

學術論文

全球結構變遷下日本對中國戰略之 調適

Transformation of Global Structure and the Emerging of Japan's New China Policy

蔡東杰 *Tung-Chieh Tsai*

國立中興大學國際政治研究所教授

Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

盧信吉 *Hsin-Chi Lu*

國立中興大學國際政治研究所助理教授

Assistant Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

隨著近年來中國崛起對美國霸權地位之潛在威脅愈發明顯，許多國家愈來愈關切其崛起的後續發展、中美出現「權力轉移」的可能性、中國是否將改變原先傾向「維持現狀」之政策路徑，以及它對區域鄰國可能帶來之影響。對此，不僅配合美國全球戰略與遏制中國崛起，乃日本近期在此一雙邊同盟架構中的主要任務，一方面中國愈發明顯地成為日本的戰略假想敵，值得注意的是，日本安倍政府雖不斷在官方文書中暗示中國作為其主要安全威脅來源，且 2014 年以來持續擴張防衛預算，但於此同時，自 2014 年 APEC 峰會以來，日本也不斷嘗試尋求與北京「破冰」的可能，尤

其在川普上台後，美國方面浮現之戰略不確定性，或許也讓日本可能採取某種戰略調適來因應可能出現之變數。

With the potential challenge of China's rise in recent years against America's hegemonic status becoming ever clear, many countries are becoming ever attentive on the successive development of the rise, the possibility of power transition between China and the US, and whether China will shift away from its former policy path of maintain the status quo. Correspondingly, for Japan, not only is cooperation with US global strategy in tying down China's rise the main task of the US-Japan alliance, China in itself has developed into an imagined strategic foe. It is worth pointing out that even though the Shinzo Abe administration has repeatedly hinted in official documents at China being the main security challenge for Japan while continuing to increase its defense budget since 2014, Japan has also been in a continuous search for opportunities to break the ice with China. In particular, following the entry into office of Donald Trump, the emergence of strategic uncertainties in Washington presents Japan with policy space to make strategic adjustments to respond to new variables.

關鍵詞：日本、安倍政府、中國崛起、區域戰略

Keywords: Japan, Abe Administration, China rise, regional strategy

壹、美中消長下之全球與區域結構變化

相較歷史上傳統之東亞區域結構變化，多半由區域內強權互動現實所牽引，近代以來由於全球化浪潮所致，東亞戰略情勢變化動能逐漸來自區域外權力國家及其所建立結構施加的外力影響力較大。¹因此，討論當前東亞區域結構變遷時，自然需要將全球結構變化及變化後的政策施行納入考量。自冷戰以來，美國透過獨霸全球之超強軍事投射能量，在穩定全球結構後，進而延伸至各個區域並藉此建立一套完整穩定的國際結構。但值得注意的是，即便美國迄今仍為最具影響力之全球性軍事霸權（軍事支出佔全球比例依舊接近半數，並擁有最龐大艦隊與海外基地群），但受到經濟影響相對衰退（從 1950 年代佔全球 GDP 約 50%，降至迄今不到 25%，以及從 2000 年約 5.6 兆到 2022 年 2 月突破 30 兆美元的國債累積速度）的狀況影響，顯然大幅削弱其軍事支撐能量。尤其 2001 年以來阿富汗與伊拉克戰爭殘局、2008-09 年金融海嘯餘波盪漾，以及 2021 年倉促撤離阿富汗帶來衝擊等，都讓美國維持秩序能力在各式挑戰下不斷受到質疑，至於其能否繼續支撐對區域盟國的承諾，乃成為區域結構變化的關鍵因素。

進言之，近年來中國崛起對美國霸權地位之潛在威脅愈發明顯，包括其崛起的後續發展、中美出現「權力轉移」的可能性、中國是否將改變原先傾向「維持現狀」之政策路徑，以及它對區域鄰國可能帶來之安全影響等，都愈發引起各國關注討論。

事實上，美中關係「競大於合」之發展態勢早已有跡可循：例如，在小布希政府將中國定位為「戰略競爭者」的前提下，根據美國國會 2000 年度《國防授權法》第 1202 項規定，要求國防部必須定期評估中國軍事發展並向議會報告，據此，後者自 2001 年起開始例行提出《中國軍事與

¹ Tung-Chieh Tsai and Tai-Ting Liu, "Hegemonic Turnover in East Asia: a Historical Review since the Nineteenth Century," in David Walton & Emilian Kavasaki, eds., *Power Transition in Asia* (New York: Routledge, 2017), pp. 26-44.

安全發展》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）（一般簡稱為《中國軍力報告》），至於隸屬五角大廈的國防情報局（DIA）也自 2019 年起定期發布《中國軍力》（*China Military Power*）報告，內容描述無非一貫強調中國軍事能力正迅速發展，因此建議美國應在戰略上審慎應對。

在前述疑慮氛圍醞釀之下，無論 2009 年起推動「重返亞洲」（Pivot to Asia）與 2012 年宣示之「再平衡」（Re-balancing）戰略，乃至 2010 與 2014 年發布的《四年防務評估報告》（QDR），以及 2010 與 2017 年的《國家安全戰略報告》（NSS）等一系列官方文件都再再指出，繼小布希時期之後，歐巴馬政府時期之假想敵優先設定亦無疑是中國，²至於川普政府在 2018 年正式對中國發動「貿易戰」，既落實「G2」想像並暗示「後美國世界」的可能到來，³可以這麼說，此一潛在之新世界特徵在於美國衰落雖未必成真，至少「群雄並起」乃不爭現實，至於美國不僅開始自我調整成最強者（the first among equals）而非霸權，⁴對多數觀察家來說，更具「權力平衡」特徵的世界正在來臨且影響著主要國家的決策階層。

對亞太區域內其他國家而言，日本與澳洲在 1989 年倡議推動的「亞太經濟合作」（APEC），以及由中國與東協為核心在 2005 年建立的「東亞高峰會」（EAS）不啻區域內部「亞太主義」與「東亞主義」競爭之重要象徵，其中，日本前首相安倍晉三政權不斷在官方文書中暗示中國作為其主要安全威脅來源，且自 2014 年以來持續擴張防衛預算，並在 2017 年承接美國退出後的《跨太平洋夥伴全面進步協議》（CPTPP），與中國主

² 徐偉光、蔡東杰，〈美中新冷戰及其對兩岸關係之挑戰〉，《中共研究》，第 54 卷 5 期（2020），頁 27-41。

³ Charles A. Kupchan, *The End of America Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the 21st Century* (New York: Alfred A. Knopf, 2003); Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton & Company, 2009).

⁴ U.S. National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (Washington, D.C.: U.S. National Intelligence Council, 2008).

導之《區域經濟夥伴協議》(RCEP)相抗衡；儘管自 2014 年 APEC 峰會以來，日本確實不斷尋求與北京「破冰」的可能，美國方面浮現之戰略不確定性也讓其嘗試採取某種戰略調適來因應可能變數，從而顯現出日本對中國戰略之多變性，但本文依舊認為，全球與區域結構內涵之變遷仍是分析日本對中國戰略改變特徵關鍵所在。

貳、美國維繫全球霸權與重建區域秩序之努力

面對中國崛起對其全球地位的潛在挑戰，美國早在 2002 年版《國家安全戰略報告》(NSS)便指出，必須維持足夠能力來因應可能的敵人(暗指中國)，⁵外交關係委員會也宣稱，中國已對美國與東南亞造成經濟、軍事與政治上的嚴重挑戰，⁶再加上諸如伯格斯坦(Fred Bergstan)於 2008 年金融海嘯來臨之後提出所謂「G2」概念，主張中美兩國應建立平等協商領導全球經濟事務模式之催化，⁷無論是否涉及「威脅」思考，這些討論與新概念之浮現，不啻都對美國西太平洋政策的轉變發揮相當的影響作用。

為因應前述判斷，在伊拉克戰爭於 2003 年底「大致結束」後，美國便逐步將部分戰略焦點轉移至東亞；除透過 2004 年起的關島擴建計畫落實「靜態」政策外，密集推動大規模聯合軍演則是主要「動態」觀察指標。例如 2004 年「夏季脈動」(Summer Pulse)演習便首度有 7 艘航母齊集西太平洋，暗示「若面臨朝鮮半島危機或台海衝突，美國可在最短時間內對此部署至少 6 個航母」，2006 年於關島進行「勇敢之盾」(Valiant Shield)

⁵ U.S. White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: U.S. White House, 2002), p. 30.

⁶ J. Robert Kerrey and Robert A. Manning, *The United States and Southeast Asia: A Policy Agenda for the New Administration* (New York: Council on Foreign Relations, 2001), p. 17.

⁷ C. Fred Bergstan, "A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge," *Foreign Affairs*, July/August 2008, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-06-01/partnership-equals>.

海空聯合軍演則是冷戰結束後美國在亞太地區最大規模軍力集結，也是越戰後首度集結 3 個航母戰鬥群在南太平洋進行演習；值得注意的是，此演習雖以「盾」為名，卻含有明顯的攻勢意味，突顯出美國政府對此地區的戰略重視。

接著，歐巴馬政府於 2009 年公開宣示將「重返亞洲」後，美國更於 2010 年利用「天安艦事件」，以嚇阻並反制北韓為由，首先與南韓在 7 月舉辦自 1976 年以來代號「無畏精神」(Invincible Spirit) 最大規模的軍事演習，共動員 20 艘軍艦與 200 餘架戰機、8000 多名官兵，這項紀錄在 2016 年被「關鍵決斷」(Key Resolve) 和「鵝鷹」(Foil Eagle) 年度聯合演習所打破，⁸此次除南韓動員 30 萬兵力，美軍在派出 1.5 萬人參與外，還出動包括了戰鬥航空旅、海軍陸戰隊機動旅，以及諸如史坦尼斯號核動力航母 (CVN-74)、核子潛艦等，無論質或量上均創下 1976 年來之最；⁹若加上 2010 年 2 月底部署 B-52 戰略轟炸機和 F-22 隱形戰鬥機，美國確已完成一定程度之戰爭準備。

在直接或間接應對中國方面，美國航空母艦事實上在 2009 年便曾經進入黃海，2010 年起還將雙方對峙從東海（支援日本釣魚台爭端）延伸至南海海域，¹⁰例如美國與越南在 2010 年便以慶祝建交 15 周年為由進行首度聯合演習，同年度「環太平洋軍事演習」(RIMPAC) 除參與國家從前次 (2008) 的 10 國增至 14 國外，演習目的亦設定為「防備亞太地區崛起

⁸ 起自 2008 年的「關鍵決斷」在 2000-07 年原稱「反應、階段、前進與整合」(Reception, Staging, Onward Movement, Integration)，此次軍演將以 2015 年取代「作戰計畫 5027」(1973 年通過) 的「作戰計畫 5015」為指導原則，相較原計畫假想半島出現緊急狀況後，韓美將聯合採取先制攻擊，新目標更鎖定優先消除北韓的大規模毀滅武器。

⁹ 除前述演習，3 月 7-18 日的陸戰隊「雙龍訓練」(Ssang Yong, 2012 年起隔年舉行) 也是歷來規模最大一次，韓美各出動 5000 名與 7000 名陸戰隊參與，既是 1989 年「團隊精神」(Team Spirit) 後雙方最大型聯合登陸訓練，也是首度擴大為 4 國軍演 (加上澳紐)。

¹⁰ 美國總統歐巴馬在 2014 年訪日時宣稱美日安保條約可適用於釣魚台問題，見〈歐巴馬：釣魚台適用美日安保〉，《蘋果日報》，2014 年 4 月 24 日，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20140424/35787009/>。

中的新興軍事力量」，明顯將中國視為頭號假想敵，且日本海上自衛隊首度參與，更甚者，美國在 2012 年一口氣將參演國家提升至 22 國，在環太平洋國家中「獨缺中國」，政治象徵意味十足，至於 2014 與 2016 年兩度邀請中國參演，則將其「體制化」目標相當明顯。

無論美中關係未來如何發展，固守西太平洋島鏈 (island chain) 乃是美國當前戰略重點之一。¹¹為有效介入並操控區域安全局勢，冷戰結束後，美國便致力在亞太地區構築「兩重一輕」的三大前線基地群，前者指「第一島鏈」（以日本橫須賀港為中心）和「第二島鏈」（以關島為中心）部署的機械化步兵師、航母戰鬥群和戰鬥機聯隊，後者則是以新加坡為中心，目的在保護美軍無害通行權和普遍基地使用權的東南亞基地群。

911 事件後，由於從朝鮮半島、台灣海峽到東南亞被認定屬於「不穩定的弧形地帶」，為應付潛在衝突，美國不斷強化與南韓和日本戰略關係，並大力提升關島基地對第一島鏈的支撐；不但駐日美軍於 2014 年重新部署，凸顯未來日本作為美國在西太平洋地區情蒐及指揮中心的地位，針對亦可作為航母編隊護航潛艇及陸基反潛機出發基地的關島，也積極實施更新計畫以將其打造成「亞太樞紐」。至於繼太平洋司令哈里斯 (Harry Harris) 於 2016 年重提在 2007 年籌組失敗的美國、日本、澳洲與印度「小北約」聯盟後，¹²最終在 2017 年成為「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)。

針對中國在 2013-15 年間積極於南海填海造地舉措，儘管一度因不想激怒對方而猶豫不決，美國仍在 2015 年派遣驅逐艦拉森號 (USS Lassen)

¹¹ "Bush seeks to protect Pacific island chains," *The China Post*, August 24, 2008, <http://www.chinapost.com.tw/international/americas/2008/08/24/171553/Bush-seeks.htm>.

所謂島鏈包括：第一島鏈（從靠近亞洲大陸東部沿岸的阿留申群島、千島群島、日本群島、琉球群島、菲律賓群島，延伸至印度尼西亞群島）、第二島鏈（自小笠原群島、硫磺列島、馬里亞納群島、雅浦群島、帛琉群島，延伸至哈馬黑拉島）和第三島鏈（以美國太平洋司令部所在地夏威夷群島為核心）。

¹² 〈美再倡小北約 攜日印澳同盟抗中〉，《自由時報》，2016 年 3 月 4 日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/964427>。

進入渚碧礁及美濟礁 12 海浬內，2016 年又派遣驅逐艦柯蒂斯威伯號 (USS Curtis Wilbur) 進入西沙中建島 12 海浬內，至於 2016 年 2 月在「美國—東協高峰會」中聚焦南海並聲稱「為降低南海緊張局勢所應採取的具體措施，包括停止在該地區進一步填海工程，建設新工事及將爭議區域軍事化」，既等於公開向北京叫陣，亦在在顯示美國為遏止中國崛起所做的努力。最後，儘管歐巴馬任期將屆，美國國防部長卡特 (Ashton Carter) 仍在 2016 年宣示「亞太再平衡」戰略已邁入第三階段，美國「會持續加強自身軍事優勢，以便在這個區域維持最強大軍力，除把將會把更新型、先進的武器投入到亞太地區外，並在軍備上推動「躍進式投資」，以在中國大陸軍事實力日增的這個區域，持續維持美國的主導性。

雖然部分觀察家認為，自從無法在 2015 年習近平訪美期間與其就南海問題達成共識後，歐巴馬終究做出與中國在南海擴大對峙的決定，¹³在 2016 年 1 月最後一次對國會〈國情咨文〉中 3 度提及「中國」，強調美國「仍是地球上最強大國家」，2 月在白宮對各州州長講話時又指出「我們擔心的是，...如果允許中國制定該地區的貿易規則，那美國的企業和美國的工人都會被取代」，藉此敦促國會儘快批准 TPP；¹⁴但實際上，為了在任期結束前留下政治遺產，包括通過氣候變遷《巴黎協議》以及為美軍從阿富汗撤退鋪路，爭取中國合作乃歐巴馬無可迴避的選項，例如，國務卿凱瑞 (John Kerry) 便曾建議推遲向中國人工島 12 海浬內派遣美國艦船。據此，美中競爭雖日益激烈，卻未必完全朝「零和」方向邁進，至於 2016 年底美國總統大選結果則提供了下一個變數來源。

可以這麼說，美國在川普 (Donald Trump) 時期展開對中國之全面戰略遏制乃屬無可置疑；¹⁵除了自 2018 年從關稅領域全面展開之貿易戰，根

¹³ 秋田浩之，〈歐巴馬怒了？〉，《日經中文網》，2015 年 10 月 27 日，
<https://cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/16682-20151027.html>。

¹⁴ 〈歐巴馬：中國=800 磅的大猩猩 不能讓他們制定貿易規則〉，《ETtoday 東森新聞雲》，2016 年 2 月 24 日，<http://www.ettoday.net/news/20160224/652407.htm>。

¹⁵ Xie Tao, "China-U.S. Relations during the Trump Administration," *Asia Policy*, No. 24(2017),

據為因應 2019 年《國防授權法案》(NDAA 2019)第 1261 條要求,在 2020 年公布之《美國對中國戰略方針》內容,¹⁶白宮除承認過去幾十年對華「接觸」政策已然失敗,更宣稱將徹底改弦易轍,採取公開施壓以遏制中國在經濟、軍事和政治等領域的擴張。

據此,早已是討論熱點之美中「新冷戰」(New Cold War)議題再度甚囂塵上。不僅美國在 2017 年重啟由安倍晉三在 2007 年倡議之 QUAD 機制,2020 年 12 月兩院通過年度《國防授權法》(NDAA FY21)第 1251 條規定以 22.3 億美元推動〈太平洋威懾倡議〉(Pacific Deterrence Initiative, PDI),目的在強化對印太區域威懾並確保與盟友和夥伴互動,內容涉及中國之條款近 40 項,不啻充分反映當前美中關係現狀,¹⁷2021 年拉攏英國與澳洲締結《新安全倡議》(AUKUS),也堪稱敵對性十足。

參、北京建立「中國特色」區域霸權之潛在走向

就在美國內部「中國威脅論」浮現之際,如同王逸舟將 1989-2002 年間視為中國對外關係「在冷戰結束後的適應與調整時期」,並將其後稱為一個「全新成長時期」般,¹⁸中國不僅逐漸擁有挑戰霸權的客觀條件(GDP 全球占比從 2000 年 3.6% 升至 2020 年 18.1%,並於 2010 年超越日本躋身世界第二,軍費支出則由 2000 年排名全球第六,2020 年為全球第二且超

pp. 5-12; Sanja Arežina, "U.S.-China Relations Under the Trump Administration: Changes and Challenges," *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 5, No.3(2019), pp. 289-315.

¹⁶ White House, *United States Strategic Approach to The People's Republic of China*, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

¹⁷ 法案與台灣有關的部分包括:1260 條再度確認《台灣關係法》與〈六項保證〉為美台關係基石的意見(1260A 條涉及對台軍售、1260B 條建議美台醫療安全夥伴關係),9724 條則保障台灣公民在國際金融組織的公平僱傭規範。

¹⁸ 王逸舟、譚秀英主編,《中國外交六十年》(北京:中國社會科學出版社,2009 年),頁 16-20。

過 3-5 名總和)，確實也有準備加入更高層競爭的主觀積極作為，包括自 1990 年代以來推動大國外交以提高國際地位、2000 年第十五屆五中全會上首次明確提出「走出去」戰略，以及 2013 年以來推動「中美新型大國關係」等，¹⁹都是明顯例證。

更甚者，無論杭亭頓（Samuel P. Huntington）指稱「中國的歷史、文化、傳統、規模以及經濟活力和自我形象等，都驅使它在東亞尋求一種霸權地位」，²⁰抑或米爾斯海默（John Mearsheimer）認定「中國將首先尋求地區內霸權，然後在去擴張其勢力範圍，最終控制整個世界體系」，²¹還是朱波（Andrew Chubb）對中國軍方「鷹派」崛起的評估，²²與中國專家白邦瑞（Michael Pillsbury）不無懺悔式的自述，「我們這些自命中國問題專家的人，雖一生致力於降低美中之間的誤解，但美國人對中國的一再犯錯，有時仍鑄下嚴重後果」，²³這些固然呈現出西方從歷史邏輯或陰謀論角度對中國區域戰略的預測，至於龐中英所謂「亞洲是中國國際戰略的長期重心」，²⁴與鄭永年指出「中國崛起出路在亞洲」等，²⁵則不啻間接表明了中國菁英階層之某種共同期待。

至於 2000 年以來中國海軍在周邊海域中更頻繁活動、2001-3 年間推動與東協簽署自由貿易區、2002 年起推動博鰲論壇與「和諧亞洲」概念、2003 年提出睦鄰外交基本綱領與主導六方會談等，積極走出去的態度既與

¹⁹ 江鑫嫻，〈習近平提中美新型大國關係六重點方向〉，《文匯報》，2014 年 11 月 13 日。

²⁰ Samuel Huntington, *The Clash of Civilization and the Remaking of the World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996), p. 229.

²¹ John Mearsheimer, "Clash of the Titans," A Debate with Zbigniew Brzezinski on the Rise of China, *Foreign Policy*, No. 146(2005), pp. 46-49.

²² Andrew Chubb, "Propaganda, Not Policy: Explaining the PLA's Hawkish Faction," *China Brief*, Vol. 13(2013), p. 15.

²³ Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower* (New York: St. Martin Griffin, 2016), p. 6.

²⁴ 龐中英，《中國與亞洲》（上海：上海社會科學院出版社，2004 年），頁 183。

²⁵ 鄭永年，《通往大國之路：中國與世界秩序的重塑》（北京：東方出版社，2011 年），頁 221。

1989 年以來「韜光養晦」精神大相逕庭，²⁶在 2008 年全球金融海嘯來襲同時首次派遣軍艦前往亞丁灣護航，非但暗示它踏出其藍水戰略的第一步，2011 年以撤僑為名首度在地中海執行軍事任務，既見證前述「走出去」戰略的逐步落實，全球佈局輪廓亦因此隱約浮現出來。至於 2010 年以來針對美韓黃海軍演、中日釣魚台爭端與南海主權問題的強硬姿態，與 2013-14 年起力推「一帶一路」並於 2015 年建構「亞洲基礎建設投資銀行」(AIIB) 等周邊事政策走向，皆可看出，無論戰略內涵趨和趨戰，中國之擴張已無回頭路。

於此同時，根據國際貨幣基金 (IMF) 以購買力平價 (PPP) 作為標準的估算結果，中國 GDP 已在 2014 年正式超越美國 (這也是美國在 1872 年擠下英國成為世界首位後第一次被超越)，至於名目 GDP 超越美國時間雖無定論，值得注意的是，此類估算結果不但是另一個「常識化」方向，從中國經濟超越美國的預估點由 1990 年代的 2050 年、2000 年代的 2025-30 年，到 2010 年後波動於 2016-26 年間，超越點不斷被提前既凸顯出明顯「追趕」態勢，這也正是美國「中國威脅論」的夢魘來源。

正如前述，美國所以自 2009 年逐漸將戰略重心往東亞轉移，主要乃為因應日益明顯的「中國崛起」態勢及其對自身霸權的潛在威脅。事實上，隨著近年來亞洲各國在經濟、外交與軍事方面與中國愈來愈接近，中國確實有愈來愈自然地往區域霸權地位靠近的跡象。²⁷至於東亞國家迄今為何大致上選擇了「接受」而非「制衡」其崛起 (一般稱避險策略)，康燦雄 (David C. Kang) 認為，或許來自某種夾雜傳統認同與缺乏恐懼心理所致

²⁶ Bates Gill, "China's Evolving Regional Security Strategy," in David Shambaugh, ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2005), pp. 249-251.

²⁷ David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol.29, No.3(2004/2005), pp. 64-99; Brantley Womack, "China and Southeast Asia: Asymmetry, Leadership and Normalcy," *Pacific Affairs*, Vol.76, No.4(2003/2004), p. 526; Paul H.B. Godwin, "China as Regional Hegemon?" in Jim Rolfe, ed., *The Asia-Pacific Region in Transition* (Honolulu, Hawaii: Asia-Pacific Center for Security Studies, 2004), pp. 81-101.

（台灣或許是唯一恐懼中國動武的區域國家）；進言之，不僅中國本來即有長期擔任區域霸權的經驗，東亞國家也多半視其為「善霸」（*benign hegemony*，中國從未對體系內成員施加絕對控制），從歷史上看來，只要中國穩定，區域秩序也就跟著穩定，²⁸何況目前區域內絕大多數國家之最大貿易夥伴都是中國，也是不爭事實。

根據習近平在 2014 年 11 月在中央外事工作會議上的講話，首先總結性指出近期中國外交重點包括「著眼於新形勢新任務，積極推動對外工作理論和實踐創新，注重闡述中國夢的世界意義，豐富和平發展戰略思想，強調建立以合作共贏為核心的新型國際關係，提出和貫徹正確義利觀，宣導共同、綜合、合作、可持續的安全觀，推動構建新型大國關係，提出和踐行親誠惠容的周邊外交理念、真實親誠的對非工作方針」，接著指出「當今世界是一個變革的世界，是一個新機遇新挑戰層出不窮的世界，是一個國際體系和國際秩序深度調整的世界，是一個國際力量對比深刻變化並朝著有利於和平與發展方向變化的世界」，因此敦促外交人員從「使我國對外工作有鮮明的中國特色、中國風格、中國氣派」出發，「切實抓好周邊外交工作，打造周邊命運共同體，…運籌好大國關係，構建健康穩定的大國關係框架，…加強同發展中國家的團結合作，…推進多邊外交，…積極推進一帶一路建設，…落實好正確義利觀」。²⁹由此可大致瞭解中國對當前形勢之判斷，與自我設定之工作重點所在，從而回應時殷弘所稱「中國的外交大戰略正在成型」的說法。³⁰

進一步來說，中國綜合國力非但自 1997 年亞洲金融風暴後便持續上升，更因美國國力相對下降，致使北京逐漸拋棄「韜光養晦」，並在愈發

²⁸ David C. Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia* (New York: Columbia University Press, 2007), pp. 4 & 41.

²⁹ 〈習近平出席中央外事工作會議並發表重要講話〉，《新華網》，2014 年 11 月 29 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm。

³⁰ 〈時殷弘：習近平外交大戰略漸成型〉，《紐約時報中文網》，2015 年 1 月 20 日，<http://cn.nytimes.com/china/20150120/cc20shiyinhong/zh-hant/>。

自信的前提下開始去建構一個有利自身發展的「結構」，這讓習近平時代的外交政策出現重大改變。例如在 2013 年提出「中美新型大國關係」同時，³¹習近平也倡議「建立以合作共贏為核心的新型國際關係」，³²充分顯示北京在當前國際舞台中往「倡議者」角色挪移之趨勢。值得注意的是，即便「韜光養晦」政策在習近平時代終結似成定論，不可否認地，現階段的中國內外部依舊問題叢生，尤其是權力結構方面，正如峯村健司所稱「習近平政權最大的危險，正是過於強大的習近平」的看法，³³可謂直指中共制度性不足的潛在挑戰。正因如此，近期中國看來雖確實正積極「走出去」，「先安內再攘外」或仍是其核心指導原則。

肆、結構變遷下日本對中國戰略調適與挑戰

儘管美日關係在 1997-2000 年間一度出現所謂「同盟漂流」現象，³⁴由於美國在 2000 年後轉而將中共視為「戰略競爭者」，致使所謂「中國威脅論」不僅愈發受到重視，加上日本因為經濟泡沫化使其東亞經濟龍頭優勢亦面臨中國的挑戰，在民族主義與權力危機感促使下，³⁵一方面中日對立態勢隱然浮現，為反制中國崛起，日本也選擇強化與美國的關係，特別是藉由 1996 年〈新安保宣言〉、1999 年《周邊事態法》、2001 年《反恐怖攻擊對策特別措置法》與 2003 年配合美國反恐通過《有事三法》（武力攻擊事態法、自衛隊法改正案、安全保障會議設置法改正案），順勢讓

³¹ 袁鵬，〈關於構建中美新型大國關係的戰略思考〉，《現代國際關係》，第 5 期（2012），頁 1-8。

³² 王毅，〈建構以合作共贏為核心的新型國際關係〉，《國際問題研究》，第 3 期（2015），頁 1-6。

³³ 峯村健司，《站在十三億人的頂端：習近平掌權之路》（台北：聯經出版公司，2016 年），頁 308。

³⁴ Funabashi Yoichi, *Alliance Adrift* (Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, 1999); Michael J. Green, "Japan, the Forgotten Player," *National Interest*, No.60 (2000), pp. 42-49.

³⁵ Kent Calder, "China and Japan's Simmering Rivalry," *Foreign Affairs*, 85:2 (2006), p. 130.

日本取得協同美軍作戰的彈性空間，並於戰後首度取得使用武力之法律依據。³⁶特別在美國 2009 年推動「重返亞洲」以及安倍晉三 2012 年領導自民黨重新執政後，美日關係不僅愈發緊密，日本戰略原則變遷及其假想敵設定亦清晰可見。

值得注意的是，儘管中國自 2004 年起取代美國成為日本最大貿易夥伴，但因後者右翼勢力擴張，兩國高層一度在 2001-06 年間長期未曾互訪，更因日本針對中國潛艦靠近釣魚台問題，在 2005 年初制訂〈應對外國潛艇侵犯日本領海的對策方針〉，並與美國召開「2+2」會議制定「共同戰略目標」，明確將「中國加強軍備」與「北韓發展核武」列為亞太地區的不穩定因素，即便小泉內閣於 2006 年下台後，中日關係一度在 2006-10 年間出現若干暖化跡象，但對立之潛在本質始終沒有真正改變。

例如，安倍晉三於 2006 年首度組閣之後，隨即提出「自我主張型外交」說法，除仿照美國國家安全會議機制建立「國家安全問題強化官邸機能會議」（實則小泉時期 2002 年便開始研議），並提出「亞洲通道」（Asian Gateway）構想，配合外相麻生太郎的「自由與繁榮之弧」倡議，藉由擴大對周邊國家與地區援助來重建彼此關係，也期盼落實「普通國家化」的長期目標；³⁷ 2012 年再次上台組閣後，除隨即於年底正式組建「國家安全保障會議」外，更加入「價值觀外交」作為所謂安倍外交之基本理念，同時以「戰略性外交」、「重視普世價值外交」及「堅守國益之主張式外交」等原則作為推動前述理念的重要引擎，隨即展開「俯瞰地球儀外交」之全方位出擊。³⁸

在具體戰略佈署作為方面，自 1999 年依據 1997 年〈防衛合作指針〉開始推進所謂「有事法制」後，美日關係便有迅速升溫跡象；不僅在 2005

³⁶ 歐廣南，〈日本軍事有事法制之研究〉，《復興崗學報》，第 82 期（2004），頁 279-288。

³⁷ 安倍晉三，《美しい国へ》（東京：文藝春秋，2006 年）。

³⁸ 蔡東杰，〈安倍新政權時期：外交戰略轉型〉，收於李世暉等著，《當代日本外交》（台北：五南圖書公司，2016 年），頁 96-97。

年「2+2 協商」時達成「共同戰略目標」，將安保協同範圍超越亞太區域並首度提及台海問題，2006 年提出之「整編路線圖」更將雙方安保對象擴及全球反恐項目，納入從東北亞到中東、非洲等「不安定弧形」區域，這既意味日本被徹底納入美國的全球戰略中，³⁹也暗示它走出「普通國家化」之關鍵一步。尤其 2012 年安倍再度組閣後，根據 2013 年日本〈防衛計畫大綱〉、2015 年美日通過新版〈防衛合作指針〉與 2015 年日本政府解禁集體自衛權並通過《新安保法》，美日將針對「平時事態、重要影響事態、存立危機事態、日本有事」等 4 大戰略情境，加強兩國軍隊無縫支援，共同將影響力投射至全球範圍當中。

於此同時，日本也先在 2014 年通過〈防衛裝備轉移三原則〉，這是該國自 1967 年以來首次全面重修禁止武器及相關技術出口的〈武器出口三原則〉，旨在藉此強化與盟國的安保合作關係，並促進國內軍工業發展；⁴⁰ 2015 年進一步通過新《防衛省設置法》並於 10 月正式成立裝備防衛廳，作為推動前述新原則的機構。於此同時，日本不僅國防預算自 2013 年度以來持續呈現正成長，2016 年度以來規模連續突破 5 兆日元（約 1.4 兆台幣，相較台灣政府總預算約 2 兆），一方面於 2022 年跨過 GDP1% 門檻，日本甚至宣示未來預算將以 GDP2% 為目標。更有甚者，自 2016 年安倍晉三公開以「修改憲法第 9 條」作為選舉政見主軸，⁴¹如何改變制度體質，並如同中國一般積極「走出去」，似乎同樣是近期日本外交戰略重要核心。

值得注意的是，除了配合美國的圍堵中國佈局，日本也主動強化與區域周邊國家的交往。例如，安倍在 2012-13 年間幾乎遍訪所有東協國家，2015 年 12 月與韓國達成慰安婦賠償協議之里程碑，至於明仁也在 2016 年

³⁹ 實質內容包括：整合駐日美軍和日本自衛隊之指揮功能；強化日本作為美國東亞戰略據點之角色；把駐沖繩部分海軍陸戰隊移到關島，增強美軍全球軍事行動之機動性。

⁴⁰ 〈日本內閣通過新原則放寬武器出口〉，《BBC 中文網》，2014 年 4 月 1 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2014/04/140401_japan_defence。

⁴¹ 〈安倍擬在本屆國會通過公選法修改案並再提修憲〉，《中央日報》，2016 年 2 月 21 日，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=103570326。

成為首位訪問菲律賓的日本天皇；於此同時，日本自衛隊潛艦繼 2001 年後再次於 2016 年造訪蘇比克灣，2015-16 年連續與越南展開聯合海上演練，2017 年 QUAD 成形後，更在美國安排下積極參與多國軍事演習。

必須說明，根據 2015 年版《外交青書》，在「積極和平主義」原則下，日本聲稱將以下 3 個要素作為外交政策基礎，分別是：強化日美同盟關係、強化與鄰近諸國合作關係，以及強化能資助日本經濟再生之經濟外交；其中，前兩者發展如同前述內容，至於第三點則主要回應安倍晉三在 2012 年提出「大膽的金融政策、機動的財政政策、喚起民間投資的成長戰略」的安倍經濟學「三支箭」（三本の矢）政策，目標在解決自 1990 年代以來長期泡沫化與 2008 年金融海嘯帶來的成長停滯挑戰。問題是，前述政策雖然一度帶來刺激效果，隨著全球經濟在 2014-15 年浮現下行跡象，不但日本央行在 2016 年 1 月被迫首度祭出「負利率」政策，花旗銀行也在 2016 年一份評估報告中指出，安倍經濟學存在明顯侷限性，透過日元貶值促進企業利潤增長效果有限，日本經濟或將逐步下滑或出現增長停滯。⁴²尤其在 2020 年 COVID-19 全球疫情蔓延下，不僅日本經濟發展面對「二次衰退」威脅，也導致 2020-21 年連續兩年重組內閣並引發後續政治動蕩。

儘管新任首相岸田文雄於 2021 年底提出規模達 56 兆日元（16.5 兆台幣）的新刺激計畫，且不論 2020 年日本國債 GDP 占比達 267%，高居全球各國首位，其政府財政支持規模 GDP 占比也超過 10%，乃所有發達經濟體中公共債務負擔最沉重的國家；正因存在前述負面指標，其國防開支屢創新高似乎並「不理性」，也為日本下一階段區域戰略佈局埋下不確定變數。

⁴²〈花旗：安倍經濟學走到盡頭 日本經濟將繼續下滑〉，《鉅亨網》，2016 年 2 月 23 日，<http://news.cnyes.com/20160223/20160223165943541293810.shtml>。

伍、結論

面對近年來中國崛起之潛在威脅以及愈發明顯之美中勢力消長，許多國家愈來愈關切其後續發展：以日本為例，隨著 1995 年左右「中國威脅論」開始浮現並受關注，防衛研究所一方面自 1996 年起每年發布《東亞戰略概觀》，持續關注周邊安全情勢與中國角色變化，更自 2010 年起每年例行發布《中國安全戰略報告》（2015 年除外），這也是日本唯一鎖定特定國家發布之官方報告，戰略目標相當明確，至於 2018-21 年《防衛白皮書》內容亦顯見日本對當前國際環境與秩序內涵充滿不確定性，包括大國（美中對抗）結構變遷、先進科技（假訊息）的影響、崛起大國（中國）挑戰現狀加劇，乃至非傳統安全（新冠病毒）侵擾等，一方面深化了日本的周邊安全威脅，至於印太地區依舊缺乏有效安全保障機制，以及灰色地帶議題之常態化與可能出現突發惡化等，更為其持續關注之議題焦點；⁴³更別說自 2013 年以來連續增長的國防開支。

除了描述自身基於法治的自由開放秩序，強調確保地區乃至全世的和平繁榮的目標外，日本更著重說明對於未來如何應對周邊國家帶來之安全威脅以及應對之道，此即自安倍時期以來不斷宣稱之「推動自由開放的印太地區願景」，目的在加強與盟友（美國）以及澳洲、印度、英國、法國、德國等歐洲國家共同推動符合願景的積極作為；據此，雖不完全排除「接觸」或「修好」空間，對日本而言，當前東北亞安保體制主要仍以美日聯盟為基礎，即便 2020 年以來再度遭逢首相頻繁更迭的挑戰，該國仍大致維持清晰可辨識之戰略走向。

儘管如此，畢竟全球與區域結構仍持續變遷，加上美中對峙態勢在拜登上台後並未出現緩減趨勢，鑒於周邊安全保障環境急遽趨於嚴峻，日本首相岸田文雄或將於 2022 年內前修訂一系列重要文件，包括《國家安全

⁴³ 蔡東杰、盧信吉，〈日本對美國同盟戰略之調整：威脅平衡視角之探討〉，《戰略與評估》，第 10 卷第 2 期（2020），頁 62-87。

保障戰略》、《防衛計畫大綱》以及《中期防衛力整備計畫》等；⁴⁴必須一提，前首相安倍晉三早在 2020 年《美日安保條約》生效六十周年時便有意修改前述系列戰略綱領，但終究因陷入政治困境無法完成，這或也是當前岸田政權無法迴避之挑戰。

責任編輯：傅家鈺

⁴⁴ 〈日本修改安保戰略 研議焦點包括台海局勢〉，《聯合新聞網》，2022 年 1 月 26 日，<https://udn.com/news/story/6809/6063684>。