

日本新区域合作战略探析^{*}

□ 高梓菁

〔提 要〕 新世纪，日本大幅调整区域合作政策，确立了开拓市场、战略竞争与提升大国形象三位一体的新区域合作战略。在全球多边贸易体系谈判停滞、保护主义上升的形势下，日本通过积极有为的区域合作政策，加速进入世界市场，通过把构建大型自贸区作为重点，获取战略竞争优势，通过创立新规则提升国家形象和影响力。日本战略竞争明显有应对中国综合实力提升的考量，意图通过新规则、价值观等获取战略主动权。

〔关 键 词〕 日本区域合作战略、日本外交、中日关系

〔作者简介〕 高梓菁，山东大学国际问题研究院专任研究员

〔中图分类号〕 D831.32

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 6 期 0109-10

进入新世纪，日本基于开拓市场、战略竞争和提升大国形象的考量，制定新的区域合作战略。特别是 2012 年安倍晋三第二次执政后，日本进行了更大力度的政策调整，更加积极进取，加快签署自贸区（FTA）/ 经济伙伴关系协定（EPA）^{〔1〕} 的步伐，把推动大型 FTA/EPA 的构建与发挥主导或导向作用作为重点。菅义伟上台后，基本继承了安倍的战略路线，预计岸田文雄内阁也

* 本文在写作中得到张蕴岭教授的悉心指导，在此深表感谢。

〔1〕 EPA（Economic Partnership Agreement）是比 FTA 有更广泛内容的市场开放协议，涉及投资、人员流动、知识产权保护和竞争政策方面的规则制定。

会坚持现行战略的大方向。梳理分析日本的区域合作战略对进一步观察日本外交政策取向、研究地区一体化趋势、制定双多边经贸合作政策均有现实的参考意义。

一、日本新区域合作战略的主要特点

传统上，日本重视多边贸易体系，并不把区域合作作为政策重点。2000 年以后，面对变化的新形势，日本把推进 FTA /EPA 构建作为国家新战略，并且把构建大型自贸区 and 制定新规则作为发挥日本主导或者导向作用的重要举措。2002 年 10 月，日本外务省推出《日本的 FTA 战略》，强调 FTA 与日本利益紧密相关，具有外交方面的功能。是年，日本与新加坡签署了首个 EPA，被认为是开启了新型 FTA 的先河。2004 年 12 月，日本“促进经济合作相关阁僚会议”制定了《关于今后推进经济伙伴关系协定的基本方针》，强调“EPA 在促进东亚共同体构建和在外交战略上可形成利于日本的国际环境”。^[1]在日本政府的积极推动下，其 FTA/EPA 构建得到快速发展。截至 2021 年 3 月，日本已签署或生效的经济合作协定涉及 21 个国家和地区，遍布亚洲、大洋洲、中南美洲和欧洲等地区。特别突出的是，日本在参与和推动大型区域 FTA/EPA 构建上取得了巨大进展，从而增加了日本在参与和推动区域合作中的获益和影响力。

（一）实施全方位战略，以构建大型 FTA 为重点

在日本的新区域合作战略推动下，日本在亚太、欧盟和东亚三个方向取得重大突破，先后完成了“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）/《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《日欧经济伙伴关系协定》（日欧 EPA）、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）三个大型 FTA/EPA 的谈判

[1] 「日本の FTA 戦略」、2002 年 10 月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/senryaku.html>；「今後の経済連携協定の推進についての基本方針」、2004 年 12 月 21 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/hoshin_0412.html。（上网时间：2021 年 3 月 19 日）

和签署。日本成为唯一同时参与世界三大区域合作机制构建的国家。

TPP 是奥巴马政府主导的以应对中国为目标的区域合作机制，特朗普执政后宣布退出。在没有美国参与的情况下，日本接过领导权，将其改造为 CPTPP。日本主导 CPTPP 存在多重战略考量：一是由此获得对大型区域合作机制构建的主导权，提升日本的大国形象和影响力；二是以此为平台推进新规则落实，把各成员纳入一个区域框架；三是通过排斥中国获取开展战略竞争的优势。此外，日本以进取的姿态与欧盟达成 EPA 协定，体现了日本的区域合作战略由周边向全球方向的重要转变。日本为实现日欧协议的突破，在农产品市场开放问题上作出了重要的让步。

RCEP 是中日共同参与的东亚区域合作机制。在整个推进过程中，日本出于战略考虑做足了功课。原本东亚区域合作的基本框架是“东盟+3(中日韩)”，为此成立了具有官方背景的“可行性研究专家组”，日本政府推荐专家参与了研究。由于该专家组由中国专家主持，日本政府对此不放心，在专家组报告完成提交后，立即推动成立了以“东盟+6(中、日、韩、印度、澳大利亚、新西兰)”为框架的“东亚紧密伙伴关系”(CEPEA)研究组并自任主持，报告提交给东亚峰会领导人会议审议。由于存在两个并行方案，东亚区域合作的进程迟迟不能启动。直到日本加入美国倡导的 TPP，以“东盟+6”为框架的东亚区域合作进程(RCEP)才开始启动，由于这个框架符合日本的战略设计，日本对此给予积极支持。日本坚持让印度、澳、新参与，特别努力做工作让印度参与，显然是有平衡中国的战略考虑。在印度中途退出谈判时，日本官方曾放风，没有印度参加，RCEP 难以完成谈判。日本对于没有印度参加的 RCEP 最终采取了支持的立场，既是务实的选择，也是战略的选择。

(二) 重视规则制定，争做规则创造者和主导者

国际经贸规则制定权已成为当今国际经济竞争的制高点。日本通过把握国际经贸规则的制定权，发挥其软制衡的优势，以谋求在双边、多边经贸合作谈判中的主动权。2013 年 2 月，安倍在施政方针演说中表示，“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。”^[1] 特朗普上台后，推行“美国优先”政策，采取单边主义的保护政策。日本抓住时机，进一步强化了其基于规则制定的区域合作战略。菅义伟基本延续了安倍的理念。2021 年 5 月，在第 26 届“亚洲的未来”国际交流会上，菅义伟指出，“要扩大自由公正的经济圈，强化以规则为基础的多边自由贸易体制”，“在面向后 5G、6G 时代，日本应在通信规格的国际规则制定中发挥主导性作用”。^[2] 岸田文雄也强调，要继续将注重国际规则制定作为其施政重点。^[3]

（三）加强政府的作用，深化官民一体化合作

日本的官民合作模式由来已久，早在 20 世纪 80 年代中期，日本就通过政府官方开发援助（ODA）支持企业走出去进行对外贸易投资。目前，日本政府把支持企业在海外参与基础设施建设，构建双边、多边经贸关系网络作为重点。2020 年 12 月，由日本政府设立的“日本经协基础设施战略会议”出台了《基础设施建设的海外开展战略 2025》，强调官民合作，塑造可凸显日本优势的商业模式。^[4] 2021 年 6 月，日本内阁发布了新版成长战略报告，明确强调要支持日本企业的国际事业展开，例如推动基础设施建设，进而实现印太战略“强化区域联接性”的目标。^[5]

日本政府重视让企业间接参与 EPA/FTA 经贸协定的规则制定。2014 年 7 月，经济产业省设置了“规则形成战略室”，其核心宗旨为“如何创造有利于企业的规则，以及扩大企业利益”。经产省在《作为企业战略的规则制定》

[1] 「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」、2013 年 2 月 28 日、https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130228siseuhousin.html。（上网时间：2021 年 5 月 1 日）

[2] 「第 26 回国際交流会議「アジアの未来」菅総理スピーチ」、2021 年 5 月 20 日、https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0520asia.html。（上网时间：2021 年 6 月 20 日）

[3] 「第二百五回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説」、2021 年 10 月 8 日、http://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html。（上网时间：2021 年 10 月 20 日）

[4] 「インフラシステム海外展開戦略 2025」、2020 年 12 月 10 日、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai49/siryou2.pdf>。（上网时间：2021 年 7 月 27 日）

[5] 「成長戦略フォローアップ」、2021 年 6 月 18 日、<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/fu2021.pdf>。（上网时间：2021 年 7 月 27 日）

手册中指出，“要根据 EPA/FTA 的谈判流程，在各个环节逐一提出符合企业需求的方案”，^[1] 进一步发挥企业的主体性。此外，经产省还联合日本贸易振兴机构（JETRO）、日本工商会议所、业界团体等为企业开设窗口，发放说明书，详细介绍 EPA/FTA 中相关规则的使用方法与注意事项，让企业能够充分享受到经济合作协定带来的实际益处。

二、日本区域合作政策调整的动因

日本的区域合作政策调整有着很强的战略意图。一则，在多边贸易体系进程陷于停滞、反全球化思潮上升的情况下，通过积极有为的区域合作政策，扩大日本在世界市场上的利益和影响力；二则，面对中国综合实力的提升，通过推行价值观外交和新规则制定，压制中国，获取战略主动权和竞争优势。

（一）以推进区域合作改善外部环境和提升战略竞争力

在多边贸易体系进程陷入停滞的情况下，区域合作成为主要的潮流。面对新的形势，日本政府认为，要通过削减或撤销货物关税、服务业贸易壁垒，加强对贸易和投资领域的规则制定，来汲取海外新兴市场的发展活力，切实推进作为日本经济“基石”的经济合作协定的签署。^[2] 日本国家安全保障会议出台的首份《国家安全保障战略》指出，“（日本）作为一个海洋国家，特别是在亚太地区，必须通过自由交易和竞争实现经济发展的自由贸易体制，保障稳定的、高度透明的、可预见的国际环境。”^[3] 显然，对于高度依赖海外经济发展的日本，保障开放的外部市场环境至关重要，推动区域合作是基于国家发展和安全战略的定位。日本通过积极推动区域合作占据战略制高点，既可以扩大外部市场准入的利益，也可以树立开放与合作的国际形象。

战略利益是日本大力推动区域合作的重要考量。在特朗普政府退出 TPP

[1] 「企業戦略としてのルール形成に向けて」、2014 年 3 月、https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/pdf/001_03_00.pdf。（上网时间：2021 年 7 月 27 日）

[2] 「2021 年版外交青書」、第 148 頁。

[3] 「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>。（上网时间：2021 年 8 月 29 日）

后，日本决定继续推进该进程，完成了没有美国参加的 CPTPP。^[1] 日本之所以敢于冒得罪特朗普的风险，充当 CPTPP 的领导者，除经济利益外，其重要战略考量是，由于该议程不包括中国，且以应对中国为重要出发点，日本可以借此拥有与中国进行竞争的利器。由于日本掌控了 CPTPP 主导权，对于是否接纳中国参加也就拥有了主动权。当中国领导人表示考虑参加 CPTPP 时，日本方面作出了模棱两可的表态，而当中国正式提出加入 CPTPP 时，日本一直保持沉默。从多方面考察，日本对中国加入 CPTPP 不会轻易放行。日本主导 CPTPP 还有另一个打算，就是通过吸纳其他国家参加，使其成为亚太地区的主要框架，同时借此拓展空间，向其他地区国家开放，在更大的范围拓展其领导力，通过推广新规则在世界范围获取规则制定主导权。这就是为何日本对英国加入 CPTPP 持特别支持的态度，既然大门打开，将来也不排除吸收其他域外国家参加的可能。

RCEP 是地区国家在新形势下推进区域合作的一个重要举措。自 1997 年亚洲金融危机之后，东亚启动了区域合作议程，日本一直是积极参与者。在自贸区构建上，东盟牵头设立多个“东盟+1”自贸区，在此基础上对分散的自贸区进行整合，构建统合的东亚自贸区是包括日本在内的地区各国的共识。日本在东南亚地区扮演重要角色，无论是在投资、贸易还是金融方面都有着巨大利益。因此，从直接利益考虑，日本不会放弃参与 RCEP 的机会。从战略竞争考虑，如果日本不参加，那就等于失去了与中国直接竞争的机会，加入其中日本才可以在规则制定上发挥导向作用。

（二）以区域合作为压力和推力，撬动国内市场改革

日本国内利益集团盘根错节，与国内政治有着密切的缠绕。对此，无论从国内经济发展的角度，还是从对外扩大参与、争当“自由开放旗手”的考量，改革都已势在必行。日本有很强的国内市场保护措施，特别是农业一直受到高关税和非关税保护。“农业团体”（主要为农协，全称为“全国农业协同组合中央会”，简称“JA 全中”）是日本政府在区域合作安排中作出开放承

[1] 日本主导 CPTPP，也充分考虑到了美国的利益，只是冻结了美国坚持的一些条款，为美国以后加入留出足够空间。

诺的主要阻碍。以加入 TPP 谈判为契机，安倍政府在法律和政策层面推动农协改革，扫除体制障碍。2015 年 8 月，新《农业协同组合法》的通过标志着农协改革迈出了实质性步伐。改革旨在削减“JA 全中”的垄断权力，取消“JA 全中”和都道府县中央会的指导权和监查权，使大约 700 多个地方农协脱离“JA 全中”和都道府县中央会的管辖。^[1] 政府还采取有力措施提升农产品海外竞争力，重点支持畜牧业团体关联事业以及农业产地发展，推进农地大规模化和集约化生产。2016 年 11 月，日本政府实施“农业竞争力强化战略”，包括导入原料原产地制度、收入保险制度、推广饲料用米、修订农业相关法律等内容。2020 年 4 月，农林水产省成立出口本部，迅速推动了农产品“出口加工设施”的认证体系。同年 12 月，农林水产省发布《农林水产物・食品出口扩大实施战略》报告，向具有出口优势的农产品进行政策倾斜，赋予出口本部“司令塔”地位，克服体制障碍。

农产品市场的开放为日本与欧盟达成区域合作协议奠定了基础。日本在日欧 EPA 协议中，对于农产品的开放作出前所未有的承诺，被认为实现了重大突破。日本方面认为，该协议签订将促进日本企业进入欧盟市场，成为日本增长战略的重要组成部分。当然，日本方面作出如此重要的承诺，其战略意图也非常明显。正如日本外务省所言，日本与欧盟是重要的全球伙伴，双方在民主、法治、人权方面共享价值观，有助于提升双方的战略伙伴关系。^[2]

三、日本区域合作战略的未来取向

日本新区域合作战略取得了显著成效，通过构建基于世界市场布局的 FTA/EPA，大大增加了日本企业对外投资、贸易和其他经营活动的机会。从战略角度来看，日本通过积极推动 FTA/EPA 获得了新规则制定的主动权。在战略竞争中，突出价值观、新规则制定获得了美国和欧盟等方面的支持。基于

[1] 阙澄宇、潘希迁：“安倍内阁农业改革的背景、内容及评价”，《现代日本经济》2016 年第 4 期，第 7-8 页。

[2] 「日 EU 経済連携協定（EPA）に関するファクトシート」、2017 年 12 月 15 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000270758.pdf>。（上网时间：2021 年 10 月 19 日）

上述分析，本文对日本区域合作战略的未来发展趋势作以下几点研判。

（一）继续实施积极有为的区域合作战略

日本的区域合作战略是基于综合利益考虑制定的，扩大市场、战略竞争和提升国家形象与影响力的基本定位未来应当不会改变。如何在新的国际和地区环境中确立本国角色和身份将成为日本对外战略的重点，以使区域合作战略更好地服务本国利益。^[1]从区域合作机制构建方面看，三大区域协议铺垫了日本在世界三大经济圈发挥作用的基础。今后，日本会把引导规则制定作为主导议程，在推动符合日本利益的规则制定方面作出更多的努力。同时，作为一项综合战略，日本将在对华战略竞争上与美国、欧盟协调，凸显日本在国际大格局中的特殊地位。尽管参与和推动了没有美国参与的三大区域协议，日本的区域合作战略并非与美国作对，另起炉灶，而是积极配合拜登政府的“全面战略竞争”战略，积极参与美国推动的“可信赖的供应链”构建，支持美国提出的所谓价值观驱动的透明高标准伙伴关系与“全球大基建计划”。

今后，日本将更加重视利用EPA平台推行新规则，提升其“规则创造者”“自由贸易旗手”的地位和影响力。以RCEP为例，尽管日本接受了RCEP基础协议文本，但在其生效后会提出更多的动议，在新规则制定上做更多的工作，力争把CPTPP的一些规则适用于RCEP，这一方面可以凸显日本在东亚区域协议执行中的导向作用，另一方面通过新规则（特别是有关经济体制的规则）向中国施加压力。

（二）把CPTPP逐步打造成跨区域大平台

CPTPP是日本主导的跨太平洋协议，一方面，日本将会吸收更多的亚太地区成员参加，比如韩国、泰国、印度尼西亚、菲律宾、哥伦比亚等，并表示随时欢迎美国加入；另一方面，通过接受英国的申请，进一步向域外国家开放，力图使其具备向“全球开放”的特点。在2021年9月举行的CPTPP第五次委员会上，11国代表一致对英国的加入表示欢迎，认为“若英国能加入，则意味着CPTPP已超越了亚太的地域限制，并且是为了进一步推广高水平规

[1] 蔡亮：“世界大变局中的日本对华认知与政策”，《东北亚学刊》2020年第3期，第81页。

则的扩容”。^[1]

值得注意的是，日本一直打“台湾牌”，对于台湾地区加入 CPTPP 给予明里暗里支持。在中国申请加入的情况下，日本也有可能对 CPTPP 成员资格实行变通，以 WTO 和 APEC 为先例，让台湾地区以“特别关税区经济体”的名义加入，并以此与中国讨价还价。

（三）与中国保持竞争与合作并存的战略

在日本的新区域合作战略中，应对中国的综合实力和影响力提升是一个重要的因素。一则，日本着力打造不包括中国的大型自贸区，推介以价值观为基础的“志同道合友好伙伴圈”，企图把中国描绘为“不合群的异类”；通过推行新规则，提高制度合规的难度，把中国归为非市场经济，不遵守“规则”。二则，通过参与美国、欧盟发达集团针对中国的安排，提升自身的竞争能力，这突出体现在其积极参与美国的“印太战略”，以安全为借口，构建“可信的朋友圈”，参与美国发起的“全球基建计划”，排斥中国。

但是，日本与中国经济联系紧密，对中国的市场依赖度很高。日本企业，特别是一些大企业，在中国有着基于长期利益考虑的投资经营，许多进口产品是其他市场难以替代的。因此，日本承担不起与中国脱钩的代价。同时，中国综合实力继续提升也是一个大趋势，在双循环政策的推动下，一方面将会通过内在增长驱动（包括扩大内需和创新驱动），保持发展的活力，另一方面通过扩大开放（包括实施更加积极的区域合作战略以及推进“一带一路”建设），与外部建立更加紧密和深层的关系。因此，中国对于地区和世界经济的重要性会继续提高。日本专家也认为，“后疫情时代的世界经济复苏需要中国发挥引领作用，各国对中国经济的依存度会进一步提高。”^[2]

中日同处东亚经济圈，两国在推动东亚地区未来发展上的作用举足轻重，

[1] 「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定委員会第五回会合委員会報告」、2021年9月1日、https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2021/pdf/20210901_cptpp_hokoku_jp.pdf。（上网时间：2021年10月19日）

[2] 「戦略年次報告2020インド太平洋の今日と明日：戦略環境の変容と国際社会の対応」、2021年2月5日、https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/pdf/StrategicAnnualReport2020jp.pdf。（上网时间：2021年10月9日）

即便难以“志同道合”，也需要“同舟共济”，在竞争的同时尽力寻求合作。两国共同参与 RCEP，都率先批准了该协议的文本。当前，最重要的是两国合力推动 RCEP 生效，并且在今后的落实和提升中开展合作。正如日本专家所言，“RCEP 的生效在推动地区经济统合层面具有重要的意义，同时作为东亚诸国维护自由开放的国际经济秩序的政治信号，将给世界带来重要影响。”^[1]

四、结语

尽管日本制定了具有战略意图的区域合作政策，并在推进中取得显著的成效，但也应该看到，面对百年未有大变局的复杂形势，日本进一步推行其战略也会遇到诸多困难，在许多方面可能难以如愿以偿。比如，在区域市场开放方面，全球化正在经历重大调整，各国政府的经济政策取向和市场开放方式正经历新的转变，更加注重发展的安全，重视开放与安全、开放与平衡的协调，日本基于所谓高标准开放、高规则统一的战略会遇到新的挑战与制约。在竞争战略方面，日本想坐大，会遇到美国的压力和阻挡。在规则制定方面，美国会维护其主导地位，作为美国的盟国，日本只有胁从。在与中国的战略竞争上，尽管日本在一些方面有一定优势，但在经济规模、市场和综合影响力等方面，日本与中国的差距越来越大。在国内方面，日本的老龄化、低增长对其能力提升也形成制约，尽管政府在推动农业开放方面取得了一定突破，但日本是一个具有很强保护性的政治社会，要实现大开放、大变革也很难。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 大庭三枝、『RCEP 合意：日中韓貿易の利点を生かせ、「インド不参加」のデメリットは誇張』、2021 年 2 月 1 日、<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00677/>。（上网时间：2021 年 10 月 9 日）