

菅內閣下的日本政局發展與中日關係

The Political Development of Suga's Administration and the Trend of China-Japanese Relations

何思慎

輔仁大學日文系

日本執政的自民黨總裁補選，菅義偉在黨內派系的支持下，以壓倒性的多數榮膺第 26 代總裁，並被國會眾、參兩院指名為日本第 99 代首相，替補安倍登板，帶領日本在後新冠時代變動的國際秩序中，實現日本國民心繫的安全。本文將分析菅內閣下的日本政局發展，蠡測中日關係。

壹、令和大叔登板：救援成功或敗投？

菅義偉擊敗黨內競爭者岸田文雄及石破茂勝出，繼安倍主政日本。在世襲國會議員者眾的自民黨內，菅義偉登上政壇巔峰堪稱異數，其非政治世家出身，從秋田到東京打拼時，先在紙箱工廠及築地市場工作，之後投考法政大學半工半讀完成學業，步入政界後幾乎皆承擔秘書官的角色，唯一的大臣經驗是安倍首相初登板時任總務大臣及郵政民營化擔當相。

因此，菅雖未具派系背景，政策取向不明顯，但安倍應是其政治生命中的伯樂，亦襄助安倍創下連續在任最長首相的紀錄，其稱

職的表現，贏得「安定的菅氏」之美譽，為安倍內閣官房長官的不二人選，成就史上在任最久之官房長官的成績。菅長期輔政，對安倍推動的國政熟稔，以其過渡接班應為黨內派系共識，此可從細田派（99人）、麻生派（54人）、竹下派（54人）、二階派（47人）及石原派（11人）相繼表態支持可見。除此之外，黨內派系力挺也助勢獲得在地方黨代表票的奧援，使其在總裁選舉中，以 377 票壓倒性勝選。

菅義偉能否傳承安倍調和鼎鼐的政治手腕，為延續安倍施政的關鍵，《每日新聞》以「安全駕駛」形容這位日本人口中的「令和大叔」。菅義偉主政訴求「繼承」及「守成」，揭櫫「自助、共助、公助」為治國基本理念，不走「高負擔」、「高福祉」的「大政府」路線，打破行政的條條框框，提高行政效率，向既得利益者開刀，此與小泉及安倍兩位首相的理念一脈相承。然而，相對於安倍在外交上表現亮眼，菅義偉的強項為內政，其在國土交通大臣政務官及總務大臣任上勇於推動改革，被民意認為是位接地氣的政治人物，「繼承」及「守成」不應侷限其提出受日本國民歡迎的民生政策。即將到來的眾議大選為自民黨舉黨最大的挑戰，亦為新首相的要務，菅內閣應是定位為「選舉型內閣」，內政應較外交更受選民關注。

在下屆眾議院大選中，重返執政近 8 年的自民黨大意不得，因其與自民黨總裁補選同時，立憲民主黨與國民民主黨重新合流。屆時眾議院大選將回歸兩大黨拼場的態勢，因「小選舉區與比例代表並立制」的選制特性，下次大選若有 7%左右的自民黨支持選民轉向支持最大在野黨—立憲民主黨，或投票率拉高至 6 成以上，則眾議院選舉可能出現鐘擺效應，自民黨能否延續眾議院的絕對優勢，不無疑問，此將影響未來的自民黨所主導的修憲等政權營運，甚至再

度政黨輪替。

黨內工具人菅義偉在因緣際會下臨危受命，結局不外「救援成功，表現意外出色，從牛棚戰力成為先發，並在下場比賽登板」，「未能守成，救援失敗」，「成功中繼，解決場上的危機，但被定位為佈局投手，將比賽交給牛棚的另位投手」，菅義偉的臨場表現不只決定自身在黨內的角色，更攸關自民黨在眾議院大選的成敗。

貳、外交：菅首相的最大挑戰

安倍首相的外交政績十分亮眼，使接任的菅義偉的外交能力倍受關注。菅是安倍政治上的賢內助，襄贊國務表現亮眼，為自己爭取到黨內的信任，臨危受命，希望能保住安倍內閣的成果，帶領自民黨在即將來到的眾議院大選中，再獲民意授權。

誠然，在日本的國政選舉中，內政議題遠較外交事務更受選民重視，但首相若無法妥慎處理對美以及對中關係，亦難以創造內政所需的安定之外環境。站上第一線的菅義偉無法只「安內」不「攘外」，「菅外交」須在華府及北京兩頭拉扯、施壓下，展現「大國外交」的槓桿操作，找出日本遊走兩邊的空間。缺乏安倍晉三的外交家學淵源及秘書官出身的背景，菅義偉若對外交事務陌生或不感興趣，安倍外交中十分重要的「首腦外交」勢將弱化，此不利於未來日本對美及對中外交開展。

短期間，日本在美中對立下仍將持續不選邊的「避險」(hedging)外交操作，探索避免美、中衝突之策。新任防衛相岸信夫及留任外相的茂木敏充皆為專擅外交的美國通，而自民黨中與北京具有信任關係的二階俊博更為安倍內閣改善日中關係的靈魂人物，二階帳下的垂秀夫亦順利出使北京，在新內閣或黨的執行部中，這些要角若

能持續發揮作用，一個安倍缺席的「安倍外交」始可能被暫時延續下去。然而，待美國候位總統 Joe Biden 就職後，菅義偉即須粉墨登場，開創外交新局，以具體的表現爭取日本民意的支持，證明自己至少是「長中繼」的角色，否則美、中恐不願以其為對象，實質推進彼此的關係。

參、RCEP 底定中日在區域多邊合作

在 Biden 當選大勢底定之際，全球最大的自由貿易體系《區域全面經濟夥伴協定》(RCEP) 在「越南回合」談判中簽署。RCEP 架構的完成，意味全球的經貿重回多邊主義與自由貿易，「川普主義」並非主導東亞經貿秩序的思維。有別於中韓缺席的《跨太平洋夥伴全面進步協定》(CPTPP)，RCEP 為「中日韓 FTA」談判未獲結果前，中日韓首度互降關稅，別具意義。中、日、韓貿易關係雖緊密，但日本與中、韓未能順利簽署自貿協定，相較於中、韓自貿區六度減讓關稅，零關稅覆蓋率逾 55%，且將展開第二階段降稅談判，RCEP 對中、日貿易可謂及時雨。

2019 年，日本對中出口額約為 14.7 兆日元，半導體及汽車相關產品貿易為大宗。RCEP 生效後，對中出口汽車零組件的 87%將取消關稅，日本的汽車產業對此表示歡迎。此外，現行日本對中國出口鋼材的 2-6%關稅亦將取消。日本 JFE 鋼鐵表示，若在中國汽車產業成長，銷售擴大應可期待。在中國推動「十四五規劃」的「內循環經濟」中，中日汽車產業鏈整合將可大幅向前。

其實，中美缺席的 CPTPP 難以主導多邊東亞自由體制建構，且對日本對外貿易形式意義大於實質。雖說拜登上台後，美國可能重返 CPTPP，但 Trump 高揚的「美國第一」所凝聚的保護主義，在民

主黨中聲量不小，Biden 一時之間難以克服國內政治的困難。日本外相茂木敏充認為「Biden 政府立即重返 TPP 的可能性極低」，日本不僅需要耐心等待，更須藉 RCEP，助力 Biden 領導下的美國回到多邊主義，修復與主要國家關係。

除此之外，菅義偉須延續「安倍外交」，在中、美對立中，保持平衡。日本為美國守住 CPTPP 及結合中、韓與東協（ASEAN）催生 RCEP，有助於菅內閣在拜登新政府調整對中政策的不明前景中，靈活應對，避免在經濟與安保間，顧此失彼。

11 月 20 日，日本首相菅義偉以視訊方式在亞太經合會（APEC）上發表演說，指出「日本希望早日核准 RCEP 的同時，能夠穩步執行並擴大 CPTPP，以實現亞太自由貿易圈」。相較於 RCEP，菅內閣的首選仍為美國重返後的 CPTPP，以利推動日本所持的「自由開放的印太構想」（FOIP），但日本無需在 RCEP 與 CPTPP 中二擇一，而是使兩者在未來的亞太自由貿易形成中，兼容並蓄，相輔相成。對此，中國亦持相同態度。在 APEC 非正式領導人會議中，大陸國家主席習近平指出，歡迎 RCEP 簽署，並表示中國將積極考慮加入 CPTPP。CPTPP 前身為美國 Obama 政府時期推動之「再平衡」戰略核心之一，被視為意在牽制中國崛起的印太戰略布局。然而，歷經與 Trump 政權的對抗，習近平對 CPTPP 正向以對，此應為對未來 Biden 主政後重回多邊主義之美國不必然走上難解的零和博弈之表態，破除 Trump 主導的「對中包圍網」，使「脫鈎」不成為事實。

肆、釣島爭端阻不斷中日關係改善

釣魚台再度成為 2020 年中日對話中熱議焦點。11 月 24 日，大陸國務委員兼外交部長王毅日本行，此爭端當然不缺席。接著，12

月 14 日，日本防衛大臣岸信夫與大陸國務委員兼國防部長魏鳳和舉行視訊會談，此為岸信夫就任防相後首度與魏鳳和交換意見，前者對大陸軍方及海警船反復駛入釣島周邊海域造成緊張局勢升溫的事態表達關切。不論中日外長或防長，雙方在爭端中皆各說各話，但對話仍可窺見釣島現狀事態的端倪。

回顧 2012 年 9 月，日本野田內閣將釣魚台列嶼中的釣魚台、南小島與北小島「國有化」，不僅使中日關係陷入建交後的低潮，更令中國師出有名，以海警等公務船、機在釣魚台周邊海域進行常態性的維權勤務，形成中、日共同存在於釣魚台列嶼的新現狀。野田內閣的「國有化」釣魚台為日本的外交失策，無助於日本對釣島主權聲索之正當性，徒令此懸案在沈寂 30 年後，重回中日關係的現實難題。釣島爭端非但事涉主權，在中、日博弈中更與海洋利權、美日同盟及臺日關係交纏，使之成為僅能透過對話管控分歧，難以在中日關係中抽絲剝繭，透過一紙協定，得以制度性解決。

何況日本始終主張釣魚台為日屬島嶼，不存在爭議，中、日除各自表述主權立場外，日本若與中國達成任何關於釣島爭議解決之協定，無疑從主權立場上後退，承認釣魚台列嶼為與中國存在主權爭端之島嶼。此即中、日雖在管控分歧上具共識，於 2018 年啟動「海空聯絡機制」，但機制關鍵所在的「熱線」卻遲遲未能順利開通，日本小心翼翼的避免因開通「熱線」，落入承認北京的力量存在於釣魚台的口實。

王毅在訪日聯合記者會中表示，爭取年內開通兩國防務部門「海空聯絡機制」熱線，加強風險管控，增進安全互信。此外，王毅更呼籲，若雙方公務船以外船隻不進入周邊海域，事態應會改善，但日本對於此議，悍然拒絕。日本內閣官房官加藤勝信表示，日本政

府完全無法接受，沖繩縣知事公室長金城賢更反駁，絕不能出現沖繩漁船無法作業的事態。

日本凸顯大陸海警在釣島周邊海域對沖繩漁民構成的威脅，未深入探究此議背後的原因。其實，王毅是項關於釣島的呼籲是意有所指，「近一段時間，日方一些來歷不明的漁船反復頻繁進入釣魚島敏感海域，中方不得不作出必要反應」，對此，王毅口中的「不明的漁船」意指日本右翼人士支持或偽裝的漁船，渠等在釣島周邊海域的活動存在上升的風險，亟思利用釣島滋生事端，挑起雙方敏感的民族主義或「厭華」、「仇日」情緒，拉開中日關係。

日本上下對此三緘其口，日本媒體亦均未正確解讀「不明的漁船」所指為何，日本外相茂木只能承受輿論對其面對王毅「弱腰外交」的指責。此為日本「不能說的秘密」，因說破此事形同承認年來大陸公務船頻頻進入釣島海域的正當性。再者，執政的自民黨中不乏親右翼國會議員藉中國巡護釣島，升高對中國侵犯日本「尖閣主權」的指責，形塑北京的「橫暴形象」，施壓內閣強化對釣島的「實效管轄」。台灣媒體亦以此相譏王毅訪日高調無禮，暴露中日關係改善無以為繼，造成雙方絕口不提習近平訪日。關於延期的習近平作為國賓訪日一事，日本駐北京大使垂秀夫認為，目前仍不是協調具體日程的階段，但中日高層對話無可或缺。垂秀夫「時機尚早」之說不意味中日關係冷卻，重回對立。

王毅訪日不為敲定習近平的日本國事訪問，因在美國候位總統 **Biden** 訪日前，美國民主黨政府的對日政策暫難定調。日本對美外交先於對中外交，此為美日同盟的「義理」，北京了然於胸，王毅不為難菅內閣，靜待時機成熟。因此，中國對日外交雖存在對美的戰略思考，但無意操作王毅訪日，離間美日同盟。王毅兼程訪日意在維

繫 2017 年以來中日關係改善的勢頭，避免釣島爭端因日本右翼挑事導致不測事態。

伍、結語

在中、日建交 50 週年之際，北京積極推進對日關係，營造有利於經濟發展及對美外交的周邊環境。然而，兩岸和平對中國周邊的穩定無可或缺，「武統」之議及軍機繞台之舉皆與此背道而馳，更添 Biden 上台後，中美關係重回軌道的變數。東亞雖存在諸多難題，但彼此無視對方的一切主張，我行我素無助紛爭解決，只有理解對方的精神，摸索對話及妥協路徑始能創造共贏。