

从政府开发援助 分析日本对中亚五国的战略特点^{*}

王 月 李新英

【内容提要】 2015年日本首相安倍晋三出访中亚五国，着力加强日本与中亚国家的外交关系。从经济视角分析2004~2013年日本对中亚五国援助情况以及2014~2019年度援助计划，可以发现日本中亚战略的三个特点：重点援助国随势调整，主动迎合五国需求，有长远的战略眼光。同时，日本为保障战略的具体实施采取实地调研、技术输出、以点带面、强调环保及服务企业等综合方法，对中国中亚政策的制定具有借鉴意义。

【关键词】 政府开发援助 日本 中亚战略 “一带一路”

【作者简介】 王月，新疆财经大学中亚经贸研究院博士研究生；李新英，新疆财经大学经济学院教授。

引 言

中亚五国自独立以来一直是大国关注的焦点。美国的“新丝绸之路计划”、俄罗斯的“欧亚联盟”以及中国的“一带一路”都将其视为合作发展的重点。日本对此地区也十分关注，先后提出“丝绸之路外交”（1997年）、“中亚+日本”对话（2004年）以及“自由与繁荣之弧”（2006年）。2015年日本首相安倍晋三出访中亚五国，时隔9年重返中亚，并与五国签订大额经济援助协议，国际上认为是日本加强中亚战略的重要信号，剑桥大学的塞缪尔·拉马尼称安倍出

^{*} 本文系2013年国家社科基金西部项目“下一个十年中国中亚区域经济合作及新疆的地位和作用”（批准号：13XGJ011）、2016年新疆财经大学研究生科研创新项目“日本对中亚贸易特征及我国的应对策略研究”（项目编号：XJUFE2016K053）的阶段性研究成果。感谢匿名审稿人提出修改意见，但文责自负。

访中亚意味着日本更加重视中亚地区以遏制中国^①。

回顾日本与中亚关系的发展,主要分为三个阶段;1991~1996年的“起步阶段”,1997~2003年的“发展阶段”,2004年之后的“深化阶段”。一般来讲2004年被认为是日本形成中亚外交战略的标志性年份,当年建立了“日本+中亚”对话机制,同时日本政府出台了《政府开发援助大纲》,将日本援助的重点地区从“以东亚、东南亚为中心的亚洲地区”延伸到“包括南亚、中亚的亚洲地区”。利用强大的政府开发援助(简称经济援助)是日本在二战后走向世界的一大特点^②。

日本通过对中亚五国实施经济援助,在政治、经济、文化和安全等诸多领域与中亚各国关系都取得了长足发展,对中亚地区的经济进步起到了积极作用,在中亚地区具有一定影响力,获得了当地政府的认可。比如哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫称,重现“丝绸之路”的活力必须扩大与包括日本在内的外部世界的接触。已故乌兹别克斯坦总统卡里莫夫称,日本对中亚地区的经济发展起到了积极作用^③。预计2015年日本中亚战略升级后,日本依靠其强大的经济实力,与中亚关系将会更快发展,会在诸多领域产生一系列成果。日本的中亚战略一旦有实质性进展,将对我国实施“一带一路”战略产生重要影响。

目前已有一些国内学者观察到日本中亚战略的变化以及对中国的影晌,一些研究主要从国际政治关系的视角出发,多从“日本追求政治大国地位”“日美联合平衡中俄”以及“能源战略”等角度进行分析。本文从经济视角出发,以经济援助为切入点,通过分析2004年以来日本对中亚经济援助情况以及2014~2019年度援助计划,明晰目前乃至未来几年日本在中亚的战略及战术特点,为中国“一带一路”战略特别是中亚核心区战略的制定提供决策参考。

一 2004~2013年日本对中亚五国经济援助

(一) 援助投入分析

2004~2013年,日本对中亚五国援助支出占日本援助总支出的0.8%左右。

^① Samuel Ramani, Japan's Strategy for Central Asia. <http://thediplomat.com/2015/07/japans-strategy-for-central-asia/>

^② 徐建华:《日本的中亚战略——基于地缘政治经济学的分析》,载《深圳大学学报》2007年第2期。

^③ Aim King and Jacob Townsend, "Is Japan's Interest in Central Asia Stagnating", *Central Asia - Caucasus Analyst*, Sep. 5, 2007.

十年来，日本对中亚援助呈现较大波动，2004年是日本对中亚经济援助金额最高年份。21世纪初期，国际石油价格走高，日本石油消费几乎全部靠进口，中亚地区的石油和天然气，对日本的吸引力比以往更加强烈。另外，2004年日本首次进行“中亚+日本”对话，推动外交深化。当时日本与中亚国家外交手段单一，基本依靠经济援助，因此2004年援助数额处于历史最高位，占日本全球援助总额的1.7%。

2005年吉尔吉斯斯坦发生了“三二四”事件、乌兹别克斯坦发生了“安集延事件”，让日本加深了对当地政治和商业风险的认识。2005年、2006年对中亚经济援助骤减至日本全球援助总额的0.5%，其中对哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦的援助额与2004年相比减少70%~80%。

2006年，日本前外相麻生太郎提出把欧亚大陆外围的新兴民主国家联合起来开展外交，建立“自由与繁荣之弧”。同年，日本前首相小泉纯一郎出访哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦，在政治外交深化的同时，加大了对中亚五国，特别是哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦的经济援助。援助项目一般持续3~4年，带动2007~2010年援助金额较2006年有所回升。

2010~2013年期间，出于诸多原因日本对中亚援助额稳定在低位。当时，日本各首相任期时间较短，无暇顾及中亚各国，政治外交变淡。同时，日本之前对中亚国家的能源资源表现出巨大的期望，但输出问题难以解决，实际利用情况不佳。此外，中亚投资环境改善不明显，企业投资风险很高，日本企业在中亚的实际商业活动不多。

从受援国的角度来看，在2004~2013年的10年间，日本对乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦两国援助投入较多，分别累计超过5亿美元，日本对哈萨克斯坦的援助在剧烈波动中呈明显下降之势。日本对塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦援助次之，分别累计为2亿美元左右，但近五年来对这两国的援助有较大增长，个别年份已经超过对哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦的援助额。日本对土库曼斯坦的援助金额最少，一直在最低线徘徊，10年总共不到900万美元。

2013年日本对乌兹别克斯坦援助数额超过5000万美元，占比达到40%，哈萨克斯坦次之，超过3000万美元，占比27%，塔吉克斯坦超过2000万美元，占比19%，高于吉尔吉斯斯坦的13%，土库曼斯坦为56万美元，占比不足1%。2013年，日本对中亚援助总额为1.38亿美元，比2011年高出2000万美元，比2012年高出近3000万美元。

图1 2004~2013年日本对中亚五国援助总额占比情况

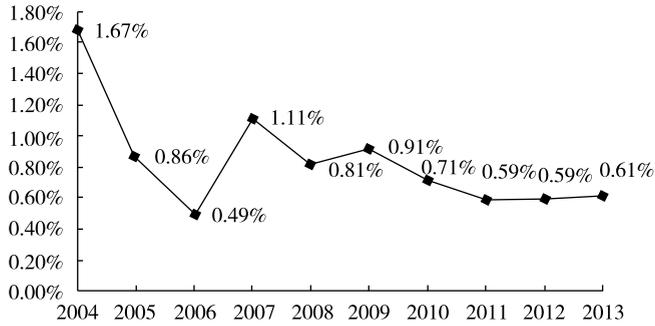


图2 2004~2013年日本对中亚五国的援助支出

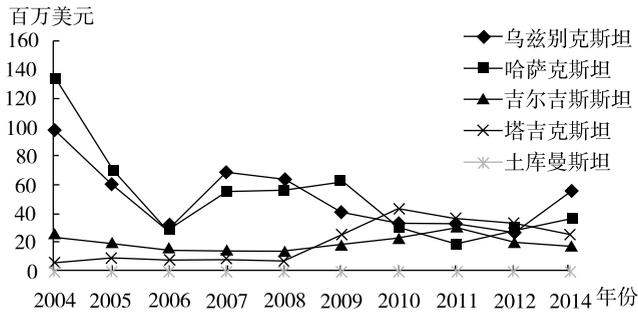
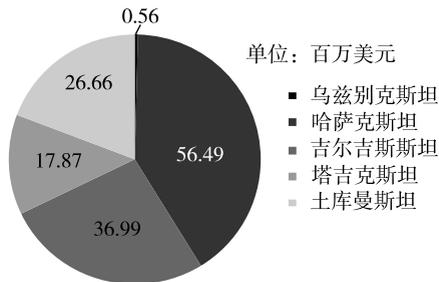


图3 2013年日本对中亚五国的援助分布



（二）援助类别分析

日本经济援助有三种形式：有偿援助、无偿援助和技术援助。有偿援助是为发展中地区提供“贷款”，利率、偿还期限等问题以“缓慢”为前提，不给发展中地区带来沉重的负担。日本对外有偿援助是以“海外投融资的方式”为开发项目提供所需资金，由日本国际协力机构（JICA）具体实施。有偿资金援助，与无偿援助比较而言，援助规模更大，日本认为与发展中国家确定长期的借贷关系，是与之构建中长期稳定发展关系的基础^①。日本对中亚地区提供有偿援助，主要用于加强当地基础设施建设。截至2013年度，日本对乌兹别克斯坦的有偿援助金额最大，达到1779亿日元，超过了总额的1/2，哈萨克斯坦也得到了951亿日元有偿援助，约占总额的1/3^②。

无偿资金援助是日本政府根据对方国家政府提出的要求，赠予受援国，用于购买生产资料和服务的资金。JICA负责援助前的详细调查并安排设施建设和器材采购等工作。日本认为提供无偿援助，对确保国际社会的稳定和提高日本的领导力有很大的政策效果，但特别强调援助计划必须遵循本国的外交政策^③。截至2013年度，日本对塔吉克斯坦的无偿援助最多，为235亿日元。塔吉克斯坦是独联体中最为贫困的国家，无偿援助主要用于解决民生问题。日本对乌兹别克斯坦的无偿援助位居第二，为226亿日元，但随着当地经济发展，数额不断减少。吉尔吉斯斯坦是仅次于塔吉克斯坦的贫困国家，获得166亿日元无偿援助，特别是近几年日本援助力度较大。日本对土库曼斯坦的无偿援助非常少，仅为6.2亿日元。

技术援助是运用日本的知识、技术、经验，对在受援国经济社会发展中起重要作用的人才进行培养。技术援助是将日本的技术、技能和知识转移到发展中国家，或者为适应援助国家的实际情况进行技术的开发和改良，提高当地的技术水平，建立制度和组织，进行设施维修等。日本特别重视技术援助，认为其会对两国国民层面的相互了解起到很大的作用^④。在中亚五国中，日本对乌兹别克斯坦

① 日本外务省，“援助形態別の概要・取組 有償資金協力”，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keитай/enshakan/index.html>

② “截至2013年度”是以日本对中亚各国实施援助开始，数据累计到2013年度，即统计日期截至2014年3月31日。

③ 日本外务省，“援助形態別の概要・取組 無償資金協力”，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keитай/musho/index.html>

④ 日本外务省，“援助形態別の概要・取組 技術協力”，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keитай/gijyutsu/index.html>

的技术援助最大，为 165 亿日元，吉尔吉斯斯坦次之，为 145 亿日元，特别是 2009 ~ 2013 年度，日本对吉尔吉斯斯坦的技术援助处于高位。哈萨克斯坦也曾是日本着力进行技术援助的国家，但近几年援助数额减少。经历了内战的塔吉克斯坦，近几年处于经济恢复过程中，日本对其技术援助逐年增长。

2013 年度，日本仅对乌兹别克斯坦提供有偿援助，援助金额为 348.77 亿日元。塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦获得无偿援助和技术援助较多。塔吉克斯坦获得无偿援助最大，近 15 亿日元，超过无偿援助总额的 60%，吉尔吉斯斯坦获得无偿援助近 6 亿日元，占总额的 24%。吉尔吉斯斯坦获得技术援助最大，超过 10 亿日元，占技术援助总额的 42%，塔吉克斯坦为 7 亿日元，占 28%。

图 4 截至 2013 年度日本对中亚各种形式的援助情况

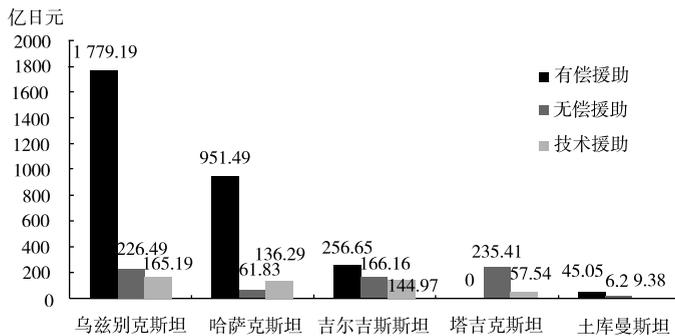
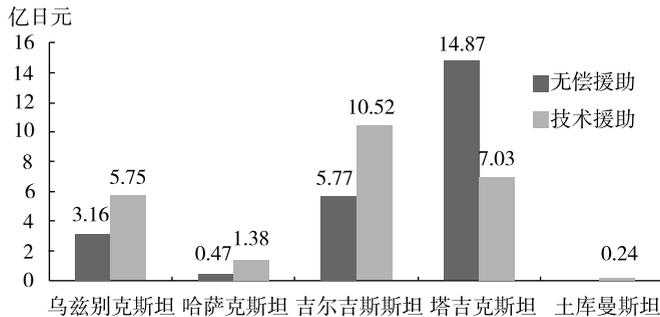


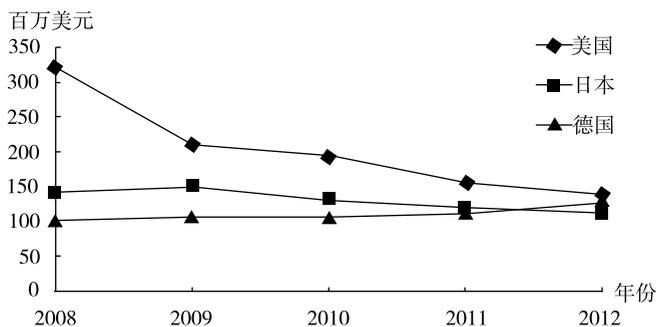
图 5 2013 年度日本对中亚各种形式的援助情况



（三）日本与美、德援助投入比较

在经合组织（OECD）成员国中，美国、日本、德国处于对中亚五国经济援助的前三甲。2008~2012年美国对中亚五国的投入呈下降趋势，此五年间减少幅度已超50%，但仍是目前投入最多的国家。日本在中亚五国的投入也呈缓慢下降的趋势，投入金额与第一位的美国相比仍有一定差距，但两者差距不断缩小，2008年美国在中亚的投入超过日本的2倍，到2012年美国仅比日本高出18%左右。日本在中亚的投入总体高于德国约17%，其中2008~2011年，日本的投入均超过德国，但2012年被德国反超。日、德在中亚的重点援助国家有所不同，日本偏重于哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦，德国更偏重土库曼斯坦和吉尔吉斯斯坦。

图6 美日德三国对中亚五国的援助支出



二 2014~2019年度日本对中亚五国的援助计划^①

（一）日本对中亚五国援助计划总体情况

日本外务省公布的2014~2019年度中亚援助计划是以2012年制定的《国别援助方针》为依据的。由于中亚五国社会发展、地理位置、资源禀赋各异，对日本价值不同，日本对各国的援助方针有所侧重。

^① 计划中不包括通过国际组织以美元形式投入的援助项目。

乌兹别克斯坦是中亚地区人口最多的国家，从苏联时期开始就是中亚地区的中心。日本对其援助重在改善两国的商务环境，增加两国的信任，进一步确保能源供给^①。日本对哈萨克斯坦的援助主要从能源供给以及双边贸易的角度出发，重在加强资源能源等领域经济基础设施建设并解决能源开采中的环境问题^②。吉尔吉斯斯坦一直与日本关系密切，在中亚乃至国际上都与日本携手。日本的援助主要是维持和发展两国友好的关系，推进其落实民主主义政策^③。塔吉克斯坦是亚洲和欧洲、俄罗斯和中东地区的连接地带，地理位置重要，但受内战影响，经济发展缓慢，生活贫困，日本从“人类安全保障”的角度出发对其援助^④。土库曼斯坦的天然气储量位居世界第四，但受政治因素的影响，日本早期的援助仅在人才培养方面，未来将拓展到社会基础服务、环境和农业领域^⑤。

从目前计划看，未来几年日本仍将乌兹别克斯坦视为援助重心，援助数额将达到1 815.11 亿日元，其中绝大部分为有偿援助，用于支持基础设施建设。技术援助和无偿援助主要用于培养人才、构建制度。

日本对哈萨克斯坦援助数额预计为67.91 亿日元，其中有偿援助63.61 亿日元。有偿援助用于道路升级，无偿援助主要用于环境改善和市场发展^⑥。近几年，哈萨克斯坦市场发展较好，日本政府希望通过援助项目为日本企业提供更好的海外发展环境。日本对塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦的援助主要是无偿援助和技术援助，保障当地人民的基本生活，比如为农业、电力、医疗等领域提供资金、设备及技术。日本对吉尔吉斯斯坦的无偿援助和技术援助总额最大，为87.55 亿日元。日本对塔吉克斯坦的无偿援助投入最多，为67.76 亿日元，占无偿援助总额的82%。

土库曼斯坦是日本中亚五国外交的薄弱之地。从目前公布的数据来看，

① 日本外务省，“对ウズベキスタン共和国 国别援助方針” . <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072279.pdf>

② 日本外务省，“对カザフスタン共和国 国别援助方針” . <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072284.pdf>

③ 日本外务省，“对キルギス共和国 国别援助方針” . <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072285.pdf>

④ 日本外务省，“对タジキスタン共和国 国别援助方針” . <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072288.pdf>

⑤ 日本外务省，“国别データブック——トルクメニスタン” . <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072292.pdf>

⑥ 日本外务省，“对カザフスタン共和国事業展開計画” . <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072283.pdf>

2014~2019 年度并没有详细的援助计划。然而，未来几年日本对其援助金额有望大幅提升。2015 年 10 月日本首相安倍晋三出访中亚五国，与土库曼斯坦达成协议为 2.2 万亿日元的援助协议，远远超过了与土库曼斯坦建交以来的援助总额，也远超过此次与塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦分别签订的 9 亿日元、127 亿日元和 136 亿日元援助协议。

表 1 2014~2019 年度日本对中亚五国的援助计划（单位：亿日元）

国别	援助分类			援助总额/亿日元
	有偿援助	无偿援助	技术援助	
乌兹别克斯坦	1 790. 78	12. 29	12. 04	1815. 11
哈萨克斯坦	63. 61	4. 3	-	67. 91
吉尔吉斯斯坦	-	61. 18	26. 37	87. 55
塔吉克斯坦	-	67. 76	14. 58	82. 34
土库曼斯坦	-	-	-	-

（二）日本对中亚五国的具体援助计划

日本对乌兹别克斯坦援助计划分为 7 个援助项目 34 个课题。乌兹别克斯坦在苏联时期建设了一定数量的社会基础设施，但如今已经难以支撑整个社会的发展，特别是电力等能源基础设施陈旧，需要重建或维修，运营管理能力也需要提高。在援助计划中，改善能源设施和城市基础设施项目占到总援助额的 82%，全部为有偿援助，资金主要用于四个火力发电厂的建设或升级^①。

日本对哈萨克斯坦援助有 5 个项目 13 个课题。在苏联时期，哈萨克斯坦建设了良好的南北方向运输设施，但东西方向的运输设施较差，同时存在维修、管理不善的问题。根据哈萨克斯坦目前的状况，安排了经济能源建设项目，占总援助资金的 94%，用于江布尔物流道路建设。剩余 6% 的援助资金分配给哈萨克斯坦的一家原子能物理研究所和一家冶金企业，进行核安全防护材料的研究^②。

日本对吉尔吉斯斯坦的援助有 3 个项目 34 个课题。吉尔吉斯斯坦被哈萨克

① 日本外务省，“対ウズベキスタン共和国事業展開計画”，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072280.pdf>

② 日本外务省，“対カザフスタン共和国事業展開計画”，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072283.pdf>

斯坦、中国等国包围，有地理环境优势，促进经济发展除了需要确保城市和农村道路运输外，还要打通国外市场的运输通道，降低运输费用。日本对吉尔吉斯斯坦运输基础设施援助项目占援助额的64%，均为无偿援助，主要用于塔拉斯地区的道路管理设施建设和一条重要河流桥梁架更换。农业是吉尔吉斯斯坦重要产业，占GDP的20%，有60%的人口居住于农村，农业相关部门（食品加工行业、手工业等）的发展是减少贫困的重要方法，也是缩小地区差距的重要途径。由于当地农民栽培技术低下、农产品物流落后以及农用机械不足导致闲置耕地面积增加，同时生产、加工、销售、出口的“链条”还未形成。日本将帮助吉尔吉斯斯坦提升农作物的出口竞争力，形成农业价值链，在援助计划中，对农产品、农业加工产品出口援助项目占援助额的30%^①。

日本对塔吉克斯坦援助共有9个项目20个课题。塔吉克斯坦城市和水农村的水供给情况非常恶劣，供给率仅有60%左右，并且一些地区的用水并没有经过适当的处理。在援助计划中，供水条件改善项目占总金额的25%，重点解决塔吉克斯坦一个省区的安全用水问题。塔吉克斯坦位于中亚、南亚地区以及中东地区的连接地带，交通网并未形成，是阻碍发展经济的首要问题。在日本援助计划中，运输项目占总金额的31%，主要为无偿援助，进行杜尚别国际机场建设并提升其航空管制水平^②。

表2 2014~2019年度日本对乌兹别克斯坦的援助项目

(单位: 亿日元)

序号	项目名称	金额
1	运输基础社会项目	180.67
2	改善能源设施和城市基础设施项目	1496.59
3	民间社会活力化项目	13.03
4	农业改革地区开发项目	118.72
5	保健改革项目	5.76
6	职业教育和教育环境改善项目	0.34
7	防灾和环境管理	-

^① 日本外务省，“对キルギス共和国事業展開計画”，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072286.pdf>

^② 日本外务省，“对タジキスタン共和国事業展開計画”，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072289.pdf>

表 3 2014 ~ 2019 年度日本对哈萨克斯坦的援助项目

(单位: 亿日元)

序号	项目名称	金额
1	经济能源建设项目	63.61
2	保护环境和应对气候变化项目	-
3	人才培养项目	-
4	产业振兴支援项目	-
5	其他方面	4.3

表 4 2014 ~ 2019 年度日本对吉尔吉斯斯坦的援助项目

(单位: 亿日元)

序号	项目名称	金额
1	运输基础设施项目	41.67
2	农产品、农业加工产品出口项目	19.46
3	商业振兴及投资促进项目	3.6

表 5 2014 ~ 2019 年度日本对塔吉克斯坦的援助项目

(单位: 亿日元)

序号	项目名称	金额
1	供水条件改善项目	20.86
2	母子保健项目	10.49
3	农村开发和产业振兴的削减贫困项目	11.29
4	能源对策项目	4.5
5	运输项目	25.44
6	能力建设项目	1.14
7	国境管理项目	6.09
8	排雷项目	0.22
9	基础生活、人类保障项目	2.31

三 从援助计划看日本对中亚五国的战略及战术特点

(一) 日本对中亚五国的战略特点

1. 重点援助国随势调整，五国援助趋于平衡

总体来看，哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦是日本中亚援助的重点国家。2006年以前，日本对哈萨克斯坦的援助额处于五国首位，2007年开始对乌兹别克斯坦的援助额基本与哈萨克斯坦相当，日本提高乌兹别克斯坦的战略地位与2006年日本首相小泉纯一郎访乌有较大关系。2013年日本对乌兹别克斯坦的援助额比第二位的哈萨克斯坦高出50%，是第三位塔吉克斯坦的2倍以上，重要性凸显。

近几年日本重点援助吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦。吉尔吉斯斯坦对日本非常友好，日本一份调查报告称，亚洲有22个亲日国家，其中就包括吉尔吉斯斯坦。2011年10月吉尔吉斯斯坦举行总统选举，形成了新的政治体制，强化议会权力，加快了民主进程。日本一直支持其巩固议会民主制，援助已从经济层面上升到政治层面。近几年，日本加大了对塔吉克斯坦的援助力度，援助方针中写道：“塔吉克斯坦是亚洲和欧洲、俄罗斯和中东地区连接地带，在地缘政治学上有重要地理位置。塔吉克斯坦的稳定对中亚乃至欧亚大陆地区的稳定起到重要作用，特别对稳定阿富汗不可欠缺”^①。从方针描述中可以发现，日本重视塔吉克斯坦一是地缘政治的缘故，二是为了稳定阿富汗局势，因为阿富汗一直是美日亚洲战略的重要考虑。

从2015年开始，日本开始重视土库曼斯坦，原因有三：一是土库曼斯坦有丰富的天然气资源，埋藏量世界知名；二是近几年土库曼斯坦依靠较大外汇收入，经济飞跃增长；三是土库曼斯坦与阿富汗、伊朗接壤，有举足轻重的地理位置。

2. 基于中亚自身发展，日本战略迎合各国需求

在1992年日本颁布的“政府开发援助大纲”中提到日本对外援助四原则：

^① 日本外务省，“对タジキスタン共和国 国别援助方针”，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072288.pdf>

第一，环境与发展二者并重；第二，防止“援助”被用于军事及其他助长国际纷争的领域；第三，对发展中国家的军事开支、大规模杀伤性武器和导弹的开发及制造、武器的进出口等动向予以注意；第四，促进发展中国家的民主化以及市场经济化转型，并关注该国的人权以及自由保障状况^①。可以看出，日本经济援助有政治目的，但在援助实施过程中并未让受援方感到反感。日本前外相麻生太郎曾这样阐述日本中亚战略的指导思想：“中亚地区的主导者只能是中亚国家，不能是其他人。日本对这一地区的国家建设予以援助，前提是我们坚定地认为中亚地区是属于中亚国家的，它们应该是决定自己前途的主角。”^②

3. 不急于追求能源，有长远的战略眼光

中亚地区资源能源富集是吸引众多大国的根本原因之一，日本也希望通过金钱与技术的投入，换取本国的能源安全。日本政府2006年通过的《国家能源新战略》提出应加速海外油田投资，计划到2030年日本把本国公司在海外独立开采原油占进口原油的比例从目前的15%提高到40%。

在日本对中亚的经济援助中，涉及了能源利用并切实开展了一系列的能源合作，但是鉴于能源运输需要经过中国、俄罗斯、印度等国，而且中亚周围的地理环境复杂，各种力量交织，在较长的一段时间内不大可能建成输送到日本的油气管道。因此，日本在经济援助中并没有凸显对能源的强烈渴望，反而更加强调当地的人员培训、制度建设、交通电力水力等经济基础设施建设以及医疗保健、农业等社会设施建设。

“日本当前的策略是让自己居于在该地区的能源竞争之外，它的目标是通过长期的援助获得合作者的美誉，而不是博弈的参与者。这与那些主要为一己私利而开发这一地区石油、天然气能源的参与者形成对比。这使中亚的领袖们对日本的加入感到舒心，并允许日本在该地区扮演一个特殊的角色。随着时间的推移，日本将逐渐在地缘政治空间内发挥重要的作用，不仅在中亚，而且在整个欧亚大陆。”^③日本这种长远战略已经获得中亚地区青睐。吉尔吉斯斯坦前总统阿卡耶夫曾高度赞扬日本是一个榜样，“作为一个局外人，日本能在开采这个地区的能源

^① 王德华：《冷战后日本的中亚外交述评》，青岛大学硕士学位论文，2009年4月。

^② Taro Aso, “Central Asia as a Corridor of Peace and Stability”. <http://www.mofa.go.jp/region/europe/speech0606.html>

^③ Christopher Len, “Japan’s Central Asian Diplomacy: Motivations, Implications and Prospects for the Region”, *The China and Eurasia Forum Quarterly*, 2005, Vol. 3, No. 3, p. 129.

之前先帮助这个地区实现地区经济的一体化”^①。

（二）日本对中亚五国的战术特点

1. 研究受援国发展战略，实地调研民生需求

从援助计划中可以发现，日本非常重视受援国自身制定的发展战略，考虑到了中亚五国当前发展情况、遇到的实际问题，并给出解决方案。比如在对吉尔吉斯斯坦的援助计划中写到“鉴于吉尔吉斯斯坦国内消费市场有限，未来农业的发展动力将是利用当地农作物种植条件的优势，将部分农作物出口到周边国家。日本重在助其提升农作物的出口竞争力，形成农业价值链。”^②

为了使项目切合受援国的需求，日本政府确定援助项目前注重实地调研。目前公布的援助计划共有10个前期调研类型课题。举例来说，哈萨克斯坦的援助课题《核安全防护材料的准备研究》为期2年，塔吉克斯坦《甘草生产项目援助前期调查》为期2年，吉尔吉斯斯坦《马纳斯国际机场设备整顿计划前期准备调查》为期1年。

另外，日本对中亚五国的援助涉及范围很广，除了道路、电力等方面的大规模投入外，还针对当地居民的需求开展小规模的援助。对乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的援助计划中，共包含27个项目101个课题。在具体课题之下，有些还包含若干个子课题。比如在塔吉克斯坦基础生活、人类保障项目设置了1个课题，金额为2.31亿日元，但此课题将根据实际情况在教育、医疗、供水、农业、社会建设、女性、残疾人等领域选择规模不大但效果好的若干子课题给予资金支持。

2. 用技术占领核心领域，重点进行人才培养

日本是世界技术大国，在诸多领域都处于世界领先水平。中亚各国社会发展水平较低，总体处于“不发达”阶段，极为渴望技术进步。日本通过对中亚地区的经济援助，一方面直接进行技术输出，另一方面进行人才培养。

援助计划显示，日本将对哈萨克斯坦输出灾害管理、农业机械技术，为塔吉克斯坦提供航空管制、供水运营管理技术，提高吉尔吉斯斯坦基础设施相关维

^① Michael Robert Hickok, “The Other End of the Silk Road: Japan’s Eurasian Initiative”, *Central Asian Survey*, 2000, Vol. 19, No. 1, pp. 34-38.

^② 日本外务省, “对キルギス共和国事業展開計画”, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072286.pdf>

护、修缮能力、道路维护管理和桥梁隧道管理能力。

日本对中亚五国的人才培养重点在政府官员。目前，乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦正处于经济改革的关键时期，当地政府官员以及从事商务活动的民间人才需要进行能力提升。日本抓住这一契机，为其提供各种培训及指导。比如，日本援助 3.12 亿日元提高吉尔吉斯斯坦政府人员政策制定的能力。

中亚国家的医疗、教育水平整体低下，日本利用其技术优势，通过青年海外援助队和专家海外志愿者活动提高当地医疗及教育质量。由于日本外派专家数量有限，多数项目采取对口到城市的方式，比如针对塔吉克斯坦婴幼儿及孕产妇的死亡率高的问题，2014~2019 年度日本援助一个城市加大其医疗和保健设施建设、提高医护人员能力。

3. 强调基础设施建设示范作用，以点带面

中亚地区的基础建设是发展的瓶颈。目前，中亚五国对自身的基础建设有强烈的需求，但基础设施建设往往需较长时间和大笔资金，因此日本政府在援助中更强调示范的作用，力争达到以点带面。

日本的援助计划指出了目前中亚国家在交通领域存在的相关问题：乌兹别克斯坦干线公路、铁路、机场等国际运输网络不能满足社会快速发展需求；哈萨克斯坦东西方向的运输缺乏效率，维修、管理不善；吉尔吉斯斯坦道路状况恶化，冬季积雪出行困难；塔吉克斯坦缺少连接到印度洋的关键通道。针对各国情况，2014~2019 年度日本对各国的援助有所侧重，乌兹别克斯坦重在铁路电气化，哈萨克斯坦重在修建关键道路，塔吉克斯坦重在建设以及管理主干路，同时修建杜尚别国际机场。吉尔吉斯斯坦主要是运输管理、维修能力的提高。

在电力供应方面，中亚国家水平不一。哈萨克斯坦电力供应比较充足，乌兹别克斯坦的电力供应已经不能满足目前发展的需要。塔吉克斯坦供电困难，冬天部分城市 1 天只通电 4~6 个小时。根据各国的需求，日本援助乌兹别克斯坦进行火力发电厂建设、提升输电能力，技术援助 4 亿日元建设复合循环发电中心，援助塔吉克斯坦完成绿色太阳能引进，并与其共同讨论在小水力发电以及其他可再生能源领域的合作。

4. 参与中亚各国环保政策制定，能源开发强调环保

中亚五国多是能源资源丰富的国家，能源资源开采过程不可避免会使环境遭到破坏，再加上中亚国家在能源开采中仍在使用的苏联时期的设备，开采效率低

下,环境破坏更严重。中亚地区还有水资源过度利用、草场过度放牧、森林过度砍伐等系列问题。作为靠能源输出起步的哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦,随着经济发展,如今已经面临较为严重的环境问题。以咸海为例,咸海坐落于哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦的交界处,原为世界第四大水体,如今咸海沙漠化和盐碱化问题严重,湖面面积迅速缩小。

众多国家都觊觎中亚五国的能源,日本也不例外。然而日本的中亚能源政策是把能源开发与环境保护、可替代能源、当地社会经济发展结合起来^①。日本的环境保护援助重在政策层面,着重建立解决环境问题需要构建的经济体制,助其出台相关的环境保护政策。日本环境领域援助项目大致从2007年开始,在2014~2019年度援助计划中也涉及多项环境课题,包括哈萨克斯坦不同地域的环境保护和气候变化应对措施的研究、吉尔吉斯斯坦的环境教育和塔吉克斯坦的绿色太阳能引进。

5. 全方位服务日本企业,为企业走出去创造条件

日本通过经济援助与中亚五国保持良好的政治经济关系,随着五国经济发展,已开始对日本民间企业的进入充满期待,2015年中亚五国总统在不同场合都表示出合作的愿望。哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫说道:“哈萨克斯坦的资源非常丰富,但不会只依赖于资源,更希望发展非资源依赖型的产业,期待与日本进行技术合作。”^②已故乌兹别克斯坦总统卡里莫夫总统称,一定要促进乌日的商务活动^③。吉尔吉斯斯坦总统阿坦巴耶夫表示出对日本企业进一步对吉投资的期望,强调吉尔吉斯斯坦与日本之间的关系非常重要^④。塔吉克斯坦总统拉赫蒙称,塔吉克斯坦已经接受日本的技术和人道主义方面的援助,期待能有更多的日本民间企业进行投资^⑤。土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫表示:“欢迎日本企业在土库曼斯坦开展商务活动,提高土库曼斯坦的贸易水平。”^⑥然而,多数的日

① 张晓慧、肖斌:《日本与中亚及外高加索地区的能源合作》,载《世界经济与贸易》2013年第3期。

② 日本外务省,“安倍総理大臣のカザフスタン訪問”,http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ca_c/kz/page1_000149.html

③ 日本外务省,“安倍総理大臣のウズベキスタン訪問”,http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ca_c/uz/page1_000145.html

④ 日本外务省,“安倍総理大臣のキルギス訪問”,http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ca_c/kg/page1_000147.html

⑤ 日本外务省,“安倍総理大臣のタジキスタン訪問”,http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ca_c/tj/page4_001480.html

⑥ 日本外务省,“安倍総理大臣のトルクメニスタン訪問”,http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ca_c/tm/page3_001436.html

本企业仍认为中亚五国投资风险较高，投资需谨慎。

日本政府通过经济援助项目尽力营造良好的企业海外发展环境，从援助计划来看主要包括四个方面：首先，积极参与中亚的经济、法律体制建设。日本积极促进乌兹别克斯坦经济机构改革和法律体系建设，在哈萨克斯坦建立利于金融及资本市场发展的制度、规则和标准，推进吉尔吉斯斯坦落实民主主义并制定运输通信领域的政策。其次，着力解决当地日本企业面临的实际问题。日本企业海外发展遇到的难题，一定是政府开发援助的重点，在援助计划中有这样的描述，“塔吉克斯坦电力问题对于引进外商投资有重要影响，援助将重点解决电力问题。”再次，积极为企业争取相关权益。受中亚五国经济发展水平的限制，只有少数日本企业投资于基础设施建设和资源能源等领域，还有大量企业蓄势待发。目前，哈萨克斯坦是中亚五国发展最好的国家，已具备大规模吸引外资的条件，正在建立经济特区。日本抓住此次机会，在援助计划中列入《加快日本企业进入经济特区的战略制定》，有意为日本企业争取更大的利益。最后是重视文化影响。日本通过宣扬民主价值、建立文化中心、互换留学生、增加人员往来等手段，加大对中亚的文化影响，提高当地民众对日本政府和日本企业的好感。日本政府对中亚五国援助过程中的一些做法，值得中国借鉴，也为“一带一路”的具体落实提供了实践蓝本。

(责任编辑 胡冰)