

日本地区外交战略调整的若干问题

中国社会科学院日本研究所 白如纯

内容提要: 面对全球化与区域合作并行的国际与地区形势,为进一步争取在政治与经济方面的地区主导地位,日本地区外交战略的调整势在必行。在可预见的将来,日美同盟依然是日本地区外交的有力依托,而加大与包括周边国家和地区组织在内的多边协调的力度,改善并加强与东亚国家的关系,将成为日本提高国际地位、增加外交独立性的重要手段。国际安全形势的变化、日本国内政局的变化、方兴未艾的亚洲区域主义潮流以及中国在地区地位与作用的不断提高等因素,使日本的地区战略调整存在一定的难度与变数。

关键词: 日本外交 地区战略 区域合作 日美同盟 调整

从地缘政治与地缘经济的视角来看,东亚地区是日本赖以生存和发展的主要舞台,也是战后日本一直十分重视多发但矛盾与分歧的“震区”。尽管二战结束已近 60 年,冷战也已结束十余载,日本却仍然面临着如何与区域内的周边国家在经济、政治、安全领域加强合作、增进相互理解与信任的重要课题。^① 21 世纪初期日本地区外交战略的制定与调整,自然要服务于日本旨在成为“政治大国”与“普通国家”的总体战略思路,日本地区外交的定位也直接关系到其“政治大国”与“普通国家”夙愿的实现并受制于为实现该目标所做的努力。

^① 日本国际关系学者田中明彦指出,战后日本外交的最大失误就是没能处理好与亚洲邻国的关系。

一 日本地区外交的形成与演变

1952年4月,《旧金山对日和约》生效后,在美国的积极推动与扶持下,日本正式重返世界与地区外交舞台。50年代,日本将东南亚国家作为其地区外交的首要对象,通过战后赔偿、投资、经济援助、加强双边合作等一系列步骤,实现了重返东南亚的目标。^① 初见成效的地区外交,一方面促进了日本的战后重建,另一方面也恢复了日本朝野由于战败而丧失的民族自信。

60年代末期以后,日本经济大国地位确定,在对美外交中的独立意识逐渐增强,其地区外交也在注重经济外交的同时,开始向政治、安全领域转移。70年代,鉴于美国战略调整带来的冲击及提供的契机,日本与中国、蒙古、越南实现了关系正常化。以1977年福田首相访问东南亚五国、“福田主义”出台为标志,日本与东盟的关系也进入了成熟阶段。一系列外交努力大大改变了日本的周边政治、安全环境,拓宽了日本的地区战略空间。

80年代中期以后,由于经济力量的空前膨胀,明确把“政治大国”、“普通国家”作为目标的日本更加重视地区外交,因为其决策阶层认为政治大国“应该有世界性的影响,并且在经济上和政治上应是个领导国家,至少应是个区域的领导国家”(日本外交人士语)。一个明显的理由是:没有亚洲国家的支持与合作,日本要成为世界政治大国只能是一句空话。

冷战结束后,日本与地区其他国家关系中政治、经济并重的特点更加明显,谋求把过去以援助为主、偏重经济的关系改变为包括政治与安全合作在内的全方位关系。在东南亚地区,日本积极支持东盟地区论坛(ARF)的工作,在“10+3”(东盟+中、日、

^① 参见金熙德:《日本外交与中日关系》,世界知识出版社,2002年,第213页。

韩)框架下谋求在地区事务中发挥主导作用。在东北亚地区,与中国在各个领域加强交流与合作,是日本地区外交的重点。保持稳定的对华关系成为日本地区外交的一个重要目标。日本也不断加大对朝鲜半岛的外交力度,在巩固美日韩同盟的同时,通过双边与多边渠道,改善日朝两国一度十分紧张的关系。小泉首相两次访问平壤,实现了与朝鲜领导人的非正式会谈,通过承诺向朝鲜提供援助以及积极参加“朝核问题六方会谈”等形式,缓和与朝鲜的关系。

1997年下半年亚洲金融危机爆发,使东盟国家在国际经济领域的地位有所下降,这些国家对日本的期望值也重新增大,日本在地区经济中的作用再次凸显。金融危机导致的另一变化是区域内各国合作意识的普遍增强。同时,中国经济实力的壮大及在区域内地位的不断攀升,尤其是中国与东盟就建立自由贸易区开始进行实质性谈判之后,使日本产生了在区域合作中“将被排除在外”的前所未有的危机感,促使日本在区域合作方面进一步加强了与东亚主要国家和地区的协调与合作。

回顾日本战后至今的地区外交轨迹可以看出:80年代中期以来,日本地区外交战略进入了一个重要的调整时期。这一时期可以归纳出两个阶段:前一阶段是自80年代中期到90年代中期,即日本“政治大国”目标确立,到冷战结束后日美同盟再定义完成;后一阶段是90年代中期至今并将延续,即亚洲金融危机后,东亚经济重新复苏,区域政治、经济、安全合作加强。尽管这两个阶段有必然的连续性,但相对而言,前一阶段追求政治与安全领域突破的色彩浓厚,后一阶段回归经济外交的倾向明显。

二 日本地区战略调整的目标

在日本的对外战略中,除了日美关系以外,战后历届日本内

阁最重视的一直是同亚洲尤其是东亚各国的关系,认为地区的稳定对其具有生死攸关的重要性。

上世纪80年代初,中曾根首相提出了日本要成为“政治大国”的口号,日本统治阶层经过一番议论与思索,逐渐在此口号下达成共识。与之相呼应,90年代初期,小泽一郎提出了“普通国家”论,认为日本要成为“普通国家”就要在国际上“做理所当然的事情,尽理所当然的责任”,日本“在经济方面做出了国际贡献,但在安全保障领域还不够”。^① 中曾根与小泽的共同目的在于使日本摆脱战后体制,不仅在经济上而且在政治上使日本成为“世界大国”、“普通国家”(“正常国家”)。

为此,日本政府做出了不懈的努力。其主要做法:一是依靠日美同盟体制增强军事实力;二是通过对外援助提高国际声望;三是借助联合国及国际机构扩大发言权;四是通过制定和完善国内相关法律,实现军事领域的突破。通过一系列内政外交努力,日本在世界上的政治地位得到大幅提升。上世纪90年代至今,日本相继推出“有事”相关诸多法案,已经事实上实现了突破“专守防卫”禁区 and 自卫队走出国门的目的。日本的国际政治空间不断扩大,许多国家明确表示支持日本发挥更大的国际作用,甚至支持日本出任安理会常任理事国。^② 日本外相2004年8月访问印度时,两国就相互支持对方成为联合国常任理事国达成共识。日本甚至为自己成为常任理事国制定过日程表。但是由于日本在历史认识上的不佳表现、美国的暧昧态度以及日本自身在国内经济、政治方面出现了问题,使其成为政治大国的目标

① 小沢一郎「日本改造計画」、講談社、1993年、102頁。

② 人民网2004年10月13日报道,日本驻华公使称“日出任常任理事国”已获45个国家明确支持。

存在着不确定因素。但日本作为经济大国的地位仍然稳固,军事实力在稳步增强,其力求成为政治大国的初衷依旧。随着世纪交替的到来,日本的新一轮外交攻势已经开始,它将更加重视在地区中的地位与形象,争取在地区政治、经济、安全事务中发挥主导作用。因为世界政治大国首先必须是地区大国。日本地区外交战略调整的目标,是能继续充当“亚洲代言人”角色,成为在东亚地区起主导作用的政治经济大国。

日本地区外交战略调整的目标能否顺利推进并取得预定的结果,以下因素的影响和制约是其不得不考虑并谨慎面对的。日本政府也分别采取了相应的对策,以最大限度实现其地区外交战略调整的目的。

首先,美国在东亚的存在及战略调整将是最主要的外部影响因素,具体表现为日美同盟的内容和演变趋势。如前所述,日本地区外交战略在进行重大的调整,冷战结束特别是在第一次海湾战争后,日本政府经过在“多边安全合作”与“日美同盟”之间权衡利弊,很快决定继续把日美同盟作为能够推进其实现“政治大国”追求的首选项。通过与美国发表《日美安全保障联合宣言》(1996年4月)、修订《日美防卫合作指针》(1997年9月)、修改《自卫队法》等“周边事态”法案(1998年)等几大步,使产生于冷战时代的日美同盟关系非但没有减弱,反而得到强化。其中最引人注目的变化是从共同抵御苏联变为“地区性防范机制”,以对付本地区的“不稳定和不确定因素”。^①日本借冷战结束之机使自己在本地区的存在价值进一步得到提升。

其次,中国经济强劲的发展势头以及国际地位的提高对日本的地区主导作用的实现提出挑战。尽管参与亚太经济与安全

^① 参见阎学通等:《中国与亚太安全》,时事出版社,1999年,第142页。

合作的时间比日本晚,但改革开放后经济的迅猛发展以及在地区外交中的出色表现,使中国日益成为东亚地区举足轻重的力量。在经济合作方面,中国先于日本与东盟签署了 2010 年前建立中国—东盟自由贸易区的文件,并于 2003 年 10 月成为最早加入《东南亚友好合作条约》的非东盟国家。在东北亚的安全合作尤其是解决“朝核”问题上,中国也成为各方关注的焦点。日本“将被边缘化”的危机感,使日本朝野产生不安情绪,并积极探讨扭转危局的办法。一个有力的证明是,2003 年度的“10+3”(东盟+中、日、韩)首脑会议刚刚落幕,2003 年 12 月 11—12 日,日本就在东京主办了日本和东盟(ASEAN)特别首脑会议。正如日本媒体着重强调的那样,这是东盟首脑首次在非东盟国家举行会议,东盟十国的首脑、外长和经济部长们齐集东京,显示了日本与东盟国家间的非同寻常的关系。日本外务省官员称其为日本与东盟的“历史性首脑会晤”。会议提出了建立“东亚共同体”主张,并提出了《行动计划》,一个明显的信号就是日本决心在与包括中国在内的东亚地区主要国家争夺地区主导权方面有所作为。

三 日本地区战略调整的背景

一国外交政策的制定受其国内政治与国际环境的双重影响,是内因与外因共同作用的产物。制定与调整地区政策的终极目标是最大限度地实现国家在本地区的利益,这一点是不变的铁律。国际与地区政治、经济、安全环境的变化,要求决策者及时把握时局特征,相应调整政策。同时,由于国内政治结构的变化、不同利益集团的现实需求以及最高统治者的个人素质与感情取向等原因,决策者对国家利益内涵的界定会有所不同,尤其在国家利益的实现方式上可能会大相径庭。国际环境特别是

地区政治经济形势的变化虽然对日本地区战略具有影响作用,但内因主导、外因通过内因起作用的原理,对把握日本地区政策调整的趋势仍具参考意义。

日本地区战略调整的内因是其力求成为“普通国家”和“政治大国”的目标。为实现这个目标,在未来10—20年内,日本的地地区外交战略不会脱离对美追随的主轴,同时会大力加强军事实力,并通过强化外交与经济手段,使日本能够继续在东亚地区成为主导力量。在可预见的将来,日本作为世界第二经济大国的优势地位不会改变,保持和扩大经济、科技及产业方面的优势将继续作为其立国之本,也是实现向“政治大国”转变的物质前提。但曾被誉为“经济优等生”的日本,近年来却出现了被称为“失去的十年”(严格地说不止十年)的长期经济萧条。具有较强危机意识的日本人,自然难以适应和忍受曾经被自己所不屑的后来者的赶超之势,必然想方设法扭转困境以摆脱被动局面。

日本地区战略调整的外部因素之一,是受到美国亚太地区战略调整的影响。由于日美同盟关系的制约,日本地区政策的改变必然要受到美国亚太战略部署的牵制,同时日本也利用美国的调整来最大限度地获取自己在本地区的利益。冷战结束后,日美同盟失去了苏联这个对手,但美国在亚太地区保持政治影响与军事存在的目标没有改变。美国要推行单边主义,充当世界警察角色,需要其传统盟国继续分担责任的需要也没有改变。为配合美国的需要,日本在第一次海湾战争期间投入巨资,做了“出钱不流血”的“国际贡献”。之后,又在90年代中期,重新与美国定义了安全保障战略,把日本的军事介入范围扩大到“周边”,并且借机推出在国内外引起争议的“周边事态法”,把自卫队活动范围扩大到整个亚太地区。进入新千年后,日本又在行使“集体自卫权”问题上得到美国的理解与支持。继2000年

10 月美国副国务卿阿米蒂奇在其报告中鼓吹要加大日本在日美同盟中的分量,公开其日本应该行使“集体自卫权”的观点后,2004 年 7 月美国国务卿鲍威尔再次表明了对日本修改宪法以行使“集体自卫权”的支持。

美国的“九一一”恐怖袭击事件似乎给日本扩充军事实力提供了一个更顺理成章的借口。为了配合美国的反恐战争,日本在相继通过了“有事三法案”与“有事七法案”后,再次派自卫队走出国门,参加驻伊拉克多国部队。日本正在朝着军事大国化的目标向前迈进。

日本地区政策调整的另一外部原因是地区经济合作潮流的推动作用。众所周知,20 世纪 90 年代以来,国际政治经济领域的一个明显特征是区域经济集团化与全球化并行。在经济全球化不断发展的同时,重视地区主义、加强区域合作的呼声也日益高涨,各种区域组织和集团在经济、政治、安全等领域充当着日益重要的角色。在太平洋彼岸,北美的美国、加拿大、墨西哥构成的北美自由贸易区(NAFTA)于 1994 年开始启动;南美的巴西、阿根廷、乌拉圭、巴拉圭、智利等国形成了南美共同市场(MERCOSUR);中美洲有安第斯共同体;大洋洲的澳大利亚、新西兰已处于消除关税贸易壁垒的更高层次的合作阶段。经过近 40 年的磨合与努力诞生的欧盟,标志着欧洲一体化已进入成熟阶段。^①

与世界其他地区相比,东亚区域合作起步较晚。到世纪之交,世界上国内生产总值(GDP)排名前 30 位的主要国家和地区,没有参加双边或多边自由贸易协定的只有中国、日本、韩国、

^① 菊池努「東アジア地域主義の可能性」、『国際問題』2001 年 5 月号、16 頁。

中国香港和台湾,无一例外都位于东亚地区。^① 相对于同样作为主要经济区域的欧盟与北美自由贸易区域,东亚区域合作呈现如下主要特征:(1)缺乏主要大国的主导作用。与德法主导欧盟一体化进程以及美加推进美洲自由贸易区相比,东亚合作一直由东盟提供平台。1990年马来西亚总理马哈蒂尔提出“东亚经济集团”设想,被认为是推动东亚地区合作的先驱之作。90年代中期特别是1997年亚洲金融危机以后,东盟在推动地区合作方面一直充当着“主持人”的角色。而作为地区重要经济实体的中国和日本却一直未能发挥主导作用。(2)区内各国间经济发展程度不同,社会结构与社会制度差距悬殊。

东亚的主要国家和地区已认识到问题的紧迫性与严重性,正在以不同方式探讨东亚合作的模式。日本朝野的有识之士也认识到地区合作的必要性,并在积极探讨可行性。2002年,日本与新加坡自由贸易协定生效,诞生了东亚地区第一个自由贸易合作体,尽管这个自由贸易协定的象征意义甚至超出实际意义,但其积极作用与推动力量不可忽视。

目前,东亚地区已走出金融危机的阴影,经济形势与前景被普遍看好。东南亚地区的“十国大东盟”业已形成,以东盟地区论坛为阵地,其内部合作的力度不断增强。“10+3”首脑会议自1997年始已经连续举办七届。日趋成熟的这一合作框架,为东亚区域合作提供了一个平台。目前,中国与东盟正在为十年内建立一个自由贸易区进行谈判,日本、韩国也在积极探讨与地区内的其他国家缔结双边或多边的自由贸易协定。

与令人鼓舞的经济合作态势形成反差的是,东北亚地区在政治、安全领域依然存在不确定性:朝鲜半岛局势时冷时热,美、

^① 山影進「日本のアセアン政策の変容」、『国際問題』2001年1月号、60頁。

朝、韩、日间的互动关系似乎使每一次双边外交努力都充满变数;朝鲜半岛双方关系时冷时热的现实,使日本以及周边相关国家在希望与失望之间思考相应对策;台湾海峡两岸形势不容乐观,“两国论”与“一边一国论”引发两岸有关“一中”原则的对峙,统独之争有导致两岸冲突的危险;悬而未决的日中、日俄、日韩间的领土问题也影响着本地区的和平与稳定。总之,东亚地区的东北亚和东南亚难以形成政治经济领域的一体感。复杂的地区形势要求日本必须平衡好国内经济复兴与国际政治追求两方面的关系,以便最大限度地服务于日本在新世纪初期的战略需要。

四 日本地区战略调整的前景与变数

一个几乎可以确定的结论是:日本在 21 世纪最初的 10—20 年间,将继续作为本地区最重要的经济、军事与政治大国,在地区经济、政治领域发挥主导作用。既然日本已经明确把摆脱“战后体系”作为外交的基本目标,并准备辅之以政治、经济及军事手段推动其实现,那么包括中国在内的周边国家不能不对其地区外交政策取向与具体行动予以极大关注,而日本方面也不能不对周边国家已经做出或可能做出的反应有所估计与回应。

基于历史的经验与现实的考虑,笔者认为,日本在 21 世纪头 20 年这个调整对外战略的重要时期,基本不会摆脱作为美国追随者的角色,但日美同盟的形式与内容将有新的变化,其对外形象将有大的改变。尤其在地区事务中,日本将以成为地区主导国家为目标,实施其大国战略。

明治维新后,日本加入了西方列强队伍,凌驾于东亚各国之上,至今仍然栖身于西方富国俱乐部,但不论从地缘、人种还是传统文化来看,日本都是一个典型的东方国家。其浓郁的亚洲

(东亚)情结始终不曾也无法泯灭。立足于本地区,称雄东亚,过去、现在及可预见的将来都是其与西方讨价还价的筹码。战后,日本以超级经济大国的实力在东亚一枝独秀。随着经济力量的膨胀,争当政治大国的目标随之确立。而政治大国没有军事实力做后盾显然难以实现。日本统治阶层认识到这一点,便以种种借口增强军事力量。目前日本是仅次于美国的军费大国,其军事实力在世界上屈指可数,在本地区更是独领风骚。但企图修改和平宪法、拥有“集体自卫权”甚至实现核武装的右翼势力仍在大力鼓噪继续壮大军事力量。从日本对待侵略历史的态度来看,其危机感的极端膨胀,将成为地区和平的潜在威胁。事实上,日本借助日美同盟机制,已经实现了让自卫队走出国门的目的。

日本作为拥有雄厚的经济、科技实力和较高管理水平的大国,如果在推动东亚区域合作中起积极作用,取得本地区各国的信任与支持,将有利于其实现成为在本地区起主导地位大国的目标。日本政府现在已经开始采取积极的对策,推进区域一体化。小泉首相在访问东盟、参加各种官方与非官方论坛时,表明了推动地区合作的态度,即与包括中国、韩国、东盟、澳大利亚、新西兰等地区内的各经济体一道,共同推动东亚合作与一体化进程。

尽管日本表现出了赞成区域联合的姿态,也参加了“10+3”合作框架,但总体表现仍比较被动,与其经济实力不相称。究其原因,可以说有两个方面。其一,在客观上,经济长期停滞,缺乏活力,因而缺乏自信心。其二,更主要的还在于主观上:缺乏明确而连贯的地区政策;“脱亚入欧”的思想根深蒂固,一切唯美国马首是瞻;过去的成功带来的优越感作祟,不愿与后进者为伍;惧怕中国等本地区其他国家迅速发展而对日本形成威胁,等等。

所以,日本会采取一个比较折中的做法,即以逐步推进双边合作的形式,既封住认为政府对区域合作不力者的口,又能迎合各种主张“中国威胁论”者的心理。事实上这种走一步、退半步的做法,显然与区域合作的潮流相违背。

我们说日本地区战略调整充满变数,首先是指日本地区战略调整将继续受到美国因素的影响,使日本既有“借船出海”的便利,也使日本的地区政策充满可变性。美国在对待日本如何在本地区发挥作用方面的考虑似乎存在矛盾。一方面,美国需要日本的合作,尤其是布什政府目前全力投入“反恐”战争,希望日本在资金、基地及人力方面发挥更大的作用,为此,美国会为日本的政治大国追求网开一面^①;另一方面,美国又不愿意看到日本有朝一日主导东亚事务,削弱甚至排除美国的影响力。日本迄今提出的关于区域合作的设想,有许多就由于美国的反对而夭折或胎死腹中。日本在谈论地区合作时,总要把澳大利亚、新西兰等国家拉进来,就是为了打消美国的疑虑。

其次是中国因素的影响。改革开放以来,中国经济实现了快速发展,其速度大大超出日本的预料,对此日本似乎缺乏心理准备。中国参与东亚区域合作,势必影响日本在其中发挥主导作用。日本希望通过先与其他国家与地区合作,确立优势地位,使中国从属于日本主导的地区秩序。而事实上这种如意算盘已经很难打成。在感到很难直接与日本建立自由贸易区的情况下,中国便单独与东盟开始了建立自由贸易区的谈判。日本学者大桥英夫认为“伴随中国经济的崛起,东亚经济秩序正在重

① 据日本共同社报道,美国总统助理哈德利向到访的日本副外相逢泽一郎表示,美国政府支持日本加入联合国常任理事国(中国日报网站 2004 年 9 月 12 日)。

组”^①。另外,日益尖锐化的台海局势成为日本不能不考虑的现实问题,一旦两岸局势恶变为直接军事对抗,美国的介入一旦不可避免,作为同盟国,日本无论以什么样的身份和程度参与其中,其后果的严重程度都会令日本不得不预做准备。

再者是日本负担的“历史债务”——战后处理尚未完成;日朝关系正常化与北方领土问题尚未解决;与周边国家在历史认识问题上存在分歧——影响了日本在本地区的作用的发挥。

结束语

日本在不同时期的地区外交政策给东亚地区造成了迥异的政治、经济与社会局面。明治维新后,日本采取“失之欧洲,取之亚洲”的扩张政策,在19世纪末到20世纪前半期的半个多世纪里,日本在东亚地区飞扬跋扈:吞并朝鲜,割占台湾,殖民中国东北,全面侵华,掠夺东南亚……使东亚地区经济停滞,生灵涂炭。战后日本走和平发展道路,在贸易立国的口号下创造了经济奇迹。然而,新世纪的降临并没有带来和平与繁荣,局部地区快速发展的背后也隐藏着不稳定因素。东亚地区尚有冷战遗留问题,是希望与危机并存之所在。日本采取怎样的地区战略,令世人关注。

日本能否继续坚持和平发展的道路,真正实现回归亚洲、融入东亚,将直接关系到本地区的稳定与繁荣,也关系着日本自身的生存与发展。

(责任编辑:韦佳)

^① 大橋英夫「中国对外経済政策の展開」、『国際問題』2003年1月号、36頁。