

# 解析日本防衛研究所《中國安全戰略報告》

王尊彥

國家安全研究所

## 壹、前言

隨著中國對外擴張及其國際影響力升高，國際社會越來越警惕中國，並對中國在安全領域的發展或動向採取因應。不少國家的官方機構或民間智庫，定期或不定期公布有關中國軍力發展或安全情勢的政策報告，以為政府制定政策之參考。以美國為例，美國國防部定期公布呈給國會的《中國軍力報告》(*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*)，美國國防部轄下的國防情報局也曾發表題為《中國的軍事力量》(*China Military Power*)的報告；民間智庫相關研究更多，因非關本文主題故在此不贅述。<sup>1</sup>

日本政府雖然沒有同類政策報告，但防衛省轄下智庫「防衛研究所」(National Institute of Defense Studies, NIDS)每年出版《中國安全戰略報告》(中国安全保障レポート；以下視情況使用全稱《中國安全戰略報告》或簡稱《報告》)，相對具有代表性，廣受各界關注。《中國安全戰略報告》主要針對中國安全，每期設定有關中國安全形勢、安全政策或對外關係之主題進行綜合性分析。《中國安全戰略報告》名稱採用「安全」(security)一詞，反映其內容不僅包含傳統的軍事安全，也涵蓋能源安全、地緣經濟等更為廣義的非傳統安全議題。如後所述，除中國的陸海空軍以及太空、網路等新領域軍力的發展外，中國野心勃勃的全球政經規劃「一帶一路」，亦是該報告討論主題。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Office of the Secretary of Defense, U.S. Department of Defense, 2020, <https://reurl.cc/1gqkzY>; *China Military Power: Modernizing A Force to Fight and Win*, Defense Intelligence Agency, U.S. Department of Defense, 2019, <https://reurl.cc/1gqkpY>.

<sup>2</sup> 作為與日本防衛研究所同為國家級的國防智庫，國防安全研究院自成立之初，定期出版三種年度報告，其中之一即是以單一國家「中國」為主題的《中共政軍發展評估報告》。此報告亦同樣不囿於軍事面向，而是從更廣泛的研究視角，探討中國的政治、軍事、經濟和社會等廣義安

隨著日中兩國迄今因海上安全以及島嶼主權問題、乃至近年因法治人權等普世價值，雙邊對立升高，日本開始願意正視並公開表達對台灣地緣戰略價值的重視。倘若無法排除未來台日在對中政策方面相互協調、甚至進行安保對話的可能性，我國就有必要對日本對中政策或對中觀點有所掌握，尤其是在較為敏感的安全議題上。<sup>3</sup>本文旨在透過評析防衛研究所《中國安全戰略報告》的內容，瞭解日本政府國防智庫對中國安全的見解，達到以鄰為師、汲取他國經驗，以豐富我國對中國安全事務的理解。

## 貳、《中國安全戰略報告》與《東亞戰略概觀》

《中國安全戰略報告》係由防衛研究所的中國安全問題專家學者群，尤其是防衛研究所的地域研究部「中國研究室」研究人員，擔任作者群的主體執筆撰寫。<sup>4</sup>《報告》第一期「創刊號」出刊於2011年3月，迄今共出版11期。「創刊號」指出，《報告》係「從中長期觀點來分析有關中國軍事與安全方面應關注之事態」，希望提供外界對中國安全情勢的客觀分析。

在「創刊號」出版之前，防衛研究所已經有歷史長達25年的年度刊物《東亞戰略概觀》（東アジア戰略概觀，以下視情況使用全稱《東亞戰略概觀》或簡稱《概觀》），時至今日其內容仍受各界關注。<sup>5</sup>《概觀》主要分析可能影響日本安全的他國動向，以及有關東亞地區

---

全議題。參見《2020 中共政軍發展評估報告》，國防安全研究院，2020年12月，<https://reurl.cc/MZVMGK>。

<sup>3</sup> 日本跨黨派國會議員聯盟「日華議員懇談會」（「日華懇」）於2021年3月22日舉行總會，日華懇顧問已在會中表示，今年務必舉行首屆日美台戰略對話，並稱可能時間為4月底或五月初。楊明珠，〈日華懇通過友台方針 今年將辦台日美戰略對話〉，《中央社》，2021年3月23日，<https://reurl.cc/WE787e>。

<sup>4</sup> 2016年，防衛研究所在其地域研究部之下新設「中國研究室」，專責研究中國與兩岸關係之相關議題。「中國研究室」也是目前該所唯一以「單一國家」為名的研究單位（另一以國名為名的研究室為「美歐俄研究室」），顯示防衛研究所對中國研究之關注，而該研究室自成立之始即頗受外界注意。

<sup>5</sup> 最新一期於2021年3月26日發表。參見《東アジア戰略概觀》，日本防衛省防衛研究所，<https://reurl.cc/DvEbp5>。

安全的事態。每期內容幾乎必有「中國」專章，論述中國政治、軍事、甚至經濟、社會等多元議題。

事實上，若比較「中國」主題在《概觀》每期章節安排順位的變化，可發現對中國的安全關注之變化。以 2010 年迄今為例，2010 年到 2016 年之各期，均將「中國」列在第四章，緊接在「朝鮮半島」（第三章）之後；2017 年起改變順位，「中國」列為第三章，排在第四章「朝鮮半島」之前，甚至連第二章也討論中國在南亞擴張勢力的情況。2018 年至今，「中國」皆列各期第二章，緊跟在概觀東亞／印太地區情勢的第一章之後；「朝鮮半島」則列第三章。與防衛省年度刊物《防衛白皮書》（防衛白書）相比較，白皮書直到 2019 年版才將「中國」篇提升到「朝鮮半島」篇之前。由此觀之，或可謂防衛省研究所對於日益嚴峻的中國威脅之警惕，較防衛省本部更為超前。

然而，由於「中國」在《東亞戰略概觀》當中通常僅是單一篇文章，受限於篇幅，很難深入剖析複雜的中國安全情勢。有鑑於此，防衛研究所另推出《中國安全戰略報告》，試圖以單一國家「中國」為對象，採取單行本的形式，以更充足的篇幅，由多位防衛研究所中國問題專家執筆聯手論述。如此的編輯安排，使《中國安全戰略報告》有如《東亞戰略概觀》的補充版或加長（強）版，在主題相同或類似的情況下，《中國安全戰略報告》的可讀性與參考價值相對高於《東亞戰略概觀》，《中國安全戰略報告》遂一躍成為防衛研究所最有代表性的中國研究刊物。

## 參、《報告》各期主題簡介

《報告》至今共出刊 11 期，下表逐期扼要介紹各期內容，包含各期之發行日期與期別、各期刊名、主要內容、以及專欄議題。

表、《中國安全戰略報告》各期簡介

發行日 與期別	各期刊名	各期主題
		各期專欄
2011.3 第一期	《中國安全戰略報告》	首期為「創刊號」。序言指出，「國際社會對中國國家安全戰略的關心日漸高漲」，「日本國民也已認識到鄰國中國軍事力量的擴大會對本國安全保障產生莫大的影響」。本期聚焦中國人民解放軍在海上與空中領域的活動，包含遠海機動作戰、在南海與東海的活動；對外方面則是聚焦中國的軍事外交。
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「三戰」</li> <li>2. 「中國籍軍艦和船隻對美海軍調查船『無暇號』的妨礙行為」</li> </ol>
2012.2 第二期	《中國安全戰略報告 2011》	聚焦海洋問題，包含海洋戰略趨勢；南海政策及在南海的具體活動；中國海軍的護航任務；解放軍對中國外交的影響力等。
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「反艦彈道導彈」</li> <li>2. 「中國對於外國軍隊在EEZ內活動立場」</li> <li>3. 「在亞丁灣、索馬里海域的政治工作」</li> <li>4. 「中國的航母計劃」</li> </ol>
2012.12 第三期	《中國安全戰略報告 2012》	從中國國內政治的視角，觀察解放軍在黨的政策、中國外交以及安全政策上所扮演的角色；聚焦在軍事任務、軍隊和政府部門的政策協調、外交安全決策中解放軍和政府機構的合作。
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「退役軍人發表意見」</li> <li>2. 「中國共產黨對『軍隊國家化』提高警惕」</li> <li>3. 「新黨中央軍事委員會」</li> </ol>
2014.1 第四期	《中國安全戰略報告 2013》	本期從制度面、概念面以及實際的行動面，分析中國的危機管理問題，內容主要關注中國在外交和安全領域的危機

		<p>管理思維、決策以及執行機制，並以美中之間的危機事件（例如 2001 年 4 月的中美撞機事件）為例來分析中方危機因應作為的特徵。</p> <p>1. 「中國思想庫在外交和安全決策中發揮的作用」</p> <p>2. 「中國海軍艦艇火控雷達照射日本海上自衛隊艦艇」</p>
2015.3 第五期	《中國安全戰略報告 2014：任務趨向多樣化的人民解放軍和人民武裝警察部隊》	<p>本期說明新成立的中國版國安會「中央國家安全委員會」，並討論中國對於安全觀的變化，以及解放軍、武警和民兵等中國廣義武裝力量在新安全觀之下的角色。</p> <p>1. 「中國網路空間戰鬥能力」</p> <p>2. 「中國的航天開發能力」</p>
2016.3 第六期	《中國安全戰略報告 2016：擴大的人民解放軍的活動範圍與其戰略》	<p>本期分析海軍、空軍、二砲（火箭軍）等傳統軍種的戰略、軍種整備作為及聯合作戰，同時也分析解放軍對於東亞安全的影響。</p> <p>1. 「高新工程」</p> <p>2. 「極超音速滑空體的開發」</p>
2017.2 第七期	《中國安全戰略報告 2017：不斷變化的中台關係》	<p>本期聚焦離日本最近僅 110 公里的台灣，分析中國對台政策的歷史變遷，國府遷台之後兩岸關係依政權遞嬗的變化情況，以及美國的對台政策的演變。</p> <p>「習近平體制下的國防和軍隊改革的推進與對中台關係的影響」</p>
2018.2 第八期	《中國安全戰略報告 2018：站在岔路口的美中關係》	<p>本期聚焦美中關係，分析中國對美國、以及美國對中國之外交與安全戰略，以及美中關係在東亞地區的演變。</p> <p>「關於網路問題的美中關係」</p>
2019.2 第九期	《中國安全戰略報告 2019：圍繞亞洲秩序的戰略及其影響》	<p>本期聚焦中國對國際秩序的立場，並制定何種戰略試圖改變該秩序，主要分析中國在其國際秩序觀之下，與東南亞、南亞以及太平洋島國之間的關係。尤其</p>

		在南亞部分，介紹中國的「一帶一路」戰略和南亞國家的關係。 「中國海軍與巴基斯坦的港口」
2019.11 第十期	《中國安全戰略報告 2020：走向歐亞大陸的中國》	本期聚焦中國歐亞戰略的內容與特徵，分析中國如何推展其中亞政策，以及歐亞地區能源結構，尤其是中亞地區對中國能源政策之重要性。 本期無關設專欄。
2020.11 第十一期	《中國安全戰略報告 2021：新時代的中國軍事戰略》	本期聚焦中國軍用科技的發展與利用，主要探討中國在信息化戰爭與智能化的戰爭發展過程；然後，分析中國近期在新領域的軍事科技發展，包含太空領域和網路領域，以及軍用科技的「軍民融合」。 本期無關設專欄。

出處：作者整理自各期《中國安全戰略報告》，日本防衛省防衛研究所，  
<http://www.nids.mod.go.jp/publication/chinareport/index.html>。

此外，《報告》自第二期起，開始在刊名上註明當期年度（例如《中國安全戰略報告 20XX》）。自第六期起，刊名採用刊物發布年度，而非迄今採用的日本會計年度（每年 4 月至翌年 3 月為一會計年度），故刊名跳過 2015 而為 2016。從第七期開始，《報告》擴大分析對象，開始將中國以外的國家與地區納入分析，包含台灣、美國、東南亞、南亞、中亞、太平洋島國和俄國等。

#### 肆、《報告》反映日本對中國安全之關注面向

從各期內容可以發現，《報告》的關注面向包含以下幾點，且反映相關實際事件或局勢，顯示《報告》各期主題之選定確有其背景，而非相關作者心血來潮任意想定。以下舉數期說明：

##### 一、日中關係與中國威脅

《報告》的出版籌備於 2010 年，當時日本由民主黨執政，日中

關係正進入由穩轉壞的階段；「創刊號」出版於 2011 年 4 月，亦是中國漁船在釣魚台群島（日本稱為尖閣諸島）海域衝撞日本海上保安廳巡邏艦之事件（2020 年 9 月）發生約半年之後。該事件對日本政府衝擊巨大，導致日本對中國威脅之疑慮升高；事件發生後，東京當局開始正視中國對日本西南地區的威脅，著手強化防衛部署（日本稱為「南西防衛」）。2011 年以降的防衛省《防衛白皮書》，其內容均必記載該起事件，可見該事件對日本政府衝擊之大。

亦即在此背景下，《報告》第一期和第二期便聚焦中國在海洋領域行動之意圖。此外，2013 年 1 月 30 日發生海上自衛隊艦艇在東海遭中國軍艦以火控雷達鎖定之事件，其後出版的第四期《報告 2013》，即闢設專欄探析此事件。

## 二、中國對區域與全球的安全挑戰

除中國軍事政策或行動對於日本的安全意涵以外，《報告》亦關注中國對全球其他區域或國家安全的影響。以《報告 2017》為例，該期內容記述 2016 年台灣實現第三度政權輪替，民進黨第二度上台執政，兩岸關係出現不確定因素，該期《報告》便以兩岸關係做為主題；再加上美國在 2016 年也適逢政權輪替，共和黨川普（Donald Trump）的兩岸政策是否生變亦值得觀察，故《報告 2017》第三章便闡述美國政府處理美台關係的歷史，以及美國主要對台政策。

另外，《報告 2020》則花費不少篇幅分析中國「一帶一路」規劃，包括在東南亞、南亞和太平洋島國等地區推動的情況。究其背景，正是 2018 年 10 月安倍晉三首相率團訪問中國，並與中方簽訂 52 項協定，正式展現與「一帶一路」合作意願。<sup>6</sup>

## 三、中國的國防政策本身

---

<sup>6</sup> 〈安倍総理の訪中（全体概要）〉，日本外務省，2018 年 10 月 26 日，<https://reurl.cc/E2eYXn>。

2015年5月，中國政府公布國防白皮書《中國的軍事戰略》，內容闡述解放軍陸、海、空、飛彈等軍事力量的建設。2016年3月出版的《報告2016》內容，隨即以中國提升陸、海、空軍和二炮部隊之發展為當期內容主軸，反映對中國國防政策調整的關注。

另外，中國公布2017年1月國防白皮書《中國的亞太安全合作政策》，闡述中國與亞太地區國家的安全合作機制和作為；其後出版的《報告2019》，便以中國對東南亞、南亞以及太平洋島國的相關政策，作為當期主題。

#### 四、呼應日本政府防衛政策

《中國安全戰略報告》既是由官方智庫（防衛研究所的網址「.go.jp」直接展現其官方定位）所推出，其內容同步或其後反映政府主要防衛政策，自是理所當然。

##### 1. 2010年版《防衛計畫大綱》

以《報告》第一期為例，「創刊號」的發行，可視為配合民主黨政府在前一（2010）年底制定新版《防衛計畫大綱》之作為，而「創刊號」的發刊詞也對此有所提及：「中國軍事力量的擴大，以及人民解放軍活動的擴大和活躍化…（中略）日本政府制定新的《防衛計畫大綱》，也同樣觀點指出中國的軍事動向為『地區和國際社會的擔憂事項』」。

##### 2. 《國家安全保障戰略》、2013年版與2018年版《防衛計畫大綱》

自民黨於2012年12月初重返執政舞台，2013年12月4日，日本版國安會「國家安全保障會議」開始運作，同年12月17日，日本政府公布首部《國家安全保障戰略》以及新版《防衛計畫大綱》。防衛研究所依據此等國安機構與防衛政策調整之動向，遂在《報告2014》中，將北京新成立的中國版國安會「中央國家安全委員會」納入當期

內容，讓關心國安會相關議題的（尤其是日本）讀者，能把日本與中國的國安會制度作一比較。

2018年12月，日本再度公布新版《防衛計畫大綱》，這次是安倍晉三首相任內第二次公布的《防衛計畫大綱》。該大綱主要以「多次元統合防衛力」(Multi-domain Defense Force)的防衛構想，闡明除陸、海、空等傳統軍力之外，也重視太空、網路和電戰等新領域軍事力的理念。對此，2020年11月出刊的《報告2021》，即聚焦中國在太空和網路領域能力的發展。讀者可據此將日本在同樣領域所作之努力，與中國的情況比較分析。

## 伍、《報告》發揮戰略溝通之效並強化政策支持

中國的軍事動向逐年受到國際關注，日本國內對中國的討論也日益增加，然而國防在日本國內並非受到廣泛關切之議題，而一般民眾對軍事議題也相當陌生，即便部分新聞媒體會報導關於中國的軍事議題，惟其內容難保專業。在此情況下，《報告》能夠以簡要清楚的說明分析，來提升日本民眾認識中國安全形勢與相關動向、以及中國軍事發展對日本的影響，進而促進日本社會對防衛政策的理解。這有如在對政治冷感、對軍事敏感的日本國內，推動無形的國防教育，實有利日本政府鞏固其防衛政策（尤其在爭取逐年增加的防衛預算方面）之正當性。儘管不若美國的《中國軍力報告》係直接呈交國會，但至少是面對社會大眾，爭取政策支持之努力。

另外值得注意的是，《報告》推出日文、英文和中文三種語言版本。日本的《國家安全保障戰略》主張應當「強化訊息傳播」，<sup>7</sup>亦即積極有效地對國內外宣傳日本的安保政策，運用各種資訊科技、透過各式各樣媒體，用外文向外界傳遞日本的立場，以推動國家安保政策。

---

<sup>7</sup> 原文為「情報発信の強化」，《國家安全保障戰略》英文版將其譯為“boosting communication capabilities”，見註8。

<sup>8</sup>近年來，日本防衛政策也強調「戰略溝通」，例如 2018 年版《防衛計畫大綱》即指出，應「系統性整合各種政策手段，平時即著手強化戰略溝通」。<sup>9</sup>

在這方面，多語言版的《報告》除有前述之國內教育功能外，更有助國際社會理解日本對於中國安全的觀點，確實可收到對內對外「戰略溝通」之效。此正如《報告》發刊詞期待「有助於國內外讀者理解中國的軍事和安全戰略，並成為進一步加深討論的契機」，<sup>10</sup>以及每期《報告》序言所陳，「希望加深有關中國的國內外政策討論，並且對深化日中之間在安全領域的對話和交流、乃至開展協作作出貢獻」。

## 陸、結語

日中兩國因領土、能源和歷史等問題，關係常有對立；尤其圍繞著釣魚台列嶼的主權問題，彼此的敵意與對抗作為持續升高。如前所述，防衛省《防衛白皮書》已連續兩年將「中國」列為最高安全關注，其重要性之順位僅次於日本的盟國美國。而近年美中兩國齟齬不斷，川普時期中國成為美國的最大敵人，拜登（Joseph Biden）總統上台之後，也將中國定位為美國最嚴峻挑戰；在此情況下，日本作為美國的盟國，必須關注美中關係的發展與美國對中政策，同時強化自身對中國政策之研究。

長期以來日中民間對彼此觀感低迷不振，2021 年 2 月 19 日內閣府公布的民調結果顯示，高達 82% 的日本民眾不認為日中關係良好；而中國國際出版集團與日本 NPO 法人「言論 NPO」去（2020）年 11 月 17 日發表的共同民調發現，日本人對中國印象不好的比率達

---

<sup>8</sup> 《国家安全保障戰略》，頁 31，日本防衛省，2013 年 12 月 17 日，<https://reurl.cc/E2eY1v>。

<sup>9</sup> 《平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について》，頁 8，日本防衛省，2018 年 12 月 18 日，<https://reurl.cc/0DRk99>。

<sup>10</sup> 《中國安全戰略報告》，頁 i，日本防衛省防衛研究所，2011 年 3 月，<https://reurl.cc/WE7zRZ>。

89.7%，是過去四年來最高紀錄之外，其最大理由是中國政府船隻侵犯釣魚台周邊的領海與領空。<sup>11</sup>此顯示在日本民眾眼中，中國對日本構成的安全威脅，已是看待兩國關係時最重視之面向。《中國安全戰略報告》的刊行與推廣，正契合日本民眾對於瞭解中國動向的現實需求，也能形成日本社會在討論中國安全議題時的共同資訊基礎。

我國向來密切注意美國的對中政策，而日本身為美國在印太地區最重要軍事盟國，其對於美國對中政策之理解與掌握，在世界各國當中應屬相對精確。因此，日本防衛省所轄智庫編製的《中國安全戰略報告》，其中所反映的日本觀點，應可作為我政府在制定安全政策時，值得參考的他山之石。

本文作者王尊彥為日本東京外國語大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

---

<sup>11</sup> 〈官方民調：逾 8 成日本人不認為中日關係好〉，《中央社》，2021 年 2 月 19 日，<https://reurl.cc/R6mRq6>；〈外交に関する世論調査〉，日本內閣府，2021 年 2 月 19 日，<https://survey.gov-online.go.jp/r02/r02-gaiko/2-1.html>；〈民調：近 9 成日本人對中國印象不好〉，《中央社》，2020 年 11 月 18 日，<https://reurl.cc/0DRkvl>；〈日本人の対中観、悪化 尖閣周辺の侵入に懸念—世論調査〉，《時事通信》，2020 年 11 月 17 日，<https://reurl.cc/3N9yX0>。

# **An Analysis of the *NIDS China Security Report***

*Tsun-Yen Wang*

*Assistant Research Fellow*

## **Abstract**

Against the backdrop of China's increasing expansion, international society has been watchful regarding the development of China's security situation and its dynamics. In Japan, the NIDS China Security Report published annually by the National Institute of Defense Studies (NIDS) under Japan's Ministry of Defense is an important publication in this regard. The Report focuses on a single country, China, and is written by multiple NIDS experts, making it more in-depth and comprehensive than the East Asian Strategic Review, another important annual publication.

The Report reflects several Japanese perspectives of China's security developments, including changes in Sino-Japanese relations, the regional and global politico-economic challenges posed by China, and the PRC's national defense policies; it also echoes Japan's own defense policies. The Report has generally promoted Japanese society's understanding of defense policies and, therefore, garnered popular support domestically. Its multi-lingual form of publication can even facilitate "strategic communication" with international society. The aforementioned Japanese viewpoints of the Report arguably make it also deserving of Taiwan's proper attention.