

· 日本与中东非洲关系 ·

基于“发展—安全关联”观的日本非洲政策*

王一晨 吕耀东

内容提要 冷战结束后，国际社会发展政策与安全政策相互融合的趋势日益显著。日本自1993年建立“东京非洲国际发展会议”平台开启全面对非合作以来，一直着眼于非洲发展与安全挑战，积极参与非洲事务，维护其在非洲的利益。具体而言，日本对非官方发展援助、经贸投资、安全合作等政策总体上保持了“发展和安全兼顾”的特点，且两者相互关联融合的特征也愈发明显；尤其是，日本在“印太战略”框架下确定对非安全政策重点，通过参与联合国在非维和行动、在海洋安全和反恐援助等方面加大介入力度。日本对非政策及其举措的本质，是基于其在非洲的战略利益、政治利益、经济利益和安全利益，以及提升其国际影响力等因素，是将自身的发展与安全置于首要和突出的位置，其目的是在非洲谋取实利。当下，日本已进行发展与安全政策的整合协调，确立了“社会、经济、安全”三大对非合作支柱。岸田文雄政府继承安倍晋三“自由开放的印太”的政治遗产，出于维护日本在非洲的利益需要，将保持日本对非政策的连贯性。

关键词 日本对非洲政策 “发展—安全关联” 援助 投资 非传统安全 “自由开放的印太”

作者简介 王一晨，中国社会科学院日本研究所助理研究员；吕耀东，中国社会科学院大学国际关系学院教授，中国社会科学院日本研究所副所长、博士生导师。

* 本文系国家社科基金中国历史研究院重大历史问题研究专项2021年度重大招标项目“《非洲通史》(多卷本)”(LSYZD21022)、中国非洲研究院应急热点项目“日本对非洲政策走势”(CAI-E2021-09)课题、中国社会科学院创新工程项目“日本外交战略及中日关系研究”(GJ08-2017-SCX-2974)、中国社会科学院创新工程项目“国际变局下中国对日传播战略研究”(2021RBSB04)的阶段性研究成果。

长期以来,非洲大陆面临经济发展落后、安全形势恶化等严峻的发展与安全双重挑战,国际社会对非洲问题的关注程度也日益提高,非洲逐渐成为各域外大国争先竞争以提升国际影响力的新战场,传统发达国家与新兴市场国家在非竞争博弈逐渐加剧。美西方基于自身全球战略考量,持续加大对非洲发展安全问题援助力度,强调构建以所谓“民主自由”价值观为基础的合作关系;同样,日本从国际战略利益出发,也不断深化对非各领域的外交力度。日本早在20世纪70年代就已开展对非政府开发援助,于1993年设立“东京非洲发展国际会议”(以下简称“日非峰会”),在国际对非“峰会外交”中独树一帜。日本于2016年在肯尼亚召开的第六届日非峰会上提出“自由开放的印度洋太平洋战略”(后改为“自由开放的印太”),并将非洲视为其重要战略支点,2019年确立“社会、经济、安全”三大对非合作支柱,在发展援助、经贸投资、安全合作领域持续加大对非投入力度,将应对发展与安全问题作为其对非政策的重点,并不断强调两者的融合协调,着力为未来日非关系谋篇布局。

一 研究基础与理论框架

日本是较早将目光投向非洲的亚洲国家,且与欧洲传统发达国家不同,在对非关系中不存在殖民或二战历史包袱,随着日本机制化举办日非峰会,其在非洲实施政府援助、扩大经贸投资、保障战略安全等方面的进展备受瞩目。近年来,各方在非洲的竞争态势有所加剧。在此背景下,日本更加注重平衡其对非发展与安全政策,丰富多领域对非合作手段,致力于提高自身在非影响力。中外学界对日非关系问题十分重视,研究成果较多,成为本文的先行研究基础。

(一) 既有文献综述

国内学术界对日非关系的研究涉猎较广,如李安山教授注重对日非关系历史沿革的详细梳理,张永蓬教授主要在大国对非关系框架下研究日非关系,胡令远教授倾向在政治安全领域探讨日非合作动向,郭锐教授和白如纯教授多集中在日本对非经贸合作领域问题的相关研究。从总体上看,国内学者对于日本对非政治关系、发展援助、经济外交、安全合作以及各届日非峰会新动向等某一领域的具体研究阐述较多,但对于日本对非政策及主要做法特点

的全面系统梳理相对较少。^① 值得注意的是，国内部分学者也已从“发展—安全关联”视角研究欧美等世界主要大国对非关系问题，但还均未涉及日非关系研究。

与国内学术界对于日非关系的研究相比，日本学术界对于日非关系的研究相对较多。学界除了对日非关系历时沿革的讨论梳理外，更加关注日本对非援助、经贸投资等领域具体合作，以及日本与非洲特定国家合作关系的深入研究，覆盖学科较多、跨度也较大。其中，高桥基树、白户圭一、佐藤诚等日本非洲问题研究知名学者主要围绕日非关系历史、日非峰会框架下对非外交政策、经贸投资情况、能源安全合作等问题进行了梳理论述。^② 从整体上看，日本学界对于日非关系的研究大致有如下几个特点：其一，对日非关系的关注点主要集中在以日非峰会为中心的经贸、投资以及援助等领域，凸显日本长期以来重视对非开展援助的经济外交传统；其二，对于日非关系历史、非洲国别以及社会人文等基础性研究较多、较细，而关于日非关系的时政研究以及日本对非战略的探讨相对较少；其三，在日非关系研究中涉及与中非关系的比较研究越来越多，体现出日本将中国视为在非主要竞争对手的意识愈发突出。

除中、日两国外，欧美及非洲学术界对于日非关系也有所涉猎，主要集中在日本对非外交政策、开发援助、安全合作以及对日非峰会效果评估等方

① 参见王盈：《第二次世界大战后日本的非外交研究》，上海社会科学院出版社，2019年版；张永蓬：《日本对非外交：从实用主义平衡到战略重视》，载《西亚非洲》2018年第5期，第90～115页；李安山：《东京非洲发展国际会议与日本援助非洲政策》，载《西亚非洲》2008年第5期，第5～13页；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》，载《西亚非洲》2016年第6期，第21～34页；胡令远等：《日本对非外交的新理念、新动向及新挑战》，载《东北亚论坛》2014年第6期，第72～126页；白如纯：《从内罗毕到横滨：日本对非洲经济外交新布局》，载《现代日本经济》2020年第6期，第28～35页；王涛等：《日本对非洲投资的历史透视及现状解析》，载《日本学刊》2017年第1期，第119～139页；郭锐等：《国家战略需求与国际生产折中——日本对非经济外交的悖论与课题》，载《现代日本经济》2020年第2期，第19～32页。

② 北川勝彦・高橋基樹編著『現代アフリカ経済論』，ミネルヴァ書房，2014年版；高橋基樹「日本の対アフリカ援助外交の変遷」，国際問題，2010年5月，第14～27頁；高橋基樹「TICADの変遷と世界」，アフリカレポート，2017年55巻，第47～61頁；高橋基樹「TICADとFOCAC：日中協調下の対アフリカ開発協力のあり方」，国際開発研究者協会（SRID）ジャーナル，2019年1月，第1～9頁；白戸圭一「対アフリカ投資の動向と日本」，国際開発研究者協会（SRID）ジャーナル，2019年7月，第1～8頁；白戸圭一「日本企業のアフリカ・ビジネス：その課題と可能性」，世界経済評論，2020年3・4月，第71～80頁；佐藤誠「日本のアフリカ外交－歴史にみるその特質」，『成長するアフリカ－日本と中国の視点』（報告集セッション3），2007年9月，第1～11頁。

面的整理探究。^①其中有三点值得注意,一是欧美学界多将日本视为“自己人”,多习惯于在西方发达国家与非洲关系即传统的“南北援助”大框架下探讨日非合作的独特性与不同做法。二是英、法等国知名智库注重对本国与日本在非洲开展三方合作展开探讨。三是与日本一样,欧美非学界也十分注重就中日对非合作以及相互间竞争关系进行比较研究。非洲学术界对于日非关系的关注远少于非洲与美欧中等国的关系,为数不多的研究更多集中在日非峰会平台下非日合作的时政分析以及个别对中、日在非竞争关系的讨论思考。^②

(二) 本文理论框架

“发展—安全关联”这一概念最早由瑞典国际和平研究所提出,并逐渐演化为分析国家发展与安全问题关系的对策性理论框架。^③在冷战结束后的国际社会新秩序中,国内灾害、气候变化、传染病等非传统安全威胁影响外溢至地区及国际层面,世界大国博弈、地区冲突等深刻左右国内发展走向,原本注重国内经济发展的政策与聚焦国际军事安全的安全政策之间的界限愈发模糊,相互依赖融合的程度日益加深,即“发展政策安全化”与“安全政策发展化”这一趋势愈发显著。

“发展—安全关联”框架下发展与安全政策相互融合协调趋势在国际社会与发展中国家关系中十分明显。一方面,发展政策安全化具体表现为,原本

^① Kingsley Ighobor, “Boost in Japan – Africa Ties”, *Africa Renewal*, Vol. 30, No. 1, 2016, pp. 20 – 21; Yonas Tariku, “Africa – Japan Relations in the Context of Global Peace and Security: The Need for a Well – Tailored Policy”, *Africa Portal*, Vol. 13, No. 9, 2019, pp. 1 – 10; Kweku Ampiah, “Japan and the Development of Africa: A Preliminary Evaluation of the Tokyo International Conference on African Development”, *Africa Affairs*, Vol. 104, No. 414, 2005, pp. 97 – 115; Istvan Tarrosy, “In the Wake of TICAD V: Japan – Africa Relations Today”, *International Journal of Area Studies*, Dec. 2014, pp. 153 – 173; Bolade M. Eyinla, “Promoting Japan’s National Interest in Africa”, *Africa Development*, Vol. 43, No. 3, 2018, pp. 107 – 122; Céline Pajon, “Japan’s Economic Diplomacy in Africa”, *Notes del Ifri*, Dec. 2020, <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/japans-economic-diplomacy-africa-between-strategic-priorities-and-local>, 2021 – 03 – 21.

^② Cobus Van Staden, “Japan and China’s Summit Competition in Africa”, *South African Institute of International Affairs*, No. 1, 2020, <https://media.africaportal.org/documents/Policy-Insights-78-van-staden.pdf>, 2021 – 05 – 22; Ayokunle Olumuyiwa Omobowale, “TICAD: The Context of Japan’s Development Aids to Africa”, University of Ibadan Nigeria, July 2019, http://www.nasajournal.com.ng/journal_articles/vol_14/issue_1/paper_2.pdf, 2021 – 05 – 22.

^③ International Peace Institute, “Security – Development Nexus: Research Findings and Policy Implications”, 2006, https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/secdev_progrpt.pdf, 2021 – 06 – 29.

聚焦社会经济领域的发展政策，不再仅仅关注经济增长，而是更突出其可以从根本上缓解安全隐患这一重要功能，从而通过发展手段实现“人的安全”目标；另一方面，安全政策发展化则表现为，原本专注于国家人员安全的安全政策，不再局限于以武力方式解决安全冲突，而是在政策中融入更多“风险预防”与“发展重建”等相关机制，从而通过安全政策保障发展的可持续性。^①目前，“发展—安全关联”理论已在经济合作与发展组织（以下简称“经合组织”）、欧洲理事会、英国国际发展署等多个组织的正式文件中，被明确视为全球发展与安全政策制定领域的重要理念。^②在中国对非合作中，中方亦强调以发展促安全、安全是发展前提与保障的理念。

“发展—安全关联”理论在非洲问题上的表现更加突出。非洲在面临极为严峻的发展赤字的同时，安全形势也极为严峻。非洲各国也愈发强调“发展—安全关联”政策对其重要性，从社会发展角度根治安全隐患，在安全政策中融入更多风险预防元素，但由于整体能力有限，非洲仍亟需国际社会援助以打破发展赤字与安全威胁之间已形成的恶性循环。由此可见，在对非合作中，无论是日本，还是世界其他国家，既要重视发展问题，又重视安全问题，这是因为：发展是安全的基础，安全是发展的条件。

基于此，本文尝试在上述先行研究的基础上，在“发展—安全关联”理论框架下，围绕日本对非合作中的“社会（援助）、经济、安全”三大支柱，系统梳理日本对非发展（援助、经济）和安全政策及主要做法，以厘清日本对非政策中发展与安全相互关联融合的战略意图及其本质所在，进而展望岸田文雄新政府在后新冠疫情时代日本对非关系走向。

① Stephanie Anderson and John Williams, “The Securitization of Development Policy or the Developmentalization of Security Policy? Legitimacy, Public Opinion, and the EU External Action Service”, University of Wyoming, Feb. 2011, <http://aei.pitt.edu/52090/1/ANDERSON.pdf>, 2021-05-22.

② Department for International Development (DFID), *Fighting Poverty To Build a Safer World: A Strategy for Security and Development*, 2005, <https://gsdrc.org/document-library/fighting-poverty-to-build-a-safer-world-a-strategy-for-security-and-development>, 2021-06-29; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice*, 2007, https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-oecd-dac-handbook-on-security-system-reform_9789264027862-en, 2021-06-29; European Council, *A Secure Europe in a Better World: A European Security Strategy*, 2003, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world>, 2021-06-29.

二 日本对非发展援助：政治利益驱动下 聚焦非洲“人的安全保障”

政府开发援助是日本与非洲国家开展合作、深化对非关系的核心抓手。20世纪70年代以前，日非间缺乏整体系统的外交议程，日本仍处于对非外交的接触期。^①1966年，日本首次向尼日利亚、肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达等四国试探性地提供了一定数量的日元贷款^②，其他在非项目屈指可数。1973年石油危机爆发后，高度依赖从中东地区进口石油的日本注意到了非洲丰富战略资源储量的优势地位。为开拓石油供给市场，日本进一步明确了战略援助理念，以援助作为重要手段开始“进军”非洲，这一阶段通常被视为日本开展对非援助外交的重要开端。日本由于缺乏像欧美对非洲的历史联系，因此更加强调将发展援助作为拉近对非关系从而保障自身海外利益的着力点。20世纪中后期，随着日本超过美国成为世界第一大对外援助国，非洲在日本对外援助体系中的地位也愈发重要。特别是在1993年至2003年召开的三届日非峰会期间，日本都强调以促进非洲实现减贫作为发展援助的重要内容，令其对非援助体系在观感上更贴近联合国可持续发展理念与非洲各国现实发展需求，着眼获取非洲社会的更多政治支持。可以说，日本虽是发达国家，却自诩为“非西方捐助者”，力图成为“援助非洲的思想领袖”，展现与众不同的特有模式。^③

（一）谋求对非援助中的可持续安全效应

日本早在2003年修改“政府开发援助大纲”时，就将实现“人的安全保障”列为开展对外援助的基本方针，在2015年制定新的“开发合作大纲”中更将该理念视为日本国际发展合作的“指导方针”。长期以来，日本出钱出力，积极主导推动联合国设立“人的安全保障基金”，连续20余年从未间断

① 高橋基樹：「日本の対アフリカ援助外交の変遷」，国際問題，2010年5月，第16頁；白戸圭一「アフリカの年から60年目の日本外交」，日本外務省：『外交青書2021年版』，2021年4月，145頁。佐藤誠：「日本のアフリカ外交－歴史にみるその特質」，『成長するアフリカ－日本と中国の視点』（報告集セッション3），2007年9月，第1頁。

② 潘万历、吕耀东、白如纯：《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》，载《现代日本经济》2021年第3期，第1~2页。

③ 李安山：《东京非洲发展国际会议与日本援助非洲政策》，第13页。

对该基金的资金援助。截至 2019 年底，日本共为全球 99 国 257 个“人的安全保障”援助项目提供了 478 亿日元（约合 4.3 亿美元）的资金支持。^① 日本在对非援助中也一直将“人的安全保障”视为重要原则，有意识地侧重对非洲粮食、医疗卫生、基础设施等社会基层民生领域的投入，从而凸显其以实现“人的安全保障”为重点的发展援助理念。

近年来，非洲萨赫勒地区暴恐袭击频发、安全形势持续恶化，引发了极为严峻的人道主义危机。日本意识到单纯的武力介入不仅会造成自身巨大风险，也难解非洲所面临的复杂安全挑战，因此更倾向于通过援助尝试缓解萨赫勒安全隐患。2019 年，日本在第七届日非峰会期间就举办了关于萨赫勒地区安全特别会议，邀请联合国、七国集团和非洲各国代表与会。会上，时任外相河野太郎强调，日本将致力于通过援助等方法推动萨赫勒地区发展以缓解日益恶化的地区安全形势，特别是通过援助萨赫勒地区提升基础教育水平，提供 2 300 万美元医疗卫生设施等社会民生领域援助，从而协助萨赫勒各国提高自身发展和安全能力建设^②。2021 年 3 月，日本向马里、尼日尔、乍得、布基纳法索等四国提供了总额 1 570 万美元的紧急粮食和卫生用品无偿援助，着眼缓解萨赫勒地区 20 余万人所面临的人道危机。^③ 可见，日本针对长期面临复杂安全危机的萨赫勒地区，并未敢借机推动自卫队直接参与国际维和行动，转而强调发展在缓解非洲地区安全挑战中的作用，旨在彰显日本对非发展政策安全化这一特征，以此“明哲保身”，确保自身在非利益的长期可持续发展，从而避免像欧美国家一样深陷萨赫勒“越打越恐”的反恐泥潭。

（二）强化对非援助项目的平台统筹管理

日本在加入经合组织发展援助委员会后，其对非援助政策一直尽量与欧美国家保持方向一致，借此保障援助的顺利开展。例如，欧美国家通过主导国际金融机构向所谓“有民主人权问题”的非洲国家施压时，日本也采取了一致行动，相应削减对被制裁对象的援助额度。日非峰会也相继将联合国、

① 日本外務省：「人間の安全保障」，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/statistic.html>，2021-11-22。

② 日本外務省：「サヘル地域における平和と安定に関する特別会合河野外務大臣ステートメント」，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000511294.pdf>，2021-07-14。

③ 日本外務省：「人道危機に直面するアフリカ7か国に対する緊急無償資金協力」，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000450.html，2021-07-14。

联合国开发计划署、世界银行、非盟委员会等列为共同主办方，一同参与对非合作议程设置，以标榜其开放包容性。日本对非援助主要通过国际协力机构进行平台化统一管理。该机构作为独立行政法人，虽名义上隶属日本外务省，但实际承担了统筹日本对外援助的核心功用，特别是在2008年接收日本国际协力银行日元贷款业务后，其对外援助统一平台的作用愈发明显。国际协力机构在非洲28个国家设有事务所^①，所有事务所均由驻外使馆统一领导，统筹志愿者专业技术团队，协调支持国内非政府组织开展援助项目，与驻在国地方政府具体对接，协助实施，全程监督。国际协力机构虽然作为日本开展对外援助的主要实施机构，但其在统筹协调国内力量援助非洲灾后安全保障领域具有独特优势，如该机构统筹协调由日本政府、非政府组织、经济界联合会等国内各方共同设立的“日本平台”紧急人道救援组织，灵活运用政府开发援助资金以及企业、市民捐款，在南苏丹、索马里等非洲国家发生大规模灾害时，向难民提供紧急人道主义援助。

（三）不断加大对非洲的援助力度

非洲是全球贫困人口最集中、贫困发生率最高的地区。基于此，援助非洲以期减缓贫困也是日本对非合作的重点之一。从规模上看，日本对非援助自1980年至今呈现从走高到回落并趋于稳定的态势。20世纪70年代，日本对非援助出现明显增长，援助范围逐渐拓展到非洲40余国，援助额占日本对外援助总额比重也逐年增加，从1970年的1%发展为1979年的10%。^②随着日本步入经济高速发展期，政府在1980年制定了援助总额倍增计划并持续更新目标，特别是在日非峰会成立前后国内出现“非洲热”，1990年日本对非双边援助占援助总额比例上升至12%，且长期稳定保持在10%以上。^③2000年以来，尽管日本国内经济发展速度放缓，甚至不断持续削减对亚洲援助份额，但非洲在日本对外援助占比却稳定增长，更在2006年陡升至25.96亿美元，占比34.1%。非洲大陆首次也是唯一一次超过亚洲成为日本对外援助第一大地区，此后虽有所回落但仍保持在援助总额的10%以上。2019年，日本

^① 日本国际协力机构：「海外のJICA拠点」，<https://www.jica.go.jp/about/structure/overseas/africa.html>，2021-07-11。

^② 日本外务省：「国别援助実績」，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/j_99/g5-0a.html，2021-07-10。

^③ 王平：《日本对非政府开发援助评述：外交战略的视角》，载《外交评论》2012年第6期，第115页。

对非援助有所回升，达到 21.3 亿美元，占比为 14.5%。^①

日本对非援助的主要形式包括无偿援助、技术合作以及日元贷款。早先，日本为配合融入欧美对非援助体系，无偿援助在其对非援助中占比较大，如 2000 年前后日元贷款仅占日本对非援助总额的 5% 左右^②，随后不断增加，2019 年日本对非日元贷款合计约 10.9 亿美元，占日本对非援助总额的一半以上，而无偿援助仅为 7 亿美元，占总额的 30% 左右^③，这与欧美对非无偿援助额普遍保持在 40% 以上的援助模式相差较大。日本在国际社会对非援助占比长期保持在 5% 左右，在经合组织中位列在美、德、英、法后第五位。因此，以欧美国家为首的经合组织虽认可日本作为西方对非援助体系一员，但始终认为日本以贷款为主的援助模式资金投入少、覆盖领域小，与欧美坚持的“无偿援助”大相径庭，对此颇有指摘。^④ 总体看，日本在对非援助力度上虽不如欧美，但由于没有殖民历史包袱，且考虑到大额无偿援助易引发国内不满情绪，因此日本在对非援助中更倾向于选择日元贷款模式。这既可通过制定长期规划提高贷款额度，从而改善非洲欠发达国家基础能力建设，为当地民众提供一定的安全保障，也可在必要时借由“延长还款期限”或“免除债务”，彰显其“道义”形象，提高日本在非洲乃至国际社会的影响力。

（四）重视对“草根”群体的援助以扩大日本在非“好感度”

重视“草根”群体是日本对非援助的特色品牌之一。非洲国家整体卫生医疗水平较低，亟需国际社会施以援手。日本于 2010 年制定了《新国际健康政策》后，在 2012 年进一步提出了“国际健康外交战略”构想，长期致力于将世卫组织的“全民健康覆盖”理念包装为日本提出并主导的合作倡议，并深入非洲社会“草根”阶层实施具体援助项目，不遗余力地宣传推广日本理念。在 2019 年第七届日非峰会上，日本就明确表示将为非洲 300 万人提供医疗服务，并在“全民健康覆盖”理念的基础上进一步提出了“非洲健康构

① 日本外務省：『ODA 白書 2020 年版』，第 174 頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/20_hakusho/index.html，2021-07-10。

② 日本外務省開發協力白書・參考資料集 2001-2005 年，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>，2021-07-12。

③ 日本外務省：『ODA 白書 2020 年版』，第 127 頁、136 頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/20_hakusho/index.html，2021-07-12。

④ “2020 OECD - DAC Peer Review of Japan”，<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b2229106-en/index.html?itemId=/content/publication/b2229106-en>，2021-07-12。

想”。目前，日本已将肯尼亚、塞内加尔、加纳确定为“全民健康覆盖”主要推进国，重点围绕出台母子健康手册、开展传染病合作研究、建立医疗保障体系等深化日非医疗健康合作。^① 2020 年全球新冠肺炎疫情暴发后，日本政府加强了对发展中国家传染病安全保障问题的关注，在对非援助中也体现了这一理念，帮助非洲国家共同遏制传染病的蔓延，加大了对非洲卫生健康安全保障的援助力度。2020 年以来，日本共对非洲 54 国中的 48 国开展抗疫医疗援助，向其中的 38 国提供了合计 145 亿日元（约合 1.3 亿美元）的紧急抗疫医疗物资援助，约占 2020 年日本对外抗疫紧急援助总额的 30%，同时与世界粮食计划署开展合作，向非洲 20 国提供了远超 2019 年规模的 54 亿日元（约合 4 800 万美元）无偿粮食援助。^② 2021 年，日本举办“全球疫苗峰会”，向“新冠肺炎疫苗实施计划”出资 10 亿美元，积极参与“美日印澳”四边机制新冠疫苗合作计划，还决定向非洲提供 1 000 万剂日产疫苗。日本紧抓非洲“草根”当下面临的疫苗赤字情势，将疫苗援助作为保障“草根”阶层安全，以期在非洲打造良好的国际形象。

从总体上看，日本将政府开发援助视为深化对非关系的重要手段，在开展具体援助时更是一直将实现“人的安全保障”视为政策重点。特别是在对非洲安全形势较为严峻的国家地区开展援助时，日本注重“草根”阶层，聚焦民众亟需的卫生医疗等社会基层领域发展短板开展援助，为非洲社会个体的安全发展提供必要条件，充分体现出相关发展援助政策安全化的趋势特征。与此同时，我们需透过现象看本质。日本对非援助政策虽然有助力非洲安全发展的一面，但更为重要的是，其本质则是服务于日本整体国家利益和对外战略考量。从历史看，日本对非援助有两次高峰期：一是 20 世纪 90 年代，日本成为世界经济大国后，加大对非援助旨在提升其国际影响力，从而谋求政治大国地位；二是在 2005 年前后，日本借强化对非援助以换取非洲国家支持其争取联合国安理会常任理事国席位时期。上述两个时期并非是非洲国家经济与社会发展最为艰难的时段，由此彰显出日本为保障在非政治利益，通过援助非洲以实现“入常”的强烈利己目的。此外，长期以来，日本对非援

① 日本外務省：『ODA 白書 2020 年版』，第 135 頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/20_hakusho/index.html，2021-07-14。

② 日本外務省：『外交青書 2020 年版』，第 135~136 頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2020/pdf/pdfs/3_1.pdf，2021-07-14。

助始终难以彻底摆脱与欧美相协调的固有模式，欧美对非洲的掌控在一定程度上“束缚”了日本在非推广所谓“亚洲经济模式”的空间。^①当下，在提出“自由开放的印太”以构建印太秩序与地区领导力的大背景下，日本对非援助中“以援助促政治”的政治功能势必更加突出。而非洲在长期与欧美博弈中对其“教师爷”的援助模式已十分厌烦，如日本在援助中过度夹带政治或所谓“民主”议题，必将适得其反。

三 日本对非经贸合作：以实现双向经济安保 与促进非洲和平稳定

经济安全是国家安全的基础，包括资源安全（如石油矿产、粮食和人才）、产业安全、财政安全等，其核心是一国在经济发展过程中能够消除和化解潜在风险，抗拒外来冲击，以确保国民经济持续、快速、健康发展，确保国家主权不受分割的一种经济状态。对非洲国家而言，大部分非洲国家处于“贫困的富饶”状态，资源优势未形成产业优势乃至经济发展优势，并由此带来高失业率、社会不稳定等安全问题。鉴此，日本借助日非峰会等双多边对非合作平台，加强与非洲国家的经贸投资，提升非洲国家经济安全水平，夯实其社会稳定可持续发展基础的同时，以期自身在非可获取更大的战略与经济利益。特别是2019年日非峰会出台的“横滨行动计划”中着重强调了“通过私人投资和创新优化商业环境及机构、促进经济转型”，突出了日非峰会向经贸投资合作转型的新理念，聚焦通过“官民协作”加大对非经贸、基建、能源投入，助力非洲实现经济多元化产业化，促进内部互联互通，实现经济安全保障，从而消除日本对非经贸发展不利的安全隐患。此外，日本更是通过深化对非经贸关系，进一步拓展本国原材料进口渠道，增强供应链韧性，以实现自身经济安全保障。

（一）提升日本对非经贸合作议题的重要性

日方学者普遍认可将2008年召开的第四届日非峰会作为日非经贸关系从“政府单一的发展援助”向“官民一体的经济合作”变化的分水岭。^②进入21

^① 胡令远等：《日本对非外交的新理念、新动向及新挑战》，第80页。

^② 高橋基樹：「TICADの変遷と世界」、アフリカレポート，2017年55巻，50～52頁；平野克己「アフリカをどう理解し、どのように向かいべきか」，国際問題，2019年6月，第4頁。

世纪以来，非洲经济呈现中高速持续增长势头，人口红利也为非洲带来巨大市场潜力，国际社会对非经贸合作热情高涨。日本也开始注意非洲市场潜力，相应加大对非经贸投入，2006年双边贸易额突破200亿美元后，于2008年迅速突破300亿大关，在2012年达到历史顶峰340亿美元。此后，随着日本经济发展速度放缓，日非贸易也持续回落到200亿美元以下。值得注意的是，即使在历史最高点，日非贸易额在日本对外贸易总额中的占比也从未超过2%。^①日非贸易商品类别也相对单一，日本自非进口商品的90%为油气、矿产等原材料，对非出口商品则以生产用机械设备、运输设备以及家庭用车为主。^②尽管当下日本与非洲整体经贸合作仍处于较低水平，但随着在2019年第七届日非峰会上日本高调宣布将全面加强非经贸投资合作，非洲在日本对外经贸格局中的位置势必愈发重要。此外，与美、英、法、印等国在非企业进行三方合作，借助对方长期深耕非洲市场优势，规避经济与政治风险，“借势”加速进入非洲市场，也成为当下日本经略非洲的重要新途径。^③

日本长期重视通过设立日非多层次机制化会议，为两国企业提供经贸合作平台。在2016年第六届日非峰会时，日本就提出建立“日非官民经济论坛”作为聚焦日非经贸投资合作的重要平台，并不断加强政府对日非企业经贸合作的政治引领，截至2021年末已举办两届会议。2019年，日本成立“非洲商业委员会”，经济产业省、外务省、经济团体联合会、经济同友会以及300余家企业均参与其中，旨在汇总日本各省厅机构中对企业支援渠道，分享当地商贸信息，促进官民相互协调配合。^④近年来，日本不断突出对非经贸合作重要性，呈现政府加强统筹以政策引领国内各方形成对非经贸合力的态势。日本始终强调单一援助无法真正解决非洲发展安全问题，而促进非洲产业多元化发展，可使非洲依靠优化各国产业结构实现经济安全保障，从而保障社会的可持续发展和长久安全稳定。可以看到，日本正加大对企业引领，不断强化自身在非洲对外经贸关系中的地位作用，着眼实现日非双向的经济安全

^① 贸易数据均来自日本贸易振兴机构官网相关统计，<https://www.jetro.go.jp/world/japan/stats/trade.html>，2021-07-19。

^② 白戸圭一：「日本企業のアフリカ・ビジネス：その課題と可能性」，世界経済評論，2010年3月4月号，第75~76页。

^③ 郭锐等：《国家战略需求与国际生产折中——日本对非经济外交的悖论与课题》，第27页。

^④ 相关内容均来自日本经济产业省2019-2021年版《通商白皮书》，https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/index_tuhaku.html，2021-07-20。

保障，力图进一步打开非洲市场。

（二）倡导所谓“高质量”基础设施建设

日本一直将“自主努力”和“伙伴关系”作为对非合作的核心原则，强调非洲国家自主性与平等互利关系，试图将日非合作纳入亚非合作的大框架中，力求做到更贴近发展中国家间以经贸合作为主轴的“南南合作”模式。日本政府认为，改善当地基础设施建设水平，既可促进非洲内部贸易安全便利化，减少因交通不畅而出现的抢劫等安全问题，同时也对本国企业在非贸易活动和交通物流提供安全保障。日本政府在2013年就制定了“基础设施出口战略”。2020年12月，内阁府召开“经协基础设施战略会议”，制定了“2025年版基础设施海外输出战略”，将构建非洲内陆至沿海的交通网络作为日本在非基础设施建设的重要领域。新战略中提出了通过高质量基础设施实现“自由开放的印太”等外交课题，并聚焦“官民协作”，将政府开发援助资金与日本企业的技术资金相结合，提升战略实施效果。^①日本将“西非增长之环”^②、“纳卡拉走廊”^③以及“东非北部走廊”^④等三大区域走廊作为在非开展公路基础设施建设合作的重点项目，通过构建非洲区域互联互通网络以降低安全风险发生可能。

日本为推动其基础设施出口战略在非落地，一直将中国视为主要竞争对手，同中国在非洲角逐基础设施投资出口市场份额。在该领域，日本长期站队欧美国家，以所谓“中国借基础设施建设合作在非制造债务陷阱”进行污蔑抹黑。在第六、七届日非峰会上，日本都通过向非洲派遣债务专家以解决非洲所面临的债务问题而向中国施压。日本于2016年七国集团伊势志摩峰会上，就结合自身特点，提出了所谓“高质量基础设施建设投资”，后在联大会议、日非峰会等国际对非双多边场合屡屡强调这一理念，在2021年召开的七国集团峰会上，日本更是迎合新“全球基建计划”，强调“高质量”发展。

^① 日本外務省：『ODA白書2020年版』，第96頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyoy/20_hakusho/index.html，2021-07-22。

^② 日本于2015年参与连接布基纳法索、科特迪瓦、多哥、尼日利亚等西非国家的环状公路建设项目，共提供315亿日元低息贷款和无偿援助。

^③ 日本于2012年参与自莫桑比克出发经马拉维至非洲东海岸优质天然深海港纳卡拉港口的铁路公路改建项目。

^④ 日本于2017年参与以肯尼亚蒙巴萨港为中心辐射延伸至乌干达、卢旺达、布隆迪、刚果（金）等国的道路建设项目。

在日本提出新的经济安全保障理念后，推动“基础设施建设投资”成为经济安保重要内容^①。日本突出其所谓“高质量”基础设施投资、注重确保可持续性发展以实现财政安全保障等口号，来诋毁、对冲中非基础设施建设与合作，服务于日本试图在非洲与中国竞争之战略目的。

（三）“官民协作”着力推动日企赴非投资

日本在对非投资政策中强调“官民协作”，通过签署政府间投资协定、租税条约等，激励更多企业赴非投资，“政府搭台、企业唱戏”，在政企间形成良好互动循环，实现官民一体共同开发非洲市场潜力。在 2008 年第四届日非峰会上，日本首次提出“官民协作”理念，更以“官民”命名外务省日非峰会官民圆桌会、国土交通省官民基础设施会议、经济产业省日非官民经济论坛等几大对非合作机制，紧拉民间企业参与对非合作。长期以来，日企囿于非洲安全风险高、收益回报不确定等因素，对赴非投资热情不高，据统计，自 2010 年以来，日本对非直接投资存量一直维持在 100 亿美元上下，仅占日本对外投资总额的 1%，且其中近 80% 投资集中在南非^②，在域外各国对非投资存量中日本也始终未能排进前十位^③。为扭转对非整体投资水平较低且国别过于集中这一不利局面，日本政府不断加强政策引领，推动民间企业赴非投资。日本自 2013 年以来，在每届日非峰会上均会做出新的对非投资承诺，如第五届峰会的 320 亿美元、第六届的 300 亿美元以及第七届的 200 亿美元的投资额。特别是在 2019 年的第七届峰会上“官退民进”趋势更加突出，日本强调“将实现日非峰会从政府援助主导向企业投资合作的重大转型”，首次将日非民间企业正式列为合作方，让双方企业可以就如何扩大日本对非投资议题直接进行对话。^④

日本十分注重在政府层面为赴非日企提供投资便利与保障。截至 2021 年，日本已与埃及、莫桑比克、肯尼亚、摩洛哥四国签署双边投资协定，在

① API 地経学ブリーフィング『日本の経済安全保障「金融」巡る重要な3つの観点』，2022 年 1 月 10 日，<https://toyokeizai.net/articles/-/500467>，2021-01-10。

② 相关数据均来自日本贸易振兴机构官网统计，<https://www.jetro.go.jp/world/japan/stats/fdi.html>，2021-07-22。

③ UNCTAD，“World Investment Report 2021”，https://unctad.org/system/files/official-document/WIR2021_ch02_en.pdf，2021-07-22。

④ 日本外務省：『ODA 白書 2020 年版』，第 29 頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/20_hakusho/index.html，2021-07-22。

埃及、埃塞俄比亚等九国设立日本贸易振兴机构事务所，还与尼日利亚、南非、加纳等七国签署协议，成立双边营商环境改善委员会^①，多措并举为日企赴非投资创造良好条件。此外，日本贸易保险于2015年设立“非洲投融资促进特别保险”，向日本在非企业提供在非洲贸易资金借贷保险、海外事业资金借贷保险、海外投资保险等风险极高且保率高达100%的担保。在2019年日非峰会上，日本贸易保险与非洲贸易保险机构进一步深化合作，在非洲国家设立专门针对日企的业务窗口，并接受了2020年12月非洲进出口银行提出的5.2亿美元的贸易保险，还与熟悉当地投资风险的金融机构开展合作，降低民间企业所承担的风险。同时，日本通过驻外使馆与当地安全部门合作沟通，协助提升当地治安与危机管理能力，并定期召开安全对策对话会，消除日企赴非开展投资的后顾之忧。^②

总体看，日本推动更多日企赴非投资，一方面可进一步刺激非洲市场活力，促进非洲经济多元化发展。另一方面，日本大力推动企业“走进非洲”，可借由非洲广阔市场建立日本设计、非洲制造、全球销售的产品出口基地，缓解国内产能过剩、经济转型等问题，实现产业链从“本土”向“海外”的有效转变，构建全方位的开放型产业体系，从而最终实现自身经济安全保障。

（四）以对非“能源外交”保障其战略资源安全

长期以来，日本的能源外交重点都放在中东地区，但随着国际能源市场价格急剧的波动以及能源地缘政治博弈的日趋激烈，特别是2011年日本遭遇福岛核事故后，对于天然气的进口需求大幅增加。为保障能源供给安全，日本遂实施能源进口多元化战略，非洲正在成为日本能源外交另一个重点发力的地区。2013年日本与非洲15国矿产资源部长召开首次日非能源部长级会议，出台了《日本与非洲促进能源资源开发倡议》，承诺在5年内为非洲培养1000名能源产业人才。在2013年第五届日非峰会上，日本国家石油天然气和金属公司宣布提供20亿美元支持日企在非洲石油、天然气、矿产等自然资源开发项目。莫桑比克作为非洲天然气出产潜在大国，是日本近来在非洲开展能源外交的重点对象

^① 日本经济产业省：「二国間ビジネス環境改善委員会」，2019年10月，https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade/africa/1.mofa.pdf，2021-07-22。

^② 日本经济产业省：『通商白書2021年版』，第243頁，<https://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2021/pdf/03-02-09.pdf>，2021-11-23；日本经济产业省：『通商白書2017年版』，第305頁，https://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2017/pdf/2017_03-03-01.pdf，2021-11-23。

国。2012年两国举行了首次“日—莫能源领域官民政策对话”。2014年，时任首相安倍访莫，强调日方在莫桑比克天然气、煤炭等资源领域投资合作对保障日本战略资源供给安全的重要作用。2019年日企三井物产决定斥资30亿美元以获得莫桑比克北部海上非洲最大液化天然气田项目的20%权益。^①

非洲丰富的油气矿产资源极易成为盗匪进攻的目标，如尼日利亚的“尼日尔三角洲复仇者”一直盘踞在东南沿海油田，对尼日利亚能源运输安全造成极大威胁。日本加大对非能源资源开发合作，既可进一步提高非洲在能源开发、储藏、运输领域的能力建设，减少各国所面临的盗油、盗气等实际安全隐患，更可为自身海外能源进口运输途径提供保障，有效确保本国海外战略资源安全。日本新任首相岸田文雄在首次“经济安全保障推进会议”上强调了确保战略物资对日本经济安全保障的重要性。^②因此，拥有丰富能源资源储备的非洲对于日本进一步完善全球战略资源格局，实现经济安保的作用也将愈发重要。

从总体上看，日本外相历史上前两次访非分别是在1974年第一次石油危机后木村俊夫访问非洲四国，以及1979年第二次石油危机后园田直访问非洲五国，目前日本自非洲进口商品也高度集中在油气、矿产等战略资源方面，充分体现了日本为实现战略资源进口多元化，保障战略资源安全的政策目标。诚然，日本对非投资合作有提升非洲相关国家经济安全水平的意图，但更是基于日本对非外交中与中国竞争影响力的传统思维。^③例如，日本在非开展的所谓“高质量”基础设施建设合作项目，针对中国在非基础设施意味明显，其背后彰显其谋求在非地缘战略利益、经济利益、安全利益之核心目标。因此，日本力推对非经贸、基建、投资、能源合作，在着眼推动非洲进一步将其资源优势转化为产业优势、稳定各国财政可持续发展的同时，更旨在推动本国企业进一步打入非洲市场，优化自身战略资源供给路径，实现自身经济安全保障。当下，与中、美、欧相比，日本对非经贸合作水平仍较低，日本在非企业数量少且经济影响力有限。虽然日本近年来聚焦经贸领域，对非签署众多合作倡议、建立双边机制，但其

① 相关内容均来自日本经济产业省2013-2020年版《通商白皮书》，https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/index_tuhaku.html，2021-07-20。

② 首相官邸：「经济安全保障推进会议」，2021年11月19日，https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202111/19keizaianpo.html，2021-11-23。

③ Céline Pajon, “Japan’s Economic Diplomacy in Africa”, *Notes del Ifri*, Dec. 2020, pp. 13-14.

复制在东南亚推广的经济合作模式在非洲出现“水土不服”的结果^①，这也成为非洲对日经贸合作的重视程度不如中、美、欧的重要原因之一。

四 日本对非安全合作：“印太战略”下 塑造日非可持续发展环境

局势动荡和武装冲突高发不仅阻碍了一些非洲国家政治、经济和社会发展，也给外部经济与其他领域的合作带来严重困扰。日本在2019年第七届日非峰会的《横滨宣言》中也强调了和平安全对于非洲国家发展以及开展国际对非合作的重要性，尤其提出加强日非在冲突预防和冲突后重建等能力建设领域合作对于保障非洲安全可持续发展至关重要。同样，保障印太区域海洋安全是日本倡导“印太战略”的核心部分，将非洲作为其“印太战略”支点，倡导开展对非海洋安全合作正是日本推动该战略的重要一环。因此，日本加强对非洲安全事务的参与，既着眼为非洲发展创造安全稳定的外部环境，其本质更在保护自身在非不断增长的海外利益，同时争取非洲国家认可、参与“自由开放的印太”战略，以抗衡中国在非洲推动的“一带一路”倡议，继而实现其在印太地区构建新秩序、谋求领导权的对华战略意图。

（一）加强对非洲安全合作的政策引领

20世纪90年代以来，日本开始介入非洲安全问题。在1998年的第二届日非峰会上，日本首次将“冲突预防”写入作为大会成果文件的《东京行动计划》，更明确了日本从联合国、非盟等双多边层面对非安全援助的指导方针，成为日本制定对非安全政策的开端。^② 进入21世纪以来，非洲内部冲突趋于缓和，安全挑战重点也开始向战后重建倾斜。日本开始调整对非安全政策，突出和平建设的重要地位。在2003年的第三届日非峰会上，日本首次将“巩固和平”作为对非合作主要内容之一，为之后各届峰会对非洲安全问题持续关注确立了基调。^③ 2010年以后，非洲暴恐绑架频发、海盗活动猖獗等令

^① Céline Pajon, “Japan’s Economic Diplomacy in Africa”, p. 20.

^② 日本外務省：『TICADII 行動計画を踏まえた我が国の新たなアフリカ支援プログラム』，1998年10月，https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc_progr.html，2021-08-01。

^③ 日本外務省：『TICADIII 議長サマリーのポイント』，2003年10月，https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/3_gs_point.html，2021-08-03。

非传统安全形势日趋严峻。2013年,阿尔及利亚石油设施遭袭,10余名日本派遣员工遭到绑架,最终导致9人丧生,此事件令日本认识到非洲严峻的安全形势与本国海外利益紧密相关,因此加大了对非洲安全事务的参与。特别是安倍执政以后,日本倡导“积极和平主义”,着力推动安全战略转型,希望在地区和全球安全事务中发挥更大作用。2013年出台的《国家安全保障战略》《防卫大纲》以及2015年的《发展援助大纲》等文件,均明确体现了日本加大对非洲安全投入的方针政策。^①自2013年第五届日非峰会开始,日本逐渐将反恐、反海盗等非传统安全议题纳入日非安全合作范畴,并在2016年第六届峰会的《内罗毕宣言》中特别写入了日本参与非洲反恐以及基于国际法原则维护海洋安全等内容。在2019年日非横滨峰会上,日本发起了“非洲和平稳定新途径”倡议,明确表示日本将全面加强对非安全合作,为非洲创造安全稳定的外部环境以确保可持续发展。^②随着日本加快谋求“正常国家”步伐,推动“印太战略”真正落地,非洲所面临的安全挑战对于日本推动安全力量“走出去”的作用将愈发重要。

(二) 参与三边或多边在非安全合作行动

与国际组织紧密开展三方合作一直是日本提高对非安全合作效率的重要方式之一。日本长期作为联合国三方伙伴项目重要参与方,向非洲各地维和行动训练中心提供训练设施器材、派遣自卫队教官等,2008年至2020年间,日本已通过联合国向在非洲13国的维和行动中心提供了5700万美元,派遣了30余名教官。2018年,日本与世界海关组织合作在西、中、东非各国海关开展了多个安全项目,完成海关反恐检查技能培训400人次。^③2018年,日本借与亚非法律协商组织在东京共同举办年会契机,推动协会设立加盟国能力建设援助项目,着眼提高非洲国家通过国际法手段和平解决纷争的司法能力建设,借机宣传日方一直倡导的“法的支配”,谋求加强自身在国际法的话语权。

^① 神宮司寛:「アフリカの平和・安定に向けた日英協力」,日本防衛省防衛研究所国際共同研究シリーズ12,2015年9月,第67頁。http://www.nids.mod.go.jp/publication/joint_research/series12/pdf/Partners-for-Global-Security_all.pdf,2021-08-05。

^② 日本外務省:「第7回アフリカ開発会議(TICAD7)の開催」,2019年8月,https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af1/page4_005263.html,2022-01-05。

^③ 日本外務省:「TICAD VI 報告書2016-2018」,第16~18頁,https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/ticad7/pdf/ticad6_report_ja.pdf,2021-07-19。

参与国际在非维和行动是日本向海外派遣自卫队的最重要渠道，日本承担联合国维和费用也曾常年排在美国之后位居世界第二。日本2012年派遣自卫队赴南苏丹参加联合国维和行动，并先后五次延长自卫队派遣期限，执行南苏丹首都周边道路修整以及难民援助任务。^①日本还通过确立《安全保障相关法》赋予在南苏丹自卫队员“驰援护卫”职能，使其首次拥有了“使用武力”的能力。^②日本虽于2017年5月结束了南苏丹行动，但截至2020年12月，仍有4名自卫队队员留在当地协助相关人道主义援助行动。^③此外，自2019年4月，日本开始向埃及西奈半岛以美国为首的多国部队观察员团派遣2名自卫队队员，近期还宣布将派遣期限再延长一年，此次行动也成为新安保法实施后的首次海外派兵，也是日本首次参与非联合国框架下的维和行动。与欧美不同，日本由于缺乏在非安全合作传统抓手，通过同联合国等国际组织开展多边合作，既可借由国际组织成熟框架进一步扩大日本对非安全援助助力非洲发展的实际效应，更为日本开展对非安全合作提供有效路径，提高日本在国际组织的影响力。

（三）将印太海洋安全作为合作重点

日本对外贸易交流高度依赖海洋通道，长期致力于同印度洋沿岸非洲国家开展海洋安全合作。近年来，打着维护印太地区海洋航行运输安全的旗号，日本竭力构建所谓印太区域海洋安全秩序。2008年前后，索马里海盗猖獗对东非亚丁湾海上交通造成严重威胁。日本自2009年制定《应对海盗法》并向亚丁湾派遣护卫舰为本国船只护航以来，至今从未间断海上自卫队反海盗行动。2014年以来，日本多次向美国领导的“联合海上部队”派遣自卫队员、提供技术支援。日本还通过双边援助强化与周边国家反海盗合作，如向国际海事组织设立的信托基金出资1553万美元，在肯尼亚、坦桑尼亚设置海盗情报信息共享中心，支援吉布提建立地区训练中心并提供巡逻艇，向国际信托基金出资450万美元支持周边国家提高海盗追踪能力建设，针对索马里海警部门开展“海上犯罪取缔研修班”等。^④2011年6

① 日本外務省：『外交青書2020年版』，第192頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2020/pdf/pdfs/3_1.pdf，2021-08-09。

② 邹圣婴：《浅析日本非洲战略中的自卫队因素》，载《日本研究》2019年第4期，第41页。

③ 日本外務省：『外交青書2020年版』，第192頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2020/pdf/pdfs/3_1.pdf，2021-08-09。

④ 日本外務省：『外交青書2020年版』，第201頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2020/pdf/pdfs/3_1.pdf，2021-08-11。

月，日本在吉布提建立二战后首个海外军事基地，并以此为据点开展反海盗行动。吉布提作为日本在中东和非洲的重要战略支点，随着亚丁湾反海盗形势趋于平缓，在此设立基地的战略价值不仅仅在于打击海盗。^①实际上，日本也在不断强化该基地解救运输在非侨民等作用，并仍持续扩充其在反恐反暴、救灾维和等领域相关功能，逐步推动该基地永久化，希望将该基地打造为日本安全力量“走进非洲”的重要支点。^②随着近年来西非几内亚湾海盗形势恶化，日本还积极参加“七国集团几内亚湾之友”合作机制，与联合国共同援助沿岸国家海上治安能力建设。^③海洋合作作为日本对非少数双边安全合作，聚焦非洲在对外贸易中长期面临的海盗匪患，较易获得非洲大量沿海国家的认可接受，为日非海洋贸易创造稳定环境。同时，对非开展印太海洋安全合作虽然表面上是印度洋区域安全合作，但实质上是日本把亚太问题引向非洲，提高非洲国家对其所倡导的“自由开放的印太”接受认同，从而牵制中国正当实施海洋维权行为。

从总体上看，日本对非安全合作为域内国家可持续发展创造稳定条件的同时，更旨在为其在非洲日益增长的海外利益提供保障，继而对华形成战略抗衡。近年来，日本为进一步推动“印太战略”，着力推动对非贸易与民间企业赴非投资，但多数日企对该区域不断恶化的安全威胁望而却步，因此，消除企业顾虑、为在非日企创造安全稳定的营商环境也是日本加强对非安全合作的重要目的之一。由此可见，日本对非安全政策并非仅局限于反恐、反海盗等传统意义上的军事安全合作，而应更多通过提高非洲国家自身整体安全能力建设从而实现风险预防，加强冲突后社会民生基础设施重建以保障经济稳定发展，同时吸引国际社会对“印太战略”框架下对非安全问题予以更多关注。日本加大对非安全合作，以印太海洋航行自由和“法律支配”秩序主导者自居，将持续深化与欧美在非洲安全领域的协调配合，不断离间中非关系，谋求在印太地区对华形成围堵，以达到其遏制中国的战略目的。

① 张永蓬：《日本对非外交：从实用主义平衡到战略重视》，第109页。

② 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》，第30页。

③ 日本外務省：『外交青書2020年版』，第202頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2020/pdf/pdfs/3_1.pdf，2021-08-11。

五 结语：日非关系研判及日本对非洲政策走向

日本自1993年创建日非峰会机制以来，历经七届会议，已形成了“社会、经济、安全”三大对非洲合作支柱，其中虽然社会、经济政策着眼推动非洲整体发展，安全政策侧重缓解非洲安全问题，但发展与安全政策间相互跨界融合愈发凸显日本对非战略利益。日本深化对非外交，重在构建从经济拓展到安全领域的全新日非关系。日本急于展示其在非洲的经济、政治及军事存在，力图将非洲大陆打造成“自由开放的印度洋太平洋战略”支点，消解“一带一路”倡议在非洲的影响力。^①这充分反映出日本谋求政治、军事大国进程中的国际战略意图。非洲是全球发展中国家最多的大陆，同时面临严峻的安全形势，发展与安全问题长期交织叠加，复杂难解。各国均难以依靠单一的发展或安全政策推动相关合作落地，因此加强发展与安全合作的融合协调，提升“发展—安全关联”政策实施效能，高度契合日本对非战略的内在逻辑。

诚然，日本对非合作助力非洲缓解发展和安全挑战，但究其根本，日本仍将非洲视为其拓展政治、经济、安全等战略利益的重要攻略对象，重在谋取实利。同时，随着中非合作长期引领国际对非合作，“中国因素”日益成为日本调整对非合作的重要变量。首先，面对在非洲影响力与日俱增的中国，日本愈发感到战略焦虑，不断加大对非援助力度旨在提升自身在非洲的政治影响力与中国进行抗衡，特别是非洲对于日本推动联合国“安理会改革”实现“入常”和在国际事务中争取更多支持等方面至关重要，已成为日本实现“政治大国”的重要战略支点。其次，非洲的丰富战略资源和市场潜力吸引国际对非经贸合作高涨，相互竞争也水涨船高，中国连续多年保持非洲第一大贸易伙伴国地位，而日本却在对非经贸领域进展相对缓慢。因此，日本多次强调日非合作的经济化转型，突出“官退民进”，在提出新的经济安全保障理念后，非洲在日本完善对外经济格局、实现战略资源供应链多元化、与中国争夺海外基建市场等方面的作用更加凸显。最后，日本不断试图将对非合作从发展领域拓展到安全领域，反映出日本力求将印太地缘政治战略空间以及

^① 吕耀东：《日本深化对非外交与印太战略支点构想》，载《国际论坛》2018年第5期，第20页。

海洋秩序主导权之争进一步延伸至非洲大陆以制衡中国的战略意图。非洲大陆是美欧全球安全战略的重点地区，日本不断加强对非安全投入、与美欧在非安全力量协调融合，既有利于自身构建印太地区海洋秩序主导权，谋求对华形成相对优势，也可深度参与美欧全球安全网络布局以对华形成全面战略围堵。

日本新任首相岸田文雄曾长期担任安倍内阁外相，出于维护日本在非洲的利益需要，其对非政策与安倍具有一致性、连贯性，他本人还作为外相参与第五、六届日非峰会，更曾与峰会共同首次走进非洲。“自由开放的印太”是安倍政权的重要政治遗产，2015年岸田作为外相访印时曾提出“经济互通”与“海洋安全”是“印太战略”的重要支点。可见，发展和安全作为非洲最亟需解决的现实问题，同样也是日本在“印太战略”框架下对非合作的重点方向。应该看到，非洲作为印太域内地区且在全球战略和经济地位不断上升，但对日本提出的“印太战略”始终回应有限、态度不积极，对此岸田势必寻求新的抓手以进一步推动“印太战略”在非洲实现落地。同时，经济安全保障是岸田政权提出的重要政策方针，非洲政治影响力、市场发展潜力以及战略资源禀赋在日本实现基础设施出口安全、战略资源供给安全、后疫情时代产业链、供应链安全等方面的地位愈发显著。因此，岸田政权将延续安倍时期的对非政策路线，持续开展抗疫外交加大对非健康医疗领域的发展援助，调动民间企业积极性促进日非多领域经贸合作转型升级，进一步深化双方在海洋、反恐等领域的安全合作。2021年中非合作论坛召开了新一届会议，为后疫情时代中非合作转型升级擘画方向，双方合作势必迈上新的台阶，日本对此产生了更大的战略焦虑。2022年第八届日非峰会将在突尼斯召开，这也将是峰会第二次走进非洲，也是岸田上台后双方首次共同召开大规模、高规格合作会议，对确定日非合作走向意义重大。因此，随着中非合作走深走实，将中国视为在非主要竞争对手的日本势必再度加大对非投入，着眼深化双方发展与安全合作，加强与美欧在非协调配合，与中国在非洲开展战略对抗以对冲中国在非影响力的一面将会更加突出。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）