

日本国际安全战略的新动向及其影响^{*}

□ 孟晓旭

〔提 要〕 菅义伟政府的国际安全战略沿袭并发展了“安倍路线”，其以印太地区为重点，升级日美印澳“指导性安全联盟”，深化多边多层安保体系，强调经济安全保障议题，强化供应链安全，并经历了从反对构建“亚洲版北约”到利用多边围堵制华的路线转变。国际形势和印太权力格局新变化、美国对盟国的政策调整，以及推动战后日本安全战略转型和迎合国内政治需求等是菅政府调整和深化国际安全战略的主要动因。菅政府的国际安全战略在能力和框架上均存在缺陷，背后的安全理念也不符合时代潮流，难以获得地区国家的广泛支持，但其产生的复杂影响需要重视。

〔关 键 词〕 日本国际安全战略、日本外交、中日关系

〔作者简介〕 孟晓旭，中国社会科学院日本研究所研究员

〔中图分类号〕 D731.335

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 4 期 0087-16

2020年9月16日，菅义伟接替安倍出任日本新一届政府首相。由于长期担任安倍政府内阁官房长官一职而无外交安保的履历和经验，菅义伟执政被认为存在外交和安保短板。在遭受新冠肺炎疫情冲击、侧重应对国内议题

^{*} 本文是国家社科基金项目“‘一带一路’建设下日本对华战略调整及中国的应对研究”（项目编号：18BGJ056）的阶段性成果。

的背景下，“菅随安规”似乎是其现实选择，但事实上菅政府上台后在国际安全议题上更为积极，不断调整和深化日本国际安全战略，形成一定特色，其复杂影响正逐渐显现，需要予以关注。

一、国际安全战略新动向

日本《国家安全保障战略》强调，仅凭一己之力不能确保安全，应多层次地开展国际安全合作，战略和系统地推进安全保障政策。^[1]菅政府成立以来，对外积极开展国际安全合作，聚焦战略重点地区，升级核心战略合作框架，扩大安保合作体系，并转向加大对华安全围堵。

（一）战略重心放在印太地区，强化与地区多国的安全合作

菅政府重视印太地区的安全，把“印太战略”作为日本国际安全战略的重心。在首次施政演说中，菅义伟强调“印太地区形成基于法治、自由开放的秩序极为重要”^[2]。为获得国际支持，菅政府重点向美国拜登新政府推销“印太战略”。尽管此前拜登在《外交事务》上的署名长文以及美国民主党2021年的政治纲领回避“印太”，但2020年11月12日，在祝贺拜登当选美国总统的首次通话中，菅义伟强调日美联手打造“自由开放的印太”的重要性。2021年3月，日美举行“2+2”会谈，两国再次承诺“推进自由和开放的印太地区和基于规则的国际秩序”^[3]。4月，日美首脑联合声明强调，日美同盟是印太安全的基石，“共同领导多边机构促进印太安全”^[4]。在菅政府的各项外交安保议程中，“印太战略”都是其中的关键词。

与安倍政府相比，菅政府更加重视与东盟国家开展战略性安全合作，把

[1] 「国家安全保障戦略について」、2013年12月17日、<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。（上网时间：2021年3月2日）

[2] 「第二百四回国会における菅内閣総理大臣施政方針演説」、2021年1月18日、http://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0118shoshinhyomei.html。（上网时间：2021年3月2日）

[3] 「日米安全保障協議委員会（2+2）共同発表」、2021年3月16日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100161034.pdf>。（上网时间：2021年4月25日）

[4] 「日米首脳共同声明」、2021年4月16日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100202832.pdf>。（上网时间：2021年6月2日）

支援东盟国家提升安全能力和增强安全意识作为塑造印太安全秩序环境的抓手，不断表示日本“印太战略”重视东盟的中心地位及全面支持东盟的“印太展望”。菅义伟上任后的首访地就是越南和印尼。2020年10月，菅义伟在访问两国期间宣布向东盟国家提供执法船只、加强海上执法人才培养合作，与越南就签署《防卫装备和技术转移协定》达成实质性共识，与印尼就早日实施“2+2”部长级会谈、推进防卫装备转移协定以及海上执法人才培养达成一致。11月，菅义伟在与湄公河流域五国首脑会谈中表示将向各国提供海事监控系统以强化海洋安全保障和权益保护，并提出为了扩充“法治”而向湄公河流域五国派遣法律专家。2021年3月，日本-印尼“2+2”会议签署了《防卫装备和技术转移协定》，并商定由日方支援提供渔业监视船以提高印尼海上执法能力，加强在印尼港湾的基础设施建设合作等。菅政府积极帮助东盟国家应对新冠肺炎疫情，协调卫生安全筹资机制。5月，菅义伟表示日本将向菲律宾提供总额200亿日元的援助，包括完善运输疫苗所需的冷链物流等。6月，日本自民党外交小组组长佐藤正久表示，日本政府正朝向越南提供新冠疫苗的方向展开协调。日本还向“新冠肺炎疫苗实施计划”（COVAX）框架提供资金支持，并与“全球疫苗免疫联盟”（Gavi）共同举办新冠疫苗峰会。

在与主要伙伴国的合作议程中，与本地区其他国家的安全合作也成为菅政府重视的议题。2021年5月，日澳首脑会谈强调，为实现“自由开放的印太”要推进与东南亚、太平洋岛屿国等相关国家的合作。^[1]日本2021年国际安全合作的相关预算也主要用于印太地区，包括支援地区安全能力构筑和加强对外安全交流两个层面。第一个层面主要是增强东盟整体安全能力，支援海洋安全保障和网络安全能力建设，实施人才培养和提升国际规范共识等。第二个层面主要包括参加“太平洋伙伴关系2021”演习、与印太各国开展医疗活动和文化交流、推进国际和平合作、加强印太派遣训练（IPD）及联合训练等。^[2]

[1] 「日豪外相会談」、2020年5月5日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page4_005320.html。（上网时间：2021年6月2日）

[2] 「我が国の防衛と予算（案）令和3年度予算の概要」、2020年12月18日、https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2021/yosan_20201218.pdf。（上网时间：2021年3月25日）

（二）升级并强化主导性战略安全合作框架，深化多边多层安保体系

日本“印太战略”以日美澳印为“指导性安全联盟”，但该“四边框架”一直处于松散和非机制化状态，也没有公开的共识性声明，不能满足日本对印太安全秩序的“指导”。菅政府积极推动日美澳印“四边安全对话（QUAD）”战略框架升格为首脑级，在印太地区构建新“指导性安全联盟”，以应对“印太地区缺乏有效安全保障合作机制”^[1]的“不足”，试图在印太地区安全治理上发挥主导作用。2020年10月，“印太合作研究会”向外务省提交政策报告书，建议应创设日美澳印首脑会谈，同时吸纳英法等国。2021年1月，内阁官房长官加藤胜信表示，四国已经有外长级别会谈，应该将相关合作提升至新高度。为促成四国峰会成行，菅义伟还提前与印度总理莫迪举行电话会谈，说服印度加入。2021年3月，首次四国线上峰会召开，发布联合声明，坚定承诺共同应对疫苗供应、气候变化、重要和新兴技术等安全问题。四国峰会还设置三个具体工作组，意在促成常态化和机制化的印太地区“指导性安全联盟”。4月，菅义伟与莫迪举行电话会谈，日印双方决定为进一步巩固“四边框架”努力。

菅政府不断丰盈“四边框架”下的双边安全合作，强化“指导性安全联盟”。2020年9月，日印签署《物资劳务相互提供协定》（ACSA），实现自卫队与印度军队间相互提供燃料、弹药等物资以及运输等劳务等。2020年11月，日澳首脑会谈确定两国成为“特别战略伙伴”，并联合发表了《互惠准入协定》（RAA）的大框架协议，使日本自卫队与澳大利亚军队之间的联合行动和演习更加顺畅。《日澳首脑联合声明》再次强调两国在印太安全上有共同战略利益。^[2]2021年3月，在日美“2+2”会谈上，双方表示将深化两国各领域的安全合作，并就日美同盟的作用、任务和能力等问题进行磋商。整体看，日本国际安全战略在对外合作层级上包括“安全保障共同宣言 / 共同

[1] 「令和2年版防衛白書」、2020年7月14日、https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/wp2020_JP_Full.pdf。（上网时间：2021年6月8日）

[2] “Japan-Australia Leaders’ Meeting Joint Statement,” November 17, 2020, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100116180.pdf>。（上网时间：2021年4月25日）

声明”“外交防卫‘2+2’会议”“物资劳务相互提供协定”“秘密军事情报保护协定”“两国间(各军种)军事训练/演习”“防卫装备和技术转移协定”“访问部队地位协定”等,除与印度没有“访问部队地位协定”外,“四边框架”下日本的双边国际安全合作基本实现了全层级覆盖。

日本还与其他伙伴国构建多边多层安保合作体系,推动构建“QUAD+”框架,对象包括英国、法国、德国、新西兰、韩国、越南等。2021年2月,日英“2+2”会谈提出将在海洋等各领域加强安全合作^[1],日英2021年年内还将在印太地区举行联合军演。2月,日美法首次在日本近海实施联合军演,日本海上自卫队还与法国海军进行了补给训练,这是2019年日法《物资劳务相互提供协定》生效后的首次军事演训。3月,日德签署《军事情报保护协定》,并在4月中旬举行了“2+2”会谈。4月,日美印澳法在印度东部的孟加拉湾举行海上联合军演。5月,日美法在日本国内举行了陆军联合训练,日美法澳旨在提高离岛防卫能力的“ARC21”联合训练在东海举行。

(三) 注重经济安全战略议题,积极构建“弹性供应链”

经济安全是菅政府国际安全战略的新关键词,菅义伟明确表示日本要“从经济安全保障角度出发”^[2]应对国际新形势。2021年日本《外交蓝皮书》认为,在物联网(IoT)、5G、人工智能(AI)、量子技术等新技术革新下,“安全保障进一步扩大到经济和技术领域,有必要强化这些领域的安全政策”。^[3]2021年6月,日本政府发布的新经济增长战略草案的主要内容集中于经济安全保障领域。为防止尖端技术流向海外,菅政府积极建立涉密资质体系,国家安全保障局将经济班的编制由20人提至24人;防卫省筹划在防卫政策局新设“经济安全保障情报企划官”一职负责可转用于军事的尖端技术的情报

[1] “Japan-UK Foreign and Defence Ministerial Meeting 2021 – Joint Statement,” February 3, 2021, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100145305.pdf>. (上网时间: 2021年4月25日)

[2] 「第二百三回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説」、2020年10月26日、http://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html。(上网时间: 2021年3月2日)

[3] 「令和3年版外交青書」、2021年4月27日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100181433.pdf>。(上网时间: 2021年6月2日)

收集和保护工作；外务省在2021年的预算案列入了相关费用；经产省负责调查国际相关动向。^[1]日本防卫装备技术厅还拟设置技术政策总括官等，加强对战略产业链的保护。

在国际经济安全合作上，菅政府基于“安全逻辑”意图在“志同道合”的国家间构建可靠的供应链体系，摆脱对中国的依赖，进而对华实施“规锁”。2020年11月，日澳首脑会谈强调，要建立开放、安全、弹性和高效的关键矿物供应链。2021年2月，日英“2+2”会谈就经济安全保障合作达成一致。3月，日美澳印四国首脑峰会也强调在“关键技术展开合作”，以确保“有弹性的印太关系”，并“召开关键技术供应链对话”。^[2]4月，日美首脑会谈表示“将在敏感的供应链（包括半导体供应链）上结成伙伴，促进和保护对安全和繁荣至关重要的关键技术”^[3]，而以往会谈中并无此类经济安全保障内容。同月，日本经济产业相梶山弘志与澳印经济部长召开线上会议，就强化汽车和医疗器械等地区供应链合作创设新机制达成一致。5月，日本经济产业省表示，日本将与美国、德国、英国等欧洲发达国家合作建立磋商出口限制问题的新框架，防止半导体、人工智能等受限技术和产品流向海外被转用于军事领域。

为使供应链强韧和多元，菅政府积极与印太多国合作打造“弹性供应链”，侧重推进日本企业生产基地的多元化发展，支援东盟国家新增和加强生产设备项目。日方已宣布支援印尼巴丁班港建设，打造日企新物流基地。^[4]菅政府还积极寻求与东盟国家建立原油储备互通机制，以应对能源危机时石油海外供应链断裂的可能情况。

[1] 「留学生ビザの審査厳格化へ…中国念頭、安保技術を流出防止」、2020年10月5日、<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20201005-OYT1T50013/>。（上网时间：2021年5月12日）

[2] 「日米豪印首脳会議 ファクトシート」、2021年3月12日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100159232.pdf>。（上网时间：2021年4月25日）

[3] 井形彬「日米同盟は『経済安全保障』の時代へ～菅・バイデン共同声明で鮮明に」、2021年4月19日、<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2021041900001.html>。（上网时间：2021年6月2日）

[4] 「ベトナム及びインドネシア訪問についての内外記者会見」、2020年10月21日、http://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1021kaiken.html。（上网时间：2021年3月2日）

（四）从反对构建“亚洲版北约”转为利用多边围堵制华

在2020年9月自民党总裁选举期间，菅义伟提出日本需要与亚洲各国进行密切交往，反对构建“亚洲版北约”，认为这“必然会形成反华包围圈”，“可能会制造朋友和敌人”。在访问印尼期间，菅义伟再次表示日本“印太战略”不是要创建“印太版北约”，不寻求遏制任何特定国家。在2020年的就职演说和2021年初的施政演说中，菅义伟都强调“稳定的日中关系，不仅对两国而且对地区和国际社会都非常重要”。^[1]上任初期，菅义伟在国际安全合作上避免明确针对中国，比如2020年10月菅义伟与时任美军印太司令戴维森会谈表示反对单方面改变东海及南海现状，11月的《日澳首脑联合声明》也是不点名地提出对东海局势表达严重关切并反对单方面胁迫行为等。

但在2021年3月美日印澳四国峰会上，日本对华态度明显发生转变。四国峰会上日本的主张与会后发布的联合声明存在不小差异。日本针对中国明确指名，表述和主张更为强硬。菅义伟表示强烈反对单方面尝试改变现状、诬称中国《海警法》在国际法上存在问题，要求四国基于《联合国海洋法公约》等国际法合作应对东海、南海的挑战。^[2]而四国峰会联合声明仅未指名表示，坚持发挥国际法在海洋领域的作用，在东海、南海合作应对基于规则的海洋秩序面临的挑战。同月，日美“2+2”会谈联合声明指责“中国的行为不符合现有的国际秩序”，对中国《海警法》表示“严重关切”。在其后的各种国际场合，日本均明确地针对中国《海警法》和在东海、南海的行为表达“关切和反对”，在构建反华叙事的同时，利用多边在钓鱼岛争端和海洋议题上谋求对华博弈优势。

菅政府还利用大国竞争之机对华开展地缘政治博弈，在台湾问题上不断打“擦边球”，试图“以台制华”。2021年3月，日美“2+2”会谈联合声明提及“台湾海峡和平与稳定的重要性”，两国防长一致同意将进行密切合

[1] 「第二百四回国会における菅内閣総理大臣施政方針演説」、2021年1月18日、http://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0118shoshinhyomei.html。（上网时间：2021年3月2日）

[2] 「日米豪印首脳テレビ会議」、2021年3月13日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1_000939.html。（上网时间：2021年4月25日）

作以应对潜在的台海军事冲突。4月，菅义伟称日美将“共同合作并使用威慑来制造一个环境”以促成台海问题和平解决。^[1]同月，日美首脑会谈发布联合声明，再次强调“台湾海峡和平稳定的重要性”，这是日美首脑时隔52年再次在共同文件中记述涉台内容。5月，日欧领导人会谈发表联合声明，也就台湾海峡局势“强调和平稳定的重要性”^[2]，这是日欧联合文件中首次写入涉台内容。6月，日本防卫相岸信夫与美国印太司令阿奎利诺举行会谈，双方亦强调台湾海峡和平与稳定的重要性。菅政府还推行“台钓一体论”，为日本以岛屿争端为借口介入台海问题创造“合理性”。

二、推动菅政府国际安全战略调整的主要因素

新冠肺炎疫情背景下的国际形势变化，特别是印太地区权力格局的变动趋向，促使菅政府将国际安全战略的重点置于印太地区。拜登政府深化“印太战略”及其对日政策的调整，直接影响菅政府对国际安全战略的路径选择。菅政府推动日本国家安全战略转型，也是为了迎合当前国内政治需求。

（一）国际形势及地区安全环境出现新变化

新冠肺炎疫情加剧了全球政治力量失衡和经济衰退，暴露出西方体制缺陷和能力短板，国际秩序的无序性和碎片化趋势增强，国际安全风险增加。面对疫情下中国的逆势崛起，菅政府对于印太地区发生“权势转移”及秩序变动极为关注。日本不少专家认为，美国失去国际公信力和道德引领力，自由国际主义秩序衰退，而中国借机填补后疫情时代力量真空。^[3]2021年3月，前首相安倍在自民党新潟县支部会议的演讲中歪曲解读中国军事力量的崛起并宣称中国在东海和南海进行“单方面改变现状的尝试”，强调日本“需

[1] 「菅首相、台湾問題は日米で連携 有事『存立危機』明言せず」、2021年4月4日、<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021040400169&g=pol>。（上网时间：2021年5月12日）

[2] 「第27回日EU定期首脳協議（概要）」、2021年5月27日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ep/page6_000563.html。（上网时间：2021年6月2日）

[3] 細谷雄一「コロナ後の世界秩序加速するリベラルの後退」、『Wedge』、2020年5月号、第16页。

要抱有印太地区已成为前线的认识和心理准备”^[1]。同月，日美“2+2”会谈联合声明强调，在包括新冠肺炎疫情、气候变化和提振民主等在内的日益激烈的地缘政治竞争和挑战中，美国和日本再次承诺推进自由和开放的印太地区和基于规则的国际秩序。另外，欧洲国家对印太战略倾斜为日本在印太深化多边多层安全合作提供了契机。日本认为欧洲国家“具有塑造国际舆论和在主要国际框架中形成规范的能力……能够在国际安全议题上发挥主导作用”^[2]，因此，日本积极促进欧洲国家参与印太事务。

日本与美国皆将中国崛起视为威胁，渲染中国在关键技术上取得的主导地位将使自由国际主义秩序难以维持。面对新冠肺炎疫情对供应链造成的冲击，日本反倒从安全上审视与中国的经济关系，必须把对中国的经济依赖降至最低的观点在日本开始盛行。^[3]为了在经济和关键技术上限制中国，日本以经济安全为借口，构建新“朋友圈”，在关键技术和供应链上排斥中国。日本还担心中国向发展中国家提供疫苗的计划会促进中国主导后疫情时代的印太秩序。日本国际协力机构理事长北冈伸一提出中国在新冠肺炎疫情后将扩大影响力，建议各国应通过国际合作阻止中国。^[4]由于以美国为首的自由主义国际秩序的主导性联盟在经济上处于低迷，而在安全、技术和国际规则制定上占有优势，日本战略路径就是从优势领域入手，立足价值观再塑安全联盟来塑造出日本所需要的国际环境。基于日本战后长期在印太地区开展对外援助并具有较强的影响力，菅政府把本地区多国作为安全合作的重点实施“软制衡”，借助更广泛和更紧密的多边力量对中国实施多边牵制。日本意图利用自身在国际经济合作上的“高标准”等战略特长，在集体性框架下通过经济制度和经济规则“规范”中国影响力的提升，进而扩大日本的影响力和主导权。

[1] 「安倍前首相が新潟で講演“日米同盟強化を”」、2021年3月27日、<https://www.news24.jp/articles/2021/03/27/04846611.html>。（上网时间：2021年5月12日）

[2] 「国家安全保障戦略について」、2013年12月17日、<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。（上网时间：2021年3月2日）

[3] 田所昌幸「米中対立での中立はあり得ない」、『Voice』、2021年5月号。

[4] 「日米新政権と米中相克の時代」、2020年10月23日、<https://channel.nikkei.co.jp/d/?p=csis2020&s=2465>。（上网时间：2021年3月2日）

（二）美国因素是菅政府对华安全政策发生转变的主要外部动因

特朗普政府奉行“美国优先”，并与盟友不断产生摩擦，曾对日本“不专业”地威胁要撤回驻日美军及收回核保护伞，促使菅政府在日美同盟之外寻求新的主导性安保合作框架。特朗普时期美国的“不可靠”和中美竞争激化，也使日本不愿对中国展示明显的对抗姿态，以免导致自身成为中国反击美国的前沿，而是以共有价值观为纽带联合“志同道合”的伙伴特别是澳印英法等国，隐藏在“小多边”这样的集体性联盟背后与中国进行软抗衡，从而“软追求”日本的国际安全利益。但是拜登政府上台后，美国明确并坚定对华开展战略竞争，重拾战略资产盟友体系，国务卿布林肯等人一再强调同盟“力量倍增器”等概念。拜登政府开展“竞争战略”的关键盟友是日本，美国主导升级“四边安全对话”机制和任命知日派坎贝尔为“印太高级协调员”等，这些都鼓舞了日本对抗中国的信心。

拜登政府主动向日本允诺安全保护，甚至是“赋权”，鼓励日本增强国防实力，拉拢日本对美实施深度战略追随，推动其在围堵中国上做得更多、走得更远。2020年11月，“当选总统”拜登与菅义伟电话举行会谈，表示钓鱼岛是《美日安保条约》第五条的适用对象。2021年1月22日、24日、27日，美国国家安全顾问沙利文、国防部长奥斯汀、国务卿布林肯等高官在与日方的历次电话会谈中均明确承诺《美日安保条约》第五条适用于钓鱼岛。1月28日，美日首脑首次电话会谈再次确认《美日安保条约》第五条适用钓鱼岛，日本还获得美国提供包括核战力在内的“延伸威慑”承诺。3月，日美“2+2”会谈联合声明及4月菅义伟访美期间发布的日美首脑联合声明宣称“反对任何试图改变现状或损害日本对钓鱼岛施政的单方面行为”，在钓鱼岛问题上放弃不指名地“反对任何一方使用武力解决钓鱼岛争端”的原则，明显偏袒日本。同时，拜登政府也向日本施压，要求日本在一些议题上配合美国。2021年2月拜登签署了修改半导体、高容量电池、医药品以及重要矿物等4个品种供应链的总统令，并提出100天内与盟国合作制定对策。为了配合美国，日本也出台半导体产业战略。日本与美国保持一定程度的一致，

有利于其在经济安全上限制中国。^[1] 也是在美国的主导下，日韩重启安全合作。2021年4月，日美韩高级武官在美国夏威夷州举行三方会谈，6月三国又在美国阿拉斯加州举行“红旗·阿拉斯加”空中训练。

另一方面，对拜登政府的“不确定性”担心也促使菅政府寻求补充性安全联盟，深化国际安全合作。尽管拜登政府明确将中国定为“头号竞争对手”，但长期处于中美战略博弈场并富有平衡经验的日本也观察到拜登政府在对华关系上不如特朗普那般简单粗暴，且中美在气候变化等问题上存在合作空间，担心美国对华战略还存在“模糊性”。如中美再次发生“越顶外交”，将极大地影响日本在印太地区的地位和战略利益。因此，菅政府也试图利用拜登政府对盟友的战略重视，通过向中国发难和对抗迎合并绑缚美国，反推美国“战略明确”地且全面而坚定地支持日本。

（三）国际安全战略转变有其国内政治逻辑

日本国内外外交安保智库和保守政治团体支持菅政府主导印太地区安全秩序。日本防卫研究所《东亚安全战略概观 2020》报告认为，与“冷战型”的美苏两极及“后冷战型”的美国单极不同，当前世界多元化秩序正在产生，基于美国相对衰弱的持续，日本有必要与其他“民主”国家一起“代替”美国承担部分角色，而“印太战略”既是维持既有秩序的手段，也是面向多极化时代构建新秩序的努力。^[2] 菅政府促进“四边安全对话”升级，借助“四边”力量制定疫苗分发计划、管理和运作印太地区关键和新兴技术、协调技术标准制定、展开关键技术供应链对话等，目的就是在疫情持续背景下主导印太安保体制，通过联盟框架发挥日本对安全秩序的主导。2021年3月四国峰会联合声明提出加强网络安全、信息科技、新材料等关键科技合作以及大规模高质量基础设施投资等，这些日本都无法独立完成，高级别的“四边框架”是日本较好的战略选择。立足“法治”和“规则”，菅政府积极塑造“印太理念”。菅义伟表示要推动“立足于全球法治的印太”，在“不确定性增

[1] 「防衛省、経済安保情報官を新設へ 中国へ技術流出を防ぐ狙い」、2020年11月20日、<https://news.yahoo.co.jp/articles/d11258831b8acd239cade1b9cc3bfea5daa4ccd0>。（上网时间：2021年5月12日）

[2] 佐竹知彦「日本『自由で開かれたインド太平洋』に向けた取り組み」、『東アジア戦略概観 2020』、第196-197页。

加的情况下，绝不允许出现挑战法治的现象”^[1]，并强调主导国际规则的制定^[2]，吸引更多国家加入日本主导的印太安全框架。2020年12月，自民党“新国际秩序创造战略本部”建议强化经济安全保障政策，要求日本立足“后新冠时代”和共有价值观国家合作主导国际秩序的形成。^[3]

转移国内不满，拉升支持率，谋求政治资本应对国内选举，是菅政府调整国际安全战略的国内政治逻辑。日本国内疫情迟迟得不到控制，经济持续不见好转，东京奥运会一再受阻，使得菅内阁支持率频频趋于警戒线，从上台时的62%一度降至35%。^[4] 家族丑闻曝光加剧了菅义伟政治上面临的挑战。同时，日本国内要求政府强硬应对“中国威胁”的呼声增强。2021年4月，在日美首脑会谈举行前，自民党安全保障调查会长小野寺五典代表保守派议员向菅义伟递交旨在加强钓鱼岛防卫机制的建议，并要求向拜登介绍钓鱼岛问题。前首相安倍推动菅义伟联美对华，保守派阁僚也不断造势、施压。日本国内保守团体的“经济安保论”也有所抬头。5月，自民党成立了讨论日本半导体产业战略的议员联盟，任命税制调查会长甘利明为会长、前首相安倍和副首相兼财务大臣麻生太郎为最高顾问，推动日本配合美国建立半导体供应链，避免对中国产生依赖。着眼于即将进行的自民党总裁和众议院选举，相对弱勢的菅政府在外交安保议题上希望有所“成绩”，通过强化对华牵制相关举措转移国内视线，并在对华政策上迎合国内保守派的呼声。

三、前景与影响

菅政府的国际安全战略是在自由主义的话语表述下追求现实主义的目

[1] 「第75回国連総会における菅内閣総理大臣一般討論演説」、2020年9月26日、http://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/0926enzetsu.html。(上网时间: 2021年3月2日)

[2] 「第二百四回国会における菅内閣総理大臣施政方針演説」、2021年1月18日、http://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0118shoshinhyomei.html。(上网时间: 2021年3月2日)

[3] 新国際秩序創造戦略本部提言「『経済安全保障戦略策定』に向けて」、2020年12月22日、<https://www.jimin.jp/news/policy/201021.html>。(上网时间: 2021年6月2日)

[4] 「菅内閣『支持する』9ポイント減の35% 内閣発足以降最低に」、2021年5月10日、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210510/k10013021521000.html>。(上网时间: 2021年5月12日)

标，实际是借助部分国家对华防范之心并利用美国对华开展战略竞争之机向中国施压，削弱中国影响力的提升，谋求日本对印太安全秩序的主导。但囿于自身实力和地区发展潮流，菅政府国际安全战略的实施受到一定制约。

一是日本开展国际安全合作能力不足，难以实现宏大的安全秩序构建目标。尽管菅政府强调日美同盟是日本外交和安全保障的基础，也是印太地区和平、安全与繁荣的基石，但日本对日美同盟的依附导致其自身的国际安全战略更多是美国国际安全战略的延伸，一旦与美国的战略不合就难以实现其自身战略目的。日本的其他安全盟友实际上也是以美国而非日本马首是瞻。同时，日本国家安全体制上的缺陷以及文化上与英语圈的区别，也制约其进一步开展国际安全战略合作。主张日本加入“五眼联盟”的阿米蒂奇便指出，只要日本尚无健全的情报保密机制，就无法实现与西方国家的情报共享。

二是日本与安全盟友之间也存在分歧。欧洲国家与东亚国家没有现实利益冲突，重视与中国的经济关系，并未像日本那样把中国当做最大的安全敌人。欧洲国家在安全上视俄罗斯为最大的威胁，这与日本近年来对俄政策取向存在较大差异。尽管日德“2+2”会谈提及日方对中国《海警法》和中国举动的担忧，但会后发表的文件却没有出现“德方对此表示赞同”的表述。印度信奉“不结盟主义”，也不愿意受人裹挟刺激中国。

三是安全战略上“小圈子”理念以及针对周边国家的对抗性导致日本国际安全战略在地区缺乏坚实的支持基础。菅政府明显倒向美国以及现实中以近邻国家为安全防范对象，进一步加剧与俄罗斯等邻国存在的现实矛盾。即使备受日本重视的东盟国家也对日本国际安全战略的对抗性抱有警惕。2021年5月，菲律宾总统杜特尔特指出，联盟和伙伴关系必须有利于维护亚太地区更广泛的集体利益，呼吁和平解决争端，因为亚太地区承受不起邻国之间的冲突。^[1]

四是日本出于对抗中国的目的而加速“脱钩”，不利于双方和地区的发展。在新一轮区域经济一体化的背景下，开放的自由贸易体制对中日两国均具有

[1] “Duterte: Asia-Pacific States Should Peacefully Resolve Maritime Rows,” *Daily Tribune*, May 19, 2021, <https://tribune.net.ph/index.php/2021/05/19/duterte-asia-pacific-states-should-peacefully-resolve-maritime-rows/>. (上网时间：2021年6月8日)

特殊的重要性。中国外交部发言人指出：“将科技和经贸问题政治化，搞‘排华小团体’，违背市场经济和公平竞争的原则，只会人为割裂世界，破坏国际贸易规则，威胁全球产业链和供应链安全，最终损人害己。”^[1]日本在经济层面与中国关系紧密。中国是日本最大的贸易伙伴，原材料采购依靠中国或在中国市场开展业务的日企数量众多，避免日中关系恶化的意愿在日本国内也很强烈。2021年5月，日本财务省公布的贸易速报数据显示，4月份日本对华出口增长33.8%，已连续10个月持续增长。^[2]中国市场有潜力成为日本疫情后经济复苏的一大动力，日本在安全上恶化对华关系必然损及自身的利益。

尽管受到上述制约，但菅政府国际安全战略调整产生的深层影响不容低估。

一是将使印太地区安全形势更加复杂。菅政府的国际安全战略充斥着对抗和威慑思维，其奉行“小多边主义”，在大国竞争背景下倒向美国的“反华统一战线”，在关键技术和供应链上构建所谓的民主联盟，给印太安全增加了新的不稳定变量。菅政府在“印太战略”上多次提出不公开对抗、顾及地区国家疑虑、尊重地区框架和制度安排等主张，也肯定东盟在印太的中心地位，强调“印太构想”不会另创合作框架。但实际上，日本积极推动升级“四边安全对话”，构建新的印太安保指导性框架，挑战地区既有的机制安排，这必将引发东盟国家的警惕与担心，不利于地区安全互信。日本还积极加大对外安全机制对接，并在支援他国安全能力的名义下介入南海争端，导致印太安全形势进一步复杂。

二是对美国的联盟体系产生双向影响。菅政府的国际安全战略合作框架以日美同盟为主导，以美国的盟友和伙伴国为核心，实际上是在辅助构建“日美同盟+”的网络化体系，在美国实力相对衰弱之时帮助美国强化联盟体系，帮助美国利用联盟体系开展大国竞争。在国际安全合作下，日本在日美同盟

[1] “2021年5月7日外交部发言人汪文斌主持例行记者会”，外交部网站，2021年5月7日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1874064.shtml。（上网时间：2021年5月12日）

[2] 「令和3年4月分貿易統計」、2021年5月20日、https://www.customs.go.jp/toukei/shinbun/trade-st/gaiyo2021_04.pdf。（上网时间：2021年6月2日）

框架内发挥更主动、更平等的作用。有日本学者提出，日本安全保障的要点就是通过强化日美同盟并在同盟中提升日本的发言权。^[1] 2020年12月，美国智库战略与国际问题研究中心（CSIS）发布的第五份“阿米蒂奇报告”首次称日本为美国“平等的同盟国”。拜登政府对盟友安全作用的重视也将促进日本的“发言权”提升。从长远看，日本“战略自主”下在同盟内地位的提升必将带来同盟的削弱。因为在日本未来的安保框架设计中，其国际安全战略的目标并非配合美国强化同盟，“不是在维持同盟关系中考虑手段”，“而是让美国弥补日本的不足”^[2]。

三是使中日博弈超出双边及具体的议题范畴，呈现多边化和国际化趋势，对中日关系构成新的挑战。日本国际安全战略的背后都是以中国为防范和威慑对象，谋求对华竞争优势，改变安倍政府提出的“从竞争走向协调”路线，既不利于双边领土争端解决，也将损害中日关系。在对华安全合作上，日本的方式是采取“选择性接触遏制”，避免在领土争端问题上进行坦诚对话，“这些不仅可能提供一个与中国关系进一步紧张的舞台，而且也可能成为发生公开和更广泛冲突的既定道路”。^[3] 菅政府不仅未与中国进行积极对话，反倒进一步将双边争端国际化，渲染“中国威胁论”，并基于价值观联合盟友及伙伴国对华实施联合制衡，扩大“规锁”，给中日关系造成新的战略性“竞争”。日本与美欧等会谈提及“台海和平稳定的重要性”，还就自卫队如何在“台海有事”时采取支援进行探讨，这表明菅政府已偏离日本在中美间保持平衡的谨慎路线，自愿充当美国遏制中国的战略棋子，暴露日本地缘政治野心，冲击中日关系的政治基础和安全互信。菅政府积极响应美国所谓关键供应链“摆脱中国依赖”，也可能会导致未来中日关系因经济联系的减弱而变得脆弱。

四是推动战后日本安全战略转型，为日本介入地区冲突铺垫。国际安全

[1] 村井友秀「米中覇権争いの中で日本が進む道」、『朝雲』、2020年6月25日，第1版。

[2] 「菅政権の外交・安保戦略は？ 今こそ日本の主体性を示す時、三浦瑠麗 × 森本敏」、『中央公論』2020年11月号。

[3] “Japan’s Cyber Security Strategy: Deterring China with Selective Engagements,” May 22, 2017, <https://jsis.washington.edu/japan/news/japans-cybersecurity-strategy-deterring-china-selective-engagements/>.（上网时间：2021年4月25日）

合作既是日本实现安全利益的重要路径，也是“非正常国家”日本利用外力推动战后安全战略转型、实现军事大国的主要手段。在“自由开放的印太”名义下，日本得以名正言顺地参与甚至谋求主导印太地区事务，特别是战后以来敏感的安全事务。借口国际安全需要，菅政府可以进一步“摆脱战后体制”。日本2020年《防卫白皮书》称，日本政府将致力于在相关规则的执行方面进行必要改进，以促进国防装备合理出口转让。2021年2月第4次日英“2+2”会谈联合声明强调，有必要共同改进联合行动的相关政策和法律程序，提升日本自卫队和英国武装部队之间的实操互动。^[1]菅政府谋求与澳大利亚签署《互惠准入协定》的动因就是该协定有利于自卫队的海外派遣，继而为实质性突破“和平宪法”、发展军事力量创造条件。日本强调“台湾海峡和平与稳定的重要性”的背后是试图根据“新安保法案”在所谓“存亡危机事态”下行使军事手段。

四、结语

菅政府积极的国际安全战略继承并进一步发展了“安倍路线”，在“战略自主”下谋求主导构建地区安全秩序，推动国际安全合作的背后充斥着对地区国家的威慑和制衡，并带有强烈的“摆脱战后体制”色彩和国内政治的功利性。日本的国际安全战略并不能解决其面临的安全问题，反而可能使其沦为美国的战略工具并威胁地区安全。日本国际安全利益的实现更需要周边国家的支持，日本应该摒弃冷战思维，抛弃选边站队意识。只有与地区国家加强安全互信，特别是与邻国开展真诚对话和务实合作，并在双边关系上构建稳定互信的安全关系，日本才能实现自身安全并促进地区和平与繁荣。

【完稿日期：2021-6-15】

【责任编辑：曹群】

[1] “Japan-UK Foreign and Defence Ministerial Meeting 2021 – Joint Statement,” February 3, 2021.