

日本对非洲外交：从实用主义平衡到战略重视

张永蓬

内容提要 纵观 20 世纪以来日本与非洲关系的历史发展进程，日本对非洲外交政策取向既有连续性特点，又有鲜明的时代特征。第二次世界大战之前，日本与部分非洲国家保持着不甚密切的经贸往来。冷战时期，日本对非外交受制于以美国为首的西方阵营及其意识形态等因素，一方面，日本发展与以南非为首的非洲白人传统伙伴的关系；另一方面，为了获取现实的资源等经济利益，日本积极与其他非洲国家或地区发展关系，从而成功助推了经济起飞，彰显其“以经济为中心”的实用主义平衡战略特点。自 1993 年首届东京非洲发展国际会议起，日本对非外交转为战略重视，体现在对非合作平台、经贸关系、安全合作等方面。未来一段时间，“印太战略”和“亚非增长走廊”将成为维护日本在非洲利益的新路径；基于东京会议合作机制，在日本对非关系中“中国因素”增加的新的国际环境下，其对非外交将继续保持战略重视这一特征。

关键词 日本与非洲关系 实用主义平衡 东京非洲发展国际会议 “印太战略” “亚非增长走廊”

作者简介 张永蓬，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员（北京 100007）。

自 20 世纪初叶至今百余年来，日本对非洲关系的发展经历了从早期接触到实施“以经济为中心”的实用主义平衡战略，再到战略重视的发展演变过程。本文所指“实用主义”仅属对实用主义概念的通俗性借用，与经典实用主义

哲学概念的内涵有所区别,^①指注重短期利益的、以获取实际效益为先的政策或观念,与另一个哲学概念“功利主义”内涵相近。具体讲,本文所谓“实用主义平衡”是指在缺少或忽略大的战略性原则的条件下,日本将实质性获得某一特定时期的政治经济利益作为其当时对非外交的优先原则。由于国力所限且受制于美国,从20世纪初的近代至20世纪80年代末90年代初,日本一直缺少自己独立的外交战略。日本常通过技术性变通,避开大国战略制约和非洲地区的意识形态对立,在“黑”“白”非洲间搞平衡外交,追求并获得自己的经济利益。因此,冷战期间的日本对非外交在政策理念上具有短期利益优先的实用主义色彩,其策略手段则是搞平衡外交。冷战的结束使日本部分摆脱大国意识形态对抗的约束,开始追求自身的战略利益。以1993年“东京非洲发展国际会议”(TICAD,以下简称“东京会议”)召开及日非合作机制建立为标志,日本开启对非外交战略重视新时期,并呈现出新特点。

20世纪初日本与非洲关系的早期发展

近代日本与非洲的关系可追溯至19世纪末20世纪初。以19世纪下半叶明治维新为标志,日本在进行深刻的政治、经济、社会、军事等多领域全面变革的同时,精英阶层对海外领土和利益的追求空前强烈,日本进入对外侵略扩张的新时期,被西方殖民者竞相角逐瓜分的非洲开始进入日本政治精英的视野。其时,殖民瓜分之下的非洲大陆仅有利比里亚和埃塞俄比亚处于相对独立状态(分别于1847年和1896年独立)。

自1904~1905年日俄战争结束至第一次世界大战结束后的十余年内,日本主要与南非、埃及、埃塞俄比亚等国发展双边关系。第一次世界大战极大地推动了日本资本主义工业和经济的迅速发展,“因为此时欧洲商品退出亚洲市场,大批的军需订货以及生活用品需求使日本产品出口总额迅速增加”^②,这也刺激了日本对海外战略资源的需求。其时,日本对非政策的主要动力和

^① 经典实用主义哲学概念主要指“有目的的行动观念”。中国学者认为,“日常用语中的‘实用主义’的急功近利的含义,恰恰来自对实用主义哲学的误解和故意贬低。”参见朱志方:《经典实用主义的要义》,载《哲学评论》2016年2期,第18页; Nathan Houser and Christian J. W. Kloesel eds., *Bloomington and Indianapolis*, in *The Essential Peirce*, Vol. I, Indiana University Press, 1992, p. 132。但本文仅为引申借用,并无“误解和故意贬低”之意。

^② 韩铁英:《列国志·日本》,社会科学文献出版社,2011年版,第130页。

目标是获取其工业所需的矿产资源和海外市场，并为其在亚洲以外地区拓展外交和国际空间奠定基础。其中，资源富集的南非成为日本在非洲较早开拓贸易和市场的桥头堡。历史上，日本与南非并无多少交集，^①然而随着第一次世界大战的爆发，日本与南非之间直接与间接交往逐渐增多，其原因是：第一次世界大战的爆发使欧洲特别是德国对南非的商品出口减少，致使南非市场商品严重短缺，于是工业发展上升期的日本成为南非市场商品的重要来源国之一。

为开拓南非市场，日本政府在政策上明确拓展南非市场的重要性，并采取实质性措施：先是于1910年任命南非白人耶珀·朱利叶斯（Jeppe Julius）担任日本驻南非名誉领事，后于1916年正式向南非派遣贸易代表，当年日本还在开普敦开设了日本领事馆。1926年，日本大阪船运公司（OSK）开通神户经肯尼亚蒙巴萨港至南非德班的海上商业航线。至此，日本与南非基本确立了经济关系。1913年，日本与南非贸易额为52.1万日元，1941年上升为3846万日元，增长70多倍。其中，1937年日本与南非贸易达到1.43亿日元的最高值，当年两国正式建立了外交关系。^②

当然，除南非外，这一时期日本还直接或间接与其他为数不多的非洲国家产生政治经济联系。1919年国际联盟将西南非洲（今纳米比亚）交给南非进行委任统治，日本便是形成国际联盟相关协议的5个大国之一。^③从这个意义上讲，通过配合西方列强瓜分非洲，从而维护自己在亚洲和太平洋地区业已取得的利益，是日本对西南非洲政策的核心，也是近代日本对非外交的组成部分。此外，日本曾于20世纪20年代后期和30年代初期一度发展与埃塞俄比亚的关系，其政策基础是所谓“王室外交”。1927年和1930年日本与埃塞先后签订了友好条约和商业协定等，于1936年在亚的斯亚贝巴设立公使馆。然而，随着第二次世界大战的爆发和日本同德国、意大利法西斯结盟，

① 直到20世纪初期日本与南非并无多少交往，其时只有少数日本人在南非开设商店，1910年曾有日本军舰（Ikoma）在前往英国途中经停开普敦。

② Jun Morikawa, *Japan and Africa: Big Business and Diplomacy*, Africa World Press, Inc. 1997, p. 30. 本书作者森川（Jun Morikawa）时为日本札幌酪农学园大学教授、澳大利亚阿德莱德大学访问学者，作者查阅并利用的资料来自日本国内日本外贸组织图书馆、日本反种族隔离委员会档案、日本国际志愿者中心以及多所日本国内大学的图书馆，也有对日本相关政府部门人士的访谈资料。

③ 即英国、美国、法国、意大利和日本五国代表组成国际联盟最高委员会。签订国际联盟委任统治协议的其他国家还包括南非、澳大利亚、新西兰和加拿大。

埃塞俄比亚对日本的态度也发生根本变化。从日本方面看，1935年意大利入侵埃塞俄比亚后的一段时间内，日本国内还有支持埃塞俄比亚的团体及活动。随着日本侵略中国步伐的加快，这些团体也逐渐销声匿迹，因为支持埃塞俄比亚就意味着支持中国，从而与日本政府的对外侵略政策相抵触。第二次世界大战期间，日本海军潜艇曾前往非洲东海岸进行军事侦察，先后通过肯尼亚的蒙巴萨港、坦桑尼亚的达累斯萨拉姆、吉布提和亚丁湾等地，日本的侦察机曾飞抵南非德班附近对英国军队舰船进行侦察。此时的日本属于法西斯阵营，本质上是站在非洲国家的对立面。然而，受时代局限，当20世纪40年代初日本与英国在缅甸爆发战争时（当时有非洲士兵在英军中与日军作战），非洲一些领导人和知识分子尚未认识到日本的帝国主义法西斯本质，反而天真地认为日本是抵抗英国殖民者的正义力量，希望在日本的帮助下结束白人在非洲的统治。^①

总体看，由于近代非洲受到西方列强瓜分并沦为殖民地的现实，近代或截至第二次世界大战前日本与非洲的关系相对简单，二战期间日本与非洲的接触主要是针对与英国的战争，日本对非外交重点放在拓展经济贸易利益方面。尽管如此，作为日本在非洲较早开拓的贸易伙伴和海外市场，南非成为日本对非政策最初的实践地。由于第二次世界大战结束初期直至90年代初非洲仍有南非、津巴布韦、赞比亚、马拉维、纳米比亚等地区是英国白人统治的国家或殖民地（独立时间先后不同）^②，尤其南非是白人统治的堡垒^③，其后富有自然资源的其他撒哈拉以南非洲国家又相继独立，“黑”“白”非洲国家之间在意识形态和制度选择等方面出现差异，且前者是日本在非洲的传统合作伙伴和意识形态同盟者，后者则是资源丰富但存在意识形态差异或反对白人统治的国家或地区，这就使战后既需要自然资源发展经济、又处于大国战略制约下的日本面临两难选择。于是，利益优先的实用主义外交便成为日本对非洲政策的主要选项。而达到这一目的的最好途径，便是在“黑”“白”非洲国家之间搞外交平衡。

^① Jeremy Murray - Brown, *Kenyatta*, New York, George Allen & Unwin, 1973, pp. 250 - 251.

^② 19世纪90年代初，英国侵入南部非洲，南罗德西亚（今津巴布韦，1980年独立）、北罗德西亚（今赞比亚，1964年独立）、尼亚萨兰（今马拉维，1964年独立）、西南非洲（今纳米比亚，1990年独立）先后沦为英国殖民地。

^③ 1994年4月，南非黑人政党“非洲人国民大会”（非国大）在南非首次不分种族的大选中获胜，黑人领袖纳尔逊·曼德拉担任总统，南非白人统治自此结束。

冷战时期日本对非洲的实用主义平衡外交

二战结束后，世界进入以美、苏对抗为主的冷战时代，国际战略格局发生重大变化。在此期间，与冷战的对抗相比，日本对非外交更看重经济利益，日本对非政策与日本经济优先或“经济中心”的国策相一致。

（一）实用主义平衡外交的形成（20 世纪 50 年代）

二战结束至 50 年代日本对非外交是现代日本对非外交的基础。战后日本加入西方阵营的进程始于 1945 年美国对日本的单独占领。考虑到战后苏联及社会主义运动可能的发展和影响，1947 年麦克阿瑟提出早日结束对日占领主张，1951 年美国一手策划旧金山和会，并不顾中国、苏联等国的反对，强行推动签署了《旧金山对日和约》，使日本获得名义上的独立。其后，美、日又签订《日美安全条约》和《日美行政协定》等，日本被完全纳入美国的控制之下。同时，随着东、西方两大阵营和冷战氛围的逐步形成，日本在外交上自然成为以美国为首的西方阵营的附庸。这一时期的国际环境决定了战后初期日本对非外交政策的基本原则：一是坚持反社会主义和反共立场。当时日本外交部非洲局官员曾表示：日本在帮助非洲国家时有两种选择，其一是最贫穷的国家；其二是取决于与日本发展关系的相关国家是否属于西方阵营。在与非洲国家建立和发展关系时，日本更看重整个西方资本主义阵营的利益。^①二是实现日本对外贸易和海外市场的扩张。根据 1957 年日本外务省首次发布的《外交蓝皮书》：改善和提高 9 000 万日本人民生活水平、发展经济、增强国力的唯一途径，是通过和平的手段实现经济的海外扩张。^②

1955 年第一次亚非会议（万隆会议）是二战后日本首次在国际多边舞台正式接触非洲国家，因而也标志着战后日本对非外交的正式开启。按照万隆会议 1954 年 12 月拟定的正式邀请函，25 个国家将参加会议（1955 年 4 月实际有 29 国参会），其中非洲国家 7 个，分别是：埃及、埃塞俄比亚、黄金海岸（加纳）、利比亚、苏丹、利比里亚、中非联邦。为阻止所谓“红色”威胁及其在会上可能提出“攻击西方”的议题，美国建议其盟友特别是日本和

^① Martin Roth, "Japan and Africa", *Africa Economic Digest*, No. 3, December 1982, p. 12.

^② Ministry of Foreign Affairs (Japan), *Diplomatic Blue Book*, 1957, p. 9.

菲律宾参加亚非会议。根据日本外务省档案，时任日本驻荷兰海牙大使冈本季正在给外相重光葵的信中乐观地谈道：中国和日本都受到会议主办方邀请，这是日本外交政策迈出的一大步，日本在亚非国家中的领导地位取决于日本在会上的表现。^① 重光葵外相也乐观地认为：“日本应该能够在会上变不利为有利”。然而，万隆会议的最终结果未能如日本所愿，没有如亚非国家那样遭受殖民统治经历的日本，显然难以理解亚非会议反帝反殖、支持非洲独立解放运动的主旨，结果是日本未能在会上与非洲国家有实质性互动。尽管如此，此次毕竟是战后日本与非洲的初步接触，为其后对非政策的制定积累了一定经验。

日本与南非的关系始终是战后日本与非洲关系的重要一环。日本与南非的传统关系在战后通过 1951 年旧金山和会及对日和约得以重新确立，当时参加此次会议的南非（另有埃塞俄比亚、利比里亚、埃及 3 个非洲国家参加）给予美国和日本支持。1952 年，日本在南非比勒陀利亚开设总领事馆，接着又在罗德西亚（今津巴布韦）开设领事馆。1953 年，日本恢复与葡萄牙的外交关系，1959 年，重新开设日本驻葡萄牙大使馆。至此，日本与白人政府非洲国家及相关宗主国完全恢复了官方关系。此外，日本与南非的贸易关系早于 1948 年得以恢复，也正是在这一年，南非国民党政府上台执政，在南非开始推行长达 40 多年的种族隔离政策。1960 年日本与南非统治下的罗德西亚和尼亚萨兰（今马拉维）签署贸易协定，该协定为日本控制上述国家铜矿带矿产打下基础，也为日本加强与南非白人政权的关系提供了物质基础。该协定也成为战后日本与撒哈拉以南非洲国家签订的首个国际协定。

尽管 50 年代南非白人政权及其种族隔离政策尚未与撒哈拉以南非洲国家形成明显的意识形态矛盾与对立，但日本在与南非发展关系的同时，也积极实质性地发展了与撒哈拉以南非洲国家的政治、经济关系，是一种实用主义平衡外交。

在政治层面，日本对非洲的实用主义平衡外交体现在对待非洲非殖民化运动的态度及做法上，经历了从消极到相对支持的过程。日本对非洲非殖民化的政策在很大程度上受到美国政策的影响。二战后，美国对非洲独立运动的最初态度是：鼓励殖民宗主国在更加“开明”和“人道”的基础上继续在

^① Letter from Ambassador Okamoto Suemasa (The Hague) to Foreign Minister Shigemitsu, 18 January 1955, Ministry of Foreign Affairs Archives, B6. 1. 0. 24 - 1. B0049; Kweku Ampiah, *The Dynamics of Japan's Relations with Africa: South Africa, Tanzania and Nigeria*, Routledge: London and New York, 1997, p. 40.

非洲的殖民统治。在 50 年代朝鲜战争爆发及西方国家认为其面临共产主义巨大威胁的情况下，美国更是将抗击共产主义放在其外交战略的首位。处于美国占领下的日本，其 50 年代对非洲非殖民化的政策和态度显然难以超脱美国而独立表现出来。其时日本对非洲非殖民化进程持反对态度，反对通过革命途径实现民族自决。50 年代后期，随着美国对日本外交限制相对减少，日本得以在姿态上关注非洲非殖民化运动。1957 年，日本外长在联合国大会上表达了日本对民族解放运动的立场：“作为亚洲社会的一员，日本人民深深同情亚非人民（争取独立）的愿望。在处理民族自决有关原则争议时，人民的愿望应得到尊重。”^①然而，面对非殖民化与殖民化两种选择，日本的政策始终是谨慎的。例如，当 1960 年非洲新独立国家在联合国发起签署《给予殖民地国家和人民独立宣言》、主张通过武装手段推翻殖民统治时，日本的立场始终是主张采用和平手段。1966 年，当联合国安理会投票表决马里、尼日利亚和乌干达提交的有关运用一切手段结束白人少数政府对南罗德西亚的统治时，日本与美国和英国一道放弃了投票。^②

在经济层面，由于 20 世纪 50 年代仅有少数撒哈拉以南非洲国家独立，日本遂逐步开始与二战前就建立联系的东部和西部非洲国家恢复经济联系，特别积极地与加纳和埃塞俄比亚进行外交接触，并于 1959 年在加纳设立大使馆。1957 年埃塞俄比亚皇帝海尔·塞拉西访问日本，成为战后日本政府接待的首位国宾。1958 年日本与埃塞俄比亚互设大使馆，次年签订《日本与埃塞俄比亚友好条约》。与加纳和埃塞俄比亚的关系成为战后日本与撒哈拉以南非洲关系的重要突破。在开展政治接触的同时，日本与撒哈拉以南非洲的经贸关系也有发展。到 50 年代后半期，一些撒哈拉以南非洲国家或地区已成为日本纺织品的重要出口市场。

可见，日本对非平衡外交的形成绝非偶然，而是有着深刻的意识形态背景和实用主义经济利益考虑。日本与撒哈拉以南非洲国家发展关系具有政治和经济双重目的：一方面，越来越多撒哈拉以南非洲国家在二战后逐渐形成一股新的国际政治力量，日益成为东、西方集团争夺的对象，日本自然会从意识形态和集团对抗的层面考虑同撒哈拉以南非洲国家的关系；另一方面，

^① UN Ministry of Foreign Affairs, *Statements Delivered by Delegates of Japan During the XIIIth Regular Session of the General Assembly*, Tokyo, 1958, p. 4.

^② United Nations, *Yearbook of the United Nations*, 1966, pp. 99 - 100.

随着经济的起飞，日本对资源的需求不断增加，危机感也不断加深。出于对资源及市场的现实渴望，日本开始全面加强同非洲国家的政治、经济关系，包括当时的白人政府和黑人政府治下的国家。

（二）实用主义平衡外交的调整（60年代至70年代中期）

20世纪60年代至70年代中期，日本对非洲政策经历两次重要调整。第一次是60年代初从政治外交转向经济外交的调整。60年代初，随着日本国内经济的高速发展，日本首相池田勇人提出为期十年的“收入倍增”计划，为日本经济发展设定了新的目标。同时，日本外交也全面配合国内政策，外交政策逐步将重点转向同非洲国家的经济联系，形成所谓“经济主义”或“经济外交政策”，其支持理念是：与政治相比，经济的参与能减少日本卷入政治、军事争端的风险，能扩大贸易和市场机会，积极建设性地影响国际关系。^①在经济外交的政策理念下，日本对非政策完全转向功利实用的经济目标。

这一时期，撒哈拉以南非洲国家普遍反对和谴责南非白人政权，由此日本对非政策面临着两难选择：一方面因南非白人政权在冷战中站在西方阵营，面对同苏联为首的东方阵营的战略争夺，日本必须同南非保持紧密关系；另一方面，日本经济的高速发展需要自然资源，而南非和其他非洲国家都是日本战略资源的来源地，日本不能得罪任何一方，只能在二者间寻找平衡。因此，这一时期日本对白人非洲的政策是扩大同白人政权的关系，加强对白人政权的经济支持，以避免其受到外交孤立。日本的支持也换来了南非的投桃报李。1961年4月，南非白人政权正式给予在南非的日本人以白人待遇，这为日本同南非间经济、文化教育等各方面的交流提供了条件。同年，日本在约翰内斯堡的企业团体成立南非日本俱乐部（Nippon Club of South Africa），其宗旨是为在约翰内斯堡数量不断增加的日本企业提供帮助，也负责在约翰内斯堡建立日语学校。尽管非洲统一组织和联合国不断呼吁对南非进行经济制裁，但日本同南非间的贸易关系还是快速发展。1967年，日本对南非的商品出口达到1.57亿美元，从南非进口2.67亿美元，分别是1957年出口额和进口额的3倍和8倍。^②

^① Aurelia George, “Japan and the United States: Dependent Ally or Equal Partner”, in J. A. A. Stockwin et al., *Dynamic and Immobilist Politics in Japan*, Macmillan, London, 1988, p. 155.

^② E. M. Rhoadie ed., *South Africa*, 1976 (Official Yearbook), Johannesburg: Chris van Rensburg, 1976, p. 513.

与此同时,在经济外交推动下,日本于60年代初实行向撒哈拉以南非洲的出口推动政策,通过采取必要手段,重点解决了与非洲国家的贸易不平衡和关税问题。首先,日本向有关国家提供贷款,以弥补贸易不平衡问题。例如,由于贸易严重失衡,1965年肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达和尼日利亚等国曾严格限制日本商品进入。为此,日本向四国分别提供100万英镑至1500万英镑不等的贷款,以弥补贸易失衡给对方带来的损失。1967年,日本派出由工商协会、雇员协会等团体组成的代表团访问上述国家,从技术角度进一步解决贸易失衡问题。其次,日本增加购买有关国家的矿产品,以平衡双边贸易。再次,日本通过提供官方发展援助、促进贸易结构多样化、鼓励和促进投资等方式,平衡与非洲国家的贸易。^①

第二次调整发生在第一次石油危机前后的70年代上半期。70年代初、中期,3个因素促使日本进一步调整对非洲政策:一是尽管日本经济已进入高速增长末期,但增长率仍在7%以上的高位,日本对非洲资源的需求持续旺盛;二是1973年的石油危机使日本认识到自身自然资源来源的脆弱性,开始重新考虑能源等资源来源的多元途径;三是60年代后半期至70年代上半期非洲新近实行社会主义制度的国家越来越多(如几内亚比绍、莫桑比克、安哥拉、埃塞俄比亚等国),同时在罗德西亚、纳米比亚和南非的反殖民统治、反种族歧视运动也在蓬勃发展,日本感到了自身在非洲整体外交空间的困难。

基于上述考虑,日本在两方面调整了对非政策。一是加强了与非洲国家的矿业合作。日方于1970年2月派出以三菱重工副总裁为团长的企业界代表前往埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚、赞比亚、扎伊尔(今刚果民主共和国)、尼日利亚、加纳、象牙海岸(今科特迪瓦)和塞拉利昂9个非洲国家进行访问,探讨进一步发展双边资源合作事宜。日本特别对扎伊尔的铜矿感兴趣,通过与扎伊尔企业成立合资公司,日本企业深度参与了铜矿的开采及将产品向日本的运输。二是增加对非发展援助。1969年,日本向撒哈拉以南非洲提供的官方发展援助(ODA)仅占其对外官方发展援助总额的1.1%(约3.4亿美元),1975年这一比例急速上升到6.9%(约8.5亿美元)。^②日本希望通过提供发展援助使非洲国家在政治、经济上增加对日本的好感和依赖度。

^① Jun Morikawa, op. cit., pp. 65, 66.

^② Colin Legume ed., "Japan's Year in Africa", in Colin Legume ed., *Africa Contemporary Record Annual Survey and Documents 1972-1973*, Vol. 5, 1973, pp. A86-A87.

上述可见，日本两次政策调整的指导思想是淡化政治、突出经济。在国际环境仍处于冷战意识形态对立的大背景下，日本积极调整对撒哈拉以南非洲国家的政策具有以实效为先的实用主义特征。20世纪六七十年代日本经济的快速发展证明，日本对非向经济外交的调整为日本抓住机遇迅速发展经济提供了资源保障，达到了预期目的。正如日本学者所言：日本的对非外交政策是“双轨的”，即：在支持南非白人政权的同时，设法平息其他非洲国家的不满，并同时与“黑”“白”非洲发展关系。通过支持南非政府，日本得以获得经济发展所需的自然资源；通过平衡与撒哈拉以南非洲国家的关系，消除了后者对日本发展与南非关系的批评。^①

（三）实用主义平衡外交的延续与终结（70年代后期至90年代初）

70年代后期至80年代末，美、苏两个超级大国在全球的争夺愈发激烈。期间，苏联与非洲的埃塞俄比亚签订《友好合作条约》，积极插手安哥拉内战，并参与索马里和埃塞俄比亚的战争。苏联在霸权争夺中咄咄逼人，这使美国倍感压力。同时，进入70年代日本已经发展成为工业化国家，美国遂有意利用日本在非洲协助其抵御苏联威胁。

为配合美国在非洲的战略，日本开始重新加强对持有反共意识形态的南部非洲白人政权的支持。为此，1984年经自民党领导人石原慎太郎提议，自民党成立“日本与南非议员友好联盟”（JSAPFL），该团体公开鼓吹加强与南非的双边关系。当年，该团成员访问南非并与因卡塔自由党领导人见面。同时，“日本经济组织联盟（Keidanren）对非洲合作委员会”（KCCA）也秘密成立了“在南非商人联盟”（SATA），其宗旨是推动与南非的贸易和商业关系。80年代中期，当南非面临严峻的国际制裁（包括美国实施的制裁）时，日本不顾国际社会批评，仍邀请并接待南非政府高官频繁访日。^②到80年代末，日本已是南非最大贸易伙伴，也是对抗国际对南非制裁的最主要的国家。

在支持南非的同时，作为平衡外交的另一面，日本又不放弃实用主义的政治、经济利益，在以下五方面对其他撒哈拉以南非洲国家进行安抚：其一，日本表现出同情和支持非洲国家解放运动的姿态。例如，1974年日本在西方国家中率先承认几内亚比绍的独立，这在冷战时期美、苏争夺态势分明的环

^① Kweku Ampiah, *The Dynamics of Japan's Relations with Africa: South Africa, Tanzania and Nigeria*, Routledge: London and New York, 1997, p. 51.

^② Kweku Ampiah, *op. cit.*, p. 89.

境中较为罕见，但也绝非偶然，这是日本根据形势变化而做出的深思熟虑的外交决策。其二，加强与非洲国家的高层交往。例如，1974 年日本外相木村先后访问加纳、尼日利亚、扎伊尔、坦桑尼亚和埃及，1979 年日本外相园田访问尼日利亚、象牙海岸（今科特迪瓦）、塞内加尔、坦桑尼亚和肯尼亚，1984 年日本外相安倍访问赞比亚、埃塞俄比亚和埃及三国。日本皇太子与公主于 1983 年代表裕仁天皇访问肯尼亚、坦桑尼亚和赞比亚三国。非洲方面，从 1980 年到 1989 年，先后有赞比亚、坦桑尼亚、肯尼亚、加蓬、尼日尔、塞内加尔、津巴布韦等国总统访问日本。^①其三，增加对非洲国家的发展援助。从 1969 年到 1988 年，日本对非洲的双边官方发展援助在其对外援助总额的占比从 1.1% 增加到 13.76%，总额从 1975 年的 0.59 亿美元增加到 1988 年 8.84 亿美元。其四，公开宣布对南非的制裁措施。由于非洲国家对日本的南非政策不断批评，更重要的是，70 年代末日本寻求竞选联合国安理会相关席位时，非洲国家没有给予日本支持，致使日本的竞选计划最终流产或仅以微弱优势胜选，此事给予日本深刻警示和教训。在非洲国家及国际社会的巨大压力下，从 60 年代初期至 80 年代初，日本逐步公布了对南非的十多项制裁措施，包括仅与南非发展领事级外交关系、禁止或限制对南非的直接投资、限制与南非的教育文化交流、禁止对南非出口武器、禁止从南非进口武器、禁止向种族隔离强力机构提供计算机等可能用于加强其能力的设备等。不过，尽管公布了相关措施，但具体贯彻落实的效果多受质疑。^②20 多年间，日本与南非政治和经贸关系的不断发展也证明了这种质疑的合理性。其五，开始与南非非洲人国民大会（非国大）进行对话。1986 年日本外务省第二非洲局派人赴南非与非国大接触，邀请非国大主席访日，并同意后者在日本设办公室（1988 年）。尽管如此，日本对南非白人政权的支持并未受到削弱，对非国大的支持也仅仅停留在表面。当非国大领导人纳尔逊·曼德拉在访日期间提出希望日本给予非国大财政支持时，日方断然拒绝。实际上，在整个冷战期间及至新南非成立之前，与南非白人政权的特殊关系一直是日本对非实用主义平衡外交极其重要的一环。

进入 90 年代后，随着冷战结束和东西方对抗终结，非洲和世界都发生了

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook*, 1981, 1983, 1984, 1986, 1989, 1990, <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html>, 2018-03-01.

^② Jun Morikawa, *op. cit.*, pp. 86-87.

巨大变化。从非洲情况看，1994年4月新南非诞生。至此，“白人非洲”与“黑人非洲”的地缘政治分野不复存在，日本亦失去了在“两个非洲”间寻找利益平衡的外交基础，日本对非洲的实用主义平衡外交也就此结束。

总体看，日本对非洲的实用主义平衡外交几乎持续了整个20世纪的后半期，为实现日本在非洲的资源利益、促成日本经济的快速发展起到了重要作用。同时，对非平衡外交也在客观上兼顾和综合了日本对非洲各地区的政策，为其后特别是进入21世纪以来日非关系全面发展奠定了基础。

“后冷战时代”日本对非洲的战略重视

进入20世纪90年代，经济全球化迅速发展，非洲经济进入长时段的经济中高速增长期。非洲国家争取经济发展的努力为世界提供了巨大的潜在市场，更重要的是，冷战后国际力量的重新布局给非洲国家在国际舞台发挥作用提供了新的空间，加之非洲拥有丰富的自然资源，这些因素使得非洲逐步重新成为大国战略关注的对象。从日本情况看，冷战的结束也给日本外交提供了重新释放的空间，日本的国际政治野心重新开始膨胀，其战略目标主要有二：一是要“走向政治大国”，二是要成为联合国安理会常任理事国。正是着眼于开拓日本的外交战略，也看到非洲的活力及其对日本政治、经济发展的重要意义，日本于1993年首次召开了面向所有非洲国家的“东京非洲发展国际会议”，日本对非外交也开始步入机制化、全方位兼顾的阶段。

（一）建立与完善日本全方位对非战略合作机制

日本的非洲研究学者多否认日本有对非洲的外交战略，认为日本一直不重视非洲。^① 其实，站在21世纪第二个十年后半期的今天看，东京会议规模和范围的不断拓展、合作议题的提升、日本“亚非增长走廊”的提出及其对“印太”地缘战略理念的积极实践，都足以证明自东京会议以来日本一直在逐步强化对非洲的战略影响，而这一切都得益于第一届东京会议的召开及其机制的建立。1993年东京会议的意义就在于开启了日非关系多领域全面发展的新时代，也给日本实施其对非外交战略提供了机制性常态化平台。

^① 笔者曾于2012年赴日本国际协力机构所属研究机构访问交流，并与日本非洲研究协会多位学者交流，对方多否认日本有非洲战略。

首届东京会议是日本对非外交从实用主义平衡转向战略重视的标志。首先,从政策变化看,1993 年之前的日本《外交蓝皮书》(Diplomatic Blue Book)很少有针对非洲的专门表述,相关非洲及日非关系的内容多局限于形势描述。然而,随着东京会议机制的建立,从 1995 年开始,蓝皮书内容逐步从关注非洲政治、经济发展与和平稳定,扩大到更为广泛的领域。^① 首届东京会议之于政策层面最大的意义就在于:其一,通过定期会议将日非关系系统合到机制化、常态化运作的轨道,这使得日本对非合作具有了长远的战略性特点,成为进入 20 世纪 90 年代初日本对非外交最大的变化。其二,如前所述,日本提出召开东京会议的初衷是基于全球性战略背景考虑的,这也成为首届东京会议所提日本对非政策的基础。其三,在此次会议上,日本提出的对非政策涉及与联合国相关机构的合作、关注非洲政治、建立日非长期关系等表述,具有长期战略性特点。根据时任日本首相细川护熙在 1993 年东京会议上的讲话,未来日本对非政策有四点:一是继续支持非洲国家的政治、经济改革,日本将在与联合国等相关机构开展合作的基础上在非洲发挥更大的作用;二是增加对非洲的发展援助;三是积极支持非洲的人力资源开发与关注非洲的环境问题;四是希望与非洲国家建立超越援助国与受援国关系的“长期可靠的友好关系”。^② 上述可见,第一届东京会议是日本开启对非洲战略关注的重要起点。自 1993 年第一届东京会议至进入 21 世纪以来,东京会议已举办 6 届,日非合作形成特定机制。其特点如下:一是每三年召开一届(2006 年第六届会议之前为每五年召开一届),且自 2016 年起轮流在非洲国家和日本召开。^③ 参会者包括非洲国家元首和政府首脑、相关合作伙伴国家领导人或高官、国际组织代表等;二是会后发表“宣言”;三是有后续行动计划及跟踪落实机制。东京会议后续机制开始形成于第三届东京会议,第四届东京会议趋于完善。^④ 东京会议的框架机制首先

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Diplomatic Bluebook 1995”, <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook>, 2015-10-17.

^② Keynote Address by Prime Minister Morihiro Hosokawa of Japan at the Tokyo International Conference on African Development, 5 October 1993, Tokyo, <http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad1.html>, 2016-01-12.

^③ “What is TICAD?”, April 15, 2016, <http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/what.html>, 2018-03-01.

^④ See “TICAD Follow-up Mechanism”, 30 May, 2008, <http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad4>, 2016-11-15.

是政治意义上的架构形式，在此形式下，经济、安全及文化等相关领域的合作得以纳入机制化轨道。

自第一届东京会议后，第二、三、四、五届会议日本对非合作领域不断深化拓展。然而，较之往届会议，2016年8月在肯尼亚首都内罗毕召开的第六届东京会议具有新特点：一是该会议为史上规模最大。据统计，参会人数超过11 000人（包括企业界人士），除日方代表外，还包括来自54个非洲国家的元首或政府首脑、52个伙伴国家和包括联合国发展计划署、世界银行、非盟委员会等74个国际和地区组织的代表，^①超过了第五届东京会议的51个非洲国家和35个伙伴国家的数量；二是日本对非合作领域和力度更广、更大。会议确定的合作领域非常广泛，综合为“推动非洲经济多样化和产业化、卫生健康、社会稳定与维持和平”3个领域，具体包括农业与海洋经济、人力资源开发、政府治理与财政、反对恐怖主义和极端主义、全球性问题与气候变化、食品安全等政治、经济、文化、安全各领域；2016年至2018年三年间日本将向非洲国家提供300亿美元资金支持。^②比较而言，第五届会议五年规划为320亿美元（由于第六届会议提前召开而未能全部落实），^③而第六届会议三年规划300亿美元，实际上还是增加不少。三是日本在政治上对非洲寄托了很大的希望。如果说之前的东京会议只是有限提到联合国改革等重大议题，那么第六届东京会议期间日方则显著提升了这些政治议题。例如，安倍在2013年第五届东京会议开幕式的讲话中仅提到希望非洲支持日本主办2020年东京奥运会，但他在2016年第六届会议开幕式讲话开始便大谈联合国改革问题，称：日本支持非洲最迟于2023年获得安理会常任理事国席位，又强调联合国安理会改革是日本和非洲的共同目标，呼吁双方共同推动实现这一目标。^④会后发布的行动计划又特别提到海洋安全、国际法和联合国安理会改革等相关内

^① “Nairobi Declaration: Advancing Africa’s Sustainable Development Agenda – TICAD partnership for prosperity – 28 August”, 2016, http://www.mofa.go.jp/af/af1/page3e_000543.html, 2018-02-05.

^② Japan’s Measures for Africa at TICAD VI “Quality and Empowerment”, <http://www.mofa.go.jp/files/000183835.pdf>, 2018-02-05.

^③ “The Africa that Joins in Partnership with Japan is Brighter Still”, Address by H. E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan, at the Opening Session of the Fifth Tokyo International Conference on African Development (TICAD V) Saturday, June 1, 2013, Yokohama, Japan.

^④ Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development, 27 August, 2016, http://www.mofa.go.jp/af/af2/page4e_000496.html, 2018-02-05.

容。^① 这些表态和内容都是东京会议在政治议题上前所未有的突破。

（二）日本与非洲国家高层互动明显增加

与冷战时期相比，东京会议以来日非高层交流明显得到加强。首先，五年或三年一届的东京会议给日非领导人见面提供了重要平台，大大增加了相互交流的机会。其次，双边高层正式访问也有明显增加。进入 21 世纪以来，日本领导人对非访问主要有：2001 年 1 月时任首相森喜朗访问南非、肯尼亚、尼日利亚三国，这也是历史上首位日本首相访问撒哈拉以南非洲；2006 年 5 月时任日本首相小泉纯一郎访问埃塞俄比亚、加纳两国；2013 年 8 月，日本首相安倍访问吉布提，并参观了战后日本第一个海外军事基地——日本海上自卫队驻吉布提军事基地；2014 年 1 月日本首相安倍访问科特迪瓦、莫桑比克、埃塞俄比亚三国；2016 年 8 月日本首相安倍赴肯尼亚出席第六届东京会议，并分别与南非、马达加斯加、肯尼亚、吉布提、埃塞俄比亚、乌干达等国领导人举行双边会谈。近十年来，非洲方面对日本的高层访问主要有：2010 年 8 月，时任非盟委员会主席让·平访问日本；2014 年 2 月贝宁总统博伊访问日本；2016 年 3 月安哥拉总统多斯桑多斯和津巴布韦总统穆加贝分别访问日本。^② 当然，自 1993 年首届东京会议召开以来，40 多个非洲国家的元首或政府首脑都曾访问过日本，但多是前往参加东京会议，真正称得上正式访问的并不多。日本与非洲国家的高层互访虽总体有限，但维持了日非政治关系的基本发展，是日非整体合作的重要支撑部分。

（三）推进日本对非经济合作

日本与非洲的经济合作主要包括贸易、投资和援助三方面，彼此间相辅相成，共同构成日本对非合作的经济基础。“后冷战”时代，在东京会议的推动下，双方在贸易、投资、基础设施建设等方面的合作都有较好进展。

从日本对非贸易情况看，大体呈起伏前行趋势。1995 年日非双边贸易额为 120 亿美元，^③ 2002 年降至 104.98 亿美元，2011～2013 年基本保持在 300

① “TICAD VI Nairobi Implementation Plan”, August 28, 2016, http://www.mofa.go.jp/af/afl/page3e_000549.html, 2016-11-09.

② “Reinforcement of the Cooperative Relationship Between Japan and the African Union, Visit to Japan by H. E. Mr. Jean Ping, Chairperson of the African Union Commission (AUC)”, http://www.mofa.go.jp/region/africa/au/visit_1008_doc.html, 2016-05-15.

③ Chris Alden and Katsumi Hirano, ed., *Japan and South Africa in a Globalising World: A Distant Mirror*, Ashgate, 2003, p. 65.

亿美元以上；2014~2016年，日本对非贸易总额呈明显下降趋势，其中2016年日非贸易总额仅为150亿美元。日本对非贸易起伏前行的背后有国际金融危机及非洲资源产品价格下降等客观因素，但从总体阶段规模看，日非贸易额仍呈总体增长趋势。基于地缘因素，日本对非贸易在其对外贸易中占比较少。据统计，2012~2016年五年间，非洲仅占日本对外贸易总额的1.8%。日本虽与绝大部分非洲国家都有贸易往来，但对南非贸易在日本对非贸易中占有绝对优势。2007年~2016年，日本与南非贸易占对非洲贸易的30%以上，多数年份接近或超过50%。2016年，日本对南非贸易额为64.4亿美元，占对非贸易总额的42.9%，这主要基于日本与南非贸易的一定互补性。^①

从日本与非洲投资合作情况看，非洲在日本对外投资中占比很小，有很大的发展潜力。从日本对外投资各地区比例看，2007~2016年，日本对外直接投资年均值为1146.39亿美元，对非投资年均值4.44亿美元，非洲仅占日本对外直接投资的0.04%，从投资存量动态发展看，日本对非投资总体呈增长趋势，从2007年的38.95亿美元增加到2016年的99.92亿美元，增幅为15.7%。与日本在非洲的贸易伙伴地理分布相似，南非是日本主要投资对象国。2000年，日本对南非的直接投资额为1300万美元（约占全非的1/4），在2008年、2016年分别为15.2亿美元和4.31亿美元。2007~2016年，日本对南非投资存量从2007年的8.52亿美元增加到2016年的82.08亿美元，年均增幅达到86.3%。而非洲向日本投资少，并呈起伏走势。2007~2016年十年间，非洲向日本投资波动较大，其中2007年3300万美元，2009年增至6100万美元，但2011年、2012年和2013年都呈负增长，2016年非洲对日投资仅有3500万美元。^②

日本是对外援助大国，对非援助是日本对非政治、经济合作的基础，是日本扩大在非影响力的基本平台。近20多年来，日本对非援助具有以下几个显著特征：其一，援助规模不断扩大且涉及领域广泛。日本对非援助始于1954年。进入20世纪90年代特别是进入21世纪以来，随着非洲战略地位的提升和日本谋求政治大国地位、开拓新兴市场和资源的需要，经济援助越来越

^① 贸易部分数据均来自日本对外贸易组织网站的相关统计：<https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics>, 2017-05-12。

^② 投资部分数据均来自日本对外贸易组织网站的相关统计：<https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics>, 2017-05-12。

越成为日本在非洲谋求政治、经济利益的重要工具，对非援助力度较之前有大幅增长。2003~2007 年日本对非援助总量年均仅为 9 000 万美元，2008 年迅速增加到 17.5 亿美元，2016 年日本国际协力机构（JICA）在 48 个非洲国家实施援助项目，项目总额为 1 156.96 亿日元（约 11.54 亿美元）。^① 其二，就援助方式而言，日本长期以无偿援助为主，其次是技术援助，再次是优惠贷款，最后是向非洲发展银行（AfDB）拨款。作为对非援助的重要组成部分，日本对非技术援助特色突出，包括对非洲国家提供农业和产业技术培训。2015 年日本国际协力机构通过“非洲青年商业教育计划”（African Business Education Initiative for Youth）建立了 10 个产业人才培养中心，为非洲提供 3 万人次培训，邀请 1 000 名非洲青年到日本公司有关学校进行技术培训。^② 2016 年东京会议《内罗毕行动计划》提出支持非洲科学技术和工业人力资源发展，具体途径包括提供职业和技术培训、提高非洲小学、中学和高等教育的质量等。^③ 其三，就援助重点领域看，日本对非援助领域逐渐拓展，包括经济与社会发展方方面面。值得注意的是，日本在支持非洲跨地区基础设施建设方面取得重要进展，已经参与诸多非洲国家跨地区基础设施建设。截至 2013 年 3 月，日本已建设旨在简化出入境程序的边境服务站（One Stop Border Post, OSBP）13 处；参与建设十多处跨国交通走廊，包括跨马格里布地区的地中海沿岸公路，以及开罗-达喀尔、阿尔及尔-拉各斯、拉各斯-蒙巴萨、的黎波里-温得和克-开普敦、恩贾梅纳-吉布提等 9 条跨非洲高速公路。到 2016 年 3 月，日本共向连接 24 个非洲国家的 5 个国际走廊（道路交通网）提供物资和贸易设施援助。^④ 日本是除中国和欧盟国家以外支持非洲基础设施建设最多的国家。^⑤ 其四，对非援助对象国有较为明显的选择性。日本援助非洲的主体战略是支持公共和私营伙伴关系，通过促进非洲包容性发展推动实现“人的安全”（Human Security）。在此理念指导下，2016 年日本在非洲实施援助项

① “JICA Annual Report 2017”, https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2017/c8h0vm0000bws721-att/2017_all.pdf, p. 47, 2018-02-09.

② “JICA Annual Report 2015”, <http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2015/2016-05-15>.

③ “TICAD VI Nairobi Implementation Plan”, August 28, 2016.

④ “JICA Annual Report 2016”, https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2016/c8h0vm0000aj21oz-att/2016_all.pdf, 2017-06-20.

⑤ See TICAD Annual Progress Report 2008, 2009, 2010, 2011, 2016; JICA Annual Report 2012, 2013, 2014, 2015, 2017.

目前十位的国家（按项目资金额度排名）及占对非援助总额的比重分别是：坦桑尼亚 14.9%、肯尼亚 13.7%、加纳 11.5%、莫桑比克 7.0%、乌干达 6.4%、塞内加尔 6.0%、刚果（金） 4.1%、科特迪瓦 3.2%、马拉维 3.2%、埃塞俄比亚 2.7%，这些国家是日本对非援助资金的主要流入地。^①此外，日本对非发展援助在涉及一些非洲大国的同时，在一些非洲小国也有少数项目。近年来，为谋求联合国常任理事国席位，日本加强了对非洲小国和最不发达国家的援助力度，开始接触厄立特里亚等国，探讨提供发展援助与经济合作的可能性。^②

（四）加强对非洲安全事务的参与

日本对非洲安全事务的参与分为参与联合国维和行动、双边合作项目和战略性规划等 3 个层面。在联合国维和层面，日本早于 1991 年便参与联合国西撒哈拉公投观察团（MINURSO）。进入 21 世纪以来，日本自卫队先后参与联合国利比亚维和行动（UNMIL，2003 年）、联合国科特迪瓦维和行动（UNOCI，2004 年）、非盟与联合国达尔富尔混合行动（UNAMID，2007 年）、联合国刚果民主共和国稳定团（MONUSCO，2010 年）、联合国马里多维混合稳定团（MINUSMA，2013 年）等维和行动，一般是派出工程或协调人员参与其中。从 2011 年至 2015 年底，日本共派出 3 177 人次参与联合国在南苏丹等地的维和行动；2013 年至 2015 年共向联合国和平建设基金提供 1 350 万美元，用于支持联合国在非洲的和平建设行动。^③2016 年 6 月，日本派出 17 名自卫队员参加肯尼亚国际和平支持中心，作为联合国非洲快速部署工程能力项目培训的组成部分。^④2017 年 3 月日本内阁决定将自卫队工程人员在南苏丹的任务延长一年。^⑤

在双边层面，日本对非安全合作主要在东京会议框架下进行。“人的安全”是在冷战后日本提出的对外新安全观。2003 年 8 月，日本修改官方发展

① “JICA Annual Report 2017”，https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2017/c8h0vm0000bws721-att/2017_all.pdf, p. 47, 2018-02-09.

② 此为笔者于 2014 年至 2016 年在厄立特里亚工作期间所做调研访谈记录。

③ “TICAD V, Progress Report 2013-2015”, Digest Version, <http://www.mofa.go.jp/files/000170784.pdf>, 2018-01-12.

④ “Support for the UN Project for African Rapid Deployment of Engineering Capabilities (ARDEC)”, http://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001159.html, May 24, 2016, 2018-01-12.

⑤ “Revision of the Implementation Plans for the International Peace Cooperation Assignment for United Nations Mission in the Republic of South Sudan”, http://www.mofa.go.jp/tp/ipc/page3e_000662.html, 2018-02-09.

援助大纲，把“人的安全”作为官方发展援助的一项基本政策，也作为其对非援助的框架内容。根据第五届东京会议《横滨行动计划》，日本及相关合作方将向非洲和平安全架构、提高人员和机构能力、为反恐和打击有组织犯罪提供人员培训、增加就业等影响非洲安全稳定的领域和项目提供支持。为此，2013 年 1 月至 2016 年 3 月，日本通过联合国发展计划署提供了 1 628 万美元，支持 12 个国家建立了维和行动培训中心，涉及埃及、埃塞俄比亚、坦桑尼亚、肯尼亚、卢旺达、南非、马里、加纳、多哥、贝宁、尼日利亚和喀麦隆等非洲国家。同期，日本 15 次派出专家参与相关地区旨在从根源上消除影响稳定的和平与稳定行动，涉及萨赫勒地区、大湖地区、苏丹和南苏丹、非洲之角、北非等地。此外，日本还向非盟和平基金提供 870 万美元，用于非盟和非洲地区组织的和平建设项目，如支持政府间发展组织（IGAD）的“监督与查证机制”（Monitoring and Verification Mechanism）。^① 2016 年第六届东京会议发表的《内罗毕宣言》再次确认并强调“人的安全”对于非洲可持续发展的重要性，列举了非洲面临的武装冲突与社会稳定、恐怖主义、全球性问题等非洲国家面临的重大挑战，同时应日本的要求特别增加了海上安全以及按照联合国《海洋法公约》开展合作的必要性。^②

在战略性规划层面，日本与吉布提开展的军事安全合作是其重要标志。从 2009 年 2 月起，日本持续派出驱逐舰和反潜巡逻机参与在亚丁湾的国际反海盗行动，并在海洋安全合作的框架下，向非洲提供 100 万美元援助，以及向吉布提海岸警卫队提供技术和巡逻舰船援助。^③ 截至 2016 年底，日本已部署两艘海上自卫队驱逐舰、两架“P-3C”海上巡逻机、460 人在亚丁湾进行反海盗巡逻。^④ 事实上，日本在亚丁湾的“反海盗”行动是其保卫从马六甲海峡到印度洋海上战略通道的组成部分。借反海盗之名，从 1999 年至 2013 年日本历届政府推出一系列海洋战略。2010 年 12 月，日本政府发布的《2011

① “TICAD V, Progress Report 2013 - 2015”, <http://www.mofa.go.jp/files/000170784.pdf>, 2018 - 01 - 12.

② Nairobi Declaration, Advancing Africa's sustainable development agenda - TICAD partnership for prosperity, 28 August, 2016.

③ “TICAD V, Progress Report 2013 - 2015”, <http://www.mofa.go.jp/files/000170784.pdf>, 2018 - 01 - 12.

④ Céline Pajon, “Japan's Security Policy in Africa: The Dawn of a Strategic Approach?”, *Asie. Visions*, No. 93, Ifri, May 2017, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pajon_japan_security_policy_africa_2017.pdf, 2018 - 03 - 01.

年度以后的防卫计划大纲》明确将日本海上安全合作范围界定为“切实保障从非洲、中东到东亚的海上交通安全等共同利益”。^① 2011年7月，占地12公顷、驻有180名自卫队军人的二战后日本第一个海外军事基地在吉布提建立。^② 2016年8月，正在吉布提访问的日本防卫大臣稻田朋美表示，日方考虑扩展在吉布提军事基地的“功能”。10月，日本外务省发言人证实，日本拟向基地现址以东地区进一步扩大吉布提日本军事基地占地面积，并考虑在基地部署“C-130”运输机以及更多的军事人员。^③

上述情况表明，日本对非洲安全的影响涵盖军事部署、维和、培训、资金支持 and 地区合作等战略层面，涉及非洲多数国家和地区，由此体现了日本在非洲的安全战略目标：保护日本在非日益增长的经济利益；应对中国在非洲的存在和发展；为日本作为“积极和平主义者”加分；将非洲纳入日本战略框架内。所谓日本的安全战略框架，主要指日本于2009年开始在亚丁湾反海盗巡逻、2011年在吉布提建立军事基地、2016年安倍公开提出“自由开放的印太战略”。^④

余论：从“印太战略”和“亚非增长走廊” 看日本对非外交演化趋势

总体看，日本对非洲外交经历了从冷战时期的利益平衡到20世纪90年代后半期以来战略重视的发展过程。冷战时期日本对非外交，一方面必须坚持站队于以美国为首的西方阵营及其意识形态，在此原则下发展与以南非为首的非洲白人传统伙伴的关系；另一方面，为了获取现实的资源和经济利益，日本积极与其他非洲国家或地区发展关系，从而成功助推了经济起飞。由于受制于美

① 李秀石：《试析日本在太平洋和印度洋的战略扩张——从“反海盗”到“保卫”两洋海上通道》，载中国社会科学网；http://www.cssn.cn/zzx/gjzx_zzx/201505/t20150528_2014167.shtml，2018-03-01。

② Alex Martin, “First Overseas Military Base Since WWII to Open in Djibouti”, *Japantimes*, <https://www.japantimes.co.jp/news/2011/07/02/national/first-overseas-military-base-since-wwii-to-open-in-djibouti/#.Wn7jGUbCTyo>, 2018-02-10.

③ Nobuhiro Kubo, “Japan to Expand Djibouti Military Base To Counter Chinese Influence”, *Reuters*, October 13, 2016, <https://www.yahoo.com/news/japan-expand-djibouti-military-counter-chinese-influence-043500968.html>, 2018-02-10.

④ Céline Pajon, “Japan’s Security Policy in Africa: The Dawn of a Strategic Approach?”, *Asie. Visions*, No. 93, Ifri, May 2017, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pajon_japan_security_policy_africa_2017.pdf, 2018-02-09.

国及西方战略，冷战时期日本对非外交注重短期实效性，理论上具有特定的实用主义功利性色彩。因此，纵观近现代日本对非外交百余年的发展史，顺应国际环境的发展变化、维护日本在非洲的利益构成日本对非政策取向的核心因素。

从当下日非关系发展所处的国际环境新变化来看，一个重要的特点是大国对非关系越来越具有多边性。在非洲，该地区不仅有英、法、美等西方大国进行博弈，而且中、印等新兴大国与非洲国家关系愈加密切，尤其是中国业已成为大国在非洲关系的焦点。与此同时，非洲也是大国国际竞争的重要舞台。由此，日非关系中的“中国因素”较为突出。在非洲与中国进行战略竞争是日本在东亚及东海和南海应对中国崛起的战略延伸，是中日关系和中日战略竞争在更广泛地缘层面的反映。

事实上，日本在对非外交领域与中国的竞争是逐渐拓展的。从第三届至第六届东京国际会议看，日本对非政策逐步呈现与中国竞争的一面，这是进入 21 世纪以来日本对非外交的一个重要特点。其一，日本的对非政策涵盖的领域越来越广，与中国对非政策在客观上形成竞争。例如，中非合作论坛会议涉及的对非合作领域逐渐扩大且具有全方位特点，2006 年以来中非合作论坛提出的对非合作领域覆盖了产业发展、环境保护、基础设施建设、投资、贸易、减债、领域科技、医疗、教育、人文交流等各方面。比较而言，第四届东京会议《横滨行动计划》则也覆盖非洲经济增长、实现人的安全、良政、应对环境和气候变化、基础设施建设、安全、贸易、投资、旅游、农业和实现联合国千年目标等多方面内容，第五、六届东京会议更加突出强调非洲的需求与基础设施和贸易投资合作。其二，东京会议机制的安排上体现了与中国的竞争。例如，原本一直在日本召开且每五年一届的东京会议，自第六届东京会议起改为每三年一届，第六届会议举办地也由日本转至非洲肯尼亚（以后将轮流在日本和非洲国家举办），这与中非合作论坛每三年一届部长级会议，以及部长级会议轮流在中国和非洲国家举办相一致。日本将第六届东京会议的高官会、部长级会议和峰会分别放在吉布提、冈比亚和肯尼亚 3 个非洲国家举行，^①旨在扩大日非合作的影响面，自然也有抗衡中非合作论坛影

^① 日本于 2016 年 8 月 27 日至 28 日在肯尼亚举行第六届东京会议，高官会于 2016 年 3 月 14 日至 15 日在吉布提举行，6 月 1 日至 2 日在冈比亚举行部长级会议预备会。See “The TICAD VI Preparatory Senior Officials’ Meeting (SOM)”, http://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001076.html, 2018-02-23.

响力的考虑。其三，值得关注的是，第六届东京会议行动计划中特别提到海洋安全、国际法和联合国安理会改革3项内容，这在往届会议行动计划中是少有或没有的，这些内容无疑是日本针对中国在南海问题上的立场的对应之举，与会前在冈比亚举行的东京会议高官会和部长级会议上日方一再要求在《内罗毕声明》中塞入有关南海问题表述的做法相一致。不过，由于非洲国家的普遍反对，有关表述基本限于非倾向性的原则性表态，并不能对中国及南海问题构成实质性影响，只是在联合国安理会的改革问题上表达了迫切性和必要性。

其实，围绕联合国改革，特别是增加安理会常任理事国席位等问题，中日在非洲的斗争一直是暗流涌动。为了争取非洲国家支持日本参与的“四国方案”、支持日本获得安理会常任理事国席位，除了通过东京会议扩大影响及一般性对非援助外，每到讨论联合国改革及相关问题的时间节点，日本都会通过其驻非洲国家使馆提前做工作，努力争取对方政府支持。围绕安理会改革问题的斗争是21世纪初中、日在非洲战略竞争的热点之一。

不仅如此，为了在非洲与中国竞争政治、经济利益和国家形象，日本千方百计试图削弱中国在非洲的影响，日本领导人和媒体为此不断刻意贬低中国产品质量和国家形象。例如，2014年1月6日中国外长王毅刚刚开始访问非洲，安倍便于9日开始访问科特迪瓦、莫桑比克和埃塞俄比亚三国，令人不得不联想其在行期安排上有针对或抵消中国影响的意味。同时，日本媒体也刻意营造中日对抗的气氛，日本东京电视台称“要与已经先行投资非洲的中国对抗”，日本富士电视台邀请的专家则在节目点评中声称：“要让非洲懂得日本的支援和中国支援的不同，让非洲人认为中国最终是为了他们沉睡的资源，而日本是为了非洲未来的发展”。^①在2016年第六届东京会议上，日本首相安倍在开幕式讲话中刻意强调日本产品的品质，宣传日本公司追求质量的精神、日本高素质的工人以及日本产品质量对非洲经济社会发展的重要性。^②毋庸讳言，安倍这是在隐射中国产品质量、工人的素质不及日本。而第六届东京会议文件也多处明确提到帮助非洲建设“高质量基础设施”，其针对

^① 李珍：《日首相八年首访非洲被认为剑指中国》，载《环球时报》2014年1月10日。

^② Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development, August 27, 2016, http://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html, 2018-02-05.

中国在非基础设施意味明显。针对日本刻意营造中日在非洲对抗的言论和行动，中国外交部发言人曾警告说：“如果有什么国家试图在非洲搞对抗，那就是打错了算盘，而且也不会得逞。”^①

目前，日本在非洲对中国进行的战略围堵则集中体现在“印太战略”与“亚非增长走廊”上。2012 年安倍担任首相后，正值美国实施“亚太再平衡”战略的重要布局阶段，美国一再鼓励日本增强自身防卫能力，以充当美国遏制中国的马前卒。美国的战略正好与安倍否认日本二战侵略历史、对抗中国崛起、真正实现成为政治大国的战略意图相一致，于是安倍提出一系列战略，包括“俯瞰地球仪外交”，与美国、澳大利亚和印度联手推出所谓扩大版的“新亚洲”，在外交实践中积极融入将印度洋和太平洋作为整体战略考虑的所谓“自由开放的印太战略”。^②所谓“印太战略”，源于“印太”概念，原本指从印度洋到西太平洋和中太平洋的地理区域，但自 2011 年以来多被用于指称地缘政治区域，即从东部非洲沿海经西亚、穿过印度洋、南亚及至西太平洋东亚地区的地缘战略区域概念。^③出于扩大联盟制衡中国的目的，日本对推动与落实“印太战略”尤为积极。2007 年 8 月，日本首相安倍在印度议会演讲时提及“印度洋和太平洋的影响”是“扩大的亚洲”的“自由与繁荣之海的连接”。^④在所谓“中国威胁论”的鼓噪下，自 2011 年起，印度、澳大利亚、日本和美国一些政府官员、学界和媒体频繁谈论“印太”概念。继 2016 年安倍在第六届东京会议讲话中正式推出日本“自由开放的印太战略”，2017

① 《王毅访非针对日本？在非洲搞对抗打错算盘》，载人民网：<http://world.people.com.cn/n/2014/0109/c157278-24065163.html>，2018-02-05。

② 安倍首相曾在多种场合提出加强太平洋和印度洋国家合作的重要性。2016 年 8 月安倍在第六届非洲发展东京国际会议开幕式讲话中首次正式提出“自由开放的印太战略”，2017 年日本《外交蓝皮书》正式确认。See Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Diplomatic Bluebook 2017”, <http://www.mofa.go.jp/files/000290287.pdf>, 2018-02-05; Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond”, Project Syndicate, December 27, 2012, <http://www.project-syndicate.org/Commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>, 2018-02-03; 開かれた、海の恵み——日本外交の新たな5原則——【平成25(2013)年1月18日、ジャカルタにて、安倍晋三総理大臣】，http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_0118j.html, 2016-02-03; Takashi Shiraishi, “Japan’s Indo-Pacific Policy (March 1, 2016)”, <http://camegieendowment.org/2016/03/01/japan-s-indo-pacific-policy/iupu>, 2018-02-18。

③ Khurana, Gurpreet S., “Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation”, *Strategic Analysis*, Volume 31, No. 1, 2007, pp. 139-153.

④ Ministry of Foreign Affairs (MOFA) of Japan, “Confluence of the Two Seas”, Speech by H. E. Mr. Shinzō Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India, August 22, 2007, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>, 2018-02-02.

年6月印度总理莫迪访问美国后，印、美双方发表的联合声明中也正式提及双方要共同“推动‘印太地区’的稳定”。^①如此，日、美所谓“印太地区”或“印太战略”就包括了日本、印度、美国等推动主体，其战略指向是将包括美国、澳大利亚、东亚及东南亚、南亚及至非洲在内的广大地带纳入同一个战略框架内，从而形成某种战略合作力量和态势。鉴于“印太战略”的推动者各方与中国的战略竞争关系，以及这一战略涵盖区域与中国“一带一路”之“21世纪海上丝绸之路”的高度重合性，可以说，日本所谓“自由开放的印太战略”之核心就是围堵中国。

此外，日本强拉非洲入其战略框架的另一个设想就是所谓“亚非增长走廊”（Asia - Africa Growth Corridor, AAGC）。早在2016年印度总理莫迪访日期间，日、印在双方发表的联合声明中便提到“亚非增长走廊”。在2017年5月于印度召开的非洲开发银行第52届年会上，印度宣布“亚非增长走廊”启动。印度官员称：亚非增长走廊将为非洲发展提供资金支持，并将致力于连接非洲和亚洲，帮助增进两大洲人民之间的联系。同时，日、印双方共同讨论与非洲合作事宜。^②根据印度、日本和印尼智库共同发布的“亚非增长走廊”愿景文件，建立“亚非增长走廊”的背景是印度和日本都有充分的对非合作实力，日本有东京会议，印度则有印非论坛峰会，而印度与日本间又建立有“特殊战略与全球伙伴关系”，这就更加凸显了“亚非增长走廊”的价值。根据文件规划，“亚非走廊框架”主要涵盖日、印与非洲在四方面的合作，即：增强能力与技术、高质量基础设施与制度联通、发展与合作项目、人民间的伙伴关系。“亚非增长走廊”将着眼于4个具体方面：一是利用现有亚非合作机制（指上述日、印与非洲现有合作平台）；二是通过多领域广泛合作，实现亚非共同增长，从而实现可持续创新发展；三是建立亚非次区域之间最佳的合作关系；四是建立产业走廊和产业网络。^③作为金融跟进支持，日

^① Government of India, “Joint Statement - United States and India: Prosperity Through Partnership”, http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/28560/United_States_and_India_Prosperty_Through_Partnership, 2018-02-10.

^② “Asia - Africa Growth Corridor Launched”, *The Times of India*, May 25, 2017, <https://timesofindia.indiatimes.com/city/ahmedabad/asia-africa-growth-corridor-launched/articleshow/58830900.cms>, 2018-02-10.

^③ “Asia Africa Growth Corridor Partnership for Sustainable and Innovative Development”, <http://www.eria.org/Asia-Africa-Growth-Corridor-Documents.pdf>, 2018-02-10.

本国际合作银行（Japan Bank of International Cooperation, JBIC）决定支持日、印企业在非洲的项目。^①

“亚非增长走廊”是日本与印度利用各自现有对非合作机制所提出的新的对非合作框架，其实质是将非洲纳入更大范围的战略框架，与日、美、印三方的印太战略形成呼应匹配，最终形成以“印太战略”为政治框架、“以亚非增长走廊”为经济合作框架的完整的地缘战略合作区域带。作为“印太战略”的经济框架，尽管“亚非增长走廊”尚缺真正的行动和项目，但已在探索合作方式和构想，并与中国的“一带一路”倡议有一定类似；印度和日本都未参与“一带一路”倡议，更视后者为威胁。共同的竞争对象（或敌手）促使日、印走到一起，并致力于推出自己的对非合作战略。“印太战略”和“亚非增长走廊”与中国“一带一路”倡议的对抗与竞争性不言而喻。

未来一段时期，基于东京会议合作机制，在日本对非关系中“中国因素”增加的新的国际环境下，日本对非外交将继续战略重视这一特征，这在于日本对非洲重要性的切实认知。2012 年日本《外交蓝皮书》明确表述了撒哈拉以南非洲对日本的重要性：一是帮助解决非洲面临的问题有利于日本赢得国际社会的信任；二是非洲的市场潜力、丰富的自然资源、积极的经济增长趋势和人口的增加，有利于日本经济的发展；三是与非洲国家合作是实现有利于日本的联合国安理会改革的重要一环。^② 2017 年日本《外交蓝皮书》则大大增加了有关撒哈拉以南非洲内容篇幅，达到空前的 13 页，并特别提及通过安倍的“自由开放的印太战略”将亚洲和非洲连接在一起的战略设想，这意味着“自由开放的印太战略”已正式成为日本的外交政策表述。^③ 其实，归根结底，日本对非洲战略重视的最终目标只有一个：使日本成为与其经济实力相配的政治大国或真正的世界强国。其现有基本手段或途径有五：一是尽可能消除或减少中国崛起对日形成的被动影响；二是响应美国遏制中国的战略，借以壮大日本的实力和影响力；三是通过建立更大范围的地缘战略合作

① “Asia - Africa Growth Corridor Launched”, *The Times of India*, May 25, 2017, <https://timesofindia.indiatimes.com/city/ahmedabad/asia-africa-growth-corridor-launched/articleshow/58830900.cms>, 2018-02-10.

② Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Diplomatic Bluebook 2012”, <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/>, 2018-01-17.

③ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Diplomatic Bluebook 2017”, <http://www.mofa.go.jp/files/000290287.pdf>, 2018-02-05.

框架，提高日本的国际地位，扩大日本影响力；四是争取非洲国家支持日本获得联合国安理会常任理事国席位；五是稳定获取非洲的自然资源和市场潜力，以保持日本经济的持续增长。

Japan's Diplomacy towards Africa: from Pragmatistic Balance to Strategic Importance

Zhang Yongpeng

Abstracts: Through the historical development of Japan's relationship with Africa since the 20th century, orientation of Japan's foreign policy towards Africa has featured with both continuity and distinction. Prior to the Second World War, Japan had maintained not – so – close economic and trade relations with some African countries. During the Cold War, Japan was subject to the Western Camp dominated by the United States and its ideology. On the one hand, Japan developed relations with the white African traditional partners led by South Africa. On the other hand, in order to obtain practical resources and economic benefits, Japan had actively developed its relations with other African countries or regions, which resulted in Japan's economic take – off and revealed its pragmatically balanced diplomacy towards Africa centered on economic development. Since TICAD I in 1993, Japan has turned to attach strategic importance to Africa, reflected in its cooperative platform, economic and trade relationship and security cooperation with Africa. In the years to come, the “Indo – Pacific Strategy” and “Asian – Africa Growth Corridor” (AAGC) would be the new route for Japan to safeguard its interests in Africa.

Key Words: Japan's Relationship with Africa; Pragmatistic Balance; TICAD; Indo – Pacific Strategy; AAGC

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)