

第五章 中共崛起對美日同盟的挑戰

第一節 中共對美國在地區主導權的挑戰

冷戰結束初期，亞太大國之間在軍事安全利益上的矛盾暫時解決，分別以美、俄為代表的兩大軍事集團的對抗消失，中、美矛盾主要表現在政治方面。在1990年代上半期，大國在軍事安全方面採取了較為合作的立場，達成了以美、俄削減戰略武器協定為代表的多項裁軍協定。然而冷戰結束後，亞太大國之間在軍事安全利益方面的矛盾明顯增多，最為突出的是美國堅持部署國家飛彈防禦系統（National Missile Defense, NMD）和戰區飛彈防禦系統（Theater Missile Defense, TMD），這使它與中、俄等大國在地區安全問題上的磨擦加劇，中國與美、日因臺灣問題導致對抗的危險也不能完全排除。¹

從亞太與全球的安全來看，自蘇聯解體之後，在世界的新秩序當中，美國與中國建立「戰略夥伴」的意義，基本上希望與中國建立合作性的關係，而非敵對性的關係，以保持彼此間溝通協商的管道，進而共同合作解決問題。在朝鮮半島的問題、中南半島、印度與巴基斯坦的問題、核武擴散的問題、中東問題、乃至國際販毒的問題等，美國都期待與中國建立合作的關係，而非對抗關係，因為對抗的結果必定使雙方付出極大的代價。再者，近幾年中國積極扮演區域領導者的角色，諸如在海南舉辦了具有歷史意義的「博鰲論壇」；在上海主辦了亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）領導人會議；在泰國東協峰會時中國與東協達成在10年之內實現中國—東協自由貿易協定；加入了世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）；中國申辦2008年奧運成功等。在積極推動中國與東協合作機制的同時，中國又積極推動與日本、韓國之間的經濟合作，特別是中國積極推動有關朝鮮核問題的六方會談，贏得了國際社會的廣泛讚譽。上述一系列動向反映了中國「新思維外交」的第一特點，這就是對多邊外交從消極轉向積極，從被動轉向主動，從冷淡轉向負責。²

¹ 閻學通，「亞太安全形勢回顧與展望：緩和之中有隱憂」，**解放軍報**，2000年12月11日。

² 董立文，「處於十字路口的東亞安全形勢」，中華歐亞基金會世界和平研究所編，**世序與亞洲：台**

中國「新思維外交」的第二個表現是，2001年911事件之後中國做出迅速的反應，明顯表示中國堅定地站在世界各國共同反對恐怖主義的戰線上，同時在反恐戰爭中加強同美國的協調與合作，大大地改善了同美國的關係。³本研究認為，對美國來說，中國崛起必會影響美國對日與朝鮮半島的關係，如下本研究針對這點地區，做一概要性的分析：

一、日本

冷戰時期東北亞地區形成了以美、日、韓與蘇、中、北韓兩方之對峙的局面，然冷戰結束之後，中國與日本成為東亞地區的政經新秩序的關鍵因素。中日兩國的競爭關係在戰略及安全層次方面愈來愈明顯，中國擔心日本會趁蘇聯解體和美國軍力逐漸撤出東亞之際，憑藉其雄厚之經濟實力發展政治和軍事力量而謀求地區霸權。根據美日安保條約，日本處於美國軍力之保護下，美國強大之傳統軍力及核武器為日本提供了安全環境，日本在國防開支上多所節制。然冷戰結束後，日本的安全政策也產生了變化，日本近年來購買不少先進武器，其軍艦、戰機、雷達裝備都較中國先進。⁴再者，近年來中日關係始終處於緊張的狀態，原因不外乎日本內閣成員發表否認二次大戰中侵略行為的言論，日本教科書再次竄改侵略中國之歷史內容，以及日本首相參拜靖國神社等問題。

美日安保同盟是中日關係產生變化的另一主因，1994年北韓核武危機爆發後，美日兩國認為冷戰時期美日聯盟的模式已無法應付類似北韓的核武危機，為達成對亞太地區的政治安全環境得以確保，於1997年9月簽署「美日防衛合作指針」。2005年為因應中國、北韓帶來東亞地區的危機事態，美日著手修訂「防衛合作指導方針」，將針對北韓發動恐怖攻擊、游擊戰、彈道飛彈攻擊等研究如何來強化因應，也依據中國增加軍力可能侵犯在東海的所謂日本「離島」、臺灣海峽發生戰事等研擬美日的共同作戰構想，以確保東亞地區安全。而近日將臺海納入其周邊有事的安保內容，因起中國強烈反彈，認為日本干涉臺灣問題，中國宣稱臺灣問題屬於中國內政，不

日論壇二〇〇三年東京會議論文集（台北：致良出版社，2004），頁367。

³ 馮昭奎，「中國與亞洲：『和平崛起』與外交新思維」，*中國外交月刊*，第5期（2004），頁31-32。

⁴ Pawkins, William. "Political Catching Up with Japan's Military," *Financial Times*, 26 July, 1994, p.4.

容他國干涉。⁵

此外，中國對美國建議部署「戰區飛彈防禦系統」一事亦不滿，除憂心日本和南韓受到保護之外，中國威脅南韓與日本的能力遭到影響外，戰區飛彈防禦系統將會使美日韓三國在東亞地區的安全合作關係更加緊密，中國亦擔心臺灣會被納入這個防禦系統中，而且這對正想削弱美國在亞洲影響力的中國，自然並不樂見。再者，中日現存的釣魚臺列島領土爭議與東海油田問題，亦是兩國的衝突點。

釣魚台爭議源於1971年美國將釣魚臺列島移交日本，日本對釣魚臺列島所提出的主權主張係基於發現權，以及19世紀末以來實質的佔領。然中國宣稱其對釣魚臺列嶼之統治及佔領，可追溯至16世紀的明朝，且根據1895年簽訂之馬關條約割讓日本，但依照戰後日本政府所同意之「波次坦協定」，釣魚臺與臺灣必須一並歸還中國，但此一論點遭日本駁斥，表示馬關條約並未涉及釣魚臺，中日雙方於1970年代暫時擱置釣魚臺主權爭議。就民族主義而言，中國一再宣稱領土屬於中國主權，不容外國侵佔。但面對日本強佔釣魚臺列島一事，中國態度非常低調，希望將此議題暫時擱置，尋求其他合作互動的管道，主要就是因為中國的發展需要日本提供經濟援助及投資，加速改善中國經濟環境，對日本在釣魚臺列島蓋燈塔，並宣布將由政府接管，派遣人員進駐，似乎僅止於口頭譴責及抗議。但近期因為中國卻不斷進行軍事探測，甚至派遣軍艦、潛艦到釣魚臺附近的日本專屬經濟海域，導致雙方外交衝突不斷，將中日緊張關係又再向上提高。⁶

東海油田由於蘊藏量豐富，一直是中日兩國爭執的焦點，惟東海油田劃分界線不明，致使兩國爭議不斷，中國一直將東海油田視為國家利益中重要的戰略資源。在日本產經省決定著手同意業者在東海探勘油氣後，中國外交部立即表示這將使雙方關係惡化，並透過外交管道向日本政府抗議，惟日本政府仍然不改其意，終究引爆在中國內部發生大規模示威抗議行動，民眾發動示威並攻擊日本駐中國大使館及公司、商店，掀起反日情緒。⁷

目前中國對日政策乃是採兩手策略，一是推進區域經濟化，依照中國對東亞

⁵ 「防中共、北韓威脅，美日將修改防衛指針」，*青年日報*，2005年3月14日，版5。

⁶ 金德基著，國防部史政編譯室譯，*東北亞海軍戰略*（臺北：國防部史政編譯室，2003），頁96-101。

⁷ 「爭奪東海油氣田，日中關係更惡化」，*青年日報*，2005年4月14日，版5。

地區經濟發展的認知，目前大致存在兩條等級差異帶，一條是從日本、南韓、臺灣、新加坡在向中國大陸東部沿海往北延伸，以及往中部、西部擴散的經濟地帶，這一地帶中國的主導性並不突出，主要是日本、南韓至今都仍依賴美國霸權之保護傘下；另一條是東南亞，中國大陸西南、西部、西北到蒙古、俄羅斯遠東地區，是經濟比較落後地區，中國是比較具有地緣經濟合作的趨勢。中國的策略是以地緣戰略為基礎，積極推動東北亞經濟圈、東南亞經濟圈及中亞經濟圈，尤其是中亞的地緣經濟合作為中國新的策略，因為中亞五國資源豐富，尤其是能源，但經濟發展落後，和這些國家的合作，便於中國從日本及其他先進國家獲得技術、資金，可以促進中國的經濟發展。

二是加強解放軍軍事平衡，中國一直相信軍事力量是維護國家安全最有效的手段，從中國的地緣條件來看，過去一直側重陸軍的軍事建設已不符作為一個瀕海大國的地緣戰略需求，目前中國將海軍軍事建設至於國家經略海洋相適應的地位，使海軍能夠奪取近海海域制海權，能保護遠海交通線和能開闢獨立海戰場。換言之，隨著中國地緣戰略的轉變，在軍事建設上正加強軍隊結構平整的調整，以確保中國領土及國家利益之安全。只要日本避免挑釁中國，激發中國民族主義情緒，製造中國統治階層之領導危機，在發展經濟、穩定壓過一切之指導原則下，中國將會暫時擱置以軍事權力解決相關爭議問題。然但是中國也了解到，如果沒有強大的軍事力量在其背後作為維護領土安全、確保國家利益、構建區域安全之談判籌碼，相關議題將會呈現一面倒的情勢向日本傾斜，屆時不但將面對日本軍事力量，恐怕將與美國此世界霸權產生正面衝突。

二、朝鮮半島之核武危機

1992-1993年間爆發第一次北韓核武危機，此危機在1994年北韓與美國簽「框架協議」後暫告一段落，北韓同意重新加入「禁止核子擴散條約」，接受國際原子能總署的監督，停止興建能生產核武所需的鈾元素之石墨式反應爐，美國並承諾負責提供北韓兩座輕水式反應爐，並在反應爐完成前，每年提供50萬噸原油作為替代能

源及發電，⁸但朝鮮半島和平並未因此帶來保障，北韓的軍事挑釁、武器輸出的行爲時有所聞。2001年美國911恐怖攻擊事件發生後，小布希政府宣布北韓爲「邪惡軸心」國家之一，引起平壤強烈反彈，而阿富汗戰爭爆發，對伊拉克發動戰爭，美國所展現出的單邊主義及霸權主義，更加深平壤遭受攻擊之威脅感。北韓當局決定暗中恢復核武計畫，2002年北韓承認秘密研發核武，重新啓動核子反應爐，重啓了朝鮮半島近幾年來危機升高之事件。⁹事實上，朝鮮半島周遭國家對其國家利益各有其盤算，就南韓而言，身處在中、日、俄等大國環伺中的小國，南韓歷經強國侵略欺凌，最後導致國家分裂，國土被外國軍隊進駐，安全必須依靠外國，對自尊心高、好勝心強、愛國、團結的韓國人而言，的確面臨安全必須依賴美國，卻又必須正視崛起的中國對南韓帶來的經濟利益，又得面對日本這個曾經侵略、蹂躪朝鮮半島的太陽帝國及分裂出去，卻時時刻刻威脅南韓領土安全的北韓政府，當前南韓外交及國家安全戰略已出現改變。當美國全力圍堵中國、壓制北韓發展核武而視韓美同盟爲其中重要一環之時，南韓政府卻一路向中國靠攏、並積極欲脫離美國轉而向北韓示好，從金大中的「陽光政策」、2000年與金正日會晤並獲得諾貝爾和平獎，只希望和平交流，不希望替美國在朝鮮半島打代理戰爭，這些作爲已形成南韓社會的思維新趨勢。

韓國對駐韓美軍戰略性與重要性之體認亦有極大變化，韓國已不將北韓視爲「主要敵人」，在此一氛圍中，美國雖同意與韓國修改駐韓美軍地位，惟韓國輿論對駐韓美軍之批判依舊強烈，布希政府甚至考慮將駐韓美軍從漢城北邊調離他處。駐韓美軍係扮演防衛北韓攻擊(即需先攻擊美軍方能攻擊漢城)之「導火線」乃至「人質」之功能。倘美軍真調離，駐韓美軍即從「人質」之角色解放，漢城極有可能直接暴露在北韓之軍事威脅下。¹⁰雖然美國認爲南韓在戰略上對美國及東亞利益非常重要，卻也因南韓政府幾乎無視於北韓之威脅而處處制軸美軍，因此而激怒美國，故美自盧武鉉總統上臺後，陸續宣布減少駐韓美軍三分之一並集中到烏山、平澤、釜

⁸ 朱松柏，「美國與北韓簽訂核子協議及其影響」，**問題與研究**，第34卷第1期(1995)，頁13-14。

⁹ 朱松柏，「北韓核武發展與東亞區域安全」，**新世紀亞太情勢與區域安全**(臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2003)，頁7。

¹⁰ 村田晃嗣，「美國軍事戰略與東亞」，中華歐亞基金會世界和平研究所編，**世界新秩序與亞洲：台日論壇二〇〇三年東京會議論文集**(臺北：致良，2004)，頁158。

山及大邱，駐防非軍事區美軍也南移。¹¹

中國對朝鮮半島的戰略觀點，國家安全與國家利益當然放在第一位，所以中國當然也希望朝鮮半島安全情勢穩定，中國認為一旦北韓擁有核武，除了將來可能遭受平壤的核武威脅，更擔心的是會導致東北亞的核武擴散，日本、南韓、臺灣也會群起效尤，且美軍勢力也會延伸至中國邊界。中國憂慮一旦美國與北韓開戰，將有許多北韓難民越過邊界，竄入中國東北衝擊當地經濟；且北韓一旦滅亡或被推翻，朝鮮半島統一，將中國在國家安全上失去緩衝地帶，且可能直接在邊境地區面臨美軍之部署；在接收擁有北韓核武與飛彈之統一韓國，必將激起中國吉林省朝鮮族的民族主義，產生分離運動，造成「新疆獨立」問題的翻版。¹²中國也擔心北韓萬一真正落入美國之手，故一方面藉著主辦六方會談，取得首度取得解決國際問題，扮演中間調人的角色，大幅改善其國家形象並提升外交地位。

從美國的戰略而言，北韓存在對美國的戰略部署有一定的價值，一是由於北韓的存在，美軍可持續駐軍朝鮮半島之理由，但一旦兩韓統一，美軍一是全面撤軍，表示北韓政權垮臺，美國戰略目的已達到，追求獨立自主外交政策的韓國人民，恐怕不會希望美軍繼續駐在韓國境內。二是美軍因為中國因素成駐紮在統一的朝鮮半島，中國也認知北韓的存在攸關中國國家利益，甚至影響生存利益，但是目前中國對北韓仍處於模糊性政策。中國一方面支持平壤，一方面對美國示好，企圖保持最佳的戰略點，在未來成為得以發揮影響朝鮮半島安全之關鍵力量，提升中國之國際影響力。中國不願意見到美國軍事力量之影響力持續在亞洲發酵，卻又對北韓核武政策感到不安全，故若從區域結構層次分析可以得知，中國對朝鮮半島的政策，是維持權力平衡的運作。¹³

針對北韓核武，中國主要戰略目標為一、維持北韓生存，認為對其國家安全較為有利，北京曾停止供油給北韓以示警告，並言明若平壤挑起戰端，將不會為其打第二次韓戰，迫使北韓重回談判桌；二、誘使北韓進行改革，中國不贊成以軍事手段處理北韓問題，認為將中國經濟改革之經驗引進北韓，解決其經濟問題，方能改

¹¹ 「美韓現裂痕，金泳三憂心」，**中國時報**，2005年5月9日，版A2。

¹² 蔡裕明，「北韓核武變局東北亞安全」，**展望與探索**，第1卷第3期（2003），頁91。

¹³ 邱坤玄，「冷戰後中共與朝鮮半島的權力平衡」，**中國事務**，第4期（2001），頁90-102。

變其好戰、挑釁之態度；三、有效掌握朝鮮半島議題，加深中國在兩韓統一及核武之影響力，逐步排除美國在東北亞主導安全之情勢。¹⁴因此，中國對北韓核武問題的態度是支持朝鮮半島非核化，維持朝鮮半島的穩定與和平，透過對話和平解決爭議，希望透過各種手段解除衝突危機，達成確保中國最大之國家利益，同時展現其大國外交之影響力。¹⁵

亞太戰略環境的變遷除了上述政治及軍事因素之外，經濟因素亦為不得不列入考量的重要原因。只要中國的經濟繼續成長，它的軍事力量就很有可能增加，這將會使中國看起來對其鄰國更具危險性，使美國在亞洲的事務變得更為複雜化。根據蘭德（RAND）研究估計，直至2015年中國的軍事開支將會比日本高出六倍，中國的累計軍事資本將大約高出五倍。¹⁶從上述分析觀之，美國在東亞地區的影響力，乃深受中國崛起的牽制與亞太各國的牽制。亞太地區各國在美國的強大干預下，仍企圖走出自己的一條路，希望在被美國利用時，也能找出自己的發展空間。中國也就是利用這個模糊機會，利用中國正在崛起的優勢，一方面與各國持續交好，另一方面利用其經濟優勢，吸引各國的投資與資金，希望造成各國對中國的依賴，進一步達成中國成爲此區霸主的目標。

¹⁴ Lampton, David M. "China and the Crisis in Korea," in the *National Interest*, remark at July conference Crisis in Korea at the Richard Nixon Library & Birthplace, July 30 2003.
< <http://www.inthenationalinterest.com/Articles/Vo12Issue30Lampton.html> >

¹⁵ 「江澤民會見韓國當選總統特使」，*人民日報*，2003年2月14日，版1。

¹⁶ 「中國的『和平』崛起」，*蘋果日報*，2005年3月19日，版A24。

第二節 中共對日本成爲亞太正常國家的挑戰

日本想成爲正常國家可以從 1996 年以後日本防衛政策的轉變以及日本派兵海外兩個面向加以分析：¹⁷

一、日本防衛政策的轉變

近年來，日本國家安全體之改變，最令外界印象深刻的就是關於「有事法制」的落實。「美日安保再定義」後，日本先後制訂《周邊事態安全法》及「有事三法案」；¹⁸而 2004 年 5、6 月，爲求具體落實相關措施，參、眾兩院又通過「有事七法案」¹⁹，12 月 10 日防衛廳發表《防衛計畫大綱》，其內容指出日本應注意北韓的動向，與中國致力軍事現代化及擴張海上活動範圍的威脅性作爲，並提到要強化美日兩國的雙方合作，分擔美軍之責任，對於新的威脅與事態的因應也做出完整的宣示，就此看來「有事法制」的整備似乎已經成爲趨勢。

(一)「有事法制」的背景：冷戰後美日安全戰略

由於日本周圍的國家擁有強大軍力，朝鮮半島的情勢依舊緊張。這些不穩定的情況使得日本必須考慮有關國家安全的因素。另外，關於日本國際地位的國內輿論也影響冷戰後日本的安全戰略。儘管在海灣戰爭時日本承擔了巨大的戰爭費用，但由於未派遣軍力，日本的國際地位並未提高。因此，日本積極尋求與其經濟力量匹配的政治、軍事地位的戰略目標。日本於 1992 年 6 月通過了《聯合國維持和平合作法》(PKO)，同年派兵參加聯合國柬埔寨維和行動。²⁰這爲戰後日本實現派兵海外創造了先例，也是其憲法突破的開端。

¹⁷ 蔡增家，「擺盪在合作與衝突之間：中國崛起下中日衝突的結構分析」，**中國崛起與全球安全學術研討會**（2005），頁 4。

¹⁸ 有事三法：《因應武力攻擊事態法案》、《自衛隊法修改案及防衛廳職員薪給法修正條文》和《安全保障會議設置法修改案》。日本防衛廳網站，<<http://www.jda.go.jp/>>。

¹⁹ 武力事態因應相關七法：《國民保護法案》、《處罰嚴重違反國際人道法行爲法案》、《對待俘虜法案》、《支援美軍活動法案》、《利用特定公共設施法案》、《限制海上運送軍用品法案》和《修改自衛隊法法案》。日本防衛廳網站，<<http://www.jda.go.jp/>>。

²⁰ Kenneth Pyle, "Restructuring foreign and defence policy: Japan," in Anthony McGrew and Brook Christopher, *Asia-Pacific In the New World Orde* (London: Routledge, 1998), pp.125-127.

冷戰後國際安全環境的變化也影響美國東亞戰略的部署，從另一層面導致日本安全戰略的轉折性變化。冷戰後美國的東亞戰略是在布希政府提出的全球戰略「世界新秩序」(a New World Order)構想的基礎上確定的。這種構想在克林頓政府時期提出了「太平洋共同體」(A New Pacific Community)概念之後被具體化，打算在亞太既有的戰略格局中，跨越地緣限制將美國勢力擴展至亞洲大陸。

在 1995 年 2 月 27 日美國國防部公佈「奈伊報告」，確立美日安保體制是美國亞太戰略中最主要的組成，由美日聯盟所主導的海洋戰略即為美國在冷戰後逐鹿亞洲大陸最主要軸心。該報告並將未來的美日關係定義為「美國太平洋安全政策與全球戰略目的的基礎」，又認為「美國的安全政策奠基於駐日美軍基地與日本對美軍事行動的支援，駐日美軍與自衛隊的戰力」，並且打算共同研發戰區飛彈防禦系統。

21

這種想法體現在 1995 年《防衛計畫大綱》上，《防衛計畫大綱》重新評估對美日兩國產生威脅的事態，從過去的防止對日本小規模的有限攻擊，轉變為「日本周邊出現狀況，將對日本的和平與安全形成影響時，日本政府必須依照憲法與相關法律與規章採取適切的行動以因應」。²²這就成為日後「美日防衛新指針」中「週邊事態」條文之來源。

1996 年 4 月 17 日柯林頓總統與橋本首相簽署「美日安全宣言」，強調冷戰後美國在東亞地區的戰略目標從冷戰時期主要抑制蘇聯，擴大為抑制在此地區出現新的霸權國家，且保護海洋、航空運輸路線的安全以及為盟國與友邦提供安全保障，其體現的方式就是美日同盟的加強與擴大；另外，美國又認識到單獨承擔它在全球範圍的防務費用負擔過重，因此在東亞防務中具有核心地位及巨大經濟實力的日本支援是不可缺少的。²³對此兩國重新確認美日安全同盟關係是亞太地區穩定與繁榮的基礎，使美日同盟的範圍從防衛日本擴大到維持亞太地區穩定與和平，為日本擴大其政治、軍事影響提供了依據。宣言中同意修改 1978 年的《美日安保指針》，並於

²¹ 趙建民、何慎思，「日本外交中有關中國或美國優先之爭論－兼論日、中、台新安全架構」，**問題與研究**，第四十三卷第一期（2004），頁 85。

²² 邱坤玄，「中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全關的形成」，頁 11。

²³ 度邊治，「なぜ、いまなのガ」，憲法再生オラム編，**有事法制批判**（東京：岩波書店，2003）頁 33-34。

1997年9月確立《美日防衛新指針》。《美日防衛新指針》落實《美日安保條約》所規定的日本對駐日美軍後勤支援的擴大，是在日本憲法的制約下全面擴大對日本與美軍的合作確立重要的框架。日本政府強調並非基於地理的概念，而是當發生對日本安全產生威脅的事態時，自衛隊就負有與美軍共同進行軍事行動的責任。²⁴具體而言，包括「自衛隊基地以外的民間機場、港灣設施的使用」、「彈藥支援以外的後勤活動（燃料、糧食、醫療器材的補給）」、「機械的整備修理」、「設施的警衛工作」、「傷病者的治療」、「清除水雷」等，都是日本方面所要負擔的義務。由於這些共同作戰的行動可能會在國內進行，所以就有制訂新的國內法治的需要。

（二）「有事法制」漸入立法階段：《週邊事態法》與《阿米塔及報告》

日本突破憲法的努力早已開始，然而在海灣戰爭之後才漸漸產生實質變革的契機，而1997年《美日防衛新指針》則為日本制定有關法律的努力創造關鍵性的條件。其中，對亞太安全影響最大也最具爭議性的內容是對「週邊事態」的認定。²⁵1999年4月、5月，日本眾、參兩院通過與《美日防衛新指針》配套的法律，及《週邊事態法案》、《自衛隊法修正案》、《日美相互提供物品勞務協定修正案》。其中以《週邊事態安全法》最為輿論所注意，此法詳細規定日本政府相關機構（包括防衛廳、自衛隊和其他部會、地方政府等）在週邊事態發生時應有之作為，並賦予自衛隊支援美軍後方及協助搜救美軍等新任務，並且要求日本地方政府及民間企業團體援美，也同意自衛隊在搜救美軍時為自衛而得使用武器。而「事態」的定義，除了對日本直接以武力攻擊外，還包括「週邊」地區如有戰亂或大規模難民潮發生，足以影響日本的安全和和平，自衛隊也可依法採取行動。²⁶也就是說，該法案允許日本周圍有事時，在美軍介入的前提下，可以對後勤範圍內的任何情況提供支援，這位日本介入地區安全提供法律的依據。

2001年10月，小布希競選時，其陣營的阿米塔及發表特別報告，其中談到對

²⁴ 進藤兵，「有事法制論のイソパクト」，*法學セミナー*（東京）（2003），頁50。

²⁵ 日本官方對於週邊的具體內容刻意保持模糊，但依據1960年的安保條約及1983年日本將自衛隊巡防海域擴大到1000海浬的經驗，所謂週邊的地理範圍，應包括菲律賓以北的台灣與南韓。從日本外務省高島肇久於2005年2月19日在華府的發言可以印證，他表示，美日安保條約所涵蓋的區域，「不僅包括日本，還包括朝鮮半島、台灣和北太平洋地區。」。

²⁶ 《週邊事態法》，日本防衛廳網站，<<http://www.jda.go.jp/>>。

「周邊事態法」中日本負責美軍全球軍事行動支援的「不滿」，有其下列幾點：1、日本周邊事態法的地域限制，使其無法支援美軍的全球行動；2、周邊事態法以憲法解釋為前提，並不承認集體自衛權僅限於支援後方，對於武器的使用也有限制，到時是否真能發揮全面支援效果？3、美國對於日本民間企業與地方政府的支援有不安的感受。而小布希當選後，森喜朗首相便於施政演說中表示儘速討論「有事立法」問題。²⁷表面上來看，日本是受迫於美國的壓力，然而日本在其結構限制下也有其自身意志的發展。

2001年9月，美國本土發生911事件，反恐議題浮上臺面，美國為了應付可能存在的敵人，10月發動了對阿富汗的戰爭，日本以極快速在當月成立《恐怖活動對策特別處置法》。《阿米塔及報告》以及911事件對日本推動「有事法制」的勢力而言，可說是具有正面的推動力量。

（三）「有事法制」立法的落實：「三法案」、「七法案」與2004年《防衛計畫大綱》

小泉上臺後繼續森內閣「有事法制」的工作，2001年5月，小泉內閣組成了「有事法制研究小組」。同年4月，內閣會議通過被稱為「有事法制」的《因應武力攻擊事態法案》、《自衛隊法修改案》和《安全保障會議設置法修改案》等3項法案。2003年6月，「有事三法案」正式在國會通過，其中的「武力攻擊事態」被定義為「已發生武力攻擊」和「預測將發生武力攻擊」。當認定以上兩項事態出現後，由內閣會議決定因應的基本方針，得發出自衛隊的防衛出動以及出動待機命令等；在防衛出動前也可以為了構築陣地以及防禦設施而採取諸如破壞民防的必要舉措，因應的基本方針除了需事前認可外，其他行動原則上只需國會事後承認。關於恐怖活動以及武裝可疑船隻對策雖然僅止於「講求必要的對策」的措辭表現，但是日本政府的見解則是認為大規模恐怖活動也算是武力攻擊。²⁸

其次，「有事三法案」一方面解除國會的制衡，另一方面將極大的權力及終於內閣總理大臣上。國會的權限，僅止於因應，關於公民權限，如指定公民團體，其迫

²⁷ Institute for National Strategic Studies, National Defense University, "The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership," INSS Special Report, October 11, 2000. < http://www.ndu.edu/ndu/sr_japan.html >

²⁸ 森本敏，**有事法制**（東京：PHP研究所，2003），頁45-46。

切度並不如防衛出動、預測事態，但卻排除國會事前承認的可能。而所謂安全保障會議就有如內閣總理大臣的自問自答機關，在機關的運作中，各成員僅是單方面的意見陳述，不如內閣會議所具有的會議空間，也禁止洩漏會議任何內容。且保安會議成員與閣員重複，並設置專門委員會，進行資訊分析、蒐集的工作，機關本質走向權限集中、秘密保護。首相的權限因而擴大，憲法的限制又再次突破。²⁹

2003年3月美軍進攻伊拉克之後，日本又一次加快立法工作，7月通過「伊拉克重建特別措施法」，於11月派遣海上自衛隊到印度洋，12月正式向伊拉克派遣自衛隊。日本不但超乎常情的加速立法，並且有了具體行動。

日本國會在2004年通過「有事七法案」，這七項法案分別是《國民保護法案》、《處罰嚴重違反國際人道法行為法案》、《對待俘虜法案》、《支援美軍活動法案》、《利用特定公共設施法案》、《限制海上運送軍用品法案》和《修改自衛隊法法案》。法案中廣泛的私權限制，與美軍實現一體化作法成為國會爭議的焦點。《國民保護法案》表現在「正常國家」的民防概念上，對一般國民進行「國民保護」的意識改革與訓練；《處罰嚴重違反國際人道法行為法案》、《對待俘虜法案》則與日內瓦公約有關，強調對俘虜、戰爭犧牲者的保護，是日本朝向「正常國家」銳變的證明，同時也是一種「國民意識的改革」；其他四個法案則是立基於美日戰力發揮的確保，其範圍涵括對美軍的補給與支援、日本海上自衛隊在領海上的檢查權等，並使物資徵用等權限更加集中到中央與地方政府。³⁰

2004年12月10日日本防衛廳發表《防衛計畫大綱》，其內容指出「關於導彈飛彈防衛系統的整備」皆是日本防衛的指針；除恐怖主義外，日本應注意作為不安定因素的北韓，以及中國致力於軍事現代化及擴張海上活動範圍的威脅性作為；並提到要加強美日雙方的安全合作，對美軍的支援以及分擔防衛責任，對於新的威脅與事態也做出完整的宣示。³¹近來更有不斷的修憲呼聲，右翼黨派動作頻頻，一旦完成修改憲法第九條的動作，日本可望邁向國際軍政大國為發展。

從發展歷程中可以觀察到日本小心翼翼到快步邁進的轉變，1992年海灣戰爭

²⁹ 小池隆一，「國會統制の後退と内閣總理大臣の權限集中」，*法律時報*（2002），頁7，104-106。

³⁰ 鄉田豐，「有事法制にらの」問題點」，*新國策*（東京）（2004），頁4，20-24。

³¹ 《平成十七年防衛大綱》，日本防衛廳網站，<<http://www.jda.go.jp/>>。

後，日本開始進行海外派兵的工作，但卻面臨違憲的問題，讓日本開始認真面對國家安全體制無法配合其國家利益與政策目標的問題；冷戰後美國「世界新秩序」下全球戰略、亞太戰略的轉變，使得日本有了改變國家安全體制的機會，但仍以謹慎的方式前進，這點可以在「週邊事態」的模糊因應及「新指針」的曖昧用詞中發現；《阿米塔及報告》為其轉變的關鍵，2002、2003、2004年相關立法動作不斷，到現在為止可說是日本「有事法制」活動的高峰期，許多觀察都指出，走向修憲以及其他措施的完備是不可免的趨勢。不過對日本而言，現階段的發展以發揮美日同盟基礎，在這範圍上，建構日本政軍大國的合理性，應是日本所想要追求的目標。

二、日本派兵海外

在過去日本非戰憲法的限制之下，日本自衛隊是不能出兵海外的，但是1990年之後，首先在美國東亞軍事戰略的轉變，美國無法完全負擔所有東亞的安全防衛任務，改而逐漸要求日本負擔區域性的防衛責任；另外在實施反恐戰爭的需求下，美國要求日本自衛隊負擔起反恐戰爭的後勤支援。在這兩個因素之下，讓日本自衛隊逐漸能夠突破過去憲法的限制，派兵到海外負責維和的任務。

在2001年9月，日本國會便針對911恐怖攻擊通過七項緊急應對措施，其內容包括：派遣日本自衛隊為美軍提供醫療、運送、補給等後勤支援，同時也派遣自衛隊赴戰區收集情報，並加強日本境內美軍基地的安全措施、出入境管制及情報交換任務；另一方面，日本政府也提供印度、巴基斯坦緊急經濟援助，並提供阿富汗相關的人道救援，以及積極與各國協調預防國際金融市場的混亂。之後在2001年10月，日本國會通過「恐怖主義對策關連三法」，正式支援美國在阿富汗的反恐特別行動，並首次允許在非戰時派遣海外自衛隊執行維和任務。接著在2001年12月7日，日本國會通過「聯合國維和行動修正案」，除了放寬日本自衛隊武裝出國的條件之外，日本政府也解除先前凍結自衛隊參與維和部隊軍事行動武器使用條款。於是在2002年3月，日本自衛隊首次派駐海外支援美國非戰鬥性任務，日本為了支持美國反恐行動首次將自衛隊派駐海外，日本政府總共派遣1200名自衛隊員，2艘驅逐艦

及 2 艘補給艦赴阿拉伯海。³²

2003 年 7 月 26 日，日本參議院通過了允許向伊拉克派遣自衛隊的「支援伊拉克重建特別措施法」，這是二戰之後，日本首次向作戰地區派遣軍事人員，之後日本也通過「反恐特別措施法」，在法案當中，日本政府規定自衛隊的活動範圍並不限於非戰鬥地區，如果獲得他國的同意，自衛隊也可以進入他國執行任務，同時自衛隊的行動內容：包括對支援美軍及物資的運送、難民的救助及傷兵的醫療及搜索救援，但在對美軍武器彈藥補給方面，因為擔心對外界使用武力的印象，因此支援項目並不包括武器彈藥的運送，至於自衛隊使用武器的範圍，只限於自我防衛與保護難民傷兵等。³³下表為 1998 年之後日本派兵海外次數與任務。(參閱表 11)

表 11：1998 年之後日本派兵海外次數與任務

派遣時間	派兵任務	派兵性質
1992 年 9 月至 1992 年 9 月	柬埔寨維和部隊	參與聯合國部隊
1993 年 5 月至 1995 年 1 月	莫三比克維和部隊	參與聯合國部隊
1994 年 9 月至 1994 年 12 月	盧安達難民救援	自衛隊單獨出兵
1996 年 2 月	以色列戈蘭高地維和部隊	參與聯合國部隊
1996 年 11 月至 2000 年 2 月	東帝汶難民救援	自衛隊單獨出兵
2001 年 10 月	阿富汗難民救援	自衛隊單獨出兵
2002 年 2 月至 2004 年 6 月	東帝汶維和部隊	參與聯合國部隊
2003 年 3 月至 2003 年 4 月	伊拉克難民救援	自衛隊單獨出兵
2003 年 7 月至 2003 年 8 月	伊拉克維和部隊	自衛隊單獨出兵

資料來源：蔡增家，「擺盪在合作與衝突之間：中國崛起下中日衝突的結構分析」，**中國崛起與全球安全學術研討會**（2005），頁 7。

三、中日衝突點

從 1972 年中日建交以來，中日兩國之間的外交關係便處在衝突與合作之間，一方面中日兩國雖然強調世代友好，但是卻因為歷史問題及區域爭霸而心存戒心，從 2002 之後中日兩國便中斷雙邊所有高層訪問；在另一方面，中日兩國之間的經濟往來卻又相當密切，中國在 2004 年成為日本最大貿易國家，日本也是中國第三大的外

³² 日本外交青書（平成 16 年）（東京：外務省，2004），頁 160-161。

³³ Paul Midford, "Japan's Response to Terror: Dispatching the SDF to the Arabian Sea," *Asian Survey*, Vol.43, No.2 (2003), pp.329-351.

資國家，在經濟互動綿密的聯繫之下又讓雙方從相互敵對又拉回平衡點，這讓兩國出現既衝突（政治議題）又合作（經濟議題），也就是政治冷、經濟熱的現象。³⁴

而之前大陸各大城市出現一連串的反日風潮，這讓之前的中日關係陷入前所未有的緊張關係，仔細審視中國大陸示威民眾的訴求，主要在於日本竄改歷史教科書、小泉參拜靖國神社、釣魚台領土主權爭議及台灣問題四項，在中國方面，中國認為日本竄改歷史教科書以及小泉參拜靖國神社是日本想要恢復軍國主義的表徵，釣魚台領土主權爭議及美日安保包含台灣是日本想要圍堵中國大陸的體現。

（一）就歷史問題而言

日本戰後第一次由首相出面祭拜靖國神社是在 1985 年紀念終戰 40 週年，由當時的首相曾根康弘率領內閣閣員前往參拜靖國神社，在當時受到中共、南韓及東南亞國家強烈的抗議，一直到 2001 年小泉上台之後，他不顧周邊國家的抗議連續四年赴靖國神社參拜，使得中國大陸 2002 年宣布中斷兩國官方之間的高層會談。³⁵

在另一方面，日本政府也不願意公開其在第二次大戰期間的侵略行為公開道歉，而作法僅表示深切的反省，例如 1972 年中日建交聯合公報上日本首相田中角榮說：日方深知日本國在戰爭中對中國人民造成的重大損失應負起責任，也有深刻的反省；1990 年日本天皇接待到訪的南韓總統盧泰愚也只說：本人思及貴國人民在我國帶來的這個不幸時期所受到的苦難坦然表示歉意；另外 1995 年社會黨首相村山富市在終站 50 週年場合說：殖民統治時期對亞洲帶來莫大損失與痛苦，日本虛心面對這些歷史抱持深切反省與由衷歉意；2001 年 10 月小泉訪中也僅表示由衷抱歉與慰問之意；最後 2005 年 4 月，小泉在亞非高峰會上表示深切反省與由衷歉意。³⁶此外日方在對日本教科書上的用詞，卻令中共與其他亞洲國家所不滿，也造成另一波爭議。

（二）美日安保捲入台灣問題

在 1997 年，美日兩國制定新「美日防衛合作指針」，其中規定一旦發生影響日

³⁴ 參閱 Drifte Reinhard, *Japan's Security Relations with China since 1989: from Balancing to Bandwagoning?* (London ; New York: Routledge Curzon, 2003) ; Rose Caroline, *Sino-Japanese Relations: Facing the Past, Looking to the Future* (New York: Routledge Curzon, 2005).

³⁵ Peter Hays Gries, *China's New Nationalism: Pride, Politics, and Diplomacy* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 2004), pp.5-10.

³⁶ 蔡增家，「擺盪在合作與衝突之間：中國崛起下中日衝突的結構分析」，頁 13。

本安全的周邊事態，日本將向美軍提供後勤支援，但是有關周邊事態的範圍界定，日本政府拒絕做出明確說明，而日本許多保守派政治家則強調周邊事態當然包括台灣海峽在內。1999年日本國會制定「周邊事態法」等一系列有事法制，為美日在亞太地區開展軍事合作奠定了法律基礎。³⁷另外，日本自衛隊也通過參與維和行動走出日本本土，日本首相小泉就認知後更加追隨美國，在伊拉克戰爭等國際衝突中向美國提供軍事合作，並參加美國主導的導彈防禦系統，進一步加強了美日軍事同盟關係。

2005年2月19日，美日安全保障「2+2」會議發表了共同戰略目標，其中一條鼓勵通過對話和平解決台灣海峽問題，首次將台灣納入美日安保範圍，這引起世界各國的重視，美國在東亞僅有日、韓兩地有駐軍，在南韓反美與朝鮮半島統一聲浪逐漸擴大下，日本是唯一令美國所信任的盟友。伴隨著美日安保宣言所帶來的配套，及美軍整編計畫中，將原本位於美國軍隊司令部移往日本，或是美日共用基地等主張，配合日本已經通過與美軍緊密配合的有事有法案，顯見美國國防政策上的調整，以及日本的合作無間。³⁸至於台海問題，儘管中國的力量逐漸加強，潛在威脅逐漸增加，但中國與日俱增的影響力，使得美國在許多議題上必須和美國合作，但在台灣問題上，美國仍維持過去一貫立場，「維持台海和平為現狀」是美國最大的利益，因此，中國和美國並沒有直接而明顯的利益衝突，比起中日之間要小的多。³⁹另外，日本對於中共的軍力倍感威脅，日本的2004年新防衛大綱的出現以及在2004年11月日本發現中共潛艦進出日本領海，讓日本認為中國式想要突破太平洋島鍊成為太平洋海權國家，這也導致兩國外交關係的緊張。

（三）日本申請常任理事國

日本在1970年代中期成為世界第二大經濟體，1980年代之後逐漸成為世界主要經濟援助國家，更是聯合國僅次於美國的經費分擔國，當日本在國際上的地位逐漸增加，日本就開始在聯合國中爭取適合其國際地位的位置，而聯合國常任理事國

³⁷ John Ikenberry And Takashi Inoguchi, *Reinventing the Alliance: U.S.-Japan Security Partnership in an Era of Change* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), pp.1-2.

³⁸ David Lampton, *Major Power Relations in Northeast Asia: Win-Win or Zero Game* (Washington, DC.: Brookings Institution Press, 2001), pp.2-4.

³⁹ Morton Abramowitz, *China-Japan-U.S. Relations: Meeting New Challenges* (Washington: Brookings Institution Press, 2002), pp.5-9.

便是日本最主要的努力目標。

日本第一次爭取進入聯合國常任理事國是在 1995 年聯合國成立 50 週年的時候，但是受限於國際政治權力分配並沒有成功，而在安理會常任理事國逐漸不符合現今國際政治結構的情況下，擴大安理會將可以增強安理會的合法性，因此，在 2004 年第 59 屆聯合國大會之前，聯合國秘書長安南在聯合國改革報告中提出有關擴大安理會成員的兩個方案。⁴⁰

但是在國際間最積極反對日本成為常任理事國的便是中國，中國反對最主要理由是日本至今仍不願意為二戰間的侵略行為向亞洲國家道歉，在日本沒有放下歷史包袱前，是不適合擔任聯合國常任理事國的。其次日本雖然是聯合國主要支助者，但是聯合國憲章中並沒有明文規定，常任理事國的產生是由會費數額所決定。最後是日本的代表性並不足，日本雖然是世界第二大經濟體，但是聯合國不是富人俱樂部，而是能解決國際重大問題發揮作用的機構，況且現在常任理事國中富國的代表已經足夠了，聯合國不足的反而是發展中國家代表。⁴¹另外中國也以實際行動表示反對日本成為聯合國常任理事國，中國外交部發言人秦剛在 2005 年 4 月 7 日記者會表示，聯合國改革問題事關重大，各國應通過廣泛耐心討論，協商一致做出決定，日本強行推動不成熟方案，並不利於聯合國會員的團結，也無助維護安理會的權威。而中國駐聯合國代表王光亞更於 4 月 6 日在 59 屆聯大討論聯合國改革報告發言指出，中國支持對聯合國安理會進行改革，但是並不贊成對安理會改革設定時限，更不贊成強行代表缺乏共事的改革方案。而以上分析，關於日本想參與聯合國常任理事國以及在國際上政治霸權的爭奪，中國始終抱持著強烈反對的態度。⁴²

⁴⁰ 第一個方案是增加 6 個沒有否決權的常任理事國以及 3 個經由選舉產生的非常任理事國，第二個方案是增加 8 個 4 年可連選連任的非常任理事國和 1 個非常任理事國。至於日本則是支持第一個方案。

⁴¹ Peter Katzenstein And Nobuo Okawara, "Japan and Asia-Pacific Security," Suh, J. J., Katzenstein, Peter. And Carlson, Allen. *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power and Efficiency* (Stanford, Cali.: Sasakawa Peace of Foundation, 2004), PP.99-101.

⁴² 蔡增家，「擺盪在合作與衝突之間：中國崛起下中日衝突的結構分析」，頁 19。

第三節 中共對台灣發展與安全之挑戰

一、中共對台灣軍事與經濟的挑戰

台灣在經濟上之政策轉變與反應：台商到大陸的投資始於1983年，並在1985年宣布對大陸轉口輸出採取「不接觸、不鼓勵、不干涉」的原則，使台灣產品轉口到大陸地區合法化；於1987年解除外匯管制，10月宣布開放民眾赴大陸探親，不少商人藉此機會去大陸進行商務活動；在1988年公佈「現階段大陸政策」。但是直到1987年為止的五年期間，投資金額僅約一億美元左右，投資項目僅限於廣東、福建的四個經濟特區及其周邊地區，投資規模小，都是簡單的加工出口型工業。到了1988年大陸公佈「關於鼓勵台灣同胞投資的規定」，台商到大陸的投資乃迅速成長。⁴³

由於台灣對中共的經貿依賴度逐漸增加，頗有危害到台灣經濟安全之勢態。於是在1996年9月14日，李登輝總統提出對大陸經貿必須「戒急用忍」談話，而後經濟部於1997年7月15日實施「對大陸地區投資新審查原則規範」加以落實。實施「戒急用忍」後，台灣方面在兩岸境外航運、開放大陸貨品進口、核准大陸投資和開放大陸經貿人士來台上，均持續推動。但經濟部將水庫、電廠、機場、公路、港口措施等重大基礎建設，列入禁止赴大陸投資基礎建設項目清單，對企業赴大陸投資累積總額作規範外，並明定專案審查依產業特性與投資個案特性的評分標準，更具有藉著普遍適用於各產業的一般化指標模型，用來減輕企業赴大陸投資造成國內資金失血、產業空洞化的擔憂。⁴⁴

但台灣的企業界對於政府施行「戒急用忍」政策普遍表示反對，認為世界各國莫不卯足全力爭取大陸市場潛在的龐大商機，加上大陸近年來全力發展經濟，紛紛給予外來投資企業大量的優惠，基於競爭力之提升與企業成長性，企業界普遍希望政府能儘速解決或放寬「戒急用忍」政策，使企業能將根留在台灣，把企業伸展至包含大陸的海外地區，以充分吸收養份。因此，政府應以「興利重於防弊」的思維，重新審視「戒急用忍」政策在全球化分工體系之下放寬的時效性和必要性。⁴⁵

⁴³ 張讚合著，**兩岸關係變遷史**，頁 380-381。

⁴⁴ 蔡宏明，「以戒急用忍提升台灣競爭力」，**政策月刊**，第 41 期（1998），頁 37-38。

⁴⁵ 徐明宜，「戒急用忍鬆綁有助根留台灣」，**國家政策論壇**，第 1 卷第 2 期（2001），頁 31。

由於贊成「戒急用忍」與反對「戒急用忍」的意見，在台灣對大陸經貿議題上爭辯不休，於是在2001年8月召開的經發會中達成共識，對兩岸經貿關係的議題，參與委員基於「台灣優先」、「提升格局」、「互惠雙贏」的共同理念，決議調整「戒急用忍」政策，改為「積極開放、有效管理」政策，對中國大陸經貿及投資政策大幅鬆綁，也使爭論告一段落。⁴⁶

在軍事上的政策轉變：國民政府自民國38年播遷來台，國防戰略設計從屬於「反攻大陸」的國家戰略指導，因而國防政策的制定與發展，以維持陸軍為主的龐大攻勢作戰部隊，意圖於適當時機光復大陸。至民國71年，隨著主客觀環境的變遷，國防戰略設計由原先的「光復大陸」，轉變為「攻守一體」的國防戰略指導。雖然國防戰略發展已經出現制空與制海的觀念，但事實上國軍整體的兵力結構仍是以陸軍兵力為主體的國防政策設定。而「防衛」與「嚇阻」一辭，則是首先出現在民國81年出版之「國防報告書」中；民國83年的「國防報告書」中，更明確的指出：「現階段我國由於政治環境的不變，國軍建軍構想已從『攻守一體』的作為，改為『守勢防衛』的指導」，隨後在民國85年及87年的「國防報告書」中，將國防戰略構想再次修正為「防衛固守」與「有效嚇阻」，沿用至89年6月時，陳水扁總統於陸軍官校校慶中正式提出「有效嚇阻、防衛固守」新的戰略構想所取代。⁴⁷

台灣的國防戰略由「反攻大陸」轉向「防衛固守」，由另一個角度來看，是因為兩岸軍力對比懸殊，且中共每年的國防經費持續增加，加快腳步進行軍事現代化，軍事力量逐漸在亞太地區取得優勢地位，使得台灣不得不保守對應。在兩岸軍事日漸不平衡的情勢下，與美國的軍事交流加強就顯得格外重要了。在冷戰時期，台灣安全的唯一威脅是來自中國大陸，安全的本質在軍事，安全的屏障是美國。而在後冷戰時期，台灣安全的唯一威脅還是中國大陸，在軍事安全上，美國還是台灣的重要安全依賴。⁴⁸美國在二十世紀末時對台灣的認定是以擺脫以往以道義責任或肯定台灣政經發展為主的雙向思維，而是將台灣放在亞太安全與穩定的多元格局中思考當中。美國不希望台灣的一些做法使得亞太地區的穩定受到影響，美國不願意台灣

⁴⁶ 董立文，「全球化的衝擊下的兩岸關係」，**國際事務季刊**，第2期（2002），頁55。

⁴⁷ 陳偉華，「從戰略嚇阻論台灣國防戰略發展的兩難」，**戰略與國際研究**，第2卷第4期（2000），頁85-86。

⁴⁸ 張亞中，「全球化的台灣安全：大戰略的思維」，**遠景季刊**，第3卷第1期（2002），頁62。

單方面的認為，「台灣關係法」是一張無限制的空白支票。換言之，台灣要想得到美國的保護，就必須充分了解美國對中國政策的基本立場。⁴⁹

台灣和美國的軍事關係，主要為美國國會所通過的「台灣關係法」，1979年2月5日，卡特總統接受媒體訪問時，表示若台灣受不必要威脅時，不能阻止總統及國會派遣第七艦隊到台灣海峽，甚至採取戰爭一途。美國與中共斷交或作戰的可能性極微，但若台海軍事衝突再度發生，美國第七艦隊再度到台海附近展示武力，進而中立台海兩岸衝突的可能性極大。在2000年12月，美國國防部針對「台灣關係法」施行二十週年的評估報告，甚至希望台灣能延長自立防衛的時間，以利美軍有時間緩衝介入，美國有必要時將與台灣聯軍，以對付中共的入侵。⁵⁰有學者認為台灣不能把重心都放在美國身上，而應該嘗試促進兩岸間的軍事合作，不過兩岸間軍事合作依然存有大大小小的障礙，如兩岸間的意識形態障礙、兩岸間長期所形成的不信任障礙，中共某些幹部以武力解決問題的思想、中共軍方對兩岸政策的影響力仍大、中共反對我國的軍售問題等等，使得兩岸間的軍事交流遲遲無法展開。⁵¹

這幾年來海峽兩岸當局都有提出「終止敵對狀態」的建議，雙方也積極的在這方面鋪設更穩固的談判基礎，不過由於互信不足，往往導致彼此失去許多次幾乎成熟的機會。值得注意的事，如果雙方對彼此動機仍舊存有懷疑，對他方的建議案仍舊持杯葛態度，那麼這種情勢的僵持，會讓更多擦槍走火的事件發生，譬如在兩岸僵局下美國態度的觀察，只要臺北期許過高或北京評估過低，這種落差的認知就會使得雙方在走向軍事對峙時帶有亢奮因素的促進作用。當然在兩岸僵局之下，北京也會顯示其缺乏耐心的症候，如果中共民族主義的旗幟高舉，或是台獨務實手段益發強化，都是撞擊北京內心的考驗。這就是說，即使有成本考量，還是不能全面斷言中共會放棄最後揮劍的機會。這樣的評估，當值得台灣在未來兩岸關係發展裡，需要更多的謹慎與自我警惕。⁵²

⁴⁹ 張亞中，**兩岸主權論**（台北：生智出版社，2000），頁183。

⁵⁰ 林正義，「中華民國參與區域安全機制與軍事合作關係之展望」，**亞太情勢發展學術研討會**（2002），頁9。

⁵¹ 謝台喜，「建立兩岸軍事交流之原則與做法」，**中華戰略學刊**（2000），頁95-97。

⁵² 邵宗海，**兩岸關係兩岸共識與兩岸歧見**（台北：五南出版社，2001），頁483-484。

二、中共對台灣大陸政策之挑戰

（一）台灣兩岸政策的發展

台灣的大陸政策之轉變：1988年1月12日蔣經國逝世，李登輝繼任總統。同年7月12日，國民黨第十三全大會通過「現階段大陸政策案」。由於十三全會是蔣經國在世時就已經決定召開的全會，因此當時的大陸政策主要是蔣經國時代政策的延續。這項決議案提出了「立足台灣，放眼大陸，胸懷全中國」的概念，當時所採取的措施，大體上是圍繞在促進大陸「政治民主化、經濟自由化、社會多元化、文化中國化」這樣的概念，運用台灣地區民生主義經濟建設的成果經驗與力量，影響大陸經濟發展方向，改善大陸同胞生活。李登輝總統於1988年7月底強調，必須中共修正其對我的敵意做法，並且不在國際社會處處對我施壓，我們才可能考慮放寬兩岸經濟交流，以及是否給於經援。⁵³基本上就是在維護台灣安全的基礎上，逐步而穩健地開放對大陸的民間交流，希望能和平轉變中國大陸，最後能實現中國的統一。1990年，李登輝就任第七任總統，在就職典禮演說中，針對大陸政策，提出「推行民主政治及自由經濟制度，放棄在台灣海峽使用武力，不阻撓我們在一個中國的前提下開展對外關係」，可以總稱為「李登輝三原則」。⁵⁴

在1991年總統明令公佈實施「行政院大陸委員會組織條例」，大陸委員會正式成立。同年2月23日國統會通過國家統一綱領，3月14日經行政院院會通過實施。政府並制定「台灣地區與大陸地區人民關係條例」暨其施行細則，於1992年9月18日開始施行，自此由李登輝所主導的大陸政策，其最高指導綱領、大陸工作組織與基本法制建設，全部建構完成。在綱領近程階段第一條所言的「在互惠中不否定對方為政治實體」，可以說是由近程邁向中程的根本關鍵，也可以說是李登輝對大陸方面的最根本要求。1991年5月1日李登輝發布「總統令」，公佈廢止「動員戡亂時期臨時條款」，同時公佈施行憲法修正條文，所謂「動員戡亂時期」正式結束。前一日，李登輝在記者會已明確宣示「不以武力作為謀求國家統一的手段」，同時表示「今後將是中共為控制大陸地區的政治實體，我們稱它為大陸當局或中共當局，這一認

⁵³ 蔡政文、林嘉誠編著，**台海兩岸政治關係**（台北：業強出版社，1996），頁156。

⁵⁴ 張讚合，**兩岸關係變遷史**（台北：周知文化出版社，1996），頁289-291。

定不妨礙我們既定以自由、民主、均富統一中國的政策」、「如果中共政權不放棄在台海使用武力，不放棄在國際間繼續孤立我們，則我們只能認定它為具有敵意的政治實體。」⁵⁵這表示台灣已經用對等的地位開始看待中國大陸。

1993年中共提出「台灣問題與中國的統一」白皮書，台灣方面經過將近一年的籌謀研擬，由陸委會在1994年發表「台海兩岸關係說明書」，在說明書中強調「制度之爭」是中國分裂分治的本質，並強調中華民國政府「不接受『一國兩制』的主張」，「堅持追求國家統一的目標」，並提出「處理兩岸關係的原則」為「理性、和平、對等、互惠」，並認為依照東西德統一的經驗顯示，分裂國家共同參與國際社會，並不會妨害統一的進展，反而可以緩和彼此間的緊張關係，亦可為和平統一創造有利的條件，進而在國際間維護整個民族的利益。1995年1月30日江澤民發表其對台政策的八點談話(即「江八點」)，同年4月8日李登輝總統也在國統會上提出兩岸關係的六點主張，算是對江澤民的正式回應，主要內容為：1.在兩岸分治的現實上追求中國統一；2.以中華文化為基礎，加強兩岸交流；3.增強兩岸經貿往來，發展互利互補關係；4.兩岸平等參與國際組織，雙方領導人藉此自然見面；5.兩岸均應堅持以和平方式解決一切爭執；6.兩岸共同維護港澳繁榮，促進港澳民主。檢視「李六點」的內容，可以找出江澤民與李登輝之間的共識。最有共識的一點就是有關「中華文化」的充分肯定。⁵⁶

台灣的大陸政策改變最大的一年是在1995年間。1995年這一年，也就是兩岸自1987年開始交流以來，雙方關係最低迷的一年。這不僅由於臺北方面持續推動「務實外交」，也使北京當局深信不疑臺北就是在採取「兩個中國」或「一中一台」的政策，其中李登輝在該年六月受邀訪問美國，並在康乃爾發表一篇極具政治挑戰性的演說，更讓北京的質疑得到有利的佐證；另一方面，則是北京加強用武力來解決台灣問題的表現，結果益發使得臺北感受北京根本沒有善意來回應當前兩岸所面臨的困境，特別是幾次重大的軍事演習，以及威脅最迫切台灣地區的導彈演習，可說是讓台灣的憂慮和憤怒同時沸騰到最高點。⁵⁷

⁵⁵ 張讚合，**兩岸關係變遷史**，頁 291-298。

⁵⁶ 同上註，頁 203-306。

⁵⁷ 邵宗海，**兩岸關係兩岸共識與兩岸歧見**，頁 336。

1997年中共領導人鄧小平過世，臺北爲了因應鄧後兩岸情勢，特由行政院新聞局向國內外發表說帖，以「一個分治的中國」取代過去慣稱的「一個中國」，稍後政府談話口徑就趨向一致，均表示要尊重兩岸現況是一個分治中國的事實，而最具代表性的一次談話，是同年9月1日，李登輝總統在一場公開演說中，盼望中共能務實面對「一個分治中國」的現實。⁵⁸

1998年1月12日李登輝接受德國《明鏡週刊》專訪時，曾對「一個中國原則」有較強烈的強調。譬如說，他以「一個國家」說辭來回答「兩個中國」的問題；以「台灣是中國的一部分」看法緊隨在中華民國已經存在的前提之後；以及以「台灣只是一個地理名詞，我們政治上的名稱是一中華民國」見解來延伸後文所稱「(中華民國)治權管轄的範圍雖然有所變更，但作爲一個主權國家的事實，並沒有改變。」的重要主權宣示。顯而易見的是，「一個分治的中國」不僅是台北當時政策的底限，而且在未來兩岸恢復協商，觸及政治性議題如兩岸終止敵對狀態的協議，甚至牽動兩岸領導人的會晤與簽署，臺北因應北京提出來的「一國兩制」原則，勢必以兩岸各自表述下的「一個分治中國」來因應。⁵⁹

1999年7月9日，李登輝總統在接受「德國之音」專訪時，正式提出「自1991年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊國與國關係」。李登輝總統說：「1991年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊國與國的關係，而非一合法政府，一叛亂團體，或一中央政府，一地方政府的『一個中國』的內部關係。」這項被外界以「兩國論」作爲表述的主張，是台灣自1991年「國統綱領」後，不再以「政治實體」自居的一次明白宣示。也就是說，台灣認爲兩岸的「現狀」已是國家與國家的關係，雖然他們之間有特殊性的關係，但是具有國家的主體性，在陳述對「特殊性」的解釋時，臺北政府用的是以「相同的文化、歷史淵源、追求未來的統一」作爲其理由。⁶⁰

2000年5月20日，陳水扁總統正式就職，在就職典禮上指出：「遵守憲法，維護國家的主權、尊嚴與安全。只要中共無意對台動武，保證在任期之內，不會宣布

⁵⁸ 邵宗海，**兩岸關係兩岸共識與兩岸歧見**，頁 18。

⁵⁹ 同上註，頁 353。

⁶⁰ 張亞中、李英明著，**中國大陸與兩岸關係概論**，頁 231-233。

獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動跟改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領於國統會的問題」，此即所謂的「四不一沒有」的政策宣示。陳水扁總統在2001年的元旦祝詞中提到：「從兩岸經貿與文化的統合開始著手，逐步建立兩岸之間的信任，進而共同尋求兩岸永久和平，政治統合的新架構。」即所謂的「統合論」。在同年的5月更有「新五不政策」的提出，第一，軍售、過境美國不是對中共的挑釁；第二，中華民國政府不會錯估、誤判兩岸情勢；第三，台灣不是任何一個國家的棋子；第四，政府從來沒有放棄改善兩岸關係的誠意與努力；第五，兩岸關係不是零和關係。2002年5月9日，發表大膽談話，聲明只要中共領導人願意，有意邀請他們來大膽島喝茶、談天。同年7月21日在就職民進黨主席時卻表示：「如果我們的善意無法得到中共相對的回應，我們要認真思考是否要走自己的路，走咱台灣的路，走出台灣的前途。」同年8月3日在世台會致詞時更進一步指出：「台灣不是別人的一部分，不是別人的地方政府、一省，台灣也不能成爲第二個香港、澳門，因爲台灣是一個主權獨立的國家，台灣跟對岸中國一邊一國，要分清楚。台灣人民才有權利對台灣的前途、台灣的命運和現狀來做決定，要認真思考公民投票立法的重要性和迫切性」。⁶¹

現階段的台灣對大陸政策，仍舊繼承舊政府時期的兩岸僵局，受到「一個中國、兩國論、三個支柱」三項變數的交互影響，各方都在關注台灣政府如何定位兩岸關係，提出一個使美、中、台，以及國內朝野間得以穩定關係的基調。⁶²不過今年台灣政府的走自己的路的談話，卻引起了台灣大陸政策是否傾向獨立的疑慮。陳水扁對兩岸關係的主張擺盪、猶疑，有幾種可能性：其一，可能是陳水扁執政以來，仍然未訂出一套完整的大陸政策思維，以致於反反覆覆、莫衷一是；其二，可能是陳水扁有向中間移動的想法，但是其背後力量的制肘，使其搖擺不定；第三，可能是台獨思想或兩國論仍是其兩岸政策的基本思維，各種溫和的言詞或走向中間移動的姿態，只是緩和兩岸緊張的拖延戰術，有可能三種因素都有，⁶³值得未來繼續觀察。

（二）中共「反分裂國家法」對台灣的影响

⁶¹ 邵宗海，**當代大陸政策**（台北：生智出版社，2003），頁 57-79。

⁶² 張執中，「兩岸對政治談判的評估及因應策略分析」，**問題與研究**，第 41 卷第 1 期（2002），頁 31。

⁶³ 鄭安國，「一年來陳水扁大陸政策之評析」，**國家政策論壇**（2001），頁 146。

此外，中共在2005年3月14日中共十屆人大三次會議上通過「反分裂國家法」加以回應台灣的兩岸政策，至於中共何以會以立法的方式來處理兩岸問題，這裡有幾個重要原因分析：一是北京確實對兩岸現況感到憂心，對於台灣繼續往分離主義的方向發展感到難以抑制，既然有衝突的準備，不如先行為兩岸衝突的可能做好法律上的準備；其次則是北京早知台灣想以公投修憲的法律途徑實行獨立，而美國也動輒以「台灣關係法」的法律義務來對抗中共對台武力威脅和停止軍售，既然美、台都用法律的規範正當化自己的行為，中共同樣以法律義務回報。⁶⁴

從上述的分析中可以得知，中共的反分裂國家法已由人大通過，該法對於臺灣的影響也是可以預期的；有關其目的與影響分析如下：⁶⁵

1、拉緊與美國的關係：美國在臺海問題上的態度一直維持的是不希望海峽兩岸任何一方改變現狀。因此，中共有鑒於過去一年來，臺灣當局意圖利用美國既主張一中，同時又有「臺灣關係法」所造成的縫隙，藉著挑動「臺灣關係法」，來達到美國改變一中政策的目的，已招致美國強烈的反感，並迫使美國前國務卿鮑爾說出「臺灣不享有獨立國家的主權」，副國務卿阿米塔吉說出「沒有必要防禦臺灣」、「臺灣是中國的一部分」等評語，顯示出北京和華府在「反獨」立場上漸趨一致。因此，中共在反分裂國家法一事上，北京主動向美國提供訊息，連臺北都是透過美國獲知中共要制定反分裂法，其策略就是在「反獨」的問題上拉緊美國，完全不理會臺灣，如同胡錦濤在和布希於智利舉行高峰會所說的：「中美雙方都應站在戰略高度來認識臺獨的危害，共同遏制臺獨勢力的分裂活動」，也就是說北京與華府應組成反獨的統一戰線。⁶⁶

2、抗衡美國的「臺灣關係法」：中共和美國談起有關臺灣問題時，美國一貫的答覆是依據「臺灣關係法」行事，例如中共向美國抗議出售武器給臺灣時，美國的答覆是依據「臺灣關係法」，美國有義務出售防禦性武器給臺灣，使臺灣有足以自我防衛的能力；更甚者則是美國布希總統在剛就任總統時，曾宣稱盡最大能力來

⁶⁴ 蔡瑋，「近期中共提反分裂法與美對我言論之研析」，陳一新主編，**美中臺關係戰略評估 2004**（台北：遠景基金會，2005），頁 237。

⁶⁵ 藍天虹，「中共制訂反分裂國家法之研析」，**陸軍月刊**（2005），頁22-27。

⁶⁶ 南方朔，「反臺獨≠反臺灣——反分裂國家法裡的危機和轉機」，**中國時報**，93年12月27日，版 A4。

防衛臺灣。有關臺灣關係法是美國自訂的國內法，而中共和美國則訂有三個建交公報，臺灣關係法和三個公報之間何者層次較高，美國完全是依據國家利益來解讀，因此，中共爲了應付屬於美國國內法地位的臺灣關係法，相對性以訂定屬於國內法層次的反分裂國家法，將臺海之間的衝突定位爲國內事務，期阻止美國將來介入臺海之間的衝突。面對美國的對臺政策時，反分裂國家法就是中共的臺灣關係法，主要訴求就是以美國爲抗衡對象，用來牽制美國對臺灣的政治與軍事支持。⁶⁷

3、尋求出兵臺灣的法律依據中共鑒於美國近幾年意圖對外用兵時，必定設法能夠在法律上站得住腳；因此，對外是運用外交手段，尋求國際社會的支持與認可，尤其是能夠獲得聯合國的授權爲佳；對內則是凝聚全國人民及人大的意志，以獲取支持，使對外用兵不受人大及國內民意的牽絆，這也是美國在第二次波灣戰爭中，雖未能獲得聯合國的授權，但卻得到美國國內極高的支持度，從而對伊發動戰爭。中共有鑒於此，在 2003 年新頒布的《中國人民解放軍政治工作條例》中，將法律戰列入三戰之一，並與輿論戰及心理戰相互運用，作爲今後對臺作戰的方式。中共爲了尋求出兵臺灣能夠「師出有名」，在去年即對國內外宣稱將於今年的人大會議中，制定反分裂國家法，企圖將臺灣問題法律化，並藉國內法方式解決，展示北京反獨促統的意志與決心，對內宣示領土主權完整與激勵民族主義，對外則確認一個中國原則與排除外國介入。同時利用以時間換取空間的方式，對外則是派人向相關國家（美、日等國）解說制定反分裂法的意涵，以減少國際社會的反對聲浪外；對內則是教育廣大的 13 億大陸同胞，使反分裂法具有全民意志、國家意志兩重要基礎；這也意味反分裂法的責任將由大陸人民、國家共同承擔，以使其將來欲對臺使用武力時，除了有法律的依據外，更能獲得大陸 13 億人民的支持。⁶⁸

4、安撫內部對臺「鷹派」勢力：中共新的領導人胡錦濤深知對臺政策，首先必須安撫內部對臺「鷹派」勢力，因此對臺政策聲明也絕不示弱。2005 年 3 月胡錦

⁶⁷ 楊永明，「反分裂法的法律效應與戰略意涵」，**聯合報**，94 年 3 月 10 日，版 A15。

⁶⁸ 何榮幸，「胡作風當斷則斷、有軟有硬」，**中國時報**，94 年 3 月 6 日，版 A2。

濤在發表對臺重要講話，就發展兩岸關係提出四點意見中的第四點「反對『臺獨』分裂活動絕不妥協。」特別指出：「維護國家主權和領土完整，是國家的核心利益。任何人要危害中國的主權和領土完整，13億中國人民堅決不答應。在反對分裂國家這個重大原則問題上，我們絕不會有絲毫猶豫、含糊和退讓。『臺獨』分裂勢力必須放棄『臺獨』分裂立場，停止一切『臺獨』活動。」⁶⁹而「反分裂國家法」第八條「採取非和平方式及其他必要措施，由國務院、中央軍事委員會決定和組織實施」之規定，也就是安撫內部對臺「鷹派」勢力的禮物。

但另一方面，由於美中在防獨方面確實存在著共同的利益，在最壞的情況下，這可能意味著美國的對台越趨緊縮，往不利台灣的方向發展，從相關官員的談話，美國有意把台灣獨立的選項排除；在最好的情況下，可能藉由警告的意味是由於陳水扁政府得不當政策及言行所致，在這兩個選項之中，台灣還有一些利基，因為美國中就還是希望力用台灣來牽制、遏止、平衡中國的發展和可能的威脅。

⁶⁹「胡錦濤發表對臺重要講話就發展兩岸關係提出四點意見」，**解放軍報**，2005年3月5日，版1。