

略论 21 世纪日本对拉美外交战略变迁

· 高 洪

内容提要 拉丁美洲是距离日本最遥远的大陆之一,从15世纪至今日本与拉丁美洲的关系走过了漫长的400多年。进入21世纪后,作为构成日本大国主义政治理想的外交战略处在不断调整过程中,从小泉政权到两届安倍政权的15年里,日本对拉美外交由着眼资源、能源的经济外交朝着紧盯大国博弈的政治战略方向倾斜。对今天的安倍政府来说,笼络拉美国国家寻求联合国改革中对日本的全面支持,已成为对拉美外交战略的首选目标;而日本与拉美国国家间正常的经济关系,也因注入了“抗衡中国”的复杂要素而脱离了日拉之间经济往来的原有意义。这种变迁既包含着国际格局变化造成的外部牵引,更是当今日本强国、强军战略在日拉关系中的间接折射和直接体现。日本的拉美外交走向值得进一步观察,日本对拉美外交上的利弊得失也值得我们汲取成功经验或规避其失败的风险。

关键词 日本外交 拉丁美洲 安倍晋三 中日关系

作为经济全球化与政治多极化时代维护本国与本民族利益而制定的对外方略,21世纪日本对拉美的外交战略始终处在不断调整 and 变化中。随着新老保守政党间的执政轮替,尤其是安倍两度执掌国家政权之后,日本对拉美的外交天平从经济目的明显倒向政治战略。这种变迁既包含着国际格局变化造成的外部牵引,更是当今日本强国、强军战略在日拉关系中的间接折射和直接体现,人们甚至可以从其中探寻大和民族心理上亦骄亦浅、偏狭多疑的“岛国根性”。

一 当代日拉关系的历史背景

日本同拉美的早期接触可以追溯到大约400多年前,不过偶发的海难漂流船只仅仅是一种小概率事件,还不能算作真正意义上的外交。明治维新后,随着“富国强兵、置产兴业、文明开化”的历史进程,日本与拉美国国家间的关系开始了由古代遣使到近代外交的历史性转折,为今天的日拉关系提供了中世纪到近代的历史背景。

(一) 早期接触与明治中期的拉美移民

据史料记载,15世纪初期航行在菲律宾至墨西哥航线上的西班牙船队遭遇风暴后漂流至日本,船上的墨西哥官员曾上岸拜谒江户幕府第一代将军德川家康,这一事件被后人视为日本与拉美国国家接

触交往之始。由于德川家康执政早期不仅不锁国,甚至还鼓励各地诸侯发展面向西洋的“南蛮贸易”。所以,1613年日本仙台藩曾派遣该藩大名伊达政宗的家臣支仓常长等人前往拉美,翌年到达墨西哥、古巴等地。此为日本人第一次踏上拉丁美洲大陆。^①

明治维新后,打破了闭关锁国政策的日本着力向海外发展。1888年日本与墨西哥签署了通商条约。及至1893年,时任明治政府外务大臣的榎本武扬创立“日本海外殖民协会”,并从夏威夷的日本移民中选派132人前往危地马拉,拉开了日本人移民拉美的序幕。到了1897年,又有35名日本人从日本国内移居墨西哥,此为日本国内直接移民拉丁美洲的滥觞。此后,大量日本移民陆续前往拉美定居,二战前日本在拉丁美洲移民总数已达24万人,主要在巴西从事咖啡、甘蔗、棉花种植方面的体力劳动。

(二) 战后日本与拉美关系重新定位

由于地理上的原因,二战期间日本在亚太地区燃起的战火基本上没有波及拉美地区。加之战后美国操纵西方阵营对日本片面媾和,参与签订《旧金山和约》的阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加、厄瓜多尔、危地马拉、海地、洪都拉斯、墨西哥、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉等拉美国家无一例外地支持日本

^① 2013年,为纪念支仓常长率使节团到拉美400周年,日本出资在登陆地古巴哈瓦那湾入海口树立了支仓常长铜像以示纪念,并将支仓常长故乡仙台与其1614年抵达的墨西哥阿卡普尔科市结为姊妹友好城市。

收稿日期:2014-11-17

作者简介:高洪,男,中国社会科学院日本研究所研究员。(中国社会科学院日本研究所,北京 100007)

加入联合国。可以说,绝大多数拉美国家在日本战后回归国际社会问题上出过力。所以,战后历届日本政府对拉美国家均持友好政治态度,尤其是日本回归国际社会后与拉美国家间的双边关系逐步恢复,政府也较为积极主动地与拉美国家分别签署移民协定。与此同时,战后重新获得自由地走出国门机会的日本老百姓又开始酝酿移民拉美。

1950年2月14日,二战后首批移民渡往阿根廷。1954年,冈崎外相出访拉美,成为战后日本政府对拉美外交的新开端。此后,日本于1956年8月2日、1959年7月22日、1961年12月分别与玻利维亚、巴拉圭、阿根廷等多个拉美国家陆续签署了移民协定。1959年7月,刚刚当选的岸信介首相访问了巴西、阿根廷、智利、秘鲁、墨西哥等5国,就日本移民问题和发展双边关系举行会谈。1960年9月,日本政府派出川岛正次郎特使参加墨西哥独立150周年庆典。1970年9月,日本爱知揆一外相访问巴西和阿根廷。1979年8月,园田直外相出访拉美后指出,日本在拉美移民已经有了第5代,应当重新考虑移民政策了。园田直的发言是根据拉美存在大量日本移民后裔构成日拉特殊关系做出的,尤其是日裔后代中的佼佼者逐步走入上流社会,成为直接影响战后日本对拉美政策的潜在因素。^①截至20世纪末,日本在拉美共有移民167万人,其中仅巴西一国就多达150万人。大量日本移民也带来日裔拉美公民回流日本,统计表明同一时期侨居日本的拉美籍人士(其中以日裔拉美人为主)很快达到28万人,其中巴西人占21万人。

(三) 日本政府对拉美外交的经济着眼点

众所周知,战后日本的外交有两大支柱,即“以日美关系为基轴”和“以经济建设为中心”。后者简称“经济外交”,是日本在冷战时期对西方阵营及第三世界国家的主要外交着眼点。为了使日拉关系顺利展开,日本以政府开发援助开道,以此渐进地实现日本在拉美地区的总体战略目标。有学者指出,这一政策选择符合“经济外交不仅被日本政府当作追求经济利益的手段,而且被用来弥补其政治、军事外交手段之欠缺,即被用以追求政治、安全上的目的,以至于使整个战后日本外交带上了经济外交的特征”^②。

日本与拉美国家经济关系快速发展始于20世纪70年代,直接起因是石油危机促使日本更加重视来自拉美的资源供应,日本考虑未来可扩大为资源供给地,提升了对拉美的援助在政府开发援助总

额中所占的比重。^③1974年9月,田中角荣首相访问了墨西哥和巴西,就双边关系及能源、环境、贸易等国际领域的多种问题交换意见。1975年8月,福田赳夫副首相访问委内瑞拉和巴西,再次就扩大石油进口开展外交协商。1979年8月,园田直外相访问了墨西哥、巴西、秘鲁、智利、阿根廷、委内瑞拉等中南美洲6国。同年年底日本外务省增设了“中南美局”,旨在以技术、资金换取拉美国家的丰富资源,努力将日本对拉美各国的双边关系从较为单一的资源、市场扩大为全面关系。

20世纪80年代是日本深化对拉美关系时期,日本政府乘着泡沫经济膨胀带来的富裕与繁荣,相继派出了各种经济代表团到拉美国家开展工作。1980年大平正芳首相访问了墨西哥,提出两年内把对日本的石油供给增至每天30万桶的要求。与此同时,日本加大了对拉美的投入。据日本外务省网站公布的数据,1985~1991年的6年里,日本对拉美的政府开发援助增加了近4倍。1986~1990年,日本向巴西提供了1228.08亿日元有偿贷款以及0.61亿日元的无偿援助。此外,日本积极响应美国建立“多边投资基金”的建议,同意提供5亿美元作为援助拉美国家的基金。到20世纪80年代末期,日本对拉美的直接投资已达52亿美元,约占日本对外投资的8%,位居北美洲、欧洲、亚洲之后第四位。

1990年,日本为秘鲁的经济结构调整提供了35亿日元的援助,还表示积极支持墨西哥的经济建设和改革,并于翌年5月在东京召开了日墨21世纪委员会首次会议。日本外务省1992年出版的《外交蓝皮书》明确把对拉美外交的主要内容定义为:第一,支援拉美民主化和市场经济改革;第二,努力促进相互理解;第三,提供针对环境问题和反毒品活动的合作。^④在此背景下,日本政府于1992年2月签署了设立对拉美投资基金的专项协定,确定将在5年间向拉美国家多边投资基金每年出资1亿美元。

在贸易方面,1990年日本对拉美的出口为102.0亿美元,进口为98.51亿美元,其中出口额的93%是重化工业制品,进口额的96.1%是食品和

^① 1990年,祖籍日本熊本县的二代秘鲁移民阿尔贝托·藤森成功当选秘鲁总统,在日本引起轰动,也成为拉美日本移民后代成功融入所在国上流社会的典型案例。然而,10年之后卸任总统的藤森却因腐败等问题遭到多项指控。

^{②③} [日]渡边昭夫编:《战后日本的外交政策》,有斐阁,1991年,第219页,第295页。

^④ 参见[日]《世界经济新闻》,1995年6月号。

工业原料,呈现一种典型的“南北型”贸易。仅过了3年,日本与拉美的贸易总额就上升到253亿美元,成为拉美国家的第二大贸易伙伴(仅次于美国)。同一时期日本还加大了对拉美的直接投资力度。1992年日本对拉美的直接投资累计达到7794项,共465.5亿美元,约占日本海外直接投资的12%。其中,巴西1517项,72亿美元,巴拿马4186项,187.4亿美元,两者占日本对拉美地区投资总额的56%。

此外,环保也是日本支援拉美国家、推动日拉外交的重要组成部分。20世纪80年代中后期,日本多次派出环保调查团到拉美地区。1989年日本向墨西哥提供了10亿日元贷款用于净化空气,4年后又向巴西和墨西哥提供1000亿日元以上的贷款,主要用于解决环境污染问题。

(四) 冷战结束前后日本对拉美的政策

日本成为世界第二大经济体后,政府对拉美的外交活动愈加频繁。1979年12月各国驻拉美国家大使会议在巴西召开。日本代表在会上阐述了日本对拉美国家的四点基本政策:第一,努力加强政府的首脑外交;第二,加强经济、贸易、技术合作;第三,妥善处理移民问题;第四,进一步深化文化交流。

此后,日本政府首脑接连不断地走访拉美。1982年铃木首相访问了秘鲁和墨西哥,1986年中曾根内阁的仓成正外相访问了乌拉圭,1987年和1988年宇野宗佑外相先后访问了多米尼加、危地马拉等国。拉美国家政府首脑也纷纷回访日本,仅1988年就有30多位拉美国家的政府高层人士来到东京。进入20世纪90年代,由于巴西经济不景气以及1990年6月日本实行了新的《入境管理法修改法案》,放宽了日裔外国人归国探访限制,日本血统巴西人前来日本就业者逐渐增多,成为日本与拉美经济关系的新亮点。

随着日本与拉美经济联系的不加深,日本开始凭借经济交往能力推进大国政治战略目标,具体表现为向这一地区的多个国家提供政治改革的技术支援。整个20世纪90年代,日本与里约集团(Rio Group)之间的外长会议逐渐形成惯例。1990年2月,日本向尼加拉瓜总统选举派遣选举监督员,并将这一活动照搬到1991年1月海地总统选举上。此后,在1991年3月的萨尔瓦多大选、5月的苏里南大选以及1994年春季的萨尔瓦多总统选举等活动中,日本也同样派遣了选举监督人员。

1992年4月秘鲁总统藤森宣布停止施行宪法后,日本在促使秘鲁早日恢复宪政方面做出努力,派出了选举监督团介入选举事务。与此同时,日本还加强了与拉美的政策对话。1994年八九月,河野洋平外相访问了巴西、阿根廷,并请厄瓜多尔、智利外长到巴西举行了会谈,就加强联合国作用、防止核扩散等问题交换了意见。此外,日本也积极参与南北对话,通过多边对话扩大自己的国际影响力。

日本的外交努力也换来了拉美国家的政治回报。1990年11月平成天皇“即位典礼”时,不少拉美国家元首、政要前来参加,折射出日本在拉丁美洲取得的外交成功。

二 日本新世纪国家战略与对拉美外交

进入21世纪后,作为构成日本大国主义政治理想的外交战略处在不断调整过程中,从小泉政权到两届安倍政权的15年里,日本对拉美外交由着眼资源、能源的经济外交朝着紧盯大国博弈的政治战略方向倾斜。尤其是在日本争当联合国安理会常任理事国问题上锁定拉美国家作为自己的票仓,而拉美国家也大都支持日本通过联合国改革实现其“入常”的战略目标。

(一) 日拉关系开始转向政治经济并重

进入21世纪,日本的拉美外交越来越活跃。小泉纯一郎政权既与美国的拉美政策保持协调一致,同时又不失时机地开展对拉美自主外交。2004年9月,小泉纯一郎首相参加联合国大会并在会上正式提出“入常”的要求,决定与巴西、德国、印度组成四国游说集团,以“抱团取暖方式”在“入常”上相互帮助。作为回报,小泉首相访问了巴西和墨西哥这两个拉美地区大国,提出“日本与拉美新伙伴关系构想”,表示日本政府在21世纪致力于加强与该地区国家的经济关系的明确态度。当然,小泉访问拉美也同样怀有经济目的。有分析指出:“小泉拉美之行的另一个目的就是谋求加强双方的经济关系,为日本产品开拓市场,同时为日本企业进军拉美地区铺平道路。小泉和巴西总统卢拉在会谈后一致表示,将利用经济复苏的大好时机,进一步加强两国政府和企业界的合作,为多年低迷的双边经贸关系注入新的活力。”^①

^① 吴谷丰:《日本与拉美国家加强经济关系》。http://news.xinhuanet.com/world/2004-09/20/content_1995599.htm

2005年和2008年,日本等国两次向联合国大会提交安理会改革决议草案,建议同时扩充常任与非常任理事国,并赋予新常任理事国否决权。然而,由于日本当局不断否认其殖民和军国主义侵略罪行,在历史认识问题上屡次失信于亚洲邻国,其“入常”的努力也遭到了中韩等邻国的强烈反对,并引发一场声势浩大的反对日本“入常”的全球百万人签名活动,结果使日本等国的提案无疾而终。事后,日本为了对抗亚洲邻国,实现自己的“入常”目标,转而采取“远交近攻”的外交手段,通过渲染所谓的“中国威胁论”离间中国与邻国的关系,并在全球范围内加大经济外交力度,积极寻求拉丁美洲和非洲国家的支持,为推动联合国安理会“扩容”继续积累力量。作为对拉美的牵引手段,日本再次加大了对拉美的政府开发援助力度。尽管在日本的政府开发援助总量中拉美占比仍然较低,而且横向比较仍落后于美国、德国、法国对拉美的投入比重,但2011年和2012年日本对拉美的政府开发援助出现了连续小幅增长的态势。(见表1和表2)

表1 日本2011年度政府开发援助(ODA)地区配额
(单位:亿美元,括号内为百分比)

总额	亚洲	中东 北非	撒哈拉 非洲	拉美	大洋洲	欧洲	其他 地区
65.1 (100)	13.7 (21.1)	9.5 (14.6)	17.3 (26.6)	3.3 (5.1)	1.6 (2.4)	1.7 (2.7)	17.9 (27.4)

资料来源:一般财团法人日本贸易会编:《日本贸易的现状》,光写真印刷株式会社,2014年,资料篇,第112页。

表2 2012年度主要发达国家对世界各地
政府开发援助额及所占百分比(合计单位为亿美元)

	合计	中亚 南亚	中东 北非	撒哈拉 非洲	拉美	欧洲	其他 地区
日本	64.0	26.5	6.6	15.8	4.3	2.2	44.6
美国	256.1	17.8	10.7	34.0	8.4	1.9	27.2
德国	85.8	17.7	9.4	22.7	11.3	5.9	33.0
法国	79.3	3.7	17.6	38.9	13.0	3.7	23.1
英国	87.1	20.5	3.4	37.3	2.4	0.5	35.9

资料来源:一般财团法人日本贸易会编:《日本贸易的现状》,光写真印刷株式会社,2014年,资料篇,第113页。

(二) 民主党之争时期的日拉关系

2009~2012年,日本政坛上出现了新老保守政党轮替,民主党一年一度地更换了“鸠山由纪

夫——菅直人——野田佳彦”三届政府。“新手上路”的民主党人在内政上忙于整顿吏治与经济改革,外交上在中美之间摇摆不定,几乎无力顾及远在地球另一侧的拉美国家。这一时期,日本对拉美的外交缺少大手笔动作,基本维持着自民党政权对拉美的外交格局。

不过,日本外务省并未因政局动荡而放松对拉美的外交努力。在政权频繁更迭造成的对拉美外交方针缺失的不利状态下,日本外务省官员经略拉美的工作反而到了细致入微的程度。勤勉的外交官们即便在日本遭受特大天灾、痛不欲生的时候,也不忘在外交上做好对拉美工作。2011年日本发生“3·11灾害”,地震与海啸摧毁了福岛核电站,在灾区工作生活的数百名拉美籍侨民顿失生计。日本政府专门安排了拉美撤侨事务,3月24日从日本撤出的201名拉丁美洲人乘坐一架委内瑞拉国家航空公司的飞机回到加拉加斯,以便受灾侨民尽早与家人团聚。日本此举受到拉美国家普遍赞誉,委内瑞拉国会前主席弗洛雷斯、时任外交部部长马杜罗到机场迎接归侨。马杜罗表示,“委内瑞拉对两周前遭到地震和海啸打击的日本表示持久的声援,美洲玻利瓦尔联盟成员国提供的19吨人道主义援助物资已经运到日本,帮助日本灾民应对紧急情况。有关部门将给撤回的侨民体检,然后其他国家的人将回到自己的国家”。委内瑞拉国家民防局负责人古贝罗还特别宣布,“由于应对及时,撤回的这些拉美人中没有任何人受到核辐射的污染”。

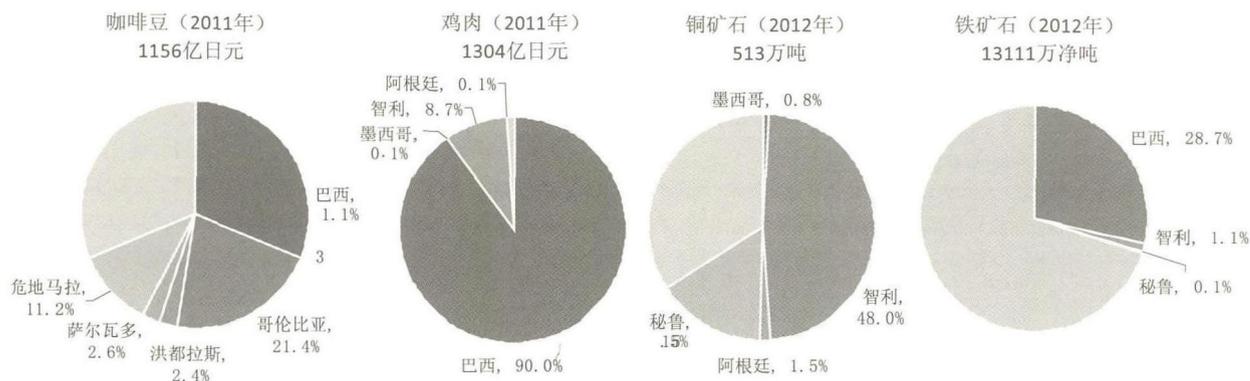
特大地震与核泄漏灾害意外地成为日本与拉美国家间“投桃报李”的难得机会。向来注重细节的日本外务省不失时机地抓住“日拉民间互助”大做文章。例如,在外务省网站上宣传巴拉圭政府支持募捐并通过日裔农业协会制作100万箱豆腐运往日本灾区的善举。时隔3年,外务省网站上仍旧挂着日本灾民接受救灾豆腐后满怀喜悦的宣传照片。

为了使日本老百姓理解和支持对拉美国家外交公关的重要性,外务省将农林水产省2012年统计数据公之于众,借以宣讲来自拉美的大宗商品对日本国民经济及国民日常生活的直接影响(见图1)。

(三) 安倍第二届政府的对拉美外交

2012年年底,自民党在大选中推翻了民主党政权,安倍晋三重新登上首相位子,开始全面推行建立强大日本的政治梦想。安倍政府计划在2015年再次冲击安理会常任理事国目标,实现成为政治

图1 日本社会生活中的拉丁美洲商品



大国的愿望。如果说小泉执政时期前后,日本在成为经济大国之后要继之成为政治大国,但军事大国的排序并没有公开提上议事日程。而如今,安倍的政策是通过大规模出口武器,解禁集体自卫权,扩充自卫队员名额,加强高精尖的武器装备,建立海军陆战队兵种,最终修改宪法,走的是一条同时争当军事大国和政治大国的道路。

据日本共同社报道,2013年9月26日为出席联合国大会的日本外相岸田文雄加入了拉美和加勒比国家共同体的外长扩大会议。^①会上委内瑞拉外长罗德里格斯代表拉美和加勒比国家共同体表达了与日本进一步发展经济关系的积极意愿,表示愿意就裁军、核不扩散、维护和平、遵守联合国宪章及国际法等国际社会中的多方面问题与日本建立坦诚的对话机制。岸田文雄外相则代表日本政府感谢共同体接纳日本参加本次外长扩大会议,宣布日本与拉美和加勒比国家共同体共同尊重民族主义与法治的基本价值观,今后双方将进一步紧密合作,同时感谢拉美各国对东京申办2020年奥运会的理解和大力支持。会议还决定,鉴于近年来日拉贸易与投资不断增长,今后高级别对话将合作领域扩大到投资环境建设,以及运用日本经验提高拉美国家减灾防灾的能力。同时针对联合国改革、削减核武器、气候变化等国际政治课题寻求合作,与拉美国家建立起多层面的互利共赢机制。^②日本通过经济合作推进政治目标的战略很快奏效,据日本共同社2014年4月3日报道,日本获准加入总部设于智利圣地亚哥的联合国拉美经委会(ECLAC)。

2014年夏,日本首相安倍晋三飞赴拉丁美洲,继续其所谓的“俯瞰地球仪外交”。每到一处,安倍均打出“积极和平主义”的招牌,大谈价值观外交理念,标榜日本致力于和平的“国际贡献”。然而,无论是在访问墨西哥期间,还是在与加勒比

共同体领导人会晤时,安倍除了一如既往地施展“银弹攻势”,还要求相关国家对日本竞选联合国安理会非常任理事国提供支持,为日本成为常任理事国的联合国安理会改革提供协助——在日本看来,占联合国成员国7%的加勒比各国可谓一个“大票仓”。有分析认为,安倍在“价值观外交”之外,又变异出“入常外交”,他的“俯瞰地球仪外交”进而成了“全球拉票外交”。^③

第二届安倍政府的对拉美外交中最突出的特点是带有同中国抗衡的明显意味。究其原因,随着改革开放政策的成功,中国在经济规模与发展速度上举世瞩目,中国与拉美国家的关系空前紧密。目前中国是多个拉美国家最大贸易伙伴,尤其是中国连续五年成为巴西第一大贸易伙伴,相比之下日本同拉美国家的经济联系呈现弱化趋势。中国同拉美之间经贸往来呈现高速发展趋势,加重了日本对拉美关系的危机感。中日在拉美的经济角逐也引起日本研究领域的警惕。《日本贸易会月报》2014年1月号刊登了《2014年世界经济与日本对外贸易展望座谈会纪要》,其中丰田通商株式会社高级理事坂口肇直言不讳地称:“巴西与阿根廷均受到中国经济减速影响,陷入了结构改革受困的严重状态。”伊藤忠商事经济研究所的三轮裕范强调了“巴西处于高通胀带来的经常性赤字之中,所谓‘巴西成本’的频繁制度变更是严重问题”。住友商社综合研究所高井裕之也附和道:“巴西有世界仅存的

① 时任拉美和加勒比国家共同体三驾马车代表为现任轮值主席国古巴外长罗德里格斯(Rodríguez)、前任轮值主席国智利外长代理奥亚尔塞(Oyarce),以及下任轮值主席国哥斯达黎加代表卡斯特略(Castillo)。

② 转引自《2013年日本与拉丁美洲加勒比共同体(CELAC)三国外长扩大会议概要》,载[日]《读卖新闻》2013年9月28日。

③ 吕耀东:《安倍拉美之行变异“拉票外交”》,载《解放军报》2014年8月5日。

最大油田,加上深海岩层埋藏的新能源,其资源意义相当于中东的石油大国,在油价居高不下的时代可以考虑从那里购买。”^①

表3 日本对拉美主要贸易对象国进出口量在外贸总额中所占比重变化表 (%)

贸易对象国		1995年	2000年	2005年	2010年	2013年
巴西	进口	1.2	0.8	0.9	1.4	1.3
	出口	0.6	0.5	0.5	0.8	0.8
墨西哥	进口	0.4	0.6	0.5	0.5	0.5
	出口	0.8	1.1	1.2	1.2	1.4
智利	进口	0.9	0.7	1.0	1.1	1.0
	出口	0.2	0.1	0.2	0.4	0.2

资料来源:根据一般财团法人日本贸易会编:《日本贸易的现状》,光写真印刷株式会社,2014年,资料篇,全球贸易进出口占比统计表,第77~78页。

表4 2013年日本对拉美主要国家和地区进出口贸易量 (单位:千日元)

贸易对象国	出口	进口
哥伦比亚	119838956	42946207
委内瑞拉	66059707	49210625
圭亚那	4316582	408439
苏里南	7974882	497916
法属圭亚那	278899	660
厄瓜多尔	51489624	106555210
秘鲁	96520043	257995120
玻利维亚	22125057	33333080
智利	165829852	782302834
巴西	552358635	1086205103
巴拉圭	6115431	7750168
乌拉圭	11302891	7542526
阿根廷	108494524	180294210
马尔维纳斯群岛	970	54429

资料来源:一般财团法人日本贸易会编:《日本贸易的现状》,光写真印刷株式会社,2014年,资料篇,日本贸易年表(2013年),第73页。

值得注意的是,日本对拉美的投入并没有仅仅停留在学者的议论上,而是切实加大对拉美的投入,努力扩大双边贸易。根据一般财团法人日本贸易会编《日本贸易的现状》(2014年)对拉美贸易的分析,2013年日本对拉美贸易总额为6.9万亿日元,比上年增长10%,是时隔3年的增长(日本对拉美贸易自2010~2012年连续在外贸总量的5%水平上原地踏步)。输出总额为3.6万亿日元(比上年增长4%),为时隔3年的增长,其中对墨西哥汽车出口9500亿日元(比上年增长

12%),对巴西机械钢铁出口5500亿日元(比上年增长18%),对巴拿马船舶出口9400亿日元(比上年增长17%)。输入总额3.3万亿日元(比上年增长18%),为连续4年的增长。其中从巴西进口约1/3(主要为玉米),即1.1万亿日元(比上年增长14%);从智利进口(非铁金属矿石)7800亿日元(比上年增长5%);从墨西哥进口猪肉、通信设备4100亿日元。

与经济关系发展相比较,日本外交领域重视提升日拉关系、抗衡中国的呼声更为突出。2014年8月,日本前驻巴西大使三轮昭发表《巴西归来》一文,称“鉴于中国在包含拉美在内的国际社会中发言权不断增大,加之巴西在制定符合自己国家利益的外交政策方面还缺少实现目的的稳固手段,因此日本有必要重视维系长久以来同巴西的传统关系”^②。三轮昭强调“巴西在国际社会中成为新的重要成员使日本对巴西外交意义变得越来越重大”,力主日本政府应发挥“多达150万的日本子孙生活在地球的另一侧,是后发的中国、韩国难以追赶的优势”,并提出取消对巴西公民进入日本的签证限制的具体建议,希望政府深刻认识到巴西政府在签证发放上秉持对等政策。作者还忧心忡忡地指出,此前曾有30万巴西人到日本打工,目前势头虽然减弱但仍有20万人之多。尽管其中一部分人在日本非法谋生,甚至沦为罪犯,导致日本政府内部对发放巴西人签证持严格限制的意见占主导地位。然而,假如日本是唯一把巴西人看作危险分子的国家,久而久之就会导致日本在巴西的外交优势丧失殆尽,从而失掉一个重要的国际伙伴。三轮昭还结合安倍首相推行的“俯瞰地球仪外交”行动,呼吁道:“安倍首相频繁出访各国,顺势来到拉美也在情理之中。政府外交部门一定要利用好这样的机会,尽量强化包括经济领域在内的日本与巴西关系。”

上述日本对拉美外交执行者的意见与日本政治家的拉美外交主张不谋而合。早在2010年,日本政府就曾与加勒比地区14国举行外长会议,希望加强对这些国家的产业援助,从而获取各国对日本成为联合国安理会常任理事国的支持。面对中国习近平主席2013年、2014年连续访问拉美国家的重

^① 参见[日]《日本贸易会月报》,2014年1月号,第31页。

^② [日]三轮昭:《巴西归来》,载《日本贸易会月报》,2014年7-8月号,第36~37页。

要外交活动，安倍随之展开了被媒体讥讽为“尾随外交”的外交攻势。

2014年7月底，安倍对墨西哥、特立尼达和多巴哥、哥伦比亚、智利、巴西5国进行访问。此访是继小泉纯一郎2004年之后时隔10年日本首相再次到访拉美。会谈直接涉及2015年日本竞选联合国非常任理事国。^①日本准备以政府开发援助为手段，号召加勒比14国为其投票（入“非常任理事国”）。然而，据日本媒体报道，安倍此行最终目的并不仅限于此，“入常”才是日本拉美外交的真正着眼点。当然，从经济关系上看，安倍首相的拉美之行不仅要进行游说拉拢，获得能源合同也是福岛核事故后日本寻求可替代核能的迫切要求。所以，安倍晋三与特立尼达和多巴哥总理会谈时也希望双方在经济领域加强合作。作为回报，安倍针对加勒比国家易受飓风等自然灾害侵袭的情况，表示日本将针对防灾和环保等研究建立新的支援框架。安倍还将这种兼顾政治意图与经济需要的模式套用到其他拉美国家。实际上，不仅是对特立尼达和多巴哥，安倍也盯着墨西哥、巴西、哥伦比亚等拥有优质石油资源的国家，此外墨西哥还有页岩气，智利有铜矿。因此，日本随同安倍首相出访拉美的团组中还包含了68家贸易公司和经济团体。日本一名不愿意透露姓名的外交问题学者认为，安倍政府一直担心中国凭借其经济实力在全球抢占资源和扩大影响力，日本要是再不对抗就要被边缘化了。在安倍出访的最后一站巴西，日方提出合作开发南大西洋深海油田的建议，据说直接动因是日本注意到巴西海域正在开发的深海油田“盐下油田”，其原油储量可能高达500亿桶以上。

中日在拉美外交方面的博弈连处于第三方的国家也看得十分清楚。韩国《首尔新闻》2014年7月24日说，安倍此访试图“一石三鸟”，即“资源外交”“谋求入常”和“牵制中国”。安倍出席首次日本和加勒比共同体峰会的主要目的是为加勒比国家提供实在而有力的援助，以换取这些国家在日本竞选安理会常任理事国席位时提供帮助。

三 对 21 世纪日本拉美外交的评估

就总体而言，从小泉政府到安倍政府的拉美外交逐步趋向笼络拉丁美洲国家，进而寻求联合国改革中对日本的全面支持，已成为对拉美外交战略的首选目标。而且，日本与拉美国家间正常的经济关

系也因注入了“抗衡中国”的复杂要素而脱离了日拉之间经济往来的原有意义。这种变迁既包含着国际格局变化造成的外部牵引，更是当今日本强国、强军战略在日拉关系中的间接折射和直接体现。

今天的安倍政府对拉美外交延续着经济利益与政治目的并重的双重价值取向，但中国与巴西之间的贸易额已经是日本的5倍，中拉在经济合作方面也遥遥领先于日本，特别是中国与拉美和加勒比国家共同体创立了“中国—拉共体论坛”后，日本力图发起反击，与中国开展经济上的资源争夺、政治上的一争高下。客观地说，日本的确存在通过强化对拉美外交来保证经济发展的实际需求，因为拉美地区对日本来说是仅次于大洋洲、东南亚的第三大资源供应地、日本制成品的重要市场以及能源的重要潜在供应地。日本30%以上的铁矿石是从拉美进口的。讲求未雨绸缪的日本产业界考虑到未来世界能源需求日益膨胀的前景，将更加重视哥伦比亚和委内瑞拉的石油资源以及墨西哥的页岩气。据日本媒体报道，日本计划在2020年起从墨西哥进口页岩气，这对日本意义重大。日本《每日新闻》分析说，由于中国近年从智利进口的铜激增，强化日本主导的铜矿开发已经迫在眉睫。

从国际政治关系的视角观察，安倍政府在拉美的外交行动也受到多种制约。在大国博弈意义上，拉美国家本身不可能不顾及日本之外国家的感受与自身在外交上保持平衡的实际需要。日本首相安倍晋三的“俯瞰地球仪外交”意在“抓住拉美阻击中国”。即在“资源外交”之外，“为人常拉选票”和“牵制中国”是不言自明的意图。但问题的关键还在于拉美国家是否接受日本一厢情愿的努力。诚如中国日本问题专家吴怀中教授所指出，“为了对抗中国，安倍领导下的日本几乎不择手段，但它的主观愿望超过了实力水平和可用资源”。^②

学术界关于中日在拉美的种种政治博弈的分析是否切中安倍拉美外交的实质？答案是肯定的。因为最近曝光的《日本巴西联合声明草案》已经为日本在国际关系上“制衡”中国的用心作了最充

^① 2005年，日本等国希望增加联合国常任理事国数量时，牙买加和特立尼达和多巴哥曾提出反对。所以，争取拉美国家支持其“入常”是此次安倍出访拉美的重要任务之一。同时，日本也一直在拉拢拉美国家支持其担任联合国安理会非常任理事国。

^② 《安倍着急完成地球仪外交，欲在拉美阻击中国》，载《环球时报》2014年7月24日。

分的注脚。据日本共同社 2014 年 7 月 27 日报道, 日本首相安倍晋三将于 8 月 1 日与巴西总统罗塞夫举行会谈时公布的联合声明草案在 26 日提前曝光, 安倍的随行人员透露了草案内容——该草案强调了日巴两国拥有尊重“法治”等共同价值观, 并将针对中国设立防空识别区并在东海和南海开展海洋活动等问题写入了“制衡”中国的内容。但是, 当拉美国家需要同时面对中国和日本这两个重要国家时, 安倍的草案能被拉美国家真正接受吗?

此外, 日本还需要顾及美国对传统“后院”的掌控。美国的相对衰落促使日美关系的对等性相对提高。而美日间时起时伏的经济摩擦加深了美日两国政治与外交相互交错的复杂性。同时日本的对美依赖心理不断受到冲击, 从中积累起对美不满情绪与自信心理, 由此逐步增添了美日合作与摩擦的双向性和对等性。但无论如何, 日本在拉美的存在与发展不能不唯美国马首是瞻。换言之, 只有在美国盟主允许的范围内, 日本才可能逐步推进对拉美的“4 项长期政策目标”: (1) 确保这个地区的长期稳定; (2) 确保民主体制和自由市场体制; (3) 强化国际合作机制; (4) 维系拉美国家对日友好感情。

当然, 今天的安倍政府仍然掌握着很多对拉美开展外交的有利条件。日本对拉美外交的走向值得进一步观察, 日本对拉美外交上的利弊得失也值得我们汲取成功经验或规避其失败的风险。

首先, 历史上的移民扎根拉美是日本对拉美外交的基石。大部分拉美国家都与日本保持着良好关系, 在一定意义上的确是日本“联合国外交”的重要依靠力量。尽管日本急欲在拉美地区一体化程度加深之前渗入到拉美地区政治、经济结构中去, 但精明的日本外交系统深知拉美是日本发挥国际作用的重要舞台, 总是等待拉美国家对日本的期待值增大后才适时采取新的步骤。这种情况似乎告诉人们外交需要着眼长远、先予后取的道理。

其次, 日本移民与日本政府建立起较为密切的联系, 使用“感情牌”也是日本对拉美外交的良

好资源。“国之交, 在于民相亲。”日本金融机构多次向巴西提供巨额农业开发与科研项目的贷款和赠款, 许多日裔巴西人从日本学会先进的农业技术后用于生产, 巴西广袤的土地为日裔提供了施展才华的空间, 并逐步使巴西成为世界重要农产品输出国。根据日本与巴西的文化交流计划, 日本政府每年向巴西政府提供文化交流基金, 还组织多个日侨社团合并成立“巴西利亚联邦区日巴联合会”, 不仅积极开展宣传日本文化的活动, 并出版日葡两种文字的杂志, 起到了文化沟通的积极作用。前述日本外务省在网站表彰对方的“恩德”, 更是在细节上争取对方民心、扩大公共外交成果的有效做法。

再次, 日本在技术上的领先地位也是一张对拉美外交的“王牌”。日本和拉美间互有所求, 日本对拉美的能源有一定依赖性, 而日本的技术在拉美很受欢迎。在可以预见的未来, 日本与巴西采取“技术换能源”的外交模式, 在巴西海域油田开发中将引进日本的造船技术, 建造油田开发所必需的作为海上中转基地的人工浮岛以及运输船。另外, 在对拉美的援助中, 安倍政府也非常注重通过传授技术笼络当地基层民众的人心。

最后, 安倍政府的拉美外交究竟能走多远, 取决于日本对拉美外交的正确决策与可操作的外交实践。过去, 日本对拉美的外交素有以经济实力增强和国际地位提高来促进外交成果的传统。不过, 21 世纪日本的外交决策模式正在发生转变, 政治强势的安倍首相在外交决策中枢中“一锤定音”的倾向正逐渐走强。在今天国际环境变化下, 安倍政府依旧想用“价值观外交”的标尺来约束别国, 逼迫他国遏制中国的做法显然是行不通的。安倍倒是向世人反证了一个十分重要的道理: 切不可强迫外交对象国遵循自己的强硬政策, 因为在国际关系中一味对抗是没有出路的, 以邻为壑或远交近攻的手法在现代国际社会里都会导致背离主观愿望的负面效应。

(责任编辑 刘维广)