

日本参与联合国非洲维和行动探究*

王竞超

内容提要 冷战结束以后,日本在联合国非洲维和行动中所承担的任务范围逐渐扩大,功利取向日趋明显。当下,日本之所以参与非洲维和,除了政治、经济等方面的战略因素考量,也与其拉拢非洲国家推进“印太战略”的谋划直接相关。为了达到以上战略目标,日本在国际、国内层面采取了多重策略,旨在扫清自身参与联合国非洲维和行动的障碍,并获得非洲国家对日本参与的支持。然而,由于在野党等政治力量反对、安倍执政基础动摇、维和专业人才相对匮乏、国际社会持保留态度等国内外多重制约因素的存在,日本未来在非维和行动很难达到预期水平并实现全部既定目标。

关键词 日非关系 联合国维和行动 东京非洲发展国际会议 “印太战略”

作者简介 王竞超,武汉大学中国边界与海洋研究院特聘副研究员、武汉大学日本研究中心副主任、国家领土主权与海洋权益协同创新中心副研究员(武汉 430072)。

联合国维和行动(United Nations Peacekeeping Operations)创始于联合国和平解决国际争端的实践中,是介于《联合国宪章》第六章规定的和平方法和第七章规定的强制方法之间的一种国际干预手段。^①至今,国际社会对于联合国维和行动的定義存在争议,尚未形成定论。1985年联合国新闻部出版的《蓝盔—联合国维持和平回顾》较早对维和行动进行了定义,即“由联合国统

* 本文系2018年国家社科基金一般项目“印太战略视阈下日本海上通道安保政策及中国对策研究”(18BGJ073)、2018年度武汉大学国别和区域研究项目“日美同盟背景下的亚太国际关系研究”(4104-413100011)的阶段性研究成果。

^① 贺鉴、蔡高强:《从国际法视角看冷战后联合国维和行动》,载《现代国际关系》2005年第3期,第26页。

一指挥，在地区冲突中以协助维持或恢复国际和平与安全为目的，有军事人员参与但无强制性的行动”。^① 上述界定被国际社会广为接受。

对于日本而言，该国参与联合国维和行动是一个渐进的过程。20世纪90年代以后，日本对非洲关注度逐渐提高，日非之间逐渐由纯粹的经济合作发展为囊括政治、经济、安全领域在内的全方位、多领域、多层次的合作关系。尤其是近十几年以来，日本构建政治、军事大国步伐加快，进一步提升了非洲在本国总体安全格局中的地位。一个较明显的表现是，日本对联合国非洲维和行动投入了大量资源，并期望以此为突破口深入参与非洲安全事务。因此，日本参与联合国非洲维和行动已逐渐成为当前国际社会关注的热点问题，并在很大程度上反映了日本对外战略的特征与变迁。加强对这一问题的研究，有助于中国研判日本国家战略以及非洲安全局势的未来走向。

目前，国内外学者围绕日本参与联合国非洲维和事务已涌现出了不少研究成果。张永蓬、罗建波、王丽娟、刘杰等国内学者以日本对非整体外交的视角阐述了其参与非洲维和行动的现状与意图，并分析了其对未来日非关系的影响。^② 吕耀东、黄大慧、吴寄南、徐万胜、赵磊、栗硕等梳理了日本参与包括非洲在内的联合国维和行动的历史脉络，论述了其参与特征与法律构建情况，并阐明了日本借参与维和行动争当安理会常任理事国、修改战后和平宪法以成为“正常国家”的战略目标。^③ 除了国内学者，日本学者与少数欧美学者对日本参与在非维和行动也给予了较多关注。山田满、片冈贞治、远藤贡等日本学者围绕日本参与南苏丹维和等进行了论述，并在此基础上剖析

^① UN Department of Public Information, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, New York: United Nations Publications, 1985, p. 8, 转引自栗硕:《日本自卫队参与联合国维和行动的演变及影响》,载《国际论坛》2017年第6期,第28页。

^② 参见张永蓬:《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102~110页;罗建波:《日本对非外交及其发展趋向》,载《西亚非洲》2008年第11期,第30~35页;王丽娟、刘杰:《新世纪日本对非政策及其战略意图》,载《国际论坛》2008年第5期,第73~78页。

^③ 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;赵磊:《日本参与联合国维和行动的历史脉络及特征分析》,载《教学与研究》2012年第3期,第79~86页;栗硕:《论自卫队海外派遣与相关法律体系建设》,载《国际论坛》2012年第1期,第74~78页;徐万胜:《冷战后日本海外派兵析论》,载《和平与发展》2010年第4期,第12~17页;黄大慧:《冷战后日本的联合国外交》,载《教学与研究》2008年第3期,第65~71页;吴寄南:《走向政治大国的跳板——日本通过PKO法案的思考》,载《国际展望》1992年第13期,第4~6页。

了日本对非安全政策与未来前景。^① 而日本两大著名智库——世界和平研究所、和平与安全保障研究所也曾投入大量资源对日本参与非洲维和行动进行研究。来自世界和平研究所的研究人员主要对日本冷战后参与非洲维和行动的进程进行了梳理,并指出了其中存在的若干问题。^② 和平与安全保障研究所学者则以日本国家安全战略、防卫计划大纲为蓝本,分析了日本在非洲维和事务中的参与现状与不足,提出未来日本应突破现有机制,在非洲构建陆海空自卫队协同合作的综合机动防卫力量(Dynamic Joint Defense Force),以更好地凸显自身作用。^③ 除了日本学者与研究机构,英国学者拉切尔·尤特利(Rachel Utley)在其主编的《大国与维和:军事干预的视角、优先权与挑战》一书中,分析了联合国5个常任理事国及日、德七大国参与、影响联合国维和行动的典型案例,是欧美少数专门关注日本维和行动的成果之一。^④ 综上所述可知,国内外既有研究成果对深入探讨日本参与联合国非洲维和行动的现状、动因与前景等具有重要的借鉴意义。当然,既有研究仍有改进和继续深入的空间。一方面,现有研究就日本非洲维和行动与其当前重大战略的结合方面做得尚不够充分。总体来看,除了“入常”、改宪以构建政治、军事大国等传统因素以外,目前日本参与在非维和行动也与其“印太战略”的实施等因素息息相关。另一方面,现有研究对日本在非维和行动所面临的挑战尚未给予充分关注。日本改宪前景、非洲国家的态度、美国维和政策走向等内外因素都将对日本在非维和行动的前景产生重要影响。

本文着眼于既有研究存在的一些不足,结合日本当前重大战略与联合国非洲维和行动的转变等多重因素,在梳理日本参与在非维和行动的历史与现实特征的基础上,进一步阐明其参与的动因、策略与面临的挑战。

① [日本]山田满等:《新的和平构建论——从预防纷争到支援复兴》,明石书店,2005年版; [日本]片冈贞治:《非洲安全保障问题的现状》(日文),载《国际问题》2016年4月期,第17~30页; [日本]远藤贡:《第五次非洲开发国际会议:研判日本今后对非外交的试金石》(日文),<https://www.nippon.com/ja/currents/d00083>, 2018-03-21。

② 《国际维和情况的调查研究-参加联合国维和行动20周年之际的建言》,第3页,载日本世界和平研究所网站:<http://www.iips.org/research/data/bp341j.pdf>, 2018-05-21。

③ 《对非投资与援助调查报告:基于主要国家对非战略的视角》,日本防卫省统合幕僚学校委托研究项目,2013年版,第96页,载日本防卫省网站:http://www.mod.go.jp/j/approach/others/service/kanshi_koritsu/yosan_shikko/2013_seika_africa_toshi.pdf, 2018-03-09。

④ Rachel Utley, *Major Powers and Peacekeeping Perspectives Priorities and Challenges of Military Intervention*, Ashgate, 2006.

日本参与联合国非洲维和行动的历史与现状

非洲是联合国维和行动的重点行动区域之一。以冷战结束为节点，联合国在非洲维和行动大体可分为两大阶段。冷战前，它在非洲的维和行动仅有3次^①，即“联合国刚果行动”、纳米比亚过渡时期援助团和第一期安哥拉核查团。冷战结束后，在两极格局终结、全球局势趋于稳定的大背景下，非洲不少国家却陷入了新的动乱之中，并发生了举世震惊的大规模血腥冲突，给非洲国家和人民造成了深重灾难，引起了国际社会广泛关注。^②因此，冷战后非洲成为联合国维和行动的绝对重点区域。据统计，冷战结束至2018年中，联合国共发起了52项维和行动，其中非洲占了27项，比例高达52%。在以上27项维和行动中，已完成20项。^③日本根据国内外形势新变化，开始参与并逐渐加大了联合国对非维和行动的参与度。

（一）日本参与联合国非洲维和行动的历史演变

日本参与联合国在非维和行动较晚，且在较长时期内都扮演着从属性角色。1954年6月，日本参议院通过禁止自卫队海外出动的决议^④，决定了在漫长的冷战时期日本自卫队无法参与联合国任何维和行动。冷战后期，日本大国意识日趋强烈，希望通过参与维和行动等获得更大的国际空间，借此突破战后体制。1992年日本国会通过《联合国维持和平活动合作法案》（以下简称“合作法案”），大体奠定了日本参与联合国维和行动的法律基础。合作法案生效至今，日本共8次参与了联合国非洲维和行动，成为日本彰显自身“国际贡献”的一个重要舞台。

日本参与在非维和行动历程，依据其承担任务的情况，大致可分为三个阶段。第一阶段的维和活动主要集中于20世纪90年代。日本自卫队在安哥

^① 也有学者认为仅有一次，即“联合国刚果行动”，将纳米比亚过渡时期援助团、第一期安哥拉核查团纳入冷战后联合国非洲维和行动范畴。参见孙洁琬：《冷战后联合国在非洲的维和行动》，载《西亚非洲》2004年第5期，第41页。

^② 参见孙洁琬：前引文，第39页。

^③ 参见《正在进行的维和行动》，载联合国网站：<http://www.un.org/zh/peacekeeping/operations/current.shtml>，2018-08-12。

^④ 《关于禁止自卫队海外派兵的决议》，载日本参议院网站：http://www.sangiin.go.jp/japan/ese/san60/s60_shiryu/ketsugi/019-57.html，2018-08-09。

拉、莫桑比克、卢旺达等国际维和行动中，主要承担医疗、通信、交通等后勤工作，这也侧面反映了日本在国际维和行动中存在感偏低、自卫队受和平宪法约束较多的时代背景。而以 2006 年在刚果民主共和国的维和行动为标志，日本在非维和行动进入到第二阶段。在此阶段，日本自卫队开始承担兵站军需物资的调配、情报分析室数据库的管理等更为核心的任务，不仅显示日本自卫队在联合国维和行动中地位的提高，也体现日本对战后和平宪法的“突破”取得了显著成效。此后，以 2011 年 11 月日本参与南苏丹维和为发端，日本在非维和行动进入第三阶段。在这一时期，伴随着国内改宪进程的加快，日本在维和行动中束缚大为减少，在理论上已可承担维和行动中一些最核心的任务。特别是 2016 年 11 月，日本政府开始允许自卫队承担确保维和及相关人员安全（以下简称“安全确保”）、驰援护卫^①两大任务，不仅扩展了自卫队员行动范围，也放宽了武器使用标准，是日本对战后宪法专守防卫原则的重大突破。

因日本受囿于战后体制的束缚，即便日本在冷战后获得了参与联合国维和行动的资格，但仍面临着较多限制。面对这一实际情况，日本力图从敏感度较低、受限较少的功能性领域入手参与在非维和行动。日本期待通过功能性领域成果的积累，强化在联合国维和部队中的存在感，为更深入地参与维和事务奠定基础。随着国际形势的发展变化以及日本自身国内政治、经济、外交等领域出现新情势，日本对非维和行动的参与广度和深度均有明显提升。

（二）日本参与联合国非洲维和行动的主要特点

第一，维和内容由逐渐丰富与扩展。如前文所述，日本在非维和活动大体分为 3 个阶段。从第一到第二阶段，日本承担的任务由医疗、交通等纯粹的后勤工作向数据分析等准核心工作升级。而到了南苏丹维和行动后期，日本自卫队员在理论上已可使用武器，可承担维和行动的一些核心任务。日本之所以能逐步扩大自身承担的维和任务范围，既与安倍内阁近年来不断突破和平宪法束缚的“政治努力”相关，也是小布什、奥巴马执政期间，美国为了强化日美同盟在全球的影响力，默许甚至纵容日本的结果。

第二，功利化价值取向明显。日本对非洲维和行动的参与情况具有明显

^① 指在别处的联合国及非政府组织（NGO）人士等遭到武装团伙或暴徒袭击时，参与联合国维和行动的日本自卫队可携带武器前去营救的任务。

的功利取向，这与日本国家利益、战略走向具有密切的关系。日本参与非洲维和的对象，大致可分为以下两大类：一是重要的能源、资源大国，如安哥拉、刚果民主共和国、苏丹、南苏丹等。以南苏丹为例，据有关专家估计，分裂前的苏丹石油储量约为 1 800 亿桶，而南苏丹更是占据了其中 75% 的份额。上述国家基本都属于日本重要的能源、资源进口对象，对日本国家经济安全具有不可替代的意义。二是与日本国家战略相关度较高国家。其中，肯尼亚为东非传统大国，国际政治地位较高，对日本在非确立政治、军事存在感，争当全球大国具有重要战略价值。此外，肯尼亚与索马里、吉布提、苏丹、南苏丹等共同构成了印太地区的西缘，对日本印太战略的推进同样有着举足轻重的意义。因此，日本对强化与以上各国的安全关系也尤为看重，参与在当事国的维和行动、共同打击海盗等则成为日本的具体抓手。

第三，资源投入各领域不平衡。日本注重在维和资金分摊、物资援助、人员培训等功能性领域的资源投入。从联合国维和行动资金分摊比率来看，日本从 2015 年至今都保持在 10% 左右，仅次于美、中，位列世界第三位，不仅明显高于俄、英、法等常任理事国，更远高于巴西、印度等积极“入常”的新兴大国。

在物资援助方面，日本自 1994 年参与联合国莫桑比克行动开始就大力捐赠一些维和必需品。日本提供的援助物资覆盖面较广，涉猎电视机、帐篷、毛毯、医药用品、车辆、发电机、移动板房、重型机械、净水器等维和多种物资。日本不仅直接向维和行动部队援助物资，也重视与联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）等国际组织的合作。自 20 世纪 90 年代开始，日本政府就与该机构密切合作，提升了自身在驻非国际组织中的影响力。

在人员培训方面，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。^①

而与资金、物资、技术援助相比，日本在维和人员派遣、参与在非维和项目数量等方面则数据颇为一般，与其他主要大国存在较大差距。从累计派遣人数来看，日本在历年的非洲维和行动中派出了各类人员共计 4 566 名，派

^① 张永蓬：前引文，第 109 页。

出人员数量居全球中下游水平。从现有派遣人数来看,依据联合国2018年7月31日的统计数据^①,当下日本参与维和的人员仅有4人,而其他主要大国中,美国为53人,俄罗斯为71人,英、法、德则分别达到705人、735人、666人,中国更是达到2519人。

总体而言,日本参与在非维和行动起步较晚,派遣人数也比较有限,基本扮演着辅助其他西方盟友的角色。从参与维和行动次数来看,日本仅为8次;其他大国中,除了美国不足10次(同为8次)外,中、俄、英、法均为10次以上,法国更是达到了15次。就日本在非维和行动的现状,日本国内一些代表性研究机构给出了较确切的定位,认为尽管日本长期目标是与美国等西方盟友共同承担作战等核心任务,但短期内其仍然只能扮演协作其他大国的角色;与此同时,日本应努力发挥自身特长,强化对非洲能力建设与物资方面的援助,为驻非维和部队提供培训项目,密切与驻非国际组织与非政府组织的关系等。^②然而,值得关注的是,日本在资金分摊、物资援助、人员培训等功能性领域资源投入力度较大,不仅成为日本在非维和行动中的一大亮点,也凸显了日本在各大维和行动中的存在感,并凭借上述业绩成为国际社会在非洲维和部队中不可忽视的力量。与此同时,日本在非洲的维和行动也在一定程度上有利于维护当地的和平与安全。例如,日本提供的各类援助物资,既受到维和部队的欢迎,也切实改善了当地难民、灾民的生活质量。

日本参与联合国非洲维和行动的战略考量

日本对联合国非洲维和行动的参与,表面上看是其履行联合国会员国义务的必然举措,实则蕴藏着日本若干深层次的战略考量。

(一) 政治因素

日本之所以热衷于参与联合国在非维和行动,与其冷战末期转变国家发展路线、争当政治与军事大国的政治考量息息相关。

^① “Monthly Summary of Military and Police Contribution to United Nations Operations”, see https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/msr_july_2018.pdf, 2018-08-28.

^② 参见《对非投资与援助调查研究报告:基于主要国家对非战略的视角》(2013年日本防卫省统合幕僚学校委托研究项目),第119~126页,载日本防卫省网站:http://www.mod.go.jp/j/approach/others/service/kanshi_koritsu/yosan_shikko/2013_seika_africa_toshi.pdf, 2018-09-06.

第一，日本将参加在非维和行动作为“入常”的重要外部助力。冷战结束后，日本“入常”诉求日趋强烈，特别是1991年在海湾战争中日本“出力不讨好”的结局成为日本加速推进“入常”进程的催化剂。在海湾战争中，日本尽管出资达130亿美元，却未实质性地参与联合国决策过程，甚至从未收到科威特政府的官方感谢。日本的“资金合作”行动，被部分国家批评为“只出钱、不流汗、不流血”的“国际贡献”和“一国和平主义”，导致日本人的对外意识出现重大转折^①，此后日本争当常任理事国的意愿日益强烈。如日本1991年版的《外交蓝皮书》就直截了当地指出：“在海湾危机中，日本由于不是安理会理事国，因而未能得到在安理会接连通过的决议中充分反映意见的机会”，日本在“安理会占有席位成为极其重要的课题”。^②日本意识到，仅仅凭经济实力难以提高日本的国际地位，只有“入常”才能真正参与联合国核心事务的决策，帮助日本走向国际舞台中心。

为了达到“入常”目标，日本进行了多方面努力，参与非洲维和行动即是其中之一。一方面，日本参与非洲维和行动是强化国际贡献、达到“入常”标准的一个重要途径。联合国咨询机构在2004年12月发表的报告中表示，推选安理会常任理事国成员时，应该优先考虑以下诸领域贡献度前三位的国家，即向联合国缴纳的会费；自愿提供资金的力度；联合国维和行动的参与程度。^③在前两方面，日本发挥的作用明显。据统计，日本在1986年即超过苏联，成为联合国第二大会费缴纳国。2018年的最新数据显示，日本共缴纳会费2.6亿美元，在联合国会费分担份额为9.68%，仍仅次于美国，位居所有会员国第二位。而在联合国应对难民、反恐、教育等问题方面，日本也出资颇多。然而，唯独在维和行动的参与方面，日本囿于战后和平宪法等因素限制，只能承担对美国及其他国家部队后方支援的任务，难以独立发挥作用。因此，提高参与联合国维和行动的密度与强度遂成为日本重点突破的方向。非洲作为联合国维和行动最为密集的地区之一，被日本视作彰显国际贡献、提升自身在维和行动中存在感的重点区域。

另一方面，非洲是日本为实现“入常”目标拉拢的新盟友，在非维和行

① 黄大慧：前引文，第68页。

② 同上文，第67页。

③ 赵磊：《日本参与联合国维和行动的历史脉络及特征分析》，载《教学与研究》2012年第3期，第82页。

动则是日本强化与非洲国家关系的一大法宝。在拉拢非洲国家之前，日本以改革安理会、共同成为常任理事国为口号，与德国、巴西、印度等组成“四国集团”，数次向联大提交改革方案。然而，由于支持国家票数严重不足，“四国集团”在“入常”道路上屡屡受挫。日本为了获得更多的支持、增加自身胜算，近年来开始寻求在巴西、印度、德国之外拉拢新的盟友，非洲便进入了其战略视野。当前，非洲已有54个联合国会员国，占联合国会员国总数的28%左右。在联合国事务中，非洲各国力图用一个声音说话，对联合国决议与未来发展方向的影响日趋扩大。更为重要的是，与日、印等国类似，非洲国家同样对安理会现有机制不满，提出了联合国改革方案，要求增设非洲国家为安理会常任理事国。因此，“入常”、改变安理会现有格局客观上是日非的共同目标。日本若与非洲构建统一战线，将可望大大增加“入常”的砝码。安倍在2016年8月召开的“东京非洲发展国际会议”（以下简称“东京会议”）内罗毕会议主旨演讲中直言不讳地表示，推动联合国安理会的改革是日非的共同目标，日本将全力支持非洲《2063年议程》所提出的“2023年之前争取让非洲国家成为联合国常任理事国”目标，并呼吁日非应为实现安理会的改革携手并进。^①日本政府为了达到“入常”目标，除了与非洲各国强化共同利益属性，近年来通过各种途径不断拉拢非洲各国，强化在非维和行动也成为重要手段之一。通过维和行动，日本政府力图在非洲塑造更好的国际形象，其终极目标仍是获得非洲各国的信任与好感，借此与对方联合设置安理会改革、成为常任理事国的共同目标议程，形成紧密的利益共同体。

第二，日本将参与在非维和行动作为改宪的突破口。日本战后体制的核心在于和平宪法第九条，即所谓“放弃战争，战争力量及交战权的否认”条款。和平宪法第九条规定，日本将永远放弃发动战争、武力威胁或以武力作为解决国际争端的手段；为达成以上目的，日本将不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权。而和平宪法第九条也决定了战后较长一段时期日本的国家发展路线与模式。进入到20世纪80年代以后，已成为全球第二大经济大国的日本逐渐不满足于现状，开始怀有经济发展以外的诉求。时任日本首相中曾根康弘提出“战后政治总决算”“政治大国”两大口号。关

^① 参见《安倍晋三首相在第五次非洲开发国际会议开幕式的基调演讲》，载日本外务省网站：http://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page4_002268.html，2017-11-29。

于前者，中曾根认为日本正处于历史转折点，应消除战败负面影响，为世界的和平与繁荣作出日本贡献^①。对于后者，中曾根提出日本不仅应在世界经济事务中拥有话语权，同样应具备作为一个政治大国的分量。

日本政府认为，通向政治、军事大国的关键在于强化外交、安全事务自主性，使自卫队摆脱战后和平宪法的束缚。然而，作为一个战败国家，日本很难自内而外地克服国内阻力，而必须借助外部压力才有可能实现这一目标。在此背景下，参与联合国维和行动、强化国际贡献遂成为日本政府修改宪法、实现海外派兵的一个堂而皇之的理由。纵观冷战以来日本参与联合国非洲维和行动的历程，日本以国际贡献、确保自卫队员与别国人员安全、保护海外日侨等为借口，自1992年合作法案开始不断冲击战后和平宪法体制。1998年、2001年对合作法案的两次修订固然是日本履行1997年新《日美防卫合作指针》、配合美国打击恐怖主义、力促日美同盟提升为全球性同盟关系的需要，但扩大维和任务范围、为自卫队海外行动“松绑”仍然是日本追逐的根本目标。而2016年11月后在南苏丹维和中增加的驰援护卫任务意味着日本自卫队武器使用范围进一步扩大，并在理论上可主动“动武”，这无疑更清晰地折射出日本政府借参与维和突破专守防卫、迈向军事大国的强烈意愿。

这里需指出的是，不论是“入常”还是改宪，最终都是为了日本成为“正常国家”、构建政治、军事大国这一终极国家战略服务的。相较之下，二者可谓由表及里，“入常”的象征意义更强，而改宪则从根本上奠定了日本作为“正常国家”以及政治与军事大国的法理基础。为了完成以上两大目标，参与非洲维和成为日本加以利用的重要“外部压力”。通过参与维和，日本不仅与非洲国家在“入常”上成功结为攻守同盟，更在较大程度上打开了战后和平宪法的缺口。

第三，巩固、强化日美同盟，呼应美国对非战略也是日本参与在非维和行动的重要政治动因。自小布什时代开始，美国在将日美同盟从过去东亚地区的军事同盟转为全球性同盟关系的同时，也决定了日本的国家战略具备地区性与全球性的双重特征。^②其后，日本为了配合美国反恐、履行所谓“全球性盟友”义务，不顾国民反对通过“伊拉克自卫队派遣计划”，于2003年

^① 参见日本世界和平研究所：《中曾根内阁史资料编》[日文]，世界和平研究所出版社，1997年版，第146页。

^② 参见高兰：《日本海洋战略的发展及其国际影响》，载《外交评论》2012年6月，第53页。

3~4月、7~8月两次参与了伊拉克难民救助的维和行动。2006年以后,除了中东外,非洲也成为日美同盟向全球拓展的另一重点区域。2006年2月,美国在国防计划(QDR2006)中提出,非洲国家治理能力低下是恐怖主义产生的温床。为了解决这一问题,美国将努力支援东非国家、跨撒哈拉地区国家打击恐怖主义、维持国家安全的能力建设。^①2006年3月,美国在发布的《美国国家安全战略》(The National Security Strategy of the United States)中表明,非洲地缘战略重要性不断上升,已成为美国战略优先度较高的区域,并指出通过与非洲国家合作,提升“脆弱国家”的治理能力、在当地实行“有效的民主政治”直接关乎美国的安全利益。^②因此,2006年是美国对非战略的重要转折点。美国除了援助相关国家的能力建设外,开始切实重视非洲维和问题。

在此背景下,日本作为美国最重要的盟友,为了稳固、强化日美同盟机制,呼应美国对非战略,客观上也需要将更多资源投放至非洲,改善非洲国家的安全局势。在本国和平宪法诸多束缚的背景下,日本介入非洲安全问题的渠道较为有限,参与在非维和行动可谓是其较为现实且有效的选择。通过参与在非维和行动,日本不仅可以替美国分担战略压力,也可以拓展日美同盟的活动区域,强化同盟的战略基础。

(二) 经济因素

多年来,日本一直将拓展、保障经济权益作为对非外交的重要支柱之一,故经济因素也是其参与维和行动的一个重要考量。

第一,日本希望借助维和行动强化与非洲能源大国关系,保障本国能源安全。日本作为一个能源奇缺、石油几乎100%依赖进口的国家,长期以来对中东石油依赖程度畸高,面临着较高的经济风险。1973年爆发的第四次中东战争曾直接导致日本石油进口中断,成为战后日本经济发展中的惨痛记忆。自21世纪初,日本政府一直力促石油进口来源国多元化,尽可能降低对中东石油的依赖。在这一背景下,南苏丹、安哥拉等非洲国家成为日本实现石油进口来源国多元化、开辟新兴进口市场战略的重要依托。因此,日本为强化

^① Secretary of Defense, “Quadrennial Defense Review Report 2006”, February 2006, p. 12, <http://archive.defense.gov/pubs/pdfs/QDR20060203.pdf>, 2018-08-21。

^② The White House, “The National Security Strategy of the United States”, March 2006, p. 37, <https://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf>, 2018-08-21。

与非洲能源大国关系倾注了大量资源，而参与联合国维和行动则是密切双边关系、确立自身存在感的捷径。

事实上，这一因素在冷战后其非洲维和实践中得到了充分体现。日本参与的非洲维和行动对象中，安哥拉、刚果民主共和国、苏丹、南苏丹等都是能源、资源大国。日本对南苏丹丰富的能源储备觊觎已久，并尝试通过不同渠道介入南苏丹事务，以获得能源开发利用的主动权，维和行动则给了日本一个绝佳的机会。2011年7月8日，联合国安理会通过第1996号决议，日本同年11月对南苏丹派遣约300人的首批维和部队。其后，日本从2012年1月开始向南苏丹派出陆上自卫队的工程部队，负责整修联合国部队驻扎地与难民营之间的主干道，并援助了当地其他基础设施建设，获得了南苏丹政府很高的评价。^① 2011年11月~2017年5月，日本在南苏丹总计派遣工程部队、司令部人员、联络人员等维和人员近4000人，派遣人数之多在日本既往维和行动中是罕见的。日本之所以对南苏丹维和投入甚多，可谓“醉翁之意不在酒”，其主要着眼点之一即在于南苏丹丰富的能源储备。

第二，通过在非维和，日本期待与国际社会共同实现非洲各国政治格局与社会秩序的稳定，降低地缘政治风险，维护本国在非日益庞大的海外利益。在漫长的冷战时期，日本主要将非洲视为原料来源地，对非直接投资规模极为有限。冷战结束以后，日本着眼于非洲地位的提升、自身经济发展需要等因素，开始重视与非洲的经济合作，加大了对非的投资力度。据日本贸易振兴机构（JETRO）统计数据，1951~1994年日本对非投资仅76.98亿美元，仅为同期对亚洲^②投资额（762.16亿美元）的10.1%、拉丁美洲投资额（551.48亿美元）的14%。1993年，尽管彼时日本对非投资规模还较为有限，但日本政府考虑到非洲未来可观的发展前景，仍然专门设立了“东京非洲发展国际会议”（以下简称“东京会议”）这一机制，给日非双方产官学各界创造了对话平台。21世纪以来，伴随着全球主要大国对非投资热度不断上升、非洲地位不断提升，日本开始重新审视非洲的政治与经济价值，并借助东京会议不断强化与非洲的合作关系。2003年召开的东京会议上，日本宣布将召

^① 参见吕耀东：前引文，第31页。

^② 由于日本贸易振兴机构将中东地区作为单独地理单元进行统计，此处亚洲数据仅包括东亚、东南亚以及南亚地区，不包括西亚地区。

开“非洲贸易与投资”会议，促进日非经济合作^①；2008年第四次东京会议开幕式上，时任首相的福田康夫表示日本协力银行将设立25亿美元的“非洲投资倍增援助基金”，力促日本对非民间投资实现倍增的目标。^②在日本政府的推动下，日企对非投资力度有所加大，出现多个投资峰年，如2008年达到15.18亿美元，2014年达到15.1亿美元，2017年更是达到创纪录的17.26亿美元。^③而2005~2017年12年间，日本对非投资额累计104.35亿美元^④，远超1951~1994年的总和。因此，尽管日本对非投资势头并不稳定，但客观上已达到相当规模，成为日本政府日益重视的海外利益板块之一。在当前非洲国家整体法制尚不健全、大小规模武装冲突频发、非正常政权更迭不断的情况下，日本希望通过参与非洲维和稳定相关国家的政治局势与社会秩序，减少武装冲突与社会动荡带给本国企业的风险，最大限度地保障本国在非洲的海外利益。

此外，在全球主要大国纷纷投资非洲的浪潮下，日本希望通过维和强化与非洲联系的纽带，构建与相关国家、国际组织特殊的政治互信关系，凭借排他性的政治资源使本国与中国等国竞争，以政治杠杆撬动经济利益。进入21世纪以来，以中国为代表的新兴大国对非洲贸易、投资、承包劳务和援助都有了长足的发展，不仅打破了美、英、法等传统西方大国在非洲原有的利益平衡，也已成为了以日、印等“后起投资国”的强劲商业竞争对手。^⑤日中两国在非洲互动日趋频繁，经济竞争日趋激烈，形成了中、日、非特殊的三边关系。^⑥与自身相比，日本企业对非投资力度虽有所加大，但与中国对非投资情势比较，其在多个领域对华竞争处于明显下风。尽管中国对非投资起步较晚，但2016年在非洲投资存量已超过1 000亿美元。^⑦就在非投资存量而

① 参见《第三次非洲开发会议（TICAD）的概要及评价》，载日本外务省网站：https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/3_gh.html，2018-07-24。

② 《福田康夫首相在第四次非洲开发会议（TICAD）开幕式上的演讲》，载日本外务省网站：https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/20/efuk_0528.html，2018-07-24。

③ 《日本直接投资统计》，载日本贸易振兴机构网站：<https://www.jetro.go.jp/world/japan/stats/fdi.html>，2018-07-25。

④ 依据日本贸易振兴机构《日本直接投资统计》数据计算得出。

⑤ 参见张宏明：《西方同中国在非洲的利益冲突与中国的应对策略》，载《西亚非洲》2010年第7期，第8页。

⑥ 同上文。

⑦ 《中国对非投资存量超过1 000亿美元》，载新华网：http://www.xinhuanet.com/fortune/2016-09/07/c_1119528044.htm，2018-07-25。

言，日本（2017年投资存量为78.24亿美元^①）不及中国的1/10。

对于近年来对华零和博弈思维严重、在全球各地与中国开展经济竞争的日本而言，当前在非洲对华竞争的被动局面令其焦虑不已。在用尽方法刺激本国对非民间投资的同时，日本也希望通过维和等政治、安全领域的合作，助力本国在经济领域获得排他性红利。

（三）“印太战略”因素

除了以上两大目标，推进本国“印太战略”是日本参与非洲维和行动的又一重要动因。2006年安倍组阁后不久，其外相麻生太郎旋即提出了美日澳印四国战略对话框架的建议。而安倍在组阁后的首相演讲中同样表示，日本作为亚洲民主国家，为了将自由社会的范围扩展到亚洲乃至世界，需与澳大利亚、印度等拥有共同价值观国家首脑举行战略对话。^② 2007年8月安倍在印度国会发表题为“两洋的交汇”的演讲，尽管未直接提及本国印太概念，却积极向印度政府兜售了自己的印太构想。安倍首先提出，日印的接近将有望形成一个横跨印、太两大洋、囊括美、澳等国的“扩大版亚洲”；其次，安倍也指出日印在印、太两大洋的重点合作领域为维护海上通道的安全，并呼吁具有共同志向的国家紧密合作。^③ 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。^④

尽管安倍第一次组阁期间的印太构想因印、澳等国的消极应对而搁浅，但其并未放弃。2012年末安倍第二次组阁后，将原有印太构想重新包装，炮制出所谓“亚洲安全菱形”方案，提出建立一个囊括日本、印度、澳大利亚与美国夏威夷的“安全菱形”，标志着日本“印太战略”雏形已经确定。而此后几年，日本“印太战略”触角由印度进一步向西延伸至西印度洋、非洲。2016年8月27日，安倍在内罗毕召开的东京会议上，公开表示印、太两洋将

① 数据源自日本贸易振兴机构数据库：《日本直接投资统计》，载日本贸易振兴机构网站：<https://www.jetro.go.jp/world/japan/stats/fdi.html>，2018-07-25。

② 《安倍总理大臣在第165次国会发表的施政演说》，载日本首相官邸网站：<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html>，2018-01-19。

③ 参见《两洋的交汇》，载日本外务省网站：http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html，2017-11-25。

④ 吕耀东：前引文，第32页。

亚非两大洲联系在一起,日本肩负着将联系亚非的印太建设为和平、没有强权与威慑、重视自由、法律与市场经济、遵守规则之区域的重任,并希望日本与非洲国家为实现这一目标而共同努力。^①这也被日本权威媒体视为安倍“印太战略”的正式成型。^②从本质上看,日本的“印太战略”具有明显的对华遏制取向。为了在印、太两洋对中国进行战略围堵,日本除了努力在传统的亚太区域确立军事、政治存在,对印度洋沿岸各国也投入了大量资源,力图构筑起东起东海、西至西印度洋、东非的全方位“印太战略”格局。而在这一战略格局中,除了传统的亚太国家,非洲国家也将扮演重要角色。一方面,西印度洋沿岸的东非地区,在地理上作为印太的西缘,是日本“印太战略”的重要组成区域。另一方面,东非国家已成为继美、印、澳等国外,日本为推进“印太战略”、遏制中国而着力拉拢的对象。

作为推进“印太战略”的具体表现,日本在亚太地区利用日美同盟加强西南诸岛的防卫体系,积极介入南海争端,苦心渗透马六甲海峡事务多年。而在亚太之外,日本近年来着力强化与印度洋沿岸各国关系。对于印度、澳大利亚等印度洋沿岸主要大国、中等强国,日本通过建立安全机制、促进军队交流、开展装备合作等途径大力强化安全合作。^③而对于印太西缘的东非各国,日本则通过海上安全合作、参与联合国维和行动这一“陆海统筹”的模式强化双边或多边关系,以促进本国印太战略的实施。在海上,自2008年起日本通过协同打击海盗、海上护航合作、支援海上安全能力建设等手段,积极与索马里、吉布提、肯尼亚、坦桑尼亚等西印度洋沿岸国强化海上安全合作^④;而在陆上,日本除参与索马里重建、构建吉布提军事基地外,积极参与在肯尼亚、苏丹、南苏丹等印太西缘国家的联合国维和行动,密切了与相关国家关系,大大提升了在东非的政治、军事存在感,为“印太战略”的推进提供了重要动能。因此,日本参与联合国在非维和行动是其强化与东非国家

① 《安倍晋三总理大臣在第五次非洲开发国际会议开幕式的基调演讲》,载日本外务省网站:http://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page4_002268.html, 2017-11-29。

② [日本]小野甲太郎:《日美表明“印太战略”构想,意在牵制中国权益》,载日本朝日新闻网站:<https://www.asahi.com/articles/ASKC15CN3KC1UTFK00X.html>, 2017-11-29。

③ 参见王竞超:《日印海洋安全合作的新发展与制约因素》,载《现代国际关系》2018年第5期,第49~58页。

④ 参见王竞超:《日本参与索马里海盗治理的策略》,载《西亚非洲》2017年第5期,第67~84页。

关系，并借此推进“印太战略”的内在需要。

当然，日本“印太战略”形成时日尚短，属于日本新兴的国家战略。因此，较之于日本参与非洲维和行动中蕴藏的传统政治、经济考量，其借维和拉拢东非国家，以顺利推进“印太战略”是近年才形成的战略谋划。这一战略谋划的视角不仅着眼于当下，更着眼于未来，是日本“印太海洋国家联盟”这一宏大战略谱系的重要组成部分。

日本参与联合国非洲维和行动的主要策略

日本为了顺利参与联合国在非维和行动、达到自身战略目标，可谓煞费苦心，在国际、国内两个层面都采取了相应策略。

（一）积极开展首脑外交、经济援助，为参与在非维和行动创造客观环境

日本通过对非首脑外交、经济援助，努力为日本参与在非维和行动创造客观环境。在冷战时期的日本外交版图中，非洲一直处于较次要的位置。21世纪以来，日本开始重视非洲的战略地位，2001年、2006年时任日本首相森喜朗、小泉纯一郎相继访问非洲，也结束了日本首脑从未访问非洲国家的历史。2012年末安倍第二次组阁后开始推行“俯瞰地球仪外交”，非洲则成为这一外交政策的重要组成部分。依据日本外务省公开资料，自安倍内阁于2013年1月上台至今，曾4次造访非洲国家，分别是2013年8月（吉布提）、2014年1月（科特迪瓦、莫桑比克、埃塞俄比亚）、2015年1月（埃及）以及2016年8月（肯尼亚）。^①而日本首脑历次访非议程中，联合国维和等安全问题基本都占据了重要地位，彰显了日本政府为本国在非维和行动创造良好国际环境的战略意图。

除了首脑外交，日本也着力强化了对非经济援助。2017年，日非贸易总额接近1.775兆亿日元^②（约合159.7亿美元），仅为日本当年全球贸易总额（153.665兆亿日元，约合13830亿美元）的1.15%。尽管日非经济合作规模有限，但日本基于自身的小算盘，对日非经济关系仍颇为重视，对非进行了

^① 《总理大臣外访一览》（2006年10月至2018年5月），载日本外务省网站：http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page24_000037.html，2018-06-17。

^② 以下日非贸易数据均源于日本财务省公开资料，参见《报道发表（2017年度）》，载日本财务省网站：http://www.customs.go.jp/toukei/shinbun/trade-st/2017/2017_117.pdf，2018-05-28。

大量经济援助。日本除了期望借经济援助开拓非洲资源与市场，也试图通过密切日非经济关系获得外溢性收益，强化与非洲在安全领域的合作，获得非洲各国对日本在非维和行动（尤其是对日本自卫队在非武器解禁、承担任务扩大等方面）的支持。因此，日本在本国经济长期不景气的情况下，仍保持着较强的对非援助力度。继2013年东京会议上承诺在2013~2017年向非洲提供320亿美元以后，2016年的内罗毕会议上日本修正之前的援助计划，仅2016~2018年三年就计划向非援助300亿美元。

（二）利用东京会议与非洲国家协调维和事务立场

除了积极推进首脑外交、经济援助外，日本还善于利用其主导的东京会议等机制与非洲各国协调在维和事务上的立场。据笔者粗略梳理，自2006年东京会议“和平专场会议”以来，在日本外务省涉及东京会议的公开文件中，联合国在非维和行动及日本作出的贡献都被列为重要内容专门予以提及。2006年“和平专场会议”上，非方肯定了日本在非维和行动中的贡献，如提出日本在2003~2005年间，日本共向联合国非洲维和行动提供了9.2亿美元的资助；2005~2006年约承担了联合国非洲维和行动总经费（7.5亿美元）的20%等。^① 2008年、2013年在横滨举行的第四届和第五届东京会议上，日非双方强调非洲的发展与和平应同时推进，“欢迎非盟为改善非洲安全治理现状提出的非洲安全保障架构（APSA）、非洲相互审查机制（APRM）等倡议”，高度评价了安理会、非盟、非洲相关国家为维和行动作出的贡献。^② 在内罗毕举行的第六届东京会议上，日非确认了第四届、第五届会议达成的共识，日本表示“将对（非洲国家）边界保护、边界协同管理以及维和行动等实现非洲和平的各类行动提供援助”，“会继续参与联合国在非维和行动，并将协助强化联合国所辖各大维和训练中心的能力建设，向从事维和行动的人员提供培训等援助项目”。^③ 2019年8月，在横滨举行的第七届东京会议上，日本提出将“强化和平与安全”列为未来日非合作的三大支柱之一，并将维

^① 参见《非洲开发会议（TICAD）确立和平专门会议》，载日本外务省网站：https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/heiwa_gai.html，2018-04-27。

^② 参见《横滨宣言》，载日本外务省网站：https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_sb/pdfs/yokohama_s.pdf，2018-03-10；《第五次非洲开发会议（TICAD）概要》，载日本外务省网站：https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page2_000016.html，2018-03-12。

^③ 参见《第六次非洲开发会议（TICAD）内罗毕实施计划》，载日本外务省网站：https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af1/page3_001789.html，2018-03-13。

和行动作为日非安全合作的重点领域。为此，日本将协助非盟、东非政府间发展组织开展维和行动，且将继续帮助非洲 15 个联合国维和训练中心提升能力建设，培养与维和相关的人才。^①

日本为了巩固历届东京会议取得的外交成果、拉拢非洲各国，除了直接承担联合国维和经费，重点落实了大量对非洲相关国家承诺的功能性援助项目。首先，冷战结束以后，日本对埃及、肯尼亚、坦桑尼亚等非洲多国^②联合国维和行动训练中心进行了不同形式的援助。日本派遣大批自卫官和专家奔赴各中心，对非洲各国维和人员提供了大量相关培训课程，力图强化各国维和、防止武装冲突的能力建设。^③其次，除了人员培训，日本重点对联合国非洲基础设施建设部队提供了资金、人员援助。据统计，截至 2018 年初，日本约向该部队提供了 38 亿日元（约合 3 400 万美元）^④专项资金，并每年派遣多名自卫官帮助其加速在非工程进度，提高工程质量。

可以说，通过历届东京会议的多边外交，日非在一定程度上弥合了部分分歧，协调了彼此在维和事务上的立场。日本通过多边会议外交，充分了解了非洲国家在维和事务上的利益关切，通过政策的宣示、功能性援助的实施，客观上强化了非洲各国能力建设，获得了非洲相关国家的好评，为日本深入参与在非维和行动打下了良好的政治基础。

（三）制定或修改国内法律，为参与联合国非洲维和行动扫清障碍

除了国际策略，日本也通过制定或修改法律等国内策略，为参与联合国非洲维和行动扫清障碍。1992 年日本通过了合作法案，它不仅是对日本战后和平宪法的一次重大突破，也初步奠定了日本参与联合国维和行动的法律基础。合作法案将日本维和行动分为“协助联合国维持和平”“人道救援行动”等类别的基础上，规定了自卫队参与维和行动的“五原则”，即冲突国家间已达成停火协议；冲突各方同意日本自卫队参与维和行动并加入联合国维和部

① 参见《横滨行动计划 2019》，载日本外务省网站：https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/ticad7/pdf/yokohama_action_plan_ja.pdf，2019-08-30；《TICAD 的各项举措》，载日本外务省网站：https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/ticad7/pdf/ticad7_torikumi_ja.pdf，2019-08-30。

② 分别为埃及、马里、贝宁、多哥、加纳、尼日利亚、喀麦隆、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚 11 国。

③ 《日本与非洲》，第 10 页，载日本外务省网站：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000087153.pdf>，2018-03-17。

④ 参见日本外务省网站：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000087153.pdf>，2018-03-17。

队；（日本参加的）维和部队对冲突各方持不偏不倚的中立态度；一旦出现不符合上述条件的情况，日本可撤回参与维和的部队；参与维和人员武器的使用强度力求控制在最低限度，仅用于自卫等。

尽管合作法案规定了日本维和行动类别与参与原则，但总体上对自卫队的束缚依然较多。为了进一步便利本国对包括非洲在内的海外维和事务的参与、突破战后和平宪法对本国军事力量的限制，日本曾3次修订合作法案。1998年6月，日本国会通过了第一次合作法案修正案，对原有法案做出了以下修订：将过去“由自卫队员判断使用武器”改为“原则上根据上司的命令使用武器”，增加了自卫队作为组织体在海外行使武力的可能性^①；日本在法案原有的“联合国维和行动”“人道主义救援”两大维和任务基础上，增加了“在区域组织的要求下实施的选举监督活动”^②，并提出“即便（相关各方）没有达成停战协议，也可以提供人道主义国际救援活动所需物资”。对合作法案中武器使用、维和任务两大关键条款的修订，意味着日本自卫队派遣条件更加宽松，活动领域进一步扩大。

“九·一一”事件后，美国布什政府以全球范围内打击恐怖主义为由，力促日美同盟由过去亚太地区的军事同盟转换为全球性同盟关系，这也成为日本政府再次修改合作法案的绝好契机。2001年11月，日本政府以维护日美同盟、加大国际贡献为口号，在国会第二次通过合作法案修正案，对原法案做出以下三方面调整：允许自卫队参与联合国维和部队（PKF）的主体业务^③，自卫队不再只能参与医疗、通信、交通等后方支援活动；使用武器限制放宽，自卫队员可适用自卫队法第95条^④；使用武器保护对象不再局限于自卫队队员本人，对在场的其他队员或自己的管辖范围以内的人员也可以实施保护。^⑤

① 栗硕：前引文，第29页。

② 指基于联合国大会、安理会决议或者若干国际机构的请求，确保战乱地区以民主手段设立统治机构或举行公正选举的行动（不包括联合国维和行动中的相关业务）。参见栗硕：前引文，第29页。

③ 主体业务具体指：对停止武力纷争情况的监督以及对当事各方军队的重新部署、撤退后解除武装情况的监督；为防止缓冲地带（或其他防止武装冲突发生专门划定的区域）的驻扎与巡视；对是否有武器通过各种途径运输的检查；对废弃武器的收集、保管或处理；对冲突当事方向划定停战线的援助；对冲突当事方向交换俘虏的援助。参见《联合国维持和平活动合作法案》（《PKO法案》）第三条第五款。

④ 即日本自卫队法第95条“基于防卫目的使用武器”条款。指自卫官在看护自卫队武器、弹药、火药、船舶、飞机、车辆、通信设备、无线设备及液体燃料之际，判断为了防护人员或以上武器（或设备）不受损失，在必要时可使用武器。

⑤ 《国际维和情况的调查研究—参加联合国维和行动20周年之际的建言》，第3页，载日本世界和平研究所网站：<http://www.iips.org/research/data/bp341j.pdf>, 2018-05-21。

尤其值得一提的是，日本政府围绕自卫队员武器使用权限扩大的理由进行了阐释。日本政府认为，一方面，从既往自卫队维和情况来看，即便适用自卫队法第95条，也不会造成当地事态的混乱；另一方面，若放任武器装备被破坏、抢劫，则会造成自卫队员行动能力的削弱、当地治安情况的恶化等消极后果。^① 总体而言，在此条款适用于维和行动后，日本自卫队员在非维和行动中武器使用约束进一步减少。此外，对于自卫队维和业务范畴的修订，进一步扩大了日本自卫队在非维和行动中的活动范围，强化了日本在非安全事务中的存在感。

2012年末安倍第二次组阁后，加速了日本改宪进程，合作法案也随之迎来了又一次重大修订。2015年9月，安倍内阁凭借自民党-公明党执政联盟在日本参议院中拥有的多数议席，在国会强行表决通过了新安保法案。新安保法案由《和平安全法制整備法》与《国际和平支援法》构成，后者对合作法案进行了第三次修订。首先，日本政府新设立了所谓“国际合作和平安全活动”，扩大了维和领域。“国际合作和平安全活动”不属于传统的联合国统一推进的维和行动，主要依据在于：联合国大会、安理会或经济社会理事会通过的决议；联合国、联合国大会所设机构或下属专门机构等发出的请求；维和活动所在区域所属国的请求等。^②

上述修订内容表明：首先，一旦非洲国家出现内乱或武装冲突，日本自卫队可不再拘泥于联合国是否作出专门决议，仅依据联合国下属专门机构或相关国的请求即可派出自卫队参与维和，这在理论上将会明显提高自卫队在非洲的行动频率。由此，日本政府着眼于南苏丹局势，在自卫队原有维和任务基础上，赋予了其安全确保、驰援护卫等新任务，日本自卫队员将可使用武器奔赴别处对他国部队、联合国职员或非政府组织进行援助，并可与美国及别国部队开展维和合作。基于此修订，自卫队在南苏丹及其他非洲维和行动的活动范围进一步扩大。其次，扩大了武器使用权限。新法案认可自卫队员在承担安全确保、驰援护卫等任务时，可不受“自卫、看护武器装备”等原有规定的束缚使用武器。再次，增补了其他一些维和涉及事项，如向联合

① 《关于2001年12月对〈联合国维持和平活动合作法案〉的修订》，载日本内阁府国际和平协力本部事务局网站：http://www.pko.go.jp/pko_j/data/law/law_data04.html，2018-04-07。

② 《和平安全法制的概要》，载日本内阁官房网站：<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/gaiyou-heiwaanzenhousei.pdf>，2018-04-07。

国派遣自卫官；若美军遭受大规模灾害，提供物资与劳务援助；在遂行国际选举监督活动时扩展合作对象等。值得注意的是，日本政府还附加了一条国会条款，自卫队在遂行确保宿营地安全任务时，一般需事先获得国会认可，但当国会休会期或众议院被解散时可事后再申请国会批准，这无疑为自卫队绕开国会直接向南苏丹及其他非洲国家派兵打开了较大的缺口。

日本参与联合国非洲维和行动的前景展望

回顾冷战结束以来日本参与联合国非洲维和行动的历史进程，我们可发现日本在非自卫队规模不断扩大，承担任务日趋重要，国际影响力持续增强。这不仅成为日本外交的一个亮点，也为其对外战略的推进提供了重要动能。日本通过参与联合国在非维和行动，不仅有力地呼应了自身国家战略，而且在未来有望将其作为印太战略的外部助力。然而，受国内外各种因素的影响，日本未来在非维和行动也面临着较多制约因素，其借维和希望达到的战略目标面临着重重阻力。

（一）日本将继续把在非维和行动作为实现其国家战略的重要抓手

第一，在政治上，参加在非维和行动已经并将继续成为日本谋求“入常”乃至改宪的重要外部助力。一方面，日本通过维和行动，既提升了自身“入常”的“硬件条件”，也与非洲国家就“入常”问题达成了一定程度的共识。另一方面，如果说“入常”更多的是一种大国象征，那么改宪则是日本蜕变为所谓“正常国家”，继而成为政治、军事大国的关键环节。由于战后和平宪法的存在，当前日本参与非洲维和行动面临诸多不便，因此“进一步便利自卫队在非洲及全球其他地区的维和行动，加大日本国际贡献”客观上成为日本步步突破和平宪法、行使集体自卫权，最终完成改宪的一个堂而皇之的理由。第二，除了政治考量，经济因素是日本参与维和的另一驱动力。日本通过在非维和，意图拉拢非洲主要能源大国，以实现能源供给多元化目标，最大限度地确保本国能源安全。与此同时，日本在经济上还有以下两点期待，即通过强化与非洲相关国家、国际组织的关系，以政治互动保证本国在非洲投资兴业环境，强化自身经济竞争力；保证非洲相关国家社会秩序与政局稳定，降低地缘政治风险，以维护本国在非日益庞大的海外利益。第三，在传统政治、经济因素以外，借维和密切与西印度洋沿岸东非各国的互动，实施

本国“印太战略”则是日本当前乃至未来的战略考量，这也是日本借别国之手构建对华战略包围圈的又一重要体现。

因此，在多重战略预期收益的激励下，日本未来将继续积极参与在非维和行动。值得关注的是，在当前“安倍一强”体制日趋稳固、“印太战略”将成为日本的长期国策加以推进的背景下，日本对维和行动的资源投入方向将更具针对性。索马里、肯尼亚、苏丹、南苏丹、坦桑尼亚、莫桑比克等印太西缘国家将成为日本参与维和的“优先国家”。从日本参与非洲维和的历史也能发现，自2007年提出“印太战略”后，日本在非洲承担的维和任务范围大为扩展。未来，印太西缘国家仍将是日本参与维和的重点方向，日本在人员派遣、资金、物资、技术培训等方面的资源也将进一步向以上国家倾斜。

（二）日本参与联合国在非维和行动的制约因素

日本参与联合国在非维和行动面临着来自国内和国际两方面的挑战。从国内制约因素看，首先，日本在非维和行动规模尽管呈急剧扩大的趋势，但受日本国内法律约束、在野政治势力反对的影响，未来前景并不乐观。近年来，日本参与非洲维和行动的扩大化屡屡挑战了战后和平宪法的底线，引起了日本国内执政党与在野党、民间和平团体乃至日本国民之间的长期对峙。在参与南苏丹维和行动问题上，日本社民党、共产党、民进党等在野党围绕以下两方面对安倍内阁提出了强烈质疑：其一，南苏丹维和行动是否符合维和行动“五原则”；其二，驰援护卫任务突破了日本自卫队员专守防卫的界限，在当前的日本宪法框架内是否有效。关于前者，自卫队参与维和行动的“五原则”之首即“冲突国家间已达成停火协议”，而日本政府在南苏丹重燃战火之际仍坚持派遣自卫队奔赴当地承担驰援护卫任务，这在国内政坛引起了轩然大波。^①关于后者，驰援护卫任务的内核被日本在野党、爱好和平民间团体屡屡质疑。依据驰援护卫任务的定义，日本自卫队员保护对象将扩大到别国部队、联合国职员以及非政府组织，这将明显违反日本宪法中不得行使集体自卫权的规定。尽管2015年9月日本通过新安保法案、对合作法案进行了第三次修订，使得集体自卫权在理论上成为可能，但由于日本国内反对改宪、反对行使集体自卫权的呼声不断高涨，集体自卫权付诸实践仍然面临着

^① 2016年7月，南苏丹总统基马与第一副总统马夏尔合作关系破裂，政府军与反对派武装在首都朱巴出现大规模武装冲突。同年11月，在南苏丹内战仍在持续的情况下，安倍内阁强行派遣自卫队赴朱巴等地实行驰援护卫任务。这一点明显违反了维和行动“五原则”，受到了日本国内在野党的猛烈抨击。

巨大的政治风险与阻碍。此外，在履行驰援护卫任务时，日本自卫队员武器使用约束也大为放松，这很有可能加大日本卷入战争的风险。因此，驰援护卫任务在日本国内遭受着巨大的质疑，招致了日本在野党、和平团体以及国民的强烈反对，将对未来日本在非维和行动产生明显阻力。

其次，日本参与非洲维和的自卫队员出现了“人才危机”，在维和人力资源上显得有些捉襟见肘。一方面，熟悉非洲的自卫队员、自卫官数量仍然偏少。由于日本冷战时期对非洲的长期忽视，语言、文化、地理等造成的隔阂，日本通晓非洲事务的区域问题专家、自卫队官员等的培养严重滞后，人才储备明显落后于美、英、法等老牌西方大国。近些年，日本在非洲执行完任务的自卫队员、自卫官，感到需切实加强对于非洲对象国历史、文化、宗教、习俗、国民性等的理解与学习，并表示仅凭执行维和任务期间积累的经验很难完善相关知识结构。^①另一方面，一些与维和行动配套的专业人才供给严重不足。^②由于待遇一般、职业上升通道有限、工作条件艰苦等原因，日本愿意长期随自卫队在非洲维和的军医^③、法语及葡萄牙语等小语种翻译存在离职率高、缺口日益扩大等情况。很多情况下，在一个维和任务结束后，日本维和部队就有一批军医、翻译离职，这也成为多年来困扰日本自卫队的一个难题。

从外部因素看，日本参与联合国在非维和行动也面临着来自非洲、美国、东亚诸国等多方的制约。首先，作为当事方的非洲国家对日本日益扩张的对非战略持保留态度。尽管日本借助首脑外交与经济援助、东京会议等渠道在相当程度上提升了本国在非洲国际形象，在参与联合国维和行动方面获得了非洲国家一定的支持，但日本近年来日益明显的扩张性战略动向依然刺激了不少非洲国家、国际组织的敏感神经。如内罗毕会议上，非洲国家对日本把亚洲问题带到非洲，引导会议政治化的倾向较为反感。^④更重要的是，日本近年在南苏丹等地的维和行动体现出明显的扩张性战略倾向，已引起非洲国家的疑虑。未来，日本以进一步扩大在非维和行动范围、解除自卫队行动束缚为手段，不断挑战和平宪法底线的意图将很难获得非洲国家的认同。

① 《对非投资与援助调查报告：基于主要国家对非战略的视角》，日本防卫省统合幕僚学校委托研究项目，2013年第142页，载日本防卫省网站：http://www.mod.go.jp/j/approach/others/service/kanshi_koritsu/yosan_shikko/2013_seika_africa_toshi.pdf，2018-03-09。

② 同上文。

③ 日本称其为“医官”，一般由日本防卫医科大学毕业后进入自卫队成为军医。

④ 参见吕耀东：前引文，第29页。

其次，美国政策动向对日本在非维和行动有明显的消极影响。特朗普执政以来，美国坚持奉行“美国至上”“单边主义”等国策，不断降低对联合国各项活动的支持力度。2018年美国官方正式出台的关于削减维和行动出资额的政策也是对以上判断的佐证。美国是目前维和行动经费最大出资国，其承担的经费为20.78亿美元，约占2018年维和经费预算的28.47%。^①对此，时任美国驻联合国代表妮基·黑莉在2018年3月28日联合国安理会召开的会议上表示，美国将削减维和行动出资额，今后承担联合国维和经费的份额不会超过25%。^②美国对联合国维和行动资源投入的骤降，意味着未来美国在非维和行动规模与强度也会明显减弱。作为美国最重要的盟友，日本一直将维护、强化日美同盟，配合美国区域与全球战略作为对外政策的轴心。美国的维和政策走向将对日本政策制定产生重要影响。为了呼应美国，未来安倍内阁对在非维和行动也将采取更为谨慎的态度，将有可能调整、修改自身在非维和行动政策。

再次，东亚各国对日本改宪、行使集体自卫权等表示强烈反对，这也将一定程度遏制未来日本在南苏丹等地的维和行动。若日本一意孤行继续推进改宪进程，势必继续恶化与中、韩以及东南亚各国关系。外交上的被动与孤立也将反作用于日本内政，将严重动摇安倍在国内的执政地位。而日本改宪的前景将对其在非维和行动计划产生重要影响。即便日本政府采取迂回方式试图重新解释战后宪法对自卫队行动的限制，但这种诡辩式的说辞很难获得日本国民乃至东亚各国的认可。若改宪最终未能实现，日本自卫队员在非洲，特别是南苏丹等维和热点地区的活动范围、武器使用、承担任务等都将受到明显限制，日本也将难以借维和达成自身既定目标。

最后，就中国而言，应对日本在非维和行动区分看待。一方面，中、日两国作为亚洲主要大国，应鼓励双方共同参与联合国框架下正当合理的维和行动，并借此改善双边的政治、军事互信。^③2018年正逢《中日和平友好条约》缔结40周年，日本首相安倍晋三也于同年10月正式访问中国，中日关系回暖势头明显。在此背景下，除了“一带一路”沿线第三方市场合作、共

^① 《美国欲减少其承担的联合国维和经费份额》，载新华网：http://www.xinhuanet.com/world/2018-03/29/c_1122607963.htm，2018-10-12。

^② 同上文。

^③ 参见赵磊：前引文，第85页。

同维持多边主义和自由贸易体制等核心合作项目与议题外，不妨考虑将联合国维和行动作为中、日两国改善双边关系、加强合作的新领域。在非洲，目前中日两国仅在莫桑比克、苏丹等少数维和活动中共同参与、相互配合。在未来联合国非洲维和行动中，双方可探讨在一定范围内加强协同合作。另一方面，中国对日本借参与非洲维和行动推动改宪并构建政治与军事大国、拉拢东非国家推进“印太战略”等倾向应保持高度警惕。尤其是近些年日本意图在非洲政治、经济、安全等各领域与中国展开全面竞争，非洲维和行动未来是否会成为其对冲中国在非影响力的又一战略手段是需要中国予以长期关注的。

Study on Japan's United Nations Peacekeeping Operations in Africa

Wang Jingchao

Abstract: Since the end of the Cold War, Japan's mission in (United Nations Peacekeeping Operations, PKO) in Africa has been greatly expanded while utilitarian orientation has been strengthened. Japan's participation in PKO is not only related to its strategic considerations in politics and economy, but also directly related to its future plan that attracts African countries to promote the India - Pacific strategy. In order to achieve the above goals, Japan adopted multiple strategies at the international and domestic levels, intended to clear its own barriers of participating PKO in Africa, and strived to gain Africa's support for the participation. However, due to multiple restraining forces such as the opposition party and other political forces, the wavering foundation of Abe's administration, the shortage of peacekeeping professionals and the reservation attitude of the international community, it is difficult for Japan to reach the expected level and achieve the set goals in PKO in the future.

Key Words: Japan - Africa Relations; PKO; TICAD; "Indo - Pacific Strategy"

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)