

拜登当选背景下日本对华政策 回顾与前瞻

徐万胜 丁浩森

【内容提要】日本对华政策一贯受到日美同盟、美国对华政策及中美日关系互动的影响与制约。特朗普时期，日本政府对中国“一带一路”倡议采取有限合作姿态，通过首脑互访等推动中日关系改善，其对华政策的战略自主性增强、两面性凸显。拜登上台后则更为重视与盟国的关系，关注全球性问题并倾向于参加多边国际合作，强调美国民主价值观的引领作用，反对激烈的关税战与对华全面“脱钩”。日本的对外政策取向在更大程度上与拜登的政策主张相互重合，日美双方的信任与协调将有所增强，日本对华政策亦将与美联动。为此，日本将更加注重以日美同盟为基轴的对华制度制衡，或将加大对“中国威胁论”及涉港、涉疆等问题的炒作力度，为确保“产业链安全”而对华采取更为谨慎的态度。

【关键词】拜登政府 日本对华政策 中美关系 日美同盟

【作者简介】徐万胜，战略支援部队信息工程大学教授、和平与发展研究中心特约研究员；丁浩森，战略支援部队信息工程大学硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6201(2021)01-0018-19

日本对华政策一贯受到日美同盟、美国对华政策及中美日关系互动的影响与制约。在日美同盟框架下，日本往往被动跟从或主动配合美国的政策变化，以期实现自身的战略目标。特朗普政府时期，美国对华采取日趋升级的全面遏制政策，导致中美两国在贸易、科技、安全乃至意识形态等领域摩擦频发。日美同盟虽在中美战略竞争的背景下得到有限度加强，但“美国优先”原则也导致其内部矛盾上升。

美国民主党人约瑟夫·拜登出任美国第 46 任总统后，美国的对外政策必将重新进行调整。拜登在 2009—2017 年期间担任美国副总统，且曾任参议院外交关系委员会主席，政治经验丰富，有较强的民主党建制派特点。与共和党相比，民主党更加关注新冠肺炎疫情、经济衰退、气候变化以及种族歧视等问题，认为要捍卫和加强民主价值观，修正特朗普政府的“美国优先”原则。^[1]这些必将在拜登的对外政策取向中得到较为明显的体现。拜登的对外政策亦将表现出更大的灵活性和全局性，侧重基于不同议题而展开适度博弈。基于拜登当选背景下美国对外政策、特别是对华政策的调整预期，处于日美同盟框架下的日本也必将随之调整其对华政策，通过借力美国的战略安排，试图实现本国利益的最大化。

一、特朗普时期日本对华政策的演变脉络

自 2017 年 1 月执政以来，特朗普政府奉行“美国优先”原则，对外采取“逆全球化”色彩浓厚的单边主义政策，将中国视为“威胁”美国的主要竞争对手而对华实施全面遏制。特别是在 2020 年，受美国内总统选举与新冠肺炎疫情相互叠加的影响，中美两国在经贸科技、地缘安全、国家治理及意识形态等领域展开战略竞争，导致双边紧张关系加剧。鉴于日本是美国的重要盟国，中美关系如何发展必然对中日关系及日本对华政策产生联动效应。并且，中美战略竞争带有国际体系变动的意义，预示着日本所

[1] 孙丁、熊茂伶、刘品然：《综述：美国民主党 2020 年党纲扫描》，中国新闻网，2020 年 8 月 18 日，<https://www.chinanews.com/gj/2020/08-18/9268024.shtml>。

处国际环境的不确定性增加。

特朗普政府的对日政策也对日美关系造成了冲击。一方面，特朗普政府在地区安全层面上依旧强调包括日美同盟在内的同盟体系的作用。例如，特朗普政府在2017年12月发布的《国家安全战略》报告中明确指出：“欢迎和支持我们的关键盟友日本担负强有力领导角色。”^[1]另一方面，基于“美国优先”原则，特朗普执政伊始即抛弃日本曾多年力促的《跨太平洋经济伙伴关系协定》(TPP)、要求日本分摊更多的驻日美军防卫费用。特别是为了缩减巨额对日贸易逆差，美国先后对日本采取了征收铝钢关税、要求进一步开放市场等措施。在历经7次部长级会谈之后，2019年8月两国就货物贸易达成框架性协议，但双方在农产品进口关税、日元汇率等问题上矛盾仍然存在，该协议只能是个“应急协议”。^[2]这些做法引发了日方忧虑与日美贸易摩擦，在同盟内部给日本造成压力，乃至有损日美两国间的互信与协调。

对日本而言，既要规避中美战略竞争所产生的国际体系变动风险，也要对冲特朗普政府对日政策所造成的同盟内部压力，其所采取的政策路径之一就是不断调整对华政策。

在中日双方的共同努力之下，自2017年以来，安倍晋三政府着手调整对华政策，转而对中国的“一带一路”倡议采取有限合作姿态。2017年5月，安倍政府派自民党干事长二阶俊博率团出席了“一带一路”国际合作高峰论坛。安倍也在不同场合多次表达推动中日关系向前发展的意愿，提出了有条件参与“一带一路”倡议合作的可能性。日本对“一带一路”倡议态度的转变，主要源于改善中日关系的“短期需要”及其为应对美国对外政策变化而“预留行动空间”的需求。^[3]2018年5月，在中国总理李克强访

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Dec.2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] 徐万胜、韩春阳：《特朗普时期美日贸易摩擦的缘起、分歧、特点与影响》，载《和平与发展》2019年第5期，第17页。

[3] 卢昊：《日本对“一带一路”倡议的政策：变化、特征与动因分析》，载《日本学刊》2018年第3期，第74页。

间日本期间，中日共同签署了《第三方市场合作备忘录》。同年10月，安倍回访中国并参加第一届“中日第三方市场合作论坛”，双方企业共同签署了52个项目合作协定。^[1]2018年中日政府首脑实现互访，也预示着中日双边关系重新步入正常发展轨道。2019年6月，习近平主席在出席二十国集团大阪峰会期间与安倍首相举行会谈，双方同意共同致力于构建契合新时代要求的中日关系。在地区经济层面上，安倍政府也与中方一起积极推进《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)和《中日韩自贸区协定》的谈判进程。这些举措表明安倍政府对外坚持自由贸易的政策立场，通过大力开拓中日经贸合作的战略空间，试图抵消特朗普政府贸易保护主义、经济单边主义所造成的消极影响。

但在地区安全层面上，安倍政府在2018年版《防卫计划大纲》中认为：“中国基于与现有国际秩序相悖的擅自主张，尝试单方面改变现状，位于东海等海空域的军事行动持续活跃”，“再加上国防政策及军事力量的不透明性，引发了地区及国际社会在安全保障上的强烈担忧”。^[2]特别是进入2020年以来，随着特朗普政府对华政策的极端化进程加速及中美战略竞争加剧，安倍政府对华安全政策呈现明显的“特朗普化”倾向。例如，在南海地区，日本开始更为密集地突显其军事存在，多次派遣海上自卫队舰艇参加美日联合军演或美日澳三国联合训练等，并于10月9日单独举行了反潜作战演习，试图呼应美军的“航行自由行动”并牵制中国；围绕台湾及涉港、涉疆等问题，与以往的“沉默”或“模糊”不同，安倍均“明确”表态支持特朗普政府的政策立场，与美国站在一起。9月9日，日本防卫相河野太郎在面向美国智库演讲时，竟公然宣称“中国已成为日本的安全威胁”。^[3]总的看来，安倍政府在地区

[1] 外務省：『安倍総理の訪中（全体概要）』、2016年10月26日、https://www.mofa.go.jp/mafaj/a_o/c_ml/cn/page4_004452.html。

[2]『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』、2018年12月18日、<http://120.52.51.14/www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>。

[3]『河野防衛大臣「中国は安全保障上の脅威と言わざるを得ない」米と共に対応する姿勢』、Yahoo!ニュース、2020年9月9日、<https://news.yahoo.co.jp/articles/14f82ec9cfe578f3ec782c9088235b0703709e7a>。

安全及意识形态领域呼应了特朗普政府的对华政策。

安倍政府对华政策的调整，既体现了其对中美日三国关系互动的应对，更是带有前所未有的战略自主性追求。“在美中关系高度紧张之际，日本并不完全致力于跟随美国步伐。相反，安倍政府正试图寻求一种更为复杂和平衡的外交政策，大胆地在位于美中之间以及经济与国家安全相克的雷区道路上穿行”，“日本筹谋抓住有利时机占据中、美、日三边的有利地位，放大自身角色、平衡三角架构，借势谋取大国地位。”^[1]

2020年9月16日，菅义伟当选为新任日本首相。10月26日，在国会发表的施政演说中，菅义伟重申日美同盟是日本外交和安保的基轴，且表示要处理好与周边大国的关系，称“日中关系对两国、本地区以及国际社会来说极为重要，希望利用高层交往的机会，坚持自己的主张，同时在共通的问题上进行合作”。^[2]这一期间，菅政府的涉华政策新举措主要体现在地区多边框架之下。10月6日，美日澳印外长在东京举行“四边对话”，各方同意为推进“自由开放的印太地区”而加强合作，构建“基于规则的国际秩序”，涉华指向明显。^[3]11月15日，包括中日在内的15个国家共同签署了RCEP。该协定的谈判历时8年之久，使中日首次达成了双边关税减让安排，实现了历史性突破。

由此可见，在特朗普政府对外单边主义政策取向与中美战略竞争不断加剧的背景下，日本对华政策的战略自主性增强，且两面性凸显，试图在中美战略竞争格局下“两面取利”。在经贸合作领域，为了谋求自身经济发展利益与对冲来自美国的贸易摩擦压力，日本试图分享中国“一带一路”倡议所带来的地区合作“红利”，并愿与中方共同致力于维护多边自贸体制。

[1] 杨伯江主编：《日本研究报告（2019）——国际大变局：日本的选择与应对》，北京：社会科学文献出版社，2019年，第215页。

[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』、首相官邸、2020年10月26日、https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html。

[3] 『中国念頭に連携強化 日米豪印外相が会合』、Yahoo! ニュース、2020年10月6日、<https://news.yahoo.co.jp/articles/4667e57e2f1782d4d1b1c67711e9d42c8348fc2b>。

在地区安全层面，日本则依旧固守通过强化日美同盟来遏制中国的既定战略，并试图在地区安全秩序的构建进程中占据主导地位。对此，日本外务省官员表示，日本的对外政策带有实用主义色彩，不管是从自身经济利益还是安全利益考虑，日本一向反对“对华脱钩”，避免在中美竞争之间“选边站”。^[1]尽管日本试图在中美战略竞争过程中“两边下注”，但却也因不断遭受美国施压而面临着如何“选边站”的难题。

二、日本对华政策的背景转换：拜登主张

拜登当选及其政策主张，不仅意味着美国的政权交替与政策调整，还意味着日本对华政策的背景正在发生转换。与特朗普相比，在如何应对包括“中国挑战”在内的各类政策议题上，拜登显然持有不同的政策路径主张。对此，日本国内认为：“即将上台的拜登政府致力于修复被特朗普时代破坏的国际秩序，主张复兴多边主义，强调与盟国密切合作”，“在疫情防控、气候变化乃至朝鲜问题上，拜登都展现出愿意与中国合作的态度。”^[2]

首先，拜登高度重视同盟体系在美国对外政策中的地位与作用。与特朗普相比，拜登更加重视发展美国与盟国的双边关系，强调建立以美国为首的民主同盟的重要性。在其政策构想中，核心目标是重塑美国的领导力，包括实施有利于中产阶级的经济政策、在全球事务中发挥领导地位的外交政策，以应对21世纪美国所面临的危机和全球性问题。^[3]拜登认为，美国的民主同盟是其国际领导力的重要一环，主张加强与北约国家等传统盟友的关系，共同应对俄罗斯的威胁，寻求与欧洲在关键事项上实现更紧密的

[1] 卫嘉：《日本谨慎处理对华关系：脱钩不切实际》，参考消息网，2020年7月30日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2020/0730/2417040.shtml>。

[2] 『これからの国際社会 協調の秩序取り戻す時だ』『毎日新聞』2020年1月4日。

[3] Joseph R. Biden, Jr, “The Power of America's Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century,” <https://joebiden.com/americanleadership>.

政策对接；在印太地区与澳大利亚、日本、韩国加强伙伴关系，提高集体行动能力；保持对以色列安全的坚定承诺，以及寻求与拉美和非洲国家建立更广的民主网络。在加强伙伴关系的同时，也鼓励盟国承担更大的国际责任和防务义务。^[1]

其次，拜登更加关注全球性问题并倾向于参加多边国际合作。特朗普政府时期，美国的单边主义对外行动持续发酵，相继退出了联合国教科文组织、《伊核协议》《巴黎气候协定》、联合国人权理事会、《中导条约》等多边条约和国际组织，削弱了它们的信用和效力，给各国在应对全球性问题中的合作造成严重阻碍。相反，拜登认为，气候变化、军备控制等全球性问题离不开美国的主导作用及各国的合作。^[2]在政策构想上，拜登提出将推动军备控制进入新发展阶段，包括美国重返《伊核协议》、推进朝鲜半岛无核化、力争达成更多军备控制条约以及继续削减核武器等。为解决全球气候变化问题，拜登计划在国家安全委员会中设置“国家气候顾问”一职，负责统筹应对气候变化相关事务。此外，拜登还计划在2050年前实现零排放，在就任100天内采取一系列行动应对气候变化问题，包括带领美国重返《巴黎气候协定》，通过召开世界气候首脑会议、G20以及双边会谈等政策路径，加强各国在气候变化问题上的合作。^[3]

再次，拜登的对外政策带有更加浓厚的意识形态色彩。特朗普政府时期，美国对外奉行所谓“有原则的现实主义”理念，推广民主和人权价值的热情降低，不再简单地以意识形态为唯一划线标准，而是以美国的现实利益作为政策目标。^[4]相反，不论是民主党的政策偏好还是拜登的政策主张，

[1] Joseph R. Biden, Jr, “Why America Must Lead Again”, *Foreign Affairs*, Mar./Apr., 2020, p.73.

[2] Ibid., p.71.

[3] Joseph R. Biden, Jr, “The Power of America's Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century,” <https://joebiden.com/americanleadership>.

[4] 刘雨辰：《“有原则的现实主义”：特朗普政府的外交学说及其影响》，载《江南社会学院学报》2019年第2期，第53页。

均将意识形态和价值观置于美国对外政策的高位，强调各国间的意识形态差异，更加注重“美国价值观和民主制度的示范引领作用”。在政策构想中，拜登明确表示，美国要加强民主力量、领导民主世界，必须重振普世价值观的力量，认为这不仅是美国力量的核心，也是美国世界领导力的源泉。^[1]拜登还认为，中国拓展自身国际空间、推广中国政治模式的举措，对美国构成了特殊挑战。^[2]此外，国家安全顾问杰克·沙利文也提出，必须重新拥抱“美国例外论”，“在世界上恢复对美国价值观的力量信仰”。^[3]在具体举措方面，拜登宣称“要组织民主峰会以复兴自由世界的精神和共同目标”，在参会国中间及全世界范围内促进人权。因此，在意识形态领域，中国或将遭受来自美国方面更为强烈的攻击。

最后，拜登反对激烈的关税战与对华全面“脱钩”。在对外贸易政策上，特朗普政府针对中国及包括美国盟友在内的其他国家大打“关税战”，通过双边谈判路径来强压他国修改贸易协定，甚至威胁退出世贸组织。对此，拜登曾多次批判特朗普的对华经贸政策具有很大负面影响，反而伤及了美国自身。国务卿托尼·布林肯也称，对华全面“脱钩”是“不现实的”，也是完全有害的。^[4]但在关税政策之外，拜登仍将延续特朗普政府贸易保护主义的部分做法，表示要确保制造业回归美国并创造高质量、安全的工作岗位。为此，在提出一系列投资及鼓励政策之外，拜登还承诺将在上任后启动为期 100 天的“供应链审查”，将抗击新冠肺炎疫情所需产品等关键产业的供应链向美国内转移，并采取综合政策以降低对华供应链的依赖

[1] Joseph R. Biden, Jr, “The Power of America's Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century,” <https://joebiden.com/americanleadership>.

[2] Joseph R. Biden, Jr, “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Mar./Apr., 2020, p.70.

[3] 赵明昊：《美国民主党的对华政策，呈何种取向？》，载《世界知识》2020年第19期，第20页。

[4] 刘皓然、甄翔：《拜登顾问：美中完全“脱钩”根本不现实》，腾讯网，2020年9月24日，<https://new.qq.com/omn/20200924/20200924A011V900.html>。

程度。^[1]此外，拜登也并未放弃对华施加更大压力，提出要在高新技术的研发上与中国展开竞争，联合盟友对华施压，在知识产权上对华进行攻击等，主张通过对华主动出击来保护美国制造业。^[2]因此，即使引发中美直接对抗的关税战有望缓和，但拜登的对华贸易政策主张却更具系统性与战略性，中美贸易摩擦或将更具长期性，中美关系“脱钩”或将有选择性实施。

另外，与特朗普政府相比，拜登挑选的外交政策团队在国际事务和对华政策方面更加专业且富有经验，他们将更加注重保持美国对外政策的微妙平衡，注重恢复功能性合作与理性应对。

值得指出的是，特朗普时期的美国对华政策具有根本性的意义：“不仅仅是特朗普个人及其政府的主张，而是近年来美国对华政策大辩论的结果，在美国战略界是有共识的。”^[3]在美国会内部，尽管共和党与民主党议员在各种内政议题上存有分歧，但两党在有关“中国发展已对美构成威胁”、“应对华强硬”等政策议题上呈现明显的趋同倾向。在2020年美国总统选举过程中，为回应共和党“亲中”指控与获取选民支持，拜登也展现了对华强硬姿态。拜登还表示，“他不会立即取消特朗普对中国约一半的对美出口产品征收的25%的关税，或是取消特朗普与中国签署的第一阶段协议”。^[4]因此，拜登执政后将不会无条件地、轻易地撤销特朗普政府的对华强硬措施，其对华政策调整将是有限的、局部的与渐次的。中美战略竞争的基本态势不会发生根本性改变，将呈常态化与持久化趋势。

三、日本对华政策的与美联储：呼应拜登

众所周知，日美同盟是典型的非对称同盟，美国能够在很大程度上影

[1] Joseph R. Biden, Jr, “The Biden Plan to Ensure the Future is “made in All of America” by All of America's Workers”, <https://joebiden.com/made-in-america/>.

[2] Ibid.

[3] 陶文钊：《美国对华政策的深度调整》，载《和平与发展》2018年第2期，第9页。

[4]《拜登谈未来四年执政计划》，载《参考消息》2020年12月4日，第12版。

响甚至控制日本的内政与外交，而日本则将日美同盟作为其外交基轴，往往与美联动并不断调整其对外政策。但与以往的被动性“对美追随”不同，“尽管美日同盟‘美主日从’的基本结构未变，但在政治意愿、战略意识与实际操作层面，日本的自主独立性无疑空前上升”。^[1]“日本在可预见的一段时间内，将进一步深化日美同盟，追求更大的外交空间，通俗地说，就是走一条更灵活的‘亲美自主’的道路。”^[2]

特朗普时期，美国在国际社会的形象与声誉急剧下滑，日本国内对特朗普处理国际事务怀有强烈的不信任感。或许正是源于对特朗普的失望，日本政府对拜登的当选及其政策主张是怀有高度期待的。2020年11月8日，尽管美国内围绕总统选举的计票结果尚存争议，但日本首相菅义伟第一时间在推特上对拜登表示“祝贺”，称“期待我们在为加强日美同盟而共同努力的同时，也期待我们为确保印度太平洋地区与世界和平、自由和繁荣而共同努力”^[3]，试图迅速与当选总统拜登建立个人亲密关系。

在美国内即将进行政权交替之际，日本政府与拜登及美国方面确认有关日美同盟的认知共识，是其对华政策与美联动的前提。在拜登当选之初，日本政府就已着手反复与拜登及其政策团队确认日美同盟的责任分担，力图奠定“强化同盟”的共识基础。例如，2020年11月12日，日本首相菅义伟在与拜登的电话会谈中，督促对方承诺中国的钓鱼岛适用于所谓的《日美安保条约》第五条。^[4]11月18日，菅义伟在与美国海军陆战队司令的会面中表示，要保持日美同盟的威慑力量。^[5]据报道，菅义伟还计划在拜登就

[1] 杨伯江：《新时代中美日关系：新形势、新课题、新机遇》，载《日本学刊》2019年第1期，第13页。

[2] 初晓波：《特朗普政权下的日美关系与“后安倍时代”日本对外战略走向》，载《日本学刊》2020年第5期，第100页。

[3] 吴倩：《早晨6点，菅义伟发了一则双语推文》，搜狐网，2020年11月8日，https://www.sohu.com/a/430355461_115376。

[4]『菅首相とバイデン氏　日米同盟強化・尖閣の安保条約適用を確認』、日本NHK、2020年11月12日、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201112/k10012707441000.html>。

[5]『「同盟の抑止力維持」　菅首相、米海兵隊トップと面会』、時事ドットコム、2020年11月18日、<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020111800861&g=pol>。

任后尽早与之见面，并在首次双边首脑会谈中，把美国对日本的“核保护伞”内容写进日美联合声明。^[1]

与特朗普政府相比，拜登的政策主张与日本对外政策取向具有更大的重合度。这不仅有利于日美双方在同盟内部增强信任与协调，还将进一步引领日本的对华政策调整，使之与美联动。因此，在诸多政策领域，日美两国必将通过发展日美双边关系来共同应对中国。

在意识形态领域，日美两国同属“西方国家”，相互认同对方的政治理念与政治制度，均推崇基于所谓“自由、民主、人权”等普遍价值观的国际秩序。此次拜登重提意识形态的重要性，不仅契合日本的政治观念，也满足日本推进“价值观外交”的现实需求。因此，日本将与美国一起强化对外政策的意识形态色彩，渲染“中国威胁论”，并与共享“普遍价值观”的国家开展合作。在全球治理领域，日本是比美国更积极的主动参与者，力图通过参与全球治理来提升国际地位。多年来，“日本以 G7/8 为治理平台，以全球环境气候治理为重点领域，以地区发展治理支撑区域主导权，将本国经济实力转化为全球影响力。”^[2]尽管日本参与全球治理的积极性颇高，但其效能发挥如何仍离不开美国的配合与支持。拜登对多边框架下的全球治理议题持积极态度，必将促进包括日本在内的各国在全球治理领域的良性互动合作。在对外贸易领域，美国发起对华贸易摩擦的目标旨在削弱中国的核心竞争力，争夺全球技术主导地位。^[3]日本在这一点上与美国有着相似的战略目标。随着拜登执政后美国对外贸易政策的调整，日本也将综合评估日美、中日贸易关系现状的基础上不断调整其对华贸易政策，中日贸易关系的不确定性因素仍将存续。此外，拜登执政后首先面临着抗击新冠肺炎疫情与重启国内经济的课题挑战，也需要与中、日等国展开有效的国际合作。

[1] 『「核の傘」日米共同声明に明記へ 首脳会談に向け、政府調整』、『産経新聞』2021年1月4日。

[2] 王亚琪、葛建华、吴志成：《日本的全球治理战略评析》，载《当代亚太》2017年第5期，第26页。

[3] Marianne Schneider-Petsineger,Jue Wang,Yu Jie & James Crabtree, *US-China Strategic Competition:The Quest for Global*, Chatham House, Nov.7,2019, <https://www.chathamhouse.org/publication/us-china-strategic-competition-quest-global-technological-leadership>.

除了受拜登政策主张的引领，日美两国政府通过发展双边关系来协调对华政策与应对中国，还具有国际政治层面上的现实推动力。日美同盟既是美国在印太地区最重要的双边同盟，也是日本外交的“基轴”。在国际权力格局变动的背景下，现阶段美日两国间的相互战略需求不亚于历史上任何一个时期，且这种战略需求很难由第三方替代。^[1]当今世界正处于“百年未有之大变局”，美国在国际权力格局变动中呈现实力地位相对下降的弱化趋势，由此产生的“趋势焦虑”情绪日趋加重。对此，美国需要一个更加稳固和强大的同盟作为实力延伸并抵消自身实力下降的不利影响，需要借助盟友体系维护美国全球霸权并遏制中国发展。

与此同时，伴随着美国实力地位的相对下降，日本在日美同盟内部的议价能力不断增强，外交自主性上升，更能根据自身意愿采取行动，并试图借助日美同盟的支撑来实现本国的战略目标。日美同盟内部结构的基本发展趋势，就是由“非对称性”向着“对称性”的方向转变，即日美间的合作关系日趋“平等化”。拜登的政策主张，将为日本提供一个更为“宽松”的日美同盟框架，促使日本更为自主地调整其对华政策。并且，日本在担忧拜登对华政策“软化”的情况下，主张理解和配合美国在亚洲力量收缩的举措，主动发挥作用并最大限度地加强外交合作，与美国开展防务合作并强化地区威慑力量。^[2]因此，日本在对华政策上“呼应”拜登，虽在形式上仍表现为“追随美国”，但却包含着更多的自主性战略追求。日本将选择更加独立自主的政策路径，并试图在中美日关系互动中占据主动，而非被动应对。

[1] 杨伯江、慕健：《特朗普执政以来美日同盟的演变、矛盾及影响》，载《当代世界》2019年第3期，第15页。

[2] 時事通信社：「「同盟重視」回帰を歓迎 米陣容、対中懸念も 政府」、Yahoo!ニュース、2020年11月29日、<https://news.yahoo.co.jp/articles/8c192fd7f39e2914d882e9ce70f9837e723015f1>。

四、日本对华政策的调整趋势与中日关系

在拜登当选背景下，基于美国政府对外政策的调整取向、日美两国政策联动的同盟机理以及日本自身的战略自主追求，日本对华政策必将呈现新的调整趋势，进而对中日关系产生复杂影响。

（一）日本将更加注重以日美同盟为基轴的对华制度制衡

拜登对同盟体系高度重视并倾向于多边国际合作，意味着特朗普时期受损害的美国与日、欧盟友间的双边关系将得到修复与发展。在此过程中，日本也将在强化日美同盟的基础上，不断拓展与美国其他盟友及伙伴国之间的各种制度性合作。并且，日本在地区合作的制度偏好方面也是外向型的，更愿意引入并借助美国等域外国家的力量对中国形成制衡。^[1]由于日本国内往往习惯于将中国视为现行秩序的“挑战者”，此种制度制衡将带有不同程度的对华遏制属性。

日本在推进“印太”构想的过程中，反复提及的就是“法治”与“规则”，意在通过制定规则来主导国际秩序构建。对日本而言，“制定规则”主要体现为与其他国家间双边或多边的制度性合作。自2017年重新启动以来，日本与美国、澳大利亚、印度之间通过“四边对话”机制统一政策主场、协调行动并加强合作。因此，向来表现活跃的日本将在拜登执政后进一步推动“四边对话”机制向纵深发展。此外，受拜登政策主张的“鼓励”，在地区安全领域，日本与美国其他盟友及伙伴国之间的制度性合作也可能实现新的突破。例如，2020年11月17日，日本已与澳大利亚在框架上达成了《互惠准入协定》，将允许双方武装力量以共同训练为目的进入对方国家。这既是日本自1960年签署驻日美军地位协定以来第一份类似的行政协定，

[1] 黄大慧、孙忆：《东亚地区合作主导权与中日制度竞争》，载《教学与研究》2017年第6期，第37页。

也表明日澳防务合作关系将向着“日美同盟”的方向演进。实际上，为配合美国的政策调整与填补美国势力收缩的空间，日本正“转向打造以地区大国和结点国家为合作伙伴的多元化联盟”。^[1]在地区经济领域，日本已在由 11 国参加的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) (2018 年 12 月 30 日生效) 中发挥着制度主导国的“旗手”作用，并在 RCEP 中占据重要地位。特别是 CPTPP 的贸易规则超越了传统自贸协定所关注的关税减免措施，“代表新一代贸易协定的最高标准”。^[2]在上述两个协定中，美国均未参加，而中国自 2020 年以来已多次表明拟加入 CPTPP 的积极态度。这不仅体现了日本在日美同盟中的自主地位，也意味着其对华贸易政策与中日贸易关系将在更大程度上置于多边合作框架下展开，从而对华构建起“高标准、高质量”的制度要求。这样，从“四边对话”至 CPTPP，日本对华政策的实施，将越来越倚重各种双边，特别是多边制度合作路径，并基于对华遏制目标而妄图实施某种制度制衡。

(二) 日本或将加大对“中国威胁论”及涉港、涉疆等意识形态问题的炒作力度

日本对外推行的“价值观外交”带有浓厚意识形态色彩，高度契合拜登对外政策主张中的意识形态内涵。二者相互叠加的结果，日本或将以特定人权问题及“中国威胁论”等为抓手，加大对华进行意识形态攻击的力度。2020 年 10 月 26 日，日本首相菅义伟在国会发表施政演说时称：“我们会与东盟、澳大利亚、印度、欧洲等共享基本价值观的国家与地区合作，共同实现基于法治的‘自由开放的印太地区’。”^[3]这与其前任安倍晋三的对外

[1] 陆伟：《领导力、均势与日本联盟战略的新选择》，载《日本学刊》2020 年第 1 期，第 42 页。

[2] 白洁、苏庆义：《CPTPP 的规则、影响及中国对策：基于和 TPP 对比的分析》，载《国际经济评论》2019 年第 1 期，第 58 页。

[3] 『第二百三回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説』、首相官邸、2020 年 10 月 26 日、https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html。

政策理念一以贯之，延续和保留了日本试图以价值观划线来“围堵”中国的政策取向。在涉港问题上，自 2020 年以来，日本政府对美国的涉港政策均明确表示支持，并称“对于在香港发生的各种各样的事情，日本也在表示担忧”。^[1] 日本政府还在国内为乱港分子提供活动空间，包括在东京举办有关香港游行的所谓“民主运动的精神”展览等在内。^[2] 另外，在防卫省发布的 2020 年版《防卫白皮书》中，日本不仅攻击中国军力快速增强及在周边海域活动升级，对地区和国际社会构成严重“忧虑”，还攻击中国利用新冠肺炎疫情全球扩散的机会，进行散布“虚假”信息的宣传工作，大力鼓吹“中国威胁论”。^[3]

虽然日本对华政策的意识形态色彩或将增强，但其基本考量还是基于国家现实利益的需求，因此，这一趋势的强化或将限定在一定程度之内。

（三）日本将在全球治理领域加强对华合作与协调

拜登执政后如果对多边框架下的全球治理议题转而采取积极态度，不仅有利于美国发挥相应的大国作用，还有利于促进各国在全球治理领域的良性互动。在美国重回多边主义路线的前景预期下，中美日三国在全球治理领域有望呈现良性互动的发展趋势。这必将推动日本对华采取合作与协调政策。

事实上，中日两国在全球治理领域拥有共同利益，双方开展合作的空间潜力巨大。菅义伟自 2020 年 9 月上台执政以来，积极参与全球治理已成为其政府的重要施政纲领。例如，9 月 26 日，首相菅义伟在第 75 届联合国大会上发表演说，表达了日本有关推动联合国和世界贸易组织改革、积极

[1] 孙秀萍、陈洋：《日本想主导 G7 发表涉港声明 外交部：已向日方表明严重关切》，搜狐网，2020 年 6 月 11 日，https://www.sohu.com/a/401068108_162522。

[2] 時事通信社：『「民主化運動の精神知つて」都内で香港デモ展、20 日まで』Yahoo! ニュース、2020 年 12 月 17 日、<https://news.yahoo.co.jp/articles/43b134c3579c511953a6cc0d37d4a107982c25f6>。

[3] 『令和 2 年版 防衛白書を公開 | 防衛省』、防衛日報デジタル、2020 年 7 月 24 日、https://dailydefense.jp/_ct/17378126。

参与多边合作框架、推动可持续发展目标的实现等全球性问题的决心和愿景。^[1]10月26日，菅义伟又在国会发表的施政演说中正式宣布，日本将于2050年前实现温室气体零排放。^[2]在此基础上，中日两国在气候变化、公共卫生安全等领域达成未来进一步加强合作的共识。例如，2020年11月，中国外长王毅访问日本，双方达成的共识有：在关于气候变化问题上，中日两国相继宣布将实现“碳中和”的承诺，并将建立两国气候变化政策磋商机制，推动环保政策协调和务实合作；关于应对新冠肺炎疫情，中日两国同意继续携手抗击疫情，及时交流信息，在医疗药物方面开展合作，维护两国民众健康，并共同致力于促进地区及国际公共卫生合作。^[3]

因此，全球治理将成为中日两国深化合作与交流的重要平台，关乎双方的长远利益。日本参与全球治理的积极性与主动性增强，有利于将中日关系的发展水平提升至新高度。

（四）日本将为确保“产业链安全”而对华采取更为谨慎的态度

长期以来，中日两国政府均高度重视并不断深化双方经贸合作关系。特朗普时期，日本因遭受来自美方的压力而对中国高科技产品实施制裁，且开始减少对中国的过度依赖。即使美国的对外贸易政策在拜登执政后有所调整，但中美贸易摩擦现状很难在短期内得到根本性改变，拜登很难取消特朗普政府的一些限制对华技术出口措施，且日美两国在双边贸易谈判上仍可能再起争端。因此，受中美战略竞争与中美经贸关系互动的影响，日本既会认识到与中国进一步加强合作的必要性，也将更多地基于国家安全的视角对华采取谨慎态度。

[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』、首相官邸、2020年9月26日、https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/0926enzetsu.html。

[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』、首相官邸、2020年10月26日、https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html。

[3]《王毅：中日达成五点重要共识和六项具体成果》，中华人民共和国外交部，2020年11月24日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1835081.shtml>。

目前，日本仍需通过深化中日经贸合作来提振国内经济。自2020年初以来，抗击新冠肺炎疫情与提振国内经济，已成为日本政府所面临的最重要的执政课题。在疫情的冲击下，全球经济陷入低迷，中国作为唯一有望在2020年实现经济正增长的主要经济体，对日本经济增长的拉动作用更为突出。特别是在中美战略竞争加剧的背景下，日本加强与中国的经贸合作，既是有益于恢复经济景气的重要政策路径，也是平衡对美追随、规避外部风险的灵活应对策略。除了前述全球治理议题外，在2020年11月王毅外长访问日本之际，双方还达成了合作推进两国经济复苏的共识，计划来年适时举行新一轮中日经济高层对话，继续加强科技创新、节能环保、医疗康养、电子商务、第三方市场等重点领域合作，以及建立中日食品农水产品合作跨部门磋商机制等，展现了双方共同应对疫情冲击、实现更高层次经贸合作的意愿。^[1]在区域经济层面，2020年11月签署的RCEP，也将为中日两国深化经贸合作提供新的机遇与平台。

但另一方面，在对国家安全有重大意义的产业领域，日本政府将对华采取更为谨慎态度。日本首相菅义伟已经将“产业链安全”置于更高地位，在涉及国家安全的产业领域对华采取谨慎态度。2020年9月5日，菅义伟在接受专访发表涉华政策意见时表示，产业链安全是“国家经济安保”问题，要让重要产品的生产基地回归日本国内，降低对中国的依存度。^[2]这些“重要产品”既包括对国家未来发展具有重大影响的高科技产品，也包括医疗物资等公共安全必需品。对于与中国的技术合作，日本既因受到来自美国的压力，而对中国高科技产业进行防范与打压，又基于保护本国经济产业安全的目的，“可能采取先细致甄别、再合作或封锁的对策”，“对于已经公

[1]《王毅：中日达成五点重要共识和六项具体成果》，中华人民共和国外交部，2020年11月24日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1835081.shtml>。

[2]张译：《菅义伟胜出，我外交部祝贺，中日关系如何走向引关注》，腾讯网，2020年9月14日，<https://new.qq.com/rain/a/20200914A0HELE>。

开技术的量产可与中国合作，而涉及安全保障基础的技术则不仅不会与中国合作，还将采取严格封锁政策”。^[1]对于高度依赖中国的产品，日本将把产业链向国内或东南亚地区转移，日本在2020年度补充预算中已安排2435亿日元用于转移在中国的产业链，还考虑修订政府采购制度，限制从中国采购无人机等技术产品。以更谨慎的态度对待与中国之间的产业合作，不仅是美国对日本的同盟战略要求，也是日本出于保障所谓“国家安全利益”而做出的新选择。

（五）日本将持续深化日美防卫合作并对华实施军事遏制

在地区安全层面，围绕东海、南海及台湾问题，日本通过深化日美防卫合作来对华实施“围堵”遏制的基本态势将不会发生改变。近年来，日本政府已反复要求美国做出有关钓鱼岛的防卫承诺，并通过举行日美联合军演等来加大对我国周边海洋权益争端的介入力度。特别是在“印太”构想的政策框架下，南海问题在日本对华安全政策中的战略地位得到提升。

对日本而言，与特朗普的个人情绪化决策相比，拜登有关“防卫钓鱼岛”的承诺似乎更为稳定与可信。这也将导致日本更加注重提升日美同盟的威慑力量，并在南海问题上更大程度、更广范围地与美国联动。并且，日本还将持续高调倡导所谓“航行自由”“海洋法治”原则，蓄意推动东海问题与南海问题“相互串联”，进一步密切与澳大利亚、印度等美国盟友及其伙伴国之间的防卫合作。日本对南海问题的介入方式，也将由向对象国提供“能力建设”支援的间接方式，日趋转向舰机访问、举行联合军演与训练等直接方式。围绕台湾问题，如若拜登的对台军事政策产生新突破，日本将在多大程度上对美追随或是配合，或将成为其对华安全政策调整的关注重点。

[1] 张伯玉：《菅义伟的对华政策会走向何方》，载《环球时报》2020年9月8日，第15版。