

---

---

# 特朗普政府对日政策的评析与前瞻

陈友骏

**内容提要：**特朗普就任美国总统以后，始终坚持其在竞选过程中不断强调的“美国优先”基本政治原则，并将这一政治原则完全贯穿于对日政策之中。综合考量日本在对华制衡中的关键作用和战略定位之后，特朗普政府制定了具有显著单边化、内向化特征的对日政策，突出表现为外交政策上凸显单边化战略思维与政策取向，军事政策上强调“成本分担”的现实利益，贸易政策上追求利益再平衡、构建新的美日利益分配模式。受其影响，未来日本的对美关系发展将延续“合而不从”的底线思维，同时美国将在更多层面受到源自日本的“反向”压力。

**关键词：**特朗普政府 对日政策 美国优先 美日关系 单边主义

**作者简介：**陈友骏，上海国际问题研究院副研究员。

**中图分类号：**D871.2; D831.3      **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-7874 (2019) 06-0052-23

**基金项目：**国家社会科学基金一般项目“冷战后日本经济外交战略与中日关系研究”（编号：18BGJ008）。

自2017年1月就任美国第45任总统以来，特朗普始终坚守“美国优先”（America first）的政治承诺，在全球治理、贸易政策、投资政策、移民政策、对外关系等问题上彰显单边主义、保护主义的强烈政治色彩。受其影响，战后不断发展并得以巩固的全球政治及经济体系受到一定冲击，全球贸易自由化与经济一体化的发展势头有所减缓，国际合作与地区局势的非稳定性因素持续增加。

在亚太地区，特朗普政府的“美国优先主义”对外政策同样带来了显著的负面影响，也突出表现在美国与其亚太地区最主要盟友——日本——之间的双边关系上。从最初的退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），到加大力度迫使日本积

极配合普天间基地的县内搬迁<sup>①</sup>，再到逼迫日本大幅提高驻日美军的军费负担，以及要求包括日本在内的多个国家支付不合理的附加关税等，特朗普政府的单边主义政治行为显然已对安倍政府的对美政策构成极大压力。尽管如此，从表面上看，美日同盟关系的发展似乎并没有表现出明显的负面走向，当政的日本安倍晋三政府也是基本保持了“对美一边倒”的政治立场，甚至还时不时对特朗普政府表现出一定的政治谄媚，以赢得后者的政治支持与美日关系的稳固发展。

应该说，美国的对日政策与战略态度在特朗普执政之后迎来了一波新发展。作为亚太及全球政治的主要影响因素，美国对日政策及美日关系的变化会从不同层面对中国的大国政策、亚太政策乃至对外关系等造成巨大影响。从战术层面来看，其影响并制约着中国发展新型大国关系及稳固中美日大三角关系的战略演进；从战略层面来看，其是中国拓展亚太及全球政治经济合作圈进程中不可忽视的核心变量，必须加以重视并谨慎应对。鉴于此，本文拟系统性分析特朗普政府对日的单边主义政治态度及其在对日政策上的具体表象，进而从战略层面预判美日关系的走向与趋势，并阐释对中国发展新型大国关系、拓展亚太及全球政治经济合作圈的战略影响。

## 一、“美国优先主义”下的特朗普政府对日政策

特朗普政府的基本政治原则就是“美国优先”，一切以美国利益为政策决断的出发点与落脚点。特朗普在参加美国总统竞选期间，就不断宣扬“美国优先”的政治口号，以吸引美国“反建制派”及部分普通民众的关注。就任总统一职后，特朗普的内外政策均全面贯彻执行了“美国优先”的第一原则，将其视为利益判定及政策制定的圭臬。值得关注的是，特朗普所强调的“美国优先”具有一定的独特性，其内涵也不完全类同于战后多位美国总统所主张的“美国优先”原则。

简言之，特朗普的“美国优先”原则“不是指美国在全球秩序中领导地

<sup>①</sup> 2019年2月24日，冲绳县民众就美军普天间基地搬迁至名护市边野古地区举行投票，结果超过七成（72.2%）表示反对。美国驻日大使哈格蒂却无视这一投票结果，强调边野古搬迁是解决普天间问题的唯一办法，再度挑明特朗普政府在普天间基地问题上的强硬立场。为了显示日本政府与美方立场的一致性，首相安倍晋三在获知投票结果后的第一时间即表态，称“搬迁不能再拖延了，将全力开展对话以获得理解”。实际上，在投票举行之前，内阁官房长官菅义伟就已代表日本政府做出明确表态，称无论投票结果如何，都会推进普天间基地搬至边野古地区的相关工作。3月25日，日本政府启动新一轮的工程建设，开始向边野古沿岸新区投入砂土。

位的优先,而是美国利益在全球利益中的优先;美国在当今世界秩序中的主导地位不是特朗普政府认为的关键核心利益”。<sup>①</sup> 基于此,特朗普的“美国优先”以利益至上为基础,其本身并没有脱离现实主义的传统政治范畴。特朗普对国家利益的基本认知与判定决定了其一切行动的范式与风格,致使美国政府的内外政策难以摆脱现实主义的藩篱,进而显现出保守化、极端化的倾向,主要凸显在三个重要方面,即外交政策的“孤立主义”、军事政策的“强军主义”以及贸易政策的“保护主义”。

囿于“美国优先主义”的思维定式,特朗普政府直接否定了其前任奥巴马政府的诸多理念与政策,更改变了战后美国政府传统的外交行为方式。概言之,在“美国优先主义”指导下的特朗普政府,遽然淡化了美国政府对世界、对盟友的“责任意识”,取而代之的是“世界为我、盟友为我”的权利意识。特朗普政府更希冀依赖“免费搭车”的方式,获取非对称的政治利益、经济利益及安全利益等,实现真正意义上的“人人为我”的新利益传输机制。受其影响,特朗普政府在对日理念及政策上也实施了诸多调整,一些新政策几乎根本不顾及日本的承受度与心理感受,尽管日本是美国在亚太地区的最主要盟友。甚至可以说,“美国优先”原则及其在外交政策、军事政策及贸易政策上的现实反映,尤为突出表现在特朗普政府的对日政策议题上。当然,其中也包含一定的特殊性,尤其是中国因素的影响作用不可小觑。

因拘囿于“美国优先主义”的理念障碍,特朗普政府的外交政策、军事政策及贸易政策出现了不同程度的保守化发展,相较奥巴马政府的对日政策,特朗普政府的各项对日政策更突显单边化、内向化的特征。

(一) 在对日外交政策上,特朗普政府秉持“孤立主义”,主要表现为显著的单边化战略思维与政策取向

特朗普政府在 TPP 问题上的独断专行可视为其对日单边主义的“首秀”。<sup>②</sup>

① 宋国友《利益变化、角色转换和关系均衡——特朗普时期中美关系发展趋势》,《现代国际关系》2017 年第 8 期,第 32 页。

② 美国学者威廉·库珀(William H. Cooper)和马克·曼因(Mark E. Manyin)在共同撰写并提交美国国会的报告中就曾鲜明指出了日本参与 TPP 的战略意图,具体包括五个方面的考量:(1) 渴望促进日本的经济增长并防止产业空心化;(2) 避免日本落后于全球 FTA 的发展大势;(3) 希望有助于塑造亚太经济活动规则;(4) 日本坚信加入 TPP 有助于其推进国内经济改革;(5) 有助于稳固并提升日本在亚洲的战略处境。由此不难发现,美国完全知晓并理解日本参与 TPP 的战略动机及重要性。参见:William H. Cooper and Mark E. Manyin, “Japan Joins the Trans - Pacific Partnership: What Are the Implications?”, Congressional Research Service R42676, August 13, 2013, pp. 13 - 5, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42676.pdf> [2018 - 06 - 17]。

众所周知，特朗普走马上任之后，便给全球尤其是日本、澳大利亚等盟友送上了一份“大礼”，即在没有获取盟友统一意见的前提下，单方面宣布美国正式退出 TPP。TPP 是其前任奥巴马政府花费足足八年时间与主要执政精力，并说服日本克服了内部巨大分歧、付出庞大政治资源及成本，才得以构建形成的亚太经贸治理新体系。毋庸置疑，特朗普政府的这一超常举动令全球社会为之一惊，更打乱了日本、澳大利亚等盟友对美实施合作战略的既定节奏。

面对这“当头一棒”，日本安倍政府不愿放弃说服特朗普政府重返 TPP 的期待，利用不同场合、不同机会向特朗普政府传递信号，希冀特朗普及其领导的美国政府能重新评估并判断 TPP 的战略价值。但特朗普政府根本不理睬日本的善意，反而变本加厉，要求与日本启动并尽快完成双边性质的自由贸易协定（FTA）谈判，直戳日本的“痛点”。由是观之，TPP 的发展进程及美日 FTA 谈判等，均显著暴露出特朗普在对日问题上的单边主义思维定式与行动方式，这也是其孤立主义外交政策的必由之路。

## （二）美国对日军事政策的战略方针始终强调“成本分担”的现实利益 特朗普政府的对日军事政策可以归结为“三大诉求”。

1. 要求日本增加对驻日美军的费用负担<sup>①</sup>，帮助美军更为舒适且更为“合情合理”地驻扎日本，其中也包括要求安倍政府积极配合，稳妥推进美军普天间基地的冲绳县内搬迁工程等。不仅如此，特朗普甚至以从日本撤军相威胁，要求日方承担更多驻日美军费用。<sup>②</sup>

2. 要求日本积极提升军备实力，扩大武器进口及相关支出，尤其是扩大对美国军事装备的进口，以增加美国军工企业及国防事业的收入。2017 年 11 月，特朗普就任总统后首次访日。其间，在出席与日方共同召开的记者招待会上，特朗普完全不顾安倍的颜面，公然敦促日本增购美国的防卫用品。<sup>③</sup>此外，在朝鲜核试验及导弹试验的背景下，特朗普政府借机向日本施压，诱使后者引进战略能力更为高级且费用更为昂贵的反导系统，尤其是技术上还不

① 关于美军在日本的驻留经费，日方所承担部分通常被称为“温馨预算”。根据《日美地位协定》，日方没有支付的义务，但从 1978 年度起，日方开始负担美军基地工作人员的福利费等支出；从 1987 年度开始，日方又陆续支付美军基地工作人员各类补贴和工资、水电燃气费以及训练转移费等。除上述“温馨预算”以外，日本政府实际还承担“美军整编相关经费”以及基地的降噪费用等。

② 《美日承诺加强安全与经贸关系》，新华网，2017 年 2 月 11 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/11/c\\_129475490.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/11/c_129475490.htm) [2017-02-12]。

③ 《美国要求日本为推进同盟关系购买防卫装备》，共同社，2017 年 11 月 7 日，<https://www.china.kyodonews.net/news/2017/11/84fa93e74410.html> [2017-11-07]。

成熟且实战效果仍不可知的“陆基宙斯盾系统”。当然，这在一定程度上也契合了安倍政府意图扩大军事防卫能力的战略动机。值得一提的是，安倍政府不断修改并多次提高单套“陆基宙斯盾系统”的引入价格及相关费用等，致使可能的交易价格及相关预算屡破新高。尽管具体、明确的引入价格仍未对外公布，但依据日本防卫大臣及相关负责人的多次公开表态来判断，单套“陆基宙斯盾系统”的引入价格必定超过 1000 亿日元，还不包括部署过程中需要支付给受影响民众的搬迁费及安置工程费等。<sup>①</sup>

3. 要求日本在美国亚太及全球军事政策上实施驰援，并在特定方向上扩大以美日军事同盟为基础的军事战略覆盖范围，确保日本相关军事政策及战略与美国在亚太及全球的战略部署及政策实施保持步调上的高度一致。这主要表现在以下四方面：

第一，特朗普政府启动之后，抛出“印太”战略概念，意图拉拢日本、澳大利亚和印度，共同构建覆盖整个印太地区的军事合作体系。<sup>②</sup> 作为美国在亚太板块中的主要盟友，日本被美国视为其主导的“印太”战略体系中的重要支点国家，对于这一体系的建构与完善具有举足轻重的作用。为此，美国要求日本积极参与“印太”秩序的构建，并要求其尽可能多地提供公共产品和财力资源，以尽快完成“印太”体系的初步构建。不仅如此，为加固美国在印太区域的战略设防与军事威慑，特朗普政府无视日本国内民众的反对和

① 据日本共同社的相关报道，时任防卫大臣小野寺五典于 2017 年 11 月在日本国会参议院预算委员会上表示，预计引入陆上部署型导弹拦截系统“陆基宙斯盾系统”的费用约为每套 800 亿日元；防卫副大臣山本朋广在 2018 年 3 月的国会参议院外交防卫委员会上称，每套“陆基宙斯盾系统”的采购费用与“海基宙斯盾系统”相等，但加上其他相关设施的完善费用等，每套的费用约为 1000 亿日元；2018 年 7 月 30 日，小野寺五典又对外宣布“陆基宙斯盾系统”的获取经费为每套 1340 亿日元，再度提高了相关预算金额，其中搭载的雷达决定采用美国洛克希德·马丁公司生产的“SSR”。至此，日本引入“陆基宙斯盾系统”的预算价格已经过多次修改，且金额节节攀升。参见《详讯：防卫相称陆基宙斯盾每套 1340 亿日元》，共同社，2018 年 7 月 30 日，<https://www.china-kyodonews.net/news/2018/07/1945859c3912-1340.html> [2018-07-30]；《日防卫相修正有关陆基宙斯盾系统估算费用的说明》，共同社，2018 年 7 月 24 日，<https://www.china-kyodonews.net/news/2018/07/4e871a81c364.html> [2018-07-24]；《聚焦：引进“陆基宙斯盾”因朝鲜威胁缓解而紧迫性减弱》，共同社，2018 年 4 月 9 日，<https://www.china-kyodonews.net/news/2018/04/6c8e8436d927.html> [2018-04-09]。

② 2017 年末白宫公布的《美国国家安全战略》中专门以“印太”为标题辟出一节内容，详细阐述了特朗普政府的“印太战略”构想及实施路径等。在其中，特朗普政府明确表示将日本视为在印太地区的关键盟友，欢迎并支持日本在抵御共同威胁、维护共同利益上发挥重要的领导性角色，与此同时，美国将积极扩大与日本、澳大利亚、印度之间的四边合作。参见：The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf> [2017-12-31]。

抵制,继续向驻日美军基地增兵、增舰,以扩大美国在东亚及亚太地区的军事存在感和战略打击能力。美国海军追加部署的宙斯盾驱逐舰“米利厄斯”号于2018年5月22日抵达横须贺基地,至此,美国在该基地部署的舰船总数升至13艘,其中包括“罗纳德·里根”号核动力航母。<sup>①</sup>

第二,尽管美日同盟早已将朝鲜半岛纳入战略覆盖范围,但在对朝政策以及朝核问题上,特朗普政府要求日本承担的成本和风险更多,且不允许日本的对朝政策游离出美国对朝战略部署与总体方针的变化进程,更不允许日本的对朝政策超越美国的战略演进及政策部署。实际上,特朗普政府起初是表示支持安倍政府对朝鲜的安全担忧的,但又急于在朝鲜问题上寻求政治突破,所以突然偏离了原先确立的与日本一同对朝“极限施压”的战略路线,转向为对朝接触的政治缓和。与此同时,在朝鲜多次试射导弹后,特朗普政府并没有很好地注意到日本的安全关切,以致日本在应对朝鲜问题上的安全成本与焦急心理急剧上升。以此为背景,安倍政府似乎更愿意“铤而走险”,进一步加大了与朝方进行“双边”性质首脑会议的政治努力,并希望借此“自主性”地降低或消除在安全问题上朝鲜对日本造成的风险和压力。

第三,在对华军事威压战略上扩大对日本的协防及驰援需求。中日政治关系在经过四年多的风雨之后,逐步实现了转圜,且双边政治关系的转暖带动了双边经济合作的恢复。但特朗普政府要求日本在对华问题上实施经济和军事相分离的战略方针,即尽管日本的对华政经关系有所改善,但在对华军事政策上仍必须与美国保持战略一致,继续维持对华军事高压态势。2019年4月19日,美日两国在华盛顿举行由外长和防长参加的“2+2”会议,研读会后发表的共同声明不难发现,美日共同防卫的矛头明确指向中国。除了再度确认反对“凭实力改变现状”及钓鱼岛问题适用《美日安全条约》第五条之外,美日还首次将“网络攻击”纳为此条内容的适用对象,以进一步扩大美日防卫合作的半径与覆盖。不仅如此,美方重申了扩大对日出口包括“陆基宙斯盾系统”等在内的高端军事装备,鼓励日本积极参加美日澳等三边或小多边的军事演习,以强化美日防卫体系的现代化水平和实际作战能力。<sup>②</sup>

① 《美国追加部署的宙斯盾驱逐舰抵达横须贺基地》,共同社,2018年5月5日, <https://www.china.kyodonews.net/news/2018/05/5afda7397a8b.html> [2018-05-23]。

② 外務省「日米安全保障協議委員会共同発表」、2019年4月19日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000470737.pdf> [2019-10-12]。

第四，在全球军事安全热点问题上，特朗普更是将日本视为重要的合作“帮手”。例如，在维护中东地区的力量平衡尤其是对伊朗军事威慑问题上，特朗普政府亟须日本战略驰援。特别值得关注的是，为进一步压制伊朗的对外经济活动，同时遏制伊朗军事影响力的外溢，美国急于在波斯湾地区构建所谓“护航联盟”，并三番五次地向安倍政府喊话，要求后者尽快表态支持并参加。2019 年 6 月，包括日本在内的多个国家的油轮在霍尔木兹海峡遭遇袭击，特朗普总统就此发表推特，点名要求日本自己承担保护油轮的责任，以减轻美国的负担，暗示日本应尽快加入“护航联盟”。

当然，商人出身的特朗普，也极为精通“等价交换”的政策交易手法。作为对日本在上述战略领域付出的回报，特朗普政府给予了安倍政府在军事政策上足够自由且宽泛的发挥空间，尤为突出表现在以下方面：

首先，默认安倍政府的修宪动议，继续放弃在修宪问题上对日实施政策施压。众所周知，在日本保守主义政治势力看来，“和平宪法”是二战战胜国——美国强加给日本的，并非是日本自己制定的宪法。在此暂且不讨论这一观点正确与否，但仅凭这一观点就不难判断，日本保守政治势力将美国视为其修改“和平宪法”的主要障碍，日本若要成功修宪，必须获得美国的同意和授权。因此，作为日本保守政治势力代表的安倍政府一直希望美方能在修宪问题上点头，更不要过问日本国内政治的相关进程，为此频频向特朗普政府示好。反观特朗普政府，也是“礼尚往来”地在日本修宪问题上采取了默认的态度，这就为安倍政府推动国内修宪的讨论及相关进程创造了理想的外部环境。<sup>①</sup>

其次，给予日本更多的军事政策主动权和军事扩张空间。在特朗普政府

① 实际上，美国国内的主流政治意见早已在日本修宪问题上基本采取“放行”甚至是“支持”的态度，并且，国会及政府的诸多政治行为也传递了这一信号。如 2011 年 2 月美国国会研究服务部（CRS）就曾向国会递交了一份研究报告，其中称日本宪法第九条限制了日本与美国开展强有力的合作；此外，2016 年 5 月美国时任总统奥巴马到访广岛，被包括美国国内媒体在内的多数意见解读为对日本修宪的“政治加分”。笔者 2018 年赴美国战略与国际问题研究中心（CSIS）访学期间，就“日本修宪问题”与华盛顿多家重要智库的知名日本问题专家进行了访谈、交流。综合来看，在评价特朗普政府在“日本修宪问题”上的政策及态度时，CSIS 亚洲及日本项目高级副主席迈克尔·格林（Michael J. Green），CSIS 政治经济项目高级副主席马修·古德曼（Matthew P. Goodman），布鲁金斯学会高级研究员瑞安·哈斯（Ryan Hass）等美国华盛顿智库的著名日本问题专家们均表示特朗普政府实际采取了默认或默许的方式，不会在修宪问题上给日本制造麻烦或设置障碍。由此可以认为，当前“日本修宪问题”的进展主要受制于日本国内政治博弈及日本民众对这一问题的看法和接受度等，美国因素在其中的干扰或者说阻碍作用已不明显。

的唆使下,日本军事“走出去”的步伐明显加快,甚至毫不顾虑相关国家及地区的反应。值得一提的是,继准航母“出云”号(2017年5月)、“加贺”号(2018年9月)等不断驶入南海海域,停靠新加坡、越南、菲律宾等沿岸国家的军用港口之后,海上自卫队潜艇“黑潮”号(2018年9月)也开赴南海海域,并在此开展作战训练,致使南海局势的紧张化程度加剧。当然,日本的这一举动毫无疑问也是为了彰显其在东亚乃至印太地区的军事存在感和军事影响力。不仅如此,在中东局势日趋紧张的大背景下,安倍政府积极在国内推动向中东派遣自卫队的政治讨论,以为自卫队再度出海创造“合法性”理由。

(三) 美国对日贸易政策的保护主义旨在寻求对日经济合作的利益再平衡,通过构建新的美日利益分配模式,进一步稳固、扩大美国在对日经济合作中的主导地位与战略利益

特朗普政府的对日贸易政策主要表现在以下三方面:

第一,迫使日本在经贸发展的理念上认同并支持特朗普政府所谓的“公平贸易”原则。2017年4月和10月,美日两国分别于东京和华盛顿举行第一、第二次美日经济对话会议,美方首席代表、副总统迈克·彭斯(Mike Pence)与日方首席代表、副首相兼财务大臣麻生太郎进行了两次交锋,结果是日本并没有成功劝服美国重回TPP朋友圈,反而是美国成功说服日本认同并接受特朗普所宣扬的“公平贸易”原则,并以此为基础发表联合声明。<sup>①</sup>显然,美方的这一举动是要让安倍政府否定日本在过去美日贸易中的所作所为,即变相地承认此前所进行的美日贸易的“非公平性”,从而为特朗普政府此后采取激进型贸易救济措施以扭转美日贸易失衡,创造一定的政治基础。

第二,要求日本主动实现美日贸易的再平衡,降低或消除美国在对日贸易中的不合理贸易赤字。实际上,特朗普在对日经济问题上主要聚焦两方面问题:一是大幅削减甚至剔除美日间的贸易赤字;二是要求日本取消不合理的贸易壁垒,以扩大美国的对日出口及投资。就当前的美国对日货物贸易问题而言,矛盾的焦点之一集中于汽车进出口。据统计,对美国而言,2017年美日之间的汽车及其零部件贸易赤字额约为700亿美元,超过美日双边贸易

<sup>①</sup> 外務省「米国経済と日米経済関係」、2018年7月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000240495.pdf> [2018-08-30]。



的赤字总额 (560 亿美元)。<sup>①</sup> 鉴于此, 特朗普政府主要从两个方面入手加以应对, 即一方面要求日本降低美国产品的进口标准, 尤其是消除汽车、农产品的绿色进口壁垒, 简化检验检疫的相关程序, 以助力美国对日扩大包括汽车、农产品在内的商品出口, 促使美国产品能进入日本市场并获取一定的市场份额; 另一方面, 要求日本企业扩大或追加对美投资, 借助“投资换贸易”的方式, 降低甚至消除美日贸易中所存在的不合理赤字。为迎合特朗普政府的这一需求, 以首相安倍晋三为首的日本政府俨然成为美国在日本国内的代理人和鼓吹者, 受其影响, 包括大中型企业在内的日本企业纷纷新增或追加对美投资, 兴建或进一步扩建及完善其在美国的生产规模, 为繁荣美国经济添砖加瓦。

第三, 逼迫日本启动与美方的双边性 FTA 谈判。坦率而言, 美日 FTA 是继 TPP 之后, 横亘在美日经贸关系发展中的一大障碍。此前特朗普政府之所以退出 TPP, 就是因为其认为 TPP 在对日贸易问题上要价过低、妥协过多, 未必能为美国创造符合预期的经济利益。鉴于此, 特朗普政府希冀能与日本启动双边性质的 FTA 谈判, 并在农产品关税、知识产权、原产地规则等敏感问题上, 逼迫日本签署一个要求明显高于 TPP 标准的合作范本。对此, 尽管日本采取了逃避、拖延的基本政策方针, 但囿于特朗普政府的胁迫和威压, 只能启动日美 FTA 谈判, 通过多轮交锋, 于 2019 年 10 月初在所谓的阶段性“贸易协定”上签字。

## 二、特朗普政府对日政策的形成动因

总体而言, 特朗普政府的对日政策可以用“利用”、“胁迫”以及“适度发展空间”等关键词来描述, 这真实、准确地反映了特朗普政府及部分美国保守政治势力的对日思维。

(一) 特朗普政府的“美国优先主义”对外政策的主要目标剑指中国, 需要日本在其制华问题上提供协助与驰援

换言之, 日本是美国合作制衡中国的重要棋子。美国战略学界擅长在国

---

<sup>①</sup> Cathleen D. Cimino - Isaacs and Brock R. Williams, “Trump - Abe Meeting and Prospects for U. S. - Japan Trade Talks”, *CRS INSIGHT*, May 4, 2018, p. 1, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/IN10894.pdf> [2018 - 06 - 01].

际关系问题上“下先手棋”，著名的美国战略学家布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）曾著书《大棋局》，其中就明确传递了美国对于全球政治、经济和军事的主导性思维，以及利用日本来制衡中国并服务于美国全球称霸的战略思想。<sup>①</sup>因此，“利用”就成为美国制定对日政策，尤其是平衡中美日三边关系的主题词。

在美国多数的政治保守派看来，中日之间似乎是传统的敌人，二战后 70 多年的时间也未能消融或淡化二者之间的深刻矛盾。美国希冀利用日本来帮助其实现制衡中国的战略目的，其中主要有三方面考量：（1）中日两国隔海相望，日本在地理位置上紧邻中国，因此，日本可作为“抗衡”中国攻势的天然屏障；（2）中日两国在意识形态上截然不同，日本式的民主国家与中国式的社会主义国家格格不入，这一天然的制度矛盾决定了中日两国相互对抗的必然性；（3）历史问题、领土争端以及在地区经济问题上的主导权矛盾与冲突是阻碍中日两国关系发展的“天然障碍”，这也决定了日本不可能与中国形成实质性的共识与合作。<sup>②</sup>

鉴于此，美国认为完全可以利用中日两国间的传统矛盾与“相互防范”的战略心理，借日本之力制衡中国。美国芝加哥全球事务评议会（Chicago Council on Global Affairs）分别于 2008 年和 2018 年，以同一问题“中国在东亚地区的实力持续增长，美国应该对美日同盟做些什么”，在美国国内实施舆论调查，其结果表明：2018 年，43% 的受访者认为应该加强美日同盟关系，以抗衡中国的实力增长，较 2008 年的调研结果（32%）增加了 11 个百分点；2018 年，10% 的受访者认为应弱化与日本的同盟关系，以促进中美关系的提升，较 2008 年的调查结果 9% 略有增加。此外，2018 年的调查结果显示，有 46% 的受访者希望继续维持现有的美日同盟关系，较 2008 年的调查结果 54% 显然出现了大幅降低。<sup>③</sup>此次调查结果清晰表明，美国国内已逐渐形成基本共识，即必须夯实或提升美日同盟关系，以抗衡中国的实力增长。这显然不利

① 布热津斯基《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海：上海人民出版社，2007 年，第 140—149 页。

② Laura Rosenberger, “Can the U. S. - Japan Alliance Survive Trump?”, *Foreign Policy*, February 9, 2017, <http://www.foreignpolicy.com/2017/02/09/can-the-u-s-japan-alliance-survive-trump/> [2018-06-18].

③ Karl Friedhoff and Craig Kafura, “American Views toward US - Japan Relations and Asia - Pacific Security”, Chicago Council on Global Affairs, April 17, 2018, p. 5, <https://www.thechicagocouncil.org/publication/american-views-toward-us-japan-relations-and-asia-pacific-security> [2018-06-27].

于构建中美关系正常发展的稳固基础，却有利于美日同盟关系的进一步深化与发展。

(二) 日本在内政、外交问题上存在三个战略性的“心理障碍”，这完全为特朗普政府所清晰洞察，且被无情利用

首先，特朗普政府利用日本急于实现外交破局的冒进心理，迫使日本在对华问题上就范。尤其是 2012 年末安倍晋三上台之后，抛出“俯瞰地球仪外交”、“菱形包围圈”以及“积极和平主义”等战略思想，并积极促进与印度、澳大利亚之间的战略伙伴关系发展，凸显日本在南亚及太平洋地区的存在感及政治影响力。鉴于此，美国顺水推舟，借助“印太”战略设想，诱使日本“入局”，这样既有助于夯实日本与印度、澳大利亚等国家的双边、多边战略合作，又可构建以美国为核心、美日同盟为重要基础的对华包围圈。

其次，特朗普政府利用日本害怕被彻底边缘化的焦虑，逼迫日本积极参与美国制华问题的政策协调。日本将中国视为其最大的威胁，把与美国的同盟关系视为抵御中国的堡垒 (bulwark)。与此同时，日本更为担忧美国与中国达成巨大交易，使其陷于完全的被动中。<sup>①</sup> 对于日本而言，尽管历史已经过去 40 多年的时间，但尼克松访华与“越顶外交”的历史事实让其依然难以释怀。尤其是在中美日大三角关系发展问题上，日本根本无法接受自己成为政治地位明显低于中美两个大国的“二等公民”，甚至沦为碌碌无为的政治“看客”的悲惨命运。对此，美国战略界似乎具有清晰的认识与判断。

最后，特朗普政府利用日本急于修改宪法及迈向“正常国家”的焦躁心理，诱使日本参与美国的对华制衡战略。如上所述，日本国内保守主义政治势力坚持认为，修宪的最大外在压力就是美国，因为后者一直希望用“和平宪法”来约束战后的日本特别是日本的军事发展，同时希望以此确保战后日本的和平主义发展道路。由此，日本若想修宪，就必须优先从美国下手做工作。而且，安倍政府视特朗普对同盟的“交易态度” (transactional attitude) 为机遇，便于其从宪法体制及预算设定上加强日本自卫队。<sup>②</sup>

① Laura Rosenberger, “Can the U. S. - Japan Alliance Survive Trump?”, *Foreign Policy*, February 9, 2017, <http://www.foreignpolicy.com/2017/02/09/can-the-u-s-japan-alliance-survive-trump/> [2018-06-18].

② Ashley Townshend, “America First: US Asia Policy under President Trump”, The United States Studies Centre at the University of Sydney, March 2017, p. 10.

### （三）特朗普政府对日本战略定位所致

总体而言，三大战略定位决定了特朗普对日思维的出发点和落脚点。

其一，把日本作为对华制衡战略的重要棋子。关于这一点，上文已有论述，此处只做简要补充。既然日本是美国的棋子，那么，对于美国而言，日本完全处于“随时可用”抑或“可以廉价使用”的状态。只要符合或有助于美国的战略部署及政策实施，日本的一切均可以用作谈判的筹码，当然也包括日本的国家利益。这既是特朗普政府对日思维的基础，也是战后美国对日战略的一贯方针与基本路线的真实写照。

其二，日本是美国“印太战略”的重要支点国家。特朗普政府上台之后，似乎反对奥巴马政府的一切政策。在对外战略尤其是亚太战略问题上，特朗普政府为了区别于奥巴马政府的“亚太再平衡战略”，特意提出所谓“印太战略”，以体现其战略的独特性和宏大视野。以此为背景，日本被特朗普政府视为其“印太战略”的核心支点国家，也是未来共同构建“印太战略”框架的重要组成。

特朗普政府之所以做出这一战略判断，主要依据三方面的因素：（1）日本具有重要的地缘政治占位，这正好有助于构建美国版的“大菱形包围圈”；同时，得益于天然的地缘优势，日本既可以成为美国进攻型战略的“矛”，又可以成为美国防守型战略的“盾”。（2）日本具有完备的军工体系和较强的军事力量，同时配备精良的武器系统；而且，日本的军事实力业已超越了自我防卫的范畴，完全可以被用来制衡或攻击其他军事力量。（3）战后70多年的同盟国身份为美日之间建立起深厚传统“友谊”奠定了重要基础。这里的友谊之所以打引号，是因为其内涵的复杂性。一方面，战后美国在日本确实培养了一批“亲美派”的政治人物或政治势力，这些力量的出现确实奠定了美日同盟关系发展的基石；另一方面，这些“亲美派”的政治力量也是美国远程遥控日本政治的工具，使日本的对美政策始终在既定轨道中运行，不会发生“越轨”行为。这三大因素的合成，促使特朗普政府将日本确定为其“印太战略”的重要支点国家。

其三，美国强军政策的资源依赖。日本尽管称不上是美国军费的主要承担者，但至少也是能够辅助美国经济、军事等领域向外延伸的主要“帮手”。鉴于此，未来美国对日军工产品的出口额有望递增。同时，日本已承担了驻日美军的绝大部分军费开支，这显然极大地减轻了美国的军事支出负担。值得关注的是，美国国务卿蓬佩奥（Michael R. Pompeo）在2018年“选择美国投资峰会”（Select USA Investment Summit）上发表重要讲话，强调“只有一个拥有强大经

济实力的美国才能履行对其盟国的承诺，同时阻止侵略者危害全球利益；与此同时，当不同国家为经济成功而合作时，美国所主导构建的联盟就会变强，而且，繁荣的合作伙伴将更有能力应对每个国家所实际面临的来自恐怖主义、非法移民及流氓国家的安全威胁。总之，美国需要其合作伙伴和盟友实现强劲的经济增长，以对上述威胁进行有力的反击。”<sup>①</sup> 这番讲话清晰反映出特朗普政府“实力至上主义”的现实逻辑。显然，特朗普政府的战略目标是维持美国强大的经济及军事实力，并确保其他任何国家在经济实力和军事实力上对美国的绝对性差距。为此，特朗普政府的主要政策重点落实于两个方面，一方面实现美国的经济增长，另一方面帮助其盟友及合作伙伴实现经济增长。如果扩展性地来理解的话，则意味着特朗普政府将为包括日本在内的盟友及合作伙伴提供更多的发展空间，以提增美国主导的同盟体系应对威胁的实力和能力。简言之就是，一个强大的日本有助于美国对外战略的部署和实施。

### 三、特朗普政府强压下日本的因应

面对特朗普政府咄咄逼人的政策施压，应该说，安倍政府并没有完全陷入被动状态，而是在守住自身利益底线的基础上，竭尽所能地给予了美方可接受的让步和妥协。简言之，就是“合而不从”，即有限度地提供合作，但并不完全地顺从或屈从于特朗普政府的“外压”，在特定问题上坚守自身的核心利益，见缝插针地展现其战略自主性。<sup>②</sup> 当然，日本也没有忘记用一种“冠冕

① Michael R. Pompeo, “Remarks at the 2018 Select USA Investment Summit”, Secretary of State, the U. S. State Department, June 22, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/06/283438.htm> [2018-07-04].

② 日本外交近年来所表现出的战略自主性特征，已引起国内学界的高度关注和深度探讨。杨伯江从中美日三角关系的视角切入，强调日本在强化日美同盟的同时，更注重提升自主行为能力，二者是“一体两面”的关系，即强化日美同盟关系是日本战略转型中的“显性主线”，而提升自主行为能力是“隐性主线”，前者掩盖了后者，但归根到底服从、服务于后者。参见杨伯江《新时代中美日关系：新态势、新课题、新机遇》，《日本学刊》2019年第1期。吴怀中指出，日本推进战略自主的举措突出体现在日美同盟框架以外的政策经略，如在国际战略上主导全球自贸规则与秩序重构，在地缘战略上主推“印太战略”，在大国关系上主打“日中协调”倡议等；但在日美同盟框架内，日本战略自主性仍受到深度制约，对美政策的自主性不高，主要以妥协和因应为主。参见吴怀中《日本谋求“战略自主”：举措、动因与制约》，《国际问题研究》2018年第6期。田庆立以冷战后日本国家战略的演变为主线，揭示日本国家战略转型存在自主性和依附性相互对立的战略性矛盾，即一方面日本试图通过加强自主防卫以谋求自主性和独立性，另一方面却将国家战略与强化日美同盟绑定在一起，致使对美依存性日益加深。参见田庆立《冷战后日本国家战略的演变及其面临的困境》，《日本学刊》2017年第1期。

天皇”的表述来解释自身的这一应对方式，即“巩固并提升”日美同盟关系。从板块划分上，大致可以从政治、经济、军事等三个方面管窥安倍政府的主要对美政策布局。

（一）积极维护美国盟友的政治身份与特殊地位，坚定捍卫日美同盟的政治功能与影响力

安倍政府极为顾及美国在日本政治中的独特地位和特朗普政府“美国优先主义”的政治思维，并竭尽所能地给予特朗普及其所领导的美国政府各种特殊的“优先”安排。为了迎合特朗普的“美国优先主义”心理，日本为其创造了一个又一个“第一”，以凸显特朗普及美国在日本内外政治中的“与众不同”，其中不乏“博眼球”的可谓历史性事件。比如，2016年11月，美国一宣布特朗普在总统选举中获胜，安倍即启程访美并亲自登门道贺，成为特朗普胜选后会见的第一位外国领导人。2017年1月20日，特朗普正式就任美国总统，随即宣布退出TPP。即便如此，安倍仍于2月9日（时隔三个月后）再度访美，与特朗普举行正式会谈，希望弥合日美在经贸问题上的分歧，并进一步夯实日美同盟关系的战略基础。安倍在如此短时间内两度访美，不仅创造了战后日美关系发展史上的若干个“第一”，更在形式上再度背书了“美主日从”的角色定位。

再有，2019年4月末，明仁天皇实现“生前退位”，宣告了平成时代的结束；5月1日，德仁继任天皇并改年号为“令和”，日本迎来新时代。为了突出日美同盟关系以及美国在日本对外政治中的独特地位，安倍政府专门为美国总统特朗普安排了一次特殊的“国宾级”正式访问，特朗普成为令和时代日本德仁新天皇会见的首位外国元首。

除了在政治上给予美方各种特殊礼遇之外，安倍政府还积极充当美国政治利益的捍卫者与服务者。第一，在多边场合积极维护美国政治大国的重要形象。实际上，在七国集团（G7）平台内部，近年来德、法等国对特朗普政府的若干政策主张颇有微词，甚至发生了局部性政治冲突。与之相对，日本却始终坚定地站在美国一边，既没有公开表达不满，也没有提出有违美国主张的政策建议等。而在二十国集团（G20）机制内，日本也是竭力维护美国的利益与政治关切。如G20大阪峰会期间，日本借助主场优势，尽可能地回避使用“反对经济单边主义”“反对贸易保护主义”等表述，更不敢点名指责特朗普政府大搞经济单边主义、贸易保护主义的错误行径，会后发表的共同宣言也有意避开了一些容易引起美国反感的敏感

性用词。不仅如此,面对特朗普政府无视国际准则与道德规范的单方面“退群”行为,安倍政府尽管内心存有不满意,但公开发言及表态均清楚地表明了其对美方“退群”决策的理解与支持,并借此释放日本的对美“政治正确性”。

第二,努力充当特朗普政府的政治说客,为缓解美国与第三方国家的尖锐矛盾、扩大美国的政治影响力而尽心尽力。2019 年 6 月,安倍突访伊朗,希望扮演特朗普传话人的角色,以促成伊朗与美方的和解谈判。尽管安倍的伊朗之行最终并未达到预期效果,但得到了华盛顿的肯定与支持。更有甚者,安倍还代表日本,提名特朗普为诺贝尔和平奖的候选者,希望借此提升其与特朗普之间的私人感情及日美同盟的战略关系。

第三,在一些涉及美国重大利益的关键问题上,努力与美方保持战略方向和政策节奏上的一致。具体而言,在第五代移动通信技术(5G)发展战略上,尤其是针对中国华为产品的限制问题上,日本紧跟美国,亦步亦趋。在美方宣布对华为产品实施相关限制措施之后,日本随即也公布了对华为产品实施打压及限制的决定,致使重回正轨的中日关系重新面临不确定性因素的负面影响。不仅如此,在美军驻冲绳普天间基地的搬迁问题上,安倍政府也是坚定地与华盛顿站在一起,不顾冲绳县及相关地方政府的猛烈反对,强行推进冲绳“县内搬迁”的工程建设与配套准备工作。受其影响,在基地搬迁这一传统问题上,东京联合华盛顿共同打压冲绳的“两大欺一小”局面业已出现,美国在日本的军事战略部署也基本不会改变。

(二) 在经济问题上全力支持美方提案,试图将日美同盟关系的覆盖范围由安全扩展至经济等全领域

其一,积极实施对美的经济妥协,以维护日美关系的发展大局。其中的主要表现之一就是启动日美双边 FTA 谈判,并放弃部分战略利益,与美方达成了框架体系。实际上,围绕日美 FTA 问题,安倍政府在国内面临巨大的抗争与反对,但囿于“宗主国”的强求,安倍政府也只能勉强接受。为了掩人耳目,安倍政府特意“创新性”地提出了“货物贸易协定”(Trade Agreement on Goods, TAG)这一新名词来指代日美 FTA,以便向日本社会阐明协定的讨论范围仅涉及货物贸易,并不会将金融、保险等敏感的服务贸易相关内容纳入其中。

当然,安倍政府的“计谋”抑或战略预想是徒劳的,因为美方在对日贸易协定上的战略意图是极为清晰的,即不仅要在汽车及其零部件、农产品等

货物贸易中逼迫日本签下“城下之约”，更企及日本国内巨大的金融保险市场和丰厚的经济利益。迫于特朗普政府的百般强压，安倍政府终于在2019年5月正式启动了与美方的自由贸易协定谈判，并经短时间交涉就与美方达成框架性协定。

其二，积极动员日企扩大对美投资，扩大日本在美国的经济布局 and 战略利益。为此站在游说队列最前排的就是首相安倍晋三。在安倍的每次访美演讲及公开表态中，鼓励和督促日本经济界扩大对美投资和经济布局成了常用台词，因此受到特朗普及华盛顿的高度评价。受其影响，以软银集团（softbank）为代表的日本企业纷纷扩大对美投资及在美生产规模。据日本贸易振兴机构（JETRO）公布的统计数据显示，2017年末日本在美直接投资的存量增长至4906亿美元（同比增加8.4%），2018年末更突破5000亿美元大关，攀升至5039亿美元。<sup>①</sup>

其三，在全球经济治理改革进程中，与美国紧抱在一起，试图构建以日美合作为基础的新规则制定联盟。2019年1月28日，安倍首相在第198次国会发表施政演说指出，世界贸易组织（WTO）诞生25年来，世界经济逐渐呈现“无国境化”特征，各经济体间的相互依存度日益增强；为了重新获取对国际贸易体系的信赖，必须启动WTO改革；日本将与美国、欧洲一起，在补贴、数据流通、电子商务等重点领域，引领新时代公平规则的构建。<sup>②</sup>受这一战略思想的引领，日本与美国及欧盟等各方实则已构建起全球经济治理体系的新规则制定联盟，并在数字经济、WTO改革等重要议题上达成了一定的共识。作为这一联盟的主要表现形式之一，日美欧三边的贸易部长会议<sup>③</sup>所释放出的信号，足以说明日本在未来全球经济治理尤其是贸易规则改革问题上的对美依从。

① 日本貿易振興機構「直接投資統計」、<https://www.jetro.go.jp/world/japan/stats/fdi/> [2019-10-20]。

② 首相官邸「第百九十八回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、2019年1月28日、[http://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement2/20190128siseihousin.html](http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20190128siseihousin.html) [2019-03-16]。

③ 2017年12月12日至2019年5月23日，日美欧三方已举行了六次贸易部长会议，且每次会议后都发表联合声明，以阐述三方就未来全球经济治理体系改革及相关规则制定的共同设想与战略谋划。整体来看，日美欧三方极为重视数字经济在未来全球经济治理中的定位与安排，并战略性地将数字经济治理规则的拟定放在三边协商的优先议程，强调数据传输的自由化、安全化和可信任性；同时，在数字贸易问题上，三边深入探讨了禁止对以电子方式传输的数字产品征收关税、禁止任意访问计算机源代码和算法等规则问题。



### （三）“诚恳”接受美方的对日军事要求，并借机逐步提升日本的防卫实力与安保战略

其一，增加驻日美军的费用负担份额，稳固美军驻扎日本的经济基础。为此，日方做出了极大努力，甚至不惜扩大财政赤字的幅度，以不断提升其在驻留美军问题上的经费支出。日本防卫省公布的资料显示，2018 年度日本所支付的在日美军驻留经费为 1968 亿日元，再加上周边对策、设备租借、渔业补偿费等相关费用支出（1820 亿日元），日本实际承担经费高达 3789 亿日元。此外，日本还必须支付用于美军人员及设备转移等相关费用 2161 亿日元和用于土地返还、改善训练条件、减少噪音等项目的相关费用 51 亿日元，这样一来，日本在驻留美军经费上的实际支出总额超过了 6000 亿日元。<sup>①</sup> 值得一提的是，与 2017 年度的 5875 亿日元相比，2018 年度日本的驻日美军经费支出又增加了 100 多亿日元，延续了多年一贯的递增态势。<sup>②</sup>

其二，大幅增加军事预算，扩充购买并改装美国军事设备的资金来源。在特朗普政府的猛烈施压下，日本大幅提升防卫预算，并将对美军备采购作为提升自身防卫实力的重要路径。2018 年 12 月日本防卫省公布的新版《中期防卫力量整備計画》中详细列举了未来日本计划引进的军事装备，其中大部分内容指向包括美国空军第五代核心战机——F-35 在内的尖端军用产品。<sup>③</sup> 需要注意的是，F-35 已被确定为日本自卫队的下一代主力战机。2018 年 1 月，日本航空自卫队三泽基地首次部署隐形战斗机 F-35A，<sup>④</sup> 之后的 5 月，又有五架同型号的尖端隐形战机被部署至这一基地，以在 2018 年度内完成共

① 防衛省「在日米軍関係経費（平成 30 年度予算）」、[http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us\\_keihi/keihi.html](http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_keihi/keihi.html) [2018-08-27]。

② 2017 年度日本所支付的在日美军驻留经费为 1946 亿日元，再加上周边对策、设备租借、渔业补偿费等相关费用支出（1890 亿日元），日本实际承担经费金额高达 3836 亿日元；此外，日本还必须支付用于美军人员及设备转移等相关费用 2011 亿日元和用于土地返还、改善训练条件、减少噪音等项目的相关费用 28 亿日元，日本 2017 年度在驻留美军上的实际支出总额攀升至 5875 亿日元。参见：防衛省『2017 年版防衛白書』、<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2017/html/n2431000.html> [2018-08-27]。此外，关于此前各年度日本承担驻留美军相关费用的数据，参见：防衛省「在日米軍駐留経費負担の推移」、[http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us\\_keihi/suii\\_table\\_23-30.html](http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_keihi/suii_table_23-30.html) [2018-08-27]。

③ 防衛省「中期防衛力整備計画（平成 31 年度—平成 35 年度）について」、2018 年 12 月 18 日、[http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/chuki\\_seibi31-35.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/chuki_seibi31-35.pdf) [2019-01-15]。

④ 《首架 F-35A 飞抵三泽基地 2018 年度组建 10 架战机飞行队》，共同社，2018 年 1 月 26 日，<https://www.china.kyodonews.net/news/2018/01/8f3df5837bcd-f-35a-201810.html> [2018-01-27]。

十架 F-35A 战机战略性部署于三泽基地的计划。<sup>①</sup> 这十架 F-35A 战机中,绝大多数是直接购自美国洛克希德·马丁公司,仅有一小部分是日本爱知县的三菱重工小牧南工厂组装而成,但核心零部件等仍进口自美国企业。因此,美国的军火商在交易中赚取了丰厚利润。不仅如此,在引入 F-35A 战机的基础上,日本政府还加快了有关引进可短距离起飞的 F-35B 机型的讨论,并试图将这一机型部署于“出云”号准航母。显然,这一交易如若达成,也将为美国送去颇为可观的经济利益。

其三,竭力维护美国战略盟友的高大形象,避免日美同盟关系发展受到不必要的干扰。2019 年 4 月,日本航空自卫队最尖端隐形战机 F-35A 在训练过程中坠毁。这是 F-35 机型的首次坠机事故。事后,日本坚称此次事故的动因是所谓“空间迷向”(主要表现为飞行员所感知或判断的飞行状态,跟飞机实际状态不相符),而非遭外界反复诟病的“设计缺陷”之由,显然有为美方开脱罪责之嫌。

其四,以日美同盟为行动基础,提升日本在印太地区对美军的战略驰援,扩大日美同盟的活动半径和战略指向。尽管安倍政府将“印太战略”更名为“印太构想”,并多次强调这一构想的经济合作属性,但在美方积极推进“印太战略”的过程中,日本也紧锣密鼓地在印太区域加紧布局,以扩大对美国盟友的战略驰援。

具体而言,在“印太构想”的框架下,日本开展军事合作的对象由美国、澳大利亚,进一步扩大至包括印度在内的“四边机制”,并将日印交流机制提升为“2+2”(防卫+外交)模式,启动了日印海上和陆上军事演习等;日本海上自卫队的活动半径已扩大至北约(NATO)及周边海域,甚至希冀构建横跨太平洋和印度洋的定期巡航机制;在印太域内缺乏安全合作机制的前提下,日本意图以日美军事同盟为基础,构建起一个多边性质的安全合作及治理体系。

其五,加速“军事大国”的建设步伐,积极创造国际合作空间。众所周知,北约是美国主导的多边军事组织,特朗普政府上台后,美国进一步提升了北约的多边化合作节奏与步伐。与其相呼应,2018 年 7 月 1 日,日本驻北约代表处正式成立并开始运行,此举旨在进一步加强日本与北约之间的战略

<sup>①</sup> 《日本空自追加部署 5 架 F-35A 战机至三泽基地》,共同社,2018 年 5 月 28 日, <https://www.china.kyodonews.net/news/2018/05/76789e0a609c-5f-35a.html> [2018-05-28]。

合作, 凸显日欧走近的战略成果。需要强调的是, 在特朗普政府与法、德等北约盟友因财政负担闹得不可开交之时, 日本与北约的合作或许恰巧可视为日本对特朗普政府的一种“反制”, 也是其军事战略自主性的主要表现之一, 更是日本军事政策在对外扩张道路上的又一突破性之举。

综上所述, 面对特朗普政府的强力施压, 日本的因应而动可以用“迎合”“妥协”“让步”等来概括。但在强硬、任性的特朗普面前, 安倍政府在若干细节之处展现的战略自主性, 在一定程度上凸显了日本对美“合而不从”的政策主基调。

#### 四、美日关系发展前景及影响

如前所述, 当前的美日关系表现出日本对美“合而不从”的主基调, 突出表现在政治领域、经济领域和安全领域三大板块。鉴于特朗普政府的对日思维及相关政策, 以及日方所做出的因应之变, 未来美日关系可能出现以下若干发展趋势。

##### (一) “合而不从”的底线思维将得以延续

概言之, 现在及未来的日本对美政策将主要表现为合作倾向, 但并非是百分之百的顺从抑或屈从; 相较于以往, 日本对美政策会有更多的平衡, 展现出更多的战略自主性。这尤为表现在经济和军事两大板块。

首先, 在美日经济关系中, 美国将依托更多的政策施压, 攫取并扩大其在对日贸易和经济合作中的现实利益, 突出表现为要求日本扩大对美国农产品的进口、降低汽车等主要工业产品的进口标准、进一步扩大日本国内保险业及金融业的对美开放, 帮助美国企业获取甚至确保在日本市场的一定份额。与之相对应, 安倍政府的因应更多是妥协性的, 或者说是防守性的, 其主要意图是尽可能地降低特朗普政府的强势外压对日本经济造成的负面影响, 尽可能减少日本在对美经贸问题上所付出的利益代价。与此同时, 一如既往地坚持“经济换政治”的政策操作手法, 通过对美利益妥协甚至是向美国主动输送一定的经济利益, 换取特朗普政府支持其在国内推进修宪进程, 至少是不让美国阻挠其修改“和平宪法”。

其次, 在美日军事关系中, 特朗普政府会要求日本承担更多的安全成本及共同防卫责任, 即借助更多的日方支持来维系或进一步武装美国的军事力量。对此, 日本的应对是较为机敏的, 一方面主张自身的财政负担过重, 难

以给予美国过多的财力支撑；另一方面又小心谨慎地选择美国的战略空白点，避免过激性“借船出海”，以至将自身卷入难以预料美国军事漩涡及相应产生的军事风险等。

尽管美日在不同维度、不同焦点上可能发生激烈的博弈，但这些博弈或许更多会隐藏在水面下，即不会出现难以遏制或难以收场的焦灼状态，更不会触及双方彼此的核心利益。也就是说，美日双方均会始终坚守所谓“底线思维”，不越雷池一步。概言之，美日同盟关系实则已成为二者发展军事、经贸及其他各领域关系的基础，因此两国之间的上述博弈也将始终以同盟关系为底线思维，避免重蹈2009年日本民主党上台执政初期美日关系出现严重破裂的覆辙，以确保美日关系能够在现有的稳定基础上行稳致远。

## （二）特朗普政府将在更多层面受到源自日本的“反向”压力

具体而言，日本积极在全球及地区层面推动贸易自由化、经济一体化的政治进程，这在经济发展理念上对始终倡导贸易保护主义的特朗普政府形成掣肘，并使后者着实感到一定的政治压力。日本学者今村卓就颇为担忧地表示，一旦特朗普政府的贸易保护政策过激，不仅会导致与中国的贸易争端，更可能引致全球范围内的各种报复措施叠加的贸易战，届时美国及全球经济都将受到不同程度的损失；在美的日资跨国企业也不可能幸免，而它们在美国的资产，即4500亿美元的日本对美直接投资（FDI）存量势必也将减少。<sup>①</sup>更为重要的是，作为美国外资的主要来源地之一，日本的对美资本流向具有一定的示范效应，且容易招致其他对美投资资本的共鸣。鉴于此，一旦包括日本资本在内的在美投资资本出现转移或大幅衰减，短期内将引发美国国际收支结构的不良反应，同时更容易导致中长期美国经济发展出现动能不足的弊端。受投资乏力及经济预期恶化的影响，特朗普政府的内外政策必将做大规模的调整。日本对美政治的“反向”压力机制也将由此形成。

另以日欧经济伙伴关系协定（EPA）为例，或许特朗普政府施加外部压力的本意是希望能够阻止抑或减缓这一重要贸易合作的发展进程，但实际效果却截然相反，并最终演变为促成这一重要谈判达成的关键动能。对此，特

<sup>①</sup> Takashi Imamura, “Japan – U. S. Economic Relations Can Overcome Protectionism”, *The Japan Times*, March 29, 2018, [https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/03/29/commentary/japan-commentary/japan-u-s-economic-relations-can-overcome-protectionism/\[2018-06-19\]](https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/03/29/commentary/japan-commentary/japan-u-s-economic-relations-can-overcome-protectionism/[2018-06-19]).

朗普政府及美国国内社会对日欧 EPA 普遍持有忧虑且警惕的情绪。美国学者沙耶拉·伊利亚斯·阿赫塔 (Shayerah Ilias Akhtar) 和布罗克·R. 威廉姆斯 (Brock R. Williams) 在提交国会的报告中就直截了当地指出, 日欧 EPA 会使美国公司在日本和欧盟这两个巨大市场内遭遇竞争劣势, 同时影响美国塑造国际贸易规则的能力。不仅如此, 日欧 EPA 还可以使购买方以更为低廉的成本来获取欧盟和日本的中间产品, 这会对全球价值链的分布与发展产生长期影响, 并左右跨国公司对生产基地的选取与定位。最为重要的是, 日欧 EPA 可能带来理念竞争上的战略优势, 即欧盟提倡的“预防原则方法”(precautionary principle approach) 会超越美国所坚持的“风险主导方法”(risk-based approach), 成为全球通用的制定贸易规则的指导理念。<sup>①</sup>

鉴于未来美日关系可能出现上述趋势性发展, 中国在发展中美日大三角关系中, 要时刻注意多种可能性的存在。

其一, 美国在亚太问题上的后退, 给中日两国参与亚太事务的共同治理提供了重要空间。未来, 中日在合作推动亚太经济一体化、贸易自由化方面, 存在较大的战略合作空间。实际上, 作为全球和地区主要经济及贸易大国之一, 日本对推动亚太区域经济一体化存有强烈意愿, 而美国退出 TPP 并迫使日本签署双边自贸协定等, 打乱了日本对亚太经济一体化的战略设想及实施进程。对此, 中国完全可以抓住日本在经贸合作问题上出现“政治空窗期”的战略机遇, 促使日本降低合作标准和前提条件, 推动 RCEP 及中日韩 FTA 谈判目标早日达成。

不仅如此, 中方还应以面向东亚及亚太的“一带一路”相关项目为邀约, 鼓励日方尤其是日本经济界积极接受并参与合作, 扩大中日在具体经济合作项目上的共同利益。与此同时, 通过实实在在的项目合作, 向日方传递中方对亚太经济一体化的真实构想与战略期待, 进而融合中日两国关于亚太经济一体化、贸易自由化的意见分歧, 尽早实现二者在战略目标、规则制度、实现方式等具体问题上的协商一致, 同时尽早启动中日双方就这一问题的联合研究等。

---

<sup>①</sup> Shayerah Ilias Akhtar and Brock R. Williams, “The Proposed EU – Japan FTA and Implications for U. S. Trade Policy”, *CRS INSIGHT*, July 14, 2017, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/IN10738.pdf> [2018 – 06 – 17]. 值得关注的是, 这一报告从市场准入 (market access)、规制管理 (regulatory cooperation)、规则制定 (rules) 等多个方面, 详细阐述了日欧 EPA 的内容构成, 尤为强调技术壁垒、争端解决等美国所关心的主要问题。

其二，利用日本战略自主性持续上升的客观条件，扩大中日在地区及全球经济领域的战略合作。事实上，尽管安倍政府在对美政策上仍表现出显著的妥协和让步，但其对外政策的自主性与独立性亦在持续增加。应该看到的是，在伊朗问题上，因考虑到自身能源安全及国家经济安全的重要性，日本并没有直接接受参加美国主导的“护航联盟”的“邀请”，而是反复推脱、婉拒；在日韩贸易战中，日本也没有完全顾及美方的调解与劝和，执意扩大对韩贸易制裁范围等，体现了一定的政治独立性与战略自主性。因此，未来日本战略自主性的因素仍会持续增加，中国应抓住机遇，扩大中日在包括第三方市场合作在内的各领域合作，尤其是涉及 5G、大数据、物联网等高新技术的经济合作，争取设立多个具有一定影响力、风险评估较低、投资回报率较高的标志性项目。与此同时，进一步扩大中日货币互换规模，鼓励在双边及多边贸易或相关合作项目中直接使用人民币或日元结算，以规避汇率波动带来的利益损失等。在中日经济合作基础进一步得到巩固、夯实条件下，双方可逐步扩大合作层级与涉及面，探索新时代中日关系的构建方式和发展路径，争取将军事合作也纳入合作范围。

其三，鉴于美国制衡中国的大背景，日本单方面调整对华政策的空间极为有限，尤其是在与“一带一路”的战略对接等重大双边合作议题上，估计日本很难有重大突破，中日间的战略合作仍有很大可能停留于谨慎、缓慢的发展进程之中。尤为需要关注的是，美日 FTA 很有可能成为制约未来中日在“一带一路”框架下加强合作，以及推进东亚经济合作乃至亚太经济一体化的最不确定因素。

从战略上看，美国希冀在美日 FTA 中加塞许多针对第三方尤其是针对中国的附加条款，如知识产权、原产地规则、国有企业限制等等。若美国的战略意图得以实现，且美国设想的美日 FTA 能优先达成，那么未来日本与第三方的任何经济合作都将受到不同程度的约束和掣肘，这势必波及中日在不同层面的经济合作与战略规划，包括 RCEP、中日韩 FTA 等战略框架的谈判与构建。对此，中方可以向日方释放明确信号，表达加入 TPP 等有助于推动亚太经济一体化、贸易自由化发展的经济合作框架的战略意愿，但前提是这些合作机制的规则与制度也需要进行相应的修改与完善，以适应中国等相关发展中国家的客观现实情况。

## An Analysis of the Policy of Trump Administration towards Japan

Chen Youjun

Since Trump became president of the United States, he has been adhered to the “America First” principle, which is the basic political principle that he constantly emphasized during his presidential campaign. In this context, Trump attaches great importance to the particularity of his policy towards Japan, trying to incorporate the strategic considerations of balancing and containing China, and Japan’s position in U. S. strategy. Based on that, the Trump administration has formulated a new policy with significantly unilateral and inward – oriented characteristics, which propose the unilaterally strategic thinking and foreign policy orientation, the “burden – sharing” of defense cost and the rebalance of interest in trading relations. Affected by it, the prospect of U. S. – Japan relations will reflect the coexistence of cooperation and conflicts and bottom – line thinking, and there will be more “reverse” pressure imposed on U. S. from Japan.

### トランプ政権の対日政策に対する評価と展望

陳 友駿

トランプは米国大統領に就任してから、選挙の過程で訴え続けてきた「アメリカファースト」の政治の基本的原則を堅持している。こうした背景において、トランプは対日政策の特殊性を極めて重視している。中国を抑制し均衡を図るという戦略的思考、日本に対する戦略的位置づけなどのさまざまな要素を統合し、トランプ政権は顕著な一方化、内包化の特徴を持つ対日政策を制定した。それは外交政策においては一方的な戦略思考と政策の方向性を際立たせ、軍事政策においては「コスト分担」の現実的な利益が強調され、貿易政策においては利益のリバランスが追求され、新たな日米利益分配モデルの構築が強く打ち出されている。その影響を受けて、将来の日米関係は「合えて協力するが従わず」というボトムラインの思考を継続し、同時に、米国はより多くのレベルで日本からの「逆」圧力を受けることになる。

(责任编辑: 叶琳)