

中國威脅與日本防衛因應

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

隨著中國崛起於 2010 年 GDP 超越日本成為世界第 2 大經濟體，軍事發展不透明，且日益展現強勢作為。目前解放軍兵力規模位居全球第 2；近十年來軍費每年仍以高於 5% 成長率擴增；經常性派遣公務船隻針對周邊國家海空域實施常態性騷擾，不吝於展現攻勢性軍事作為，希望改變區域現狀。雖然近期日、中兩國領導人希望構築「建設與穩定的日中關係」，但對於中國對外強勢姿態及軍事動向，日本《2023 年外交藍皮書》形容是日本及國際社會「嚴重關切的問題」，對於維護國際社會和平與穩定、以法治為基礎的國際秩序，則是日本「最大的戰略挑戰」。¹ 本文將就日本近期防衛政策有關朝向中國威脅方向轉變進行討論，側重於安倍政府以後的調整。

貳、戰略方向的應對

一、以「自由開放的印太」理念做為區域合作的基礎

2022 年 12 月，由岸田內閣領導的國家安全保障會議及閣議通過《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》、《防衛力整備計畫》等「安保三項文件」，言明鑑於美中戰略競爭的國際戰略環境挑戰，日本將依循「自由開放的印太」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）理念，與同盟國、理念相近國及夥伴國合作，以確保國際法秩序與區域和平穩定。² 此一政策宣示顯示岸田內閣延續安倍晉三於

¹ 日本外務省，《令和 5 年版外交青書》，2023 年 4 月 10 日，頁 5、<https://reurl.cc/OVnK4X>。

² “National Security Strategy of Japan,” *Cabinet Secretariat of Japan*, December 16, 2022, <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>.

2016 年 8 月所提出的「印太」理念，並成為近年各國應對區域挑戰的「合作之鑰」，從美國川普（Donald Trump）政府到拜登（Joe Biden）政府，³從歐盟、東協、法國、德國到印度、加拿大、澳洲等國，均各自提出印太戰略或政策，⁴廣泛加強各領域合作。

岸田在 2023 年 3 月印度的演講，提出實踐「自由與開放的印太」政策的新四大支柱：一、和平原則與繁榮規則：反對使用武力片面改變現狀，堅持和平原則，促進自由、公平的經濟秩序；二、應對印太挑戰：強化每個國家社會韌性，在氣候環境、糧食安全、全球公衛、災防及網路等全球共同利益擴大合作；三、建立多層的連結：強化區域人員、知識專業及數位連結；四、安全運用海空域：強化海洋法治、海洋執法、海洋安全，促進安全穩定使用空域。⁵可觀察出貫穿每個支柱的仍是維護以法律為基礎的國際秩序。

二、強化「日美同盟」嚇阻與應對能力

岸田內閣通過的「安保三文件」指出，「日美同盟」做為確保日本安全的基石，必須在更多領域有更多的雙邊協調及合作，針對同盟能力進行現代化，方可防範區域國家透過武力片面改變現狀。這些領域包含防空、反水面戰、反潛戰、地雷戰、兩棲作戰、空降作戰、情報、監視、偵察和瞄準（ISRT）、資產和設施保護及後勤

³ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States* (D.C.: The White House, 2022), <https://reurl.cc/Q4VGV0>; Bureau of East Asian and Pacific Affairs, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision* (D.C.: Department of State, 2019), <https://reurl.cc/d7qlqq>; The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* (D.C.: The Department of Defense, 2019), <https://reurl.cc/V8mQm6>; The White House, *The U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific* (D.C.: The White House, 2018), <https://reurl.cc/3ObpW0>.

⁴ “The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific,” *European Commission*, September 16, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf; “The Indo-Pacific region: a priority for France,” *Ministry for Europe and Foreign Affairs*, <https://reurl.cc/rLKAAb>, September 16, 2021, <https://reurl.cc/rLKAAb>; “Policy guidelines for the Indo-Pacific region,” *German Federal Foreign Office*, September 2, 2020, <https://reurl.cc/AdbYx3>; “Foreign Minister Maas on the adoption of the German Government policy guidelines on the Indo-Pacific region,” *German Federal Foreign Office*, February 9, 2020, <https://reurl.cc/WD87bx>; “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” *Association of Southeast Asian Nations*, June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>.

⁵ Kishida Fumio, “The Future of the Indo-Pacific,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March 20, 2023, <https://reurl.cc/4Qn96X>; “New Plan for a ‘Free and Open Indo-Pacific (FOIP)’,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March 20, 2023, <https://www.mofa.go.jp/files/100477660.pdf>.

補給等領域合作。再者，日本針對行使武力經過 2014 年有關解禁「集體自衛權」、2015 年武力行使新三要件及國會通過的「和平安全法制」，⁶已為自衛隊支援盟軍作戰及海外派兵提供法律基礎，日美將共同提升軍事整備、作業互通性（interoperability）及實戰化演訓。

未來針對 2015 年修訂的第 3 版《美日防衛合作指針》，應會有進一步修訂，以確認美日兩國的作戰分工。另外，考量日本周邊安全環境係二戰結束以來最為嚴峻與複雜的時刻，日本仍將秉持和平國家，不成為軍事強權，堅持「專守防衛」、「非核三原則」等基本方針，也延續安倍在 2013 年所提出的「積極和平主義」理念，加強日本在國際和平安全繁榮的貢獻。

參、防衛政策的轉變

一、建立多次元統合防衛力

日本面臨的安全威脅日益複雜多樣，作戰方式也大幅改變，特別是中國大力發展各類精準導引飛彈、網路戰、電磁頻譜戰、太空領域等作戰能力，同時結合成熟的假訊息及認知戰等手段運用，不但作戰領域更多樣化，作戰節奏也更加快，這些發展均增加日本確保防衛能力的挑戰。根據 2022 年《國家防衛戰略》，日本延續《2019 年防衛計畫大綱》將朝向「多次元統合防衛力」（Multi-Domain Defense Force）進行自衛隊整建，希望讓自衛隊成為具備網路、太空及電磁波等多領域戰力的部隊。

日本將透過整體政府模式（whole-of-government）強化太空、

⁶ 所謂武力行使新三要件：（一）對日本發生武力攻擊，或與日本關係密切的國家遭受武力攻擊，威脅日本生存，並根本顛覆國民生命安全及自由與追求幸福的權利；（二）為排除此狀況別無其他適當手段可運用；（三）武力行使則應限於最小、必要限度。「和平安全法制」則包含《自衛隊法》、《重要影響事態安全確保法》等 10 項修正案及新法《國際和平支援法》，“Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan’s Survival and Protect its People,” *Cabinet Secretariat*, July 1, 2014, p.p. 7-8, <https://reurl.cc/Y8DX94>；〈「和平安全法制」の概要〉，《內閣官房》，2015 年 9 月 19 日，<https://is.gd/LIHrTR>。

網路及電磁波領域能力，例如研發部署衛星、雷達等裝備強化「太空領域覺知」（Space Domain Awareness, SDA）能力，⁷以強化網路作戰，防衛省也將強化電磁頻譜管理與抗擊能力、建構具韌性的指管系統。未來將航空自衛隊改稱「航空宇宙自衛隊」（Air and Space Self-Defense Force），將納編 2020、2022 年成立的 2 個宇宙作戰隊，強化太空戰力發展，結合軍民、美日太空資產運用，確保日本具備太空作戰的優勢。在指管情報能力方面，將提升防衛省情報本部有關各類情報的整合分析能力，強化資料收集與分析能力，建立即時共享系統，導入人工智慧（AI）等技術運用，並創設「常設統合司令部」（Permanent Joint Headquarters）負責三軍作戰指揮，以強化陸海空聯合作戰指揮效能。⁸

二、強化西南諸島防衛態勢

隨著中國軍事力量擴張，來自東海的軍事威脅增加，從空中自衛隊緊急起飛偵測與識別次數，2021 年針對中共軍機為 722 次、俄羅斯僅 266 次；中共公務船於鄰接區水域進行騷擾，2021 年是 332 日、1222 艘，⁹海空軍事活動呈現上升趨勢；習近平 2023 年 3 月訪俄，兩國也同意未來共同組織定期海上、空中聯合巡航和聯演聯訓。對此一發展，日本希望加強西南方面的軍事監控及部署，且自 2012 年即已開始規劃防衛重心向南西諸島轉移。

依據 2013 年公布的《防衛計畫大綱》（25 大綱），陸續在 2016 年成立空自第 9 航空團（聯隊）、陸自與那國沿岸監視隊，

⁷ 美國太空司令部在 2019 年將「太空狀況覺知」（space situational awareness, SSA）改為「太空領域覺知」（space domain awareness, SDA）。意思為識別、特徵化和瞭解與太空領域相關的任何被動或主動因素，這些因素可能會影響太空操作，從而影響我們國家的安全、經濟或環境，詳見 Sandra Erwin, “Air Force: SSA is no more; it’s ‘Space Domain Awareness,’” *Space News*, November 14, 2019, <https://reurl.cc/k19NYL>; Theresa Hitchens, “New SMC Focus: Space Control, ‘Domain Awareness,’” *Breaking Defense*, October 21, 2019, <https://reurl.cc/9V0XDO>.

⁸ “National Security Strategy of Japan,” *Cabinet Secretariat of Japan*, December 16, 2022, <https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>; “National Defense Strategy,” *Ministry of National Defense of Japan*, December 16, 2022, <https://reurl.cc/Q42b60>.

⁹ Ministry of Defense, *Defense of Japan 2022* (Tokyo: Ministry of Defense, 2022), pp .43, 50, 241, <https://reurl.cc/Y8kRDo>.

2017 年成立空自「南西航空方面隊」，由原「南西航空混成團」升格而成，所屬「南西航空警戒管制隊」亦同步升格為團（聯隊）；2019 年成立陸自宮古警備隊，成立奄美警備隊、反艦飛彈部隊及地對空飛彈部隊；2020 年陸自第 7 高射炮特科群移防宮古島、成立陸自反艦飛彈中隊駐防宮古島；¹⁰2023 年成立陸自八重山警備隊，有關部署可有效監視及打擊來自中國的海空軍事目標。至於 2018 年成立陸自「水陸機動團」（兩棲部隊），由原西部方面隊普通科（步兵）聯隊改編而成，以建立奪島作戰能力為主，此項軍事能力建置將可強化南西諸島島嶼防衛。

三、提升反擊能力

鑒於日本周邊國家飛彈打擊力已大幅提升，北韓近期頻繁試射短程、中程遠程或極音速飛彈；中國加強火箭軍實戰化訓練，2022 年 8 月擾台軍演有 5 枚飛彈射入日本專屬經濟海域（EEZ），且未能及時掌握整體飛彈發射概況。依據 2022 年 12 月所通過的《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》等文件指出，擁有對敵領土實施遠距打擊能力，將可防止敵軍進一步攻擊，有效增強嚇阻能力。擁有此項能力一改 2013 年《國家安全保障戰略》重視近海防禦、維護海上交通線（Sea Lanes of Communication）安全的思維，¹¹更加重視自身防衛能力的投資。

日本將建構「遠距防衛能力」（Stand-off Defense Capabilities）、「整合（整體）防空與飛彈防禦能力」（Integrated Air and Missile Defense Capabilities）及「無人防禦能力」（Unmanned Defense Capabilities），包含 12 式增程型反艦飛彈（陸基、艦射、空射）、極音速巡弋飛彈（Hypersonic Cruise Missile,

¹⁰ Ministry of Defense, “Fig. III-1-2-2 Establishment Status of Major Units in Kyushu/Southwestern Region (since 2016) [conceptual diagram],” *Defense of Japan 2022* (Tokyo: Ministry of Defense, 2022), <https://reurl.cc/WDbkkk>, p.249.

¹¹ “National Security Strategy,” *Cabinet Secretariat*, December 17, 2013, <https://is.gd/0pyxwx>.

HCM)、極音速滑翔彈(Hypervelocity Gliding Projectile, HVGP)、島嶼防衛反艦飛彈及 F-35A 聯合打擊飛彈(Joint Strike Missile)、F-15 聯合空對艦遠距飛彈(Joint Air-to-Surface Stand-Off Missile)、艦載軌道砲等案,¹²相關能力主要針對敵基地、船艦等目標建立遠距(stand-off)精準打擊的反擊能力,其中川崎重工(KHI)在 2023 年 3 月東京防衛與安全裝備展(Defense and Security Equipment International, DSEI)展出「島嶼防衛反艦飛彈」(島嶼防衛用新對艦誘導彈),開發預算自 2018 年開始即由防衛省支持。¹³未來亦將成立 2 個極音速飛彈聯隊、2 個彈道飛彈防衛隊,以強化嚇阻態勢。

四、構建整合防空能力

來自北韓、中國、俄羅斯的防空威脅正朝向多彈頭、變軌、極音速、長程及無人載具方向發展,日本自 2004 年開始發展以愛國者 3 型飛彈(Patriot-3, PAC-3)、神盾級護衛艦高低搭配構成的防空能力顯然已不符運用。¹⁴因此,須強化運用美日聯合情監偵系統進行探測、識別及鎖定,整合艦載神盾系統(Aegis)、E-2D 預警機等整建多層防空系統。

日本自 2018 年開始升級「自動警戒管制系統」(Japan Aerospace Defense Ground Environment, JADGE),預劃在 2027 年完成警戒管制雷達(FPS-3 升級、FPS-5、FPS-7)、地對空飛彈研發與部署,增加部署神盾艦(4 艘金剛級、2 艘愛宕級、2 艘摩耶級),採購標準 6 型防空反艦飛彈,升級艦載標準 3 型飛彈(SM-3

¹² 日本防衛省,《我が国の防衛と予算 令和 5 年度概算要求の概要》(東京:防衛省,2022 年),https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2023/yosan_20220831.pdf。另《國家防衛戰略》於過去稱《防衛計畫大綱》,是以十年為基準規劃兵力整建,日本閣議曾分別在 1976 年、1995 年、2004 年、2010 年、2013 年、2018 年進行修訂,本次修訂更為現名;第三份文件《防衛力整備計畫》,舊名《中期防衛力整備計畫》,則以 5 年為基準進行裝備構建,自 1986 年迄今已訂頒九次。

¹³ Yoshihiro Inaba, "DSEI Japan 2023: KHI Unveils New Anti-Ship Missile," *Naval News*, March 15, 2023, <https://reurl.cc/pLp1Vr>.

¹⁴ Ministry of Defense, "2. Response to Missile Attacks," *Defense of Japan 2022*, pp. 250-252.

Block IIA) ，使攔截範圍擴增為 1,200 公里，採購 SPY-7 海基神盾雷達船艦（即 2020 年 6 月取消的陸基神盾備案），加強研發導能武器（directed-energy weapons），整建「整合防空與飛彈防禦」能力，並開展無人載具攻防技術等先進技術研究，爭取不對稱優勢，以應對各式空防威脅。

五、加強與理念相近夥伴國安全合作

2022 年 11 月、2023 年 3 月岸田與韓總統尹錫悅兩度舉行日韓高峰會，這是兩國面對中國、北韓及俄羅斯安全威脅下，做出的戰略調整。兩國除恢復 2014 年情報保護、物資勞務相互提供等協議，解除貿易限制，也確認美日韓三邊軍事合作的重要性，¹⁵4 月兩國立即舉行「日韓安全保障對話」；未來三邊軍事演訓指日可待。再者，日美印澳「四方安全對話」（QUAD）已於 2021、2022 年舉行領袖會議、外長會議現已在供應鏈、疫情等強化合作，未來將擴大合作議題。¹⁶另外，日澳也積極建構「特殊戰略夥伴關係」，持續舉行 2+2 會談、演訓、科技合作，促進日澳美三邊常態性諮商與合作。

除此之外，印度為「特殊戰略與全球夥伴關係」，將優化 2+2 會談，促進軍種交流、防衛技術、海上及網路安全；與英國、法國、德國、義大利將強化聯合演訓、防衛裝備與技術合作、機艦互訪，日英義將進行下一代戰機聯合研發；¹⁷日本也在擴展與北約、歐盟等組織於確保國際秩序及印太安全等議題合作；¹⁸與菲律賓、越南將持續強化雙邊安全合作。岸田希望促進多邊、多層防衛合作

¹⁵ “Japan-ROK Summit Meeting,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March 16, 2023, <https://shorturl.at/uzMNY>; “Japan-ROK Summit Meeting,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, November 13, 2022, <https://is.gd/XQGSYQ>.

¹⁶ “Japan-Australia-India-U.S.(Quad) meetings,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, September 27, 2022, https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1e_000396.html.

¹⁷ “Announcement of joint development of next-generation fighter aircraft by the leaders of Japan, Italy and the United Kingdom,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, December 9, 2022, <https://is.gd/5f8uvB>.

¹⁸ “National Defense Strategy,” *Ministry of Defense of Japan*, December 16, 2022, <https://reurl.cc/Q42b60>.

與交流，並在軍隊互惠准入、物資勞務相互提供、防衛裝備與技術轉移等建立更為機制性的合作框架。

肆、結論

日本防衛省 2023 年編列 5 兆 5947 億日圓（約 1 兆 2000 億元臺幣）防衛預算，已超過 GDP 的 1%，朝向北大西洋公約組織（NATO）2002 年設定之 2% 目標邁進。根據《防衛力整備計畫》未來 10 年所需經費來源，將會自 2027 年以增稅方式支應。根據日本經濟新聞民調，約有 55% 的受訪者支持防衛費增加。

另根據日本外務省公布的《2023 年外交藍皮書》表明，「台灣是極重要的夥伴與朋友，共享自由、民主、人權、法治等基本價值、緊密經濟關係與人員交流，依據 1972 年《日中聯合聲明》下維持非政府間的務實關係」，¹⁹岸田內閣 2021 年 11 月就任，除延續 2021 年 3 月「美日 2+2」聯合聲明強調，「台灣海峽和平穩定的重要」、4 月「美日領袖峰會」聯合聲明加入「鼓勵兩岸議題和平解決」等基調。岸田 2023 年 2 月在第 4 屆「東京全球對話」、防衛大學校畢業典禮致詞均表示，親眼目睹以武力改變現狀成為現實，對「今日烏克蘭，明日東亞」懷抱強烈的危機感。²⁰相關想法不斷在 G7、G20、東亞峰會、東協峰會等國際場合發出強烈呼籲，²¹足見日本積極強化與主要國家合作，以應對區域安全挑戰的努力。

本文作者林柏州為淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：印太區域安全、中共軍事、國防軍事。

¹⁹ 此為日本官方對台日關係的一貫用語，詳見《外交青書 2023》（東京：日本外務省，2023），頁 51，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100488910.pdf>；Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2022* (Tokyo: Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2023), <https://reurl.cc/V82vDR>, p. 50.

²⁰ “Tokyo Global Dialogue,” *Prime Minister's Office of Japan*, March 20, 2023, <https://reurl.cc/MR25x4>.

²¹ “G7 Japan 2023 Foreign Ministers’ Communiqué,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, April 18, 2023, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100492725.pdf>.

China Threat and Japan's Defense Response

Po-Chou, Lin

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

After the end of the Cold War, Japan's key security threat has changed from Russia to China. Japan gradually adjusted its defense policy to lift the ban on the right of collective self-defense and to send troops overseas. In response to the challenges from a rising China, the Abe cabinet proposed the vision of a "free and open Indo-Pacific" in 2016. The vision is in line with the US "Indo-Pacific Strategy". "Free and Open Indo-Pacific" became the basis for expanding cooperation with like-minded countries. In Japan's Defense Architecture reorganization, Abe established the National Security Council, passed the first ever "National Security Strategy", and adjusted military posture, in particular strengthening defense deployment on the Southwest Islands. Since the Kishida Cabinet took office, it has continued to adjust its defense policy. In response to intensified geostrategic competition, Japan has decided to develop stand-off defense capabilities, strengthen counterstrike capabilities, and substantially increase the defense budget; it has also continued to expand cooperation with countries with similar thinking, hoping to maintain peace and security and stable international order.

Keywords: Indo-Pacific, China Threat, Japan Defense, US-Japan Alliance