

焦點評析

日本對南海議題之態度

Japan's Policy to South China Sea Issue

林賢參 *Hsien-Sen Lin*

臺灣師範大學東亞學系副教授

*Associate Professor of Department of East Asian Studies
National Taiwan Normal University*

一、前言

近兩年來由於中共在南沙海域「吹沙造島」，且予以軍事據點化，以及「海洋石油 981」鑽井平臺進入西沙海域探勘，引發南海聲索國紛紛激烈反彈，以及美國以航行自由為名介入，導致牽涉到島礁領土主權、海洋資源、以及海洋運輸通道安全的南海爭議升高。其後，在傳出美國海軍拉森號 (USS Lassen) 飛彈驅逐艦進入中共南沙人工島 12 海里巡航後，被視為後安倍時代首相人選之一的日本自民黨前總務會長野田聖子於 2015 年 11 月 4 日，在電視上聲稱：「南沙群島與日本無關」，被批評為不具備擔任首相的資質。翌日，內閣官房長官菅義偉在記者會上表示，日本在現階段並無派遣自衛隊赴南海巡航的計畫，將在了解南海對日本安全影響後，再行檢討是否派遣。

以下，本文首先概述中共為發展「海權」(sea power) 與開發「海洋權益」(sea interest/right)，近年來在東海與南海採取被視為意圖憑藉實力以變更現狀的「獨斷舉動」(Assertive Behavior)，加深日本對中共崛起之疑慮與不安；其次，檢討南海對日本的戰略意涵，以及安倍內閣介入南海

議題的途徑；最後，再提出今後南海局勢可能發展的評估。

二、中國大陸的海權強國夢

中共在 2002 年 11 月第 16 次黨大會，首度將「海洋開發」寫入政治報告，同年「國防白皮書」亦將「維護海洋權益」定位為共軍的任務。2003 年 5 月，中共國務院公布『全國海洋經濟發展規劃綱要』，提出建設「海洋強國」的戰略目標，表明：「堅持海洋經濟發展與國防建設統籌兼顧，保證國防安全」。其後，中共積極在東海進行資源探勘，海軍艦艇亦頻繁進出東海以及日本周邊海域，引發與日本之間的東海資源爭議，並升高日本對中共海空軍在其周邊海域活動的威脅認知。其後，以 2010 年 9 月日本逮捕大陸籍漁船「閩晉漁 5179」號船長，以及 2012 年 9 月將釣魚臺「國有化」為契機，中共派遣海空軍以及海洋執法船艦挑戰日本對釣魚臺的實效支配，並且形成雙方「同存共管」的新現狀。

其次，在南海方面，中共積極在海南亞龍灣，興建可容納戰略核武潛艦與航空母艦戰鬥群的基地。被稱為中共現代海軍之父劉華清規劃的「近海防禦」戰略，強調中共海軍活動區域，原本主要限定在第一島鏈及其外沿海區，但是「隨著海軍力量的壯大，將逐步擴大到太平洋北部至第二島鏈」。

筆者恩師平松茂雄曾指出，在劉華清戰略指導下，中共海軍意圖掌握連結青島、沖之鳥礁周邊海域、以及亞龍灣基地間所構成的三角型海域制海權。換言之，亞龍灣基地將扮演保存中共核武第二擊能力，以及東向太平洋至關島、夏威夷，進而威脅美國西岸地區，甚至南下突破「麻六甲困境」、以確保自身進出印度洋「海洋運輸通道」(SLOCs) 安全的兵力投射角色。近年來，中共強勢阻止美軍進入南海偵蒐，即是為確保亞龍灣基地安全。此外，基於擴大南海面向國防戰略縱深，以及確保南海爭議之優勢立場，中共自 2014 年初開始在南海「吹沙造島」，並建構軍事據點。此等舉動不但引發南海聲索國強烈抗議，也升高日本對連結印度洋、波斯灣海

洋通道安全的威脅認知。

三、南海對日本之戰略意涵：牽制中共在東海議題之籌碼

2007年8月，安倍在印度國會發表演說時強調，歐亞大陸塊外沿、連結太平洋與印度洋的「自由與繁榮之弧」，是日本與印度、美國、澳洲合作與發展的擅場之地，而連結兩洋的海洋通道安全，則關係到日印兩國生存的重大利益。其中，南海是印度洋與太平洋交會之海，其地緣重要性不言可論。對於海洋通商國家日本而言，西太平洋運輸通道形同生命線。1941年12月，日本帝國偷襲美國在西太平洋海軍基地珍珠港，即是為確保此一生命線安全所驅動。

安倍於2012年12月第二次組閣時發表「亞洲民主安全之鑽」(Asia's Democratic Security Diamond)構想，再度提出日本結合印度、美國、澳洲等海洋民主國家，形成維護從西太平洋到印度洋運輸通道安全的鑽石陣容。其中，安倍強調要阻止中共將南海變成「北京之湖」，以確保此一海洋運輸通道安全。

事實上，從日本列島連結印度洋的日本西南通道，在沖繩東部外海分成兩條路線南下，一條經巴士海峽穿越南海、麻六甲海峽或巽他海峽(Sunda Strait)進入印度洋，另一條則是備用的迂迴路線，經菲律賓東部沿海，穿越印尼望加錫海峽(Makassar Strait)與龍目海峽(Lombok Strait)而進入印度洋。由此可知，西太平洋雖屬日本海洋運輸生命線，但南海並非攸關日本存亡的唯一通道。因為，現階段即使南海遭到封鎖，尚有迂迴路線可替代，雖然會增加運輸成本，但暫時仍不至於對日本經濟造成致命打擊。

不過，日本以確保海洋安全與航行自由為名，與美國、以及南海周邊國家進行合縱連橫，可在南海分散中共力量，以削弱中共在東海對抗日本的力道。反過來說，如果中共迫使相關國家做出讓步，並掌握南海議題主

導權，不但威脅到日本使用南海通道的安全，也將導致日本在處理東海爭議時陷入被動與孤立狀態。基於因應中共挑戰的策略考量，日本將東海與南海議題連動處理。因此，當南海聲索國企圖拉攏美日等區域外國家以牽制中共，特別是中共在南沙建構人工島軍事據點後，日本即顯現出積極的態度。

四、日本介入南海議題的途徑

2013年1月，日相安倍在國會施政理念演說中，將中共在東海的獨斷舉動，視為挑戰日本主權的「外交安保危機」。翌月，安倍在國會提出施政方針報告，表明將以日美同盟為樞軸，深化與澳洲、印度、以及東協國家(ASEAN)等海洋亞洲國家合作，以因應中共威脅。其後，安倍積極展開與澳洲、印度的首腦外交，達成共同建構日澳/日印雙邊、日澳美/日印美三邊的軍事合作共識，讓「亞洲民主安全之鑽」構想逐漸形成。

其次，安倍在就任11個月內遍訪東協10國，提出「對東協外交五原則」，加強與東協在海洋安全與經濟發展合作，以作為「亞洲民主安全之鑽」的側翼，因應中共意圖掌握南海主導權的獨斷舉動。

本文認為，安倍內閣介入南海議題的途徑可歸納出以下5種：

(一) 在日美同盟架構下，積極強化與澳洲合作，並先後與澳洲、印度建構「國防與外交部長聯席會議」(泛稱:「2+2」會議)機制，以及簽署「防衛裝備及技術移轉協定」與「秘密軍事情報保護措施協定」，並且在2015年成為美印定期海軍聯合軍演「馬拉巴爾」(Malabar)機制之正式成員。此外，日美澳三國預定在2016年2月在南海實施聯合軍事演習以牽制中共。

(二) 透過雙邊外交或者是「東協+」、APEC、七大先進工業國家峰會(G7)等多邊國際會議場合，表達對東海和南海局勢之關注，反對中共在南海「吹沙造島」，以及以實力為後盾改變現狀的獨斷舉動，並且要求中共儘速與東協國家協議制定「南海行為準則」(COC)。

(三)以「政府開發援助」(ODA)方式，提供海洋執法艦艇給越南、菲律賓，協助強化維護南海安全能力，並且先後啟動與印尼、菲律賓、馬來西亞、越南等國締結『防衛裝備及技術移轉協定』與『秘密軍事情報保護措施協定』之交涉，俾便輸出海空軍裝備與技術。

(四)先後與菲律賓、越南共同實施艦艇間的通信聯繫，以及海空搜索救難等聯合訓練。其中，日菲兩國今後將每半年舉行海軍聯合訓練，並檢討實施日美菲三國聯合軍演。

(五)越南允許日本自衛隊艦艇自2016年1月起，可以使用越南金蘭灣海軍基地進行補給加油，於此同時，菲律賓亦提議與日本簽署「訪問軍協定」(Visiting Forces Agreement)，日本自衛隊可進駐菲律賓基地。

五、結論

綜合前述可知，日本協助越南、菲律賓、印尼、以及馬來西亞等國強化海上力量，以對抗中共在南海的獨斷舉動，藉以分散中共在東海對抗日本的力量，並避免中共掌握南海主導權，進而削弱日本在東海與中共抗衡之籌碼。

其次，在現階段看來，即使南海地區遭到中共封鎖，雖不至於對日本海洋運輸產生致命打擊，但是，如果今後中共在南沙人工島、特別是永暑礁部署戰鬥機或飛彈，即足以威脅日本南下印度洋的迂迴路線安全。因此對於中共積極在南沙建構人工島軍事基地，日本政府認為有必須介入的危機意識，因而企圖透過與美國、澳洲、印度等區域外國家，以及包括菲律賓、越南、印尼、馬來西亞等南海周邊國家間之合縱連橫，以平衡中共在南海與東海的威脅。

相對地，中共基於擴大南海面向的國防戰略縱深，以及確保關係到中共發展海權強國的關鍵基地、三亞灣海軍基地的安全，將南海「內海化」與「軍事化」的目標，乃是志在必得。其次，中共為報復或牽制日本介入

南海議題，可能強化在東海對抗日本的軍事活動。因此，今後不但南海緊張情勢將持續下去，也可能連動影響到東海局勢。