

“印太战略”背景下日本对东南亚的环境外交

孙传玲*

摘要 近年来,随着中国“一带一路”倡议的推进和美日等国家“印太战略”的出台,在中美战略竞争全面升级的新形势下,东南亚地区的地缘政治、地缘经济属性进一步凸显,已成为主要大国博弈的竞技场。“印太战略”背景下,日本以推动构建“自由开放的印太”秩序之名,综合运用经济、政治、安全、技术、价值观、文化等多重外交手段,不断强化与东南亚国家的双边、多边关系,在“高质量”基础设施、互联互通、海洋安全、能源安全等方面开展诸多合作。其中,环境外交作为日本“综合外交力”的重要内容,在认知塑造、影响力提升、价值观传递等方面发挥着积极作用。为拉拢东南亚国家,日本不断加强对该地区的环境外交,通过设置一系列关涉全球利益的重大议题,如气候变化、海洋塑料垃圾等环境安全问题,给东盟更多的施展空间。但需要注意的是,日本的环境外交始终作为其现实主义外交的重要手段和掩护,服务于其大国情结和强国战略。根据近年来日本政府针对环境领域出台的诸多政策可以发现,日本政府试图通过环境外交体制辅助其实现政治大国、军事化大国的战略目标。这背后有印太战略的指引,有国家安全利益的考量,也有获取国际话语权的期望,更暗含对冲中国的企图。大国权力竞争日益加剧的新形势下,日本对东南亚地区的环境外交明显已经成为日本介入该地区事务与构建大国博弈新场域的重要切入点,沦为其塑造权力结构的战略工具。

关键词 印太战略 日本 东南亚 环境外交

一、引言

日本历来重视东南亚地区,将其视为进口原材料、能源的经济腹地及出口与

* 南京信息工程大学国别与区域文化研究院、新加坡研究中心。通信作者及地址:孙传玲,江苏省南京市宁六路219号南京信息工程大学文学院;邮编:210044;E-mail:sunchl@nuist.edu.cn。本文系国家自然科学基金青年项目“近世日本儒家生态哲学思想研究”(20CZX035)的阶段性成果。

投资的重要市场。二战后,为满足经济发展需求,拓展海外利益,日本利用战争赔偿恢复与东南亚各国的外交关系,通过官方发展援助(ODA)、人员交流等推动与东南亚各国的合作。近年来,随着中国“一带一路”倡议的推进和美日等国“印太战略”的出台,在中美战略竞争全面升级的新形势下,该地区的地缘政治、地缘经济属性进一步凸显,已成为主要大国博弈的竞技场。对日本而言,东南亚地区成为其在“印太战略”下建立印太地区秩序的切入点。为此,日本以推动构建“自由开放的印太”秩序之名,综合运用经济、政治、安全、技术、价值观、文化等多重外交手段,不断强化与东南亚国家的双边、多边关系,在“高质量基础设施”、互联互通、海洋安全、能源安全等方面开展诸多合作,以进一步扩大在该地区的影响力与话语权,从而达到遏制中国的目的。^①其中,环境外交作为日本“综合外交力”的重要内容,在认知塑造、影响力提升、价值观传递等方面发挥着积极作用。

“环境外交”(environmental diplomacy)是伴随全球工业经济发展导致的全球性环境恶化和生态失衡等问题凸显而出现的一种新型国际关系形式,最早由美国学者卡罗尔于1983年提出。在政治学和国际关系学话语体系中,环境外交一般指国际关系行为主体通过谈判、交流、缔结条约等方式,解决全球生态环境问题的各种活动的总称,涵盖了环境安全、全球环境治理以及环境和平建设三个关键领域。^②国际社会通常把1972年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议(UNCHE)作为国际环境外交的开端。此后,随着气候变化、生物多样性减少等全球环境问题日益受到国际社会关注,环境外交逐渐成为各国重要的外交资

① 王宏禹,彭昭男.日本在东南亚的对华基建竞争——动因、演进与走向[J].国际展望,2022(5): 104-122;黄继朝,陈兆源.竞争与差异化:日本对东南亚基础设施投资的策略选择[J].日本学刊,2022(2): 64-90;王传剑,刘洪宇.安倍第二次执政以来日本加强与东盟国家海洋安全合作的进展、动因及前景[J].南洋问题研究,2021(3):14-29;毕世鸿.“印太战略”视域下的日本对东盟外交[J].和平与发展,2021(5): 86-103;杨达,熊雪晖.日本对东南亚的“绿色联通”战略:图景壁画、手段组合与案例透视[J].南洋问题研究,2020(3):12-23;于海龙.安倍政府对东南亚外交的层次性分析[J].世界经济与政治论坛,2020(3):59-68;周英,唐小松.日本对东盟的公共外交[J].国际问题研究,2017(4):101-112;大庭三枝.现代日本外交的三十年——地域主義・アジアの観点を中心に[J].国際政治,2019,196:97-115; Kei Koga. Japan's “Free and Open Indo-Pacific” Strategy: Tokyo's Tactical Hedging and the Implications for ASEAN[J]. Contemporary Southeast Asia, 2019,41(2): 286-313.

② 劳伦斯·E·萨斯坎德,萨利姆·H·阿里.环境外交:为达成更有效的全球协议而谈判(第2版)[M].郑家良,等,译.北京:社会科学文献出版社,2022:7.

源与手段。尤其是冷战结束后,随着多极化与全球化趋势出现,一向被认为属于“低级政治”(low politics)领域的环境问题进入国际政治视野,成为构建国际关系新秩序的一项重要内容。各国通过环境外交力图解决全球环境问题的同时,也不乏“利用环境保护问题实现特定的政治目的和其他战略意图”^①的考量。当前,环境外交“已经不再单单局限于生态环境领域,而是与外交主体之间的意识形态、政治博弈、跨国贸易等问题深度交织、融合发展”^②。

日本的环境外交是顺应日本国内和国际环保发展趋势的产物。战后,日本在谋求经济发展的过程中产生了诸多环境问题,一度成为“公害大国”。面对严峻的环境问题及其带来的生存威胁,日本在积极探索公害治理路径的同时,学界也开始反思过去的人类中心主义发展模式,重新思考人与自然、经济社会发展与环境的关系,从儒家、佛教、日本固有信仰等传统思想资源以及马克思主义中汲取生态智慧,逐步确立了构建循环型社会的可持续发展道路。^③另一方面,随着全球环境治理的开展和日本国际贡献战略的推进,日本也逐步将这一理念融入外交战略与政策,基于国内公害治理的经验和技术,积极开展全球或区域环境外交。这一外交行为不但消除了国际社会此前对日本的“经济动物”等批评的声音,还帮助日本树立了“环境友好型国家”“负责任国家”等良好形象。可以说,环境外交自20世纪80年代末以来,在日本参与国际事务、重塑国家形象、提升影响力等方面都发挥了积极作用。

日本的环境外交虽然并非始于政府主动推进的战略外交,而是迫于公民压力,在地方自治体和NGO促使下实施的“被动外交”,^④但随着日本政治大国化

① 刘乃京,环境外交:国际力量互动较量的新界面[J].国际论坛,2003(11):21.

② 徐艳玲,刘海涛.新时代我国生态外交发展的显著特征、外部风险和对策建议[J].山东社会科学,2022(2):115.

③ 侯茂鑫,王前.现代日本环境思想的有机体哲学解读及其启示[J].科学技术哲学研究,2019(2):108-113;周菲菲.论中国古代生态思想对日本传统生态理论及其循环型社会构建的影响[J].2018(11):92-97;包庆德,刘源.评日本战后环境思想之研究——以日本马克思主义学者的研究为核心[J].哲学研究,2011(10):25-31;冯雷.现代生态运动中东方传统思想的价值与局限——龟山纯生论日本佛教生态思想的现代意义[J].国外社会科学,2008(3):68-72.

④ 阪口功.日本の環境外交——ミドルパワー、NGO、地方自治体[J].国際政治,2011,166:26-41;王京滨,李杨,吴远泉.日本环境外交的历史演进与决策体制——兼论福岛核污水排放问题[J].日本学刊,2022(3):128-152+155.

目标的不断推进,其环境外交的利益诉求以及战略指向愈加明显。^① 东南亚地区是日本的国家利益优先延伸区域,也是对外战略布局的重点区域,日本对东南亚地区的环境外交同样有着明显的利益诉求及战略指向。尤其是“印太战略”推出后,日本在该框架下对东南亚的环境外交策略进行了战略性调整。那么,“印太战略”背景下,日本对东南亚地区的环境外交策略有何新变化?在配合美国的情况下,日本与东南亚地区有哪些新议题、新认知上的互动?日本在东南亚地区的环境外交又面临怎样的问题或困境?本文尝试对以上问题作出回答。

二、日本“印太战略”中的东南亚及其环境外交考虑

(一)日本“印太战略”中的东南亚

进入21世纪,随着中国的崛起及国际权力的转移,日本意识到中美之间的博弈必将随之扩展。这带给日本巨大的心理冲击,也使日本面临新的战略调整。安倍执政以来,积极谋划打造地缘政治战略色彩鲜明的“印太战略”,在依附美国的同时,也试图拉近与东南亚、印度、澳大利亚、欧洲等印太国家和地区的关系,以对冲中美对抗的风险。日本“印太战略”从酝酿到最终成形经历了近十年的时间。2007年8月22日,时任日本首相安倍晋三借访问印度之机,发表题为“两洋交汇”的演讲,提出“太平洋和印度洋正成为自由与繁荣之海”“一个打破地理疆界的‘更为广泛的亚洲’已经明显出现”^②,这被认为是日本“印太战略”的雏形。2012年安倍二次执政后便谋划重启新一轮的“印太战略”。随着“一带一路”尤其是“21世纪海上丝绸之路”的顺利开展,中国在印度洋、太平洋沿岸地区

① 董亮.日本对东盟的环境外交[J].东南亚研究,2017(2):73-87;屈彩云.经济政治化:日本环境援助的战略性推进、诉求及效应[J].日本学刊,2013(6):103-120+159;官笠俐.后冷战时代日本环境外交战略研究[J].东北亚论坛,2012(3):98-104;屈彩云.日本环境外交战略初探[J].现代国际关系,2011(1):22-27;吕耀东.试析日本的环境外交理念及取向——以亚太环境会议机制为中心[J].日本学刊,2008(2):3-15;林晓光.日本政府的环境外交[J].日本学刊,1994(1):19-32;Schreurs M A. Japan's Changing Approach to Environmental Issues[J].Environmental Politics,1997,6(2):150-156. 这些研究均指出日本环境外交是日本实现国家利益目标的重要途径和平台,是其实现大国化战略的重要手段。此外,也有学者指出,日本开展环境外交很重要的一个因素是为了挽回声誉、重塑形象,因此往往表现为一些政策不足的象征性行为。Tiberghien Y, Schreurs M. High Noon in Japan[J]. Global Environmental Politics, 2007, 7(4): 70-91; Taylor J. Japan's Global Environmentalism[J]. Political Geography, 1999, 18(5): 102-134.

② 日本外务省. 外交青書 2022[R/OL]. [2023-01-11]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2022/pdf/pdfs/2_1.pdf.

的影响力不断扩大。这使得对中国发展本来就十分敏感的日本倍感焦虑。于是经过几年的酝酿,安倍于2016年8月在第六届非洲开发会议(TICAD VI)的演讲中正式提出“自由开放的印太”(FOIP)战略,他指出“日本有责任促进太平洋和印度洋以及亚洲和非洲的联合,使之成为一个重视自由、法治和市场经济、不受武力或胁迫、并使之繁荣的地方”^①。日本外务省在2017年《外交蓝皮书》中设“特集”专门介绍了“印太战略”,2018年《外交蓝皮书》中明确指出推进“自由开放的印太”是日本外交的六大重点领域之一。^②此后,日本公布的《外交蓝皮书》《开发合作白皮书》等官方文件,均将实现“自由开放的印太”作为日本政府的重要外交政策,“印太战略”成为日本外交政策活动和安全政策中的主导叙事。

同时,日本还在超越“一般意义上的地缘概念”与“现实主义政治逻辑”的口号下,不断将“印太战略”包装成国际公共产品,提出各种宣言与方案,将秩序规则构建、区域合作、价值观维护等注入其中,试图彰显其公益性与道义性色彩。^③日本声称通过建设符合国际标准的高质量基础设施实现区域内联通,可维持强化印太地区基于法治的自由开放的海洋秩序,最终实现该地区的稳定和繁荣。然而,只要稍加分析便可发现,这不过是安倍对之前推行的“自由与繁荣之弧”及“俯瞰地球仪外交”“积极和平主义”等单项议程的整合,而其内容也不过是近年日本外交的“新瓶装旧酒”。日本先是拉拢美国、印度、澳大利亚组成四国集团,即所谓的“地区民主安全的四边形”,后又向东盟、韩国、欧洲延伸并不断推进。^④其真实目的在于“将太平洋与印度洋,以及印度洋沿岸的亚非大陆连接起来,凭借美国、印度和日本在这一区域的影响力,并与欧洲、北约相呼应,最大限度地聚合可资利用的资源,编织一张既大又密的网络阻遏甚至终止中国的崛起”;^⑤同时在美日同盟框架下有效提升日本在印太地区的地位和作用,维护有

① TICAD VI開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣基調演説[EB/OL].(2016-08-27)[2023-01-11].https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af2/page4_002268.html.

② 日本外務省.外交青書 2022[R/OL].[2023-01-11].<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2018/pdf/pdfs/1.pdf>.

③ 卢昊.日本外交与“印太构想”——基于国际公共产品角度的评析[J].日本学刊,2019(6):9.

④ [俄]B.O.基斯塔诺夫.日本“印太战略”:构建、核心与延伸[J].东北亚学刊,2018(4):25-28.

⑤ 胡令远,殷长晖.印太战略议程设置与推进:日本外交的新态势——以反恐问题的闩入为中心[J].复旦学报(社会科学版),2021(6):141.

利于日本的印太地区秩序。^①

东南亚地区是“印太”的中枢区域,而且该地区国家中,既有南海争议方,也有中国“一带一路”重点沿线国家,对日本“印太战略”具有显而易见的重要性。2018年2月日本外相河野太郎访问文莱和新加坡时表示,东南亚和东盟各国在日本“印太战略”中占据着重要地位。2020年10月菅义伟将东南亚地区作为就任首相后的首个访问地,先后访问了越南和印度尼西亚两国,表示为实现“自由开放的印太”,日本将加强与两国的合作。^②《外交蓝皮书》《开发合作白皮书》等日本政府官方文件中也多处提及东南亚地区之于日本的重要性:“东盟诸国地处海上交通要道,同时也有众多日本企业进驻,与日本经济往来密切。对日本而言,东盟在政治、经济两方面都极为重要。”^③在日本“自由开放的印太战略”中,东盟是日本试图在亚洲打造的域内互联互通“样板”,是实现其向中东、非洲延伸的“典型案例”。

鉴于东盟在日本“印太战略”中的重要地位,日本在外交场合中多次强调尊重东盟意愿,维护东盟中心性。2018年8月在新加坡召开的东盟地区论坛(ARF)上,对于日本的“印太战略”,不少东盟国家表示如果是“战略”则难以加入。于是,为了照顾东盟及其成员国的感受,迎合其谨慎立场,日本对“印太战略”进行了微妙调整,用“构想”一词取代“战略”。^④这在一定程度上也说明日本在地缘政治上已将东南亚地区纳入“印太战略”。之后日本极力拉拢东盟及其成员国,不断兜售其所谓“自由开放”的价值体系,试图获取东盟对“自由开放”印太秩序的接受和认可。2019年东盟发布《东盟印太展望》(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP),表达了其对印太地区秩序的构想后,日本不断强调AOIP与FOIP在本质上是是一致的,并表示以后将在AOIP框架下强化与东盟在海洋合作、互联互通、可持续发展目标(SDGs)、经济等优先领域的合作进程。其中,环境议题既有公共性,又关涉AOIP四大优先领域的任一领域,可以说是

① 毕世鸿,“印太战略”视域下的日本对东盟外交[J],和平与发展,2021(5):92.

② 日本外务省,菅内閣総理大臣のベトナム及びインドネシア訪問[EB/OL]. (2020-10-16)[2023-01-15]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page4_005221.html.

③ 日本外务省,2021年版開発協力白書[R/OL]. [2023-01-10]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100353407.pdf>.

④ 刘鸣,陈永,束必铨,“印太战略”:以美印日澳的战略逻辑、利益与策略选择为分析视角[J],东北亚论坛,2021(2):8.

日本拉拢东盟及成员国将其纳入“印太战略”旗下的最佳“工具”。此外,日本在环境外交领域已深耕数十年,有着丰富的经验与坚实的基础。自20世纪70年代中期日本便开始对该地区实施环境ODA,战略性地将更多援助投入环境领域,通过环境中心、城市项目等合作方式,与东南亚国家在污染防治、生物多样性保护、低碳发展等环境治理和保护领域取得了诸多合作成果。

(二)“印太战略”之前日本对东南亚环境外交的演进和特征

在“印太战略”推出之前,日本对东南亚地区的环境外交大致经历了萌芽、发展和稳步推进三个历史阶段。

20世纪70年代至80年代中后期为经济效益优先的萌芽阶段。战后,日本确立了以日美同盟为外交基轴、发展“自由民主主义”政治、谋求非军事的贸易和产业立国的经济优先发展路线。东南亚地区成为日本拓展海外资源、谋求海外利益的首选区域。在此背景下,日本于20世纪50年代至70年代以战争赔偿、ODA等为踏板,在东南亚地区采取投资、贸易、援助三位一体的经济外交手段,逐步恢复了与东南亚各国的关系,并实现了在该地区的海外经济利益拓展。但由于日本过于注重本国经济利益的攫取,忽视了在开发援助过程中对当地生态环境的保护,致使该地区空气污染、水资源破坏、热带雨林面积减少、生物多样性锐减等环境问题日益加剧,引起了当地人民的不满,并遭到了国际社会的指责。为消除此类负面评价,维护其在该地区的经济利益,日本自1974年开始通过环境项目贷款、环境技术援助等形式对泰国、菲律宾、印尼等国家实施环境援助。但这时的环境ODA项目不过是些“息事宁人”的零散整治型项目,并非真正以保护当地环境为目标。

20世纪90年代初期至21世纪第一个10年中后期为广泛开展环境援助的发展阶段。这一时期,随着日本经济实力的增强以及冷战的结束,追求政治大国地位成为日本的主要战略目标。但受限于自身特殊的政治特征,日本无法运用所谓“高级政治”(high politics)手段实现其政治大国化目标。于是日本瞄准已进入国际政治视野的环境议题,并将之与其国际政治构想结合,将环境外交作为塑造“为国际作贡献的日本”形象的重要手段,积极开展环境外交。1989年竹下登在访问东南亚各国时的政策演说中指出,鉴于环境问题的重要性,以后将进一

步加强与东南亚各国在热带雨林保护、大气污染防治、水资源保护等环境领域的合作。^① 日本以环境援助为主要抓手,通过提供环境方面的资金、技术以及人员支持等方式,推进在该地区的环境外交。在援助方式上,除延续此前以下水道整治、废弃物处理等为主的环境基础设施援助项目外,还先后在泰国、印尼、越南等国家设立环境中心,在环境监测、环境相关信息收集、当地环境情况调查以及环境管理人员培训等方面提供专业技术和人员支持。在实施主体方面,除外务省、环境省外,经济产业省积极参与其中,成为日本开展环境外交的主体之一。^② 此外,进入21世纪后,随着东盟成员国的不断增多以及东盟一体化的推进,日本开始注重发挥东盟的作用,与东盟开展环境合作对话。如2003年日本与东盟成员国签订“日本—东盟行动计划”,其中列举了全球环境问题、土地、森林火灾及跨境雾霾污染等11个领域作为双方环境合作的重点内容。可见,这一阶段日本在不断加大环境援助力度的同时,还逐步推动与东盟的环境合作,致力于“通过发挥国际倡议和推进环境合作,努力形成符合希望的国际秩序”^③,实现政治利益与经济利益的“双赢”。

21世纪第一个10年后期至2016年“印太战略”正式推出前为双多边环境合作机制趋向成熟的稳步推进阶段。随着《京都议定书》生效以及气候变暖成为全球环境问题中最紧迫的议题,日本环境外交的重心也逐渐转向低碳、绿色能源、环保3R[减量化(reduce)、再利用(reuse)、可循环(recycle)]等领域。尽管这一时期日本首相更替频繁,但日本政府仍相继推出“美丽星球50”“清凉地球推进构想”“鸠山倡议”“世界低碳发展愿景”“绿色未来倡议”等环境构想,并提出了加大环境援助的承诺,力图向国际社会展现其欲引领全球低碳革命的决心和信心。在此背景下,日本对东南亚地区的环境外交继续以环境援助为主要抓手,同时通过与东盟建立、完善合作对话机制等,加快与东南亚国家之间的环境合作步伐。这一阶段日本对东南亚各国实施的环境援助,在内容上,既有以生态环境治

① 竹下内閣総理大臣のASEAN諸国訪問における政策演説:共に考え共に歩む—日本とASEAN [EB/OL]. (1989-05-05) [2023-01-09]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1989/h01-shiryou-2.htm#a5>.

② 经济产业省针对亚洲的环境问题,于1992年起实施“绿色援助计划”,该计划至2001年共援助7个国家,其中5个为东南亚国家。

③ 日本环境省.2000年版環境白書[R/OL]. [2023-01-10]. <https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h12/index.html>.

理和保护为传统的援助内容,也有以构建低碳社会为目标的城市、交通、电力等新领域;在方案上,除传统的技术合作项目、环境基础设施建设项目外,还通过实施“东盟环境模范城市项目”等城市项目加强环境合作。此外,日本与东盟之间的环境合作进一步深化,尤其是2007年“日本—东盟环境合作对话”机制建立后,双方的环境合作进程明显加快。2008年3月在越南河内举行首届“日本—东盟环境合作对话”,日本提出“迈向持续发展的东亚”环境合作倡议。2013年日本—东盟环境合作部长级对话首次举行,日本提出创建“环境可持续城市”(ESC),倡议将生态保护与城市建设联系起来。次区域层面,日本开始把东南亚外交的重点转向湄公河流域。2009年11月日本与湄公河流域五国首脑会议首次举办,双方共同发布了“迈向绿色湄公河的10年倡议”“日本—湄公河63项行动计划”,奠定了日本与湄公河流域国家的环境保护与合作的重要基础。这一阶段也正是日本初步酝酿“印太战略”时期。可见,这一阶段日本已经开始谋划在该地区的战略布局,将环境外交作为配合其国家综合战略的重要手段,谋求政治、经济以及安全上的国家利益最大化。

回顾与梳理日本对东南亚的环境外交史,可以发现日本与东南亚国家之间已经形成了多边与双边相互配合,既能兼顾对外合作战略布局的稳定,也能保证具体环境目标及时落实的灵活多元的环境合作模式。日本对东南亚的环境外交注重环境合作的虚实结合,不仅关注具体项目,还在认知等领域不断推进,更强调功能化、灵活化和激励机制。^① 整体而言,其环境外交有着如下一些特征。

第一,日本对东南亚环境外交的政治目的与战略意图愈加显现。日本对东南亚的环境外交最早萌芽于20世纪70年代在开发东南亚国家过程中的环境援助,但这一时期日本注重的主要是在该地区的经济利益获取,环境援助下的环境治理不过是些“表面功夫”。20世纪90年代至21世纪初,日本积极开展与东南亚国家的环境合作,主要在“亚太环境会议”(Eco-Asia)、“亚太环境和发展论坛”(APFED)、“联合国EST亚洲区域论坛”等亚太地区多边合作框架下进行。这与当时日本意图成为“正常国家”,追求政治大国地位及亚洲领导者的战略定位相符。21世纪前十年中后期开始,日本开始注重与东盟、湄公河流域间的合作对话,通过“日本—东盟合作机制”“日本—东盟环境合作对话机制”“日本—湄公

^① 董亮,日本对东盟的环境外交[J],东南亚研究,2017(2):79.

河合作机制”等,制定与东盟、湄公河流域的区域、次区域整体合作框架。而这一时期,恰是安倍晋三与其政治盟友麻生太郎结成“安麻体制”,对内主张修宪、使日本成为“能战国家”,对外谋划构建“印太”秩序、制衡中国的时期。^①可见,日本对东南亚环境合作的地域布局,明显有着拉拢东盟以及湄公河流域国家,并试图制衡中国的意图。

第二,环境合作关系不对等,合作内容基本为日本主导。日本表面上强调通过合作对话、平等交流共同探索推动区域内环境治理与保护的有效方法与路径,但事实上在合作中存在着明显的不对等关系,日本一直占据主导地位。从各项零散整治项目到环境中心的设立,再到环境模范城市项目等,大部分合作项目从制定、实施到评估,都主要由日本掌控。双方合作达成协议后,日本主要通过资金、技术、人才等方式推动落实项目,利用自身在合作中的明显优势,获得实质利益。合作内容选择方面,无论是热带雨林保护、大气污染防治、水资源保护等议题,还是低碳、循环型社会、应对城市气候变化等议题,也几乎都由日本主导。日本紧跟国际热点话题,不断提出新的合作内容,通过人才培养、能力建设等方式宣传本国的经验与理念,对东南亚国家进行认知塑造,打造“认知共同体”,进一步强化其在该地区的地缘利益。

第三,环境 ODA 是日本推进东南亚环境外交的主要抓手。日本对东南亚的环境外交起步较早,自 70 年代中期便对东南亚地区实施环境 ODA。80 年代后期,日本正式提出将“积极解决环境问题等全球规模的问题”作为日本“国际合作构想”的重要内容,并多次在公开场合表示愿意承担在环境保护议题上的责任,增加环境援助资金,为发展中国家的环境保护作出贡献。环境 ODA 成为日本开展环境外交的重要手段。东南亚地区是日本环境 ODA 的重点区域,印度尼西亚、菲律宾、泰国、越南等国家长期以来是日本环境 ODA 的受援国,屡次进入日本环境 ODA 受援国排名前十位。^②

① 刘江永,战后日本国家战略演进及岸田内阁战略走向[J].东北亚论坛,2022(1): 17-35. 需要说明的是,这一时期虽然也有福田康夫“新福田主义”和鸠山由纪夫“友爱政治”的政策基调,但他们的执政期都只有约 1 年,并未形成真正意义上的日本国家战略。

② 屈彩云,经济政治化:日本环境援助的战略性推进、诉求及效应[J].日本学刊,2013(6): 113.

三、“印太战略”背景下日本对东南亚环境外交的政策与举措

为显示“印太战略”作为国际公共产品的包容性与公共性,气候变化、可持续发展、生物多样性等公益性环境议题无疑是最佳落脚点。2018年日本内阁会议通过“第五次环境基本计划”,提出将通过国际贡献发挥日本的领导力,构建更多的战略合作伙伴。其具体内容包括:(1)出口环境基础设施;(2)通过对策平台等支援发展中国家适应气候变化;(3)对温室气体卫星观测等提供技术支持;(4)作为发达国家援助海外实现可持续发展社会等。可见,环境外交仍是日本显示“领导力”的重要内容与手段。而具有战略意义的东南亚地区自然成为日本“国际贡献”的重点区域,以及显示其“领导力”的重要窗口。

“印太战略”推出以后,日本对东南亚国家环境外交的首要举措便是通过已有的灵活多元的环境合作机制,深化区域—次区域—两国间的多层次环境合作对话,从宏观层面推动双方在应对气候变化、处理海洋塑料垃圾、生物多样性等环境领域的合作进程。

首先,日本注重发挥东盟作用,利用东盟“中心性”地位,强化日本与东盟的多边环境合作。日本通过既有的东亚峰会(EAS)、东盟与中日韩(10+3)(后文简称“东盟+3”)领导人会议、日本—东盟首脑会议等区域合作机制,借助环境议题积极寻求与东盟的合作空间,相继推出“日本—东盟环境合作倡议”“日本—东盟气候变化行动议程”“‘东盟+3’海洋塑料垃圾合作行动倡议”“日本—东盟气候变化行动议程2.0”等多项合作倡议。2017年安倍在日本—东盟首脑会议上提出“日本—东盟环境合作倡议”,指出为实现东盟的SDGs目标,日本将继续推进综合多元的高质量环境基础设施建设与各领域的环境合作项目,优先领域包括废弃物循环、可持续型城市、排水处理、海洋污染、化学物质、生物多样性、气候变化等。^① 2018年在“东盟+3”领导人会议和日本—东盟首脑会议上,安倍分别提出“‘东盟+3’海洋塑料垃圾合作行动倡议”和“日本—东盟气候变化行动议程”,表示在海洋塑料垃圾问题、气候变化应对问题等方面予以援助。^② 2019年

① 日本环境省,日本 ASEAN 環境協力イニシアティブ[EB/OL]. [2023-01-10]. <https://www.env.go.jp/content/900514405.pdf>.

② 日本环境省,ASEAN 関連首脳会議における環境分野の成果について[EB/OL]. (2018-11-15) [2022-12-25]. <https://www.env.go.jp/press/106191.html>.

在日本—东盟环境阁僚会议及“东盟+3”环境部长会议上,日本提出设立“海洋垃圾塑料中心”,并提议开展新的氟利昂(HFC)替代对策及环境技术认证(ETV)合作。^①2021年日本—东盟首脑会议上,岸田文雄提出“日本与东盟气候变化行动计划2.0”,称日本将在维持2018年“日本与东盟气候变化行动计划”中提出的“透明性、减缓、适应”三大支柱的基础上,继续加大对东盟地区向脱碳社会转型的支持力度,帮助东盟各国实现脱碳社会。^②2022年第25次日本—东盟首脑会议上,岸田文雄强调2023年是日本与东盟友好合作50周年,日本将加强与东盟在海上交通安全等海洋合作、高质量基础设施投资等互联互通援助、卫生保健、气候变化对策、防灾等领域的合作,共同致力于实现“亚洲零排共同体构想”。^③

其次,开展湄公河次区域环境外交。1991年起日本开始把湄公河次区域单列出来,形成了专门针对柬老缅越(CLMV)的机制。2009年日本开启了与湄公河五国的首脑会议机制,这标志着日本对该次区域的战略重视进一步提升。此后,日本分别发表了《东京宣言》(2009)、《东京战略2012》《新东京战略2015》以及各自配套的“行动计划”等。2009年首次首脑会议上,日本提出强调可持续发展的“绿色湄公河”概念,表示将援助五国建设基础设施及新能源开发、环境保护等。^④“印太战略”框架下,日本进一步强化在该区域的战略外交。2018年10月,第10次日本与湄公河流域国家首脑会议上通过了“东京战略2018”及其附属的“推动可持续发展目标(SDGs)的日本—湄公河合作项目”等计划,日本表示将继续加大与湄公河区域的环境合作。《东京战略2018》提出了新的合作三大支柱,即“活的互联互通”“以人为中心的社会”“实现绿色湄公”。^⑤2019年11月,在第11次日本—湄公河流域国家峰会上,日本提出“面向2030年可持续开发的日湄倡议”,以之取代此前的“绿色湄公十年倡议”。新倡议将“环境城市问题”“可持续的天然资

① 日本环境省,第16回ASEAN+3环境大臣会合及び日本ASEAN环境閣僚対話の結果について[R/OL]. (2019-10-10)[2023-01-10]. <https://www.env.go.jp/press/107294.html>.

② 日本环境省,日ASEAN首脳会議における環境分野の成果について[EB/OL]. (2021-10-27)[2023-01-10]. <https://www.env.go.jp/press/110137.html>.

③ 日本外务省,第25回日本ASEAN首脳会議[EB/OL]. (2022-11-12)[2023-01-12]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page1_001395.html.

④ 宋效峰,湄公河次区域的地缘政治经济博弈与中国对策[J].世界经济与政治论坛,2013(5):41.

⑤ 日本外务省,第10回日本・メコ地域諸国首脳会議[EB/OL]. (2018-10-09)[2023-01-12]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/seal/page4_004407.html.

源利用”和“综合发展”作为三大优先合作领域,涉及废弃物处理、海洋塑料垃圾、防灾、水资源与河流污染治理、可持续的森林资源利用等方面。^① 2021年12月20日第1次日本湄公SDGs论坛线上举办,其中论坛三以“绿色包容社会”为主题,深入探讨了气候变化、水资源管理等问题。

最后,加强开展两国间环境政策对话。利益的多元化使得东南亚各国之间在一些具体议题或合作上很难达成共识,而日本与东盟的环境合作机制基本又都是对话性的、松散的,因此多边框架下产生的合作成果往往缺乏可执行力。自2012年以来,日本除利用东亚峰会、“东盟+3”领导人会议、日本—东盟首脑会议、日湄首脑会议等多边合作机制外,还分别与印尼、新加坡、柬埔寨、老挝、越南、马来西亚、泰国、菲律宾等国建立直接对话协商机制,进行双边政策对话(表1)。日本以积极的“现场主义”与对象国保持对话沟通,精准把握对象国的实际需求,战略性地深化落实具体合作项目。例如,水资源问题是长期困扰湄公河流域国家的问题。因此,水污染处理、排水处理、水质管理等成为日本对湄公河五国援助的重点领域。在应对气候变化方面,日本实施两国间联合信用制度(JCM),在东南亚与越南、老挝、印尼、缅甸、柬埔寨、泰国、菲律宾7个国家结成JCM伙伴关系,通过实施具体的JCM项目向其推广日本的脱碳技术、产品、系统、服务、基础设施等。针对印尼、越南等环境合作协议国,日本在大气污染、水质污染、气候变化、废弃物处理等领域,制定了制度建设、人才培养到技术、资金支持等“一揽子”环境ODA政策。

表1 日本与东南亚国家的两国间政策对话情况

国家	合作协议 签署年份	政策对话会议 召开年份	对话会议 召开次数	主要合作领域
新加坡	2010	2014、2015、2016、 2017、2019、2020	6次	气候变化应对、大气污染对策、 废弃物管理、东盟区域内脱碳等
印度尼西亚	2012	2014、2018、2021	3次	废弃物发电、海洋塑料垃圾对策、 水污染对策、气候变化应对等

^① 日本外务省,2030年に向けたSSDGsのための日メコンイニシアティブ(仮訳)[R/OL]. (2019-11-04)[2023-01-15]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000540916.pdf>.

(续表)

国家	合作协议 签署年份	政策对话会议 召开年份	对话会议 召开次数	主要合作领域
越南	2013	2014、2015、2016、 2018、2019、2020、 2021	7 次	气候变化应对、废弃物管理、海 洋塑料垃圾对策、大气污染、排 水处理等
泰国	2017	2018、2019、2020	3 次	大气环境、海洋塑料垃圾/废弃 物管理、水质管理等
缅甸	2018	2018、2019、2020	3 次	水污染对策、废弃物管理、大气 污染对策
菲律宾*	2022	2022	1 次	气候变化应对、废弃物管理等

注：* 日本与菲律宾自 2015 年起开展关于废弃物管理的环境对话，但就环境政策、环境研讨会、气候变化整体开展环境合作对话则是以 2022 年 3 月的“第 1 次日菲环境周”为标志。

资料来源：笔者根据日本环境省“面向可持续发展的国际环境合作”网上资料整理，<https://www.env.go.jp/earth/coop/coop/dialogue/easemm.html>。

总之，日本立足于环境外交的丰富经验和灵活多元的合作机制，通过开展区域、次区域、两国间多层次环境合作与对话，将环境议题纳入城市建设与发展、脱碳社会构建、SDGs 目标达成等领域，深化了与东南亚国家之间的关系。

四、日本对东南亚环境外交的新特征

综上可见，环境、气候变化等议题一直是日本与东南亚国家高层会议的热切关注议题，此间环境安全合作议题或被单独列出、重点执行，或与“脱碳”“能源”“可持续发展”“SDGs”等议题相结合、联合开展。日本通过双边或多边等渠道，向东南亚各国提供技术、人员、资金等环境援助。“印太战略”推出后，日本在其环境外交整体趋向后退保守的情况下^①，继续加大与东南亚国家的环境合作力

① 王京滨、太田宏、阪口功等学者指出，20 世纪 80 年代后期至 90 年代是日本环境外交的积极活跃期，进入 21 世纪后开始退步，2011 年东日本大地震发生后彻底进入消极保守期。参见：王京滨，李杨，吴远泉. 日本环境外交的历史演进与决策体制——兼论福岛核污水排放问题[J]. 日本学刊，2022(3):128-152+155; 太田宏. 環境と資源問題をめぐる国際政治と日本[J]. 国際政治，2020，200:151-167; Isao Sakaguchi, Atsushi Ishii, et al. Japan's Environmental Diplomacy and the Future of Asia-Pacific Environmental Cooperation[J]. International Relations of the Asia-Pacific, 2021, 21: 121-156.

度,加快推进环境合作进程的全方位发展。同时,随着亚太地区战略结构发生重大变化以及日本整体对外战略的重大调整,日本对东南亚的环境外交也呈现出一些新特征。

(一)东盟为中心,湄公河次区域为重点,泰国、菲律宾、越南、印尼为关键

从空间布局上看,日本以东盟为中心,以湄公河次区域为重点进行宏观政策层面的交流与合作,以越南、泰国、菲律宾为关键国家来落实具体项目,点、线、面结合,深化、细化与东南亚国家的环境合作。

首先,对作为“面”的东盟,主要利用 EAS、“东盟+3”领导人会议、日本—东盟首脑会议及其下设的部长级会议抓“顶层设计”,展开多边会话。东盟在东南亚事务中发挥着重要作用,是东盟地区论坛、亚太经合组织(APEC)的主要领导者,尤其是2015年东盟共同体成立以后,东盟的地区“中心地位”愈加鲜明。在此背景下,日本在东南亚地区更注重开展以东盟为中心的全方位多边外交。2020年11月日本与东盟签署“关于 AOIP 合作的日本—东盟首脑会议共同声明”,日本表示将继续支持维护东盟的一体化与中心性,加强双方在海洋合作、互联互通、SDGs、经济等 AOIP 优先领域的合作。2020—2022 年间,日本与东盟已开展 AOIP 合作项目 89 项。其中,日本提出向日本—东盟统合基金提供 10 亿日元资金,用于海洋塑料垃圾削减等环保方面的人才培养、科普宣传等。^①

其次,对作为“线”的湄公河次区域,日本利用日本—湄公河首脑会议等多边合作机制,布局与湄公域内五国的多边对话。湄公河流域的越南、柬埔寨、泰国、缅甸、老挝五国是日本“印太战略”在东南亚地区“东西经济走廊”和“南部经济走廊”的沿线国家,且具有较大的发展潜力,是“印太战略”互联互通构想的重要一环。2016 年后,随着中美在湄公河地区博弈烈度不断上升,日本通过“日本—湄公河流域国家峰会”“湄公河之友部长会议”等进一步加强同该地区的气候变化、水资源管理等方面的环境合作,借助环境议题强化其存在感。

最后,对作为“点”的具体国家,日本以对其战略意义重大的泰国、菲律宾、越南、印尼等国家为重点,签署合作协议,落实具体项目。值得注意的是,与日本签署环境合作协议的六国中,泰国与菲律宾是美国在东南亚的盟友,而日本最重视与美国的地区盟友间的外交合作,故日本将这两国作为介入东南亚事务的重要

^① 日本外务省,日 ASEAN・AOIP 協力の取り組み(概要)[R/OL]. [2023-01-05].<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100419965.pdf>.

切口。新加坡、印度尼西亚和越南作为东南亚地区的区域大国,能通过自身实力或通过对东盟议程的影响推动国际议程的设定,使其在国际舞台上发挥重要作用。日本希望通过区域大国的作用,推动其在东南亚地区外交的全面开展。^① 缅甸虽然是区域弱国,但由于其战略位置异常重要而成为日本谋求合作的对象。2017—2022 年间,从日本对 JCM 伙伴国的资金援助项目情况来看(表 2),虽然日本与 25 个国家建立了 JCM 伙伴关系,但援助对象主要是东南亚七国,其中泰国、菲律宾、越南、印尼四国是重点,对老挝、缅甸、柬埔寨三国的援助项目较少,但这三个国家作为日本东南亚外交的补充,也受到了一定的重视。综合来看,泰国、菲律宾、越南、印尼四国是日本环境外交的重点对象。可见,日本的环境外交服务于其整体对外战略,有利用环境公益性掩饰其安保战略目的之嫌。

表 2 2017—2022 年日本环境省 JCM 资金支援项目一览表

年份 国家	泰国	菲律宾	印尼	越南	缅甸	柬埔寨	老挝	援助东南 亚 7 国项 目数	25 国 总援助 项目数
2017 年	1	3	2	3	0	0	2	11	12
2018 年	6	1	5	3	2	0	1	18	23
2019 年	2	3	4	3	0	2	0	14	20
2020 年	6	2	4	6	1	0	1	20	25
2021 年	7	4	5	8	0	0	1	25	30
2022 年	7	5	4	7	0	0	1	24	30
6 年总计	29	18	24	30	3	2	6	112	140

资料来源:笔者根据“日本环境省对 JCM 伙伴国的资金资源项目一览(2013—2022 年度)”整理, https://gec.jp/jcm/jp/wp-content/uploads/2022/12/20221202_list_jp.pdf。

(二)“脱碳”和海洋塑料垃圾问题成为环境外交的聚焦议题

从合作内容上看,日本与东南亚国家的环境合作逐渐由以生态环境恢复和保护为主的传统合作转向以环境可持续城市建设等为核心的城市合作项目。其中,“脱碳”成为近年来双方环境城市合作的新方向。在推进全球“脱碳”进程的语境下,日本利用经济、技术优势,抓住东南亚新市场的机遇,通过与国际能源机

① 于海龙,安倍政府对东南亚外交的层次性分析[J],世界经济与政治论坛,2020(3):59-68.

构(IEA)、东亚东盟经济研究中心(ERIA)等国际机构合作,推进拥有脱碳相关技术的日本企业与当地企业协作,加强与东南亚各国的绿色能源合作。日本2021年修订的《基础设施海外推进战略2025》中新增了“对碳中和作出贡献”的表述,强调出口绿色技术的新高质量基础设施,战略性转向重视环境、社会和公司治理(ESG),重视“脱碳”等绿色技术出口。日本经济产业省提出扩大减排技术出口的贸易保险额度,鼓励企业对外投资,出口海上风力发电、氢能源等技术。^①可见,立足东南亚丰富的水力、地热、太阳能等自然资源条件,着眼能源转换、送配电网等基础设施建设与改良,推动能源技术“绿色化”,提升可再生资源利用,也是日本努力与东南亚国家对接的方位。2022年1月17日,岸田文雄在就任后的首次施政方针演说中强调,为实现2050年温室气体净零排放的目标,将进行整个经济社会大变革,并强调与东盟等伙伴加强合作,致力于实现“零排放共同体”构想。^②2022年,日本与越南发布“面向碳中和的能源转型合作共同声明”,加强两国间能源合作。同年,印度尼西亚与日本、美国宣布建立长期“公正能源转型伙伴关系”(JETP),以加速脱碳进程。

海洋塑料垃圾是日本在东南亚地区开展环境合作的另一个新重点领域。2018年安倍提出了“‘东盟+3’海洋塑料垃圾合作行动倡议”。2019年6月在G20大阪峰会上,日本提出2050年前实现海洋塑料污染零新增的“大阪蓝色海洋愿景”,并表明将援助发展中国家提升废弃物管理能力和完善基础设施等。2021年8月,日本政府发布重点针对废弃物管理、海洋垃圾回收、技术革新以及能力强化四个方面的“海洋倡议”,援助发展中国家强化能力建设;其中针对东南亚地区特别指出,将在“‘东盟+3’海洋塑料垃圾合作行动倡议”框架下,重点就提高自治体、市民、商业行为体等非政府主体的意识,制定各国海洋垃圾行动计划,加强废弃物发电基础设施等废弃物管理及有关3R的能力建设等方面,对东盟各国实施援助,同时对东南亚地区的海洋塑料垃圾监测进行技术、人才培养等方面的援助。此外,还通过设立“海洋塑料垃圾知识中心”与东盟各国共享有关

① 孟晓旭.日本调整高质量基础设施合作伙伴关系战略及对“一带一路”倡议的影响[J].东北亚学刊,2021(5):38.

② 杨达,熊雪晖.日本对东南亚的“绿色联通”战略:图景壁画、手段组合与案例透视[J].南洋问题研究,2020(3):20.

海洋塑料垃圾对策的知识经验。^①2021年12月日本在其发布的“可持续发展目标行动计划2022”中,指出将重点推进“海洋塑料垃圾处理”,强化“后2020生物多样性框架的制定与实施”。双边方面,2021年4月23日,日本与越南签署“无偿资金援助‘经济社会开计划’协议”,日本为越南提供总额为14亿日元的无偿资金援助,其中5亿日元用于提供调查分析海洋塑料垃圾的器材。^②“印太战略”框架下,日本除在“积极的和平主义”指导下寻求与泰国、菲律宾、越南等海权国家的多元化与体系化安全合作外,也积极通过环境外交塑造共同利益,强化日本自身作为规则领导者的角色。近年来,日本与东南亚环境合作的重点领域转向海洋垃圾问题。从某种程度上可以说,这本质上是为日本的海洋整体战略服务。

(三)以 ODA 为主要手段,加大环境基础设施投资力度

灵活有效地运用 ODA 开展海外高质量基础设施投资是日本推进“印太战略”的重要途径,也是实现印太地区区域内互联互通的目标指向的重要手段。早在2015年5月,安倍政府就启动了“高质量基础设施伙伴关系计划”,提出未来5年内向东南亚、南亚等地区提供1100亿美元的高质量基础设施投资。^③2017年4月,日本修订《基础设施系统海外发展战略》,将促进高质量基础设施体系的海外扩张、帮助达成可持续发展目标等外交议题作为 ODA 的重点领域。^④同年7月,日本环境省制定《环境基础设施海外发展基本战略》,指出“以发展中国家为中心的全球基础设施需求旺盛,城市与经济发展带来的基础设施市场潜力巨大”,但“急速城市化与经济发展也带来严峻的公害、废弃物等问题”,因此,“应吸取发达国家教训,在问题扩大前通过建设普及环境基础设施减少公害治理费用

① 日本外务省,大阪ブルー・オーシャン・ビジョン実現のための「マリーン(MARINE)・イニシアティブ」[EB/OL]. (2021-08-20)[2023-01-20]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ge/page25_001919.html.

② 日本外务省,ベトナムに対する無償資金協力「経済社会開発計画」に関する書簡の交換[EB/OL]. (2021-04-23)[2023-01-20]. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000800.html.

③ 日本外务省・財務省・経済産業省・国土交通省,質の高いインフラパートナーシップ—アジアの未来への投資[EB/OL]. (2015-05-21)[2023-02-01]. https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/economic_assistance/pqi/pqi_besshi01.pdf.

④ “高质量基础设施”包括:对自然灾害等的“强韧性”、一个都不能少的“包容性”、充分考虑对社会及环境影响的“可持续性”三方面。日本国土交通省,日本の「質の高い」インフラプロジェクトグッドプラクティス集[R/OL]. [2023-01-15]. <https://www.mlit.go.jp/kokusai/content/001397310.pdf>.

及总体环境对策费用”。^①2019年,日本在G20大阪峰会上提出“高质量基础设施投资G20原则”,“环境友好”是六大原则之一。2021年,日本环境省在《基础设施海外推进战略2025》指导下,制定“脱碳基础设施计划”,推出“脱碳转移政策诱导型基础设施出口支援”项目,以促进环境基础设施的海外开展。此外,为推动民间企业等积极参与海外环境基础设施投资,2020年9月环境省还设立了“环境基础设施海外开展平台”(JPRSI)。可见,“脱碳”“环境友善”“节能”等绿色标签成为日本海外基础设施“高质量”叙事的重要内容。

在此基础上,日本以ODA为主要手段,与亚洲开发银行、世界银行等国际机构合作,在东南亚地区推进高质量环境友好型基础设施建设。在“日本—东盟环境合作倡议”“脱碳基础设施愿景”等框架下,日本进一步加强了在东盟地区废弃物、循环再生、可持续发展型城市、排水处理、气候变化等方面的环境基础设施投资与建设。例如,作为安倍政府扩大基础设施出口的重要一环,2018年日本主导设立“亚洲污水管理伙伴关系”,普及污水处理技术,保护东南亚的水环境,其中印尼、菲律宾、越南、柬埔寨和缅甸等5个东南亚国家参与。2019年11月4日,在举行的“日本与湄公河流域国家首脑会议”上,安倍强调在灵活运用高质量基础设施投资的同时,也要重点关注环境和城市问题、自然资源的可持续管理和利用等领域。2020年日本政府表示将支援日本企业在东南亚涉足的环境型城市业务,计划通过政府旗下的基础设施基金的出资和日本国际协力银行(JBIC)贷款,设置总额为2500亿日元的支持额度。此外,日本对东南亚国家的环境基础设施投资或援助除道路、桥梁、港口等“硬”设施外,还包括制度、人才等“软”设施。如日本利用国立环境研究所等开发的“亚洲太平洋综合评价模型”(AIM),向越南、印尼、泰国等提供能源转型等长期战略制定方面的支持等。

综上所述,环境议题既关涉经济领域,也与政治、安全领域密切关联,日本战略性强化环境外交,有借助突出“脱碳”“绿色”等环境叙事的高质量基础设施谋求日本经济复苏的动因,也有打着共同应对海洋塑料垃圾等海洋合作旗号推进与东南亚相关国家的海洋安全合作的考量,更有将“印太战略”包装成公共产品的意图。其最终目的是在新形势下维持和强化“印太战略”,提升日本的存在感、拓展日本的影响力和继续对中国实施“软制衡”。不管是从环境合作的国家或区

^① 日本环境省,環境インフラ海外展開基本戦略[R/OL].[2023-01-10].<https://www.env.go.jp/press/files/jp/106520.pdf>.

域布局,还是从合作的聚焦内容领域看,日本借“环境”之名介入东南亚事务,除经济、政治因素外,都还有着明显的安全战略考量。日本试图与该地区建立更密切的关系以伙同美国遏制中国,从而争夺在亚太地区的主导权。

五、日本对东南亚环境外交的未来走向与现实困境

从目前日本的一系列政策操作来看,岸田政府基本延续了安倍的外交路线,将继续基于“安全、经济、价值”三位一体的国家利益观推进日本外交,强化日美同盟,加强与其所谓“志同道合”国家的合作,构建符合日本国家利益的印太秩序。在日本“对美追随+对华制衡+战略性联合‘第三方力量’”^①并强化“印太战略”的整体战略布局下,东南亚地区作为有力的“第三方力量”及日本“印太战略”的重要支点,必然仍是日本外交的着力区域。

拜登上台后便重拾奥巴马时期在气候变化、环境等领域的国际多边框架,把“绿色新政”作为美国应对气候挑战的关键框架,推出了关于投资清洁能源研究、保护自然生态环境、应对气候变化等一系列政策,展现美国意欲重拾全球环境治理领导力的雄心。^②在中美关系方面,拜登政府基本沿袭了特朗普政府时期的做法,对华政策仍坚持所谓的“竞争、合作、对抗”原则,将中美战略竞争引向气候领域,在“印太战略”下布局绿色联盟,围绕清洁能源、脱碳、基础设施等,与中国展开“绿色竞争”。日本是美国绿色联盟布局中的重要“棋子”。美国将日本视为其推行全球气候政策,重塑全球政治话语权与气候环境治理领导力的重要踏板,与日本建立了“美日气候伙伴关系”“日美清洁能源伙伴关系”(JUCEP)等系列双边合作框架以强化联盟协同。日本也主动迎合拜登政府的气候政策,在减排目标、减排资金援助等方面主动作出“妥协”和“退让”。^③同时,美日双方还加强第三方合作,如在东南亚地区建立“日美湄公河电力伙伴关系”(JUMPP)等联合争夺可再生能源和电力市场的主导权。

此外,在当前国际权力转移、中美等大国博弈日趋激烈的背景下,相较于中国等新兴大国,日本的“硬实力”优势正逐步丧失,但“软实力”领域,特别是在国际合作经验、全球治理、国家形象、文化传播力等方面,日本仍具有鲜明优势。

① 孟晓旭,国际变局下日本的战略走向与中日关系[J].东亚评论,2022(1):51-70.

② 赵斌,谢淑敏.“气候新政2.0”:拜登执政以来中美气候政治竞合[J].西安交通大学学报(社会科学版),2022(7):98.

③ 陈友骏,申楠楠.“单边协调主义”下拜登政府对日政策解析[J].东北亚学刊,2022(9):129-130.

2021年度外务省实施的“东盟对日舆论调查”结果显示,认为日本在应对环境、气候变化等全球问题方面作出重要贡献的人占比84%(其中回答非常重要的占45%,比较重要的占39%)。^①可见日本在东南亚地区的环境外交成效显著。对日本来说,借助公共性、公益性色彩较强的环境相关议题,利用国际合作的理念和平台来阐发日本的政策,宣扬“印太战略”的公共产品属性,塑造“秩序维护者”的国际身份认知,无疑是更好的方式。

2022年12月日本环境省发布《2023年度环境省重点施策》,指出日本将强化环境外交,以2023年在日本召开的G7峰会为契机,向国际社会宣传日本的政策措施,为亚洲与世界的SDGs目标达成作贡献。其中特别强调了“国际贡献”的两大内容:一是通过《巴黎协定》第6条和JCM制度,促进日本企业的海外拓展,推动世界的脱碳化进程,实现“亚洲零排共同体”构想;二是主导构建基于“大阪蓝色海洋愿景”的塑料垃圾污染国际框架。^②可见,今后日本将会继续开展以构建脱碳社会、应对海洋塑料垃圾等为主要内容的环境外交,在实现SDGs、构建“零排放共同体”等旗号下,将气候、环境议题与政治、经济、安全保障等各领域结合,力争在环境可持续发展等全球治理领域发挥领导作用,提升其国际存在感与影响力。其中,东南亚地区必然仍将继续作为日本“国际贡献”的重点区域,成为日本推进各项环境外交举措的主要目标方向。日本将会继续强化与作为“民主国家志同道合者联盟”的东盟国家之间的战略合作伙伴关系,将环境议题融入海洋合作、互联互通、SDGs、经济四大AOIP重点领域,充分发挥环境外交的作用,以加强对东南亚各项事务的介入。但在国际变局新形势下,日本对东南亚的环境外交也面临诸多问题与困境,主要表现为:

第一,日本的环境外交本质上仍然是基于顶层设计驱动的国家利益获取行为。日本的环境外交具有鲜明的现实主义特点,始终以经济、政治利益等本国利益为优先考虑。从20世纪七八十年代的谋求经济利益,到冷战结束后为追求政治大国的政治利益诉求,再到现在的经济、政治、安全利益综合战略考量,日本的目标始终是为本国谋利益,而非以改善全球环境,为人类贡献更多切合实际需求的、性价比最优的公共产品为目标。以对东南亚实施的环境援助为例,其决策起

① 日本外务省.令和3年度ASEANにおける対日世論調査結果[EB/OL].[2023-01-10].<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100348512.pdf>.

② 日本环境省.令和5年度环境省重点施策[R/OL].[2023-01-06].<https://www.env.go.jp/content/000098819.pdf>.

点始终是日本企业利益、市场竞争力、周边环境反噬、为“印太战略”提供物质支撑等经济及战略要素,其政策目标是最大限度地促进日本国家利益的攫取。近年来日本在基础设施领域突出环境高质量叙事有着明显针对中国“一带一路”倡议的地缘经济和地缘战略考量。日本在防灾、海洋垃圾处理等议题领域加强合作,目的是以非传统海洋安全议程为突破口,谋求建立新的“印太海洋安全机制”。某种程度上讲,日本政府通过强化与东南亚国家的环境合作,来介入传统地区的安全热点问题。虽然日本曾通过环境外交树立了“负责任”大国的形象,赢得了东南亚国家的好感,但岸田政府若坚持配合美国开展生态霸权主义、生态殖民主义色彩浓厚的对外环境政策,必将引起东南亚国家的警惕,其环境外交遏制中国的战略意图注定落空。

第二,日本与东南亚各国的区域环境合作中存在明显的非对称性。日本在经济发展水平、清洁能源开发与环保技术等方面遥遥领先于东南亚各国,这使得无论是与东南亚各国的双边环境合作还是与东盟的多边合作领域,日本始终掌握“环境合作”的主导权。虽然双方在外交层面上强调对话与合作的对等关系,但无论是合作项目的评估与确定,还是合作内容的选择,日本几乎拥有绝对的“话语权”。此外,长期以来日本在东南亚地区的环境援助主要集中于基础性设施及制度建设支援等方面,而在涉及节能环保的尖端技术或核心工艺设备等技术 and 知识转让问题时则持保守态度。但技术转让与资金援助同样不可或缺,尤其在基本都为发展中国家的东南亚地区,在同时追求经济发展与推进脱碳的过程中,迫切需要前沿知识与先进技术。日本政府虽多次强调技术与知识转让环节有待完善,但实际执行中并未见改观。这也将会导致日本与东南亚国家间的“环境合作”继续失衡。

第三,日本政府的环境外交往往实行双重标准。日本的环境外交首先考虑的是本国国家利益,且与东南亚国家相比有着明显的经济、技术等优势,因而往往实行双重标准。日本一边强调节能、减排,倡导建立可持续发展的循环型社会,一边却又将污染产业转移到东南亚国家,接着又以环保为借口向东南亚国家兜售所谓“绿色”产品,赚取经济利益;一边强调保护海洋生物多样性、维护海洋环境安全的重要性,一边却不顾周边国家反对,将福岛核污水排放入海,主动输出污染,试图将本国的环境风险转嫁给周边国家甚至全球。

六、结语

环境外交同时具有公益性和战略工具属性,其本质取决于国家的战略定位和总体外交战略。“印太战略”背景下,日本为拉拢东南亚国家,通过双边或多边议题给东盟更多的施展空间,其中包括一系列关涉全球利益的重大问题,如气候变化、海洋塑料垃圾等环境安全问题。然而,环境外交始终作为日本现实主义外交的重要手段和掩护,服务于日本的大国情结和强国战略,不仅是为了提升地区影响力,还有着参与地缘战略竞争的明显意图。环境外交作为国家利益实现的重要方式,其根本宗旨并不在于促进环境合作,解决全球或区域环境问题,本质上仍然是基于顶层设计驱动的国家利益获取行为。根据近年来日本政府针对环境领域出台的诸多政策可以发现,日本政府试图通过环境外交体制辅助其实现政治大国、军事化大国的战略目标。其背后有印太战略的指引,有国家安全利益的考量,也有获取国际话语权的期望,更暗含对冲中国的意思。日本对东南亚地区的环境外交明显已经成为日本介入该地区事务与构建大国博弈新场域的重要切入点,沦为其塑造权力结构的战略工具。

国际社会正处在世纪危机的关口,生态环境、气候变化问题已成为人类命运共同体存续的严峻挑战。全球环境危机背景下,日本政府应摒弃地缘政治零和博弈的思维和权力游戏的政治逻辑,摒弃以环境保护为名维护霸权主义、殖民主义的战略意图,从全球共同利益出发,共同致力于实现人类社会从工业文明时代向生态文明时代迈进。

参考文献:

- [1]白如纯.战后70年日本的东南亚外交——经济外交的开启与发展[J].现代日本经济,2015(6).
- [2]毕世鸿.“印太战略”视域下的日本对东盟外交[J].和平与发展,2021(5).
- [3][俄]B.O.基斯塔诺夫.日本“印太战略”:构建、核心与延伸[J].东北亚学刊,2018(4).
- [4]陈友骏,中南楠.“单边协调主义”下拜登政府对日政策解析[J].东北亚学刊,2022(9).
- [5]董亮.日本对东盟的环境外交[J].东南亚研究,2017(2).
- [6]宫笠俐.后冷战时代日本环境外交战略研究[J].东北亚论坛,2012(3).
- [7]胡令远,殷长晖.印太战略议程设置与推进:日本外交的新态势——以反恐问题的闡入为中心[J].复旦学报(社会科学版),2021(6).
- [8]黄继朝,陈兆源.竞争与差异化:日本对东南亚基础设施投资的策略选择[J].日本学刊,2022(2).
- [9]刘乃京.环境外交:国际力量互动与较量的新界面[J].国际论坛,2003(11).
- [10]林晓光.日本政府的环境外交[J].日本学刊,1994(1).
- [11]卢昊.日本外交与“印太构想”——基于国际公共产品角度的评析[J].日本学刊,2019(6).
- [12]吕耀东.试析日本的环境外交理念及取向——以亚太环境会议机制为中心[J].日本学刊,2008(2).

- [13] [美]劳伦斯·E·萨斯坎德,萨利姆·H·阿里.环境外交:为达成更有效的全球协议而谈判(第2版)[M].郑家良,等,译.北京:社会科学文献出版社,2022.
- [14] 孟晓旭.国际变局下日本战略走向与中日关系[J].东亚评论,2022(1).
- [15] 屈彩云.经济政治化:日本环境援助的战略性推进、诉求及效应[J].日本学刊,2013(6).
- [16] 王传剑,刘洪宇.安倍第二次执政以来日本加强与东盟国家海洋安全合作的进展、动因及前景[J].南洋问题研究,2021(3).
- [17] 王京滨,李杨,吴远泉.日本环境外交的历史演进与决策体制——兼论福岛核污水排放问题[J].日本学刊,2022(3).
- [18] 于海龙.安倍政府对东南亚外交的层次性分析[J].世界经济与政治论坛,2020(3).
- [19] 杨达,熊雪晖.日本对东南亚的“绿色联通”战略:图景壁画、手段组合与案例透视[J].南洋问题研究,2020(3).
- [20] 杨达.日本在东南亚的海外利益保护论析[J].世界经济与政治,2020(4).
- [21] 赵斌,谢淑敏.“气候新政2.0”:拜登执政以来中美气候政治竞合[J].西安交通大学学报(社会科学版),2022(7).
- [22] 赵明昊.大国竞争背景下美国对“一带一路”的制衡态势论析[J].世界经济与政治,2018(12).
- [23] 太田宏.環境と資源問題をめぐる国際政治と日本[J].国際政治,2020,200.
- [24] 大庭三枝.現代日本外交の三十年——地域主義・アジアの観点を中心に[J].国際政治,2019,196.
- [25] 阪口功.日本の環境外交——ミドルパワー、NGO、地方自治体[J].国際政治,2011,166.
- [26] Koga K. Japan's "Free and Open Indo-Pacific" Strategy: Tokyo's Tactical Hedging and the Implications for ASEAN[J]. Contemporary Southeast Asia, 2019,41(2).
- [27] Sakaguchi I, Ishii A, et al. Japan's Environmental Diplomacy and the Future of Asia-Pacific Environmental Cooperation[J]. International Relations of the Asia-Pacific, 2021,121.
- [28] Schreurs M A. Japan's Changing Approach to Environmental Issues [J]. Environmental Politics, 1997,6(2).
- [29] Sudo S. Japan's ASEAN Policy in Search of Proactive Multilateralism [M]. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2015.

(责任编辑:妙枫)