

试析战后日本外交中的实用主义

——以ODA政策的演变为例

于铁军

战后日本外交就其性质而言是“被动反应性”的还是“积极主动性”的,这在学术界是一个引起激烈争论的问题。对这一问题的探讨既有助于对战后日本外交的理解,也有助于我们把握今后日本外交的走向,因而具有重要的现实意义。本文通过对战后日本外交的一个重要领域——政府开发援助(ODA)政策的分阶段考察,运用史论结合与个案分析的方法,来论证这样一个命题:战后日本外交的最显著特点并不在于它是“被动”还是“主动”,而在于它的实用主义性质。以合理主义、行动主义、机会主义、非意识形态化和商业主义为内涵的实用主义外交为战后日本带来了实实在在的利益,就结果而言是相当成功的。

引言

关于战后日本外交,学术界争论得相当激烈的一个问题是:战后日本外交就其性质而言是“被动反应性”的还是“积极主动性”的?对这个问题,比较有代表性的观点有以下几种:

(1)战后日本外交总的来说是消极被动的,缺乏主动性和明确的战略目标,更多地是表现为一种对外部环境的反应。日本不具备在世界上扮演积极主动的关键性角色的意愿和能力。持该观点的学者经常援引的论据是:与其他中等强国(如英国、法国或西德)相比,战后日本外交过多地受到美国对外政策的制约,屈从于美国的压力,对外政策的制定和调整带有明显的迎合美国的色彩。这种观点可被称作“被动反应论”,在学术界的影响最大。

(2)战后日本外交虽然深受美国对外政策的影响,但从根本上来说,它远不是被动的,而是相当主动,甚至可以说是具有进攻性的。战后日本有自己明确的对外战略,通过扩张性的出口政策实现国家的经济增长,通过依靠美国而在低水平军事开支的基础上保卫国家安全。这种观点可以称作是“积极扩张论”。

代表性的文章,参见 Donald Helmann, "Japanese Security and Postwar Japanese Foreign Policy", in Robert A. Scalapion (ed.), *The Foreign Policy of Modern Japan* (Berkeley: University of California Press, 1977); Kent Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State", *World Politics*, 40, 4, July 1988, pp. 517- 541.

代表性的文章,参见 Ronald A. Morse, "Japan's Drive to Pre-Emminence", *Foreign Policy* No. 69, Winter 1987, pp. 3- 21; Norman Levin, "The Strategic Dimensions of Japanese Foreign Policy", in Gerald L. Curtis (ed.), *Japan's Foreign Policy after the Cold War: Coping With Change* (Ammonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1993), pp. 202- 217.

(3) 介于上述两种观点之间, 有的学者提出一种“崛起国家论”(rising-state)。该理论认为, 战后日本外交在相当长一段时期内是追随美国的“被动反应性”的外交, 但自 70 年代末 80 年代初起, 伴随着美国经济霸权的衰落和日本崛起为世界超级经济大国, 日本开始追求一种独立自主、积极进取的对外政策, 日本军费突破 1% 的限额, 大幅度提高对外援助, 积极参与解决 80 年代的国际债务危机等行动被该派学者引为日本与“被动反应性”外交决裂的论据。

(4) 苏珊·法尔(Susan J. Pharr)通过考察战后日美两国在防卫领域围绕“分担负担”(burden sharing)问题而展开的斗争, 认为战后日本外交的突出特点是它的“防卫性(defensive)”。 “防卫性”外交有四个特征: 行动主义特性(activist character); 对外交风险的规避; 力争低投入, 高产出; 战后日本外交具有连续性。它特别区分了“防卫性”和“反应性”这两个关键概念, 指出: 战后日本外交给人印象最为深刻的是, 日本在美国和其他工业国的重重压力面前, 能够施展外交技巧, 在小心翼翼地规避各种风险的同时积极并且相当成功地实现了本国的国家利益, 恰如一名技艺高超的驾驶员, 为顺利抵达目的地而在驾驶过程中机警而老练地应付各种复杂情况。战后日本外交既不是“被动反应性”的, 也不是“扩张性”的, 既没有明确的对外战略, 前后也没有发生实质性的变化, 它只是为了实现自我利益而全神贯注、孜孜以求的一个典型。

上述四种观点应该说都有一定的理论依据, 究竟哪一种观点更接近于现实, 更有说服力, 还有没有更好的理论分析框架, 回答这些问题还需要有更多的经验研究作基础。本文以战后日本政府开发援助(Official Development Assistance, 简称ODA)政策的演变为线索, 重点选取其中有典型意义的四个个案, 即 1973 年“石油危机”、1977 年“福田主义”、中国的“六·四事件”及“海湾战争”, 试图通过分析这些事件前后日本ODA政策的调整和发展, 对战后日本外交的性质作一些探讨。

经考察, 笔者认为, 用“被动”和“主动”的理论框架来解释战后日本外交过于笼统, 没有抓住问题的核心, 而且衡量“主动”和“被动”的尺度也很难把握。战后日本外交的显著特点并不在于它是“被动”还是“主动”, 而在于它的实用主义性质。这种实用主义性主要表现在以下几个方面: (1) 在战后各特定阶段, 日本对当时的国际国内环境和自身的国家利益有着比较清醒的认识, 因而对外政策目标的设置比较合理, 这可以称作是合理主义; (2) 在对外政策目标既定的情况下, 具有积极、灵活地运用现有手段的能力和技巧, 这可称作是行动主义; (3) 外交相对的无原则性和无战略性, 这可称作是机会主义; (4) 意识形态色彩较淡, 商业主义色彩较浓。如果将这种实用主义外交与上述各种理论相比较的话, 那么它与法尔的看法比较吻合, 而与“被动反应论”相距最远。

笔者之所以选取ODA政策作为研究个案主要有这样几个原因: 首先, 对外援助既是一个经济问题, 更是一个政治问题, 一国的政府开发援助政策可以在相当程度上反映该国的对外政策。其次, 由于战败国的特殊历史背景, 战后日本在国际社会中发挥政治和军事作用

Ezra Vogel, "Pax Nipponica?" *Foreign Affairs* Vol 64, 4, Spring 1986, pp. 751- 756

Susan J. Pharr, "Japan's Defensive Foreign Policy and the Politics of Burden Sharing," in Curtis (ed.), *ibid.*, p. 235- 262

关于对外援助和对外政策的关系, 参见 Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review*, Vol 56, June 1962, pp. 301- 309.

的空间受到很大的限制。所以,对于战后日本外交来说,政治、军事和安全的分析框架难免会有一些“失真”的成分。ODA 政策集政治、经济于一身,相对来说不那么敏感,在此领域内日本可以较为自主地加以把握,而且作为一个经济大国,日本也具备提供援助的能力,正如美国著名的研究日本对外援助政策的学者丹尼斯·安友(Dennis T. Yasutomo)所言:“日本是唯一一个将援助作为外交手段而加以高度重视的国家。”研究ODA 政策,有助于我们深入认识战后日本外交的特点。第三,战后日本的ODA 从无到有,再到成为世界上最大的ODA 提供国,其发展过程不仅为我们分析战后日本外交提供了一条纵向的线索,而且也体现出战后复杂多变的外部世界对日本外交的横向影响。纵横相比较,使我们有可能对战后日本是如何在国际政治的惊涛骇浪中巧妙地把握自己的航舵有一些新的认识。为叙述清楚起见,本文将战后日本ODA 政策的演变依时间顺序分四个阶段作了阐述和分析,即70年代初期以前的ODA、1973年石油危机后的70年代的ODA、80年代的ODA 和冷战后时代的ODA。

需要指出的是,有关日本ODA 的研究本身也是一个内容庞杂、充满争论的领域,本文讨论的ODA 政策,重点放在ODA 的政治性及由它所反映的战后日本的实用主义外交上面,而较少从侧重于“公正”和“效率”标准的社会学和经济学的角度来分析。另外,对外援助政策虽然在战后日本外交中非常重要,但它毕竟只是其中的一个领域,在这个领域所得出来的结论还需要来自战后日本外交其他领域的经验研究的实证。但如果本文的分析能够基本成立的话,那么至少我们可以断言,在ODA 这样一个战后日本外交的重要领域内,“被动反应论”是难以成立的。

一、70年代初期以前的ODA: 浓重的商业主义取向

所谓政府开发援助(ODA)是指由发达国家政府机构对发展中国家以及国际机构提供的援助,一般包括赠予(赠款等)、贷款、技术援助和人才支援等形式。与其他西方国家相比,战后日本对外援助的起步较为独特,它是与日本的战争赔偿问题紧密相联的。

根据1951年由美国一手操纵签署的片面的《对日和约》——《旧金山和约》的有关规定,日本应以提供产品和劳务的方式向在战争中遭受其侵害的国家提供赔偿。1954年10月,日本加入对南亚国家进行技术援助的多边援助项目“科伦坡计划”,开始能够以援助国的身份正式对外提供政府援助。同年11月,日本与缅甸签定战争赔偿与经济合作协定。现在一般认为,日本加入“科伦坡计划”和日缅赔偿协定的签定是战后日本政府对外援助的开端。此后,日本又陆续与菲律宾、印度尼西亚、越南签定了赔偿协定,与泰国、马来西亚、韩国签定了准赔偿协定。这种与赔偿有关的ODA 直到1977年才最终结束。

除了与赔偿有关的援助外,从1958年起,日本导入了政府直接贷款这一新的ODA 形式。因其提供和偿还都以日元结算,故称日元贷款。1958年2月,日本与印度签定了向印度

丹尼斯·安友:《日本外交与ODA 政策》,载[日]五十岚武士主编《日本的ODA 与国际秩序》,日本国际问题研究所,1990年版,第83页。

关于评价日本ODA 政策的三种标准,即“公正”、“效率”和“外交”,参见[日]稻田十一:《对外援助》,有贺贞等编,《国际政治讲座4:日本的外交》,东京大学出版社,1989年版,第204-206页。

关于个案研究和理论建构之间的关系,参见Harry Eckstein,“Case Study and Theory in Political Science”,in Fred I Greenstein & Nelson W. Polsby (eds) *Handbook of Political Science*, Vol 7 (MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1975), p. 79-135

提供相当于 5000 万美元的日元商品贷款协定。以后,日元贷款逐渐发展成为日本 ODA 的主要内容。1961 年,海外经济合作基金(OECF)成立。60 年代中期,该机构正式成为日本政府向外提供日元贷款的专门机构。1963 年,日本政府又成立了海外技术合作事业团,专门负责落实 ODA 中的技术援助。1974 年,该机构发展成为日本国际合作事业团(JICA)。至 70 年代初,日本的政府开发援助体制已基本形成。

这段时期日本 ODA 政策最显著的特点是,紧密配合“复兴经济、追赶欧美”的国家战略目标,无论是战争赔款还是日元贷款都带有浓重的商业主义取向。作为二战的战败国,战后日本一度被视为国际社会的弃儿。在不利的国际环境下,战后初期,以吉田茂为代表的日本政治家为日本制定了一条以日美关系为基轴,与西方国家协调,集中精力振兴经济,遏止共产主义的外交路线,称为“吉田路线”(或“吉田主义”)。70 年代初以前的日本 ODA 政策虽然起步不久,但却很好地体现和贯彻了这一路线,在日本成长为“经济大国”的过程中发挥了重要作用。脱胎于战争赔偿的 ODA 缓和了日本与东南亚各国的紧张关系,为战后日本重返东南亚铺平了道路;与赔偿相联系,主要以提供产品和劳务方式进行的 ODA,对帮助当时在国际上尚无竞争力的日本产品打入东南亚市场有重要意义;作为 ODA 主体的日元贷款在此时期一般附有购买日货的“束缚性”规定,即便无此规定,由于日元尚不是通用的国际结算货币,所以必然又流回日本,这便有力地刺激了日本的商品出口,为 60 年代高速增长的日本经济开辟了广阔的市场;援助加强了日本与受援国的政治、经济联系,确保了维持国内生产的资源供应。1968 年日本的国民生产总值超过当时的联邦德国,成为资本主义世界仅次于美国的第二经济大国,成功地实现了它的阶段性国家战略目标。日本对外援助中浓厚的商业主义取向对受援国来说不是什么好事,但对处于当时环境下的日本,它所起的作用却是实实在在的。

二、以 1973 年“石油危机”为契机,日本 ODA 政策在 70 年代的调整

(一)“石油危机”与日本的 ODA 政策应对

1973 年 10 月,第四次中东战争爆发。为了支援兄弟国家,阿拉伯产油国动用了自己拥有的特殊武器——石油,通过减产、提价、禁运等手段打击美国及其他亲以色列的西方国家,由此导致了国际石油价格的飞涨。1973 年 10 月,每桶原油价格为 3 美元,到 12 月份涨至 11.65 美元,涨幅高达 388%,这就是对战后国际政治和世界经济产生深远影响的石油危机。

石油危机给整个西方经济,尤其是严重依赖中东石油的日本经济以沉重打击。10 月 24 日,沙特宣布对日本的石油供应削减 10%,次日,埃克森等五家国际石油公司通知日本,它们也不得不削减约 10% 的对日石油供应。面对突如其来的“油断”危机,日本国内陷入一片恐慌,物价飞涨,抢购风潮席卷全国,国内生产总值也出现了战后的首次负增长。

长期以来,在中东问题上日本一直唯美国马首是瞻,以至于有的日本学者认为:“我国的中东外交到最近为止(1973 年以前),等于没有政策,这种说法毫不过分。”日本之所以采取

齐高岱、马运堂编译:《中东局势与能源危机》,经济管理出版社,1991 年出版,第 111 页。

[日]永野信利:《日本外务省研究》,中译本,上海译文出版社,1979 年版,第 240 页。

这种“没有政策”的政策,是以以美国为首的西方石油公司能够控制中东石油生产为前提的。如果这个前提成立的话,那么日本的确没有多大必要去追求自己独立的中东政策了。石油危机的爆发迫使日本必须在阿以冲突的双方之间、进而在阿拉伯产油国和支持以色列的美国之间作出一个两难的选择。

在这次艰难的选择中,日本向世人展示了它“慎思独行”的行动主义外交风格。危机伊始,日本外交曾表现出短暂的犹豫不定,只是泛泛地谈论应该公正地解决中东问题,却避免直接表态。这是因为日美协调是战后日本外交的根基,日本要在中东问题上与美国拉开距离,转而支持阿拉伯产油国,这需要很大的决心,同时也需要谨慎从事。1973年11月6日,欧共体各国外长在哥本哈根发表了“以色列应立即从占领地区撤军”的联合声明。11月18日,阿拉伯产油国在维也纳召开石油部长会议,决定缓和对欧共体各国的削减石油供应问题,而对日本则继续削减石油供应。这时日本终于决定改弦更张,对昔日追随美国的中东外交作出重大修正。而一旦日本决定调整自己的政策,其行动之快、之彻底却为外国所不及。11月22日,通过内阁官房长官二阶堂进发表谈话的形式,日本推出了新中东政策:执行联合国242号决议,承认巴勒斯坦人民的民族自主权;以色列军队必须从1967年战争中所占领的阿拉伯土地上撤出;根据形势的发展重新研究对以色列的政策。在12月17日召开的联合国大会上,日本投票支持阿拉伯国家关于对以占区的自然资源拥有主权的提案,表现出和其他西方国家截然不同的态度。与此同时,副首相三木武夫作为政府特使被紧急派往中东8国,宣讲日本的新中东政策。三木此行所带的主要见面礼是总额高达30亿美元的援助计划,其中日本的石油供应大户伊朗和伊拉克各得10亿美元。本来,日本提供ODA是以受援国提出申请为前提的,并且需要经过复杂的论证,但在当时,这些所谓的“必要的”程序全部被省略了。研究日本ODA的学者小罗伯特·奥尔(Robert M. Orr, Jr)认为,“这表明,在涉及国家生存问题的关键时刻,日本是愿意舍弃‘程序’来作出反应的。”日本所采取的这一系列举措,使阿拉伯石油输出国组织认定日本为友好国家。1973年12月25日,该组织决定根据日本的需要提供石油,危机宣告平息。

虽然度过了危机,但日本经济乃至整个国家安全极易受到外部力量冲击的教训却深深地铭刻在日本人的脑海里。危机过后,日本外交的重点转移到确保能源以及其他重要战略资源的供应和经济安全上面,推行所谓的“资源外交”。日本政府大幅度增加了以此为目的的ODA的数量,重点放在中东,后又推广到非洲和拉美。危机之前,ODA几乎100%流向亚洲(按日本习惯,不含中东各国)。到70年代末,流向中东、拉美和非洲的ODA约占ODA年度预算的30%,以后各地区所占份额虽时有变动,但ODA的全球化却成为现实。另外,作为处理危机和推行“资源外交”的重要手段,日本ODA的政治和战略色彩也渐趋明显。石油危机之后,ODA的决策权由以前的以通产省为主导转为以外务省为主导,这也从一个侧面说明了一定问题。

Dennis Yasutomo, *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy* (Lexington, Mass: Lexington Books, 1986, p. 88).

Robert M. Orr, Jr., "Japanese Foreign Aid: Over a Barrel in the Middle East", in Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, Jr., (eds) *Japan's Foreign Aid: Power and Policy in a New Era* (Boulder, CO: Westview Press, 1993, p. 292).

Dennis T. Yasutomo, "The New Multilateralism in Japan's Foreign Policy" (New York: St Martin's Press, 1995, p. 8).

(二)对东南亚的ODA 政策和“福田主义”:ODA 政治功能的加强

石油危机虽使日本对亚洲的援助比例有所下降,但亚洲各国、特别是东南亚各国在走向全球化的日本ODA 中仍然占有最重要的地位,这是由日本在该地区的战略利益所决定的。从历史上来看,日本向来把东南亚视为自己的势力范围而特别予以关注。太平洋战争爆发以前,日美关系恶化的决定性事件是日军侵占印支南部和随之而来的美国冻结日本在美资产和对日战略物资禁运。从经济方面来看,东南亚是日本非常重要的商品市场、投资场所和资源供应地。从地缘安全方面来看,东南亚国家控制着日本的海上运输线,据统计,1977年日本进口原油的80%是通过马六甲海峡和新加坡海峡运进的,其他战略物资也占相当比重。70年代以来,随着亚太地区国际环境的变化,日本对东南亚地区的ODA 政策进行了调整。

由于美国国力的相对下降,1969年上台的尼克松政府开始推行“新亚洲政策”,美国从亚洲收缩力量,以便集中精力和苏联在欧洲展开争夺。1972年2月,尼克松访华,中美关系解冻。受此冲击的日本外交迅速作出调整,9月,田中首相访华,中日实现邦交正常化。1975年,越南战争最终结束,美国力量退出印支,苏联力量趁机南下,从而引起亚洲战略均势的变化。美国希望自己在亚洲的主要盟国日本能够填补由于自己撤出而在东南亚留下的力量“真空”;在该地区不仅发挥经济上的作用,而且在政治上也发挥作用。东南亚各国由于担心越南和苏联合伙进行扩张,也希望借助日本的力量与之抗衡。面对如此有利的国际形势,日本开始赋予ODA 以更多的政治含义。

与此同时,战后一直在日本与东南亚关系中起重要作用的ODA 政策本身也遇到了问题。如前文所述,五、六十年代的日本ODA 主要以经济利益为导向,并且主要集中于东南亚。以ODA 为先导,日本在东南亚的经济渗透和扩张给日本带来了巨大的商业利益,但同时也引起当地人民的强烈不满。1974年1月,田中首相带着援助“礼物”访问东盟五国,迎接他的却是曼谷、雅加达等地激烈的反日示威甚至骚乱。对外援助造成的这种后果为日本所始料不及,这从另一方面促使日本调整其对东南亚的ODA 政策。日本随即采取了不少缓和矛盾的措施,如放宽ODA 的偿还期限和条件、加大援助额、扩充受援国数量、对日元贷款实行“无条件化”、出台新的援助方式等。这种调整在1977年日本推出第一次ODA“五年倍增计划”和“福田主义”时达到高潮。

1977年5月日本政府提出的第一个扩大ODA 的“中期目标”——“五年倍增计划”。根据该计划,日本要在5年内(1978—82年)将ODA 数额在1977年14.24亿美元的基础上翻一番,达到28.29亿美元。实际上,到1980年日本ODA 数额即达33.04亿美元,提前超额实现了第一个“中期目标”。在提出该计划时,福田首相声称,日本在增加对外援助的过程中,将把与东盟国家的合作置于最重要的地位。1977年8月,福田遍访东盟五国和缅甸。在与东盟五国首脑会谈后发表的联合声明中,日本承诺:对东盟扩大对日出口的努力提供合作;对设立稳定初级产品出口所得的共同基金提供合作;善意考虑总额为10亿美元ODA 的请求;在今后五年中,将ODA 增加到两倍以上;进行资金合作,以促进东盟地区内的文化交流等。8月18日,福田在其东南亚之行的最后一站马尼拉发表了题为《我国的东南亚政策》的重要演说。其主要内容是:(1)日本不做军事大国;(2)日本与东南亚各国之间,不仅要在政治、经

郭癯烈:《日本和东盟》,知识出版社,1984年版,第78页。

吴学文主编:《日本外交轨迹(1945-1989)》,时事出版社,1990年版,第190页。

济方面,而且要在社会、文化等广阔的领域内建立起作为真正朋友的心心相印的相互依赖关系;(3)从“对等合作”的立场出发支持东盟及其加盟国加强团结合作和坚韧性的自主努力,并谋求与印支各国建立基于相互理解的关系,以利于建立整个东南亚地区的和平与繁荣。以上述三点内容为核心的日本东南亚政策,被称为“福田主义”。

从内容来看,“福田主义”修正了日本此前推行的“经济动物”式的ODA政策,改变了一味抢占东南亚市场、掠夺东南亚资源的做法,在强调平等的经济合作的同时,更多地从树立国家政治形象、扩大本国政治影响的角度出发,来处理与东南亚各国的关系。这是已经实现了“经济大国”目标的日本谋求在国际上发挥政治作用的一次重要尝试。日本ODA的政治功能加强了。

三、80年代ODA政策的日益政治化和战略化

70年代以后的日本日益不满足于其“经济巨人,政治侏儒”的国际地位,迫切要求改变这种状况。“福田主义”虽然只是一项地区性的对外政策,但它代表了日本外交今后努力的方向。经过70年代以来国内就未来国家战略问题展开的大讨论,日本在80年代初出台了“综合安全保障战略”。

1980年7月,受大平首相委托的综合安全保障研究小组向日本政府提交了《综合安全保障战略》报告。该报告明确指出:“日本继续作为‘经济大国,政治小国’而不平衡地存在下去,对国际关系的稳定来说并非是件好事。”报告分析了当时的国际形势和日本所面临的任务,认为:(1)对日本安全构成威胁的因素不是单一的,而是综合性的,既包括军事侵略,又包括资源、能源、粮食供应的不稳定、社会动乱、自然灾害等因素。大国的对抗已成为长期的、综合国力的较量。(2)日本应该联合世界上具有共同战略利益的国家,靠集体的努力来应付各种挑战。(3)日本需汇集经济、军事、外交、文化等各种手段,以“综合力量”为世界做贡献。报告还特别指出,日本由于和平宪法的限制,不可能而且也应该避免采用军事手段参与纷争和冲突的解决,日本最主要的贡献手段是利用对外援助影响纷争国政府政策,促成冲突的解决。“综合安全保障战略”后来成为80年代日本的国家安全战略,而ODA也便作为“综合安保”的有力手段明确地与日本的国家安全直接挂钩,从而更多地具备了战略意义,因此,80年代的日本ODA常被称作“战略援助”。

80年代日本ODA的日益政治化和战略化需要进一步结合当时日本国内外环境的变化来理解。首先,这是80年代日本政治大国战略的要求和反映。随着经济的稳步增长,1985年,日本成为世界上最大的债权国,1987年成为世界第二经济大国。与此相对应,日本政府在80年代先后制定了三个ODA倍增“中期目标”;到1989年,日本ODA援助年额已增至89.59亿美元,超过美国,成为世界最大援助国。中曾根执政时期(1982—87年),日本公开提出要进行“战后政治总决算”;日本要做“政治大国”等口号。在这种情况下,ODA作为提高日本国家地位、扩大政治影响的有力手段受到更大的重视。

其次,这是日本对来自美国的日益增大的“分担负担”压力的反应。1979年底苏联入侵

[日]外务省编:《我国外交的近况》,1978年版,第326页。

[日]综合安全保障研究小组:《综合安全保障战略》,大藏省印刷局,1980年版,第49页。

阿富汗使美苏对抗加剧。1980年里根上台后,采取对苏强硬政策,力促其盟国为保卫“自由世界”分担防务负担。战后日本安全长期受惠于美国,对美国的要求自然要有所反应。按美国的意图,对特定国家和地区提供(或停止)“战略援助”就是日本经过权衡后所选择的一种“分担负担”的方式。比如,1980年日本向被认为是对西方有战略意义的“冲突周边国”的巴基斯坦和土耳其分别提供了320亿日元和1亿美元的援助。1987年,根据“仓成主义”(以中曾根时期外相仓成的名字命名)日本开始向南太平洋诸岛国提供的ODA,也有针对在该地区日益增长的苏联影响的背景。

再次,80年代的日本ODA还被当作一条缓和与贸易伙伴贸易摩擦的有效途径而加以运用,伴随着80年代日本咄咄逼人的出口扩张和庞大的贸易黑字,日本与其他国家之间的贸易摩擦不断加剧。面对来自世界各国的指责,ODA又发挥了“盾牌”的作用。1987年5月,中曾根政府推出的“紧急经济对策”就将增加ODA与扩大内需、增加进口并列为政策的三大支柱。

由此观之,在整个80年代,ODA已经成为一种多目标、多用途的外交手段。ODA的政治化和战略化既能起到扩大政治发言权的“矛”的作用,又能发挥缓和与“霸权者”美国以及其他国家关系的“盾”的作用,而援助本身还可带来可观的经济效益,如此一箭数雕之举,充分显示出日本外交在既定环境下周旋于国际社会的高超技巧。

四、后冷战后时代日本的ODA政策:新课题与连续性

80年代末90年代初,国际政治发生了二战以来最剧烈的变动。东欧巨变、德国统一、苏联解体标志着战后支配国际关系40余年的两极格局彻底瓦解。冷战的结束,国际环境的变化给整个日本外交,包括其ODA政策带来了新的课题。90年代,“民主化”、“市场化”和人权作为ODA新的理念和重点被推上前台。但日本在运用这些原则时和其他西方国家是有区别的,这突出表现在“六·四事件”后日本的对华ODA政策上。另外,冷战后,联合国维和行动、发展中国家的军备扩充问题、环境问题等开始受到国际社会更多的重视。以1990—91年的海湾危机和海湾战争为契机,日本ODA政策对这些问题也表现出新的关注。

(一) 围绕恢复对华日元贷款而展开的自主协调的日本外交

自1979年日本开始向中国提供第一批日元贷款以来,日本一直是最大的对华ODA提供国。在历年的日本ODA受援国顺序上,中国也稳居第一、二位。日本对华ODA,特别是其中金额最大的日元贷款,已构成中日政治、经济关系的重要一环。

1989年春夏之交在北京发生了“六·四事件”。事件发生之后,日本追随美国等西方国家对中国实施所谓的经济制裁,冻结了原计划将于1990年4月开始提供的第三批对华日元贷款。但是,冻结只持续了一年多,到1990年7月在美国休斯敦召开的西方七国首脑会议上,日本便成功地说服其他西方国家默许日本恢复其对华日元贷款,并于当年11月开始实施。这段时期内日本的“贷款外交”对我们认识其外交的实用主义性质有重要意义,其主要特

[日]渡边昭夫编:《战后日本的对外政策》,有斐阁,1985年版,第277页。

A lan R ix, "Japan's Foreign Aid Policy: A Capacity for Leadership?" *Pacific Affairs*, Vol 62, No. 4 Winter 1989-90, p. 470

点有以下几点:

第一,冷静观察,自主协调。面对国际突发事件,日本能够在复杂的形势下,敏锐地确定自己的切身利益,并以此为出发点,采取了一种“自主”加上“协调”的政策。冻结贷款体现的是与西方、特别是与美国政策的协调,而率先恢复贷款体现的则是日本外交的“自主性”和日中关系的特殊性。这种有进有退的政策既表明了日本的态度,又提高了日本的政治地位。

第二,左右逢源,反客为主。作为“西方一员”,对事件不有所表示会使日本在西方受到孤立和指责;作为“亚洲一员”,一味追随西方国家的对华政策既会损害对日本有特殊意义的日中关系,也会招致其他亚洲国家的侧目,日本实际上是处于一种夹缝状态。令人惊异的是日本能够变被动为主动,充分利用自己的特殊身份,周旋于各方之间。结果既以“继续推进中国改革”、“应该避免让中国孤立”、“中国的稳定对亚洲的和平与稳定至关重要”等理由争取到西方各国默许其恢复对华日元贷款,又被中国视为冲破西方对华经济制裁的有功国家,同时,经济上也获利。

第三,小心谨慎,保持低调。在“六·四事件”发生后,日本并没有像其他西方国家那样马上对中国进行肆意的漫骂攻击;虽然打定主意要恢复对华日元贷款,但日本仍在耐心等待来自西方伙伴、特别是美国的信号;即便在已获得美、加、英等国对其恢复贷款的谅解之后,日本官方的表述仍显得小心翼翼,如“我们对中国的贷款尚未有定论”云云。

第四,冷战后,尽管“民主化”、“市场化”和人权原则开始成为日本ODA政策的重要内容,但政治、经济和战略因素在日本ODA政策中仍居于优先考虑的地位。与积极恢复对华日元贷款形成鲜明对照,在休斯敦会议上,欧美各国力促日本增加对正在进行激进民主化、市场化改革的前苏联的援助,日本对此反应冷淡。在日本看来,日苏之间尚有北方领土问题悬而未决,而且对政治、经济秩序混乱的前苏联提供援助在经济上也无利可图。由此可见,在日本ODA外交中,现实的利益高于意识形态和抽象的价值。

(二)海湾战争在日本国内引发的关于ODA的争论和“ODA大纲”的制定

1990年8月,伊拉克入侵并吞并了科威特,由此引发了举世关注的海湾危机和海湾战争。这是东西方冷战结束后国际社会所面临的第一次重大挑战。美国迅速作出反应,实施“沙漠盾牌”和“沙漠风暴”行动,担当起国际反伊拉克阵线的“盟主”。日本在危机和战争期间开展“支票外交”,出资配合美国在海湾的军事行动。日本先后向“沙漠盾牌”和“沙漠风暴”行动以及有关的中东国家提供援助共计130亿美元,可以说在财政上作出了很大贡献,但这种“只出钱不出人”的做法仍然在西方特别是美国引起了严厉的指责。日本被称做是“纸上盟国”;“一位富有却不情愿的赞助人”。

日本出钱,美国却不领情的教训使日本痛感到“只出钱不干实事是不行的”。海湾战争后,经过激烈的国内辩论,日本于1992年6月通过了“联合国维持和平法案”(简称PKO法案)。1993年,根据该法案,ODA伴随日本自卫队参与了联合国柬埔寨临时行动机构的活

Zhao Quansheng, "Japan's Aid Diplomacy with China", in Koppel and Orr (eds.), *Japan's Foreign Aid*, p. 171.

Les Aspin, "Sharing the Burden of the Persian Gulf: Are the Allies Paying Their Shares?" Report of the House Armed Service Committee, April 8, 1991, p. 4. See Pharr, op. cit., p. 253.

日本外务次官栗原尚一 1991年1月30日在纪念《每日新闻》创刊119周年集会上的讲话,载该报1991年2月19日。转引自叶如安:《国际新秩序的不同构想》,杜玫主编《转换中的世界格局》,世界知识出版社,1992年版,第317页。

动,这是二战之后日本军人首次出现在亚洲大陆。虽然是在联合国的主持下进行的,但ODA和本国军事力量配合使用,这对于战后日本的ODA政策来说无疑是一个全新的现象,其影响也将是深远的。

海湾战争引发的有关ODA政策争论的另一焦点是:为什么日本的ODA会流向像伊拉克这样的军政权,结果不但起不到应有的作用,反而助纣为虐?舆论界、反对党,甚至一些政府部门指责日本的ODA仍然过分强调经济标准而对政治标准重视不够。这样,ODA和受援国军事开支相联系的问题便被提上ODA政策的议事日程。

1991年4月,海部首相在对国会的演讲中提出日本ODA政策的“四指针”,作为日本实施双边援助时要考虑的新因素,即:(1)受援国的军事开支;(2)受援国大规模杀伤性武器的开发及生产;(3)受援国的武器进口和出口;(4)受援国促进民主化、导入市场经济以及基本人权与自由的保障状况。1992年6月30日,宫泽内阁制定的《政府开发大纲》(ODA大纲),在吸收“四指针”内容的基础上,提出日本ODA的四项原则:(1)把环境保护和开发结合起来;(2)避免用于军事用途和助长国际纠纷;(3)对发展中国家的军事开支、大规模杀伤性武器和导弹的开发及制造、武器的进出口等动向予以注意;(4)对发展中国家的民主化和导入市场经济的努力及基本人权和自由的保障情况予以注意。另外,大纲还就ODA的基本理念、重点事项、实施方法和实施体制等问题作了系统阐述。但日本人毕竟“偏爱实用主义,而不是理论思想”。在将大纲的原则应用于具体的地区、国家和领域时,日本的做法是相当灵活和具有选择性的。

五、战后日本ODA政策演变的启示:实用主义的外交风格

战后日本ODA政策的演变为我们理解战后日本外交提供了一条比较理想的线索。从ODA政策四阶段的推移,ODA多元化的目的和多样化的使用所折射的日本外交当中,我们可以体会到一种目标明确、积极进取、灵活机动、讲求功效的实用主义风格。根据前文的分析,这种实用主义性质的外交可以通过以下方面来理解:

1. 战后日本对国际环境和本国国情的认识、对外交目标的选择比较符合各个时期的实际情况。战后初期和60年代对美“一边倒”的政策以及后来对日美协调的强调常常被当作日本被动外交的明证,但如果考虑一下在当时的国际国内条件下日本还有什么更合理的选择这样一个问题,也许我们会得出一些新的认识。在战后苏美两极对峙的国际环境下,日本要实现发展经济、重返国际社会并于其中发挥政治作用的国家目标,扮演一种霸权体制的“支持者”的角色似乎是一种理性的选择。用吉田茂的话说就是:“如果想要乘凉,那就找一棵大树。”自主协调的外交路线给日本带来了实实在在的好处,而且日本对美国也并不盲从,这在石油危机和恢复对华日元贷款事件当中已有所反映。

2. “慎思独行”的行动主义风格。这一风格同样鲜明地体现在石油危机和恢复对华日元贷款两个个案中。在决策过程中,日本外交充分考虑各方面的态度,权衡利弊,“左顾右盼”,

Ministry of Foreign Affairs, Japan, *Diplomatic Bluebook*, 1991, p. 131.

[日]外务省经济合作局编:《我国的政府开发援助》(上卷),1995年版,第370页。

爱德温·奥·赖肖尔:《当代日本人——传统与变革》,商务印书馆,1992年版,第439页。

具体分析,参见张光:《日本对外援助政策研究》,天津人民出版社,1996年版,第108-114页。

谨小慎微;而一旦政策既定,则行动迅速,进退有度,显示出很高的技巧。

3. 日本外交虽相对无战略、无原则,但却善于把握机会,具有较强的变被动为主动、以压力促发展的能力。ODA 政策在战后各阶段的发展以及各次危机后的调整为日本外交的这种能力作了很好的注解。比如,石油危机带来了ODA 的全球化,因早期ODA 商业主义色彩过浓而在东南亚引发的危机成为ODA 走向政治化的契机,而美国要求“分担负担”的压力则被日本转化成利用ODA 来扩大本国政治影响的“战略援助”和参加联合国维和行动的“PKO 法案”

4. 意识形态色彩较淡,而商业主义色彩较浓。正如一位学者所指出的,“日本很少提出‘世界应该怎样’这类问题”。日本尽管制定了ODA 大纲,但就意识形态方面而言,日本ODA 在实行过程中与西方国有明显不同,而日本ODA 政策中所体现出来的商业主义倾向与西方各国相比也要更强一些。

以上述合理主义、行动主义、机会主义、非意识形态化和商业主义为内涵的实用主义外交为战后日本带来了切实的利益:在不到半个世纪当中,日本由战败国重新崛起为世界第三经济大国,国家政治生活的空间也大为拓展。早在70年代,著名“日本通”前美国驻日大使埃德温·赖肖尔就曾指出:“如果从结果来判断,在战后对外政策方面,很难找到一个比日本更成功的国家了。”外交主动还是被动都不重要,关键在于实用。

进入90年代后,日本陷入了战后最严重的经济萧条,日本从“西方经济优等生”一下子沦为“劣等生”。在这种情况下,许多人似乎忘记了日本是一个善于应对危机、敏于周旋的国家。“经济神话”虽已破灭,但它毕竟被创造过。翻开日本近现代史,这类神话并不鲜见。甲午战争前没有多少人能料到一个刚刚“维新”几十载的蕞尔小国能够击败大清帝国,一举动摇东亚千年的“华夷秩序”;日俄战争前没有多少人能料到一个东亚岛国能够击败俄罗斯这样的西方列强;太平洋战争前也没有多少人能料到日本能远涉重洋去袭击珍珠港。对于这样一个国家,你很难把它归入“被动反应性”国家的行列。

(作者为北京大学国际关系学院博士研究生)

郭焕圭:“从国际政治思想史看21世纪的世界与日本”,《日本学刊》,1991年第1期,第35页。

Edw in O. Reischauer, Foreword to Scalapino (ed), op. cit ,p. 17.