

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 日本對東南亞國家的經濟外交從「內向經濟」至「政經並行」

The Southeast Asian Policy of Contemporary Japan

doi:10.30390/ISC.200005_39(5).0004

問題與研究, 39(5), 2000

Issues & Studies, 39(5), 2000

作者/Author：柯玉枝(Yu-Chih Ko)

頁數/Page：71-88

出版日期/Publication Date：2000/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200005_39\(5\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200005_39(5).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



日本對東南亞國家的經濟外交 從「內向經濟」至「政經並行」

柯 玉 枝

（國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所助理研究員）

摘 要

二次世界大戰後，日本對東南亞地區的外交政策，在日美外交為對外政策核心與經濟中心主義的雙重影響下，基本上是被動與反應性的（passive & reactive）。對日本而言，東南亞的重要性可大分為政治與經濟兩大面向，在政治方面，東南亞地區國家在東西方集團對抗的過程中具備戰略重要性，在經濟方面，東南亞地區則不僅是日本重要的海外市場，也是物資能源運往日本的必經海上航道。而其中的經濟利益在經濟中心主義的指導下，對日本而言，則經常成為其東南亞政策的主要特色。在外交政策手段方面，由於日本憲法第九條的限制，經濟外交（對外援助）遂成為日本外交最有效的政策利器。

關鍵詞：日本、東南亞、國家利益、外交政策、經濟外交、對外援助

* * *

壹、前 言

二次世界戰後初期的日本外交，受戰敗經濟蕭條以及日本憲法第九條^①的限制等因素的影響，基本上是以美日關係為外交基軸，並以恢復及促進日本經濟發展為首要國家發展目標。而後隨著日本經濟的快速成長，與冷和、石油危機、冷戰終結等國際

註① 日本憲法第九條第一項規定：「日本國民真誠渴望基於正義秩序之國際和平，永久放棄以發動國權之戰爭，以武力威嚇、或行使武力，為解決國際糾紛之手段。」第二項：「為達到前項目的，不保持陸海空及其他之戰鬥力，不承認國家之交戰權。」張隆義，日本（台北：政治大學國際關係研究中心，1996年），附錄，頁422。

政經情勢的演變，日本的外交政策有緩慢轉變的現象，雖然仍是以日美外交為主要核心，但是對其他地區的重視程度已有強化的趨勢。

在日美外交為對外政策核心與經濟中心主義的雙重影響下，二次世界大戰後日本對東南亞地區的外交政策也一如日本整體外交政策的特色一般，基本上是被動與反應性的（passive & reactive）。^②對日本而言，東南亞的重要性可大分為政治與經濟兩大面向，在政治方面，東南亞地區國家在東西方集團對抗的過程中具備戰略重要性，在經濟方面，東南亞地區則不僅是日本重要的海外市場，也是物資能源運往日本的必經海上航道。^③而其中的經濟利益在經濟中心主義的指導下，對日本而言，則經常成為其東南亞政策的主要特色。^④

不過隨著日本經濟力量的提升，與美國與中共外交關係的變化等環境因素的變遷，後冷戰時期的日本對外政策也多轉積極，其中包括亞洲、拉美等區域，以及聯合國。而本文則在日本前首相小淵惠三於千禧年初選擇東南亞為首站外訪地區的影響下，選擇當代日本與東南亞國家外交關係為研究範圍。

在文章的安排上，將先就二次戰後日本外交政策演變作簡要析述，其次扼要回顧二次戰後日本的東南亞政策及其執行工具（對外援助），而後探討現階段日本的東南亞政策，並試做簡短的前瞻評估。此外，由於本文係是從援助外交看日本的東南亞政策，而日本的雙邊援助又多以國家為對象，並非國際組織，所以有關日本對東南亞區域國家組織的政策，^⑤並不在本文的探討範圍。其次在援助外交方面的分析，僅著重事實面的探討，有關日本援助外交的理論、機制、型態、內容等方面的探討，因所佔篇幅過大，將另行為文析述。

貳、二次戰後日本的外交政策演變

一、國家利益與外交政策

一般說來，外交政策通常是國內外環境交互影響下的產物，國家領導人及監督者（critics）也通常從國家利益的觀點來思考與制訂外交政策。雖然學、政界對於國家利益的實際內涵與定義，迄今仍眾說紛紜，爭辯不休，但在實務上，國家以「利益」作為制訂或修正各項政策之重要參考，幾乎已是一項眾人皆知的假設或概念，其中包

註② Suetō Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New Dimension in Japanese Foreign Policy* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p. 7.

註③ Wolf Mendl, *Japan's Asia Policy: Regional Security and Global Interest* (London and New York: Routledge, 1997), p. 7.

註④ Suetō Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN*, p. 3.

註⑤ 目前日本對東南亞區域組織的政策仍以經濟合作、促進區域組織境內國家發展為主，在政治合作方面，不論是 ASEAN 下的 ARF 或 CSCAP 仍在於促進了解與互信。1999 年 11 月，ASEAN 國家已開始在 ASEAN 會議後與日本、中共、南韓召開 ASEAN + 3 高峰會議。

括外交政策。在探討一國外交政策時，「國家利益」是常被提及的論點，甚至有學者將外交政策視為是一種「國家利益的極大化與損失的極小化」的政策，而在評論一國外交活動或策略是否成功或奏效時，也有以「是否達成既定政策目標」為標準的看法。傳統學派認為國際政治不僅是權力政治，也是一種國家利益調整的過程。就國家利益的成分而言，政治（包括安全）、經濟利益幾乎都是重要內涵，可視為是國家利益中恆久「不變」的成分，然而就此二種成分在國家利益中的比重而言，則表現出因時代演進與情勢變遷而適度調整的「變動」現象。^⑥

就政策取向而言，一國外交政策，常有「內向（inward）」（通常是經濟導向）、「外向（outward）」（通常是國際政治導向）等不同性質的區分。前者意味決策者注重國內事務的程度大於國際事務，後者則恰恰相反，美國現任總統柯林頓在其第一任期的各項政策取向與表現，即是一種「內向」政策的表現，其「公平貿易」、「經濟外交」等訴求之政策目標也多為強化美國的國際競爭力，與發展美國經濟之故；相形之下，其前任總統布希的外交政策則呈現「外向」的傾向，其協調世界各國進行反伊拉克侵略戰爭的表現，雖使他獲得超過 90% 的國內支持度，但也因他多忙於處理國際事務，而給美國人民一個「外交總統」的印象，而此印象甚至在一九九二年總統大選的最後階段，成為布希總統的致命傷之一。日本吉田茂（Yoshida, Shigeru）首相所採行的外交政策則是以「內向政策」為主，其採行的「經濟中心主義」國家政策搭配日美基軸外交的國家發展路線，幾乎就是日本在一九七〇年代以前所奉行的政策指針，吉田首相的政策重點是「經濟」。反之，中曾根康弘（Nakasone, Yasuhiro）則可算是較具「外向政策」色彩的日本領導人，其提出的日本「第三次遠航」的政策宣示，並希望日本儘速擺脫戰後陰影的種種做法，在在凸顯其對外政策中的「外向性」。^⑦不過由於日本憲法第九條的限制與客觀國際環境的不容許，若以就嚴格的標準來看，二次戰後的日本尚未出現一位「外交首相」。

二、日本戰後總體國家利益的變化：從「內向經濟型」到「政經並行」

二次世界大戰後的日本外交政策深受國際環境的變化及對策的選擇，與決策者自我見解等之影響，其中前者的影響遠大於後者。^⑧對二次戰後的日本來說，其國家利益的主要成分當然也不脫「政治」與「經濟」利益兩大類，同時也是政府內政與外交決策的重要考量。當然，政、經利益在政策制訂過程中的比重，會隨著國家內、外情

註⑥ 有關國家利益與外交政策間關聯性進一步說明，請參閱柯玉枝，「從國家利益看冷戰後中共與日本關係中的合作與競爭」，中國大陸研究，第 42 卷第 2 期（1999 年 2 月），頁 66～67。

註⑦ 何方，「處在歷史轉折時期的日本」，日本學刊，1996 年第 3 期（1996 年 5 月），頁 5。

註⑧ 武田康裕，「東南アジア外交の展開——『アジアの一員』と『先進民主主義諸國の一員』」，收錄於草原厚、梅本哲也編，現代日本外交の分析（東京：東京大學出版社，1995 年 2 月 10 日），頁 64。

勢演變而調整，此為必然的現象。在外交政策取向上，則由於政治權力因戰敗之故，趨於內向、守勢、被動，以經濟為國家發展重點，而「吉田主義」（Yoshida's doctrine）——「經濟中心主義」^⑨則是此項政策的最佳註腳。加上日美關係、冷戰結構、和平憲法、國力不足等環境因素，進而造成對於日本在政治上「缺乏明確目標」（no clearly defined objectives）、「經濟的巨人、政治的侏儒」（economic giant-political dwarf）的刻板印象。^⑩

然而，隨著日本經濟力量的迅速增長，美國與中共關係的調整、石油危機的挑戰、福田內閣、大平內閣與中曾根內閣的國家政策調整，日本對外政策開始漸漸出現稍微明顯的轉變，漸漸由「內向經濟型」轉變為「經濟與政治並行」的類型，不過冷戰終結則可能是影響日本對外政策調整的最重要因素。後冷戰時期的日本，不僅致力於提升「國際貢獻」，參與聯合國維持和平部隊的運作，更將「促成日本成為聯合國安全理事會常任理事國」當作是重要的外交政策方針。

表一所呈現的是二次戰後日本國家利益與對外政策的大致演變。自冷戰初期至一九七〇年代初，在吉田茂「經濟立國」論的基調下，日本的國家利益以「發達國家經濟」為主，希望成為經濟大國；在政治或安全議題上，因受和平憲法的限制，以美日關係之維繫為基軸（尋求美國的保護），其次是睦鄰關係的建構，其對外政策的本質是經濟味十足的。

一九七〇年而後，隨著日本經濟實力的增強，石油危機的衝擊，日本國內政治結構的變遷（戰後新生代漸在社會結構中扮演主要角色），國際環境的變化（由冷戰到冷和、兩次石油危機）、美國改善與中共的關係等因素的交互影響，日本的對外政策開始出現緩慢轉變的跡象。一九七七年八月的福田主義（Fukuda Doctrine）是日本東南亞政策的新起步，象徵日本對東南亞的政策漸漸脫離「經濟導向」的情況，慢慢朝政經並重的方向偏移。而經濟強盛後的日本，自不願永遠屈作政治中小國，^⑪進而有所謂「日本可以說不」言論的出現。

福田主義的出現與一九七〇年代的美元貶值、石油危機、美國的亞洲政策、以及越南的陷落等國際環境因素有關，其中尤以越南陷落的影響最大。此外，日本外務省官員對「西向」外交政策看法的改變、福田內閣所面臨的內部政治壓力等，也是促成此項主義的因素之一。

註⑨ 吉田主義有三項重要成分：(1) 致力於經濟與社會得重建，迅速恢復戰前經濟，在新憲法的變動中，維持社會穩定，以構建一個繁榮且獨立的日本；(2) 開創強而有力的日本經濟，使其能超越大多數西方國家的經濟水準；(3) 決定以「依賴美國」來維持日本的基本安全。Wolf Mendl, *Japan's Asia Policy*, pp. 2~3.

註⑩ 武田康裕，「東南アジア外交の展開——『アジアの一員』と『先進民主主義諸国の一員』」，頁83。

註⑪ 「【座談】星、中、韓旅日學者談後冷戰時期的亞洲與日本」，收錄於卓南生，*大國夢與盟主論：總保守化的日本政治與外交*（台北：聯經，民國84年），頁319~320。

表一 日本外交政策演變

時期	對外政策	主要國家利益考量及重要內容
冷戰時期 (1952~70)	經濟利益為主的中小 國外交政策路線，主 要目的在於確保日本 的經濟利益，較少觸 及國際政治層面。 1. 日美關係為基軸， 對外政策常追隨美 國政策。 2. 同世界其他國家發 展關係。 3. 周邊睦鄰政策。	政治（安全）利益 1. 建構及維繫日美安保體制，維護日本國土安全。 2. 改善與周邊國家關係：對緬甸、菲律賓、印尼、南越、寮 國、柬埔寨等東南亞國家，支付戰爭賠償或準賠償，以便 於雙方開展經濟交流活動。 3. 擴展與西方集團國家之邦交。 4. 美國因素主導對中共政策。 經濟利益：「經濟立國」觀（經濟中心主義） 1. 加入國際經濟組織（如 GATT），開發有利於日本的外部 經濟環境，發展日本經濟。 2. 維繫與強化同美國的經濟關係。 3. 在關係正常化前，中共與日本關係採「政經分離」模式， 並以民間交流為主。 4. 發展與東南亞國家間的經貿關係。
轉變期： 冷和時期 (1970~80 初期)	1. 仍以日美關係為基 軸，在對外關係上 仍經常追隨美國政 策。 2. 運用 ODA，確保日 本的經濟利益與能 源來源的穩定。	在政、經利益的內涵上，基本上與冷戰時代大致相同，不過隨 著美國與中共關係的變化、石油危機、日本經濟力量的重大、 賠償援助漸漸支付完畢等外、內環境因素的變化，日本的外交 政策與外援政策開始出現緩慢轉變的趨勢。 1. 在「尼克森震撼」影響下，於 1972 年中共與日本建交，雙 邊經濟關係隨之迅速開展。 2. 在石油危機的影響下，日本開始重視其與中近東地區國家 之關係，大幅增加外援金額，援助範圍擴大到中東、非 洲、中南美。 3. 1977 年日本政府發表自 1978 年起五年間 ODA 倍增計畫， 1978 年將五年計畫縮短為 3 年。
(1980 初期 ~ 迄今)	1. 調整與維繫日美關 係。 2. 運用 ODA，協助日本 向普通國家邁進。 3. 同亞洲國家睦鄰友 好。	政治利益 1. 調整與維繫日美安保架構，以穩定東亞地區情勢與日本領 土安全。 2. 政治大國戰略（從中小國外交走向大國外交） (1) 重視聯合國的角色：尋求成為聯合國安全理事會常任理 事國，使日本在成為經濟大國後，繼而邁向政治大國。 要求 UN 刪除「敵國條款」。 (2) 擴大國際貢獻，支持聯合國維持和平行動（PKO）。 (3) 積極提高日本對國際重大事務的發言權。 (4) 推動區域安全對話與合作。 (5) 妥善處理同中共之關係。 經濟利益：在全球化潮流下，妥善規畫對外投資、拓展貿易商 機，以發展日本經濟。對包括中共及東南亞國家在內的外 國，提供日圓貸款（ODA），以開發市場與商機。

資料來源：整理自馮昭奎等著，戰後日本外交 1945~1995（北京：中國社會科學出版社，1996 年 12 月）；孫承
主編，日本與亞太 世紀之交的分析與展望（北京：世界知識出版社，1997 年 10 月）；張隆義，「日本
援外政策之研究」，國際關係學報，第 14 期（台北：國立政治大學外交學系，民國 89 年 3 月），頁
105~126。

美元貶值與石油危機象徵美國國力的衰弱，越南事件以及美國是否會自東亞撤軍的議題，則加深東南亞國家對美國防衛東南亞的承諾與美國防衛傘功效的不信賴感。其次，美國國內希望日本分擔國際責任（尤其是東南亞）的政策建議與做法，也是加速日本改變東南亞政策的重要因素，因為如果沒有美國的同意與讓權，日本政府在維繫日美基軸外交的考量下，通常會避免較程度的外交政策變動。上述種種因素不僅促成東協（ASEAN）的成立，也使東南亞國家開始重視日本對東南亞的重要性，並改採接觸、拉攏的政策。當時的日本政府開發援助（Official Development Assistance, ODA），已是東協國家的主要來源（1975年為57%，1976年為52.6%），在他國對東協國家之投資、貿易關係方面，日本所佔的比例也不容忽視，從一九七四年至七六年間，均佔有超過四分之一的比例。^⑫

就日本政府本身而言，隨著經濟成長而來的自信心的增強，使得一九七〇年代中期的外務省官員^⑬重新檢視所謂的「西向」政策，其中有關「亞洲中心」的促議則是催生福田主義的重要動力。此外，福田赳夫（Fukuda, Takeo）係繼三木武夫之後出任日本首相，為求政績表現，在美國首肯、北京不反對的外在條件下，福田對推動新東南亞政策十分努力。但內閣中除少數重要閣員如大藏省、外務省等大臣曾參與福田主義的制訂過程外，其他閣員及自民黨議員並未參與決策過程。或許即因參與決策過程者很少，在政策執行上，即使是外務大臣也十分謹慎，以避免錯誤。^⑭

一九八〇年代初期起迄今，在日本的國家利益成分中，除經濟利益之外，政治利益的重要性開始加深，進而造成對外政策的重大調整，並開始進行所謂的日本「第三次遠航」行動。

一九八〇年，大平正芳（Oohira, Masayoshi）首相的私人諮詢研究會「綜合安全保障研究小組」即著手進行日本安全政策的探討，以因應國家利益中政經比重的變遷所導致的外交政策調整壓力。該研究小組所提出的研究報告並為繼任首相鈴木善幸所採用，而於一九八〇年十二月正式決定採用「綜合安全保障戰略」為國策。^⑮

一九八二年十二月，中曾根康弘首相提出「戰後政治總決算」口號，標誌著日本外交政策的變遷。一九八三年一月，中曾根首相利用訪美行程，提出「中曾根主義」（Nakasone doctrine），進一步明確宣示日本對外政策的調整方向。該主義之重要內涵如下：（一）日本要為建立西方安全體制進行合作；（二）日本要為世界經濟重新獲得活力做出貢獻；（三）日本要為協調南北關係承擔所能及的義務。

在一九八三年日本外交青書中，日本政府又再次標示如下外交政策目標：「日本今後要從過去以經濟為中心盡國際義務，擴展到國際政治方面，做出與國力、國情相

註⑫ Suelo Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN*, p. 103, Table 2.

註⑬ 日本外務省負責亞洲事務的是亞洲局，該局下設兩個課主管東南亞事務。

註⑭ 上述有關福田主義之制訂過程之進一步資料，請參閱 Suelo Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN*, Chaps. 4, 6 & 7; Takashi Inoguchi, *Japan's Foreign Policy in an Era of Global Change* (London: Pinter Publishers Ltd., 1993), pp. 129, 169~173.

註⑮ Dennis T. Yasutomo, *戰略援助と日本外交*（東京：同文館，1989年），頁71~74。

當的貢獻。」並提出四項對外政策指針：(一) 基本立場：屬西方集團的一員，地理位置上以亞太為基礎，維護日本與友好國家間之關係；(二) 在國際上採取負責任的行為，在防衛上堅持專守防衛和無核三原則，不做軍事大國，但要進一步加強防衛力量，承擔起自由主義國家有力量的一員之責任，在經濟上進行市場開放的同時，發展經濟合作；(三) 公正客觀地判斷國際情勢，並擁有獨自見解；(四) 開展國民外交。^⑮希望日本能朝向「普通國家」（擁有政治影響力）邁進。

冷戰終結，日本的外交政策仍以「邁向普通國家」為重心，希望日本能重回國際政壇，成為聯合國安全理事會常任理事國。因之，如何藉由提高日本的國際貢獻，參與聯合國維持和平部隊、持續擴大對外援助的廣度、深度與績效等，則成為外交政策的重要工具。在聯合國外交方面，日本藉由參與聯合國處理國際衝突之機制，凸顯日本為國際社會一員的角色。近年來，日本曾於一九九三年派遣非軍事人員參與柬埔寨維和行動，並於一九九九年參與東帝汶維和部隊，兩次行動皆獲肯定。目前日本仍持續參與東國的國家建設過程，並提供援助；在東帝汶的行動中，據日本外務省所公布的消息顯示，日本外務省官員神山武（Kamiyama, Takeshi）被任命為東帝汶臨時行政機構的資深民事官。^⑯在深化對外援助政策方面，日本則以直接（雙邊）或間接（多邊）的援助方式，一方面提升日本與受援國間的雙邊關係，另一方面也可增加日本對國際組織的參與度與貢獻度，提升日本的國際形象。

叁、二次戰後日本的東南亞政策 ——援助（經濟）外交

一、東南亞在戰後日本對外交政策中的地位

由於鄰近的地緣關係、豐富的天然資源以及天然的海上航道，東南亞對日本而言，不論從經濟面或是政治面來說，均有其重要性。在經濟關係層面，二次大戰後的東南亞國家，對於以「經濟立國」為政策主軸的日本來說，是經濟吸引力大過政治吸引力。東南亞對戰後的日本而言，象徵「資源與市場」，是「經濟重建與擴張」的必需品，有助於日本的整體國家發展，是以必須發展與東南亞國家的經濟合作關係。因之，在日本與東南亞國家間，多呈現出一種「援助、貿易、投資」的經濟關係網絡。

反之，在政治關係上，雖然日本外務省在一九五七年九月出版的《外交青書》中，曾正式將(一) 以聯合國為中心；(二) 與自由主義各國協調；(三) 堅持作為亞洲一員的立場，列為日本外交三原則。^⑰然而實際上，由於二次戰後的日本外交政策重點，是以

註⑮ 馮昭奎等著，戰後日本外交，1945～1995（北京：中國社會科學出版社，1996年12月），頁467～470；孫承主編，日本與亞太：世紀之交的分析與展望（北京：世界知識出版社，1997年10月），頁25～35。

註⑯ “Personnel Contribution for the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTATE),” <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2000/4/419.htm>>.

註⑰ 武田康裕，「東南アジア外交の展開——『アジアの一員』と『先進民主主義諸國の一員』」，頁63。

日美關係為主軸，而呈現守勢、被動的特性，在對外政治關係上，日本也多以「西方國家的一員」自居。對東南亞，受限於日美外交基軸與冷戰的國際局勢，日本的主要外交考量仍是以日美關係為重點，且自主性相當有限。不過，因東南亞地區在美國冷戰政策中的重要性，以及東南亞市場的吸引力，一九五〇年代的日本在美國的壓力與協助下，遂依據舊金山和約的規定，在東南亞推動所謂的「賠償援助」，以賠償換市場，並修補雙邊二次大戰時期因日軍占領而受損的政治關係。

一九七七年八月福田赳夫所發表的福田主義則可說是日本東南亞政策的新起步。福田首相在訪問東南亞時正式向東南亞國家發出三項保證，分別是：（一）日本拒絕成為軍事強權；（二）日本願盡最大努力，以真誠的了解來鞏固其與東南亞國家間的雙邊信賴及信任關係；（三）在日本有意增強與中南半島國家間的相互了解的同時，也將成為 ASEAN 的對等合作夥伴。自此而後，日本對東南亞的政策漸漸脫離「經濟導向」的情況，慢慢朝政經並重的方向移動。^⑩

一九八〇年代起，在「綜合安全保障戰略」國策、「中曾根主義」等的影響下，日本境內開始出現「入歐入亞」的倡議。冷戰終結後，有關「重回亞洲」或「入歐入亞」的議論更多，而政府的作為與政策也更轉趨積極，日本首相宮澤喜一（Miyazawa, Kiichi）上任後即籌設太平洋問題懇談會，加強對亞洲外交工作，並於一九九二年發表「宮澤主義」（Miyazawa Doctrine），其要點有三：（一）在同東南亞國家共同思考和行動的基礎上，協助柬埔寨、越南、與緬甸等東南亞國家的重建與開發工作；（二）在美國持續參與亞太事務的情況下，與區域內各國共同推動亞太區域安全架構；（三）承諾日本絕不會再度尋求成為軍事強權，日本將以其經濟力善盡國際責任。^⑪此時，東南亞國家對於日本而言，雖然仍是維護日本經濟利益所必須的重要「市場」與「航道」，卻也是協助日本加入聯合國安全理事會，邁向普通國家的重要支持力量。小淵首相選擇以東南亞為千禧年首次出訪地區，足可顯示日本對東南亞國家之重視；其次，小淵在訪問行程中，強調日本將提供人力資源訓練。^⑫

總的來看，從過去的半個多世紀中，東南亞國家對於日本的態度，從一九七〇年代以前的「敵視、不信任」，到後冷戰時期較為友好的態度，變化可謂相當大。一九七〇年代以前，東南亞國家多半將日本視為是一個「安全威脅」，一九六九年一項以印尼精英為調查對象的調查報告顯示，百分之八十四的受訪對象認為日本是「威脅」。一九七四年當時任日本首相田中角榮（Tanaka, Kakuei）訪問印尼與泰國時，曾在當地引發抗議「日本經濟剝削」的暴亂行動。^⑬到一九九〇年代時，東南亞國家則普遍稱許日本在聯合國解決柬埔寨問題時的表現，甚至希望日本能協助導引東南亞國家安

註⑩ Suetō Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN*, p. 3.

註⑪ 豬口孝著，賴郁君譯，*日本經濟大國的政治運作*（台北：月旦出版社，民國83年），頁115；何思慎，*戰後日本對華政策之研究*（博士論文，政治大學東亞研究所，台北，民國87年3月），頁173~175。

註⑫ 在小淵惠三訪問東南亞三國時，日本外相河野洋平則在歐洲訪問。日本外務省網站資料，<http://www.mofa.gov.jp/>，小淵訪東南亞相關詳細內容另請參閱本文註⑬。

註⑬ Gerald L. Curits, ed., *The United States, Japan, and Asia* (New York: W.W. Norton & Company, 1994), p. 140.

渡金融風暴，促進經濟發展。東南亞國家對於日本國家「印象」的轉變不可謂不大，不過若因此斷言日本與東南亞國家關係之未來發展將一帆風順，東南亞國家願意接受日本是東亞國家代言人，並積極支持日本成為聯合國安全理事會常任理事國，或朝「政治國家」發展之路線等等，則是言之過早。但是，日本與東南亞國家間雙邊關係的改善則是一項事實。

二、東南亞政策的主要執行工具：援助（經濟）外交政策

雖然「經濟手段」素來就是國家執行外交政策的重要工具，美國老羅斯福總統在賦予門羅主義新解時的「胡蘿蔔與棍棒政策」，中國古代的「朝貢貿易」，均是運用經濟手段來執行對外政策的歷史例證。二次大戰後，隨著冷戰時代的開啓，經濟手段在各國對外關係中的重要性更形突出，在東西對峙的格局中，美國與前蘇聯經常借用對外援助的增減來獎賞或懲罰集團內成員的各項作為。

從外交政策的角度來看，對外援助是援助國外交政策的輸出（output），而存在於援助國與受援國之間的是一種本質上屬於互惠的互動關係，並以「影響受援國的內外政策」為主要政策目標。從交換理論的角度來看，援助國藉由使用報酬以鼓勵受援國改變或維持某種特定的政策與行為，援助國與受援國間存在的權力關係，並可從利益、成本與代價來衡量兩者間的權力關係的平衡度。在方法論上，環境理論（contextual approach）認為援助國的援外政策深受該國內部及外部政經環境之影響，環境理論將對外援助視為依變數，國家外交政策為獨立變數，當一國外交政策產生轉變時，連帶的也會對該國的對外援助政策產生衝擊，進而影響對外援助的性質與受援對象的地理分配。從援外分布理論（aid distribution approach）來看，援助國經常基於下列四項政策考慮來選擇受援對象：（一）援助國本身國力、（二）歷史環境、（三）外援的動機、（四）外交政策目標。大體而言，在受援國的選擇上，援助國家往往會將較多的援助提供給予在歷史上曾與援助國間存在特殊政經關係或聯繫的國家，而且除非受援國與援助國家的關係出現重大的轉變，歷年的援助地理分布情況大致不會出現太大差異。對元理論（dyadic）假設外在環境的變化將影響援助國的援助政策，援助國將會因受援國國內政經情勢變化而調整對受援國的援助政策。^{②③}

東亞地區之於日本，由於地理的鄰近與二次世界大戰期間的殖民關係，素來便是日本對外援助的主要區域之一。二次戰後日本對外援助政策的伊始，根據日本官方的說法，日本正式開始向外國提供援助的時間與對象，是一九五四年的緬甸、而後是菲律賓（一九五六）、印尼（一九五七）、南越（一九五八），這些國家皆是東南亞國家。當時，基本上是以簽訂「戰爭賠償協定」或「準賠償協定」（泰國、馬來西亞、韓國）名義，來執行日本對東南亞的經濟外交。^{②④}當時日本之所以對東南亞國家進行

註②③ 林德昌，海峽兩岸援外政策之比較研究（台北：成文出版社，民國88年3月），頁10～34。

註②④ 日本對緬甸、菲律賓、印尼與南越四國的戰爭賠償開始給付年度分別為1955、1956、1958、1960，履行率分別為：100%、60.6%、97.7%、100%。張健，戰後日本的經濟外交（1952～1972）（天津：天津人民出版社，1998年4月），頁20，125。

外援，主要係因美國的壓力與東南亞資源的雙重考量，其中美國的因素在早期時的重要性可能比資源考量來得大些。美國當時為鞏固東南亞安全，避免共產勢力入侵，遂要求日本必須協助發展東南亞經濟，其手段則為對外援助。在此外來壓力下，日本政府遂開始以「賠償援助」型態，一方面促進日本與東南亞國家的經貿關係，協助東南亞國家發展經濟，另方面修補與改善日本同東南亞國家間因二次大戰而破損的關係。而後至一九六五年以後，開始改以日圓貸款為主要的援助外交工具。一九七七年日本政府對外發表外援倍增計畫，並於次年開始執行。一九八〇年代，在美國因素的影響下，日本正式將戰略援助項目增列在其外援的範圍中。^⑤

從日本對外援助的金額來看，在一九八二～一九八七年，中曾根主政時期的日本對外援助項目預算增加率，遠高於總預算之增加率。^⑥一九八六～一九九三年間，日本 ODA 實際援助金額佔 GNP 比率約在 0.3% 上下，僅一九九三年的比率略低，為 0.26%。^⑦此外，若依照 ODA 計畫總額與實施達成率來看，一九七七年日本實際提供 ODA 金額為 14 億美元，一九八五年為 38 億美元；一九七六～一九八〇年間累計 107 億美元，一九八一～一九八五年間累計 181 億美元，一九八六～一九九二年間累計 400 億美元，一九九三～一九九七年的預估額是 500～700 億美元。^⑧一九八九年，日本首度超越美國成為全球最大援助國，自一九九一年起迄一九九九年，日本已蟬連多年的最大援助國寶座。

在對外援助的內容上，日本多參照開發援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）的區分方式來規畫與執行。^⑨不過在贈與與貸款的比例、是否在對外援助上附帶限制條款等方面，日本因以日圓貸款為主要外援類型，故在贈與類型外援佔總 ODA 的比重上，以一九九三～一九九四年的數據來看，在美、英、義、德、法、日六國中，日本以 46.6% 敬陪末座，總體 ODA 的貸款成分也是六國中的最低 78.9%，遠低於平均值的 77.1% 與 90.8%。^⑩一九九七年，日本在 21 個 DAC 國家中，以 9,358 百萬美元的外援金額，擊敗美國的 6,168 百萬美元，續為全球最

註⑤ Orr 在「外來壓力：美國的角色」一章中，從美國對日本施壓的角度，來觀察日本對外援助的區域與項目變化，區域從東南亞開始，而後漸擴及東北亞、西南亞（巴基斯坦）、中東、中美洲及加勒比海、非洲等區域；在項目上則從經濟層面擴及戰略與安全援助。Robert M. Orr, *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power* (New York: Columbia University Press, 1990), Chapter 5.

註⑥ 張光，日本對外援助政策研究（天津：天津出版社，一九九六年十二月），頁 45，表 2-4。

註⑦ 同前註，頁 50，表 2-5。

註⑧ 同前註，頁 51，表 2-6。

註⑨ 依據 DAC 所分的類別，對外援助可依直接或間接的形式，區分為雙邊或多邊，雙邊援助顧名思義，係發生在援助國與受援國間的物資（資金）移轉，多邊援助則係經由國際組織來進行對外援助行為，援助國將外援（貸款或贈與）交予國際組織，由國際組織統籌處理。Nishigaki Akira & Shimomura Yasutami, *The Economics of Development Assistance: Japan's ODA in a Symbiotic World*, English edition (Tokyo: The LTCB International Library Foundation, 1999), pp. 85～88.

註⑩ Wolf Mendl, *Japan's Asia Policy: Regional Security and Global Interest*, p. 99.

大的援助國。不過若以 ODA 佔 GNP 的比重來看，則日本以 0.22% 名列倒數第三名。^①東亞金融風暴後，在日本一九九八～一九九九年預算中，若以日圓為單位，ODA 預算較前一年降低 14.0%，其中贈與部分降 9.9%、貸款部分降 13.4%；一九九九～二〇〇〇年的 ODA 預算則僅小幅上揚 8.9%，其中在贈與部分仍持續下降 1.6%、貸款部分上升 13.3%。^②

三、東南亞援助外交的特點：

透過援助開拓日本海外商機，發展日本經濟

在吉田茂「經濟立國」論的基調下，日本的國家利益以「發達國家經濟」為主，希望儘速恢復國家經濟力，進而成為經濟大國。在日本因戰敗而喪失國際政治力之際，經濟手段——對外援助——則成為日本唯一較可行的政策工具。值此，亞洲地區則成為日本外援的最重要區域，而其中又以東南亞及東北亞（在中國大陸未成為主要對象前，以韓國為主）較為重要。

由於東南亞地區的「資源與市場的特質」，日本對東南亞地區的援助投入，相較於其他區域，也是較多的，一九九三年以前，日本對東南亞援助的累積金額，在日本對外提供的無償贈與和日圓貸款（累計）中所佔的比率分別為 29% 和 71%。^③一九九四～一九九五年間，日本對亞洲國家提供的對外援助佔其總體外援金額的 55.8%，其中東南亞佔 23.8%、西南亞 15.8%、東北亞 15.4%。其次，若將 ODA 做細項區分，日本對亞洲區域提供的無償贈與的百分比為 45.5%，其中東南亞佔 21.4%（僅次於非洲的 28.3%），在技術合作項目中，亞洲佔 38.3%，其中東南亞佔 19.4%，是日本最大的技術合作援助區域（其次是東北亞的 13.5%）。在政府日圓貸款方面，亞洲佔 75.9%，其中東南亞佔 28.7%、東北亞 23.3%、西南亞 22.6%。^④

在日本對外援助對日本拓展海外市場（對外貿易）之效果方面，依據一九八一年日本通產省所發表的經濟協力的現狀與問題一書中明白指出，地理的、歷史的與經濟的緊密關係，是日本決定外援對象的重要考量，日本對此等國家的援助額，素來即佔日本雙邊外援額之大半。而該書圖 2-6 所顯示，一九六五年迄八〇年，日本對其最主要的外援地區——亞洲——貿易變動情形，在日本輸出方面，亞洲地區在日本對外輸出額之比重，在一九六五年是 60.5%（金額 24 億美元），一九七〇年是 61.4%（金額 55 億美元），一九七八年是 52.8%（金額 264 億美元），一九七九年是 57.4%（金額 299 億美元），一九八〇年是 56.6%（金額 361 億美元）；在日本進口方面，同期所佔比率與金額分別為一九六五年的 43.9%（金額 16 億美元），一九七〇年的 41.5%

註① <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1998/2.html>>.

註② <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/d_g1.html>.

註③ 張光，日本對外援助研究，頁 205。

註④ Nishigaki Akira & Shimomura Yasutami, *The Economics of Development Assistance: Japan's ODA in a Symbiotic World*, English edition, p. 167.

(金額33億美元)，一九七八年的43.2%(金額194億美元)，一九七九年的44.4%(金額292億美元)，一九八〇年的40.5%(金額361億美元)。^⑤由此可看出援助與貿易間的關聯性。在日本對外援助極度集中的一九六〇年代及七〇年代初期，亞洲地區是日本極重要的貿易對象，而後隨著國際日本與國內政治及經濟環境因素的變遷，亞洲雖仍是日本主要的貿易對象，但比重已下降，不過在總金額的增長上卻極為驚人。

若從個別國家來看，以日本在一九五〇～一九六〇年代間對菲律賓的賠償援助為例，日本對菲賠償起於一九五六年，在一九五六～一九六五年這十年中，日本與菲律賓的貿易關係，在出口方面成長2倍(自116,578千美元升為250,676千美元)，在進口方面成長4倍(自55,502千美元成長為240,270千美元)，進出口合計成長2.8倍。^⑥目前，日本與菲律賓的雙邊貿易狀況是1998年全年雙邊貿易額為10,700百萬美元，一九九九年一～十一月雙邊貿易額為12,744百萬美元，是日本第五大東南亞貿易夥伴(前四位是新加坡、馬來西亞、泰國、印尼)。^⑦

在對外投資方面，一九七二～一九七四年間日本對外投資地域構成比重中，亞洲佔四分之三強，一九七五年起比重多維持在約55～70%之間。一九八五年起，為鼓勵日本企業前往東南亞地區投資，日本對東南亞地區的開發援助大幅增長，一九八五年日本對東南亞地區雙邊援助額為962.13百萬美元(ASEAN國家的援助額為800.01百萬美元)，一九八六年增為1,169.49百萬美元(ASEAN為914.47百萬美元)，一九八七年暴增為1,865.88百萬美元(ASEAN為1,697.56百萬美元)，一九八八年為2,196.59百萬美元(ASEAN為1,920.21百萬美元)。^⑧

若從當前日本與全亞洲的經濟關係來看，一九九八年日本對亞洲地區的出口佔其總出口額的37.2%，同期之進口額佔日本總進口額的42.2%，遠高於日本與世界其他地區的貿易情形。一九九七年日本對亞洲的貿易依存度在出口方面達67.1%，進口方面為67.7%，該年日本21.7%的輸出額來自日本向ASEAN的出口行為，在日本進口方面，ASEAN國家向日本之輸出額佔日本總進口額的14.0%。在日本的對外直接投資方面，一九九六年，在投資總額方面，ASEAN佔14.5%，在投資件數上，ASEAN佔24.5%。^⑨

註⑤ 通商産業省，*経済協力の現状と問題*(東京：通商調査委員會，1981年)，頁29，36。

註⑥ 張健，*戰後日本的經濟外交，1952～1972*，前揭書，頁131。

註⑦ 經濟部網站資料，〈<http://moeaboft.gov.tw/stat/asia/5ta06jp.htm>〉。1999年前十一個月馬來西亞以19,890百萬美元為日本第一大東南亞貿易夥伴國，新加坡以19,547百萬美元居次，1998全年新加坡以17,772百萬美元居日本東南亞第一大貿易夥伴，馬來西亞以16,355百萬美元居次。

註⑧ 五十嵐武士，*日本のODAと国際秩序*(東京：日本國際問題研究所，1990年12月20日)，頁250。

註⑨ 日本外務省，*外交青書*，1999年版，頁383，387。

表二 二次大戰後日本援外政策演變

時間	主要國家發展政策考量	援外政策類型	主要援助地區
1954~1958	國家發展政策：	賠償援助	東亞
1958~1965	1. 經濟立國論。 2. 強調為西方的一員。 主要外援政策考量：	賠償援助與日圓貸款並行，前者金額較高。	
1965~1972	1. 確保及擴大輸出市場。 2. 確保能源供給（石油危機後）。 3. 援助的首要目的是「符合日本自身的經濟發展需求」。	賠償援助與日圓貸款並行，日圓貸款金額較高。	東亞、中東地區、同時也涵蓋非洲、中美等地區。
1972~1980	4. 可附帶修補與二次大戰期間與敵國及東南亞受害國之關係。 概況：援助金額有限，1978 年以後開始增長。	日圓貸款	
1980~1985	國家發展政策與利益：政經利益並重、日美關係維繫。 主要外援政策考量： 1. 持續對直接與日本經濟利益相關聯的地區與國家（中東與東亞）進行援助。 2. 配合美國實施戰略援助。 概況：外援金額擴大，1989 年日本首度成為世界最大外援國，自 1991 年迄今，連年蟬連最大外援國的寶座。	日圓貸款	全球，以亞洲為主。
1985~1989			
1990~迄今			

資料來源：作者自行整理。

四、東南亞地區在日本對外援助（ODA）中的地位變化

從 ODA 的地域分配的角度來看，東亞地區一直是日本對外援助的主要地區，一九六〇年代後半，日本對東亞地區的 ODA 援助金額佔日本雙邊對外援助總額（以下略稱 ODA 佔有率）的約 70%；一九七〇年代後半，為確保石油供給無虞，日本開始向中東地區提供雙邊對外援助，因而使東亞地區的 ODA 佔有率下降為 40% 左右，而後隨著日本對中共援助的展開，東亞地區的 ODA 佔有率上升為 50% 左右。在 DAC 國家中，日本也是對東亞地區提供雙邊援助最賣力的國家，以一九九五年為例，日本對東亞地區援助成績，在 ODA 雙邊援助、政府貸款、無償資金協助、技術合作等四個項目在 DAC 二十一個成員國家中均名列第一。在雙邊 ODA 援助額方面，日本對東亞地區的 ODA 援助成績為 4,199.2 百萬美元，佔 DAC 各國對東亞地區援助成績（7,041.6 百萬美元）的 59.63%；在雙邊政府貸款方面，日本對東亞地區政府貸款額（2,252.4 百萬美元）佔 DAC 各國對東亞地區政府貸款總額（3,038.1 百萬美元）的 74.14%；在無償資金合作方面，日本對東亞地區無償資金提供額（793.4 百萬美元）佔 DAC 各國對東亞地區無償資金提供總額（1,647.2 百萬美元）的 48.17%；在對外技術援助方面，日本對東亞地區技術合作金額（1,153.4 百萬美元）佔 DAC 各國對東亞

地區技術合作總額（2,356.3 百萬美元）的 48.95%。^④

從表三資料也可清楚看出，雖然亞洲在日本援助地區分配中的比重自一九七〇年起呈現下降趨勢，且曾經跌破五成的佔有率，但仍是最重要的地區。其次，若從援助金額觀之，一九八〇年代日本對亞洲的援助呈現倍數增長的現象，一九九〇年代，除九七年外，多維持在四千至五千餘多百萬美元之間。此外，在東南亞地區在日本對亞洲總援助之比重上，一九八〇年代東南亞地區在亞洲總援助之比率則維持在 43.3%（一九八二）至 62.3% 之間；一九九〇至九八年之比率依序為一九九〇年之 57.84%，一九九五年的 45.2%，一九九六年的 44.8%，一九九七年的 46.0%，一九九八年的 45.4%。

表三 一九六五年後亞洲地區國家在日本對外雙邊援助中的分配情形

單位：百萬美元

年份	亞洲地區	分配比例
1965*	90.5%	菲律賓 15.6%、印尼 9.5%、緬甸 5.2%、泰國 1.7%、寮國 0.2%（東南亞地區主要國家合計 32.2%，以下同）、韓國 20.3%、印度 23.5%、巴基斯坦 14.5%（南亞地區主要國家合計 38%）
1970*	98.2%	印尼 33.8%、菲律賓 5.2%、泰國 4.6%、緬甸 3.2%（合計 46.8%）、韓國 23.3%、巴基斯坦 10.6%、印度 8.8%（合計 19.4%）、亞洲其他地區 8.8%
1975*	72.2%	印尼 26.6%、菲律賓 10.0%、泰國 5.7%、馬來西亞 4.5%、緬甸 3.6%、越南 3.8%（合計 54.2%）、韓國 3.2%、印度 10.6%、孟加拉 4.2%（合計 14.8%）
1980	1,383 (70.5%)	印尼 17.9%、泰國 9.7%、緬甸 7.8%、菲律賓 4.8%、馬來西亞 3.3%（東南亞 43.9%）、孟加拉 11.0%、巴基斯坦 5.7%（西南亞 22.2%）、韓國 3.9（東北亞 4.2%）
1982	1,624 (68.6%)	印尼 12.4%、泰國 7.2%、菲律賓 5.8%、緬甸 4.4%（合計 29.8%）、中國大陸 15.6%、孟加拉 9.1%、巴基斯坦 4.0%（合計 13.1%）、亞洲其他地區 10.1%
1985	1,732 (67.7%)	東南亞 37.6%、其他 15.5%、西南亞 14.7%
1990	4,117 (59.3%)	東南亞 34.3%、東北亞 12.0%、西南亞 12.9%
1995	5,745 (54.4%)	東南亞 24.6%、東北亞 15.2%、西南亞 13.6%
1996	4,145 (49.6%)	東南亞 22.2%、東北亞 10.4%、西南亞 15.8%
1997	3,076 (46.5%)	東南亞 21.4%、東北亞 8.0%、西南亞 14.6%
1998	5,372 (62.4%)	東南亞 28.3%、東北亞 14.1%、西南亞 17.0%
備註	1. 增列 1982 年日本援外數字係因中國大陸自該年起成為日本對亞洲外援的主要國家，而日本對中共之援助始於 1979 年，之後日本對東北亞之援助主要以中共為對象，並包括蒙古、韓國。 2. * 部分年份，因統計資料難以區分，不列援助金額。	

資料來源：1. 朝日新聞「援助」取材班，援助途上国ニッポン（東京：朝日新聞社，1985 年 6 月 30 日），頁 224。

2. 通商産業省，經濟協力の現状と問題（東京：通商調査委員會，1981 年），頁 36。

3. 五十嵐武士，日本の ODA と國際秩序（東京：日本國際問題研究所，1990 年 12 月 20 日），頁 252～254。

4. Japan's ODA Annual Report 1999, Chart 42 & 43,

<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/d_g2_01.html>.

註④ 外務省經濟協力局，我が国の政府開發援助 ODA 白書，下卷（國別援助）（東京：財團法人國際協力推進協會，1997 年 10 月），頁 4，14。

肆、小淵惠三的援助外交與日本現階段的 東南亞政策目標

二〇〇〇年元月，日本前首相小淵惠三（Obuchi, Keizo）以東南亞為第一個出訪對象，並普遍受到訪問國歡迎與重視，此舉似乎彰顯日本與東南亞國家間的關係的趨近，以及日本「重回亞洲」與重視東南亞地區的政策意圖。^④以下筆者則將繼續利用「國家利益」的觀點，從短、中、長程、以及總體的角度，觀察小淵今年一月的東南亞訪問的目的與成果，^⑤來觀察日本未來的東南亞政策，及此項政策背後的目標。

一、從當前的國家利益與外交政策目標分析

（一）短程目標：為日本在 G8 高峰會議增加籌碼，塑造東亞領導國家或代言國家的國際形象。日本政府希望能在今年七月的沖繩 G8 高峰會中，積極扮演東亞國家代言人的角色，充分反映亞洲國家的意見，因而希望藉由此次的東南亞訪問行程，一方面說明日本的立場，另一方面了解本區國家的意見，並予以尊重。

（二）中程目標：透過雙邊高層互訪，緩和或掃除東南亞國家之反日情結。希望將日本對東南亞地區的政府開發援助（ODA）計畫範圍，由傳統的金錢援助，轉變為包括專業技術的移轉在內的外援計畫，以期進一步協助該區國家復甦經濟，進而深化日本與東南亞國家之雙邊關係。在此行中，小淵曾向寮國表示將協助該國草擬「總體經濟管理」計畫；在泰國訪問期間，小淵則向乃川總理表示，日本將在其東北部成立人

註④ 2000年元月十日至十五日，小淵首相走訪柬埔寨、寮國、與泰國等三個中南半島國家。這次的外訪行程是日本首相43年來首次訪問柬埔寨，33年來首次訪問寮國，7年來首次訪問泰國。柬埔寨國王施亞努曾於1992年6月訪問日本，韓森曾在1999年以總理身分訪日，現任寮國總統曾在1995年以總理身分訪日，泰國前任總理察猜(H. E. Gen. Chavalit)曾在1997年10月訪日，而小淵首相則曾在1998年5月以外長身分訪問泰國。柬、寮二國分別於1954、1952年與日本建交，泰國與日本間之接觸則可追溯至15世紀，兩國曾在17世紀建立雙邊商務關係，1887年日本與泰國曾簽訂「友好暨商務宣言」，二次大戰期間兩國曾同時對美宣戰，雙邊關係相當友好且持久。

註⑤ 小淵惠三前首相2000年走訪東南亞的具體成果，以下以國別來區分：

一、訪問柬埔寨成果：小淵與韓森總理達成有關日本將透過政府開發援助管道，進一步提供東國金錢與設備方面的援助，以利該國清除以人為攻擊對象之地雷，並將對東國地雷受難者提供必要的醫療協助。日本政府並與東國政府在十一日針對總額達八億四千九百萬日圓的無償資金援助協定，進行換文，其中八億三千萬資助東國防治結核病，四千六百萬資助進行國道六號公路改建計畫。此外小淵表示，渠十分期待東國的財政革新與肅貪措施，並願意派遣稅制與財物管理專家，前往該國協助進行上述改革。在有關日本成為聯合國安理會常任理事國的議題上，東國公開表示支持；在有關赤柬的審判議題上，韓森總理表示，將繼續與國際與該國的觀察團體共同合作來處理。二、訪問寮國成果：小淵同該國就市場經濟、開放經濟政策等議題進行廣泛溝通，並表示將在三月底派遣由東大教授原洋之介率領的調查團前往協助寮國，針對該國財政與金融政策提出建言。三、訪問泰國成果：小淵同該國總理就雙邊合作培育中小企業與人才議題進行廣泛溝通，並承諾將在泰國東北部設立人力開發中心。

力資源開發中心。

(三)長程目標：在東亞地區尋得一個「適切的安全角色」，為日本朝「普通國家」目標奠基。在國際政治舞台中，爭取日本所應享有的合理政治地位，力促日本成為聯合國安全理事會常任理事國，是進入一九八〇年代後的日本政府所積極努力的外交目標，而如何在後冷戰時期，為日本尋得一個在東亞地區的「適切的安全角色」，則與上述外交目標息息相關。

二、綜合分析

總的來看，小淵此行似乎並未順利達成其外務省在元月十四日記者會中所指出的三項外交目標中較具時間壓力的政策目標：彙整亞洲國家對於G8的意見。^④小淵雖然聽取了東寮泰三國對於G8高峰會的意見，但是由於東京方面因日本經濟仍未出現顯著好轉現象所導致的相對弱勢地位，「亞洲領導國」或「代言人」的氣勢相當薄弱。

在表態關切東亞金融風暴之影響與願意協助東南亞國家經濟發展，以維持該區之和平與穩定等政策上，由於並非是可立見成效的政策，仍有待觀察。不過，東國表態支持日本成為聯合國安全理事會常任理事國，以及寮、泰等國家對於日本協助東南亞國家經濟發展表示歡迎與合作態度，從長遠角度來看，將有助於日本在本地區政治地位的提昇。

然而，若從前項所列的短、中、長程外交政策目標觀之，小淵此行仍有相當重要性。在短程目標方面，若從元月二十二日甫在日本結束的G7財長及央行總裁會議所發表的公報來看，日本的如意算盤可能無法如願。景氣復甦緩慢的日本，依然凸顯不出擔任地主國的領導力。各國不僅未呼應東京方面最為關切的日圓匯率問題，反而批評日本經濟成長過慢，或財政結構有問題。是故，除非日本經濟果能如財經單位所預測的在第二、三季有起色，否則即使日本有心在G8沖繩高峰會議中，扮演亞洲國家的代言人，塑造身為東亞領導國家的國際形象，恐怕仍是力有未逮。

在中程目標方面，透過國際援助促進援助國與受援國之雙邊關係，是國家經常使用的外交政策工具，雖具體效應常因角色與結構等因素之影響而多樣，但總的來說，的確有發揮或多或少的「鞏固」或「拉近」雙邊關係之效果。是故，隨著日本對東南亞地區援助內容的擴大與多元化，對於消除雙邊二次大戰期間的不良接觸經驗，應可有正面效用。此點也可從前文所述東南亞國家人民對日本印象轉好看出現效。

註④ 日本政府在今年元月十四日的外務省記者會中，將小淵在曼谷所舉行的記者會歸納為如下三項重點：一、東南亞地區的繁榮與穩定，是日本與國際社會穩定之關鍵。為此，日本政府必須進一步致力於改善東協原有成員國與新進成員國家之經濟差距，並且表示日本政府已準備在非經濟領域問題上，提供該區國家適切的人員協助，以利維持該區的和平與穩定。二、日本十分關切東南亞金融危機的處理問題，為此，日本將提供總額達800億美元的經濟計畫（包含宮澤計畫的300億在內），並在包括金融服務業與人力資源培育等項目上，與本區國家持續合作，俾使亞洲重新成為世界經濟成長中心。三、關於本年七月將在日本沖繩舉行的G8高峰會議事，日本政府希望能在高峰會議中，表達本區國家的立場。小淵認為，目前世界正面臨全球化、資訊革命、經濟不均的擴大、以及衝突預防等重要議題，為解決這些問題，G8國家尤應協力合作，並討論如何能讓世人生活在一個更穩定與繁榮的世界中。

在長程目標上，若朝向普通國家方向邁進是日本當前不容變更的既定政策，適時擴大日本的國際視野與外交政策關注範圍則是必要的選擇。日本除關切其與美國、中共、東北亞國家之關係外，還必須關注中南半島、印尼、南亞國家、甚至是歐洲國家政治情勢。此外，由於中共對於日本的普通國家政策與安全政策的轉變抱持相當謹慎，甚至是負面的態度，益發凸顯東南亞國家在此項議題立場的重要性，並使東南亞國家成為日本外交政策的「爭取」重點之一。

伍、結 論

一國外交政策，常有「內向」（通常是經濟導向）、「外向」（通常是國際政治導向）等不同的政策性質，日本二次戰後外交政策從內向經濟型漸漸轉為「經濟與政治並行」的類型。這樣的外交政策轉變，自對日本主要外交政策工具：對外援助（援助對象與援助原因等）產生影響。

而以經濟工作充當外交政策執行工具的援助外交之成效如何，通常視情況而定，對外援助在各國外交政策的執行過程中，是國家經常使用的經濟性工具或手段。在援助對象的選擇方面，援助國通常會考量該國與受援國間以往的關係情況，並從利益、成本與代價的角度來衡量援助政策是否需要調整與改變。

二次戰後日本從「內向經濟型」的對外政策取向，搭配賠償援助政策，一方面維繫日美外交、修補與東南亞國家關係，另方面促進日本與受援國間的經貿關係、發展日本經濟；漸漸轉變為「政經並重型」的對外政策取向，一方面仍希望繼續透過日本援助加速日本與受援國間經貿關係，促進日資企業流入受援地區，另方面希望透過援助政策提升日本的國際形象，便利日本朝政治國家方向發展。

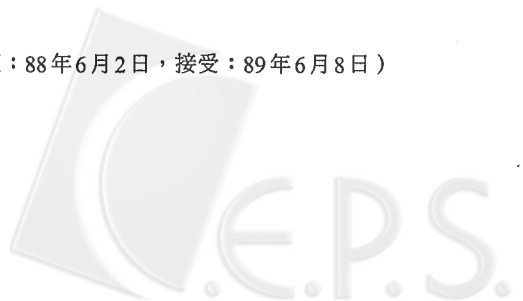
從整體與長程的眼光與角度來看，若小淵惠三前首相所提之東南亞援助政策能繼續被貫徹，日本對東南亞之援助政策能朝向「更多技術合作與協助」、「更多的當地人力資源的培訓」、「更多的社會、教育與文化的關懷」、進而在尊重當地國的條件下，協助受援國政府進行政府財經結構調整諮詢等，在未來將有助於日本進一步開拓與亞洲外交，包括東南亞。就長遠的角度來看，將可為日本朝「政治化」邁進的外交政策目標減少國際阻力。

*

*

*

（收件：89年4月26日，修正：89年5月16日，再修正：88年6月2日，接受：89年6月8日）



The Southeast Asian Policy of Contemporary Japan

Yu-chih Ko

Abstract

Since the end of World War II, with Tokyo-Washington relations as the core of its foreign policy and influenced by its emphasis on economics in particular, Japan's foreign policy towards Southeast Asia has basically been passive and reactive. For Japan, Southeast Asia has both political and economic importance. Southeast Asian nations were of strategic significance in the process of East-West confrontation. In addition, Southeast Asia is not only an important overseas market for Japanese commodities, but also a necessary sea lane for the transportation of materials and energy to Japan. Economic interests are often a major feature of Japan's Southeast Asian policy. Given the restrictions of Article 9 of the Japanese Constitution, economic diplomacy (extending foreign economic aid) has become Japan's most effective diplomatic instrument.

Keywords: Japan; Southeast Asia; national interests; foreign policy; economic diplomacy; foreign economic aid

