

日本增強對菲律賓軍事安全開發援助 以協助抗衡中國大陸

Japan's Strengthening of Military and Security Development
Assistance to the Philippines to Help Counter China

賈人山 (Jia, Ren-Shan)

國立中興大學日韓總合研究中心副研究員

摘要

菲律賓長期都是日本重要的「政府開發援助計畫」(ODA)援助對象國，不過對菲國的援助主要集中於經濟建設與人力資源培訓等領域，防務並非日本對菲國援助重點。然而自安倍首相 2 次執政後，日本對菲律賓 ODA 出現明顯朝軍事化轉變傾向，且主要是強化對菲律賓防務援助。觀諸日本 2016 年的《外交藍皮書》指出做為海洋國家，日本將自身的安全環境與亞洲太平洋地區的整體安全融為一體，加以日本政府在非洲首推「印太」戰略概念，而為實現此國家戰略目標，勢須借助與南海區域內國家互動始能實現。既然日本於 1990 年代菲「中」美濟礁事件發生後，透過 ODA 給予菲律賓港口整修援助而重新介入南海，則安倍首相順勢運用對菲律賓進行 ODA 軍事安全性質援助，擴大日本對區域事務影響及處理涉中議題，即有其正當性。尤其近期中國大陸（下稱：大陸）在南海軍事動作頻繁，升高地緣政治緊張情勢，而菲律賓總統小馬可仕執政後，日菲間安全互動與合作關係增強，加以觀諸日菲皆為美國正式盟友，隨著美日菲 3 方小多邊「結盟」態勢愈趨彰顯，ODA 的軍事安全特性或許將發揮更關鍵作用。

關鍵詞：政府開發援助計畫、日菲關係、軍事安全、南海

Abstract

The Philippines has long been an important recipient of Japan's Official Development Assistance (ODA) program. However, Japan's aid to the Philippines has mainly concentrated on areas such as economic development and human resources training, with defense not being the focus. Nevertheless, since Prime Minister Abe's second term in office, Japan's ODA to the Philippines has shown a clear tendency toward militarization, mainly focusing on strengthening defense assistance to the Philippines. According to Japan's 2016 Diplomatic Blue Book, as a maritime nation, Japan integrates its own security environment with the overall security of the Asia-Pacific region. In addition, the Japanese government launched its "Indo-Pacific" strategic concept for the first time in Africa. To realize this national strategic objective, Japan must engage with countries in the South China Sea region. Since Japan re-engaged in the South China Sea by providing port renovation assistance to the Philippines through ODA after the Mischief Reef incident between China and the Philippines in the 1990s, Prime Minister Abe took advantage of this momentum to extend ODA-based military and security assistance to the Philippines. This not only expanded Japan's influence in regional affairs but also contributed to addressing matters involving China, thereby lending legitimacy to its actions. Particularly in recent times, China has carried out frequent military actions in the South China Sea, escalating geopolitical tensions. After Philippine President Marcos took office, security interactions and cooperation between Japan and the Philippines have strengthened. Moreover, as both Japan and the Philippines are formal allies of the United States, the mini-multilateral "alliance" among the United States, Japan, and the Philippines has become increasingly evident. In this context, the military and security dimensions of ODA may play a more critical role.

Key words: Official Development Assistance (ODA), Japan-Philippine relations, military security, South China Sea

壹、前言

菲律賓長期以來都是日本重要的 ODA 援助對象國，不過對菲律賓進行的援助，主要集中於經濟建設與人力資源培訓等領域，防務並非日本對菲國援助重點。然而隨著大陸迅速崛起不斷提高地區與國際影響力，引起日本強烈關注和擔憂。因此安倍首相 2 次執政後，日本積極推動國內安保理念轉變及調整對外戰略，致力於增強日本在國際社會影響力。加以安倍政府「積極和平主義」安保理念，主張國際安全的不可分割性，強調關注日本對地區安全體系的重構，日本外交理念始依此做出重大調整，改變原有的只求保障日本本國安全的「消極和平主義」安保理念。亦即基於「積極和平主義」的新安保設想，日本嘗試更有效介入構建周邊地區安全保障體系及參與解決地區爭執熱點問題。菲律賓既然做為日本 ODA 的重要援助國，同時也是南海主權重要聲索國，加上與日本長期保持友好關係，此即為日本借助菲律賓直面維繫南海地區安全秩序創機立勢。¹ 故日本強化對菲防務援助是在國內安保理念轉變、對外戰略調整及同盟政治驅動等共同作用的戰略選擇，而揆諸日本以 ODA 方式，提供海洋執法艦艇給菲律賓，協助強化維護南海安全能力，並先後完成締結《防衛裝備及技術移轉協定》等，逐步輸出海空軍裝備與技術，以加強對菲國的防務援助力度，² 其意顯在以菲律賓做為處理南海事務的戰略支點，從而擴大日本的地區影響，並增強在構建地區安全秩序中的權重力道。

菲律賓雖為南海區域的重要國家，但源於內部政治腐敗、利益集團博弈及自身經濟狀況等因素的限制，菲律賓海上實力相對孱弱，僅憑自身根本無力對抗大陸，因此在南海爭端中的海洋政策深受域外如美、日等大國影響，菲律賓也習慣於依靠美國及其盟國援助。³ 如從艾若育（Maria Gloria

¹ 顧全，「再論日本的『南海政策』—基於對近年《外交藍皮書》的解讀和評析」，亞太安全與海洋研究（南京），2019 年第 5 期，頁 76-92。

² 林賢參，「日本對南海議題之態度」，全球政治評論（臺中），第 53 期（2016 年），頁 23-28。

³ 朱陸民、劉燕，「國內政治因素對菲律賓對華政策的影響」，印度洋經濟體研究（雲南），第 5 期（2016 年），頁 49-71。

Macapagal-Arroyo)、阿基諾三世 (Benigno Simeon "Noynoy" Cojuangco Aquino III)、杜特蒂 (Rodrigo "Rody" Roa Duterte) 至現任總統小馬可仕 (Ferdinand Romualdez Marcos Jr.)，菲律賓的南海政策先後經歷緩和、激進、避險及抗衡等四個階段。⁴ 總體戰略設計則為積極引入國際力量、將南海問題多邊化，俾於多方勢力交錯縱橫格局中尋求自身海上安全基點。而日本做為南海的域外國家，對南海戰略態勢的關注既有歷史淵源，又有從地緣安全及能源角度的深刻現實戰略意圖。觀諸日本去 (2024) 年《外交藍皮書》引述前首相岸田關於《印度 - 太平洋的未來—日本對『自由開放的印度 - 太平洋』的新規劃—與印度一起成為不可或缺的伙伴》的政策文件，提出自由開放與包容政策合作的 4 大新支柱，其中第 4 大支柱是加強努力，確保海洋和天空的安全與使用，進一步將自身的安全環境與亞洲太平洋地區的整體安全融為一體。⁵ 加以日本政府在非洲首推「印太」戰略概念，成為日本自身刻意引領，並進而轉化為國際重大政策實踐議題的首次設置，⁶ 而為實現此國家戰略目標，則勢須借助與南海區域內國家互動始能實現。回顧 1990 年代菲「中」美濟礁事件發生後，日本當時就是透過 ODA 給予菲律賓港口整修援助，重新介入南海。其後日本對提升菲律賓海上防衛能力的支持，也泰半是透過戰略性運用 ODA 實現。

自 2022 年菲律賓總統小馬可仕執政之後，日菲間安全互動與合作關係明顯增強，加以觀諸日菲皆屬美國正式盟友，且於臺海附近皆設置海

⁴ 林愷鉞，「菲律賓南海政策的轉型」，世界經濟與政治論壇（江蘇），第 3 期（2015 年），頁 60-73。

⁵ 「外交青書 2024」（2024 年 6 月 28 日），《日本外務省》，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2024/pdf/index.html>。

⁶ 日本政府認為「印太」戰略旨在透過確保「基於規則的國際秩序，以全面、包容和透明的方式推進一個自由和開放的印度—太平洋地區，從而為區域內各國帶來福音，並確保整個地區的和平與繁榮。」日本將與任何支持該理念的國家合作，並以「促進和建立法治與航行貿易自由」、「追求經濟繁榮」和「確保和平與穩定」為實現印太地區自由開放的 3 大支柱。參見胡令遠、殷長暉，「印太戰略議程設置與推進：日本外交的新態勢—以反恐問題的闖入為中心」，復旦學報（上海），第 6 期（2021 年），頁 137-153；“Achieving the ‘Free and Open Indo-Pacific (FOIP)’ Vision Japan Ministry of Defense’s Approach” (2016/10/1), download date: 2024/10/28, 《Ministry of Defense》, https://www.mod.go.jp/en/d_act/exc/india_pacific/india_pacific-en.html.

軍設施，而對美國來說，若能增強與兩者軍事互為操作性與更緊密戰略協調以遏制大陸，確屬至關重要，尤其隨著美日菲 3 方基於小多邊主義（Minilateralism）「結盟」的態勢愈趨成熟。鑒於近期大陸在南海軍事動作頻頻，尤其針對仁愛礁主權衝突升級，地緣政治緊張情勢明顯升高，南海地緣格局日趨複雜，加上此次衝突不再單純侷限於菲「中」雙方，除美國以盟友身分直接協助對抗外，更值得關注的是，日本不再遮掩對菲律賓的安保合作與支持。本文目的在於重點分析日本過往透過 ODA 模式，對菲律賓提供包括海洋執法、海空軍裝備與技術等各項援助，而此次日本與菲律賓在南海問題合作，以掣肘大陸軍力延伸進一步強化，作者希冀從中探析，ODA 的軍事安全特性是否將持續發揮積極作用，俾助於準確掌握日本與菲律賓軍事安保合作發展，為現有的南海問題研究做出補充，從而激盪出更豐富的思考。

貳、地緣理論的現實運用

起始階段的地緣政治理論，基本皆帶有地理決定論或宿命論色彩，似乎地理提供政治行為發展基礎是不可動搖的鐵律。⁷ 即使麥金德（Halford John Mackinder）在早期著述亦提出「任何地方的政治問題，都將以對自然特徵考察的結果而定」的觀點，⁸ 即擁有關鍵要素的自然地理條件是國家對外戰略天賦優勢，極易推促採取集中力量對外擴張。反之，自然地理條件缺陷，則可能箝制國家安全與發展，導致傾向防禦性對外戰略。其後的古典現實主義國際政治學者主張，自然地理優劣需根據國家政治具體行為來判斷，力避地理決定論狹隘觀。如斯皮克曼（Nicholas John Spykman）提出地緣政治學做為外交政策專門範圍內的獨特分析方式，也就是運用地理因素協助制定政策，以實現某項特定目的，故分析性質勢須以所欲決定的政策性質及相

⁷ 方旭，「豪斯霍弗與『地緣政治學的世界』」，讀書（香港），第 6 期（2019 年），頁 18-26。

⁸ Halford John Mackinder 著，爾蔚、陳江譯，歷史的地理樞紐（北京：商務印書館，1965 年），頁 39。

關問題特點為依歸。⁹ 至於純粹權力現實主義學者則認為，人類活動作用足以跨越地理限制，隨著科技進步與社會變革使得「海陸地理分布和陸地的構造失去了以往的軍事—政治價值」，¹⁰ 而儘管地理空間距離會磨損權力的投射效應，但是加強權力則得以克服地理障礙。

時至結構現實主義理論則排除地理的因素，蓋國家做為國際政治系統單元，國家間權力分配決定著國際體系結構，而結構又塑造國家行為，結構現實主義大師華爾茲（Kenneth Neal Waltz）即明確提出「系統的結構隨系統單元能力分配的變化而變化，並且結構的變化導致對系統單元的行為以及互動結果的預期也隨之變化」。¹¹ 而以沃爾特（Stephen Martin Walt）、傑維斯（Robert Jervis）為代表的守勢現實主義者，及以米爾斯海默（John Joseph Mearsheimer）為代表的攻勢現實主義者，雖亦奠基於結構概念，但已然關注空間距離與地形地貌對國家權力向外投射的影響關係，並由此樹立他國對外部威脅認知及制定國家安全政策。如沃爾特就主張鄰近國家較之距離遠的國家構成更嚴重威脅，同時鄰近的威脅也可能引起抗衡或扞從強者行為。¹² 傑維斯則提出無論是人為劃定緩衝區或自然形成的海洋、大河、高山等，皆使守勢者取得優勢地位，若是兩國較易於突破邊界，則兩國間的戰爭攻勢行為即可能因自然障礙而減緩或告終，從而形成新的邊界。¹³ 而米爾斯海默認為國家為爭取生存目的必然企圖爭奪霸權，而其進程首需依賴陸軍控制地域，但是廣袤水域或將阻礙投送陸軍部隊，故不至於衍生全球霸權，僅可能出現地區霸權。¹⁴ 前引 3 位學者皆嘗試補充華爾茲的結構現實主義理論，將該理

⁹ Nicholas John Spykman 著，俞海傑譯，和平地理學—邊緣地帶的戰略（北京：商務印書館，1965 年），頁 14。

¹⁰ Harold Sprout, Margaret Sprout, "Geography and International Politics in an Era of Revolutionary Change," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 4, No. 1 (1960), pp. 145-161.

¹¹ Kenneth Neal Waltz 著，信強譯，國際政治理論（上海：上海人民出版社，2003 年），頁 129。

¹² Stephen Martin Walt 著，周丕啟譯，聯盟的起源（北京：北京大學出版社，2007 年），頁 20-25。

¹³ Jervis Robert, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978), pp. 194-195.

¹⁴ John Joseph Mearsheimer 著，王義桅、唐小松譯，大國政治的悲劇（上海：上海人民出版社，2008 年），頁 298-302。

論框架過度簡約的缺點，重新構建關於國際體系狀態或國家對外戰略普遍性結果，尤其是將自然地理因素列為各自理論的自變量，惟並非唯一變量。如沃爾特認為地緣毗鄰性與綜合實力、進攻能力、攻擊意圖能同時影響國家如何認知外部威脅。米爾斯海默則主張與入侵者是否接壤的地緣因素與國際體系結構，將共同決定國家在對外戰略，究竟是選擇均勢抑或推卸責任。

另須強調者為國際權力格局是國家間權力對比的客觀態勢，隨著相關國家權力變化而變化，故國家間關係是國家做為行為體互動的結果，且具備反覆無常特質。國際權力格局固然映射客觀政治的現實，但其背後卻潛藏國家運用地理優勢、克服地理劣勢、提升自身權力的內因性布局，從而導致權力中心動態轉移，亦即國家間關係的主觀能動性既表明地緣政治的動態性質，同時賦予地緣政治過程的含義。¹⁵ 故國際政治結構在地理空間的面貌與態勢，為實施對外政策的客觀背景，卻在對外政策實施過程中又受到人類社會塑造，遂使國家行為體始終處於「限制—塑造—再限制—再塑造」的循環互動。此內涵的地理更多強調考慮空間距離、地緣環境（由地理環境、地緣關係和地緣結構組成）等對權力的空間制約，權力在空間的不均衡分布就是地緣位勢。¹⁶

綜上可知，國際體系國家權力來源，等同於權力資源或實力的資源，南海問題就顯示權力的空間維度，即空間或地理對權力的限制。誠然國家投送實力的能力隨著距離增加而減弱，鄰近國家的威脅比距離遠的國家更嚴重，因此在其他因素相同的情況下，國家更有可能與鄰近國家結盟，日本透過 ODA 支援菲律賓軍事安全的種種作為，恰似此種地緣關係的具體反映，而地緣關係對國家權力的制約表現在國家權力的疊加，大陸藉由地緣優勢在南海強硬舉措，適足供日本、美國借助菲律賓的地緣關係予以反制。

在以相互依賴為主要特徵的當下，國家地緣位勢不僅來源於國家軍事和經濟實力，亦源自於由不對稱相互依賴形成的權力，而此種權力能夠克服權

¹⁵ 李義虎，地緣政治學：二分論及其超越（北京：北京大學出版社，2007年），頁16、39-40。

¹⁶ 李少軍，「國際政治中的權力是什麼？」，歐洲研究（北京），第2期（2011年），頁1-14。

力的空間制約。¹⁷ 日「中」在南海地緣位勢變化，最主要原因為隨著大陸經濟快速崛起，導致經濟權力擴大，而經濟發展同樣導致大陸國防預算相應大幅增加，迅即提升軍事實力，造成日「中」不平等相互依賴產生、甚至不斷拉大變化，以上原因共同作用於日「中」2國，使在南海地緣發生轉變。但是對南海問題依舊不能忽視美國的影響，若是考慮美日軍事同盟關係及美國在東亞地區的軍事布局，就會影響美日在南海的複雜地緣區位，若是如此則大陸在南海地緣區位將不具備特別優勢，而這實為大陸當前最需要面對的地緣難題。

參、日菲 ODA 互動歷程概述

日本因為特殊歷史與政治背景於戰後歷史相當時段，以戰爭賠款及政府開發援助方式進行「賠償外交」，即便 1980 年代後日本已躋身世界大國行列，然外交上以政府開發援助為主體的「經濟外交」，仍是日本對外交往的主要渠道之一。其中日本對菲律賓政府開發援助較之東南亞其他國家存在明顯相異處，要者一是就援助時間而言，日本對菲律賓經濟外交較其他東南亞國家更為長期且具持續性，蓋早於戰後初期日本與菲律賓達成賠償協議起始，而後轉變為政府開發援助，直至持續迄今，¹⁸ 如日本對越南政府開發援助時間約為 40 年，對泰國則導因於某些特定政治事件而曾經中斷，皆無以比對菲律賓援助的一以貫之；二是就援助規模而言，日本對菲律賓開發援助金額亦相對較高，如在 1950 年至 1960 年代日本對菲國賠償金額約為美金 5 億元，數額為日本對緬甸與印尼賠償金額的 2 倍。¹⁹ 準此可知，日本對菲律賓政府開發援助在東南亞國家具備相當典型特性。

回顧日本對菲 ODA 從 1956 年 2 國達成《賠償協議》至 1991 年冷戰結

¹⁷ David A. Baldwin 著，蕭歡容譯，新現實主義與新自由主義（浙江：浙江人民出版社，2001 年），頁 143-171。

¹⁸ 陳鴻瑜，菲律賓史：東西文明交會的島國（臺北：三民出版社，2017 年），頁 109-124。

¹⁹ 五百旗頭真著，吳萬虹譯，戰後日本外交史（1945-2010）（北京：世界知識出版社，2013 年），頁 87-96。

束，前後歷時長達 35 年。箇中的援助行動從早期《賠償協議》到日本建設對外援助機制，援助內容從對菲工業機器援助，發展到爾後的對菲國教育、醫療、農業、交通等各行業無償捐贈與貸款援助，日本對外援助政策亦於對菲援助的實踐中邁向成熟。此期間，日本對菲援助過程，經歷賠償、由賠償到援助轉型、對援助的調整與擴大，以及深化援助等 4 個階段，而無論是處於其中任何階段，日本對菲律賓援助非僅皆能深刻考慮菲方國內需求、政府與民間態度，且妥慎結合日本國內實際情況，儘可能實現相對完善的取捨平衡，既解決當時日菲 2 國面臨現實問題，亦未曾過多阻礙戰後日本國內經濟發展。

後冷戰時期日菲 ODA 內涵又有所轉變。蓋隨著全球化的逐步加深，國際政治經濟秩序正在發生的深刻變化，使得經濟外交再次變得重要。²⁰ 尤其對於日本而言，21 世紀以來全球範圍內國際戰略博弈的深入，為日本借助經濟外交發揮自身國際影響力，爭取落實日本戰略訴求提供必要的外部環境。借助經濟外交的作用發揮，日本外交在國際秩序重塑中，已經部分實現某種主導性參與。在日本大國化戰略推進過程中，經濟外交做為有效的外交手段，成為必不可少的關鍵路徑。而隨著 2008 年爆發金融危機，美國綜合實力緩降導致國際影響力衰退，而大陸則經濟高速增長，對國際格局發展的影響愈益增強。如從 GDP 與對外貿易等經濟數據觀察，早於 2011 年大陸 GDP 總量即近 7 兆美元，已然成為超越日本的世界第 2 大經濟體，如以 2010 年至 2012 年為例，在國內生產總值增長率方面，大陸國內生產總值增長率分別為 10.45%、9.3%、7.8%，而日本則為 4.65%、-0.57%、2%。²¹ 足證當時在世界經濟風險加劇、增長減速的發展背景下，日本經濟持續低靡、增長緩慢，而大陸經濟發展，則已對世界經濟國際貿易領域擁有不可小覷的影響力。另在軍事安全方面，大陸亦逐步構建起主戰裝備、保障裝備和電子

²⁰ Maaik Okano-Heijmans, *Economic Diplomacy: Japan and the Balance of National Interests* (Dutch: Martinus Nijhoff, 2013), p. 25.

²¹ 「2013 中國統計年鑒」(2013 年)，2024 年 11 月 8 日瀏覽，《國家統計局》，<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2013/indexce.htm>。

資訊裝備協調配套的現代化武器裝備體系，以及獨立完整的國防科技工業體系。²² 加之日「中」間因長期歷史積怨問題、領土爭端問題和地緣政治的綜合作用，一方為保障自身安全所採取的措施，極易被另一方視為需要做出反應的威脅，「即使中國主觀上沒有擴張的意圖，但仍有可能對周邊國家形成擴張主義和強權主義的威脅。」²³ 由前可知，在大國崛起理論邏輯支配下，日本對大陸快速崛起持懷疑、悲觀態度，並將之視為試圖改變現狀、將取代日本亞太地區領導地位的競爭對象，及需要抗衡的威脅力量，實屬必然發展。而遏制與限制大陸，即成為安倍政府制定「俯瞰地球儀」外交戰略的關鍵考量動因，亦為後來日本維持其亞太地區領導的重要策略。

立基前述國際大環境，日本對菲律賓 ODA 內涵必然會適應國家「印太戰略」而調整，由經濟綜合援助更多地向軍事安全領域傾斜。不過日本南海政策雖以「介入」為總體特徵，惟畢竟在面對區域權力格局變動背景時的介入程度及運用策略，仍舊經歷從「有限參與」到「全面介入」的升級過程。蓋日本介入南海爭端始於 1995 年 2 月菲「中」美濟礁摩擦事件，當時日本政府支持菲方立場，並承諾將敦促大陸「採取克制」。同年 8 月第 2 屆東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）外長會議，時任日本外相河野洋平提議將南海問題「維護航行自由」、「和平解決爭端」納入討論，日本並自薦擔任論壇「建立信任措施會間會工作組」主席之一，致力將北韓、臺灣、南海等熱點納入議程。總體觀察日本在 1990 年代介入南海爭端時仍多所顧忌與節制，儘管日本研究界於美濟礁事件後，圍繞本國應在南海問題扮演何種角色展開討論，其中或主張與東協國家開展海上聯合執法巡邏，或敦促海上自衛隊對大陸採取威懾戰略，但因和平輿論制約，未被日本政府採納。²⁴ 此外，日本防衛廳所屬防衛研究所（National Institute for Defense Studies, NIDS）發表的《東亞戰略評估 1996-1997》報告，雖然提到南海爭端，但

²² 李新，「著力構建中國特色現代軍事力量體系」（2014 年 5 月 28 日），2024 年 11 月 2 日下載，《人民理論》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/0528/c49150-25074827.html>。

²³ 蔣立峰，21 世紀中日關係發展構想（北京：世界知識出版社，2004 年），頁 77。

²⁴ Lam Peng Er, "Japan and the Spratlys Dispute: Aspirations and Limitations," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 10 (1996), pp. 995-1010.

僅將大陸美濟礁行為略述為試圖在南沙群島建立一處「立足點」。²⁵ 即使日本防衛廳於 2006 年至 2010 年間發表的年度《防衛白皮書》，舉凡提及東南亞安全形勢，亦只將南海爭端視做地區眾多「不穩定因素」之一，並未過激指責大陸。²⁶ 然則早於 2002 年，日本即透過「日菲海洋安全保障人才培養計畫」協助菲國海岸警衛隊完善教育訓練體系，²⁷ 儘管當時推動目的並非針對大陸，但是日菲間已然開創透過 ODA 方式進行非經濟類合作模式。²⁸ 2009 年起南海爭端再度升溫，加上 2010 年「釣魚臺事件」日「中」外交危機，導致雙邊關係惡化，日本對南海問題消極態度，遂開始轉變為積極介入趨勢，如日本防衛研究所指出，南海爭端索求國間緊張局勢加劇，是由於大

²⁵ *East Asia Strategic Review: 1996-1997* (Tokyo: National Institute for Defense Studies, Japan, 1996), p. 196.

²⁶ “Defense of Japan (2005-2010),” download date: 2025/1/5, 《*Ministry of Defense*》, https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/index.html.

²⁷ 「フィリピン沿岸警備通信システム強化計画」(The Project for Enhancement of Coastal Communications Systems) (2014 年 4 月), 2024 年 11 月 8 日下載, 《*JICA* ウェブサイト》, <https://www.jica.go.jp/oda/project/1361010/index.html>。

²⁸ 菲律賓做為群島國家，依賴海上運輸系統直接聯繫經濟所需的旅遊業與漁業，然則海上事故頻繁始終為其難解的嚴重問題，加以週邊國家通報的海洋污染、海盜及走私案件增多，如何確保海上安全實為當務之急。鑒於日本 90% 以上原油運輸需經過菲律賓近海，日本出於與菲國海事機構合作需要，當時即已承諾以各種方式提供援助，要者如：派遣 1 名專家前往 Philippine Coast Guard (PCG) 進行「海上搜救行動和海洋污染防治」培訓；派遣 2 名專家前往海運業管理局 (The Maritime Industry Authority, MARINA) 進行「船舶檢查技術」培訓；派遣 1 名專家前往 MARINA 進行「海事行政」培訓；派遣 2 名專家前往國家地圖和資源資訊局 (National Mapping and Resource Information Authority, NAMRIA) 進行『電子航海圖 1』編制等。菲律賓海警做為綜合性海洋政策執行機構，迫切需要加強組織能力建設和人才隊伍建設，以應對頻繁發生的海上事故，尤其菲律賓海警局於 1998 年從國防部移交給交通部，2001 年 3 月完成海岸警衛隊訓練中心建設，同年 9 月升級為主要指揮部，並更名為海岸警衛隊教育和訓練司令部 (CGETC)，以提高 PCG 人員接受教育和訓練。然而，由於設備不足、課程設置陳舊、缺乏標準教科書，CGETC 迫切需要在設備和師資方面進行改進。日本 JICA 研究小組自 2001 年 8 月起審查評估「菲律賓海岸警衛隊人力資源發展計畫」，重點關注該領域現狀與國家政策，以及透過派遣日本專家採購的設備使用量。其中特別審查菲律賓海岸警衛隊的機構可持續性，以明確該計畫益處，即提高菲律賓海岸警衛隊在 SAR、ATON、MARPOL & OSC 和 MARLEN 領域的績效能力，並評估對鄰國可能產生的影響，而日本對相關審查均獲致正面評價，遂決定全面推進。參見：Philippine Coast Guard & Japan International Cooperation Agency, “Project Document the Project on Philippine Coast Guard Human Resource Development” (2002/3), download date: 2025/1/4, 《*JICA*》, https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11706942_01.pdf.

陸在南海更多的軍事存在，以及美國更多的政策參與。²⁹ 2012年日本東亞戰略報告（EAST ASIAN STRATEGIC REVIEW 2012-The National Institute for Defense Studies Japan）的結論宣稱，由於大陸軍事力量在不斷增強，並不斷擴大對東協影響力，大陸沒有理由在南海爭端上做出讓步，日本擔心爭端有可能破壞南海海域的安全。³⁰

2009年時任菲國總統艾若育訪日，與日相麻生太郎（Asō Tarō）共同發布《在親密鄰國間面向未來培育戰略夥伴關係》聯合聲明，決定定期召開次官級政策磋商、日本參與推動棉蘭老島和平進程相關談判和基礎設施建設、每年召開外交和防務當局會議，雙方並倡議發起「東協地區論壇防災救援實兵演習（ARF-VDA）」，為日本自衛隊進入南海海域預做準備。³¹ 緣於菲律賓在南海地緣政治對圍堵大陸的重要性，2012年日本首次參加美菲「肩並肩」（Exercise Balikatan）聯合軍演，同時日菲2國首次召開次官級戰略對話，並發表《防務合作與交流意向聲明》。2013年1月日本承諾提供10艘多用途巡邏船（MRRV），以加強菲律賓在南海執法能力；而安倍首相於訪問東南亞3國時表示，支持菲律賓南海問題國際化的立場。同年7月安倍晉三訪問菲國，提出包括推進海洋安全合作在內的4項倡議，³² 並透過ODA落實購買前述10艘多用途巡邏船的日圓貸款，³³ 以加強菲律賓對領海的控制力。而針對菲律賓將爭端提交國際仲裁法庭的行動，日本防衛相小野寺五典於2013年6月訪問菲律賓時表示「日本方面完全支持這種努力」，支

²⁹ Leszek Buszynski, "Rising Tensions in the South China Sea: Prospects for a Resolution of the Issue," *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2 (Winter 2010), pp. 85-104.

³⁰ Ian Storey, "Japan's maritime security interests in Southeast Asia and the South China Sea dispute," *Political Science*, Vol. 65, No. 2 (2013), pp. 135-156.

³¹ 「親密な隣国間に将来に向けて戦略的パートナーシップを育むための日本・フィリピン共同声明」（2009年6月16日），2024年11月7日下載，《日本外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/philippines/ks_0906.html。

³² 安倍晉三，「開かれた，海の恵み—日本外交の新たな5原則—」（2013年1月18日），2024年11月6日下載，《日本外務省》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_0118j.html。

³³ 海上執法項目為「菲律賓沿岸警備隊海上安全對應能力強化計畫（階段II）」，涉及金額164.55億日圓。參見白如純，「安倍政府對菲律賓援助外交：方針、路徑及評估」，現代日本經濟（吉林），第5期（2019年），頁25-33。

持菲方保衛其在南海有爭議的領土的立場，並將加強與菲方在海洋安全方面的合作。³⁴ 2014 年 3 月 30 日菲律賓向仲裁法庭提交正式訴訟書的第 3 天，日本即派遣 2 艘驅逐艦訪問菲律賓，並同菲海軍舉行聯合演練，期以實際行動支持菲律賓。另則日本防衛研究所發表的《東亞戰略評估 2014》報告亦大力聲援，指稱「從國際社會的公平和正義角度看，這是令人信服的主張」、「期望能夠對中國的單邊行動產生制約性影響」。³⁵

2014 年召開「日本、東協防務次官會議」，日本將菲律賓納入「能力構築支援」計畫，向菲國提供 11.52 億日圓無償援助，協助其強化海岸警衛隊通訊系統。³⁶ 同年在「菲律賓沿岸警備隊海上安全對應能力強化計畫（階段 II）」框架內繼續追加 187.32 億日圓有償援助，用於提升菲律賓海岸警衛隊能力。2016 年當《南海仲裁案》結果公布後，日本立即對菲律賓進行安全能力提升的第 3 階段援助，金額高達 164.55 億日圓。³⁷ 同年，日本並決定向菲律賓轉讓 5 架 TC90 教練機，以充實菲律賓空軍力量，強化菲方海空巡邏與偵察能力。³⁸ 惟自 2016 年 6 月杜特蒂當選菲國總統，其對外路線轉向「親中遠美」後，菲律賓與大陸大幅改善關係，至此，日本暫時減緩透過 ODA 方式對菲國安全防務援助活動。

2022 年小馬可仕當選新任菲律賓總統，迅速扭轉前任「遠美親中」外交政策，日菲安全互動與合作關係即明顯增強。首先是深化雙方軍事合作，為日菲安全合作奠定機制性基礎，如菲律賓空軍與日本航空自衛隊於 2022

³⁴ Camille Diola, Alexis Romero, "Japan to take Phl's side in South China Sea dispute" (2013/6/27), download date: 2024/1/4, 《The Philippine Star》, <https://www.philstar.com/headlines/2013/06/27/958907/japan-take-phls-side-south-china-sea-dispute>.

³⁵ "East Asian Strategic Review 2014" (2014/5), download date: 2025/1/4, 《Tokyo: The National Institute for Defense Studies, Japan》, <http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/e2014.html>.

³⁶ 謝茜、張軍平，「日菲在南海問題上的互動與中國的應對」，邊界與海洋研究（武漢），第 2 卷第 3 期（2017 年 5 月），頁 96-106。

³⁷ 「フィリピンに対する円借款に関する書簡の交換」（2016/10/26），2024 年 11 月 6 日下載，《日本外務省》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003860.html。

³⁸ 李薇、楊伯江、林昶主編，日本研究報告（2015）（北京：社會科學文獻出版社，2015 年），頁 57-73。

年 11、12 月間，於菲國克拉克（Clark Air Base）空軍基地首度舉行聯合防空訓練。³⁹ 小馬可仕總統於 2023 年 2 月赴日訪問，與日相岸田文雄舉行會談，雙方同意優化基於災害救援、人道派遣自衛隊時的手續，增加 2 國間的聯合訓練；⁴⁰ 另鑒於大陸南海軍事活動日盛，日菲雙方將深化安全保障合作；日本對菲國提供警戒管制雷達等國防裝備技術，以及協助設立菲律賓沿岸警備隊大型巡邏船基地。同時日本承諾透過 JICA 提供約 30 億美元基礎建設發展貸款予菲律賓南北通勤鐵路（North-South Commuter Railway, NSCR）建設，以及相關延伸計畫。⁴¹ 同年 11 月日相岸田回訪菲律賓，表明將無償提供菲律賓 6 億日圓的沿岸監視雷達系統，以協助菲國海軍提升「海洋領域監測」（Maritime Domain Awareness, MDA）能力，後續日方將透過提供包括雷達在內的防衛裝備品與技術合作，或者是其他有助於菲律賓提升海洋安全保障能力的援助，同時將落實包括雙方「國防與外交部長聯席會議」（「2+2」會議）機制在內的安全防衛領域磋商。⁴² 另日菲於去年 7 月 8 日簽署「相互准入協定」（RAA），菲律賓允許日本在菲國境內部署部隊從事實彈演練，同時菲軍可赴日進行聯合作戰訓練。（日菲 ODA 互動歷程概述，請見表 1）

³⁹ 「美日菲將首次舉行海防聯合演習，菲律賓強調『與中國在南海爭端無關』」（2023 年 5 月 31 日），2024 年 11 月 6 日下載，《關鍵評論》，<https://www.thenewslens.com/article/186364>。

⁴⁰ 2023 年 2 月 13 日日本與菲律賓正式簽署《日本自衛隊人道主義援助和救災職權範圍》（the Terms of Reference on Humanitarian Assistance and Disaster Relief of the Japan Self-Defense Forces）。此舉被視為邁向允許 2 國於對方領土部署部隊的重要一步，成為雙方簽署 VFA 前奏。參見 Paolo Romero, Helen Flores, “Security ‘Quad’ With US, Australia, Japan Proposed,” download date: 2024/10/28, 《One News. PH》, <https://www.onenews.ph/articles/security-quad-with-us-australia-japan-proposed>。

⁴¹ 「菲律賓總統小馬可仕出訪日本，並帶回預計 130 億美元的承諾投資」（2023 年 2 月 20 日），2024 年 11 月 6 日下載，《台灣東南亞協會研究中心》，<https://www.aseancenter.org.tw/post/菲律賓總統小馬可仕出訪日本，並帶回預計 130 億美元的承諾投資>。

⁴² 「日菲可望簽署 RAA 建構美日菲同盟聯合抗中」（2023 年 10 月 31 日），2024 年 11 月 8 日下載，《中央廣播電臺》，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2185159>。

表 1 日菲 ODA 互動歷程概述

時間	要況
1956 年	日菲達成《賠償協議》，援助內容從對菲工業機器援助，發展到爾後的對菲國教育、醫療、農業、交通等各行業無償捐贈與貸款援助。
2002 年	日本即透過「日菲海洋安全保障人才培養計畫」協助菲國海岸警衛隊完善教育訓練體系，日菲間已然開創透過 ODA 方式進行非經濟類合作模式。
2016 年 6 月	由於菲國總統杜特蒂對外路線轉向「親中遠美」，日本開始暫時減緩透過 ODA 方式對菲國安全防務援助活動。
2022 年	小馬可仕當選菲律賓總統後，迅速扭轉前任「遠美親中」外交政策，日菲安全互動與合作關係即明顯增強，日本承諾透過 JICA 提供約 30 億美元基礎建設發展貸款予菲律賓南北通勤鐵路建設，以及相關延伸計畫。
2023 年	2023 年菲律賓成為日本「政府安全保障能力強化支援」首批無償受援國，由日方提供通訊衛星系統、無線系統、警戒監視雷達等設備，以支援菲國海洋安全領域需求。

資料來源：作者自行彙整。

肆、日本強化對菲軍事安全 ODA 的影響

二戰結束以來，對外援助一直是日本的關鍵外交工具。由於「和平憲法」限制，日本此前很長時間內提供的 ODA，多是聚焦於受援國經濟發展、環境保護等領域的建設，1992 年的《政府開發援助大綱》明確宣布其規避軍事用途的原則。⁴³ 然而隨著時程推移與現實發展需要，日本深感若在軍事援助方面有所突破，將有助推進其國家大戰略進程，致使日本日益善

⁴³ 「政府開發援助大綱（舊 ODA 大綱）」（1997），2024 年 11 月 6 日下載，《外務省》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html。

於靈活運用 ODA 向內扎根經濟發展、向外突破政治軍事的侷限。⁴⁴ 如 2014 年日本政府通過修改《憲法》的條例解釋、發布解禁日本集體自衛權的決議後，便根據美國全球戰略，調整日本國家安保理念，以統一「美日同盟」的戰略路線，並相繼制定系列新安保法案，藉由支援美國軍事行動、維護日本國家利益名義，同日本戰略沿線國家共同行使集體自衛權。⁴⁵ 而為能配合軍事防衛的系列法案的公布，日本政府 2015 年修改《政府發展援助大綱》，首次載入「國家利益」一詞，以對應相應的國家戰略部署，至此，日本政府即可根據現實情況於賑災等非軍事目的領域，對其他國家軍隊在執行賑災等行動時，對於使用受援具軍事性質相關資源，即擁相當彈性空間。即以謀求國家利益最大化為由，對於將安保政策反應到《開發合作大綱》中，以 ODA 形式模糊對外軍事戰略，在軍事支援尋求合法化的載體，對「和平憲法」實現從外部環境力量的突破，使日本在敏感地區從關鍵國家獲取更大利益。

一、推促日菲防務關係再升級

日本對菲律賓海上防衛能力的提升泰半是透過戰略性運用 ODA 來實現，而日本政府設計 ODA 的目標在於「實現國際社會的和平安定及繁榮，增進日本國民的利益」，⁴⁶ 而安倍執政後後強調 ODA 需服務於日本國家戰略，此於對菲援助中體現尤為明顯。如前文指出在菲律賓提起南海仲裁的 2013 年，日本向菲律賓提供名為「菲律賓海岸警衛隊海上安全對應能力強化計畫」的無償援助，用於提升菲律賓海岸警衛隊能力。2016 年《南海仲裁案》結果公布後，日本隨即對菲國進行安全能力提升的第 3 階段援助。⁴⁷ 此外，根據 1995 年至 2017 年，日本對外公布 170 份涉菲 ODA 援助文件

⁴⁴ John P. Tuman, Jonathan R. Strand, Craig F. Emmert, "The Disbursement Pattern of Japanese Foreign Aid: A Reappraisal," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 9, No. 2 (May-August, 2009), pp. 219-248.

⁴⁵ 呂耀東，日本國際戰略及政策研究（北京：社會科學文獻出版社，2021 年），頁 65-73。

⁴⁶ 「ODA って何だろう」（2023 年 6 月 9 日），2025 年 1 月 5 日下載，《外務省》，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html>。

⁴⁷ 「フィリピンに対する円借款に関する書簡の交換」（2015 年 11 月 19 日），2025 年 1 月 5 日下載，《外務省》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000163.html。

中，僅於 1995 年、1998 年、2013 年、2016 年涉及與海洋安全相關建設，特別是 2013 年、2016 年對海洋能力的援助金額占比大幅提高，⁴⁸ 而前述年份恰巧分別對應美濟礁事件、黃岩島事件、菲律賓提起南海仲裁及仲裁結果宣布的日期，日本對菲律賓援助的戰略意圖不言可喻。特別是近年來不斷透過 ODA 模式強化與小馬可仕政府軍事安全合作，持續在海洋問題展現更強的對「中」對抗性，並聯合菲律賓構築並鞏固制衡大陸的圍堵圈。日本藉此將在地區安全事務獲得更多自信與更廣闊活動空間，有助於透過南海問題重塑東亞秩序。

從戰略安全層面看，日本和菲律賓均與大陸存在海洋領土爭端，2 國深化安全與軍事合作，必然存在聯合在東海、南海應對大陸的戰略考量。尤其日本做為海洋國家，高度重視經過南海的海上交通線安全，並認為大陸快速崛起的海上力量將改變「第 1 島鏈」的均衡態勢。對此，日本與菲律賓具備一致利益，故日本著力強化與菲律賓合作，即屬維護國家利益的必然舉措，並高度符合 ODA 的戰略目標。從菲律賓視角觀察，菲國更希望積極引入域外力量，將南海問題變成多邊問題，在多方勢力的交錯中尋求自身海上安全。另鑒於美國拜登政府期間側重運用小多邊機制以制衡大陸，而繼美日印澳、美英澳、美日韓後，美日菲小多邊實為著力發展重點，其中尤以建構日菲準同盟關係最為緊要，而隨著去年 7 月雙方簽訂《互惠准入協定》（RAA），不但彰顯美日菲「印太」最新的小多邊機制正式成形，更可使大陸海軍力量在「三海聯動」中深陷「備多力分」戰略窘困，從而緩解日本直面大陸的壓力，同時挹注菲國軍方參照日本自衛隊模式投入訓練，俾便日菲未來實施海空軍與海上執法聯訓。⁴⁹ 值得關注的是，日菲 2 國距離臺灣較近，雙方可能在臺海問題共同合作，2 國未來在美國的臺海作戰體系中將扮演更重要角色。

⁴⁸ 謝茜、張軍平，「日菲在南海問題上的互動與中國的應對」，邊界與海洋研究（武漢），2017 年第 2 卷第 3 期，頁 96-106。

⁴⁹ 林賢參，「解讀日本與菲律賓簽署《相互准入協定》之南海戰略」，展望與探索（臺北），第 22 卷第 8 期（2024 年），頁 1-8。

二、擴大對南海議題的影響

日本政府對「積極和平主義」理念的具體路線規劃，主要涵蓋太平洋、印度洋及亞洲、非洲，而戰略構想主張則涵括：一是落實國際法治和航行貿易自由。二是透過基建和貿易投資推動區域經濟繁榮。三是透過防務援助與人道救援、災害救援維護區域和平安定。而連通著太平洋與印度洋的南海地區，自然成為日本戰略構想的交通要道，在日本「印太戰略」總體規劃中扮演舉足輕重角色。⁵⁰ 菲律賓既為日本 ODA 重要援助國，同時也是南海領土爭議的重要聲索國，與日本長期保持友好關係，即為日本借助菲律賓介入南海地區的安全秩序構建提供契機。日本逐步加強對菲防務援助，背後的深意亦在以菲律賓為戰略支點，配合美國嵌入南海事務，擴大日本的地區影響，並增強對地區安全秩序構建的份量。⁵¹

菲律賓對南海地區局勢具相當程度影響力，除因做為南海爭端重要相關國家外，更位居南海北原出口的地緣位置相當關鍵。日本強化對菲國防務援助，恰是體察菲律賓在南海地區地緣政治重要地位，畢竟現今大陸在南海區域的島礁戰略支點日益穩固，且大陸與東南亞各國亦穩步發展友好關係，逐步爭取推動南海問題飛衝突性解決，唯獨菲律賓與大陸近來在南海地區的局勢趨於緊張對峙。日本政府藉此加強對菲律賓防務援助，主要目的顯然依託菲律賓以防堵大陸在南海議題上予取予求，希冀透過提升菲律賓在南海爭端對大陸的反制與話語權，從而增強日本對南海地區與大陸的隱性影響，最終達到為實施「自由開放的印太戰略」穩固南海海域此核心地域的政治目的。⁵²

⁵⁰ 片田さおり (Saori N. Katada) 著，三浦秀之譯，日本の地経学戦略 (東京：日本經濟新聞出版，2022 年)，頁 182-184。

⁵¹ 朱曉琦，「日本海權思想演進中東南亞認知的變遷」，東南亞研究 (廣東)，第 4 期 (2018 年)，頁 103-118。

⁵² Andrae Asplund, Marie Seoderberg, ed., *Japanese Development Cooperation: The Making of an Aid Architecture Pivoting to Asia* (New York: Routledge, 2017), p. 42.

基此，即不難理解菲律賓的地緣注定是日本與大陸博弈重要對象，日本強化對菲律賓軍事安全援助，乃基於「美日同盟」框架配合美軍的戰略措施，更是對大陸的強避險。日本一方面透過對菲律賓的 ODA 軍事安全支持，以間接介入方式參與南海問題，另一方面亦於借力美、日、印、澳的四方安全對話戰略機制（QUAD），增加大陸在東南亞外交壓力的同時，將菲律賓引入平衡大陸在東南亞影響力的體系，而與東協致力斡旋於大國競爭的「中心地位」漸行漸遠。⁵³ 緣此凸顯日本 ODA 承載的軍事安全支持背後，為日本對大陸在東南亞地區影響力的強避險。

三、維護地區國際秩序主導權

日本將維護國際秩序視做國家利益重要組成部分，本身角色設定的前提就是將日本視為對世界秩序具備重要影響力的大國。在維護國際秩序方面，對於日本外交的效能可從 2 方面判斷，一是日本對於國際秩序的塑造能力及對外影響力的提升程度；二是國際秩序穩定與否。就日本外交影響而言，安倍時期日本外交影響力即有重要突破，如「俯瞰地球儀」外交大幅提升日本外交在國際社會的存在感，相當程度改變過往日本外交只做不說的低調印象，主動出擊模式致使日本外交在「美日同盟」框架下也發揮促進作用。日本透過強化國際社會議題設置與運作，確以達至外界對於大陸崛起警惕性愈益高漲的戰略目標。另則，日本對於維護秩序的理解，歸根到底是立基於自身立場對既有秩序的維護，其關注重點是提升日本自身實力及在國際秩序的地位，⁵⁴ 觀諸日本歷屆政府極力追求「安全」、「繁榮」、「價值觀」目標，並將現階段美日菲在南海的「邊中」視為「復興日本」的難得契機，在日本自身國家需求與外部環境現實發展相結合下，有利實現日本的戰略願景。

⁵³ Kei Koga, "Redirecting Strategic Focus in the Age of the Indo-Pacific," *Comparative Connections*, Vol. 20, Issue 1 (May, 2018), pp. 47-62.

⁵⁴ Dennis D. Trinidad, "What Does Strategic Partnerships with ASEAN Mean for Japan's Foreign Aid?" *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 5, No. 3 (December, 2018), pp. 267-294.

既然經濟外交向為日本經濟發展產生具體經濟效益的重要戰略措施，其對於環境變化異常敏感，致使日本更加強調經濟發展所依附的外部環境重要性，形諸於戰略意圖即為對於維護經濟秩序的無形經濟利益，則做為日本改善外部經濟環境，發揮日本經濟大國領導力，鞏固提升日本大國地位的重要策略。⁵⁵ 兼原信克即明確指出「自由貿易即市場經濟是日本新世紀的價值觀之一，資源貧乏的日本，保持繁榮的必要條件是使得自由貿易制度得以有效運轉，正是因為自由貿易制度，戰後日本實現復興」。⁵⁶ 2017年日本《外交藍皮書》也強調維持自由開放國際經濟體系的重要性，「對於在自由貿易制度下實現經濟成長的日本來說，維持併發展開放的且基於規則的國際經濟秩序尤為重要」。⁵⁷ 就日本的語境而言，日本賴以發展的市場經濟體制是以自由、民主、法制等為基本特徵前提，而此規則是指西方主導制定的經濟規則，在日本備受推崇的價值觀外交下，日本在維護國際經濟秩序方面自然對不同於自身的經濟發展方式與路徑保持高度警惕，主要表現在日本對大陸經濟崛起，且在地區及全球範圍內擴大的經濟影響力高度戒慎，⁵⁸ 透過聯合其他國家建立排他性的經濟組織（如 CPTPP），嘗試排斥大陸倡導的多邊經濟設想，積極競逐地區及世界經濟主導權。而不可諱言的是日本突出 ODA 的軍事安全化傾向，特別是提供東南亞對南海地區與大陸存在爭議的國家支持，對於日本明確提出爭取成為地區國際經濟規則主導者以維護經濟秩序，將獲得更加積極的助益。

⁵⁵ John P. Tuman, Jonathan R. Strand, "The role of mercantilism, humanitarianism, and gaiatsu in Japan's ODA programme in Asia," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 6, Issue 1 (February 1, 2006), pp. 61-80.

⁵⁶ 兼原信克，*戰略外交原論*（東京：日本經濟新聞出版社，2011年），頁340。

⁵⁷ 「外交青書 2017」（2017年10月1日），2024年10月8日下載，《外務省》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/html/chapter1_01.html。

⁵⁸ 呂耀東，「日本對外戰略：國家利益視域下的戰略機制和政策取向」，*日本學刊*（北京），第5期（2018年），頁18-34。

伍、結論

面對大陸迅速崛起相應帶動對區域與國際影響力不斷提高的態勢，從而引起日本高度擔憂，故自 2000 年以來日本即緊密關注大陸動向，並予以必要防範，特別是自安倍 2 次執政後，迅即著手推動轉變國內安保理念及調整對外戰略，致力透過增強日本在國際社會影響力以厚積制「中」資源。既然 ODA 向係日本聯結與東南亞關係的重要戰略工具，而南海爭端又是大陸與東協相關國家間無以迴避的問題，日本順勢持續對東南亞地區進行 ODA 援助，以密實東協相關南海主權聲索國共同遏制大陸，結果就是致使日本對東南亞 ODA 援助的軍事化內涵日益明顯，而此實為在圍堵大陸戰略規劃內的應有之義。特別是自 2022 年之後，隨著日本「政府安全保障能力強化支援」(Official Security Assistance, OSA) 的制定，基本上已補足無法透過 ODA 方式提供他國防衛裝備或提升他國防衛能力的空白，讓日本政府得以提供「同志國」防衛裝備、物資，或協助強化「同志國」軍事基礎建設（如軍用機場或軍用港口），綜合提升「同志國」防衛能力。而 2023 年菲律賓旋即成為 OSA 首批無償受援國，由日本提供通訊衛星系統、無線系統、警戒監視雷達等設備，以支援菲國海洋安全領域需求。準此可知，日本強化軍事安全能力的對外輸出，勢將提升對東南亞地區的軍事影響力，成為未來維繫地區安全穩定的重要因素。

日本強化對菲律賓的防務援助，基本就是在國內安保理念轉變、對外戰略調整及與美國同盟政治等多重因素發酵下，所做出的戰略選擇，其戰略意圖顯係藉由對南海局勢發展具關鍵地緣政治影響力的菲律賓加強防務援助，擴大自身參與牽動南海的能量，達遏制大陸崛起目標。儘管日本在國內經濟不景氣大背景下，對菲律賓提供防務援助的規模或許仍有其侷限，而無法真正影響南海局勢，然則逐漸改變 ODA 援助本質，轉而朝向軍事化援助的傾向，既是不爭的事實，更是日本實施「自由開放的印太戰略」，穩固南海核心地域戰略目標的現實選擇。另則，日菲《互惠准入協定》簽署生效後，經

由 ODA 加強對菲國進行多形式援助，更足以推助穩定菲律賓做為遏制大陸的戰略支點。

另鑒於我國雖亦為南海主權聲索國之一，但是與菲律賓並不存在本質衝突，尤其臺菲雙邊皆面臨來自大陸的強大安全威脅，基於彼此擁有共同的敵對衝突對象，且在我國現今迫切落實「抗中保臺」的戰略前提下，若能暫時擱置南海主權問題，嘗試與菲方務實的在南海海域先期展開初階合作，如我方海巡與菲方海警進行聯合海上護漁、緝私等行動（不涉及任何島礁主權議題），不啻將對大陸形塑出更複雜的地緣政治壓力。加上日本政府近來多次表示，願為菲律賓提供更先進的武器裝備並加大技術援助力度，則 ODA 在日本強化對菲軍事安全援助中，或將發揮更積極的推動作用，一旦臺日菲關係有所進展，大陸勢需重新評估現有布局，結果或將影響南海整體情勢。

（113 年 9 月 2 日收稿、114 年 1 月 17 日修正、114 年 3 月 7 日接受）

參考書目

中文部分：

專書

呂耀東，2021。日本國際戰略及政策研究。北京：社會科學文獻出版社。

李義虎，2007。地緣政治學：二分論及其超越。北京：北京大學出版社。

陳鴻瑜，2017。菲律賓史：東西文明交會的島國。臺北：三民出版社。

蔣立峰，2004。21 世紀中日關係發展構想。北京：世界知識出版社。

專書譯著

五百旗頭真著，吳萬虹譯，2013。戰後日本外交史（1945-2010）（Postwar Japanese Diplomatic History (1945-2010)）。北京：世界知識出版社。

David A. Baldwin 著，蕭歡容譯，2001。新現實主義與新自由主義。浙江：浙江人民出版社。

Halford John Mackinder 著，爾蔚、陳江譯，1965。歷史的地理樞紐。北京：商務印書館。

John Joseph Mearsheimer 著，王義桅、唐小松譯，2008。大國政治的悲劇。上海：上海人民出版社。

Kenneth Neal Waltz 著，信強譯，2003。國際政治理論。上海：上海人民出版社。

Nicholas John Spykman 著，俞海傑譯，1965。和平地理學—邊緣地帶的戰略。北京：商務印書館。

Stephen Martin Walt 著，周丕啟譯，2007。聯盟的起源。北京：北京大學出版社。

專書論文

李薇、楊伯江、林昶主編，日本研究報告（2015）（Japan Research Report (2015)）。北京：社會科學文獻出版社，頁 57-73。

期刊論文

- 方旭，2019/6。「豪斯霍弗與『地緣政治學的世界』」，讀書，第6期，頁18-26。
- 白如純，2019/5。「安倍政府對菲律賓援助外交：方針、路徑及評估」，現代日本經濟，第5期，頁25-33。
- 朱陸民、劉燕，2016/5。「國內政治因素對菲律賓對華政策的影響」，印度洋經濟體研究，第5期，頁52。
- 朱曉琦，2018/4。「日本海權思想演進中東南亞認知的變遷」，東南亞研究，第4期，頁103-118。
- 呂耀東，「日本對外戰略：國家利益視域下的戰略機制和政策取向」，日本學刊（北京），第5期（2018年），頁18-34。
- 李少軍，2011/2。「國際政治中的權力是什麼？」，歐洲研究，第2期，頁1-14。
- 林賢參，2016/1。「日本對南海議題之態度」，全球政治評論，第53期，頁23-28。
- 林賢參，2024/8。「解讀日本與菲律賓簽署《相互准入協定》之南海戰略」，展望與探索，第22卷第8期，頁1-8。
- 林愷誠，2015/3。「菲律賓南海政策的轉型」，世界經濟與政治論壇，第3期，頁60-73。
- 胡令遠、殷長暉，2021/6。「印太戰略議程設置與推進：日本外交的新態勢—以反恐問題的闖入為中心」，復旦學報，第6期，頁137。
- 謝茜、張軍平，2017/3。「日菲在南海問題上的互動與中國的應對」，邊界與海洋研究，第2卷第3期，頁96-106。
- 顧全，2019/5。「再論日本的『南海政策』—基於對近年《外交藍皮書》的解讀和評析」，亞太安全與海洋研究，第5期，頁76-92。

網際網路

- 李新，2014/5/28。「著力構建中國特色現代軍事力量體系」，《人民理論》，<
<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/0528/c49150-25074827.html>>。

2013。「2013 中國統計年鑒」，《國家統計局》，< <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2013/indexce.htm> >。

2023/2/20。「菲律賓總統小馬可仕出訪日本，並帶回預計 130 億美元的承諾投資」，《台灣東南亞協會研究中心》，< <https://www.aseancenter.org.tw/post/菲律賓總統小馬可仕出訪日本，並帶回預計 130 億美元的承諾投資> >。

2023/5/31。「美日菲將首次舉行海防聯合演習，菲律賓強調『與中國在南海爭端無關』」，《關鍵評論》，<<https://www.thenewslens.com/article/186364>>。

2023/10/31。「日菲可望簽署 RAA 建構美日菲同盟聯合抗中」，《中央廣播電臺》，< <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2185159> >。

二、英文部分

專書

Andrae Asplund, Marie Seoderberg, ed., 2017. *Japanese Development Cooperation: The Making of an Aid Architecture Pivoting to Asia*. New York: Routledge.

East Asia Strategic Review: 1996-1997, 1996. Tokyo: National Institute for Defense Studies, Japan.

期刊論文

Dennis D. Trinidad, 2018/11. "What Does Strategic Partnerships with ASEAN Mean for Japan's Foreign Aid?" *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 5, No. 3, pp. 267-294.

Harold Sprout, Margaret Sprout, 1960. "Geography and International Politics in an Era of Revolutionary Change," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 4, No. 1, pp. 145-161.

Ian Storey, 2013. "Japan's maritime security interests in Southeast Asia and the South China Sea dispute," *Political Science*, Vol. 65, No. 2, pp. 135-156.

Jervis Robert, 1978. "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2, pp. 194-195.

John P. Tuman, Jonathan R. Strand, Craig F. Emmert, 2009/5-8. "The Disbursement

Pattern of Japanese Foreign Aid: A Reappraisal,” *Journal of East Asian Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 219-248.

John P. Tuman, Jonathan R. Strand, 2006/2/1. “The role of mercantilism, humanitarianism, and gaiatsu in Japan’s ODA programme in Asia,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 6, Issue 1, pp. 61-80.

Kei Koga, 2018/5. “Redirecting Strategic Focus in the Age of the Indo-Pacific,” *Comparative Connections*, Vol. 20, Issue 1, pp. 47-62.

Leszek Buszynski, 2010. “Rising Tensions in the South China Sea: Prospects for a Resolution of the Issue,” *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2, pp. 85-104.

Lam Peng Er, 1996. “Japan and the Spratlys Dispute: Aspirations and Limitations,” *Asian Survey*, Vol. 36, No. 10, pp. 995-1010.

網際網路

“Defense of Japan (2005-2010),” 《*Ministry of Defense*》, < https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/index.html > .

2014/5. “East Asian Strategic Review 2014,” 《*Tokyo: The National Institute for Defense Studies, Japan*》, < <http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/e2014.html> > .

2016. “Achieving the ‘Free and Open Indo-Pacific (FOIP)’ Vision Japan Ministry of Defense’s Approach,” 《*Ministry of Defense*》, < https://www.mod.go.jp/en/d_act/exc/india_pacific/india_pacific-en.html > .

Camille Diola, 2013/6/27. Alexis Romero, “Japan to take Phl’s side in South China Sea dispute,” 《*The Philippine Star*》, < <https://www.philstar.com/headlines/2013/06/27/958907/japan-take-phls-side-south-china-sea-dispute> > .

Paolo Romero, Helen Flores, 2023/2/13. “Security ‘Quad’ With US, Australia, Japan Proposed,” 《*One News. PH*》, < <https://www.onenews.ph/articles/security-quad-with-us-australia-japan-proposed> > .

Philippine Coast Guard & Japan International Cooperation Agency, 2002/3. “Project Document the Project on Philippine Coast Guard Human Resource Development,” 《*JICA*》, < https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11706942_01.pdf > .

三、日文部分

- 1992。「政府開発援助大綱（舊 ODA 大綱）」，《外務省》，〈 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html 〉。
- 2009/6/18。「親密な隣国間に将来に向けて戦略的パートナーシップを育むための日本・フィリピン共同声明」，《外務省》，〈 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/philippines/ks_0906.html ，2009-06-18 〉。
- 2014/4。「フィリピン沿岸警備通信システム強化計画」(The Project for Enhancement of Coastal Communications Systems)，《JICA ウェブサイト》，〈 <https://www.jica.go.jp/oda/project/1361010/index.html> 〉。
- 2015/11/19。「フィリピンに対する円借款に関する書簡の交換」，《外務省》，〈 https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000163.html 〉。
- 2016/10/26。「フィリピンに対する円借款に関する書簡の交換」，《外務省》，〈 https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003860.html 〉。
- 2016/10。「能力構築支援事業について」，《防衛省》，〈 https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/cap_build/2016/20160726_ph1.html 〉。
- 2016/9/6。「日・フィリピン首脳会談」，《外務省》，〈 http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/ph/page4_002318.html 〉。
- 2017/10。「外交青書 2017」，《外務省》，〈 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/html/index.html> 〉。
- 「ODA って何だろう」，2023/6/9。《外務省》，〈 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html> 〉。
- 2024/6/28。「外交青書 2024」，《日本外務省》，〈 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2024/pdf/index.html> 〉。
- 片田さおり (Saori N. Katada) 著，三浦秀之譯，2022。日本の地經學戰略。東京：日本經濟新聞出版。
- 安倍晉三，2013/1/18。「開かれた，海の恵み—日本外交の新たな 5 原則—」，《外務省》，〈 https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_0118j.html 〉。
- 兼原信克，2011。戰略外交原論。東京：日本經濟新聞出版。