



● 作者/Michael Auslin ● 譯者/周茂林 ● 審者/楊宗興

日本的現實主義路線

Japan's New Realism: Abe Gets Tough

取材/2016年3-4月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, March-April/2016)

安倍晉三自2012年再次上任以來，進行各項改革措施，企圖重新形塑日本的國家安全態勢。(Source: AP/達志)

第二次世界大戰結束後，日本安全政策最大的變化是安倍政府的海外出兵及武器外銷。本文描述了安倍細膩的議題操作手法及現階段的日本社會體質，最後隱約地對「美日安保」再保證效果，寄予期待。



2015年9月，針對日本首相安倍晉三(Shinzo Abe)的數萬名反對人士，群集於東京的國會大樓外，在時而滂沱的雨勢下，高舉抗議海報，疾呼反戰口號。這批人士抗議日本政府即將通過的一項法案，企圖於日本戰敗70年後，第一次允許日本軍隊出兵海外——反對人士憂慮，一旦法案過關，日本和平憲法的基礎勢必因此鬆動，導致冒進路線隨之而起。2015年9月17日，向來溫文儒雅的日本國會，竟也上演了全武行，就在反對黨議員試圖阻擋院會表決下，執政黨強行通過了日本安保相關法案。

儘管反對黨議員和抗議人士未能達成目的，但是渠等解讀確實無誤：日本的外交政策確實正在轉向。自安倍首相2012年9月重掌國政後，業已透過一系列的制度、法律、外交、軍事改革，重新形塑日本的國家安全態勢，且有意在未來十年提振日本在亞太區域的安全角色。這位首相為了回應區域內的迅速變化，尤其是中共實力戲劇化的躍升，目前已把日本帶離了戰後和平主義的既定路線——原本屬於國際體系良善觀下的產物——開啟了日本朝向現實主義發展的外交扉頁。

日本的和平主義路線可溯自1946年，許多日本人將之視為國家戰後身分的重要表徵。就在1946年，當時仍在美軍佔領下的日本，接受了由美國



1945年，日本外務大臣重光葵代表日本簽下了無條件投降的降書。

(Source: AP/達志)

起草的一紙憲法，禁止日本維持一支具有從事戰爭潛力的武裝力量。美軍於1952年不再佔領日本後，東京當局基本上是將國家的防衛工作委託新盟友——華府——代勞。爾後數十年間，日本歷屆領袖也是按著主導戰後世界的自由主義機制而行，例如恪遵聯合國規範。

但是近年來，人們眼見安倍增加了國防預算，進行了憲法對軍事力量之鬆綁作為，並推動多項法規，開始允許日本軍隊和境外夥伴，從事有限度的安全作業合作。為了在亞洲扮演更關鍵的角色，安倍深化了和亞太區域社群間的互動，諸如在亞太經濟合作(APEC)圓桌論壇及東南亞國協(ASEAN)這樣的場合與周邊國家頻繁互動，同時也提升了美日同盟關係，更建構了日本和澳洲、印

度等亞洲民主國家之軍事交流管道。

整體而言，安倍以及過往歷任首相的刻意舉措，將會在捍衛國家利益以及協助區域穩定方面，更顯日本政府在區域角色上的擴充。儘管以上的舉措於海內外備受爭議，日本的外交暨安全政策轉變，仍屬一正向發展，得以使日本在區域中的姿態，與其經濟規模更相匹配。新一波日本的對外政策，一方面可以提升美日安保的信譽，另一方面則是一股循自由路線而行的反制力量，能夠箝制中共所造成、節節上升地獨斷挑戰，俾確保亞洲既定秩序。

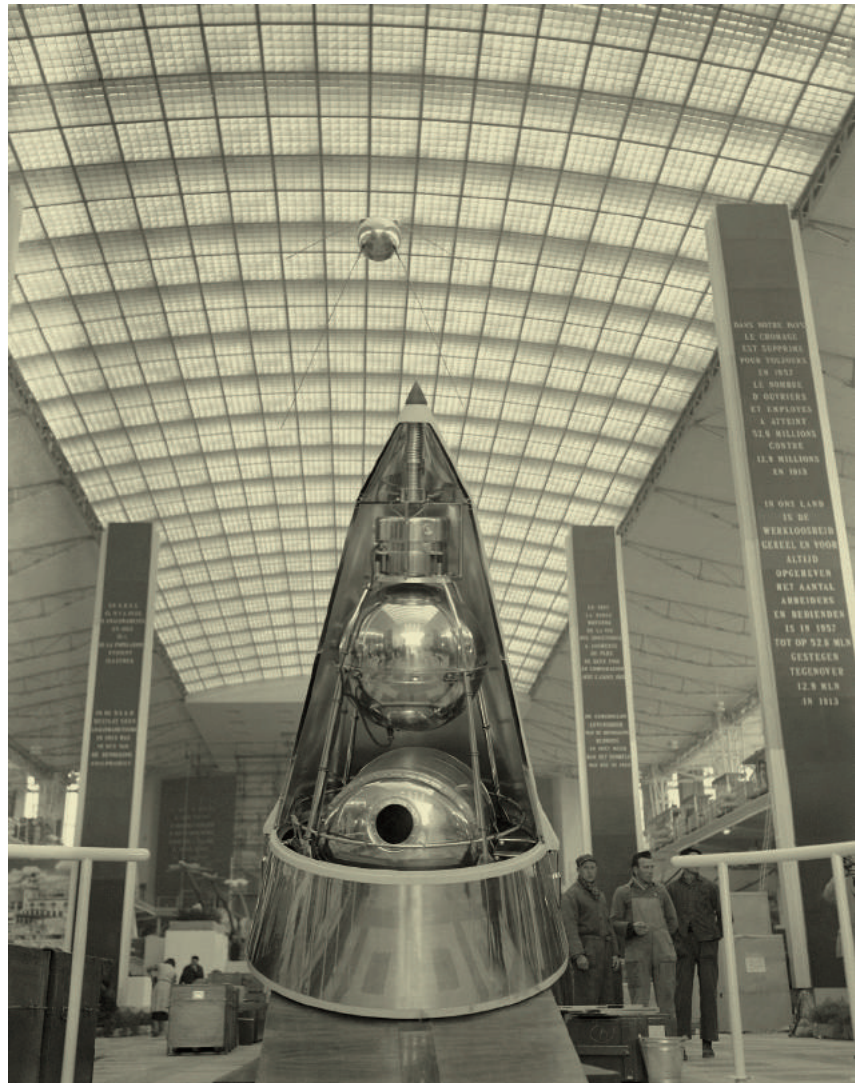
日本擁抱現實主義的背景因素

東京當局是自冷戰結束後，開始擴充其國防政策目標，從原本的國土防衛，向外兼及所屬遠洋領土——包括若干狹小且毫而防禦價值可言之島嶼，例如位於臺灣外海、距東京1,200哩之遙的與那國島。為支持上述目標，東京當局一向積極主張本地區的自由航行權，支持亞洲既定秩序，同時也加速

軍事整備，並和越來越多的夥伴國家，強化安全合作關係。

1991年舊蘇聯垮臺後國際局勢的不確定性，可能是日本修正對外政策的肇因。舊蘇聯崩解可說是在一夕之間，使得美日

長期盟邦關係基礎不復存在，東亞安全秩序的前途——遑論美國在西太平洋駐軍的未來動向亦隨之鬆動。而當美國正力圖重擬後冷戰時期的全球戰略藍圖時，美日同盟關係漸行漸



1957年蘇聯成功發射史潑尼克號人造衛星，自此美蘇太空競賽進入白熱化。(Source: AP/達志)



遠，此一現象的部分原因，係源自於後冷戰時期人們對華府在亞太地區的安全承諾有所質疑。

1990年8月，柏林圍牆倒塌尚不滿一年，伊拉克海珊(Saddam Hussein)政權入侵科威特。華盛頓當局為了驅逐海珊，集結了大批聯軍，但是東京方面拒絕派兵，而是以掏出130億美元贊助戰爭支出的方式回應。然而，東京此舉卻是偷雞不著蝕把米，普遍的引起美方和其他各國之揶揄，後續更引發一連串的質疑，詰問日本究竟能否將經濟實力轉化成戰略影響力，此一結果重創了日本在國際的形象。

接著，到了1998年，北韓發射彈道飛彈，飛越日本本州，此一事件等於將日本帶進了美蘇對峙

時的「史潑尼克號關頭」(Sputnik Moment，編按：1957年蘇聯成功發射全球首枚人造衛星史潑尼克號，使美國震驚於自身與蘇聯在科技間的差距，自此急起直追，亦可視為美蘇太空競賽白熱化的濫觴。)——日本那股關鍵盟邦可能無法遏阻新威脅的憂懼感，此時變本加厲。東京當局驟然領悟到，一個擺明了要發展核武的流氓政權，足以使日本隨時面臨生存威脅。

導致日本戰略轉變的最後一個因素，而且也是現在進行式的情況，則是中共在政治、經濟、軍事實力的穩定崛起。儘管長期以來，日本習於在亞洲享有大國地位，但是此刻其必須針對未來中共主導的亞太，思考因應之道。

中共軍事實力的現代化，對日本而言造成一定程度的影響。(Source: AP/達志)



總而言之，上述國際情勢的變化，消弭了東京當局對和平主義的承諾，也鬆動了日本領導者對唯有國際制度得以形塑未來的信念。為了因應這些變化，日本決策人士轉而擁抱了一種類似古典現實主義的哲學觀，主張權力才是國家最優先的追尋目標，而捍衛日本的途徑無他，唯有打造更堅固的安全伙伴關係，以及更加積極的外交作為。

日本此一新的世界觀，是促使日本尋求和美國進一步深化安全合作的原因。例如，911恐怖攻擊事件爆發後，時任首相的小泉純一郎(Junichiro Koizumi)所為，讓多數日本人感到訝異的舉措，就是同意支持美國所領導的「反恐戰爭」(war on terror)。儘管不得海外用兵，日本憲法明定，禁止以「武力威脅或武力行使，作為解決國際爭端的手段」，小泉仍派遣了日本海上自衛隊進入印度洋，支援聯軍在印度洋的作戰行動。2004年2月，小泉派遣工兵部隊進入伊拉克，並部署了一支航空自衛隊，執行科威特和伊拉克之間的補給品運輸任務。2002

至2009年間，日本應允14億美元援助阿富汗。

安倍首次於2006年繼小泉出任首相後，透過推動多項法案，爭取日本在對外安全合作上更大的空間。其不僅重新檢討了日本海外駐軍禁令的必要性，而且主張成立國家安全保障會議(National Security Council)，更有意推動情報組織一元化，引進新的計畫理念。

然而，就在安倍初任首相甫滿一年之際，其所領導的自民黨失去了在國會上議院的多數優勢，安倍被迫辭職。雖然到了2009年，自民黨重新掌握日本國會下議院的多數席次，但是出任首相的鳩山由紀夫(Yukio Hatoyama)並未賡續推動安倍原本雄心勃勃的國家安全改革方案。鳩山認為，日本的未來寄於亞洲，而不是美國，鳩山在此階段利用美陸戰隊琉球基地遷移案，擴大了美日之間的矛盾，企圖將日本對外關係重心導向中共和南韓。只不過鳩山的仕途，和初任首相的安倍同樣多舛，其任期僅約一年。繼任的菅直人(Naoto Kan)也沒好到那兒去，其因2011年海嘯引起的福

島(Fukushima)核電廠事件處置失利，於同年9月被迫辭職。

日本外交政策於接下菅直人職位的野田佳彥(Yoshihito Noda)這位自民黨首相任內，回到較保守的路線，此時美日安保的重要性再獲重視，並對中共的態度轉趨強硬，日本政府除確認中共(和北韓)是日本主要的戰略威脅外，還批准了F-35隱形戰機的採購，並且放寬了該國自1960年代以來所堅守的外銷武器禁令。日本在此時加入了「跨太平洋夥伴協定」(TPP)的談判，支持美國在排除中共的前提下，建立一個以自由市場國家體質為主的經濟貿易區。

野田內閣最引人矚目之舉，是將中共和中華民國同時宣稱擁有主權的釣魚臺列嶼(日本稱之為尖閣群島)，完成其中三座小島的國有化。日本自1972年自美國手中接管琉球後，即私下對釣魚臺列嶼實施行政管轄權，但是直到2012年9月，為了避免右翼派系的日本東京都政府購買釣魚臺列嶼，野田決定以日本政府名義進行直接採購，儘管野田本意是遏阻更激



野田佳彥任內最受矚目的舉止當屬宣布釣魚臺的三座小島國有化。

(Source: AP/達志)

進的右派挑釁行為，但是日本和中共的關係此時急遽惡化。當北京方面的回應，是派出民間漁船和漁政船，並且定期駛入釣魚臺列嶼周邊水域，野田政府開始警惕到，中共挑戰日本對釣魚臺列嶼的行政管理權只是第一步，其最終目的仍是挑戰日方的領土聲索。北京當局的回應也引起了日本境內對中共軍事崛起的疑懼，特別是中共在東海頻繁巡弋，威脅到日本九州南端、濱臨臺灣附近的西南島嶼。捍衛以上諸島及周邊水域，自此成為日本戰略觀的新焦點，更是安倍於2012年12月回任首相後的關注所在。

安倍的大戰略

在安倍將其新的政策付諸行動之前，他必須掙脫第二次世界大戰結束後，各種約束日本海外用

兵的限制條件。安倍的起手式，係於2013年11月獲得國會同意，成立了國家安全保障會議，此舉算是重啟其初任首相期間未竟全功的遺緒。由安倍欽點其貼身顧問谷內正太郎(Shotaro Yachi)主導此一新機構，並且從外務省及防衛省抽調人手組成幕僚團隊。在安倍的指導下，國家安全保障會議端出了一份新的國家安全戰略，以及詳列日本國防採購內容的一紙正式五年防衛計畫大綱。

安倍其實可以低調從事這些制度變革。其大幅更張的日本

安全政策，卻釀成了軒然大波——尤其是在鬆綁武器輸出禁令的部分。在此之前，這項禁令一直使得日本國防工業孤立於全球軍火市場之外，導致日本前十大國防企業在2012年國內訂單僅約72億5,000萬美元，自外於全球市場及國際研發社群，亦使得日本的軍火製品價格高出國外同型產品1.5倍，甚至還要更高。2014年，安倍政府獲得國會批准，放寬了日本武器外銷的範圍，允許日本與美國及其他夥伴國，在國防科技上進一步地合作。

安倍的下一步——爭取日軍出兵海外合法化——掀起了更激烈的抗議聲浪。日本憲法要求限制行使集體自衛權，該限制在過去數年間為日本政府平添了許多尷尬的場面；別的不說，每當日本政府有意在海外部署兵力時，都必須通過國會同意以特別法行之。2015年9月，安倍政府在改革名義

下獲得國會背書，日本得在同盟國家遭受侵略時出兵加以協助，並且提供後勤支援，即使這些軍事行動並非直接攸關日本安全。

安倍此時也開始著手於提升日本軍事能力。鑒於過去十年間軍事投資停滯不振，安倍逐步提升國防預算：2014年調升2.9%，2015年再調升2.8%。2015年12月，國會批准2016年國防預算調升1.5%，這已使得日本2016年度國防預算的總額，破紀錄的達到424億美元。

但是日本國防預算的成長，與中共相比，還是小巫見大巫，後者2014年的賬面金額是1,320億美元，且近年均以兩位數字成長。但是，日本國防預算上揚卻有其顯著的意義。例如，安倍不僅賡續執行野田內閣先前採購42架F-35戰機的計畫，並宣布有意採購17架V-22鶚式旋翼機，以及52輛「兩棲突擊舟車」(amphibious assault vehicle, AAV)。安倍同時也宣稱，準備打造兩艘新驅逐艦，水下兵力則寄望能達到22艘現代柴油潛

艦的規模。另外，日本防衛省也提出了其建軍投資計畫，包括三架尖端的監視型無人機、約20架新型海上巡邏飛機換裝案、彈道飛彈預警系統暨衛星設施的性能提升案等。

東京當局以強化西南方島嶼之防衛措施，主要內容包括在毗連臺灣外海的與那國島安裝雷達，並在三座主要小島上建立設施。安倍政府有意於2020年前，在九州(Kyushu)和沖繩之間的一座最大島嶼——奄美大島(Amami Oshima)，駐軍550



2015年，日本直升機航艦出雲號下水，大幅提升日本海上的兵力投射能力。(Source: REUTERS/達志)



員。其亦著手在釣魚臺列嶼附近的石垣島(Ishigaki)及宮古島(Miyako)建構基地，期在危機爆發期間能迅速部署兵力。整體來看，在攻船、防空飛彈網的搭配下，東海地區日本駐軍將可達1萬員。2015年8月，日本第二艘出雲級(Izumo)直升機航艦下水，大幅地提升了日本在其領海內的兵力投射能力。

籬笆築得牢，鄰居自然好

安倍的外交作為，一如其在國內推動安全改革一般，流露其雄心壯志。安倍顯然不甘於繼續充當國際事務的旁觀者，自2013年迄今，其已出訪超過40次，還特別利用造訪坎培拉、新加坡和華府的時機，一再揭櫫自身的外交願景。

對於外界批評的聲浪，安倍也提出了再保證，強調日本永遠不參與攻勢戰爭。此一立場最直接的證據，就是安倍的外交觸角主軸仍是非軍事外交。例如，安倍政府利用東亞高峰會(East Asia Summit)、東南亞國協等場合，提出海事安全議題，提升了日本在若干多邊機制的能見度；此外，在2015年10月，安倍政府簽署了「跨太平洋夥伴協定」。安倍在深化自身區域影響力的代表作，是在2015年東亞高峰會裡，其不顧中共反對，成功地於會後公報內，加注了一段涉及南海穩定的聲明。

相對於整個冷戰期間，日本唯一的盟友是美國，且在亞洲顯得自成一格。由於日本和中共、南韓之間的關係緊張，現階段的安倍政府已和澳洲、印度建立起新的關係，並強化與東南亞各國間的關係。自2007年起，安倍再次啟動了與澳洲、印度

及美國間的政治、安全對話機制，試圖在亞洲地區沿著自由市場路線劃出利益社群的分際。安倍與其前任多位首相不同之處，在於過去的日本是以維繫外交關係為主軸，而今安倍政府則是以安全合作議題作為延伸外交、經濟活動的要素。

日本在亞洲最緊密的夥伴可能是澳洲。日本官員一向形容日、澳之間是「準同盟」(quasi alliance)關係。2014年，兩國曾簽署協議，同意提升情報互換和國防技術交流層次。2015年11月，日本正式參與了澳洲皇家海軍先進潛艦之競標，此一作為深化了兩國海軍進一步的合作。

另一個在安倍政府對外夥伴名單中，享有同等地位的國家則是印度。安倍和印度總理莫迪(Narendra Modi)一見如故，並且宣稱日、印間係「特殊的全球戰略夥伴關係」。2015年，日軍和美軍聯袂，參加了由印度主辦的馬拉巴爾(Malabar)海軍演習。鑒於中共船隻在東印度洋出沒愈顯頻繁，新德里和東京政府刻正討論印度採購日本潛艦或搜救飛機之可能性。如果定案的話，有助於提升印度海軍巡弋東印度洋的能力。

鑒於東南亞某些國家逐漸發覺自身已成為中共領土聲索的目標，東京當局在也正試圖於東南亞扮演安全合作的角色。安倍宣稱日本的任務是維繫海事安全和航行自由，並將日本的國家角色定位為亞太地區自由的捍衛者、恪遵國際規範的秩序維護者。2015年，安倍政府先後和印尼、馬來西亞、菲律賓、越南簽署了戰略夥伴關係協定。安倍業已同意贈與越南六艘，並且出售印尼三艘巡邏艇，以貸款形式提供菲律賓採購十艘海上巡邏艇，還要租借該國海軍海上偵察機。2015年



2015年，安倍晉三赴美國國會發表「邁向一個希望同盟」(Toward an Alliance of Hope)演說，強調美日同盟的重要性。(Source: REUTERS/達志)

5月，日本和菲律賓舉行了第一次聯合演習；2015年11月，越南已同意和日本進行海軍聯合演習。

安倍的外交觸角同時也伸向歐洲，試圖將日本定位為歐洲各國於亞洲之主要夥伴。2014年，日本正式和北約簽署了一紙「個別夥伴合作計畫」(individual partnership and cooperation program)，反映出安倍積極參與北約導彈集團的興趣。與此同時，強化日本和英、法的雙

邊國防互動，一直是安倍對歐洲外交的重點，日本目前已和法國簽訂了國防科技轉移協定，英、日間則已具備軍備合作的機制。

值得注意的是，安倍已採取了一些動作來強化日本最關鍵的戰略關係——也就是美日安保。2015年4月，東京當局和華府進一步深化了自1997年以來的合作層次，宣稱兩國將著手深化在海事安全和區域穩定上的合作。兩國亦將攜手合作，處理瀕

臨衝突卻又撲朔迷離的安全情勢，並以聯合作戰形式，因應來自太空和網際空間的威脅。

重建亞洲

藉由緩慢地掙脫對外安全合作的枷鎖，深化對美關係，強化自身軍力，強調自由的普世價值，安倍可說已在亞洲其他區域，為日本豎立起反「中」的象徵地位。然而，日本軍事行動的其他限制條件依然存在，短時間內不可能一舉抹除。一方面，在



處理對外危機時，日本社會勢必不會允許軍隊扮演更正常的角色；另一方面，錯綜複雜的同盟關係發展，使得日本百姓依然保持高度戒慎的立場。

然而，許多日本菁英人士已經轉向，開始接受最近出現的國家現實主義觀，渠等顯然更忌憚於中共和北韓的威脅，特別是對美國深陷中東、烏克蘭危機而感到憂心忡忡。日本戰略圈的重量級人物，包括報人船橋洋一(Yoichi Funabashi)、前外交官宮家邦彥(Kuni Miyake)、政治學者村田晃嗣(Koji Murata)，以及前防衛大臣森本敏(Satoshi Morimoto)等，在言談間均一再主張日本有必要對外表現的更為強勢。

事實上，越來越多的學界人士、政策分析家和政治人物相信，日本在保障自身安全方面需要做得更多，更認為日本需協助維繫此一自二次大戰結束以來，一直保障著日本的全球體系。

當安倍擴充了日本在全球舞臺的角色時，其政策自然會涵蓋新的海外活動，並且與既定夥伴國家之間發展更深層的安全合作關係。當全球環境愈是危疑不定，日本就愈需要承攬和自身經濟規模及實力相襯的全球性角色。通常，此一角色應能自多邊機制獲益，但唯有藉現實主義來實踐，才能確保日本的國家安全。

過去數十年來的對外關係停滯，安全政策不彰，而今安倍所營造的新態勢，將有助於未來十年甚至更長的一段時間，維繫住亞洲自第二次世界大戰後，以自由為基礎的秩序。安倍所推動的政策，固然奠基於過往歷任首相的努力，卻是一系列細膩而相互搭配的措施，旨在提振日本安全、外交、經濟利益。在聚焦來自於中共不斷升高

的威脅時，安倍的作法是試圖維繫一個巧妙的平衡：一方面避免和北京方面關係惡化，另一方面，也要避免亞洲權力槓桿過度向中共傾斜。

安倍的計畫是充滿爭議的，但是，只要在抱持和平主義的多數群眾，以及懍於新興威脅而憂心日本安全的菁英人士之間，維持一種健康而民主的對峙關係，仍有利於東京當局的作為，至少可以避免日本走向孤立主義或對外干預等極端路線。何況，安倍高舉自由主義價值時總是強調，其已認清了日本的責任無他，就是維持穩定。日本近期發展出來的政策，對確保美日安保同盟關係誠屬重中之重，不僅是亞太區域和平的定心丸，更是未來數十餘年值得信賴的主心骨。

第二次世界大戰結束70年後，日本再次於亞洲成為舉足輕重的軍事要角和政治力量。但是，這一次的轉變不同於1930年代，彼時日本的極端民族主義，曾驅使全國走上入侵、征戰鄰國的毀滅途徑，今日的日本，正褪去歷史的枷鎖，亟思提振、捍衛一個自由開放的體系，此一體系過去一直是確保亞洲富足，以及整體數十載安定的平臺。鑒於當前世局裡少數威權體制危及全球和平，日本近期衍生的現實主義觀，將在太平洋地區形塑出下一個十年的走向，確保亞洲的權力不致定於一尊。

作者簡介

Michael Auslin係美國企業研究所(American Enterprise Institute)專任學者暨日本研究中心主任，他近期付梓的新書聚焦於亞洲地緣政治風險。

Copyright © 2016, Foreign Affairs. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.