

印太區域各主要國家的回應與作為

第 六 章 日本安全情勢發展與作為

第 七 章 日本印太戰略的東南亞環節

第 八 章 印中對邊界的焦慮與防範

第 九 章 澳洲在美國印太戰略架構中的角色與作為

第 十 章 重啟核武計畫的北韓

第十一章 台海區域安全情勢發展

第（六）章 日本安全情勢發展與作為

林彥宏*

壹、前言

2021 年全球依舊壟罩在新冠肺炎的烏雲中，疫情不但沒有減緩，變種病毒更重創日本，讓甫辦完夏季奧運的日本，感染人數屢創新高，也逼得菅義偉內閣不得不繼續延長《緊急事態宣言》（*Declaration of State of Emergency*）的期限，疫情再次讓日本陷入泥沼。

1 月 20 日，拜登（Joe Biden）與賀錦麗（Kamala Devi Harris）就任美國第 46 任總統及副總統。1 月 28 日，日本首相菅義偉（Suga Yoshihide）以電話向拜登祝賀就任，電話中雙方同意在密切交流下，進一步強化美日同盟的合作關係。拜登總統表達對日本防衛的堅定承諾，包含將《美日安保條約》（*Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*）第 5 條適用於尖閣群島（Senkaku Islands，又稱釣魚台列嶼），並重申美國決心向日本提供更廣泛的威懾。除此之外，雙方亦認知到必須強化美國在印太地區的重要性，並實踐「自由與開放的印太」（Free and Open Indo-Pacific）戰略，美日將於區域內進行全方位的合作。¹

2 月 1 日，中國實施《海警法》後，對日本領海騷擾的行為已成常態化。中國海警勢力的增強，造成日本海洋安全維護嚴重的負擔。日本為了因應「有形」、「無形」的安全威脅及強化西南諸島的防禦，2022 年會計年度所編列的國防預算高達 5 兆 4,000 億日幣（約 490 億美金），創歷史新高。這次日本預估的國防預算，預計會超過長期以來保持國內生產毛額 1% 的界線。² 日本整經備戰的態勢相當明顯。

* 國防安全研究院國防戰略與資源研究所助理研究員。

1 〈日米首腦電話會談〉，外務省，2021 年 1 月 18 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_000925.html。

2 〈防衛費要求、過去最大規模の 5 兆 4000 億円台に… 中国念頭に装備強化〉，読売新聞オンライン，2021 年 8 月 19 日，<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20210819-OYT1T50281/>。

本章將針對「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）下，2021 年甫上任的美國總統拜登與日本如何進行安全合作；美中全方位對抗下，中日關係會如何演變，以及台日關係是否有新氣象等相關議題進行討論。

貳、美日關係的再確認

2021 年 3 月 16 日，美日兩國於東京舉辦外交及國防部長會議（又稱「2+2 會談」）。會後的聯合聲明指出，「中國在印太地區的威脅和破壞穩定的行為表達反對，認為不符合現有的國際秩序，對美日同盟及國際社會的政治、經濟、軍事和科技造成挑戰。對於中國通過可動武的《海警法》，美日表示深感憂慮」。這次會後的聯合聲明內，美日罕見地提及「台灣海峽和平與穩定的重要性」，要中國勿輕舉妄動。美日對和平解決區域內爭端達成共識，並主張維持「自由與開放的印太」戰略。美國國務卿布林肯（Antony Blinken）表示，如果中國使用威嚇和侵略遂行其目的，必要時我們將予以反擊。³ 美日聯合抗中的態勢相當明顯。

一、堅若磐石的美日同盟

4 月 16 日，日本首相菅義偉前往華盛頓，與美國總統拜登舉行元首高峰會談。拜登就任總統後，第一位被邀訪問美國的是日本首相菅義偉，這代表美國對日本高度的重視。⁴ 面對中國於區域內的軍事及經濟擴張活動，美國將在印太地區不斷強化其安全配置，美國認為要因應中國的挑戰，最重要的是以美日同盟為核心機制，強化美日關係，並擴大合作範圍。這次美日元首峰會，如同 3 月 16 日的「2+2 會談」，會後聯合聲明亦提及台灣。這是繼 1969 年以來，美日元首會議的聯合聲明再次對台灣關注，顯示台灣的戰略地位及台海安全的重要性。

³ 〈日米安全保障協議委員會（日米 2+2）（結果）〉，日本外務省，2021 年 3 月 16 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page1_000942.html。

⁴ 〈管內閣総理大臣の米国訪問（令和 3 年 4 月 15 日～18 日）〉，日本外務省，2021 年 4 月 16 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_005298.html。

拜登與川普時期所採取的單邊主義（unilateralism）不同，拜登積極重返國際組織，透過以同盟或聯盟的方式形成對中國的包圍網，讓日本、越南、澳洲成為中國的敵人，美國的盟友。⁵ 然而美中長期對抗下，拜登政權認為若要獲得勝利，日本將是最重要的合作夥伴。從地緣政治角度觀之，日本未與中國毗鄰且位於阻擋中國進入第一島鏈的重要位置，又與中國保持一定的距離，故可從太平洋監視中國。⁶ 對美國而言，與日本共享重要價值觀也很重要。美日元首會談的聯合聲明列出了共享自由、民主、人權、法治、國際法、多邊主義和自由公平的經濟秩序等普世價值。⁷ 因此，作為美國長期盟友的日本，毫無疑問被美國寄予厚望，成為美國對抗中國的前線國家。日本國內民意也贊成必須強化日美關係。日本電視台NHK 民調顯示，「隨者美中衝突加深，是否應進一步強化日美同盟的關係」，回答「是」的高達 70%。⁸

美日元首峰會後的聯合聲明，雙方同意通過啟動「美日競爭力和韌性（CoRe: Competitiveness and Resilience）的夥伴關係」，共同提高經濟競爭力，例如對第 5 代無線網路（5G）的安全性和開放性的承諾，並同意在敏感供應鏈（包括半導體）上合作。⁹ 換言之，美日合作另一個目的是透過美日經濟安全合作模式，抑制中國在各方面的擴張。

二、美日將強化與區域國家的軍事合作關係

再者，面對中國的威脅，日本除了積極調整戰略外，美日間及與其他印太區域國家亦進行多項、多次的軍事演習，不外持續不斷地對中國進

5 〈日美高峰會提台灣 前外長田弘茂：代表美國高度重視亞太區域〉，《匯流新聞網》，2021 年 4 月 19 日，<https://cnews.com.tw/202210419a01/>。

6 〈日米首腦會談的戰略的意義—今後的課題は対中経済安全保障協力〉，笹川平和財団，2021 年 4 月 27 日，https://www.spf.org/iina/articles/watanabe_14.html。

7 〈日米首腦會談〉，日本外務省，2021 年 4 月 16 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_000951.html。

8 〈日米同盟「さらに強化していくべき」7割 NHK 世論調査〉，NHK，2021 年 4 月 13 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210413/k10012969861000.html>。

9 〈U.S.-Japan Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership〉，日本外務省，2021 年 4 月 16 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100177722.pdf>。

行牽制。例如：（一）4月5日至7日，美日印澳法等五國於孟加拉灣的「拉佩魯茲」（La Perouse）聯合海上軍演；¹⁰（二）5月11日至17日，美日澳法於日本西南部舉行的「聖女貞德2021」（Jeanne D'Arc 2021, ARC21）軍演；¹¹（三）6月24日至7月11日所舉行的「東方之盾」（Orient Shield）軍演，美日合計派遣超過3,000人以上參加，規模為歷年最大。其目的除了驗證日本正在推動的「跨領域作戰」以外，最重要即面對中國威脅時，美日的聯合應對能力、協調性及相互操作能力的表現；¹²（四）7月14日至31日，美澳兩國於在澳洲國內與周邊海域舉行的兩年一度「護身軍刀」（Talisman Sabre 21）聯合軍演。¹³

參、中日關係的齟齬

2月1日中國《海警法》生效後，在安全上對日本構成更嚴重威脅，導致存在主權爭議的釣魚台周邊緊張態勢升高。日本國內反中情緒升高，中日關係正面臨嚴重考驗。

一、中國海警對日本的威脅

根據《海警法》第22條規定，當中國的權利在海上受到「外國組織和個人的不法侵害或者面臨不法侵害的緊迫危險時，中國海警機構有權使用武器」。¹⁴由於該項法律對於適用範圍界定模糊，導致與中國有領土爭

¹⁰ 〈【一同抗中】美日印澳法3天海上軍演展開「拉佩魯茲巡洋艦」航入孟加拉灣〉，《上報》，2021年4月6日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=110181。

¹¹ 〈日米豪仏共同訓練（ARC21）について〉，日本海上自衛隊，2021年5月11日，<https://www.mod.go.jp/msdf/release/202105/20210511.pdf>。

¹² 〈岸防衛相 過去最大級の日米実動訓練を実施へ 日米同盟の強化に〉，NHK，2021年6月22日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210622/k10013097421000.html>。

¹³ “Talisman Sabre 21,” *Australian Government Department of Defence*, <https://www1.defence.gov.au/exercises/talisman-sabre-21>.

¹⁴ 〈中國人民共和國海警法〉，中國海警局，2021年1月24日，http://www.ccg.gov.cn//2021/zcfg_0124/295.html。

議的國家，例如日本、越南、菲律賓與印尼備感擔憂。根據日本海上保安廳所公布的資料，從 2020 年 11 月至 2021 年 8 月止，中國的海警船進入釣魚台附近的鄰接區計 471 天，達 1,009 艘。進入釣魚台附近的領海計 39 天，達 102 艘。中國對日本不斷的挑釁行為有增無減（參見表 6-1）。

表 6-1 中國海警船在釣魚台海域巡航情況（2020 年 11 月至 2021 年 8 月）

	鄰接區	領海
時間	每月次數（總艘數）	每月次數（總艘數）
2020 年 11 月	30（88）	2（6）
2020 年 12 月	22（70）	3（8）
2021 年 1 月	25（92）	3（6）
2021 年 2 月	26（96）	6（14）
2021 年 3 月	31（112）	2（6）
2021 年 4 月	30（106）	4（10）
2021 年 5 月	31（118）	5（14）
2021 年 6 月	30（118）	6（16）
2021 年 7 月	23（92）	4（10）
2021 年 8 月	29（117）	4（12）

資料來源：作者整理自〈尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向と我が国の対処〉，日本海上保安庁，<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>。

二、中日關係不易修復

2021 年 4 月 5 日，日本外務大臣茂木敏充（Motegi Toshimitsu）與中國外交部部長王毅舉行電話會談。¹⁵ 此次會談互動氣氛與 2020 年 11 月 24 日於東京的中日外長會談大為不同。當時王毅邀請茂木於 2021 年訪問中國，中日也為了替因延期而無法順利以國賓身分訪日的習近平尋找適當時機。因為 2022 年是中日恢復正常關係 50 周年紀念的重要節日，中日盼能營造和諧氣氛。¹⁶ 但此次電話會談，茂木不僅對中國提及釣魚台爭議和

¹⁵ 〈日中外相電話會談〉，日本外務省，2021 年 4 月 5 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000787.html。

¹⁶ 〈中国、茂木外相に訪中要請〉，Reuters，2020 年 12 月 13 日，<https://jp.reuters.com/article/idJP202012101002421>。

南海議題，並對新疆、香港人權等表達「強烈關切」，亦對海警局可動武的《海警法》等霸權行動表達深刻憂慮，強烈要求中國應有具體的行動以改善情況。王毅則警告日本，「勿干涉中國事務，要求日方遵守國際關係基本準則，作為近鄰對中國的內部事務保持起碼的尊重，不要把手伸得太長了」。¹⁷ 日本對中國態度大幅轉變，咸信與拜登上台後，拜登於4月16日美日高峰會高度重視美日同盟，讓日本對美國恢復信心，才讓日本對中國的態度變得更加強硬。¹⁸

近期日本民眾對中國軍事擴張的行為，表達擔憂的比例不斷升高。2021年6月，日本NHK電視台針對18歲以上，2,131人所做的民意調查顯示，其中一項提問：「針對中國不斷增強的軍事力量及在東海及南海的擴張行為，有多大的程度構成安全威脅？」回答「相當大的程度」為51%，「普通的程度」為29%，「未有任何感覺」為10%。前兩項的回答約有80%左右的日本民眾，感受到中國的軍事威脅。¹⁹ 另一項由日本內閣府所做的民調顯示，高達81.8%日本民眾認為「中日關係並不好」，並有77.3%的日本民眾對「中國沒有親近感」。²⁰ 日本人對中國認知感情惡化造成中日關係失去日本的民意支持，預料難以穩健前行。

美中對抗下，日本要在美中間做取捨將會愈來愈困難。在安全保障上，日本將以美日同盟為外交的基礎，結合印太戰略對中國形成一個包圍網。在經濟上，中日間依舊維持高度相互依存關係。疫情雖重創全世界，國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）仍預測2021年中國經濟將成長8.1%，²¹ 中國為日本最大的貿易夥伴，中國的經濟成長可幫助

17 〈王毅同日本外相茂木敏充通電話〉，中華人民共和國外交部，2021年4月5日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1866937.shtml>。

18 〈中美關係惡化：日本的戰略選擇〉，《Yahoo!新聞》，2021年7月21日，<https://tw.news.yahoo.com/中美關係惡化：日本的戰略選擇-230038713.html>。

19 〈中国の安全保障面の脅威8割が「感じる」 NHK世論調査〉，NHK，2021年6月15日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210615/k10013083981000.html>。

20 〈「外交に関する世論調査」の概要〉，日本內閣府，2021年2月19日，<https://survey.gov-online.go.jp/r02/r02-gaiko/gairyaku.pdf>。

21 “World Economic Outlook Update,” IMF, July 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021>.

日本疫情後經濟復甦。但美國希望盟國能在安全戰略上對中國一致，特別是在經濟供應鏈能夠「脫中」，倘若日本想要切斷與最大貿易夥伴中國的關係，無疑很難獲得日本國內經濟團體的支持。日本在美中之間如何創造出最大利益，對當局將是一項挑戰亦考驗其智慧。

肆、台日關係的新氣象

在3月「美日2+2會談」、4月「美日高峰會議」、5月「日本與歐盟會議」、6月「日澳2+2會議」、「七大工業國組織共同聲明」與7月「美日韓副外長共同聲明」，台海安全皆成為各國討論的議題，瞬間成為全世界研究的顯學，期間日本首相菅義偉、副首相麻生太郎（Taro Aso）、防衛大臣岸信夫（Nobuo Kishi）與防衛副大臣中山泰秀（Nakayama Yasuhide），更是頻頻對台海安全進行發言。

一、日對台戰略轉清晰

日本對台灣為何有如此大的轉變，無疑就是為了抑制中國武力犯台，以及近期中國在軍事、經濟上對台不斷施壓，造成區域安全極不穩定。但其中一項最重要的原因即是配合美國的印太戰略。美國前印太司令部司令戴維森（Philip Davidson）上將在美參議院軍事委員會答詢時指出，「中國是美國當下最大的戰略威脅，並加速取代美國的國際地位，台灣亦是中國的目標之一，且解放軍攻台威脅有可能在未來六年內發生」。²²倘若台灣遭受中國武力侵犯，美國可能被迫介入，日本因為美日同盟亦不能置身事外，必然牽涉其中。美國若未介入台海，而台灣被中國奪取，日本亦將陷入中國包圍。換言之，日本希望台海能維持和平與穩定，以確保日本本身利益。

²² “Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan In ‘Next Six Years’,” *USNI News*, March 9, 2021, <https://news.usni.org/2021/03/09/davidson-china-could-try-to-take-control-of-taiwan-in-next-six-years>.

2021 年日本對台政策呈現與過往不同的新氣象。例如 2 月日本自民黨外交小組成立「台灣政策檢討專案小組」，並於 6 月 1 日對菅義偉首相進行第一次政策建言。該小組強調台灣對日本來說，在自由、民主、法治、基本人權上，擁有普遍的共同價值，台日間有緊密的經濟合作及人員往來，台灣是日本極為重要的夥伴。²³ 5 月中，台灣疫情嚴峻，全國疫情提升至三級警戒。6 月 4 日，日本基於台日間長期情誼的基礎，以及回報 2011 年 3 月 11 日東日本大地震台灣對日本的援助，日本無償提供台灣 124 萬劑阿斯特捷利康（AstraZeneca, AZ）疫苗。²⁴ 正當疫情肆虐全球，被視為戰略物資的「疫苗」在各國取得不易的情況下，日本緊急贈送台灣大量疫苗就像是一場及時雨，讓台灣可暫時解決疫苗短缺的問題，這也是日本首度對海外提供疫苗。到目前為止，日本總共對台灣提供五次共 390 萬劑的 AZ 疫苗。²⁵ 6 月 11 日，日本參議院全票通過「世界衛生組織（World Health Organization, WHO）處理台灣問題決議」，籲請各國同意台灣自 2022 年起參與世界衛生大會（World Health Assembly, WHA），並要求日本政府與各國合作確保台灣參與世界衛生大會的機會。²⁶

二、台日合作將邁入新領域

7 月 13 日，日本公布 2021 年版的防衛白書，內容首度載明台灣局勢的穩定對日本的安全保障和國際社會相當重要。²⁷ 7 月 29 日，台美日國

23 〈外交部會 台灣政策検討プロジェクトチーム 第一次提言〉，日本自民党，2021 年 6 月 1 日，https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201712_1.pdf。

24 〈台灣に対する新型コロナウイルス・ワクチンの追加供与〉，日本外務省，2021 年 6 月 6 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000518.html。

25 〈日本が台湾へ 5 回目のワクチン供与決定、今回は 50 万回分〉，《TAIWAN TODAY》，2021 年 9 月 15 日，<https://jp.taiwantoday.tw/news.php?unit=149&post=207721&unitname=ニュース-政治&postname=日本が台湾へ5回目のワクチン供与決定、今回は50万回分>。

26 〈世界保健機関（WHO）の台湾への対応に関する決議〉，日本參議院，2021 年 6 月 11 日，<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/204/210611-1.html>，〈WHO 総会への台湾参加認めるよう求める決議可決参議院〉，NHK，2021 年 6 月 11 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210611/k10013079521000.html>。

27 日本防衛省・自衛隊，《日本の防衛—防衛白書—令和 3 年版》，日經印刷株式会社，2021 年，頁 52。

會議員戰略論壇舉辦線上會議，前日本首相安倍晉三為論壇的開幕進行致詞。安倍表示，「香港發生的事情難保不會在台灣，我們非常重視台灣，希望台灣能夠參加世界衛生大會、《跨太平洋夥伴全面進步協定》

（*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*）」。²⁸ 8月27日，台日的執政黨以視訊方式舉辦首次「外交防衛政策意見交流會」。台灣由民進黨羅致政立法委員、蔡適應立法委員參加，日本則由自民黨佐藤正久參議員、大塚拓眾議員參加。台日間首次的安全對話意義相當重大。雙方在會談中提到，中國片面改變區域現狀已造成各國的不安，台日間有必要進行安全對話且要持續。日本對台態度轉向，表示日本在台灣問題上的危機意識日益增強。²⁹

日本的行政與立法部門多次且堅定支持台灣參與國際事務的立場，顯示日本政府對我國重視的程度已與過往大為不同。

伍、小結

美國總統拜登上台後，任命對中態度強勢的康貝爾（Kurt Campbell）為印太事務協調官（Coordinator for the Indo-Pacific），他認為與中國交往的時代已經過去，當今的美國應與現存盟友強化關係，並與印度、印尼等國家拉近距離，以因應中國的崛起。華盛頓相關人士亦認為，中國已經隱藏不住威權野心，也意識到一味姑息將會讓中國更進一步得寸進尺。

關於台海議題，日本有了美國在安全保障上明確的支持後，也打破過去的謹言慎行，不斷試圖測試中國的底線。對日本來說，台海發生戰事將會直接影響日本國家的存亡危機，亦符合自衛隊出兵的條件。因此，日本

²⁸ 〈台美日國會論壇 神秘嘉賓安倍挺台參與 WHA、CPTPP〉，《中央通訊社》，2021年7月29日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202107290026.aspx>。

²⁹ 〈台日執政黨會談 日方：中國威脅台海日本安全 加強與台交流〉，《自由時報》，2021年8月27日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3652143>。羅致政委員為現任民進黨國際部主任及立法院外交及國防委員會委員，蔡適應委員為現任立法院外交及國防委員會委員。佐藤正久為現任日本自民黨外交部會長及參議院議員，大塚拓為現任日本自民黨國防部會長及眾議院議員。

在美國的默許下，不斷調整戰略以抗衡中國，並逐步增加國防預算與整軍備戰。

然而，日本對台灣的態度已與過往不同，台海議題亦受到日人的重視。台日間似乎有機會在某些領域合作。例如台日可仿效台美在海巡上的合作模式，簽訂《台日海巡備忘錄》，共同維護台日周邊海域安全，台美日的海巡亦可進行共同訓練。台日可與第三地進行合作，例如台日對南太平洋島嶼國家的公共醫療及經濟上進行援助。日本已經計畫在數年內於吉里巴斯設立大使館，以對抗逐漸在南太平洋地區影響能力擴大的中國。

國際情勢的變化及各國挺台抗中的情勢似已成形。尤其是在印太戰略中，台灣的角色將愈來愈重要。不僅有多數自由民主國家的支持，甚至歐洲國家對台態度也發生轉變。面對中國強大的威脅，台灣沒有選邊站的條件，而應主動積極與周邊國家進行多領域的合作。