

安倍对华政策两面性的新表现

张晓磊

摘要:近期安倍政府对华政策调整有着一系列新表现,其背后有着经济利益、政治和外交政策需求、国际秩序主导权竞争等多重战略动机。一是从“一带一路”建设中分一杯羹;二是谋求通过“一带一路”背景下的合作稳定政权、实现外交突破;三是通过“一软一硬、一明一暗”的手法抢夺国际秩序主导权,扩大国际影响力。安倍对华政策两面性的新表现集中体现在两点:从积极层面看,是日本对参与“一带一路”建设有了明确的积极态度和行动,中日开始讨论“一带一路”背景下合作的落地问题,日本在改善对华关系意愿的主动性以及行动的积极性都大幅提高;从消极层面看,日本从去年下半年开始带头力推“印太战略”,借此继续拉美制华,进一步构筑对华包围圈。对于安倍对华政策的新两面,还需辩证分析。一方面,日方对华政策的转向说明总体上中日关系在朝着利好方向发展,中方主动性进一步增强。另一方面,中方也需审时度势、有针对性地采取新两手。

关键词:安倍对华政策 两面性 新表现 动因 应对

本文作者:中国社会科学院日本研究所 副研究员

责任编辑:王晓博

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2018.05.006

2017年上半年,面对美国特朗普政府上台后大幅调整亚太政策,加之面临地方选举失败、丑闻缠身等内政上的负面压力,安倍政府开始逐步调整对华政策,从强调制华转向为明显缓和对华关系。但安倍此次在对华政策上的调整仅仅是策略上的,安倍第二次上台执政以来所采取的对华两面性的政策并没有发生质的改变。这是因为,中日间的结构性矛盾依然存在,安倍政府将中国作为竞争对手和制衡对象的基本认知没有发生改变。

一、动因分析

安倍政府此次对华策略调整背后有着经济利益、政治和外交政策需求、国际秩序主导权竞争等多重战略动机。

(一)从“一带一路”建设中分一杯羹

从经济层面看,参与“一带一路”建设对日本的企业来说利大于弊,政府如果在经济和贸易政策面上对企业给予支持,那么将会降低日本企业参与“一带一路”建设的成本,提高参与效率,从而有利于在宏观上提高日本经济的景气指数,这与安倍经济学的初衷并不矛盾,反而可能会成为安倍经济学的新动力。

(二)谋求通过“一带一路”背景下的合作稳定政权、实现外交突破

日本改变对“一带一路”态度的根本原因在于,以安倍经济学为代表的经济政策是安倍第二次执政后稳固政权的根基,如果不从经济政策上稳住政权,其他政治和外交政策都将是无本之木。2018年,安倍要谋求自民党党首三度连任,同时还要为实现其修宪目标做末段冲刺,这些都需要稳定的经

济成绩做后盾,这正是安倍政府对“一带一路”的态度与其政权稳定性之间的微妙关系。总之,从稳定政权的角度来看,日本改变对“一带一路”的态度绝非权宜之计。

除了经济和政治因素,外交政策上的需求也是日本改变态度的重要内因。随着国际形势的变化及日本外交战略的调整,2017年以来,安倍政府在东北亚的外交政策有三个具体目标:一是通过实现日韩首脑峰会的顺利召开在多边事务上取得实绩;二是通过推进日中首脑互访改善日中双边关系;三是通过参与处理朝核问题,极力插手国际事务。而上述三个目标实际上都绕不开中国,若缺少与中国的沟通和协调,这些目标恐怕很难实现。因此,安倍政府客观上需要脚踏实地地与中国开启并推进双边经济合作,才能为自己外交政策目标的实现谋得出路。选择“一带一路”作为中日经济合作的切入点不但符合中日两国的经济利益,也符合两国的外交和政治利益。从这个意义上说,中日在“一带一路”上的合作与中日关系的改善是相辅相成的关系。

(三) 抢夺国际秩序主导权,扩大国际影响力

从国家间力量对比角度看,中日实力此长彼消的态势日益明显,客观来说两国间的综合实力在不断拉大。2010年时,中日经济规模不相上下,到2017年,中国的经济体量大概是两个半日本,而再过7年,按现在两国的发展速度计算,中国的经济规模大概将是日本的5倍。在两国实力差距不断扩大的背景下,日本的对华经济策略需要做出调整,是继续针锋相对、不断拆台,还是搭上中国发展的末班车,实现双赢的结果,其实选择何种策略一目了然。日本此时态度的转变表明日方在经济策略上开始尝试调整对华战术动作,不再一味抵制,而是为自己留足缓冲空间。

无论是在参与“一带一路”上表现出的积极态度,还是在力推“印太战略”中表现出的制华色彩,归根结底都逐步显露出日本在国际秩序主导权竞争中谋求上位的野心。对于2017年初美国退出TPP及特朗普政府一系列轻视多边的举动,在美日

建制派及以拥护自由主义国际秩序为价值的美日学界看来,这代表美国在主动放弃自由主义国家秩序的主导权,后果是严重的,需要有人来纠正美国的失误或者直接代表美国来维护自由主义的国际秩序。在此背景下,日本开始考虑对自己在国际秩序中的角色再评估,加大对自由主义国际秩序的投资无疑符合日本标榜的价值观,同时也是一次扩大日本国际影响力的良机。但问题在于,日本自身没有美国如此强大的综合实力,需要采取迂回的策略。从这个意义上说,日本的态度转换本质上是一种主动战略求变,日本对“一带一路”的参与既是合作,也是竞争,日方的战略目的在于发挥日方在多边制度运作上的经验和影响力,利用并规制“一带一路”这个影响力日增的平台,其根本目标是捍卫所谓“自由主义的国际经济秩序”。

实际上,除了规制“一带一路”,日本在经贸双多边合作上还有更为长远的几个目标。如东京智库亚太倡议组织主席船桥洋一所言,日本要在没有美国干预的情势下发挥自己的作用,即三级跳——日本—欧盟 EPA、CPTPP 和 RCEP。^① 第一个目标就是在《全面进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP),也称 TPP II 的最终协议上签名发挥领导作用,在没有美国干预的情况下向实现亚洲区域化迈进,争取使日本成为亚洲自由贸易领导者。预计成员国2019年批准该协议。第二个目标是日欧 EPA,在2017年原则上达成协议后,日本和欧盟打算在2019年年初让《经济伙伴关系协定》(EPA)生效。第三个目标是把重点转向《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),通过 RCEP 使印度推进亚洲贸易自由化。总之,日本期望填补与亚洲国家伙伴关系的真空,以应对一个没有美国参与的新区域秩序,与反对和遏制中国相比,日本首要任务是先填补美国在经济和规则制定方面留下的空缺。

当然,长远来说,日本与中国的竞争已经越来越全面、深入和持久,已经扩展到国际秩序层面的全方位竞争态势。而“印太战略”也逐步成为日本谋求维护自由世界秩序以及遏华制华的一个重大战略。日本政策研究大学院大学校长田中明彦曾

① [日] 船桥洋一:《在美国缺席的情况下,日本将是亚洲自由贸易的领导者》,〔美〕《华盛顿邮报》2018年2月22日。

提出,在美国特朗普政府对维护自由世界秩序等诸多课题漠不关心的情况下,日本外交的另一大课题就是如何努力引导世界秩序走向健康发展。也就是说,日本希望通过“印太战略”所达成的目标不仅仅是牵制中国,也包含所谓的“维护自由世界秩序”。在田中看来,如果将印太战略仅作为对抗中国的短期被动性战略,那么它作为日本维护世界秩序的外交战略就被矮化了,这种看法同时也是短视的。

二、安倍对华政策两面性的新表现

近来,安倍政府对华政策的两面性又有了新的表现。积极的方面,日本对参与“一带一路”建设有了积极的态度和行动,中日开始讨论“一带一路”背景下合作的落地问题,日本在改善对华关系意愿的主动性以及行动的积极性上都大幅提高;消极的方面,日本从2017年下半年起力推“印太战略”,想借此继续拉美制华,进一步构筑对华包围圈。从特征上看,积极的对华政策更为务实但暗存私心,消极的对华政策较为隐蔽但力度不减。

(一) 转变对“一带一路”的消极态度

自中国提出“一带一路”倡议以来,日本的态度主要以消极对待和负面表态为主。进入2017年以后,其态度发生转变,经历了一段逐步明朗的过程,同时带有一些比较明显的特征。2017年上半年起,日本对“一带一路”倡议开始表现出积极的态度,且随后愈加明显。然而日本的积极态度是相对的、带有附加条件的。当前日本对“一带一路”态度的基本特征表现为以下几点。

1. 参与主体多层次化,作用互补。当前日本参与“一带一路”的主体主要包括执政党、政府、经济界、学界以及媒体等,这些主体在参与“一带一路”的过程中各自扮演着不同的角色,且在作用上相互补充。执政党也就是日本自民党和公明党主要起着高层引领的作用,没有执政党的政策引领,日本官方对“一带一路”的态度也就无法定调。日本政府及相关各省厅主要起着行政指导的作用,众所周知,日本在行政指导方面有着丰富的历史经验,政

府对行政指导的成功运用是日本战后经济腾飞的重要法宝,此次日本政府面向企业界举办的说明会就是行政指导的典型代表。经济界实际上是日本参与“一带一路”建设的最核心主体,是中日在“一带一路”框架下合作能够落地生根的关键。学界和媒体则为两国的合作提供政策咨询、智力支持和宣传。此次日本态度和行动的迅速转变与参与主体间的协调配合有着密切关系。

2. 在参与范围上有选择性,附带条件。从参与范围和程度上看,日本对“一带一路”并非全方位参与,而是有选择地参与。如前所述,日本政府对中日合作领域的汇总从性质上来说既是一种行政指导,也是一种行政规制,它在指导企业明确参与目标的同时也划定了参与的界限,比如日本政府提供融资支持的项目仅包括节能环保、产业结构优化、物流三类。

从参与前提上看,日本官方对“一带一路”的态度从流露出积极倾向开始,一直伴随着自设前提。比如前文提到的安倍在2017年6月的演讲中对“一带一路”建设提出的几点“希望”,要求中国“采纳国际社会的共识”等;2017年12月4日,安倍在参加“日中CEO”峰会的致辞中再次对参与“一带一路”建设表态,他认为,作为“一带一路”合作的前提,确保公平性和透明度是不可或缺的,必须使太平洋、印度洋区域成为自由开放的地区等。2017年11月18日,日本外相河野太郎在神奈川县的演讲中对“一带一路”也做了附带条件的积极评价,他认为,中国倡导的“一带一路”构想如果以开放的、大众化的形式开展,将对全球经济非常有利。^①

3. 在参与理念和方式上重对接,强调融合。从2017年底开始,日本在参与“一带一路”的宏观理念和方式上开始有了明确的想法,即重视其所谓的“印太战略”与“一带一路”的对接,强调在“印太战略”下与中方合作的融合路线。安倍在2017年12月4日的演讲中首次提出上述对接和融合路线,他认为,“在自由开放的印太战略下,也可以与倡导‘一带一路’构想的中国大力合作”。

① 《日本各界对“一带一路”关注升温,东京已成立研究中心》,中国网,2017年12月1日。<http://finance.china.com.cn/news/20171201/4456603.shtml>.

(二) 积极改善对华关系

除了在经济层面转换对“一带一路”的态度,安倍政府更是在对华政治关系上不断释放积极信号,并付诸实际行动。2017年7月8日安倍在汉堡同习近平主席会见时表达了积极改善对华关系的意愿,他表示,在庆祝2017年日中邦交正常化45周年和2018年日中和平友好条约缔结40周年之际,日方愿同中方一道,努力推动两国关系改善势头。安倍不仅在官方表态上主动表达改善关系的意愿,也在随后的外交实践中积极加以推动。2017年9月28日,安倍出席了中国驻日大使馆主办的国庆节庆祝活动,表达了希望尽快推动举行中日韩首脑会谈以及实现中日首脑互访的意愿,这是日本首相时隔15年后首次出席中国使馆的庆祝活动。

伴随安倍首相的积极意愿和行动,中日两国在改善关系上实现了相向而行。2017年12月,日本自民党干事长二阶俊博再次访华推动改善中日经济关系。中日外长实现互访并恢复经济层面的高层交流机制,2018年1月,日本外相河野太郎访华,2018年4月国务委员兼外交部长王毅访问日本,与河野太郎共同主持召开中日第四次经济高层对话,为中日韩领导人会议做政治铺垫。2018年5月,李克强总理出席中日韩领导人会议并正式访问日本,同年7月,安倍表达了若9月获得党首连任将在10月尽快访华的意愿,同时中方也表示希望于2018年12月在北京举行中日韩领导人会议。

中日民间交往也在两国政治和外交关系改善的同时,借助中日邦交正常化45周年和中日和平友好条约缔结40周年的良机逐步加强。2017年8月26日,中国社会科学院主办了纪念邦交正常化45周年国际学术研讨会,9月8日,中日邦交正常化纪念招待会10年来首次在人民大会堂举行,中国前国务委员、中日友好协会会长唐家璇,日本前众议院议长、日本国际贸易促进会会长河野洋平,与中日各界人士300余人出席了招待会。2018年6月24日,中国社会科学院和复旦大学主办了“构筑新型国家关系与人类命运共同体——纪念《中日和平友好条约》缔结40周年”国际学术研讨会,日本前内阁

总理大臣福田康夫、中国外交部原副部长、原驻日大使徐敦信出席开幕式并做特别纪念演讲,当天福田康夫还访问了南京大屠杀纪念馆,成为第四位访问该馆的日本前首相。福田访问大屠杀纪念馆对中日实现和解有着重要的历史意义,可能促使日本政要参观南京大屠杀纪念馆常态化、脱敏化,并带动中日两国更多的年轻人前往参观学习,使该馆从中国的爱国主义教育基地转变为中日和平信念强化基地,还可抑制日本右翼史观对日本社会的侵蚀,使日本政要谨言慎行,促进中日友好。

(三) 力推“印太战略”等一系列对冲和压制中国的动作

2017年上半年安倍在访美游说特朗普时抛出了“印太战略”,意图拉美制华。同时,日本更是“印太战略”的最积极行动者,主要体现在内外两个层面。在国内安全政策上,日本政府基本决定在2018年春季修订的新一期《海洋基本计划》中写入“印太战略”,重点仍将放在确保日本海上通道安全、保护边境离岛。着重强调安全保障领域,抗衡加强海洋活动的中国。在双边安全关系上,除美国以外,日本还不断拉拢印度和澳大利亚、英国等国家加强双边安全合作,意在牵制中国。2018年1月,日本海上保安厅同印度沿岸警卫队在印度南部城市金奈港海域举行了海上联合演习,斯里兰卡和马尔代夫首次参加了海上联合演习。同月,澳大利亚总理特恩布尔访日,针对中国的海洋活动,日澳就加强安保合作达成一致,双方即将签署《访问部队地位协定》(VFA)并确认将合作推进“印太战略”,澳大利亚俨然成为日本的“准同盟国”。此前日英两国政府在2017年12月14日外长和防长磋商时还发表了以“维持自由开放的印度太平洋地区”为共同利益,欢迎英国在安全方面加强参与的联合声明。

在推进“印太战略”的同时,日本政要还对从东南亚到巴基斯坦再到波罗的海国家进行了一系列旋风式访问,并宣布了多项投资计划。^①比如2018年1月,日本外务大臣河野太郎15年来首次访问斯里兰卡,河野在访问行程的最后前往斯里兰卡的大型港口——科伦坡,并宣布计划建设一个天然气进

^① [美]基思·约翰逊:《日本自己的“一带一路”》,《美》《外交政策》2018年2月9日。

口终端站,与中方运营的汉班托塔港相对而立。另外,日本还与印度加强了战略关系,联手推出一项 2000 亿美元的基建计划,甚至加大了本国军队在更广泛的印度洋区域的活动,两国还共同致力于在斯里兰卡、孟加拉国、缅甸和印度洋岛屿上建设当地急需的发电站、铁路和港口设施。甚至,两国正联手推动被称为“亚非增长走廊”的项目,该项目从安倍的计划发展而来,旨在深化非洲与南亚及东南亚地区的经济关系,被定位为中国跨越印度洋向东非进军计划之外的另一个选项。其实在很早之前,安倍已经在酝酿和布置一系列对冲中国“一带一路”倡议的动作。比如 2016 年安倍推出了自己的一套亚洲发展和安全计划,刻意强调建设“高质量”的基础设施,明显是为了对冲“一带一路”倡议。

日本还通过“战略性靠港”牵制中国对海外港口的利用。日本外相河野太郎于 2018 年 2 月 11 日访问文莱时,视察了停靠在中国企业参与开发的麻拉港的海上自卫队外洋练习航海部队。自卫队正图谋楔入由中国“一带一路”倡议推进开发的港口。河野将这种做法定位为“战略性靠港”,试图以此牵制中国将战略据点进行排他性军事利用。海上自卫队将在往返索马里海域进行航海练习和打击海盗时,强化对印度洋—太平洋地区的“战略性靠港”。河野还在 2017 年 9 月的日美印外长会谈中提及瓜达尔港,呼吁“日美印强化战略性靠港”。

三、应对建议

对于安倍对华政策上的新两面,需辩证分析。一方面,日方对华政策的转向说明总体上中日关系在朝着于中国更加有利的方向发展,中方主动性进一步增强。另一方面,中国也需审时度势,有

针对性地采取“新两手”。建议从以下两个方面做工作。

第一,利用日本经济和市场的刚需,在“一带一路”框架下加强双方合作,为改善双方关系创造良好的经济合作氛围。中日政府和企业具有各自不同的特点和优势,有一定程度的互补性,因此有空间展开合作的空间,包括在第三方市场的合作,这对中日关系、地区多边合作都会产生积极影响。中日在“一带一路”框架下的合作是两国改善关系的一个重要时间窗口和合作平台,在当前经济全球化和全球治理面临挫折的背景下,如果中日能够在“一带一路”框架下创新合作模式,将给未来的双多边合作带来福音,更有可能成为全球治理的新实验平台,若果真如此,经济全球化面临的将不是挑战,而是新的机遇。

第二,政治上注意循序渐进地控制改善关系的节奏,设定好切实可行的目标,避免陷入日方的节奏。双方在改善关系上有温差,中国需加强策划和运筹,从战略上稳住和拉住日方,巧加利用日方改善关系的迫切需求,使双边关系朝着双赢的方向发展,既不冒进,也不裹足不前,尽可能减少购岛、参拜等事件带来的干扰,为领导人访日做好铺垫。对日方也要注意保持适度压力,要时刻注意提醒日方,使其朝着合作方向发展。

第三,密切观察日本政局变化,随机应变,未雨绸缪,在安倍面临压力时及时掌握改善关系主动权。尽管当前安倍仍然面临加计学院、森友学园等危机,但由于危机的边际递减效应以及自民党内部竞争对手势力式微,不足以构成对安倍的真正挑战,安倍 2018 年实现党首连任的可能性越来越大,因此,中方需做好应对安倍超长期执政的充分准备。