

对推进中日韩政治与安全合作的思考

李开盛

[内容提要] 鉴于政治与安全议题的复杂性,中日韩三国合作机制建立 20 年以来,一直优先发展经济社会文化合作,然后“以经促政”,取得了一定的成绩。总体来看,政治与安全领域仍然是三国合作的“短板”与发展的“瓶颈”,对整体合作的制约作用越来越明显。在当前东亚战略形势下,中日韩三国合作对于地区的稳定、安全以及中国外交具有特殊的价值,应该予以更多的重视。三国间的政治与安全议题仍有一定作为空间,当前正处于推动三国合作的“窗口期”,中国及日、韩应该利用接下来的第八届峰会以及在此峰会之后,采取一系列措施逐步突破政治与安全“瓶颈”,推动三国合作机制的提质升级。

[关键词] 中日韩合作 政治与安全合作 中日韩领导人会议

[作者简介] 上海社会科学院国际问题研究所副所长、研究员,主要研究东亚安全合作、中国外交战略等。

2019 年是中日韩三国合作机制确立 20 周年。1999 年 11 月,时任中国总理朱镕基、日本首相小渊惠三、韩国总统金大中在菲律宾出席东盟与中日韩(10+3)领导人会议期间举行早餐会,启动了中日韩合作进程。在经济发展迅速、安全挑战严重但又处于“碎片化”状态的东北亚,中日韩三国合作机制作为唯一的地区性合作平台,具有特殊价值。但在过去 20 年中,中日韩三国合作机制所取得的成就并不突出,甚至出现了三国首脑峰会数度停摆的情况。这与三国间复杂的政治与安全关系有着重要的关联。虽然取得了一定进展^①,但政治与安全议题仍然是三国合作的“短板”,进而成为制约整体合作发展的“瓶颈”。已有学者意识到,“在未来的发展中,中日韩合作能否走向深入,关键在于政治合作能否顺利开展。”^②

显然,中日韩三国机制已到了反思过去、展望未来的关键节点。面对政治与安全议题阻碍整体合作进展的现实,我们必须对如下问题进行系统思考:东北亚是否需要中日韩合作机制以及需要发展到什么程度的中日韩合作机制?中日韩三国一贯所依赖的

“以经促政”路径还能发挥多大的作用?如果要直面相关的政治与安全难题,三国能否取得突破?今年可能在中国召开第八届峰会,中国需要推出何种措施?本文试图以三国政治与安全合作为分析核心,对上述问题作出初步解答。

一、新形势下中日韩合作的重要性

地处东北亚的中日韩三国都是在全球和地区事务中举足轻重的国家。当前,三国占了全球人口的 20.9%,全球 GDP 的 23.1%,全球贸易量的 18.5%和全球专利申请数量的 59.7%。^③因此,不管在什么时期,无论与什么机制相比,中日韩三国合作机制都有其无可替代的重要性。当前中日韩合作面临新的国际和地区形势,重要性更加突出,主要体现在以下两方面。

① 张威威“论中日韩安全合作”,《和平与发展》,2011 年第 4 期,第 22 页。

② 齐敏“中日韩合作的务实战略”,《东岳论丛》,2009 年第 7 期,第 76 页。

③ “三国合作数据”,中日韩三国合作秘书处网站,http://cn.tcs-asia.org/?g_country=ch。(上网时间:2019 年 4 月 4 日)

一方面,从世界范围看,地区合作正处于分化重组期,东北亚地区更加需要中日韩合作这一平台。欧盟面临英国脱欧的考验,北美合作也因特朗普因素而重组,“北美自由贸易协定”(NAFTA)被“美国-墨西哥-加拿大协定”(USMCA)取代。亚太地区的分化组合对东北亚的撕裂作用更加直接,日本接过美国撂下的担子,牵头推动“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)的生效。“区域全面经济伙伴关系”(RCEP)谈判正在推进之中,一旦成功则中日韩均将成为这一新的跨地区机制成员。CPTPP、RCEP等与东北亚合作并非完全冲突的关系,但东北亚作为一个次地区,如何在这种跨地区合作框架中保持自己的特性,面临着挑战。

另一方面,东北亚地区战略与安全形势正处于十字路口,中日韩三国能否用好这一机制直接影响到地区甚至全球战略走向。影响当前东北亚战略与安全形势的关键问题有两个:一是朝核问题,在无果而终的第二次“金特会”后,美朝面临是前进一步各自妥协而还是毫不让步转而对抗的两条选择,中日韩三国是从整个地区和平与稳定的大局出发协调立场、对美朝进行劝和促谈,还是各自行动、各唱各调?这在很大程度上影响到美朝的选择。二是中美战略竞争,在美国已明确视中国为头号战略竞争对手并且在贸易、台海和南海等议题上敲打中国的情况下,日韩作为美国的盟国,是加入美国一边牵制中国,还是维护三国合作平台、不为美国火中取栗?这将是影响中美关系和东北亚稳定与安全的关键性因素。

因此,当前东北亚如果要实现持久的安全、稳定与和平,就需要中日韩三国合作更大发挥作用,而不是成为可有可无、时断时续的清谈馆。而对中国来说,中日韩合作的提质升级更具有特殊价值。

第一,它是践行人类命运共同体思想、推动东北亚命运共同体建设的实际举措。中共十八大以来,人类命运共同体的主张被习近平总书记在不同场合强调,并作为指导性外交思想被明确写入了中共十九大报告。在国际政治仍然被现实主义逻辑所主导、美国总统特朗普坚持“美国第一”主义的情况下,人类命运共同体思想可能成为指引中国超越“中国威胁论”、跨越“修昔底德陷阱”并传播中国软

实力的根本性举措。但是,这一思想必须要有落地的措施,才会具有真正的说服力与可信度。在东北亚落实这一理念的现成载体就是中日韩三国合作机制,而且也仅有这一机制可能成为地区合作的平台。因为这一地区中的其他机制如美韩、美日同盟有着强烈的对抗性、排他性,不可能被机制之外的国家接受;六方会谈曾提议建立地区合作机制,但受制于复杂多变的朝核问题,其前景远不确定。相对来说,以中日韩三国合作机制为地区合作平台更具现实意义。它覆盖了东北亚主要国家,而且今后还可以通过开放的方式纳入朝鲜、俄罗斯等国,从而成为代表整个东北亚、走向命运共同体的多边合作载体。

第二,它是化解周边对中国实力增长的疑虑、实现共同崛起的制度化平台。尽管中国的人均发展水平还不高,但由于与周边国家在人口、幅员和总体经济实力方面差距巨大,一些国家对中国的崛起抱有不同程度的疑虑。根据国际关系理论的范式,对这些周边国家来说,要解决这种疑虑,无非是三种思路。一是实力逻辑,即要么拉拢地区内、外的其他国家甚至与之结盟,以平衡中国的力量;要么是接受中国的优势地位,奉行追随政策。^①二是制度逻辑,即将中国纳入一个基于规则而不是实力的机构与制度体系之中,建立一个基于规则的秩序。三是观念逻辑,即促进相互的交流 and 理解,促使中国最终成为朋友而非敌人。对中国来说,要解决周边国家的疑虑,出路无非也是这三种:以实力强制周边国家追随或是反制其平衡战略,以制度的方式同时规范对方与自己,以多交流的方式赢得其他国家的信任。如果中国与周边均采取第一种方式,其结果要么是周边国家追随中国,这可能与一些国家的政策相违背;要么就是彼此对抗甚至冲突,这显然不可取。而在中国与周边国家间的历史、文化、民族、宗教等背景十分复杂的情况下,依赖观念交流的第三种方式也有“远水不解近渴”之感。只有第二点,即通过制度规范双方的关系与行为,才可能为双方所共同接受,并通过和平的方式实现利益的妥协,应该成为中国与

^① 追随—平衡二分法,参见 Chung Jae Ho, “East Asia Responds to the Rise of China: Patterns and Variations,” *Pacific Affairs*, Vol. 82, No. 4, Winter, 2009/2010, pp. 657-675.

周边国家共同的理性选择项。而中日韩三国合作机制就是在东北亚范围实践这一制度路径的现成平台,如果其效果良好,还可能对中国与其他国家的次区域制度平台构建或推进产生积极的影响。

第三,它是巩固周边、反制美国“离岸平衡手”的重要一环。尽管要致力于超越“修昔底德陷阱”,建立中美关系新范式,但在中美战略竞争日益加强、美国主动采取各种措施牵制中国的长期趋势下,中国必须有反制美国“离岸平衡战略”的现实选择。而强化中日韩合作机制有利于巩固周边,特别是拉住日韩尽可能少地站到美国一方“平衡”中国,从而在一定程度上起到化解美国压力的作用。日本、韩国是美国的盟国,对中国的崛起也抱有戒心,从某种意义上讲“联美制华”是其政策常态,但日、韩在经济上、地缘上与中国的密切联系使得它们不愿意轻易选边。因此,其政策与中美的距离就取决于与美同盟拉力和与华合作机制之间拉力的平衡。要使两国完全不联美制华是不可能的,但中国可以通过适当的平台及政策减少它们的这种政策倾向、增加中国对他们的拉力,而中日韩合作机制就是现成的平台。

可见,无论是从地区安全与和平的角度出发,还是考虑到当前中国外交需要,都应该强化中日韩三国合作机制。而如要实现这一机制的提质升级,就无法回避横亘在前面的政治与安全议题的挑战。

二、政治与安全: 中日韩合作的“瓶颈”

经过 20 年的发展,目前中日韩已形成包括 1 个领导人会议、21 个部长级会议、70 多个协商机制和 1 个三国合作秘书处的制度架构^①,通过了《中日韩推进三国合作联合宣言》(2003)、《中日韩三国合作行动战略》(2004)、《三国伙伴关系联合声明》(2008)、《2020 中日韩合作展望》(2010)、《关于东北亚和平与合作的联合宣言》(2015)等重要文件,并宣布建立了“面向未来的全方位合作伙伴关系”。但整体来看,三国合作的具体成果有限、合作进展缓慢且有反复。甚至有学者指出,“本来,中日韩合作应该成为推动整个东北亚合作的领头羊,但是,由于

中日韩三国关系的复杂性和外部环境的变化,特别是美国战略调整与朝核危机升级,不仅使得三国合作进程出现停滞,而且也使东北亚和东亚的合作受到影响。”^②在此情况下,有必要对过去的中日韩合作路径进行反思。

“以经促政”是过去中日韩三国合作的基本思路。2008 年第一次首脑峰会所通过的《三国伙伴关系联合声明》中提出要“开展政治、经济、社会和文化等领域的全方位合作”^③,但在过去 20 年中,中日韩三国合作机制的重点一直是“经济、社会和文化”等非政治领域。例如 2002 年,三方将经贸、信息产业、环保、人力资源开发、文化确定为五大重点合作领域。^④在 2004 年 11 月 27 日中日韩三方委员会发表的《中日韩合作进展报告》中,经贸合作被放在第一部分,政治与安全被放在最后,其中多数是对东盟作用的肯定、关于六方会谈的看法等,对三边之间的政治与安全议题涉及不多。^⑤2007 年,三国又将财金、科技、物流、卫生、旅游、青少年交流等六个领域列入重点合作领域。^⑥

相对而言,在三国机制历次发表的合作文件中,涉及政治与安全的内容少而且不够具体。例如,在 2010 年第三次峰会发表的《2020 中日韩合作展望》中,没有列政治与安全专条,只是在“机制化与提升三国伙伴关系”“共同促进地区和国际的和平稳定”中提出要设立三国合作秘书处以及笼统地表明要加

① “三国合作数据”,中日韩三国合作秘书处网站,http://cn.tes-asia.org/?g_country=ch.(上网时间:2019 年 4 月 5 日)

② 焦佩、陈旭、和春红、李玮玮《中日韩合作面临的挑战及对策》,《东亚评论》2018 年第 1 辑,第 111~112 页。

③ 《中日韩〈三国伙伴关系联合声明〉(全文)》,中国外交部网站,2008 年 12 月 13 日,https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t526012.shtml.(上网时间:2019 年 3 月 6 日)

④ 《中日韩合作(1999-2012)白皮书(全文)》,中国外交部网站,2012 年 5 月 9 日,https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zrhzh_682590/zywj_682602/t930269.shtml.(上网时间:2019 年 3 月 6 日)

⑤ 《中日韩合作进展报告》,中国外交部网站,2004 年 12 月 21 日,https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zrhzh_682590/zywj_682602/t175800.shtml.(上网时间:2019 年 3 月 6 日)

⑥ 《中日韩合作(1999-2012)白皮书(全文)》,中国外交部网站,2012 年 5 月 9 日,https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zrhzh_682590/zywj_682602/t930269.shtml.(上网时间:2019 年 3 月 6 日)

强三国合作。^①对于2015年第六次峰会后发表的宣言,有学者评论:“尽管洋溢着乐观情绪,宣言仍基本上坚持聚焦于那些易于取得的成果,如灾害管理、环境议题、人员交流和深化经济联系等。宣言中有18点与‘扩展经济和社会合作、致力于共同繁荣’有关,10点与‘促进可持续发展’有关,14点与‘增进人民间信任与理解’有关。仅仅有8点处理安全与政治议题,其中多数只是简单承诺在多边会议中进行三方协调。”^②总体看,三国过去20年中“在安全合作方面的步伐比较慢”^③,在领土争端与海域划界、历史争议、朝核问题等方面均没有达成有实质意义的具体共识与成果,政治与安全议题构成了三国合作中的“短板”。

之所以如此,根本的原因当然还是中日韩间涉及的政治与安全议题比较复杂,要实质推进有相当难度。各项合作文件即使涉及政治与安全议题,提出的措施要么停留在“构建政治互信”等抽象层面,要么就未有效落实。如2010年峰会通过的《2020中日韩合作展望》中提出探讨建立“三国防务对话”机制的可能性,但这一可能性至今仍未成为现实。2011年峰会决定在每年三国外交高官磋商期间举行亚洲政策磋商,但事实上越是涉及到中日韩自身政治与安全问题的工作就越难以推动。例如,据笔者搜索,三国之间的亚洲政策磋商仅仅进行过两次,非洲政策磋商倒是进行过五次,甚至拉美政策磋商也能够定期进行。如果说有所成绩的话,也仅仅体现在非传统安全方面,如“2008年三国启动中日韩核安全监管高官会机制,2009年三国召开首届灾害管理部门负责人会议,2011年三国联合举办东亚地震研讨会,2011年三国举行首次反恐磋商,这些均属于非传统安全。而在传统安全方面,中日韩的合作并无进展,日韩仍将把与美国的军事同盟置于优先地位。”^④

政治与安全议题不但是三国合作中的“短板”,还是制约其整体发展的“瓶颈”,阻碍甚至打断了中日韩合作进程。

第一,阻碍中日韩峰会的召开。例如,从2008年起一直到2012年,中日韩三国连续每年举行峰会,共举行了五届。2012年5月第五届峰会后,9月

就因为日本对钓鱼岛实施所谓的“国有化”而导致中日关系紧张,结果2013年未举行峰会。2013年12月底,日本首相安倍参拜靖国神社,韩国决定取消一系列两国的防务官员会晤和军事交流计划。中国外交部也用“悍然”一词来形容其参拜,并强调日方必须承担一切后果。^⑤在中日、韩日关系受阻的情况下,第六届峰会在推迟三年多后的2015年才在韩国举行,峰会的《联合宣言》强调“本次领导人会议的举行标志着三国合作全面恢复”^⑥,但接下来中韩之间因为“萨德”反导系统部署问题而关系紧张,结果2016年和2017年的峰会又未能举行,第七届峰会直到2018年才在日本召开。

第二,制约中日韩达成三边自贸协定(FTA)。中日韩一直没有达成FTA,背后固然有着经济自身方面的原因,但也与日本的对华战略考虑有关。单纯从经济层面看,“三国贸易依存度高于世界平均水平,扩大及加强中日韩三国经济关系不仅对三国及亚太地区,而且对其他地区的经济增长都会产生良性效果。”^⑦但“中日韩政治信任降低,给推进FTA带来不确定性。中日韩FTA带给各方的经济效益是显而易见的,但2009年以来中日韩FTA谈判进展迟缓,主要受政治阻力影响。”^⑧尤其是日本,它“对中国的和平崛起还不适应,担心中国在东北亚、

① 《2020中日韩合作展望》,中国外交部网站,2010年5月30日, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zrhhz_682590/zywj_682602/t705958.shtml。(上网时间:2019年3月6日)

② Shannon Tiezzi, “With Trilateral Summit, China-Japan-Korea Cooperation ‘Completely Restored,’” November 3, 2015, <https://the-diplomat.com/2015/11/with-trilateral-summit-china-japan-korea-cooperation-completely-restored/>。(上网时间:2019年3月9日)

③ 张屹,“中日韩三方合作机制的理论困境及前景展望”,《延边大学学报(社会科学版)》2017年第1期,第41页。

④ 焦佩、陈旭、和春红、李玮玮,“中日韩合作面临的挑战及对策”,《东亚评论》2018年第1辑,第117页。

⑤ “中方:安倍悍然参拜靖国神社,日方必须承担一切后果”,凤凰网,2013年12月26日, http://news.ifeng.com/world/special/an-beijinguo/content-3/detail_2013_12/26/32491255_0.shtml。(访问时间:2019年3月19日)

⑥ 《关于东北亚和平与合作的联合宣言》,新华网,2015年11月1日, http://www.xinhuanet.com/world/2015-11/01/c_1117004595.htm。(上网时间:2019年3月19日)

⑦ 张屹,“中日韩三方合作机制的理论困境及前景展望”,《延边大学学报(社会科学版)》2017年第1期,第40页。

⑧ “中日韩合作机遇与挑战”课题组,“日本推进中日韩自由贸易区与区域全面经济伙伴关系的态度考量”,《中国智库经济观察(2017)》,第255页。

东亚的合作中发挥主导作用,导致了日本对中日韩自由贸易区的消极态度。”^①

第三,削弱中日韩合作氛围。例如,当前韩日一直因为韩国火控雷达照射日本巡逻机、二战劳工赔偿问题等而频频发生外交摩擦,甚至有上升为更严重事态的可能。为了反制韩国,日本在指导其安全政策的《2018 年防卫计划大纲》中将韩国的等级从原来的第二位降到了第五位,^②日本自民党内部要求禁止出口支撑韩国经济的半导体制造必需的“氟化氢”等核心材料和零部件的呼声越来越高。^③2019 年 2 月 20 日,外相河野太郎更是表示,一旦韩方变卖日企在韩资产以赔偿二战劳工,(日本)已做好采取各种对抗措施的准备。^④

综合上述分析来看,“中日韩以经贸合作带动全方位合作的方式已经遭遇瓶颈问题”,^⑤至少是“在政治气候不佳的情况下,‘以经促政’的效果并不理想。”^⑥但是,东亚国家一直对“以经促政”的新功能主义思维有着强烈的迷恋。自 20 世纪 70 年代以来,欧盟的成功、经济全球化的兴起使得强调经济合作“外溢”的新功能主义大行其道,在东亚这些注重经济发展的国家中可能影响尤深。^⑦与其他国家相比,东亚国家可能更容易相信经济领域的合作能够外溢到政治与安全领域,在这些国家的相关政策文件与学术研究中,不难发现不同程度地散发着强烈的新功能主义气息。在此情况下,中日韩三国如要进一步推进合作,就必须摆脱对“以经促政”思维的过度依赖,充分正视政治与安全领域的难题与挑战。当然,这样做必须考虑相关政治与安全症结是否可在当前现实所允许的新思路下得以解决或至少管控的问题。“硬骨头”不能总是绕着走,但如果真的啃不动也没有办法。这就需要影响中日韩三国合作机制的主要政治与安全症结被管控或解决的可能性进行理性分析。

三、推进政治与安全合作的可能性

对中日韩合作构成消极影响的政治与安全议题主要是那些三方或两方之间立场与利益有重大分歧甚至冲突的议题。有学者指出,“中日韩三国合作机制之所以会出现时断时续的局面,……其根源在

于历史认识问题与领土纠纷问题。”^⑧除此之外,中日间的地区权力竞争、美国因素的干扰等,也对三国合作产生了消极影响。这些议题影响不一,其解决前景也各不一样,有的可能被解决,有的只能实现管控。只有对这些议题的性质及其是否可被管控或解决做出理性、客观的判断,才能在突破中日韩政治与安全合作“瓶颈”方面作出有效的努力。下面对这些主要议题解决或管控前景分别进行分析:

(一)领土争端。正如前述,中日之间的钓鱼岛主权争端曾导致中日关系紧张,结果 2013、2014 年都未举行峰会。韩日间也经常就独岛(竹岛)争端产生外交摩擦,但尚未对峰会机制产生影响。这主要是因为韩国对独岛(竹岛)的控制已成常态,没有重大变化或事态出现。但是这一争端的存在对韩日间政治信任关系的影响仍然是根深蒂固的。总体来看,由于领土争端涉及利益重大而且敏感,最可能对三国合作产生冲击。而且由于领土争端本身的零和性质、三国都存在强烈的民族主义^⑨等因素决定了这可能是一个长期存在的问题。但是要管控领土争端并非不可能。事实上,2012 年日本“购岛”事件后,中日就双边关系达成四项原则共识,这也成为后来三国峰会机制重启的重要推力。而这一进展也表明,能否建立起有效管控机制,主要取决于相关国家的政治决心、外交智慧以及是否有畅通的沟通渠道、

① 齐敏“中日韩合作的务实战略”,《东岳论丛》2009 年第 7 期,第 76 页。

② “日本将韩国安全合作伙伴等级从第二降至第五”,[韩]中央日报中文网,2018 年 12 月 31 日,https://chinese.joins.com/gb/article.aspx?art_id=186457&category=002002。(上网时间:2019 年 3 月 19 日)

③ “日本再掀雷达舆论战 只公开声音不公开频率”,[韩]中央日报中文网,2019 年 1 月 21 日,https://chinese.joins.com/gb/article.aspx?art_id=186925&category=002002。(上网时间:2019 年 3 月 19 日)

④ “日外相就韩国二战劳工诉讼案称已准备好对抗措施”,人民网,2019 年 2 月 21 日,http://korea.people.com.cn/n1/2019/0221/c407881-30852582.html。(上网时间:2019 年 3 月 19 日)

⑤ 焦佩、陈旭、和春红、李玮玮“中日韩合作面临的挑战及对策”,《东亚评论》2018 年第 1 辑,第 120 页。

⑥ “中日韩合作机遇与挑战”课题组“日本推进中日韩自由贸易区与区域全面经济伙伴关系的态度考量”,《中国智库经济观察(2017)》,第 257 页。

⑦ 白云真、贾启辰“新功能主义视域下的东亚区域治理”,《太平洋学报》2013 年第 1 期。

⑧ 庞中鹏“中日韩合作机制特点、机遇与挑战及其走向的分析”,《东北亚学刊》2018 年第 5 期,第 32 页。

⑨ 郭锐“民族主义与地区合作:对深化中日韩合作关系的思考”,《世界民族》2012 年第 4 期。

形成共识的现场处理规则等。

(二)历史认知冲突。这方面日本是矛盾的焦点与事件的主要挑起方。如前所述,2013年安倍参拜靖国神社造成了严重后果。2008年之前三国在“10+3”框架内举行峰会时,日本首相2005年参拜靖国神社事件也一度使得领导人会议和三方委员会会议被迫中断,只是部长级会议没有受到大的影响,民间交流也未间断。^①由于事涉民族感情,与具体的利益冲突比较,历史认知冲突处理起来可能更加麻烦。要从根本上消解历史冲突,只能寄希望于彼此间的历史观逐渐趋同,但这需要一个长期的过程。三国曾共同组成中日韩三国共同历史编纂委员会,出版了《超越国境的东亚近现代史》一书,在这方面迈进一步。^②就当下而言,主要还是寄希望于三国的政治家们能够在历史议题上采取谨慎、理性的方式,不主动挑起事态(而不是像日本那样修改教科书),在事态发生后能够冷静处理,最好是能够采取一些创造性的解决办法(如将二战战犯移出靖国神社)。也就是说,历史冲突议题的管控,主要取决于领导人的政治考量、决策智慧以及社会的理性认识。另外,从整体上看,随着慰安妇和二战劳工的逐渐离世,历史冲突议题被触发的可能性相对减少。

(三)中日地区权力竞争。其主要体现是日本不甘心被中国超越,对华牵制成为长期战略。正如有学者所指出的那样,日本“一方面争夺主导权,一方面又限制中国作用的发挥,对中日韩的合作产生了消极影响。”^③其主要表现方式是:在安全上,将日美同盟的重要性置于中日韩合作机制之上,以拉美制华。日本首相中除了鸠山由纪夫曾以中日韩峰会为重要舞台,强调东亚共同体的“核心是三国”外^④,多数均以对美外交为核心。在经济与其他事务上,推行更大范围的东亚合作甚至是亚太合作,以利用更多的力量平衡中国。如日本曾力主“东盟+”机制由“10+3”扩版为“10+6”,热炒“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP),使得本来更易操作的中日韩合作等出现停滞甚至面临功亏一篑的危险。^⑤总体看,中日地区权力竞争在较长一段时期内都只能管控而无法解决。但日本外交中有实用主义灵活性的一面,正如2014年双方达成四项原则共识所表明的那样:只

要双方意识到对抗得不偿失,管控中日权力竞争至少在短期内和局部领域是可以实现的。

(四)美国因素的干扰。“美国为了长期维持自己在东亚地区的主导地位、追求自身的经济利益以及应对中国的崛起,一方面对把美国排除在外的、传统意义上的东亚区域合作形式倾向于采取冷淡、不欢迎甚至是阻碍的态度,特别是反感排他性的东亚共同体建设;另一方面则积极推动包括美国的、宽泛意义上的东亚区域合作,或者‘大东亚’区域合作,尤其倡导‘亚太共同体’、‘太平洋共同体’建设。”^⑥所以,对于中日韩三国合作机制,美国并不乐见。更关键的是,由于美国是韩国、日本的盟国,要阻挠中日韩三国合作机制就变得相当容易。例如,第七届峰会之所以延迟至2018年,与2016年的中韩“萨德”争端密切相关,而部署“萨德”系统就是美韩联合作出的决定。考虑到中美走向战略竞争已成为大趋势,而东北亚也是美国牵制中国的一个重要区域,美国因素将成为长期影响中日韩三国合作机制的深层次因素,其解决或管控有相当难度。但考虑到当前韩国在三国合作机制方面与美国想法并不总是一致(特别是在对美有较强独立倾向的进步派当政时期),而且美国特朗普政府面临朝核、伊核、叙利亚等多个安全议题的同时冲击,在东亚的精力又集中在朝核问题上,中国在削减美国负面影响方面仍有一定的努力空间。

总体上看,制约中日韩三国合作机制的政治与安全议题很难从根本上解决,但其中不少是可以被管控的,特别是在一定的时空条件下有可能取得进展,关键是相关各方要有相应的政治认识、意志与智慧,并对客观条件予以充分利用。三国需要改变在

① 王涛,“中日韩合作机制的形成与演进”,《国际资料信息》,2012年第10期,第7页。

② 参见中日韩三国共同历史编纂委员会《超越国境的东亚近现代史》(上、下),社会科学文献出版社,2013年。

③ 齐敏,“中日韩合作的务实战略”,《东岳论丛》,2009年第7期,第76页。

④ 李秀石,“解析日本的东亚外交——从鸠山到菅直人的东亚合作政策”,《国际展望》,2011年第3期,第61页。

⑤ 唐永亮、白如纯,“新东亚地区主义:探索、挫折与出路——兼论日本在东亚区域合作进程中的政策摇摆”,《东北亚学刊》,2014年第6期,第20页。

⑥ 张小明,“美国是东亚区域合作的推动者还是阻碍者”,《世界经济与政治》,2010年第7期,第10页。

相关政治与安全议题上的陈旧想法与做法,至少是部分突破政治与安全的“瓶颈”、进入更高发展阶段。

四、当前三国合作形势与建议

当前东北亚局势微妙复杂,但却存在一个推动中日韩合作的“窗口期”。

首先,中日韩三国都有加强地区合作的意愿。如前所述,联美制华将是日本长期的战略,但是面对美国特朗普政府开多边主义倒车、连盟国也要一起敲打的做法,迫使日本在维系与美国关系的同时,不得不重视东北亚地区合作,以避免把鸡蛋放在一个篮子里的风险。正如有学者指出,“2017 年以来,诸多有利于中日关系改善的因素出现,包括朝鲜半岛有望实现无核化,日美同盟或面临削弱;美国强烈的贸易保护主义和反全球化趋向;中国“一带一路”建设成绩斐然等都让日本别无选择,只能重新审视自身与中国的脆弱关系。”^①韩国由于国力相对较弱而且处于大国争夺的核心地带,一直希望以地区合作维系自身地位。文在寅总统甚至希望与朝鲜、美国、中国、日本、俄罗斯和蒙古建立一个东北亚铁路共同体,并最终发展为东北亚多边和平安全机制。^②

其次,主要双边关系基本稳定。中日关系自 2014 年达成四点原则共识以来,没有出现大的波动,体现了双方对当前局势的战略把握。尽管日本 2018 年版防卫白皮书仍然渲染“中国威胁”^③,其对华政策中也仍然会有小动作,但近期内应该不大可能出现严重冲击双边关系政治基础的事件。中韩关系自文在寅总统上任以后稳步恢复与推进,也为三边合作提供了条件与保障。比较不足的是日韩关系如前所述受制于慰安妇、二战劳工等问题,出现了一些波折。这些波折可能会有负面后果,但主要限于双边层面,一般不会对三国合作层面造成大的冲击。另外,未来“不能排除受中日、中韩关系改善的牵动,日韩关系未来有望获得一定程度的改善。”^④

再次,如无意外,第八届中日韩领导人会议今年将在中国举行,中国因素有利于为三国合作进程注入强大动力。作为三国中总体实力最强的国家,也是东北亚许多政治与安全议题的当事国,中国如果

能够更有担当、作为,特别是利用好自己东道国的身份,能够为中日韩三国合作机制的提质升级注入强大动力。

正因为如此,笔者建议中国在继续推进各项经济、社会、文化合作的同时,主动通过政治与安全领域的合作,推动中日韩三国合作机制全面提升合作水平。如前所述,历史争议、领土争端、大国权力竞争等不可能通过一次峰会解决,但中国可以通过主办第八届峰会,采取一些当前能够为日韩所接受、又可逐步打通政治与安全“瓶颈”的措施,最终推动中日韩三国合作机制的提质升级。这些措施可包括:

第一,强化对中日韩三国合作的目标定位与战略引领。2008 年第一届中日韩领导人会议将中日韩三国关系界定为“伙伴关系”,2012 的第五次峰会提升为“面向未来的全方位合作伙伴关系”。建议将第八届领导人会议办成一次三国合作机制成立 20 周年的纪念峰会,在将三国关系提升为“面向未来的战略伙伴关系”,表明三国高度重视中日韩合作、长期致力于三边合作的决心,同时也有利于为提升三国整体合作水平提供战略引领,为在政治与安全议题上取得进展提供动力。

第二,建立三边的部长级防务对话机制。目前,中日韩间建立了包括外交、科技、信息通信、财政、人力资源、环保、运输及物流、经贸、文化等在内的 21 个部长级会议机制,但国防领域不在其中。中日、中韩、日韩之间已有双边的安全对话机制,但这主要用于管控双边安全议题,而不能为地区安全建设探讨规范、建立共识。三边防务对话有利于三国超越具体的议题(这往往是双方安全对话所聚焦的),从地区规则的角度对海空边界巡防、安全识别区、岛屿争端等方面进行探讨。一旦地区规则或是相关意识树立,双边间的相关安全争端也就更容易被规范。

^① 刘玉丽、沈海涛:“安倍东亚外交重构的动因与挑战探析”,《和平与发展》2018 年第 5 期,第 100 页。

^② “文在寅倡议‘东亚铁路共同体’推进东亚经济合作”,凤凰网,2018 年 8 月 15 日,http://finance.ifeng.com/a/20180815/16451565_0.shtml。(上网时间:2019 年 4 月 5 日)

^③ “日本 2018 年防卫白皮书不改陈词滥调 再将中朝列为‘威胁’”,环球网,2018 年 8 月 28 日,http://world.huanqiu.com/exclusive/2018-08/12854699.html。(上网时间:2019 年 4 月 4 日)

^④ 刘玉丽、沈海涛:“安倍东亚外交重构的动因与挑战探析”,《和平与发展》2018 年第 5 期,第 101 页。

第三,从政治上强化三国合作的地位、功能与作用,通过培育这一次区域平台的“自主性”,减少地区内外大国对于合作机制的影响甚至是“绑架”。如:将中日韩外长会改为由三国外长组成的“中日韩合作协调理事会”,其任务主要为负责落实峰会共识与确定的合作目标,协调各领域部长级会议,并应定期就三国合作事项进行讨论和审议;提升秘书处的功能,要求秘书长对经合作协调理事会确定的合作事项的落实承担协调的责任,就落实情况对理事会报告工作,并可以就与三国合作相关的事项随时提请理事会予以注意等等。

总的来看,中日韩应该利用三国合作机制成立20周年特别是第八届峰会这一契机,但其视野与努

力不应该限于这次峰会。特别是在接下来的一段时间里,三国有必要认真探讨如下问题:在朝核问题上协调三国的意愿,推动美朝会谈并取得进展;探讨三国在政治与安全领域采取相互信任措施(CBM)的可能性及其具体安排;以政治意愿推动中日韩FTA早日达成协议、巩固三国命运共同体;落实并巩固有关主权争端管控的共识与沟通机制,逐步做到领土问题处理“去政治化”,以免受民族主义、国内政治变动等因素的干扰等等。中日韩只要关系总体保持稳定,能够有意识、有步骤地在上述问题上取得进展,相互合作突破政治与安全“瓶颈”、提质升级的前景可期。○

(责任编辑:孙茹)

(接第21页)

联合国与世界银行报告的参与方包括联合国维持和平行动部、政治事务部、建设和平支助办事处、联合国开发计划署,以及世界银行涉及“脆弱、冲突、暴力(Fragility, Conflict, and Violence, FCV)”的相关机构,“一带一路”可加强与这些部门的合作,其中开发计划署已是“一带一路”的正式合作伙伴。挪威、瑞典、瑞士、荷兰、英国、法国、德国等欧洲国家是这一报告的支持者和赞助方,发达国家的国际和平研究智库一直以来都是联合国建设和平、冲突预防议程的积极倡导者和推动者。近些年来,欧洲国家的国际和平研究智库特别加强了对和平与发展关联的研究。这些国家和智库对“一带一路”在建设和平、预防冲突方面的作用既抱期望,也存疑虑。因此,加强“一带一路”与联合国“通往和平之路”的合作,增进理解,促进共识,探讨“一带一路”在国际和平领域与其他不同模式之间的合作与互补,这对各方来说不仅具有极大的可能性,也具有重要的意义。

结 论

总体说来,应该充分肯定“一带一路”倡议自身的和平属性及其与国际和平议题之间的内在逻辑联

系。在许多方面,“一带一路”与国际和平议题之间有相关性,存在进一步扩大“一带一路”与国际和平议程合作与对接的空间。但“一带一路”倡议是经济与发展合作倡议,以自愿为基础,并非国际和平或冲突预防倡议,这一基本属性与联合国和世界银行提出的“通往和平之路”有本质的不同。因此,“一带一路”倡议能够在多大程度上与国际和平议程对接、为冲突预防与和平建设作出贡献,取决于国际和国内各种因素的相互作用。中国已明确表达了将“一带一路”建成“和平之路”的意愿和支持国际和平议程的承诺,但也需要相关各方的合作。从中国的角度看,加强“一带一路”倡议与国际和平议程的对接、合作,是中国支持国际和平与发展议程的体现,是“一带一路”建设对国际和平事业的贡献。同时,学习、借鉴预防冲突的国际理念与经验,加强在这一领域的国际合作,提升中国企业的社会责任感和风险防范意识,对于降低和化解“一带一路”建设中的各种风险以及该建设的和平性与包容性具有积极意义。从联合国和其他国际和平行为体的角度看,“一带一路”倡议与国际和平议程的对接无疑是一种双赢的结果。○

(责任编辑:黄昭宇)

Abstracts

On APEC and China

Su Ge

Abstract: APEC is the most influential organization for the promotion of economic cooperation in the Asia Pacific region. China has been an important participant, supporter and contributor in Asia-Pacific economic cooperation. In a spirit of partnership, China's footprints have been imbedded in APEC's historical journey. Cooperation with APEC has facilitated China's development. China has made important contribution to economic development of the region and the world as a whole. In the last 30 years, the Bogor Goals have remained the inspirational strength behind APEC's drive for free and open trade and investment. APEC has now come to a new historical crossroad, not only because the Bogor Goals are due by 2020, but also because drastic changes are taking place in global and regional economic landscapes which call for a new agenda to keep the momentum for growth and cooperation.

Keywords: APEC, Chinese foreign policy

Trilateral Political and Security Cooperation among China, Japan and South Korea

Li Kaisheng

Abstract: Since the political and security issues in Northeast Asia are complex, the economic, social and cultural cooperation have been considered as the priorities. To enhance political cooperation by economic tools has been used as the approach in the China-Japan-Korea trilateral mechanisms since this cooperation was launched two decades ago. But, it is increasingly obvious that the political and security issues are the bottleneck of trilateral cooperation, which plays a unique role in the regional stability, security and China's diplomacy. Since there are some policy spaces in dealing with the regional political and security challenges, it is crucial to find out the opportunity in enhancing the trilateral cooperation. China and its counterparts should adopt a series of measures to break the bottleneck and upgrade the cooperation level in the eighth trilateral summit.

Keywords: China-Japan-Korea trilateral cooperation, political and security cooperation

Japan-US Alliance: From Perspective of Japanese Defense Policy

Liu Xing

Abstract: The Japan-US alliance has undergone new changes. The fourth Armitage Report positions the alliance at the level of global cooperation and the alliance intends to act as global leadership. Meanwhile, Japan's new national defense program guidelines have strengthened its links with the alliance. The alliance has placed its emphasis on the globalization, increasing the consensus and common interests in all areas of global security. At the regional level,