

戰略瞭望

# 菅義偉內閣內政課題與外交走勢分析

## Challenges to Japan's Domestic and Foreign Policy in the Suga Administration

田慶立

天津外國語大學大學國別與區域研究院

### 壹、前言

自 2020 年 9 月菅義偉組閣執政以來，日本政治隨之步入「後安倍時代」，雖然菅義偉一再聲稱將繼承「安倍路線」，但從其內政施策和外交舉措來看，依然體現諸多富有自身特色的政治特徵。在新冠疫情依然在全球肆虐的時代背景下，日本的疫情反彈和防控壓力始終存在，疫情控制的成敗，不僅關乎菅義偉內閣是否由臨時內閣向長期政權過渡，也會直接影響 2021 年東京奧運會和殘奧會能否順利召開。面對這種沉重的內外壓力，菅義偉內閣於是選擇走一條比較穩妥的「內政優先」路線，旨在為執政業績增添取悅日本國民的政治資產。具體而言，菅內閣內政層面 3 項重要工作分別是有效防控新冠疫情、推動國內經濟復蘇向好、掌控高科技領域主導權。若對這些問題富有針對性、實效性和精準性地處理和佈局，無疑會贏得日本國民的廣泛支持，從而為其解散眾議院提前大選積累可觀的政治資本。

## 貳、菅義偉內閣內政佈局之主要舉措

菅義偉長年以來以安倍首相「大管家」身份鞍前馬後地效勞和活躍在首相官邸，沉穩老練，不露鋒芒，行事低調，從容務實。正是由於自身起步于政治秘書的履歷背景，其人事協調能力和溝通能力，頗為日本政界及自民黨內各個派系人士的高度認可。菅義偉作為從農家出身，一步步走向政壇頂峰的政治家，這種頗具平民色彩的政治家令人聯想到具有「平民宰相」之稱的田中角榮。顯然，日本政治家群體以繼承父輩選舉地盤者居多，類似菅義偉的平民出身能夠坐上首相位子確實值得欽佩，正是這層因素也在很大程度上贏得日本國民的由衷好感和普遍信任。

(1) 大力控制新冠疫情乃其國內施政重點。自 2020 年 1 月新冠疫情暴發以來，這一病毒肆虐世界，對各個國家的衛生安全體系和政府治理能力提出空前挑戰。從世界範圍來看，中國、日本、韓國等東亞國家在管控疫情方面成效顯著，進入 11 月後，隨著冬季來臨，疫情又呈反彈之勢，從而導致疫情管控與經濟復蘇之間陷入難以化解的兩難之境，若提高風險等級、加強管控力度，則趨於向好的經濟走勢就會受損；若疏于防範、放鬆國民行為限制，則會使疫情蔓延難以控制，尤其是對於日本而言，疫情防控的成敗與日本國內經濟復蘇乃至 2021 年夏季奧運會能否順利召開緊密相關，由此可見，對於菅義偉內閣而言，新冠疫情控制的壓力無比巨大。

(2) 推動經濟有序復蘇才會築牢為政之基。無論是哪一屆內閣，若想保持政權穩定運營，獲得較高支持率，富有活力的經濟景氣是保持政權穩定的重要條件之一。第二次安倍內閣所以維持長期政權運營，明顯與「安倍經濟學」刺激和提振緊密相關。因此，自 2020 年 9 月上台執政以來，菅義偉內閣通過分階段、分步驟、分領

域逐步啟動遭新冠疫情破壞的國內經濟，業已取得一定成效。疫情爆發以來對日本旅遊業造成致命性打擊，有鑑於此，在確保國家衛生體系總體安全的背景下，日本針對外國遊客訪日等，已放開中國和韓國等 8 個國家人員往來，確定在限定區域進行旅遊，旨在通過提振旅遊產業的方式，為拉動經濟增長做出實質性貢獻。同時，為從新冠疫情造成的經濟衰退中加速恢復，2020 年 12 月 8 日，菅義偉內閣宣佈將實施 7080 億美元的新一輪經濟刺激方案，由此，日本與新冠疫情相關的刺激方案總規模將達 3 萬億美元左右。

(3) 推行務實親民舉措贏得國民信賴。正由於菅義偉內閣是在安倍晉三鼎力支持下才獲得寶貴的執政機會，因此，菅義偉上台後明確表示在後安倍時代將繼續推行「安倍路線」，從而保持日本在內政與外交上的繼承性和連續性。與此同時，鑒於菅義偉內閣依然是延續安倍政權任期的一個臨時內閣，如何使短暫的過渡政權轉換為長期執政，乃是菅內閣內外施策的重中之重。因此，菅義偉內閣在有效應對新冠疫情的同時，著力推行務實親民的內政舉措以增強執政合法性。具體的普惠政策主要體現為：其一是在行政管理層面終結檔必須蓋章的「印章文化」；其二是調降手機通訊費；其三是推動政府行政數位化；其四是為應對少子老齡化挑戰，大幅度擴充不孕治療的補助制度。從上述政策來看，可謂是順應民心、頗得民意的為政之舉。

菅內閣為保持內政的平穩運營，儘量不拋出易於引發爭議和導致混亂的敏感議題，從而給虎視眈眈的政敵們以可乘之機。菅義偉之所以能登上首相之位，正是由於其並不隸屬於自民黨內任何黨派，而其中潛在的風險則是執政根基薄弱，一旦有風吹草動，甚至由於自身政策出現失誤，不免會成為短暫的過渡性質政權，如何籌

謀從「過渡政權」向「長期政權」過渡，勢將在 2021 年國會大選前考驗菅義偉的政治智慧。

### 參、菅義偉內閣外交戰略之重要特徵

戰後日本外交的主要特點在於以「日美同盟」為基軸，追隨美國外交路線的特徵十分鮮明。唯有與美國保持良好溝通關係，才是維繫長期政權的重要外部因素。第二次安倍政權期間，由於安倍首相與美國總統歐巴馬以及川普維持較為密切的私人關係，從而保持日美同盟關係相對穩定。近年來，隨著中美兩國博弈態勢加劇，日本面臨著在中美兩大國之間「選邊站隊」戰略困境。如何遵從和顧及美國方面的盟友意願，同時考量和關照中國方面的鄰國訴求，日本就是在這種噤若寒蟬般的狀態下謹慎地奉行著「平衡外交」。

(1) 拜登時代強化日美同盟的聲音和動向呼之欲出。從美國總統大選期間兩位候選人的政治意願和外交政策取向來看，日本方面更期望拜登當選，比較符合東京未來 4 年外交預期。從選舉結果來看，自 2021 年 1 月 20 日之後將會迎來拜登時代，拜登外交政策團隊充分利用在歐巴馬總統時期擔任副總統的人脈關係，確信既往的美國知日派專家的意見或聲音會有效地反映到美國白宮的對日決策中去，這大概也是日本樂於接受拜登擔任總統的重要原因之一。

美國前國防部長馬蒂斯在《外交事務》(*Foreign Affairs*) 網站撰文認為，美國不應敦促各國在中美之間選邊站，「要麼為友，要麼為敵」的做法對中國有利，因為美國的盟友和夥伴的經濟繁榮取決於它們與北京之間牢固的貿易和投資關係。美國不應把這些國家當作大國競爭中的卒子，而應強調共同的行為準則，鼓勵各國公開宣傳本國主權、未來願景以及為此需要追求的夥伴關係類型。不同意識

形態體系之間的合作是困難的，但也十分必要，應發展機會與中國在擁有共同利益的領域展開合作，比如防疫、氣候變化以及核安全等問題。面對中美博弈的激烈競爭態勢，相關國家十分反感採取厚此薄彼的「選邊站隊」，一名德國智庫研究人員便表示：「我們必須絕對避免在美國和中國的兩極格局中選邊站隊，日本和歐洲應當合作，讓超越國家藩籬的地緣政治理論發揮作用」。

拜登時代確保安全與繁榮的最佳戰略是通過加強非軍事工具和恢復牢固同盟網路，兩者都是事先縱深防禦的必要條件，唯有採取這一方略才會鞏固美國的軍事實力。

因此，在亞洲進一步維持牢固的聯盟，尤其是與澳大利亞、日本和韓國的聯盟，乃是美國重拾自身在亞太地區威信和實力的重要舉措。2020年12月7日，美國政策研究機構戰略與國際問題研究中心（CSIS）發表超黨派有識者制定關於日美同盟的建議書《阿米蒂奇報告》，這份題為《2020年的美日同盟：一個帶有全球議程的平等聯盟》的報告指出，為使日本加入「五眼聯盟」，日美應該認真努力合作。報告認為中國一直嘗試變更現狀，並將中國定位為安全保障領域的最大課題，聲稱為對抗中國等國的威脅，日美比以往更加需要彼此，要進一步強化同盟關係。報告撰寫者之一，美國前助理國防部長奈伊明確表示：「如果美國和日本合作，我們可以影響有關環境，而中國的實力是在這種環境中增長的；我們的聯盟將遠遠超出安全範疇，……在技術和經濟援助方面，在為對抗中國一帶一路倡議的基礎設施方面，你會看到日本的領導地位至關重要」。可見從當前美國各界的聯盟認知來看，對於日本在維護和鞏固其在印太地區的戰略優勢寄予厚望。

（2）菅義偉內閣的對華外交務求保持平穩和取得實效。菅義偉

首相表示：「雖然日本與中國之間有各式各樣懸而未決的問題，但日本應該堅持自己的主張，強烈要求中國積極應對」。對於中國公務船在釣魚島附近巡航一事，菅義偉強調，「今後將在堅決捍衛日本領土、領海、領空的決心下，冷靜堅決地應對」。

從上述表態來看，日本釋放出「柔中帶剛」的訊息，由於菅義偉首相並未隸屬自民黨任何派別，而右翼保守勢力在日本政界又擁有足夠發言權，一旦在處理對華關係上展現軟弱姿態，很容易被貼上「下跪外交」標籤，從而在黨內失去影響力，為此不得不對右翼保守勢力的呼聲和訴求給予充分關照，另外在發展中日關係方面也不宜走的過近，以免給政敵留下篡班奪權的可乘之機。

(3) 菅義偉內閣的外交戰略注重維持平衡。面對美國領導能力和提供國際公共產品的意願日益下降，日本感到焦慮和恐懼，在這種前所未有事態出現的背景下，美國作為全球秩序主導者和維護者的地位一落千丈，日本不得不籌畫有效的因應之策。具體而言，擺在菅內閣案頭的重要議題就是如何進一步強化日美同盟，積極回應拜登總統敦促日本構建對華包圍圈的戰略訴求；與此同時，鑒於日本與中國在經濟領域保持的密切關係，又不能開罪中國，畢竟中國和日本在維護多邊主義和自由貿易上存有共同利益。

因此，外務省某位官員指出，作為安倍接班人的菅義偉需要「在以日美同盟為基礎的同時，維持與中國的友好關係，該提出的主張還是要向中國提出」。從短期而言，菅內閣的外交戰略主要著力於在中美之間保持平衡乃是最優選擇。

#### 肆、菅義偉內閣內政外交發展動向展望

面對著新冠疫情一波未平一波又起，菅義偉內閣承受著巨大國內壓力，受疫情惡化及「賞櫻會」醜聞影響，2020年12月5-6日由共同社實施的輿論調查結果顯示，菅義偉內閣支持率為50.3%，與11月調查時大降12.7%。關於日本政府的新冠病毒應對措施，「不予好評」比例為55.5%，關於防止感染和經濟活動哪個應當優先，認為應當優先「防止感染」比例總計76.2%。顯然，日本國民對疫情蔓延充滿不安，若在這一問題上不能取得實際成效，無疑將對菅內閣的執政根基造成衝擊。與此同時，隨著「賞櫻會」事件持續發酵，儘管安倍晉三第三次上台執政的可能性在逐步降低，但負面影響也會不可避免地波及到自民黨派系鬥爭當中，這會直接導致菅內閣實現連續執政的前景晦暗不明。

拜登總統十分重視全球架構和聯盟戰略，基於力量均衡的戰略考量，日本與韓國等東亞盟友與美國攜手應對來自中國「挑戰」的地位空前提高，對於日本而言，由此帶來的問題是，面對來自美國要求與其保持步調一致的訴求，日本推行「經濟領域依賴中國、安保領域依靠美國」的戰略迴旋空間將會收窄，註定會使日本外交面臨著痛苦的艱難抉擇。

