

「安倍一強」落幕，菅內閣守成

何思慎

輔仁大學日文系（所）特聘教授兼日本暨東亞研究中心主任
臺灣大學日文系（所）兼任教授
中華民國國際關係學會理事

日本執政的自民黨總裁補選，菅義偉在黨內派系的支持下，以壓倒性的多數榮膺第 26 代總裁，並被國會眾、參兩院指名為日本第 99 代首相，替補安倍登板，帶領日本在後新冠時代變動的國際秩序中，實現日本國民心繫的安全。本文將總結安倍內閣的施政成果，並分析繼之而起的菅內閣今後的內、外挑戰。

「安倍一強」下的平衡獲日本國民肯定

帶領日本從平成走向令和的安倍晉三首相，創下連續在位最長紀錄後，不敵痼疾慢性大腸潰瘍的困擾，宣佈辭職。安倍內閣落幕意味日本政壇「安倍一強（獨大）」的時代告終，繼之而起的菅義偉能否持續帶給日本國民安定感，在即將到來的眾議院大選中再獲民意支持，倍受矚目。

在新冠疫情及前法務大臣河井克行醜聞衝擊下，內閣聲望下挫至 3 成左右，此雖使安倍四連霸之議嘎然而止，但讓安倍「完投」仍為對自民黨最佳之權力布局。當前日本面臨美國政局混沌未明、美中對立白熱化及日本經濟陷入史上最大單季衰退等難局，陣前換將不是日本國民所樂見。

因此，安倍請辭後，日本共同通信社進行民調顯示，內閣支持率逆勢暴增近 21 個百分點，此在常態政治中少見，56.9% 的高支持率某種程度代表日本國民對安倍執政的肯定及對未來日本政治的不安。日本網友寫道，「此民調結果才是人民真正的心聲」、「很難有人可以取代安倍」。

在辭職的記者會上，安倍細數北韓綁架日人懸案、日俄和平條約、修憲、北方領土、終結通縮、少子高齡化、東京奧運及新冠疫情等未能克盡全功的施政，此應是安倍留下的遺憾。安倍雖打破其叔公佐藤榮作首相的紀錄，連續在任 2822

天，但不似佐藤首相在歷史留下從美國手上成功取回琉球行政權的事功，安倍面對前述 8 道難題，無功而返。

然而，看似無顯赫政績的安倍首相為何能贏得民意的再三肯定？其實，安倍任內為人津津樂道的「安倍經濟學」(Abenomics) 無法解決日本的結構性經濟衰退，其執政之初口頌的「強大日本」終究未成為事實，但「安倍經濟學」絕非一事無成，其成功的創造就業，使年輕選民在國會大選中相挺，亦安然挺過兩度調漲消費稅對執政的衝擊，為少子高齡化下的日本社會福利增闢財源。

相較於內政，安倍在外交的表更為亮眼，不僅在歐巴馬時期的「再平衡」中扮演稱職的角色，面對將同盟視為交易的美國總統川普亦能發揮「款待外交」手腕，與其建立私人的情誼，深化美日同盟。惟面對漫天要價的川普，安倍並非事事投其所好，緊抱美國大腿，換取川普的青睞，而是藉勢改善對中及對俄關係，在美、中、俄的大國博弈中，維繫動態平衡，拉住日本的安全，並摸索岸信介、佐藤榮作等先人所持之「自立外交」路徑，在區域多邊合作中，適時替補川普退縮後留下的空間，提高日本在印太地區的存在感。

此外，面對難解的釣魚台爭端，善後因「國有化釣魚台」所導致的日中關係惡化，安倍重開對話，建構「海空聯絡機制」，避免雙方擦槍走火。日、中共同存在於釣魚台為「國有化」釣魚台後的新現狀，但誠如首相官邸人士所言，「即便如此，也只能與經濟大國中國相處下去」，製造衝突不是應對中國的方法。

其實，安倍為保守色彩鮮明的政治人物，在上台之初，更有媒體以「右翼」指稱其政治立場，在日中關係深陷谷底之際，沒有人看好安倍能有效打開與北京的關係，但安倍清楚拿捏治國與個人政治信仰間的分際，未因意識形態局限施政，透過不參拜靖國神社及藉國際多邊對話機制，向中國拋出善意，終究實現「首腦外交」，2017 年以來，日中關係從破冰到升溫逐次改善。2019 年中國近千萬人次赴日觀光，不僅為日本創造可觀的觀光內需，更助益中國人對日觀感改善，支持日、中友好。

政治上，安倍不吝與自民黨內盟友分享權力，不論在內閣或黨的人事布局皆不乏右派人士的身影，但渠等的言論未構成對中外交的制約。身處美、中博弈，安倍不討好右翼支持者，清楚如何以國益為念，領航日本趨吉避凶。

安倍在內政及外交上的平衡之術，雖無法解決棘手的國政難題，卻足以帶給日本國民安定感，此為成就安倍長期執政的關鍵。「安倍政治學」為實現主義右派政治手腕的展現，符合以戰後世代為主體的日本社會對政治的務實期待。

令和大叔登板，救援成功或敗投？

菅義偉擊敗黨內的競爭者岸田文雄及石破茂勝出，繼安倍主政日本。在世襲國會議員者眾的自民黨內，菅義偉登上政壇巔峰堪稱異數，其非政治世家出身，從秋田到東京打拼時，先在紙箱工廠及築地市場工作，之後投考法政大學半工半讀完成學業，步入政界後，幾乎皆承擔秘書官的角色，唯一的大臣經驗是安倍首相初登板時任總務大臣及郵政民營化擔當相。

因此，菅雖未具派系背景，政策取向不明顯，但安倍應是其政治生命中的伯樂，亦襄助安倍創下連續在任最長首相的紀錄，其稱職的表現，贏得「安定的菅氏」之美譽，為安倍內閣官房長官的不二人選，成就史上在任最久之官房長官的成績。

菅長期輔政，對安倍推動的國政熟稔，以其過渡接班應為黨內派系共識，此可從細田派（99人）、麻生派（54人）、竹下派（54人）、二階派（47人）及石原派（11人）相繼表態支持可見。此外，黨內派系力挺也助勢獲得在地方黨代表票的奧援，在總裁選舉中，以377票壓倒性勝選。

菅義偉能否傳承安倍調和鼎鼐的政治手腕，為延續安倍施政的關鍵，《每日新聞》以「安全駕駛」形容這位日本人口中的「令和大叔」。菅義偉主政訴求「繼承」及「守成」，揭槩「自助、共助、公助」為其治國的基本理念，不走「高負擔」、「高福祉」的「大政府」路線，打破行政的條條框框，提高行政效率，向既得利益者開刀，此與小泉及安倍兩位首相的理念一脈相承。

然而，相對於安倍在外交上表現亮眼，菅義偉的強項為內政，其在國土交通大臣政務官及總務大臣任上勇於推動改革，被民意認為是位接地氣的政治人物，「繼承」及「守成」不應侷限其提出受日本國民歡迎的民生政策。即將到來的眾議大選為自民黨舉黨最大的挑戰，亦為新首相的要務，菅內閣應是定位為「選舉型內閣」，內政應較外交更受選民關注。

下屆眾議院大選重返執政近 8 年的自民黨大意不得，因與自民黨總裁補選同時，立憲民主黨與國民民主黨重新合流。屆時，眾議院大選將回歸兩大黨拼場的態勢，因「小選舉區與比例代表並立制」的選制特性，下次大選若有 7% 左右的自民黨支持選民轉向支持最大在野黨—立憲民主黨，或投票率拉高至 6 成以上，則眾議院選舉可能出現鐘擺效應，自民黨能否延續眾議院的絕對優勢，不無疑問，此將影響未來的自民黨所主導的修憲等政權營運，甚至再度政黨輪替。

黨內的工具人菅義偉在因緣際會下臨危受命，其結局不外乎「救援成功，表現意外出色，從牛棚戰力成為先發，並在下場比賽登板」；「未能守成，救援失敗」；「成功中繼，解決場上的危機，但被定位為佈局投手，將比賽交給牛棚的另位投手」，菅義偉的臨場表現不只決定自身在黨內的角色，更攸關自民黨在眾議院大選的成敗。

外交，菅首相的最大挑戰

安倍首相的外交政績十分亮眼，使接任的菅義偉的外交能力倍受關注。菅是安倍政治上的賢內助，襄贊國務表現亮眼，為自己爭取到黨內的信任，臨危受命，希望能保住安倍內閣的成果，帶領自民黨在即將來到的眾議院大選中，再獲民意授權。

誠然，在日本的國政選舉中，內政議題遠較外交事務更受選民重視，但首相若無妥慎處理對美、對中關係，亦難以創造內政所需的安定之外環境。站上第一線的菅義偉無法只「安內」不「攘外」，「管外交」須在華府及北京兩頭拉扯、施壓下，展現「大國外交」的槓桿操作，找出日本遊走兩邊的空間。缺乏安倍的外交家學淵源及秘書官出身的背景，菅義偉若對外交事務陌生或不感興趣，安倍外交中十分重要的「首腦外交」勢將弱化，此不利於未來日本對美及對中外交開展。

短期間，日本在美、中對立下，仍將持續不選邊的「避險」外交操作，探索避免美、中衝突之策。新任防衛相岸信夫及留任外相的茂木敏充皆為專擅外交的美國通，而自民黨中與北京具有信任關係的二階俊博更為安倍內閣改善日中關係的靈魂人物，二階帳下的垂秀夫年內將出使北京，在新內閣或黨的執行部中，這些要角若能持續發揮作用，一個安倍缺席的「安倍外交」始可能被暫時延續。

然而，待 11 月美國總統的結果出爐，不論誰主白宮，菅義偉皆須粉墨登場，開創外交新局，以具體的表現爭取日本民意的支持，證明自己至少是「長中繼」的角色，否則美、中恐不願以其為對象，實質推進彼此的關係。

此外，當前的日本外交，內閣交替的影響不若美國大選結果重要，美國的亞太戰略布局及美中關係的定位為日本外交決策的關鍵外環境因素。若美國總統川普連任，美日同盟存在不確定性，且美、中是否交易亦存疑慮，日本須經營日中關係以創造籌碼拉住美國，避免「遭棄」或「被捲入」，且在美、中博弈中，中國須要爭取日本，日中關係存在相互需要，日中關係改善的動力仍在。

惟菅義偉無法承繼安倍與川普的好交情，美、中對立若升高，菅缺乏擔任調人的能力與意願，此將不利區域穩定，且處於停滯狀態的日中關係亦可能滑坡。若 11 月，拜登當選，重視盟國與重回多邊將重現於印太區域，日本對中外交的需求將弱化，自民黨內的對中「慎重派」的影響力即可能隨之上升，日、中在東海海域的齟齬是否再度導致日中關係惡化值得關注。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)