日本大選後的外交走向
—亞太安全環境會出現蝴蝶效應嗎？

●賴怡忠／馬偕醫護管理專科學校助理教授

民主黨大勝的意涵

日本民主黨於2008年8月30日眾議院選舉大勝，在四百八十席中單獨獲得三百零九席，其後與國民新黨及社民黨組成聯合政府，在參議院及眾議院同時掌握多數。民主黨大勝不僅終結日本二戰後自民黨長期一黨執政的歷史，因爲民主黨對於外交思維看法比較活潑，因此日本未來的外交戰略走向也可能會出現重大變化。

民主黨是個意識形態十分混雜的政黨，其中包括對「美日同盟」不懷好感的前社民黨人，但也有主張比自民黨更強硬，認爲日本應更積極發展軍事投射能力與全球影響力的鷹派人士。爲了打倒自民黨，同時也對自民黨長期執政下的官僚主導政策狀態高度不滿，因此這些在安全議題處於意識形態左右兩端的人物集結在民主黨的旗幟下，但奪取政權後，要採行何種執政路線的衝突，意味著他們之間的分歧正要出現。

這次鳩山由紀夫總理任命前黨魁菅直人爲副首相兼國家戰略局執行長，前黨魁岡田克也爲外務大臣，前黨魁前原誠司爲國土交通大臣，並任命參議員北澤俊美爲防衛大臣。這個人士任命清單可發現，民主黨的鴿派，或可稱爲「疑美派」是佔上風的。岡田克也過去言論對美國的批評一向嚴厲，原影子防衛大臣，意識形態屬鷹派的前原誠司反被安排到國土交通省，而過去在安保討論鮮少發言的北澤俊美出線擔任防衛大臣，其任命似與其年紀較爲資深，以及在社民黨堅持下排除民主黨鷹派的安排有關。總而言之，從鳩山對外交安保等相關議題的內閣人士安排可發現，未來民主黨外交政策應是被鴿派掌握的。

民主黨新閣的外交主張與作為

鳩山由紀夫在競選時曾在日本《Voice》月刊發表「我的政治哲學」長文，交代了自己的從政理念。在外交方面，鳩山表示「美日同盟」對日本依然重要，但是亞洲已經走入多極狀態（Multi-polarity），認爲應該要與中、俄、韓、台灣、東南亞等國建立「東

亞共同體」，作爲建構美國單極不再獨霸的新亞洲秩序之基礎。鳩山也在文中強烈指責九〇年代美國所主導的全球化，並批評小泉擁抱新自由主義經濟政策。

而在民主黨的競選政綱中，對外交著墨不多，但也在有限的篇幅指出民主黨要重新審視「日美同盟」，主張這個同盟應站在雙方平等的基礎上。同時也認爲對於爲在沖繩的美軍基地，不僅要重新檢討日美地位協定（Status of Force Agreement），同時還要重新討論其位置的問題。

新任外務大臣岡田克也一上台就表示要找出到底有沒有日美的秘密核子協定，更指沖繩美軍基地問題必須在一百天內解決。明確表示民主黨政府絕對不會在明年2月同意延長日本在印度洋提供盟軍加油的反恐作業，並考慮自阿富汗撤出日本派遣人員的可能性。後來岡田雖改口爲重新「檢討」日本的阿富汗計畫，但是自阿富汗撤軍的態勢應該十分明顯。

此外，民主黨重要智囊的寺島實郎，對於「日美同盟」也提出日本應該與中國及美國維持等距，並以日美中等邊三角形來形容日美及日中關係的樣態。與自民黨多次主張「日美同盟」是日本外交的主軸核心相比較，可看出民主黨的日本外交政策與自民黨存在相當差異。

對日美同盟的三大衝擊

美國不是不瞭解民主黨對「日美同盟」的態度，由於「美日同盟」是美國亞洲戰略的最關鍵工具，一旦這個同盟關係出現動搖，會根本影響美國的整體亞太佈局，因此在民主黨新閣才剛組好的第二天，美國亞太助理國務卿坎培爾（Kurt Campbell）就抵達日本以瞭解鳩山內閣對「美日同盟」的具體態度。此外，國防部長蓋茲也計畫在10月訪問日本。希望在11月美國總統歐巴瑪訪問亞洲前，先與日本達成相互理解。

雖然鳩山一再表示無意取消「日美同盟」，也主張民主黨政府重視與美國的關係，只是希望日美關係能在更平等的基礎上進行。但是要求美日平等是對態度的主張，真正的關鍵還是在內容上。分析鳩山「我的政治哲學」一文可發現，隱藏在要求「日美平等」的語言中，是一個與美國戰略設計十分不同的戰略主張，如果這期間的管理手段不夠細緻，有可能會對美日同盟導致非常嚴重的後果。

首先，鳩山將「美日同盟」與其「亞洲共同體」的主張對立起來。這意味著在鳩山心中，「日美同盟」不僅不再是日本外交的主軸，其重要性還在這個「東亞共同體」之下。過去美日透過緊密同盟關係，在重要議題先行協商以便在國際表現共同意見的一體時代已一去不返。不要說在安倍與麻生時代所曾喊得震天價響的「自由與繁榮之弧」已土崩瓦解，連在小泉時代已卓有成效的「美日同盟全球化」也準備要開倒車。「美日同盟」將由全球化撤退，是民主黨上台後的第一個衝擊。

第二個衝擊，則在鳩山所提「東亞共同體」的組成中，排除了美國、澳洲、紐西蘭、印度等「白人」與「非東亞」的國家。鳩山的看法反而比較接近1990年馬來西亞總理馬哈地的東亞經濟體（East Asia Economic Group），同時也與2005年當時中國、馬來西亞等提出之東亞峰會（East Asian Summit）成員高度類似。

雖然鳩山的共同體主張明確包括台灣，可是這個共同體卻與亞太經合會背後的「亞太共同體」的組成與哲學呈現根本差異，特別是表現在去掉美、加、澳、紐、智利等太平洋國家的這一塊上。由於1990年日本與澳洲是支持美國「亞太社區」，反對當時馬來西亞提出的「東亞社區」構想，同時在2005年東亞峰會出現時，日本也以這個峰會不包括美國爲由，拒絕爲這個峰會背書，但現在鳩山當政，似乎意味著日本可能會由過去支持「亞太主義」的立場，轉向支持「東亞主義」。當日本對於一個可能會排除美國的亞洲區域秩序開始採取支持立場時，美國在亞洲的位置的進一步弱化必然會發生！

第三個衝擊，則與「美日同盟」的同盟管理有關。鳩山上台除了對美表達日本要「平等」的要求外，也積極布置對策，以改變日本過去是官僚主導政策的作爲。由於美日同盟延續的制度主體在日本，是外務省與防衛省的官僚，除了少數自民黨閣僚如石破茂外，其他國會議員對於日美同盟的具體內容並不熟悉。特別是九〇年代日本政界紛爭頻仍，2006以後更是一年更換一個首相，但是美日同盟卻能在九〇年代展開後冷戰的重新協商，並於2005年啓動「美日同盟」在新世紀角色與任務的再定義，如果沒有日本當時相對穩定的官僚擔任主要工作，是無法有這些成就的。意圖提升政治家對政策的影響力，並因過去官僚與自民黨密切合作的關係而予以懷疑，意味著未來美國如發現有問題時，可能在其原先日方對口無法負責的情形下，造成同盟協商的困擾。特別是新政府上台，同盟管理是最需要審慎處理時，缺乏對摩擦與衝突可立即回應的操作機制，有可能會在擦槍走火下，形成同盟危機。

換言之，從鳩山的主張，其所任用的閣僚，以及意圖改變官僚主導的作法，極可能「美日同盟」的磨合期會延續一段長時間。這也意味著「美日同盟」的能力與角色未來可能會大幅弱化，對亞洲的戰略態勢會有相當衝擊。

美中等距論會成為主流嗎？

民主黨重要智囊寺島實郎表示日本外交的最佳路線，是與美國及中國保持等距關係，不少評論者據此認定民主黨是個親中反美的政黨，認爲未來日本外交會出現巨變。但如進一步分析，結果未必如此。

首先，「美中等距論」的看法在日本外交界不是新聞。事實上在自民黨內也有類似聲音。2000年當時與小泉齊名，時任自民黨幹事長的加藤紘一，就表示日本的外交應與美中等距，避免日本無故被捲入美中衝突中。但加藤發出此言後，立即受到黨內強力抨

擊，涉外智庫與外務省的主流意見也不認同，理由是日美是同盟關係，其緊密程度遠非日中關係能及一二。除非日本採行與美國遠離的政策，否則根本不可能與美中同時保持等距。一但日本開始遠離美國，恐怕還沒與中國接近，日本就因失去安全基柱，使得自身需單獨面對俄羅斯、北韓、中國、南韓等國的戰略壓力，反而會迫使日本在安全困境下（Security Dilemma），爲求自保而採取急速擴軍的作法，使其周遭戰略環境出現更大的不穩定。

著名戰略思想家岡崎久彥曾以歷史爲鑑，提到一戰結束「日英同盟」解體，日本的安全協議由「華盛頓公約」取代後，因欠缺與海洋強權的合作關係，在日本必須單獨面對蘇聯威脅，也不知如何處理革命後民族主義高漲的中國，導致對亞洲大陸採日益侵略的態勢以求自保，這是後來日本發動太平洋戰爭的濫觴。這些討論可見，「美中等距論」的知識基礎在當時已經被徹底擊敗。包括民主黨內部，也並未出現要「美中等距」的共識。

日本不會刻意與中國爲敵，但日中的差異與日本由誰執政無關。民主黨可能在靖國神社一事上沒有自民黨的包袱，也願意對中國採更柔軟的姿態，但牽涉到國家利益時，民主黨立場的強硬可能比自民黨有過之而無不及。以釣魚台議題爲例，民主黨參議員大江康宏與眾議員中津村博鄉都是極爲強硬的鷹派。畢竟當民主黨都敢出言頂撞維護日本安全最關鍵的盟國時，對於國力遠低於美國的中國，一旦違反民主黨期待的平等原則，東京又怎會任北京宰割呢？

因此未來的發展，並不是民主黨會不會採取「親中反美」路線，而是民主黨主張要調整與美國的同盟關係時，會因「美日同盟」在這期間出現互信不足而產生應變能力不足，導致中國在亞太地區影響力快速坐大。當年南韓總統盧武鉉主張南韓要做美中的平衡者，但與中國的關係卻因高句麗歷史事件，導致南韓認爲中國不尊重平等原則而急轉直下。盧武鉉時代的韓中關係可能也在日中關係重演！

美日「同盟漂流」對亞太安全環境的衝擊

因此現在關注的焦點還是在美日同盟的未來發展。此外鳩山是否注意到其主張的亞洲共同體，不僅是個缺乏美國的共同體，也是個將亞洲與太平洋切割的共同體。如果「美日同盟」磨合與漂流的時間越久，而鳩山的東亞共同體概念隨金融海嘯的發展而要逐步實施，未來的亞太局勢將呈現極端不穩的狀況。

明年是美日同盟五十週年，預計於今年年底發布的日本防衛政策大綱（National Defense Program Outline），極可能被民主黨政府積極介入而延遲到明年才發表。由於防衛政策大綱標誌日本對「美日同盟」的看法與承諾，也往往被認爲是美日同盟五十週年會不會發表戰略新指針的觀察指標，因此不僅防衛政策大綱的內容，甚至包括何時出

版，都會是重要的觀察點。

但以現在的趨勢來看，日美磨合不會在短期間結束，在日美同盟方向出現漂流時，不僅美國在亞洲的影響力會大幅下降，也會延遲美國發展一個明確亞洲政策的時間，這意味著亞洲安全結構有可能出現螺絲鬆動的問題。

另一方面，金融海嘯後，各國都宣稱要防止經濟保護主義，但各國在「世界貿易組織」發動的反傾銷仲裁申訴，卻較金融海嘯前升高數倍。中國一方面仍期待以大量對外出口拖過經濟危機，但同時也展開積極作爲，意圖重新建構亞洲經濟秩序。此時鳩山提出一個不包含美、澳、紐、加等國的東亞共同體，意味著日本可能會放棄過去支持象徵區域開放主義的亞太經合會（APEC），轉而支持包括中國、馬來西亞等以種族、文化爲區別你我，立場較封閉的經濟秩序。當日本在經濟政策不僅不再與美國同邊，其亞洲經濟整合的主張還表示要與美國切割時，將會根本改變亞洲經濟。對美國來說，其亞太政策最重要安全支柱的美日同盟出現漂流問題之外，經濟上更可能因日中合流而遠美，而被進一步排除在亞洲外。

如果仔細思考美國影響力急速弱化的亞洲戰略骨牌效應，首要發展應會表現在東南亞上。面對此一變局，東南亞可能會向中國傾斜以求自保，或意圖引進印度力量以抗衡中國，使得原先局限在南亞的印中戰略對抗，將會延伸進入東南亞。此外，北韓在美國能力下降後，爲了單獨面對中國、日本、與南韓，也可能進一步強化核武發展，並訴求與俄羅斯的盟友關係。由於印度也可能會尋求與俄羅斯進一步合作，這意味著俄羅斯的影響力會是繼中國之後，第二個在亞太區域的大贏家。這也意味著過去兩百年曾盛極一時的海洋亞洲影響力將讓位給大陸亞洲。而重視個人自由、開放貿易等與海洋國家密切聯繫的價值觀，也可能會被重視集體、以國家計劃經濟取代自由開放貿易等，與大陸國家聯繫較密切的價值所壓倒。

2010：美日同盟再出發還是沒落的開始？

明年是「美日同盟」成立五十週年。但現在這個同盟是否能持續，或即便能夠持續，其能力與角色是否會出現大幅改變，因民主黨上台而增生了諸多新因素。民主黨本身不是個反美親中政黨，但亞太環境卻會因美日同盟的不確定而產生新的變化。這個安全環境是否會出現蝴蝶效應的關鍵，就在於美日同盟從現在到2010年7月的發展。台灣是否要持續親中遠美路線，強化日本民主黨向此趨勢傾斜，進而出現對台灣不利的局面，還是改弦更張，提醒民主黨其作爲可能的效應，使日美同盟在兼顧平等下成爲一個真正的同盟關係，相信答案是很明顯的！◆