

大国关系专题

战略跟随与外交自主性： 日本对拉美政策的历史演变

孙洪波

内容提要：考察拉美在大国博弈及兴衰更替中的历史角色，日本对拉外交有诸多特殊之处。随着战后日本经济迅速崛起，20世纪六七十年代成为日拉关系发展的“黄金期”，日本在拉移民、经济利益及影响力也随之迅速扩大。时至20世纪90年代，日本仍一直自视为亚拉跨区域关系的“引领者”。21世纪以来，日本对拉外交为谋求全球政治大国地位，力争获得拉美国家的政治支持。鉴于长期的日美同盟关系，日本对拉外交具有“战略跟随与外交自主性”的鲜明特征。这既是战后国际体系、日美特殊盟友关系、国际格局多极化等外部因素塑造的产物，也是日本根据不同历史阶段在拉利益进行对拉外交决策的逻辑反映。回顾日本对拉政策历史演变，日本对拉外交的基本轮廓是基于日美战略同盟，视拉美为其融入国际社会的依托力量，维护海外资源供应安全的战略来源地，扩大对外出口的重要国际市场，倚重对拉产业价值链合作赢得国际竞争优势，以及谋求全球政治大国地位的支持性力量。

关键词：日拉关系 日美同盟 战略跟随 外交自主性
经济外交 大国博弈

作者简介：孙洪波，经济学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室副研究员。

中图分类号：D831.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2020)04-0049-24

长期以来,日本与拉美的关系(简称“日拉关系”)是拉美国际关系研究中不可忽视的重要领域。回顾战后日拉关系发展史,日拉关系有诸多特殊之处值得关注:一是大国关系层面,考察拉美在大国博弈及兴衰更替中的历史角色,鉴于长期的日美同盟关系,日本对拉战略有何特点;二是经济外交层面,日本经济实力位居全球前三长达数十年,作为G7和OECD成员国,日本对拉经济外交以及全球经济治理互动有何特别之处;三是地缘政治层面,日本曾自视为亚拉跨区域关系的“引领者”,作为具有独特传统和体制的东方国家,日本是以何种方式融入西半球国际社会的;四是社会联系层面,日本对拉移民较早且日裔规模庞大,日本是如何利用日裔的社会渠道在拉进行“软实力”构建的。

21世纪以来,亚拉跨区域关系快速发展,拉美国际关系多元化趋势使得日本在拉美的影响力和份量有所下降。特别是中拉关系的发展突飞猛进,给日拉关系带来了巨大冲击和挑战。日本为此不断加大对拉外交投入和经营力度,以维护其在拉美的战略及经济利益。在这一背景下,国内外学术界再次重视日拉关系研究,且多以中拉关系参照比较。截至目前,日本、美国及国内学界对日拉关系研究积累了较为丰富的研究成果。

日本相关研究方面,日本外务省、国际协力机构(JICA)、国际合作银行(JBIC)等官方机构发布年度外交蓝皮书或报告,重点评估拉美形势演变特点、拉美战略重要性以及日本对拉政策及合作进展。日本拉美协会(JALAC)作为民间机构,近年来发表了《中国在拉美崛起格局下对日拉经贸关系再评估》《CPTPP:高风险时代对日拉贸易关系的影响》等有关日拉经贸关系论文。在国际机构及美国智库相关研究方面,美洲开发银行出版了《日本与拉美:构建可持续的跨太平洋关系》^①《一体化的良性循环:日拉关系的过去、现状及未来》^②,联合国拉美经委会出版了《日拉合作与经济关系》^③等多部著作或专题报告,重点分析日拉贸易、投资、援助关系等特征。美洲对话组织发布《日拉关系进入新阶段》^④《日本与拉美:在动荡年代中发展关系》等

① Theodore Kahn, "Japan and Latin America and the Caribbean: Building a Sustainable Trans-Pacific Relationship", Inter-American Development Bank, 2013.

② Theodore Kahn, "A Virtuous Cycle of Integration: The Past, Present, and Future of Japan-Latin America and the Caribbean Relations", Inter-American Development Bank, 2016.

③ Cepal, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010*, 2010.

④ Margaret Myers, "Mikio Kuwayama, Una Nueva Fase en las Relaciones entre Japón y América Latina y el Caribe", en *El Diálogo Interamericano*, febrero de 2016.

研究报告^①, 评析日拉关系的历史特点, 同时对中拉经贸关系加以比较。美洲对话组织发布的这些报告对日拉关系与中拉关系的比较有失偏颇, 未能客观评价中拉关系特别是经贸关系的特点及发展潜力。在国内研究方面, 主要侧重关注日拉经贸关系, 如研究日本对拉投资及主要特点^②, 日本在亚拉关系中的角色^③, 日本在拉美的大国博弈及外交战略转型^④, 日本在拉资源安全战略^⑤, 以及日本对拉文化外交网络^⑥。

总体看, 学术界对日拉关系研究侧重聚焦在经贸领域, 尤其日本学者研究成果较具代表性。例如, 细野昭夫 (Akio Hosono)、桑山干夫 (Mikio Kuwayama) 等学者概括总结了日拉经贸合作模式的主要特点^⑦。上述两位学者强调, 日拉经贸关系更加多元、平衡和全球化, 日资企业在拉创造就业、扩大第三方市场出口及参与全球价值链方面成效突出; 日本对拉投资历史存量高, 行业分布较为多元, 技术转让及人力资本积累效应明显^⑧; 日本对拉投融资很大程度上取代了贸易效果, 日本跨国公司立足拉美市场的同时, 看重开拓第三方市场^⑨; 在官方援助方面, 日本与拉美之间援助—受援的传统关系目前通过全球治理议题下“三方合作”正转变为日本—拉美全球伙伴关系^⑩; 日本同拉美国家签署经济伙伴协定, 旨在寻求贸易和投资的自由化、便利化及互补性, 日本可成为拉美非 APEC (亚太经合组织) 或非 CPTPP (《全面与

① Margaret Myers y Akio Hosono “Japón y ALC: El Avance de Relaciones en una Era de Incertidumbre”, en *El Diálogo Interamericano*, abril de 2019.

② 陈才兴 《日本对拉美直接投资的特点及其趋势》, 载《世界经济研究》, 1990年第5期。

③ 徐世澄 《亚洲与拉美的关系: 回顾和展望》, 载《拉丁美洲研究》, 2010年第5期。

④ 高洪 《略论 21 世纪日本对拉美外交战略变迁》, 载《拉丁美洲研究》, 2015年第1期, 第33-40页。

⑤ 于民 《日本的拉美石油能源战略透析》, 载《中国石油大学学报》(社会科学版), 2010年第4期, 第7-12页。

⑥ 赵晖 《跨文化传播语境下文化外交的有效路径——基于日本在拉美开展文化外交的案例分析》, 载《拉丁美洲研究》, 2018年第5期。

⑦ Akio Hosono “Japan Model of Economic Partnership: Opportunities for Latin America”, December 2015. <https://latin-america.jp/wp-content/uploads/2015/12.> [2020-01-20]

⑧ Mikio Kuwayama “The Japan Model of Economic Engagement: Opportunities for Latin America and the Caribbean”, Japan Association of Latin America and the Caribbean (JALAC), October 2015, pp. 7-17.

⑨ Japan Association of Latin America and the Caribbean (JALAC), “Japan-Latin America Relations: Then and Now”, September 2015.

⑩ Mikio Kuwayama “Reappraisal of Japan-LAC Trade and Investment Relations amid China’s Ascendance”, Discussion Paper Series, Research Institute for Economics and Business Administration, Kobe University, October 2019.

进步跨太平洋伙伴关系协定》) 成员国参与亚太自贸网络的桥梁^①。

本文在上述研究成果的基础上,以战后日本对拉政策为切入点,首先梳理日本对拉外交的历史阶段及政策演变,重点聚焦分析安倍政府对拉外交,最后系统总结日本对拉政策主要特点及成效得失。本文提出日本对拉外交具有“战略跟随与外交自主性”这一鲜明特征。这既是战后国际体系、日美特殊盟友关系、国际格局多极化等外部因素塑造的产物,也是日本为回归国际社会、保障海外资源供应安全、谋求全球政治大国地位的历史进程中,对拉外交在不同历史阶段政策逻辑的反映。

一 日本对拉美政策的历史演变

据日本官方可考文献记载,日拉关系源远流长,最早可追溯到400多年前。明治维新后,日本打破闭关锁国政策,开始向阿根廷、墨西哥、巴西等拉美国家有零星移民。1888年,日本同墨西哥签署友好与通商条约,该条约被日本官方视为同西方国家签署的第一个平等条约,是日本外交史上的标志性事件。在日俄战争中,日本战胜俄国,确立了日本的大国地位^②,在这一历史进程中,日本与部分拉美国家已开展了军事往来与合作。日本官方认为,1883—1905年期间,智利、阿根廷曾分别向日本出售过多艘军舰,对日本赢得甲午中日战争及日俄战争发挥了重要作用^③。

(一) 20世纪50年代至70年代: 回归国际社会与拓展经济利益

1941—1945年期间,多数拉美国家宣布同日本断交并向日本宣战。战后依托美国的保护,20世纪50年代日本逐渐恢复同拉美的外交关系。伴随着20世纪六七十年代日本经济崛起并成为全球第二大经济体,日拉国家高层互访密切,日本也逐渐拓展在拉美的资源、市场等经济利益。

1951年9月,阿根廷、巴西等20个拉美国家参加了《旧金山对日和平条约》。1952年,墨西哥紧随英国,是第二个批准《旧金山对日和平条约》的国家。1956年,包括秘鲁、巴西等7个拉美国家在内的34个国家在第七届联

① Mikio Kuwayama “The Japan Model of Economic Engagement: Opportunities for Latin America and the Caribbean”, Japan Association of Latin America and the Caribbean (JALAC), October 2015.

② [英] 马丁·怀特著,宋爱群译《权力政治》,北京:世界知识出版社,2004年,第48页。

③ Ministry of Foreign Affairs of Japan “Amigos Across the Ocean: Episodes in Japan-Latin America Relations”. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/episode.html. [2020-02-18]

联合国大会上提案支持日本成为联合国成员国, 同时 20 个拉美国家均投票支持这一提案^①。1952—1959 年期间, 日本同巴西、墨西哥、阿根廷、古巴、尼加拉瓜等 20 多个拉美国家恢复外交关系, 签署了贸易、移民、文化等领域协定。多数拉美国家在日本战后回归国际社会问题上给予支持, 历届日本政府对拉美国家均持友好政治态度。^②

20 世纪六七十年代, 日本对拉外交打开了新局面, 成为日拉关系发展史上的“黄金期”。特别是进入 20 世纪 70 年代后, 日拉高层来往更加频繁。随着日本经济快速崛起, 日本对拉经济外交不断拓展, 日资企业进入拉美的纺织、能源、钢铁、汽车、电子等领域, 同时日本还对拉美提供了大量经济援助。这一阶段日拉经贸关系主要有以下特点。

第一, 双边贸易保持高速增长。由于日本经济高速增长, 受资源进口及工业品出口动力驱使, 这 20 年间日拉贸易额年均增长高达 15% ~ 20%。例如, 1956 年日本向巴西出口 50 辆火车车厢。1976 年, 新日铁等多家日本公司同巴西签署铁矿石长期供货合同。日本同墨西哥、委内瑞拉开启石油贸易等能源合作。截至 20 世纪 70 年代末, 日拉贸易额突破 300 亿美元。^③

第二, 对拉投融资迅速增加。日本在拉投融资大项目增多, 对巴西、智利矿业均有大项目投资或贷款, 旨在获取资源。例如, 1957 年, 日本和巴西签订合资兴建米纳斯吉拉斯钢铁厂协定; 阿根廷、墨西哥等国在钢铁行业发展上也寻求日本的帮助。截至 1982 年 8 月, 日本对拉美贷款达 300 多亿美元, 其中辛迪加贷款 130 多亿美元, 日本企业参与了秘鲁石油管道、墨西哥钢铁行业中的大项目。^④

第三, 日资企业向拉美“走出去”。依托移民的桥梁作用, 日本企业进入巴西时间较早。1955 年, 东洋纺织建立巴西分公司。1957—1958 年, 丰田汽车、石川重工等日资企业进入巴西市场。1961 年, 尼桑公司进入墨西哥。雅马哈摩托、本田汽车、索尼电子等日资公司也迅速打开拉美市场。1968 年,

① Ministry of Foreign Affairs of Japan “Amigos Across the Ocean: Episodes in Japan-Latin America Relations”, https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/episode.html. [2020-02-18]

② 高洪 《略论 21 世纪日本对拉美外交战略变迁》, 载《拉丁美洲研究》, 2015 年第 1 期, 第 33-40 页。

③ Margaret Myers y Mikio Kuwayama “Una Nueva Fase en las Relaciones entre Japón y América Latina y el Caribe”, en *El Diálogo Interamericano*, febrero de 2016, p. 3.

④ Mikio Kuwayama “The Japan Model of Economic Engagement: Opportunities for Latin America and the Caribbean”, Japan Association of Latin America and the Caribbean (JALAC), October 2015, p. 3.

日本主要财阀集资兴办“中南美开发公司”，主要投资南美的畜牧业和种植业。1976年，日本同巴西合资兴建亚马孙炼铝公司。1979年，日本和墨西哥合资兴建了生产电机的现代化联合企业。

第四，主动谋划对拉经济援助。20世纪五六十年代，巴西发生自然灾害，古巴遭受飓风灾害，秘鲁、智利等国发生地震，日本均提供了现汇、物资援助。20世纪70年代，日本向拉美提供优惠贷款增多，主要援建拉美通信、交通等基础设施（见表1）。1970年9月，同巴西签署技术合作协定，这是日本同外国缔结的第一个技术合作协定。1979年，日本同巴西联合设立在巴中西部进行农业开发合作研究的机构，成功地将巴西这一地区打造成为全球大豆重要生产带^①。

表1 20世纪70年代日本对拉美经济援助情况

受援国	主要援助项目
秘鲁	1970年，向秘鲁援助2万美元现汇及价值8万美元的粮食用于地震灾害救援，民间募捐20万美元 1972年，优惠贷款136亿日元，援建秘鲁化工厂 1978年，优惠贷款36亿日元，援建秘鲁通信网络 1980年，优惠贷款190亿日元，援建秘鲁太平洋沿岸通信、港口、道路及输电网
巴拉圭	1972年，优惠贷款39亿日元，援建巴拉圭无线电微波设施 1975年，优惠贷款20亿日元，援助巴拉圭实施国家通信建设计划
哥斯达黎加	1973年，优惠贷款43亿日元，援建哥斯达黎加太平洋港口 1976年，优惠贷款25亿日元，援助哥斯达黎加交通运输发展计划
厄瓜多尔	1974年，优惠贷款26.8亿日元，援建厄瓜多尔火力发电厂 1978年，无偿援助5亿日元，资助厄瓜多尔渔业训练
萨尔瓦多	1974年，优惠贷款57亿日元，援建萨尔瓦多国际机场
玻利维亚	1975年，优惠贷款36.8亿日元，援助玻利维亚道路改造 1978年，无偿援助10亿日元，援建消化系统疾病研究中心
洪都拉斯	1975年，无偿援助价值56.5万美元的大米
危地马拉	1976年，无偿援助2万美元现汇和价值2.3亿日元的地震救灾物资
智利	1979年，无偿援助价值5亿日元的渔业调查船

资料来源：根据日本外务省及日本驻拉美国家使馆网站《日本和拉丁美洲关系大事记（1609—1983年）》（杨启藩编，载《日本问题研究》，1984年第4期，第27—39页）等资料整理。

1979年12月，日本外务省召开年度驻拉美使节会议，强调日拉关系的重要性并建议：开展首脑外交；以日本的技术和资本为后盾，加强贸易和经济

^① Policy Speech by Mr. Taro Kono, Minister for Foreign Affairs of Japan, May 20, 2018. https://www.mofa.go.jp/la_c/sa/br/page4e_000826.html. [2020-02-10]

技术合作关系；扩大移民规模，积极配合和促进经济合作关系的发展；加强文化、宣传活动，增进拉美人民对日本的了解；尽早设置中南美司^①。随后日本外务省设立中南美司，标志着战后以来日本对拉外交的战略提升，同时也表明日本在拉利益维护的重要性上升。

值得一提的是，古巴革命成功后，日本紧随美国对古实施外交孤立和经济制裁。冷战期间，古日分属两大阵营，两国关系较为冷淡。

（二）20世纪八九十年代：经济与政治利益并重

20世纪八九十年代，受拉美爆发债务危机、日本经济泡沫破灭并陷入长期衰退等多重因素影响，日拉关系遭遇严重波折，经贸合作进入相对低潮期。截至1986年9月，巴西、墨西哥、阿根廷、智利等国对日债务累计达286亿美元^②。日拉年贸易额由20世纪70年代末的高峰期急转下跌，截至20世纪80年代末降至200亿美元。

与此同时，日本对拉政策开始由重视经济外交转向经济与政治并重的历史新阶段，对拉外交为其谋求成为政治大国寻求多方支持。1982年，日本首相铃木善幸访问巴西和秘鲁。1989年，日本首相海部俊树访问墨西哥。1996年8月，日本首相桥本龙太郎访问墨西哥、智利、巴西、秘鲁和哥斯达黎加，并同中美洲国家领导人集体会见。日拉双方主要讨论了联合国改革、世贸组织、经济援助、农业及环保等领域合作，并宣布了日拉友谊计划^③。日本外务省对此访评价认为，拉美国家是构成21世纪国际社会的关键部分，日本在努力打造新时代日拉伙伴关系^④。

总体看，截至20世纪90年代末，日本官方宣称对拉政策旨在促进拉美长期稳定，助力民主制度和市场经济在拉美生根，加大国际合作投入^⑤，以“构建21世纪牢固、互惠的日拉新关系”，具体有以下几个方面^⑥。

① 杨启藩 《日本和拉丁美洲关系大事记（续完）》，载《日本问题研究》，1985年第2期，第54-66页。

② CEPAL, “The Economic Evolution of Japan and Its Impact on Latin America”, en *Estudios e Informes de la CECAL*, No. 70, Santiago de Chile, August 1990.

③④ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Achievements of Prime Minister Hashimoto’s Visit to Latin American Countries”, September 10, 1996. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/achiev.html. [2020-02-18]

⑤ “Japan’s Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean”. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/policy.html. [2020-02-19]

⑥ “Japan’s Diplomacy towards the Region”. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/policy_tbl2.html. [2020-02-19]

第一，对拉政策以“2D”为导向。日本强调对拉“2D”(Democracy、Development)政策，即支持拉美的民主化和市场化改革。例如，支持中美洲和平重建，参与有关国家的选举监督，并增加对中美洲的人道主义和发展援助；以官方经济援助，扩大日拉经贸合作空间；加强同巴西、墨西哥等国的经济技术合作，重点推动有关环保、可持续发展和合作；支持联合国及美洲国家组织的拉美政策议程，就拉美禁毒议题提供金融及技术合作。

第二，提升政治对话与合作水平。日本同主要拉美国家建立了政治磋商机制，格外重视发展同拉美地区组织的关系。1989年，日本同里约集团建立多层级对话机制，如日本—里约集团外长级对话、日本—里约集团年度对话及日本—里约高级别经济对话。1993年，启动同加勒比共同体对话机制。1995年，同南共市举行首届部长级对话，并举办了第一届日本—中美洲对话与合作论坛。此外，日本还就拉美事务同美、英等国建立了磋商机制。

第三，加强在拉软实力建设。日本看重拉美日裔及日拉文化交流对扩大在拉影响力及对日拉关系发展的推动作用。针对日拉交往史上的重要时间节点，通常都会举办隆重的纪念活动。1995年，日本与巴西联合举办纪念两国签署友好及通商条约一百周年活动。1996—1999年期间，日本同墨西哥、阿根廷、秘鲁、智利等多国举办了友好交往纪念活动。日本还大力推动日拉教育、文化及学术机构交流，增进双方了解。

值得强调的是，20世纪90年代中后期，日拉经贸关系活力有所恢复，保持了对拉投融资及援助力度。但随着国内经济低迷以及墨西哥、巴西爆发金融危机，日拉贸易再次受到严重冲击^①。

其一，对拉贸易近乎陷入停滞。1982—1992年期间，拉美占日本对外贸易份额急剧下降，日本对拉出口、进口占日本出口和进口比重峰值分别由6.5%、5.2%下降到3.0%、3.9%^②。1995—1999年期间，日拉年均贸易额约250亿~350亿美元，拉美仅占日本对外贸易的4%^③。日本在拉主要贸易

① Margaret Myers y Akio Hosono “Japón y ALC: El Avance de Relaciones en una era de Incertidumbre”, en *El Diálogo Interamericano*, abril de 2019, p. 3.

② Mikio Kuwayama “Reappraisal of Japan-LAC Trade and Investment Relations amid China’s Ascendance”, Discussion Paper Series, Research Institute for Economics and Business Administration, Kobe University, October 2019, pp. 6-8.

③ Ministry of Foreign Affairs of Japan “Japan-Latin America and the Caribbean Economic Relations”. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/economic.html. [2020-02-26], [2020-02-25]

伙伴包括墨西哥、巴西、智利、阿根廷及巴拿马等国。日本对拉主要出口机械设备、化工及电子产品等资本货，进口矿产、能源及农产品。^①

其二，对拉投融资渐趋多元化。日本汽车制造商进一步打开墨西哥、阿根廷、巴西等国汽车产业市场，日本企业分别参与了巴西、委内瑞拉等国的炼油厂、通信网络、炼钢等项目。截至2000年年底，日本官方金融机构对拉贷款及投资存量约580亿美元，投融资项目共1480多个^②。同亚洲相比，日本在拉制造业领域投资不高，日本对拉投资额中仅15%投向制造业，33%投入金融和保险业，32%投入交通领域^③。日本对拉美和加勒比金融业大量投资流向开曼群岛、百慕大、巴哈马等避税天堂。

其三，保持对拉经济援助投入力度。1993—1997年期间，拉美是日本全球开展国际合作的第二大地区，仅次于亚洲，其中，巴西、墨西哥是位居全球前十位的合作伙伴。1995年，日本对拉援助11.41亿美元，占当年日本对外援助的10.8%。1990—1996年期间，日本对中美洲无偿援助、经济技术合作及优惠贷款分别为4.27亿美元、2.92亿美元、4.09亿美元，其中尼加拉瓜、萨尔瓦多、洪都拉斯为重点受援国。^④日本对拉援助贷款主要集中在农业、交通、能源及通信等基础设施领域。

（三）21世纪头十年：基于大国政治诉求

21世纪后，日本重新认识到拉美对日本经济及外交战略的重要性，认为拉美是日本在亚太乃至全球的关键政治伙伴。日本对拉外交战略进行了重新定位。日本为谋求政治大国地位，不断发动对拉外交攻势，力争最大限度获得政治支持。

2000年6月，日本首相森喜朗约见拉美国家驻日本使节，强调推动联合国安理会改革的重要性和必要性。事实上，拉美国家对日本的“入常”政治诉求反应不一，其中不少国家对日做出灵活、模糊表态。如尼加拉瓜明确支

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan-Latin America and the Caribbean Economic Relations”. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/economic.html. [2020-02-26], [2020-02-25]

^② Mikio Kuwayama, “Reappraisal of Japan-LAC Trade and Investment Relations amid China’s Ascendance”, Discussion Paper Series, Research Institute for Economics and Business Administration, Kobe University, October 2019, p. 23.

^③ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan-Latin America and the Caribbean Economic Relations”. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/economic.html. [2020-02-26]

^④ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan’s Policy on Official Development Assistance to Latin America and the Caribbean”. https://www.mofa.go.jp/region/latin/central/oda_graph.html. [2020-02-25]

持日本的立场诉求，而萨尔瓦多、圭亚那、圣卢西亚、秘鲁等国则希望日本提供更多经济援助或债务减免。智利则强调，两国均是 APEC 框架内的重要角色，愿支持日本加强联合国作用的立场。墨西哥则强调支持日本在联合国安理会扮演更加积极的角色，但认为安理会改革方案要有更加恰当的方式或国别组合，才具有现实可行性^①。

2004年9月，日本首相小泉纯一郎访问墨西哥、巴西两国，这是时隔八年之后日本首相再次访拉。小泉政府提出“开创以未来为导向的新型日拉伙伴关系”，强调日本对拉政策遵循“合作”与“交流”两大原则。合作方面，以激活日拉经贸关系和共同应对全球挑战为支柱；交流方面，以文化、教育、青年、体育等领域为支柱。日本与巴西两国领导人表示，相互支持联合国安理会常任理事国和非常任理事国扩员，同时加强两国在资源开发、基础设施等领域的合作^②。日本与墨西哥两国领导人则强调深化“新千年跨太平洋战略伙伴关系”，开启全球化新时代日墨关系新视野^③。日墨两国签署了经济伙伴关系协议，日方支持墨西哥提出的普埃布拉—巴拿马计划，愿同墨西哥合作推动中美洲一体化的发展。

同20世纪90年代相比，进入21世纪后，日本更加强调同拉美国际合作的重要性，主要是聚焦在联合国改革问题上。日本一直认为33个拉美国家在联合国改革及全球治理议题中具有重大影响，是日本谋求“入常”的票仓。2007—2011年期间，日本外务省强调对拉外交三大支柱：加强经贸关系、促进地区稳定和发展、加强国际合作；2012年，日本外务省对拉外交又增添了一个新支柱，即对拉推广日本价值观。2013年，日本外相岸田文雄访问巴西、墨西哥、秘鲁及巴拿马时宣称，日本将启动对拉美的“新旅程”，强调日本对拉外交凝汇为两大主要支柱：创建共同发展的新型合作伙伴关系；强化全球伙伴关系，创建以规则为根基的更加美好的国际社会。^④

① Ministry of Foreign Affairs of Japan “Discussion Between Prime Minister Mori and the Leaders and Other Envoys of Seven Latin American Countries”, June 14, 2000. <https://www.mofa.go.jp/region/latin/summit0006.html>. [2020-03-05]

② Ministry of Foreign Affairs of Japan “Prime Minister Junichiro Koizumi’s Visit to Latin America”, September 2004. <https://www.mofa.go.jp/region/latin/pmv0409/index.html>. [2020-03-08]

③ Ministry of Foreign Affairs of Japan “Joint Statement on the Occasion of the Signing of the Agreement Between Japan and the United Mexican States for the Strengthening of the Economic Partnership”. <https://www.mofa.go.jp/region/latin/mexico/agreement/joint.html>. [2020-02-21]

④ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2014*, pp. 32-42.

值得关注的是，这一阶段日本外务省定期召开驻拉美国家使节会，重点研讨日本对拉美经济外交问题。日本驻拉美使节评估认为，拉美是日本重要的自然资源、能源及农产品供应方，目前需要非常紧迫地采取必要措施激活日拉经贸合作。综合日本驻拉美使节会的讨论，日本对拉政策考虑主要有以下几个方面^①。第一，扩宽日拉政治关系渠道。推动日拉领导人对话或举办日拉领导人峰会，加强同拉美在国际组织及拉美地区组织内的合作，日本应在拉美—东亚合作论坛中扮演积极角色。第二，谋划对拉自贸网络建设。重点发展同太平洋联盟、南共市、中美洲一体化体系的关系，通过跨区域自贸谈判将更多拉美国家纳入由日本主导或参与的亚太自贸体系。第三，增加对拉外交资源投入。主动参与拉美国家提出的基础设施发展计划，制定政策扩展商业机遇，以官方援助带动同拉美国家的经济及技术合作。第四，推广公私合作模式（PPP）。整合日本政府各部门力量的同时，动员日本私人部门积极推动日拉经贸关系，以公私合作模式引入更多私人部门力量，给日拉经贸关系注入更多活力。例如，派遣由公私部门构成的贸易投资代表团访问拉美，日本官方及私人部门之间就对拉合作建立高层级论坛，定期举办经贸合作学术研讨会。

二 安倍政府对拉美的“三共同”政策

2014年，安倍访问拉美，这是小泉纯一郎2004年访拉后时隔10年日本首相再次访拉，标志着日本对拉政策进入新阶段。安倍政府更为看重拉美在大国博弈中的战略价值，寻求拉美国家在联合国改革中对日本的全面支持成为日本对拉外交战略的优先目标^②。安倍政府紧密联系“四国集团”中的巴西，特别是加大对中美洲、加勒比地区国家的外交投入，以期获得安理会改革支持。

2014—2018年期间，首相安倍晋三七次访问拉美，足见日本加大对拉外交投入的程度，特别是更加重视日拉关系国别布局。2013年9月，安倍赴布宜诺斯艾利斯演讲，助阵东京申请主办2020年奥运会。2014年，安倍访问巴

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan “Japan-Latin America and the Caribbean Relations”, June 4, 2019. <https://www.mofa.go.jp/region/latin/index.html>. [2020-02-26]

^② 高洪 《略论21世纪日本对拉美外交战略变迁》，载《拉丁美洲研究》，2015年第1期，第33-40页。

西、墨西哥、哥伦比亚、智利、特立尼达和多巴哥等拉美国家，并举办日本和加勒比共同体首脑峰会，宣布要增加对加勒比国家经济援助投入。2015年10月，安倍访问牙买加，这是日本首相首次访问该国。2016年9月，安倍参加联合国大会后访问古巴，系日本首相首次访古。2016年11月，安倍赴秘鲁参加APEC峰会后访问秘鲁和阿根廷。这是时隔57年后日本首相再次访阿。2018年11月29日至12月4日，安倍访问乌拉圭、巴拉圭，这是日本首相相对两国的首次访问。

安倍政府推行“俯瞰地球仪外交”，不断加大对拉外交投入和布局，主要有以下特点。一是更加密切同拉美国家的高层往来，紧密联系“四国集团”中的巴西，并强化同墨西哥、阿根廷等拉美大国的关系。二是加大对中美洲、加勒比地区国家外交投入，重点加强能源、渔业及减灾救灾等领域合作，以期获得联合国安理会改革支持；免除古巴对日部分债务，扩大对古经济援助及医疗合作。三是深化双边经贸合作，加强与巴西、墨西哥等国在汽车、石油贸易、油气勘探、矿业、基建等领域的合作。四是重视挖掘环太平洋弧拉美国家的地缘战略价值，推动墨西哥、智利及秘鲁参与《跨太平洋伙伴关系协议》(TPP)及《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)谈判，并加强同太平洋联盟的对话与合作。

2014年8月，安倍访问巴西时提出了日本对拉“三共同”政策，并在2018年出席二十国集团领导人布宜诺斯艾利斯峰会时对倡议的内容又做出具体阐述：坚决捍卫自由主义和多边主义，实现以扩大经贸合作为核心的“共同进步”；以维护贸易渠道安全为核心的“共同领导”；以共享科研成果为核心的“共同启迪。”^①安倍政府以“三共同”政策倡议重构日拉关系，以维护其在拉美的战略地位和经济利益。

第一，共同进步。通过签署贸易协定、开展基础设施建设合作等方式扩大日拉经贸合作规模。在贸易协定方面，日本从2012年起同哥伦比亚就签署经济伙伴关系协定进行谈判，成为第一个同太平洋联盟成员国达成全面贸易协定的东亚国家；美国退出TPP后，日本继续积极推进协定的多边谈判，促成CPTPP于2018年年底完成谈判并签署协议文本，其中包括墨西哥、秘鲁和智利三国。在融资领域，日本国际协力银行重点为高质量基础设施项目提供融资支持，日本软银集团设立50亿美元对拉科技融资基金；日立集团、三菱

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2019*, pp. 106 - 107.

集团等日本私营资本积极参与巴拿马城铁建设等一大批拉美基建项目。^①

第二，共同领导。日本同拉美各国一起反对单边主义，加强国际合作，维护自由贸易，特别是开放的航海秩序。拉美在全球具有重要的地缘战略价值，如巴拿马运河和麦哲伦海峡在全球海运通道中的地位非常重要^②。日本致力于维护海上自由、开放航海通道，包括从非洲东海岸到南北美洲西海岸的航海通道。日本与绝大多数拉美国家都是海洋国家，日本与拉美国家一道，基于包括联合国海洋公约在内的国际法原则，共同维护全球航行自由和开放的航海秩序。日本认为，随着中国同周边国家海洋冲突愈演愈烈，中国在拉美的港口建设可能会“威胁”到拉美地区的航行自由。为此，日本希望同美国一道，发展拉美地区的交通基础设施来维护贸易通道安全。

第三，共同启迪。加强日拉科技合作，共同解决在发展中遇到的防灾救灾、人口老龄化、环境污染和城市化等难题。日本对拉美的科技合作具有开放性特点，其科研成果可同第三国共享。例如，日本国际协力机构曾向哥斯达黎加提供资金和技术支持，帮助其攻克防灾救灾难题，而后该项目的科研成果被成功应用到了萨尔瓦多大地震的灾后重建中。

此外，安倍政府还提出了日拉互联互通合作倡议，核心内容同“三共同”倡议类似，主要强调日拉互联互通合作的三大支柱：一是经济互联互通，依托自由、开放的全球经济体系，推动日拉产业价值链融合和高质量基础设施建设；二是理念互联互通，基于全球多边主义规则，通过政策对话和磋商实现双方理念互联互通；三是智慧互联互通，通过加强创新及科技合作，助力可持续发展目标的实现。^③

三 日本对拉美外交的主要特点

回顾战后日本对拉政策演变，日本对拉外交的基本历史轮廓是基于日美战略同盟，视拉美为融入国际社会的依托力量，维护海外资源供应安全的战略来源地，扩大对外出口的重要国际市场，倚重全球产业价值链合作赢得国

^① Margaret Myers y Akio Hosono “Japón y ALC: El Avance de Relaciones en una Era de Incertidumbre”, en *El Diálogo Interamericano*, abril de 2019, pp. 6-9.

^② Policy Speech by Mr. Taro Kono, Minister for Foreign Affairs of Japan, May 20, 2018. https://www.mofa.go.jp/la_c/sa/br/page4e_000826.html. [2020-03-16]

^③ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2019*, p. 107.

际竞争优势，谋求政治大国地位的伙伴和力量依托。具体而言，日本对拉外交主要有以下鲜明特点。

(一) 基于日美同盟下的战略跟随

日本战后历届政府均强调日本的外交政策是建立在日美盟友关系基础之上。战略层面上，日本对拉政策很大程度上是基于日美同盟下的对美战略跟随，主要包括美国主导的西方民主秩序、维护美国在拉战略利益以及融入美国主导的美洲体系。

第一，以民主价值观强化共同身份认同。日本作为发达国家和七国集团主要成员国，意识形态上自视为维护美式西方民主秩序和自由市场经济的重要力量。在对拉政策理念上，日本同美国与欧盟类似，格外强调日本与拉美国家共享民主基本价值观。例如，支持拉美的政治民主化和市场经济改革，强调日拉在民主、法治、人权、市场经济等方面拥有的共同基本价值观，认为这是日拉共同应对全球问题的基础和前提。

第二，以美国对拉战略为政策导向。受日美同盟关系制约，日本对拉外交紧密跟随美国对拉战略导向。尽管日本对拉外交具有相当的独立性、灵活性，但对拉政策的基本框架锁定在日美同盟关系，不以损害美国的政治、安全及战略利益为前提，而是较多配合美国的对拉政策目标或议程。譬如，奥巴马政府时期推动 TPP、美古关系正常化以及对拉美的禁毒政策等，日本均做出了积极的政策回应和跟进。事实上，日本对拉政策时刻考虑到美国因素的影响，以日美同盟关系为主轴，根据阶段性的国家利益诉求调整对拉外交或政策，但其底线是不触动或挑战美国战略或安全利益。

第三，融入美国主导的美洲体系。日本作为美洲体系的域外参与者，在恪守日美同盟关系的前提下，对拉政策层面上主要依托并融入美国主导的美洲体系。日本较早成为美洲国家组织观察员国，以及美洲开发银行、加勒比开发银行等金融机构成员国，上述国际机构均是日本发展对拉关系的重要渠道。例如，1976年日本加入美洲开发银行后，又在该银行设立了有关减贫、融资、咨询等领域的多项基金，以此扩大同拉美的经贸合作并拓展在拉经济利益。在联合国、美洲国家组织等框架内，日本亦积极主动承担西半球的国际责任，借机扩大日本的影响力。

(二) 日本对拉美外交的相对自主性

日本虽恪守日美同盟关系，对拉外交有跟随美国的一面，但亦有其自身

特殊的国家利益诉求，如不同历史阶段对传统关系、回归国际社会、资源安全、海外市场、全球价值链布局、谋求“入常”、日裔群体以及地缘政治等因素的综合考量与平衡。因此，日本对拉外交保持了相当的自主性、独立性和灵活度，以最大限度地实现其国家利益最大化。

第一，为“入常”寻求外交支持。日本为实现“入常”的政治大国抱负，对拉外交已发起多轮攻势，极力寻求拉美国家的普遍支持。日本紧紧拉住巴西作为“入常”盟友，以同巴西、德国、印度组成的“四国集团”为依托，利用各种时机在联合国内冲刺“入常”；与此同时，日本对墨西哥、阿根廷等国进行外交平衡，并利用长期对中美洲、加勒比地区的外交经营，对中小国家加以经济援助利诱，为其“入常”方案积极发声，支持其谋求政治大国地位。

第二，注重多角度布局国别关系。国别关系层面，21世纪以来日本对拉外交近乎实现全覆盖，既战略性地看重同巴西、墨西哥、阿根廷等地区大国的关系，又竭力深度经营同中美洲、加勒比地区小国的关系。在地缘政治层面，日本看重太平洋沿岸拉美国家的地缘政治经济战略价值，对墨西哥、智利、秘鲁、哥伦比亚等国赋予了较多外交权重。多边层面上，日本曾在G8+5框架下，目前在联合国、世贸组织、二十国集团、APEC等多边框架下，同巴西、墨西哥及其他拉美国家就全球治理议题保持了密切互动。

第三，善于利用地区组织平台。日本善于整体谋划同拉美次区域的关系，截至目前，日本同太平洋联盟、南方共同市场、加勒比共同体、中美洲一体化体系、拉共体（CELAC）等地区组织建立了对话机制。2013年，日本同拉共体建立了部长级对话机制。日本已成为太平洋联盟观察员国，2018年日本同太平洋联盟举行部长级会议。日本同中美洲、加勒比国家不定期举行首脑峰会，并已建立稳定的部长级交流机制，截至2018年同中美洲一体化体系和加勒比共同体分别举行了17届、5届部长级会议^①。目前，日本正同南共市探讨启动自贸谈判有关议程。此外，日本还积极同拉美地区金融机构开展融资合作，助力同地区组织的合作（见表2）。

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan, Archive of Japan-Latin America and the Caribbean Relations, September 26, 2018. <https://www.mofa.go.jp/region/latin/archive.html>. [2020-03-18]

表2 日本国际合作银行同拉美地区金融机构的合作

金融机构	融资合作项目
中美洲经济一体化银行	2004年7月, 签署以日元、美元双货币计价贷款协议, 支持日本企业向中美洲国家出口机械设备 1969—2004年, 共提供9笔日元贷款
	2011年12月, 签署绿色贷款协议, 支持中美洲国家风电、太阳能等可再生能源项目
	2018年11月, 签署美元计价绿色贷款协议, 支持中美洲可再生能源项目
美洲开发银行	2016年11月, 签署合作谅解备忘录, 支持拉美国家基础设施建设项目融资以及加强基建经验共享
安第斯开发集团	2011年3月, 签署3亿美元可持续能源项目贷款
	2012年3月, 签署有关拉美资源开发及基础设施建设融资合作谅解备忘录
	2016年4月, 签署美元计价绿色贷款协议, 支持拉美可再生能源项目
	2018年12月, 签署合作谅解备忘录, 为阿根廷基础设施项目实施联合融资支持

资料来源: 根据日本国际合作年度报告等有关资料整理。https://www.jbic.go.jp/en/information/annual-report.html. [2020-03-20]

第四, 力争成为亚拉关系“引领者”。日本凭借其经济实力, 一度成为亚拉关系发展的引领者。日本亦曾试图依托 APEC、东亚—拉美论坛等多边机制引领亚拉关系的发展。2001—2008 年期间, 日本特别希望引领东亚与拉美的合作, 宣称日本将在东亚—拉美合作论坛中扮演领导者角色。日本官方一直强调日本在亚拉关系中具有的特殊性, 会成为拉美最值得信赖和最重要的伙伴。日本格外看重同拉美太平洋联盟的关系, 认为日本在拉美的太平洋弧有长远战略利益。^① 2018 年, 日本外相河野太郎宣称, 如果拉美与亚洲有更加牢固的互联互通, 双方将拥有更多机会, 日本支持并积极参与亚拉跨区域的互联互通建设^②。

(三) 对拉经济外交的深度经营

日本看重拉美的自然资源、劳动力成本、市场潜力以及同美欧的市场联系等经济优势, 对拉经济外交主要依托外务省、经济产业省、国际协力机构、国际合作银行等官方机构以及日本主要大财团等跨国公司的力量, 日本对拉

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan “Japan-Pacific Alliance Ministerial Meeting”, September 26, 2018. https://www.mofa.go.jp/la_c/m_ca_c/page3e_000940.html. [2020-03-18]

^② Ministry of Foreign Affairs of Japan “Policy Speech by Mr Taro Kono”, Minister for Foreign Affairs of Japan, May 20, 2018. https://www.mofa.go.jp/la_c/sa/br/page4e_000826.html. [2020-03-18]

经济外交颇具特色。

第一, 保障海外资源供应安全。日本历届政府均强调拉美自然资源对保障其资源安全具有长期战略意义, 早在 20 世纪五六十年代, 日本就不断加大对拉美能矿、农业等领域合作布局; 与此同时, 日本依托在美国、荷兰等国的日资跨国公司进入拉美资源开发领域, 如巴西的深海油气田开发、智利的铜产业领域。1999—2004 年期间, 日本以不同渠道对巴西坎波斯盆地油气开发提供 58 亿美元贷款融资^①。日本政府主要通过参股、贷款或担保等多种方式, 并利用日本跨国公司的市场力量, 参与拉美能矿、农业资源开发, 以获得长期稳定的海外资源供应 (见表 3)。日本看重对拉美资源产业链的参与并施加商业杠杆影响, 如三菱、三井、丸红商社等日本大财阀在南美洲与亚洲的大宗产品贸易中扮演了重要角色。

表 3 日本官方对拉美资源开发项目投融资情况

国别	融资项目
巴西	2005 年, 同巴西国家石油公司、淡水河谷公司签署有关 5 亿美元贷款协议 2011 年, 向巴西深海油气田开发项目贷款 8.12 亿美元 2012 年, 向巴西深海油田开发项目贷款 6.75 亿美元; 向巴西 AMCEL 林业公司贷款 9 千万美元; 向新日铁等公司贷款 1.35 亿美元, 收购巴西铌矿 CBMM 公司股份 2013 年, 向巴西深海油气田开发项目贷款 11.7 亿美元; 同淡水河谷公司签署合作谅解备忘录, 获得铁矿石长期供应合同 2014 年, 向巴西深海油气田开发项目贷款 11.28 亿美元; 向日资企业贷款 9400 万美元, 支持其收购巴西 CGG 农业公司股份 2015 年, 向巴西深海油气田开发项目贷款 11.28 亿美元 2018 年, 向巴西深海油气田开发项目贷款 9.95 亿美元
智利	2011 年, 向智利 MLCC 铜矿公司贷款 11 亿美元 2012 年, 向智利 SG-SCM 铜矿公司贷款 7 亿美元; 同智利国家铜矿公司签署 3.2 亿美元长期“贷款换资源”协议; 向住友集团控股的 SC-SGF 公司贷款 2.14 亿美元, 支持在智利的铜矿开发项目; 向智利铜矿公司 MLCC 贷款 3.34 亿美元; 向日本企业贷款 47 亿美元, 支持收购 Anglo American 在智利的矿业资产; 向智利矿业公司 MEL 提供贷款 6 亿美元, 支持其扩大铜矿产能项目 2013 年, 向智利矿业公司 Antucoya 贷款 6.5 亿美元; 向丸红商社贷款 4.79 亿美元, 支持其收购 Antucoya 公司 30% 的股份 2017 年, 向智利矿业公司 MEL 贷款 5 亿美元 2019 年, 向智利矿业公司 MLP 贷款 4.25 亿美元; 向多家日资公司参股的智利矿业公司 CMTQB 提供贷款 5.6 亿美元

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan, Address by Prime Minister Junichiro Koizumi on the Latin American and Caribbean Policies “Toward a New Japan-Latin America and Caribbean Partnership”, September 15, 2004. <https://www.mofa.go.jp/region/latin/pmv0409/adress.html>. [2020-03-19]

秘鲁	2014年, 向三菱集团贷款3.9亿美元, 支持其收购AAQ在秘鲁的矿业资产 2019年, 向三菱集团贷款5亿美元, 支持其持股公司AAQ扩大铜矿产能
委内瑞拉	2011年, 签署期限15年的贷款换石油协议
墨西哥	2018年, 向DOWA金属矿产公司贷款2.23亿美元, 支持其开发锌、银等矿产资源
哥伦比亚	2012年, 向伊藤忠集团的ICA煤炭子公司贷款8.85亿美元, 支持其收购哥伦比亚煤矿资产项目
玻利维亚	2010年, 向玻利维亚San Cristóbal矿业公司提供2.53亿美元贷款 2013年, 向三菱集团子公司MSC贷款3亿美元, 支持其扩大锌、铅开发产能

注: 投融资金额为不完全统计数据。

资料来源: 根据日本国际合作银行网站新闻报道资料整理。https://www.jbic.go.jp/en/information/press/latin-caribbean.html. [2020-03-21]

第二, 立足亚太战略视野谋划经贸合作机制。日本推动同拉美经贸合作机制化取得重要进展, 从日墨经贸协定到 APEC 框架再到 CPTPP 均有斩获。双边层面, 日本同墨西哥于 2005 年签署了双边经济伙伴协定 (EPA) 之后, 又同智利 (2007 年)、秘鲁 (2012 年) 签署了 EPA, 目前日本有意同巴西、哥伦比亚等谈判签署 EPA。日本着眼未来, 一旦巴拿马、哥斯达黎加加入太平洋联盟, 日本可依托太平洋联盟同两国达成 EPA。^① 美国退出 TPP 后, 日本凭借其经济体量, 成为推动 CPTPP 谈判的“领导者”角色, 拉拢墨西哥、秘鲁、智利继续参与谈判并落实了协议生效。日本有意推动哥伦比亚、哥斯达黎加等更多太平洋弧拉美国加入 APEC。日本很有兴趣推动同拉美的非 APEC 和非 CPTPP 成员国的贸易和投资联系, 目前哥伦比亚、哥斯达黎加有意参加 CPTPP, 日本可能推动非 APEC 的拉美国家参与 CPTPP 和《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)。^②

第三, 精细化参与拉美产业价值链。日本善于利用拉美国家在地缘经济、贸易政策上的优势, 将拉美成功纳入其全球价值链, 积极开拓域外第三方市场。2013 年, 日本在拉企业销售额高达 1400 亿美元, 其中大约 750 亿美元出口到美国、欧盟及中东市场。例如, 丰田公司利用巴拉圭廉价劳动力成本优势, 建立汽车零部件生产厂, 再利用南方共同市场内部汽车贸易协定, 将产品供应其在巴西的整车装配中心, 最后通过巴西辐射整个中南美洲市场; 日

^① Mikio Kuwayama “The Japan Model of Economic Engagement: Opportunities for Latin America and the Caribbean”, Japan Association of Latin America and the Caribbean (JALAC), October 2015, pp. 32-34.

^② Mikio Kuwayama “Reappraisal of Japan-LAC Trade and Investment Relations amid China’s Ascendance”, Discussion Paper Series, Research Institute for Economics and Business Administration, Kobe University, October 2019, pp. 26-28.

本国际协力机构积极向墨西哥的日资汽车生产基地提供管理技能和生产工艺培训，促进墨西哥日资汽车产业集群发展，并利用北美自贸协定向美国出口整车。日本政府大力扶持日资中小企业参与墨西哥汽车产业价值链，助力日本汽车行业海外布局并提升全球竞争力（见表4）。2014年，日本汽车公司在墨西哥的产量占墨汽车总产量的35%，其中80%出口到美国等第三方市场。^①

表4 日本国际合作银行支持日资企业参与墨西哥汽车产业链的情况

年份	融资支持项目
2011	向新日铁持股的墨西哥TENIGAL公司贷款2亿美元
2013	同马自达墨西哥公司签署贷款协议；向日本MOLITEC公司在墨西哥的子公司贷款631万美元
2014	向HIRUTA KOGYO公司在墨西哥的子公司贷款3800万美元；同尼桑的墨西哥子公司贷款3亿美元；同日本汽配生产企业SIIX签署490万美元贷款协议；向日本NISSIN公司在墨西哥的子公司贷款2.37亿比索；向日本Higuchi公司在墨西哥的子公司贷款530万美元；向日本FUJI PRESS公司在墨西哥参股公司贷款360万美元
2015	向日本Matsuo公司在墨西哥的子公司贷款1000万美元；向日本Kurota公司在墨西哥的子公司签署330万美元贷款协议；同日本TOHKEN公司在墨西哥的子公司签署700万美元贷款协议；同日本Techno公司在墨西哥的子公司签署200万美元贷款协议；同日本HAI在墨西哥的子公司签署2800万美元贷款协议；同日本JTEKT在墨西哥的子公司签署4.05亿比索贷款协议；同日本SURTECHKARIYA公司在墨西哥的子公司SSM签署460万美元贷款协议；同日本G-TEKT公司在墨西哥的子公司G-MEX签署460万美元贷款协议；向日本Shippo公司在墨西哥的子公司DMM贷款172万美元；向日本HIRUTA公司在墨西哥的子公司贷款1180万美元
2016	同日本Sankin公司在墨西哥的子公司SPT签署375万美元贷款协议；同日本GOHSYU公司在墨西哥的子公司GMX签署5.35亿比索贷款协议；同日本GS公司在墨西哥的子公司GSMX签署600万美元贷款协议；同日本Taica公司在墨西哥的子公司HTM签署840万美元贷款协议；同日本HIC公司在墨西哥的子公司HMX签署210万美元贷款协议；同日本Nukabe公司在墨西哥的子公司签署590万美元贷款协议；同日本MINO公司在墨西哥的子公司MIMX签署2800万美元贷款协议
2017	同墨西哥Ashimori公司在墨西哥的子公司AIM签署2.13亿比索贷款协议
2018	同日本MOLITE公司在墨西哥的子公司MSM签署1.09亿比索贷款协议

资料来源：根据日本国际合作银行网站新闻报道资料整理。https://www.jbic.go.jp/en/information/press/latin-caribbean.html。[2020-03-22]

第四，积极参与拉美基础设施。日本积极参与南美洲基础设施一体化以及墨西哥提出的普埃布拉—巴拿马计划有关基础设施项目，提供46亿美元融资支持。日本从亚太经济圈角度看待拉美互联互通建设的未来走向，认为参

^① Margaret Myers y Mikio Kuwayama “Una Nueva Fase en las Relaciones entre Japón y América Latina y el Caribe”, en *Diálogo Interamericano*, febrero de 2016, p. 7.

与拉美基础设施一体化建设将有助于推动拉美南北、东西方向的互联互通建设。^① 2010—2013年期间，日本国际合作银行联合日本主要财团同巴西、墨西哥、智利、巴拿马等国签署多笔贷款协议，支持上述国家有关地铁、电力、油气管道及通信等领域基建项目。日本国际合作银行支持部分拉美国家发行武士债券，并给予购持或风险担保，扩大有关国家基建融资来源（见表5）。

表5 部分拉美国家发行武士债券情况

国别	武士债券发行	政策目标
墨西哥	2009年12月，为墨西哥政府发行的1500亿日元武士债券提供担保	日元在拉美的国际化；激活日本武士债券市场；提升日本国际金融竞争力；助力拉美国家政府融资多元化
	2010年10月，为墨西哥政府发行的1500亿日元武士债券提供本金及部分利息担保	
	2012年6月，购持部分墨西哥政府发行的800亿日元武士债券	
	2013年8月，购持墨西哥政府发行的武士债券	
哥伦比亚	2005年12月，为哥伦比亚政府发行的225亿日元武士债券提供本金及部分利息担保	
巴拿马	2011年1月，为巴拿马发行415亿日元武士债券提供本金及部分利息担保	
乌拉圭	2011年6月，为乌拉圭政府发行400亿日元武士债券提供担保，提供本金及部分利息担保	

注：1. 此表为不完全统计，仅限于日本国际合作银行网站公布信息；2. 战略目标为日本提供官方贷款时的明确声明。

资料来源：根据日本国际合作银行网站新闻报道资料整理。https://www.jbic.go.jp/en/information/press/latin-caribbean.html. [2020-03-24]

（四）以官方援助扩大国际影响力

尽管拉美不是日本对外援助的重点地区，但日本却是拉美的主要援助国之一。日本通过援助拓展了在拉美的农业、矿业及基础设施投资等领域利益，同时在应对气候变化、减灾救灾等方面同拉美国家加强合作。日本对拉援助主要有以下特点^②。

第一，援助偏重政治和社会目标。日本以官方援助深化双边关系和经贸

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan, Address by Prime Minister Junichiro Koizumi on the Latin American and Caribbean Policies “Toward a New Japan-Latin America and Caribbean Partnership”, September 15, 2004. https://www.mofa.go.jp/region/latin/pmv0409/adress.html. [2020-03-23]

^② Ministry of Foreign Affairs of Japan “Japan’s Policy on Official Development Assistance to Latin America and the Caribbean”. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/oda.html. [2020-03-24]

合作, 目标是促进拉美政治民主化和市场经济改革, 并共同应对全球性挑战。政治方面, 日本援助支持一些拉美国家的民主选举, 积极参与联合国及美洲国家组织派出的选举观察团, 同时还资助有关民主化的学术研究、研讨会及人力资源培训。经济与社会方面, 日本援助主要包括基础设施、中小企业发展、社会治安等领域。

第二, 格外关注新兴治理领域。日本在亚马孙雨林保护、城市空气污染、水污染及贫民窟治理等方面, 向巴西、墨西哥、秘鲁等国提供了技术合作及经济援助。在应对气候变化、减灾救灾等方面, 日本同拉美国家的合作成效突出。日本同美国合作对拉美女性发展给予援助, 主要集中在教育、医疗等领域。日本还向美洲国家组织在禁毒方面提供经济援助。由于一些拉美国家从“受援国”中毕业, 日本注重同这些国家开展三方合作。2016年, 为应对寨卡疫情, 日本通过世卫组织、联合国人口基金会及儿童基金会、国际红十字会对拉美提供人道主义紧急援助100万美元^①。

第三, 主要援助形式转向技术合作。20世纪八九十年代中期, 日本对拉官方援助占对外援助的8%~11%^②。从援助形式看, 20世纪70年代初, 日本对拉官方援助金额的70%是以官方援助贷款形式, 技术合作仅占20%, 实物或现金援助所占比重较低。1984—1994年期间, 日本对拉援助金额高达71亿美元^③。1990—1993年期间, 日本是仅次于美国的拉美第二大援助国。1992—1997年期间, 日本对拉官方援助中优惠贷款占38.7%, 技术合作占32.9%, 无偿援助占28.4%^④。21世纪以来, 日本与拉美的技术合作比较活跃, 反映出拉美对技术的需要及吸收能力。截至2017年, 日本国际合作银行对拉美优惠贷款累计160亿美元, 援助项目168个^⑤。

此外, 日本对拉援助的另一重要特点是实施草根阶层援助项目, 主要针

① “Emergency Grant Aid in Response to Zika Virus Infection”, February 26, 2016. https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001056.html. [2020-03-26]

② Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan’s Policy on Official Development Assistance to Latin America and the Caribbean”. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/oda.html. [2020-03-26]

③ Mikio Kuwayama, “The Japan Model of Economic Engagement: Opportunities for Latin America and the Caribbean”, Japan Association of Latin America and the Caribbean (JALAC), October 2015, pp. 21–24.

④ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan’s Policy on Official Development Assistance to Latin America and the Caribbean”. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/oda.html. [2020-03-26]

⑤ Mikio Kuwayama, “Reappraisal of Japan-LAC Trade and Investment Relations amid China’s Ascendance”, in *Discussion Paper Series*, Research Institute for Economics and Business Administration, Kobe University, October 2019, pp. 26–28.

对由拉美非政府组织或地方政府实施的社会项目，援助金额一般在5万~10万美元之间，重点解决一些民生问题。

(五) 发挥拉美日裔的文化外交作用

自明治维新时期，日本开始实行鼓励性移民政策，大批日本侨民融入拉美。20世纪五六十年代，日本再次出现向拉美移民的热潮。截至2018年年底，拉美日裔人口高达213万人，占全球日裔的60%^①。日本政府认为，拉美日裔为日本的宝贵人力和社会资产，是日拉关系发展的重要人际纽带^②。

日本官方或民间经常组织参加墨西哥、巴西、阿根廷等国举办的国际文化节，以展示日本风俗、美食等传统文化。针对日本向拉美移民的重要时间节点，日本都会同拉美国家官方或民间机构联合举办隆重的纪念活动。日本基金会在墨西哥城和圣保罗市设有办公室，主要开展日语教学、日本文化推广等活动。日本还在圣保罗市设有“日本之家”，在布宜诺斯艾利斯设有日本公园等，增加日本文化在拉美的存在感及传播力。日本还邀请日拉双方知名人士，创建凝聚日拉友好力量的社会网络，如设立“日本—巴西21世纪理事会”，成员主要由两国社会名流组成。日本政府还大规模邀请拉美学生、青年赴日学习或交流，如2004—2008年期间曾邀请1000名巴西留学生赴日本学习。^③

多年来，日本外务省定期举办针对拉美日裔的侨务工作会，主要探讨如何发挥日裔的桥梁作用，促进日拉经贸、文化关系，旨在扩大日本在拉影响力。日本政府关注的主要问题包括拉美日裔的社会组织、社团网络、日裔年轻领导人培养以及日资公司与日裔的联系等问题，主张对新一代日裔加强日本传统文化及认同教育，希望更好地发挥日裔对日拉关系的推动作用。值得一提的是，日本对拉移民有近百年历史，历经多代发展，年轻日裔同日本的联系在减弱，新一代日裔对日本传统文化兴趣下降，对母国的认同度有所降低。

(六) 基于南北关系下的全球治理合作

日本作为发达国家，同拉美国家在全球性议题及相关治理改革中的合作

① Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2019*, p. 106.

② Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Achievements of Prime Minister Hashimoto’s Visit to Latin American Countries”, September 10, 1996. https://www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/achiev.html. [2020-03-29]

③ “Prime Minister Junichiro Koizumi’s Visit to Latin America”, September 2004. <https://www.mofa.go.jp/region/latin/pmv0409/index.html>. [2020-02-28]

或互动本质上仍属于南北关系范畴。受国际格局变化影响，尤其国际金融危机之后，日拉多边互动更为频繁。日本发展对拉关系主要是维护本国在全球治理中的国家利益，彰显日本的国际影响力以及积极承担国际责任的形象，并主动推广自身发展经验。

日本与拉美国家均坚持多边主义，主张维护以世贸组织为核心的多边贸易体制。日本看重同巴西、墨西哥、阿根廷等拉美国家在环保、应对气候变化、可持续发展等议题上的合作。日本与墨西哥在组织举办世界水论坛上保持了密切合作。根据《京都议定书》，日本与墨西哥、巴西等国在清洁发展机制框架下开展了可再生能源合作。日本提出构建循环型经济社会“3R”（Reduce、Reuse、Recycle）倡议，得到了拉美国家的普遍支持和响应。日本特别看重同巴西的多边互动，两国合作领域也很广泛，如可再生能源、反贫困、反恐、可持续发展等领域，两国还在非洲开展三方合作。

同时也要看到，日本作为七国集团成员，与不少拉美国家在联合国改革、全球经济金融及债务治理中的诸多议题上也存在分歧。日本认为，不少拉美国家已进入中高收入国家行列，目前已大幅削减对拉经济援助。日本提出的全球治理议题相关倡议多是从自身国家利益出发，需要拉美国家的政治呼应与支持。

四 结论

伴随战后日本经济迅速崛起，20世纪六七十年代是日拉关系发展的“黄金期”，日本依托多数拉美国家的支持重返国际社会，日本对拉移民、经济利益及影响力亦随之迅速扩大。时至20世纪90年代，日本仍一直自视为亚洲与拉美关系的“引领者”。21世纪以来，日本对拉外交为谋求政治大国地位，希望获得拉美国家的支持。纵观不同历史阶段，日本对拉外交取得了显著成效，同时也积累了深刻的经验教训。

第一，对美战略跟随具有依附性。基于日美同盟关系，日本对拉外交战略框架奉行对美战略跟随，同时借力美国主导的美洲体系，并凭借其经济实力，积极主动承担地区责任，加速融入西半球国际社会。这为日本战后回归国际社会、拓展经济外交、扩大在拉美的影响力及谋求政治大国地位营造了相对宽松有利的环境。但也要看到，日本对美国战略跟随存在明显弊端，由于对美战略跟随的依附性，日本对拉政策多受美国对拉政策及美拉关系影响，对日本的外交自主性、灵活性构成了一定制约。

第二，注重外交深度布局 and 经营。日本善以各种手段长期深度经营同拉美国家的关系，既看重巴西、墨西哥、阿根廷等拉美大国，以及富有地缘战略价值的太平洋沿岸国家，又极力向中美洲及加勒比小国深度渗透。日本对拉外交的国别定位渐趋清晰，将巴西视为全球性战略伙伴，而墨西哥则是地区性伙伴，阿根廷的地位有所下降。日本对中美洲、加勒比的长期深度经营主要是为了拓展国际空间、扩大政治影响力，以及在多边问题上为自己拉票，并服务其“入常”战略目标。

第三，对拉经济外交多手段精细运筹。日本实施资源进口来源多元化战略，对拉美资源开发、国际市场及产业链施加杠杆影响，以确保日本资源海外供应安全及商业利益。日本曾援助智利发展三文鱼产业、援助巴西发展大豆产业，目前上述两国都形成了具有国际竞争力的产业。日本对拉经济外交基本上是抱团出海，官方与民间、金融集团与实体企业、大企业与小企业之间相互协调、密切配合，具有竞争优势互补、风险合理分担等特点。日资跨国公司在拉经营时间长、参股企业较多，更多从全球产业价值链角度看待同拉美合作，较为看重三方合作优势。

第四，日本在亚拉跨区域关系中分量明显下降。外交传统上，日本与拉美互不为战略重点，拉美国家主要看重日本的市场、技术以及经济援助等利益。由于日本经济实力有所削弱及拉美对亚洲关系更趋多元化，日本在亚拉跨区域关系中的影响力明显下降。特别是随着中国经济对日本的赶超，中拉关系对亚拉跨区域关系的引领更趋突出，同时印度以及东南亚新兴市场国家与拉美关系的发展也为亚拉关系注入了更多新活力。未来一段时间，拉美将延续向亚太经济圈的战略融入，同亚洲新兴经济市场国家之间的关系互动、经贸合作也将更为密切。

第五，经济周期因素对日拉关系带来巨大冲击。20世纪80年代，拉美债务危机及日本经济泡沫破裂，使日拉经贸关系遭受重创，日本由此卷入“巴黎俱乐部”的拉美债务谈判。日本的商业银行仅次于美国，是拉美的第二大债权人。20世纪90年代，日本经济一蹶不振并陷入增长困境，日拉关系难以焕发生机，给日拉经贸合作带来了严重冲击。但也要看到日本在拉美长期经营的影响力，日本的经济体量、对拉投资存量及日本跨国公司在拉经营能力，仍对日拉经贸关系具有较好的支撑作用。

(责任编辑 高 涵)

49 The Follower Strategy and the Diplomacy Autonomy: Japan's Foreign Policy Towards Latin America

Sun Hongbo

Abstract: Japan adopted a special pattern of diplomacy toward Latin America under the background of the big powers strategic competition in this region. As Japan rose up economically since 1960s, Japan-Latin America relations entered a golden era, and Japan expanded rapidly its political influence in Latin America. By the end of 1990s, Japan was still regarded as the most influential country from Asia in this region. Since the beginning of the 21th century, Japan attempted to obtain Latin American countries' support to pursue its global political power status. In view of its strategic alliance with U. S., the pattern of Japan's foreign policy toward Latin America is characterized by the follower strategy and the diplomacy autonomy, which reflected both the trait of the post-war international regime, the Japan-U. S. Alliance, and the trend of the world multi-polarization. From the historical view of Japan's policy toward Latin America, it was evident that Japan defined its national interest in Latin America from multi-dimensions that included resource supply security, international export market, and the diplomatic interest for the global political power. In view of the different period of Japan's relationship with Latin America, Japan's policy practice also accumulated rich experiences and lessons for other Asian countries.

Key words: Japan-Latin America relation, strategic competition, follower strategy, diplomacy autonomy, economic diplomacy, global political power

73 China's Cultural Diplomacy Towards Brazil: Practices and Challenges

Zuo Xiaoyuan

Abstract: Cultural exchanges and cultural diplomacy have always intertwined with foreign relations. Brazil, a major power in Latin America, has always been at the focus of China's Latin American strategies. This article explores the evolution of China's cultural diplomacy towards Brazil since the establishment of the People's Republic of China and the challenges it faces, demonstrating that the transformation of international situation and relevant changes in perceptions have impacted China's policies and practices of cultural diplomacy. In more than 70 years, China's cultural diplomacy towards Brazil reveals different characteristics in different historical period. This is not only the result of the transformation of international political and economic situations and the growing power of the two emerging economies, but also a reflection of changing perceptions of China on the world and itself. China's cultural diplomacy towards Brazil has promoted mutual understanding and enhanced China's soft power in Brazil. However, the effect of cultural diplomacy is influenced by various factors. To better formulate and effectively implement its