

东亚与中东的经济关系

论日本在中东地区的政府开发援助战略^{*}

蒋旭栋

摘 要: 日本在中东地区的政府开发援助是日本维持经济与能源安全的重要手段,大致经历了五个发展阶段,分别是“边缘准备期(1954~1973年)”、“政策充实期(1973~1991年)”、“理念转型期(1991~2001年)”、“战略转型期(2001~2011年)”与“战略转型深化期(2011年至今)”。随着转型的不断深入,日本在中东地区实践政府开发援助的战略目标从追求经济利益最大化向追求政治、经济、安全利益的平衡转型;战略模式从单一的“能源安全战略”向“能源—军事双重安全战略”转型;援助手段从“只出钱、不出力”向“既出钱、又出力”转型。日本对中东的政府开发援助战略转型主要源于日美同盟关系与日本国内政治及利益诉求的变化。值得注意的是,日本对中东的政府开发援助战略转型,有利于日美同盟的发展与巩固,但对日本进一步参与中东事务产生了一定的负面影响。

关键词: 日本中东政策;政府开发援助;战略转型;日美同盟

作者简介: 蒋旭栋,上海外国语大学中东研究所2014级博士研究生(上海200083)。

文章编号: 1673-5161(2017)03-0104-14

中图分类号: D815

文献标识码: A

* 本文受上海日本研究交流中心课题“21世纪日本对中东 ODA 的战略转型研究”的资助。

“日本进口原油的 80% 来源于中东地区,同时,由于中东地处日本与欧洲的中间位置,日本与欧洲之间的贸易往来必然途径中东地区。因此,中东地区对日本的经济与能源安全极其重要。”^①在日本政府历次发布的《政府开发援助(Official Development Assistance, ODA)白皮书》中^②,均对中东地区对于日本的重要性作出了明确界定,主要突出了两个方面:第一,中东地区对日本能源安全的重要性;第二,中东地区对日本经济安全的重要性。

中东地区虽然极其重要,却是各类冲突的多发地带。日本希望通过政府开发援助促进中东地区的和平与稳定,保障本国能源供给的安全。基于本国的能源需求与供应的现实,日本将能源安全保障列为综合安全保障的重要组成部分,促使日本将政府开发援助的重要性从战术层面提升至战略层面。日本政府开发援助的战略转型是在长期实践中积极调整政策、不断丰富政府开发援助内核与形式的结果。从早期为获得石油而投入政府开发援助、只出钱不出力,到 21 世纪以来依靠政治、经济和军事手段,为参与中东地区事务既出钱又出力,日本政府开发援助的转型及其在中东地区的实践也是日本国家战略转型的重要体现。

一、日本对中东地区的政府开发援助:发展与转型

日本的政府开发援助经历了体制整理期(1954~1976 年)、计划扩充期(1977~1991 年)、政策理念充实期(1992~2002 年)和时代应对期(2003 至今)四个发展阶段。^③其中,日本对中东的援助既与日本政府开发援助的演变相契合,又存在着自身特有的发展周期,具体而言可以分为以下五个阶段:

(一) 边缘准备期(1954~1973 年)

1954 年至 1973 年是日本政府开发援助的第一个发展阶段,该时期中东地区在日本政府开发援助中处于边缘地位。1954 年,日本与缅甸签订了《日缅赔偿及经济合作协定》,开启了日本战后对外援助的历程。1973 石油危机前,日本对中东事务的认知和参与极为有限,中东地区无论是地理上还是心理上,都距离日本十分遥远。当时的日本对阿以冲突持冷漠的态度,甚至发生了科威特外长访问日本期间,时任外相大平正芳当场打瞌睡的“丑闻”,引起对方不快。^④此时日本专注于“出口振兴”

^① 外務省:「2015 年版開発協力白書」,2015 年版, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000137917.pdf>, 登录时间:2016 年 8 月 2 日。

^② 2001 年后,《日本开发援助年度报告》更名为《日本开发援助白皮书》,2016 年再次更名为《日本开发协力白皮书》。

^③ 外務省:「ODA50 年の成果と歩み」,2004 年, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryō/pamphlet/oda_50/contents.html, 登录时间:2016 年 8 月 2 日。

^④ [日]田村秀治:「アラブ外交 55 年:友好ひとすじに」,東京:勁草書房 1983 年版,第 7 页。

战略,集中精力发展经济建设,将本国政府开发援助的重点实施对象投放在了东南亚地区,以开拓东南亚的市场与资源,中东地区处于边缘乃至被忽视的地位。

(二) 政策充实期(1973~1991 年)

1973 年石油危机爆发后,日本被阿拉伯国家列入制裁名单,经济发展一度遭受重挫。这一时期,日本经济结构发生重大转变,转向以发展汽车、钢铁等重工业为主导,导致能源进口需求急剧增长。1973 年日本的能源需求较 1945 年提升了 10 倍,石油在日本能源结构中的占比从 5% 上升至 72%,日本 73% 的石油进口依赖中东地区。^① 石油危机发生后,日本转向“亲阿拉伯”立场,副首相三木武夫紧急赴中东开展“乞讨石油”的外交,通过经济援助换取石油供应。日本为埃及苏伊士运河改造修复作业提供了 380 亿日元的贷款,为叙利亚炼油厂建设提供了 67.5 亿日元的贷款,为伊拉克、阿尔及利亚、约旦、苏丹、摩洛哥等国提供了总额 1,400 亿日元的贷款。在 1973 年,日本对中东地区的政府开发援助占总体对外援助的比重从 1956 年的 0.8% 跃升至 24%。^② 日本运用外交手段与政府开发援助化解了石油危机造成的严重冲击,石油危机期间的经济援助亦成为日本政府开发援助在中东地区的重要实践。

在这一时期,如何运用自身经济实力保障本国经济的可持续发展成为日本政府开发援助的新课题,1973 石油危机为日本政府开发援助的发展提供了动力与契机。石油危机的爆发及其影响使日本认识到中东地区对本国能源安全保障的关键作用,也使该国逐渐意识到中东地区的稳定对其能源供应至关重要。通过经济援助促进中东的稳定,同时又能协助盟友美国的中东战略,对日本而言可谓一举两得,使日本既可以在中东地区获得良好的声誉,又能彰显自身负责任的国际形象。因此,日本开始思考政府开发援助手段的战略价值并加以运用。

石油危机后,日本政府开发援助的政治性开始显现。日本对中东的政府开发援助目标是保证能源供应安全,与中东国家尤其是产油国保持良好的政治关系是确保能源供给的政治基础。因此,日本开始调整对中东政府开发援助的手段,更加注重与地区国家拓展政治关系,包括对地区国家做出政治承诺、对阿以问题进行表态等。但对日本来说,更重要的是其自身政治意识的觉醒,快速崛起的日本迫切希望将自身的经济实力转化为与之相称的政治地位,政府开发援助的目标逐渐从追求商业利益向实现政治诉求转变。

20 世纪 70 年代末和 80 年代初,随着伊朗伊斯兰革命、苏联入侵阿富汗、两伊战争等重大事件的爆发,中东地缘政治版图经历了剧变,并深刻影响着大国的中东政

^① Dominic Kelly, “Rice, Oil and the Atom: A Study of the Role of Key Material Resources in the Security and Development of Japan,” *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 2, 2005, p. 302.

^② [日]堀江正彦:「わが国のODAの基本態勢と中東地域援助の実体」,「中東研究」1997 年 7 月,第 5 页。

策。此时,美国在中东地区既要应对苏联的威胁,也要遏制伊朗革命后的地区扩张,于是要求盟友日本在西方阵营内承担更多的责任。日本遂开始强调不仅要向重要原材料供应国提供经济援助,而且要向具有重要战略地位的发展中国家提供军事援助,日本政府开发援助的政治性已然显现。

为了实现政府开发援助的政治目标,日本将整个援助体系置于美国的反苏战略之下,制定了对中东地区的战略援助目标,即支持美国中东战略和实现本国“综合安全保障”战略。在日本看来,海湾地区的产油国因石油美元获得了大量财富,无需提供大规模的资金援助,但海湾国家对工业发展的诉求使其迫切需要大量的技术援助,这使得日本对海湾国家的政府开发援助主要以技术援助为主。对于埃及、叙利亚、约旦等非产油国,日本的政府开发援助以有偿贷款以及无偿援助为主。对于也门等长期陷入冲突的国家,日本采取了谨慎的态度,只提供少量援助。截至1987年,日本对中东提供的政府开发援助中,有偿援助占65%,无偿援助占22%,技术援助占13%。1988年,埃及、土耳其、苏丹和叙利亚分别接受了日本1.73亿美元、1.34亿美元、6,000万美元和1,071万美元的援助。^①日本通过政府开发援助为支持美国在中东地区与苏联对抗做出了重要贡献。

(三) 理念转型期(1991~2001年)

1991年海湾战争期间,日本因未应美国要求派兵参战而被美讥讽为“经济动物”,并遭到“只出钱、不出力”、“做得太少”的指责,日本外交因此遭受重创。为挽回国际声望,日本决定加大对政府开发援助的投入。1992年6月,日本发布《政府开发援助大纲》,明确了新时期日本政府开发援助的四项基本原则^②,其中第四点“促进民主与保障人权”引起广泛关注。同年,日本发布《协助联合国维持和平活动法案》,为日本出兵海外扫除了法律障碍。由此,日本明确了政府开发援助的定位,将政府开发援助从纯经济手段转变为政治战略手段加以运用。在中东地区,日本通过政府开发援助对巴勒斯坦提供援助,开始积极介入巴以问题。

随着日本政府开发援助战略的调整及其在全球运用范围的扩大,1997年日本对政府开发援助的投入名列全球第一。当时日本政府开发援助战略的特点是以金钱援助为主并辅以人力支援,其目标之一是配合美国在冷战后的全球战略布局,在中东地区表现为配合美国“双重遏制”^③战略的实施。这一时期,日本“不介入他国内政”的外交理念在政府开发援助实践过程中也有体现,但国际社会关于保障最基本

^① J. A. Allan, *Japan in the Contemporary Middle East*, London and New York: Routledge, 1993, p. 105.

^② 日本政府开发援助战略的四项基本原则是:开发项目必须与环境协调;坚决避免将开发援助用于军事用途或助长国际纠纷;防止用于开发和研制大规模杀伤性武器和武器出口;有利于促进国家的民主化和市场经济的培育,保护人权和自由。

^③ 自1993年美国克林顿上台后开始实施的一项中东战略,旨在同时遏制伊拉克与伊朗,确保美国对中东地区的主导权及其盟友的安全。

人权以及超越国家主权的“国际介入”合法化观念的影响力逐渐凸显。^① 这种观念的影响力持续上升与日本外交诉求的转变成为世纪之交日本政府开发援助战略转型的重要推动因素。日本在抛弃专守防卫的道路上越走越远,进一步弱化了政府开发援助的经济特征,经济手段与军事和政治手段的交替使用逐渐成为日本政府开发援助实践的新常态。

(四) 战略转型期(2001~2011 年)

“9·11”事件后,美国在全球发动反恐战争,并加大了对中东地区的经济援助,2001 年,美国超过日本成为中东地区的最大援助国,而长达十年的经济停滞则令日本难以维持全球政府开发援助第一大国的地位。截至 2014 年,日本政府开发援助总额已滑落至全球第四位,其援助规模的下降直接影响了日本的外交声望和国际形象。同时,日本政府开发援助开始向经济和军事手段并用转型。2003 年,日本出台了新版《政府开发援助大纲》,提出了“和平构筑”的理念,更加注重“人的贡献”,而非“资金的贡献”。

2001 年阿富汗战争期间,日本海上自卫队参与了美军的海上后勤与扫雷任务。2004 年,日本向伊拉克派出陆上自卫队,参与伊拉克战后重建任务。2009 年,日本在吉布提设立了首个海外军事基地。日本自卫队参与中东事务的行动旨在实践日本首相安倍晋三提出的“积极和平主义”理念,展现日本“负责任的大国”的形象,以及为国际和平与稳定做贡献的姿态。在中东地区,日本开始更加注重利用军事手段实现自身利益,并将该地区作为日本军事行动的“试验场”。无论是陆上自卫队协同美军的行动,还是海上自卫队深入亚丁湾的现实,本质上都是日本借“和平构筑”的名义实现大国地位的手段。日本早已不满足于利用政府开发援助实现纯经济的目标,而是将“和平构筑”的理念注入政府开发援助的实践中,既出钱又出力,实现其政治大国化目标。

(五) 战略转型深化期(2011 年至今)

2011 年以来,席卷中东的“阿拉伯之春”浪潮并未给地区国家带来发展与繁荣,却使多个国家陷入了长期的内战与动荡。无论是两次政权更迭的埃及、内战久拖不决的叙利亚,还是疯狂肆虐的“伊斯兰国”组织、沙特与伊朗的地缘政治博弈,都反映出中东地区动荡加剧和地区力量对比发生重大变化的现实。与此同时,美国调整了其中东政策,对介入中东地区事务更加克制,中东威权政府的倒台以及美国在中东地区的战略收缩导致地区出现权力真空,地区秩序陷入严重危机。

在此背景下,作为美国最重要盟友之一的日本被要求加大对中东事务的介入,以分担美国在中东的责任。为此,日本首相安倍晋三在 2013 年、2014 年和 2015 年

^① [日]長谷川雄一:『日本外交のアイデンティティ』,東京:南窓社 2004 年版,第 104 页。

连续3次出访中东国家,除确保日本的能源安全供应外,对中东事务的介入力度日益加大。在这一时期,日本对中东援助的主要特点是通过加大对“反恐事务”的参与来推广安倍晋三的“积极和平主义”理念。2014年9月,安倍晋三在联合国大会期间首次对中东事务提出“积极和平主义”的概念。在与伊拉克总理阿巴迪会谈期间,安倍晋三除承诺向伊拉克提供2,000万美元的援助外,还承诺提供2,550万美元的专项资金对抗“伊斯兰国”组织。^①2015年1月,安倍晋三在访问埃及期间发表了题为《中庸即是最善》的演说,表达了日本积极为实现中东地区稳定做出贡献的意愿,并承诺向整个中东地区提供22亿美元的援助^②,用于打击恐怖主义与促进地区的和平与稳定。

2015年2月,日本政府再次对政府开发援助大纲作出调整,将《政府开发援助大纲》更名为《政府开发合作大纲》。与1992年与2003年两个版本不同,2015年的新版大纲突破了过去一直坚持的“避免进行与军事相关的援助”原则,允许日本政府对其他国家军队和军人提供援助。在《政府开发合作大纲》发布一周后,日本顺势发布《日本国民遭受恐袭后的日本外交》的声明,提出了日本反恐政策三大原则,即加强反恐政策、加强针对中东繁荣与稳定的外交、通过建设性的援助手段防止极端主义的产生。^③至此,日本政府开发援助的反恐功能日益凸显。

二、日本对中东地区政府开发援助战略转型的动因

任何一种战略的调整都源于外部压力(外因)与内部诉求的变化(内因),外因与内因之间关系的变化是战略转型的根本动因。日美同盟的转型与日本自身利益诉求的变化是日本政府开发援助战略转型的主要动因。

(一) 外因：日美同盟关系的转变

苏联解体后,日本与美国共同的敌人不复存在,日美同盟因此经历了“再定义”^④的过程。对日本来说,冷战期间最担心的莫过于被迫卷入美苏之间的争夺,而冷战后日本却担心被美国“抛弃”。^⑤因此,20世纪90年代中后期,日本不断寻求强化日

^① 日本首相官邸:《共生、共荣、协作创造新时代的日本与中东关系》,2013年5月1日,http://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201305/01saudi_speech.html,登录时间:2016年8月19日。

^② 外務省:「安倍総理大臣の中東政策スピーチ」,2015年1月17日,http://www.mofa.go.jp/mofaj/me_a/me1/eg/page24_000392.html,登录时间:2016年8月20日。

^③ 外務省:「我が国の国際テロ対策」,http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/taisaku_0506.html,登录时间:2016年8月7日。

^④ 冷战后,日美同盟经历了四次再定义的过程,其中以1997年9月桥本龙太郎内阁时期所签署的新《日美防卫合作指针》最为关键。

^⑤ “被抛弃”与“被卷入”是同盟的核心问题之一,参见 Snyder G. H., “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4, 1984, pp. 461-495.

美同盟,调整自身的战略目标。同时,日本通过日美防长“2+2”会议,多次修订《日美防卫合作指针》,巩固日美同盟的法理基础,使之从单纯防卫日本的同盟转变成日美共同作战的同盟。在日本仍受“和平宪法”制约的情况下,转变政府开发援助实施手段,使其成为配合“新日美同盟”的工具便显得尤为重要。

1. 日本对中东战略目标的转变

冷战结束后,日本对中东战略目标和认识开始从追求单一的能源安全向实现地区和平与稳定转变。

日本希望中东地区实现安全与稳定以确保本国的能源供应。但矛盾的是,石油价格的上涨或下跌都会影响日本的原油供应。油价上涨会增加日本石油进口的成本;油价大跌导致产油国收入减少,则有可能造成产油国局势不稳,甚至陷入动荡,从而影响日本的石油进口。海湾战争后,日本逐渐认识到单纯利用经济手段并不能有效保障自身能源安全,只有中东地区实现和平与稳定才是解决能源供应和维持油价可控的有效路径。

对于日本来说,很多国际争端从地理位置上离日本十分遥远,但实际上与其关系重大。日本开始从冷战后国际秩序的调整以及全球化的视角来看待国际问题,通过提供资金援助、人道主义救助、维和活动等多种手段来预防和解决地区争端。^①日本遂开始反省自己在海湾战争中做出贡献却得不到世界认可的原因。日本意识到,既不可忽视能源政策、防止核扩散等问题,也要提高对中东和平进程的参与度。日本已不能仅仅作为美国的中介而存在,而应作为中东和平进程的支持者,召集当事国和主要参与国举办多层次的国际会议,展示日本作为中东和平进程积极参与者的形象。^②

2. 围绕支持美国政策的反省

虽然日本的中东政策尚无法完全摆脱美国的制约,但并不愿意将本国政策完全捆绑在美国的中东战略之下,至少希望保持相对的自主性。1979年伊朗伊斯兰革命爆发后,美伊关系降至谷底,但日本仍与伊朗新政权维持正常的外交关系,并未一味地跟随美国,日本中东外交的自主性开始凸显。海湾战争时期,伊拉克入侵科威特后,日本虽立即予以谴责并全面支持联合国制裁,但对于加入多国部队的军事行动持保留态度,并未因美国施压而派遣自卫队,仅提供了130亿美元的“军费”支援美国的军事行动。海湾战争结束后,美国指责日本“行事不力”。日本“只出钱不出力”的支援政策使美国怀疑日本作为盟友的忠诚度,致使海湾战争后的一段时间内美日关系跌入谷底。同时,日本亦遭国际社会“重商主义”、“不负责任”的指责。

^① 外務省:「外交青春」,東京:大蔵省印刷局1996年版,第40页。

^② [日]山本達也:「中東平和交渉と日本:日本型支援の全体像と実効性」,2001年10月,第21页。

海湾战争后,中东地区格局再次经历重大调整,美军进驻沙特已成定局,日本意识到美国对未来中东事务的主导地位,开始考虑借助美国来实现自身的战略目标并保障能源安全。因此,日本在海湾战争结束后匆匆派遣海上自卫队参与联军的扫雷行动,以修补日美同盟关系。日本对美国外交的失败也促使日本对其政府开发援助政策进行了反省。一方面,过去的援助行为非但未能提升日本的国际影响力,反而导致日本与最重要的盟友之间关系紧张,被视为日本在外交上的失败。另一方面,未能及时“派兵”参加海湾战争阻碍了日本参与地区战后重建的步伐,使日本企业丧失了进入中东的先机,是为经济上的失败。

外交与经济的双重失败使日本开始深刻反思长期以来对外援助政策的弊端。首先是日本在国际社会中的身份定位问题。战后日本避免使用军事力量,而是通过和平的经济手段开展外交。但海湾战争期间日本自卫队的维和行动、武器使用以及对美军援助的集体自卫权等问题无法通过传统手段加以解决,关于日本是否继续维持战后一直坚持的“和平国家”身份认知的问题,当时日本国内对此尚未形成共识。第二,僵化的政治体制及官僚体系导致日本政府频频出现战略误判,难以迅速有效应对危机。其中,情报收集、管理体系内部沟通、政治家与官僚部门之间的协调等问题均是当时日本亟需解决的问题。如何在吸取海湾战争期间外交教训的基础上调整日本中东外交政策,是当时日本外交面临的重要问题。^①

经历了海湾战争期间的外交失利后,日本开始深刻认识到单纯依靠经济手段实践政府开发援助的做法已不再适用,而是应深化和完善政府开发援助的内涵。1992年日本通过《协助联合国维持和平活动法案》,为日本自卫队走出国门、参与联合国维和行动扫清了法律上的障碍。同年,日本发布了战后第一份《政府开发援助大纲》,提出了政府开发援助“和平与安定”的四项原则,强调了政府开发援助的政治性,突出体现在积极参与“促进民主与保障人权”这项原则上。2003年版《政府开发援助白皮书》将“和平构筑”作为政府开发援助的一个重要组成部分,扩大了政府开发援助的实施领域。2015年的新版《政府开发援助大纲》更是将对他国军队的“非军事目的”援助列入其中,扩大了政府开发援助的参与面,增加了其军事功能。

3. 日美同盟法律义务的调整

二战后,日美同盟的双边义务不断演进,从最初日本单方面享受美国的安全保护,转变为日本需承担与美国同等的防卫义务和责任。冷战后,1996年的台海危机使90年代初期一直处于“同盟漂流”状态的日美同盟关系迅速转变为以应对东亚地缘安全挑战为核心的“新日美同盟”,日本的责任遂被摆上前台,日美在台海危机中

^① [日]中西宽:「湾岸戦争と日本外交」,2011年12月06日,<http://www.nippon.com/ja/features/c00202/>,登录时间:2016年8月8日。

相互配合成为日美同盟进化的重要标志。此后通过的《有事法案》要求日本的防卫力量要走出本土,向全球扩展。同时,日本在东亚安全问题上更加依赖美国的援助,为维持对美国的安全依赖,日本开始分担美国在全球军事行动的支出。其中,帮助分担美国在中东地区的压力成为日本维系日美同盟关系的重要义务之一。

1996 年,日本首相桥本龙太郎在与美国总统克林顿的会谈中发表了旨在结束“日美同盟漂流期”的《日美安保共同宣言》。1997 年,日美“2+2”会议提出《日美安全防卫新指针》(以下简称为《新指针》)。《新指针》扩大了“日本有事”的“周边事态”范围,确立了日美合作的新机制,不仅重申了美国保护日本安全的义务,也明确了日本自卫队具有支援美国在世界范围内开展军事行动的义务。“9·11”事件后,无论是《阿富汗支援法案》,还是针对伊拉克战争的《反恐特别措施法》,都是《新指针》确立的合作关系的延伸,即从法律上明确了日本参与美国军事行动的责任与义务。

(二) 内因: 日本国内政治改革与外交决策偏好的转变

冷战的结束不仅深刻影响了日本的外部地缘政治环境,也促使日本国内加快了政治改革的步伐。其中,选举制度改革对日本国内政治产生了深远影响,导致日本外交决策偏好发生了重大变化。当二战后出生的一代逐渐成长为日本政坛的新生力量时,其政治态度与对日本战后身份的认知深刻影响着日本外交的决策偏好与利益诉求,并对政府开发援助实践路径的调整产生了重要影响。

1. 日本国内政治体制改革对决策偏好的影响

20 世纪 90 年代以来,日本推行选区制度改革,从原先的中选区制转变为小选区制。选区制度改革带来了两大后果:第一,日本原先“保守”与“革新”的对立被打破,革新派的代表社会党在 1996 年解体,日本政治意识形态转向“全面保守化”;第二,小选区制极易促成大党的优势,多数时期自民党一党独大,在野党无力与之抗衡,导致自民党很容易推出符合自身意愿的法案,如 2003 年《伊拉克特别措施法》仅在日本国会简单讨论之后就获得通过。

选举制度改革的意义不在于改变制度本身,而是通过制度变革改变了人们的行为方式或行动过程。^① 在中选区制下,一个选区可以推荐 2 到 3 个议员名额;在小选区制下,一个选区内只能选出 1 名议员。选举规则的改变使得选举从“选人”转变为“选党”。日本选举制度的改革对小党不利,对大党有利,特别是对长期执政的自民党十分有利。小选区制实行后,执政党长期以来的“地盘”与“票源”能保证其在一开始就有了相对于小党的压倒性优势。小党要赢得选举,其策略将不再是“标新立异”或“为了反对而反对”,而是要着眼于政策。选民选择的是迎合自身意愿的政策,而

^① [日]福元健太郎:「立法制度と過程」,東京:木铎社 2007 年版,第 45 页。

不再是讨好选民的个人竞选者。政策制定的能力决定了政党在选举中的前途,由此日本的政治模式从“个人型思考”转变为“政策型思考”。

自1989年竹下登内阁启动选举制度改革以来,日本政坛20余年的政治变革与其说是政党不断分裂、重组的混乱时期,不如说是日本左翼政党被消灭的过程,最明显的标志是日本社会党遭瓦解。1993年社会党为参加以日本新党为首的联合政府,在政策制定中做出了巨大让步,导致社会党自身逐渐走向分裂和消亡。有政治观察家分析指出,社会党衰弱的直接原因并非是参加了联合政府,而是在于联合政府所推进的选举制度改革。^① 社会党的衰败带来的第二个副产品便是日本政治规范的重构。在“55年体制”瓦解与新体制确立的过程中,社会党的瓦解让其他党派意识到,早先“为反对而反对”的在野党战术不再行之有效,必须进行转型,否则会步社会党的后尘。这种思路改变了日本政治家对于自身所属政党的看法,并进一步改变了他们对国家前途的看法,造成了对日本国家整体身份认知的转变。经历长期的政党重组,自民党分裂,社会党解体,在野党不断分化整合,派阀间政治影响力降低,导致决策偏好变得更为激进,无形中提高了民粹主义政策通过的可能性。

2. 决策偏好与身份认知的转变

20世纪80年代后,日本的身份定位逐渐从经济大国向政治大国转变,对自身地位认知的改变导致日本更加强调自己对国际事务的政治贡献,摆脱了过去纯经济援助的对外交往模式。庆应大学教授宫岡勲认为,20世纪90年代后,日本的身份定位从“和平—经济大国”转变为“和平—美国盟友”,更加强调作为美国同盟国的价值。^② 哈佛大学教授卡特琳娜克(Amy L. Catalinac)从日本国家层面的变化着手,统计了1991年至2003年间日本国会议员中和平主义者、中间主义者与现实多边主义者(Pragmatic Multilateralist)三个派别人数的变化(和平主义者减少),以此验证日本政治文化中和平主义淡化的现实,她认为这是日本政府在向伊拉克派兵的决策上更容易获得国会支持的重要原因。^③

在政治文化这一变量中,日本国内的世代交替是重要因素,经历过战争的一代人逐渐逝去,心理因素与政治记忆使得年轻一代的政治家包袱更轻,缺乏战败的惨痛记忆亦使他们难以形成老一代政治家对和平刻骨铭心的深刻理解,无法深刻理解从战争到战败、再从战败走向和平的可贵。

政治文化的转变既有国内政治变化的影响因素,也有国际压力的影响因素。国

^① [日]山口二郎:「現代日本の政治変動」,放送大学教育振興会1999年版,第53页。

^② Isao Miyaoka, “Japan’s Dual Security Identity: A Non-combat Military Role as Enable of Coexistence,” *International Studies*, Vol. 48, No 3-4, 2013, pp. 237-255.

^③ Amy L. Catalinac, “Identity Theory and Foreign Policy: Explaining Japan’s Responses to the 1991 Gulf War and the 2003 US War in Iraq,” *Politics & Policy*, Vol. 35, No. 1, 2007, pp. 58-100.

际社会对于规范认知的变化也是导致日本政治文化发生改变的主要因素。^① 冷战结束后,世界并未变得更加和平,反而因两极秩序的瓦解以及民族、宗教、族群等各类冲突的升级而变得更加脆弱。1992 年 6 月,联合国秘书长加利向安理会提交《和平纲领》,提出预防性外交(preventive diplomacy)、创造和平(peacemaking)、维持和平(peacekeeping)和后冲突时代构筑和平(post-conflict peacebuilding)四个联合国和平行动的概念。^② 此后,国际社会关于人权—预防冲突的言论逐渐增多,关于“和平”的理论研究也日趋多样,特别是西方学界愈发认为人权不再只是主权之下的存在。这种思潮的兴起为“介入”别国内事务提供了理论依据,1999 年美国以人权为由发动科索沃战争便是这一理论的实践。对日本来说,追随美国是其战后最重要的外交原则,联合国外交亦是重要支柱,日本对国际社会思潮的变动极其敏锐,对联合国提出的新理论更是乐意接受。

三、日本对中东地区政府开发援助战略转型的影响

(一) 影响日本的国际形象和对中东事务的深度参与

伊拉克战争后,日本向中东诸国表明其作为美国盟友的身份不仅是政治上的盟友,更是军事上的盟友。日本希望借助美国对中东事务的主导权保障自身的能源安全,再辅以自卫队追随美国行动,维系和深化日美同盟;同时利用政府开发援助向中东国家输出自身“和平国家”的形象,在中东国家赢得声誉。但日本高估了美国对中东事务的控制力和影响力,反而因帮助美国介入伊拉克的军事行动,打破了日本在中东国家心目中的“和平国家”形象,2004 年日本自卫队在伊拉克驻地遭到火箭炮袭击事件即为明证。

2015 年,安倍晋三政府通过了《新安保法案》,正式承认了集体自卫权,使日本自卫队成为一支可以“自卫的军队”,更为重要的是,行使集体自卫权使日本对美国支援的性质发生了质的变化。^③ 日本国会通过集体自卫权决议等于同意日本自卫队可以在海外从事战斗任务,这使日本被迫卷入战争的风险急剧上升,日本国内研究中东问题的学者对此反应强烈。2015 年 8 月,日本 105 名学者联名提交了反对日本安保法案的倡议书,认为“这个法案虽以保卫日本国民的‘生命与生活’为论调,却抛弃

^① Dirk Nabers., “Culture and Collective Action: Japan, Germany and the United States after 11 September 2001,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 3, 2005, pp. 305-326.

^② Boutros Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy,” *Peacemaking and Peacekeeping*, Report of the Secretary General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111, June 17, 1992.

^③ [日]松竹伸幸:「集团的自衛権の深層」,東京:平凡社 2013 年版,第 20 页。

了作为战后外交基准的‘和平主义’原则。追随大国主导的战争和以自我为中心,打破了中东及亚洲甚至是世界人民的信赖,损害了国家利益,将日本人民的生命安全置于前所未有的危险之中”^①。

作为被美国深度捆绑的盟友,日本不可避免地受到了美国战略失误的影响,这使日本的中东外交面临困境。日本与中东国家间关系不仅面临能源安全的挑战,也受到政治与安全风险的冲击。2015年1月,日本记者惨遭“伊斯兰国”组织杀害,就是这种风险的直接体现。自参与反恐战争以来,日本在中东国家普通民众心中的形象已经难以恢复至原先的“亲善”面孔。立命馆大学教授末近浩太认为,近年来日本政府无论是在集体自卫权上,还是在参与打击“伊斯兰国”组织的问题上,不断强化其政治色彩,对于欧美国家而言,日本的国际声望确实在提高,但在中东国家看来,这仅仅是日本单纯追随美国的一种行为,日本援助机构在中东的活动可能会变得愈发困难。^②

(二) 强化了日美同盟的全球行动

日美同盟原本是美国为防卫苏联所做的地区性安排。冷战结束后,日本积极配合通过《有事法案》与《新安保法案》,日美同盟转变为全球性同盟关系,日本愈发成为东亚的“英国”,并利用其经济实力承担了更多责任。同时,日本借助日美同盟框架调整政府开发援助战略,以构建和平为名“借船出海”,这既给日本自卫队提供了实战机会,也为日本扩军备战提供了借口。

20世纪80年代,日本首相中曾根康弘曾明确表示要成为美国“不沉的航空母舰”。冷战后,日美同盟一度陷入困境,日本深感忧虑,一旦日美同盟崩溃,美国就无法守护日本的和平。^③ 1996年台海危机后,日美不断强化同盟关系。1997年日美防卫《新指针》发布,日本自卫队走出本岛,向“周边”进军成为可能。2003年《伊拉克特别措施法》更是将自卫队送至遥远的伊拉克战场;索马里的反海盗行动使日本海上自卫队在吉布提名正言顺地建立了综合性的军事基地。

日本军事力量向中东地区的拓展途径之一,便是借政府开发援助之名行军事输出之实。日本政治家亦认识到这是突破本国宪法限制的一个有效路径,便借力打力,开始以美国盟友的身份更多地参与美国军事行动。2003年,日本向伊拉克派遣自卫队时,小泉纯一郎政府考虑的并非支持美国发动伊拉克战争与否,而是考虑如何向民众说明出兵的原由,以避免民众的批评。^④ 中东局势的持续恶化为日本政

^① 「安保法案」に反対する中東研究者のアピール, <http://tamutamu2011.kuronowish.com/tyuutouken-kyuusya.htm>, 登录时间:2016年8月7日。

^② [日]末近浩太:「正しい理解と実態に即した活動を」,「国際開発ジャーナル」,2015年6月,第23页。

^③ [日]松竹伸幸:「集团的自衛権の深層」,第31页。

^④ 同上,第64页。

府安抚民众、使民众同意日本出兵提供了舆论基础。日本政府通过塑造民众对中东和平与稳定的期望,不断强化自卫队的“自卫”能力及其法理基础,为自卫队破冰出海提供保障,同时为日美军事一体化提供坚实的后盾。

近年来,随着美国“亚太再平衡”战略的实施,美国在中东地区的战略维系愈发需要日本的合作,日本自卫队能力的加强、政府开发援助战略转型及其在中东的实践,为日美在全球事务中进一步开展合作打下基础。

(三) 加快了日本政治大国化的进程

通过政府开发援助战略转型,日本的国际贡献经历了从“只出钱、不出力”向“既出钱、又出力”转变。日本提供的多元化国际公共产品使日本在联合国外交中更容易掌握先机,从而以国际贡献为名行扩张之实,分步修改“和平宪法”,架空宪法“第九条”,实现自身政治大国的夙愿。

日本在 20 世纪 80 年代成为世界第二大经济体,经济实力的增长使日本急欲改变自身“经济巨人、政治侏儒”的现状,其主要体现在两个方面:第一,日本缺乏与自身经济实力相匹配的政治地位;第二,日本缺乏自主制定的宪法。两者在表面上似无关联,但实际上却是一枚硬币的两面,存在相同的政治诉求,即成为真正意义上的政治大国。

战后以来,日本以经济援助作为提升自身国际地位的主要手段,取得了良好的效果。但纯经济援助在 20 世纪 90 年代初的海湾战争中遭遇挫折,使日本逐渐认识到,只有紧随美国才能实现自身政治大国和提升国际地位的目标。此后,日本在使用经济手段时遭遇瓶颈,美国更希望日本为其分担国际责任。如果说美国是世界警察,那么日本就要成为警察的警棍或盾牌。美国不满足于日本单纯“出钱”支持其全球战略,进而要求日本“出人”共同参与其行动。为此,美国不得不放宽对日本的限制,在日本修宪问题上采取“睁一只眼闭一只眼”的态度,同时鼓励日本更加积极地调用军事力量支持美国在中东地区的行动。

对日本来说,军事手段的行使本身就是其走出战后“历史阴影”的重要一步,亦是日本成为正常国家的一种标志。军事手段本身具有硬实力属性,日本对军事手段的运用有利于日本在全球的“势力”扩张,并以此推动其成为政治大国。

四、结语

对日本来说,政府开发援助是其综合安全保障中的重要一环,也是维系日本能源与经济安全的重要手段。如果说战时国防支出是军费的话,那么政府开发援助就是和平时期的安保费用。同时,对各国的和平与安定做出贡献,亦是日本经济利益之所在。^①

^① [日]堀江正彦:「わが国のODAの基本態勢と中東地域援助の実体」,第3页。

从发展历程来看,从20世纪70年代开始,日本对中东地区政府开发援助是以援助代替政治姿态,再到以扩大出口市场与确保资源为核心,突出经济利益的政府开发援助。80年代中期之后,日本的政府开发援助政策开始从偏重经济利益向经济与政治平衡的方向发展。90年代以后,日本政府开发援助的政策和理念都发生了转变,战略性日益明显,更加偏重政治利益。21世纪以来,日本的政府开发援助对军事力量的使用更加频繁,越发熟练,注重“构筑和平”与传播“民主价值观”的意识形态,政治、战略、军事利益成为主要诉求。

日本对中东地区政府开发援助的战略转型经历了三次重要时期。第一次是在1973年的石油危机,第二次是在1990年之后的海湾危机,第三次是2001年的国际恐怖主义危机。可以说,中东地区的每一次动荡都构成了日本政府开发援助战略转型的机遇期。日本从最初对中东事务的漠不关心向亲阿拉伯的外交立场转变,开始踏足中东事务,但仍高度克制。20世纪90年代后,随着国际社会人权规范的兴起与西方干预主义的抬头,日本长期坚守的“内政不介入”理念出现松动,1992年的政府开发援助四原则明确指出了“民主化”在日本选择受援国中的重要性。2001年“9·11”事件更是使日本全面放弃政府开发援助所抱有的“内政不介入”理念转而向“政治—经济并存”的战略理念靠拢,军事手段运用越来越频繁,从阿富汗到亚丁湾,日本自卫队的身影遍布整个中东冲突地区。

从日本对中东政府开发援助战略转型的前景来看,在经历了20世纪90年代至21世纪第一个十年这20年的石油价格飞速上涨之后,造就中东产油国的集体富裕。中东地区已不仅是日本重要的能源供应地,也成为了日本重要的出口市场。仅以能源为例,世界天然气贸易(LNG)在2010年达到了2亿1,693万吨,日本进口了其中的6,700~6,800万吨,是世界上最大的天然气进口国。中东地区天然气的储量巨大,这一地区对日本保持可持续的繁荣有着极其重要的意义。^①在商业上,日本贸易振兴机构理事长林康夫认为,“日本企业不仅不应该逃出中东,反而应展示更加积极进取的姿态”^②。即便是在2011年中东乱局加剧的情况下,日本石油资源开发株式会社的董事长渡边修仍认为,“在美国对中东的关心日渐稀少的情况下,日本要加大与中东的合作”^③。

(责任编辑:邹志强)

① [日]岩間鋼一:「中東天然ガスの時代がやってきた」,「季刊アラブ」,日本アラブ協会(136),2012年,第22页。

② [日]林康夫:「中東情勢を注視する日本の産業界」,「季刊アラブ」,日本アラブ協会(140),2012年,第21页。

③ [日]渡边修:「協力拡大で石油の安定確保を」,国際開発ジャーナル,2015年6月,第23页。