

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.05.003

陈祥 “日本的南太平洋外交战略演变与太平洋岛国峰会——从环境外交到海洋外交”,《太平洋学报》2019 年第 5 期 第 26-39 页。

CHEN Xiang, “The Evolution of Japan’s Diplomatic Strategy towards the South Pacific and the Pacific Islands Summit——From Environmental Diplomacy to Marine Diplomacy”, *Pacific Journal*, Vol.27, No.5, 2019, pp.26-39.

日本的南太平洋外交战略演变与 太平洋岛国峰会

——从环境外交到海洋外交

陈 祥¹

(1. 中国社会科学院, 北京 100007)

摘要: 由于二战后日本与南太平洋岛国外交发生演变,有必要探讨日本从环境外交向海洋外交转变过程中对该地区的外交定位。二战结束后,日本势力一度彻底退出了南太平洋地区。随着战后日本经济迅速发展和南太平洋岛国纷纷独立整合组建“太平洋岛国论坛”,日本从 20 世纪 80 年代起,重新开始加强对该地区的外交攻势。此后,通过举办八届“日本—太平洋岛国首脑峰会”,日本对南太平洋地区的外交逻辑实现了从环境外交到海洋外交的转变,在历史惯性和现实主义外交的双重作用下,日本力求在南太平洋地区构建符合自身利益与偏好的外交模式。目前,日本已将其对南太平洋岛国的外交,提升到与中东地区、非洲的“西翼”并重的高度,成为其海洋战略的“东翼”。中国今后在南太平洋地区的外交将不得不直面日本的海洋战略,并与之展开博弈。

关键词: 南太平洋岛国; 太平洋岛国峰会; 环境外交; 海洋外交; 外交定位

中图分类号: D819

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2019)05-0026-14

位于南太平洋地区由众多大小岛屿构成的国家,二战后成为美、法、英等为代表的宗主国频繁进行各种核试验的地区,^①不仅留下了举世闻名的比基尼环礁弹坑,还让当地居民遭受了严重的核辐射。当地民众对宗主国在南太平洋地区的恣意妄为深感不满,受东南亚各国民族解放与独立运动的影响,南太平洋岛国的民族

主义意识也开始觉醒,并纷纷走上了独立之路。自 1962 年西萨摩亚独立之后,汤加、瑙鲁、斐济等国家和地区纷纷独立或成立自治政府。随着南太平洋岛实现国家政治独立,被原宗主国压制的政治问题以及地区共同应对世界大国的问题被提上日程。1970 年,库克群岛提议摸索建设一个地区性整合方案,澳大利亚、新西兰、斐

收稿日期: 2018-11-29; 修订日期: 2019-02-13。

基金项目: 本文系国家自然科学基金重大项目“环境史及其对史学的创新研究”(16ZDA122)的阶段性研究成果。

作者简介: 陈祥(1980—),男,福建连江人,中国社会科学院日本研究所助理研究员,文学博士,主要研究方向: 中日关系史、日本环境史。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 注: 美国于 1947 年第一次在马绍尔群岛的比基尼环礁进行了核试验,到 1958 年为止一共进行了 67 次原子弹和氢弹的爆炸。其中 1954 年美国引爆“喝彩城堡”(Castle Bravo),是迄今为止美国引爆过的最强大核武器,也是美国开展的首次氢弹实验。

济、萨摩亚、汤加、瑙鲁、库克群岛于1971年在惠灵顿召开了七方会议。^①七国在政治上共同反对法国在穆鲁罗瓦环礁进行核试验,经济上谋求建立地区性合作,每年进行一次政治首脑会谈,共同商讨南太平洋地区的政治问题,并一致同意成立了“南太平洋论坛”。进入80年代后,南太平洋论坛的成员数量逐步增加,并于2000年正式更名为“太平洋岛国论坛”,现在拥有18个成员和12个特别观察员,在国际舞台上的地位日益提升。如今,南太平洋地区凭借其独特的地理位置和区位优势,成为世界大国博弈与争取的重要地区。该地区不仅毗邻当今世界规模最大、最具活力的经济区域——亚太地区,同时还是世界五个大国(美、中、日、印、澳)地缘战略的交汇之处。

近年来,随着海洋非传统安全问题的联动性增强,南太平洋地区在21世纪的海洋战略格局中占据越来越重要的地位。日本将其对南太平洋地区的外交视作实现大国化战略的重要组成部分,经历了从环境外交到海洋外交的转变,逐步强化了双边、多边的海洋安全合作沟通。

一、日本对南太平洋岛国外交的特点和重要性

日本与南太平洋岛国的关系颇为耐人寻味。日本国家和社会对南太平洋岛国一直抱有十分微妙的情怀,日本早在一战后就对德属马绍尔群岛进行托管,二战中又打着“民族解放”的旗号派出数十万军队侵占了南太平洋地区不少岛屿,并与美国、英国、澳大利亚等盟国军队进行过激烈的战斗。在日本文学圈甚至存在一个相对独立的“南洋文学”流派,以南太平洋、南亚各岛屿颇具特色的风土人情作为创作背景,其中又以美化二战期间日本人在南洋各岛上的所作所为尤为突出。^②二战后,随着经济实现高速增长,日本将南太平洋岛国视为“资源宝库”,成为其天然气等能源以及矿物的重要来源地,也是金枪鱼等鱼类的优良渔场。^③从20世纪80年代起,日本开始加强对该地区的外交攻势,

“我国同样是太平洋地区的一员,近年来进一步对南太平洋国家的安定与繁荣加以关注。这些国家在经济、技术合作等方面对我国报以极大的期望。……我国应该在加深人员友好交流的同时,通过经济、技术合作积极支援他们的国家建设。”^④日本积极向南太平洋岛国提供援助、开展合作,逐步扩大了其在南太平洋地区的影响力。

日本的外交战略动向,不仅与传统意义上围堵亚洲东岸的岛链战略密切相关,而且将南太平洋岛国视为封锁中国的“第三岛链”的重要组成部分;还与近年来中国提出将南太平洋地区作为“海上丝绸之路”的自然延伸密切相关,中国的“一带一路”倡议明确提出了“21世纪海上丝绸之路重点方向是从中国沿海港口过南海到印度洋,延伸至欧洲,从中国沿海港口过南海到南太平洋。”^⑤因此,对作为传统海洋国家的日本在该地区实施的外交战略值得进行深入分析。

相比其他周边问题研究而言,国内学界对南太平洋岛国地区的国际外交战略研究较为薄弱,其中,关于日本对南太平洋外交的战略研究尤显不足。20世纪80年代,国内学界开始涉及日本与南太平洋岛国的关系研究,当时的日本以及太平洋地区的经济实现了二战后的快速发展,这为日本积极谋划建立“太平洋共同体”蓝图提供了一些基本条件。因此,张碧清认为南太平洋岛国也是该蓝图的一个组成部分,这些岛国在经济上主要与澳、新、东盟保持关系,虽

^① 注:20世纪70年代初,南太平洋地区独立国家数量不多,各个国家规模不大但又互相牵制、争斗,他们都担心当时人口和经济规模相对较大的斐济有可能在新方案中占据主导地位,于是转而谋求由大洋洲传统型大国的澳大利亚和新西兰牵头。

^② 土屋忍编《南洋文学の生成 訪れることと想うこと》(新典社,2013年)。

^③ 张建墅“日本笼络太平洋岛国别有用心”,《中国青年报》2015年5月27日,第7版。

^④ 外務省戦後外交史研究会編『日本外交30年 戦後の軌跡と展望』(世界の動き社,1982年),213頁。

^⑤ “推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动”,商务部,2015年3月30日,http://zhs.mofcom.gov.cn/article/xxfb/201503/20150300926644.shtml。

然有个别国家对“共同体”抱有好感,但大多数岛国对此保持十分谨慎的态度。^①高中路认为,南太平洋岛国被视作一个集团划入了日本所构想的蓝图,但在该蓝图中的重要性程度并不凸显。^②此后,国内学界在一段较长的时期内缺乏对这一问题的关注,只在渔业合作、核问题交流等方面有过零星的研究。^③

近年来,随着中共十八大提出海洋强国战略,海洋的国家战略地位空前提升,成为学界关注的焦点。这促使学界将日本与太平洋岛国的关系也纳入研究视野,并主要从以下五个方面展开研究:(1)关注日本对南太平洋岛国的援助与区域气候问题。陈艳云等认为,日本对南太平洋岛国的援助份额明显上升,并强化了日本地方政府、大学及非政府组织在对外援助中的作用,提升了政府开发援助(下文简称ODA)的质量,引申出通过加强对南太平洋岛国的环境保护和气候变化等问题的援助,日本与中国在该地区的竞争中处于优势地位。^④(2)美国南太平洋战略对日本的影响。王屏认为日本没有从美国的“紧箍咒”中解脱出来,美国的国家发展战略对日本具有决定性的影响。^⑤(3)从南太平洋地区的地缘战略重要性出发,提出南太平洋岛国将成为海上战略通道。梁甲瑞提出南太平洋地区扮演着海洋战略通道角色的假设,并以二战期间美日围绕太平洋战略岛屿的争夺为案例,从当前中国战略的整体性和海上利益发展的长远性出发,认为该地区是海上航线的必经之地以及未来石油运输的重要通道,是中国安全利益延伸的门户、大国地位的重要体现及经济发展的重要保证。^⑥(4)阐述日本在南太平洋的战略调整情况。梁甲瑞阐述了近年来日本对南太平洋的战略新动向,认为日本加大了对南太平洋岛国的援助力度、强化与太平洋岛国论坛的关系、加强区域渔业外交以及与澳大利亚的防务合作关系。^⑦(5)美中日在南太平洋地区的战略博弈。胡传明从美中日三国在南太平洋地区的博弈出发,认为今后三国的战略博弈焦点将集中到资源争夺与经济、政治影响力的发挥等三个方面,三国都希望通过南太平洋岛国

的优势实现自身的战略目标。^⑧显然,国内学界更关注的是南太平洋地区的宏观战略政策研究,缺乏对日本与南太平洋岛国外交的具体行为和政策演变过程的梳理与分析,更缺乏对这种转变的内在驱动与具体表现展开深入讨论。反观日本学界,围绕日本对南太平洋岛国的ODA援助、观光旅游、渔业开发、经济合作等进行过诸多研究,其中对各大国就南太平洋岛国的外交争夺进行了不少研究,尤其关注中国在南太平洋的外交动向^⑨。笔者认为,日本学界的这种倾向是有意为之,从而规避讨论日本对南太平洋岛国的外交战略转变。

基于上述分析,笔者认为需要从理论上探讨南太平洋地区在日本海洋国家战略中所处的位置,进而梳理二战后日本与南太平洋岛国外交的演变,并以八届“日本—太平洋岛国首脑峰会”(Japan-SPF Summit Meeting,简称太平洋岛国峰会)为例,对日本从环境外交向海洋外交的战略转变进行案例分析,再讨论日本这一外交政策的影响,从而为中国在南太平洋地区的外交提供一些学术思考。

① 张碧清“太平洋共同体的设想及其前景”,《世界知识》,1983年第8期,第8-9页。

② 高中路“再论日本的‘环太平洋合作构想’问题”,《外国问题研究》,1983年第1期,第64-68页。

③ 这一期间国内学界对南太研究很少,大多限于报道。此处仅举两例:张任武“日本对海洋水产资源的利用及今后动向”,《国外水产》,1987年第1期,第1-4页;“日本向南太平洋数国派遣核燃料循环代表团”,《国外核新闻》,1995年第10期,第25页。

④ 陈艳云、张逸帆“日本对南太平洋岛国ODA政策的调整及其特点”,《东北亚学刊》2013年第4期,第41-44页。

⑤ 王屏“日本在亚太区域合作中的政策与角色演变”,《人民论坛》2014年第34期,第21-25页。

⑥ 梁甲瑞“试析大国何以对南太平洋地区的海上战略通道展开争夺”,《理论月刊》2015年第5期,第170页。

⑦ 梁甲瑞“日本南太地区战略调整及对中国的影响”,《国际关系研究》2015年第5期,第108-126页。

⑧ 参见胡传明、张逸帆“美中日在南太平洋岛国的战略博弈”,《南昌大学学报(人文社会科学版)》2013年第1期,第51-57页;梁甲瑞“日本南太地区战略调整及对中国的影响”,《国际关系研究》2015年第5期,第108-126页。

⑨ 吉川尚德「中国の南太平洋島嶼諸国に対する関与の動向: その戦略的影響と対応」,『海幹校戦略研究』(2011年5月);和田大树「南太平洋地域の安全保障: 中国の影響力拡大による変化」,『インテリジェンス・レポート』(2018年7月)。

二、日本强化对南太平洋岛国的外交定位

外交定位是国家在推行外交政策过程中,做出以现实为基础的判断。一个国家对某一国家、某一地区的外交定位,主要是对其所处的国际社会地位的认知,其决定性因素源自双边国家或地区的实力,同时又受到来自不同方向外交行为的干扰,由此而形成既有实力使然、又有现实需求的外交政策。学界普遍认为日本目前不是一个“正常国家”的状况;现实而言,零星散布在南太平洋上的岛国扼守着经太平洋到印度洋的重要海洋通道,在各大国纷纷“走向海洋”的进程中,岛国的战略地位日益凸显,日本捕捞的鲣鱼、金枪鱼有80%来自南太,南太平洋岛国陆地面积最大的国家巴布亚新几内亚还是日本重要的天然气来源地。因此,需要从历史惯性与现实外交回应来探讨日本对南太平洋岛国的外交定位。

2.1 历史惯性促使日本“补课”海洋外交

近代日本在明治维新之后,积极推行对外扩张战略,到20世纪30年代,日本开始通过武力侵略积极推行“大东亚共荣圈”战略,并将侵略方头指向了辽阔的太平洋地域。日本在1940年9月对“大东亚共荣圈”做出了明确的界定:“作为皇国建设大东亚新秩序的生存权,应考虑的范围是作为基础的日满支、旧德属委任统治诸岛、法属印度支那及其太平洋岛屿、泰国、英属马来、英属文莱、荷属东印度、缅甸、澳大利亚、新西兰及印度等。”^①二战前,日本觊觎南太平洋岛国的丰富战略资源与扼守海空战略要道的地理区位,日本陆海军因此放弃长期的分歧共同推进“南进政策”,寄希望于通过控制南太平洋的群岛与广袤海域,日本不仅可以获得与美国进行长期战争的战略资源,还可以掌控太平洋的战略通道,形成对美国的海洋战略压制,实现称霸太平洋的战略目标。于是,日本从自身战略出发,对南太平洋岛国要么进行殖民统

治,要么扶植傀儡政府,最终以武力形式建立了一个以日本为“家长”的势力圈。

二战后初期,日本在同盟国的军事占领下,失去了外交权。即便是1951年签订《旧金山对日和平条约》之后,日本也只是结束了盟军占领日本的状态,而并没有改变美军有权在日本国内及其周围驻扎陆海空军的事实。因此,日本的外交政策采取了对美“一边倒”和对外进行经济外交的策略,日本对南太平洋岛国外交出现了较长的真空期。随着二战后日本经济的迅速发展,南太平洋岛国在20世纪70年代之后纷纷实现政治独立,曾经的历史记忆又被唤醒,南太平洋地区又重新纳入日本的战略视野。1979年3月,时任日本首相大平正芳组建了一个以曾在日本政府内深度介入经济计划制定、执行的大来佐武郎为首的智囊团——“环太平洋连带研究团队”,该机构强调环太平洋地带应在经济、社会、文化方面加强合作,翌年完成了国际交流、地区研究、技术合作、扩大贸易、资源开发、资金流动、交通基础设施等七大部分构成的《环太平洋连带构想》报告。该报告认为,“由于交通、通信手段的显著进步,太平洋已变为‘内海’,太平洋各国具备形成一个地区社会的条件了。现在太平洋各国之间,已经开展了许多双边、多边的合作,从而出现了一些建设地区社会的构想。”^②这是战后日本外交首次将南太平洋岛国纳入国家外交战略之中,此后从20世纪80年代至21世纪初,日本与南太平洋岛国基本遵循这一构想,以环境外交为抓手,从经济、社会、文化等方面展开外交。

20世纪90年代后,日本逐步确立了走向“政治大国”战略目标,其“经济外交、环境外交”开始转而更多地为国际社会“做贡献”,积极介入军事、政治领域的外交。日本发展与南太平洋岛国的关系,主要服务于其谋求安全利益

^① 王屏“日本在亚太区域合作中的政策与角色演变”,《人民论坛》2014年第12期,第22页。

^② 田凯「環太平洋連帶構想の誕生(2):アジア太平洋地域形成をめぐる日豪中の外交イニシアティブ」、『北大法学論集』(2013年3月)、50-51頁。

的最大化和成为“政治大国”的野心。^①但日本对南太平洋岛国的外交转型却一直忌惮于澳大利亚、美国在该地区的传统外交关系,直到2011年时任美国总统奥巴马在夏威夷主办亚太经合组织(APEC)峰会之际,高调抛出了“转向亚洲”战略之后,日本才吃下“定心丸”,翌年邀请美国首次出席了第六届太平洋岛国峰会。在奥巴马政府执政期间,美国积极推行将其军事同盟国和战略伙伴与自身战略利益绑定的“亚太再平衡战略”,围堵中国拓展海上空间。日本正是看到了南太平洋地区处于“第三岛链”关键性地区,才进一步强化了海洋、安保在南太平洋岛国外交中的比重。

特朗普上台后,南太平洋地区成为美国推行“印太战略”的重要覆盖地区。美国在中东地区的军事行动,仰仗太平洋的冲绳和关岛两大军事基地的战略支撑,中国南海成为美国军事战略上的必经之路,南太平洋岛国则是这条通道的重要屏障,其战略地位愈发重要。日本看清了这一点,配合美国的战略需求积极解禁集体自卫权。2017年11月,美军太平洋司令哈里斯(Harry Harris)就要求日本首相安倍晋三配合美国的战略,“希望进一步巩固日美同盟的应对能力和威慑力”^②;2018年4月,哈里斯进一步表示“建设实现自由开放的印度太平洋,必须强化日美之间的合作”^③。5月15日,日本政府在内阁会议上敲定了第三期《海洋基本计划》,随后在18日举行的第八届太平洋岛国峰会上,直接将《海洋基本计划》中的海洋安全、海洋秩序作为其对南太平洋岛国外交政策的优先问题,表明希望通过推行海洋外交完成“大国”的蜕变。

学界对日本外交政策的判断往往存在一个模糊的概念性说法“海洋大国”或“海洋强国”,但多强调了“大国”、“强国”的结果,而忽视了日本实现这一目标的具体途径。在笔者看来,中国学界的研究思路是用防止日本成为“大国”、“强国”以减损中国利益来思考日本外交战略,同时强调了美日关系中美国的主动性因素。这一思路的实际效果并不佳,至少难以分析日

本对南太平洋岛国的外交。从长时段看,日本对南太平洋岛国的外交实践更重视“海洋”因素,这种重视不仅有摄于美日安保体制的考虑,更有其发挥积极能动的一面,试图通过“补课”海洋外交,增强其对周边海洋区域外交战略的主动与纵深。

2.2 现实主义的“循序渐进”暗合海洋外交的“大国战略”

尹晓亮分析了日本关于东亚地缘政治变动的外交逻辑,认为日本在国际政治中具有“先赋角色”和“自致角色”的定位。日本的“先赋角色”是“岛国角色”、“资源匮乏角色”以及“追求成为大国角色”,其中“追求成为大国”是其“先赋角色”中对日本外交战略影响最深刻、最本质的因素。^④南太平洋岛国拥有非常丰富的矿产资源、热带雨林资源与海洋鱼类资源,这些资源对意欲成为世界大国的日本而言,具有战略意义上的吸引力。尤其是南太平洋岛国能否为日本稳定提供渔业资源,在日本看来是关乎能否“确保日本国家利益”^⑤的战略问题。日本的同盟角色、依附角色、侵华角色都属于其“自致角色”,是其对国际环境的认知与认识自我和他者的过程。^⑥日本在开展对南太平洋岛国外交之时,需要对该地区存在的国际形势进行角色判断。二战后,澳大利亚明确将临近本国的南太平洋地区视为自己的“后院”,并基于地理条件、历史因

① 宋秀璐、叶圣萱“日本-南太岛国关系发展及中国的应对”,《国际观察》2016年第3期,第144-157页。

② “日本首相安倍晋三会晤美国太平洋司令哈里斯”,外务省,2017年11月16日,https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_002296.html。

③ “日本首相安倍晋三与美国太平洋司令哈里斯举行会谈”,外务省,2018年4月26日,https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page4_003958.html。

④ 尹晓亮“日本在东亚地缘政治变动的外交逻辑——从认知结构、角色构建到外交行为”,《日本学刊》,2018年第2期,第47页。根据尹晓亮运用乐安国的社会心理学研究分析日本对东亚地缘政治变化的“自我认知”,“先赋角色”指的是“追求成为大国”、“自致角色”指的是“协美制华”。

⑤ “确保并增强经济方面的国家利益、渔业”,外务省,2019年1月18日,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fishery/index.html。

⑥ 同④,第49页。

素、人员往来等,在南太平洋岛国进行了长期的经营,在该地区扮演着“超级大国”的角色,并一直保持该地区最大的援助来源国地位。^①而且澳大利亚也明确指出“澳大利亚非常珍视与南太平洋岛国在领土、历史、政治、经济、发展、安全和人民之间的密切联系,通过与岛国展开密切合作,支持其经济增长、稳定和可持续发展。澳大利亚与许多南太平洋岛国的防务合作有助于保护其巨大的海洋资源,并加强地区安全。”^②日本与南太平洋地区岛国最初进行峰会外交之时,为避免过渡刺激澳方,发挥了自致角色中的辅助性作用,从资源、环境外交入手,采取渐进式地介入南太平洋岛国事务的外交路径。

在“角色定位”的外交逻辑驱使下,日本必然会对南太平洋地区外交进行战略调整,这种战略布局的调整是其意图深化与南太平洋岛国互动,强化与美国及澳大利亚的战略关系。随着美国于2011年推出“亚太再平衡战略”以及特朗普上台后的“印太战略”,南太平洋地区在美国的战略布局中变得日益重要,迫切需要日本能够在安保问题上为之分忧并承担更多的防务责任。安倍因此热衷于推动“自由开放的印太战略”,而该战略由三个要点构成:遵守并坚持国际法支配与航行自由、强化交流实现经济繁荣、在海上安全与防灾领域开展合作。^③显然,日本进行海洋战略调整强调的是,太平洋是在西方大国制定规则下的“自由与开放、受国际法支配”的海洋。鉴于美国一直通过“美澳新同盟”来控制南太平洋地区,日本的海洋战略转向不仅符合美澳日的三角战略需求,还有利于其日后成为太平洋地区“正常的大国”的战略目标,这暗合了战后日本现实主义外交孜孜以求的“大国梦想”。

总之,日本持续强化与南太平洋岛国的外交关系,是基于历史惯性的“补课”行为,现实国际局势发展相互交织、相互影响的产物。智库“公益财团法人中曾根康弘世界和平研究所”于2006年曾向日本政府提交了《海洋国家日本的安全保障》报告,指出“海洋国家日本需要从同是岛国的西太平洋寻求生存之道,这不仅包括

亚洲的台湾地区、菲律宾、印尼等国,还包括大洋洲各国。在拥有资源、文化、民族十分丰富的地区内,提倡构筑一个相互承认多元文化的社会模式。过去的日本过度重视同美国、中国等国横向的关系(同纬度),反而未能像欧洲同非洲、美国同中南美洲那样,和那些有历史渊源的国家建立深厚的关系。日本应该效仿他们和海洋国家建立连带关系。”言下之意就是,希望日本要和二战前被其殖民统治过的东南亚、南太平洋岛国建立海洋连带关系。因此,该报告还主张“日本应该通过太平洋岛国论坛的地区机构与澳大利亚、新西兰及南太平洋岛国建立合作关系,并强化周边地区各种合作的多层化关系,不仅可以获得他们对日本加入联合国常任理事国的支持,还能与理念、利益相同的各国连带保障安全,努力让国际环境朝着有利于日本的方向发展。”^④由此可见,日本对南太平洋岛国的外交从环境外交转向海洋外交的长期政策调整与摸索是其推行海洋战略的体现,将视太平洋岛国为该战略“东翼”,寄希望能够实现与“西翼”(中东地区、非洲)共同构筑海洋外交的两翼平衡。

三、从八届太平洋岛国峰会看日本南太外交战略调整

鉴于日本与南太平洋地区曾有过宗主关系,再考量域内大国制衡等因素,下文将以八届日本—太平洋岛国峰会(以下简称太平洋岛国峰会)作为具体案例,深入探讨日本对南太平洋地区外交战略的演变及未来外交转型趋势。

^① 张亮“澳大利亚对中国加强与太平洋岛国关系的认知与反应”,《国际论坛》2018年第5期,第69页。

^② “Pacific Islands Regional Organisations”, Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, <https://dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/pacific-islands/Pages/pacific-islands-regional-organisation.aspx>.

^③ “第八届太平洋岛国峰会(PLAM8)首脑宣言”,外务省,2018年5月30日, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000378046.pdf>.

^④ 星山隆「海洋国家日本の安全保障 21世紀の日本の国家像を求めて」,(財団法人世界平和研究所、2006年)。

3.1 日本在前五届太平洋岛国峰会上推行“环境外交”

20世纪60年代以来,随着全球范围出现的环境恶化及与之相伴相生的公众环境运动,此后各国将环境问题纳入外交政策领域。环境外交是指国际关系行为主体运用谈判、交涉等外交方式,处理和调整国际环境关系的各种对外活动。其主要内容包括环境信息、人才、技术和资金的跨国合作,国际环境立法的谈判,国际环境条约的履行,国际环境纠纷和冲突的处理解决等。^①英国学者霍普古德(Stephen Hopgood)认为,环境外交应该从国家声誉、跨国企业的利益、环保领域的技术竞争等方面进行衡量,强调生态环境问题已经被提上了“较为优先”的对外政策议程,应当把对国际环境问题的反应作为国家的重要目标与利益。^②日本的环境外交实践基本符合这种定义,其国内重视环境问题始于20世纪60年代,到80年代末在政策法规、管理经验、保护技术等方面形成了一套比较完备的环保体系之后,开始积极参与国际环境会议、国际环保立法、政府援助开发等,以环境外交为抓手逐步树立了环保大国的形象。1989年日本外务省发表了《外交蓝皮书》,其中的第三节首次将环境问题作为日本外交的重要课题之一加以重视,并试图通过推行环境外交实现其政治大国的发展目标。^③

日本对南太平洋岛国积极推行环境外交,契机在于1996年联合国进行的安理会非常任理事国选举。在这次选举中,南太平洋岛国一致投票支持日本出任非常任理事国,日本如愿当选1997年和1998年的安理会非常任理事国,对提升日本在国际舞台上的政治地位具有重要意义。此后,日本政府为强化与岛国的外交关系,从1997年开始每三年邀请太平洋岛国论坛的各国首脑召开“太平洋岛国峰会”。笔者认为,从1997年第一届峰会到2009年第五届峰会为止,日本对南太平洋岛国采取了环境外交策略,主要基于以下四个因素考虑:

(1) 南太平洋地区的环境外交在日本的整

体外交中凸显了重要的战略价值,南太平洋地区成为日本推行环境外交战略的重要组成部分。日本认为南太平洋地区与其隔海相望,太平洋岛国的发展能够确保亚洲太平洋地区整体实现稳定的可持续发展。^④此外,日本经济泡沫破灭后,陷入了长期的经济萧条,在南太平洋地区推行环境外交也体现了服从并服务于经济优先的传统国家战略,南太平洋地区的自然资源、渔业资源和气候变暖问题对日本经济具有重要的影响。因此,日本在第一届峰会上,确定了与南太平洋岛国之间的环境外交大方向:①根据南太平洋岛国不同的经济发展程度进行开发和援助;②加强南太平洋地区的渔业管制;③共同讨论全球变暖问题和核废料处理等问题。^⑤

(2) 着眼于“未来”及协助各国解决普遍存在的问题,对南太平洋地区的环境外交不仅能为日本今后在该地区赢得“未来”,还能稳步提升日本的国际声誉。鉴于岛国拥有年轻型人口年龄结构,区域位置也是近年才日益凸显出重要性,日本在面向南太平洋地区推行环境外交时并不完全从日本国家利益出发,在很大程度上也顾及了南太平洋岛国的利益。在2000年第二届峰会上,森喜朗首相全程出席会议,围绕环境、全球化等问题,提出了“太平洋前沿外交”的理念,将“年轻人”“海”“未来”提炼为今后对南太平洋岛国外交的关键词。^⑥在2006年第四届峰会上,小泉纯一郎将世界各国发展中共同存在的问题作为日本的援助重点,①经济增长:在贸易、投资、基础设施、渔业、观光等方面开展

① 李金惠、贾少华、谭全银著《环境外交基础与实践》,中国环境出版社,2018年版,第22页。

② 于宏源、汤伟“美国环境外交:发展动因和手段研究”,《教学与研究》2009年第9期,第63-64页。

③ “日本1989年外交蓝皮书”,外务省, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1989/h01-1-3.htm>。

④ “日本·南太平洋论坛(第一届太平洋岛国峰会)首脑会议宣言”,外务省,1997年10月13日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_01/s_sengen.html。

⑤ 同④。

⑥ 森喜朗“森喜朗总理在太平洋岛国峰会上的基调演讲——我们的边疆之旅”,外务省,2000年4月22日, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/04/palm01.html>。

合作;②实现可持续发展:在环境、保健、水和卫生、教育与职业培训等领域开展合作;③社会秩序:在提高行政能力、整顿规章制度等方面开展合作;④确保人的安全:在防灾、防范有组织犯罪等领域开展合作。^①

(3) 环境外交是日本介入国际事务的重要抓手,更是其寻求国际政治大国道路上不可或缺的新外交思路。二战后,日本被严格限制了军事力量的发展,在国际舞台上难以通过军事实力实现其梦寐以求的“领导力”。国际环境合作可以让日本凭借其经济实力在国际事务中展示“软性”的领导力,并能缓和由此带来的与地区大国之间的紧张氛围。对日本而言,过去与澳大利亚、新西兰两国的合作主要是在经贸领域,通过太平洋岛国峰会让其深刻意识到拓展太平洋外交不可能绕开澳新两国。在2003年第三峰会上,最为重要的成果是澳新两国愿意与日本在今后向南太平洋岛国提供援助、外交、安全等方面加强合作的事宜。^②

(4) 环境外交体现了日本对新国际秩序建立以及意图遏制中国环境外交的考量。日本早在20世纪60年代就已经成为西方世界的第二大经济体,但一直不愿意承担更多的国际责任,一直到90年代日本依然被视为“在环境合作方面是一个落后者(排倒数第三名)”^③。此外,随着中国在南太平洋地区影响力不断增强,并于2006年开启了“中国—太平洋岛国经济发展合作论坛”,时任总理温家宝出席论坛并宣布中国政府的决定,“加强中国企业和太平洋岛国企业间的合资合作、减轻太平洋岛国的债务负担、帮助太平洋岛国防治疟疾等疾病、增强岛国的能力建设等”^④。日本在2009年第五次峰会上提出的“太平洋环境共同体”构想,不仅体现了其在向南太平洋地区推行环境外交过程中,极力将环境治理作为其重塑国家形象和展示国际事务领导力的重要推手,还试图寻找更加有效的合作方式稳固在该地区的外交政策,以抵消中国的外交影响力增长。

20世纪90年代,日本大力推动环保领域的国际合作,极其重视在防止公害、保护森林等方

面的双边合作。日本认为环境外交是其在冷战结束后施展国际影响的绝佳机会,并以此形成了政府、政党、学界、企业界从多维度积极推动环境外交的机制。前五届太平洋岛国峰会,正是在这种外交战略背景下实施的。直至2008年,日本政府还基于这种外交理念向东南亚提出过建立“亚洲经济环境共同体”的主张。可见,日本希望在其擅长的“环境”领域大展身手,更可以理解为,日本将可持续发展作为与南太平洋岛国开展国家外交的切入口,扩展国家外交空间、提高国际地位,并期待在冷战后的国际格局变动中提升其话语权。

3.2 日本在最近三届太平洋岛国峰会上转向“海洋外交”

进入21世纪后,日本的国家战略定位发生了明显的转变,渲染海洋国家定位、走“海洋强国”的外交战略逐渐呈现,在这种转向背后,伴随着浓厚的军事色彩。由此,日本的海洋外交由隐性渐进扩张向显性激进扩张方向转变,^⑤进而影响其与南太平洋岛国的外交转为推行“海洋外交”。海洋外交战略源于二战后日本重新思考本国选择“岛国”或“海洋国家”的战略决策争论。在这种争论当中,以高坂正尧为代表的现实主义政治思想成为日本外交的指导。他主张日本把“海洋国家”作为目标,这既是地理和经济概念,又是精神和政治概念。^⑥“今后是一

^① “第四届太平洋岛国峰会”,外务省,2006年5月27日,https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_04/sengen.html。

^② “澳大利亚、日本、新西兰关于强化援助国合作的共同声明”,外务省,2016年5月27日,https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_04/ajn_sm.html。

^③ Y. Kameyama, “Can Japan Be an Environmental Leader? Japanese Environmental Diplomacy Since the Earth Summit”, *Politics and the Life Sciences*, Vol.21, No.2, 2002, pp.66-71.

^④ “加强互利合作 实现共同发展——在‘中国—太平洋岛国经济发展合作论坛’首届部长级会议开幕式上的讲话”,国务院公报,2006年第15号,http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_291940.htm。

^⑤ 巴殿君、沈和“日本海洋安全战略模式的历史演变与内在逻辑”,《东北亚论坛》2017年第6期,第15页。

^⑥ 张帆“战后日本现实主义国际政治思想的原点——日本型现实主义析论”,《日本学刊》2018年第2期,第152页。

个开发的时代,在这样的时代,或许日本没有什么国土可以开发,但我们可以开发辽阔的海洋。……日本是一个海洋国家……我称之为地平线,那里有日本的未来。”^①2008年3月,福田内阁审议并通过了《海洋基本计划》(即第一期海洋基本计划),明确要“管理海洋和保障离岛的安全”;2013年4月,安倍内阁制定的第二期《海洋基本计划》对日本作为海洋国家的内涵给出了新的诠释“要从被海洋保护的国家向保护海洋的国家转变”^②;2018年5月,安倍内阁通过的第三期《海洋基本计划》强调了“以海洋安全保障为中心的新海洋国家”^③,很明显已经“从以往的摸清家底、资源开发调查转向领域警备、离岛防御等安全保障领域……重点内容主要针对中国频繁的海洋活动。”^④

日本国家战略出现的重大转变深刻地影响到其对太平洋岛国的外交战略转向。从2012年第六届峰会到2018年第八届峰会,日本对南太平洋岛国转而推行海洋外交,其具体表现在以下三个指向:

(1) 海洋外交能够更好地拉拢美国,并在南太平洋地区形成牵制中国的效果。2012年第六届峰会召开之时,中日两国经济力量对比已出现了显著的反转,且中国经济总量继续保持高速发展的势头,并在国际上发挥越来越重要的作用。进入21世纪,中国迅速增强了在南太平洋地区的经济影响力,和该地区的8个邦交国家各层级的外交磋商和联系都明显增多,双边贸易额从2001年的1.8亿美元增加到2010年的15亿美元。^⑤到2011年,“中国对南太平洋地区的援助和优惠贷款超过新西兰,成为仅次于澳大利亚的对南太平洋岛国的第二大援助国……南太平洋岛国对华认识也有了进一步的改变。”^⑥中国在南太平洋地区的活跃,引起了美国的敏感反应。原本美国为确保自身安全,将关注的重点放在了以密克罗尼西亚为中心的北太平洋地区,而对南太平洋地区关注较少。但这种情况从2010年美国前国务卿希拉里·克林顿在夏威夷的讲话中首次提到“印太”概念之后,发生了重大的转变,美国的奥巴马政府开始

重视太平洋外交。2012年1月,美国国防部出台的《国防战略指针》指出,“从西太平洋和东亚延伸到印度洋和南亚的这一弧形地带的局势,对美国的经济和安全利益有着非同小可的影响”。^⑦日本对美国的态度表现得欣喜若狂,并盛情邀请美国加入太平洋岛国峰会,美国受邀并派代表出席使得过去在日本国内不太受人重视的太平洋岛国峰会被日本媒体热炒。日本媒体更将这种变化看做是为了“牵制在海洋上活跃的中国”^⑧的重要措施。

(2) 将海洋外交作为稳固日本与南太平洋岛国关系的纽带,是其推行“积极和平主义”外交的重要环节。在2015年第七届峰会召开之前,智囊团提出日本对南太平洋岛国外交必须做出转向的建议,并做了如下原因分析:①围绕太平洋的国际秩序,岛国的存在感日益增强,日本以外的各国都显著地强化了与岛国之间的关系;②中国扩大了对南太平洋岛国和地区的影响力,对海洋方面诸多权利的主张或将朝着威胁太平洋秩序的方向发展;③南太平洋地区各国的亲日家族整体老龄化,历史上的关系开始变得脆弱起来。^⑨对日本而言,此前的环境外交(环境治理、ODA援助等)已无法满足其对该地区的战略重视。虽然安倍晋三在第七届峰会上

① 高坂正尧「海洋国家日本の構想」、『高坂正尧著作集(第一卷)』(都市出版、1998年)、179頁。

② “海洋基本計画(第2期)”,内閣府,2013年4月26日, <http://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan02/plan02.html>。

③ “海洋基本計画(第3期)”,内閣府,2018年5月15日, <http://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/plan03.html>。

④ 郁志荣“日本《海洋基本计划》特点分析及其启示”,《亚太安全与海洋研究》2018年第4期,第25-26页。

⑤ 陈菲“中国与太平洋岛国合作的现状、挑战及对策”,《社会主义研究》2011年第5期,第123页。

⑥ 张颖“试论‘一带一路’倡议在南太平洋岛国的实施路径”,《太平洋学报》2019年第1期,第99-100页。

⑦ “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, U.S. Department of Defense, January 2012, p.2, http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf。

⑧ 蒋丰“辣评日本:安倍外交‘炒剩饭’构筑‘对华包围圈’”,人民网,2012年12月31日, <http://world.people.com.cn/n/2012/1231/c1002-20064618.html>。

⑨ “第七届太平洋岛国峰会有识者会谈建议”,外务省,2014年5月16日, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000070412.pdf>。

还继续强调了“气候、灾害”等,但更明确地提出了日本的海洋战略意图,他宣称“太平洋的海洋国家维持基于国际法原则的海洋秩序的重要性……在座各位是(战后)70年来重视和平的日本发展历程的见证者”,并呼吁各方支持自己提出的“积极和平主义”理念。^①显然,与南太平洋地区的海洋战略合作已经成为日本整体外交的一个重要支点。

(3) 海洋外交能够配合第三期《海洋基本计划》的顺利推行与实施。该计划出台时间与第八届峰会都在2018年5月,而制定第三期《海洋基本计划》的准备工作早在2017年就已经启动了。^②安倍晋三将制定《海洋基本计划》的思路适用于此届峰会,并一改以往在与南太平洋地区开展外交时优先提出环境问题的做法,将“海洋安全、海洋秩序”作为大会的主要议题。安倍在峰会晚宴上表明意愿,“让广阔大海连接起来的岛国之间的纽带更加强韧,继续强化地区的伙伴关系”、“要在海洋秩序中遵守国际法支配,对提升各国守护海洋的能力,日本将不吝提供帮助”。安倍在峰会中渗透进“自由开放的印度洋—太平洋战略”,强调太平洋和印度洋一体,“机会和可能性并存”,未来3年内将致力于培养各国海保领域人员5000名以上、提供与日本海上保安厅的联合训练以及巡逻艇等。^③在日本的坚持下,峰会将南太平洋地区之外的朝鲜问题作为主要议题,要求实现朝鲜半岛的完全无核化,要求朝鲜采取包括彻底履行联合国安理会制裁决议在内的具体行动。很显然,在第八届太平洋岛国峰会上,日本完成了对南太平洋岛国从环境外交到海洋战略外交的转变,峰会重点不再是环境问题,而主要强调强化日本与南太平洋岛国的伙伴关系、基于国际法原则的海洋秩序、提高岛国的海上安保能力。

综上,日本在20世纪90年代以谋求当选联合国非常任理事国及“入常”拉票的问题为契机,开始意识到南太平洋岛国在国际政治舞台上的重要性。日本外务省官员明确表示,“举行这种会议非常有意义,因为他们在联合国事务

上可以用选票支持日本。”^④随后,日本以太平洋环境问题为切入口,召开了五届太平洋岛国峰会,并通过向各岛国提供援助、改善环境、促进贸易、实现可持续发展等环境外交手段,在南太平洋地区扩大了其外交影响力,甚至提出了“太平洋环境共同体”构想,以期构筑起日本与南太平洋岛国的特殊关系。自安倍晋三第二次上台执政以来,日本开始脱掉环境外交的“外衣”,从第六届峰会起邀请美国与会,并将“海洋安全”问题列入会议议题,转而拉拢岛国在海洋安全问题上“执行日本标准”。

3.3 影响日本对南太平洋岛国外交转型的因素

外部因素和日本政策本身是探讨日本对南太平洋岛国外交转型的两大因素,且已经深刻影响或将要影响南太平洋地区的格局,学界应予以关注并提前准备相应对策。

(1) 影响日本海洋外交的外部因素。日本对南太平洋岛国从环境外交走向海洋外交,这种外交转型能否顺利推进并具有可持续性,不仅受双方关系发展的影响,还受到外部因素的影响,依然存在诸多变数。

第一,澳大利亚对日本介入南太平洋岛国地区心存芥蒂。总体上看,澳大利亚在南太平洋地区一直保持着广泛的利益与影响力,加之各岛国普遍人口少、国力弱、发展落后,财政上严重依赖世界大国的援助和从事资源性贸易,这就使得澳大利亚俨然成为该地区的“超级大国”。此外,澳大利亚为了维护自身的安全与发展需要,一直对该地区进行长期、大量的援助。随着美国推行“亚太再平衡”战略、“印太战略”,日本和澳大利亚的关系开始深化,日本国

^① “安倍总理在PALM7开幕式上基调演讲”,外务省,2015年5月23日, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000081723.pdf>。

^② 张晓磊“日本《第三期海洋基本计划》评析”,《日本问题研究》,2018年第6期,第1-10页。

^③ “第八届太平洋岛国峰会(PALM8)首脑会谈 安倍晋三日本国内阁总理大臣开头发言”,外务省,2018年5月19日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_004025.html。

^④ 罗重黎“安倍‘派’天皇出国做‘对中外交’”,中国网,2015年2月3日, http://opinion.china.com.cn/opinion_53_121453.html。

内一些智库对此报以极大的期待,防卫研究所 在报告中甚至对两国关系直接使用了“准同盟 国论”的字眼。^①但澳大利亚方面对此并不感冒, 加之澳方对各国介入南太平洋地区一直保持较 高的警惕性,此前日本一直以环境外交为抓手 介入该地区,在2012年第六次峰会上出现较为 明显的海洋外交转向之后,澳大利亚于2013年 初发表的《国防白皮书》就明确指出,“澳大利 亚将确保该地区不会成为威胁澳大利亚的源头, 确保没有不怀好意的大国在我们的近邻建立基 础,并向我们施加压力。”^②

第二,美国在日本与南太平洋岛国关系发 展中并不真心地给予更多推力。作为盟国,美 国随着自身力量的衰退,成为日本解禁集体自 卫权的重要推手,积极怂恿日本承担更多的“防 务责任”,充当美国的马前卒,极力鼓动日本发 展军力。日本则借此时机积极寻求“出海”,在 其国家海洋战略的“西翼”,其已经以维和的名 义向中东、非洲地区派遣了维和部队,包括苏 丹、吉布提等地区都能看到日本自卫队的身影, 美国也乐见日本在这些地区为美国的军事行动 提供助力。在“东翼”,美国对日本的捆绑是有 底线的,最希望的是利用日本最大限度地遏制 中国,鉴于该地区临近美国自身在太平洋的 战略基地,对日本强化与南太平洋岛国的安 保关系保持谨慎态度,自出席第六次峰会以 来,一直没有在太平洋岛国峰会上对双方的 军事与安保合作施以推力。

第三,南太平洋岛国的“向北看”战略更 看重与中国“一带一路”倡议的对接。日本对 “印太战略”反应积极,很大程度上是希望 “应对中国地区影响力的拓展,尤其是中国在 南太平洋地区搞‘一带一路’建设所带来的挑 战”^③。南太平洋岛国恰好处于这种战略的重 叠地区,岛国的战略选择意愿将起到重要的 作用。2014年,习近平主席出席同太平洋岛 国领导人集体会晤之时,就明确提出要加强高 层交往,欢迎岛国领导人访华,为双方关系 做好战略规划和顶层设计。以巴布亚新几内 亚为例,多年来,中国与巴新政治关系友好, 建立了“相互尊重,

共同发展”的战略伙伴关系,双方在经济上互 补性强,合作发展顺利。2018年5月,巴新 正式加入亚洲基础设施开发银行,6月两国政 府签署了关于共同推进“一带一路”建设的 谅解备忘录,两国同意将双边关系升级为全 面战略伙伴关系。11月,习近平主席出席在 巴新召开的亚洲太平洋经济合作组织(APEC) 领导人非正式会议,这在两国交往史上具有 划时代意义,并对中国在南太平洋地区的外 交将形成示范效应。

(2) 日本海洋外交政策的深化。近年来, 南太平洋地区逐渐摆脱了国际关系边缘地带 的地位,地区的国际战略环境与地区格局发 生了较大变化。澳大利亚在南太平洋地区保 持传统大国地位、日本谋求海洋大国地位、 美国推行“印太战略”、中国推进“一带一 路”倡议将在该地区形成相互交错局面,日 本面对战略的竞争与合作,在该地区推行海 洋外交或存在一些政策深化的可能。

第一,日本为实现对南太平洋地区的外 交战略,不仅进一步加大对南太平洋岛国的 援助力度,还会致力于提升在该地区的影响 力。如前所述,日本在二战期间曾对南太平 洋地区进行侵略扩张,并极力将自己伪装成 “民族解放者”,时至今日,不少岛国的民众 对日感情依然较好。日本也从国家海洋战略 需求出发,认为“太平洋地区的岛国与我国 共同邻接太平洋,该地区的稳定、发展与我 国的稳定、繁荣密不可分……二战前我国 根据国际联盟的委任统治取得了对该地区的 统治权,密克罗尼西亚三国的人口中,日裔 人口约占二成,与我国有着很深厚的

^① “东亚战略概观2016”,2016年3月出版,第183-193页, 防卫研究所, <http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/j2016.html>。

^② “2013 Defence White Paper”, Australian Government Department of Defence, May 3, 2013, p. 25, <http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/>。

^③ 宋伟“从印太地区到印太体系:演进中的战略格局”, 《太平洋学报》2018年第11期,第29页。

联系且亲日,是我国在国际社会的重要伙伴。”^①有鉴于此,日本对南太平洋岛国进行了长期的 ODA 援助,它曾是南太平洋岛国的第二大 ODA 援助国。21 世纪初日本一度减少对该地区的援助,自安倍晋三第二次上台后,日本对该地区的援助额度又再度提升,2016 年达 162.96 百万美

元(参见图 1^②)。安倍成功实现超长期执政之后,可以预见日本将进一步加大对该地区的援助力度。此外,南太平洋岛国对日贸易长期处于出超状态,在外汇获取上形成了对日依赖,日本对南太平洋岛国的能源、矿产、农业等出口具有较大影响力。

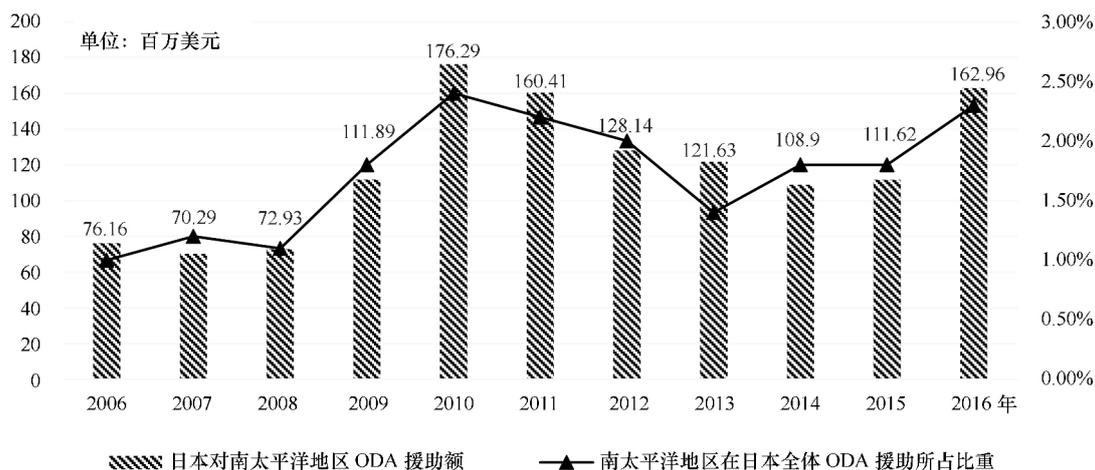


图 1 日本对南太平洋岛国的 ODA 援助

资料来源:笔者根据日本政府外务省网站历年“政府援助开发(O DA)国别数据集”制成, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni.html>。

第二,作为重要的外交手段,日本还将继续对南太平洋岛国的环境保护和气候问题进行援助,以确保其外交优势。日本将 ODA 援助作为重要的外交战略工具,客观上对实现地区的脱困与发展起到了一定的积极作用,同时也攫取了更多的权力资源以及政治经济话语权,扩大了日本对援助地区的影响力和号召力。^③根据日本政府历年发布的 ODA 援助报告书显示,对南太平洋岛国援助的介绍中,对环境问题援助的表述是:许多太平洋岛屿国家由小岛屿构成,开发难度大且十分脆弱,随着气候变动导致海平面上升、自然灾害、淡水不足等,深受全球规模的环境问题影响,日本需要认真考察岛屿国家的特殊性,根据这种发展需求提供援助。^④以 2009 年为例,日本对南太平洋岛国的 ODA 援助中,针对环境和防灾方面的支出达 37.71 亿日元,占其对该地区 ODA 援助额的 30.57%。^⑤再如表 1 所示,在日本对南太平洋岛国的中期援

助领域中,环境问题将是其实施 ODA 援助的重点领域;就远期目标而言,除环境情况较好的巴布亚新几内亚和经济条件较好的所罗门群岛、斐济之外,日本还将长期通过 ODA 援助形式实施环境外交。

^① “外务省《政府开发援助(O DA) 2012 年》”,外务省,第 923 页,2013 年 3 月, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/pdfs/07-00.pdf。

^② 注:日本对南太平洋岛国的 ODA 援助额在 2010 年前后达到一个高峰,主要由于自 2006 年之后中国与南太平洋岛国之间的经贸往来经历了爆炸式增长,日本将南太平洋岛国地区强势崛起的中国视作竞争对手,因此在 ODA 援助额方面做出了调整。陈艳云、张逸帆“日本对南太平洋岛国 ODA 政策的调整及其特点”,《东北亚学刊》2013 年第 4 期,第 41-44 页。

^③ 张磊、崔岩“日本 ODA—ADB 框架下的开发援助及其启示——以南亚地区为例”,《日本问题研究》2018 年第 1 期,第 21 页。

^④ 注:在日本政府开发援助(O DA)历年报告书对南太平洋岛国援助情况介绍中,在“概要”部分均会有一段对环境援助的描述,政策内容基本保持一致。

^⑤ “外务省《政府开发援助(O DA) 2012 年》”,外务省,2013 年 3 月,第 928 页, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/11_databook/pdfs/07-00.pdf。

表 1 日本对南太平洋岛国援助的基本方针和重点领域

援助对象国	援助基本方针(远期目标)	重点领域(中期目标)
巴布亚新几内亚	通过强化社会、经济基础,实现经济可持续发展和国民生活的改善	强化经济的发展基础、提高社会服务、环境与气候的变动
所罗门群岛、斐济		环境与气候变动、克服脆弱性
瓦努阿图、库克群岛、萨摩亚、汤加、基里巴斯、帕劳、马绍尔群岛、密克罗尼西亚	保护环境并实现可持续发展和改善国民生活	
图瓦卢、瑙鲁	以保护环境、可持续性经济发展为目标,助其实现自立	

资料来源“太平洋島嶼国の ODA 案件に関わる日本の取組の評価報告書”株式会社日本经济研究所 2016 年 2 月,第 3 章,第 2 页,
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000157385.pdf>.

第三,日本试图强化南太平洋地区作为海洋外交的“东翼”作用,将重点放在海洋与安全方面,或将在该地区与美国达成某种程度的分工与合作,并持续增强。在二战后的 70 多年中,日本利用美国在地区和世界格局中的主导性地位,在充当美国在西太平洋地区战略排头兵的同时,也依靠美国的保护获得了经济上的飞速发展。美国作为域外国家,在日本驻军的目的是防止东亚地区出现能够挑战美国的力量,日本深刻地体会到美国的战略利益所在,因此,日本海洋国家战略在很大程度上要做到帮助美国维持这种地区内的霸权地位并获得同盟机制下的“红利分配”。日本在过去的发展中,一直从中分得了大量的红利。不过,随着美国整体实力的相对下降,以及世界多极化发展的趋势增强,美日同盟在该地区的分工与合作中,日本能够获得的发展红利越来越少了,尤其是特朗普上台之后,日本需要承担的安保任务和防卫费用都在增加。日本还将长期被牢牢绑定在围堵中国崛起的“战车”之上,鉴于美日同盟日益要求日本在中东和南太平洋地区背负更多政治、安全上的责任,因此从安全保障角度看,日本积极推行海洋外交是填补同盟机制的需求。

2018 年 5 月,日本不仅主办了第八届太平洋岛国峰会,还在内阁会议上通过了 2018 年—2022 年《海洋基本计划》。这两者之间不仅存在理论上的关联性,也存在表现形式上的

类似性。太平洋岛国峰会最初只是为了强化日本与南太平洋岛国在环境问题上合作的平台,《海洋基本计划》原本只是日本政府关于如何管理本国岛屿周围水域的声明,二者原都不涉及防务和安全问题,现如今二者都被用于日本对南太平洋岛国的外交且打上了深深的军事烙印。

四、结 语

日本对南太平洋岛国的外交战略从环境外交入手,经过成功举办八届太平洋岛国峰会,将其外交战略转向了海洋外交,日本对南太平洋岛国的外交战略下一步将会如何具体落实,还有待观察。但不可否认的事实是,日本将其对南太平洋岛国的外交,至少已经在纸面上提升到与中东地区、非洲的“西翼”并重,成为其海洋战略的“东翼”。面对日本对南太平洋岛国的外交转型,以及在该地区已经进行的谋篇布局。中国今后在南太平洋地区的外交将不得不直面日本的海洋战略并与之展开博弈,这种博弈的焦点将集中于资源和影响力的争夺。

总而言之,环境外交是日本作为实现大国化战略的掩护手段,通过大力开展环境外交所要达到的战略目标是,在环境外交的掩护之下积极推进安全、海洋和防务等为特点的海洋外交。日本在南太平洋地区构建符合自身利益与

偏好的外交模式显然是受到历史惯性和现实主义外交的双重作用,这两种力量表面上存在着一些形式、目标的差异,但究其根本都是受到“利己主义”外交的驱使。

编辑 贡 杨

The Evolution of Japan's Diplomatic Strategy towards the South Pacific and the Pacific Islands Summit

——From Environmental Diplomacy to Marine Diplomacy

CHEN Xiang¹

(1. Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract: Since Japan's diplomacy towards the South Pacific island countries has completed a critical transformation, both its diplomatic orientation and behavior need to be further discussed. After World War II, Japan once completely withdrew its influence from the South Pacific region. With the rapid development of Japan's economy after World War II and the establishment of the Pacific Islands Forum, Japan has resumed its effort to positively enhance diplomatic ties with the South Pacific island countries since the 1980s. By then, Japan has successfully hosted eight consecutive Japan-Pacific Islands Summits, which has transformed its diplomatic logic from environmental diplomacy to marine diplomacy in the South Pacific region. Influenced by dual factors of historical inertia and realistic diplomacy, Japan strives to shape a diplomatic model in accordance with its own interests and preferences in the South Pacific region. At present, Japan has upgraded its South Pacific island diplomacy, as the strategic "east wing", to the position that is paralleled in significance with the Middle East and Africa, which are the "west wing" of its marine strategy. In the future, China's diplomacy in the South Pacific region will have to directly respond to Japan's marine strategy, and engage in the strategic game with it.

Key words: South Pacific island countries; Pacific Islands Summit; environmental diplomacy; marine diplomacy; diplomatic orientation