

焦點評析

石破天驚的外交新格局?

An Astonishing New Diplomatic Landscape for Japan

鄭子真 *Tzu-Chen Cheng*
中國文化大學政治學系教授
Professor of Department of Political Science
Chinese Culture University

一、日本自主性外交與歷史借鏡

2024年11月11日日本自民黨主席石破茂以221票最高票，但國會卻未過半數的首相指名選舉結果，擔任第103任的首相。此意味著自民黨即使持續執政，但是將面臨國會的朝小野大之局面，考驗黨內政與外交政策的攻防。石破首相迥異於強勢的安倍晉三前首相，以及大力支持烏克蘭的岸田文雄首相，主張應該成立「亞洲版北約」，並且與美國保持適當距離，強調日本的自主性外交。石破首相本身的政治理念，是自民黨內偏社會福利主義路線，回溯歷史，只要宣稱與美國保持距離的日本首相，最終都會在外交和安保面向上跛腳，並且終結政權。

如1993年自民黨第一次失去執政權後，由社會黨組成的細川護熙聯合內閣主張日本的自主外交，結果造成美日同盟關係的漂流。1993-1996年的聯合內閣更換了三位首相，對美關係的搖擺與內政的不確定下，結束了首次的非自民黨政權，執政寶座回歸自民黨手上。2009-2012年日本再度政黨輪替，首位民主黨鳩山由紀夫首相也因為處理駐日美軍的普天間基

地事件不順利，後繼的菅直人、野田佳彥首相皆無法解決此棘手的燙手山芋，三年的民主黨政權也基於美國因素而黯然結束。

從這些歷史經驗來看，即使日本主張自主外交，但是在整體安保上依舊無法脫離美國因素，此次大選後由自民黨石破內閣領軍的外交政策，以及環環相扣的國際安全，將出現黨內部激烈的辯論，以及外部必須與具社會主義路線的最大在野黨的立憲民主黨協調，方而勾勒出日本全方位的外交政策來進行安全保障。除此之外，國際環境最大的變數，就是甫當選美國下任的川普總統。如眾人所知，川普向來主張「美國第一」(America First)和保護主義，不意外地美國將會要求亞洲諸國加碼軍售，以獲得更多國家利益，如台灣、日本、韓國等，對抗由中國、俄羅斯、北韓連成一線的「軸心國」。日本本身的自主外交、美日同盟關係的浮動、日本與國際社會的連結等，都牽引未來東北亞安全與秩序的變化。

二、迎接戰後八十周年的日本政局與伯仲會議

戰敗迄今，明年日本將迎來 80 周年，其次，1955 年自民黨成立以來也走過 70 年光景，對日本而言，戰後《日本國憲法》是由 GHQ 盟軍制定，被長期執政的自民黨視為國恥，尤其是第 9 條放棄發動戰爭權。明年度原本自民黨預計要進行戰後首度修憲，但是面對這次眾院大選後席次無法過半，要強力推動修憲是有其難度，遑論明年夏天尚有參議院選舉。目前自公聯盟在參院共計有 140 席次，超過 248 總席次以上，然而石破內閣支持率若持續低迷，恐面臨與這次眾院大選相同結果的話，自民黨勢必無法提出修憲的意向。理由有二，一是會受到在野黨聯盟的反對，二是即使朝野協商成功勉強都在參眾兩院通過，最後仍得接受 1/2 選民的投票同意，不易跨過修憲門檻。

此次大選過後，自民黨取得 191 席次、公明黨為 24 席次，共計 215 席次，沒有達成眾議院過半數(465 席次)，必須結合願意在政策上合作的國民民主黨 28 席次方能持續執政。但是國民民主黨主張要將現行所得稅免

稅的 103 萬日幣門檻提高到 178 萬，換言之，此政策若通過，將減少日本明年度約 8 兆日圓財收，勢必衝擊國家整體預算和減少防衛預算的可能。11 月 NHK 進行調查，贊成門檻提高到 178 萬為 71%、反對 11%、不回答 19%，顯見日本民眾認為應該大幅減稅，而且有 35% 者同意減稅門檻應該提高到 178 萬日圓。

與前任岸田文雄首相明示日本未來防衛預算將突破 GDP 2% 的方針偏離，石破首相並沒有朝向提高防衛預算的意願。¹ 11 月石破內閣支持率為 41%、不支持率為 37%，支持率略為上升 2%，不支持理由為不期待該內閣提出的政策佔 34%；希望提振景氣的為 41%、進行政治改革 16%、社會保障制度的 13%、外交 11%，意即日本民眾最期待的依舊是經濟政策，不樂見石破內閣提出的自主外交。從修憲門檻、防衛預算的不確定性、國家財政減少等要素來看，明年度日本的防衛量能將不似過往。

石破首相本來就與舊安倍派的強勢外交路線不一，加上 2016 年之後並未擔任過重要的行政職位，自民黨內能與美國總統取得良好溝通管道，首推麻生太郎。但在 9 月底自民黨主席選舉過後，顯見麻生派已與石破決裂，加上石破尚未與即將上任的美國川普總統交手過，美日同盟蒙上陰影。

三、川普 2.0 與日本外交的可能走向

考驗石破首相的不僅是內政難度，還有嚴峻的外交挑戰，上任之初倡議的「日本版 NATO」構想，似乎是雷聲大雨點小。再者，訴諸日本自主性外交也偏離傳統自民黨主軸，不僅黨內不支持，鄰近的東亞國家們也不樂見。美國因素向來深刻牽動日本外交與安保，日本政府基本上負擔駐日美軍費用的 75%，是全世界對美軍最大貢獻國，尤以 2019 年美國川普總統要求日本提增到 80 億美元，是以往的四倍之高。² 甚者，與 2016 年時

¹ 日經中文網，2024/10/5，〈石破施政方針未提及修改日美地位協定〉，<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicsasociety/56858-2024-10-05-09-59-15.html>

² 週プレ NEWS，2024/11/23，〈日米の新トップ同士の相性は最悪!? 官邸がマジで恐れ

川普上任時不同之處在於，烏克蘭戰爭的爆發、中東動亂急遽加速、中俄朝聯手等更多國際變數的出現，2025年1月起的2.0版川普政權與美日關係，可想而知的，川普再向日本獅子大開口的可能性相當高。

即使前任岸田文雄首相提出日本防衛預算突破 GDP 2%、約 43 兆日圓的規模(2023-2027 年)，美日同盟僅實質上存在有「非對稱性」，即在存續性和同盟關係上，日本並不具有與美國相等地位的夥伴關係。對美日而言，日本提供美軍基地是國家過荷負擔，美方則要基於美日安保承擔起日本安全也很沉重，兩者的非對稱性關係特別顯著。石破首相要在日本國家安全保障與川普取得共識，是關鍵也是挑戰。

川普揚棄多邊主義的國際協議，偏好雙邊主義的互惠或單邊主義的保護政策，各國都屏息以待明年上任的 2.0 版川普政權，將祭出何種大絕招以達成「美國第一」。被川普視為敵方的中俄朝，早已被獻上國際貢桌台，即使是民主國家也必須敬畏的聯合起來，共同面對即將到來的「不確定性」挑戰。2024年11月18日 APEC 於祕魯利馬召開，同時舉辦中日首腦對話，石破首相談及願與中方成為「建設性穩定的關係」，中國則表示建立將與日本形成「戰略性互惠關係」，但希望日本不要介入台海問題。中國開放福島等「風險管制食品」與日本人短期入中之免簽證等誘因拉攏日本，希冀雙方往後能夠定期召開高層級會議，確保溝通、交流、互惠等管道暢通無阻。³

無論如何，次結構的中日關係或台日關係，取決於最上層的中美關係，石破首相若不能取得川普的信賴，則必須更多邊的與他國聯盟或合作。11月18日巴西舉辦 G20 高峰會議，針對貧窮和氣候變動等議題討論，

ていること「石破首相よ、トランプに説教だけはするな！」>，
<https://news.yahoo.co.jp/articles/1999a903c87ecae79fc0f9f685bce92fbb79d6fbl>，上網檢視日期:2024/11/23。

³ 日本外務省，2024/11/15，<日中首脳会談>，
https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/pageit_000001_01251.html，上網檢視日期:2024/11/23。

當下石破首相表明將與開發中國家進行多邊合作，並且願共享民主價值。其次，於此同時舉行英日高峰會議，討論未來彼此進行經濟版「2+2」會議的可能。英國為繼美國之後，是日本第二個協商的國家，透露未來英日面對川普總統即將祭出提高關稅等保護主義措施，雙方該合作和應對。⁴

綜上，石破內閣的日本外交之路充滿荊棘，內政上有自民黨執政的顛簸、在野黨的夾擊、國家財政稅收的減少，以及明年七月參院選舉的考驗等；在外交上 2.0 版的川普政權是石破首相是否能落實日本自主外交的關鍵。加上 11 月 18 日北韓最高領導人金正恩批評美日韓的共同軍事演習，危及區域秩序與和平，因此發展核武是不可逆政策；11 月 21 日俄羅斯普丁總統宣布於烏克蘭成功發射新型極音速中程飛彈，這些難解的國際議題將加深日本外交對應的難度。

責任編輯：蘇君瓊

⁴ KYODO, 2024/11/19, <日英、經濟 2 プラス 2 新設 首脳会談、防衛協力強化>, <https://news.yahoo.co.jp/articles/e4d5dd95b3539fb6275e31d3600909a7720bd722>, 上網檢視日期:2024/11/19。

