

## 學術論文

# 全球治理中的日本、中國與東亞國際關係

---

## Japan and China in Global Governance and East Asian International Relations

俞敏浩 *Minhao Yu*

名古屋商科大學國際學部副教授

*Associate Professor of Faculty of International Studies*

*Nagoya University of Commerce and Business*

### 摘要 / Abstract

新興大國為什麼參與全球治理？新興大國參與全球治理對區域國際關係帶來哪些影響？本論文以日本和中國為例，試圖對這些問題進行解答。本論文採取比較分析方法，對日本和中國參與全球治理的原因及過程進行了比較，總結了各自的特點。本論文發現中日兩國都是在先後成為經濟大國以後，在內外壓力和追求經濟利益的驅動下開始參與全球治理，提高國際地位是兩國一貫的目標。雙方的主要區別在於對普世價值的立場以及國家身份定位上。在東亞區域治理上，中日兩國為了在競爭中占據有利地位，在不同程度上有意識地利用這一分歧，突出國家身份的差異，導致區域治理困難重重。

Why are emerging powers participating in global governance? What are the implications of their participation in global governance for regional international relations? This paper, trying to answer these questions through a case study of Japan and China. The paper adopts a comparative analysis method to compare the causes and processes of Japan and China's participation in global governance and summarize their respective characteristics. The paper finds that both China and Japan started to participate in global governance under internal and external pressure. Improving international status was their consistent goal during the entire processes. The main difference between the two countries is their national identity and attitude toward the universal value. In East Asia, in order to compete in a favorable position, both sides are exaggerating their differences to a certain extent, consequently, leads to a farther distance between the two sides on regional governance issues.

---

**關鍵字：**全球治理、日本外交、中日關係、東亞區域治理

**Keywords:** global governance, Japanese foreign policy, Sino-Japanese relations, East Asian governance

## 壹、前言

進入 21 世紀以後，隨著中國等新興大國的強勢崛起，<sup>1</sup>新興大國在全球治理中的作用和影響成為國際關係學術界討論的一項熱點問題。新興大國如何認識全球治理問題？新興大國在全球治理中的具體表現如何？關於全球治理的立場上新興大國之間、新興大國與守成大國之間有什麼區別？新興大國將對全球以及區域治理帶來什麼影響？圍繞這些問題，學者們已經發表了大量的研究成果。<sup>2</sup>筆者發現相關研究儘管發展很快，方法論上仍存在一些缺陷需彌補。

首先，先行研究對新興大國全球治理外交的分析多屬於靜態分析，即注重從當前的現象展望未來而忽視歷史過程分析。<sup>3</sup>筆者認為精緻的現狀分

---

<sup>1</sup> 本論文中的「新興大國」指英文中的“emerging power”，「新興國家」則包括新興大國與新興中等國家(emerging middle power)。為了與「新興大國」成對照，本文還採用「守成大國」來表述現狀維持國家。另外，本論文中的「中國」指中華人民共和國。

<sup>2</sup> 在此僅列出最近幾年的代表性論著。Forege G.Castañeda, “Not Ready for Prime Time: Why Including Emerging Powers at the Helm Would Hurt Global Governance,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 5(2010), pp. 109-122.

Amitav Acharya, “Can Asia lead? Power ambitions and global governance in the twenty-first century,” *International Affairs*, Vol. 87, No. 4(2011), pp. 851-869.

Hongying Wang & Erik French, “China's Participation in Global Governance from a Comparative Perspective,” *Asia Policy*, No. 15(2013), pp. 89-114.

Hongying Wang & Erik French, “Middle Range Powers in Global Governance,” *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 6(2013), pp. 985-999.

Andrej Krichkovic, “‘All Politics Is Regional’: Emerging Powers and the Regionalization of Global Governance,” *Global Governance*, Vol. 21(2015), pp. 557-577.

Yongjin Zhang, “China and liberal hierarchies in global international society: power and negotiation for normative change,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 4(2016), pp. 795-816.

Matthew D.Stephen, “Emerging Power and Emerging Trend in Global Governance,” *Global Governance*, Vol. 23(2017), pp. 483-502.

日本國際問題研究所編，《新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来》（平成23年度外務省國際問題調査研究・提案事業，2012年3月）。

<sup>3</sup> 如 John Humphrey and Dirk Messner 在 2006 年發表的文章中，對中國和印度的崛起給全球治理帶來的影響進行簡要分析後列舉出今後需進一步研究的課題共七項，其中無一項涉及到歷史進程分析。John Humphrey and Dirk Messner, “China and India as Emerging

析必須結合縱深的過程分析才能得出客觀的結論。當然，先行研究中也有不少重視歷史過程之作。如王紅英在與詹姆斯·羅西瑙(James N. Rosenau)合寫的論文中，把中國在全球治理問題上的立場與改革開放後融入國際社會的進程聯繫起來進行分析。<sup>4</sup>安明博(Amitav Acharya)則考察了二戰後中國、印度、日本對待國際秩序的立場及其演變過程，在此基礎上探討了亞洲國家為全球治理做貢獻的可行途徑。<sup>5</sup>而英國學派學者張勇進從戰後國際社會規範演變的視角考察中國崛起將給“全球國際社會”帶來的影響。<sup>6</sup>這些研究對上述靜態分析研究起到了一定的補充作用，但是也導致了新興大國加入國際秩序、國際社會的問題和全球治理之間的界限模糊的問題。全球治理的治理對象是「全球性問題」，各國把「全球性問題的解決」列入外交政策方針的時機有很大差異，如日本政府的外交方針中「全球性問題」首次出現在 1970 年代，中國則是 2000 年代。因此筆者認為歷史過程分析的範圍應以這些時期為主。

第二、除了歷史過程分析，比較分析也是一項有效的研究方法。先行研究在這方面積累了豐富的成果。例如，福特(Rosemary Foot)和 安德魯·沃爾特(Andrew Walter)就中美兩國對武力行駛、宏觀經濟政策監督、核不擴散、氣候變動、金融規制等領域的國際規範的遵守和違反情況進行了比較研究，並對未來的全球秩序做了展望。<sup>7</sup>潘忠岐等則對中國和歐盟在主權、軟權力、人權、民主、穩定、戰略伙伴、多邊主義/多極化、全球治理等八大觀念的認識上存在的差距進行詳細考證，並分析了這些認識上的不

---

Global Governance Actors: Challenges for Developing and Developed Countries,” *IDS Bulletin*, Vol. 37, No. 1(2006), pp. 107-114.

<sup>4</sup> Hongying Wang and James N. Rosenau, “China and Global Governance,” *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 3(2009), pp. 5-39.

<sup>5</sup> Amitav Acharya, op. cit..

<sup>6</sup> Yongjin Zhang, op. cit..

<sup>7</sup> Rosemary Foot and Andrew Walter, *China, The United States, and Global Order*(Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

同對中歐關係造成的影響。<sup>8</sup>關於日本的比較研究開始得更早。早在1990年代，豬口孝等對日本和美國在聯合國維和行動、國際軍備控制、世界銀行、亞洲開發銀行、環太平洋貿易圈的形成、人權和民主主義等問題上的立場進行了比較分析，並在此基礎上探討了日美關係對冷戰後國際秩序的影響。<sup>9</sup>Katada Saori等則從外交主體性、與美國的同盟關係、武力行駛、對外援助、聯合國外交等六個方面對日本和德國的外交政策進行了比較。<sup>10</sup>與這些雙邊比較不同，王紅英與 Erik French 則從人力貢獻、財政貢獻、觀念貢獻等三個方面對加拿大、印度、巴西、俄羅斯、日本、中國等六個中等國家(Middle Range Powers)在全球治理中的作用進行了比較，並對不同國家在全球治理上的不同表現之原因進行了分析。<sup>11</sup>儘管學術界在比較研究方面成果顯著，多數先行研究仍屬於靜態比較分析，即對同一時期各國的全球治理認識、立場、策略進行比較。筆者認為，在全球治理問題上，守成大國實際上是先行者，新興大國是後來者，對兩者進行靜態比較並不能全面地勾畫出兩者之間的異同。只有對守成大國與新興大國參與全球治理的“過程”進行比較，我們對新興大國的獨特之處才能有比較準確的理解。

第三、新興大國畢竟還不是超級大國，其參與全球治理的主要方式之一是在區域治理上發揮主導作用。<sup>12</sup>不少學者認為，在新興大國的參與下西方主導的自由主義全球治理受到衝擊，新興大國主導區域治理的結果將導致全球治理結構的多元化甚至碎片化。<sup>13</sup>這些研究偏於重視新興大國在

---

<sup>8</sup> Pan Zhongqi ed., *Conceptional Gaps in China-EU Relations: Global Governance, Human Rights and Strategic Partnerships* (New York: Palgrave Macmillan, 2012).

<sup>9</sup> 豬口孝・P. グレビッチ・C.プリントン編，《冷戦後の日米関係—国際制度の政治経済学》(東京：NTT出版，1997)。

<sup>10</sup> Katada Saori, Hanns W. Maull and Takashi Inoguchi eds., *Global Governance: Germany and Japan in the International System* (Burlington, VT: Ashgate, 2004).

<sup>11</sup> Hongying Wang & Erik French, op. cit..

<sup>12</sup> 新興大國更易於在區域治理上有所建樹之原因，參見 Andrej Krickovic, op. cit., pp. 560-563.

<sup>13</sup> 如 Andrej Krickovic op. cit.; Matthew D. Stephen, op. cit.。

各自所在的區域的作用，而對區域內的阻力或限制因素，以及區域內複雜國際關係注意不夠。尤其向東亞這樣新興國家密集，新興大國與守成大國並存的區域，新興大國想把其全球治理理念付諸實踐並非易事。據此筆者認為研究新興大國參與全球治理的問題時，要重視區域層面上的摩擦、對立以及阻礙因素。在這個問題上，Il Hyun Cho 做了十分有益的探索。Cho 認為中國、日本、韓國三個東亞國家儘管具備了參與全球治理、提高自身全球地位的雄心與條件，但是它們的雙重身份以及優先國內問題的特性阻礙了全球治理上發揮更大作用，也導致了在全球治理上三國之間缺乏有效合作。但是 Cho 並沒有對中日韓三個國家間產生競爭以及相互不信任的機制做具體闡述。<sup>14</sup>

本論文的目的是，通過考察新興大國日本（1970 年代以後，2000 年代以後則是守成大國）和中國（2000 年代以後）參加全球治理的過程，分析兩國參加全球治理的原因和動機，並在此基礎上簡要探討中日兩國的全球治理外交對東亞國際關係造成的影響。為此目的，本論文中將著重採取上述先行研究所忽視的研究方法。首先，本論文採用歷史過程分析方法，即對於日本要追溯到 1970 年代，對於中國則主要從 2000 年代開始，就兩國參加全球治理的歷史過程進行考察。其次，本論文採用動態比較分析方法，即對日本和中國參加全球治理的過程進行比較。最後，本論文比較東亞區域治理在日本和中國全球治理外交中的地位，探討兩國在區域治理問題上的不同的立場對兩國關係以及東亞國際關係造成的影響。

本論文先考察日本參加全球治理的歷史過程，然後再對中國做類似分

---

<sup>14</sup> Il Hyun Cho, "Dual Identity and Issue Localization: East Asia in Global Governance," *Global Governance* Vol. 19(2013), pp. 545-565. 另外 Ziya Öniş 和 Mustafa Kutlay 以土耳其為案例，對新興中等國家在區域治理問題上發揮作用時的必要條件和阻礙因素，進行了探討。但是該論文的分析側重於土耳其國內政治與外交戰略，對區域內複雜的國際關係分析不夠。Ziya Öniş and Mustafa Kutlay, "The Dynamics of Emerging Middle-power Influence in Regional and Global Governance: The Paradoxical Case of Turkey," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 2(2017), pp. 164-183.

析，並對兩國參加全球治理的過程中的一些特點進行比較，最後就兩國全球治理觀念以及政策的不同對東亞國際關係造成的影響作進一步探討。

進入具體分析之前有必要對本文中的新興大國和全球治理概念做簡要介紹。

新興國家的崛起在國際社會開始受到矚目的是 2001 年高盛公司 (Goldman Sachs) 在一份報告書中使用 BRICs 這一術語以後。<sup>15</sup>2008 年金融危機爆發後，在美國總統布什的倡議下 G8 (當時包括俄羅斯) 和一批新興國家召開 G20 峰會，使新興國家在全球經濟治理中的地位得到了空前的提高。金融危機後的一段時期，傳統發達國家經濟普遍疲軟的情況下，新興國家的經濟保持強勁增長之勢，更是激發了學術界關於新興國家的崛起對國際秩序產生之影響的大討論。儘管新興國家以及新興大國已成為一個膾炙人口的術語，但是它仍然是一個缺乏一個明確定義的模糊概念。據此，本論文對新興國家做出如下的定義，即新興國家是指在一段較長的時期內保持快速經濟增長的國家。新興國家中人口、國土、經濟規模大，其快速崛起足以對國際體系產生衝擊的國家則稱為新興大國。<sup>16</sup>根據這個標準，1980 年代的亞洲四小龍是新興國家，而 2000 年代後期的中國、印度，1970 年代的日本可稱得上是比較典型的新興大國。新興大國在國際體系中確立自身地位並滿足於現狀時 (這時經濟快速增長已結束)，發生身份的重構，從新興大國轉變為守成大國<sup>17</sup>。從這個意義上，中國的新興大

---

<sup>15</sup> Jim O'Neill, "Building Better Global Economic BRICs", *Global Economics Paper*, No.66(Goldman Sachs, 2001), [http://pro790512df.pic10.websiteonline.cn/upload/building-better-pdf\\_geEM.pdf](http://pro790512df.pic10.websiteonline.cn/upload/building-better-pdf_geEM.pdf).

<sup>16</sup> 本論文對新興國家、新興大國的定義，受到 A.F.K.Organski 的影響。Organski 認為工業化時代各國人口、工業力量、政治組織快速變化，導致各國之間的力量對比總是處於變化之中。筆者繼承了 Organski 重視經濟發展速度和規模的觀點。A.F.K.Organski, *World Politics*, Second Edition (New York: Alfred A. Knopf, 1958), pp. 338-376.

<sup>17</sup> 另一方面，如果一個新興大國的經濟還沒有足夠發展的情況下經濟發展陷入低谷，而且這種停滯長期持續下去，則將會喪失新興大國的身份。在這種情況下，它很可能仍然是對現狀不滿的發展中大國。

國身份是中國的國家實力快速增強，與國際體系的關係處於調整期的現像，而日本已完成了這一轉型，從新興大國轉變為守成大國。

自從 1995 年聯合國《全球治理委員會》發表全球治理報告書《天涯成比鄰》(Our Global Neighborhood)以來，<sup>18</sup>全球治理概念受到學術界的青睞，相關研究迅速跟進，全球治理成為一門新興學科。成為一門學科，自然伴隨著學術上的百家爭鳴，對全球治理的定義和解讀也呈現出多元化之勢。本論文認為，全球治理是一個秩序概念的同時又是一個功能性概念。它一方面反映了全球化深入發展導致主權國家的權威(authority)相對下降，越來越多的國際組織以及地方自治體，公民社會、市場力量等非國家行為體直接參與到國際事務，從而形成的有別於傳統主權國家體系的世界秩序。從功能上講，全球治理是在沒有世界政府的情況下，國家以及非國家行為體（包括國際組織、NGO 等）通過協商，為解決各種全球性問題而建立的各種國際典則及其具體實踐。這些典則與實踐既包括全球性的安排也包括區域性安排。<sup>19</sup>國家仍是最重要的全球治理行為體，但是國家必須與廣泛的非國家行為體合作才能有效應對全球性問題。儘管全球治理是冷戰後出現的新概念，但是全球性問題本身並不是冷戰後的新現象。因此如果側重全球治理的功能性一面，我們可以認為全球治理概念出現之前全球治

<sup>18</sup> グローバル・ガバナンス委員会（京都フォーラム訳），《地球リーダーシップ——新しい世界秩序を目指して》（東京：NHK 出版，1995），頁 80-97。

<sup>19</sup> 全球治理是為解決各種全球性問題而建立的各種國際典則及其具體實踐，它包括各種區域性的安排，因此區域治理的各種典則和具體實踐也被認為是全球治理之一部分。例如，為解決北朝鮮的核問題而成立的六方會談機制以及 1990 年代亞洲金融危機後形成的清邁倡議（CMI）等既是區域治理也是全球治理之一部分。參見，Margaret P. Karns, Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance* (London: Lynne Rienner Publishers, 2009), pp. 4-8. Ramon Pacheco Pardo and Pradumna B.Rana, “Complementarity Between Regional and Global Financial Governance Institutions: The Case of ASEAN+3 and the Global Financial Safety Net,” *Global Governance*, Vol. 21 (2015), pp. 413-433. 菊池務，“地域制度はグローバル・ガバナンスに資するののか？——アジア太平洋の事例”，日本国際問題研究所編，前引書，頁 168-194。



理的具體實踐就已存在。<sup>20</sup>

基於對全球治理的上述認識，本論文將著重考察日本和中國把“全球性問題的解決”列入外交政策方針的時機以及此後的政策演變。在治理主體的多樣性方面，本論文將對中日兩國政府與各自公民社會（尤其是 NGO）之間的關係，公民社會在全球治理中的地位進行比較。另外，在爭論較多的行為規範方面<sup>21</sup>，本論文將對中日兩國政府對“普世價值”的態度進行比較。

## 貳、全球治理與日本外交

### 一、1970 年代

對於日本外交來說，1970 年代是「超脫對美自立與否的問題，探求能夠發揮作用的外交新領域的時期」。<sup>22</sup>1975 年版《我國外交的近況》（即外交藍皮書，1987 年起更名為《外交青書》）指出，「不僅要為世界經濟的健康發展做貢獻，也要為解決海洋、宇宙、環境、和平利用核能等人類面臨的共同課題而積極努力」。儘管該書使用的是「人類面臨的共同課題」而不是「全球性問題」這一表述，但是我們仍能從中看出日本外交中萌發的全球治理理念。

這一時期日本外交表現出對全球性問題的關注是基於對日本國家實力以及國際地位的新認識。如 1971 年版《我國外交的近況》指出，「隨著

---

<sup>20</sup> 全球治理的前提是全球性問題的存在，但是全球性問題本身是一個受規範影響很深的概念。除了氣候變化等顯而易見的全球性問題以外，現在受人道主義規範影響消除貧困、發展等也被視為全球性問題。

<sup>21</sup> 主流學說主張全球治理應以市場、人權、民主程序、公正、透明原則、問責制等自由主義價值觀為基礎。中國等一些發展中國家則更強調公平。近年來一些中國學者試圖構建超越西方自由主義價值的具有普遍意義的行為規範。最新的研究參見，高奇琦，〈社群世界主義：全球治理與國家治理互動的分析框架〉，《世界經濟與政治》，第 11 期（2016 年），頁 25-39。

<sup>22</sup> 波多野澄雄編，《冷戰變容期の日本外交—「ひよわな大國」の危機と模索》（京都：ミネルヴァ書房，2013），頁 9。

我國國力的顯著增強，國際社會對我國的期待和關注也提高，我們要意識到這一點並自覺行動」。該書進一步認為，「如今我國在國際社會上的立場正從索求方向贈與方、從客體向主體轉變，我國的決心與行動不可避免的對世界局勢產生不可忽視的影響」。1975 年日本以創始成員國的身份加入七國集團(G7)峰會，極大地提高了日本的國際地位。日本政府承認，加入 G7 意味著日本已成為高度發達的民主主義國家，而發達民主國家擁有共同的理念和體制，肩負著為世界穩定和發展起主導作用的責任。<sup>23</sup>

儘管首次提出「為解決人類面臨的共同課題做貢獻」的外交方針，很難說日本政府在實際外交行動上有很大建樹。例如，1972 年在斯德哥爾摩召開的人類環境會議上，日本政府堅持把環境問題限定於公害問題來討論，從而在整個會議呈現出南北對立之勢中，陷入了孤立。<sup>24</sup>在海洋秩序問題上，日本政府主張公海自由原則，而這一立場在第三屆聯合國海洋法會議上是少數派。加強沿岸國家的權利成為大趨勢之下，直到 1977 年日本政府才決定採用 12 海里(nautical mile)領海和 200 海里專屬捕魚區(the exclusive fishery zone)，「靜悄悄地撤銷」其反對排他性經濟海域的原則立場。<sup>25</sup>不過應該說，在經濟方面日本試圖發揮世界經濟火車頭的作用，並採取了切實的措施。例如，在國內實行緊縮性預算，除非付諸於巨額的財政赤字，否則很難刺激經濟增長的情況下，1978 年召開的波恩七國集團峰會上，福田赳夫首相仍承諾實現 7%的經濟增長目標。<sup>26</sup>次年在東京召開的七國集團峰會正逢第二次石油危機，協調成員國石油進口政策是主要議題。日本絕大部分石油消費依賴進口且國內需求強勁，但是為了東京峰會

---

<sup>23</sup> 《わが外交の近況》第 20 號上卷(1976)，頁 47。

<sup>24</sup> 樋口敏宏，〈「環境大國」日本の原點？——1972 年ストックホルム人間環境會議と日本の環境外交〉，波多野澄雄編，《冷戦変容期の日本外交——「ひよわな大國」の危機と模索》，頁 260-262。

<sup>25</sup> 水上千之，〈日本と海洋法〉(東京：有信堂，1995)，頁 63。

<sup>26</sup> 小和田恒，〈參畫から創造へ——日本外交の目指すもの〉(東京：都市出版，1994)，頁 323。

的成功，日本政府最後同意對石油進口量設限。<sup>27</sup>對外援助方面，1978年波恩峰會上日本政府發表了政府開發援助三年倍增計劃以及擴大非束縛性援助比例（不限用途）的方針，從此開啓了大規模向發展中國家提供開發援助的序幕。

## 二、1980年代

1980年代日本經濟進入全盛期。歐美國家普遍處於經濟發展停滯或艱難轉型期的情況下，日本經濟一枝獨秀之勢顯得格外地突出。同時，以美國爲首的各國批判日本搭國際秩序的便車，要求日本承擔應有責任的聲浪也達到了前所未有的高度。<sup>28</sup>面對來自國際社會的壓力，日本政府決定加速推進國際化進程。1985年6月，在東京舉辦的發達國家金融部長會議(G10)上，中曾根康弘首相對美國財政長官貝克表示，為了綜合治理貿易不均衡問題日本願意接受日元升值。<sup>29</sup>三個月後日本、美國、英國、德國、法國等五國金融當局在紐約的廣場飯店達成著名的廣場協議。緊接著，1986年中曾根康弘首相的諮詢機構《促進國際合作爲目的的經濟結構調整研究會》發表了報告書（簡稱《前川報告書》），提出要擴大內需、轉換產業結構、促進對外直接投資、增加進口、促進國際經濟合作。1980年代中期以來的日

---

<sup>27</sup> 松浦晃一郎，《先進國サミット——歴史と展望》（東京：サイマル出版會，1994），頁13-15。

<sup>28</sup> 深陷對日貿易赤字困境的美國國內掀起了一股「日本異質論」，即批判日本在維持國際秩序問題上不承擔責任，是一個披上民主制度外套但與歐美民主主義國家不同的異質國家。參見，井上寿一，《日本外交史講義 新版》（東京：岩波書店，2014），頁212-213。另外泰國等東南亞國家以及中國也對日本的經濟攻勢表示強烈不滿，要求日本採取措施減少貿易赤字。參見，俞敏浩，《國際社会における日中關係》（東京：勁草書房，2015），頁89-119；下村恭民・大橋英夫・日本國際問題研究所編，《中国の対外援助》（東京：日本經濟評論社，2013），頁279。

<sup>29</sup> 船橋洋一，《通貨烈烈》（東京：朝日新聞社，1993），頁164-165。中曾根康弘，《天地有情—五十年の戦後政治を語る》（東京：文藝春秋社，1996），頁532。轉引自，東野裕人，〈プラザ合意再考～經濟敗戦か、それとも政治敗戦か〉，《國際研究論叢》，第29卷第1期(2015)，頁23-24。

本國內外經濟政策基本上是按照《前川報告書》開出的處方來推行。日本的對外援助規模也迅速擴大。1981年日本政府發表對外援助五年倍增計劃後，1985年又發表七年倍增計劃。

1980年代日本的全球治理外交側重於經濟與開發援助領域的同時，也開始嘗試在和平問題上有所作為。1988年5月，竹下登首相發表《國際合作構想》，將「和平合作」與經濟合作和文化合作並列為日本的主要外交任務。據參與撰寫的池田維說，「和平合作」指「為解決國際爭端，不僅從經濟、資金方面，還要從外交活動以及人員派遣方面做出應有的貢獻」。池田進一步指出，把「和平合作」列為一項主要外交任務，對日本來說是戰後四十年來的首次，而這正是《國際合作構想》的意義所在。<sup>30</sup>

進入80年代日本政府提出上述外交方針，除了來自以美國為主的國際社會的強大壓力以外，主張積極開展國際合作的國內輿論日益升溫也有關係。據喜多村和之分析，戰後日本的「國際化思想」是1960年代日本經濟開始向國際市場進軍後興起的帶有濃厚政治色彩的觀念。進入1980年代後日本的「國際化思想」向重視文化、教育的開放性方面演變，同時開始探索加強參與國際事務，擴大國際貢獻的途徑。<sup>31</sup>另外，隨著日元快速升值，日本企業的海外投資熱方興未艾，經濟利益的全球化步伐加快也是一個重要的原因。圖1顯示從廣場協議到1989年間日本的對外貿易收支、外彙儲備、海外直接投資、對外純資產規模的變化。

---

<sup>30</sup> 池田維，《カンボジア和平への道——証言 日本外交試練の5年間》（東京：都市出版，1996），頁19。

<sup>31</sup> 喜多村和之〈「國際化」思想の展開—1960年代から80年代まで〉，澤田昭夫・門脇司編，《日本人の國際化—「地球市民」の条件を探る》（東京：日本經濟新聞社，1990），頁45-46。

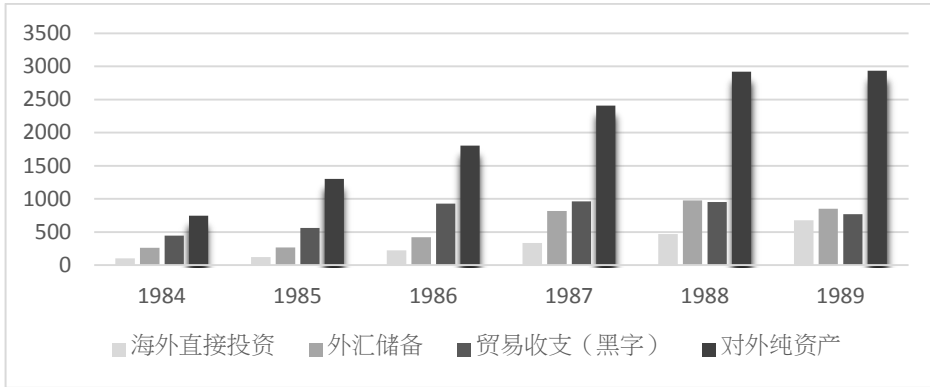


圖 1：日本經濟利益的全球化

(單位：億美元)

資料來源：根據經濟企劃廳調查局編，《日本經濟的現狀》(1991，頁 489) 以及日本貿易振興機構白皮書投資編，《世界與日本的海外直接投資》各年度版，筆者自制。

正如一位日本學者所言，快速推進的經濟利益的全球化，提高了日本對世界經濟的影響力的同時，另一方面又加深了日本自身受世界經濟、國際金融形勢影響的程度，從而造成了爲了自身利益不得不廣泛參與世界事務的局面。<sup>32</sup>1989 年版《外交青書》明確指出，「如今我國在世界事務中的重要性增加，世界所有動向均與我國利益產生直接關聯。因此如果不積極參與這些問題的解決，維護國家利益也將變得困難」。<sup>33</sup>

### 三、1990 年代

冷戰結束後一段時間裏，西歐國家被東歐問題纏住，美國也沒有擺脫 1980 年代以來的財政、貿易雙赤字困境的情況下，日本作爲全球治理的重要資金來源被國際社會寄予了厚望。日本國內也興起了以栗山尚一（外務省事務次官）的「日美歐三極合作體制」(1990)、船橋洋一（資深學者、媒

<sup>32</sup> 稻田十一，〈ODA 政策にみる戦後日本外交の「規範」——「アジア」と「内政不介入」〉，長谷川雄一編，《日本外交のアイデンティティ》(東京：南窓社，2004)，頁 85。

<sup>33</sup> 《外交青書》第 33 號(1989)，頁 11。

體人)的「全球民生大國論」(1991年)以及小澤一郎(資深政治家)的「普通國家論」(1993年)為代表的輿論,<sup>34</sup>從不同角度主張日本應主動參與冷戰後世界新秩序的建設並承擔更多責任。受國內外輿論的影響,加上對海灣戰爭時「外交失敗」的反省,<sup>35</sup>日本政府對全球治理的態度更趨積極。1990年代日本的全球治理外交具有以下幾個特點。

第一,主要關注領域從過去的經濟貿易、對外援助向聯合國維和行動、裁軍(常規武器、對人地雷問題等)、大規模殺傷性武器的防擴散(核武器、化學武器等)、環境保護、人口與糧食、氣候變化等問題擴展。尤其在後幾項非傳統安全領域全球性問題的治理上日本顯得很活躍。

第二,日本政府開始積極爭取提高在各種全球性治理機制中的地位。冷戰後一些西方大國,如法國主張應研究七國集團的擴大問題。對此,日本外交當局擔心七國集團的擴大會稀釋日本唯一亞洲代表的地位,而表示反對。<sup>36</sup>1992年開始,日本重新啟動了加入聯合國安理會常任理事國的外交努力,並多次當選非常任理事國,成為世界上當選非常任理事國次數最多的國家。但是由於種種原因日本的這一努力一直沒有得到回報。在國際貨幣基金組織,日本的出資份額一直被嚴重低估。經過激烈的討價還價,<sup>37</sup>1992年至1998年的日本的份額從1983年至1992年的第五位大幅調升,與德國並列第二位。

第三,這一時期,日本試圖根據自身發展經驗主動地改善原有的治理機制,改變一味被動應付外部壓力的局面。這一點在開發援助領域尤為突

---

<sup>34</sup> 栗山尚一,〈激動の90年代と日本外交の新展開〉,《外交フォーラム》,Vol. 3, No. 5(1990),頁12-21。船橋洋一編,《日本戰略宣言——シビリアン大國をめざして》(東京:講談社,1991)。小澤一郎,《日本改造計畫》(東京:講談社,1993)。

<sup>35</sup> 海灣戰爭時日本為多國部隊貢獻了高達130億美元的資金,但是日本國內輿論普遍認為國際社會沒有對此做出應有的評價。此後無論是官方還是民間都開始主張包括派遣自衛隊在內的人員貢獻的重要性。

<sup>36</sup> Hugo Dobson, "Japan and the Changing Global Balance of Power: The View from the Summit", *Politics*, Vol. 30, No. s1 (2010), pp. 35-36.

<sup>37</sup> 橋本龍太郎,《わが胸中に政策あり》(東京:KKベストセラーズ,1993),頁50。

出。在發展問題上，1980年代以來世界銀行以及國際貨幣基金組織發放結構調整貸款，要求受援國壓縮公共部門。對此日本的主流意見則依據戰後日本以及其他東亞國家的發展經驗，認為政府在發展中國家經濟起飛階段的作用無可替代。據大野健一和大野泉指出，1990年代初以後，日本的開發援助共同體（包括學術圈和決策圈）就獨自的開發援助戰略基本形成了共識。<sup>38</sup>受日本政府的推動以及資金援助，1992年世界銀行啓動了關於亞洲經濟發展經驗的研究項目，翌年發表了《東亞奇跡——經濟增長與公共政策》為題的研究報告書，在一定程度上承認了政府介入的有效性。<sup>39</sup>接著日本政府在1993年的七國集團東京峰會上，提出探討新的開發戰略的提案。據小和田恒（日本首相特別助理）介紹，「新的戰略，在範圍上要具有足夠的包容性，（省略）以此來做到根據不同發展階段國家具有的不同特點設計出多樣的方案」。<sup>40</sup>最後日本的這一主張被寫進東京峰會的經濟宣言裏。儘管取得了上述成果，此後日本經濟的長期低迷削弱了繼續推廣開發援助理念的物質基礎，日本國內要求改革經濟結構調整的聲浪也持續高漲。結果，在發展問題上日本的上述努力逐漸失去了勢頭。

最後，必須要指出的是這一時期日本開始積極接受「普世價值」。對「普世價值」問題，冷戰期和冷戰後日本的立場發生了很大變化。冷戰期，日本政府主張「要認識到意識形態和社會體制上存在的差異，（省略），通過國際合作促進緩和和經濟社會發展作為我國外交的基本方針」。<sup>41</sup>冷戰後，日本政府開始明確表明「推廣自由、民主主義等普世價值作為外

<sup>38</sup> Kenichi Ohno and Izumi Ohno, eds., *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market* (New York: Routledge, 1998), p. 1.

<sup>39</sup> 世界銀行編（白鳥正喜監譯），《東アジアの奇跡——經濟成長と政府の役割》（東京：東洋經濟新報社，1994）。The World Bank, *the East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1993).

<sup>40</sup> 小和田恒，《參畫から創造へ——日本外交の目指すもの》（東京：都市出版，1994），頁334。

<sup>41</sup> 《わが外交の近況》第16號(1972)，頁81。

交方針之一」。<sup>42</sup> 儘管如此，相比歐美國家這一時期日本在「普世價值」問題上的立場比較穩健。1992 年版《外交藍皮書》指出，「對東歐國家和發展中國家提供援助時，要考慮到歐美發達國家今天的人權和民主主義、市場經濟也是經過漫長的曆史才實現的，因此不能操之過急。重要的是通過對話一步一步地促進發展」。<sup>43</sup>

#### 四、1990 年代末以後

從在發展問題上試圖改善原有治理模式的努力受挫後，1990 年代末日本政府找到了在全球治理上打上日本烙印的新途徑，即「人類安全」。把「人類安全」概念首次提上議程的是聯合國開發計劃署於 1994 年發表的《人類發展報告》。「人類安全」理念出台不久，日本一部分政界人士就發現了利用此概念開拓日本外交新局面的可能性。如 1995 年 2 月，村山富市首相在國會中表明積極推進人類安全的想法。<sup>44</sup> 但是日本政府真正從戰略的角度推進人類安全外交是 1998 年以後。

1998 年，小淵惠三首相宣布將「人類安全」作為日本外交的重要議程之一，向聯合國提供 4.6 百萬美元資金設立人類安全信托基金。<sup>45</sup> 2000 年聯合國千禧年大會上，森喜朗首相更是明確指出將「人類安全」作為日本

---

<sup>42</sup> 《外交青書》第 36 號(1992)，頁 18。

<sup>43</sup> 《外交青書》第 36 號(1992)，頁 24。

<sup>44</sup> Kaoru Kurusu(translated by Rikki Kersten),“In Search of a More Proactive International Role: The Political Dynamism Behind Human Security in Japan,” William T. Tow, David Walton and Rikki Kersten ed., *New Approaches to Human Security in the Asia-Pacific: China, Japan and Australia* (Farnham: Ashgate, 2013), p. 122.

<sup>45</sup> 《外交青書》第 42 號(1999)，頁 99。基金成立以來，一直由日本一個國家向基金出資，直到 2007 年 6 月後斯洛文尼亞、泰國、希臘等國先後成為出資國。從 1999 年到 2009 年間，基金在 60 多個個國家共資助了 195 個項目，援助規模達 3.12 億美元。這些項目主要集中在衛生醫療、消除貧困、糾紛等領域。地理分布上，在非洲共資助了 56 個項目，資金規模達 1 億美元，其次為亞洲的 8000 萬美元（72 個項目）。關於日本人類安全外交的具體措施，參見，福島安紀子，《人間の安全保障—グローバル化する多様な脅威と政策フレームワーク》（東京：千倉書房，2010）、頁 66-73、頁 87-122。



外交的支柱，並向聯合國提案設立專門的世界委員會深入討論此概念。<sup>46</sup>在日本政府的支持下，2001年「人類安全委員會」成立，該委員會於2003年發表了題為《人類安全立即行動》(Human Security Now)的報告書。<sup>47</sup>這樣，2000年代初日本與加拿大、挪威一起成為在國際社會宣揚「人類安全」理念的旗手。<sup>48</sup>

在「人類安全」問題上日本政府與加拿大、挪威政府的立場也不盡相同。日本政府基本上繼承《人類發展報告》對人類安全的定義，從廣義上理解此概念，但側重「免於匱乏」即經濟領域，反對把人道主義干預與人類安全聯繫起來。加拿大、挪威等國則從狹義上理解此概念，側重於「免於恐懼」即政治領域，支持通過人道主義干預維護「人類安全」。在加拿大的主導下1999年成立了「人類安全網絡」(Human Security Network: HSN)，共十三個國家參加。2000年，加拿大政府進一步主導成立了「關於干預與國家主權的獨立國際委員會」(ICISS)，研究在什麼樣的條件下國際社會履行「保護的責任」問題。HSN成立之時，日本政府也受到邀請，但她拒絕了加拿大的邀請，以此顯示雙方之間對人類安全問題的不同理解。<sup>49</sup>另外，在「保護的責任」問題上日本受國內條件限制無法發揮主導作用，因此日本政府擔心一旦「人類安全」被「保護的責任」規範所取代，對日本的國際地位將產生不利影響。<sup>50</sup>於是，2001年日本政府資助成立了「人類安全委員會」，試圖推廣日本對人類安全的理解，而2003年發表的委員會

<sup>46</sup> 《外交青書》第44號(2001)，頁61。

<sup>47</sup> 人間の安全保障委員会，《安全保障の今日的課題——人間の安全保障委員会報告書》(東京：朝日新聞社，2003)。

<sup>48</sup> Elena ATANASSOVA-CORNELIS, "Japan and 'human security' Debate: History, Norms and Pro-active Foreign Policy," *Graduate Journal of Asia-Pacific Studies*, Vol. 3, No.2 (2005), p. 61.

<sup>49</sup> Satomi Ho, "Japan's Human Security Policy: A Critical Review of its Limits and Failures," *Japanese Studies*, Vol. 28, No. 1(2008), p. 104.

<sup>50</sup> 參見 Jun Honna, "Japan and the Responsibility to Protect: Coping with Human Security Diplomacy," *The Pacific Review*, Vol. 25, No. 1(2012)。

報告書《人類安全立即行動》也基本上按照日本政府的思路對人類安全做了定義。

2005年9月舉行的聯合國首腦會議發表成果文件，用一個獨立段落的篇幅就「人類安全」做了如下闡述。「我們強調人民享有在自由、尊嚴中生活的權利，免受飢餓和絕望折磨。我們認識到每一個人，尤其是弱勢人民，都應有權免於恐懼、免於匱乏，獲得平等機會享受其權利，充分發揮其自身的潛力。為此，我們決意在大會討論和界定人類安全理念。」<sup>51</sup>對此，日本政府官員表示，聯合國的表述反映了對人類安全的廣義解釋已成為主流。<sup>52</sup>

日本政府積極推進人類安全概念的研究及其普及，一方面反映了其做為「和平國家」的身份意識和對外政策上主要借助經濟手段的自身定位，同時也反映了日本在冷戰後努力提高其國際地位和影響力的政治抱負。2007年版的《外交青書》就明確指出，從「人類安全」的視角積極參與國際合作，是在國際社會提高日本的影響力，受到尊敬的有效途徑。<sup>53</sup>另外，不少學者認為日本政府積極推進人類安全外交的目的之一是爭取加入聯合國安全理事會常任理事國。<sup>54</sup>

這時期，日本的全球治理外交中另一個值得一提的特點是公民社會的崛起以及官民合作得到一定進展。之所以關注公民社會，是因為正如本論文序言中所述，全球治理無論從秩序概念還是功能性概念上看，都重視非

---

<sup>51</sup> 〈2005年世界首腦會議成果文件〉，2017年11月10日，  
<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgvienna/chn/lhgyl/t227151.htm>。

<sup>52</sup> 福島安紀子，前引書，頁63。

<sup>53</sup> 《外交青書》第50號(2007)，頁146-147。

<sup>54</sup> Makoto Sato, "Human security and Japanese diplomacy: debates on the role of human security in Japanese policy," Giorgio Shani, Makoto Sato and Mustapha Kamal Pasha eds., *Protecting Human Security in a Post 9/11 World: Critical and Global Insights* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 83-96. Satomi Ho, op. cit., p. 103. 另一方面，栗棲薰子的研究指出，小淵內閣時期參與引進人類安全概念的人士中，幾乎沒有人承認內部討論中曾直接把人類安全與入常問題聯系起來。Kaoru Kurusu, op. cit., p. 125.

國家行為體的參與，而公民社會(NGO)的廣泛參與是將全球治理與既往的國際合作區別的重要因素之一。有效的全球治理應是在國家與非國家行為體通力合作的基礎上實現的，而判斷一國參與全球治理的程度也需要對政府和社會兩種主體的參與程度同時予以考慮。<sup>55</sup>

首先，為了通過賦予市民活動團體法人資格以增進公共利益，1998年日本制定了特定非營利活動促進法（簡稱 NPO 法），<sup>56</sup>根據該法律，NPO 法人成立條件均須通過法律條文加以明確，以此最大限度限制政府部門的自由裁量權。2001年，又出台了「認定 NPO 法人制度」，針對符合一定條件的 NPO 法人適用多種稅收優惠政策。<sup>57</sup>其次，2002年外務省公布了「實現開放的外務省之十大改革措施」，提出加強與 NGO 的對話與合作方針。<sup>58</sup>2003年的 ODA 大綱以及之後制定的 ODA 政策中，包含了與 NGO 的合作，對 NGO 活動予以支持，加強與 NGO 的對話等內容，強調了 NGO 的重要性。另外，外務省內新設了 NGO 擔當大使職位，專門負責與 NGO 的聯系。

儘管公民社會相關的法制建設得到進展，官民合作體制也在制度層面上得到確立，但是日本的 NGO 無論在人員還是在資金規模方面，與歐美發達國家相比均處於顯著劣勢。一般來講日本的 NGO 以從事具體項目的實施活動為主，獨立的設定議題、跨國倡議能力較弱。<sup>59</sup>截止到 2016年8月，在聯合國經濟及社會理事會取得咨商資格的日本的 NGO 僅有 34家，在經濟、人口規模上跟日本有可比性的非英語圈國家德國的 NGO 有 119

---

<sup>55</sup> 蔡拓、楊雪冬、吳志成主編，《全球治理概論》（北京：北京大學出版社，2016），頁 413。

<sup>56</sup> 非營利組織(NPO)和非政府組織(NGO)很難嚴格區分。前者強調非營利性、公益性，後者強調相對行政部門的自立性。在日本，國內治理的語境中一般使用前者，全球治理的語境中一般使用後者。

<sup>57</sup> 由於 NPO 法人的認證基準極為苛刻，導致認定 NPO 法人制度長期處於形同虛設之尷尬境況。

<sup>58</sup> 《外交青書》第 45 號(2002)，頁 193。

<sup>59</sup> 小野直樹，《日本の對外行動——開国から冷戦後までの盛衰の分析》（東京：ミネルヴァ書房，2011），頁 214。

家，而美國則有 654 家。<sup>60</sup>

與「人類安全」，「官民合作」密切相關，但更加突出戰略性的則是「價值觀外交」。小泉純一郎首相以來日本外交中標榜「普世價值」的場面逐漸增多，第一次安倍晉三內閣時期更是提出了「自由與繁榮之弧」外交戰略。此後，隨著頻繁的政權更疊，價值觀外交在日本外交話語體系中的比重也時強時弱，但基本上持續到現在。日本外交熱衷於標榜價值觀，首先是因為 1990 年代以來「普世價值規範」的內化有了實質性的進展。當然更為重要的動機還是，針對快速崛起的中國，重構日本的國家身份，並強化日美同盟、爭奪地區主導權。

## 參、全球治理與中國外交

### 一、「國際政治經濟新秩序」與「和諧世界」

全球治理在中國政府的正式文件中出現是 2000 年代末，但是此前中國政府先後提出過一些世界秩序構想，如「國際政治經濟新秩序」、<sup>61</sup>「和諧世界」。所以有必要先說明這些概念與全球治理概念的不同之處。

何為「國際政治新秩序」？1990 年 9 月 28 日，中國外交部長錢其琛在聯合國大會對此做了如下說明。第一，每個國家都有權根據本國國情選擇自己的政治、經濟和社會制度；第二，世界各國特別是大國必須嚴格遵守不干涉他國內政的原則；第三，國家之間應當互相尊重，求同存異，和睦相處，平等相待，互利合作；第四，國際爭端應通過和平方式合理解決，而不應訴諸武力或以武力相威脅；第五，各國不論大小強弱都有權平等參與

---

<sup>60</sup> 中國大陸（不包括香港）僅有 6 家。筆者根據聯合國經濟社會局 NGO(<http://esango.un.org/civilsociety/login.do>)的數據庫數據算出。

<sup>61</sup> 除了「國際政治經濟新秩序」，經常使用的還有「國際政治新秩序」、「國際新秩序」等概念。在 1990 年代的中國官方話語體系中這些概念之間並沒有嚴格的區別，本論文視它們為同一概念。

協商解決世界事務。<sup>62</sup>可見，其核心思想無疑是和平共處五項原則。據李鵬總理指出，和平共處五項原則的核心原則是「不干涉內政」，因此「不干涉內政」是「國際政治新秩序」之核心規範。<sup>63</sup>中國政府把「不干涉內政」擺在突出位置，不僅僅是因為此概念一向是中國外交的基本原則之一，更是與冷戰後特殊國際環境有密切相關。冷戰以西方陣營大獲全勝的結局落下帷幕，帶來了 1990 年代西方「普世價值」的全盛期。為了防止「普世價值」規範沖擊中國政治體制、社會的穩定，中國政府不得不大力宣揚「不干涉內政」規範。「國際政治新秩序」在 1990 年代中國官方話語體系中占據突出地位（圖 2）與此相關。

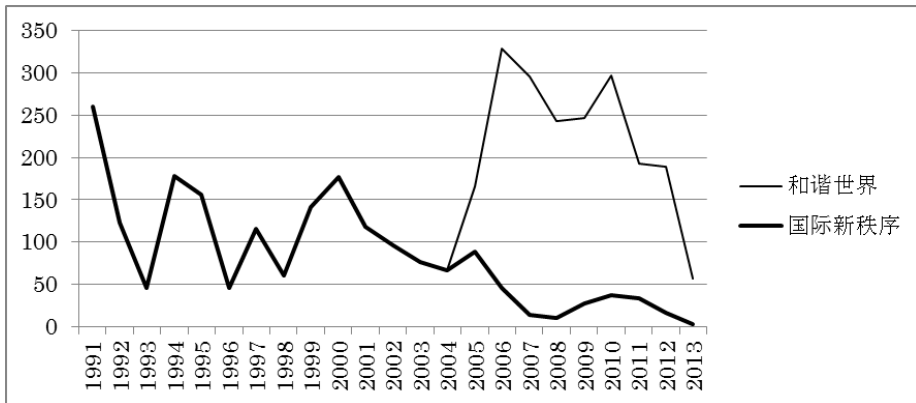


圖 2：《人民日報》中關於「國際新秩序」、「和諧世界」的文章數量變化(1991—2013)<sup>64</sup>

資料來源：根據《人民日報》數據庫，筆者自制。

2000 年代中國經濟發展迎來了黃金時代，中國崛起之勢勢不可當。相應地，中國政府針對「普世價值」的防範心理也有所緩和，這導致了中國官方話語體系中「國際新秩序」的出現頻率迅速降低（圖 2）。另一方面中

<sup>62</sup> 《人民日報》，1990 年 9 月 29 日，版 6。

<sup>63</sup> 李鵬，《和平 發展 合作 李鵬外事日記(上)》(北京：新華出版社，2008)，頁 399-402。

<sup>64</sup> 筆者分別以國際新秩序、國際政治經濟新秩序、國際經濟政治新秩序為檢索詞進行檢索，最後把三組數據相加得出「國際新秩序」相關報道數。

國的迅速崛起引起了國際社會的擔憂，掀起了新一波「中國威脅論」。這一輪「中國威脅論」的特點是，擔心中國的崛起終究會打破國際社會現狀，衝擊西方主導的自由主義世界秩序。<sup>65</sup>為了維持經濟發展的良好國際環境，中國政府有必要闡明自己的世界秩序構想，消除國際社會的擔憂。「和諧世界」概念正是在此背景下提出來的。

據胡錦濤主席在 2005 年亞非峰會上的講話，「倡導開放包容精神，尊重文明、宗教、價值觀的多樣性，尊重各國選擇社會制度和發展模式的自主權，推動不同文明友好相處、平等對話、發展繁榮」方能共同構建一個和諧世界。<sup>66</sup>可見，相比「國際新秩序」，「和諧世界」是一個更加突出「多樣性」規範的世界秩序概念。「和諧世界」只停留在抽象的秩序理念上，中國政府並沒有系統闡明實現「和諧世界」的具體步驟和政策措施。進入 2010 年代後，當中國政府試圖在全球事務中積極有所建樹時，這一概念的局限性也日益明顯，導致其在中國官方話語體系中的地位迅速下降（圖 2）。

由此可見，儘管冷戰後中國政府先後提出過不同的世界秩序構想，而提出這些主張的動機先是出於對外部世界的防範，後來是爲了緩解外部的防範心理，因此我們不能把它等同於中國的全球治理主張。

## 二、全球治理成爲中國外交新理念

出於對外部世界的防範，中國政府一向對全球治理採取消極立場。2003 年 6 月舉行的 G8 會議上，東道國法國邀請了包括中國、印度等一些發展中國家領導人參加南北領導人非正式對話會議。中國外交部召集了專家會議，討論是否要參加，如果要參加是否要在全球治理問題上表明立場等問題。最後的決定是參會，但對全球治理不表態。<sup>67</sup>

<sup>65</sup> 例如，Naazneen Barma and Ely Ratner, "China's Illiberal Challenge," *Democracy: A Journal of Idea*, 2006(2), [www.democracyjournal.org/article.php?ID=6485](http://www.democracyjournal.org/article.php?ID=6485).

<sup>66</sup> 中共中央文獻研究室編，《十六大以來重要文獻選編（中）》（北京：中央文獻出版社，2006），頁 850-851。

<sup>67</sup> 根據對一位參會學者的訪談記錄（2011 年 12 月 26 日）。

「全球性問題的解決」首次在中國官方的正式文件裏出現是在 2008 年。<sup>68</sup>2008 年 3 月，第十一屆全國人民代表大會第一次會議上的《政府工作報告》中指出，「積極開展多邊外交，推動重大熱點問題和全球性問題的妥善解決，維護我國公民和法人在海外的合法權益」。<sup>69</sup>

2009 年在義大利拉奎拉(L'Aquila)舉行的八國集團與發展中國家領導人對話會議上，中國政府首次就全球經濟治理問題發表了比較系統的主張。<sup>70</sup>此後中國的官方文件以及主要領導人開始更多地涉及到全球經濟治理問題，全球治理在中國的官方話語體系中以「全球經濟治理」的形式頻頻出現。

2012 年 3 月，全國人民代表大會政府工作報告中首次提到「全球治理」，指出「我們將積極參與多邊事務和全球治理，推動國際秩序朝著更加公正合理的方向發展」。由此「全球治理」在中國官方的話語體系中獲得了一席之地。2015 年 10 月，中共中央政治局以「全球治理的現狀和體制」為主題進行集團學習，顯示中國政府對全球治理的高度重視。2016 年 3 月發表的《國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》，進一步「積極參與全球治理以及國際標準的制定」列為今後的外交方針之一。

由此可見，中國政府對全球治理的態度經歷了從回避、謹慎到積極參與的巨大變化。是什麼原因促成了這一變化呢？

首先，隨著中國經濟體量的快速增加，國際上要求中國政府承擔相應責任的所謂「中國責任論」日益高漲，形成了外部壓力。2005 年 9 月，美國副國務卿羅伯特·佐利克在美中關係全國委員會發表演說，指出「美國的對華政策要從過去的支持中國融入國際體系向促使中國成為有責任的

---

<sup>68</sup> 本論文中中國官方的正式文件指，中國共產黨全國代表大會和全國人民代表大會上的總書記和總理工作報告，以及國務院辦公廳不定期發表的各類白皮書。

<sup>69</sup> 《人民日報》，2008 年 3 月 20 日，版 3。

<sup>70</sup> Hongying Wang and Erik French, "China's Participation in Global Governance from a Comparative Perspective," p. 100.

利益攸關者的方向轉變」。<sup>71</sup>翌年 10 月，歐洲委員會發表了題為《歐盟與中國：更緊密的夥伴、承擔更多責任》的對華政策文件，宣布「維持接觸與夥伴關係的同時，加強緊密的戰略夥伴關係，承擔更多相互責任」的對華新方針。<sup>72</sup>與「中國責任論」並行的是，強調中國的崛起將給自由主義國際秩序帶來災難性影響的「中國威脅論」。<sup>73</sup>面對國際輿論的壓力，提倡全球治理，塑造國際貢獻的國家形像不失為是一項有效的措施。

其次，進入 21 世紀以後，中國國內也出現了圍繞「韜光養晦」外交路線的爭論。對此問題，中國政府曾一度表示堅持「韜光養晦」立場。但是 2008 年爆發世界金融危機以及二十國集團成立後，相關討論迅速升溫，要求中國外交積極進取成為國內輿論的主流意見。在此背景下，在 2009 年 7 月舉行的駐外使節會議上胡錦濤提出「堅持韜光養晦、積極有所作為」的外交方針，<sup>74</sup>表明了將加強參與世界事務的力度。

第三，隨著中國經濟的快速發展，中國對國外資源、市場的依賴程度日益提高，中國企業的國外投資熱也方興未艾。經濟利益的全球化（參見圖 3）構成了中國政府提出積極參與全球經濟治理的客觀條件。正如張伯裏（中國世界經濟學會副會長，前中央黨校副校長）所言，「我國與外部世界經貿金融的聯系越密切，相互依存和相互影響也就越大。這要求我們必須積極參與全球經濟治理和治理體系的改革，維護一個良好的外部世界經濟、世界市場環境，為進一步發展對外經貿關係創造更加有利的條件」。<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility?" *NBR Analysis*, Vol. 16, No. 4(2005), pp. 5-14.

<sup>72</sup> European Commission, "EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities," [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc\\_130875.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130875.pdf).

<sup>73</sup> 如 Naazneen Barma and Ely Ratner, "China's Illiberal Challenge," [www.democracyjournal.org/article.php?ID=6485](http://www.democracyjournal.org/article.php?ID=6485).

Stefan Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (New York: Basic Books, 2010)。

<sup>74</sup> 楊文昌，〈「韜光養晦」：博大精深〉，2017 年 10 月 18 日，<http://theory.people.com.cn/GB/16155083.html>。

<sup>75</sup> 張伯裏，〈積極參與和推動全球經濟治理〉，《學習時報》，2015 年 12 月 3 日，版 1。



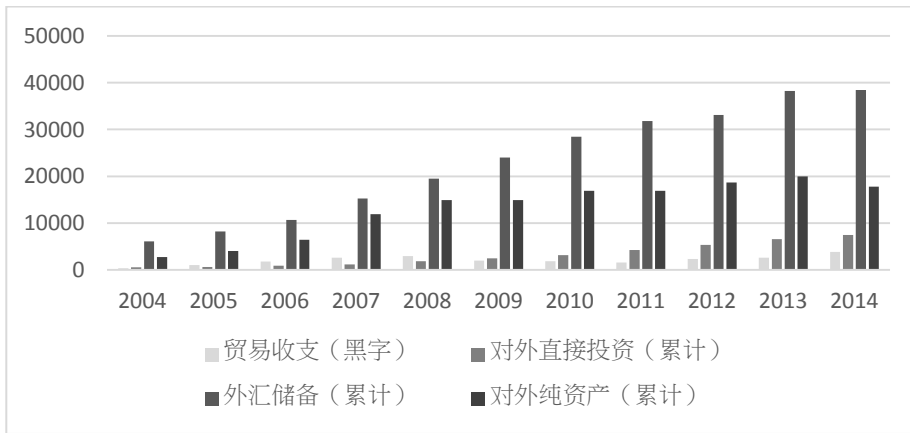


圖 3：中國經濟利益的全球化

(單位：億美元)

資料來源：根據中國商務部網站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/>與國家外匯管理局網站，<http://www.safe.gov.cn/>數據，筆者自製。

### 三、中國的全球治理外交戰略

盡管全球治理成為中國外交方針的一部分，在官方話語體系中的出現頻率也越來越高，但是這並不意味著中國政府在全球治理問題上全面接受國際主流觀念。國際主流學說主張全球治理應以市場、人權、民主程序、公正、透明原則、問責制等自由主義價值觀為基礎，而中國政府則主張「公平」、「公正」、「合理」、「包容」才是全球治理應追求的首要價值。<sup>76</sup>其中，「公正」更是在中國全球治理話語體系中占有核心地位。據辛本健（人民日報社內參部主編）認為，中國的「公正」並不僅僅等同於「equality」或者「justice」，它是兼顧二者的一種價值。公正的國際環境和國際社會是新型、健康的全球治理體系所不可或缺的。<sup>77</sup>為實現「公正」的全球治理，中國主張提高新興國家和發展中國家在全球治理上的代表權和發言權，建構

<sup>76</sup> 中國政府還沒有形成有關全球治理應追求價值的固定提法。根據不同的問題領域和場合提出不同的具體表達方式。「公平」、「公正」、「合理」、「包容」是 2010 年代以來到目前為止出現頻率較高的詞語。

<sup>77</sup> 辛本健，《全球治理的中國貢獻》（北京：機械工業出版社，2017），頁 41-42。

充分反映發展中國家利益關切的治理機制。<sup>78</sup>

對於中國應採取的全球治理戰略，外交部系統的中國國際問題研究所於 2014 年發表的智庫報告做了如下比較完整的闡述。該報告指出，對於聯合國、世界銀行、IMF 等原有的治理機制和規則，中國應將身份定位於「參與者」和「改革者」，在適應中加以改革。對於 G20、BRICS、上海合作組織等近年來新成立的治理機制，中國應將身份定位於規則和制度的「制定者和塑造者」，需要邊實踐邊完善。對於氣候變化、環境保護、網絡安全、海洋開發與運輸、太空、極地等領域未來全球治理規則和體系的構建，中國應將身份定位於「創新者和領導者」，爭取未來全球治理體系的構建權、規則的制定權和制度的策劃權。<sup>79</sup>

至於中國與既有的治理體制的關係，復旦大學於 2014 年發表的《全球治理報告》做出了比較全面的闡述。復旦全球治理報告指出，中國對待國際體系改革和全球治理改善的戰略是「增量改進戰略」。中國並不挑戰現行的國際體系，中國尋求的是與國際體系的包容性合作關係，並以增量方式豐富和擴大了國際體系的治理容量。增量改進戰略具體來講通過「增量改進，內線推動，外線拓展，內外互補，以外促內」的思路來推進。「增量改進」首先要通過「內線推動」來實現，但是由於體制的慣性和守成大國的阻礙，「內線推動」往往會緩慢且滯後，因而需要平行推進「外線拓展」。「外線拓展」一方面補充現有國際制度，另一方面也可以起「以外促內」的效果。<sup>80</sup>由此可見，近年來中國政府積極推進的金磚國家開發銀行、亞洲基礎設施投資銀行等治理機制，可以理解為是「增量改進戰略」下的「外

---

<sup>78</sup> 參見，〈關於全球治理習近平有哪些深刻闡述？〉，  
[http://news.xinhuanet.com/world/2016-08/30/c\\_129263290.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-08/30/c_129263290.htm)。

<sup>79</sup> 中國國際問題研究所，〈全球治理：新興國家與傳統國家的合作與競爭〉，《CIIS 研究報告》第 5 期（2014 年）。

<sup>80</sup> 陳志敏、蘇長和主編，《2014 復旦全球治理報告 增量改進——全球治理體系的改進和升級》（復旦大學國際關係與公共事務學院，2014 年 5 月），  
<http://www.sirpalib.fudan.edu.cn/1f/ee/c3697a73710/page.htm>。

線拓展」，其目的是補充現有制度的同時「以外促內」，即促進現有制度的改革。<sup>81</sup>

另外，在全球治理外交中與公民社會合作的問題上中國政府的立場基本上是謹慎的。可以預見，自上而下的權力制度模式下這種關係將來也很難有根本上的改觀。但是應該指出在經濟、發展領域近年來也有了一些積極變化。例如，2011年發表的《中國的和平發展》白皮書中指出，「新興市場國家、區域集團和亞洲等地區力量不斷發展壯大，各類非國家行爲體迅速成長，借助經濟全球化和社會信息化拓展影響，成爲各國和國際舞台上的重要力量」。這是中國官方正式文件第一次承認非國家行爲體的重要作用。2016年4月，中國政府向聯合國提交《落實2030年可持續發展議程中方立場文件》，其中在「優化發展夥伴關係」一項中指出，「鼓勵私營部門、民間社會、慈善團體等利益攸關方發揮更大作用」。<sup>82</sup> 儘管近年來中國的非政府組織發展迅速，其活動基本上局限在國內，真正在世界舞台上活動的還很少。<sup>83</sup> 這意味著目前以及可預見的將來，中國的全球治理外交將主要由政府來推進。

<sup>81</sup> 「改革」的具體含義目前還很難說明清楚。因為它與中國本身的國內改革能走多遠緊密相關。目前來看，「改革」指的是提高世界銀行、國際貨幣基金組織等國際組織中的份額和發言權。截止到2017年10月10日，亞投行的融資項目共有21件，其中與世界銀行、亞洲開發銀行等既有的多邊金融機構的共同融資項目多大16件（筆者根據 <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html> 的數據整理）。這也說明「改革」至少並不意味著挑戰原有的治理體系。

<sup>82</sup> 《落實2030年可持續發展議程中方立場文件》，[http://www.fmprc.gov.cn/web/wjtb\\_673085/zjzg\\_673183/gjjjs\\_674249/xgxw\\_674251/t1356278.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/wjtb_673085/zjzg_673183/gjjjs_674249/xgxw_674251/t1356278.shtml)。

<sup>83</sup> 呂曉莉，〈中國非政府組織的國際化路徑研究〉，《當代世界與社會主義》，第6期(2012)，頁122。張麗君，〈氣候變化領域中的中國非政府組織〉，《公共外交季刊》，第1期(2016)，頁53。

#### 四、中日兩國的全球治理外交比較

通過對中日兩國參與全球治理過程的比較考察，我們可以發現兩者之間存在不少共同點。

首先，日本和中國都是在先後成爲世界經濟大國後表現出參加全球治理的意願，兩國參與全球治理的初期階段都是以經濟領域為主。例如，日本政府在波恩峰會（1978年）上不顧國內財政官僚的反對，承諾採取刺激增長措施。而中國政府也積極實施華盛頓峰會（2008年）和倫敦峰會（2009年）上達成的財政刺激共識，起到牽引世界經濟的作用。<sup>84</sup>經濟問題以外，兩國都經歷了有待總結的經驗教訓。例如日本在環境和海洋治理問題上，缺乏對發展中國家的意志和力量的足夠重視，導致自身立場孤立。而2000年代的中國又過於拘泥於發展中國家的身份，導致在氣候變動問題上被一些外媒斷定爲「哥本哈根會議失敗的罪魁禍首」。<sup>85</sup>在世界貿易組織多哈回合談判上，中國過於重視與印度等發展中國家步調一致，導致發達國家和發展中國家間的深刻分歧更加難以彌合。<sup>86</sup>

其次，促使日本和中國積極參加全球治理的原因具有很高的相似性。1980年的日本和2010年代的中國，都面臨來自國內外的壓力，<sup>87</sup>且經濟利益的快速全球化爲開展全球治理外交提供了物質條件。另外，重視本國在全球治理中的地位，公民社會的作用有限等方面兩國均具有一定的共

---

<sup>84</sup> Alex He, "China in the G20 Summitry: Review and Decision-making Process," *CIGI Papers*, No. 46(2014), p. 3.

<sup>85</sup> Mark Lynas, "How do I know China wrecked the Copenhagen deal? I was in the room," *The Guardian*, December 22, 2009, <http://www.theguardian.com/environment/2009/dec/22/copenhagen-climate-change-mark-lynas>.

<sup>86</sup> Wei Liang, "China, developing countries, and the Doha agricultural negotiations," Zeng Ka and Wei Liang, eds., *China and Global Trade Governance: China's first decade in the World Trade Organization* (New York: Routledge, 2013), pp. 212-213.

<sup>87</sup> 來自國內的壓力是通過不同的話語表達出來的。在日本是國際化、國際貢獻、正常國家等，而在中國是關於韬光養晦的爭論以及維護海外利益的主張。

性。<sup>88</sup>

儘管中日兩國在參與全球治理的過程和動機具有一定的共性，兩國間也有不少不同之處。例如，促使兩國參與全球治理的外部壓力、內部需求、經濟利益的全球化三要素中，外部壓力對日本起的作用相對來講更大一些，而對於中國來說經濟利益因素，即維護擴大海外利益為持續的經濟增長創造良好外部條件的考量占據更重要的比重。內部需求在兩國都起到重要作用，但是在日本它更多地通過國際化、國際貢獻等自由主義口號包裝出來，而在中國更多的是基於民族主義的國家利益訴求。<sup>89</sup>

應該說中日間最根本的不同是對「普世價值」的態度。1990年代後日本明確接受「自由」、「人權」、「民主」等西方自由主義價值觀為「普世價值」，而對中國政府來說這些只是西方的「普世價值」。這一點在很大程度上決定了中日兩國全球治理外交的不同走向。如前所述，2000年代後日本外交進一步向自由主義全球治理觀靠攏，而中國政府則強調「公平、公正、包容（尊重多樣性）」的行動規範，更加重視新興國家、發展中國家之間的政策協調。可以預見，由於政治體制與政治文化的不同，這一區別將會長期存在下去。當然如前所述，近年來日本政府積極標榜「普世價值」更多的是出於戰略考慮。

那麼，日本和中國參與全球治理的過程中是如何處理雙邊關係的呢？中日兩國參與全球治理對兩國關係以及整個東亞國際關係帶來哪些影響？下文擬對此進行簡要分析。

---

<sup>88</sup> 1990年代末以後日本的公民社會有了長足的發展，但是側重於具體項目的實施，跨國倡議能力仍有待提高。

<sup>89</sup> 筆者曾對中國主要官方智庫發表的全球治理報告進行過詳細分析。筆者發現大部分智庫基於維護國家利益的立場，支持政府積極參與全球治理。參見，俞敏浩，〈中国における全球治理論に関する一考察——シンクタンクの議論を中心に〉，《名古屋商科大学論集》第60卷第1号(2015)，頁267-281。

## 肆、東亞區域治理與中日關係

### 一、日本的崛起與中日關係（1970—1990 年代）

如前所述，日本開始參與全球性問題的解決是 1970 年代以創始成員國的身份加盟七國集團以後。盡管在宏觀政策協調、開發援助等問題上態度積極，總體來講日本並沒有像典型的世界大國那樣具備全面參與世界事務的意識，<sup>90</sup>而是把東亞區域視為發揮自身作用的主要舞台。在七國集團峰會上，日本努力扮演亞洲代表的角色，力爭向會議反映亞洲各國的關切。<sup>91</sup>也就是說，對於日本來說區域治理是全球治理的一部分，日本在全球治理中的作用是在區域治理中得到體現。在這個意義上，被譽為開拓戰後日本外交新局面的福田主義（1977 年），<sup>92</sup>也可以解讀為日本欲加強對國際社會的貢獻之時，挑選東南亞作為其實踐場所。<sup>93</sup>中國改革開放政策開始後，日本決定提供對華援助時也採用了同樣的邏輯，即中國的發展與穩定對亞太地區的和平與穩定具有重要意義，因此對華援助也是日本對國際和平與穩定做出的一項貢獻。

冷戰結束後，偏重經濟、開發領域的日本全球治理外交向和平、裁軍（常規武器、對人地雷等）、防止大規模殺傷性武器擴散、氣候變化、環境、人類安全等領域全方位擴展。日本重視的區域治理範圍也從東亞擴大到亞太地區。1991 年版《外交藍皮書》指出，「對日本來說除了日美以及七國集團的政策協調，與亞太地區國家建立政策協調關係變得愈來愈重要，……日本外交需要打開不同於 70 年代、80 年代的新局面，就國際問

---

<sup>90</sup> 國分良成編，《日本の外交 第 4 卷 對外政策 地域編》（東京：岩波書店，2013），頁 2-3。

<sup>91</sup> Glenn D. Hook, Julie Gilson, Christopher Hughes, and Hugo Dobson, *Japan's International Relations: Politics, Economics and Security* (New York: Routledge, 2012), p. 368.

<sup>92</sup> 1977 年 8 月，日本首相福田赳夫在馬尼拉發表日本的對東南亞外交政策。福田把促進東協與印支各國間相互理解與合作列為日本對東南亞外交方針之一。戰後很長時期，日本的東亞外交基本上追隨美國的冷戰戰略，福田主義被譽為改變了這一局面。

<sup>93</sup> 山影進，〈外交イニシアティブの試金石——對東南アジア外交の戰略的重要性〉，國分良成編，《日本の外交 第 4 卷 對外政策 地域編》，頁 147。

題與亞洲太平洋地區的國家建立政策協調是題中應有之義」。1991年5月，海部俊樹首相曆訪東協國家，途中在新加坡發表了政策演說，號召「向建設自豪於世界的區域社會邁進」。<sup>94</sup>重視亞太地區的外交方針下，日本把日美同盟重新定義為區域公共產品，同時積極推進東協地區論壇機制的成立。<sup>95</sup>在經貿領域，日本重視的是亞太經合組織倡導的開放的地區主義，因而對馬來西亞總統馬哈蒂爾提倡的東亞經濟集團(EAEG)持消極立場。

重新定義自身國際角色的同時，日本政府向中國提出要重構中日關係。1991年8月，海部在北京發表演講，稱「在世界和平和繁榮問題上，日本要承擔更大的責任。日中友好關係也應從全球性視野重新審視」，並提出「從世界性視野探索兩國關係新的定位」。<sup>96</sup>對此，中方顯然既不願意也沒有條件響應。1990年代中國社會正經歷向市場經濟的痛苦轉型，中國政府的主要精力投入到維穩，即政治體制、經濟社會的穩定問題成為壓倒一切的首要任務。對外政策上，則高舉以「不干涉內政」原則為核心規範的「國際政治經濟新秩序」，因而很難與日本提倡的「世界中的日中關係」產生共鳴。

1997年至1998年中美兩國首腦實現互訪，這是1989年政治風波後美國總統首次正式訪問中國，象征著中國外交環境得到了極大的改善。中國經濟也實現了軟著陸，向社會主義市場經濟的過度基本上步入正軌。在此背景下，亞洲金融危機的爆發以及東亞區域合作的升溫，給中日雙方帶來了共同推進區域治理的良好契機。隨著清邁倡議、自由貿易區、亞洲債券市場等區域合作機制陸續出台，曾經的區域合作空白地帶—東北亞三國（中國、日本、韓國）也被有效地整合到東亞區域治理框架之中。儘管中日兩國對東亞區域合作均持積極態度，但是必須指出的是，這一時期東亞在兩國整體外交戰略中的定位存在顯著差異。對於日本來說，東亞地區是

---

<sup>94</sup> 這裏的「地區」指「亞太地區」。《外交青書》第35號(1991)，頁401-410。

<sup>95</sup> 參見田中明彥，《アジアのなかの日本》（東京：NTT出版，2007），頁115-116。

<sup>96</sup> 霞山會，《日中關係基本資料集1949—1997》（東京：霞山會，1998），頁773。

日本全球治理外交的重要實踐場所，區域合作的進展必須符合日本全球治理外交的總體思路。日本擔心中國主導的東亞區域合作會向偏離日本全球治理外交理念的方向發展。對中國來說，這一時期尚未確立全球治理外交戰略，東亞區域合作的意義更多的是在於緩解全球化以及美國強勢外交沖擊的防波堤功能。東亞區域合作在中日兩國外交中具有的不同意義，決定了在此問題上雙方的競爭多於合作。

## 二、中國崛起與中日關係（2000 年代以後）

如前所述，2000 年代末中國政府表明參加全球治理的意願。構建「世界中的中日關係」之議程開始具備一些客觀基礎。2007 年 4 月，中日兩國發表聯合新聞公報，指出「強化協調與合作，共同應對區域及全球性課題」是建立中日戰略互惠關係的基本內涵之一。<sup>97</sup>2008 年 5 月，中日雙方發表「全面推進戰略互惠關係的聯合聲明」，宣布「共同應對全球性課題」，並承諾在氣候變化，能源安全，環境保護，貧困，傳染病等全球性問題展開有效合作。<sup>98</sup>

從結果來看，兩國在全球治理問題上表明進行合作，並沒有起到促進兩國間實際合作的作用，反而突出了雙方立場的對立。政治上，如前所述，1990 年代以來西方自由主義「普世價值」在日本深入人心，「構建基於民主主義價值觀的富裕穩定的秩序」成爲日本區域治理外交的核心目標之一。在經濟治理問題上，1990 年代末日本國內掀起了一股推進行政改革、緩和規制的熱潮。1998 年版《通商白皮書》明確指出，「規制緩和、結構改革將是今後日本經濟前進的方向」，而「這實際上意味著日本正式向開發主義國家路線宣告告別」。<sup>99</sup>在亞太區域合作問題上，日本一改以往在

<sup>97</sup> 〈中日發表聯合新聞公報〉，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cejpc/chn/zrgx/qqq900/t310521.htm>。

<sup>98</sup> 〈中日關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明〉，

[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05/07/content\\_8123814.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05/07/content_8123814.htm)。

<sup>99</sup> PHP《日本のグランド・ストラテジー》研究會編，《日本の大戦略——歴史的パワーシフトをどう乗り切るか》（東京：PHP 研究所，2012），頁 60-61。



APEC 上重視經濟技術合作的立場，轉向體現高標準自由市場原理的跨太平洋夥伴關係協議(TPP)。在這一過程中日本重構了國家身份，在區域治理問題上開始明確指向「法治」、「市場」、「公開」、「透明」、「問責」等符合西方自由主義價值觀的治理模式。

中國的崛起對上述日本的國家身份以及區域治理戰略形成了挑戰。中國反對全球治理奉西方自由主義價值觀為圭臬，主張「公平、公正、包容」的治理理念，在具體操作上則重視提高新興國家與廣大發展中國家在全球治理體系中的地位。無論其治理理念還是實際操作上都反映了濃厚的國家中心主義思路。<sup>100</sup>在區域治理上，中國正在強化「外線拓展」戰略，即在西方主導的全球治理體系之外建構由中國等新興國家主導的治理機構。其目的是一方面提高中國在全球治理體系中的地位，同時通過「以外促內」的方式促進既有體系的改革。<sup>101</sup>在此戰略下，中國先後主導成立金磚國家開發銀行、亞洲基礎設施投資銀行、絲路基金，對既有的區域治理機制帶來很大的衝擊。

除了治理理念和戰略上的分歧，潛在的等級意識也是阻礙中日合作的重要原因。不同於前蘇聯和一些西方國家，中日兩國都不具有基於強烈意識形態和宗教價值觀的追求普世價值的內在動機。兩國在國際社會上追求的不是價值的擴散，而是都傾向滿足於形式上的國際地位的提高。例如，日本在 1970 年代以後參與全球治理過程中孕育了「亞洲代表」意識，冷戰後日本的外交話語體系中更是頻繁出現「亞洲與發達國家，亞洲與太平洋的橋梁」等言論。在這種意識的作用下，日本認為區域治理問題上發揮作用將有助於提高日本在國際社會上的地位。<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> 中國的全球治理外交剛剛開始形成，在很多方面還處於摸索階段。日本的經驗顯示，隨著國家身份的不斷重構，對全球治理的理解也會發生變化。中國對全球治理的理解以及具體戰略將來都有可能發生變化。因此本論文對中國外交的分析針對的是現狀，對未來的走向則持開放態度。

<sup>101</sup> 陳志敏、蘇長和主編，前引文。

<sup>102</sup> 升亞美子，〈東南アジアにおける日本イメージと日本外交——1970年代を中心に〉，大

同樣，中國政府也一貫熱衷於國際地位的提高。正如川島真所言，近代以來中國政府在國際會議舞台上追求的是「亞洲代表」身份以及象徵性的大國地位。<sup>103</sup>

中日兩國的東亞區域治理外交所蘊含的（如果不是不可能的話）難於協調的動機，決定了在區域合作問題上雙方爭奪主導權的局面不可避免。爲了在競爭中占據有利地位，雙方在不同程度上都有意識地推進國家身份的差異化戰略，導致在一些原則性問題上雙方立場越走越遠。其結果，亞洲金融危機以後一度掀起熱潮的東亞區域合作陷入低谷，東亞區域一體化更是遙遙無期。

## 伍、結論

新興大國為什麼參加全球治理？新興大國參加全球治理的過程都有哪些特點？新興大國對全球治理以及區域治理帶來哪些影響？本論文以日本和中國為案例，試圖對這些問題進行解答。本論文採取過程比較分析方法，對日本和中國參加全球治理的過程及其原因進行了比較分析，總結了各自的特點，並在此基礎上探討了中日兩國的全球治理外交對東亞國際關係帶來的影響。通過分析，本論文發現儘管隔著三十年左右的時差，中日兩國參與全球治理的過程存在一定的相似之處。無論是 1970 年代以後的日本，還是 2000 年代以後的中國，都是成爲世界經濟大國後開始受到來自國內外的要求承擔更多責任的壓力。與此同時，對外援助和企業的對外投資的迅速增加，促進了經濟利益的全球化進程，爲參與全球治理提供了經濟上的動機和物質基礎。這種內外壓力以及經濟利益的驅動力促使新

---

石裕、山本信人編，《イメージの中の日本——ソフトパワー再考》（東京：慶應義塾大學出版會，2008），頁 148。

<sup>103</sup> 川島真，〈中國外交における象徴としての國際的地位〉，《國際政治》，No.145(2005)，頁 24-32。

興大國參與全球治理只是東亞國家特有的現象還是新興國家普遍現象?應在今後更多的案例分析的基礎上才能得出最終答案。

另外，中日兩國的全球治理外交在很大程度上都是為提高國家地位的目標服務，表現出很強的功利性。參與全球治理，實際上主要通過在區域治理問題上發揮主導作用來實現。<sup>104</sup>這一點上，應當說中日兩國與很多新興國家都有共性。

當然中日雙方在全球治理問題上的立場也存在很多不同。例如，日本國家身份的出發點是「西方國家的一員」，而中國的出發點是「發展中國家的一員」。<sup>105</sup>雙方的不同點還表現在與美國的關係以及對權利與責任的理解等多方面，<sup>106</sup>但是最大的一點應該說還是對「普世價值」規範的理解。日本外交在 1990 年代接受西方自由主義價值觀為「普世價值」後，在 2000 年代加快了向「市場原教旨主義」靠攏的步伐。中國政府則認為「普世價值」不應該是西方價值觀，只有充分反映發展中國家利益才能稱其為「普世價值」。圍繞全球治理行為規範的這一分歧，一部分源自雙方國家身份的不同，但是必須指出的是，雙方為了在國際地位競爭中占據有利位置突顯國家身份的差異，在不同程度上有意識地利用這一分歧，從而導致雙方之間的距離愈行愈遠。誠然中日關係之所以難以改善，有眾多複雜的原因，如權力轉移帶來的「安全困境」，歷史認識問題、領土爭端導致的民

<sup>104</sup> 當然對於中國來講東亞只是幾個周邊地區板塊中的一個，對於日本來講東亞則是亞太地區的一部分。儘管如此筆者仍然認為無論對中國還是對日本，東亞是最為重要的周邊地區。

<sup>105</sup> 近年來在中國國內學術界國家身份問題開始成爲一個討論議題，但是官方的表述仍是「發展中國家的一員」和「最大的發展中國家」。參見李少軍，〈論中國雙重身份的困境與應對〉，《世界經濟與政治》，第 4 期(2012)，頁 4-20。王緝思，〈中國自我定位困難只因變化太快〉，《中國新聞周刊》，第 614 期(2012 年 6 月 20 日)，  
[http://www.360doc.com/content/13/0318/15/11542102\\_272253479.shtml](http://www.360doc.com/content/13/0318/15/11542102_272253479.shtml)。

<sup>106</sup> 在安全上依賴美國是日本比中國參加全球治理時受外部壓力影響更多的重要原因。權利與義務的理解上的不同，表現在日本更多地強調國際貢獻，中國則更多地強調發言權。

族主義情緒的上升等。除了這些原因之外，本文通過全球治理的視角揭示了中日兩國競爭關係的另一層結構性原因。

歸根結底，日本和中國都是在成為世界性經濟大國後開始參與全球治理的。如今中國經濟崛起之勢看似無可阻擋，而日本則經歷長達 20 年的經濟停滯後已明顯力不從心。日本政府的開發援助(ODA)規模日益縮小，從 1990 年代的世界第一位到 2015 年滑落至第四位，對外開發援助為國家經濟和戰略利益服務的傾向也更加明顯。<sup>107</sup> 儘管在日本政府的外交話語體系中全球治理的比重仍維持較高的水平，<sup>108</sup> 在全球和區域治理問題上，日本正表現出明顯的守成大國的特征，很多東亞政策都是圍繞著對華戰略來擬定。如抵制中國主導的亞洲基礎設施投資銀行，對區域全面經濟伙伴關係(RCEP)持消極立場，突出強調航行自由原則等等。

日本的案例告訴我們新興大國參與全球治理的過程不會是直線式發展，而可能是充滿變數的過程。它為我們思考目前備受矚目的中國等新興大國與全球治理的關係提供一個可供參考的寶貴案例。當然，正如本論文指出，中國與日本在不少方面具有共性的同時也有不少關鍵性的區別。這些不同之處在多大程度上會影響未來中國與全球治理的關係是一個有待繼續檢驗的主題。

責任編輯：吳惠庭

---

<sup>107</sup> 參見，Purnendra Jain, "New thinking redefines Japan's foreign aid policy," <http://asaa.asn.au/new-thinking-redefines-japanas-foreign-aid-policy/>。

<sup>108</sup> 根據《外交青書》2014 年、2015 年、2016 年、2017 年版的相關陳述。