

日本印太戰略的形成、 發展及影響

李世暉*

1964年9月，日本學者高坂正堯在《中央公論》上發表〈海洋國家日本的構想〉（海洋国家日本の構想）一文，主張戰後的日本必須放棄「島國」的思維，以開放的「海洋國家」（Maritime Nation）自許。具體的政策措施是透過日美軍事同盟來降低敵人侵略的企圖，以及承諾建立自由開放的貿易體制，共同進行海洋資源的調查與開發。

在海洋國家的概念提出之前，日本在國家利益上傾向島國思維。其內容主要包括：防衛來自亞洲大陸的威脅，以及獲取亞洲大陸利權等。戰後初期的日本，在經歷國家體制重新建構的同時，也開始思考新的國家定位與國家利益。此一「海洋國家」的概念，就是戰後日本在政策手段受限下的「新國家定位」思維。

對海洋國家日本而言，在思考外交、經貿與防衛政策時，必須面對下述兩項地緣的特色。第一，國內資源貧乏，經濟發展必須倚賴海外的資源與市場；第二，日本與海外資源、市場之間的聯繫，必須依靠海上運輸線。因此，當日本的國家定位由「島國日本」轉向為「海洋國家日本」之際，日本的

* 作者為政治大學日本研究學位學程教授。

國家戰略也從戰前的確保本土不受侵犯與獲得穩定的資源供應，轉變為保障海上運輸線的暢通，與擴大海外市場的占有率。

綜合前述的地緣特徵與經濟貿易因素，可歸納海洋國家日本的國家安全政策關鍵如下：第一，資源供給與使用的穩定；第二，貿易平台與交通網絡的安全；第三，國家經貿競爭力的強化；第四，區域經濟整合的參與；第五，全球自由貿易秩序的維護。在此一海洋國家思維下，與日本海外市場息息相關的太平洋，以及左右日本資源穩定供給的印度洋，即成為當代日本思考國家利益的核心區域。最具代表性，且左右東亞局勢變化的「日本兩洋戰略」，則是由日本首相安倍晉三所提出的「自由開放的印太戰略」。

日本印太（Indo-Pacific）概念的興起

2017年11月6日，日本首相安倍晉三與美國總統川普（Donald J. Trump）在東京舉辦高峰會談，共同宣示將打造「自由開放的印度洋—太平洋」。這是自2010年10月美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）在夏威夷公開使用「印太」概念，以及日本首相安倍晉三在2012年12月27日提出重視印太區域的「安全保障鑽石構想」（Asia's Democratic Security Diamond）後，日美兩國首度就「印太戰略」達成共同願景。

希拉蕊最初提及的「印太」概念，主要強調太平洋和印度洋區域有美國的重要盟友，以及中國大陸、印度和印尼等新興強國，是美國重返亞洲戰略（pivot to Asia）的延伸。因此，當時的美國並未對印太的實質概念意涵做出進一步的論述。即便如此，作為地緣論述的「印太」概念，自2010年之後即

開始廣泛出現在各種論文、報告書與政策宣示中。

舉例來說，印度前總理辛格（Manmohan Singh）在 2012 年 12 月 20 日的「印度—東協紀念峰會」中就公開表示：「一個穩定、安全、繁榮的印度—太平洋區域，對於彼此的發展和繁榮是至關重要的。」澳洲政府則在 2013 年 5 月公布的《澳洲國防白皮書》中，將印太地區列為澳洲的四個戰略利益之一。而中國大陸國家主席習近平也於 2014 年 11 月的亞太經合會（APEC）中，提出與印太地緣重疊的「21 世紀海上絲綢之路」（一路），並連結「絲綢之路經濟帶」（一帶）概念形成「一帶一路」戰略。

值得注意的是，日本對印太概念的強調，不僅僅只是配合美國的重返亞洲，也是戰後日本海洋地緣思維的延伸。如前所述，早在 1960 年代日本學界及政界就已理解海洋國家日本、太平洋經濟圈與自由貿易體制的重要性。而安倍晉三在 2006 年第一次當選日本首相時推行的「自由與繁榮之弧」，也是以海洋國家的思維建構日本的外交戰略。

然而，何以在過去幾年，「印太」概念快速成為周邊國家主要的戰略核心？主要的原因有三。

第一，在太平洋周邊的東海與南海區域，中國大陸、日本、美國、越南等國在領土與航行自由的對立，自 2010 年之後成為影響區域情勢的重大議題，並波及到印度洋區域。

第二，中國大陸與印度等新興強權的崛起，一方面延伸了這些國家的安全保障空間，另一方面也擴大了傳統地緣政治的現實空間，導致「印太」概念成為地緣的關鍵密碼。

第三，由於主要海洋地區的和平穩定，直接影響區域乃至全球經濟的安定。周邊國家認知到，必須依據法定原則來規範航行自由等原則、經濟海域的互動以及領土紛爭的解

決。由於此一法定原則必須同時適用於太平洋與印度洋區域，也確立了「印太」概念的戰略意涵。

日本印太戰略的特色

2012年，安倍晉三第二次擔任首相之際，提出了「安全保障鑽石構想」。安倍晉三主張透過與美國夏威夷、澳洲、印度與日本等民主國家，組成「鑽石形」的安全保障體系來維持區域的安全穩定。安倍晉三強調，日本作為亞洲最古老的海洋民主國家，應該在維護太平洋與印度洋的和平安全及航行自由議題上發揮重要作用。在此地緣政治戰略的基礎上，安倍晉三又於2016年8月提出「自由開放的印太戰略」，期盼以日美澳印四國為核心，與印度洋、太平洋地區和非洲各國共同合作，建構彼此互惠互利的經貿圈。

若以「大戰略」(Grand Strategy)的角度分析，日本的印太戰略沿襲戰後以來的海洋國家構想，並在海洋國家利益的基礎上，統合日本政治、經濟、外交與防衛政策資源，以維繫、改變未來的國際環境。一般而言，「大戰略」是國家為了達成最重要國家目的之政策總和。與其他戰略相較，大戰略特色在於戰略目標的不變性、戰略時程的長遠性、以及資源運用的總體性。

眾所周知，在日美安保體制的保障與制約下，對於攸關國家安全與發展的「大戰略」，冷戰時期的日本傾向被動因應。「安全保障鑽石構想」以及由此延伸出的「自由開放的印太戰略」，是戰後日本少數的「大戰略構想」，因此受到周邊各國的關注。雖然當代日本的印太戰略尚未有明確的政策支持，但依據日本官方的各項公開資料，可將日本印太戰略的

特色歸納為下列三點。

第一，日本「印太戰略」具有明確的地緣政治與安全保障的意涵。事實上，2010年後中國大陸軍事力量的崛起與其在周邊海域（東海、南海、印度洋）的積極活動，讓印度、澳洲、日本等國逐漸形成共同的軍事戰略課題。再加上印度洋至太平洋區域，原本就是美國太平洋艦隊的責任範圍，因而讓日本印太戰略具備明確的地緣政治與安全保障的意涵。

第二，日本「印太戰略」同時強調地緣經濟的重要性。過去十年，亞洲地區旺盛的經濟活動中，印度所佔的比重日高。由於印度並非亞太經合會（APEC）的成員，日本認為必須透過新的平台架構與印度建立全面的合作關係。此外，印太戰略中，由中東地區通過麻六甲海峽的印度洋航線，以及從南海穿過臺灣海峽或巴士海峽到日本的太平洋航線相重合，是關係到日本經濟命脈的「海上生命線」。上述確保資源的穩定供給及尋求經濟夥伴的地緣經濟思維，是日本印太戰略的另一項特徵。

第三，日本印太戰略是與中國大陸進行地緣競合的戰略構想。日本從「安全保障鑽石構想」發展出「自由開放的印太戰略」，主要受到前述中國大陸「一帶一路」戰略的影響。雖然官方一直強調「一帶一路」只是「倡議」（Initiative），避免提到「戰略」一詞，但多數學者專家均將其視為當代中國大陸最重要的地緣經濟大戰略構想。由於這兩個大戰略提出的時間接近，涵蓋的地區又有相當之重疊性（「印太戰略」與「21世紀海上絲綢之路」），導致許多國際關係與區域研究的學者專家均認為，日本與中國大陸的大戰略思維，存在著很強的針對性與對抗性。而主流意見更認為，日中兩國在大戰略上的競爭結果，將決定誰來主導印太地區的未來發展。

日本印太戰略的具體作為

在印太戰略的思維下，日本在防衛政策上開始著重西南海域的軍事部署。眾所周知，無論是冷戰時期的蘇聯還是後冷戰時期的北韓，日本的防衛重心主要是在東北亞區域。隨著中國大陸軍事實力的快速增長，其海軍在西太平洋地區的東海與南海日益活躍，推動日本的防衛戰略重心向西南海域與印度洋方向轉移。特別是在印度洋上，中國大陸展開「一帶一路」地緣經濟戰略佈局的同時，也在軍事上給予印太國家實質援助。例如，於 2013 年同意提供孟加拉兩艘改良的「明級潛艇」（造價約 35 億臺幣，2016 年服役），並由國營企業「中國港灣」協助建設潛水艇母港。之後，持續對泰國（元級潛艇 1 艘）、巴基斯坦（元級潛艇 8 艘）、緬甸（檢討購置中）等國提供潛艦。

而日本為因應防衛重心的移轉，一方面提出印太戰略思維，另一方面則是積極穿梭澳洲、印度、美國之間，在經濟、戰略對話與雙邊軍事合作上，實質推動落實印太戰略的措施。

首先是經濟面向。原本日本寄望透過 TPP 的簽署運作，建立印太戰略經濟基礎。但此一構想在美國退出 TPP 後受挫。不過，在日本的持續溝通下，TPP 原成員國（除美國之外）同意以「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，簡稱 CPTPP）的名義重新啟動談判，並於 2018 年 3 月 8 日在智利聖地牙哥完成簽署。CPTPP 不僅涵蓋近 5 億人口，佔全球 7%（GDP 逾 13.5 兆美元，佔全球 18%；貿易總值 4.7 兆美元，佔全球 14.5%），其內容更將成為其他區域經濟整合協定

未來談判的新標準。

在戰略對話層面，安倍晉三於 2007 年擔任日本首相之際，就以「亞州民主主義之弧」為基礎，推動「日美印澳戰略對話」(四方安全對話, Quad) 的設置與運作，而後不定期透過「外相會談」、「次官級協議」等方式舉辦。目前，日本除了重啟四方安全對話，並提出防衛合作、自由貿易等倡議外，更積極推動四國元首的戰略對話。臺灣方面，則於 2018 年 3 月首次受邀參與「四方安全對話」(Quad) 的延伸架構 Quad-Plus 對話會議(由國策研究院擔任對口單位)。除了可直接獲得日美印澳戰略合作的相關資訊外，臺灣也可透過此一平臺與四國就印太戰略進行進一步的合作(如共同兵棋推演、派遣觀察團參與聯合軍演等)。

最後，在雙邊軍事合作層面，除了既有的日美安保體制下的合作外，在美國的主導下，日美印、日美澳也展開三方聯合軍事演習。此外，日本也積極與印度、澳洲進行雙邊的軍事交流與合作。例如，日本與印度已計畫在安達曼-尼科巴群島設置潛艇探測網，提升「海域知覺」(Maritime Domain Awareness, 簡稱 MDA)；而在「日印特別戰略全球夥伴」的架構下，日本與印度也將就軍事部隊交流(如 2018 年底將舉行的日本陸上自衛隊與印度陸軍的反恐聯合演習)及防衛裝備合作(如 2017 年 9 月在東京首次舉行的「日印防衛產業論壇」)展開合作。在日澳合作方面，2018 年 1 月日本安倍晉三首相與前往日本訪問的澳大利亞總理滕博爾(Malcolm Bligh Turnbull)舉行會談，就日澳「訪問部隊地位協定」進行意見交換，並同意於 2018 年底舉行航空自衛隊與澳大利亞空軍的首次聯合軍事演習。

值得注意的是，除了印度、澳洲之外，日本為有效建構

其「自由開放的印太戰略」，也同時重視與印度洋的周邊國家，如斯里蘭卡、孟加拉之間的互動交流。例如，2018年1月，日印（日本海上保安廳與印度沿岸警衛隊）在清奈舉行海上安全的共同訓練，即邀請斯里蘭卡以觀察員身分參加。

未來發展與政策建議

整體而言，日本的印太戰略，目前已將新興大國印度推上亞太地區的舞台。值得注意的是，在中國大陸「一帶一路」政策效應持續擴大，以及與南海區域周邊國家之間關係持續緊張的東亞區域，日本印太戰略下的「日印關係」，未來勢必會成為影響東亞局勢發展的新變數。一方面，東亞地區的緊張局勢可能會因為戰略區域的擴大而緩解。舉例來說，當美日印三國在印度洋與中國大陸競逐之際，印度洋周邊地區有可能成為新的熱點，而東海海域的衝突壓力則有可能獲得緩解。另一方面，東亞的地區緊張局勢，也有可能因為行為者的增加而複雜化。舉例來說，原本東亞區域議題的主要行為者為美日中三國；但在印太戰略架構下，澳洲與印度也有可能成為影響東亞區域議題的行為者之一。

台灣必須高度關注此一可能變化之後續發展。這是因為在地緣關係上，台灣是海上絲綢之路的必經之路，也是自由開放印太區域的國家。夾在「印太戰略」與「一帶一路」之間，台灣的處境與角色相當微妙。眾所周知，戰後的台灣在特殊的國際環境下，多數場合只能配合周邊大國的利益來形成自己的國家戰略思維。面臨日本與中國大陸的戰略競合，台灣的戰略思維可以因其可能產生的結果，區分為上策與中策。

具體來說，臺灣的上策是利用本身的地緣關鍵性（印度洋航線與太平洋航線的樞紐位置），從日中兩國取得最大利益；臺灣的中策是確立國家利益的核心（海洋國家的國家利益還是大陸國家的國家利益），選擇盟友建立戰略夥伴關係。若採取上策，臺灣必須具備完整的國家級智庫，並與各國主要智庫進行定期交流，方能掌握情勢變化而快速因應。若採取中策，則必需要先釐清臺灣國家利益之所在，以及確立與戰略夥伴國之間的爭端解決機制。

目前，我國政府傾向於戰略中策選擇的基礎上，朝向戰略上策規劃發展。臺灣已明確表示，在海洋國家的定位下，自己是屬於自由開放的印太區域國家，與日本、美國、印度、澳洲的戰略相呼應。而在與主要國家的爭端解決機制上，「臺日海洋事務合作對話會議」已順利運作。另一方面，為尋求戰略空間，臺灣也開始積極籌設及整合區域研究的智庫（如臺灣亞洲交流基金會）。此外，本次臺灣之所以受邀參加「四方安全對話」，跨國智庫的交流扮演關鍵的角色。

值得注意的是，若上策與中策出現規劃面的失當，或是第一線國安外交人員在執行面的失誤，則將有可能出現臺灣最不願意見到的結果：左右搖擺，對應失據，導致其他國家失去對臺灣的信任。

