

# 日本对太平洋岛国的区域合作政策:演变与发展

高梓菁

**[内容摘要]** 近年来,随着太平洋岛国地区能源资源的开发与战略地位的重新定位,域外大国围绕着该地区的政治与经济博弈日益凸显。其中,加强区域经济合作是日本参与太平洋岛国地区事务的重要切入点。从历史上看,日本对太平洋岛国地区的区域合作政策大致经历了四个演变阶段,并逐渐形成稳定的发展模式。随着印太战略的不断拓展,日本对太平洋岛国区域合作政策的推进动因更为复杂:除了资源开发与经济合作外,平衡中国影响力,全面提升日本政治地位的战略考量也被纳入其中。

**[关键词]** 区域合作 太平洋岛国 日本对外政策 印太战略

**[作者简介]** 高梓菁,山东大学国际问题研究院助理研究员

## 引 言

2012年底安倍晋三第二次担任日本首相以来,日本全面拓展其“自由开放的印度—太平洋”战略(以下简称“印太战略”)的边界,太平洋岛国逐渐成为该战略的重要一环。在此背景下,日本不断加快参与太平洋岛国的区域合作进程,以区域经济合作为纽带深化与该地区的联系。“区域合作”通常涉及区域经济合作、区域安全和区域综合治理等内容,<sup>①</sup>其中,区域经济合作主要分为两种形式,一是构建开放的区域市场,通过自贸区、经济共同体等方式,消除区域内要素流动的障碍,推动区域内的贸易和投资的发展;二是改善区域经济发展的综合环

<sup>①</sup> 张蕴岭:《对区域合作的思考(一)》,《世界知识》2021年第16期,第72页。

境,包括实现互联互通,提升欠发达经济体的能力等。<sup>①</sup>目前,关于日本与太平洋岛国地区关系的研究成果十分丰富,<sup>②</sup>但鲜有专门从经济领域区域合作的角度来考察日本的实施举措与基本影响。在此背景下,回顾和梳理日本参与太平洋岛国区域合作的演变历史,把握其特点与现状,发掘其背后的战略动因及其面临困境等问题,具有重要的现实意义。

### 一、日本对太平洋岛国区域合作政策的演变

从区域主义诞生的地缘政治视角来看,在以主权国家为单位的国际政治中,中小国家若希望保障一定的话语权或塑造影响力,则往往会通过加强区域内各国的合作提升凝聚力,以在大国林立的国际背景下保持独立性和自主权。<sup>③</sup>二战结束后,现代意义上的太平洋岛国区域主义开始诞生。伴随着太平洋岛国地区一体化的发展,日本在该地区的区域合作政策也出现了阶段性演变。根据日本参与或搭建该地区合作机制的发展程度,其政策演变大致经历了边缘期、互动期、发展期和加速期四个时期。总体而言,日本对太平洋岛国区域合作的政策发展经历了两个方面的变化,从纵向上看,其经历了“由无到有”“由疏到亲”的演变;从横向上看,其对南太地区的区域合作机制体系内容越来越丰富,从过去单一的政府开发援助到资源、能源、经济、外交、环境等多领域、全方位的合作。特别是在日本版印太战略的推进下,其对南太地区的区域合作已朝着更高层次的

① 张蕴岭:《对区域合作的思考(二)》,《世界知识》2021年第18期,第72页。

② 有学者从宏观战略调整来看日本与太平洋岛国地区的关系互动,如梁甲瑞:《日本南太地区战略调整及对中国的影响》,《国际关系研究》2015年第5期,第108~126页;胡传明,张帅:《中日两国南太平洋岛国战略博弈评议》,《理论观察》2013年第1期,第61~63页;陈祥:《日本的南太平洋外交战略演变与太平洋岛国峰会——从环境外交到海洋外交》,《太平洋学报》2019年第5期,第26~39页。还有学者关注日本对南太岛国地区的政府开发援助问题,如陈艳云、张逸帆:《日本对南太平洋岛国的政府开发援助》,《世界近现代史研究》2013年第10辑,第181~195页。国外的研究多关注日本对太平洋岛国地区或该地区某国的渔业、教育等特定领域的援助。如小菅敏夫,「遠隔教育:太平洋島嶼国地域における事例、南太平洋大学を中心に」,ITUジャーナル42(6),21~24,2012-06;沼田道正,「バブア・ニューギニアの教育改革と日本の援助可能性について」,国際研究論集:秀明大学紀要13(4),56~88,2001-01。

③ 北岡伸一(編集),『西南太平洋連合のすすめ:日本の「新しい地政学」』,東洋経済新報社2021年版,第1頁。

战略合作方向推进。

### (一) 边缘期(1947 ~ 1970)

日本与太平洋岛国关系史最早可追溯到第一次世界大战时期。一战期间日本海军在密克罗尼西亚群岛的特鲁克岛建立日本海军联合舰队司令部,1921年,国联正式授权日本以“委任统治”的名义接管德国在太平洋赤道以北的殖民地和人口。在此期间,日本向这一地区进行大量移民,并开采磷矿和发展制糖业,设立南洋贸易公司等企业。二战结束后,这些岛国摆脱了日本的“委托统治”。直到20世纪70年代,这些岛国大都未取得独立地位,而是美英法等国的所属国或托管地。日本与这些国家的外交关系也随之中断。

二战结束后,在域外大国的推动下,建立促进地区社会发展组织的提议得到各国的响应,太平洋岛国地区主义开始出现。1947年2月,当时在南太平洋地区拥有属地和托管地的澳大利亚、法国、新西兰、荷兰、英国和美国六个国家共同签订了《堪培拉协定》,宣布成立南太平洋委员会,<sup>①</sup>旨在恢复二战后的地区稳定,促进太平洋岛国地区的经济发展、社会福利,并与其他国际组织合作,向太平洋岛国提供经济技术援助。<sup>②</sup>这标志着现代意义上的太平洋岛国地区主义正式诞生。在太平洋岛国地区主义诞生初期,由于历史遗留及日本在战后采取完全追随美国的特殊外交体制,南太地区并未引起日本的高度重视。20世纪60年代末,日本开始向太平洋岛国提供政府开发援助,但在与太平洋岛国的合作中仍处于边缘地位。

### (二) 互动期(1971 ~ 1999)

随着世界反殖民化浪潮的发展,南太地区各殖民地纷纷独立,太平洋岛国地区主义开始趋向“本土化”发展。由于现存的地区机制南太平洋委员会是由域外大国所主导,且该机制禁止讨论任何政治性议题,因而引起新独立岛国们的不满。为摆脱域外大国对本地区的主导影响,1971年,南太平洋地区内6个独立国

---

① 1998年该委员会改名为“太平洋共同体”,定为每两年召开一届会议,制定相关政策并决定总干事人选。

② Pacific Community, “History,” <https://www.spc.int/about-us/history>.

家——澳大利亚、新西兰、斐济、库克群岛、汤加和西萨摩亚在奥克兰宣布成立“南太平洋论坛”，<sup>①</sup>标志着太平洋岛国的区域性合作组织正式诞生。自此，该论坛逐渐取代南太平洋委员会成为地区政策真正的制定者。<sup>②</sup>以此为契机，日本正式通过南太平洋论坛开展对岛国的多边合作，加深了与太平洋岛国之间的联系。

20世纪80年代，随着冷战的发展，日本在强化与美国关系的同时，还提出了旨在加强与新兴国家建交的“环太平洋地区合作构想”。<sup>③</sup>该构想由时任日本首相大平正芳的智囊团提出，其认为太平洋诸国形成一个“区域社会”的条件已成熟。<sup>④</sup>1985年1月，日本首相中曾根康弘访问了斐济、巴布亚新几内亚等国，并在与斐济总理马拉的会谈中，承诺给予斐济10亿日元的援助。1987年，时任日本外相仓成正访问斐济，并发表了《面向太平洋未来社会》的演讲，提出了五点基本原则，包括“尊重该地区的独立自主性、推动区域合作、确保政治稳定、扩大经济合作、促进人文交流”，<sup>⑤</sup>标志着日本的太平洋岛国政策开始初现雏形。

20世纪90年代，日本确立了实现“政治大国”的战略目标，强化与太平洋岛国的双边关系成为实现该目标的重要组成部分。1989年，南太平洋论坛首次举办以援助国为中心的域外国对话会议，日本、美国、英国、法国等国家参与其中。日本成为南太平洋论坛的定期对话伙伴国。<sup>⑥</sup>冷战结束后，以日本政客小泽一郎的“普通国家论”为代表，日本国内出现了新国家主义的思潮。自此，成为联合国常任理事国成为日本实现国家正常化的“试金石”。1996年，日本参加联合国安理会非常任理事国选举，太平洋岛国团结一致给予日本极大的支持。日本再次意识到同太平洋岛国强化外交关系的重要性。1997年10月，由日本发起的首届日本—太平洋岛国首脑峰会在东京召开，标志着日本与太平洋岛国的区域合作机制正式诞生。此后，该会议每三年召开一次，成为日本参与南太平洋区域合作

① 2000年该论坛改名为“太平洋岛国论坛”。

② 鲁鹏、宋秀琚：《澳大利亚与南太平洋地区主义》，《太平洋学报》2014年第1期，第65页。

③ 黑崎岳大、「日本の太平洋諸島外交における太平洋諸島フォーラムの影響—太平洋・島サミットのメンバーシップをめぐる議論を中心に—」、東海大学現代教養センター紀要(第3号)2019年、第5頁。

④ 「環太平洋連隊の構想」、[https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/APEC/19800519\\_01J.html](https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/APEC/19800519_01J.html)。

⑤ 外務省、「日本と太平洋の島国」、[http://www2.kobe-u.ac.jp/~alexroni/TR2016/2016\\_3/palm7\\_pamphlet.pdf](http://www2.kobe-u.ac.jp/~alexroni/TR2016/2016_3/palm7_pamphlet.pdf)。

⑥ 外務省、「太平洋諸島フォーラム(PIF)」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pif/index.html>。

的主要平台。受 1998 年亚洲金融危机的冲击,小渊惠三政府内政外交的重点是推动日本经济走出低谷及帮助亚洲国家恢复经济。<sup>①</sup> 因此,日本在这一时期的太平洋岛国区域合作政策并未出现新变化。1999 年,基里巴斯、瑙鲁、汤加成为联合国新晋成员国。至此,南太地区有 11 个岛国成为联合国成员国。日本外务省对此高度评价称“这是展现太平洋岛国积极参与国际社会的重要姿态”,并再次强调了太平洋岛国对日本实现“入常”目标的重要性。日本开始以更为积极的姿态加强与太平洋岛国的密切联系。

总的来说,在这一时期,随着 20 世纪 70 年代初南太地区本土区域合作组织的出现以及地区自主合作意识的觉醒,日本逐渐意识到该地区发展的巨大潜力。在 20 世纪 80 年代急于追求世界政治大国目标的日本,开始将南太地区纳入其宏伟的战略构想中,不仅注重深化与南太地区本土区域合作组织的联系,而且于 90 年代主动搭建了日本与太平洋岛国的首脑对话机制,开辟了新的官方交流渠道。

### (三) 发展期(2000~2016)

进入 21 世纪以来,亚太地区环境发生巨大变化,美国、印度等域外大国围绕太平洋地区的权力博弈日益激烈。为缓解亚太地区权力竞争的压力,日本加快了参与太平洋岛国地区的区域合作进程。2000 年 4 月,日本首相森喜朗提出“太平洋前沿外交”战略,包括“太平洋岛国的可持续开发”“地区性及全球化问题”“日本—南太平洋论坛伙伴关系的强化”三大支柱,呼吁今后应加强双方高水平的政治对话,以及促进双方在贸易、投资等领域的商业交流。<sup>②</sup> 2003 年 5 月,日本与太平洋岛国首脑共同发布了“更为富裕、安全的太平洋地区开发战略”,将“实现充满活力的、可持续的贸易和经济增长”作为实现该战略的共同计划之一。<sup>③</sup> 2006 年 5 月,小泉政府宣布向太平洋岛国提供 450 亿日元的政府开发援助。2009 年日本又宣布此后 3 年向太平洋岛国提供 500 亿日元的援助。

---

① [日]五百旗头真主编,吴万虹译:《战后日本外交史:1945~2010》,世界知识出版社 2013 年版,第 191~192 页。

② 外務省、「太平洋・島サミットにおける森総理基調演説- 私たちのフロンティアへの旅立ち -」,2000 年 4 月 22 日, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/04/palm01.html>。

③ 外務省、「第 3 回太平洋・島サミット共同行動計画」,2003 年 5 月, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps\\_summit/pif\\_3/actpln.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/pif_3/actpln.html)。

此外,在美国“重返亚太”的战略口号下,日美联合拉拢太平洋岛国以牵制中国的色彩更为浓厚。日本对太平洋岛国的区域合作政策开始带有更多的战略意味。例如,2012年第六届日本—太平洋岛国首脑峰会召开,日本首次邀请美国参与,并首次提出“海洋安全”议题,企图拉拢太平洋岛国在维护海洋秩序中加强合作,彰显谋求主导海洋秩序的意图。2013年,安倍晋三出台《国家安全保障战略》,明确指出,“我们需要通过日本—太平洋岛国首脑峰会等机制,加强与太平洋岛国在海洋等多领域的合作”,<sup>①</sup>首次将双边关系强化提升到国家安全保障的战略高度。在2015年的第七届日本—太平洋岛国首脑峰会中,安倍强调“作为海洋国家在维护基于国际法原则的海洋秩序的重要性”,同时向太平洋岛国灌输“积极和平主义”的基本理念,<sup>②</sup>不断提升日本在该地区的地缘政治影响力。

21世纪以来,亚太地区形势发生更为复杂的变化。特别是2009年美国亚太再平衡战略的提出,极大提升了太平洋岛国的战略地位。日本利用美国重返亚太战略,一方面积极追随美国围堵中国,另一方面则加大参与区域合作力度,不断拓展其在南太地区的综合影响力,并在参与太平洋岛国区域合作进程中逐步提升其政治外交议题的比重。

#### (四) 加速期(2017年至今)

2017年特朗普上台后积极推动美国“印太战略”的发展。2019年6月,美国国防部发布《印度—太平洋战略报告》,首次将太平洋群岛视为印太战略的重要组成部分。<sup>③</sup>2022年2月,拜登政府发布《美国印太战略》并于5月宣布启动“印太经济框架”。斐济成为印太经济框架的第14个初始成员国,是加入该框架的第一个太平洋岛国。可以看出,以太平洋岛国为战略前沿,美国开展对华战略竞争的态势愈演愈烈。

在此背景下,日本积极拉拢太平洋岛国加入印太战略。2018年5月第八次

---

① 内閣官房、「国家安全保障戦略について」、2013年12月17日、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。

② 外務省、「第7回太平洋・島サミット(PALM7)「福島・いわき宣言—共に創る豊かな未来—」」、2015年5月23日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000081725.pdf>。

③ US Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report,” <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>。

日本—太平洋岛国首脑峰会召开,安倍首次将“印太战略”引入峰会议题中,并对太平洋岛国的加入表示欢迎。2019年8月,时任日本外相河野太郎对太平洋岛国进行访问,并提出“太平洋人”的口号,以共有身份为纽带,强化政治认同,从深层次吸引太平洋岛国向印太战略聚拢。2020年9月,菅义伟上台,基本延续了安倍政府的外交路线,继续把太平洋岛国作为印太战略的重要支点。2021年10月,岸田文雄上台,日本追随美国外交、继续强化印太战略的大方向并未发生根本性变化。例如2022年5月,在日澳首脑会谈中,岸田表示“要与澳大利亚深化包括太平洋岛国地区在内的其他‘同志国’之间的合作”,<sup>①</sup>以遏制中国在该地区的影响力。

随着“印太战略”的推进,日本对南太地区的区域合作政策发展进入加速期,并通过多种手段积极拉拢太平洋岛国加入印太框架,扩大印太战略的影响力。总之,在这一时期,日本对太平洋岛国的区域合作政策已超出了单纯的区域经济层面的合作范畴,朝着更为综合性、战略性的方向迈进。

## 二、日本对太平洋岛国区域合作政策体系

经过多年的发展,日本对太平洋岛国的区域合作政策日益成熟,并逐渐形成以政府为主导的多层次、多领域、系统性的合作体系,具体表现在以下几个方面。

### (一) 以政府开发援助为主要手段

日本参与太平洋岛国区域合作的主要手段之一就是坚持对该地区实施政府开发援助。早在20世纪60年代末,日本以政府开发援助的方式,逐步扩大其在南太平洋地区的影响力,至今在这一地区仍然占据举足轻重的地位。<sup>②</sup>

日本对太平洋岛国政府开发援助的金额呈现出曲折上升的态势特点。20世纪90年代,日本对太平洋岛国地区的援助仍维持在较高的水平。在整个90年

---

<sup>①</sup> 外務省、「日豪首脳会談」、2022年5月22日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/ocn/au/page1\\_001189.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page1_001189.html)。

<sup>②</sup> 陈艳云、张逸帆:《日本对南太岛国 ODA 政策的调整及其特点》,《东北亚学刊》2013年第4期,第41页。

代,日本对太平洋岛国的政府开发援助额年均保持在1亿美元以上,1996年达到了历史最高值,但随后便开始出现逐渐下滑的趋势。进入21世纪后,日本的援助金额持续下降,2004年降至20世纪80年代中期以来的最低点,仅有4.214千万美元。2009年,日本对太平洋岛国的政府开发援助逐渐走出低迷。2011年11月,第六次日本—太平洋岛国有识者筹备会召开,会上专家学者向外务省提交建议书,指出“近年来,围绕太平洋岛国的地区战略环境发生重要变化,日本难以保持独有优势。从外交战略性来看,对太平洋岛国的支援额不应削减,至少应维持在现有水平。”<sup>①</sup>2017年日本对太平洋岛国的政府开发援助达到历史最高值,突破2亿美元(见图1)。政府开发援助成为日本参与太平洋岛国区域合作的重要手段。



图1 1995~2019年日本对南太平洋岛国 ODA 年援助额(百万美元)

资料来源:笔者自制,参考外務省、「政府開発援助(O DA)国別データ集」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni.html>。

从政府开发援助的领域来看,日本侧重于加强对太平洋岛国的基础设施建设,改善贸易和投资环境,推动旅游经济合作,以及参与区域合作等。以巴布亚新几内亚为例,自2014年起,巴新开始生产液化天然气及出口,其产量的约50%左右出口到了日本,这对于日本相关企业投资的推进和资源能源的稳定供给具

<sup>①</sup> 外務省、「第6回太平洋・島サミットに向けた有識者会合提言」、2011年11月、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/11/pdfs/1115\\_06\\_01.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/11/pdfs/1115_06_01.pdf)。

有重要意义。同年,时任首相安倍晋三访问该国,谋求强化双边关系。<sup>①</sup> 依据日本对巴新的政府开发援助方针可知,其把“强化经济成长基础”作为重点援助领域,一是社会经济基础设施的建设与维护,具体为加大对巴新的运输交通(桥梁、公路、港湾、机场等)的建设,以及电力和能源基础设施的建设与维护(发电所、输电等);二是扩大经济活动,日本为此提出“产业振兴计划”,加大对巴新的农业振兴、观光振兴和国际渔业振兴合作等领域的援助。<sup>②</sup>

## (二)参与和搭建区域合作平台

为强化与太平洋岛国的关系,日本一方面积极参与南太地区本土机制,另一方面以南太地区为整体,主动构建日本与南太区域的官方合作机制,为双边对话交流提供独有的平台。

一是积极参加南太区域本土的对话机制。日本与南太平洋论坛的合作最早始于1987年,日本为该地区的运输通信领域项目筹措了80万美元资金。1989年,南太地区诞生了以援助国为中心的、与域外大国进行对话的机制。日本是较早参与域外对话机制的大国之一。1989年7月,日本参加首次的南太平洋论坛域外国对话会议,此后每年都会定期派遣相关部门的政府官员参加。<sup>③</sup> 2000年10月,南太平洋论坛更名为太平洋岛国论坛。2019年8月,铃木宪和作为总理特使参加第31次太平洋岛国论坛域外国对话会议,强调太平洋岛国是印太战略的战略要点,要继续在“确保安全与稳定”“推动强韧且可持续的发展”“人的交流与往来”三个方面加强合作。<sup>④</sup>

二是牵头成立日本与太平洋岛国首脑峰会。20世纪90年代,日本深化与太平洋岛国区域合作关系的标志性事件为建立了定期召开的日本—太平洋岛国首脑峰会。从2010年10月开始,在日本—太平洋岛国首脑峰会的机制下,日本还

---

① 外務省、「対バブアニューギニア独立国国別開発協力方針」、2017年7月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072635.pdf>。

② 外務省、「対バブアニューギニア独立国 事業展開計画」、2020年8月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072636.pdf>。

③ 外務省、「太平洋諸島フォーラム(PIF)」、2019年8月19日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pif/index.html>。

④ 外務省、「鈴木外務大臣政務官(総理特使)の第31回太平洋諸島フォーラム(PIF)域外国対話出席」、2019年8月19日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_007716.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007716.html)。

设立了阁僚会谈机制,用于巩固上一届首脑峰会的成果及为新一届峰会做准备。此外,为加强官民合作,日本政府于1996年10月联合太平洋岛国论坛推动成立了太平洋岛国中心,旨在通过促进日本和太平洋岛国间的贸易、投资和旅游发展以支援岛国经济的发展。<sup>①</sup>

### (三) 稳固双边经贸合作关系

除了特别重视与太平洋岛国本土区域合作机制外,日本还特别关注与该地区国家间的双边经贸关系发展。

表1 太平洋岛国与日本双边贸易往来(2020年数据)

岛国名称	主要产业	出口产品	进口产品	对日进口额	对日出口额
基里巴斯共和国	渔业和椰干	椰干、观赏鱼、海草	食品、运输机器/机械、工业制品	7.2 亿日元	4.6 亿日元
库克群岛	观光业、农业、渔业和金融服务业	鱼贝类、加工食品、黑珍珠	食材、矿物、蛋类、机械和运输器具、工业制品	2.5 亿日元	14.7 亿日元
萨摩亚独立国	农业、沿岸渔业和观光业	鱼贝类、热带水果(诺丽果)、椰子制品(乳、油)	食材、食品肉类、机械、运输机器、制造品	12.34 亿日元	2.14 亿日元
所罗门群岛	农业和渔业	木材、鱼贝类、可可豆	燃料、粮食、机械和汽车	9.36 亿日元	0.41 亿日元
图瓦卢	农业、渔业,还有若干建设业和服务业	鱼贝类	工业制品	26.3 亿日元	0.46 亿日元
汤加王国	农业、林业、渔业、汽车相关产业	蔬菜类、家禽类、饮料	饮料、机械/机器相关、粮食	8.7 亿日元	0.38 亿日元
瑙鲁共和国	矿业(磷矿石)	磷矿石、鱼贝类	机械类、车辆、建筑材料、杂货、食品	5.3 亿日元	2.6 亿日元
纽埃	农业、渔业和观光业	矿物、加工饮料、加工食品、蛋类	粮食、矿物、燃料、机械、汽车	12.0 亿日元	0.04 亿日元
瓦努阿图共和国	农业和观光业	椰子干、木材、卡瓦酒、牛肉、可可	机械/运输设备、食料品、日用品	7.1 亿日元	49.3 亿日元
巴布亚新几内亚	矿业(液化天然气、黄金、原油和铜),农业(棕榈油、咖啡),农业(木材)	液化天然气、黄金、原油、铜、可可、咖啡、木材、棕榈油	石油、机械类、汽车、大米、衣类	161.6 亿日元	2306.4 亿日元

<sup>①</sup> 太平洋諸島センター、<https://pic.or.jp/about-pic/>。

(续表)

岛国名称	主要产业	出口产品	进口产品	对日进口额	对日出口额
帕劳共和国	观光业	鱼贝类	机械/机器、燃料、金属和食料品	11.9 亿日元	3.4 亿日元
斐济共和国	观光业、砂糖和衣料	衣料、砂糖、黄金、鱼类和木屑	机械/运输机器、工业制品、食料品、杂货品、矿物燃料和化学品	40.2 亿日元	30.9 亿日元
马绍尔群岛共和国	农业(椰子干、椰子油)、渔业	水产品、椰子干制品	食料品、机械/车辆和制造品	1253.76 亿日元	2.49 亿日元
密克罗尼西亚	水产业、观光业、农业(椰子、芋头和香蕉等)	鱼类(金枪鱼)、甲壳虫	食品和饮料制品(含饮用水)、燃料和机械油、机械类	16.9 亿日元	10.8 亿日元

资料来源:笔者自制,参考日本外务省大洋洲网站, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pacific.html>。

由表 1 可知,多数太平洋岛国产业结构单一,多以农业、观光业、渔业为主,经贸发展较为落后,且发展水平参差不齐,在与日本的双边贸易中均处于逆差地位。从日本与太平洋岛国间的双边经贸关系发展现状来看,日本是太平洋岛国主要的贸易对象国之一。与日本的双边经贸合作在太平洋岛国整体对外贸易中占据重要地位。

#### (四) 构建地方政府合作网络

日本地方政府积极构建地方层面的交流平台,加强与太平洋岛国地方政府间的合作。构建太平洋岛国—日本地方政府关系网络。2019 年 5 月 16 日,在第八次日本—太平洋岛国首脑峰会上,与会各方讨论成立了太平洋岛国—日本地方政府关系网络机制。该地方交流机制由日本静冈县、三重县、兵库县、高知县、鹿儿岛五地发起,共有 13 个日本道县参与其中。太平洋岛国地区则有 16 个国家和地区参加。日太地方政府关系网络的成立旨在强化太平洋岛国与日本地方自

治体间的联系,发挥地方特色,并在广泛的领域推进交流。<sup>①</sup> 2021年12月8日,第二届日太地方关系网络会议在日本三重县召开,此次会议的主题为“加强医疗保健领域以及下一代之间的交流”。<sup>②</sup> 在机制建构方面,日本不仅在国家层面积极推动首脑交流机制的常态化,还在地方政府层面设立可沟通的渠道,形成多主体、多领域的定期交流关系网络。

### 三、日本对太平洋岛国区域合作政策的特点

相对于其他地区,日本对太平洋岛国区域合作政策的突出特点表现在以下几个方面。

#### (一)从区域合作的关系定位来看,突出太平洋岛国的“中心地位”

在与太平洋岛国的合作中,日本宣扬支持“太平洋区域主义”的发展,突出南太地区独立性。在2015年第七届日本—太平洋岛国首脑峰会中,安倍强调了“太平洋岛国在发展过程中的领导地位和自主权的重要性”。<sup>③</sup> 在2018年第八届日本—太平洋岛国首脑峰会中,日方倡导要通过“追求可持续的繁荣,通过开放市场及促进贸易投资实现太平洋岛国自立的可持续发展的经济,强化连接性和提高社会强韧性;支持地区合作与统合,着眼于更为深化的区域合作与统合,推动稳固的地区机制发展”。<sup>④</sup> 在2021年第九届日本—太平洋岛国首脑峰会中,菅义伟再次强调了南太地区本土区域主义的重要性,突出太平洋岛国在合作机制中的“中心性”。此外,菅义伟还指出,日方对在“太平洋地区主义的框架”下强化

---

① 三重県、「太平洋島嶼国(とうしょこく)・日本地方自治体ネットワークの設立」、2019年5月16日、<https://www.pref.mie.lg.jp/TOPICS/m0030300141.htm>。

② 三重県、「第2回太平洋島嶼国・日本地方自治体ネットワーク会議を三重県で開催します」、2021年12月8日、<https://www.pref.mie.lg.jp/TOPICS/m0030300348.htm>。

③ 外務省、「第7回太平洋・島サミット(PALM 7)「福島・いわき宣言—共に創る豊かな未来—」」、2015年5月23日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000081725.pdf>。

④ 外務省、「第8回太平洋・島サミット(PALM 8)首脳宣言」、2018年5月19日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000378046.pdf>。

“蓝色太平洋大陆”<sup>①</sup>的太平洋地区主义和制定“蓝色太平洋大陆 2050 战略”的太平洋岛国行动表示欢迎。<sup>②</sup>

因此,从日本对太平洋岛国区域合作的关系定位来看,日本特别注重确保太平洋岛国在合作进程中的独立性与中心地位,以太平洋岛国为区域整体进行双边关系互动,其实际目的为减少太平洋岛国对日本政治外交活动的抵触,以此换取诸岛国对日本印太战略的支持。

## (二) 从区域合作的议题偏好来看,注重“高质量基础设施建设”

2015 年,安倍首次提出构建“高质量基础设施伙伴关系”的构想,承诺向亚洲基础设施建设提供 1100 亿美元投资。2016 年,日本提出“扩大高质量基础设施伙伴关系”计划,该计划的适用范围从亚洲扩展到全球,并表示 5 年内向世界高质量基础设施提供 2000 亿美元的投资。<sup>③</sup> 特别是随着日本印太战略的深化与发展,建设高质量基础设施成为该战略的重要组成。

太平洋岛国的基础设施建设是日本推进高质量基础设施计划的重点之一。在 2018 年通过的第八届日本—太平洋岛国首脑峰会宣言中,日本明确写入了“透明、可持续且高质量基础设施建设”这一援助方针,包括通过构建海上运输网络,特别是加大基于“国际标准”的港湾建设等高质量基础设施建设,来加强区域内的连接性;此外还要致力于“强化强韧的、可持续的发展基础”,推动太平洋岛国的观光等产业育成,以及促进与日本的贸易和投资。2020 年日本大幅提高政府开发援助的预算,高达 4429 亿日元,其中用于太平洋岛国的政府开发援助预算也一度上涨至 180 亿日元,是 2017 年的 1.5 倍。其政府开发援助预算主要用于所罗门群岛的干线公路、斐济的洪水对策、瓦努阿图的水力发电设施、马绍尔

---

① 2017 年 6 月,时任萨摩亚总理图伊拉埃帕·萨伊莱莱在首届联合国海洋大会做主旨发言时表示:“‘蓝色太平洋’基于对我们的‘海洋认同’‘海洋地理’和‘海洋资源’的明确承认,寻求拿回我们的太平洋集体管理权的集体潜力”。这是“蓝色太平洋”概念首次在国际场合出现。参见陈晓晨:《多重内涵的“蓝色太平洋”——太平洋岛国对地缘政治新环境的应对》,《当代世界与社会主义》2021 年第 5 期,第 150 页。

② 外務省、「第 9 回太平洋・島サミット(PALM 9)首脳宣言」、2021 年 7 月 2 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100207978.pdf>。

③ 外務省、「質の高いインフラ 日本の取組」、2021 年 8 月 25 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/infrastructure/initiative.html>。

群岛的自来水设施项目经费。<sup>①</sup> 在2021年的第九届日本—太平洋岛国首脑峰会上,菅义伟延续了安倍政府的“高质量基础设施建设”政策,在与太平洋岛国的“共同行动计划”中详细阐述了该政策的具体实施方针,包括支援港口、机场、船舶、道路和信息通信技术等高质量基础设施的发展,以加强太平洋地区的“连接性”;通过加强对港湾和船舶的管理,以及由亚太电气通信共同体开展的“广泛信息通信技术水平提升项目”、专家派遣和技术合作项目,来有效管理、维护和使用高质量基础设施;同时,日本还在探讨在金融基础设施领域开展合作的可能性。<sup>②</sup>

对于社会基础薄弱的大多数太平洋岛国而言,日本推出的“高质量基础设施建设”具有一定的吸引力。值得注意的是,日本还趁机将本国的理念、规则、制度和规范进一步向南太地区进行渗透与宣传,以全面提升日本的国际影响力。

### (三) 从区域合作的参与主体来看,侧重官民协调发展

日本对太平洋岛国区域合作的参与主体具有多元化特征,既有国家层面的宏观推动,也有地方政府的多方参与。日本通过政策扶持,以官民合作的方式积极调动企业、民间团体参与南太地区开发的积极性,以完善其对该地区区域合作的政策体系。

早在2003年召开的第三届日本—太平洋岛国首脑峰会中,日方就提出要加强日本国际协力机构、日本贸易振兴会与太平洋岛国中心、太平洋诸岛论坛事务局等部门间的合作,以促进与太平洋岛国和地区间贸易投资的发展。<sup>③</sup> 在2018年第八届日本—太平洋岛国首脑峰会中,安倍提出通过建设海上运输网络,强化太平洋岛国间的连接性,意味着正式将南太地区列入高质量基础设施建设计划中。而依据2016年的伊势志摩原则可知,在该计划中,日本国际协力机构将积极配合政府支持民间企业对高质量基础设施的投融资,如灵活调整其海外投融资的出

---

① “日本外务省:今年对太平洋各国 ODA 将主要用于完善基础设施”,[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_5756446](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5756446)。

② 外务省、「太平洋のキズナの強化と相互繁栄のための共同行動計画」、2021年7月2日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100207984.pdf>。

③ 外务省、「第3回日・PIF首脳会議ファクト・シート <太平洋諸島諸国への日本の具体的な支援>」、2003年5月15日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps\\_summit/pif\\_3/factsheet.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/pif_3/factsheet.html)。

资比率规则,比率从原来的 25% 调整到 50%,灵活探讨出资比率的上限规定。<sup>①</sup>再如,日本政府主动放宽投资者的最高标准,促进民营企业积极参与。在日本海外交通与都市开发事业支援机构、日本信息通信技术基金等扶持标准中,若涉及到重点领域,政府可在一定程度上放宽“最大出资者”的标准。这意味着,“官民合营资金”也有可能成为最大出资者。在政府诸多优待政策的扶持下,将更有利于官民合作参与太平洋岛国的基础设施建设。

此外,太平洋岛国中心在促进日本与太平洋岛国民间交流方面也起到桥梁作用,主要是在贸易、投资和观光领域。在贸易方面,该中心旨在扩大太平洋岛国对日出口,定期与政府部门联合举办“岛国产品展示商谈会”和交流会,对有出口意愿的诸岛国产品和企业进行宣传推介。在投资领域,该中心通过对岛国的投资环境和经济概况进行调查,为企业界提供相关信息。此外,太平洋岛国中心为支持民间企业入驻岛国,通过官民合作机制,向岛国派遣交流团,与当地政府部门和企业进行交流互动,以构建民间关系网。在观光领域,该中心会定期通过线上线下相结合的方式对太平洋岛国的观光资源进行积极宣传。<sup>②</sup>

#### (四) 从区域合作的粘合手段来看,善于借助议题塑造区域共有身份

日本通常以岛国身份强调与太平洋岛国在地理上的相似性,擅长借助环境、海洋等共有议题,向太平洋岛国寻求区域共有认同,塑造区域共有身份,为区域合作政策的推进提供“粘合剂”。

以环境议题为切口,积极介入南太地区事务。在第一届日本—太平洋岛国首脑峰会上,日本就确定了与太平洋岛国间的环境外交基本方向。<sup>③</sup>在后面几次会议中,日本均把环境问题列入讨论范围中。如在 2000 年第二次日本—太平洋岛国首脑峰会中,日方强调“包括日本在内的太平洋岛国”的共同身份,以及对于岛国而言解决“气候变动、废弃物管理、防止污染、生物多样性等环境问题”的重

① 外務省、「質の高いインフラ投資の推進のためのG7 伊勢志摩原則」、2016 年 5 月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000160310.pdf>。

② 太平洋諸島センター、『国際機関太平洋諸島センター設立 25 周年記念誌「25 年の歩みと未来に向けて」』、2021 年 12 月、<https://pic.or.jp/ja/wp-content/uploads/2022/05/bc3f5e29c3a4dd1becd4c205b9b5eb1c.pdf>。

③ 外務省、「日・南太平洋フォーラム(第 1 回太平洋・島サミット)首脳会議宣言」、1997 年 10 月 13 日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps\\_summit/palm\\_01/s\\_sengen.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_01/s_sengen.html)。

要性。<sup>①</sup>早在2009年第五次日本—太平洋岛国首脑峰会中,日本还提出“太平洋环境共同体”构想,<sup>②</sup>以环境议题为切入口,迎合太平洋岛国的实际需求,提升友好度。

以海洋国家身份为借口,谋求海洋规范与秩序的推广。21世纪日本的国家战略定位发生明显的转变,渲染海洋国家定位,坚持“海洋强国”的外交战略逐渐呈现。在2015年5月举行的第七次日本—太平洋岛国首脑峰会中,安倍发表主题为“对岛国外交的新展望——旨在实现太平洋市民的社会”的演说,提出“太平洋市民”的概念,<sup>③</sup>并呼吁各方支持基于国际协调的“积极的和平主义”理念。在2019年的日本—太平洋岛国首脑峰会中,安倍更为直接地提出“基于法的支配下海洋秩序以及海洋资源的持续可能性。”<sup>④</sup>显然,日本这是借用海洋议题,向太平洋岛国宣传日本的海洋规范与秩序,强化共有认同,加强政治互信。

#### 四、日本推动太平洋岛国区域合作政策的动因

近年来,日本深度参与太平洋岛国的区域合作进程,并且政治外交等战略色彩越发浓厚,其原因包括以下几个方面。

##### (一) 觊觎太平洋岛国丰富的能源与资源

日本是一个资源严重依赖进口的国家,而南太却是自然资源十分丰富的地区,其资源主要集中在渔业和矿产资源。

在渔业资源方面,2020版日本开发合作白皮书指出,“太平洋岛国地区具有广大的排他性经济水域(专属经济区),同时也是海上运输的要道,是日本鲑鱼和

---

① 外務省、「太平洋環境声明」、2020年4月22日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/palm/kan\\_sen.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/palm/kan_sen.html)。

② 外務省、「第5回日・PIF首脳会議「北海道アイランダーズ宣言」第1付属文書「太平洋環境共同体(仮訳)」」、2009年5月23日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps\\_summit/palm\\_05/ha\\_sen01.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_05/ha_sen01.html)。

③ 外務省、「安倍総理大臣によるPALM7開会式基調演説対島嶼国外交の新たなビジョン(A Beacon for Diplomacy toward PICs)～太平洋市民(Pacific Citizens)の社会確立を目指して～」、2015年5月23日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/ocn/page4\\_001212.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_001212.html)。

④ 外務省、「第8回太平洋・島サミット(PALM8)首脳宣言」、2018年5月18日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000378046.pdf>。

金枪鱼捕捞业不可缺少的捕鱼场。”<sup>①</sup>为此,日本特别注重将获取渔业资源作为双边会谈的议题。例如2003年第三次日本—太平洋岛国首脑峰会期间,日本就指出“该地区与国土面积相比具有非常广阔的排他性经济水域,鲣鱼和金枪鱼等水产资源丰富,日本渔船进出较为频繁。”<sup>②</sup>深化与该地区的区域合作利于保障日本在该地区稳定的、安全的捕鱼作业。此外,太平洋岛国严重依赖双边援助,且大部分援助是由遥远水域捕鱼国所提供的,这些国家的目的是换取太平洋西部和中部的金枪鱼资源。<sup>③</sup>同样,日本也以援助为条件换取这一地区较低的人渔费。<sup>④</sup>

构筑能源资源多元化进口渠道,保障自身能源供给安全是日本推进与南太区域合作的另一个动因。2011年东日本大地震爆发,2012年支撑日本发电的矿石燃料占比由地震前的60%上升到了90%。日本能源自给率由震前的20%大幅下降到2014年的6.4%左右。安倍上台后重启核电,帮助日本能源自给率在2018年后维持到11.8%左右,<sup>⑤</sup>但仍处于依然处于较低水平。拥有丰富能源资源的太平洋岛国地区满足日本的这一战略需求。以巴新的液化天然气资源为例,为完成巴新液化天然气项目,日本石油天然气金属工业株式会社于2009年12月签署协议,项目参与者同意继续开发巴新液化天然气项目,包括天然气生产和加工设施、陆上和海上管道以及年产能为660万吨的液化设施。<sup>⑥</sup>2021年6月,在双方首脑会谈中,菅义伟请求巴新政府继续支持日企参与液化天然气项目。<sup>⑦</sup>

## (二) 对冲中国在南太地区的影响力

21世纪以来,中国与太平洋岛国的关系得到飞速发展。现阶段,在“一带一

---

① 外務省、「2020年版開発協力白書 日本の国際協力」2021年6月4日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page22\\_001366.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page22_001366.html)。

② 外務省、「日本にとって太平洋諸島諸国って?—日本と太平洋諸島諸国の関係、日本の協力」、2003年5月、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps\\_summit/pif\\_3/kankei.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/pif_3/kankei.html)。

③ Elizabeth Petersen, “The Catch in Trading Fishing Access for Foreign Aid”, *Marine Policy*, Vol. 27, No. 3, 2003, p. 219.

④ 入渔费是指经许可的外国渔船进入沿海国管辖水域从事捕捞活动应缴纳的费用。一般都通过协议进行确定,有的也可减免。广义上讲,入渔费可以是货币,也可以是其他形式的报酬。

⑤ 外務省、「外交青書2021年版」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100181433.pdf>。

⑥ “JOGMEC Provides Completion Guarantee for Papua New Guinea LNG Project,” <https://www.jogmec.go.jp/english/news/release/release0034.html>。

⑦ 外務省、「日・バブアニューギニア首脳テレビ会談」、2021年6月29日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/ocn/pg/page4\\_005359.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/pg/page4_005359.html)。

路”倡议下,中国与太平洋岛国在农业、渔业、矿业、旅游业、基础设施建设、人文交流等领域开展密切合作。<sup>①</sup>中国与太平洋岛国关系的快速发展引起了相关国家的警惕,日本开始采取多方面措施对冲中国在该地区的影响力。

首先,在对太平洋岛国的政府开发援助上与中国开展竞争。在2015年政府咨询会议中,日本学者指出,“中国在太平洋岛国和地区中的影响力不断扩大,威胁了太平洋地区原有的秩序。”<sup>②</sup>随后,在2016年6月召开第七次日本—太平洋岛国首脑峰会上,安倍提出三年内要实施550亿日元以上的支援。<sup>③</sup>此外,在援助领域方面,日本还积极以印太战略为支撑,通过港湾、铁路、公路、能源、信息通信技术等高质量基础设施建设,强化与太平洋岛国地区的“硬连接”。为遏制中国影响力,日本不仅提高对外援助的质量,打造日本特色;同时,其以印太战略为工具,通过推进高质量基础设施的互联互通,对太平洋岛国开展经济攻势,强化与中国竞争。

其次,加强与美、澳、新的关系,平衡中国的地区影响力。日本强化与美、澳、新在太平洋岛国地区的合作,一方面是为了考虑传统地区大国的利益;另一方面是为了加强与传统地区大国的联系,以平衡中国的势力。在2011年的有识者会议上,学者建议邀请美国加入日本—太平洋岛国首脑峰会,认为“美国维护着太平洋岛国地区海洋秩序的稳定,并强化了对该地区的干预。”“同时,澳新与日本在战略利益和价值观上存在共同利益,并且在该地区也存在巨大的影响力,日本应继续加强与澳新两国的合作。”<sup>④</sup>现阶段,在印太战略的框架下,除配合美国的对华政策,对中国进行战略围堵以外,日本还积极强化与传统地区大国澳大利亚的合作。近年来,日澳双方签署了一系列有关防务合作的互惠协定,在军事情报共享、军事演习和防务技术合作方面都有了深入发展。特别是两国于2022年1

---

① 宋秀琚,叶圣萱:《“一带一路”倡议与中国—太平洋岛国合作》,《当代世界》2016年第8期,第70页。

② 外務省、「第7回太平洋・島サミットに向けた有識者会合提言」,2015年3月12日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000070412.pdf>。

③ 外務省、「PALM7 日本の支援策」,2016年6月6日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000082533.pdf>。

④ 外務省、「第6回太平洋・島サミットに向けた有識者会合提言」,2011年11月15日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/11/pdfs/1115\\_06\\_01.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/11/pdfs/1115_06_01.pdf)。

月签署了具有“准同盟”性质的《互惠准入协定》,标志着双方关系有了质的提升。

一系列举措表明,日本一方面加大对南太地区的政府开发援助,另一方面强化与南太地区传统大国间的关系,其实质为削弱和平衡中国在南太地区的影响力,增加对抗中国的战略筹码。

### (三)拉拢太平洋岛国加入“印太战略”

印太战略是日本海洋战略的外在体现。战后以来,日本一直以海洋国家作为国家身份的定位注重制定海洋战略。<sup>①</sup>进入21世纪后,随着美国亚太政策的变迁,特别是印太战略的推进,处于战略要塞位置的南太地区成为日本维护其海上航道安全,拓展其地缘影响力触角的跳板。

首先,日本看重南太地区优越的战略区位,确保其在印太战略推进中的海外航行安全。太平洋岛国居于太平洋几近中央的位置,是亚太各国南北互通、东西交往的重要中转地,也是世界各国经济往来的重要海上要道。这里也是远洋航行船舰的重要物资补给点。对于严重依赖海外资源的日本而言,拉拢太平洋岛国加入印太战略具有重要的现实意义。在2021年6月举行的第九届日本—太平洋岛国首脑峰会上,日本强调“太平洋诸岛地区对于日本而言十分重要,其原因在于日本的大部分能源和资源都依赖于国外进口,例如在南太地区,日本主要依赖于澳大利亚的煤炭、液化天然气资源,以及牛肉、奶制品、大麦等产品的进口,而太平洋岛国就正好位于连接日本和澳大利亚的海上运输路线(航道)上。为确保支撑日本经济发展的澳大利亚原材料的稳定进口,太平洋岛国地区的和平与稳定至关重要。”<sup>②</sup>因此,南太地区具有优越的地理区位,将其纳入印太战略框架下,有助于日本进一步确保海上通道的安全,维护其作为海洋国家的“生命线”。

其次,拉拢太平洋岛国融入印太框架中,有助于日本谋求地区海洋秩序主导权。2018年5月,日本内阁府敲定了第三期《海洋基本计划》,<sup>③</sup>详细描绘了日本

① 高兰:《日本海洋战略的发展及其国际影响》,《外交评论》2012年第6期,第53页。

② 外務省、「24年目を迎えた日本と太平洋島嶼国との友好関係の証 第9回太平洋・島サミット(PALM 9)」,2021年6月15日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/p\\_pd/dpr/page22\\_003652.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/p_pd/dpr/page22_003652.html)。

③ 2008年3月,福田康夫内阁通过了《海洋基本计划》(第一期海洋基本计划),明确要“确立综合性海洋的安全保障”;2013年4月,安倍晋三内阁制定了第二期《海洋基本计划》,对日本作为海洋国家的内涵给出了新的解释:“要从被海洋保护的国家向保护海洋的国家转变”。

的海洋战略蓝图,其中“国际性海洋秩序”的强化是实现日本海洋安全保障的重要内容。<sup>①</sup> 同样,强化海洋秩序也是日本印太战略的重要内涵。日本通过对南太地区实施安全能力输出、安全能力建设及强化安全意识和制度强化等措施,来拉拢太平洋岛国融入印太框架中,进而谋求地区海洋秩序主导权。

#### (四) 把握地区经贸规则制定权

国际经贸规则是国际经贸交往赖以稳定运行的公共产品。作为非中性的制度安排,谁能够主导国际经贸规则的制定,谁就可以借此获得更多的国际经贸竞争额外红利。<sup>②</sup> 安倍第二次上台后,日本开始积极争夺贸易规则制定权,全面抢占区域合作战略先机。2013年2月22日,安倍访问美国时发表了主题演讲“日本回来了”,强调日本要在亚太和印太地区成为“规则的发起人”,并占据主导地位。<sup>③</sup> 同年2月28日,安倍在施政方针演说中重申“不管是全球层面、地区层面还是两国之间的层面,日本都不能等待规则,而是要成为创造规则的国家。”<sup>④</sup> 安培的后任者也继承了该路线,把追求国际规则制定权作为施政方针之一。因此,采取多种手段加强日本规则与规范的渗透,是其参与南太地区区域合作的另一个内在动因。

推广日式规则与规范,构建与太平洋岛国地区的“软连接”,主要包括两个方面:一是通过人才培养实现“人的连接性”,日本积极向太平洋岛国地区派遣专家和接收研修生,提升日语普及率,加强民间交流,强化日式规范的渗透,培养亲日派。二是通过简化通关手续,强化“制度的连接性”。<sup>⑤</sup>

日本在利用经济和技术优势援助太平洋岛国实现经济社会可持续发展目标

---

① 内閣府、「海洋基本計画」、2018年5月、<https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03.pdf>。

② 孙丽:“日本主导国际经贸规则制定的战略布局—兼谈日本在大阪峰会上的得与失”,《日本学刊》2020年第4期,第59页。

③ 『日本は戻ってきました』、首相官邸、平成25年2月22日、[https://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2013/0223speech.html](https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0223speech.html)。

④ 『第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説』、首相官邸、平成25年2月28日、[https://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement2/20130228siseuhousin.html](https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130228siseuhousin.html)。

⑤ 外務省、「自由で開かれたインド太平洋(Free and Open Indo-Pacific)」、2022年5月16日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430631.pdf>。

的同时,在区域合作中积极引入日本主导的规则与规范,将太平洋岛国地区的基础设施建设对接“日式规则”,以进一步强化日本在该地区的“软制衡”。比如在2021年的日本—太平洋岛国首脑峰会中,各方表示“应从开放性、透明度、生命周期成本等角度,坚持经济效率和债务可持续性等国际标准,尊重主权与和平利用基础设施,强调高质量基础设施开发的重要性”,这与2019年日本在G20大阪峰会上提出的“高质量基础设施投资G20原则”有异曲同工之处。

#### (五) 获取外交议题支持,实现大国战略目标

南太岛国虽然国家力小,但其按照联合国“一国一票”原则形成的巨大“票田”对日本具有很强的吸引力。为加入联合国安理会常任理事国,日本需要太平洋岛国的支持。“入常”是日本实现由经济大国向政治大国转变的标志,是日本历届政府都会积极争取的战略目标。安倍第二次上台后,更是把推动联合国改革、“入常”作为其施策重点。2014年9月,安倍在第69届联合国大会上发表演说,强调“在联合国成立70周年之际,日本希望与志同道合的国家齐心协力,推进符合21世纪现状的联合国改革,并以常任理事国的身份担起符合自身应有的责任。”<sup>①</sup>因此,日本积极对太平洋岛国进行游说,为实现“入常”目标而努力。2015年5月,安倍在参加第七次日本—太平洋岛国首脑峰会中,明确将“联合国安理会改革”纳入会议议题中,<sup>②</sup>2018年5月,第八届日本—太平洋岛国首脑峰会召开,在日本的推动下,与会国首脑认为“需要进一步提高联合国安理会的合法性、有效性和代表性,以更好地反映21世纪国际社会的现实。”太平洋岛国领导人重申支持日本成为联合国安理会常任理事国。<sup>③</sup>

加强与太平洋岛国在国际社会层面的协调合作,还有利于日本国际话语权的提升。2018年5月,第八届日本—太平洋岛国首脑峰会召开,安倍指出,“2018年巴布亚新几内亚主导召开的亚洲太平洋经济合作首脑会议,2019年斐济主导

---

① 外務省、「第69回国連総会における安倍総理大臣一般討論演説」、2014年9月25日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp\\_a/page4\\_000706.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp_a/page4_000706.html)。

② 外務省、「第7回太平洋・島サミット(PALM 7)「福島・いわき宣言—共に創る豊かな未来—」(仮訳)」、2015年5月23日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000081725.pdf>。

③ 外務省、「第8回太平洋・島サミット(PALM 8)首脳宣言」、2018年5月19日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/ocn/page4\\_004026.html#section6](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_004026.html#section6)。

召开的亚洲开发银行年度总会,2020年帕劳主导召开的海洋会谈等系列国际会议,通过系列国际会议的成功举办,太平洋岛国在国际社会的影响力不断上升,日本将继续对此进行支持。”此外,就朝核问题、绑架日本人问题等,日本也在积极寻求太平洋岛国的支持。因此,日本也试图通过与太平洋岛国在诸多国际会议、国际组织等场合的合作,协调与诸岛国的国际行动,以提升日本的国际影响力。

### 五、日本推动太平洋岛国区域合作政策的困境

虽然日本采取多方面措施深入到太平洋岛国区域合作的进程中,但我们也要看到诸多现实困境。

第一,太平洋岛国地区存在传统权力格局,日本很难发挥主导作用。总体而言,澳大利亚在南太平洋地区一直保持着广泛的利益和影响力。近年来,随着美国印太战略的推进,澳大利亚在该框架下实施多边政策,增加安全合作的范围和力度,凸显澳大利亚巩固和深化其在太平洋岛国地区传统影响力的决心。<sup>①</sup>此外,美国在日本与太平洋岛国关系发展中并不是真心给予支持。美国只是寻求日本在印太战略的框架下,为美国的南太政策分担更多责任,而不希望日本在该地区建立没有美国存在的合作框架与地区秩序。

第二,太平洋岛国区域合作的自主性提高,寻求自立于国际社会。近年来,为应对域外大国日益激烈的战略竞争,太平洋岛国自主性和自我意识日渐增强。2013年8月,太平洋岛国发展论坛正式成立。有学者指出,“太平洋岛国发展论坛的诞生反映出一种新的活力,是过去几年太平洋地区主义发展的表现。南太地区国家试图通过革新的、可选择性的地区框架来主导本地区的发展进程(不论是渔业、贸易还是安全)”。<sup>②</sup>在联合国舞台上,太平洋岛国也开始摆脱传统的发

① 秦升:《“太平洋进阶”:澳大利亚南太政策新指针》,《世界知识》2020年第20期,第52~54页。

② Sandra Tarte, “A New Regional Pacific Voice? An Observer’s Perspective On The Pacific Islands Development Forum (PIDF), Inaugural Summit, Denarau, Fiji, 5~7 August 2013,” Pacific Islands Brief, No. 4, 2013, p. 6.

声平台,提高国际社会影响力。2011年以来,太平洋小岛屿发展中国家集团逐步代替由太平洋岛国与澳新组成的太平洋岛国论坛,在联合国拥有更多发言权。<sup>①</sup>在区域经济合作方面,太平洋岛国也开始发声,力求提出自己的方案。2014年5月,太平洋岛国论坛成员国一致同意将《太平洋计划》<sup>②</sup>重塑为《太平洋地区主义框架》,该框架旨在“支持解决关键问题的集体政治对话,包括共享主权、汇集资源和授权决策。”<sup>③</sup>2017年,太平洋岛国提出了“蓝色太平洋”理念,为太平洋地区主义提供了一种反叙事,以对抗全球大国的主导性话语。<sup>④</sup>这意味着,南太地区在发展合作中对捐助—受援模式的依赖已成为过去,以“蓝色太平洋”为代表的新兴太平洋地区主义正在成为诸岛国抵抗域外大国主导权的重要工具。为此,日本在参与南太区域合作时,不得不考虑南太本土地区主义的影响。

第三,太平洋岛国本身具有脆弱性,区域连接性不强。首先,从客观因素来看,对大部分太平洋岛国而言,不论是渔业的发展、贸易运输、岛国人口流动等内部交通需求,还是与域外国家的交流等,海上运输都扮演着重要的角色。因此,太平洋岛国区域内部基础设施,特别是海上运输等基础设施建设的不足成为制约该地区区域合作发展的特殊问题。另外,从主观因素来看,岛国内部也存在意见难以一致的“分裂”问题,如2021年2月库克群岛前总理普纳当选“太平洋岛国论坛”新一届秘书长,引发一些成员国的不满,帕劳、瑙鲁、马绍尔群岛等国接连宣布一起退出论坛。<sup>⑤</sup>南太区域内部的政策分裂,为域外大国参与太平洋岛国区域合作带来挑战。

---

① Fulori Manoa, “The New Pacific Diplomacy at the United Nations: The Rise of the PSIDS,” in Greg Fry and Sandra Tarte, eds., *The New Pacific Diplomacy*, Canberra: ANU Press, 2015, pp. 90 ~ 91.

② 2004年4月,PIF成员国共同发表题为《奥克兰宣言》,旨在通过实现地区合作和一体化的方式应对诸多挑战。2005年,《太平洋计划》(Pacific Plan)正式诞生,旨在实现经济增长、可持续发展、良好的治理、通过区域主义保障太平洋安全。Pacific Islands Forum, “Kalibobo Roadmap on The Pacific Plan,” <https://www.forumsec.org/2005/10/26/kalibobo-roadmap-on-the-pacific-plan/>。

③ Pacific Islands Forum, “The Framework for Pacific Regionalism,” [https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/02/Framework-for-Pacific-Regionalism\\_booklet.pdf](https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/02/Framework-for-Pacific-Regionalism_booklet.pdf).

④ Tarcisius Kabutaulaka, “Mapping the Blue Pacific in a Changing Regional Order,” in Graeme Smith and Denghua Zhang eds., *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands*, Canberra: ANU Press, 2021, p. 41.

⑤ 《太平洋岛国论坛陷入“退群”风波,澳媒扯澳能力将受限“可能让中国发现机会”》, <https://world.huanqiu.com/article/41rr7BM2PwE>。

## 结 语

日本对太平洋岛国区域合作的政策发展经历了漫长的演变。本文在历史回顾的基础上,总结了日本参与太平洋岛国区域合作的基本特点,包括注重政府开发援助、强化与域内本土合作机制的合作关系、重视双边经贸、构建地方政府网络,以及利用历史、文化、传统、岛国身份因素加强与太平洋岛国之间的情感纽带等,其背后动因包括经济、政治、战略竞争等多方面因素。随着印太战略的发展,太平洋岛国在政治外交和地缘争夺等领域的地位不断上升,围绕该地区的大国博弈激烈,日本也面临着更为复杂的局面。此外,把中国视为竞争对手是日本推进南太区域合作政策的表现之一。因此,如何摆脱零和思维,切实践行第三方市场合作的理念是日本当局应重点思考的问题。正如王毅外长所言,“中国同岛国的合作不针对任何国家,也不受任何国家干扰。中方始终愿以开放态度,同有意愿的发达国家在岛国开展三方或多方合作,实现多赢和共赢。”<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 《践行大小国家一律平等外交理念助力太平洋岛国加快发展振兴——王毅国务委员兼外长就出访南太岛国接受中央媒体采访》, [http://www.gov.cn/guowuyuan/2022-06/06/content\\_5694179.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2022-06/06/content_5694179.htm)。