

2012年度 公益財団法人交流協会フェローシップ事業成果報告書

從防衛白皮書解讀日本對於中國大陸軍事發展之疑慮

淡江大学国際事務與戰略研究所

李大中

招聘期間 (2012年7月8日～9月5日)

2013年2月

公益財団法人 交流協会

(研究成果報告書)

從防衛白皮書解讀日本對於中國大陸軍事發展之疑慮

李大中

淡江大學國際事務與戰略研究所副教授

前言

2012年7月31日，日本政府召開內閣會議，批准防衛大臣森本敏（前拓殖大學教授、日美安保問題專家）所提交的2012年版的防衛白皮書，此為日本民主黨執政時期所公佈的第三部防衛白皮書。在內容方面，此部白皮書共劃分為「日本周邊安全環境」、「日本防衛政策與動態防衛軍力」以及「防衛日本之作為與措施」等三篇。關於日本對於中國大陸軍事發展的評估，被列在白皮書第一篇第一章「日本周遭國家的防衛政策」的第三節（緊接在美國與朝鮮半島之後）的篇幅之中，此處涵蓋四個部份，包括：（一）中國整體發展形勢；（二）軍事事務（包括國防政策、軍事透明度、國防預算、各軍種的軍事發展、海洋活動、教育訓練、國際軍事行動、自主國防產業）；（三）對外關係；（四）中國大陸對台軍事能力。本文以下分就「日本對於中國大陸擴張軍力之質疑」、「日本對於中國大陸強化海洋活動之戒心」與「日方的因應作為」等三部份進行說明。

日本對於中國大陸擴張軍力之質疑

從白皮書的內容視之，面對綜合國力全面大幅提升且與雄心勃勃的中國大陸，日中兩國的此消彼長出現相當程度的變化，由於雙方的互信基礎薄弱，故日方的反應相當複雜，一方面對於北京近年來在國際社會中所扮演的正面角色，以及在非傳統安全領域上的積極投入，包括參與聯合國維和行動，以及在亞丁灣與索馬利亞所執行的反恐任務等，日本均持肯定立場。然而，此部白皮書的重中之重，自是聚焦於中國大陸的軍事發展，儘管並未言明，但不難察覺日本的高度防備

之意。

值得重視的是，此部防衛白皮書與美國官方的口徑一致，直指外界中國大陸軍事發展的最大質疑，在於透明度的不足，而此問題涉及兩個層次，其一是白皮書認為中國國防現代化與部份作為，在意圖與目的方面不明確，也就是雖然北京當局每每強調其國防建軍的目的，在於維護國家安全、政治獨立以及領土完整，並無意與任何國家進行軍備競賽，再三重申軍事發展不僅早已高度透明化，對他國不具威脅性，且其建軍向來呼應和平發展、堅持防禦性國防政策、與鄰為善與鄰為伴的周邊外交方針等政策主軸，故多次反駁外界的指控是別有用心。不過在此部白皮書之中，日本認為北京迄今未針對強化軍備、持續大幅度增加國防預算、頻繁於日本周邊水域進行各式海上活動(包括 2004 年 11 月一艘解放軍核潛艇並未以無害方式通過日本領海)以及其他事件(例如在 2007 年初以反衛星武器擊毀一枚老舊氣象衛星)，到底所謂何來，提出足以令日本與國際社會信服的正當理由，故難以減輕外界對其動機上的疑慮。

其二則是白皮書指出較諸於其他國家，北京在安全與軍事領域高度神秘色彩，包括未來建軍方向、國防預算的規模以及決策過程等，外界向來難以一窺全貌，故易引起國際社會的揣測與不安。例如其國防白皮書的內容仍過於簡略；例如有關國防預算編列與運用方面的說明，不夠細緻與詳實，相較於國際社會的標準，仍存在不小差距。另外此部白皮書也提及，單就官方公佈資料而言，中國的國防支出在過去五年間就成長了將近一倍，在過去 24 年當中更成長了 30 倍，更遑論外界更質疑中國大陸有極大比例的隱藏性軍事經費，未被官方列入。再者，此部白皮書亦指出，雖然講求「黨指揮槍」的傳統，但近年來大陸軍方在領土主權以及海洋權益等敏感議題上，較過去展現更大的主導性與發言權，面對領導即將換代，一支更為自信與強勢的解放軍，自然不願其地位與影響力下滑。但如此卻可能將增加北京對外決策的潛在風險與不確定性。此判斷也呼應美方近來的看法。

日本對於中國大陸強化海洋活動之戒心

針對近年來中國海軍進出太平洋的日漸常態化，此部白皮書流露出強烈憂慮。例如特別提到11艘解放軍艦艇曾於2011年6月通過沖繩本島與宮古島之間的宮古海峽(寬約140海浬)駛入西太平洋一事。事實上，自2009年起，基於強化遠洋部署與行動能力的考量，解放軍的海軍編隊即頻頻藉由宮古水道從東海海域進入西太平洋進行演訓，且其密度有升高之勢。而北京對此的一貫回應則是，中方軍艦行駛國際水域，符合國際法的規範與實踐，此為全球通行的做法，任何國家不應主觀臆斷或妄加猜測，意圖跟蹤與干擾中方行動。

尤有甚者，除了從宮古水道開赴太平洋之外，2012年解放軍至少兩次穿越通過此九州南端之狹窄的大隅水道(位於大隅半島與大隅諸島間)。第一次是在4月30日，東海艦隊的三艘艦艇編隊(由兩艘導彈護衛艦與一艘情報蒐集艦組成)通過此水域。第二次則是在6月13日，東海艦隊所屬的三艘艦艇編隊(由一艘導彈護衛艦、一艘導彈護衛艦與一艘補給艦組成)通過此狹窄水道。雖然北京對於上述兩次行動均宣稱是年度計劃內的例行性訓練，外界不需過度反應，但對日本政府而言，自然無法釋懷，一則解放軍的類似舉動在以往誠屬相當罕見，二則僅管宮古海峽與大隅海峽都屬於國際水域，敏感度畢竟大為不同。因為前者在地理上是位於沖繩本島與宮古島之間，但後者卻相當接近日本本土，且向來為美國第七艦隊艦隻所頻繁利用的水道，再加上附近的種子島與內之浦為日本的運載火箭發射基地，故日本質疑動機可議，不僅與進行電子情報的蒐集與獲取水文資料等活動有關，更隱含向美日示威與展現實力的象徵意義，故被日本解讀為針對性十足的挑釁之舉。

除了更具壓迫性的海上軍事活動之外，針對中國大陸逐步擴張在日本鄰近海域的活動範圍，並運用公務船以執法與維權等名義，不惜升高衝突態勢向日方步步進逼的強勢作為，此部白皮書也多所著墨。尤其是洋洋灑灑列舉自2008年以來，中方漁政與海監所屬船艦駛入釣魚台水域的相關案例細節，由此可看出日本對此情況的高度警戒。

值得注意的是，針對北京不斷強化在日本鄰近水域活動強度與頻率，此部白皮書歸納下列幾項可能原因。其一是隨著近年來軍事現代

化與科技水準的大幅提升，解放軍的長程打擊實力已獲取長足進步，藉由能夠展現有效攔阻假想敵海上行動的能力，昭告維護國家主權與領海的決心。其次是著眼於台灣議題，意即希望藉由制海權的掌握，嚇阻與防止台灣獨立，並確保在必要時有能力阻絕外在勢力的軍事介入；第三則是與維護其海洋權益有關，主要是與保障其在東海與南海地區天然氣與海上油井設施的安全。至於最後為海上運輸線與生命線的確保，意即隨著中國綜合國力的提升與國際經貿網絡的日趨綿密，其國家利益也更為全球化與複雜化。

總結而言，相較以往，日方認為中國人民解放軍的視野已更具外向色彩，早已無法以昔日的近海防禦為滿足。故此部白皮書判斷其在日本鄰近水域的類似軍事活動，很明顯是從早期的試探與偶爾為之，逐步成為現階段的例行性與常態化，且未來的行動範圍將更為遼闊、頻率勢必更高，且在方式上也將更趨積極、靈活與具擴張性，其目的是讓日、美與國際社會對此趨勢「習慣成自然」。故對於日本的安全利益而言，無疑將構成嚴峻的挑戰。

結語：日方的因應作為

此部最新版白皮書雖未曾言明中國大陸為假想敵，但綜觀其內容，在在顯示日本對於中國強化軍備意圖與軍事透明度問題的關注，尤其是解放軍在其確保海洋利益、應付周邊潛在衝突以及遂行反介入作戰等考量下，海、空軍的建設早已成為其建軍的核心任務，諸如航母、新型戰機、核動力潛艦、反艦彈道飛彈等裝備都成為發展重點。至於在因應作為方面，危機感日漸強烈的日本，主要從外交與軍事兩途徑加以因應，而其中的兩個關鍵字，第一為自身實力，第二則是日美同盟。

首先就軍事層面而言，重點有二，其一是決定強化西南諸島部署，強化離島防衛與應變。故此份白皮書重申，日本將依據日本於2010年12月所最新頒佈的防衛計劃大綱以及中期兵力整建計劃(2011至2015會計年度)，除持續強化水下戰鬥能力(潛艦部隊的規模從16艘擴編為22艘)之外，重點置於強化西南諸島防禦與警戒，增加自衛隊駐

軍數目，設立沿岸監視部隊，以補強此一以往最為脆弱的防衛環結，期能有效反制中國大陸突破第一島鏈的各種動作頻頻，其中尤以距離台灣僅咫尺之遙的與那國島(人口僅1,600人、面積不足30平方公里、距離花蓮不過110公里、距離釣魚台約120公里)，最引起外界關注，與那國島在地理上位於日本國境最西端，以往為日本國土防衛的空白地帶，日本政府在2011年9月決定在與那國島部署沿岸監視設施與機動雷達裝備，其目的在於強化對該地區海空域機艦的偵測能力，至於地點則包括兩處，其一為該島西部久部良地區的南牧場，另一則是該島中部山區西側，日本政府已分別在2011年與2012年會計年度撥款三千萬與十億日元經費，供計畫先期作業所需，待與當地居民的溝通說明與土地徵用程序告一段落之後，預計將於2015年完成相關進駐，此白皮書以圖文並茂的方式解釋日本在與那國島之相關計畫與時程，此外，日本政府目前更研議在宮古島和石垣島派駐自衛隊的可能性，由各種跡象顯示，日本自衛隊的防衛重心已向西南方面移轉，其防備與監視中國大陸軍事動向之用意不言而喻。其二則是強調所謂的動態防衛力量(Dynamic Defense Force)，而非以往的基礎防衛力量概念(Basic Defense Force Concept)，意即更為重視防衛能力如何能夠有效運用的問題，而為有效因應日本外部環境的急遽變化，自衛隊必須有能力應付多樣化的任務需求與挑戰，包括傳統的防衛領土、因應突發狀況、搶災救險、維和行動、人道援助、反海盜等各項國際任務在內。因此建立一支具備高度機動性、靈活度、持續力、多功能以及高科技優勢的自衛隊，將是維繫日本安全利益的根基所在。

至於在外交方面，除注重與亞太區域主要盟邦的防衛合作、交流與協調，突顯南韓與澳洲等國的角色之外，首要之務還是加強與美國的雙邊合作關係，此為防衛大臣森本敏在此部白皮書前言中，開宗明義所強調的重點。尤其是在歐巴馬政府重返亞洲的政策主軸之下，再佐以2012年初五角大廈所最新出爐的美國軍事戰略報告視之，面對日趨複雜的周邊安全環境，日美同盟的持續深化和與時俱進，仍為日本安全政策的不變核心。