

2017 年度 公益財団法人日本台湾交流協会 フェロシップ事業成果報告書

日本の南海政策及其對台灣之意涵

台湾国際法学会

林廷輝

招聘期間（2018 年 1 月 8 日～2 月 6 日）

2018 年

公益財団法人日本台湾交流協会

日本台灣交流協會招聘活動

研究成果報告書

研究主題：日本的南海政策及其對台灣之意涵

壹、前言

南海，是日本重要的經濟命脈，輸入日本的石油中，有 70%至 80%左右的原油需要經過南海運輸線才能抵達日本，日本不願任何一個對日本具有威脅的國家控制南海區域。雖然日本作為南海領土爭端的域外國家，但關切的並非領土歸屬問題，而是爭端解決的手段與方法，此外，另一關切的重點在海洋議題，維護並鞏固南海的自由航行與自由飛越，對日本海上生命線，以及海上貿易等重要性並不亞於對日本本土的防衛。

本研究假設在日本對南海海域及對地緣戰略上的重視，進而在因應中國大陸逐漸擴大在南海海域影響層面之際，間接影響日本對南海事務的涉入與政策上的調整，特別是協助東南亞國家強化應對南海事務的能量，同時，日本作為一個域外國家，該如何扮演並維護海洋航行自由與飛越自由之角色。也成為本研究探討的主要議題。

貳、研究目的與方法

本研究主要目的在分析日本的南海政策，以及日本基於何種理由與目標而涉入南海事務，此外，為了瞭解日本對東南亞國家海上能力建構，此舉對區域安全的影響與意涵為何，再對照台灣的南海政策，同為與日本一樣，必須依賴海上貿易線，重要原料與物資大多數需要穿過南海海域的台灣，在南海政策上與日本異同之處為何，此為主要研究目的。

本研究方法主要採取文獻分析與實地訪談，首先針對公開資訊，彙整日本南海政策的幾個要項，律定幾項在文獻中無法得知的問題，透過實地訪談，在對話過程中，進一步思索問題的本質，並了解受訪者不同思維與面貌，其後重新釐清並檢視對原本的政策解讀方向是否正確，完成本研究任務。

參、日本南海政策與具體作為

一、日本南海政策及其戰略思維

日本積極涉入南海事務，主要存在以下幾點考量：第一，分散中國在東南海

的實力，中國「一帶一路」的「海上絲綢之路」從福州出發，但主要路徑是經過南海，倘日本能在南海箝制中國實力，除對「一帶一路」產生干擾作用外，也可因中國分化其海上實力，降低日本在東海面對中國的壓力；第二，藉此突破自衛隊海外執行任務的限制，在中國積極擴增軍力的同時，日本感受到安全上的威脅，與東南亞國家形成聯盟關係，同美國、東南亞國家聯合作戰，此舉將有助於日本在軍事安全上拓展其影響力至南海周邊國家；第三，在新安保法通過後，將國家實力投射在南海事務上，可以張顯日本對東亞地區的責任與態度，特別是站在美國這一邊，以實力方式協助東南亞國家逼迫中國遵守現行國際法治；第四，藉此與美國及東南亞國家建立起堅強的聯盟關係，由於現實主義認為，小國面對強權只能選擇「抗衡」或「扈從」，其中，「抗衡」指小國藉由增強本身實力或運用外力（與其他國家之間的聯盟），來抗拒大國要求其屈服壓力；「扈從」則是小國片面限制自身行為，避免與大國核心利益產生衝突。對日本來說，與美國結盟抗衡來自中國的威脅，成為日本必要選項。這樣的戰略思維，特別是在前蘇聯瓦解，冷戰結束後國際政治進入另一個階段，以及中國大陸不斷在經濟上與政治上崛起的環境背景下，日本在與美國同盟關係的強化以及日本逐步推動國家正常化，形塑現今的南海戰略。

2012 年年底，安倍晉三首相再次取得政權後，海洋議題也成為日本與東南亞國家安全關係的核心內容之一。2013 年年初，在安倍晉三訪問東南亞時提出「亞洲外交五原則」中，安倍主張「日本願與東協國家一起全力維護海洋權益和航行自由」，「海洋安全」概念則出現在日本對東南亞的外交原則之中。所謂海洋安全，安倍晉三內閣關注的領域不僅局限於反海盜、海上救援、災難救助等非傳統安全領域合作，也逐漸的將合作範圍拓展至傳統安全領域，涵蓋了海上聯合軍事演習、多邊和雙邊海上安全對話，包括提供海上執法船舶艦艇在內的海上能力建設支援等多方面內容。2013 年 7 月 12 日，安倍晉三就 15 日「海之日」發表演說，強調「絕不承認運用強力改變現狀的行為，決心保衛基於海洋法的自由通航的海洋秩序」，他認為，圍繞領海的挑釁進一步增加了安全保障環境的嚴峻性，日本必須從「被海洋守衛的國家轉變為保衛海洋的國家，保守在領海及排他性經濟海域的海洋權益」。

此外，日本在「七大工業國會議」（G7）上也不斷將海洋議題，特別是南海事務導入會議議程內，雖然在議程及會後聲明不直接點名中國大陸，但在峰會或外長會議聲明中，都不斷強調以「中國大陸」為對象國的警語，例如 2015 年 6 月峰會結論，與會各國強烈反對以威嚇、強制或武力，以及大規模填海造地，意圖改變現狀的舉動；2016 年 5 月峰會宣言，對東海及南海的局勢表達了關切，強調和平管理及解決爭端相當重要。七國元首指出，對海洋主權的聲索應按國際法進行，避免可能加劇局勢緊張的單方面行動，恪守不以武力或威懾手段來聲請領土或領海主張。同年 4 月外長會議在日本主導下通過《海洋安保聲明》，聲明中提到自由、安定的海洋是國際社會和平、安定、繁榮的基礎，並確認有必要基

於相關國際法來維持經濟海域無障礙通航的權利和自由。文件又敦促所有國家通過國際法庭仲裁等國際承認的司法手段來解決糾紛，並遵守有約束力的判決。2017年6月峰會結果，與會領袖關切東海與南海緊張情勢，呼籲相關各國遵守國際法：「我們強調和平解決爭端，以及自由、無障礙且合法利用海洋的重要性。」公報強調：「我們強烈反對動用恫嚇、脅迫、武力以及任何單方面行動，尋求改變現狀的做法，例如大規模填海造陸」。

要觀察日本的南海政策，也要回到日本面對海洋的整體的海洋戰略與政策，才能全盤且有效的了解全貌。2007年4月，日本國會通過《海洋基本法》，並於同年7月20日正式生效，藉由海洋政策統籌機構「綜合海洋政策本部」之設立，由日本總理大臣擔任「綜合海洋政策本部」本部長，內閣官房長官和國土交通大臣擔任「綜合海洋政策本部」副本部長，而國土交通大臣兼任海洋政策擔當大臣，負責擬定海洋政策基本計畫相關事宜。在「綜合海洋政策本部」正式掛牌運作之際，同月31日，「綜合海洋政策本部」召開第一次會議，期間「綜合海洋政策本部」事務局就「參與會議」與「幹事會」的設置做了報告。2008年4月，日本依據基本法，正式頒布《海洋基本計畫》，明確規定了日本政府在維護海洋安全中的義務、責任與規劃，在基本法中，把本國安全目標區分為維護和平安全與應對海洋自然災害兩大類，前者主要保護海洋權益與維護海洋秩序，包括日本所屬的島嶼領土、管轄海域、航行自由、反偷渡、防止走私等，後者則包括海洋環境保護、地震海嘯等海洋自然災害等。此外，日本的海洋建設作為也包括設立海洋建築物安全水域、保護海洋石油開發企業安全、禁止外國人在其專屬經濟海域勘探資源等，至於海洋基本計畫則是落實基本法的具體行動。

2007年日本提出「自由與繁榮之弧」，試圖將太平洋與印度洋上的盟邦結合起來，以海洋國家聯盟關係與中國大陸、俄羅斯等大陸國家區隔開來，而這太平洋與印度洋的聯盟，便是與2017年11月美國總統川普訪問亞洲時提出的「自由開放的印太戰略」具有高度連結。

二、日本南海政策的限制因素

日本雖然關切南海問題，對南海相關問題提出其政策立場，但由於日本是南海領土爭端的域外國家，因此，對於南海的訴求並不若菲律賓及越南，對中國大陸存在領土爭端的問題，由於日本與中國大陸之間在釣魚台爭議上相持不下，也因此，與南海其他聲索國一樣，日本也特別能感受到在具有領土爭端下，同時處理海洋議題顯得更為棘手。

（一）爭端當事國政策不確定性

原本菲律賓在南海議題上，在前總統阿基諾的政策指導下，採取對中國大陸進攻型的策略，無論是仲裁案的提出，或者與美國及日本的聯盟關係，特別希望

強化美菲防禦條約的安排，以及期盼日本及其他國家協助菲律賓建構海上能量。但新總統杜特蒂上台後，菲律賓南海政策的變化，使得其他盟邦，包括美國及日本在協助菲律賓的政策上顯得較為棘手。日本國際問題研究所（JIIA）主任研究員小谷哲男對日本的南海政策提出了幾項觀點，¹首先是日本的南海政策從來沒有甚麼太大的變化，嚴格講是一致的，主要是日本關切的是南海海上航道的安全，日本在國際社不同的場合，表達的立場都是一致的，主張自由航行，要求各方遵守法治（rule of law），如要說政策改變，應該是菲律賓，而不是日本。

（二）盟邦之間缺乏共同政策與作為

此外，日本要做的是提升東南亞國家的海上能力建構，日本在南海並沒有任何島礁，日本除了建構能力外，也協助訓練執法人才；至於是否因為海上自衛隊與東南亞國家的聯合演練，而有所謂的政策改變，小谷哲男並不這麼認為，他認為無論是日本海上保安廳，或是日本海上自衛隊，都屬於日本政府的一環，基於日本政府的整體性與一體化，因此，協助東南亞國家的能力建構，不能去嚴格區分海上保安廳去做，或是自衛隊去做的事，因為日本對外都是一個整體的。面對中國的崛起，所有想定的回應方法，亞太盟邦之間似乎並沒有一個共同的政策與共識。

（三）日本國內政治問題與美國因素

神奈川大學准教授佐橋亮則表示，2020年東京奧運，修憲議題最快也是2019年被提出，不會等到2020年，但即便修改了憲法，也不會變成戰爭憲法，仍然是和平憲法，現在南海的情勢，日本的主張就是自由航行，遵守法律規範（rule of law），和平解決爭端，日本軍艦也好、海上保安船也好，都是在協助進行能力建構，但戰爭時期倘若發生，這一切當然有所不同。

佐橋亮並不認為美國會對太平島有興趣，因此，就算美國軍艦要停靠台灣港口，也不會去停靠太平島，而美國要不要打台灣牌，一切看在美國是否覺得對美國有利，有利才會去做。至於南沙的領海基線，就像金門、馬祖一樣，目前台灣、澎湖群島存在領海基線，但金門、馬祖、東沙、太平島都是不列入的，佐橋亮認為，除了領海基線的法律問題外，漁業糾紛反而是未來南海問題的引爆點。

（四）日本的間接性角色

防衛省防衛研究所飯田將史表示，日本在南海協助東南亞國家是漸進式的，也只有協助東南亞國家，才能使其確保自由航行，而日本的角色是間接的，不是直接的，日本協助東南亞國家，也可以減少降低中國在應對東海、釣魚台議題上的力道，日本雖通過新安保法，但仍不能把自衛隊隨時派到南海的。台灣可以思考在南海提供公共財，這是中國所做不到的。至於菲律賓總統雖然政策不穩定，

¹ 2018年1月18日與小谷哲男先生座談紀要。

但至少是聰明的，菲律賓整體上是對中國防備的，所以杜特蒂從中國、日本拿到不少好處，如果杜特蒂在涉及到南海的言論中提到台灣，我認為至少可以確定的是，台灣仍然在南海有其角色，反倒並不是壞事。

三、日本與東南亞國家的海事合作

安倍晉三在第二任首相任期開始，對東南亞國家，特別是在海事合作方面更顯積極，如前所述，安倍在 2013 年出訪東南亞國家時，便已提出與東南亞國家進行海事合作的政策願景。此外，在地緣戰略思維下，經營東南亞必要性，從日本前陸上幕僚長岩田清文在美國華府研討會上透露，美國正研究，一旦在南海和東海與中國大陸發生軍事衝突，美軍將暫時移防關島，並將涵蓋沖繩、台灣和菲律賓的「戰略第一島鏈」防衛任務付託給日本等盟邦。²可以看出日本的角色愈形重要。

(一) 日本與菲律賓

2013 年 7 月安倍晉三訪問菲律賓時答應提供菲律賓 10 艘巡邏艇外，還支援菲律賓對中國南海提出的國際仲裁；³最明顯的例子是在七大工業國開會時，日本通常會主導將海洋議題寫入領導人聲明中。⁴此外，菲律賓也支持日本修改新安保法，允許日本海上自衛隊使用菲律賓港口，2013 年 1 月 10 日，日本外相岸田文雄與菲律賓外交部長羅薩里奧（Albert F. Del Rosario）在菲律賓舉行會談，菲律賓外長表示，亞洲需要一個更強大的日本，以平衡中國；5 月 22 日，菲律賓外長德爾羅薩里奧訪問日本，會晤了日本外相岸田文雄和首相安倍晉三，訪日期間，菲律賓駐日本大使館網站發表一則聲明，稱安倍首相表示日本政府支持菲律賓 1 月份提出南海仲裁案，也承諾繼續支持菲律賓提升海上安全能力；6 月 27 日，日本防衛大臣小野寺五典與菲律賓國防部長加斯明會談後表示，日菲兩國將加強在防衛偏遠島嶼、領海以及保護海洋權益方面的合作，日本政府則支持菲律賓透過國際仲裁以解決與中國的南海爭端。⁵10 月 9 日，安倍在汶萊出席日本與東協十國峰會，針對南海問題，安倍聲稱非常擔心中國欲強行改變現狀的動向，應該根據國際法解決問題。日菲兩國在口頭上均說要加強兩國海軍聯繫，以應對中國不斷增長的軍事實力及在本地區日益強硬的領土主張，對日本而言，所指的當然是釣魚台爭議；對菲律賓而言，則指南海領土爭端。

² <http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=295387>

³ 「日援菲巡邏船 首艘抵馬尼拉」，《大公報》，2016 年 8 月 19 日，
<http://news.takungpao.com/hk/paper/q/2016/0819/3359057.html>

⁴ 「G7 峰會 反對中國改變南海現狀」，《自由時報》，2015 年 6 月 9 日，
<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/887646>；「日本外長：在 G7 呼籲南海問題的司法解決」，
《日經中文網》，2016 年 3 月 31 日，

<http://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/politics/society/18937-20160331.html>。

⁵ 「日菲討論加強防務合作」，《新華網》，2013 年 6 月 27 日，
http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/27/c_116319031.htm

在菲律賓提起南海仲裁案後，美國尚未大張旗鼓地在中國填海造陸的南沙島礁附近海域進行自由航行行動前，日本已在實際行動上支持菲律賓。2015 年 6 月，菲律賓總統阿基諾前往日本訪問，在日本經濟新聞社於東京舉辦的第 21 屆「亞洲的未來」國際研討會上演講時批評中國：「日本與菲律賓訴求自由航行和法律統治來針對中國非法主權的主張」，他接著認為：「如果那裡成為真空狀態，例如美國如果說『我國不關心』的話，就不能阻止其他國家的野心」。阿基諾以第二次世界大戰爆發前的歷史事件，當德國納粹吞併捷克斯洛伐克的蘇台德（Sudetenland）地區，指責當時「誰也沒叫停」⁶，最後第二次世界大戰便發生了，阿基諾公開表示中國是納粹德國，希望國際社會不要對中國採取姑息主義。就在阿基諾訪問日本返國後不久，6 月 23 日上午 6 時多，由 14 名日本海上自衛隊員和 3 名菲律賓軍人搭乘 P3C 反潛機自菲律賓西部巴拉望島的普林塞薩港（Puerto Princesa）飛往巴拉望島以西 80 至 180 公里處的南海海域上進行演訓。

不過，日本所屬 P3C 反潛機的行動並非是日本首次在南海事務上協助菲律賓，2015 年 5 月初，日本也曾與菲律賓舉行軍事演習，更早之前，也就是在阿基諾就任總統後隔年 2011 年 9 月 25-28 日，阿基諾相繼訪問中國、美國與日本等亞太重要國家，並在日本停留四日，從中國取得經貿保證，從美日兩國取得安全保證，27 日，日本願與菲律賓建構戰略夥伴關係，雙方領導人共同發表了「日本與菲律賓全面促進鄰國間特別團結友誼之戰略夥伴關係聯合聲明」（Japan-Philippines Joint Statement on the Comprehensive Promotion of the 'Strategic Partnership' between Neighboring Countries Connected by Special Bonds of Friendship），試圖強化與確保雙方在東亞的共同利益。由於在日本工作的菲律賓人約有 22 萬人，日商對菲律賓投資約占該國的 30% 左右，遠超出其他國家的直接投資，而日本與菲律賓彼此間並無任何領土糾紛，在領土主權爭議上有共同的手，兩國在地理位置上又相當接近，分別位於中國東北方及西北方，因此兩國關係密切。因此，日本不斷地強調與菲律賓有著共同的基本價值觀（民主社會）和戰略利益（地緣政治），希望雙方能在區域合作的框架內密切合作，對地區穩定和繁榮做出貢獻。阿基諾則強調：「希望雙方在海上安全保障和防衛方面全面加強合作。」此外，雙方還把副部長級的雙邊政策磋商，升級為戰略對話，在海上警察與安全的合作事務上，日本海上保安廳將支援菲律賓沿岸警備隊提升能力，同時促進兩國防衛部門間的交流。在共同聲明中，雙方還提出兩國將作為美國的同盟國。雙方決定，未來將定期舉行政府間磋商與協調行動，推進合作，確保日本在南海海域的航行自由和船隻安全。此外，雙方還就攜手合作應對麻六甲海峽和索馬利亞海域的海盜問題達成共識。

2016 年 5 月，菲律賓選出新總統杜特蒂（Rodrigo Duterte），由於杜特蒂改採「和中政策」，以獲取更多的利益，美國因為人權問題與杜特蒂發生爭執，美

⁶ 「菲律賓總統阿基諾東京演講批評中國」，《BBC 中文網》，2015 年 6 月 3 日，
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/06/150603_japan_phillipine_president_speech

菲關係或許因杜特蒂言論而受些影響，但日本與菲律賓的關係仍然穩固，10月27日杜特蒂晉見日本明仁天皇，在與安倍晉三的高峰會上，日本也提供約五十億日圓貸款，協助杜特蒂家鄉民答那峨島進行農業開發。另外，杜特蒂也出席菲律賓租用日本海上自衛隊五架 TC-90 教練機的簽約儀式，這些教練機等於是半租半送給菲律賓的，最後菲律賓也用這些教練機巡視黃岩島等與中國具有爭執的海域，而在 2017 年 11 月，菲律賓國防部長羅倫沙納也在東協高峰會議場外與日本的代表就這五架 TC-90 教練機從租賃改為援贈，援贈協議由雙方官員於 11 月 13 日完成簽署。⁷杜特蒂曾表示，日本是重要的戰略夥伴，真正的朋友。他也期待在南海問題上和日本加強防衛合作，因為菲國海岸警備力有限，缺乏必需的船艦。對於外界質疑杜特蒂親中遠美路線，他在訪問日本期間表示，即使與中國建立關係，也是貿易與商業領域，不會和美國以外的國家建立新的軍事同盟。顯然日本與菲律賓的合作關係也不會因為杜特蒂強化與中國經貿關係而受到影響。

為強化偵查與蒐集情報能力並打擊海盜，日本也在分隔菲律賓和印尼的蘇祿海與西里伯斯海的島嶼上，建造 4 座海岸巡防雷達站，以幫助馬尼拉當局打擊日益猖獗的伊斯蘭叛亂分子海盜行徑。而這些海域也是日本商船經常出入的地方。⁸根據新加坡聯合早報在 8 月初披露的消息指出，日本準備提供 40,000 個 UH-1 直升機（UH-1 Iroquois）零件給菲律賓，協助菲律賓軍隊保持直升機的效能。⁹

（二）日本與越南

相較於菲律賓，越南在南海問題上的反中勢力，以及在南沙及西沙群島的領土爭執，遠勝於菲律賓與中國的爭執，而越南在南海的實際作為，包括海域能源的探採與開發，在領土問題上所衍生的民族主義，包括過往與中國之間的西沙海戰、赤瓜礁戰役，以及在 2014 年因為「海洋石油 981」在中建島南方海域進行探勘，引發越南內部的排華事件與暴動，這也讓日本在中越關係不睦的先決環境下，讓越南在冷戰結束後，與美國關係改善，並引入日本等域外勢力，以利其面對與中國之間的邊界領土問題。

日越關係的深厚，除了日本是越南第二大外國投資來源國外，也可從雙邊經貿關係¹⁰，逐步走向政治與軍事合作議題看出些端倪，2013 年 1 月，安倍晉三出訪東南亞國家，便將越南列為首次出訪對象國，日本也決定向越南出口觀測衛星，2013 年 6 月，日本防衛大臣小野寺五典在香格里拉會議上表示，日本會協助東

⁷ 〈5 架 TC-90 巡邏機，日本大方送給菲律賓〉，《聯合新聞網》，2017 年 11 月 15 日，〈<https://udn.com/news/story/6809/2820890>〉。

⁸ 〈助菲律賓打擊海盜，日本出資建 4 座雷達站〉，《中央社》，2017 年 11 月 10 日，〈<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201711100236-1.aspx>〉

⁹ 〈日贈菲 40000 個直升機零件，拉攏關係制衡中國南海勢力〉，《ET TODAY 新聞雲》，2017 年 8 月 13 日，〈<https://www.ettoday.net/news/20170813/986919.htm>〉。

¹⁰ 1988-2017 年，韓國各家企業對越南投資總額已達到 505 億美元，投資項目為 5773 個，占外國對越投資總額的 30.8%，其次為日本，總額約 424 億美元，第三名為新加坡 382 億美元，台灣為 318 億美元，名列第四位。

南亞國家加強其防衛能力。日本也建議越南將「海岸警衛隊」從人民軍獨立出來，以便接受日本政府開發援助所提供的船艦，2013年12月開始，日本正式將船艦移交給越南海岸警衛隊。2014年決定向越南無償提供6艘二手船隻，總價值約為5億日元（約合486萬美元）。自2015年2月起至11月，日本已向越南沿岸警備隊和漁業監視局各贈送了1艘二手巡邏船。2015年9月越南共產黨總書記阮富仲訪問日本，安倍晉三同意提供援助資金，已建造新的船艦，並提供雷達系統，協助警衛隊人員訓練。2015年11月3日，日本政府又向越南沿岸警備隊贈送了2艘排水量在600噸左右的二手船隻，以支援越南的南海海上監視和警備力量。日本防衛大臣中谷元也在11月訪問越南並與越南國防部部長馮光青達成協議，決定加強兩國間的防務交流合作活動，其中包括增加自衛隊的艦艇和飛機的訪越次數等。

2016年4月，日本派遣兩艘驅逐艦，即有明號（Ariake）DD-109及瀨戶霧號（Setogiri）DD-156至金蘭灣，同月，另一艘日本驅逐艦伊勢號則停泊在蘇比克灣，5月，日本自衛隊布雷艦浦賀（Uraga）號及掃雷艦高島（Takashima）號也訪問金蘭灣。¹¹2017年1月，安倍晉三訪問越南，安倍晉三表示，將繼續通過提供官方開發援助和推動實施高品質基礎設施項目來協助越南促進經濟社會發展；承諾2016年為越南航行安全、應對氣候變化、排水和污水處理等領域提供1230億日元（相當於10.5億美元）的補充貸款。日方願推進高科技應用、國有企業投融資、幹部培訓、為越南遊客赴越旅遊提供便利條件、民間交流等領域的合作深入發展。雙方一致同意在2020年越日合作、2030年願景和「越日共同倡議第六階段框架」下開展越南工業化戰略；繼續加快推進實施北-南高速公路等兩國大型基礎設施項目。雙方一致同意促進越日在高科技農業、高素質人力資源培訓、地方合作、實習生等領域合作。

安倍晉三首相表示，日本已宣佈為越南紅心火龍果發放進口許可；阮春福總理則表示已發放日本梨子進口許可。雙方還就共同關心的國際和地區問題深入交換意見，並表示將加強雙方在東協、亞太經合組織、亞歐會議、聯合國等國際和地區論壇上的協調配合。日本重申，將積極協助越南成功舉辦2017年亞太經合組織領導人非正式會議。雙方共同強調了維護和平、安全、航行飛越自由與安全的重要性；有關各方不採取改變南海現狀和軍事化等使緊張局勢升級的行為，推動以和平方式解決爭端，充分尊重法律和外交程式，訴諸武力或以武力相威脅，嚴格遵守國際法尤其是1982年《聯合國海洋法公約》以及《南海各方行為宣言》（DOC），早日制定《南海行為準則》（COC）。安倍晉三與阮春福雙方也見證兩國各項合作文件的簽字儀式，具體包括：《應對氣候變化第7期官方開發援助貸款（100億日元）換文》、《提供水路交通安全保障設備的經濟社會發展專案無償援助（3億日元）換文》、《經濟管理與提高競爭力項目官方開發援助貸款（110億

¹¹ 酒井英一，〈軟硬平衡：日本對中國在南海擴張之回應〉，《歐亞研究》，第2期，2018年1月，頁101。

日元)協議》、《越南紡織服裝集團(VINATEX)與日本伊藤忠商事株式會社的戰略夥伴協定》和《詠昂2號熱電站投資協定》。¹²

2月28日,日本明仁天皇夫婦訪問越南,在河內期間,明仁天皇會見越南國家主席陳大光、國會主席阮氏金銀、以及越共總書記阮富仲。此後還將訪問越南中部古城順化。6月6日越南總理阮春福訪問日本,與日本首相安倍晉三發布聯合聲明,對於南海局勢表示嚴重擔憂,並要求根據國際法和平解決爭端,加強日越兩國安保合作,越南歡迎日本自衛隊艦船和海上保安廳巡邏艇停靠越南港口。海上自衛隊最大的護衛艦出雲號,也於5月20日停靠越南金蘭灣,日本也將向越南提供384億日元的政府開發援助。

(三) 日本與馬來西亞

雖然馬來西亞一向被認為與中國的關係緊密,但在南海問題上,馬來西亞與中國之間也存在領土糾紛及海域問題。2016年6月,日本外相岸田文雄與馬來西亞副總理紮希德(Ahmad Zahid Hamidi)在東京舉行會談。雙方就中國推進軍事基地化的南海問題確認了法治的重要性。為了加強南海監控,馬來西亞考慮向日本採購洛克希德馬丁(Lockheed Martin)公司生產、從自衛隊除役的P-3C獵戶座反潛機。

2016年11月15-17日,馬來西亞總理納吉對日本進行正式訪問,與安倍晉三,國土交通部長石井啟一舉行會談。2017年5月,馬來西亞政府已向日本要求提供海上自衛隊除役的P-3C反潛機,不過礙於日本的法律限制,這些反潛機上的偵測設備會遭到拆除。2018年1月24日至30日,日本與馬來西亞聯合演習共有200多名馬方人員,60名日方海上保安廳隊員參加,聯合演習地點位於馬來西亞關丹港口的附近海域。

(四) 日本與印尼

由於日本與印尼已建構日印外交與國防部長「二加二磋商」會談,在此機制下,2015年12月由印尼外交部長蕾特諾(Retno Marsudi)和國防部長裏亞米扎爾德(Ryamizard Ryacudu)在東京與日本外相岸田文雄和防衛大臣中谷元舉行「二加二磋商」會談。會談結束後的聯合記者會上,岸田文雄表示,雙方在會談中「取得了加強海洋安全是維持包括南海在內的地區和平與安定、法治不可或缺的共識」。蕾特諾則針對中國在南海的行動表示,「我們要求在南海問題上,不要從事讓當事國緊張的活動」。¹³2016年4月,日本直升機航母「伊勢號」參加印尼主

¹² 〈越南政府總理阮春福與日本首相安倍晉三舉行會談〉,《人民報網》,2017年1月16日,〈<http://cn.nhandan.com.vn/leader/item/4777401-%E8%B6%8A%E5%8D%97%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%80%BB%E7%90%86%E9%98%AE%E6%98%A5%E7%A6%8F%E5%90%8C%E6%97%A5%E6%9C%AC%E9%A6%96%E7%9B%B8%E5%AE%89%E5%80%8D%E6%99%8B%E4%B8%89%E4%B8%BE%E8%A1%8C%E4%BC%9A%E8%B0%88.html>〉。

¹³ Reiji Yoshida, "Japan, Indonesia hold First two-plus-two Talks, Agree to Work toward Transfer of Defense Weapons," *Japan Times*, Dec, 17, 2015,

導的「科莫多」(Komodo)多國聯合演習。2017年9月,印尼海事漁業局(Ministry of Marine Affairs and Fisheries)局長布爾瓦迪(Brahmantya Poerwadi)表示,印尼與日本正在加強發展海上合作關係,其中包括納土納群島,雖然是開發印尼當地漁業,其中包括興建漁港與漁產運輸船在內。不過,安全合作也在雙方討論的範圍內,兩國已同意,將打造巡邏與多用途船艦。¹⁴

【表 1】 日本近期與東南亞國家海事合作一覽表

時間(年/月/日)	目標國	內容
2015/5/12	菲律賓	日菲兩國在馬尼拉灣與蘇比克灣進行首次聯合軍演:演習的主要課目是一架 AW 109 直升機從拉蒙阿爾卡拉斯號護衛艦飛到日本的驅逐艦上。
2015/6/21-27	菲律賓	日菲在巴拉望省西北 140 公里海域進行日本海上自衛隊與菲律賓海軍海上救難和島嶼救災演習。
2015/11	越南	日本防衛大臣中谷元訪問越南,考察金蘭灣軍事基地,確立雙方未來將實施以人道救援為目標的聯合演習、海上自衛隊船隻可停靠越南金蘭灣。
2016/2	越南	日本海上自衛隊日前派遣 2 架 P-3C 巡邏機前往越南峴港市,和越南海軍聯合實施海上搜索演練。
2016/3/27	菲律賓	向菲律賓交付了兩架 TC-90 海上巡邏機,2018/3 將交付另外三架。
2016/4/3	菲律賓	日本「親潮號」潛艦、「有明號」驅逐艦和「瀨戶霧號」驅逐艦停靠菲律賓蘇比克灣。
2016/4/12	印尼	日本直升機航母「伊勢號」參加印尼主導的「科莫多」(Komodo)多國聯合演習。
2016/8	菲律賓	日本提供菲律賓海岸警衛隊 10 艘 40 公尺海上巡邏船首艘抵達馬尼拉港。

<https://www.japantimes.co.jp/news/2015/12/17/national/politics-diplomacy/japan-indonesia-hold-first-two-plus-two-talks-agree-work-toward-transfer-defense-weapons/#.Wo72MqiWaM8>; 童倩,〈日本與印尼提升國防合作應對南海問題〉,《BBC 中文網》,2015 年 12 月 17 日,

〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/12/151217_japan_indonesia_schina-sea〉。

¹⁴ 〈衝著中國,日聯手印尼將加強開發南海〉,《中時電子報》,2017 年 9 月 7 日,

〈<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170907004452-260417>〉。

2016/9/6	菲律賓	安倍晉三決定提供菲律賓 2 艘 90 公尺大型巡邏船。
2016/10	菲律賓	杜特蒂訪問日本。
2016/12	印尼	成立日本－印尼海洋論壇
2017/1	菲律賓、印尼、越南	安倍晉三訪問菲律賓、澳洲、印尼、越南
2017/1/16	越南	日本決定提供越南 6 艘新造巡邏艇。
2017/2/28	越南	日本天皇首次訪問越南。
2017/4	馬來西亞	日本贈送馬來西亞巡邏艦 P9203 柏甘號常駐南海沙勞越海域。
2017/5/22	馬來西亞	日本交付馬來西亞海岸警衛隊 P8704 阿勞號海警船抵達馬國。
2017/6	越南	越南總理阮春福訪日
2017/6	東協（盟）十國	東協（盟）十國軍官登上日本直升機航母「出雲號」巡視南海。
2017/6/3	菲律賓	日本與菲律賓海岸警衛隊在菲律賓達沃灣進行打擊海盜的訓練。
2017/6/6	越南	日本將為越南提供 3 億 5 千萬美元資金，協助越南升級海防船隻等防衛軍備。
2017/6/16	越南	日本與越南海上警察在峴港海域進行取締非法作業漁船的訓練。
2017/8	菲律賓、越南	日本外務大臣河野太郎宣布，將投入為期 3 年、約 5 億美元（約 150 億台幣）的經費，協助東南亞的菲律賓和越南兩國，升級與維護海上安全。
2017/9	印尼	日本與印尼達成開發納吐納群島為漁業基地，協助建立漁港與漁市。
2017/10	越南	日本防衛大臣小野寺五典與越南防長吳春曆會晤，雙方商討了未來為加強防務關係要採取的一些措施，其中包括已經在商談的防禦裝備和國防工業合作。
2017/11	菲律賓	日本協助在靠近蘇祿海域建造四座海岸巡防雷達站。
2018/1/8	越南	日本陸上自衛隊參謀長山崎幸二訪問越南，會見越南人民軍副參謀長范紅香中將，總參謀長潘文江上將，雙方評估了越日兩國陸軍力量的合作結果和確

		定今後時間兩個力量合作內容方向，尤其是加強聯合國維和行動、人道主義援助能力協助、克服災難後果和軍醫合作等領域的合作。雙方就共同關係的國際和地區情況交換意見。
2018/1/24-30	馬來西亞	日本海上保安廳與馬來西亞海上警備部門在南海舉行聯合演習。
2018/1/31	菲律賓	日本提供的 TC-90 執行了首次巡邏任務，目的地是黃岩島。
2018/2/2	菲律賓	日本海上自衛隊驅逐艦「天霧號」(JS Amagiri) 抵達菲律賓馬尼拉，展開 3 天親善訪問。

資料來源：作者依據新聞資料自行整理。

四、日本與台灣對南海政策的異同

從日本關注南海與東南亞國家應對南海問題的能量建構問題上，台灣目前執政的蔡英文政府，在南海政策上，依據 2016 年 7 月 19 日國家安全會議高層會議的結論，可以歸納為「四項原則，五項作法」，其中，四項原則包括：第一、南海爭端應依據國際法及海洋法，包含《聯合國海洋法公約》，以和平方式解決；第二、台灣應納入多邊爭端解決機制；第三、相關國家有義務維護南海之航行自由及飛越自由；第四、中華民國主張應以「擱置爭議、共同開發」的方式處理南海爭端，且願在平等協商之基礎上，與相關國家共同促進南海區域和平與穩定，並共同保護及開發南海資源。在上述四點原則之精神下，五項作法包括：第一、捍衛漁權，強化護漁能量，確保漁民作業安全；第二、多邊協商，請外交部與相關國家加強對話溝通，協商尋求合作共識；第三、科學合作，請科技部開放科學研究名額，由相關部會邀請國際學者至太平島，進行跨國性之生態、地質、地震、氣象、氣候變遷等科學研究；第四、人道救援，請外交部與相關國際組織 NGO，使太平島成為「人道救援中心」及運補基地；第五、鼓勵海洋法研究人才，強化我國在因應國際法律議題時的能量。

因此，台灣與日本在南海政策方面相同之處，包括：

(一) **主張依法治海**：無論是台灣或日本，均強調依據國際法及海洋法，特別是《聯合國海洋法公約》，當中強調自由航行與自由飛越，雖然台灣有兩岸因素需要考慮，但仍強調法治概念與主張和平解決。

(二) **面臨共同的威脅**：日本與台灣同樣需要依賴安全的南海海上航道，因此，任何可能干擾或阻撓海上航行自由或者安全的作為，軍事日本與台灣共同面對的威脅，無論是現在的海盜、或者是未來中國在南沙填海造陸、軍事化島礁等完成後的軍事活動與作為，都可能進一步影響到台日的海上利益。

(三) 重視與東南亞國家關係：日本多年來經營東南亞國家，推動日本版的南向政策多年，而台灣在蔡英文政府主政後，推動新南向政策，也展開一連串對東南亞國家的友好政策，因此，台灣在南海問題上便不希望與東南亞國家造成任何不愉快的衝突發生，而日本由於在南海並沒有領土糾紛，與東南亞國家強化關係有助於其亞太整體布局。

不過，台灣與日本在南海政策方面仍有某些相異之處：

(一) 台灣為南海領土主權聲索國之一員，日本並非爭端當事國：由於台灣在南海占有東沙群島與太平島，並對南海島礁宣稱領土主權，與越南、菲律賓、馬來西亞及汶萊在領土主權的立場上不同，也因此造成台灣在南海的任何積極動作，都將引起東南亞國家的不滿；然而，日本在南海並沒有任何與東南亞國家領土糾紛的議題，但在東海及尖閣諸島（釣魚台）議題上，與中國卻有爭執，因此，日本與東南亞國家的關係並沒有領土主權糾紛的陰影，這與台灣作為南海的某一個聲索方的立場與角色不同。

(二) 東南亞國家與台日海上合作程度有所區別：東南亞國家在面對台灣與日本的合作項目，特別是具有敏感性的海上安全合作項目，由於與台灣過於緊密，將有被中國視為干涉內政的問題，違反其「一中政策」，因此，在與台灣進行合作的内容與方式，相較與日本合作是有所區別的。例如在海上安全能量建構上，東南亞國家並不願公開地與台灣進行聯合演訓或救援行動，以避免激怒北京，但與日本之間的能量建構、技能演訓，甚至是指揮體系的訓練與建構的合作計畫推動，較與台灣順利，東南亞國家對中國反應的政治考量，也是台灣與日本在進行各自的南海政策與作為時非常不一樣的地方。

肆、代結論：對台灣南海政策意涵

日本涉入南海事務的必然性，除了南海是日本海上經濟運輸命脈外，與東南亞國家的互助，讓東南亞國家提升海上執法能量，鞏固海域的自由航行與打擊犯罪，此種戰略互利所形成的戰術合作模式，是日本經營南海事務考量的重點。當然，日本作為美國在亞太地區的重要盟邦，配合美國戰略部署，透過日本經濟實力與軍事防衛能量的提供，發揮提供另一種「公共財」的角色，為東南亞的海域安全問題盡一份心力，這也讓東南亞國家在建構自身海上安全能量的同時，有足夠的籌碼無須依附或完全臣服在潛在威脅方的權力之下。

日本首相安倍晉三在國際場合，特別是在七大工業國會議上，擔憂有國家在南海片面改變現狀，破壞自由航行與海上安全，重申法治與普遍原則必須為國際社會所遵守，南海各個聲索方在增加區域緊張的行為上應該自我克制，基於國際法，包括聯合國海洋法公約尋求和平解決爭端，日本一向支持以東協為中心及其完整性，日本歡迎中國與東協對話，但必須基於國際法及非軍事化與自我克制為

基礎，安倍晉三也不斷重申，菲律賓與中國的南海仲裁案在海洋法公約下，對締約方是具有法律拘束力的，日本期望各造遵守仲裁，和平解決南海爭端。

日本雖然不是南海領土主權爭端當事國，但在東海釣魚台列嶼與北方四島存在與中國及俄羅斯領土主權爭端，在「魚幫水，水幫魚」的結盟思維下，於南海協助東南亞國家抗衡中國的威脅，分攤美國的壓力，也在未來處理東海釣魚台列嶼及北方四島等問題上，試圖取得東協國家對日本的支持。日本也藉此機會展現與美國堅定不移的盟邦關係，特別在菲律賓總統杜特蒂與美國關係惡化之際，能協助美國將亞太盟邦關係穩定下來，對美國而言，日本成了最忠誠的朋友。而台灣，也在美國及日本的戰略思維，以在亞太地區準盟邦的地位，在南海政策與問題上可有以下幾點借鏡之處：

一、堅持遵守國際規範的立場：日本與台灣均為法治國，在處理國際議題上，也希望透過國際法與國際規範，避免使用武力處理國際爭端，因此，對中國從西沙海戰、赤瓜礁戰役、美濟礁事件、黃岩島事件，再再證明中國採取武力方式取得該島礁權益，這對解決南海問題並沒有幫助。因此，日本雖然不是《南海行為準則》談判方，台灣也因政治因素被排拒在多邊談判與磋商機制之外，但日本仍對準則談判結果表達期盼具有法律拘束力之立場，在國際會議中集結其他西方民主法治國家，共同關切國際社會遵守法治的重要性，這對處理中國與周邊國家爭端議題之際，也讓中國能夠訴求法律公平、公正性，以法律手段解決南海爭端問題，同樣也可以法律也解決東海爭端或者是台海兩岸問題，而非依靠實力解決爭端，因此，台灣採取日本追求法治與國際規範的立場，也才有自保的可能，更能因此獲得國際社會的聲援與協助。

二、日本協助東南亞國家的態度與模式：日本以「能力建構」方式協助東南亞國家建構海上執法能量，不直接涉入南海的海域爭端，而透過日本海上自衛隊、海上保安廳與當地國的緊密合作、聯繫，也能間接在東南亞的海上安全議題上有所發揮。台灣雖然無法參與多邊機制的建構，在雙邊關係上可以思考採取日本協助東南亞國家能力建構模式，雖然東南亞國家在「一中政策」下有所顧忌，可能採取消極的策略，但倘合作模式操作較為細膩，在不影響其對中國政策下，也可能引起東南亞國家的興趣。

三、「公共財」的提供是未來可思考的方向：過去美國在亞太提供安全環境，使得亞太各國包括日本與台灣得以發展經濟，現美國希望亞太國家能為自身的安全貢獻更多心力，展現防衛的決心，勿當「搭便車」(Free Rider)而不負擔義務，對東南亞國家而言，如要負擔義務，本身能力有限，而日本現今透過政府開發援助，提供某些「公共財」，包括安全議題，甚至是人道救援等，台灣雖然資源有限，但倘能在此環境下，根據日本專家學者的建議，提供南海周邊國家「公共財」的協助，這對台灣的國際形象及與東南亞國家交涉的內容，提供一個良善的環境與條件。