

美日安保與台灣

李明峻*

「美日同盟」成為美國亞洲戰略支柱

即使在冷戰結束後，美國戰略仍是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，因為太平洋關係到世界經濟的成長，更有必要在東亞建立一穩定的權力平衡，此任務將影響到全球整體的安全。從冷戰到後冷戰時代，美國在亞洲的安全架構是透過美國與日、韓、澳洲等雙邊同盟關係為支架而建立。

美國透過「美日同盟」處理東北亞，「美韓同盟」穩定朝鮮半島，「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，而共同撐起西太平洋的安全網，即所謂的「扇型安全架構」。然而，由於「美澳同盟」成為政黨政治議題，「美韓同盟」成為世代政治的焦點，使此兩國出現與美國在威脅認知及戰略觀點上的重大分歧，如此不僅增加同盟管理的複雜性，更危及同盟的存在本身，而造成對美國東亞戰略經營的限制。相對來說，「美日同盟」不僅同盟能力顯著提昇，同時現在的美日關係也處於二次大戰後最佳的狀態。

就此而言，在小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發展是關切的主軸，但是其東亞戰略的支柱

卻是「美日同盟」。換句話說，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。昔日季辛吉將美國視為日、中平衡者的看法，不是小布希政府亞洲政策的主流意見。對小布希政府而言，與中國關係的發展，固然是美國亞洲事務經營的關鍵議題，但是美中關係同時存在戰略合作與競爭的成分，而美日互動的本質卻是同盟關係，「美日同盟」是美國亞洲戰略的關鍵工具。

日本成為美軍「推進世界戰略的據點」

由於東亞缺乏區域安全合作與化解爭端的有效機制，因此各國主要仍靠自身國防以及軍事同盟來維繫國家安全，近年來此一地區的軍購遙遙領先全球各地，東亞已成為世界的軍火庫。其中，中國軍事力量的崛起，形成最大的變數與挑戰。在過去17年來，中國軍事預算以每年10個百分點以上比例成長，而它在安全上所造成的意涵絕對是十分深遠。中國除了軍事能力(military capabilities)的增加之外，其戰略意圖(strategic intentions)的展現更是東亞國家必須加以關注的重點。這不僅是台灣所要去面對的問題，也是包括日本以及美國在內，所要共同因應的挑戰。中國軍事崛起為東亞區域的軍事平衡，造成前所未

*本文作者現職為國立政治大學國際關係研究中心第二研究所助理研究員

有的衝擊與挑戰。

在此前提下，日美軍隊開始重新整編，但其目的並不在於增加數量，而是在於提高應付威脅的能力。美軍在日本的陸海空司令部重新整編，集中機能而將視野擴大到存在潛在恐怖威脅的東南亞及中東等「不穩定弧」一帶，特別是要推進美國空軍和日本航空自衛隊的一體化，使美軍在實行軍事介入時可將日本納入體系。如果照此進展，美軍的戰略目標涉及範圍從太平洋到非洲東海岸，則駐日美軍有可能脫離「日美安保條約」有關其活動範圍的「遠東條款」規定，而使日本由冷戰時期的「共產主義防波堤」，變成美軍「推進世界戰略的據點」。

中國制訂「反分裂國家法」衝擊美日共同戰略目標

另一方面，中國制定「反分裂國家法」不僅想拘束台灣的行為，同時也想嚇阻各國對台灣的支持。就法律層次而言，「反分裂國家法」的立法用意在于片面定義台海現狀及兩岸關係，並以台灣是中國內政問題的概念，要求其他國家不能干涉台灣問題。中國這樣的不當作法，將會改變、甚至剝奪美日等國對兩岸關係的定義權。「反分裂國家法」可視為中國軍方鷹派強勢威脅下的產物，一旦立法完成等於是給予中國鷹派一張空白支票，讓他們可自行定義台海現狀，自行定義違法的行為，可以進行制裁，甚至是武力攻台。此點對兩岸關係絕對是一項片面改變現狀的行為，也讓國際社會深感威脅與警戒。

從亞洲全體的觀點看，台灣海峽的問

題並非單純地以「國內問題」就可以解決。不論對日本、美國或東南亞諸國，台灣海峽與朝鮮半島並列，是東亞最大的不安定要因，中台關係的惡化等於威脅到東亞全體的和平與安定，這也是日美兩國外交國防高層日前在華盛頓舉行美日安全諮商會議中，首度將「和平解決台海問題」定為共同戰略目標的背景。

美國與日本的安保條約自1960年代起一直是美國在亞洲外交政策的骨幹，但美日雙方卻一直未能在台海問題的處理方法上達成共識。然而，目前因潛艦事件、東海油田和中國民族情緒高漲等問題，使得過去日本對台海問題採取不涉入態度的日本，目前已明顯向美國靠攏並公然表態。這是一向在台海問題對中國態度慎重的日本，此次敢於與美國共同宣佈台海是戰略目標，公開表明與美國在維護台海穩定的一致立場，此點甚具意義。

中日關係的緊張與權力平衡

在中國方面，美日安保將台海列入共同戰略目標，一改過去雙方一直未能在台海問題的處理方法上達成共識的情形，美日對台海問題的立場已逐漸趨於一致，此點令中國有如芒刺在背。其次，日本企圖藉由聯合國改革的契機，希望成為安理會常任理事國，這更是大批中國逆鱗。試想如果日本與印度都成為安理會常任理事國，則中國在亞洲的地位能不受影響嗎？因此，反對日本加入安理會常任理事國一事，絕對是中國刻不容緩的第一要務。中國為反對日本加入安理會常任理事國，不惜挑戰聯合國秘書長安南所提年底前擴大

安全理事會席次案，甚至反對聯合國改革時間表或進行投票。日前中國在聯合國總部就召開一場反對增加常任理事國的會議，就曾動員超過100個國家代表到場聲援，由此可見中國對此事重視的程度。

另一方面，日本政府的21世紀戰略為：（一）保證以日美安保條約為基礎的日美同盟關係。（二）保證日本在經濟領域的競爭力。（三）避免與周邊國家（包括中國、俄國等）的衝突。（四）加強日本的軍備，使日本有能力應付局部戰爭。尤有甚者，日本防衛廳最新的「防衛計畫大綱」中，於「防衛力檢討最終報告書」載明「中國可能攻擊日本」的假想情境，並分別模擬「海洋資源權益的對立」、「釣魚台所有權紛爭」及台海紛爭等三種具體方案，顯見日本正強烈警戒「中國的威脅」。

在此種情況下，權力平衡仍是維繫這個區域和平與穩定的重要因素。如何繼續維持這個區域的權力平衡，但又必須避免國家之間的權力平衡關係，變成惡性的軍備競賽，甚至引發不必要的軍事對抗與衝突，乃是東亞國家必須因應的重要課題。美國在太平洋的軍事部署就是為了維持穩定的環境。在此情況下，美國當然會持續將美國的軍力現代化，以確保亞太區域的軍力可以維持平衡，使亞太區域得以繼續維持和平、民主與經濟繁榮。

台日關係的分析與展望

在1972年與中國建立外交關係之後，日本對台灣問題就一直非常曖昧而不坦率，但以往對台海問題採取不涉入態度

的日本，目前已明顯向美國靠攏並公然表態。值得注意的是，日本為防止中國做為正在崛起的區域性霸權，反而不願保持戰略上的模糊，這使得一向在台海問題對中國態度慎重的日本，此次敢於與美國共同宣佈台海是戰略目標，公開表明與美國在維護台海穩定的一致立場，此點甚具意義。

同時，隨著中國經濟發展，貧富差距一直加大，隨著外資企業不斷進入大陸投資，而挾著雄厚資本和現代企業經驗的外資，對當地企業當然造成強大壓力，其中特別是以流通和服務業為主的日系企業。由於當地企業生存日漸困難，加上日本與中國傳統的歷史情結，當不滿或抵制行為出現時，使得日本企業在外資企業中最易成首當其衝的洩憤對象。

另一方面，中國內部正在增加中的政治和經濟壓力都需要出口，而日中間的歷史情結和靖國神社參拜問題，正是一個將中國內部問題焦點移轉到外部對象的方式之一，甚至可藉由對日本施壓，減緩日本反對歐盟解除對中武器禁運和「反分裂法」等事。由於中日關係緊張，使得雙方勢必努力拉攏台灣，台灣如何利用此一契機，建立長遠的戰略目標，爭取對自身有利的地位，將是我們未來的重要課題。

然而，以往由於冷戰時期的思維，使得台灣一向其樂見中國與美日或其他國家衝突，希望利用此等契機爭取對自身有利的地位。我們如果希望台灣問題能和平解決，即不應期待這波東北亞區域風暴繼續延燒，而應要求國際社會不要訴諸武力解決國際爭端，並致力於以促進世界的和平與繁榮為目標，如此才是爭取我們國際空

間的最佳方法。

政策因應與建議：

一、我國戰略價值與緊密的美日台實質聯盟

台灣의戰略位置對美、日兩國都極為重要，中國若奪取台灣，等於控制台灣海峽，也關係到日本通往東南亞及南海的海上運輸航路的安全，亞洲大陸與西太平洋之間失去安全屏障，更直接影響到美國，美、日兩國將更難取得資源，因此美日聯手協防台海，也是維護日本的國家利益以及美國在亞太利益所必須採取的行動。

就此而言，台灣的安全是區域議題；美國的承諾和日本的介入不應被視為是對台灣的慈悲，反而是對東亞整體區域安全及繁榮發展的保證。中國拒絕放棄武力犯台，始終是所有相關當事者在安全上的挑戰。無論是1996年的美日安保新指針或現在的美日安保新宣言，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原因。

我國應建議美國在華府、東京及台北之間推動聯盟的戰略規劃，形成更緊密的軍事關係，這一實質上的聯盟將及時提供更巨大的嚇阻，並且會證實為此一地區穩定的因素。

二、台灣的安全政策應建立在協助「美日同盟」的強化

由於中國近年來持續的經濟成長和對國防預算兩位數字的增長，台灣恐怕很難追得上中國軍力的擴張。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，當解放軍的擴張形成威脅時，台灣應當採行以威脅為基礎的戰略規劃，並且從事對此一島國來說獲勝機會極小的軍備競賽嗎？或者，台灣應當轉向以能力為基礎的戰略規劃，並結合來自美日兩國幫助呢？這個問題的答案應該是很清楚的。

因此，台灣的安全政策應建立在如何協助「美日同盟」的強化，以醞釀一個有利於台灣的東亞安全環境戰略。這不僅牽涉到需要建立「美-日-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，台灣也需要整合自己對美及對日的工作方向，確實處理台灣對美與對日之間缺乏整合的組織慣性問題，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具體化。

三、明確表達防衛台灣的決心，阻止中國對台海問題有所試探

更重要的是，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。同時，台灣若不能依照自己國力進行判斷與行動，則依賴美日安保的「反射利益」終究有其限制，如果台灣的安全只要依賴外國，每日提心吊膽地期待外國的保護，那麼將來的下場就很令人擔憂。因此，強化防衛台灣的決心應該是當前國防之主要務。