

# 911 後日本《防衛白書》中的 周邊安全觀與中國大陸角色演變

The Security Perspective in Japan's Defense White Paper  
and the Changes of Its Perception on China

龔祥生 (Kung, Shan-Son)

國立政治大學東亞研究所博士候選人

## 摘 要

自 2001 年發生 911 事件後，日本的《防衛白書》(國防白皮書)對於東北亞周邊安全格局也產生新的安全認知，並且對於中國大陸在這區域安全中所扮演的角色做出定位，而這樣的認知也影響其國防政策之制訂，故本文從《防衛白書》著手，建構日本在 911 事件後至今的東北亞區域安全觀變化，以及對崛起中的「中國」角色定位。本文重點在於以比較的方式凸顯 911 事件對於日本防衛政策的影響，再整理出這之後的歷次防衛大綱調整，藉此了解日本長期的政策走向和評估未來可能發展方向。結論為日本的安全認知乃藉由《防衛白書》和《防衛大綱》而展現，尤其是《防衛大綱》依照不同時期安全威脅的認知而有所調整，並針對性的進行新的建軍計畫，其中反恐作戰、北韓核武問題、與大陸的東海主權爭議等安全議題成為影響其修訂的最主要因素。

關鍵詞：防衛白書、東北亞格局、安全認知、國防政策

## 壹、前言

### 一、研究問題與方法

本研究主題的關注點在於，由日本的《防衛白書》（即中文之國防白皮書）之中關於周邊安全形勢的部分，觀察日本對於東北亞周邊安全形勢的認知，再分析該變化造成對其戰略目標和國防政策之影響。而選擇以防衛省（原稱防衛廳）所發表的國防白皮書為分析的文本依據，是因為這是代表日本官方的正式出版品，故可說是最足以代表其立場的國防政策宣言，在考慮到資料的完整性與代表性後，才決定將分析的目標聚焦在國防白皮書上，並輔以其他正式官方文件佐證分析。本文主軸為藉由比較 911 事件前後的日本防衛政策，藉此凸顯 911 事件對於日本防衛政策的改變，造成了哪些影響以及未來的政策發展方向。

就研究方法而言，本文引用建構方法建立日本的兩種安全認知，首先是對於自身在東北亞安全環境的威脅認知，其次是對於「中國」在區域內安全角色的界定。建構主義者主張國家集體的安全行為與其自身認同（identity）息息相關，因為驅動國家行動的利益與威脅認知是由該國家的身分認同所界定的，在各個國家間的互動脈絡（interaction context）中產生了對於他者和自我的認知，並且形成對於威脅和利益認知的影響，<sup>1</sup>而各國家之間行為方式的不同，源於他們各自遵循的社會規範、歷史和文化背景不同，從而產生身分認知的不同，並導致對利益觀念的不同。<sup>2</sup>在本文中，「安全觀」即為一種身分認知的展現，包含自我（日本）與他者（「中國」），後面章節將整理出 911 事件後日本這些認知上的改變，如何影響自身防衛政策的調整。

### 二、研究範圍與限制

本文之研究範圍係以日本防衛省公布的《防衛白書》為主要研究出發點，輔以日本防衛省《防衛大綱》加以研究，以這兩者所代表日本的防衛政策立場，作為觀察日本安全觀和政策轉折的呈現。另一個是時間範圍上的限制，因為 911 事件後國際情勢的重大轉變、反恐戰爭的出現以及美軍軍力的配置變化等因素，各國改變對於冷戰後安全格局的認知和注意，所以本文將會以 911 事

<sup>1</sup> Wendt, Alexander "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, Vol. 88, No.2, pp. 385~387.

<sup>2</sup> Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No.4 (Autumn 1998), pp. 887~917.

件做為分界點，只探討事件之後發表的 2002 至 2014 年（平成 14 至 26 年）《防衛白書》以及相關的重大文件，911 事件之前的「中」日雙方對周邊安全形勢的評估就不再做詳盡敘述。

針對《防衛白書》中提及東北亞周邊安全的部分，可以區分為包含朝鮮半島、日俄北方領土爭議兩方面的周邊安全議題，以及和大陸有關的「解放軍」軍事現代化、東海主權爭議等兩大類別，本文各以一小節將兩類議題分類進行縱向的白皮書內容整理，俾探究針對個別問題的日本安全認知變化，並考察對於日本防衛政策的影響。

## 貳、日本「防衛白書」中對東北亞周邊安全認知

自 2001 年發生 911 事件以來，日本對於周邊安全的認知開始起變化，這來自於恐怖主義對於整個國際政治格局的衝擊影響，並且重組了冷戰格局結束後兩大集團對立的敵我關係，取而代之的是新的反恐聯盟組成、新科技戰爭型態和非傳統安全等議題。回顧 911 事件發生前的日本防衛白書，當中對於東北亞周邊安全的認知大約可以歸納為以下三點：<sup>3</sup> 首先，東北亞安全環境隨著冷戰結束而有所不同，基於冷戰氛圍的意識形態對抗，以及軍事對峙情況等，都隨之緩解，但也造成了預測各國行為的不確定性增加，因此以美日安保為中心的區域安全保障機制仍極重要；第二，朝鮮半島問題仍未解決，南北韓持續對立，美、日、韓、「中」等國與北韓的雙邊管道，還有包含這些國家的多邊協調等對話機制逐漸形成，但仍然是區域內的重大不安定因素之一；第三，冷戰結束後，俄羅斯駐東北亞軍力不如蘇聯時期強大，1960 年以來的「中」蘇衝突也使得「中國」和蘇聯決裂，使東北亞區域的軍事格局成為「中」、蘇、美日安保等三大強權抗衡的局面，但 1996 年「中蘇戰略協作伙伴關係」建立後，兩國關係不但和緩且開始走向新的合作局面。

911 事件後，日本安全觀的變化立即反映在 2002 年（平成 14 年）的日本《防衛白書》之中，其周邊安全認知為：東北亞跨出冷戰軍事對峙的舊格局，主要不確定因素來自於恐怖主義、中共軍事現代化、南北韓問題、兩岸問題、

<sup>3</sup> 「《平成十三年防衛白書》第一章第三節アジア太平洋地域の軍事情勢」，2014 年 3 月 28 日下載，《日本防衛省》，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2001/honmon/index.htm](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2001/honmon/index.htm)。

南海主權爭議、印尼分離主義、東海主權爭議、海盜等問題；由於處在從中東到東北亞的「不安定弧形」之中，必須以美日安保同盟為基礎，致力於維持區域和平穩定，並認為有必要建立新的多邊安全保障體系。<sup>4</sup> 這段認知乃 911 事件後，日本方面對於東北亞區域的安全基本定調，往後的《防衛白書》也以此為基礎，並具有高度的政策延續性。2002 年至 2014 年（平成 14 至 26 年）之幾份日本《防衛白書》對於亞太區域的安全環境以及軍事情勢的認知大同小異，甚至連文字上的變動也不大，偶爾加入一些該年度發生的新事件，可說自 911 事件後於亞太地區基本問題的定調維持著一致的看法。

關於周邊安全的部分，除了在下一節個別介紹的「中國」安全定位外，還可細分出美日安保同盟在此區域的任務定位、朝鮮半島問題以及日俄北方領土問題等議題。

### 一、美日安保同盟定位

首先，在《防衛白書》當中，對於美日同盟的角色定位為「負有確保維持地區的和平與安定的重要任務」，這是基於東北亞地區為「不安定島弧」的一部分，且比起其他地理區域在安全保障上的高度不安定性而產生的考量。在《平成十四年防衛白書》的第二章「我國的防衛政策」中，詳細列出三點意義，就可說明何以有必要在冷戰後繼續維持並加強美日安保同盟：<sup>5</sup>

1. 我國（日本）安全防衛的確保：在周遭國家紛紛擁有核武裝之時，美國的核子力量具有反制的能力。並且基於《美日安保條約》第五條，當日本遭到武力攻擊時，美國強大的軍事力負有與日本共同防禦的責任。而美日的同盟，對於自由人權、民主價值的保障更是具有不可或缺的角色。
2. 周邊地區和平與安定的確保：基於《美日安保條約》第六條，為維持遠東地區的和平與安定，美國得以駐軍在日本並使用日本的基地設施，這點有助於在冷戰後的今天繼續穩定本區域的和平與經濟發展。
3. 國際安全保障環境的構築：在《美日安保條約》的基調下，美日在外交上一同建構有助於維持地區安定的環境。

日本的國防政策深受前述對於東北亞國際情勢的判斷影響，並且受到日本

<sup>4</sup> 「《平成十四年防衛白書》第一章第三節アジア太平洋地域の軍事情勢」，2013 年 11 月 15 日下載，《日本防衛省》，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2002/honmon/index.htm](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2002/honmon/index.htm)。

<sup>5</sup> 「《平成十四年防衛白書》第一章第三節アジア太平洋地域の軍事情勢」。

戰略位置以及安全保障環境特徵兩方面的認定，而作出新的調整。

在《平成十六年防衛白書》第一章第三節「亞洲軍事情勢」中，對於日本的戰略位置評估為：「日本乃位居亞細亞大陸東北方之島嶼國家，領土狹長，許多島嶼散佈在遠離本島處，加上人口集中在沿岸的幾個大都市中，增加了防衛上的困難。……另外，因為經濟貿易為人民生活安定的必要條件，且有許多生存所需物資必須由海路運送而來，……維持海上交通的順暢與安全為事關日本存續的生命線。」

由這段文字可知，要防衛海上交通這條生存命脈必須有強大的海軍，但受限於《憲法》規定，自衛隊的力量一直以來無法向外延伸超過臺灣海峽，於是在此生命線周邊有著軍事基地的強大盟友—美國，就成為其保障勢力範圍以外的唯一依靠，故對於日本加強美日同盟乃勢在必行。然而，美日安保同盟越為緊密，範圍越廣（尤其日本內閣會議在 2003 年通過「彈道飛彈防禦系統的整備」的決議案，決定與美進行反彈道飛彈系統的簽約），卻越容易引起中共的疑慮。

而且在 2006 年小泉首相訪美時，和小布希總統共同發表「新世紀的日美同盟」聯合宣言，除在既有的共同利益和價值的基礎上，擴張到以全球為目標的新同盟關係，並繼續共同為周邊安全的穩定而努力，具體上則是加強彈道飛彈防禦系統和各種行動法案的合作深化。<sup>6</sup> 2011 年的美日 2+2 會談又再次深化，確定擴大兩軍共同訓練和演習，甚至監視警戒範圍，並相互支援人道、災害救援。<sup>7</sup> 換言之，除了之前三點以周邊安全為主要同盟意義之外，未來的美日安保同盟將不再只是侷限於周邊有事的範圍，而是能夠跨越出亞洲，不排除各種可能以美日安保同盟為名的其他全球維和行動。

## 二、朝鮮半島問題

各《防衛白書》的「國際軍事情勢」章節中皆指出，朝鮮半島的軍事對峙持續、兩岸問題等領土與統一的相關問題可能會威脅到東北亞區域和平與安定。關於前者，日本認為朝鮮半島問題，這不只是冷戰時就遺留下來的軍事、政治、意識形態等對立，在北韓於 2006 年強行進行導彈試射和地下核武試驗

<sup>6</sup> 「《平成十八年防衛白書》第四章第一節日米安全保障體制」，2013 年 11 月 15 日下載，〈日本防衛省〉，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2006/2006/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2006/2006/index.html)。

<sup>7</sup> 「《平成二十四年防衛白書》第 III 部第二章第二節日米同盟の深化・拡大」，2013 年 11 月 15 日下載，〈日本防衛省〉，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2012/2012/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2012/2012/index.html)。

後，更是造成東北亞區域安全的重大威脅，<sup>8</sup> 是年初次舉行了六方會談，對於遏止北韓繼續發展核武雖有初步成果，但仍需要各參與國繼續合作使朝鮮半島邁向無核化。六方會談在 2008 年又暫時促成了北韓停止寧邊的核子設施，但隔年 2009 年北韓卻再次發射導彈，甚至重啟濃縮鈾提煉和核子設施並退出六方會談，即使遭致聯合國決議譴責也不為所動，造成區域安全再次緊張。<sup>9</sup>

2010 年先後發生天安艦事件和延坪島砲擊事件，前者經調查後發現是南韓的天安艦遭北韓發射魚雷所擊沉，這造成南北韓除了核武問題外另一具體的海上軍事衝突。後者是南北韓在延坪島地區互相砲擊，然則北韓先轟擊對方領土，屬於軍事挑釁行為，日方認為這和北韓領導人金正日健康惡化和內部權力轉移等因素有關，並造成東北亞局勢更充滿不確定性。<sup>10</sup> 而 2011 年底金正恩接替過世的金正日成為新一代北韓領導人，隨即在 2012 年假藉發射人造衛星之名再次發射導彈，可見北韓的軍事挑釁行為並未因領導人更迭而趨緩。<sup>11</sup> 2013 年時的導彈威脅更進一步具體化，北韓特別將導彈攻擊範圍之內，能夠打擊到的日本城市名列出來，造成日本大眾恐慌；<sup>12</sup> 2014 年初，北韓用鐵路將兩枚「水舞端」(MUSUDAN) 長程導彈運往東海岸，並首次使用架上機動發射臺 (transporter-erector-launcher; TEL) 射往日本海，日方認為這代表今後北韓可以此在任意地點發射中長程導彈。<sup>13</sup> 故從這五次事件在《防衛白書》中被提及時，都伴隨著「對於地區和我國安全造成重大威脅」的形容字句，證明這樣具體的軍事行動，無疑是種赤裸裸的威脅，甚至以危害程度來看，比開發中的核子設施還更立即和具體。

北韓核武問題嚴重影響東北亞地區的安全保障，因為六方會談的進展狀況曲折多變，且金正恩在 2011 年底繼任至今，北韓核武問題也絲毫未見解決跡象，使得日本對於此區域的安全認知多了一分不確定感，這也在這幾份的《防

<sup>8</sup> 「《平成十九年防衛白書》第 I 部第一章第四節複雜で多様な地域紛争」，2013 年 11 月 15 日下載，《日本防衛省》，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2007/2007/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2007/2007/index.html)。

<sup>9</sup> 「《平成二十一年防衛白書》第 I 部概觀」，2013 年 11 月 15 日下載，《日本防衛省》，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2009/2009/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/index.html)。

<sup>10</sup> 「《平成二十三年防衛白書》第 I 部概觀」，2013 年 11 月 15 日下載，《日本防衛省》，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2011/2011/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2011/2011/index.html)。

<sup>11</sup> 「《平成二十四年防衛白書》第 I 部概觀」，2013 年 11 月 15 日下載，《日本防衛省》，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2012/2012/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2012/2012/index.html)。

<sup>12</sup> 「《平成二十六年防衛白書》第 I 部概觀」，2014 年 8 月 7 日下載，《日本防衛省》，<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2014/pc/2014/html/n1020000.html>。

<sup>13</sup> 「《平成二十六年防衛白書》第 I 部第一章第二節朝鮮半島」，2014 年 8 月 7 日下載，《日本防衛省》。

衛白書》中反映出來。而後來發展為北韓承認擁有核武，並退出六方會談，拒絕拆除核武裝置，這使得參與各國更感到驚訝與不安，並增添東北亞地區的立即性危險，並因為涉及大規模毀滅性武器的擴散，成為國際社會全體都需重視的問題。而且日本本身與北韓之間，還有彈道飛彈試射及日人遭綁架的兩項問題存在，這直接影響日本戰略防備的優先順序，而將北韓放在第一位。

### 三、日俄北方領土問題

日本對於在冷戰結束後的俄羅斯，因其軍事措施伴隨經濟復甦而再次活躍，而感到憂心。如俄羅斯的戰機在 2008 年時侵犯日本領空，日方認為這是自普丁就任總統以來，伴隨其經濟復甦所產生的軍事復興，普丁曾多次強調要重拾俄羅斯強國地位，並著手軍事調整。<sup>14</sup> 尤其在 2010 年時，梅德傑維夫總統首次以俄羅斯元首身分登上北方四島中的國後島，並要求隨行的國防部長注重進化駐軍裝備，對於一直主張擁有北方四島主權的日本來說，俄羅斯加強在遠東的軍事部署，及加強對於北方四島的控制，無疑是一個重大警訊，顯示俄國對此處的重新重視。<sup>15</sup>

總結以上三部分，日本對於東北亞安全認知所做的敘述，可分為威脅來源與維持穩定兩部分：威脅地區安全的來源為北韓核武問題、臺海兩岸問題以及日趨活躍的俄羅斯北方領土軍事活動等長期性的問題；而美日安保同盟，則是為了維持亞太地區的和平與穩定所必要的存在條件。故日方對周邊安全的因果關係推論上，考量到實際的東北亞地區軍事複雜性，美日應該更加緊密的合作，並透過修憲與立法成為「正常國家」以分擔維持穩定的責任，如此才能發揮更積極的角色，藉以解決朝鮮半島和兩岸問題所可能引發的區域衝突與危機。

## 參、日本防衛白書中對「中國」之安全角色定位

日本各年度《防衛白書》的「亞洲太平洋地區的軍事情勢」章節內，對於「中國」的專門介紹，包含了整體國情、與臺灣關係、與周邊國家關係、軍事等幾部分，但各年文字內容也同樣的僅在數據上和事件上變動，還有針對領導

<sup>14</sup> 「《平成二十年防衛白書》第一章第三節アジア太平洋地域の軍事情勢」，2013 年 11 月 15 日下載，〈日本防衛省〉，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2008/2008/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2008/2008/index.html)。

<sup>15</sup> 「《平成二十五年防衛白書》第 I 部第一章第四節ロシア」，2013 年 11 月 15 日下載，〈日本防衛省〉，<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2013/pc/2013/index.html>。

人的更迭有特別敘述。從大陸的周邊關係來看，《防衛白書》中將大陸目前急欲強化國力的情況歸因於中國自 19 世紀以來被西方帝國主義入侵的歷史經驗，在中共領導的現代化建設下，目前的主要目標是維持安定的發展環境，故與周遭國家保持友好關係就成為提供和平發展環境的必要條件；對於「中」美關係，日方判斷人權、武器擴散、對臺軍售等問題為「中」美間的主要矛盾，加上在反恐戰爭後，美國的國際影響力進一步大增，且軍力進入中亞，更使得大陸對於美國「一極化」動作增添戒心，並更朝向多極化努力。<sup>16</sup> 對於大陸與北韓的關係，基於兩國「傳統友誼」以及糧食援助的關係，大陸對於北韓仍有著極大的影響力，然而大陸一向主張朝鮮半島非核化，這點將使包括日本在內的國際社會，願意期待大陸發揮更加積極的角色，以完成和平解決北韓核武問題。

而日本《防衛白書》主要提及「中國」的情勢變化及對其角色的定位，多半在兩個方面展現，也就是軍事現代化和海上軍事行動等相關的軍事活動這項議題，不但篇幅最多也是最常更新的段落，從《防衛白書》當中的描述各年所發生的情形，可以看出日方所重視的內容為何，以及對於大陸的這些動作有何解讀。

### 一、軍事現代化

從 911 事件發生前，日本防衛白書對「中國」軍事發展的觀察認為，1991 年第一次波灣戰爭是造成大陸「解放軍」現代化之最主要影響，刺激他們重新檢討過去以小米加步槍的「人民戰爭」建軍方式，轉為「在現代化條件下打贏局部戰爭」，由過去重視軍隊的「量」轉為重視「質」，也以此開始積極進行各種現代化建軍思想、軍備更新以及自主軍事科技的研發。<sup>17</sup>

依照日本《防衛白書》的觀察，911 事件後（也可說時機上恰巧是與其經濟成長趨勢相符），「中國」有著將經濟資源急速往軍事現代化分配的趨勢，尤其在日本最密切關注的彈道飛彈技術層面，「中國」有東風 31 型長程洲際彈道飛彈（ICBM: Intercontinental Ballistic Missile），也有射程可包含日本在內的全亞洲範圍，例如東風 21 型中程彈道飛彈（IRBM/MRBM: Intermediate Range Ballistic Missile/Medium Range Ballistic Missile）；短程導彈（SRBM: Short-

<sup>16</sup> 「《平成十五年防衛白書》第一章第三節アジア太平洋地域の軍事情勢」，2013 年 11 月 15 日下載，〈日本防衛省〉，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2003/2003/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2003/2003/index.html)。

<sup>17</sup> 「《平成十三年防衛白書》第一章第三節アジア太平洋地域の軍事情勢」。



Range Ballistic Missile) 則是東風 11、15 型，如配置在南京軍區的二砲部隊所配備的導彈就可將臺灣納入射程範圍內，<sup>18</sup> 鑑於後兩者的投射能力，對於亞洲區域安全就造成極大程度的影響。另一個佐證大陸飛彈技術進展的案例是在 2003、2005 年，先後兩度成功發射神舟 5、6 號上太空，甚至 2007 年時，大陸導彈技術又進入新的紀元，成功運用彈道飛彈瞄準摧毀自家的環地球廢棄衛星，顯示飛彈技術有跨越性的成長，並對於宇宙航太安全和日本周邊安全造成疑慮。<sup>19</sup> 2010 年，大陸發展出「陸基中段反導攔截技術」，成功摧毀大氣層外導彈，成為世界第三個擁有陸基中程反彈道飛彈技術國家。<sup>20</sup> 這些太空科技的進步，也成為日本擔心是否會被轉為軍事用途的疑慮。

日方推論，對於大陸軍方而言與俄羅斯接壤的領土紛爭已漸趨緩和，來自陸地上的軍事威脅大減，與陸上建軍相比，不如發展足以阻止外國勢力介入臺海局勢來的重要，故開始向海空軍的現代化推進，例如在航空機具的發展上，大陸正在改造俄羅斯的運輸機，預計將會成為 Y-20 大型運輸機，並且積極研發「中國」版的無人飛機，以及航空母艦用的艦載式殲 15 戰鬥機。<sup>21</sup> 而在海上的建軍上，最重要的莫過於將醞釀已久的航空母艦建造計畫付諸實現，2005 年起，大陸將原蘇聯所有的瓦良格號改造成為新航空母艦（2012 年正式命名為「遼寧號」），並於 2011 年 8 月下水試航，<sup>22</sup> 代表大陸正式進入航母國家之林，雖然其他航母戰鬥群的艦隊發展，甚至是航母本身都還是上個世紀的技術水準，但象徵著大陸「解放軍」即將具備跳脫近海的遠洋作戰能力。發展到 2013 年 11 月，此作戰能力被進一步的充實，「中國」自行研發的殲十五艦載機正式搭載於遼寧號，並首次航行進入南海海域，可見中方將來製造國產航母的相關配套技術日趨成熟，日方認為這除了代表「解放軍」除了近海防衛能力外，離具備遠洋作戰能力不遠矣。<sup>23</sup>

<sup>18</sup> 「《平成十七年防衛白書》第一章第三節アジア太平洋地域の軍事情勢」，2013 年 11 月 15 日下載，〈日本防衛省〉，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2005/2005/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2005/2005/index.html)。

<sup>19</sup> 「《平成十九年防衛白書》第 I 部第二章第三節中国」，2013 年 11 月 15 日下載，〈日本防衛省〉，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2007/2007/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2007/2007/index.html)。

<sup>20</sup> 「《平成二十三年防衛白書》第 I 部第二章第三節中国」，2013 年 11 月 15 日下載，〈日本防衛省〉，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2011/2011/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2011/2011/index.html)。

<sup>21</sup> 「《平成二十五年防衛白書》第 I 部第二章第三節中国」，2013 年 11 月 15 日下載，〈日本防衛省〉，<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2013/pc/2013/index.html>。

<sup>22</sup> 「《平成二十四年防衛白書》第 I 部第二章第三節中国」，2013 年 11 月 15 日下載，〈日本防衛省〉，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2012/2012/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2012/2012/index.html)。

<sup>23</sup> 「《平成二十六年防衛白書》第 I 部第二章第三節中国」，〈日本防衛省〉。

故從大陸「解放軍」的現代化進展來看，日本給與大陸的角色定位，在航太科技上，大陸已經領先日本，具有獨自發射載人火箭和摧毀太空衛星的先進導彈能力，因此大陸在這方面是「領先者」；但另一方面，在實際傳統武力科技的海空軍優勢上，大陸僅靠著剛下水試航的航空母艦，並不足以贏過擁有神盾級艦隊的日本海軍，然而，隨著其航母戰鬥群相關技術日益精進，要發展成為能單獨和日本抗衡的海上勢力只是遲早的事，可是考量到基於美日安保的美國第七艦隊協防能力，「中國」雖然還在進步當中，但在傳統武力上充其量仍然只是個「潛在挑戰者」。

## 二、東海軍事行動

近年來大陸海洋調查船數次進入釣島海域，又包括 2004 年核子潛艇駛入日本領海，又如 2005 年有 7 名大陸人登上釣魚臺進行保釣活動等，透過軍事演練和民間保釣等行動，不斷給日方製造管理釣魚臺及其周邊海域的「困擾」，並且不斷進行正規的海上軍事能力現代化，都給日方帶來了海上安全的威脅。尤其早在 2004 年 12 月 10 日通過的《平成十七年已降的防衛計畫大綱》當中，更是明確的指出：<sup>24</sup>「中國在此區域對於安全保障具有重大影響力，其核武、導彈、海空軍現代化、以及擴大海洋活動範圍等，都有特別加以持續關注的必要性。」

《防衛白書》在 2006 年版中列出大陸的國防預算較前一年增加 14%，並新增大陸海軍在區域內活動增加，以及列出其日後的海軍發展目標有四：<sup>25</sup>

1. 防衛「中國」領土和領海，盡可能在遠離領土的海域上阻止敵人。
2. 由於臺灣四面環海，有必要增強海軍力量以阻卻國外勢力介入兩岸關係，並嚇阻臺獨。
3. 為確保包含東海和南海的石油天然氣資源而行動，例如 2005 年就以軍艦巡防正在開發中的東海油氣田。
4. 確保「中國」的海上通道安全，並隨著海空軍的現代化整合，試圖超越近海範圍行動。

此外，於這一年，大陸也首次在巴基斯坦參加了海上的多國聯合反恐軍演，這顯示中共對於從中東往大陸的這條海上通道安全將採取積極的作為，其海軍將會增加在印度洋、南海等處的軍事活動範圍，日方認為有必要特別關注

<sup>24</sup>「平成十七年度以降に係る防衛計画の大綱について」，2013 年 11 月 20 日下載，《日本首相官邸》，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/1210taikou.html>。

<sup>25</sup>「平成十八年防衛白書」第一章第二節諸外国の国防政策など」。

這些軍事動作和第四點軍事發展目標的關聯，<sup>26</sup> 因為各種海盜事件的頻繁發生，都可能會危及大陸的海上生命線，不僅僅出於地緣政治考量，更切身的是如何保障眾多的運輸船隻都能夠不受威脅的進出大陸港口市場，但也顯示出大陸海軍跨海域行動的企圖心。

而大陸在東海區域日趨活躍的種種軍事活動更是讓日本頭痛不已，並且考驗著美日安保同盟，例如大陸海洋調查船數次進入釣島海域，包括 2004 年核子潛艇駛入日本領海等，且對於在 2005 年有 7 名大陸人登上釣魚臺進行保釣活動以及首次派遣軍艦巡航東海的春曉油氣田周邊海域表達不滿；在 2006 年時派遣潛艦接近沖繩海域附近的美國航母小鷹號的事件、2008 年由 4 艘軍艦組成的艦隊通過日本東北方的津輕海峽進入太平洋再往南行駛至沖繩外海才向西返回大陸，這種環繞日本列島一周的舉動前所未有，這種種行動造成日本在海上安全感受到極大威脅；此外，2009 年時大陸的海洋調查船在釣魚臺海域徘徊，以及派遣海軍的情報收集船到南海接近美軍的聲納探測船隻，進行種種情報偵蒐行動。

2008 年底，大陸為了打擊索馬利亞海盜，首次向遠洋出動海軍艦隊進行維持船舶安全的軍事任務，<sup>27</sup> 顯示大陸開始有能力確保遠洋的海上通道安全，可說是一個重要里程碑。2010 年大陸前後分別以 6 艘和 10 艘驅逐艦所組成的艦隊從日本的沖繩和宮古島之間穿過，兩次前往太平洋進行航行訓練，顯見大陸「解放軍」越來越頻繁的進出，以求將來突破太平洋島鏈執行海上軍事任務。<sup>28</sup>

2011 年，除了在東海派遣直昇機干擾日本海上自衛隊外，大陸於南海進行大規模艦隊和航空聯合海上軍事演習，北海、東海、南海三大艦隊的主力驅逐艦齊集，造成南海周邊國家的群起抗議，也充分顯現出大陸海軍在此區域的企圖心，也使得南海主權爭議檯面化；<sup>29</sup> 2011 年 Y-8 偵察機飛越「中」日東海中間線，距離至釣魚臺約 50 公里處附近海域蒐集情報，而 2012 年更是派出大陸國家海洋局所屬的海監 51、海監 66 等 6 艘海監船陸續前往釣魚臺附近海域「巡航」，並與日本海上保安船對峙，相互宣告主權並勸導驅離對方船隻，規模之大前所未有，被認為是對於日本收購釣魚臺的直接回應，文中並提到「中」方前往該區域收集海洋情資和進入日本領海等方式越來越多樣化，並界定此乃國際

<sup>26</sup> 「《平成十九年防衛白書》第 I 部第二章第三節中国」。

<sup>27</sup> 「《平成二十一年防衛白書》第 I 部第二章第三節中国」。

<sup>28</sup> 「《平成二十三年防衛白書》第 I 部第二章第三節中国」。

<sup>29</sup> 「《平成二十四年防衛白書》第 I 部第一章第三節中国」。

法上所不允許的侵入國家領海行為。<sup>30</sup> 大陸漁政局飛機又於 2012 年前往釣魚臺附近巡航，並主張合法行動權利，且其戰鬥機自 2013 年起，也將東海海域正式納入空中警戒範圍區域內，開始定期飛巡。而在海上，除了 2012 年大陸海洋局的直昇機曾接近在東海警戒中的海上自衛隊護衛艦外，2013 年海洋局又派遣 8 艘海監船前往釣魚臺附近巡航，且《防衛白書》中認為大陸海軍不斷將退役艦艇過繼給海洋局，就是為了增加海監船的編制裝備以和日本對抗；而大陸海軍艦隊在 2012 年首次從大隅海峽穿過進入太平洋，2013 年則是更頻繁的進入太平洋海域來回進行演練，幾乎成為例行性的大陸海軍軍事演練活動。

而「中」日雙邊在東海上最為緊張的射控雷達瞄準事件，發生在 2013 年 1 月，大陸軍艦用射控雷達瞄準日本海上自衛隊護衛艦，因為射控雷達為發射飛彈前所必須的瞄準鎖定裝置，所以這代表大陸軍方釋出可能對日本護衛艦動武的訊息，並且立即性的迫使日本護衛艦避免被持續瞄準追蹤而改變航道，日本防衛大臣小野寺五典聲稱這是明確的武力威脅行為，並在《防衛白書》當中明確的指出「中」方有意挑起在這區域內的「不測事件」。<sup>31</sup>

所以東海問題發展到 2013 年，「中」日雙方的緊張更是提高到一個新的階段，從空間上來說跨越了海空兩方面的相互侵擾和反制，在執行單位上，大陸方面不只有軍艦不斷進出該區域進行所謂例行性巡航演練，還試圖讓代表執法單位的海監船和漁政船長期在該海域巡遊，這種種新近措施都嚴重挑戰日本對釣魚臺周邊海域的有效治理，也可以日本對大陸的角色理解為東海安全的「主動挑釁者」同時也是「主權威脅者」。

## 肆、日本東北亞安全認知對其國防政策之影響

依照《防衛白書》中對於 911 後安全環境特徵的界定，對於地域內的安全概念為回應來自遠方的攻擊以及對應，皆必須有付諸實行的能力；而對於以軍事為中心的攻擊手段，其特徵已發展為武器的精密程度以及破壞力大幅提升，並且向非軍事領域的手段擴展，而冷戰後的國際格局演變，也應納入防衛大綱

<sup>30</sup> 「《平成二十五年防衛白書》第 I 部第一章第三節中国」。

<sup>31</sup> 「美不允許日本公布中國海軍雷達照射『證據』」（2013 年 2 月 20 日），2013 年 12 月 1 日下載，《人民網》，<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2013/0220/c1011-20537371.html>。

的改進當中。這樣的界定，也同時影響國防政策的制訂，在 2002 年還處在《平成八年（1996）已降的防衛大綱》規範內，當時《防衛白書》中的「今後的防衛省、自衛隊方針」章節即指出：「為了因應新的威脅如：大規模毀滅性武器、彈道飛彈、恐怖攻擊、島嶼攻擊……自衛隊今後有必要於地域內迅速派遣部隊，並且講求即時性、機動性、柔軟性。……並且為了我國的國家利益，維持應有的活動主體性和積極性。」

再加上之前 1999 年通過的「周邊事態安全確保法」認可了以美日安保同盟為基礎，在亞太周邊區域內採取積極的軍事行動以抑制安全威脅，<sup>32</sup> 這樣的政策思維，可以說是將原本一貫的「專守防禦」國防方針改變，從被動的防禦方式改為積極性甚至於先發制人的防禦方式，而且除了本身的外島屬於防禦範圍，在「周邊有事」的原則下，更可以向臺灣海峽延伸，並且機動性的到達此區域內發生事態的地點，所以這是日本對於東北亞安全認知下最為具體的政策。

在 2004 年 12 月 10 日通過的《平成十七年（2005）已降的防衛計畫大綱》，其重要性在於取代了之前一份已使用了 9 年的《平成八年已降的防衛大綱》，用意是為了應對當時的反恐戰爭需求以及自然災害、大規模毀滅性武器、核子武器的擴散等事態，代表日本國防政策的新一代思維與轉折，並會持續指導今後數年之久。另一方面，本《防衛大綱》之中還再次肯定今後自衛隊必須建立起具彈性化多機能的快速反應部隊，也就是從原本講求「抑制效果」（排除直接的軍事威脅）轉為「對應能力」的要求，具備多目的性的裝備，並且需持續提高軍事技術與情報的支配能力（與大陸追求的「信息化」相仿）。故由這份文件可以看出，日本未來也會有針對性的文字內容與國防政策持續出臺，使「中」日衝突投下新的變數。

2010 年通過的《平成二十三年（2011）已降的防衛計畫大綱》，在修改背景當中明確指出為了因應北韓的導彈試射、大陸多次入侵領海空以及東北大地震等近期來的重大事件，所以有再次修訂以往防衛計畫大綱的必要，甚至加入來自海上的領海入侵和海盜事件等考量，並特別強調自衛隊活動範圍的擴大，將因應國際維和活動和亞太周邊安全明確納入，為了因應許多周邊危機徵兆不足而導致的反應時間短促，故必須增加「動態的防衛力」（包含機動性、柔軟

<sup>32</sup> 「《平成十四年防衛白書》第三章第六節日米安全保障体制に關連する諸施策」。

性、持續性等多機能)能力的提高,<sup>33</sup>可見東北亞安全環境的變化,隨近幾年不斷發生的周邊重大事件發生,刺激著日本朝向更積極主動的建軍和防衛政策邁進,也促使日本國內不斷有著修改《憲法》第九條,<sup>34</sup>成立真正意義上國家軍隊的呼聲,或是以其他折衷方式試圖迴避第九條以實行戰爭權和集體自衛權,<sup>35</sup>在合情合法的大義名份下執行軍事任務,藉以打破目前看來在區域內處處被動的窘境。

2013年自民黨安倍內閣終止了前一份由民主黨政府制訂的防衛大綱,另外於同年底通過《平成二十六年以降的防衛計畫大綱》,<sup>36</sup>主要是為了因應大陸於該年11月設立東海防空識別區,將防空範圍擴大到釣魚臺海域,使日方深感領海空的主權威脅,再加上本來就常受到大陸船艦隊在該海域的侵擾,使得自民黨政府必須做出更具統合性和靈活性的防衛政策調整。在此次的防衛大綱調整中,特別強調「統合機動防衛力」,亦即要在日益複雜的安全保障環境中,提升技術能力、情報資訊能力以及指揮通信能力,力求在各種多樣性的事態當中,保持空中和海上優勢,因應各種型態的威脅。此外,在政策方向上,也因為東北亞安全環境認知的改變而做出調整,首先從原本積極維持和平的國際協調主義(Internationalism),<sup>37</sup>轉變為以雙邊或多邊防衛合作為主的國際維和活動;其次,對於大陸的回應政策,一方面保持安全對話降低衝突,但對於另一方面來自大陸的領海空威脅,則是冷靜且堅定立場的予以面對。

## 伍、結論

總的來說,日本對於東北亞區域安全的認知,自911事件至今,經歷了幾個時期的轉變,首先是冷戰結束後持續加強美日安保同盟,維持東亞權力格局

<sup>33</sup> 「平成二十三年度以降に係る防衛計画の大綱について」,2014年4月20日下載,《日本防衛省》, <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html>。

<sup>34</sup> 內容為「永遠放棄以國家權力發動的戰爭、武力威脅或武力行使作為解決國際爭端的手段。為達到此目的,不保持陸海空軍及其他戰爭力量,不承認國家的交戰權」;「安倍稱將研究集體自衛權和修憲問題」(2013年7月27日),2013年12月30日下載,《BBC中文網》, [http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2013/07/130727\\_japan\\_abe\\_defence.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2013/07/130727_japan_abe_defence.shtml)。

<sup>35</sup> 「安倍智囊提出繞過修憲行使集體自衛權」(2013年12月30日),2013年12月30日下載,《新華網》, [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-12/30/c\\_125930378.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-12/30/c_125930378.htm)。

<sup>36</sup> 「平成二十六年以降に係る防衛計画の大綱について」,2014年4月20日下載,《日本防衛省》, <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf>。

<sup>37</sup> 「國際協調主義」一詞係直接引用自《平成二十六年以降的防衛大綱》,其意等同國際關係中所通用之「國際主義」(Internationalism),是指一種以多邊對話協調為主的國際關係思維。

平衡；接著是北韓核武危機爆發，威脅轉為來自朝鮮半島，形成以六方會談的多邊機制為主的安全對話；最後一階段是在核武危機未解除下，又增添了越演越烈的「中」日東海衝突，導致日本必須疲於奔命的面對來自海上的大陸漁政船、海監船和各種艦隊操演。再從《防衛白書》中對於大陸在此區域安全內的角色演變看，乃是從冷戰時期不同陣營的「敵對者」，到冷戰後區域權力格局的「潛在挑戰者」和東海油氣資源的「競爭者」，再到目前的「主動挑釁者」以及用頻繁軍事操演威脅日本對釣魚臺有效治理的「主權威脅者」。區域安全認知和大陸角色定位兩者的演變，又可以反映在日本在 911 後的三次《防衛大綱》修訂上（見附表），藉以觀察日本安全認知對國防政策演變的影響。

綜合附表的内容，可以清楚而明確的看出每次《防衛大綱》修訂的針對性，一國的防禦政策當然必須與切身的威脅相對應，而日本的周邊環境並不因為冷戰結束而舒緩，隨 911 事件爆發立即有新的各種安全議題浮現，且越來越和敏感的領土、領海主權相關，加上大陸角色的存在感越來越強勢，其緊張程度絲毫不遜於冷戰時期的意識形態和軍事對峙，但也在另一方面助長了日本右翼保守勢力再興起，並且反射在國防政策的調整上，逐步朝向所謂「正常國家」邁進並尋求和美國在軍事同盟上更緊密的結合，是以日本與周邊國家的衝突危機可說是一觸即發，尤其何時發生與大陸海監船或海軍艦隊間的衝突更是令人憂心，甚至隨著北韓導彈技術的不斷精進和試射挑釁不斷，也不能排除將來北韓飛彈直射日本本圖，而造成擦槍走火的事件。

附表：日本周邊安全認知與防衛大綱修訂對照表

	新增要點	周邊安全威脅	中國角色
「平成十七年已降的防衛計畫大綱」(2005)	針對反恐、自然災害、導彈威脅的「彈性多機能對應能力」	恐怖組織攻擊 北韓核武及導彈 東海油氣田爭議	區域挑戰者 資源競爭者
「平成二十三年已降的防衛計畫大綱」(2011)	納入全球維和行動、防止周邊海域侵權行為的「動態防衛力」	北韓核武及導彈 俄國國後島駐軍 釣魚臺主權爭議	主動挑釁者 主權威脅者
「平成二十六年以降的防衛計畫大綱」(2013)	強調技術能力、情報能力、指揮通信能力的「統合機動防衛力」	北韓核武及導彈 東海防空識別圈	主動挑釁者 主權威脅者

資料來源：作者自行整理

雖然大陸和日本都認定朝鮮半島的軍事對峙，尤其是近年來的北韓核武問題是威脅東北亞安全的立即性關鍵因素，六方會談停擺後，雙方更需要合作找出新的方法促使北韓承諾放棄核武，這也是當前最具優先性的問題；但兩者對東北亞安全認知的第一個重要歧異在於，對美日安保同盟的角色定位呈現正負面的兩極評價，一方認定這是美國為了加強權力宰制而日益擴張的軍事同盟，而另一方卻認定是維持東北亞安定與和平所不可欠缺的必要條件。順著兩種不同的觀點以及威脅來源的考量下，「中」日各自發展出的安全觀也勢必會對於維持自身在東北亞安全的作法有著截然不同甚至衝突的防備心態，這點就是本文所認為兩國之間可能引爆衝突的危機點。其次，對於「中」日兩國來說，會造成視對方為威脅來源的根本原因在於對自我發展的目標與期許兩國是相互排斥的，且無法相容，雙方走的都是「立足東北亞、放眼亞洲、走向世界」的路線，<sup>38</sup>目前兩者都在東北亞穩穩的占據一席之地，但在放眼亞洲的主導權上，去除掉美國的勢力不談，處於亞洲的在地國家中以經濟、軍事力量來加以衡量，也只有「中」日兩國有足夠實力為了代表亞洲而一爭長短。而自東海到南海的海域之控制權，乃至於東亞島鏈身後之環西太平洋一帶，更是兩國能否突破亞洲侷限，邁向世界的關鍵，「中」方已經開始逐步打造航空母艦及配屬的戰鬥艦隊，日方則是加強與美國合作，試圖跨出亞洲進行軍事任務，因此，以發展路線來看，兩國在將來為了競逐東北亞區域的主導權，甚至在邁向世界性海權國家的過程之中，彼此發生衝突的可能性將不斷升高。

再回到本文的研究目的上，本文發現在探討 911 事件後的日本防衛政策改變時，不可單純的認為 911 事件是個可以「一刀切」的分水嶺，將這事件前後的政策轉折全部認為是 911 事件所造成，也就是說 911 事件的確有其重要性，但也不可過度強調其影響。以日本對於大陸的安全角色認知來看，在 911 事件前，日本的周邊有事三法已經隱含將北韓和大陸的威脅同時納入，所以並非在 911 事件後才將大陸視為主權威脅者；相反的，911 事件讓「中」美關係短暫的緩和，因為這造成美日安保和大陸之間突然有了共同的反恐目標，而後來「中」日之所以又趨於緊張，只是回歸到兩者在東海區域的油氣田和釣島領土主權爭議上。但 911 事件仍然有間接性的影響，因為美國重返亞洲的軍事態勢，因為

<sup>38</sup> 楊志恆，「中國及日本在東北亞的角色」，遠景季刊（臺北），第 2 卷第 4 期（2001 年 10 月），頁 30。



911 事件而往後延宕，必須在結束對阿富汗、伊拉克的戰爭後，才能再重新將重心回到亞洲地區，這使得日本在此之前從美日安保上所得到的支援，必須等反恐戰爭結束後，才能回到 911 事件前的強度，例如在 2013 年美國務卿凱瑞以及 2014 年歐巴馬總統的兩次訪日之旅時，美方皆提及釣魚臺議題適用美日安保條約，至此才表達出強烈支持日方主權的態勢。所以從本文所列出的兩部分日本安全認知上，911 事件對於日本周邊安全環境的認知影響大過於對大陸角色認知的影響。

最後，特別要指出未來研究值得延伸發展之處，首先，根據 2014 年 8 月最新出版的《平成二十六年防衛白書》介紹，日本於 2013 年底所成立的「安全保障會議」將會統籌外交和防衛政策，並在原本的日本內閣幕僚長「官房長官」之下，設置常設的「國家安全保障局」，進行跨部會的情報和政策整合工作，或許可以將這樣的組織改革解讀為，首相更進一步的加強了面對緊急危難時的整合能力，藉以因應上述周邊環境中越來越迫切的危機，並且藉由這次改革，將緊急應變機制法制化，這是否能夠確實發揮效用，有待下次危機發生時進行研究觀察；<sup>39</sup> 其次，本文將研究焦點關注於日本的《防衛白書》、《防衛大綱》等防衛省所頒布之政策文本，但為了專注於日方的軍事觀點，所以在考量到日本防衛政策的代表性後，還是只選擇了這兩份文件作為分析標的，或許在更為宏觀的研究範圍考量上稍有不足，期許後續對於日本安全觀的研究能夠兼而並之，再加以充實。

<sup>39</sup> 「《平成二十六年防衛白書》第 II 部第二章第一節 國家安全保障 議の創設」，《日本防衛省》。