

国际政治的“圈域”分化与峰会外交

日本外交迎来了近年来少有的充实期，发挥出了自己独特的主动权。国际政治看似愈加混沌，实则分化为三个“圈域”。如何应对这三个圈域的问题将成为我国今后的课题。

田中明彦 东京大学 东洋文化研究所教授

在国际社会面临众多难题的现在，日本外交的基础却史无前例地坚固。该现状是基于 7 国集团峰会及参议院选举结果而实现的。英国举行了要求脱离欧盟的全民公投，这一举动使努力多年的欧洲一体化在未来实现方面产生了极大的不确定性。在孟加拉国，包括 7 名日本人在内的许多人因恐怖袭击事件而丧生。此外，7 月 12 日，联合国仲裁法庭依据联合国海洋法公约做出裁决，全面驳回了中国主张在南海拥有领土主权的法律根据。对此，中国不仅表示判决无效，而且显现出加强实际控制的举动。在美国总统大选中，共和党候选人特朗普的言行增强了人们对今后美国全球政策走向的不安。发达民主国家的动摇，俄罗斯及中国等地缘政治学所谓“强权政治”国家的崛起，恐怖事件频发对国际秩序的挑战等等，世界正面临着前所未有的难题。

另一方面，日本诞生了近年来少见的稳定政权。参议院选举的结果表明，安倍政权不仅获得了众议院三分之二以上的议席，在参议院也确保了稳定的半数以上议席。在第二届安倍政权诞生之前的六年里，日本每年都不得不更换首相，但现在的情况却与那时大不相同了。在稳定了内政的同时，安倍政权还切实地解决了一些此前外交领域的软肋问题，这一点也值得关注。一度产生矛盾的日美关系，也因 7 国集团峰会结束后，奥巴马总统访问广岛而稳定下来。在日韩关系方面，也与韩国就慰安妇问题达成了协议，通过发表稳健的战后 70 年谈话，为“历史问题”带来了平静。后面我将要讲到，对日本外交来说，对华关系将继续成为最大的问题，但即便如此，我国也在 2014 年，就钓鱼岛问题与中国达成了一定程度上的协议。



田中明彦（东京大学东洋文化研究所教授）

安倍外交进展巨大

另外，以推进外交为目的的制度建设也取得了进展。通过完善安全保障的相关法制建设，使集体自卫权的有限行使得到承认无疑具有重要意义。但除此之外我们还应注意到，该举动也弥合了很多法律间隙。国家安全保障会议的设置意味着，在国家安全保障局的协助下，实际上的政策将由官邸为中心作出决策，这也是划时代的变化。

在解决与近邻的外交课题，完善实质性政策决定的制度建设方面取得进展的同时，更加积极的外交活动也逐步实现。像安倍首相这样奔波于世界各国，致力于与各国首脑构筑良好关系的国家领导是史无前例的。在 7 国集团伊势志摩峰会上，我国也至少在以下两点上取得了极大的成功。第一、就日本重视的外交问题，取得了其他与会国首脑的理解。让动辄仅用经济观点看待亚洲问题的欧洲首脑们认识到南海问题的重要性，这本身就是外交成果。此外，在日俄关系上，日本因与俄罗斯有领土问题，今后也有必要继续进行高层接触。在这一点上取得了其他首脑的理解意义重大。

第二，尽管媒体没有做大幅报道，但对国际社会提出了日本认为重要的问题，这一点也是长期的外交成果。过去，在九州·冲绳峰会（2000 年）上，日本首次将抗击传染病作为峰会的主要议题提出，并实现了设立“抗击艾滋病，结核病和疟疾全球基金”。据悉，该基金开展的活动使 1700 万传染病患者的生命得以挽救。此次峰会上，日本也在保健卫生领域进行了积极提议，并在 7 国峰会的议题上首次指出了完善国民健康保险制度等全民健康覆盖的重要性。我国认为，除了抗击传染病以外，完善基本保健系统及制度的举措从“人类安全保障”的观点来看也是十分重要的。多年来，日本坚持上述主张的努力虽然朴实无华，但这也是峰会外交的成果。

脱欧问题、南海问题……分裂的国际政治圈域

尽管如此，当前世界面临的问题并不简单。今后的日本外交应该作何选择呢？首先我们必须对当前世界所面临的问题做一个简单的梳理。笔者在 20 年前发表的《新“中世纪”》一书中指出，世界分为由发达民主国家组成的国际政治圈（新中世纪圈），尚在近代化进程中的国家组成的国际政治圈（近代圈）和近代国家体系尚未形成的脆弱地区政治圈（混沌圈）组成，应该将这三个圈域区别开来考虑。我认为现在的英国脱欧、南海问题和恐怖事件频发这三个现象正是上述三种政治的典型。我们逐个来看。

在发达民主国家当中，发生国家间战争的可能性已经极小，固有的国家框架变得相对化，超越国境的市场一体化不断发展。典型的例子就是我们可以在欧盟中看到，部分过去由主权国家裁决的事项已经移交地区组织决定。而另一方面，在部分国家的内部，也出现了地方要求独立分权，以及把国家功能委托给民间团体的举措。近代国家无论在上层还是在下层都面临着可能被拆散的状况。在这种情况下，作为拥有主权的国民，对自己国家主权领域的界限产生困惑也是十分自然的。在苏格兰独立和英国脱欧问题上，英国民众被迫

表态也正是这种政治的典型。

然而，我们没有必要认为英国脱欧公投的结果，意味着发达民主国家内部的国际政治将走向极端。欧洲不会重返到二战前那样主权国家并存的近代体制，国与国之间也不会重新燃起战争的可能。尽管英国是否会真正脱离欧盟还未可知，但不管结果怎样，可以确定的却是，在今后很长一段时期内，围绕着政治、经济、社会等体系的复杂交涉将逐步展开。超越欧洲、联合王国、苏格兰和英格兰这三层归属领域的各种复杂交易，将在居住在联合王国和欧洲其他地区的人们之间展开。我们应该将这种现象看作 21 世纪发达民主国家间政治的“常态”。

日本外交将如何影响“三个圈域”

与脱离欧盟相比，南海问题则是处理方法不当就会引发国家间战争级别的问题。中国将确立近代主权国家形象的问题作为最优先课题。因此绝不会在“核心利益”问题上受外部牵制。并且，为了“核心利益”将动用包括军事力量在内的实力来确保自身利益。中国的态度大概就是这样。然而，这样的古典国际政治理论，必然会引起古典国际政治式的反应。这就是“势力均衡”。现在，围绕着南海问题，与中国对抗的势力集团正在逐步形成。美国的“再平衡”战略无疑是应对中国的行动。由于中国的行动，菲律宾和越南不得不加强与美国的关系。部分东盟国家即使持中立态度，也会逐渐加强与中国对抗的路线。如何对这种势力均衡进行管理，是现在东亚国际政治面临的重大难关。

恐怖事件频发，可以看做是 9·11 恐怖袭击事件以来，反恐面临的新局面。虽然令人庆幸的是，类似 9·11 那样的大规模恐怖袭击事件没有再次发生，但 2012 年以后，世界各国发生恐怖事件的频率大幅度上升。据全球恐怖主义研究数据库的数据显示，恐怖事件和由此产生的死亡人数急剧增加。2012 年因恐怖事件而死亡的人数约为 1 万 5 千人，2013 年约为 2 万 2 千人，2014 年约为 4 万 4 千人，2015 年约为 3 万 8 千人。这些恐怖事件的背后，除了叙利亚的内战和伊斯兰国（IS）的崛起外，还有中亚、中东到撒哈拉以南北部地区的不稳定局势，以及渗透到发达民主国家内部的恐怖主义思想的影响。

也就是说，动摇当今世界局势的 3 个不稳定因素，分别象征着世界体系中 3 个圈域各自的问题。日本外交应当如何应对这些问题呢。首先、类似英国脱欧的问题，今后还会继续发生，但我认为不会引起太大的骚动。这只是遵照民主主义程序，对政治经济社会的框架做出复杂的调整而已。即使是涉及主权领域的问题，也会遵照民主主义程序进行讨论，这正是发达民主国家的特征，所以是正常现象。

另一方面，以南海问题为象征的对华外交，是日本外交的最优先课题。理想的状态是，以一定程度上保全中国面子的形式，让中国转变方针。当然，中国本身不可能主动表示“转变方针”，所以我们要做的就是令其在实质上转变方针。具体来说就是，暂时停止在南海上进行新的填海工程，暂停配备武器等行动。中国是将于 9 月召开的 20 国集团峰会的东道国，该会议结束后东盟相关的首脑会议也会相继召开。作为中国来讲，也想避免习近平主席作东道主的 20 国集团峰会陷入尴尬的气氛。而且中国应该也不希望在此后召开的东亚首脑会议上陷入孤立。

因此，我们应该努力开展外交活动，与其用政治修辞说倒对方，不如通过稳妥的形式改变中国的态度。当然，也许中国不会做出我们希望的反应。在那种情况下，日本只能与美国及东亚各国进一步加强合作，为了维护包括东海在内的海洋秩序，加强警戒态势。

对于全球性的恐怖活动，没有万全之策。我们只能进一步加强国际间的信息共享，加强入境管理系统及警察的应对能力。关于针对发展中国家的 ODA（官方开发援助），我国以前就一直在做，以后也应当继续下去，并加强力度。另外，关于对伊斯兰国的直接军事行动，日本无能为力。但有必要继续实施对以伊拉克为首的、叙利亚周边国家的援助活动。

从长期来看，日本需要实施如安倍总理所说的积极地为和平做贡献的外交。在美国因为总统大选，欧洲因为英国脱欧而稍显保守的现状下，日本是发达民主国家中为数不多的政权稳固的国家。为了构建和平，抑制如南海地区的权利政治，我们能对世界上的脆弱地区做些什么？这是我们应该认真考虑的问题。

8 月末，非洲发展会议（TICAD VI）将在非洲的内罗毕召开。非洲正是发展潜能和恐怖主义、内战等脆弱因素错综交织的世界政治前沿。恰巧自卫队被派遣去的南苏丹再次面临内战危机。我们应该建立起全面运用维和活动（PKO）、官方开发援助（ODA）和非政府组织（NGO）活动来构建和平的战略。在包含斡旋、调解的维和外交活动上应当倾注更多的精力。

[译自《外交》，Vol. 38，2016 年 7 月刊，本文经城市出版社同意翻译转载。]

田中明彦

东京大学 东洋文化研究所教授

生于 1954 年。先后毕业于东京大学、麻省理工学院政治系研究生院（政治学博士）。历任鲁尔大学、东京大学东洋文化研究所所长、东京大学信息学环教授、国际合作本部长、理事・副校长。著作有《后危机时代的世界》等。
