



從日本集體自衛權的解禁， 探討亞太的和平安全與台灣的 因應之道

●李明峻／新台灣國策智庫研發長

壹、前言

近六十年來，美日同盟逐漸成為維護亞太區域安全與和平的公共財（public goods）。日美同盟的中心思想是如何維持亞太區域的現狀（status quo），不容許任何國家破壞現狀，包括台灣海峽、南北韓、東海、南海與印度洋等廣大領域。但由於北韓發展核武和試射飛彈，以及中國崛起造成亞太區域的不安，如日中兩國於東海與釣魚台的紛爭，同時片面主張對一百四十萬平方公里南海區域的領有權，造成中菲及中越在南海的紛爭等相繼發生，導致美國意識到必須提升區域和平的軍事抑制力量，此點使得美日同盟逐步加深。

另一方面，針對中國持續擴建海軍的作為，美國希望與包括印度洋在內的亞太區域同盟及友好國家關係緊密化，並宣示美軍在這一區域的存在（presence）。自2012年起，中國與美國在亞太區域逐步提升其戰略上的影響力，尤其中國崛起展現霸權野心，而美國於此際宣布重返亞洲，引發美中在亞太區域的對立，導致本區域面臨1990年代冷戰結束以來最緊張的時代。兩岸如何維持台海和平，台灣如何積極與中國對話，都將影響亞太區域安全，這使得台灣在此區域的戰略地位更為重要。

2012年6月，美國國防部長潘尼塔（Leon Panetta）宣稱美國重返亞洲，並且提出「再平衡政策（Rebalancing Policy）」，表示美國將提升在亞洲的軍事力量。事實上，美國的確開始擴充在亞洲的軍事力量，目前美國海軍船艦的50%部署在亞洲，但在2020年之前美國在此區域的海外軍事力量將增加到60%，包括六個航母戰鬥群，多數的巡防艦、濱岸戰鬥艦以及潛艦，並增加東海、南海以及印度洋的亞洲軍演次數，表達美國是基於「軍事力量的再平衡」而在亞洲提升海軍部署。

對此，日本安倍晉三首相於2014年7月1日以內閣決議通過「容認集體自衛權的行使」。在二次大戰結束後制訂的《日本國憲法》第9條，規定日本永久放棄以武力作為解



決國際紛爭的手段，也就是雖然有日美同盟，但即使美軍受到攻擊，日本也不能參戰。安倍內閣通過「集體自衛權」的決議，表示只要在這些海域威脅到日本的國家利益，日本便可以跟美軍並肩作戰，共同行使集體防衛，這是日本戰後七十年以來，踏出「讓日本成為正常國家」的第一步，這也屬於廣義的日本安全保障。

潘尼塔國防部長強調從日本到東南亞以及印度洋，美國決心提升同盟國的參與，並保證美國提升海軍力量維護包括印度洋在內的亞太區域安全。潘尼塔稱日本是支持美國非常重要的同盟國，強調日本將成為區域安全的「基石」，因此日本集體自衛權的解禁，事實上是與美國一系列全球策略改變有關，進而形塑亞太地區新的和平安全態勢，而台灣如何因應這個新的情勢變化，將是我們未來的重大課題。

貳、日本解禁集體自衛權

依據《聯合國憲章》第51條規定，主權國家擁有單獨或集體自衛的固有權利。集體自衛權是一種國防概念，即與本國關係密切的國家遭受他國武力攻擊時，無論自身是否受到攻擊，都有用武力進行主動干預和阻止的權利。簡言之，集體自衛權可視為海外出兵或介入他國戰爭的權利，包含進攻作戰的潛在概念。此條款成為組建北大西洋公約組織等的法律基礎。

集體自衛權雖是任何國家都擁有的固有權利，但過去日本內閣法制局的解釋是：「作為聯合國會員國的日本，原本就擁有集體自衛權，但因為日本國和平憲法的特殊要求，使得日本沒有行使集體自衛權的能力。」對於「集體自衛權」持高度保留態度，而採取這種政策主要是與二次大戰的慘痛經驗有關。然而，在冷戰結束以來，國際社會的情勢丕變，中國的崛起成為亞洲新的不安定因素，美國需要日本、韓國甚至菲律賓、越南、泰國等盟邦扮演更重要的安全保障角色。

中國意圖掌握亞洲的霸權企圖，是造成亞洲情勢不穩定的主要原因，這不但導致中日兩國關係持續交惡，連東南亞鄰國也與中國日益緊張，美國提出「亞洲再平衡」策略，希望重整亞洲整體區域和平的穩定狀態。有別於過去的「消極和平主義」，安倍將「基於國際協調主義的積極和平主義」作為安全保障理念的主軸。

在此情況下，安倍先於2013年2月恢復「安法法制懇談會」，同時成立「關於設立國家安全保障會議的專家會議」，6月向國會提交設立國家安全會議（NCS）法案，並經國會審議通過，接著於9月設立「關於安全保障與防衛力懇談會」，準備制定「國家安全保障戰略（NSS）」和《新防衛大綱》。2014年1月7日，安倍政府宣布正式啟動國家安全保障局，7月1日以內閣決議修改過去的憲法解釋，宣布解禁集體自衛權，日本表明將為世界和平做出積極貢獻。

安倍政府解禁集體自衛權，這是日本自二次大戰後一個劃時代的重大決定，讓日本由



原先專守防衛的角色轉變為可協同進攻作戰的概念，勢必對整個亞洲情勢產生重大的影響，台灣在亞洲的地位就更顯重要。日美同盟是維護亞洲安全保障的公共財，台日關係位於日美同盟關係的延長線上，安倍政府宣布解禁集體自衛權，不但是日本對整個亞洲和平的貢獻，日後也將對台灣及台海安全保障產生正面的效果。

參、日本新安保法制

日本是非常重視法令規範的國家。如在1997年美日修訂防衛指針，將對應範圍從「專守日本」擴張到「周邊事態」時，日本因此訂立《周邊事態法》，並修改《自衛隊法》、《船舶檢查法》以及與美國簽署的《物品役務相互提供協定（ACSA）》等。其後，2001年的九一一事件發生後，日本訂立《反恐特別措置法》；2003年為支援伊拉克美軍活動，以援助伊拉克重建為名訂定《伊拉克特別措置法》，進行兩階段「有事法制」建構。這次也同樣必須進行修法與立法，而且規模更為龐大。

此次安倍政府解禁集體自衛權，則與美國的同盟防衛指針勢必定隨之調整，日本長期的防衛力量整備指針《防衛計畫大綱》以及規範未來五年自衛隊人員編制和裝備數量的《日本中期防衛力量整備計畫》都必須修改，以符合進一步加強日美同盟的新態勢。除此之外，相關立法更是如火如荼地推動進行。2015年4月，日本與美國發表同盟防衛新指針後，隨即配合新指針而於5月14日內閣會議通過《和平安全法制整備相關法案》和《國際和平支援法》。這兩法被稱為安倍的「新安保法」，並於7月16日眾議院過關，接著法案送進參議院，「新安保法」將於9月參議院會期決定。

根據日本憲法規定，日本是採取眾議院優越主義。也就是說，如首相提名、財政預算的決議和條約的批准等事項上，若參議院與眾議院的決議不一致且召開兩院協定會也無法達成共識，或者參議院在一定期間內無法議決該項議案時，則眾議院的決議將正式成為國會決議，也就是說眾議院的決議將自動成立。在一般法律案時，在眾議院獲得通過後，如無法在參議院獲得相同的表決結果，則眾議院可以出席議員的三分之二以上多數票進行再表決，從而成為法律。

也就是說，即使9月參議院否決「新安保法」，或是參議院在六十天內沒表決通過，就視同被參議院否決而退回眾議院，屆時安倍還是可以利用自公聯盟於眾議院的三分之二多數通過此案，總之在9月27日臨時會結束前，「新安保法制」應該可以過關。「新安保法」順利通過之後，將對美日同盟與亞太安全關係重大。

關於新安保法的內容方面，首先《和平安全法制整備相關法案》是統合包含《自衛隊法》、《武力攻擊事態法》、「聯合國維持和平活動協力相關法律」（包含聯合國維和行動法在內）、《周邊事態法》（更名為《重要影響事態法》）、《船舶檢查活動法》等九項法律，並加上《國家安全保障會議設置法》，總共對十項法律的修正。其次，《國際和



平支援法》是當有需要共同應對的國際和平事態發生時，日本該如何進行「支援」活動的相關法律。

「新安保法制」影響範圍相當廣泛，除日美同盟關係更為加深之外，等於日本政府海外派兵的法律障礙都已除去。如過去只允許日本在遭受直接攻擊時，行使個別自衛權，但現在允許日本在本身沒遭到攻擊時，也可視情況行使集體自衛權；過去日本自衛隊對美軍的支援限制在遠東地區（如朝鮮半島、菲律賓以北等地），但新法不只限定在「周邊」，日本對美軍的支援範圍可擴大到全世界；日本的國際協力活動不再限於聯合國維和行動，也不再限於只支援美軍；同時，日後要進行國際合作的任務時，日本無需再個別訂新法才能實踐。

此外，過去自衛隊只能進行撤僑，不准從事救出在外日本人的活動，但現在可以為了救出日僑能發動國外軍事活動；過去自衛隊只在政府事前指定的「非戰鬥地域」才能支援美軍，但現在只要判斷是「目前沒有實際戰鬥」，自衛隊就到處隨時可以從事後方支援活動；過去在從事聯合國維持和平行動（PKO）等國際和平維持活動時，自衛隊員被直接攻擊時才能使用武器，但現在為支援他國部隊和民眾能使用武器；甚至新增在太空和網路等領域的軍事合作。這些都前所未有的新規定，大幅增加日本回應彈性與美日同盟能力。

肆、台灣因應之道

日本安倍首相解禁集體自衛權，並推動「新安保法制」的通過，整個亞洲情勢將產生重大變化，台灣應該站在台灣人民的角，更加清楚自己的戰略目標及地位，提出屬於台灣的看法與立場，強化未來台灣與日本是和平與民主價值的夥伴關係，共同維護亞洲區域的和平及民主，並堅持對其他國家不得使用非和平外交策略的信念，才有可能達到真正的和平、安全。

「新安保法制」如能通過，將會強化美國的亞太「再平衡戰略」，美、澳、菲等國大都表示歡迎，國際間的批評聲音主要來自中韓兩國。但南韓主要是不滿日本對歷史問題的態度，因為有美韓同盟的存在，故並不擔心影響南韓的國家安全。中國在東海與南海的強勢作為是導致周邊國家歡迎日本「新安保法制」的主因，「新安保法制」的成立將讓日本在日中競爭中大幅鬆綁，因此中國極為擔心「新安保法制」對其區域態勢的影響。

以台灣的立場而言，安倍政府解禁集體自衛權，是恢復《聯合國憲章》規定的固有權利，而「新安保法制」的訂定是依循前項政策調整的必然動作，但期待日本未來在亞洲能夠扮演「負責的區域領導者」、「建設性的和平維護者」及「堅定的民主鞏固者」的角色，希望未來台灣與日本能夠成為和平與民主價值的夥伴關係、在美日安保新指針修訂中納入台灣海峽、加速台日自由貿易協定（FTA）的推動。

另一方面，美日同盟與亞洲民主國家的連線，提升足以制衡的軍事力量，構築一道具



有阻嚇力量的防波堤，期能抑止任何國家之間有關領土或領海的衝突。這並非與中國敵對，而是希望能促使中國在現代化過程中，在亞洲扮演建設性的角色。美國一再宣示重返亞洲是美國的國家利益，而台海和平是維持亞太區域均勢（balance of power）的重要環節，台灣是亞洲太平洋地區和平穩定的關鍵之一。◆