

「亞太再平衡」戰略下的美日關係： 再保證與約束

林泰和*

2011年與2012年之交，美國歐巴馬總統宣布將增強美國在亞太地區的角色，提升該區域在美國軍事規劃、外交政策與經濟政策的重要性，亦即所謂的「亞太再平衡」(Rebalancing to Asia-Pacific)。而「再平衡戰略」的具體政策內涵包含：軍事面：在澳洲、新加坡與菲律賓，加強軍事部署與軍事合作；政治面：加入亞太地區主要的多邊組織「東亞高峰會」(East Asia Summit, 簡稱EAS)；經貿面：推動「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, 簡稱TPP)的談判。

亞太地區經濟的重要性、中國大陸崛起、美軍撤出伊拉克與阿富汗、避免盟邦誤解，美國財政緊縮下對盟邦承諾會動搖等四項主要因素促成此一戰略。日本是美國歐巴馬政府「亞太再平衡」戰略在亞洲的重要軍事同盟伙伴，因此美國必須對日本在安全上做堅定的「再保證」(reassure)，制衡中國大陸；但是同時也要對日本「約束」(restrain)，避免民族主義與歷史問題，刺激韓國或對中國大陸。因此，美國亞太再平衡戰略的成功關鍵，在於對日本「承諾」與「約束」之間的交互與巧妙應用。

* 作者為國立中正大學戰略暨國際事務研究所副教授。

美國對日本的承諾

美國必須對於日本承諾的原因，首先是在中國大陸崛起與近來在東海及南海的強勢作為，例如航空識別區的單方劃定。畢竟，沒有共同威脅，同盟失去意義。除此之外，克里米亞半島被兼併的事實，引發蝴蝶效應，使美國亞洲的盟友產生疑慮。因此，美國有必要在此時刻重申對亞太盟邦的安全承諾，特別是日本。

在此背景之下，美國國防部長赫格爾(Chuck Hagel)於2014年4月5日在東京再次承諾美國會保護日本的安全。具體來說，美國將履行其承諾協助日本抵禦任何的軍事侵略，保護日本的安全。重申釣魚台在日本管轄下，為《日美安保條約》的防衛對象，美國反對任何國家在領土問題上，以武力威脅的行動。赫格爾在稍後訪問中國大陸時，強硬表示，警告中國大陸勿輕舉妄動，不要採取片面行動解決與日本或亞洲鄰國的領土爭議。美軍駐日本沖繩司令魏斯勒(John Wissler)中將更表示，若中國大陸強佔釣魚台，美軍毋須登島，便能從海空攻擊、擊退中國大陸軍隊；這是美軍高階將領首次公開表明，若中國大陸奪取釣魚台，美國將採取直接軍事行動「幫助日本奪回釣魚台」。

除此之外，美國也對安倍政府集體自衛權合法化與放鬆武器出口限制的作為，表現支持的態度。所謂集體自衛權，就是美國在同盟國在遭受武力攻擊時，雖然日本並未遭到直接攻擊，仍可視同自己受到攻擊而予以反擊，此為聯合國憲章第五十一條所承認的「國家的固有權利」，但日本因憲法第九條「放棄戰爭」規定，在憲法解釋上，將集體自衛權的行使視為「已超過防衛國家所必要的最小範圍」，雖承認日

本「擁有」這項權利，但「不能行使」。具體而言，憲法賦予日本的防衛權利是當日本直接遭到攻擊時，才能加以反擊的「個別自衛權」。儘管日美兩國有軍事同盟，在個別自衛權之下，當日本受到攻擊時，美國有義務反擊；反之，美國遭到攻擊時，因為日本並未遭到直接攻擊，只能在旁邊看熱鬧。美國的盟國受到攻擊時，日本更不可能發動任何軍事行動。

但日本行使集體自衛權，必須將行使範圍限定在「與日本具有密切關係的國家」或「和日本的安全保障發生直接關係」的情況下，雖然日本沒有受到攻擊，但仍可發動自衛權。日本行使集體自衛權的實現，有可能被視為日本將再度捲入戰爭，但在中國大陸和北韓不斷擴充軍備下，亞洲的安保危機日漸升高，集體自衛權的行使將使日本及日本近鄰諸國的安全獲得更大保障。

歐巴馬政府支持日本集體自衛權的行使，迥異於美國政府一向採取「日本政府自行決定」的態度。其主要理由在於，檢討憲法對集體自衛權的解釋，這將對日美同盟做出積極的貢獻，此為美國支持日本行使集體自衛權。在北韓飛彈威脅與中國大陸頻繁進出海洋、大肆擴張軍力時，整個東亞安全環境大幅變化的情況下，日本行使集體自衛權已勢在必行。

日本內閣2014年4月1日通過「防衛裝備轉移三原則」，取代實施五十年的「武器出口三原則」。同為「三原則」，卻是從「原則禁止」武器出口改為「原則解禁」武器出口，讓日本大幅放寬武器裝備和軍事技術出口的條件。此舉代表日本距離和平憲法又遠了一步，藉此在亞太區域和崛起的中國大陸抗衡。此一作為將使日本能夠實現更大戰略目標：提供精密武器給其他與北京有領土糾紛國家，擴大日本在區域的影響力。一直希望日本多分擔軍費的美國，對此樂觀其成。

美國對日本的約束

從美國「亞太再平衡」的角度，對日本約束的意義，首先就是要全面鞏固美國在亞太盟邦。日本與韓國都是美國的重要盟邦，美方需要兩國共同合作，以因應北韓與中國大陸的安全挑戰。其次，約束的意義在於不要過度刺激中國大陸，尤其是美中兩國目前正在建構新型大型關係的過度期。畢竟，兩大強國之間在全球與區域的重要議題上，仍有共同利益，必須互相依賴與合作。最後，歐洲烏克蘭危機之後，美國與歐洲勢必要耗費相當精力與資源，重新建構與調整與俄國的關係。因此，不希望在亞太因為日本的民族主義與對歷史問題的特定解釋作為，干擾美國在亞太的佈局。而約束的體現，則是美國要求日本在歷史問題上，必須自我節制，最具代表性的議題則是靖國神社參拜以及慰安婦問題。

日本安倍首相於2013年12月參拜靖國神社，引發日本與中國大陸及南韓關係惡化，美國政府擔憂區域局勢持續不穩定，因此要求日本政府保證別再有首相參拜靖國神社，並敦促日本向南韓釋善意。值得觀察的是，美國政府透過不公開的管道，經由在華府的日本大使館及在東京的美國大使館，向日本政府明確提出上述要求。美國駐日大使甘迺迪（Caroline Kennedy），也罕見地對安倍首相參拜靖國神社提出批評。

關於慰安婦問題，1993年日本官房長官河野洋平承認二戰日軍強徵慰安婦的罪行，此一談話以後被稱為「河野談話」。2013年日本大阪市長橋下徹說出慰安婦對於維護軍紀是必要的談話後，美國國務院譴責此一發言是「無法容忍地冒犯」。此一談話同時也引起中國大陸與南韓政府的強烈抗

議。2014年初，美國參院繼眾院之後表決通過包括慰安婦問題的預算法案。這是美國參眾兩院首次通過涉及慰安婦問題的法案。在國際的強烈抗議與壓力之下，安倍政府終於在2014年3月，透過無意修改「河野談話」的方式，間接面對慰安婦存在的歷史罪刑。

民族主義與歷史問題，牽動二戰時期所有被日本侵佔的國家，而這些國家許多都是目前美國的重要盟邦，因此約束日本的相關作為，有助於美國再平衡戰略的實踐，尤其可避免南韓與日本兩個美國東北亞重要盟邦，造成內訌，減弱再平衡的力道。「亞太再平衡」戰略主要是基於中國大陸崛起的事實，而中國大陸崛起迫使美國需要在全球與區域問題上與中國大陸密切合作，約束日本的行為可避免刺激中國大陸，不讓中國大陸借力使力，轉移國內社會矛盾的焦點，進而操作民族主義，配合軍事行動，引起區域衝突。

未來共同利益比歷史問題更加重要

但是對美國更重要的，可能不是一直糾結在歷史當中，而是與亞太盟邦未來的共同利益。質言之，美國必須向前看，尋找與定義美國與盟邦的戰略利益，而軍事同盟的戰略利益大都是負面的安全利益，亦即共同的威脅與安全挑戰。在此意義之下，「承諾」的意義可能更甚於「約束」。除經濟和軍事實力之外，大國關係的關鍵因素是「公信力」(credibility)。如果中國大陸做出侵犯舉動，而美國袖手旁觀，將會導致不可估量的損失。倘若美國放棄釣魚臺，將使美國喪失在該地區的公信力，也使人回憶起新加坡陷落後造成大英帝國威望的崩解。具體而言，應該讓盟友和對手明白瞭解，美國

是言出必行，畢竟行動比言語更有力。

東京與華盛頓的安全合作關係近年不斷加強。除了美國已在日本部署「全球之鷹」無人偵察機，加強對釣魚台附近海域的偵察外，也計畫在2014年底設立第二個預警雷達系統，肩負飛彈防禦的任務。同時美國計畫在2017年前對日本增加部署兩艘裝備「神盾級」驅逐艦，以應對來自北韓的威脅，這表示駐日美國反飛彈驅逐艦將由目前的5艘增至7艘。更重要的是，美日兩國計畫在2014年底，完成新版《美日防衛合作指針》，初步決定成立常設性的共同協商機關，也就是聯合指揮機關，持續深化兩國的防衛合作。

2014年歐巴馬總統日本行

美國總統歐巴馬於2014年4月訪問亞洲，首站拜訪日本，之後陸續前往韓國、馬來西亞與菲律賓進行訪問，主要目的在於透過訪問亞太美國的重要盟邦，加強對盟邦的安全承諾並宣示美國「亞太再平衡」戰略的決心。尤其值得注意的是，歐巴馬以美國元首兼三軍統帥之尊強調，釣魚台在日本行政管理權下，適用於美日安保條約第五條，此為歷史上第一次。此外，對於安倍政府行使集體自衛權的政策方向，歐巴馬表示歡迎的態度，因為日本能夠對國際安全保障做出更大貢獻。而這是美國總統首次公開肯定，日本政府將容許行使集體自衛權。

至於「跨太平洋夥伴協定」，亦即美國「再平衡戰略」的經貿面向，美日雙方尚無法取得重要進展。即使如此，歐巴馬在釣魚台及集體自衛權的安全面向，仍給予安倍政府「總統規格的承諾」，這似乎意味「再平衡戰略」下安全重於經貿

airiti
的政策基調。

未來的觀察重點

整體而言，未來美國亞太再平衡戰略是否成功的主要關鍵，在於是否能有效整合與凝聚美國的亞太盟邦，主要包含日本、韓國、菲律賓，而此攸關西太平洋地區東海與南海的穩定。中國大陸於2013年11月片面劃定涵蓋釣魚臺的東海防空識別區（Air Defense Identification Zone，簡稱ADIZ）後，日方強烈抗議，美方雖然不承認，但也無力使中國大陸取消，無意默認中國大陸對此空域的監控權。而歐巴馬有關釣魚臺適用安保條約的政策發言與實際的美國軍事行動，是否有落差，仍值得觀察，因為在2010年朝鮮炮擊韓國延坪島時，美國並無行使集體自衛權予以反擊，反而敦促韓國要克制。

除此之外，日本決定在與那國島部署約100名自衛隊士兵和特種雷達系統。東京增強對爭議島嶼的監視能力，同時也增強對中國大陸在本地區調集船舶和飛機的監視能力。而近來歐美媒體報導，美國新型F-35隱形戰機，能被中國大陸驅逐艦上雷達系統輕易發現，顯示中國大陸正在逐步加強其雷達偵測能力。中國大陸與日本在雷達及預警能力的強化，是否意味兩國在西太平洋海域的競爭與衝突，將持續白熱化，而美國的後續反應，亦是觀察重點。

未來中國大陸是否在南海或甚至黃海也單方劃定防空識別區，或是劃定後美國是否有效反制或「回復原狀」，將是美國再平衡戰略的重要考驗。倘若中國大陸劃界，則表示嚇阻失敗；若無法有效反制，則表示無力脅迫。兩種狀況都將是

airiti

再平衡政策的失敗，美國在亞太「公信力」將蕩然無存，日本將被迫擁抱單邊主義。基於承諾的相互依賴性，美國盟邦勢必無法再相信美方的安全保證，亞太地區恐將陷入全面軍備競賽。