

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's
Neighboring Diplomacy
Volume 6, Issue 2 (2020)

中国周边外交研究

第十二辑

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国周边外交研究. 第十二辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京: 世界知识出版社, 2023.12

ISBN 978-7-5012-6702-6

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第227587号

书 名	中国周边外交研究·第十二辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shi'er Ji
编 者	复旦大学中国与周边国家关系研究中心
责任编辑	罗庆行
责任出版	赵 玥
责任校对	陈可望
出版发行	世界知识出版社
地址邮编	北京市东城区干面胡同51号(100010)
网 址	www.ishizhi.cn
电 话	010-65233645(市场部)
经 销	新华书店
印 刷	北京虎彩文化传播有限公司
开本印张	710毫米×1000毫米 1/16 15%印张
字 数	290千字
版次印次	2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷
标准书号	ISBN 978-7-5012-6702-6
定 价	88.00元

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。

《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

主管 复旦大学国际问题研究院
主办 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

主编 杨 健
副主编 包霞琴 祁怀高 薛 松
编委 (以姓氏笔画为序)

左希迎	中国人民大学	石源华	复旦大学
卢光盛	云南大学	归咏涛	北京大学
包霞琴	复旦大学	关培凤	武汉大学
祁怀高	复旦大学	李皖南	暨南大学
杨 健	复旦大学	杨鲁慧	山东大学
吴心伯	复旦大学	吴寄南	上海国际问题研究院
[日本] 青山瑠妙	日本早稻田大学 (Waseda University)		
周方银	广东外语外贸大学	赵卫华	复旦大学
赵可金	清华大学	赵青海	中国国际问题研究院
赵明昊	复旦大学		
钟飞腾	中国社会科学院亚太与全球战略研究院		
费 晟	中山大学	夏立平	同济大学
郭 锐	吉林大学	薛 松	复旦大学
魏 玲	对外经济贸易大学		

[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)
马来亚大学 (University of Malaya)

编辑部主任 温 尧

编辑部联系方式

投稿邮箱: ccmc@fudan.edu.cn

电 话: 86 21-6564 2939

传 真: 86 21-6564 2939

地 址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与
周边国家关系研究中心

邮 编: 200433

目录

CONTENTS

卷首语..... 祁怀高 包霞琴 / 1

新冠疫情与周边外交

新冠疫情下中日关系面临的挑战与机遇..... 吴寄南 / 9

新冠疫情期间中国共产党的周边交往..... 温尧 / 23

周边国家对华外交

安倍内阁对华政策演变调整的动因分析..... 杨鲁慧 石敏 / 43

中印关系 70 年——解构印度对华的制衡战略..... 师学伟 沈霜霜 / 69

21 世纪以来菲律宾政府对华政策与菲中关系演变..... 程晓勇 / 87

周边国情研究

中美战略竞争下日本对南亚地区的政府开发援助外交.. 包霞琴 糜昱 / 107

周边区域合作

认知与共筑：国际社会对澜湄合作机制的意图认知与中国经略之策
..... 张励 / 127

美国战略界对《区域全面经济伙伴关系协定》的认知与应对..... 宋奥 / 146

中国边海事务

- 中国与印度尼西亚在纳土纳群岛附近水域的捕鱼活动争议及解决方式
..... 雷筱璐 / 173

书 评

- 南海油气共同开发的最新实践:《南海合作开发:政策、障碍与展望》评析
..... 洪 农 / 193

会议综述

- 第十届复旦大学中国周边外交研讨会综述..... 张泽宇 / 207
第四届“中国—东盟学术共同体”国际研讨会综述..... 贺嘉洁 / 216

附 录

- 复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介..... / 225
《中国周边外交研究》征稿启事..... / 227
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范..... / 229
审稿专家致谢..... / 234

Contents

Preface of Volume 6 Issue 2 (2020).....*QI Huaigao and BAO Xiaqin* / 1

COVID-19 Pandemic and Neighboring Diplomacy

- Challenges and Opportunities: Sino-Japan Relations under COVID-19
Pandemic *WU Jinan* / 9
- The Communist Party of China's Neighborhood Outreach amid the
COVID-19 Pandemic *WEN Yao* / 23

Neighboring Countries' Diplomacy towards China

- An Analysis of the Motivation of the Abe Cabinet's Policy Evolution
and Adjustment towards China.....*YANG Luhui and SHI Min* / 43
- 70 Years of China-India Relations: Deconstruct India's Balancing
Strategy towards China*SHI Xuewei and SHEN Shuangshuang* / 69
- The Philippine Government's China Policy and the Evolution of Phil-
ippine-China Relations in the 21st Century*CHENG Xiaoyong* / 87

Studies on Neighboring Countries

- Japan's Official Development Assistance Diplomacy toward South
Asia under the Sino-U.S. Strategic Competition.....*BAO Xiaqin and MI Yu* / 107

Regional Cooperation of Neighboring Countries

- Cognition and Co-construction: The International Community's Cog-

nition of the Lancang-Mekong Cooperation Mechanism's Intention and China's Countermeasures	ZHANG Li / 127
U.S. Key Decision-Makers' Perception of and Response to the <i>Regional Comprehensive Economic Partnership</i>	SONG Ao / 146

China's Boundary and Ocean Affairs

The Dispute Concerning Fishing Activities Near Natuna Islands be- tween China and Indonesia and Its Solutions.....	LEI Xiaolu / 173
---	------------------

Book Review

Recent Practice of Joint Development in the South China Sea: A Book Review of <i>Cooperative Development in the South China Sea: Poli- cies, Obstacles and Prospects</i>	HONG Nong / 193
---	-----------------

Reviews on Symposiums

Review on the Tenth Fudan Symposium on China's Neighboring Diplomacy	ZHANG Zeyu / 207
Review on the Fourth NACAI International Symposium	HE Jiajie / 216

Appendix

Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Coun- tries of Fudan University (CCRNC Fudan).....	/ 225
Notice Inviting Contributions to the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i>	/ 227
Standards of Articles and Annotations of the <i>Journal of China's Neigh- boring Diplomacy</i>	/ 229
Acknowledgements to Reviewers.....	/ 234

中美战略竞争下日本对南亚地区的政府开发援助外交

包霞琴 糜 昱

【内容提要】伴随着中美战略竞争在特朗普政府时期呈现出长期化、复杂化的趋势，日本对南亚地区的政府开发援助呈现出新变化和新特点。日本的政府开发援助外交在近年来明显表现出向南亚地区集中的趋势，同时呈现出援助金额大、基础设施项目多、战略性强等特点。日本对南亚地区的政府开发援助外交不仅出于自身的战略考虑，同时也深受美国“印太战略”及中国“一带一路”倡议的影响。透过日本对南亚地区政府开发援助外交可以看出，中美战略竞争下日本外交呈现出一定的自主性和灵活性，既积极配合美国、借力美国战略服务本国需求，又调整对华政策，在牵制和对冲中寻求稳定和发展中日关系的空间。

【关键词】中美战略竞争；日本；南亚地区；政府开发援助外交

【作者简介】包霞琴，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师；糜昱，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。

政府开发援助外交是战后日本外交的重要基础和战略支柱，旨在通过对外经济援助振兴本国经济、扩大国家政治影响，并构建国家软实力。2015年2月，安倍政府通过了新的“开发合作大纲”，突出特点是着力推动构建“高品质基础设施合作伙伴关系”。

近年来，日本的政府开发援助外交呈现出明显向南亚地区倾斜的新特点，日本对南亚地区的援助表现出数额巨大、基础设施项目占比高、项目具有战略

意义等特征。日本加大对南亚地区政府开发援助外交的动机主要可以从经济、安全、政治三个层面进行考量。经济上，南亚是一个充满潜力的巨大市场，日本对南亚的援助可以改善当地经商环境，有利于日本企业的进入。安全上，南亚地理位置优越，战略价值高，通过与南亚国家的积极合作，日本可以保障航道畅通，维护其能源安全。政治上，对南亚的援助可以提升日本在当地的影响力，并推进“自由开放的印太”的战略和构想。

一、日本对南亚地区政府开发援助外交的新特点

南亚地区的地理位置优越，发展潜力巨大，因此日本在推进政府开发援助外交之初就将南亚视作重要的援助对象。近年来，日本政府开发援助外交明显呈现出向南亚地区集中的趋势。根据日本《ODA白皮书》的数据，2010—2016年，日本政府开发援助中占比最高的地区均为东南亚。2017年，日本对南亚政府开发援助政策比例自2010年以来首次超过日本对东南亚政府开发援助政策比重，对南亚政府开发援助金额总计43.32亿美元，占比为28.7%，南亚地区成为当年接受日本政府开发援助最多的地区。^①

到2018年，尽管日本政府开发援助总金额有所下降，但对南亚地区的援助金额比例不降反升。从日本政府开发援助总额上来看，2018年其政府开发援助相比2017年减少了11.8%，对各地区的政府开发援助都有所减少。但相比2017年，其政府开发援助资金更进一步向南亚地区集中，南亚地区政府接受开发援助占比高达30.1%。2017年后，日本政府开发援助外交明显向南亚地区倾斜，体现了日本在中美战略竞争加剧的背景下对该地区的重视程度有所上升（参见图1）。

^① 图表中数据整理自日本各年度《開発協力白書・ODA白書》，参见：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>。

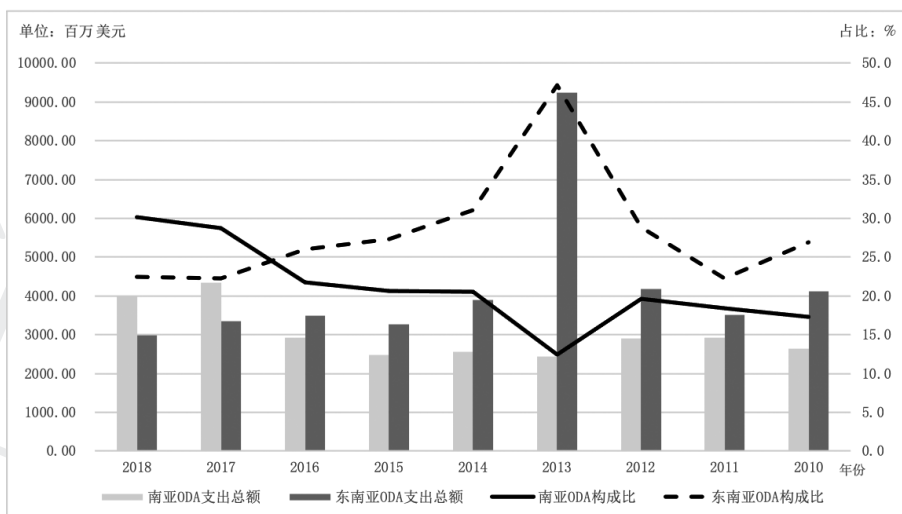


图1 日本近年来对南亚、东南亚政府开发援助变化情况

资料来源:《開発協力白書・ODA白書》。

(一) 数额巨大

近年来,日本对南亚国家的援助金额屡屡创下纪录。2017年,日本对印度的政府开发援助金额高达35.83亿美元,创日本向一国提供政府开发援助数额之最。^①2017年,孟加拉国成为继印度之后日本对外援助第二大受援国,当年日本向孟加拉国提供15.4亿美元政府开发援助,同比上涨223%,涨幅创历史最高水平。^②

(二) 基础设施项目占比高

基础设施项目占比高是近年来日本对南亚政府开发援助外交的一贯特点。日本的《ODA白皮书》明确指出,南亚地区的基础设施(如公路、铁路、港

^① “Japan Pours on Loans to India for Infrastructure Projects,” *The Nikkei*, March 30, 2018, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-pours-on-loans-to-India-for-infrastructure-projects>, accessed May 28, 2020.

^② 《上一财年孟加拉国接受日本官方发展援助创历史最高水平》,中国驻孟加拉国经商参赞处网站,2018年8月26日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201808/20180802779151.shtml>, 访问日期:2020年5月28日。

口等)匮乏,日本致力于支持该地区的基础设施建设。^①在2018年和2019年的《ODA白皮书》中,除了马尔代夫和巴基斯坦,日本都提及了在当地的基础设施投资建设的相关项目。2019年对南亚地区的基础设施建设项目包括孟买—艾哈迈达巴德的高铁项目,达卡城市交通计划,孟加拉国发电站计划,斯里兰卡交通系统建设,斯里兰卡港口建设以及尼泊尔的地震后住宅、学校及其他公共基础设施的重建项目等。^②

此外,根据日本国际协力机构(JICA)国别官方报告的项目统计也可以得出同一结论。根据日本国际协力机构的印度政府开发援助官方报告,日本对印度的政府开发援助外交共有六大类,分别为交通、用水卫生改善、林业、能源、区域发展(如促进投资项目)以及其他类别(例如乳业、日印可持续发展合作等)。其中可以被归入基础设施项目的为交通、用水卫生改善及能源三类。2017年至2019年1月,日本国际协力机构在印度一共开展了37项政府开发援助项目,其中基础设施建设共27项,^③占非常高的比例。^④

(三) 项目具有战略意义

除了为南亚国家国内的功能性基础设施建设提供援助,近年来,日本对具有战略意义的基础设施积极提供援助。在互联互通基础设施方面,日本国际协力机构在2017年3月向改善印度米佐拉姆邦NH-54和梅加拉亚邦NH-51国家公路的项目提供贷款。这两条国家公路的建设紧密配合了印度“卡拉丹多模式联运走廊”项目。由于孟加拉国拒绝印度商品过境,印度提出“卡拉丹多模式联运走廊”,旨在将印度商品从印度东北部的卡拉丹河运送至缅甸实兑港,从而获得出海口。^⑤此外,日本还持续投入建设孟买—艾哈迈达巴德高铁项目。印度正在积极规划5个工业走廊,工业走廊建设可以促进印度经济的进一步发展。^⑥孟买—艾哈迈达巴德高铁即为支持工业走廊建设的重要项目,其通车

① 参见《開発協力白書・参考資料集》, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>, 访问日期:2020年5月28日。

② 2019年版《開発協力白書》地域別の取組,2020年3月, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/19_hakusho/menu/m_honbun.html, 访问日期:2020年5月28日。

③ 这27项包括交通19项、用水卫生改善5项、林业6项、区域发展3项、能源2项、其他类别4项(有1项是有关基建的)。

④ Japan International Cooperation Agency, *Projects in India*, published in January 2020.

⑤ 包善良:《“印太”背景下的印日合作》,《国际论坛》2020年第2期,第35页。

⑥ 冯立冰:《印日基建合作:进展与挑战》,《国际问题研究》2019年第4期,第22页。

后可连接马哈拉施特拉邦和古吉拉特邦这两大拉动印度经济增长的地区。^①日本通过政府开发援助外交承担其中80%的费用，贷款利率仅为0.1%。^②为建设孟买—艾哈迈达巴德高铁项目，日本国际协力机构在2018年9月向印度提供了价值895.47亿日元的第一批政府开发援助贷款，^③同年10月，提供第二批总额为1500亿日元的政府开发援助贷款，^④由此可见日本对印度战略项目的持续支持。

此外，日本也加大力度援助建设具有战略价值的港口。2018年，印、日、斯三国有意共同开发斯里兰卡的亭可马里深水港，这在当年8月日本防卫大臣小野寺五典首次访问斯里兰卡时就已基本达成一致。^⑤2019年5月，印、日、斯三国又签署了共同开发科伦坡港东集装箱码头的框架协议。^⑥两港的地理位置优越，战略性强，对中国援建的港口形成牵制，可见日本在援助项目选择过程中对战略项目的偏好。

最后，印度允许日本参与印度东北部基建项目，其中一些延伸至中印领土争议地区。由于东北部地理位置敏感，印度对外资参与当地开发施加较大的限制，仅允许日本对东北部地区项目开展援助。2017年，日本为改善印度东北道路网络连通提供6.1亿美元的资金援助。^⑦两国在印度东北部的国道扩建、森

① 参见冯立冰：《印日基建合作：进展与挑战》，第22页。Japan International Cooperation Agency, “JICA Supports Project for the Mumbai—Ahmedabad High-Speed Rail by Providing an ODA Loan of INR 5500 Crore as Tranche 1,” September 28, 2018, https://www.jica.go.jp/india/english/office/topics/press180928_01.html, accessed May 31, 2020.

② “Japan Dedicated to Making Indian Shinkansen a Reality: PM Shinzo Abe,” *The Economic Times*, November 9, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/industry/transportation/railways/japan-dedicated-to-making-indian-shinkansen-a-reality-pm-shinzo-abe/articleshow/66559200.cms?from=mdr>, accessed May 30, 2020.

③ Japan International Cooperation Agency, “JICA Supports Project for the Mumbai—Ahmedabad High-Speed Rail by Providing an ODA Loan of INR 5500 Crore as Tranche 1,” September 28, 2018, https://www.jica.go.jp/india/english/office/topics/press180928_01.html, accessed May 30, 2020.

④ Japan International Cooperation Agency, “JICA Supports Project for the Mumbai—Ahmedabad High-Speed Rail by Providing an ODA Loan of INR 9600 Crore as Tranche 1,” September 28, 2018, https://www.jica.go.jp/india/english/office/topics/press180928_01.html, accessed May 30, 2020.

⑤ Lasanda Kurukulasuriya, “Japan Eyes Sri Lanka’s Deep Water Port of Trincomalee,” *The Diplomat*, August 31, 2018, <https://thediplomat.com/2018/08/japan-eyes-sri-lankas-deep-water-port-of-trincomalee/>, accessed May 30, 2020.

⑥ 包善良：《“印太”背景下的印日合作》，第47页。

⑦ Tridivesh Singh Maini, Sandeep Sachdeva, “Japan’s Outreach to Northeastern India,” *The Diplomat*, June 12, 2017, <https://thediplomat.com/2017/06/japans-outreach-to-northeastern-india/>, accessed May 31, 2020.

林管理、水电基建以及桥梁建设等项目上展开了积极合作。^①

二、日本加大对南亚地区政府开发援助外交的动机

(一) 经济因素

正如2019年日本《ODA白皮书》中明确指出的那样：南亚是一个巨大的市场，有很强的经济潜力。^② 南亚作为拥有超过18亿人口的地区，^③ GDP总体增速快，2018年南亚平均GDP增速超过5%，印度、孟加拉国等更是超过7%，虽在国别之间存在差距，但南亚各国的未来经济被普遍看好（见图2）。

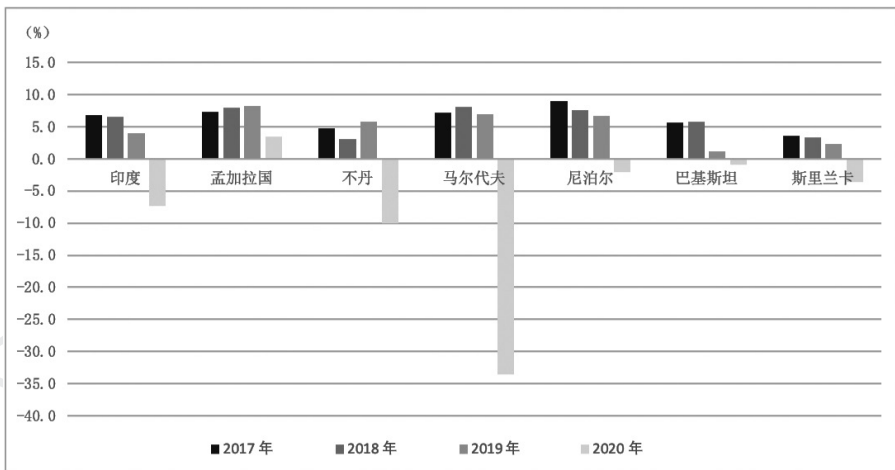


图2 南亚各国GDP增长率

资料来源：The United Nations, *World Economic Situation and Prospects 2019*, https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2019_BOOK-CH3-5-south-asia-en.pdf, accessed May 31, 2020, p. 143。

日本试图借力政府开发援助外交进一步开拓该地区的市场。日本贸易振兴机构理事长石毛博行认为：“由于亚洲经济的整合正在发展，日本企业正将

① 冯立冰：《印日基建合作：进展与挑战》，第22—23页。

② 2019年版《開発協力白書》地域別の取組，2020年3月。

③ The World Bank, “Population Data of South Asia,” <https://data.worldbank.org/region/south-asia>, accessed May 31, 2020.

他们的业务逐渐从东亚拓展至南亚，我非常看好孟加拉国的未来发展前景。”^①然而，由于南亚地区的各项基础设施并不完善，日本企业的进入遭遇一定的挑战。印度—孟买工业发展走廊有限公司首席执行官阿米塔布·康德（Amitabh Kant）指出，“日本的目的是寻找商机……日本公司在印度面临的最大问题之一就是运输和物流”。^②通过援助印度互联互通的基础设施，这一问题将被缓解，日本在当地的经商环境将会更加有利。

（二）安全因素

南亚地区地理位置优越，具有很高的战略价值。通过与海洋沿岸国家合作，日本可进一步保障航道畅通，进而维护其能源安全。

南亚地区有战略位置优越的孟加拉湾，油轮若想从霍尔木兹海峡航行至马六甲海峡，孟加拉湾是必经之地。此外，离斯里兰卡南部仅十余海里处也是国际重要商运航道。日本海洋政策研究所研究员认为，孟加拉湾对于日本而言具有极其重要的地位。如果南海冲突爆发以致南海航道被封锁，日本油轮若要避开中国的军事力量进入菲律宾海，就要借道龙目海峡和望加锡海峡。^③因此，通过加强港口建设的合作，日本可以有效保障南亚地区航线的畅通和安全，从而保障日本从中东进口能源的油轮的安全，也即日本的能源安全。

（三）政治因素

日本对南亚政府开发援助外交中的政治因素考量主要有两点：通过援助南亚提升本国政治影响力以及对安倍政府提出的“自由开放的印太”政策的践行。

近年来，随着中国总体实力的日益增强和“一带一路”倡议的推进，中国在南亚以及亚洲地区的政治影响力不断提升。在这一背景下，日本加大南亚地区援助可以抵消中国的影响力，牵制中国的发展。

此外，安倍政府的“价值观外交”是其外交政策中的核心内容。在2013年1月的施政演说中，安倍提到，外交不能仅仅关注与周边国家之间的双边关系，而是要俯瞰地球仪，推动以自由、民主、基本人权和法治为基本价值观的

^① ASMG Kibria, “Bangladesh Juggles Chinese, Japanese Interest,” *The Diplomat*, January 5, 2015, <https://thediplomat.com/2015/01/bangladesh-juggles-chinese-japanese-interest/>, accessed May 31, 2020.

^② Atish Patel, “A Japanese Corner of Northwest India,” *The Wall Street Journal*, May 29, 2013, <https://www.wsj.com/articles/BL-JRTB-13947>, accessed May 31, 2020.

^③ 李益波：《日本全面渗透环孟加拉湾地区——现状、动力与影响》，《南亚研究季刊》2019年第2期，第94—95页。

外交。^①而在2014年1月的施政方针演说中，他再次提到，在日美同盟的基础上，日本将加强与拥有自由、民主、基本人权和法治等价值观的国家之间的合作。^②日本与印度、孟加拉国、斯里兰卡等国之间的援助和合作因此也被视为推动建立一个自由开放的“印太”秩序的方式之一，^③是对安倍“价值观外交”理念的实践。

三、日本与美国在南亚的互动

（一）特朗普政府的“印太战略”

特朗普上台后即废止奥巴马的“亚太再平衡”战略，并提出美国的“印太战略”。虽然“印太”这一概念所界定的地区范围是模糊的，但传统上“亚太”这一概念并不包括印度洋地区。“印太”概念的正式提出明显体现出美国将战略重心延伸至印度洋和印度，也即体现出南亚战略地位的上升。从整体来看，“印太战略”的提出是基于中美战略竞争的背景，是借此牵制中国“一带一路”倡议，并压缩中国在“印太”地区的政治经济影响力。^④

值得一提的是，安倍晋三早在2006年第一次担任首相时就开始规划日本的“印太”构想，并在2016年提出日本的“印太战略”。在特朗普废止奥巴马“亚太再平衡”战略后，日本积极向美国游说，建议其推行“印太战略”。特朗普的助手承认美国“印太战略”源自日本，日本官员也直接参与到构建美国具体的“印太”构想之中。^⑤

就“印太战略”的主要内容而言，2017年10月18日，时任美国国务卿蒂勒森在美国战略与国际研究中心发表的演说中提及美国在“印太”地区的合作目标和重点，他强调美国的“印太战略”兼重安全和经济，而在经济层面尤其

① 「安倍内閣総理大臣の所信についての演説」、2013年1月28日、「衆議院本会議の会議録」第183回（臨時会）第1号，http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/000118320130128001.htm，访问日期：2020年5月31日。

② 「安倍内閣総理大臣の所信についての演説」、2013年1月28日、「衆議院本会議の会議録」第186回（臨時会）第1号，2014年1月24日，http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/000118520131015001.htm，访问日期：2020年5月31日。

③ 李益波：《日本全面渗透环孟加拉湾地区——现状、动力与影响》，第94页。

④ 参见林民旺：《“印太”的建构与亚洲地缘政治的张力》，《外交评论》2018年第1期，第17—21、63页。

⑤ 王竞超：《美国印太战略的演进及对地区局势的影响》，《华东理工大学学报》（社会科学版）2019年第3期，第64—65页。

关注高质量基础设施投资事宜。他称“许多印太国家在基础设施投资项目和融资计划方面的选择有限，这些项目往往无法促成他们声称的要帮助人民就业或（促进国家）繁荣”。^①因此，投资高质量基础设施是“印太战略”中的重要组成部分，“印太战略”也由此与本文所探讨的日本对南亚政府开发援助外交有紧密关联。

由此可见，在“印太战略”指导下，美国的战略重心向“印太”地区倾斜，并与日本在南亚政府开发援助问题上展开频繁互动。

（二）美国推动建立“印太”基础设施伙伴框架

美国在双边、多边层面均积极推动构建“印太”基础设施伙伴关系，与日本一同推动建立基础设施相关标准，并共同在“印太”基础设施伙伴框架下注资。“印太”基础设施伙伴框架的建立使日美之间加大了在基础设施投资领域内合作，日本对南亚政府开发援助外交的集中也因此可被视作受美国战略的推动而产生的结果。

1. 双边层面

美日两国首先在双边层面构建起了针对“印太”地区的基础设施投资伙伴关系。2017年，美国海外私人投资公司（The Overseas Private Investment Corporation）^②与日本国际协力银行（JBIC）、日本出口投资保险公司（NEXI）签署了“印太”高质量基础设施投资的谅解备忘录。同时，美国贸易和发展署（U. S. Trade and Development Agency）与日本经济产业省也签署了“印太”高质量能源设施合作备忘录。这一备忘录主要针对的是能源基础设施大类下的液化天然气基础设施。^③

2. 多边层面

2018年11月，美国海外私人投资公司、日本国际协力银行、澳大利亚外交贸易部（Australia's Department of Foreign Affairs and Trade）和出口金融与保险公司（Export Finance and Insurance Corporation）签署三方谅解备忘录，宣布建立“印太”基础设施投资三边伙伴关系，并保持三边伙伴关系的开放性，有

^① Center for Strategic and International Studies (CSIS), “Remarks on ‘Defining Our Relationship with India for the Next Century,’” October 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>, accessed May 29, 2020.

^② 美国海外私人投资公司现已与美国国际开发署的发展信贷管理局（DCA）合并，成为美国国际发展金融公司（U. S. International Development Finance Corporation, DFC）。

^③ 刘飞涛：《美国“印太”基础设施投资竞争策略》，《国际问题研究》2019年第4期，第3页。

意向为支持和鼓励各项符合国际标准和原则的基础设施项目的建设，与“印太”地区各国展开合作。^①

此外，美日还与印度构建了三边对话框架，并设立了基础设施三边工作组，三方现已就开发尼泊尔、孟加拉国的基础设施达成意向协议，印度、日本、美国分别负责港口建设、工业园区建设以及电力设施建设。^②

3. 标准层面

除了推进具体的基础设施项目，美国与日本还共同推动建立高质量基础设施投资标准。在2018年11月发表的《美日关于通过能源、基础设施和电子互联互通推动构建自由开放的印太地区联合声明》中，双方承诺，透明度、市场主导的融资、开放式基础设施和可持续的债务是美日进行高质量基础设施投资的基本原则。此外，两国计划联手升级《亚太经合组织基础设施发展和投资质量指南》（以下简称《指南》），这是亚太经合组织在2014年通过的关于基础设施投资的第一份具体指南。^③

4. 资金层面

美国国务卿蓬佩奥在美国商会的演讲中提出，美国将在“印太”地区的技术、能源和基础设施领域注入1.13亿美元的资金。^④与此同时，日本在“印太”基础设施伙伴框架下承诺提供100亿美元资金用于建设“印太”地区基础设施项目，并计划5年内向全球基础设施建设投资2000亿美元。^⑤由此，美日两国在“印太”基础设施伙伴框架下开展了资金合作。

（三）美国支持日本积极援助

虽然美国政府并未公开表达对日本南亚地区政府开发援助外交的支持，但

① The White House, “Joint Statement of the Governments of the United States of America, Australia, and Japan,” November 17, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-governments-united-states-america-australia-japan/>, accessed May 31, 2020.

② 刘飞涛：《美国“印太”基础设施投资竞争策略》，第3—4页。

③ The White House, “U.S.-Japan Joint Statement on Advancing a Free and Open Indo-Pacific through Energy, Infrastructure and Digital Connectivity Cooperation,” November 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/u-s-japan-joint-statement-advancing-free-open-indo-pacific-energy-infrastructure-digital-connectivity-cooperation/>, accessed May 31, 2020.

④ “Japan, U.S. and Australia Plan Infrastructure Push to Counter China in Indo-Pacific,” *The Japan Times*, July 31, 2018, <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/07/31/national/politics-diplomacy/japan-u-s-australia-plan-infrastructure-push-counter-china-indo-pacific/#.XtORpDozY2w>, accessed May 31, 2020.

⑤ 刘飞涛：《美国“印太”基础设施投资竞争策略》，第4页。

是从其推行“印太战略”及与日本共同推进基础设施伙伴框架的互动中即可看出，美国对日本这一盟友非常重视，美国需要日本配合其“印太战略”的实施。

此外，在美日对南亚外交活动中发生的一件有深意的“巧合”也可从侧面证明美国对日本在南亚积极介入的默许和支持。2018年日本防卫大臣小野寺五典访问斯里兰卡当天，美国负责南亚事务的首席助理国务卿帮办举行了“美国与印度洋地区”的媒体吹风会，宣布将在南亚提供3亿美元的安全援助，其中4000万美元用于斯里兰卡，3900万美元用于孟加拉国，1700万美元用于尼泊尔。^①从这一外交“巧合”可以看出美国对日本积极介入南亚事务、分摊美国压力的态度是默许并支持的，以下三个理由可以解释为何美国对日本在南亚地区基础设施领域的介入持积极态度。

第一，美日两国注重发挥各自优势，存在议题偏好。美国倾向于安全领域议程，并辅以基础设施投资。日本倾向于建设基础设施以促进当地经济发展。从援助金额上来看，如上文所述，2018年蓬佩奥宣布对“印太”地区的基础设施投入为1.13亿美元，而2018年宣布对南亚地区投入3亿美元的安全领域援助，相比基础设施投入翻了一番，可见美国对安全领域的重视。不同于美国将构建安全关系网络作为“印太战略”的首要议题，日本将经济议题作为优先选项，强调基础设施建设，强化地区“连通性”，向南亚基础设施领域积极进军。^②

第二，如上文所述，美国投入“印太”地区基础设施建设项目的资金仅为1.13亿美元，这与当地的巨大需求相比显得杯水车薪，显示出美国在这一领域的财政支出吃紧。而日本在“印太”地区基础设施领域投入的100亿美元对美国而言是很好的补充。

第三，日本与南亚国家保持着长期稳定的关系，日本软实力强，当地日本企业众多，有较好的民众基础。正如前文所言，日本的南亚政府开发援助外交持续时间久，受援国家多，项目涉猎广泛，包括基础设施、自然灾害应对、医疗健康、海上溢油等各个领域。^③日本在台前的积极投入可以避免南亚国家对美国的不信任，降低美国直接介入可能产生的风险。

^① Lasanda Kurukulasuriya, “Japan Eyes Sri Lanka’s Deep Water Port of Trincomalee,” *The Diplomat*, August 31, 2018, <https://thediplomat.com/2018/08/japan-eyes-sri-lankas-deep-water-port-of-trincomalee/>, accessed May 31, 2020.

^② 赵天鹏：《从“普遍竞争”到“第三方市场合作”：中日湄公河次区域合作新动向》，《国际论坛》2020年第1期，第64页。

^③ 详见日本各年度ODA白皮书：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>。

（四）日本在南亚政府开发援助外交领域与美国互动的特征

在特朗普时期，日本在南亚政府开发援助外交上与美国的互动是基于美国“印太战略”框架的，尤其是在“印太战略”中的基础设施投资伙伴框架下展开密切协调互动。美国“印太战略”提出的主要目的是牵制中国在“印太”地区的经济政治影响力。作为美国亚洲盟友的日本积极参与推动美国“印太战略”的实施，充分发挥其在南亚地区的优势和影响力，在基础设施伙伴框架的建立中给予极大的支持，承担较大的责任，从而增强日本在美日同盟中的话语权。此外，出于经济、安全及政治因素的考量，日本长期积极推行南亚地区政府开发援助外交，对南亚发展前景看好。日本是特朗普政府形成“印太战略”的推动者，日本看似是在配合美国，实则是在借力“印太战略”，获得美国及其盟友的默许和配合，进一步加大其在该地区的政府开发援助投入，而这也符合日本在该地区一贯的战略考量。

四、日本与中国在南亚地区的互动

（一）总体上牵制中国

正如前文所言，日本虽在南亚地区的政府开发援助外交有长期投入，但近年来中国“一带一路”倡议在南亚获得喜人成果，中国在南亚地区的影响力陡然上升，与日本在当地的援助形成竞争态势。总体上看，日本在南亚地区加大援助有牵制中国的战略意图。

1. 中国“一带一路”倡议在南亚获得喜人成果

“一带一路”倡议在南亚的项目包括六大经济走廊中的中巴经济走廊和孟中印缅经济走廊。其中，中巴经济走廊是“一带一路”建设的标杆项目。在2015年习近平主席访问巴基斯坦时，双方就中巴经济走廊合作签署了51项合作文件，投入金额达460亿美元。^①在访问中，中巴双方正式确立以走廊建设为中心，以瓜达尔港、能源、基础设施建设、产业合作为四大重点领域的“1+4”合作布局，并见证签署一大批走廊合作项目。而基于巴基斯坦现实国

^① 胡艺、杨晨迪、沈铭辉：《“一带一路”背景下中国与南亚诸国贸易潜力分析》，《南亚研究》2017年第4期，第79—80页。

情，双方将优先推进能源、交通基础设施领域合作。^①其次，孟中印缅经济走廊建设也取得了一定的进展。2013年12月，孟中印缅经济走廊四方联合工作组第一次会议在中国昆明举行，在会议上，四方探讨了走廊的合作领域、机制、前景等方面，这一会议标志着孟中印缅经济走廊建设开始取得一定的实质性进展。^②

此外，在“一带一路”倡议下，中国对南亚各国展开了积极援建。在斯里兰卡，中国建设科伦坡港口、汉班托塔港等旗舰型项目，中国企业也进一步参与到斯里兰卡的机场、桥梁、道路等一系列基础设施建设项目中。^③中国与孟加拉国的合作也进展良好。2016年在达卡举办的中国—孟加拉国经贸合作论坛上，双方企业签署了16项经贸合作协议，涉及金额约136亿美元，覆盖基础设施、产能、能源电力、交通、通信、农业等不同领域。^④与此同时，在马尔代夫，中马友谊大桥、马累国际机场改扩建项目、拉穆环礁连接公路、呼鲁马累住房项目等一系列项目进展顺利。“一带一路”倡议还在尼泊尔获得成果，连接中尼两国的跨喜马拉雅铁路规划也在推进之中。^⑤

总体来看，南亚地区是“一带一路”倡议的关键地区，中国在当地投资数额大、项目多、涵盖领域广，大体以基础设施建设项目为主。

2. 日本的南亚政府开发援助外交对冲中国“一带一路”倡议

如前文所述，日本的南亚政府开发援助外交中基础设施项目占比大，这与中国“一带一路”倡议中基础设施援建比例大的特征一致，显示出日本对中国“一带一路”倡议的竞争和牵制。日本防卫大臣小野寺五典访问印度及斯里兰卡两国时，日本放送协会非常直接地评论说访问的目的是为了牵制中国在印度洋地区的影响。^⑥

不仅在具体项目层面，在基础设施建设标准层面，日本始终宣称“一带一

① 《孙卫东大使在“中巴经济走廊：机遇与挑战”研讨会上的讲话》，中国驻巴基斯坦大使馆网站，2017年3月10日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cepk/chn/zbqx/t1444827.htm>，访问日期：2020年6月1日。

② 朱翠萍：《“一带一路”倡议的南亚方向：地缘政治格局、印度难点与突破路径》，《南亚研究》2017年第2期，第15页。

③ 朱翠萍：《“一带一路”倡议的南亚方向：地缘政治格局、印度难点与突破路径》，第15页。

④ 《中国—孟加拉国经贸合作论坛在达卡举行》，中国国际贸易促进委员会网站，2016年10月16日，http://www.ccpit.org/Contents/Channel_3434/2016/1016/704160/content_704160.htm，访问日期：2020年6月1日。

⑤ 朱翠萍：《“一带一路”倡议的南亚方向：地缘政治格局、印度难点与突破路径》，第15页。

⑥ 李益波：《日本全面渗透环孟加拉湾地区——现状、动力与影响》，第95页。

路”带来“过重债务”，在与美国推动提高基础设施建设标准时，试图纳入“债务陷阱”概念以针对中国，抢占规则主导权。

正如上文所说，美日在2018年致力于联手推动修改亚太经合组织2014年通过的《指南》。相比2014年的《指南》，2018年修改后的《指南》中将原先界定高质量基础设施的三项标准，即降低寿命周期成本、环境及其他影响、安全保障，^① 拓展到五项，即符合发展战略/开放性/透明性/财政稳健，经济和金融稳健（对应2014年三个标准中的降低寿命周期成本这一标准），当地高质量发展（包括创造就业岗位、技术转移、能力建设），社会及环境可持续（对应2014年三个标准中环境及其他影响这一项），稳定/安全/弹性（对应2014年三个标准中安全保障这一项）。可见，在2018年的修改中新增了符合发展战略/开放性/透明性/财政稳健及当地高质量发展这两项标准。而在符合发展战略/开放性/透明性/财政稳健这项标准的具体阐述中，特别提及了债务可持续问题。^② 对“债务可持续”概念的纳入是针对“一带一路”而提出的，体现出日本在基础设施建设标准层面对中国的牵制。

3. 项目本身具有牵制中国的战略意义

日本与印度、斯里兰卡等国合作，援助建设亭可马里港以及科伦坡东集装箱码头。考虑到中国在斯里兰卡承建有汉班托塔港、科伦坡港，以及中国在巴基斯坦援建有瓜达尔港，可见日本这一系列密集的援建港口举措明显存在平衡中国影响力的动机。此外，前文也提及日本对印度东北部敏感地带提供了大量政府开发援助，有些项目甚至延伸到了中印边境有争议地区。这一类型的援助也体现出日本牵制中国的意图。

（二）由竞争转向有限合作

尽管中日两国在南亚地区总体呈竞争态势，但近年来两国之间逐渐形成竞争与有限合作并存之状况。

中日政府部门在2018年签署了一系列备忘录。其中包括2018年5月商务部与日本经济产业省签署的《关于加强服务贸易合作的备忘录》以及中国国家发展改革委员会、商务部与日本外务省、经济产业省签署的《关于中日第三方

^① Asia-Pacific Economic Cooperation, *APEC Guidebook on Quality of Infrastructure Development and Investment*, November 2014, pp. 7-9.

^② Asia-Pacific Economic Cooperation, *APEC Guidebook on Quality of Infrastructure Development and Investment (Revision)*, November 12-13, 2018, pp. 4-6.

市场合作的备忘录》。^①同年10月，第一届中日第三方市场合作论坛开幕，这一论坛由两国相关部门举办，旨在促进两国政府及民间的第三方市场合作。在首届论坛上，中日双方就签署了52项合作协议，涉及领域涵盖基础设施建设、金融、物流、信息技术等。根据签约项目名单，这52个合作项目大部分是企业之间的合作，同时中国国家开发银行也和日本国际协力银行展开合作，签署了关于开展第三方市场合作的备忘录。可见不止企业，国际协力银行作为日本政府对外实施政府开发援助外交的主要执行机构，也有意与中国国家开发银行展开合作，足见两国政府第三方市场合作的升温。^②总体来看，中日双方在第三方市场的竞争态势有所缓解。尽管现阶段中日两国将泰国东部经济走廊视为两国第三方合作的切入点，但未来有望以泰国为起点，将合作范围逐步扩大至南亚、非洲等“一带一路”沿线地区。^③

日本政府开发援助与中国的合作在南亚有积极前景这一点，也可在亚洲基础设施投资银行（亚投行）与亚洲开发银行（亚开行）在南亚的合作中体现出来。日本主导的亚开行与中国牵头筹建的亚投行在南亚地区也有合作项目。在印度，两机构就输电体系强化项目展开合作；在孟加拉国，它们则共同建设天然气设施及其效率改善项目；在巴基斯坦，两机构着手合作建设全国高速道路M-4项目。^④

鉴于此，近年来，中日两国在南亚地区总体上呈现出竞争与有限合作共存的图景，日本政府开发援助官方机构与中国相关机构在南亚地区未来的合作前景也被看好。两国的有限合作主要是由于美国近年来的单边主义贸易政策对中日两国产生较大的负面影响，两国之间由此产生共鸣。并且，中日两国在“一带一路”沿线的恶性竞争对双方无益，合作实则是更优选项。

① 《中日签署经贸合作协议涉服务贸易及第三方市场合作》，人民网，2018年5月9日，<http://finance.people.com.cn/n1/2018/0509/c1004-29975437.html>，访问日期：2020年6月17日。

② 《第一届中日第三方市场合作论坛在北京举行》，中国商务部网站，2018年10月27日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201810/20181002800324.shtml>，访问日期：2020年6月1日。

③ 王竞超：《中日第三方市场合作：日本的考量与阻力》，《国际问题研究》2019年第3期，第84—85页。

④ 日本貿易振興機構アジア経済研究所「『一带一路』構想とその中国経済への影響評価研究会」、中国「一带一路」構想の展開と日本、2018年第3期、第89页。转引自徐梅：《从“一带一路”看中日第三方市场合作的机遇与前景》，《东北亚论坛》2019年第3期，第63页。

（三）日本在南亚政府开发援助上与中国互动的特征

总体来看，日本在南亚的政府开发援助表现出牵制中国的特征。但日本在2018年开始逐渐转向与中国的有限合作，现阶段日本在南亚政府开发援助方面呈现出竞争与有限合作共存的局面。这体现了日本虽为美国盟友，追随美国战略，且有一定的牵制中国的意图，但其外交有灵活性。在中美战略竞争背景下，日本并非一味追随美国，而是与美方保持了一定距离，并根据本国的需要合理调整与中国之间的关系。

五、结语

特朗普上台后，中美之间的战略竞争呈现出长期化、复杂化的情况，这一背景对日本的南亚地区政府开发援助外交产生了深刻的影响。

近年来，日本政府开发援助外交呈现出明显向南亚地区倾斜的新特点，日本对南亚政府开发援助外交表现出数额巨大、基础设施项目占比高、项目具有战略意义等特征。日本加大对南亚官方发展援助的本国动机主要可以从经济、安全、政治三个层面进行考量。经济上，南亚是一个巨大的充满潜力的市场，日本对南亚的积极援助可以改善当地经商环境，有利于日本企业的进入。安全上，南亚地理位置优越，战略价值高，通过与南亚国家的积极合作，日本可以保障航道畅通，维护其能源安全。政治上，对南亚的积极援助可以提升本国在当地的影响力，并推行安倍的“价值观外交”。可见日本对南亚的援助是符合本国战略考量的。

美日两国在南亚政府开发援助外交上的互动主要基于美国“印太战略”的框架，两国互动频繁。然而，日本看似在积极配合美国“印太战略”，分摊美国在“印太”地区的压力，但实则是在参与美国“印太战略”的生成，并由此借力“印太战略”，获得美国及其盟友的默许和配合，从而进一步介入南亚地区，加大在当地的政府开发援助投入。而日本与中国在政府开发援助外交上的互动总体来看以日本牵制中国为主，但近年来开始表现为竞争与有限合作共存的局面。

日本与中美两国在南亚政府开发援助外交中的互动体现出日本在中美战略竞争背景下的外交选择和特点，即总体配合美国战略而牵制中国，并在美日同

盟中承担更大责任，拥有更大话语权。与此同时，日本的外交具有灵活性，在中美战略竞争背景下并非一味唯美国马首是瞻，而是根据本国需要合理调整与中国之间的关系，在竞争中寻找合作的机会与空间。

知识出版社

安社

Japan's Official Development Assistance Diplomacy toward South Asia under the Sino-U.S. Strategic Competition

BAO Xiaqin and MI Yu

Abstract Under the Trump administration, the Sino-U.S. Strategic Competition indicated a long-term and complicated trend, Japan's Official Development Assistance to South Asia had several changes and new features. This paper argues that in recent years, Japan's Official Development Assistance started to focus on South Asia, with large-scale economic assistance as well as more infrastructure and strategic projects. Japan's Official Development Assistance to South Asia is not only in line with its political strategy, but also strongly affected by the Indo-Pacific Strategy of the U.S. and the Belt and Road Initiative of China. From Japan's Official Development Assistance to South Asia, we can find out that Japan's diplomacy under the Sino-U.S. strategic competition was to-some-extent flexible and autonomous. Japan cooperated with the U.S., taking the advantage of the U.S.'s strategy, as well as adjusted its policy towards China, seeking for room to stabilize and develop Sino-Japan relations through both containment and hedging.

Keywords Sino-U.S. strategic competition; Japan; South Asia; Official Development Assistance diplomacy

Authors BAO Xiaqin, professor and doctoral supervisor of School of International Relations and Public Affairs, Fudan University; MI Yu, master student of School of International Relations and Public Affairs, Fudan University.