

永田町的幕僚

——第二次安倍政权首相辅佐体制研究

车旭晨

内容提要 第二次安倍政权的长期执政现象引发了学界对日本政治体制发展的深入思考。安倍在执政期间通过党内协调、选举策略和制度改革等方式，确立了其在自民党内、国会以及政府中的优势地位，逐步形成了“安倍一强”的权力格局。首相权力的一元化确立了首相官邸的决策核心地位，而协助首相进行决策的首相辅佐体制开始在重要政策的决定过程中发挥关键作用。本文通过制度和行为体两个视角来阐述安倍政权的首相辅佐体制是如何确立并发挥重要作用的。基于案例分析，本文认为第二次安倍政权的首相辅佐体制进一步巩固了首相官邸在日本政府决策体系中的核心作用。通过首相辅佐体制，安倍政权不仅超越了省厅部门主义的局限，增强了首相官邸在重要政策决定过程的自主权，而且还加强了首相官邸对省厅官僚的控制，进一步减少了执政过程中的潜在阻力，形成了一种以首相官邸为主导的“政主官辅”模式。这种模式增强了日本首相的政治主导权，有效地提升了政策制定和实施的效率，但是由于其本身的特殊性和局限性，也给现代日本民主体制带来了巨大的挑战。

关键词 安倍政权 辅佐体制 行政改革 政治过程

作者简介：车旭晨，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

第二次安倍政权的长期执政现象引发了学界对当代日本政治体制的深入思考。自安倍晋三2012年底重新执掌政权以来，其担任日本首相的时间超过七年，是日本政治史上在位时间最长的首相。尽管日本首相掌握最高行政权，但是由于个人时间和精力的限制，难以亲自处理所有政务，而实际负责情报搜集、法案起草以及政策统筹等具体事务的主要是任职于首相官邸的辅佐官员。强化首相辅佐体制始终是日本行政改革的重要内容，而且第二次安倍政权成立后将首相辅佐体制的规模进一步扩大，巩固了首相主导型政治模式。因此，本文认为第二次安倍政权时期，不断巩固与强化的首相辅佐体制在日本政府的政策决定过程以及政官关系的变革中发挥了重要作用。

纵观当今世界各国的政治制度，一国政府首脑通常专门拥有一套专业的行政辅佐机构，例如英国的内阁办公厅(The Cabinet Office)、美国的白宫办公厅(The White House Office)、韩国的总统秘书室等。根据日本内阁法，日本的首相辅佐机构通常下设于内阁官房，而首相辅佐官员通常在行政上直属于首相和内阁官房长官，在首相官邸中扮演着一种“辅助者”与“支持者”的角色。由于战后日本首相实际权力相对较弱，加强首相辅佐体制始终是日本行政改革的重要内容。安倍政权在第二次执政时期，通过制度调整与人事安排使得首相辅佐体制

得到了进一步强化。本文主要通过对第二次安倍政权的首相辅佐体制进行研究,进而深化对日本政府决策过程的制度变迁和日本政官关系的发展演变的理解。

一、日本首相辅佐体制概述

本文将日本首相辅佐体制界定为在首相官邸和内阁官房中协助首相进行政策制定和政策协调等日常政治活动,并且直接隶属于首相本人的机构和官员。如图1所示,日本首相辅佐体制既包括由内阁人事局、国家安全保障局、内阁危机管理中心等辅佐机构,也包括首席秘书官、首相辅佐官、内阁官房副长官、内阁人事局局长、国家安全保障局局长、内阁报道官和内阁情报官等辅佐官员。尽管内阁官房长官在日本内阁运行过程中也起到了重要的辅佐作用,但是考虑到内阁官房长官在日本政治中更多地扮演着“前台”的角色,因此本文研究的首相辅佐体制并未包括内阁官房长官,而更加关注在日本政治“后台”中发挥重要作用的辅助官员。

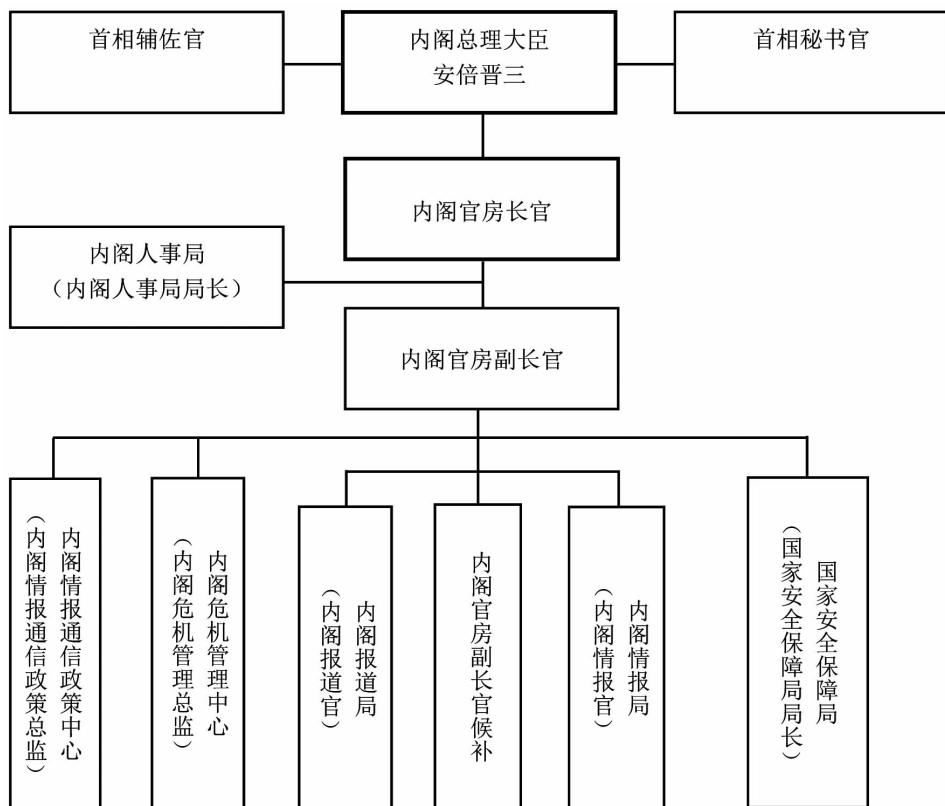


图1 第二次安倍政权首相辅佐体制结构图

资料来源：日本内阁官房网站

凭借着与政府领导人之间的紧密关系,辅佐官员具有对政策决定过程施加影响的天然优势,而随着日本政治逐渐向首相官邸主导型模式转变,日本首相辅佐官员的重要性也就愈

发突出。通过对从大平正芳首相到安倍首相 37 年间首相会面记录的分析,待鸟聰史发现近年来日本首相越来越倾向于依赖由官房长官、官房副长官、首相辅佐官等官员组成的小规模核心执政团队,而内阁的其他官员则逐渐后退至核心决策层的外围,对重要决策产生的影响变得越来越有限。^①何晓松更加聚焦于强势的安倍政权,他通过分析安倍首相在 2015 年全年的会面记录,发现安倍首相与辅佐官员的会面次数占到了其与政治家、官僚会面总次数的 38%,而各省厅官员只占 18%,这表明了这些与首相频繁接触的辅佐官员在政权运行与政策制定过程中发挥了至关重要的作用,而曾经扮演重要角色的各省厅官僚的作用则相对有所下降。^②上述研究通过分析首相会面记录的数据,可以从宏观的角度描述日本首相和辅佐官员之间的关系,也为进一步分析日本首相的政治决策奠定基础。

现有研究主要采用制度视角进行研究,通过分析安倍政权中的重要决策机构,进而评估这些制度和机构的政策影响力。然而,静态的制度分析难以全面解释动态的政治过程,因此,通过行为体的视角来探究日本政府的政治运行过程和政策制定过程同样具有重要的研究意义。特别是在当今国际政治格局复杂多变的情况下,极富个性的强势政治家和官员更加需要受到充分的关注。随着政治权力不断向首相官邸集中,安倍首相的辅佐官员对重大政策的影响力也在不断提升。因此,本文将制度视角与行为体视角结合起来,对首相辅佐制度的发展演变过程和重要辅佐官员进行详细梳理,进而对第二次安倍政权的首相辅佐体制进行全面而深入的分析。

二、制度的视角:首相辅佐制度的演变

本文首先通过制度的视角对第二次安倍政权的首相辅佐体制进行深入分析。日本政府的组织架构是通过以各类法律为主的政治制度所构建起来的,因此既有研究通常采用旧制度主义的路径,即强调以法律和规范为中心的静态制度分析。本文将采用新制度主义的研究范式,不仅注重对相关行政法规的梳理,而且以动态的视角对日本的首相辅佐制度进行更加深入的分析。

(一) 首相辅佐制度的变革

首相辅佐制度是日本内阁制度的重要组成部分,因此首相辅佐制度总是伴随着内阁制度的变革而调整。战后日本政府首相辅佐制度的主要改革过程可以参见表 1。《日本国宪法》第 65 条规定,日本的行政权归属于内阁。^③战后日本内阁虽然拥有宪法所赋予的合法性,但

^① 待鳥聰史「官邸権力の変容—首相動静データの包括的分析を手がかりに—」『選挙研究』2015 年、第 2 号、19–31 頁。

^② 何晓松:《试析日本首相官邸主导政治——以安保法案决策过程为中心》,载《日本研究》2016 年第 2 期,第 28–34 页。

^③ 日本衆議院『日本国憲法』,http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/dl-constitution.htm, (2019 年 10 月 16 日访问)。

是日本内阁在实际政策制定过程中并没有发挥其应有的主导权，因此日本政府很早就进行了行政改革的尝试。1961年，池田勇人内阁成立了第一次临时行政调查会（简称“第一临调”），对日本战后内阁制度与行政体系存在的问题进行了系统地分析和评估。第一临调已经认识到执政党和内阁统筹协调能力不足、行政部门掌握实际政策主导权，以及各部门间分立割据阻碍行政统一等问题。^①不过，由于第一次临调会适逢日本的经济高速增长期，日本政界并没有对行政改革予以足够的重视，而后由于首相池田的病逝，这次行政改革的初步尝试宣告失败。1981年3月，时任行政厅长官的中曾根康弘设立了第二次临时行政调查会（简称“第二临调”），召集专家学者对推进行政改革等事宜进行讨论。第二临调提出通过改革内阁和首相的辅佐机构来强化内阁和首相领导力的方案。因此，1986年，日本内阁官房进行改组，增设了内政审议室、外政审议室、安全保障室、内阁参事官室和内阁宣传室等辅佐机构。^②然而，由于派阀政治等多方因素的干扰，中曾根内阁的行政改革最终并没有实现内阁主导政策制定过程的构想。

日本的首相辅佐制度的强化主要是通过桥本龙太郎内阁的行政改革完成的。1996年10月，桥本政权成立了行政改革会议，针对省厅重组、强化内阁等目标进行深入讨论，并于次年12月提出了最终报告。行政改革方案在1998年6月获得国会通过，最终于2001年1月起正式生效。该法案强化了首相与内阁的实际领导权，此外还扩充了内阁的组织机构，增加了内阁官房副长官、内阁总理大臣辅佐官等职务的名额，增设了内阁官房副长官候补、内阁情报官、内阁报道官等职务，新设内阁府以取代过去的总理府，并增设经济财政咨询会议等机构为内阁提供政策咨询。行政改革还废除了过于羸弱的政务次官制度，新设立了副大臣与大臣政务官制度，以削弱官僚的影响力，加强政治家对于中央省厅的控制与领导权。^③桥本政权的行政改革使得旨在强化日本首相权力的制度框架基本成形。

民主党政权在2009年上台后选择了“另起炉灶”的策略。为了表明新政权与过去自民党政权的决裂，民主党政权宣布将过去自民党的制度改革成果予以废止，并且提出了新的政治改革构想。鸠山政权提出了废除事务次官会议和经济财政咨询会议，设立政务三役、阁僚委员会、国家战略局、内阁人事局以及行政刷新会议的改革方案，通过新设大量内阁机构来实现建立政治主导型体制的目的。^④虽然在具体制度设计方面，民主党政权选择了破旧立新的方案，但是就加强首相主导权的改革方向而言，民主党的制度改革方向实际上是延续了自民党政权此前的改革路线。

① [日]山口二郎著，吕耀东、谢如初、王惠波译：《日本内阁制度》，北京：社会科学文献出版社2017年版，第68页。

② 同上，第116—117页。

③ 张伯玉：《制度改革与体制转型——20世纪90年代日本政治行政改革分析》，载《日本学刊》2014年第2期，第15—34页。

④ 清水真人『平成デモクラシー史』筑摩書房，2018年，268—289頁。

2012年底,重新上台的安倍政权一方面继承了此前数任政权的政治改革遗产,另一方面又通过增设重要的首相辅佐制度,将首相主导型政策决定模式进一步制度化。安倍政权在原有行政改革的基础上,进一步扩充了内阁官房的规模,包括在内阁官房新设大量事务局、对策本部和推进室等特别机构,在内阁府增设国家战略特别咨询会议、未来投资会议等重要政策会议,以及多名担当大臣职务,负责对特定政策领域进行统筹协调。

表1 战后日本首相辅佐制度的改革过程

首相	在任时间	主要内容
池田勇人	1960–1964年	成立了第一次临时行政调查会,提出了设立内阁府和内阁辅佐官等改革建议。
中曾根康弘	1982–1987年	通过第二次临时行政调查会,提出了通过改革内阁和首相的辅佐机构来强化内阁和首相的领导力的方案;内阁官房进行改组,增设了内政审议室、外政审议室、安全保障室、内阁参事官室和内阁宣传室等辅佐机构。
桥本龙太郎	1996–1998年	新设内阁府,以取代总理府;将经济财政咨询会议等首相直辖的政策会议正式化;强化内阁官房,增加内阁官房的官员职位,包括内阁官房副长官1名,内阁官房副长官候补2名;在内阁官房增设内阁报道官、内阁情报官等职务;增加首相辅佐官和首相秘书官人数。
小渊惠三	1998–2000年	设立副大臣和大臣政务官,以取代政务次官。
鸠山由纪夫	2009–2010年	废除事务次官会议和经济财政咨询会议,设立政务三役、阁僚委员会、国家战略局、内阁人事局以及行政刷新会议的改革方案。
安倍晋三	2012–2020年	设立国家安全保障会议和国家安全保障局;设立内阁人事局;设立内阁情报局,以取代内阁情报调查室;设立内阁情报通信政策中心;进一步扩充了内阁官房的规模,新设事务局、对策本部和推进室等特别机构。

资料来源:笔者自制。

本文选取了国家安全保障局和内阁人事局作为具体研究的案例,进一步分析首相辅佐制度在第二次安倍政权中发挥的重要作用。相较于其他的辅佐机构,上述两大机构都是在第二次安倍政权期间所建立的重要辅佐机构。国家安全保障局加强了首相官邸在国家安全以及外交领域的主导作用,而内阁人事局则强化了首相官邸在高级官僚人事任免方面的权力。国家安全保障局和内阁人事局被视为安倍政权得以稳定运行的“两架马车”,从对外和对内两个维度使安倍政权成为了战后日本最强势和最稳定的政权。

(二)案例分析:国家安全保障局

为了强化日本在国家安全保障领域的制度建设,安倍政权在2013年底设立了国家安全保障会议,主要负责制定与国家安全保障相关的外交领域和防卫领域的基本方针与政策。^①该会议是参照美国国家安全保障委员会(National Security Council,简称NSC)而设立的,所以又被称为“日本版NSC”。日本的国家安全保障会议主要以内阁总理大臣、内阁官房长官、外务大臣和防卫大臣所组成的“四大臣会议”为核心,由国家安全保障担当的首相辅佐官和

^① 法令リード『内閣法』,https://hourei.net/law/322AC0000000005,(2019年10月16日访问)。

国家安全保障局组成辅佐机构。作为国家安全保障会议的常设事务机构，国家安全保障局成立于2014年1月，机构最高长官是国家安全保障局局长。该机构具有两大职能，其一是负责处理国家安全保障会议的日常事务性工作，起草和协调国家安全保障相关的外交和安保政策；其二是负责相关政策的情报收集、分析和管理工作。

国家安全保障局的成立强化了日本首相在外交和安保议题上的情报收集和政策制定能力。此前，日本政府在情报收集和情报交换方面存在诸多问题。首先，在美国和其他国家，除了专门负责对外事务和安全问题的政府部门外，政府领导人还拥有负责处理外交和安全政策的直属机构，但是日本此前没有同类机构，在与其他国家的相关机构进行对接的时候就会遇到问题。其次，日本政府内部的情报交流机制也存在问题。过去，日本在外交和安全保障领域的情报收集工作分别由外务省、防卫省和警察厅负责，但是这些机构在收集情报和起草政策的过程中单独行动，部门之间缺乏有效的交流和沟通，而外交政策和安保政策之间又是紧密相联，不存在明确的界线。这些不同省厅机构各自进行情报工作，反而降低了政府整体的行政效率。

国家安全保障局的成立打破了这种垂直分立管理的行政体制，弥补了制度层面的缺陷。如图2所示，除了国家安全保障局局长，国家安全保障局还下设了次长两名，审议官三名，其余职员主要从外务省、防卫省和警察厅的精英官僚中选拔产生。国家安全保障局主要下设了负责美国、英国和澳洲地区的政策第一班，负责东北亚地区和俄罗斯的政策第二班，负责中东和非洲地区的政策第三班，负责网络安全政策的战略企划班和负责情报整合的情报班和综合调整班。国家安全保障局的成立改变了日本政府在对外和安保政策领域原本较为分散

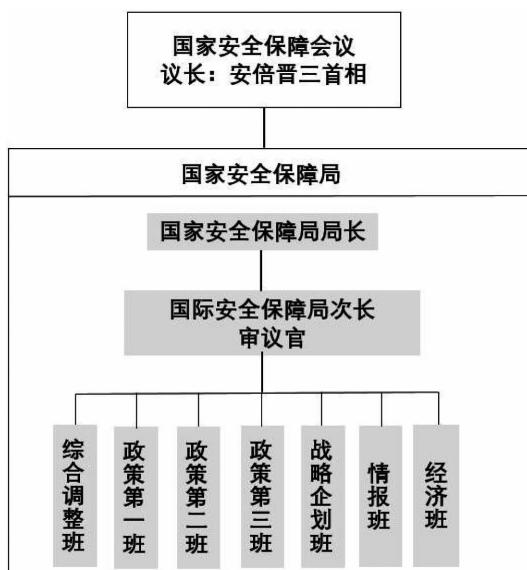


图2 日本国家安全保障局组织结构

资料来源：笔者自制

的政策决定体系,建立了一套全新的情报收集和处理一元化的政策体系。根据国家安全保障会议设置法,日本政府内各相关部门之间可以实现情报交换和共享,提高了相关政策的决策效率。

国家安全保障局的首任局长是谷内正太郎。谷内于1969年从东京大学毕业后进入日本外务省工作,先后担任日本驻美大使馆参事官、驻洛杉矶总领事以及综合外交政策局局长等重要职务。在国家安全保障局任职的六年间,谷内不仅与美国负责国家安全的官员建立了联系网络,同时也积极推动中日关系的改善,建立了中日高层对话机制。国家安全保障局主要通过高级别层面的对话处理日美、日中以及日俄等对外关系。2014年11月,安倍首相到访中国以及2016年12月,俄罗斯总统普京到访日本的筹备工作都是谷内负责,而非当时的外务大臣。2015年12月,负责就慰安妇问题与韩国总统秘书室室长李丙琪进行谈判的日本代表也是谷内。^①通过表2所示的谷内和中方官员的会面记录可以看到,负责与谷内对接的中方官员都是负责外交事务的高级别官员。由此可见,在处理对外事务方面,国家安全保障局的行政级别实际上是高于外务省。

表2 谷内正太郎与中方官员公开会面情况

会面对象	会面时间	会面地点	会面场合
杨洁篪	2014年11月7日	中国北京	
杨洁篪	2015年7月16日	中国北京	第一次高级别政治对话
常万年	2015年7月17日	中国北京	
杨洁篪	2015年10月13至14日	日本东京	第二次高级别政治对话
杨洁篪	2016年8月24至26日	中国北京	
杨洁篪	2016年8月25日	中国北京	第三次高级别政治对话
杨洁篪	2017年5月29日	日本东京	第四次高级别政治对话
杨洁篪	2018年2月23日	中国北京	第五次高级别政治对话
杨洁篪	2019年5月12至18日	日本长野	第六次高级别政治对话
乐玉成	2019年8月9日	日本东京	

资料来源:笔者结合外交部以及日本外务省网站整理。

在组织机构方面,安倍政权于2020年4月在国家安全保障局内部增设经济安全部门,并安排了来自经济产业省的内阁审议官藤井敏彦出任经济安全部门的首任长官,负责领导

^① 薬師寺克行「「安倍側近」人事で注目される国家安全保障局」(2019年10月4日)、https://courrier.jp/columns/176353/?ate_cookie=1571199566, (2019年10月26日访问)。

来自财务省、总务省、外务省和警察厅的四名课长级的参事官以及 20 多名工作人员。^① 国家安全保障局原本只有约 90 名工作人员, 经济安全部门的设立, 极大地扩充了国家安全保障局的机构规模。近年来, 中美之间持续的贸易摩擦以及各国对 5G 技术主导权的争夺, 经济议题和外交、国防议题之间的界线日趋模糊, 将经济安全纳入国家安全保障框架变得更加重要。日本国家安全保障局新设立的经济安全部门将财务省、总务省、外务省、警察厅等部门纳入国家安全战略体系, 把原本分散在各个省厅的外交政策、产业政策、情报安全政策等各个领域的政策制定整合到国家安全保障局, 这意味着首相官邸在经济外交方面的决策权可能得到进一步强化, 形成经济、外交和安保一元化的决策模式。

(三) 案例分析: 内阁人事局

内阁人事局的建立是第二次安倍政权为了加强首相权力所采取的一项重要措施。人事任免权是组织或团体内部非常重要的权力, 通常直接关系到组织内成员的晋升与否。在日本严格的等级秩序文化下, 日本官僚对人事调动相当重视, 而安倍政权建立内阁人事局的举措直接将日本政府高级行政官僚的人事任免权收归至内阁官房, 极大地强化了日本首相对行政官僚的控制权。

建立内阁人事局的构想并非安倍政权首创, 最早可以回溯至桥本龙太郎内阁时期的行政改革。1997 年, 通商产业省下设的政策实施体制审议室最早提出了强化首相官邸主导、建立内阁人事局的构想。为了打破各省厅之间利益的垂直分立, 与会者提出应当将各省厅官僚的人事任命一元化, 并且认为各省厅干部的人事应当由首相、官房长官和官房副长官共同决定。^② 2001 年 3 月, 森喜朗政权提出了公务员制度改革的大致框架, 同年 6 月, 小泉政权在原有基础上提出了“公务员制度改革大纲”, 并将其作为阁议确立下来。然而, 由于小泉政权的执政重心更侧重于邮政事业的民营化, 因此公务员制度改革的法案并没有得到应有的重视。^③

2006 年 9 月, 第一次安倍政权成立后, 担任行政改革担当大臣的渡边喜美再次提出内阁人事厅的构想。次年, 安倍内阁还成立了公务员制度综合改革恳谈会, 为人事改革提供政策咨询。然而, 由于第一次安倍政权的快速倒台, 内阁人事厅的构想未能成功问世。继任的福田康夫政权继续推动公务员制度的改革, 并提出了国家公务员制度改革基本法。民主党上台执政后, 废除了自民党关于内阁人事局的改革措施, 提出了更加激进的改革方案, 包括废除人事院、设立人事公正委员会和公务员厅。不过, 随着民主党政权的终结, 民主党提出的人事改革方案同样没有付诸实施。在 2012 年 12 月重新上台的安倍政权最终将计划设立内阁人事局的国家公务员法修正案提交国会审议, 并使之于 2014 年 4 月正式生效。

① 後藤匡「新たな「防衛力」経済安全保障とは何か」(2020年10月21日)、<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/46667.html>, (2023年10月5日访问)。

② 森功『官邸官僚—安部一強を支えた側近政治の罪』文藝春秋、2019 年、183 頁。

③ 新藤宗幸『官僚制と公文書—改竄、捏造、忖度の背景』筑摩書房、2019 年、162 頁。

内阁人事局下设于内阁官房,其长官为内阁人事局长,由内阁总理大臣从内阁官房副长官中选拔产生,主要负责辅佐内阁官房长官对一府十二省厅^①的事务次官、局长、审议官等约600名干部的人事安排进行统一管理。如图3所示,在内阁人事局建立后,日本政府高级行政官僚干部的任命过程主要分为六个步骤。首先,各省厅的相关干部负责起草人事原案,在通过各省厅大臣的审核后,提交至内阁人事局进行审核。然后,内阁官房长官将根据相关评价标准对省厅提交的人事原案进行资格性审查,主要确认候选人是否具备与职务相匹配的能力。在资格性审查后,内阁官房长官将初步确定干部候选人名单。由于名单中的候选人数量多于实际名额,各省厅大臣需要再从名单中挑选合适人选,形成任用候选人名单,并与首相、内阁官房长官进行三方磋商,确定最终的任命名单。最后,由各省厅的大臣负责宣布官僚干部的任命结果。由此可见,内阁人事局成立后,日本首相和内阁官房长官可以直接参与到高级官僚干部的任命过程,并对最终的任命结果产生重要影响。

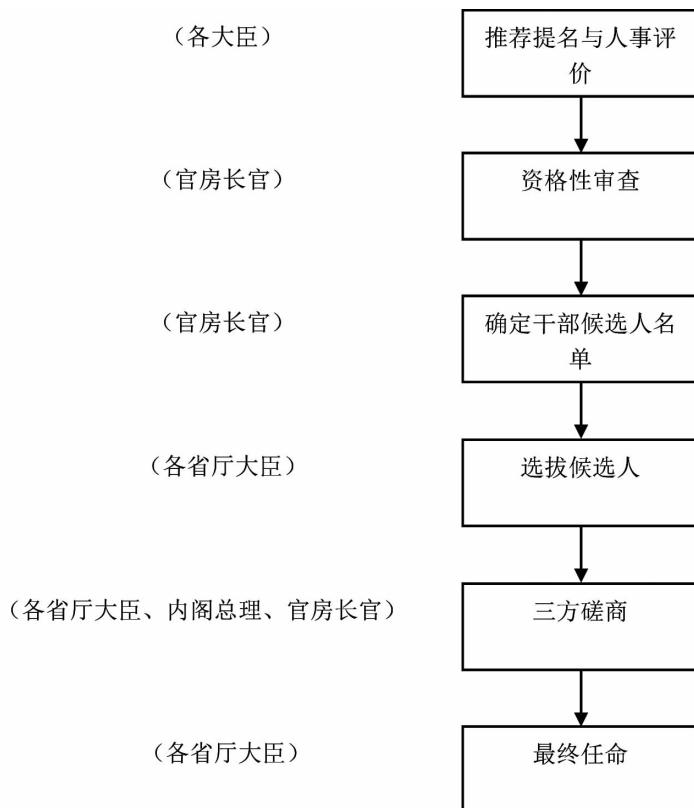


图3 日本官僚干部选拔和任命过程

资料来源:笔者自制

^① “一府十二省厅”指的是日本政府内阁的部委机构,包括内阁府、总务省、财务省、外务省、文部科学省、法务省、厚生劳动省、农林水产省、经济产业省、国土交通省、环境省、防卫省、警察厅。

内阁人事局的建立是行政改革以来，为了强化首相权力而进行的公务员制度改革的重要阶段性成果，它将国家管理公务员的权力从各省厅转移到了内阁，扩大了首相官邸在官僚人事变动过程中的影响力。内阁人事局成立后，首相和内阁官房长官可以直接参与官僚人事调整的资格审查、确定候选人名单以及最终协商等重要环节，而且还可以将内阁认为不合适的人事变动提案以各种理由退回原省厅。在实际运行过程中，内阁人事局制作的官员业绩报告、资格审查和干部候选名单都无须经过内阁的审议，而是直接由首相和内阁官房长官负责，因此根据日本官僚干部的任免过程，内阁人事局的实际表现更加近似于“官邸人事局”。^①简而言之，对干部任免过程产生实质性影响的实际上并不是日本内阁，而是首相和内阁官房长官。

内阁人事局的成立使得首相在官僚人事事务方面拥有了更大的自主性。为了推进重要政策的实施，安倍政权在进行人事任免的过程中会更多考虑人事变动对具体政策过程的影响。2016年，安倍政权任命原农林水产省经营局长奥原正明担任事务次官，而此前担任该职务通常是原水产厅长官或者林野厅长官。奥原正明担任经营局长期间，致力于推动日本农业协同组合(Japan Agricultural Cooperatives)的改革，因而深受首相官邸的信赖，被破例提拔为农林水产省的事务次官。^②通过内阁人事局，首相官邸可以调整原有的传统省厅官僚晋升路径，任命有利于推进政策实施和制度改革的官僚担任重要职务，进而推动安倍政权总体战略的发展。

内阁人事局的成立也导致了日本官僚的资格审查与晋升选拔过程的政治化。公务员人事制度的政治化指的是公务员的任用、升迁、薪酬以及培养主要以政治忠诚度、顺从度等政治考量为标准。实际上，人事部门将行政官僚对现有政权的忠诚度作为重要的考察标准具有一定的合理性，因为这可以增强政策制定者与政策执行者之间的一致性，有利于政策的有效实施。^③例如，2018年2月，新任命的日本驻美大使杉山晋辅在慰安妇议题上表现出了颇为强硬的态度，宣称要优先考虑移除美国的慰安妇少女铜像，而杉山在历史问题方面的保守态度则被视为其能够获得安倍政权提拔的重要因素。^④

三、行为体的视角：首相辅佐官员

尽管政治制度在政府运行的过程中发挥着重要作用，但是政府决策的输出结果并非完

① 新藤宗幸『官僚制と公文書—改竄、捏造、忖度の背景』筑摩書房、2019年、162頁。

② 出雲明子「内閣人事局設置後の官僚人事—キャリアパスからみる人事の変容と専門性—」『東海大学紀要政治経済学部』2017年、第49号、1-23頁。

③ Lars Tummers and Eva Knies, “Measuring Public Leadership: Developing Scales for Four Key Public Leadership Roles”, *Public Administration*, Vol.94, No.2, 2016, pp.433-451.

④ Jeff Kingston, “Japanese Revisionists’ Meddling Backfires”, *Critical Asian Studies*, Vol.51, No.3, 2019, pp.437-450.

全取决于政治系统的制度设计。在政治分析的过程中，除了需要关注具体的政治制度外，还需要理解参与的行为体在政治过程中的作用。实际上，行为体的认知与偏好可以对政治过程产生重要的影响，而且行为体之间持续的互动与博弈还会形成稳定的非正式制度，对政府行为和决策过程产生深远的影响。本节首先对首相辅佐官员群体进行分析，再通过官邸外交和忖度政治两种政治现象，来具体分析第二次安倍政权的首相辅佐官员在日本政治体系中所产生的影响。

(一) 首相辅佐官员的分析

首相辅佐官员主要包括内阁官房副长官、内阁危机管理总监、内阁情报通信政策总监、国家安全保障局局长、内阁官房副长官候补、内阁报道官、内阁情报官、内阁人事局局长、首相辅佐官以及首相秘书官。其中，首相秘书官、首相辅佐官和内阁官房副长官属于官邸核心成员。

首相秘书官分为政务秘书官与事务秘书官。政务秘书官通常为一人，通常由重要省厅的行政官员担任，其主要职责为协助首相处理内阁的重要政策以及统筹安排首相的日常行程。事务秘书官通常为五人左右，主要从财务省、外务省、经济产业省、警察厅、防卫省等重要部门的优秀官僚中选拔产生。这些来自不同部门的秘书官会为首相在公开演讲、国会答辩、重要政策立案等具体事务上提供帮助。政务秘书官通常时刻伴随首相，对首相抱有很强的忠诚，深受首相信赖，而事务秘书官则更加侧重于具体政策事务，在任期结束后，仍可以回其原来任职的部门工作。

政务秘书官又被称为首席秘书官，通常拥有与首相长期共事的经历以及个人友谊。安倍首相的政务秘书官今井尚哉曾经在第一次安倍政权时期担任事务秘书官。过去，首相的政务秘书官通常是由议员事务所中的秘书或者资金管理者担任，因为政府秘书官不仅要负责政策的具体执行，此外还要负责首相及其家人的私人生活和协调首相后援会等事务。行政改革以来，首相官邸主导的体制逐步确立，政务秘书官开始在政策领域发挥重要作用，不仅在首相官邸内部拥有重要的控制权，而且对于外部的行政部门以及经济界也拥有重要影响力。

首相辅佐官负责向首相提供重要的政策咨询，通常设置为五名左右。作为首相的助手，首相辅佐官在国家战略以及其他重要政策领域为首相提供政策制定的建议，并且负责特定政策和法案的拟定和起草，所以近年来部分首相辅佐官也会从首相信任的国会议员中挑选产生。

内阁官房副长官是内阁官房长官的副手，在特殊情况下可以临时代行官房长官的职务。内阁官房副长官分为事务官房副长官与政务官房副长官，前者主要从行政官僚中选拔，负责统领各省厅部门，收集和整合各省厅的政策与法案的制定意见，并在阁议中向内阁汇报，而后者主要从众议院议员中挑选，负责与国会相关的事务。

首相辅佐官员主要有两大来源，分别是国会议员和行政官僚。国会议员主要由选民选举产生，因此议员们的家族背景、选举动员能力和政党组织能力更加重要，而专业政策能力则

相对来说居于次要地位。日本的行政官僚则主要通过公务员考试择优录取，因此官僚们通常拥有良好的教育背景。安倍政权中，省厅官僚出身的辅佐官员通常毕业于东京大学等日本顶级高等学府。在毕业后，他们选择进入大藏省、通商产业省、外务省、防卫厅和警察厅等日本政府重要行政部门工作，在不同政策领域长期工作，积累了大量的工作经验，逐渐成为了精通特定业务领域的优秀官僚。

担任首相辅佐官员是日本政治家进行政坛历练的重要机会，也是其获得仕途晋升的重要渠道。安倍首相自己就曾在小泉纯一郎内阁时期担任内阁官房副长官，这段经历成为了其随后出任日本首相的重要政治资本。在第二次安倍政权时期，很多首相辅佐官员在其任期结束后得到了职位晋升，出任自民党内或者日本政府内的重要职务。首相辅佐官卫藤晟一、藪浦健太郎、江藤拓分别升职为内阁府特命担当大臣、自由民主党总裁外交特别辅佐以及农林水产大臣。内阁官房副长官加藤胜信、萩生田光一、世耕弘成也分别晋升至厚生劳动大臣、文部科学大臣以及经济产业大臣等重要职位。

(二) 案例分析：官邸外交

随着首相权力的不断强化，安倍将外交决策权集中到了首相官邸，由首相本人直接管辖，逐渐形成了一种官邸外交的政治模式。不同于战后日本以外务省为中心的传统外交模式，官邸外交是一种由首相官邸的辅佐官员发挥重要作用的新模式。在官邸外交模式下，辅佐官员不仅协助首相进行外交决策，甚至亲自参与到外交活动中。曾经作为外交决策中心的外务省开始逐步转变为外交政策的执行机构，而原本只是作为副手的辅佐官员，却开始在日本外交政策和外交战略的制定过程中扮演越来越重要的角色。

官邸外交是由首相官邸直接主导对外事务的外交决策模式。相较于外务省传统的被动应对，安倍政权的官邸外交表现出了更加积极主动的姿态。尽管安倍首相本人非常重视外交事务，但是由于个人精力和专业能力的限制，首相本人也难以面面俱到地应对所有外交事务，因此，首相秘书官和首相辅佐官等首相辅佐官员在重要政策建议和具体事务执行方面就发挥了关键作用。曾担任外务省事务次官的谷内正太郎在第二次安倍政权中被任命为国家安全保障局局长，在日本对外战略中扮演了至关重要的角色，被称为“日本的基辛格”。^①

除了来自外务省的官员，经济产业省（简称“经产省”）出身的官员在安倍政权也具有重要的政策影响力。第二次执政后，安倍在首相官邸中任命了多名来自经产省的官员，包括首相政务秘书官今井尚哉、首相事务秘书官柳瀬唯夫以及首相辅佐官长谷川荣一等，因此第二次安倍政权的内阁又被称为“经产省内阁”。其中，首相秘书官今井尚哉被认为是安倍首相最重要的亲信。今井从东京大学毕业后，进入通商产业省工作，长期任职于产业政策部门中的能源领域，曾担任资源能源厅的次长。由于在工作期间表现优异，今井曾与前经产省事务次

^① Giulio Pugliese, “Japan's Kissinger? Yachi Shōtarō : The State Behind the Curtain”, *Pacific Affairs*, Vol.90, No.2, 2017, pp.231–251.

官島田隆、前資源エネルギー庁官日下部聰一同被称为“经产省三杰”。^①此外，今井秘书官的叔叔今井敬和今井善卫，曾分别担任作为日本财界领袖的经团联会长和通商产业省的事务次官。

在首相官邸经产省官员的影响下，第二次安倍政权在诸多外交政策领域表现出了“经产省主导外交”的特征。在对中国的外交政策方面，经产省出身的官员强调与中国进行经济合作。2017年5月，首相秘书官今井尚哉和自民党干事长二阶俊博赴华参加“一带一路”国际合作高峰论坛，改变了日本政府此前对“一带一路”倡议的冷淡态度。在对俄罗斯的外交政策方面，经产省出身的辅佐官员主张日俄两国进行经济合作，共同开发北方四岛，而淡化外务省所坚持要求解决的领土归属问题。

2019年日本和韩国在经贸领域的摩擦导致两国关系持续紧张，并降至两国关系正常化以来的低点，而在该事件中日本政府方面发挥主导作用的主要是首相官邸和经济产业省。近年来，由于在慰安妇、强制征用劳工等问题方面争议不断，日韩两国关系始终处于紧张状态，而进入2019年后日韩双边关系更是进一步恶化，最终导致了日韩双边贸易冲突的爆发。7月1日，日本经济产业省宣布出于国家安全的考虑，对韩国半导体制造所需的三种原材料进行出口管制，导致了日韩两国关系急剧恶化，开始诉诸制裁措施。8月22日，韩国政府宣布由于7月日本经济产业省的出口管制措施严重损害了日韩两国的信任关系，将取消日韩两国之间的《军事情报保护协议(General Security of Military Information Agreement, 简称GSOMIA)》，使得两国在经贸领域的摩擦进一步扩展至国家安全领域。

在该事件爆发后，日韩双方政府经历了多次协商，并寻求达成妥协方案。其中，日本外务省曾经提出过妥协方案，但是遭到了负责出口管理的经济产业省和首相官邸的强烈反对。^②鉴于韩国政府在历史问题方面的强硬态度，日本政府在2019年初开始对如何制裁韩国进行政策讨论，相关省厅的官僚们提出了多种可行的制裁措施，最后安倍首相选择了由经济产业省提出的“调整出口管理”的方案，^③而首相辅佐官今井被认为是日韩双边摩擦的主导者。^④经济产业省出身的今井选择了韩国经济最大弱点的半导体产业进行精准打击，以“安全保障”的名义规避了世界贸易组织的条约限制。这些措施体现了首相官邸希望对韩国进行坚决的经济制裁的政策意图。

^① 大西康之「『影の総理』今井首相秘書官に見える2つのほころび」(2018年4月5日)、<https://jbpres.ismedia.jp/articles/-/52740>, (2019年11月6日访问)。

^② 時事通信社「米圧力で方針転換 日韓、失効直前の折衝—GSOMIA」(2019年11月22日)、<https://www.jiji.com/jc/article?k=2019112201225&g=cyr>, (2020年3月14日访问)。

^③ 添谷芳秀「日本のインド太平洋外交と近隣外交」『国際問題』2020年、第1号、18–32頁。

^④ 中央日報日本語版「『安保を前面に出せば例外も』日本、韓国の急所を狙い刺す」(2019年7月3日)、<https://s.japanes.joins.com/JArticle/255144?sectcode=A10&servcode=A000>, (2020年3月13日访问)。

(三)案例分析:忖度政治

“忖度政治”是第二次安倍政权时期出现的一种政治现象。“忖度”一词原指推测他人的想法。在2017至2018年间,由于安倍政权政治丑闻频发,“忖度”成为了日本媒体频繁使用的年度流行词,特指日本政治家与官僚揣测上级部门的想法,特别是安倍首相的想法。“忖度政治”是日本政治家与官僚在揣测上级意图的基础上,采取有利于上级部门的行动。日本政府的官僚长期以高效中立的专业素养著称,然而随着近年来首相权力的日益膨胀,这种下级忖度上级的现象对日本现代政治体制产生了严重的负面影响。行政官员忖度首相意图的行为主要是受到了内阁人事局的影响。在第二次安倍政权时期,首相权力的集中,特别是对高级官僚人事权的控制,使得原本以专业、严谨著称的日本官僚逐渐丧失其独立性,在决策过程中开始倾向忖度首相的意图。

作为首相与官僚之间的纽带,首相辅佐官员在“忖度政治”中扮演了重要的角色。内阁人事局建立后,日本高级官僚出于对自身前途的考虑,在具体政策制定过程中通常选择听从首相的意见,而负责与相关省厅官员进行对接,并传达首相意见的主要是在首相关系紧密的首相辅佐官员。由首相辅佐官员作为政策意图传递的中介,一方面能够使首相的想法快速无误地传递至具体负责实施的部门和官员,而另一方面由于首相并不直接参与交涉,而主要参与的是首相的辅佐官员,因此即使出现政治丑闻,也没有充足证据表明丑闻事件与首相有关。参与其中的辅佐官员大都免于追责,即使因为政治丑闻离职,也能够在首相的庇护下成功地在其他领域实现“再就业”。

作为典型案例,加计学园事件展现了首相辅佐官员是如何参与并强化日本政府中的“忖度政治”。加计学园事件是围绕着加计学园下设的冈山理科大学新设兽医学部而展开的政治丑闻事件。冈山理科大学在2018年4月新设立了兽医学部,而这是日本政府自1966年以来首次通过设立兽医学部的申请,而加计学园的理事长加计孝太郎与安倍首相是多年的挚友,因此,加计学园设立兽医学部的事件受到了广泛质疑,逐步演化为严重的政治丑闻。

日本《朝日新闻》等媒体认为加计学园之所以能够成功中标并设立兽医学院主要是因为安倍首相对决策过程进行了干预,并且多名首相辅佐官员被指与该事件相关。在2017年7月的国会质询中,前文部科学省事务次官前川喜平表示加计学园兽医学部的行政审批过程确实受到了来自首相官邸的压力。他表示他在2016年9月至10月间曾多次被传唤至首相官邸与首相辅佐官和泉洋人进行协商,而且辅佐官和泉要求其加快新设兽医学部的审批过程,称“因为首相不方便亲口说,所以我替他说。”^①根据文部科学省公开的文件,内阁官房副长官萩生田光一被指控曾经发布命令,要求将兽医学部的设立条件调整为只有加计学园符

^① 每日新聞「加計新学部 和泉氏、前川氏と対立「総理の代わり」発言」(2017年7月15日)、<https://mainichi.jp/articles/20170725/k00/00m/010/153000c>。(2019年12月14日访问)。

合。^①另一名关键人物首相秘书官柳瀬唯夫曾在首相官邸与加计学园的相关负责人进行面谈，并声称加计学园设立兽医学部的项目是“首相的项目”，但是他却否认了首相的参与，未向安倍首相进行汇报，也没有接收到来自首相的指示。^②文部科学省和爱媛市的文件都显示秘书官柳瀬曾经与爱媛县和今治市的政府职员在首相官邸进行会面。^③由此可见，安倍的辅佐官员们通过多种方式干预了新设兽医学部的审批过程。

尽管日本媒体对加计学园事件的调查曾经使安倍政权的支持率一度降至低点，但是最终对安倍政权造成的影响却是相当有限的。“忖度政治”引发的政治丑闻通常以相关官员的辞职而告终，而作为问题核心的安倍首相以及其政权本身却没有受到实质性影响。在“五五年体制”之下，日本首相如果卷入政治丑闻，将不可避免地辞去首相职位，甚至退出政界。相比之下，在第二次安倍执政时期，政治丑闻不仅没有对首相产生压力，而且鲜有官员受到严肃问责，这无疑助长了日本政坛“忖度政治”的风气。

“忖度政治”不仅削弱了日本官僚的公正性与独立性，还滋长了官僚忖度首相意图的政治文化。在经过媒体曝光后，“忖度政治”非但没有得到有效遏制，甚至成为了日本政坛的常态。2019年4月，国土交通省副大臣塚田一郎在福冈县知事选举动员会中谈到，他特别偏袒下关北九州道路项目，是因为忖度了首相安倍和副首相麻生的意图，这番言论随后受到了来自多方的强烈批判。^④非行政官僚体系的第三方机构也受到了“忖度政治”的影响。日本银行的审议委员的任命将不仅根据候选人在经济金融领域的学识，而且还需要考察候选人对安倍经济学的认可程度。此外，日本最高法院、NHK会长等职位的任命也都受到了来自首相官邸的影响。^⑤由此可见，“忖度政治”已经成为了安倍长期政权的重要特征之一，而这将继续给安倍政权和日本政治体制带来严重的负面影响。

四、首相辅佐体制与日本政治

(一)辅佐体制与安倍政权

安倍政权建立的辅佐制度与任命的辅佐官员共同构成了安倍政权的首相辅佐体制。在实际政治过程中，政治制度与政治行为体是密不可分的，两者之间是相互影响、相互作用的

^① 朝日新聞「加計問題、萩生田氏発言巡る新文書 文科相公表」(2017年6月21日)、<https://www.asahi.com/articles/ASK6N3RSPK6NUTIL016.html>, (2019年12月14日访问)。

^② 日本経済新聞「加計関係者と『3回面会』柳瀬氏が認める」(2018年5月10日)、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO30316320Q8A510C1MM8000/>, (2019年12月14日访问)。

^③ 朝日新聞「『加計で愛媛県職員ら官邸訪問予定』文科省にメール残る」(2018年4月19日)、<https://www.asahi.com/articles/ASL4M4W0ML4MUTFK016.html>, (2019年12月14日访问)。

^④ 沙鳴一歩「だれもが首相を忖度する日本政治の異常さ」(2019年4月10日)、<https://president.jp/articles/-/28328>, (2019年11月19日访问)。

^⑤ 加藤創太「権力の集中が『忖度』を呼ぶ～官邸主導時代の政治ガバナンスのあり方」(2017年8月9日)、https://www.tkfd.or.jp/research/research_other/o44vej-1, (2018年5月24日访问)。

关系。政治制度可以根据法律条文对政治行为体的行动进行规制,而政治行为体之间的互动又可以使静态的政治制度动态地运转起来。辅佐制度与辅佐官员两者之间的有机结合成为安倍政权长期执政不可或缺的支持力量。

首先,如果缺乏必要的辅佐制度框架,首相辅佐官员将缺乏足够的政治合法性,很难参与到政治决策的过程中。第一次安倍政权曾经尝试组建以安倍亲信为主的首相辅佐官员团队,计划使这些辅佐官员在政策决定的过程中发挥重要作用,但是由于缺乏相应的制度架构,首相辅佐官员在参与政策讨论和制定方面缺乏充分的合法性和话语权,同时也会引发了内阁中其他成员的不满,导致日本内阁出现了大臣—辅佐官之间权力二元对立的局面,最终导致安倍在第一次执政时期的改革方案以失败告终。

其次,如果缺乏优秀的辅佐官员团队,首相辅佐制度将很难有效地运转起来,进而沦为缺乏影响力的边缘机构。民主党政权上台后,建立了一套由政治家主导的政治体制,并将重要政策的制定权从官僚转移至新设立的“政务三役”,但是这也无形中切断了民主党政权与官僚之间信息交流的渠道,导致大量一手政策信息无法及时地从一线部门传递至高级决策层。具备专业素养的行政官僚无法影响政策决定的过程,而新上台的民主党的议员又缺乏足够的执政经验和政策制定能力,导致这些被寄予厚望的新制度最终偏离了改革目标,未能充分实现其预期职能。

在第二次安倍政权时期,首相权力与其辅佐体制之间也是相互影响、相互作用的关系。在实际政治过程中,安倍首相由于个人时间与精力的限制,无法亲自处理所有政务,而为了确保政策能够顺利实施,就需要将具体政务委托至代理人处理。因此,日本首相与辅佐体制之间实际上是一种委托—代理(principal-agent)的关系,即首相将处理具体行政事务的权力让渡至首相辅佐机构和官员,而这种关系实际上赋予了首相的代理机构和代理人近乎等同于首相的重要权限。这不仅增强了首相辅佐体制在日本政治体系中的影响力,而且也扩大了首相权力的政治行动边界。

一方面,首相辅佐体制只有在强首相和稳定政权的基础上才能有效地发挥其职能。如果政权频繁更迭,首相官邸的辅佐官员团队就会如同走马灯一样快速过场,不仅无法保证重要政策的持续性,甚至一些改革构想尚未付诸实施,新一届政权就已经入主官邸了。“五五年体制”时期,自民党内的派阀领袖对自民党总裁选举和党内重要职位的分配具有重要影响力,日本首相对通常是派阀之间相互妥协的产物,因此日本内阁的执政时间通常不会持续太久。安倍在2012年重新当选自民党总裁后,主动加强了自民党内部的团结,并且通过与国会第三大党公明党组成执政联盟,长期占据国会过半数的议席,为强化首相辅佐体制提供了有效的政治保障。因此,如果首相难以建立和维持长期稳定的政权,其辅佐体制所能发挥的作用就会相当有限。

另一方面,首相辅佐体制的强化又进一步巩固了安倍政权的稳定执政。安倍政权的首相辅佐体制主要具有两大职能,其一是作为代理人在具体政策执行过程中发挥重要的执行作

用,其二是作为幕僚在具体政策制定过程中为安倍首相提供政策咨询。在首相辅佐官员中,除了部分职位由国会议员或者民间人士出任外,大部分辅佐官员都是来自日本外务省、财务省、经济产业省、防卫省以及警察厅等重要部门的精英官僚。作为直属于首相的官僚,这些辅佐官员既能够与各省厅保持信息沟通的渠道,又能够在政策制定的过程中突破省厅官僚部门主义的限制,在政策制定过程中更加重视日本政府的整体利益。

(二)辅佐体制与政官关系

第二次安倍政权时期,日本政府内部的政治家和官僚之间的权力平衡发生了重要调整。战后日本政府内的政官关系长期表现为官僚主导,指的是对政策制定过程起主导作用的是通过考试选拔产生的官僚,而不是通过选举产生的政治家。执政的自民党政权将政策制定的主导权让渡给日本官僚,由各省厅的官僚主导政策草案的制定。政策草案在正式提交至内阁审议前,还需要通过自民党内部的事前审查,根据相关议员的意见做出适当调整。因此,在“五五年体制”时期,日本政府内部逐渐形成了由自民党政调会的“族议员”和对应省厅官僚组成的政策共同体,主导着不同领域的政策制定过程。在这些政策共同体中,发挥关键作用的主要是日本官僚,而本应拥有最高行政权的日本首相则处于政策网络的边缘地带。

然而,官僚主导下的政策制定模式是相对保守的被动应对型,特别依赖于稳定的外部环境,而随着日本经济增速的逐步放缓,特别是泡沫经济崩溃后,这种政官关系的弊病逐步凸显。随着国内外局势和政策议题日趋复杂化,执政党和官僚无法快速有效地应对这些变化所带来的冲击和挑战。20世纪90年代,桥本政权推出的行政改革不但强化了首相在政府中的领导权,而且对中央省厅进行合并重组,打破了政府内原有的利益格局,这使得传统的政官关系开始走向瓦解。

重新执政的安倍首相在吸取民主党政权“去官僚化”失败经验的基础上,建立了一种“政主官辅”的政官关系。上台后,安倍首相从中央省厅选拔了一批精通政策实务,且与安倍本人关系密切的行政官僚作为直属于首相的辅佐官员。安倍首相一方面听取辅佐官员在经济、外交等重要领域的政策建议,同时又将重要政策的具体执行过程交由辅佐官员处理。在这种情况下,日本官僚的合作对象不再是自民党政调会的“族议员”,而是权力一元化趋势下作为权力中枢的首相官邸。在强首长的领导下,这种政官模式可以提高政策制定和实施的效率,减少制度改革和政策实施过程中的阻力,使得安倍政权在其任期内取得了诸多重要政策成果。

五、结语

强化首相官邸在日本政府中的主导权是安倍重新执政后的核心目标之一,而建立强大的首相辅佐体制则是实现这一目标的必要手段。首先,安倍政权通过建立国家安全保障会议和国家安保局,加强了首相官邸在安全保障和对外政策方面的政策主导权。随后,安倍政权设立了内阁人事局,加强了首相官邸对中央省厅高级官僚人事任免的控制,进一步巩固了首相官邸在日本政治体系中的主导地位。除了制度层面的努力外,安倍通过选拔与其个人

关系紧密的亲信官员，任命为首相官邸的重要辅佐官员。由于直接隶属于首相本人，首相辅佐官员不仅拥有高于中央省厅同类官员的权限，而且在政策决定过程中能够忠实贯彻首相意志。上述措施有效地提升了安倍政权的决策效率，同时也加强了首相官邸与省厅官僚之间的联系。首相官邸主导的政治模式确保了安倍政权推行的主要政策和战略得以持续实施，也有助于进一步巩固长期政权的稳定性。

然而，第二次安倍政权的首相辅佐体制具有一定特殊性。安倍建立的首相辅佐体制相当依赖安倍本人的维持，所以该体制在日本政权发生更迭后很难继续维持下去。即使安倍政权建立的首相辅佐制度能够得以存续，安倍本人所构建的辅佐官员网络也是很难顺利嫁接至继任政权。继任的菅义伟政权基本上继续沿用了安倍政权的首相辅佐团队，但由于安倍选任的辅佐官员都是与安倍存在较强的个人联系，但是很难与继任的菅义伟形成良好的信任关系与合作关系。其中，与安倍关系最为紧密的辅佐官员今井尚哉和佐伯耕三离开了首相官邸，这无疑在一定程度上对菅政权的执政能力产生了影响。此外，由于菅义伟本人缺乏足够的政治资历和党内派阀支持，这使得菅政权很难建立起强大的首相辅佐体制，也无法维持长期政权。

在吸取菅政权经验的基础上，继任的岸田首相利用了既有的辅佐体制，建立了由其个人亲信所组成的首相辅佐团队，并取得了一定的成果。在辅佐官员任免方面，安倍政权和菅政权倾向于采用省厅官僚出身的首相辅佐官，形成以首相为主导的自上而下推行政策的执政团队，相反，岸田政权在选择辅佐官员的时候，更加倾向于在充分吸收各省厅意见的基础上，再由首相官邸进行适当调整，这意味着与安倍政权相比，岸田政权选择主动缓和了首相官邸和官僚之间的关系。^①实际上，以木原诚二为核心的岸田辅佐团队仍努力尝试延续安倍政权时期首相官邸自上而下指挥官僚的执政模式。^②然而，在自民党内的派阀政治中，由于岸田首相领导的岸田派不属于多数派，岸田在自民党内的支持者也远不如安倍，因此其作为首相的政治领导力极大地受到了限制。尽管岸田首同样打造了由其亲信官员所组成的首相辅佐团队，但是很难完全成功复制安倍政权那样的首相官邸主导的决策模式。

强人首相的政治模式既非日本政治的常态，也不是政治改革的终点，日本仍然处于对自身政治体制的探索过程中。如果无法对过度集中的首相权力形成有效制衡，不仅会危及日本自身民主体制的稳定，甚至还会对亚太地区局势造成潜在威胁。尽管当前复杂多变的国际形势会促使日本政府选择更加高效的决策模式，但是在决策过程中如何处理好首相官邸与行政省厅之间的协调，以及政治家与官僚之间的权力制衡，是日本政治未来改革需要持续面对的问题。

^① NHK 政治マガジン「岸田官邸の心臓部 8 人の総理秘書官に迫る！」(2021 年 12 月 15 日)、<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/73833.html>，(2023 年 10 月 5 日访问)。

^② 孟明铭：《日本政治决策机制的新变化和特点》，《东北亚学刊》，2023 年第 3 期，第 122-132 页。

中日美跨境数据流动战略博弈

高 瑜

内容提要 进入大数据时代后,数据成为了大国战略博弈的新焦点,跨境数据流动治理是核心议题。数据作为网络空间最重要的资源,与地缘政治相结合,演变成一种影响国际权力格局变迁的重要因素。中美作为当今时代的两个主要竞争性大国,各自主导数据本地化保护和数据自由流动两个方向的治理模式。日本不仅要考虑国内的数据治理需求,还要在两大国之间寻求战略平衡。因此,中美日三国构成的跨境数据流动战略博弈代表了当前大国数据博弈的典型方式。在具体实践中,三国之间也容易发生冲突:美国试图通过对华围堵推行数据霸权,日本追随美国的同时为本国数据利益留有余地。中国需要在应对美方的围追堵截的同时,开辟新的全球数据合作路径,在保障本国数据安全的同时,以平等、普惠的原则推动数据红利共享。

关键词 中国 日本 美国 跨境数据流动 战略博弈

作者简介: 高瑜,复旦大学国际关系与公共事务学院 2020 级博士研究生

全球信息技术革命已经发展到全新阶段,数字经济的腾飞、大国战略的博弈和新冠肺炎疫情带来的全球治理挑战共同对跨境数据流动治理提出全新的要求。进入数字时代,互联网已渗透到各国的经济、政治、社会、文化等方方面面,对现实的国际社会影响逐步加深,网络空间成为继陆地、海洋、天空、外太空之后人类活动的“第五空间”,同样被视作大国之间权力争夺的场域。^① 其中,最为核心的数据资源被认为是“21 世纪的石油”,对各国的主权、安全、社会和经济等方面产生深远的影响。当前国际格局正处于动荡变化的阶段,尤其是大国之间的关系面临关键调整,数据成为大国间战略博弈的新焦点。中日美三国作为印太地区乃至全球的重要大国,在数据战略中提出各自的主张,并在双边和多边场合中针锋相对,以求按照本国模式来主导国际跨境数据流动治理的发展方向。基于此,本文通过对比中日美三国的跨境数据流动治理模式,并深入研究三种模式在竞争碰撞中擦出的火花,来分析各自的利益主张和战略考量,试图为消弭大国恶性数据竞争的负面影响、推动全球跨境数据治理健康发展提出借鉴。

^① 米尔顿·穆勒著、周程等译:《网络与国家:互联网治理的全球政治学》,上海:上海交通大学出版社 2015 年版,第 3-4 页。

一、跨境数据流动治理分析框架

在网络空间中,数据是国家的基础性战略资源。其中,跨境数据流动治理是保障国家安全的时代急务,也是大国数据战略博弈的核心。一方面,国家的数据利益偏好分为经济和安全两大类:一国若以经济利益为主要偏好,则倾向于主张数据以超越国界的形式尽可能自由流动,以此来挖掘数据的商业价值;一国若以安全为主要偏好,不论是个人隐私安全还是国家政治安全,都会倾向于对跨境数据流动设置相关规则,以保护本国公民和政府的数据安全。另一方面,将数据主体分为市民社会、私营部门和国家政府三大类。对于市民社会而言,要求国家跨境数据流动治理规制要保障个人隐私不受侵犯;对于私营部门而言,希望在保障商业机密的前提下尽可能促进数据自由流动,从中获取更多经济利润;对于国家政府而言,要在平衡上述诉求的基础上保护国家数据安全。概言之,一国在数据治理领域的利益偏好,结合国内不同治理主体扮演的角色,最终形成了一国的跨境数据流动治理模式。

(一) 国家跨境数据流动中的战略偏好

在大国数据战略博弈中,各国政府以维护本国利益为根本目的,包括经济利益和安全利益两方面。在数据战略制定过程中,国家需要平衡两种相互拉扯的利益纠结。

一方面,从经济利益角度,数据是数字经济时代的核心大宗商品,故而要保障数据的可交易性和流动性。可交易性是数据成为数字经济生产要素的前提条件,只有交易才能充分挖掘数据要素的红利,推动数据要素的价值开发。在数字经济时代,企业盈利主要通过数字自由流动来实现,即各国数据在网络空间内尽可能地充分流动、共享,使得企业在海量且飞速流动的数据中,获取尽可能多的商业信息,同时以大数据为支撑发展机器学习、人工智能等创新型科技,进一步反哺数据收集、存储、分析、利用等数字能力。^①因此,推动数据在全球范围内尽可能无国界障碍的流动是充分挖掘数据资源价值、实现各国经济利益最大化的治理方式。

另一方面,从安全利益的角度,各国的数据中或多或少地蕴含着个人隐私和国家安全的相关信息,需要对本国的各类数据进行管控以确保国家和社会安全。一旦数据被非法流向境外,会造成侵犯公民个人隐私、泄露企业商业机密,甚至危害国家安全等严重后果。Verizon《2022年数据泄露调查报告》显示,2020年至2021年间,全球发生3236起大型公共部门数据泄露事件,^②不仅暴露了大量公民隐私信息,还严重干扰各国政府网络系统的日常运营,^③

^① 详见“How to Plan, Participate and Prosper in the Data Economy”, Gartner Research, 29th March 2011, <https://www.gartner.com/en/documents/1610514/how-to-plan-participate-and-prosper-in-the-data-economy> (2023年4月5日访问)。

^② “2022 Data Breach Investigations Report_Verizon”, Verizon, <https://www.verizon.com/business/en-gb/resources/reports/dbir/> (2023年4月7日访问)。

^③ Stephen Pritchard: “The latest government data breaches in 2020/2021”, The Daily Swig, Febrary 27th, 2021, <https://portswigger.net/daily-swig/the-latest-government-data-breaches> (2023年4月8日访问)。

如法国签证网站数据被盗导致移民欺诈率飙升,^①美国科罗拉多市政支付软件 Click2Go 的代码被恶意篡改,^②保加利亚税务机构的服务器被黑客攻击导致政府高级机密被大量泄露^③等等。此外,由于“数字鸿沟”的客观存在,技术后发国缺乏足够的能力来保护本国的数据信息,其主权安全和国家利益容易被暴露于更大的风险环境之中。

基于上述因素,各国对“数据自由流动”和“信息安全保护”两种利益的考量与选择构成了该国数据战略的偏好。

(二) 数据治理主体

在跨境数据流动治理领域,主要涉及到公民社会、私营部门和国家政府三类主体,其利益诉求各有千秋。对于公民个人而言,跨境数据流动的治理诉求是确保携带个人隐私信息的数据能够得到有效保护。个人输入到网络空间中的数据在被其他主体访问、收集、使用、传输等过程中,每个行动环节都要在数据主体的知情同意前提下才能进行,不会被任意地泄露、滥用、篡改。在大数据时代,自然人的基本资料、主体偏好、生活习惯、社交方式等均以数字化的方式呈现在网络空间中。因此,保护个人隐私是网络时代每位网民的核心诉求。对于私营部门而言,网络运营商在数字时代获利的重要来源就是尽可能多地在网络空间获取数据,并利用数据的流动、整合、开发等方式来挖掘更多经济利润。掌握了个人的基本数据就可以从中不断挖掘、学习甚至塑造主体偏好,从而将自然人的商业价值发挥到极致。对于国家政府而言,如何平衡数字经济发展推动的“数据自由流动”需求和保护国家机密和个人隐私提出的“数据安全保护”需求,是跨境数据流动治理的核心问题。这不仅考验着一国政府的治理能力,还与国家的政治传统和经济基础架构密切相关。

综上,在网络空间中,公民社会、私营部门和国家政府三种治理主体有着不同的治理诉求:公民社会主张以保护个人隐私为标准控制数据跨境流动、私营企业主张促进商业数据自由流动来获取挖掘更多经济价值、国家政府在平衡两者利益的基础上还要兼顾国家战略数据安全保护。由于各个国家的国际地位和国内环境的差异,上述三个治理主体在每个国家占据的主导地位各不相同,这在一定程度上影响各国的跨境数据流动治理的主导方向和具体模式。

通过对国家数据利益偏好和治理主体的研究,大致可建立起一套较为完善的跨境数据

^① Adam Bannister: “French government visa website hit by cyber-attack that exposed applicants’ personal data”, *The Daily Swig*, September 6th, 2021, <https://portswigger.net/daily-swig/french-government-visa-website-hit-by-cyber-attack-that-exposed-applicants-personal-data> (2023年4月16日访问)。

^② Adam Bannister: “Colorado municipality falls victim to Click2Gov software breach”, *The Daily Swig*, May 3rd, 2020, <https://portswigger.net/daily-swig/colorado-municipality-falls-victim-to-click2gov-software-breach> (2023年7月13日访问)。

^③ Angel Krasimirov, Tsvetelia Tsolova: “In systemic breach, hackers steal millions of Bulgarians’ financial data”, *Reuters*, July 16th, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-bulgaria-cybersecurity/hackers-steal-millions-of-bulgarians-financial-records-tax-agency-idUSKCN1UB0MA> (2023年5月23日访问)。

流动治理的分析框架。根据中美日三国在跨境数据流动领域对经济发展和安全保护两种利益的权衡方式,及其国内公民社会、私营部门和国家政府的分工方式,可以大致描绘出三国跨境数据流动治理的基本模式。

二、中美日跨境数据流动治理模式

中美日三国基于不同的数据战略利益偏好和数据治理主体,分别形成了各自的跨境数据流动治理模式。具体而言,美国凭借其先进的技术优势和成熟的互联网企业生态圈,在数据战略方面优先保护龙头企业的商业利益,保障企业能够从全球自由流动的数据中挖掘更多的商业红利。互联网企业也会与美国政府相互合作,提供政府所需要的数据并保障美国在全球网络空间中处于中心地位,笔者将其归纳为霸权导向型的“全球监管型模式”。日本的国内外政策均受到美国的较大影响,在数据领域同样注重企业的商业利益。然而,日本没有类似于美国的苹果、谷歌、微软、亚马逊等龙头企业,且本国的网络技术能力有限,数据安全的保护能力也远不如美国。因此,日本在与美国一同鼓吹数据自由流动的同时,也会基于现实考量,进行适度的安全规范,形成一套“规范输出型模式”。中国在总体国家安全观框架下,以保护公民隐私和国家安全作为数据领域的核心利益。此外,中国的电子商务发展成就瞩目,蓬勃发展的电信行业同样需要从数据流动中获取商业价值,以拉动我国数字经济的进一步发展。因此,中国的数据不仅是企业获利的来源,更是国家的战略型资产,以政府为主导进行数据治理,推动数据在安全、有序的基础上自由流动,即“有序流动型模式”。

表 1 中日美三国的跨境数据流动战略偏好、治理主体和治理模式

	美国	日本	中国
战略偏好	商业利益优先	商业利益和安全利益兼顾	对内均衡各方需求 对外保障主权平等
治理主体	政企合作	经济部门	政府主导
治理模式	全球监管	规范输出	有序流动

资料来源:笔者自制

(一)美国:全球监管型模式

在跨境数据流动治理领域,美国采取商业利益优先的利益偏好,以互联网企业的数据红利作为政策出发点,保障业务遍布世界各地的美国互联网龙头企业能够持续不断地从自由流动的全球数据中获益。在治理主体方面,国家政府与大型互联网企业进行各种形式的合作,要求私营企业通过或明或暗的方式向美国政府提供其服务器上来自全球各国的用户数据。在此基础上,美国充分利用企业的数据抓取能力和政府的数据分析能力,对全球各国的数据进行直接或间接的监管,旨在形成一套以美国为中心的跨境数据流动体系。

1.美国数据战略偏好

美国数据战略中以商业利益为主要偏好,向来主张以“自由”为原则治理跨境数据流动。美国是互联网的诞生地,其经济科技实力也处于世界领先地位,谷歌、微软、脸书、推特、苹果、亚马逊等等大型跨国公司基本已经覆盖到全球的数据流动。对于这些美国企业而言,在全球范围内获取尽可能多的数据是现代跨国企业,特别是互联网企业,获利的重要手段。简言之,在数字时代,数据就意味着利润,数据广泛流动就意味着利润最大化。因此,消除数据跨境流动的壁垒会为美国带来显著的商业利益。早在 1997 年,时任美国总统克林顿(Bill Clinton)颁布《全球电子商务纲要》(*A FRAMEWORK FOR GLOBAL ELECTRONIC COMMERCE*)政策文件,初步形成了跨境数据自由流动的治理战略,主张在亚太经合组织、美洲首脑会议、北美自由贸易协定等多边平台展开对话,尽量减少各国为保护公民隐私而设置的非关税贸易壁垒。^① 尽管在遭受“9·11”恐怖袭击后,美国政府在一段时间内将网络空间治理的重点放在保护国家安全方面,^② 但希拉里(Hillary Rodham Clinton)上任国务卿伊始,就把“互联网自由”重新设定为美国网络治理的主要战略,主张将网络空间看作是“全球公域”,提倡数据在全球范围内自由流动,并指责别国设置“数字屏障”的行为违反了《世界人权宣言》,以人道主义保护和现代化发展为由要求各国开放数据流动。^③ 美国政府尽可能减少数据流动的国界壁垒,鼓励各国在跨境数据流动规制中采取宽松措施。究其根本,这一政策主张的实际原因在于数据在全球范围内自由流动会给美国带来丰厚的经济利润和政治利益,美国在网络空间中占据了先发性优势,其数据治理模式必然以大型企业的商业利益为先。

2.美国数据治理主体

美国跨境数据流动的治理主体为国家政府与企业等私营部门合作。2018 年美国国家网络安全战略(NATIONAL CYBER STRATEGY of the United States of America)以及拜登政府在 2020 年出台的国家安全战略指导方针(Interim National Security Strategy Guidance)中均明确表示联邦政府与私营部门合作治理网络空间,以确保美国的互联网技术优势。^④ 在数据攫取方面,美国拥有全球最大的互联网公司,在世界各地有广泛的用户,在数据挖掘、收集和分析方面的技术较为成熟。在此基础上,政府机构通过行政权力介入其中,与互联网巨头

^① “A FRAMEWORK FOR GLOBAL ELECTRONIC COMMERCE,”<https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/New/Commerce/about.html>(2023 年 8 月 23 日访问)。

^② 参见 The National Strategy to Secure Cyberspace. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/pcipb/>(2023 年 8 月 23 日访问)。

^③ Hillary Rodham Clinton, “Remarks on Internet Freedom”, U.S. Department of State, Jan 21st, 2010, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/01/135519.htm>(2023 年 8 月 23 日访问)。

^④ 参见 “NATIONAL CYBER STRATEGY of the United States of AmericaInterim National Security Strategy”,<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>; “Interim National Security Strategic Guidance”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>(2023 年 8 月 23 日访问)。

企业进行或明或暗的数据合作,形成千丝万缕的联系。在数据使用方面,美国依据其先进的互联网技术在全球网络空间推行数据霸权,企图要求各国产生的数据都能流入美国境内,并为美国政府所使用。《澄清境外合法使用数据法》(*the Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*)中规定,只要服务提供者拥有或控制的信息,无论该信息是否存储在美国境内,服务供应商都有义务保存、备份或披露通信内容或相关记录等。^①换言之,该法案变相赋予了美国政府通过网络运营商获取境外数据的能力,对本国政府和外国政府的规定体现出明显的“双重标准”。简言之,在对外宣传体系中,美国政府一向将“自由”奉为核心价值规范,在网络空间更是着力标榜数据在全球范围内自由流动。然而,所谓的“全球化”不过是借助“自由”这一价值大旗占领道德高地,让全球的数据都流动到美国境内,在全球范围内尽可能攫取利益,为美国政府所用,推动本国的数据产业发展,然后再凭借其强大的跨国企业进一步获取全球数据,如此反复循环。

3.美国跨境数据流动治理模式

大型企业和政府机构的共同推动下,美国在跨境数据流动治理领域形成了以文件表述、官方言论为“虚”,以治理机构、法律法规为“实”的一套精密配合模式,其实质是以“全球化”为包装,在数据空间继续推行霸权,监管世界各国的数据流动,具体体现在治理机构和法律法规两个层面。

就治理机构层面而言,目前美国的跨境数据流动规制主要由联邦通信委员会(Federal Communications Commission)和联邦贸易委员会(Federal Trade Commission)两大机构负责。一方面,联邦通信委员会旨在全方位监管国内外通讯情况,确保美国的通信能力位于世界前列。联邦通信委员会在1934年建立,是受国会监督的独立美国政府机构,负责实施和执行美国通信法律法规,通过广播、电视、有线、卫星和电缆在美国领土内监管州际和国际通讯,具体职责包括:促进宽带服务设施的竞争、创新与投资;确保适当的竞争框架来推动通信技术革新以支持美国经济发展;鼓励国内外充分利用频谱;修订通信法规以保护新技术蓬勃发展;加强国家通信基础设施的防御能力。^②另一方面,联邦贸易委员会旨在商业数据管控,确保美国的商业市场处于高效、良性竞争态势。联邦贸易委员会成立于1914年,最初的目的在于防止商业领域出现不公平竞争,从1938年起开始执行各种消费者保护法律,在1975年被国会授权负责制定和执行整个行业的贸易法规,具有保护消费者和促进良性竞争的双重使命。因此,在跨境数据流动规制中,贸易委员会主要负责在商业数据流动管理,确保公司履行用户隐私保护承诺,并对违反消费者隐私权的行为提起诉讼。这两大机构相结合,不仅确保美国政府能有效管控国内的数据和经济发展,还能帮助美国政府掌握其他国家的个人数据和商业数据,为美国“棱镜计划”、“梯队系统”等全球监听系统的落实和运作奠定了组织架构基础。

^① 参见“CLOUD ACT RESOURCES”, <https://www.justice.gov/dag/cloudact> (2023年9月1日访问)。

^② 参见 US Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/> (2023年9月1日访问)。

法律法规层面,根据 2001 年颁布的《美国爱国者法案》(USA PATRIOT ACT),美国的远程电子服务和信息通讯服务提供商可以直接获取国内外的通讯记录,包括语言和文字,并将其披露给美国政府。而对于外国的信息搜集机构,则以“防范恐怖主义”为由设置了种种限制。2018 年美国国会通过了《澄清境外合法使用数据法》(Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act),对从国外调取美国数据的各个步骤均作出十分严苛的规定:第一步,要求外国政府在国内法的基础上,对调取数据的行为作出合理解释,确保数据使用方式符合美国的国内法;第二步,美国法院对数据采集、存储、处理和使用等具体环节进行审查;第三步,通过法院审查后,数据运营商方可最小化原则处理数据;最后,在数据传输到境外后,美国政府还要定期审查。而对于美国政府调取境外数据的规定则宽松许多,允许美国在境外的通信服务供应商按照该法案披露电子通讯数据。同时还赋予了美国法院巨大的裁量权,其中明确指出,若受到外国政府的起诉,法院也要保护本国的通信服务商,不能向国外政府提供相关的信息。但对于美国国防部对数据的处理和使用行为,则要求法院在“善意信任”的基础上行事。

简言之,美国对于数据治理的基本思路是:对内确保政府作出的隐私保护规制能够被民众所接受,对外尽可能掌控全球范围内的数据,包括数据流动路径。其特点在于数据流动的全球化和数据使用的单向度的掌控,亦即一种霸权化的非对称、不均衡的规制。

(二)日本:规范输出型模式

日本的跨境数据流动治理模式在很大程度上有美国的烙印,其政策主张与美国的数据“自由”流动原则基本保持一致。然而,日本在互联网发展的早期阶段,由于技术水平有限,面临较严峻的外部网络攻击威胁,曾在一段时期内以本国的网络安全利益优先。但后来受美国的数据主张影响,其跨境数据流动主张开始向经济利益导向型转变,并在国际舞台上与美国一道主张数据自由流动,并反对各种数据本地化措施。目前日本的跨境数据流动治理主体以经济部门为主,旨在以数字经济推动国内制造业的发展。在外交场合中,安倍政府推出的“基于信任的数据自由流动”成为日本在全球数据治理领域的规范主张,并希望通过这一概念输出来增强日本的国际话语权和影响力。

1. 日本数据战略利益偏好

日本数据战略中除了考虑本国的经济和安全利益外,还需要在外交场合中与美国保持一致,并从中获得美方支持。一方面,日本政府受美国影响,也希望本国企业能够在数字经济时代获取大量利润,拉动国内经济大幅增长。2013年召开“G space x ICT”推进会议,该会议提出在地球空间中(geospace)利用信息通讯系统扩展利用海外信息,并促信息技术的商业服务发展,逐步形成一套“G space x ICT”的商业模式。^①在2013到2016年间,日本政府着力推动数字技术的不同应用场,如智慧城市、数字化教育、云计算技术、远程办公、区域物联网、人工

^① 総務省「G 空間 × ICT 推進会議」の開催、https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01tsushin01_02000081.html(2023 年 9 月 13 日访问)。

智能网络、汽车互联等。2016年1月19日,日本内阁第十五届科技创新大会(第15回総合科学技術・イノベーション会議)上发布了“关于第五次科技基础计划”(「第5期科学技術基本計画について」),其中首次提出“社会5.0”的概念。^①日本政府认为,人类经历了采集渔猎社会、农业社会、工业社会和信息社会四种形态后,正在迈入名为“超级智能社会”的第五种社会形态。此后,在2016年和2017年的两份科技创新综合战略中,逐步明确了“社会5.0”的具体愿景,即将网络空间与物理空间高度融合,通过信息技术满足现实社会的多样化需求,实现经济发展与社会进步的双赢,最终实现以人为中心的高品质社会生活。^②日本政府发布的2019年版《制造业白皮书》(『2019 年版ものづくり白書』)中,为日本增强制造业竞争力提出四项措施,其中两项与跨境数据流动密切相关:其中一项侧重于对外政策,主张推动全球范围内的工业数据自由流动,从而使日本政府能收集和分析更多有关的全球市场份额信息,以此建立其产品数据库;另一项着重于对内建设,主张在日本制造业内部建立系统化的数据交流和评估技术,通过发展人工智能、物联网等新兴技术创新,在公司内部成立一个专门的负责机构来加强内部数字化交流和评估人力资源体系。^③据此,日本将跨境数据流动的治理政策与国内制造业发展政策相结合。借助对全球工业数据的收集、整理、分析、处理和使用,日本能够立足于国际市场数据为本国企业提供更多的发展机遇,充分挖掘数据所蕴含的信息和商业潜能。

另一方面,与美国保持一致的同时,日本政府也需要兼顾国内的数据安全利益。由于日本的技术发展水平和网络保护能力不足,该国政府和企业曾在一段时期内遭受大量的网络攻击,无法保障数据安全。因此,日本在数据领域早期利益偏好在于数据安全利益,着力建设本国的数据安全防护能力。从 2000 年起,日本政府成为较早一批受到网络攻击的目标之一。日本总务厅、统计厅和《每日新闻》等官方网站均受到网络袭击,甚至被迫关闭。^④近年来,各种类型的网络攻击层出不穷,网络空间“易攻难防”的特点日益成为日本企业发展的阻碍。自 2020 年以来,日本多家企业受到不同形式的网络攻击,并导致企业内部数据大量泄露。到 2020 年 6 月,共有 1064 家中小企业加入这一项目,向日本政府汇报了共计 910 起网络袭击案件,其中 128 起被日本政府定性为具有“严重恶劣影响”,若不采取防范措施,预计将造成 5000 万日元的经济损失。^⑤

① 参见:内閣府、https://www8.cao.go.jp/cstp/giji/giji_h27.html (2023 年 9 月 13 日访问)。

② 详见:内閣府「科学技術イノベーション総合戦略 2016」、[https://www8.cao.go.jp/cstp/sogesenryaku/2016/honbun2016.pdf](https://www8.cao.go.jp/cstp/sogosenryaku/2016/honbun2016.pdf);内閣府「日科学技術イノベーション総合戦略 2017」、<https://www8.cao.go.jp/cstp/siryo/haihui030/siryo1-1.pdfriben> 2023 年 9 月 13 日访问)。

③ 経済産業省 製造産業局「2019 年版ものづくり白書」、<https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/mono/2019/index.html> (2023 年 9 月 13 日访问)。

④ 包霞琴、黄贝:《日本网络安全政策的现状与发展趋势》,载《太平洋学报》2021 年第 6 期,第 52 页。

⑤ 経済産業省「今 の 産 業 を 巡 る サ イ ベ ー セ キ ュ リ テ ィ に 係 る 状 況 の 認 識 と 、 今 後 の 取 組 の 方 向 性 に つ い て の 報 告 書 を 取 り ま と め ま し た 」、<https://www.meti.go.jp/press/2020/06/20200612004/20200612004.html> (2023 年 9 月 13 日访问)。

2. 日本数据治理主体

从治理主体来看,日本跨境数据流动治理的主体是以国家经济部门为主,对内保护日本国内数据不受外部攻击的基础上,对外帮助企业尽可能地从国内外自由流动的数据中获取商业利润。在国内对企业的数据保护方面,日本总务省和经济产业省在2001年合作建立密码学研究和评估委员会(Cryptography Research and Evaluation Committees),以负责对电子政务底层密码的安全性进行评估和监控,^①这也是日本政府开始重视数据治理的标志。此后一段时期内,日本经济部门相继在电信消费、广播内容、移动业务、生物电磁等领域设立研究工作组。这些工作组的主要任务就是保护各个领域的数据安全,并确保官方网站避免受到各类网络袭击的破坏。在保障国家数据安全的基础之上,日本政府在跨境数据流动治理领域将国内制造业的发展利益放在首位。2017年,日本政府基本形成一套系统性的网络战略。2017年1月30日,日本基于《物联网网络安全行动计划2017》,在总务省成立网络安全工作组,负责物联网和人工智能时代的网络安全保障工作,并为2020年东京奥运会和残奥会做好准备。^②在对外的经济合作中,日本经济部门着力扩张数字市场,希望从跨境数据流动中帮助该国获取更多商业利润。2010年成立日印ICT发展战略委员会,基于印度广阔的数字市场发挥日本ICT产业的优势,加强两国ICT合作并寻求扩大全球市场。^③同年,日本与东盟签署了日本—东盟公私协商会(日ASEAN官民協議会),旨在加强日本与东盟各国的ICT合作关系,共同拟定信息流动和收集的相关规则。^④

3. 日本跨境数据流动治理模式

在美国数据治理模式的影响下,日本政府在跨境治理流动中同样重视经济利益,特别是国内制造业的发展。然而,日本政府自身的网络防御能力不足,且近年来面临的各类网络攻击层出不穷,网络空间“易攻难防”的特点日益成为日本企业发展的阻碍。尽管日本对外与美国的数据主张保持一致,要求减少数据流动的国家间壁垒,但事实上,日本的互联网技术水平远低于美国,无法像美国一样在自由流动的数据中建设防御能力。因此,日本对内还要根据自身情况适当设置一些数据流动的管控措施来保障国家和企业的数据安全。基于上述原因,日本的跨境数据流动治理模式呈现一种对内保护、对外扩张的双层模式:在国内要保障本国的数据安全利益,在国际场合又要与美国的立场保持一致,试图将美日的数据规范模式输出到全球。前者通过日本政府的国内数据治理机构体现出来,后者以政策文件中提出的

^① 参见 Cryptography Research and Evaluation Committees 官网, <https://www.cryptrec.go.jp/>, (2023年9月17日访问)。

^② 総務省、「サイバーセキュリティタスクフォース」の開催、https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu03_02000116.html, (2023年9月17日访问)。

^③ 総務省、「日印ICT成長戦略委員会」の発足、https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02tsushin09_000004.html, (2023年9月17日访问)。

^④ 総務省、「日ASEAN官民協議会(第1回会合)配布資料」、https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/nichiasean/37643_1.html, (2023年9月17日访问)。

“基于信任的数据自由流动”概念为核心输出规范。

在治理机构层面,日本政府在数据治理领域,高度重视国家和企业数据安全的保护,并于2020年11月迅速成立供应链网络安全联盟(サプライチェーン・サイバーセキュリティ・コンソーシアム),在国内企业之间构建起信息高度共享机制,要求各家企业在受到网络攻击时迅速向该平台汇报攻击案件的具体情况,并在敏感信息被泄露时及时向有关部门报告。^①2020年,受新冠肺炎疫情的影响,人们在家中隔离的时间增多,远程办公、远程学习等生产生活方式导致人们对互联网的依赖加深,日本国内的互联网流量显著增加。在此基础上,总务省成立“互联网流量研究工作组”,面向民众征集网络空间中遇到的各种问题,从战略层面试图管控互联网服务。^②

在法律法规和政策文件层面,纵观日本数据治理的演进历程,2019年是日本关于数据治理政策出台最为密集的一年,也奠定了日本跨境数据流动治理模式的基调。2019年,时任日本首相安倍晋三在世界经济论坛上首次提出“基于信任的数据自由流动”机制(Data Free Flow with Trust,下文简称DFFT),将数字数据视为经济增长的动力,提出医疗、产业、交通等数据在全球范围内自由流动能够拉动经济发展并消弭贫富差距。^③同年,安倍利用日本在G20担任轮值主席国的契机,将“基于信任的数据自由流动”的概念纳入全球议程。6月10日,世界经济论坛发布题为《基于信任的数据自由流动》(DFFT)白皮书。该数据自由流动概念以日本首相安倍晋三提出的“大阪之路”(Osaka Track)为原型改进而来,旨在基于各国互信的基础上,出台数据流动治理的国际规则,实现全球数据的开放性流动。报告认为,对国际数据流动缺乏信任是当前全球经济发展的最大挑战之一,导致各类限制性措施层出不穷,阻碍数字化时代的推进。为此,各国应在数字时代取消数据流动限制,以此减少国际数字贸易体中的成本,推动跨国企业发展。白皮书还再次提及“人类社会5.0”的概念,以优化整体社会福利体系作为核心目标,呼吁世界各国推动数据自由流动。^④

不难看出,目前日本在全球数据治理领域主打的DFFT机制,与美国宣扬的数据在全球自由流动的主张如出一辙。在DFFT白皮书中,日本批判数据本地化措施无益于就业和数据保护,甚至可能增加网络攻击的切入点,从而降低公司保护网络安全和消费者权益的能力。以此为由,日美两国在各类国际场合中劝说各国减少数字壁垒,放弃数据本地化保护。但在国内数据治理的具体实践中,日本政府为保护本国企业和国家的数据设置了一系列规制,针对数据跨境流动的条件和标准出台了各种本地化保护措施。总体而言,日本政府目前的跨境

① 経済産業省、「サプライチェーン・サイバーセキュリティ・コンソーシアム(SC3)が設立されます、<https://www.meti.go.jp/press/2020/10/20201030011/20201030011.htm>, (2023年9月23日访问)。

② 総務省、「新たな日常」におけるインターネットのサービス品質確保に向けて、https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban04_02000175.html, (2023年9月23日访问)。

③ 《安倍达沃斯演讲:让数据自由地跨境流通》,《日经中文》2019年1月24日。

④ “Data Free Flow with Trust (DFFT)”,<https://www.digital.go.jp/en/dfft-en>, (2023年9月28日访问)。

数据流动规制在国际舞台上与美国保持一致，但在治理实践中仍要考虑到本国的数据能力情况。

(三)中国:有序流动型模式

我国的跨境数据的流动治理模式与美日在国际舞台上所主张的“自由”流动不同，在考虑到本国经济和安全利益的同时，也尊重各国在网络空间的主权平等，并坚决反对各种形式的数据霸权。具体治理实践中，我国在政府部门的领导下，对内充分吸收市民社会和私营部门的意见，保障个人数据隐私、企业发展利益和国家数据安全，对外切实保障各国共享互联网技术发展红利的权利，主张数据在全球范围内有序流动。

1.中国数据战略中的利益偏好

我国在跨境数据流动方面的利益偏好呈现一种均衡性特征：对内兼顾到互联网企业的发展利益和国家及个人的数据安全利益，对外不会以谋求数据霸权为目标而提倡数据在全球范围内无限制地自由流动。目前，包括中国在内的各国企业对于全球自由流动的数据有着较强的需求，但对于公民隐私和国家安全的保护也需要更多投入。我国在数据治理中既要保护数据主体的个人利益，也要考虑到公共利益，特别是国家安全；既涉及到人权、消费者保护，也涉及到立法、技术研发、国际合作与发展等领域，需要关切到牵涉其中的多个利益攸关方。习近平主席在第二届世界互联网大会上提出“四项原则、五点主张”，为全球互联网治理贡献中国智慧。“四项原则”包括“尊重网络主权”、“维护和平安全”、“促进开放合作”、“构建良好秩序”；“五点主张”包括“加快全球网络基础设施建设，促进互联互通”、“打造网上文化交流共享平台，促进交流互鉴”、“推动网络经济创新发展，促进共同繁荣”、“保障网络安全，促进有序发展”、“构建互联网治理体系，促进公平正义”，^①这是中国综合国内外数字经济发发展态势和数据安全保护需求而总结出的均衡性数据治理偏好。

2.中国数据治理主体

政府部门在我国在跨境数据流动领域的治理主体中扮演“守门人”的角色，在充分保护个人、企业等数据主体的权利基础上，推动各个主体共享信息技术发展带来的数据红利。2012年，国家工信部在《信息安全技术——公共及商用服务信息系统个人信息保护指南》中首次明确了我国个人信息的保护标准，规定只有在获得信息主体的明示同意、法律法规明确规定或主管部门的同意这三种情况下，才允许个人信息的跨境流动。2016年全国人大常委会通过了《网络安全法》，以数据主体为主要保护对象，规定当个人发现网络运营者在收集、存储、传输、使用的过程中违反法律法规或信息有误时，可以要求删除或更正。同时，在国家层面，会采取措施，监测、防御、处置来自境内外的网络安全风险和威胁，保护关键信息基础设施免受攻击、侵入、干扰和破坏，依法惩治网络违法犯罪活动，维护网络空间安全和秩序。

^① 《习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话（全文）》，新华网，2015年12月16日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/16/c_1117481089.htm，（2023年9月28日访问）。

此外,我国的电子商务发展势头强劲,在跨境数据治理中同样要考虑经济发展的需求。上海市政府于 2019 年 8 月 20 日起,正式施行了《(上海)自由贸易试验区临港新片区管理办法》,其中第三十六条明确提出“展开数据跨境流动的安全评估,建立数据保护能力认证、数据流通备份审查、跨境数据流通和交易风险评估等数据安全管理机制”,^①这也是我国第一部提及跨境数据流动治理的地方性法规,以自贸区先试先行,逐步建立完善的跨境数据流动法律体系。

3.中国跨境数据流动治理模式

在政府部门的主导下,我国在跨境数据流动治理中综合协调各方的数据安全和经济发展需求,形成以网信部门为数据标准评估机构,以《网络安全法》、《数据安全法》和《个人信息保护法》为核心的数据法规体系。

治理机构层面,我国形成以网信部门为评估核心,其他部门协调运营的基本框架。对于跨境数据,需要首先通过网信部门的数据出境安全评估,传输方和接收方均应通过个人信息保护认证,并遵照标准规定签订合同。此外,涉及跨境个人信息和重要数据处理的运营者,需要每年编制数据出境安全报告,内容涵盖数据接收方的身份信息、数据的类别和数量以及出境目的、境外的数据存放方式和时间地点等。达到网信部规定数量的个人信息应存储于我国境内,并根据不同情形对向境外提供我国公民个人数据的条件作出规定,其中核心原则就是要符合国家网信部门的评估要求。根据现有法律,与关键基础设施有关的数据、包含国家重要数据、涉及一百万人以上的个人信息或十万人以上的敏感个人信息,以及网信办规定的其他数据,在进行跨境流动之前要进行相关的评估工作。

法律法规层面,我国以《网络安全法》、《数据安全法》和《个人信息保护法》为核心,逐步构建一套数据分级分类治理的基本模式。11 月 14 日,网信办发布《网络数据安全管理条例(征求意见稿)》,对国家数据进行分类分级保护,将数据分为一般数据、重要数据、核心数据三种级别,分级进行不同的保护措施,对个人的一般数据以及重要数据将实行重点保护,对核心数据进行严格保护,不同级别数据的处理者需遵循相应级别的数据安全保护义务。对于公共数据,国家在监督的基础上推动数据开放共享,以加强对数据潜力的开发利用。对于个人信息的处理,具体规则应在醒目位置公开展示,在征得主体同意的基础上进行处理。^②这一新的条例由 2019 年网信办发布的《数据安全管理办法(征求意见稿)》修改而来,^③并由此前部委级别的“办法”提升至中央政府级别的“条例”,充分表明中国对管理网络空间数据安全的重

① 《(上海)自由贸易试验区临港新片区管理办法(沪府令 19 号)》,上海市人民政府网,2019 年 8 月 20 日,<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw61615.html>,(2023 年 9 月 28 日访问)。

② 《国家互联网信息办公室关于〈网络数据安全管理条例(征求意见稿)〉公开征求意见的通知》,中国网信网,2021 年 11 月 14 日,http://www.cac.gov.cn/2021-11/14/c_1638501991577898.htm,(2023 年 9 月 28 日访问)。

③ 详见:《国家互联网信息办公室关于〈数据安全管理办法(征求意见稿)〉公开征求意见的通知》,中国网信网,2019 年 5 月 28 日,http://www.cac.gov.cn/2019-05/28/c_1124546022.htm,(2023 年 9 月 28 日访问)。

视。《数据安全法》对数据的跨境流动作出细致管控,不仅要求与国家关键基础设施相关的数据和信息要遵守《网络安全法》的规定,还要求其他数据在进行跨境流动之前也要经过网信部门等相关机构的评估。2021年中国在数据规制方面取得了重大突破,通过了《个人信息保护法》并发布《数据出境安全评估办法》的征求意见稿。《个人信息保护法》在前两部重要法律的基础之上,对信息处理的数量和数据的存储方式作出进一步规范。《数据出境安全评估办法》于2022年5月19日正式通过,要求数据处理者向境外提供数据之前,针对数据的出境和接收的目的、范围、规模、敏感程度和可能存在的风险等内容进行自评估,并向网信部门提出安全评估申报,获得许可才能依法进行跨境数据流动。^①可以看出,我国在处理其他类型的数据跨境流动时大体遵循两个原则:一是数据在跨境流动之前要进行自评估,这一过程既包括数据运营方的自我评估,也需要接受国家相关部门的评估检测;二是要确保数据的传输方和接收方均履行相应的安全保护责任,传输方要确保所拥有的数据来源合理合法且没有进行任何恶意篡改和涂抹,接收方则要保障在数据的处理和使用过程中遵照法律法规,并遵照本地化存储的相关规定对将数据保存或备份在适当的数据库和处理器中。

总之,我国的跨境数据流动治理呈现如下的典型特征:一是均衡性,即能够均衡市民社会、私营部门和国家政府对于数据治理的不同利益需求,从而达成数据有序流动。换言之,就是在维护个人隐私、发展数字经济和保障国家安全的基础上提升数据治理绩效。二是平等性,有效克服霸权国家将自身主权单向延伸并凌驾于其他主权之上的弊端,确保以主权国家为核心的行为体无需被迫在核心国家安全利益与经济绩效和发展收益之间进行无奈地取舍。三是普惠性,能够保障对作为共同体的人类而言,最大限度地从这种跨境数据流动的规制模式中获取必要的收益。建立在此基础上的网络空间命运共同体,也将因此标志全球信息技术革命迈入一个全新的阶段。

三、中日美数据战略博弈案例分析

鉴于中日美形成了三种不同的跨境数据流动治理模式,在具体的数据往来中必然会面临治理规则方面的冲突。加之大国战略博弈中的地缘政治考量,各类交锋事件层出不穷。中美数据博弈最为激烈,美国将中国视为“战略竞争对手”,^②拜登政府甚至称中国为“对国际秩序的最严重的长期挑战”,^③因而在对华数据博弈中会动用各种工具保护美方互联网企业的

^① 《数据出境安全评估办法》,网信办,2022年7月8日,http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07-08/content_5699851.htm, (2023年9月28日访问)。

^② National Security Council, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China”, *The White House*, 26th May 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, (2023年10月4日访问)。

^③ ANTONY J. BLINKEN, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China”, *U.S. DEPARTMENT of STATE*, 26th May 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, (2023年10月4日访问)。

利益，并在跨境数据治理领域与中国争夺规则主导权。美日数据博弈较为温和，多在双边谈判，甚至是高层会谈中进行。此外，由于中日数据博弈很大程度上受制于中美博弈，其内容、方式和结果受中美关系影响很大，因此本文不过多展开，仅选取中美、美日之间的两场数据战略博弈的案例做分析。

(一)中美数据博弈：以 TikTok 市场之争为例

TikTok 是中国互联网企业“字节跳动”针对海外市场发布的一款短视频软件。在美国市场上市后反响热烈，特别是在青年人群体中备受青睐。此后，TikTok 的下载量持续攀升，到 2020 年在全球的下载量已经超过 20 亿次。^①据统计，2020 年间，TikTok 在美国的收入高达 5 亿美元。到 2021 年，TikTok 已经在 150 余个国家和地区上线，活跃用户量超过 10 亿，其中有超过 1.3 亿用户来自美国。^②在此之前，从未有任何一家中国社交媒体平台在美国市场上获得成功。因此，该软件在美国及全球市场迅猛发展的势头引发美方警惕，担心美国的数据会由此被中方滥用。2019 年，美国参议员马可·卢比奥(Sen. Marco Rubio)要求美国外国投资委员会 (the Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS) 对 TikTok 展开调查。同年，美国国会的两名参议员向国家情报局联名致函，认为中国数据法规会强迫字节跳动公司与政府共享数据，平台内容发布也会受到中国政府的严苛管控。^③

美国政府和业界打压 TikTok 的原因既包括对经济利益的保护，也包括对国家和社会安全的担忧。从经济角度看，TikTok 挤压了美国传统互联网企业的商业市场，触动美方数据行业根基。早在 2016 年 10 月，TikTok 的下载量就已超越 Facebook、Snapchat、Instagram 和 YouTube 等美国传统龙头社交媒体应用程序。^④此后，下载量依旧不断攀升，导致传统美企用户大量流失。Facebook 研究人员表示，青少年在 TikTok 上花费的时间是 Instagram 的“2-3 倍”，而且 Facebook 在年轻人中的受欢迎程度直线下降。^⑤以受损最严重的 Facebook 为例，大量流失的用户中不仅包括美国用户，还有非洲、拉丁美洲和南亚等地区的用户，甚至导致

① Ashley Carman, “TikTok reaches 2 billion downloads”, *The Verge*, 29th April 2020, <https://www.theverge.com/2020/4/29/21241788/tiktok-app-download-numbers-update-2-billion-users>, (2023 年 10 月 4 日访问)。

② Brandon Doyle, “TikTok Statistics – Updated Sep 2021”, Wallaroo, September 27th, 2021, <https://wallaroomedia.com/blog/social-media/tiktok-statistics/#:~:text=Total%20App%20Downloads%20%2E%20%80%93%20The%20TikTok,Tower%20on%20April%2029%2C%202020> , (2023 年 10 月 4 日访问)。

③ Catherine Thorbecke, “Lawmakers say Chinese-owned app TikTok could pose ‘national security risks’”, *abc NEWS*, October 25th, 2019, <https://abcnews.go.com/Business/lawmakers-chinese-owned-app-tiktok-pose-national-security/story?id=66525087>, (2023 年 10 月 6 日访问)。

④ Kaya Yurieff, “TikTok is the latest social network sensation”, November 21st, 2018, CNN, <https://edition.cnn.com/2018/11/21/tech/tiktok-app/index.html>, (2023 年 10 月 6 日访问)。

⑤ Cristiano Lima, “A whistleblower’s power: Key takeaways from the Facebook Papers”, *The Washington Post*, October 26th. 2021, <https://www.washingtonpost.com/technology/2021/10/25/what-are-the-facebook-papers/>, (2023 年 10 月 6 日访问)。

该公司股价暴跌。截止 2022 年 2 月 3 日,Meta 的股价已暴跌 26%以上,市值缩水 2200 亿美元,并创下该公司 18 年历史上最大的单日亏损。^①对于一家长期致力于扩展全球用户,以“连接世界”为口号的公司来说,这无疑是一个难以承受的巨大打击。因此,业界开始借由“国家安全”、“隐私威胁”等噱头向政府施压,要求引入行政措施干预市场竞争,保护美国企业利益。

从安全角度看,美国政府担心 TikTok 收集的美国用户数据能够为中国政府任意使用,从而威胁到美国公民隐私和国家安全。美国参议院多数党领袖查克·舒默(Chuck Schumer)曾向陆军部长写信,反对在 TikTok 平台上向美国青少年发送军队招募信息。理由是该公司会按照所谓“中国国内模糊的网络法律”配合中国政府情报工作。^②据此,美国陆军开始对 TikTok 软件进行“国家安全”风险评估。^③在尚未得到任何证实前,美国的海军和陆军就已禁止部队人员使用 TikTok 软件,甚至要求曾经下载过该软件的人员“检查收集中是否存在异常文本,并立即卸载删除,以免个人信息泄露。”^④此后,特朗普总统宣布国家紧急状态,禁止与 TikTok 及其母公司交易。

然而,2021 年 6 月,拜登总统发布了两项行政命令,其中一项命令撤销了特朗普总统对 TikTok 的禁令,^⑤宣告该企业可以在美国正常运营。这一结果事实上是对 TikTok 跨境数据流动处理模式的肯定。事实上,TikTok 公司将全部的美国用户数据存储在位于美国弗吉尼亚州的数据中心内,并在新加坡备份冗余。该公司的数据中心完全位于中国境外,并有专门的技术团队负责数据隐私政策的落实。此外,该公司还会定期进行内外部安全审查,确保用户数据不被窃取和滥用。^⑥与此同时,TikTok 在跨境数据流动中严格遵循我国数据分类保护的处

^① Elizabeth Dwoskin, Will Oremus and Rachel Lerman, “Facebook loses users for the first time in its history”, *The Washington Post*, February 2nd, 2022, <https://www.washingtonpost.com/technology/2022/02/02/facebook-earnings-meta/>, (2023 年 10 月 6 日访问)。

^② Diane Bartz, “U.S. Army should assess security risks of using TikTok for recruitment: Sen. Schumer”, *Reuters*, November 12th, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-tiktok-army-idUSKBN1XM1Z9>, (2023 年 10 月 6 日访问)。

^③ Rachel Frazin, “Army taking security assessment of TikTok after Schumer warning”, *THE HILL*, December 11th, 2019, <https://thehill.com/policy/technology/471621-army-taking-security-assessment-of-tiktok-after-schumer-warning>, (2023 年 10 月 6 日访问)。

^④ Justine Calma, “US Army bans soldiers from using TikTok”, *The Verge*, December 31st, 2019, <https://www.theverge.com/2019/12/31/21044559/us-army-bans-soldiers-from-using-tiktok>, (2023 年 10 月 9 日访问)。

^⑤ “Executive Order on Protecting Americans’ Sensitive Data from Foreign Adversaries”, *THE WHITE HOUSE*, June 9th, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/09/executive-order-on-protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries/>, (2023 年 10 月 6 日访问)。

^⑥ “Explaining TikTok’s approach in the US”, *TikTok US*, November 6th, 2019, <https://newsroom.tiktok.com/en-us/explaining-tiktoks-approach-in-the-us>, (2023 年 10 月 6 日访问)。

理方式：尽管拥有一个全球化的“数据驾驶舱”，但不同类别和不同国家的数据会分别放在不同的“舱室”中。这样一来，用户敏感数据并不会跨境流动，而是存储在当地；只有用户授权上传的数据才会进行跨境分享与处理。此外，企业尽可能避免触及与业务内容无关的个人隐私内容。根据其隐私政策，TikTok 公司能够收集到的用户数据极为有限，例如用户地理位置信息、IP 地址、设备标识符和应用内容等，均有严格的限制性规定且需经过用户同意后方可传输到数据库中。退一步来说，即使 TikTok 收集到了足够多的数据来对美国安全构成某种威胁，中国政府也无法轻松获取这些内容。耶鲁大学法学院研究中国法律的高级研究员萨姆·萨克斯(Samm Sacks)明确表示，“中国政府无法不受限制地实时访问所有公司的数据，中国企业也有自己的商业利益考量，并不是中国政府的代理人。”^①

该案例为后续的大国数据战略博弈提供了一种实践模式：在中美这种战略竞争对手的数据博弈中，最终可以通过数据的本地化采集、本地化存储、本地化处理和全球化运营来解决企业的日常运营问题。

(二)美日数据博弈：以美日数字贸易协定为例

日本在外交表态中，坚持追随美国的数据战略。然而，在具体的电子商务规则谈判过程中，日本保留对本国数据主权和数字经济利益的保护，并在中美竞争之间寻求微妙的平衡。数字贸易在全球贸易的比重迅速提升，成为国际贸易的重要组成部分。

其一，日本在各种场合中表态支持美国牵头的数字贸易规则，并支持美式数据治理规则向全球推广。2018 年 9 月，美日两国决定进行双边贸易谈判，次年 4 月，谈判证实开启，最终在 2019 年 10 月签订了《美日贸易协定》(the US - Japan Trade Agreement)。在此期间，美日两国还签署了一份《美日数字贸易协定》(the U.S.-Japan Digital Trade Agreement)，并于 2020 年 1 月 1 日正式生效。《美日数字贸易协定》中将电子传输免关税永久化，同时也不能针对跨境数据交易征收国内税。此外，该协定严格保护企业的数据安全，确保企业能够自主密码，不会被其它企业或政府胁迫交出秘钥或其它机密参数、算法等，也不能强迫企业解密用户资料。该协定以美加墨协议(USMCA)和全面和进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)的电子商务章节为蓝本，并对企业的行为进一步细化：保留了“禁止对数字产品征收关税”“跨境数据自由流动”“禁止披露算法传输”等基本原则。值得注意的是，协定禁止对以电子方式提交的内容征收关税，例如软件和音乐等，并承认电子签名是合法的适当身份验证手段。在 19.16 条中规定，针对特定的司法或检查程序，企业可以适当披露与检查内容相关的源代码。此外，2022 年 5 月 23 日，美国发布了“印度太平洋经济框架”(IPEF)，数字贸易成为重要议题。2021 年，日本已被告知了美国的计划。此后，日本开始与美国进行幕后会谈，积极响应并

^① Brian Fung, “TikTok is a national security threat, US politicians say. Here's what experts think”, CNN, July 9th, 2020, <https://www.cnn.com/2020/07/09/tech/tiktok-security-threat/index.html>, (2023 年 10 月 6 日访问)。

遵循了这一框架。日本外务省表示，他们对经济框架的启动表示欢迎，并希望在数字化转型、网络安全、新兴技术和供应链弹性等领域深化合作。^①

其二，日本在数据规则领域容易被美国裹挟，在一定程度上导致本国利益受损。尤特研究所(Yeutter Institute)发文称，美日贸易协定中数字贸易规章是美国的重大胜利。^② 虽然日美关于双边贸易协定的谈判较为顺利，其核心原则似乎与日本政府主张的“基于信任的数据自由流动”并行不悖。但也有学者警惕到，该协定可能会对日本数据造成一定威胁。对于美国而言，美国的目标是按本国利益制定商业规则，以培育具有强大国家权力的本国公司，并排挤外国企业。然而对于日本而言，国内互联网企业的业务上不成熟，个人信息保护和消费者保护方面还没有建立起可靠的机制，因此本国企业发展和个人信息保护可能会遭受损害。^③ 日本众议院前议员高井崇志高度肯定《美日数字贸易协定》的重要性和前瞻性，但也建议日本政府对美国保持警惕，甚至在必要时针对协定中的具体问题重新谈判。首先，通过该协议实现“日美共同引领全球数字贸易规则”的希冀过于乐观，与美方的看法大相径庭。美国前总统特朗普曾公开宣称该协议的签订意味着“以4万亿美元买断了日本数字市场”，是一种显而易见的“单赢”而非“双赢”。其次，日本针对GAFA(谷歌、苹果、Facebook、亚马逊)等IT巨头公司的立法或将面临流产，这些企业可能会以《美日数字贸易协定》为保护盾，拒绝日本的国内立法监管。总之，日本的数字化产业显然落后于美国，这一事实决定了美日数据合作中，日本处于弱势地位，无法有效保护本国的数据利益。^④ 因此，日本政府需要认真谨慎地思考数字贸易规则，平衡消费者和生产者的利益。^⑤

其三，日本试图取得一定程度的战略自主性。日本政府在维系与美国盟友关系的前提下，逐步寻求维护自身利益。一方面，在追随美国数据规则的同时，保留对本国核心数据利益的控制权。无论是《美日贸易协定》还是《美日数字贸易协定》，日本在对美谈判过程中均拒绝将加密货币和区块链技术的治理规则纳入议题。这绝非是由于技术能力不足或重要性程度不够，而是日本方面基于本国数据安全考量的结果。事实上，一些最早的加密货币市场起源

^① 外務省、「インド太平洋経済枠組み（IPEF）の立上げに関する首脳級会合」、2022年5月23日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na2/us/page3_003323.html, (2023年10月27日访问)。

^② Joe Vlach, “Does the U.S.-Japan Trade Deal Still Leave the United States at a Significant Disadvantage to CPTPP Members?”, Yeutter Institute, <https://yeutter-institute.unl.edu/does-us-japan-trade-deal-still-leave-united-states-significant-disadvantage-cptpp-members>, (2023年10月15日访问)。

^③ 内田聖子、「日米貿易協定と日米デジタル貿易協定の何が問題なのか」、月刊『住民と自治』2020年4月号より。

^④ 高井たかし、「日米デジタル貿易協定」、2020年1月1日、最終更新日:2020年5月28日、<https://takaitakashi.com/archives/6177>, (2023年10月27日访问)。

^⑤ 石川 城太フアカルティフェロー、「日米貿易交渉 どうみるか デジタル協定、他交渉を先導」、2019年10月25日、日本經濟新聞「経済教室」に掲載、<https://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/ishikawa/08.html>, (2023年10月27日访问)。

于日本,许多大型公司起源于美国,两国在相关的技术方面已较为成熟。^①在俄乌冲突爆发以来,美国要求日本多家加密货币交易所与俄罗斯断绝关系,并停止伊尔库茨克地区的加密货币挖矿业务。^②而区块链中与数字货币和数字商品相关的部分可被定义为数字金融工具。一旦按照美国的设想被纳入协定中,必然会成为关税减免的一部分。这对于日本的经济利益构成较大损害。此外,若根据美国的数据高度自由原则,开源加密货币系统针对网络攻击和黑客入侵的防御性措施也应被取缔。这对于日本而言,无疑在网络安全和数字经济两方面迎来灭顶之灾,在目前的技术和经济现实层面根本不具备可行性。近期,美国对于日本的加密货币行业施加的压力逐步增大。另一方面,日本寻求加强与别国的数据合作,在一定程度上对冲美国的数据霸权扩张。2019年1月,在欧盟《通用数据保护条例》(GDPR)推出后不久,迅速通过了对日本的充分性决议,在日本政府保证对政府对个人数据的访问仅限于必要范围的基础上,允许个人数据在欧日两大经济体间自由流动,创造了世界上最大的数据安全流动域。^③此后不久,日本和欧盟的经济伙伴关系正式生效。^④2022年5月4日,日本和英国成立了英日数字集团,日本方面由总务省、数字厅和经济产业省负责,英国方面由数字化、文化、媒体和体育部以及政府数字服务部负责,在各个领域深化两国之间的数字合作。^⑤近年来,德国和日本之间的数据合作也日益密切。德国总理舒尔茨提到加强德日在未来重要领域的合作是联邦政府的优先事项,并应启动与不同行为者在各个层次上的定期交流。^⑥2022年6月,日本与爱沙尼亚签署合作备忘录,旨在交流数字领域的经验并为企业创造新的出口机会。^⑦7月,日本内务和通信部长与新加坡通信和信息部长会面,同意加强网络安全和数字经

① Sale Lilly and Scott W. Harold, “Cryptocurrency should be added to the US-Japan trade deal”, *NIKKEI ASIA*, July 28th, 2021, <https://asia.nikkei.com/Opinion/Cryptocurrency-should-be-added-to-the-US-Japan-trade-deal>, (2023年10月27日访问)。

② Leo Lewis, Eri Sugiura and Antoni Slodkowski, “US urges Japan to step up pressure on crypto miners with links to Russia”, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/639be0d5-04a2-4b3a-90eb-a18139f6e769>, (2023年10月27日访问)。

③ “European Commission adopts adequacy decision on Japan, creating the world's largest area of safe data flows”, *European Commission*, 23rd January 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_421, (2023年10月27日访问)。

④ “EU-Japan Economic Partnership Agreement”, *European Commission*, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/japan/eu-japan-agreement_en [2022-08-05], (2023年10月27日访问)。

⑤ 総務省、「日英デジタル・グループの立ち上げ」,2022年5月4日,https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01tsushin08_02000135.html, (2023年10月29日访问)。

⑥ Rabea Brauer, “In der Sache richtig, aber ohne viel Substanz”, *KONRAD ADENAUER STIFTUNG*, April 28th, 2022, <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/in-der-sache-richtig-aber-ohne-viel-substanz>, (2023年10月29日访问)。

⑦ Aili Vahtla, “Estonia and Japan sign digital cooperation agreement”, *ERR*, May 6th, 2022, <https://news.err.ee/1608589411/estonia-and-japan-sign-digital-cooperation-agreement> , (2023年10月29日访问)。

济合作,包括 5G 网络和其他新兴技术,并深化在人工智能方面的合作。^①

不难看出,美日数字合作中,日本只是充当美国实现其国内利益的“棋子”,对外在全球数据治理规范中壮大队伍,让日本为美国的“跨境数据自由流动”摇旗呐喊;对内在商业市场上力求独占鳌头,不仅对中国等竞争对手的企业进行严酷打压,还要尽力压榨包括日本在内的盟友国的数据商业价值。

四、结论及启示

当前国际社会正处于转型变革的时代,数字技术推动数字经济以前所未有的速度蓬勃发展,网络空间与物理空间高度联结,渗透在大国战略博弈的方方面面。从国家的利益偏好出发,结合各自的数据治理主体,中美日三国形成了三种不同的跨境数据流动治理模式。美国作为互联网的诞生地,天然地占据霸权优势地位,并希望以此设计一套有利于本国利益的跨境数据流动规制。然而,随着经济全球化的发展和信息技术的不断更新,常常会有一些国家通过跨国公司的发展和科技水平的进步,在数据领域中获得更多权力,推出不同的数据治理模式,进而威胁到美国的数字霸权。面对数据领域的权力变迁,美国以维护数据霸权为出发点,以损耗别国数据主权和数据红利的方式一味鼓吹数据自由流动,并借助本国和盟国的外交力量在各类国际场合抨击别国的数据本地化保护。以日本为代表的美国盟友在外交场合要与美国的立场保持一致,但对内面临着兼顾本国数据安全利益的政策性挑战;以中国为代表的后发国家则成为美国拉拢盟友进行攻击打压的对象,特别是在威胁到美国数据霸权的领域,这部分国家将面临美国构成的严峻外部环境。此类数据霸权行径,不仅违背了数字产业发展的客观规律,还将损害其他国家的数字主权。

在当前的国际社会中,冷战后体现霸权游戏规则的“美国治下的和平”局面基本上已经很难持续维系下去。在跨境数据流动规制领域,美国以“全球化”为特征的数据霸权扩张,和其他国家对本国的数据安全保护事实上形成对抗交锋。新冠疫情的暴发使得数据流动管理方式的争论再次被推上风口浪尖。要想数据在全球范围内安全、有序、充分的流动,首先需要世界上的主要国家和地区在跨境数据流动治理领域达成有效共识。然而,各国的跨境数据流动治理模式各异,且难以形成统一的治理共识和标准,在全球范围内无法达成一套一致的跨境数据流动规制标准,导致全球治理和网络治理中的很多工作面临规制障碍。由于网络空间本身具有天然的跨国属性,数据运用和隐私保护的问题同样也不可能由单一的主权国家解决,国际合作和全球治理才是跨境数据流动治理的有效路径。目前,国际社会在跨境数据流动治理中仍存在和原则不一、规制不明、立法不足等问题。作为崛起中的数字大国,我国应在借鉴先发国家跨境数据流动规制模式的前提下,不断完善国内的数据流动治理机制,同时在

^① Adeline Tan, “Singapore and Japan to enhance cooperation in digital economy”, *The Singapore Times*, July 13th, 2022, <https://www.straitstimes.com/singapore/politics/singapore-and-japan-to-enhance-cooperation-in-digital-economy> ,(2023 年 10 月 29 日访问)。

国际层面承担大国责任,引领各国在跨境数据流动规制的原则、规范、规则和标准等问题上进行协商与合作,对于“跨境数据流动”的内涵和外延达成国际共识,同时尝试开发数据“本地化”的合作治理模式,共同应对数据霸权的威胁。建立在此基础上的网络空间命运共同体,也将因此标志全球信息技术革命迈入一个全新的阶段。

其一,完善我国跨境数据流动治理规则,明确相关部门的治理权责,进一步细化数据领域的法律法规。保障中央信息化领导小组和网信办对全局的调配能力,优化完善数据出入境评估标准体系。同时注重部门间协调合作,确保数据治理的灵活性。当前我国的数据分类分级保护制度不断改进,在总体国家安全观的指导下推进法律法规的完善。此外,还要紧随国际局势的变化,结合世界各国数据安全的新情况,不断更新和改进我国的数据治理规则,协调数字经济发展、公民隐私保护和国家数据安全。

其二,充分尊重日本的数字主权,寻求合作的同时保持一定警惕。各国主权平等和不可侵犯的原则延伸到网络空间依然成立,我国坚定尊重所有国家的数字主权,支持日本保护本国的数据利益,并在特定情况下共同抵抗美国数据霸权的侵蚀。我国应坚持对日发展经贸往来与科技合作,并在技术研发方面寻求更多与日本合作的机会,一同反对美国分裂互联网的霸权行径。与此同时,我国也需要对日本提出的跨境数据流动治理原则保持警惕,防止美式数据霸权通过美日同盟对我国造成损害。

其三,坚决反对美国的数据霸权扩张,捍卫我国的数据主权并推动数据红利全球共享。美国作为网络强国,在全球层面不遗余力地推广“数据自由流动”原则,事实上是希望借助自身的技术优势,好让本国在日益减少的数据壁垒面前尽可能挖掘利益。对此,我国以及其他技术后发国家应保持高度警惕,并在国际舞台上掌握更多话语权,积极参与数据领域国际规则和国际标准的制定。同时我国还要加强与其他国家的多边和双边网络合作,学习跨境数据流动治理的经验,搭建专业人才的培养和交流机制,共享数字经济发展红利。

“可控的自主”

——21世纪以来美国对日本自主性提升态度的研究

陈登平

内容提要 21世纪以来的美日同盟经历了大幅调整,日本的自主性正不断上升。然而美国政府并未阻碍日本对自主性的追求,反而予以默许和鼓励。本文借鉴莫罗的“自主—安全交易”模型,认为美国试图以自主—安全交易的方式来调整美日同盟。为了遏制中国的崛起,美国不得不在亚太地区投入更多的安全成本,但这对国力相对下滑的美国而言较为困难。与此同时,日本则追求更高的自主性。美国于是要求日本替美国分担更多的安全责任,如果日本能够分担更多责任,美国会给予日本更大的自主性作为交换,反之则不会。为了加以佐证,本文选择了长期影响美国外交决策的建制派作为研究对象,以建制派对日政策建议代表作的《阿米蒂奇系列报告》为案例,论述美国是如何通过自主—安全交易模式来调整美日同盟的。

关键词 日本自主性 自主—安全交易 《阿米蒂奇报告》 美日同盟 美国建制派

作者简介: 陈登平,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生

一、研究问题

美日同盟自进入21世纪来便经历了不断调整的过程,一个显著特征便是日本在同盟中所承担的安全责任和享有的自主性都大幅提升。关于日本安全责任的提升,集中体现在《防卫大纲》的修改和安保法制的改革上。2004年大纲突破了防卫本土的限制,^① 2010年大纲则提出以“动态防卫力量”取代“基础防卫力量”,表露出先发制人的攻击性倾向。^② 2013年大纲进一步提出“总和机动防卫力量”的概念,要求自卫队进行大规模扩编并提升战斗力,更积极地配合美军。^③ 2018年大纲又提出了“多次元统合防卫力”、“跨区域联合作战”概念来代替“综合机动防卫力”,将太空、网络、电磁等新安全领域纳入到了过去的海陆空防卫力量中。^④

^① 首相官邸『平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について』,(2004年12月10日)、<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/1210taikou.pdf>, (2021年12月30日访问)。

^② 首相官邸『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について』,(2010年12月17日)、<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>, (2021年12月30日访问)。

^③ 首相官邸『平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について』,(2013年12月17日)、<https://www.cas.go.jp/siryou/131217anzenhoshou/ndpg-j.pdf>, (2021年12月30日访问)。

^④ 首相官邸『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』,(2018年12月18日)、<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/h31boueikeikaku.pdf>, (2021年12月30日访问)。

“911事件”后，日本通过了反恐三法案，将海外派兵的地域限制从维和地区与周边地带扩至印太，并突破了自卫队在海外使用武器的限制。2003年，日本又进一步通过了“有事法制三法案”，提升了自卫队活动的灵活性。2013年，日本通过《特定秘密保护法》，完成了情报领域的立法突破。2014年，日本通过《防卫装备转移三原则》，破除了武器出口的禁令。安倍政府还重新解释了宪法，并于2015年通过了包括《自卫队法》等10部法律的修正案在内的“新安保法”，正式解禁集体自卫权，拓宽了自卫队的活动范围与职能。^①

日本的自主性也同样在近年取得了长足的发展。日本正不断拓展外交范围，不再局限于美日同盟，而是与其他国家深化外交、安全关系。2016年以来，日本陆续与英国、澳大利亚、印度、德国、法国、东盟各国等国家开展“2+2”会谈，签署合作协定，构建了一系列“准同盟”关系。在中美贸易摩擦最激烈的时刻，日本也得以承受美国的压力，推动了中日关系重回正轨。

不仅如此，日本也正逐渐在亚太地区的多边经济和安全合作中成为领导者，最具代表性的例子便是《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的签署。在美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》（下文简称TPP）后，日本扮演起了CPTPP的领袖，引导CPTPP不断发展。除此之外，日本还参与推动了《区域全面经济伙伴关系协定》（下文简称RCEP）的签署，提出了“印太战略”并倡议组建了美日印澳四国同盟，还在与东盟的合作里担当引领者的角色。^②

自朝鲜战争开始，美国便致力于推动日本在安全领域分担更多责任。与此同时，美国也持续限制着日本的自主性，不允许日本在美日同盟外开拓过多的自主空间。日本在冷战时期也长期顺从地将美日同盟当做基轴，把外交和安全寄托在美国身上。但随着苏联的解体，美日同盟失去了共同的威胁，日本对自主性的渴望和追求也愈发强烈。

然而，在21世纪以来日本逐渐提升自主性的过程中，美国大多数时候却并未阻止，反而鼓励了这一进程。奥巴马、特朗普、拜登三届政府的多位政要都曾在不同场合对日本在全球和地区事务中的外交领导力表示了肯定，美国政府对日本提出的印太战略的采纳与大力推动则在事实上表明了美国对日本自主提出的外交战略的认可。这显然和美国过去对日本自主性的诸多限制与控制不符。因此，本文提出了这样一个问题：为什么21世纪的美国决策者会允许甚至鼓励日本提升其自主？

二、文献综述

目前，学界对于日本自主性提升的研究主要从“客观因素”和“日本因素”这两个角度出

① 内閣官房「平和安全法制等の整備について」『内閣官房』,(2015年9月30日)、https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html, (2021年12月30日访问)。

② White House Office of the Press Secretary, “U.S.-Japan Joint Statement: The United States and Japan: Shaping the Future of the Asia-Pacific and Beyond,” April 25, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/25/us-japan-joint-statement-united-states-and-japan-shaping-future-asi-a-pac>(2021年12月30日访问)。

发。基于“客观因素”视角的研究认为,由于美日实力差距的缩小和中国崛起等国际权力格局变动的影响,美国在安全领域愈发仰仗日本,需要日本承担更多的责任,而强大的日本也自然地获得了更高的自主性。基于“日本因素”视角的研究则关注日本对美日同盟现状的不满以及日本对自主性的努力追求,分析日本是通过何种途径和手段逐步在对美自主性斗争里取得突破的。

然而,已有研究对美国在日本自主性提升中扮演的角色却缺乏关注,少数涉及的研究也大多简单地认为美国的态度较为消极被动,是被迫接受了日本对自主性的要求。

(一) 客观因素

毫无疑问,非对称同盟间主导国和依附国国力差距的缩小,会导致依附国的自主性不断提升,这一论断也一定程度上适用于美日同盟。自同盟缔结以来,日本对美国的“离心力”与“向心力”的交替增长一直随着美日力量的此消彼长而变化。^①随着美国相对实力下降,美日同盟内部的结构性变化也在所难免,国际格局变动将成为日本要求美日同盟对等性和自主外交的现实理由。^②这些变化虽然没有改变“美主日从”的根本性结构,但也促使着同盟中安全责任和成本的分担日益均衡化,进而导致日本在同盟中的地位和自主性得以上升。^③

另一个促使美日同盟调整的客观因素则是中国崛起给亚太乃至世界格局带来的变动。^④为了应对中国的崛起,日本开始承担更多的安全责任,这也自然给美日同盟带来了剧变。^⑤日本在亚太地区遏制中国的前沿价值愈发凸显,其对美国对华政策的重要性也显著提升,其地位也水涨船高。^⑥但与此同时,美国特朗普政府的单边主义和对价值观外交的轻视却给日本造成了很大的冲击,迫使日本以高度现实主义的思维来重新调整日美关系,积极追求自主战略空间。^⑦

(二) 日本因素

相较于客观因素,更多的学者把研究的焦点放在了日本政府自身是如何利用这些客观条件来追求自主的。

日本政府之所以谋求自主,根本原因是日本对美日同盟现状的不满。一方面,日本对实力下滑且表露出孤立主义倾向的美国的不确定性感到担忧。^⑧另一方面,日本也对同盟的不

^① 严双伍、郝春静:《日美同盟关系中日本的“向心力”与“离心力”》,载《东北亚论坛》2018年第2期,第64-75页。

^② 吕耀东:《日美同盟变局:表现与趋向》,载《美国问题研究》2020年第1期,第54页。

^③ 包霞琴、崔樱子:《冷战后日美同盟的制度化建设及其特点——兼论日本在同盟中的角色变化》,载《日本学刊》2019年第1期,第39-40页。

^④ 焦世新:《美日同盟的机制化与战略转型》,载《美国研究》2019年第3期,第104页。

^⑤ 朱海燕:《新版《日美防卫合作指针》下日美同盟的质变》,载《国际论坛》2015年第6期,第14页。

^⑥ 卢昊:《国际变局下的日美关系及日本的应对》,载《东北亚学刊》2020年第5期,第58页。

^⑦ 同上,第56页。

^⑧ 刘星:《试论日美同盟的新进展与新挑战——日本防务政策的视角》,载《现代国际关系》2019年第4期,第30-37页。

对称性和自身欠缺自主性的弱势地位心存不甘。^①作为应对方式,日本决意强化自己的安全能力,一方面自我保护,一方面也为自主性斗争奠定基础。

日本追求自主的一个关键策略就是安保法制改革。通过摆脱和平宪法的限制并解禁集体自卫权,日本得以成为军事大国和政治大国,进而获得更高的自主性。^②中国的崛起和美国对日本日益提高的安全责任要求,也让日本有机会在迎合美国战略的情况下顺利地推动安保法制修订,借助外压来克服阻力。^③日本积极利用美国“借船出海”,它的动作显然已经超出了美国的需求,带有了清晰的自主战略考量。^④

拥有了集体自卫能力的日本开始扮演更重要的角色,与澳大利亚、菲律宾、泰国等美国的盟国建立起密切的防务合作,逐渐在美国亚太地区的“轴辐结构”同盟体系里扮演起了“次轴心”的角色,其战略自主性和地区影响力也自然而然地得以提升。^⑤

也有研究关注日本国内政治的因素。比如有学者指出当日本领导人愿意与美国协调且执政能力强势时,自主斗争更容易成功。^⑥也有学者着重分析了日本一系列争取自主行动背后的指导思想——“积极和平主义”。^⑦

(三)美国因素

与对客观因素和日本因素的详尽讨论不同,学界在分析日本自主性提升时却没有给予美国因素足够的重视。已有的研究似乎默认了日本自主性上升这个事实不过是客观因素和日本因素共同作用下的结果,与美国因素并没有太大关系,也不需要考虑美国在其中扮演的角色——美国只是在积极推动日本在安全领域承担更多责任,却并未推动日本自主性的提升。

然而,现有研究所忽视的美国因素却正是日本自主性能够提升的关键中介因素。客观因素和日本因素无法直接改变日本的自主性,而是必须要经过美国的认可和判断,才会落实到美日同盟的现实调整中。因为美日同盟长期以来都是美国主导的非对称同盟,美日同盟调整的决定权始终在美国手上。日本过去数次的自主性斗争,一旦遭到美国反对也都没有办法取得成果。可以说,美国对日本的自主性提升保有绝对的话语权。近年来日本的自主性斗争之

① 李阳:《论弱势盟国的自主性追求与同盟关系维护策略——以后冷战时代的美日同盟为例》,载《国际观察》2020年第2期,第93—123页。

② 吕耀东:《解析日本战略性外交的政治诉求》,载《东北亚论坛》2018年第2期,第52—63页。

③ 廉德瑰:《安倍解禁集体自卫权的“中美日因素”论析》,载《日本学刊》2014年第6期,第62—77页。

④ 张瑞婷、吴怀中:《论日本对美国“亚太再平衡”的战略利用》,载《日本研究》2015年第4期,第16—24页。

⑤ 包霞琴、崔樱子:《冷战后日美同盟的制度化建设及其特点——兼论日本在同盟中的角色变化》,载《日本学刊》2019年第1期,第39—40页。

⑥ 胡芳欣、张利华:《日本对美国自主性斗争的成败原因》,载《国际政治科学》2019年第4期,第125—154页。

⑦ 胡令远、高兰:《“积极和平主义”:日美同盟的福音?》,载《国际问题研究》2015年第3期,第36—50页。

所以能有所突破,很大程度上是因为美国态度较为积极。

因此,笔者认为很有必要考察美国在近年来的美日同盟调整中,究竟对日本自主性的问题抱有怎样的态度?美国决策者受到了客观因素和日本因素怎样的冲击和影响,对此进行了怎样的思考,最终又是出于什么考虑才允许甚至鼓励日本提升其自主性?理清了这些问题,才能更好地解释为什么日本得以在美日同盟的调整中顺利提升了自主性。

三、解释框架

本文所使用的解释框架是詹姆斯·莫罗(James D. Morrow)在《同盟与非对称》一文中提出了“自主 – 安全”交易模型。^①莫罗将国家的“安全”定义为国家维持目前它所乐于看到的现状的能力,而安全能力主要来源于军事能力;将国家的“自主”定义为国家在多大程度上追求对现状的改变,以及它独立决定本国政策的能力。^②

莫罗认为,绝大多数国家都偏好于在安全与自主之间寻求一个平衡,即拥有适度的安全和自主。换言之,如果一个国家自主过剩而安全欠缺,它就有可能寻求让出一部分的自主以换取安全,反之亦然。小国、弱国的安全程度通常较低,所以会牺牲自主性来交换安全保护。而大国的安全能力往往充足,因此会通过向小国提供安全服务来获得左右小国决策的自主权。小国和大国的利益相契合,不对称同盟因而产生。^③

但随着国家力量的变化,同盟也会做出相应的调整。当一个国家的力量增长时,它提供自身安全的能力也会随之增加,其对盟友所提供的安全的需求也在下降。作为结果,国家会要求获得更多的自主性。同样,若一个国家力量下降,它能够给盟友提供的安全保护也随之下降,那它就需要让出一定程度上的自主给盟友来维系同盟。^④

莫罗对非对称同盟的论述同样适用于美日同盟。已经有学者应用这一模型来解释美国对日本自主性提升的态度。他们认为,随着美日实力对比的改变,实力上升的日本其自主扩张倾向日益明显,而实力下降的美国则选择纵容日本。^⑤然而,该研究仅仅停留于提出观点的层面,并未进行论证,欠缺说服力。而且笔者认为,促使 21 世纪的美国同意日本提升自主性的根本原因并不是美日实力对比出现了多大的变化,而是中国的崛起迫使美国不得不在美日同盟里投入更多安全成本以遏制中国。

基于莫罗的理论和前人的研究,本文提出如下解释:美国对日本自主性问题的态度并不是简单的支持或反对,而是试图以自主 – 安全交易的方式来调整美日同盟。美国是否支持日

^① James D. Morrow, “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances.” *American Journal of Political Science*, Vol.35, No.4, 1991, pp. 904–933.

^② Ibid. pp.908–909.

^③ Ibid. pp.910–913.

^④ Ibid. p.917.

^⑤ 杨鲁慧、牛建:《美日同盟中的自主——安全交易研究》,载《国际观察》2017 年第 2 期,第 44–58 页。

本提升其自主性,取决于日本能否完成美国所期望的自主 - 安全交易。

中国的崛起和亚太局势的变动迫使美国强化美日同盟在安全领域的防务合作,但实力相对衰弱的美国却没有足够的资源。与此同时,日本由于自身实力的增长,不再满足于缺乏自主性的经济大国地位,而是试图在政治、军事、外交领域获得更多的自主能力,追求成为一个“正常国家”。美国决策者认识到了日本的诉求,也非常乐意促成这一诉求。美国并不排斥以让渡部分自主为代价,换取日本在安全问题上的加大投入,以应对中国带来的威胁。因此,美国决策者推动了美日同盟的“自主 - 安全交易”,它积极地鼓励日本追求自主性,不过前提条件是日本必须先在安全问题上承担起美国要求它承担的责任,随后美国才会满足日本的自主需求。如果日本无法达到要求,美国就不会兑现自主性的让渡。由于 21 世纪以来,日本在安全领域取得了诸多突破,总体上达到了美国的要求,因此美国在大多数时候都在支持日本提升自主性。后文中,笔者将使用经验证据来论证本文提出的解释。

四、案例研究

美日同盟的“自主 - 安全”交易自 21 世纪以来已持续多年,横跨数届美国政府,涉及的决策者也数量繁多,若是逐一分析很容易散乱、脱节。为了追踪美国多届政府的决策者对日本自主性的态度是否存在连贯和一致的规律,本文选择了美国建制派作为研究对象,以《阿米蒂奇系列报告》(下文简称《报告》)为案例进行考察。

“美国建制派”被定义为各个专业领域人士组成的排外集团,这一集团始终掌握着国家的主要权力(尤其是外交权力)而不受政府更迭影响。^①具体而言,建制派包括了核心层的政党、政府关键人物,以及外围的学界、新闻界等等。^②他们享有共同的自由主义意识形态。^③建制派通过旋转门机制下遍布政界与学界的关系网,由政府委托智库进行研究,再将智库的研究成果应用于外交政策。^④

《阿米蒂奇系列报告》是建制派对日政策建议的代表作,由美国建制派知名智库美国战略与国际问题研究中心(CSIS)发布,21 世纪以来已有五份,被依次称为《阿米蒂奇报告 I 》至

^① Richard Rovere, “Reprint: The American Establishment(1962)”, *The Wilson Quarterly*, Vol.2, No. 3, 1978, pp.170–174.

^② 王希:《特朗普为何当选?——对 2016 年美国总统大选的历史反思》,载《美国研究》2017 年第 3 期,第 14–15 页。

^③ 周琪、付随鑫:《深度解析美国大选中的“特朗普现象”与“桑德斯现象”》,载《国际经济评论》2016 年第 3 期,第 18 页。

^④ 王莉丽:《美国智库的“旋转门”机制》,载《国际问题研究》2010 年第 2 期,第 14 页。

《阿米蒂奇报告 V》。^①《报告》的执笔团队多次有成员进入政府任高级职务，其关系网也在20年间持续于外交决策层内保持着影响力。报告因此被学界成为美日同盟调整的“风向标”。^②其政策建议多次被美日采纳。^③学界也有诸多研究通过《报告》来分析美国对日政策。^④

本文认为，《报告》的政策建议可以很好地代表建制派的意见，而建制派的意见又可以反应美国政府决策者对待美日同盟调整的态度。因此，本文将《阿米蒂奇系列报告》选作研究案例。通过对五份《阿米蒂奇报告》的比较分析，揭示美国政府建制派受到了权力格局变动和日本追求自主性这两大因素怎样的影响，对此进行了怎样的思考，因此又对日本自主性的提升抱有怎样的态度。

(一) 美国建制派对权力格局变动的认识

表 1 《报告》对待中国崛起的认识

《报告 I》2000	试图改善对华关系 鼓励中国成为区域政治经济事务中的积极力量 担心中国会恐惧美日安全合作
《报告 II》2007	中国正在崛起，但面临巨大内部挑战，且对外部市场非常依赖，无法构成可怕的威胁 欢迎中国参与亚洲一体化，美日应妥善制定与中国的合作方式，引导中国的发展
《报告 III》2012	中国的崛起令人担忧，中国的核心利益不断扩大，中国军事力量正不断增强 需要一个更强大、更平等的联盟来充分解决中国重新崛起
《报告 IV》2018	美日同盟对中国的军事优势正在缩小 妥善应对一带一路战略 中国是 21 世纪地区安全与繁荣的威胁
《报告 V》2020	同盟的最大安全挑战是中国，同盟正面临 70 年以来最大的挑战 中国不断提升其军事力量和对台湾的压力 建立一个面对中国的竞争共存框架

资料来源：笔者根据五份《报告》自制，下同。

① Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, “The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership,” INSS, October, 11, 2000.

Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, “The U.S.-Japan Alliance Getting Asia Right through 2020,” CSIS, February, 16, 2007.

Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, “The U.S.-Japan Alliance Anchoring Stability in Asia,” CSIS, August, 10, 2012.

Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, “More Important Than Ever: Renewing the U.S.-Japan Alliance for the 21st Century,” CSIS, October, 11, 2018.

Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, “The U.S.-Japan Alliance in 2020: An Equal Alliance with a Global Agenda,” CSIS, December, 7, 2020.]

② 隋长权：《鼓动日本充当美在亚太的“马前卒”》，载《解放军报》2021年1月27日，第4版。

③ 刘星：《试论日美同盟的新进展与新挑战——日本防务政策的视角》，载《现代国际关系》2019年第4期，第30页。

④ 陈开敏：《小布什政府时期美国对日政策探析》，载《日本研究》2016年第3期，第35-39页。

顾静、李雪飞：《从“阿米蒂奇报告 II”看美国亚洲战略新动向》，载《现代国际关系》2007年第4期，第49页。

从五次《报告》对待中国的重视程度的差异上,可以清晰地发现建制派对中国崛起所引发的权力格局变动有着清醒的认识。在 2000 年时,建制派并未重视中国的挑战,反倒担心美日合作会影响中美关系。而在 2010 年前后,国力日益增长的中国开始挑战亚太地区的权力格局,建制派也着手加以应对。等到了 2020 年,中美国力的快速拉近彻底改变了旧有的权力格局,建制派已经将中国视为最重要的竞争对手,尤其是在军事领域。

表 2 《报告》对美日实力差距的认识

《报告 I》2000	日本是世界第二大经济体,拥有一支装备精良、能力强大的军队 美国需要在与日本的关系中发挥领导作用
《报告 II》2007	美日关系的安全等级制度有所削弱 美国在亚洲的优势是暂时的 日本未来可能沦为“中等强国” 美国需要鼓励、引导日本
《报告 III》2012	
《报告 IV》2018	美国自身的问题危害了同盟 日本是美国在世界最重要地区中最有能力的盟友
《报告 V》2020	

资料来源:笔者自制。

建制派虽然也认识到了美日实力差距的缩小,但与《报告》对中国崛起的重视程度相比,美日实力对比的改变显然没有得到足够的关注。《报告》对这一问题的论述较少,前后的表述差异也不大(除了特朗普执政时期,当时影响力下滑的建制派对特朗普轻视盟友的举动予以了严厉批评)。毕竟与日本经济奇迹时期两国国力的快速接近相比,21 世纪以来美日同盟的权力格局并未发生根本性的变革。

因此可以认为,建制派在考虑权力变动这一客观因素时,更重视的是中国崛起给亚太格局带来的冲击,而非美日之间实力对比那并不剧烈的改变。

(二)美国建制派对日本自主性追求的认识与反应

从《报告》中多次提到日本在外交、安全、经济多领域的自主追求来看,建制派显然也清楚地认识到了日本政府 20 年来追求自主性的目标。然而,五次《报告》里建制派对待日本自主性追求的反应却存在差异。

在《报告 I》和《报告 II》所发布的 21 世纪前 10 年,日本对自主性的追求还停留在较低的水准,仅仅满足于在经济和非传统安全领域发挥自主性,同时希望得到美国在外交上的重视和肯定。《报告 I》表示不能继续将日本视为支票簿,不可再重蹈海湾战争里日本前后拨款 130 亿美元却仍被世界谴责的覆辙。不过《报告 II》里最为强调的仍然是日本在经济领域的领导力,也意味着美国仍然不鼓励日本在外交、安全领域享有过多的自主性。

而在《报告 III》发布的 2010 年前后,建制派对待日本自主性追求的反应却异常强硬。当时正值日本政权更迭,自民党第一次失去议会第一大党的身份,民主党也是第一次上台执政。首相鸠山由纪夫大力推动自主外交,日本对自主地位的追求也达到了战后的最高点,喊

表3 《报告》对日本自主性追求的认识与反应

《报告 I》2000	日本在没有与美国协调的情况下也会推行本国的理念 日本存在亚洲化的声音,美日同盟偏离了轨道 日本在外交事务中寻求独立的身份认同与美国外交并不冲突 美国应该摒弃日本在外交政策上的“支票簿外交”式的合作形象 美国的政策必须考虑日本的目标,多边努力对东京很重要;日本政府将这些举措视为国家身份的表达,而不是试图削弱美国的领导地位;低调的幕后战略协调,往往比双边峰会在最后一刻戏剧性地宣布伙伴关系更有效 支持日本成为安理会常任理事国 鼓励日本发挥更大的国际作用,主要是在援助、经济和非传统安全领域
	日本的新领导人正主张发挥更积极的安全和外交作用,以保持日本在国际体系中的重要地位 日本是世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行的重要捐助国,是最受尊敬的公共产品贡献者之一,是经济发展、民主原则和全球合作的积极榜样 日本的维和、救灾和人道主义救援部署为该地区和全球各地作出了重大贡献 日本是一个具有全球影响力国家
	不要在普天间基地搬迁问题上继续纠缠、浪费时间 日本是否还想继续作一线国家? 日本是否想在美日同盟里扮演平等伙伴的角色? 日本的国力没有被充分利用,而是被和平宪法束缚了
	在亚洲和世界各地发挥更大的领导作用 日本采纳了更积极主动的全球参与战略,并在印度—太平洋地区发挥了更明显的领导作用,包括支持《全面和进步的跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) 安倍首相向前迈出了重要的一步,将日本塑造成区域经济协议的领导者,TPP 的其他成员国对日本的领导地位表示欢迎,日本必须领导 TPP,推进美日想看到的议程 应对一带一路,与澳、韩、印、新合作,推行区域基础设施基金,打造更广泛的区域经济战略
《报告 V》2020	日本在其历史上第一次在美日同盟中扮演了平等的角色,而且还是一个理念创新者 日本设定地区议程,倡导自由贸易协定和多边合作,在美国动荡不安之际实施新的战略来塑造地区秩序 日本积极推动了印太战略 美国以及南亚和东南亚的民众对日本的信任达到了前所未有的高度 美国和日本应分享权力 美日联盟正从互操作性转向相互依赖 美日同盟应该与亚太、欧洲的伙伴国家加深合作,并成为一系列同盟的核心(包括美日印澳四方机制等等)

资料来源:笔者自制。

出了“美日平等”的口号。而日本自主追求的一个缩影,就是冲绳普天间基地的搬迁问题。日本要求美国在限期内答应将基地永久搬离冲绳县,这招致了美国的强烈反对,美日双方围绕着自主性追求的问题,矛盾急剧极化。《报告 III》因此言辞激烈地直斥日本“是否还想作一线国家”,也勒令日本“不要在普天间基地问题上浪费时间”。毫无疑问,这是对日本自主性追求的严厉镇压,遭受挫折的民主党政权也在不久后黯然下台。

但在《报告 IV》和《报告 V》发布的 2018 年前后,建制派却一改先前对日本自主追求的严厉批评,反而对其予以了高度评价。《报告》不仅肯定了日本在经济领域的领袖地位(包括日本在美国退出后自主领导 CPTPP),还罕见地褒奖了日本在安全、外交领域的贡献,包括日本对地区秩序的塑造和维持,以及日本所做出的理念创新——“印太战略”的提出和推动。而先前鸠山由纪夫提出并被美国严厉驳斥的“美日平等论”,此刻却被建制派主动提起,强调日本

在美日同盟里首次扮演了平等的角色。

(三)自主 – 安全交易视角下美国对日本自主性提升的态度

美国之所以在不同时间段对日本自主追求的反应会存在差异，可以用自主 – 安全交易模型来进行解释。由于美国意识到了中国崛起给美国带来的挑战，美国迫切地需要在亚太地区投入更多的安全力量以遏制中国的崛起。可由于美国自身实力相对下滑，它不得不求助于日本，希望日本能够在美日同盟中承担起更多的安全责任。作为交换，美国也会给日本让渡部分自主性。不过，美日同盟仍是一个非对称同盟，自主性的让渡与否是由美国决定的。因此，只有日本达到了美国的要求，即在安全领域承担了相应的责任，美国才会给予日本更多的自主性。如果日本不愿意配合自主 – 安全交易，而是试图通过斗争手段来获得自主，就会像鸠山由纪夫内阁的自主斗争那样遭到美国的镇压。

(1)自主 – 安全交易

表 4 《报告》涉及自主 – 安全交易的政策建议

《报告 I》2000	日本必须认识到，担当国际领导角色需要承担超越其传统捐助国角色的风险 欢迎愿意做出更大贡献、愿意成为更平等的同盟伙伴的日本
《报告 II》2007	日本是一个具有全球影响力国家，然而，直到最近为止，日本严格限制了自己的安全范围；尽管历史可以解释日本为何不愿在这一舞台上脱颖而出，但考虑到未来的挑战和日本自身对全球领导角色的渴望，我们需要共同思考这种做法是否足够 日本既然想成为常任理事国，就要拥有承担责任的能力，应该修改宪法，让自己拥有更大自由度，并得以在海外部署日本军队，甚至使用武力 日本必须通过充分提供更多自己防御所需的领域，使联盟更加平等 日本的新领导人正主张发挥更积极的安全和外交作用，以保持日本在国际体系中的重要地位；日本会通过在印度洋、伊拉克、中东的其他地区的部署加速自己登上全球舞台；在伊拉克内外地区协助重建工作，这表明日本主动作出的贡献远远超出东亚的地理范围；日本在海外的积极参与更好地反映了其全球利益，并帮助削弱了过去代表美日关系的安全等级制度
《报告 III》2012	美国需要一个更强大、更平等的联盟来充分解决中国重新崛起 日本是否还想继续作一线国家？是否想在美日同盟里扮演平等伙伴的角色？这取决于日本的选择，日本有能力保持一流，只是自我施加的限制导致日本的国力和影响力没能充分被利用
《报告 IV》2018	日本完成了安保法制的改革，拥有了集体自卫权，采纳了更积极主动的全球参与战略，并在印度 – 太平洋地区发挥了更明显的领导作用
《报告 V》2020	日本在其历史上第一次在联盟中扮演了同样的角色，这一转变在很大程度上应归功于前首相安倍晋三，他实现了对日本宪法第九条姗姗来迟的重新解释，允许日本根据《联合国宪章》享有集体自卫的权利

资料来源：笔者自制。

五次《报告》的时间跨度虽然长达 20 年，但对自主 – 安全交易的强调却是它一贯的特点。《报告》多次将日本自主性（同盟地位、国际地位、安全外交领域的领导角色）与日本所承担的安全责任挂钩（集体自卫权、海外军事存在），鼓励日本通过提供安全产品来交换更多的自主性，也对日本过去成功地利用安全贡献来交易自主的行为予以了高度肯定。

自主 – 安全交易的模式不仅在《报告》中得以体现，也是美国建制派的共识。比如美国外交关系学会的希拉·史密斯（Sheila Smith）就一方面认可鼓励日本强化军事能力，一方面肯定

日本获得更高的自由度;^① 玛塔·罗斯(Marta Ross)同样主张日本应该提升自主防卫能力,并在地区安全中扮演更重要的角色。^② 布鲁金斯学会的报告则希望日本能够解禁集体自卫权并保护美国,也呼吁给予日本更积极的角色。^③ 而对外关系委员会的罗伯特·布莱克威尔(Robert Blackwill)则主张和日本进行角色、任务等方面对话,发展与日本的安全关系。^④ 兰德公司的杰弗里·霍恩(Jeffrey Hornung)并不担忧日本安全领域的正常国家化,而是将其视为日本渴望从一个安全消费者转型成安全提供者的积极信号。^⑤

(2) 美国的交易条件——安全责任

建制派长期以来的政策建议反映了美国决策者20年来在美日同盟调整中所采取的策

表5 《报告Ⅰ》(2000)的安全责任分担要求

日本承担部分	解禁集体自卫权;解除对维和行动的限制;履行集体安全义务;提升情报整合能力
美国承担部分	着手使用日本批准的新基地;在冲绳地区扩大通行权;重申对日本的国防承诺;扩大美日导弹防卫合作的范围;重新编组在日本的军事存在,并在日本及周边更广泛、灵活地部署美军;保持美国在亚洲的参与和前沿部署;优先向日本提供美国国防技术;支持日本发展独立情报能力的合理愿望
共同承担部分	共同执行新制定的防卫合作指针;在设施使用、训练活动上的加强联合;创新合作模式;应对恐怖主义、跨国犯罪、潜在威胁;发展具有通用性、机动性、灵活性、多样性和生存能力的部队结构;加强情报合作;改善对华关系、促进朝鲜半岛和解

资料来源:笔者自制。

表6 《报告Ⅱ》(2007)的安全责任分担要求

日本承担部分	解禁集体自卫权;解除武器出口三原则的限制;增加军费和导弹研究经费;在海外部署日军;为美军提供基地;承担起自我防卫并保护美军基地的责任;加强情报能力;在美国太平洋司令部派驻日本代表
美国承担部分	在导弹防御指挥和控制系统上帮助日本、协助日本研发导弹;保卫日本及其管辖地区;重申对日本的国防承诺,尤其是免受核打击;在日本部署F-22中队,确保日本可以使用美国最先进的战机;在日本参谋部派驻美军代表
共同承担部分	在重要海域护航;提高应对紧急危机的能力;建立更紧密的国防工业合作;加强联合系统开发;改善双边指挥系统;加强在能源、气候、极端主义、维和上的合作;改善对华关系;应对朝鲜半岛局势

资料来源:笔者自制。

① Sheila Smith, *Japan Rearmed: The Politics of Military Power*, Massachusetts: Harvard University Press, 2019, pp.10–12.

② Marta Ross, “Japan’s Security Policy Reform: Institutional Changes Facilitating a Larger Role in Regional Security,” *East-West Center*, March 2, 2017.

③ Ariana Rowberry, “Advanced Conventional Weapons, Deterrence and the U.S.-Japan Alliance,” *Brookings Institution*, December, 2014, pp.18–21.

④ Robert Blackwill and Ashley Tellis, “Revising US Grand Strategy toward China,” *Council on Foreign Relations*, No.72, March, 2015, p.28.

⑤ Jeffrey Hornung, “Gauging Japan’s ‘Proactive Contributions to Peace’,” *The Diplomat*, October 27, 2015.

表 7 《报告Ⅲ》(2012)的安全责任分担要求

日本承担部分	修宪;解禁集体自卫权;解除对维和的限制;修改保密相关的法律;维护海上安全;拓展防御战略和防御范围到日本领土之外,扩大责任范围;承担进攻性责任;出口国防工业技术;缓和日韩关系;加强与东盟、亚太经合组织以及民主伙伴(如印、澳、菲等国)的合作;首相任命加强日美同盟的专员
美国承担部分	协调海空战和动态防御,发展两栖、敏捷和可部署的部队;重申国防承诺,保证延伸威胁;协调日韩关系;总统任命加强美日同盟的专员;放宽对日本的能源出口限制
共同承担部分	加强能源合作;加强双边演习;加强武器的联合技术研发;加强对波斯湾和南海的介入;加强网络安全合作;轮换使用民用机场;应对中国崛起

资料来源:笔者自制。

表 8 《报告Ⅳ》(2018)的安全责任分担要求

日本承担部分	增加国防开支;对联盟进行有效贡献,不必复制美国拥有的能力;革新指挥结构,减轻参谋长负担;向美军部队派遣自卫队军官;加入五眼同盟
美国承担部分	向日本阐明一套共同的目标,避免日本因为担忧可靠性而投资于复制能力;尽早参与“灰色地带”事件;将日本纳入五眼同盟
共同承担部分	在亚太发挥领导作用应对中国;联合使用在日基地;组建联合特遣部队;制定针对中国的联合应急计划;共同开发国防装备并加强高科技合作;加强美日韩同盟与全球多边合作

资料来源:笔者自制。

表 9 《报告Ⅴ》(2020)的安全责任分担要求

日本承担部分	增加国防开支;追求反击能力和导弹防御;加入五眼同盟;缓和日韩关系;应对一带一路
美国承担部分	创立六眼同盟;协调日韩关系
共同承担部分	在亚太建立应对中国的竞争共存框架;应对朝鲜;尽快达成驻日美军预算;加强技术联合开发;加强与本地区、全球的民主国家合作,使得美日同盟成为一系列联盟的核心

资料来源:笔者自制。

略——以自主性为交换条件,要求日本承担更多安全责任。而这一策略,同样也在五份《报告》对美日安全责任分担规划的演变里得到了佐证。

从五次《报告》对美日安全责任的划分可以看出,建制派希望日本不断提升其所承担的安全责任,也希望美日两国承担的安全责任能够走向平等,以缓解美国的压力。美国期待日本能从接受美国保护、提供本土支援、接受美国技术援助的受庇护国,逐渐成为在全球范围内协助美军的平等同盟国。而如果日本愿意参与美国推动的自主 - 安全交易,并达到美国对其提出的增加安全责任的要求,美国就会相对应地给予日本更多的自主性作为回报。

(3) 日本所获得的自主性

海湾战争后,日本通过了《PKO 法案》,允许自卫队参与联合国维和行动,也协助美军在波斯湾附近扫雷,后来又重新修订了《美日防卫合作指针》。《报告Ⅰ》因而对日本的自主性要求予以了正面回应,呼吁美国政府尊重日本,不再把它当成海湾战争中的支票簿。

“911 事件”后,小泉政府通过了“反恐三法案”和“有事三法案”,日本自卫队得以摆脱维和部队、周边地带和使用武器的限制,在全球范围内更灵活地协助美军。《报告Ⅱ》认可了小

泉的努力,也认可了日本在全球范围内的领导力和经济领域的自主性。

然而在民主党政权上台后,鸠山政府却不愿意在自主-安全交易的模式下通过承担更多安全责任来换取自主性。相反,他选择了斗争的方式。既要迁走美军基地,减少日本为美日同盟承担的安全责任,又想获得与美国平等的地位,开展自主外交。这违背了美国对待日本自主性提升的态度——美国只接受日本通过自主-安全模式交易而来的自主性,而不允许日本自己通过对抗手段来获得自主性。因此,鸠山政权的自主性斗争遭到了美国的严厉镇压,《报告Ⅲ》也措辞激烈地批判了日本对自主性的要求。

自民党的安倍晋三政权上台后,日本政府选择重回美国青睐的自主-安全交易模式。安倍推动了国内安保法制的改革,解禁了集体自卫权,让日本得以成为美国真正意义上平等的军事盟友,在亚太和全球替美国分担安全责任。安倍政权在安全领域的巨大贡献得到了美国的高度评价,美国于是积极地推动日本在安全、外交等领域发挥更大的自主领导力。《报告Ⅳ》和《报告Ⅴ》因而高度评价了日本的自主外交及其区域领导力,在名义上把日本当做与美国平等的盟友。

六、结 论

本文认为,在21世纪以来美日同盟的调整中,只要日本愿意在美国推动的自主-安全交易模式下追求自主性,美国实际上并不反对日本自主性的提升。2000年以来的五份《阿米蒂奇报告》作为美国建制派对日政策建议的代表,很好地反应了该理念。考虑到中国崛起给世界权力格局带来的变动,美国不得不在亚太地区投入更多的安全成本以遏制中国的崛起,这也是《报告》所重点关注的威胁。然而美国自身国力的相对下滑,使得它在维持安全投入上愈发力不从心。而日本由于自身国力的上升,也日渐不满于其在美日同盟里的从属地位和受限的自主性,不断采取追求自主性的行动。美国需要的是安全投入,而日本追求的则是自主性,两者并不矛盾。建制派因此推动了美日同盟的自主-安全交易。《报告》持续地提出要求,呼吁日本为美国分担更多的安全责任以遏制中国。作为交换,如果日本能够完成了美国所要求额外分担的安全责任,《报告》就会对日本所获得的更多的自主性予以承认和肯定。但如果日本试图在不付出额外安全成本的情况下,通过斗争手段来争取自主性,就会遭到《报告》的反对和批评。

然而美国作为一个非对称同盟中的主导国,不可能放任日本的自主性不断上升乃至超过美国,这会导致同盟性质发生根本变革。但随着中美实力的进一步拉近,美国又不得不要求日本分担更多的安全责任——可美国已经无法进一步让渡自主性给日本了,自主-安全交易模式也将走向瓦解。届时,日本必然会因为付出的额外安全成本没有得到相应的自主性回报而感到不满,美日之间的矛盾也会加剧。

论李鸿章“自强”思想的形成

——以幕末通商交涉期为中心

白春岩

内容提要 19世纪中叶,西方列强用坚船利炮打开中国大门,继而佩里率领军舰出现在江户湾叩开日本国门,中日两国都步入了开国通商的巨大社会转型期。在此时代背景下,中日双方均以“自强”、“富国强兵”等方针为指引,各自开展行动以应对来自西方的冲击。李鸿章作为纵横于晚清内政外交舞台的关键人物,正是在这样的大背景下萌发了“自强”的重要思想并付诸行动,大力倡导洋务。对于此思想,学界多从李鸿章镇压太平天国起义时接触西方先进武器讲起。值得注意的是,正是在这一时期日本曾派船来华要求通商。时任江苏巡抚的李鸿章对此也发表了自己的意见。李鸿章怎样看待当时的日本,日本来访对李鸿章“自强”思想的产生起到什么作用,此时李鸿章的对日态度给其以后的对日政策带来怎样的影响。关于上述问题,学界并没有做过深入分析。对此,本文通过第一手史料再现这段日本来华交涉的历史,再从这些来华交涉史料中梳理出李鸿章的相应举动。试图从近代对日交涉的源流问题上来重新解读李鸿章“自强”思想的产生及探寻李鸿章对日政策的历史原委。

关键词 李鸿章 自强 千岁丸 健顺丸 太平天国 幕友

作者简介: 白春岩,早稻田大学商学学术院讲师、博士。

引言

1870年(同治九年)李鸿章担任直隶总督兼北洋大臣。其后他“坐镇北洋,遥执朝政”,纵横于中国近代内政、外交舞台长达近半个世纪。李处理的第一件重要外交事宜就是与邻国日本通商并建交。1871年9月13日,近代中国第一个对等条约——《中日修好条规》在李鸿章与日本政府代表大藏卿伊达宗城之间签署。此条约是近代中日关系史之肇始,学界对条约的内容、意义及签订过程不乏大量研究。然而通商、外交关系的建立并非一蹴而就。在明治政府成立之前的幕府末期,日本曾先后派出千岁丸(1862年)和健顺丸(1864年)来上海要求通商。此时李鸿章担任江苏巡抚正在忙于镇压太平天国运动。

学界普遍认为李鸿章在镇压太平天国运动时,通过接触西方的先进武器而逐渐萌生了“自强”思想。但值得注意的是,李鸿章萌发“自强”思想的这一时期,邻国日本派船来到上海并对周边的市井民情、军情等做了一番详细考察。中日两国近代化竞赛的枪声在此时就已经打响。可见考察李鸿章的外交策略不得不从日本谈起,谈及其“自强”思想也不得不上溯到幕府末期的通商交涉。

冯天瑜在著述《“千岁丸”上海行》中,分析了1862年千岁丸一行抵达上海后,使团的幕府官员及随行的诸藩武士获得了哪些见闻并引发了哪些思考;这些见闻与思考对日本的幕末改革及以后的明治维新起到怎样的作用;在中日两国社会向近代化转型的关键时期,千岁丸上海之行透露出怎样的信息。^①日本学者松浦章在论文「『上海新報』に見る幕末官船千歳丸の上海来航」中分析了《上海新报》中对千岁丸的报道。^②日本学者春名徹也撰写论文「1862年幕府千歳丸の上海派遣」介绍了千岁丸派遣的决定过程,一行在上海的经历以及千岁丸派遣的意义所在。^③王晓秋在论文《幕末日本人看中国》中也考察了日本派遣千岁丸访华的动机和经过以及一行在上海的活动和他们的中国观。^④可见,对于幕府末期遣船来华,学界多从幕府末期日本人的上海见闻以及他们的中国印象着手进行分析。^⑤

同时,中国学界对于李鸿章的“自强”思想亦不乏大量著述。刘广京在《李鸿章评传——中国近代化的起始》一书中撰文阐述了这一阶段李鸿章“自强”思想的产生。他指出,李的“自强”举动是其1860年代初在上海亲睹西方武力的挑战而做出的反应。具体来说,李采取了学习西式武器、创建新兴企业、办新式学校等一系列行动。^⑥王承仁、刘铁君在《李鸿章思想体系研究》一书中提及了李鸿章“外敦和好,内要自强”思想,指出这是曾国藩、奕訢等人提出的基本政治方针的简洁而完整的概括,其“自强”方针始终着眼于强兵而无意于改变社会经济结构和触动政治制度,并指出这种“自强”根本不可能使中国走上富强的道路。^⑦另外周世良在

① 冯天瑜:《“千岁丸”上海行》,武昌:武汉大学出版社2006年版。

② 松浦章「『上海新報』に見る幕末官船千歳丸の上海来航」「江戸時代唐船による日中文化交流」思文閣、2007年、387-413頁。

③ 春名徹「1862年幕府千歳丸の上海派遣」、田中健夫編『日本前近代の国家と対外関係』、吉川弘文館、1987年、555-601頁。

④ 王晓秋:《幕末日本人看中国》,载《日本学》1989年第一辑,第140-156页。

⑤ 此外关于千岁丸、健顺丸的上海派遣还有以下相关研究。小澤太郎「軍艦から商船へ:戊辰戦争後の久留美藩『千歳丸』の商業活動」「久留美大学大学院比較文化研究論集」2022年、第44号、13-28頁;横山宏章「文久二年幕府派遣『千歳丸』隨員の中国観—長崎発中国行の第1号は上海で何をみたか」「県立長崎シーポルト大学国際情報学紀要」2002年、第3号、197-206頁;平岩昭三「遊清五録」とその周辺—幕府交易船千歳丸の上海渡航をめぐって」「日本大学芸術学部紀要」1986年、第16号、138-159頁;沖田一「幕府第一次上海派遣千歳丸の史料(下)」「東洋史研究」1948年、第10卷、第3号、198-212頁;沖田一「幕府第一次上海派遣千歳丸の史料(上)」「東洋史研究」1947年、第10卷、第1号、48-58頁;本庄栄治郎「幕末上海貿易の一史料」「経済論叢」1939年、第48卷、第5号、865-867頁;本庄栄治郎「幕末の上海貿易」「経済論叢」1938年、第46卷、第5号、780-789頁;武藤長蔵「元治元年上海派遣官船『健順丸』」に關し石渡博士提供の史料」「商業と経済」1927年、第8卷、第1号、131-138頁;武藤長蔵「文久二年の官船第一次上海派遣と文久三年元治元年の第二次上海派遣に關する史料に就て」「商業と経済」1925年、第5卷、第2号、164-169頁;武藤長蔵「元治元年上海派遣官船『健順丸』」に關する長崎側の史料」「商業と経済」1925年、第6卷、第1号、149-156頁;新村出「元治元年に於る幕末の上海視察記」「商業と経済」1925年、第5卷、第2号、126-163頁等。

⑥ [美]刘广京、朱昌峻编,陈绎译校:《李鸿章评传——中国近代化的起始》,上海:上海古籍出版社1995年版,第3-48页。

⑦ 王承仁、刘铁君:《李鸿章思想体系研究》,武昌:武汉大学出版社1998年版,第29-34页。

论文《李鸿章“外须和戎，内须自强”思想新论》中指出“自强是根本目的，和戎是必要条件和策略”，但面临晚清弱国的外交事情，和戎根本行不通。^①汤奇学在论文《李鸿章的自强价值观念及其价值》中指出，在1862年春天以后“自强”一词在李著作中频繁出现，李把“自强”做为其一生的最高价值追求。并分析了太平天国起义失败前，1864年7月至1894年30年间，这些不同时期“自强”的不同内涵。指出李鸿章“自强”价值观念和不足之处。^②李细珠在论文《李鸿章对日本的认识及其外交策略——以1870年代为中心》中，纵观了1870年代，李鸿章在中日间围绕台湾、琉球、朝鲜问题上的对日认识及策略。指出李是一个“务实的外交家”。文中提到日本官船千岁丸访问上海期间，一行中的日本官员与藩士开始关注李鸿章并频繁观摩淮军阵营，但李鸿章可能与这些日本人没有直接接触。^③另外王如绘在论文《论李鸿章对日本认识的转变 1870—1880》中指出，李鸿章对日本的认识大约是从英、法侵日开始的。李把日本当成中国由弱变强的楷模和榜样。^④刘世华在论文《李鸿章与日本》中考察了李鸿章在签订《中日修好条规》以及其后处理台湾、琉球、朝鲜问题上的态度。^⑤

特别值得注意的是，李鸿章于1862年担任江苏巡抚并在上海任职，他的“自强”思想正是在此时期产生。幕末日本遣使来华进行通商交涉也正是在同一时期，重要的是在日本的通商交涉史料中不乏李鸿章的处理意见。但就笔者管见，对于幕末通商交涉时李鸿章的态度及回应，学界并没有给予足够重视。此时李鸿章的处理意见从根本上影响了其对日观及对日政策。幕府末期通商交涉给李鸿章对日观的形成起到什么作用；给同时期李鸿章“自强”思想的产生带来怎样的影响，这些都是发生在中日正式通商、缔约前需要研究的重要课题。

对此，本文将研究对象设定在《中日修好条规》签订前的1860年代，通过引用中研院近代史研究所档案馆的《总理各国事务衙门清档》和《李鸿章全集》等第一手史料，梳理签订条规之前李鸿章的对日认识及相关行动，并结合李鸿章当时的经历和幕友的影响来解释其对日观的历史原委。

一、幕末日本通商交涉

幕府末期的日本内忧外患，1853年佩里率领军舰出现在江户湾（“黑船事件”）改变了日本。其后日本与美国、荷兰、俄国、英国、法国签订了一系列不平等通商条约——安政五国条约。随后面临物价飞涨、贸易出超等问题，幕府内部萌生了“出贸易”，即走出国门进行贸易的

① 周世良：《李鸿章“外须和戎，内须自强”思想新论》，载《经济与社会发展》2014年第6期，第70—73页。

② 汤奇学：《李鸿章的自强价值观念及其价值》，载《安徽史学》1994年第1期，第38—43页。

③ 李细珠：《李鸿章对日本的认识及其外交策略——以1870年代为中心》，载《社会科学辑刊》2013年第1期，第145—159页。

④ 王如绘：《论李鸿章对日本认识的转变 1870—1880》，载《东岳论丛》1998年第5期，第92—97页。

⑤ 刘世华：《李鸿章与日本》，载《安徽史学》1996年第3期，第44—47页。另外关于李鸿章“自强”思想的论文还有：吕昕娱、胡宪华：《试析李鸿章“和戎、自强”的外交思想》，载《赤峰学院学报》（汉文哲学社会科学版）2013年第34卷第11期，第59—61页等。

论调。日本派出的通商船就是在这样的大背景下来华的。

中国经历了鸦片战争惨败而被迫打开国门。《南京条约》签订后，上海成为开放通商港口，并因其便利的地理优势迅速超越广州成为当时中国第一大外贸港口。来上海进行贸易的国家大致分为三类：“有约通商国”如英国、美国、法国等缔约国；“无约通商国”如丹麦、荷兰、西班牙等九个国家；日本属于第三类，即“无约无通商国”。

(一) 千岁丸来华

1862年6月3日(同治元年五月初七日)奉日本长崎奉行之命，千岁丸一行共67人抵达上海港口。这是1854年日本在打开国门后以通商与海外视察为目的首次派船来华。李鸿章任江苏巡抚，在上海督军务镇压太平天国起义。上海道台吴煦负责接待千岁丸一行并把他们的动向随时报告给五口通商大臣薛焕及江苏巡抚李鸿章。

6月5日(五月初九日)驻上海的荷兰领事哥老司(Kroes)把千岁丸一行的日本国“头目”根立助七郎、沼间平六郎等8人引荐给上海道台吴煦。荷兰领事代陈其来华目的，由于中日之间没有通商关系，所以船上载来的海参、鲍鱼等海产品暂且做为荷兰国产品进行出售。另外还询问了今后通商的可能性。吴煦认为，中日双方没有贸易先例，但考虑其远道而来，出于“天朝怀柔远人”考虑，暂且允许将其带来的产品做为荷兰国产品进行出售。一行给吴煦留下了“情词颇为恭顺”的好印象。^①

6月21日(五月二十五日)吴煦来到日本一行的住处。上海正值太平天国军与清军交战导致日本货物销售不畅，日本商人远来异地、水土不服，加之上海疫疾流行，3人已客死他乡。日本商人提出售完余下货物后立即返航。了解到这些情况后，吴煦认为“或可杜其再至”。^②

吴煦把这些情况报告给五口通商大臣薛焕。薛焕在7月30日(七月初四日)给总理衙门的书信中表明了自己的态度。日本不是通商国，且荷兰是无约通商国，竟然引荐日本商人进行贸易。“此端一开，易启包揽之弊，将来各国纷纷效尤，何所底止”。^③薛焕管理五个通商口岸，所以比起只负责上海一地的吴煦视角更加开阔也多了一分警觉。总理衙门回复薛焕，评价其“显以示优容而隐以存限制，办理极为合宜”。^④

来沪已逾两个月但货物销售还不及一半，千岁丸一行已决心回国。当他们再次询问能否可以像上海其他无约通商国一样派遣领事官进行通商时，遭到了吴煦的拒绝。同时吴在给薛焕和李鸿章的书信中提到“该头目情辞颇为诚挚，复加体察其意，但求上海一口通商，亦无狡诈别情”。^①日本能否像西洋的“无约通商国”一样通商，吴煦征求了李鸿章和薛焕的意见。对

^① 《日本商人拟来沪贸易事》，台北：中央研究院近代史研究所档案馆藏，《总理各国事务衙门·日本、挪威、瑞典请求通商》，01-21-022-01-001。

^② 同上。

^③ 《日本商人拟来沪贸易事》，台北：中央研究院近代史研究所档案馆藏，《总理各国事务衙门·日本、挪威、瑞典请求通商》，01-21-022-01-002。

^④ 同上。

此,8月28日(八月初四日)李鸿章与薛焕联名函告总理衙门。^②在书信中对是否答应日本的通商要求没有明确表态,只转达吴煦的书信并询问总理衙门的态度。对此总理衙门于9月1日(八月初八日)做出回复,信中亦没有明确指示,只是让二人给出具体的处理方法。

在中方对日本提出的通商要求反复商议迟迟没有定论的时候,千岁丸扬帆回国。10月21日(闰八月二十八日),薛焕、李鸿章再次联名致信总理衙门表达了对日本通商的意见,他们认为“先以坚词拒复,如该国果有公使前来,再行酌量办理”。^③

至此,围绕千岁丸一行的通商交涉告一段落。他们在上海逗留两个月,期间中方没有给出一个明确的答复,而其后的态度也并不积极。李鸿章对与日本的通商问题没有明确表现出赞成的姿态。

(二)健顺丸来华

1864年3月16日(同治三年二月初九日)日本船健顺丸载着约50人从兵库出发,3月28日(二月二十一日)抵达上海。

4月8日(三月初三日)英国人翻译梅辉立(W.F.Mayers)带领5名日本人拜访上海道台应宝时。此行受日本商人之托带来了海藻、缎子等商品,但一行急于归国所以并不打算上岸。应宝时对他们的第一印象是“执礼极恭”,^④并告知税务官英国人狄妥玛(Disk Thomas)以日本名义办理入港手续。

随后,应宝时把这一情况报告给上海通商大臣。在报告书中,应宝时引用1781年(乾隆四十六年)户部的条例。此条例中保留了日本商船的关税记录,也就是说存在与日本通商的先例。故应宝时做出了“日本编号报关”的决定,即以日本名义登记报关。对此上海通商大臣的意见是“尚无别情,自可俯准以示体恤之意”。^⑤

健顺丸一行的目的是为了贩卖船上货物,并没有像之前千岁丸那样明确提出通商等要求。对此总理衙门做出了卖完货物命其尽快回国的指示。^⑥健顺丸于5月14日(四月初九日)离开上海返航。

对于此次健顺丸以日本名义办理入港手续,阎立在论文中指出其打开了日本正式通商

① 《日本商人拟来沪贸易事》,台北:中央研究院近代史研究所档案馆藏,《总理各国事务衙门·日本、挪威、瑞典请求通商》,01-21-022-01-003。

② 同上。

③ 《日本商人拟来沪贸易事》,台北:中央研究院近代史研究所档案馆藏,《总理各国事务衙门·日本、挪威、瑞典请求通商》,01-21-022-01-009。

④ 《瑞、那、日本来华请求设领通商》,台北:中央研究院近代史研究所档案馆藏,《总理各国事务衙门·日本、挪威、瑞典请求通商》,01-21-022-02-002。

⑤ 《瑞、那、日本来华请求设领通商》,台北:中央研究院近代史研究所档案馆藏,《总理各国事务衙门·日本、挪威、瑞典请求通商》,01-21-022-02-003。

⑥ 同上。

的大门。^①日本学者川岛真在论文中也提到几代上海道台的举动为日本通商打开突破口。^②但这些学术研究都忽视了李鸿章的作用。4月5日(二月二十九日)李鸿章在给应宝时的书信中指示“日本仅止入口贸易，自可援照旧章，准其编号进口，若欲设立领事，必须详咨总理衙门核准”。^③可以看出李鸿章的这个指示在日本人一行访问应宝时的4月8日前就已经下达。应宝时是在李鸿章的授意下做了“日本编号报关”的决定。李鸿章窥视出日本人此行的目的，并在第一时间下达了准其贸易的指示。

另外，在前文中提到的批准应宝时“日本编号入关”的上海通商大臣不是别人，正是李鸿章。1863年2月13日(同治元年十二月二十六日)朝廷命五口通商大臣薛焕上京，命李兼任五口通商大臣(又名上海通商大臣)。可见，先行研究都充分肯定了上海道台的作用，但对李鸿章及其下达的指示却没有足够重视。

千岁丸来华时原本不积极的李鸿章为何在健顺丸到来时做了一百八十度的转变？即李鸿章在1862年不同意与日本通商为何两年后却赞成与日本贸易？以下，通过分析李鸿章镇压太平天国起义的经历来窥视其中原委。

二、镇压太平天国起义

此时的大清帝国内外交困，外有欧美列强频频而至，缔约通商；内有农民起义，气势汹汹。其中，1851年洪秀全等人创立拜上帝会在广西起事，建太平天国，一路北上势如破竹。1853年攻下金陵(今南京)改名天京，在此定都。上海乡绅“安庆乞师”，时任两江总督的曾国藩派李鸿章赴上海增援。开启了李鸿章带领淮勇、湘勇与太平天国奋战的“戎马”生涯。

1862年4月13日(同治元年三月十五日)做为江苏巡抚赴任伊始的李鸿章在给曾国藩的书信中提到上海的情况。^④他说上海道台吴煦和前任苏松粮道杨昉对列强态度“过趋卑谄”，前任江苏巡抚薛焕“尚持大体”但与列强不合“夷亦不亲附”，吴煦与列强关系相对融洽“交固而附者尤多”，吴煦还主张借用列强的力量镇压太平天国。“最难者夷务”是李鸿章对洋务最早的认知。具体来看，李没有像吴煦和杨昉那样对洋人采取卑躬屈膝的态度，而是与西洋人保持一定距离并利用他们镇压太平军。

上海在李鸿章到来之前就有一支由中国地方士绅、商人出资组成的外国雇佣军。即由美国人华尔指挥的洋枪队(号称常胜军)与太平军交战。李鸿章来到上海就接触到洋枪队的实

^① 阎立「清朝同治年間における幕末期日本の位置づけ——幕府の上海派遣を中心として」『大阪経大論叢』2008年、第59卷、第1号、83–99頁。

^② 川島真「江戸末期の対中使節への新視角——総理衙門檔案からの問い」『中国研究月報』2003年、第57卷、第5号、1–14頁。

^③ 李鸿章：《复应宝时》，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》，合肥：安徽教育出版社2008年版，第29卷，第296页。

^④ 李鸿章：《上曾相》，《李鸿章全集》第29卷，第75页。

战能力并领略了西式武器的威力。他惊诧道，“枪炮并发，所当辄靡，其落地开花炸弹真神技也”。^① 西洋武器固然厉害，但洋人不好驾驭，特别是对于上任伊始的江苏巡抚李鸿章来说处理洋务并不顺手。1862年5月29日(同治元年五月初二日)李鸿章给曾国藩书信中提到“求外敦和好，内要自强”。^② 在对内镇压农民起义和对外抵御西洋入侵这些焦头烂额的难题面前，李鸿章认为要与外国构筑良好的关系，即“外敦和好”；在保证相对稳定的大环境下发展洋务，即“内要自强”。

可见，在镇压太平天国运动中李的“外敦和好，内要自强”这一思想已经形成。具体来说“用夷变夏，图与藩酋无为町畦而求自强之术”。^③ 即通过积极学习“夷”(西方)的技艺来改变“夏”(中华)，最终达到“自强”的目地。在与洋枪队的接触中，李鸿章渐渐开拓视野，把目光转向了西洋先进武器上，力图“用夷变夏”。于是李鸿章对洋枪队“全神笼络”，并从洋人那里学制炸弹，请洋人代购洋枪，“若学得一两件好处，于军事及通商大局皆有小益”。^④ 李鸿章巧妙地利用洋枪队并在与太平天国军的战斗中“屡获幸胜”。^⑤

雇佣洋枪队镇压太平军并非李鸿章首创，但在驾驭洋枪队的问题上却没有人能出李鸿章之右。正在李鸿章利用洋枪队与太平军酣战时，出乎常人预料的事情出现了，李鸿章要裁撤洋枪队。李以常胜军头目华尔战死为由，主张解散这支队伍。这又是为何呢？首先，最直接的问题就是军饷问题。连年征战洋枪队耗资巨大，使上海财政陷入紧张，裁撤洋枪队后用这笔钱“饷他军”，故此李“力裁常胜军”。^⑥ 其次，也就是更深一层次的原因，即李认为洋枪队势力渐大，不好驾驭。同时淮军与他们的冲突亦时有发生。如在1863年1月28日(同治元年十二月初十日)的奏折中，李指出常胜军“日益骄蹇，渐成尾大不掉之势”。^⑦

裁撤洋枪队并非易事，1863年4月21日(同治二年三月初四日)李鸿章在给户部官员罗惇衍的书信中提到“长江通商以来，中国利权操之外夷，弊端百出，无可禁阻。英法于江浙助剿，小有补益，将来甚为可虑，但望速平太平军，讲求戎政，痛改数百年营伍陋习，使我能自强，则彼尚不致妄生觊觎，否则后患，将不可思议也”。^⑧ 李鸿章利用洋枪队与太平军奋战，其视线并没有局限在眼前的“屡获幸胜”上，而是考虑到中国长久的“利权”。眼下使用西洋先进武器，在镇压太平军上功不可没，但从长远角度出发，这是危险的。而弥补的方法只有“自强”。正如1863年11月8日(同治二年九月二十七日)李在给同僚徐寿衡侍郎的书信中提到

^① 李鸿章：《上曾制帅》，《李鸿章全集》第29卷，第83页。

^② 同上，第88页。

^③ 窦宗仪：《李鸿章年(日)谱——近代中国血泪史实纪要》，九龙：友联书报发行公司1968年版，第41页。

^④ 李鸿章：《上曾帅》，《李鸿章全集》第29卷，第111页。

^⑤ 李鸿章：《复曾九帅》，《李鸿章全集》第29卷，第114页。

^⑥ 李鸿章：《复曾沅帅》，《李鸿章全集》第29卷，第122页。

^⑦ 李鸿章：《整饬常胜军片》，《李鸿章全集》第1卷，第170页。

^⑧ 窦宗仪：《李鸿章年(日)谱——近代中国血泪史实纪要》，第51页。

“目前之患在内寇，长久之患在西人”。表达了对西洋威胁的警戒。^①终于，洋枪队于 1864 年 5 月被解散。

李鸿章在利用洋枪队的先进武器与太平军奋战，他的思想发生了哪些变化呢？首先，正是在镇压太平军起义的过程中，李鸿章有机会接触西式武器并对其产生浓厚的兴趣。同时，李鸿章完成了从“文人”向“武人”的转变，开启了她的“戎马”生涯。其次，他被西式武器的战斗力所折服并着手学习这门技术，这正是其掀起“洋务运动”的开始。再次，李鸿章认为西洋武器的强大是把双刃剑。所以要裁撤洋枪队并尽早平复太平军，为洋务运动创造一个良好的环境。即“自强”思想逐渐形成。

三、“自强”思想的产生

李鸿章的“自强”思想是在其镇压太平天国运动中，特别是其接触了西洋军事技术后逐渐形成和发展的。值得注意的是，正是在同一时期，邻国日本遣船来上海要求通商，即前文提到的千岁丸和健顺丸来华。

幕末日本派船来华通商，其目的并不止是贸易，仅从其随员构成便可窥视其中用意。如在千岁丸一行中有喜欢兵法的名仓予何人（浜松藩士）；有对航海术有心得且略通英语的中牟田仓之助（佐贺藩士）；有在著名幕末思想家吉田松阴那里接受尊王攘夷和富国强兵思想的高杉晋作（长州藩士）；有日后名声大著的政治家、实业家五代友厚（萨摩藩士）等人。他们抵沪后走访书店、教堂，亲自登上蒸汽船仔细考察船内器械，打听购买西洋蒸汽船等。更值得一提的是他们亲历了太平军与清军、洋枪队交战，并考察了淮军阵营操练情况。如千岁丸随员名仓予何人在《官船千岁丸海外日录》中的六月十五日、十七日、二十三日、二十八日都有“到李抚军之操场”考察阵营操练的记录。七月初五日与一行人员谈及来沪见闻时说道“此行得益处唯有观李抚军之军营，李氏营中常如与敌军相对峙，其营形阵样实乃决非于本朝承平所能梦见也，施之实战正宜如此”。^②他们已经把考察目标投向了新兴汉族官僚李鸿章。同时，李鸿章在 1870 年 10 月 3 日（同治九年九月初九日）给总理衙门的书信中也提到名仓予何人。“此来五人中有名仓信敦者，具道前数年屡至上海、金陵敝营察看军容，言之历历如绘”。^③可见“千岁丸”上的日本人确实非常关注李鸿章及其淮军，但未见李鸿章与一行有直接接触的史料记载。

另一方面，指挥淮勇与太平军交战的李鸿章又是怎样看待“东洋”日本这一存在呢？

1863 年 5 月 4 日（同治二年三月十七日）李鸿章在给曾国藩的书信中提及日本。“俄罗斯、日本从前不知炮法，国日以弱。自其国之君臣卑礼下人，求得英法秘巧、枪炮轮船渐能制

^① 李鸿章：《复徐寿蘅侍郎》，《李鸿章全集》第 29 卷，第 262 页。

^② 冯天瑜：《“千岁丸”上海行》附录，第 435 页。

^③ 李鸿章：《致总署 论天津教案》，《李鸿章全集》第 30 卷，第 99 页。

用,遂与英法相为雄长。中土若于此加意,百年之后,长可自立”。^①李为发展洋务运动,把俄罗斯与日本作为成功例子加以引用。认为“不知炮法”的俄罗斯与日本在求得“英法秘巧”后可与“英法相为雄长”,我中土也效法的话,“百年之后,长可自立”。虽然当时的俄罗斯、日本远远没有达到李鸿章所描述的那样强大,但其学习英法的举动和今后的发展却是不容忽视的。

5月21日(四月初四日)李鸿章在给曾国藩的书信中再次提及洋务与日本。“日本小国,现与英人构衅,提督纠伯临之以兵,日本君臣欲与开仗,纠酋遂一再缓期,此明证也”。^②他引用了日本与英国间发生的“生麦事件”及“萨英战争”。李认为英国一再延期开战是畏惧于日本亦有西式武器。虽然“萨英战争”中延期开战的背景不仅仅是像李鸿章所写的那样,但拥有西式武器的日本敢于同英国对峙却给其留下深刻印象。

这两封信中李鸿章都提到要学习西洋武器、技术。值得一提的是前者引用了俄罗斯和日本,而后者只引用日本为例。可见,李鸿章对日本的关注日渐明显,他认为与西洋对抗的话,武器和汽船必不可少,日本即为佐证。

1864年(同治三年)李鸿章在给总理衙门的书信中建议制造西式武器。内容是这样的:“鸿章窃以为天下事穷则变,变则通。中国士夫沉浸于章句小楷之积习,武夫悍卒又多粗蠢而不加细心,以致所用非所学,所学非所用。无事则嗤外国之利器为奇技淫巧,以为不必学。有事则惊外国之利器为变怪神奇,以为不能学。不知洋人视火器为身心性命之学者,已数百年”。^③李的这篇文章指出了中国文人、武人皆落后于时代,没有积极学习西方先进科技的现状。蒋廷黻视其为“中国19世纪最大的政治家最具历史价值的一篇文章”。^④笔者认为更值得注意的是这篇文章的后半部分,李再次提及了日本。“前者英、法各国,以日本为外府,肆意诛求,日本君臣发愤为雄,选宗室及大臣子弟之聪秀者,往西国制器厂师习各艺,又购制器之器,在本国制习,现在已能驾驶轮船,造放炸炮(中略)夫今之日本,即明之倭寇也,距西国远而距中国近,我有以自立,则将附丽于我,窥视西人之短长。我无以自强,则将效尤于彼,分西人之利薮。日本以海外区区小国,尚能及时改辙,知所取法,然则我中国深维穷极而通之故,夫亦可以皇然变计矣”。^⑤

李鸿章回顾倭寇旧事,对比今日日本军事实力的强大,不禁心生警戒。但当时中国保守派官僚认为外国的技术是“奇技淫巧”,不加学习。李鸿章与他们不同,高度评价日本的“改辙”“变法”并敢于承认自身弱点,呼吁要自强。小国日本尚知“改辙”,我堂中华更是可以“皇然变计”了。李再三引用日本为例,呼吁要学习西洋先进武器,开展洋务、自强运动。学者王如绘和刘申宁指出李鸿章逐渐产生了“联日思想”。^①对此,笔者有不同解释。纵观李书信的

① 李鸿章:《上曾中堂》,《李鸿章全集》第29卷,第218页。

② 同上,第221页。

③ 李鸿章:《致总理衙门》,《李鸿章全集》第29卷,第313页。

④ 蒋廷黻:《中国近代史》,商务印书馆1939年版,第59页。

⑤ 李鸿章:《致总理衙门》,《李鸿章全集》第29卷,第313页。

前后内容,李鸿章提及日本带来的威胁正是为其眼下的洋务运动提供一个好的例子,并非上升到“联日”的高度。换句话说,李要以日本为参照,学习西方技术并以此走上强国之道。

在论述了李鸿章的自身经历后再来看前面留下的问题,即李鸿章在1862年千岁丸抵沪时对日本通商一事并不积极,而1864年健顺丸到来时对日本的通商贸易却采取了积极的态度。这一时期李鸿章的对日认识与他的具体行动是有着密切联系的。千岁丸抵上海时,李鸿章做为江苏巡抚刚到上海并忙于镇压太平军,所以对千岁丸来华提出通商这一要求表现得并不积极。随着其驾驭洋枪队等军旅生活的丰富和对西式武器了解的加深,“自强”思想渐渐产生。同时中国大多数没有亲身经历西式武器、技术的中国官僚,对引进西方先进技术并不积极。于是李鸿章一方面在发展洋务运动学习西方科技的同时不得不与保守、落后势力进行较量,并不断说服那些守旧派。日本在给李鸿章许多启示的同时也频频成为李鸿章与保守、落后势力较量的佐证。日本小国尚且努力学习西方科技以此强国,我大国又怎能甘心落后。对于这样一个即构成威胁又需要向其学习的日本来说,李鸿章的态度自然就会变得更加积极一些。由此1864年健顺丸来沪时李鸿章的举动也就不难理解了。

另外在1865年10月11日(同治四年八月二十二日)李鸿章给上海道台应宝时的书信中,更加明确了其对日认识。“日本来中国通商,乃意中事。中国已开关纳客,无论远近强弱之客,均要接待,无例可以拒阻,然未始不为西洋多树一敌”。^②日本来华通商与别国一样是要接待的对象,不能拒阻。但值得注意的是,李鸿章的“未始不为西洋多树一敌”,即我方对日本的态度很可能影响到日本的选择。一个是拒阻使之成为我方敌人;另一个是使其成为西洋一敌。在我方敌人和西洋一敌这两者权衡之下,李鸿章选择了后者。其前提就是眼下与日本通商、缔约。

四、来自幕友的影响

谈及此时期李鸿章的“自强”思想的形成,还有一个不得不提及的重要因素,即来自身边幕友的影响。本节仅以李鸿章幕友中冯桂芬、郭嵩焘、丁日昌为例,具体考察幕末通商交涉时期他们是怎样看待日本并给李鸿章带来怎样的影响。

(一)冯桂芬

冯桂芬于1861年完成代表作《校邠庐抗议》。其中“自强”一词共出现11次,分别在“制洋器议”^③和“善驭夷议”^④中。冯针对地球上的一大国资制于小夷的不可解现象,提出其原因不在于“天时、地利、物产”,而在于自强和人才。但国内的景象确是“聪明智巧之士,穷老尽

^① 王如绘:《论李鸿章对日认识的转变 1870—1880》,载《东岳论丛》1998年第5期,第92—97页。刘申宁:《李鸿章的对日观与晚清海防战略》,载《第三届近百年中日关系研讨会论文集》(上册),台北:中央研究院近代史研究所编,1996年,第1—36页。

^② 李鸿章:《致应观察》,《李鸿章全集》第29卷,第423—424页。

^③ 冯桂芬:《制洋器议》,《校邠庐抗议》(下),武昌经心精舍重刊本1898年版,第4—9页。

^④ 冯桂芬:《善驭夷议》,《校邠庐抗议》(下),第10—12页。

气，消磨于时文、试帖、楷书无用之事，又优劣得失无定数，而莫肯徙业者，以上之重之也”。针对这一现象，冯提出“令分其半，以从事于制器尚象之途，优则得，劣则失，划然一定，而仍可以得时文、试帖、楷书之赏，夫谁不乐闻”。具体到在各通商口设置学校，从内地广集人才，雇用洋人教习。为支撑自己的观点，冯提到日本时是这样说的“前年西夷突入日本国都，求通市，许之。未几，日本亦驾火轮船十数遍历西洋，报聘各国，多所要约，诸国知其意，亦许之。日本蕞尔国耳，尚知发愤为雄，独我大国，将纳污含垢以终古哉”。他引日本开国并积极学习西方为例，针砭国内不思改革的现状并呼吁“自强”的紧迫性。

李鸿章赴任江苏巡抚伊始，1862年6月5日（同治元年五月初九日）在奏折中称赞冯“精思卓识，讲求经济”并请求将其调到自己麾下“以资襄助”。^①可见李对冯思想的认可并希望得到他的帮助。6月16日（五月二十日）李的这一请求得到批准。

冯、李二人都看到中国士大夫与时代脱节的一面，并以日本为例主张效仿日本谋求“自强”。可见，李鸿章“求外敦和好，内要自强”这一思想产生跟冯桂芬不无关系。但同时，不得不指出的是，在看待日本这个日渐强大的邻国时，李在思想上比冯更进步。李看到“我有以自立，则将附丽于我，窥伺西人之短长；我无以自强，则将効尤于彼，分西人之利薮”。^②即日本对于中国能否“自强”而做出的不同反应。李身处外交要职，站在更高处看待日本和“自强”。

（二）郭嵩焘

1840年鸦片战争爆发时，郭嵩焘任浙江省学政罗文俊的幕僚。他亲眼目睹了浙江海防的失败并体验到了西方武器、军舰的厉害。1844年进京参加会试时与李鸿章结识，此后二人同在1847年为进士。1862年（同治元年）李率领淮军6000人赴上海。抵沪不久4月13日（三月十五日）便给曾国藩去信推荐郭嵩焘担任江海关道。“当世所识英豪，于夷务相近而知政体者以筠仙为最”。^③足见李对郭的信任。4月25日（三月二十七日）李被任命为江苏巡抚，5月13日（四月十五日）到任。5月16日（四月十八日）李向朝廷推荐郭嵩焘任苏松粮道，并且在给曾国藩的信函中提到“敬懇我师切致筠公速来”。^④郭嵩焘10月来到上海赞襄李鸿章。

《郭嵩焘日记》和《李鸿章全集》中记载了郭在上海辅佐李的具体史实。如代替李起草奏折、告示，为李出谋划策，代曾国藩起草奏折等等。^⑤其中一项重要任务就是为李筹军饷。对于“存银不及四万”的严峻财务现状，郭“在任一月，负饷全清”。^⑥并和李共同参观洋枪队和英军士兵的操练。^⑦1863年5月8日（同治二年三月二十一日）郭被任命为两淮盐运使，7月25日

① 李鸿章：《奏调冯桂芬等片》，《李鸿章全集》第1卷，第23页。

② 李鸿章：《致总理衙门》，《李鸿章全集》第29卷，第313页。

③ 李鸿章：《上曾相》，《李鸿章全集》第29卷，第76页。

④ 李鸿章：《上曾制帅》，《李鸿章全集》第29卷，第87页。

⑤ 杨坚、钟叔河编：《郭嵩焘日记》，长沙：湖南人民出版社1981年版，第2卷，第65、70、73、81页。《李鸿章全集》第29卷，第187页。

⑥ 玉池老人：《合肥李鸿章胪陈事实疏》，《玉池老人自叙》，出版地不明1893年版。

赴任。随后在 8 月 13 日(六月二十九日)又被朝廷任命为广东巡抚。这样算来,郭在李幕下仅仅半年左右时间。郭离开后,李鸿章“别后恍然,若有所失”。^②

具体来看郭嵩焘给李鸿章的思想带来怎样的影响,换句话说两者在思想上有哪些共鸣之处。首先,两者都相信条约的约束力。郭在 1862 年 10 月 30 日(同治元年九月初八日)的日记中写道“潘季玉见示英人与日本通商条约,足增中国之愧”。^③郭嵩焘意识到小国日本尚知通过缔结条约来牵制西洋列强。当时郭作为李的幕僚,不难想象,郭把这种条约约束力的认知传递给了李鸿章。在其后 1870 年日本遣使要求缔约时李是持赞成态度的。而后 1871 年《中日修好条规》缔结时李作为中方责任人发挥了重要作用。另外,郭嵩焘亲身经历过前后两次鸦片战争,接触到西洋军事早于李鸿章。因此作为李鸿章的幕僚用自己切身经历弥补了李经验上的不足。

(三) 丁日昌

在入李幕以前,丁日昌凭借其才识曾任李璋煜、曾国藩等人的幕僚。经李鸿章再三请求,丁日昌于 1863 年来到上海。在制造西式武器,解散常胜军等方面发挥了积极作用。李鸿章高度评价其“洋务吏治,精能罕匹,足以干济时艰”。^④

在苏松太道(1864—1865 年)任上,丁与 10 多国领事周旋处理外交问题。在信函中提到“尤以英领事巴夏礼为最难谐旨”。^⑤针对外国的无礼要求,丁指出我方“不能不遵照条约,暂事羁縻”。^⑥即在认识到本国弱势的情况下避免和西洋正面冲突,利用条约的约束力来限制他们的行动。

再来看看丁日昌对日本的态度。1864 年 10 月 6 日(同治三年九月初六日),李鸿章在给总理衙门的信函中附上了丁日昌的“秘稟”,提到“顷闻英、法二国,合攻日本,尽毁其港内炮台,业与议和,然日本胜,固足为我他日之忧,即日本败,亦非我目前之利,近年日本,专心致志,购船造器,几及泰西之精能,但不如泰西之娴熟,然犹不能以之制胜,则凡炮船之类于日本并不如日本者,亦可皇然谋所以自强之术矣”。^⑦这里提到的英法合攻日本是指长州藩与英国、法国、荷兰、美国之间的武力冲突即“下关战争”。丁日昌关注到日本学习西方先进技术,提出不论日本胜败,眼下本国的“自强”才是关键。

对于邻国日本,丁给出了更为明确的建议。“沿海附近各国,宜予为联络。查日本自与西人通商之后,立意自强,训练士卒,并设局精造船炮。现在驾驶轮船,自船主管鑪以至水手,皆

^① 杨坚、钟叔河编:《郭嵩焘日记》第 2 卷,第 82—83 页。

^② 李鸿章:《致郭筠仙中丞》,《李鸿章全集》第 29 卷,第 274 页。

^③ 杨坚、钟叔河编:《郭嵩焘日记》第 2 卷,第 66 页。

^④ 李鸿章:《致沈幼丹制军》,《李鸿章全集》第 31 卷,第 240 页。

^⑤ 赵春晨编:《丁日昌集》(上),上海:上海古籍出版社 2010 年版,第 257—258 页。

^⑥ 同上,第 271 页。

^⑦ 中央研究院近代史研究所编:《海防档》(丙、机器局),台北:中央研究院近代史研究所 1957 年版,第 5 页。

无须雇用西人，关口亦无须西人管其税务，近年收买来福枪炮以千万计，中国所买枪炮，皆日本选余之物。（中略）其志果何为哉。夫今之日本，即明之倭寇，阴柔而有远谋，其于我也可以朝发夕至。难保西人不绳以中国之弱，使鹬蚌相持，而坐收渔人之益。宜密遣委员，佯为经商，伺其举动。抑或由沿海疆臣，与为联络，阳为之好，而阴为之备”。^①此文亦与李鸿章的思想如出一辙。

丁作为李鸿章幕友，在献计献策的同时还帮李起草文案。如《丁日昌集》中有“代李宫保复总署书”。李评价道“到沪年余，情形愈熟，声望日孚”。^②在丁日昌等幕友的帮助下，上海制造炮局，西洋武器的制造、运用^③与购买、留学生派遣^④等具体事项都得以起步。丁日昌接触西洋技术，西式武器早于李鸿章，这些经验得到了李的重视并弥补了李的不足。在对日问题上，丁日昌主张应像日本一样谋求“自强之术”。同时日本与中国地缘上“朝发夕至”，应该密切关注并与之联络，还主张派遣官员观察对方动静。具体到中日关系来看，这正是李鸿章负责的缔结《中日修好条规》和派遣驻日使节。

结语

本文通过史料再现了幕府末期日本派出的千岁丸与健顺丸抵沪时的情况并分析了江苏巡抚李鸿章对日通商态度变化及其背后的原因。

千岁丸来华时李鸿章对日本通商的态度并不积极，但两年后健顺丸来华时态度一变。李积极主张对日通商贸易，使得健顺丸达成“日本编号报关”的重大突破。李鸿章对日通商态度的转变正是与其对西洋技术认知的深入以及与其倡导的洋务运动发展进程紧密相关。具体来说，李鸿章镇压太平天国运动中接触到了西式武器并产生了“自强”思想。此时，日本也大力开展学习西方科技、武器并初见成效。这无疑是令李鸿章艳羡的。但国内来自守旧派官僚的阻力异常强大，洋务运动的开展困难重重。对此，为实现其“自强”思想并推行洋务运动，这个崭露头角的汉族官僚频频引日本为佐证。

在对待日本的问题上，江苏巡抚李鸿章的思想也发生着微妙的变化。在幕末通商交涉时期，幕友的经历和见识给李鸿章带来的影响同样不能忽视。冯桂芬在 1861 年完成的《校邠庐抗议》中数次提到“自强”。面对“发愤为雄”的日本，我大国更需“自强”。郭嵩焘建议用条约及其约束力来牵制他国。丁日昌也关注到幕末时期日本积极学习西方先进科技，并不断呼吁自

① 《附呈藩司丁日昌条说》，李书源：《筹办夷务始末》（同治朝），北京：中华书局 2008 年版，第 55 卷，第 2269 页。

② 《李鸿章奏拟派洋枪队办法及运解开花炮赴津折》，李书源：《筹办夷务始末》（同治朝）第 32 卷，第 1386 页。

③ 1871 年 9 月编辑《枪炮操法图说》并在淮军中发布。

④ 《曾国藩李鸿章奏拟选幼童赴外国肄业章程呈览折》，李书源：《筹办夷务始末》（同治朝）第 82 卷，第 3322 页。

国“自强”的重要性，还密切关注日本的动向。李积极听取幕友的意见并作出了积极的反应。除了把日本做为自己推行洋务运动的好例子以外，李逐渐把日本上升到另一高度，即与日本通商、建交可以达到为西洋“多树一敌”的战略高度。

正是在这样的经历与背景下，李鸿章在担任直隶总督兼北洋通商大臣后便积极主持与日本通商建交。是为 1871 年与日缔结的《中日修好条规》。

风从“东方”来

——日本早期社会主义思潮的发展与特点

勾宇威

内容提要 19世纪末20世纪初，日本早期社会主义思潮发展迅速，影响较大，马克思主义也随之在日本传播。日本早期社会主义思潮促进了社会的思想启蒙，推动了社会主义运动的发展，体现了传播主体的复杂性、传播过程的曲折性、传播性质的双重性和传播影响的广泛性等重要特点。日本是近代马克思主义传入中国的重要渠道之一，厘清日本社会主义思潮的发展与特点有利于更全面客观地审视来自日本渠道的马克思主义对近代中国的影响。

关键词 马克思主义 日本早期社会主义思潮 近代中日关系

作者简介：勾宇威，外交学院马克思主义学院讲师，法学博士。

19世纪末20世纪初是日本早期社会主义思潮^①的发展期，也是马克思主义在日本早期传播的重要阶段。总体而言，马克思主义在日本的早期传播有两大重要表现：一是马克思及其学说在日本的译介逐渐增多，传播范围逐渐扩大；二是日本社会主义运动日益兴起，影响力也与日俱增。

从亚洲范围看，日本社会主义思潮发展较早，影响较大，具有较丰富研究内容，也受到了广泛关注。国内学者关于日本早期社会主义思潮展开了多角度的研究：或以明治时期日本社会主义思想为切入点，开展对日本近代思想的研究，^②或以日本早期社会主义思潮的代表人物、重点事件为切入点进行深入剖析的相关研究，^③或结合中共党史，探讨日本早期社会主义思潮对近代中国，特别是对中国共产党成立的影响。^④但目前国内学术界对日本早期社会

^① 结合学界研究，本文将日本早期社会主义思潮限定为明治初年（1868年）社会主义学说传入日本，到1922年日本共产党成立这一时期。日本早期社会主义思潮的历史演进既体现了日本先进分子学习西方先进的思想文化的过程，也深刻影响了近代中国。

^② 卢坦：《日本明治时期的社会主义思想研究》，北京：中国社会科学出版社2016年版。

^③ 杨孝臣：《论幸德秋水》，载《历史研究》1982年第4期，161—173页；片山潜、刘国瑞：《关于马克思主义在日本的诞生与发展问题》，载《国际共产史研究资料》1984年第2期，215—240页；郑匡民：《社会主义讲习会与日本思想的关系》，载《社会科学研究》2008年第3期，138—149页；刘庆霖：《20世纪20年代初期“社会主义论战”中的日文论著译介与运用》，载《马克思主义理论学科研究》2018年第6期，145—156页。

^④ 门晓红：《日本早期社会主义思潮对中国共产党的影响》，载《马克思主义研究》2011年第10期，112—116页。

主义思潮本身的发展过程、特点分析较为简单,且参考文献主要以中文资料为主。而日本学界的研究较为丰富。《早期社会主义研究》(『初期社会主義研究』)^①是研究日本早期社会主义思潮的重要杂志,发表了多篇极具参考意义的研究文章。围绕早期社会主义思潮,日本涌现了山泉进、川上哲正、梅森直之、桥本哲哉等一大批研究者,出版了多种类型的文献,如历史梳理、^②社会主义文献解说、^③日本早期社会主义思潮相关人物、事件研究等。^④因此,有必要结合中日文资料进一步梳理日本早期社会主义思潮的发展过程、特点和影响,尽可能全面、具体地呈现日本早期社会主义思潮中的马克思主义思想的传播情况及其对中国的影响。

一、思想与启蒙:社会主义、马克思主义在日本的早期传播

19世纪末,日本学者已开始向日本社会介绍社会主义学说和马克思及其思想。据考证,早在1870年,明治维新的启蒙思想家、官僚学者加藤弘之出版的《真政大意》一书已经涉及了关于共产主义(コムニズム)和社会主义(ソシアリズム)的内容。^⑤同年,西周在其《百学连环》中用“会社之说”形容社会主义(ソシヤリズム),用“通有之说”形容共产主义(コムニズム)。^⑥1874年,西周从汉语中转用“社会”一语来形容世间人的各种集合状。随即,福地源一郎就将其直接用作英语“society”一词的译语,^⑦并于1878年6月6日在《东京每日新闻》上发表《邪说之危害》(僻説の害),首创了用“社会主义”一词意译“socialism”。值得注意的是,加藤弘之和西周虽然是日本较早介绍社会主义和共产主义的代表,但他们只是在介绍自

^① 早期社会主义研究会成立于1983年秋。《早期社会主义研究》是该会的机关杂志,成立于1986年10月。

^② 司法省刑事局編『日本社会主義運動史』司法省刑事局、1929年。『本邦社会運動団体要覧第1編』リポート社、1929年。松沢弘陽『日本社会主義の思想』筑摩書房、1973年。山泉進『社会主義事始—「明治」における直訳と自生(思想の海へ「解放と変革」)』社会評論社、1990年。太田雅夫『初期社会主義史の研究 明治30年代の人と組織と運動』新泉社、1991年。飛鳥井雅道『日本近代精神史の研究』京都大学学術出版会、2002年。大田英昭『日本社会主義思想史序説 明治国家への対抗構想』日本評論社、2021年。

^③ 渡部義通、塩田庄兵衛共編『日本社会主義文献解説:明治維新から太平洋戦争まで』大月書店、1958年。山泉進『初期社会主義とFree Love—石川三四郎の「自由恋愛私見」をめぐって』『初期社会主義研究』第18号、2005年、87—108頁。

^④ 西川正雄『初期社会主義運動と万国社会党』未来社、1985年。大和田茂「発掘・日本社会主義同盟名簿一(付)趣意書、規約草案、宣言等』『初期社会主義研究』第20号、2008年、6—22頁。西川正雄『第一次世界大戦と社会主義者たち』岩波書店、2013年。梅森直之『初期社会主義から見たロシア革命 レーニンと大杉との対話』『初期社会主義研究』第27号、2017年、22—34頁。木村政樹『革命的知識人の群像:近代日本の文芸批評と社会主義』青土社、2022年。

^⑤ 司法省刑事局編『日本社会主義運動史』司法省刑事局、1929年、22頁。

^⑥ 早期日文文献中关于“社会主义”和“共产主义”的音译词并不统一,笔者保留了原版日文文献中的写法。

^⑦ 杨奎松、董士伟:《海市蜃楼与大漠绿洲 中国近代社会主义思潮研究》,上海:上海人民出版社1991年版,第20页。

由民权思想的过程中对社会主义思想有所涉及，并非主观上对社会主义思想进行积极介绍。

1881年5月，美国传教士门徒、“同志社”会员小崎弘道发表了日本首篇介绍马克思主义的论文——《论近代社会党产生的原因》(近世社会党ノ原因ヲ論ス)。该文从宗教的角度展开思考，认为宗教的衰落导致了社会主义的出现，并且明显具有基督教色彩，体现了基督教促进了社会主义学说和马克思主义思想在日本的早期传播。随后，六户义知翻译的《古今社会党沿革说》(古今社会党沿革説)出版。该书对马克思和《共产党宣言》做重点介绍。六户义知在书中将《共产党宣言》称为“一布令文”，同时把《国际工人协会成立宣言》称为“一演说”。1882年，久松定弘在《理想境事情——社会党沿革》一书中，多处介绍了第一国际，并提及恩格斯。^① 1887年2月，德富苏峰在汤浅治郎的协助下成立了民友社，并效仿美国知名杂志The Nation创办了日本进步杂志《国民之友》。《国民之友》坚持政治自由、经济平等和基督教道德准则，和政府针锋相对，宣扬平民主义，认为应该从民众的角度出发学习和吸收西方文明。^② 1890年，《国民之友》刊登了大量关于社会主义学说的新闻报道，其发行量突破了一万册，影响较广。^③

在传入阶段，马克思主义仅作为西方社会思潮中众多思想的一种被加以介绍。日本的先进知识分子多站在反对的立场上，把社会主义和共产主义视为洪水猛兽，误解、曲解马克思主义。随着时间发展，日本介绍马克思主义的文章和著作增多，社会影响也在逐渐增大。1891年，石谷齐藏的《社会党琐闻》(社会党瑣聞)一书简要介绍了马克思生平并意译了《共产党宣言》的末段，对“社会主义”“共产主义”“单独主义”等词语进行了阐释，^④ 并对“社会主义”“共产主义”进行了区别。^⑤ 1893年，深井英五的《现时的社会主义》(現時之社會主義)一书把《共产党宣言》作为学术书籍进行介绍，并翻译了宣言的最后一段内容。1897年，片山潜的《工人之良友拉萨尔传》一书中多处介绍并评价了马克思。1899年，福井准造在《近世社会主义》中，专门用了一个单独的章节来介绍马克思及其思想。同年，村井知至的《卡尔·马克思的社会主义》和《社会主义》也产生了重要影响。其中，《卡尔·马克思的社会主义》较详细地介绍了马克思及其理论。《社会主义》将主要的社会主义理论大致整理、归纳，代表了当时日本对社会主义理论理解的水平。

自由民权运动后，工会运动的兴起^⑥ 促进了社会主义、马克思主义在日本的传播。这一时期，片山潜、幸德秋水、堺利彦等人贡献较大。1897年，片山潜成立铁工组合并创办日本最早

① 久松定弘『理想境事情:一名・社会党沿革』進学舎、1882年。

② 佐々木敏二「日本の初期社会主義(2)」『経済資料研究』、1974年。

③ 杨奎松、董士伟：《海市蜃楼与大漠绿洲——中国近代社会主义思潮研究》，上海：上海人民出版社1991年版，第20页。

④ 石谷齐藏『社会党瑣聞』1891年、85頁。

⑤ 同上、83-85頁。

⑥ 1886年，日本雨宫缫丝厂女工罢工就是重要代表。随后，日本近代工会成立。

的工会运动机关刊物——《劳动世界》。《劳动世界》从第 27 期起开辟社会主义专栏,开始介绍欧美社会主义理论和社会主义运动的发展形势。1903 年,《社会主义》(社会主义协会会刊)作为《劳动世界》的后继刊物发行。该杂志从一开始便旗帜鲜明地主张社会主义。片山潜在其第 1 期发表《论新政党之必要》一文,明确揭露了资本主义带来的腐败堕落,号召工人阶级组织新的政党。自此,日本社会主义理论的水平有了一定的提高。1901 年,幸德秋水的《我是社会主义者》(真面目なる社会主義者)公开宣布其对马克思主义的信仰并坚决反对战争。1903 年,片山潜的《我的社会主义》一书揭示了资本主义制度缺陷,明确了工人阶级的伟大历史使命,在日本产生了较大的社会影响。同年 6 月,幸德秋水的《社会主义神髓》一书出版。1904 年 11 月 13 日,《平民新闻》周刊创刊一周年的纪念号(第 53 号)刊登了由幸德秋水、堺利彦合译的《共产党宣言》。这对马克思主义在日本的传播起了巨大的作用。1906 年 3 月,以堺利彦为中心的《社会主义研究》杂志创刊,创刊号上登出了《共产党宣言》的日文全译本(堺利彦独自补译了《共产党宣言》第三章)。《社会主义研究》作为日本第一个理论性的社会主义杂志,对社会主义理论在日本的传播有着重要的意义和价值。

20 世纪初,日本早期马克思主义学者翻译了一大批社会主义、马克思主义的著作。1905 年,塞利格曼著、河上肇译的《新史观》(原书名:《历史的经济的说明》)在日本出版,书中对马克思主义唯物史观进行了介绍。1907 年 8 至 10 月,《大阪平民新闻》连载了山川均的《马克思的〈资本论〉》一书。1908 年,《社会新闻》连载了安部矶雄翻译的《资本论》。1919 年 5 月,考茨基著、高畠素之译的《马克思资本论解说》出版,该书在介绍《资本论》第一卷方面有重要贡献。1920 年,《马克思全集(附恩格斯全集)》的日译本开始由大鎧阁出版社出版。1920 至 1924 年,高畠素之完成了《资本论》的日译本。1921 年,堺利彦、河上肇、栉田民藏等翻译的《共产党宣言》秘密出版并广为流传。值得关注的是,伴随着日本社会主义思潮的发展,《共产党宣言》作为重要文献被几经翻译并出版。《共产党宣言》的翻译者既有以堺利彦、幸德秋水为代表的社会主义者,也有内务省警保局的相关人员。这恰恰说明《共产党宣言》作为社会主义文献的重要地位,也反映了社会主义思潮对整个日本社会的深刻影响,不仅社会主义者竞相学习、研究,甚至连代表日本政府的内务省警保局也高度关注。同时,不同版本《共产党宣言》的文风、对关键词语的翻译均有不同,这种差异也深刻反映了社会主义思潮各个阶段、各个群体的不同特点。

日本学者久保诚二郎对 20 世纪日本学者翻译马恩著作的数目进行了统计。通过下图可直观地感受出日本早期社会主义思潮阶段的后半段(1917 至 1922 年左右)是马恩著作在日本前所未有的翻译高峰期。1910 年“大逆事件”发生之后,日本社会主义运动进入低谷时期。第一次世界大战之后,受大正民主运动、米骚动以及俄国十月革命的影响,社会主义运动逐渐重新发展起来。马恩著作在这一段时期的翻译直接促进了马克思主义思想在日本社会的进一步传播。众多社会主义报刊纷纷创刊发行,也对社会主义、马克思主义的传播起了重要作用。这一时期影响较大的有《劳动世界》《平民新闻》《社会主义》《新纪元》《社会主义研究》

《社会问题研究》等。1919年1月，河上肇发行个人杂志《社会问题研究》。该杂志第1册就达到了12万份的发行量，推动了马克思主义在日本的传播和研究。

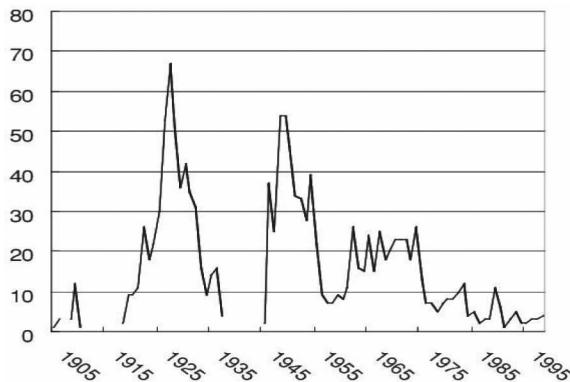


图1 1904至1997年日本人翻译马恩著作数目统计图^①

(注:横向为年份,纵向为数目)

二、思想与实践：早期社会主义运动的兴起与发展

工会运动的兴起促进了社会主义、马克思主义在日本的传播。随着思想的传播,日本工人运动也取得了进一步发展。工会筹备协会、社会主义研究会、社会民主党、平民社的成立意味着日本早期社会主义思潮的影响已深入社会实践。

首先,日本社会主义者组成进步社团建立。1897年7月5日,片山潜、泽田半之助、高野房太郎、城常太郎、安部矶雄、岛田三郎、村井知至等人共同创建工会筹备协会(労働組合期成会),并出版《劳动世界》,开始在日本的工人群众中宣传社会主义思想。1899年10月,片山潜、村井知至、安部矶雄、丰崎善之助、幸德秋水和河上清等人建立了社会主义研究会。该会是较早研究马克思主义的团体之一。其会员包括社会主义及其反对派、基督教等不同派系人士。1900年5月,社会主义研究会改名为社会主义协会,转变为社会主义学者为主的社团组织,致力于进行社会主义运动,解决现实问题。工人和学生的参加者增加后,该会组成人员的核心又随之变化——以学者为核心扩大为以社会主义者为核心。其中,以片山潜、幸德秋水等为代表的工人运动活动家、报刊记者等占多数。但同年11月16日,日本政府便发布了对社会主义协会的结社禁令。^②

1903年11月1日,幸德秋水和堺利彦共同创立社会主义团体——平民社。1903年11月15日,平民社发行《平民新闻》周刊,并宣称“在国家法律许可的范围内宣传社会主义”。^③《平民

① 久保誠二郎:「大原社会問題研究所『日本マルクス主義文献』(未刊行)の意義—戦前期大原社研の国際交流と内藤赳夫の文献目録への取り組みー」、『大原社会問題研究所雑誌』、2005年第6期、9頁。

② 司法省刑事局編『日本社会主義運動史』司法省刑事局、1929年、22頁。

③ 同上。

新闻》第1期刊登了平民社同人署名的《宣言》和幸德秋水、堺利彦署名的《发刊序》(発刊の序)。《宣言》直接宣称平民社今后将坚持平民主义、社会主义和平主义。这两份文件对日本社会主义运动的发展产生了巨大作用。平民社始终坚持反战、和平,向日本社会阐明资本主义制度与战争的关系,阐述战争对教育、文化各方面的负面影响。平民社每周还召开内部研究会,积极组织讲演会、地方游说等活动。1904年,《社会主义入门》(平民社同人编写)、《火柱》(木下尚江)、《土地国有问题》(西川光二郎)、《经济进化论》(田添铁二)、《地上的理想国瑞士》(安部矶雄)、《消费合作社的话》(石川旭山)、《社会民主党的建设者拉萨尔》(幸德秋水)、《百年后的新社会》(堺利彦译)八册书籍作为《平民文库》出版问世,推动了社会主义思想在日本的进一步传播。

其次,日本工人政党成立。1901年,片山潜、幸德秋水、木下尚江、西川光二郎、河上清、安部矶雄等社会主义者成立社会民主党。当年4月21日,社会民主党成立的决议通过。5月20日,该决议在日本正式发表。社会民主党被称为日本最早的工人政党。^①它标志着日本工人运动的思想发展和社会主义理论研究发展的“统一”。^②《社会民主党宣言》是日本社会民主党的重要文件。它首先阐述了创立社会民主党的历史必然性,接着阐述了党的抱负:“我党鉴于世界大势,观察经济趋势,通过纯粹的社会主义和民主主义,打破贫富的悬殊,在全世界获得和平主义的胜利”。^③宣言提出了党的理想纲领:“人类皆同胞”(早期的共同体思想)、“废撤军备”“全面废除阶级制”“土地资本的公有化”“交通机关公有化”“促进财产公平分配”“平等政权”“平等教育”,^④又根据日本现状归纳出来具体“纲领”,包括:将垄断事业收为市有,废除星期日劳动,确立一日八小时劳动制,实施普选,全面废除死刑,废除贵族院,废除《治安警察法》等。^⑤《社会民主党宣言》一经公布即受到社会欢迎,成了当时日本社会运动的一大指南,同时也成了工人阶级反对资产阶级的基本理论武器。^⑥但不可否认的是,该宣言的局限性也较为明显,即它是汇集了和平主义、改良主义、人道主义等的“思想大杂烩”,也并没有指明工人阶级的重要使命和斗争方向。总体而言,社会民主党虽然在当时日本的高压政策下仅存在

^① 『本邦社会運動団体要覧第1編』リポート社、1929年、4頁。注:也有资料称“社会民主党”为“无产政党”。这是日本对第二次世界大战以前以工人、农民为基础的社会主义政党的统称。

^② [日]近代日本思想史研究会著,李民等译:《近代日本思想史》(第二卷),北京:商务印书馆1992年版,第64页。

^③ 社会科学研究所編『社会科学研究所新刊叢書 第1編 (日本無産政党全線に亘つて)』共栄社、1926年、11頁。日文原文:若し直裁に其の抱負を言へば、我黨は世界の大勢に鑑み、経済の趨勢を察し、純然たる社会主义と民主主義に依り、貧富の懸隔を打破して全世界に平和主義の勝利を得せしめんことを欲するなり。

^④ 司法省刑事局編『日本社会主义運動史』司法省刑事局、1929年、23-24頁。

^⑤ 『本邦社会運動団体要覧第1編』リポート社、1929年、4-5頁。日文原文:獨占事業を市有すること。日曜労働の廃止、一日八時間労働制の確立。普選の実施。死刑の全廢。貴族院の廃止。治安警察法の撤廃。

^⑥ [日]近代日本思想史研究会著,李民等译:《近代日本思想史》(第二卷),北京:商务印书馆1992年版,第64-65页。

了一天,但是其意义深远。它意味着日本的社会主义思潮开始由理论探索演变为社会实践。

1906年2月24日,日本社会党作为合法政党成立。3月,日本社会党与国家社会党合作,领导反对东京市电票价上涨市民大会。但因“直接行动派”和“议会政策派”的派别之争,内部分裂最终解散。

日本社会主义思潮的发展伴随着政府严酷的镇压。社会主义者被强加了“国贼”“前科犯”“俄国间谍”等罪名。1900年,日本制定了《治安警察法》,对很多党派、团体发布了结社禁止令。^①以社会主义者为中心的集会都因此遭到禁止。“赤旗事件”“大逆事件”后,日本社会主义运动进入寒冬时代。即使面对打击和镇压,社会主义力量也在反抗中继续发展。例如,1905年1月《平民新闻》停刊后,社会主义者立即通过《直言》月刊继续从事反战运动。这一时期,日本社会主义者的人数也在逐渐增加。十月革命前后,在反动势力的迫害下积极反抗的日本社会主义者逐渐分化成了两个派别。一派因受十月革命影响,转向于马克思主义,代表人物有堺利彦、山川均,另一派因对政府高压感到无望而更倾向于无政府主义,代表人物有大杉荣。

当时,日本社会主义思潮是无政府主义、共产主义等各种思想交织在一起的。日本社会主义同盟就是这一特点的具体体现。1920年12月,以堺利彦、大杉荣为核心的日本社会主义同盟成立。成立日本社会主义同盟的目的是促进社会主义者的统一组织和社会主义运动的大众化,实现社会主义者的大团结。^②日本社会主义同盟拥有一千名会员。该同盟成立时的参加者有“文化学界”的岡千代彦、大杉荣、堺利彦和島中雄三,“北风会”的岩佐作太郎,“晓民会”的高津正道,“横滨赤旋会”的山川均和山崎今朝弥,“新人会”的赤松克磨,“总同盟”的麻生久,“正进会”的布留川桂,“北郊自主会”的桥浦时雄,“东京劳动运动同盟会”的近藤宪二,“东京劳动组同盟会”的水沼辰夫,“交通劳动组合”的前川二亨,“信友会”的延岛英一。^③日本社会主义同盟体现了工人运动和社会主义运动相结合。其成立标志着“日本社会主义运动,已经是成了一般民众的运动了”。^④其机关刊物是《社会主义》(1920年9月—1921年9月)。^⑤然而,日本社会主义同盟实质上是一个无政府主义、共产主义和其他社会主义团体的合体。其成员里有各种思想、立场的社会主义者、劳动运动家,还涉及了工会组织以及学生团体等,并没有实现思想上的统一。在1921年5月第二次大会中,马克思主义和无政府主义之间的思想对立激化。日本社会主义同盟非但没能发挥协调、统一的作用,反而因思想对立

① 『本邦社会運動団体要覧第1編』リポート社、1929年、7頁。

② 社会経済労働研究所『近代日本労働者運動史』白林社、1947年、32頁。

③ 同上、32頁。

④ 1921年7月7日,《共产党》杂志第6版的世界消息部分刊登的关于日本社会主义同盟的评论。

⑤ 1920年2月,《新社会》改名为《新社会评论》。同年9月,《新社会评论》改名为《社会主义》,成为“社会主义同盟”的机关刊物。

⑥

走向了分裂、解散。

20世纪20年代前后，日本的社会主义运动有了新的发展。不少社会主义者逐渐地抛弃了无政府主义与改良主义。日本国内先后出现了一些新的社会主义团体，如“马列会”“无产社”“晓民会”“水曜会”“无产阶级社”等。这些团体后来逐步合作，联合起来成立了各种共产主义小组，开始了建立马克思主义立场上的先锋党的一系列活动。从那时起，围绕着对十月革命的态度以及工会运动的方针等问题，在共产主义思想和大杉荣等人的无政府主义思潮之间，展开了激烈的争论，逐渐明确地确立了共产主义思想在社会主义运动中的优越地位。1921年4月，堺利彦、山川均等人组成日本共产党筹备委员会。委员会制定了《日本共产党宣言》《日本共产党章程》，并向共产国际作了报告。次年7月15日，日本共产党成立。

三、思想与时代：马克思主义在日本早期传播的特点

马克思主义伴随着社会主义学说由海外传入日本，日本开明地主阶级、先进知识分子、早期社会主义者和马克思主义学者都关注或宣传过马克思及其学说。在思想与时代的互动中，马克思主义在日本的早期传播体现了以下重要特点。

第一，主体的复杂性。日本早期社会主义思潮体现了形形色色的社会主义，有马克思的科学社会主义也有其他派别社会主义——基督教社会主义、无政府主义、新村主义^①等。这表明马克思主义始终在同其他社会主义思想的交流、碰撞、斗争中不断发展。思想的流派众多体现了日本社会主义者的复杂性。虽然他们都向日本社会介绍和传播了社会主义和马克思主义，但是他们对社会主义和马克思主义的认识各不相同。

首先，在日本介绍社会主义学说和马克思主义思想的人中一大部分是基督教徒。例如，最早的、最有影响力日本社会主义启蒙运动的重要刊物《国民之友》由日本的基督教徒创办，主张坚持基督教道德准则。社会主义研究会、社会主义协会及日本社会民主党的发起人中基督教社会主义者也占较大比例。片山潜和安部矶雄等日本社会主义运动家最初都倾向于基督教社会主义。当时日本主要的社会主义文章著作，基本上是从基督教道德和教义的角度来谈论社会主义的。日本首篇介绍马克思主义的论文《论近代社会党产生的原因》(近世社会党ノ原因ヲ論ス)就是从宗教的角度展开思考，该文认为是因为宗教的衰落，从而导致了社会主义的出现。其作者小崎弘道就是美国传教士门徒。他们因为宗教信仰的关系较早地关注并传播了西方进步思想。

日本基督教社会主义的产生和发展很大程度上得益于基督教和社会主义的亲和性。其主要体现在两大方面。其一是日本基督教社会主义体现了基督教的博爱思想与社会主义的

^① 新村主义是社会主义流派的一种。新村主义来源于克鲁泡特金的互助理想社会主义、托尔斯泰的泛劳动和人道主义等思想。其基本理念是通过共同协作和劳动实现人的生活，进而实现对社会的和平进步的改造，建立一种新的“各尽所能、各取所需”，协力与自由、互助与独立的社会组织。五四时期周作人对武者小路实笃及其新村主义进行了介绍，这在当时中国社会产生了较大影响。

结合。安部矶雄称基督教的博爱思想彻底改变了他。基督教的博爱思想和社会主义在他的思想中得到了融合。^① 对安部矶雄来说,基督教的博爱思想可以在社会主义中找到关联,如这种博爱思想可以对应到劳动者和农民。1906年,安部矶雄在《社会主义与基督教》(社会主義と基督教)一文中指出,基督教和社会主义的共同点是都有一视同仁之心。他又解释道:“认为社会主义只考虑穷人利益的看法实则是一种谬论。在我看来,从社会主义中受益的不仅仅是穷人。富人也可以获得生活的保障,享受人生的真正乐趣。”^② 这其实是在社会主义范式下对基督教博爱思想的进一步阐发。其二是日本基督教社会主义体现了基督教的非战思想与社会主义的结合。《平民新闻》刊登了一篇名为《我们彻底否认战争》(吾人は飽くまで戦争を否認す)的文章,“我们彻底否认战争。就道德而言,这是一种可怕的罪行。在政治上,它是一种可怕的毒药。在经济上,它会带来惨重的损失。社会正义因其本身而被破坏,所有人的福利因其本身而被侵犯。”^③ 文章中对和平的重视和追求,引发了日本基督教者的共鸣。基督教的非战思想和平民社的和平主义具有相通之处,这使得基督教社会主义也与平民社、《平民新闻》联系起来。基督教社会主义的发展和影响,在一定程度上解释了马克思主义唯物史观起初并未在日本早期社会主义思潮中获得重视的原因。

其次,当时日本的社会主义者中也混杂着无政府主义者。幸德秋水就是无政府主义者的代表人物,被公认为“日本无产阶级政党的元祖”。^④ 他在克鲁泡特金“个人恐怖手段”的基础上,提出以反对天皇为核心的“直接行动论”。1907年2月5日,幸德秋水通过《我的思想变化》一文表明自己的无政府主义立场,主张“直接行动”,宣扬“总同盟罢工”。其“直接行动论”试图以刺杀天皇的方式反对封建主义,这种做法既不成熟也不彻底,体现了无政府主义的个人恐怖主义思想,也体现了当时日本无政府主义者对社会主义本质理解得还较为肤浅。

新村主义也是日本早期社会主义思潮中的一个重要流派。武者小路实笃是日本新村主义的创始人。他于1910年开始在日本大力宣传新村主义。1918年,33岁的武者小路实笃发表了《某个国家》(ある国)、《迈向新生活的道路》(新しい生活に入る道)等文宣传新村主义。同时,他还在日本九州开展新村实践活动。这一年,武者小路实笃和其他21个主张新村主义

① 『社会主義者となるまで:安部磯雄自叙伝』改造社、1947年、199頁。日文原文:私は伝統的基督教の中に教育されたけれども、現在では人類愛ということだけで私は生きるようになった。此の人類愛を中心として宗教と社会主義は渾然として私の心に融合して居るのである。

② 「社会主義と基督教 - 特集」『新紀元』1965年、第19号、3頁。日文原文:社会主義を以て単に貧者の利益を謀るものと考うるは誤謬である。吾人の見る所を以てすれば社会主義の為に利益を得る者は嘗に貧者のみでない。富者も亦生活の安固を得て眞の人生の愉快を味うことが出来るのである。

③ 幸徳秋水「吾人は飽くまで戦争を否認す」『平民新聞』、1904年、第10号、117頁。日文原文:吾人は飽くまで戦争を否認す。之を道徳に見て恐る可きの罪悪也。之を政治に見て恐る可きの害毒也。之を経済に見て恐る可きの損失也。社会の正義は之が為めに破壊され、万民の利福は之が為めに躊躇せらる。

④ 浅尾勝弥『政界人は乱れ飛ぶ』勝美閣、1932年、235頁。

的同仁在位于宫崎县儿汤郡木城村大字石河内字城^①的荒地上买下一块四十多亩大的土地，在理想中的“新村”（新しき村）中共同劳动、共同生活。他对新村充满信心，并坚持“以让全世界的人都可以完成人生使命并遵从自身的内心发展为理想”。^②但实际上，武者小路实笃的新村思想是空想社会主义在日本的尝试。

又如最终走向分裂的日本社会主义同盟、第二国际的“修正派”（片山潜）与“正统派”（堺利彦），日本社会主义者因见解不同鸿沟日益加深。这都反映了主体的复杂性。在此背景下，马克思主义在日本传播之初，和无政府主义、国家社会主义等其他学说没能够做到明确区分。这导致了直到第二次世界大战之前，在日本社会中马克思主义这一课题都没有得到广泛的研究。^③

第二，过程的曲折性。虽然 19 世纪 70、80 年代起，马克思主义伴随日本早期社会主义思潮得到了传播和发展。但是其过程却充满困难和艰辛，极为曲折。马克思主义在日本传播的曲折性主要体现在认识过程的艰难和传播环境的严峻两方面。

以“社会主义”一词为例，社会主义传入日本的初期，日本社会对其认识过程较为艰难。受限于当时的历史条件，当时的日本还没有市民社会的存在，因此日本人很难真正理解“社会”和“社会主义”的真实内涵。^④ 马克思主义在日本传播的初期，日本的一些学者出现了认识马克思主义的误区，如将马克思主义等同于唯物史观。西方先进理论和日本发展现状之间的“落差”、同日本知识分子认知之间的“落差”在一定程度上解释了明治维新后，日本在认知欧美社会、学习社会主义理论的过程中走过弯路的原因。

除了认识的曲折，日本早期社会主义思潮的发展伴随着社会主义者一次次对政府压迫的反抗。日本内务省警保局对日本社会主义者进行了调查和监视。在调查过程中，警保局将日本的社会主义者、马克思主义学者列为需要特别监视的人。在神奈川县的资料中，山川均、山川菊荣等人就被记录为“共产主义特别要视察人”（共産主義特別要視察人）。^⑤ 在和歌山县的资料中，石川三四郎等被记录为“无政府主义特别要视察人”（無政府主義特別要視察人）。^⑥ 在高压政策下，《平民新闻》周刊的西川光次郎、幸德秋水、堺利彦都被冠以破坏秩序的罪名并相继入狱。这反映了当时日本社会主义者面临着警察的监视和政府的镇压。日本政府

^① 『実篤と「新しき村」』、調布市武者小路実篤記念館、<https://www.mushakoji.org/Archive/siritai/siritai003.pdf>, (2023 年 12 月 27 日访问)。

^② 同上，日文原文：全世界の人間が天命を全うし各個人の内にすむ自我を完全に生長させることを理想とする。そのため、自己を生かす為に他人の自我を害してはいけない。

^③ 中国社会科学院马克思列宁主义毛泽东思想研究所图书资料部编译：《社会主义、共产主义、马克思主义——外国百科条目选译》，北京：东方出版社 1985 年版，550–551 页。

^④ 木村直惠「『society』と出会う—明治期における「社会」概念編成をめぐる歴史研究序説」、『学習院女子大学紀要』2007 年、第 9 号、1–31 页。

^⑤ 「共産主義特別要視察人一覧表・神奈川」、国立公文書館、請求番号：返青 04007000

^⑥ 「無政府主義特別要視察人略式名簿」、国立公文書館、請求番号：返青 55005000

对社会主义运动和社会主义者的压迫直接决定了早期社会主义思潮的发展是历经曲折甚至是充满牺牲的。尤其是“赤旗事件”和“大逆事件”后，日本政府进一步加强对社会主义者的镇压，日本早期社会主义思潮的发展进入了低谷时期。因为传播阻力极大，所以日本的社会主义者要真正掌握、深入理解马克思主义的难度也相对较大。

共产党主義特別要観察人一覧表							
神奈川鼎							
春日正一	三橋良助	神奈川鼎	森五郎	山川菊次	山川均	内野少代	氏名
長野	篠原	若城	"	"	岡山	津川	本籍
鶴見	鶴見速雄	第2回正月四三七	横須賀市高貴子	川崎市小田二七	六〇四	鎌倉村小塚	住
一 一 三 ・	一 一 四 四	一 一 四 四	一 一 九	一 一 三	二 二 三	碧二一 七 七	年令
山 職 佐 工	正 工	事 務 員	運 送 業	高 貴 子	著 述	製 造	歌 葉
鶴 見	篠 原	横 須 賀	川 崎	"	鎌 倉	由 奈	新 館
"	"	"	"	"	甲	甲	舞 別
三 五	六 船 入	再 建 入	興 業 社	三 一 五		四 六	事 件 團 件
舞 夷 會	金 會	虎	社 團	社 團		慶	團 件
東 京 地 方	志 士 社 會	小 四 志 士 社 會	泰 五 志 士 社 會	國 泰 志 士 社 會		喜 慶	參 觀 會
非 便 使 非 轉 向	非 轉 向	錦 師 卒	將 轉 向、个 便	皇 室 退 居 大	吉 普	有 志 團 中 旅	少 女 生 普 集 系
							備 考

图2 “神奈川县共产主义特别要视察人一览表”档案图^①

第三，性质的双重性。马克思主义在日本的早期传播具有双重性质，即进步性和局限性。其进步性在于马克思主义思想推动了日本工人运动、农民运动的发展。日本历史上规模最大的群众运动——“米骚动”就是这一时期的典型代表。随着日本早期社会主义思潮的深入发展，日本的工人运动逐渐与马克思主义结合，并产生了带有社会主义性质的工会组织，直接推动了1922年日本共产党的诞生。其进步性之二在于马克思主义通过日本渠道深刻影响了近代中国思想的变革和革命的发展。日本渠道的马克思主义为其在华早期传播提供了文本基础、思想资源和传播主体，为马克思主义在华广泛传播和中国共产党的成立奠定了重要基

^① 「共産主義特別要観察人一覧表・神奈川」、国立公文書館、請求番号:返青 04007000

础。

其局限性之一是日本社会主义思潮的学理性较强、改良性突出而革命性不足。导致重学理、轻实践的一个重要原因就是实践意味着要组织和发动社会主义运动，这在当时是极不安全的，而在书斋中进行马克思主义研究则要安全得多。这实质上反映了日本早期社会主义者对环境压力的妥协。在此影响下，马克思主义在日本的传播也有很大局限性，日本进步人士还不敢也不能从真正意义上挖掘马克思主义的革命性。社会主义思潮传入日本初期，日本的社会主义者从基督教道德和教义的角度来介绍和认识社会主义、马克思主义。1903年成立的平民社宣称在国家法律许可的范围内宣传社会主义。1906年成立的日本社会党也首先强调他们组织的社会主义运动绝不违反日本法律。这足以表现日本社会主义思潮改良性强于革命性。1910年，幸德秋水因“大逆事件”被逮捕。以矶部四郎为首的三位律师为营救幸德秋水，在律师文件中极力表现无政府主义否认极度暴力的革命无危险论。虽然以短枪和炮弹袭击当权者来理解无政府主义的人有很多，但是三位律师将无政府主义学说视为中国的老庄思想的一种，指出无政府主义的目标也和创造道德、仁爱、互助社会这种人类社会发展的自然趋势相一致。^① 这实际上体现了无政府主义在压力下的变化，本质上也反映了日本早期社会主义者的妥协性。

局限性之二在于对马克思主义本质的理解并没有到位。西方社会主义思潮传入日本初期，受限于当时的历史条件，他们对社会主义和共产主义的认识出现过各种理解上的偏差。起初日本社会主义者多为基督教徒。最早的也是最有影响的日本社会主义启蒙杂志《国民之友》，就是基督教徒创办的。社会主义研究会及后来的社会主义协会，甚至日本社会民主党的发起人，多半也是基督教社会主义者。片山潜受英美影响接受了社会主义，但偏向基督教社会主义。基督教社会主义者主张和平、博爱，在国家法律的范围内实行社会主义，表现了明显的妥协性，也造成了对社会主义、马克思主义认识的局限性。日本社会主义者在认识和学习马克思主义的过程中对历史唯物主义、唯物辩证主义重视不足，也未对马克思主义和无政府主义、国家社会主义等其他学说进行明确区分。来自日本渠道的马克思主义体现了基督教社会主义者的理解。因此受其影响的中国的知识分子起初也偏向于中国传统伦理道德的角度理解马克思主义。

第四，影响的广泛性。日本早期社会主义思潮不仅深刻影响了日本，更影响到了一衣带水的中国。清末民初，马克思主义在华的早期传播是在与大正民主时期日本社会主义运动复苏的重叠中发生的。^② 马克思主义在华的早期传播受日本影响较大，主要体现在两大思想和人物两方面。

思想上，日本社会主义和马克思主义文献在中国的传播影响了一大批中国进步青年，使

^① 浅尾勝弥『政界人は乱れ飛ぶ』勝美閣、1932年、237-238頁。

^② 中国李大钊研究会编：《李大钊研究论文集》，北京：人民出版社1999年版，第586页。

得他们对社会主义学说和马克思主义思想的理解逐渐加深。这是一种渗透式的影响。日本早期社会主义思潮的代表人物主要有河上肇、堺利彦、山川均、幸德秋水等。他们的思想和著作不仅对日本早期社会主义思潮的发展产生了重要影响,也深刻影响了当时的中国。日本学者三田刚史曾统计了近代日本社会主义者著作被中国先进知识分子翻译的情况。河上肇(34,表示被中国人翻译的著作和论文数量,下同)、山川均(25)、堺利彦(14)、安部矶雄(7)、山川菊荣(6)、幸德秋水(5)、福田德三(5)等社会主义者的著作被中国人翻译得较多。^①日本开创性地翻译了很多关于社会主义、马克思主义的欧美词汇,如“社会党”“共产党”“唯物主义”等,至今仍被我国沿用。河上肇等人的相关著作更是成为中国学习社会主义的重要抓手。

日本渠道的马克思主义在华早期传播,最初以直接翻译为主。在这一段时期,我国先进知识分子对马克思主义的了解不多,认识不深,思考问题的方式也较为单一,借助语言优势进行翻译的特点较为明显。之后,在学习和积累的基础上,先进知识分子的主动性逐渐得到发挥。他们对日本渠道的马克思主义从以直接翻译为主发展到以介绍和评论为主。十月革命后,越来越多的人开始关注并研究马克思主义,这一阶段的传播逐渐向探究马克思主义的实用性转变。即中国共产党早期领导人初步掌握了马克思主义基本原理,开始用马克思主义认识中国问题,并尝试探索用马克思主义改造中国的方案,甚至还认识到了日本马克思主义的诸多局限性。

人物上,留日学人成为促进马克思主义在华早期的重要力量。他们在日本早期社会主义思潮的影响下接触并学习了马克思主义,通过译文译著介绍马克思及其学说,通过报纸杂志宣传马克思主义思想,通过研究会等团体深入学习和宣传马克思主义理论,通过建立政党探索用马克思主义改造近代中国。日本早期社会主义思潮帮助他们完成了对社会主义和马克思主义的思想蓄积。即日本早期社会主义思潮影响了中国知识分子对马克思主义的理解,但并没有决定性地影响他们对马克思主义的接受。例如,陈独秀在留学日本期间完成了从封建知识分子向激进民主主义者的转变,回国后在十月革命的感召下,再由激进的民主主义者转变为马克思主义者。李大钊在日本接触过马克思主义的理论,但他却是在受俄国革命精神的感召后,才宣称自己对马克思主义的信仰。李大钊“是把别人的思想按照他自己的方式进行消化才接受的,他把在东京时代以某种形式接触的马克思主义理论深藏在心中,一旦实现这种思想的外部条件成熟时,就将其作为自己思想的内在发展而开始确认这一理论。”^②回到中国后,受十月革命的推动和国内社会主义思潮的影响,他重新思考社会主义,很快完成了从爱国主义向马克思主义者的转变。

石川祯浩曾写道:“陈独秀等中国社会主义者们,是直接从西方社会主义运动经过曲折后于1919年所达到的高度出发的”。^③这就说明,在当时的留日学人普遍在日本早期社

① 三田剛史『甦る河上肇—近代中国の知の源泉』藤原書店、2003年、474–476頁。

② 森正夫、韩一德、刘多田:《李大钊在早稻田大学》,载《齐鲁学刊》1987年第1期,第46页。

③ [日]石川祯浩著,袁广泉译:《中国共产党成立史》,北京:中国社会科学出版社2006年版,第50页。

会主义思潮的影响下了解社会主义和马克思主义，后来在十月革命的感召下借助俄国从实践维度深刻感知马克思主义和共产主义运动，最终完成了从爱国主义到马克思主义的历史蜕变。正是在这样的基础上，他们较为重视思辨地理解和运用马克思主义，并不断扩大影响范围，从一群人到一个党，最终影响了整个中国社会。这是一种扩散式的影响。思想上和人物上的影响紧密联系、相互促进。这一过程也体现了中国早期马克思主义者以日为师学习西方，探索救国救民新路过程中的历史主动精神。

结语

自 19 世纪 60 年代起，日本通过明治维新成功走上近代化之路，成为亚洲较早接触并学习西方的国家之一。社会主义思潮随着明治维新传入日本并产生了深刻的影响。日本早期社会主义思潮带来了西方新思想、新主义的传播，促进了社会的思想启蒙，推动了社会主义运动的初步发展。它既是日本近代化的一个重要环节，也是日本近代化的一个思想动力。

在思想与时代、思想与环境的互动中，日本早期社会主义思潮体现了传播主体的复杂性、传播过程的曲折性、传播性质的双重性和传播影响的广泛性等重要特点。传播主体的复杂性体现了当时日本各阶层、各立场的先进分子对西方思想的学习和探索，也反映了初期他们对社会主义、马克思主义认识并不准确也不统一的现实。这也是日本马克思主义在与其他思想的论战中形成并发展的背景。传播过程的曲折性主要体现了社会主义、马克思主义在日本早期传播的艰难。这既反映了当时西方思想与日本现实之间的较大“落差”，也揭示了日本反动势力对社会主义者的打击与镇压。传播性质的双重性指的是日本早期社会主义思潮的进步性及局限性。这是全面、客观认识日本早期社会主义思潮本身及其对中国影响的基础。传播影响的广泛性既体现了早期社会主义思潮对整个日本社会从思想到实践的影响，也说明了社会主义思想和马克思主义的传播促进了日本各领域的思想解放和社会发展，更反映了西方的近代思想通过日本向中国扩散影响的历史过程。

日本早期社会主义思潮的发展虽历经曲折，但其过程中涌现了一大批具有国际影响力的社会主义运动家和研究者。这一时期与近代中国留日热潮期高度重合。因此，日本社会主义思潮对当时中国的留日学人产生了深刻影响。在救亡图存、学习西方的时代要求下，在取道东洋、以日为师的选择中，日本成为了社会主义学说和马克思主义思想传入中国的重要中转站之一。从日本传入中国的马克思主义经过了日本社会主义运动家、研究者的翻译和阐释，也体现了日本早期社会主义思潮的特点。从这一点来看，重新梳理和分析日本早期社会主义思潮的过程和特点，对今天研究马克思主义在华传播的日本渊源、研究近代中日思想的交流与互动有重要意义。通过历史的梳理，我们发现日本早期社会主义思潮的发展历程、关键节点、突出特点及其对近代中国思想变革的重要影响。日本早期社会主义思潮中体现了形形色色的社会主义。以留日学人为代表的中国先进分子在日本社会主义思潮的影响下了解马克思主义、无政府主义、新村主义等多种社会主义思想，并通过多种途径将其传入中国。无

论是近代中国还是近代日本都体现了人民对时代真正需要的思想进行筛选、试验的历史过程。这也恰恰印证了“社会主义不是纸上的理论，包含着理论与实践”^① 如果把日本早期社会主义思潮比作“渠”，那么日本渠道社会主义思想在华早期传播，尤其是日本渠道马克思主义在华早期传播绝非简单的、“日本社会主义思潮渠满而溢的结果”。在思想浪潮之下，基督教社会主义、无政府主义、新村主义等其他社会主义思想在实践的检验中一一破产，只有马克思主义经过了中国实践的检验。以李大钊为代表的中国共产党先驱将救亡图存由想法变成了现实，尽管历经艰难，甚至付出生命，但还是“对症下药适应了时代需要的东西”。^② 重新思考日本早期社会主义思潮的发展与影响，感受各种社会主义思想在中日的交流与互动，才能真正理解以李大钊等人为代表的中国共产党先驱救亡图存的民族责任感和对待马克思主义的历史主动精神。

① 《社会主义思想在中国》编写组：《社会主义思想在中国的传播》第一辑，中共中央党校科研办公室内部发行 1985 年版，第 58 页。

② [德]黑格尔著，王造时译：《历史哲学》，上海：上海书店出版社 2006 年版，第 31 页。

人民情怀与人类观照

——周恩来对日民间外交的内在动因探析

杨卫芳 张子雯

内容提要 人民情怀与人类关照是周恩来致力于中日和平友好事业的内在动因与鲜明特质。首先,在中日政府间关系一度恶化的年代里,周恩来秉持着“为人民”的政治理念,独辟蹊径地提出“民间先行、以民促官”的对日外交战略思想;其次,在制定对日外交政策的过程中,周恩来从全人类的视角出发,以博大的视野审视中日关系,着眼于中日世代友好和世界和平。最后,周恩来在全方位的推动中日和平友好事业的实践中,取得了明显效果,实现了中日邦交正常化,并最终推动了中日和平友好条约的缔结,从而呈现出“为人民”与“为人类”的内在关联。系统考察周恩来对日民间外交思想与实践,对于深入理解新中国对日民间外交的战略诉求与深刻意蕴,进而以大历史观的视野认识中国共产党百年奋斗的内在动因以及新时代构建人类命运共同体的思想源流、现实价值与发展方向具有重要意义。

关键词 周恩来 对日民间外交 人民 人类

作者简介: 杨卫芳,天津大学马克思主义学院助理研究员、硕士生研究生导师。

张子雯,天津大学马克思主义学院本科生。

周恩来的民间外交思想秉持以人为本的政治理念,在实践过程中取得了良好的效果,开创了新中国外交的新局面。对此,相关研究已有较为充分的探讨,形成了大量共识。例如,研究中日关系的学者李恩民指出:没有这种持续不断的民间外交,就不能指望中日邦交正常化能顺利地实现,外交的原动力存在于国民与国民的交流之中,这一点是无可怀疑的。^①值得注意的是,周恩来的民间外交思想的价值指向,不仅体现在国与国之间的“小球推动大球”的中美关系改善和“民间先行,以民促官”的中日关系正常化,更是蕴含着对人类命运的深切关照,从而呈现出“为人民”与“为人类”的深层内在关联。以周恩来对日民间外交思想为例,就中国共产党“为人民”与“为人类”的深层内在关联进行系统考察,不仅有助于科学认识构建人类命运共同体的思想源流、现实价值、发展方向,而且对于深入理解中国共产党不仅是为

基金项目:天津市哲学社会科学规划一般项目“百年党史视域下构建人类命运共同体的经验研究”(项目编号:TJDJ21-004);天津大学自主创新项目“文明互鉴与构建人类命运共同体研究”的研究成果。

^① 李恩民:《中日民间经济外交》(1945—1972),北京:人民出版社 1997 年版,第 5 页。

中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的政党，也是为人类繁荣与进步事业作出卓越贡献的政党，具有重要的理论与现实意义。

一、从为人民出发

为人民是马克思主义的基本立场。正如习近平在纪念马克思诞辰 200 周年大会上的讲话中所指出的：“马克思主义是人民的理论，第一次创立了人民实现自身解放的思想体系……马克思主义第一次站在人民的立场探求人类自由解放的道路，以科学的理论为最终建立一个没有压迫、没有剥削、人人平等、人人自由的理想社会指明了方向。马克思主义之所以具有跨越国度、跨越时代的影响力，就是因为它植根人民之中，指明了依靠人民推动历史前进的人间正道。”^①

以马克思主义唯物史观为理论基石的中国共产党始终坚持“为人民”的政治立场。中国共产党成立之初就指出：“本党承认苏维埃管理制度，把工农劳动者和士兵组织起来，并承认党的根本政治目的是实行社会革命”，^②中国共产党特别强调与人民群众的血肉联系，认为：“我们共产党，不是‘知识者所组织的马克思学会’也不是‘少数共产主义者离开群众之空想的革命团体’，‘应当是无产阶级中最有革命精神的大群众组织起来为无产阶级之利益而奋斗的政党，为无产阶级做革命运动的急先锋’”；并明确要求共产党员要“到群众中去”，要组成一个大的“群众党”，并将“党的一切运动都必须深入到广大的群众里面去”确定为中国共产党人的必须遵循的重大铁律。^③

中华人民共和国成立之后，第一届中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》明确地规定了中华人民共和国“为人民”的外交政策。《共同纲领》规定：“中华人民共和国外交政策的原则，为保障本国独立、自由和领土主权的完整，拥护国际的持久和平和各国人民间的友好合作，反对帝国主义的侵略政策和战争政策。”^④作为新中国外交事业的奠基人与开创者，周恩来满怀激情地展望未来，指出：“人民的国家给大家找到一个共同的目标，从新民主主义到社会主义直到共产主义，逐步消灭一切束缚人类发展的阶级和反动势力，实现真正的进步和自由。”^⑤对新中国的外交，他强调，要把争取和影响人民作为出发点与落脚点。1952 年 4 月，周恩来在我国驻外使节会议上的讲话中指出：“外交是国家和国家的关系，还是人民和人民间的关系？外交工作是以国家为对象，还是以人民为对象？我们要团结世界各国的人民，不仅兄弟国家的人民，就是原殖民地半殖民地国家和资本主义国家的人民，我们也要争取。但

^① 《在纪念马克思诞辰 200 周年大会上的讲话》，《人民日报》2018 年 5 月 5 日。

^② 《建党以来重要文献选编一九二一一一九四九》第 1 册，北京：中央文献出版社 2011 年版，第 1 页。

^③ 同上，第 162 页。

^④ 《建国以来重要文献选编》（第一册），北京：中央文献出版社 1992 年版，第 13 页。

^⑤ 《周恩来选集》下卷，北京：人民出版社 1984 年版，第 30 页。

就外交工作来说,则是以国家和国家的关系为对象的。外交是通过国家与国家的关系这个形式来进行的,但落脚点还是在影响和争取人民,这是辩证的。这一点要搞清楚。”^①

作为中国政府和中国共产党人的优秀代表,周恩来的民间外交思想始终秉持着为人民的政治理念。周恩来反复说明:“我们的一切工作都是为了人民的。”^②值得注意的是,在周恩来的视野中,人民不仅指中国人民,也包含世界人民。他说:“中国从本国人民和世界人民的长远利益和根本利益出发,把反对霸权主义、维护世界和平、发展各国友好合作和促进共同经济繁荣,作为自己对外工作的根本目标。”^③因此,对于站在人民立场上的人、站在爱国的民族立场上的人,必须要表明态度。从这一立场出发,他指出:“全世界人民包含美国人民、日本人民在内都是我们的朋友,我们要争取他们。现在还被帝国主义欺压的殖民地半殖民地国家的政府,我们应该争取他们反对战争,赞成和平,即使是暂时的朋友,我们也要争取。”^④尤其是对于亚洲的邻国——日本,周恩来认为,从人类历史的长河来看,恢复中日两国的友好关系符合两国人民的利益和愿望。对于日本政府违背人民的意愿,实行错误的对华政策。他说:“中国人民深知:在美国占领下的以日本吉田政府为首的反动集团不能代表日本人民。”“中国人民早就表示,现在仍然表示:愿意与日本人民和平相处,友好团结,互通贸易,互相尊重民族独立和国家主权,以保障远东和平。因为只有这样,才是对于中日两个国家和人民都有利益的。”^⑤因此,他强调,在制定对日外交政策时,应当明确历史责任,做到两个区分。日本军国主义野蛮的侵略了中国,给中国人民带来了深重的灾难,同时也给日本人民带来了极大的祸患。他指出:“中国人民很能够区别日本军国主义和日本人民。中国人民也能区别中日两国人民的长远利益和一时的关系不和。中日间几千年来有过良好关系的历史,只是从甲午战争后,日本军国主义欺负了中国。这只有 60 年。从人类历史的长河看,60 年是很短的。中日两国人民是愿意友好的,能够友好的。我们同情日本人民今天的处境,也相信日本人民今后的发展。”^⑥

以如上的态度开展新中国外交,并非水到渠成的事情。众所周知,新中国成立初期,中日关系处于极为不正常的状态。首先,日本全面追随美国,对新中国采取敌视政策,而美国单独对日媾和为中日关系正常化设置了严重障碍。其次,日蒋媾和使中日关系进一步恶化。一般而言,面对如此尖锐的矛盾局面,往往会以对立的态度应对,进而引发全面的对抗。但以周恩来为代表的中国共产党人另辟蹊径,敏锐把握一切有利于和解的计划,积极推动中日关系向合作的方向努力。周恩来在同日本国营铁道工会等访华团谈话时说:“战后中日两国的情况

① 《周恩来选集》下卷,北京:人民出版社 1984 年版,第 88 页。

② 同上,第 142 页。

③ 裴默农:《周恩来外交学》,北京:中共中央党校出版社 1997 年版,第 141 页。

④ 《周恩来选集》下卷,北京:人民出版社 1984 年版,第 69 页。

⑤ 《日本问题文件汇编》,北京:世界知识出版社 1955 年版,第 96 页。

⑥ 《周恩来年谱 1949—1976》上卷,北京:中央文献出版社 1997 年版,第 443 页。

起了根本的变化，中国已经站起来成为一个新的国家，日本处在一个和从前不同的地位，不再是侵略别人的国家，而是反过来受别人压迫。这就引起我们很大的同情。因为我们过去经受过许多困难，更能理解日本人民今天所面临的困难。这样，就使我们两国人民愿意站在同情的地位互相接近、互相友好。我们不但恢复了有二千年历史的友谊，并且在新的基础上增进了友谊，这种新的基础就是两国人民都希望和平共处、友好合作、平等互利、互不侵犯和互不干涉内政。”^①周恩来决心冲破美、日封锁，通过人民友好的方式另辟恢复中日正常关系的新途径。

1955年1月，在周恩来指示下，经商外交部副部长张闻天，由中联部部长王稼祥主持起草了《中共中央关于对日政策和对日活动的方针和计划》。1955年3月，中共中央政治局讨论并通过了《中共中央关于对日政策和对日活动的方针和计划》，围绕对日工作的总方针、总政策做了具体阐述和发挥。确定了把发展中日两国人民之间的友好关系作为基本出发点，^②“基本方针是在尽可能的短期内，缔结共同对日和约，以便早日结束对日战争状态，使日本人民早日获得民主与和平”，^③依靠两国人民来恢复和发展中日友好关系，以“为全人类谋取最大的幸福”。^④1957年4月15日，周恩来在北京接见以日本社会党书记长、众议员浅沼稻次郎为团长的日本社会党访华亲善使节团时对民间外交思想作出了明确概括和阐述：“要打破中日邦交的困难局面应该采取什么步骤呢？……我们的想法是，先从中日两国人民进行国民外交，再从国民外交发展到半官方外交，……总有一天，……中日会恢复邦交”。^⑤初步展现出了由“中日民间外交—中日邦交正常化—中日两国人民世代友好”的战略构想。

二、着眼全人类

值得注意的是，周恩来对日民间外交的价值取向不仅体现在为中日两国关系正常化，而是着眼于两国人民的世代友好以及全人类的和平与进步。

首先，周恩来站在人类的视野下审视中日关系，他主张牢记历史，以史为鉴，应当促进中日关系“向前看”。周恩来曾经亲历并参与领导了中国抗日战争，耳闻目睹了日本军国主义在中国的种种暴行，但周恩来并没有局限在狭隘的民族主义情感之中，而是以博大的视野审视中日关系历史，以客观理性的态度对待中日之间存在的问题，以发展的眼光寻求建立和平友好关系的新途径。他清醒地注意到，在中日两国长达两千多年的交往历史进程中，两国人民长时期和睦相处，为创造博大精深的东方文明作出了巨大贡献。只是到了近代，日本军国主义发动侵华战争，给中国人民带来深重灾难，破坏了中日两国源远流长的友好关系。历史地

① 《周恩来外交文选》，北京：中央文献出版社1990年版，第168页。

② 冯昭奎、林昶：《中日关系报告》北京：时事出版社2007年版，第325页。

③ 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，北京：中央文献出版社1997年版，第103页。

④ 李富春：《李富春选集》，北京：中国计划出版社1992年版，第1页。

⑤ 《周恩来外交文选》，北京：中央文献出版社1990年版，第228—229页。

审视中日关系史,可以说,和平与友好是中日关系历史长河中的主流,日本军国主义对中国的侵略只是历史长河中的一股逆流。加之,战后有许多日本人认真地进行反省,尤其是上世纪 50 年代至 70 年代初,这种反省的力量相当强大。因此,周恩来多次在不同场合与日本朋友谈到中日关系历史的时候,总是强调正确认识“两个历史”,即两千年的中日交往史和六十年的日本侵华史。他在 1954 年会见日本客人时说:“从中日关系的历史看,我们两千多年来是和平共处的。”“同几千年的历史比较,六十年算不了什么。不幸的是,我们在座的人就处在六十年的时期中。但是,我们的子孙后代不应该受这种影响。我们不能受外来的挑拨,彼此间不应该不和睦。”^① 1961 年 2 月,周恩来在会见山本熊一率领的经济友好访华代表团时说:“山本先生说了一些告罪的话,事情已经过去了,我们不必再提,双方都应该向前看,中日两国人民要永远地友好下去。”^② 1972 年 9 月 25 日,在欢迎田中角荣首相访华举行的宴会上,周恩来对此作了完整的阐述。他说:“在我们两国的历史上,有着两千年的友好交往和文化交流,两国人民结成了深厚友谊,值得我们珍视。但是,自从一八九四年以来的半个世纪中,由于日本军国主义侵略中国,使得中国人民遭受重大灾难,日本人民也深受其害。前事不忘,后事之师,这样的经验教训,我们应该牢牢记住。”^③ 显然,周恩来强调正确地全面地看待中日关系史,目的是“以历史为鉴”,促进中日关系“向前看”,使中日关系走上正常化的轨道。

其次,周恩来从亚洲及世界和平与发展的大局出发,提出了中国愿意根据和平共处五项基本原则来恢复中日关系。新中国成立之初,中共中央向世界庄严宣告:“本政府为代表中华人民共和国全国人民的唯一合法政府。凡愿遵守平等、互利及互相尊重领土主权等项原则的任何外国政府,本政府均愿与之建立外交关系,”^④ 此后,以周恩来为代表的中共中央提出了和平共处五项基本原则,作为新中国处理国际关系的最高指导原则。1954 年 4 月 29 日,中印两国签署《中印关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通的协定》,将和平共处的原则写入序言。^⑤ 1955 年,中国政府秉持和平共处五项原则基本精神,在万隆会议上发表了《关于促进世界和平与合作的宣言》,为促进世界和平和国际友好合作发挥了巨大作用。和平共处五项基本原则的提出,得到了世界各国及国际组织的广泛认可,是符合人类历史发展趋势和时代潮流的,也同样适用于中日关系。1960 年 10 月 11 日,周恩来在接见曾出席万隆会议的日本首席代表高崎达之助时说:“中国方面愿意根据和平共处五项原则和万隆会议十项原则来恢复中日正常关系”。^⑥ 具体来说,就是“日本必须独立,大家都尊重日本的主权、领土完整,大

^① 《周恩来外交文选》,北京:中央文献出版社 1990 年版,第 87-88 页。

^② 同上,第 303 页。

^③ 《周恩来年谱(1949-1976)》下卷,北京:中央文献出版社 1997 年版,第 552 页。

^④ 《建国以来重要文献选编》(第一册),北京:中央文献出版社 1992 年版,第 21 页。

^⑤ 即互相尊重领土主权、互不侵犯、互不干涉内政、平等互惠、和平共处,与后来的和平共处五项原则略有区别。

^⑥ 《周恩来年谱 1949-1976》中卷,北京:中央文献出版社 1997 年版,第 357 页。

家来保证不侵犯日本，日本也保证不侵犯别的国家；大家保证不干涉日本的内政，日本也不干涉他国内政。日本在国际活动中也可以取得平等互惠的关系。在这些保证条件下，远东国家订一个和平公约，就很好”。^①

最后，周恩来明确提出中日两国人民世代友好和世界和平的目标诉求。历史地看，中日两国一衣带水，无论是从地理位置还是民族亲近性上，中日两国之间都有很深的渊源，中日关系也是最为重要的双边关系之一。周恩来指出：日中两国的友好与合作，不仅对两国也对亚洲及世界的和平与发展作出贡献。1950年3月26日，他在外交部全体班干部会议上作报告，介绍中苏缔结友好同盟互助条约后的国际形势和外交工作时就指出：“在东方，美帝国主义要发动战争就要控制日本。它企图单独缔结对日和约，而中国和苏联却提出要共同缔结和约。日本人民懂得，单独缔结和约是不能解决问题的。美帝国主义单独缔结和约的企图不成功，就想拖延和约的缔结，而我们却希望迅速缔结对日和约。”^②因为“中日两国如果真正友好相处，友好合作，不仅有利于中日两国的完全独立，有利于两国人民，也有利于维护亚洲和世界的和平”。^③并认为：“只要中国、苏联和亚洲一切爱好和平的国家和人民包括日本人民在内团结一致，把维护和平的事业担当起来，那就一定能够制止美国在远东的战争阴谋，保障远东和世界的和平安全”。^④1972年9月28日，周恩来出席田中首相举行的答谢宴会，席间发表祝酒词并展望未来：“我们即将结束两国间迄今存在的不正常状态。战争状态的结束，中日邦交的正常化，中日两国人民这一长期愿望的实现，将打开两国关系的新篇章，并将对缓和亚洲紧张局势和维护世界和平，做出积极的贡献。”又说：“中日两国是社会制度根本不同的国家。但是，我们双方富有成果的会谈证明，只要双方都具有信心，两国间的问题是可以通过平等协商得到解决的。我相信，只要我们双方信守和平共处五项原则，我们两国的和平友好关系定能不断得到发展，我们两国伟大的人民定能世世代代地友好下去。”^⑤

三、从为人民到为人类的路径选择

如何才能打破僵局、推动中日关系的良性发展？从二十世纪50年代起，周恩来选定以贸易作为突破口，采取渐进积累的方式，多层次地推动两国之间的经济贸易、文化等多方面的交流，增进中日两国人民之间的相互理解与友谊，从而逐步推进中日关系的发展。

面对现实的冷战格局和基于对中日两国客观情况实事求是的分析，周恩来首先选择以贸易作为打开两国关系的突破口，采取渐进积累的方式，多层次、多渠道的扩大人民间的交往。1952年4月，周恩来对参加莫斯科国际经济会议的代表作出指示，可以主动与日本代表

① 《周恩来年谱 1949—1976》中卷，北京：中央文献出版社1997年版，第254页。

② 《周恩来外交文选》，北京：中央文献出版社1990年版，第13页。

③ 同上，第412页。

④ 《日本问题文件汇编》，北京：世界知识出版社1955年版，第96页。

⑤ 《周恩来年谱 1949—1976》下卷，北京：中央文献出版社1997年版，第555页。

接触，并向其发出访华邀请。借此机缘，1952年6月双方在北京签订了第一次中日民间贸易协定。在官方对峙的情况下，第一次民间贸易协定，不仅打开了中日对话和联系的渠道，向日本宣传了新中国的对日政策，增进了日本人民对新中国的了解，而且在日本经济界形成了一股对华友好力量，从而为确立中日两国人民之间的和平友好关系作出了一定贡献。诸如帆足计、宫腰喜助等日本代表对第一次民间贸易协定作出高度评价，认为它更有力地显示了两国人民对和平、友好及经济合作的愿望。1953年周恩来在接见锡兰（注：斯里兰卡）贸易代表团时特别说明：“我们不仅对锡兰持这样的态度，就是对日本亦如此，如果日本愿意。此点公使先生（注：方席卡为锡兰驻日公使）回去时可向你们的日本朋友说明。日本人民要生活下去，应该和中国进行贸易。”^①表示中国愿和日本建立平等互利的贸易关系。此后，周恩来在不同场合多次阐述了中日贸易的必要性、可行性和广阔前景。在周恩来的精心指导和中日两国人民的共同努力下，双方分别于1953年、1955年、1958年签订了第二次、第三次、第四次（由于岸信介政府的阻挠未能实施）协定。

与此同时，日本亦成立了许多群众性的贸促团体，同原有团体一道开展工作。如1952年5月22日东京成立日中贸易促进会议，由前外务次官山本熊一和中国研究所所长、著名学者平野义太郎出任议长；6月20日在大阪成立关西日中贸易促进会议等。^②此后，在签订协议的过程中，双方商定，在中日两国分别举行商品展览会，互派代表团访问等，不仅两国贸易得到恢复和发展，而且进一步增进了两国人民之间的相互理解与友谊，成为打开两国关系的突破口。

周恩来认为，开展中日民间外交是以贸易作为突破口，但不仅限于经济领域。他明确提出：“中日两国只有在和平共处和友好合作的基础上发展贸易和加强各种联系才能实现真正的共存共荣”。^③从贸易往来开始，中日民间友好交流的领域逐步扩展到科学、文化、艺术等，实现了全方位、多层次的交往。1954年10月11日，周恩来在接见以日本学习院校校长安倍能成为首的日本学术文化访华团时指出：中日交往有久远的历史，文化交流更不要说了。“历史上，我们的文化彼此交流，互相影响”。^④中日之间的文化交流有很大的发展前途，关键是要和平相处，才能“共存共荣”。在周恩来的亲切关怀与指导下，20世纪50年代，中日民间的科学文化、艺术交流也取得长足发展。1955年6月，松山树子访华。1956年5月，在日本享有盛誉的中国京剧艺术家梅兰芳率京剧团访日演出。1955年6月，日本学术会议中国考察团访问中国。同年12月，中国全国人大常委会副委员长、中国科学院院长郭沫若率领的中国科学代表团对日本进行友好访问，中日双方的交流活动日益丰富多彩，使中日两国各阶层人民充分接

^① 中华人民共和国外交部外交史研究室编：《周恩来外交活动大事记 1949—1975》，北京：世界知识出版社1993年版，第49页。

^② 林连德：《当代中日贸易关系史》，北京：中国对外经济贸易出版社1990年版，第5页。

^③ 中华人民共和国外交部外交史研究室编：《周恩来外交活动大事记 1949—1975》，北京：世界知识出版社1993年版，第162页。

^④ 《周恩来外交文选》，北京：中央文献出版社1990年版，第90页。

触,对促进中日邦交正常化作出了重要贡献。

日侨遣返和妥善处理日本战犯也是周恩来领导下对日民间外交的重要组成部分。1950年,国际红十字会在摩纳哥召开理事会,与会的日本赤十字会代表岛津忠承向中国红十字会代表团团长李德全提出希望帮助了解二战期间日本赤十字会派遣到中国的救护人员的下落情况。李德全回国后立即向周恩来汇报了日方的要求。周恩来认为日本赤十字会的要求是合理的,中国正可以此为契机开展日侨遣返工作,从而推动中日友好。1952年7月,毛泽东、周恩来批准了中央有关部门拟定的协助日侨回国计划。同年9月,中国政府出台了《中共中央关于处理日侨问题的决定》、《政务院关于处理日侨若干问题的规定》等文件。鉴于当时双方政府间没有交往,他将此事交由中国红十字会牵头办理。中国红十字会遵照周恩来的指示与日本赤十字会取得联系,并进行商谈。中日双方团体自1953年3月发表协助日侨回国的公报至1955年3月,曾协助29000名日侨分11批集体回国。^①

在处理日侨问题的同时,周恩来也在考虑如何处理日本战犯问题。在了解在押战犯实际的思想状况后,周恩来多次与毛泽东磋商研究,中国政府对日本在押战犯进行宽大处理。根据《关于处理在押日本侵略中国战争中战争犯罪分子的决定》,中国政府准备把其中罪行严重的少数人交付审判,分别判处不超过20年的有期徒刑,一个不杀;对其中罪行较轻的或者在关押期间悔罪表现较好的人,将免予起诉,予以释放,交由中国红十字会遣送回日本。1956年6月28日,周恩来在接见日本国营铁道工会等访华代表团时,对中国在押的1000多名战犯的处理方法做出说明,并进一步强调:“谈到友好合作,不能不考虑到目前我们两国的外交关系尚未恢复。两国外交关系的恢复,需要两国政府的努力,但也需要两国人民的推动。中国人民和中国政府随时都伸出友谊之手,随时都愿意和日本政府商谈恢复两国外交关系的问题。”^②在新中国的宽大政策和人道主义的感染下,这批侵略中国的战争犯罪分子回国后大多转变为中日友好事业的积极推动者。1957年9月,他们在东京成立了“中国归还者联络会”。在他们制定的《会则制》中对联络会的宗旨作了这样的规定:“本会的宗旨是,那些在第二次世界大战中参加过对华侵略战争并犯下过无数罪行的人,站在人道的反省立场上,反对侵略战争,为日中友好贡献力量”。^③此后,他们经常举办座谈会,发表演讲,出版揭露“三光政策”的书籍,以此来控诉原日军的侵略罪行,颂扬中国人民的革命人道主义宽大政策。

周恩来不仅提出了独特的对日民间外交思想,而且亲自指导并身体力行。据统计,从1953年7月1日到1972年9月23日,周恩来共会见、接见日本客人287次、323个代表团次(或批量客人)。^④他是这一思想最光辉、典范的实践者。

① 林连德:《当代中日贸易关系史》,北京:中国对外经济贸易出版社1990年版,第24页。

② 《周恩来外交文选》,北京:中央文献出版社1990年版,第169—170页。

③ 《周恩来与日本朋友们》,北京:中央文献出版社1992年版,第240页。

④ 陈答才:《周恩来与中日民间外交》,《中外学者再论周恩来》,北京:中央文献出版社1999年版,第648页。

随着中日人民之间友好交往的领域不断扩大,规格也不断升华,中日两国开始了政治上的接触,为民间外交向官方外交的过渡创造了有利条件。在中日两国人民和各界友好人士的推动下,1972年中日邦交恢复正常化、1978年签订了中日和平友好条约,不仅揭开了中日关系的新篇章,而且为世界和平和人类发展作出了重大贡献。

四、思考与启示

纵观周恩来对日民间外交的理论与实践,我们认为对新时代推动构建人类命运共同体有如下启示:

第一,立足民间交流,促进文明融合。“国之交在民相亲”,民众之间的理解与友谊是发展国家与国家之间关系的基础与动力。在新中国成立之初,周恩来就曾明确指出,外交虽然是国家与国家之间的关系,但争取的落脚点还是要落在影响和争取人民上面。由于现实的政治因素,在中日在官方外交无从下手的状态下,毛泽东、周恩来等新中国领导人确立了“民间先行、以民促官”的独特的对日外交方针,促进了中日关系的良性发展。由此可知,国与国之间的外交往往因为政治或经济的因素受到诸多限制,在政府外交发生危机的时候,民间外交充当强有力的角色。无论国际格局如何风云变幻,和平、发展、合作、共赢仍然是当今世界发展的主题,每个民族、每个国家不可避免地走向人类命运共同体。在构建人类命运共同体的进程中,人民是历史发展的原动力,是构建人类命运共同体的根基与力量所在。国家的命运掌握在本国人民的手中,而人类的命运则掌握在世界人民的手中。怎么才能进一步发挥民众的力量呢?即可以通过进一步发展民间外交主体、拓展民间外交领域、拓宽民间外交途径,促进不同文明间交流互鉴,以此来增进世界各国人民的了解与信任,从而推动人类命运共同体和利益共同体的形成。

第二,开展政党对话,实现战略共商。随着民间外交交流领域的不断扩大,交流层次也会进一步升华,必然涉及到官方外交。尤其在由民间外交向官方外交的过渡过程之中,有着共同利益诉求的政党往往起到很大的推动作用。例如在中日邦交正常化的进程中,公明党在中日两国的政治生态中充当了表达善意的沟通管道。因此,重视亦官亦民的政党外交,能够为两国关系的改善发挥积极作用。正如习近平所指出的:“中国共产党是世界上最大的政党。我说过,大就要有大的样子。中国共产党所做的一切,就是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴、为人类谋和平与发展。”^①长期以来,中国共产党同世界上160多个国家和地区的400多个政党和政治组织保持着经常联系,“朋友圈”不断扩大。与此同时,中国共产党与世界各国政党之间的交往方式、渠道也更加灵活多样。例如,“中国共产党与德国两大政党社民党、基民盟均建立了定期的政党对话机制,与法国执政党人民运动联盟、西班牙执政党工人社会党签署了《两党交流与合作谅解备忘录》,与欧洲议会最大党团人民党党团建有年度互访机制,

^① ① 《习近平“关于不忘初心、牢记使命”论述摘编》,北京:中央文献出版社2019年版,第14页。

与欧洲社会党开展了定期研讨活动”。^①中方与非洲国家政党代表围绕“构建中非命运共同体：政党的使命和作用”、与中亚国家政党围绕“引领地方合作、共建一带一路”主题进行了坦诚深入的对话交流，取得了广泛共识。这些政党之间的共识对于深化区域合作、推动构建人类命运共同体具有深远的意义。

第三，共建区域联通，追求命运共济。中日两国一衣带水，无论是从地理位置还是民族亲近性上来看，中日两国之间都有很深的渊源，中日关系也是最为重要的双边关系之一。周恩来以博大的视野审视中日关系，并将其置于世界和平与发展的大局之中，提出“中日两国如果真正友好相处，友好合作，不仅有利于中日两国的完全独立，有利于两国人民，也有利于维护亚洲和世界的和平。”^②因此，与邻为善，以邻为伴是中国走和平发展道路和实现合作共赢的必然选择。正如习近平在中日友好交流大会上发表的讲话中所指出的：“中日一衣带水，2000多年来，和平友好是两国人民心中的主旋律，两国人民互学互鉴，促进了各自发展，也为人类文明进步作出了重要贡献”。^③“中日双方应该本着以史为鉴、面向未来的精神，共促和平发展，共谋世代友好，共创两国发展的美好未来，为亚洲和世界和平作出贡献。”^④

综上所述，新中国伊始，由于现实的政治因素，在中日在官方外交无从下手的状态下，周恩来等新中国领导人本着立足于人民，相信人民的立场和维护世界和平、为全人类谋取幸福的目标诉求确立了“民间先行、以民促官”的独特的对日外交方针。在指导对日外交工作中，周恩来始终坚持“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力”。^⑤这一历史唯物主义的基本观点，充分运用人民群众的伟大力量，在渐进积累中，不仅促进了中日关系的逐步、良性发展，而且对世界和平与人类繁荣作出了中国贡献。由此可见，以周恩来为代表的共产党人对日民间外交真挚的人民情怀的背后，是中国共产党人对世界和平与人类命运的关照。正如习近平所指出的：“中国共产党所做的一切，就是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴、为人类谋和平与发展”。^⑥这不仅是周恩来对日民间外交思想与实践的鲜明特色，更是中国共产党这一马克思主义政党根本属性的彰显。

① 张幼文、黄仁伟等著：《中国国际地位报告》，北京：人民出版社 2012 年版，第 320 页。

② 《周恩来外交文选》，北京：中央文献出版社 1990 年版，第 412 页。

③ 蒋丰、王鹏：《二阶俊博评传》，北京：人民出版社 2017 年版，第 11 页。

④ 同上，第 13 页。

⑤ 《周恩来外交文选》，北京：中央文献出版社 1990 年版，第 493 页。

⑥ 《习近平“关于不忘初心、牢记使命”论述摘编》，北京：中央文献出版社 2019 年版，第 14 页。

中心大事记

2023 年下半年

- 7月3日 王广涛参加在云南昆明举办的国家安全研究学术共同体2023年会暨“国际共同安全塑造与周边区域安全合作”学术研讨会,发言题目为“在自主与依存之间:日美防卫技术合作演变的逻辑”。
- 7月15日 胡令远、王广涛出席在通辽举办的中华日本学会年会,胡令远副会长作大会主旨演讲,题目为“理念与现实的律动—纪念中日和平友好条约缔结45周年”;王广涛理事作分科会专题发言,题目为“在自主与依存之间:日美防卫技术合作演变的逻辑”
- 8月17-20日 贺平赴比利时根特参加欧洲日本研究学会(EAJS: European Association for Japanese Studies)2023年大会。
- 8月26日 胡令远出席在齐齐哈尔举办的中国中外关系史学会年会,作题为“东北亚地域文明特征与地域安全”主题报告。
- 8月31日 贺平赴中国社会科学院日本研究所参加全国日本经济学会会长扩大会议。
- 9月1日 胡令远出席北京大学中文系主办的“学科建设与发展学术研讨会暨《严绍璗文集》出版座谈会”,作“严绍璗教授学术贡献”主题发言。
- 9月7日 胡令远出席上海国际问题研究院与日本言论NPO联合举办的“第五届中日安全保障对话会”,做主题发言。
- 9月13日 王广涛参加日本爱知大学国际问题研究所举办的2023年度国际学术研讨会,并在线发言,发言主题为“未来志向的东北亚国际关系展望”。
- 9月17日 姜茗予参加一般社团法人日本经济学会主办的“日本经济学会2023年秋季大会”并作报告。
- 9月23日 贺平、姜茗予赴北京参加全国日本经济学会2023年年会暨中日

- 实现现代化的政策与实践比较学术研讨会。
- 10月11-14日 胡令远访问越南。
- 10月14日 王广涛参加国务院和法学院分团委学生会联合举办的国风讲座,发言主题为“覆水何从:日本核污水排海下的国际制约与国际海底区域资源共享”。
- 10月16-20日 中心举办系列主题演讲,立命馆大学国际关系学院教授、国际和平博物馆馆长君岛东彦主讲,主题为“日本国宪法与东亚国际关系”。
- 10月17日 中心主办“复旦大学·三井物产高端讲座”,复旦大学经济学院世界经济研究所教授、上海市欧洲学会会长丁纯主讲,主题为“欧洲能源危机、经济增速减缓及中欧关系前景”。
- 10月19-20日 胡令远出席第19届北京-东京论坛,在政治与外交分论坛做主题发言。
- 10月19-20日 第19届“北京-东京论坛”上海分会场设在本中心,国务院新闻办原主任赵启正、上海市日本学会名誉会长吴寄南等20余位学者参加会议。
- 10月19日 王广涛参加上海社会科学院国际问题研究所主办的“乌克兰危机中的第三方:立场变动与影响评估”学术研讨会,发言题目为“俄乌冲突与日本的因应”。
- 10月21-22日 中心举办“第四届中日青年学者论坛”,主题为“区域研究视角下的日本研究—学科、理论与方法”,来自海内外等近20所高校和科研机构的50余位青年学者参加会议。
- 10月24日 胡令远出席中国社科院主办的“《福田赳氏评传—寻求战后日本的繁荣与安定》中文版发布会暨福田赳氏与战后日本”专题研讨会,作“为中日关系计长远—‘福田主义’再认识”主题发言。
- 10月25日 胡令远出席中国社科院主办的中国社科论坛(2023)“中日关系与国际秩序—纪念《中日和平友好条约》签订45周年国际学术研讨会”,作“《中日和平友好条约》的时代意义”主题发言。
- 10月25日 王广涛参加柬埔寨皇家科学院主办的第二届金边论坛,主题为

“MINILATERALISM: ASEAN CENTRALITY AND GREAT-POWER RIVALRY, 并发言, 发言题目为“Minilateralism: Japan’s Response to NATO into Asia”。

- 10月27日 贺平参加由金砖国家智库合作中方理事会主办、复旦发展研究院金砖国家研究中心承办的“2023年金砖国家智库国际研讨会”。
- 10月28日 王广涛参加复旦大学主办的上海论坛高端圆桌“中国与CPTPP”, 发言题目为“CPTPP与中日关系”。
- 10月31日 胡令远出席复旦大学朝鲜韩国研究中心、亚洲研究中心举办的“印太海洋安全态势与中韩合作”研讨会,作“近年日本海洋战略的变化对东亚安全的影响”主题发言。
- 11月1日 贺平、王广涛参加复旦大学中国与周边国家关系研究中心承办的第十三届复旦大学中国周边外交研讨会,并分别担任主持和发言。
- 11月4日 胡令远、贺平、王广涛、姜茗予参加上海市日本学会、上海国际问题研究院和上海日本研究交流中心主办的“竞争性共存与合作性对抗:中美大博弈视域下的中日关系新观察”研讨会,并分别做主旨演讲、发言或主持。
- 11月8—14日 胡令远访问老挝、泰国。
- 11月8日 王广涛在中山大学国际关系学院举行亚太论坛系列讲座,讲座题目为“日本政治生态的变化及其对中日关系的影响”。
- 11月15日 王广涛参加中国社会科学院日本研究所举办的第六届“日本研究青年学者论坛”,并担任点评嘉宾。
- 11月19日 中心举办“长三角日本史研究青年工作坊”,东华大学外语学院日语系李凯航出席并作报告,题目为“帝国与地方:琉球的‘近代’”;上海师范大学人文学院吴佩遥出席并作报告,题目为“秩序重构下日本明治初期的政教关系问题”。
- 11月24日 中国社会科学院日本研究所战后历史研究室金莹研究员一行四人访问中心,双方就学科方法论以及战后历史问题进行交流。
- 11月25—26日 中心举办主题为“战后中日人文交流:回顾与展望”国际学术研讨会,这是中心成立以来连续举办的第33届年度国际学会研讨会。来自国内外30多所高校和科研机构的50余位专家学者参加会议。
- 11月29日 中心主办“复旦大学·三井物产高端讲座”,中国国际经济交流中

心上海分中心副理事长、上海社会科学院世界经济研究所研究员徐明棋主讲,主题为“进博会与双循环:中国经济发展的新格局”。

- 11月30日 胡令远出席上海国际问题研究院、上海东亚研究所、上海海峡两岸研究会、上海市台湾研究会联合主办的“纪念《开罗宣言》发表80周年学术研讨会”,作“冷战后国际变局背景下日本对台湾问题的战略考量”主题发言。
- 12月1日 胡令远出席新民晚报主办的“大变局中的新机遇”环球论坛,作有关中日关系的主题发言。
- 12月8日 王广涛参加南开大学、北京大学、复旦大学联合举办的亚洲研究青年学者论坛,并担任主持和发言,发言题目为“日本政治生态的变化及其对中日关系的影响”。
- 12月16日 胡令远出席上海市国际关系学会2023年会“国际形势回顾与展望”,作中日关系主题发言。
- 12月22日 中心主办“复旦大学·三井物产系列讲座”,浙江工商大学东方语言文化学院院长、中国日本史学会副会长江静教授主讲,主题为“中日关系史上的‘外交僧’”。
- 12月27日 日研中心一行拜访三菱商事(上海)有限公司,并同公司总经理若木孝优就双方合作事宜交流意见。

(王广涛)