

第三章 911 後亞太區域安全形勢

911 事件後美國反恐優先的全球戰略調整，已為美國開闢了新的戰略契機，把國際體系轉變為以美國超強所主導的「單極為主的多極體系」。美國反恐全球戰略調整對亞洲造成深遠的衝擊，並重新塑造亞太地區的戰略環境。其中與台灣安全環境最具直接關係者，在東北亞地區當屬美中日三個主要國家的互動，而北韓核武危機，已牽動亞太區域安全情勢的轉變；在東南亞地區東協國家的影響力亦不可忽視。以下就相關發展脈絡作檢視，據以分析 911 後亞太區域安全情勢。

第一節 美國反恐戰略對亞太安全的衝擊

21 世紀初的國際體系係以美國獨強為主的單極體系。觀察亞太區域主要的大國互動，除美俄中日四大國外，東協作為整體力量十分突出，形成 10 個雙邊關係、10 個 3 邊關係以及 4 個 4 邊關係等錯綜複雜的依存型式。¹亞太地區在和平互信基礎尚未建立，生存的安全矛盾與對立未消除前，區域衝突仍然會不斷發生。²911 後，美國對伊拉克發動攻擊，無異「先發制人」單邊主義的具體實踐，美國正以「唯一超強」的「攻擊性現實主義」，³繼以塑造 21 世紀亞太地區國際政治的新秩序。

壹、美國亞太戰略佈局

一、美國亞太戰略與亞太利益

¹ 10 個雙邊關係：美日、美「中」、美俄、「中」日、「中」俄、美與東協、日與東協、俄與東協、「中」與東協；10 個三邊關係：美日「中」、美俄「中」、日俄「中」、美日俄、美日與東協、俄日與東協、「中」日與東協、「中」美與東協、俄美與東協、「中」俄與東協）；4 個 4 邊關係：美日「中」俄、美「中」日與東協、美俄「中」與東協、「中」日俄與東，張亞中、孫國祥，《亞太綜合安全年報 2001-2002》（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2002 年 6 月），頁 99。

² Robert Jervis, "The Future World Politics," *International Security*, Vol.16, No.3(1991/1992):51-3.

³ 米爾夏默(John Mearsheimer)在其新著「大國政治悲劇」中強調，國際政治即大國政治，因為大國對國際政治所發生的變化影響最大。大國政治為何處於一種悲劇狀態？因為大國注定要進犯他國，這是攻擊性現實主義的必然結論。何謂「攻擊」？這主要指大國關係本質上處於攻擊狀態，整個世界是一個無休止的安全競爭的世界，如果國家能獲得超過對手的優勢，不惜撒謊、詐欺甚至動用粗暴的武力。 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York:w.w. Norton & Company, 2001).

冷戰後美國政體主要由老布希及柯林頓政府所構成，老布希時期的亞太戰略目標在尋求維持權力平衡及將亞太國家整合為市場經濟與民主政治的共同體，特點為：1.裁減亞太駐軍，對安全承諾不變；2.以雙邊安全關係為重；3.經濟整合；4.維持區域動態平衡。⁴柯林頓政府上台後提出「擴大與交往」(enlargement and engagement) 政策，同時以建立「新太平洋共同體」為名，將政治、經濟、軍事安全與意識形態等議題納入整體考量。重點區分六項：1.美國與亞太國家建立同盟條約關係，尤其是美日同盟關係；2.維持美國的亞太駐軍；3.建立多重安全體系；4.美國與中共全面交往；5.美國與亞太國家建立開放而公平的經貿關係；6.民主政治的擴展等。⁵分析美國於後冷戰時期亞太安全戰略，仍將持續「外交上全面交往」與「安全上預防嚇阻」的兩手戰略。⁶

檢視 2001 年 4 月美國國防大學「四年期國防總檢」工作小組在布希政府提出國防總檢前所提出的重要議題研究中，認為俄羅斯與中共最可能成為區域強權的主導者，中共是最不友善；而北韓、伊朗、伊拉克與利比亞等流氓國家，可能對美國進行軍事挑戰，議題中針對美國在亞太的利益提出下列觀點：⁷1.美國在日、韓、澳、菲律賓、泰國維持基本同盟關係，與台灣維持模糊的安全承諾，美國不希望敵意國家威脅到這些國家的主權與利益；2.美國在太平洋貿易額比大西洋還大，投資總額超過 1,000 億美元以上，亞太地區國家是美國的重要貿易夥伴。3.中共、印度、巴基斯坦、北韓（可能）已擁有核武，並積極改良各種飛彈性能，中共與北韓最有可能逕自轉移核武與飛彈科技予他國，防止核生化或飛彈科技在亞太地區的擴散符合美國的亞太利益。4.北韓、台海、南海、印巴核武衝突損害美國利益，任何削弱美日同盟關係作為不符美國的利益（指中共）。

由上述可知，亞太局勢發展攸關美國國家利益，由於中共國力自 90 年代快速成長，「崛起中國」(Rising China) 與「中國威脅」(China threat) 對區域安全可能產生衝擊，引起美國各界重視。⁸21 世紀中，非洲、拉美和中東皆不可能

⁴ Martin L. Lasater, *The New Pacific Community: U.S. Strategy Options in Asia* (Boulder, co: Westview Press, 1996), 14-5.

⁵ President Clinton, "Building a New Pacific Community," *Dispatch*, Vol.4, No.28 (July 1993): 485-488.

⁶ 黃介正，〈跨世紀美國亞太安全戰略－華府觀點〉，跨世紀國家安全與軍事戰略學術研討會，國防大學主辦，1999 年 12 月 8 日，頁 18。

⁷ 佛蘿諾伊 (Michele A. Flournoy) 編，〈2001 美國四年期國防總檢重大議題〉(QDR 2001:Strategy-Driven Choices for America's Security)，余忠勇等譯（台北：國防部史政編譯局，2002 年 2 月），頁 45、349-357。

⁸ Denny Roy, "The 'China Threat' Issue," *Asian Survey*, Vol. 36, No.8 (August 1996):758-771; Joseph

出現挑戰美國霸權地位的國家，正在崛起的中共就可望挑戰美國在亞太地區的領導地位。⁹隨著國際情勢和世界體系的變化以及亞太地區的發展，亞太地區成爲美國全球戰略的重心，尤其是軍事戰略力量的轉移，將會日益凸顯，其中「美日同盟」已形成美國在亞太安全中的重點。

二、美國的戰略佈署

美國在亞太地區的戰略佈局，主要是指外交和軍事的存在（見表 3-1），藉軍事同盟關係扮演平衡地區力量和保證盟友安全的關鍵角色。美國認爲亞太地區面臨經濟和政治穩定的持續挑戰，仍然是一個武裝衝突可能一觸即發的地區。日本想將國家安全利益從本土向外擴展，成爲一個「正常國家」（normal state）。中共想將國土的防衛線由第一島鍊向第二島鍊外移（見圖 3-1），重申對南海島礁的主權，使得美日與中共戰略安全利益發生衝突。¹⁰而北韓、台海、南海、印巴核武衝突等問題均爲亞太地區的潛在危機。

表 3-1：美國和亞太盟邦以及其他軍事大國的軍力

盟邦 軍力	現役部隊	後備部隊	重型戰車	飛機	直昇機	軍艦
美國	1,384,400	1,211,500	8,303	9,030	6,779	200
澳大利亞	50,600	20,200	71	294	123	12
日本	236,700	49,200	1,070	825	623	71
南韓	683,000	4,500,000	2,390	765	473	58
北韓	1,082,000	4,700,000	3,500	1,167	320	29
中國大陸	2,470,000	600,000*	7,060	3,632	497	125
俄羅斯	1,004,100	2,400,000	22,300	6,397	2,788	102
中華民國	370,000	1,657,500	739	733	297	37
越南	484,000	3,000,000	1,315	259	75	8

資料來源：自張亞中、孫國祥，《亞太綜合安全年報 2001-2002》（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2002 年 6 月），頁 104。

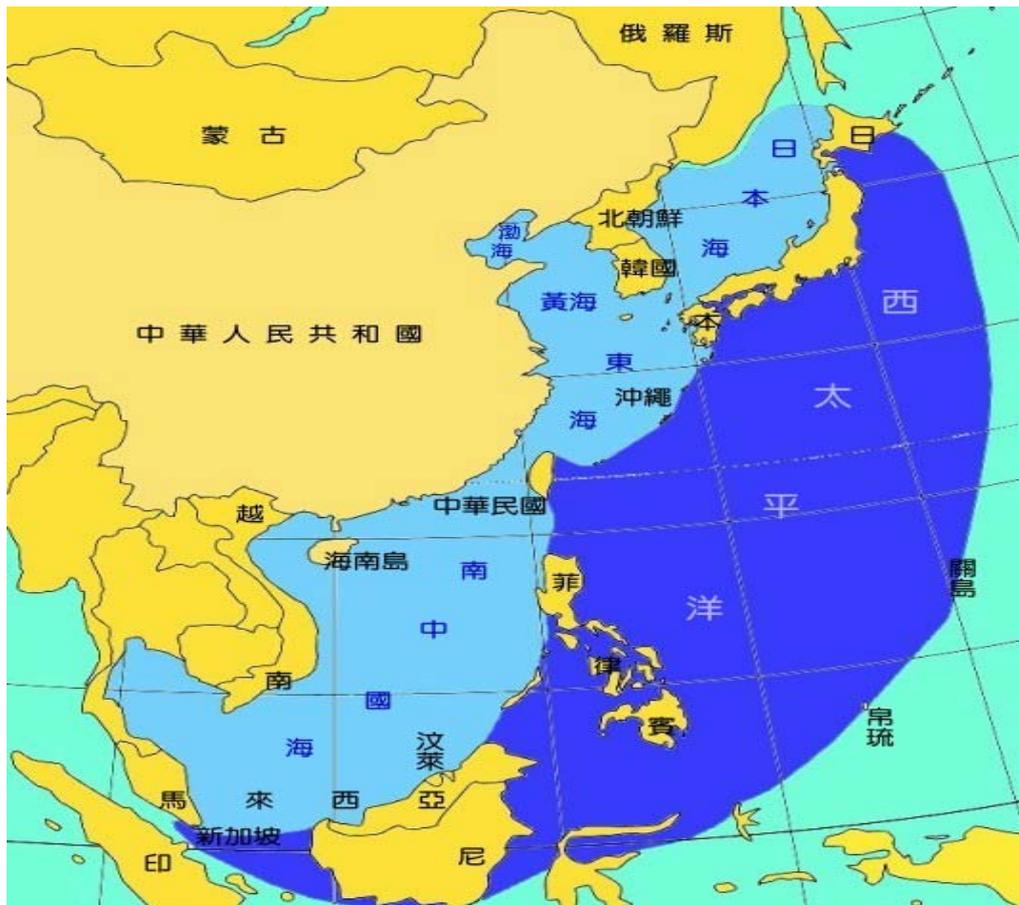
*中共部隊數據是採「預備役」系統數字，不含民兵數量。

圖 3-1：中共制海戰略由第一島鍊向第二島鍊外移示意圖

S. Nye, "China's Re-emergence and the Future of the Asia-Pacific," *Survival*, Vol. 39, No.4 (Winter 1997/98):65-79.

⁹ 丹尼羅（Denny Roy），〈美國對亞太地區的戰略規劃：在東亞的威脅與契機〉，淨評估與國防決策學術研討會，淨評估與國防決策學術研討會籌備會主辦，2002 年 11 月 9 日。

¹⁰ 張亞中、孫國祥，《亞太綜合安全年報 2001-2002》，頁 14、104。



註：根據前中共人民解放軍海軍司令員劉華清所提出的制海戰略構想，中共首先必須把日本、沖繩(琉球)、台灣、菲律賓、馬來西亞所組成第一島鏈以內，包括日本海、黃海、東海、台灣海峽、南中國海等，全都納入中共的勢力範圍。接下來，就要把中共海軍的活動範圍由第一島鏈，推向由日本、關島、帛琉、印尼組成的第二島鏈。在中共於歷年來，賡續加強在南海地區的活動，包括佔領有主權爭議的島嶼，建立永久軍事設施，派戰機、戰艦長期進駐，另一方面又派遣軍艦在沖繩附近出沒，情報船艦也屢次入侵日本海域進行蒐集情報的活動，都顯示中共在積極進行制海戰略構想的同時，也隨時準備好要和相關地區的週邊國家發生衝突。

資料來源：

<http://home.kimo.com.tw/kajin1967/military/cross-strait/PRC-navy.htm>/2003/07/21

美國在亞太地區的安全戰略必須達到三個目標：¹¹1.防止區域霸權的興起；

¹¹ “A new U.S. Strategy for a Changing Asia,” *RAND Research Brief* (May 2001): 8.

2.維持地區的繁榮與穩定；3.防止亞太地區民主轉型的失控。冷戰結束 10 年後，最引人爭議為持續研製部署全國導彈防禦系統（National Missile Defense, NMD）和戰區導彈防禦系統（Theater Missile Defense, TMD），¹²美國持續發展原因無非因第三世界國家具備短程彈道飛彈打擊能力，已對美國海外駐軍與盟邦造成極大壓力，「流氓國家」均可能在中共與俄羅斯等國技術支援下，短期獲得技術突破，由於威脅來源趨於不確定性，無論是俄羅斯、中共、北韓、伊朗等國對於美國是否具有威脅意圖，為防範未然只有儘早發展部署 TMD 與 NMD 系統。¹³

「飛彈防禦」計畫目的有四：¹⁴1.在區域戰爭中，限制彈道飛彈或是大規模毀滅性武器對其部隊或盟邦攻擊；2.提升美國處理區域危機的彈性能力；3.削弱對手攻擊美國部隊的手段或能力；4.藉由與對手競爭，維繫其在關鍵性軍事科技工業技術領域的優勢。而其建構之飛彈防禦目的，絕不會是純防禦性的軍事作戰，實與攻擊結為一體，以先進軍事防衛科技，維持美國全球戰略優勢。¹⁵911 後儘管反恐列為優先，布希仍宣稱：「今天比 9 月 10 日更有理由建立飛彈防禦系統」，¹⁶畢竟核生化等大規模毀滅性武器，靠彈道飛彈程載最為快速。美國為防堵區域性飛彈擴散，藉以延伸本土防禦的縱深，實踐對盟邦的安全保證，以維護其在亞太地區的利益，已造成中共、北韓、及俄羅斯在安全戰略上的不安因素。

貳、美國戰略構想東移

一、重歐偏亞

後冷戰時期始於蘇聯的解體，導致兩極體系結束，美國成為世界唯一超強，在亞洲顯示出印度及北韓等蘇聯舊盟友必須調整其位置，原先建立對抗蘇聯的夥伴關係如美中關係暨美日同盟關係必須重新界定。在冷戰結束後 10 年，「美日同盟」經歷一段不穩定的發展，美中關係也因人權、民主價值觀衝突，以及中共企圖填補蘇聯瓦解後所留下的權力真空，經常出現磨擦。蘇聯勢力衰退也促使印度

<http://www.rand.org/publications/RB/RB58/2003/5/29>

¹² 張亞中、孫國祥，《亞太綜合安全年報 2001-2002》，頁 13。

¹³ Joseph C. Anselmo, "Russian Threat Still Massive," *Aviation Week & Space Technology* (February 1997):49.

¹⁴ Dean A. Wilkening, "Amending the Anti-Ballistic Missile Treaty," *Survival*, Vol.42, No.1 (Spring 2000):29-45.

¹⁵ Robert Gilpin, "The Emergent International Economic Order," *The Political Economy of International Relations* (New Jersey: Princeton, 1987), 406-8.

¹⁶ 洪嘉麗，〈建構 NMD 白宮仍將繼續推動〉，《中國時報》，2001 年 10 月 13 日，版 11。

拉進和美國關係，以重建南亞戰略平衡。此全球戰略環境轉變使美國改變其對外政策，把重點由較不可能發生衝突與戰爭的歐洲，逐漸轉向冷戰後所浮現諸多爭端問題的亞洲。在冷戰後安全環境的變化的另一個指標，在於日益嚴重的大規模武器擴散，中共和北韓就是被懷疑的國家。¹⁷

布希政府全球戰略中最主要戰略構想就是將美國國防、外交重心由歐洲移往亞洲，因亞洲對美國言，無論在經濟利益與安全利益上都比歐洲更為重要。而且美國有意將部份儲存在歐洲的武器和作戰裝備移往亞洲，認為裁減駐歐美軍已是勢在必行。美國不會輕歐，只是重歐輕亞的時代已經過去，基於國家利益，美國毫無選擇將採取「重歐偏亞」的政策。¹⁸因此布希政府為建立在亞太地區的制衡力量，藉由單方面強化美軍在此地區的武力以確保美國利益。國務卿鮑威爾上任後表示，美國在亞太地區仍將維持 10 萬駐軍，以維護此地區安全。國防部官員則建議，美國應派遣更多海空軍駐防更接近亞洲大陸的地區，以防止台灣、朝鮮半島地區爆發衝突，並嚇阻中共的軍事威脅。¹⁹

二、軍事重心東移

此一觀點在 911 事件發生後兩週內，由國防部提出「四年國防總檢」(Quadrennial Defense Review, QDR) 中獲得證實，因區域強權仍可能威脅美國的區域安全，尤其在亞洲最容易爆發大規模軍事競賽的區域，沿著中東以至東北亞形成一個寬廣不穩定的弧形地帶，在弧形區域中有許多國家部署大量軍隊，並擁有發展大規模毀滅性武器的能力。為了維持亞太地區的穩定，美國國防部已計畫增加在此一地區內的基地與戰略設施，持續提升遠程作戰的能力。²⁰美國想定的戰爭爆發點從中東與東北亞兩個假設熱點，轉移為西南亞與東北亞兩個地區。換言之，美國預期 21 世紀戰爭最可能爆發的地區是從波斯灣到日本海一帶，說明了美國軍事戰略的重心已明確的由西往東移動。更微妙的是，軍事戰略重心的東移，矛頭指向東北亞新興勢力，四年總檢報告中雖未明言，但明顯看出直指中共是與美國軍事抗衡的對象，²¹而北韓問題也是美國圍堵的對象。

¹⁷ 林佳龍、賴怡忠，〈台灣在 911 事件後面臨的安全挑戰與戰略選擇〉，頁 3-4。

¹⁸ 陳一新，〈布希政府亞太戰略的構想與部署〉，《遠景季刊》，2 卷 4 期(2001 年 10 月)，頁 10-11。

¹⁹ 朱邦賢，〈嚇阻中共—美在亞洲續維持強大駐軍〉，《聯合報》，2001 年 7 月 26 日，版 13。

²⁰ US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.:US Department of Defense, September 30, 2001), <http://www.defenselink.mil/2003/09/12>

²¹ 楊念祖，〈美國最新國防評估與兩岸關係〉，《國家政策論壇》，1 卷 10 期(2001 年 12 月)，頁

參、美國亞太反恐戰略

911 事件之後，美國全球戰略安全思維以反恐優先為政策的核心，對於安全威脅產生了新的指標與定義。第一，不合作就是對立；第二，不對抗恐怖主義就是與美國利益衝突；第三，如果在對抗恐怖組織問題上獲得充分合作，美國將以務實原則發展與各國關係。²²隨著 911 事件的發生和反恐戰爭的進展，布希的亞太戰略除了持續強化和盟友的雙邊關係外，藉由強調反恐的合作，重新推動原先設定的戰略構想，作了以下局部性調整。

一、維持亞太地區安全承諾

美國國防部在 911 事件後的「四年國防總檢」(QDR) 報告書中強調要強化與「亞洲沿海國家」(Asian Littoral) 的關係，以維持在亞洲大陸上的權力平衡。²³隨著美國對亞太地區安全情勢的重視，進一步顯示其對維持亞太地區安全的強烈承諾。美國軍方已宣佈將自 2004 年起承租越南金蘭灣基地；美軍將調整亞太地區軍力部署，包括增派水面作戰船艦、增加航母戰鬥群巡航次數，以及在關島地區部署攻擊型核子潛艇與 B2 隱形轟炸機。²⁴美國亞太戰略的調整主要目的除為強化美軍在亞洲的前進嚇阻武力，展現美國因應亞太地區突發衝突的決心與能力外，並可以防止中共軍力擴張。再以飛彈防禦部署為例，布希政府表示 911 恐怖攻擊證明了建立飛彈防禦系統的必要性，同時國內外反對聲浪也因 911 而降低，因此更積極推展此計畫，布希政府遵循原構想退出反彈道飛彈條約 (ABM Treaty)。²⁵

二、改善與俄、中、日國關係

在 911 事件後，俄羅斯總統普丁是第一個致電布希表示慰問哀悼的外國領

110。

²² 楊念祖，〈從美國東亞戰略的演變看對台灣安全的影響〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2002 年 11 月。

²³ US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: US Department of Defense, September 30, 2001), <http://www.defenselink.mil/2003/09/12>

²⁴ Bill Gertz, "Rumsfeld Affirms Asian Presence," *The Washington Times*, July 25, 2001. www.nautilus.org/napsnet/dr/0107/JUL25.html - 28k/2003/10/19

²⁵ "Remarks by President on the National Missile Defense," The White House, December 13, 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011213-4.htm>/2003/9/11

袖。在美俄關係改善下，增進了北約與俄羅斯的合作關係，北約同意接納俄羅斯為重要夥伴，得以與北約的 19 個會員國共同討論包括反恐、反大規模武器擴散，建立軍事合作及國際危機處理等議題²⁶；布希政府一上台，即對中共採取強硬立場，但是 911 事件的發生為美國與中共關係改善提供了契機。尤其中共因即將進行權力交班，為了穩定外在環境，也刻意塑造與美國和緩氣氛；²⁷同時積極鼓勵日本在亞太地區安全的維護上扮演更重要的角色。²⁸而美國亞洲政策的核心仍是透過「美日同盟」的加強，美台關係的升溫，美國與菲律賓在第二階段反恐行動的合作，以及美越關係的深化，已經相當程度改變了中共東南沿海的地緣戰略環境。²⁹此一發展情勢和美國戰略構想的東移是一致的。

三、亞太地區持續推動反恐行動

布希政府對 911 事件後在亞太地區反恐行動的處理，首要目標即在打擊「蓋達」(Al-Qaeda) 組織在亞太地區的（尤其是東南亞地區）活動網路，其次戰略目標希望亞太盟國能協助與支援反恐戰爭，藉由反恐戰爭作為鞏固亞太戰略利益的基礎。美國摧毀「蓋達」組織對阿富汗的掌控後，根據情報顯示，「蓋達」組織轉移陣地到東南亞國家。因此美國積極尋求馬來西亞與印尼協助，以及提升菲律賓的反恐能力。³⁰同時，在反恐階段檢視出美國為了攻打阿富汗，不但與印度、巴基斯坦關係改善，美國亦發展與中亞多國的合作關係，而美國與東協的關係亦逐步改善。但是美國與北韓關係仍然高度對立與緊繃，增添朝鮮半島不穩定態勢。

四、攻防兼具的新嚇阻戰略

2001 年 12 月間，美國提出「核態勢報告」，已和美國力主部署飛彈防禦系統結合，兼具戰略攻擊與防禦的侵略性態勢，美國對地區衝突，逕自進行軍事干

²⁶ Todd S. Purdum, "NATO Strikes Deal to Accept Russia in a Partnership," *The New York Times*, May 15, 2002. <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/purdum.htm/2003/10/19>

²⁷ 蔡明彥，〈美中關係之進展與困境〉，《中央日報》，2002 年 9 月 30 日，版 2。

²⁸ 美副國務卿阿米塔吉在就任前即建議美國應與日本建立如英美般的同盟關係。日首相小泉於 2001 年 6 月 30 日應邀至大衛營與小布希舉行高峰會，會後發表聲明：「兩國將建構一種有利於雙邊、區域、全球經貿事務的合作及參與的新架構，並建立新的安保對話機制」。參見《聯合報》，2001 年 7 月 1 日，版 11。

²⁹ 林佳龍、賴怡忠，〈台灣在 911 事件後面臨的安全挑戰與戰略選擇〉，頁 9-10。

³⁰ 莫大華，〈911 事件後美國在亞太地區的反恐戰略〉，收錄《911 事件後全球戰略評估》，蘇進強編（台北：台灣英文新聞，2002 年 9 月），頁 85-6。

預可能性大為提升。³¹2002年6月美國主動退出反彈道條約（ABM），仍堅持建構國家飛彈防禦系統（TMD），明顯採取「攻防兼具的新嚇阻戰略」。³²而其核武兵力與飛戰防禦網的戰略涵義，目的在嚇阻三種不同類型之潛在敵人，第一類是「武器擴散國家」（proliferatin states）—慣稱為「流氓國家」；第二類是未來不確定的俄羅斯；第三類是敵我界線不明的中共。因為可能對美國或盟友使用武力威脅，若涉及核生化武器的使用，後果堪慮。³³對美國而言，以「預防戰爭」的觀念出發，嚇阻成為本能的反應，並且列為戰略上的優先目標。³⁴對中共而言，最怕的是美國發展和部署反飛彈系統，特別反對將此技術及裝備提供台灣，此將削弱其飛彈威懾能力，增加其應付軍事衝突的代價與風險。³⁵

後續的發展顯示，美國進行反恐戰爭並未如波灣戰爭時依賴聯合國等廣泛的國際聯合行動，美國勢力不僅沒有因911事件而撤出亞太地區，反而利用時機掌握既定的戰略構想。特別在美伊戰爭中，無異是攻擊性現實主義的具體實踐；防止美國全球領導地位遭受挑戰的攻擊性現實主義，本質是「現實」而非「攻擊」，美國在亞太區域的現實是，中共並非弱者，美國只能扮演介於霸權及外來平衡者的角色。美國會加大利用各種力量制衡中共，防止崛起的中共主導亞洲和西太平洋地區，對美國在東亞「現實利益」構成嚴重挑戰。³⁶而中共在綜合國力尚不足以挑戰美國之前，中共緊抓「可以大有作為的戰略機遇期」（江澤民16大報告語），避開美國「攻擊性現實主義」的鋒銳，³⁷美國反恐戰略對中共區域安全的影響自然深遠。

第二節 美國反恐對中共區域安全影響

中共已成為體系權力平衡中足以與美國相抗衡的要角，美國不得不重視亞太安全情勢的發展，美國對中共的戰略必需是美國對亞太戰略的大框架中的一個最

³¹ 朱鋒，〈美國核態勢評估報告：恐嚇還是政策？〉，《現代國際關係》，4期（2002年4月），頁21-2。

³² 蔡瑋，〈美國亞太戰略及安全政策與台海安全〉，收錄《2003台海戰略環境評估》，曾章瑞主編（台北：國防大學國家戰略研究中心，2003年1月），頁99。

³³ 周力行，〈2003年美國亞太戰略對台海安全環境之影響〉，《全球政治評論》，2期（2003年4月），頁22。

³⁴ Barry Buzan, *An Introduction to Strategic Studies* (London: Macmillan Press, 1987), 138.

³⁵ Susan M. Puska, *People's Liberation Army After Next* (Washington D.C.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2000), 108-112.

³⁶ 郭實綱，〈現實主義—評析布希政府對外政策走向〉，《國際問題研究》，2期（2001年3月），頁10。

³⁷ 孫慶餘，〈攻擊性現實主義〉，《聯合報》，2003年8月15日，版A4。

重要組成部分。911 後，美國對反恐戰爭非敵即友的宣示，先發制敵的軍事戰略行動來對付「邪惡軸心」國家，並透過美國在東北亞、東南亞、南亞、中亞勢力的延伸對中共形成比老布希政府時期貝克國務卿設計的扇型架構還強固的包圍網，作為其亞洲政策的主要架構。³⁸美國的反恐怖署對中共區域安全戰略已造成絕大的壓力和挑戰。

壹、中共亞太戰略思維

一、中共國際觀

冷戰結束，中共的國際戰略觀有兩項基本觀點：1.認為和平與發展屬於國際的新秩序，依照鄧小平的世界觀認為：和平問題主要是東西政治關係問題，發展問題主要是南北經濟問題。³⁹在改革開放之後，要發展綜合國力，尤須和平的國際環境，以建設具有中國特色的社會主義。⁴⁰2.國際體系將朝多極化發展，同時自認為足以勝任多極中的一極，⁴¹在 21 世紀的國家安全戰略考量下，將全力發展經濟，提升綜合國力，⁴²進而塑造其獨特看法的亞太戰略思維。北京認為目前中共的安全環境，第一次不再面臨外敵軍事入侵，或遭受到全面封鎖和世界大戰威脅，周邊安全環境日趨良好；⁴³惟國家統一問題將日趨嚴峻⁴⁴。

中美兩國的利害關係，關鍵之處是在亞太地區，中共企圖在和平共處 5 項原則的基礎上與所有國家建立良好關係，包括與美國的關係。⁴⁵但美國仍將圍堵中共，把中共看成為一個潛在的挑戰者，進行預防性遏制與威懾，迫使中共接受現

³⁸ 陳一新，〈布希政府的亞太政策與美中台三邊關係〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2002 年 12 月。

³⁹ 王文學、郭保珠，〈建立國際政治新秩序戰略主張的思考〉，《現代國際關係》，3 期（1989 年 3 月），頁 12。

⁴⁰ 劉建明，〈從世界看中國的偉大戰略眼光－鄧小平論中國在世界的定位〉，《國際關係學報季刊》，2 期（1995 年 4 月），頁 3-5。

⁴¹ 李登科，〈冷戰後中共大國外交策略之研究〉，收錄《中共建政 50 年》，中國大陸問題研究所主編（台北：正中書局，2002 年 10 月），頁 400。

⁴² 楊順利，〈廿一世紀中共國家安全戰略趨勢探討〉，《中共研究》，36 卷 9 期（2002 年 9 月），頁 26-7。

⁴³ 康曉光、蕭龐主編，《中國：不應充當挑戰者，中國如何面對西方》（臺北：明鏡出版社，1997 年 2 月），頁 108-9。

⁴⁴ 沈偉烈、陸俊元主編，《中國國家安全地理》（北京：時事出版社，2001 年 9 月），頁 85-7。

⁴⁵ 周建明，〈亞太格局與中國的東亞戰略〉，收錄《中國大戰略》，胡鞍鋼主編（浙江：浙江人民出版社，2003 年 1 月），頁 293-4。

存的國際體系。美國仍將實施「霸權主義」和玩弄「強權政治」，及在東亞地區走冷戰時期的軍事結盟政策（見表 3-2），典型的例子是美國和亞太地區許多國家簽訂了戰略安全協定。⁴⁶在大戰略的競爭思維中，中共應特別加強在亞太地區的地位，堅決穩定周邊形勢，不要四面樹敵，自我孤立。⁴⁷

表 3-2：美國與亞太國家和地區的雙邊軍事關係

一、美國與東亞國家軍事關係		條約
澳洲		澳紐美公約及美澳 21 世紀戰略夥伴關係條約
紐西蘭		澳紐美公約
菲律賓		美菲共同防禦條約
日本		美日共同防禦條約
韓國		美韓共同防禦條約
泰國		美泰共同安全法
新加坡		美新後勤設備使用備忘錄
汶萊		美汶防禦合作諒解備忘錄
台灣		台灣關係法
註：上述沒有任何條約要求美軍駐防外國		
二、美國在東亞和太平洋的軍事人員、非戰鬥人員以及家屬		
美國軍事人員	非戰鬥人員	家屬
101,447 人	38,586 人	54,792 人
三、美國在東北亞的駐軍		
日本 40,159	南韓 36,365 人	

資料來源：朱松柏，《新世紀亞太情勢與區域安全》（台北：國立政治大學國關中心，2003 年 6 月），頁 39；張亞中、孫國祥，《亞太綜合安全年報 2001-2002》（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2002 年 6 月），頁 105。

美國也意識到與中共有重大的共同利益，美國來擔心來自國際社會的非傳統性安全威脅，包括恐怖主義活動、大規模殺傷武器擴散、毒品問題等。美國實需要其他大國在多方面進行合作。當今世界多極化趨勢在不斷發展，對美國所主導的國際體系的發展空間亦有所限制。這兩種趨勢並存，相當程度的反映了當世界格局的基本特徵。⁴⁸上述顯示，中共無非希望以「多極對抗單極」理念與美國在亞太地區競逐，多極化格局可以增加中共在亞太地區的影響力。

二、中共安全環境

911 事件後，美國的外交政策更向右派傾斜。誠如錢其琛所言美國將根據自己的判斷來認定其他國家是否涉嫌恐怖主義活動，決定是否對其採取不宣而戰的

⁴⁶ 丁述範，〈中國下一個世紀的亞太戰略：牽絆 VS. 擴張〉，

<http://www.future-china.org.tw/csipf/activity/19991106/mt9911-07.htm/2003/08/07>

⁴⁷ 何新，《全球戰略問題新觀察》（北京：時事出版社，2003 年 1 月），頁 249-251。

⁴⁸ 周建明，〈亞太格局與中國的東亞戰略〉，收錄《中國大戰略》，頁 293-4。

突然襲擊。⁴⁹美國目前反恐戰略線與中共一直擔心的戰略包圍圈幾乎重疊，美國正試圖「包圍」中共，而美國對反恐定義正無限制的擴展。⁵⁰

911 之後大國力量的消長集中於亞洲的某些區域，如中亞、南亞以及東南亞，潛在地區包括東北亞。其中北韓核武危機凸顯周邊核武威脅的嚴重性，從俄羅斯、中亞到南亞的印度、巴基斯坦，從台灣海峽到日本、南北韓，中共成爲世界大國中唯一被如此多大規模殺傷武器環繞的國家，而中共周邊地區逐漸成爲恐怖事件爆發點；台海兩岸持續僵持不下，統一進程及其對中共安全環境影響，依然充滿不確定性。⁵¹

是否可以從區域多邊合作來處理目前大國關係的影響與消長，避免因國際力量對比變化而出現動盪，如推動中俄、中亞各國爲基礎的「上海合作組織」、東協與中國貿易區計畫以及正在推動中的中俄印三邊合作機制。便是從雙邊關係向側重於多邊合作變化，不僅穩定周邊環境，還爲區域合作乃至全球穩定提供幫助，使中共在應對國際競爭與挑戰有了更大迴旋餘地。⁵²在此情勢可以看到當代中共對外戰略中的一個重要佈局變化。就中共觀點言，911 後的新形勢決定了中美關係既不太可能出現過去劇烈的大幅度搖擺，也肯定不會一帆風順。美國針對反恐威脅，以自己爲軸心，構築一個嶄新的國際安全體系，中美之間進行非傳統戰略合作的必要性在增加，中美安全合作關係的重要性在未來時期會遠超過美國某些盟國關係。⁵³

貳、中共亞太戰略佈局

由於 911 事件改變了美國決策精英對安全威脅的認知，中美關係一度出現改善的機會。然而 911 存在於中美之間的核心問題依然存在，美國決策層依然擔心

⁴⁹ 錢其琛，〈911 事件後的國際情勢與中美關係〉，《中國外交》，1 期（2003 年 1 月），頁 24。

⁵⁰ 蔡裕明，〈後 911 時期中共外交政策的持續與遞嬗〉，《共黨問題研究》，28 卷 10 期（2002 年 10 月），頁 55-6。

⁵¹ 陸忠偉編，《國際戰略與安全形勢評估 2002/2003》，（北京：時事出版社，2003 年 1 月），頁 266-8。

⁵² 馮紹雷，〈911 後大國關係的變化與國際社會轉型〉，收錄《911 後的大國戰略關係》，周榮耀主編（北京：中國社會科學出版社，2003 年 2 月），頁 67-70。

⁵³ 洪源，〈911 後的中美關係展望〉，收錄《911 後的大國戰略關係》，周榮耀主編（北京：中國社會科學出版社，2003 年 2 月），頁 335-7。

中共未來走向的不確定性。⁵⁴2002年美國國防部提出的「中國軍力報告」和美國國會的一個研究小組提出的「美中安全報告」，就是反應此現象，並闡述了中共的發展可能導致威脅的問題。其實，無論雙方關係如何波動，美國會繼續執行接觸與遏制並重的政策，而中共也會在合作中繼續反對美國的強權與霸權。⁵⁵因此，中共於911後在亞太地區靈活運用大國與睦鄰外交的「新安全觀」以作為對抗美國在亞太地區的戰略對策。

一、推動大國外交

911後，美俄關係迅速發展。但中共亦加強對美外交同時，中共把鞏固中俄戰略夥伴關係作為對外政策的戰略重點，謀求中美俄三邊關係的良性互動。⁵⁶從「中俄睦鄰友好合作條約」簽署一年來兩國關係的發展來看，雙方在維持全球戰略穩定，在打擊「東突」和車臣恐怖勢力方面互相支持，雙方在經貿方面也取得了顯著的進展。⁵⁷

911事件後也開啓了中共與日本的對話關係，2001年底恢復的安保對話中，對於朝鮮半島的情勢緩和以及如何防止恐怖活動等尋求兩國合作，同時對於阿富汗和平與重建、美國的飛彈防禦構想，以及核擴散問題加以討論。⁵⁸2002年5月，中共軍艦首度訪問日本，開啓中共與日本的軍事交流。⁵⁹唯日本朝野面對崛起的中共問題上存在脆弱心理，在「中國威脅論」影響下，顯示一旦與中共間出現爭議，日本人將反應過度，此外，日本在台灣問題上的態度以及在反恐背景下向海

⁵⁴ 參閱郝雨凡等著，《瞬間的力量：911後的美國與世界》，（北京：新華出版社，2002年9月），頁388-391；蘇小樺，〈試論江澤民同志的新安全觀〉，《毛澤東思想研究》，（2001年3期），頁98。

⁵⁵ 李少軍，〈911之後的美俄對外政策及其對中國的影響〉，收錄《2003年：全球政治與安全報告》，李慎明、王逸舟主編（北京：社會科學文獻出版社，2003年2月），頁40-1。

⁵⁶ 在具體實施過程中，中共領導人高度重視2001年於2002年生效的「中俄睦鄰友好合作條約」，並落實推動雙邊關係，確保中俄為友好夥伴，樹立互信、互利、平等、協作為核心的新安全觀。其次推展務實合作，擴大共同利益，加強能源、經貿、科技、通訊、航空、旅遊等交流合作。進而加強與俄國在國際和地區保持密切關係，中俄對911後的國際情勢保持密切磋商，雙方認為，由於恐怖主義鬥爭，全球安全體系發生重大變化。在產生新的危險和不確定因素的同時，出現了建立更為完善的國際關係架構，積極推進全球化和多極化的新前景。同時強調上海合作組織是當今維護地區和平、安全與穩定的重要因素，也是未來多極世界的支柱之一。陸忠偉編，《國際戰略與安全形式評估2002/2003》，（北京：時事出版社，2003年1月），頁271-3。

⁵⁷ 李少軍，〈911之後的美俄對外政策及其對中國的影響〉，收錄《2003年：全球政治與安全報告》，頁39。

⁵⁸ 劉黎兒，〈中日安保對話，本月下旬擴充為次長級〉，《中國時報》，2002年1月5日。

⁵⁹ 〈中共軍艦，五月首度訪日〉，《聯合報》，2002年4月3日。

外派遣自衛隊，均增大了中共的疑慮。⁶⁰但中日關係的改善已是不爭事實。

911 事件後，美國單邊主義政策一意孤行，對伊發動「先發制人」的戰爭，一定程度上得到國際社會的同情和默許，卻明顯引起了對傳統國際法的衝擊；反恐進入第二階段後，大國關係面臨變數和考驗，俄羅斯、歐盟、日本與中共等走向，備受矚目，可能漸行漸遠。⁶¹而此次美伊戰爭實際上轉移了美國的政策注意力，給中共可以緩衝和休整的一個短暫時機；⁶²現在的國際體系是「自救」體系，在美伊戰後必將大大限制中共的地緣戰略選擇（尤其在台灣問題），使中共與美國打交道時間迴旋餘地縮小。韜光養晦、絕不當頭的中共外交，多極化外交遭遇單極霸權，正面臨著新的考驗。⁶³

二、加強睦鄰合作關係

除了大國關係外，中共在「新安全觀」思維下籌組新的區域安全組織，⁶⁴加強與周邊中小國家的睦鄰合作關係，是中共外交工作的重點。⁶⁵2001 年 6 月成立上海合作組織，籌畫成立中亞自由貿易區，使其成為全球最早的「反恐急先鋒」，⁶⁶印巴衝突高之際，呼籲巴基斯坦自制，希望雙方由對話來和解；同時包含與南方的緬甸和越南，西方的哈薩克和北方的蒙古加強外交關係。2002 年 11 月中共 16 大報告提出的外交戰略，「以鄰為善、以鄰為伴」，顯示中共日益重視「立足亞太、放眼全世界」的外交戰略。

⁶⁰ 陸忠偉編，《國際戰略與安全形勢評估 2002/2003》，頁 277-8。

⁶¹ 郭隆隆、潘光、金應忠編，《2003 美國對伊戰爭透視》（北京：中共中央黨校出版社，2003 年 3 月），頁 286-294。

⁶² 何新，《全球戰略問題新觀察》，頁 132。

⁶³ 郭隆隆、潘光、金應忠編，《2003 美國對伊戰爭透視》（北京：中共中央黨校出版社，2003 年 3 月），頁 294-302。

⁶⁴ 高恆，〈多極化世界需要樹立新安全觀〉，《國際政治與安全》，2000 年 11 期（2000 年 12 月），頁 26。

⁶⁵ 例於 2002 年 7 月 31 日舉行的東協地區論壇外長會議上，再次提出新安全觀，以通過對話增進相互信任，通過合作促進共同安全。再於 2002 年 6 月 17 日江澤民出席俄羅斯聖彼得堡舉行的上海合作組織會議中，與六國元首表明打擊恐怖主義、分裂主義、極端主義三股勢力，以維護地區安全採取更加有力行動，又於 2002 年 11 月 4 日，在東協與中國（10+1）和東協與中日韓（10+3）會議中，獲得三項突破，一是簽署「中國東協全面經濟合作框架協議」啟動了與東協建立自由貿易區的進程；二是發表「關於非傳統安全領域合作聯合宣言」，啟動了中共與東協在非傳統安全領域的全面合作；三是對於地區和國際上普遍關注並一直困擾中共與東協關係的南海問題，中共與東協簽署了「南海各方行為宣言」，如果說建立自由貿易區顯示中共與東協經濟合作邁向新的里程碑，那簽署有關南海的行為宣言則顯示東協與中共政治信任發展的了新水平。陸忠偉編，《國際戰略與安全形勢評估 2002/2003》，頁 278-80。

⁶⁶ 〈中共扮區域性反恐要角〉，《中國時報》，2003 年 9 月 23 日，版 A13。

911 後最明顯的莫過於中共一改過去對區域安全組織的態度，不論是在上海合作組織由安全合作擴及經濟領域，或是在東協「十加一」、「十加三」會議中，由經濟領域發展到安全合作，都已朝向睦鄰爲主的新安全觀。⁶⁷2003 年 10 月中共在東協與中日韓「十加一」（東協加中國）、「十加三」（東協加中日韓）峰會期間，正式加入東南亞友好合作條約，總理溫家寶倡議建構東亞自由貿易區，⁶⁸正逐步建構穩定周邊環境的睦鄰外交。

中共的新安全觀實踐的特徵是對話與合作，基礎是共同利益，安全的內涵更包含政治到經濟安全。⁶⁹ 911 事件使中共不僅避過了布希政府原本對準中共的戰略競爭，贏得了自我調整的時間。特別在美國與各同盟國的關係發生潛在變化之際，爲中共獲得國際間重新界定的地位，⁷⁰當前的亞太區域形勢對中共是機遇大於挑戰。中共新安全觀具體作爲，已促使中共與美國在國際形象出現快速轉換，無形中對美國提出諸多負面評價，相對的舒緩各國對中共政經競爭力威脅增強的恐懼。

第三節 美中日關係與北韓問題

後冷戰時期，前蘇聯解體，俄羅斯在東北亞勢力大幅衰退；中共快速崛起填補權力真空，東北亞戰略態勢由原先相互影響的四個強權交錯的權力體系—美、蘇、中共、日本，轉變成美中日的三角關係，其中又參雜著南、北韓微妙的互動，使東北亞潛藏諸多不穩定的因素，⁷¹目前世界格局重心正向亞太地區轉移，而亞太戰略環境中又以東北亞的爲核心地區，其中美中日三個大國的互動關係更決定了東北亞地區戰略安全環境的關鍵所在。911 事件後中美互動關係日趨密切，日本在亞洲的戰略地位獲得大幅提升，但在美伊後，北韓核武危機爆發，對亞太安全形勢投下變數。

⁶⁷ 〈睦鄰安鄰富鄰中共新外交思維〉，《中國時報》，2003 年 10 月 8 日，版 A13。

⁶⁸ “The Chairperson of The ASEAN+China Summit, The ASEAN+Japan Summit, The ASEAN+Republic of Korea Summit,” Bali, Indonesia, October 8, 2003.
<http://www.aseansec.org/15286.htm/2003/10/24>

⁶⁹ 《中央日報》，〈中共向東協鼓吹新安全觀〉，2002 年 8 月 2 日。

⁷⁰ 丁永康，〈二十一世紀初東北亞國際政治新秩序：持續與變遷〉，收錄《新世紀亞太情勢與區域安全》，朱松柏主編（台北：國立政治大學國關中心，2003 年 6 月），頁 48。

⁷¹ 卡理札德（Zalmay Khalizad），《美國與亞洲》，黃俊彥譯（台北：國防部史政編譯局，2001 年 12 月），頁 115。

壹、美中日三角戰略

東北亞是一個國際政治的概念，冷戰開始，這裡曾是海權國（美日加上南韓）與陸權國爭逐交會之地。美中俄日傳統上在東北亞地區扮演重要的大國互動角色，因歷史宿怨或意識形態差異，軍事部署都以對方為假想敵。⁷²冷戰結束，中共和日本雙方都有意願填補冷戰結束後所留下的權力真空，隨著中共經濟力量的成長，以及軍事力量的增強，日本感到不安，如果日本對美國在亞洲的軍事力量、安全承諾有所懷疑，東京可能考慮重整軍備，以平衡中共潛在威脅，但是如果日本勢力太過膨脹又會引起曾經深受其害的亞洲國家的疑懼，中日之間的競爭，亞太國家顯然有所顧忌，對亞太地區的安定實有負面衝擊。⁷³中共認為，日本對美國在經濟上是有威脅，美國也在考慮加強與中共的關係來抑制日本。在東北亞地區，美國、中共、日本三個國家，在政治、經濟上交流、聯繫，實際也是一種相互牽制。⁷⁴

一、美國的東亞戰略

美國的東北亞戰略附屬於整個亞太戰略中的一環，分成三個部分來建構⁷⁵，首先是從加強地區的安全網著手，美國的戰略係維持 10 萬駐軍，並以美日、美韓軍事同盟的關係，將其駐軍部署在東亞的前緣地帶；繼續加強和南韓、澳大利亞、泰國和菲律賓的雙邊同盟條約關係。繼而維持和東協的友好關係，並支持地區性的安全對話如東協區域論壇。其次是促進區域的繁榮，儘速協助東亞各國從東亞金融風暴中站起來；繼而積極推動政治民主化，包含促進人權的發展，促使東亞國家，特別要求中共尊重宗教自由與法治觀念。其中最重要的基礎是美日安保體系中的美日軍事同盟，將與美國全球戰略地位相結合，美國全球戰略必須考量影響日本亞太戰略利益的台海安全，否則將衝撞到美日同盟關係。⁷⁶

⁷² 李明，〈東北亞區域推行信心建立措施之經驗與前瞻〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2001 年 12 月 11 日。

⁷³ 蔡瑋，〈亞太新局勢與美國的角色〉，《問題與研究》，32 卷 9 期（1993 年 9 月），頁 38。

⁷⁴ 何新，〈全球戰略問題新觀察〉，頁 373。

⁷⁵ 楊志恆，〈東北亞安全與預防外交〉，《戰略與國際研究》，3 卷 1 期（2001 年 1 月），頁 88。

⁷⁶ 陳善忠，〈冷戰後美國亞太戰略之下美日安保新架構與台海安全〉（國立政治大學外交系戰略與國際事務碩士在職專班，碩士論文，2002 年 3 月），182。

二、日本的東亞政策

日本的安全保障政策是由日美安保體制、防衛力的整備及透過外交努力確保國際和平與安定三個主要支柱建構而成。⁷⁷在東亞安全方面，日本視為威脅的因素有朝鮮半島情勢的變化、中共軍事態勢的發展（包含台海兩岸軍事對峙）、南沙群島問題以及俄羅斯北方領土談判問題。其中因中共對於日本戰爭時期的暴行無法忘懷，日本依舊十分依賴美國維持安全⁷⁸，繼而受到天安門事件暨波斯灣戰爭的挑戰，日本開始以中共為假想敵，如 1995 年 11 月發表的防衛大綱、1996 年 4 月的日美安全保障共同宣言也提到中共的軍事威脅。同時，在 1996 年台海危機中，日本重新考慮台灣的戰略價值，評估因自衛所需介入兩岸問題。⁷⁹

三、中共的東亞戰略

日本既是中共最大貿易夥伴，又是中共最重要的近鄰之一，美日軍事同盟一直是中共所擔憂的戰略夢魘。因美國結合日本採取共同步調，係 911 後美國全球軍事戰略的一部分，讓中共加深被包圍的意識，⁸⁰中共的東亞戰略目標主要有二，⁸¹一是積極介入朝鮮半島問題；二是對抗美日安保的封鎖。中共將美日安保條約視為限制日本軍力發展及確保目前區域穩定的一個重要指標，因美日可能藉此合作方式介入台海危機及日本趁機恢復軍國主義，中日關係仍充滿荆棘與緊張。⁸²

前述東北亞大國的戰略意圖中，中共認為從綜合國力比較而言，中共仍然是大而弱，日本是小而強，美國則是大而強，強弱差距在中共崛起後使中美日關係的相對平衡成為可能，中美日三角關係的發展取決於三國的實力消長和運用，⁸³明顯可看出大國之間的戰略利益衝突，有潛在升高可能，特別是中共與美日間的

⁷⁷ 楊志恆，〈東北亞安全與預防外交〉，頁 89。

⁷⁸ 凱洛琳·龐芙瑞(Carokyn W. Pumphrey)主編，《中共在亞洲崛起之安全意涵》(The Rise of China in Asia: Security Implications)，郭家琪等譯（臺北：國防部史政編譯室，2003 年 5 月），頁 6-8。

⁷⁹ 坪田敏孝（日），〈冷戰後中華民國與日本的互動關係〉，《問題與研究》，35 卷 10 期（1996 年 10 月），頁 39-40。

⁸⁰ 蔡裕明，〈後 911 時期中共外交政策的持續與遞嬗〉，頁 54-5。

⁸¹ 楊志恆，〈東北亞安全與預防外交〉，頁 90。

⁸² 金泰虎(Dr. TaeHo Kin)(韓)，〈布希政府東亞安全政策中的優先順位、中國因素與未來展望〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2001 年 12 月 11 日。

⁸³ 楊伯江，〈中美日三角：利益磨合與良性發展的前景〉，《亞太戰略場》，傅梵攷編（北京：時事出版社，2002 年 3 月），頁 323。

矛盾有越演越烈之勢。

四、美日中三角互動關係

21 世紀初上台的布希政府，認為解決亞太問題的方式，對於柯林頓並未就美日安保的合作前景詳細規劃，導致美國對於亞洲政策產生「中國第一」或者「日本優先」的辯論。⁸⁴布希政府強調以實力為後盾的現實主義外交，強化美國與亞洲盟友的關係，在亞洲區域政策上，不再透過中共來看待亞洲，認為要先有亞太政策再有中國政策，「美日同盟」被視為美國亞洲政策的基石。⁸⁵

(一)美中日三角關係中的美國因素

布希總統上台後，2000 年 10 月阿米塔吉（Richard Armitage）主筆的「美國與日本—走向成熟夥伴關係」報告，認為應與日本建立「成熟夥伴關係」（mature partnership），共享情報與軍事科技，雙方關係不只是「分擔責任」，更應是「權力分享」，增加日本在亞太的份量，尤其是軍事防務的功能。⁸⁶布希政府認為，美國要維持未來對亞洲地區事務的參與，首要工作就是加強與日本發展深度的戰略對話，建立兩國對於未來威脅的基本共識與思維。⁸⁷2002 年 2 月中旬布希在 911 事件後首次出訪亞洲國家，行程第一站就是日本。訪問期間，布希與日本首相小泉純一郎（Junichiro Koizumi）就美日安保同盟的合作達成協議，強調未來兩國的安全合作將不限於安保體制，在「反恐」以及預防區域性紛爭，雙方將發展密切合作。

布希政府於 2001 年 9 月 30 日提出「四年國防總檢」報告書（Quadrennial Defense Review, QDR）將包括東北亞、以及東亞沿海等地區，視為不容他國進行具有「敵意控制」的重要地區，尤其是東亞沿海地區為「特別具有挑戰性區域」。⁸⁸雖然報告書並未單獨指名台灣，不過，台灣的确是位於由孟加拉灣到日本海的

⁸⁴ Kurt M. Campbell, “Energizing the US-Japan Security Partnership,” *The Washington Quarterly*, Vol. 23, No. 4 (Autumn 2000):127.

⁸⁵ 林佳龍、賴怡忠，〈台灣在 911 事件後面臨的安全挑戰與戰略選擇〉，頁 4-5。

⁸⁶ 郭崇倫，〈美日安保新關係下的台灣和大陸〉，《中國時報》，2001 年 7 月 28 日，版 8。

⁸⁷ Kurt M. Campbell, “The Cusp of Strategic Change in Asia,” *Orbis*, Vol. 45, No. 3 (Summer 2001):381.

⁸⁸ US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C:US Department of Defense, 30 September 2001).<http://www.defenselink.mil/2003/09/17>

亞洲戰略要域中。此外，根據 2002 年 3 月披露的核態勢報告（NPR）機密文件，刻意將中共和其他 6 個會使用核武的國家放在一起，包括俄羅斯、利比亞、伊朗、伊拉克、以及北韓。而台灣被視為其中一個會發生「立即作戰」的地方，也就是中共可能會採取武裝衝突來遂行對台灣法律地位的歸屬；NPR 中直言不諱，美國會使用核子部隊來進行先發制人攻擊。⁸⁹

（二）美中日三角關係中的日本因素

「美日安保」體系是美國在亞太安全戰略集體安全體系下，所設計與安排的一種「集體自衛」，在聯合國憲章第 51 條原意指出，自衛權的行使必須是以受到他國武力攻擊為要件，⁹⁰相對的限制日本邁向「正常國家」的束縛。冷戰期間，在「美日安保條約」為主軸所建構的美日安保體制下，日本長期受到美國核子傘的保護。而冷戰結束以來，朝鮮半島局勢、美、中、日、台關係的發展，使得日本對其國家安全更加重視，而 911 事件也成為日本安保政策轉變的契機。⁹¹

日本在小泉首相上臺後，公開主張重新考量日本的防衛與安全戰略。911 事件發生後，美日安全合作透過聯合國憲章第 51 條集體自衛條款的解釋，使日本自衛隊得以採取相關措施支持美國軍事行動。同時，日本不願重蹈波灣戰爭的覆轍，日本負擔了戰爭全部經費 600 億美金中的 180 億美金，卻因日本未直接參戰，仍被視為未全力支持這場戰爭。⁹²2001 年 911 事件發生後，日首相小泉立即於 9 月 24 日至白宮訪問，隨後日本國會參眾兩院於 10 月表決通過「反恐特別實施法」的制定。

根據「反恐特別實施法」，日本可派自衛隊在戰時至海外執行任務，隨即於 11 月 9 日及 16 日派遣自衛隊至印度洋地區支援美軍反恐作戰行動，總計有 5 艘

⁸⁹ 「核態勢報告」將作戰區分為立即、潛在以及無預警三種。其他立即作戰的可能包括伊拉克攻擊以色列以及其他鄰國，或者是北韓攻打南韓。Michael R. Gordon, "U.S. Nuclear Plan Sees New Weapons and New Targets," *New York Times*, March 10, 2002.
<http://www.nytimes.com/2002/03/10/international/10NUKE.html>

⁹⁰ 周煦，〈聯合國與國際政治〉（台北：黎明文化事業，2002 年 6 月），頁 329-330；Louis Henkin, *How Nations Behave*, 2nd ed. (New York: Columbia University Press, 1979), 140-144.

⁹¹ 劉冠劼，〈轉變中的日本安全保障政策-反恐特別實施法的探討〉，《問題與研究》，41 卷 5 期（2002 年 9、10 月），頁 42-3。

⁹² Yukio Okamoto, "Japan and the United States: The Essential Alliance," *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No.2(May 2002):63.

船艦、6 架 C-130 運輸機、2 架多用途支援機，及約 1,400 名自衛隊員。⁹³更在 2002 年 12 月首度派遣「神盾」及驅逐艦「霧島」號赴海外加入美國在印度洋進行的反恐作戰。此次派遣行動是日本自衛隊自 1954 年成立以來，史無前例於戰時狀態下，前往海外執行任務，專家學者指此為日本安保政策的一大轉捩點。⁹⁴再因巴里島爆炸與葉門亞丁灣法國油輪爆炸案等多起恐怖事件，日本國土交通省於 2002 年 10 月 18 日向海外派遣巡邏船進行海外反恐，包括與印度等國進行海上巡邏反恐操演。⁹⁵

白美中日三角關係中的中共因素

美國總統布希 2001 年初執政以來，在亞太戰略上修正前任政府「重中輕日」政策，試圖將日本建構為「遠東的英國」，⁹⁶以壓抑潛在競爭對手的中共。在美日安保條約下，可藉強大的 10 萬駐日、韓美軍，威懾「北壓朝鮮、南制中共」。正如一位日本學者渡邊昭夫指出，其中戰略涵義就是從以往日本對美國出借基地，和美國防衛日本的美日安全合作關係，轉變為參與亞太安全的美日合作，以及日美共同建構亞太安全機制。⁹⁷對中共而言，中美日三角關係在結構上形成美日親密的「同盟關係」，三方關係對中共最不利。⁹⁸

2002 年 8 月「日本防衛白皮書」中再次誇大中共武力的威脅，並擬定應付台海局勢發生危機情況下的「作戰預案」，⁹⁹並不時宣揚國際軍事行動的「國際責任論」，實已醞釀「軍國主義」的思潮。¹⁰⁰同時，中共認為日本重視「台灣問題」的地緣戰略地位，希望兩岸維持現狀，一方面可持續發展兩岸經貿，另可藉台灣作軍事前緣，確保其從麻六甲海峽至台灣海峽之能源生命線；同時日本可藉台灣來刺激中共耗費鉅額國防經費在戰備上，延緩中共崛起成為區域強權的時

⁹³ “Cabinet approves plan for the dispatch of SDF,” *The Japan Times Online*, November 17, 2001.
<http://www.japantimes.com/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20011117a1.htm/2003/09/23>

⁹⁴ 劉冠劼，〈轉變中的日本安全保障政策-反恐特別實施法的探討〉，頁 41-2。

⁹⁵ 子初，〈危險的一步又一步－日本自衛隊藉反恐怖之名走向世界〉，《世界知識》，23 期（2001 年 11 月），頁 20。

⁹⁶ David Asher, “Could Japan Become the England of the Far East?”
www.aei.org/publications/pubID.14878/pub_detail.asp-86k/2003/10/01

⁹⁷ 金熙德，〈日美聯盟的在定義及其未來趨勢〉，《世界經濟與政治》，7 期（2000 年 7 月），頁 16。

⁹⁸ 張承恩，〈中共警惕日本藉「反恐」突破「和平憲法」〉，《中共研究》，36 卷 11 期（2002 年 11 月），頁 30。

⁹⁹ 張春燕，〈美日安全關係的變化及走勢〉，《現代國際關係》，9 期（2002 年 9 月），頁 47。

¹⁰⁰ 王新生，〈謊言的日本讓人擔心〉，《世界知識》，11 期（2002 年 6 月），頁 15。

機，日本逐漸關注台海情勢發展，將為「台獨」釋放錯誤訊息。¹⁰¹

911 後，美國發動全球反恐戰爭，推動與亞太國家進行反恐合作，乃至進兵伊拉克，均需要日本在軍事後勤上的配合，有意讓日本在亞太參與更多的防務功能；日本亦有心藉此突破「和平憲法」所規範的本土防衛，發展「正常國家」所擁有的參戰權，乃為改變「專守防衛」原則向「軍事威懾戰略」發展，且逐漸向政治大國邁進，此正與中共近年積極發展近洋海軍的區域重疊，可預見雙方海軍在區域內的競逐態勢。¹⁰²

貳、北韓核武與區域安全

北韓發展核武對東亞地區的和平與安全，無疑是一大威脅，特別是日韓兩國對此一問題表示嚴重關切，就日本言，因為北韓已擁有射程 1,500 至 2,000 公里的中程彈道飛彈，加上殺傷力極大的核生化彈頭，日本全境都在射程範圍，日本強烈要求北韓遵守一切國際協議。就南韓言，南北韓雙方早在 1992 年已簽署「朝鮮半島非核化宣言」，而北韓仍秘密發展核武，對金大中所推動友好北韓的「陽光政策」，無疑是最大的挫敗，南韓反應更為激烈。北韓發展核武問題已成爲全球關注的另一個焦點，也是影響區域安全的重要因素。

一、核武危機緣起和發展

(一)第一次核武危機

朝鮮半島的核武危機發生於 1993 年 3 月，當時北韓拒絕國際原子能總署檢查可疑的核子設施，斷然退出「核武不擴散條約」(NPT)，這是朝鮮半島的第一次核武危機。1994 年 10 月 24 日美國與北韓在日內瓦達成「核子框架協議」(US-DPRK Agreed framework)，北韓同意凍結核武發展計畫，美國同意偕同南韓、日本、歐盟等國以及國際組織，組成朝鮮半島能源開發組織 (Korean Energy Development Organization, KEDO)，興建兩座各 100 萬噸的清水式核子電廠，預計在 2003 年完工，在完工前，每年供應 50 萬噸原油作為發電能源所需。北韓目的無非內部可藉以鼓動民族情緒，使民眾忘卻民生物資缺乏的痛苦，對外伺機吸

¹⁰¹ 楊運忠，〈日本加速向世界軍事大國目標邁進〉，《當代亞太》，5 期（2002 年 5 月），頁 8-9。

¹⁰² 張承恩，〈中共警惕日本藉「反恐」突破「和平憲法」〉，頁 29-31。

引國際目光與讓步，以核武威脅獲得了豐富的利益。1998年8月，北韓甚至發射大浦洞飛彈飛越日本本州領空，挑釁行動引發日本的緊張與國際關注。¹⁰³

(二)第二次核武危機

布希政府上台對北韓採取較柯林頓更為強硬的外交政策，2002年1月，布希在國情咨文中宣稱北韓與伊拉克、伊朗，同屬「邪惡軸心」，同年3月「核態勢」報告中將北韓列為可能以核子武力打擊的國家，而後布希在西點軍校的講話和發表的「國家安全戰略報告」中提出「先發制人」戰略，對北韓之國家安全已造成極沉重的壓力。¹⁰⁴2002年10月，美國主管東亞事務助理國務卿凱利(James Kelly)訪問北韓，北韓坦承「過去並未放棄核武發展計畫」而震驚全世界，美國立即終止運送燃油，等於對北韓發動經濟制裁，加上清水反應爐興建工程可能拖延到2008年之後，造成北韓憤而宣稱重新啓動寧邊石墨式核能電廠，並驅逐國際原子能總署(IAEA)檢查人員，2003年1月10日北韓宣布退出NPT，朝鮮半島陷入第二次核武危機。隔(11)日北韓以美國片面停止對核子框架協議的承諾為由，相對揚言將恢復停止多年的飛彈試射計畫，使「大浦洞飛彈」試射壓力籠罩東北亞，日本危機感受最深。¹⁰⁵

二、北韓意圖

(一)國家生存

北韓有感於布希政府的強硬政策，這次鋌而走險，以核武作為外交談判的籌碼，¹⁰⁶目的無非利用「戰爭邊緣」(brinkmanship)政策，計畫繼續發展核武以晉升為核武強權，¹⁰⁷藉著擁有核武作為國家存在的既成事實。北韓原先思考堅持由美國與北韓進行雙邊對話，就是為了彰顯和美國的平等地位，並離間美國與南韓感情。就北韓立場言，美國既然攻擊了伊拉克，除非美國同意簽訂「互不侵犯條約」，否則已攸關北韓之「國家生存」利益。¹⁰⁸北韓認為唯一可以真正依賴的國

¹⁰³ 李明，〈第二次北韓核武危機與區域安全〉，第四次「外交政策公共論壇」，國立政治大學外交系主辦，2003年2月21日。

¹⁰⁴ 孫承，〈第二次朝鮮核危機〉，《國際政治》，7期(2003年7月)，頁16。

¹⁰⁵ 李明，〈北韓核武危機的意義與發展〉，《海峽評論》，7期(2003年3月)，頁6-7。

¹⁰⁶ 陳文賢，〈北韓核武危機對東北亞安全情勢的衝擊〉，收錄《IIR-NSSI 戰略安全論壇》，王央城主編(台北：國防大學戰略研究中心，2003年7月)，頁98。

¹⁰⁷ 朱松柏，〈北韓發展核武與東亞區域安全〉，收錄《新世紀亞太情勢與區域安全》，朱松柏主編(台北：國立政治大學國際觀系研究中心，2003年6月)，頁10。

¹⁰⁸ 李明，〈北韓核武危機與三邊會談〉，《海峽評論》，7期(2003年6月)，頁13。

家安全保障，就是擁有核武。

(二)經濟利益

北韓意外坦承發展核武，有些學者認為，北韓目前不擇手段想要尋求資金以重建瀕臨破產的經濟環境，唯一寄望就是透過如「世界銀行」(World Bank)等大型金融機構提供協助，但是如果無法和美國建立良好的互動關係，根本無法成爲世界銀行成員。¹⁰⁹據中情局解密資料，美國已在 2002 年確信北韓已經開始建造濃縮鈾工廠，懷疑北韓可能已經造出一或兩枚核彈，研判北韓正測試可以攜帶核子彈頭的大浦洞二型飛彈，射程涵蓋美國，讓美國備感威脅。¹¹⁰中情局也將北韓列爲全世界最大的飛彈出口國，估計北韓每年出口金額高達 5-10 億美元，包括支持恐怖主義國家的伊朗、伊拉克、埃及、敘利亞、葉門、巴基斯坦，毫無疑問的美韓研發飛彈，除了具有軍事暨外交意義外，也是在美國經濟制裁下，爲北韓賺取巨額外匯。¹¹¹

三、各國態度

(一)美國

在北韓承認恢復核武計畫時機，一再要求與美國簽訂互不侵犯條約。而布希政府正全力促成聯合國安理會通過對伊拉克動武的決議案，因此在凱利返國後 12 天，才公佈北韓承認核武計畫一事。布希對此反應極爲困擾，與對伊拉克堅持出兵態度呈現強烈對比。並引起國務院和國防部如何處理北韓發展核武問題的爭議，爭論外交談判底線何在。最後政策轉向嘗試藉由外交策略與北韓斡旋，希望導向多邊協商方式處理。關鍵因素歸納如下：1.對伊戰後的厭戰心態；2.美國與北韓衝突的代價高昂；3.戰爭可能導致核子浩劫；4.戰爭對亞太區域造成嚴重影響；5.戰爭爆發，不僅對亞太區域造成嚴重的影響，並恐遭到區域內美國盟邦的反對。而反對北韓動武的最基本論點，其影響將擴及整個東亞，因爲美國大約有三分之一的全球貿易是與東亞國家進行。¹¹²而在美伊戰後，北韓評估國際情勢放低姿態，願意不拘形式與美方對話，促成 2003 年 8 月 29 日的六方會談會議，

¹⁰⁹ James A. Foley,〈美國思考如何處理北韓發展核武問題〉，《國防譯粹》，30 卷 5 期（2003 年 5 月），頁 101。

¹¹⁰ “CIA: The World Factbook-Korea, North,” Aug 1, 2003.
<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/kn.html/2003/10/22>

¹¹¹ 朱松柏，〈北韓發展核武飛彈對區域安全的影響〉，《交流》，67 期（2003 年 2 月），頁 32-3。

¹¹² Robert Ayson (羅勃·艾森)，〈美國撻伐北韓的抉擇〉，國家安全與軍事戰略學術研討會，國防大學、國立政治大學國際關係研究中心共同主辦，2003 年 10 月 30 日。

分別由美、中、日、俄暨南北韓六國參加，雖未達成具體協議，最起碼已建立「朝鮮半島非核化」及多邊會談共識。¹¹³

(二)中共

中共不贊成北韓退出「禁止核武擴散條約」，維持朝鮮半島的無核化是其一貫主張，¹¹⁴因中共周邊環境幾乎被俄羅斯、印度、巴基斯坦等核武國家包圍，對北韓挑起核武危機實有不快，在 2003 年 5 月所舉行的美、中、北韓三邊會談，中共已堅決主張以和平方式解決。基於中共與北韓傳統友誼關係，此次三邊會談實際由中共居中協調促成，而美國事前亦考慮加強對北韓實施經濟制裁與封鎖，甚至發動攻擊，可是中共不支持，勢必徒勞無功。對中共言，北韓可說是對美政策中極為有利籌碼，既可影響北韓，又可以唱雙簧來強化對美政策的有利地位。¹¹⁵由中共分別在三方與六方會談中所扮演角色，可以看出美國對中共在處理北韓問題中倚重的程度。

(三)日本

對於日本而言，1998 年 8 月北韓試射大浦洞一號飛彈穿越日本領空使日本自二次大戰以來首次感受到安全遭受到直接威脅，不僅促使美日加速發展 TMD 外，中共也進行開發俄製與國產的地對空飛彈，東北亞軍備競賽再度復活。¹¹⁶2002 年 10 月第二次核武危機再一次引起日本對切身安全的憂慮，因而促使日本決心加速參與美國飛彈防禦體系的研發而無輿論反對；¹¹⁷2003 年 5 月日本首相小泉純一郎與美國總統在德州舉行高峰會談，小泉答應加速檢討飛彈防禦系統問題。同年 8 月日本發表的 2003 年度「國防白皮書」強調引進飛彈防禦系統的必要性。除此外，日本針對北韓威脅，同年 6 月 6 日參議院通過「有事三法」，¹¹⁸使自衛隊可以成為國家的軍隊，¹¹⁹當日本遭受攻擊時，首相可制定「對應方針」，迅速讓自衛隊反擊，並在美日安保架構下，支援美軍進行「軍事行動」。¹²⁰日本企圖

¹¹³ 《聯合報》，2003 年 8 月 30 日，版 A12。

¹¹⁴ 《中國時報》，2003 年 1 月 11 日，版 10。

¹¹⁵ 湯紹成，〈朝鮮半島的危機與轉機〉，《海峽評論》，150 期（2003 年 6 月），頁 16。

¹¹⁶ 劉德海，〈後冷戰後時代北韓的戰略外交、外交戰略及其對東北亞的影響〉，《戰略與國際研究》，1 卷 2 期（1999 年 4 月），頁 91-2。

¹¹⁷ David Fouse, "Japan Gets Serious about Missile Defense: North Korean Crisis Pushes Debate," *Asia-Pacific Security Studies*, Vol. 2, No. 4 (June 2003):1-4.

¹¹⁸ 「有事三法」：「武力攻擊事態法」、「自衛隊法修正案」、「安全保障會議設置法修正案」。

¹¹⁹ 第二次世界大戰，日本戰敗，盟軍為防制日本軍國主義復甦，協助日本訂定所謂「和平」憲法，憲法中規定，日本沒有「交戰權」、沒有「集體自衛權」，不得編有軍隊。

¹²⁰ 《聯合報》，2003 年 6 月 7 日，版 A14。

藉北韓核武危機達成其走向政軍大國的「正常國家」。同時，小泉政府支持美國總統布希對北韓施壓促談的作法，主要目的藉華府力量得以參與解決北韓問題的多邊會談，突顯日本在東北亞的影響力，2003年8月的六邊會談，足以證明日本外交成功。¹²¹

四、韓國與俄國

盧武炫競選政見以擅動反美情緒而當選，基本上支持前總統金大中對北韓採取溫和包容的「陽光政策」，並提出「和平與繁榮政策」作為取代，當選後雖然極力扭轉反美形象，包括親自慰問駐韓美軍，2003年5月出訪美國和布希舉行高峰會談。行前透露出訪四項目標：1.要求美國放棄對北韓先發制人戰略；2.說服美國將駐防漢城美軍延後撤至南部計畫；3.加強美國雙邊經貿；4.扭轉反美形象。美國雖有善意回應，但對其競選時反美訴求仍耿耿於懷。美韓對北韓問題的分歧點在於盧武炫繼續推動「陽光政策」，美日兩國均不贊同，此無異對北韓縱容姑息，對解決核武問題沒有助益。¹²²惟同年6月駐韓美軍壓死韓國少女事件激起全民反美情緒，使盧武炫對美態度進退維谷。而俄羅斯係支持朝鮮半島無核化，2003年1月俄副外長訪問金正日，反對制裁北韓，希望透過雙邊對話解決核武危機，俄羅斯認為北韓核武危機事件是在東亞發揮影響力的契機。¹²³

四、核武危機的影響

(一)強權競逐

朝鮮半島爆發衝突的狀況仍被視為區域穩定的最大威脅，美國唯一無法有效掌控的就是北韓，美國不僅擔心北韓研發大浦洞二號遠程洲際彈道飛彈將威脅美國本土，而當前核武問題更是明顯而立即的危機。設若處理不當，未嘗不會有擦槍走火而引起戰端或引發核子浩劫。北韓問題的核心在於美國與北韓雙方的認知程度。對北韓言攸關其生存安全，對美國言攸關美國在東亞地區的戰略利益。對於東亞區域強權的中日俄而言，在權力競逐中，均以自身利益為出發點實昭然若揭。對於小國的北韓言，其戰爭邊緣的外交勒索是否造成東北亞軍備競賽或導致核武擴散有待觀察。對於南韓言，此次核武危機中卻處於左右為難窘境。

¹²¹ 劉德海，〈日本看北韓核武危機對東北亞區域安全之影響〉，國家安全與軍事戰略學術研討會，國防大學、國立政治大學國際關係研究中心共同主辦，2003年10月30日。

¹²² 長軍（美），〈美國和南北韓關係的互動〉，《動向》，6月號（2003年6月），頁57-8。

¹²³ 孫承，〈第二次朝鮮核危機〉，頁18。

(二) 戰略轉變

美國在美伊戰爭中實施單邊主義—先制攻擊，而面對「邪惡軸心」國家之一的北韓已轉向多邊協調；或持續以強硬手段並有賴中共對北韓的制約力量來解決北韓問題。潛在戰略涵義是否調整為：1.防止核擴散到反制核擴散—發展國家飛彈防禦系統；2.從嚇阻調整為勸阻—重新思考核武嚇阻戰略；3.前進防衛兵力調整為基地彈性運用部署—面對毀滅性武器思維；4.從固定的聯盟調整為建設性協調—多邊機制。¹²⁴以上四點乃針對全球趨勢與東亞的區域動態作思考，特別在 911 前美國的大戰略都是討論如何打壓一個崛起的中共對美國的影響，但是目前已有所轉變，如今，美國對伊戰後正處於戰略間歇期，或許美國對北韓實施六方會談只是權宜之計，「布希主義」主動攻勢的思維若轉變，對東北亞情勢影響深遠。

第四節 美中與東協國家關係

冷戰後，東協（ASEAN）（Association of Southeast Asian Nations）因應區域形勢變化，成為亞太地區的五大力量中一支不可忽視的力量。¹²⁵美國布希總統上台，當美國東亞政策從拉攏中共轉變為防範中共的軍事威脅時，東南亞國家的戰略地位自然上升。¹²⁶而 911 事件後，美國在東南亞的戰略更明顯的由冷戰後的全面撤退，轉為再度重視此區域，由於擔心東南亞成為恐怖主義的避難所，此地區遂成為美國反恐戰爭的第二戰線。¹²⁷而中共對東協國家的睦鄰經貿外交極盡拉攏態勢，致美、日也不甘示弱，相繼與東協國家磋商雙邊自由貿易協定，區域經濟呈現競合趨勢。

壹、冷戰後東南亞政經情勢

¹²⁴ G. Frank Hoffman, "ASIA IN THE CHAORDIC AGE: An Emerging U.S. Pacific Regional Strategy," Paper presented at The Fourth National Security and Military Strategy Conference, National Defense University, ROC. December 30, 2003.

¹²⁵ 東協是冷戰期間東南亞一些中小型國家於 1967 年建立的區域合作組織，以不干涉原則為基礎，不斷加強成員國間的互信，逐步建立起符合東協實際的合作機制。有關東協在冷戰後之安全戰略發展及對中國之影響，參閱刀書林，〈東盟的發展及其在亞太的角色定位〉，收錄《亞太戰略場》，陸忠偉主編（北京：時事出版社，2002 年 3 月），頁 109-115；朱聽昌，《中國周邊安全環境與安全戰略》，頁 292-311。

¹²⁶ 金榮勇，〈布希政府的東南亞政策與挑戰〉，《問題與研究》，40 卷 6 期（2001 年 11、12 月），頁 53-7。

¹²⁷ 莫大華，〈911 事件後美國在亞太地區的反恐戰略〉，頁 100。

冷戰結束，由於亞太地區東西兩極意識型態對抗格局不再，留下整個廣大南中國海的權力真空，由區域新強權中共、日本、印度和東協等各國來填補。加以各國均以發展經濟為首要任務，經濟發展順遂的東協各國除展開一連串武器更新競賽外，呼籲建立亞太區域有關安全合作協商管道與運作體系，以提升東協在亞太的政經地位。惟 1997 年亞太金融風暴後，東協國家受創嚴重，其政經情勢暨整體安全思維已有所調整與轉變。

一、政治情勢—建立區域安全機制

自冷戰結束之後，美國自菲律賓不再續租蘇比克灣（Subic Bac）海軍基地和克拉克空軍基地，加上俄羅斯由於聯邦崩解與本身經濟因素也逐步從越南金蘭灣海軍基地撤離，自此美國在東南亞區域就沒有駐軍，也引發了東協各國對於東亞傳統強權中共和日本可能順勢填補軍力真空的疑慮，特別在面對中共日益茁壯的軍事力量，對此東協大致上要求美軍續留在東北亞作為防範日本軍力擴張以及監視中共的對策；從而造成東協各國紛紛在此時期加強海空軍軍備力量（見表 3-3）。

表 3-3：東協國家海空軍重要軍事武力

兵力 東協	整體兵力 (現役)	戰機	潛艦	主力戰車或 輕型戰車	水面艦及巡邏/近案艦 艇
汶萊	5,000 人			16 輛輕型戰 車	3 艘飛彈快艇及 6 艘巡 邏艇

柬埔寨	90,000 人	19 架米格-21 戰機		150 輛主戰車及 20 多輛輕型戰車	4 艘近岸/河川巡邏艇
印尼	297,000 人 (陸軍 25,000 人)	104 架戰機, 含 12 架 F-15 及 21 架 A-4 天鷹戰機	2 艘	355 輛輕型戰車	17 艘巡防艦 (大部分配備魚叉或飛魚面對面飛彈【SSMs】); 36 艘巡邏艇, 及數艘近岸艦艇
寮國	29,100 人	12 架米格 21 戰機		30 輛主戰及 20 輛輕戰車	16 艘河川巡邏艇
馬來西亞	96,000 人	84 架戰鬥機 (F-5E 與 F-5F 之混合機群, 米格-29 及鷹式地面攻擊機)		26 輛輕型戰車	4 艘配備飛魚或米羅拉 (Melara) 面對面飛彈之巡防艦; 41 艘巡邏/近岸艦艇
緬甸	429,000 人	47 架 F-7/FF7 及 36 架 A-5M 戰機		100 輛主戰車/105 輛輕型戰車	2 艘小型快速護航艦; 6 艘飛彈快艇 (配備中共造面對面飛彈); 60 艘近岸巡邏艦艇
菲律賓	106,000 人	11 架 F-5A/5B 戰機		40 輛輕型戰車	1 艘巡防艦; 60 艘巡邏/近岸艦艇 (未配備飛彈)
新加坡	60,500 人 含 39,800 名徵募兵員	約 90 架 F-16 及 33 架 F-5E /F-5F 戰機	1 艘	63 輛主戰車及 350 輕型戰車	24 艘巡邏/近岸艦艇 (含 6 艘小型快速護航艦及 6 艘飛彈快艇與 12 艘巡邏艇)
泰國	301,000 人	34 架 F-16 及 33 架 F-As/F-5Es 戰機		282 輛主戰車及 5610 輕型戰車	1 艘航空母艦; 14 艘巡防艦; 88 艘巡邏及近岸艦艇
越南	484,000 人	189 架戰鬥機, 含 53 架 Su-22s 及 12 架 Su-27s 戰機	2 艘小型潛艦	1315 輛主力戰車及大約 620 輛輕型戰車	6 艘巡防艦; 42 艘巡邏及近岸艦艇 (含 12 艘飛彈快艇)

資料來源：威廉·陶(William T. Tow)，《亞太戰略關係尋求整合安全》，高一中譯（台北：國防部史政編譯局，2003 年 7 月），頁 315。

爲了因應急遽變化的國際形勢，東協各國意識到必須依靠本身力量來保護自己，東協主動倡議建立區域安全機制。1993 年 7 月以東協國家爲主體，包括 18 個國家的「東協區域論壇」成立，成爲亞太地區目前唯一的官方性質的多邊安全對話機制，也是聯合國以外的最大的跨地區安全問題協商會議，而且幾乎囊括了世界各主要力量，由於東協戰略旨在建立以東協爲中心的亞太安全體系，必將對中共產生重大深遠的影響，而南沙主權爭議成爲最敏感問題。¹²⁸911 事件後，若從重要性及功能性的角度來看，東協區域論壇尤其值得重視。¹²⁹因東協區域論壇

¹²⁸ 朱聽昌，《中國周邊安全環境與安全戰略》，頁 288-296。

¹²⁹ 面對後冷戰甚至 911 事件之後的國際與亞太戰略新環境，亞太區域的許多智庫和戰略學者紛紛倡立成立區域安全對話機制，以集體協商模式來達到防範衝突的目標。從最早成立的「亞太安全合作理事會」(CSCAP)、「東協區域論壇」(ARF)、「上海合作組織」(SCO)、到最近成立的「亞洲安全會議」(ASC)，都有類似的努力。如果在加上「第二軌道」所舉辦的會議，例如「亞太圓桌會議」(Asia-Pacific Roundtable) (東協所屬「戰略極國際研究中心」主辦)、「西太平洋安全海軍研討會」(Western Pacific Naval Symposium)、「亞太海洋安全對話」(The Asia-Pacific Dialogue) (西雅圖「全球安全研究中心」主辦)、「東協-日本對話」(ASEAN-Japan

同時讓東協國家有機會能定期、有系統的對大國的亞太戰略進行研判，該論壇逐漸成爲區域內安全爭執談判的場所。¹³⁰東協國家既不願美國完全主導亞太地區的安全事務，也擔心日本發展成軍事大國，對中共更是抱有強烈的防範心態，可利用美中日三大國間的安全矛盾，¹³¹透過論壇議題來增強東協在亞太地區的影響力。

二、經濟情勢—建立自由貿易區

大部分東協國家在 1980 年代初期開始持續快速的經濟發展，努力擴大東協版圖，在 1999 年 4 月由東南亞的大陸（柬埔寨、寮國、泰國、越南與緬甸）及海上國家（汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓與新加坡）共計 10 國納入該組織。東亞金融風暴對東南亞各國的打擊甚重，試圖在短時間提升國防戰力是不符現實要求（見表 3-4）；因面對西方歐盟和北美自由貿易區的競爭，加上亞洲經濟龍頭日本以及崛起中的中共威脅，東協國家唯有運用集體力量，才能增加在國際上的談判籌碼，提升國際地位。¹³²基於戰略利益的考量，東協國家決定組成自由貿易區的區域經濟集團。

表 3-4：1996-1999 年東協與中共國防支出比較

（單位：百萬美元）

時間 國家	1996	1997	1998	1999	佔國民生 產毛額的 百分比	佔國民生 產毛額的 百分比

Dialogue) (日本主辦)、「處理南中國海潛在衝突研討會」(The Workshop on Managing Potential Conflicts in South China Sea) (印尼主辦、加拿大國際開發總署贊助)、「東協與聯合國和平暨預防外交合作研討會」(ASEAN-United Nations Workshops on Cooperation for Peace and Preventive Diplomacy) (泰國外交部與聯合國合辦) 等等，本區域已經有數十個大小不一的安全對話機制。參閱蔡瑋，〈亞太區域安全與中華民國〉，亞太形勢發展學術研討會，淡江大學美國研究所主辦，2003 年 11 月 23 日。

¹³⁰ 威廉·陶(William T. Tow)，《亞太戰略關係尋求整合安全》(Asia-Pacific Strategic Relations Seeking Convergent Security)，高一中譯(台北：國防部史政編譯局，2003 年 7 月)，頁 316-7。

¹³¹ 朱聽昌，〈中國周邊安全環境與安全戰略〉，頁 287。

¹³² 蔡學儀，〈亞洲經貿區域化與台灣因應之道〉，《問題與研究》，42 卷 2 期(2003 年 3、4 月)，頁 33。

					(1998)	(1999)
汶萊	344	353	386	402	6.7	6.7
緬甸	2,012	2,067	2,142	1,995	5.0	5.0
柬埔寨	185	254	155	176	5.1	5.1
印尼	4,797	4,812	967	1,502	0.8	1.1
寮國	79	63	34	22	2.2	2.3
馬來西亞	3,695	3,377	1,891	3,158	2.6	4.0
菲律賓	1,520	1,422	1,521	1,627	2.3	2.1
新加坡	4,129	4,122	4,936	4,696	5.6	5.6
泰國	4,393	3,248	2,124	2,638	1.7	1.9
越南	970	990	943	890	3.5	3.1
中共			38,191	39,889	5.3	5.4

資料來源：International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2000/2001*；*The Military Balance 1998/99*, Tim Huxley and Susan Willett, *Arming East Asia* (London: Oxford University Press, 1999), 16.

而後中共積極主導，促成 2000 年 11 月與東協達成於 10 年內共組自由貿易區的共識，一旦運作成真，那麼一個消費人口達 17 億的區域性經濟集團，將為中共所強調的多極化國際社會展現強固的凝聚力¹³³，也可以挑戰東協國家與美國關係，¹³⁴削弱美國在東亞的勢力，打亂美國 21 世紀在東亞的部署。¹³⁵此舉引起美日等國的關切，相繼與東協磋商簽署自由貿易協議之時程，此不僅攸關各國經濟版圖，亦將牽動區域權力互動關係。¹³⁶

近年來亞太地區出現幾個不同的區域經濟整合構想（見表 3-5），除了東協為中心的「東協自由貿易區」、中共推動的「東協加一」和「東協加三」，還包括日本構想的「東亞自由貿易區」（東協加五）和「東北亞自由貿易區」、以 APEC 為主體的「亞太自由貿易區」，以及為數眾多的雙邊自由貿易協定。而亞洲經貿區域化過程，充分顯示出美國、中共、日本和東協之間的聯合與衝突面，其中以 APEC 為中心的「亞太自由貿易區」便是強調以美國所倡導的亞太主義呈現，一方面對中共進行軟性圍堵，也有利於美國和中共改善關係，另一方面則藉此綁住日本和東協國家，讓其不至於越走越遠。¹³⁷

表 3-5：亞洲經貿區域化發展概況

¹³³ 李國雄，〈全球化下的「中國－東協自由貿易區」政經分析〉，亞太區域安全與經濟整合學術研討會，政治大學外交系主辦，2002 年 6 月 1 日。

¹³⁴ Joseph Y. S. Cheng, "Chin's ASEAN Policy in the 1990s: Pushing for Regional Multipolarity," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.21, No.2 (August 1999):197.

¹³⁵ Julius Caesar Parrenas, "Washington Could Help Southeast Asia to Get Itself Together," *International Herald Tribune*, (May 2001):8.

¹³⁶ 謝福進，〈東亞政經情勢－區域反恐與經濟競合〉，收錄《2002-2003 亞太形勢發展與展望》，李英明主編（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2003 年 1 月），頁 8。

¹³⁷ 蔡學儀，〈亞洲經貿區域化與台灣因應之道〉，頁 39。

組織	成員國	提出時間	計畫完成時間	談判中	構想階段
AFTA 東協自由貿易區	東協 10 國	1992	2010-2015		
AFTA-China 東協－中國自由貿易區	東協 10 國加上中共 (10+1)	2001	2012	●	
AFTA-CER 東協－紐澳自由貿易區	東協 10 國加上紐澳 (10+2)	1999	2010		●
EAFTA 東亞自由貿易區	東協 10 國加上日本、南韓 及中共 (10+3)	2000			●
EAFTA 東亞自由貿易區	東協 10 國加上日本、南 韓、中共、香港及台灣 (10+5)				●
NEAFTA 東北亞自由貿易區	日本、南韓、香港、台灣				●
APFTA 亞太自由貿易區	APEC 之 21 個會員國				●

資料來源：蔡學儀，〈亞洲經貿區域化與台灣因應之道〉，《問題與研究》，42 卷 2 期（2003 年 3、4 月），頁 31。

中共所倡導的「東協－中國自由貿易區」和「東協加三」，以及日本所主張的「東協加五」。中共企圖藉由「東協－中國自由貿易區」和「東協加三」，把影響力伸近東南亞，並藉以在國際及區域問題上發揮作用。相對的，日本主張的「東協加五」完全是日本和中共爭奪亞洲經濟龍頭地位，同時該構想也讓日本得以積極介入東南亞事務，並改善中共關係，更是日本作為擺脫美國勢力，實現其作為一個自主國家和區域強權的跳板。¹³⁸

另外一項重要發展是中共軍經勢力的崛起與東協對中共看法逐漸改變。在冷戰時期「中國威脅論」是籠罩東協各國與美日等強權國家心中的一大陰影，¹³⁹在當年金融風暴時香港力抗索羅斯一事普遍獲得東協的肯定來看，東協已對中共態度有所轉變。由於一直接受中共經濟和軍事援助的緬、柬、寮國的加入，中共在東協組織的影響力大增。再因中共在區域經濟組織中表現積極，所主導的多邊貿易所醞釀出的東亞主義，在未來必對亞太國際權力生態有所衝擊。¹⁴⁰

貳、美中與東協合作暨競逐

¹³⁸ 同上註，頁 47-8。

¹³⁹ 陳欣之，〈東協諸國對「中國威脅論」的看法與回應〉，《問題與研究》，35 卷 11 期（1996 年 11 月），頁 33。

¹⁴⁰ 吳玲君，〈小布希政府與東亞區域整合〉，亞太區域安全與經濟整合學術研討會，政治大學外交系主辦，2002 年 6 月 1 日。

美國的東南亞外交暨安全政策屬於東亞外交暨安全政策的一環，911 後美國積極改變過去忽視回教社會的力量，在此區域建立親美政權或駐防軍隊，軍事力量很快的進入東南亞。基於戰略考量，中共很快就制定出積極拉攏東協政策，因此促成美中與東協關係在反恐戰爭中暨合作又競逐的局面。

一、美國與東協的反恐合作

東南亞區域擁有近 2 億人口的回教徒，分布在具有全球最大的回教國家－印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓南部與泰國南部等地，其中均發現嚴密的國際恐怖主義網路，同時區域內回教社區也對奧薩馬賓拉登（Osama bin Laden）抱持同情態度，東南亞不僅是蓋達組織獲得庇護的天堂（見表 3-6），也是運作反對美國進行反恐的潛在基地。美國政府一改後冷戰時期「撤出與忽視」的東南亞政策，重新和東南亞各國政府進行反恐合作。¹⁴¹

表 3-6：東南亞回教激進組織及其活動概況表

名稱	活動概況
「回教祈禱團」 (Jemaah Islamiah)	以建立跨越馬來西亞、菲律賓與印尼的回教聯邦為目標，與奧薩馬賓拉登建立非常直接的聯繫關係，係「凱達」組織在東南亞主要活動網絡。在新加坡、馬來西亞、菲律賓均有據點，相信總部係涉在印尼，精神領袖為巴希爾（Abu Bakar Bashir），該組織被指控為巴里島爆炸案之主謀。
慕查西丁區域聯盟 (Rabitatul Mujahideen)	係「回教祈禱團」應「蓋達」的請求而成立，目的是在促進東南亞的「慕查希丁」組織與南亞、中東的「慕查希丁」組織之間的聯繫。
菲律賓摩洛回教解放陣線 (Molo Islamic Liberation Front, MILF)	「回教祈禱團」多數成員係在「摩洛回教解放陣營」營地進行訓練，而「回教祈禱團」爆破專家高茲（Al-Ghozi）為該陣線製造炸彈，充當其進行爆破之指導。
菲律賓阿布沙耶夫	於 1990 年代開始活動，可謂是目前菲南最為活躍的恐怖主義

¹⁴¹ 金榮勇，〈亞太區域安全機制與台海安全〉，收錄《2003 年台海戰略環境評估》，曾章瑞主編（台北：國防大學國家戰略研究中心，2003 年 1 月），頁 125。

(The Abu Sayyaf)	組織，企圖將回教聖戰輸往印尼與馬來西亞，此舉已超越希望建立亞洲最大回教國家之企圖；與蓋達組織關係極為密切。
菲律賓土著人民聯邦軍 (Indigenous People's Federal Army)	要求建立獨立的回教國家，曾相繼於 200 年 3 月與 4 月恫言在馬尼拉進行炸彈攻擊事件。
馬來西亞聖戰軍組織(Kumpulan Militan Malaysia,KMM)	目標係在東南亞建立回教國家，該組織接受奧薩馬賓拉登的資助與訓練，雙方存在聯繫，62 名份子被馬國以內安法逮捕。
印尼回教捍衛者陣線 (Front Pembela Islam)	宣布在雅加達成立「聖戰理事會」，進行募款與招募回教徒赴巴勒斯坦展開回教聖戰，對抗以色列軍隊。
印尼姆查希汀理事會 (Indonesian Mujahideen Council)	巴希爾 (Abu Bakar Bashir) 及其得力漢巴尼 (Hambali) 所領導。
印尼聖戰軍 (Laskar Jihad)	與印尼退休將領有關。曾派員赴馬魯股對基督徒發動聖戰。

資料來源：謝福進，〈東亞政經情勢－區域反恐與經濟競合〉，收錄《2002-2003 亞太形勢發展與展望》，李英明主編（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2003 年 1 月），頁 15。

911 反恐行動顯示，東南亞回教激進團體已趨國際化，並與「蓋達」組織建立嚴密網路。在美國施壓與援助下，東南亞各國展開打擊恐怖主義，期間獲致相當成效（見表 3-7）；東南亞回教國家對反恐行動的支持有助於淡化美國反恐行動是針對伊斯蘭世界的印象，對於東協國家來說，反恐行動提供了一個千載難逢的時機，使其可在不引起國內反美勢力的反彈下，名正言順的迎接美國勢力以制衡中共對東南亞的影響。¹⁴²惟國際恐怖主義仍在東南亞地區反恐最弱環節－印尼發動攻擊。已然激化區域安全情勢。¹⁴³

表 3-7：東亞國家對美國反恐貢獻表

國別	貢獻情況
中共	分享情報；嚴格執行反洗錢法律；修正有關現金帳管理法規並建立可疑資金流金的通報系統；建立監督資金流通中心，以防止洗錢活動。
印尼	分享情報；草擬反恐情報；強化飛航安全。
日本	提供 3 艘驅逐艦、2 艘補給艦、700 名海軍、1200 軍事人員、6 架 C130 運輸機、價值 3150 萬美元的燃料油、4200 萬美元海外人道援助予阿富汗，以及在聯合國計畫下提供 1 億 4300 萬美元予阿富汗；主辦東京重建阿富汗會議並援助 5 億美元；凍結 334 項個人或團體之可疑資金；通過反恐特別法。
南韓	提供 500 名非戰鬥人員；130 醫務人員；4 架 C130 運輸機；1 艘補給艦與 170 名海軍；10 名連絡官，以及 4500 萬人道援助。
菲律賓	分享情報；草擬反恐法律；提供領空與基地；提供醫療與後勤補給。
新加坡	宣布奧薩馬賓拉登與蓋達為非法人物與組織；制定法律，賦予法務部長權力，防堵恐怖活動資金來源；建立國家安全秘書處，協調與整合反恐行動，以確保新國安全。
台灣	提供領空；分享情報，特別是洗錢方面；提供 1 億元援助阿富汗難民；在台灣所主持的阿富汗援助行動計畫下，承諾提供 3300 萬美元。
泰國	修訂反洗錢法；通過新反恐法律。

¹⁴² 林佳龍、賴怡忠，〈台灣在 911 事件後面臨的安全挑戰與戰略選擇〉，頁 11。

¹⁴³ 謝福進，〈東亞政經情勢－區域反恐與經濟競合〉，收錄《2002-2003 亞太形勢發展與展望》，頁 8。

資料來源：Dana Robert Dillon and Paolo Pasicolan, "Promoting a Collective Resopnse to Terrorism in Southeast Asia, Executive Memorandum#825," July 22, 2002, <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/EM825.cfm/2003/9/18>

布希政府在 2001 年 10 月對阿富汗展開軍事行動，已陸續在中亞烏茲別克 (Uzbekistan)、塔吉克 (Tajikistan)、吉爾吉斯 (Kyrgyzstan) 與哈薩克 (Kazakhstan) 等國，取得軍事基地使用權。使美國在中亞地區的「軍事存在」(military presence)，出現歷史性的突破，帶給中共及俄羅斯極度的不安。¹⁴⁴美國尤其重視與印度建立新的軍事合作關係，兩國成立「美印國防政策小組」(The U.S-India Defense Group)，2002 年 5 月美印宣布兩國軍事合作重點：在麻六甲海峽進行海上巡邏；恢復軍售關係；進行聯合空中演訓等。¹⁴⁵

911 事件後，菲律賓對美國在阿富汗的反恐作戰協助就如同北約國家一般，美國承諾提供至少 46 億美元援助；為拉攏印尼成為參與反恐最大回教國家，計畫提供 16,00 萬美元援助、800 萬美元的人道維和援助、1,790 萬美元的教育機構訓練之用，以及 1.3 億美元的司法改革援助。¹⁴⁶美國也經由反恐已與新加坡、菲律賓、印尼、馬來西亞等東南亞國家強化反恐情報合作。¹⁴⁷2002 年 4 月，在「東協區域論壇」架構下，包括東協 10 國與 22 國在曼谷集會，同意針對反恐措施制定更嚴厲法律，以利反恐。¹⁴⁸

2002 年 8 月美國宣布將在印尼北蘇拉威西 (North Sulawesi) 東北角的比通市 (Bitung) 建立一座軍港，這是 1992 年美國撤出菲律賓的蘇比克灣海軍基地和克拉克空軍基地以來，首次在東南亞地區找到適當地點建造軍港。此軍港能夠進入南中國海，分別俯視東南亞和東北亞兩大區域，¹⁴⁹而新加坡的樟宜 (Changi) 海軍基地便為美國航母提供了極佳停泊點，美國海軍已經積極地和馬來西亞、菲

¹⁴⁴ 沈明室、謝奕旭，〈911 事件後中亞權力平衡與區域安全〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2002 年 11 月。

¹⁴⁵ "U.S., India Achieve Results in Defense Cooperation," May 28, 2002, US Department of State. <http://www.nationaldefensemagazine.org/article.cfm?Id=857-12k/2003/10/12>

¹⁴⁶ Sheldon W. Simon, "Mixed Reactions in Southeast Asia to the U.S. War on Terrorism," http://www.csis.org/pacfor/cc/0104Qus_asean.html/2003/10/02

¹⁴⁷ 《南洋星洲聯合早報》，2002 年 2 月 22 日，
http://www.zaobao.com/gi/yx011_220202.html/2003/10/12

¹⁴⁸ 《南洋星洲聯合早報》，2002 年 4 月 15 日，
http://www.zaobao.com/gi/yx006_150402.html/2003/10/14

¹⁴⁹ 金榮勇，〈東協的區域經濟及安全政策之轉變〉，收錄《新世紀亞太情勢與區域安全》，朱松柏主編（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2003 年 6 月），頁 128-9。

律賓、汶萊、印尼、泰國等進行軍事合作，進而逐步完成美國海軍在亞太地區的軍事部署。美國持續與部分東南亞國家進行軍事演習或交流，希望能增進雙方軍隊在危急時的應變能力，確保其在東南亞的影響力。¹⁵⁰

美國國務卿鮑爾於 2002 年 7 月下旬分別訪問泰國、馬來西亞、新加坡、汶萊、印尼與菲律賓，成功地讓這些國家同意美國在東南亞地區展開另一波反恐行動。8 月 1 日，「東協外長會議」(ASEAN Ministerial Meeting, AMM) 成員與鮑爾在汶萊簽署了《美國－東協共同對抗國際恐怖活動聯合宣言》(US-ASEAN Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism)。這是東協國家繼 2001 年 11 月「東協領袖高峰會」(ASEAN Summit) 通過的《東協反恐宣言》(ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism) 之後，第二次對於相關問題簽署的正式宣言，表達支持美國反恐的決心，這也代表著美國的反恐勢力真正地進入東南亞。¹⁵¹

二、中共與東協的反恐合作

911 事件後，美國軍事力量從中亞擴展到南亞乃至東南亞，美國加快了在中共周邊地區的軍事部署，使中共面臨更加複雜的外部安全環境，無疑將影響中共的戰略利益。¹⁵² 中共迅速制定積極拉攏東協，避免東協成為美國新圍堵中共之幫手的策略性決定。所以中共總理朱鎔基在美軍推翻阿富汗塔里班政權、軍事勢力進駐中亞一個月後，宣布和東協將在 2001 年 11 月建立東協－中國自由貿易區。再於 11 月舉行的東協高峰會中，中共與東協簽署「南海週邊國家行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)，同意和平協商解決爭端，禁止移民目前未佔領島礁；另亦通過「非傳統安全議題領域合作聯合宣

¹⁵⁰ 例如基於「美菲共同防禦條約」(US-Philippine Mutual Defense Treaty) 的規定，美國與菲律賓於 2002 年 4 月第十八度舉行 (Balikatan 2002-2) 聯合軍事演習訓練，雙方各有約 2700 員部隊參加。5 月中旬，美國與泰國、新加坡在泰國東南沿海羅勇府 (the Province of Rayong) 的烏躑堡 (Utapao) 海空軍基地舉辦了為期二週的「金色眼鏡蛇」(Cobra) 聯合演習。美國太平洋司令部參與此一演習的軍力超過 14,000 人，泰國部隊約 7,000 人參加，新加坡派遣的部隊約有 80 人，此一演習規模盛大。7 月中旬，美菲海軍舉行了第八次的「海上戰備訓練合作」(Cooperation Afloat Readiness and Training CARAT)。參閱黃奎博，〈美國與亞太關係：反恐優先、穩定第一〉，收錄《2002-2003 亞太形勢發展與展望》，李英明主編 (台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2003 年 1 月)，頁 95-6。

¹⁵¹ 黃奎博，〈美國與亞太關係：反恐優先、穩定第一〉，收錄《2002-2003 亞太形勢發展與展望》，頁 96-7。

¹⁵² 盧國學，〈反恐背景下的中國周邊安全〉，收錄《2003 年：全球政治與安全報告》，李慎明、王逸舟主編 (北京：社會科學文獻出版社，2003 年 2 月)，頁 104。

言」，在打擊恐怖主義活動等非傳統安全議題方面進行合作，且加強對東南亞的投資活動，以借助經濟利益拉住東協國家，化解大陸市場吸引外資所引發東協之不滿與恐慌，顯示中共已從經濟、政治安全事務等全方位，增強東協關係，其與美國在區域的競逐形勢將更趨激化。¹⁵³

三、東協與大國的政經平衡外交

傳統上，東協一向嚴守兩個原則，一是政治中立原則，另一是致力於經濟合作原則，堅持大國平衡外交策略，配合上適當的「等距外交」。¹⁵⁴尤其在冷戰後，中共與日本為爭取東亞盟主地位，積極拉攏東協，使東協得以在後冷戰亞太政經秩序重整時刻扮演重要角色，也使東協身價不斷上升。¹⁵⁵東協組織已成爲東南亞和亞太地區最具影響力的區域性政治組織。

911 事件以後美國基於反對國際恐怖主義組織所建立起的全球戰略，東協國家政府相對陷入兩難困境。外交與安全上，美國是最能保障各國安全的超強，以印、馬、非國內回教社會的反美情緒高漲，迫使各國政府不能採取太一面倒向美國的政策，以免自身成爲回教社會的公敵。印、馬政府的對策就是支持美國的全球反恐戰線，享受美國所提供的軍事及經濟支援，卻反對美國在沒有聯合國授權下攻擊伊拉克。當美國攻擊伊拉克後，美國和東協國家的矛盾頓時突顯出來。因此東協國家政府的對外策略上逐漸向中共靠攏，一方面拉中共平衡美國獨大的現象，另一方面則是安撫國內回教社會的反美情緒，另一方面暗示美國要有所節制。至於美國、日本和印度等大國，則是東協用來平衡中共的力量。¹⁵⁶

整體而言，東協爲東南亞國家的區域性組織，力圖在大國間保持平衡，來維護本身的安全和爭取經濟利益。在大國間，東協在安全上更依賴美國，在經濟上依賴日本，力圖與中共維持良好關係，但又對中共存有戒備心態。¹⁵⁷在東協國家逐漸凝聚的共識是：美國在未來會因全球反恐戰線的實施而更加強勢，需要和疑

¹⁵³ 謝福進，〈東亞政經情勢－區域反恐與經濟競合〉，收錄《2002-2003 亞太形勢發展與展望》，頁 51。

¹⁵⁴ 宋鎮照，〈臺海兩岸與東南亞國家之關係與策略〉，《問題與研究》，35 卷 5 期（1996 年 5 月），頁 23。

¹⁵⁵ 吳靜茹、戴萬平、顧長永，〈後冷戰時期東南亞區域的霸權互動〉，國際關係之理論與實踐學術研討會，國立政治大學外交系主辦，2003 年 7 月 5 日。

¹⁵⁶ 金榮勇，〈東協的區域經濟及安全政策之轉變〉，收錄《新世紀亞太情勢與區域安全》，頁 131-4。

¹⁵⁷ 周建明，〈亞太格局與中國的東亞戰略〉，收錄《中國大戰略》，295。

慮並存；中共的經濟和軍事力量影響與日俱增，結盟、拉攏與制衡兼而有之；對日本是不滿和期望交雜，但仍然對其資金與技術支援甚殷。東協雖然無法塑造成形中的亞太戰略環境，對維持區域安全具有很大的影響力，未來東協的內部凝聚力及其將多邊政策轉化成區域穩定能力，將會強化亞太地區的安全環境。¹⁵⁸

第五節 小結

由國際體系的角度分析，亞太地區在國際安全環境中所處的地位，應視為其在當今世界格局中，在國際關係各種類型的國家中扮演舉足輕重的角色。在 21 世紀的諸多衝突中，亞太地區是世界大國力量最集中的地區，也是世界主要衝突地區的焦點所在，除了歐洲大國外，美、俄、中、日四大國皆涉足其中。¹⁵⁹冷戰結束以後，中共和俄羅斯企盼自由主義式的多極化局面出現。但近年來，現實主義捲土重來，美國在冷戰至今「一超獨霸」，特別在 911 事件後至美伊戰爭與北韓核武危機中顯示，似已契合華爾茲的看法，由於國際社會缺少一個強而有力的中央政府，國際法又無強制性，導致戰爭與危機永無止境。¹⁶⁰美國在亞太地區表現屬「唯一超超」態勢，其「攻擊型勢現實主義」的興起成爲一種趨勢，但是在區域強權的掣肘下，存在於競爭又合作的態勢。

壹、美國反恐戰略對亞太安全的衝擊

整體而言，隨著國際情勢和世界體系的變化以及亞太地區的發展，亞太地區在美國實現全球戰略目標中，具有無可替代的重要地位。在 911 事件發生之前的亞洲安全局勢，是美國尋求加強其盟友的關係，尤其是「美日同盟」的關係，在布希全球戰略中最主要戰略構想就是戰略東移。隨著 911 反恐戰爭的進展，布希政府的亞太戰略除了積極重建與拓展新的盟友關係外，並藉由強調反恐怖主義的合作，維持亞太地區的安全承諾，重新調整甚至加速推動原先設定的戰略目標。美國在 911 事件後的亞太戰略，已走向「重歐偏亞」的戰略部署。後續發展顯示，美國勢力不僅未因 911 事件而撤出亞太地區，反而把握契機以「攻防兼具的新嚇阻戰略」來推動其亞太戰略，尤其透過在東北亞、東南亞、中亞、南亞的軍事戰

¹⁵⁸ 威廉·陶(William T. Tow)，《亞太戰略關係尋求整合安全》，頁 280-1。

¹⁵⁹ 張亞中、孫國祥，《亞太綜合安全年報 2001-2002》，頁 99。

¹⁶⁰ Kenneth N. Waltz, *Man, The State and War* (New York: Columbia University Press, 1959), 16,81,159.

略的部署形成「重心」，此一反恐戰線與中共一直擔心的戰略包圍網幾乎重疊。對中共的亞太安全戰略造成衝擊，中美之間激烈的競逐無法避免。

貳、美國反恐戰略對中共區域安全影響

中共認為中美兩國的利害關係，關鍵之處是在亞太地區，美國力圖在亞太區域安全中建立主導的國際體系，而當今世界多極化趨勢在不斷發展，這兩種趨勢並存，未來中共將成為多極國際體系中最重要的角色之一。中共心知肚明美國仍將圍堵中共，迫使中共接受由美國所主導的國際體系。911 事件後，中美兩國在反恐領域的合作具有重要的現實意義，無論雙方關係如何波動，美國會繼續執行接觸與遏制並重的政策，中共靈活運用大國與睦鄰外交的「新安全觀」以對抗美國的亞太戰略，在和平與發展為優先的戰略思維中，追求周邊安全穩定的戰略環境，使得中共的國際形象大幅改觀，無形中降低了各國對中共政經力量增強的恐懼。911 事件使中共不僅避過了布希政府原本對準中共的戰略壓力，爭取發展綜合國力的戰略空間，當前的亞太區域形勢對中共是機遇大於挑戰。

參、美中日關係與北韓問題

目前世界格局重心正向亞太地區轉移，而亞太戰略環境中又以東北亞的為關鍵地區，其中美中日三個大國的互動關係決定了東北亞地區戰略安全環境的關鍵所在。美國的東北亞戰略基本上是附屬於整個亞太戰略中的一環，日本既是中共最大貿易夥伴，又是中共最重要的近鄰之一，美日軍事同盟一直是中共所擔憂的戰略夢魘，中共的東北亞戰略目標就是對抗美日安保的封鎖。911 後美國反恐全球戰略提升了日本的戰略地位，日本朝向「正常國家」的政經大國之路邁進，已引起中共的重視；相對於中共而言，美國在 911 事件前以崛起的中共為假想敵的戰略思維似已逐漸緩和，在面對反恐和解決北韓核武危機中，不得不依賴中共的調處，美國單邊主義一先制攻擊的戰略已面臨考驗，目前北韓核武危機出現轉圜契機，但也顯示出區域強權為自身利益相互競逐的局面。美中日三角關係出現合作又競爭的關係，基本格局仍維持以美國為主導的局面。

肆、美中與東協國家關係

冷戰結束後，東協成為亞太地區的五大力量中一支不可忽視的力量。911 事

件後，美國在東南亞的戰略更明顯的由冷戰後的全面撤退，轉為再度重視此區域，此地區成為美國反恐戰爭的第二戰線。而中共對東協國家的睦鄰經貿外交極盡拉攏能事，致美、日也不甘示弱，相繼與東協國家磋商雙邊自由貿易協定，區域政經情勢呈現競合趨勢。911 事件後，更可以明顯看出美中關係在東南亞國家展開政經勢力的競逐，隨著反恐戰爭之推移與合作反恐，加上日本軍事角色地位的凸顯，已經嚴重衝擊中共在東南亞地區的權力地位，促使中共著手由政經事務的全方位戰略部署，增強與東協國家關係，相對於東協而言，正藉由反恐凝聚整體力量，運用政經平衡外交，爭取最大利益。整體而言，東南亞的體系內成員的互動已呈現多元交錯的政經關係，體系內成員競爭激烈，對區域型安全形成隱憂；東協將持續反恐，對於無法根絕的恐怖主義活動將係東南亞區域安全的最大威脅。