

“全球南方”视域下的日本对非洲政策

□ 马汉智

〔提 要〕非洲作为“全球南方”重要组成部分，成为日本实现其“政治大国”夙愿的重要依托。日本在战略上，诱拉非洲国家进入其“印太构想”，拓展战略空间；政治上，紧密团结非洲，推动联合国改革；经济上，完善对非经济外交，夯实日非务实合作根基；安全上，优化制度设计，确保非洲供日能源安全；软实力建设方面，注重理念引领和实践，提升日本在非影响力。由于日本对非政策长期以来的外生性、日非合作民间基础薄弱等原因，日本实现对非战略目标的掣肘多。“全球南方”崛起背景下，日本对非政策给中非合作带来的负面影响开始显现。展望未来，日本只有摒弃对“全球南方”的错误认知，才可能使其对非洲的政策调整收获预期的效果。

〔关键词〕“全球南方”、日非关系、日本“印太构想”、中非合作

〔作者简介〕马汉智，中国国际问题研究院发展中国家研究所助理研究员

〔中图分类号〕D831.32

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 3 期 0117-21

自2022年2月以来，“全球南方”^[1]话题在日本逐渐升温，并上升为主流外交政策话语。日本2023年版《外交蓝皮书》首次引入了“全球南方”一词，认为国际社会正处于历史性转折期。事实上，日本针对“全球南方”的

[1] 迄今为止，研究者们对“全球南方”的内涵尚未达成共识。一般认为，“全球南方”泛指拉丁美洲、亚洲和非洲等地区，由于在地理范围上大多位于南半球而得名。乌克兰危机以来，“全球南方”的概念被注入更多政治内涵，被视为不追随西方甚至是反西方的政治力量。事实上，“全球南方”并非新概念，也并非新现象。21世纪以来，英文学术文献和媒体用语中用“全球南方”描述世界政治和经济形势新变化的情况显著增加。

战略谋划和政策调整早在安倍晋三第二次执政以来就逐步形成,并延续至今。本文将从“全球南方”视域出发,考察日本的对非政策调整。

近年来,关于日本对非政策调整的研究或集中在对非援助领域,^[1]或置于中日竞争框架,^[2]抑或在日版“印太构想”框架下谈及对非政策。^[3]概言之,上述研究未能结合以非洲为代表的“全球南方”崛起的大背景,也没有从日

[1] 参见 Purnendra Jain, “Japan’s Foreign Aid: Old and New Contests,” *The Pacific Review*, Vol.29, 2016, pp.93-113; Pedro Amakasu Raposo, *Japan’s Foreign Aid Policy in Africa: Evaluating the TICAD Process*, Springer, 2014; Yasutami Shimomura, John Page, and Hiroshi Kato, eds., *Japan’s Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, Springer, 2016; 王一晨、吕耀东:《基于“发展—安全关联”观的日本非洲政策》,《西亚非洲》2022年第2期;潘万历、白如纯、吕耀东:《战后日本对非洲政府开发援助的战略性演进:从1.0到3.0》,《现代日本经济》2021年第3期;张梅:《从日本对非洲援助看其软实力外交》,《现代国际关系》,2022年第4期;高橋基樹「TICADの変遷と世界—アフリカ開発における日本の役割を再考する—」、『アフリカレポート』(Africa Report)2017年55号、47-61頁;金子七絵「TICADプロセスと日本のアフリカ開発協力」、『立法と調査』、451号、2022年11日、66-82頁;六辻彰二「日中の『援助競争』はアフリカの自助努力を損ないかねない」、『ニューズウィーク日本版ホームページ』、2022年09月02日、<https://www.newsweekjapan.jp/mutsuji/2022/09/ticad8.php>。

[2] 参见 Jagannath Panda, “The Asia-Africa Growth Corridor: An India-Japan Arch in the Making?,” *Focus Asia: Perspective & Analysis*, No. 21, August 2017; Claire Amuhaya and Denis Degterev, “Foreign Aid as Foreign Policy Tool: Competition of Projects Aid Allocation to Kenya between Japan and China,” *Asia and Africa Today*, 12, 2019, pp.68-74; Anas Elochukwu, “Strategies of China and Japan’s Rivalry in Africa,” *Journal of Chinese and African Studies*, Vol.1, No.1, 2020, pp.68-78; Brendon J. Cannon, “Grand Strategies in Contested Zones: Japan’s Indo-Pacific, China’s BRI and Eastern Africa,” *Rising Powers Quarterly*, Vol.3, 2018, pp.195-220; 张永蓬:《日本对非非洲外交:从实用主义平衡到战略重视》,《西亚非洲》2018年第5期;国晖:《日本对非政府发展援助研究——基于对华制衡视角》,《日本学刊》2022年第6期;藤生将治「対アフリカ外交を取り巻く国際情勢とTICAD一岐路に立つTICADと今後の方向性—」、『立法と調査』452号、2022年12日、80-95頁;高橋恵子、米村耕一、平野光芳「日本は『人』で勝負 岸田流アフリカ支援、狙うは中国式の“穴”」,『毎日新聞ホームページ』、2022年8月28日、<https://mainichi.jp/articles/20220828/k00/00m/030/158000c>;武居秀典「中国対抗で膨らんだアフリカ支援『4兆円』の意味 グリーンやスタートアップへの投資効果に疑問」,『東洋経済ホームページ』、2022年9月7日、<https://toyokeizai.net/articles/-/616341>。

[3] 参见 Srabani Roy Choudhury, ed., *Japan and Its Partners in the Indo-Pacific: Engagements and Alignment*, London and New York: Routledge, 2023, pp.186-201; Brendon J. Cannon, “Japan’s Indo-Pacific Operationalizing Tokyo’s Vision in Eastern Africa,” in Ash Rossiter and Brendon J. Cannon, eds., *Conflict and Cooperation in the Indo-Pacific: New Geopolitical Realities*, London: Routledge, 2020, pp.115-132; Yuichi Hosoya, “FOIP 2.0: The Evolution of Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy,” *Asia-Pacific Review*, Vol.26, 2019, pp.18-28; 乔亮:《日本“印太”战略的生成、演变和发展的新趋势》,《东北亚论坛》2022年第4期;田中明彦「『自由で開かれたインド太平洋戦略』の射程」、『外交』2018年47号、36-41頁。

本对外战略全局讨论其对非政策调整的时代性和战略性。因而,本文从“全球南方”视域出发,考察日本如何调整对非政策、服务总体战略,分析其中非合作的影响,具有明显的现实意义。

一、日本提升“全球南方”在外交战略中的地位

2008年国际金融危机后,日本对国际格局的认知更加清晰,这突出体现在其《外交蓝皮书》对国际力量的相关表述中。21世纪以来,“全球南方”国家中以金砖国家为代表的新兴市场国家快速崛起,推动国际力量对比“东升西降”的趋势加速演进。同时,在国际格局中占主导地位的西方国家普遍遭遇战略困境,实力地位明显下降。美国经济高度虚拟化,政府对市场的监管形同虚设,最终导致国际金融危机爆发,目前仍深陷危机泥潭。欧洲则接连遭遇债务危机、难民危机、恐怖主义等,经济陷入停滞。当前,新兴市场和发展中国家经济总量占全球GDP的比重已接近40%,对世界经济增长的贡献率已达到80%,成为全球经济增长的主要动力。

随着经济体量的日益成长、政治上的成熟以及国家治理能力的提升,“全球南方”正在成为新的战略资源,^[1]这也推动日本加速转向“全球南方”。一向对国际态势变动敏感的日本主动依靠非洲在内的“全球南方”国家,实现其“政治大国”的愿景。^[2]安倍之前,日本内阁对其外交的“边疆地区”(如拉美、非洲)相当忽视,安倍第二次执政重新激活了日本在这些地方的外交活动,其“俯瞰地球仪”外交实质上就是拓展日本外交的空间,将非洲在内的“全球南方”纳入其战略视野。整个安倍时期,日本政府对非洲等广大“全球南方”

[1] 李小云、徐进:《全球南方能否成为中国新的战略纵深?》,《文化纵横》2023年第2期,第44页。

[2] 经过20世纪80年代以来的长期酝酿,日本要“在经济大国的基础上成为政治大国”的战略目标在冷战后最终确立,其核心诉求包括参与主导国际新秩序构建、成为联合国安理会常任理事国、着手政治行政体制改革、酝酿修改和平宪法。“政治大国”的战略和政策体系在安倍时期逐步完善。

国家的重视超过以往。岸田文雄就任日本首相后,进一步继承和发展安倍路线,提出“新时代现实主义外交”,全力推介“全球南方”,为日本拓展活动空间。2023年的日本《外交蓝皮书》指出,“全球南方”在日本外交战略中日益重要,但这些国家与美西方在乌克兰危机等问题上分歧明显,日本需要找到一种弥合分歧的、包容的多边主义路径。2023年1月,岸田文雄在访问华盛顿期间发表演讲,声称“如果西方被‘全球南方’抛弃,将会沦为少数派,不利于解决政策性课题”。在其后的施政方针演说中,岸田文雄强调:“为了与整个国际社会合作应对全球面临的课题,将加大对‘全球南方’事务的介入力度”。对于日本而言,努力推广“全球南方”概念,一方面彰显日本外交的自主性,通过拉拢和依靠“全球南方”力量,实现其“政治大国”的目标。另一方面,通过打造新的外交话语,增加西方世界对于“全球南方”国家的号召力,努力维系“以法治为基础的国际秩序”。

作为“全球南方”重要组成部分的非洲是日本实现“政治大国”目标的重要依托。21世纪以来,随着“非洲发展新伙伴计划”的实施、非洲联盟的成立、非盟《2063年议程》的出台,泛非主义与非洲复兴的愿景交相呼应,非洲作为“全球南方”重要力量,开始在国际舞台展现其战略自主。2014年的日本《外交蓝皮书》指出,非洲对日本愈发重要,原因在于:非洲作为日本重要进口来源、制造中心和消费市场,发展潜力巨大,扩大日非之间的贸易和投资,可以帮助日本振兴自己的经济;为解决非洲的贫困、不平等、冲突和恐怖主义作出贡献,将有助于日本赢得国际社会的信任和尊重;加强与非洲的关系,非洲影响力在国际社会日益增加,将提高日本在国际舞台上获得支持。^[1]日本政府认为,非洲成为“21世纪最后边疆”的潜力正吸引国际社会前所未有的关注,进一步深化日非合作至关重要。岸田指出,2050年非洲人口将占世界总人口的约四分之一,非洲是一个年轻、充满希望、有望实

[1] Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Diplomatic Bluebook 2014 Summary,” October 15, 2014, https://www.mofa.go.jp/fp/pp/page22e_000566.html.

现强劲成长的大陆。^[1]在各大国加紧布局非洲的背景下,非洲成为日本谋求战略自主的重要依托。

二、日本对非政策的调整

日本外交战略既定的基本路线是,在日美同盟框架内不断提高外交的自主性,在地区甚至全球范围内谋求话语权和主导权。^[2]随着作为“全球南方”重要组成的非洲在国际事务中日益重要,日本兼具战略、政治、经济、安全等色彩的“非洲外交新战略”正式形成。

(一) 诱拉非洲国家接受日版“印太构想”,积极拓展战略空间

非洲是日本“自由开放的印太构想”(以下简称“印太构想”)的首倡之地。2016年8月,安倍在第六届“东京非洲发展国际会议”(TICAD)上正式提出“自由开放的印太”战略,标志着日本一项新的综合性对外战略正式出台。日本的外交传统并不以明确的指导原则为基础,但“自由开放的印太”战略提供了一种更清晰的理解日本战略思维的方式。^[3]安倍强调,“要将亚洲至非洲建设成增长与繁荣的大动脉”,并呼吁日本与非洲加强政治和海洋安全合作,“将连接两个大陆的海洋建设为以‘法治’维护的和平大洋”。^[4]日本有意将非洲大陆打造为“自由开放的印太”战略的支点。2016年9月,日本政府在安倍访问印度的外交公报中使用“自由开放的印太战略”表述,明确标定日本对外战略的核心取向。在2019年第七届TICAD的“宣言”中首次写入“自

[1] 《岸田总理在第八届非洲开发会议(TICAD 8)开幕式上的演讲》,日本国首相官邸网站,2022年8月27日, https://www.kantei.go.jp/cn/101_kishida/statement/202208/_00007.html。

[2] 中国社会科学院日本研究所课题组:《从政局变动看日本内政外交走向——以自民党总裁选举与第49届众议院大选为中心》,《日本学刊》2021年第6期,第16页。

[3] Ryo Sahashi, “The Indo-Pacific in Japan’s Foreign Policy,” April 2, 2019, <https://www.wita.org/atp-research/the-indo-pacific-in-japansforeign-policy>.

[4] 《安倍总理在第六届非洲开发会议(TICAD VI)开幕式上的演讲》,日本国首相官邸网站,2016年8月27日, https://www.kantei.go.jp/cn/97_abe/statement/201608/1218963_11159.html。

由开放的印太构想”（之前称为战略）的表述，凸显日本既配合美国战略调整，同时推进自身“印太战略”的用意。^[1]在2022年第八届TICAD开幕式上，岸田文雄再次强调，为推进“印太构想”，实现包括安理会改革在内的加强联合国整体机能的目标，日本将从各个等级加强与非洲的合作。^[2]非洲大陆是日版“印太构想”的重要组成部分，肯尼亚、莫桑比克、乌干达、坦桑尼亚、埃塞俄比亚等非洲国家是该构想的重要支点。

日本将非洲纳入其“印太构想”，意在紧密配合美国“印太战略”前提下，拓展其战略自主。美国“印太战略”的核心目标是围堵和遏制中国，美日印澳“四边机制”是该战略的核心平台。美国“印太战略”目标剑指中国符合日本国家利益，但该“印太战略”具有封闭性和排他性，一定程度上束缚日本的手脚。美国将非洲排除在其“印太战略”框架之外，并不符合日本的利益。日本的“印太构想”具备融汇渗透多个领域、交叉贯穿多个层次的综合性特征，其核心支柱包括：促进和建立法治、航行自由和自由贸易等；追求经济繁荣（改善互联互通等）；致力于地区的和平与稳定。显然，拓展日非在上述方面的深入合作对日本至关重要。日本将非洲纳入其“印太构想”，一是可以丰富其战略内涵，拓展日非合作，拉拢非洲一大片；二是增加其外交自主性，避免被美国牵着鼻子走；三是在非洲尤其是东非海岸遏制中国的政治、经济、军事影响力。

日本在非洲推进“印太构想”的具体举措包括：与印度合作，推进“亚非增长走廊”建设；^[3]将日本长期参与建设的“东非北部走廊”、“纳卡拉走廊”、肯尼亚蒙巴萨港、马达加斯加图阿马西纳港作为其“印太构想”的重要内容；利用TICAD等机制，加大外交攻势，向非洲国家推介其构想，目

[1] 白如纯：《日本对非洲外交的新动向——以第七届“非洲发展国际会议”为中心》，载杨伯江主编：《日本蓝皮书：日本研究报告2020》，社会科学文献出版社2020年版，第152页。

[2] 《岸田总理在第八届非洲开发会议（TICAD 8）开幕式上的演讲》。

[3] “亚非增长走廊”的建设进展非常缓慢。具体参见：Takuya Taniguchi, “Should We Forget about the Asia-Africa Growth Corridor?,” *Lettre du Centre Asie*, No.87, October 19, 2020.

前已确认与南非等非洲六国在“印太构想”框架下合作；为配合“印太构想”的实施，日本还以反海盗、反恐、国际贡献等名义，向相关国家派遣自卫队，充实日非关系的政治和安全内涵；不断加大对相关国家的援助力度。岸田承诺，日本到2030年前通过民间投资和日元贷款等，官民总计对印太地区动员750亿美元的资金，致力于实现与各国的共同发展。

（二）依托非洲，推动联合国改革

成为联合国安理会常任理事国是日本外交的最大夙愿。非洲国家占联合国193个会员国中的54个，而联合国安理会常任理事国的改革必须获得现常任理事国的同意，再加上三分之二以上会员国的同意，因此在这一问题上获得非洲国家支持显得至关重要。除了追求常任理事国的席位，日本还依赖非洲这个票仓保障其成为联合国非常任理事国的“常客”。安理会10个非常任理事国席位，任期两年，每年通过选举更换五个席位。按规定，至少需要获得联大三分之二的支持票才能当选安理会非常任理事国。除联合国安理会之外，非洲在国际组织中形成的体量可观的投票集团，均能对结果产生重要影响。非洲大陆是日本谋求政治大国地位无法忽略的力量。

近年来，日本依靠非洲推动联合国改革的步伐明显加快。1993年，日本发起成立TICAD，借西方无暇顾及非洲，拉拢广大非洲国家，服务其“大国化”战略。但由于TICAD主要聚焦传统的援助等议题，且受制于美欧主导的官方发展援助的条框等，日本利用TICAD实现政治目标的努力受到严重束缚。在2008年第四届TICAD期间，虽然一些非洲领导人支持日本的联合国外交，其他非洲领导人表示，提供政治支持的条件是TICAD产生更快和更具体的结果。^[1]受其影响，在2013年第五届TICAD会议上，安倍高调宣布在未来五年为非洲提供320亿美元的援助，以支持非洲基础设施、农业和人力资源开发，同时为实现千年发展目标和支持非洲的和平与稳定作出贡献。第五届TICAD

[1] Matsuo Watanabe, “Japan’s Foreign Aid Policy in Transition: An Interpretation of TICAD IV,” *Japan Aktuell Journal of Current Japanese Affairs*, 2008.

还专门举行“日本与非洲关于联合国改革首脑会议”，显示出日本在这一问题上争取非洲支持的强烈愿望。2015年，日本政府总结出探讨联合国安理会改革新方案的主要内容，包括将常任理事国由现在的5个扩大至11个，将非常任理事国由现在的10个扩大至14个或15个。与2005年的“日德印巴四国计划”相比，此次新方案增加了非常任理事国名额，并以非洲国家为对象。^[1]2016年，在第六届TICAD上，安倍明确表示，推动联合国安理会改革是日非的共同目标，日本将全力支持非洲《2063年议程》提出的“2023年之前争取让非洲国家成为联合国安理会常任理事国”的目标，并呼吁日非为实现安理会改革携手并进。^[2]2019年第七届TICAD通过的《横滨宣言》指出，日本支持非洲在安理会的充分代表权，非洲应获得不少于两个常任理事国席位，以及所有与该席位相关联的特权和优待，包括一票否决权。日本还支持非洲获得五个非常任理事国席位。这符合非洲国家在《埃祖尔韦尼共识》和《苏尔特宣言》中表达的共同立场。^[3]2022年第8届TICAD《突尼斯宣言》再次重申日本和非洲国家加大在联合国改革等议题上合作的强烈意愿。2023年4月底，岸田走访的加纳和莫桑比克均为联合国安理会非常任理事国，岸田强调将同两国一道推动安理会改革、强化联合国职能等。

（三）完善战略经济手段，夯实日非务实合作根基

重振经济是安倍执政以来日本内政外交的重要目标。只有建立一个经济上强大的日本，才能挑战战后的禁忌和限制，确保日本的大国地位，促进日本发挥更积极和强大的安全作用。^[4]鉴于非洲社会发展需要外部援助、非洲

大陆未来发展的潜力、特朗普上台后美国提出“印太战略”以及中国在非洲影响力迅速扩大等事态，日本政府适时调整对非洲经济外交政策。在2013年第五届TICAD闭幕时，安倍就敦促日本私营部门更多关注非洲。他说：“在本世纪中叶之前的几十年里，非洲将成为一个增长中心。现在是我们投资非洲的时候了。”由于安倍内阁发出强有力的信息以及日本政府宣布总额达320亿美元的一揽子重大经济合作计划，有迹象表明日本私营部门对非洲越来越感兴趣。^[1]而系统的调整从2016年第六届TICAD开始，到第七届TICAD基本成形。调整的核心框架包括：对非洲经济外交由政府主导转向官民并举；单边经济援助转向战略性合作；以中国为竞争对手，扬长避短巩固日本优势地位；配合美国的战略调整，在“印太构想”框架下致力于实现成为政治大国的目标。^[2]为密切日非经济联系，TICAD由五年一届调整为三年一届。

推动TICAD从援助平台向商业开发平台转换是日本对非经济外交的重要内容。在第五届TICAD结束后的2014年初，安倍成为首位率领由29家公司组成的商业代表团访问非洲的日本首相，凸显日非合作从援助到贸易、投资合作的转向。2016年第六届TICAD通过以“促进非洲可持续发展”为目标的《内罗毕宣言》，明确把“经济多元化与产业化、医疗保障体系建设、繁荣共享的安定社会”作为日非合作的“三大支柱”，日本计划在2017—2019年间提供300亿美元，用于对非洲高质量基础设施建设的投资。安倍在2019年1月的施政演说中提到，蓬勃发展的非洲不再是援助的对象，而是共同成长的伙伴。^[3]2019年第七届TICAD通过的《横滨宣言》把商业合作放在非洲开发的中心位置，改善非洲营商环境，支持非洲在经济结构等方面的调整，为日本企业进入非洲创造有利条件；设立非洲商务协议会、创立合作基金，推进国

[1] 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72页。

[2] 《安倍总理在第六届非洲开发会议（TICAD VI）开幕式上的演讲》。

[3] African Union, “Yokohama Declaration 2019 - Advancing Africa’s Development through People, Technology and Innovation,” August 30, 2019, http://www.mofa.go.jp/region/Africa/scad/ticad7/PDF/Yokohama_declaration_en.PDF.

[4] Hugo Dobson, “Is Japan Really Back? The ‘Abe Doctrine’ and Global Governance,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol.47, No.2, 2017, pp.199-224.

[1] Hiroshi Kato, “Japan and Africa: A Historical Review of Interaction and Future Prospects,” *Asia-Pacific Review*, Vol.24, No.1, 2017, pp.95-115.

[2] 白如纯：《从内罗毕到横滨：日本对非洲经济外交新布局》，《现代日本经济》2020年第6期，第29页。

[3] 第198回国会参议院本会議録第1号8頁（2019.1.28）。

内中小企业在非洲开展业务；首次宣布私营公司为论坛正式合作伙伴，未来三年吸引200亿美元的私人投资进入非洲，这代表着日非合作的重要转变。在2022年第八届TICAD开幕式上，岸田文雄宣布，未来三年，日本将汇集官与民的力量，向非洲提供规模达300亿美元的投资。目前，日本已同南非、尼日利亚、肯尼亚等非洲七大重要经贸合作伙伴建立双边营商环境改善委员会，为更多日企赴非投资搭桥铺路。

（四）突出经济安全理念，确保非洲供日能源安全

近年来，日本对能源安全更加重视。从内因看，2011年福岛核事故后，日本国内核能发电处于低位徘徊状态，不得不继续依赖传统的化石能源发电，国内对化石能源的依赖度提升。而对中东石油天然气依赖的脆弱性导致日本将目光转向非洲。从外因看，随着地缘经济和政治重大变化，如何保证自身经济安全成为各国首要政策目标。各大国比以往更加重视将国家安全和经济视为一体，纷纷以本国产业为中心制定相关政策。2018年以来，美国、德国、韩国、经济合作与发展组织、欧盟等国家和国际组织纷纷制定相关法律、法规和政策，强化从经济安全的视角对外国直接投资进行管理。日本正是在这一背景下，加速构建其经济安全保障机制。另外，新冠病毒变异与疫情反复造成物流不畅甚至被阻断，供应链紊乱，众多国家和地区的生产、经济活动放缓，暴露出全球化背景下产业、经济对外依存的弊端。作为一个岛国，日本能源极度匮乏，保障经济安全遇到的掣肘多，平衡安全与发展的任务更艰巨。

非洲是日本能源安全供给的重要依托。非洲的锰、钛、磷等矿藏的储藏量位居全球前列，一直是日本重要的进口来源地。以2018年为例，日本共进口锰矿石1081002公吨，其中自非洲进口854339公吨，占比高达79%，在其他稀有金属方面，日本也对非洲保持着较高的依赖度。虽然目前日本从非洲进口原油的比重较低，但在矿产资源，特别是稀有金属方面，非洲为其提供了稳定的资源供应。日本在非洲谋求构建的经济体系，首要目标就是要确保能源的长期、稳定和廉价供应，以尽快打破能源高度依赖中东地区的局面，

为国内经济发展创造稳定的能源环境。^[1]

日本推出系列举措保障非洲供日能源安全。日本加快发展与非洲的能源合作关系。2013年5月，日本召集非洲15个国家的能源资源部长在东京召开了第一次日本非洲能源部长会议，出台了《日本与非洲促进能源资源开发倡议》。日本还在肯尼亚、尼日利亚、南非等18个非洲国家任命了能源矿物资源专门官员，以确保供日能源安全。为确保能源供应，日本石油天然气和金属矿物资源机构（JOGMEC）加大在南非等国布局。JOGMEC参与了南非的铂族金属和铬项目以及非洲多个国家的矿产资源勘探合资项目，同时在资金和技术上支持日本公司的矿业投资。除矿产资源领域外，JOGMEC还参与莫桑比克煤炭和天然气开发以及肯尼亚石油地质和地球物理调查。^[2]

（五）重视对非合作理念的创新与实践，拓展在非软实力

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。^[3]日本对非洲的软实力外交突出表现在独具特色的对非援助方面。在经济低迷时期，日本不仅没有削减其政府发展援助的投入，而且还反其道而行之，加大对非洲提供发展援助的力度。相比其他西方发达国家，日本对非援助坚持“政经分离”原则，不附加政治性条件。日本提出的尊重受援国的“主事权”、与受援国构建“伙伴关系”、重视“人类安全”等理念在非洲有一定市场。在第八届TICAD上，岸田文雄提出与非洲成为“共同成长的伙伴”等理念，这使其对非发展合作理念颇具新意。在抗击疫情过程中，日本积极宣传其对非健康卫生援助的“全民健康覆盖”理念，充分体现了其对外援助的草根性特点，提升了日本在非洲的软实力。

[1] 潘万历、宣晓影：《冷战后日本的非洲政策：目标、特点以及成效》，《战略决策研究》2020年第4期，第61-83页。

[2] JOGMEC, “JOGMEC Establishes Johannesburg Office as a Base for Natural Resource Development in Africa,” January 28, 2019, https://www.jogmec.go.jp/english/news/release/news_10_000067.html.

[3] 张梅：《从日本对非洲援助看其软实力外交》，《现代国际关系》2022年第4期，第33-41页。

除理念输出,日本还高度重视理念的落地。在第五届 TICAD 上,日本就提出“全民健康覆盖”理念要在非洲落地,并推动出台支援非洲“全民健康覆盖”框架。在第七届 TICAD 会议上,日本继续倡导“扩大全民健康覆盖”,推动“非洲健康构想”。安倍政府承诺,要使非洲实现“全民健康覆盖”范围新增 300 万人。^[1] 作为日本推进全球卫生外交战略的核心内容和安倍外交的重要方向,“全民健康覆盖”已成为日本对发展中国家,特别是对非洲国家开展卫生医疗援助的“管总”理念和框架。自 2020 年新冠疫情暴发以来,非洲各国受疫情严重冲击,日本作为世界卫生医疗及对外援助大国,为增加自身在非影响力,着眼后疫情时代日非合作,不断加大对非洲紧急卫生医疗援助力度,着力开展“抗疫外交”。^[2] 2020 年 4 月,日本国会批准总额高达 25.69 万亿日元的 2020 年度第 1 次补充预算案以应对新冠疫情,被称为“史上最大规模补充预算案”,其中划拨了 840 亿日元作为对包括非洲在内的全世界发展中国家的抗疫资金支持。显然,这些努力有助于提升日本国家形象,使其在国际对非合作中形成自己的优势和特色。

三、日本对非政策的局限性

尽管日本政府将非洲作为其实现“大国化”目标的重要抓手,且在战略和策略上都进行了全面优化,但“战后体制”等因素掣肘日本实现其既定目标。

(一) 日本对非外交具有强烈的外生性

纵观历史,日本对非政策的结构和内容严重缺乏内生性、自主性。20 世纪 60 年代,日本的援非政策被定义为其亚洲政策的翻版。70 年代,日本对非洲的重视源于其与中东、东南亚关系的恶化,而不是出于发展日非关系的需要。80 年代,由于日本对美欧贸易存在巨大顺差,美欧要求日本将国际贸

易盈余、外汇储备和国内私人资本,通过政府发展援助和商业贷款等渠道流回发展中国家,从而达到削减日本国际收支顺差的目的。迫于美欧压力,日本加大对非援助,甚至一段时间引领美西方对非援助。20 世纪 90 年代和 21 世纪初,日本对非援助从经济导向型转向关注人类安全的政策,这也主要是美西方集体施压的结果。有学者指出,日本一直是一个大国,但从未表现出典型的大国行为。日本与非洲大陆的关系既是战略性的,也是机会主义的,但在目标是规范性的。^[1]

日本对非外交的“外压反应式”特征充分体现出其整体外交政策的依附性。“全球南方”崛起的时代背景下,维护、强化日美同盟,配合美国区域与全球战略是日本对外政策的轴心。日本对非政策难以突破对美依附性这一主要矛盾,日美同盟加速嬗变导致日版“印太构想”日趋美国化、封闭化。2023 年 3 月,岸田在访问印度期间,公布了以东南亚、南亚、太平洋岛国为重点的“印太构想”新计划,表明其战略重点地区正逐步与美国趋同,依靠非洲拓展其战略自主的努力进一步受制于日美同盟。日本尾随美国在非洲与中国搞大国竞争甚至对抗,这显然不是非洲乐见的,也必然对其非洲政策的效果产生不利影响。

(二) 官方热络与民间冷落形成反差

一方面,非洲是日本开展经济外交乃至整体外交战略的重要地区,日本政府始终对其高度重视,颇有进取精神。另一方面,从进出口贸易、投资的增量和存量、官方援助等基础数据的角度来看,日本在非洲的存在感和影响力又似乎在逐渐下降。这一悖论在与其他国家的横向比较中更为明显。^[2]

完善对非经济外交是日本政府的重要目标,尤其是鼓励更多私人资本进入非洲,从而推动日非关系由发展援助转向贸易与投资驱动,但这一努力成

[1] 《安倍总理在第七届非洲开发会议开幕式与全体会议上的基调演讲》,日本国首相官邸网站,2019 年 8 月 28 日, https://www.kantei.go.jp/cn/98_abe/statement/201909/_00001.html。

[2] 王一晨:《日本对非洲抗疫援助外交》,《东北亚学刊》2021 年第 4 期,第 117-130 页。

[1] Scarlett Cornelissen, “Selling Africa: Japan’s G8 Politics and Its Africa Diplomacy,” *Global Governance*, Vol.18, No.4, 2012, pp.461-470.

[2] 贺平、鄢宇濛:《日本在非洲的“第三方市场合作”——模式、特征与启示》,《复旦公共行政评论》2021 年 1 期,第 9 页。

效不彰。日本对非直接投资存量在2013年达到121亿美元的峰值后，一直呈下降趋势，到2019年下降到61亿美元，到2020年进一步下降到48亿美元；对非投资占日本海外直接投资的比例从2013年的1.1%，下降到2020年的0.2%。^[1]再以日本在非洲最重要的合作伙伴南非为例，2013年，日本在南非的直接投资存量达87.9亿美元，2020年只有31.8亿美元。^[2]疫情冲击下，日本企业在非洲的经营状况受到巨大冲击。根据日本贸易振兴机构的调研，2020年日本在非洲的公司中预计盈利者所占比例较2019年下降13.8个百分点，降至36.5%。而“盈亏平衡”和“亏损”的企业在大幅增加。^[3]显然，日本政府极力推动日本企业进入非洲，但效果并不理想。2023年1月日本贸易振兴机构的调查显示，过半数的日企认为非洲大陆“不安定的政治、社会环境”影响其投资愿望。有研究指出，日本政府的目标似乎没有实现，政治言论与当地现实之间存在着巨大的差距。日本公司非常不愿意在一个他们不熟悉、对他们来说似乎遥远且有风险的大陆投资。^[4]

（三）日版“印太构想”存结构性阻碍

美国暂不打算将非洲纳入其“印太战略”。2017年12月，特朗普政府出台的《国家安全战略报告》明确将“印太”划定为“从印度西海岸到美国西海岸的地区”，^[5]排除了印度洋西部、中东和非洲东部地区。拜登政府2022年2月发布的《美国的印太战略》报告将“印太”地区定义为从美国太

[1] 藤生将治「対アフリカ外交を取り巻く国際情勢と TICAD 一岐路に立つ TICAD と今後の方向性」、『立法と調査』452号、2022年12月、80-95頁。

[2] “Japan’s Foreign Direct Investment (FDI) Stock in South Africa from 2011 to 2020 (in billion U.S. dollars),” *Statista*, June 24, 2021, <http://www.statista.com/statistics/811265/japan-outward-fdi-stock-south-africa/>.

[3] “2020 Survey on Business Conditions of Japanese Affiliated Companies in Africa,” JETRO, December 21, 2020, HTTP://WWW.metro.go.jp/ext_images/en/reports/survey/PDF/Africa2020en.PDF.

[4] Céline Pajon, “Japan’s Economic Diplomacy in Africa Between Strategic Priorities and Local Realities”.

[5] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp.45-46.

平洋海岸线延伸到印度洋，^[1]显示美国照顾印度关切且为未来向非洲东海岸拓展留下了空间。虽然两任政府对印太地区的地理范围界定有所不同，但关注的核心区域是东北亚、东南亚、南亚和大洋洲、太平洋岛屿，其范围与美国印太司令部辖区一致，非洲暂不是美国“印太战略”的优先方向。反观日本的“印太构想”不仅有牵制中国的一面，且很大程度上亦旨在加强与非洲的合作关系。更重要的是，日本通过在印太地区拉住非洲，可凸显其“印太构想”与美国“印太战略”的不同，通过打“非洲牌”缓解美国“印太”诉求所形成的战略压力。^[2]显然，美日印太战略内容的不一致将掣肘日本在非洲投入大量精力，尤其是在非洲政治和安全领域。

日本“印太构想”与非洲本身的愿望也不一致。对于日本强推的“印太构想”，非洲的反应相当冷淡。第七届 TICAD 通过的《横滨宣言》写入了日本提倡的“印太构想”，强调维护基于规则的海洋秩序，但是非洲国家与日本加强海洋安全合作的初衷是借助日本的援助来提高海上执法能力，打击海盗。而日本则希望通过构建“自由开放的海洋秩序”来达到牵制中国的战略目的。对此，非洲国家难以与日本完全保持一致。尤其在中美战略博弈加剧、日本加紧向美国靠拢的背景下，任何排华的地缘政治安排都会引起非洲国家的高度警觉。第八届 TICAD 《突尼斯宣言》只是提到，双方充分注意到日本在第六届 TICAD 上宣布的“自由开放的印太”战略。显然，日本通过 TICAD 拉拢非洲国家进入其“印太构想”充满未知数。

（四）日本与非洲的国际秩序观分歧明显

当前，非盟积极申请加入 G20，以提升其国际话语权，中国对此坚定支持，日本却表现得相对冷淡。^[3]这是因为日本是全球经济治理传统机制（以 G7 为

[1] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, p.4, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

[2] Céline Pajon, “Japan’s Economic Diplomacy in Africa Between Strategic Priorities and Local Realities”.

[3] 日本政府直到 2022 年 12 月才跟随美国，提出支持非盟加入 G20。

代表)的受益者和维护者,非盟加入G20会进一步扩大其影响力,从而弱化G7的作用。而且,日本一直在G7框架内为非洲代言,优越感十足,非盟加入G20,无疑将削弱日本利用G7平台拉拢非洲的能力。上述分歧背后是美西方发达国家和广大发展中国家在推动全球治理改革上的巨大差异。

这种分歧也体现在联合国安理会改革上。非洲国家通常从代表性原则的角度审视联合国安理会改革的必要性,这与日本等西方国家强调候选国实力的立场形成鲜明对比。2022年底,在联合国安理会举行的部长级会议上,非盟提出增加六个常任理事国、五个非常任理事国的安理会改革方案,并要求增加两个非洲国家席位。对此,日本并未给予支持。同样,在世界贸易组织(WTO)框架内,美欧日三个主要发达经济体特别强调“对等贸易”,甚至可能对“关税约束”“特殊与差别待遇”等WTO现有条款做出颠覆性的改变。这种不顾WTO全体成员发展水平差异及整体利益诉求的改革主张,很容易影响WTO内部的团结,甚至可能使成员分裂成发达国家与发展中国家两大阵营,进而导致WTO改革方案的流产。^[1]为谋求自身利益最大化,博取“盟友”欢心,日本并未提出独立于欧美的改革方案,这也导致包括非洲国家在内的广大发展中国家与美欧日等发达国家的矛盾愈发突出。

尽管日本借助首脑外交与经济援助、TICAD等渠道在相当程度上提升了本国在非洲的国际形象,在参与联合国维和行动方面获得了非洲国家一定的支持,但日本近年来日益明显的扩张性战略动向依然刺激了不少非洲国家和国际组织的敏感神经。如第六届TICAD会议上,针对安倍政府提出的要保证连接日本和非洲之间的太平洋和印度洋通道的“航行自由”,“在三天的高官会议上,所有发言的非洲国家一致反对、拒绝使会议政治化,最终日方不得不妥协,把相关内容从他们的建议草案中拿了出来”。^[2]另外,日本近年

[1] 倪月菊:《日本应对WTO改革的政策动向》,《国际问题研究》2019年第2期,第99-109页。

[2] 《中国副外长就“东京非洲发展国际会议”相关问题表明立场》,国际在线网站,2016年8月30日, <https://news.cri.cn/uc-eco/20160830/ea1ae45d-ce5d-58c9-5524-85e53dd22112.html>。

在南苏丹等地的维和行动体现出明显的扩张性战略倾向,^[1]已引起非洲国家的疑虑。未来,日本以进一步扩大在非洲的维和行动范围、解除自卫队行动束缚为手段,不断挑战《和平宪法》底线的做法将很难获得非洲国家的认同。

四、对华影响

在许多方面,中国和日本代表着两种截然不同的、在某些方面互不相容的世界观。^[2]在中国崛起和奋进、美国对华战略博弈加剧的背景下,日本已成为美国的头号盟国。随着拜登政府强化和升级对中国的戒备、围堵和反推,日本在战略军事路线上对美予以最密切配合,甚至有过之而无不及。^[3]中美关系走向竞争乃至对抗导致中日关系也遭受巨大冲击,日本对非政策的对华针对性和影响性显著提升。

(一)抹黑中非务实合作实际效果。在世界历史中,很少有国家像日本这样容易受到国际环境的影响且反应迅捷、适应能力强。无论是TICAD由2013年前的五年一届转变为2013年后的三年一届,还是TICAD的议题从援助逐步扩展到政治、经济等全面合作,日本始终根据国际对非合作的态势和进展调整自己的节奏。在中非合作论坛引领国际对非合作的态势日益明显时,

[1] 近几年在南苏丹维和问题上,日本自卫队的一些做法引发了国际舆论。根据日本1992年通过的《协助联合国维持和平活动法案》(简称PKO法案),日本向战乱地区派遣自卫队属违法。2016年7月,南苏丹已发生战斗,日本政府却称是“小摩擦”,并拒绝撤回自卫队。但自卫队驻南苏丹的维和部队在其行动日志中保留了南苏丹发生激烈战斗的记录,后为配合政府,自卫队刻意隐藏了其日志,防卫省声称资料已销毁。“瞒报门”事件对安倍内阁造成了不小的冲击,2017年5月底,日本参与联合国南苏丹维和项目的陆上自卫队员全部撤回,结束了五年多的行动;同年7月底,时任防卫相稻田朋美被迫引咎辞职。引自胡芳欣、张利华:《日本参与联合国维和行动及其大国化战略剖析》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2021年第6期,第1-10页。

[2] Cobus Van Sta den, “Japan and China’s Summit Competition in Africa,” South African Institute of International Affairs, January 2020, <http://saiia.org.za/research/japan-and-chinas-summit-competition-in-africa/>。

[3] 时殷弘:《拜登的头号盟国:日本对华新态势》,《日本学刊》2021年第6期,第27-44页。

日本及时调整和设计其论坛举措、理念及宣传。日本政府强调，TICAD 与联合国开发计划署（UNDP）、世界银行和非盟等机构共同组织，是所谓的“真正的多边论坛”。由于日本对非洲基础设施建设的投资额无法与中国相比，它转而宣称日非合作重视的是基础设施的质量和财务透明度。日方还认为，日本对非洲的基础设施投资过程中邀请当地人员参与建设，并对其进行维护等方面的培训，故其基础设施投资更优质且具有可持续性。

在标榜自己的同时，日本不忘抹黑中非合作。在 2019 年第七届 TICAD 上，安倍对部分非洲国家陷入“资不抵债”状态表示“担忧”。他声称：“中国对非洲的援助是积极的，同时在非洲开发过程中扮演重要角色。不过在进行援助时，必须避免被援助国陷入过重的债务负担。能够进行可持续发展尤为重要，因此必须提升援助的开放性、透明性以及债务可持续性。”^[1]2022 年 3 月，日本外相林芳正与非洲国家代表举行会谈后称，日本承诺加强同非洲国家合作，防止非洲发展中国家陷入债务陷阱。2022 年 8 月，在第八届 TICAD 期间，岸田文雄多次拿中国说事，炒作所谓“中国债务陷阱”，并鼓吹其合作措施将帮助实现一个“有韧性的非洲”，与中国的做法“不同”。

（二）挤压中非合作空间。日本通过强化与其他西方国家的战略协作，构建排华小圈子。与第三方的合作是未来日本向非洲扩张的关键，日本一国无法与中国在非洲抗衡，如果与其他国家联手，它将成为一支强大的力量。^[2]2017 年 11 月，日美战略能源伙伴关系（JUSEP）建立，其重点是开发全球天然气市场、推广先进核技术、部署高效低排放煤炭技术，以及改善发展中国家的能源基础设施。日美战略能源伙伴关系涵盖的地理范围极广，包括印太和撒哈拉以南非洲。在 2018 年和 2019 年期间，包括日本国际协力银行、日本国际协力机构等开发机构和美国国际开发署在内的美国多个部门签署了

谅解备忘录，以便在项目上进行具体合作。2019 年 11 月，日本国际协力银行、美国海外私人投资公司及澳大利亚外交贸易部三方共同发起高质量基础设施投资的“蓝点计划”，强调以开放、包容的姿态将全球基础设施建设的标准提升至高质量、可信赖的程度，旨在打造高质量基础设施项目的“米其林指南”。2021 年 6 月，G7 峰会提出“重建更美好世界计划”，力图加强彼此合作，挤压中国的“一带一路”倡议。美日还积极利用 G7 首脑会议、G20 领导人峰会和亚太经合组织等论坛和会议，推广“高品质基础设施”等国际标准，从而达到排挤中国的目的。

日本还积极与印度合作，对抗“一带一路”倡议。2017 年 5 月，印度总理莫迪在第 52 届非洲开发银行会议上表示，将和日本联手推进“亚非增长走廊”，旨在构建从“海上亚洲”到非洲的产业走廊，且聚焦于非洲。根据日本亚洲经济研究所开发的“地理模拟模型”（GSM），首批合作对象以非洲东海岸国家为主，包括埃塞俄比亚、索马里、肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚、莫桑比克和南非等国。毋庸讳言，“亚非增长走廊”计划有很强的针对性，意在取代中国的“一带一路”倡议。尼赫鲁大学国际关系学院教授施瓦兰·辛格直言不讳地指出，“亚非增长走廊”可以被视为印度对中巴“一带一路”合作的反制。^[1]

（三）解构中非合作理念。“中非合作论坛”和 TICAD 是当今世界“1+非洲”峰会外交较成功的典范。两个会议通常相隔一年举行，如 2015 年举办中非合作论坛约翰内斯堡峰会，2016 年第六届 TICAD 在肯尼亚内罗毕举行。2018 年举办中非合作论坛北京峰会，2019 年第七届 TICAD 在日本横滨举行。2021 年中非合作论坛第八届部长级会议在塞内加尔首都达喀尔举行，2022 年第八届 TICAD 在突尼斯举行。因为时间上前后错开，两个会议的规模、参会嘉宾规格、融资规模等都成了国际社会和中日民众热烈讨论的焦点。由于对

[1] 《为加强日非合作安倍拿“债务陷阱”说事，非洲官员驳斥》，环球网，2019 年 8 月 31 日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKmyGF>。

[2] 「影響力増す中国 日本のアフリカ戦略は」（時論公論），2018 年 10 月 4 日，<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/306619.html>。

[1] “Countering OBOR: India, Japan to Launch Asia-Africa Growth Corridor this Week,” Sputnik, September 13, 2017, <http://sputniknews.com/20170913/india-japan-corridor-launch-africa-1057356145.HTML>.

非发展合作理念、路径等都存在差异，中日各自的对非峰会事实上也形成了竞争关系。2019年第七届TICAD期间，日方没再提出具体的援助计划或投资金额，有日媒认为这是因其忌惮中国在援助与投资方面的优势。^[1]

日本利用G7和G20等平台，根据中非合作理念与实践，“优化”和“完善”对非合作理念。由于中国在非洲基础设施建设领域强大的影响力，中国关于加强非洲基础设施互联互通的方案在G20等多个国际场合受到关注。2016年通过的《G20领导人杭州峰会公报》承诺，G20将致力于提高基础设施项目的数量和质量，同时与各国国家发展议程协调，确保环境可持续性。对非洲基础设施的重视在2017年G20德国汉堡峰会的“非洲契约”及2018年G20阿根廷布宜诺斯艾利斯峰会得以延续。对于中国的方案，日本有针对性地提出“补充”意见。2016年，日本推动G7峰会确认了“高质量基础设施”等原则。随后，上述原则在2019年日本担任G20轮值主席国期间，被提升为G20核心优先事项之一，这被认为是日本外交的重大胜利。有分析指出，G20采纳的这些原则呼吁提高基础设施贷款的透明度，采取更有力的反腐败措施，并更加关注基础设施项目的整个生命周期，这是暗示中国提供的基础设施交易质量较低，可持续性较差，而且更不透明。^[2]在日本推动高质量基础设施建设的同时，美西方对中国施加了越来越大的压力。2018年，美国污蔑中国实行“债务陷阱外交”，促使G20呼吁更可持续、更透明的基础设施贷款——这一举动被解读为对中国全球基础设施互联互通项目“一带一路”的无端指责。^[3]

五、结语

在“全球南方”崛起和美西方主导的国际秩序出现重大危机的背景下，日本努力调整对非政策，体现了日本对非洲的重视，也一定程度上拓展了日本外交的视野。但在日本的世界观中，世界是西方阵营和中俄阵营对抗的二元对立，“全球南方”是两大阵营争夺势力范围的权力政治舞台。事实上，美西方极力将中国排除在“全球南方”之外正是此用意。在这种错误认知的支配下，日本无法真正聚焦日非关系本身，阻碍日本看清发展中国家自主解决地区安全问题和聚焦发展的内生需求，使其无法真正成为非洲的“伙伴”。说到底，日本将“全球南方”的概念政治化、工具化，是要将非洲变成大国博弈的战场，这与非洲的利益和自主愿景严重不符。同样，在这种错误认知的支配下，日本对中日在非洲关系的判断更具零和性和竞争性，这一定程度上会导致两国在非洲合作空间收窄、竞争的一面上升。而经历冷战阴云的非洲大陆并不希望卷入大国竞争，它们坚决反对阵营对抗，反对选边站队。中国是“全球南方”的重要一员，也是非洲的重要合作伙伴，日本要争取包括非洲在内的“全球南方”，不应该也无法绕过中国。中日在非洲应该尽可能开展合作，以共同推动非洲的和平与发展。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 白如纯：《从内罗毕到横滨：日本对非洲经济外交新布局》，第30页。

[2] Tomohiro Osaki, “In Blow to China, Japan’s ‘Quality Infrastructure’ to Get Endorsement at Osaka G20,” June 25, 2019, <http://www.japantimes.co.jp/news/2019/06/25/business/economy-business/blow-china-japans-quality-infrastructure-getendorsement-osaka-g20/#.Xbw6kOgzbIW>.

[3] Tetsushi Kajimoto, “World’s Top Economies Lay Out Principles on Debt Sustainability at G20 Meet,” June 9, 2019, <http://www.reuters.com/article/us-g20-japan-infrastructure/worlds-top-economies-lay-out-principles-on-debt-sustainability-atg20-meet-idUSKCN1TA09U>.