



● 作者/Titli Basu

● 譯者/張彥元

● 審者/馬浩翔

# 日本與陸基神盾系統

Will Japan Pursue a Strike Capability in Lieu of Aegis Ashore?

取材/2020年7月28日外交家網站專文(*The Diplomat*, July 28/2020)

東亞戰略與軍力平衡近年已出現重大轉變。面對中共、俄羅斯與北韓等強鄰環伺，日本若能果斷採取建立「對敵基地攻擊能力」以因應區域安全環境之諸般挑戰，則將對日本有利。



2019年6月25日，駐羅馬尼亞美海軍設施支援指揮官尼克(Jack Knick)上校造訪在波蘭新設置的陸基神盾彈道飛彈防禦系統(Aegis Ashore Ballistic Missile Defense System, AABMDS)。

(Source: USN/ Redzikowo)

**對**日本國防官員而言，是時候重新審視其「國家安全保障戰略」(National Security Strategy, NSS)。在2020年6月做出取消部署陸基神盾彈道飛彈防禦系統(Aegis Ashore)的重大決定後，日本在安全思維上主要的論述，一直集中在飛彈防禦系統或籌建所謂「對敵基地攻擊」(Enemy Base Strike)之打擊戰力，在兩者間搖擺不定。原本在數月間，日本「國家安全保障會議」(National Security Council, NSC)有一項艱鉅任務：為日本尋求一個代替陸基神盾系統的方案，同時能達到科技精準要求以及後疫情時代經濟在預算上的考量。

陸基神盾系統原本於「防衛計劃大綱」(National Defense Program Guidelines, NDPG)與「中程防衛力整備計畫」(Mid-Term Defense Program, MTDP)同屬關鍵要項之一；日本的防衛不能因取消建置該系統而出現戰力罅隙。因此，日本國家安全保障會議於2020年夏天，針對如何強化嚇阻以及開拓國家安全保障戰略新方向等議題，進行更廣泛討論。

展望未來，日本在尋求國內民眾對「專守防衛」與其如何理解和平憲法第九條所規範之打擊戰力，以及處理區域國家對日本「正常化」的關切等方面，均將面臨巨大挑戰。東京任何

可能的政策轉變，都將在美日聯盟的攻守性質上引發根本問題。此外，日本在川普總統競選連任的大選年取消41億美元的陸基神盾系統之舉，將難以在奉行「美國優先」的聯盟管理模式中順利推動，同時也將對美國的印太戰略產生影響。

### 適切說明打擊戰力

打擊戰力在日本受到憲法約束。此情況在過去數十年間已建立了相關的政治表述。在專守防衛的範疇內，如何包裝打擊戰力，不僅在日本國內至為敏感，對穩定東亞戰略方面亦極為重要，因為該區域對日本帝國主義的歷史記憶，引導著民族主義和各國國內政治。因此，日本對所謂「先制打擊」(Pre-emptive Strike)戰力抱持保留態度，並區分「對敵基地攻擊」與「先制打擊」。追溯日本國內在打擊戰力的用語可發現，執政的自民黨為獲得民意支持，較傾向採用「自衛反擊能力」(Self-Defense Counterattack Capability)或「對敵基地攻擊能力」等用語。

在日本，任何有關國家安全與國防的政策辯論，都會轉變為與憲法和法律有關的辯論，也因此限制了日本的防衛態勢。由憲法學者所主導修訂日本憲法第九條的相關討論，可能並未



完全瞭解有關日本安全環境以及嚇阻威脅所需之相應兵力態勢等硬性安全問題。日本若能果斷採取建立「對敵基地攻擊能力」之相關作為，以因應區域安全環境之諸般挑戰，則將對日本有利。

日本國內有關打擊戰力的議題已爭論不下數十年。然而，近年來東亞戰略與軍力平衡出現了重大轉變。日本面對中共、俄羅斯與北韓等強鄰環伺；這些核武國家在不斷增長的國防支出挹注下，均擁有極為先進的飛彈技術。東京與這些國家均背負歷史包袱以及競逐的主權爭議。東亞權力平衡與秩序正在發生變化。日本主要國防政策文件中的威脅評估認為，北韓擁有適合以彈道飛彈彈頭酬載的微型核武器，故構成「嚴重且迫切的威脅」。此外，由於中共擁有中程飛彈，部分導致日本人認為，美日聯盟在打擊戰力上與中共存有差距。

因此，現在是東京須做出艱難抉擇的時刻。戰略思想家呼籲日本均衡發展攻擊與防衛戰力。居於要位的安全議題專家則支持其應建立打擊戰力，並敦促就後疫情時代考量，「過度依賴」美國的承諾是否可行，並予以認真討論。在日本的安全論述中，以保衛日本為目的而對敵施予打擊，藉以削弱其軍事能力之作為，係屬防禦性軍事策略，亦即「攻勢防禦」(Offensive Defense)或「主動防禦」(Active Defense)之範疇。此外，與美國合作，結合打擊戰力與現有飛彈防禦，將更為精省且有效。

日本政界早在1956年即曾介入有關打擊戰力的討論。時任日本總理大臣鳩山一郎(Ichiro Hatoyama)曾主張，日本在無其他合適手段下，可

在和平憲法規範的架構內，遵循某些限制條件，打擊國外軍事基地。2005年，在日本軍方曾於1994年就有關打擊敵方飛彈基地進行研究之訊息公開後，日本國內的相關討論變得更形熱絡。

2017年，自民黨安全保障調查會(LDP Research Commission on Security)建議採用「逆襲戰力」的概念，遂行打擊敵方飛彈基地。日本刻正試圖發展極音速巡弋飛彈(Hypersonic Cruise Missiles)與極音速導引彈藥(Hypervelocity Guiding Projectiles)。在陸基神盾系統建置案於2020年6月取消後，自民黨成立了一個研究小組，由前任防衛大臣小野寺五典(Onodera Itsunori)領導，研議包括「對敵基地攻擊能力」等之各種替代方案，研提建議選項作為審議。

日本建立打擊戰力勢必將改變東亞安全態勢。東京則會將此戰力形塑為防禦性質，然而欲使區域內各國接受如此說法相當困難。批評人士多年來聲稱，日本在安倍晉三政府時期已經建立一套外部威脅理論，俾利合理化日本再度軍事化的企圖。然而，無論區域內各國說法為何，類似威脅確實存在，且已到了東京必須有所作為的時刻。

### 陸基神盾系統與美日聯盟

為因應來自平壤的威脅，東京於2017年12月選擇陸基神盾系統並捨棄終端高空區域防禦系統(Terminal High Altitude Area Defense)。目前有關取消建置陸基神盾系統，官方說法乃是因為該系統所需預算倍增、技術複雜、建置時間拉長，以及國內政治考量等因素。陸基神盾系統原本計劃在日本現行之飛彈防禦系統中，多增加一層防



2015年3月25日，時任美軍第18屆參謀首長聯席會議主席鄧普西(Martin E. Dempsey)上將與時任日本首相安倍在東京晤談。(Source: DoD/ Daniel Hinton)

禦；其目的不僅為了因應平壤，亦為了減輕日本神盾驅逐艦的壓力，且部署該系統可補強美國區域戰略。對華府而言，日本陸基神盾系統原本還有一個更遠大目標，因為該系統將可使美國得以轉用其驅逐艦兵力在南海與印度洋等其它戰區。此

外，倘若平壤朝關島或夏威夷發射飛彈，該系統的存在也會在攔截作為上起重要作用。

持續一甲子的《美日安保條約》(Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan)，經歷冷戰與後冷戰時



期數十年的考驗，一直都是維繫亞太地區戰略穩定的關鍵。然而，由於川普的商人言行舉止，導致各盟邦對聯盟管理產生疑慮。陸基神盾系統價格高昂，也並非零故障的防禦系統。日本要求建置該系統之因，乃係為緩解美國針對貿易失衡與分攤聯盟負擔上的批評。日本經常向美國採購昂貴軍事裝備，包括100架F-35匿蹤戰機，以減輕來自華府的壓力。

東京取消建置陸基神盾系統之舉出人意料，因為華府已挹注資金在持續技術討論以及系統部署。觀察美日聯盟的人士則認為，取消該案已「動搖」過去向來協調密切的聯盟關係，究其原因，或許是除了多項因素外，東京方面對「應付這位不按牌理出牌的總統已感到筋疲力竭。」

未來數月間，日本將與美國針對「東道國支持協定」(Host Nation Support Agreement)進行協商。美國要求雙方以更公平方式分攤負擔。東京密切關注首爾經驗，至於其是否能在協商中巧妙運用此點來做為談判籌碼，或者華府是否可利用節節升高的區域安全情勢來獲得條件更好的協議，仍尚待觀察。

### 日本的下一步

日本於2013年首度發布「國家安全保障戰略」。此後，隨中共海上民兵於東海採取計劃性的灰色地帶行動(Gray Zone Operations)，以及北韓在核武與飛彈科技上的大幅進步，該地區的安全局勢已嚴重惡化。今日在中美激烈的戰略競爭中確保日本的利益，同時在後疫情世界中因應嚴重的經濟萎縮，是日本所面臨的巨大挑戰。

儘管時任總理大臣的安倍晉三於2014年對日本憲法第九條做出歷史性解釋，重新定義日本戰後的安全態勢，並於2015年通過安保法，進一步確立了此一傳承後世的政治遺產，然而其修憲的夙願仍未實現。

與此同時，由於川普欠缺對聯盟政治通透理解，故而損害了美國聯盟體系的價值。盟邦應被視為維護權力平衡與秩序的「共和國之盾」，而不應僅用單方面資產負債表來評估其價值。美國的盟邦，無論在亞洲或歐洲，都感受到川普總統破壞性的威力。日本也不例外。東京正在評估美國依據安保條約第五條所做的承諾，防衛日本到何種程度。就此方面而言，部分日本國內的討論主張，在安全方面日本應更自主。

儘管今日美日聯盟的裂痕日益明顯，但如此歷經時間考驗的夥伴關係，有其容忍與持續的韌性。聯盟管理者必須加倍努力並更有效相互協調，俾瞭解彼此的擔憂與顧慮。由於區域安全情勢多變，東京勢必得與美國結盟。美日聯盟關係加諸日本自身國防體系，係構成日本國家安全的基石。2020年夏季，日本對「國家安全保障戰略」所做的任何再思考，仍將建立在美日聯盟基礎上，此關係也是維持印太地區戰略穩定的關鍵支柱。

#### 作者簡介

Titli Basu博士現任印度巴里卡國防研究與分析學院(the Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses)副研究員。

Reprint from *The Diplomat* with permission.