

岸田內閣內外政策及政局發展研析

何思慎*

岸田文雄主政日本後，旋即領軍自民黨贏得眾議院大選，岸田內閣獲民意授權，揭開日本的岸田時代。本文將分析選後岸田的人事布局、自民黨內各派系勢力消長形勢對日本政局影響，蠱測 2022 年夏天的參議院選舉。據以剖析岸田內閣未來內政及外交施政重點，以及美日、日中、日韓及臺日關係發展情形。

岸田布局內閣人事展現岸田色彩

日本眾議院大選揭曉，自民黨再獲民意授權，岸田文雄得以再續首相。雖然岸田內閣支持率僅 6 成，以新內閣來說不算太高，但該黨幹事長甘利明在所屬神奈川第 13 選區中箭落馬，辭任幹事長，其與安倍晉三及麻生太郎並列為自民黨的「3A 連線」解組。此結果對選後試圖展現個人施政色彩的岸田首相而言，未必負面，岸田應較菅義偉更具政策揮灑空間。

甘利明去職，遺缺由外相茂木敏充入替，岸田任命「岸田派」（宏池會）2 號人物林芳正出任外相，¹ 此為第二次岸田內閣最受注目的人事布局。林曾任防衛大臣，美國哈佛大學出

* 作者為輔仁大學日文系特聘教授兼日本暨東亞研究中心主任。

¹ 關於「宏池會」，詳參「ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典《宏池会》の解説」，<https://kotobank.jp/word/%E5%AE%8F%E6%B1%A0%E4%BC%9A-496528>。

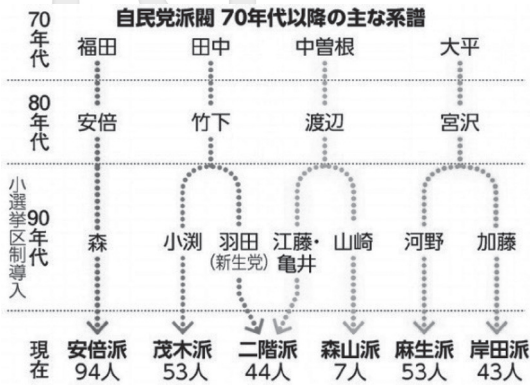
身，為5連霸的資深政治家，內閣歷練完整，熟稔外交、安保政策，此次由參議院轉戰眾議院成功，在黨內後勢看好。林芳正雖為「日中友好議員聯盟」會長，與中、韓兩國關係良好，韓國視之為自民黨內少有的「知韓派」，但其留學哈佛大學甘迺迪政府學院(Harvard Kennedy School)碩士的背景及曾為美國國會議員工作並參與立法的經歷，亦不乏美國的政治人脈，深諳美日同盟，為在美、中對抗下，可於兩者間維持外交平衡感的適當人選，入閣歷練外相，亦可厚植派系內接班梯隊，壯大「岸田派」角逐大位的實力。

岸田的對中政策不僅備受國際社會關注，亦挑動自民黨內派閥的敏感神經。眾院選後的自民黨內7個派閥人數皆下滑，但未出現大洗牌，除「石破派」(水月會)撤消派系，轉為不具成員約束力的「石破集團」外，各派閥勢力未見明顯消長，「細田派」(清和會)仍居各派系之首，²但原會長細田博之出任眾議院議長，交由安倍前首相繼之，改名為「安倍派」。「岸田派」雖為執政派系，一時間仍難以整合谷垣禎一等「大宏池會」各舊部，派系實力未順勢壯大(參見圖一)。³

安倍為自民黨最大派系掌門人，黨內影響力不容小覷，其雖非「製王者」或「影武者」，但仍具稱王之勢，安倍將以人數實力為籌碼，強化政策及人事發言權。形勢比人強，「宏池會」仍難與「清和會」匹敵，岸田須小心翼翼關注黨內派系平衡的變化。前首相菅義偉近來積極整合支持自己的無派閥

² 關於「清和會」，詳參「ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典《清和会》の解説」，<https://kotobank.jp/word/%E6%B8%85%E5%92%8C%E4%BC%9A-546761>。

³ 朝日新聞，2022年1月10日，<https://www.asahi.com/articles/DA3S15166452.html>。



圖一

資料來源：引自〈いちからわかる！〉自民党の派閥が減ったそうだ・《朝日新聞》、2022年1月10日、<<https://www.asahi.com/articles/DA3S15166452.html>>。

國會議員，有另立派閥的可能，岸田在政權運營上亦須謀求菅義偉相挺，以免受制於「清和會」。

然而，打出與日本共產黨「在野共鬥」的立憲民主黨繼7月的東京都議會選舉再嘗敗績，眾院席次較改選前大幅減少13席，僅獲96席，此反映在比例代表議席從62席驟減至39席，與極左的日共合作顯然難獲支持者認同，導致「日本工會總聯合會」的組織票流失。立憲民主黨黨魁枝野幸男決定請辭負起敗選責任，在野陣營不僅整合未果，恐在立憲民主黨的黨魁之爭中，再陷分裂危機，此將不利於2022年7月的參院選舉，岸田淪為「短命首相」或然率驟減。

屬自由黨系的「宏池會」在宮澤喜一首相後，近30年未曾執政，眾院大選雖未實現形式上的政黨輪替，但實質為自民黨內的權力交班，民主黨系的「清和會」讓位給自由黨系的「宏池會」的結果，形同隱性政黨輪替。岸田首相須在內、外政策上展現「岸田色彩」，回應民意期待，而非「安規岸隨」，

換湯不換藥。

岸田的經濟及安保政策思路

日本首相岸田文雄初試啼聲，領軍自民黨投入眾議院大選。自民黨不僅掠過單獨過半的 233 席門檻，且單獨獲「絕對安定多數」的 261 席，達到掌控眾院 17 個常設委員會人數皆過半的優勢，且與共同執政的公明黨共獲 293 席，執政聯盟在眾院的勢力未如選前預期的大幅衰退。

選後，岸田仍維持與公明黨共組聯合內閣，以利 2022 年 7 月參院選舉，得到「創價學會」組織票穩定支持的公明黨在選票及席次上的加持，⁴ 確保在參院的過半優勢，避免再陷「扭曲國會」的執政困境，⁵ 淪為跛腳。但此次眾院選舉，日本維新會異軍突起，席次由 11 席躍升至 41 席，且其支持有溢出大阪周邊之勢，政黨支持率更激增至 16%，遠高於公明黨的 4%，儼然成為第三大黨，未來發展不容小覷。

此外，異於公明黨，日本維新會在政治光譜上較自民黨更右，在修憲主張上與自民黨合拍，自民黨對維新會頻送秋波，黨內亦起「捨公明，取維新」的聲音，自民黨與公明黨的關係出現微妙變化，引起公明黨的政治戒心，但公明黨與日本維新會政治歧見過大，自民黨魚與熊掌不可兼得，難將維新會拉進「自公聯合政權」，何況維新會亦與「宏池會」的「鴿派」色彩違和，岸田應不致打破與公明黨的聯合執政，與維

⁴ 請參「創價學會全球網」，<https://www.sokaglobal.org/cht/>。

⁵ 即「ねじれ国会」眾、參兩院過半多數分別控制在不同政黨，亦譯為「分立國會」。

新會將止於國會中的政策協調或合作。

然而，岸田留任防衛大臣岸信夫，顯示在防衛政策上仍將推進安倍解禁集體自衛權行使後，在安保體制上未盡之武功，尋求「專守防衛」之新解及「對敵基地攻擊能力」之建立，將自衛隊轉型為「攻守俱備」的武力，實現「自主防衛」。日本防衛省 11 月 12 日設置「加速強化防衛力會議」，為擁有「對敵基地攻擊能力」展開正式討論。岸信夫在推特 (Twitter) 上推文表示，「此為刻不容緩的狀況，將向前推進討論」。

對於新設的職司人權問題的首相輔佐官一職，岸田起用高調批評中國人權問題的自民黨前總裁谷垣禎一陣中大將、前防衛相中谷元擔任。在對中態度上，中谷與林芳正之間存在極大反差，但日本外交對人權議題向來著墨不深，此項人事任命恐意在拉攏遲遲不願歸隊「宏池會」的「谷垣集團」，以壯「宏池會」聲勢，而非由操作中谷與林芳正在對中外交上的黑白臉。

在經濟政策上，有別於「安倍經濟學」(Abenomics)，岸田首相拋出重視分配正義的「新資本主義」，以數位化及綠能等為核心，審視日本的城鄉差距與格差社會問題，實現可持續及包容性經濟。為落實此政策主張，新設「數位田園都市國家構想實現會議」、「數位臨時行政調查會」、「全年齡層型社會保障構築會議」等 3 個政策平台。⁶ 11 月 8 日，岸田在「新資本主義實現會議」上表示，將在彙整上述 3 項會議的討論結果，「明年春天整合宏偉藍圖及具體落實的措施，並向世界展示」。岸田提出的「數位田園都市國家構想」意在從地方

⁶ 分管 3 項會議的閣員分別為世博相若宮健嗣負責數位田園都市會議，數位相牧島 Karen 負責數位臨調會議，經濟再生擔當相山際大志郎負責社保會議。

開始推進數位化，力爭弭平與城市之間的貧富差距，展示提升地方活力的願景。「數位臨時行政調查會」則計劃討論通過數位改革及規制改革、行政改革，為構築適合數位社會的國家與地方的制度及系統而完善環境。「社保會議」之下將設置「公共價格評估探討委員會」，以調升待遇不佳的護理人員及保育士的薪資。

「岸田外交」初登場

岸田上台後，延續自民黨總裁競選時的對中強硬立場，似乎將「抗衡中國」做為岸田內閣的首要任務，不禁令人質疑過去被視為「知華派」，「和平主義」色彩鮮明的岸田首相是否由鴿轉鷹。岸田為「宏池會」掌門人，該派系源自戰後擘劃「重經濟、輕軍事」路線的吉田茂，在自民黨派閥系譜中屬「保守本流」（自由黨系），與鳩山一郎及岸信介為首之戰前「大日本主義」者所構成之「清和會」的「保守旁流」（民主黨系）並非同掛，在政治理念上異於安倍晉三。但岸田亦如安倍，為熟稔外交事務之首相，其「宏池會」的背景，使「岸田外交」可望有別於「安倍外交」，在強化美日同盟的同時，更將透過對話穩定日中關係，並打開因歷史問題陷入僵局的日韓關係，對立、對抗與衝突應非「岸田外交」的字眼，此為「宏池會」一貫的鴿派形象。

岸田首相在國會大選後，旋即赴英國格拉斯哥出席《聯合國氣候變遷綱要公約》第26次締約方會議（COP26）領袖對話，但8小時的快閃行程意在與出席峰會的美國總統拜登場邊會談，為年底前正式訪美鋪墊，贏得美國信賴，揭開「岸田外交」新幕。岸田把握機會，以「休息室外交」的形式向拜

登重申美日同盟為日本外交的基石，⁷ 傳達強化同盟關係的企盼，以爭取明年拜登首訪東亞時，以日本為首站，象徵美日同盟仍為美國東亞安全戰略中之核心。

美國在團結東亞盟國中，深化與澳洲的安全合作，組建「美英澳安全夥伴關係」(AUKUS)，在美國印太戰略中，澳洲地位上升，儼然成為東亞版的「英國」，頗有凌駕日本之勢。「拜岸會」初登場，雖僅短暫數分鐘，但日本外務省認為，岸田面對面外交初試啼聲的對象為拜登，此深具意義，有助於強化同盟關係。岸田直接向拜登爭取對「岸田外交」的理解與支持，並吸引忙於應對各項外交難題之拜登的注意力。岸田在續任首任後的記者會重申，希望在年內儘早訪問美國，與拜登舉行會談，「為進一步強化日美同盟並實現自由開放的印度太平洋，將進行合作」。此外，日本、美國、澳洲及印度的「四邊機制」將於2022年春季在日本召開第二次實體領袖會議，著眼於中國的挑戰，推進經濟安全合作。

林芳正出任外相，將有助於推動「岸田外交」，在美、中對抗格局下，展現有別於安倍的外交路線。未來岸田仍將透過美日同盟及多邊合作，與美協調共同應對中國，但為避免日中關係持續惡化，力求與中國保持對話，且在必要時扮演協調人的角色，臺海衝突絕非日本所欲見，須藉一切外交手段，維繫日本周邊安全。此外，林芳正為「日中友好議員聯盟」會長，此跨黨派國會議員聯盟旨在促進中、日友好合作，林為避免作為外相履職時不必要的誤解，辭去會長，由

⁷ 格拉斯哥之行，空中旅途往返花費約24小時，而當地逗留僅8小時左右，行程非常緊湊。在會場休息室站著交談是抵達當地不久的11月2日上午11時許，會談僅「很短時間」(首相官邸消息人士語)，前後數分鐘。

自民黨的前經濟產業相小淵優子接任。林芳正接受《文藝春秋》月刊專訪時表示，日本與中國存在切不斷的經濟關係，無法「從明天開始即讓日中貿易歸零」。⁸林芳正自認是「知中派」，但不會「媚中」，「在與對方談判時，瞭解對手較不知道來得好」。

林亦是岸田領導的「岸田派」(宏池會) 2 號人物，「宏池會」以往被視為自民黨內「鴿派」，重視日本與中、韓等東亞周邊國家關係，韓國更將林芳正視為「知韓派」。韓國外交部長官鄭義溶 11 月 10 日向林芳正致賀函時表達攜手發展日韓關係的期待。在日韓關係因歷史問題陷入僵局的情況下，前任外務大臣茂木敏充對雙邊溝通持消極態度。但鄭義溶與林芳正今後是否會為解決強徵勞工、日軍慰安婦問題創造機會，備受關注。林芳正向來注重發展與中、韓等鄰國關係。林芳正在初任外相記者會上表示，希望積極推進與韓國的外交溝通及對話，儘快恢復兩國關係正常化，從而擴大各領域的雙邊合作，但就強徵勞工和慰安婦問題，重申日本的既有立場。

日韓關係之轉圜恐待 2022 年 5 月韓國新任總統上台後，磨合雙方歷史問題解套的認知差異，重回日韓關係的「65 年體制」，在歷史與國際政治的現實之間，摸索平衡點，尋回雙邊關係改善的無可或缺的信賴。林芳正繼任外相，將有助於岸田在外交上緩解與中、韓的對立，為催生「中日韓自由貿易區」創造條件。林芳正掌外交，可窺見「宏池會」歸位日本政治後，經濟優先於軍事，岸田將著眼於外交，因應美、中

⁸ 《文藝春秋》，2021 年 10 月 8 日，<https://bungeishunju.com/n/nbd8c-5cf5cf28>。

對抗與臺海緊張局勢。

有別於「安倍外交」，岸田首相在延續安倍強化自我防衛能力外，在對中外交上雖言所當言，「將主張該主張的，推進堅定的外交」，但與美、英、澳及歐盟相較，在臺海議題上將採取相對克制的態度，避免招致擴軍競賽的惡性循環。岸田首相應知以軍事對應中國崛起對日本所帶來的安全戰略壓力，並非上策，此徒使日本在與中國競爭中，陷入不利的位置。日中關係若急凍，不僅將損及雙邊經貿，且日本須承受更大的周邊戰略風險，安全與經濟利益兩頭落空。此與新加坡的對中戰略思維類似，新加坡國防部長黃永宏直言，「中國則在過去 1、20 年來，成為驅動亞洲經濟發展的引擎，新加坡和其他東南亞國家都得益於中國和美國在這個區域的影響力，因此各國都不希望選邊站。因為既然大家都從中、美兩國身上受益，為什麼要選？」⁹

岸田曾任近 5 年的外相，在戰後歷史上任期僅次於吉田茂，任內致力於推動「新時代日中關係」，亦使中國的對日印象顯著改善，但最新公布的日本《言論 NPO》與中國國際出版集團在中、日兩國實施的聯合民調結果，9 成日本受訪者仍舊對中印象負面，但回答對日本印象「不好」的中國受訪者較去年大幅上升 13.2%，達 66.1%，此為 8 年來中國對日認知情感首度惡化，反映美、中對立，日本緊靠美國「抗中」下的日中關係實況。

日本認為，曾為改善中、日相互認識之主要趨力的赴日觀光客因防疫邊境管制措施而中斷亦是主因，在官方與民間

⁹ 《聯合早報》，2021 年 11 月 5 日，<https://www.zaobao.com.sg/news/singapore/story20211105-1210341>。

交流驟減下，中、日互動焦點幾乎只見對立，特別是釣魚臺列嶼爭端升高，及外交上日本對臺海、南海問題與美國聲氣相通，促使中國民意對日觀感集體趨向負面。中國觀光客仍未重返日本旅遊市場，卻首見中、俄 10 艘海軍艦艇聯合穿越北海道與本州間的津輕海峽，南下太平洋，日本政府將之視為安全威脅，對此「高度重視並密切注視」，憂心在領土爭議問題上，中、俄是否形成聯合對日之勢，日、中安全困境治絲而棼。

北京對林芳正主掌外交表示歡迎，認為此凸顯岸田政府有意推進穩健對華外交，但上海國際問題研究院中日關係研究中心研究員蔡亮認為，林芳正雖是「知中派」，但不意味岸田內閣的對中政策會發生根本性改變。美日同盟為日本外交基石，在中、美對抗之勢若未緩解，將壓縮日本改善日中關係的政策空間，此為「岸田外交」的艱難挑戰。在美、中兩強間，岸田能否發揮外交手腕，證明「宏池會」較「清和會」更能有效處理百年難解的日中關係，此決定岸田是安倍的政治備胎，亦或是在檢討和平憲法與因應東亞戰略情勢中，為日本尋回「宏池會」的初心，引領日本面對此百年變局的舵手。

臺日關係前膽

雖然 60 年代「宏池會」開山祖池田勇人主政日本時，積極打開與北京的經貿關係，當時臺北與東京時有齟齬，但究其原委，並非「宏池會」的親共反華，而是 60 年代美國對華政策的轉軌所致。池田勇人出身「吉田學校」，在外交上承襲吉田茂之神髓，他深知吉田茂的中國政策意寓著「二個中國」之見解，故將其政壇上的恩師吉田茂對中華民國所曖昧採取

的「限定承認」態度，轉化成具體的「繼承國家」理論，主張一個聯合國會員國若因政權分裂或合併情形時，其分裂或繼任的政權可以繼承前政權的會員資格。換言之，中國即分裂成中華民國與中華人民共和國兩個政權，則二者皆可根據這種「繼承國家」理論，分別成為聯合國會員國。¹⁰

在美國當前支持我國有意義參與聯合國相關組織時，岸田首相應不忘池田勇人的「繼承國家」理論，助力臺北重返國際組織。然而，日本在《舊金山和約》及「和平憲法」的制約下，日本版的《臺灣關係法》將無法排上岸田內閣所欲推動的立法議程，臺日關係難以超克「72年體制」，建立具主權意涵的安保互助。但臺日關係在「72年體制」下亦有堅韌的經濟、文化紐帶，並分享共同的價值觀與地緣政治利益。日本對臺灣的支持為超派系、跨黨派，而非靠個別日本政治人物對臺灣的認知情感，國人不必主觀對日本政治人物以二分法，將之標籤化為「親中」或「親臺」，妄斷岸田、林芳正等人。

至於日本對於臺灣申請加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》(CPTPP)的立場，岸田在自民黨總裁選舉時表態「歡迎」，¹¹但岸田更具體指出，將關注臺灣的市場開放是否達標CPTPP的高水準規則，此與時任內閣官房長官加藤勝信代表日本政府的說法一致。CPTPP原為美國歐巴馬政府開展「再平衡」政策，因應中國崛起，平衡北京影響力的重要機制，但川普主政後，將之視為對美不公平貿易的一環，毅然退出，而美國缺席的《跨太平洋夥伴關係協定》(TPP)，雖由日

¹⁰ 司馬桑敦，《中日關係二十五年》(臺北：聯經出版公司，1978年2月)，頁11。

¹¹ 10月4日，岸田就任首相後的記者會重申此立場。

本一肩扛下，換湯不換藥的更名為 CPTPP，但在印太戰略上的意義大不如前，亦淡化經濟圍堵中國的色彩。

拜登對是否重回 CPTPP 仍不置可否，但日本認為美國重回 CPTPP 的機率不高，此淡化 CPTPP 圍堵中國的戰略作用，單純化為區域多邊自由貿易體制，亦使中國在《區域全面經濟夥伴協定》(RCEP) 之外，對市場開放程度更高的 CPTPP 表達加入的意願，若中國加入 CPTPP，原則上須對成員國撤銷 95% 的關稅。

臺、日至今仍未進行 CPTPP 的協定內容非正式談判，加入的障礙仍是未知數，蔡政府不能過度樂觀期待日本因友臺而讓利臺灣，而首先須對面的難關即為福島等 5 縣核災區食品輸臺解禁問題，此為日本堅持臺、日展開自由貿易談判的前提，加藤勝信直言，「會向臺灣表達希望盡快解禁」。

加藤雖正面看待臺灣申請 CPTPP，但重申日本對臺灣的基本立場遵守 1972 年與北京建交簽署的《中日聯合聲明》，雙方維持非政府層級的實務關係。換言之，支持臺灣以「臺澎金馬個別關稅領域」(TPKM) 加入 CPTPP 無涉「一中政策」的改變，此為臺北的世貿組織 (WTO) 會籍名稱，但臺灣加入 CPTPP 仍繞不過「一個中國」。《日本經濟新聞》認為，臺灣加入 CPTPP 的門檻頗高，主張「一中」的中國，估計將加強相關國家的外交接觸，防止臺北在北京之前加入。

此外，職司自由貿易談判的日本經產省對與臺灣簽訂自貿協定的態度消極亦為臺、日 CPTPP 談判時的困難之一，此不因經產省「臺灣班」官僚忌憚北京，而是臺、日貿易在 WTO 架構下，即能滿足日本的貿易利益，另訂自貿協議，不論多邊或雙邊，對日本而言，降關稅的利益不大，非當務之急。