

熱點聚焦

日中韓三國合作之發展與轉機

轉機の日中韓 3 国間協力：トランプ時代に問われる戦略対話
Trilateral Cooperation Between China, Japan
and South Korea in Transition

伊集院敦

日本、中國、韓國建立的三國合作機制將為相互間對峙關係帶來轉機。日中韓三國領導人自 1999 年首度會晤以來，即展開一系列三邊對話與磋商，加強以經濟事務為中心的合作項目。但是，2017 年川普政權上台後，東亞面臨更大的問題。以朝鮮半島為首的區域安全保障問題，以及圍繞未來經濟秩序的關係國的競爭激化，開始尋求戰略問題的調整。日中韓三國之間的合作可以應對這種環境變化，發揮足夠的影響力嗎？在檢驗三國之間合作進程的同時，日後的課題也將一併討論。

壹、日中韓峰會之進程：經濟危機促進跨國合作

1999 年 11 月 28 日，東南亞國家協會（ASEAN）與日中韓「十加三」在馬尼拉舉辦領導人會議期間，日中韓首度召開三國領導人會議。時任日本首相小淵惠三提案，中國國務院總理朱鎔基與南韓總統金大中一起舉行早餐會，針對經濟議題為主軸交換意見。由於 1997 年源自泰國之亞洲金融風暴的影響，亞洲區域經濟合作的重要

性達到高峰期。

日中韓在隔年 11 月再度召開三國領導人會議，並共同決定在每年舉辦的 ASEAN+3 領導人會議期間召開三國領導人會議。同時一致認同金大中總統的提議，三國內的智庫開始進行日中韓經濟合作的共同研究。除了人文交流、資訊技術（IT）外，亦提出針對環境議題的合作。爾後，日中韓為了持續追蹤領導人會議的實效性與實施領導人會議的具體化目標，召開了由財政、經貿、環境等相關議題之負責官員所參與的會議或實務層級的專家會議，並取得三國之間的合作成果。

2008 年日中韓在 ASEAN+3 的架構運作之外，首次單獨召開了日中韓領導人會議。同年 12 月，時任日本首相麻生太郎邀請了中國總理溫家寶、韓國總統李明博，在日本福岡縣舉辦了「第一屆中日韓峰會」。三國領導人在尊重公開透明、互信共益及尊重差異的原則下，發表了《三國夥伴關係聯合聲明》，在面向未來的目標中建立三國夥伴關係定位及合作方向與原則。同時決定定期召開有別於國際會議場合的三國領導人會議。

在第 1 屆日中韓峰會上，主要集中探討 2008 年 9 月美國大型投資銀行證券公司雷曼兄弟經營失敗的原因，並認為它是全球金融危機的失控標誌，因此，三國合意有必要加強三邊關係的合作。在日元和人民幣、日元和韓元等不同的貨幣之間，提高了資金通融的互惠信貸的額度，於此同時，也以強化東亞貨幣安全網的清邁協議為支柱，發表「國際金融和經濟問題的聯合聲明」。三國之間的合作正在不斷地促進防範全球經濟危機的發展，日中韓峰會在 2018 年 5 月 9 日於東京召開的會議，迎來日中韓高峰會在東協框架外舉行 10 周年的里程碑。

貳、三邊合作的意義與實效

日中韓對三國合作意義和目的共同認識。正如 2008 年《三國之間合作夥伴的共同聲明》所示，三個國家的經濟有著緊密的相互關係，文化、人民交流的羈絆也很堅固。三個國家對地區的和平和發展有著共同的責任。

特別是在經濟方面合作的重要性尤其突出。例如，日中韓的國內生產總值（GDP）合計占東亞地區 70% 以上，同時占全世界 20% 以上，三個國家的合作關係牽連著東亞乃至世界的安定與和平。日中韓在地域上很近，環境、防災、貿易、投資、金融、人民交流等的合作，對解決各國面臨的問題有著直接的影響。

東亞地區沒有像歐洲聯盟（EU）那樣堅固的區域合作框架，因此，取而代之需要發展層疊型的框架。日中韓三國合作的進展也與 ASEAN + 3、東亞峰會（EAS）、東協區域論壇（ARF）、亞洲太平洋經濟合作組織（APEC）等其他地區框架進行合作的進展。

實際上，三個國家以領導人級別的會議為槓桿，擴大了在實際業務方面的合作。外交、經濟貿易、財務、環境、旅遊、文化、科技、資訊通信、物流、人事行政、保健、防災、農業、水資源等廣泛領域舉行了部長級會議，各領域合作正在進行。2012 年 5 月簽署的日中韓投資協定（2015 年 5 月生效）是代表性成果之一。

各領域的對話和協定，諸如防災機上演習（2016 年 6 月為止舉辦 4 次）、網路通訊協定（到 2017 年 2 月為止舉辦 3 次）、恐怖對策協定（2016 年之前舉辦 4 次）、非洲政策協定（2015 年 9 月之前舉辦 5 次）、拉美協定（到 2018 年 3 月為止舉辦 11 次）、有關空氣污染的政策對話（到 2017 年 2 月為止舉辦 4 次）、有關森林永續經營

的對話（到 2017 年 7 月為止舉辦 4 次）等是代表的例子。另外，開啟有「校園·亞洲」之稱的行動，為了促進大學間以及環境議題的交流（2010 年、2015 年）、青少年交流事業（2007 年開始）等的活動計畫也同步展開。日中韓部長級成員的機制有 20 多個，其他政府間協定的機制多達 60 個以上。

日中韓為推進實務層級的合作，在 2010 年 12 月簽署設立 3 國間合作事務局的協定。根據協定，將於 2011 年 9 月在韓國首爾設立政府間國際機構的三國合作秘書處。TCS 的營運經費由 3 國政府各負擔 3 分之一，每屆秘書長由日中韓三國代表輪流出任，有效期為兩年。透過 3 國間合作的部長級協定機制，在支援 3 國政府間協商的同時，也同時推進其他活動，例如：合作事業的開發促進、研究和資料庫的建立、與其他國際機構的交流調整等等。

參、三邊合作的脆弱性：陰影下的雙邊關係

三國之間的合作在經濟等實務性案件中有高度的實效性，然而在政治和安全保障問題上卻顯示了相對的脆弱性。三國雖然合意定期舉辦日中韓峰會，但實際上舉辦會議的贊成與否和舉辦時間被各國的內政和外交關係所左右。

日中韓領導人會議在 2008 年第一屆初次舉辦以後，到 2012 年每年順利舉行。然而日中關係圍繞著釣魚台議題而長期對立，以及舊日本軍慰安婦問題致使日韓關係惡化的影響，到 2015 年第六屆會議之前已經花了 3 年半的時間討論。

日本作為第七屆會議東道主，在預計於 2016 年末左右召開的會議中針對方向上進行了調整，但因朴僅惠總統的彈劾案使得韓國政界雜亂無章而延後召開。文在寅總統在 2017 年 5 月就任後，因為對

駐韓美軍的飛彈防衛系統「終端高空防禦飛彈（THAAD）」部署所引發的中韓對立等影響，最終舉辦時間也懸而未決。

日中韓在 2008 年首次於日中韓峰會上達成協議的「三國夥伴關係聯合聲明」中加入的「面向未來」精神，本意是在 3 個國家利益聚集處，優先考慮未來的可能性，從能夠實現的地方努力增進友好關係。日本外務省在主頁上說明：「在日中韓的區域連結上，沒有被其中任兩國之間的雙邊問題所綁住，而是以展望未來的積極姿態構築堅固的基礎，展現三個國家的強烈意志」。

但是，在睽違 3 年半的時間所召開的第六屆峰會，以及歷經 2 年半的時間所召開的第七屆峰會上，顯現出維持初衷的合意內容是不容易的一件事。特別是中國把舉辦日中韓峰會作為外交卡使用的情況惹人非議。2018 年 5 月 9 日第七屆峰會的召開是基於聯合宣言的內容，確認下一次會議的主辦方為中國，但第八屆以後的峰會失去每年定期召開的保障。

肆、圍繞著歷史和地緣政治的修辭學

日中韓峰會在預定的情況下舉行，圍繞著認識歷史的問題和地緣政治的問題，出現僵局的情況也不在少數。從第六屆開始時隔 2 年半召開的 2018 年 5 月 9 日第七屆峰會，圍繞共同宣言的內容進行了調整，雖然會談本身在白天結束，卻遲至深夜才公布檔案。

根據日本國內的報導，2015 年第六屆峰會的共同宣言表示「在面向未來前進的精神下正視歷史」宣言圍繞著認識歷史的問題，但日本方面主張在第七屆峰會上應該採取更為前景的姿態。經過長時間的談判，宣言折衷釋出主軸為「重新認識三個國家擁有的悠久歷史和久遠未來」。

北朝鮮問題是地緣政治的焦點。三個國家雖然一致同意共同協助解決問題，但圍繞北朝鮮的核導彈問題，向來重視打壓的日本和推進融和路線的中韓兩國，兩方之間的隔閡對立也浮出水面。

在調整聯合宣言的內容中，相對日本傾向「完全、可驗證、不可逆的非核化（CVID）」這一嚴厲的語句，中國與韓國則反對潑北韓冷水，希望以「全面非核化」的言詞緩和緊張的氣氛。此處「全面非核化」的對象通常會被指稱是「朝鮮半島」，個人認為，日韓指稱的對象是指「北韓」，但可以預設中國和北韓皆認為此概念應包含被美國「核傘」保護下的南韓。

圍繞著北朝鮮，在聯合宣言中首次註明了日本政府所重視的問題：亦即北韓應解決綁架日本人的問題。「希望（中國和韓國的領導人）能透過對話儘早解決綁架問題」。日本政府相關人士表示「這將成為對北韓釋放的訊息」。日中韓領導人不同於以往的聯合宣言，還發表了關於 2018 年南北韓會談的聯合聲明。對 4 月 27 日在南北韓會談中達成合意的宣言：「為了朝鮮半島的和平與繁榮、為了統一的板門店宣言」進行了評估並表示歡迎。

圍繞著認識歷史和地緣政治的敏感問題，三個國家有著不同立場，以各國外交官修辭學的技巧，總算是顧全了彼此的面子。中日韓三國之間的合作，也期待在面向東北亞穩定的政治領域上有所貢獻，但是政治議題議價空間仍停留在各國所能接受的共同點上，無法達成進一步的協議。

伍、基本戰略主題：經濟圈構想和朝鮮半島的未來

在 2018 年 5 月的第七屆日中韓峰會上，針對經濟領域方面促進自由貿易成為主要的議題，與日中韓自由貿易協定（FTA）和區域全

面經濟夥伴協定（RCEP）的交涉加速一致。受到類似成立「美國優先」的川普政權的影響，全球保護主義的聲浪正不斷擴大中，而作為自由貿易的既得利益者，3國領導人一致反對保護主義，表現了加強自由進行貿易體制的決心。為了今後的經濟成長，也提出了物聯網（IoT）、人工智慧（AI）與資訊通信等高科技領域的合作，以及東北亞的能源合作等。

另一方面，各國以實現為目標的經濟圈構想問題，在領導人間沒有進行充分的討論。日本的安倍政權與美國一起推動了「自由開放的印度太平洋戰略」，透過「自由開放的印度太平洋」，以提高亞洲和非洲的「聯結性」，藉此促進了整個地區的穩定和繁榮。對於非洲各國，除了開發議題，在政治和管理方面，不是強加和介入，而是進行尊重人權的國家建設支援。以東亞為起點，直到南亞、中東甚至非洲，這是一個具有基礎設施建設、貿易、投資、商業環境建設、開發、人才培養等方面的構想。

中國推動的是「一帶一路」的構想。從中國經由中央亞洲連接到歐洲的「絲綢之路經濟帶」（一帶），與中國沿岸地區連接到東南亞、斯里蘭卡、阿拉伯半島的沿岸部、非洲東岸的「21世紀海上絲綢之路」（一路）。在兩個地區促進基礎設施、貿易、資金往來。在北極海航路、北美航線方面也設置相同套路。作為開發金融、資金合作的機構，設立了亞洲基礎投資銀行（AIIB）、絲綢之路基金、金磚（BRICS）銀行等。

南韓的文在寅政權提出了「南北經濟共同體」和「朝鮮半島的新經濟地圖」的構想。南韓和北韓形成了能夠共存共榮的市場，創造新的經濟成長的引擎，構築共同繁榮的共同體。加強了基於「相互信賴」和「互惠」的經濟合作，找出南韓經濟新的出路，改善北

韓的變化和北韓居民的生活。這是構築環日本海圈、環黃海圈、南北邊界地區的 3 大經濟帶，以與中國、俄羅斯等東北亞各國的經濟合作創造新的經濟秩序的構想。

雖然這是一種對未來的地域秩序的構想，但也不能斷言雙方對構想的理解是有志一同的。關於中國推動的「一帶一路」，安倍首相評估說：「這是一個與東西方之間有著各式各樣的區域 potential（潛力）的構想」，其中，日中兩國有探索在第三國內研擬日中民間交流的動向。但是，在日本國內，這一帶一路是以擴大中國勢力範圍為目標的構想，在安全保障方面有著強烈的疑問。相反的，中國對於日本的「自由開放的印度太平洋戰略」也有疑問，這難道不是旁側中國並瞄準封鎖中國的包圍網？對於以與北韓的經濟合作為目標的韓國朝鮮半島的新經濟地圖構想，也有人認為在重視對北韓制裁打壓的日本國內，提出「討論時機尚早」的意見。

日中韓峰會雖然是加深互相理解的好機會，但對於各國的經濟圈構想沒有進行深入的討論，在共同宣言中加註了「為了做到加強東亞整體有益的地區聯結性和基礎設施合作，三個國家之間應提高對話和訂定協約的頻率」。受矚目的朝鮮半島問題，討論僅只於確認面向非核化共識等方面，完全沒有討論問題解決後的朝鮮半島和東北亞的未來走向。

日中韓在 2008 年第一屆日中韓峰會的聯合聲明中加入了「面向未來」精神，是指在三個國家利益匯聚之處，優先考慮未來的可能性，從所能進行的地方增進友好關係的想法。但是，近年來在東亞以朝鮮半島為首的安全保障問題和圍繞未來地區秩序的關係國的競爭激化、戰略問題的調整中，強化其重要性。僅為了避免 3 個國家的衝突發生，侷限在找尋簡易的合作與新增友好關係的話，任何一

個有關三國間的合作協定都可能遇到限制。

陸、有必要推動之三國戰略對話

日中韓三國之間的合作，今後將以經濟的實務性案件為中心進一步加深合作關係，同時，對於戰略議題也會追求近似於以往的對應。對於東亞未來的展望，不得不針對圍繞著朝鮮半島與東北亞地區未來的討論，和關係國的經濟圈構想進行調整。

朝鮮半島局勢進入到 2018 年，逐漸表現出動態的情勢。在 4 月 27 日舉行的文在寅總統和金正恩委員長的南北韓首腦會談中，討論了韓戰的終結方法。今後，如果在美朝領導人會談等會議當中成立非核化過程的妥協的話，也會具體化經濟制裁的階段性解除的可能性，並有機會推動將休戰協定轉換為永久的和平協定的問題，以及在韓美軍的縮小、撤退的討論。除了美朝，亦有可能開始朝向日朝邦交正常化的方向。

有關朝鮮半島的未來，除了當事人有效進行南北對話之外，檢討內容還提出包括美國和中國在內的三方或四方會談，以及重啟加上日本和俄羅斯的六方會談。除此之外，應同時並行各種兩國和多國之間的對話框架，不過，作為東亞主要國家的日本、中國、韓國三個國家之間的協定框架也是很重要的。

尤其是日中韓在經濟規模上合占東亞的 70%以上，在考慮北朝鮮的經濟合作問題上，三國的意見交換和合作是必不可少的。如果各國消極地共同推進經濟合作，那麼經濟合作的效果不但減少，還允許北韓「偷吃」對對自身的援助，也可能提升解決核問題所產生的負面效用。北韓什麼時候會以怎樣的形式進行經濟合作呢？日中韓需要仔細調整條件和戰略。如果以這樣的主題進行討論的話，會有必要調整各自所描繪的經濟圈構想。

日中韓是夥伴，同時也是對手。三個國家有各自的利益。如果以戰略主題進行意見交流的話，不但會使無法達成協議的爭執浮出檯面，根據情況不同可能會發生衝突。但是，為了避免將來發生不必要的誤解，或迴避、縮小誤算的發生，透過相關國家之間坦率交換意見，預先正確理解三國戰略協定的差異點是很重要的。

三國間有日中、日韓、中韓雙邊關係的政府高官級戰略對話的框架，但三國之間也應該開始三邊戰略對話。如果 3 個國家一下子展開政府高官級戰略對話有困難，從三邊合作框架中，透過民間專家和戰略學者的意見交換先進行，或許也是個方法。總而言之，為了進一步提高在這 20 年中發展的中日韓三國之間的合作，不應該逃避戰略議題的一致性，而是應該積極應對。正面面對戰略問題，需要透過坦率地意見交換的經驗積累，來開啟里程碑；而為了實現此一目標，勢必需要三國強烈的決心和頑強的努力。

（翻譯：陳國珍）