

焦點評析

中美競逐下岸田內閣的綜合性戰略

Kishida Administration's Grand Strategy in the Face of US-China Rivalry

楊雯婷 *Florence W. Yang*
國立政治大學國際事務學院日本研究學會學程助理教授
Assistant Professor of NCCU Program in Japan Studies,
College of International Affairs,
National Chengchi University

一、前言

去年 7 月安倍晉三前首相遭刺殺身亡後，岸田文雄首相是否會延續安倍的安全戰略路線，即「強化美日同盟、強化日本防衛力量、制衡中國」的路線，一度引起各界的討論。從安保三文書發表之後，大致上安全戰略的路線已定，本文將從安保三文書及岸田上任後的政策方向來討論，在中美競逐的國際體系環境下，在中美競逐下日本在岸田主政下之間選擇了何種戰略。

二、安全戰略上延續安倍路線

安倍在任期間安全政策上鬆綁自衛隊、提升日本防衛力量；外交上，主導與美國合作推動印太戰略，與價值觀相近的盟友共同維持自由主義的國際秩序，警戒中國崛起所帶來的挑戰。與其他日本首相比較不同的是，安倍不但有戰略眼光，也有足夠國際影響力去促使這些戰略被其他國家採用、實施。例如：安倍在卸任後接受訪談時，就曾經說過他第一次見川普就說服川普不能小看中國軍事崛起對日美同盟帶來的危機，並且說服川普「讓美國維持在

區域的存在感」。此外，安倍早在第一任任期就想促成「四方安全對話」，只是當時印度及澳洲並未對此想法積極回應。「印太戰略」也是日本在 2016 年先提出，美國在 2017 年才提出自己的版本。¹

岸田上任之初，由於其派閥「宏池會」的重商傳統及個人的鴿派形象，一度引起各界質疑他可能會放慢執行安倍安全戰略的速度，但從以下「與美國盟友深化合作」、「強化日本防衛力」兩點看來，岸田已選擇了全速執行安倍路線。

(一) 與澳洲、英國深化安全合作

2021 年 9 月 15 日，美國總統拜登 (Joe Biden)、英國首相強森 (Boris Johnson) 和澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 發表聯合聲明宣告澳英美聯盟 (AUKUS) 的成立，其首項任務是幫助澳洲構建一支核子動力潛艦艦隊。² 日本雖然沒有直接參加 AUKUS，但與英國、澳洲分別深化了安全合作關係。

日澳之間的安全合作歷年來已有許多重大成果，兩國陸續簽署了 2010 年的「日澳物品勞務相互提供協定 (Acquisition and Cross-Servicing Agreement, 簡稱 ACSA)」、(日本鬆綁集體自衛權後，於 2017 年修定擴大適用項目)、2012 年的「日澳情報保護協定」、2014 年的「防衛裝備產品和技術轉移協定」。2021 年 1 月 6 日則簽署了「互惠准入協定 (Reciprocal Access Agreement, 簡稱 RAA)」，此協定事先規定了自衛隊與澳洲軍方在相互訪問對方國土進行活動時的免稅、發生事故時的法律管轄權、攜帶武器入境等相關手續等，將使兩

¹ 美國智庫「蘭德公司 (RAND)」日本安全政策專家霍農 (Jeffrey Hornung) 說，藉由提出印太構想，安倍重新定義了對日本在世界的角色，而且也為建立四方安全對話 (Quadrilateral Security Dialogue, Quad) 跨出第一步。川普 (Donald J. Trump) 總統任內所提出的印太戰略，即源自於安倍的構想。Jeffrey W. Hornung, "What instability at the top means for Japan's alliance with the U.S.," *NIKEI Asia*, September 22, 2021, <https://asia.nikkei.com/Opinion/What-instability-at-the-top-means-for-Japan-s-alliance-with-the-U.S.>

² "Joint Leaders Statement on AUKUS," *White House*, September 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

國間部隊派遣、聯合軍演、海軍艦艇互相靠港變得更容易實行。這是日本首次與美國以外的他國簽署此類協定。

日本與英國亦深化了安全合作。兩國陸續簽署了 2013 年的「防衛裝備產品和技術轉移協定」、2014 年「日英情報保護協定」、2017 年「日英 ACSA」，2023 年 1 月 11 日，日本與英國亦簽署了 RAA。

的確，RAA 並不像同盟協定一樣，有相互防衛對方的承諾，因此與同盟的意義不同，但其合作行動未必只限於軍事演習及災害救助，例如：若日本或日本周邊有事之際，來援助的澳洲、英國軍隊可以順利進入日本，減少事前作業。³ 從岸田上任後與澳、英相繼簽署 RAA 便可看出，岸田已延續安倍路線與美國及其盟友進行緊密的安全合作。

(二) 安保三文書標示防衛力持續強化

2021 年 12 月日本政府發表了安保三文書，其中的《國家安全戰略》指出日本正面臨戰後最嚴峻複雜的安全環境，直指中國為「前所未有的最大戰略上的挑戰」。⁴ 此次有兩個最大的突破點：第一點為 5 年之內「防衛費要提高到 GDP 2%」。在說明安保三文書的記者會中，岸田表示，除了考量周邊安全環境的惡化，日本防衛力需要根本的改進，五年內必須具備自行應對侵略的防衛能力之外，也是比照北大西洋公約 (North Atlantic Treaty, 簡稱 NATO) 各國，編列與經濟力相對應的國防預算。⁵ 第二個突破點則為「持有反擊能力」。有鑑於周邊國家的飛彈技術的進化，僅具有迎擊能力越來越難對應其挑戰，因此必須持有有效的反擊能力。「防衛力整備計畫」中則指出具體的裝備：大幅改良自衛隊使用的新型 12 式反艦飛彈，以延伸其射程、新開發並量產高

³ 佐竹知彦，〈日豪円滑化協定の署名—その意義と役割〉，(NIDS コメンタリー)，(203 卷，2022 年 1 月 27 日)，頁 2。

⁴ 內閣官房，〈国家安全保障戦略について〉，2022 年 12 月 16 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>。

⁵ 首相官邸，〈岸田内閣総理大臣記者会見〉，2022 年 12 月 16 日，https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/1216kaiken.html。

速滑空彈、購入美製的戰斧巡弋飛彈。⁶ 實際上，這兩個突破點都是安倍任內即在討論的防衛議題，岸田政府將其付諸實現。

從上述兩方面可看出，岸田政府延續了安倍的外交及安全戰略路線，一方面配合美國及其盟友以強化印太戰略、制衡中國，另一方面力圖強化日本自身防衛力。這點雖然與岸田原有的鴿派形象不甚相合，但並非無跡可循。一方面印太戰略最早由安倍提出，美國深化該戰略並帶頭執行，現今美國已投注不少心力，日本政府作為重要行為者，不太可能半途而廢；另一方面中國在東海的軍事行動，造成日本相當大的安全威脅，岸田政府必須正視此問題，因此與美國合作喚起各國對東北亞戰略局勢的重視也符合日本國家利益。

(三) 建構完整戰略框架

新版《國家安全戰略》寫到該文書為「外交、防衛、經濟安全保障、技術、網絡、海洋、宇宙、情報、政府開發援助（ODA）、能源等我國安全相關領域的諸政策的指針。」⁷ 確實，日本在近年在安全領域的政策較以往更有整體規畫及一致性。例如：近年日本的 ODA 政策在目標設定及實踐上皆呼應了印太構想，例如：主要援助印太區域國家、援助項目旨在實現印太構想的政策目標。⁸

此外，岸田政府除了延續安倍的戰略框架，還進一步將此框架推展到經濟安全的領域，力推《經濟安全推進法》。2022 年 5 月通過的《經濟安全推進法》，主要能分為四個部分：(1) 指定半導體、稀土等重要礦物、蓄電池以及藥品等為「特定重要物資」，強化其供應鏈，減少對他國的依賴。(2) 指定包括電氣、金融、鐵路等 14 個行業為關鍵基礎設施，認為若這些產業無法確

⁶ 內閣官房，〈防衛力整備計画について〉，2022 年 12 月 16 日，
<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/boueiriyokuseibi.pdf>。

⁷ 內閣官房，〈国家安全保障戦略について〉，2022 年 12 月 16 日，
<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>。

⁸ 林賢參，〈日本「政府開發援助」政策現況及展望〉，《國際開發援助現場季刊》，第 7 期（2022 年 3 月），頁 24-25。

保供應將攸關國家、國民安全，因此為避免使用具有疑慮的外國設備，事先進行安全性審查。(3) 針對宇宙、海洋、人工智慧 (AI) 及量子等尖端技術，日本政府將促進官民共同研究，並將要求相關單位對機密訊息應遵守保密義務。(4) 與國家、國民安全有關的技術專利將不公開。⁹

此法依然可見美日相互協調下的影響。第 (1) 項強化供應鏈為四方安全對話 (Quadrilateral Security Dialogue, 簡稱為 Quad)、美日韓三國會談、G7 各個對話機制中都不斷提起的目標。第(3)項關於特定重要技術的共同研究，據報導將涉及 20 個產業，幾乎與美國出口管制改革法 (Export Control Reform Act, 簡稱 ECRA) 所列的 14 項新興技術相符合。¹⁰

簡言之，岸田除了承繼安倍路線為國家建構整體性戰略之外，亦發揮其派閥重視經濟面向的思維，只是比起以往重視全球經貿交流及整合的思維，現在為了配合全球體系轉向地經學競爭的趨勢，選擇重視經濟安全及經濟競爭。

四、結論

綜上述，岸田政府大致上延續了安倍的安全戰略，甚至擴大到經濟安全的領域，主要在於回應中國崛起所帶來的戰略壓力，以及加入美國戰略佈局。

去年美國的主力盟友面對國內政治的挑戰，先是 5 月底，澳洲工黨勝選，美國失去了積極配合印太戰略的莫里森總理，7 月 7 日英國首相強生辭去黨魁，翌日安倍被刺殺去世，雖然安倍是前首相，但是在外交及安全政策上的

⁹ 該法律的全名為「藉由將經濟施策一體化來推進確保安全的相關法律」，但一般簡稱為「經濟安全推進法」。法律原文請見：「經濟施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律」2022 年 5 月，https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=504AC0000000043_20250616_504AC0000000068。此處摘要引自於：內閣府「經濟安全保障推進法の概要」2022 年 5 月，https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/doc/gaiyo.pdf。

¹⁰ 神保謙，〈「日本の經濟安全保障」米国との連携が不可欠な訳〉，《東洋經濟オンライン》，2022 年 7 月 25 日，<https://toyokeizai.net/articles/-/605973>。

影響力仍然很大。目前看來，岸田首相、艾班尼斯（Anthony Albanese）、¹¹ 蘇納克（Rishi Sunak）都延續之前的安全戰略走向，支持美國的印太戰略。

若要討論岸田政府的安全戰略對台灣政策及台灣安全的影響，必須將日本放入美國的印太戰略框架中來看，即須看各國對於印太戰略、對中政策的態度。目前看來，美國仍處於說服各國參與的階段，限制各國對中政策的情況相對少，僅被動地整合各國對印太戰略的合作行動，因此各國仍會延續近兩年的友台態度及政策。然而，隨著印太戰略劍指中國的針對性越來越高，而台灣首當其衝，若美國對各國對中政策限制提高，而中國放低姿態提供更多經濟利益，則各國參與印太戰略的承諾程度到底多深入，會不會口惠而實不至？這方面仍然需要繼續觀察各國的細微的對台、對中國的政策變化。

責任編輯：吳家綺

¹¹ 去年底澳洲雖有外長訪中的行程，但中澳須從先前經濟脅迫爭議中和解，進展仍相當緩慢。