

# 安倍政权强化对东盟外交的台前幕后

白如纯 / 文

2012年12月,日本自民党时隔三年零三个月重夺执政权。二次领衔组阁的安倍晋三自执政起不到一年时间遍访东盟十国,创造了日本首相地区出访的纪录。在东亚峰会、日本—东盟特别首脑会议、日本—湄公河流域国家首脑会议以及高级阁僚会议等场合,安倍与其内阁多位重量级大臣频繁亮相,推销其“积极和平主义”主张,并以“金元外交”开道,全力拉近与东盟关系。安倍政权配合美国重返亚太战略,争夺外交话语权攻势的背后,巩固日本在东亚地区经济、政治、安全领域地位、平衡和遏制中国不断增强的影响力的图谋昭然若揭。

## 日本对东南亚政策具有连续性

资源能源富足、经济发展相对滞后的东南亚地区,成为战后日本地区外交的首选目标。组阁后出访东南亚,俨然成为日本历任首相及政府要员的“必修课”。礼尚往来,日本也高调接待来访的东南亚国家政要。1967年东盟成立后,除延续原有双边关系之外,日本与东盟整体关系提上日程。对东

盟政策的连续性,体现在日本历届内阁的外交实践中。

2012年12月,安倍率领自民党夺回政权后,迅速展开对东盟外交,与民主党政权时期“重视亚洲外交”政策的铺垫关系密切。2009年9月,日民主党脱颖而出,成为执政党。鸠山由纪夫组阁,日中关系出现转圜,日本重视与东盟关系的努力同样毫不含糊。<sup>[1]</sup>2012年4月21日,东京举办了第四届日本与湄公河流域五国(泰国、缅甸、越南、柬埔寨、老挝)首脑会议。时任日本首相野田佳彦在首脑会议上,就日本与湄公河流域五国的合作提出三项建议:(1)改善湄公河交通网络,加强地区内连结性;(2)促进地区内贸易投资,以刺激经济增长,实现共同发展;(3)在自然灾害、妇幼保健等方面采取应对措施,确保公共卫生安全,实现环境的可持续发展。<sup>[2]</sup>

会议通过了名为《东京战略2012》的共同文件,并宣布“行动计划”,即完善“东西走廊”等跨国运输路线,改善五国交通;缩小各国间经济差距,实现均衡发展;重视公共

卫生和环保,实现可持续发展等。《东京战略2012》宣称湄公河流域五国支持在“联合国海洋法”(UNCLOS)原则下达成的《南海各方行为宣言》(DOC),并对“南海各方行为准则”(COC)表示“期待”。宣言提到,六国首脑支持联合国改革。日本“感谢湄公河地区国家一贯支持日本在改革后的安理会中成为常任理事国”。

为加强东盟各国海上安全领域合作,野田提出2013年下半年在日本举办第二次日本与东盟十国“特别首脑会议”。日本外相玄叶光一郎在随后出席日本与东盟外长会议时正式予以宣布。<sup>[3]</sup>只是翌年峰会上与东盟握手言欢的换成了安倍晋三。

由此可见,安倍现政权的东南亚外交,得益于战后长期以来日本朝野的一贯努力。执政初期的成果,更是直接得益于民主党政权对东盟外交的政策与实践。但面对新的内政外交形势,特别是东北亚地区日中关系恶化、日韩关系紧张、日朝关系停滞僵化的安全困境,安倍上台后更积极巩固日本与东盟关系,重新调整经济、政治、安全布局。



2013年12月14日，日本与东盟特别首脑会议在东京举行。

### 迈向“共同体”的 东盟与安倍政权互有需求

东盟（ASEAN）确定在2015年12月31日前，建立包括安全、经济、社会文化三个支柱的“东盟共同体”。为此，在加强互联互通、促进服务和人员的自由流动、推进统一签证制度、货币与金融一体化等方面，东盟设定了较高目标。经多年努力，在制定具体计划、完善相关制度等方面也取得了积极进展。

但东盟面临着错综复杂的国际和地区形势。首先，东盟存在如何保持经济增长、增强内部团结、维护地区稳定、内部经济发展不平衡等诸多问题。至2015年末“东盟共同体”建立前，大幅度缩小域内各国发展差距困难重重。其次，东盟成员国存在内

部问题。泰国政局持续动荡，与柬埔寨领土争议存在升级隐忧，不利于地区和谐。第三，作为“10+3”和“10+6”折中版的“区域全面经济伙伴关系合作协定”（RCEP），被认为是东盟主导区域经济一体化的平台，将对“东盟共同体”如期建成发挥推动作用。但随着地区更多成员加入“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”（TPP）谈判，RCEP能否顺利推进尚待观察。

在东盟看来，日本对东盟经济起飞和社会发展提供了长期帮助。尽管日本慷慨出手的背后夹带私货，但东盟多数国家普遍对日本的援助评价较高。在经济和社会出现难以解决的困难时，东盟对来自日本的支持和援助充满期待。东盟秘书长黎良明不久前接受媒体采访时表示，“日本是最有

实力且重要的合作伙伴之一，日本与东盟关系逐渐成熟，合作不断扩大及深化。包括增强地区团结和缩小开发差距等在内，日本是促使东盟共同体成立强有力的支持者和贡献者”。“对东盟而言，建立共同体及之后的发展很重要。（日本和东盟）应主动、灵活地开展工作，以能够应对地区面临的新挑战，比如经济危机、自然灾害和疫病对策等”，“希望日本企业能够继续关注东盟”。<sup>[4]</sup>

对日本来说，总人口超过六亿的东盟，中产阶级的消费需求不断扩大，今后有望维持高速增长势头。东盟作为日企出口市场的重要性与日俱增，安倍政权面临兑现振兴经济、改善民生的竞选承诺，自然不会忽视资源和市场潜力巨大的东南亚地区。但是，

与东盟重视对日本经济、技术援助与合作的期待不同,安倍内阁更侧重在政治与安全领域得到东盟的配合,尤其是在海洋安保方面。

不论是2013年访问东盟与各国首脑会谈,还是在第八次东亚峰会的发言,安倍晋三均重点强调了南海问题。提出“依法而非武力维护海洋秩序”,提议定期召开“东盟海洋论坛扩大会议”(EAMF)。认为“南海问题是地区与国际社会关注的事项”,应“按国际法而非单边行动和平解决南海纠纷”,并呼吁制定“具有法律约束力和实效性的行为规范”。(COC)<sup>[5]</sup>其真实意图是鼓动东盟在处理南海主权纠纷中统一口径对抗中国。在南海问题上,是个别国家而非东盟整体与中国存在主权争议,安倍政权趟浑水渔利的图谋,东盟国家也是心知肚明。

### 缅甸成为日本地区外交新重点

作为后加入东盟的国家之一,缅甸由于国内政治不稳定和长期受西方制裁,经济发展严重滞后。日本曾和其他主要援助国一道中止了对缅甸的国际援助,日元贷款也被长期冻结。实际上,日本对缅甸的援助以不同的方式一直存在,日本政府对本国企业在缅甸投资和贸易也采取了较为宽容的态度。

自2011年初,缅甸政府采取了一系列民主改革措施,包括扩大媒体自由以及释放政治犯等,引起外界特别是西方官方和媒体的关注。2012年1月,昂山素季领导全国民主联盟,在联邦议会补选中获胜,并有望直接参加民主选举。对缅甸政治的新变化,日本政府旋即表态支持,并就恢复贷款事宜与缅方展开协调。4月,时隔

28年后缅甸国家元首访问了日本。

作为一个未开发市场,缅甸不仅自然资源丰富,而且劳动力费用低。解除经济制裁后,缅甸经济有望得到快速发展。在经济长期不景气,且与中、韩等邻国关系持续紧张的情况下,日本政府自然不会错过缅甸欲改革开放的难得机遇,尤其是经济界寄希望于开拓缅甸市场。吴登盛抵达日本后,经团联负责人先行与之会面,敦促政府重视日缅双边经贸关系。

目前,缅甸加快了融入东盟的步伐。在维持与中国传统合作关系基础上,也迫切希望得到日本的帮助,以促进经济发展和改善民生。鉴于日本在东南亚长期大规模投资,且日本企业口碑良好,缅甸对与日本的合作呈现出越来越浓厚的兴趣。2012年8月,缅甸外交部长吴温纳貌伦在第十届东亚论坛上,表示缅甸希望加强在东盟“10+3”框架内与日本的联系与合作。日本则表示,只要缅甸采取具体步骤,朝着政治改革的方向迈进,日本将恢复在缅甸的援助项目。在吴登盛访日期间,得到日本放弃超过3000亿日元(37亿美元)债权的承诺,这也是日本迄今为止放弃的最大规模贷款债权。

2013年1月2日,日本自民党副首相兼财务大臣麻生太郎访问缅甸,在与缅甸总统及财务高官会晤时,传递了日本新政权将继续向缅甸提供援助的意向,希望借此为日本企业进入缅甸铺路。麻生的访问表明日本新政权将继续坚持重视缅甸的政策,落实民主党执政期间对缅甸的援助承诺。

2013年5月24—26日,安倍对缅甸进行了时隔36年的首相访问。相对于访问其他东盟国家时的行色匆

匆,安倍的访缅安排可谓煞费苦心。访问学校,会见昂山,参观特区,参加经济论坛,拜谒当年日本阵亡者墓地等。在与缅甸总统的会谈中,安倍强调支持缅甸民主化进程、法制建设和民族和解努力。承诺在年内兑现对缅910亿日元援助计划(其中日元贷款510亿,无偿援助400亿)。<sup>[6]</sup>落实早前麻生访问时免除的37亿美元债务,日本对缅甸的投入可谓下了“血本”。

日本政府对缅甸加强政治外交攻势,某种意义上对中国提出了挑战。作为友好邻邦,中国对缅甸的经济发展提供了长期支持。但有关中国掠夺缅甸资源的负面报道,在缅甸国内引发了反华情绪。有当地人抗议中国在中部城市蒙育瓦附近开发铜矿,以及缅甸搁置了密松水电站项目等,表明中国在缅甸的经济利益受到消极影响。日本企业大举进入缅甸,将使中国企业面对竞争压力,日缅关系的进展也将对中缅关系提出新的课题。

### 安倍围堵中国的图谋难以奏效

日本与东盟国家加强政治经济关系,其中的中国因素日益明显。2008年之前,日本一直是东盟最大贸易伙伴,中国为东盟第三大贸易伙伴。但随着中国与东盟自贸区的建立,2010年初中国超过日本成为东盟最大贸易伙伴国。近年来,日本加大对东盟投资的一个重要原因,就是要夺回曾经的“后院”。日本重启向缅甸提供政府开发援助,希望主导大湄公河次区域基础设施建设等,也以遏制中国在该地区影响力为主要目的。

深知凭一己之力已难以遏制中国崛起和在地区不断壮大影响力的势头,于是日本另辟蹊径,试图将美国、



澳大利亚、印度等东盟的合作伙伴拉入诸如“东盟海事论坛”等，从而增强与中国抗衡的力量。安倍甚至重提一度偃旗息鼓的“价值观外交”，试图以东盟为“基地”扩展对中国的遏制弧线。

美国国务卿与国防部长频繁到访越南、菲律宾等与中国在南海问题上有领土领海争议的国家，作为重返亚太战略的重要步骤。这在很大程度上，契合了日本的现实需求。以此为背景，除强化传统的美日同盟关系之外，日本高调宣称要加强与东盟在海洋利益上的合作。在部分国家与中国在南海主权、日本与中国围绕钓鱼岛主权争议扩大的背景下，个别东盟国家因自身安全利益的需要，甚至主动与日本拉近距离。作为鼓励和声援的措施，日本已同意向菲律宾转让十艘巡逻船，增强其海岸警卫队的海上监视能力，并与菲开展定期军事对话；日本海上自卫队2012年联手美、澳在文莱附近的南海海域举行了首次联合军事训练；扩大与越南在经济与安保领域的合作。2011年10月，越南总理阮晋勇访日，双方就日本向越南出口核电技术和两国合作开发稀土资源达成一致。在取消对中国的政府开发援助（ODA）以后，目前越南已取代中国成为日本最大的对外援助国。

以上做法有着很明显的指向性，日本担心一旦中国以“威胁方式”成功解决南海领土争端，将会把这种策略用于处理与之持有争议的钓鱼岛问题，即东南亚邻国如接受中国在领海和主权方面的“历史性权利”主张，无疑将使日本在钓鱼岛问题上处于不利地位。

东亚区域经济合作与东盟一体化已成为不可逆转的潮流。中国政府推

行睦邻友好方针，与东盟的全面伙伴关系日益紧密。尽管日益右倾化的日本政权企图拉帮结伙围堵中国，但安倍的算盘恐难如愿。

首先，东盟一体化目标坚定。“东盟共同体”将于2015年底建成。按照RCEP的预计时间表，2013年初启动、2015年底完成谈判并进入实施阶段。东盟维护自身利益，进而推动已获得的区域合作成果的意图显而易见。但日本在政策制定与实施过程中常出现反复与自相矛盾，应对TPP和RCEP的态度，就表现出日本政府两面下注的心理，即一方面表明参加美国主导的TPP，又希望在东亚合作框架下捞取好处。这种做法甚至连日本的有识之士都觉得“怪异”。其实，RCEP成员正是日本版“10+6”的班底，日本当年努力的成果成为了东盟与中国主张和主导的谈判与合作框架。<sup>[7]</sup> RCEP某种意义上是对美国主导的TPP的应激举措，反映了东盟对失去东亚区域合作主导权的担忧。东盟主导RCEP，可以巩固和发展东盟在区域合作中的主导作用。东盟的稳定和发展，直接关系到其国际地位的提升和国际作用的发挥。

其次，相关各方利益明显。东盟提出建立RCEP，与东盟建立自贸关系的中、韩、印、新、澳均表示支持东盟主导。这是RCEP较之TPP更易建成的原因之一。RCEP成员国间的开放程度虽然将高于目前各方与东盟签署的单个自贸协定，但还是会尽量考虑到各成员国的舒适度和可行性。相对于美国主导TPP的过高开放要求，显然更容易为各方接受。

第三，东亚地区存在多样性。东盟各国间政治领域的合作主要体现为政策的协商一致，即独特的东盟方式。

例如，在东南亚地区，泰国实行君主立宪制，似乎与日本相似。但泰国没有霸权心理，也没有富有侵略性的政治文化，政府更没有日本强势。越南是社会主义国家，与日本的价值观念南辕北辙。其他多数国家在政治文化上具有佛教、基督教及伊斯兰教特征，与日本神道文化也存在很大差异。

中国与东盟地缘相近，人民往来频繁，具有成熟的联系渠道。双方在一些矛盾和纠纷的问题上，甚至都有相互间沟通与理解，绝非日本通过游说、离间而轻易改变。中国正不断加强东盟国家的经济联系，这一方面有助于推进东亚区域经济合作，另一方面也有助于东盟如期实现致力追求的“东盟共同体”目标。■

（作者系中国社会科学院  
日本研究所副研究员）  
（责任编辑：郑东超）

[1] 从鸠山由纪夫内阁开始，日本—湄公河流域国家首脑会议成为每年的例行会议。安倍二次组阁后，该会议于2013年12月14日举办。

[2] 第4回日本・メコン地域諸国首脳会議（概要）（平成24年4月22日）[EB/OL]. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/>

[3] 2003年12月小泉内阁时期，东盟首脑首次齐聚境外参加日本—东盟特别首脑会议。

[4] 日本共同社 // 环球网. 2013-12-12.

[5] 日本外务省：第8回東アジア首脳会議（EAS）（概要）（平成25年10月10日）[EB/OL]. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/>

[6] 安倍総理大臣のミャンマー訪問（概要と評価），日本外务省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/>

[7] 西口清勝：野田内閣のTPP交渉参加表明と今後の日本の進路 - アメリカの新アジア太平洋戦略とアセアンのアジア広域経済圏構想の検討を踏まえて。立命館経済学第61巻第2号、2012年7月283-299頁。