

# 軟硬平衡：日本對中國在南海 擴張之回應

Soft-Hard Balancing: Japan's Responses to Chinese  
Expansion in the South China Sea

酒井英一

## 壹、前言

自 1940 年代後期，越南、菲律賓便開始對抗中國於南海區域之島嶼經濟海域（EEZ）及中線（median line）管轄權主張。日本則是從 2012 年安倍晉三（Shinzo Abe）上任總理以來，藉由修改政府開發援助（ODA）範圍，對菲律賓、越南提供「半軍事性」（quasi-military）援助方案。同時，日本也透過和平解決海事爭議的外交途徑為提供相關援助。為什麼日本要援助越南及菲律賓？日本是藉此抗衡中國嗎？這些便是本文以下欲回答的問題。

2011 年，越南無視中國反對，逕自於其海岸進行石油開採，之後中國便派出巡邏艇切斷越南探勘船的電纜。此行動亦造成中國駐河內大使館前所出現的大規模抗議示威。2014 年，中國鑽井平台移入西沙群島（Paracel Islands）開始鑽井作業，這也導致中國及越南船艦間的多重衝突。

2012 年 4 月，菲律賓先於黃岩島（Scarborough Shoal）海域與中

國展開長期對峙。結果，菲律賓失去對該島之實質控制。之後馬尼拉便在 2013 年 1 月將南海爭議提交國際法庭仲裁，主張中國以其九條斷續線的主權而於南海爭議區域所進行相關行動，已違反 1982 年聯合國海洋法公約（1982 UNCLOS）規範。

總之，中國、越南及菲律賓都清楚意識到衝突升高至戰爭規模的危險。而早在 2002 年，中國與東協（ASEAN）國家便已簽署「南海各方行為宣言」（DOC），而該宣言中指涉「國際上所承認之國際法原則，亦包括 1982 年海洋法公約」。中國及東協皆同意「南海行為準則」（COC）是領土爭議解決的必要前提。因此，在 2013 年 6 月東協外長會議（ASEAN foreign ministerial conference）上，東協及中國同意開始就「南海行為準則」進行協商討論。2017 年 5 月，中國及東協在「東協-中國外長落實南海各方行為宣言會議」（SOM-DOC）上協議南海行為準則框架草案。<sup>1</sup>同年 8 月，中國及東協正式通過前述會議中所達成的南海行為準則框架草案。

日本看似同時對菲律賓及越南提供軍事及外交支援。為瞭解這些行動之意涵，此處或需借鏡佩普（Robert Pape）的分析觀點。佩普嘗試提出兩種平衡政策，即剛性平衡（hard-balancing）及柔性平衡（soft-balancing）；其中，前者意指軍隊集結、戰事結盟，以及向對手之敵對方為軍事技術移轉等，後者則利用國際組織、國家經濟實力，以及外交布局以達成以上目的。<sup>2</sup>本文以下將藉此分析日本自

---

<sup>1</sup> See “Joint Press Briefing on the 14th ASEAN-China Senior Officials’ Meeting on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (SOM-DOC), May 18, 2017, Guiyang, Guizhou Province, China,” <http://asean.org/storage/2017/05/14th-SOM-DOC-Co-Chairs-Joint-Press-Briefing-Remarks-As-delivered-18-May-amen.pdf>

<sup>2</sup> Robert A. Pape, “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, 30:1 (summer 2005), p.10.

2012 年以來，對菲律賓及越南的支援政策。

## 貳、日本對菲律賓的支援

### （一）剛性平衡政策

2013 年 7 月，安倍承諾菲律賓總統艾奎諾（Aquino），將透過政府開發援助提供 10 艘巡邏艇。此時菲律賓海巡署只有 10 艘老舊船艇，根本不足以應付中國超過 400 艘船艇。日本在 2015 年 5 月也決定將雷達技術移轉至菲律賓，並且同意擴大日本自衛隊及菲律賓軍隊交流規模。

2015 年 6 月，日本一架 P-3C 反潛偵察機從南沙群島（Spratly Islands）附近的巴拉望島（Palawan Island）起飛，與菲國軍隊舉行聯合海上救援演習（SAREX）。這是日本自衛隊（SDF）P-3C 偵察機於南沙群島附近海域的首次飛行。由於 P-3C 偵察機每 3 個月便會進行一次來回日本及索馬利亞的反海盜行動，在返回日本路上，繞飛過南海區域，並在此區域停留於菲律賓、越南及馬來西亞等軍事基地進行燃料加給。

2016 年 4 月，日本自衛隊派遣直升機護衛艦伊勢號（Ise）至蘇比克灣（Subic Bay）。由於伊勢號具有高度反潛能力，所以這項行動也顯示出日本嚇阻中國海軍擴張的意圖。接著，日本同意向菲律賓出租五架日本自衛隊 TC-90 教練機，<sup>3</sup>以加強菲律賓偵察中國海軍行動的能力。

事實上，這些政策也是美國再平衡政策的補充。2012 年，菲國

---

<sup>3</sup> 日本政府曾考慮出售 P3-C 反潛偵察機，但售價超出菲律賓政府所能負擔範圍，因此改成「租用」TC-90 教練機取代之。另一個問題便是，目前日本法律並不允許對外國「無償轉讓」軍事裝備。

政府啟動一項 5 年期 9 億美元的現代化計畫，包括戰鬥機、反艦飛彈、巡邏艇及海軍直升機。美國也加入支援該計畫，並宣布將軍事援助提高至三倍。然而，美國只提供兩艘退役自美國海巡署、再翻修的快艇。儘管美國保證會出具其戰鬥船艦、核子潛艇及軍隊，但目前軍事援助的規模仍不足以使菲律賓軍事能力產生大幅提升。依此脈絡，日本的援助正好補強了美國方面的軍援。事實上，美國太平洋艦隊司令湯瑪斯（Robert Thomas）亦歡迎日本空中偵察機進入南海區域。<sup>4</sup>

## （二）柔性平衡政策

2013 年 11 月，中國單方面宣布設置東海防空識別區（Air Defense Identification Zone，ADIZ），由於此舉可能危及日本對尖閣諸島（釣魚台）及菲律賓對黃岩島礁領土的主張，安倍及艾奎諾在 2014 年 12 月東協高峰會上對中國該行為提出其顧慮。菲律賓早在 2013 年 1 月便向常設仲裁法院，提出中國於南海區域主張已違反聯合國海洋法公約的訴訟；日本外相岸田文雄（Fumio Kishida）在 2014 年 4 月與菲律賓外長德羅薩里歐（Albert del Rosario）見面時，便對菲律賓此項法律行動表示支持。

自 2004 年，日本便對於中國單方面在中日在東海區域的中線進行海底天然氣探鑽而不滿。雖然 2008 年日本及中國同意進行共同開發東海資源，但這並不表示日本及中國已經針對中線及主權問題達

---

<sup>4</sup> Julius Cesar I. Trajano, "Japan-Philippines Relations: New Dynamics in Strategic Partnership," Nanyang Technological University, February 23, 2013, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/nts/1927-japan-philippine-relations-ne/#.WIH-vUxuKUI>; Tim Kelly and Nobuhiro Kubo,, "U.S. Would Welcome Japan Air Patrols in South China Sea," Reuters, January 29, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-japan-southchinasea/u-s-would-welcome-japan-air-patrols-in-south-china-sea-idUSKBNOL20HV20150129>

成協議。<sup>5</sup>由於中國、日本及菲律賓都已批准聯合國海洋法公約，日本及菲律賓則藉由不斷強調遵守國際法，至今仍採取反對中國的一致立場。

在 2014 年 11 月日本－東協高峰會上，菲律賓提議東協與中國建立「南海行為準則」(a code of conduct in the South China Sea)，使中國的行為能夠在集體區域機制下受到牽制。在會議上，安倍對菲律賓表現出強力的支持。儘管二者的努力獲得東協國家的支持，但是仍然無法形成完全抗衡中國的立場，因為中國跟一些東協國家已各自達成和解。

另一方面，美國則大力支持日本及菲律賓訴諸法律行動。美國總統歐巴馬在 2015 年 11 月馬尼拉的東協高峰會上，聲明南海問題必須要依法律途徑解決。基於東協不願採取集體立場抗衡中國，美國對日本及菲律賓的重要性必然也增加了不少。

2016 年 7 月，常設仲裁法庭 (PCA) 形成中國於南海區域的九條斷續線不具法律依據的裁判，同時也認定中國已侵犯到菲律賓的經濟海域。現任菲國總統杜特蒂 (Rodrigo Roa Duterte) 則正透過此項判決優勢尋求對中國的協商。儘管如此，杜特蒂很可能不會尋求解決領土問題，而是追求更多來自中國的政府開發援助。

## 參、日本對越南的支援

### (一) 剛性平衡政策

日本及越南在 2011 年 10 月達成防衛合作交流備忘錄。此項合

---

<sup>5</sup> Paul J. Smith, "China-Japan Relations: Competition Amidst Interdependence," in Andrew T. H. Tan, ed., *East and South-East Asia: International Relations and Security Perspectives* (London: Routledge, 2013), p.69.

作涉及日本自衛隊及越南軍隊的互相參訪，以及定期舉行次長級會議。2012年12月安倍上任日本首相之後，便在2013年1月選擇越南作為首次出訪。日本當時亦決定向越南出口觀測衛星。在英國智庫國際戰略研究所（IISS）2013年6月於新加坡舉辦的亞洲安全高峰會（Asia Security Summit）上，<sup>6</sup>日本國防部長小野寺五典（Onodera）便聲明，日本會協助東協國家加強其防衛能力。越南接著將海事警察從海軍獨立出來，重新更名為「越南海岸警衛隊」（Vietnam Coast Guard），並依此接收日本政府開發援助所提供的巡邏艇。2013年12月，日本正式將幾艘巡邏艇提供給越南。

美國方面則對於日本的政策表示完全支持。安倍及歐巴馬於2014年4月會面時，亦確認日本的半軍事性支援符合美國的安全利益。美國也在2014年10月決定對越南提供武器，例如P-3C偵察機或巡邏艇。這是自1975年越戰結束之後，美越關係的重大改變，因為即便在1995年國家交往正常化之後，美國亦以越南持續違反人權之理由，而未放寬對越南武器出口的禁令。歐巴馬在2016年5月造訪越南時，美國便「完全」解除對該國的軍售禁令了。歐巴馬也表示，越南將會取得足以抗衡中國的有力武器。

2015年7月，歐巴馬邀請越南領導人阮富仲訪美。這也是越戰結束之後，越南領導人首次訪問美國。在此次會面中，歐巴馬決定提供1,800萬美元巡邏艇的軍售條件。阮富仲則表示，越南將與美國化敵為友，並成為美國的盟友。此外，美國提出美軍得停靠越南金蘭灣（Cam Ranh Bay）為燃料補給的要求。金蘭灣相當具有地緣重要性，因為距離南沙群島只有460公里遠。2015年10月，美國便派遣導彈驅逐艦拉森號（USS Lassen），在距離渚碧礁（Subi Reef）不到

---

<sup>6</sup> 又稱香格里拉對話（Shangri-La Dialogue）。

12 海浬的距離，即中國自 2014 年開始宣示主權並建立軍事基地、港口及飛機跑道之島礁附近航行，以展示此項地緣優勢。而美國海軍的自由航行行動 (Freedom of Navigation Operations, FONOPs) 在 2017 年川普執政後，依然持續進行中。

日本方面則巧妙配合著美國這些政策。2015 年 9 月，阮富仲赴東京面會安倍，安倍同意提供援助資金，以建造新巡邏艇，並提供越南海岸警衛隊雷達系統、協助其警衛隊人員訓練等。

2016 年 4 月，日本派遣兩艘驅逐艦，即有明號 (Ariake) DD-109 及瀨戶霧號 (Setogiri) DD-156 至金蘭灣。同月，另一艘日本驅逐艦伊勢號，則停在菲律賓的蘇比克灣。這項繞航行動擴及整個南海區域。日本自衛隊的佈雷艦浦賀號 (Uruga) 及掃雷艇高島號 (Takashima) 也同樣於 2016 年 5 月再次造訪金蘭灣。

## (二) 柔性平衡政策

如同前述，在 2013 年新加坡亞洲安全高峰會上，日本國防部長小野寺五典表達了日本對東協國家進行軍事援助的意願。他同時藉由強調建立於國際海洋法基礎上之海事法規及規範的重要性，作為抗衡中國的外交防衛手段。接著安倍在 2013 年 10 月的日本－東協高峰會上，也成功的跟東協國家各領導人達成共識，即東協國家與中國之間的領土主權爭議上必須透過國際法和平解決。而日本及越南對於中國在 2013 年 12 月日本－東協特別高峰會上，單方面宣布其在南海區域防空識別區 (ADIZ) 的擴張，具有同樣的顧慮。

2014 年 5 月，中國突然在西沙群島附近、越南經濟海域內進行油田開採。中國出動 80 艘船隻，其中還包括軍艦。越南外交部對此行動發出強烈抗議。日本方面則全力支持越南，同時也對中國發出

嚴正譴責。日本批評中國的行為是一種單方面、具挑釁意味的海事行動，同時認為就東海及南海區域，所有的國家都必須相互遵守國際法規範。

2014 年 12 月，越南亦向常設仲裁法庭提交聲明，即關於中國單方面主張在永暑礁 (Fiery Cross Reef) 及其所建造長達 3,00 公尺的飛機跑道的主權爭議。日本及越南則再次於 2016 年 5 月 G-7 伊勢志摩高峰會 (Ise-Shima Summit) 上，聲明其與中國和平解決領土紛爭的努力。

#### 肆、結論：日本軟硬平衡政策之分析

本文試圖檢視日本自 2002 年以來，為抗衡中國而對菲律賓及越南所施行之援助政策。文中各自就日本對兩國的柔性及剛性平衡政策為案例分析。

就剛性平衡政策方面，日本對菲律賓及越南的援助還是相當有限。對這些國家提供巡邏艇、雷達及衛星，還不足以使其與中國海軍實力相比。日本參與聯合海上救援演習，派遣 P-3C 偵察機至南海區域，以及日本自衛隊船艦停留至蘇比克灣及金蘭灣等，亦未逆轉南海目前的軍事平衡。因此，這些剛性平衡政策，只不過是「象徵性」的行動。儘管如此，這些剛性平衡政策對於中國的擴張主義倒也不是毫無影響。每次日本施行剛性平衡政策，都會惹怒中國，由此一方面為中國過度自信之思維造成某種心理干擾，同時也給中國及東協國家留下一個印象，即是日本現在會「認真」看待中國這個滋擾周邊鄰國的國家。儘管日本剛性平衡政策與美國對菲律賓及越南政策的結合，依然溫和且多半不具攻擊性，但對中國來說，這種美日同盟延伸至南海區域的現象，還是頗具政治性意味。



在柔性平衡措施方面，日本或許藉此成功抵制了中國的擴張主義。2013年，中國於東海單方面宣示的防空識別區，促成日本與東協結盟以抗衡中國。2016年7月常設仲裁法院所作出的判決，同樣促使日本、越南及菲律賓持續進行柔性平衡策略。儘管如此，中國在未來幾年是否會改變其擴張主義，仍然是無法預知的事。

即便如此，托尼森（Tønneson）仍認為，海域本身便具有以離岸距離為依據而足以定義疆界的法則。<sup>7</sup>若是如此，中國對九條斷續線主張的單方行為便不具有法律依據，而很可能要面對更強大的柔性平衡力量。日本、美國、菲律賓及越南將會加強其聯繫，並進一步依海洋法公約來回應中國。

這對於目標是成為超級強權的中國來說會是個大問題，因為在現今國際政治中，合法性是站穩立場所不可或缺的條件。如同克拉克（Ian Clark）所認為，合法性是霸權國家應具備的關鍵要素。這也是美國自2003年出兵伊拉克戰爭所面臨的問題，其「單方」行為因缺乏聯合國授權而缺少合法性。<sup>8</sup>作為海洋法公約的簽署國之一，中國便無法避免在某些時刻展現其遵循法規的義務，而非只是中國自己說了算。法律或許能凌駕權力，但是權力缺少法律支持便無法長久維持。

總而言之，日本採取剛性－柔性平衡政策以抗衡中國的原因其來有自。其一，日本必須嚴正表態以維繫法治規範。日本、越南及菲律賓都擔心東海將受中國控制，即中國無視國際法規範，不依循國際所認同的合法途徑，而將實際影響力擴及整個區域。這無疑是日本、越南及菲律賓的噩夢。加上南海區域中的麻六甲海峽是日本

---

<sup>7</sup> Stein Tønneson, "The South China Sea: Law Trumps Power," *Asian Survey*, 55:3(2015), p.473.

<sup>8</sup> Ian Clark, *Hegemony in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

*Eurasian Studies Quarterly* No.2

主要航線，要是出現動盪都會損害到日本經濟。第二，基於與東協國家及中國的高度經濟聯繫，日本在此區域仍要追求「和平」。宏觀而言，若出現大規模軍事衝突，日本也無法受益。因此，日本也是在必須「嚇阻」任何中國意圖走向暴力衝突解決之目的下，才「快閃」亮出其武器裝備。

（翻譯：黃渝之）