

中日爭奪亞洲區域領導地位之靜默對抗

China and Japan's Quiet Struggle over a Regional Leadership in Asia

島山京子

壹、升高中的亞洲緊張局勢

在冷戰期間，除了某些特例外，亞太地區在美國支撐的區域秩序下享受著和平與穩定。於此同時，美國也慷慨地向亞洲國家開放自己的市場，並且吸納他們的輸出品，特別對中國亦復如此。總的來說，所有亞洲國家在安全與經濟方面都從美國獲益；其中，日本不啻是美國主導結構下的最大受益者。

然而，亞太地區似乎正在經歷著某種轉型期。中國在亞洲的經濟與軍事存在不僅正顯著地成長，並利用其經濟與軍事實力，努力地追求自身國家利益，同時堅決主張對南海的淺灘與島礁，以及尖閣群島（釣魚台）的主權。為了應對中國具爭議的「和平崛起」，日本在安倍晉三首相的堅定領導下，正在返回舞台的中心位置。值得注意的是，透過各種積極之支持舉措，日本已經加強了它與區域內國家的交往，特別是那些與中國存在領土爭議的瀕海國家。日本的海上自衛隊也會同美國及澳洲，於南中國海地區進行了海上聯合演習。面對此種緊張狀態，人們或許會感到疑惑，亞洲是否將發生中日兩國為了地區領導角色的競爭，抑或雙方只因為領土爭議，以致

彼此關係惡劣。

倘使仔細審視包括明、清兩朝等往日霸權，Charles Kupchan 認為，無論物質與規範性因素對於建立一套秩序都不具決定性，只有同時結合物質誘因與規範性偏好，才對產生霸權統治發揮作用。¹例如，第二次世界大戰後由美國領導的自由秩序，便說明兩者之間缺一不可。

美國曾提供歐洲國家大量的經濟援助，協助其歐洲盟邦從二次大戰造成的損失中恢復元氣。除此之外，美國還參與建構北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO），提供盟邦面對蘇聯威脅時的安全保障。正因憑藉前述安全與經濟誘因，美國成功地在西方建立秩序。事實上，美國不僅止於透過所謂「誘因」，而且包括了「價值觀」和「未來願景」，藉此尋求從西方國家獲得支持與合作。²因此，為了鞏固領導權並建立一套反映自身價值和規範的秩序，一個國家需要同時掌握這兩種權力元素：首先是傳播自身規範與理念的規範性權力，其次則是提供誘因的物質權力。

無可辯駁地，包括僅次於美國之全球第二大經濟體（中國），以及全球第三大經濟體（日本），雙方皆擁有足夠的物質權力以扮演區域領導者的角色，藉此建立並維護地區秩序。那麼，他們將如何使用物質權力來吸引其他國家並提供誘因？又將提出何種理念和規範以便成為領導者，藉此建立一套區域秩序呢？

¹ Charles A. Kupchan, "Unpacking Hegemony: the Social Foundations of Hierarchical Order," in G. John Ikenberry ed., *Power, Order, and Change in World Politics* (Cambridge University Press, 2014), p.25.

² G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan, "Socialization and Hegemonic Power," *International Organization*, 44(1990), pp.283-315; G. John Ikenberry, "The Future of International Leadership," *Political Science Quarterly*, 111(1996), pp.385-402.

貳、中國取得領導角色之嘗試

以崛起中的經濟實力做為基礎，近期中國開始積極地提出新構想。首先，它於 2013 年 10 月提出建立亞洲基礎建設投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB；簡稱亞投行) 的倡議，目的是透過提供更新基礎建設升級所需的資金，來促進亞洲的經濟發展。不過，亞投行預期的作用與日本在 1965 年建立、迄今佔有領導地位之亞洲開發銀行 (Asian Development Bank, ADB) 相類似；日本與美國目前各自在亞洲開發銀行中佔有 15.6% 股權，中國則截至 2016 年為止，仍是佔比 6.4% 的借款股東。相較之下，2017 年中國在亞投行的投票權佔比達 27.5%，第二大股東印度的投票權僅佔比 7.2%；中國擁有最大的表決份額意味著，自 2008 年全球金融海嘯以來，中國便持續尋求一個挑戰美元優勢地位的機會。³

其次，中國提出了「一帶一路」(one belt, one road, OBOR) 之倡議。該構想致力於透過加強周邊基礎建設發展，建立一個從中國出發並連結中亞的繁榮地帶，同時包含從中國出發，連結東南亞到非洲與歐洲的海運航線。雖然此構想之具體計畫尚不明確，許多國家仍從中看到某種經濟機會。看來，中國正試著藉由在其他國家面前擺盪蘿蔔，以採取主動行為。

儘管如此，在安全領域方面，中國對南海的積極主權聲索，則與其在經濟領域的努力，展現出截然不同的對比。中國不只宣稱對南海的淺灘與島礁擁有主權，還包括「九段線」內的整片海域。中

³ Saori N. Katada, "At the Crossroads: The TPP, AIIB, and Japan's Foreign Economic Strategy," *Asia-Pacific Issues*, 125(2016), p.3. 另有人認為中國提案目的在於，首先乃為了處理國內過剩產能，其次則為了糾正國際金融制度內已開發國家與新興經濟體之間關於投票權分配不公的問題，參見 David Dollar, "The AIIB and the 'One Belt, One Road,'" *Brookings*, Summer 2015, <https://www.brookings.edu/opinions/the-aiib-and-the-one-belt-one-road/>

國頻頻切斷越南與菲律賓船隻的纜線，只因其船隻在據稱屬於中國的水域作業。2012年，經過菲律賓海軍與中國海監船的長時間對峙後，部分源自菲方缺乏裝備以及執法的專門知識，中國接管了曾被菲律賓控制的黃岩島（the Scarborough shoal），使後者失去對該島礁有效控制，從而驅使菲國政府單方面向國際法庭提交仲裁協議。於此同時，中國與越南的緊張關係也在惡化中。

由於中國派船艦在西沙群島（位於越南專屬經濟海域內）附近爭議海域設置鑽油平台，隨著越南船隻進入此水域，中國的武裝巡邏船頻頻向越南海岸防衛隊艦艇發射水砲，導致中越船隻之間嚴重對峙。不僅如此，中國政府還在2014年通過一部國內法，規定外國船隻須獲中國政府同意，才能在九段線範圍內作業。

更重要的是，早自2013年起，中國便開始在所佔有的南海爭議礁石上從事自己的造島計劃，包括構築空軍基地以及具軍事用途的港口。此一舉措引發了國際社會的關注，質疑中國是否欲藉由建造軍事基地，在軍事上支配海洋通道。雖然中國以明確的聲明，向國際社會保證它提供公共財的意願，但此種片面改變現狀的行徑，仍徹底侵蝕其他國家的信賴，並抵銷了中國透過提供經濟機會來吸引他國的企圖。

另外，中國將經濟實力用於安全領域之戰略用途，也引發若干爭議；它經常利用其經濟實力的優勢，向其他存在利益衝突的國家施加壓力。舉例來說，為回應2010年發生尖閣諸島（釣魚台）衝突事件，中國決定暫時中斷向日本出口稀土，⁴又如作為黃岩島主權爭議之回應，它在2012年暫停從菲律賓進口香蕉，再者，為回應南韓

⁴ Kyoko Hatakeyama, "Japan and Rare Earths: Traditional Vulnerability Reconsidered," in Ryan Kiggins, ed., *The Political Economy of Rare Earth Elements* (New York: Palgrave Macmillan, 2015), pp.43-61.

設置薩德飛彈系統 (Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)，中國也阻撓樂天集團在其國內的商業發展。儘管難以證實這些措施是否為報復行動，無論如何，不能否認這些措施確實具懲罰性質。

參、日本支持既現有秩序之努力

由於中國自 2000 年起擴大在日本專屬經濟海域的研究活動，讓日本變得愈發焦慮。日本海上保安廳在 1994 年首次發現中方在東海的研究活動，其後，隨著中國政府於 1998 年通過關於專屬經濟區與大陸架的法律，中方研究活動次數在 1990 年代後期急遽增加。2004 年 11 月，中國潛艦被發現出沒於宮古島 (Miyako Island) 附近的日本領海，非但無視於日本的指示浮出水面，隨後消失在該海域 (雖然中方承認此乃導航失誤所致)。除了這些活動之外，中國在 2005 年派遣戰艦前往位於雙方領海基線的中線以西，存在有爭議的白樺/春曉 (Shirakaba/Shungyo) 油氣田，再度引起日方警惕，後者自此對海事安全關切日益升高，最終導致在 2007 年通過〈海洋基本法〉以提供自身行動之法律基礎。

除此之外，中國對日本方面擁有尖閣群島 (釣魚台) 的主權提出質疑，儘管後者自 1972 年美國「返還沖繩」後，便管理該群島至今。自 2000 年以來，中國持續在日本專屬經濟區實施一系列的非法訓練演習，並經常闖入尖閣群島鄰近水域，類似挑釁與侵擾於 2012 年達到高峰。為回應日本政府在 2012 年將尖閣群島「國有化」的決定，此後中國入侵其周邊水域之頻率大幅增加。例如，相較中國在 2011 年僅入侵 1 次，2012 年急遽升高到 23 次，2013 年甚至達到了 52 次。在空中，中國的軍力躍昇亦使其軍事活動延伸到尖閣群島周邊，導致自衛隊緊急起飛頻率大幅增加。

中國不斷改變現狀的作為，既升高了日本決策圈的恐慌，也讓他們明瞭強化與美國之同盟關係以彌補美方軍力不足的必要性。為此，日本政府努力尋求獲得美國防衛尖閣群島的保證，並分別在 2010 與 2014 年從美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）以及歐巴馬（Barak Obama）總統處，以一種堅定的美國承諾形式取得成果。

另一個由於地區緊張情勢升高帶來之後續結果，乃日本在 2015 年通過〈和平安全法制〉，後者自法律正式生效日起改稱為〈安全保障法案〉。此一保障法案所以值得注意，主要因為它允許了集體自衛的行使；儘管歷屆日本政府都傾向受憲法限制，自我設限禁止行使集體自衛權，但藉由重新解讀憲法，安倍政府設定了某些標準，為行使集體防衛打開了方便之門。有趣的是，除中國與南韓外，包括美國以及諸如印尼、澳洲和菲律賓等其他亞洲國家在內，皆欣然接受日本提供之新安全態勢。在目前的地區動態下，亞洲國家或將日本的轉變，視為它維持地區內現行「以規則為基礎」的秩序與規範之承諾，而非軍國主義的復興。

更甚者，日本同時積極強化與瀕海國家的關係；例如，菲律賓與越南兩國皆與中國存在領土爭議，為擴大援助範圍，自民黨政府放棄了曾經長期禁止日本出口或轉移防衛裝備之所謂「武器出口三原則」，設置新的政策取而代之。自民黨政府在 2015 年還通過〈發展合作憲章〉，取代過去禁止在軍事領域提供援助的舊憲章。以這些新規則為基礎，日本積極投入如提供巡邏船之類的軍事援助。

除了物質上的支持外，若沒有新的理念或規範的話，日本也努力嘗試藉由利用海上保安廳強化現行規範；透過實施聯合訓練、演習與提供教育，海上保安廳不僅致力於提供專門技術與知識，同時向瀕海國家宣傳「法治」的重要性，因為缺乏能夠提醒大家重要性

的規範保護者，可能導致規範的改變。通過分享法治等規範，日本希望結交與自己站同一陣線的朋友。不僅如此，為支持現行規範與秩序，安倍政府繼之在 2017 年提出「自由開放的印太戰略」，其核心乃凸顯「以規則為基礎的秩序」之重要性。由於此一戰略之新穎性，我們仍須觀望政府如何使用並具體化此一概念。

肆、過渡期：爭奪領導角色？

中國在區域內持續上升之經濟存在，讓我們回想起日本在冷戰期間登上經濟強權的過程。當時，許多國家也因為日本浮現成為一個經濟超級強權的跡象，而備感威脅。然而，最終事實證明，類似憂慮是毫無根據的。繁榮的日本透過大量的政府開發援助（Official Development Assistance, ODA），促進了亞洲的經濟發展。考量到日本崛起帶來的積極影響，中國崛起為經濟強權理應也是受歡迎的，且應該也被認為是一種機會。由它所提出諸如「一帶一路」概念之類的新構想，聽起來同樣大有可為。

可是，與各方預期相反的是，中國卻利用自己的經濟實力對地區國家採取高壓手段，恣意地追求自己的利益。這與先前日本保持低姿態，並未利用自身經濟實力作為「棍棒」，形成強烈對比。不只如此，中國使用自身實力逐漸改變現狀的作為，同樣令人擔憂，例如透過「九段線」和人造島嶼主張對南海的主權，對於支持「以規則為基礎的秩序」的日本而言，聽來既無根據也無法接受。從中國的片面主張以及它為追求自身利益而收買某些亞洲國家看來，其領導階層或不太可能公平公正地擔保公共財。

無庸置疑，中國乃日本的重要鄰國，中國的和平崛起是受歡迎的。但就中國的行為而言，它似乎根據不同於日本的「另一套」原

則運作。對此，日本傾向謹慎小心應對，而非抓緊每個眼前看得到的經濟機會；此種謹慎既導致它對於參與亞投行的猶豫，也反映於不願在現階段支持一帶一路倡議的態度。相反地，日本正加強與美國的同盟關係，並且盡可能透過推廣「法治」，向地區內的其他國家大力宣傳它的觀點和規範。一個強權國家可以改變現狀，且意圖將其統治強加於他國的世界，對於包括日本在內的所有國家，都將是無法接受的。

（翻譯：簡肇鈞）