

## “印太战略”视域下的日本对东盟外交<sup>[1]</sup>

毕世鸿

【内容提要】自日本提出“自由开放的印太”战略以来，东盟国家成为日本建立印太地区秩序的切入点。日本与东盟国家在维护自由开放的地区秩序、“高质量基础设施”、互联互通、构建经济圈、海洋安全保障等方面开展了诸多合作。但由于其“印太战略”尚处于理念先行阶段，日本难以将东盟国家引导至其所希望的轨道。东盟通过开展大国平衡外交，维持与各大国的稳定关系，希望通过与日本的合作维持东盟在印太地区秩序的中心性，继而实现印太地区形势的动态平衡，这将对印太地区国际关系的未来发展产生重要影响。

【关键词】印太战略 日本与东盟关系 权力转移 大国平衡

【作者简介】毕世鸿，云南大学国际关系研究院 / 周边外交研究中心教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)05-0086-18

---

[1] 本文是2017年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“‘一带一路’背景下中国特色周边外交理论与实践创新研究”(17JZD035)、2016年度国家社科基金特别委托项目(16@ZH009)、云南大学2018年度边疆治理与地缘政治学科(群)特区高端科研成果培育项目(Z2018-04)、国家级高端智库与教育部新型智库培育建设(周边外交研究中心)项目的阶段性成果。

自进入 21 世纪以来，“印度洋－太平洋”（印太）这一新的地区概念频频亮相，这反映出全球政治经济版图的巨大变化，世界的重心正从大西洋转移到太平洋和印度洋。随着美国影响力的相对衰弱，中国、印度、印尼等国逐渐崛起，其经济和政治影响力逐年上升，印度洋－太平洋地区（印太地区）的权力转移日益明显。从地缘政治的视角来看，印太地区作为中美竞争的关键地区，其重要性日益提升。日本担心崛起国会破坏既有的国际秩序，并以实力改变现状，从而引起印太地区的不稳定，并威胁到日本的国家利益。<sup>[1]</sup>为构建有利于本国的地区秩序，日本开始频繁使用“印太”或“印太地区”概念，并相继推出了“自由开放的印太”（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）战略及其构想。东盟国家位于印太地区的中心位置，近年来经济社会快速发展，地区影响力不断增强，国际社会对其关注日益增加，日本一贯重视东盟国家，而其“印太战略”的出笼，则进一步凸显东南亚的重要性。

关于日本“印太战略”的研究，学界已经取得了一些成果。国外学者路易斯·西蒙（Luis Simo）认为日版“印太战略”是亚太地区的地缘政治扩展，表明印太地区也在逐渐形成日益相互依存的地缘政治整体。铃木美胜认为“自由开放的印太”战略发端于“自由与繁荣之弧”，是安倍政府“价值观外交”和“俯瞰地球仪外交”的一个有机组成部分。<sup>[2]</sup>国内学者也纷纷指出，日本对“印太”的认知具有明显的海洋中心倾向，并包含有牵制中国的内涵；与其倡导的“扩大亚洲”（Broader Asia）异曲同工，意在实现应对中国崛起和维护海洋航行安全自由的共同目标；日本“印太构想”对秩序的构建呈现出基于连接的一体性、结构的差序性、合作与对抗并存的矛盾性等特点；体现了日本欲将其影响力从东盟扩大至印度洋的战略考量；东盟会谨慎判断自己在该地区应该扮演的角色，慎重实施其“大国平衡”战略；同时东盟也担心美日的“印

---

[1] 中西寛「戦後秩序の動揺と日本外交の課題」、『国際問題』2018年2月号、26頁。

[2] Luis Simo' N, "Reaching Beyond the Indo-Pacific," Comparative Strategy, 2013；鈴木美勝『日本の戦略外交』、ちくま新書 2017年版。

太战略”可能会取代东盟的地区中心地位。<sup>[1]</sup>

上述成果为本研究提供了有益的启发，本文在厘清日本“印太战略”的基础上，梳理其在“印太战略”框架下针对东盟的外交政策及其举措，论述东盟的因应和日方对此的调适，继而阐明日本“印太战略”所面临的挑战。

## 一、日本“印太战略”的内涵与目标

近年印太地区大国权力转移趋势明显，为有效应对印太地区的地缘政治经济变化，制衡中国和平崛起，日本选择采取综合性、长期性和多角度的战略，并将印太地区作为一个整体进行通盘考虑。

### （一）日本对“印太”的认知

2007年8月，时任日本首相安倍晋三在印度议会的演讲使得“印太”概念开始流传，他强调：“这就是两洋交汇的时代，作为自由之海和繁荣之海，印度洋和太平洋是一个绝佳的组合。”<sup>[2]</sup> 价值观外交是发展合作加上多边安全合作的混合物，也是日本其后一系列外交战略的发端，“印太战略”的基本架构即起源于此。

安倍2012年9月再任首相后即重启“印太战略”。2012年12月，安倍发表论文强调：“太平洋与印度洋的和平、稳定和航行自由密不可分，日本需

---

[1] 朱清秀：《日本的印太战略能否成功》，载《东北亚论坛》2016年第3期；许娟：《“印太”语境下的美印日海洋安全合作》，载《南亚研究》2017年第2期；孟晓旭：《日本“印太构想”及其秩序构建》，载《日本学刊》2019年第6期；Chengxin Pan, “The ‘Indo-Pacific’ and geopolitical anxieties about China’s rise in the Asian regional order,” Australian Journal of International Affairs, March 31, 2014；刘琳：《东盟“印太展望”及其对美日等国“印太战略”的消解》，载《东南亚研究》2019年第4期。

[2] “‘Confluence of the Two Seas’ Speech by H.E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, August 22, 2007, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.

在捍卫以上两个地区的共同利益方面发挥更大作用。”<sup>[1]</sup>2013年2月,安倍在美国战略与国际问题研究中心发表演讲,明确提及“印太”概念。<sup>[2]</sup>2014年7月,安倍在澳大利亚议会发表演讲时强调:“我们所奉行的价值观能够覆盖自太平洋至印度洋这一广袤海域。”<sup>[3]</sup>2016年8月,安倍在肯尼亚举行的“东京-非洲发展国际会议”(TICAD)上提出“自由开放的印太”战略,呼吁拥有法治和市场经济等共同价值观的国家在经济和海洋安全等方面展开合作。<sup>[4]</sup>2018年1月,安倍发表施政演说表示:“‘自由开放的印太’战略已成为日本外交的最重要政策,日本将与美国等国合作。”<sup>[5]</sup>同年9月,安倍在联合国大会发表演讲时表示,“为在21世纪建立符合印太地区的自由公正的经济规则,需要日本主导建立相应的体系”。<sup>[6]</sup>2018年9月,安倍与时任美国总统特朗普达成共识,将维持和促进“自由开放的印太”变为日美两国的共同构想。10月,安倍与印度总理莫迪同意加强在“自由开放的印太”框架下的联动。11月,安倍与澳大利亚总理莫里森决定要共同细化“自由开放的印太”构想。<sup>[7]</sup>2020年9月上台的菅义伟政府也全面继承了这一战略构想。而随着美国拜登政府的上台,菅义伟政府全面加强了对美合作,再次实施对华强硬政策,给中日关系与周边带来不稳定因素。

---

[1] “Asia’s Democratic Security Diamond,” *the Project Syndicate*, December 27, 2012, <http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-by-shinzo-abe>.

[2] “Japan is Back,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, February 22, 2013, [http://www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/us\\_20130222en.html](http://www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/us_20130222en.html).

[3] 首相官邸「豪州国会両院総会、安倍内閣総理大臣演説」、2014年7月8日、[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2014/0708australia\\_enzetsu.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0708australia_enzetsu.html)。

[4] 外務省『外交青書2017』、2017年、15頁。

[5] “Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 196th Session of the Diet,” Prime Minister of Japan and His Cabinet, January 22, 2018, [http://japan.kantei.go.jp/98\\_abe/statement/201801/\\_00002.html](http://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/201801/_00002.html).

[6] “Address by Prime Minister Abe at the Seventy-Third Session of the United Nations General Assembly,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, September 25, 2018, [https://www.mofa.go.jp/fp/unp\\_a/page3e\\_000926.html](https://www.mofa.go.jp/fp/unp_a/page3e_000926.html).

[7] 外務省『外交青書2019』、2019年、15、18頁。



由上可知,从“自由与繁荣之弧”到“自由开放的印太”战略,再到其构想,为因应印太地区的权力转移,日本逐步充实这一非自然的地区概念,不断强化日本位于印太地区中心地带,且欲在构建印太秩序过程中发挥核心引领作用的认知,继而不断夯实这一战略构想。迄今为止,日本虽然没有明确划分印太地区的边界,但始终强调要“与支持该构想的国家合作”。

## (二) 日本“印太战略”的四大要素

据此,其后的日本《外交蓝皮书》《政府开发援助(O DA)白皮书》《防卫白皮书》中,均将实现“自由开放的印太”作为重要外交政策(见图1)。

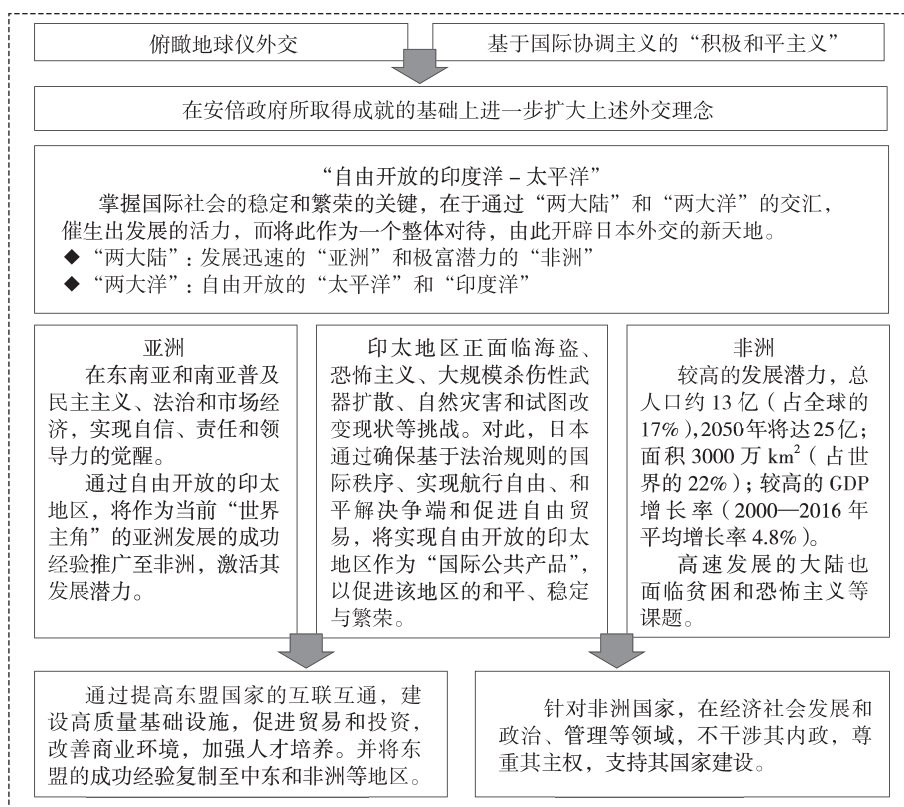


图1：日本“自由开放的印太”示意图

资料来源：外務省「自由で開かれたインド太平洋」、2021年2月1日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25\\_001766.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html)。

日本认为，日本的“印太战略”能为印太国家提供开放、稳定和繁荣的地区公共产品，继而进一步强化该地区自由开放的海洋秩序。具体而言，“自由开放的印太”由三大支柱组成，一是普及法治，维护航行自由和自由贸易等基本价值观；二是根据国际标准，通过建设“高质量基础设施”，加强互联互通，促进经济繁荣；三是援助并加强相关国家的海上执法能力，开展防灾合作，防止核不扩散，确保印太地区的和平与稳定。<sup>[1]</sup>2018年12月，日本公布的《防卫计划大纲》也强调在印太地区开展多层、多边安全保障合作以及维护海洋秩序的重要性。<sup>[2]</sup>

由上可知，日本“印太战略”由以下四大要素组成。

一是海洋安全保障。太平洋至印度洋的海域是全球重要海运通道，亚洲国家的繁荣取决于该通道的稳定，但东海和南海存在海洋权益或领土纠纷，海盗问题时有发生，维护自由开放的海洋秩序成为日益重要的课题。日本还认为中国正在加快实施海洋战略，导致与周边国家出现海洋纷争。<sup>[3]</sup>

二是经济合作。随着经济全球化的深化和东亚经济合作外延的扩大，印太地区在世界经济中占据重要地位。日本企业在加强与东盟国家传统经济合作关系的同时，也大举投资印度等南亚国家，将其在东南亚的生产网络拓展至南亚。2020年11月15日，日本、中国等15国签署了“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP），这进一步促使印太地区成为全球最大的自贸区。

三是大国关系深刻影响“印太战略”的发展方向。印太地区大国间的国力及相互关系持续变化，相互警惕和不信任较为强烈。2021年3月3日，美国拜登政府公布了《过渡时期国家安全战略指南》，强调要与印太地区的盟国和友好国家建立最深厚的联系，捍卫美国利益，并把中国描述为唯一对其国家安全和世界秩序构成巨大威胁的因素。<sup>[4]</sup>在日本出台“印太战略”的过程中，加

[1] 外務省『外交青書2019』、2019年、24頁。

[2] 防衛省「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」、2018年12月18日、<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>。

[3] 防衛省『令和2年版日本の防衛—防衛白書』、2020年8月、58頁。

[4] “Interim National Security Strategic Guidance,” White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>。

强对美国、澳大利亚和印度的关系，与各国联合制衡中国的战略考量日益突出。

四是“印太地区”概念与即有的成熟地区概念发生相互作用。目前“印太战略”尚不普及，也缺乏系统的理论内涵，而既有的东南亚、东亚或亚太等地区概念已经拥有相对完备的理论体系支撑，这在一定程度上将会影响印太理论体系的构建方向。

### （三）日本“印太战略”的目标

日本将“印太战略”作为其外交战略的核心，试图实现以下战略目标。第一，海陆一体制衡中国崛起。日本认为其在东海、南海甚至印度洋地区面临来自中国的压力日趋增强。而从权力转移的视角来看，中国的崛起加重了日本的危机感。对此，日本试图利用“印太战略”来夯实其外交和安全战略，如果中国试图改变印太地区秩序，日本即与美国等印太国家及西方盟友加强合作进行制衡。在2021年3月16日举行的美日“2+2”会谈及其联合声明中，更妄言“中方行为与现行国际秩序不符”，“对国际社会构成挑战”。<sup>[1]</sup>

第二，在日美同盟框架下有效提升日本在印太地区的地位和作用。印太地区拥有世界总人口的一半以上，是全球发展活力的核心。日本与美国、澳大利亚、东盟国家、印度等紧密联合，维持和加强印太地区自由开放的海洋秩序这一公共产品<sup>[2]</sup>，能够使印太地区的国际关系演变成为超越中美两强的多重结构，强化日美同盟以“压中提日”，继而扩大日本的外交空间，并有效提升其国际地位和影响力。

第三，维护有利于日本的印太地区秩序。在安全方面，日本以维护印太地区海上运输线的开放性和稳定使用为原则，与相关国家和地区构建相互信任的关系，提升沿岸国家的警戒监视能力。特别是为了实现日本在东海和南海的整体联动，维护其在东海和南海的既得利益和影响力，日本自然需要和东盟国家密切合作。

---

[1] “Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee (2+2),” Ministry of Foreign Affairs of Japan, March 16, 2021, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page1\\_000942.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page1_000942.html).

[2] 外務省『外交青書2017』、2017年、14頁。

## 二、“印太战略”下日本对东盟的外交举措

伴随着中国和平崛起进程的加快，日本越发认识到借助第三方来构建体现本国设想、符合本国利益、提升本国地位的印太地区秩序的重要性。当前，东盟处于深化政治安全、经济和社会文化三大共同体建设的关键阶段，日本的支持与合作有助于东盟的稳定和东盟国家的发展，也有利于实现日本“印太战略”的目标。为此，日本将东盟视为实施“印太战略”的支点，凭借与东盟及东盟国家业已形成的长期友好合作关系，进一步加强双边及多边合作。

### （一）政治上注重构建由日本主导的印太地区秩序

日本在支持东盟建设三大共同体的同时，力图使东盟共同体的规范符合日本“印太战略”。在维护“自由开放的印太”地区秩序方面，日本基于海上航线与区域的和平与稳定等理由，视本国为南海利益相关方，并与东盟国家密切合作。针对如何实现法治，日本强调基于法治的自由开放的海洋秩序是实现印太地区稳定和繁荣的基石，并提出了所谓“海洋法治三原则”：一是各国应遵守国际法并提出相关主张；二是声索国不得诉诸武力或威胁；三是通过和平途径解决纠纷。为此，日本对东盟国家加强海上安保体系和法治建设等提供支援。<sup>[1]</sup>根据2013年5月修改的《关于援助建立法律制度的政府基本方针》，日本以印尼、越南、缅甸、柬埔寨、老挝等国为重点援助对象国，在各国长期开展法治建设援助。

在双边层面，日本利用各种双边会谈不断强化与东盟国家领导人对于“自由开放印太”的认知和理解，以协调在“印太战略”下的合作。2017年6月，安倍与越南总理阮春福同意在“印太战略”的基础上共同推进“维持和强化基于法治基础上的自由开放的国际秩序”。<sup>[2]</sup>2020年10月，菅义伟在当选首相后首次出访国家选择了越南和印尼，在与阮春福会谈时强调：“越南是实现

[1] 外務省『2017年版開発協力白書』、2018年2月、5頁。

[2] 外務省「日・ベトナム首脳会談」、2017年6月6日、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/sea1/vn/page4\\_003041.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/vn/page4_003041.html)。

‘自由开放印太’的重要伙伴，两国同为印太国家，应为了本地区的发展与繁荣而合作并做出贡献。”<sup>[1]</sup>在与印尼总统佐科的会谈中，菅义伟强调日本和印尼同为印太地区的海洋国家，应进一步加强双边传统友好关系。<sup>[2]</sup>

在多边层面，日本借助与东盟或湄公河流域国家（柬、老、缅、泰、越五国）等举行的多边会议，不断强调在“印太战略”下加强合作的重要性，以强化日本和东盟整体或湄公河国家在实现“自由开放的印太”上的共识，继而凸显日本在构建印太地区秩序中的引领作用。2017年8月，日本与东盟共同发表《日本－东盟友好合作关系愿景声明实施计划修订版》。强调东盟是日本重要的伙伴并支持东盟在地区多边合作机制中的核心作用，日本将进一步加强与东盟的对话、援助与合作。2018年10月，日本与湄公河国家举行第10次日本－湄公河地区领导人会议，并公布了《东京战略2018》，将同湄公河国家的关系提升至“战略合作伙伴关系”，其中写入了各方要共同实现“自由开放的印太”，强调构建自由开放秩序的重要性，并把日本－湄公河地区合作机制作为“自由开放的印太”的有效补充。<sup>[3]</sup>在日本－东盟领导人会议和日本－湄公河地区领导人会议发表的声明中均强调，各国应秉承自由开放、透明、包容的原则，共同构建以规则为基础的印太地区。

## （二）经济上借“高质量基础设施”建设促印太地区互联互通

日本认为通过建设“高质量基础设施”和加强互联互通，维持自由开放的经济秩序，夯实印太地区秩序的物质基础，有助于东盟共同体建设。特别是在建设“高质量基础设施”和加强互联互通方面，东盟国家存在巨大的基础设施建设需求。为填补资金空白，2015年5月，日本决定与亚洲开发银行（ADB）建立“高质量基础设施伙伴关系”，5年内通过ADB向印太国家提供

[1] 外務省「日・ベトナム首脳会談」、2020年10月19日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/sea1/vn/page1\\_000888.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/vn/page1_000888.html)。

[2] “Japan-Indonesia Summit Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, October 20, 2020, [https://www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea2/id/page3e\\_001071.html](https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea2/id/page3e_001071.html)。

[3] Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation*, October 9, 2018.

1100 亿美元的“高质量基础设施”投资。2016 年 5 月，日本提出“扩大高质量基础设施出口倡议”，提供 2000 亿美元的资金，支持各国基础设施建设。2019 年 11 月，日本在第 22 次日本 - 东盟领导人会议上提出“对东盟海外投融资倡议”，决定将“高质量基础设施”建设作为该倡议的支柱之一，力争在 2020—2022 年期间通过各类金融组织向东盟提供 30 亿美元贷款，并通过日本国际协力机构（JICA）提供 12 亿美元的优惠贷款。<sup>[1]</sup>

在打造印太经济圈的过程中，日本视东盟国家为重要的合作伙伴，其对东盟国家的直接投资近年来持续增长，投资领域以制造业为主，金融保险、批发零售次之，这有效促进了东盟国家的就业和经济社会发展。此外，通过参与“环孟加拉湾多领域经济技术合作组织”（BIMSTEC）的相关活动，可有效提升东南亚和南亚的互联互通水平。对于湄公河国家，通过大湄公河次区域经济合作（GMS）、日本 - 湄公河地区合作等机制提供援助，可相对降低中国的影响力。《东京战略 2018》将通过基础设施建设强化湄公河国家的互联互通、实现均衡发展及富裕繁荣的“以人为本的社会”、实现“绿色湄公河地区”作为日本援助湄公河国家的新三大支柱，倡议实现可持续发展、构建自由开放的印太地区、实现与伊洛瓦底江 - 湄南河 - 湄公河经济合作战略组织（ACMECS）的合作三大目标，重申在“高质量基础设施建设等领域深化合作。”<sup>[2]</sup>

### （三）安全上提升安全能力以维护印太海洋秩序

在“印太战略”框架内，日本强调要提升东盟国家的海上执法能力，以确保海上航行自由和安全。2016 年 11 月，日本与东盟共同提出“日本 - 东盟防卫合作倡议”，以加强在印太地区的防卫合作。<sup>[3]</sup>2018 年 5 月，日本出台

[1] 外務省『2020 年版開発協力白書』、2021 年 3 月、101 頁。

[2] 外務省「第 10 回日本・メコン地域諸国首脳会議」、2018 年 10 月 9 日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/sea1/page4\\_004407.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/page4_004407.html)。

[3] 防衛省「ビエンチャン・ビジョン～日 ASEAN 防衛協カイニシアティブ～のアップデート」、2020 年 1 月 30 日、[https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/j-asean/admm/06/vv2\\_jp.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/j-asean/admm/06/vv2_jp.pdf)。



“海洋基本计划”，决定与东盟各国开展多层次、宽领域的防卫合作。<sup>[1]</sup> 据此，2019年11月，日本-东盟防长会议通过了“万象愿景 2.0”，试图在“印太战略”框架内，通过加强与东盟的防卫合作以提升东盟的中心性和整体性，从而实现日本所谓基于“法治”的印太海洋秩序。<sup>[2]</sup>

在2017年版《官方开发援助白皮书》中，日本明确向东盟国家提供巡逻艇，以确保海上航线安全。在2018年12月通过的《中期防卫力量整備计划》中，日本强调通过帮助东盟国家提升海上安保能力，将有助于东盟国家军事力量为印太地区稳定发挥重要作用。<sup>[3]</sup> 据此，日本利用官方开发援助（ODA）向东盟国家提供海警巡逻艇及相关设备，邀请其职员赴日进修，派遣专家赴东盟国家进行指导。除了新加坡和文莱，日本对多数东盟国家的 ODA 一直维持在较高水平。针对越南，日本向其无偿提供巡逻艇和海警器材。对于菲律宾，日本向其无偿提供巡逻艇、小型快艇和器材，协助其提升海上执法能力。针对马来西亚，日本向其提供巡逻艇等装备，并派专家提供培训等援助。<sup>[4]</sup>

2017年9月，日本决定帮助印尼开发离岛，推动海上安全合作，并援建印尼海岸雷达系统，无偿提供巡逻艇，派遣专家指导其提高海警执法能力。11月，日本决定在2年内向菲律宾等国提供150亿日元援助。<sup>[5]</sup> 同月举行的第9次日本-湄公河地区领导人会议强调，要维护本地区自由开放的海上航线安全，并在能力建设、海洋资源调查等领域加强海警机构间的合作。<sup>[6]</sup> 2017年6月，日本与东盟国家在马六甲海峡举行联合海上军演，同年11月还参加了首次东盟多国海军演习。值得警惕的是，日本使用 ODA 向东盟国家提供准军事舰艇，这导致 ODA 与军事援助之间的界限日益模糊。

[1] 防衛省『令和元年版日本の防衛—防衛白書』、2019年10月、390頁。

[2] 防衛省『令和2年版日本の防衛—防衛白書』、2020年8月、351頁。

[3] 防衛省「中期防衛力整備計画（平成31年度—平成35年度）について」、2018年12月18日、[https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline//2019/pdf/chuki\\_seibi31-35.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline//2019/pdf/chuki_seibi31-35.pdf)。

[4] 外務省『2018年版開発協力白書』、2019年3月、39頁。

[5] 外務省『2017年版開発協力白書』、2018年2月、6-7頁。

[6] “Joint Statement of the Ninth Mekong-Japan Summit,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, November 13, 2017, [https://www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea1/page3e\\_000786.html](https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page3e_000786.html)。



由上可知,日本在“印太战略”框架下全面深化与东盟国家在政治、经济、安全等领域的合作,包括强调维护基于规则的国际秩序、加强基础设施建设合作、发展安全合作关系等,可谓“项庄舞剑,意在沛公”。虽然日本表面上有全方位加强与东盟伙伴关系的打算,但实际上更有借此制衡中国的对抗性考量,这对中国与东盟国家共建“21世纪海上丝绸之路”形成了牵制。

### 三、日本“印太战略”针对东盟的调适及面临挑战

自日本提出“印太战略”以来,东盟和东盟国家对其关注也日渐加深。在权力转移所引起的地区形势变化中,针对如何维持东盟的中心性及其影响力这一课题,“印太”或许有用的想法正在东盟及其成员国内部扩大。但是,日本以日美同盟为基轴,在“印太战略”框架下以“价值观外交”扩大海洋国家联盟,以构建“准同盟”为对外行为新范式,试图构建并扩大“对华包围网”,这给东盟国家带来了在中美日之间选边站的巨大压力。出于对该战略对抗意味的警惕,东盟在表态支持日本“印太战略”的同时,也不想与日本“合作圈”之外的国家形成对立,并提出自己的构想。为此,2019年6月,东盟正式出台《东盟印太展望》(AOIP)文件,强调以东盟的中心性为基石,确保印太地区的开放性、透明性和包容性<sup>[1]</sup>,以此来平衡大国关系,继而彰显其协调者的战略角色,这标志着东盟版“印太构想”的成型。为回应东盟及东盟国家的诉求,日本做出了相应的调适,但其印太外交举措仍然面临着诸多挑战。

#### (一) 日本对东盟因应的调适

对于东盟而言,如何在印太地区建立东盟所期望的地区秩序,是一个重要课题,而其中的关键因素是如何维护东盟的整体性和中心性。但近年来,东盟立场被大国左右的现象也日益突出。2019年1月,印尼外长蕾特诺发表演

---

[1] “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” ASEAN, June 23, 2019, [https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf).

说强调,东盟应团结一致,努力成为引领印太地区发展的基轴和驾驶员。<sup>[1]</sup>同年11月,越南时隔10年发布《国防白皮书》声称:“越南已准备好参加安全与国防合作机制……包括印太地区的安全与国防机制。”<sup>[2]</sup>

东盟在发展对外关系中,需要维持两种平衡。一是维持与各大国的动态平衡关系,即不凸显与某个特定大国的关系。对于东盟而言,中美日都是其重要的合作伙伴,东盟不愿在大国之间选边站,维持与域外大国的平衡关系符合东盟的利益。二是在为维护本国利益对大国说“不”的同时,也需要维持与大国的稳定关系。大国竞争所造成的不稳定局势有可能使东盟国家陷入一场激烈冲突,并进一步受到大国的影响和干涉,这将威胁到东盟的整体性和中心性。因此,东盟在表明自身立场的同时,极力避免与大国陷入对峙状态,以维持与大国的竞合关系。东盟对外政策的基本目标是,在与大国保持动态平衡的同时,实现本地区的和平与繁荣,这使得其对外政策中存在诸多“暧昧”因素。日本如强迫东盟选边站,则会出现对自身不利的局面,因此只能对东盟的“暧昧”政策给予理解和尊重。

为缓解东盟及其成员国对日本“印太战略”试图遏制中国所抱有的疑虑,日本在此框架下制衡中国的调门有所降低。安倍在2018年1月发表的施政演说也强调,“在‘自由开放的印太’的大方向下,也要与中国开展合作”。<sup>[3]</sup>这表明日本的“印太战略”并未完全排除与中国的合作,其中涵盖着向中国提出条件并促使中国让步的战略考量,也体现出日本精准把握东盟国家慎重心态的柔性调适,以迎合其不愿选边站的战略心理。安倍在2018年10月访华期间提出两国关系“从竞争到协调”等三项原则。针对“一带一路”倡议,

---

[1] “2019 Annual Press Statement of the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Indonesia,” Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia, January 9, 2019, <https://www.kemlu.go.id/en/pidato/menlu/Pages/2019-Annual-Press-Statement-of-Retno-LP-Marsudi,-Minister-for-Foreign-Affairs.aspx>.

[2] Socialist Republic of Vietnam Ministry of Defence, *2019 Vietnam National Defence*, 2019, p.29.

[3] “Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 196th Session of the Diet,” Prime Minister of Japan and His Cabinet, January 22, 2018, [http://japan.kantei.go.jp/98\\_abe/statement/201801/\\_00002.html](http://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/201801/_00002.html).

日本也将通过“对第三国协助”的形式投资东盟国家的基础设施。<sup>[1]</sup>

为进一步消除东盟方面的担忧，在2018年8月举行的日本-东盟外长会议上，日方强调在“自由开放的印太”框架下与东盟保持协调的重要性，表示尊重东盟的中心性。<sup>[2]</sup>安倍同年11月在与时任马来西亚总理马哈蒂尔举行会谈时，将“印太战略”改称“印太构想”（vision），声称日马两国“在实现自由开放的印太构想方面开展合作非常重要”，试图以此来获得东盟国家的赞同。<sup>[3]</sup>在2019年11月的第22次日本-东盟领导人会议上，日方强调要增强“自由开放的印太”与《东盟印太展望》的协同效应。<sup>[4]</sup>2020年11月第12次日本-湄公河地区领导人会议的联合声明也表示：“各国领导人强调《东盟印太展望》的重要性，注意到其与日本‘印太战略’在促进和平与合作方面具有共同的基本原则。”<sup>[5]</sup>2021年3月12日，日本与美澳印举行首次“四边机制”（Quad）领导人会议，重申为实现“自由开放的印太”，将继续维护东盟的整体性和中心性，以实现这一战略目标。<sup>[6]</sup>

经济上，日本把印太地区作为一个经济圈，强调协助东盟经济共同体建设和促进印太地区的互联互通，继而将东盟打造成为印太地区产能合作和供应链建设的中心，这将取得“一加一大于二”的效应。在双边层面，2019年9月，日本-东盟经济部长会议同意建立“日本-东盟第4次产业革命对话”机制，以深化双方在贸易便利化、产能合作、人才培养等领域的合作。同期举行的日本-湄公河地区经济部长会议也通过了“湄公河地区产业发展愿景2.0”，

[1]「首相：中国に配慮？ インド太平洋戦略を“構想”と表現」、『毎日新聞』2018年11月19日。

[2]“Japan-ASEAN Ministerial Meeting,” February 02, 2018, [https://www.mofa.go.jp/a\\_o/rp/page3e\\_000892.html](https://www.mofa.go.jp/a_o/rp/page3e_000892.html).

[3]「インド太平洋、消えた“戦略”、政府が“構想”に修正」、『日本経済新聞』2018年11月13日。

[4]“Chairman's Statement of the 22nd ASEAN-Japan Summit,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, November 4, 2019, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000535017.pdf>.

[5]“Joint Statement of the 12th Mekong-Japan Summit,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, November 13, 2020, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100115097.pdf>.

[6]“Quad Leaders' Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, March 13, 2021, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1\\_000939.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1_000939.html).

将互联互通、可持续发展、数字创新作为其三大支柱。<sup>[1]</sup> 在多边层面，日本与东盟在2017年签署《经济合作伙伴关系协定》(EPA)的基础上，2018年3月签署了《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)，并于2020年11月签署了《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)。这不仅有助于深化日本与东盟的经济合作，也在一定程度上维护了东盟的中心性，更为日本引领印太地区经济圈的规则制定提供了抓手。

## (二) 日本“印太战略”面临的挑战

日本重视在东南亚实施“印太战略”，但能否获得东盟及东盟国家的认同和支持，仍然面临诸多挑战。其一，日本的“印太战略”构想无法分裂中国与东盟的战略伙伴关系。长期以来，中国和东盟始终遵循相互尊重、协商一致的东亚方式，照顾彼此关切和核心利益，以真诚沟通促进理解信任，以求同存异妥处分歧争议，树立了平等相待、和平共处的典范；始终坚持共享发展目标，对接发展战略，拓展互利合作，树立了携手发展、互利共赢的典范；始终秉持命运共同体精神，给予对方无私支持帮助，树立了守望相助、同舟共济的典范；始终致力于促进民心相通，传承友邻之道，弘扬亚洲价值，树立了文明互鉴、和谐共生的典范。中国东盟关系已经成为亚太区域合作中最为成功和最具活力的样板，成为维护地区和平稳定、促进发展繁荣的重要支柱。<sup>[2]</sup> 日本的上述构想，无异于缘木求鱼。

其二，东盟国家中出现了与日本“印太战略”互不相容的言行，日本难以将东盟国家引导至其所希望的轨道。日本“印太战略”制衡中国的考量日益浓厚，东盟国家的相关认知与日本有相通之处，但在行动上却有协调与否之分。2018年5月，新加坡外长维文明确指出，“自由开放的印太”是牵制中国的构想，主张东盟应和日本排他性的“印太战略”保持距离。<sup>[3]</sup> 同年11月，

[1] 经济产业省『令和2年版通商白書』、2020年7月、396頁。

[2] 《王毅出席中国—东盟建立对话关系30周年纪念研讨会开幕式并发表致辞》，中华人民共和国外交部，2021年7月28日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1895884.shtml>。

[3] “Singapore will not join Indo-Pacific bloc for now: Vivian,” *The Straits Times*, May 15, 2018.

印尼总统佐科强调应通过开展海上合作来促进各国之间的信任，印太概念必须遵守合作、包容、透明和遵守国际法的原则，印太合作的发展不需要另建新的机构。<sup>[1]</sup>2019年3月，印尼外长蕾特诺强调：“各国必须共同在印太地区建立一个合作框架，以确保该地区是一个和平与合作的地区，而不是一个充满竞争和冲突的地区。”<sup>[2]</sup>这表明新加坡和印尼均主张把印太打造成为促进地区和平、合作与发展的开放性合作框架，而非制衡中国的排他性机制。中美日之间保持适度紧张但不对立，且不能形成大国协调的和谐局面，对于东盟最为有利。换言之，东盟所期待的印太地区秩序是一个“多极的亚洲”。

其三，东盟希望能够借助“印太战略”维持其中心性，并有助于区域合作。在2018年8月举行的东盟地区论坛上，东盟国家相继表示，“如果采用‘印太战略’这个表述，则很难加入”，表达了对于选边站的担忧。对于日本的印太外交行动，老挝表示“日本的引领很重要，将积极参加东盟内的讨论”；马来西亚表示“确保航行自由是重要的，但不希望造成对立和紧张”；缅甸更多的是“对日本的支援表示感谢”；即便是日本认为态度较为积极的越南，也未对“印太战略”表明官方立场。<sup>[3]</sup>在2020年10月会见菅义伟时，佐科也指出《东盟印太展望》可与“自由开放的印太”发挥协同作用。2021年2月，新加坡东南亚研究所连续第三年发布《东南亚态势报告》。对于日本的“印太战略”，受访者中54%认为其内涵尚不明朗，20.2%认为它只是不同国家塑造地缘政治的工具，16.7%认为不应该由一个国家来定义，40.3%认为东盟需要更清晰地阐明《东盟印太展望》的内涵。<sup>[4]</sup>由此可知，东盟国家对于“印

---

[1] “Indonesia Suggests Cooperation on Simpler Issues to Boost Trust Among Indo-Pacific Nations,” Jakarta Globe, November 19, 2018, <https://jakartaglobe.id/context/indonesia-suggests-cooperation-on-simpler-issues-to-boost-trust-among-indo-pacific-nations/>.

[2] Donald E. Weatherbee, “Indonesia, ASEAN, and the Indo-Pacific Cooperation Concept,” *ISEAS Perspective*, June 7, 2019, pp. 6-7.

[3] 庄司智孝「『自由で開かれたインド太平洋戦略』とASEAN—不安と期待」、笹川平和財団、2018年9月18日，<https://www.spf.org/iina/articles/shoji-southeastasia-foips.html>。

[4] ASEAN Studies Centre, *The States of Southeast Asia 2021 Survey Report*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore, February 10, 2021, p.78.

太战略”的认知存在差异，对推动该构想的热情和力度也大相径庭。在大国竞争加剧的背景下，东盟国家不可能对日本“一边倒”。

其四，日本如何与善变的美国保持协调也是一大挑战。日本将日美同盟关系放在外交的最重要位置，但实践中却矛盾重重。秉持“美国优先”的特朗普政府曾让日本深感忧虑。拜登政府上台后，美国以日美同盟为中心强化美国在印太地区的同盟体系，并在四国机制框架下加强与日澳印三国的合作，以提升在印太地区的影响力和威慑力。美方此举的实质是要削弱东盟在印太地区事务中的中心作用，继而维持美国主导的同盟体系。一些东盟国家对此忧喜参半，既期待美国重返以实现大国均势，也质疑美国的投入能力和意愿，更担心美国干涉本国内政。日本欢迎拜登政府重视“印太战略”，但对美国能在多大程度上维护日本利益抱有不安。加之日本“印太战略”存在与美国不同的愿景，《东盟印太展望》也并非铁板一块，日本“印太战略”可期待的“最优局面”是加强与东盟国家在政治、经济和安全方面的交流，并使之成为“印太战略”支点，以避免沦为美国的附庸。

## 结语

日本高度重视“印太战略”，主要是由于近年来美国在该地区的相对衰落和中国的崛起。为此，日本基于上述不稳定地缘政治经济结构而创造出“自由开放的印太”这一非自然地域的战略构想，是典型的“冷战思维”，给亚洲地区稳定带来不利影响。目前，日本的“印太战略”尚处于“理念先行、内容多变、行动后续、成效存疑”的阶段，且日本与东盟国家存在“同床异梦”的一面。如果日本以零和游戏追求自身安全绝对化和利益最大化，并以意识形态来划线和拉帮结派，显然是不符合全球治理的需求。

在日本落实“印太战略”的过程中，东盟国家的支持非常重要。但如果日本强推“印太战略”并构建本国主导的印太秩序，将会激化与东盟国家的矛盾，其局限性和不切实际显而易见。在印太地区国际关系中，与权力转移理论主张的大国决定地区事务相左，东盟及其成员国有能力对大国的政策举措选择产生一定影响。东盟国家对于大国博弈并非旁观，而是以东盟为基石，



采取大国平衡战略给予应对，避免选边站。东盟建立或参与各类复杂的双多边合作机制，意在防止大国间的激烈对峙或深度协调，并阻止特定大国垄断地区事务，以确保东盟及其成员国的独立自主，构建有利于自身的地区秩序。在各大国重视东盟的前提条件下，东盟的策略取得了一定成效，这从一个侧面证明了东盟对印太地区国际关系的未来发展将产生重要影响。

在百年未有之大变局下，世界的发展趋势是多极多元，共商共建共享是地区和平、发展和进步的实践原则和基本保证。日本“印太战略”试图与美澳印等国构筑“对华包围网”，给中国周边外交制造麻烦，对各国共建“一带一路”造成障碍，是不争事实。但日本也在探索与中国建立稳定关系的路径，并赞成与中方在东盟国家开展第三方市场合作。全球治理也将成为中日两国深化合作与交流的重要平台，这有利于将中日关系的发展水平提升至新高度。<sup>[1]</sup>中国与日本和东盟国家利益关系千丝万缕，你中有我、我中有你。在对华关系上，日本和东盟国家彼此间难以形成共同的战略利益，针对中国的“围墙”难以成形。在实现“中国梦”的过程中，“大国是关键，周边是首要”，中国对日综合性战略可考虑“和平安之、商贸利之、文化怀之、兵戎备之”等<sup>[2]</sup>，即中日应首先通过对话管控分歧、构建超越修昔底德陷阱的新型大国关系，这才是中国周边外交的应有之意。对东盟国家的对华忧虑情绪，中国也应给予充分关注。在中美竞争长期化的情况下，日本若能从促进本地区和平稳定繁荣的大局出发，与中国和东盟相向而行，加强彼此间的对话与协商，推进本地区的开放与合作，这对提升中国—日本—东盟三边关系乃至本地区的和平与发展都是利大于弊。

【收稿日期：2021-07-11】

【修回日期：2021-08-03】

（责任编辑：张晓青）

[1] 徐万胜、丁浩森：《拜登当选背景下日本对华政策回顾与前瞻》，载《和平与发展》2021年第1期，第33页。

[2] 杨栋梁：《中日关系的历史演进与现实思考》，载内蒙古师范大学历史文化学院编：《中国与北方邻近国家关系史研究中心成立暨“中国与北方邻近国家关系史”学术研讨会论文集》，2021年7月24日。