

## 2021年美日峰會與 日本區域安全角色之轉變

郭育仁\*

2021年3月16日，日本防衛大臣岸信夫與美國國防部長奧斯汀(Lloyd Austin)舉行會談，對臺灣海峽可能的突發狀況同表關切並確認將緊密合作。岸信夫表示，今後有必要討論自衛隊如何協助馳援臺灣的美軍。同日，美國國務卿布林肯(Antony Blinken)、國防部長奧斯汀、日本外務大臣茂木敏充、以及防衛大臣岸信夫舉行「美日2+2會談」並簽署共同文件。美日對中國實施《海警法》表達憂慮，強調反對一切企圖片面改變東海現狀的行為，並再度確認臺海和平與穩定的重要性。<sup>1</sup>

4月16日美國總統拜登(Joe Biden)與日本首相菅義偉舉行峰會並發表《聯合聲明》表示，<sup>2</sup>美日兩國體認到透過嚇阻來維持區域和平與穩定的重要性，反對任何片面改變東海現狀的行為，主張船艦與飛機在南海的自由航行權應受國際法保障，反對中國在南海的主權聲索與活動。也再次強調臺海

\* 作者為國立中山大學中國與亞太區域研究所教授。

<sup>1</sup> 日本外務省，2021，「日米安全保障協議委員(日米「2+2」)(結果)」，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page1\\_000942.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page1_000942.html)。

<sup>2</sup> White House, 2021, "U.S.- Japan Joint Leaders' Statement: U.S. - JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA," <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/us-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-newera/>.

doi: 10.30382/SSA.202108\_(169).0001

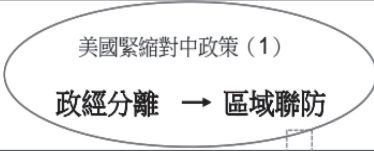

和平與穩定的重要，並鼓勵和平解決兩岸問題。

## 美中關係變化與日本戰略調整

事實上日本近期的戰略調整有兩大主因：第一、拜登上台後的美中關係朝向長期競爭甚至演變為軍事對抗的趨勢。第二、中國軍力急速增強且企圖改變東海、臺海、南海現狀。尤其中國公務船頻繁於釣魚臺周邊巡航，加上 2021 年 2 月 1 日《海警法》允許必要時使用武器，已成功改變東海現狀。換言之，日本必須放棄於美中之間扮演關鍵第三者的政經分離策略，轉而協助美國聯合主要國家，共同建構對中國的戰略嚇阻：避免日本被迫捲入美中之間的軍事對抗，或者中國成功逐步改變東海、南海、與臺海現狀，直接威脅日本國家生存。

2018 年 3 月美國總統川普 (Donald Trump) 對中國進行貿易戰，美中關係進入第一象限 (圖一)：即美國緊縮對中國政策，中國仍期望與美國合作獲得利益。但川普也同時對日本造成很大壓力：2017 年 1 月 20 日上任隨即退出「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, 簡稱 TPP)、2019 年 10 月 8 日重新簽署兩項貿易協議、要求日本提高駐日美軍軍費至 80 億美元，增幅超過四倍。迫使日本首相安倍晉三在美中之間採政經分離策略，於 2017 年 6 月表示根據「四原則」<sup>3</sup>，日本可與中國合作「一帶一路」。

<sup>3</sup> 四原則包含：合理貸款確保借貸國財政健全、基礎建設投資項目的資訊開放性、計畫透明性、以及經濟性。

|    |    |                           |   |  |
|----|----|---------------------------|---|--|
|    |    | 美國                        |   |  |
|    |    | 合作                        | 對抗  |  |
| 中國 | 合作 | G2 (2)<br>被拋棄             |  |  |
|    | 對抗 | 美國對中姑息政策 (3)<br>被壓迫 + 半拋棄 | 美國戰略優先設定 (4-2)<br>被捲入 + 被拋棄   | <br>美中全面對抗 (4-1)<br>被捲入 |

圖一、美中關係與日本戰略調整

2021 年 1 月拜登上台後明確宣示修復與盟邦的關係，<sup>4</sup> 也將中國視為「最嚴肅的挑戰者」(our most serious competitor, China)。<sup>5</sup> 雖然中國仍期望美國能鬆綁貿易與科技限制，美中仍暫時處於第一象限，但中國可能選擇對抗而進入第四象限。此外拜登也表明美國無法單獨抗衡中國的挑戰，<sup>6</sup> 必須聯

<sup>4</sup> White House, 2021, “Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

<sup>5</sup> White House, 2021, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americasplace-in-the-world/>.

<sup>6</sup> White House, 2021, “Remarks by President Biden on America’s Place in the world,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americasplace-in-the-world/>.

合其他民主國家。

換言之，日本除了強化美日同盟的共同嚇阻力，也須協助美國建立印太區域聯盟合作機制：第一、以多國聯防嚇阻中國挑釁行為，提高中國單邊改變現狀的國際政治成本。第二、降低美中直接發生軍事衝突的可能性。美中關係自然能繼續停留在第一象限，日本也能避免捲入兩大國的軍事對抗。第三、定調東海、臺海、南海為重要國際航道爭取國際支持，反制中國目前逐步改變現狀的策略：即以常態巡弋與《海警法》改變東海現狀、以軍機艦頻繁壓迫臺海、以軍事化人工島礁與「南海行為準則」企圖改變南海現狀。

## 美日同盟因應臺海有事的具體作為

2021年版《防衛白書》便是反應日本戰略調整的第一份具體文件：<sup>7</sup>即因應美中長期戰略競爭以及中國企圖改變區域現狀。首先、白書新增美中戰略競爭的部分。指出美中在政治、經濟、軍事等領域的競爭日趨激烈，兩國相互抗衡的格局逐漸成形，美中未來在科技領域的競爭可能更加白熱化。其次、中國的軍事動向對包含日本在內的區域與國際社會安全形成「強烈憂慮」。中國國防預算已超過20兆日圓是日本的四倍，戰略意圖不明且缺乏軍事透明性。第三、中國急速強化以核武、彈道飛彈、與海空的核心軍力，並憑藉軍力在東海、南海片面改變現狀。此外中國軍力猛迅強化，美中軍事平衡也開始變化，將影響印太地區的和平與穩定，特別是美中在南

<sup>7</sup> 日本防衛省，2021，「令和3年版防衛白書」，[https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/wp2021\\_JP\\_Full.pdf](https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/wp2021_JP_Full.pdf)。

海與臺灣周邊的軍事動向。

第四、白書首次提及臺灣局勢的穩定對日本國家安全與國際社會的安定至關重要」(台湾情勢の安定は、わが国の安全保障や国際社会の安定にとって重要)。強調日本須密切關注臺灣局勢的兩個趨勢：即中國持續強化在臺灣周邊的軍事活動，美國同時對臺灣展現明確的軍事支持。此外兩岸軍事平衡已快速往中國傾斜且差距逐年擴大，日本應高度關注兩岸軍事失衡等態勢發展。

事實上，美日元首《聯合聲明》錨定臺海安全後，兩軍旋即根據 2015 年《美日防衛合作指針》(US-Japan Defense Cooperation Guidelines)，透過「同盟協調機制」(Alliance Coordination Mechanism，簡稱 ACM)與「雙邊計畫機制」(Bilateral Planning Mechanism，簡稱 BPM)針對臺海有事的可能情境進行想定與模擬。再因應各種情境草擬作戰計畫並協商兩軍「角色、任務、能量」(role, mission, capacity，簡稱 RMC)之分工與評估：包含人員、編制、預算、裝備、任務、部署、訓練與演習。計畫與評估期程約耗時一年，並以美日因應臺海有事評估報告書呈現結果。評估結論如超出 2015《美日防衛合作指針》的合作範圍，則必須討論修訂新版指針。相關評估也將反映在日本 2023 年「防衛計畫大綱」(National Defense Program Guidelines，簡稱 NDPG)。

歸結美日至今之暫定討論，兩國介入臺海有事各種情境需具備之能力：以持續海空活動 (appearance) 與修改「交戰守則」(rule of engagement, ROE) 應對中國海警、海上民兵與武裝漁船 (灰色事態)、非戰鬥人員撤離與海空運補能量、反登陸離島防禦與島嶼戰、海空早期預警與指揮體系建立、反潛與水下航道拒止、反飛彈、巡弋飛彈與精準打擊、對敵

基地打擊能力、太空網路電磁作戰、駐沖繩美軍基地與航空母艦防護能力。美日未來將持續強化自衛隊於沖繩與西南諸島部署，以及與駐沖繩美軍聯合部署與演訓，包含新增部署F-35戰機、海陸快速反應部隊、反艦與防空飛彈、巡弋飛彈、以及沿岸警戒雷達。

此外日本政府正就臺海有事各種可能情境適用2015年「和平安全法制」(平和安全法制整備法案)之「重要影響事態」、「存亡危機事態」、「武力攻擊事態」，進行自衛隊「防衛出動」之法制討論與彙整必要之修法方向。

## 爭取國際支持與建立區域聯防機制

除了強化同盟共同嚇阻力，美日共同定調臺海、東海、南海為重要國際航道，攸關各國自由航行權與經貿利益以爭取國際支持。目前暫以聯合各國軍演牽制中國單邊挑釁行為。中長期目標建立聯防機制，如建立多國印太海軍特遣隊，機制性穩定東海、臺海、與南海局勢。

美日已成功說服各主要國家在多次重要國際會議提及臺海和平穩定的重要性，包含5月5日《G7外長公報》、5月21日《美韓峰會聯合聲明》、5月27日「日歐視訊峰會」、6月9日「日澳2+2會談」。其中6月13日《G7峰會公報》(Carbis Bay G7 Summit Communique)強調南海與東海等國際航道的國際法治基礎，<sup>8</sup>以及臺海和平穩定的重要性。《公報》第60點提及：「我們重申維持印太地區自由開放的重要

<sup>8</sup> White House, 2021, “Carbis Bay G7 Summit Communiqué,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communicue/>.

性，這個地區應具有包容性並以法治為基礎。我們強調臺灣海峽和平穩定的重要性，並鼓勵和平解決兩岸議題。我們也嚴重關切東海與南海局勢，強烈反對任何單邊試圖改變現狀與升高緊張情勢。」此外 6 月 16 日東協 (ASEAN) 舉辦「東協防長擴大視訊會議」(ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus)，岸信夫與會時批評中國在東海與南海企圖以武力改變現狀，直指中國《海警法》牴觸國際法的疑慮，也再次提及臺海和平穩定對區域與國際的重要性。

事實上，美日在過去 10 年已逐漸鋪墊印太聯防機制的基礎。美國與日、澳、英、法等國皆有盟約，近年開始強化與印度的安全合作，包含 2016 年《後勤交流備忘錄協定》(Logistics Exchange Memorandum of Agreement, 簡稱 LEMOA)、2018 年《通訊相容與安全協定》(Communications Compatibility and Security Agreement, 簡稱 COMCASA)、與 2020 年衛星數據《基本交流與合作協定》(Basic Exchange and Cooperation Agreement, 簡稱 BECA)。日本也從 2012 年安倍二次執政便積極與主要國家簽署軍事合作協定，以橋接美國盟邦共同建構印太區域聯防。

美日目前正與澳洲、印度、英國、法國、加拿大等國協商，籌組印太海軍特遣隊，由各國輪派艦艇以新加坡、越南

表一、日本與主要國家之軍事合作協定

| 項目國家   | 澳洲   | 印度   | 英國   | 法國   | 德國   |
|--------|------|------|------|------|------|
| GSOMIA | 2012 | 2015 | 2013 | X    | 2021 |
| ACSA   | 2017 | 2020 | 2017 | 2018 | X    |
| 防衛裝備協定 | 2014 | 2015 | 2013 | 2015 | 2017 |
| RAA    | 2020 | X    | X    | X    | X    |

註：情報保護協定 (General Security of Military Information Agreement, GSOMIA)、物品與勞務相互提供協定 (Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)、相互准入協定 (Reciprocal Access Agreement, 簡稱 RAA)。

金蘭灣、菲律賓蘇比克灣為靠港，制衡中國逐步改變東海、臺海、與南海現狀的企圖。2021年7月20日英國國防部長華勒斯(Ben Wallace)訪問東京時，便宣布將常態部署兩艘軍艦在印太地區。對美日而言，多國組成區域聯防的主要戰略目的：第一、快速因應東海、臺海、南海局勢。第二、應對中國以灰色事態與消耗戰手段改變現狀。第三、以域外國家組成海軍聯防機制凸顯南海為重要國際航道，抗衡中國企圖以「南海行為準則」將南海內海化。第四、多國區域聯防加大對中國的戰略嚇阻。第五、減輕美國第七艦隊的任務負擔。第六、凸顯日本在區域內的安全角色。

## 2021 年底前中日關係的「垃圾時間」

面對日本的戰略調整與多次重要國際場合力挺臺灣，中國僅口頭抗議，暫時沒有太大動作的主因在於2021年10月日本將舉行眾院大選可能產生新首相，中日關係暫時處於「垃圾時間」。

一、中國已成功改變東海現狀，暫時避免與日本直接談判。中國於2021年2月1日實施《海警法》允許必要時使用武器。此外根據日本海上保安廳截至6月22日統計，中國公務船2021年進入釣魚臺領海已達24次並連續130天進入釣魚臺毗鄰海域，中國的單邊作為已事實造成中日共管釣魚臺的新現狀。中日從2007年開始協商「海上聯絡機制」，歷經12年冗長談判，2018年5月9日李克強訪日與安倍簽署《中日海空聯絡機制協議》。但最重要的熱線卻在中國刻意拖延下無法落實。此外協議只規範兩國軍隊無法規範公務船，中國巧妙規避協議以《海



警法》允許使用武器，進一步改變東海現狀。換言之，日本完全落入中國「以戰逼談、以談養戰」的「切香腸」（salami slicing）陷阱。

- 二、中國仍在觀望日本 11 月眾院大選選情，日本有可能出現弱勢首相。日本於 4 月 25 日舉行三場國會議員補選：眾議院北海道第二選區、參議院長野縣選區與廣島縣選區，執政的自民黨完全失利。尤其在素有「自民王國」的廣島縣落敗，更被視為對自民黨的不信任投票，嚴重衝擊自民黨 10 月選情。預料 10 月大選後日本政局或自民黨內部將出現一定程度動盪，派系協調出弱勢首相的機率相當高，中國自然不急於現在出手。
- 三、待日本新相 11 月上台，習近平再行國是訪問牽制。日本可能於 10 月產生新首相，目前中國無意與日本交惡，不給日本理由取消習近平國是訪問邀請。待日本新相上台，習近平計畫於 2022 年初對東京進行國是訪問，以中日韓 FTA、一帶一路等經貿合作為主軸簽署「第五份政治文件」，將中日關係拉回習近平與安倍 2019 年共識的「新時代的中日關係」。並以此框限日本新相的對臺政策，企圖將臺日關係再次打回「純民間往來」。

## 暫定結論

歸納近期局勢變化，可以得到以下六點暫定結論：

- 一、美中將於下半年逐步恢復談判，尋求暫定共識。美中兩國在 3 月 18-19 日的高層政治對話後，都有意重啟談判。拜登在 6 月 11-16 日鋪陳 G7、NATO、與美俄峰會後，已累積一定談判籌碼：包含調查病毒起源、不公平貿易

行為、侵犯新疆與香港人權、破壞東海與南海現狀、對臺灣軍事恫嚇、操弄國際組織、具戰略野心的基礎建設援助計畫等。預料美中將逐步恢復談判，甚至舉行元首峰會，目標冀望在 2022 年底（中共二十大、美國期中選舉）新賽局開始前達成暫定共識。

- 二、中國將於日本 11 月產生新相後，力推國是訪問。企圖以經貿合作將中日關係拉回 2019 年共識的「新時代的中日關係」，並框限臺日關係發展。
- 三、10 月大選後自民黨如能繼續執政，預料日本將持續進行戰略調整，協助美國建構印太聯防機制。
- 四、韓國將是中國突破包圍網的主要破口。北京將支持韓國進步派於 2022 年 3 月的總統大選後繼續執政。也可理解日前北韓配合中國恢復與南韓的熱線聯絡，以鬆動南韓對美國強硬政策的支持。
- 五、臺日關係機制化發展前景不明。日本政府近期雖多次在國際場合力挺臺灣，但臺日關係仍未取得機制化的進展。日本版「臺灣關係法」已在自民黨保守派討論十餘年，卻未能正式提案至日本國會。此外 10 月之後的日本政局與中日關係發展可能成為臺日進一步深化關係的最大變數。
- 六、北京 2023 年最佳的戰略情境設定：中共預定 2022 年底召開二十大，習近平將開始第三任期。對北京而言，利用民主國家體制脆弱與相互牽制性（執政黨 vs. 在野、政府 vs. 民意與媒體），進行戰略操弄是事半功倍的最好方法。所以 2023 年中國對外戰略的最佳情境為：2021 年 9 月自民黨無法於日本眾院大選單獨過半（甚至聯合公明黨都無法過半）、2022 年 3 月韓國總統大選進步派繼續

執政、2022年7月日本參議院改選自民黨失去多數、民主黨於2022年底美國期中選舉受挫、民進黨於2022年底臺灣九合一地方選舉再次挫敗。換言之，北京2023年的最佳戰略情境設定，將成為臺灣面臨極大內外挑戰的開始。