

# 新古典现实主义视阈下的 日本对华外交政策调整 ——以“购岛”决策为中心的考察

李梅 张勇

**【内容摘要】** 野田执政时期的“购岛”事件，是中日关系中的典型案例之一。这一重大外交决策发生在美国相对衰落和中国崛起，以及中日国力逆转等国际体系深刻变革的背景之下。其实质是日本在战略转型及对华政策调整的背景下，以“中国威胁论”为潜在语意迎合国内保守化情绪与主张，主动打破中日间业已达成的重要谅解与共识的政策决定。其结果恶化了中日关系并在一定程度上激化了地区矛盾。在解读“购岛”决策时，新古典现实主义国际政治理论提供了有益的分析工具。

**【关键词】** 新古典现实主义 野田政府 钓鱼岛 外交决策 中日关系

**【中图分类号】** D815 **【文章编号】** 1003-4048(2018)04-0016-26

**【文献标识码】** A **【DOI】** 10.16496/j.cnki.rbyj.2018.04.002

**【作者简介】** 李梅，中国社会科学院研究生院博士研究生（北京 102488）。

张勇，中国社会科学院日本研究所副研究员（北京 100007）。

新古典现实主义国际政治理论（以下简称新古典现实主义）认为，国际体系的压力须经过国内政治体制和领导人认知进行传导，方可形诸战略谋划和调整，转化为具体的外交政策和行为。这一理论，将体系要素（国际体系）作为自变量，单元要素（国内政治）作为中介变量。因变量则包含短期内国家的外交政策选择、短期至中期内国家的政策规划和大战略调整、中期至长期内各国大战略选择之间的互动导致的国际结果。<sup>[1]</sup>

因战略目标的差异，在战后不同历史时期，日本对外战略与决策机制各有不同特质。进入21世纪的第二个十年，日本开始谋求对外战略的全面转型，决策机制亦在相应地经历重大调整。<sup>[2]</sup>这一深刻的变化，特别是在外交与安全政策层面，与野田佳彦政府<sup>①</sup>的施策有着紧密联系。考察野田政府在钓鱼岛问题上的认知、决策制定和政策执行的过程，将有助于更好地理解其对外政策调整的逻辑，为思考当前的中日关系提供必要的启示。

<sup>①</sup>野田佳彦政府（2011.9.2～2012.12.26），执政482日。

2012年9月,日本政府无视中日关系大局,宣布“购岛”<sup>①</sup>,使中日间爆发了一场严重的外交危机。此后,两国关系全面恶化,甚至一度走到了军事冲突的边缘。<sup>[3]</sup>野田政府的“购岛”事件,是中日关系中的典型案例之一。目前尽管学界已出现相关重要成果<sup>②</sup>,但由于研究资料的制约,尚缺乏集中于“购岛”决策过程的学理性分析。本文拟从新古典现实主义的视角,结合当事者回忆录,试图对这一日本外交决策过程进行学术探讨。

### 一、“购岛”决策的国际背景

新古典现实主义理论认为,每个国家的外部行为首先而且主要是由国家在国际体系中的实力和地位所塑造的,尤其是国家在体系中的相对物质实力。结构性调节因素作为国际体系层次或地区次体系层次中的一类物质性变量,会对体系机构的战略互动参数和个体单元的外部行为产生影响。

进入21世纪,美国的相对衰落和中国的强劲崛起成为国际体系演变的显著特征。对于日本来说,独特的战后发展历程和地缘位置,决定了中美力量对比变化带来的影响要更为深刻。

2012年美国国家情报委员会发布了《全球趋势2030:转型的世界》研究报告,明确指出全球大趋势之一是权势的扩散。到2030年,全球权力从西方世界向非西方世界转移的迹象将越发突出,亚洲将重返国际政治经济中心。对中国实力的担忧、整个地区民族主义情绪高涨,以及对美国是否会继续在亚洲保持力量的疑虑,都会在未来几十年加剧地区紧张态势。地区趋势很可能把亚洲国家推向两个方向:经济上靠中国,但安全靠美国并相互抱团。<sup>[4]</sup>对中美权力转移的忧虑,在笹川和平财团与美国战略与国际问题研究中心联合拟定的《权力与原则:通往2030年的日美同盟》报告中同样体现的淋漓尽致。报告认为,2030年前

后,中美之间的力量均势或将发生急剧变化。<sup>[5]</sup>

对日本来说,在不确定的世界中最大限度地准确定位,是制定国家战略和开展对外交往的前提。尽管历史上中国曾长期是日本学习的对象,但自甲午战争以来的百年间,日本长期在经济上保持了对华优势。对于中国的反超,日本朝野上下较难以平常心看待,部分政治家在不得已承认日本衰落的同时,尝试寻求国家的相对优势以保持“有为大国”之道。同样在上述《全球趋势》报告中,若以传统的GDP、人口规模、国防费用、科学技术四项国力测定指标进行判断,预计中国的GDP将有望超越美国,成为世界最大经济体。若在四大传统指标之上增加健康、教育和治理三个指标,中国超越美国的时间点将大幅后推,预计在2040年代以后。这些新指标是“现代国家治理的关键要素”,对发达国家有利,对新兴国家来说是尚未开发的领域。曾任野田政府负责外交与安全事务首相辅佐官的长岛昭久认为,“我坚信,通过扩展在这些领域的优势,即便国力衰落的日本也可以成为‘有为大国’”。<sup>[6]</sup>

民主党执政时期恰处于中日力量逆转的关键节点,如何应对世界权势转移和地区格局变动成了民主党的“历史宿命”。然因日美安保体制的制约,日本应对中国崛起的“动作”须与美国的对华战略“对表”。鸠山政府主张建立“紧密且对等的日美关系”,积极倡导“东亚共同体”,但这种寻求对美独立的外交努力遭遇了失败。继任首相菅直人在一定程度上吸取了鸠山内阁下台的教训,强调“日美同盟是日本外交的基轴”,“日美同盟是支撑日本防卫、以及亚洲太平洋稳定繁荣的国际公共财产。今后将切实深化日美同盟。”<sup>[7]</sup>2011年6月21日,在日美2+2共同声明中双方确认和更新了共同战略目标,提出“构筑中、美、日信赖关系,敦促中国为地区稳定和繁荣发挥负责任的建设性作用,合作应对全球问题,遵守国际

① 9月10日确立“购岛”方针(所谓的“平稳及安定地维护和管理”钓鱼岛及其附属的南小岛和北小岛),9月11日签署“购买”合同,9月12日完成所谓的“土地所有者”登记。

② 代表性成果有:姜跃春.日本“购岛”的主要背景及中日关系展望[J].中日关系史研究,2013(1);翟新.日本民主党政权“国有化”钓鱼岛的动因[J].国际问题研究,2012年(5);金永明.日本“国有化”钓鱼岛行为之原因及中国的应对[J].太平洋学报,2012(12);罗国强.日本“购岛”之举的国际法效力解析[J].现代国际关系,2012(10).

行为规范。提高中国军事现代化和相关活动的开放性和透明度，强化促进信任的措施”。<sup>[8]</sup>菅直人内阁将“与美国的同盟体制置于日本外交政策的中心”，“通过修正鸠山政府的路线，证明日本两大政党下无论左派还是右派都能稳固日美同盟体制”。<sup>[9]</sup>“每当事件发生，观察家们都预言同盟的终结，但事后日美安全关系都得到了明显加强。”<sup>[10]</sup>野田上台后，继续谋求强化日美同盟，并开展同盟框架下的对华外交。在2012年4月的日美2+2共同声明中，日本“欢迎美国将防卫重点转移至亚太”，“欢迎美国为推进亚太地区外交所采取的措施”。此后，野田访美期间发表了《日美首脑声明——面向未来的共同愿景》，称“日美两国发誓为推进亚太及世界的和平、繁荣与安全，将用全部能量发挥作用和承担责任。”野田强调，“日美活用东亚峰会（EAS）、亚太经合组织（APEC）等框架，在塑造地区秩序和规则上发挥主体性作用”。在经济方面，野田认为“日美共同塑造亚太关于贸易、投资的高水平秩序和规则意义重大，跨太平洋伙伴关系协定（TPP）是实现亚太自由贸易圈的路径之一”。至此，野田政府明确了战略性利用美国，在日美同盟框架下通过“创建规则”来应对中国崛起的战略构想，其基本考量是，日中因经济规模和政治体制不同，直接与中国进行力量对抗并不现实。日本可以在“创建规则”中发挥主导作用，以将中国纳入开放的新秩序。<sup>[11]</sup>

在把握全球和地区发展趋势的基础上构建对华战略时，野田政府也面临着明确而紧迫的地区次体系层次的压力。东亚地区国家领导人在2012年“集体”更迭。俄罗斯3月份举行了总统选举，在北方四岛问题上立场强硬的普京再次当选。此前，从2010年末到2011年初，时任总统梅德韦杰夫、第一副总理舒瓦洛夫和国防部副部长布尔加科夫相继到访北方四岛。俄政府领导人的行动给日本造成极大的压力。中国在2012年秋季召开共产党第十八次代表大会。这次大会将选举产生新的中央领导集体。在野田政府看来，换届选举后的中国外交充满不确定性。在2011年的美国中期选举中，在野的共和党取得压倒性胜利。共和党抨击奥巴马政府的外交路线，称其为“懦弱外

交”。面对质疑，在2012年11月的总统选举中谋求连任的奥巴马有必要修正其内外政策。这会给日美同盟带来不确定性。正如京都大学教授中西宽所言，2012年“国际政治的动荡将影响各国的选举，反过来，选举结果将引起国际政治的进一步变动，从而延续不稳定的状态”。<sup>[12]</sup>

因此，长期的国际趋势变动与东亚地区领导人更迭可能带来的政策变动，构成了野田政府外交决策的体系要素。通过国内政治的传导，这些国际环境因素对野田政府的“购岛”决策产生了不容忽视的影响。

## 二、“购岛”风波发酵时的日本国内政治

新古典现实主义肯定了国家的外部行为首先且主要是由国家在国际体系中的地位和实力所塑造的，但是国际体系层次的压力经由中介变量转变为具体外交决策的过程，却往往并非直线传递的。新古典现实主义将中介变量归纳为领导人意向、战略文化、国家—社会关系模式和国内制度，但是四组国内政治变量不会同时、同等地发挥影响。野田政府“购岛”决策的缘起，是基于国内不同政治集团之间的相互角力。

2012年4月16日，东京都知事石原慎太郎在美国保守派智库发表演讲时称将购买钓鱼岛。石原选择此时炒作钓鱼岛问题，原因有二：（1）众议院议员任期将满，成立石原新党为下次大选铺路；（2）其子石原伸晃准备参加自民党总裁选举，石原慎太郎有意为其摇旗呐喊。<sup>[13]</sup>实际上，石原宣布东京都购岛构想后，最初并未进行实际性操作。进入7月份后，石原“审时度势”指示东京都开展了一系列工作。与此同时，石原主导的日本奋起党公布了“政策宣言”，将在钓鱼岛“配备自卫队”列为最优先事项。尽管石原自称因担心中国会以非常规手段收复钓鱼岛及其附属岛屿，意欲以“购岛”来强化控制。<sup>[14]</sup>其真正目的是，通过诱使日本政府“惹怒中国”，陷中日关系于紧张之境，引发中日间的“军事纷争”。<sup>[15]</sup>这将有助于奋起党“浑水摸鱼”，捞取实利。

石原宣布“购岛”的次日，内阁官房长官藤村修表示，“现在由政府租借。如若必要，按照（国有化）想法推进也是十分可能的。”实际上，

在自民党执政时期已在内阁官房设立了专门处理岛屿事务的办公室，并配有专职工作人员。政权更迭前，自民党也有“国有化”的想法，并在“水面下”悄悄推进。至野田执政时，由专人与“土地所有者”联系，已有三、四年之久。<sup>[16]</sup>

4月18日，在众议院预算委员会上，野田回答了自民党议员中谷元关于钓鱼岛问题的提问，坚称其是“日本固有领土”，“对其进行着实际支配”。关于石原“购岛”的真实意图，野田表示政府正在收集有关信息，对之冷静评估。野田强调，政府也曾与岛屿所有者进行过沟通，政府将继续确认所有者的真实想法。在这一过程中，将探讨所有可能的处理方式。<sup>[17]</sup>由此可见，在石原提出东京都“购岛”的第一时间内，野田对政府“购岛”这一方案已有考虑。

4月22日，石原致电长岛昭久<sup>①</sup>，要求面见野田。在获悉石原的意图后，长岛斡旋了野田和石原的会面。于是就有了4月27日野田与石原15分钟的短暂会谈，内容主要围绕军民共同利用横田基地展开。在此问题上，石原对外务省非常不满。会谈中，两人基本未涉及钓鱼岛问题。此后，野田征询了陪同会见的长岛的意见。长岛表示，“与其让于东京都，不如由国家来购买。这才符合常理”。<sup>[18]</sup>

在与石原会面的20天后，野田以官邸主导成立了“特命团队”，指示秘密交涉由中央政府来购岛这一方针。核心成员包括官房长官藤村修、首相辅佐官长岛昭久、官房副长官长滨博行、外务事务次官佐佐江贤一郎以及官房副长官助理河相周夫。其中，由外务省与中国沟通，长岛昭久与东京都联络，长滨博行与栗原家交涉。

5月24日，长岛奉命与石原进行了首次单独会面。据长岛回忆，<sup>[19]</sup>石原慎太郎对“国有化”方针予以了理解。长岛谈到，“最终负责的只有国家。因此，请让国家来推进”。石原答称，“本应该由国家来负责”。东京都和日本政府的考量是，若东京都“购岛”后在钓鱼岛建港口或设灯塔势必破坏中日关系。东京都只有警察和消防，

而没有外务省和自卫队。倘与中国交涉失败，东京都并不能独自、有效地应对。最终，只能由对一国外交负有责任的野田政府来收拾局面。

日本政府原计划通过暗箱操作完成“向国家转移所有权”的手续后，再公布天下。这样中国“将不得不承认相关结果”。但政府的这一番盘算，被《朝日新闻》从石原方面获知。7月7日是卢沟桥事变纪念日。《朝日新闻》选择在这一中日关系敏感的日子独家发布消息。<sup>[20]</sup>这样一来，政府与“土地所有者”的交涉、与东京都的联络以及与中国沟通均暴露在阳光下。“暗箱操作”计划有失败之虞，因此野田政府才提前公开了政府方面的“购岛”计划。

为做好灾后重建工作和振兴日本经济，野田政府亟需进行财政改革。但是围绕社保税制一体化改革法案，民主党内发生分裂。7月11日，小泽一郎以反对增税和摆脱核电为目标，成立了“国民生活第一”新党。在这种情况下，野田只好向在野党寻求支援。8月8日，民主党、自民党、公明党举行三党党首会谈。野田同意在改革法案通过后，“近期间信于民”。8月10日，改革法案在参议院终获通过。至此，年内解散众议院举行大选，正式提上政治日程。此外，按照民主党的规定，9月份还将举行党首选举。野田需同时应对事关民主党执政前景的大选和个人能否连任的党首选举，压力可想而知。

因近年来中日国力对比和相互依存关系正在发生历史性演变，两国战略态势发生微妙变化。当日本经济长期低迷与我国经济快速发展形成强烈反差时，日本国内某些保守势力以种种借口渲染所谓“中国威胁论”，导致中日双边关系的摩擦和冲突时有发生。<sup>[21]</sup>菅直人执政时期，舆论对处理撞船事件的反应同样影响了野田的“购岛”决定。钓鱼岛撞船事件发生在2010年民主党党首选举正酣之时。据民主党部分议员透露，菅直人本来对外交并不感兴趣，此时更是全力以赴应对党首选举。主导撞船事件处理的是国土交通相前原诚司、外相冈田克也和内阁官房长官仙谷

<sup>①</sup>长岛昭久和石原家族相交甚笃，系石原慎太郎次子石原良纯儿时的玩伴。在石原慎太郎长子石原伸晃决定辞去日本电视台政治部记者参加众议院选举时，石原良纯请求长岛帮忙。在石原伸晃胜利当选后，长岛担任了其三年半的公设秘书。

由人等内阁要员。其中，前原诚司向海上保安厅下令抓捕中国船长詹其雄增加了事件处理的难度和复杂性。围绕释放詹其雄，中日之间进行了激烈交锋。9月19、20日《朝日新闻》舆论调查显示，菅内阁的支持率蹿升至65.2%，比9月初增长了11.7%。对冈田克也由外相转任民主党干事长充满期待的占61%。对内阁改组中除首相外的阁僚，期待前原诚司出任外相的占25.7%。<sup>[22]</sup>在中国政府的敦促和努力下，日本冲绳县那霸地方监察厅宣布“释放”非法抓扣的詹其雄。又据10月10、11日《朝日新闻》舆论调查显示，认为监察厅以考虑今后的中日关系为由释放中国船长的判断不恰当的占56%，认为在政治介入的情况下“释放”的占66%。因此，菅直人内阁支持率暴跌至45.8%，比9月份减少19.4%。<sup>[23]</sup>之后，菅直人内阁支持率继续呈下跌态势。尽管2011年1月14日菅直人第二次内阁改组后，支持率有所回升，终未能挽回下滑的颓势。菅直人内阁的前车之鉴，强化了野田“购岛”的决心。

撞船事件后，领土海洋权益之争超越历史问题，成为影响中日关系的最主要因素。日本民众在钓鱼岛问题上对政府的积极支持姿态，被右翼势力和保守派政治家所利用。<sup>[24]</sup>正是在这种舆论氛围之下，购岛“闹剧”得以上演。根据《朝日新闻》5月12、13日的舆论调查，支持东京都“购岛”的占58%，不支持的仅为24%。4月27日，石原宣布正式开启“购岛”募捐工作。日本国民捐款热情高涨，至6月份捐款额就超过了10亿日元。国民通过捐款这一实际行动，对“购岛”问题进行了明确的意思表达。面临着9月份的民主党代表选举和可能提前举行的众议院选举，野田政府迫切想通过接手“购岛”问题来争取国民支持。

与此同时，韩国总统李明博8月10日登临独岛（日本称“竹岛”）宣示主权，成为首次登上这座争议岛屿的韩国在任总统。对此，野田政府拟向国际法院提起诉讼。针对领土主权纠纷，野田表示“将以坚决的态度、沉着冷静绝不退缩的决心来应对”。日本舆论对政府应对领土纠纷姿态的支持率，此时超过了80%。

因此，在决策核心圈看来，无论是从对华外

交，还是维护安全的客观要求，以及国民支持石原“购岛”行动的压力来看，野田政府已经没有了袖手旁观的选项。<sup>[25]</sup>

### 三、野田政府对华外交：理念与实践

根据新古典现实主义，国家应对危机和制定下一步的外交政策时，政治领导人发挥的作用是显要的。实际的“购岛”决策，是野田首相固有对华外交总体理念影响下的产物。

野田的父亲是一名自卫官，曾长期供职于习志野驻屯地，后因受伤转至后勤部队。野田从小在驻屯地家属区长大的，经常看到接受严格训练的年轻队员乘着降落伞从飞机上落下的场景。据他本人回忆，“近距离观察自卫队员们训练的身影，成为他对国家安全问题的原体验，长期支撑着他的安全观念。”<sup>[26]</sup>关于外交和安全，野田曾批评日本外交缺乏战略，主张在外务省之上设置政治主导的“司令塔”——国家战略本部。这样可以排除官厅间的纵向割裂，汇集各部门的人才和资金。在中日关系上，野田认为政治家应该向中国堂堂正正地主张日本的权利。中日之间在油气田开发、领土、历史认识等方面问题突出，必须严阵以待，对于中国的主张要及时反驳。倘若让中国的主张固定下来，将悔不当初。<sup>[27]</sup>

民主党执政时期，日本在内政外交方面呈现出重构中的“失序”状态。决策认知研究领域的代表人物罗伯特·杰维斯认为，人有强烈的认知相符趋向，即人们趋于看见他们预期看见的事物，趋于将接收的信息归入自己原有的认识中去。<sup>[28]</sup>错误认知会遮蔽正确认知的形成。一旦对于另外一个国家的印象得以确立，改变这一印象往往是十分困难的。因此，要想改变美国对民主党政府的认知，鸠山的后继者们需要付出更大的努力。菅直人担任首相后，强调“以现实主义为基调推进日本的外交”，对华外交渐趋强硬。菅直人任内的最大成果，是促成了新《防卫计划大纲》出台。新大纲以“中国军力持续快速发展”、“中国扩大海洋权益动作持续不断”为背景，倡导将“基础防卫力量”构想向“动态防卫力量”构想转化，以加强西南诸岛防卫为目的，抵御包括中国军力“扩张”在内的各种事态，防华指向更为明显。<sup>[29]</sup>

基于对鸠山和菅直人执政经验与教训的总结，野田参选民主党党首，第一步要做的是对美增信释疑。在《我的政权构想》一文中，野田一改过去对美价值观外交的批评，强调日美同盟不仅仅是现实利益，在民主、人权、法治、“保护航行自由、网络和宇宙空间”方面也享有共同价值观。关于中国，奥巴马执政初期对华路线以协调为主，但2011年11月奥巴马在APEC会议上高调宣布“重返亚太”，牵制中国意图明显。野田对此予以呼应，在《我的政权构想》中将中国正常的军事发展和正当的权益维护视作潜在威胁。在地区局势上，野田认为“中国在战略意图不透明的情况下，军事力量快速增强，活动范围扩大，成为令日本和域内国家担心的最突出因素。中国以军事力量为背景，在南海采取强势高压的对外姿态，很可能动摇地区秩序”。<sup>[30]</sup>

撞船事件解决后，中日关系一度进入缓慢改善通道。特别是“3.11”东日本大地震后，温家宝总理访问受灾严重的宫城县和福岛县，提升了日本国民的对华亲近感。2012年是中日邦交正常化四十周年，为实现中日关系的切实改善，双方都在进行相关准备工作。客观讲，此阶段野田的对华外交是比较理性、务实的。在内阁成立当天的记者会上，野田表示在任期间不参拜靖国神社。这一表态，为发展中日关系扫除了历史问题的障碍。之后，野田和中国领导人在多边场合有多次接触。11月3日，在法国出席20国集团(G20)峰会期间，野田对中国在日本东日本大地震后提供的支援，以及胡锦涛主席亲赴日驻华大使馆吊唁表达感谢。中日双方同意以邦交正常化40周年为契机，进一步深化战略互惠关系，致力于改善国民感情。11月12日，在美国檀香山出席亚太经合组织领导人会议期间，中日双方领导人同意从大局出发进一步深化战略互惠关系。11月19日，在印尼巴厘岛出席东盟首脑会议期间，针对野田的“中国的发展对日本是机遇，日本将以来年的邦交正常化40周年为契机进一步深化日中战略互惠关系”的表态，温家宝总理给予了积极回应。

在双方首脑频繁互动的良好氛围中，12月25至26日野田实现了任内首次访华。这也是民主党执政后日本首相首度访问中国。在会谈中，野

田提出了《在中日邦交正常化40周年之际面向进一步深化日中“战略互惠关系”的六点倡议》，包括：增进政治互信、推进合作、将东海建设成“和平、合作、友好之海”、以东日本大地震为契机推进中日合作、升级互惠经济关系、增进两国国民间的相互信赖、加强在地区和全球问题上的对话合作等。胡锦涛主席在接见野田时，对2011年的中日关系给予了肯定，称“过去的一年，中日关系总体呈现积极发展势头”，“中方愿同日方一道共同开创中日战略互惠关系的新局面”。经过访华，野田政府的对华观有所改变。在2012年年初的国会施政演讲中，野田强调“亚太地区的稳定繁荣离不开中国的建设性作用”，“今后中日关系将进入进一步充实战略互惠关系内容、为建设地区的稳定秩序而加深合作的阶段。在日中邦交正常化四十周年之际，以促进人员交流和观光为开端，通过各种级别的对话和交流，深化互惠关系”。<sup>[31]</sup>

值得注意的是，在发展对华关系的同时，野田政府同步做出了牵制防范中国的动作。2011年9月29日，野田与到访的菲律宾总统阿基诺会晤并发表涉及南海安全及航行自由等内容的联合声明。双方确认了在海洋领域加强日菲合作的必要性，就派遣日本海上保安厅巡视船训练菲律宾沿岸警备队、通过提高菲沿岸警备队的能力来加强两国海上保安机构间的合作达成一致。<sup>[32]</sup>日本外相还访问了东南亚三国，提议构建多边框架来解决南海争议。11月17日，自卫队在大分县举行军事演习，据称此次军事演习是为了应对正在呈现抬头趋势的中国军事力量。12月27日，日本政府召开国家安全会议，同意放宽武器出口限制，修改“武器出口三原则”。2012年1月30日，日美举行联合军演。此次军演以日本受到外界武装入侵为大背景，设定中国、朝鲜为假想敌。2月10日，日本防卫省智库“防卫研究所”发布《中国安全保障报告2011》，以分析中国海洋动向为要旨。报告书认为随着中国军力增强，今后可能会在东海问题上采取更加强硬的姿态。东海局势或变得如南海一样紧张。因此，日本政府应该敲响警钟，密切关注中国军事动向。4月27日，日美安全保障协议委员会发表共同声明，声称将采取

多种措施增进亚太地区的安全,包括战略利用政府开发援助(ODA)向沿岸国提供巡视船等。日本率先表明通过提高亚洲国家的应对能力,来深化安全合作。<sup>[33]</sup>7月31日,日本政府召开内阁会议,批准了2012年版《防卫白皮书》。白皮书将中国军力发展作为主要内容,重点指出中国正在研制开发实战型航空母舰,中国海军舰艇也经常性地太平洋上活动。8月26日,陆上自卫队在静冈县御殿场市东富士演习场举行每年一度的军事演习。此次演习首次模拟海岛防御,以我国钓鱼岛为“假想对象”的意识很明显。

除了直接应对所谓的“中国威胁”外,日本还以朝鲜问题为借口,强化军力警戒。据日媒报道,日本政府3月19日晚接到国际海事机构(IMO)通知,称朝鲜已经向该机构正式通报了发射时间。日本政府召开紧急阁僚会议,命令自卫队进入“备战”状态。自卫队除了部署防空导弹和出动宙斯盾战舰外,还要以西南诸岛为主做好拦截准备。

#### 四、野田政府的“购岛”决策

在民主党政府外交决策机制发生急剧变革的过程中,野田对领土和主权等问题的认识以及行事风格,决定了“购岛”决策失去转圜余地。

民主党执政后,尝试改变传统的“官僚主导”决策机制的弊端。但是,政策的决定、实施和反馈是一个系统的、复杂的长期过程,离不开官僚的专业支持和行政系统的支撑。鸠山因未平衡好“政官关系”,在外交这一专业性极强的领域,逐渐失去了外务省官僚集团的支持。菅直人尝试在外交领域调和与官僚的紧张关系,未获成功。野田停止了政调会长兼任阁僚,新设政调干部会,并赋予其事前承认权。政府方面可以派负责政务的官房副长官和相关省厅的大臣、副大臣、政务官出席政调干部会,以保证“政府和执政党政策决定的一元化”。在智囊支持方面,野田以国家战略会议之名实际上恢复了自民党执政时期的经济财政咨询会议。至此,政权更迭后民主党对决策过程做出的变革基本上又恢复到了自民党执政时期的形态。

然而对于“购岛”这一事关中日关系大局的

决策,主要是以野田本人的意志推动和实施的。野田素来重视海洋边界,其主张的思想来源于创办有着“日本政治家摇篮”之称的松下政经塾的著名企业家松下幸之助。松下认为日本发展的最大瓶颈、诸恶根源是狭窄的国土。因此,从1976年开始,松下倡导“新国土创成论”,主张通过开山、填海来开疆拓土。松下认为首先需要花25年时间来制定基本计划,然后花200年时间来最终实现。野田将此倡议升级为“新日本创成论”,提倡探索日本的新边疆,即宇宙、海洋和港口的网络化。<sup>[34]</sup>在《海洋基本法》通过后,野田就曾谈到“认识到海洋的权益和潜力,作为国家应该尽早确立海洋战略”。

政治成长的历程,也决定了野田对“购岛”决策的执拗程度。野田是松下政经塾的首批学生。松下政经塾选拔学生的标准有四个,包括运气好、有人格魅力、有一定的学习能力和能够明确表达自己的意见。进入松下政经塾学习后,学生每日的研修功课之一就是吟诵塾是(办学理念)、塾训(校训)和五誓(五大誓言)。野田本人的座右铭“素志贯彻”(矢志不渝)便是“五誓”之一,即“若胸怀志向、全力以赴,定能破除万难、开拓道路。成功的要诀就是坚持不懈直到成功”。因此,经松下政经塾培养的日本新生代政治家,往往不惧怕向国民宣扬自己或保守或激进的政治理想。而且一旦他们认定自己的主张符合国家、民族“大义”后,将义无反顾贯彻执行到底。这一特性体现在对华关系上,表现为松下政经塾出身的少壮派政治家们“对其认定的‘国家利益’异常执着,拒绝为中日关系大局调整政策思路”。<sup>[35]</sup>野田向来主张日本应开拓海洋边疆,并高度重视钓鱼岛海域的地缘战略价值。因此,为维护日本的“国家利益”,野田全然不顾国内外反对,坚决实施“购岛”。

根据认知失调理论,决策者在决策前会面临相互矛盾的选择。一旦做出选择后,决策者会为自己的决策寻找高度合理性,尽量减少内心矛盾。因政策变化在国内或政府机构方面造成的代价通常十分高昂,认知失调就加强了实施政策的惯性力量。在弱化认知失调的过程中,决策者削弱了使用信息和判断自身利益的能力,因而降低了决

策的理性程度。<sup>[36]</sup>“购岛”将给对中日关系造成何种恶劣影响，野田并非不清楚。若做出“购岛”决定，在很大程度上相当于明确与中国对峙。“这将带来多大风险，对于参与国政的人来讲并不难理解。”哪怕是自民党执政时存在“购岛”想法，也在极力避免将此问题表面化。在做出最终的“购岛”决策之前，首相官邸收到了国内外明确的反对意见。在这方面，首先提出异议的是外务省。野田的“购岛”团队成员包括外务省事务次官佐佐江贤一郎和出身于外务省的官房副长官助理河相周夫。“外务省不断提醒，称或‘两到三年’，或至少是‘眼下’，日本的对华关系将面临非常严峻的局面。”<sup>[37]</sup>其次，压力还来自日本驻华大使。“国有化的阁议决定，不是由与胡锦涛主席的会见后促成的，早在之前就已进入内阁议题。”<sup>[38]</sup>应该说，驻华大使丹羽宇一郎是熟谙中国和中日关系的民主党政府的人士。其主张“东京都购买计划仅仅是日本一介知事的发言”，野田政府不应该顺势而上。在整个“购岛”操作过程中，他曾多次表示反对。一是东京都公布购岛计划后，他在接受英国《金融时报》采访时表示，“如果（购岛）计划实施将给中日关系带来极其深刻的危机”。二是在公布内阁决议的前一天，他与外务省相应级别人士通电话，希望停止公布阁议。<sup>[39]</sup>再次，中国领导人和外交部门进行了多次抗议。在石原发表“购岛”言论后不到一个月，中日韩首脑峰会在北京举行。温家宝总理在与野田会谈时指出，中日邦交正常化40年来，两国关系取得长足发展，但也经历过曲折，经验和教训都是深刻的。温家宝重申了中方在钓鱼岛等问题上的原则立场，敦促日方按照中日四个政治文件的原则精神，谨慎、妥善处理相关问题，坚持两国关系发展的正确方向。<sup>[40]</sup>对于中方善意的警示，野田不为所动，回国后旋即指示成立秘密团队交涉“购岛”问题。当日本政府的“购岛”计划大白于天下时，胡锦涛主席利用出席APEC首脑会议的机会与野田进行会谈，就中日关系和钓鱼岛问题表明中方立场。但遗憾的是，中日首脑会谈后仅过了两天，日本政府就通过内阁决议来实施“购岛”，转移钓鱼岛及其附属岛屿的“土地所有权”。

最终，无论是外务省、驻华大使，还是中方

的抗议，均未能阻止野田政府的“购岛”行动。2012年9月11日，日本以内阁决议形式最终决定“购岛”。9月12日，相关所有权转移手续宣告完成。

## 五、失策的根源

日方有观点认为，东京都知事石原制造“购岛”风波后，野田政府属于被动“接棒”。在详细梳理这一决策的整个过程后，我们发现事实并不能支撑上述论断。首先，日本政府早就有“购岛”打算。只不过，相关讨论都是私底下进行。野田政府的“购岛”操作最初也是想“偷偷”地完成“规定动作”后再公之于众。其次，野田政府的“购岛”闹剧，表明了日本政府单方面打破现状、主动出击与中国争夺领土主权和海洋权益的图谋。石原慎太郎的“购岛”言论，恰恰为野田政府提供了“购岛”契机。第三，中国强劲崛起，中日国力逆转，使日本对钓鱼岛及其附属岛屿的“实际管控”失去信心，担心崛起的中国以实力为后盾加强对岛屿的争夺。中国对野田政府“购岛”闹剧的反制，恰恰证明了中国政府维护领土主权完整的决心和能力。

日本部分政治家、外交官僚和中国问题专家拥有这样一种思维逻辑：若国家不购买（钓鱼岛），东京都就会购买。若东京都购买后，在岛上建设港口或灯塔等会破坏现状，若政府购买就可以维持现状。这是日本为“购岛”寻找的一套用于说服中国及国际舆论的托辞。其目的是向世人传递一种“思维定式”，那就是与日本政府“购买”相比，东京都“购买”的问题更大。这无疑是一种认识陷阱。

对于东京都“购岛”主张与行为，毫无疑问，日本政府是有充足的理由和条件予以喝止的。根据规定，东京都需要登岛测量后对岛屿进行评估，根据评估结果报价。8月17日，东京都向中央政府提交登岛申请，被以“资料不完整”为由拒绝。8月22日，东京都补全政府要求的资料后，再次提出登岛申请，再次遭到拒绝。8月29日，参议院通过《海上保安厅法修正案》。该法成立后，海上保安厅将有权在钓鱼岛上行使逮捕权。不可否认，这是严重侵犯中国领土主权的行径，同时这

也是对石原的牵制。

实际上,对于日本政府来讲,最直接有效地制止东京都“购岛”闹剧的办法就是承认中日在钓鱼岛及其附属岛屿存在领土争端,向日本国民做出客观说明,堂堂正正地负起对华外交的责任。遗憾的是,野田政府不承认中日在钓鱼岛问题上存在“争端”。但政府又是国家外交的实施者和责任者,无论日本政府或者民间人士,在钓鱼岛问题上有所动作均会破坏中日关系正常发展,这就需要政府来出面解决。激化钓鱼岛问题的关键因素,源于日本政府的态度与行为。若野田政府能够认清客观事实,承认中日在钓鱼岛问题上存在争端,是完全有可能承担起相应外交责任,阻止石原“购岛”的。

2004年小泉政府秘密地向“土地所有者”提出购买意向时,双方因价格问题未能谈拢。这说明栗原家族当时具有与政府讨价还价的“能力”。在2012年的“购岛”风波中,7月份前栗原国起一直拒绝与政府交涉人员会面。栗原家族之所以做此判断,有两方面的原因:一是野田政府已公开承诺解散众议院,已失去公信力;二是栗原家族在四十年时间里不断被政府戏弄。<sup>[41]</sup>“但是,作为一介平民最害怕的是政府方面在交涉过程中暗示国家权力的语言。”<sup>[42]</sup>最终,栗原国起与日本政府达成协议,将钓鱼岛及其附属岛屿的“所有权”“卖”给了国家。可以断定,野田政府是以“国家暴力”的方式达成了执拗的“购岛”计划。在这一“交易”过程中,栗原家族已难以用日本政治家强调的民主、法治来维护自身“权益”。

## 结语

基于上述分析,美国实力相对衰落、中国实力强劲崛起以至超越日本成为世界第二大经济体的国际体系变化,构成了野田政府外交决策的国际环境。在此背景下,为谋求个人政治目标,石原首先制造了“购岛”风波。野田对华外交总体理念、对领土和主权等问题的认识以及行事风格,辅之以日本国内的相关舆情,决定了野田政府的“购岛”判断。在核心外交与安保团队的作用下,由野田主导和推动,罔顾国内外反对,最终上演了一场“购岛”闹剧。野田政府在钓鱼岛问题上

“失策”的根本原因,是日本拒绝承认中日在钓鱼岛问题上存在争议。这一执拗之举使得野田政府对内失去选择余地,对外严重破坏中日关系。

在“购岛”之前,中日曾在钓鱼岛海域发生了撞船事件。这是中日自邦交正常化以来首次在钓鱼岛问题上发生激烈交锋。撞船事件发生时,民主党正面临党首选举,菅直人委托内阁官房长官仙谷由人全权处理。仙谷咨询外务大臣和国土交通大臣的意见,两人均主张依照日本国内法律进行严肃处理。由此可见,菅内阁显然低估了中国政府保护国民人身安全和维护领土完整的决心,最初的应对极欠妥当。在中国不断升级反制措施的震慑下,最终日本政府不得不表示“顾及中日关系”,“发动指挥权”,由冲绳地方检察官主持记者会宣布“释放”中国船长。“撞船事件”后,中日双方为两国关系重回正轨做出了相应努力。特别是,“3.11”东日本大地震后,胡锦涛主席前往日本大使馆吊唁,温家宝总理借出席中日韩会议之机特意前往灾区慰问。这些举动表明中国政府重视中日关系,并为改善关系做出切实努力。

与撞船事件相比,野田政府“购岛”的主观意愿更为强烈:一是与中国争夺领土主权;二是争夺因岛屿主权归属所产生的海洋权益。在“购岛”之前,中日之间的斗争焦点主要是历史问题。如小泉纯一郎担任日本首相时,五年六次参拜靖国神社,在历史问题上大做文章。客观地说,民主党政权在历史问题上采取了相对正确的态度,历任首相均表示不参拜靖国神社,并约束阁僚参拜。“购岛”之后,中日之间的结构性矛盾在历史问题和领土问题等方面集中凸显。野田政府“购岛”决策提供的教训不可谓不深刻。展望未来,中日关系能否真正行稳致远,妥善处理重大、敏感问题是关键。唯有如此,中日两国才能迎来良性互动、健康稳定的未来。

## 参考文献:

- [1] 陈志瑞,刘丰. 国际体系与国内政治——新古典现实主义的探索[C]. 北京:北京大学出版社,2015; 诺林·里普斯曼,杰弗里·托力弗,斯蒂芬·洛贝尔. 新古典现实主义国际政治理论[M]. 刘丰,张晨译. 上海:上

海人民出版社, 2017.

[2] 张勇. 日本战略转型中的对外决策调整 [J]. 外交评论, 2014 (3): 44.

[3] 张沅生. 中日安全关系的现状与前景 [J]. 国际政治研究, 2015 (1): 43.

[4] 美国国家情报委员会. 全球趋势 2030: 转型的世界 [M]. 中国现代国家关系研究院美国研究所译. 北京: 时事出版社, 2016: 126-127.

[5] 笹川平和財団 (SPF), 戦略国際問題研究所 (CSIS). 2030年までの日米同盟: 「パワーと原則」日米同盟の将来に関する日米安全保障研究会報告書 (2016年2月29日) [EB/OL]. [2018-06-02]. <https://www.spf.org/topics/JPNreportfinal.pdf>.

[6] 長島昭久. 「活米」という流儀 外交安全保障のリアリズム [M]. 東京: 講談社, 2013: 166.

[7] 第174回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説 [EB/OL]. [2017-12-17]. <http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201006/11syosin.html>.

[8] 日米安全保障協議委員会共同発表 (2011年6月21日) [EB/OL]. [2018-06-02]. [https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint1106\\_01.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint1106_01.pdf)

[9] ジェフリー A ベーダー. オバマと中国——米国政府の内部からみたアジア政策 [M]. 東京: 東京大学出版会, 2013: 100.

[10] Michael J. Green. The Democratic Party of Japan and the Future of the U.S.-Japan Alliance [J]. The Journal of Japanese Studies. 2011 (37): 94.

[11] 長島昭久. 「活米」という流儀 外交安全保障のリアリズム [M]. 東京: 講談社, 2013: 186-187.

[12] 中西寛. 日本外交の再設計に向けて [J]. 外交. 2012 (11): 22.

[13] 長島昭久. 覚悟 [M]. 東京: ワニブックス, 2017: 93.

[14] 石原慎太郎. 尖閣諸島という国難 [J]. 文芸春秋, 2012 (7): 155-156.

[15] 豊下梢彦. 「尖閣問題」とは何か [M]. 東京: 岩波書店, 2012: 15-16.

[16] 藤村修, 竹中治堅. 民主党を見つめ直す 元官房長官藤村修回想録 [M]. 東京: 毎日新聞社, 2014: 146-150.

[17] 衆議院第百八十回国会予算委員会議録第二十四

号 [EB/OL]. [2016-11-10]. <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/180/0018/18004180018024.pdf>.

[18] 長島昭久. 「活米」という流儀 外交安全保障のリアリズム [M]. 東京: 講談社, 2013: 5.

[19] 長島昭久. 覚悟 [M]. 東京: ワニブックス, 2017: 96-97.

[20] 長島昭久. 覚悟 [M]. 東京: ワニブックス, 2017: 100.

[21] 呂耀东. 钓鱼岛渔船事件折射中日关系 [J]. 党建, 2010 (10): 58.

[22] ANN 世論調査: 2010年9月調査 (2) [EB/OL]. [2018-05-31]. [http://www.tv-asahi.co.jp/hst\\_archive/poll/201009\\_2/index.html](http://www.tv-asahi.co.jp/hst_archive/poll/201009_2/index.html).

[23] ANN 世論調査: 2010年10月調査 [EB/OL]. [2018-05-31]. [http://www.tv-asahi.co.jp/hst\\_archive/poll/201010/index.html](http://www.tv-asahi.co.jp/hst_archive/poll/201010/index.html).

[24] 黄大慧. 改善日本对华民意基础任重道远 [J]. 现代国际关系, 2014 (1): 20.

[25] 長島昭久. 覚悟 [M]. 東京: ワニブックス, 2017: 94.

[26] 野田佳彦. 民主の敵 政権交代に大義あり [M]. 東京: 新潮社, 2009: 131.

[27] 野田佳彦. 民主の敵 政権交代に大義あり [M]. 東京: 新潮社, 2009: 123-127.

[28] 罗伯特·杰维斯. 国际政治中的知觉与错误知觉 [M]. 秦亚青译. 上海: 上海人民出版社, 2015: 127.

[29] 吴怀中. 新<防卫计划大纲>与日本安全政策走向 [J]. 日本学刊, 2011 (1): 35-36.

[30] 野田佳彦. わが政権構想今こそ「中庸」の政治を [M]. 文芸春秋, 2011 (9): 101

[31] 第百八十回国会における野田内閣総理大臣施政方針演説 [EB/OL]. [2018-11-10]. <https://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement2/20120124siseihousin.html>.

[32] 『特別な友情の絆で結ばれた隣国間の「戦略的パートナーシップ」の包括的推進に関する日フィリピン共同声明』 [EB/OL]. [2018-05-30]. <http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2011/0927philippines.html>.

[33] 竹中治堅. 二つの政権交代 政策は変わったのか [M]. 東京: 勁草書房, 2017: 196.

[34] 野田佳彦. 民主の敵政権交代に大義あり [M]. 東京: 新潮社, 2009: 142-150.

[35] 吴怀中. 日本政坛少壮派的崛起与误判 [EB/OL]. [2018-06-02]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/82429/83083/13151577.html>.

[36] 罗伯特·杰维斯. 国际政治中的知觉与错误知觉 [M]. 秦亚青译. 上海: 上海人民出版社, 2015: 426-448.

[37] 藤村修, 竹中治坚. 民主党を見つめ直す 元官房長官・藤村修回想録 [M]. 東京: 毎日新聞社, 2014:150.

[38] 丹羽宇一郎. 中国の大問題 [M]. 東京: 株式会社 PHP 出版社, 2014:143.

[39] 丹羽宇一郎. 中国の大問題 [M]. 東京: 株式会社

PHP 出版社, 2014:142-148.

[40] 温家宝会见韩国总统李明博和日本首相野田佳彦 [EB/OL]. [2018-06-02]. [http://www.gov.cn/ldhd/2012-05/13/content\\_2136194.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2012-05/13/content_2136194.htm).

[41] 栗原弘行. 尖閣諸島売ります [M]. 東京: 廣濟堂, 2012:107.

[42] 栗原弘行. 尖閣諸島売ります [M]. 東京: 廣濟堂, 2012:145.

(责任编辑 李 征)

## Japan's Foreign Policy Adjustment to China from the Perspective of Neoclassical Realism: An Investigation Centered on the Decision to "Purchase Diaoyu Islands"

Li Mei Zhang Yong

**Abstract:** The "purchase of Diaoyu islands" decision during the Noda administration was one of the typical cases in Sino-Japan relations. This major foreign policy decision took place in the context of the profound decline of the international system such as the relative decline of the United States, the rise of China, and the reversal of Sino-Japanese power. In essence, Japan is taking the "China threat theory" as a potential context in the context of strategic transformation and adjustment of China's policy, catering to domestic conservative sentiments and propositions, and actively breaking the policy decisions of important understandings and consensus reached between China and Japan. The results of policy implementation have worsened Sino-Japanese relations and have intensified regional conflicts to some extent. The neoclassical realism international political theory provides useful analytical tools when interpreting the "purchase of the islands" decision.

**Key Words:** Neoclassical Realism; Noda Government; Diaoyu Islands; Diplomatic Decision-making; Sino-Japanese Relations