

东京非洲发展国际会议 与日本援助非洲政策*

李安山

内容提要 第四届东京非洲发展国际会议召开在即。中国学界多关心日本援助非洲的动机，较少注意非洲发展国际会议与日本援助非洲理念之间的关联。笔者在梳理历次非洲发展国际会议的同时，对冷战后日本援助非洲政策、理念及影响进行了分析。认为，东京非洲发展国际会议是日本力图改变西方为主导的传统援助方式的尝试，其效果已经呈现。“主事权”和“伙伴关系”的概念已对国际援助体系产生影响。

关键词 东京 非洲发展国际会议 日本外交 日本援助非洲政策 主事权 伙伴关系

作者简介 李安山，北京大学国际关系学院教授、加拿大多伦多大学哲学博士（北京100871）。

43年前，一位学者在谈到西方与非洲建立政治、经济关系时指出了日本能起桥梁作用的优越条件：作为发达国家，日本了解西方国家的态度；由于刚成为发达国家，日本了解发展中国家的问题和期望；大多数非洲国家并没有将日本视为“殖民”国家。这种说法言之成理。然而，在相当长的时间里，日本的这种优势并未变为现实，主要因为以日美基轴为核心的战后外交路线使日本援助非洲政策基本在西方的指挥棒下运作；非洲在日本外交战略中始终居于次要地位。东京非洲发展国际会议（“Tokyo International Conference on African Development”，简称“TICAD”）因第一届在东京召开而得名。第四届东京非洲发展国际会议即将在横滨召开，我们有必要对冷战后的日本援助非洲政策作一剖析。中国学界较关心日本援助非洲的动机，对非洲发展国际会议和日本援助非洲理念之间的关联较少注意。本文在梳理历次非洲发展国际会议的同时，对冷战后日本援助非洲理念及其对国际援助体系的影响进行了分析。笔者认为，东京非洲发展国际会议是日本宣传其援助理念，并力图改变传统援助方式的尝试，其效果已经呈现。

此文是笔者两次访问日本（2007年1月和11~12月）的体会与读书心得。在论文撰写过程中得到初晓波博士、陈蕊、许亮等人的帮助，特此致谢。

See James Soukup, “Japanese - African relations: Problems and Prospects”, *Asian Survey*, Vol. 5, No. 7, 1965, p. 333.

“尽管有迹象表明，日本官员希望寻求一条行动上较为独立的路线，但不论在言语还是行为上，日本都不愿使西方朋友不高兴。” See James Soukup, op. cit., p. 334; Kazuhiko Togo, *Foreign Policy 1945 - 2003, The Quest for a Proactive Policy*, Leiden: Brill, 2005, pp. 55 - 86.

参见曾强、余文胜：《冷战后日本对非洲政策的调整变化》，载《国际资料信息》，2000年第8期，第1~5、6页；钟伟云：《日本对非援助的战略图谋》，载《西亚非洲》，2001年第6期，第14~19页；罗建波：《论冷战后日本对非洲的外交政策》，载《国际观察》，2003年第1期，第69~74页；吴波：《日本对非洲官方发展援助战略》，载《西亚非洲》，2004年第5期，第29~33页。See Howard Lehman, “Japan’s foreign aid policy to Africa since the Tokyo International Conference on African Development”, *Pacific Affairs*, Vol. 78, No. 3, 2005.

东京非洲发展国际会议：缘起与机制

20世纪80年代与90年代前期，非洲经历着一场边缘化过程，表现在经济和战略两个方面。80年代，在非洲投资的英国公司有43家从津巴布韦、尼日利亚和肯尼亚等国撤资；美国在肯尼亚的公司减少；日本驻肯尼亚的公司从15家减少到2家。非洲的战略地位由于苏联的崩溃进一步下降。正是在这一时期，日本提出愿与联合国共同举办非洲发展会议。

（一）第一届东京非洲发展国际会议

1991年，日本在联合国大会上提出举办非洲发展国际会议的意向。1993年，日本政府与联合国和全球非洲联盟（GCA, Global Coalition for Africa）等国际组织联合在东京举办了首届非洲发展国际会议（TICADI）。日本表示将在援助非洲的改革与发展方面发挥重要作用，并阐述了日本对非洲政策的基本方针：支持非洲进行政治、经济和人才改革，支持环境保护，提高援助的效果和效率。会后发表的《东京非洲发展宣言》在支持非洲政治和经济改革、通过私营部门进行经济开发、非洲地区合作和一体化、紧急救援和发展、吸收亚洲经验以促进非洲发展和南南合作、加强国际合作、后续行动等7个方面达成共识。“我们庄严通过这一宣言，坚信它将加强建立在非洲国家自力更生的可持续发展与非洲发展伙伴支持基础上的一种新兴伙伴关系。”宣言中出现的“自力更生”和“伙伴关系”两个概念对传统的援助理念产生了冲击。在美欧对非洲出现“援助疲劳”之际，日本通过举办非洲发展国际会议，提高了在国际援助事务方面的威望，对非洲提供援助问题也重新得到了国际关注。

（二）第二届东京非洲发展国际会议

1998年，日本与联合国举办第二届东京非洲发展国际会议（TICAD II）。会议规模空前，共有51个非洲国家、11个亚洲国家、18个欧美国家和44个国际组织与会。会议提出《东京行动计划》（Tokyo Agenda for Action），以“减贫与融入全球经济的非洲一体化”为主题，强调南南合作及推动民主化和解决争端的必要性。会议宣布：“主事权”（ownership）与“伙伴关系”（partnership）是行动计划的根本原则。“主事权”是从“自力更生”的概念演变而来，指非洲国家在制定和实施发展计划过程中的自主权，主要体现为“自助”；“伙伴关系”强调援助国与受援国的关系。在2000年7月召开的冲绳八国集团首脑会议上，日本作为东道国首次邀请南非、尼日利亚和阿尔及利亚三国总统出席西方集团国家与发展中国家的对话会议。东京非洲发展国际会议的十年中，通过日本的努力，非洲发展成为联合国和八国集团关注的问题，从而进入了国际议程。

（三）第三届东京非洲发展国际会议

2003年，第三届东京非洲发展国际会议（TICAD III）召开。会议提出“以人为中心的发展”、“通过经济发展减贫”和“巩固和平”3个要点，列出了8个议题：巩固和平；能力建设；以人为中心的发展；基础设施建设；农业发展；私营部门发展；扩大伙伴关系；与公民社会对话。会议发表了《东京非洲发展国际会议十周年宣言》（TICAD Tenth Anniversary Declaration）。宣言认为，非洲发展国际会议使国际社会认识了非洲面临的挑战，将联合国等国际组织的力量与以非洲联盟和“非洲发展

John W. Harbeson and Donald Rothchild, ed., *Africa in World Politics, Post-Cold War Challenges*, Boulder: Westview Press, 1995, pp. 8, 44 - 45.

以下资料主要来自日本外务省有关非洲发展国际会议的网站（<http://www.mofa.jp/region/africa/ticad/index.html>）和联合国发展署有关非洲发展国际会议的网站（<http://www.undp.org/ticad2/archive.shtml>）。无特殊情况网址不再注明。

See DCJ, “Thematic Evaluation of Japanese Aid in the fields of Trade and Investment in Africa”, MOFA, March 2003, p. 5. <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/2002/africa.pdf>.

“Tokyo Declaration on African Development”, October, 1993, Tokyo.

See “Tokyo Agenda for Action 1998”, 1998, Tokyo.

新伙伴计划”为代表的非洲主动性相结合；承认“创造一种平等的国际贸易制度仍然是非洲发展面临的主要挑战”；强调“非洲发展国际会议过程一直提倡非洲国家对自身发展进程的‘主事权’和国际社会支持这种主事权的‘伙伴关系’对非洲的发展至关重要。这些概念在包括非洲国家在内的国际社会得到广泛认可。”1993年以来，日本为非洲提供了100亿美元的援助。这些援助涵盖面广，包括基础设施建设、农业、供水、教育、医疗卫生和免除债务等方面。最具政治意义的是，时任首相小泉表示：“日本希望在非洲和亚洲之间起到桥梁作用”，并以“非洲新稻谷”作为日本这一努力的象征。随后，日本一直积极筹备第四届会议，一系列与非洲发展国际会议有关的活动先后举行。2004年11月，非洲发展国际会议属下的亚非贸易投资会议在东京举办；2006年2月，巩固和平会议在亚的斯亚贝巴举行。2007年，在达累斯萨拉姆举办了第四届亚非企业论坛。同年3月，在内罗毕举办了非洲发展国际会议-可持续发展能源与环境部长级会议，5月和6月举行的八国集团外长会议和八国集团首脑会议均讨论了非洲发展问题，10月和11月分别在卢萨卡和突尼斯举办了非洲发展国际会议-地区准备会议。2008年3月，在利伯维尔举行部长级筹备会议。

(四) 第四届东京非洲发展国际会议

2008年5月28~30日，第四届东京非洲发展国际会议(TICAD IV)将在横滨举行，届时将颁发“野口英世非洲奖”。会议主题为“朝向活力非洲——充满希望与机会的大陆”，重点是促进经济发展、保证人的安全和应对环境问题或气候变化。会议决定提出4点措施：促进增长、达到千年发展目标、巩固和平与民主化、应对环境问题或气候变化。此次会议对日本来说至关重要。首先，非洲日益成为世界关注的焦点。会议是在中非合作论坛峰会产生重大影响的背景下召开，中非关系的扩展对日本产生了巨大压力。其次，十多年来，日本在非洲发展国际会议的组织上颇费心思，在非洲广结良缘。然而，日本争当联合国常任理事国的努力毫无结果；时任世界卫生组织西太平洋地区主任的日本候选人尾身茂在世卫总干事职位的竞争中输给中国香港的陈冯富珍。这些都与日本失去非洲国家的支持有关。会议为日本提供了一个争取非洲国家的重要机会。再次，八国集团首脑会议将于今年7月在东京举行。非洲发展国际会议的成功举办将提高日本在发达国家集团中的地位。最后，日本已将非洲定为石油的重要来源地之一，这次会议将进一步促进日本与非洲的经济合作。

从四届非洲发展国际会议的组织与机制看，其规模日渐扩大。参加第一届会议的非洲国家为47个，第二届为51个，第三届为50个(包括23名非洲国家元首或政府首脑)。与会的其他国家及地区第一届时有13个捐助方，第二、三届时分别增至27个和39个，包括亚洲国家。国际组织和地区组织大大增加。非洲发展国际会议的影响力逐步扩大。第三届非洲发展国际会议召开以来，“主事权”和“伙伴关系”的概念已为经合发展组织所接受，日本的影响力凸显。

日本对非洲援助：诸因素分析

日本对非洲援助受诸多因素影响。从实际操作看，对非洲援助主要受3个因素影响：援外政策、

¹ “TICAD Tenth Anniversary Declaration”, October, 2003, Tokyo.

² See “Keynote Speech by Prime Minister Junichiro Koizumi at the Third Tokyo International Conference on African Development (TICAD III)”, 29 September 2003; Ministry of Foreign Affairs, *Diplomatic Bluebook 2004*, p. 127. 非洲新稻谷(NERICA, New Rice for Africa)是日本在西非研发的结合亚洲和非洲稻谷优点的新品种。

³ 野口英世(No guchi Hideyo, 1876 - 1928), 日本生物学家。1927年赴非洲研究黄热病, 1928年5月21日因感染此病卒于黄金海岸(今加纳)阿克拉。日本的1000日元纸币印有他的肖像, 以纪念他作出的贡献。

⁴ See “TICAD Concept Paper”, “The Fourth Tokyo International Conference on African Development (TICAD IV)”, 28 - 30 May, Yokohama”.

⁵ 这些概念得到经济合作发展组织和欧洲联盟的认可, 在它们的一些文件中不断出现。See “Actions for a Positive Investment Environment in Africa to Promote Development: OECD - NEPAD Statement”, 19 November 2003, Johannesburg; “EU and Africa: Towards a Strategic Partnership”, 19 December 2005, Brussels.

国家主管部门、对非洲政策。

(一) 日本的援外政策

以日美关系为基轴的外交路线与经济中心主义的外交特征是第二次世界大战后日本外交的两大支柱。非洲在日本的外交政策中始终处于次要地位，这可以从下列事实反映出来。其一，日本首相极少访问过非洲。2001年，时任首相森喜朗首次访问非洲三国，以加强双边关系，希望在解决非洲问题上发挥领导作用。其二，日本第一次注意到非洲的作用是在日、美关于阻挠中国恢复在联合国合法席位的提案遭到非洲国家的激烈反对。日本在1961年设立中近东非洲部，1965年改为中近东非洲局。然而，外务省非洲处的外交官人数比例最低。其三，日本外交政策的轴心是美国，援外重点一直是亚洲地区。

对战后日本官方发展援助（ODA）的分期有不同观点。东乡和彦将分期分为4个阶段：战后重建和赔偿（1945~1963年）；经济援助扩展（1964~1976年）；有计划的扩展（1977~1988年）和第一捐助国（1989年以后）。非洲学者阿姆皮亚将日本援助的历史划为5个阶段：1954年至20世纪60年代后期，60年代后期至1973和1974年；1974~1985年；1986~1989年；1989年以后。两种划分表明了不同观点。前一种代表日本立场，强调日本作为援助国的计划性和贡献；后一种将日本援外政策放在国际政治的大背景下进行分析，注重国际因素对日本的影响，如1973年和1974年的中东石油危机对日本援外政策的影响，20世纪80年代中期西方国家对日本外援数量和质量的要求及其影响，80年代末，美国与其西方盟国要求日本一道将受援国的“人权”等问题作为“条件”与援助挂钩。

冷战后，日本反思其援助政策，并于1992年提出《日本官方发展援助宪章》。宪章提出了4个重点：重视人道主义援助；承认全球相互依存；强调自助努力；考虑环境后果。这些原则表明了日本对援助的态度：一是受援国的自身责任（包括民主化、人权和环境保护），二是暗示日本对环境保护的项目和国家提供援助的可能性更大。1995年，这一宪章修改后提交联合国发展行动工作小组，被称为日本提交给国际组织的“有关国际发展最全面的文件”。文件提出了“软件援助”（software aid）的概念：即对“经济与社会发展中的人力资源发展和制度建设”方面的援助。这一文件突出三点：日本对于将东亚发展模式运用到其他发展中国家的强大信心；日本独特的外援方式（包括受援国的自助和不同国家不同方式）；民主、良政和妇女对发展方针的指导作用。

2003年，日本发表新的《日本官方发展援助宪章》。宪章提出五大方针：支持发展中国家的自助努力；促进人的安全；保证公平；利用日本的经验和技能；加强国际社会的伙伴关系与合作。基本原

参见张光著：《日本对外援助政策研究》，天津人民出版社，1996年版；金熙德著：《日本政府开发援助》，社会科学文献出版社，2000年版。

参见 [日本] 永野信利著：《日本外务省研究》，上海译文出版社，1979年版，第283~284页；金熙德著：《日美基轴与经济外交——日本外交的转型》，中国社会科学出版社，1998年版，第333~334页。金熙德认为，“二战前日本与非洲的关系几乎没有进展，战后初期日本也未能积极发展与非洲的关系。”（第333页）这种说法值得商榷。See Kweku Ampiah, *The Dynamics of Japan's Relations with Africa, South Africa, Tanzania and Nigeria*, London & New York: Routledge, 1997, p. 73. See Masako Osada, *Sanctions and Honorary Whites: Diplomatic Politics and Economic Relations in Relations between Japan and South Africa*, Westport: Greenwood Press, 2002.

See Jun Morikawa, *Japan and Africa, Big Business and Diplomacy*, London: C. Hurst, 1997, note 3, p. 9.

See Glen D. Hook, et al, *Japan's International Relations: Politics, Economics and Security*, London: Routledge, 2001, pp. 177 - 274; Asia Program Special Report, "Japan's ODA at 50: An Assessment", Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005. <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/AsiaReport128.pdf>.

See Kazuhiko Togo, op. cit., pp. 316 - 343. See Tomoko Fujisaki, et al, "Japan as Top Donor: The Challenge of Implementing Software Aid Policy", *Pacific Affairs*, Vol. 69, No. 4. (Winter, 1996 - 1997), pp. 519 - 539.

See Kweku Ampiah, op. cit., pp. 173 - 175.

See Howard Lehman, op. cit., p. 426.

See Tomoko Fujisaki, et al, op. cit., pp. 519, 524.

则第一条即指出：“支持发展中国家的自助努力，通过扩大与发展中国家在主要方面（人力资源发展、包括发展法律体系在内的制度建设，以及经济和社会基础建设）的合作，这是日本官方发展援助最重要的宗旨”；“日本尊重发展中国家的主事权，优先援助发展中国家自己的发展战略”，进一步强调“自助”、“主事权”和“伙伴关系”等概念。这既表明日本官方援助政策受到援助非洲的启发，也是日本针对西方传统援助战略做出的修正。

（二）日本的援外机构

日本对外合作援助的决策体制长期以来一直主要是“四省厅体制”，即日本对外援助的立案和决策基本由大藏省、外务省、通产省和经济企划厅协商。具体的实施部门为主管资金合作的日本进出口银行和海外经济合作基金，以及以对外技术合作为主的国际合作署。为加强对外技术援助与合作，国际合作署于1983年成立国际合作研究所（IFC）。1999年，日本进出口银行和海外经济合作基金合并为日本国际合作银行（JBIC）。由于日本对非洲的援助以无偿援助为主，国际合作署是对非洲援助的主要实施部门。国际合作署分为三大部分：总部、海外办公室和国内办公室，由会长领导。现任会长是原联合国难民署高级专员绪芳贞子，她上台后对国际合作署的改革力度颇大。总部管辖20个部门。56个海外办公室中有16个在非洲。此外，国际合作署还设有6个地区支持办公室，其中非洲有3个。2003年，国际合作署成为独立的行政机构，分5个司，第四司是非洲司。2005年，时任首相小泉制定“小政府”计划，将国际合作署与国际合作银行合并为负责援外事务的机构。今年整合完毕后它将成为“世界上最大的发展援助机构之一”。

（三）日本援助非洲政策的演变

从战后到20世纪70年代，日本一直以对美国协调和发展经济为外交的核心目标。这一时期，日本与非洲关系的最大特点是促进日本商品的出口。日本的援助与商品输出有直接联系。日本对非洲援助始于何时？阿姆皮亚认为始于1966年，当年日本对尼日利亚、肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达提供了贷款。如果阿姆皮亚将援助定义为“援款”，他或许是对的。从广义上说，日本对非洲的援助始于60年代初。当时，日本除参与联合国的援助计划外，还对非洲进行技术援助。资料表明，日本是1961年向尼日利亚提供援助的十个国家之一。1963年，日本还根据本国的“对中近东和非洲技术援助计划”向非洲派出38名专家，接受108名非洲学员到日本接受培训。日本还鼓励私人企业以投资方式援助非洲。1964年，日本已在尼日利亚建立了纺织厂、金属冶炼厂和渔业公司；在埃塞俄比亚、肯尼亚和坦噶尼喀（属坦桑尼亚）建立了纺织厂，在象牙海岸（今科特迪瓦）建立了渔业公司。

在1964年的联合国贸易大会上，日本对非洲贸易顺差和日本与南非的密切关系受到非洲国家的激烈批评。为了补偿，日本宣布了一系列措施，如将国民收入的1%用于对发展中国家的经济援助，发展中国家的成品和半成品可享受日本的优惠关税；决定对19个发展中国家提供贷款，贷款利率为3.5%。这些国家或是向日本出口额超过1000万美元，或是它们与日本的贸易逆差超过10倍，尼日

“Japan's Official Development Assistance Charter”, Ministry of Foreign Affairs, Japan, 2003, pp. 1 - 4.

参见张光著：前引书，第144页。1964年，东京国际中心成立，隶属于海外技术合作署。1974年，该署成为日本国际合作署。

分别为埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、赞比亚、津巴布韦、科特迪瓦、塞内加尔、尼日利亚、坦桑尼亚、马达加斯加、南非、莫桑比克、马拉维、埃及、突尼斯、摩洛哥。JICA, *Annual Report 2005*, pp. 136 - 138.

1962年，日本对非洲出口额为3.3亿美元；从非洲进口额为1.75亿美元；1963年，日本对非洲出口额为4.4亿美元，从非洲进口额为2.25亿美元。当时日本与尼日利亚、肯尼亚、埃塞和加纳的贸易比例分别为11:1, 6:1, 3:1和2:1。See James Soukup, *op. cit.*, p. 335. 早在1959年，日本占尼日利亚进口额的10.4%，但仅占尼日利亚出口额的1.4%。See Claude S. Phillips, Jr., *The Development of Nigerian Foreign Policy*, Northwestern University Press, 1964, p. 114, note 110, p. 132.

See Kweku Ampiah, *op. cit.*, note 7, p. 192. 国内有人持同一观点，参见钟伟云：前引文，第15页。

See *House of Representatives Debates*, Nov. 20, 1961, p. 46. Claude S. Phillips, Jr., *op. cit.*, p. 101.

See Kweku Ampiah, *op. cit.*, pp. 105 - 139.

See James Soukup, *op. cit.*, p. 336 - 337.

利亚、肯尼亚和加纳列为此类国家。虽然日本政府鼓励中小企业到非洲投资,结果并不理想。日本企业希望投资收益快、安全的项目;农民企业不愿看到来自非洲的商品与本国产品竞争。1972年,“非捆绑式援助”仍只占日本官方发展援助的28.1%。

1973年石油危机之后,以确保资源为中心的经济安全保障成为日本援助政策的一大目标。日本对非洲官方发展援助政策进一步明确,战略援助的理念得到强化,自身安全利益成为日本扩大援助规模的主要原因。20世纪80年代初,日本政府正式提出争当政治大国的目标。为此,官方发展援助大幅度增加,从1977年的14亿美元增至1980年的33亿美元。1978年,日本在竞争联合国非常任理事国时失败,主要原因是非洲国家不支持。1979年,日本对非洲援助占日本双边官方发展援助总额的10%左右。1984年,日本的官方援助超过法国,成为仅次于美国的第二大援助国。日本的援助对象也由亚洲国家扩展到中东地区。1986年,日本当选为联合国非常任理事国,但得票率不高。日本人日益认识到,要在联合国这个舞台上取胜,非洲的支持至关重要。1987年,日本对11个撒哈拉以南非洲国家的援款达5亿美元,但由于文化隔阂和日本对非洲知识的贫乏,大部分援款均委托给英国的海外发展部门帮忙援助事务。

坦桑尼亚是日本20世纪七八十年代援助的重要国家之一。1973~1987年,日本共提供援助353.75亿日元。其中超过10亿日元的项目如下:非项目援款25亿日元(1987年),乞力马扎罗农工发展中心建筑20亿日元(1979年),塞兰德尔大桥建筑15亿日元(1980年),达累斯萨拉姆电力项目13.2亿日元(1986年)和11.45亿日元(1987年),渔业促进项目11.40亿日元(1984年)。援助项目还包括技术、教育、卫生、社会福利和免债等方面。我们从中可以看出,日本援助的内容涵盖面广,对坦桑尼亚的发展起到了促进作用。为何日本慷慨相助?日本官员的解释是,出于人道主义考虑。但阿姆皮亚指出,虽然不排除这一因素,但主要原因在于:日本一直不顾非洲国家的抗议与南非进行贸易,而坦桑是前线国家的重要成员,在第三世界中很有威望,尼雷尔也是一位十分杰出的领袖人物。这样,日本对坦桑尼亚的经济援助实际上主要是出于政治目的。这是日本将经济援助作为外交工具的典型。

1989年,日本成为世界第一大援助国。此时,西方援助对受援国提出附加条件,也对日本的援助提出更多要求。1991年,日本正式提出承办非洲发展国际会议,1993年,第一届非洲发展国际会议召开。时任联合国秘书长加利于1994年公开表态,赞成日本成为联合国安理会成员,这大大鼓舞了日本“争常”的决心。日本为了加强其在国际上的地位,一方面加大对外援助的力度,另一方面加大非捆绑式援助在官方援助中的比例。1998年,日本的非捆绑式援助额达到官方发展援助额的93.6%,在主要捐助国中居首位,解决了困扰日本援助的老大难问题。^⑩从20世纪90年代中期起,非洲在日本对外贸易中所占比重大大降低;英、美提出以集团形式援助,不突出各自国家。日本认为,该政策主要因英、美对自己在非洲国家的援助政策缺乏自信而生。^⑪这些因素为日本提高自己在

Ibid., pp. 336 - 338.

Glen D. Hook, et al, op. cit., p. 231.

See William Nester, Kweku Ampiah, "Japan's Oil Diplomacy: Tatemae and Honne", *Third World Quarterly*, Vol. 11, No. 1. Jan., 1989, pp. 72 - 88; 李凡著:《战后日本对中东政策研究》,天津人民出版社,2000年版,第3~4章。

金熙德著:《日本政府开发援助》,第239页。

参见肖刚著:《冷战后日本的联合国外交》,世界知识出版社,2002年版,第129页;金熙德著:《21世纪初的日本政治与外交》,世界知识出版社,2006年版,第353~372页。

See Kweku Ampiah, op. cit., pp. 175 - 176.

1美元与日元的汇率如下:280 - 300 (1973~1976年),212.20 - 200 (1980~1985年),123.50 (1987年)。

See Kweku Ampiah, op. cit., pp. 185 - 191.

参见肖刚著:前引书,第183页。

^⑩ See Kazuhiko Togo, op. cit., p. 325. 美国的非捆绑式援助占官方发展援助额的28.4%,加拿大为34.5%。

^⑪ See K. Ogura, "A New Outlook on Africa: Reconsidering Japan's Foreign Policy", *Gaiko Forum*, Winter 2003, pp. 57 - 64.

国际援助体系中的地位提供了机会。日本在冷战后对非洲援助包括：技术培训、派遣专家、提供设备、以项目援助为基础的技术合作与发展研究、派自愿者和提供资金援助等。此外，还有紧急灾难救援、合作后续行动，以及招募与培训合格人员、支持日本移民等。

近年来，日本在援助非洲方面花费不少功夫。通过主办非洲发展国际会议，将南北会谈引入西方八国集团峰会，使非洲问题纳入联合国的议事日程，日本的作用非同小可。作为回报，日本在国际舞台上得到了非洲的支持。1996年，日本与印度竞争联合国非常任理事国地位时胜出，小田滋被选为联合国国际法院大法官，绪芳贞子被选为联合国难民署高级专员。在2005年的国际捕鲸大会上，大部分非洲成员国都在捕鲸问题上支持日本的立场，在同年10月联合国教科文组织总干事的选举中，非盟投票一致支持原联合国教科文组织总干事日本人松浦晃一郎连任。同年，斋贺富美子以最高票当选《消除对妇女一切形式歧视公约》委员。日本取得的这些外交成就与非洲国家的鼎力相助分不开。

非洲发展国际会议以来的日本援助非洲政策

非洲发展国际会议以来的日本援助非洲理念是什么？“主事权”和“伙伴关系”等概念的含义是什么？非洲发展国际会议对现存的国际关系有何影响？这是我们应该认真探究的问题。

20世纪80年代末，一篇分析日本援外政策的文章提出了提供援助的5点理由。(1)援助是一种便捷可行的方式，灵活方便。(2)援助能达到目的，是一种非常有效的外交工具。(3)援助可提高日本民族的荣誉感。(4)援助受人欢迎。(5)援助可向日本提供一种理想前景，也向世人表明日本是一个对国际作出贡献的非军事国家。这一结论虽有道理，但毕竟是十多年前的分析，同时也忽略了国际环境对日本援外政策的影响。日本在1989年成为世界最大捐助国后，一直对在西方支配的国际援助体系中处于受支配的地位颇为不满。日本对西方强行在发展中国家推行的结构调整计划也有看法。争当联合国安理会常任理事国成为冷战后日本外交的重要目标，这需要非洲的支持，援助成为一种便利工具。日本必须摆脱西方的束缚，才能在国际援助体系中彰显自己的理念和作为最大援助国的地位。通过策划、组织，以及在方针上对非洲发展国际会议的有效控制，日本基本上达到了目的。这表现在以下4个方面。

(一) 东京非洲发展国际会议的成功运作

通过与联合国合作，日本使发展会议成为由一个发达国家承办的针对非洲发展问题的国际会议。为达目的，日本可谓竭尽全力。从20世纪90年代以来，日本经济陷入萧条，在这种情况下，承办非洲发展国际会议需要勇气。勒曼注意到，非洲发展国际会议未设秘书处，却由外务省控制会议的议程，认为这样可节省日本政府开支。笔者认为，日本不设会议秘书处，而是高举联合国大旗，使日本占领道德制高点。联合国的大旗既具有号召力，也可使与会者平等相处，日本则可以利用东道国地位和组织之便推行自己的援助理念。概言之，在组织上，日本与联合国等国际组织合作举办非洲发展国际会议，协调非洲国家与西方援助国之间的关系，从而取得举办这一国际会议的合法性与合理性。在代表性上，日本邀请政府与私营、国际和地区组织与非政府组织等多方与会，特别是邀请亚洲国家与会以突出亚非合作的色彩，突出了多方参与的特点。在方针上，日本强调“主事权”和“伙伴关系”两个新概念，将以“自助”为核心的援助新理念引入长期由西方支配的国际援助体系。在

See Ministry of Foreign Affairs, *Diplomatic Bluebook*, 2006, p. 122.

See Dennis Yasutomo, "Why Aid? Japan as an 'Aid Great Power'", *Pacific Affairs*, Vol. 62, No. 4. Winter 1989-1990, pp. 490 - 503.

See Motoki Takahashi, "Sector Programs in Africa: Development partnership for poverty reduction", *Technology and Development*, No. 16, January 2003, pp. 15 - 22.

See Howard Lehman, *op. cit.*, p. 436.

机制上,日本通过五年一次的聚会使非洲发展国际会议成为帮助非洲减贫的重大机会。会议成为整合各种政治力量的平台,为非洲的发展增添了活力。日本的外交艺术取得了一举数得的效果。

(二) 对结构调整计划的批判

20世纪80年代,在世界银行和国际货币基金组织的推动下,撒哈拉以南大多数非洲国家进行了经济结构调整。这一计划虽有一定的合理性,但由于方案以西方发展模式为蓝本,与非洲国情不符,效果并不理想。尼日利亚历史学家阿科莫拉夫认为,结构调整计划使非洲遭受双重打击。“首先,国际货币基金组织和世界银行开出的药方全面破坏了非洲经济;其次,非洲人因为经济上的无所作为而备受指责。那些在非洲捞得盆满钵满的西方顾问心满意足地去银行提钱时,非洲人却不得不收拾残局:基础设施崩溃、教育和医疗保健体系无完肤、公民忍饥挨饿。”非洲边缘化使日本认识到结构调整计划不可行。非洲发展国际会议的第一份文件《东京非洲发展宣言》对持续多年的结构调整计划提出了含蓄的批评。第一,结构调整计划没有考虑到非洲国家的特殊情况和要求。第二,任何政治和经济改革都应以减贫和提高人民福利为目的。第三,结构调整计划只注意到经济层面,这是不合适的,应注意政治与经济改革同行。

(三) 日本援助新理念的宣传

非洲发展国际会议提出的“主事权”和“伙伴关系”是日本援助理念的重要体现。在国际援助体系里,从来只有援助者与受援者这样一种上下关系,“主事”与“伙伴”却意味着一种平等。“主事权”源于1995年《开罗行动计划》(Cairo Agenda for Action)中关于“非洲经济与社会发展的重点由非洲来决定”这一思想。《东京行动计划》用“主事权”代替“自力更生”,明确表达了发展战略从计划到实施都应由非洲人自己决定的思想,强调了援助应以自助为根据的理念。“主事权”主要有3层涵义。非洲在制定和落实发展政策的过程中发挥自主权,以“实施非洲确定的发展重点”;通过发展来减贫,这与西方看重援助不同;发展是自身主导的发展和公民的参与,主事权“应建立在政府、私营部门与公民社会之间不断对话的过程中。”“伙伴关系”有4层涵义:国际援助方与受援方之间的伙伴关系;非洲国家政府与私营部门、公民社会和非政府组织的伙伴关系;亚洲和非洲的伙伴关系;日本与非洲在国际事务中的伙伴关系。特别是在联合国改革问题上,日本急切希望通过联合国改革成为安理会常任理事国,非洲国家对现存的联合国的体制极为不满,希望改革。因此,日本特别希望在联合国改革问题上加强与非洲的合作。日本明确表示:“在建设一个与日本的原则和思想相符的国际框架过程中,日本将非洲国家视为重要伙伴。以联合国和联合国安理会的改革为例,尽管进行实质性改革已被推到2006年,日本一直与非洲国家密切配合,以寻求可能的办法完成改革。”

(四) 与西方援助集团争夺话语权

虽然属于发达国家,日本却自认为是“非西方捐助者”。在援助和发展这两个领域,日本自认为最有发言权。日本援助的亚洲国家已先后走上经济发展的快车道;日本在1989年成为最大捐助国;对非洲援助也居领先地位。援助从根本上说是发展问题,而日本是“亚洲第一个发达国家”,对发展有一套经验,完全可供非洲参照。然而,在国际援助体系中,日本却要听从西方的支配。对这种从属地位,日本早已不满,但又不能明抗。“主事权”将选择权交给非洲人,“伙伴关系”则在联合国框架内提出。日本指望在不得罪西方的情况下将话语权夺过来。在1993年《东京非洲发展宣言》中出现的“自力更生”和“伙伴关系”的提法表达了尊重非洲自主、主张平等关系的理念,是对西方国家那种颐指气使的

Femi Akomolafe, "No one is laughing at the Asians anymore," *New African*, 452, June 2006, pp. 48 - 50.

See "Tokyo Declaration on African Development", October, 1993, Tokyo.

"Tokyo Agenda for Action 1998", 1998, Tokyo.

Ministry of Foreign Affairs op. cit., p. 122.

Kenichi Ohno & Motoki Takahashi, "Renovating Japan's Aid in Africa: From passivity to action under the tight budget", GRIPS, <http://www.grips.ac.jp/teacher/oono/hp/documents/Africa7e.doc>.

援助哲学的否定，更是日本援助新政策的宣示。在 1998 年的《东京行动计划》中，“主事权”一词出现 7 次，“伙伴关系”出现 10 次。2003 年的《东京非洲发展国际会议十周年宣言》进一步强调这两个概念。虽然该文件（英文为 2 473 个词）比《东京行动计划》（6 697 个词）简短许多，但“主事权”出现 16 次之多，“伙伴关系”也出现 13 次。这是一种颇具匠心的策略。

“亚非合作”是会议提出的另一概念，强调非洲发展应借助亚洲经验。日本认为自身的现代化相当成功，受它援助的东亚国家经济增速，亚非合作可促进非洲的发展。《东京非洲发展国际会议十周年宣言》指出，各国情况虽然不同，发展经验不可照搬，“但我们认识到亚洲经验的相关性对非洲发展有利”；亚洲诸国经验的多样性表明：非洲可以吸取亚洲的经验与教训。《宣言》用了大量篇幅介绍亚洲经验，并极力说明亚洲与非洲的相关性。历届非洲发展国际会议强调亚非在农业、能力建设、技术转移、贸易与投资方面的合作。除非洲发展国际会议的相关文件外，外务省还发表相关政策文件，强调亚非合作的重要性。《日本与非洲的团结：具体行动》是第三届非洲发展国际会议后外务省发表的政策文件之一。文件强调加强亚非合作的两个方面：与非洲分享亚洲经验；促进亚非之间的贸易与投资，并特意强调“非洲新稻谷”的作用。日本强调亚非合作还有更重要的原因。由世界银行和国际货币基金组织提出的各种发展战略都是以西方的发展为蓝本。这种建立在西方发达国家经验基础上的模式在非洲既不成功，也引起非洲国家的反感。亚洲具有与非洲同样的殖民地经历，近年来发展迅速。这种历史相似性对非洲极具吸引力。日本认为：亚洲模式通过日本为主导来宣传既有合理性，也有说服力。日本想主导援助与发展的话语，又不想刺激西方。通过强调亚非伙伴关系来掌握发展问题的主导权，既不会引起西方的反感，又可赢得非洲的尊敬。

日本渴望成为“援助非洲领域的思想领袖”。4 次非洲发展国际会议效果较为明显：会议规模逐步扩大，涵盖议题不断拓展，探讨内容日益丰富，援助数额逐渐增加。令人印象深刻的是：日本提出的一些新概念已对西方主导的援助理念形成冲击。日本对非洲援助的战略目标主要有二：在经济（特别是石油和其他矿产资源开发领域）上加强与非洲的合作；加强在国际政治中的影响力。通过 15 年的运作，日本从组织上、方针上和机制上逐步掌握了东京非洲发展国际会议的话语权；“主事权”和“伙伴关系”等概念已对国际援助体系产生影响；日本在国际援助非洲事务上逐步由被动变为主动。东京非洲发展国际会议也有值得改进之处。根本问题在于：亚洲的日本将自己置于西方集团之中（这正是其矛盾之处），可否取得非洲国家的信任尚难以肯定；如果总是将自己置于“教师爷”和“恩赐者”的地位，日本与非洲国家之间难以建立平等的伙伴关系。

（责任编辑：徐拓 责任校对：安春英）

See “Tokyo Declaration on African Development”, October, 1993, Tokyo.

See “Solidarity between Japan and Africa: Concrete Actions”, <http://www.mofa.go.jp/region/africa/action.html>.

Motoki Takahashi, op. cit., p. 16.

TICAD and Japan 's Aid Policy to Africa

Li Anshan

pp. 5 - 13

The fourth conference of TICAD is to be held soon. The Chinese scholars have put more attention on the motivation of Japan 's aid to Africa and less on the connection between TICAD and the sense of Japan 's aid to Africa. This paper not only reviews the past three times TICAD which held in Japan, but also analyses the sense of Japanese aid policy

towards Africa and its influence. According to the author, TICAD is a try for Japan to change the traditional way of aid dominated by the west and its effect is emerging. The conceptions of "ownership" and "partnership" have exerted their influence on the international aid.

Complementarity and Regional Platform for Economic Cooperation between China and the Portuguese African Countries

Zhang Yongpeng

pp. 14 - 19

The Chinese - Portuguese African economic cooperation is motivated externally by economic globalization and regionalization and internally by pursuing ones ' own development. The research on the complementarity of the economic resource structure of China and the Portuguese African countries show that the comparative - advantageous and disadvantageous resources of both sides can be complementary. The natural resources of the Portuguese African countries could match the demand of the

Chinese market and benefit themselves from the cooperation with China. The Forum on China - Africa Cooperation and the Forum on China - Portuguese Cooperation, a dual - structure, can be a pragmatic alternation for both. However, how to make the economic complementarity a reality is still needed to be communicated and further strategic reflections are needed. The evident complementarity and potential of China - Portuguese Africa cooperation may destine a win - win prospect.

Advantages and Disadvantages of China - Angola Economic Cooperation

An Chunying

pp. 20 - 25

Since the end of civil war in Angola, trade between China and Angola has been soaring and the bilateral economic cooperation is progressing steadily. It is the favorable foundation of bilateral relationship, the full - dimensional complementarity in economy and technology, the more and more credible policy context and the broad information network of the Macau Platform that energize the vigorous development of Chinese - Angolan economic cooper-

ation. Meanwhile, challenges to the bilateral economic cooperation come to their being in the form of risk investment both from internal and external China and Angola. Further exploring and expanding the potential of cooperation is thus needed to develop the dimension of economic cooperation between China and Angola. So far, Angola has been one of the most important economic partners of China in Africa.