

政府援助与政治收益

——以日本对东南亚国家的援助为例

韩爱勇¹, 熊昊²

(1. 中央党校《理论视野》编辑部, 北京 100091; 2. 中国人民大学国际关系学院, 北京 100872)

[摘要] 作为对外援助一部分的政府援助有着独特的作用, 虽然政府援助属于国际经济领域现象, 但是其所带来的政治收益更能够对自身的产生、发展给出一个合理解释。以政府开发援助为载体的日本战后经济外交, 其产生与发展正是基于政治收益的考虑而展现出不同的表现形式来。

[关键词] 政府援助; 政治收益; 日美同盟; 东南亚国家

[中图分类号] D5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-3489(2009)01-0038-06

政府援助(ODA)是对外援助的一部分, 它是指在国与国之间流动的资金、物资、人力、技术、信息等财富中符合一定时代的国际援助标准的那一部分财富转让行为。^{[1] (P. 3)} 对外援助以国家间的亲疏关系和国家间的经济差异为依据分为“战略援助”和“开发援助”两种基本类型。与此相似, 政府援助同样可以进行类似划分。而日本的对外援助特别是对东南亚国家的援助以后者为主。作为对外援助一部分的政府援助有着其独特的地位和作用, 一方面, 它与投资和贸易一起构成国际经济关系的三大领域; 另一方面, 它作为经济外交的载体而与政治外交、军事外交比肩并立, 成为国际政治关系中不可或缺的重要组成部分。因此它既非单纯的国际经济现象也非单纯的国际政治现象, 而是一种典型的国际政治经济现象。^{[1] (P. 2)} 对于其性质笔者深以为然, 但是就其程度而言, 并非都是如此。有时, 政府援助更多的是承担援助国的政治收益, 尽管经济收益也是其衡量的重要因素。本文的主旨就是以日本对东南亚国家的政府开发援助为例, 探讨政府援助中的政治收益。

一、政府援助的政治收益

现实主义大师汉斯·摩根索认为, 一切对外援助不论其形式是什么样的, 本质都是政治性, 主要目的是要维护和促进国家的利益。^[2] 这句话道出了政府援助的本质, 如以战后美国对外援助的“战略援助”为例。二战以后, 美国成为世界的最强国, 其国民生产总值几乎占到世界 GNP 的一半, 作为当时世界上唯一拥有经济余力向其他国家提供援助的国家, 美国不失时机地利用这一天赐机遇, 加快其谋取世界霸权的步伐。随后 1946 年启动的“占领地区救济政府基金”和 1949 年实施的“占领地区经济复兴资金”对西欧和日本的援助无一不是以谋取世界霸权为目的。

随着美苏两极对峙格局的形成, 美国对外援助很快被纳入冷战轨道, 其为美国政治利益服务的工具色彩更是显露无遗, 如 1947 年“杜鲁门主义”的出台, 其实质就是利用对外援助方式来控制不发达国家, 据此取得跟苏联争夺第三世界的优势。而与

此同时,苏联则通过援助保、捷、匈、波、罗等国的“莫洛托夫计划”等措施来对抗美国的扩张。

通过以上案例,我们可以清晰得出结论:纯粹的经济援助是不存在的,不管是隐晦还是袒露,对外援助背后的政治收益才是其实质,才是国家所真正关心的。

二、日本对东南亚国家提供政府援助的政治收益分析

1954年11月,日本与缅甸签订赔款协定,日本对东南亚国家提供政府援助,由此正式拉开了日本政府对东南亚国家援助的序幕。此后,日本持续对东南亚国家进行政府援助,这一对外战略从一开始就有其明确的政治目的考虑,就其政治收益而言,主要有以下四点:

1. 处理战后事宜,重返国际社会

其实这是一个问题的两个方面,先来看战后处理事宜。日本是一个善于反思但又不反省的国家,对于这一点,本尼迪克特从文化的角度做过精辟的分析。她说:在人类学对各种文化的研究中,区别以耻为基调的文化和以罪为基调的文化是一项重要工作。真正的耻感文化依靠外部的强制力来做善行,真正的罪感文化则依靠罪恶感在内心的反应来做善行……日本人正是把羞耻感纳入道德体系的……耻感在日本人的生活的重要性,恰如一切看重耻辱的部落或民族一样,其意义在于任何人都十分注意社会对自己行动的评价。^{[3] (P 154-155)}这种以耻感文化为核心的民族文化对于日本行为的影响是无处不在的。

在对待战后问题处理上,日本的反应也深刻体现出这点:日本因其战败而被迫将其侵略暴行大白于天下而遭到国际社会道德上的谴责,这对日本无疑是莫大耻辱,而随后的战争赔款更是揭伤疤之举。对此,日本的策略是将对东南亚国家的战争赔款巧妙地以对东南亚国家提供政府开发援助的形式转移开来,既减少了经济赔偿又解决了这一带来耻辱的敏感难题,同时还增加了日本的道义形象,对日本而

言无疑是最好的战略选择。这就可以解释为何日本对于那场侵略战争百般狡辩,又为何对战争的反思是如此怪诞。

至于重新融入国际社会,这成为日本的首要课题,具体内容是:早日与战胜国缔结和约,恢复外交权以重返国际社会。^{[4] (P 22)}战后处理与重新融入国际社会是相辅相成的。作为一个战败国,战后处理是其进一步融入国际社会的第一步,而融入国际社会则使其战后处理更容易达成,如日本与新中国建交后的战争赔款问题解决得非常顺利就是一例。通过将东南亚国家的战争赔款更多地以政府开发援助形式进行,(之所以这么说是因为日本还是对一些东南亚国家做了一些战争的赔款,但仅对越南、印尼、菲律宾、缅甸支付10.2亿美元,这一数字对于日本的侵略战争所造成的损失无疑是微不足道的),日本成功避开了这一“耻辱”的难题,实现了重回国际社会的目的。

2. 实现美日结盟,形成美日基轴

追随强国是日本的一项基本对外战略,从1902年的英日同盟到战后的美日同盟,日本无一例外地与世界最强国为伍,尽享其“跟着强者走”的诸多好处。^{[5] (P 225)}日本对于美国战后对其处理与改革采取了全盘接受的战略,美国则基于与苏联争霸的需要和看到日本在朝鲜战争中充分发挥了战争基地的战略价值而接纳了这个小伙伴。但上述只是问题的一方面。上世纪60年代末,日本已成为资本主义世界的第二经济强国,并通过其早期的政府开发援助,在东南亚地区站稳了脚跟,且在本地区的经济领域发挥着举足轻重的作用。与此同时,美国由于越南战争而深陷泥潭,疲态渐现,对日本长时期搭美国安全便车的行径颇有微词,于是提出日本要承担更多的责任,向东南亚国家提供更多经济援助,以加固其在远东地区反共长堤的南翼,为己分忧。此时,日本政府对外援助的政治价值已经尽显无遗,即为美日基轴的日本价值加分,使得美日基轴有了一个比较坚实的利益基础。

冷战后,随着中国实力的急剧增长,东南亚地区在遏制中国崛起方面的战略作用再次凸显,尤其是

作为中国的邻邦及本地区的战略海道优势更是突出了其地缘政治的重要性。而日本在本地区的经济影响力,又一次为美日基轴的强化找到了合宜理由。

由此可见,日本低调的政府援助在东南亚地区的存在,反而成为其对外战略基轴的利益基础,这一层面是不能用单纯的经济收益来解释的。

3. 追求大国的地位

大国是指在综合国力上具有强大的实力但不处于世界的首要地位,对国际影响力主要局限于本地区的范围内的国家,因此也称之为地区性大国。^{[6] (P156)}日本的大国情结是非常浓郁的。从1868年明治维新后的“脱亚入欧”到战后的“脱欧入美”再到20世纪80年代的重返亚洲,这一过程所体现的就是日本追求大国的寻梦之路。早在20世纪60年代末,日本已成为世界第三经济强国,1975年起开始参加西方发达国家首脑会议,标志着其经济大国的地位正式得到西方国家承认,但与此相对的却是日本在国际社会的政治侏儒形象。于是成为大国首先是政治大国就成了日本外交的首要目标。1983年7月28日,中曾根首相在其家乡群马县的演讲中称:要在世界政治中加强日本的发言权,不仅增加日本作为经济大国的分量,而且增加日本作为政治大国的分量。这是日本首相首次用政治大国的概念取代国际地位的提法。^{[4] (P94)}这标志着政治大国成为日本谋求的战略目标,从而使其经援外交明显服务于日本的政治大国战略。

东南亚国家由于历史和现实的原因成为日本推行政治大国战略的重要一环。特别是东盟成立后的本地区国家经济迅速增长及其自身的扩大,使得东盟作为一个整体在区域乃至国际政治中的位置突出。^[4]为扩大在东南亚地区的政治影响,日本在战后加大了对这一地区的援助。1992年,日本恢复已中断14年之久的对越南援助,允诺向越南提供455亿日元的商业贷款,并先后发表“海部主义”、“宫泽主义”和“桥本主义”以示对本地区的重视。正是因为日本对这一地区大量政府援助的存在,日本才把东南亚作为其谋取联合国常任理事国的“日本选区”。^{[7] (P158)}这也是其政府援助的政治意义所在。

显然,日本在一定程度上已是世界政治舞台上 的大国,如日本高居世界第二位的国民生产总值及其同样位列世界第二位的国防开支,这两个方面的支撑更加促使日本政府及大多数日本民众的强烈大国抱负。这种心态直接的表露就是当前日本国内要求成为“正常国家”的呼声日渐高涨,“正常国家”的提法直接表露出日本追求国际舞台大国地位的政治抱负,这种政治抱负的出现无疑就是日本前两个政府援助政治受益的直接表现。

4. 谋求亚洲盟主,主导东亚新秩序的建构

日本的亚洲盟主之梦由来已久。在二战之前日本谋求这一国家战略目标所采取的策略为和平扩张与帝国征服,虽然终究以失败告终,^{[8] (P285)}却为日本追求此目的带来了具体实施手段上的启发。战后尤其是冷战后,日本对于亚洲盟主地位的觊觎及对构建中的东亚新秩序主导地位的渴求并不比历史上的任何时期有所减弱,甚至更加紧迫。这也成为日本历届政府实施其对外援助的重要目标,在此点上无疑极其明确的表达出日本的政治收益考虑与评估。日本政府1992年制定《ODA大纲》,提出ODA四原则,使作为经济政策行为的对外援助引入了政治标准与制裁手段,更是凸显了对上述政治收益的估量。

而冷战后的东亚地区形势也确实为日本谋求东亚地区新秩序构建的主导地位带来机遇与挑战。当前,东亚地区最具影响力的因素无疑就是中国的迅速崛起。一方面中国的崛起在很大程度压缩了日本在本地区影响力的发挥空间,另一方面,美国出于平衡地区格局的考虑也大力支持日本在本地区秩序建构中发挥主导作用,以此来制衡中国权势的急速发展与地区影响的日益扩大。正是在日本内在的国际政治抱负与美国一定程度的鼓动下,日本加强与东盟国家的合作以扭转日本在本地区已经下降的国际影响力,并在东盟10+3的关系中,继中国之后,韩国之前,展开与东盟国家的FTA交涉,籍此来争夺未来“东亚共同体”的核心霸主。为此目的,日本这一时期的对东南亚国家的政府援助明显是有的放矢,针对中国而来。日本以往的本地区援助主要以

基础设施的援助为主,但随着中国与东南亚国家关系的迅猛发展,如中国积极参与湄公河流域开发及泛亚铁路建设等合作项目,日本为避免与中国正面交锋而另辟蹊径,加大对本地区国家政府官员与人力资源的培养,以此来维持日本与本地区的亲和力,^[9]进而加强日本在本地区的话语权,以此来实现日本的政治收益目的。

三、政治收益的实现

日本对东南亚国家提供的政府援助自始至终都含有其政治收益期望,但其政治收益期望在不同的阶段具有不同的表现特点。大体而言,可分为三个阶段:

1. 第一阶段:从 20 世纪 50 年代中期到 60 年代末

1954 年 10 月,日本以援助国的资格加入“科伦坡计划”,正式宣告了日本型“开发模式”的诞生。这一阶段,日本的对外援助目的主要包括如下方面:解决战后处理问题、重新返回和融入东南亚地区、协调日美关系等。此期间,日本对外援助虽以获取商业利益为主,如投资于菲律宾的铜、铁矿和马来西亚的铁矿和矾土矿等,但其政治收益是隐含其中的,甚至该政治收益在一定程度上奠定了战后日本的外交布局。

战后日本的外交基调是从 1951 年 9 月的《旧金山对日和约》和《日美安全条约》开始的。在此之后日本确立了美日基轴和经济外交的外交战略。基于《旧金山对日和约》中对东南亚国家的赔款处理,日本正式开启了对东南亚国家的政府援助。此时日本由于战争的破坏,而导致经济衰落、商业萧条,国内宪法的制约使其难以发挥正常国家的作用,而战败国身份又促使其只能以低调方式处理涉外事宜,也正因为如此,日本得以通过政府援助的渠道顺利重返东南亚。因此,此时期的政治收益是隐含的,但正如先前所述,获得的政治意义是巨大的。因为其对外援助的主要目的均已实现,并以此开启了日本复兴之路。

2. 第二阶段:从 20 世纪 70 年代到 80 年代末

20 世纪 70 年代开始,日本逐渐发展为世界第三经济强国,随之而来的是政治期望的日益显现。日本在六、七十年代经济迅猛发展及其在东南亚地区经济领域的举足轻重影响,导致本地区其他国家产生恐慌心理。东南亚国家普遍认为日本是一个危险的经济动物,一手向本地区提供援助,而另一只手又通过贸易方式掠夺回去,因此日本政府援助的实质就是向本地区进行经济侵略,以经济手段实现其通过战争未构建的“大东亚共荣圈”。

针对本地区对日本存有的历史记忆,日本政府及时出台了“福田主义”,即保证不做军事大国、与东南亚国家建立心心相印的信任关系。同时,政府承诺向东南亚国家提供更多经济援助,在向新加坡、印尼、菲律宾等国提供的 ODA 中,日本允诺的金额就高达 10 亿美元。^[10]以此行动来期望改善日本在本地区的形象,事实上日本政府确实取得了成功。70 年代末越南入侵柬埔寨和 80 年代初苏联在本地区的南向扩张,严重刺激了日本政府的神经,它不仅需要东南亚地区的原材料,更需要东南亚海域的战略海道安全,以此保障其对外贸易海上道路的畅通。因此,在 80 年代,日本对本地区的经济援助就带有明显的政治考虑倾向。1980 年日本外务省出版的《外交蓝皮书》明确提出该国要在更广泛的政治、外交方面发挥更大作用,为促进世界的和平进程发挥建设性作用。由此,日本经援外交的政治考虑显露出来。1982 年,日本首相中曾根康弘首次提出日本要做“政治大国”的概念,自此,经济援助的政治化正式转向。由此,将东南亚地区成为日本的政治、经济、安全重点地区,而不再仅仅是经济收益地区,手段就是政府开发援助,随之而来的结果即是,1987 年日本首相竹下登作为东盟唯一的对话伙伴国首脑参加了东盟第三次首脑峰会,显示了日本在本地区的重要性。日本的政治目的得以实现。

3. 第三阶段:冷战结束后

冷战结束后,日本谋求与其经济地位相匹配的政治大国地位,从而使其对外援助服务于政治战略。在这一战略中东南亚国家占有重要位置,1992 年,

日本内阁通过了《政府开发援助大纲》，首要考虑的地区就是东南亚国家，可见日本对于本地区的自信与重视。

与前两个阶段不同的是，日本此时对外援助的实施，要考虑受援国的国内问题，如人权状况、民主状况、市场的私有化程度甚至国内治理状况等，并将其作为日本是否向受援国提供援助的先决条件。^[11]日本之所以这么做，原因就是要保证日本外交战略的另一基础即美日基轴的基础是牢固坚实的，且与其盟友美国是步调协调的，同时也实现日本梦寐以求的地区主导权获取。简言之，日本要与美国保持战略上的一致，并在此基础上实现日本自己的国际政治抱负。随着日本经济实力的增强，经济收益的考虑越来越退居其次，政治收益的估算越来越占据重要的位置。这一阶段日本对本地区的经济援助所要实现的政治收益是三重的：一是要继续争取东盟国家对其实现政治大国甚至联合国常任理事国的支持；二是与美国步调一致以讨美国欢心（甚至不惜重新考虑其政府援助的实施策略），从而使美国也赞同日本的政治抱负；三是实现日本的地区盟主之梦。

四、日本对外援助的大战略 理论分析

日本对外援助的政治收益目标、各个时期阶段目标及其实现手段之间的协调与平衡，为我们从理论上进行分析提供了相关启示，那就是以大战略理论来对这一案例进行探究，以此来验证其对外援助的具体实施，并进一步挖掘其对外援助的真正实质。大战略理论出于对人类社会的两大主题——战争与和平——的深入思考，其核心是综合运用一个国家所有可以运用的资源来追求其根本性的政治目的；大战略的成功与失败关键在于实现目的、手段以及不同类手段之间的平衡。^[12]这些经典论述剖析了大战略理论的精髓与本质，也为分析日本对外援助这个案例提供了一个清晰的理论框架与逻辑支撑。

总体而言，作为和平时期的的大战略理论运用的

一个案例，日本战后对东南亚国家的政府援助是成功的，也达到了其预期政治收益目标，即实现了目标与手段之间的有效平衡和做到了念念不忘大战略的根本目标这一大战略实施的根本要求，同时也做到了各个阶段分目标的合理及分目标与总目标之间的大致平衡。

通过对日本战后对外援助四个政治收益目标与三个实践阶段的有关分析，可以较清晰地看到这一案例作为比较优秀的大战略理论实践所应有的素质。在前述的第一、第二阶段，日本主要以经济手段来实现其前两项政治收益目标，即重返国家社会和构建美日同盟基轴。日本作为一个战败的、侵略过东南亚地区的国家，运用经济援助的手段来实现背后的政治目的，既瞄准了本地区所需，也避免了过分刺激这些国家神经以勾起对其曾经发动侵略战争的回忆，同时也满足了美国不容许任何国家挑战其全球霸权的战略要求。除 70 年代由于日本在本地区的过度迅猛发展所引起本地区国家一些不满外，无论是手段还是战略目标的明确定位都是较为成功的。

随着日本综合权势的发展，自身在援助实施的第三阶段，有了明显的政治手段运用倾向。而其目的也随之转变为追求大国地位和谋求亚洲盟主、主导本地区秩序构建，这些目标的政治倾向的进一步明确化也的确要求相应手段逐步向政治手段靠拢，来有效达成政治收益的现实。于是我们就看到了日本最新的《ODA大纲》中那些对于对外援助有着浓重政治色彩的原则规定。^[13]

同时，在这一时期尤其是在中国日益强大的客观现实下，日本政府非常注意避免与中国发生直接碰撞，与此同时借力于美国来平衡中国日益增强的国际影响力。在这一阶段里，我们看到日本战略目的一如既往的明确，而实施过程中的手段却更加灵活与多样化，既综合了经济和政治手段，又兼顾了地区内与地区外的力量发挥，不失为一个比较成功的案例。但是，对于日本谋求亚洲盟主、主导地区秩序建构的政治收益界定，由于本地区不同的国际政治力量如中国、印度等国家正处于急速发展中，地区格

局也无时不处于变动之中, 因此对于其政治目标的界定是否适宜尚不能过早下结论。

综上所述, 日本战后的对外援助实质是在为自身谋求国际舞台上的政治收益, 虽然这种收益的获得是以经济援助的形式进行的。

五、小结

日本战后对东南亚国家的政府援助, 虽然初始

阶段政治收益的考虑也许不是最重要的, 然而事实上这一阶段的政治收益是巨大的, 它为以后日本的对外经援与外交战略奠定了坚实基础。随着日本经济实力壮大, 其政治收益的考虑越来越多, 甚至从全局的角度来估算本地区政治收益并做出一定程度的取舍, 如第三阶段。因此, 只有真正分析了一国对外经济援助的政治收益之后才能深刻理解援助国对外政府援助目的的实质及其所带来的国际影响, 也才能最终明确对外援助的全部国际政治意义。

[参考文献]

- [1] 金熙德. 日本政府开发援助 [M]. 北京: 社会文献出版社, 2000
- [2] Hans Morgenthau. A Political Theory of Foreign Aid [J]. American Political Science Review, 1962(2).
- [3] [美] 鲁思·本尼迪克特. 菊与刀 [M]. 北京: 商务出版社, 2005
- [4] 金熙德. 日美基轴与经济外交 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998
- [5] [美] 米尔斯海默. 大国政治的悲剧 [M]. 上海: 上海世纪出版集团, 2003
- [6] 宋新宁, 陈岳. 国际政治学概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001
- [7] 彭文平. 从“国际经济政治化”角度看日本对东盟的经济援助 [J]. 东北亚论坛, 2004 (1).
- [8] 高连福. 东北亚国家对外战略 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002
- [9] 时殷弘. 现当代国际关系史 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006
- [10] 郑思尧. 日本对东南亚国家的 ODA政策及其新动向 [J]. 东南亚研究, 2004(4).
- [11] The Council of Overseas Economic Co-operation Related Ministers. Review of Japan's Official Development Assistance Charter [EB/OL]. <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/review0303.html>
- [12] 时殷弘. 国际政治—理论探究、历史概观、战略思考 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- [13] The Ministry of Foreign Affairs of Japan. Official Development Assistance White Paper 2001 [Z]. Tokyo: Economic Cooperation Bureau Ministry of Foreign Affairs, 2002

(责任编辑 齐琳)