

### 壹、前言

回顧戰後歷史，在美國的政治影響力及對戰爭的反省下，日本對外政策的選項相對受到抑制，政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）遂成為該國主要外交政策工具之一。另一方面，日本戰後高揚「和平國家」政治路線，主張該國不發動戰爭、不引發戰爭，故其 ODA 政策亦全面排除涉軍事範疇。然而，日本的援助政策在 21 世紀以降遭逢諸多挑戰。首先是中國的崛起與擴張，促使日本開啟對開發中國家海上執法能力之援助，以紓解中國對地區形勢的壓力。其次是烏克蘭戰爭爆發後，眾多民主國家積極向烏克蘭提供武器援助，日本卻因政策限制難以採取相同舉措。而在專制國家企圖以力量改變國際秩序之際，日本若不能跳脫既有政策窠臼，未來恐難在「台灣有事」乃至「日本有事」時獲得國際社會奧援。在此背景下，日本於 2023 年 4 月推出以提供防衛援助為主軸的「政府安全保障能力強化支援」（Official Security Assistance, OSA）政策，旨在以積極手段形塑有利之國際形勢，惟仍堅持必須以民主、法治及人權為前提，此外亦不提供具殺傷力之武器，顯見該國在面對專制威脅之際，仍未放棄「和平國家」政治理念。對此，本文擬考察日本所處戰略環境及援外政策變化，以釐清其決策基礎及政策走向。

### 貳、日本援外政策的起源與特徵

#### 一、經濟利益與對外援助

戰後日本的對外援助始於戰爭賠償，1950 年代後轉以經濟開發及振

\* 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

興出口為中心。<sup>1</sup> 1970年代的石油危機以降，日本為確保能源安全，其援助政策更加關注資源供給。<sup>2</sup> 換言之，除戰爭賠償外，戰後初期的日本對外援助無論基於開發海外市場或確保資源供給，其政策目標多集中於利己的經濟範疇。然而，基於經濟動機的援助模式在1970年代首次面臨政治價值觀的挑戰。

1974年，田中角榮首相訪問東南亞國家之際，各地反日運動蜂起，主因在於當地民眾認為日本與其發展關係純為榨取經濟資源，而非為改善南北問題。<sup>3</sup> 1977年，福田赳夫首相調整對東南亞外交政策，針對文化、理念及人員交流投入更多關注，並於歷訪該區域國家後提出「福田主義」，強調日本不再謀求成為軍事大國，未來將以對等方式與東協國家建立關係，致力為東南亞和平及繁榮帶來貢獻，同時宣布提出15億美元援助。<sup>4</sup> 此舉亦成為日本戰後對外援助中，對於政策目標附帶之政治價值觀的重大轉向。

回顧上述歷史，由於戰後的特殊政治體制，援外政策成為日本遂行國策的優先政策選項。此外，在日本戰後復興的歷程中，其援外政策內涵具有強烈的經濟動機與確保資源色彩，部分學者甚至以「經濟重商主義」稱之。<sup>5</sup> 其後，由於過度強調經濟動機招致被援助國反感，使日本的援助政策必須進一步強調對區域政治價值之貢獻。值得注意的是，日本提出「福田主義」以降的援外政策雖帶有追求和平及共同繁榮等政治價值觀，惟其主要目的仍在傳達日本立場進而獲得國際社會接納，而非大幅改變區域政治形勢，亦無介入援助對象國的國內政治企圖。

1 星山隆，〈我が国政府開發援助（ODA）の位相—援助の多元性と国益—〉，《財団法人世界平和研究所》，2006年9月，<https://npi.or.jp/research/data/bp318j.pdf>。

2 五百旗頭真，〈戰後日本外交史〉（東京：有斐閣，2010年，第3版），頁164-165。

3 井原伸浩，〈福田赳夫の東南アジア政策における「心と心のふれあい」〉，《グローバル・ガバナンス》，第5期，2019年3月，頁83-97。

4 Michael J. Green, *Line of Advantage: Japan's grand strategy in the era of Abe Shinzo* (Columbia University Press: New York, 2022), p. 115.

5 片田さおり，〈日本の地経学戦略 —— アジア太平洋の新たな政治経済力学〉（東京：日本經濟新聞，2022年，第1版），頁31-32。

## 二、和平與反威權價值觀的提起

1980年代後，日本經濟高速增長，使其更有餘裕進行對外援助。此外，龐大的貿易順差亦使各國對日本的援外政策產生更大期待，國際社會甚至出現「貿易順差回饋論」，迫使日本大幅提高對外援助規模。<sup>6</sup>然而1990年代後，由於日本援外規模擴大，復以經濟動機過於顯著，使國際社會批評其援外政策「缺乏理念」之聲浪漸盛。在此背景下，日本政府首度對援外政策進行關於和平及反威權的具體政治判斷。1995年，由於中國進行核子試驗，日本宣布停止對中國無償資金援助。1998年，印度和巴基斯坦相繼進行核子試驗，日本決議中止增發日圓借款。然而，日本於2003年8月修訂《開發援助大綱》後，長期未就此類政治因素停止或減少援助額度。<sup>7</sup>此外，日本自1990年至2008年間的援外預算中，僅有0.7%用於民主援助，遠低於整體援助規模。<sup>8</sup>

由此觀之，即便日本一度藉著援外政策回應核武擴散對國際社會之威脅，卻不意味此價值觀在日本援外政策中深入發展。其背景在於第1次波灣戰爭後，國際社會對直接介入他國政治的潮流消退，復以日本失去經濟成長動能亦使援外餘裕下降。總體而言，1990年代以降的日本援外政策雖一度出現關於和平、反威權的政治判斷，惟日本政府並未延續此政策路線。此外，冷戰終結後，民主、自由終將成為人類社會最終型態之學說盛行，<sup>9</sup>亦使政治價值觀的判斷不具緊迫性。

6 古田肇，〈外交戰略としての経済協力～日本のODAは何を目指しているのか〉，《外務省》，2006年9月8日，<https://reurl.cc/V4Ryln>。

7 下村恭民，〈中国の対外援助の台頭と日本の活路——「代替案」としての「アジア型援助モデル」〉，《財団法人日本国際問題研究所》，2013年3月，<https://reurl.cc/jvdYaM>。

8 “Understanding Japanese Democracy Assistance,” *Carnegie Endowment for International Peace*, March 25, 2013, <https://reurl.cc/GKkLax>.

9 Francis Fukuyama 著，區立遠譯，《歷史之終結與最後一人》（台北：時報文化出版，2020年），頁449-450。

## 參、日本援外政策的「量縮」與「質變」

### 一、對發展中國家的「海洋能力建構」

日本對外援助規模於 1997 年達 1 兆 1,687 億日圓的歷史峰值，其後由於經濟低迷使規模大幅下滑，直至 2010 年代以後方止跌回穩。<sup>10</sup> 對於上述趨勢，吾人或可由民意變化洞悉其時代背景。依據內閣府的外交輿論調查，支持日本政府積極推動對外援助之國民比率在 2002 年至 2004 年間不足 2 成，認為應盡可能減少者亦達歷史新高。<sup>11</sup> 然而，在日本對外援助規模「量縮」之際，其政策內容亦出現顯著「質變」。

2003 年及 2004 年間，印尼政府兩度敦促日本政府提供強化海上執法能力所需資金。2006 年，小泉純一郎政權同意以無償方式支援印尼新建 3 艘海巡艦艇，首開日本對外援助武器先河。其後日本自 2010 年代起亦分別對菲律賓、越南、斯里蘭卡及馬來西亞等發展中國家開展海上執法能力援助。

除海上執法範疇外，另一個「質變」的顯著特徵為日本首度對他國援助自衛隊裝備。2016 年，日本與菲律賓就防衛裝備及技術移轉締結協定。<sup>12</sup> 2017 年至 2018 年間，日本共向菲律賓轉移 5 架 TC-90 教練機。<sup>13</sup> 2018 年，日本同意贈與菲律賓 UH-1H 直升機及零組件。<sup>14</sup> 此外，日本於 2017 年亦嘗試循對外援助框架向菲律賓提供海上警戒雷達。<sup>15</sup>

10 〈一般会計 ODA 当初予算の推移（政府全体）〉，《日本外務省》，2023 年 4 月 5 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryoyosan.html>。

11 〈今後の開発協力のあり方〉，《社会実情データ図録》，2018 年 12 月 23 日，<https://honkawa2.sakura.ne.jp/1000.html>。

12 〈日・フィリピン防衛装備品・技術移転協定の署名〉，《日本外務省》，2016 年 2 月 29 日，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_003017.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003017.html)。

13 〈TC-90 等のフィリピンへの移転〉，《日本外務省》，2016 年 9 月 6 日，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/sea2/ph/page3\\_001796.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/ph/page3_001796.html)。

14 〈自衛隊の UH-1H ヘリコプターの部品及び器材の贈与に関する日本国政府とフィリピン共和国政府との間の交換公文〉，《日本外務省》，2018 年 11 月 7 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-H30-108.pdf>。

15 〈日本がフィリピンに海上監視レーダー 海賊取り締まりで中国に対抗〉，《Newsweek》，2017 年 11 月 10 日，<https://reurl.cc/IGQ71D>。

綜上所述，日本對外援助規模自 2000 年代起雖逐漸縮小規模，惟其逐步跨足海上執法甚至防衛裝備領域。對於上述援助政策的「質變」，現任首相岸田文雄於擔任外務大臣期間否認此舉係針對特定國家，然而日本外務省智庫刊物內容卻間接反映上述舉措旨在因應中國海洋影響力擴大。<sup>16</sup> 由此觀之，日本政府雖已意識到中國的崛起與擴張勢必為區域戰略環境帶來巨大壓力，惟其仍極力避免援助政策呈現與中國直接對抗之態勢。

## 二、政治價值觀的再提起

日本於戰後基於歷史因素及經濟動機對東南亞國家開展援助，使該區域國家在日本援助對象中占據壓倒性比例。在日本長期經營下，其得以與東南亞國家建立密切互動，甚至一度成為主導亞洲地區政治整合的主要力量。<sup>17</sup> 然而，中國經濟總量於 2010 年超越日本後，頻以截然不同的價值觀重新詮釋該區域政治秩序。而在對東協國家的外交及援助競爭上，中國亦為日本帶來巨大挑戰。

2013 年，習近平在雅加達宣布將以「一帶一路」作為「中國與東協命運共同體」之核心。2014 年，習近平宣布建立亞洲基礎設施投資銀行（AIIB），並將其作為向亞洲國家提供基礎建設資金之主要機構。2015 年，印尼放棄日本提出的高鐵建設案，改由中國主導建設。相較於日本優先考量安全性，中國強調低價格、快速完工且不增加印尼政府財政負擔，惟其影響雅加達當局決策之過程卻存在諸多可議之處。<sup>18</sup> 對此，日本並未就援助規模與中國全面對抗，而是以政治價值觀開展競爭。

2015 年 5 月，安倍晉三首相提出「高品質基礎設施合作夥伴關係」。依據該構想，日本將於 5 年內對亞洲提供 1,100 億美金經濟援助，同時強

<sup>16</sup> 青井佳恵，〈日本の諸外国に対する海上法執行能力構築支援——巡視船艇及び自衛隊の装備品等の供与を中心に——〉，《レファレンス》，第 831 號，2022 年 4 月，頁 67。

<sup>17</sup> Michael J. Green, *Line of Advantage: Japan's Grand Strategy in the Era of Abe Shinzo* (New York City: Columbia University Press, 2022), pp. 116-120.

<sup>18</sup> 〈中国との共同事業のインドネシア高速鉄道、ソフト開業を延期 安全性確保のため〉，《Newsweek》，2023 年 8 月 10 日，<https://reurl.cc/5OgZXn>。

調透明性及持續性發展，更保證增進當地就業機會及改善勞工技能，此舉與中國決策不透明、輸出國內過剩產能與勞工的援外模式形成鮮明對比。<sup>19</sup> 同年，日本在安倍主導下修訂《開發協力大綱》，各界多將目光集中於該版大綱出現「確保國家利益」之敘述。<sup>20</sup> 然而，真正值予關注之處在於該版本大綱僅提及 3 次國益，提及民主的次數卻高達 10 次，顯示日本援外政策不僅旨在追求國益，促進國際社會民主化亦成為主要目的之一。

另一方面，日本對中國的援助政策採取兼容態度，亦反映該國無意在援助規模上進行對抗，而是企圖以政治價值觀開展競爭。2017 年，安倍於記者會稱，歡迎包含中國在內的任何國家共創「自由開放的印太形勢」。<sup>21</sup> 2018 年，日本國際協力銀行就對外援助及基礎建設與中國開發銀行達成協議，探討「自由開放的印太」與「一帶一路」間的合作。<sup>22</sup> 安倍於 2021 年 2 月刊載的訪談亦稱其對中國「一帶一路」並非全然反對，惟援助政策應全盤考量受援助國債務負擔、開放性、經濟性及透明性等要素。<sup>23</sup>

綜上所述，日本在對外援助領域應對中國挑戰之際，並非透過提高援助規模與中國開展競爭，而是進一步強調民主國家透明、自由、開放的政治價值觀，以提供東南亞國家另一選擇。新加坡智庫「東南亞研究所」（ISEAS-Yusof Ishak Institute）於 2023 年公布的報告顯示，高達 6 成的印尼受訪者對「一帶一路」倡議持否定態度。<sup>24</sup> 同智庫 2023 年的調查亦顯示，高達 54.5% 的東南亞民眾信任日本，49.8% 的民眾不信任中國。<sup>25</sup> 上

19 〈「質の高いインフラパートナーシップ」の公表〉，《日本外務省》，2015 年 5 月 21 日，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/doukou/page18\\_000075.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/doukou/page18_000075.html)。

20 〈「国益確保へ貢献」政府が ODA 大綱を改定〉，《日本經濟新聞》，2015 年 2 月 10 日，[https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS09H83\\_Q5A210C1MM0000/](https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS09H83_Q5A210C1MM0000/)。

21 〈APEC 首脳会議及び ASEAN 関連首脳会議出席等についての内外記者会見〉，《首相官邸》，2017 年 11 月 14 日，<https://reurl.cc/dmrlOM>。

22 〈中国国家開發銀行と覚書を締結〉，《JBIC》，2018 年 10 月 26 日，<https://www.jbic.go.jp/ja/information/press/press-2018/1026-011525.html>。

23 田中明彦，〈安倍外交七年八ヵ月を語る（連載・中）「自由で開かれたインド太平洋」にみる戦略的思考〉，《外交》，第 65 期，2021 年 1-2 月，頁 96。

24 〈調査：6 成印尼人對中國「一帶一路」持否定態度〉，《中央社》，2023 年 2 月 11 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202302110152.aspx>。

25 “The State of Southeast Asia 2023 Survey Report,” *ISEAS*, February 9, 2023, <https://reurl.cc/2E4y7n>.

述事實證明，日本在對外援助競爭中強調政治價值觀的政策路徑，已收到初步效果。

## 肆、日本援外政策的發展與變化

### 一、軍事與非軍事範疇的分流

為因應地區形勢變化，日本近年將援外措施擴及經濟以外之領域，然此舉亦引發政策實務之矛盾，亦即在日本高揭的「和平國家」原則下，究竟如何界定軍事與「非軍事援助」之界線。2013年，越南政府向日本政府提出援助海巡船隻需求，惟越南海警隸屬軍方，使日本難以循既有框架實施援助。為此，日本政府曾向越南提出建言，敦促河內當局將海警自軍方獨立後方同意實施援助。<sup>26</sup> 2023年4月，緬甸將日本援助之民用客船用於軍事運輸，日本外務省為此向緬甸政府提出抗議。<sup>27</sup> 上述事件凸顯了日本援助政策矛盾之處，亦即日本已將援助範疇擴及海上執法或涉軍事領域，卻又欲維持「非軍事援助」的ODA基本原則。為此，日本政府逐步修改援外制度，為上述困境解套。

2022年12月16日，日本新版《國家安全保障戰略》預告，為強化與相同價值觀國家的合作關係暨強化嚇阻能力，將在既有ODA框架外，新設提供防衛裝備、物資及基礎建設之機制。<sup>28</sup> 2023年4月5日，日本國家安全保障會議發布《政府安全保障能力強化支援實施方針》（OSA），並選定菲律賓、馬來西亞、孟加拉、斐濟等發展中國家作為第一波援助對象。報導內容稱，具體援助內容為提供警戒、監偵所需的衛星系統與雷達。對此，內閣官房長官松野博一未強調中國威脅因素，僅稱該政策旨在

<sup>26</sup> 〈東アジア戰略概観2014〉，《防衛研究所》，2014年3月31日，<https://www.kinokuniya.co.jp/f/dsg-01-9784883392049>。

<sup>27</sup> 〈日本がODAで提供した旅客船、ミャンマーが兵士輸送などで軍事利用〉，《朝日新聞》，2023年4月27日，<https://reurl.cc/OjbLzD>。

<sup>28</sup> 〈國家安全保障戰略〉，《內閣官房》，2022年12月16日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>。

「防止以力量改變現狀」，惟一般均認為其意在遏制中國海洋擴張行為。<sup>29</sup> 2023年6月9日，日本政府發布新版《開發協力大綱》，該版大綱強調加強因應中俄對「自由開放國際秩序之挑戰」，卻仍堅持以「非軍事協力」推行 ODA 之方針。<sup>30</sup> 2023年7月11日，日本政府於外務省下新設「政府安全保障能力強化支援」部門，專責處理防衛裝備援助事宜。<sup>31</sup>

對於日本政府正式宣告開啟涉軍事援助，各界高度關注此舉是否意味其援外政策樣貌將大幅改變。然而就 2023 年度數據觀之，日本 ODA 預算高達 5,709 億日圓，OSA 預算則僅有 20 億日元。<sup>32</sup> 由於兩者相差懸殊，即便日本執政者有意擴大後者規模，其占整體援外預算比例仍遠不及前者。此外，日本政府迄今仍持續強調不提供具殺傷力之武器，<sup>33</sup> 故 OSA 在可見的未來仍不足以根本性改變日本援外政策全貌。另一方面，刻意將 ODA 與 OSA 「分流」之舉措反映日本政府有意確保前者的「純淨性」，此舉亦間接印證以「非軍事援助」為主軸的 ODA 仍將在該國對外政策占據重要地位。

## 二、國家利益與對外援助戰略的高度整合

2022年2月，俄國對烏克蘭發動侵略戰爭後，日本的對外關係隨即面臨兩大挑戰。首先，俄國繼兼併克里米亞半島後再度發動戰爭，顯然是違反國際法的不義之舉。然而歐美國家決議向烏克蘭提供武器後，日本囿於援外制度限制難以跟進，使其陷入提供大額援助卻未獲正面評價之困境。<sup>34</sup> 其次，烏克蘭戰事爆發後，西方民主國家對俄國發起制裁，惟開發

<sup>29</sup> 〈政府、友好国軍に装備品供与 第三国への移転は禁止〉，《日本經濟新聞》，2023年4月5日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA051RE0V00C23A400000/>。

<sup>30</sup> 〈開發協力大綱〉，《日本外務省》，2023年6月9日，<https://reurl.cc/m0d4z7>。

<sup>31</sup> 〈外務省、OSA 担当室を新設 同志国の防衛装備支援に注力〉，《日本經濟新聞》，2023年7月11日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA114VU0R10C23A7000000/>。

<sup>32</sup> 2023年度日本 ODA 預算參見註 10，OSA 預算參見註 29。

<sup>33</sup> 同註 31。

<sup>34</sup> 例如烏克蘭官方於戰爭初期發布的感謝國名單中列入與俄國友好的土耳其，卻遺漏日本。參見〈日本が「ウクライナ感謝国リスト落ち」していた理由、「千羽鶴カルチャー」で空回り〉，《Diamond Online》，2022年4月28日，<https://diamond.jp/articles/-/302439>。



中國家卻對此採取保守態度。主因在於相較政治立場的選擇或表態，戰事衍生的糧食、能源供給危機對開發中國家威脅更甚，因而使其鮮少對戰事表態。而烏克蘭戰事雖未對日本本土造成直接威脅，然未來如何在「台灣有事」甚至「日本有事」之際爭取開發中國家反對「以力量改變現狀」，卻是關乎日本生存發展的重要議題。

對此，日本政府除在 OSA 框架下為烏克蘭提供軍事及基礎設施援助外，<sup>35</sup> 亦對 ODA 政策主軸進行大幅度調整。2023 年 6 月 9 日發布的新版日本《開發援助大綱》序言直指「多數開發中國家極力避免捲入地緣政治競爭，卻有少部分國家放任自由、開放的國際秩序遭受挑戰」。<sup>36</sup> 換言之，日本政府已明確認知南北問題不僅關乎開發中國家的國民生活水準，更可能危及國際社會之和平與穩定。對此，日本政府除宣布預計於 10 年內將 ODA 預算倍增外，更決議導入由日本主動提出合作案的援助模式，<sup>37</sup> 其目的即在強化其藉 ODA 政策形塑國際戰略環境之能力。

換言之，在當前國際戰略環境下，以民主、和平、開放及法治為主軸的國際秩序已與日本的國家利益高度相關。在此背景下，日本推展 ODA 政策之際亦必須高度考量其附帶的政治價值觀，亦即其是否能夠為營造此種國際秩序帶來正面效益。

## 伍、小結

回顧日本 20 世紀迄今的對外援助政策，其作為遂行國家戰略主要手段的重要性毋庸置疑。隨著外部戰略環境的變化，日本援外政策的目的性不僅由戰爭賠償擴展至經濟動機，在專制國家軍事擴張甚至試圖以武力更改現狀的國際現勢下，更必須高度考量援外政策附帶的政治價值觀是符合國家利益——亦即由民主、和平、開放及法治等要素構成的國際秩序。

<sup>35</sup> 〈ウクライナ復興支援、安保分野でも 政府が新制度で調整〉，《日本經濟新聞》，2023 年 7 月 27 日，<https://reurl.cc/v6k5qj>。

<sup>36</sup> 同註解 30。

<sup>37</sup> 〈提案型 ODA 導入へ 政府、8 年ぶり基本方針を改定〉，《日本經濟新聞》，2023 年 6 月 9 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA088B00Y3A600C200000/>。

換言之，戰後迄今的日本援外政策之決策基礎不僅出於經濟動機，隨著國際戰略環境的變化，其在價值觀上更如實反映了「政治理念無關國家安全」、「政治理念關乎國家安全」及「政治理念等同國家安全」的三階段變化。

另一方面，在俄國發動侵略戰爭、中國實施軍事擴張等國際情勢變化下，日本的對外援助政策已不可避免地觸及涉軍事領域。對此，日本將涉軍事援助「分流」至 OSA 制度之舉，使國際社會高度關注其是否自此改變援外政策之基本原則。然正如日本並未選擇正面對抗專制國家的軍事擴張，而是以價值觀的辯論作為主要因應策略，由該國 OSA 政策亦高度強調「將視被援助國之民主、法治及人權程度為之」觀之，可見其援助政策之主要目的仍未跳脫「營造和平、穩定之國際秩序」。故在可見的未來，ODA 及 OSA 併存的援助體制將為日本的對外政策帶來更大彈性，使其為區域和平及穩定帶來積極貢獻。