

从《内罗毕宣言》看日本在非洲利益的 深化及其战略意图

吕耀东

内容提要 2016年在肯尼亚召开的第六届日本东京非洲发展国际会议，通过了强调充实教育、创造就业岗位、推进产业多元化的《内罗毕宣言》。该宣言也写入了参与反恐、基于国际法维持海洋秩序重要性的内容，日非合作从经济拓展到政治及安全领域。以东京非洲发展国际会议为平台，日本希望凭借投资和援助在非洲深度介入非洲经济，提升日本对非洲能源开发和投资的竞争力和国际影响力，为争取成为联合国安理会常任理事国寻求更多非洲国家的支持，同时加强与在非洲影响力渐增的中国的抗衡。从经济拓展到政治、安全领域的日本“非洲外交新战略”，充分反映出安倍政权“俯瞰地球仪外交”的政治诉求。

关键词 日非关系 东京非洲发展国际会议 《内罗毕宣言》
“俯瞰地球仪外交” 海上安全合作

作者简介 吕耀东，中国社会科学院日本研究所外交研究室主任、研究员、博士生导师（北京 100007）。

日本主办的第六届东京非洲发展国际会议（TICAD）于2016年8月27～28日在肯尼亚举行，会议发表了《内罗毕宣言》。共有53个非洲国家的元首、政府首脑或代表与会，日本77个团体、企业及大学等机构的代表，其他国家、国际及地区机构代表和民间部门代表近万人参加了相关会议及活动。事实上，东京非洲发展国际会议以非洲发展和对非援助为主题，由日本政府主导同非洲联盟（AU）及相关国际组织合作主办，是日本和非洲各国探讨非洲发展问题的国际会议。该会议作为日本对非外交支柱于1993年启动，每隔5年在日本召开。与以往不同的是，本次会议首次在日本国土以外的国家举

行，且与上次横滨会议相隔仅 3 年。不仅如此，本次会议在议题等方面出现了较为显著的变化，由此彰显出近年来日本在非洲利益的深化，以及日本对非洲政策的调适。

日本对非经济合作从援助非洲向投资非洲转变

东京非洲发展国际会议创立之初的 20 世纪 90 年代上半期，由于冷战的结束，非洲在西方国家对外关系中的战略地位下降，西方大国减少了对非援助，而非洲国家急需外部资金推动国内经济发展。在此背景之下，应时而需设立的东京非洲发展国际会议成为聚焦非洲发展的多边交流与合作平台，其宗旨是支持非洲发展，尤其聚焦经济领域，因此发展与援助非洲成为经济议题核心。此后相继召开的历届会议延续了援助、减贫与发展的议题，只是援助非洲的侧重点有所变化。在肯尼亚召开的第六届东京非洲发展国际会议上，尽管日本安倍首相在 2016 年 8 月 28 日主旨演讲时承诺加大对非洲的援助力度，如帮助非洲培养大约 2 万名传染病学专家；对于埃博拉出血热疫情在非洲肆虐的教训，积极推进建立“全民医保”（UHC）制度，使得非洲民众能以负担得起的费用接受妥善治疗，并表示“将在三年内把能享受这一服务之人增加 200 万人”等等，^①但投资非洲仍然成为这次会议的热词。

第一，设立“日非官民经济论坛”，促进日本对非投资市场的开发。基于非洲资源市场的开发潜力，安倍在此次会议上宣称：“日本政府与企业非洲发挥力量的时刻到来了。”日本政府阁僚及经济团体高层将每三年访问一次非洲，使“日非官民经济论坛”成为双方合作的平台，谋求加强双边经济关系。

第二，日本与非洲开发银行确认将携手共同为非洲基建资助 30 亿美元，此举是配合本次会议召开的重要一环。日本与非洲开发银行开展的资金合作始于 2005 年，原有的框架提出了 2012 年至 2016 年间日方提供 20 亿美元规模日元贷款的目标。2016 年 8 月 26 日，日本政府与非洲开发银行再次宣布，为完善非洲的发电站及道路等基础设施，将在 2017 年起 3 年期间继续开展共计 30 亿美元的资金合作。与原先出资额相比，平均每年的出资额有所增多，支援范围将进一步扩大至传染病医治等医疗卫生及教育领域。目标是日本政府

^① 参见日本共同社网站：<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126199.html>，2016-08-30。

以日元贷款为主提供 15 亿美元、非洲开发银行也提供 15 亿美元以上资金共同合作，为各国政府及负责有关项目的企业联合提供低息贷款，主要帮助非洲解决电力供应不足问题。此外，双方还商定，集中针对日本企业有着技术优势的高效火力发电站建设设置特别联合贷款项目，日方出资 3 亿美元。

第三，为支持日本企业进军非洲，在第六届东京非洲发展国际会议开幕前，日本贸易振兴机构（JETRO）在肯尼亚首都内罗毕举办了展览会，约有百家企业及团体参展。该展览作为第六届东京非洲发展国际会议相关活动，是日本贸易振兴机构迄今在非洲举办的最大规模的展会。此外，由日本国土交通省与肯尼亚政府在内罗毕还共同举办了有日本与非洲各国政府及基础设施建设相关企业出席的会议，有 70 家以上的日企参加。会议以日本的“高品质的技术”作为卖点向非洲宣传，旨在支持日本企业进军非洲大陆，通过能力开发及技术转移为非洲的技术人员独立维持基础建设提供帮助。

第四，《内罗毕宣言》写入了强调充实教育、创造就业岗位、推进产业多元化的内容。其中提出日本要为非洲经济发展、社会稳定与繁荣开展以下工作：（1）为年轻人和女性创造就业机会；（2）通过产业多元化和工业化，推进经济结构改革；（3）构筑医疗卫生体系，使非洲人能过上高质量的生活。此外，宣言还汇总出示了地热、水力发电的运用之类重点举措的实施计划。^①《内罗毕宣言》呼吁非洲要从依赖石油等自然资源的经济结构转型；发挥“日本特色的细致支援”特色，强调日本对非洲发展的贡献。

在第六届日本非洲发展国际会议上，日本三井住友银行、瑞穗银行、三菱东京日联银行均宣布扩大在非洲的业务，通过贷款和业务合作为安倍首相在本次会议上提出的“官民一体对非经济支援”提供金融支持。三井住友银行与日本国际协力银行（JBIC）一起，同“东南非贸易与开发银行”（PTA Bank）签署了共计上限 8 000 万美元的融资合同，用于从日企进口机械设备等。瑞穗银行同赞比亚发展署（ZDA）、南部非洲开发银行等 6 个金融机构签署了业务合作备忘录，拟通过提供金融服务经验，促进当地搞活金融业务并接收在监管等方面的当地信息，同时促进日本企业开拓非洲市场。^②

日本之所以对非经济合作从支持非洲削减贫困等重点领域逐渐转向促进

① 参见日本共同社网站：<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126236.html>，2016-08-30。

② 参见日本共同社网站：<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126270.html>，2016-11-09。

日企向非投资，主要基于三方面的原因：首先，从日方经济战略因素看，日本把拓展基础设施建设海外合作市场作为经济增长战略之一，将拥有众多人口的非洲定位为“最后的世界大市场”，倡导发挥日本在安全性等方面的“高质量基础设施”特长，力求结合非洲各国发展意向汇总出援助计划的整体图景。为此，日本有意对非洲港湾、道路和铁路等基建领域提供支持，并因地制宜采取帮助非洲国家开发农业和天然气资源以及提升卫生保健水平等举措使日本经济整体振兴。2016年上半年，日本已启动埃塞俄比亚太阳能发电实证项目，以此调查采用日本技术的太阳能发电和地热发电设备是否需要更新，从而确保以可再生能源为埃塞俄比亚和肯尼亚的农工业生产设施提供电力。^①日本政府划定肯尼亚蒙巴萨港周边、莫桑比克纳卡拉港周边、科特迪瓦等西非地区为投资重点地区，在当地推进港口及公路网等基础设施建设。此外，日本还计划在莫桑比克进一步开发天然气资源，在内罗毕采用新型城市交通系统等。鉴于埃博拉等传染病目前在非洲时有发生的情势，日本拟在赞比亚开展旨在普及医疗检查仪器的示范项目。在农业领域，日本则将创建向非洲国家的农户提供小额贷款的机制。日本政府今后将就上述援非项目与对象国正式协调资金规模等事宜，以便尽早敲定双方合作的具体内容。

其次，从非方当下经济发展需求看，近年来，非洲国家掀起“再工业化”浪潮；在非洲国家推进产业发展过程中，需要来自域外国家的投资、技术等国际支持。无论是从非盟制定的《2063年议程》，还是非洲次区域一体化组织提出的产业发展布局，以及非洲各国的经济发展重要领域来看，都能体现这一点。2016年8月27日，非盟轮值主席国乍得总统代比称：“由于资源价格的下跌和治安方面的威胁，非洲许多国家的经济都面临危机。”^②非洲国家也希望通过投资和援助实现经济稳定，改变对单个国家的过度依赖，谋求投资来源多元化。由此看来，日本加大对非投资契合了非洲国家经济发展的迫切之需。安倍将本次会议定位为日非关系的“新篇章”，并明确“日本共同参与解决”非洲所面临问题的决心。安倍还提出推进与非洲各国签署投资协议的方针，提议培养支撑产业基础的专家，宣称将推动在完善地热发电及铁路等“高品质基础设施”方面的合作。

① 参见日本共同社网站：<http://china.kyodonews.jp/news/2016/01/113653.html>，2016-09-02。

② 参见日本共同社网站：<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126202.html>，2016-08-28。

再次，从日非经济关系的外部因素看，日本此举有应对乃至抗衡日益繁荣发展的中非经济关系之意。对中国而言，由于中国与非洲国家之间贸易量日益增大，为构建中非可持续性关系，中国已启动促进非洲工业化及农业现代化的合作计划。^① 2015年9月，乌干达总统穆塞韦尼访日时，高度评价了近年来中国在经济领域积极进入非洲市场的趋势，并“建议日本学习中国这样的做法”，加大日本企业开展对非投资和贸易的力度。穆塞韦尼指出，中国正在通过援建基础设施和投资等方式“帮助非洲”，认为今后要想持续推进日非关系，加强贸易与投资是至关重要的。^② 同年12月，中国在南非召开的中非合作论坛约翰内斯堡峰会上宣布，今后三年内将出资600亿美元用于非洲的基础设施建设和农业现代化。为此，日本特意把此次会议举办地点安排在非洲大陆本土，以示日本对于非洲各国的高度重视和关注。安倍在会议上提出新的外交战略，表明了日本重视拥有丰富资源及市场潜力的非洲的方针。新战略的主要内容之一是试图将经济增长显著的亚洲地区的“成功经验”通过援建基础设施和培养人才方式推广到非洲，从而促进非洲地区整体的稳定与繁荣。安倍极力主张的“高品质基建”也是为了制衡中国。安倍强调：“非洲的潜力能强有力地推动日本企业实现产值增长；发挥日本独特经济力量的契机已经来临”。他还提出了“力争打造高质量、坚韧不拔而稳定的非洲”的目标。^③ 在资源价格低迷导致非洲有关各国经济疲软的形势下，日本在本次会议上打出帮助非洲实现产业多元化和工业化的结构性改革的口号，明确日本与中国援助非洲形式的差别，力求显示出在带动非洲经济发展、改善生活环境方面的“日本实力”。同时，日本援助非洲计划凸显在“技术实力”方面与中国的差别。日本希望通过突出日本的独特优势（包括科技能力等），加大对非洲国家的经济外交力度。日方力图将基建、农业等广泛领域产业列入“综合广域开发”范畴并加强援助，与积极参与非洲发展进程的中国相抗衡，从而挽回日本因中国积极推进对非合作而陷于落后的局面。

很显然，本届东京非洲发展国际会议已经成为发展日非经贸关系的最重

① 李智彪：《非洲工业化战略与中非工业化合作的战略思考》，载《西亚非洲》2016年第5期，第129页。

② 参见日本共同社网站：<http://china.kyodonews.jp/news/2015/09/105280.html>，2015-09-15。

③ 参见日本经济新闻网站：<http://cn.nikkei.com/politics/economy/politics/society/21209-20160829.html>，2016-10-15。

要“平台”，促成了双方一系列经济合作的相关成果。对此，日本希望以本次会议为契机，使日非关系“超越援助国和被援助国关系”，进一步促进非洲经济多元化发展，深化日非经济关系，加大对非经济影响力。

日本谋求非洲在联合国安理会改革方面的支持与合作

日本政府主办东京非洲发展国际会议旨在帮助非洲发展，但对于力争成为联合国安理会常任理事国的日本而言，更在意借此与“大票仓”非洲各国加深合作，力求实现联合国安理会改革。日本十分重视非洲作为巨大市场的潜力及其在联合国的发言分量。为此，安倍在此次会议演讲中直言：“安理会的改革才是日本与非洲的共同目标。为实现这个目标，我希望能与各位携手同行”。^①在日本政府看来，有非洲数十国政要参加的东京非洲发展国际会议就是争取非洲国家在联合国改革及其“入常”的很好抓手。

第一，非洲是日本获取其联合国改革及“入常”支持的关键力量。冷战结束后，日本打着“联合国中心主义”的旗号，积极参与联合国集体安全保障的合作与行动。日本国会于1992年6月通过了《关于联合国维持和平活动合作法》，突破“和平宪法”的羁绊，实现了以联合国名义向海外派兵的战略目的。该法案通过后，日本从1992年9月起先后向柬埔寨、莫桑比克、卢旺达和东帝汶等多国实施的联合国维和行动中派出了自卫队员，参与全球范围内的联合国维持和平行动和国际救援活动，成就了日本争取“入常”与海外派兵的双重战略意图。进入21世纪，随着国际局势的发展变化，日本等国要求联合国将安理会改革等问题提上议事日程。2004年8月，日本外务省设立“联合国改革对策本部”，负责向联合国表达日本关于联合国改革的建议。2004年12月，日本、德国、巴西、印度组成“四国集团”发表“入常”联合声明。2005年3月，在联合国成立60周年之际，随着联合国安理会常任理事国“扩容”计划报告的提交，日本表示出强烈的“争常”意向。其理由是，日本承担了很大一部分联合国会费，因此希望在国际事务中拥有更多决策权。尽管当年日本的联合国外交严重受挫，但日本并没有放弃“争常”的强烈渴望，转而寻求非洲国家的支持。

^① 参见日本共同社网站：<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126202.html>，2016-08-28。

倘若联合国安理会实现了改革，就需要相应修改《联合国宪章》的部分条款，其前提条件是必须获得包括 5 个常任理事国在内的 2/3 成员国赞成。非洲地区共有联合国成员国 54 个，成为日本拉票的关键所在。在联合国成立 70 周年的 2015 年秋，日本政府确定了其针对新的联合国安理会改革方案的主要内容，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“日德印巴四国计划”方案相比有所修改，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。此次方案可以说是 2005 年“日德印巴四国计划”方案的修改版，主要将对非洲地区的非常任理事国的名额分配提案由“1 个”修改为“1~2 个”。其原因是：非洲国家众多，在国际政治舞台影响不容忽视，日本政府旨在做好非洲这块联合国“大票仓”的外交工作。

第二，日本调整“入常”策略，以经援和投资为资本寻求非洲国家的支持。日本“争常”受阻，显然是没有得到亚洲邻国的信任和支持，说明日本想要在国际社会中担任领导角色是有局限性的。也就是说，日本失信于亚洲邻国和过分强调美国因素，使其“争常”屡战屡败。日本“争常”受挫后，不断拓展外交空间，转而希望得到非洲各国的全力支持。2006 年初，日本单独提出一项联合国改革方案，建议把安理会理事国增至 21 个，但因未得到广泛支持而遭挫折。美国对扩大安理会持消极态度，反对大幅增加常任理事国席位，部分非洲国家也反对为“入常”设置严格条件。2008 年 6 月，日本联合德国向联大提交安理会改革方案，要求考虑地理因素公平地选择新理事国，重视发展中国家，大有拉拢非洲国家的意味。这是因为，拥有众多成员国的非洲在联合国有着数量较多的表决票。日本 2005 年“入常”失败原因之一就是未能赢得非洲国家的大力支持。日本吸取以往与非洲国家交往不足的教训，表示将“不应急功近利，而要获得长期的信赖”，切实推进与非洲建立密切关系的外交工作。2008 年 5 月，日本借召开第四届东京非洲发展国际会议之际，福田首相和非洲首脑们举行了“马拉松式会谈”，“约占一半”的与会国家表示支持日本“入常”。日本政府还借主办北海道洞爷湖八国峰会之机，重新构建非洲外交，希望在“入常”问题上获得与会非洲各国支持。日本在洞爷湖八国峰会首日安排与南非、尼日利亚等 7 个与日本关系密切的非洲国家举行了扩大会议，突出重视非洲的姿态，希望非洲国家支持日本成为联合国安理会常任理事国。2016 年 5 月，日本特别邀请非盟轮值主席国乍得总统出席七国集团

(G7) 伊势志摩峰会的扩大会议,再一次表现出日本对于非洲的高度重视。

对于第六届东京非洲发展国际会议,日本当然不会错过“夹带私货”参会的机会。在此次会议期间,安倍首相与莫桑比克、加纳、南非等国的总统举行了“马拉松式会谈”,就日本加入联合国安理会常任理事国一事,寻求这些非洲国家的支持。一些媒体评论指出:“安倍首相毫不掩饰地表示,日本援助非洲的一个很大目的,是为了在成为联合国安理会常任理事国问题上,赢得非洲各国的支持”。^①

日本把成为联合国安理会常任理事国作为外交战略的重要目标,希望取得包括非洲各国的压倒性支持来实现安理会改革。日本迫切要求成为安理会常任理事国,有着明确的战略目的,即日本成为联合国安理会常任理事国之日,就是取得政治大国地位之时。日本对联合国外交的战略目标有二:一是从《联合国宪章》中删除“敌国”条款,彻底摘掉战败国的帽子,二是成为联合国安理会常任理事国。^②基于这样的战略目的,日本向非洲国家发起了经济外交攻势,希望获得非洲国家对于日本“入常”的更多支持。然而,针对新的联合国安全理事会改革是否赋予新常任理事国否决权问题,非盟要求立即获得赋予,与要求暂不赋予的“日德印巴四国计划”存在分歧。日本此前也曾因与非盟步调不一而没能如愿推动联合国安理会改革。可见,非洲各国能否给出日本所期待的联合国改革动作还是个未知数。

对于以推进非洲发展为本意的东京非洲发展国际会议,日本政府将游说非洲国家支持其对联合国安理会改革的想法及其“入常”诉求贯穿其中,既背离了这一聚焦非洲发展的多边交流与合作平台设立的初衷,也体现出日本对非关系及双边合作的利己性所在。安倍提出的“俯瞰地球仪外交”将非洲大陆纳入其战略视野,是因为日本要改变“战后体制”及其秩序,只有赢得联合国非洲成员国的支持票,成为联合国常任理事国,才能实现删除《联合国宪章》中“敌国”条款而成为政治大国的战略意图。

日本力推与非洲进行反恐与海洋安全合作

日本首相安倍在出席第六届东京非洲发展国际会议发表主旨演讲时表示:

① 参见日本新闻网网站: <http://www.ribenxinwen.com/articles/24668>, 2016-08-29。

② 刘世龙:《冷战后日本的外交战略》,载《日本学刊》2003年第5期,第28页。

“把亚洲与非洲相连的是海洋之路。日本将把太平洋与印度洋、亚洲与非洲的交流活动构建成与武力和威慑无缘的重视自由、法治和市场经济之地。”^① 这表明日本“推进重视从太平洋到印度洋的海洋安全以及非洲发展”这一新外交战略的意向。值得关注的是，日本共同社报道称，第六届东京非洲发展国际会议通过的《内罗毕宣言》写入了日本参与反恐、基于国际法维持海洋秩序重要性等内容。《内罗毕宣言》在强烈谴责恐怖主义的基础上，呼吁要在反恐方面开展国际协作；在海洋安全方面则提出要推进打击海盗等工作。^② 但事实上，“非洲国家坚决反对会议政治化，坚决反对把亚洲的问题带到非洲，坚决反对日本把自己的意志强加给非洲。从此次东京非洲发展国际会议最后通过的成果文件看，日本最终不得不全盘接受非洲国家的意见，把有关涉海内容限制在非洲海上安全合作”。^③ 然而，日方并未就此罢休，就在东京非洲发展国际会议结束后，日本政府公布了安倍访问肯尼亚时同肯方发表的联合声明。但肯尼亚方面表示并没有发表这一联合声明，而且该声明中有关涉海内容也与《内罗毕宣言》不符。

日本之所以单方面大力推进反恐与海上安全这一议题，与以下两方面背景有关：第一，日本近年加大对非军事介入是国内安保体制变化的海外表现，落实《国际和平支援法》、实现海外派兵动武才是其真正目的。近年来，日本逐步扩大海外自卫队的活动范围和权限，积极参与在非洲的打击海盗及联合国维和举措，加大了派遣自卫队参与非洲安全事务的力度，引起了国际社会的广泛关注。首先，日本政府借打击海盗之名，在非洲东部的吉布提建立首个海外军事基地，通过日美同盟全球化共同控制非洲东部战略性要冲。非洲东部的吉布提，距离世界主要产油国集中的中东地区较近，地处连接地中海和印度洋海运重要航道苏伊士运河的红海入口，战略位置十分重要。借2008年前后引起国际社会关注的索马里海域和亚丁湾的海盗问题，日本政府于2009年初派遣了海上自卫队的护卫舰为本国相关船只护航。同年6月制定《应对海盗法》后，日本便可依据《联合国海洋法公约》对任何国籍的海盗行为实施处罚，并为所有国家的船舶提供护航服务。为了开展针对海盗行为的逮捕、审讯等司法活动，日本海

① TICAD VI (第6回アフリカ開発会議) 開会セッション 安倍総理基調演説 (安倍总理在第六届东京非洲发展国际会议开幕式上的演讲), http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0827opening.html, 2016-10-11。

② 参见日本共同社网站: <http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126236.html>, 2016-08-30。

③ 参见中国外交部网站: http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1392669.shtml, 2016-09-12。

上保安厅官员也随本国护卫舰出航索马里海域及亚丁湾。^① 日本于2011年6月在吉布提开设首个海外自卫队专属基地，建立起常态化机制，启动实施打击海盗的各种措施。位于吉布提的日本首个真正意义上的海外基地，设施包括司令部大楼、宿舍、可容纳3架“P3C”反潜巡逻机的停机坪，以及可容纳1架飞机的机库等。根据日本的应对海盗有关法律，日本政府每年向该基地派遣海上自卫队员110人和陆上自卫队员70人，在此常驻的2艘护卫舰和2架反潜巡逻机及支援部队共计数百人执行打击海盗等任务。

2016年初，时任日本防卫相的中谷元视察了以非洲吉布提为基地在索马里亚丁湾执行反海盗任务的自卫队特遣部队，表示“应该以无缝应对一切事态为目的制定法律”，这也是日本政府为自卫队海外派遣而制定永久性法律的初衷。中谷元与吉布提国防部长弗法内举行会谈时，对吉方为自卫队提供的打击海盗支援表示感谢，并称“希望与吉布提深化合作”。虽然近年来索马里亚丁湾的海盗活动呈现减少趋势，但是日本仍然派遣自卫官担任反海盗行动多国部队司令一职，以加强日本在非洲参与国际安全事务的力度。2016年8月15日，日本防卫相稻田朋美访问吉布提时称：“海上交通安全形势依然不容乐观，今后也必须切实打击海盗活动”，^② 对以吉布提为据点在索马里海域亚丁湾打击海盗行动的自卫队特遣部队予以激励。

如果说日本在非洲东部吉布提所设立自卫队基地的初衷本为应对海盗，但是，日本政府不断提升该基地的机能，包括参与非洲乃至中东地区出现突发事件时派遣飞机解救援助日本侨民等，已明确该基地将作为日本自卫队在非洲、中东的活动基地而长期使用。日本政府不断投入该基地有关设施建设的费用，强化自卫队吉布提海外基地机能，将此项目与落实“安保法制”并行推进，这也被外界视为自卫队“解禁集体自卫权”的重要一步。很显然，非洲的吉布提事实上已经成为日本的“海外军事基地”，伴随安倍政权推进安保体制转换，或将成为自卫队扩大海外行动的基地。^③ 日本正力求将非洲吉布提基地活动内容扩大至参加救灾援助、联合国维和行动以及发生恐怖事件等

① 远藤贡「第5回アフリカ開発会議（TICAD V）：日本の対アフリカ外交の今後を占う試金石」（远藤贡：《第5届东京非洲发展国际会议（TICAD V）：检验日本对非外交未来前景的试金石》），<http://www.nippon.com/ja/currents/d00083>，2016-09-16。

② 参见日本共同社网站：<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/125552.html>，2016-09-17。

③ 张知：《日将强化自卫队吉布提基地机能扩大海外活动能力》，载日本新华侨报网2015年1月19日。

相关支援活动，实现自卫队吉布提基地的多功能化、多目的化。

其次，日本以参与在非洲的联合国维和行动为先导，派遣自卫队介入非洲国际事务。2011年7月，联合国安理会针对“南苏丹独立”，通过了实施维和行动的“第1996号决议”。同年11月15日，日本内阁会议决定向南苏丹派遣自卫队维和，向联合国南苏丹共和国特派团（UNMISS）派遣了300名左右的自卫队员。从2012年1月开始，日本向南苏丹派出陆上自卫队的工程部队，负责整修部队驻扎地与难民营内联合国设施之间的主干道，并援助当地基础设施建设。日本的工程技术和质量得到南苏丹及外界很高评价。由于非洲在使用重型机械的人员存在数量不足情况，日本还与联合国合作，由自卫队自卫官在非洲对各国的维和人员在器材操作方面提供培训与指导。安倍于2014年9月在联合国大会上曾表示，愿为非洲的联合国维和提供重型机械，并为培养人才做贡献。“日本自卫队现在就与肯尼亚政府开展合作，在内罗毕郊外向工兵传授重机操作技术”。安倍在第六届东京非洲发展国际会议上宣称：“‘稳定的非洲’，意味着努力维护和平，建立安全基础的非洲”。^①从2015年开始，日本两次派遣数十名陆上自卫官在肯尼亚训练肯尼亚军人使用重型机械，支持在非洲的联合国维和行动。

近年来，联合国在非洲和中东等地开展了16项维和行动，向危险地区派遣的人员也随之增多。因遭武装组织袭击而遇难的联合国维和人员数量逐年上升，如何确保维和人员的安全成为重大课题。为此，日本政府决定让自卫队员向联合国维和人员提供“驰援警卫”准备工作。“驰援警卫”就是使用武器营救遭武装团伙袭击的联合国维和人员。2015年9月，日本确立的《安全保障相关法》规定，执行维和任务的自卫队可进行“驰援警卫”。鉴于日本向南苏丹维和行动派遣了自卫队，安倍政府计划尽快对在南苏丹参加联合国维和行动的自卫队适用“驰援警卫”这一规定。日本此举既是为了回应联合国向日本政府提出派遣自卫队的维和请求，也希望借此展现日本致力于成为“国际社会负责任国家”的姿态，^②这也体现出日本对非外交的新特点。因

^① TICAD VI（第6回アフリカ開発会議）開会セッション 安倍総理基調演説（安倍総理在第六届东京非洲发展国际会议开幕式上的演讲），http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0827opening.html，2016-10-11。

^② 遠藤貢「第5回アフリカ開発会議（TICAD V）：日本の対アフリカ外交の今後を占う試金石」，前引文。

此，日本在第六届东京非洲发展国际会议上提出同非洲国家在反恐等安全领域的合作并不突兀，是日本政府基于国内政治尤其是推动《安全保障相关法》与加入海外军事介入在非洲的体现。

第二，日本表面上是加强与非洲国家的海洋安全合作，实质上是欲把亚洲问题带到非洲，牵制中国正当实施海洋维权。在安倍看来，印度洋太平洋“两洋交汇”相连接，与日本“自由与繁荣之弧”相吻合，将印度洋和太平洋整合于“自由开放的印度洋太平洋战略”框架下，正好与日本的海上通道叠加，也是日本海洋国际战略的侧重点。这样的战略框架将印度洋西海岸的非洲大陆纳入日本的战略构想之中，既表明其对于“日非海洋安全合作”的重视，也突出了日本在印度洋、太平洋一线遏制中国的海洋战略定位。安倍在第六届东京非洲发展国际会议的主旨演讲中强调称：日本“将使太平洋到印度洋这一地域成为发展与繁荣的大动脉。为了实现和平有序的海洋，希望与非洲共同努力。”^① 安倍演讲中使用了“重视自由与法治以及市场经济”、“使（印度洋）成为和平有序的海洋”等或旨在牵制中国的表述。对此，就连日本媒体也评论道，“虽然日本对中国海洋战略进行了牵制，不过非洲将多大程度与日本保持一致步调还不好说”。^②

很显然，日本与非洲的合作已从经济合作拓展到了安全领域，这是日非关系的重大变化。对此，中国外交部发言人华春莹在例行记者会上回答记者提问时表示，“东京非洲发展国际会议本应是一个聚焦非洲发展的多边交流与合作平台，其宗旨是支持非洲发展。但令人遗憾的是，在上周肯尼亚举行的第六届东京非洲发展国际会议期间，日本却企图把自己的意志强加给非洲国家，谋求私利，还企图挑拨中非关系”。对于日本单方面声称与肯尼亚联合声明中含有涉海内容言辞，华春莹表示，这表明日本企图把自己的意志强加给非洲国家，“也是对非洲国家的不尊重”。^③ 由此可见，日本已经突破保卫传统海上通道的安全观念，以印太海洋航行自由和“法律支配”的秩序主导者和捍卫者自居。从长远来看，日本仍会以“印太”海洋安全合作为基础，离

① 参见日本共同社网站：<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126199.html>，2016-08-28。

② 参见日本经济新闻网站：<http://cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicasociety/21209-20160829.html>，2016-10-15。

③ 参见中国外交部网站：http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs1_673025/t1393745.shtml，2016-09-12。

间中国与非洲国家间关系，制造印太海域不安定乱局。

结 语

日本通过第六届东京非洲发展国际会议，调整并加强对非洲外交，原因是多方面的。既有国际环境的制约因素，也有内政方面的考量；既有西方盟友促其加强对非外交要求的成分，也有与中、印等国争夺对非外交制高点的需要。

一方面，日本加强对非外交反映了日本走向政治大国进程中的迫切感与务实性。日本希望与凭借援助在非洲加强影响力的中国抗衡，同时也是为了争取成为联合国安理会常任理事国而寻求更多非洲国家的支持。非盟成立以来，在国际舞台上“用一个声音说话”、参与国际事务的影响力增强。可以说，非洲对日本“入常”起着举足轻重的作用，已成为日本实现“大国化”目标的新的战略支点。另一方面，日本希望通过成功举办东京非洲发展国际会议，加强与非洲国家的关系，开展资源外交，提升日本对非洲能源开发和投资的竞争力和国际影响力。资源与能源丰富的非洲大陆是群雄逐鹿的热点地区，中非关系日益紧密与成熟、印非关系不断加强与务实、美非经济及安全关系不断深化，以及世界各主要国家对非洲能源、资源市场的竞争，均已成为客观事实。而非洲国家兼顾各方利益，表现出日臻成熟的平衡外交能力。基于上述原因，从经济拓展到安全领域的日本“非洲外交新战略”，反映出安倍政权“俯瞰地球仪外交”的运行轨迹与战略延伸，也表现出日本以战略性外交、价值观外交离间中非关系、遏制中国的战略意图。日本力求东京非洲发展国际会议的规模和内容超越“中非合作论坛”，努力扳回局势并且赶超中国，以期弱化中非关系的良好发展势头，化解“中非合作论坛”的影响力；积极展开与中国的全方位外交较量，从经济、政治等方面加大抗衡和遏制中国的力度。

值得关注的是，对于日方力图利用日本东京非洲发展国际会议平台，推动把会议议题和成果文件引向安理会改革、海上安全问题意图，把原本推动非洲发展的会议推向政治化。这将把聚焦非洲发展的多边交流与合作平台引入歧途，也不利于其长远发展。在日本政府推动日本企业投资非洲需要相关基础设施措施方面，如何调动本国企业海外投资仍然需要一个政策完善的过

程。非洲国家对于日本的经济援助和投资附加政治目的和对华针对性行为颇有微词，坚决反对日本离间中非关系，同时希望日本在东京非洲发展国际会议上的承诺变成发展日非关系的切实政策和措施，确实加以政策落实。如此看来，东京非洲发展国际会议能否成为日非互利双赢的平台，关键在于日本致力于非洲经济社会发展的诚意和实际行动。

The Deepening of Japan's Interests in Africa and Its Strategic Intentions from "The Nairobi Declaration"

Lu Yaodong

Abstract: The Sixth Tokyo International Conference on African Development (TICAD) was held in Nairobi, the Republic of Kenya in 2016, adopting "the Nairobi Declaration", which emphasizes the enrichment of education, the creation of jobs and the promotion of industrial diversification. At the same time, the Declaration also includes the contents of the participation in the anti-terrorism, the importance of maintaining the order of the oceans based on international law, Japan-Africa cooperation from the economic expansion to the political and security fields. Japan hopes to deepen its involvement in Africa's economy by investing and assisting Africa to enhance its competitiveness and international influence in Africa's energy development and investment, in order to search more support to become one of the permanent members of the UN Security Council in African countries, while strengthening the confrontation with China's growing influence in Africa. Japan's "New Strategy for African Diplomacy", from economic expansion to security, fully reflects the political aspirations of the Abe regime "overlooking globe diplomacy".

Key Words: Japan-Africa Relations; TICAD; "The Nairobi Declaration"; "Overlooking the Globe Diplomacy"; Maritime Security Cooperation

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 冯基华)