

焦點評析

國家安全概念的再轉換—從國家有事到區域有事

The Re-transformation of National Security: From the Nation to the Region

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

國家安全議題在國際關係領域中並非新議題，從現實主義者假設的無政府狀態，到理想主義者想要建構的世界秩序，其本質都在討論國家安全。只是相對而言，每個理論創建者所討論的途徑不盡然相同，其想要探討的結果也就不全然相同。但對於國家而言，在不同的年代中能否「安全」存活，卻有著截然不同的面貌，例如近代國家安全概念的延伸，就包括基本的國家主權是否被其他國家行為者所接受與尊重，又或者進階狀態下國家政策是否被其他國際互動者所干涉，甚至於國家安全概念與落實是否受到其他各種形式的影響，都是當代國家發展政策的藝術範疇。由此可見國家安全概念與時俱進，無孔不入的特性依舊存在於國際關係領域中。本文將嘗試從近期日本延伸其國家安全概念到「台海有事等於日本有事」的主張，探討國家安全概念的再轉換，進而說明在當前的國際關係中，國家安全概念正在逐步的透過政策的改變轉型中。

一、當代「日本有事」前提下的國家安全概念

從日美聯盟在冷戰時期圍繞著「日本有事」的運作機制開始，日美安保合作就已經將其國家安全概念法制化，而二十一世紀後為應對周邊事態的調整，進一步確認「日美安保條約」的適用範圍，讓日本在維護國家安全的應對政策上有著新時代的具體實踐。¹顯示日本對於調整其與美國外交與軍事上的合作關係，擁有與時俱進的敏銳反應。更可說明日本安保體系的具體落實，除了穩定日本國家安全概念的維持以外，也時刻重申其與盟國—美國的合作密切程度。將其國家安全的維護機制與世界秩序主要維護者的外交連繫，因應著當代國家與區域發展，也讓日本的國家安全被包裹在世界和平發展中，正是過去日本國家安全的基本方針。²然而，對於日本維護其國家安全概念的同時，往往受到亞洲周邊鄰國的遲疑，程度較輕者基於對於日本維護「和平憲法」之堅持，如日本與美國的軍事同盟概念是否凌駕於其「和平憲法」之上；更甚者，則直接挑戰日本帝國主義的死灰復燃的可能性。這樣的討論代表著現實主義論者對於「安全困境」的假設能夠符合現實的情境，但卻無法避免其發生。

回歸國家安全的概念落實上，在現實主義論者的基本設定中，國家基於主權獨立的情況下，能夠不受到其他國家行為者的干預，行遂任何有利於國家統治的政策。換言之，國家安全概念政策的制定與落實，當然也不因其他國家行為者而改變。現實主義論者對於現實環境的兩大解讀方向完全背道而馳的情況下，說明了國際衝突發生的可能。只是在當代國家行為者所處的國際環境中，國家行為者能夠不受到其他國家行為者的影響者幾乎不存在。在安全困境影響的前提下，如果國家希望避免受到國際衝突的結果發生，則可能需要將國家安全概念以更為精緻的外交手腕形塑，諸如「區域有事」足以

¹ 蔡明彥，〈日美同盟之發展與抉擇：兼論台灣因應政策〉，《全球政治評論》(2003年10月)，第四期，頁100-104。

² 蔡東杰，〈區域性冷戰態勢與日本之戰略因應〉，收錄於李世暉、遠藤乾主編，《日本研究的轉化與重構：社會科學領域的學術對話》(台北：翰蘆出版社，2019年)，頁37-43。

代表著「國家有事」。

二、「台灣有事」下的日本國家安全

日本前首相安倍晉三於 2021 年年底與台灣智庫進行線上演說的時候，直敘：「台灣有事等同日本有事和日美同盟有事」。³其對於國家安全概念的論述遍佈於演說前半段，可細分為三層概念的說明：首先是說明當代國際環境的變化，及其對於日本、台灣、中國與其他國家行為者的影響；其次，描述日本與台灣在地緣政治連結上所共同面臨的困境；最後，在「台海有事等同於日本有事，也可以說是等同日美同盟有事」的情況下，應該如何面對外在的威脅與挑戰(指中國)。細究其所提及之台日互動，可以發現許多過去不曾被觸碰的議題重新被納入討論空間，例如中國軍費不斷增加，其 30 年來增長 42 倍的防衛預算，將對往後的東亞、全世界產生至關重要的影響；中國技術的進步，將難以分辨戰時、平時之間的界線；需要說服中國採取和平理性的方式解決問題，包含兩岸關係也需要依據這樣的原則；更甚者在於台海地區的衝突，是否能夠被稱之為影響「日本國家安全」的要素，都使日本政府更積極因應。這些政策的施行原則與過去日本政府的外交主張顯有差異，代表著日本政府對於國際結構與局勢的轉變，有著不同以往的認知。其論述中，中國因素雖然如同以往一般，佔有相當比重，但在政策成形過程中的角度，成為更重要的角色—威脅日本國家發展與安全的角色。轉換成為與台灣深化關係的政策面上，不論是停留在政黨之間、民間社會、或者是個人層級，都將超越以往「台日關係」範疇和國際框架的限制，進而形成「台灣有事等同日本有事和日美同盟有事」的實質論述。

日本政府亦於去年七月通過其「令和三年版防衛白書」，闡述日本周遭局勢的防衛現況。日本基於國際法治的自由開放，確保地區乃至於全世界的和

³ 演說全文詳見《財團法人國策研究院文教基金會》，
<http://inpr.org.tw/m/404-1728-21567.php?Lang=zh-tw>。

平繁榮目標之外，透過「推動自由開放的印太地區」願景的發展，加強與盟國美國的合作外，也會與澳洲、印度、英法德等歐洲國家、加拿大、紐西蘭等國家，共享符合願景的積極作為，致力為地區和平穩定做出貢獻。與 2020 年「令和二年版防衛白書」特別說明，中國對外試圖改變現狀的行為令人擔憂，以及 2019 年「令和年間版防衛白書」對國家的軍事行為、動向與近期特徵，進而形塑國家行為者對於區域安全威脅與未來發展的影響後，說明日本當採何種應對舉措。三者比較的差距在於，認定國家行為者對於區域安全影響的主動性。其次，令和年間版本白書則著重於描述中國對於改變日本國家安全憂慮的特徵，也改變了日本國家安全的順序。

綜整日本對於國家安全概念的維護之道，在於透過外部環境中的盟國相互支援，建構有利於其國家安全防衛的國際環境之外，也透過日本國內政策白皮書的論述，加強國民對於國家安全防衛的觀念，同時形成國家安全政策的指針，是國家安全概念調整三位一體的最佳實踐。因此，2021 年年底對於將「台灣有事」納入其國家安全的範圍，是日本將國家安全再擴大的模式。與前幾年逐步擴大「日美安保條約」適用範圍的方式相同。

三、安全主體、安全範圍、安全議題適性的再定義

過去討論國家安全概念的維護時，所定義的國家主體僅限於民族國家本身，其適用範圍多為討論國內層次，在安全議題上與外部連結的部分，再透過特別的政策模式—外交來加以討論。因此，在許多外交決策過程中需要被探討的是，外部的國際問題是否影響國內決策，或者國內決策如何能夠影響外交模式。在國際關係的大環境中受到科技發展以及全球化脈絡的影響，這樣決策過程的討論實屬合理。然而，如此區分的目的在過去討論國家安全主體、範圍以及議題適性仍屬於單一國家層次，且容易分辨出國家安全概念的年代。當前國際關係領域複雜、快速、多變的議題與政策，有時候難以統整與區隔，很容易在發生事件的第一時間中誤認為，所有事情都屬於「國家安全」範疇，造成國家安全領域議題優先於其他議題之上的結果。為了避免這

樣的結果影響國家政策的落實，國家必須將國家安全界線更為清楚地畫分，才能正確引導國家、人民支持其安全概念的主張。將「國家安全」擴張到「區域安全」就是概念最大化下不得不的選項。

從日本政府對於「日本有事」到「台灣有事」概念的論述不難發現，其國家安全概念中有一個主要的威脅變因—「中國」。中國近期的所作所為多數不符合日本或者美國在亞太地區國家存續的條件，連結到國家安全概念的政策擴張到極致，就是把日本國家安全概念往外延伸，台灣就成為這個發展趨勢下的第一個選項。這樣的變化與過去並沒有甚麼不同，例如領土擴張的概念，或者軍事同盟建立的需求，都完全相同。只是透過另外一種模式的建立，將國家安全延伸到區域安全，這樣概念的延伸將可避免與過去現實主義論者所言，無法解釋衝突發生時對於「安全困境」的兩難。

然而，回歸到現實層面中，對於日本國家安全概念的延伸是否被人民所接受，更甚者能夠討論是否被台灣人民所接受，或將成為這個新模式下的關鍵。當前東亞區域國家行為者對於國內民意支持的看重優先於國際輿論的發展，東亞各國在面臨民主選舉的壓力時，都可能快速轉換立場，或者形成新的外交方針。中國是否是個安全威脅，或者可能成為經濟契機尚在爭辯中，建築於這樣概念上的「台灣有事等同日本有事和日美同盟有事」立論並不穩固。

四、結論

區域有事的概念難以成形的原因，在於區域內有著過去被體系所容忍的「單一國家行為者」。也就是說把安全概念賦予給單一國家的時候以後，將難以重新整合成區域的概念，當然也由於地域發展受到自然因素限制，也難以單一、快速的將之一概而論。雖然看似受到國家安全的威脅，成為了區域有事的模式，但如何說服單一國家下的人民以及其他區域內國家的人民接受，才是這個模式的重大挑戰。否則，任何一個「國家有事」也能是「美國/日本

有事」豈不美哉。

責任編輯：李欣樺