

學術論文

國際格局變動中之日本對外戰略定位 及其調整

Adjustment of Japan's Foreign Strategy in a Changing International Structure

沈海濤 *Hai-Tao Shen*

吉林大學東北亞研究院教授

*Professor of Northeast Asian Studies College
Jilin University*

摘要 / Abstract

戰後七十年，國際格局與日本對外戰略都面臨著重大的方向轉換。目前日本正在嘗試進行的戰略調整與國際社會的發展趨勢之間正呈現不同的趨向。日本將新的「安保法制」置於日本國家對外戰略調整的首要位置，一定程度上也體現了日本對國際格局的理解和國家志向的核心本質。日本外交戰略的調整，在不同時期有不同的取向，很大程度上與日本國內政治相關。在日本對外戰略的繼承與變革方面，作為日本外交基軸的日美同盟發揮著關鍵性的作用。

Seven decades since the Second Great War, both the international order and Japan's foreign strategy face major shifts in direction. In relation with the development of the international society, Japan's strategic adjustment is

moving in the opposite direction. To a certain extent, the fact that Japan has placed its priority in the Japan-US security alliance demonstrates Tokyo's understanding of international order and the essence of its vision for the future. Noting Tokyo's different policy orientation in different period, the adjustment of Japan's foreign policy strategy is greatly connected with the country's domestic politics. The Japan-US alliance plays an important role in the development of Japan's foreign policy strategy.

關鍵字：日本、戰略定位、國際格局、中日關係

Keywords : Japan; Strategic Vision; International Order; China-Japan relations

2016 年以來，東亞地區政治與安全形勢的持續動盪，地區國際格局依舊持續著不穩定性與不確定性逐步增強的緊張狀態。同時，國家間戰略互動與博弈日益集中在國際秩序的變革與地區政治安全問題方面。東亞地區政治與安全形勢的變化也反映了世界格局整體演變的趨勢與特徵。無論是大國還是地區中小國家之間戰略互動更加頻繁，政治領域的合作與對立呈現兩極化特徵，進而全面影響地區安全的相關議題。而安全領域的互動對政治的作用更加直接，並影響到東亞地區國際關係格局的整體演變進程。

與中東地區「伊斯蘭國」勢力的不斷崛起、非洲地區「博科聖地」的恐怖活動、烏克蘭危機演變為內戰危機等等國際政治與安全格局的劇烈動盪相比，東亞地區國際政治與安全局勢尚處於相對可控的狀態。然而，東亞地區政治與安全形勢變動趨勢中所蘊含的戰略博弈激化的潛在危險也表明，東亞地區國際格局出現新的大變局的時機正在逐步到來。

隨著美國「亞太再平衡」戰略的不斷持續深入，日本國內政治生態的日益惡化，日本對外戰略越發陷入以日美同盟為核心的戰略困局而無法自拔，戰略「漂移」向戰略清晰轉化。隨著中國「一帶一路」倡議的提出以及俄羅斯亞太戰略的不斷調整，東亞地區政治形勢出現了類似冷戰格局又超越冷戰的變化徵兆。

壹、東亞國際格局的變動及特徵

東亞國際格局的變動主要表現在以下幾個方面。首先，朝核問題久拖不決，朝鮮半島問題陷入僵局。朝鮮完全不顧及國際社會的強烈擔憂與反對，在開發核武與導彈技術開發道路上越走越遠，六方會談機制未能發揮出應有的作用，陷入停頓和崩潰的邊緣。與此同時，韓國在處理東北亞區域安全與合作問題上，不僅持續對朝鮮抱有敵意對立姿態，開始探討啟用核潛計畫，更執意接受美國要求，強化美韓同盟關係，同意並積極籌備部

屬「薩德反導系統」。明知此舉不僅將極大地損害中國俄國等鄰國安全利益，也對韓國自身安全帶來隱患，卻依然堅持其強硬立場，表明韓國政府已經在實質上修正了其東北亞和平協調者的志向。朝鮮半島南北雙方在增強軍備上的一意孤行，必將進一步加劇地區緊張局勢，刺激新一輪軍備擴張競賽，衝擊東亞地區安全秩序的穩定。

其次，日本將對外戰略方向逐漸調整為應對中國的和平崛起。日本不僅在東海持續加強所謂離島防禦能力，部署先進雷達設施和岸基導彈系統，持續加強海上保安力量，更在南海問題上挑動是非，扶持菲越等國對抗中國，甘願做美國在東亞的代言人。具有保守主義、國家主義色彩的安倍政權，自上臺伊始便積極推動日本在政治安全方面的戰略調整。安倍政權積極奉行所謂積極和平主義，提出「在基於國際協調主義的積極和平主義之下，日本將與美國聯手，為了世界的和平與穩定，發揮更加積極的作用」的主張，¹即日本需要配合美國的全球戰略，也包括配合美國在東亞地區的戰略部署。安倍政權的所作所為並不利於東亞地區國際政治博弈的優化，反而對地區政治穩定起到了破壞作用。

第三，東亞特別是東北亞國際機制的建構遭遇困境。朝核六方會談機制中斷後，中日韓合作機制成為維繫東北亞國際秩序的十分脆弱的國際平臺。重新開機中日韓合作對話，翻開中日韓合作新篇章，不僅可使中日韓三國關係的發展重歸正常軌道，而且能給東亞乃至亞太地區注入和平與穩定的強心劑。至少，我們看到了中日韓三國在正視歷史、立足大局、攜手面向未來、共創睦鄰友好、共同繁榮方面有了一定的共識，也看到了中日韓三國為此所作的積極努力。儘管在停滯數年後重啟，中日韓合作機制的構建也依然面臨重重困難，建立戰略互信依然任重道遠。另一個不容忽視的動向是東盟在引領東亞區域合作與區域一體化方面的影響力正在下降。與此相對，中國提出的「一帶一路」倡議對促進東亞區域國際合作機

¹ 日本首相官邸網站，〈第百八十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説〉，平成 26 年 1 月 24 日，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20140124siseihousin.html。

制的建構則具有重要的指標性意義。中日韓 FTA 談判停滯不前，在亞投行問題上的韓入日拒，都使得東亞一體化進程蒙上一層陰影。「一帶一路」倡議原本是在維護戰後國際秩序的框架下，深化區域合作的有益嘗試，卻受到美日等國的質疑和抵制。

中國提出來的「合作共贏」觀念，尤其「一帶一路」理念下的「共商、共建、共用」是超越「零和博弈」，符合國際關係健康發展的時代要求。「一帶一路」倡議隨著時間的推移和國際政治經濟相識的變化，必將會得到越來越多的積極回應和支持，日本也將會受益其中。問題在於，世界經濟與政治的歷史與發展趨勢已經證明，將國際經濟合作的目光局限在區域一體化和集團化的思維定勢已然落後於時代的潮流，爭奪區域合作的主導權，特別是維持「發達國家」主導地位和既得利益的觀念必將阻礙世界各國經濟與政治生活的平等與協調發展，也將對其自身的國家利益和國際影響力產生極大的負面作用。而這一點，恰恰是日本需要認真反思的重要課題。在有關國際秩序以及區域合作問題上，東亞各國均有自我定位與外部期待不一致，對國際社會在政治、經濟、安全各領域出現的變化認識向左的情況。

綜觀近年來東亞國際格局變動的主要趨勢，國際格局的演變正呈現如下幾個明顯的特徵。第一，大國關係相對穩定，國際秩序主體未變，中間國家期望增大角色作用，小國不安，對自身利益維護分外敏感。第二，區域合作深入拓展，中國引領合作潮流。但同時，以經濟合作促進政治安全合作的國際治理理念日益受到挑戰，相互依存程度逐步加深的同時相互不信任的程度也在加深。這使得既有的國際政治理論與政策分析手段都面臨棘手的困境。第三，區域內變化與全球政治緊密聯動，原有的區域外交理念與戰略政策選擇面臨新形勢新挑戰，而且國內外政治因素的相互影響與方向均有變化，特別是往往是中小國家率先製造話題，挑起地區國際關係紛爭，牽動大國展開博弈，地區國際格局的變動日趨複雜化。

貳、日本的角色定位與戰略調整

戰後日本對外戰略的形成與發展，源於戰後初期美國對日本的佔領和改造。戰後日本的外交戰略從一開始就確立了兩個基本原則。一個是日本國憲法所規定的日本國家發展的基本原則，即和平主義，民主主義和國民主權原則。另一個則是以日美同盟為基軸的對外關係的建立。這兩個基礎是相輔相成，構成日本國家戰略的基石。在戰後幾十年來的歷程中，由於日本國內經濟政治的狀況和國際政治環境的相互作用，日本的對外戰略一直沒有脫離上述基本原則框架。尤其是其間經過朝鮮戰爭時期日本對美軍的後方支援和 1960 年日美安保體制的確立，日本對外戰略的大方向被牢牢組合在美國的世界戰略當中。

但是，世界是在變化的，不僅是國際上，日本國內也在發生變化。日本外交戰略的基本框架得以建立的基礎(原則)出現變化是與冷戰結束，世界政治、尤其是東北亞地區國際政治構圖發生變化同步進行的。相對於東西冷戰對立的終結所帶來的國際政治格局變化和影響，海灣戰爭後國際政治與國際關係變化的結果對日本外交戰略帶來強烈的衝擊。如何樹立和確保與日本國力相稱的國際地位成為促使日本國內上下重新思考外交戰略定位的基本出發點和起爆劑。實際上，戰後日本國家對外戰略和政策一直不斷地隨著國際國內時勢的變化而進行著調整。只是隨著時間的推移和日本國內外形勢的變化，國家外交戰略的基本原則日益與日本國家的現實利益產生矛盾衝突。

一、日本的對外戰略從「漂流」轉向「穩定」

進入 21 世紀以來，日本國家政治生態處於急劇轉型時期。從「十年九相」的短期政治向長期政權過渡；從「脫亞」還是「入亞」的搖擺向強化日美同盟轉變；從「一國和平主義」向「積極和平主義」的全球性政治理念轉變；從護憲對改憲的對立向積極修憲，樹立脫戰後新體制轉變，這

一系列變化表明，日本國家的戰略已經從「失去的二十年」中逐步明確了方向。以「安倍經濟學」、「積極和平主義」等為核心正在形成政治經濟安全與文化全方位的「安倍主義」，不僅為可能到來的安倍自民黨長期政治打下基礎，而且也將深刻影響日本國家今後的發展方向和道路選擇。

安倍政府第二次上臺以來，對日本自身在國際社會的定位與角色設計重新認識，致力於擺脫戰後政治體制的束縛，變成「正常國家」的國家意志明確而堅定。目前問題在於，日本對國際格局變化的認知與現實的國際社會發展的潮流相悖，對自身的角色認識出現不應有的偏差。國際格局與形勢的變動給日本實現戰略調整提供了契機，特別是以朝鮮半島問題為核心的東北亞局勢變動，以及中國的和平崛起給日本帶來的戰略壓力與刺激是顯而易見的。

在日本地區外交戰略與政策選擇方面出現的一個明顯的方向性變化是，日本的對外戰略目標從著眼於致力於確保不受朝鮮半島局勢威脅向重點應對中國崛起轉變。在政策方式上更偏重於政治軍事的壓力而非政治經濟的合作。以南海問題為例來看，近年來日本借助日美同盟，深度介入南海問題的力度不斷加大。日本新近制定的《國家安全保障戰略》不僅再一次明確了以日美同盟為核心進行國防戰略佈局的基本原則，明確規定加強日美同盟是日本國家安全保障戰略的核心政策之一，強調日美同盟是國家安全保障的主軸，一直以來承擔著美國在亞太戰略的基礎角色。²在南海和整個亞太地區，日本的軍事行動將基本圍繞日美同盟體系展開，其活動範圍也隨著美國的戰略目標而變化。

隨著美國將戰略重心轉移到亞太地區，日美同盟也隨之不斷強化和鞏固。安倍晉三執政以來，日本政府表現出積極向美國靠攏的政策立場。2015年7月，日本通過了解禁集體自衛權、大幅轉變日本戰後防衛政策的安保法案，實質上解除了「和平憲法」和「專守防衛」原則的限制，為日本展

² 李聆群，〈日本的南海政策及其發展演變〉，《和平與發展》，頁 109。

開海外軍事作戰提供了法理依據。2015 年日本國會強行通過的新安保法案沒有脫離日美同盟的框架，在有利於日本更好的配合美國在亞太地區的行動的同時，更有利於日本實現其政治軍事大國的戰略目標。當然，日美同盟的強化一方面使日本在複雜的國際形勢變動下獲得了更多的美國保護和支持，同時也讓日本在美國的亞太戰略佈局中承擔了更多的義務，成為美國干預南海問題和東亞國際事務的重要支點。

二、安倍主義導向下的日本外交政策

自 2013 年安倍政府提出日本對外戰略的基本設想後，日本外交的實施進程整體上呈現為以安倍主義為導向，以歐亞大陸為實施重點區域，以應對中國崛起為核心內容的外交公關。安倍政權在確定日本外交理念的整體設計與政策主張之際，最為看重的核心要素是安倍提出的所謂日本外交創造未來的五項原則：第一，在兩海域（太平洋與印度洋）的交合處的這片土地上，思想、表達、言論的自由—人類獲得的普遍價值必須得到完美的體現。第二，對我們來說最重要的共有財富海洋，不應該通過實力來控制，必須依靠法律和規則來進行管理。第三，日本的外交必須尋求自由、開放、互相結合的經濟。第四，我們將努力使日本和各位（東南亞各國）之間的文化紐帶更加充實。第五，促進肩負未來這一代人的交流。³這個所謂日本外交新的五項原則，從幾個不同的側面體現了日本對外戰略的指導理念和基本姿勢。首先，推動價值觀外交是承襲安倍第一次擔任首相時的外交政策的最明顯的舉措。價值觀外交是安倍政府府推進對外戰略所借助的重要工具之一。其次，對海洋事務的關注是暴露了安倍第二次執政後對日本面臨的海洋權益爭端激化及所帶來影響的深刻擔憂。安倍政府積極推動

³ 開かれた、海の恵み、〈日本外交の新たな 5 原則〉，《日本首相官邸网站》，平成 25 年 1 月 18 日，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/20130118speech.html。（當時安倍因處理阿爾及利亞人質事件而提前回國，並未在雅加達發表演說，但日本政府提供了相應的演說文稿）

海洋戰略，將其作為對外戰略的重要一環。安倍主義對經濟外交的關注，是基於拓展日本經濟利益的需要，是日本長期以來外交政策中的核心變數之一。「安倍主義」引導下的經濟外交與其前任的民主黨政府相比，則更加注重對外基礎設施投資並帶有更為鮮明的政治色彩。

2013 年 9 月 12 日，首相安倍晉三在「關於安全保障與防衛能力的懇談會（第一次會議）」中，提出「積極和平主義」的相關說法，即「在當今的國際社會，任何一個國家都無法單靠一國之力維護自身的和平與安全。安倍內閣從基於國際協調主義的積極和平主義立場出發，為了確保世界的和平穩定及繁榮，將比以往更加積極地做出貢獻。」⁴基於對積極和平主義的闡述，安倍進一步提出「出於這一考慮，我國（日本）將首次制定以外交政策及防衛政策為中心的『國家安全保障戰略』，作為國家安全保障的基本方針。我將把這一國家安全保障戰略，作為安全保障相關政策的指導方針。」⁵顯然，對安倍政權所謂基於國際協調主義的積極和平主義的相關政策主張，是安倍政權對日本外交參與國際合作的具體化體現。

積極的和平主義同時也是安倍主義引導下日本外交實施範式的具體方略之一，其實施重點主要關注於日本外交在國際社會層面的表現與責任。在安倍政權對其國際參與的基本外交理念設計中，提出「以與國際社會的協調為支柱，以我國（日本）努力為世界的繁榮與和平做出的無可置疑的業績和不可動搖的評價為根基，舉起『積極和平主義』的嶄新旗幟。」⁶安倍將積極和平主義視為貫穿日本整個國家安全保障戰略的基本思想。⁷

在推進積極和平主義外交的同時，安倍政府在推進日本外交過程中也

⁴ 日本首相官邸網站，〈安全保障と防衛力に関する懇談会〉，平成 25 年 9 月 12 日，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201309/12kondankai.html。

⁵ 日本首相官邸網站，〈安全保障と防衛力に関する懇談会〉，平成 25 年 9 月 12 日，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201309/12kondankai.html。

⁶ 第 68 回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説，平成 25 年 9 月 26 日，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/26generaldebate.html。

⁷ 日本首相官邸網站，〈第百八十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説〉，平成 26 年 1 月 24 日，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20140124siseihousin.html。

不斷提及要拓展地球儀外交。與關注亞洲外交相比，安倍政府更提出開展地球儀外交，欲將日本外交公關實施的重點拓展到全球範圍。2013年10月，首相安倍晉三聲稱：「就任總理以來的十個月裡，我以俯瞰地球儀的視點，訪問了23個國家，總共舉行了110多次首腦會談。」⁸而到2014年初，安倍主義引導下日本外交實施的重點已然呈現為全球範圍內的、積極有效的外交公關。日本外交開展了涉及歐亞非美洲的全面外交公關，展示安倍政權的外交政策主張、爭取更多的國家和地區認可與支援安倍政權的外交理念與政策。2014年1月，安倍公開主張在2014年要展開「俯瞰地球儀外交」、⁹「將以俯瞰地球儀的視點，開展戰略性的高層外交」，¹⁰這是安倍政權落實地球儀外交的重要戰略部署；同時開展針對非洲的專項外交公關，包括一系列的經貿、女性等相關領域的積極舉措；針對歐洲的外交，則具有相應的針對性，安倍政權的對外交實踐中，展示的更多的是遏制中國的色彩。

地球儀外交是安倍主義引導下日本外交全球公關的具體方略之一，地球儀外交的實施更為關注日本外交在日本周邊地區以外的國家和地區開展相應的外交公關，比如加強日本對非洲的經濟援助等。地球儀外交的推進進程中，相應的外交公關所帶來的收益為：日本在全球範圍內外交戰略運作的空間得以擴展，有助於安倍政權取得更多的外交資源，同時更為深入地參與到全球範圍內的外交互動。在這三個外交理念中一以貫之的核心是樹立「安倍主義」的引導作用。安倍政府對外戰略和政策的展開始終基於日本國家利益的需求。基於對國家利益的判斷，安倍提出「日本的國家利益存在於千古不變、萬古永恆，讓亞洲的海洋徹底開放、成為自由和平

⁸ 日本首相官邸網站，〈第百八十五回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説〉，平成25年10月15日，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20131015shoshin.html。

⁹ 日本首相官邸網站，〈平成26年1月14日内外記者會見〉，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0114naigai.html。

¹⁰ 日本首相官邸網站，〈第百八十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説〉，平成26年1月24日 http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20140124siseihousin.html。

之海。」¹¹等相關理念並概括為日本外交新的五項原則，這也體現了安倍主義的基本邏輯。在安倍政權看來，對日本國家利益的基本判斷是將日本的國家利益置於長期存在並長期存在于海洋的，海洋是日本國家利益存在的根本性基礎，是日本國家利益的主線。

參、日本對外戰略與政策的三個悖論與課題

一、日本對外戰略與角色定位的三個悖論

首先，需要正視關於戰後日本國家定位與角色設計的思維差異。如何在東亞乃至全球宏觀視野下考察日本的對外戰略與政策？如何理解國際格局及其變化？中日兩國學者在這個問題上的理解和處理顯然有差異。其次，應該跳出狹隘的中日關係思維框架的束縛，從世界格局的高度客觀看待日本的對外戰略。對日本對外戰略的不同期待與擔憂，源於它呈現出的雙重性與搖擺性（所謂的戰略「漂流」），從不同的視角會得出相距甚遠的結論。第三，關於日本的定位與角色問題，自我定位和角色設計與他者的角色定位（期待）顯然是有差異的。一部分日本學者的觀點可能更趨同于歐美的政治理念。在不同的歷史時期，國際社會包括我國對日本的定位是差異和變化的，如何能夠將自我定位與他者期待的距離拉近，這不僅是日本需要考慮的問題，也是國際社會如何發揮塑造和影響力的問題。戰後日本的發展軌跡正呈現出令人擔憂的「回歸」跡象，這既有日本自身的原因，也有國際社會對日本的不同期待與塑造（影響）的責任。

日本對外戰略調整的悖論主要體現在其對外戰略基本認識依然存在兩重性和搖擺性，對美戰略追隨與外交自主性之間的選擇與平衡，依舊是

¹¹ 開かれた、海の恵み、〈日本外交の新たな5原則〉，日本首相官邸网站，平成25年1月18日，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/20130118speech.html。（當時安倍因處理阿爾及利亞人質事件而提前回國，並未在雅加達發表演說，但日本政府提供了相應的演說文稿）。

最大問題。日本對外戰略正逐漸從搖擺向戰略穩定轉變，但「日本回歸」呈現出的放棄戰後和平憲法體制的方向性令人不安，也與國際社會發展的基本潮流背道而馳。近年來日本對外戰略在調整過程中採取的塑造假想敵和戰略不安的做法，不僅對地區國際格局的穩定產生影響，也無助於地區外交的推進。通過製造區域安全問題，藉以實現日本國際總體戰略以及對外戰略調整的邏輯和做法，最終將損害日本國家的長遠利益。

二、日本調整對外戰略需要解決三個課題

第一，日本的自我定位與角色，究竟依據什麼理念與國際認知？崇尚強權的國際政治觀是否符合國際社會發展潮流和日本的國家利益？日本對國際社會的認識與理解需要不斷加深。如果日本對外戰略的重點是要在國際社會發揮日本的積極作用的話，日本理解和維護的「國際社會」是聯合國框架下的國際社會還是美國為首的特定國家集團？第二，日本要維護的戰後「國際秩序」與國際社會普遍認知的國際秩序之間是否有偏差？戰後七十年的今日，國際格局與日本對外戰略都面臨著重大的方向轉換。但顯而易見的事實是，目前日本正在嘗試進行的戰略調整與國際社會的發展趨勢之間正呈現不同的趨向。將新的「安保法制」置於日本國家對外戰略調整的首要位置，一定程度上也體現了日本對國際格局的理解和國家志向的核心本質。即使將論題局限於「地區外交」的範圍來考察，日本的對外戰略如何選擇，也不能單單算計日本自身的國家（政府/政治家）利益，更應該具有國際人文情懷和國際社會責任感，充分考慮地區國際社會的共同利益關切。第三，日本「地區外交」的調整，在不同時期有不同的取向，很大程度上與日本國內政治相關。在日本對外戰略的繼承與變革方面，日本的主體性是如何體現的？作為日本外交基軸的日美同盟是否起了決定性作用？

責任編輯：林正斌、賴郁璇