

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 日本與東協關係的轉變

The Relational Transition between Japan and ASEAN: From the Domestic Dimension to Analysis

doi:10.30390/ISC.200504_44(2).0004

問題與研究, 44(2), 2005

Issues & Studies, 44(2), 2005

作者/Author：蔡增家(Zheng-Jia Tsai)

頁數/Page：103-129

出版日期/Publication Date：2005/04

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.200504_44\(2\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200504_44(2).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



日本與東協關係的轉變

蔡 增 家

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

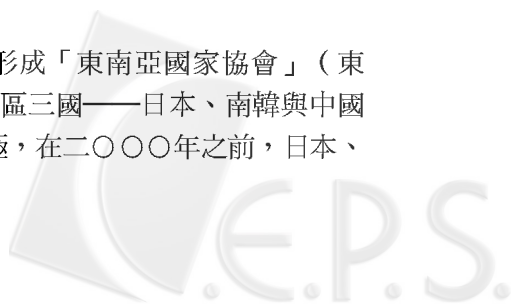
二〇〇三年十二月十二日日本與東協十國簽署「東京宣言」，雙方將致力於建立「東亞共同體」，並承諾在二〇一二年之前成立自由貿易區，日本並答應在未來三年內提供三十億美元援助，這是繼東協加三之後日本與東協關係的另一項突破。過去日本一直是東協最大的經濟援助國，同時東協也是日本僅次於美國的第二大出口區，但是在美國因素阻撓下以及日本長期將東南亞視為市場腹地的情況下，使得日本對於與東協之間建立友好對等的合作關係一直不是很積極，但是這種情況在二〇〇〇年之後卻出現相當大的轉變，在過去分析日本的這種轉變大多是從中國大陸經濟的崛起，以及日本與中國大陸在東亞地區的權力競逐等國際因素來著手，而忽視日本本身在國內層次上的轉變；因此，本文將嘗試從國內層次的角度來探討二〇〇〇年之後日本對東協外交政策的轉變，其主要因素將包括政治及經濟兩項因素，在政治因素上最主要便是日本國內新保守主義的興起，在經濟因素上則是日本經濟的持續衰退，本文認為在這些政治與經濟因素的交錯下，讓日本對東協外交政策改弦易轍，進而對建立共同的合作關係產生極大的推力。

關鍵詞：東京宣言、東亞共同體、東協加三、日本、中國大陸

* * *

壹、前言：日本與東協關係的兩項矛盾

在過去東亞的區域整合當中，只有東南亞地區有形成「東南亞國家協會」（東協），同時其會員國正在持續擴大之中，反觀東北亞地區三國——日本、南韓與中國大陸，則介入區域性整合的程度並不深，態度也並不積極，在二〇〇〇年之前，日本、



南韓與中國大陸除了加入亞太經合會之外，則僅有以對話夥伴的身分參與東協的活動，形成東亞地區「北冷南熱」的現象。

但是二〇〇〇年之後，整個「北冷南熱」局勢卻開始產生了轉變，日本、南韓與中國大陸等東北亞三國，對於區域性經濟整合的態度開始趨於積極，首先中國大陸在二〇〇一年和東協國家達成協議，將在二〇一一年與東協成立「中國—東協自由貿易區」，並從去（二〇〇四）年開始展開實質性的雙邊談判，以建構未來自由貿易協定的內容與方式，其次南韓也開始積極參與東協事務，並嘗試與日本及中國大陸協商成立東北亞區域經貿組織；最後在日本方面，日本除了開始積極參與東協加三的活動之外，並與新加坡簽訂雙邊的自由貿易協定，這項協定已經於二〇〇四年開始生效。^①

二〇〇三年日本與東協所共同發表的「東京宣言」便是東亞這波區域整合潮下的產物，由於日本是全球第二大經濟體；因此，日本與東協所簽訂的「東京宣言」便顯得格為重要。二〇〇三年十二月十二日，日本與「東南亞國家協會」（東協）等十個會員國，在日本東京簽署「東京宣言」，在宣言內容中，雙方聲明除了將致力於擊建「東亞共同體」之外，並謀求在二〇一二年之前成立日本與東協的自由貿易區，日本政府也承諾將於三年之內，提供三十億美元的經濟援助給予東協國家。^②日本是全世界最大的對外經濟援助國家，可是在過去日本對於東亞地區的經濟整合事務並不熱衷，而為何在二〇〇〇年之後日本的態度會產生那麼大的轉變呢？這是本文主要的研究動機。

其實日本不但是全世界最主要的對外經濟援助國家，從一九八〇年以來，日本也一直是東協國家最大的海外援助國家，日本每年提供東協相當多的官方援助貸款與協助（每年約四十億美元左右），依照國際關係「互賴理論」當中，經濟層次的相互依賴會產生政治影響力的說法，^③在日本政府每年提供巨額的經濟援助之下，日本與東協兩國之間的政治外交關係應該是越來越接近與密切才對，但是實際上兩者的往來並

註① 有學者認為促成這一波東亞經濟整合的風潮主要在於1990年之後全球經濟整合的浪潮，也有學者認為是1997年亞洲金融風暴的發生，讓東亞國家覺得必須要由區域內來解決經濟危機。提出前項觀點的學者有Edwards D. Mansfield and Helen Milner, eds., *The Political Economy of Regionalism* (NY: Columbia University Press, 1997); Douglas Webber, "Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis," *The Pacific Review*, Vol.14, No. 3, (2001), pp. 411-42; Markus Hund, "ASEAN Plus Three: Towards a New Age of Pan-East Asian Regionalism? A Skeptic Appraisal," *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 3 (2003), pp. 383~417。提出後項觀點的學者有 Nobuhiro Hiwatari, "Embedded Policy Preferences and the Formation of International Arrangements after the Asian Financial Crisis," *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 3 (2003), pp. 331~359; Seiichi Masuyama, Donna Vandenbrink and Chia Siow Yue, eds., *East Asia's Financial Systems: Evolution and Crisis* (Tokyo: Nomura Research Institute, 1999); Wing Thyee Woo, eds., *The Asian Financial Crisis: Lesson for Resilient Asia* (MA: MIT Press, 2000)。

註② 「日本、東協東京宣言，致力擊建東亞共同體」，*中國時報*，2003年12月13日，版A11。

註③ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (New York: Longman, 2001)。

不密切，日本政府只是單純扮演著資金提供者的角色，對於東協的內部事務，日本仍然只是一個「旁觀者」的角色，這是日本與東協關係上的第一項矛盾。

一九九七年之後，由於中國大陸經濟逐漸的崛起，造成中國與東協國家經濟關係的日益接近，這從「東協加一」至「中國—東協自由貿易區」的簽訂，可以看出中國大陸是積極想要與東協建立密切的經濟關係，但是以實際面來看，東協與中國大陸雙邊的貿易關係並不及東協與日本，東協是日本僅次於美國的第二大出口地區，而日本則是東協除了其內部國家貿易之外的最大出口國，根據國際關係「現實理論」的觀點，^④日本應該會利用其經濟實力在東協發揮相當的政治影響力才對，但是日本政府的表現仍然是相當的被動，這是日本與東協關係之下的第二項矛盾。^⑤

在國際政治理論當中，影響一個國家的對外政策有國際層次與國內層次兩個面向，當然國際因素是影響日本對外政策的重要因素之一，^⑥但本文卻嘗試從國內層次的因素來解釋二〇〇〇年之後日本對東協外交政策的兩項矛盾。本文認為影響日本對外政策的國內因素有政治、經濟以及外交三個層面，並嘗試從日本官僚體系—自民黨、經濟產業省及外務省的本位主義及其之間的互動關係，來解釋日本政府在對外政策政治、經濟及外交因素相互交錯的結構因素，而本文認為這是日本政府對東協外交政策舉棋不定的最主要原因。^⑦

本文將區分成四個部分，首先將探討日本國內對東協外交政策的三項爭論，其次則是分析對外經濟援助與日本國內政治之間的互動關係，接下來則分別從實際面與數據面等兩個面向來分析二〇〇〇年之後日本與東協互動關係的轉變，之後便從國內層次來分析日本對東協政策的轉變，最後則是依據以上的分析來作簡單的結論。

註④ Jack Donnelly, *Realism and International Relations* (New York: Cambridge University Press, 2000).

註⑤ 有學者認為在過去日本之所以不敢提出東亞區域整合的概念主要在於美國因素的阻擋，請參閱 David P. Rapkin, "The United States, Japan and the Power to Block: the APEC and AMF Cases," *The Pacific Review*, Vol. 14, No. 3 (2001), pp. 373~410.

註⑥ 有學者認為日本的外交政策是一種半自主性的外交政策，因為在美日安保的架構之下，日本對外政策通常會受到美國東亞政策所左右；另外，中國威脅論以及北韓飛彈威脅也是影響日本對外政策的重要因素之一，這是過去在研究日本對外政策當中最常提及到的國際因素，根據層次理論的分析，國際因素與國內因素其實是息息相關而且相互影響的，但是在過去文獻當中，對日本國內政策的爭辯則是著墨較少。請參閱蔡增家，「一九九七年亞洲金融風暴後日本、東協與中國大陸互動關係的轉變」，*中國大陸研究*，第45卷第4期（2002年7、8月），頁75~99。

註⑦ 根據學者的看法在國內層次方面，影響日本對外經濟政策最大的就是官僚體系，因為日本在派閥政治之下所產生的政界—官界—財界的鐵三角架構之下，自民黨派閥通常比較重視國內政策，因為這對他們的本身利益比較有切身的關係，因此對外經濟政策及比較專業的領域便落在官僚體系的身上，而國會及學界的意見在日本則比較不具有特殊的影響力。請參閱 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (CA: Stanford University Press, 1982); Christopher W. Hughes, "Japanese Policy and the East Asian Currency Crisis: Abject Defeat or Quiet Victory?" *Review of International Political Economy*, Vol. 7, No. 2 (2000), pp. 219~253.

貳、日本對東協外交關係的三項爭論

從二次大戰之後，日本國內對日本政府的外交主軸普遍存在著所謂「亞洲派」與「親美派」兩種路線之爭，而所謂「親美派」，是指日本在國家安全的考量前提之下，必須要與美國保持友好的關係；換句話說，也就是在中國大陸及北韓的軍事威脅之下，日本的外交政策應該是要以美日安保條約為基調，同時也不應該脫離美國東亞政策的框架；而「亞洲派」則是主張日本在外交政策上，應該要與美國保持距離，同時應該要與亞洲鄰國保持友好的合作關係，畢竟日本是位居亞洲並與東亞國家有著密切的貿易往來，而在這地緣政治上是最符合日本國家利益的。在冷戰之前，日本國內「親美派」主張普遍壓倒「亞洲派」的聲音，但是在冷戰結束後，中國大陸市場的開放以及東南亞經濟的持續成長，在經濟利益的考量大於軍事考量的思維之下，日本國內「亞洲派」的聲浪似乎又越來越大了。^⑧

但在無論是「親美派」或是「亞洲派」，這種二分法的思維似乎是不符合日本的國家利益，於是在二〇〇〇年之後，日本國內經濟持續衰退的情形之下，對於日本外交政策又出現第三種聲音，也就是日本應該在亞洲與美國之間採取等距的外交路線，因為在經濟層面上，日本需要東南亞及中國大陸的廣大市場，在安全層面上，日本也需要美日安保條約來抵制北韓的威脅；因此，所謂的「等距外交路線」，就是在美國東亞政策的框架之下，以日本對東亞地區現有的外交及經濟工具來發揮最大的影響力，這在日本國內經濟遲遲無法復甦的情況之下，將是最符合日本現今的國家利益的。^⑨美國在東亞政策的主要基調便是維持美日安保條約，以持續在東亞地區發揮其影響力，而日本在東亞地區最大的外交工具則是「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA），它是日本對中國大陸及東南亞經濟工具的主軸。^⑩

因此，在不悖離美日安保條約的框架之下，利用政府開發援助來發揮日本對東亞地區的政治影響力，將是日本在二〇〇〇年之後在東亞地區外交政策的主軸，而日本政府也多次利用政府開發援助為經濟工具來達到其政治影響力，例如在二〇〇〇年，日本政府以中斷對中國大陸的經濟援助為理由，來遏止中國大陸產品在日本市場的傾銷，以及在二〇〇二年，日本政府以增加對東協經濟援助為理由，召集東協國家在日本開會並簽署「東京宣言」，以防止東協國家的外交政策過度向中國大陸傾斜。^⑪

而在這種「等距外交」的思考路線之下，日本國內對東協的外交政策產生以下三

註⑧ 高木誠一郎編，*脫冷戰期の日本外交*（東京：日本國際問題研究所，2000年8月），頁124~125。

註⑨ 下村恭民、中川淳司及齊藤淳，*ODA大綱の政治經濟學：運用援助と理念*（東京：有斐閣，1999年）。

註⑩ William J. Long, "Nonproliferation as a Goal of Japanese Foreign Assistance," *Asian Survey*, Vol. 39, No. 2 (March-April 1999), pp. 328~347.

註⑪ Saori N. Katada, "Why Did Japan Suspend Foreign Aid to China," *Social Science Japan Journal*, Vol. 4, No. 1 (April 2001), pp. 39~58.

種不同的方向與看法，第一種看法是日本政府應該要積極與東協國家往來，利用東協來對抗日益崛起的中國大陸，抱持這種看法主要是日本右派的國會議員，在這種觀念之下，他們認為日本是目前亞洲國家最大的經濟援助國家，而日本對外經濟援助的主要受惠者便是中國大陸與東協國家，但是中國大陸對於日本政府的經濟援助不但不感謝，反而成爲日本潛在的軍事威脅，再加上中國大陸近年來經濟的快速發展，並與日本在東協地區相互競逐，逐漸威脅到日本在此地區的經濟利益，所以日本政府應該要增加對東協的政府開發援助，並在援助項目之下配合日本企業在當地的投資，這是最符合日本的國家利益。^⑫

第二種看法則是認爲日本政府應該要與東協國家及中國大陸保持等距外交，同時顧及美國在東亞政策的走向，這才是符合日本的最大外交利益，抱持這種看法的是日本外務省官員，在這種觀念之下，他們認爲中國大陸雖然在東協地區與日本是處於相互競爭者的角色，但是日本在許多區域性的問題上，諸如北韓問題及六邊會談等都必須要有中國大陸的積極推動與參與；因此，日本政府對於中國大陸與東協的經濟援助應該是要對等，同時要注意比例的原則，這樣才可以讓日本企業在中國大陸市場以及東協市場當中取得最大的利益，同時日本政府也可以從區域權力平衡當中爭取到最大的國家利益。^⑬

最後一種看法是認爲中國大陸市場規模在不久將會超越美國，成爲日本最大海外市場，^⑭而不論在市場潛力及地理位置上，中國大陸的重要性其實是遠遠超越過東協國家，因此，日本政府在與東協簽署共同友好條約上應該要保持謹慎的態度，抱持這觀點是日本經濟產業省的官員，他們認爲日本政府在經濟開發援助上更應該要積極協助中國大陸，因爲中國大陸的經濟發展對於日本企業拓展海外市場是具有相當大的利益，而在東協國家方面，由於東協各國經濟發展的腳步不一，日本政府只要給予適當的經濟援助即可，不必因爲急著與東協國家合作而忽視中國大陸的市場潛力。^⑮

而從一九八〇年至今日本政府的對外援助政策，也是在這三種爭論中擺盪著，我們可以將一九八〇年至今日本對東協援助政策的轉變區分成三個不同階段，以表一爲例，我們發現從一九八〇年至一九九五年期間日本政府是採取第三條路線，它在這個時期當中，主要的考量點是一個經濟快速發展的中國大陸是對東亞地區穩定具有正面的幫助；因此，在這個階段日本政府給予中國大陸相當多的經濟援助，其援助金額甚

註⑫ 有關日本在對外經濟援助的策略選擇，請參閱 David Arase, *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid* (Denver: Lynne Rienner Publishers, 1995).

註⑬ William Brooks and Robert M. Orr, Jr., "Japan's Foreign Economic Assistance," *Asian Survey*, Vol. 25, No. 3 (March 1985), pp. 322~340.

註⑭ 其實根據日本財務省統計報告 2004 年日本對中國的貿易總額（包含香港地區）達到二十二兆二千零五億日圓超過日本對美國的二十兆日圓，戰後六十年以來日本最大的貿易夥伴首次從美國轉爲中國。http://www.mof.go.jp, Feb. 25, 2005.

註⑮ Dennis T. Yasutomo, *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy* (Iaham, Maryland: Lexington Books, 1986).

至超過東協國家；但是從一九九五至二〇〇〇年之後日本的援外政策出現轉變，逐漸轉變成第二條路線，也就是在中國大陸與東協當中採取平衡的政策，最主要的原因便是中國大陸的軍事威脅日漸增加，讓日本政府逐年減少對中國大陸的援助；最後二〇〇〇年至今日本的援外政策則是採取第一條路線，也就是逐步增加對東協的經濟援助，其主要原因便是中國大陸挾著濟實力而逐漸在東亞地區崛起，同時在東協地區與日本相互角逐，這使得日本政府逐年增加對東協的經濟援助以鞏固日本企業在當地的利益。^⑩

從以上日本對東協援外政策的三種爭論，我們發現其實日本政府的出發點是考量於國內政治而非國際層面，^⑪而國內政治的主要考量便在於日本主導外交及經濟事務的外務省、經濟產業省以及國會議員的個別利益考量。^⑫因此，以下將先從經濟援助的內涵來分析日本國內政治當中外務省、經濟產業省以及國會議員的本位主義，接下來再從內外層次來探討日本與東協國家之間的互動。

表一 日本對東協外交關係的三項爭論

意識型態	對東協外援思維	主要內容	主要時期
亞洲派	中國大陸為主導	一個經濟發展的中國大陸是對東亞地區穩定具有正面的幫助，因此在這個階段日本政府給予中國大陸相當多的經濟援助，甚至是超過東協。	1980~1995
等距外交	中國大陸與東協並重	在中國大陸與東協當中採取平衡的政策，最主要的原因便是中國大陸的軍事威脅日漸增加，讓日本政府逐年減少對中國大陸的援助。	1995~2000
美國派	東協為主導	逐步增加對東協的經濟援助，其主要原因便是中國大陸在經濟逐漸崛起的同時在東協地區與日本相互角逐，這使得日本政府逐年增加對東協的援助來鞏固日本企業在當地的利益。	2000~至今

資料來源：高木誠一郎編，*脫冷戰期的日本外交*（東京：日本國際問題研究所，2000年8月），作者依據其內容加以整理。

註⑩ 荒井利明，*ASEANと日本：東アジアの經濟圏構想*（東京：日中出版社，2003年12月），頁219~235。

註⑪ 針對日本援外政策究竟是國際因素考量亦或是國內因素考量，學者之間有不同的觀點與看法，請參閱石川滋編，*開發協力政策の理論研究*（東京：亞洲經濟研究所，1996年）；加藤浩三，*通商國家の開發協力政策：日徳の國際位置と國內制度の關連*（東京：木鐸社，1998年）。

註⑫ 過去分析日本國內政治大多從政界（派閥）、官界（官僚）及財界（企業）的鐵三角關係，而在日本援外政策上主要的決策是官僚及國會，因此日本國內企業及輿論界的看法則並非本文探討的焦點。Saori N. Katada, "Japan's Two-Track Aid Approach: The Forces behind Competing Triads," *Asian Survey*, Vol. 42, No. 2 (March-April 2002), pp. 320~342.

叁、對外經濟援助與日本國內政治

根據國際關係理論的看法，經濟援助為一個國家對外的政治工具之一，因為它可以利用兩國之間的援助關係來達到依賴的效果，同時也可以利用中斷援助的方式來達到經濟制裁的目標，因此，一個國家對外的經濟的援助必定有其政治及經濟上的考量，不論其是主動或是被動，也不論其是人道或是商業利益的考量。^⑩以下首先將分析日本對外經濟援助的內涵，接下來將針對經濟援助與國內政治來加以掛勾，並以日本官僚體系的決策過程來分析日本政府在實施對外經濟援助時其的主要考量及制約因素。

根據日本外務省出版的 **ODA 政策白皮書**，日本政府對外開發援助的主要內容，可以區分成贈與（無償資金援助）、貸款（日圓貸款）及技術援助等三個面向，所謂無償資金援助是指日本政府所援助的金額及物資不必由受贈國償還，其項目可以劃分成資金的贈與、物資的贈與以及技術的提供等三種；在日圓貸款方面，則是由日本政府提供低利率貸款的資金給被援助國，此部份的資金是必須由被援助國逐年攤還的；技術援助則是指日本政府透過日本企業輔導該國進行產業升級及提供技術合作。^⑪

針對日本對外經濟援助的內涵，我們可以有以下三種不同的分析角度：首先從日本政府歷年來的援助項目當中，我們可以發現日本政府對於未開發國家大多數是提供無償物資及資金的援助，對於開發中國家則大多數是屬於技術合作以及日圓資金的貸款，而極少部分是屬於無償資金的援助，由此可見，日本政府對外開發援助對於不同的國家是存在著不同的經濟援助標準。^⑫

其次則是日本對外經濟援助的政策制定過程，在日本政府部門當中，主要負責對外經濟援助的單位是外務省經濟協力局，但是因為經濟援助的內容包括日圓貸款、技術合作以及技術轉移，因此，外務省在編訂每年對外經濟援助預算的同時，必須要與經濟產業省、財務省以及經濟產業省經濟企劃局相互協商，以配合日本政府對外的直接投資政策、國家整體財務規劃以及未來經濟發展計劃，而在經過外務省、經濟產業省、財務省以及經濟企劃局的相互協商之後，便會由外務省經濟協力局制定出**日本政府對外開發援助企劃書**，最後再交由日本國際合作銀行以及日本進出口銀行去執行及

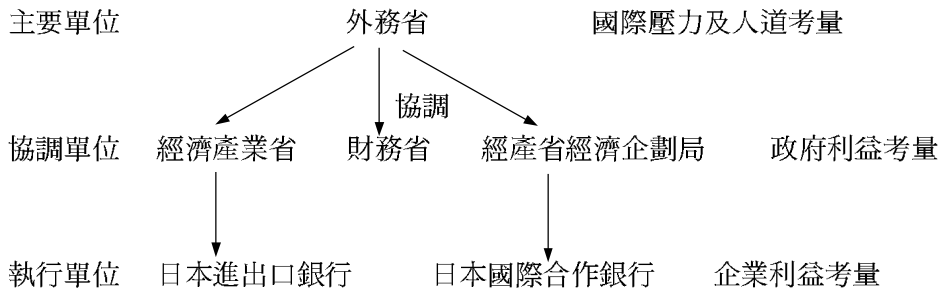
註⑩ David Baldwin, *Economic Statecraft* (New Jersey: Princeton University Press, 1985); Bruce E. Moon, "Consensus or Compliance? Foreign-Policy Change and External Dependence," *International Organization*, Vol. 39, No. 2 (Summer 1985), pp. 297~329; R. Harrison Wagner, "Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence," *International Organization*, Vol. 40, No. 3 (Summer 1988), pp. 461~83; Michael Mastanduno, "Economics and Security in Statecraft and Scholarship," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 825~854.

註⑪ 田中義皓，**援助の外交戦略**（東京：朝日新聞社，1995年）。

註⑫ **ODA 政策白皮書**（東京：日本外務省經濟協力局，2002年）。

落實對外援助計劃（請參見圖一）。^②

圖一 日本對外經濟援助的政策過程



資料來源：作者整理。

最後則是日本政府的對外經濟援助是否有其政策目標，在過去相關學者的說法相當分歧，有些學者認為日本的對外經濟援助其實是有其政治上的考量，有的學者則認為日本對外經濟援助只是單純的人道考量，^③本文則認為日本的對外經濟援助其實是以國家利益為考量，而國家利益的基準點就是由各政府機關之間，依其本位主義相互協調所決定而來的。

以下我們可以將日本對外援助政策的目標，由淺而深依序區分成人道援助、商業利益以及政治利益等三個層次。首先是日本政府對外的經濟援助是基於人道的考量，這是日本外務省的說法，在外務省每年出版的**外交青書**以及**ODA 政策白皮書**當中就說的相當明白，日本政府的對外開發援助主要是基於改善貧窮國家人民的生活水平以及環境生活，但是從日本外務省的白皮書當中，我們發現對於非洲以及大洋洲等一些對於日本戰略地位及商業利益並不重要的國家，日本政府的確是以無償的資金援助及技術合作來協助該國政府改善其基本的設施，但是對於中國大陸及東協國家，則是以日圓資金的借貸以及企業之間的技術合作為主；由此可見，日本外務省的所謂人道援助的考量，其實只是侷限在與日本並無特殊利益關係的國家。^④

另一項說法是日本政府的對外經濟援助是基於商業利益的考量，這是日本經濟產業省的說法，他們認為日本政府對外的開發援助應該是要配合日本企業在當地的投資

註^② 今岡日出紀編，*援助の評価と効果の實施*（東京：亞洲經濟研究所，1998年）。

註^③ 渡邊昭夫，*戰略援助と日本外交*（東京：同文館，1989年）；Steven H. Hook and Guang Zhang, "Japan's Aid Policy since the Cold War," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 1 (November 1998), pp. 1051~1066; Margee Ensign, *Doing Good or Doing Well: Japan's Foreign Aid Program* (New York: Columbia University Press, 1992); Akitoshi Miyashita, "Gaiatsu and Japan's Foreign Aid: Rethinking the Reactive-Proactive Debate," *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 4 (December 1999), pp. 695~731.

註^④ ODA 政策白皮書（東京：日本外務省經濟協力局，2002年）。

與發展，這樣才能發揮政府援助的最大效益；而從日本外務省經濟協力局所編著的**日本政府開發援助**以及日本貿易振興會所編著的**日本對海外直接投資數據**的相互比較，我們發現日本企業對該國的直接投資金額越大，則日本政府對該國的有償貸款金額及技術合作的比例便越高，而在無償資金方面提供的比例便越小，由此可以印證日本經濟產業省認為日本政府的對外經濟援助是基於商業利益考量的說法，但是前提便是這些國家必須是日本企業直接投資金額相當高的國家。^⑤

最後一項則是認為日本政府開發援助應該配合政府總體的戰略發展，換句話說，也就是要積極配合政府的利益，這是日本財務省以及通產省經濟企劃局的說法，他們認為日本政府的對外經濟援助不只是一要配合企業的商業利益，同時也要顧及國家的政治利益，而從日本外務省經濟協力局所編著**日本政府開發援助**當中，談到一九八二年至今日本對中國大陸開發援助的轉變，我們發現一旦日本政府與中國大陸雙邊關係處於緊張狀態，則該年的經濟援助金額便會相對減少，例如在一九八九至一九九〇年（天安門事件）以及一九九五至一九九六年（台灣海峽危機）期間，而且總體開發援助金額也是處於逐年減少的狀態。由此可見，日本政府的對外開發援助也是有政治利益的考量，但是這種政治考量卻是以美國的東亞政策為依歸。^⑥

由以上的分析我們發現日本政府對外經濟援助的人道考量、企業利益考量以及政府利益考量等三種說法都是有其適用性，但是這三種考量會受到兩種內外因素的影響，進而影響到其政策目標，第一種是日本國內經濟的衰退，也就是國內總體預算的限制，例如自從一九九〇年日本泡沫經濟破滅之後，日本對外經濟援助的金額便逐年下降（除了在一九九九年及二〇〇〇年在美國壓力之下調升之外），這一方面讓日本政府可以利用對外經濟援助為政策工具的效用性遞減；但是在另一方面，由於總金額逐漸減少在有效利用的考量之下，讓日本政府不得不將商業利益與外援政策相互結合。^⑦

第二種則是美國政策的干預，美國原本是世界最大的對外經濟援助國家，但是自從一九八〇年之後卻逐漸由日本所取代，而美國政府便利用日本的對外經濟援助來達成其全球總體戰略的目標，例如日本在美國政府的壓力之下，從一九九四年之後逐步擴大對前東歐國家的經濟援助；另外在一九九九年及二〇〇〇年期間，美國也強力要求日本必須要提高其對外經濟援助的總額，這種效應會逐步加大日本對外經濟援助的政治考量，而使其原本人道考量的因素逐漸降低（請參見圖二）。^⑧

在分析日本對外經濟援助與其國內政治之間的關係之後，接下來則是要從實際面與數據面等兩個面向來去分析日本與東協從二〇〇〇年之後互動關係的轉變。

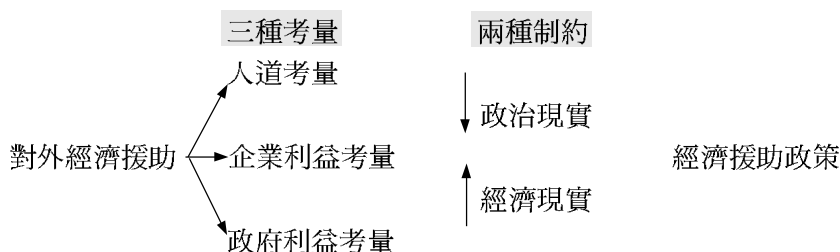
註⑤ ジェトロ白書，投資篇，**世界と日本の海外直接投資**（東京：日本貿易振興會，1991年），頁478~482；1993年，頁521~525；1997年，頁517~521；2000年，頁527~531。

註⑥ **我が國の政府開發援助**（東京：外務省經濟協力局編，1982-2000年）。

註⑦ 下村恭民、中川淳司及齊藤淳，**ODA大綱の政治經濟學：運用援助と理念**（東京：有斐閣，1999年）。

註⑧ Kent Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics*, Vol. 40 (July 1988), pp. 517~541.

圖二 日本對外經濟援助的國內層次分析



資料來源：作者整理。

肆、實際面向：日本與東協在內外環境互動關係

從一九九七年亞洲金融風暴發生之後，日本與東協的互動關係便產生極大的轉變，這種轉變有部分來自於東協內部，也有部分是來自於日本國內，而這種內部的轉變會逐漸影響到外部日本與東協之間的經濟關係，因此本節將從東協體制內的轉變、東協與中國大陸關係的轉變及東協與日本關係的轉變等三個面向來分析一九九七年之後日本與東協在內外環境影響之下其互動關係的轉變。

一、東協體制內的轉變

(一) 東協加三（一九九九年一月）

一九九九年一月，第三屆東協非正式高峰會議在菲律賓馬尼拉召開時，東協十個會員國加上應邀與會的中國大陸、日本及南韓三個國家首腦，在會後發表共同聯合公報，稱為「東協十加三」聯合宣言。在聯合宣言中，這十三個國家同意在六個經濟領域進行合作，其中重點包括強化資訊科技和電子商務，以加速東協與日本、南韓及中國大陸之間貿易、投資、科技轉移與技術合作。²⁹其次爲了加強東協各國的對外競爭力、吸引外資流入本區、加速經濟復甦以及金融風暴後金融重建工作的進行，印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國及汶萊等六國，將其國內進口關稅自由化的時程大幅提前，由原本的二〇一五年提前至二〇一〇年之前實施，而越南、寮國、緬甸及柬埔寨等四國，則由原定的二〇一八年提前至二〇一五年之前實施。³⁰

註²⁹ John Wong and Sarah Chan, "China-ASEAN Trade Agreement: Shaping Future Economic Relations," *Asian Survey*, Vol. 43, No. 3 (May/June 2003), pp. 507~510.

註³⁰ 在過去東協對外政策遵循所謂「ASEAN Way」，東協與東亞強國保持同等距離，但是在1997年東亞金融風暴之後已經產生不同的轉變，從「ASEAN Way」轉變成「Asian-Pacific Way」，東協開始積極融入東亞的經濟合作整合當中。請參閱Amitav Acharya, "Ideas, Identity, and Institution-Building: From ASEAN Way to the Asia-Pacific Way?" *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3 (1997), pp. 319~346; Richard K. Betts, "Wealth, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," *International Security*, Vol. 18, No. 3(1994), pp. 34~77.

另外在「東協加三」宣言中，東協與中共、日本及南韓等東亞三大經濟體，也準備研擬建立東亞共同市場以及區域貨幣組織的計畫，讓東亞地區朝向合組一個可能成為全世界最強大的經濟集團。舉例來說，菲律賓前總統艾斯特拉達在這次會議開幕致詞中表示，東協推動貿易自由化之長期目標為：成立東亞共同市場、東亞貨幣組織及東協共同體。但是對東協這項經濟統合的建議，中國大陸、日本及南韓則是抱持懷疑態度，其認為在東亞各國經濟發展程度不一的情況之下，短期之內東亞國家之間並不可能建立共同的貨幣組織，而現階段最有可能的則是加強區域內經濟的交流及貿易的投資。^①

(二) 東協第三十四屆部長會議聯合公報 (二〇〇一年七月)

二〇〇一年七月東協舉行第三十四屆部長會議，在此次聯合公報當中，東協各國達成以下兩項決議：首先在「東協加三」的架構之下，東協將積極與中國大陸、日本及南韓進行經濟合作，特別是在貿易、投資及金融方面，而此等合作將會加強東亞經濟的復甦，尤其是對飽受金融風暴創傷的東南亞經濟動力之恢復極具重要性；另外東協也認為東亞各國應該優先在基礎建設、資訊通訊科技及人力資源發展方面進行合作，同時，歡迎中國大陸、日本及南韓等對話夥伴，參與執行東協內部的各項經濟合作計畫，例如在東協整合倡議 (IAI) 以及「河內宣言」當中所達成的各項協議。^②

其次東協各國也認為：東協與日本、中國大陸及南韓的對話夥伴關係，是東協對外關係中最重要之一環，同時希望日本、南韓及中國大陸等對話夥伴支持河內計畫行動 (HPA) 及其他東協計畫的執行，並且重申東協與對話夥伴的全面合作關係應該秉持非歧視原則，並在經濟合作發展之對話過程中，應將東協視為一個區域性的經濟共同體。^③

(三) 第九屆東協元首高峰會 (二〇〇二年十月)

繼東協自由貿易區加速進行後，二〇〇二年十月七日，在印尼峇里島舉行的第九屆東協元首高峰會上，東協各國領袖通過東協第二部和諧宣言，以「東協安全共同體」、「東協經濟共同體」與「東協社會文化共同體」作為在二〇二〇年之前建立「東南亞共同體」的三大支柱。

在東協身為一個政經實力都不強，而且在大國夾縫中生存的區域組織，東協此舉乃是其於一九六七年成立後，首次確立將朝歐洲整合的模式邁進，並將區域安全、經濟、社會文化等議題全數納入原本鬆散、無政治軍事意涵的組織架構之下，而這次高峰會所擘劃的區域整合藍圖，對東協今後的發展具有相當程度的影響。^④另外，掌握

註① Richard Stubbs, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?" *Asian Survey*, Vol. 42, No. 3 (May/June 2002), pp. 440~445.

註② Richard Stubbs, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?" *Asian Survey*, Vol. 42, No. 3 (May/June 2002), pp. 440~445.

註③ http://www.trade.gov.tw/region_org/regoin_4/regoin04.htm. 2005年2月4日進入。

註④ <http://www.globalpes.com/FTA/ASEANplus.htm>. 2005年2月4日進入。

對東北亞的交往，也是東協確立其區域地位的重要步驟之一，東北亞與東南亞正式嘗試合作的契機，開始於一九九七年十二月在吉隆坡舉行的第一屆「東協加三」(ASEAN+3)元首高峰會之上，中共國家主席、日本首相、南韓總理與當時東協九國元首共聚一堂，為未來每年的集會及合作奠下基礎。一九九九年十一月，第三屆「東協加三」高峰會通過東亞合作聯合聲明，表示基於共同利益及關切，各國同意在東南亞友好合作條約、聯合國憲章、國際法的指導下，加強經濟、財政、文化、社會、科技、資訊等方面的合作。

東協北聯中共、日本，西合印度、歐盟，再加上美國因全球反恐而對東南亞另眼看待，使得東協能夠順利維持其區域權力平衡的政策，並可左右逢源從中牟利，尤其，隨著東南亞各國經濟逐漸自金融風暴中復甦，東協各國也逐漸體認到全球化及經貿自由化的潮流，同時東協也努力汲取其他地區整合的經驗，朝向「大東協」的目標邁進。^⑤

而在分析東協內部區域整合的過程之後，接下來便是要分析二〇〇〇年之後東協與中國大陸及日本之間互動關係的轉變。

二、東協與中國大陸：東協—中國自由貿易區

二〇〇一年十一月，在汶萊舉行的第五屆東協加三(中國大陸、日本及南韓)領導人高峰會期間，東南亞國家協會宣布：將在十年之內與中國大陸成立「中國—東協自由貿易區」，在這個共同市場架構下，其總人口將高達十七億，國民生產毛額高達二兆美元，總貿易額則達一兆兩千三百億美元，將會使得「中國—東協自由貿易區」成為全球最大的自由貿易區。^⑥

中國大陸從一九七九年進行經濟的改革開放，歷經十五年的摸索，到了一九九五年之後，其經濟已經進入穩定期，每年的平均經濟成長率為8%，通貨膨脹率也受到有效的控制，在一九九七年亞洲金融風暴中，中國大陸是在東亞國家中少數沒有受到影響的國家。根據Nicholas R. Lardy的分析，從一九八〇年開始支持中國大陸經濟成長的最主要關鍵便是源源不斷的外資，而中國大陸的外匯存底，在一九九二年只有一百九十四億美元，但到了一九九七年底，卻高達一千三百九十九億美元，這期間成長了七倍。^⑦

在經濟方面，中國大陸與東協之間的貿易量不斷增加，例如中共與馬來西亞之間的貿易總額，從一九九六年的三十六億一千三百萬美元，至一九九九年增加為五十二億七千九百萬美元；與泰國之間的貿易量，也從一九九五年的三十三億六千兩百萬美元，至一九九九年增加為四十二億一千五百萬美元；東協對中國大陸的投資總額，也從一九九四年的三百三十億美元，增加至一九九九年的四百零四億美元，這其中百分

註⑤ http://www.trade.gov.tw/region_org/asean_3.htm. 2005年2月4日進入。

註⑥ 「中國—東協十年內將共組自由貿易區」，中國時報，2001年11月7日，版1。

註⑦ Nicholas R. Lardy, "China's Economic Growth in an International Context," *The Pacific Review*, Vol. 12, No. 2 (1999), p. 168.

之八十是來自新加坡。^③

三、東協與日本：東京宣言

二〇〇三年十二月十二日，日本和東南亞國協的十國領袖舉行特別高峰會，與會領袖除了和日本正式簽署共同聲明「東京宣言」（Tokyo Declaration），確立雙方進一步強化涵蓋政經和安全保障領域的「東亞共同體」機制，同時也簽署「日本東協行動計畫」（The Japan-ASEAN Plan of Action），日本將提供東協三年一共十五億美元的經濟援助，以協助東協國家進行人才培育，和進行湄公河流域整治等一百二十項具體方案；其次則是日本將協助「汶萊、印尼、馬來西亞及菲律賓等東協東部成長區」（BIMP East ASEAN Growth Area）經濟開發計畫的推行，以讓東協東部地區的經濟發展能夠趕上西部地區的經濟發展水平。這是繼去年十月中國和印度先行簽署東南亞國協(ASEAN)友好合作條約（TAC）之後，東協首次在域外召開的東南亞國協領袖高峰會。^④

日本政府在「日本—東協行動計畫」當中提供東協十五億美元的經濟援助，而提供這項援助的主要目的是，一方面希望能夠縮小東協各國地域性的經濟差異，同時也可藉此推動東協整體經濟一元化及提高經濟競爭力，另外日本政府也將針對東協會員國的教育、生產、環境和通信等多項重點領域，展開人才培育的補助計畫，補助方式包括提供貸款、補助金和獎學金等；此外，日本方面也透過JICA等國際組織，進一步強化日本政府和東協的各項技術交流，而在這項人才養成培育的援助計畫之下，東協各國實際參與交流的人數預計將多達四萬人，另外日本科學文部省也將在五年之內接納一萬名東協各國留日學生和研究人員。^⑤

日本首相小泉純一郎在會中指出，日本重視和東協之間互動關係的立場和政策，不僅絕不動搖，而且還要進一步強化，此外，小泉也強調，日本和東協各國的關係，不應僅僅侷限於經濟合作的開發，更應該要廣泛地涵蓋政治和地域安全保障層面；針對小泉的立場表達，與會的東協各國領袖也表示歡迎，他們一致指出，日本決定簽署友好協力條約，意味著日本和東協在經濟、開發合作、政治及安全保障各層面，開始進入夥伴的合作關係。^⑥之後在二〇〇四年七月，日本更進一步簽署加入一九七六年東協友好暨合作條約，以拉近日本與東協之間的外交關係，這項協定在過去日本政府都一直不願意與東協國家簽訂，這也顯示日本對東協的外交政策，在兩千年之後由於中國大陸經濟的崛起，而出現大幅度的轉變（請參見圖三）。^⑦

註^③ Joseph Y. S. Cheng, "Sino-ASEAN Relations in the Early Twenty-First Century," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 3 (Dec. 2001), pp. 434~435.

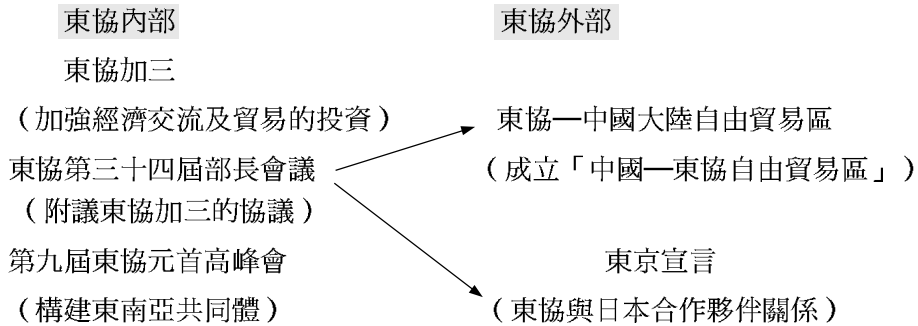
註^④ <http://www.ocac.gov.tw/japan/katudo/nihon/2003/0312-18.htm>. 2005年2月4日進入。

註^⑤ Kuniko Ashizawa, "Japan's Approach Toward Asian Regional Security: From Hub-and-Spoke Bilateralism to Multi-Tiered," *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 3 (2003), pp. 361~382.

註^⑥ <http://www.ocac.gov.tw/japan/katudo/nihon/2003/0312-19.htm>. 2005年2月4日進入。

註^⑦ Nobuhiro Hiwatari, "Embedded Policy Preferences and the Formation of International Arrangements after the Asian Financial Crisis," *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 3 (2003), pp. 331~359.

圖三 東協與日本內外環境關係的轉變



資料來源：作者整理。

伍、數據面向：兩千年之後日本對東協貿易及 ODA 政策的轉變

從上一節分析二〇〇〇年之後日本與東協國家互動關係的轉變，我們發現日本的外交政策是逐漸從中國大陸導向東協國家，而接下來則是要分析日本與東協這種互動關係轉變如何落實在日本對外經濟政策上，本節將從日本對東協官方經濟援助政策的轉變，以及日本對東協和中國大陸經濟援助總額的轉變等兩個面向來加以分析。

一、日本對東協官方經濟援助政策的轉變

日本從一九八〇年以來便是世界主要的官方經濟發展援助國家，從一九八九年之後，日本的對外官方經濟援助更是首次超越美國，成為世界最大的海外援助國家，日本官方經濟援助對象當中，主要都是集中在亞洲國家，約佔日本對外經濟援助總額的百分之七十，在亞洲國家當中，最重要的援助國便是東南亞與中國大陸，在一九八〇年代日本經濟援助主要是集中在中國大陸，一九九〇年之後，拜中國大陸經濟崛起之賜，日本便將經援主力放在東南亞國家，而在日本對東南亞的官方經濟援助項目當中，主要都是用在對東協各國投資環境的改善以及基礎設施的興建。^④

註④ 日本對於東南亞的經濟援助有部分來自經濟安全的考量，例如麻六甲海峽是日本石油的主要通道，而確保能源運輸安全不致於受到威脅，便成為日本對外政策最重要的一環。請參閱Kuniko Ashizawa, "Japan's Approach Toward Asian Regional Security: From Hub-and-Spoke Bilateralism to Multi-Tiered," *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 3, 2003, pp. 361~382; Peter J. Katzenstein and Nobuo Okawara, "Japan and Asia-Pacific Security: Regionalization, Entrenched Bilateralism and Incipient Multilateralism," *The Pacific Review*, Vol. 14, No. 2, 2001, pp. 165~194.

但是一九九〇年之後，因為日本國內經濟的持續衰退，使得日本官方經濟援助政策產生兩種轉變。首先是在量的轉變，一九九六年日本對外經濟援助從一九九五年一百二十億美元的降為九十六億美元，一九九七年及一九九八年又再減少百分之十，一九九九年有鑒於亞洲金融風暴的發生，再加上美國的壓力之下，又再度提升到一百五十三億美元，但是到了二〇〇〇年又再降到一百三十億美元，由此可見，在日本國內經濟遲遲未好轉情況之下，日本的對外經濟援助除了在一九九九年有顯著提昇之外，其餘的時間都是在持續減少當中。^④

其次是在援助用途的轉變。在過去日本對外經濟的援助，大多是集中在改善當地人民的生活以及幫助該國政府從事基礎建設，但是一九九六年日本外務省的官方經濟援助白皮書，卻主張日本的對外經濟援助戰略，應該不只單單是提高該國人民的生活水平，而是要積極與日本政府的經濟戰略考量，以及配合當地日本企業的發展方向，在這種戰略思考之下，使得日本對亞洲的官方經濟援助，逐漸從中國大陸傾向於東南亞國家，同時在援助的用途上，也越來越與日本的國家利益及企業在當地的投資相互結合。

二、日本對東協和中國大陸經濟援助總額的轉變

本節首先分析日本對東協及中國大陸之間的貿易關係，從表二當中，我們可以發現在二〇〇三年東協國家佔日本產品出口貿易總額的百分之十四點四，而中國大陸則只有佔百分之十一點八，另外東協國家也是日本僅次於美國的第二大海外輸出市場；在另一方面，日本是東協國家除了內部貿易之外的最大海外市場，佔東協出口貿易總額的百分之十五點四，而中國大陸則只有百分之五點三，由此可見以市場重要性來說，東協與日本之間的關係是遠重要於東協與中國大陸之間的關係。^⑤另外在日本企業的海外直接投資方面，從一九八七年以來日本對東協的海外直接投資總額一直是大於日本對中國大陸的投資總額，例如在二〇〇三年日本對東協的海外直接投資金額為三十九億兩千四百萬美元，而日本對中國大陸的海外直接投資金額為三十五億五千三百萬美元（請參見表三）。^⑥

註④ 蔡增家，「一九九七年亞洲金融風暴後日本、東協與中國大陸互動關係的轉變」，*中國大陸研究*，第45卷第4期（2002年7、8月），頁75~99。

註⑤ <http://www.asean.or.jp/general/statistics/statsitics03/02trade/01.html>。2005年2月4日進入。

註⑥ <http://www.asean.or.jp/general/statistics/statsitics03/04investment/04.html>。2005年2月4日進入。

表二 日本與東協貿易關係表（二〇〇三年）

（一）日本產品出口

國家	比例
東協	14.4 %
美國	24.8 %
歐盟	14.5 %
中國	11.8 %
南韓	5.7 %
其他地區	28.8 %
總計	752,439 百萬美元

（二）東協產品出口

國家	比例
日本	15.4 %
東協內部	22.3 %
美國	16.0 %
歐盟	13.4 %
中國	5.3 %
南韓	4.3 %
其他	23.3 %
總計	736,509 百萬美元

資料來源：<http://www.asean.or.jp/general/statistics/statsitics03/02trade/01.html>。2005年2月4日進入。



表三 日本對東協及中國大陸海外直接投資表

單位：百萬美元

年 份	東協國家	中國大陸
1987	2057	1226
1988	2688	296
1989	5005	438
1990	4922	407
1991	2766	230
1992	2009	438
1993	1522	1070
1994	3446	1691
1995	5117	4473
1996	4958	3211
1997	5696	2324
1998	3340	1865
1999	4058	1305
2000	2804	1112
2001	4528	1808
2002	2709	2152
2003	3924	3553

資料來源：<http://www.asean.or.jp/general/statistics/statsitics03/04investment/04.html>。2005年2月4日進入。

在一九九九年之前，日本海外的官方經濟援助都是對中國大陸多於對東協國家，但是一九九九年之後，日本對東協國家的經濟援助卻已經逐漸超過中國大陸了，以二〇〇三年為例，日本對東協的經濟援助為十四億九千七百萬美元，比去年減少了百分之十四點六，但是對中國大陸的經濟援助卻只有三億九千六百萬美元，比去年同期大幅減少百分之五十四點二；而在實質援助內容方面，我們也發現日本政府不論是對東協國家或是中國大陸在有償日圓借貸及技術合作方面的比例最高，高達百分之五十五以上，而無償的資金援助方面的比例是最低的，約佔百分之二十以下。^{註⑩}由此可見，日本政府在對外經濟援助政策方面，不論是對東協國家亦或是對中國大陸，仍然是商業利益的考量大於人道援助的考量（請參見表四）。

註⑩ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/siryo/index.html。2005年2月4日進入。



表四 日本對各主要區域的 ODA 援助（二〇〇三年）

單位：百萬美元

	無償資金	技術合作	日圓借貸	總計	所佔比例	與前一年比
中國大陸	103.5	392.09	-99.61	396.03	6.6 %	-54.2 %
東協諸國	358.9	523.7	615.9	1497.86	24.9 %	-14.6 %
西南亞	222.8	126.43	613.6	962.85	16 %	-16.9 %
中亞	28.54	31.6	182.11	242.28	4 %	107.5 %
中東	251.2	142.7	22.47	416.48	6.9 %	99.5 %
非洲	425.7	199.6	-95.48	529.98	8.8 %	-9.2 %
中南美洲	139.2	248.5	76.1	463.87	7.7 %	-21.7 %
大洋洲	37.28	48.84	-33.98	52.14	0.9 %	-44.2 %
歐洲	71.01	42.28	102.18	215.47	3.6 %	80.2 %
東歐	3.3	31.3	77.46	112.15	1.9 %	49.1 %
其他	46.95	1061.6	1.02	1109.6	18.5 %	6.5 %
合計	1699.03	2845.18	1469.44	6013.65	100 %	

資料來源：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/siryo/index.html。2005年2月4日進入。

陸、從國內層次分析日本對東協政策的轉變

從第二節日本對東協外交政策的三項爭論當中，我們知道在日本國內對外政策是存在著美國派、亞洲派及等距外交等三項意識型態，而這三項意識型態反映在日本對外經濟援助政策上便形成以東協為主導、以中國大陸為主導以及中國大陸與東協並重等三項思維。另外在第三節當中，我們也發現在日本國內政治中會影響日本對外經濟援助政策三項思維的轉變有外務省、財務省、經濟產業省以及日本國際合作銀行等單位，而其主要考量則是基於人道考量、企業利益考量以及政府利益考量，而以下將進一步針對這些日本單位之間的運作進行分析，以了解日本對東協經濟援助的政策過程，茲將其區分為領導者的認知、官僚體系的爭議、利益團體的競逐與遊說以及派閥選區利益的考量等四項因素。

一、領導者的認知：日本現任首相小泉純一郎是戰後以來第一位宣布脫離自民黨

派閥的首相，而他在黨內也素有「怪人」的稱號，也因此他的施政並不遵循傳統自民黨派閥出身首相的路數，同時也不像過去的日本領導人患有嚴重的恐中症；因此，在他就任首相之後，便不顧中國大陸的強烈反對兩度去祭拜靖國神社；另外在經濟方面，小泉從上任之後便是打著改革構造以復甦國內經濟為其主要的施政目標，但是四年多以來小泉的經濟成果卻是相有限的，日本經濟在這一年中，不但銀行不良債權沒有減少，反而因為巨額的財政赤字使得日本經濟又陷入另一波的通貨緊縮的漩渦當中，因此從日本經濟這幾年的表現看來，小泉在經濟改革方面的成果其實是乏善可陳的。^④

因此從日本最近經濟遲遲無法復甦對照中國大陸近幾年經濟成長的亮麗表現，小泉逐漸將中國大陸視為軍事上潛在的威脅，也是經濟上強勁的對手，例如小泉對中國大陸最近與日本共同競逐東協區域經濟市場便顯得相當不滿，因此，在對中國大陸與東協的經濟政策方面，小泉認為中國大陸的經濟發展已經到達一定的水準了，同時中國大陸對於日本過去的經濟援助並不心存感激，反而在中國內部形成強烈的排日浪潮，所以小泉認為日本應該要逐步降低對中國大陸的經濟援助，甚至應該中斷對中國大陸的經濟援助。^⑤

二、官僚體系的爭議：在過去自民黨派閥與日本官僚體系兩個行為者當中，與利益團體接觸較為頻繁的是自民黨派閥，而官僚體系與利益團體接觸的機會則較低，根據日本學者村松歧夫在戰後日本的官僚制中將日本省廳別與外界利益團體接觸量加以分析，其發現與利益團體接觸最頻繁的是農林水產省、建設省與勞動省，而與外界接觸量最低的便是經濟企劃廳、大藏省與通產省（現改為經產省）。^⑥在另一方面，由於日本官僚體系也因為掌握的權力相當大，而在官僚體系之間形成相當嚴重的本位主義之爭，而在這二〇〇〇年日本行政改革之後更加的激化。

舉例來說，以對中國大陸與東協對外經濟援助政策來看，外務省的基本考量便與財務省及經產省的考量大不相同，外務省主要考量在國家利益，其基本上仍然希望持續對中國大陸經濟援助，因為日本在北韓問題及六邊會談上仍然需要中國大陸的協助，而財務省以國內經濟為考量，其希望逐步減少對中國大陸及東協的經濟援助，將更多的資源運用在國內經濟復甦上，而經產省則是以企業利益為考量，其基本上不反對現階段日本對外經濟援助政策，只是其認為應該要將其與日本企業在海外的佈局加以結合，這樣才能達到日本經濟利益的最大化。^⑦因此在日本官僚體系的爭議及妥協之下，日本政府便逐年減少對中國大陸的經濟援助。

註④ 讀賣新聞，2002年7月6日，版2。

註⑤ 蔡增家，日本轉型：九〇年之後政治經濟體制的轉變（台北：五南書局，2004年），第六章。

註⑥ 村松歧夫，戰後日本の官僚制（東京：東洋經濟新報社，1988年），頁218。

註⑦ Nobuhiro Hiwatari, "Embedded Policy Preferences and the Formation of International Arrangements after the Asian Financial Crisis," *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 3 (2003), pp. 331~359.

三、利益團體的競逐與遊說：日本戰後主要利益團體有經濟團體聯合會（經團聯）、經濟同友會、日本經濟聯合及日本商工會議所，其中經團聯代表大企業的利益與自民黨高層的互動也最為密切，經濟同友會代表個人企業的利益，日本經濟聯合代表中小企業，日本商工會議所則是人事對策。^②這四個經濟團體是自民黨派閥政治資金最主要的來源。另外，日本國內也存在政治勢力相當龐大的利益團體——醫師會及遺族會，日本醫師會目前會員人數有 115,189 人，其主要是以爭取醫師的權益為主；日本遺族會主要是由歷年來因戰爭身亡其遺族所組成的團體，目前總人數為 110,277 人，其通常會針對遺族年金受給的問題向自民黨政府爭取權利，這兩個自民黨主要後援團體人數雖然不多，但卻是後援會當中政治捐獻最多的團體，這也是日本醫療費用居高不下及日本右派勢力仍然存在的最主要原因。^③

在日本對中國大陸及東協的經濟援助政策方面，經濟四團體與遺族會產生意見不同的競逐，日本經濟四團體認為中國大陸是世界的工廠，而日本企業近幾年進入中國市場並不順利，因此希望日本政府能夠運用經濟援助策略協助他們進入中國大陸市場，但是日本遺族會卻因為中國大陸近幾年對日本首相小泉純一郎祭拜靖國神社，而中斷日本與中國大陸的高層交流感到相當不滿，因此，希望日本政府在對外經濟援助政策上能夠對中國大陸及東協兩方面採取比較平衡的政策，經濟四團體與遺族會兩大利益團體的相互較勁，這也是日本政府近年來對於東協自由貿易區及對中國大陸經濟援助政策上搖擺不定的最主要原因。^④

四、派閥選區利益的考量：日本現任執政黨自民黨的執政基礎是在農村，因此農協是自民黨在民間最大的支持團體，自一九四七年農業協同組合法成立以來，規定組合成員必須為農民，其有屬於其個別的生產、信用、共濟及販賣系統，農協系統主要可以區分為全國、都道府及市町村等三個位階，以及總合農協及專門農協兩個系統，至二〇〇〇年為止日本全國總共有 1,411 個農協組織，這些農協在選舉期間是自民黨最大組織動員的系統，同時也是自民黨政策保護最主要的獲利者。^⑤

在日本對中國大陸及東協的經濟援助政策方面，中國大陸近幾年農產品大量進入日本市場，對日本國內的農業造成相當大的衝擊，因此日本自民黨在穩固其選區的考量之下，對於開放中國大陸農產品進口以及與中國大陸簽訂中國—日本自由貿易協定便顯得興趣缺缺；因此自民黨便在日本國會「農林族」議員結合保守官僚體系來聯合干預日本對外經濟政策，一方面讓日本加快對東協自由貿易區的腳步，在另一方面也同時去積極影響日本政府對東協及中國大陸對外經濟援助政策上的選擇，這也是日本政府為何在近年來逐步減少對中國大陸經濟援助的最主要原因。^⑥

註② 辻中豐，*利益團體*（東京：東京大學出版社，1996年），頁74～75。

註③ 瀧澤中，*政治のニュース*（東京：中經出版，2001年），頁43。

註④ 蔡增家，*日本轉型：九〇年之後政治經濟體制的轉變*（台北：五南書局，2004年），第三章。

註⑤ 中村靖彥，*農林族：田んぼのかけに票がある*（東京：文藝春秋，2000年），頁25～27。

註⑥ 蔡增家，「日本自民黨再執政基礎的政治經濟分析」，*人文及社會科學集刊*，第16卷第3期（2004年9月），頁139～164。

由以上分析，我們發現從國內層次的角度來探討二〇〇〇年之後日本對東協外交政策的轉變，其主要因素將包括政治及經濟兩項因素，在政治因素上最主要便是日本國內新保守主義的興起（小泉及遺族會），在經濟因素上則是日本經濟的持續衰退（小泉改革不力及保守官僚的抗衡），本文認為在這些政治與經濟因素的交錯下，讓日本對與東協外交政策改弦易轍，進而對建立共同的合作關係產生極大的推力。

柒、結 論

由以上的分析，本文認為要解釋日本與東協近年來互動關係之下的兩項矛盾，就必須要從日本國內層次來分析日本政府的策略選擇，為何是那麼不符合經濟學的成本效益以及政治學中的權力關係。

首先解構日本與東協的第一項矛盾關係，從歷年日本政府雖然每年提供相當多的「海外官方經濟援助」（ODA）給東協國家，但是日本對東協的 ODA 策略考量並不全然是人道援助考量，而是商業利益考量，日本政府以經濟援助為主，之後日本廠商再利用援助的機會進入東協的國內市場來建立橋頭堡，也就是日本向來就是將東協當成是其廠商產業轉移的主要地區，以及產品生產過剩之後最大的出口市場，這是純粹的商業考量而並非政治考量，也難怪長久以來，日本政府對於東協事務一直處於旁觀者的最重要原因。這從二〇〇三年十月東協高峰會在巴厘島舉行，由於中共與印度都與東協簽署共同友好合作條約，東協也要求日本加入，但是日本首相小泉純一郎卻予以拒絕，但是在兩個月之後的東京高峰會才又勉強同意加入的最主要因素，便在於日本企業專心佈局於中國大陸，假若與東協成立共同友好條約，日本政府必須要提高對東協國家的經濟援助，在日本經濟持續衰退的情形之下，並不符合日本政府的成本效益，這也是當中國大陸與印度頻頻與東協示好，而日本卻是冷眼旁觀的最主要原因。

解構日本與東協互動關係之下的第二項矛盾，便是向來日本的外交政策一直是以美國馬首是瞻，但是在美國與東協之間的互動關係不良下，日本假若加入東協友好合作條約等於成為東協的準會員國，到時候日本在東亞事務上究竟是要偏向東協還是要偏向美國呢，這必定會讓日本政府相當為難，也就是在美國因素的操弄之下，日本縱然在東協有相當大的利益，對於東協事務卻一直採取相當被動的最主要原因，從一九九七年亞洲金融危機之後，日本政府提倡在東亞成立「亞洲貨幣基金會」以穩定東南亞的金融體制，東協國家對於日本願意在區域之間扮演穩定者的角色表示非常歡迎，但是美國卻表示反對（因為已經有了「國際貨幣基金會」並不需要再另外設立區域性的貨幣體制），於是日本政府便打消此議可以看出。

因此，二〇〇〇年之後日本對東協外交政策的轉變，其主要因素包括政治及經濟兩項因素，在政治因素上，最主要是日本國內新保守主義的興起，在經濟因素上，則

是日本經濟的持續衰退。本文認為在這些政治與經濟因素的交錯下，讓日本對東協外交政策改弦易轍，進而對建立共同的合作關係產生極大的推力，但是在美日安保條約的架構之下，今後日本對東協的外交政策上，仍然是持續在美國東亞政策的框架上來謀取其最大的經濟利益。

* * *

(收件：93年12月20日，再審：94年3月7日，接受：94年3月15日)



The Relational Transition between Japan and ASEAN: From the Domestic Dimension to Analysis

Zheng-jia Tsai

Associate Research Fellow, Second Division
Institute of International Relations
National Chengchi University

Abstract

In the past, Japan has been the main ASEAN investor but the Japanese government has had a passive attitude regarding the Free Trade Area between Japan and ASEAN. On Dec. 12, 2003, Japan and ASEAN signed the “Tokyo Declaration,” which devoted both to building the “East Asia Community” and “Free Trade Area” before 2010. The government of Japan also promised to provide 3 billions dollars of assistant to the ASEAN countries over three years. The aim of this paper is to explore the structural factors and strategic choices involved in the Japanese decision. We will analyze the transition of Japanese government within the domestic dimension. The contributing factors are political and economic. The political dimension includes the rise of neo-conservation in Japan and the economic dimension includes the 1990s Japanese economic recession. These factors contributed to the Japanese government altering change the foreign policy regarding ASEAN in 2003.

Keywords: Tokyo Declaration; East Asia Community; Free Trade Area; Japan; ASEAN



參考文獻

- 「中國—東協十年內將共組自由貿易區」，**中國時報**，2001年11月7日，版1。
- 「日本、東協東京宣言，致力擊建東亞共同體」，**中國時報**，2003年12月13日，版A11。
- 讀賣新聞**，2002年7月6日，版2。
- <http://www.mof.go.jp>, Feb. 25, 2005.
- http://www.trade.gov.tw/region_org/regoin_4/regoin04.htm.
- <http://www.globalpes.com/FTA/ASEANplus.htm>.
- http://www.trade.gov.tw/region_org/asean_3.htm.
- <http://www.ocac.gov.tw/japan/katudo/nihon/2003/0312-18.htm>.
- <http://www.ocac.gov.tw/japan/katudo/nihon/2003/0312-19.htm>.
- <http://www.asean.or.jp/general/statistics/statsitics03/02trade/01.html>.
- <http://www.asean.or.jp/general/statistics/statsitics03/04investment/04.html>.
- http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/00_hakusho/table_text/h_0036.html.
- 蔡增家（2004），《日本轉型：九〇年之後政治經濟體制的轉變》，台北：五南書局。
- 蔡增家（2004），「日本自民黨再執政基礎的政治經濟分析」，《人文及社會科學集刊》，16：3，139-164。
- 蔡增家（2002），「一九九七年亞洲金融風暴後日本、東協與中國大陸互動關係的轉變」，《中國大陸研究》，45：4，75-99。
- 高木誠一郎編（2000），《脫冷戰期の日本外交》，東京：日本國際問題研究所，124-125。
- 村松岐夫（1998），《戰後日本の官僚制》，東京：東洋經濟新報社。
- 辻中豐（1996），《利益團體》，東京：東京大學出版社。
- 中村靖彦（2000），《農林族：田んぼのかげに票がある》，東京：文藝春秋。
- 瀧澤中（2001），《政治のニュース》，東京：中經出版社。
- 下村恭民、中川淳司及齊藤淳（1999），《ODA 大綱の政治經濟學：運用援助と理念》，東京：有斐閣。
- 荒井利明（2003），《ASEAN と日本：東アジア經濟圏の構想》，東京：日中出版社，頁219-235。
- 石川滋編（1996），《開發協力の政策理論研究》，東京：亞洲經濟研究所。
- 加藤浩三（1998），《通商國家の開發協力政策：日徳の國際位置と國內制度の關連》，東京：木鐸社。
- 田中義皓（1995），《援助の外交戰略》，東京：朝日新聞社。
- 日本外務省經濟協力局（2002），《ODA政策白皮書》，東京：日本外務省經濟協力

局。

- 今岡日出紀編（1998），《援助の評価と効果の実施》，東京：亞洲經濟研究所。
- 渡辺昭夫（1989），《戰略援助と日本外交》，東京：同文館。
- 日本貿易振興會（1991），《ジエトロ白書，投資篇，世界と日本の海外直接投資》，東京：日本貿易振興會，1991年，頁478-482；1993年，頁521-525；1997年，頁517-521；2000年，頁527-531。
- 外務省經濟協力局（1982），《我が國の政府開發援助》，外務省經濟協力局編，1982-2000。
- 下村恭民、中川淳司及齊藤淳（1999），《ODA 大綱の政治經濟學：運用援助の理念》，東京：有斐閣。
- Acharya, Amitav (1997), "Ideas, Identity, and Institution-Building: From ASEAN Way to the Asia-Pacific Way?" *The Pacific Review*, 10: 3, 319-346.
- Arase, David (1995), *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, Denver: Lynne Rienner Publishers.
- Ashizawa, Kuniko (2003), "Japan's Approach Toward Asian Regional Security: From Hub-and-Spoke Bilateralism to Multi-Tiered," *The Pacific Review*, 16: 3, 361-382.
- Baldwin, David (1985), *Economic Statecraft*, New Jersey: Princeton University Press.
- Betts, Richard K. (1994), "Wealth, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," *International Security*, 18: 3, 34-77.
- Brooks, William and Robert M. Orr, Jr. (1985), "Japan's Foreign Economic Assistance," *Asian Survey*, 25: 3 (March), 322-340.
- Calder, Kent (1988), "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics*, 40 (July 1988), 517-541.
- Cheng, Joseph Y. S. (2001), "Sino-ASEAN Relations in the Early Twenty-First Century," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 3 (Dec. 2001), 434-435.
- Donnelly, Jack (2000), *Realism and International Relations*, New York: Cambridge University Press.
- Ensign, Margee (1992), *Doing Good or Doing Well: Japan's Foreign Aid Program*, New York: Columbia University Press.
- Hiwatari, Nobuhiro (2003), "Embedded Policy Preferences and the Formation of International Arrangements after the Asian Financial Crisis," *The Pacific Review*, 16: 3, 331-359.
- Hook, Steven H. and Guang Zhang (1998), "Japan's Aid Policy since the Cold War," *Asian Survey*, 38: 1 (November), 1051-1066.
- Hughes, Christopher W. (2000), "Japanese Policy and the East Asian Currency Crisis: Abject Defeat or Quiet Victory?" *Review of International Political Economy*, 7:2,

219-253.

- Hund, Markus (2003), "ASEAN Plus Three: Towards a New Age of Pan-East Asian Regionalism? A Skeptic Appraisal," *The Pacific Review*, 16: 3, 383-417.
- Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, CA: Stanford University Press.
- Katada, Saori N. (2001), "Why Did Japan Suspend Foreign Aid to China," *Social Science Japan Journal*, 4: 1 (April), 39-58.
- Katzenstein, Peter J. and Nobuo Okawara (2001), "Japan and Asia-Pacific Security: Regionalization, Entrenched Bilateralism and Incipient Multilateralism," *The Pacific Review*, 14: 2, 165-194.
- Keohane, Robert and Joseph Nye (2001), *Power and Interdependence*, New York: Longman.
- Lardy, Nicholas R. (1999), "China's Economic Growth in an International Context," *The Pacific Review*, 12: 2, 168.
- Long, William J. (1999), "Nonproliferation as a Goal of Japanese Foreign Assistance," *Asian Survey*, 39: 2 (March-April), 328-347.
- Mansfield, Edwards D. and Helen Milner (1997), *The Political Economy of Regionalism*, NY: Columbia University Press.
- Mastanduno, Michael (1998), "Economics and Security in Statecraft and Scholarship," *International Organization*, 52: 4 (Autumn), 825-854.
- Masuyama, Seiichi, Donna Vandenbrink and Chia Siow Yue (1999), *East Asia's Financial Systems: Evolution and Crisis*, Tokyo: Nomura Research Institute.
- Miyashita, Akitoshi (1999), "Gaiatsu and Japan's Foreign Aid: Rethinking the Reactive-Proactive Debate," *International Studies Quarterly*, 43: 4 (December), 695-731.
- Moon, Bruce E. (1985), "Consensus or Compliance? Foreign-Policy Change and External Dependence," *International Organization*, 39: 2 (Summer), 297-329.
- Rapkin, David P. (2001), "The United States, Japan and the Power to Block: the APEC and AMF Cases," *The Pacific Review*, 14: 3, 373-410.
- Stubbs, Richard (2002), "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?" *Asian Survey*, 42: 3 (May/June 2002), 440-445.
- Webber, Douglas (2001), "Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis," *The Pacific Review*, 14: 3, 411-42.
- Wagner, R. Harrison (1998), "Economic Interdependence, Bargaining Power and Political Influence," *International Organization*, 40:3 (Summer), 461-83.
- Wong, John, and Sarah Chan (2003), "China-ASEAN Trade Agreement: Shaping Future Economic Relations," *Asian Survey*, 43: 3 (May/June), 507-510.

Woo, Wing Thye, eds. (2000), *The Asian Financial Crisis: Lesson for Resilient Asia*, MA: MIT Press.

Yasutomo, Dennis T. (1986), *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Laham, Maryland: Lexington Books.

