日本对外援助的战略工具化转向*

□ 马孟启　朱献珑

〔提　　要〕近年来，日本对外援助日益成为其推进外交、安全、经济等领域各项战略的重要工具。为推进“印太战略”，日本加大对印太地区的援助投入；为推进国家安全保障战略，日本强化安保类援助力度；为推进经济安全保障战略，日本增加供应链安全、数字化转型及绿色转型等援助内容。地缘政治竞争、经济利益驱动、谋求大国地位是日本对外援助战略工具化转向的重要动因。但日本对外援助战略工具化转向短期内面临援助预算减少、援助竞争加剧以及援助效果不佳等制约。日本对外援助的战略工具化转向对印太地区经济发展与和平稳定产生一定影响。在利用对外援助推进各项战略过程中，日本将中国视为主要对手，通过向中国周边国家提供安保类援助等手段持续对华施压，在一定程度上恶化了中国周边安全环境。

〔关 键 词〕日本外交、日本对外援助、政府安全保障能力强化支援、中国周边安全、政府开发援助

〔作者简介〕马孟启，华南理工大学区域国别研究中心助理教授

朱献珑，华南理工大学区域国别研究中心主任、教授

〔中图分类号〕D831.3

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2026）5 期 0105-23

* 本文系国家社会科学基金青年项目“大国竞争背景下印度洋岛国战略地位重构及中国应对研究”（项目批准号：26CGJ127）的阶段性成果。

如何在对外援助中平衡国际贡献与本国利益，是国际援助领域的重要议题。从现实主义理论视角来看，对外援助是实现国家利益的重要工具。[1] 自 1954 年加入科伦坡计划起，[2] 日本对外援助就具有鲜明的现实主义特征，在开展援助初期，日本曾明确表示，对外援助是为了振兴贸易与扩大出口。[3] 因这一表述受到广泛批评，日本转而强调对外援助的“国际贡献”。1975 年，日本在政府文件中提出，对外援助要为发展中国家的经济社会发展作出贡献。[4]1992 年，日本出台首部《政府开发援助（ODA）大纲》，强调对外援助的目的是维护世界和平、确保国际社会繁荣。[5] 尽管日本对外援助以国家利益为导向，但由于战后反战思潮的存在和对军国主义复活的警惕，对国家利益的讨论受到回避。[6] 日本对外援助长期突出“作出国际贡献”的“使命”，而讳言战略工具属性。

进入 21 世纪后，日本对外援助追求国家利益的目的逐渐公开化，[7] 对外援助的战略工具性随之显现。在 2002 年版《政府开发援助白皮书》中，日本首次提出要增强开发援助的战略性，[8] 并在次年版的《政府开发援助大纲》

---

［1］ Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid,” *American Political Science Review*, Vol.56, No.2, 1962, pp.301-309.

［2］ 除 1954 年加入科伦坡计划之外，日本还于 1954 年与缅甸达成第一份战后赔偿协议。战后赔偿也被视为日本对外援助的主要源头之一。日本政府层面一般将加入科伦坡计划视为对外援助的起点。长期以来，日本对外援助以政府开发援助（ODA）为主（2015 年后改称开发合作），其形式主要包括有偿资金援助（日元贷款）、无偿资金援助与技术援助。

［3］ 小浜裕久『ODA の経済学第 3 版』、日本評論社、2013 年、第 40 頁。

［4］ 『昭和 50 年版「わが外交の近況」』、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1975_1/s50-2-3-1.htm#a1。

［5］ 「政府開発援助大綱」、日本外務省、1992 年 6 月 30 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html。

［6］ 小原雅博『国益と外交』、日本経済新聞出版社、2007 年、第 308 頁。

［7］ 常思纯：《国家利益视域下日本新版〈开发合作大纲〉评析》，《日本学刊》2024 年第 4 期，第 79-103 页。

［8］ 『2002 年版政府開発援助（ODA）白書』、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/02_hakusho/ODA2002/html/honpen/index.htm。

中予以确认。[1] 此后，日本在历年《政府开发援助白皮书》及《国家安全保障战略》（2013、2022）、《开发合作大纲》（2015、2023）等多份官方文件中表示，要“战略性地活用 ODA”“让 ODA 为国家战略服务”等，强化了对外援助的战略工具属性。

欧美大国的对外援助同样具有战略性。从形式上看，欧美国家的援助以无偿援助为主，援助目标集中于培育其所倡导的民主、人权等价值观念，[2] 较为注重援助的长期效果。与欧美不同，日本对外援助以有偿援助为主，更重视短期的经济回报和战略利益。战后以来，日本已通过对外援助先后达成重返国际社会、克服石油危机、推进日企“走出去”、提升国际形象和软实力等战略目标。当前，日本对外援助正由传统的经济援助转向外交、安全、经济并重的战略性援助。探究日本对外援助的战略工具化转向对研判日本对外政策走向、国际发展合作前景等具有重要现实意义。

一、日本对外援助战略工具化转向的表现

作为实现国家利益的重要工具，日本对外援助积极配合推进多领域国家战略。在外交领域，对外援助是实现“自由开放的印太战略”（以下简称“印太战略”）的关键手段；在安全领域，对外援助服务于国家安全保障战略；在经济领域，对外援助被用于推进经济安全保障战略。

（一）服务日本外交战略：对外援助的“印太化”转向

自 2013 年推出“俯瞰地球仪外交”以来，日本外交日益凸显战略性。[3] 特别是 2016 年“印太战略”出台后，该战略逐渐成为指导日本外交全局的综

[1] 「政府開発援助大綱」、日本外務省、2003 年 8 月 29 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou.html。

[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 92-125 页。

[3] 吴怀中：《安倍“战略外交”及其对华影响评析》，《日本学刊》2014 年第 1 期，第 46-69 页。

合性战略。[1] 日本多次明确表示，对印太国家的援助是为了加强印太“互联互通”，以实现“印太战略”为目标，体现了将援助战略工具化的鲜明意图。

1. “印太战略”下的援助重心转移

2016 年 8 月，日本首倡“印太战略”[2]，其核心内容包括普及“法治”“航行自由”“自由贸易”等理念；建设“高质量基础设施”，强化互联互通；维护和平与稳定等。[3]“印太战略”的出台标志着日本外交战略的重大转型，即由传统的重视亚洲扩展为涵盖整个“印太”的更大地缘战略布局。这一转型迅速反映在日本对外援助政策之中，2017 年版《开发合作白皮书》将推进“印太战略”置于重要地位，强调要在“印太战略”基础上考虑日本对外援助的意义与作用。[4]

长期以来，亚洲一直是日本对外援助的重点区域，20 世纪 70 年代，超过 90% 的援助集中在亚洲地区，但随着日本外交的拓展，亚洲的重要性逐步下降。到 2000 年，日本对外援助的亚洲支出占比降至 60%。“印太战略”提出后，其援助重点加速从亚洲扩展至涵盖“两陆两洋”[5] 的广阔区域，对亚洲援助占比进一步下降，2023 年已降至 52.4%。[6] 日本政府于 2023 年明确表示，在基础设施建设方面，将在 2030 年之前筹措 750 多亿美元投向印太地区。[7]

---

［1］ 潘万历、白如纯：《新古典现实主义视角下日本印太战略的生成与演变逻辑》，《东北亚论坛》2024 年第 5 期，第 78 页。

［2］ 日本“印太战略”最初由安倍晋三在 2016 年 8 月提出，初名“印太战略”，后改称“印太构想”，岸田时期又在此基础上提出“印太新计划”。尽管名称有变，但其内涵与核心理念基本未变，因此本文统称“印太战略”。

［3］ 『外交青書 2019』、第 24 頁、日本外務省、2019 年 11 月 7 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page22_003299.html。

［4］ 『2017 年版開発協力白書』、日本外務省、2018 年 10 月 31 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000336398.pdf。

［5］ 日本方面的“两陆两洋”指的是亚洲大陆、非洲大陆、太平洋、印度洋，是日本“印太战略”主要涵盖的区域。

［6］ 『2024 年版開発協力白書』、第 18 頁、日本外務省、2025 年 3 月 14 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100811507.pdf。

［7］ 「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）のための新たなプラン」、日本外務省、2023 年 3 月 20 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html。

由此可见，日本的对外援助重心正在经历从“亚洲中心”向“印太整体”的战略转移，这种“印太化”转向既是对地缘政治格局演变的回应，同时也是日本谋求提升国际话语权与区域主导力的重要实践。

2. 对外援助的核心区域选择

在对外援助“印太化”转向过程中，日本选取了具有重要地缘战略地位的海陆交汇核心区域作为援助重点，以服务于“印太战略”。

尽管在“印太战略”背景下亚洲整体的重要性相对下降，但东南亚和南亚因地处印太海陆交汇的关键位置而备受日本关注，两地仍是日本对外援助的重点区域。东南亚背靠欧亚大陆，沟通印太两洋，是日本传统援助地域。“印太战略”提出之前，日本将中南半岛作为援助重点，并为此创设日湄峰会机制[1]。“印太战略”出台后，中南半岛的战略重要性下降，日本转而加大对马来群岛国家的援助力度，显示其对印太海洋战略通道的重视。南亚是印度洋与亚洲海陆交汇的核心区域。在“印太战略”提出前，日本对南亚的援助支出低于东南亚。“印太战略”提出后，鉴于南亚在印太地区的战略价值，日本迅速增加对南亚的援助支出。2017 年，南亚成为日本最大援助区域。

在日本“印太战略”中，非洲与太平洋岛国是重要的侧翼区域，日本近年加大对两区域的援助力度。日本自 20 世纪 90 年代开始重视发展对非关系，并通过举办东京非洲发展国际会议（TICAD）等形式向非洲提供援助。[2] 时任首相安倍晋三正是在 2016 年第六届 TICAD 会议上提出了“印太战略”。在“印太战略”推出之前，日本对非援助水平不高。“印太战略”提出后，日本先

[1] 即日本—湄公河五国首脑会议机制，自 2009 年开始，日本与湄公河五国每年召开一次首脑会议，且每三年必须在日本召开一次。日本政府通常会在每三年一次在日本举行的首脑会议上承诺接下来三年对湄公河五国的援助总额及各类重大援助项目。2009 年、2012 年、2015 年日本分别承诺援助 5000 亿日元、6000 亿日元、7500 亿日元，2018 年日本未给出承诺，2021 年首脑峰会机制中断。

[2] 李安山：《东京非洲发展国际会议与日本援助非洲政策》，《西亚非洲》2008 年第 5 期，第 6 页。

后承诺提供超过 800 亿美元巨额援助用于非洲发展。[1] 太平洋岛国扼守亚洲与大洋洲、美洲的海上通道。在 2016 年以前，日本对太平洋岛国政策虽以援助为主，但援助支出较少。“印太战略”提出后，日本明确表示将强化对太平洋岛国的援助。[2]2017—2023 年，日本对太平洋岛国援助支出连续七年超 2 亿美元，[3] 突破日本对该地域的援助记录。在 2023 年日本“印太新计划”中，太平洋岛国成为与南亚、东南亚并列的三大重点区域之一。[4]

3. 对外援助的支点国家塑造

日本在推进“印太战略”的过程中，通过对外援助构建区域性支点国家，以服务其地缘战略布局。在东南亚，日本将印度尼西亚和菲律宾视为援助重点。因印尼的 G20 成员国地位及地缘优势，日本自 2017 年起对其加大援助投入，援助额一度超 10 亿美元。[5] 菲律宾则因位居“第一岛链”重要的战略位置而成为日本近年在东南亚的最大受援国，援助总额自 2016 年起持续攀升，2019—2023 年均超 10 亿美元。[6] 在南亚，日本重点扶持印度与孟加拉国。印度既是美日印澳“四边机制”成员，又是日本的“特殊全球战略伙伴”，日本对印援助额自 2016 年后成倍增长，从年均 15 亿美元增至 30 亿美元以

---

［1］ 参见「第 6 回アフリカ開発会議（TICAD Ⅵ）」、日本外務省、2016 年 10 月 4 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page3_001556.html；「第 7 回アフリカ開発会議（TICAD7）」、日本外務省、2020 年 6 月 9 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page1w_000185.html#section4；「第 8 回アフリカ開発会議（TICAD8）」、日本外務省、2022 年 10 月 30 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page24_001517.html；「第 9 回アフリカ開発会議（TICAD 9）」、日本外務省、2025 年 9 月 30 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af1/pagew_000001_00002.html。

［2］ 「第 8 回太平洋・島サミット（PALM8）（結果概要）」、日本外務省、2018 年 5 月 19 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_004028.html。

［3］ 数据来源于日本 2018—2024 年《开发合作白皮书》，参见：https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html。

［4］ 「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）のための新たなプラン」。

［5］ 数据来源于日本 2018—2024 年《开发合作白皮书》。

［6］ 数据来源于日本 2020—2024 年《开发合作白皮书》。

上。[1] 孟加拉国因其地缘枢纽价值而被纳入支点国家行列，日本对其援助规模由 2016 年之前的年均 5 亿美元提升至 10 亿美元以上。[2] 在非洲，肯尼亚作为日本“印太战略”首倡之地，日本计划将其打造为非洲支点，通过支持以蒙巴萨为起点的“北部走廊”建设强化其东非门户功能，以开辟海上新通道。[3] 在太平洋岛国地区，斐济与巴布亚新几内亚被确立为重点援助对象。斐济作为区域合作核心国家，日本对其援助额从 2016 年的 1000 万美元跃升至 2021 年的 1.2 亿美元。[4] 巴新因资源与战略地位受到日本重视，援助额自 2016 年的 6000 万美元增至 2021 年的 3.5 亿美元。[5] 整体看，日本通过在关键区域选定战略支点国家并实施大规模援助，不仅推动了“印太战略”的落地，也显著增强了其在印太地区的影响力。

（二）服务日本安全战略：对外援助的“安保化”转向

维护国家安全利益是日本对外援助的目的之一，推进安全保障是日本对外援助的重要驱动力。[6]2013 年，日本推出首部《国家安全保障战略》，该战略为 ODA 提供了政策指导，强调将积极、战略性地活用 ODA，明确将 ODA 作为实现国家安全保障的重要工具。[7]2022 年 12 月，日本重新修订《国家安全保障战略》，重申将战略性地活用 ODA，并表示为深化与“志同道合国家”[8]

---

［1］「OECD/DAC における ODA 実績」、日本外務省、2025 年 1 月 22 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki.html。

［2］「国別開発協力実績」、日本外務省、2022 年 5 月 26 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index_kaihatsu.html。

［3］「ケニアに対するモンバサ地域開発のための円借款及び無償資金協力に関する書簡の交換について」、日本外務省、2019 年 9 月 20 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007847.html。

［4］数据来源于日本 2019—2024 年《开发合作白皮书》。

［5］同上。

［6］下村恭民『開発援助政策』、日本経済評論社、2011 年、第 69-70 頁。

［7］「国家安全保障戦略について」（平成 25 年 12 月 17 日　国家安全保障会議・閣議決定）、日本内閣官房、https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou.html。

［8］所谓“志同道合国家”，多指日本在印太地区的准盟友。

在安全保障方面的合作，将建立一个新的援助框架，用以向“志同道合国家”提供防卫装备品与物资。[1] 在此背景下，日本对外援助的“安保化”趋势不断加强。

1. 对外援助突破“非军事原则”限制

对外援助的“非军事原则”是日本对外援助“安保化”的主要障碍。1992 年首部《政府开发援助大纲》明确要求日本对外援助应避免用于军事用途和助长国际争端。[3]2003 年版《政府开发援助大纲》与 2015 年版《开发合作大纲》延用此原则。但 2015 年大纲在实施原则中补充了“当民用、救灾等非军事目的开发合作涉及对方国家军队或军事人员时，应具体问题具体分析”[4]，首次以“民用、救灾”为由为安保类援助“松绑”。2023 年新版《开发合作大纲》在继续坚持“非军事原则”的同时，又强调“帮助发展中国家提高海上安保能力建设”“强化反恐、反海盗等海洋安全保障”“维护和强化基于法治的自由开放国际秩序，使发展中国家免受武力胁迫”[5] 等，进一步扩大安保类援助的适用空间。此外，日本于 2014 年确立“防卫装备转移三原则”以取代“武器出口三原则”，并于 2023 年 12 月对“防卫装备转移三原则”进行修改，为日本向海外提供安保类援助持续扫清障碍。[6]

2. ODA 框架下的安保援助实践

在 ODA 框架下，日本对外援助“安保化”的主要表现是向多国提供用于海上安保的防卫装备，包括巡逻舰艇、监控系统及设备等。早在 2006 年，日

---

［1］「国家安全保障戦略」（令和 4 年 12 月 16 日　国家安全保障会議・閣議決定）、日本内閣官房、https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou.html。

［3］「政府開発援助大綱」、日本外務省、1992 年 6 月 30 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html。

［4］「開発協力大綱」、日本外務省、2015 年 2 月 10 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_201502.html。

［5］「開発協力大綱」、日本外務省、2023 年 6 月 9 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf。

［6］王瑞：《日本武器出口政策及趋向》，《现代国际关系》2024 年第 8 期，第 82 页。

本就以“反恐反海盗”名义向印度尼西亚提供了 3 艘巡逻艇，这是日本首次利用 ODA 向海外提供安保装备，被视为 ODA“安保化”的先兆。[1]《国家安全保障战略》出台后，日本加速推进其对外援助的安保化转向，积极向东南亚、南亚、非洲等区域投入相关援助，其中菲律宾、越南、印度尼西亚是东南亚获得日本 ODA 安保类援助最多的国家。自《国家安全保障战略》提出以来，日本累计向菲律宾有偿提供 17 艘价值近 1000 亿日元的多用途巡逻船，还无偿提供 20 余亿日元的各类安保援助。[2]2017 年 6 月，日本同越南签署总额 384.82 亿日元的有偿援助协议，用于向越南海岸警卫队提供 6 艘巡逻船。[3] 日本还向越南无偿援助 15 亿日元的海上安保设备。2019 年和 2023 年，日本先后两次向印尼无偿援助海上执法船和大型巡逻船，援助总额超 110 亿日元。[4]

3. OSA 框架的建立及初步进展

根据 2022 年《国家安全保障战略》要求，日本于 2023 年 4 月正式设立“政府安全保障能力强化支援”（OSA）计划，其与 ODA 共同组成日本对外援助的两大支柱。OSA 援助对象以发展中国家为主，援助内容涉及防卫装备品及相关基础设施，具体包括海上巡逻舰艇、卫星通讯系统等。[5]2023 年，日本 OSA 第一年度预算 20 亿日元，首批受援国包括菲律宾、马来西亚、孟加拉国、斐济四国。[6]2024 年度 OSA 预算增至 50 亿日元，援助对象国为菲律宾、

---

［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.249-263.

［2］ 作者根据日本外务省、日本驻菲律宾大使馆等公开资料得出该数据。

［3］ 「ベトナムに対する円借款及び無償資金協力に関する書簡の交換」、日本外務省、2017 年 6 月 6 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_004696.html。

［4］ 作者根据日本外务省、日本驻印度尼西亚大使馆等公开资料得出该数据。

［5］ 「OSA（政府安全保障能力強化支援）の概要」、日本外務省、2025 年 2 月、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100487213.pdf。

［6］ 「政府安全保障能力強化支援（OSA）実施案件」、日本外務省、2024 年 10 月 10 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/ipc/page22_004170.html。

印尼、蒙古、吉布提四国。[1]2025 年度 OSA 预算进一步增至 81 亿日元，最多可同时援助九个国家。[2]2026 年度 OSA 预算跃升至 181 亿日元，显示出高市早苗政府对 OSA 的高度重视。[3] 日本通过 OSA 推进援助“安保化”，在服务国家安全保障战略的同时，也体现其急欲扩大军事影响力的企图。[4] 当前，日本正处于对外援助“安保化”转向的关键时期。一是战后长期约束日本对外安保合作的制度框架持续松动，为安保类援助提供制度空间；二是日本与中小国家在安全领域的合作需求大幅增加，为援助落地提供现实场景；三是日本国内军工类产业有开拓海外市场的利益诉求，[5] 形成推动安保装备援助持续扩张的产业动力。

（三）服务经济战略：对外援助的“经济安全化”转向

日本对外援助长期致力于实现和拓展本国经济利益，对外援助的“经济安全化”转向是其谋取经济利益、推进经济安全保障战略[6] 的最新动向。2022 年 5 月，日本通过《经济安全保障推进法》，标志其经济安全保障战略步入新阶段。经济安全保障战略具体内容包括：确保重要物资稳定供应、确保核心基础设施稳定、支持重要尖端技术开发、引入专利申请非公开制度等。[7]

---

［1］「防衛装備品の無償供与（OSA）、日本がフィリピンやジブチなど 4 か国に 50 億円分」、読売新聞、2024 年 11 月 30 日、https://www.yomiuri.co.jp/politics/20241130-OYT1T50100/。

［2］「アジアの中国傾斜、防衛装備供与で抑止　支援件数 2 倍に」、日本経済新聞、2025 年 3 月 6 日、https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA05E1A0V00C25A3000000/。

［3］「来年度予算の政府安全保障能力強化支援（OSA）、2 倍以上に大幅増」、朝日新聞、2025 年 12 月 26 日、https://www.asahi.com/articles/ASTDV3206TDVUTFK010M.html。

［4］王竞超：《日本准同盟战略：实践、动因及制约因素》，《国际问题研究》2024 年第 2 期，第 126 页。

［5］王广涛：《军工利益集团与日本的安全政策——兼论安倍政权下的军工利益诱导政治》，《世界经济与政治》2017 年第 12 期，第 26-47 页。

［6］经济安全保障的部分内容尽管也被纳入 2022 年 12 月版的《国家安全保障战略》之中，但国家安全保障战略以防卫安全为主，经济安全内容较少，且经济安全保障战略其后被日本政府单列提出，因此本文将其与国家安全保障战略分开论述。

［7］「経済安全保障政策」、日本経済産業省、https://www.meti.go.jp/policy/economy/economic_security/index.html。

其政策目标是强化“战略自主性”，减少对他国依赖；确保“战略不可或缺性”，在全球产业结构中扩大相关产业优势。[1] 其本质要求是提升日本经济韧性，维护日本经济安全。为配合经济安全保障战略，2023 年版《开发合作大纲》明确提出，供应链的强韧化与多样化、关键矿产资源的可持续开发等议题对日本具有重大意义，日本将通过多种援助手段予以推进。[2] 为此，日本提出“提案型”援助方式，在加强经济韧性、绿色转型（GX）、数字化转型（DX）等三个方向主动向相关受援国提出战略性援助方案，以此为日本经济发展与技术进步服务。[3]

1. 利用对外援助保障供应链安全

保障特定重要物资 [4] 的供应链安全是日本经济安全保障战略的核心。日本内阁于 2022 年 9 月通过《确保特定重要物资稳定供应的基本指针》（2025 年 2 月、2026 年 9 月修订）。该文件强调，在世界各国为确保重要物资而展开激烈竞争的背景下，日本有必要扩大和深化与同盟国及伙伴国的合作。[5] 日本企图通过对外援助，在特定重要物资供给国进行综合开发，保障特定重要物资的持续生产、加工运输及出口。非洲是日本关键金属矿产资源的重要供应地。2023 年 8 月，日本经济产业大臣访问纳米比亚、安哥拉、刚果（金）、赞比亚、马达加斯加等非洲国家，期间通过援助手段与各国就镍、钴、铜、稀土等矿产开发达成协议。[6] 东南亚是日本保障天然气、煤炭供应安全的重

[1] 关照宇、黄大慧：《日本国家经济安全战略体系的构建与实施》，《和平与发展》2024 年第 2 期，第 115 页。

[2] 「開発協力大綱」、日本外務省、2023 年 6 月 9 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf。

[3] 「オファー型協力」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/pagew_000001_00292.html。

[4] 根据日本经济产业省公布的相关文件显示，特定重要物资主要包括半导体、蓄电池、飞机零部件、永久磁石、关键矿产及天然气等。

[5] 「特定重要物資の安定的な供給の確保に関する基本指針」、日本内閣府、https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/suishinhou/doc/kihonshishin1.pdf。

[6] 「西村経済産業大臣がアフリカ 5 か国に出張しました」、日本経済産業省、2023 年 8 月 12 日，https://www.meti.go.jp/press/2023/08/20230812001/20230812001.html。

要区域。以马来西亚为例，日本近年从马来西亚进口液化天然气（LNG）约占其 LNG 进口总量的 20%。[1]2025 年 1 月，时任日本首相石破茂出访马来西亚，在与马来西亚总理安瓦尔会谈时再次强调马国向日本稳定供应 LNG 的重要性，并表示将强化资源基础设施援助，保障两国能源安全。[2] 高市早苗政府延续并进一步强化了这一政策取向。2026 年 6 月，高市与安瓦尔会谈时强调马来西亚稳定对日供应液化天然气的重要性，并同意进一步强化相关供应链韧性。[3] 除非洲和东南亚外，日本对中东、南亚、拉美等区域的援助也有维护其供应链安全的战略考量。总的来说，日本综合利用技术援助、教育援助、矿山周边基建援助等多种形式加强与供应链各环节资源国关系，[4] 以服务于经济安全保障战略。

2. 利用对外援助推进绿色转型

为应对气候变化与能源危机，顺应全球脱碳趋势，日本正加速推进 GX 战略。2023 年以来，日本相继推出《为实现 GX 的基本方针》、《脱碳增长型经济结构平稳转型推进法》（简称《GX 推进法》）、《脱碳增长型经济结构转型推进战略》（简称《GX 推进战略》）等。GX 战略致力于推动日本脱碳技术的应用与创新，实现日本能源结构转型，保障能源稳定供应，同时提出通过包括援助在内的合作方式实现“亚洲零排放共同体”（AZEC）的构想。[5]AZEC 由日本于 2022 年提出，主要通过 ODA 和相关组织的政策工具来推进亚洲能源

---

［1］『エネルギー白書 2024』、日本経済産業省　資源エネルギー庁、https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2024/pdf/whitepaper2024_all.pdf、第 100 頁。

［2］「日・マレーシア首脳会談」、日本外務省、令和 7 年 1 月 10 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/my/pageit_000001_01456.html。

［3］「日・マレーシア首脳会談及び昼食会」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/my/pageit_000001_00006.html。

［4］ 束必铨：《日本关键矿产战略及其对中国的影响》，《国际问题研究》2025 年第 1 期，第 122 页。

［5］「『脱炭素成長型経済構造移行推進戦略』が閣議決定されました」、日本経済産業省、https://www.meti.go.jp/press/2023/07/20230728002/20230728002.html。

开发项目。[1] 在 2023 年 9 月公开的《提案型援助战略文件》中，日本重申将推进 AZEC 构想，支持受援国脱碳化和能源转型。[2] 在 AZEC 框架下，日本国际协力机构（JICA）已向 AZEC 成员国提供多项援助，例如柬埔寨、印尼、老挝的碳中和规划技术援助项目（7.8 亿日元）；印尼微藻固碳和资源回收技术援助项目（3 亿日元）；印尼水电站日元贷款援助项目（270.6 亿日元）等。[3] 除 AZEC 外，日本还牵头启动“亚洲能源转型倡议”（AETI）[4]，并联合多国发起“印尼能源公正转型伙伴关系”（JETP）[5] 等，承诺提供巨额融资。通过援助支持亚洲能源转型，对日本脱碳技术研发与推广、抢占亚洲清洁能源市场以及保障能源安全等具有重大战略意义。

3. 利用对外援助推进数字化转型

近年来，数字经济成为大国竞争的新领域，各国竞相出台 DX 战略。日本也顺势出台《数字社会形成基本法》《半导体与数字产业战略》《实现数字化社会的重点计划》等 DX 政策。特别是在《实现数字化社会的重点计划》中，日本提出“通过数字化实现增长；医疗、教育、防灾等领域数字化；通过数字化激发地区活力；不让任何人掉队的数字化社会；数字人才培养和保障；

---

［1］「アジアの脱炭素化をさらに促進！『AZEC 首脳会合』で今後 10 年のためのアクションプランが採択」、日本経済産業省 資源エネルギー庁、https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyo/azec_2024.html。

［2］「開発協力におけるオファー型協力に係る戦略文書の公表」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_001581.html。

［3］『AZEC プログレスレポート 2023』、 日本経済産業省、https://www.meti.go.jp/policy/energy_environment/global_warming/azec/1st_leaders_meeting/1st_azec_lm_progressreport_jp.pdf、P48。

［4］「COP26 世界リーダーズ・サミット 岸田総理スピーチ」、首相官邸、https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1102cop26.html。

［5］「インドネシアにおける『公正なエネルギー移行パートナーシップ（JETP）』共同声明の公表について」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_001159.html。

推进可信数据自由流动倡议（DFFT）[1] 在内的国际战略”等六大目标。[2] 其中，“推进 DFFT 在内的国际战略”要求加强数字产业和数字基础设施建设领域的国际合作。在《提案型援助战略文件》中，日本表示将通过对外援助手段，发展日本与各国的数字产业，培养数字人才，建设数字基础设施，保障网络空间安全。[3] 为强化对外援助为 DX 服务的功能，JICA 专门设立了“JICA DX Lab”合作援助框架，目前已在印尼、孟加拉国、印度、埃塞俄比亚等国开展了十余项 DX 援助试点工作。[4] 此外，日本还通过日本—东盟网络安全能力建设中心（AJCCBC）及太平洋岛国网络安全能力建设等项目，援助东盟和太平洋岛国开展网络安全防御演习。[5] 可见，为应对大国数字竞争及配合国内数字化转型，日本将对外援助作为增强数字经济竞争力、发展数字技术、保障网络安全的重要战略工具。

二、日本对外援助战略工具化转向的动因

保障与追求国家利益是日本对外援助战略工具化转向的核心驱动力。具体来说，地缘政治竞争、经济利益驱动、谋求大国地位等因素是推进日本对外援助战略工具化转向的主要动力。

---

［1］“可信数据自由流动”倡议最早由时任首相安倍晋三在 2019 年 1 月的世界经济论坛年会上提出，并在 2019 年 6 月 G20 大阪峰会上被写入 G20 领导人宣言。

［2］「デジタル社会の実現に向けた重点計画」、デジタル庁、https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/6329b727/20240621_policies_priority_outline_03.pdf、P1。

［3］「開発協力におけるオファー型協力に係る戦略文書の公表」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_001581.html。

［4］「JICA DX Lab 案件」、国際協力機構（JICA）、https://www.jica.go.jp/about/dx/jicadx/dxlab/project/index.html。

［5］「デジタル社会の実現に向けた重点計画」、デジタル庁、https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/8b045435/20240621_policies_priority_outline_12.pdf、P115-116。

（一）地缘政治竞争

在国际格局发生深刻变化的背景下，日本对外部威胁感知日趋增强。在其安保叙事中，朝鲜被视作紧迫安全威胁，中国被定位为“迄今最大战略挑战”，俄罗斯在远东的军事动向也引发日本的安全关切。自 2017 年开始，日本历年防卫白皮书皆列数了中国在南海、东海及日本周边的活动，并对此表示“强烈担忧”。[1] 日本《读卖新闻》2024 年调查显示，约 91% 的受访者认为“中国对日本的安全构成了威胁”。[2] 日本对俄罗斯的威胁认知在乌克兰危机之后迅速强化，朝鲜则因核试验与导弹试射等被日本视为最直接的安全威胁。在上述威胁感知基础上，日本加速调整安全政策，推出新版“安保三文件”，在此过程中对外援助的安保作用被逐步放大，成为不可或缺的安保工具。应对中国崛起带来的安全压力是日本开展安保类援助的重要诱因。日本认为中国崛起带来的安全风险更具战略性，[3] 因此其多项内政外交战略均以渲染“中国威胁”为背景，视中国为最大战略挑战。日本 OSA 框架的建立也有牵制中国的考量，[4] 其对外战略“锁定中国”的特征愈发明显 [5]。可以说，日本对外援助“安保化”转向的主要动因是回应所谓的“中国威胁”。

此外，日本还与西方大国存在一定的地缘影响力竞争。日本 2016 年首倡“印太战略”，在世界范围内引发连锁反应，美国、澳大利亚、法国、德国、英国、加拿大等多国相继推出各自“印太战略”，使印太地区成为大国战略

---

［1］ 参见「防衛白書の検索」、日本防衛省、http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_web/?_ga=2.139374640.2096322336.1729170865-1544088726.1722428305。

［2］ 「安保環境に『脅威』84％、対中国 91％・対北朝鮮 87％…読売世論調査」、読売新聞、2024 年 4 月 8 日、https://www.yomiuri.co.jp/election/20240407-OYT1T50115/。

［3］ 孟晓旭：《日本国家安全保障战略调整评析》，《国际问题研究》2023 年第 2 期，第 111 页。

［4］ Hiroaki Shiga, “The New Dynamics of Japan’s Official Development Assistance in an Era of Great Power Competition,” pp.249-263.

［5］ 杨伯江：《中日关系 50 年发展演变与未来走势——兼论日本战略因素及其规定性作用》，《日本学刊》2022 年第 4 期，第 29 页。

博弈与利益交汇的核心区域。各国积极介入印太事务，推出自身议程，令日本担心其议程主导权被稀释，由此产生战略焦虑，促使其通过援助手段在东南亚、南亚、非洲、太平洋岛国打造战略支点，以保障其“印太战略”的“先发优势”，客观上推动了日本对外援助的“印太化”转向。

（二）经济利益驱动

大国竞争加剧，乌克兰危机持续发酵，全球贸易和供应链面临重大风险，能源危机、粮食危机、气候危机等深刻影响世界经济格局与各国经济安全。在此背景下，日本日益重视经济安全保障问题，并积极利用对外援助手段保障供应链安全，从而助推对外援助的“经济安全化”转向。日本认为，重要物资过度依赖外部供应的风险正在加速显现，如果那些对外依赖性高的关键物资发生供应中断，日本国民生存和经济活动将受到重大影响。[1] 具体来说，供应链脆弱性对医疗保健、食品供应和工业生产等多个领域产生负面影响，对此日本在供应链强韧化和多样化、资源可持续供应等方面加强援助，包括支持供应地多样化、人力资源开发、法律体系建设以及周边基础设施建设等。[2] 此外，在全球绿色转型和数字化转型趋势下，推进绿色脱碳技术、清洁能源技术、数字技术等尖端技术研发，打造新兴产业链供应链等也是日本经济安全保障的重点，对外援助亦在其中发挥重要作用。

维护经济利益、保障经济安全的战略诉求也推进了日本对外援助的“印太化”转向。印太地区是日本主要的能源资源来源地，液化天然气和煤炭从马来西亚、印尼、澳大利亚、巴新等国进口，金属矿产资源依靠东南亚、非洲以及中南美地区供应，石油则主要依靠中东。[3] 印太地区也是日企投资的

---

［1］「特定重要物資の安定的な供給の確保に関する基本指針」、日本内閣府、https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/suishinhou/doc/kihonshishin1.pdf。

［2］「開発協力大綱」、日本外務省、2023 年 6 月 9 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf。

［3］「日本のエネルギー 2022 年度版 『エネルギーの今を知る 10 の質問』」、日本経済産業省資源エネルギー庁、https://www.enecho.meti.go.jp/about/pamphlet/energy2022/001/。

重要目的地，南亚和东南亚是日企海外投资的核心区域，其中印度、越南、印尼、马来西亚、菲律宾等国常年占据日企海外投资前十位。[1] 印太地区还是日本商品的主要出口市场，自 2009 年至今，印太区域一直占据日本海外市场出口份额的 50% 以上。[2] 基于印太地区对日本经济的重要作用，强化对印太地区援助，有助于维护日本与印太地区国家的经贸关系，保障其经济安全。

（三）谋求大国地位

塑造负责任的国际形象、谋求政治大国与军事大国地位、提升全球与地区影响力是日本对外援助战略工具化转向的关键动力。首先，为塑造负责任的国际形象，日本利用对外援助影响印太地区事务。2016 年 8 月，安倍晋三在提出“印太战略”时表示，日本有责任使“两陆两洋”的交汇之地成为没有武力胁迫，重视自由、法治和市场经济的地方，并愿意为此投入经济援助。[3]2023 年 3 月，时任首相岸田文雄在印度演讲时提出“印太新计划”，再次强调日本负有维护和加强“基于法治的自由开放国际秩序”的重大责任，并承诺在 2030 年之前筹措超过 750 亿美元用于印太地区建设，[4] 显示出日本对负责任大国形象的塑造。

其次，为实现政治大国目标，日本在对部分国家开展援助时，加入支持联合国改革、支持日本入常等要求，东南亚国家及太平洋岛国等是支持日本成为政治大国的“关键票仓”。为追求军事大国身份，日本通过 ODA 与 OSA 框架，向多国提供安保类援助，推动其安全合作的辐射范围由日本周边逐步扩大到

---

［1］「海外進出日系企業拠点数調査」、日本外務省、2024 年 7 月 8 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page22_003410.html。

［2］「最近の輸出入動向・貿易相手先国上位１０カ国の推移（輸出）」、日本財務省、https://www.customs.go.jp/toukei/suii/html/time_latest.htm。

［3］「TICAD Ⅵ開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣基調演説」、日本外務省、2016 年 8 月 27 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page4_002268.html。

［4］「岸田総理大臣のインド世界問題評議会（ICWA）における 総理政策スピーチ（令和 5 年 3 月 20 日）」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100477738.pdf, P9。

西太平洋、印度洋等区域，[1] 推动日本加速迈向军事大国。

最后，为提升全球与地区影响力，日本还通过援助手段积极配合美国地区战略，顺应地区国家大国平衡战略诉求。为配合美国“印太战略”，日本积极向所谓的“志同道合国家”提供各类援助，以此强化美国对地区秩序的主导。顺应印太国家的大国平衡战略诉求也是日本调整对外援助的现实要求。在大国战略竞争加剧背景下，南亚、东南亚等地区国家面临大国平衡与战略自主压力，相关国家希望借助日本的援助支持，增强自身实力和政策自主性。例如，印度于 2018 年 10 月同日本发表愿景声明，推出印太开发合作倡议，并商定筹建亚非地区日印商业合作平台。[2]2019 年，东盟推出“印太展望”（AOIP）后立即协调其与日本“印太战略”的合作与对接，并获得日本 1 亿美元的援助支持。[3] 通过顺应印太国家的大国平衡战略诉求，日本显著增强其在该区域的话语权与影响力。

三、日本对外援助战略工具化转向的影响与局限

日本对外援助战略工具化转向对日本自身、地区发展与稳定、中国周边安全等产生一定影响。

日本对外援助战略工具化转向以维护和拓展日本国家利益为立足点，致力于通过援助手段推进“印太战略”、国家安全保障战略、经济安全保障战略等，以进一步实现其外交利益、安全利益及经济利益。首先，日本通过对外援助的“印太化”转向，向东南亚、南亚、非洲、太平洋岛国等区域积极投入援助，

[1] 日本国際問題研究所「第 3 章『自由で開かれたインド太平洋』における安全保障協力～海洋秩序維持・強化の観点から」、『安全保障政策のボトムアップレビュー』、2020 年、第 40 頁。

[2] 「日印首脳会談・日印ビジョンステートメント」、日本外務省、2018 年 10 月 29 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000415828.pdf。

[3] 「岸田総理大臣のインド世界問題評議会（ICWA）における 総理政策スピーチ（令和 5 年 3 月 20 日）」、日本外務省。

诱拉相关国家支持其“印太战略”、声援其成为联合国安理会常任理事国，在一定程度上提升了日本在国际社会中的声望，拓展了日本的政治外交利益。其次，日本通过对外援助的“安保化”转向，向部分国家提供安保类援助，进一步突破武器出口限制，既满足了日本安全保障利益，也助其加快实现“国家正常化”“强化自主防卫”及“重振防卫产业”的愿望。最后，日本通过对外援助的“经济安全化”转向，保障其特定重要物资供应链安全，推进其绿色经济、数字经济发展，助力日企抢占新兴产业市场，拓展了日本经济利益。

在地区层面，日本在印太区域推进“多层次连接”，强化港口、铁路、公路、机场等关键基础设施建设，在一定程度上促进相关国家的经济社会发展，增强印太各国之间的互联互通。日本通过对外援助传播其所倡导“法治”“自由贸易”等价值观念，并结合教育培训、人力资源开发等援助项目，为改善印太地区投资和营商环境作出了一定贡献。同时，日本向相关国家提供绿色转型与数字转型的技术与资金，也有利于相关国家实现能源转型、缩小“数字鸿沟”。但日本以“反恐反海盗”“民用”“救灾”等名义向相关国家提供安保类援助，向存在争议和纠纷的地区提供巡逻舰艇、加快防卫装备转移，可能加剧地区紧张局势，助长国际争端，对印太地区的和平与稳定造成消极影响。

日本在利用对外援助推进相关战略过程中，始终以中国为最主要针对对象，相关举措对中国外部发展环境造成一定压力。日本对外援助“印太化”的主要目标之一即是对冲“一带一路”倡议。日本强化对相关国家的经济类和安保类援助，对中国在当地的“一带一路”建设形成掣肘，也增加了中国周边安全环境的复杂性。日本与中国在东南亚、南亚、非洲和太平洋岛国等地区的基础设施建设等方面展开竞争，无疑增加了中国推进“一带一路”建设的成本，同时也对中国国际发展合作事业产生一定冲击。日本对外援助“安保化”也有围堵中国的目的，恶化了中国周边安全环境。日本积极向菲律宾、越南、印尼、马来西亚等国提供巡逻舰艇、监控雷达等安保类援助，特别是

援菲巡逻艇已成为当前南海争端的菲方主力舰艇，助推相关南海声索国的气焰，加大南海问题的复杂性，给中国海上维权行动带来挑战。[1]

尽管日本战略工具化转向的诸多行动已取得一定进展，但仍面临较多局限与制约，难以完全实现其战略目标。

一是援助预算减少。自 20 世纪末以来，日本经济陷入长期停滞，政府财政状况日趋严峻，财政压力成为日本对外援助最大制约。20 世纪 90 年代，日本曾是世界第一援助大国，ODA 预算于 1997 年达到 11687 亿日元的历史峰值。2025 年度日本 ODA 预算仅为 5664 亿日元，与峰值相比已减少一半以上。[2] 近年来，日本政府债务占 GDP 比重长期维持在 200% 以上，[3] 叠加人口老龄化导致的社会保障支出剧增，使政府在分配预算时更倾向于优先保障国内需求，很难扩大对外援助预算。与此同时，日本“印太战略”、国家安全保障战略、经济安全保障战略等所涉及的对外援助范围和领域过于广泛，有限的预算根本无法满足其援助要求，使日本对外援助“心有余而力不足”。[4] 此外，受经济不景气影响，日本国民也对援助支出更加介怀。[5] 在日本内阁府 2025 年 9 月实施的“外交舆论调查”中，超过半数受访者认为“对于今后的对外援助，维持现状就行”，[6] 在一定程度上显示出日本国民不希望扩大对外援助支出

---

［1］ 朱海燕：《日本介入南海问题的动向及影响》，《国际问题研究》2016 年第 2 期，第 126 页。

［2］ 「令和 7 年度予算政府案・内閣、デジタル、復興、外務・経済協力係関係予算」、第 10 頁、日本財務省、2024 年 12 月、https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2025/seifuan2025/05.pdf。

［3］ 「日本政府債務（対 GDP 比）」、OEIC、https://www.ceicdata.com/ja/indicator/japan/government-debt--of-nominal-gdp。

［4］ 周永生：《日本安倍内阁的对外援助战略评析》，《当代世界》2018 年第 11 期，第 29-31 页。

［5］ 重田康博 太田和宏 福島浩治 藤田和子「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、第 3 頁。

［6］ 「外交に関する世論調査（令和 7 年 9 月調査）」、日本内閣府、https://survey.gov-online.go.jp/diplomacy_defense/202511/r07/r07-gaiko/。

的现实。严峻的财政压力制约了日本对外援助的拓展及执行效果，同时也影响其战略目的的达成。

二是援助竞争加剧。激烈的大国援助竞争给日本对外援助造成一定压力。首先，传统援助大国与日本存在一定竞争关系。相关统计数据显示，日本在1989 年和 1993—2000 年期间是世界第一大政府开发援助国。[1] 但进入 21 世纪后，其世界第一援助大国地位迅速被美国取代，并逐渐被英国、德国和法国赶超。2025 年，日本 ODA 支出排名仅为世界第四位。其次，一些援助大国与受援国存在较为特殊的历史关系，使日本对此类受援国的援助难以深入，例如英法等国对某些原殖民地国家的援助。最后，地区性援助大国对本区域发展中国家的援助也会与日本在该地区的援助形成竞争，例如中国在东南亚的援助、印度在南亚的援助以及澳大利亚对太平洋岛国的援助等。随着各大国在亚洲、非洲、大洋洲等地区积极投入援助，日本的援助战略空间被显著压缩，加之财政资源有限，迫使其不得不削减对“次要国家”的援助，以将援助集中于地缘战略价值更高的国家。此外，为与其他援助大国进行差异化竞争，日本频繁调整援助理念与实施方式，也导致其对外援助缺乏连贯性与可持续性。

三是援助效果不佳。在战略工具化转向过程中，日本对外援助呈现出较为明显的政治经济意图，较少关注受援国的实际需求，导致部分受援国对其援助动机产生质疑与不满，削弱了日本对外援助的成效与影响力。一方面，日本对外援助在实践中高度服务于本国经济利益，使受援国在援助开展过程中缺乏积极性与能动性，影响援助效果。日本对外援助多以日元贷款为主，在 OECD 发展援助委员会（DAC）成员中有偿援助占比最高，无偿赠与占比最

[1] 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 6 月号、第 7 頁。

低。[1] 贷款援助比例过高容易给受援国造成债务偿还压力，[2] 在受援国发生债务危机后，日本往往面临难以收回援助贷款的情况。此外，日本援助的多数项目通常要求采购日本设备或由日企承包，受援国当地企业较难参与，使受援国不愿配合推进援助项目，相关项目进展缓慢。另一方面，日本对外援助具有较强的战略意图，许多受援国并不认同日本的“印太战略”等各项战略。鉴于中国是大多数国家的最大贸易伙伴，日本相关战略以中国为针对对象，引起多数国家忧虑。[3] 东盟国家不希望成为美日对抗中国的“棋子”，担心过分配合日本“印太战略”会削弱东盟中心地位。[4] 印度对日本倡导的印太地区新秩序存疑，对日本利用援助介入南亚事务心存芥蒂。[5] 非洲国家对日本强推的“印太战略”反应冷淡，对任何排华的地缘政治安排保持高度警觉。[6] 可见，尽管日本试图利用对外援助手段推进其各项战略，但效果却“不尽如人意”。

四、结语

近年来，日本对外援助呈现战略工具化转向，已成为其推进外交、安全、经济等领域各项战略的重要抓手。当前，日本正加快推动对外援助的“印太化”、

---

［1］ 参见「2023 年版開発協力・参考資料集」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100726316.pdf。

［2］ Purnendra Jain, “Japan’s Foreign Aid: Old and New Contests,” *The Pacific Review*, Vol.29, No.1, 2016, pp.93-113.

［3］ Yuichi Hosoya，“FOIP 2.0: The Evolution of Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy,” *Asia-Pacific Review*, Vol.26, No.1, 2019, p.23.

［4］ 庄司智孝「『一帯一路』と『自由で開かれたインド太平洋』の間で： 地域秩序をめぐる競争と ASEAN の対応」、『防衛研究所紀要』第 22 巻第 2 号、第 39-40 頁。

［5］ 毕世鸿：《“自由开放的印度太平洋战略”视阈下的日本对印度外交》，《南亚研究》2020 年第 3 期，第 123 页。

［6］ 马汉智：《“全球南方”视域下的日本对非洲政策》，《国际问题研究》2023 年第 3 期，第 131 页。

“安保化”与“经济安全化”，体现出谋求以援助手段拓展国家利益与强化地区影响力的战略意图。未来，其对外援助或将在区域安全、关键技术、经济韧性等方向加速布局，并在资源投向、受援国选择、项目类型及政策叙事等方面表现出更强的战略功能取向。在此背景下，后续研究应重点关注以下三个层面：一是日本对外援助与其国家安全保障战略、经济政策的耦合机制；二是日本对外援助在不同区域的差异化实践及其地缘政治效应；三是日本对外援助对受援国政治经济结构的潜在影响。针对日本对外援助的战略工具化转向，中国应密切关注日本对外援助的战略调整及其对区域安全与发展的影响。同时应稳步提升自身国际发展合作体系的专业化、规范化水平与战略统筹能力，推动传统援助与绿色经济、数字经济、供应链安全等新兴援助领域的协同发展，持续推进新时代中国国际发展合作事业高质量发展，加快构建全球发展共同体。

【责任编辑：王玉莹】