

2018 年版《日本防衛白皮書》 對我國防戰略的省思

彭群堂*

日本《2018 年版防衛白皮書》，重點闡述日本周邊的戰略環境、日本國家安全與防衛政策，以及日本國防建設的具體舉措等三個方面內容。白皮書說明日本周邊國家安全日趨嚴峻，為日本政府制定新《防衛計劃大綱》和建軍備戰設定目標。然 2019 年日本申請約 5.3 兆日元（約合 1.4 兆新臺幣）國防預算。這金額較去年增幅達 2.1%，再次創下歷史新高。這是安倍晉三 2012 年再次執政以來，日本防衛預算已連續 6 年上漲。其著重於日本自衛隊三大重點：一是加強本土陸基、海基反導系統建設；二是發展有限的主動進攻能力，加強戰鬥機和水面艦隊建設等；三是強化在美國亞太軍事體系中的地位；且繼續購買美國先進裝備，增加國防開支回應美國的要求。本研究從日本防衛白皮書之主要內容並觀察美日「利劍」演習目的及新修訂的防衛計劃大綱來研析，日本對其國家的主要威脅認知、戰略思維、現階段之對應措施以及自衛隊的發展趨勢等四個方面，來發掘其欲表達之訊息及對我國之省思。

主要威脅認知

2018 年《防衛白皮書》主要針對來自朝鮮與中共的威脅，

* 作者為國防大學戰爭學院上校教官。

這份 441 頁的白皮書共分三章，第二章「各國的防衛政策等」包含美國、朝鮮半島、中共、俄羅斯、澳大利亞、東南亞、南亞、歐洲 8 節。第一部分第二章介紹各國防衛政策共 118 頁，其中北韓 22 頁，中共 35 頁，共占了將近一半篇幅。白皮書強調，日本修訂《防衛計劃大綱》，以強化日本在西南防衛、反導彈體系以及信息和太空等多領域的防衛能力。白皮書指出，由於各種威脅和不穩定因素突顯日本周邊的安全保障環境日益嚴峻；其焦點約可歸納為下列幾項：

- 一、中共崛起後，將對國際安全環境造成衝擊；其「威脅」來自於中共不透明的軍事擴張、海洋活動、快速發展國防現代化（國防預算大幅增加）；追求新型作戰能力，如電子與網路作戰等能力；海軍和空軍正擴大作戰區域（包括釣魚台列嶼周圍區域），在其利益與其他國家發生衝突的海事問題上。
- 二、俄羅斯一直在遠東部署其最新的護衛艦和戰鬥機；宣布在北部地區（擇捉島和國後島）已部署岸艦飛彈，在擇捉島加強軍事活動，包括指定將民用機場作為軍民兩用並部署戰鬥機。
- 三、北韓核武器及彈道飛彈開發不斷取得進展，對包括日本在內的地區及國際社會安全構成嚴重且緊迫的威脅；雖然近期朝鮮半島局勢有所緩和，但考慮到北韓疑似擁有數百枚能夠打擊日本全境的「大浦洞」彈道飛彈，以及在核武器與飛彈的開發及作戰能力方面取得的進展，日本對北韓核武器及彈道飛彈威脅的基本認識保持不變。

日本首次將中共列為關注重心（已經超越北韓）；近年來中共不斷利用軍事行動（軍機、軍艦及增建人工島等），危害日本利益及生存空間，企圖破壞國際秩序且影響區域安全。

不僅如此，中共海空軍在印太區域活動的範圍逐漸擴大且頻率增加，在日美同盟的基礎下，日本認知目前經濟政治氛圍較好的狀況下，有利在區域軍事上負擔較多的責任，以有助國家利益及共同維護區域的安全。¹

戰略思維：

一、戰略核心目標：實現正常國家

日本首相安倍晉三在 2006 年首任首相期間，推動修改《教育基本法》，強化培養國民的愛國心，並將防衛廳提升為防衛省；2012 年再度擔任首相修訂《國民投票法》，將投票年齡由 20 歲降為 18 歲，為全民公投修憲鋪路，並通過解禁集體自衛權的內閣決議，以修改憲法解釋的方式解禁集體自衛權；繼《安保三箭》² 後，又提出《防衛裝備轉移三原則》³，以取代《武器出口三原則》；2015 年 4 月，日美 2+2 會議聯合發布新《日美防衛合作的內涵和範圍》，使兩國的軍事聯盟範圍由區域擴大到全球，從後勤支援提升到共同作戰；2016 年 3 月 29 日正式實施新安保法，法律上正式合法允許自衛隊有條件地行使集體自衛權。下一步目標就是修改日本憲法第 9 條，完成正常國家的戰略目標，成為自己國家的命運掌握者，實現日本發展成為區域與國際事務中發揮主導作用的政治軍事強國。

二、軍事戰略手段：守勢作戰轉為攻勢作戰（假想敵中共）

日本軍事戰略從過去安全戰略為出發點的消極被動轉變為積極主動、向外拓展、主動參與的趨勢日益明顯，藉外在安全威脅議題，將守勢作戰轉為攻勢作戰，並提出「積極和

平主義」的核心理念，利用多元手段（包含軍事武力）積極在國際社會中展現影響力；日本防衛白皮書詳細介紹了安倍政府擴張性防衛政策的最新動向，包括日本改革陸上自衛隊增強一體化運用、新設「日版海軍陸戰隊」——水陸機動團、決定引進陸基神盾級反導裝備等武器裝備、防衛預算連續6年增長等。並提出聯合機動防衛力量構想，實施動態威懾軍事戰略，以提高日本軍事的快速反應、機動性、靈活性、持續性、多用性和高科技及情報能力的基礎上，以更主動積極有效的方式來嚇阻及消除威脅。新大綱所描繪的防衛藍圖在確保日本應對周邊嚴峻戰略環境的需要，也是說明安保政策的延伸。

三、軍事戰略方法：強化軍事聯盟

日本把美日安保體制作為國防的支柱之一，並以美日同盟為核心，作為確保日本及亞太地區和平穩定的基礎，同時發揮有效應對世界各種挑戰的同盟作戰能力（例如：南海衝突）。且配合美國印太戰略，利用美國與日本兩年一度的「利劍」（Keen Sword）聯合實戰軍演於2018年10月29日至11月8日在美、日兩地實施驗證。其軍演目的是為了演練在受武力攻擊等情況下的自衛隊及美日聯合應對要領，以提高自衛隊的緊急應變力及美日相互的運用性。利劍軍演在日本自衛隊基地設施、駐日美軍基地、日本周邊海空域以及美國關島、北馬利安納群島自治聯邦地區及其周邊海空域等舉行，強化雙方部隊的戰備狀態，並提升快速反應和聯合作戰能力。聯合軍演主要演習的項目有：（1）海陸兩棲作戰（2）飛彈防禦/防空作戰（3）海上作戰。其針對中共在東海急速擴張勢力，及艦船屢次進入日本主張擁有主權的釣魚台列嶼周

邊海域及影響周邊區域安全作為想定。當日本受到武力攻擊時，美日將發展防空、反導彈、海上和地面聯合作戰行動；以驗證自衛隊行使武力作戰行動時，與美軍在區域防護、搜救、救援、海上作戰、反導作戰、後勤支援等方面採取可否能有效遂行聯合作戰行動任務。

現階段之對應措施

日本防衛白皮書亦大篇幅地描述中共威脅，宣稱中共「企圖以軍事改變現狀」，不斷在日本宣稱的「釣魚台諸島」活動及推進南海軍事化，並借一帶一路戰略作為，擴張在國際軍事的影響力。日本依舊以中共作為假想敵，增加其軍力及修改憲法，使自衛隊在合乎憲法規範下，持續發展軍事為目的；其2019年防衛預算，金額達到5.3兆日圓（約1.4兆新台幣）再創新高。其目標就是要部署陸基神盾彈道飛彈防衛系統，增購美國F35戰機及彈道飛彈作防衛需要。同時突顯美日軍事同盟，將跟隨美國在印度太平洋戰略的「航行自由的作戰」，共同對抗中共在南海的軍事擴張。亦將沖繩現有的普天間美軍基地儘快搬遷至邊野古，以解決沖繩負擔。同時不再強調日本為和平的國家（國際無核化作為），改提「積極和平主義」。日本憲法律定自衛隊只能作「專守防衛」，但自衛隊正在突破專守防衛的方向前進，其戰略重心從由守勢作戰改為攻勢作戰的明顯趨勢。

中共不斷挑戰鄰近國家的極限，在南海的南沙及西沙群島據地為王，增建人工島，並自主研發打造航空母艦、及新型長程轟炸機，部署在爭議區域，展現其軍事實力。中共認為南海傳統上就是中共的勢力範圍，而控制南海是在該地區

爭取更大權力的一種方式。面對中共威脅日益加劇。新防衛大綱提到日本與美國合作的重要性，也強調日美的同盟關係的必要性（美軍仍是綜合國力最強國家）。另外調整防衛政策，積極與他國在軍事上實施合作，其具體作為便是加強與第三國舉辦各類型軍事演習任務。

自衛隊的發展趨勢

《防衛計畫大綱》為指導日本長期防衛力量建設的綱領性文件。自 2016 年新安保法實施以來的首次修改。計劃重點開發宇宙及電子戰等網絡應對能力，以及針對中共積極海洋活動加強防衛。將太空和網絡領域列為「未來新戰場」，重點為分配預算與人員，強化太空監控力量、提高應對網絡攻擊的能力。此外，還將投資人工智能（AI）和雷射等尖端技術，引進大型無人潛水艇等無人化裝備。

- 一、太空 - 開發宇宙：2019 年度的預算約為 268 億日元（約 72 億新台幣），將用於建設「太空部隊」。日本政府必須加強並活用人造衛星協助部隊戰鬥，同時為保護人造衛星免於受太空障礙物撞擊而損毀，必須針對太空創立新部隊。日本是 2018 年繼美國表明需建造「太空軍」後，另一個表明需建造相關部隊的國家。太空軍將會在 2022 年建立於航空自衛隊的「航空總隊」轄下管理，並駐守府中基地。任務包括監視不明人造衛星，及防止人造衛星或火箭升空時遭太空障礙物撞擊。
- 二、海洋 - 中共積極海洋活動加強防衛：就中共積極在海洋進出，有需要加強防衛能力。防衛大綱把現役的「出雲號」護衛艦改裝成為可讓 F35-B 戰機起降的「航母」，以

加強海上自衛隊對西南諸島(即釣魚台列嶼及其鄰近島嶼)的防衛能力(日本已向美國增購 105 架;A 型 63 架、B 型 42 架,加上先前已採購的 42 架,合計 147 架)。現役出雲號僅能搭載直升機,對於海上的防守及攻擊範圍均不及戰鬥機,而 F35-B 是美國最新設計的小型多用途第五代戰機,擁有較強攻擊能力,其能力已超出了「護衛」用途。日本所謂「多用途母艦」,實際與一架具攻擊用途的小型航母沒有分別,唯一限制是戰機數量。若不受防衛大綱束縛,運用目的漸漸擴散出去,將成為區域安全的一大隱憂。另外日本重點投資人工智慧(AI)及雷射,被稱為「不對稱」的尖端技術;引入利用 AI 實現無人化的裝備,也同時考慮建造大型無人潛艇等。

- 三、網路-網絡應對能力:加強電子戰及網絡安全項目,增加預算及優先撥款。中共近年利用網路進行散布假訊息、不實資訊等心理戰(輿論戰)手段,企圖干擾其他國家政治情勢。關於推進跨領域作戰,防衛大綱等指出在有可能受到通信干擾等的電磁波領域建立優勢必不可缺,必須提升讓意圖侵犯雷達及通信等失靈的能力。此外,還將把網絡防衛隊和海上運輸部隊重新整編為橫跨海陸空的「聯合部隊」。
- 四、西南諸島防衛能力:在面對西南諸島防衛能力而言,舊版防衛大綱定義為「離島防衛」,這次「出雲號」的作戰能力的升級,解決在日本在太平洋欠缺航空基地的問題,更能提升海空的監視能力,對於可能發生衝突的地區具有用兵的彈性,進而能承擔更多區域防衛責任。
- 五、日本積極參加區域多邊聯合軍演:日美印在 2018 年 6 月 8 日舉行「馬拉巴爾 2018」軍演,同年下半年度起,共同演訓次數高達 10 次;其中 7 月印度海軍有 4 員加入(針

對魚雷及掃雷等進行特別訓練。11月美日澳三國軍演，這也是日本海上自衛隊首次與美軍以外的國家軍艦進行魚雷戰與掃雷的特別軍演。印度、澳洲的海軍相繼加入美日海上軍演，不難看出美日確保印太地區的自由開放的企圖與決心。

對我國的影響及省思

從日本防衛白皮書中分析，兩岸軍力的特徵及對我國之省思：

- 一、靈活運用戰略位置的優勢，發揮統合戰力：新版大綱再次以中共當成主要威脅，強烈關注中共軍事動向，準備以重新整編的聯合部隊應對中共的強軍夢的發展。中共綜合國力不斷擴張之時，我國無須走向軍備競賽；我國的戰場在我們熟悉的環境內，所需面對的是中共能投射至我國國土的兵力，可效法日本島嶼作戰指導，以機動、快速反應、聯合作戰；國軍需在作戰全程保持高度的靈活性、機動方式多樣性、充足的預備隊及有效率的快速反應部隊。其必要條件首先為需及早獲知敵情，於敵犯臺時先其部署及預置兵戰力；第二，為確保通信暢通，將軍、公、民營等有無線電（包含衛星及一切通訊手段）等，建立通訊網路體系，充分利用地略優勢，建立三軍聯合作戰，統一指揮機制。第三，為有充足的預備隊，包含掌握爭取局部空優之兵戰力，確保預備隊的發揮。第四，為明確作戰、情報、通訊、後勤等各領域的責任與權限，透過靈活的控制與協調，綜合發揮陸海空部隊戰力。中共犯臺絕非只限於登陸作戰，其斬首行動、點穴戰、資電及網路作戰都有可能。我國位處第一島鏈的

重要戰略位置，也是美國亞太各盟國海上補給線的重要樞紐，如能結合區域內各國家的軍事戰略合作機會將發揮區域協同戰力，確保區域安全與穩定。

二、積極發揮印太戰略效能，強化我國軍事戰力：新版大綱強調對美軍的聯合作戰，在多維統合防衛力上也同時呼應美軍將太空軍、網絡軍升格為與海陸空並列軍種的動向；日本計劃大量採購美國裝備，表面上回應美國要求其提高國防預算、減少美對日貿易赤字的壓力。但每一項軍需裝備都是為達成正常國家方向而努力。反觀我國面對中共在太空戰、電子戰、資訊網路戰等方面的快速進步，亦讓所有亞太國家，甚至美國和西方世界同感威脅。若未來與「反介入/區域拒止」軍事手段結合，進行有形與無形全面攻擊，恐迫使我國陷於孤立無援窘境。美國 2018 年通過《臺灣旅行法》，允許美臺軍事國防高層互訪；及簽署了《2019 國防授權法》，明確指出支持我國發展現代化的國防軍力，維持足夠的自衛能力（支持對我國軍售、雙方互動參加軍演等等）。美國在臺協會（AIT）3 月 19 日宣布在我國建立「印太民主治理諮商機制」，在印太地區推動合作。在美國維護自由開放印太前提下，我國需把握此機會，提出我國印太戰略計畫藍圖，始能獲得更大的合作機會及軍事協同空間。

三、發揮靈活的戰略思維：日本結合美日利劍演習，提出將自衛隊的防衛領域至多維統合防衛力的概念，並提出在整合陸海空力量的基礎上，增加在太空、網絡和電磁波等新領域的綜合作戰能力。2018 年新的「防衛計畫大綱」，以「多維統合防衛力」來替代「統合機動防衛力」，有關「多維統合防衛力」，其定位為：「從平時到突發事件的所有階段」，可以採取常態化持續實施「靈活且戰略

性活動」之「真正有實效的防衛力」。中共近年來不斷地使用軍機或軍艦穿越或近逼周邊國家，日本為因應此狀況，不得不調整其部隊聯合作戰型態。反觀我國，在太空、網路與電磁波等領域防衛能力明顯薄弱；面對中共軍機或船艦不再是空軍對空軍，海軍會海軍，而是重新整編可以橫跨陸海空作戰的「聯合部隊」，建構跨領域、整合、有機動性、有實效性等概念的防衛力量。例如利用區域整合機制實施太空、網路及電子干擾，使中共軍機及軍艦產生失效或失聯，達成嚇阻效果。

- 四、AI 技術發揮戰略，減少少子化的國安衝擊：白皮書分析指出，軍事能力不僅要從兵力、裝備的性能與量來比較，還應該從假想的軍事作戰目的、運用態勢、人員訓練、後方支援體制等各方面因素來綜合判斷。針對人口老化及少子化問題：防衛大綱中提出，擴大錄用女性自衛官，及提高退休年齡，以維持國防能力。未來建立攻勢網路戰、資訊戰、電子戰等方面，於建構可獨立嚇阻侵略之「多領域作戰」戰力，以建構整體戰略規劃與建軍的共識。對於面對中共「多領域作戰」(太空、資電、網路等)建構我國防衛固守、重層嚇阻戰力，需凝聚內部對整體戰略規劃與建軍的共識，將是我國必須全力以赴之關鍵要務。

未來觀察重點

- 一、出雲號改裝為航母後的功能與角色：日本面對東海諸島的防衛及面臨南海生命線(補給線)的確本，日本海上自衛隊至少需要三艘「出雲號」等級護衛艦，兩艘防衛使用，一艘教育及訓練使用；現僅「出雲號」及「加賀號」

兩艘，還須乙艘。依據其所購買 F-35 型戰機總數 142 架來分析，「出雲號」等級的航母改裝後，至多可搭 14 架 F-35 架戰機，未來可能建造第三艘同級（或以上）的航母，以符合其防衛大綱所需。

二、新防衛大綱是否違反日本憲法第九條及「專守防衛」原則：日本 2013 年通過「國家安全保障」宣示，堅持「和平國家」的道路並貫徹「專守防衛」基本方針，並依循「國際協調主義」及「積極和平主義」理念，承擔更多區域責任。日本宣稱，提升「出雲號」將以特殊任務及災害等必要狀況才搭載 F-35 戰機，平時不會搭載具攻擊性的戰機。對於日本處於多島嶼型的國家而言，有效迅速的投射兵（戰）力及海上平台，是日本現階段最欠缺的，並配合太空的監視發展，才足以面對日益增強的中共。日本從去年發佈（防衛白皮書）至今雖遭少數國家及國內政黨人士抗議，餘均無太大的抵抗及反對，另受中美貿易戰影響，已有效轉型軍事（攻勢）戰略的趨勢。此種先斬後奏方式，未來極可能將自衛隊直接定位為軍隊，並且寫入憲法第九條；以利未來，統合網路和太空等科技領域的軍事防衛能力。

三、日本在美國主導的「印太戰略」中的角色：日本四面環海、島嶼分散，且天然資源高度依賴進口，經濟是國家的生存的命脈，海上交通線是國家的生命線（補給線）。中共在南海島礁，增建人工島，並進行軍事化建設與常態性軍事活動，干預區域航行自由，已嚴重影響日本國家利益。而美國亞太政策基本延續歐巴馬時期《亞太再平衡》戰略，即保持美國在亞太地區的政治軍事存在，鞏固同盟及夥伴關係，維護美國在本地區的主導地位。

故此，美國主導的印太戰略中，日本基於盟國需要（填補美軍在印太戰略所需）及國家利益的兩條件下，將會以維護區域安全為由，不斷增強其自衛隊的武裝力量。