

# 對「美日防衛合作新指針」的認識與省思

■陳國雄／新世紀文教基金會國家安全委員會委員

「美日防衛合作新指針」並非僅是美日之間的「雙邊」軍事同盟，更是亞太「區域」安全的基盤，是「預防性防禦」的嚇阻力量，對象非中國莫屬！台海安全是亞太區域安全的重要一環，面對日漸升高的中國武力威脅，台灣應當嚴肅確立主權獨立國家立場，跳脫出中國內戰體制的框架，力求台海問題國際化，提高國際力量維護台海和平的正當性，將台海和平與穩定融入亞太區域安全架構，藉以提高台灣的安全係數。

日本眾院於4月27日通過美日防衛合作指針配套三法案。(1)自衛隊援美活動等的「周邊事態法」；(2)援救日僑時使用自衛隊艦船等的「自衛隊法」修正案；(3)美日互相提供物資後勤協議(ACSA)修正案。

至於「周邊事態」的定義，原案定義「我國周邊事態所發生的對我國的和平與安全造成重大影響的事態」之前，加上「若置之不理會對我國造成直接武力攻擊之虞的事態等」文字。日本政府也提出「周邊事態」的統一見解，具體例舉六種類型：(1)日本周邊武力紛爭迫在眉睫；(2)日本周邊發生武力紛爭；(3)日本周邊地區武力紛爭暫告停止，但是秩序尚未能恢復、維持；(4)某國發生內亂、內戰，而可能擴大為國際問題；(5)某國因政治體制紊亂等而出現大量

難民，且很可能流入日本；(6)某國的行動經聯合國安理會決議為破壞和平的侵略行為，而為經濟制裁對象。

此三項法案係以1997年9月簽訂的「美日防衛合作新指針」為架構，具體規定一旦日本周邊發生威脅國家安全的危機時，日本自衛隊可對美軍提供強有力的後衛支援，美國海軍將被准予使用日本商港，日本船艦也可進行船隻臨檢與掃雷任務，實質強化美日同盟的軍事機能，亞太安全戰略態勢也邁向新紀元。

## 壹、美日同盟擴效為亞太「區域」安全的基盤

「美日防衛合作新指針」並非僅是美日之間的「雙邊」軍事同盟，更是亞太「區域」安全的基盤。根據原本美日安保條約

第五條規定，在「日本國施政下之領域」，日美任何一方遭受武力攻擊，雙方協力對抗。換言之，如果美軍從日本基地出動至他國作戰，日本並無支援之義務。然而，新指針「周邊事態」的定義，使得日本有協同美軍作戰之義務，而日本周邊的範圍就是亞太地區。

去年11月23日美國國防部發表「1998東亞戰略報告書」指出，美日聯盟是區域安全政策的樞紐，1997年9月美日簽訂的防衛新指針旨在增強嚇阻侵略的力量，藉以維持亞太區域安全。以現實態勢觀之，美日同盟結合了全球居首的軍事與經濟力量，足以阻止亞太地區任何非理性之軍事挑釁，具有絕對性的嚇阻效用，也是一種「預防性防禦」的嚇阻力量。

## 貳、新指針默認了日本自衛隊行使集體自衛權

根據安保條約第六條規定，「為維護日本國之安全與遠東和平，美國得使用日本國之設施與區域（基地）」，嚴格而言，此條文雖承認日本得提供基地，但並無支援義務。新指針明訂日本在周邊事態中對於美軍提供戰鬥支援的具體規範。以軍事觀點而言，一旦美軍在日本周邊地區作戰，日本自衛隊所扮演的角色是不折不扣的協同作戰。事實上，後方支援與前線作戰實乃軍事行動的一體兩面，何況執行船舶臨檢也是日本海上自衛隊就位準備戰鬥，對方如果反抗則便加以擊沉，完全等同於直接參戰。因此，新指針相關法案的通過，也等於是默認了日本行使集體自衛權。

根據日本憲法第九條「日本人民永遠揚棄戰爭」，禁止自衛隊在海外從事軍事活

動。然而，新指針卻規範日本自衛隊在「日本周邊」對美軍提供戰鬥支援的協同作戰行動，使得日本自衛隊不得在海外使用武力的規定形同解套，日後一旦美軍介入亞太地區的軍事行動若符合「周邊事態」範疇，日本將因支援美軍的軍事行動而捲入戰爭，日本國土將有遭受攻擊的可能，此番日本國會通過新指針的相關法案，足以看出日本政府對此嚴肅局面的強烈決心。

## 參、「新指針」尤其針對中國

冷戰時期的「美日安保條約」維護安全的範圍雖然包括菲律賓以北、台灣、朝鮮半島等遠東地區，主要應付的安全威脅來自北韓和蘇聯，如今蘇聯已經崩解，來自俄羅斯的安全威脅已然消除，北韓也因經濟崩潰而自顧不暇，原本「美日安保條約」已足以應付來自這方面的安全危機，何需另增「美日安保新指針」來強化安全機制？美國政府一再宣稱「美日安保體制」是美國亞太戰略的最關鍵支柱，並聲言美國在亞洲的十萬駐軍是亞太安全不可或缺的前進部署。眾所週知，亞太地區最可能爆發戰爭危機之處有三，分別是朝鮮半島、台海危機以及南海紛爭，其中可能引起台海危機及南海紛爭的戰爭發動者都是中國，「美日安保新指針」的對象不言而喻，非中國莫屬！

## 肆、「周邊事態」當然包括「台海情勢」

台灣海峽的戰略地位重要，每天通過的各國船隻約有五百艘，其中包括兩百艘日本船隻，日本是世界第二大經濟強國，所

需要的石油99%倚賴進口，天然氣的進口量佔96%。這些進口石油和天然氣，至少有75%從中東或東南亞裝運進口，而油輪必須經過台灣和菲律賓之間的水道，這是日本海上運輸生命線。如果台海爆發戰爭，導致距離台灣海峽航線200海浬以內的各個航線癱瘓，所造成破壞性的嚴重後果，確實不堪想像。因此，1996年3月台海危機期間，在中國發射飛彈當天，日本外務省發言人橋本恕表示：「該地區的行動可能嚴重影響日本的安全，尤其是對海運線的影響。」這是「周邊有事」攸關事態性質包括台灣的最佳詮釋。

事實上，維護台海的和平與穩定，不僅與台灣的安全有關，更是直接、間接影響到包括美國、日本的亞太各國，甚至是國際社會整體的重要問題。美國國防部長柯恩於去年六月底明確表示，台灣海峽的情勢與亞洲地區的穩定息息相關；1997年4月15日，美國主管亞太安全的助理國防部長坎培爾於參院亞太小組說明美日安保新指針時也表示，美國一直將台海安全視為亞太地區安全的一環，1996年3月台海危機時，獨立號航空母艦就是從日本基地出發，已有檢驗美日安保範圍擴及台海之效。

1960年2月，日本政府針對安保條約第六條有關「遠東」的範圍，發表的統一見解為「大抵指菲律賓以北以及日本暨其周邊地區，包括韓國及台灣」。1969年「尼克森·佐藤榮作共同聲明」中「台灣條款」明載「共同認識到台灣地區維持和平與安定，對日本的安全是極為重要的因素」。因此，即使沒有新指針的修訂，台灣地區原本已然包括在美日安保條約的範圍之內。

證諸日本內閣重要官員的政策發言，新指針的「周邊事態」也毫無疑問包括台灣。1997年4月初，日本前首相橋本龍太郎清楚表明，修訂的美日防衛合作指導方針範圍將不僅及於朝鮮半島，而且也將包括南沙群島和台灣；同年8月中旬，內閣官房長官梶山靜六表示，日美防衛合作範圍及於台灣海峽，外務省事務次官柳井俊二也相繼指出，「日美安保條約上有關遠東的範圍是包含台灣和韓國，此為1960年以來在國會的一貫答覆，這項解釋這次也不會改變」；今年1月底，日本首相小淵惠三在國會答詢時重申，美日兩國協防將不超過美日安保條約目的的架構，並強調這是政府的最終見解。

## 伍、台灣應當自我跳脫「中國內戰」的框架

自從1996年4月中旬美日發表「東京宣言」並簽署「安保共同宣言」以來，中國一再施壓日本不得干涉中國內政，並強烈要求將台灣排除於美日安保條約的範圍之外。日本政府卻也屢屢聲稱「周邊事態」並不超過原本美日安保條約的範圍，充分堅守美日安保條約包括台灣的立場。甚至在今年2月初，日本外相高村正彥在眾院答覆共產黨籍議員松本善明對「台灣發生武力紛爭是否為內戰」以及「內戰是否為周邊事態的範圍」的質詢時表示，「任何危及到日本的和平與安全的內戰或政變，都可以認定屬於周邊事態的範圍內。」充分表達日本政府並不認為中國對台灣的軍事攻擊是中國所單純固化的「內戰問題」。

為了避開台海情勢「內戰化」性格的牽絆，可能限制新指針的適用性，日本政府

遂於法案審定前夕，特別於法案中提出「周邊事態」的統一見解，具體增列「某國發生內亂、內戰，而可能擴大為國際問題」項目，作為「周邊事態」因應「台灣有事」的條文依據。

1997年9月美日簽訂防衛合作新指針時，政府當局立即表示歡迎，不但肯定美日安保條約有助於亞太安全與穩定，並對中華民國有正面意義。日前日本國會通過新指針的相關法案時，外交部也持正面肯定態度。足見政府當局樂見「台海問題國際化，亞太安全集體化」之心意不在話下，事實上，「台海問題國際化」為有利於台灣安全的極大助力，根本無庸置疑。

近年來，政府當局一再宣稱「中華民國是主權獨立國家，台灣不是中華人民共和國的一部分」，則台海戰爭應屬「中華民國」與「中華人民共和國」之間的國際戰爭，何以國際間會有「中國內戰」的疑義？因為除了雙方國名都有China（中國）極易造成國際誤解之外，政府當局也仍繼續宣稱「台灣是中國的一部分，追求中國統一的目標」，教育部審定的地理教科書明訂「中國大陸」地理為「本國」地理，這些都是政府當局自我深化「台海問題內戰化」的如山鐵証。凡此「國家定位」自我混淆的不當立場，實為阻撓「台

灣問題國際化」的元兇，長期損害台灣安全。

國家安全戰略的鋪陳，除了持續強化自身的軍事嚇阻力量之外，國際社會維護台海和平的安全機制，也是必須極力爭取的戰略目標，如何掃除台海問題內戰化的陰影，確立國際社會維護台海和平的正當性，實乃刻不容緩的課題。試問，台灣與中國若屬同一國家，一旦中國武力犯台，台海戰爭若非「中國內戰」，那又是什麼呢？國際力量介入維護台海和平的助力豈非成為「干涉中國內政」，其正當性又何在呢？為確保台海和平與台灣的長期安全，國人豈可不深切省思！

面對日漸升高的中國武力威脅，台灣應當嚴肅確立主權獨立國家立場，跳脫出中國內戰體制的框架，力求台海問題國際化，提高國際力量維護台海和平的正當性，將台海和平與穩定融入亞太區域安全架構，藉以提高台灣的安全係數。政府當局應嚴正宣示「台灣不是中國的一部分，台灣不必然與中國統一」，同時，教育部亦應儘速將「中國大陸」地理編入「外國」地理的範疇，向國際社會明示「台灣中國，一邊一國」互不隸屬的主權關係，實屬至要。◎