

學術論文

安倍政權對外援助政策之重構

Reconstruction of Foreign Aid Policy under Abe Administration

王蕭軻 *Xiao-Ke Wang*
吉林大學東北亞研究院講師
Lecturer of Northeast Asian Studies College
Jilin University

摘要 / Abstract

在「積極和平主義」理念的指導下，安倍政府對 ODA 政策進行了重構，呈現出由「經濟開發型」向「戰略支持型」轉變之勢。這次重構使得日本在援助目的上更加注重對其外交、安保的支持效應，在援助領域上解除了對支援他國軍隊的限制，在援助對象上突破了發展中國家的界限，更看重對日本具有戰略意義的國家。安倍政府此輪調整的主要戰略考量是，基於 ODA 自身戰略功能的擴大，從而使之服務于日本「正常國家」化的戰略目標，並配合美國「亞太再平衡」戰略來制衡中國。對於中國而言，日本更具針對性的 ODA 增加了周邊外交的複雜性和「一帶一路」建設中的競爭壓力，需要通過樹立親疏遠近的外交意識，打造援助-投資範例和適度擴大軍事援助來進行積極應對。

Guided by the concept of “active peace,” the Abe administration revamped Japan’s ODA policy and adjusted Tokyo’s policy approach from

economic development to strategic support. Such undertaking consummated into three results: in terms of the objective of assistance, Japan will invest more emphasis on the support for its foreign policy and security alliance with the US; in terms of the scope of assistance, Japan will overcome limits and be able to provide military support to other states in the future; and in terms of the target of assistance, Japan will no longer be confined to developing states; more emphasis will be placed on strategically important states. The Abe administration's main strategic concern for its adjustment lies in its desire to realize Japan's priority of becoming a "normal" state through ODA, and its goal of balancing China through the coupling of ODA and Washington's rebalance towards Asia strategy. For China, Japan's strategic shift will not only complicate its foreign policy with neighboring countries but will also increase competing pressures on the establishment of the One Belt One Road. In such case, China must develop a foreign policy sense of "selective intimacy" and actively respond to Japan's challenge through the expansion of military assistance and ODA investment models.

關鍵字：積極和平主義、ODA、軍事援助、南海問題、援助競爭

Keywords : Active Peace; ODA; Military Aid; South China Sea; Competition for Aid

2016 年 1 月，日本首相安倍晉三在參議院表示，政府開發援助（ODA）是日本外交的重要支柱，「將戰略性活用 ODA，在應對全球面臨的難題上與國際社會緊密協作，發揮領導力」。¹在安倍講話之前，日本政府已經將 2016 年的 ODA 預算增加了 1.8%，達到了 5519 億日元，²這是自 1999 年以來日本 ODA 的第一次正增長。而結合日本 2013 年底通過的《國家安全保障戰略》中關於「從戰略高度高效地使用 ODA」的論述，以及 2015 年初新版《開發合作大綱》中首次允許對其他國家軍隊提供「非軍事目的」援助的表述，日本的 ODA 在所謂「積極和平主義」外交背景下，正在從「經濟開發型」轉向「戰略支持型」³。這也意味著，日本的 ODA 更具戰略性和針對性，必然產生更大的國際政治、經濟影響，尤其是增加了中國踐行「一帶一路」戰略的競爭壓力。

壹、「積極和平主義」與日本 ODA 大綱的修訂

日本 ODA 政策的調整是在其整體國家戰略轉型背景下進行的，具體來說就是所謂「積極和平主義」外交—安保理念下的政策實踐。「積極和平主義」（proactive contribution to peace）的理論源頭誕生於 20 世紀 90 年代

¹ 〈安倍稱政府開發援助系外交重大支柱 將戰略性活用〉，《新華網》，2016 年 01 月 20 日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-01/20/c_128649283.htm。

² 日本外務省，〈ODA 予算〉，2016 年 01 月 27 日，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryoyosan.html>。

³ 所謂「經濟開發型援助」指的是以促進貿易、投資和資源保障為主要目標的對外援助。其主要表現包括：援助資金構成上貸款部分比例較高、贈予部分比例較低，援助地域集中在資源豐富、市場廣闊和經濟增長潛力大的國家與地區，援助領域上集中在經濟基礎設施和工業部門。代表性國家為日本和 20 世紀 60-70 年代的歐共體國家。「戰略支持型援助」則指的是，以實現政治、安全利益，鞏固在國際體系中的戰略地位為主要目標的對外援助。其主要表現包括：援助資金構成上以無償贈款為主，援助地域集中在具有戰略意義的國家和地區，援助領域上側重國防、意識形態和社會基礎設施領域。代表性國家為美國和冷戰時期的蘇聯。需要說明的是，對外援助基本上都會兼具多重目標和多元性質，大部分國家也都不會只追求單一目的，不同類型的區分所反應的是主要特徵的差異性。

初期，並在 2004 年以後逐漸形成了具體概念，意指日本在安保領域應從「熱愛和平」、「支持和平」的消極和平主義轉向「締造和平」的積極和平主義，⁴呼籲日本從「什麼都不做」轉向「什麼都可以做」，其具體要求就是：修改憲法、解禁集體自衛權、修改「武器出口三原則」、強化日本安保體制，乃至於重新探討「無核三原則」。⁵安倍第二次上臺後，極為重視並積極宣揚、踐行「積極和平主義」，使之正式上升為日本國家安全戰略的指導理念，而新的 ODA 政策則是「積極和平主義」的重要組成部分。

2013 年 12 月 17 日，安倍內閣通過了日本戰後首份《國家安全保障戰略》，取代 1957 年的《國防基本方針》成為日本國家安全戰略的指導性檔。這份檔中明確提出以「基於國際協調的積極和平主義作為基本理念」，從而使「積極和平主義」這一論調上升到國家戰略層次。《國家安全保障戰略》明確指出，「加強具有普遍價值觀的開放的國際經濟體系」和「積極並從戰略高度使用政府開發援助（ODA）」是保障國家安全的五大戰略步驟之一。「解決發展問題有助於改善全球性安全保障環境，作為基於國際協調主義的積極和平主義的一個要素，今後有必要進一步加強。基於這一點，為了實現人類安全保障，我國將從戰略高度高效地使用 ODA」。⁶

長期以來，日本對外援助模式被稱之為「經濟開發型」援助。這是因為，作為二戰後重新崛起但在政治、軍事領域受到極大約束的國家，貿易立國是日本長期堅持的基本方針。而利用援助為杠杆促進出口和確保資源供應，也成為了日本對外貿易政策的重要組成部分。日本提供的開發援助長期以日元直接貸款為主，贈予部分比重偏低，使得其援助領域集中在經濟基礎設施和工業部門，而這些都和日本的投資與貿易密切相關。⁷

⁴ 伊藤憲一，《新・戦争論 積極的平和主義への提言》（東京：新潮社，2007），頁 176。

⁵ 日本国際フォーラム政策委員会，〈積極的平和主義と日米同盟のあり方〉，《日本国際フォーラム》，第 32 期（2009），頁 1-9。

⁶ 內閣官房網站，〈國家安全保障戰略について〉，2013 年 12 月 17 日，
<http://www.cas.go.jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。

⁷ 馬成三，〈日本の對外援助:發展、特點與課題〉，《日本學刊》（1991），頁 52。

表 1：中日美雙邊 ODA 贈予部分比較 1960-2000

(單位：百萬美元)

年份	1960-1969		1970-1979		1980-1989	
	美國	日本	美國	日本	美國	日本
ODA	30735	1935	29407	8929	62094	36229
贈予	22234	920	17337	2450	54554	15316
比例	72%	48%	59%	27%	88%	42%

年份	1990-2000		1960-2000		
	美國	日本	美國	日本	DAC ⁸
ODA	77934	95608	200170	142700	801190
贈予	88061	52733	182186	71420	650491
比例	113% ⁹	55%	91%	50%	81%

資料來源：OECD, “Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries,” Paris: OECD, various years.

日元貸款一般都附有購買日本產品的「束縛性」規定，即便沒有的話，因為日元不是國際結算貨幣，這就意味著這些貸款只能流回日本，有利刺激了日本的商品出口。ODA 的贈予部分，日本也長期低於歐美國家。(見表 1)而日本援助的經濟基礎設施和工業部門也有著明確的偏好，在設計上十分容易讓日本企業中標。儘管從 20 世紀 80 年代後期開始，日本也開始重視以援助謀求國際政治地位，但並沒有使其出現根本性的戰略轉向。一直到 21 世紀初，日本的外援政策依然主要受到經濟／商業外交目標的影響。¹⁰

⁸ DAC，即發展援助委員會 (Development Assistance Committee)，是經濟合作與發展組織 (OECD) 屬下的委員會之一，有 OECD 的 28 個成員國加上歐盟共 29 個成員組成。

⁹ 超出 100% 是因為當年的贈款額度超過了實際援助額度，實際援助額度是由援助國的撥款減去受援國當年償還的貸款額度所得。如：當年 A 國援助 B 國 1000 萬美元，贈款為 800 萬美元，但 B 國當年需要償還 A 國貸款 300 萬美元。這就 A 國對 B 國的實際援助額度為 700 萬美元，贈予比例為 800/700=114%。

¹⁰ 賀光輝，〈美日對外援助之比較〉，復旦大學博士論文(2003)，頁 90。

在「積極和平主義」被正式確定為國家戰略層次的指導理念後，日本的 ODA 政策也開始出現了明顯的轉向。安倍不僅向廣大發展中國家遍許援助承諾，還放鬆了對 ODA 用於軍事用途的限制。政策研究機構也紛紛將 ODA 與「積極和平主義」掛鉤，為政策轉向進行背書。2015 年初出臺的援助大綱開篇直言，此次大綱的修訂是基於「積極和平主義」的考慮和支撐《國家安全保障戰略》的需要。¹¹總體看來，日本 ODA 政策轉向的最大特點在於更加注重 ODA 與安全保障之間的關係，也可以說是更加重視援助的戰略性效應。

第一，新大綱更加突出了援助的綜合效應。2015 年 2 月，日本出臺了新的 ODA 大綱。這份關於 ODA 的綱領性檔並沒有延續之前一直使用的「政府開發援助大綱」的名字，而是改為「開發合作大綱」。所謂的「開發合作」指的是由政府及其附屬機構開展的以促進發展中地區發展為主要目的國際合作活動，「開發」在這裡被賦予了更廣泛的內涵，包括建設和平¹²、政府治理、促進基本人權、人道主義援助等。¹³這份大綱還提到，日本 ODA 的重點課題不僅要促進經濟增長、消除貧困，還要推進自由、民主、基本人權和法制社會等「普世價值」以實現和平穩定。¹⁴而在實現手段方面，大綱指出為應對各種發展問題和挑戰，日本將通過 ODA 但不局限於 ODA，而是更積極地使用多種手段、與更多的夥伴合作來進行應對。而在 2015 年 3 月公佈的《政府開發援助白皮書（2014）》中則首次寫入了「國家利益」字樣，明確表示 ODA 要「確保為維持日本和平、實現繁榮的國家利益而繼續貢獻」。這些都表明，日本的 ODA 政策開始更加重視援助的協同效應和溢出效應，增加其對日本綜合國家利益的貢獻。

¹¹ 外務省網站，〈開發協力大綱について〉，2015 年 02 月 10 日，
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>。

¹² 「建設和平」一詞來自聯合國下屬國際組織「建設和平委員會（Peacebuilding Commission）」，意指對衝突後國家的和平進程支援。

¹³ 同註 11。

¹⁴ 同註 11。

第二，新大綱解除了對支援他國軍隊的限制。日本之前的 ODA 大綱都明確規定了，應當避免 ODA 被用於軍事目的和加劇國際衝突。新大綱雖然重申了這一原則，但同時也第一次提出可以在公共福利、救災等「非軍事目的」領域向其他國家的軍隊和軍人提供援助，而至於何為「非軍事目的」則「著眼于實際意義，就個別情況進行具體討論」。¹⁵這標誌著，日本首次突破了長期堅持的非軍事化援助的基本原則。而實際上，在官方檔正式表述之前，日本已經開始將 ODA 用於支援其他國家的軍事建設，並且也沒有限制於非軍事目的。2006 年，小泉政府就利用 ODA 向印尼提供了 3 艘武裝巡邏艇。安倍晉三再次執政後，先後又向菲律賓和越南以 ODA 的方式分別提供了 10 艘和 6 艘巡邏艇。¹⁶ 2014 年 3 月，日本又向吉布地政府提供了 9 億日元無償資金援助用於建造沿岸警備隊用的巡邏艇。

第三，新大綱確定了更為靈活和具有針對性的援助物件。2014 年 7 月 28 日，安倍晉三在出席日本與加勒比國家共同體各國首腦會議時宣佈，將建立針對「ODA 畢業國」（即人均 GNI 超過 1.2 萬美元的國家）的援助框架。¹⁷ 新 ODA 大綱中也明確指出日本 ODA 的援助物件不限於受援國的人均收入水準，確立了「一事一議」式的援助標準，將針對各國的實際需求與特點展開戰略性、靈活性兼備的援助。¹⁸ 大綱強調要針對處於中等收入陷阱的新興市場國家、面臨全球性問題挑戰的國家、小型島國以及「其他儘管達到一定的人均收入水準但面臨特殊缺陷的國家」開展必要的援助。¹⁹ 這就使日本政府有了法律上的依據，可以靈活調整受援國範圍，將援助資金投向對日本具有戰略意義的國家。實際上，新大綱的這些規定也

¹⁵ 同註 11。

¹⁶ 〈越南將利用日本援助資金購買巡邏艇〉，《中國國防科技資訊網》，2015 年 09 月 17 日，<http://www.dsti.net/Information/News/96178>。

¹⁷ 〈安倍會晤加勒比各國首腦 表示將提供新援助機制〉，《新華網》，2014 年 07 月 29 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/29/c_126810798.htm。

¹⁸ 同註 11。

¹⁹ 同註 11。

是先斬後奏的確認。日本在 2013 年就開始以 ODA 的形式向海灣富裕國家提供人才培養、技術支援等類型的援助。²⁰ 因此，可以說新大綱使日本 ODA 作為外交政策的工具性作用更加明顯。

貳、日本重構 ODA 政策的戰略考量

日本的 ODA 政策是其國家戰略的重要組成部分，這次新一輪的調整也反映了背後深層次的戰略考量。這其中既有普遍意義上援助作為外交政策工具價值凸顯的因素，也有日本在向政治大國、軍事大國轉型過程中自身利益的驅動，同時也受到了美國「亞太再平衡」戰略外部因素的牽引。

第一，從援助本身的工具價值來看，ODA 在發達國家國家安全戰略中的支柱作用日益凸顯，日本也認為十分有必要將 ODA 與安全保障戰略結合起來。

以國際援助改善受援國的發展能力，效用不僅局限於經濟領域，而是包括了經濟增長的實現、治理能力的提高、社會環境的改善等多方面的內容。援助可在受援國發展能力提高的基礎上提高其國家治理能力，改善其國內社會環境，為國際經濟合作創造良好環境，同時能消除恐怖主義、流行性疾病、跨境有組織犯罪等非傳統安全的隱患。援助還可以從政治上密切與受援國的聯繫，維持和改善對於那裡決策者和普通民眾的形象，為建立有深遠意義和有影響力的外交關係鋪平道路。²¹也就是說，國際援助具有「影響其他國際行為體信仰、態度、觀點、預期、情緒，以及行為傾向」的作用。²²而且，這種作用是長遠的和其他外交工具所無法做到的。

²⁰ 外務省網站，〈2014 年版政府開發援助（ODA）白書第〉，2015 年 02 月 10 日，
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/14_hakusho_pdf/pdfs/14_hakusho_020202_4.pdf。

²¹ 羅伯特·沃爾斯特，陳源、範壩譯〈美蘇援助對比分析〉（北京：商務印書館，1974），頁 239。

²² David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985), pp.

自冷戰結束以來，伴隨著非傳統安全重要性的不斷上升，一些具有後工業化特徵的國家，如加拿大、英國、荷蘭等國，陸續開始將對外援助納入國家安全戰略的整體設計當中，並將其視為外交和國防之外國家安全戰略的第三支柱。在外交 (Diplomacy)、發展 (Development) 和國防 (Defense) 所組成的「3D」國家安全戰略中，發展指的就是以援助為手段促進欠發達國家的發展，從而消除流行性疾病、恐怖主義、跨境有組織犯罪等非傳統安全的隱患。²³美國也在「9·11 事件」之後開始從戰略層面上重視 ODA 的作用，奧巴馬政府正式把「發展」提升為與外交、國防一起應對全球挑戰、贏取機會的關鍵性工具，並首次提出美國對外政策是建立在防務、外交和發展之上的，要「把國際開發署重新打造成世界上最重要的發展機構」。²⁴在這種形勢下，日本政府也認識到，「過去十年，和平安全與開發援助的關係日益深化，軍事和開發統一的複合行動成為國際援助的現實和潮流」。²⁵因此，安倍政府要賦予援助新的作用，賦予 ODA 更大的靈活性以求獲得更多的綜合效應。

第二，從日本自身的國家戰略來看，發揮 ODA 的綜合性效用是其從經濟大國轉向全方位大國的內在需求和重要手段。

如果說對外援助得到重視是冷戰後全球治理問題凸顯導致的客觀現象，那麼日本國家戰略的內在需求則是促使其趕上「世界潮流」、調整 ODA 政策的根本原因。20 世紀 80-90 年代，日本提出「經濟能量政治化」的口號，開始構想和宣示「正常國家」化或曰「政治大國」化戰略。冷戰結束

13-32.

²³ Max G. Manwaring, *Defense, Development, and Diplomacy (3D)*, (Canadian and U.S. Military Perspectives, December 20, 2006),

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB732.pdf>.

²⁴ 國務院網站，*Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review* (December 15, 2010),

<http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>.

²⁵ The Tokyo Foundation Policy Proposal, *Rethinking Japan's Foreign Aid: Widening the Scope of Assistance from a Security Perspective* (September 9, 2015), p. 2.

以後，日本經濟泡沫破滅、增長停滯，世界主要大國力量對比出現不利於自身的變化。這導致「日本的自我感知與戰略反應都經歷了急劇起伏，而且呈現反向運動」。²⁶日本思考國家戰略的視角和重點出現重要變化，「從包括經濟、社會、生態等要素在內的綜合視角，轉變為強調外交、同盟政策特別是國防政策以及價值觀的推廣、國際權威的獲取」。²⁷特別是在 2001 年小泉內閣之後，日本的總體國家戰略就表現出更具外向性、突破性和對美追隨性等特點。而到了安倍晉三第二次擔任首相時，這種轉變更是通過修改一系列法律、法規檔得以確認。

在這種背景下，日本近年來積極利用 ODA 來培養受援國對自己經濟上的依賴、政治上的支持和價值觀上的認同。一方面，日本繼續發揮「經濟開發型」援助的優勢，積極借助 ODA 在發展中國家開拓市場。這主要表現在 ODA 贈予指數不高，²⁸繼續提供有息貸款，將占半數以上的 ODA 投放在全球增長最快的東亞地區等（見表 2）。另一方面，日本也更加重視對具有戰略意義地區的援助和對非傳統友好國家的援助。在美國發動反恐戰爭之後，日本快速跟進，向阿富汗和伊拉克投入了大筆的戰後重建資金。日本還加強了對緬甸、越南這樣的非傳統友好國家的援助，並積極鼓勵它們的民主化進程，關注其「引入市場經濟的努力和基本人權及自由的情況」。此外，安倍政府還將修改 ODA 大綱與廢除武器出口三原則、解禁集體自衛權並列安全保障領域的「三支箭」，²⁹放鬆了對 ODA 用於軍事用途的限制，以通過這種軍事上的支援來擴大自己的地區影響力。

²⁶ 楊伯江，〈戰後 70 年日本國家戰略的發展演變〉，《日本學刊》（2015），頁 24。

²⁷ 同上註。

²⁸ 贈予指數（Grant Element）是衡量 ODA 貸款優惠度的主要指標，對利率為 10% 的貸款，贈予指數為 0%；對於贈款，贈與指數是 100%；對於利率低於 10% 的貸款，贈予指數介於兩者之間。發展援助組織（DAC）規定 ODA 的贈予指數須為 25% 以上，並建議會員國贈予指數的最低標準應達到 86%。歐美發達國家的贈予指數基本都達到了 100%，而日本則長期徘徊於 86% 的邊緣，2013 年達到了史上最高的 89.1%。

²⁹ 〈日本安保「三支箭」引發擔憂〉，《新華網》，2014 年 02 月 14 日，
http://news.xinhuanet.com/world/2015-02/14/c_127495244.htm。

表 2：日本雙邊 ODA 中的貸款、贈款及對東亞的投入 FY 2006-2015
(單位：億日元)

	FY2006-2010 平均	FY 2011	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015
總額	10940.27	13614.31	15157.04	14437.67	11281.99	15860.35
貸款	8167.86	10622.16	12265.12	11412.45	8280.49	12839.32
比例	74.66%	78.02%	80.92%	79.05%	73.40%	80.95%
贈予	1614.37	1515.12	1606.64	1606.64	1666.31	1604.97
比例	14.76%	11.13%	10.60%	11.13%	14.77%	10.12%
東亞	6793.87	9466.83	11503.35	9540.45	6316.3	8391.7
比例	62.10%	69.54%	75.89%	66.08%	55.99%	52.91%

資料來源：外務省網站，Priority Policy for Development Cooperation FY2015，2015 年 08 月 21 日，<http://www.mofa.go.jp/files/000082915.pdf>。

第三，從日美同盟的戰略配合來看，日本 ODA 政策的調整是協助美國「亞太再平衡」戰略的外交舉措，同時也蘊含著制衡中國的戰略意圖。

長期以來，日美同盟一直是日本外交和安全戰略的基石。在當前日本國家戰略轉型過程中，對美國的「建設性追隨」是一個基本的路徑選擇。³⁰ 美國在 2012 年提出了「亞太再平衡」戰略，加大對亞太地區的投入，積極利用地區爭端和聯盟體系增強自身的主導權。日本對此作出積極回應，希望借助美國力量增加自身對地區事務的介入，實現亞太地區事務由美日聯合主導，從而逐步實現向政治大國、軍事大國邁進的目標。中國是

³⁰ 「建設性追隨」指的是在對美國追隨的過程中提出日方的意見、影響美國的決策、實現日本的利益。其源於 1994 年 8 月，日本首防衛問題懇談會向首相村山富市提交的政策建言《日本安全保障與防衛力量的應有狀態——面向 21 世紀的展望》(通稱「樋口報告」)中提出日本在安全保障問題上必須擺脫被動狀態，要追求「能動的、建設性的安全保障政策」。參見楊伯江，〈戰後 70 年日本國家戰略的發展演變〉，《日本學刊》(2015)，頁 26。

美國「亞太再平衡」的主要平衡對象，這與日本遏制中國的意圖不謀而合。2013年12月17日，日本政府發佈了《國家安全保障戰略》、《防衛計畫大綱》和《中期防衛力量整備計畫》，這三個檔均指出，日本的安全環境惡化，應加強與美國的同盟關係；日本將在事關地區和全球安全的事務中發揮更大的積極作用；中國崛起尤其是其軍事力量的不斷壯大是日本所面臨的主要安全威脅之一。³¹

在美國的「亞太再平衡」戰略中，ODA 是一項重要工具。美國國際開發署在 2009 年時就開始高調介入大湄公河開發計畫，在 2012 年又派工作組長駐緬甸，著手擴大援助事宜，並從 2014 年開始列席美國-東盟防長會議。同時，美國對緬甸、菲律賓、越南等國的 ODA 開始大幅度增加。這些國家中，緬甸長期遭受西方制裁而與中國保持了良好關係，菲律賓和越南則與中國在南海問題上存在爭端。美國針對這些國家的援助顯然具有與中國競爭和制衡中國的意圖，而日本的行動也與美國保持了高度一致。以緬甸為例，2013 年美國對其提供的官方發展援助達到 0.8 億美元，同比增長 142.81%；而日本提供的金額則達到了 25.28 億美元，同比增長 2625.07%。³²同時，日本還通過 ODA 向菲律賓和越南提供海上巡邏艇，以強化兩國「保衛領海的能力」。可以說，ODA 已經成為日本配合美國制衡中國擴大地區影響力和為中國製造麻煩的重要外交手段。

參、日本重構 ODA 政策的效果評估

從安倍政府開始踐行「積極和平主義」到制定新的開發援助大綱，日本 ODA 政策在繼承「經濟開發型」援助的同時，明確地延伸到政治和安

³¹ 防衛省網站，「平成 26 年度以降に係る防衛計畫の大綱について」及び「中期防衛力整備計畫（平成 26 年度～平成 30 年度）について」，2013 年 12 月 17 日，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/index.html>。

³² OECD 發展援助資料庫，<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>。

保領域。從實施效果看，ODA 政策的重構確實對日本「正常國家」化起到了一定的作用，但在制衡中國、促進經濟增長等方面也依然難以達到既定目標。

首先，日本 ODA 政策的重構為其與發展中國家關係積極發展注入了新的活力。自安倍再次上任以來，其不斷加強外交攻勢，遍訪東南亞、南亞、非洲、中亞、南太平洋島國和加勒比地區，許諾提供巨額的援助資金。其中，安倍先後承諾的 ODA 包括一東盟 2 萬億日元、非洲 1 萬億日元、中亞 2.2 萬億日元、南太平洋島國 550 億日元。³³而對於加勒比地區的島國，安倍政府則針對性地提出新援助機制以符合它們中的 ODA 畢業國。日本對 ODA 力度的加強使其與發展中國家的外交關係打開了新的局面，日本與緬甸關係迅速升溫成「戰略性外交關係」（2013 年），與印度締結「特殊全球戰略夥伴關係」（2014 年），與越南的關係也升級為「廣泛的戰略夥伴關係」（2015 年），與菲律賓的關係提高至「強化的戰略合作夥伴關係」（2015 年），與南太平洋島嶼國家則聲稱要建立「長期緊密的協作關係」。由此可見，在大筆資金援助的推動下，日本與這些發展中國家間關係得到了進一步鞏固。

其次，重構後的 ODA 政策擴大了日本在亞非拉地區的戰略存在，並為其新一輪衝擊「入常」打下了基礎。日本將東盟國家視為其海上通道上「在政治、經濟兩方面都極為重要的地區」，因此在向越南、菲律賓、印度等國提供援助的同時，都強調了對南海問題的關切，目標直指中國。日本以 ODA 的方式向越南、菲律賓提供海上巡邏艇，提高兩國的海上執法

³³ 〈安倍宣佈將在 5 年內向東盟提供 2 萬億日元 ODA(圖)〉，《中新網》，2013 年 12 月 14 日，<http://www.chinanews.com/gj/2013/12-14/5619681.shtml>；〈安倍訪中亞推「撒錢外交」日媒：仍揮不去「中國影子」〉，《消息網》，2015 年 10 月 30 日，http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20151030/981488.shtml?sg_news；〈安倍宣佈對非洲提供 3.2 萬億日元援助〉，《環球網》，2013 年 06 月 01 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-06/3992476.html>；〈日本金援島國 雷聲大實縮水〉，《新華網》，2015 年 05 月 24 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/24/c_127833989.htm。

能力，同時也增加了自己在南海問題上的話語權。2015年秋季，日本還開始利用 ODA 為保有軍籍的緬甸行政官員提供人才培育相關援助。³⁴此外，日本還許諾將向中東國家提供 25 億美元的援助，其中 2 億美元的無償援助將給予和「伊斯蘭國」戰鬥的國家。³⁵在「積極和平主義」的統一指導下，日本已經明確了 ODA 和自衛隊海外維和行動在安全領域的合作，稱「ODA 與自衛隊海外派遣關聯度極高」，³⁶欲以合作的方式提高外交政策效果。再加上「武器出口三原則」的修改和新 ODA 大綱對軍事援助的鬆口，日本完全存在以隱蔽形式提供軍事援助以擴大戰略影響的可能。此外，日本在向非洲、加勒比及南太島國許諾承諾的同時，都提出了希望「對日本力爭成為常任理事國的聯合國安理會改革提供協助」的要求。³⁷而從 2016 年起，日本將擔任兩年的聯合國非常任理事國。日本外務省也於 2016 年 1 月底設置了旨在推動聯合國安理會改革的戰略本部，由此發起了新一輪的「入常」衝擊，近幾年的援助佈局必然會起到一定的支持作用。

再次，日本借 ODA 防範、抹黑中國的戰略意圖雖然得到了充分表達，但其實際效果卻相當有限。安倍晉三以「積極和平主義」之名遍訪亞非拉及南太、加勒比等地的發展中國家，每到一處除了許諾提供援助之外，必然發表各種形式的聯合聲明，信誓旦旦表達對所謂「干擾海上航行自由」、「單方面改變現狀」的憂慮。在 2015 年 6 月、9 月和 12 月，日本先後與菲律賓、越南和印度發表聯合聲明，聲明中無一例外地許諾提供大規模資金、技

³⁴ 〈日本將通過 ODA 對緬甸軍人進行行政培訓〉，《人民網》，2015 年 05 月 08 日，<http://japan.people.com.cn/n/2015/0508/c35469-26971303.html>。

³⁵ 〈紐約時報：安倍承諾慷慨援助與中國競爭非洲〉，《澳洲新聞線上》，2014 年 01 月 16 日，<http://www.acnw.com.au/article-9984.html>；〈日本將向中東提供 25 億美元援助 2 億用於應對 IS〉，《中新網》，2015 年 01 月 18 日，<http://www.chinanews.com/gj/2015/01-18/6978722.shtml>。

³⁶ 劉雲，〈日本新 ODA 大綱與安全保障〉，《國際研究參考》(2015)，頁 30。

³⁷ 〈安倍會晤加勒比各國首腦 表示將提供新援助機制〉，《新華網》，2014 年 07 月 29 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/29/c_126810798.htm。

術援助，同時也都包括「嚴重關切包括大規模填海和修建哨所在內單邊改變南海現狀的行為，要求中方保持克制」之類的表述。³⁸ 安倍在多個國際場合鼓吹中國是挑戰現有國際秩序、威脅地區和平的國家，而日本則是和平的維護者。這種赤裸裸的利己動機很難有說服力，因為日本爭取「入常」何嘗不是改變現狀的行為，更何況大多數國家都是中國經濟增長的獲益者。所以，除個別國家一意孤行充當反華急先鋒之外，大部分國家並沒有在實際行動上加入與中國對抗的行列，並拒絕將安倍的主張寫入聯合聲明。

最後，日本以 ODA 促進出口、帶動經濟增長的效應並不明顯，而日本經濟的結構性困境也必然制約其 ODA 的持續增長。一方面，借助援助開拓市場、擴大出口是日本長期執行的既定政策，新的 ODA 大綱也明確對外援助服務的首要目標是保障本國和平與安全，其次是促進經濟繁榮。日本援助的項目一般都要求由日本企業負責執行，並且「通過對日元貸款和無償援助資金的戰略性分配運用」，「ODA 與民間資本相結合，支持日本在受援國開展的大型基礎設施項目和小而精的民心工程，輸出日本產品、技術、標準和管理模式」。³⁹除了針對發展中國家，日本的新 ODA 大綱還將中高收入國家列為援助對象，並將專案集中在醫療器械、環保汽車、防災設備等日本擅長的三個領域。⁴⁰此外，日本加強對緬甸的 ODA，也有出於幫助日本企業和資金進入這一尚未完全開放的潛在市場的考慮。可以說，日本非常希望借助 ODA 為乏力的經濟注入新的活力。但是，從出口資料來看這一努力能否達到目標尚不明朗。⁴¹這是因為全球經濟都面臨

³⁸ 〈日賣菲武器攪渾南海 兩國聯合聲明挑釁中國〉，《環球網》，2015 年 06 月 05 日，
http://world.huanqiu.com/photo/2015-06/2779730_6.html。

³⁹ 姚帥，〈透視日本對外援助新政策〉，《國際經濟合作》(2015)，頁 65。

⁴⁰ 〈日本對中高收入國家 ODA 援助集中醫療、環保車及防災領域〉，2015 年 05 月 08 日，
<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/201505/20150500965495.shtml>。

⁴¹ 2013-2015 年，日本對東盟貨物出口金額分別為 111.97 億美元、104.63 億美元、95.06 億美元；對非洲的貨物出口金額分別為 11.39 億美元、10.42 億美元、8.55 億美元；都呈現出逐年下降的趨勢。資料來源：International Trade Centre Database，

著不景氣的局面，新興市場更是需求乏力，受援國除了受援助條件約束必須購買必要的日本產品外，它們更願意選擇相對廉價的替代品。

另一方面，日本經濟面臨著老齡化和少子化社會結構導致的勞動力供給不足、社會保障成本過高和創新能力下降等一系列結構性困境，而目前安倍政府的量化寬鬆、財政擴張和結構性改革「三支箭」中最重要第三支卻進展遲緩，所以日本經濟前景依然難以樂觀。針對內需持續疲軟、市場信心不足等嚴峻狀況，許多經濟學家預測，2016年一季日本國內生產總值負增長的概率高企，也就是說日本經濟將陷入技術性衰退。⁴²在國家財政方面，近年來日本每年的稅收只能滿足財政支出的不到三分之二，其餘部分要靠國債來彌補。目前，日本政府的公共債務規模已經超過其GDP的200%。2016年3月，日本參議院通過了2016年度財政預算案，總額達96.72萬億日元，其中，包括養老金與醫療在內的社保支出達到了31.97萬億日元，占比達33%，國防開支也達到了5.05萬億日元，創歷史新高，而財政赤字預計將達到10.8萬億日元。⁴³由於結構性改革遲遲沒有落實，安倍政府這種高負債、高赤字的擴張性財政政策並沒有起到促進經濟增長的作用，反而使日本陷入了高風險的財政困境。在這種情況下，日本的ODA支出缺乏穩定的財源作為保證，很難實現可持續增長。

肆、日本重構 ODA 政策的效果評估

日本 ODA 政策的重構強化了其作為外交政策的工具性作用，鞏固了日本的外交與安保能力。但因這一輪調整有著十分明確的目的指向，即作為日本外交政策的一部分擔負著防範、制衡中國的使命，這就不可避免對

http://www.trademap.org/tradestat/Bilateral_TS.aspx。

⁴² 田泓，〈內需持續疲軟，市場信心不足，許多經濟學家預測—日本經濟走向技術性衰退〉，《人民日報》（第22期），2016年04月08日。

⁴³ 財務省網站，〈平成28年度一般會計予算〉，2016年03月29日，
<http://www.bb.mof.go.jp/server/2016/dlpdf/DL201611001.pdf>。

中國面臨的國際形勢產生了重要影響。

首先，日本有針對性地向與中國存在矛盾的周邊國家提供 ODA，增加了中國周邊外交的壓力。日本從 2005 年開始削減對華 ODA，2008 年終止對華 ODA 中主要的日元貸款部分。2011 年，日本對華 ODA 進入「負數」階段（即中國每年償還的貸款額超過獲得的 ODA 金額）。而越南卻成為同年獲得日本 ODA 最多的國家。從 2008 年前後開始，日本對印度、越南和菲律賓的援助開始明顯增長，而這一時段也和南海問題發酵和美國「重返亞太」基本一致。在日本近十多年來 ODA 總量一直沒有增長的情況下，其對亞洲其他國家援助的增長可以說基本都來自于對華援助的削減（參見圖 1）。而印度、越南和菲律賓都與中國存在著領土爭端，尤其是海洋領土問題近年來更是持續發酵。日本試圖利用 ODA 削減越南、菲律賓乃至印度這些國家在經濟上對中國的依賴，並以此拉攏這些國家聯合向中國施壓，安倍與上述三國領導人會晤時發表的聯合聲明中無一例外表達了對南海問題的關切。而緬甸則是中國傳統的友好國家，日本借助其國內政治改革，不遺餘力地利用 ODA 來塑造新的緬甸，事實上也對中緬關係產生了一定的衝擊。因此，也可以說 ODA 已經成為日本對那些為中國製造麻煩的國家的一種獎勵。

其次，日本加大對亞非國家的援助力度，使中國推動「一帶一路」建設面臨更大的競爭壓力和潛在的地緣政治衝突。日本在新的 ODA 大綱中明確指出，「將進一步支持在東南亞、南亞和非洲地區開展區域性基礎設施援助」。2015 年 5 月 21 日，安倍晉三表示，日本將在未來 5 年增投 1100 億美元用於亞洲地區的基礎設施建設，融資的主要管道包括政府開發援助（ODA）、日本主導的亞洲開發銀行（ADB）以及日本國營國際協力銀行（JBIC）。⁴⁴無論是重點援助地域還是援助領域，都可以看出日本此舉有著

⁴⁴ 〈日本提出 1100 億美元亞洲基建投資計畫〉，《人民網》，2015 年 05 月 22 日，
<http://world.people.com.cn/n/2015/0522/c1002-27041890.html>。

明顯的同中國的「一帶一路」倡議和中國主導的亞洲基礎設施投資銀行競爭的意圖。特別是在日本近兩年重點援助的東南亞和南亞地區，中日兩國在基礎設施建設領域展開了激烈競爭。2013年就署備忘錄的中泰高鐵專案因為英拉政府下臺和日本提出以 ODA 的形式加入競標而擱置，一直到2015年12月中國才艱難勝出。2015年，中日又就印尼雅加達-萬隆高鐵專案展開激烈競爭，中方雖然勝出，但將項目造價從55億美元降至51.35億美元並放棄了要求印尼提供政府擔保的條款。⁴⁵ 但日本以總額120億美元、利息0.1%的50年期貸款贏得了價值150億美元的印度新幹線專案。從經濟學角度講，中日兩國在亞洲和世界其他地區的高鐵專案競爭是一種市場行為，有利於東道國的基礎設施建設和中日高鐵技術的提高。但是，日本若以 ODA 托著高鐵項目和其他基礎設施項目作為饋贈，卻「混搭」著遏制中國的戰略意圖，中日兩國就面臨著發生地緣政治衝突的風險。

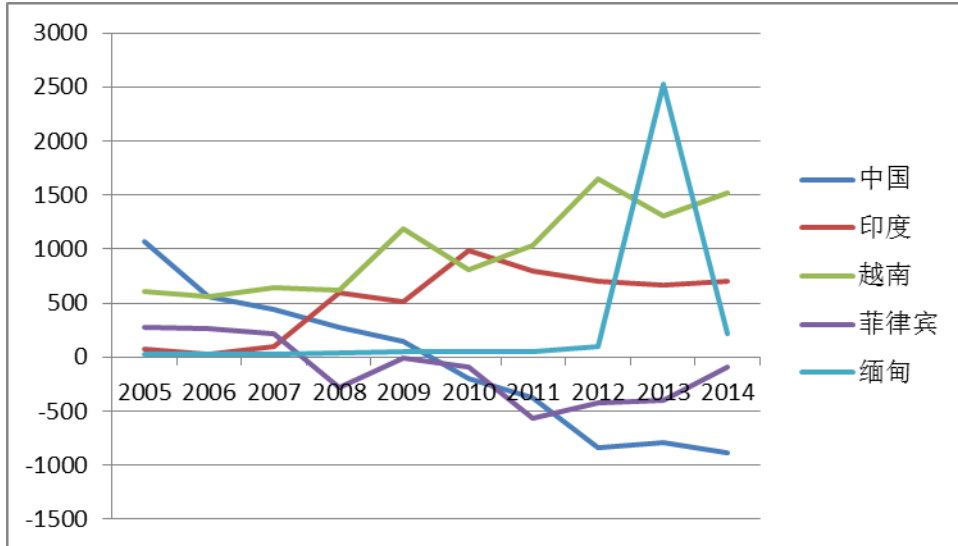
最後，日本針對性地與中國展開援助競爭，將會在一定程度上削弱中國對外援助的功效。對外援助歷來具有複合型的功能，包括提高受援國的發展能力、促進國際經濟合作、密切與受援國的聯繫、改善援助的形象等等。中國的對外援助也承擔著這樣的使命，特別是在中國崛起的大背景下，尤其需要以援助來為中國贏得更多的國際支援。而就目前而言，日本無論是在援助規模還是援助條件上，都要優於中國。如在東南亞地區，日本對大部分國家的援助額都超過中國⁴⁶。

⁴⁵ 〈外媒評中日高鐵博弈：中國方案隱性好處無人匹敵〉，《消息網》，2015年02月05日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20160205/1071872.shtml>。

⁴⁶ 儘管中國沒有公佈具體的國別援助資料，但從援助總額及部分受援國公佈的資料就可以看到這一差距。2010-2012年，日本在亞洲地區投入的 ODA 為 78.82 億美元，中國在亞洲投入的援助資金為 272.49 億人民幣，按照當前 1:6.4 的匯率，中國的援助相當於 42.15 億美元，是日本 53%。另據柬埔寨發展理事會的報告，2004-2009 年，中國對柬埔寨的援助額（單位：百萬美元）分別為 32.5、46.6、53.2、92.4、95.4、114.7、11.6，同期日本則為 101.8、111.7、103.7、117.2、126.2、148.4、15.0，每一年度均超過中國。資料來源：OECD 發展援助資料庫，<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>；中華人民共和國國務院新聞辦公室，《中國的對外援助》（北京：人民出版社，2014）；柬埔寨發展理事會網站（Royal Government

圖 1：日本對中國及部分周邊國家的 ODA(2005-2014)

(單位：兆美元)



資料來源：OECD 發展援助資料庫，<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>。

日本提供的 ODA 貸款利率在 1% 以下，此外還有一定規模的無償贈款。而中國援助資金的主體是低息貸款和無息貸款，低息占主要，利率一般都不低於 2%。而且，中國援助本身還存在不完善的地方，如雇傭當地工人不足、造成環境污染、生態破壞等，一些受援國普通民眾對中國援助存在著負面看法。⁴⁷因此，如果日本刻意要與中國競爭，那麼中國的一些援助項目和投資專案必然會面臨更大的壓力，也就難以發揮既有的功效。

中日關係近幾年來持續冷淡，兩國在政治、安全領域的矛盾不斷凸顯，經濟領域也出現競爭壓過合作的苗頭。在這種情況下，日本 ODA 政策富有針對性的調整，需要引起中國足夠的重視。其一，中國要在周邊外

of Cambodia) , *The Cambodia Aid Effectiveness Report*, 2010 年 05 月 01 日 ,
http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/third_cdcf/aer_2010_en.pdf.

⁴⁷ 這方面的案例研究可參看盧光盛、李晨陽、金珍，〈中國對緬甸的投資與援助：基於調查問卷結果的分析〉，《南亞研究》，第一期（2014），頁 17-29。

交和對外援助中明確親疏遠近的界定，要增強友邦的信任和促使不友好國家的畏懼。在對周邊國家親疏遠近劃分的基礎上，才能更有效地對包括援助在內的外交資源進行優化配置。反之，不加區別地對待，不僅會使「親者痛仇者快」，更會嚴重損害中國的國際戰略信譽。特別是在援助競爭加劇的背景下，中國應當將有限的資源投入到對華友好的國家當中。

其二，中國應當在「一帶一路」建設和對外援助過程中，有選擇性地利用既有優勢打造樣板範例。中國應當建立援外部門與亞投行、絲路基金、金磚銀行等機構的聯絡機制，共用有關國家的風險評估、基建規劃等具體情況，做好協調配合工作，應該利用既有的「南南合作」優勢，有選擇性地針對幾個友好水準高的國家如巴基斯坦、柬埔寨等國的援助，集中資源建設一批高水準、有代表性的項目，從而為「一帶一路」建設的推進樹立良好口碑。

其三，中國對外援助應當在提高經濟援助品質的同時，適當擴大軍事援助的規模。中國對外經濟援助應當更加重視體現人文關懷、價值觀念等「軟領域」的專案，在建造樓堂館所、橋樑道路的同時於精神內涵上擴大對受援國的影響。而軍事援助則比經濟援助更能塑造可靠的戰略關係，軍事合作要比經濟合作更加重要，這一點從中日關係與美日關係、中俄關係與中美關係的比較中即可知悉。而且，「一帶一路」將使中國在周邊地區的海外利益倍增，也意味著需要中國加強跨國軍事合作為之提供可靠的安全保障。況且，日本在「積極和平主義」的旗幟下，實現和擴大對外軍事合作是既定戰略，中國更應早作籌畫。

伍、結語

在「積極和平主義」的指導下，日本 ODA 政策的重構體現了其在政治、安全領域的利益訴求，也暴露了針對中國的戰略意圖。就日本 ODA 政策的發展前景而言，一是日本國內經濟的復蘇前景不容樂觀，能否維持

ODA 規模的可持續增長尚未可知；二是日本將 ODA 與政治、安全訴求「捆綁銷售」，特別是針對中國的意圖明顯，這必然導致中日兩國競爭加劇並增加了走向對抗的風險。而這不僅違背了 ODA 的初始目標，也為國際局勢增加了不穩定因素。然而，日本 ODA 政策的調整是其整體國家戰略轉型的一部分，在安倍政府任期內這一轉型還將持續下去。所以，在今後幾年 ODA 在政治、安保領域促進日本「正常國家化」的作用會繼續凸顯，其配合美國制衡中國的意圖也不會改變。

責任編輯：林正斌、賴郁璇

