

国际政治

菅直人内阁的外交政策*

周永生

[摘要] 菅直人内阁秉承现实主义的外交政策理念,以日美同盟为基轴,立足于太平洋沿岸国家和亚洲国家展开日本外交。其中,亚洲外交与政策成为菅直人内阁外交中最重要的课题。对美关系基本上属于依赖与维持型的关系;而同亚洲的关系则属于增长型的关系,有越来越多的新内容且更加充满活力。菅直人内阁重视对亚洲、中国的经济关系,认为越来越起到支撑日本经济增长的重要作用。但是,在中日撞船事件中的错误对策却导致中日关系大幅度倒退。菅直人内阁也重视韩国、东盟和印度等。借日韩合并100周年之际,以真诚的反省和道歉来拉近日韩两国的关系。

[关键词] 日本;菅直人;菅直人内阁;外交政策;撞船事件

[中图分类号] D51 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-1755(2011)02-0001-07

2010年6月8日,接替鸠山首相职务的菅直人完成组阁,日本新政府开始运作。时至今日,菅直人内阁在外交上已经基本展现出了其政策脉络,那么,其外交战略指导思想是什么,究竟采取了哪些外交政策,性质是什么?这是本文试图探讨的重点。

一、菅直人内阁的外交战略指导思想

菅直人内阁在总体外交战略上一改鸠山内阁时期的理想主义色彩,而秉承现实主义的政策理念。早在2002年,菅直人在自己的官方博客中就透露,他在大学读书期间就已经接受了现实主义思想。当时,通过《中央公论》读到了现实主义学者永井阳之助、高坂正尧、卫藤沈吉等人的论文,开始关注外交和安保政策。以古巴危机为题材,题目为《和平的代价》的作者永井阳之助当时还调转到了菅直人所在的东京工业大学授课,菅直人与其关系亲密,即使在毕业以后也保持交往。^[1]菅直人接替鸠山任首相以后,决意实行现实主义的外交政策。2010年6月11日,在众参两院联席的国会上,菅直人首相阐述本届内阁的外交政策时指出:“今天,我们面对国际社会可以称为地壳变迁般的巨大变化。这一变化不仅在经济层面,也波及到外交和军事层面等。在这种局势下,为了追求世界和平的理想,我认为应该推进以‘现实主义’为基础的外交。”^[2]这是菅直人首相在刚刚执政以后不久为本届内阁外交理念

的定位。从这里我们可以看到,作为本届内阁外交战略指导思想的是“现实主义”理念,这实际上等于修改了鸠山内阁理想主义成分较多的外交指导思想。菅直人内阁的这种指导思想和战后长期执政的日本自民党的外交政策理念基本一致,没有太大的区别。菅直人首相并没有解释他所尊奉的现实主义的含义,但毫无疑问,他的现实主义外交和国际政治与外交学中的“现实主义”内容大体相当,不太可能有大的区别。

现实主义认为政治与整个社会相同,受到来源于人性的客观规律支配。政治规律根植于人性。政治家根据利益被确定为权力而采取行动。^[3]在无政府状态的国际体系中,国家之间的权力关系很大程度上就是基于国家之间的实力对比。国家的实力越强大,其在国际权力秩序中的地位就越高。有多大的力量,就有多大的权力。^[4]人性本恶,政治就是对权力的争夺以及利益的冲突。^[5]现实主义以国家实力为基础追求权力,但这并不是说国家就可以为所欲为,现实主义认为,每个国家都追求两个基本目标,第一是权力,第二是和平。追求权力固然包含着人性恶的一面,但也不能排除要贯彻本国道德的因素;同样,追求和平也有利益和道德的双重含义。正如王缉思先生所指出的,摩根索现实主义对国家利益的理解是:国家追求自己的利益要与自己的实力相适应,不要盲目追求超越自己力量

* 本文是北京对外交流与外事管理研究基地成果,受北京市教育委员会专项资助。

范围的利益。^[6]按照一般的理解,外交和国际政治中的现实主义就是以自身的国家实力为后盾,谋取本国的利益,尤其是谋求利益的最大化。

从现实主义在政治和外交中的表现我们也许能够理解战后日本自民党政权现实主义的外交政策,似乎也可以理解菅直人内阁在第一任民主党首相鸠山由纪夫内阁带有很大理想主义成分的外交政策失败以后,其作为后继民主党首相相对日本战后长期在实际中尊奉的外交指导战略的回归。

二、外交战略与对美政策

在日本的对外政策和外交中,最重要的就是对美政策和对外外交。二战以后,自民党政权一向把对外外交作为其整体外交和对外政策的“基轴”。对外外交及其政策对日本来说,具有统领性的地位。

民主党首相鸠山内阁执政以后,企图追求与美国对等地位,一度曾经要搞对美国与对亚洲并重的外交。但是,这一政策在国际上受到美国的冷遇和不断打压,在国内遭到自民党势力的强烈反对,内外交困之下不得不重新回归日美“基轴”的外交传统。甚至,到2010年初以后,鸠山内阁开始强调以日美同盟为基础的亚洲政策。鸠山的理想主义外交在残酷的现实政治面前不得不忍气吞声,改弦更张,因此,也几乎失去了鸠山执政初期人们期待其具有自身特色的外交政策。

这种状况给菅直人内阁带来了深刻的经验和教训,前车之鉴令其不得不认真汲取。2010年6月6日,菅直人在已经被确定为继任首相尚未就任的时候,即与美国总统奥巴马举行电话会谈,他表示:日美同盟是日本外交的基轴,日美双方不仅就日美两国关系,还包括亚太地区的局势、全球性的课题进行紧密合作。在日美安保同盟缔结50周年的2010年,将致力于进一步深化并发展日美同盟。^[7]即将上任的首相首先与美国总统进行电话会谈,表明对日美关系将采取的政策和将日美同盟作为日本外交的基轴,已经充分表现出了靠近美国的现实主义外交路线。目的在于给被前任鸠山首相疏远的美国提前吃一颗定心丸,表现本届内阁与前任不同,刻意缓和、修补并拉近日美关系。

在内阁成立以后的国会施政方针演说中,菅直人首相提出了包括日美基轴在内的本届内阁外交政策总纲:“我国是面临太平洋的海洋国家,同时也是亚洲国家。要立足于这两个方面展开我国的外交。具体来说,就是以日美同盟作为外交基轴,同时加强同亚洲国家之间的合作。可以说,日美同盟不仅关系到日本的

防卫,而且是支撑亚洲、太平洋地区稳定和繁荣的国际共有财富。今后,要切实深化日美同盟关系。”^[8]

这个外交政策的总纲虽然也带有美亚平衡的色彩,但本质上是要“以日美同盟作为外交基轴”,以这个“基轴”作为展开对亚洲外交的基础和前提。从这种意义上来说,菅直人内阁的现实主义外交原则比鸠山首相要聪明、实际得多。他决不等待在碰壁以后进行调整,而是从一开始奠定政策基调的时候,就权衡好日本对外关系环境,而不去随意触犯依然强大的美国、依然牢固的日美同盟,也不去冒犯所附带的传统以及与之相匹配的内外强大势力,更重要的是这一路线可以保证为日本带来更稳固的利益。这是菅直人内阁对美国现实主义外交的真谛所在。

另外一个和日本内政紧密相连的对美外交政策的具体问题,就是普天间基地转移问题。这个问题没有处理好,成为鸠山首相在民意支持率上不断下降,最后不得不辞去首相职位的重要原因。比较好的是鸠山起到了前人栽树,而让后人菅直人内阁乘凉的作用。在鸠山辞职前的2010年5月28日上午,由日美两国外长和防长组成的日美安全保障协议委员会发表联合声明,表示日美决定切实落实2006年5月达成的关于普天间基地转移的协议内容。作为普天间基地的替代设施,两国政府将在冲绳县名护市施瓦布军营边野古崎地区及其相邻的水域修建长1800米的机场跑道;双方将安排专家在8月底之前完成对跑道位置和施工方案的研究工作。并在转移训练、保护环境、共用设施、训练区域、向关岛转移、加快将嘉手纳基地以南设施和区域返还等方面采取具体措施。声明提出将普天间基地美军的活动向冲绳县外转移,除鹿儿岛县的德之岛之外,还可使用日本本土的自卫队设施,双方还将研究向日本以外的关岛等地转移训练。^[9]

对于这个协议,菅直人内阁乐于遵守,尽享其成。否则,如果一味屈从于冲绳县民要求将美军基地转移到县外的民意,结果势必又将重新挑起日美争端。最终又将演变为美国不会让步,对日本来说成为无法解决的一个外交争端。从而殃及到菅直人内阁作为执政者的国内政治威信和执政地位,而成为新政权的一个噩梦。因此,菅直人首相表示:普天间基地移设问题在上个月末日美达成协议,“美军基地集中于冲绳,给冲绳的各位带来了很大的负担。普天间基地的移设、返还和一部分海军陆战队向施瓦布的转移无论如何要获得实现。”^[10]这表明他要遵守和兑现鸠山内阁时期已达成协议的政策。同时,为了安抚冲绳民众,他也表示:

“像在内阁决议中强调的那样,也要尽力减轻冲绳的负担。”^[11]他这种顺水推舟的政策既可以对美国有所交代,表明本届内阁保证遵守鸠山内阁时的协定,对美国履行应尽的义务,同时,也侧重于怀柔和安抚冲绳民众,暗示上届内阁已经达成的协议本届内阁也有义务履行,表明政府要向冲绳地方倾斜,努力减轻冲绳地方经济负担的政策意向。从而尽快摆脱这个外交与内政纠缠到一起的棘手问题。

在处理中日两国撞船事件中,菅直人内阁感到日本自身实力不足,很难长久保住控制钓鱼岛的地位,因此,竭力拉入美国协防钓鱼岛,采取了携美制中的政策。2010年8月,美国奥巴马政府改变了布什时期的政策,决定不再直接提及钓鱼岛是“美日安保条约”的适用对象,而是对外采用间接性措辞,并已将该决定通报了日本政府。^[12]这说明奥巴马政府在该问题上的表态已经有些改变过去偏袒日本的迹象,但是,撞船事件以后,菅直人内阁借机拉拢美国承诺协防钓鱼岛。2010年9月23日,前原诚司外相与美国国务卿希拉里在纽约举行会谈,希拉里表示,钓鱼岛属于日美安保条约的涵盖范围,并希望中日双方通过对话,和平解决问题。^[13]10月28日,前原外相与希拉里在夏威夷再次会谈,就钓鱼岛问题,希拉里称:“我愿明确重申,尖阁(中国名称:钓鱼岛)属于安保条约第5条的范围。我们重视保护日本国民的义务。”而日本外相前原则回应称:“受到了鼓舞”。^[14]从美方对钓鱼岛政策的微妙变化中我们可以看到,美国原来尽量避免在国务卿这么高的级别上明确做出有关协防钓鱼岛的表态,但是,在中日撞船事件以后却改变了原来的政策,对日本做出公开承诺。这其中固然有中美关系的因素,但与菅直人内阁拉拢美国做出承诺的政策也不无关系。

三、对中国等亚洲国家的政策

除了对美国外交以外,亚洲外交与政策成为菅直人内阁外交中的重要课题,其重要性仅次于对美关系。对美关系基本上属于维持型的关系;而同亚洲的关系则属于增长型的关系,尽管这种增长型的关系上还存在着“日美基轴”这一紧箍咒,但是,对亚洲的关系因为有了越来越多的新内容而更加充实,更加充满活力。尤其是对亚洲的经济关系越来越起到支撑日本经济增长的重要作用,它有血有肉,成了维持日本活力的重要外部源泉。

1. 对中国的基本政策

二战后长期以来,日本的最大贸易伙伴国都是美

国。但是,进入21世纪以后,东北亚的经济形势发生了巨大的变化,中国一跃而成为日本最大的贸易伙伴国。日本对中国的贸易依赖已经远远超过了美国。日本对美贸易比重从1990年的27.4%降至2009年的13.5%,而对中贸易比重则从3.5%提高到20.5%。^[15]按照日本综合研究所所长寺岛实郎的研究和说法,1995年至2005年的10年时间里,日本集装箱吞吐量年均增长4.6%,而与韩国和中国隔海相望的北部和西部沿岸的11个主要港口年均增长率达到12.6%。^[16]日本物流据点正从东京、名古屋、大阪等太平洋沿岸地区转移到面向韩国、中国北部的沿岸地区。^[17]因此,以中国、韩国、东盟国家等为代表的亚洲国家日益成为日本的主要外部市场。以中国为代表的亚洲经济繁荣和经济安全直接关系到日本的经济繁荣和经济安全。这是菅直人内阁必须考虑的日本对亚洲政策的基础。

日本对中国等亚洲国家的政策也是菅直人首相在施政方针演说中着墨最多的地区政策。2010年10月1日菅直人首相在国会中的第二次施政方针演说中表示:“关于日中关系全局,推动包括亚洲、太平洋地区和平繁荣、经济领域合作关系的进展,从大局的观点深化战略互惠关系,这离不开日中双方的共同努力。”^[18]

菅直人就任首相以后不久,曾在记者招待会上坦言,日本有许多成长和发展的机会,但是都没有很好地抓住。“我们应该把日本好的节能环保技术提供给世界各国,在海外寻找到日本经济新的增长点,让日本的经济尽快恢复,尽快成长。”^[19]而中国正在加大节能、环保和碳减排工作的力度,如果日本的节能、环保和碳减排技术与中国的市场相结合,日本很有可能找到促进本国相关领域新经济增长的最大市场。菅直人首相在2010年7月任命长期从事中日之间经贸工作、对经济领域工作和需要十分了解的丹羽宇一郎为中国大使。丹羽个人由于长期在伊藤忠商事公司从事对中国的进出口贸易和投资工作,主张中日两国应该尽快建立自由贸易区,日本的发展离不开中国市场。显然,日本政府不仅期待丹羽在任期间能够加强日中两国的政治关系,更重要的是期待他能够大力推动两国的经贸关系,为日本经济走出困境并重新振兴做贡献。

新任驻中国大使丹羽宇一郎在谈及中国国防开支连续21年以2位数增长时表示:“如果说作为大国,这或许是理所当然的。”^[20]这样的表态很有可能不是丹羽大使个人的看法,很有可能代表了以菅直人首相、鸠山前首相等民主党高层领导人对中国军备增长的一种理解和默认。当然,对于中国的军费开支,他也表示:“我

希望有更多的透明度,我相信中国已在努力。但这还不够,因此日本需更多强调这点。”^[21]从这里可以看出,菅直人内阁对于中国军备快速增长的态度已经由自民党政权时期单纯的批评和牵制而转变为基本上承认了中国作为一个大国、经济增长快速的国家,军备快速增长的合理性。当然,这并不意味着完全放弃了牵制政策,但和自民党政权不同的,是一种理解和默认基础上的牵制。2010年6月25日,菅直人首相出席加拿大多伦多八国峰会(G8)时表示:中国在国际社会上的存在感正在增强,为让中国进一步提高责任感,应该考虑邀请中国参加G8。^[22]这种表态,说明菅直人内阁也有继续牵制中国的战略意图。但是,这种牵制却不能等同于敌视,起码可以说比自民党时期降低了对中国潜在的敌视程度。

2. 撞船事件中扭曲的对华政策

2010年9月7日的中日撞船事件,暴露了菅直人内阁在领土和安全领域对中国的强硬态度。起因一艘中国渔船在钓鱼岛海域同日本海上保安厅巡逻船相撞,捕获的水产品被日方查扣,14名船员遭扣押6天后释放,日本冲绳县石垣市简易法院宣布拘留船长詹其雄10天,并在到期后延长10天。在中方的强力外交反制措施和美国的参与之下,日本冲绳县那霸地方检察厅以考虑到对日本国民的影响和今后的日中关系,“保留处分”形式,在扣押中国船长17天的情况下提前释放。

撞船事件发生后,菅直人内阁采取了按照日本国内法处理中国船长的做法,其目的主要有五点:(1)从实际和法理上强化对钓鱼岛的实际控制,防止以后中国渔民进入该海域捕鱼。(2)将这次判例作为一个实际控制钓鱼岛的案例,以便在未来的国际裁决中根据国际法中实际有效的原理增强日本领有钓鱼岛的法理根据。(3)以在领土上的强硬姿态赢得选民支持并维护比较高的支持率。(4)屈服并迎合日本国内右派舆论所谓中国“威胁论”,为加强在日本西南地区对中国的防御力量,增加国防拨款制造舆论。(5)菅直人内阁的如意算盘是在领土和军事防卫上对中国强硬;在经济上利用中国的市场、发展机遇,与中方共同开发东海资源,想把两者截然分开,分别得利。事实证明,菅直人内阁的这种企图严重破坏了中日两国友好合作的气氛,使中日关系陷入低潮状态。幸好,在中方的强力反制措施打击下,菅直人内阁对前期的错误行为已经有所醒悟和调整,正在通过谋求首脑会晤等挽救措施,企图尽快推动两国关系的恢复,对此应该给予充分肯定。(6)乘当时中美矛盾尖锐之际,配合美国制约中国,以

便乱中取胜,表现靠近美国,并取悦于美国的政策。

其实,姑且不论钓鱼岛海域的法律所属问题,就撞船事件本身而言,责任完全在于日方。日本神户海上保安部职员在网上泄密的44分钟录像片段显示,中日两船相撞的原因基本上有四种可能:(1)日本巡逻船高速贴近掠过直线行驶的中国渔船,产生船吸效应,中国渔船因为吨位小,被吸附碰撞到日本巡逻船船体上,这种可能性较大。(2)日本巡逻船高速侧超中国渔船的船头,对中国渔船船头从斜侧面直接阻挡造成两船刮碰。(3)日本巡逻船高速侧超中国渔船的船头,当抵近中国渔船船头的时候,日本巡逻船突然刹车减速,导致中国渔船来不及躲避或刹车,在惯性作用下造成两船刮碰。(4)在日本巡逻船高速逼近的情况下,中国渔船驾驶员出现慌乱动作,把舵不稳,造成渔船摇摆,形成刮碰。这种可能性最小,因为日本巡逻船快速靠近即形成刮碰,渔船在这一过程中几乎来不及反应就被日本巡逻船超越过去了。可以说,这四种可能性责任主要都在日方:第一,日方巡逻船过于迫近,而且,是高速迫近,违背正常安全航海规则。第二,如果是(2)中的情况,不仅责任完全在日方,而且,可以认为日本巡逻船属于蛮横碰撞,反过来污蔑中国渔船,推卸责任。第三,如果是(3)中的情况属于故意碰撞,并事先设计好圈套,等着中国渔船来不及刹车或躲避的情况下撞上日本的巡逻船。第四,如果是(4)中的情况,可以说中国渔船也有驾驶上的责任,但主要责任依然在于日方巡逻船高速、过分靠近,中方渔船驾驶的责任则属于次要责任。但是,为什么日本民众看到泄密的录像片段以后却普遍认为是中国渔船撞了日本巡逻船?在录像泄露以后的舆论调查中对中国的恶感度高达89%?这是因为他们绝大部分没有看懂泄露出来录像的真相,而认为是中国渔船无理,去主动撞击日本巡逻船。为什么会有这种与事实不符的解读?原因主要有三点:(1)撞船事件发生以后,日本政府高调宣传中国渔船撞日本巡逻船,并且展示日本巡逻船受刮伤的照片,而没有展示中国渔船被撞出一个倒三角口子,渔船钢板洞开的照片,实际上,中国渔船比日本巡逻舰受损更为严重。但是,日本民众并不了解这些详细情况,先入为主,事先已经有了一个倾向于本国政府宣传的心理定势。(2)绝大多数人没有航海常识,不懂得两个距离很近、高速行驶的船只只会发生船吸现象,而且,船吸现象会因为质量的不同,特别是质量相差悬殊的两条船只发生船吸时,很可能出现小船撞大船的现象,航海史上已经发生过多起这样的海难。(3)没有物理学上相对

位移的常识。因为有关撞船最清晰的录像是安置在日本所谓“被撞巡逻船”上的摄像机拍摄的,这种录像对于它自身船体的移动因为缺乏参照物反映并不明显,即使是它自身迅速靠近中国渔船并侧切中国渔船,中国渔船作为它相对不动的参照物,也容易被看成是中国渔船迅速靠近或侧切日本巡逻船的相对运动。尽管日本泄密的录像并不全面,但已经能够证明撞船的责任主要在于日方巡逻船危险、或侵害性的动作。中方渔船主动冲撞日本巡逻船的可能性极小。

在处理撞船事件问题上,日本政府出于多种因素犯下了重大的错误,导致中日两国关系的大幅度倒退,不仅严重地损害了近年来中日关系平稳发展的大局,也损害了日本国家的利益,与其最初期待的战略目标产生了很大的差异。中方也应该看到菅直人内阁决策者提前释放中方船长行为中的善意,肯定这种缓和矛盾行为的积极因素。

3. 对韩国等其他国家的政策

菅直人内阁继承了鸠山内阁和前自民党政权重视韩国、东盟和印度的政策。在对韩国的关系问题上,菅直人内阁延续鸠山内阁的路线,在天安舰事件问题上继续坚定地站在韩国一边,支持韩国对朝鲜的强硬态度和制裁政策。同时,借日韩合并100周年之际,菅直人首相发表由内阁决议通过的谈话,以真诚的反省和道歉来拉近日韩两国的关系,继续修复和加强卢武铉执政时期疏远的日韩关系。菅直人首相表示:“我愿诚实地面对历史,怀着谦虚的心情勇敢地正视并接受这些历史事实,坦率地反省自身的错误。施加创痛的一方容易忘却,被施加的一方则不容易忘却。对于这种殖民统治带来的损害和痛苦,我在此重新表明痛彻地反省和由衷地道歉。”^[23]这种在历史问题上的反省和道歉基本延续了1995年村山讲话的精神,不同的是,第一,专门针对韩国,承认日本对韩国的侵略和殖民统治给韩国人民造成的苦难;第二,在感情、用词和语气上,比村上讲话更加谦卑、虔诚、深刻。但在实质问题表达上并没有大的突破。而且,这种道歉也有一定限度。日本一些媒体认为,菅直人发表首相谈话关系到国家的名誉和历史认识,可能会重新挑起赔偿问题,导致韩国要求日本给予新的赔偿。就此,菅直人在发表首相谈话几小时后又表示,日韩间涉及民间赔偿的问题早已“完全解决”,不会重新考虑。^[24]这种情况表现出民主党政府只愿意进行口头上深刻的反省和道歉,尽管已经比以往的自民党政权表态有了一定进步,仍然不愿意涉及到实质性赔偿或重新赔偿的问题,以维护日本

国家经济利益的态度和政策。但毕竟表达了菅直人内阁所代表的日本政府的态度和立场,蕴含了要通过这一举动加强日韩关系的战略,致力于同韩国建立面向未来的伙伴关系。

进一步充实同东盟、印度等国的合作。“在今年召开的亚太经合组织(APEC)会议上,日本作为主席国要发挥好积极作用。在经济合作伙伴协定(EPA)和广泛的经济合作问题上,要将其同国内的制度改革一道整体推进。”^[25]因俄罗斯也属于日本的亚洲邻国,菅直人首相还强调了对俄国关系。他说:“在对俄关系方面,推进政治经济两只车轮,以饱满的精神致力于解决最大悬案——北方领土问题,缔结和平条约。”^[26]这种对俄政策说明菅直人内阁比较重视对俄经济关系,但同样,也没能脱离自民党政权时对俄关系的套路,就是强调北方领土问题。如果继续受到北方领土问题的制约,那么,日俄关系则很难获得大幅度的突破。

对于与朝鲜的关系,菅直人首相表示:“对于北朝鲜,很难宽恕韩国巡逻舰沉没事件,继续全面支持韩国,有必要促进国际社会加紧对应该事件。致力于一揽子解决绑架、核问题、导弹等各项悬案,清算不幸的过去,努力实现邦交正常化。关于绑架问题,在国家的责任上,将尽全力使所有的被绑架者尽早回国。”^[27]

四、其他

除了美国、亚洲以外,日本目前最重视的外交领域是全球性课题。菅直人首相在施政方针演说中表示:“我国要在全球范围的课题上发挥积极作用”。^[28]日本面临比较重要的全球课题包括:气候问题、核问题、生物多样性问题、阿富汗问题、非洲减贫问题等。

在气候变化问题上,菅直人内阁基本上采取了与美国和其他发达国家共进退的原则立场。他表示:“面对联合国气候变化框架公约第16次缔约方会议(COP16)致力于建设包括全体国家在内公平且具有实效的国际框架。同美国、欧盟、联合国一道进行合作,主导国际谈判。”^[29]这短短的一句话,包含了日本政府对气候问题的三层政策。第一,“包括全体国家在内”意味着菅直人内阁继续坚持解决国际气候问题的减排工作必须包括发展中国家的减排在内,各个国家都要切实地履行和推进减排义务。第二,在减排问题上日本和美国等发达国家的关切和利益一致,因此,日本要和他们站在同一立场上,协调一致。第三,由日本和美国等发达国家主导国际气候框架公约的谈判进程,而不允许发展中国家主导这一进程。因此可以看出,表

面上温和的民主党政权在国际政策上也存在着为维护日本自身利益而与发展中国家对立的政策。

在核问题上,日本作为世界上惟一的核武器受害国长期坚持推进无核化的立场。但是,面对不肯放弃核武器的美国等核武器大国,日本的声音显得软弱无力。奥巴马上台以后,2009年4月5日表示,美国将致力于建立一个无核武器世界。2010年4月6日,美国政府公布《核态势报告》,全面阐述美国新的核政策,表示对于已加入《不扩散核武器条约》并遵守不扩散义务的非核国家,美国不会使用或威胁使用核武器。这意味着伊朗、朝鲜等国不在美国政府承诺的不使用核武器的对象国之列;不再发展新核弹头,不再进行核试爆,降低核武器在国家安全战略中的作用;继续发展导弹防御系统等常规武器,打击核恐怖主义与核扩散。^[30]美国奥巴马政府在核问题政策立场上的调整使日本认识到了大国核武器政策的松动和希望,因此,日本也提高了推进世界无核化的调门。菅直人首相表示:“面对‘无核世界’的理想,我国要充当先锋,发挥领导作用。”^[31]但这恐怕只能是日本政府表述的一种理想而已,因为从实际情况来看,日本对任何一个核国家的核政策都难以发挥实质性的影响,更不用说无法改变作为其盟主的美国的政策了。

菅直人首相还表示,要支援阿富汗复兴,切实履行东京非洲发展国际会议公约(英文简称 TICAD 0),继续支援非洲,以最大限度的努力实现千年发展目标。并且,在2010年10月27日于爱知县名古屋市主持召开全球第十次《生物多样性公约》缔约国大会(COP10),致力于推进保护生物多样性的国际体制。^[32]菅直人首相在第十次缔约国大会(COP10)部长级会议上致辞,宣布日本将在未来3年内追加提供20亿美元以帮助发展中国家保护生物多样性。日本政府为援助发展中国家还将设立50亿日元规模的基金,2010年度即将拨款10亿日元,并将为帮助发展中国家制定生物多样性保护战略进一步提供资金。^[33]

菅直人内阁仍然比较重视推动地区经济合作。他表示,在日本担任主席的亚太经合组织(APEC)首脑会议上,要和美国、韩国、中国、东盟、澳洲、俄罗斯等亚洲太平洋各国一道,整顿增长和繁荣的公有环境,以经济伙伴协定(EPA)和自由贸易协定(FTA)为纽带十分重要。要以建立亚洲太平洋自由贸易区为目标,研究参加环太平洋伙伴合作协定(TPP)的谈判等。瞄准实现东亚共同体构想的目标,进一步推进开埠和具体的谈判。^[34]菅直人首相在与小泽竞争民主党代表获胜,重新

改组内阁以后关于经济合作的这种表述,表现了菅直人内阁在地区经济合作政策上对鸠山内阁政策的继承性和差异性。就继承性来说主要表现在三个方面:(1)继续重视并推进地区经济合作。(2)继续重视东亚共同体的目标构想。(3)在地区合作中仍然比较重视中国。但是,也明显地表现出了与鸠山内阁政策的差异性,主要表现为三个方面:(1)菅直人内阁尽管仍然比较重视东亚共同体构想,但已经降低了其地位。鸠山内阁时期几乎将其作为日本最重要的亚洲地区合作政策加以推进并反复强调,菅直人内阁对此构想则降低了表述的调门,停留在口头的重视上,缺乏实际的推进行动。(2)在地区合作问题上,菅直人内阁加进了参加环太平洋伙伴合作协定(TPP)的目标,甚至将其排在东亚共同体构想的前面,表现出更加重视环太平洋伙伴合作协定(TPP)的倾向,改变了鸠山内阁专注于推进东亚共同体构想相对单一目标的地区合作政策。(3)就重视中国而言,在地区经济合作中,鸠山内阁将中国作为最重要的合作伙伴加以看待,菅直人内阁却将美国、韩国排在了中国之前,实际上是降低了中国在日本推进地区经济合作中的重要性。起码,在地区经济合作中,中国已经不是菅直人内阁首选的合作伙伴。

五、总结

由于日本是发达的资本主义国家,因此,其外交政策大体上来说将自己确定为发达国家集团的一员,在绝大多数国际政策上,和发达国家集团保持一致。首先,菅直人内阁不仅重视日美同盟,将其作为日本对外政策中的一个纲领性的指针,而且还要继续深化日美同盟,这就是通过日美同盟与发达国家集团紧密联合,站稳本国在这一集团中一席之地的政策。其他的国际政策,都随着这一纲领性的指针而展开。这种政策不仅取决于日本国家的性质,也和日本的民族性有关。日本的民族性中,谦虚谨慎,喜欢学习,向先进看齐,向强者学习,甚至依附于强者,是一个很重要的方面。其次,作为资本主义政治经济体制的日本,必然以资本主义的意识形态、价值观念为主导。这些都对日本菅直人内阁的外交政策产生了根本性的影响。

菅直人内阁的外交政策本质上代表了市民、中小资产阶级、工商业阶层的利益。菅直人本身,出身市民家庭,本人的议员薪金大部分发给了秘书和身边的工作人员,并没有因为从政而致富,仅仅属于工薪一族。他要更多地开辟中国市场的想法基本上属于市民阶级要利用中国市场提振日本经济,提高居民就业率和市

民生活水平的阶层利益诉求。

菅直人现实主义的外交路线,恰好和他在政治漩涡中的摸爬滚打有一定关系,使他更倾向于密切与美国的关系,以日美基轴关系为基础开展日本外交。同时,也不放弃利用中国经济增长的机遇为日本所用。他坚持大力发展与中国的经贸合作关系,和中国共同推动地区合作。但是,也希望通过将中国拉入八国集团等组织而以国际社会的力量制约中国,规范中国。这说明菅直人首先在对中国比较友好的同时,对中国也怀有深刻的戒心和无奈。同时,他善于搞市民运动的作风也不恰当地带入了外交决策之中。在中日撞船事件发生以后,他在初期决策中完全不考虑中国的要求,而一味采取强硬的对策,即带有很大的市民运动的习气。因为市民运动中争取民心至关重要,只要能够吸引民众的眼球,赢得支持,作为市民运动的领袖就不遗余力地加以推动。但是,有关于中日撞船事件的外交决策背景要远比一般的市民运动复杂得多,他还沿用那种老旧、一味强硬的做法只能说明他缺乏政治经验,不懂得中日关系对于日本前途利害攸关的大局,给日本外交打上了消极的烙印。但是,在中国强烈反制措施出台以后,他能本着现实主义的灵活性,及时做出让步和妥协,通过幕后决策提前释放中国船长,并积极谋求同中国最高领导人的直接会晤,也说明日本外交纠正失误的灵活性。

[注释]

- [1] [日]菅直人:『安保政策』、菅直人公式ホームページ、2002年6月6日 00:00、<http://www.iran.jp/2002/06/post1288.php>。
- [2] [8][9][10][11][25][26][27][28][29][31][32] [日]菅直人:『第174回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説』、日本首相官邸网站,平成22年6月11日(金)、<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201006/11syosin.html>。
- [3] [5] [美] 摩根索(Hans J. Morgenthau)著,肯尼思·汤普森、戴维·克林顿 修订:《国家间政治:权力斗争与和平(第7版)》[M],徐昕、郝望、李保平译,王辑思校,北京大学出版社,2006年版,第17-18页,第16页。
- [4] [6] 宋伟:《现实主义是权力政治理论吗?》[J],《世界经济与政治》2004年第3期。

- [7] [日]菅直人:『菅次期総理大臣とオバマ米大統領との電話会談』、日本外务省网站,平成22年6月6日 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/1006_kan_sk.html。
- [12] 《日称钓鱼岛问题美立场倒退 诱发中国进攻东海》, <http://news.sina.com.cn/o/2010-08-16/205620909821.shtml>。
- [13] 《美证钓鱼岛属安保条约范围》, <http://www.takungpao.com/international/worldyw/1412376.html>。
- [14] 《希拉里称钓鱼岛适用“日美安保条约”日方倍受鼓舞》, 2010-10-28 21:41, 来源环球网, <http://world.huanqiu.com/roll/2010-10/1209833.html>。
- [15] [16][17] [韩] 辛贞录:《专访日本综合研究所所长寺岛实》,《朝鲜日报》网站, http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/06/29/20100629000027.html。
- [18] [34] [日]菅直人:『第176回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説』、日本首相官邸网站,平成22年10月1日(金)、<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201010/01syosin.html>。
- [19] 徐静波:《丹羽宇一郎:菅直人振兴日本经济的重要棋子》, <http://www.datangcx.com/StockDetail.asp?StockID=85557>。
- [20] 《日本新任驻华大使:中国军费增长理所当然》, <http://mil.news.sina.com.cn/2010-08-01/1214603689.html>。
- [21] 《日本新任驻华大使敦促启动日中自由贸易协定谈判》, <http://www.8801.com.cn/viewnews.html?newsid=1416386>。
- [22] 孙冉:《菅直人首次外交亮相 试图提高日本国际地位》, <http://www.chinanews.com.cn/gj/gjyt/news/2010/06-28/2368165.shtml>。
- [23] [日]菅直人:『内閣総理大臣談話』、日本首相官邸网站,平成二十二年八月十日、<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201008/10danwa.html>。
- [24] 《日本首相向韩国道歉 内阁成员不参拜靖国神社》, http://www.whnews.cn/2010-08/11/content_1605949.htm。
- [30] 《策划:奥巴马“无核世界”还有多远?》, http://news.xinhuanet.com/world/2010-04/07/c_1219474.htm。
- [33] 《日本将用20亿美元助发展中国家保护生物多样性》, <http://www.chinanews.com.cn/gj/2010/10-27/2617015.shtml>。

作者简介:周永生,外交学院国际关系研究所教授、博导,日本研究中心副主任。(北京,100037)

收稿日期:2010-09-27

修改日期:2011-01-11

CONTENTS

International Politics

1 The Foreign Policy of the Naoto Kan Cabinet

by Zhou Yongsheng

Following the idea of realism, and basing on alliance between Japan and the United States, the Naoto Kan cabinet conducts its foreign policy with a focus on countries in the Pacific Rim and Asia. Its Asian policy becomes the most important task. The Naoto Kan cabinet values the economic relations with Asia, and with China which support the increase of Japanese economy. But its error in handling the collision of ships event has brought regression in Sino-Japanese relations. The Naoto Kan cabinet also attaches importance to the relations with South Korea, ASEAN, and India. It wants to become closer to South Korea through sincere self-examination and apology on the occasion of centennial of merger between them. The Naoto Kan cabinet's foreign policy essentially represents the benefits of the citizens, the middle class and petty bourgeoisie, and industrial and commercial strata.

8 The Rise of Emerging Powers as a Group and the Global Governance Reform

by Wei Zongyou

The rise of emerging powers as a group on the world stage is not only changing the global economic and political power configuration, but also challenging the legitimacy of the global governance system dominated by the West. The global governance system needs to adapt itself to the new reality and transfer part of the governing power to emerging powers. However, to make the transference of governance power more smoothly and efficiently, the emerging powers should coordinate and cooperate among themselves and push the reform of global governance as a group during the transition period. As an important party of the emerging powers, China should strengthen its diplomacy towards emerging powers and coordinate their efforts and positions toward global governance reform.

15 Christian Evangelicals and U.S. Diplomacy

by He Zongqiang

Christian Evangelical as a persistent social and political force directly or indirectly promotes global expansion of the United States. Overseas missionary activities contribute to the building of cross-cultural ties, fostering awareness of global community, promoting the spread of the concept of human rights, implementing humanitarian assistance, strengthening links between the United States with the world, thus helping expand U.S. global influence. Evangelicals emphasis on human rights, religious freedom, international peace and other issues, has a certain impact on American foreign policy.

21 The Challenge and Experience of the Development of EUETS to CDM

by Chen Shufen

As two main models of carbon emission trading, EUETS and CDM with their respective feature, have played important role in the promotion of unification of international carbon market. But in actual practice, EUETS appears to be more effective. On the basis of success in the first two stages, with ongoing innovation EUETS has entered the third stage. On the contrary, CDM under the Kyoto Protocol is still in its initial stage and has confronted many challenges, especially the fierce challenge from EUETS. In the Post-Copenhagen era, how to improve the system of CDM on the experience of EUETS is the main task in the design of carbon emission trading system in Post-Kyoto mechanism.