

# 變動的東亞與台灣因應策略

蕭新煌、李明峻\*

## 一、導言：東亞情勢變動的三大主流

冷戰結束迄今已十餘年，東亞情勢隨之發生重大變化，這些變化主要可從政治、經濟和軍事三方面來探討。第一，東亞在政治方面的變化是全面邁向民主化，單是在 2004 年這一年，東亞國家的選舉報導從年初到年尾佔滿全球媒體的版面。<sup>1</sup>三月份有俄羅斯的總統大選、臺灣的總統選舉和馬來西亞國會大選，接著印尼國會大選、韓國國會選舉陸續登場，菲律賓的總統大選、日本的參議院選舉接踵而至，而印尼這個全球伊斯蘭教徒人口最多的國家也進行立國以來第一次總統直選。此外，九月份在香港舉行立法會選舉，12 月份在台灣還有立委選舉，這些都是舉世矚目的民主程序。<sup>2</sup>選舉的結果當然也決定各國的執政黨，從而影響各國的政經外交方向，更重要的是東亞各國已進入「以數人頭代替砍人頭」的民主化時代。

第二，東亞在經濟方面更是全球成長最快速的地區，此點同樣讓人對於東亞世紀的到來充滿不少樂觀的期待（姚傳德 2000：53-55）。時序進入 21 世紀，經濟全球化的步伐勢必更為加速，但另一方面經濟區域化的趨勢，似乎也成為一股不容忽視的力量。冷戰結束以來，生產、貿易、金融、科技、投資全球化的快速進展，以及區域經濟合作的日益加強，正形塑目前北美、歐盟和東亞三

---

\* 蕭新煌教授為本專題中心執行長、本院社會所研究員；李明峻博士為國立政治大學國際關係研究中心助理研究員。

<sup>1</sup> 俄羅斯在 2004 年 3 月 14 日舉行大選，最後由普丁勝出。3 月 21 日馬來西亞舉行國會大選，總理阿都拉所率領的執政聯盟「國民陣線」大勝。印尼國會選舉在 2004 年 4 月 5 日舉辦，由前執政黨專業集團大勝。韓國國會選舉在 2004 年 4 月 15 日舉行，由盧武鉉的「開放的我們」黨獲勝。菲律賓總統大選在 2004 年 5 月 10 日舉行，現任總統雅羅育連任成功。印尼總統大選則是經兩輪投票才選出總統，第一輪投票因候選人梅嘉瓦蒂與蘇西洛都沒得到過半票數，所以於 2004 年 9 月 20 日舉行第二次投票，結果由蘇西洛當選。參照當時各報國際版報導。

<sup>2</sup> 香港立法會選舉在 2004 年 9 月 12 日舉行，香港民主派未過半，親中或親政府的民主建港聯盟和自由黨雖然抬頭，但在議會勢力的分布上，反而是親中派勢力有所削減。參照「南華早報」2004 年 9 月 13 日報導。

大經濟中心，其中又以東亞經濟力量的崛起，最令世人側目。雖然經歷過金融風暴與景氣低迷，甚至地震、SARS、海嘯等大自然災難，但東亞各國都能渡過難關而復甦，大致仍朝穩健成長方向在邁進，這可說是自二次大戰以來世界所經歷的最大一次財富推進運動。

東亞在經濟方面的快速成長，當然影響到相互間的合作與競爭，經濟互賴（economic interdependence）的擴大與加深，乃使得以戰爭手段來解決爭端的代價愈來愈高，也因此使得和平的追求，也變得更迫切與必要。<sup>3</sup>然而，東亞區域的繁榮與發展，能不能長久持續甚至進一步提升，都取決於區域內的國家是否真能共同合作，以進一步整合動作建立更為緊密、互惠的經貿關係。但另一方面，如果來自其它經濟中心的競爭過於激烈，東亞經濟的共同命運恐怕仍是充滿不確定性。

第三，冷戰結束之後，東亞地區在軍事方面的變化更是舉世關切。經濟發展的結果，使得東亞國家普遍擁有更多的資源，投注在國防武力的提升以及軍事現代化的任務上。在 1990 年代初期，東南亞國家的軍購已超越中東國家，而近年來東北亞的軍購更是遙遙領先東南亞。整體而言，此一區域內國家的國防武力，正在普遍的提升當中（施正鋒 2001：132-134）。儘管尚未發生重大的軍事衝突，但東亞已儼然成為世界的「軍火庫」。而東亞又缺乏區域安全合作與化解爭端的有效機制，個別國家只得靠自身國防以及建立有限的軍事同盟，以維繫國家安全。易言之，權力平衡是維繫這個區域和平與穩定的重要因素。而如何繼續維持這個區域的權力平衡，和避免變成惡性的軍備競賽，甚至引發不必要的軍事對抗與衝突，此乃追求與迎接「東亞世紀」必須面對的嚴肅課題。

簡言之，政治民主、經濟互賴以及軍事平衡已成為建構東亞世紀願景的三大支柱，也是東亞各國確保民主、和平與繁榮三大目標的途徑。然而上述區域發展的主流之下，仍有不少變數和暗礁逆流，值得吾人逐一加以檢視。

---

<sup>3</sup> 從 1980 年代至今，世界大部分國家的貿易依存度皆呈上升的狀態，尤以開發中國家為最，台灣的貿易依存度從 1985 年的 81.8 成長到 94.8%；美國從 13.6 成長到 18.4%；中國從 23.9% 成長到 60.3%。以「區域」發展觀之，相對於歐盟（EU）與北美自由貿易區（NAFTA），「東亞」可說是後冷戰時期經濟互賴程度增加最顯著與快速的區域。就 1990 年代而言，東亞的出口與進口分別增加 2.19 與 2.16 倍，貿易增長速度遠高於世界平均的 1.83 倍；東亞區域內的貿易依賴度也由 1985 年的 35.2% 大幅成長至 2001 年的 50.8%。此外，根據 2003 年 10 月世界銀行的統計，東亞新興地區的貿易互補指數也由 1985 年的 51.2 點上升至 67.3 點，指數值及成長幅度皆遠高於北美自由貿易區及歐盟（日本經濟新聞社 1997：242）。

## 二、挑戰東亞和平穩定的三大暗礁

### (一) 民主化的逆流

在新舊世紀交替之際，東亞地區經歷民主化的國際浪潮，如菲律賓、南韓、台灣的進一步民主鞏固。泰國和印尼的民主轉型，以及東帝汶的獨立，在在都改變區域內的政治版圖。但是脆弱的民主體制及不確定的經濟前景，卻使這些國家面對民主穩定與經濟發展的雙重挑戰，進而構成區域內的潛在軍事威脅。東亞地區的新興民主國家若能採取有效的措施並賦予對民主化更堅強的承諾，則建構東亞「民主社群」的前景可能就更為樂觀，否則就可能使東亞地區陷入不穩定及不確定的狀態。<sup>4</sup>

雖然整個東亞是朝向民主化的方向發展，但仍然有部份國家死守非民主的政治體制，東亞就仍存在三個主要的非民主共產國家：中國、北韓及越南，和軍事強人主政的緬甸。<sup>5</sup>在朝鮮半島不斷重演的核武危機，即代表北韓這個非民主政權，在外交上的嚴重不確定性與對外的封閉和敵視。金正日政權所真正關心的只是政權的存續，絕非北韓人民的福祉。不論它被稱為「流氓國家」、「邪惡軸心國家」或是所謂的「暴政前哨」，極權與非民主就是北韓的政權的核心本質，也是它影響東亞局勢的危險因素。

另一個仍在頑固抗拒東亞民主主流的國家是中國，而中國也是東亞各國所欲建立「民主社群」的最大挑戰來源。由於它實行經濟改革以來所累積的經濟力量，及因而增強的軍事武力，使得中國一時之間已成為東亞地區關注的焦點。但是一個「威權中國」的崛起將是東亞地區必須嚴肅因應的巨大挑戰。雖然中國經濟改革獲得了一定的成就，但政治改革尤其是在民主化的進展上，卻仍然

---

<sup>4</sup> 依據美國學者布魯斯·羅塞特（Bruce Russett）於 1993 年提出的「民主和平」（democratic peace）理論，對美國而言，在後冷戰時期發展一鞏固新興民主國家的政策，其重要性絕不亞於冷戰時代的圍堵政策。美國從柯林頓政府到目前之布希政府，也都強調擴大東亞民主社群、促進經濟繁榮及強化安全，以符合美國的安全利益，並期待民主化潮流帶領東亞地區進入和平與穩定的嶄新未來。參照朱雪瑛（2003：68）。  
<sup>5</sup> 1962 年，軍事將領尼溫將軍（General Ne Win）發動政變並成立以軍事統治的政府，宣布要使緬甸成為社會主義國家。人民對於自由受到限制感到十分不滿，同年 7 月 7 日學生在仰光大學發起示威活動抗議軍事政權。軍隊則在尼溫將軍的間接指使下以血腥鎮壓了這個活動。然而國內反政府的活動仍舊持續四起，翁山的女兒同時也是諾貝爾和平獎得主的翁山蘇姬在西元 1988 年成為緬甸邁向民主之路的精神動力。翁山蘇姬因公然批評尼溫將軍而在 1989 年 7 月 20 日遭到囚禁。雖然她在 1995 年獲得釋放但仍受到嚴格的監控（金榮勇 2003：168）。

相當有限，甚至背道而馳。北京當局無法容忍民主自由的統治心態，充分反映在它企圖在香港推動基本法廿三條的立法，<sup>6</sup>而日前中國針對台灣所積極推動的「反分裂國家法」，將使用非和平手段竟然加以法制化，以壓抑與左右民主台灣的民意走向，它所反映的更是威權中國當局這種反民主與反自由的政權本質及其對外政策的思維。<sup>7</sup>

簡言之，北京當局不斷的強調所謂的「和平發展」，但中國的崛起能否為這個區域帶來真正和平，所取決的不在於它的「經濟發展」，而是在於目前仍處於停滯的「政治發展」。一個不民主的政治，有著經濟與軍事的成長和擴張，總是會帶來高度和非理性的不可預測性。總之，東亞地區如果要建立真正的「民主社群」與「和平社群」，就必須認真去思考與因應中國未來可能的政治走向，一個不民主的中國，不僅是對東亞新興民主國家的威脅，甚至可能是對全球民主化的諷刺。

## (二)「經濟黑洞」的威脅

東亞的經濟整合與互賴，雖是此區域體系的另一項重要特質，但是東亞地區能否持續維持一定的經濟成長？而其經貿關係，能否有進一步的合作，或是會有更激烈的競爭？東亞區域內的經濟互賴是一項無法逆轉的事實，但其結果就是區域內國家彼此之間「敏感度」(sensitivity)與「脆弱度」(vulnerability)的增加(吳秀玲，陳建勳 2001:65)，而中國經濟發展所帶來的問題，以及其對外經濟策略的運用，再次都對區域內的國家造成相當程度的衝擊。

由於中國吸納大量資金、技術與管理人才，使得其他地區相對減少許多經濟成長所需的資源，部份人士甚至提出中國是「經濟黑洞」的說法，不論是日本、南韓或者是台灣，都不同程度地遭受國內產業外移中國的不良影響(黃登興，張靜貞 2000:125)。此外，由於經濟成長所需，中國的能源需求正快速增加，對全球的能源供需市場，更帶來前所未有的嚴苛不平衡衝擊。而另一方面，

---

<sup>6</sup> 香港基本法二十三條的內容為：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」(蕭蔚雲 1996:87)

<sup>7</sup> 《反分裂國家法》已由中華人民共和國第十屆全國人民代表大會第三次會議於 2005 年 3 月 14 日通過。見人民日報，2005 年 3 月 15 日。

中國長期居高不下的失業人口<sup>8</sup>問題，不僅是中國本身的內部問題，同樣也對週邊國家帶來社會與經濟上的負面壓力，如勞工移民和人蛇偷渡。從所謂「十加一（東協加中國）」自由貿易區概念和走向來看，中國更野心勃勃地企圖主導整個東南亞經濟整合的進程。在這過程當中，北京當局更有意無意地將美國甚至是日本與南韓排除在經濟整合之外，更遑論中國對於台灣所採取的經濟邊緣化策略（葉衛平 2001：134）。中國這樣的作法當然無助於東亞整體經濟合作和共榮的進一步開展，也為整個區域的均衡繁榮發展，帶來不祥的陰影。

### （三）軍事權力的失衡

除了政治和經濟之外，東亞地區在軍事安全上，也可能面臨重大的威脅。不可否認地，在經濟繁榮的表象下，東亞也存在著三個引爆點：朝鮮半島、台灣海峽和南中國海。如果上述任何一點引爆軍事對抗，其結果都有可能將好不容易獲致的政治與經濟成就毀於一旦。如上所述，東亞區域長久以來維繫和平的一項重要基礎，就是權力平衡（balance of power）的維持與運作，而區域內國家所追求的國防現代化，也正是持續權力平衡的一種具體作為（詹姆斯·法羅斯 1996：89）。

然而，隨著客觀局勢的一步步發展，東亞地區的權力平衡，卻可能正面臨著某種程度上失衡的危險，這其中又是以中國軍事力量的崛起為最大的變數。在過去十五年來，中國軍事預算以每年十個百分點以上比例成長（中嶋嶺雄，岡崎久彥，渡辺利夫，小島朋之，江畑謙介 2001：36），而它所造成的國際安全的負面意涵絕對十分深遠。近來美國政府的相關官員，包括國防部長倫斯斐（Rumsfeld）、中情局長高斯（Goss）都對中國軍事力量的崛起，公開表示相當的憂慮與關切，擔心中國終究會破壞東亞區域長久所維持的軍事平衡。毫無疑問地，這也正是包括美國、日本和台灣在內，之所以如此極力反對歐盟國家有意取消對中國武器禁運<sup>9</sup>的根本考量。

中國軍事崛起為東亞區域的軍事平衡，已造成前所未有的衝擊與挑戰，而除了軍事能力（military capabilities）的增加之外，中國戰略意圖（strategic

---

<sup>8</sup> 「市場報」引述黃亨煜指出，據中共國家計委宏觀經濟研究院的報告，中國目前城鎮登記失業人口已經達到 1.2 億人，未來政府的機構改革和事業單位的改革，還將釋放大約 430 萬人。

<sup>9</sup> 美國國務卿萊斯和日本外務大臣町村信孝在東京進行的會談中一致認為，美國和日本聯手反對歐盟取消對中國武器禁運的作法。《中華日報》，2005 年 3 月 15 日。

intentions) 的展現，更應該是東亞各個國家必須嚴正關注和監視的重點。這不僅是台灣要面對的區域安全問題，也是包括日本以及美國在內，不可忽視的國際安全威脅。

### 三、決定東亞走向的一個引信：台灣的地位與角色

台灣地處世界最大海洋和地球最大陸塊之間，亦為東亞花彩列島之軸心位置，加以美、日、中等主要國家環伺周邊，更顯其戰略樞紐的地位，自大航海時代以來，台灣即在國際政治史留下重要的一頁。從十七世紀開始，當世界進入海洋世紀之時，台灣就進入世界文明的歷史，世界各國互相爭奪台灣作為前進基地，台灣的命運和世界掛勾，而媒介就是海洋。海洋使台灣聯結到印尼的巴達維亞、荷蘭的阿姆斯特丹、日本的神戶和南非的好望角；海洋不是台灣人出路的盡頭，而是通往多彩多姿全球化的要道。

在過去，台灣囿於國內特殊政治與台、中關係的緊張，鮮少對國際事務置喙。在未來，台灣若能與美日雙方就西太平洋地區的安全、經濟和民主化進行積極的對話，其作用當不容小覷。值得注意的是，若中國成功地以征服或恐嚇將台灣納入其威權統治之下，對東亞各國所可能造成的可怕結果是不可言喻的。中國一旦佔據台灣將使它在第一島鏈中擁有一個關鍵要塞，並且將控制日本，更使日本失去對美國保護的信任，結果日本將不得不發展長程海軍投射武力，以保護其通訊和航道。中國和美國在地緣戰略上原本就是競爭對手，其在冷戰後期因便宜行事所發展出的「聯盟」關係至今看來也已經消逝。中國對海洋的野心，正散發出不容海權國家漠視的警訊（黃恩浩 2001）。

中國解放軍一旦有了第一島鏈<sup>10</sup>的屏障以發展其海洋勢力，挑戰美國在其沿岸部署航空母艦，中國更試圖將勢力深入南太平洋至澳洲東岸，甚至到第二島鏈<sup>11</sup>的關島、塞班島等。近幾年來，當許多東協國家面臨「芬蘭化」<sup>12</sup>的風險時，台灣是有地位和角色可以協助東協圍堵住中國的軍事擴張，這對日本也是

---

<sup>10</sup> 第一島鏈源自位於西太平洋、靠近亞洲大陸沿岸的阿留申群島、千島群島、日本群島、琉球群島、菲律賓群島、印度尼西亞群島等群島（馬克斯·顧安奇，隆·阿丹斯 2000：8）。

<sup>11</sup> 第二島鏈源自南方諸島（包括小笠原群島、硫磺列島）、馬裡亞納群島、雅浦群島、帛琉群島及哈馬黑拉島等島群（馬克斯·顧安奇，隆·阿丹斯 2000：8）。

<sup>12</sup> 中國全國人大發言人姜恩柱於 2005 年 3 月 4 日宣佈，本年度增加 12.6% 軍費，新增後的軍費總額為 2,477 億人民幣（299 億美元），為三年來最高的軍費增幅。《人民日報》，2005 年 3 月 5 日。

極為重要的，因為日本一直也都在擔心中國的海洋擴張野心。但如果一旦中國統一台灣，日本重要的海運線即將成為中國海軍的餌食，這種地理形勢對東京而言是不能想像的。同樣地，屆時東協十國的海洋防禦線，也將一一破解，而變得束手無策。

冷戰結束後，美國戰略仍需同時在歐洲與東亞維持軍事部署和聯盟，孤立主義對海權國家絕不會是個理想的選擇。太平洋關係到世界經濟的成長，因此有必要在東亞建立一穩定的權力平衡，以保障全球整體的安全，「美日同盟」就是符合東亞區域利益的策略（邁克爾·葛林，派屈克·柯羅寧 2001：125）。而任何不協助或袖手旁觀台灣單獨抵抗中國侵略的行為都將違反美、日共同戰略思維和國家利益。台灣若能透過美日台三方密切合作的夥伴關係，則將可為反恐行動及區域人道安全，多盡一分力。就此而言，安全的台灣乃是為東亞安定的基礎。

值得注意的是，中國做為正在崛起的區域性霸權，本來就會在台海問題有試探性侵略作為，如果美國等大國保持戰略上的模糊，就會使中國採取明確的具體行徑。台灣政府當然也應有清晰戰略，不可忽略自己應負擔的責任與義務，更不可因而減少對中國的防範。台灣若不能具體保衛國家安全利益，光憑依賴美日安保的「反射利益」終究有其限制。台灣應追求的是與美日共同簽署「安全保障條約」，而不是每日提心吊膽或單單期待外國的保護。防衛台灣的決心應該與購買武器一樣重要。

由於不民主的中國近年來持續的經濟成長和對國防預算兩位數字的強勢增長（柯提斯 2002：55），民主台灣很難追得上中國軍力的擴張。區域各國若坐視讓台灣單獨面對中國的武力威脅，將給北京錯誤的訊息，並且鼓勵軍事冒險主義。在此種情況下，台灣是應當採行以「威脅為基礎」的戰略規劃，從事軍備競賽，或是轉向以「能力為基礎」的戰略規劃，結合來自美國、日本的區域安全聯盟呢？答案應是後者（曾復生 2004：63）。

因此，台灣的安全是區域的議題；美國的承諾和日本的介入不是對台灣的慈悲，反而是對東亞區域安全及繁榮發展的必要保證。中國拒絕放棄武力犯台，是對所有相關當事國家的安全挑戰。無論是一九九六年的「美日安保新指針」（中村勝範 2000：138）或現在的「美日安保新宣言」（中村勝範 2000：146），美日在行動上或文字上將台海列為共同戰略目標，都是導因於中國的冒進行為，這也是兩次安保內容調整的唯一原因。如果美國不想將他們的軍人置於危

險之地，就必須在華府、東京及台北之間推動聯盟的戰略規劃，以形成更緊密的軍事關係，唯有如此，才能提供區域穩定的條件。

#### 四、處理東亞危機的良方：「美日同盟」

##### （一）美國的戰略架構

美國領土為兩大洋（大西洋與太平洋）所環繞，在地緣政治上屬孤立型島嶼國家，故對歐亞大陸一向有兩種傳統的戰略觀。其一是透過與歐亞大陸外緣的主要海島國家合作，建立強大的海權戰略力量，阻止大陸國家向海洋發展，迫使大陸國家將注意力內轉，美國作為一個歐亞大陸的「域外平衡者（Offshore Balancer）」，以維持歐亞陸權間的勢力平衡，達到對美國有利的狀況。此種看法或可稱為「域外平衡派」。其二則是選擇一個或幾個歐亞大陸的陸權國，作為美國進行歐亞戰略管理的夥伴，強調直接與大陸國家進行交往，此種看法或可稱為「大陸交往派（Continental Engagement）」。<sup>13</sup>

這兩種戰略觀對美國的亞洲政策影響極大。「大陸交往派」在冷戰期間認為要利用中蘇矛盾加強與中國的關係以箝制蘇聯，而在冷戰結束後則認為美國要透過與中國的合作，以進行美國的亞洲事務管理。然而，「域外平衡派」則認為冷戰時期的中蘇矛盾固然使中國的戰略價值有所提升，但美國的亞洲戰略仍應以「美日同盟」為主，中蘇矛盾是亞洲陸權力量為達到新的權力平衡時所會發生的矛盾，而在冷戰結束失去共同的敵人後，美中之間其他的矛盾自會浮上檯面，針對中國充滿不確定的未來發展，美國更須加強「美日同盟」，以引導東亞的區域秩序。

在尼克森、卡特總統時代，「大陸交往派」的季辛吉、布里辛斯基曾經權傾一時，但在雷根總統時代，「域外平衡派」開始抬頭，尤其是在 1982 年舒茲（George Shultz）接任國務卿後更為明顯，但在老布希和柯林頓執政年代，美國的亞洲政策又傾向「大陸交往派」，使得美日同盟一時呈現「同盟漂流」<sup>14</sup>的狀態；如今小布希政府則重拾「域外平衡派」<sup>15</sup>遺緒，目前美國東亞政策已再

---

<sup>13</sup> 這種看法多由具有歐陸移民背景的戰略家所主張，如尼克森總統時代的國家安全顧問季辛吉（德裔猶太人）、卡特總統時代的國家安全顧問布里辛斯基（來自波蘭）等（賴怡忠 2003a）。

<sup>14</sup> 朝日新聞資深編集委員船橋洋一的說法（林正順 1999：127）。

<sup>15</sup> 「阿米塔吉報告」的幾位主要執筆如曾任副國務卿之阿米塔吉（Richard Armitage）與副國防部長沃夫維茲（Paul Wolfowitz）等都是雷根時代政府官員（賴怡忠 2003a）。



次移轉。因此，「美日同盟」的重要性亦因此而提升至前所未有的狀態。

## （二）美國的亞洲安全架構

由於東北亞國家間並不存在集體安全保障的條件，因此從冷戰到後冷戰時代，美國在亞洲的安全架構，都無法採取類似北大西洋公約組織般的策略，而只能透過美國與日、韓、澳洲甚至台灣等雙邊同盟關係為支架而建立。美國透過「美台同盟」穩住台灣海峽兩岸的軍事情勢，透過「美日同盟」處理東北亞，透過「美韓同盟」穩定朝鮮半島，透過「美澳同盟」經營南太平洋與北控東南亞，再輔以與部分東南亞國家簽定的雙邊條約或合作關係，從而共同撐起西太平洋的安全網，此即所謂的「扇型安全架構」。<sup>16</sup>

然而，「美台同盟」自 1979 年斷交後已無法繼續，「美日同盟」、「美韓同盟」以及「美澳同盟」這三個扇型架構的主軸，也都因各國社會政治條件的改變，而出現與美國在威脅認知及戰略觀點上的分歧，不僅增加同盟管理的複雜性，更危及同盟的存在，從而造成對美國東亞戰略經營的限制。因此，在冷戰結束後，美國以往的西太平洋安全網面臨新的變化。

首先，日本國民根深柢固的反戰情緒，以及琉球人民反對美軍基地的聲浪在 20 世紀 1990 年代達到高點，美日一時呈現「同盟漂流」的狀態，從而導致第一次北韓核武危機和 1996 年的台海危機。其次，南韓隨著盧武炫當選總統，使得「後韓戰世代」掌握政權，其對北韓威脅的認知、對美國駐軍的觀感及對中國發展的看法，都與美國出現極大的差距，致使「美韓同盟」面臨難以為繼的難題。正因為「美韓同盟」的不確定，造成美國在北韓核武危機上失去主控權，反而由中國掌握北韓核武議題的制高點。再次，在面對反對黨指責政府對美過度依賴時，澳洲執政黨一直苦於尋求對策，甚至有意以加強「澳中關係」來平衡「美澳同盟」，以避免澳洲面臨美中衝突選邊的困境，因此澳洲近來的做法則是指責台灣，一方面向中國示好，二方面也間接向美國表示其「自主獨立」，

---

<sup>16</sup> 除了台灣民主化以及中國的崛起外，美國也正加速其在亞洲的軍事重整，其結果會對過去以美國雙邊同盟為主的「扇形安全架構」進行新的組合。同時日本正藉由強化「美日同盟」加速走向正常國家，未來十年內日本透過修憲而實行「集體自衛權」的可能性非常高。隨著南韓世代政治的出場，青瓦台也出現由美轉中的戰略移動，如果再加上未來十年北韓的生存危機問題，兩韓的發展不僅會關連到朝鮮半島的未來，同時也會啟動美、中、日、俄的戰略重組。印度的崛起也對亞太地區出現新的戰略變數，再加上目前在民主治理上問題重重而缺乏自信的東南亞，整個亞洲未來不確定的因素甚多（賴怡忠 2004d）。

以減緩反對黨「依賴美國」的指控。<sup>17</sup>

前述「美日同盟」、「美澳同盟」與「美韓同盟」所發生的問題，都與同盟關係定位不明有關。然而，「美日同盟」從1994年以後即開始所謂「再定義」問題，北韓核武危機和台海危機，似乎使「美日同盟」調整成功，從「奈伊構想」、「同盟再宣誓」、「防衛新指針」、以至「阿米塔吉報告」的提出等，「美日同盟」經歷十多年的檢討與改進，從而建構出一個新的角色與戰略目標，並因此引導雙方政黨與社會的討論和回應。目前「美日同盟」不僅同盟能力有顯著的提升，同時現在的美日關係也處於二次大戰後最佳的狀態。

另一方面，「美澳同盟」與「美韓同盟」則問題較大。「美澳同盟」成為政黨政治鬥爭議題，「美韓同盟」成為世代政治矛盾的焦點，他們都需要經歷類似「美日同盟」再調整的過程，以找出後冷戰時代同盟關係的存在價值及方向感。<sup>18</sup>因此，在布希政府的亞洲戰略觀中，中國的未來走向以及美中關係的可能發展即是關切的主軸，但是其東亞戰略的支柱則是「美日同盟」。

換句話說，昔日季辛吉將美國視為日、中平衡者的看法，已不再是小布希政府在亞洲政策上的主流意見。對布希政府而言，發展與中國的關係固然是美國亞洲事務的關鍵議題，但是美中關係在戰略上，是合作又是競爭，而美日互動的本質卻只有「同盟」的關係，因此只有在堅強「美日同盟」的基礎下，美中互動才有一個較明確的框架。「美日同盟」應是美國亞洲戰略的最關鍵工具(船橋洋一 1997)。

### (三) 美日同盟的對中策略

美國一度透過「美台同盟」穩住台灣海峽兩岸的軍事情勢，但自1979年斷交以後，「美台同盟」已無法繼續，其後台海安全只能依賴「雙重模糊」的狀態來維持。<sup>19</sup>然而，此種「雙重模糊」在一九九六年以後逐漸發生質變，至2003

---

<sup>17</sup> 2005年6月，澳洲總理與外長相繼指責台灣的發言，彰顯「美澳同盟」同樣面臨方向不定的問題(李明峻 2004)。

<sup>18</sup> 或有論者認為如果以「美中關係」為美國亞洲政策核心時，美國就不需要如此辛苦的經營同盟關係。這種立論不正確，因為美國如果缺乏穩固的同盟關係，會降低北京對華府的需要感，而使華府喪失與北京交涉的有力籌碼，徒增美中關係的變數。所以不論對於「泛亞派」還是「中國通」，維持一個強有力的亞洲同盟都是十分必要的(賴怡忠 2004e)。

<sup>19</sup> 美國對協防台灣存在「戰略模糊」，以及屆時美國依「美日同盟」要求日本支援時，日本是否支援美軍台海任務也存在「支援模糊」。事實上，任何一個模糊的存在，都可能使協防台灣出現問題(賴怡忠 2004c)。

年末美國公開宣布改採「戰略清晰」的政策，「美日同盟」更快速發展，使得日本突破「專守自衛」的限制而有所突破。<sup>20</sup>在同盟能力的提昇下，這個過去以防衛日本為目標的「美日同盟」，也逐漸脫離雙邊的特質，開始有較寬廣的東亞區域角色的意涵，而開始成為美國在亞洲戰略上的關鍵工具。因此，華府自然是希望東京在「美日同盟」的基礎下，參與台海安全的危機管理。<sup>21</sup>

根據賴怡忠為文分析，現在的海台局勢已由「美—中—台」三邊互動，轉變為「美日同盟—中—台」的新三角關係。這個新戰略方程式不僅帶進「日本因素」，同時也引入「美日關係」、「日中關係」以及「台日關係」，以及連帶出幾種不同的「三角關係」。除了「美—中—台」外，現在又出現「美—日—中」、「美—日—台」、以及「日—中—台」三種三角關係。其中，美日是同盟關係，所以「美—日—中」以及「美—日—台」這兩個三角關係，其實都是「美日同盟」與「中國及台灣」的對立雙邊關係。因此，「日—中—台」三角關係的重要性會遠低於「美日同盟」與「中國及台灣」的關係。

此一「美日—中—台」新戰略架構的發展，改變台日關係，並對台灣對美事務帶來新的發展重點。因為「日—中—台」是這四個三角關係中力量最弱的一方，未來的「台日關係」的運作，將出現日本的對美專家在台海事務發言日益重要的局面。相對而言，日本外務省的中國幫（China School）<sup>22</sup>對台影響力乃逐漸降低，即與這種變化有關。總體觀之，今後台灣的對日工作，就應更積極在「美日同盟」的大脈絡下尋求新出路（賴怡忠 2004c）。

接著，賴怡忠也指出，美國的對日專家在台海事務開始有更多發言權。長

---

<sup>20</sup> 雙方於 1951 年 9 月 8 日簽訂「美日安全保障條約」。1960 年元月又簽署「美日共同合作和安全條約」，其主要任務除防制共黨勢力擴張外並增加「遠東條款」，使美軍得充分運用日本基地，以因應亞洲新情勢。1976 年日本制定「防衛計畫大綱」，訂定其防衛武力的理想狀態及其具體的整備目標，以強化其自衛力量。1978 年 11 月簽訂「美日防衛合作指導方針」，以維護日本安全並協助維持亞太地區的和平、繁榮與安全（產經新聞 2004.11.14：2 版）。

<sup>21</sup> 為因應中國增強軍備和北韓核彈威脅，兩國乃以 2005 年 8 月為目標，開始著手修改和檢討「美日防衛合作指導方針」，而檢討方向是美日對台灣海峽發生緊急事態之共同防衛構想（台灣日報 2005.03.14：5 版）。

<sup>22</sup> 日本和中國在 1972 年建交後，輿論界和學術界曾對北京呈現一面倒的現象，從當年不少日本媒體和日本學者對中國的文化大革命歌功頌德就可見一斑。日本官方長期來也在外務省內部的「中國幫」的主導下，對中國外交一直是唯唯諾諾，對曾侵略中國的內疚感，助長對中國磕頭外交的心態。但近年來情況已有所改變，先是日方警覺中國進軍海洋的行動日益明顯，中國的海洋調查船不時明目張膽地出現在日本近海，引起日本的不滿。其後，中國在中日爭議的海域挖掘天然氣油田，更引起日本的抗議，日本終於決定開放民間試探挖掘權，以反制中國的片面行動（賴怡忠 2004a）。

期以來，「美國的日本通」與「美國的中國通」在競爭著美國的亞洲戰略主導權，雙方往往就誰是美國亞洲的戰略夥伴上有著南轅北轍的差別，同時也對台灣的角色有著不同的看法。布希政府前國安會亞洲部門資深主任莫健（Jim Moriarty）<sup>23</sup>是有名的「中國通」，而其繼任者葛林（Michael Green）<sup>24</sup>則是日本專家。莫健除了台灣的意見外，更會重視中方的看法，而葛林則會注意日本的反應，兩人對於台灣作為的解讀與應對策略便有所不同。因此，建立與美國對日政策者之間的戰略關連比以前重要。就目前的情勢而言，為回應日本對美政策以及美國的對日政策的新走向，也為今後促成「美—日—台」三邊更緊密合作的基礎。

「美日同盟—中—台」戰略架構的出現，一方面基於美日同盟與中國的競爭關係，使它對北京領導人固然會有更大的戰略制約，但另一方面也對台灣的戰略管理帶來新的變數與挑戰。台灣不可固守舊架構，以免失去新的戰略機會，但也不可以過度依賴此一新局勢而處理不當，因為這將會對台灣帶來嚴重的戰略後果。如何正視「美日同盟」對兩岸關係的影響及其在東亞區域的角色，絕對是台灣今後戰略安全上的重大課題（賴怡忠 2004c）。

#### （四）台灣與「美日同盟」

2005年2月19日，美國、日本兩國外交國防高層在華盛頓舉行美日安全諮商會議，翌日發表聯合聲明，指出將以台海與北韓問題為重點，呼籲中國改善軍事透明度，同時再度要求北韓放棄發展核武。由於這是兩國自2002年12月以來的再一次會議，因此備受國際的關注，而聯合聲明首度將台海問題列為

---

<sup>23</sup> 莫健中文流利，曾是美駐華使館的政務參贊。他於2000年從國務院調到國安會，任中國科科長，又於2002年5月升為亞洲事務高級主任。由於莫健既在國務院工作過，又在北京和台灣工作過，且在兩岸都有不少熟人，對中國的情況相當瞭解，而成為總統的亞洲事務顧問，是布希身邊地位最高的中國問題專家（Des Forges, Luo and Wu 1993）。

<sup>24</sup> 美國國安會亞太資深主任葛林訪問中國、日本及韓國時，帶著布希總統的親筆信，給中國國家主席胡錦濤。信中表示，美國重視與中國的關係，也很重視台海的穩定。葛林訪問中國期間，討論的議題包括六方會談以及反分裂法（朝日新聞 2005.03.17：4版）。

兩國「共同策略目標」，並具體提到兩岸問題尤其成為矚目焦點<sup>25</sup>。

美日將台海列為共同戰略目標，無論是 1996 年的美日安保新指針或現在的美日安保新宣言，都是因中國的冒進行為，導致兩次的安保內容調整。1996 年中國發動對台灣的軍事演習，導致當時的美國總統柯林頓與日本簽訂安保新指針，以日本周邊有事來暗喻該區域內危機事件的處理；但 1996 年之後，中國逐漸擴軍，將其海洋戰略由近岸防禦推向海洋深入，使美日明確指出台海問題是他們要處理的項目，而中國制定反分裂國家法，更是導致這次美日將安保內容重新明朗化的導火線，迫使美日用新宣言向中國做明白表示，這對中國的冒進是個警惕。

值得注意的是，美國與日本宣布共同戰略目標只是第一步，在未來幾個月還會繼續磋商，具體界定美軍以及日本自衛隊要負擔的防禦責任。聯合聲明雖未敢公開提及「中國威脅」，但流露出「中國威脅論」，這是一種緩慢包圍戰略。中國做為正在崛起的區域性霸權，本來就會在台海問題有試探性作為，如果美國等大國保持戰略上的模糊，反而使中國有明確的試探舉動。美、日將台海列為共同戰略目標並非新的內容，只是在協議中進一步加以確認，顯示美、日認知台海形勢愈來愈詭異、嚴峻，清楚地對中國發出警告訊號。不過，日本要介入台海的安全問題，亦應進一步修正日本的憲法，讓日本可以實質出兵，如此對台灣安全將更有保障。<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> 這項被稱為「二加二」（美國國務卿萊斯、國防部長倫斯斐和日本外相町村信孝、防衛廳長官大野統功）的會議，針對兩國安全合作、亞洲與全球共同策略目標，充分討論造成不穩的因素。雙方列出十二點共同戰略目標，表示將增強亞太地區的和平與穩定，支持朝鮮半島的和平統一，和平解決北韓核武問題；發展與中國的合作關係，歡迎中國在地區和全球發揮建設性的作用；鼓勵俄羅斯建設性地參與亞太地區事務，透過解決北方領土問題使日俄關係正常化等。其中，兩國罕見地將「緩和台海局勢」列入共同戰略目標，鼓勵兩岸透過對話和平解決問題，中國或台灣均不應採取片面行動，並促請中國在軍事上加強透明度（朝日新聞 2005.02.20：1 版）。

<sup>26</sup> 在美日同盟調整的大背景下，駐日美軍調整計畫也在積極研擬之中。在駐日美軍向日本政府提交的具體方案中，要求美軍與日本自衛隊共同使用沖繩美軍嘉手納空軍基地，還要求日本向美軍和日本自衛隊開放臨近臺灣的下地島戰略基地，並將該基地定位為「合作性安保據點」。同時，日本新的「中期防衛力量整備計畫」（2005 年至 2008 年）亦將於近期公佈，防衛經費將比現行的「中期防衛力量整備計畫」（2001 年至 2004 年）增加約 40 億美元，達到 2125 億美元。日本決定未來三年提高防衛經費與今年底即將公布的新《防衛大綱》有直接關係。新《防衛大綱》將對日本的國防政策進行根本性的改變，主張修改和平憲法以及日本的純防禦政策，放棄日本沒有戰爭權的原則，甚至強調日本應奉行「先發制人」的戰略。與此同時，美國和日本共用的軍事基地數量將進一步增加。美日兩軍的合作水平因此而得到新的提升。按照駐日美軍的部署調整方案，日美兩國將積極地進行聯合作戰行動，這可能會導致日本越過其專守防衛政策

基本上，美國「域外平衡派」的戰略本質傾向於與分享自由市場價值的海洋國家合作，因此當然重視對台灣安全的承諾，也不將台灣視為美中關係的障礙。對台灣的戰略本質而言，應可較不必顧慮美國在安全方面會放棄台灣，反而在外交方面能有進一步發展關係的機會。「美日同盟」已是美國及日本亞洲政策的主流，因此台灣必須儘速發展與「美日同盟」的網絡關係，這包括台灣與美日溝通及交往對象的重點，應放在美國的日本通及日本的美國通，而非專注於在美國及日本的中國通（邁克爾·葛林，派屈克·柯羅寧 2001：116）。在華府的亞洲政策決策主流派有偏向日本通的傾向，而日本外務省也開始起用北美局出身官員參與台灣有關事務，台灣的溝通對象不應仍集中在美日的「中國專家」上，如此才不會失去建立國際對台政策新典範的機會。<sup>27</sup>

最後，台灣的安全政策要認真思考可以如何去協助「美日同盟」在本區域內的強化，以醞釀一個既有利台灣，又有助東亞安全環境的大戰略。這不僅牽涉到需要建立「美一日一台三邊二軌戰略對話」機制，以及在區域議題上尋求與「美日同盟」的合作關係，台灣也需要加緊整合、提升對美和對日的對外工作方向。將「美日同盟」作為台灣對美及對日政策的主軸之一，並將與「美日同盟」在戰略與戰術的整合在國防策略上加以具體化，當是今後台灣在區域戰略和國防策略的重點（賴怡忠 2003b）。

## 參考書目

- 中村勝範編著。2000。《美日台協防內幕》（運命共同体としての日米そして台湾）（鍾憲譯）。台北：正文出版。
- 中嶋嶺雄，岡崎久彥，渡辺利夫，小島朋之，江畑謙介。2001。《2005 年美日中決勝臺灣》（「台灣問題」の先にある日本の危機——緊急提言田中真紀子外相に捧ぐ）（林玉佩，周素芬譯）。台北：臺灣先智出版。

---

的底線，標誌著美國在日本的戰略重心向南調整，對強化美日防禦體系將產生重要影響（李明峻 2005）。

<sup>27</sup> 就此而言，台灣不僅要讓美國的日本專家及日本的美國通多了解台灣，也應加深了解美國的日本政策及日本的美國政策之歷史發展、「美日同盟」的戰略潛力、其看待亞洲事務的思考方式、危機管理模式等。更由於面臨中國對台安全威脅的巨大陰影，使得台灣在國際事務上常會不自覺的陷入只以兩岸關係看世界的思考慣性。這不僅窄化台灣與「美日同盟」在其他議題合作的可能，更容易加大台灣與「美日同盟」在區域威脅認知的差距。因此，台灣應提升本身的戰略視野，以東亞整體的區域觀點，而非兩岸視野，找出可以與「美日同盟」進行戰略對話與合作的議程（賴怡忠 2003b）。

- 日本經濟新聞社編。1997。《世界經濟大視野：全球市場新定位》。台北：故鄉。
- 民主文教基金會編。1991。《民主基金會成立週年年報》。台北：財團法人民主文教基金會。
- 朱雪瑛。2003。〈民主和平論〉。東吳大學政治研究所碩士論文。
- 西原正編。2002。《美日聯盟的新挑戰》(The Japan-U.S. Alliance: New Challenges for the 21st Century)(楊連仲等譯)。台北：國防部史政編譯局。
- 吳秀玲，陳建勳。2001。《東亞經濟分工趨勢之分析》。台北：行政院經濟建設委員會。
- 李明峻。2004。〈北韓危機與亞太安全情勢〉。東北亞安全之危機與發展國際研討會，8月20日。
- \_\_\_\_\_。2005。〈中國擴張軍事 美日聲明捍衛台海安全〉。《新台灣新聞周刊》，第466期。<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=466&bulletinid=21498>
- 林正順。1999。《美日安保體制之研究》。台北：知英文化。
- 金榮勇。2003。《緬甸簡史》。南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心。
- 姚傳德。2000。《開創近代東亞經濟的途徑：改變東亞的歷史巨人》。台北市：傳勝。
- 施正鋒。2001。《臺美中三角關係：由新現實主義到建構主義》。台北：前衛出版社。
- 柯提斯(Gerald L. Curtis)編。2002。《美日關係的新觀點》(New Perspectives on U.S.-Japan Relations)(高一中，黃俊彥，葉采青翻譯；楊紫函譯審)。台北：國防部史政編譯局。
- 馬克斯·顧安奇(Max Quanchi)，隆·阿丹斯(Ron Adams)編。2000。《太平洋文化史》(Culture Contact in the Pacific: Essays on Contact, Encounter and Response)(蔡百銓譯)。台北：麥田出版。
- 船橋洋一。1997。《同盟漂流》。東京：岩波書店。
- 曾復生。2004。《中美台戰略趨勢備忘錄》。台北：秀威資訊科技。
- 黃恩浩。2001。〈海權 vs. 制海權：國際安全環境下的中共海軍發展(1978-2000)〉。國立政治大學東亞研究所碩士論文。

- 黃登興，張靜貞。2000。《東亞區域內貿易消長對我國經貿影響之量化評估》。  
台北：中央研究院經濟研究所。
- 葉衛平。2001。《東亞經濟圈與中國企業》。北京：北京出版社。
- 詹姆斯·法羅斯 (James Fallows)。1996。《瞄準大東亞：東亞政治與經濟的  
崛起》(Looking at the Sun: The Rise of the East Asian Economic and  
Political System) (薛絢譯)。台北：立緒文化出版。
- 蕭蔚雲。1996。《香港基本法講座》。香港：文匯。
- 賴怡忠。2003a。〈力促與美日同盟戰略對話(上)〉。《台灣日報》，8月11日。  
\_\_\_\_\_。2003b。〈力促與美日同盟戰略對話(下)〉。《台灣日報》，8月12日。  
\_\_\_\_\_。2004a。〈森喜朗訪台 台日關係有突破〉。《新台灣新聞周刊》，第406  
期。 [http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=406&  
bulletinid=13960](http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=406&bulletinid=13960)  
\_\_\_\_\_。2004b。〈建構海洋民主的亞太戰略秩序〉。《台灣日報》，5月20日。  
\_\_\_\_\_。2004c。〈美日同盟形塑新台海戰略架構〉。《台灣日報》，7月20日。  
\_\_\_\_\_。2004d。〈中美關係關鍵 戰略意味濃厚〉。《台灣日報》，7月27日。  
\_\_\_\_\_。2004e。〈美需重整亞洲同盟關係〉。《中國時報》，10月1日。
- 邁克爾·葛林 (Michael J. Green)，派屈克·柯羅寧 (Patrick M. Cronin) 編。  
2001。《美日聯盟：過去、現在與未來》(The U.S.-Japan Alliance: Past,  
Present, and Future) (楊紫函，謝豐安譯，黃俊彥譯審)。台北：國防部  
史政編譯局。
- Des Forges, Roger V., Luo, Ning and Wu, Yen-Bo. 1993. *Chinese Democracy  
and the Crisis of 1989: Chinese and American Reflections*. Albany, NY : State  
University of New York Press.