

菅義偉內閣的東北亞政策展望

楊雯婷

國防策略所

壹、新聞重點

近日菅內閣忙著與各國領袖進行電話會談，分別已與美國總統川普、南韓總統文在寅、中國國家主席習近平進行會談。¹本文將就日本菅義偉內閣對此三國的外交政策走向及相關的安全議題進行研析。

貳、安全意涵

日本在安全政策上大力支持美國印太戰略，然而美日韓三國之間仍有未解決的障礙及未來的隱憂。

一、美日關係隱憂為美國要求日本增加防衛費

菅義偉、川普的會談，同意將延續安倍時期的良好合作。防衛大臣岸信夫為安倍胞弟，副大臣中山泰秀與岸信夫同屬細田派，延續安倍政權時期強化防衛合作的基調應該不會改變。

而之前日本政府宣布放棄部署陸基神盾，正在與美方共同積極研究替代方案，將已購入的設備改設在其他地方。9月25日岸防衛大臣在記者會提及，目前傾向把雷達及飛彈發射裝置都放在海基的「海上方案」。然而，目前具體的三個方案，包括搭載於民間船舶、搭載於自衛隊護衛艦，或搭載在海上鑽油平台等設施，都各有問題點。防衛省將與美方、美國武器設備公司共同研議出成本最合理、可行的方案。找出新方案的問題雖可能曠日費時，但應不至於對美

¹ <川普與菅義偉通話 白宮：討論自由印太地區願景>，《中央社》，2020年9月21日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009210005.aspx>；<菅首相「韓国が關係を戻すきっかけを」日韓首腦の電話會談要旨>，《產經新聞》，2020年9月24日，<https://www.sankei.com/main/topics/main-26826-t.html>；<菅義偉與習近平通電話>，《日經中文網》，2020年9月27日，<https://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/politicsociety/42207-2020-09-27-01-49-54.html>。

日關係帶來太負面的影響。

筆者認為最大的隱憂仍在日本防衛費及負擔美軍費用的部分。前白宮國安顧問波頓（John Bolton）在書中披露，他 2019 年 7 月訪問日本時，即替川普要求日方每年分攤 80 億美元的防衛費，約為目前費用的四倍。美日兩國將在今秋進行負擔美軍費用的談判，就美韓之間負擔美軍費用的談判僵持的情況看來，應該會是一場硬仗。另外，9 月 16 日美國國防部長艾斯培（Mark Esper）指出希望盟國「將國防費與國內生產總值（GDP）之比提高到至少 2%」。² 如附表 1 所示，目前澳洲、印度、南韓、法國防衛費都有佔 GDP 1.9% 或 2% 以上的水準，日本的防衛費則維持在 0.9% 左右。由於日本和平憲法及國情不同，對防衛政策的自我限制比一般國家更多，1987 年中曾根康弘首相提出要撤消「防衛費只能佔 GDP 1% 以下」的限制時曾引起國內外爭議。若要增加到 2% 以上，又是應美國要求，可能會在日本國內引起爭議，也可能遭中韓等國抗議。

二、修復日韓關係不易仍為美日韓安全合作的障礙

日韓關係降到冰點的原因最初為「二戰徵用工」爭議，後演變為日韓兩國將彼此移出貿易優惠白名單的經濟摩擦。菅義偉、文在寅在會談中對於重新確認美日韓關係的重要性，也表示有意改善雙邊關係。然而，兩國在「二戰徵用工」爭議上仍無讓步跡象。日方一向立場為已在 1965 年的《韓日請求權協定》解決此問題，而且《產經新聞》報導有政府高官直言「與文在寅多談也沒用」。³ 尤其，自民黨正在考慮解散國會進行眾議院的選舉，選舉前更不可能對韓讓步。

² <美國防部長要求同盟國提高國防費與 GDP 之比>，《日經中文網》，2020 年 9 月 18 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicasociety/42122-2020-09-18-15-54-03.html>。

³ <日韓首腦の初会談、關係悪化の影「あの人と長く話しても…」>，《產經新聞》，2020 年 9 月 24 日，<https://www.sankei.com/politics/news/200924/pl2009240032-n1.html>。

日韓失和最急的反而是美國，因為美日韓三邊安全合作亦受影響。南韓為了促使日本撤回把南韓移出貿易優惠白名單的決定，2019年差點終止《日韓軍事情報保護協定》，最後在美國的交涉下雖不了了之，但南韓現在仍然主張現在已不需要一年前宣告，隨時都能終止。對美國而言，此項協定是美國有能力整合日韓兩盟友的象徵，此條約若被終止，儼然在質疑美國整合同盟能力。

參、趨勢研判

日本在考量對台政策時，通常是與其對中政策是連結在一起的，因此此段將就台日中三國關係進行綜合趨勢研析。

一、中日關係短期間將停滯

日本政府近年的對中政策，一直處在安全戰略考量與經濟利益的拉鋸。一方面，中國在東海及釣魚台附近的海空行動造成對日本明確的威脅。另一方面，基於經濟利益的考量，日本希望在政治及經濟上與中國維持穩定的關係。2018年中美貿易戰爆發後，中國急需拉攏日本，日本得已在相對付出較少代價情況下修復中日關係。

由於菅義偉上任受到親中派的自民黨幹事長二階俊博大力支持，⁴估計日本對中政策大方向仍會持修復關係路線。此次習菅電話會談雖沒提及習訪日，但二階9月17日演講時曾指出習訪日之時勢必會簽署第五份政治文件。⁵

儘管如此，習訪日應難以在今年內成行。9月24日自民黨保守派議員又提出決議書給內閣，要求中止習訪日。除了決議書上寫的理由，即抗議中國在武漢肺炎處理不當使之擴散到日本之外，可能

⁴ 關於二階的親中傾向，請參見 Devin Stewart, "China's Influence in Japan: Everywhere Yet Nowhere in Particular," CSIS Report, July 23, 2020. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200722_Stewart_GEC_FINAL_v2%20UPDATED.pdf. 而且本報告由美國國務院提供部份的研究經費。

⁵ 太田成美，〈日中關係「任誰都覺得是春天」 二階俊博對習近平訪日懷期待〉，《朝日新聞中文版》，2020年9月18日，<https://asahichinese-f.com/world/13740379>。

亦有眾議院重新改選的考量。再者，在輿論對中觀感不佳的情況下，習訪日也不會賓主盡歡。

至於第五份政治文件的內容，筆者認為在對台立場方面應該會止於老調重彈，如附表 2 所示，重申「繼續堅持在《日中聯合聲明》中就台灣問題表明的立場」。應該不會超越這個立場，畢竟日本亦會考量美國的對中、對台立場。今年以來美國對中對抗的態勢明確化，且川普任內美台關係升溫。日本應不會希望在美國對台政策變化之際對自己的對台政策設限，應會保留對台政策靈活的空間。

二、對台政策可作為活棋

日本通常將對台政策放在對中政策一起考量。一般而言，當在日本欲修復中日關係情況下，對中國的人權議題、香港、台灣的關注便會相對減少。而中日關係障礙較多、相對低點時，日本對台政策較有可能有進展。

今年由於中國對武漢肺炎處理不當、戰狼外交失策、實施香港國安法，使得中國形象大傷，各國在輿論對中反感的情況下，各國政府即使想持續推動友中路線也會瞻前顧後。中方目前急欲將習訪日、第五份政治文件作為外交施政的成績，對於日方政策的容忍度較高。甚至日本政府若為了不影響習訪日的進程，刻意作出友台舉動來說服國內輿論，中方亦可能睜隻眼閉隻眼。也就是把對台政策當作活棋，增加自身的政治資產。

附表 1、2019 年各國防衛預算比較

	美國	中國	印度	俄羅斯	法國	德國	英國	日本	南韓	澳洲	加拿大
國防費用（十億美元）	732	261	71.1	65.1	50.1	49.3	48.7	47.6	43.9	25.9	22.2
對 GDP 比（%）	3.4	1.9	2.4	3.9	1.9	1.3	1.7	0.9	2.7	1.9	1.3

資料來源：Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2020, “Fact Sheet (for 2019),” SIPRI Military Expenditure Database.

附表 2、日中政治文件中對臺立場

政治文件名稱	提及臺灣部分論述
1972 年《中華人民共和國政府和日本國政府聯合聲明》	「中華人民共和國政府重申：臺灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分。日本國政府充分理解和尊重中國政府的這一立場，並堅持遵循波茨坦公告第八條的立場。」
1998 年 11 月《日中關於建立致力於和平與發展的友好合作夥伴關係的聯合宣言》	「日方繼續遵守日本在《日中聯合聲明》中表明的關於臺灣問題的立場，重申中國只有一個。日本將繼續只同臺灣維持民間和地區性往來。」
2008 年 5 月《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》	「日方重申，繼續堅持在《日中聯合聲明》中就臺灣問題表明的立場。」

說明：第二份政治文件《中日和平友好條約》並無提及台灣，故不列入此表。

資料來源：作者整理自公開資料。

（責任校對：江炘杓）