

臺日關係中「國家利益」之探索： 海洋國家間的互動與挑戰

李世暉

(政治大學日本研究學位學程教授)

摘 要

近代日本關於國家利益的思考出現了幾次重大轉變。從明治維新之後的島嶼國家思維，強調亞洲大陸權益，發展至 1960 年代之後的海洋國家思維，重視海洋權益。而戰後的臺灣則是一貫維持島嶼國家利益，以恢復對亞洲大陸的支配為優先要務。但自 2016 年之後，臺灣開始重新審視國家利益的優先順序，並提出「海洋國家」的概念。當日本與臺灣對國家定位出現不同思考時，國家利益的優先順序與互動關係也將隨之變化，進而形成臺日之間的新課題與挑戰。

關鍵詞：國家利益、臺日關係、海洋國家、國家定位、地緣經濟

壹、前言

2016 年 10 月 31 日，首次的「臺日海洋事務合作對話」在日本東京召開，啟動了臺灣與日本在海洋事務上的對話機制。本次合作對話的召開背景，除了交涉雙方關注的「沖之鳥」議題之外，也是臺灣建立「海洋國家」的對外構想宣示。¹「海洋國家」(maritime nation)不僅是「島嶼國家」的對比概念，也是與「陸地國家」差異化的概念。就地理而言，海岸線明顯長於陸地邊界的國家，大抵可以視為海洋國

家或島嶼國家，內陸國家或海岸線短於陸地邊界的國家則是陸地國家。就文化來看，海洋國家依賴於海洋營生，具有商業的、冒險的開放意象；陸地國家則是依賴於大地營生，具有農業的、重視家族的保守意象。²

另一方面，同樣面對海洋，島嶼國家屬於一種內向封閉的負面評價，而海洋國家則是外向開放的正面意涵。³日本早在明治時期，就已經出現「海國」與「島國」的差異論述。例如，陸羯南在1902年撰寫〈島國與海國〉一文，主張「島國」與「海國」是「兩語一義」的，但相對於「島國」（島嶼國家）是「非難之辭」，「海國」（海洋國家）則是「獎勵之辭」。而日本具有海國素養，應當發展為「海國」。⁴

然而，明治中期以後，在地緣政治上的考量上，日本主要是將國家利益(national interest)建構在朝鮮半島的支配上，並將其視為日本的「利益線」。⁵進一步地說，當日本的國家利益取決於朝鮮半島的掌

1. 在「臺日海洋事務合作對話」召開之前的10月6日，蔡英文總統接受《讀賣新聞》專訪時曾明確表示，臺灣、日本都屬於海洋國家，海洋事務應有很多共同問題、共同利益可發展。請見朱蒲青，〈接受讀賣專訪 蔡英文：重啟「臺日海洋事務合作對話」〉，《民報》，2016年10月7日，〈<http://www.peoplenews.tw/news/b1d05f4b-f453-4b81-a8e8-b1fed0838880>〉。

2. 藍弘岳，〈面向海洋，成為西洋：「海國」想像與日本的亞洲論述〉，《文化研究》，第14期，2012年春季號，頁277。

3. 佐島直子(Naoko Sajima)與立川京一(Kyoichi Tachikawa)在論述日本的海洋國家歷史時，也曾沿著此一評價方式，探討日本在島嶼國家與海洋國家之間的認同衝突。請見 Naoko Sajima & Kyoichi Tachikawa, *Japanese Sea Power: A Maritime Nation's Struggle for Identity* (Canberra: Sea Power Centre, 2009), pp. 3-7。

4. 陸羯南，〈「島国」・「海国」〉，西田長壽主編，《陸羯南全集7「日本」社説：明治34年—35年》（東京：みみず書房，1972年），頁409-410。

握，而朝鮮半島的控制取決於中國東北（滿洲）的安定時，此處就成為日本、中國與俄羅斯的核心戰略關鍵地。這是因為，東北滿州是中國華北地區的屏衛，也是俄羅斯遠東地區的生存命脈。如此一來，日本、俄羅斯與中國在地緣戰略上的結構性衝突，就成為無法避免的事實。⁶1894年的甲午戰爭與1904年的日俄戰爭，既是日本對外擴張的侵略政策，也是日本帝國尋求國益的手段。值得注意的是，將國家利益置於亞洲大陸的戰略思維，顯示出日本是以「島嶼國家」的方式來思考其對外關係。

島嶼國家的最主要特徵是封閉性與向大陸擴張的傾向。日本在此一島嶼國家的思維下，重視地是以陸軍防衛國土，以及向亞洲大陸擴張。為了維持陸軍的補給路線，日本必須要擁有周邊海域的制海能力。如此海軍的活動領域與利益範圍，即成為日本尋求「確保利益線」的「新利益線」。而海洋國家的特徵則是開放性與向海洋擴張，對海洋國家來說，陸地領土不是國家最重要的利益，通商貿易才是左右國家生存與發展的關鍵。

一直要到1960年代，日本才開始正視如何以「海洋國家」的概念來思考其對外關係。戰後日本的「海洋國家」概念，最初是由高坂正堯透過《海洋國家日本的構想》（海洋国家日本の構想）一書提出。當時提出「海洋國家」最重要背景因素，是日本的經濟發展已面臨到重要的轉型期，必須由封閉的「島國經濟型態」，走向開放的「海洋貿易體制」。高坂正堯以歐洲的英國為例，主張「既非東洋、又非西洋」的日本，必須以海洋作為舞臺，以通商貿易作為手段，開創日本的未來之路。⁷而1980年代開始急速進展的全球化，以及隨之而來的

5. 李世暉，《日本國家安全的經濟視角：經濟安全保障的觀點》（臺北：五南，2016年），頁49。

6. 何耀光，〈1930年代日本帝國的戰略選項—以東北亞地緣戰略條件為核心的觀察〉，《成大歷史學報》，第44號，2013年6月，頁233。

亞太區域經濟整合趨勢，則是日本建構海洋國家利益的另一股重要推力。2000年以後，在「日本國際論壇」(The Japan Forum on International Relations)、「海洋政策研究財團」(Ocean Policy Research Foundation)等智庫的大力推動下，確立日本的海洋國家定位、國家戰略，以及日美在海權利益上的互動。⁸

與此相對，二次世界大戰後的臺灣，受到國共內戰與國際冷戰對峙的影響，沿襲了自明、清以降的海禁政策。戰後的臺灣除了對海洋資源的開發抱持消極態度之外，也在國家安全的考量下，限制人民親近海洋。舉例來說，在臺灣過去的基礎教育課程中（國小到高中職），與「海洋知能」相關的授課比重僅約3.3%，而高等教育領域中，更缺乏海洋通識教育。⁹其結果導致臺灣的民眾普遍缺乏海洋意識，臺灣的政府長久忽視海洋戰略。因此，無論是在戒嚴時期的「反攻大陸」，還是在解嚴之後的「戒急用忍」，「以陸控海」的陸權思維，一直是臺灣思考國家戰略時的核心概念。

2000年之後，隨著政黨的輪替，臺灣在國家定位上的思考，出現了重要的轉折。過去，因國共內戰的歷史連結，在臺灣的國家認同與國家定位上扮演主導角色的是「一個中國」（中華民國）概念，而「掌控未來中國」的期待，衍伸出臺灣的陸權思維。然而，跳脫國共內戰歷史制約的民進黨，執政後傾向以新的國家定位思維，建立獨立自主的國家觀。此時，符合現代臺灣地緣特徵的「海洋國家」，即成

7. 高坂正堯，《海洋国家日本の構想》（東京：中央公論新社，2008年），頁224-226。

8. 伊藤憲一，《21世紀日本の大戦略—島国から海洋国家へ》（東京：日本国際フォーラム，2000年），頁10-13；伊藤憲一，《海洋国家日本の構想—世界秩序と地域秩序》（東京：日本国際フォーラム，2001年），頁162-171。

9. 林文隆，〈海洋國家的海洋戰略與全民國防〉，《海軍學術雙月刊》，第45卷第3期，2011年6月，頁5。

為區隔過去陸權思維的重要概念。2004年，臺灣首度頒布〈海洋政策綱領〉，作為政府施政的根基。

在〈海洋政策綱領〉的政策主張第一條，即是確認臺灣是海洋國家，海洋是臺灣的資產，臺灣的生存發展依賴海洋。¹⁰2006年，臺灣公布《海洋政策白皮書》以確立海洋戰略的指導方針，明確指出海洋戰略屬於國家戰略位階，其目的在結合全國各項資源，發展海權、運用海洋資源、拓展海上運輸、支持國家政策，以及確保海洋權益。¹¹另一方面，面臨到日漸升高的海上傳統安全威脅、島嶼主權與經濟海域的爭端，以及恐怖主義、跨國犯罪、環境污染等與海洋管理息息相關的議題，如何確立海洋國家的願景與海洋戰略，即成為臺灣落實國家利益時的優先考量。然而，在政府缺乏海洋思維、社會普遍缺乏海洋意識，以及欠缺海洋戰略文件的狀況下，當年的「海洋國家」戰略並未產生具體的政策影響。¹²

2016年，再度執政的民進黨政府，除了延續「海洋國家臺灣」的

10. 中華民國行政院海洋事務推動委員會，《海洋政策白皮書》（臺北：行政院研究發展考核委員會，2006年），頁202。

11. 中華民國行政院海洋事務推動委員會，《海洋政策白皮書》，頁50。

12. 1996年，民進黨總統候選人彭明敏首度喊出海洋國家口號，開啟政黨將海洋政策作為競選議題，自此，臺灣的「海洋國家」論述開始進入國家定位面向的討論。2000年的總統大選中，民進黨總統候選人陳水扁、呂秀蓮提出「海洋立國」的概念，並於當選後陸續公布《海洋白皮書》（2001年）、《海洋政策白皮書》（2006年）與《海洋教育白皮書》（2007年）。然而，在海洋主管機關的架構、職權等議題上，受限於政黨在法案上的意見分歧，導致臺灣的海洋國家政策，只停留在目標論述的層面，而未落實在行動的層面。請見潘子祁，〈海洋國家口號20年，海洋專責主管機關《海洋委員會》終於上路〉，《上下游News & Market》，2015年6月16日，<<https://www.newsmarket.com.tw/blog/71500/>>；邱文彥，〈台灣海洋政策與管理：如何讓「海洋立國」不只是響亮的口號？〉，2015年7月5日，《關鍵評論》，<<https://www.thenewslens.com/article/18322>>。

目標之外，也提出了「新南向政策」作為推動海洋國家的發展戰略。民進黨政府的海洋戰略，重點放在整合性的海域利用規畫，推動海岸海洋的資源復育、保育及利用，積極開發海峽風力及黑潮能源，以及全力發展海洋觀光休閒產業。¹³事實上，為了具體落實臺灣的海洋戰略，立法院朝野立法委員達成共識，業於2015年6月16日三讀通過政府組織改造的「海洋四法」，計畫成立專責機構「海洋委員會」來管理海洋事務。¹⁴而臺灣的國家定位與國家目標，開始明顯地轉向「海洋國家」發展。

由上述的國家定位、國家目標的發展脈絡來看，日本與臺灣在當代的國際政治環境，特別是亞太區域環境中，已由過去的「島國對島國」與「海國對島國」，轉為「海國對海國」的互動關係。當日本與臺灣對國家的定位出現不同思考時，國家利益的要素與優先順序也將隨之變化。值得注意的是，地理距離相近的日本與臺灣，均以海洋國家自許，強調海洋權益之際，彼此的互動關係勢必出現變化，進而形成臺日之間的新課題與挑戰。有鑑於此，本文採用國際關係中的國家利益架構，以「海洋國家」的概念，從內部的國家定位與國家能力面向，以及外部的地緣政治、地緣經濟等因素，將當代臺灣與日本的國家利益互動關係，分為戰略夥伴模式(Strategic Partnership Model)、海洋安全利益互動模式(Interactive Model of Ocean Security Interests)、經濟夥伴模式(Economic Partnership Model)，以及經濟資源主張競合模式(Cooperation Model of Economic Resources Claims)，並透過臺

13.此四項海洋戰略是蔡英文總統（當時為總統候選人）出席「第二屆臺灣海洋產業研討會」（2015年7月30日）時的致詞內容，之後成為民進黨政府的海洋政策方針。

14.唐筱恬，〈海洋四法三讀過關 海洋委員會將成立〉，《中時電子報》，2015年6月17日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150617000392-260102>>。

日兩國對海洋國家利益的認知與相關政策，進一步檢證各互動模式的特色與影響。

貳、海洋國家的國家利益

在現代空中交通工具出現以前，因海洋的阻隔，海洋國家不易受到陸地國家的直接威脅，具有安全保障上的地理優勢。此一與「地緣政治」(geopolitics)密切相關的地理優勢，也讓海洋國家得以維持相應的文化自主性。隨著近代國際貿易網絡的擴大，如何確保海上交通的順暢與資源供給的穩定，逐漸成為海洋國家重視的戰略，也形塑了海洋國家的國家利益內涵。

在現代民族國家興起之前，國家利益的概念經常被化約為「君王意志」或「王朝存續」。¹⁵ 當民族國家在國際社會中彼此頻繁互動之後，國家利益的概念，開始與主權、權力等概念產生連繫。簡單地說，國家利益是與國家生存發展密切相關的國家價值。當代的國家利益概念意涵，主要受到現實主義學派的影響。在現實主義的認知中，國際社會運作的基礎是權力，國家利益就是追求權力，任何增強國家權力的政策都符合國家利益。¹⁶ 而國家利益的主要內涵，則是與地緣政治息息相關的主權獨立與領土完整。

若以理論層面來看，當代的國家利益概念，除了可用以指稱國家

15. 民族國家的概念在 15 世紀之後逐漸成型，但一直都停留在「朕即國家」，以及君王代表國家利益的階段。之後，馬基維利(Niccolò Machiavelli)提出「國家理性」(reason of state)概念，將國家的生存與統一視為最高目標，而國家的自由和安全，開始被視為「國家的第一運動定律」(the State's first Law of Motion)。請見 Friedrich Meinecke, *Machiavellism: The Doctrine of Raison d'État and Its Place in Modern History* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1998), pp. 1-2。

16. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), p. 74.

組成成員的共同利益，代表國家內部利益的最大公約數之外，也可作為分析外交政策的重要工具，以及理解國家行為的關鍵因素。¹⁷換言之，透過國家利益概念，既可呈現國家的期望與目標，亦可分析國家在國際體系中的角色與行為模式。¹⁸若以實務層面來看，國家利益在操作上，可以分為「可變的」與「不變的」兩種類型。可變的部分，一般稱之為主要利益(major interest)，與此類國家利益相關的政策或行動，大多透過國家間的彼此磋商，以及利用妥協、交涉、採取折衷的手段形成決策。而不變的部分，則稱之為生存利益(survival interest)，與此類國家利益相關的政策或行動，是以軍事為主的權力行使。¹⁹

然而，正如同政治學中的權力、經濟學中的利益一般，國際政治領域中的國家利益概念，是一個重要但內容相對模糊的概念。如果說國族(nation)是一個政治性的「想像的共同體」(imagined community)，這些想像社群的共同利益，也只能是一種「想像利益」(imagined interest)。²⁰因此，前述的國家利益相關意涵，無論是國家內部利益的均

17. National Interest 概念的興起與近代國家的發展息息相關，此一概念同時也是國際關係研究的核心概念。臺灣與日本均將 National Interest 譯成「國家利益」，並用以指涉與國家生存、發展有關之國家整體利益。值得注意的是，日本在明治維新之後，即開始建構現代國家相關的體制，並形成其國家利益的思維，而臺灣的國家利益建構，則是在二次世界大戰之後才開始進行。

18. Miroslav Nincic, "The National Interest and Its Interpretation," *The Review of Politics*, Vol. 61, Issue 1, January 1999, p. 42.

19. 小原雅博，《国益と外交—世界システムと日本の戦略》（東京：日本經濟新聞出版社，2007年），頁46。

20. 「想像的共同體」(imagined community)的概念是由安德森(Benedict R. Anderson)所提出，作為國族主義(nationalism)的分析工具。安德森認為，包含國族在內的共同體是由「想像的」符號與認同所建構而成。共同體的成員普遍認同某個特定的符號意涵（語言、文字與文化等），並且相信其他成員都擁有相同的認同。請見 Benedict R. Anderson 著，吳叡人譯，《想像的共

衡、國家的期望與目標，還是主要利益、生存利益的內涵，都是一種變動的利益思維，既會隨著因應國際體系而隨之變動，也會受到國內情勢而出現改變。

在此一「變動的國家利益」思維下，美國學者奈伊(Joseph S. Nye, Jr.)強調價值觀在國家利益的重要性，特別是在民主國家中的重要性。奈伊主張，民主國家中的國家利益乃是公民們經過適當考量後所提出來的。²¹而國家在國際社會上追求的權力性質，也從軍事、武力的「剛性權力」(hard power)，轉變成經濟、文化、價值觀的「柔性權力」(soft power)。特別在全球化快速發展的時代，柔性權力更能對他國產生影響，促使他國的行為有利於本國的國家利益。

值得注意的是，在論述國家利益的內容時，「國家認同」(national identity)是形成國家利益概念的重要基礎。國家認同最主要的意涵在於：一個人確認自己歸屬於那一個政治共同體，並且指認出這個共同體的特徵。²²此一與國族意識、共同歸屬密切相關的國家認同，形成了凝聚的力量，為國家利益的認定、分配或維護，提供了最基本的憑藉。²³另一方面，隨著國際社會的複雜化發展，在國際體制內的「國家角色」(nation-state's role-playing)，則成為思考國家利益時的另一個關鍵。²⁴在當代國際政治中，是以「國家定位」(national status)來總括

同體：民族主義的起源與散布》(*Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*) (臺北：時報，1999年)，頁18-20。

21. Joseph S. Nye, Jr. 著，蔡東杰譯，《美國霸權的矛盾與未來》(*The Paradox of American Power: Why The World's Only Superpower Can't Go It Alone*) (臺北：左岸，2002年)，頁269。

22. 江宜樺，《自由主義、民族主義與國家認同》(臺北：揚智，1998年)，頁11。

23. 林碧炤，〈國家利益：從台灣的角度去分析〉，《亞太研究論壇》，第57期，2012年9月，頁14。

24. 小原雅博，《国益と外交—世界システムと日本の戦略》，頁46。

國家認同與國家角色。其中，國家認同是與主權歸屬有關的現實主義概念，國家角色則是與國際秩序有關的自由主義概念。國家對於主權的歸屬與行使，涉及到主權獨立、領土完整、基本制度和價值觀等生存利益；而國家對於本國在區域與國際中的角色認定，涉及到經濟發展、資源穩定供給、貿易與外交關係等主要利益，兩者都會直接影響國家利益的內容。

另一個與國家利益息息相關的概念是國家能力(national capacity)。國家能力對內是指國家的統治能力，源自於國家社會關係與特定的政治結構，也是執行國家權力的能力。²⁵ 國家能力對外則是指將國家目標轉化成現實的能力，經常與國家經濟力、國家競爭力相提並論。²⁶ 在此必須提出的是，國家能力的建構與行使，除了受到國家的政治、社會、經濟等結構因素影響之外，也受到國際體制的制約。²⁷ 整體而言，國家能力的強弱，是影響國家對內維繫政治經濟制度、價值觀的權力，以及對外建構外交、戰略利益關係的重要關鍵。有鑑於此，當代的國家利益概念，無論在內容論述上還是政策手段上，其主要的判定依據是上述的國家定位與國家能力。

當海洋國家在思考國家利益時，除了以傳統的地緣政治作為判定的基準之外，主要受到「地緣經濟」(geo-economics)概念的影響。地緣經濟的概念即是以地緣角度出發，在特定區域範疇內透過經濟手段

25. John M. Hobson, *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change* (New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 233.

26. Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (New Jersey: Princeton University Press, 1995), pp. 10-12.

27. Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, & Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1985), p. 19.

來謀求國家利益的思維。若以戰略目標的觀點來看，地緣經濟是從地理的角度出發，保護本國在國際競爭中的國家利益。²⁸因此，地緣經濟在目的上，更多地體現在國家的經濟利益（或是經濟層面上的國家利益）；而在競爭形式上，則是由經濟競爭取代軍事競爭。²⁹

在具體的政策思維上，海洋國家的國家利益，同時涉及到彼此互動的「國際體制」，以及與國民相關的生活領域。³⁰若依地緣經濟的概念來看，海洋國家的國家利益除了強調國土主權防衛外，也重視經濟安全保障，而其論述內容大致可分為「海洋地理」(marine geography)、「重商主義」(mercantilism)與「經濟互賴」(economic interdependence)等三個面向。³¹在海洋地理面向上，海洋國家擁有天然的屏障與良好的通商環境，但相對缺乏自然資源與國土戰略縱深。因此，海洋國家必須透過海洋科學技術的發展，來建構安全的海洋航線與安定的海洋環境。³²

在重商主義的面向上，海洋國家認為，對外貿易是累積國家財富（黃金與外匯）的唯一手段。要獲取更多的國家財富，只有在國家的支持下發展對外貿易，並持續維持貿易順差。³³以海洋國家日本為例，

28.地緣經濟所強調的經濟手段，主要包括共同開發能源、天然氣輸送管線過境許可、設立邊境自由貿易區及加入區域經貿組織等。國家可經由這些經濟手段，與鄰國或區域國家形成更緊密的互賴關係。請見吳雪鳳、曾怡仁，〈北韓的地緣政治經濟戰略：金正日主政以來的轉變〉，《遠景基金會季刊》，第15卷第3期，2014年7月，頁67-68。

29.李世暉，《日本國家安全的經濟視角：經濟安全保障的觀點》，頁152。

30.高坂正堯，《海洋国家日本の構想》，頁248。

31.李世暉，〈戰後日本的經濟安全保障：理論與政策之研究〉，《遠景基金會季刊》，第16卷第1期，2015年1月，頁103-104。

32.村山裕三，《經濟安全保障を考える—海洋国家日本の選択》（東京：NHKブックス，2003年），頁18-38。

33.伊藤元重，《はじめての経済学〈上〉》（東京：日本經濟新聞出版社，2004年），頁29。

自明治國家成立後，日本菁英的主流思維是透過「迎頭趕上」(catch-up)的產業政策與「貿易立國」的國家方針，以國家與政府的資源促進企業與生產者的競爭力，尋求國家的總體經濟利益。³⁴

而在經濟互賴的面向上，海洋國家對於經濟威脅的感受，一般高於軍事威脅，特別在全球化的發展過程中，區域各國之間的貿易依存快速上升，以多邊交涉確保自由的貿易環境，是海洋國家思考國家利益的依據。以亞太地區為例，區域內各國的貿易依存度，在1980年代後期已達63%，高於當時歐洲單一市場（即歐盟的前身）的58%。³⁵因此，對海洋國家日本而言，如何在亞太地區建構經濟互賴的機制，是其自1960年代以來關注的重要課題。³⁶

總的來說，國家定位與國家能力是影響國家利益最重要的因素。海洋國家的國家定位，主要是一種開放型的國家認同與國家角色，以及對國際體制的積極參與。換言之，就是期待本國對國際體制的貢獻，以及強化本國在國際政治經濟上的角色。海洋國家的國家能力，主要是集中在穩定海上安全的防衛能力，以及對區域乃至於全球經貿體制變遷的應變能力。而海洋國家思考國家利益時的政策思維，前述的地理面向所涉及的，主要包括海上交通與貿易的安全、領海與經濟

34. T. J. Pempel, *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy* (Ithaca, New York and London: Cornell University Press, 1998), pp. 49-50.

35. 田中明彥，《アジアのなかの日本》（東京：NTT 出版，2007年），頁102-104。

36. 舉例來說，日本著名經濟學者小島清，早在1960年代就提倡以美國、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭等國為主的「太平洋自由貿易圈」之構想。而時任日本首相大平正芳也在1980年代初期設立「太平洋經濟協力會議」，作為日本政府規畫與推動亞太區域經濟整合的諮詢機關。請見 Peter D. Drysdale、山澤逸平，〈太平洋貿易開發會議と小島清教授〉，《一橋論叢》，第92卷第4期，1984年10月，頁432-433。

海域的主權，以及海洋資源的開發等議題，屬於地緣政治的一環。而重商主義與經濟互賴面向所涉及的，主要還是資源的穩定供給、國際貿易機制、經濟整合等議題，屬於地緣經濟的一環。

參、日本與臺灣的海洋國家利益

一、日本的國家利益

近代日本對於國家利益的思考，與明治國家的建構過程息息相關。明治政府最初將國家利益，視為國家的「經濟利益」。到了明治中期之後，國家利益開始從國家的經濟利益，轉變為國家的「對外權益」。例如，明治天皇於 1882 年 12 月，針對朝鮮的「壬午事變」發表詔令，明確提到朝鮮的情勢與日本「國益」（即「國家利益」）的關係。³⁷此一「對外權益」的國家利益思維，直接催化了日本帝國的侵略行動，進而於 1941 年引發「太平洋戰爭」。

身為第二次世界大戰的戰敗國，戰後初期的日本在國家利益的議題上相對保守與消極。但隨著國際局勢的轉變（冷戰體系），以及本身國力的增強，日本開始重新思考自己的國家利益。日本的國家利益是其安全保障所關注的領域與範圍，大致可以區分為與領土主權相關的國家防衛，與國民福祉相關的經濟利益，以及與國家發展相關的和平穩定國際體系。³⁸

若依據上述的國家定位、國家能力要素，以及地緣政治、地緣經濟面向，可進一步將日本的海洋國家利益，分為國家定位的地緣政治面向、國家定位的地緣經濟面向、國家能力的地緣政治面向、國家能

37. 永井秀夫，〈明治国家の国是をめぐる問題〉，《北海道大學文學部紀要》，第 16 卷第 1 期，1968 年 2 月，頁 12。

38. 総合安全保障研究グループ，〈総合安全保障研究グループ報告書〉，1980 年 7 月 2 日，《東京大学東洋文化研究所》，〈<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19800702.O1J.html>〉。

力的地緣經濟面向等四個層面進行分析。

(一)國家定位

1. 地緣政治面向

日本位於歐亞大陸的東岸，在海洋的阻隔下維持了獨立自主的發展空間。無論是過去島嶼國家的國家利益思維，還是現代海洋國家的國家利益思維，強調領土空間的完整性，是主權國家日本最主要的國家利益。而對於可能影響領土空間完整的威脅，則因國家認同與國家角色的變遷，出現了不同的認知。島嶼國家思維的日本，極端重視來自大陸的威脅，強調朝鮮半島與中國情勢發展對日本國家利益的關鍵。而海洋國家思維的日本，在重視大陸威脅的同時，也關注日本經濟海域的權益、周邊海域的航行自由與海上貿易的安全。

值得注意的是，日本在冷戰體系下與全球最大的海洋國家美國建立了同盟關係。在美國的海洋國家利益影響下，戰後的日本在各項制度與政策上，快速地轉向海洋國家的思維。例如，戰後初期的日本原本想要依循戰前的經貿模式，將對中貿易視為日本走出戰後、走向國際，以及經濟持續發展的關鍵。但美國則對此抱持反對態度，建議日本應加速發展與東南亞自由國家的貿易關係。³⁹從這個觀點來看，以防衛日本與穩定區域為主要目標的日美安保體制，在初期的運作過程中就已經是實踐海洋國家日本國家利益的重要機制。

此外，依據聯合國糧食及農業組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)於2016年公布的資料顯示，全球十大漁獲量國家中，有六個是亞洲國家，包括中國（第一名）、印尼（第二名）、日本（第五名）、印度（第七名）、越南（第八名）、緬甸（第九名）。全球第五大漁獲量國家的日本，不僅每年捕獲3,630,364噸的漁獲，也同時是最主要的漁產消費國之一，以及全球第二大的漁產輸入國（僅次於美國）。⁴⁰而身為漁業生產與消費大國的日

³⁹李世暉，〈戰後日本的經濟安全保障：理論與政策之研究〉，頁117。

本，長期以來將周邊海域的漁權視為與主權相關的議題，視為國家利益的重要內涵。

2. 地緣經濟面向

戰後的國際經貿體系，是以美國為核心的自由貿易體系。美國透過其所主導的國際經貿與金融組織，確立了當代國際貿易的規範。到了1980年代之後，國際經貿體系發展成三個相互競爭的經濟集團，即由美國領導的美洲經濟區、以德國為中心的歐洲經濟區，以及以日本為首的東亞經濟區。與此同時，國際政治上的國力評量依據，也逐漸從過去的軍事實力轉為經濟實力；而國家的優先戰略，也從原本的地緣政治考量，轉為地緣經濟的國際貿易政策。

進入後冷戰時期，中國經濟的崛起及區域經濟整合的快速發展，讓國際經貿體系的版圖出現重大變化。一方面，歐盟持續增加成員，將經濟勢力擴張至東歐與中亞地區；另一方面，美國企圖透過參與亞太地區與歐洲地區的區域經濟整合，主導經濟全球化的發展方向。而日本則是深化、發展與東南亞地區、南亞地區的經貿關係，並積極參與新國際經貿秩序的建構。⁴¹在此一脈絡發展下，日本對於國家定位的思考，從戰後初期的自由貿易體制的捍衛者，逐步轉為區域與全球新經貿秩序的建構者。其國家利益的思維，亦從主張確保領土空間不受侵犯、獲得穩定的資源供應與保障海上運輸線的暢通，轉變為強調維繫自由經貿體制、擴大海外市場的占有率與主導區域經濟整合發展。

40. FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2016* (Rome: FAO, 2016), p. 11, 53, FAO, <<http://www.fao.org/3/a-i5555e.pdf>>.

41. 李世暉，《日本國家安全的經濟視角：經濟安全保障的觀點》，頁156。

(二) 國家能力

1. 地緣政治面向

若從防衛能力的角度來看，1946年公布的《日本國憲法》，於第九條中強調的「放棄戰爭」、「不擁有武力」與「否認交戰權」，乃是為了將日本打造成「非武裝」、「非軍事」的和平主義國家，而「非武裝日本」的和平與安全，則是倚靠1945年成立的「聯合國」(United Nations, UN)。但在國際情勢與國內情勢的拉扯下，日本完全沒有「和平中立」的選項，而是必須在自由民主陣營與共產主義陣營中選邊。⁴²在兩極對峙的冷戰體系中，日本與美國簽訂《日美安保條約》(*Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*)，形成對抗共產主義的「日美安保體制」。日美安保體制中的日本，一方面接受了美國的核子傘保護，成為戰後美國東亞戰略的核心；另一方面則是提供軍事基地與重新進行武裝，分擔美國在東亞地區的防禦重擔。

1978年11月27日，日美兩國通過〈日美防衛合作指針〉(Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation)，具體規範兩國在作戰、情報與後勤支援方面的合作方式。日本除了承諾建立自衛所需之防衛力量之外，也同意對介入遠東情勢的美軍提供協助。⁴³換言之，日本對於實踐國家利益的能力，因日美安保體制的修正而擴大了適用範圍。導致此一轉變最主要的背景，除了因為美國國力受到越戰的拖累而大幅衰退之外，日本對於海洋利益線的關注也是重點。特別是日本在1970年代歷經兩次石油危機之後，高度重視資源與能源的供給來源，以及

42. 山本吉軒、納屋政嗣、井上寿一、神谷万丈、金子将史，《日本の大戦略》（東京：PHP研究所，2012年），頁53-56。

43. 福田毅，〈日米防衛協力における3つの転機：1978年ガイドラインから「日米同盟の变革」までの道程〉，《レファレンス》，2006年7月號，2006年7月，頁153。

穩定供給的運輸路線。

2. 地緣經濟面向

1980年7月，日本內閣官房下的「綜合安全保障政策研究會」，公布了《綜合安全保障研究報告書》，為此一新安全保障政策的戰略指針。「綜合安全保障政策研究會」的議長（主席），雖然由時任「和平安全保障研究所」理事長的豬木正道擔任，但主導報告書內容的則是前述的高坂正堯。高坂強調的維護自由貿易體制、強化日本經濟角色之「海洋國家日本」概念，貫穿了報告書全文。⁴⁴而此一報告書也直接影響了1980年代日本的國家利益與國家能力思維。

日本在綜合安全保障中重視的國家能力，主要可分為國際、國家與國內三個層級。在國際層級上，為了維持相互依存的國際體系，日本必須擁有維繫自由貿易體制、解決南北問題與經濟發展不均的能力。在國家層級上，日本應擁有與經貿夥伴國家合作的能力。在國內層級上，日本須強化對經濟威脅的應變能力，包括能源與資源的儲備能力、糧食的自給自足能力、產業與貿易的競爭能力等。⁴⁵

另一方面，隨著全球貿易體制的深化與擴大，以經濟來思考國家利益與衡量國家能力，逐漸成為國際政治的重要潮流，「國家競爭力」(national competitiveness)的概念乃應運而生。「國家競爭力」原本是用來強調全球化的挑戰下，國家在自由、公正的市場機制下提升國民生活水準所具備的能力。⁴⁶但在瑞士洛桑國際管理學院(International Institute of Management and Development, IMD)定期公布《世

44. 李世暉，《日本國家安全的經濟視角：經濟安全保障的觀點》，頁121-122。

45. 綜合安全保障研究グループ，〈綜合安全保障研究グループ報告書〉。

46. Council on Competitiveness(U.S.), *Economic Security: The Dollars and Sense of U.S. Foreign Policy* (Washington D.C.: Council on Competitiveness, 1994), pp. 1-2.

界競爭力年鑑》之後，國內經濟發展、國際化程度、政府效率、金融體系、社會資本、企業管理、科技研發與人力資源等因素，成為各國衡量國家競爭力的依據。

整體而言，海洋國家日本的國家利益組成中，與國家體制同義的和平主義、傳統的國家主權、領海、經濟海域與漁權，是其國家定位中傾向地緣政治的思維。為了確保上述國家定位不受外力影響，和平主義必須倚靠日美安保體制的正常運作；國家主權、領海、經濟海域與漁權的維護，則是與防衛國土能力，特別是海洋防衛能力有關。資源的穩定供給與海上交通安全，同時涉及到國防安全與經濟安全，是介於地緣政治與地緣經濟之間的國家利益因素，但相對偏向地緣政治，其依據的國家能力，則是確保海洋利益線的區域影響能力。

另一方面，與日本國家經濟角色密切相關的區域經濟整合主導者、經濟大國與擴大海外市場占有率等思維，則是傾向地緣經濟的國家定位。透過國家競爭力的強化，日本積極建構「主導區域／影響全球」的經濟大國角色。另一方面，同時涉及重商主義與非傳統安全的貿易立國、維護自由貿易體制等概念，亦是介於地緣政治與地緣經濟之間的國家利益因素，但相對偏向地緣經濟。而其對照的國家能力，則是強調與他國合作維護自由貿易體系的綜合安全保障能力（請見圖1）。

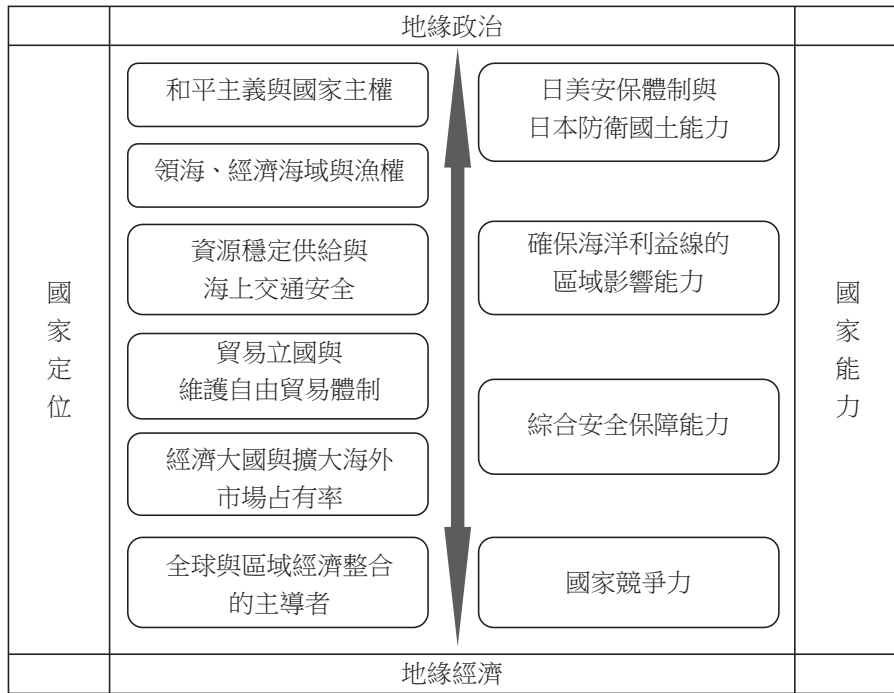


圖 1 海洋國家日本的國家利益架構

資料來源：作者自行整理。

二、臺灣的國家利益

與日本相同，戰後臺灣的國家利益受到冷戰體系與國內經濟快速發展的影響，其概念指涉的範圍與領域都極為類似，包括主權與領土安全、經濟利益，以及東亞區域的穩定。另一方面，由於中國是直接影響臺灣安全最主要的國家，使得兩岸關係經常被視為衡量臺灣國家利益的關鍵。

也正因為兩岸關係的關鍵性與複雜度，使得臺灣內部對於國家利益的思考方向，有時會因為國家定位而出現歧異。例如，民進黨主張，在維護國家安全、永續經濟發展之外，凝聚臺灣認同與堅持民主

改革更是臺灣的國家利益所在；⁴⁷而國民黨則強調，在中華民國憲法架構下推動兩岸關係，是維護國家利益的最佳戰略。⁴⁸對於臺灣國家利益，亦可依據前述的國家定位、國家能力要素，以及地緣政治、地緣經濟面向，進一步予以分析與論述。

(一) 國家定位

1. 地緣政治面向

在地理上，臺灣與日本同樣屬於歐亞大陸東岸的「島嶼／海洋國家」，經濟發展所需的重要戰略資源，也受限於地理的因素而必須仰賴對外貿易。然而，與日本不同的是，臺灣在近代歷史的發展過程中，一直是影響、前進與包圍中國的地緣政治跳板。從 17 世紀開始，荷蘭與西班牙即將臺灣視為前進明帝國的貿易轉運站。之後，鄭成功進占臺灣，並將臺灣作為進取退守與抗衡清帝國的根據地。清帝國於 1683 年領有臺灣後，認其可為江、浙、閩、粵四省之佐護而繼續保有臺灣。日本帝國連結樺太（庫頁島）、琉球、臺灣，形成包圍中國的佈局。直到國民政府時期，仍將臺灣視作前進中國的反共復興基地。⁴⁹

上述地理空間的因素，影響了臺灣的國家定位，更主導了臺灣對國家利益的思考。如前所述，國家認同與國家定位是決定國家利益的關鍵因素。一方面可製造共屬感，形成凝聚的力量；另一方面成為國家利益的認定、分配或維護之憑藉。⁵⁰冷戰時期，在兩極對抗的國際體系與中華民國的憲法架構下，臺灣的國家定位受到陸權國家利益的影

47. 陳明通，〈國家安全與兩岸關係—陳總統 2006 年元旦祝詞的申論〉，《新世紀智庫論壇》，第 33 期，2006 年 3 月，頁 41-44。

48. 賴幸媛，〈政府在中華民國憲法架構下推動兩岸關係，是維護國家利益的最佳戰略〉，2011 年 8 月 27 日，《中華民國行政院大陸委員會》，〈<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=97247&ctNode=5649&mp=1>〉。

49. 余家哲、李政鴻，〈台灣的地緣戰略〉，《台灣國際研究季刊》，第 4 卷第 2 期，2008 年夏季號，頁 156。

50. 林碧昭，〈國家利益：從台灣的角度去分析〉，頁 14。

響，對於領土與主權的論述，包括了中國大陸全土。2000年之後，在民主政治的政黨輪替效應下，臺灣的國家定位開始與冷戰體系、憲法架構脫鉤，對於領土、主權防衛的思考，也逐步朝向海洋國家傾斜。然而，由於臺灣處於特定的國際關係情境中，以致對外無法確立國家的名分，對內無法凝聚人民的共識。但是，在此一發展過程中，自由民主體制的維繫逐漸成為臺灣內部在國家定位的最大公約數，以及臺灣對外宣示國家定位的核心概念。

另一方面，對位於東海、南海、臺灣海峽與西太平洋等四海樞紐的臺灣而言，漁獲與經濟海域的礦藏也是重要的地理資源。依據前述聯合國糧食及農業組織的調查資料，臺灣是全球排名20的漁獲量國家，作業漁場遍布世界三大洋區。其中，鮪延繩釣產業與秋刀魚產業的規模全球排名第一，魷魚年產量則為全球第二。⁵¹ 值得注意的是，與臺灣鄰近的亞洲國家，包括中國（第一名）、日本（第五名）、菲律賓（第十二名）、越南（第八名）、印尼（第二名）等國家，均為名列前茅的漁獲大國，因而臺灣與這些周邊國家之間，經常在海洋權益上出現紛爭。⁵² 此外，在臺灣主張的東海與南海經濟海域中，蘊藏大量的石油礦床，以及被稱之為「富鈷結殼」(cobalt rich crust)的稀土礦床，具有極高的經濟戰略價值。

51. FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2016*, p. 11.

52. 由於臺灣近海的漁場已出現漁獲枯竭的情形，而少數有經濟效益的近海漁場，又受到周邊各國專屬經濟海域(exclusive economic zone)的限制。雖然部分經濟海域的畫分與臺灣的主張有所分歧，但臺灣在爭端解決的過程中，經常處於不利的地位，也使得部分臺灣漁民開始專注發展遠洋漁業的技術能力。然而，即便是遠洋漁業，競爭對手國（如日本）也會透過國際組織的決議來限制臺灣的發展。例如，2005年在日本的主導下，國際大西洋鮪類保育委員會決議，將臺灣籍漁船捕獲大目鮪漁獲配額，從14,900公噸降低至4,600公噸。換言之，無論是近海漁業或遠洋漁業，臺灣都受到地緣政治，或是與地緣政治密切相關的國際現實影響。請見廖文章，《國際海洋法論：海域劃界與公海漁業》（臺北：揚智，2008年），頁158-159。

2. 地緣經濟面向

殖民地時期的臺灣，在對外貿易上從屬於日本主導的帝國經濟圈。二次世界大戰之後，臺灣與日本之間的經濟貿易互動，除了延續殖民地時期的市場構造，以及臺日經濟的互補性之外，臺灣尚將兩岸分治下的市場競爭作為考量要素之一，希望透過日資的參與扭轉部分產業天然資源不足之不利局面。⁵³日本雖然想與中國維持經貿的往來關係，但在美國的壓力下只能選擇與臺灣發展「全面之政治和平與商務關係」。因此，冷戰結構下的臺日經貿關係，乃是鑲嵌於美國的亞太戰略之中，受到美國經貿外交政策的影響。此一時期的臺灣，從資本、技術、工業原材料、關鍵零組件到企業經營模式，大多仰賴日本。臺灣企業從日本輸入原料、零組件和關鍵技術，透過日本式的企業管理進行加工，再輸往美國市場，形成了緊密的臺日美三角經貿關係。⁵⁴

到了 1970 年代，隨著日中、美中關係的正常化，臺灣在國際社會上的活動空間快速緊縮。在臺灣的國家地位具有爭議的情況下，經濟在國家利益中的角色就變得更為重要，原因是過去的政治性關係或活動，會以經濟關係來替代。⁵⁵1980 年代中期之後，在中國改革開放政策下，臺灣的勞力密集加工與代工產業，開始前往中國沿海城市投資。1990 年代之後，臺灣企業擴大對中國投資的規模與範圍，部分產業的供應鏈開始快速移轉至中國。

在兩岸經貿關係密切往來的 1990 年代，臺灣也在國家定位轉變的過程中，開始以海洋國家的思維來思考對外經貿關係。以 1994 年發布的〈加強對東南亞地區經貿工作綱領〉為開端，臺灣啟動了三波的南

53. 洪紹洋，〈1950 年代臺、日經濟關係的重啟與調整〉，《臺灣史研究》，第 23 卷第 2 期，2016 年 6 月，頁 199。

54. 李世暉，〈台日經貿策略聯盟之研究〉，《台灣國際研究季刊》，第 8 卷第 3 期，2012 年秋季號，頁 170。

55. 林碧昭，〈國家利益：從台灣的角度去分析〉，頁 32。

向政策，分別是李登輝主政時期、陳水扁主政時期與蔡英文主政時期。除了東南亞資源豐富、人口眾多且具地緣鄰近性之外，以南向政策維護臺灣的經貿自主，以及進一步發展與東南亞國家的政治經濟關係等，也是臺灣提出南向政策的原因。⁵⁶

另一方面，在中國經濟的快速崛起，以及亞太地區經濟整合的快速進展的 21 世紀，臺灣在區域經濟的角色出現變化。無論是臺日美三角經貿關係，還是「臺灣接單／中國生產」的兩岸經貿互動，都出現了程度不一的調整。而在此一趨勢下，如何重新定位臺灣在區域經濟的角色，以及以何種方式參與區域經濟整合，都成為攸關臺灣國家利益的關鍵議題。

(二) 國家能力

1. 地緣政治面向

若以領土與主權防衛能力來看，臺灣的國家利益一定要能配合或反映出美國的戰略利益。因此若臺灣的綜合國力太弱，或臺灣本身缺乏防衛臺灣海峽安全及海線交通的能力，臺灣對美國的戰略價值就會降低。⁵⁷ 若缺乏美國的支持，臺灣的領土與主權防衛，就會受到來自中國的嚴重且立即之威脅。此外，在防禦「第一島鏈」的戰略思維下，美國以日本群島、琉球群島、臺灣島、菲律賓群島作為圍堵中國的戰略佈防，而臺灣北部的宮古海峽與南部的巴士海峽，則被視為中國可能突破第一島鏈的關鍵海域。因此，除了防衛領土的國家能力之外，臺灣也必須擁有配合日美安保體制的戰略協防能力。

另一方面，臺灣的能源有 97.9% 靠海運進口，糧食則有 66.7% 靠海運進口，海運運量占全球的 2.18%。⁵⁸ 臺灣的主要海線交通航道中，北向的沖繩航道及東海航道是經由東海，南向的菲海航道、巴拉旺航

56. 黃奎博、周容卉，〈我國「南向政策」之回顧與影響〉，《展望與探索》，第 12 卷第 8 期，2014 年 8 月，頁 62。

57. 林碧昭，〈國家利益：從台灣的角度去分析〉，頁 21-22。

道、香港航道、南海航道則是經由南海。一旦臺灣的海運遭到封鎖切斷，不僅貿易會出現極大衝擊，發電廠也將缺乏燃料無法供電，而糧食安全更會受到嚴重威脅。此外，東海、巴士海峽與南海，是臺灣近海、遠洋漁船必經之鄰近海域，如何建立在鄰近海域的執法能力，確保臺灣漁民在這些海域的作業安全，亦是臺灣思考海洋國家能力時的重要議題。

2. 地緣經濟面向

由於臺灣在國際社會的特殊處境，導致原本被一般國家使用的經濟「柔性權力」、「巧實力」，卻成為臺灣在國際政治上發揮影響力時最重要的「剛性權力」。過去以來，經濟利益一直是臺灣最重要的國家利益，臺灣透過產業政策與經濟外交，一方面讓臺灣企業在全球產業供應鏈上扮演重要角色；另一方面則是強化臺灣的國際競爭力。

此外，對臺灣而言，在地緣經濟的概念下最重要經貿政策是建立與周邊國家的自由貿易網絡。如前所述，在地緣政治主導的冷戰時期，美國與日本是臺灣最重要的貿易對象國家，但到了地緣經濟日漸受到重視的後冷戰時期，臺灣的經濟利益開始轉移至中國與東南亞市場。而當中國崛起與紅色供應鏈成形之後，積極參與區域經濟整合，進而尋求全球供應鏈上的新戰略位置，便成為臺灣建構國家能力、落實國家利益的核心考量。

總的來說，海洋國家臺灣的國家利益組成中，自由民主、國家主權、鄰近海域安全與漁權，是傾向地緣政治的國家定位。其中，自由民主被視為臺灣自我定位與對外聯結最重要的國家定位，其重要性可與國家主權相提並論。另一方面，自由民主體制與國家主權的維護，必須倚靠國土防衛能力，以及與其他民主國家間的戰略協防能力；而鄰近海域安全與漁權，則是倚賴臺灣的鄰近海域執法能力。

58. 鍾堅，〈我國海線交通與海域安全〉，《展望與探索》，第14卷第1期，2016年1月，頁83。

區域經濟的角色、全球與區域經濟整合的參與者等思維，則是傾向地緣經濟的國家定位。在特殊的外交處境下，在區域經濟扮演何種角色？能否參全球與區域的經濟整合，與臺灣的國家利益息息相關。為了建構此一國家定位，臺灣重視地是以產業創新能力在全球供應鏈扮演關鍵角色，以經濟外交能力與貿易夥伴國家互動，以及提升國家競爭力。值得注意的是，介於地緣政治與地緣經濟之間的經濟資源主張，強調主權國家對境內（領土、領海與經濟海域）的所有自然資源，以及包括金融在內的社會資源，享有的終極支配權。能否以經濟外交能力確保與地緣政治有關的自然資源，以及與地緣經濟有關的社會資源，亦是左右臺灣國家利益的重要因素（請見圖 2）。

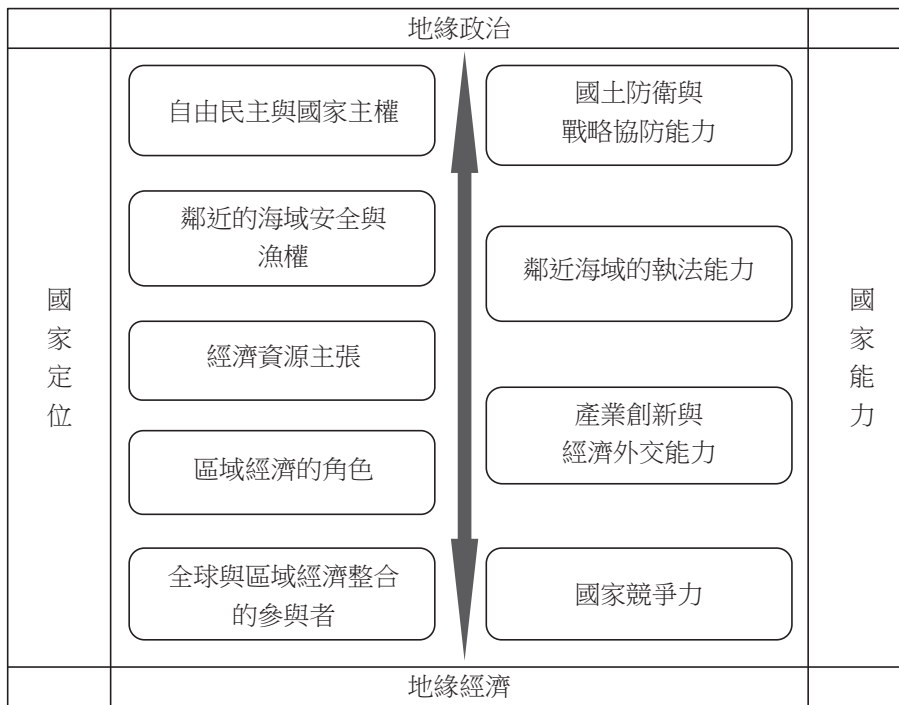


圖 2 海洋國家臺灣的國家利益架構

資料來源：作者自行整理。

肆、國家利益下的臺日互動模式

依據上述國家定位與國家能力的概念，透過地緣政治與地緣經濟的面向，形成海洋國家臺灣與海洋國家日本的國家利益。在國際政治的領域中，國家的行為乃是以國家利益為最高指導原則，亦即國家利益決定了國家行為。⁵⁹若以海洋國家利益為核心概念，並以國家能力為橫軸，國家定位為縱軸，輔以地緣政治與地緣經濟的分析構面，可以發現臺灣與日本在國家定位上，皆重視領海、經濟海域、漁權、區域整合，以及與資源穩定供給有關的經濟資源主張，在國家能力上則是同樣重視國土防衛能力與國家競爭力。另一方面，臺灣在國家定位中強調自由民主的價值觀，日本則是主張和平主義，在國家能力上，臺灣重視的是產業與創新能力，日本則是凸顯綜合安全保障能力的重要。

依據前述的分析脈絡，可進一步地將臺灣與日本的行為互動，分為下列四種模式。

一、戰略夥伴模式

以地緣政治思維同時思考國家定位與國家能力時，國家利益的重點是以軍事力量來確保國家的領土完整。然而，在面對共同威脅的情況下，國與國之間共同利益，有時會成為國家優先思考的國家利益內容。冷戰時期的臺灣與日本，同屬以美國為首的自由民主陣營。臺灣與日本的國家安全，必須倚賴美國的支持；而臺灣與日本則是配合美國的全球戰略，在東亞地區共同擔任防衛「第一島鏈」的角色。在此一地緣政治思維下，臺日之間的戰略合作夥伴關係，高於彼此在釣魚臺列嶼（尖閣諸島）的主權領土紛爭。

⁵⁹ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1960), pp. 37-40.

具體而言，臺日互動的戰略夥伴模式，強調彼此所面對來自亞洲大陸的共同威脅。以日美安保體制為核心，日本將臺灣海峽視為影響日本國家利益的重要區域，並透過多次〈日美防衛合作指針〉的修訂，來因應各種可能出現的情境。臺灣則是在周邊海域發揮警戒與防衛角色，配合日美安保體制來確保臺灣海峽的和平與穩定。此一「戰略夥伴模式」，不僅是過去臺灣與日本之間，也是當代海洋國家臺灣與海洋國家日本互動的主要模式。

二、海洋安全利益互動模式

當國家能力維持地緣政治思維，而國家定位傾向地緣經濟時，國家利益的重點會放在如何以軍事力量維護海洋安全。在此一模式下，海洋國家臺灣與海洋國家日本互動的議題，主要包括維持海上通路的航行自由，共同進行海上的急難救助與打擊海盜行為等。在多數的海域，臺灣與日本之間的海洋安全利益，存在著雙贏關係，但在部分海域，臺灣與日本之間存在著國家利益上的衝突。以南海議題為例，臺灣主張擁有南海太平島的主權，日本則是強調反對南海地區任何改變現狀，或片面聲稱擁有主權的作為。⁶⁰

三、經濟夥伴模式

在國家定位與國家能力均傾向地緣經濟思考時，國家強調的國家利益，就會朝向建立經濟夥伴關係發展。由於海洋國家相對缺乏天然資源，國家的生存與發展必須依賴貿易體制。在全球化的趨勢下，如何在競爭激烈的貿易體制下實現國家利益，就成為海洋國家最重視的課題。

60. 寺田貴，《東アジアとアジア太平洋—競合する地域統合》（東京：東京大学出版会，2013年），頁247-249。

此一經濟夥伴模式，是海洋國家臺灣與海洋國家日本最主要互動場域。不論是區域經濟整合的發展，還是全球供應鏈的合作，都是經濟夥伴模式關注的焦點。對臺灣與日本來說，如何透過各種雙邊協定來強化彼此的經貿關係，如何共同對抗紅色供應鏈或因應全球供應鏈的變化，以及如何共同參與區域經濟整合，是彼此思考國家利益時的重點。

以南太平洋海域為例。此一海域位於太平洋的中心點，不僅是美洲與東亞海空運的必經之地，也擁有豐富的漁業資源。對日本而言，在太平洋戰爭期間，此一海域是日本與美國確保戰略優勢的關鍵地區。對臺灣來說，南太平洋島國是臺灣邦交國的重鎮所在。⁶¹擁有國際合作計畫主導權的日本，以及善用原住民文化與南島文化連結的臺灣，可進一步在此海域建立經濟夥伴模式，與南太平洋諸國共同創造利益。

四、經濟資源主張競合模式

當國家定位朝向地緣政治思考，而國家能力以地緣經濟為基礎時，國家利益的考量會放在如何確保經濟資源。其中，與貿易密切相關的金融資源，以及在領海與經濟海域的漁權與海底礦藏，屬於海洋國家重要的經濟資源主張。對臺灣與日本而言，區域金融面向上的合作，以及周邊海域的共同開發，同時符合雙方的國家利益，可為彼此的互動提供了良好的基礎。然而，漁權問題則出現不同的發展。過去的臺灣與日本之間，雖然存在著漁權的糾紛，但此一問題多掩蓋在安全保障的議題之下，比較不會成為影響雙方正常互動的因素。

然而，在海洋國家思維主導國家利益之後，經濟資源主張的重要性隨之提升，而臺灣與日本之間關於經濟資源主張的互動，主要集中在

61. 賴怡忠，〈台灣的南太平洋戰略〉，《台灣國際研究季刊》，第3卷第3期，2007年秋季號，頁148-149。

在漁權問題上。在東海的漁權問題，乃是源自於前述的臺日間的領土爭議。在西太平洋菲律賓海域的漁權問題，則是對「沖之鳥」的島礁定義出現歧異。目前，東海的漁權糾紛在《臺日漁業協定》簽訂後，出現緩和的態勢，但沖之鳥海域的漁權問題，仍是影響此一互動模式的關鍵議題。⁶²

上述四種互動模式中，戰略夥伴模式、海洋安全利益互動模式及經濟夥伴模式的臺日關係，屬於一種合作大於競爭互動模式，而經濟資源主張競合模式，則是一種競爭與合作並存的臺日互動模式。過去以來，臺日互動主要受到國家定位的地緣政治面向，以及國家能力的地緣政治面向影響，屬於傳統國家利益的互動關係。具體而言，臺灣關注的國家利益，是美國是否信守《臺灣關係法》(*Taiwan Relations Act*)中對臺灣的承諾，以及日美安保體制的適用範圍，是否及於臺灣海峽。另一方面，日本關注的國家利益，則是美國是否信守防衛日本的承諾，以及與包括臺灣在內的民主陣營國家，共同防堵陸權國家勢力的擴張。臺日在此一傳統國家利益概念下的互動，是以美國的亞太戰略為合作的基礎。若美國的亞太戰略出現變化，將會直接影響臺日之間的戰略互動關係。

當代的臺日互動，則是受到海洋國家概念的影響，以地緣經濟面向決定國家定位與國家能力，進而形成海洋國家利益下的互動關係。

62. 值得注意的是，在經濟資源主張的模式中，除了漁業資源之外，海底礦藏的爭奪也是影響國家互動關係的關鍵因素。以東海海域的領土爭端為例，自1968年聯合國經濟及社會理事會(United Nations Economic and Social Council, UNESC)發表報告，指出東海釣魚臺列嶼附近海域直至南海之大陸礁層內可能蘊藏豐富石油及天然氣後，日本、中國與臺灣三方之間，關於東海海底資源及釣魚臺列嶼（中國稱「釣魚島」，日本稱「尖閣諸島」）的領土主權歸屬爭端，即開始浮上檯面。在南海海域，亦因海底礦藏而出現類似的爭端。然而，就當代的臺日關係而言，在開採技術與經濟效益的考量下，海底礦藏的歸屬並不是雙方互動時的優先考量議題。

此一海洋國家利益下的互動關係，具有相對多元的面貌。首先，臺日之間對於「海洋民主主義聯盟」有著相當之共識，主張以國際建制(international regime)來維護海洋安全、確保航行自由，彼此互動呈現海洋安全利益互動模式。臺日雙方也都高度關注資源與能源的穩定供給，強調來自中東石油運輸航線的安全。其次，臺日之間在海洋權益上的爭議日漸顯著，彼此的互動呈現出經濟資源主張競合。目前，臺日之間的經濟資源主張競合，是以前述的東海海域與西太平洋海域的漁權議題為主。但在能源價格變動、開採成本降低等因素的影響下，海底礦藏的資源主張將成為未來影響臺日互動的新變數。

海洋安全利益互動模式與經濟資源主張競合模式，屬於正視現實的海洋國家利益下的臺日互動，關注地是彼此國家利益思維變化後浮現的現實問題，而經濟夥伴模式，則是一種面向未來的互動模式。眾所周知，區域經濟整合雖為重要的發展趨勢，但前景未明；全球供應鏈的調整雖在進行，但創新產業的結構尚未明確。面對此一不確定的全球與區域經貿環境，臺日之間可透過長期以來產業分工的合作基礎，建構經濟夥伴模式來共同因應。

事實上，過度重視戰略夥伴關係，會讓臺日互動陷於國防安全優先於經貿發展的僵固模式。此一「傳統國家利益下的臺日互動」，不僅讓彼此互動的層面受限，也使得其他互動議題均從屬於國防安全議題。然而，在國防安全之外，經濟貿易、區域整合已逐漸成為國際社會的核心議題。因此，對當代的臺日關係而言，傳統的戰略夥伴模式固然重要，但其立基於地緣政治的僵固關係，已無法應對雙邊關係與亞太區域情勢。經濟資源主張競合，以及海洋安全利益互動，就是因應特定現實議題而出現的臺日互動模式。上述兩種互動模式，是臺日兩國正視彼此在經濟資源與海洋安全上的不同見解，進而尋求良性互動的新模式。

在可預見的未來，隨著國際環境的不確定性與多元化發展，經濟安全的重要性將大為提升，而與此相關的臺日互動議題，勢必隨之擴

大與深化。有鑑於此，以海洋國家自許的臺灣與日本，有必要透過不斷的對話、協商與合作，以地緣經濟來突破過去地緣政治互動的僵固性，進而重新思考「海洋國家利益下的臺日互動」，並以建構經濟夥伴模式為目標，採取共同的行動因應複雜多變的國際政治經濟情勢（請見圖3）。

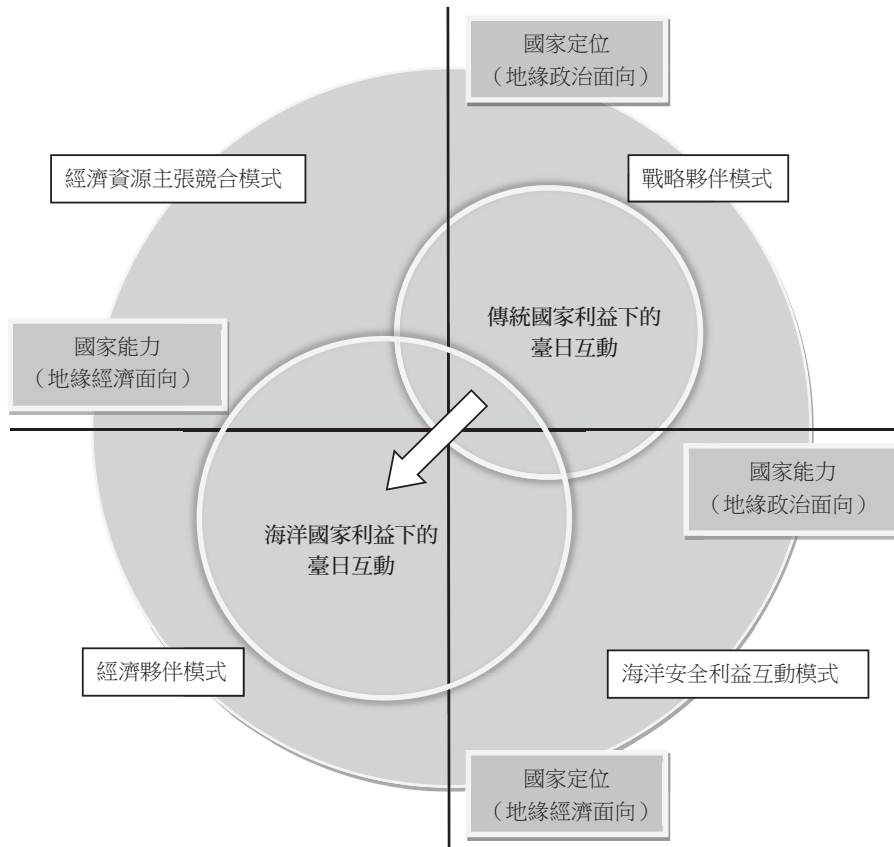


圖3 國家利益下的臺日互動模式

資料來源：作者自行繪製。

伍、結論

如前所述，臺灣的國家定位在 1990 年代開始出現變化，變化的內容，包括了國家體制、政治、經濟、社會、歷史、族群等各層面。過去，對於這些變化多以「統獨」的角度進行觀察與分析，但本文認為，臺灣在此一時期國家定位變化的重點，是國家定位從「陸權國家」轉為「海洋國家」。當時，臺灣一方面試圖擺脫歷史與國家體制的框架，尋求新的國家定位；另一方面則是在經濟實力的快速增長過程中，尋找新的國際舞臺。在國家定位與國家能力均朝向地緣經濟思考傾斜時，臺灣提出了「南向政策」。

臺灣最初提出南向政策時，除了希望透過投資東南亞國家而與其建立外交關係之外，也是在經濟安全保障的思考下，為臺灣資金找出合適之投資對象。在 2000 年之後的南向政策，便是在東協主導的亞太經貿體系逐漸成形的背景下提出。第二次的南向政策，雖然仍有避免經貿發展過度依賴中國的政策思維，但也積極為臺灣在亞太經貿體系的發展過程中尋找有利的戰略位置。而 2016 年開始的「新南向政策」，是透過經貿、科技、文化等各層面的連結，共享資源、人才與市場，創造互利共贏的新合作模式，與東協、南亞及紐澳等國家建立廣泛的協商和對話機制，進而建立「經濟共同體意識」。

值得注意的是，臺灣南向政策的提出，與海洋國家思維形成與發展有密切的關聯。這與日本在 1960 年代基於海洋國家思維而大力發展其與東南亞國家經貿關係，具有相當地類似之處。當時的日本，面臨到國家定位的重大轉換，開始調整其國家利益的重心。1960 年之後的海洋國家日本，以東南亞為開端，快速地與南亞國家、紐澳等地建立起密切的經貿往來關係，進而發展成為足以影響國際經貿體制發展的重要國家。

臺灣則是在 2000 年之後，面臨到國家定位的重大調整。在調整過程中，臺灣的國家利益思維，快速地向海洋國家傾斜。日本在 1960 年

代的轉換過程，就成為臺灣往海洋國家發展時的重要參照。在實際的運作過程中，「海洋國家臺灣的構想」，也非常類似「海洋國家日本的構想」，是以南向政策（東南亞政策）面向東南亞，進而朝向南亞與紐澳發展。

在可預見的未來，當臺灣與日本的國家定位與國家能力思維，由傳統國家利益驅動，轉為由海洋國家利益驅動時，彼此之間的互動模式必然會出現變化。事實上，臺日之間因為海洋國家思維，開創了新的合作領域（如區域經濟整合、海洋安全利益等）；但也因為海洋國家思維，凸顯出彼此之間的利益衝突（如經濟海域、漁權問題等）。而這些合作與爭端解決機制（如「臺日海洋事務合作對話會議」），將會成為未來臺日之間互動的焦點，也是未來思考與研究臺日關係時無法迴避的議題。

（收件：2017年1月4日，修正：2017年7月20日，採用：2017年8月2日）

參考文獻

中文部分

專書

- 中華民國行政院海洋事務推動委員會，2006。《海洋政策白皮書》。
臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 江宜樺，1998。《自由主義、民族主義與國家認同》。臺北：揚智。
- 李世暉，2016。《日本國家安全的經濟視角：經濟安全保障的觀點》。臺北：五南。
- 廖文章，2008。《國際海洋法論：海域劃界與公海漁業》。臺北：揚智。

專書譯著

- Anderson, Benedict R. 著，吳叡人譯，1999。《想像的共同体：民族主義的起源與散布》(*Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*)。臺北：時報。
- Nye, Joseph S., Jr. 著，蔡東杰譯，2002。《美國霸權的矛盾與未來》(*The Paradox of American Power: Why The World's Only Superpower Can't Go It Alone*)。臺北：左岸。

期刊論文

- 李世暉，2012 / 秋季號。〈台日經貿策略聯盟之研究〉，《台灣國際研究季刊》，第8卷第3期，頁165-183。
- 李世暉，2015/1。〈戰後日本的經濟安全保障：理論與政策之研究〉，《遠景基金會季刊》，第16卷第1期，頁101-142。
- 余家哲、李政鴻，2008 / 夏季號。〈台灣的地緣戰略〉，《台灣國際

研究季刊》，第 4 卷第 2 期，頁 149-181。

吳雪鳳、曾怡仁，2014/7。〈北韓的地緣政治經濟戰略：金正日主政以來的轉變〉，《遠景基金會季刊》，第 15 卷第 3 期，頁 57-116。

何耀光，2013/6。〈1930 年代日本帝國的戰略選項—以東北亞地緣戰略條件為核心的觀察〉，《成大歷史學報》，第 44 號，頁 187-236。

林文隆，2011/6。〈海洋國家的海洋戰略與全民國防〉，《海軍學術雙月刊》，第 45 卷第 3 期，頁 4-22。

林碧炤，2012/9。〈國家利益：從台灣的角度去分析〉，《亞太研究論壇》，第 57 期，頁 1-54。

洪紹洋，2016/6。〈1950 年代臺、日經濟關係的重啟與調整〉，《臺灣史研究》，第 23 卷第 2 期，頁 165-210。

陳明通，2006/3。〈國家安全與兩岸關係—陳總統 2006 年元旦祝詞的申論〉，《新世紀智庫論壇》，第 33 期，頁 40-54。

黃奎博、周容卉，2014/8。〈我國「南向政策」之回顧與影響〉，《展望與探索》，第 12 卷第 8 期，頁 61-69。

賴怡忠，2007 / 秋季號。〈台灣的南太平洋戰略〉，《台灣國際研究季刊》，第 3 卷第 3 期，頁 135-160。

鍾 堅，2016/1。〈我國海線交通與海域安全〉，《展望與探索》，第 14 卷第 1 期，頁 80-94。

藍弘岳，2012 / 春季號。〈面向海洋，成為西洋：「海國」想像與日本的亞洲論述〉，《文化研究》，第 14 期，頁 273-315。

網際網路

朱蒲青，2016/10/7。〈接受讀賣專訪 蔡英文：重啟「臺日海洋事務合作對話」〉，《民報》，<<http://www.peoplenews.tw/news/b1d05f4b-f453-4b81-a8e8-b1fed0838880>>。

邱文彥，2015/7/5。〈台灣海洋政策與管理：如何讓「海洋立國」不只

是響亮的口號？〉，《關鍵評論》，〈<https://www.thenewslens.com/article/18322>>。

唐筱恬，2015/6/17。〈海洋四法三讀過關 海洋委員會將成立〉，《中時電子報》，〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150617000392-260102>>。

潘子祁，2015/6/16。〈海洋國家口號 20 年，海洋專責主管機關《海洋委員會》終於上路〉，《上下游 News & Market》，〈<https://www.newsmarket.com.tw/blog/71500/>>。

賴幸媛，2011/8/27。〈政府在中華民國憲法架構下推動兩岸關係，是維護國家利益的最佳戰略〉，《中華民國行政院大陸委員會》，〈<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=97247&ctNode=5649&mp=1>>。

日文部分

專書

山本吉軒、納屋政嗣、井上寿一、神谷万丈、金子将史，2012。《日本の大戦略》。東京：PHP 研究所。

小原雅博，2007。《国益と外交—世界システムと日本の戦略》。東京：日本經濟新聞出版社。

田中明彦，2007。《アジアのなかの日本》。東京：NTT 出版。

寺田貴，2013。《東アジアとアジア太平洋—競合する地域統合》。東京：東京大学出版会。

伊藤元重，2004。《はじめての経済学〈上〉》。東京：日本經濟新聞出版社。

伊藤憲一，2000。《21 世紀日本の大戦略—島国から海洋国家へ》。東京：日本国際フォーラム。

伊藤憲一，2001。《海洋国家日本の構想—世界秩序と地域秩序》。東京：日本国際フォーラム。

村山裕三，2003。《經濟安全保障を考える—海洋国家日本の選択》。東京：NHK ブックス。

高坂正堯，2008。《海洋国家日本の構想》。東京：中央公論新社。

專書論文

陸羯南，1972。〈「島国」・「海国」〉，西田長壽主編，《陸羯南全集7「日本」社説：明治34年—35年》。東京：みみず書房。頁409-410。

期刊論文

Drysdale, Peter D.、山澤逸平，1984/10。〈太平洋貿易開發會議と小島清教授〉，《一橋論叢》，第92卷第4期，頁413-434。

永井秀夫，1968/2。〈明治国家の国是をめぐる問題〉，《北海道大學文學部紀要》，第16卷第1期，頁1-52。

福田毅，2006/7。〈日米防衛協力における3つの転機：1978年ガイドラインから「日米同盟の変革」までの道程〉，《レファレンス》，2006年7月號，頁143-172。

網際網路

総合安全保障研究グループ，1980/7/2。〈総合安全保障研究グループ報告書〉，《東京大学東洋文化研究所》，<<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19800702.O1J.html>>。

英文部分

專書

Council on Competitiveness(U.S.), 1994. *Economic Security: The Dollars and Sense of U.S. Foreign Policy*. Washington D.C.: Council on Competitiveness.

- Evans, Peter, 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hobson, John M., 1997. *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Meinecke, Friedrich, 1998. *Machiavellism: The Doctrine of Raison d'État and Its Place in Modern History*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Morgenthau, Hans J., 1960. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Pempel, T. J., 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. Ithaca, New York and London: Cornell University Press.
- Sajima, Naoko & Kyoichi Tachikawa, 2009. *Japanese Sea Power: A Maritime Nation's Struggle for Identity*. Canberra: Sea Power Centre.
- Waltz, Kenneth N., 1979. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley Publishing Company.

專書論文

- Skocpol, Theda, 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, & Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*. New York and Cambridge: Cambridge University Press. pp. 3-38.

期刊論文

- Nincic, Miroslav, 1999/1. "The National Interest and Its Interpretation," *The Review of Politics*, Vol. 61, Issue 1, pp. 29-55.

網際網路

FAO, 2016. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2016*. Rome:
FAO, *FAO*, <<http://www.fao.org/3/a-i5555e.pdf>>.

Taiwan-Japan Relations in a National Interest Context: Interactions and Challenges of Maritime Nations

Shih-hui Li

(Professor, Program in Japan Studies,
National Chengchi University)

Abstract

There are few major changes in the contemporary Japanese thinking of the national interest. Firstly, after the Meiji Restoration Japan was seen as an island nation. This idea put an emphasis on her rights and interests in continental Asia. Secondly, since the 1960s, the idea of Japan as a maritime nation has been developed with the focus on her maritime rights and interests. On the other hand, Taiwan consistently maintained her interests as an island nation and prioritized dominance over continental Asia. Nonetheless, in the wake of the 2016 presidential election, Taiwan began to re-examine the priority of her national interests and proposed the concept of a “maritime nation”. When Taiwan and Japan have different ideas regarding their respective national orientations, there will be a shift in the priority of their national interests and interactions, giving rise to new issues and challenges for the two countries.

Keywords: National Interest, Taiwan-Japan Relationship, Maritime Nation, National Status, Geo-economics