

日本的外交基轴与联合国外交

徐恺

内容摘要 日本的外交政策有三大支柱：联合国外交、对美外交和对亚洲外交。联合国外交值得认真剖析。日本联合国外交的目标基轴是从经济大国到政治大国和正常国家。日本联合国外交中有四个特点：经济外交手段、日美同盟的影响、军事力量的借重以及民众意愿。日本“入常”有两个重要目标：短期目标为出任联合国安理会常任理事国，推动联合国改革，清理联合国的“战后体制”，为日本成为“政治大国”、“普通国家”扫清道路；长期目标是使日本成为国际社会认可的“大国”。

关键词 联合国外交 政治大国 日美联盟

日本的外交从明治维新开始，其主线就十分明显，要求日本与欧洲列强并驾齐驱，成为世界列强之中的一员。经过脱亚入欧等政策外交决策改变，经过中日甲午战争、日俄战争，日本进入了与列强并列的时代。在日本联合国外交中，日本外交主线延续着战前的目标，但实现目标的手段前后有所区别，战前采取的是军事手段，结果以失败告终，战后采用的则是经济手段。

一、日本外交的基轴：“经济大国”、“政治大国”与“正常国家”

日本在第二次世界大战后的外交目标大致可以分为以下几个阶段：重返国际社会——经济大国——政治大国（正常国家）。总体上，日本的外交目标与明治维新时期所定的目标一致，那就是确立日本在国际社会中的大国地位，从而在国际社会中发挥重要作用，甚至是主导作用。

由于第二次世界大战日本战败，领土被盟军占领，丧失了包括外交权在内的绝大部分主权，同时还把日本、德国等法西斯国家定为“敌国”，被排除在国际社会之外，因此，日本在战后外交的首要任务就是重返国际社会。

当时日本首相吉田茂为日本定下了外交政策的基轴：与美国结盟，以对美一边倒、搭安全便车为前提，站在“自由国家”一边，发展经济，展开经济外交，使日本成为经济大国。总体上来说，日本外交的立足点就是富国轻兵。1951年的《旧金山和约》结束了对日战争状态，恢复外交关系，日本在国际社会上得到独立，重返国际舞台。《日美安全条约》将日

本与美国捆绑在一起，由此，日本加入了以美国为首的西方阵营。

1960年代初期，日本仍是经济小国，在国际政治、军事战略等方面，日本参与的可能度都很小。因此，在吉田路线下，日本埋头于经济发展，而确保日本稳定的外部环境则至关重要的。在当时冷战的条件下，日本维持外部稳定的唯一条件是维持与美国的同盟关系，作为美国的盟国，日本客观上成了美国冷战秩序的一部分，以换取美国对其经济发展的支持，同时也减轻了日本在军事上的负担，使得日本的军费开支控制在国民生产总值的1%以内。日本当时主要外交目标是在国际经济领域内向经济大国迈进。1963年，日本成为国际货币基金组织第8条成员，加入富国俱乐部——经济合作与发展组织（OECD），1964年东京奥运会的举办……，此时期日本的外交致力于保持国内经济发展的稳定外部环境，同时在国际社会中表现出一种经济大国的形象，充分体现了“经济能量化”。

20世纪70年代，日本的外交因下述情况开始出现调整：首先，日本经济发展已经达到了西方世界的第二大经济强国，其后不久日本经济又超过了苏联，成为世界第二经济大国。第二，中美关系正常化，1972年美国尼克松访华，使得中国与美国的关系从敌对转向“准盟友”，而尼克松访华前并未提前知会日本，形成了“尼克松冲击”。第三，第一次石油危机虽然使日本第一次出现了负增长，同时也对日本的外交带来了新的问题——能源安全。例如，1974年通商产业省就发表了《关于我国经济安全保障》的报告，针对石油危机对日本经济的冲击，提出日本应该增加能源储备，开展能源外交。1978年，日本智库野村综合研究所发表了《国际环境的变化和日本的对策》研究报告，提出日本不仅要重视经济方面的安全保障，而且在当时美苏激烈军备竞赛的背景下，需要新的综合的安全保障战略。由于前面的铺垫，大平正芳提出了“综合安全保障战略”，成为后来“政治大国”的雏形。所谓“综合安全保障战略”，就是指日本要综合地运用政治、军事、外交和文化等方面等的力量，相互配合，相互补充，以确保日本的和平与安全，谋求生存与发展。总体上来说，70年代，是日本外交转变的时代，开始了从国际社会扮演经济大国到政治大国的过渡。

“政治大国”的口号是1982年11月由当时日本首相中曾根康弘所提出。1983年7月23日，中曾根在向其乡选民发表演讲时，宣称他的执政目标是“要在世界政治中加强日本的发言权，不仅增加作为经济大国的分量，而且还要增加日本作为政治大国的分量”（由于“政治大国”一词过于敏感，因此，中曾根于同年的9月9日在日本国会第100次会议上发表施政报告时，把政治大国改为“国际国家”），认为如果日本只停留在经济国际化，而不在文化、政治方面为世界做出贡献，就不可能成为真正的国际国家。此时，日本在经济上更为繁荣，出现了“日本可以买下美国”的情形，在政治上，出现了日本可以对美国说“不”，

以及日本与美国“合霸”的情形。

冷战后国际格局的改变以及日本的泡沫经济，使得日本在成为“政治大国”的手段有一些改变。特别注重日美同盟，在亚洲外交上摇摆，以及在联合国外交上努力争取地位，这是新世纪日本外交的现实。但日本外交的总体目标依然是“政治大国”和“普通国家”。

二、日本联合国外交的简要历程

《旧金山和约》序言中称“日本表示申请加入联合国而在任何场合都遵守联合国宪章原则的意志。联合国欢迎日本国的意志”，为日本解了套。1953年，日本被联合国接纳为观察员，在联合国总部设立日本代表处。1956年10月，日本与苏联建立外交关系，消除了加入联合国的障碍。1956年12月18日，日本正式加入联合国，成为联合国的第77个成员国。加入联合国是日本外交史上的划时代事件，使得“日本国际地位迎来了战后外交史上最大的转机”，日本“在国际社会上成为了平等的一员”。^①

加入联合国后如何在联合国的平台发挥作用，也就成了日本外交最为重要的课题之一。首先，要在联合国中占有一定的地位，争取当选安理会非常任理事国就成为首要的现实选择。经过多方游说，1957年9月的第12届联合国大会上日本当选为联合国安全理事会的非常任理事国家，这是日本首次担任这一职务。1969年，日本在联合国第24届联合国大会上提出“重新研究联合国宪章”的提案，目的是要删除联合国宪章中的“敌国条款”。

20世纪80年代，日本在联合国的外交体现在两个方面：一是向联合国提供资金。联合国出现了财政困难，而当时日本正是资金最为充裕的时期，故不断加大对联合国的财政贡献。1986年，日本向联合国所缴纳的会费首次超过了苏联，仅次于美国，居世界第二。日本还向联合国的其他活动提供资金。另一方面，日本人在联合国的下属机构开始担任重要职务。

冷战结束后，日本又开始为出任联合国常任理事国而努力。要成为联合国安理会常任理事国，首要条件是要废除联合国宪章中的“敌国条款”以及阻碍日本进入联合国的条款。《联合国宪章》的“敌国条款”为第53条和第107条。第53条规定：“…所称敌国系指第二次世界大战中为本宪章任何签字国之敌国而言”；第107条规定：“…在第二次世界大战中本宪章任何签字国之敌国因该次战争而采取或受权执行之行动。”^②1990年在45届联合国大会上，日本外相中山一郎称，“我认为宪章中保留着的原敌国条款已不成为不适宜于新的时代和没有意义的东西，因此应当尽早地予以删除”。虽然联合国大会通过了一个“重新考虑《联合国宪章》和拟取消‘敌国条款’的议案”，但以后没有再加理会，故日本此次的努力可以说

是无疾而终。其实，日本在 20 世纪 50、60 年代时就曾经要求过删除联合国宪章的“敌国条款”。

1990 年代，日本经济泡沫破灭，海湾战争中日本为联合国军提供 130 亿美元的援助而没有得到任何“实惠”，再加之“五五体制”的崩溃，使得日本在联合国的外交较为低迷。不过，1992 年 9 月，日本派兵到柬埔寨参加联合国维和行动，标志着战后自卫队首次走出国门。1995 年是联合国成立 50 周年，日本似乎又看到了曙光，开始冲击安理会常任理事国，但结果是日本联合国外交的大部分目标基本落空，其中“敌国条款”、联合国会费问题等，都未能达到日本的目标。

随着时代发展，联合国的改革开始提上了议事日程。自 1997 年起各种联合国改革方案相继被提出，内容涉及安理会的扩大、常任理事国数目与权限以及批准程序的安排，其中最为著名的是“名人小组”的 A、B 方案。名人小组是 2003 年 11 月由当时联合国秘书长安南任命由 16 人组成的关于联合国改革问题的著名政治家、外交家等组成。A、B 方案两者都主张把联合国的安理会成员由 15 个扩大到 24 个。A 方案是增加 6 个常任理事国和 3 个非常任理事国，B 方案是新增 8 个可连选连任常任理事国和 1 个非常任理事国。两个方案都规定新的常任理事国都没有否决权。

日本又希望在联合国成立 60 周年时当选常任理事国。2004 年 8 月，日本外务省成立了“联合国改革对策本部”，向联合国提出日本关于联合国改革的建议。9 月 21 日，小泉纯一郎在联合国大会上表达了日本“入常”的愿望。12 月 1 日，日本、德国、印度和巴西为了共同“入常”而结成了“四国集团”，都主张表示用 A 方案进行表决。12 月 3 日，日本外务省召开了“联合国改革对策本部”会议，决定进行“拉票”活动。日本的重点是利用金钱游说非洲和拉美等广大的发展中国家，同时寻求美国的支持，但对亚洲国家，特别是历史问题、教科书等问题上的频频“出招”，却伤害了亚洲人民的感情，结果，虽然日本与其他三国联合壮大了“入常”的支持力量，但也引致了反对德国、印度和巴西“入常”的国家对日本“入常”的反对；加上美国的支持态度的变化和日本自身对历史认识等问题使亚洲国家不能放心日本“入常”，因此，造成了日本“入常”的失败。

在安倍晋三、福田康夫时期，“入常”策略均以“曲线入常”的形式：如努力争取安理会非常任理事国，积极推进联合国改革，在联合国的下属机构中增加更多的日本人，特别是在实权职位上。

可以预见，在联合国改革成为国际热点时，日本积极“入常”冲击就是为日本联合国外交的主要内容，或许在联合国 70 周年时，日本会进一步为成为安全理事会常任理事国而努

力。

三、日本联合国外交的特征

1、经济外交

外交为内政服务，经济外交当然也不例外。“经济外交”是1957年日本政府提出的，在外交蓝皮书中说：经济外交是以经济手段向外发展为目的的，提出“信奉和平主义的日本，要提高分居在四个小岛上的9000万国民的生活，发展经济，培育国力唯一办法是以和平的经济力量向外发展。”^③经济外交不外乎两个目的：为了维护国家经济稳定发展而进行的经济外交；为了国家的政治目标而进行的经济活动。日本也不例外，日本经济外交的第一阶段重点是放在确保日本经济发展的能源供应上、日本的海外市场上。而第二阶段是促进日本变为“政治大国”和“普通国家”上，在日本的联合国外交上也是如此。

在日本的联合国外交上，经济对外援助成为一个重要的组成部分，体现在三个方面：一是对联合国进行经济和财政支持。例如，20世纪80年代在联合国财政危机时，日本交纳更多的联合国会费，这样便能在联合国的各个职位上占据有利“位置”。另一个方面是日本给联合国的各种活动提供经费，争取在这些活动中扮演重要的角色。三是日本在“入常”问题，日本利用经济外交拉拢拉美国家和非洲国家来寻求支持。例如在2005年“入常”时，日本外务大臣町村信孝3月31日在国会发言时称，小泉政府准备对政府预算进行修改，扩大对外经济援助的资金，为日本进入安理会拉票。“我们准备增加经济援助的力度，”町村信孝在向国会联合国改革小组的议员发表讲话时说，“这将使联合国更好地评价日本，并使我们获得安理会常任理事国的席位。”日本共同社说，最近政府商讨的重点就是加大向非洲国家的经济援助。^④由此可见，金元外交是日本联合国外交的一个显著特色。

2、日美同盟

日美同盟是战后日本的外交“基轴”。日美同盟曾出现短暂的疏远，最终又回归到日美同盟上。在“入常”的问题上，日美同盟的作用到底是什么？值得我们思考。一种情形认为，日美同盟使得日本的外交政策没有独立性，因此，没有外交政策独立性的国家是不可能成为联合国常任理事国，这种观点一般是用来反对日本“入常”国家使用的。另一种情形认为是日本是美国的盟友，因此，只要美国支持，其他国家在日本“入常”问题不会形成阻碍，即使有阻碍，也不可能对结果造成影响。这种观点的支持者其代表人物就是小泉纯一郎。这两种观点对日美同盟在日本“入常”问题上的作用都缺乏全面地认识。要厘清日美同盟在日本

“入常”外交中的影响，首先有必要认识日本外交的真正目标。日本外交的真正目的是成为被国际社会认可的“政治大国”。因此，寻着这一线索，我们才能真正地分析日美同盟在日本“入常”上的影响。日本“入常”的主要目的是为了日本能够在国际社会中以“政治大国”的身份被认可，如果日美同盟能够给日本带来这样的利益，那么日本就不会积极“入常”了。但是日本的积极“入常”行为表明日美同盟没有能够带来了这样的利益。这样，小泉“入常”路线是死路。另一方面，日本脱离美国“入常”，虽然得到了外交的独立性，可在国际社会“政治大国”的身份却被世界第一大国所不承认，这样，日本“入常”的意义也就没有了。

当前，日本在“入常”与日美同盟的处理上，日美同盟是第一位的，日本认为当前军事、安全甚至经济等利益都需要美国的保护，这些是“入常”所得不到的。因此日本“入常”最有可能采取的策略是“在争取入常的关键时刻，隐匿和淡化日美同盟，发挥经济外交攻势争取支持”。日本“入常”还有一条“隐性的”的道路，那就是军事力量的借重。

3、军事实力的借重

在第二次世界大战后，日本战败放弃了战争道路，而寻求和平发展。因此，日本的军事开支一直控制国民生产总值的1%以内。但是，随着日本GDP上升，日本的军费开支已经成为了世界第二。特别是在新世纪时，日本加紧了军事化的步伐。2001年10月29日通过了《反恐怖特别措施法案》等三个法案在法律程序上实现了向海外派兵的“新突破”。2003年5月，日本通过了“有事法制三法案”。所谓“有事法制三法案”是指三个法案：《武力攻击事态对应法案》、《自卫队修正案》和《国防会议修正案》。《武力攻击事态对应法案》规定了当日本受外国攻击发生危机时政府内部应对程序和理念。《自卫队修正案》规定日本有事时，自卫队可征用民间物资，违反者将受到重罚。《国防会议修正案》进一步强调加强防卫网络，其中就包括赋予首相指挥军队的权力。2005年，自卫队改为自卫军。因此，日本通过修改国内的法律形式去修正影响国际社会施加给日本的“约束”，从而使日本真正成为军事大国、军事强国。这一条路线虽然是曲线式的，但是这确实是与日本成为“政治大国”、“普通国家”作为可靠的“保障”，因此，也可能会成为日本“入常”诉求的基础。

4、日本民众与“政治国家”诉求

日本国民也开始渐渐支持日本成为联合国安理会常任理事国。据《朝日新闻》1991年11月的调查，有72%的人主张日本应在国际上发挥领导作用，64%的日本人认为日本应该成为安全理事会常任理事国，反对者有16%。^⑤2002年，日本外务省进行了一次民意调查显示，2002年日本民众支持日本成为安理会“常任理事国”的占到了70.6%，反对者只有9.2%。而外务省在1994年中所进行的民意调查才有56%，而反对者有18%。^⑥由此我们看出日本

民众对加入联合国安理会常任理事国的支持。这也看作是日本民族主义思潮的一种表现^⑦。

结语、日本联合国外交本质

1957年，日本政府提出了日本外交活动的“三原则”：“以联合国为中心”、“与自由主义各国协调”、“坚持亚洲一员的立场”。这三条“原则”在日本外交中不容易协调，三者之间存在着一定的矛盾性：在以联合国为中心与“以自由主义国家美国的协调”之间，如果美国重视联合国，那么，以联合国为中心的外交才可能存在；如果重视日美同盟，则在联合国外交中又缺乏独立性。在“坚持亚洲一员的立场”时，可能日美同盟又会出现“裂缝”。虽然日本在外交“三原则”上有一定的矛盾之处，但是，日本外交终极目标则是如一的：得到国际社会认可的“政治大国”、“普通国家”。因此，在内政上，日本努力破除在“战争后体制”，修改各种法律和宪法，特别是多次提出要修改“宪法第九条”。在外交方面，日本的对外战略的目的是以日美同盟作为基轴，借助亚洲外交来巩固日本经济“后方”，以联合国等国际和地区组织为重要舞台，增进日本的经济和安全收益，最终谋取政治大国。

具体到联合国外交上，目标为两层：一是在联合国中得到更多的国际表演机会，从而赢得更多的国际威望。深层次的目标是日本作为“政治大国”、“普通国家”得到国际社会的“认可”。再具体到日本“入常”。“入常”亦有两个重要目标：短期目标和长期目标。短期目标是，在加入联合国安理会常任理事国，推动联合国改革，使联合国的“战后体制”得到清理，使日本摆脱战败国地位，从而为日本的“政治大国”、“普通国家”扫清道路。另一方面，日本进入到安理会常任理事国，使得日本能与“五常”国际地位平等，成为了安理会常任理事国得到了“政治大国”的标志。长期目标是日本成为国际社会认可的“政治大国”和“普通国家”。但是，其中值得注意的是，日本始终有一种潜在的以重复战前手段来实现外交目标的趋势，应该值得亚洲和世界警惕。

注释

^① 日本外务省：わが国の外交 [Z]，東京：大藏省印刷局。1957：5。

^② 联合国：<http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/chapter8.htm>。

^③ 吴学文：日本外交轨迹（1945~1989）[M]。时事出版社。1990：65。

^④ 新华社：<http://www.xinhuanet.com>。

^⑤ 包霞琴、臧志军：变革中的日本政府与外交[M]。北京：时事出版社。2004：210-211。

^⑥ 日本外务省：<http://www.mofa.go.jp>。

^⑦ [日]若宫启文：和解与民族主义[M]。吴寄南译。上海译文出版社。2008。

(作者为复旦大学国际关系与公共事务学院 06 级博士研究生 责任编辑 郭定平)