

# 日本对东南亚 ODA 外交中的海上防务合作

——以 2015 年版“开发合作大纲”为例

包霞琴 李文悦\*

**【内容提要】** 第二次安倍内阁上台后,以政府开发援助(ODA)政策调整为标志,日本的东南亚外交呈现加速与其安全战略相结合的新特点。2015 年 2 月,日本政府通过的“开发合作大纲”为深化与东南亚国家在海洋安全领域的合作提供了合法性依据。在新 ODA 大纲的原则指导下,日本以“提供海上能力建设援助”和“南海问题”为切入点,加强了与菲律宾、越南等国的海上防务合作。在亚太地区安全格局转型的背景下,突出 ODA 的战略活用,其目的是增强双方的防卫力量合作,提升日本在地区安全事务中的影响力。日本对东南亚 ODA 政策的安全功能拓展,深刻反映出日本的地区战略及其在构建未来东亚秩序中的角色定位。

**【关键词】** 日本 ODA 外交;海上防务合作;2015 年版开发合作大纲

**【Abstract】** This paper focuses on the new developments and characteristics in Japanese ODA policies to Southeast Asia. By comparing texts of the ODA Charter under the Abe Administration with another two previous revisions and analyzing cases of Philippine and Vietnam, we find that the ODA is not merely a kind of economic aid means, but becomes a more strategic, a stronger political, diplomatic and effective tool to promote the maritime security cooperation between Japan and Southeast Asia. Considering the implementation of Japanese ODA is influenced by domestic and international factors, the result sheds light on the goals and limitations of Japan's new ODA diplomacy towards Southeast Asia.

**【Key Words】** Japanese Official Development Assistance diplomacy; regional maritime security cooperation; the Development Cooperation Charter of 2015

\* 包霞琴,复旦大学国际关系与公共事务学院教授;李文悦,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。

进入 21 世纪后,亚太地区的地缘政治和地缘经济格局发生急剧变化,日本外交呈现顺应形势发展的新特点。本文聚焦日本对东南亚的政府开发援助(ODA)外交,重点分析新地缘政治经济时代日本对东南亚 ODA 外交中的海上防务合作。特别是 2015 年 2 月,日本政府通过了新的“开发合作大纲”(Development Cooperation Charter),显示出加速与其地区战略相配合的特点,为日本政府利用 ODA 资金与技术深化与东南亚国家在经济、海洋、安全等领域的合作提供了依据,也为日本扩大在东南亚地区的政治经济影响力提供了资金保障,深刻反映出日本的地区战略及其在构建未来东亚秩序中的角色定位。

## 一、2015 年版“开发合作大纲”的内容与特点

ODA 作为战后“日本最大的外交手段”,在战后日本重返国际社会的过程中影响巨大。而 ODA 大纲是日本 ODA 政策的纲领性文件,集中体现了日本政治、经济、外交意图乃至国家发展战略。冷战结束后至今,日本共发布了三部 ODA 大纲<sup>①</sup>,反映了不同时期日本政府对外援助政策的变化与特点。

影响日本 ODA 大纲修订的因素既有客观环境的变化,又有决策者对其战略目标的追求。前日本外务大臣岸田文雄在 2014 年 ODA 实施 60 周年的纪念活动中发表了题为“变化中的日本 ODA:为了世界和日本的未来”的演讲,明确表示:之所以对 ODA 大纲进行重新修订,是由于国内外环境变化下日本 ODA 角色的变化。<sup>②</sup>日本的 ODA 进入了重塑阶段,更强调 ODA 在振兴经济和确保安全上的作用。“此次 ODA 大纲的修订是在其整体国家战略转型背景下进行的,具体来说就是对‘积极和平主义’外交—安保理念的政策实践。”<sup>③</sup>可以说,2015 年版 ODA 大纲是在安倍内阁

---

① 三部 ODA 大纲分别为 1992 年和 2003 年发表的“政府开发援助大纲”和 2015 年发表的“开发合作大纲”。

② 「岸田外務大臣 ODA 政策スピーチ進化する ODA 世界と日本の未来のために」,日本外務省 2014 年 3 月 28 日, [http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ap\\_m/page3\\_000726.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ap_m/page3_000726.html), 2018-03-15。

③ 王箫轲:《“积极和平主义”背景下日本 ODA 政策的调整与影响》,载《东北亚论坛》,2016 年第 4 期,第 37 页。

“积极和平主义”理念指导下对“全面正常化”国家战略的追求,是安倍内阁特色外交、安保政策的实践。同时日本国内经济不景气、相关产业施压以及国际社会对于对外援助的新要求和国际社会权力结构的变化等都是此次 ODA 大纲修订的重要变量。

### (一) 2015 年版“开发合作大纲”出台的背景

安倍内阁于 2013 年 12 月通过的战后首份《国家安全保障战略》明确提出,要“进一步战略性灵活运用 ODA,提高受援国相关机构的能力建设,实现安全保障相关领域的无缝支援”。<sup>①</sup>2013 年通过的《日本再兴战略》也提出,要战略性使用 ODA,“以便出口基础设施并确保资源供应”,“支援经济领域的国际扩展”,“构筑良好的国际环境”。<sup>②</sup>2016 年由日本防卫省发布的《日本的防务能力建设援助》更是明确表示,为了应对复杂的安全环境,日本将利用国内资源对其他国家的防务能力建设进行多边和双边援助的战略。<sup>③</sup>

由此可见,在安倍内阁的政治理念下,ODA 作为外交手段上升到战略高度,成为践行“积极和平主义”,实现“全面正常化”国家的一种手段,ODA 大纲所显现出来的积极外交的政治意图契合了日本追求“全面正常化”国家的战略目标。

### (二) 2015 年版“开发合作大纲”的主要内容

ODA 大纲的修订工作始于 2014 年 3 月,在日本外务省的主导下成立了由八位专家学者组成的“有识者恳谈会”。“有识者恳谈会”经过四次讨论和审议,于 2014 年 6 月 26 日向外务省提交了“修改政府开发援助大纲的报告书”<sup>④</sup>,即新 ODA 大纲的基本雏形。

“有识者恳谈会”报告书的主要内容有:第一,建议将“政府开发援助大

---

① 「国家安全保障戦略について」,首相官邸 2013 年 12 月 17 日,第 26 页, [https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/\\_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/20131217-1\\_1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/20131217-1_1.pdf), 2018-03-15。

② 周晓娜,《日本(ODA 大纲)修订及其“军援”趋势的显现》,载李薇主编:《日本研究报告 2015》,社会科学文献出版社 2015 年版,第 126 页。

③ 「防衛省・自衛隊による能力構築支援」,日本防衛省 2016 年 4 月,第 2 页, [www.mod.go.jp/j/publication/book/pamphlet/pdf/cap\\_build\\_j.pdf](http://www.mod.go.jp/j/publication/book/pamphlet/pdf/cap_build_j.pdf), 2018-03-15。

④ 参见「ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」,日本外務省 2014 年 6 月, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071302.pdf>, 2018-03-15。

纲”改名为“开发合作大纲”，以体现支援主体多重性和援助多样化的现实。第二，有条件地支援军队的救助活动，放宽一直以来坚持的“非军事合作”政策。报告认为，根据发展中国家一些自然灾害的救助活动多依赖军队的实际情况，可向救援军队提供用于“非军事目的”的支援。第三，细化开发援助标准。由于发展中国家情况多样、要求不一，建议修改一直以来所采用的根据人均所得判断援助的标准，认为援助标准必须与受援国的实际所需相结合，以更有效地利用好日本有限的资金。

根据“有识者恳谈会”报告而最终制定的新大纲全称为《开发合作大纲：为和平、繁荣，以及每个人更好的未来》，由理念、重点政策、实施三方面组成。<sup>①</sup>新大纲有三个方面引人注目：

一是和平问题超越繁荣问题，成为新大纲的重点。大纲明确指出“发展的含义不再是狭义的经济增长，同时包括和平建设、政府治理、促进基本人权和人道主义援助等”；认为“全世界人民都有权利生活在和平之下，日本愿意发挥积极作用维护国际社会的和平与稳定”；“新时期 ODA 的目标之一是达成日本及受援区域内的‘和平安全’”。为此，日本将采取综合手段预防冲突、干预进程、重建和平，这里着重提到要加强发展中国家的能力建设，包括执法机构的能力建设，确保海上安全的能力建设等。尤其引人注目的是，新大纲允许向他国军队提供非军事目的的援助，这可以说是日本重视和平与安全问题的最突出的表现。这一变化表明日本的 ODA 外交已经外溢到安全防务领域，特别强调海上安全尤其是海洋国家的海上执法能力建设、打击恐怖主义与国际组织犯罪、强化网络安全等内容。

二是 ODA 的对象和内涵有所扩大。作为落实安倍经济学的重要工具，ODA 从简单扶贫扩大到“高质量增长”，除了继续重视和加强传统的基础设施建设、提出了“高品质基础设施建设”之外，还强调了教育、职业培训、科研创新、私有部门及制度机构创设等“软件”合作，通过对受援国的能力建设来实现受援国高质量的增长。

三是为了弥补财政预算的不足，在机制上加强与民间资本的合作，促

---

<sup>①</sup> 「開発協力大綱—平和、繁栄、そして、一人ひとりのより良き未来のために—」，日本外務省 2015 年 2 月 10 日，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>，2018-03-15。

进中小企业海外发展。同时加强外务省和新 JICA(日本国际协力机构)的主导作用,从而保证对外援助的连贯性和效率,使对外援助更好地服务于对外政治和经济战略。<sup>①</sup>

## 二、日本对东南亚 ODA 外交的新特点:加强海上防务合作

2015 年版 ODA 大纲对日本的东南亚外交产生了深刻影响,最突出的特点就是加强了与东南亚国家的海上防务合作,以“海洋安全”和“中国威胁”为抓手,将海上防务合作打造成日本推行东南亚 ODA 外交的新方向。

### (一) 提供防卫装备 开展“巡逻船外交”

海上防务合作在 ODA 外交中的内容与形式,主要表现为以下两个方面。一方面,新 ODA 大纲首次允许向他国军队提供“非军事目的”的援助,因此,安倍内阁“巡逻船外交”的机制化与长效化,成为新东南亚 ODA 外交的一大特点。此举旨在对接日本对东南亚的安全外交政策,防止相关国家在经济与安全上对中国产生双重依赖,从而牵制中国在地区安全事务上影响力的快速提升。

在新大纲出台前,《产经新闻》就多次分析称,借新大纲出台,可向东南亚各国提供海上巡逻船,从而对在海洋领域“扩展势力范围”的中国实施牵制与遏制。<sup>②</sup>《朝日新闻》发表评论文章,直接将安倍内阁对东南亚 ODA 外交中的海上防务合作,即以提供巡逻船只的方式,支持越南、菲律宾等低警备能力的南海沿岸国家,应对加强海洋发展的中国的战略,评价为初见成效的“巡逻船外交”。<sup>③</sup>然而,考虑到东盟国家对中国的经济依赖,尽管安倍政权的“巡逻船外交”得以制度化,但从长远来看是否能起到“牵制中

<sup>①</sup> 参见「開発協力大綱について」,日本外務省 2015 年 2 月 10 日, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>, 2018-03-15。

<sup>②</sup> 「ODA 大綱見直し安倍カラー前面で中国牽制」,「産経新聞」2014 年 6 月 26 日, <http://www.sankei.com/politics/news/140626/pli1406260009-n1.html>, 2018-03-15。

<sup>③</sup> 「白書に巡視船供与実績外務省」,「朝日新聞」2017 年 2 月 22 日, <https://www.asahi.com/articles/DA3S12853000.html>, 2018-03-15。

国的效果”依然具有不确定性。<sup>①</sup>另一方面,从海上防务合作的对象来看,日本过去主要着眼于东盟整体,在多边场合利用 ODA 政策进行海上防务领域的装备提供、技术合作和人才培养,提高东盟各国海上安保机关的执法能力。但新 ODA 大纲则为日本深化与东南亚“核心国家”的双边防务合作提供制度保障与资金支持,形成双边合作与多边交流相辅相成的新局面。

菲律宾和越南作为两个主要的南海争端声索国,在日本的新东南亚 ODA 外交中属于“核心国家”,双方在海上防务合作领域从广度和深度上都有了迅速发展。2016 年 2 月,日本驻菲律宾大使石川和秀与菲律宾国防部长加斯明签署《防卫装备转移和技术合作协定》,这是日本首次与东南亚国家签署此类协定。<sup>②</sup>根据该协定,日本可以向菲律宾转移防务装备和技术,规定日菲两国可以进行联合研究和开发,甚至联合生产防务装备,以实现安全保障和防卫合作强化。在此背景下,同年 9 月,日本和菲律宾就租借 5 架海上自卫队 TC-90 教练机达成协议。<sup>③</sup>这是日本首次向他国租借自卫队飞机。2017 年 3 月,首批两架 TC-90 教练机抵达菲律宾赫拉克利奥·阿拉诺海军基地,计划执行“海上空中巡逻、情报监视与侦察”等任务,增强菲律宾在海上安全方面的能力。<sup>④</sup>2017 年 8 月,日本外相河野太郎在出席华盛顿日美“2+2”会议记者会时表示,未来三年日本政府将以 ODA 方式向越南和菲律宾提供 16 艘巡逻船,借以提升这些国家的海上安保能力。<sup>⑤</sup>

---

① 「巡視船外交に政権が本腰中国念頭に沿岸国の警備後押し」,「朝日新聞」2017 年 3 月 5 日, <https://www.asahi.com/articles/ASK335TKJK33UTFK01C.html>, 2018-03-15。

② 「防衛装備品及び技術の移転に関する日本国政府とフィリピン共和国政府との間の協定」,日本外務省 2016 年 2 月 29 日, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000152489.pdf>, 2018-03-15。

③ 「TC-90 等のフィリピンへの移転」,日本外務省 2016 年 9 月 6 日, [http://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/sea2/ph/page3\\_001796.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/ph/page3_001796.html), 2018-03-15。

④ 「海上自衛隊練習機 TC-90のフィリピンへの移転について」,日本防衛装備庁 2017 年 3 月 21 日, <http://www.mod.go.jp/atla/pinup/pinup290321.pdf>;《日向菲律宾出租教练机 2 架“到货”完成移交》,新华网,2017 年 3 月 29 日, [http://www.xinhuanet.com/world/2017-03/29/c\\_129520293.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-03/29/c_129520293.htm), 2018-03-15。

⑤ 《河野太郎:日本将向越南和菲律宾提供 16 艘舰船》,环球网,2017 年 8 月 18 日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-08/11144330.html>, 2018-03-15。

## (二) 举行联合军演 加强海上合作

日本与东南亚国家的海上防务合作还表现在联合军演、相关人员培训等方面。早在 2014 年 4 月 2 日,两艘日本海上自卫队驱逐舰“白根”号及“朝雪”号抵达菲律宾军港,进行为期 4 天的友好访问,并同菲律宾海军举行联合军演。<sup>①</sup>2014 年 10 月,日本海上自卫队以观察员身份,与美国和菲律宾海军首次在南海海域举行了联合军演。这也是日本自卫队首次参加菲律宾军队的实战军演。<sup>②</sup>2015 年 5 月,日本海上自卫队两艘驱逐舰“春雨”号和“天雾”号在马尼拉湾和苏比克湾间海域与菲律宾“拉蒙·阿尔卡拉斯”号巡逻舰举行了首次两国间海上联合军演。不同于此前菲律宾海岸警卫队与日本海上保安厅的海警演习,此次双方参演兵力均为海军军舰,标志着日菲军事合作进入了新阶段。<sup>③</sup>同年 6 月,日菲再次举行联合训练。虽然名义上是灾时人道援助及搜救,但日本海上自卫队的一架 P-3C 反潜巡逻机首次抵达菲律宾西部濒临南海的巴拉望岛的普林塞萨港,而且菲军人员也搭乘该巡逻机在巴拉望岛以西南海的公海上空飞行。菲律宾希望日本能以 ODA 形式对其提供续航距离长、情报收集能力优秀的 P-3C 等装备。<sup>④</sup>

日本与越南之间的海上合作也快速发展,2016 年 4 月 12 日,日本海上自卫队护卫舰“有明”号和“濑户雾”号首次停靠于越南军事重镇金兰湾国际港。停靠期间,日本海军护卫舰与越南海军举行了联合操舰训练。<sup>⑤</sup>日本政府有关人士认为“这是极具战略性的停靠港口的选定,是历史性的访问”。2016 年 5 月 29 日,日本海上自卫队的扫雷母舰“浦贺”号与扫雷艇“高岛”号停靠越南金兰湾国际港进行补给与休整。这是海上自卫

---

① 《美国之音:日本派两艘军舰赴菲律宾搞联合军演》,参考消息网,2014 年 4 月 4 日, <http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/0404/370790.shtml>, 2018-03-15。

② 《外媒关注自卫队首参加美菲军演 称为牵制中国》,参考消息网,2014 年 10 月 4 日, <http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/1004/517623.shtml>, 2018-03-15。

③ 《日菲今首次举行海上联合军事演习》,人民网,2015 年 5 月 12 日, <http://world.people.com.cn/n/2015/0512/c157278-26989018.html>, 2018-03-15。

④ 《日本 P3C 抵达菲律宾 菲希望日本提供该飞机》,环球网,2015 年 6 月 22 日, <http://mil.huanqiu.com/world/2015-06/6740955.html>, 2018-03-15。

⑤ 《日本海上自卫队两艘护卫舰首次停靠越南金兰湾》,新华网,2016 年 4 月 12 日, [http://news.xinhuanet.com/world/2016-04/12/c\\_128886923.html](http://news.xinhuanet.com/world/2016-04/12/c_128886923.html), 2018-03-15。

队舰船第二次停靠该港。<sup>①</sup>2017年5月20日,日本海上自卫队直升机护卫舰“出云”号以及护卫舰“涟”号同时与美国海军高速运输舰“Fall River”号停靠在越南中部军事要冲金兰湾国际港。<sup>②</sup>这进一步凸显了日本通过与越南的海上防务合作,实现日美同盟强化与日本的东南亚外交重构的双重外交支柱。

### (三) 防务机构的制度化建设与人员培训

日本迄今为止已经与非律宾开展了海洋安全保障领域的多项合作。除了向菲律宾出口海上巡逻船和开展联合军事演习之外,还包括帮助菲律宾海岸警备队重建部队机制,并派出教官培训菲律宾警备队员。首先,日本在海上力量培养和人员训练方面与非律宾进行合作。2014年4月,日菲举行外长会谈。日本外相岸田文雄将海洋合作视为日菲战略伙伴关系的重要支柱,并承诺“除了提供10艘巡逻船和增强通信系统之外,日本将与菲律宾在海岸警卫队能力建设方面加强合作,并在人力资源开发方面加大支持。”<sup>③</sup>2016年7月,日本派遣1名防卫省国际政策课员和3名海上自卫官在菲律宾海军系统训练中心举行有关舰船柴油发动机整备的讲座,并通过与菲律宾海军相关人士的意见交换,就舰船的运用能力的重要性增进共识。<sup>④</sup>

总之,ODA这一成熟的经济外交手段,极大地促进了日本与非律宾和越南在高层互访会谈和安全对话中防务合作共识的达成和具体合作项目的高效实施,从而推动菲、越在地区海洋事务上合作能力与合作意愿的逐步增强。多层次、制度化、针对性的海上防务合作由此成为日菲、日越间共同的地区战略、利益需求以及安全合作的新内容和新特点。

---

① 《自卫队军舰再次停靠金兰湾,日媒:警惕中国南海活动》,参考消息网,2016年5月30日,<http://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20160530/1175664.shtml>, 2018-03-15。

② 《日美舰艇首次同时停靠金兰湾,日媒称美日展现团结牵制中国》,参考消息网,2017年5月22日,<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20170522/2023520.shtml>, 2018-03-15。

③ 「日・フィリピン外相会談(概要)」,日本外務省,2014年4月11日,[http://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/sea2/ph/page3\\_000738.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/ph/page3_000738.html), 2018-03-15。

④ 「平成28年度フィリピンにおける能力構築支援事業(艦船ディーゼル・エンジン整備)」,日本防衛省,2016年7月26日,[http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/cap\\_build/philippines/h280726.html](http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/cap_build/philippines/h280726.html), 2018-03-15。

### 三、日本对东南亚 ODA 外交“安全化”的动因

近年来,东南亚地区海洋权益争端加剧,亚太地区力量格局与安全态势发生重大变化。在此背景下,日本与东南亚国家调整内外战略,加大了在海洋安全事务上的相互倚重。安倍内阁对东南亚 ODA 外交的“安全化”趋势也是基于日本内政外交重大调整的必然结果。

#### (一)“积极和平主义”理念与国家安全保障战略的转型

“积极和平主义”被安倍内阁定位为国家安全保障战略的基本理念,意指要将战后以来的“热爱和平”、“支持和平”转变为“缔造和平”,标志着日本安全保障政策的巨大转变。安倍内阁对东南亚 ODA 外交的“安全化”趋势,正是“积极和平主义”理念在东南亚地区的具体体现,与指导日本外交与防务政策的国家安全保障战略的一系列调整与细化密切相关。

安倍上台执政后,加快了摆脱“战后体制”的步伐,目标是“夺回强大的日本”,重新回归政治大国的行列。而防卫力量的提升则是实现其政治大国战略目标的重要手段,也有助于日本在东亚安全秩序重构中获得主动权和主导权。为了实现这一目标,安倍内阁除了积极谋求重整军备外,还积极推动日本防卫政策在战略定位、实施重点与落实方式等方面的转型。

一方面,日本政府于 2013 年 12 月通过了被称为“安保三支箭”的《国家安全保障战略》、新版《防卫计划大纲》和《中期防卫力整備计划》,为日本今后的防卫力量发展进行了顶层设计。其中,《国家安全保障战略》以解禁集体自卫权为前提,提出增加自卫队海外派遣的“积极和平主义”;后两个文件则对日本今后防卫力量的发展进行了具体规划。东南亚国家是日本地区防务合作的重点实施地区,日本“将以持续 40 年以上的传统伙伴关系为基础,与东盟深化、发展政治和安全合作”。<sup>①</sup>而在实施的重点领域方面,特别指出“海洋安全”的重要性,“追求开放与稳定的海洋环境”被作为日本

---

<sup>①</sup> 「国家安全保障戦略について」,日本外務省,2013 年 12 月 17 日,第 21 页,https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/\_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/20131217-1\_1.pdf, 2018-03-15。

国家安全保障的第二项基本理念,其重要性甚至高于“坚持和平国家路线”。<sup>①</sup>因此,加强同东南亚国家的海洋安全合作对日本来说具有极其重要的战略意义。

另一方面,日本于2014年4月通过了取代“武器出口三原则”的“防卫装备转移三原则”,为日本以ODA形式对外转移防卫装备,实现海洋安全合作提供了必要的法理依据。正是“防卫装备转移三原则”与新ODA大纲相配合,日本得以机制化、规模化地向菲律宾与越南出售或租借武器装备。

值得关注的是,为了实现防卫力量的提升,日本除了要克服体制上的诸多障碍为ODA的战略性与高效性使用铺平道路外,还要考虑重整军备的现实诉求。因此,国内亟待更新换代的防卫装备便成为“巡逻船外交”的重要物质基础。截至2016年4月,日本海上保安厅拥有的巡逻船艇中,能在外海航行的大中型巡逻船有128艘,在近海岸巡逻的中小型巡逻艇有238艘,使用年限均为20年至25年。而其中巡逻艇的老化程度很严重,约40%超过了使用年限。如此下去,5年后约60%(142艘)的巡逻艇和25%(32艘)巡逻船将陷入老化。<sup>②</sup>因此,日本频频利用ODA政策承诺向越南、菲律宾等国提供巡逻船,且大多以改造过的二手船为主。

## (二) 对冲和牵制中国地区影响力的扩大

近年来,日本将中国经济发展和地区影响力的提升视为“现实威胁”,如何应对这一威胁已成为日本地区战略的重要任务。日本不断加大对东南亚国家的援助,尽可能地牵制中国在该地区影响的进一步壮大,寻求通过政治、经济、军事等多种渠道,增强地区局势的影响力,维持和巩固日本在东南亚地区的主导地位。尤其是相较于经济合作,中国与东南亚多数国家在安全领域的交流与合作较为有限,层次较低。<sup>③</sup>而且近年来中国与周边国家的领土领海争端直接阻碍了双方安全合作的开展。所以,日本着眼于中国影响力还处于薄弱的“安全”领域,通过不断强调“中国不透明

① 「国家安全保障戦略について」,日本外務省,2013年12月17日,第2页。

② “日媒称日本逾3成巡逻船超期服役船龄高达38年”,参考消息网,2016年9月21日, <http://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20160921/1312340.shtml>, 2018-03-15。

③ 杨光海:《论中国对东南亚的军事外交》,载《世界政治与经济论坛》,2012年第6期,第140页。

的军费增长”、“以实力单方面改变东海和南海现状”等<sup>①</sup>渲染“中国威胁论”，促进其与东南亚国家的防务合作。

另外，考虑到菲律宾、越南等东南亚国家与中国存在的领土争议日益尖锐化，日本试图利用南海问题借助这些国家“对冲”中国实力，同时达到作为非当事国依然可以正当“全面干涉”南海问题的效果，从而在地区安全层面发挥更为积极的作用。<sup>②</sup>具体来说，支援菲律宾海岸警卫队的海上通信系统和警备能力建设，无疑将帮助日本在南海监视中国。因此，日本采取 ODA 形式对部分东南亚国家提供包括舰艇在内的海上防务力量援助，加强军事演习、人员培训方面的海洋问题沟通机制，便是其围绕南海问题，运用经济手段，提高自身在地区安全事务中的话语权和影响力的一种新方式。

### （三）美国因素的影响

战后的日本外交始终受到美国的深刻影响与牵制，近年来随着美国亚太战略的调整，日本在该地区的安全外交表现出更强的自主性。美国出台的“亚太再平衡”战略直接支持了日本对东南亚 ODA 外交的“安全化”转向。具体来说，为了强化日美同盟关系的安全合作，美国不断放松对日本的诸多限制。一方面，日美同盟的活动范围从东北亚地区扩展至东南亚地区，尤其是围绕南海问题频频开展双边安全对话。早在 2012 年 4 月，日美在“2+2”会议联合声明中就指出“协力促进亚太地区的和平、稳定和繁荣”，“日本政府应战略性灵活运用 ODA，向沿海国家提供巡逻艇”。<sup>③</sup>日本“借船出海”，通过积极参与由美国主导的一系列多边安全合作机制，加强与东南亚国家的安全互动，并借“能力建设支援”之名以 ODA 形式向外出口技术装备，进而推动联合军演的持续深入开展。

由此可见，美国因素极大地促进了日本将 ODA 政策与海上安全保障的战略对接，为日本与东南亚国家海上安全合作关系的深入发展打下了坚实基础。

① 参见「平成 29 年版外交青書(外交青書 2017)」，日本外務省，2017 年 9 月 26 日，第 3 页，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/pdf/pdfs/1.pdf>，2018-03-15。

② 参见包霞琴、黄贝：《日本南海政策中的“对冲战略”及其评估——以安倍内阁的对华政策为视角》，《日本学刊》，2017 年第 3 期，第 57 页。

③ 「日米安全保障協議委員會 共同発表」，日本外務省，2012 年 4 月 27 日，第 3 页，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint\\_120427\\_jp.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint_120427_jp.pdf)，2018-03-15。

#### （四）东南亚国家的海洋安全合作意愿

由于东南亚地区特殊的地缘位置，其与日本的海洋安全战略息息相关。安倍内阁东南亚 ODA 外交的海上防务合作新动向，直接反映出“安倍主义”中强调的“海洋国家合作”的利益诉求。这一地区外交原则与上述国家安全保障战略中强调的实施重点一脉相承，都是为了拉近与东南亚国家的安全关系。

作为安倍内阁对东南亚外交的基本方针，“安倍主义”形成于 2013 年 1 月安倍第二次就任首相后出访越南、泰国和印度尼西亚东盟三国期间，首次提出并着重强调日本与东南亚国家共同的海洋安全利益，表明日本与东南亚各国在海洋安全上开展合作的强烈意愿。“海洋安全”概念首次出现在安倍访问印度尼西亚时宣布的“亚洲外交五原则”中：“维持亚洲地区海洋作为人类共同财产的彻底自由开放与和平是日本亘古不变的国家利益”，“日本四周环海的地理条件决定了日本始终从海洋安全与自身安全考虑出发”，“海洋的安全与繁荣是贯穿日本外交的一个主题，实现这一目标除了依靠日美同盟，还在于强化日本与海洋亚洲的联系”，“自由开放的海洋是公共财产，日本愿与东盟国家一起全力用法律而非武力手段维护海洋权益和航行自由”。<sup>①</sup>因此，服务于日本东南亚地区外交战略的 ODA 政策也向海上防务合作领域大幅倾斜。

其实，日本与东南亚国家早在冷战结束初期就开始围绕海洋安全展开合作，最初是在反海盗和反恐等非传统安全领域。而随着地区安全环境的日益复杂化和日本国内的政治与社会转型，在传统安全领域与东南亚国家合作的步伐开始加快。2010 年后，日本与东南亚国家间的防务合作关系进入深化阶段，双方不再局限于此前的增进相互交流与信赖关系，而是在“能力建设支援”等方面展开了具体合作。2016 年出台的《日本与东盟防卫合作倡议》中列举的五种安全合作方式就包括“防卫装备与技术合作”，即技术装备的出口、防卫装备与技术合作的专业人才培养和军工业的配合。<sup>②</sup>这种合作旨在增强东南亚国家在海洋安全保障领域情报搜

① 「開かれた、海の恵み——日本外交の新たな5原則——」，日本外務省，2013年1月18日，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe\\_0118j.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_0118j.html)，2018-03-15。

② 「ピエンチャン・ビジョン～日 ASEAN 防衛協力イニシアティブ～」，日本防衛省，2016年11月16日，[http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2016/11/16\\_1.pdf](http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2016/11/16_1.pdf)，2018-03-15。

集、警戒监视和搜索救援等方面整体能力的提升。这也为日本东南亚 ODA 外交“安全化”的具体实施提供了关键指导与参照。

同时,近年来东南亚国家希望借助 ODA 与日本进行海洋安全合作的意愿有所增强。首先,除了菲律宾、越南这两个在南海问题上与中国存在直接领土矛盾的东南亚国家外,印度尼西亚、新加坡等国家对中国崛起也表示担忧,他们基于“大国平衡战略”,通过与日本加强安全合作,来分散各大国在该地区安全格局中的影响力。其次,为了应对地区安全格局的转型,一些东南亚国家开始大力推进军事现代化建设,对日本的技术装备需求大增。如前所述,日本武器出口禁令的放松为双方的海上防务合作提供了法律依据。而新 ODA 大纲的部分解禁非军事用途,则从资金上保障了防务合作的持续落实。最后,ODA 作为经济外交的重要政策工具,是战后日本与东南亚国家发展关系的重要基石。正是具有“亲民”特征的经济援助性质的 ODA 提高了东南亚民众对日本的好感度,部分打消了东南亚各国的戒备心理,这在很大程度上为安倍内阁利用 ODA 外交强化防务安全合作消除了民意与舆论上的障碍。

## 四、评估与预测

### (一) 防务合作的实际效果

安倍内阁借助反恐、反海盗、海上安全救助、海上灾难的防治与救助等非传统安全问题为切入口,不断拓展日本与东南亚国家的 ODA 运用范围,加强与东南亚国家的海洋安全合作,并在一定程度上加强了双边关系。日本为深化与菲律宾、越南等国的防务合作,积极建立各级对话机制,在深化防务合作的同时,也密切了双边关系。2015 年,日越关系升级为“促进亚洲和平与繁荣的广泛的战略伙伴关系”<sup>①</sup>后,日越将“加强两国安全与防务领域合作”写入《日越关系共同愿景声明》。此外,日越双方签署了以安全保障合作为目标的《加强海上安保机构间合作备忘录》《加强联

---

<sup>①</sup> 「日越関係に関する共同ビジョン声明」,日本外務省,2015 年 9 月 15 日, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000099838.pdf>, 2018-03-15。

合国维和合作备忘录》两大文件。<sup>①</sup>同年,日菲关系提高至“强化的战略合作伙伴关系”。<sup>②</sup>

据 2017 年 11 月日本外务省公布的“东盟对日舆论调查”结果显示,受访的东盟十国民众中 91% 的受访者认为日本是“非常可靠”或“比较可靠”的国家,87% 的受访者认为日本对东南亚是“非常有帮助”或“比较有帮助”的国家,此外,55% 的受访者认为过去 50 年日本是对东南亚发展贡献最大的国家。<sup>③</sup>由此可见,安倍内阁对东南亚的 ODA 外交为维护日本自身安全,加强日本与东南亚国家的双边关系发挥了一定作用。

同时,借由 ODA 向菲律宾、越南等南海周边国家提供武器装备、反恐设备以及人员培训等方面的支持,进一步扩大了日本防卫产业的海外市场,使得日本自卫队在友好交流的名义下不断拓宽活动范围,日本在地区安全领域的影响力不断提升。自 2006 年开始,日本通过对马六甲海峡沿岸国家提供经济和技术援助,逐渐掌握了马六甲海峡多边反海盗机制的主导权。安倍再次执政后,逐渐建立日菲外交、海警、海军“3+3”海上安全磋商机制,日越外交、防卫、海洋安全相关部门“3+3”机制,这些机制加强了日本与对象国的海洋安全合作,也意味着日本更深层次地介入了东南亚安全事务。日本通过对受援国的海警提供武器和技术援助,扩大自身在东南亚地区的准军事力量存在的同时,也为其自卫队参与双边乃至多边的海洋安全合作创造了条件。

## (二) 防务合作的制约因素

第一,自 20 世纪 90 年代初泡沫经济崩溃后,日本经济的增长区间一直徘徊在低增长或负增长的状态。2008 年经济危机和 2010 年的东北大地震进一步增加了日本经济复苏的难度。2012 年 12 月安倍再次当选首相后,推出了集金融政策、财政政策、产业政策、社会政策为一体的综合经

---

① 「安倍総理大臣とチョン・ベトナム共産党書記長の会談(結果)」,日本外務省,2015 年 9 月 15 日,[http://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/seal/vn/page4\\_001371.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/seal/vn/page4_001371.html), 2018-03-15。

② 「地域及びそれを超えた平和,安全及び成長についての共通の理念と目標の促進のために強化された戦略的パートナーシップに関する日本-フィリピン共同宣言」,日本外務省,2015 年 6 月 4 日,<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000083584.pdf>, 2018-03-15。

③ 「ASEAN10か国における対日世論調査」,日本外務省,2017 年 11 月 1 日,[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_005211.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005211.html), 2018-03-15。

济发展战略,被外界称为“安倍经济学”,同时推出“三支箭战略”<sup>①</sup>,意在对本国的经济发展模式进行改革,寻找新的经济增长点。但由于日本的经济体制僵化已久,“安倍经济学”并未取得预期效果。在此背景下,虽然2015年后增加了对东盟的 ODA 投入,但国内反对声音迭起,日本的 ODA 外交攻势总体来看后劲不足。

第二,从日本宏观的外交战略考虑来看,东南亚虽然是日本“俯瞰地球仪外交”的重要一环,但是日本对非洲和中东地区日益重视,并表示将加大对非洲的 ODA 投入,因此在 ODA 的资金分配上,日本已经更加倾向于中东和非洲地区。根据日本政府发布的2013年至2017年的《政府开发援助白皮书》来看,2013年以来日本对东南亚的 ODA 投入没有大幅提升。<sup>②</sup>2016年日本在中东和非洲的 ODA 投入总额几乎与东南亚的 ODA 投入总额持平。

第三,除 ODA 资金总额有限和分配重点转移等因素外,日本新东南亚 ODA 外交的“安全化”效果同时受制于国家总体国防力量的分配。与美国不同,日本缺乏通过提供军事保护伞以吸引东南亚国家从防务合作大幅升级为军事合作的能力。此外,东南亚国家与日本的国家利益有所不同,双方的海洋战略优先目标存在差异,这也大大限制了日本新东南亚 ODA 外交在海上防务合作方面的实际推进速度与深入程度。

综上所述,日本在2015年“开发合作大纲”出台后,加大了与越南、菲律宾等东南亚国家的海上防务合作,突出了 ODA 的战略性活用,其目的是提升日本在东南亚地区安全事务中的影响力,具有明显的牵制中国和围堵中国的战略考虑,深刻反映出日本的地区安全战略及其在构建未来东亚秩序中的角色定位。

---

① 第一支箭是指“大胆的”金融政策,第二支箭是指“灵活的”财政政策,而第三支箭则是被称为成长战略的结构性改革。

② 「開発協力白書・ODA 白書,参考資料集,年次報告」,日本外務省,2017年3月13日,<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>, 2018-03-15。