

第三章 冷戰後美日安保同盟體制之強化

冷戰因蘇聯解體而告終，正標示著一個新時代的來臨，美軍在波灣戰爭中的壓倒性勝利，則更進一步確立其超級強國的地位，世界體系在冷戰後遂出現「一超多強」之姿。對於美日安保同盟體制而言，冷戰的結束帶來的則是一種未知感，先是因為貿易摩擦問題的發酵，導致了同盟關係在 1990 年前半期出現了「漂流」的現象，然而「安保與經濟不可分」的論調，則又為重新檢討美日同盟體制的存續提供了一個新的契機，1994 年日本的「樋口報告」與 1995 年美國的「奈伊報告」則更進一步揭示美日同盟未來發展的新方向。

第一節 冷戰後東北亞國際體系的特徵及變化

蘇聯的瓦解意味著冷戰時期的兩極體系正式結束，對美日兩國而言，失去了蘇聯此一共同敵人，結果卻是更加突顯了美日在經貿議題上的摩擦，致使美國國內掀起一股「日本威脅論」的聲浪。美國布希政府於 1990 及 1992 年發表兩次「東亞戰略報告」，宣示美國將逐步裁撤駐亞太美軍至 10 萬人的規模，美蘇兩強將其駐軍撤離東南亞後「權力真空論」一時甚囂塵上。持續經濟高度成長的中共，在 1992 年宣示其南海諸島的主權，進而引發了「中國威脅論」的興起。「日本威脅論」遂逐漸被「中國威脅論」取代，崛起的中國因而成為美國此一時期最為關注的對象。

一、冷戰後東北亞國際體系之結構

1990 年代以來國際政治形勢的一個主要特徵是，延續了 40 多年的兩極體制崩潰消失後，多極化趨勢在全球範圍和區域範圍，都有明顯發展，不僅是世界和區域的經濟與政治體系，而且也包括國家間的關係都處於重要的轉變之中。

即使在波灣戰爭結束後，美國以勝利者之姿提出「國際新秩序」的口號，但

平實而論，雖然冷戰結束後世界上僅僅只有美國此一超強具備將軍力投射至全球各地的力量，但美國卻在國際經濟上不具一言九鼎的影響力，並且在區域安全等議題上需要與其他大國的合作與支持。因此對冷戰後國際體系的客觀描述應是一個「一超多強」朝向「多極體系」過渡的情境。¹ 冷戰雖然結束，但東北亞地區仍有不穩定的因素存在，例如朝鮮半島問題、日俄北方領土問題、日本侵略的歷史遺留問題、美日與北韓的關係正常化問題、美國對台關係問題等等，都不時地影響著此一地區的國際關係，而這些可以說是冷戰所遺留下來的產物，因此冷戰結束後的東北亞國際關係，在初期仍未完全脫離冷戰時期的情勢。

在雅爾達體制下，東北亞地區曾先後形成過美蘇兩極格局，以及由美、蘇、中、日「兩超兩強」構成的兩極—多極格局。進入後冷戰時期，伴隨著全球兩極格局的終結，東北亞戰略格局也開始發生重大變化。一個由美、中、日、俄等相對獨立的力量構成了「一超多強」的多極格局正在逐步形成。與冷戰時期此一地區的中美日蘇四角關係不同的是，未來的中美日俄四角關係主要的以不是對抗關係，而是一種均衡、平等，既相互合作，又互為對手的多邊關係。² 自冷戰結束後，東北亞地區權力平衡的特點，依照美國學者羅斯(Robert S. Ross)的看法，可描繪成兩個大國和兩個二流大國。其中的兩個大國是美國和中共，兩個二流大國是日本和俄羅斯，二流大國的安全各倚靠與一個大國的支持和克制。與冷戰時期美蘇兩國的力量均衡相比，他認為美中兩極力量均衡相對穩定些。由於中美兩國明顯的利益和能力，21世紀東北亞力量均衡的兩極結構將允許各大國以最低程度的不穩定來處理其利益衝突。即使如此，仍然會有不穩定和大國衝突升級的可能性。其中不穩定的一個潛在因素是，中共與美國這兩個大國在處理各自的較弱的夥伴—北韓和台灣問題上的無能為力。不穩定的第二個潛在根源是，四個大國之間的大國關係的流動性，以及由此造成的戰略文化的前景和目前力量均衡結構

¹ 周煦，**前揭書**，頁 18-19。

² 涂象鈞，「後冷戰時期的東北亞戰略格局」，**世界經濟與政治**（1995年1月），頁 57-60。

的轉變。³

二、美日關係與「日本經濟威脅論」

1980年代以來美國與日本除了經濟上的利害關係導致摩擦外，雙方在關於日本加強防衛力量的問題上亦爭論不休。美日雙方在對「蘇聯威脅」的看法上產生歧異，美方質疑日本的「專守防衛」與「綜合安保體制」的主張，在日方未能與美就此問題達成協議後，美國開始重新檢討其亞洲戰略，這當然涉及到美日安保條約的修改問題。⁴

1980年代末期以來，美國國內就出現了所謂「日本威脅論」，而「日本威脅論」的根據則是由於日本經濟力量的崛起以及美日間在貿易問題上的摩擦所致。1989年初，在美國國會外交委員會和共和黨議員中間傳閱一份題名為「日本對美國經濟侵略的衝擊」的內部文件。該文件寫到：美國在進行兩個正面的世界戰爭，一是同蘇聯進行軍事鬥爭，另一則是與日本進行經濟技術鬥爭。此外，美國許多雜誌所做的調查都顯示，多數的美國人認為日本的經濟將對美國的未來造成嚴重威脅。至此，所謂的「日本經濟威脅論」便成為當時美國主張「敲打日本」的社會及思想基礎。⁵ 美蘇冷戰終結的初期，對美國而言的威脅，也從冷戰前與蘇聯的軍事對抗進而被日本的經濟抬頭所取代。

尾隨「日本經濟威脅論」而來的，則是「日本軍事大國化警惕論」，1988年1月12日，美國政府發表了一份根據雷根總統指示成立的「長期戰略綜合委員會」(The Commission On Integrated Long-Term Strategy)之下屬機構提出報告，題名為「識別威懾」(Discriminate Deterrence)。此報告是以冷戰後時代將至的視野，提出針對美國的國家戰略及國防政策做修正的官方報告。該報告提出的背景乃出自

³ 羅伯特·羅斯(Robert S. Ross),「二十一世紀東亞的力量均衡:兩極結構的穩定性」,在**21世紀:世界格局與大國關係**,張蘊嶺主編(北京:社會科學文獻出版社,2001年),頁99-100。

⁴ 趙倩,《前揭書》,頁132。

⁵ 趙階琦,「冷戰後日美安全關係的變化與中國」,在**合作還是對抗—冷戰後的中國、美國和日本**,張蘊嶺主編(北京:中國社會科學出版社,1997年),頁302。

於：1. 美國開始發現「圍堵蘇聯」的政策出現侷限；2. 經濟財政上的考量；3. 蘇聯戈巴契夫政權的上台。該報告仍認為今後將對蘇採取「圍堵」戰略，但對於日本、中共等未來的軍事大國的崛起，也提出了因應多樣性危機的選擇方案。⁶ 大陸學者分析該報告稱：由於日本實力相對提高，或者由於日本經濟問題以及對蘇和對中政策的不一致，可以預料日美安全條約可能會因此而廢除。⁷ 之後美國軍方警惕日本軍事大國化的言論開始公開化。

1990年初，美軍一位高級軍官公開發表瓶蓋論，指出駐日美軍將發揮防止日本軍國主義化的瓶蓋作用。1990年4月，美國國防部發表題名為「展望二十一世紀亞太地區戰略格局」的戰略報告，報告中有系統地對美日關係的前景表示了嚴峻的看法。該報告雖然仍然把美日安全同盟體制，做為美國亞太政策的核心，繼續要日本充實防衛力量，但強調將勸阻日本不要發展能夠向海外投射戰爭的能力。不鼓勵日本發展與美軍的非互補性武器系統。⁸ 由此可以發現當時美國對日本政治和軍事大國化的憂心是相當強烈的。

1992年美國國防部起草的內部文件「國防計畫指導方針」明確提出：美國在全球範圍的政治和軍事作用是在歐洲、亞洲和前蘇聯阻止任何可能對美國構成挑戰的大國崛起。該文件還對日本和德國進行核武裝的可能表示關注，暗示美國將致力於阻止像日本和德國此般地區性強權取得同主要軍事大國一般的能力，特別是核武器和軍事投射能力。雖然該文件公開後，引起了有關國家的強烈反應，使得美國在正式文件中不得不做出修改。⁹ 上述經過也意味著隨著冷戰的結束，美國施壓日本增強其防衛力量的動機相較於前是減弱的。¹⁰ 隨著東西方緊張情勢的緩和，布希政府既沒有多少理由去敦促日本增加其防衛開支，也沒有多少理由對美日同盟間的作用和任務去重新予以分工。根據時任美國駐日大使阿馬科斯特

⁶ 西脇文昭，「アメリカの冷戦後戦略とその問題点—国防政策報告書の分析から—」，**國際政治** 第110号 (1995年10月)，頁156-158。

⁷ 趙階琦，前揭文，頁302。

⁸ 趙階琦，前揭文，頁302-303。

⁹ 席來旺，**美國的決策及其中國政策透析** (北京：九州圖書出版社，1999年)，頁262。

¹⁰ 邁克爾·H·阿馬科斯特(Michael H. Armacost)著；于鐵軍、孫博紅譯，**朋友還是對手—前美駐日大使說日本** (北京：新華出版社，1998)，頁84。

特(1989年5月到1993年7月)的說法,他當時並沒有接獲來自布希政府關於此類要求的訓令。¹¹ 美日同盟既然因失去共同的敵人致使互信不足,且似乎漸遭美國政府的忽視,同盟的機制及功能因此出現停滯和瓦解的可能。

國務卿貝克於1991年11月發表「扇形架構」(the Fan Framework)作為美國新的亞太戰略。雖然當中說明摺扇的核心扇骨是美日同盟,但這並不意味著當時美國消除了對日本軍事大國化的警惕。而1993年柯林頓總統上台後,又把經濟貿易問題放在對日政策的首位,並採取高壓政策企圖迫使日本在經濟談判中讓步,一度導致美日關係十分緊張。¹² 在此同時,世界正朝多極化發展,日本不僅作為一經濟大國,而且也希望增加作為政治大國的份量,這使得兩國在冷戰後所關心的問題逐漸發生變化,進而產生利益上的碰撞。這也反應在日本當時的輿論上,勇敢向美國說「不」成為了當時一句處理美日關係時重要的口號。

三、美國冷戰後初期的東亞戰略

(一) 布希時期

布希政府時期美國國防部於1990年4月發表的「東亞戰略報告」,揭示至2000年為止的十年間,將分三階段削減美國駐亞太的10萬前沿戰力部署的目標。第一階段減少駐日美軍約五至六千名,其後的兩階段中再決定是否減少。又該報告提出了冷戰後美國仍駐軍亞太地區的理由:1. 俄國仍在東北亞維持強大軍力; 2. 亞太國家的先進武器仍在擴散; 3. 朝鮮半島以及其他亞太地區仍可能爆發危機。¹³ 布希政府的亞太戰略充分反映在國務卿貝克於1991年11月11日在東京發表的「扇形架構」(the Fan Framework)一說中。¹⁴ 他將美國與亞太地區交往的

¹¹ 同前註,頁83。

¹² 趙階琦,「冷戰後日美安全關係的變化與中國」,在**合作還是對抗—冷戰後的中國、美國和日本**,張蘊嶺主編(北京:中國社會科學出版社,1997年),頁301-303。

¹³ "A Strategy Framework for the Asia Pacific Rim" (East Asia Security Initiative I, EASR), Department of Defense, April 1990.

¹⁴ Secretary Baker, "The US and Japan: Global Partners in a Pacific Community," *Dispatch* 2:13(Nov. 18, 1991): 841-846. James A. Baker, III, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, 70:5 (Winter 1991/92): 1-17.

結構體比喻為一把打開的摺扇，底部在北美洲，西向越過太平洋。摺扇的核心扇骨是美日同盟，向北伸展的扇骨是美韓同盟，而向南伸展的扇骨則是美國與菲、泰、澳等國的同盟，連接各扇骨的則是共享的經貿利益，而亞太經合會即是反映該等利益的組合。他強調美國必須和亞太及歐洲國家保持交往，如此美國才可成功地建立新的國際體系，因此提出建立一個「太平洋共同體」(a Pacific Community)以面對一個新的亞太局勢，而此一共同體是以經濟整合的架構、民主化趨勢的獎勵以及防衛結構的界定為三大支柱而構成。相對於中共等陸地社會主義國家，布希政府「扇形戰略」的「扇沿」，也就是亞大海洋戰略線上構成的帶狀區域，就成為向中共推動「和平演變」的「新(軟)圍堵線」。稍後，布希總統在啓程前往亞太地區訪問前夕，即明確指出冷戰結束後，美國的中國政策就是積極與中共交往以使其產生良性的變化，事實上就是假「建設性的交往」(constructive engagement)以「和平演變」中共，讓其成為實行市場民主體制的國家。

貝克認為，美國與亞太國家的雙邊安全條約關係以及前沿軍力部署仍然是亞洲安全結構的基礎。冷戰終結導致了美國友邦力量的增強，此亦對美國安全造成新的挑戰。因此他認為有必要對美軍的結構、防衛活動以及維持區域安定的手段加以調整。但由於亞太各國對安全的威脅認知不一致，因而類似歐洲的多邊安全組織難以建立，美國會注意亞洲發展多邊安全機制的動向，但認為此時尚不宜建立正式的多邊安全組織。布希政府其後又於1992年7月發表第二次的「東亞戰略報告」。¹⁵ 與1990年4月的報告相同，皆宣示了美國在冷戰時期所採取的全球遏止戰略的終結，並表示美國將調整並減少在該地區的軍力。其後駐紮在亞太地區的美軍，從1990年的13萬5600人減少到1995年的10萬224人。

美國政府於1989年5月提出了「超越圍堵(遏制)」的對蘇新戰略，而此一戰略在蘇聯及東歐共黨政權瓦解後，又逐漸演變為建立以美國為領導中心的「新世界」、「新時代」的思想。根據白宮的統計1990年到1991年期間，布希在各種講

¹⁵ "A Strategy Framework for the Asia Pacific Rim" (East Asia Security Initiative II, EASRI), Department of Defense, April 1992.

話中提到「世界新秩序」就多達 42 處。¹⁶ 由於此種「美國第一」、「美國價值觀」等思想的形成，使得美國其後的對中「交往」政策，容易被染上冷戰期間美歐國家與蘇交往的「和平演變」色彩，而有所謂「交往」以「促變」的意涵。

(二) 柯林頓時期

1992 年 11 月柯林頓當選總統後，提出「交往」(engagement)戰略，其後國家安全會議顧問雷克(Anthony Lake)又提出以「擴大」(enlargement)戰略代替冷戰時期的圍堵戰略。自此之後「交往與擴大」(engagement and enlargement)遂成爲柯林頓政府的對外戰略之核心。其中心目標有三：1. 以有效的外交及軍事力量強化美國的安全；2. 增進美國的經濟繁榮；3. 在海外推廣民主政治。¹⁷

柯林頓爲實踐其競選支票中提出的「振興美國經濟」以及「重視內政問題」，因此 1993 年 3 月國防部長亞斯平(Les Aspin)著手的長期戰略制定作業，當然就以「美國經濟復甦下大幅削減國防經費」爲主軸進行。亞斯平於 1993 年 9 月提出「全盤檢討(Bottom-Up Review)」報告。在報告的第一部份「冷戰後時期的國家安全保障」中，就明確地將「經濟的安全保障」與「軍事的安全保障」放在相同的位階之上。另外又舉出「北韓侵略南韓以及伊拉克攻擊科威特及沙烏地阿拉伯」時，要如何在兩個不同區域以最有效率的時間贏得戰爭的勝利。¹⁸ 「全盤檢討」報告的提出，標誌著美國在冷戰後的國家戰略及國防政策，將以經濟與安保作一連結，並以美國的國家利益爲第一考量的交往戰略。

柯林頓政府揭示了以經濟政策爲前提，並在對日及對亞洲政策上以經濟戰略爲基調的主張。日本在經濟上的勃興所帶給美國的壓迫感，替代了冷戰時期蘇聯的威脅，因而美國開始高唱「經濟安全保障」的論調，將經濟摩擦問題置於對日政策的首位。而 1994 年 2 月柯林頓與細川護熙會談中對於新經濟協議談判破裂，使得美日關係蒙上陰影。在布希政權後半至柯林頓政權的初期，在冷戰結束的影

¹⁶ 席來旺，*前揭書*，頁 256。

¹⁷ 周煦，*前揭書*，頁 46-47。

¹⁸ Les Aspin, *Report on the Bottom-up Review* (Washington D.C.: Department of Defense, Oct. 1993).

響下，日美安保體制亦有如失去方向感般呈現出「漂流」的狀態。¹⁹ 而上述「全盤檢討」報告對美日安保同盟體制的影響，即在於「安保與經濟不可分」此一論點上，因此美日兩國國內皆針對此一問題提出過反論，這也促成了其後美國對其同盟關係的全面檢討。²⁰ 如奈伊這樣的戰略學者們擔心，美國從東亞地區撤軍將會導致該地區的不穩定並損及美國利益。由於這樣的戰略思路被柯林頓政府所接受，因此在 1995 年 2 月「奈伊報告」出爐後，美國在亞太軍事力量的削減計畫才得以停止。

四、美中關係與「中國威脅論」

天安門事件對美中關係造成很大的衝擊，因為它打破了美國對中共因經濟發展進而朝政治體制改革發展的期待。但儘管發生了天安門事件，美國也不希望因此斷了與中共的高層對話管道，破壞自 1980 年代以來所構築的美中關係。²¹ 1991 年波灣戰爭起，美國開始介入波士尼亞、索馬尼亞等國的內戰。由於美國此時正忙於介入各地所爆發的衝突，因此亦需要中共對美國行動的理解，進而在聯合國安理會上採取支持或不反對的立場。當時的布希政府希望透過擴大與中共交流，達到維護人權以及抑制武器輸出的目的，採取的是「建設性的交往」(constructive engagement)政策。

波灣戰事告一段落後，由於接近總統選舉，主張對中「建設性交往」的布希總統受到來自占眾議院多數的民主黨議員的抨擊。加上此時中美之間的經濟摩擦檯面化，因此國會開始對中改採以改善人權為條件來換取最惠國待遇的經濟制裁手段。接著 1991 年蘇聯的解體則使得美中關係在戰略上產生很大的改變。1972 到 1992 年的 20 年間，中美關係得以維繫的主要因素是共同的戰略利益，即對付

¹⁹ 渡邊昭夫，「日米安全保障關係の新展開」，**國際問題** No. 456(1998 年 3 月)，頁 23。神谷万丈，「日米同盟の展望—米国の眼」，**國際問題** No. 491(2001 年 2 月)，頁 35。

²⁰ 西脇文昭，前揭文，頁 170-172。

²¹ Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992), 224-229.

蘇聯的威脅。隨著美蘇關係的緩和與蘇聯全球戰略的變化，特別是柏林圍牆倒塌後，這個因素的作用逐漸減弱。1991 年底蘇聯正式解體後，美中之間戰略合作基礎喪失，使得兩國關係的基礎變得非常薄弱，因此意識形態以及價值觀上的差異被凸顯出來。此時美國國內亦有中國研究者指出美國不應將中共視為潛在的同盟者，或將其視為戰略夥伴。²² 因而所謂的冷戰思維在冷戰終結前後的一段時間內，對美國的對外戰略產生了重要的影響，其影響力甚至延續至今。冷戰思維的兩項重要特徵：1. 非友即敵以及必須確立一個頭號敵人的觀念；2. 過分強調國家間意識形態或價值觀念的對立。²³ 這兩種先入為主的思維慣性，亦伴隨美國領導人步入了冷戰後時代，並分別對美日關係、美中關係產生了一定程度的影響。

在上述美日關係因貿易問題惡化、美國計劃縮小在亞洲的軍事規模等情形下，加上蘇聯解體，中共在北方的威脅暫時解除，亦伴隨美蘇相繼撤離在東南亞的軍事基地，中共因此展開在南中國海的勢力擴張。1991 年蘇聯自金蘭灣撤退，接著美國在 1992 年 11 月正式歸還菲律賓使用了百年以上的蘇比克海軍基地，也因此美國喪失了在東南亞的永久軍事據點。美蘇兩大強自東南亞的軍事基地撤離，在東南亞地區，失去霸權秩序後的「權力真空論」甚囂塵上。²⁴ 中共於 1992 年 2 月 25 日公佈「中華人民共和國領海及毗連區法」，對其中第二條所列各群島及島嶼，包含爭議中的西沙群島、南沙群島以及東海的釣魚台群島等所有島嶼宣示享有主權。中共總書記江澤民隨即於同年 10 月的 14 大，首次提到了「防衛領海主權與海洋利益」²⁵，再加上外界對中共購買航空母艦的報導，更加劇了美、

²² Harding, *op. cit.*, p. 333.

²³ 任曉、胡泳浩，*前揭書*，頁 108。

²⁴ 關於「權力真空論」的文獻探討，請參閱 William J. Crowe Jr. and Alan D. Romberg, "Rethinking Security in the Pacific," *Foreign Affairs*, 70:2(Spring 1991):124; Stephen W. Bosorth, "The United States and Asia," *Foreign Affairs* 71:1(Winter 1991/92):116; Robert B. Oxnam, "Asia-Pacific Challenges," *Foreign Affairs* 72:1(Annual special issue):62; Sheldon W. Simon, "US Strategy and Southeast Asian Security: Issues of Compatibility," *Contemporary Southeast Asia* 14:4(March 1993):303; Larry M. Wortzel, "China Pursues Traditional Great-Power Status," *Orbis* 38:2(Spring 1994):167; Barry Buzan and Gerald Segal, "Rethinking East Asian Security," *Survival* 36:2(Summer 1994):8.

²⁵ 江澤民，「加快改革開放和現代化建設步伐，奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利，在中

日以及東南亞國家「中國威脅論」的升高。²⁶

因此約在美軍撤出菲律賓的軍事基地的 1992 年，美國國內「中國威脅論」的聲音開始出現。芒羅(Ross H. Munro)一篇名為「正在覺醒的巨龍：亞洲真正的威脅來自中國」的文章中指出中共近年來積極自前蘇聯取得先進武器，將顯著提高北京投射軍力至外部地區的能力，並提出北京視蘇聯的崩潰以及美軍自蘇比克灣及克拉克空軍基地撤離是加強其亞太地區地位的最佳時機。他認為中共將會侵犯到美國的切身利益，因此美中關係最大的問題既不是人權問題，也不是雙邊貿易問題，而是兩國安全利益之間的基本衝突。²⁷ 接著美國學者杭廷頓發表「文明衝突論」，以「民族衝突」為核心論述，再擴大成包括由宗教與文化所組合而成的「文明」間的對立性思維。接著更進一步將伊斯蘭世界與儒教的中國連結起來，並認為儒教與伊斯蘭兩大文明的軍事結合已然形成，藉由成員間相互獲得所需的武器及技術，並以此為橋樑與西方做一抗衡。²⁸ 中共是冷戰結束後，少數仍信奉共產主義的政權，即使進入 1990 年代距其實行改革開放政策也有近 20 年之久。但由於美國唯一的敵人消失，加上中共因經改所形成的龐大經濟潛力，使得中共很容易替代前蘇聯而成為美國的假想敵。

針對「中國威脅論」，中共領導階層也利用了各種國際場合對外宣示中共的國防政策以及不對外侵略的立場，1993 年中共總理李鵬即對來訪的馬來西亞總理馬哈蒂強調：「有人散佈所謂『中國威脅論』是別有用心的，……中國即使強大了，也不會威脅世界任何國家，不會謀求勢力範圍。霸權主義違背中國的國家利益與民族利益，我們既反對別人這樣做，中國自己也決不這樣做。」²⁹ 中共

國共產黨第十四次全國代表會議上的報告」，*新華月報*，1992 年 11 月，頁 15。

²⁶ 添谷芳秀，「ASEAN 地域フォーラムと中国」，在*脱冷戦期の中国外交とアジア・太平洋*，高木誠一郎編（東京：日本國際問題研究所，2000 年），頁 62。天兒慧，「序章 中国は脅威か」，在*中国は脅威か*，天兒慧編著（東京：勁草書房，1997 年），頁 4。

²⁷ Ross H. Munro, "Awakening Dragon: The Real Danger in Asia is From China," *Policy Review*, No.62 (Fall 1992), pp.10-16. 其後芒羅又於 1997 年與伯恩斯頓(Bernstein)發表相關主張，請見伯恩斯頓(Richard Bernstein)、芒羅(Ross H. Munro)著；隋麗君譯，*即將到來的美中衝突*（北京：新華出版社，1997 年）。

²⁸ Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilization?" *Foreign Affairs* 72:3(Summer 1993):22-49.

²⁹ 「李鵬總理歡宴馬哈蒂總理並同馬哈蒂總理舉行會談」，*新華月報*，1993 年 6 月，頁 107。

副總理兼外長錢其琛於 1995 年參加第 28 屆東協外長會議時也駁斥了「中國威脅論」的說法。³⁰ 當然中共也利用了官方媒體來反駁「中國威脅論」，1995 年 12 月 23 日人民日報發表的觀察家文章，即強調了中國經濟增長雖然較快，但目前仍處於較低水平，中國仍屬於發展中國家，且人均國民收入還很低。另外又強調中共的軍費近年來雖有增長，但是若扣除通貨膨脹的因素後，實際增加的購買力極其有限，不論從相對指數或是從絕對數值來看，中共的軍費增加率都極其有限。文中更暗示美國是製造「中國威脅論」的主要國家。其目的是：1. 製造輿論，以便向中國施加壓力和干涉中國內政；2. 歪曲中國形象，挑撥中國同鄰國的關係，以便限制中國的發展；3. 賊喊捉賊，轉移視線，將矛頭引向中國以便維護自己的霸權地位。³¹

然而「中國威脅論」的興起，雖然中共以嚴詞加以駁斥，但仍無法完全消弭，因此在分析此一問題時，吾人不能不考慮到下列情況：

1. 中共主觀上有無威脅他人的意圖，與客觀上會不會令人擔心這種威脅產生，是兩回事；
2. 「中國威脅論」指的不是現狀，而是一種趨勢，一種將來要發生的事。因此中共將來會不會造成「威脅」，端賴未來事實的證明，不能僅僅憑今日口頭上的保證；
3. 中共與周邊許多國家都存在著歷史遺留下來的邊界糾紛，其中包括南海領土及釣魚島領土爭議。從維護其主權與領土完整的角度來看，中共絕不可能放棄固有領土主權的合法權益，任何中共領導人也不可能從此一立場後退。³²

布希總統時期，即使因為對中共的人權狀態感到不滿意而受到來自國會的強大壓力，但出於與中共全面交往乃是促使中共改變的適當途徑此一戰略思維，

³⁰ 「第二屆東盟地區論壇會議和東盟對話會議先後在汶萊舉行，中國副總理兼外長錢其琛在東盟論壇發表講話」，**新華月報**，1995 年 9 月，頁 146。

³¹ 「中國發展有利於世界和平與進步—駁中國威脅論」，**新華月報**，1996 年 3 月，頁 142-144。

³² 陳有為，**天安門事件後中共與美國外交內幕——一位中國大陸外交官的歷史見證**（台北：正中出版社，1999 年），頁 337-340。

因此仍給予中共最惠國待遇。柯林頓總統於 1993 年 9 月批准與中共「全面交往的策略」。美國與中共在包括貿易、人權及武器擴散等問題上歧見很大，但是柯林頓政府認知中共對美國的利益影響重大，而且與日俱增，因此必須與之交往。而其理由出於在諸多區域和全球問題上，需要中共的合作或不反對。且圍堵中共將使該問題難以解決，又會影響美國與盟邦的關係，況且沒用盟邦認為圍堵政策是明智的。然而美國並未排除圍堵中共的可能。時任亞太副助卿貝德指出，如果中共改變路線而在國際上變成一個危險和擴張主義的行為者，美國未來有充分的時間採取不同的策略，並會獲得其他國家的支持。³³ 根據美國商務部的統計，1996 年 6 月美國對中貿易逆差首度超過對日本的貿易逆差，這為美國國內輿論從日本威脅轉變為中國威脅，又提供了一項依據。因此可以說 1990 年代美日同盟的發展過程，也是「日本威脅論」在美國走向消退，「中國威脅論」隨之興起的一個過程。雖然美國政府並未公開地明示中共為威脅，但「中國威脅論」的市場依然存在，並未因政府與中共的交往政策而消失。

³³ 周煦，**前揭書**，頁 154-155。

第二節 1996 年美日安保聯合宣言

如前所述由於美日兩國一連串的經貿摩擦及冷戰後美國在全球及亞太安全戰略的調整，使得美日聯盟於此時陷入了瀕臨瓦解的「漂流」期。但其後柯林頓政府已將扭轉美日貿易逆差的重點，放在加強自身的國力上面，柯林頓政府意識到，平衡美日經濟關係的起點，是重新加強國內的經濟基礎，並非不斷地以同盟關係向日本施加壓力。縱使敦促日本開放市場、承擔更多責任、不該再搭便車的觀點由來已久，但關於取消美日同盟的觀點，並未能成為絕對優勢的主流意見，政策制訂者的前提依然是在安全框架不受到破壞前提下，進行內部修訂及調整。因而美日終究沒有因為貿易摩擦而導致同盟關係的決裂，雙方的繼續合作反映了美日關係發展的幾個面向：1. 雙方經濟上相互依賴甚深；2. 雙方在安全戰略上仍有共同需要；3. 政治上美日仍需相互支持。³⁴ 而美日雙方在此一地區的共同利益以及相互依存的程度，也決定了其後同盟關係是進一步得到強化、而非因為貿易摩擦而肢解破裂。

從冷戰結束以來的美國對亞洲政策可以發現，在亞太地區的國際戰略環境發生了重大變化之後，美國重新提出了加強美日安全同盟做為因應，並對日本實行以「安全聯盟、政治協商、經貿合作」為三大支柱的總體政策。³⁵ 美國實際上改變了先前突出美日經貿摩擦，在經濟上對日施壓的做法，注意緩和兩國經濟衝突，並加強在地區的經濟合作。

一、1994 年 8 月日本「樋口報告」

自冷戰後至 1995 年，美日同盟歷經了一段漂流(放任自流)期。由於美國在冷戰後初期成了世界上唯一卻又呈現衰退趨勢的超級大國，俄羅斯雖繼承前蘇聯但勢力卻大幅萎縮，日本的崛起力量最被視為強勁，而中共在 1989 年天安門事件

³⁴ 詹世亮，「冷戰後的美日關係」，**國際問題研究** (1995 年 1 月)，頁 1-7。

³⁵ 王帆，「美日經貿關係與美日同盟」，**國際關係學院學報** 第 2 期(2001 年 2 月)，頁 33-35。

後，正處於西方的制裁聲中。在此情況下，美日同盟在失去內外動力的情形下，處於一個前途受爭議、急待重構的放任自流期。日本外務省於 1991 年度的外交藍皮書中，即提到「隨著東西對立的消失，同盟關係這一迄今為止規定美日關係的政治條件在輿論中的說服力減弱」。³⁶

1994 年春天北韓拒絕妥協且繼續發展其核武計畫，使美國準備對其展開經濟制裁及封鎖、甚至是發動戰爭。當美國政府及美軍與日本討論可能的聯合作為時，日本政府卻無法派出任何軍隊或提出任何重要的計畫。時任駐美大使的栗山尚一對美日同盟的功能及存續抱持強烈的危機感，栗山認為北韓核武危機同時也為美國考慮「美日安保共同宣言」展開了契機，美國國防部對朝鮮半島爆發戰爭危機時，美日如何共同合作、有效因應產生了極大的危機意識。³⁷ 由於冷戰終結後美國仍在日韓部署大量軍隊，也使得美國政府受到國會及輿論的強大壓力，因此必須對此做出強有力的說明，這也就促成了其後「美日安保聯合宣言」的產生。

再者，美日間存續已久的貿易摩擦問題，在 1995 年年底時美國官員已對日本的經濟威脅重新定義，他們已經不再擔心日本的經濟會超越美國。在美國國內的景氣得到全面復甦後，美國一般民眾也不再關切來自於日本的威脅了。美國政府內部，特別是國防部以及國務院內，在北韓企圖發展核子武器以及愈來愈擔心中共未來角色變化的情形下，開始重視到美日之間在政治及安全層面的發展。³⁸ 美日同盟再定義也因此展開了契機。

1994 年起，美日兩國都啟動了有關冷戰後東亞安全戰略，以及美日同盟重新定位的新一輪研究。在日本方面，1994 年 2 月首相細川護熙成立了一個名為「防衛問題懇談會」的首相私人諮詢機關，此懇談會是以時任朝日啤酒公司會長樋口

³⁶ 日本外務省，**外交青書 1991 年版**，頁 20。

³⁷ 野山智章，「21 世紀の日米關係を考える(1)」(1999 年 3 月 20 日)，<http://www.seikyo.org/21c1.html>。

³⁸ 吉拉爾德·柯提斯(Gerald L. Curtis)編；國防部史政編譯室譯印，**美日關係的新觀點** (台北：國防部史政編譯室，民國 91 年)，頁 376-378

廣太郎爲首，成員包含了西廣整輝(前防衛事務次官)、渡邊昭夫(時任青山學院大學教授)等重要人士。並於 1994 年 8 月 12 日，村山富市但任首相期間，提出了一份題名爲「日本安全保障與防衛力量的應有姿態－面向 21 世紀的展望」的報告書(又稱樋口報告)。³⁹ 由於此一報告書歷經了細川護熙、羽田孜以及村山富市三任內閣，除了具有政治上非自民黨政權的背景外，又因爲此一報告與歷來防衛政策相關文書不同，並非是由防衛廳長官而是由首相私人諮詢委員會來主持。⁴⁰ 因此引發日本國內外的關注，質疑是否日本在安全保障及防衛政策上將出現變化。

報告書強調：1. 重視多邊安全保障合作；2. 充實美日合作；3. 整備有效率的防衛能力。由於是由首相主導進行安保政策的修正，因此引起了日本國內的重視。但報告內容中強烈地反應了日本防衛廳的意向，似乎也與前首相細川當初設立此一諮詢機構所欲達成的目標有所出入。⁴¹ 又因報告強調了日本的自主防衛能力和多邊安全的重要性，因而在日美兩國引起很大的迴響，且被視爲日本追求自主防衛和脫美路線的跡象。⁴² 「樋口報告」起草人之一的渡邊昭夫即表示，該報告確實包含「亞洲志向、自立志向、多邊志向」，但這並不等於是脫美傾向，而是主張在冷戰後有必要以這些因素來改變美日同盟。⁴³ 渡邊表示在「美日安保再定義」的過程中，「樋口報告」的提出是日本爭取到了主動，而非與美國展開競爭，且事後證明了 1995 年奈伊的報告也採取了日本的想法。⁴⁴

日本的「樋口報告」在美國也引起了許多討論，也有專家學者認爲日本之所以提出發展多邊安全的訴求，是源自於柯林頓政府在對日政策上過度以經貿問題

³⁹ 全文請參見，防衛問題懇談會「日本の安全保障と防衛力のあり方」(1994 年 8 月 12 日)，<<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19940812.O1J.html>>。關於此防衛問題懇談會的功能，請參閱船橋洋一，*同盟漂流* (東京：岩波書店，1998 年)，頁 259-266。

⁴⁰ 渡邊昭夫，前揭文，頁 22。

⁴¹ Koji Murata, "Japan's Security Policy and U.S.-Japan-China Relations," in *An Alliance for Engagement-building cooperation in security relations with China*, ed. Benjamin L. Self and Jeffrey W. Thompson (Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 2002), p.132.

⁴² 金熙德，「日美同盟『再定義』及其未來趨勢」，*國際政治* 第 9 期(2000 年 9 月)，頁 83-84。

⁴³ 渡邊昭夫，前揭文，頁 25。

⁴⁴ 野山智章，「21 世紀の日米關係を考える(2)」(1999 年 4 月 3 日)，<<http://www.seikyo.org/21c2.html>>。

為中心並且敲打日本的結果。⁴⁵ 1994年11月美國國防大學附屬之國家戰略研究所(INSS)即發表一份關於「美日安保再定義」的報告，當中指出日本對於美軍撤離亞洲、多國間的安全保障對話以及自主防衛展開了高度的關切，並在結論中直指美日同盟的基礎正在動搖，並提出建言期盼美國與日本政府針對賦予同盟新的使命及任務展開對話。⁴⁶ 由此可知美日安保的重新定義，是美日兩方透過政策上的思辯，是一種交互作用下的產物，並非美國單方面的主導所致。

二、1995年2月美國「奈伊報告」⁴⁷

美國方面，1994年11月白宮決定對日本採取集中的主動行動，並決定由國防部而非國務院主導。在國防部部長裴利的支持下助理部長奈伊立即著手工作。1994年9月奈伊出任負責國際安全事務的助理國防部長後，深知日本方面希望確定美國未來對日安全政策的方向，因而積極主張改變柯林頓政府對日本的安全政策，加強美日安保體制。首先他和其他有關高級官員開始同日本方面討論新的防衛計劃大綱對於美國的重要性並傳達美國的希望，即希望是一種美日雙邊同盟，而不是以聯合國或多邊主義成為日本未來戰略大綱的基礎。

接著奈伊迅速地獲得授權進行部門間的亞太政策評估，目的是制定一種新的協調一致的東亞戰略，清晰地闡明美國的承諾和利益，重新激發亞太國家對美國在該地區存在的信心。其後奈伊啟動了重新評估1978年美日防衛合作指針進行美日對話，目的是就擴大日本在同盟內一系列的作用和使命建立起雙邊共識。根據奈伊的設想和美國的主動行動，美日開始重新檢討研究美日同盟的「再定義」。而一連串反思和重新定位的結果便是1995年2月發表的在奈伊主持下完成的「東亞戰略報告」，又稱「奈伊報告」。雖然朝鮮半島事態對安全保障來說屬於迫切性的危機，但美日安保體制並不僅僅針對朝鮮半島事態，而是同時針對地區

⁴⁵ 船橋洋一，**前揭書**，頁265。

⁴⁶ 田村重信，**日米安保と極東有事**（東京：南窓社，1997年），頁66-67。

⁴⁷ “United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region,” *East Asian Strategy Report: 1995*. Department of Defense, February 1995.

全體的安全保障而「再定義」。因此，以長期的戰略角度觀察，則明顯對中共有所顧慮。「奈伊報告」也指出東亞地區存在的不確定性及不安定因素，其中也特別強調中共。

此一報告的發表，修正了老布希政府時期以收縮兵力為特徵的亞太安全戰略思路做了修改，標示了美國對日戰略新階段的開始，也標示者美國重新把安全放到了美日雙邊外交的首位，結果是阻止了美日同盟的漂流(放任自流)，並以此為契機，美國和日本得以重申美日安全夥伴關係的重要性。其要點有三：

1. 在冷戰後首次表明不再從亞洲撤軍，停止分階段削減駐軍的進程，提出在未來 20 年內保持 10 萬駐東亞美軍；

2. 再次確認美日同盟的關鍵性作用和地位，強調維持和加強美日同盟是美國亞太安全戰略的基石，多邊安全安排將對其發揮補充而不是替代的作用；

3. 闡明安全同盟、政治合作和經貿關係是支撐美日關係的三大支柱，美國應從長遠戰略觀點看待對日關係，不能因經貿摩擦而動搖同盟的基礎。⁴⁸

而奈伊又對美國此一亞太安全政策做一補充說明談到：我們與日本的關係就像是一張由安全、經濟和政治組成的三條腿的凳子。為了使凳子保持平衡，我們必須對每條腿都給予關注。但同時凳子的架構使三條腿都緊密地結合在一起，我們無法將美日關係中的三個因素完全割裂開來，正如用凳子的一條腿來對付另一條腿會使凳子顛覆一樣，將安全與貿易掛勾作為能獲取短期利益的戰術會導致我們的全面關係產生風險。⁴⁹ 奈伊重新闡述了亞太地區的安全保障需要靠以美國主導的雙邊同盟關係來維繫，地區的多邊對話機制的建立及深化從長期的觀點來看有其必要性，但是仍無法取代美國與其亞太同盟國家的雙邊關係。重申美軍在亞太地區的存在為此地區的繁榮提供了有力而長遠的條件，因此主張將美軍撤退的安全問題與貿易問題做一連結的論調實在昧於現實且不符合美國利益。

曾參並主導 1994 年「樋口報告」的日本學者渡邊昭夫即認為，「奈伊報告」

⁴⁸ 楊伯江，「日美關係的漂流」，在**顛簸的日本**，薛君度、陸忠偉主編（北京：時事出版社，2000 年），頁 135-136。

⁴⁹ Joseph S. Nye, "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs* 74:4 (July/Aug 1995): 99.

與布希時代的兩次「亞太戰略架構報告」有著明顯的不同，此一報告的產出並非僅是美國一己的政策宣示，而是美日兩國間相互作用之下的產物。因此可以說美日安保體制的再定義過程中，僅僅是美國一方面主導的說法是不符合事實的，「樋口報告」對美國方面的決策過程中產生了一定的影響力。⁵⁰

三、1995 年 11 月 日本「新防衛大綱」⁵¹

1995 年 11 月 28 日，日本內閣會議正式通過新的防衛計畫大綱，以取代沿襲了 1976 年三木內閣時期制定的防衛計畫大綱。作為冷戰後防衛政策政策基本方針的日本「新防衛大綱」相較於 1976 年的「舊大綱」有以下幾項主要內容：

1. 自衛隊在縮編與精簡武器裝備的同時，謀求防衛力量「從量到質的轉變」，實現裝備的高技術化與大型化、運用的合理化與效率化；
2. 給美日同盟以突出位置，稱其不僅對日本的安全，而且對日本週邊地區的和平與穩定都將發揮重要作用，因此「是必不可少的」，正式提出要予以強化。提出了與美國進行密切軍事合作的四大措施，包括通過聯合演習、共同訓練以及加強技術交流、情報交換和政策磋商等，推動協同一體化。共同對付任何規模的侵略。當日本週邊發生衝突時，謀求運用同盟體制予以解決。在參加 PKO 方面進行合作；
3. 強調日本的防衛自主性，樹立積極謀求參加國際貢獻的「新自衛隊形象」，建立「多功能型的自衛隊」。作為自衛隊的主體任務，在「國土防衛」外，新增「構築更為穩定的安全環境」、「有效地對付多樣化的新危險」及參加聯合國維和行動(PKO)等與之並列。⁵²

⁵⁰ 渡邊昭夫，前揭文，頁 25。關於日本「樋口報告」在美國所產生的決策影響，請參考 Michael Green and Patrick Cronin, *Redefining the U.S.-Japan Alliance: Tokyo's National Defense Program Outline*, Institute for National Security Studies, National Defense University, McNair Paper 31, November 1994, <<http://www.ndu.edu/inss/macnair/mcnair31/mcnair31.pdf>>.

⁵¹ 「平成 8 年度以降に係る防衛計画の大綱」(1995 年 11 月 28 日)，日本防衛廳網站，<<http://www.jda.go.jp/>>。

⁵² 西原正、土山實男編，*日米同盟 Q&A100* (東京：亞紀書房，1998 年)，頁 214-215。楊伯江，前揭文，頁 137。

新舊大綱的另一項差異在於，「舊大綱」中明載「針對限定及小規模的侵略，原則上以一己之力排除之」的文字，在「新大綱」中改以「發生直接侵略事態時，……在與美國適當的合作下…」的形式出現。⁵³ 日本讀賣新聞針對新舊兩個大綱做了一比較，發現 1976 年防衛計畫大綱只有三個地方提到美日安保條約或美日關係，而新的防衛計畫大綱卻有十三處提及。日本新防衛大綱因此也被柯林頓政府有關部門視為 1995 年對日工作的最大成果，奈伊對此甚為自豪。⁵⁴

此外，新防衛計畫大綱的措辭也為日本在地區安全中的作用打開了門戶，而又避開了日本憲法是否允許進行集體防衛活動的難題。大綱中提到：「如果日本週邊地區發生將對國家和平與安全產生重要影響的事態，日本將根據憲法及其他相關法律法規做出適當反應，必要時對聯合國的行動提供適當支援，確保關於美日安全的安排得以順利、有效地實施。」而所謂「集體自衛權」就是指在本國並未直接受到攻擊而與本國關係密切的國家遭到武力攻擊時，本國以武力去阻止這種進攻的權力。長期來日本政府內部就有這樣的看法，即日本政府具有集體自衛權，這是聯合國憲章第 51 條賦予的，並由 1951 年舊金山合約第五條和 1960 年新美日安全條約的序言所承認的，但這一權利的運用為日本憲法第九條所禁止。

此防衛計畫大綱不點名地強調了來自中共的「威脅」，稱「日本週邊地區存在著包括核武器在內的強大軍事力量，許多國家以經濟發展為背景致力於軍事力量的擴充與現代化」。在修訂大綱的過程中，防衛廳和外務省就曾提出新大綱要明確寫入「來自中國的威脅」，但由於當時村山首相所屬的社民黨的反對，才在最後的文件中刪去了有關「中國威脅」的語句。然而即使進行了上述的修改，村山首相本人在 1995 年 10 月對日本自衛隊的一次演講中還是採用了最初的有關「中國威脅」的語句。⁵⁵ 由此看觀察出日本官僚部門與政治人物間對中共是否

⁵³ 西原正、土山實男編，前揭書，頁 215。

⁵⁴ 楊伯江，前揭文，頁 139。

⁵⁵ Michael J. Green and Benjamin L. Self, "Japan's Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism," *Survival* 38:2 (Summer 1996): 44.

為威脅的態度上，即使在認知上趨近或是得以相互理解，但在公開的言談中卻因為有所顧忌而有著某種程度的差距。

在大綱的最後明確提到「由於預想到將來情勢發生重要的變化，需要對防衛力量進行應有的調整，因此應依照當時的情勢，作出新的檢討」。⁵⁶ 據判是出於對自身的防衛計畫政策決定過程過於僵化的警戒，並隱含應與時俱進並仿效美國定期提出防衛政策檢討的習慣。

「新大綱」不僅重新確認了美日安保體制，並且將該體制的作用從日本的防衛推向了雙方在地區以及國際防務上，為冷戰後美日同盟的「重新定義」找到了新的支點。根據美日兩國原先的安排，克林頓原訂於 1995 年 11 月於日本大阪舉行的 APEC 會議期間訪問日本，且美日兩國已商定由兩國領袖共同發表「美日安全保障聯合宣言」。藉此機會與日本之「新防衛計畫大綱」相互連結做一前後呼應之勢。但由於 9 月發生美軍士兵強暴沖繩少女事件激起當地民憤，導致美日關於基地談判無法達成協議，再加上美國當時行政部門與立法部門發生預算上的爭議問題，導致政府部門無法順利運作，柯林頓因此無法出席日本大阪舉行的 APEC 會議，結果才造成日本「新防衛計劃大綱」比「美日安保聯合宣言」早一步發表的情形。⁵⁷

四、1996 年 4 月「美日安全保障聯合宣言」

1996 年 4 月美國總統柯林頓訪問日本，與日本首相橋本龍太郎共同發表了「美日安全保障聯合宣言」。⁵⁸ 聯合宣言的發表標示著了冷戰後美日同盟一個新階段的開始。聯合宣言中提到了：「美日兩國將來的安全和煩如與亞太地區的未

⁵⁶ 渡邊昭夫，前掲文，頁 26。

⁵⁷ 邱坤玄，「中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成」，在**中共十六大之後內部暨國際環境評估國際研討會論文集**，台北市，民國 91 年 12 月 18 日，政治大學中山所編(台北市：編者，2002)。阿部純一，「中国と日米同盟の戦略関係」，**問題と研究** 第 27 卷 4 号(1998 年 1 月)，頁 18-19。渡邊昭夫，前掲文，頁 25-26。蘇格，「亞太安全中的四大國關係」，**世界經濟與政治** (1996 年 10 月)，頁 61-64。

⁵⁸ 「クリントン米大統領訪日関係，日米安全保障共同宣言(21世紀に向けての同盟)」(1996 年 4 月 17 日)，**東京大學田中明彦研究室網站**，<<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/>>。

來密切相關。而這個地區仍然存在著不穩定和不確定因素」，「不安定、不透明的情勢依舊，朝鮮半島緊張關係繼續、未解決的領土問題、潛在的區域紛爭以及大量破壞性武器的擴散，是這個地區不穩定的主要因素」。為此，美日同盟將「繼續成爲 21 世紀亞太地區維護穩定與繁榮的基礎」，「當日本週邊地區發生的事態對日本的和平與安全產生重要影響時，兩國將進行磋商與合作」。⁵⁹

關於美日安保體制的重新定義，則提出：「日本的防衛最有效的架構，是以兩國的密切防衛合作和以安保條約爲基礎的美國武力之抑止效果，這是日本安全保障的基礎。」承襲上述「奈伊報告」的精神，宣言中亦提到：「美國在日本目前的防衛能力水準在亞太地區將維持約 10 萬兵源的前沿佈署兵力。」⁶⁰「因應國際情勢的變化，美日防衛政策以及在日本的美軍組成結構，包括軍事態勢研判，兩國將緊密協議。」⁶¹「有關美日防衛合作的指導方針之重新評估，日本週邊有事兩國將合作研究。」⁶⁰ 在宣言中，日本首相確認新防衛計畫大綱所闡明的防衛政策，即日本的防衛力量應該在冷戰後的安全環境中發揮適當作用。兩國領導人同意重新評估 1978 年的美日防衛合作指針。

1996 年美日安保聯合宣言中，第五點中的(b)項談到雙方爲了構築更緊密的合作關係，因此將展開針對 1978 年舊防衛指針的修改工作。該項提到：

兩國領袖將針對日本週邊地區所可能發生、對日本的和平與安全產生重大影響的事態，展開美日間合作的研究，並對促進雙方政策調整的必要性意見一致。

61

比照 1978 年美日防衛指針，第三大點「日本以外的極東地區事態中對日本安全產生重大影響時的美日合作」中所記載：

日本以外的遠東地區事態中對日本安全產生重大影響時，關於日本對美軍行

⁵⁹ 楊伯江，「日美關係的漂流」，在**顛簸的日本**，薛君度、陸忠偉主編，頁 139。

⁶⁰ 楊志恆，「美日安保條約延伸涵蓋範圍戰略涵義之研究」，**中華戰略學刊** 夏季號(民國 86 年 6 月)，頁 189-190。

⁶¹ 「クリントン米大統領訪日関係，日米安全保障共同宣言(21世紀に向けての同盟)」(1996 年 4 月 17 日)，**東京大學田中明彦研究室網站**，<<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/>>。

動便利上所應進行的供給……先進行相互研究。⁶²

將上面從「舊指針」與「聯合宣言」所引述之內容兩相比較，在文字意義上有四點值得觀察之處：

1. 從「遠東地區」改變為「日本週邊地區」，意味著美日間的軍事合作在地理範圍上的擴大；

2. 從「事態」到「可能發生的事態」的文字表現可謂相當細緻，使得美日軍事合作的狀態，將不限於緊急或戰時的事態，「平時的事態」也將涵蓋其中；

3. 「日本安全」到「日本的和平與安全」的轉換說法，展現了美日軍事合作的發動將不限於直接對日本安全造成影響的狀態，意味在任何狀態及場合下皆符合啓動機制的意圖；

4. 1978 年的「舊指針」依照美日安保條約的規定，觀念上偏向日本單方提供「美軍上行動便利的供給」的狹義思考，而 1996 年的「聯合宣言」，從上述一到三項的變化，可知已有意解除從前的制約，朝更廣泛的「美日共同合作」的方向發展。⁶³

隨著 1995 年美國「奈伊報告」、日本「新防衛大綱」和 1996 年「美日安全保障聯合宣言」的發表，雙方已經基本完成了冷戰後美日關係的定位及定向。在整合了安全與經濟利益的基礎上，日本作為美國東亞戰略核心這一地位得到了確認。經濟摩擦不再在兩國關係中佔據突出的地位，曾經嚴重侵蝕美日關係的「日本威脅論」及「敲打日本論」也幾乎消聲匿跡。⁶⁴ 與「聯合宣言」發表同日，美日兩國領袖也發表了「面向 21 世紀的挑戰—致兩國國民書」，⁶⁵ 當中表示兩國將努力解決存在已久的經濟問題，美國支持日本成為聯合國安理會常任理事國，美日這兩個「具有共同價值觀」的國家將作為盟國和夥伴進入 21 世紀。

⁶² 「日米防衛協力のための指針(旧)」(1978 年 11 月 27 日)，東京大學田中明彥研究室網站，<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/>。

⁶³ 淺井基文，**新ガイドライン Q&A** (東京：青木書店，1997 年)，頁 146-148。

⁶⁴ 任曉、胡泳浩，**前掲書**，頁 137。

⁶⁵ 外交青書(1997 年版)，**日本外務省網站**，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/97/1st/mokuji.html>。

自「奈伊報告」至美日安保再定義的過程中，對中共的顧慮及關切一直是個重要的課題。「美日安全保障聯合宣言」發表後，日本在隨後發表的「防衛白書」中對中共在東亞的份量做較以往更為突出的描述，涉及中共的內容從上一年度的 4 頁增加到 7 頁，並首次提出「有必要關注中共的動向」。⁶⁶ 從東亞的安全角度來看，中共未來的不確定性以及如何看待中共，也持續不斷地被討論。美日安保進行再定義之時，奈伊曾對日本防衛懇談會的西廣整輝委員，對於美日安保體制的存續理由做出以下表示：「為了不使中共有與美日對抗的機會，因此美日共同合作應是最佳的選擇，換言之，若待中共力量強大後與美日對抗，到時美日間的摩擦不僅會深化，且中共也無法成爲一個負責任的大國。讓中共納入國際體系成爲一個負責任的大國，是美日合作所希望看到的」。⁶⁷ 從這段談話應該可以解讀出美國充分認知到中國的將來性是可以期待的，既然這是一個趨勢，那麼與其在互不信任的情況下導致關係緊張，到不如讓中共認知到力量愈大、責任就愈深的道理，與中共合作、避免對抗，對美日來說才符合最大的利益。

透過上述美日同盟再定義的過程，美日安保體制從一個以蘇聯爲特定假想敵的同盟，蛻換成爲一個防範及對應地區內非特定不安定因素，類似於地區公共財的同盟體制，其基本目的從表面上看來有著顯著的變化。同時美日同盟對於區域安保合作的態度，是在美日同盟確保地區安定的原則下，進行多國安全保障合作以獲得區域內各國的信賴與安心，意即以美日安保同盟體制爲主、以多邊安全機制爲輔。因爲「奈伊報告」中表明在可預見的 20 年間維持 10 萬的軍力，以及反覆強調美日同盟對美國的重要性，並且在「聯合宣言」中揭示「美日同盟將繼續成爲 21 世紀亞太地區維護穩定與繁榮的基礎」，使得布希時代美軍自亞洲撤離的不安全感與日本於此時對美國安全承諾上的不信任感自此獲得完全的鎮定。⁶⁸

⁶⁶ 閻學通等著，**中國與亞太安全—冷戰後亞太國家的安全戰略走向**（北京：時事出版社，1999 年），頁 139。請參閱「わが国周辺の軍事情勢」，**防衛白書(1996 年版)**，http://jda-clearing.jda.go.jp/hakusho_data/1996/103.htm。

⁶⁷ 船橋洋一，**前掲書**，頁 285。

⁶⁸ 神谷万丈，**前掲文**，頁 36。

第三節 1997 年美日防衛合作新指針

基於前述美日兩國在同盟關係上的一連串意見互動，最後促成 1996 年「聯合宣言」的產出，正式重新定義面臨新挑戰的美日同盟體制，開啓了後續行動的先聲。然而接下來則是雙方必須就 1978 年的「防衛指針」進行修改，以符合實際的防衛需要的問題。

一、1997 年 9 月 美日防衛合作新指針

(一) 1997 年 6 月美日「中期報告」

1996 年 6 月，美日安全協商委員會(SCC)下的防衛合作小組委員會(SDC)，也就是美國國務卿、國防部長和日本外相、防衛廳長官的 2+2 委員會，開始對 1978 年簽定的「舊防衛合作指針」進行修改。經過一年的研討，防衛合作小組委員會於 1997 年 6 月公佈了修改意見的「中期報告」。

「中期報告」的目的，是針對 1978 年的「美日防衛合作指針」進行修改，也可是說是 1996 年 4 月「美日安保聯合宣言」的具體化。美日於 1978 年制定防衛合作指針，由三部分組成：1. 防止侵略於未然；2. 對付針對日本的武裝進攻；3. 在遠東發生緊急情況時美日進行合作。而 1996 年美日針對修改「防衛合作指針」中期報告的重點，就是其中的第三部分，也就是當「日本週邊出現緊急事態」兩國如何有效因應、日本如何對駐日美軍提供更有力的支援的問題。⁶⁹ 「中期報告」的內容，按和平時期、日本本土和日本週邊出現緊急事態，分三類進行兩國軍事合作方針的規劃，並在第三類當中列入了日本對美軍達 40 項之多的支援措施，使美日雙邊軍事合作無論在廣度還是深度上都明顯強化。

根據日本讀賣新聞晚報於 1997 年 6 月 1 日的報導，日本政府將「週邊地區」界定為：「在日本的防衛努力和美日安全保障體制的相互作用下，能夠給國際社

⁶⁹ 楊伯江，「日美修改《防衛合作指針》中期報告初析」，*現代國際關係* 第 7 期(1997 年 7 月)，頁 12。

會帶來穩定效果的地理範圍。此一範圍隨著國際局勢的發展而發生變化，沒有明確的界線。」又日本外務省北美局局長折田正樹於6月9日於自民黨相關部會上表示：「所謂『週邊事態』，是指不單帶來經濟影響，而且帶來包括軍事在內的重重大影響的事態，而中東不包括在日本週邊之內，這些隨意性很強的模糊定義，只能給亞太地區增添不穩定因素。」大陸學者指出，1970年代中美、中日關係改善以來，美日曾於不同場合表明將台灣海峽排除在共同防衛範圍之外，但此次修改顯示出該立場有後退的傾向。⁷⁰ 而美日防衛合作方式自此也將發生變化，在「後方支援」地域的界定上，日本政府的解釋是：「主要在日本領域內進行，但也可以在與戰鬥行動正在進行的地區，與劃清界線的日本周圍公海及其上空進行。在合作內容上，日本要承擔掃雷、提供情報和以經濟制裁為目的的船舶檢查等任務。」大陸學者認為這些無一不是可能導致日本參與對外軍事行動的內容，從而與日本憲法第九條以及以往不具有「集體自衛權」的解釋相抵觸。⁷¹

由上述「中期報告」的目的及內容可知，在「中期報告」正式出爐後，接著下來的重頭戲將是日方對於美日安全同盟在立法相關工作上的落實。由於「防衛合作指針」既非條約、亦非協定，所闡示僅僅是美日雙方的政治意向，且不具有法律上的約束力，再加上「新指針」本身與日本現行法律有許多抵觸的地方，例如日本對美國的協助，依日本憲法規定有以下兩項所謂的限制：

1. 其一是憲法第九條為日本解決國際紛爭之法源依據，但卻禁止使用武力以及放棄交戰權。
2. 其二由於集體自衛權的行使違反憲法，因此日本自衛隊在對美國的軍事協助上，無法與美軍採取一致的軍事行動。⁷²

「美日防衛合作指針」合作的內容受限於日本不使用武力，僅提供美軍後方

⁷⁰ 金熙德，「關於日美修改《防衛合作指導方針》的“中間報告”－學術討論會述要」，*日本學刊*第5期(1997年5月)，148-149。

⁷¹ 金熙德，前揭文，頁149。

⁷² 添谷芳秀，「9.11 テロ後東アジアの安全保障」，在**九一一事件後的亞洲情勢與經濟展望：2002台北會議論文集**，台北市，民國93年6月29日，中華歐亞基金會、世界和平研究所編著(台北市：致良出版社，2003)，頁108。

支援此般的合作模式。至此將來有需要針對國內相關法律進行修改以及制定，而進一步落實「防衛合作指針」的重頭戲也就落在日方的身上。⁷³ 因此日本政府及國會自此就展開針對國內法的制定與修改工作。

(二) 1997 年 9 月「美日防衛合作新指針」⁷⁴

1997 年 9 月 23 日美日兩國在紐約發表的「美日防衛合作新指針」，與以對付「日本有事」為重點的「舊指針」相比，「新指針」著重強調在對付「日本週邊事態」時的美日軍事合作的具體措施，並有以下三個方面的特點值得注意：

1. 有關對付週邊事態的美日合作內容全面而詳細，包括了從提供設施，到參加掃雷等四十個項目。

例如在預測事態可能發生階段的情報交換、政策協調以及抑制事態進一步擴大的外交努力；在對付事態過程中的兩國合作(主要集中在難民救援、非戰鬥人員的撤離，以及為確保經濟制裁效果而在海上實行的對可疑船舶檢查等方面) 和日本對美軍的支援(主要有提供各種設施，包括開放自衛隊及民間的機場、港口，美軍進行訓練和演習的區域及其辦公和住宿設施等；提供後方支援，包括除武器彈藥之外的物品、燃料等的供給，人員、物資的運輸，傷病員的治療和運送，美軍設施的警戒、通信頻率和器材的提供，物資的裝卸，向美軍設施供水、供電等；提供掃雷以及海空交通管制方面的支援等等)。

2. 在設定日本「週邊事態」的概念和使用範圍時採取模糊戰略。

「新指針」對日常和緊急狀態下美日兩國的作用、合作和協調方法，確定了一般框架並指明了方向。美日今後的安全防衛的著眼點已從日本自身安全擴展到「整個亞洲和太平洋地區的和平與安全」，應付重點從「日本有事」擴展到「日本週邊有事」，合作的時間區限亦從「日本遭受攻擊時」擴展到「平時進行合作」，

⁷³ 楊伯江，前揭文，頁 16。

⁷⁴ 「日米防衛協力のための指針(新)」(1997 年 9 月 23 日)，東京大學田中明彥研究室網站，<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/>。

防衛態勢從「對付威脅型」轉變為主動防範不確定性威脅的「地區安保型」，日本在美日安保體制中的地位也得到了一定程度的提升，從被保護的角色提高到趨於平等的合作夥伴。⁷⁵

由於 1997 年 6 月公佈的關於「新指針」的中期報告遭到中共等鄰國的強烈抗議，因此，美日在 9 月公佈的定稿中增加了「週邊事態不是地理的，而是著眼於事態性質的概念」這樣一條模糊難解的補充說明，迴避了在定義上對於的週邊範圍的明確界定。即使如此，如果從當時內閣官房長官以及後來外務省高官的談話來看的話，「週邊」範圍包括台灣在內，似乎是公開的秘密。因為新指針所謂的週邊事態，被認為就是指在朝鮮半島和臺灣海峽發生的緊急事態。

在 1995 年的「奈伊報告」確立美日安保體制是美國亞太安全戰略中最重要組成後，由美、日聯盟所串聯主導的海洋戰略線即為美國在冷戰後逐鹿亞洲大陸的最主要憑藉。美、日雙方也旋即於 1996 年 3 月的台海危機後，簽署「美日安全聯合宣言」，根據美日新安保宣言修正的「1997 年美日防衛合作指南」中，對亞太安全體系影響最大也最具爭議性的內容是對日本「週邊事態」的因應。雖然，有關美日安保聯合宣言的文獻中並未明指「週邊」的內涵，但依據 1960 年安保條約中的「遠東條款」及 1983 年日本將自衛隊巡防海域擴大至 1000 海浬的歷史，所謂「週邊」的範圍至少涵蓋菲律賓以北的臺灣與南韓；而且，從駐日美軍實際部署與巡弋的範圍來看，「週邊」的範圍更可擴至整個東南亞地區，甚至可和澳洲的防衛體系聯成一氣，而這正是美國在冷戰結束之際針對以中共為主之亞洲陸地國家所構築的「扇形戰略」體系。事實上，中共也認為美日新安保宣言就是針對中共而來，所謂的「週邊」就是包括臺灣在內的中國沿太平洋海域，換言之，對中共來說這根本就是具體落實布希政府時期針對中共所設下的「新圍堵線」。

3. 美日軍事領域合作的有關具體規定，將伴隨相應的國內立法和行政措

⁷⁵ 任曉、胡泳浩等著，**前揭書**，頁 144。

施，因而具有更強的約束力。

雖然「新指針」的條款，本身並沒有把相應的立法、預算和行政措施作為義務。但為了保證指針具有時效性，日本政府在完成指針的修改後，即著手擬定相關的國內立法。

「新指針」和 1976 年舊指針最大的差別在於美日合作防衛問題朝下列三個方向改變：

1. 日美防衛合作範圍由「日本本土」擴大為「日本週邊地區」。日本政府對週邊地區的解釋，是不限定地理區域，而是以事態性質來決定。對亞太地區在美日防衛合作範圍內展開必要的軍事干涉；

2. 防衛合作的內容大幅度增加，日本自衛隊的角色，從國土防衛的「專守防衛」擴大為海外美軍軍事活動之參加，且防衛合作項目大部分都是由自衛隊執行；

3. 防衛合作突破現行憲法的限制，從軍備再建到海外派兵的實施，以及集團自衛權的行使，都將陸續展開。在日本週邊地區緊急事態發生時，當美軍捲入軍事衝突時，日本全部領土都將作為美軍武器，及兵源的中繼站，以及後方支援基地。

這些改變事實上已經將美日軍事同盟從「防衛型」轉變成「進攻型」，以作為美國的世界戰略推動器，此一改變在亞太地區受到影響最大的莫過於中共，中共甚至認為美日安保同盟將是其安全重大的威脅。中共之所以有這種危機認知，主要是「週邊事態」的概念對中共的國家安全、社會安定，特別是國家的和平統一之實現、海洋權益之維護，以及長期的防衛政策，構成潛在的威脅。

日本在安全保障方面一定會採取向美國靠攏強化美日安保的功能，並與台灣在非官方原則下保持安全合作關係。至於美國方面和日本在兩岸關係上的不同處，在於美國與台灣之間有台灣關係法之安全承諾，日本和台灣之間沒有任何法令性保障雙方關係的文件，因此美日安保條約未來要介入台灣的話，也一定是由台灣關係法做橋樑。

日本學者表示美日同盟強化的目的並非中共，而美日同盟在大國關係層面上具有維持區域安全平衡此一內在意涵，意即中共今後的行動將會決定未來美日同盟是否會發展為具有明顯針對中共的結果。⁷⁶ 事實上美日在 1996 年 4 月發表美日安保共同宣言時，已經注意到中共會有激烈的反應。因此在宣言中同時也指出要加強和中共的合作，不過這點並沒有為中共所重視，中共仍強調美日同盟對付他的一面。中共之所有這樣的理解，主要是在東北亞中的美中日三角關係，美日仍大於美中及日中。

二、1998 年 4 月 日本「新指針」相關三法案

曾任日本駐美大使的栗山尚一提到，在安全保障層面的同盟關係，基本上除了衍生而來的經濟成本外，尚有政治以及社會的成本，若沒有在相當程度上去分擔因結盟而產生的政治風險，同盟關係則動搖。由於戰後的日本並沒有相對地分擔所謂的「成本」及「風險」，而美國之所以能夠容許日本全面依附的原因是出自於美強日弱。戰後日本在美國的保護下迅速復興經濟，而美國也因為深感駐日軍隊「成本」過重而要求日本共同分擔駐軍費用，但日本卻在「風險」分擔的層面缺乏實際作為。而這所謂的「風險」分擔，栗山大使認為這正是「新指針」相關法案的本質，因為當日本追求在同盟關係中與美國的對等關係時，不同時負擔相應「成本」及「風險」是不行的。⁷⁷

1998 年 4 月，橋本內閣將「美日防衛合作指針相關法案」提交國會審議，此「相關法案」是由三個部分組成，分別是「週邊事態法」、「自衛隊法改正案」以及「美日物品勞役相互提供協定」(ACSA 改正案)。其中，「週邊事態法」是三條法案的中心。其要點如下：

1. 確定的週邊事態的定義，以及日本政府和自衛隊必須採取的對應措施；

⁷⁶ Yoshihide Soeya, "The Japan-U.S. Alliance in a Changing Asia," *Japan Review of International Affairs* 10:4 (Fall 1996): 269.

⁷⁷ 野山智章，「21 世紀の日米關係を考える」（1999 年 3 月 20 日），<http://www.seikyo.org/21c1.html>。

2. 制定的週邊事態發生之際，准許自衛隊展開的三次軍事活動；
3. 具體規定的政府各機關、地方政權、公共團體以及企業單位和個人應盡的「協力」義務；
4. 授權內閣總理大臣確認「週邊事態」，並制定「基本計畫」，交內閣決議後實施。⁷⁸

而「自衛隊法修正案」及「ACSA 改定案」是基於新指針原則，對「週邊事態法」的補充或強調。「自衛隊法修正案」修改了原「自衛隊法」規定的自衛隊須堅守的「自衛原則」、「沒有交戰權」以及「不能向海外出動」的約束，允許自衛隊在「週邊事態」之際，協同美軍從事後方地域搜索、救助等軍事活動。「ACSA 改定案」則具體規定了發生「週邊事態」之際，日方應向美軍提供物品以勞務的細目。⁷⁹「週邊事態法」、「自衛隊法修正案」、「ACSA 修正案」是更具體、詳細地將「新指針」規定的美日防衛合作內容，透過立法程序正式加以確立。並授權日本政府在日本週邊地區發生武力紛爭時可以向美軍提供後方支援，進行搜索和援救活動，並根據聯合國決議對船舶進行檢查。⁸⁰「相關法案」不僅將美日防衛合作新指針具體化，同時也對日本在美日軍事同盟關係中所承擔的責任和義務做了新的具體規定，更反映了美日軍事同盟調整和擴大後的具體內容。

隨著 1996 年 4 月「美日安全保障聯合宣言」、1997 年 9 月「美日防衛合作新指針」以及 1998 年 4 月「美日防衛合作指針相關法案」的一連串美日雙邊同盟關係的再確認及落實，美日兩國關係的基本框架得到鞏固。由於兩國反覆確認將安全視為中心議題並一再強調美日關係的重要性，雙邊關係不再受經貿摩擦等問題的困擾，美日關係也將在相當長的一段時間將保持穩定發展的趨勢。

⁷⁸ 王希亮，「論『日美防衛合作新指針』及相關法案的出台」，*國際政治* 第 11 期(2000 年 11 月)，頁 92-93。

⁷⁹ 王希亮，前揭文，頁 93。

⁸⁰ 朱峰，「美日防衛合作指針相關法案與日本政策動向」，*當代亞太* 第 9 期(1999 年 9 月)，頁 11。

三、1998年11月美國「東亞戰略報告」與2000年10月美國「阿米塔吉報告」

針對日本在美日防衛問題上的具體立法，美國也在其後的「東亞戰略報告」中再次重申以美日安保為主體而延伸的亞太戰略。2000年「阿米塔吉報告」則更進一步確認小布希總統的對日同盟政策，共和黨「對外政策報告書」則明示中共為「戰略競爭者」而非戰略夥伴。

(一) 1998年11月美國「東亞戰略報告」

美國在1998年公佈的「東亞戰略報告」⁸¹（又稱「坎貝爾報告」）中的主要架構及內容幾乎都延續1995年的「奈伊報告」，內容除確認美國東亞戰略的主要基石即為與五個(海洋)盟國的防衛關係外；更重要的是，該報告竟完全未提及美國在數月前才剛和中共建立的「建設性戰略夥伴關係」，只表明將基於合作與互利的關係「全面與中共交往」。當然，依據「擴大」戰略及「奈伊報告」的精神，「全面交往」的目的就是將中共納入以美國主導的世界體系內，即和平演變中共政權，而支撐「交往」的橋頭堡就是美國在亞太灑下的海洋戰略線。換言之，美國不論對中共採取「交往」或「圍堵」的戰略，以美日安保體制為主體的海洋戰略線都是美國確保亞太海權的重要支柱。1998年柯林頓政府任內最後一次的「東亞戰略報告」，對定調東亞戰略格局的主要層面，仍置放在「全面性交往」(comprehensive engagement)的框架下。柯林頓政府於1994年以來的「交往與擴大」戰略基礎也廣泛地處理了包括與日本、中共、北韓、俄羅斯與東南亞國家等的安全機制問題。⁸²

⁸¹ "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region," *East Asian Strategy Report: 1998*. Department of Defense, November 1998. <<http://www.defenselink.mil/pubs/easr98/easr98.pdf>>.

⁸² 曾章瑞、廖天威，「美國東亞戰略對兩岸安全互動的影響」，*國策專刊* 第19期(2001年9月)，頁5-6。

(二) 2000 年 10 月 美國「阿米塔吉報告」

2000 年 10 月 11 日，美國國防大學國家戰略研究所發表了一份名為「美國和日本：走向成熟的夥伴關係」，又稱「阿米塔吉報告」。⁸³ 12 月共和黨的外交和安全事務專家又向布希政府提出了一份「對外政策報告書」。1999 年 11 月布希總統對美國在東亞地區所面臨的威脅即明確指出，崛起的中共將是美國的戰略競爭者，而非戰略夥伴。因此美日兩國輿論界普遍認為，這兩份文件在很大程度上代表了布希政府亞洲戰略的基本走向，也就是由重視美中關係或以美中關係為中心，轉向了公開強化美日同盟關係、遏制中共的「以日制中」戰略。

1. 「阿米塔吉報告」

此報告的執筆者中，就囊括了美國研究美日同盟問題最具代表性的專家有 10 名以上，而美國國內對美日同盟關係有深入研究之人並不多，根據美國學者麥克·望月(Mike M. Mochizuki)的看法僅僅約有 50 位左右，因此很大程度反應出專家們的看法。且列名其中者至少有四名是新任布希政府中直接參與美日同盟政策的官員，分別是國務次卿阿米塔吉(Richard Armitage)、國防部副部長伍夫維茲(Paul Wolfowitz)、亞太事務助理國務卿凱利(James Kelly)以及國家安全會議亞洲事務主任派特森(Torkel Patterson)，此四人皆曾任職於國防部，當中伍夫維茲對中共立場強硬，凱利與派特森兩人曾是美國海軍軍官且較精於日本問題。再加上柯林頓政府時期美日同盟政策的重要幕僚例如奈伊(Joseph Nye)等人亦列名其中，使得此份報告書具有濃厚的超黨派特性。⁸⁴ 報告書破頭即開宗明義主張美國向來重視亞洲，除了該地區在經濟及人口的龐大規模外，並強調該地區也有潛在的危險性存在，複雜的因素造成其安全環境的不確定性。當中明確指出，在太平洋兩岸這兩個國家之間的同盟中，美日防衛合作新指針是擴大日本作用的起點

⁸³ The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership, INSS Special Report, Washington D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, October 2000, <<http://www.ndu.edu/inss/press/spe/reports/SFJAPAN.PDF>>。

⁸⁴ 神谷万丈，前揭文，頁 43。

而不是終點。美國歡迎日本表現出主動提供更大的貢獻、使雙方成爲更平等的同盟夥伴關係的意願。

該報告主張在安保方面，應大力提高「新指針」的時效性，推近其走向實用化，應當將「有事法則」和「警戒領域」具體化。而特別令人矚目的是，該項「政策提言」明確指出，「日本對集體自衛權的限制是對於同盟合作的限制，削弱這個限制能讓美日進行更緊密且有效率的安全合作。這個決定只有日本自己能決定，美國向來尊重日本國內有關日本安全政策的決定，而往後也會如此。但是華盛頓當局也清楚地表示美國歡迎日本有更大的貢獻，成爲更平等的同盟夥伴」。這可以說是明確向日本提出了修改憲法第九條的要求，儘管該「政策提言」未透過布希政府發表，但報告構成背後的超黨派立場足以說明這樣做是符合美國利益的。

2. 「對外政策報告書」

2000年12月美國共和黨外交和安全事務專家提出的「對外政策報告書」則批評了前柯林頓政府「削弱美國實力與影響力」的外交政策，特別指的是「忽視日本」的亞洲外交政策，認爲中共在經濟和軍事實力的增強對美國的國家利益形成「潛在威脅」，所謂的美中「戰略夥伴關係」是不切實際的幻想，應當對中共採取「並非敵視的保持適當距離的政策」。其對中觀點則延續並呼應小布希總統於1999年所提「崛起的中國將是美國的戰略競爭者」此一說法。

(三) 2001年6月美日領袖高峰會

2001年6月30日，日本首相小泉純一郎與美國總統布希在美國馬里蘭州的大衛營舉行高峰會，除了是兩國新政府上台後的第一次元首會議外，布希安排在大衛營與小泉會晤，也具有其特別的用意。美國過去也只有在討論中東問題時才在大衛營舉行峰會，布希上任後也只有與英國首相布萊爾在此會晤，而過去的日本首相中也只有中曾根康弘有過此項殊榮，因此美方的安排明顯是要突顯美日關

係的重要性，希望美日也能和英美一樣是一種成熟的夥伴關係。而會後小泉也予以善意回應，表示美日同盟是亞太地區和平的基礎，在 NMD 問題上小泉也表示在大量殺傷性武器及飛彈擴散的威脅上與美國立場一致，對美國的 NMD 構想表達「理解」的立場。⁸⁵

此次峰會的意義在形式及其實質的內容上與過去有所不同，美日同盟至此可說又歷經了一次的重要轉變：

1. 雙方除了再次確認美日同盟關係的穩固外，又新增了經濟戰略對話，強調經濟同盟的關係，循著柯林頓政府時期在對日關係上將安全與經濟分離的策略，標誌了美日除了在安全領域外，在經濟領域也能成為戰略夥伴關係。

2. 美國在形式上以高規格安排在大衛形舉行峰會，並在議題的立場上不再使用對日施壓的方式，對小泉的處境也表示支持，雙方以「理解」對方立場的表示多於單向式的表述。日本媒體甚至認為這表示美日對等時代的來臨。⁸⁶

由上觀之，自 1997 年 9 月「新指針」揭示了美日同盟具體合作項目開始，歷經 1998 年 4 月日本國內對「新指針」的相關立法，充實日本執行美日共同防衛時的法源基礎，直至 2000 年 10 月美國「阿米塔吉報告」的產出，表明歡迎日本成為更具貢獻的夥伴，暗示日本修憲符合美國利益。這一連串的宣示及互動於 2001 年 6 月的美日領袖高峰會得到了更進一步的追認，美日同盟不但得到實質上的鞏固，且朝向一個更成熟、更對等的方向邁進。

⁸⁵ 楊志恆，「美日新政權同盟合作的轉變」，**國策專刊** 第 19 期(2001 年 9 月)，頁 8-9。

⁸⁶ 楊志恆，前揭文，頁 9。