

政府开发援助在日本对中东政策转变中的作用及其影响

朱 凤 岚

〔提 要〕

政府开发援助(ODA)在战后日本国家发展进程中具有重要的地位和作用。战后日本政府开发援助政策的制定、实施及发展演变不但与其国家发展战略密切相关,而且始终是其获取国家利益的重要手段和工具。本文以第一次石油危机为视角,分析了战后日本对中东政策转变的基本动因,探讨了政府开发援助在日本对中东政策转变中的作用及其影响,旨在揭示日本对外援助的真实目的,并从一个侧面了解日本现代史的发展历程。

1973年,中东地区爆发第一次石油危机,日本对中东政策被迫发生转变,由轻视转为重视与中东地区国家的关系;1980年,日本主动参与解决阿富汗事件,赢得了中东地区各国的好感;1990年,在中东地区发生的海湾战争中,日本以130亿美元的巨额财政援助成为多国部队战费的主要承担者;1995年,日本派遣50名自卫队官兵到中东地区参与维和活动;2001年,日本派遣3艘海上自卫队军舰驶往印度洋以配合美国反恐军事行动。日本政府对中东政策上之所以参与中东地区冲突的解决,甚至发展到动用自卫队和海上军舰,其中最主要的原因就在于确保中东地区石油对日本的稳定供应,以实现“经济大国”乃至“政治大国”的国家发展战略目标。在日本对中东政策的转变过程中,政府开发援助(Official Development Assistance; ODA)发挥了举足轻重的作用。中东国家能够容忍和接受日本全面参与本地区各种事务的解决,与日本对该地区国家实施的大规模政府开发援助不无密切关系。

一、石油危机前日本的中东政策

第二次世界大战结束后不久,在东西方冷战的大背景下,美国大力扶植日本,一方面提供经济援助,另一方面提供安全保护。日本在对外关系上则采取向美国“一边倒”的政策,服从美国的全球政治需要。这一时期,日本没有自己独立的外交战略,而唯一能够做和急需解决的就是恢复和振兴国内经济,为此,日本政府提出了“经济至上”的国家总体发展战略,即要把发展经济作为国家最重要的目标去追求并加以实现。

1955年12月,日本政府确立了以资本密集型的、吸收就业人口能力大的重工业、化学工业为龙头,带动国内整个经济腾飞的发展路线。重工业和化学工业都是能耗大的产业,而日本自身的能源资源又严重匮乏,这就决定了

日本的经济必然依赖于外部供应能源的局限性。然而,50年代中后期到60年代,日本经济并没有出现严重依赖石油能源的迹象,从这一时期的能源结构看,一次性能源消耗中煤炭占53%,水力占20%,原油占18%;从石油消费看,1959年日本平均每天消费50万桶,苏联每天消费260万桶,美国每天消费950万桶。^①

从60年代初开始,日本的能源结构开始向燃烧率高、成本低的石油能源转化,石油消费量猛增。1967年,日本国内每天的石油生产量为2240吨,而日消费量却高达57万吨,消费量为生产量的250倍。^②1970年,在日本的一次性能源消费中,以石油为主的液体能源消费量仅次于美国,占世界总消费量的8.8%。^③由此不仅可以看出石油在日本能源消费结构中的重要性,而且还可以发现日本的石油消费大国地位是建立在本国石油资源严重短缺的基础之上的。在日本的石油来源中,1963年从中东地区的石油进口额占全年进口额的84.7%,1968年为90.3%,1970年为85.9%。^④日本90%以上的石油都依赖进口,而其主要来源又集中在中东地区。

日本经济发展的基础虽建立在中东地区石油之上,但其经济外交的重点并非中东地区国家。对日本而言,在战后相当长的一段时间里,其经济发展除欧美市场外,主要依赖于地理位置相近且有丰富资源的东南亚市场,同时这一地区的国

① 乔高岱等编译《中东局势与能源危机》,经济管理出版社1991年版,第4页。

② [日]藤原肇著《石油危机与日本的命运》,塞马尔出版社1973年版,第5页。

③ 日本外务省编《我国外交的近况》,大藏省印刷局1973年版,第763页。

④ 日本外务省编《我国外交的近况》,1973年,第767页。

际形势也严重影响着日本的国家安全保障。此外,中东地区因其特殊的地理位置和丰富的石油资源历来是大国争夺的重点地区,对发展本国经济为急务的日本来说,既无实力也不想参与中东地区的事务。最为重要的是,由于美国对中东地区石油的绝对控制,作为美国的盟友及追随者,日本只要掏钱,由美国等西方国家所控制的石油就会源源不断地装到开往日本的油轮上,所以,对处理盛产石油的中东地区的国家关系根本没有必要去“劳神”。

正是基于这种考虑,在石油危机爆发以前,日本政府现职内阁大臣以上的官员从未访问过中东地区的主要国家,即使阿拉伯国家的首脑、官员来访,日本也不曾给予应有的热情与重视。例如,1964年4月末,科威特外交大臣贾比尔代表阿拉伯联盟访问日本,目的是就第一届阿拉伯国家首脑会议上通过的《反对以色列使约旦河水倒流的决议》,来向日本方面解释和争得理解与支持。然而,日方不但委派外务省低级官员到机场迎接,而且两国外长的会谈时间只安排了15分钟,就是这短短的十几分钟会谈,日本外相大平正芳还以闭目养神的姿态敷衍贾比爾外交大臣的谈话,足可见日本政府对中东阿拉伯国家的轻视程度。

日本不重视与中东地区阿拉伯国家之间的关系,还同样表现在其与该地区国家的经济关系上。日本的对发展中国家的经济援助(以日元贷款为主)始于50年代中后期,伴随着经济实力的增强,到60年代中期,日本已经成为亚洲地区最大的援助国。1965年,日本的对外经济援助总额为2.26亿美元,其中的91.2%都投向了东亚及东南亚地区。^①而当年日本对中东地区的经济援助仅为1890万美元。1971年,世界最大的石油出口国,也是日本的石油主要进口国沙特阿拉伯国王费萨尔访日并提出希望日本给予经济援助时,日本政府只是一味敷衍搪塞,不置可否,费萨尔国王只好失望而归。

二、石油危机中日本对中东政策的转变过程

1973年10月第四次中东战争爆发。包括非洲产油国在内的阿拉伯石油输出国组织成员,形成一股强大的以石油为武器的统一战线,采取独自の石油政策,不仅纷纷将西方国家石油公司实行国有,而且大幅度提高石油价格,同时对亲以色列的美国采取中断或减少石油供应的措施。10月18日,阿拉伯联合酋长国决定完全停止向美国出口石油。接着,利比亚、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿尔及利亚、科威特、巴林等阿拉伯主要石油生产国也先后宣布中断向美国出口石油。此外,阿拉伯石油输出国组织还把所需中东石油的国家划分为“友好”、“中立”和“敌对”三个类别,以便采取“利用矛盾,分隔作战,逐步为赢”的石油攻势。符

合下列三条件之一的划为友好国家:(1)与以色列断绝外交关系;(2)对以色列实行某种经济制裁;(3)为阿拉伯各国提供某种军事援助。

很显然日本并不具备上述三条件中的任何一条。10月19日,驻东京的阿拉伯各国大使集体约日本外相,对日本现行的中东政策表示不满,并要求日本政府立即采取支持阿拉伯国家的立场。但日本外相大平正芳并未当即表态。24日,日本的最大石油进口国沙特阿拉伯率先宣布将直接供应日本的石油价格提高70%,并同时削减对日石油供应的10%。25日,自顾不暇的5家美国石油公司亦通告日本,削减对日石油供应10%。^②为此,26日下午,日本外务省事务次官紧急约见前任沙特阿拉伯大使,表示日本“一贯主张尽快并全面实施联合国安理会242号决议”。11月6日,日本官房长官二阶堂进对新闻界发表声明:反对武力扩张,支持242号决议,赞同美国调解冲突,支持巴勒斯坦人按联合国决议享有自决权和平等权。^③对日本政府这一对以色列无关痛痒的表态,阿拉伯国家感到强烈不满,并认为以此作为“友好的证据不够充分”,沙特阿拉伯和科威特甚至警告日本要认清当前形势,以免被划入“敌对国”之列。^④

阿拉伯国家咄咄逼人的石油攻势和被列入削减石油供应国后,日本列岛陷入一片混乱与不安之中:石油价格暴涨,带动物价全面上扬,人心恐慌,日用品供不应求,甚至还出现了成为后人笑柄的手纸一时脱销的怪事。为了确保维系日本经济生存的石油供应,日本政府内部和经济界围绕是否需要改变追随美国的中东政策展开了激烈争论,经团联会长等经济界头面人物一致认为,日本只有采取“亲阿拉伯”对策才能免遭石油禁运的厄运。此间,英国和法国因拒绝参与美国策划的抵制石油危机的计划而被阿拉伯产油国宣布为“友好国家”,这又在很大程度上刺激了日本政府。11月22日,二阶堂进发表谈话,首次明确提出,“日本支持阿拉伯国家的正义立场”,“以色列必须从1967年战争所占领的土地上全部撤出”,“日本政府在继续关注中东局势的同时,根据形势的发展,再研究对以色列的政策”等。23日,美国政府发表声明,对此表示遗憾。阿拉伯国家对日本政府的表态虽然表示肯定,但认为日本政府仍缺乏应有的“具体措施与行动”。为此,在24日召开的阿盟外长会议上,阿拉伯国家并没有立即将日本划入

① 中国社会科学院日本研究所编《日本概览》,国际文化出版公司1989年版,第718页。

② [日]渡边昭夫编《战后日本的对外政策》,有斐阁1995年版,第70页。

③ 彭树智著《二十世纪中东史》,第352页。

④ 李凡著《战后日本对中东政策研究》,第50页。

“友好”国家之列。

其实,阿拉伯国家曾在私下向日本政府提出了几个先决条件,包括:与以色列断交;与以色列断绝一切经济往来;向阿拉伯国家提供军事援助;向美国施加压力,促使其改变对阿以冲突的政策。^①很显然,这是日本无法满足的苛刻条件。战后日本受和平宪法的约束,不能向海外派兵和提供任何与军有关的援助,同时,由于战后日本的对外政策一直是日美同盟关系为基轴,在此原则下很难做出让步,况且在如此紧迫的情况下,日本政府也不愿意把时间浪费在他们不能施加影响力或根本做不到的事情上。对日本政府来说,只有经济援助,才能够抵消阿拉伯产油国所提出的先决条件。经过一番周密安排和精心准备,日本政府派遣高级使节团,对中东阿拉伯产油国展开了以提供政府开发援助为辅助手段的穿梭“乞油外交”攻势。

三、ODA 在日本对中东政策转变中的作用及其影响

战后,日本失去了军事外交手段,政治外交能力也受到严重削弱,经济外交便成为其努力开拓的主要外交领域。1954 年 10 月,日本在美国的支持下加入西方国家主导的科伦坡多边援助计划,迈出了对外援助的第一步。此后,在对东南亚地区国家的战争赔偿中形成和发展了独具日本特色的对外以济援助政策,即以对美协调为前提,把对外援助同本国的经济发展紧密结合,最大限度地从受援国那里捞取好处。

1973 年 12 月 10 日,以副首相三木武夫和海外经济合作基金会会长大来佐武郎为代表的政府高级使节团,踏上了开赴阿拉伯联合酋长国、沙特阿拉伯、埃及、卡塔尔、科威特、叙利亚、伊朗和土耳其八大中东产油国的“乞油外交”征程。在与沙特国王的会谈中,三木首先许诺日本将扩大对沙特阿拉伯的技术援助;在埃及,大来带去了改造苏伊士运河的 1 亿 3000 万美元的日元贷款;向叙利亚提供淡水渔业养殖的技术援助;帮助阿拉伯联合酋长国开展沙漠绿化工程等等。据统计,在为期 9 天的访问中,日本政府让三木——大来使节团为中东地区有关国家带去各类贷款达 30 亿美元。^②通过政治外交与经济外交的双管齐下,12 月 25 日,阿拉伯国家外长在科威特举行会议,决定将日本列为“友好国家”,将原订削减对日供应 25% 改为削减 15%。^③至此,日本对中东地区的经济援助取得了阶段性的成果。

在对中东阿拉伯产油国打出援助外交牌后,在双边政治关系上,日本政府也一改往日轻视中东地区国家关系的政策,政府高级官员对中东地区国家的出访明显增多。1974 年 1 月上旬,前外相小坂善太郎作为政府特使出访中

东地区的约旦、阿尔及利亚、摩洛哥、苏丹、利比亚、土耳其、黎巴嫩和北也门,并为这些国家带去共计 1400 亿日元的低息优惠日元贷款。^④下旬,通产相中曾根康弘访问了伊朗和伊拉克,向正在筹建中的伊拉克液化天然气工厂提供相当于 10 亿美元的经济和技术援助,并对伊朗许诺了相同数额的日元贷款。此外,政府对中东地区的外事机构和人员配置也相应做出了重大调整。1974 年 9 月,日本外务省设立了中东经济研究所,以加强对该地区国家的了解与经济状况的调研,为政府制订有效的中东政策提供可靠的依据。1977 年 2 月,日本在西方主要发达国家中,率先同意巴勒斯坦解放组织在东京设立办事处。1978 年 9 月,福田赳夫作为第一位前往中东的日本首相访问了对日本石油供应量最多的沙特阿拉伯、伊朗、阿联酋和卡塔尔四国。1979 年,日本在中东地区的重点合资建设项目因伊朗革命而遭破坏,需要追加建设资金时,日本毫不犹豫地将该项目升格为国家事业,予以资助和支持。

石油危机中日本对中东政策的转变,曾被评论为战后首次脱离美国政策轨道的自主外交,更有人讥讽为“见风使舵外交”。实际上,它与战后日本开展的一系列经济外交活动是一脉相承的。日本战后开展的经济外交都是经济上的合理主义与政治上的实用主义的综合体,只不过没有像这次石油危机中政府开发援助为经济利益服务的目的暴露得一览无余。然而,肇始于此次石油危机中的日本对中东政策,对日本当时乃至以后的中东政策产生了深远的影响。

总之,在石油危机这样一个关乎国家生存和发展的重大问题面前,日本政府敢于冒犯美国的中东政策,并巧妙利用 ODA 作为“乞油外交”的开道先锋,这在战后日本对外政策史上堪称为一次大胆的尝试。日本借助对中东地区的援助,争得了该地区阿拉伯国家的好感,加强了这些国家对日本的依赖程度,并顺利度过了接踵而来的第二次石油危机。日本政府开发援助不仅进入中东北非等世界各地,实现了全球化,而且日益附加了多重外交目的和政治功能,进而成为其谋求“政治大国”战略目标的重要手段和工具。

作者是中国社会科学院研究生院
世界历史系 2000 级博士生
本文责任编辑:工 时

① 彭树智著《二十世纪中东史》,第 390 页。

② [美]丹尼斯·雅斯托莫:《战略援助与日本外交》,第 169 页。

③ 冯昭奎等著《战后日本外交》,中国社会科学出版社 1996 年版,第 453 页。

④ [日]渡边昭夫编《战后日本的对外政策》,第 295 页。