烈关注。对此，日本最大经济团体——经济团体联合会（简称“经团联”）在 2003 年 4 月向政府建议，“为确保实现安全与繁荣的国家利益，应积极灵活地利用 ODA”，并从改善日资企业海外事业环境、完善贸易投资环境等观点出发推进“可视化援助”。^④

基于上述国内外环境的变化，2003 年 8 月日本政府对《ODA 大纲》进行第一次修订，完善了 ODA 的理念和实施原则，提出要让 ODA 成为能够获得国际社会共鸣的政策。虽然该版大纲中仍然没有直接出现“为国家利益服务”的表述，但提出 ODA 要在促进国际和平与繁荣的基础上，“确保日本的安全与繁荣”，增进“国民利益”，并通过各种各样的形式“给日本自身带来利益”，^⑤实际上以一种间接方式强调了 ODA 对国家利益的贡献。从促进经济利益的角度看，日本政府重启限制性援助模式，再次开始对援助附加条件。2002 年 7 月日本推出“活用本国技术条件”（STEP）计划，要

① 渡边松男「变化する環境と日本の援助政策—二つの政府開発援助大綱の策定から—」、2019 年 3 月、https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/sqiqc00000054lt-att/background_paper_No.4.pdf [2024-04-01]。

② 外務省『「第 2 次 ODA 改革懇談会」最終報告』、2002 年 3 月、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/2/kondan_last.html [2024-04-01]。

③ 外務省『我が国の政府開発援助 上巻』、国際協力推進協会、2000 年、10 頁。

④ 日本経済団体連合会「ODA 大綱見直しに関する意見」、2003 年 4 月、<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/033.html> [2024-04-01]。

⑤ 外務省『政府開発援助（ODA）大綱』、2003 年、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou.html> [2024-04-01]。

求部分日元贷款项目必须使用日本企业的技术和设备。在该政策推动下，至2014年日本ODA的限制性比例升至10.4%，2015年进一步增长到17.7%。此外，与美欧等国对非生产领域提供援助占比较高相比，日本对经济基础设施和生产领域的援助占比在2003年分别为21.6%和6.4%，到2014年进一步升至48.89%和9.93%。^① 这从一定程度反映出日本ODA对经济利益的重视。再从促进政治外交利益角度来看，日本以ODA为外交杠杆，将援助重点分配给对日本外交来说更重要的国家。例如，日本为获得亚洲地区的联合国安理会非常任理事国候选国资格，对孟加拉国展开猛烈外交攻势，承诺在2014年后的4—5年内为孟加拉国基础设施建设追加6000亿日元的ODA。在孟加拉国宣布退出竞选后，日本成为亚太地区唯一候选国，并于2015年成功当选安理会非常任理事国（任期为2016—2017年）。^②

此外，2003年版《ODA大纲》提出要让日本的ODA成为能够获得国际社会共鸣的政策，突出强调“人的安全”，将人道主义目标置于重要位置，并将“构筑和平”作为援助重点。这也体现出日本开始通过ODA为其获取安全利益服务，试图以维持国际和平与安全为由提供所谓“公共产品”，防止日本周边出现“敌对国家”。^③ 日本开始以防止冲突、巩固和平为口号，为受战乱影响国家提供紧急人道主义援助及确保安全、重建与发展的“无缝援助”。例如，日本不仅向伊拉克、苏丹、阿富汗等战乱地区提供人道主义重建支援及加强治安能力的援助，还向相关国家提供最先进的地雷探测器等排雷设备，并为排雷提供技术指导。此外，日本还以打击海盗及反恐为由，为沿海国家保护海上航行安全提供援助。日本不仅向菲律宾、马来西亚、印度尼西亚等国的海上执法部门派遣专家、提供技术援助，还为东南亚国家海上执法机构捐赠设备。诸如：2006年向印度尼西亚捐赠总价达19.2亿日元的三艘27米级新巡逻船，用于反海盗和反恐；2008年向马来西亚捐赠激光摄像及无线测向等警备器材；2014年确定向越南无偿援助六艘二手船舶和海上警备所需通信设备等器材。^④

① 外務省『開発協力白書（2015年版）』、2015年、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/15_hakusho/index.html [2024-04-01]。

② Purnendra Jain 「日本の対外援助政策と国益」、『国際問題』2014年12月号、20頁。

③ 小原雅博『国益と外交—世界システムと日本の戦略—』、日本経済新聞出版社、2007年、378頁。

④ 外務省『政府開発援助（ODA）白書』（2004—2015年版）、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html> [2024-04-01]。

(三) 明确提出对外援助要为实现国家利益服务(2015 年版《开发合作大纲》)

进入 21 世纪,以中国、印度、巴西等国为代表的新兴援助国力量日益增强,发达国家在国际援助格局中的地位有所下降,DAC 成员国开始更加强调提高援助质量和提升援助效果,并加强援助国之间的政策协调。此外,联合国确定的将全球贫困水平比 1990 年降低一半的“千年发展目标”(MDGs)到 2015 年已圆满达成,并转向“可持续发展目标”(SDGs)。与此同时,日本国内经济仍持续低迷,财政状况难有起色,按支出净额减去过去贷款回收额的“支出净额基准”^①计算的 ODA 预算及 ODA 实际支出都持续减少。日本 ODA 预算自 1997 年度达到峰值(11687 亿日元)后持续减少,并在 2015 年度创下历史最低纪录,仅为 5442 亿日元,还不到最高时的一半。^②在 DAC 成员国按支出净额计算的对外援助排名中,日本在 2006 年被英国反超位列第三,2007 年开始又连续多年被德国、法国反超而仅列第五位,并进一步与排名第一的美国拉开差距。2012 年底安倍晋三再次出任日本首相后,把“基于国际协调的积极和平主义”理念提升到国家战略层次并写入日本首个《国家安全保障战略》,明确提出将 ODA 与日本国家安全保障战略挂钩,视 ODA 为确保国家安全与国家利益乃至国际和平与稳定的战略工具。日本政府 2013 年 6 月出台的《国家再兴战略》和 2013 年 12 月出台的《国家安全保障战略》都强调要“积极地、战略性地灵活运用 ODA”。

在此背景下,日本于 2015 年再次修订《ODA 大纲》,并将其更名为《开发合作大纲》。日本将“ODA”更名为“开发合作”,主要出于以下几方面考量。其一,日本希望强调其与发展中国家的关系从“援助”转变为“平等合作”,借此增强自身的国际影响力;其二,为缓解财政资金不足的困境,日本政府计划引入更多民间资金参与对外援助,加强与包括中小企业在内的企业、地方自治体、大学及科研机构等各方面的合作;其三,日本认为对外援助所应对的“开发”相关问题日益多样化、复杂化及广泛化,不仅仅是狭义的发展问题,而且涉及可持续发展、国家治理、构建和平、推进人权及人道主义

^① “ODA 支出净额”为每年抵减贷款方偿还金额后的净支出额,“ODA 支出总额”则为每年实际的支出额。由于各机构统计方式不同,如无特别说明,本文中 ODA 预算均采用支出净额基准计算方式,ODA 支出额均采用支出总额基准计算方式。

^② 外務省「一般会計 ODA 当初予算の推移(政府全体)」, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/yosan.html>[2024-04-01]。

援助等诸多领域。

2015年版《开发合作大纲》首次明确将对外援助与确保“国家利益”挂钩，延续了《国家安全保障战略》中关于“国家利益”的表述，即“维护国家的和平与安全，实现进一步繁荣，维护以普遍价值观为基础的国际秩序”，并公开提出 ODA 应为“确保日本的国家利益做出贡献”。^① 该大纲从兼顾国际贡献和国家利益的观点出发，期待 ODA 发挥作用的多样性及重要性增加，表明了构筑和平、稳定及繁荣的国际社会对确保日本国家利益不可或缺的立场。^② 在《开发合作大纲》中写入“国家利益”，其象征意义远远超出字面意义，意味着此后日本的 ODA 将比以往任何时候都更加重视国家利益。^③ 除此之外，日本政府希望通过阐释开发合作与实现国家利益的关系以及重启对“毕业国”经济援助，向国际社会明确展示日本式援助的独立路线，^④ 力争获取国际援助中的话语权和主导权。

《开发合作大纲》还首次将 ODA 置于日本外交政策最重要手段的位置，强调实施过程中要注重战略性。在此基础上，该大纲还出现了两个重大的政策转变。一是确定“通过非军事手段为和平与繁荣做出贡献”的原则，与安倍大力提倡的“积极和平主义”相呼应，提出可根据具体情况，允许在“非军事领域”援助他国军队；二是强调开发合作是外交政策的手段之一，应加强战略性，为此在一定条件下可允许再次援助人均国民总收入已达到一定水平的 ODA “毕业国”。

正如日本学者指出，日本将“促进受援国经济增长”等场面话挂在嘴边，但其真心话是“将援助作为推动日本企业及国内经济再生的重要手段”。^⑤ 2015年版《开发合作大纲》实施以来，日本政府再次加大对 ODA 的投入及支出。除 2022 年度以外，2016—2023 年度的日本政府 ODA 预算连续出现小幅上涨，其中 2023 年度达到 5709 亿日元，这是自 2012 年度以来的最高

① 外務省『開発協力大綱—平和、繁栄、そして、一人ひとりのより良き未来のために—』、2015年、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf> [2024-04-01]。

② David M. Potter「日本の政府開発援助（ODA）大綱の比較研究」、『アカデミア（社会科学編）』2017年1月号、137頁。

③ 紀谷昌彦・山形辰史『私たちが国際協力する理由—人道と国益の向こう側—』、14頁。

④ 坂田和光「我が国の新たな開発援助政策—援助をめぐる国際的環境の変化を踏まえて—」、『レファレンス』2015年第6号、28—29頁。

⑤ 重田康博等編『日本の国際協力 アジア編—経済成長から「持続可能な社会」の実現へ—』、ミネルヴァ書房、2021年、17頁。

值。2024 年度日本 ODA 预算略有下调，但也达到了 5650 亿日元，高于 2015 年度的 5422 亿日元。^①与此同时，日本双边 ODA 实际支出额也呈现大幅增长，从 2015 年的 119.93 亿美元升至 2022 年的 196.49 亿美元，增长了 50% 以上。^②在 DAC 成员国实施对外援助的排名中，日本也从第五位开始逐步回升，并在 2021 年重回前三。当然，最重要的还是日本明显加强了对 ODA 的战略性运用，反复强调在提供援助解决全球性问题的同时，ODA 要与日本的和平与安全乃至繁荣密切联系，并配合西方价值观输出，进一步加强 ODA 的战略性 and 有效性。其一，日本 ODA 的重点投入地区从过去以东亚及东南亚为主逐渐转向南亚及非洲，进一步加强对援助资金的战略性分配。其二，日本开始从捐赠二手武器装备和提供军事培训的“硬”“软”两方面，帮助“印太”地区国家强化国内治安能力及海上执法能力乃至加强处理全球性问题的“能力建设”。其三，日本以“高质量”为口号，加强与“一带一路”倡议的竞争性，提出不仅要通过开发高质量的基础设施（如港口、机场、铁路和公路）来增强“物理连接性”，还要在便利通关（制度连接性）和人员交流（人的连接性）等方面实现高质量增长，从硬件和软件两方面着手改善“印太”地区的投资环境，提升日企在该地区投资的竞争力。

三、新版《开发合作大纲》对国家利益与地缘政治的考量

2023 年 6 月，日本政府再次修订《开发合作大纲》^③。这是日本仅时隔八年再次修订对外援助的指导性纲领。该大纲不仅文字更加简洁、明确，还首次明确提出 ODA 的目的之一是为实现国家利益做出贡献，并将一直以来执行的“请求型”援助方式更改为“提案型”援助方式，凸显出其进一步强化 ODA 国家战略功能的意图及希望利用 ODA 进一步为实现国家利益做贡献的紧迫性。

① 外務省「一般会計 ODA 当初予算の推移（政府全体）」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/yosan.html> [2024-04-25]。

② 外務省『開発協力白書』（2016—2023 年版）、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html> [2024-04-25]。

③ 外務省『開発協力大綱—自由で開かれた世界の持続可能な発展に向けた日本の貢献—』、2023 年、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf> [2024-04-01]。

（一）日本加速调整《开发合作大纲》的战略动因

1. 主动应对国际形势新变化

自日本政府 2015 年制定《开发合作大纲》以来，国际形势发生了诸多重大变化，因此日本各界都认为，本国的 ODA 政策也应顺应时代变化进行及时调整，通过更加有效地、战略性地实施 ODA，争取主导国际援助的规则制定，并使其为实现日本国家利益及推进国家总体战略服务。

首先，国际援助的需求发生变化，日本应利用 ODA 更好地应对“综合性危机”，加强对受援国的影响力。尤其是新冠疫情与俄乌冲突的爆发，进一步强化了日本对安全问题多元化、威胁复合化的认知，日本国内普遍对供应链中断及随之产生的经济安全风险、全球传染病危机、粮食危机、能源危机进而引发人道主义危机表示担忧。上述危机不断交织又进一步形成“综合性危机”，给全世界带来诸多不确定性。“关于修改《开发合作大纲》的专家恳谈会”（京都大学教授中西宽任会长，简称“专家恳谈会”）向日本政府建议，应通过战略性地灵活运用 ODA 来加大力度接近受到“综合性危机”负面影响的发展中国家，持续回应发展中国家的期待与信赖。^① 因此，日本希望进一步加强 ODA 的战略应用，通过更加积极主动的对外援助来争取获得国际社会的认可、扩大对受援国的战略影响力。

其次，顺应国际援助的发展潮流，争取主导规则制定权。2015 年，联合国通过了截至 2030 年的 SDGs；为应对气候变化，《联合国气候变化框架公约》近 200 个缔约方一致通过《巴黎协定》，并于 2016 年 11 月正式生效。SDGs 最大的特点就是，从过去重在减贫进一步发展到“全面关注社会发展、经济发展和环境保护”等全球性问题，而日本此前更多关注的是环境问题。^② 在此背景下，日本也希望参照 SDGs 的侧重点对本国援助重点做出相应调整，在应对气候变化、保护生态环境、促进性别平等、关注健康福祉等诸多新问题上加大援助力度。同时，日本认为，在应对上述全球性问题时，需要国际社会整体的合作，国际场合下的议题设置和规则制定尤为重要。为此，“专家恳谈会”认为日本政府应该着眼未来十年，为实现 SDGs 做出更多努力，并引

^① 外務省「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会報告書」、2022 年 12 月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100432142.pdf> [2024-04-01]。

^② 山田満堀・江正伸『新しい国際協力論（第 3 版）—グローバル・イシューに立ち向かう—』、39 頁、43 頁。

领后 SDGs 时代关于国际援助重点方向的讨论；^① 日本自民党政调会也建议政府继续在“人的安全”理念指引下，以日本式援助方式主导国际援助。^② 概言之，日本希望通过引领国际援助的发展方向，在对规则制定做出积极贡献的同时，主导关于扩大资金来源、改革国际开发金融机构等问题的国际讨论，努力将对已有利的规则共识推广到区域乃至全球层面。

2. 积极配合国家安全保障战略调整需求

2022 年 12 月，日本正式通过新版《国家安全保障战略》（简称“新版战略”），修订了对“国家利益”的表述，并进一步强调对 ODA 的“战略性活用”。^③

首先，“新版战略”继续沿用了 2013 年版《国家安全保障战略》基于三个方面对“国家利益”的表述：（1）维护国家和平与安全，（2）实现日本及其国民的进一步繁荣，（3）维护基于普遍价值观的国际秩序。同时，在（1）后加入“应继续推动日本及其国民受到世界尊敬并获得外界的好意”，在（2）后加入“要实现日本与其他国家共存共荣的国际环境”，在（3）后加入“特别要在‘印太’地区维持并发展自由开放的国际秩序”等内容。这主要是由于日本认为国际权力重心正逐渐向“印太”地区转移，同时该地区安全环境和问题也日益严峻，因此在“印太构想”（FOIP）下实现“基于法治的自由开放的国际秩序”对日本国家安全保障至关重要。^④

其次，日本提出有必要俯瞰地缘政治竞争并应对全球挑战，最大限度地灵活运用包括外交力、防卫力、经济力、技术力及信息力在内的综合国力来维护日本的国家利益。为实现上述目标，在 2013 年版战略中强调对 ODA 进行“战略性活用”的基础上，“新版战略”进一步强调要将“战略性活用以 ODA 为主的国际援助”作为支柱，在“印太构想”下实现自由开放的国际秩序和国际社会的共存共荣。为此，“新版战略”提出：要通过高质量基础设施建设和人才培养加强连接性；强化海洋安全、法治和经济安全；基于“人的

① 外務省「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会報告書」、2022 年 12 月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100432142.pdf> [2024-04-01]。

② 自由民主党「国際協力調査会提言（第二次提言）—転換期にあつて健全な国際社会の発展と国益を守るための新たな開発協力大綱に向けて—」、2023 年 3 月 7 日、https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/205421_1.pdf [2024-04-01]。

③ 内閣官房「国家安全保障戦略について」、2022 年 12 月、https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzen_hoshou/nss-j.pdf [2024-04-01]。

④ 和喜多裕一「開発協力の政策課題—大綱改定の歴史を踏まえた今後の課題—」、『立法と調査』2023 年第 2 号、196 頁。

安全”，促进减贫、保健医疗、气候变化等全球性问题的解决，并推动日本企业的海外投资。此外，“新版战略”还提出要在 ODA 无法覆盖的军事领域构建新的援助机制。

再次，在对华战略定位方面，在 2013 年版战略中，日本提出对中国的动向表示“担忧”，而在“新版战略”中，日本将对华定位明确为“迄今为止最大的战略挑战”，并表示将通过运用日本的综合国力及与盟国、“志同道合的国家”的合作来应对挑战。

综上，伴随日本国家安全战略出现重大转向，日本愈发强调要同时加强自身的外交力和防卫力，特别是进一步强化作为安全保障最前线的外交力。“专家恳谈会”也向日本政府建议，应该在“新版大纲”中比此前更加明确地表明对国家利益的追求，加强对 ODA 的战略性应用。^①为此，日本需要对 ODA 的指导方针进行相应调整，使 ODA 能够作为日本外交最重要、更直接的政策工具，为实现日本的国家安全保障战略发挥重要作用。

3. 大力加强对华竞争与牵制

日本不仅在新版《国家安全保障战略》中调整了对华定位，还在 2023 年版《外交蓝皮书》中声称“日本面临二战以来最严峻的国家安全环境”，并首次提出“中国对日本构成前所未有的重大战略挑战”。^②此外，日本利用 2023 年担任七国集团（G7）轮值主席国之机，联合美欧国家在广岛峰会上出台联合声明，不仅影射中国实施“经济胁迫”、制造“债务陷阱”，还直接批评中国实施“非市场的政策与经济行为”、推行“强制技术转让和数据披露”，提出要在经贸领域“去风险”，并建立“应对经济胁迫的协调平台”。^③为应对“中国威胁”，日本希望通过修改对外援助的指导方针，以 ODA 为杠杆，加强对华竞争与牵制。

一方面，日本大力加强对“全球南方”（Global South）的外交攻势。2023 年以来，日本首相岸田文雄多次在发言中表示“全球南方”主要指位于南半球的新兴市场及发展中国家，在特别强调“全球南方”不包括中国在內

^① 外務省「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会報告書」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100432142.pdf> [2024 - 04 - 01]。

^② 参见：外務省『外交青書 2023』、2023 年、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2023/pdf/index.html> [2024 - 04 - 01]；外務省『2022 年版開発協力白書』、2023 年、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100507326.pdf> [2024 - 04 - 01]。

^③ 外務省「G7 広島首脳コミュニケーション（2023 年 5 月 20 日）」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100507034.pdf> [2024 - 04 - 01]。

的同时，将日本定位为美欧与“全球南方”之间的桥梁。2023 年日本政府出台的两部年度性皮书《外交蓝皮书（2023 年版）》和《开发合作白皮书（2022 年版）》都首次提及了“全球南方”概念，将世界分为美欧日、中俄及“全球南方”三个阵营，强调要加强与“全球南方”国家的合作，试图通过新援助框架，极力拉拢“全球南方”进入己方阵营。^① 2023 年 5 月举行的 G7 峰会上，日本与美欧国家也确认将综合利用经济援助等各种手段，与“全球南方”就关键矿产资源、半导体及蓄电池等重要物资共同打造供应链多样化机制，力图降低对中国的依赖。岸田首相还宣称，将通过国际协力机构（JICA）向“全球南方”新增 40 亿美元援助，用于应对“气候变化、粮食安全、中小企业及女性”等问题。^②

另一方面，日本积极推进“印太构想”，加强与中国“一带一路”倡议的竞争，力图主导“印太”地区国际秩序。2023 年 3 月，岸田在访问印度时发布“FOIP 新行动计划”，强调维持国际秩序的重要性，并表态将通过多种形式扩大 ODA 规模，进一步强化外交举措。为此，岸田表示将发挥日本优势制定具有吸引力的援助方案，在扩大“印太”地区多层次连接性的同时，确保对海空安全加强支持力度。他承诺，到 2030 年，日本将通过官方和民间合作，携手向“印太”地区投入 750 亿美元以上的资金用于基础设施建设，对发展中国家需求给予强有力的响应。^③ 2023 年 G7 峰会上，各国承诺将继续推动“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII），通过五年内向发展中国家提供 6000 亿美元基础设施建设基金，试图打造对中国“一带一路”倡议的替代方案。岸田在峰会上也表示，日本正在采取行动，争取五年内动员超过 650 亿美元的资金，推动包括亚洲、非洲及大洋洲在内的世界各地的基础设施投资。^④

（二）日本对新版《开发合作大纲》做出的重大调整

2015 年版《开发合作大纲》将 ODA 视为“日本外交政策的最重要手段

① 外務省『外交青書 2023』、2023 年、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2023/pdf/index.html> [2024-04-01]。

② 「途上国インフラ、40 億ドルの融資枠」、『日本経済新聞』2023 年 5 月 21 日。

③ 岸田文雄「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/files/100477738.pdf> [2024-04-01]。

④ 外務省「岸田総理発言内容」、2023 年 5 月、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/1005_06934.pdf [2024-04-01]。

之一”，并指出 ODA 的目的之一是“为确保日本国家利益做出贡献”。2023 年版大纲则将 ODA 定位为“日本外交的最重要工具之一”，并更加明确地表示 ODA 的目的之一是“为实现日本国家利益做出贡献”。可以看到，“新版大纲”尽管只是将“确保”一词改为“实现”，但更加强调了主动性和进取性，体现了日本要利用 ODA 从“防止国家利益受损”转变为“主动争取国家利益”的积极态度。为此，“新版大纲”在以下几个方面做出重要调整。

1. 进一步强化 ODA 的战略性功能

“新版大纲”加大了对 ODA “战略性使用”的重视。在 2015 年版大纲要求“加强战略性”的基础上，“新版大纲”提出“进一步加强战略性”，在同样强调“加强政策实施的一贯性”的基础上，新增“要开展发挥日本优势的对外援助”，强调要进一步有效地、战略性地灵活利用 ODA，以及充分基于这一定位来制定 ODA 政策、确定对外援助的重点。

为此，“新版大纲”提出将日本长期执行的“请求型”援助方式改为更加积极主动的“提案型”援助方式，通过主动设计援助方案来加强战略性。其实，日本国内早就有人批评称，在由受援国率先提出项目申请的“请求型”援助方式下，“日本政府处于被动状态，很难通过援助反映日本的价值观和政策”。^①“新版大纲”确定的“提案型”援助，改为由日本向受援国主动提出可以发挥自身优势并具有吸引力的援助方案。在“提案型”援助方式下，日本将根据本国的国家利益与外交政策，战略性地选择需要集中投入资源及人力的重点领域，制定各领域的援助目标和援助方案（达成目标的具体方法），在此基础上积极提出援助菜单（实施援助方案的合作项目），并通过对话协商最终确定能积极发挥日本强项的援助方案。截至目前，日本外务省已在官网上公布了对“绿色转型（GX）和气候变化”、“数字化转型（DX）和数字化”及“加强经济韧性”三个领域的援助提案。

自岸田文雄任日本首相以来，日本政府更加重视将经济问题与安全保障紧密结合，通过推动经济安全来加强国际竞争力。在对外援助中，日本也强调与经济安全相结合，为此在“加强经济韧性”领域提出了明确的对外援助目标以及实现目标的具体方案和计划。首先，日本确定援助目标为：通过对硬件和软件两方面的援助，“确保发展中国家对世界市场上重要矿产资源和食

^① 古森義久『「ODA」再考』、119 頁。

品等产品的稳定供应，帮助发展中国家实现经济社会的自律性、加强韧性及推动经济增长”；“通过与发展中国家建立韧性供应链，确保资源等可持续且稳定供应，为日本的经济增长做出贡献”。其次，日本规划了详细的援助方案。第一，在推进发展中国家可持续资源开发方面，将重点帮助发展中国家完善矿业开发战略及法律制度、加强矿山安全及环境保护、把握重点矿种的蕴藏量、建立恰当的管理体制、培养相关人才、完善矿产资源周边的水电等基础设施；第二，在加强供应链韧性方面，将重点完善运输及产业等相关基础设施（包括灾害对策）、完善投资环境（包括税收制度等）、推进行政手续便利化（电子化）、促进供应链的多样化和培育新兴产业（支援初创企业及鼓励创新）。再次，日本制定了具体的援助菜单。日本将通过日元贷款、无偿资金援助及技术援助等方式，从完善基础设施、提供材料设备等硬件层面和完善矿山开发战略及法律制度、加强人才培养等软件层面共同入手，实现援助目标。^①

2. 加速推动 ODA 向“印太”地区倾斜

日本自 2016 年正式提出“印太构想”以来，一直强调要推动 ODA 向“印太”地区倾斜，并不断加大对东南亚、南亚乃至中东、非洲等“印太”国家的战略援助。2023 年新版《开发合作大纲》的修订也顺应日本战略转型，将“维持并加强基于法治的自由开放的国际秩序”定为重点政策之一，强调这才是帮助发展中国家实现“高质量增长”的前提，并明确表示将增加 ODA 投入来推动“印太构想”的实现，将“印太”各国拉拢到日本希望的秩序愿景中。

“新版大纲”出台后，日本外务省又专门在官网上对如何利用 ODA 助力“印太构想”的实现做了详细阐述，重点从以下几方面加大对“印太”地区的 ODA 战略投入。^②

第一，在经济层面，助推日本企业在“印太”地区的经营活动。日本强调从多方面入手，促进日本企业在海外发展事业，不仅要帮助受援国发展经济，还要反向激发日本经济的活力。例如，日本提出要帮助“印太”地区国家完善法律制度，为日本企业进入海外市场构建良好贸易、投资环境；通过

^① 外務省「オファー型協力について」、2023 年 10 月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514696.pdf> [2024-04-01]。

^② 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』」、2024 年 3 月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514803.pdf> [2024-04-01]。

向“印太”地区国家提供技术援助及培养人才，提升相关国家对日本的信任感，普及日本基建标准，促进可以提供高质量基础设施建设的日本企业在海外获得更多订单；在硬件和软件两方面帮助“印太”地区国家加强多层次连接性，通过确保海上通道、促进物流便利化等路径推动日本企业在“印太”地区出口及投资的增长。特别是在加强互联互通方面，日本在过去提出加强硬件和软件连接性的基础上，进一步提出加强数字联通，重点援助“印太”各国推广开放式无线接入网络（open-ran）等开放数字技术和完善海底电缆等信息通信基础设施。

第二，在安全层面，助力“印太”各国加强“能力建设”。为了构建更有利于日美主导的“印太”地区安全秩序，日本积极帮助所谓“志同道合”的“印太”地区国家提升威慑能力。日本以将“印太”地区打造成“和平、自由、法治”的地区为借口，不仅将“海路”视为中心，还谋求把合作扩展到“空域”，积极利用 ODA 来保障整个“印太”地区“公共区域”的安全与稳定。迄今为止，日本已向“印太”地区国家提供了 100 多艘巡逻船、救助船及多个沿海监视雷达。今后，日本致力于继续打着“维护自由的海洋”的旗号，持续加大力度，通过继续提供巡逻船和雷达等监视设备、援建海上运输基础设施、加强人才培养、提高海上执法能力、提升对空中情况的把握能力等各种方式，帮助“印太”地区国家强化能力建设。

第三，在非传统安全层面，对“印太”地区面临的新问题提供援助。日本认为“印太”地区对非传统安全领域的气候与环境、保健医疗、网络等“国际公共产品”的需求急剧提升，为此将加大在这些领域的援助，力争在应对非传统安全问题上发挥积极的主导作用。例如，在气候变化领域，日本提出“亚洲零排放共同体（AZEC）构想”，助力东南亚国家实现去碳化；在防灾减灾领域，日本致力于充分发挥自身经验及优势，利用 ODA 支援“印太”各国普及早期预警系统、提升应对自然灾害的能力，并帮助它们做好灾后复兴工作，完善基础设施以更好地应对地震、洪水、台风及海啸等灾害；在保健医疗领域，日本将提供援助以促进全民健康覆盖（UHC），并帮助东盟打造传染病预防控制中心。

3. 提出“共创”新理念，从“单向援助”到“回馈日本”

日本长期坚持在支持发展中国家“自助努力”的基础上推动这些国家的“自立发展”，强调的是一种单方面的自上而下的援助理念。2023 年新版《开发合作大纲》则首次提出“共创”的新理念，不仅将发展中国家定

位为“对等伙伴”，强调通过对话合作等方式“共同创造”应对“综合性危机”的新方案，更为重要的是希望推动“共创”取得的新方案与社会价值“回流”至日本国内，为解决日本自身所面临的经济社会问题、促进日本的经济增长做出贡献。在具体援助政策上，日本也强调与各类援助主体实现“共创”，提出不仅要与民间企业、公共金融机构、其他捐献者、国际机构、基于非政府组织（NGO）的市民社会、地方自治体、大学及科研机构加强合作，还要与国外的知日、亲日人才及海外日裔开展合作，在争取实现援助效果最大化的同时，希望借机对外分享及传播日本强调的“透明性”“重视环境”等援助理念和发达国家的所谓“国际标准化”援助方法，为推进日本的外交战略做贡献。^①

4. 推进以人为主体的对外援助，打造对己有利的国际环境

2023 年新版《开发合作大纲》首次提出要加强“对人的投资”，争取赢得更多受援民众的好感与支持。一方面，日本在过去一直强调“人的安全”援助理念的基础上，进一步提出实现“新时代的人的安全”，即在面临“综合性危机”的新时代，要在医疗保健、营养、教育等领域开展“对人的投资”，力争加强对个体的保护及帮助他们增强个人能力。例如，在教育领域，“新版大纲”提出要提供高质量教育，给予女性、儿童及年轻人受教育的权利，以及确保战乱及受灾地区的教育机会。另一方面，“新版大纲”提出通过加大“对人的投资”，开展能够体现日本优势的援助，争取得到更多受援国的好评。为此，今后日本将争取吸引更多发展中国家政府机构职员及民间人才前往日本留学或进修，培养他们的对日友好感情和相互信赖关系，致力于打造归国留学生或进修生形成的人际网络，为在海外投资的日本企业提供便利与助力。

四、日本对外援助在增进国家利益方面的实践

从 1992 年版日本《ODA 大纲》强调基于相互依存和人道主义观点促进发展中国家经济发展，而后经过 2003 年和 2015 年的两次修订日益强调在对外援助中重视国家利益，直到 2023 年新版《开发合作大纲》将“国家利益”定位为开发合作的主要目的之一，表明日本 ODA 政策出现了越来越倾向于国

^① 松本勝男『日本型開発協力—途上国支援はなぜ必要なのか—』、195 頁。

家利益导向的转变。整体而言，“新版大纲”比此前所有版本都更加直接强调 ODA 对实现日本国家利益的贡献，明确表示今后日本的 ODA 不是让受援国单方面受益，而是以直接促进日本的国家利益为前提，并呈现三个重要指向。首先，日本要通过 ODA 主动创造对己有利的国际环境。如强化与发展中国家的双边关系，确保海上通道安全，提升其他国家对日本的信任，争取其他国家在日本在联合国或其他国际机构选举的支持。其次，推动日本经济的稳定和增长。如确保能源、资源及粮食的稳定供应，通过改善投资环境及物流条件等方式支持日本企业的对外投资。再次，确保侨居国外的日本人及在外投资日本企业的安全。

其中，最值得关注的是，日本将如何运用 ODA 来推进被其视为最重要外交政策的“印太构想”。“在‘印太’地区维持并发展自由开放的国际秩序”是日本新版《国家安全保障战略》中新增的对日本“国家利益”的表述，^①为此日本将 ODA 作为重要的外交工具，在“印太”地区集中发力，通过对“印太”地区国家基础设施连接性、安全能力建设、“法治”规范性等多领域的经济援助，希望将该地区国家统一到日本希望的秩序愿景中。事实上，日本自 2016 年正式提出“印太构想”以来，就一直强调 ODA 对“印太”地区的倾斜。2016 年，日本对东南亚、南亚、中东及非洲等“印太”地区的 ODA 支出总额为 98.09 亿美元，占比为 72.93%，到 2022 年日本对上述地区的 ODA 支出总额比 2016 年增长近 50%，达到 146.78 亿美元，占比进一步增长至 74.70%。^② 尤其是对其“印太构想”战略支点印度所在的南亚地区，日本更是加大了 ODA 投入力度。2016 年至 2022 年，日本对南亚的 ODA 支出总额从 29.15 亿美元增长到 66.67 亿美元，翻了一倍之多；支出总额占比也从 21.67% 升至 33.93%，增加了超过 12 个百分点；其中，多用于大规模基础设施投资的贷款项目支出额增长更为明显，从 26.08 亿美元增长到 63.22 亿美元，占比也从 33.17% 增加到 45.09%（参见表 1）。可以看到，日本双边 ODA 的有偿资金援助中，接近一半都投到了南亚地区。通过提供援助和塑造公共产品提供者的形象，日本大力发展与印度等南亚国家的友好关系，拉拢相关国家，推动它们对“印太构想”的理解、认可和配合。

^① 和喜多裕一「開発協力の政策課題—大綱改定の歴史を踏まえた今後の課題—」、『立法と調査』2023 年第 2 号、196 頁。

^② 外務省『開発協力白書』（2017—2023 年版）、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html> [2024 - 05 - 01]。

表 1 日本对南亚地区提供的 ODA (2016—2022 年)

(单位: 百万美元, %)

	支出总额		贷款总额	
	金额	占比	金额	占比
2016 年	2915.14	21.67	2607.79	33.17
2017 年	4332.00	28.72	3844.07	40.13
2018 年	3996.20	30.05	3618.48	45.20
2019 年	4495.94	30.62	4076.16	43.37
2020 年	4464.34	26.40	4134.77	36.21
2021 年	5843.93	32.81	5443.53	44.89
2022 年	6666.51	33.93	6321.89	45.09

资料来源: 外務省『開発協力白書』(2017—2023 年版)、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>[2024-05-01]。

日本构建“印太构想”的主要路径之一就是加强连接性, 促进经济一体化。因此, 2023 年 3 月岸田在印度发布的“FOIP 新行动计划”中提出, 日本将推动从印度东北部延伸至孟加拉湾的“产业价值链构想”, 旨在促进整个地区的经济一体化建设。^① 目前, 印度已成为日本 ODA 最大受援国。^② 与此同时, 日本将印度视为践行“印太构想”最重要的合作伙伴之一, 持续加大对印援助力度。2021 年度, 日印签署了总额达 3122.58 亿日元的 7 个贷款项目; 2022 年度, 双方达成的日元贷款项目金额更增至 5674.87 亿日元。而 2023 年新版《开发合作大纲》发布后, 仅 2023 年 9 月至 2024 年 3 月间, 日本就与印度签署了涉及 13 个项目、总金额达 8093.85 亿日元的贷款协定。在这 13 个项目中, 有 7 个项目是加强互联互通的公路、铁路及地铁等修建计划。2017 年至 2023 年 3 月, 印度引进日本新干线技术打造的首条高铁(连接印度金融中心孟买和西部城市艾哈迈达巴德)建设计划, 已经获得日本政府先后四次贷款, 总额高达 6500 亿日元。2023 年 9 月日本再次决定向该项目提供 4000 亿日元贷款,^③ 为印度连接国内各大城市和经济中心的高铁建设计划提供资金

① 岸田文雄「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、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100477738.pdf>[2024-04-01]。

② 外務省『2023 年版開発協力白書』、2024 年 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100634339.pdf>[2024-05-01]。

③ 同上。

支持和技术支援。

此外，日本还试图以“提案型”援助方式增加战略主动性，深化与受援国的关系，为推动“印太构想”、进一步提升日本在全球发展合作中的影响力提供助力。2023年12月17日，在日本东京举行的“日本—东盟特别峰会”上，岸田承诺将在未来五年内通过官民合作向东南亚投入约5万亿美元的资金，用于脱碳及数字化等领域，并明确表示要利用“提案型”援助向柬埔寨提供23亿美元无偿援助用于建设柬埔寨国立数据中心。^① 值得关注的是，日本正积极利用自身在能源转型、绿色发展等领域的技术优势，重点推进岸田倡议的“AZEC构想”，争取抓住东盟国家加速推动能源绿色低碳转型进程的机遇，在脱碳技术开发、基础设施投资和人才培养等方面为东南亚国家提供援助，进一步提升日本在“脱碳”领域对地区合作的引领作用。另外，在促进日本企业向东南亚地区投资方面，日本政府也已确定了2025年基础设施出口要达到34万亿日元的目标。^② 日本所提供ODA中日元贷款项目的限制性比例在2021年度已达到41.1%^③，随着新版《开发合作大纲》提出要促进日本高质量基础设施出口、支援民间企业顺利开展事业，今后日本企业将很可能获得更多订单。

五、结 语

从1992年日本出台首个《ODA大纲》至今，其对外援助的纲领性文件历经三次修订及一次更名，ODA作为日本外交工具的重要性不断提升，其政治化及安全化趋势日益增强。特别是日本越来越强调ODA服务于国家利益的重要性，宣称要推动ODA的战略运用，为实现国家利益做出贡献。从2023年通过的“新版大纲”可以看到，日本政府通过对ODA指导方针的调整与修订，积极谋求将对外援助领域从经济领域进一步扩大至政治安全领域，并利用经济援助向发展中国家输出秩序建构与地缘竞争的考量，全面加强与发展

① 参见：「日本・ASEAN、支援から対等な関係へ」、『日本経済新聞』2023年12月18日；「カンボジアに提案 ODA データセンター整備」、『日本経済新聞』2023年12月19日。

② 首相官邸「『インフラシステム海外展開戦略2025』の追補」、2023年6月1日、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai56/siryou1.pdf> [2024-04-01]。

③ JICA「国際協力機構年次報告書2022別冊（資料編）」、2022年8月、https://www.jica.go.jp/Resource/about/report/2022/gkrjk0000009ask-att/2022_J_bessatsu.pdf [2024-04-01]。

中国家的战略影响。尤其在大国竞争加剧背景下，日本不仅更加突出强调通过援助推动民主与法治等普遍价值，还越来越基于军事安全考量提供对外援助。^① 展望未来，在“新版大纲”的指引下，日本将加速推动 ODA 为实现国家利益服务，其利用对外援助在对华竞争与牵制方面的影响也会越发显现。

首先，在中国周边制造紧张局势，恶化中国安全环境。如日本希望通过新的“提案型”援助方式，更加积极主动地提出符合本国利益的援助方案，争取受援国在涉华问题上选边站，拉拢有关国家接受日方提出的“法治”等理念。日本外务省已决定在国际协力局下新设“开发合作联络室”，力争推动更为积极主动的“提案型”ODA，并将“印太”各国作为其主要的“提案”对象。同时，日本积极搅动南海局势，以中国与东盟部分国家存在南海主权争议为切入点，试图通过对东南亚国家在海洋问题上的支持与援助，达到牵制中国的目的。日本积极支持以菲律宾为首的所谓南海问题“声索国”，通过 ODA 向菲律宾为首的有关国家提供海岸监视雷达等有助于提高“海域态势感知”能力的器材，帮助它们提高海上安全监测能力及军力建设。2024 年 5 月 17 日，日本宣布将向菲律宾提供 643.8 亿日元贷款，用于追加购买五艘 97 米级巡逻船，助力菲海岸警卫队加强执法能力。^②

其次，进一步推动供应链与东盟等发展中国家捆绑，提供排除中国的日本方案，影响中国与相关国家的经济合作。岸田政府将东盟视为加强多层次“连接性”及推动供应链多元化政策的重点承接地区，通过加大对东盟“连接性”的经济援助，不断扩展与东盟经济合作的新领域，争取掌握亚洲地区规则制定的主导权。通过不断加大对东盟国家的 ODA 投入力度，日本也希望拉近与东盟的经济关系，提升东盟在投资、技术、援助等方面的对日依赖度，进而削弱中国与东盟经济纽带、弱化中国在东南亚区域影响力。此外，日本还将继续配合美国，助美拉近与东盟各国的关系，并进一步联合欧洲等“志同道合的国家”向东南亚各国提供“一带一路”替代方案，推动“印太经济框架”（IPEF）在东南亚取得进展，试图凭借所谓“规则标准”优势对中国

^① Hiroaki Shiga, “The New Dynamics of Japan’s Official Development Assistance in an Era of Great Power Competition”, *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 12, No. 1, 2023, pp. 252–253.

^② 外務省「フィリピン共和国に対する円借款 1 件及び無償資金協力 1 件に関する書簡の署名・交換について」、2024 年 5 月 17 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press7_000263.html [2024-05-18]。

实施对冲。例如，针对中国风电、光伏在东南亚绿色转型方面发挥重要作用，日本大力推动“AZEC 构想”，表示将在制定氢能氢能总体规划、制定 CCS 技术标准和促进双边碳信用制度（JCM）的利用等方面加大援助力度，争取与中国竞争影响力。

再次，日本在提供 ODA 的过程中强调“对人的投资”，加大对发展中国家的青年公共外交，力争通过自身“软实力”吸引受援国的青年、搭建人脉网络，试图与中国竞争国际舆论及民意影响。例如，日本积极强化在东南亚地区的日语教学，推动日本与东盟青年双向交流，输出日本文化与价值观，尤其是重视人员交流后的长期经营，力求促使更多赴日交往的青年在归国后，能够在本国社会（特别是对日问题）中具有相当的影响力。

此外，还需特别警惕的是，日本在新版《开发合作大纲》中强调“基于透明公平的规则展开合作”的同时，新增“充分顾及对方国家债务可持续性”的原则，并提出今后要主导并推广日本对外援助中坚持的包容性、透明性及公正性原则，通过这种方式使对外援助不会陷入“债务陷阱”或“经济胁迫”，也不会“损害发展中国家的独立性和可持续性”。这与日本积极配合美欧国家在各种国际场合炒作所谓中国“债务陷阱”和“经济胁迫”等问题相配合，宣传日本与中国在援助做法上的区别，试图破坏中国国际形象，离间中国与其他发展中国家的关系。

今后，中国需密切关注日本在对外战略及经济安全等领域强化对华制衡的动向，及早制定对策积极应对。同时，也应该加强顶层设计，不断完善对外援助的运作机制和援助方针，树立负责任的大国形象。更为重要的是，中国应该加强战略传播，讲好中国援外故事，利用海外青年人喜爱的数字多媒体平台，宣传中国对外援助的成就，做好中国“软实力”的输出。

（责任编辑：张耀之）

the field of semiconductor industry in a general way. For South Korea, the alliance pressure is small and the risk perception of China's techno-economic security is the weakest, but there is a rising trend. Thus, there is the possibility of following the strengthening of the semiconductor industry in the field with the U. S. to develop limited cooperation. In this regard, China in strengthening the development of the semiconductor industry at the same time, but also need to focus on the U. S. allies targeted policy, minimize the U. S. semiconductor industry alliance on China's restrictions, and then to obtain a greater strategic space in the U. S. -China science and technology game.

The Japanese Government's Policy Portfolio for Supporting Enterprises' Expansion of International Operations: Centering on the CPTPP and the General Policy Framework of the TPP

Ping Liqun

The CPTPP, as a real-life version of the high-level, in-depth mega EPA, will bring institutional dividends to Japanese enterprises' internationalization, which is an important force to support Japan's economic development. The General Policy Framework of the TPP was formulated by the Japanese government to help Japanese enterprises effectively utilize the EPA for international business operations, to enhance the ability and competitiveness of Japanese enterprises to conduct international business operations, and to reduce the impact of the EPA on the domestic industry and the lives of the people. The Japanese government's implementation of the giant EPA strategy and the introduction of comprehensive policies to support the expansion of international business operations by Japanese enterprises based on the General Policy Framework of the TPP are new forms of active trade policies to support Japan's efforts to maximize the benefits of international trade under the new constraints. This policy combination is conducive to maximizing the potential dividends from EPA and transforming them into corporate benefits, national benefits and social welfare.

An Analysis of Japan's New Development Cooperation Charter from the Perspective of National Interests

Chang Sichun

From the introduction of Japan's first ODA charter in 1992 to the two revisions of the charter in 2003 and 2015, when it was renamed the Development Cooperation Charter, Japan has increasingly emphasized the importance of its own national interests in its foreign assistance and has publicly declared its intention to promote the strategic use of ODA to contribute to the realization of its national interests. In June 2023, Japan revised its Development Cooperation Charter again after eight years in response to the latest changes in the international situation, the need for adjustments to Japan's National Security Strategy, and the need to strengthen competition and containment of China. The new version of the charter positions ODA as "one of the most important tools of Japan's diplomacy" and "national interest" as one of the main purposes of development cooperation, further strengthening the strategic function of ODA. The new version of the charter also proposes to accelerate the promotion of ODA to the "Indo-Pacific" region and puts forward the concept of "co-creation", emphasizing that the effects of aid need to be returned to Japan and to create an international environment that is favorable to itself. In the future, as Japan focuses on its own

national interests and places greater emphasis on military and economic security, Japan's ODA will be further tilted toward the security dimension.

Japan's Human Security Diplomacy: Concepts and Policies

Wang Da and Zhang Hanzhi

The Human Development Report issued by the UNDP in 1994 put forward a new security concept of "Human Security", which focuses more on human and individual security than on the traditional concept of security that focuses only on national security. As a new security concept, "Human Security" has been actively adopted and absorbed by the Japanese Government, and has gradually become a core concept of Japanese diplomacy over the past 30 years. As one of the most active practitioners and advocates of this concept, Japan has achieved positive results through its human security diplomacy. However, at the level of concrete narrative and practice, Japan's human security diplomacy has shown a certain degree of instrumentality and deception, because the Japanese government has not strictly followed the international community's general understanding of the concept of human security, but has intentionally taken advantage of the ambiguity of the discourse and guided it in the direction of maximizing its own interests. The modes of action, such as interest orientation and "Old Wine in New Bottles", have effectively reduced the costs of the Japanese government's human security diplomacy, but also limited Japan's leadership in the field of human security, and may even become an important factor affecting and constraining its future diplomatic efforts.

A Study on the Trend of Deflation of Japan's "Exclusive Defense" Policy

Li Shuo

Based on the "Peace Constitution", the Japanese government has put forward the basic national defense policy of "Exclusive Defense", and based on its ideology of "Passive Defense", it has introduced a number of military policies that limit the use, construction, and sharing of alliance responsibilities by the Self-Defense Forces (SDF). In accordance with the concept of "passive defense", Japan has introduced a number of military policies that restrict the use of the SDF, construction, and sharing of alliance responsibilities. Along with the development of Japan's "outward-looking" military strategy, the restrictive policies that used to be at the core of the "Exclusive Defense" policy have been gradually abandoned. First, the restrictions on the use of the SDF imposed by the "Exclusive Defense" policy have been broken down, and the space for the SDF's use is no longer restricted, and the conditions for its use have been greatly relaxed. Second, the restrictions on the construction of the SDF under the "Exclusive Defense" policy were broken, and the SDF began to focus on the development of offensive weapons and equipment, and the investment in the construction of the SDF was also increased rapidly. Finally, the restrictions on the SDF's sharing of alliance responsibilities under the "Exclusive Defense" policy were broken, and the mode of sharing Japan-U.S. military responsibilities changed from "U.S.-dominated and U.S.-supported" to "synergistic and integrated". The "Exclusive Defense" policy is gradually being reduced to an empty slogan propagated by the Japanese government both internally and externally.