

# 日本政府“印太战略”下的小多边外交评析<sup>\*</sup>

于海龙

**[内容提要]** 受国内政治影响,日本外交加速转型,在“印太战略”下积极开展小多边外交。该外交具有对内互助性、对外对抗性、日美中心性、议题安全化、合作网络化等特征,意在弥补自身实力不足,联合制衡中国崛起,降低对美安全依存度。日本政府小多边外交是冷战思维在全球化背景下的具体体现,其行为激化了中国周边地区矛盾与分歧,阻碍了互利性经贸合作,为日本摆脱战后体制提供外部环境。从根本上看,日本政府小多边外交面临着各机制合作差异化、内生不确定性、日美地位不对称、中国影响力日益增强等制约因素,其意图与成效存在割裂。

**[关键词]** 小多边外交 日本外交 “印太战略” 中日关系

**[作者介绍]** 于海龙,中共中央党校(国家行政学院)国际战略研究院助理研究员,主要研究日本外交与大国关系。

近年来,随着大国竞争的加剧,受全球化相互依存与冷战思维双重影响,小多边外交因具有凝聚力高、灵活性强、行动效率高、内部制约弱等优势,受到美日等国的青睐,正成为当前亚太地缘政治中的一个突出的安全趋势。<sup>①</sup>随着国内右倾化的加剧,日本政府在“自由而开放印太战略”下,

<sup>\*</sup> 本文系2022年度国家社科基金青年项目“日本右倾化下多层联盟体系的构建及其对华影响研究”(项目编号: 22CGJ033)阶段性研究成果。

<sup>①</sup> William T. Tow, “The Trilateral Strategic Dialogue, Minilateralism, and Asia-Pacific Order Building,” in Yuki Tatsumi ed., *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, Stimson Center, 2015, p.23.

更加积极推动较强对华指向性的小多边外交，<sup>①</sup>建立或强化小多边合作机制，如2017年11月，日美澳印重启四方会谈机制；2018年11月，日美印首次举行首脑会谈；2021年4月，日澳印启动供应链弹性倡议（SCRI）；2021年3月，日美澳印首次举行四方首脑会谈；2022年6月，日澳新韩举行首次首脑会谈；2022年12月，日英意首脑首次就联合开发下一代战机发表联合声明；2023年7月，日美菲举行首次外长会谈；2023年8月，日美韩首脑提高三方各领域合作制度化水平。作为日本外交战略转型与策略选择的重要环节，日本政府小多边外交是在本国综合国力日渐衰退的情况下，为制衡中国崛起、平衡美国管控的现实选择，不仅对中日关系与中国周边局势的和平与稳定带来重要挑战，对国际格局、“印太”地区秩序的走向也产生较大影响。

## 一、日本政府小多边外交的特性

在美国对华战略竞争加剧背景下，与其他小多边外交相比，日本小多边外交既存在成员数量少、灵活性强、功能性强、关注传统安全等共性，也有对内互助性、对外对抗性、日美中心性、议题安全化、合作网络化等特性。

（一）对内互助性。小多边外交可分为对内相互制衡与对内相互协助两种情况。对内相互制衡是指成员国参与小多边是出于对其他成员的制衡与提防。联盟既可应对外来威胁，也能化解国家间分歧或冲突。同时，小多边合作可以弱化政治利益和身份认同，克服集体行动问题产生的障碍。日本政府“印太战略”下小多边外交则具有较强的对内互助属性，成员国间围绕某议题相互协商、共同发声、联合行动、取长补短。如2022年8月，日美澳

<sup>①</sup> 基于威廉·道(William T. Tow)、莫伊塞斯·纳伊姆(Moises Naim)、维克多·查(Victor D. Cha)、迈克尔·格林(Michael J. Green)、布尔宾达尔·辛格(Bhubhindar Singh)、苏长和等人对小多边主义的界定，本文将小多边主义界定为无政府状态下，3—5个国家行为体之间就某议题进行的磋商与合作机制。文中的日本政府小多边外交主要关注日本“印太战略”实施后建立或加强的日美韩、日美菲、日美澳、日美印、日澳印、日美澳印、日澳新韩、日英意等合作机制，外交对象主要指美国及其盟国或“志同道合国家”。

部长级战略对话时,三国在自由航行、争端解决、价值观、东盟中心性等方面达成重要共识并发表联合声明。乌克兰危机后,北约与美国亚太盟国间合作意愿提升,日澳新韩组建北约亚太伙伴(AP4)。2022年6月和2023年7月,日澳新韩四国首脑在出席北约首脑峰会期间两次举行会谈,四国在谴责俄罗斯、反对以实力单方面改变现状、加强同北约交流、实现自由而开放的“印太”等问题上达成重要共识。此外,日本政府小多边外交具有强意识形态色彩,意欲借助价值观的纽带作用,在小多边内部强调成员国间共享自由、民主等价值观念,共同身份认同的塑造进一步强化了其内部的协调性、凝聚力。

(二) 对外对抗性。小多边机制在对外<sup>①</sup>问题上存在包容合作与排斥对抗两种情形。在全球化时代,小多边合作在对外事务上大多秉持包容合作的理念以促进自身发展。如金砖国家最初由中、俄、巴、印四国组成,经过2011年和2023年两次扩容,吸纳南非等6国加入,金砖国家合作机制扩展为多边合作机制。从整体上看,日本政府“印太战略”下的小多边外交是以对抗性为主,借国家间争端或热点问题,积极渲染“中国威胁论”、朝核威胁、俄罗斯威胁并积极制衡(制裁)相关国家,对中国、朝鲜、俄罗斯等国表现出较强的对抗性。这种对抗性包括不断强化的政治施压、经济脱钩(制裁)、舆论谴责、军事威慑等方面。如2023年8月,日美韩戴维营首脑会晤时对南海问题、台海问题、朝核问题、乌克兰危机、产业链表现出极大关注,共同声明具有极强的对华、对朝、对俄指向性。2023年9月的日美菲外长会谈则主要关注南海局势,意在以南海仲裁案等争端牵制、抹黑中国。2023年6月,日美菲海上保安机关进行首次海上联合训练,日美澳加在东海举行首次联合训练;10月,日美韩首次进行航空训练,此外还有日美加、日美澳法等

<sup>①</sup> 本文特指“小多边”成员国对非“小多边”国家或地区的政策。

联合军演。从联合军演的形式多样性、前瞻性亦可窥测小多边合作机制的对抗属性。此外,日本政府小多边外交的对抗性常兼具地缘政治属性,如日美韩合作主要关注东亚地区问题,日美菲合作主要关注东南亚地区问题、日美澳合作主要关注亚太地区问题,日美澳印合作则关注更广泛的“印太”地区事务。

(三) 议题安全化。日本政府小多边外交虽然也包括经济、文化、全球治理等议题,但从整体上看,受日美联盟和日澳、日英准联盟等双边联盟或联盟性合作关系影响,其具有鲜明安全属性。美国乔治城大学东北亚问题专家维克多·查 (Victor D. Cha) 认为小多边主义更关注传统安全问题。<sup>①</sup> 随着全球性问题的蔓延,非传统安全议题也成为日本政府小多边外交关注的重要内容。如受朝鲜核问题影响,安保问题始终是日美韩合作的粘合剂,每当朝鲜进行核试验或导弹试射后,三国均会尽快进行局长、外长或首脑间等不同级别会谈,就加强地区威慑、强化安保合作等问题进行磋商,尹锡悦政府成立后尤为如此。2023年8月,日美韩首脑戴维营会晤时,在日美韩合作制度化上达成诸多共识,三国将每年举行外长、防长、国家安全保障局长间会晤,每年定期实行多领域联合训练。<sup>②</sup> 日美澳、日美韩三国还在共享情报问题上取得重要进展,在日美、韩美情报共享基础上,日韩签署《日韩秘密军事情报保护协定》后,逐渐发展为日美韩情报共享;日美、美韩联合军演逐渐发展为日美韩联合军演,核动力航母、B52轰炸机等先进武器参与其中。日英意三国合作主要集中在下一代战斗机开发方面,三国在基于全球空中作战计划 (Global Combat Air Programme) 中扩大防卫产业合作、强化防卫能力方面达成重要共识。

<sup>①</sup> Victor D. Cha, “The Dilemma of Regional Security in East Asia: Multilateralism versus Bilateralism,” in P. F. Diehl and J. Levgold eds., *Regional Conflict Management*, Rowman & Littlefield, 2003, pp.104–122.

<sup>②</sup> 「日米韓首脳共同声明『キャンプ・デービッドの精神』」、外務省、2023年8月18日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100541771.pdf>。

日本政府小多边外交议题的安全化增强了日本小多边的联盟属性,其中尤以日美澳印四方安全对话(Quad)较为典型。日美澳印合作的安全议题范围广、程度深、影响大,其讨论的议题既涉及东海问题、南海问题、乌克兰危机问题、海洋安全保障等传统安全议题,也涉及气候变化、国际医疗卫生、产业链、经济安保、恐怖主义、能源安全等非传统安全议题,并进行了多次联合军演,极大提高了日美澳印四方安全合作的契合度。

(四)日美中心性。二战后,美国在亚太地区建立起“轴辐式”双边联盟体系,随着国际格局的演变,美国逐渐调整亚太联盟政策,对多边联盟性质的合作持默许、支持立场。2023年1月,日美两国外长在维持和发展基于法治的自由而开放的国际秩序、日美继续主导国际社会上达成共识。鉴于日本政府小多边合作对象主要为美国盟国,如澳大利亚、菲律宾、韩国、新西兰、英国、意大利等国,而各国对参与小多边合作立场各异,可能受到国内因素牵制,日韩等双边关系甚至存在较大矛盾与分歧。日本要想发挥更大影响力,需要借助美国力量,<sup>①</sup>美国对相关问题的调节,对小多边合作的默许与支持,极大推动了美国盟国等相关国家的参与,为日本“借力”美国创造条件,实现小多边合作由构想转为现实。正如日本记者船桥洋一所言,通过日美联盟,日本才得以重建与其他国家的关系。<sup>②</sup>日本政府始终将日美联盟作为其外交政策的重要支柱,<sup>③</sup>但这一联盟仍存在“美强日弱”的较大不对称性。日本联盟外交由日美联盟向日美联盟加日本双边/小多边联盟性质合作转换过程中,如若将美国地位边缘化,极可能引发美国对日本欲脱离美国掌控的担忧,甚至会影响日本国内政权的稳定性。为打消美国对日本政

① 王帆:《美国亚太联盟多边化的可能性——基于协同性和威胁源的分析》,《当代美国评论》,2023年第7期,第15页。

② [韩]文正仁、[韩]徐承元著,李春福、李成日译:《日本复兴大战略》,社会科学文献出版社,2017年,第109页。

③ 「第二百五回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説」、首相官邸、2021年10月8日、[https://www.kantei.go.jp/jp/100\\_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html](https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html)。

府小多边外交的疑虑,防止美国从中阻挠,最大限度争取美国支持,日本将美国置于小多边中心位置,维持美国对其盟国的影响力与掌控力成为维持日本政府小多边外交稳定的重要保障。

因此,日本政府小多边外交多表现为“日美+”的形式,日美两国在日本政府小多边外交中同时处于较为中心的位置,如日美韩、日美澳、日美澳印、日美菲、日美印等等均是如此,即便是日英意三国首脑在就联合开发下一代战机发表联合声明的同时,日本防卫省还会与美国国防部进行认真磋商并达成共识,美国在日本政府小多边外交中的地位可见一斑。

(五) 合作网络化。合作网络化是指日本政府参与的各小多边合作之间、小多边合作与双边合作之间在成员国、磋商议题上相互嵌入、相互联系、交叉纵横的状态,它们在既自成一体的同时,又会相互配合、相互影响。日本《外交蓝皮书》中强调了与联盟国、志同道合国构筑、扩大多层合作网络,强化威慑力的重要性。<sup>①</sup>在日本政府小多边外交中,各国并非仅参与某单一小多边合作,而是同时参与多重小多边合作,如澳大利亚是日美澳、日澳印、日美澳印、日澳新韩等小多边合作成员国,印度是日美印、日澳印、日美澳印等小多边合作成员国。可见,各小多边之间是互有交叉、相互嵌入的,这既能降低各小多边合作间的冲突与矛盾,也可提高日本政府小多边外交的协调性、凝聚力。同时,日本政府参与的小多边合作与其他双边合作同样是相互配合、相互嵌入,在日本同相关国家双边磋商时,加强相关小多边合作成为重要议题。如2018年11月,日澳首脑在加强日美澳、日澳印、日美澳印合作上达成一致意见;2019年6月,日印首脑在加强日美印合作方面交换了意见;2022年5月,日美首脑在共同加强与澳大利亚、印度、欧洲等国合作,积极开展日美韩、日美澳印合作方面达成共识,这是小多边外交与双

<sup>①</sup> 『外交青書』、外務省、2023年4月、8-9頁。

边外交网络化的另一种表现。即小多边外交与双边外交之间具有相互促进性,特别是双边外交对小多边外交的基础与促进作用,日美澳印四方安全对话与各双边合作、三边合作取得较大进展密切相关。<sup>①</sup>这种安全体系网络化有助于增强与外国开展联合行动的能力。<sup>②</sup>此外,各小多边在磋商议题方面,也有较高的重叠性,如所谓的反对“以实力单方面改变现状”、产业链合作、朝鲜核威胁、南海问题等议题。

整体上看,作为日本外交战略转型的一环,日本政府“印太战略”下小多边外交的特性与日本政府对当前日本综合实力与国际格局的判定密切相关,是日本政府实现外交目标的策略性选择。

## 二、日本政府小多边外交的战略考量

小多边外交是日本“印太战略”下外交转型的重要内容,是多边主义外交难以有效推动实现日本外交目标后的策略性选择。日本政府之所以积极致力于小多边外交,有多重战略考虑。

(一) 弥补自身实力不足。自泡沫经济破灭以后,日本经济由“失去的十年”到“失去的二十年”再到“失去的三十年”,<sup>③</sup>综合国力不断下降。为弥补经济下滑、产业链脆弱、安保受限等不足,灵活地调动更多战略资源,日本政府积极开展小多边外交。

在2010年失去世界第二大经济体宝座后,日本被严重刺激,如今世界第三大经济体的地位也岌岌可危,国际经济影响力降低。加强同美、澳、印、英、韩等经济实力较强国家组成多重小多边合作,可在经济问题方面形成

① 菊池努、「インド太平洋の新しいリージョナル・アーキテクチャー」、「米中関係を超えて:自由で開かれた地域秩序構築の『機軸国家日本』のインド太平洋戦略」、2023年3月、2-3頁;「印豪関係における新たな動きと日本」、日本戦略研究フォーラム、<https://www.jfss.gr.jp/article/1224>。

② 周方银:《美国的亚太同盟体系与中国的应对》,《世界经济与政治》,2013年第11期,第13页。

③ 山口航、「『失われた三〇年』の中の日本」、『外交』、Vol.78、Mar/Apr.2023、142—149頁。

集聚效应,在一定程度上弥补日本在国际竞争中经济实力与活力不足的窘境。同时,受中美竞争、乌克兰危机等因素影响,日本在产业链、供应链方面的弱势更加明显,能源安全、关键矿产资源安全大受影响。日本政府提出经济安全保障战略后,半导体等高科技领域产业链供应链韧性问题、重要物资稳定供给问题、提供基础设施服务问题受到更多关注,<sup>①</sup>加强同美、韩、英等科技强国合作,稳定与印度、菲律宾等海上节点国家合作,深化同澳大利亚等能源国合作,可为日本强化经济安全保障战略、弥补日本产业链脆弱提供重要的外部环境。开展多重小多边外交能够更加便利、有效地协调重要能源、资源供给,还可帮助日本提高安保能力。虽然日本政府不断突破和平宪法限制,解禁集体自卫权,制定(修改)《国家安全保障战略》等三文件,制定“政府安全保障能力强化支援”机制(OA),破坏防卫装备转移三原则,不断刷新防卫预算指标,强化所谓的反击能力(敌基地攻击能力)建设,使“和平宪法”名存实亡,但“和平宪法”仍从法律层面对日本政府的保守主义安保政策形成制约,日本加强同美、英、印、韩、菲等国开展小多边安保合作,有助于加强日本安保能力建设,推动日本与美国以外国家开展防卫合作与装备出口,<sup>②</sup>从实际操作层面突破“和平宪法”和“防卫装备转移三原则”,弥补日本提高安保能力的局限。

(二) 谋求联合制衡中国崛起。随着日本右倾化的加剧与中国综合实力的提升,两国地区结构性矛盾凸显,在领土领海问题、历史问题、台湾问题上的矛盾上升,但日本在与中国争夺地区影响力方面逐渐落入下风。前景理论认为,当面临的威胁较大时,国家更容易接受多边安全机制。<sup>③</sup>日本政

① 「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律(経済安全保障推進法)」、日本内閣府、[https://www.cao.go.jp/keizai\\_anzen\\_hosho/](https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/)。

② 佐竹知彦、「インド太平洋におけるミニラテラリズムの台頭」、『NIDS コメンタリー』、第225号、2022年5月31日。

③ Kai He and Huiyun Feng, “‘Why Is There No NATO in Asia?’ Revisited: Prospect Theory, Balance of Threat, and US Alliance Strategies,” *European Journal of International Relations*, Vol.18, No.2, 2012, pp.227-250.

府为在中日两国争端中占据有利位置，意欲借加强小多边外交制衡中国综合国力的发展与地区影响力的发挥。

在领土领海争端方面，日本政府大肆炒作“中国威胁论”，将中国在东海地区维权行为污称为“以实力单方面改变国际现状”。在小多边外交中，声称应对（中国）在东海地区对基于规则的国际秩序的挑战，以其理解的《联合国海洋法公约》联合向中国施压。<sup>①</sup>在乌克兰危机爆发后，日本政府借机在国际社会上极力渲染“今日乌克兰，明日东亚”的话语叙事，抹黑中国形象，使中日两国领土领海争端国际化。在南海问题上，日本政府利用日美菲、日美韩等小多边平台，以中菲仲裁案作为攻击中国的武器，牵制中国在南海地区的维权行动。在台湾问题上，近年来，美日等国加强与“台独”分子勾连，不断单方面改变台海局势现状，极力炒作中国大陆对台政策，并呈现出日美联合行动的趋势。日本政府小多边外交极为关注并炒作台湾问题，将原本属于中国内政的台湾问题国际化，特别是在佩洛西窜台与蔡英文窜美后，中国为维护国家主权和领土完整，在台海地区实施了实弹军演、外交制裁、舆论谴责等措施，但日本政府罔顾事实依据与事件原委，在小多边框架内污名抹黑中国在台海地区维护主权的行动，就台湾问题进行意见磋商，联合向中国施加外交与舆论压力。日本政府欲借台湾问题，以小多边外交分散中国对日外交投入，进而限制中国在东海地区、国际秩序、产业链等领域发挥影响力。在经济安保方面，日本为遏制中国科技发展，与美国联合实施对华科技战，制定经济安全保障推进法，将半导体、飞机零部件、蓄电池等10余种产品列为特定重要物资进行出口审查。日本政府在“经济安保”领域围堵中国，以维护产业链韧性为托辞，与美、英、澳、韩等科技先进国家在半导体、蓄电池、绿色能源、能源安全、人工智能、量子计算、重要矿

<sup>①</sup> 「日米豪印首脳会合共同声明」、外務省、2023年5月20日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100506953.pdf>；「第9回日米豪閣僚級戦略対話(TSD)共同ステートメント」、外務省、2019年8月1日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000503885.pdf>。

产、基础设施建设等方面深化合作达成诸多重要共识,意图在经济安保问题上联合制衡中国科技发展与合作,甚至在主要致力于开发下一代战机的日英意小多边中也强调科技、产业链等领域的合作。<sup>①</sup>

(三)降低对美安全依存度。联盟国家始终存在着“被抛弃”与“被牵连”的担忧,日本在对美外交中也存在这种矛盾与担忧。<sup>②</sup>由于中美战略竞争的加剧与日美不对称联盟的存在,日本政府始终担忧在中美竞争中被美国牵连,因被迫充当美国遏华的“桥头堡”而成为中国的主要反击对象。特朗普政府成立后,美国对日本等盟国的单边主义政策加剧了日本对美国的不信任感,甚至有日本学者直言,不能“神话”日美联盟。<sup>③</sup>加之对“尼克松冲击”的记忆,日本政府一直担心自身在中日地区争端中被美国抛弃。

美国乔治城大学东北亚问题专家维克多·查(Victor D. Cha)认为,多边合作能增大小国对大国的影响力,<sup>④</sup>日本政府为缓解“被抛弃”与“被牵连”的风险,提高对美外交主动权与影响力,降低对美外交依存度,积极加强同美国盟国或重要伙伴国的小多边外交,并尽量将美国拉入其中。这样做既能减少美国因担心日本“单飞”而破坏日本政府小多边外交,也能利用小多边机制及其伙伴国捆绑美国,使美国在小多边框架内的相关议题上受到牵制,降低美国单边主义行动的冲动。在对美外交上,日本政府小多边外交在日美联盟基础上,增强己方综合实力,使其他伙伴国分担被美国牵连的风险,减少日本可能遭受的损失。同时,随着参与小多边合作的增多,日本政府能够在安全等相关议题减少对美国的过分依赖,尤其是日印澳等没有美

① 「グローバル戦闘航空プログラムに関する共同首脳声明仮訳」、外務省、2022年12月9日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100432097.pdf>。

② Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol.36, No.4, 1984, pp.461-495;佐藤量介、「日本の安全保障政策と集团的自衛権」、佐藤史郎、『日本外交の論点』、法律文化社、2018年、38-47頁。

③ 小原雅博、『日本の国益』、講談社、2018年、265頁;张仕荣、冯晨曦:《美日澳涉台安全合作新动向:路径、态势与制约》,《台湾研究》,2023年第2期,第30页。

④ Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the US Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol. 34, No.3, 2010, pp.158-160.

国参加的小多边合作，增加对美外交政策的主动权。英国查塔姆研究所报告指出，日印澳合作是“对美国作为安全保障者可靠性的质疑以及为抵消地区风险而采取的新合作形式”。<sup>①</sup>

### 三、日本政府小多边外交的影响

小多边主义本身只是一种外交理念或政策路径，并无褒义贬义之分。<sup>②</sup>只是日本政府的小多边外交具有对内互助性、对外对抗性、日美中心性、议题安全化、合作网络化等特征，才使其为日本加速右倾化政策提供重要外部环境，对经贸合作、中国周边地区局势产生诸多负面影响，使中国外交面临重大的地缘、经贸、舆论压力。

(一) 为日本摆脱战后体制束缚提供外部环境。随着日本新国家主义思潮下右倾化的加剧，亚太地区国家及日本国内对二战时期日本军国主义的记忆被唤醒，对日本右倾化的保守主义政策保持警惕心理。包括美国在内的日本政府小多边合作伙伴国，很多曾是日本军国主义受害者，日本政府借小多边外交，转换与相关国家的对话议题，将其注意力转移到经贸、安全、科技、产业链等领域，以此弱化相关国家对日本右倾化政策的批评。在历史问题上，中、美、韩等国曾是牵制日本美化、歪曲历史的重要国家，但随着日本政府小多边外交的发展与美国对日需求的增加，日美两国为共同利益加强了联系和互动。2016年5月奥巴马访问广岛，同年12月安倍晋三访问夏威夷珍珠港等地，象征着日美历史问题实现了初步和解。此外，美国积极推动日韩历史问题和解，加强日美韩小多边合作，以朝核和导弹问题替代历史议题，

<sup>①</sup> John Nilsson-Wright, *Creative Minilateralism in a Changing Asia: Opportunities for Security Convergence and Cooperation Between Australia, India and Japan*, The Royal Institute of International Affairs, July 2017, p.2.

<sup>②</sup> 董向荣：《中国的多边外交实践与多边主义理念》，《中共中央党校(国家行政学院)学报》，2022年第6期，第118页。

促使日韩两国2015年签订慰安妇问题协议,谋求日韩慰安妇问题“最终的不可逆的”解决,也促使韩国尹锡悦政府2023年在强征劳工问题上作出重大让步。随着日美韩合作的升级,韩国在慰安妇问题、强征劳工问题等历史议题上对日本政府的谴责、对日本右倾化政策的牵制显著降低。在安全议题上,日本政府通过小多边外交炒作“中国威胁论”与朝核问题和导弹威胁,降低国际社会对日本政府修改《国家安保保障战略》等三文件、逐年提高防卫预算、加强防卫能力建设等安保政策的指责;在小多边框架内深化安保领域合作,频繁开展小多边联合军演,以此刺激相关国家实施反制措施,为自身加强安保能力建设提供新的借口,不断蚕食“和平宪法”对安保问题的限制,弱化周边国家以及国内和平主义势力对本国政府加强安保能力建设的反对声音,逐渐突破战后体制对日本安保问题的限制。

(二) 阻碍互利性经贸合作。日本政府小多边外交以所谓的经济安全保障为借口,加强小多边内部的产业链、供应链、高科技等领域合作的同时,对小多边以外的国家则有选择的合作,希冀利用科技优势,长期占据产业链的上游。日本政府对抗性小多边外交是冷战思维在经贸领域的具体表现,对区域一体化与全球化发展带来严峻挑战。日本政府小多边外交积极炒作所谓的中国“经济胁迫”,就科技、产业链、基础设施等领域深化经济安全保障合作达成共识,欲在半导体等高科技领域建立起“小院高墙”。日本、美国、韩国、中国台湾欲组建“芯片四方联盟”(Chip4),希望可以将中国大陆排除在全球半导体供应链之外。日本还在基础设施建设领域联合对抗中国影响力,将中国排除出高端产业链领域。这种有限“脱钩”的经济外交对东盟与中日韩(10+3)、东盟—中国(10+1)、区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)等亚太地区经贸合作带来严峻挑战。与中国经贸联系紧密的亚太地区各国将面临两难选择,甚至日本自身也将难逃反噬之苦。日本排他性的经贸政策难以拉动国内经济发展,致使日本国民生活在物价暴涨、日元汇

率暴跌中更加艰难，岸田政府支持率持续下降，其“新资本主义”政策成为“水中月镜中花”。

（三）激化中国周边地区矛盾。“非友即敌”的小多边主义将产生歧视性后果，<sup>①</sup>日本政府加强小多边外交，致使原本国家内部事务、国家间争端、地区矛盾问题或越演愈烈、或纷争再起，国家间互信程度迅速下降。

一是粗暴干涉中国内政。日本政府小多边外交具有鲜明的对华指向性，尤其对“中国核心利益中的核心”的台湾问题表现出极大的关注。日本政府一方面对美国众议院议长佩洛西窜台、蔡英文窜美等破坏一个中国原则的行动保持集体沉默，对麻生太郎等日本政要窜台、赖清德窜日等违反“中日四个政治文件”精神的行径进行包庇纵容，几乎无底线地纵容“台独”分子；另一方面却对中国在佩洛西窜台、蔡英文窜美后在台海地区的军事演习等维护国家主权行为进行无理指责，在小多边首脑或外长会谈中表现出对台湾问题的关切，甚至拉拢非东亚地区国家参与其中，将台湾问题国际化，通过联合发声对华施加舆论压力，构建“中国威胁”叙事体系，激化台海地区矛盾。

二是激化地区国家间既有分歧。日本政府小多边外交固有的对内互助性与对外对抗性严重刺激相关国家的危机意识与不安全感，显著激化了“印太”地区国家间矛盾与分歧。韩国尹锡悦政府成立后，日美韩合作迅速加强，在安全领域强化对朝施压力度，一定程度上刺激了朝鲜“拥核”决心与强军意愿，朝韩两国关系再次紧张。日美澳、日美韩、日美加、日美澳加、日美澳法等多个小多边更是在东海地区举行多轮联合军演，对中国在钓鱼岛海域维护主权行动进行施压与威慑，联合抹黑中国形象，致使中日两国政治互信受到重创。此外，2015年后，日本成为美印马拉巴尔联合军演的永

<sup>①</sup> Fulvio Attinà, “Multilateralism and the Emergence of ‘Minilateralism’: In EU Peace Operations,” *Romanian Journal of European Affairs*, Vol.8, No.2, 2008, p.7.

久参加国,加之“日印+”小多边合作的强化,为印度在洞朗地区、加勒万河谷地区挑起领土争端提供底气。<sup>①</sup>

三是危害南海地区和平与稳定。日本政府小多边合作伙伴以域外国家身份介入南海地区,不仅美、日等域外国积极介入南海地区问题,澳大利亚、印度、英国、法国、加拿大、新西兰等地理位置更远的域外国家也纷纷加入其中,而且其“去东盟化”的特性对亚太既有合作机制起到消极解构作用,<sup>②</sup>致使南海地区争端扩大化、复杂化。日美等南海域外国家在双边联合军演以外,日美澳加、日美澳菲、日美菲、日美加法等小多边联合军演支持菲律宾、越南等岛屿声索国坚持强硬立场,以所谓的“为自由而开放”为借口的联合军演实施武力威慑,以联合声明进行舆论施压、以国际法进行污名抹黑,为菲律宾等国政府挑起争端摇旗呐喊,严重影响了南海地区的和平与稳定。

#### 四、日本政府小多边外交的局限性

受中美战略竞争与国内右倾化加剧双重影响,日本小多边外交取得一定成效,但也存在难以逾越的内生性局限与外生性制约。

一是各小多边合作程度差异化明显。虽然日本政府同美、澳、印、韩等国建立了日美澳、日美印、日美韩、日美澳印等多个小多边合作架构,但其内容、层级、制度化程度差异性较大,各小多边仍处于“各自为战”的状态,相互之间难以形成有效配合。日美韩、日美澳印建立了制度化的、首脑层级的会谈机制,磋商内容包括地区秩序、产业链、绿色能源、基础设施、技术标准等广泛议题,开展的联合军演相对频繁,合作机制较为完善。而日澳印小多边合作则相对滞后,朝核问题、海洋安保等议题主要在不定期的外交部

<sup>①</sup> 杨飞、方长平:《美国“印太”小多边合作的布局与前景》,《现代国际关系》,2022年10月,第7页。

<sup>②</sup> 陈庆鸿:《当前亚太小多边合作及其影响》,《现代国际关系》,2021年第3期,第61页。

副部长级会谈中磋商,供应链弹性倡议(SCRI)等产业链议题则由经济部门磋商;日英意小多边合作主要局限在下一代战机开发相关的领域,合作尚处于起步阶段,相关机制有待提高;日美印、日澳新韩等小多边合作的制度化、稳定性仍然较弱,且日美印联合军演主要局限在每年的马拉巴尔演习。日美加、日美澳加、日美澳法等小多边更是限定在不定期的联合军演方面,缺乏实质合作内容和外交战略共识。

二是小多边合作内部仍有诸多不确定性。维克多·查认为,多边合作的主要障碍之一是公共产品的“搭便车”问题,<sup>①</sup>合作成员国越多,集体行动的困境越明显,<sup>②</sup>各小多边内部成员国能否稳定参与小多边合作仍有诸多不确定性。在日美韩合作方面,日美韩三方合作进展较快与韩国尹锡悦政府的亲美亲日政策密切相关,但韩国国内对尹锡悦政府的经济政策与外交政策认可度并不高,特别是韩国革新势力对尹锡悦政府在强征劳工问题和核污水排海问题上的政策极为不满,如果韩国革新势力重新执政,将严重影响日美韩合作的紧密度与稳定性。在日美菲合作方面,日美菲三方合作进展较快主要得益于菲律宾马科斯政府对杜特尔特政府外交政策的调整,但菲律宾国内恐怖主义问题、经济发展问题始终是政府关注的首要问题,如果马科斯政府在追随日美上得不到实际利益,菲律宾极可能重回中美平衡外交方针。此外,诸如日澳新韩合作尚处于起步磨合期、日美印合作相对停滞,即便是日美澳印合作也面临着诸多的内生性限制,印度是其最大不确定因素,这均为日本政府小多边外交带来严重的不确定性。同时,日本政权在后安倍时代缺乏稳定性,也使得日本政府不得不关注国内经济与民生以稳定支持率,政权更迭前后将对日本政府小多边外交实施产生严重冲击。

<sup>①</sup> Victor D. Cha, “Complex Patchworks: US Alliances as Part of Asia’s Regional Architecture,” *Asia Policy*, No.11, 2011, pp.38-39.

<sup>②</sup> Miles Kahler. “Multilateralism with Small and Large Numbers,” *International Organization*, Vol.46, No.3, 1992, p.683.

三是难以摆脱美国制约。受日美联盟不对称性影响,日本政府小多边外交在享受美国带来便利的同时,也不得不接受美国对日本外交的掌控,面临着追随与自主的矛盾。美国之所以容许日本在日美联盟之外推动小多边外交,是为了更好地整合“印太”地区国家,以便在制衡中国时能够形成合力。美国在日美共同参与的小多边合作中拥有近乎“一票否决”的地位,即日本政府“印太战略”下的小多边外交不能与美国“印太战略”相冲突,否则要么日本政府作出相应让步、要么面对美国的制裁与“惩罚”。此外,日本政府小多边外交与美国亚太双边“轴辐式”联盟体系并存,美国参与的“印太”小多边合作仅是美国“印太战略”下双边(联盟)合作的补充,与小多边合作相比,日本小多边伙伴国更重视双边(联盟)合作,在关键时刻,这种双边合作必然对小多边合作形成对冲。同时,美英澳三边安全伙伴关系(AUKUS)、美英澳加新“五眼联盟”(FVEY)迟迟未接纳日本,与美国对日本的提防之心密切相关,也必将对日本政府小多边外交成效构成冲击。

四是中国地区影响力日益增强。日本政府小多边外交具有明显的对华指向性,对中国周边地区环境的稳定形成一定挑战。但鉴于中国是日本政府小多边外交伙伴的重要贸易伙伴国,中国与具有“中心性”的东盟更是成为各自最大贸易伙伴。随着中国综合国力的持续稳步提升与在“印太”地区影响力的增强,日本政府小多边伙伴国将逐渐认识到冷战思维难以更好地促进国家经济发展与民生改善,只有同中国一道共同秉持着“亲诚惠容”与“共商、共建、共享”的理念,才能真正促进国家间争端的解决、促进国家间互利性经贸合作的繁荣,这将弱化日本政府小多边外交的吸引力、凝聚力。

由此可见,各小多边合作在短期内扩容可能性较小,其根本在于“小集团思维”不符合全球化发展的历史潮流,必然产生目的与效果的割裂。■

(责任编辑:王锦)

# Abstracts

## **Trend of the Changing EU Power Pattern and Its Influence under Ukraine Crisis**

*Zhang Jian*

### **Abstract:**

The outbreak of the Ukraine crisis has accelerated the adjustment and changing power pattern of the European Union. Germany does not play the role model as it used to, its willingness and ability to make contributions have declined, and it has become a follower rather than a leader in crisis response. The “Atlantics” dominated the EU, and the “Europeans” were weakened. Germany’s all-round dependence on the United States has increased. France has lost traction on the EU, the German–French axis is absent, and the Central and Eastern European and Northern European countries are gaining momentum. Compared with other EU institutions and member states, the status and influence of the European Commission has been enhanced, leading the sanctions against Russia, participating more in the common security and defense policy, and contributing to the geo-politicization of EU economic policies. These changes will increase internal disputes within the EU, weaken the EU’s international status and influence, and reduce the stability and predictability of the EU’s China policy.

### **Keywords:**

Ukraine crisis, European Union, pattern of power, Sino–European relations

## **Minilateral Diplomacy under the Japanese Government’s “Indo–Pacific” Strategy**

*Yu Hailong*

### **Abstract:**

As Japan’s shift to the right intensifies, the Japanese government has accelerated its diplomatic transformation and carries out multi-layered minilateral diplomacy under the “Indo–Pacific” strategy. This diplomacy aims to make up for Japan’s lack of power, unite other countries to balance China’s rise and reduce Japan’s security dependence on the United States. It has the characteristics of internal mutual assistance, external antagonism, Japan–US centrality, securitization of issues, and networking of cooperation. From a macro-historical perspective, Japan’s minilateral diplomacy is a concrete manifestation of the Cold War thinking in the context of globalization, which intensifies the differences and contradictions in China’s surrounding areas, hinders mutually beneficial economic and trade cooperation, and provides an external environment for Japan to escape from the postwar regime. Japan’s minilateral diplomacy is faced with constraints such as differences in cooperation mechanisms, endogenous uncertainties, asymmetrical status between Japan and the United States, and increasing influence of China. Therefore, it will inevitably make the Japanese government’s minilateral diplomacy ineffective. China could do a lot in countering minilateral diplomacy that is highly oriented towards China.

### **Keywords:**

minilateral diplomacy, Japanese diplomacy, “Indo–Pacific” strategy, Sino–Japanese relations

## **Modi Government’s Intervention in Asia–Pacific Security Affairs**

*Song Wei and Zhang Wang*

### **Abstract:**

Since Modi came to power in 2014, India has implemented a strategic adjustment from “Look East” to an “Act East.” Further integration into the Asia–Pacific region in terms of politics, economy, and security has become an important part of India’s national strategy. The current