

政策推手：日本首相外交安保团队 与对外决策过程*

张 勇 孟繁超

内容提要：在日本对外决策中，究竟是谁在影响首相？作为一项有学术与现实意义的研究议程，笔者旨在回答：谁是菅义伟执政团队中负责外交安保事务的关键角色？菅义伟政府又是按照何种流程进行对外决策的？在对“首相一日”数据库进行重点使用的基础上，从对外政策分析的视角对菅义伟外交安保团队的决策模式和决策特点进行学理性分析发现，菅义伟外交安保团队的决策模式，呈现出组织过程模式和官僚政治模式相结合的特点，其中官邸官僚对首相产生了较大影响，这无疑体现了首相官邸主导之特征。就具体案例而言，在中国《海警法》出台前后以及日本酝酿西方七国集团（G7）康沃尔峰会相关议程期间，具有不同职业背景且有着不同利益诉求的关键角色直接或间接影响了首相官邸在对外决策时的判断。新近登场的岸田文雄内阁的外交安保团队尚未完全定型，仍待持续跟踪观察。

关键词：首相外交安保团队 决策模式 首相官邸主导 岸田文雄内阁 中日关系

作者简介：张勇，中国社会科学院大学国际关系学院教授、中国社会科学院日本研究所研究员；孟繁超，中国社会科学院大学日本系国际政治专业硕士研究生。

中图分类号：D831.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874（2021）06-0089-26

基金项目：中国社会科学院创新工程项目“国际变局下中国对日传播战略研究”（编号：2021RBSB04）。

* 感谢《日本学刊》编辑部和匿名审读专家提出的意见和建议，文中若有疏漏和不足概由笔者负责。

本文主要使用“首相一日”^①数据库，从对外政策分析（foreign policy analysis）的视角，对菅义伟外交安保团队的决策模式和决策特点进行学理性分析，首先框定在重要外交安保议题上对首相施加影响的关键人物，在此基础上厘清与评估其影响效果与作用方式。换言之，本文要回答的问题是：谁是菅义伟执政团队中负责外交安保事务的关键角色？菅义伟政府是按照何种流程进行对外决策的？基于上述逻辑，最后对外交安保团队尚在形成之中的岸田文雄内阁进行初步探讨。

随着“官邸主导”决策模式的强化、内阁人事局等机构的设置，日本首相官邸在决策中的“动议权”“人事任免权”备受关注。^②首相官邸在对外决策制定中的重要性比较突出，不仅是至关重要的决策中枢，发挥着“指挥塔”作用，同时也是各种意见、偏好、政策诉求和政策建议的讨论平台。具体到对外决策领域，首相因外交经验、权力格局以及社会舆论等因素的不同，在现实的决策中存在一定的差异。

① 与首相官邸的“首相一日”数据相比，《东京新闻》和共同社的“首相一日”、《朝日新闻》的“首相动静”专栏对首相每天的所有活动均予以详细记录（特别是对于会见了哪些重要人士的记录），有助于更细致地观察首相的关注事项、框定在外交和安全事务上发挥作用的关键角色。日本政治学者、京都大学教授待鸟聪史曾在其论文及著作中使用《朝日新闻》的“首相动静”数据库探讨 21 世纪以来的官邸主导与首相政治，参见：待鸟聪史「官邸主導の成立と継続」、『レヴィアサン』秋季号、木鐸社、2008 年；待鸟聪史『首相政治の制度分析—現代日本政治の権力基盤形成—』、千倉書房、2012 年。笔者在中国知网中按“主题”来检索“首相一日”“首相动静”“追踪日本首相”等关键词，尚未发现有专门利用这一研究工具的中文学术论文。

② 关于强化首相官邸职能及相关决策过程的研究，参见：George Mulgan, *The Abe Administration and The Rise of the Prime Ministerial Executive*, London: Routledge, 2018；信田智人『政権交代と戦後日本外交』、築摩書房、2018 年；竹中治堅『二つの政権交代—政策は変わったのか—』、勁草書房、2017 年；牧原出『「安倍一強」の謎』、朝日新聞社、2016 年；信田智人『政治主導 vs. 官僚支配—自民政権、民主政権、政官 20 年闘争の内幕—』、朝日新聞出版、2013 年；竹中治堅『首相支配—日本政治の変貌—』、中央公論新社、2006 年；内山融『小泉政権』、中央公論新社、2007 年；信田智人『冷戦後の日本外交—安全保障政策の国内政治過程—』、ミネルヴァ書房、2006 年；信田智人『官邸外交—政治リーダーシップの行方—』、朝日新聞社、2004 年；Hayashi Moritaka, “The Re-birth of Japan as an Ocean State: The Basic Act on Ocean Policy and Its Impacts”, *Peaceful Orders in the World's Oceans: Essays in Honor of Satya*, BRILI NIJHOFF, 2014, pp. 95-114；Mishima, Ko., “The Presidentialization of Japan's LDP Politics: Analyzing Its Causes, Limits, and perils”, *World Affairs*, Vol. 182, No. 1, 2019, pp. 97-123；Yoshimatsu Hidetaka, “Japan's Role Conception in Multilateral Initiatives: The Evolution from Hatoyama to Abe”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72, No. 2, 2018, pp. 129-44。关于国家安全保障会议的研究，参见：Fukushima Mayumi and Richard J. Samuels, “Japan's National Security Council: Filling the Whole of Government?”, *International Affairs*, Vol. 94, No. 4, 2018, pp. 773-90；千々和泰明『変わりゆく内閣安全保障機構—日本版 NSC 成立への道—』、原書房、2015 年。

从学理与政策层面对菅义伟执政时期的对外决策进行探讨，有着重要的政策与现实意义。从学理上看，近年来，日本首相官邸主导重大对外决策已成为比较常见的政治现象。实现政治主导，强化领导人权力与权威，在国际上并非日本所独有，与日本同样采用议会内阁制的英国亦是如此。因此有宪法学者认为，议会内阁制意味着对官僚理性的合理使用。从实践上看，在菅义伟执政时期，在首相官邸主导之下高度依赖官邸官僚以及对党内团体施压是其对外决策的两大表征，首相本人过于依靠官僚而非像长期执政的安倍晋三首相那样既做到官邸主导又活用官僚智慧。^①可以说，外交经验相对欠缺的菅义伟，在其执政时期主要通过官僚政治模式和组织过程模式来处理对外决策事务。与菅义伟相较，2021年10月出任首相的岸田文雄有着丰富的外交经验，其在安倍执政时期曾长期担任外务大臣，截至目前而言，倾听各方意见和发挥自身外交经验是岸田内阁的主要特征。倘若着眼于二者的共性，菅义伟与岸田文雄两位首相的人事与外交政策均承袭“安倍路线”，最大限度地保持了“安倍路线”的延续性。在人事安排上，安倍执政时期的相关官僚依然得到重用。在外交政策上，加强“基于规则的国际秩序”（RBO）和推进“自由开放的印太构想”（FOIP）仍占据主导地位。

一、影响日本对外决策的因素

分析首相外交安保团队的决策模式与特点，离不开对关涉日本对外决策的国际关系理论与日本首相官邸主导下的决策机制等的探讨。以下将结合若干基础概念（模式）予以阐释，以期为后面的分析提供必要的理论铺垫。

^① 应当说，从“吉田主义”到“安倍路线”，首相依托官邸来主导对外决策及活用外务省官僚的能力不尽相同。在“1955年体制”时期，外务省官僚在政策制定及对外政策实践中发挥了名副其实的作用，因而带有典型的“官僚主导”的特点。首相一般比较注意处理与外务省及防务部门官僚的关系，但首相官邸主导的意图与能力均较为有限。2009年民主党上台后，出任首相的鸠山由纪夫在首相官邸与相关省厅的关系上，力主实现“政治主导”“首相主导”和“官邸主导”。但实际上，在以普天间美军基地搬迁为代表的决策案例中未能用有效的首相官邸主导措施予以跟进，结果导致日本内阁官僚各自为政，行政部门司职具体事务的官僚很难施展才能。继任的菅直人，在钓鱼岛“撞船”事件上实行以仙谷由人内阁官房长官具体负责的表面上的首相官邸主导，但并未活用官僚，结果造成决策失误。继任者野田佳彦较之首相官邸主导，更强调活用官僚。如此看来，唯有在小泉纯一郎和安倍晋三第二次执政时期，日本政府的对外政策制定中兼顾了首相官邸主导与活用官僚能力。

决策科学研究者们倾向于将一国对外决策实践高度抽象，提炼出了理性决策模式、组织过程模式、政府内政治模式即官僚政治模式等基本类型。理性决策模式认为决策者通过权衡“成本—收益”关系，在效用最大化的目标下进行政策选择和分析，从而达成最终的决策。组织过程模式则认为决策主体并不总具有“工具理性”，其更多的是遵循一种“程序理性”。对外政策是由政府内参与决策的机构基于某种标准的工作程序所做出的决定^①，“政府领导人可以干扰这些组织的行为，但不能从根本上控制它们”^②。至于官僚政治模式，认为决策是“个体谋略”相互作用的产物，^③强调各个主体之间权力的竞争和合作关系。具体到日本决策环境中，已故东京大学教授、日本外交史学家细谷千博提出了外交决策的“三角柱”模式，即首相、官僚与自民党等精英（集团）在对外决策中发挥着至关重要的影响力。其中，自民党对外交决策的介入，与议题本身的“政治化”程度成正比；官僚则反之，主要处理每天发生的纷繁复杂的政治事务；而财界主要扮演建议者和特定工商界的“仲裁者”角色。^④由此可以看出，在官僚政治模式中，不同部门介入决策过程，并有着各自不同的偏好和诉求。

进入 21 世纪，日本政界与学界的精英们主张外交决策应由政治主导的观点渐趋强势，随着 2001 年“新行政改革方案”的最终落实，政治主导成为日本外交决策的主要特征之一。应当说明的是，政治主导并非单纯意味着个别政治家影响力的增大，亦非通常所理解的执政党主导或政治家主导，而是特指通过确立必要的体制以实质性提高政治家群体的政策制定与执行能力，具体而言主要就是确立以首相为中心的内阁主导。^⑤以首相为中心的内阁主导，在决策实践层面通常聚焦于首相官邸主导。所谓首相官邸主导，是指首相在其直属人员有效辅佐下进行政策动议、政策调整以及政策决定的特定政治现象，与以外务省、防卫省等为代表的中央省厅决策不同，主要体现为“自上而下”（top-down）型的指令式决策模式。在小泉纯一郎长期政权之后，继任的安倍晋三（2006—2007 年第一任期）、福田康夫、麻生太郎以及鸠山由纪夫、菅直

① 关于对外决策理论的相关分析，参见张勇：《摆脱战败——日本外交战略转型的国内政治根源》，北京：社会科学文献出版社，2020 年，第 55 页。

② 詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》（第五版），阎学通等译，北京：世界知识出版社，2003 年，第 615 页。

③ 佐藤英夫：《对外政策》，王晓滨译，北京：经济日报出版社，1990 年，第 29 页。

④ 细谷千博编『对外政策決定の日米比較』、東京大学出版会、1977 年、5 頁。

⑤ 佐々木毅『政治の精神』、岩波書店、2009 年。

人、野田佳彦均未能充分活用既有制度，进而有力地开展由首相官邸主导的对外决策。直到2012年底安倍再度组阁后，其在外交与安全议题上延续并强化了小泉时期的首相官邸主导局面。

首相官邸主导的基本特征有三：其一，在深刻的国际变局下，外交与内政频繁联动，对外决策日益多元复杂；其二，以充分发挥首相领导力（leader-ship）和充实首相决策的辅佐人员为主要指向；其三，以服务于日本的安全、繁荣与发展利益和中长期国家战略为最终目的。在待鸟聪史看来，首相官邸主导又可细分为中枢部门（内阁官房长官、副长官、首相辅佐官）、外延部门（其他阁僚、副大臣、政务官）、辅佐部门（副长官、内阁情报官、官房其他官僚）以及执政党（干事长、政调会会长、总务会会长）。^①曾长期担任内阁官房副长官的古川贞二郎则认为，首相官邸与内阁官房二者是表里一体、相互补充的。内阁官房是首相官邸的战略据点，是首相高层决策的直接辅弼机关；内阁官房的职责，主要是筹备内阁会议和事务次官会议、策划制定重要政策、综合调整内阁下属机构、收集和分析情报等。^②在具体实践中，涉及重要的对外政策议题时，菅义伟外交安保团队又可细分为由官邸官僚、省厅中高层官僚构成的基础团队以及作为有力补充的延展团队。

菅义伟执政时期，在官邸主导的决策体系中，国家安全保障会议（NSC）和国家安全保障局的角色比较突出。国家安全保障会议是仿照欧美特别是美国国家安全委员会建制的“日本版NSC”，既是日本国家安全战略运营的组织基础，同时也是日本对外决策机制改革的重要举措。国家安全保障会议通常不定期以“四大臣会议”和“九大臣会议”的形式召开专门会议。国家安全保障局是国家安全保障会议的日常办事机构，主要职责是对决策信息进行系统整理和全面分析，从安全保障的角度出发对紧急事态予以研判，涉及相关部门的重要事态时负责发送与传递可资决策参考的关键信息。^③在菅义伟外交安保团队中，国家安全保障会议和国家安全保障局同样占据至关重要的位置。

全方位观察菅义伟外交安保团队，还不能缺少对外务省内官僚政治的探

^① 待鸟聪史「官邸主導の成立と継続」、『レヴァリアサン』秋季号、木鐸社、2008年。

^② 古川贞二郎「総理官邸と官房の研究—体験に基づいて—」、『官邸と官房年報行政研究』（第40卷）、ぎょうせい、2005年。

^③ 日本国家安全保障局、<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/anzenhosyou.html> [2021-06-22]。

讨。作为具体主管日本外交的外务省，其主要的信息沟通与决策机制是“禀议制”（ringi system）。在该机制之中，全面负责外务省内日常工作和人员管理的外务事务次官是实际上的决策核心。外务省内的决策流程为，先由具体负责的课进行政策草拟，继而向更高层级的局提交，之后在不同局之间进行局际调整，再由外务审议官出面与其他省厅进行协调，最后由外务事务次官综合判断和处理后提交给外务大臣。^①

冷战后至今，外务省内的人事调整出现了若干变化。第一，外务事务次官一般出身于特定部局，或在特定部局有相关工作经验——主要是综合外交政策局、亚洲大洋洲局、国际法局（旧条约局）以及大臣官房等。第二，外务省内形成了人事晋升流程（standard operating procedure，即 SOP 标准作业流程）。例如，齐木昭隆、杉山晋辅、秋叶刚男、铃木浩等四任外务事务次官均从外务审议官擢拔。而外务事务次官卸任后，其职场生涯的最后一站通常是驻美大使。第三，出身于“中国学派”（China school）的“知华派”外交官在决策系统中的话语权明显降低。^② 其实，自 1995 年川岛裕就任亚洲大洋洲局局长以来，该局的干部人事就开始发生重要变化。川岛之前的历任局长往来自“中国学派”，均谙熟中文并且有着丰富的驻华阅历。反观川岛本人，未曾担任过主管对华事务的亚洲大洋洲局中国课课长，而是来自北美局第一课和大臣官房。此后，亚洲大洋洲局基本沿袭了“川岛模式”，名义上是为了削除“语学弊端”，实则是由出身北美局、掌握对美外交事务的外交官掌控了亚洲大洋洲局的主导权。第四，“中国学派”的外务官员，还不同程度地受到长期居于执政地位的自民党内各主要派阀的影响。在二战后很长一段时期，“中国学派”一般被认为与对华有着丰富人脉关系的自民党“经世会”（竹下派）关系紧密，但森喜朗、小泉纯一郎等隶属于“清和政策研究会”的政治家们成为对华强硬路线的代表性人物，^③ 后来的安倍晋三则更胜一筹。在此背景下，“中国学派”的地位受到很大冲击。第五，外务省的人事晋升流程是“安倍路线”在安保上谋求突破的集中反映。曾担任首位综合外交政策局局

① 大矢根聡編著『戦後日本外交からみる国際関係—歴史と理論つなぐ視座—』、ミネルヴァ書房、2021 年。

② 竹本信介「現代日本外交への視座—外務省の自律性を考える—」、『政策科学』第 27 卷第 3 号、2020 年 3 月。

③ 宮城大蔵「『安倍外交』とは何だったのか…政権 7 年間の真価が今価われつつある」、<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/65991>[2021-10-28]。

长、后又出任外务事务次官的柳井俊二，具体设定了迄今为止的外务省人事晋升流程，亦可称为“柳井模式”。^① 柳井在任时支持包括日本“入常”、集体自卫权、对美外交优先、修宪以及在国际上积极发挥军事作用等一系列设想，^② 也是冷战后日本海外派兵（PKO）时期“海外出兵论”的拥趸，这与日本政治迈向军事大国化的设想不谋而合，也同“安倍路线”中的新保守主义国家观、清算“吉田路线”、实现日本战略自主的主张相近。^③ 柳井甚至要比安倍本人提倡的防卫自主更进一步，强调要摸索所谓“海外军事贡献”的可能性。于是，在柳井设计并规训的日本外务省晋升渠道中，多数外交官的政策观都向“柳井模式”主导下的主流外交理念看齐。

除此之外，在决策信息咨询方面，国际问题智库与外交安保领域的智囊都发挥了不可或缺的“外脑”作用。日本国际问题智库的作用被认为是启发国民的外交安保意识、贡献外交安保政策构想、补充政府的外交活动以及向国际社会发布信息。^④ 日本智库与首相官邸的外交决策相互关联，形成了密切的互动。

在菅义伟会见的有关智库人士中，庆应义塾大学教授细谷雄一、知名媒体人田原总一郎以及日本国际问题研究所所长佐佐江贤一郎是比较突出的代表。日本智库倾向于把中国放在所谓“自由主义国际秩序”或“基于规则的国际秩序”的框架内来认知，对中国的定位是“崛起的强国”，据此普遍认为美国各界已经逐渐放弃了中国可能成为国际社会的“负责任”的利益攸关方的乐观想法，转而寻求对华战略竞争。更为重要的是，这些智库对于日本自身的认知是“民主主义国家”，因此在价值观上凸显与中国的格格不入。他们还认为维持日美之间“非等距离协调者”的角色是日本今后谋求战略主动性最为有效的选择。^⑤ 如有观点认为中国的崛起、美国的影响力以及价值观的衰落是新冠肺炎大流行期间的“组合性”事件，日本一

① 五百旗頭真など編『外交激変一元外務省事務次官柳井俊二』、朝日新聞社、2007年。

② 朝日新聞政治取材班『安倍政権の裏の顔「攻防集团的自衛権」ドキュメント』、講談社、2015年。

③ 安倍晋三『美しい国へ』、文藝春秋、2013年。

④ 张勇：《日本国际问题智库的新模式与新特点》，《中国社会科学报》2019年12月19日。

⑤ 相关论述参见中国社会科学院日本研究所课题组：《日本与国际秩序变革：观念与应对》，《日本学刊》2021年第1期，第1—34页；张梅：《国际变局下日本智库和主流媒体对中国形象的建构》，《日本问题研究》2021年第1期，第42—50页；陈静静、张勇：《国际秩序变革与日欧战略接近》，《欧洲研究》2021年第2期，第52—81页。

些国际问题智库将抗疫视为国家治理模式之争，而因疫情引发的供应链“断链”风险让日本体会到了相互依存的脆弱性，加之美国国内的抗议运动使以美国为首的西方自由主义价值观和自由主义国际秩序呈现衰落之态。^①日本作为价值观上的西方“志愿联盟”（willingness coalition）在地缘政治上又与中国存在主权领土冲突，因此日本智库倾向于站在“自由主义阵营”的立场上考虑对华政策问题。

二、菅义伟外交安保团队的构成

为深入考察菅义伟外交安保团队，本文根据《东京新闻》的“首相一日”进行了数据统计，汇总了菅义伟外交安保团队成员与首相的会见频次，并参照首相官邸、外务省、防卫省、自民党等官方网站，梳理出了其中的关键角色，以期有助于系统考察团队成员在对外决策中对首相的影响。

表 1 菅义伟外交安保团队成员及会见次数

姓名	官职	隶属	会见次数	备注信息
和泉洋人	首相辅佐官	首相官邸	311	东京大学工学博士、曾为国土交通省官僚、菅义伟“侧近”、安倍晋三内阁官房参与 ^②
北村滋	国家安全保障局局长→退任	首相官邸、国家安全保障会议	161	东京大学法学部毕业；曾为内阁情报官、警察厅官僚
泷泽裕昭	内阁情报官	首相官邸	154	东京大学法学部毕业；曾为警察厅、情报系统官僚
秋叶刚男	外务事务次官→国家安全保障局局长 ^③	外务省→首相官邸	128	东京大学法学部毕业；有亚洲大洋洲局中国课、驻美公使、国际法局局长经历；参与中日“战略互惠关系”构建
森健良	外务审议官→外务事务次官	外务省	65	东京大学法学部毕业；有驻德、驻美经历；曾任职于国际法局条约课
山田重夫	外务省综合政策局局长→外务审议官	外务省	53	有北美局、亚洲大洋洲局、驻华以及驻美经历

① 細谷雄一「『見えない脅威』どう向き合うのか?」、『外交』第 65 卷、2021 年。

② 首相官邸「和泉洋人プロフィール」、https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/meibo/hosakan/izumi_hiroto.html [2021-10-28]。

③ 2021 年 7 月下旬，秋叶刚男接替北村滋，继任国家安全保障局局长。

山崎幸二	统合幕僚长	防卫省	45	出身防卫大学；有自卫队服役经历；西部方面总监部副幕僚长（西南方面、对华）
冈真臣	防卫省防卫政策局局长、防卫省地方协力局局长	防卫省	35	东京大学法学部、塔夫茨大学法学硕士；曾任驻美使馆一等秘书
阿达雅志	参议院议员、首相辅佐官（经济、外交担当）	首相官邸	41	东京大学法学部毕业；曾任职于住友商社；曾任自民党外交部会长、国土交通大臣、参议员
岛田和久	防卫事务次官	防卫省	33	庆应义塾大学法学部毕业；出身防卫省
铃木浩	外务审议官	外务省	31	东京大学法学部、塔夫茨大学法学硕士；有驻美经历，曾任职于南亚、WTO、西欧等课；有驻意韩英等国经历；安倍晋三秘书官
木原稔	众议院议员、首相辅佐官（国家安保担当）	首相官邸	22	早稻田教育学部毕业；曾任众议员、防卫政务官、自民党青年局局长、文部科学部协会会长、财务副大臣、国对副委员长
泷崎成树	外务省亚洲大洋洲局局长→内阁官房副长官、国家安全保障局次长	外务省→首相官邸	21	东京大学法学部毕业；有亚洲大洋洲局以及驻美公使经历；曾任职于综合安全政策保障局、经济局；参与 G7 伊势志摩峰会
小野启一	外务省地球规模课题审议官	外务省	21	曾任职于北美局、亚洲大洋洲局东南亚课、东北亚课

注：表中内容按照与首相会面的次数进行降序排序，“→”表示升迁或变化；统计时间从 2020 年 9 月 16 日至 2021 年 10 月 3 日菅义伟退任首相

资料来源：作者自制。

从会见频次来看，菅义伟会见次数较多的要员为担任首相辅佐官的和泉洋人。^①和泉出身于神奈川县横滨市，为东京大学工学部毕业、精通土木建设的技术派官僚，以前主要活跃于国土交通省以及城市建设领域。第二次安倍执政时期，和泉在内阁官房担任“内阁参与”和首相辅佐官，主要负责“地域活性化”事业、统合跨部门审核基础投资议题，而菅义伟在同时期担任内阁官房长官，两人因此产生交集，逐步建立了密切的关系。^②

^① 首相官邸「和泉洋人プロフィール」、https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/meibo/hosakan/izumi_hiroto.html [2021 - 10 - 28]。

^② Hidetaka Yoshimatsu, *Japan's Asian Diplomacy - power Transition, Domestic Politics, and Diffusion of Ideas*, Palgrave Macmillan, 2021, p. 98.

紧随其后的是日本国家安全保障局局长、内阁特别顾问北村滋^①，在安倍任期内就从事过与情报收集与分析有关的工作，又具有执掌国家安全保障局的经验。接下来是内阁情报官泷泽裕昭^②，毕业于东京大学法学部，同为情报与警察系统出身的官僚，在安倍时期就负责情报分析和反恐对策。除此之外，在内阁官员中，木原稔与阿达雅志两位重要的首相辅佐官也发挥了一定作用，这两位首相辅佐官均有自民党国会议员经历，木原稔主要负责安全保障领域，而阿达负责经济与外交领域。^③ 木原稔有防卫省政务官、财务副大臣、自民党国会对策委员会副委员长等不凡的任职经历，同时还是亲台团体“日华议员恳谈会”的事务局局长。阿达出身于大企业，有短期在北京派驻的经历，主要活跃于经济领域。^④ 在内阁官房中，外务省出身的官房副长官兼国家安全保障局次长泷崎成树曾经担任驻美公使，之后又负责亚洲大洋洲局中的东南亚、南亚外交事务，对推进美日印澳“四方安全对话”（QUAD）有着独到的经验，曾经负责具体筹办 G7 伊势志摩峰会。^⑤ 正是在此峰会上，日本所谓的“高质量基建四原则”得到确认，完成了安倍晋三对中国在基础设施建设投资议题上的“控制拒止”（dominance - denial）和均势。^⑥ 在《中华人民共和国海警法》（简称《海警法》）出台后，泷崎受到首相会见的频率变高，在对华与对东南亚问题上发挥了影响力。

从外务官僚与首相会见的情况看，秋叶刚男^⑦ 面会首相次数最多，他是任职时间最长的外务事务次官，后又升任国家安全保障局局长。在“柳井模式”下晋升到外务省官僚顶端的秋叶有丰富的外交经验，先后在北美局、国际法局、外务审议官等职位上任职，既有驻外经历特别是了解中美两大国，又有目前在日本备受重视的国际制度、规则等国际法领域的从业经验，是安倍内阁时期

① 内閣官房「幹部紹介、国家安全保障局長兼内閣特別顧問」、https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/kanbu/2019/kitamura_shigeru.html [2021 - 10 - 29]。

② 内閣官房「幹部紹介、内閣情報官」、<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/kanbu/2019/takizawa.html> [2021 - 10 - 29]。

③ 自民党ホームページ、<https://www.jimin.jp/member/102087.html> [2021 - 10 - 29]。

④ 阿達雅志個人ホームページ、<https://www.adachi-masashi.com/> [2021 - 10 - 29]。

⑤ 内閣官房「幹部紹介、内閣官房副長官補・国家安全保障局次長」、http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/kanbu/2020/takizaki_shigeki.html [2021 - 10 - 29]。

⑥ Hidetaka Yoshimatsu, *Japan's Asian Diplomacy - power Transition, Domestic Politics, and Diffusion of Ideas*, pp. 103 - 7.

⑦ 内閣官房「幹部紹介、国家安全保障局長兼内閣特別顧問」、https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/kanbu/2021/akiba_takeo.html [2021 - 10 - 29]。

“自由开放的印太构想”的主要推动者。在中国蒙古课课长任内，秋叶还推动了中日双方建立“战略互惠关系”。^①如前所述，冷战后外务省在柳井的影响下更新了人事升迁流程，特别是在安倍第二次上台后，外务省和“安倍路线”相互共振，外务省优先服务于对美外交、对外突破“和平宪法”限制以及牵制中国。^②秋叶就是在“柳井模式”下被拔擢至高位的官僚中的佼佼者，他在担任外务事务次官期间实质性地推动了“自由开放的印太构想”等外交实践。除了原综合外交政策局局长、现外务审议官（政务）山田重夫外，原外务审议官（政务）、现外务事务次官森健良^③与主管对外经济事务的外务审议官铃木浩也经常受到首相接见。^④值得一提的是，铃木曾出任安倍晋三的秘书官，在菅义伟内阁时期依然受到重用。此外还有主要负责签证以及出入境问题的领事局局长水岛光一，在关涉新冠肺炎疫情时期的日本出入境管理和边境检疫政策上发挥了重要作用。国际法局局长冈野正敬则在应对中国《海警法》决策过程中频繁出现在首相官邸。由此可见，在人事任用上，日本政府大量起用了有在国际法和条约局任职经历的官僚，为通过诉诸国际法和国际规则来制衡中国提供“人才支撑”。

在菅义伟执政时期，不只外务省负责外交与安全事务，防卫省也深度介入其中。统合幕僚长山崎幸二以及防卫政策局局长冈真臣^⑤曾被频繁接见，防卫事务次官岛田和久次之。山崎的经历尤为值得关注，其曾在日本自卫队西部和北部方面担任过指挥官，有大量基于“日本有事”情景进行战略分析的经验，尤其是在北部方面出现不测时予以应对。

三、菅义伟时期对外决策模式的总体特征

相比于前任安倍晋三内阁和后任岸田文雄内阁，菅义伟内阁带有一定的

① 「『最長』秋葉外務次官が退任へ インド太平洋構想を推進」、『朝日新聞』、<https://www.asahi.com/articles/ASP6P7D4RP6PUTFK00Q.html> [2021-10-28]。

② 竹本信介「現代日本外交への視座—外務省の自律性を考える—」、『政策科学』第27卷第3号、2020年3月。

③ 2021年6月22日，外务审议官（政务）森健良接替秋叶刚男，继任外务事务次官。

④ 「外務審議官に鈴木氏」、『日本経済新聞』、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ061479320U0A710C2EE8000/> [2021-10-28]。

⑤ 「毎日フォーラム・課長補佐時代—防衛省防衛政策局長 岡真臣（57）—」、『毎日新聞』2021年4月8日、<https://mainichi.jp/articles/20210408/org/00m/010/004000d> [2021-10-28]。

特殊性。一是无派阀。这意味着菅义伟在自民党内缺乏稳固的支持团体，因此抵御党内压力的能力也相对较弱。事实也表明，自民党内以及跨党派“议员联盟”经常用“提案”等方式在关键议题上表达自身诉求，对政府施加决策压力。菅义伟在 2021 年 10 月举行的“总裁选举”中受到党内“3A”（安倍晋三、麻生太郎、甘利明）集团以及“党风一新会”的阻挠而无奈宣布“不出马”，即可反映出菅义伟“无派阀”的不利一面。二是“外交素人”特质。菅义伟在担任首相之前未曾出任过涉外部门的领导职务。而且，虽然菅义伟在第二次安倍执政时期长期担任内阁官房长官，在首相官邸主导决策中发挥了重要的作用，但因作为首相的安倍对外交事务倾注了巨大的热情，菅义伟的影响力主要体现在内政方面。三是处于美国大选这一关键时期。美国总统选举的不明朗以及特朗普之后的拜登政府持何种对华政策，一度是菅义伟内阁密切关注的问题。

基于以上因素，在面临重大对外政策选择时，菅义伟均会接见其外交安保团队的核心成员，遵循标准的组织过程模式，即较为被动地遵循“省厅官僚提供信息—内阁汇总信息—内阁官邸小圈子讨论—决策”这一流程。与安倍晋三和岸田文雄相比，菅义伟较少主动打破这一流程，例如听取党内意见、召集相关“咨询会议”等。这被认为是过多地依赖于官僚和“侧近”的建言，而相对少地反映党内意见以及相关业界团体的诉求。

官僚政治模式涉及决策过程中政府内不同部门（参与者）的不同偏好以及部门利益间的相互博弈。菅义伟任内重要的对外政策受到来自不同部门的牵引，受自身能力与精力所限，他往往习惯于较多地倚重技术官僚的预判和信息的提供。在诸如日美首脑外交、中日首脑电话会晤等重大双边会晤和多边主义外交（如 G7 峰会、日美印澳“四方安全对话”）上，菅义伟通常要求相关官僚予以协助。如图 1 所示，在菅义伟外交安保决策中，形成了“首相官邸+外务省+防卫省”的核心团队（表现为“三个内切圆”，越靠近首相，其重要性越高）和扩展团队（表现为“五边形”，主要起到信息补足以及补充相关政策建议的作用）。其中，北村滋、泷泽裕昭、秋叶刚男、山崎幸二、冈真臣等五人菅义伟外交安保团队的核心成员，经常被首相同时接见，和泉洋人也会随时加入。菅义伟内阁的外交安保团队，基本上是核心成员再加上涉及不同地区和议题的包括外务省、防卫省及经产省等主要省厅分管具体事务的官僚，比如外务省的森健良、铃木浩与山田重夫，防卫省的岛田和久以及卫星信息中心主任宫川正内、公安调查厅次长横尾洋一等扩展团队，以

便用来补足必要的决策信息。

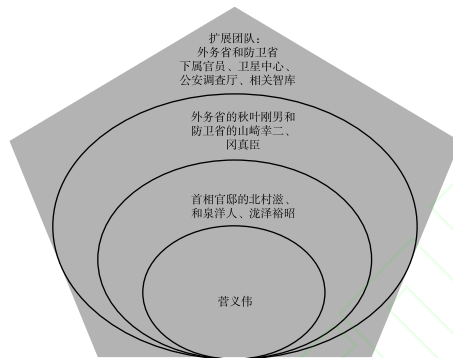


图1 菅义伟外交安保团队

资料来源：作者自制。

在实际的决策过程中，相比出身外务省的职业外交官和防卫省干部等相关省厅官僚，官邸官僚（包括国家安全保障局局长）被接见的频次明显占优，其在决策中的重要性不言自明。菅义伟更加倚重内阁官房和首相官邸，反映了“首相在直属人员的辅助下，以内阁为权力基础而展开政权运营活动和政策决定”^①，“指导内阁在安全和外交问题上发挥领导能力”^②。而官邸官僚中，出身情报系统的人士占比较大，诸如北村滋即出身警察情报系统，而泷泽裕昭也往往参与外交决策过程，故而在菅义伟政府的决策过程中“安全味道”更浓，这些人倾向于从安全与情报的角度做出判断，从而在一定程度上有忽视开展对话、构建互信的风险。

从相关官僚的会面频次看，受到首相接见次数最多的是和泉洋人，高达311次。虽然和泉的职权范围更偏重于内政领域，但在外交安保事务上，他作为首相“侧近”在“首相一日”中频繁出现。北村滋则参与到菅义伟内阁绝大部分涉外活动中，被首相接见161次，泷泽裕昭被接见154次。与此形成对照，外务省的秋叶刚男（出任国家安全保障局局长后明显增多）、森健良、铃木浩分别为128次、65次和31次，防卫省的山崎幸二、冈真臣与岛田和久分别为45次、35次和33次。而在日本的外交安保体制中，外务事务次官是辅佐外务大臣的事务当局实质意义上的最高协调人，兼有上传下

① 待鳥聡史「官邸主導の成立と継続」、『レヴァイアサン』秋季号、木鐸社、2008年10月、25頁。

② 信田智人『官邸外交—政治リーダーシップの行方—』、朝日新聞社、2004年、7頁。

达、草拟外交方案的职权，是基础性操作程序的核心人物。加之外务大臣并非总由谙熟外事的政治家出任，因此外务事务次官可以说是外交官僚中的绝对权威。次之于外务事务次官的外务审议官，主要职责是协助外务事务次官，统合、协调各地区局和职能局开展工作。而在首相外交决策会见中，外交专家的会见次数反而少于首相官邸官僚，可证明官邸官僚和官邸主导的特征。

从自民党与政府的关系看，执政的自民党在菅义伟内阁中更多地充当了外交安保议题上的“压力团体”的角色。菅义伟很少主动咨询党内意见特别是相关部会会长的主张，或者打破官僚作业的组织过程模式，而是带有一定的被动性。这无疑反映了在菅义伟执政时期，与政府的官邸官僚相比，自民党外交部会和“族议员”在对外政策议题上的发言权有所下降。在此情形下，自民党议员一般以外交部会以及议员联盟（一般是主席）方式提出外交议案，发挥“压力团体”的作用。如青山繁晴以“维护日本尊严和国家利益”^①主席的身份对首相建言，刚刚卸任干事长的甘利明曾领导“规则形成战略议员联盟”、“新国际秩序创造战略总部”、“自民党数字化社会促进总部”以及“促进半导体战略推进议员联盟”。^②但值得注意的是，自民党内的族议员在这一时期对外政策议题上的作用并不突出，除木原稔作为首相辅佐官受到首相接见 22 次之外，即便是作为自民党外交部会会长的佐藤正久都极少受到首相接见，由此可窥见其政策影响力的实际状况。

另外，菅义伟外交安保团队成员中“法科男”（法学专业毕业的男性官僚）较多，无论是北村滋还是泷泽裕昭，还有秋叶刚男，都是东京大学法学部毕业的高才生。如此多的情报系统加上法学学科出身的官僚围拢在菅义伟周围，引导其积极推进“基于规则的国际秩序”。在外交安保手段偏好上，法学学科出身的官僚们习惯于引导首相利用国际法和国际规则开展外交活动，在关涉中国的问题上尤其如此。此外，菅义伟外交安保团队中，“安倍遗产”的色彩依然浓重。其中，铃木浩在菅义伟内阁得到重用，而泷崎成树是具体负责安倍执政时期推进 G7 伊势志摩峰会的外交官，首相辅佐官木原则是安倍内阁的财务副大臣，和泉洋人也是安倍执政时期的内阁官房参与。

① 日文为“日本の尊厳と国益を護る会”。

② 日文分别为“ルール形成戦略議員連盟”“新国際秩序創造戦略本部”“自民党のデジタル社会推進本部”“半導体推進議連”。

着眼于菅义伟内阁混合（hybrid）使用诸如组织过程模式与官僚政治模式，结合本文后续将论述的两个典型案例，可以一窥菅义伟的决策风格。首先，由于自身缺乏经验与必要的主动性，菅义伟往往依赖具体的“标准作业流程”来获取背景知识与政策建议。其次，为应对中国《海警法》中，防卫省、外务省、公安调查厅以及卫星情报中心的意见，在内阁决策流程中先行汇总，后通过首相会见的形式向首相直接说明；官僚政治模式在其中起到协调利益、相互牵制的功效，省厅的不同偏好在内阁官房与首相官邸的平台上得以融合，但是较少反映党内“族议员”如“农林族”等议员的意见。之后菅义伟通常会通过小集团政治来实现“信息过滤”。最后，明明是作为“局外人”负责内政的和泉洋人频繁参与政策讨论，在菅义伟决策中发挥了关键的作用。嵌套于各个作业流程中的官僚政治（条块分割、偏好差异），影响着严重依赖标准作业流程进行决策的菅义伟内阁，情报系统和法学出身的官僚的影响压倒了外务省出身的官僚，而首相官邸官僚的影响又往往压倒了诸如党内其他国会议员。

四、基于双边与多边决策的案例分析

（一）双边外交上的决策流程——以中国《海警法》出台前后日方的应对为例

有日方观点认为，美国总统大选以及中国《海警法》出台，在一定程度上加速了菅义伟内阁对华态度转变的步伐。特别是在2021年2月《海警法》正式施行后，日本国内舆论加大了对其关注力度，如和平外交研究所代表美根庆树认为备受日美两国警戒的《海警法》存在诸多问题。^①菅义伟在一个月后举行的QUAD峰会上，对中国出台《海警法》表示严重关切，指责中国“不符合现行国际秩序”以及“单方面改变现状”。^②在同期举行的日本—印尼首脑会晤中，日本不顾中方的反对与质疑，频频提及《海警法》、东海、南海议题。与此同时，日本还强化了与印尼等国的军事合作，以更好地构建对华多边制衡机制。

^① 「日米が警戒する中国の『海警法』は何か問題なのか?」、<https://news.yahoo.co.jp/articles/4a20ddde9e2b73b131f3483a828c1141cf2a3156> [2021-10-15]。

^② 孟晓旭：《日本国际安全战略的新动向及其影响》，《国际问题研究》2021年第4期，第87—102页。

1. 《海警法》出台及其相关规定

《联合国海洋法公约》(以下简称“《公约》”)明确了一国对其管辖海域的权利和义务。为保障有效管辖海洋,1994 年《公约》生效以后,许多临海国都专门立法并成立了海上执法机构。为更好地落实建设海洋强国的战略目标,十八大以来中国开始加快实施海上维权执法体制改革。2019 年 1 月,有关立法工作正式启动。《海警法》立法前,法制工作委员会曾到各地域不同机构开展调研,广泛征求了相关政府部门、企业、行业协会、专家以及社会公众的意见和建议。^① 进入立法程序之后,其从酝酿到制定,经过了严格的审议修改程序,已经比较成熟。^② 在审议过程中,有委员还建议要防止不当炒作,强化正面宣介,提升国际话语权。在中方看来,出台《海警法》既是规范和保障海上维权执法活动的现实需要,又是巩固机构改革成果的有力举措。这部法律有助于中国建设海洋强国和维护海洋权益,同时也遵循了国际惯例和国际法的精神与原则。^③

《海警法》共计 11 章,就机构和职责、海上安保、海上行政执法、海上犯罪侦查、警械和武器使用、保障和协作、国际合作、监督以及法律责任进行了明确的规定。中国海警局领导所属海警机构开展海上维权执法工作。其主要任务是开展海上安保,维护海上秩序,打击海上走私、偷渡,对海洋资源开发利用、海洋生态环保、海洋渔业生产等予以监督检查,预防、制止和惩治海上违法活动。^④

2. 菅义伟内阁的决策过程

在中国出台《海警法》前后,菅义伟内阁高度关注这一事态的进展,日方不仅召集国家安全保障会议汇总分析相关信息,还注重吸纳相关智库与媒

^① 相关内容可参见全国人大宪法和法律委员会副主任委员胡可明对《海警法》的相关说明,胡可明:《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国海警法(草案)〉修改情况的汇报——2020 年 12 月 22 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2021 年第 2 期,第 292 页。

^② 参见胡可明:《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国海警法(草案)〉审议结果的报告——2021 年 1 月 20 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2021 年第 2 期,第 294 页。

^③ 相关内容参见中国人民武装警察部队司令员王宁对《海警法》的相关说明,王宁:《中国人民武装警察部队司令员关于〈中华人民共和国海警法(草案)〉的说明——2020 年 10 月 13 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2021 年第 2 期,第 289—290 页。

^④ 《中华人民共和国海警法(2021 年 1 月 22 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2021 年第 2 期,第 280—288 页。

体人士的意见。尤其是，外交安保团队的核心成员与首相保持了密切的联系（参见表2），在决策中发挥了重要的作用。

表2 《海警法》应对案例中的决策过程

日期	菅义伟会见和行程	备注信息
2020年12月24日	会见北村滋、泷泽裕昭、山田重夫以及冈真臣，随后会见和泉洋人	
2021年1月5日	会见北村滋、泷泽裕昭、泷崎成树、宫内正川	
1月10日	会见北村滋与秋叶刚男	
1月14日	会见北村滋、泷泽裕昭、泷崎成树、横尾洋一，随后会见和泉洋人、赤堀毅、冈真臣、山崎幸二	
1月19日	会见北村滋、秋叶刚男、铃木浩、船越健裕、冈野正敬；会见北村滋、泷泽裕昭、秋叶刚男、市川惠一（外务省北美局局长）、岛田和久、铃木敦夫（防卫省地方协力局局长）	
1月20日	会见北村滋、秋叶刚男与泷崎成树	
1月22日	会见北村滋、秋叶刚男、泷泽裕昭、山田重夫、山崎幸二、冈真臣	时任外务大臣茂木敏充对《海警法》表示遗憾和关注，重申日本立场并表明要通过外交渠道继续同中方进行沟通 ^①
1月29日	会见北村滋、泷泽裕昭、木原稔、山田重夫、奥岛高弘（海上保安厅长官）、冈真臣；国家安全保障会议召开	茂木敏充表示继续关切《海警法》出台对于东海局势的影响，并密切关注中国海警的动向。与此同时，指出《海警法》在运用上不应违反国际法 ^②
2月2日	无相关会见	防卫大臣岸信夫表达防卫省对于《海警法》的关切，称将与价值观相同的国家加强包括情报共享在内的合作，为应对《海警法》，自民党内正在考虑制定一系列对抗性措施 ^③

① 外务省「茂木外務大臣会見記録」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken6_000070.html#topic2[2021-10-25]。

② 外务省「茂木外務大臣会見記録」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken22_000013.html#topic5[2021-10-25]。

③ 防卫省「防衛大臣記者会見」、<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2021/0202a.html>[2021-10-25]。

2 月 3 日	会见北村滋、泷泽裕昭、山田重夫、冈真臣	中日举行第十二轮海洋事务高级别磋商，日方明确要求《海警法》应与国际法“整合性运用”，同时再次重申日本政府在东海问题上的立场 ^①
2 月 4 日	国会答辩	茂木敏充在答辩中称：（1）中方正在尝试擅自凭借实力改变东海现状；（2）东海冲突正在恶化；（3）要求中方《海警法》必须符合国际法 ^②
2 月 7 日	会见细谷雄一与田原总一郎	
2 月 8 日	国会答辩	菅义伟称因为《海警法》的实施导致了东海、南海局势紧张，并赞同海上保安厅可有针对性地使用武器的说法；奥岛高弘表示过去一年间中国海警在钓鱼岛周边海域巡航达 333 次，为历史最高，钓鱼岛海域的局势正在恶化；茂木敏充表示将会与相关“志同道合”国的外长持续进行交流，并提出《海警法》与中国在东海“单方面变更现状”“凭借实力改变现状”的联系；岸信夫表示将继续和美军开展合作，同时将拓展与英国、法国等欧洲国家的合作，以应对日益严峻的安全形势 ^③
2 月 16 日	日英首脑会谈	两国首脑表达了对《海警法》在内的中国在东海、南海变更现状行为的关切，希望两国合作应对安全挑战 ^④

资料来源：作者自制。

关于如何应对中国《海警法》，日本国内有观点认为其“违反国际法”，但亦有匿名的政府官员认为“并不能说法律本身的不合规性”，而

① 日文原文为：“我が方から、日本漁船への接近を含む個別の事象にも言及しつつ、尖閣諸島周辺海域等の東シナ海を始めとする海洋・安全保障分野の課題にかかる我が国の立場、懸念を改めて申し入れ、中国側の行動を強く求めました。また、海警法等について、国際法と整合的に運用されるよう求め、我が国の強い懸念を伝えました。”参见：外務省「第 12 回日中高級事務レベル海洋協議」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000418.html [2021 - 10 - 25]。

② 「日本第 204 届国会衆議院預算委員会第四号、令和 3 年 2 月 4 日」、国会会議録検索システム、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001820420210204004.html [2021 - 10 - 28]。

③ 同上。

④ 外務省「日英首脳電話会談 令和 3 年 2 月 16 日」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/we/gh/page1_000930.tml [2021 - 10 - 25]。

是“取决于如何运用”。换言之，日本政府内部已认识到《海警法》作为一部法律，其本身可能不存在问题。另外，从时任外务大臣茂木敏充在决策初期的言论可以看出，外务省强调“《海警法》不能以与国际法相违背的形式进行运用”。

与外务省相比，防卫省主张“从国际法的整合性观点来看，《海警法》适用海域及海警的武器使用权限比较模糊”^①，将《海警法》与“海警第二海军化”“海警—海上保安厅实力对比”等行为相联系，从“海上实力”的角度而非“法律”的角度，建构了《海警法》等“系统性行为”对日构成“威胁”的认知。首先，防卫省对于中国海警部队的实力扩张和中国海警—日本海上保安厅的相对实力对比感到担忧，因此提出了所谓的“海警军队化”主张。其次，防卫省认为，中国海警部队归中央军委直辖，海军出身人员担任海警指挥，加之中国海警于2019年底拥有130艘满载排水量超过1000吨的船舶，为全世界最大规模，远超日本海上保安厅。这使得防卫省对于如何拒止中国和所谓的维持钓鱼岛“治权”产生了强烈的战略焦虑。再次，指摘《海警法》是“改变现状的单边主义行为”，其出台加剧了东海、南海局势的恶化。^②最后，认为《海警法》和钓鱼岛巡航都是中国一系列的连贯性行为，目的是通过渐进式手法获取相对收益。

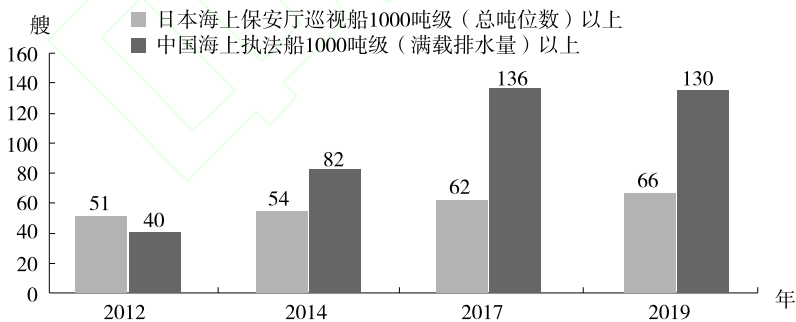


图2 日本海上保安厅和中国海警力量对比

注：图中数据依据海上保安厅《海上保安报告2020》。其中，日本的数据截至2020年3月，中国的数据截至2019年12月底（依据公开信息推算，今后有可能有变化）

资料来源：防衛省、https://www.mod.go.jp/en/d_act/sec_env/ch_ocn/index_cn.html [2021-10-20]。

^① 防衛省、https://www.mod.go.jp/en/d_act/sec_env/ch_ocn/index-cn.html [2021-10-20]。

^② 「日本第204届国会衆議院予算委員会第四号 令和3年2月4日」、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001820420210204004.html [2021-10-28]。

最终菅义伟在多边首脑会谈和国会答辩中，也采取了与防卫省更为相近的立场。菅义伟在国会答辩中认为《海警法》的出台激化了局势，同时认为该举措是“单边主义”“修正现状”行为，^① 而并不跟随外务省强调“与国际法是否整合”来判定法律是否正当的立场。鉴于上述判断，日本采取了如下手段应对《海警法》：一是诉诸国际法和所谓的国际规则来控诉《海警法》。二是保持中日高级别海洋事务磋商，维持沟通机制，保持对话渠道。这对日方而言，是维护所谓“稳定的中日关系”的一环。三是借助既有框架对华实施“议题牵制”，包括 QUAD、FOIP 以及日美同盟等三个既有磋商平台，意图对华牵制。从人事角度来看，QUAD 和 FOIP 的主要推动者均在菅义伟外交安保团队中任职甚至晋升，已形成了丰富的经验和程序理性（procedure rationality），在既有路径上可实现“报酬递增效应”。

3. 相关决策特征与结果

从组织过程模式来看，如图 3 所示，本次动议与决策流程基本遵循了“信号刺激—官僚建议—官邸讨论—首相决策”的流程。首相在决策过程中的主动性体现得并不明显，其主要听取了相关官僚的意见，自民党、派阀、其他利益团体的主张未能进入首相决策的流程中。在这一过程中，首相官邸显然起了如下重要作用，一是信息的收集和汇总，二是搭建了决策的平台。



图 3 日本外交安保团队应对《海警法》的决策流程

资料来源：作者自制。

从官僚决策模式来看，首相官邸官僚在决策团队中占比最高，从首相会见次数来看发言权更大。直属首相官邸的北村滋和泷泽裕昭与首相会见的次数最多，并参与了全部的政策讨论环节，而最终菅义伟和官邸官僚选择了更接近防卫省的观点。相比而言，外务省官僚与首相会见的次数较少，即便是秋叶刚男也并未全过程参与，外务省中负责中日海洋事务高级别磋商的船越等官僚偶尔参与会见，但会见时长短且位阶较低。可见，在此案

^① 「日本第 204 届国会衆議院予算委員会第四号 令和 3 年 2 月 4 日」、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001820420210204004.html [2021 - 10 - 28]。

例的发言权对比中，官邸官僚的重要性不言而喻，有着情报系统和法学背景的官邸官僚从国际法、国家自助、国际多边主义制衡的角度出发谋求综合应对。

同时，日本亦实施了以“小多边主义”立场进行干涉及合作应对这一路径，诸如利用域外国家的参与和在国际会议场合提出“关切”以博取国际舆论关注，给中国增添“结构压力”。最开始，菅义伟在同瑞典首相勒文通话中表达了“严重关切包括《海警法》在内的中国变更现状的尝试”。^① 2021年3月30日，在与印尼领导人的会谈中，菅义伟提出双方携手推进“自由开放的印太构想”，对中国《海警法》、东海、南海局势上的挑战予以关切以及与印尼开展合作。日本欲将东海议题与南海议题做“议题联结”，并巧妙地兜售给东南亚诸国，力图指摘中国正在系统性变更“现状”的行为。这样做既有利于增加日本在东海议题上的国际话语权，又方便渲染“中国威胁论”以使得东南亚某些“主权声索国”对东海议题产生“临场感”，有助于日本实质性参与南海议题。2021年6月举行的G7康沃尔峰会上，日本通过双边首脑会谈和联合公报的方式明确反对中国在东海、南海区域内的变更现状行为，^② 将中国维护海洋权益的正当立法污名化为“单边主义改变现状”，偷换概念以“诉诸”国际法。总而言之，在《海警法》案例中，日本没有采取“就法论法”的原则，而是将之视为“系统性、存在性威胁”加以应对。

（二）多边外交上的决策流程——以日本参加G7康沃尔峰会为例

2021年6月11日至13日，G7峰会在英国康沃尔郡举行。本届峰会由英国担任议长国，其关注的议程包括领导世界从新冠肺炎大流行中恢复、通过推进自由和公平贸易以开创未来的繁荣、应对气候变化、保护生物多样性、维护共享价值。^③ 日本作为G7正式成员国中唯一的亚洲国家，在上述议长国议题外，还进行了相关议程设置：加快实施“自由开放的印太构想”、应对日益严峻的地缘政治局势以及构建后疫情时代的国际秩序。^④ 由此可见，在秩序

^① 「首相、中国海警法『深刻な懸念』スウェーデン首相と電話」、『日本経済新聞』、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODE168ZT0W1A310C2000000/>[2021-10-25]。

^② 外務省「G7コーンウォール・サミット（概要）」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100200083.pdf>[2021-10-25]。

^③ UK G7 2021, Policy Priorities, <https://www.g7uk.org/policy-priorities/>[2021-10-25]。

^④ 外務省「茂木外務大臣会見記録、令和3年6月11日（金曜日）」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken24_000054.html[2021-10-25]。

变革期，日本欲借助 G7 峰会实现地缘政治上的利益和参与，甚至是引领新国际秩序的形成。

表 3 G7 康沃尔峰会应对案例上的决策过程

日期	菅义伟会见和行程	备注信息
5 月 31 日	会见北村滋、和泉洋人、秋叶刚男、森健良、船越健裕	
6 月 1 日	两度会见北村滋、泷泽裕昭	
6 月 2 日	会见秋叶刚男、北村滋、泷泽裕昭、山田重夫、山崎幸二、冈真臣；大冢拓（自民党国防部会会长）、小野寺五典（自民党安全保障调查会会长）向首相递交建议书	
6 月 3 日	石原伸晃向首相递交自民党“海上保安议员联盟”建议书；佐藤正久向首相递交自民党外交部会建议书；甘利明向首相递交自民党“半导体战略推进议员联盟”建议书；卫藤征士郎向首相递交自民党“台湾政策研讨计划团队”建议书	中日海洋事务高级别磋商
6 月 4 日	单独会见岛田和久；会见北村滋、和泉洋人、岛田和久、榎道明宏（防卫省防卫审议官），随后会见泷泽裕昭；佐藤正久向首相递交自民党外交部会关于人权外交的建议书	
6 月 5 日	会见秋叶刚男、森健良、铃木浩、市川惠一；会见船越健裕、宇山秀树（外务省欧洲局局长），长达四小时	
6 月 8 日	上午，会见北村滋、泷泽裕昭、山田重夫、山崎幸二、冈真臣；下午，会见冈田直树（内阁官房副长官）、北村滋、阿达雅志以及外务省森健良、铃木浩、福岛靖正（厚生劳动省医务技监）；会见小野启一；会见新川浩（气候变动推进办公室主任）、近藤智洋（环境省地球规模课题审议官）	
6 月 9 日	会见冈田直树、北村滋、阿达雅志、外务省森健良、铃木浩、市川惠一、宇山秀树、榎道明宏、小野启一	第 9 回日本—澳大利亚外长防长“2+2”会谈
6 月 10 日	会见北村滋、和泉洋人、岛田和久	
6 月 11 日	抵达英国，同英国首相约翰逊举行首脑会谈	会谈内容涉及英国航母访日、CPTPP 与经济安保、法治和国际秩序、东京奥运会

6月12日	参加 G7 峰会，并会见德国总理默克尔、法国总统马克龙、美国总统拜登	(日德) 气候变动、当前国际秩序、印太地区、中国和俄罗斯议题 (日法) 东京奥运、法国与日本的印太军事合作、朝核问题 (日美) 日美合作推进“自由开放的印太构想”和发挥东盟作用、东京奥运会
6月13日	参加 G7 峰会，会见澳大利亚总理莫里森和加拿大总理特鲁多	(日澳) “印太战略”合作、安全保障、QUAD、反对经济压迫单方面改变现状、朝鲜问题 (日加) “印太战略”合作、COVAX、反东海对单方面改变现状、朝鲜问题、东京奥运会

资料来源：作者自制。

G7 康沃尔峰会涉及多个外交主体和议题。就日本的决策过程而言，可以发现：（1）首相官邸主导的态势仍然十分明显。相比外务省、防卫省以及后来加入的环境省和厚生劳动省而言，首相官邸的北村、泷泽仍然全程参与讨论和决策。（2）情报和安保特色鲜明，不少官邸官僚出自情报系统，而防卫省相关官僚也加入讨论。当菅义伟会见相关国家首脑时，经济安全和“印太战略”都被摆在了突出的位置，尤其是在日本—澳大利亚、日本—加拿大首脑会谈时。（3）自民党议员作为“压力团体”，通过“提案”的方式给菅义伟内阁施加部分压力，以表明其态度和关切。2021年6月3日，自民党四团体联合向菅义伟提出议案，翌日佐藤正久又就人权外交对菅义伟继续“提案”。甘利明主导的“半导体战略推进议员联盟”则突出强调相互依存的脆弱性和经济安全保障，这对菅义伟在 G7 康沃尔峰会中提及经济安全产生了一定影响。（4）涉台言论明显露骨。6月3日，自民党“台湾政策研讨计划团队”在提案中特别指出“本次提案就是在 G7 峰会前对于台湾问题的紧急提案”，通过外交部会提案的形式增加菅义伟在 G7 峰会上对于台湾问题的关注度，推动台湾问题写入首脑宣言。该提案阐述了台湾对日本在地缘政治与海上交通方面的重要性，谴责中国单方面改变现状，并且提出台湾海峡的和平与日本安全直接关联。当论及具体应对之策时，该提案提出在外交上要支持台湾加入世界卫生大会等国际组织、保护台湾的“国际空间”和“邦交国”、全方位加强日台关系（日美台国会议员交流等）；在经济上要加强供应链合作尤其是在半导体、数字产业等领域，在新冠肺炎大流行期间对台捐赠疫苗；在战略层面，提出“台湾之危机就是日本之危机”，应提前部署周边事态预案，通

过“自由开放的印太构想”而非双边关系、三边关系来应对台海危机。此提案试图将东海、台海、南海的安全议题“合而为一”进行应对，希望在 G7 峰会上达成“多边主义合作”。^①（5）本次多边主义外交涉及议题较广，在决策流程内也有多个主体参与决策。除首相官邸、外务省、防卫省之外，由于讨论到新冠肺炎疫情、疫苗问题以及气候变动等议题，所以外务省地区规模课题审议官以及厚生劳动省、环境省相关官僚亦参与其中，但从会见时间和次数来看，他们只是起到了提供信息与预案等作用，与《海警法》案例中的相关省厅官僚类似。而真正的决策主要还是基于国家安全保障局局长和内阁情报官两人的判断，最终由菅义伟做出决定。



图 4 G7 康沃尔峰会决策流程

资料来源：作者自制。

需要注意的是，康沃尔峰会日方首脑会谈内容与 G7 联合公报中存在一些值得关注之处。第一，日本希望讨论的议题比议长国英国提出的议题更加“涉安全化”、地缘政治化。第二，日本更强调自身是传统的自由主义霸权秩序中唯一的亚洲发达国家，意图利用 G7 来主导后新冠时代的国际秩序。第三，日本强调价值观一致性，尤其是强调“法治”，这与日本和美国联手推进的“基于规则的国际秩序”以及康沃尔峰会中议长国设置的议题相符，也与日本相关官僚的法学学科出身相匹配。包括继续沿用秋叶在安倍第二次执政时期推动的“自由开放的印太构想”，在“印太战略”和美日印澳“四边机制”的框架内进行经济与安全合作。在相关议程设置和沟通渠道上，日本已尝到“报酬递增效应”，相关官僚积累了大量的人脉和经验。第四，利用“小

^① 自民党外交部会『台湾政策検討プロジェクトチーム 第一次提言』、<https://www.jimin.jp/news/policy/201712.html>[2021-10-21]。

多边主义”拉拢、诱导域外国家参与“印太战略”和积极推进涉台议题。正如自民党提案中所给出的对策那样，菅义伟外交安保团队试图拉拢英、法等国派军舰进入印太地区以及中国近海，并在日美首脑会谈中言明日美两国对东盟的合作，妄图打着多边主义的幌子实际搞“多国干涉主义”。在最终的首脑宣言中，重申了“维持自由开放的基于法治和包容性的印太地区，同时支持台湾海峡的稳定与敦促两岸问题的和平解决。严重关切在东海和南海的局势，并强烈反对单边改变现状和激化局势”^①。上述提法，可谓“忠实”贯彻了自民党相关“提案”的精神。

五、结 语

菅义伟执政时期的对外决策，总体上混合使用了组织过程模式和官僚政治模式，这很大程度上是因为菅义伟本人从政经历导致的外交知识匮乏，因此在政治主导的前提下高度依赖相关技术官僚。在外交决策中，菅义伟明显更加依靠来自官邸的官员（如北村滋、泷泽裕昭），体现了官邸主导的特征。北村滋、泷泽裕昭、秋叶刚男、山崎幸二、冈真臣构成了菅义伟外交安保的基础团队（核心小圈子），外务省、防卫省其他相关人员以及智库等构成了决策的延展团体。

在参与多边主义外交场合，菅义伟政府呈现出多主体联动的决策过程。除了内阁官房、首相官邸的相关官员外，外务省、防卫省、厚生劳动省、环境省等相关省厅官员以及自民党外交部会亦参与决策，但决策的主导权仍然掌握在首相官邸手中。菅义伟执政时期的对外决策体现出更多地依靠首相官邸官僚的特点，但也不排除在特定问题上执政党发挥影响力，如在涉台问题上，自民党外交部会积极建言并对决策施加压力。

对于新近登场的岸田文雄内阁，其外交安保团队正在形成之中。根据“首相一日”从2021年9月30日岸田当选自民党新任总裁至2021年11月9日的相关数据统计可以看出，岸田内阁在此期间的主要任务是内政优先，特别是应对众议院选举。在外交安保领域，岸田内阁总体上延续了菅义伟时期首相对外交事务的主导并逐步健全外交安保团队的路线，对外决策呈现以下特征：一是岸田文雄亦重视任用自身“侧近”。比如，自民党政治家林芳正接

^① WHITEHOUSE BRIEFING ROOM, CARBIS BAY G7 SUMMIT COMMUNIQUÉ, June 13, 2021.

替茂木敏充出任外务大臣，他与岸田交从甚密，也被视为“知华派”。林芳正有着较强的人际交往能力，也深谙中国对外政策的逻辑。他在对华政策上或有一些新的思考。不过，他这种新见解一定要放在日本外交的大框架下来看待。另如，在岸田文雄担任外务大臣时，木原诚二是他的副手（外务副大臣），目前被提拔为内阁官房副长官、首相国家安全事务辅佐官，多次受到首相接见。二是设置人权辅佐官，启用原防卫大臣、“跨党派思考人权问题议员联盟”议长中谷元担任这一职务。其实，在岸田 2021 年 9 月竞选自民党总裁期间，就曾在国会记者会上宣称当选后将新设处理“人权问题”的首相辅佐官。现在正式设立该职位，人权辅佐官将统筹领导日本外务省和法务省等相关机构，致力于收集并分析外国相关信息，在所谓“人权问题”上起到“指挥部”的作用。正如中谷所言，“为处理国际人权问题，我将根据首相的指示加以应对”。^① 三是设置经济安全保障担当大臣，由二阶派出身的年轻议员小林鹰之担任该职。^② 其主要职责是酝酿并制定经济安保方面的重要政策，强调以强有力的手段加大对特定产业的支持。这一职能将作为“国家事业”予以不断强化。近日，该机构基于中美博弈下对自身半导体产业链和供应链的担忧，宣布对设厂于熊本县的台积电积极提供政策优惠。四是安倍—菅义伟时代的关键角色依然受到重用，秋叶刚男、藤井健志、船越健裕、山崎幸二等官僚依旧留任，而和泉洋人则未被委以重任。目前来看，岸田对于党内意见充分回应，无论是中谷元的起用还是小林鹰之的任命，都体现了“党内意志”，这与依靠官僚的菅义伟有着明显的不同。

重视经济安全、实现“新资本主义”等也是岸田的选战政纲之一，体现了其发挥自我主观能动性的一面。另外，日本在维护国家利益的基础上更强调“基于规则的国际秩序”，着力开展“规则外交”，对此也应引起足够重视。岸田文雄内阁的外交安保团队如何发展，仍需在今后的研究中持续跟踪与观察。

（责任编辑：陈梦莉）

^① 「人権担当補佐官に中谷元防衛相 香港やウイグル問題、中国牽制にじむ」、『朝日新聞』2021 年 11 月 9 日。

^② 「経済安保相に小林鷹之氏 岸田内閣きょう発足 初入閣 13 人」、『朝日新聞』2021 年 10 月 4 日。

can be achieved. In view of Japan's cautious, reserved and incremental approach, the cooperation between China and Japan in the third-party market in the post-epidemic era should, on the basis of abiding by international economic and trade rules, give full play to the comparative advantages of the two sides, avoid political and economic risks and build a cooperation model that brings mutual benefits to the three parties.

Policy Promoter: The Diplomatic Team of Japan Prime Minister and Foreign Affairs Decision – making Process

Zhang Yong and Meng Fanchao

Who really influences the prime minister in Japan's foreign policy making? With the issue of academic and practical significance, the article aims to answer the question who are the key players in foreign and security affairs in Suga's policy team, and what process the Suga administration follows to make foreign policy decisions? Based on the database of "Prime Minister's one Day", a theoretical analysis is made on the decision-making mode and characteristics of Suga's policy team from the perspective of foreign policy analysis. The decision-making mode of Suga's diplomatic and security team is characterized by the combination of organizational process mode and bureaucratic politics mode, in which the bureaucrats in the prime minister's office have a great influence on the prime minister, which undoubtedly reflects the dominant characteristics of the prime minister's office. In specific cases, before and after the enactment of China's Maritime Police Law and during Japan's preparation for the G7 Summit, key actors with different professional backgrounds and different interests directly or indirectly influenced the judgment of the prime minister's office in making foreign decisions. The diplomatic and national security team of the newly unveiled Kishida cabinet has yet to be fully formed and remains to be closely watched.

The Transformation of Crisis Management Mechanism in the Taiwan – Strait of the U. S. – Japan Alliance and Japan's Role

Fan Qiang and Xu Xuefei

Due to the change of power of China and the United States and the change of the military balance across the Taiwan Strait, the deterrence means of the U. S. – Japan alliance against China has shifted from unilateral deterrence by the United States to relying on the enhancement of the deterrence of the alliance. The territorial dispute with China has increased the need for Japan to maintain the alliance, with the public opinion more supportive for the strengthening of the U. S. – Japan alliance having broadened the activity space of the Japanese government. Exercising the right of collective self-defense has promoted Japan's influence on the Crisis across the Taiwan Strait, with Japan's role shifting from a bystander unwilling to be overly involved to an active participant. While the U. S. has managed to avoid miscalculation through active communication with China, Japan's action have only heightened China's suspicions about its involvement in the Taiwan

エコノミック・ステイトクラフト、経済安全保障政策と日米の対中戦略の新動向

帰 泳濤

大国間の駆け引きが繰り広げられる中で、各国は経済安全保障やエコノミック・ステイトクラフトをますます重視するようになり、経済的手段によって国家安全保障や外交政策の目標を追求しつつある。グローバルな経済や情報ネットワークの中での非対称的相互依存、軍民両用技術の飛躍的発展、米国の外交理念が自由主義から地政学的要因を念頭に置くようになったことは、エコノミック・ステイトクラフトや経済安全保障政策の重要性を高めた。中国をハイテクや地政学分野での競争のライバルとみなす米国は、中国に対して強制的な経済措置、特に技術的なデカップリングを強めながら、いわゆる有志国と連携して中国を排除する技術やサプライチェーンの連合を築こうとしている。エコノミック・ステイトクラフトは相手国の力を弱める、またはその発展を封じ込めることができるかもしれないが、自国や同盟国の利益も損ねる。米国の同盟国である日本は同国に従いながらも、「戦略的に不可欠」である自国産業の保護・育成に努めている。日本はまた技術流出の防止と対中輸出の維持とのバランスをとろうとしている。日米両国は今後も中国に対するエコノミック・ステイトクラフトや経済安全保障政策を強化していくが、中国との「競争的共存」を模索するためにその実施方法はより合理的かつバランスのとれたものになるであろう。

新時代中日第三国市場協力における多重効果研究

金 仁淑

2020年初めに起こった新型コロナウイルス禍は世界に広がり、中日経済はいずれも下押しリスクに直面しているが、中日第三国市場協力を強化することは、両国が危機を克服するための重要な措置である。中日第三国市場協力は、新時代における両国の地域経済戦略調整に合致しており、中日関係が「競争から協調へ」向かう新たな協力モデルでもあるが、それは政府が推進し、企業を主体とし、官民の協力によって推進する仕組みによって進めるべきである。中日第三国市場協力は、中日双方に相乗効果とホスト国の経済発展効果をもたらすだけでなく、国際分業構造の最適化、アジア太平洋地域の経済統合を促進するオーバーフロー効果、すなわち「1+1+1>3」の多重効果をもたらすことになる。しかし、日本はなおも慎重・保守・漸進的な姿勢を示していることから、ポストコロナ時代における中日第三国市場協力は、国際貿易のルールを遵守した上で、双方の比較優位を十分に発揮させ、政治・経済リスクを回避しながら、三者に互恵とウィンウィン効果をもたらす協力モデルを構築すべきである。

政策の担い手：首相の外交安保チームと日本対外決定プロセス

張 勇 孟 繁超

本稿は政策プロセスの視点から、菅義偉政権の外交と安保チームを研究する。本稿の研究課題は菅政権あるいは菅首相の政策決定プロセスの中で影響力を発揮するのは誰かということと、菅内閣の政策決定のプロセスを解明することである。研究方法について

は、東京新聞の「首相の一日」をデータベースとして活用し、政策決定のプロセスを解明する。結論を言うと、菅政権の政策決定の特徴は組織過程モデルと官僚政治モデルのハイブリッドである。さらに、ケース分析において、『海警法』への対応やG7コーンウォールサミットを例にとって分析する。これらのケースの背景には官僚たちが各々の主張を述べ、直接的もしくは間接的に首相の情勢認識や判断に影響力を発揮していることが明らかになった。加えて、官邸主導の特徴もなお顕著に見られ、重要な位置付けとなっている。最後に、新たに成立した岸田文雄政権の外交や安保チームが、新政権の政策決定プロセスにいかに関与するかが今後の課題である。

日米の台湾海峡危機管理メカニズムおよび日本の役割の変化

範 強 徐 学斐

中国の軍事力の発展に伴い、中米両国および大陸—台湾間の力関係は著しく変化しつつある。それを受けて、米国は対中抑止方針を単独抑止から同盟国との共同抑止に転換した。同盟国の中で、日本は無視できない存在である。近年、領土問題における日中間の意見の食い違い、日米同盟を強化したいという日本側のニーズや集団的自衛権の行使容認等により、日本は台湾問題の「傍観者」から積極的な「関与者」へと変化している。米国は戦略的判断ミスを避けるために、中国側と定期的に意見交換をしている。その一方で、近年の日本の言動は中国の誤解を招く恐れがある。中国は、日本政府内の対中政策面での意見の不一致をいかに利用するかを再検討するほか、いわゆる「存立危機事態」に至ったら、自衛隊が集団的自衛権を行使して台湾海峡に侵入するかどうか、それを日本国民はどう考えるか、を研究する必要がある。

米国における日本研究：世代交代と学問の進化

賀 平

19 世紀後半以降、米国の日本研究は数世代にわたって変化を遂げ、明確な段階的特徴を示していた。そのダイナミックな進化の中で、米国の日本研究界における再認識と激しい議論の一つの焦点は、「地域研究」と「学問研究」の位置付けと相互関係であった。1970 年代以降、日本研究の理論と方法に関する声が勢いよく増え、日本研究の多くはより学問的アプローチから行われ、日本は比較研究の対象の一つになった。しかし1990 年代以降、「地域研究」が復活し、「学問研究」との新たな統合が実現した。学術史の観点から見れば、米国における日本研究と中国研究の進化の過程は明らかに関連性があり、類似している部分が多いが、両者は完全に一致しているとは言えない。中国研究と比較すると、米国の日本研究は、対象国に対する認識の変化、対象国の学界との接触と交流、学術的議論の波及効果の3つの点で顕著な特殊性を示している。これにもかかわらず、全体として、米国での日本研究と中国研究は、相互に参考となる有益なケースと示唆を提供し合っている。