



● 作者/Crystal Pryor and Tom Le

● 譯者/蔣緯達

● 審者/劉宗翰

日本安全支出分析

Looking Beyond 1 Percent: Japan's Security Expenditures

取材/2018年4月3日外交家網站專文(*The Diplomat*, April 3/2018)

日本因為受到安全環境與日美同盟因素影響，已逐年增加防衛預算需求，並企圖突破原先國內生產毛額1%的限制。然而，經仔細分析後，發現這些防衛預算項目並非全然挹注於軍備武獲，尚還有其他支出分食著這一塊大餅，唯有了解此一問題，在分析日本安全支出時，才能跳脫見樹不見林的迷思。



安倍晉三主張日本自衛隊應積極參與國際維和行動，以建立更對等之日美同盟夥伴關係。(Source: US Army/April Davis)

日本2018財政年度防衛預算計畫於4月1日頒布後，其連續六年遞增的趨勢遂成定局，這也和2002至2012年間的逐年刪減形成對比(日本當前防衛預算已經回升到2002年的水準)。

日本遞增的防衛預算趨勢，可歸因於其國內外因素。安倍晉三首相主張日本應積極參與國際維

和行動，以及建立一個更對等的日美同盟夥伴關係。他嘗試推動軍隊「正常化」，使國家在面對各種威脅時，自衛隊能具備保護國家利益與公民的能力。預算增加的外部因素則是包含中共崛起、北韓擁核，以及諸如恐怖主義等新興非國家行為者的威脅。



針對日本防衛預算進行的辯論，通常圍繞在「國內生產毛額(GDP)1%」限制的相關議題，這對於防衛預算限制而言，是個非常重要的指標。在1976至1986年間，日本政策將防衛預算支出限制在國內生產毛額(GNP)1%的數值。雖然中曾根康弘首相在1987財政年度時廢止這項預算限制，但日本的防衛預算還是維持在國內生產毛額1%上下。2017年，安倍向國會報告，為因應亞太地區當前的安全情勢，希望能放寬國內生產毛額1%的限制門檻。

以任何角度切入分析1%的限制，是否足夠建構日本安全力量，都並非精確的估算標準。專家們指出的許多威脅，在防衛預算支出裁減的那十年間，仍持續深切影響著日本。不過如果能理解資金「如何」分配運用，就能知道如何排定防衛預算的優先順序，以因應上述的威脅。此外，還有很多迂腐的因素，影響著日本國家安全相關預算的運用，例如人事開銷、購買力平價等。因此，筆者們認為需要就日本安全政策進行更為精確的評估，並非僅檢視總支出，而是要針對預算如何分配、安全經費支出如何認定等問題多加著墨。筆者們評估，日本在傳統安全方面支出較帳面上來得低，而且還在嚴峻的政治與預算限制中，尋求其他創新方法，以滿足防衛相關開銷需求。

預算崩壞

吾人可先從已獲國會通過、且在2018年4月1日生效之2018財政年度防衛預算數據進行檢視。2017年12月，日本防衛省要求2018財政年度應獲得5.02兆日圓(480億美元)的預算，這比2017財政

年度增加了2.5%，惟實際上防衛省卻只拿到4.94兆日圓——僅增加0.8%。不過0.8%的預算增加率明顯趕不上1.5%的通貨膨脹率。

在這4.94兆日圓的防衛預算中，最大支出要屬於人事與準備金，包括高達2.19兆日圓的人員薪資、退休俸及伙食費用(佔防衛預算44.2%)。這樣的支出結構基本上在過去幾年中是維持不變的。日本後來將物質支出(計畫支出)區分為兩大類——「必須性經費」與「一般物質支出」。這些估算並不包含沖繩特別行動委員會(Special Actions Committee on Okinawa, SACO)的相關支出、美軍基地重整支出(供減緩美軍基地對當地社區造成的影響)、或是購置政府高層用的新型民航機的費用(日本空軍一號、二號的新型機種為波音777客機，用以取代已服役二十八年的波音747客機)等。這些額外開銷分別是51億日圓(2017財政年度原為28億日圓)、2,161億日圓(2017財政年度原為2,011億日圓)，以及312億日圓(2017財政年度原為216億日圓)。如果將上述支出納入計算的話，日本防衛預算總計將提升至5.19兆日圓。

必須性經費支出(因契約在2017財政年度簽訂，故將其定義為2018財政年度支付的開銷)總計高達1.76兆日圓，僅留下9,949億日圓的預算額度供一般物質支出(活動支出)使用——這些將會在下一段落中說明。在必須性經費支出部分，修護作業(包含保修與訓練)佔了7,032億日圓的龐大比例(40%)，接續還有武器獲得費用佔3,400億日圓(19.3%)，戰機的密切軍售管道佔3,354億日圓(19.1%)。值得注意的是，在過去四年當中，平均20%的軍售項目都是海外獲得，造艦工業僅佔

1,179億日圓(6.7%)，而設施改善工程費用佔1,328億日圓(7.6%)。

在一般物質支出方面(因契約為2017財政年度簽訂，故將其定義為2018財政年度支付的開銷)，正如同必須性經費支出一樣，修護作業(包括保修與訓練)為最大宗，佔4,311億日圓(43.3%)，然後是駐日美軍基地支出(駐在國必須支付美軍的費用，也稱「關懷預算」，佔了近乎一半的預算)為4,051億日圓(40.7%)。僅有424億日圓(4.3%)是真正用在設施改善方面，272億日圓(2.7%)用於研發，而257億日圓(2.6%)用於武器獲得。

新式軍事裝備

即使多數日本防衛預算受限於人事支出、維保及駐日美軍支出等款項，但日本防衛省仍在2018財政年度中，挹注資源購置新式裝備，以配合其《中期防衛力整備計畫》(Mid-Term Defense Program, MTDP)的相關規劃。主要武器系統建案包括新型多用途3,900噸護衛艦(2艘共計922億日圓)、以及2017財政年度排序第二的3,000噸蒼龍級潛艦(697億日圓)的建造工程。

日本防衛省同時投資785億日圓購置6架F-35A型戰機、435億日圓購置2架C-2運輸機、393億日圓購置4架V-22鶚式斜旋翼機、267億日圓購置新式KC-46A型空中加油機、182億日圓購置03式中程地對空飛彈、147億日圓購置RQ-4B型全球之鷹無人飛行載具、137億日圓購置18架16式機動戰鬥車輛、129億日圓購置12式地對艦飛彈，另外也投資87億日圓，用以研發下一代預警管制雷達、36億日圓購置11式短程地對空飛彈、21億日圓購

置雷神(Raytheon)公司的標準6型飛彈測試構型。標準6型雖然不納入標準3型Block IIA與標準3型IB兩型的彈道飛彈防禦購案(共627億日圓)，但都是岸置神盾防禦系統計畫之一環。

雖然金額不高，但日本仍保留21億6,000萬日圓(相當於2,000萬美元)購置挪威製的聯合打擊飛彈(Joint Strike Missile)，這是日本首次獲得的長程巡弋飛彈系統，可掛載於F-35A型戰機。日本也保留3,000萬日圓的預算，投資於洛馬公司(Lockheed Martin)的「增程型聯合空對地遙攻飛彈」(Joint Air-to-Surface Standoff Missile-Extended Range, JASSM-ER)與「長程攻船飛彈」(Long-Range Anti-Ship Missile, LRASM)之研發工程上。此類型飛彈的作戰能力，對日本而言是具爭議性的，因為日本憲法明言反戰且限制自衛隊發展攻勢武力。

另外，2017財政年度追加了2,435億日圓的預算，將運用在日本因應彈道飛彈攻擊而採取的應變措施(622億日圓)，其中包括與陸基岸置神盾系統(Land-based Aegis Ashore)、愛國者3型分段增強型(PAC-3 MSE)先進攔截飛彈系統等相關的情蒐作為；再加上其他項目的投資(1,723億日圓)，以及投資247億日圓購置新式E-2D空中預警機。平均而言，日本防衛省在追加預算上每年可經由財務省獲撥2,000億日圓。

降低對日圓衝擊

數家新聞媒體已關注日本2018財政年度的防衛預算，同時指出這份預算計畫並不能滿足5.02兆日圓(480億美元)的「提列」需求(此處「提列」



預算額度仍僅約中共國防預算的四分之一，亦只等同美國國防預算的5.5%)。上述的防衛預算實際上已有微調(0.8%)，應能支持日本的彈道飛彈防禦(ballistic missile defense, BMD)與情蒐能力。日本基本上已滿足2018年所規劃的主要武獲項目，而這已是五年期《中期防衛力整備計畫》的最後一年(最後9架海上自衛隊多用途直升機籌獲案，因標案醜聞而有所延誤)

若與區域內其他國家相較，日本防衛預算看起來似乎就不那麼亮眼了。身為先進工業國家，日本的購買力平價等同於英國或加拿大，數值都為0.90美元。反觀區域強敵中共購買力平價為0.50美元、南韓0.80美元及俄羅斯0.40美元，也都能以較低資金進行更高的防衛預算規劃。南韓也將其國防預算提升至397億美元、俄羅斯423億美元的國防預算則維持與日本相近；而中共1,746億美元的國防預算，則是從2005年起與日本逐年拉大差距。再者，如前文所述，日本在2018財政年度防衛預算的增加率，並沒有趕上通貨膨脹的速度。換句話說，與區域中其他國家相較之下，日本高額之防衛預算並沒有得到應有等值的成效。大部分購買的硬體裝備，在本質上都屬於防禦性武器——如果不涵蓋前面所提新式飛彈的話。

安全相關支出

防衛省囿於各種限制，再加上防衛預算也有限，因此為了提升安全作為，其找出幾項創新的因應措施。

北韓與中共是日本的主要威脅，而日本藉由前述的飛彈防禦系統，以反制北韓的核武與洲際彈

道飛彈計畫。由於中共採取入侵領海方式對日本造成威脅；因此，日本愈來愈倚重於其海上保安廳的執法作業。海上保安廳的2018財政年度預算是2,112億3,000萬日圓(19億8,000萬美元)，而且在巡邏艇與維保作業方面又增加相關支出。雖然這樣的預算支出可有效減緩海上自衛隊之防衛重任，但海上保安廳自身也須面對發展的瓶頸，例如日本在海上基地能量的不足，無法讓新式艦艇停靠，因此海上保安廳會在2018財政年度中獲撥3億日圓以建置新的海上基地，未來也將有數百億的相關預算持續挹注。

日本也運用官方開發援助(Official Development Assistance, ODA)計畫以強化安全保障。在福田主義(Fukuda Doctrine)的限制下，日本積極運用外援穩住區域內重要國家，並藉此與周邊各國建立友好關係。總言之，從1945至2015年間，日本在官方開發援助方面已耗費3,240億美元。2015年，日本修訂其官方開發援助章程，包括將官方開發援助重新命名為共同合作開發(Development Cooperation)。新的章程也提到，日本希望以「積極和平主義」(proactive contribution to peace)的戰略指導來進行官方開發援助計畫，從而追求自身的國家利益。最具爭議性的是修訂後的章程，將包含一項允許官方開發援助資助外國軍隊的條款，不過僅限於諸如災害救濟等非軍事行動。

2018財政年度的官方開發援助總計金額為5,538億日圓(52億4,000萬美元)，而資金主要挹注於東南亞的各個國家。藉由這樣的外國援助，日本一直都能援贈巡邏機(日本已除役的TC90教練機)與多用途艦艇給菲律賓，以及二手的巡邏

艦給越南。這些援贈案主要有兩項目的：一是提升日本在東南亞的戰略關係，二是協防南海海域，不讓中共非法侵犯的詭計得逞。當然這些額外「禮物」的花費並未包含在日本防衛預算之中。

另外在將日本防衛預算與其他國家比較時，另有一點必須理解，日本將「退休俸」(retirement allowance)納入防衛預算之中，而自衛隊員於退伍時一次請領。另部分北約國家也將「養老金」(pension)涵蓋在防衛預算內，該筆錢通常是在退伍後定期領取，不過隨著要求北約各國增加國防預算佔國內生產毛額2%的呼聲高漲，這筆養老金已飽受批評。

結論

日本防衛結構與武裝策略，係以《防衛計畫大綱》(National Defense Program Guidelines, NDPG)與《中期防衛力整備計畫》為依歸制定。2018財政年度是日本五年期《中期防衛力整備計畫》、與大約十年一期的《防衛計畫大綱》兩份文件的最後一年。吾人可以想見這兩份防衛基礎計畫文件在2018年底定將獲得更新，其變動也將反映在未來防衛預算的優先順序上。

吾人應謹慎監控這些計畫的制定，以及日本將如何在安倍首相認為重要項目上進行資金分配的相關決策，諸如網路與太空安全等方面。例如，在2018財政年度中，網路安全的防衛預算總金額，就大約落在2017財政年度的124億日圓與2018財政年度的110億日圓之間(雖然防衛省申請額度是145億日圓)。防衛省必須找到對策，在較原申請額度為低的預算範圍內，將網路防衛隊的人數從110人擴編至150人。人員將從防衛省中進行現員調配，以較低預算達到目標編制，不過這對其欲吸收退役的網路作戰專家而言，並不算是好兆頭。

另一項關鍵的問題是，日本是否想在未來獲得攻勢打擊能力，並發展不僅止於守勢安全的軍備武力。從2018年的預算分配情形中，不難發現日本意圖發展攻勢能力，不過實際上仍應以新的《防衛計畫大綱》、《中期防衛力整備計畫》等內容為準。

眾多政治、經濟及法律上的窒礙接踵而至，意味著日本政府已擬訂許多革新的因應措施以滿足其安全需求。對海上保安廳逐漸增長的支持、對國防科技的投資，以及對於官方開發援助的戰略運用等作為，已使日本有效提升其國家安全程度，即便防衛預算頻頻超支。總言之，吾人需跳脫防衛預算佔國內生產毛額1%的非正式上限，以及僅關注原始開銷數字等框架，因為這些數據無法讓外界了解日本安全的優先順序。

附註：2018財政年度期間日本財務省數據顯示，日圓對美元匯率為112比1。

作者簡介

Crystal Pryor係太平洋論壇專案主任與安全合作專案研究員。Tom Le現職為波摩納大學(Pomona College)的政治系助理教授，其著作刊登於《外交事務雙月刊》(*Foreign Affairs*)、《華盛頓郵報》(*Washington Post*)及《國家利益雜誌》(*The National Interest*)。

Reprint from *The Diplomat* with permission.