

## 第六章 小布希政府亞太戰略對東北亞安全之影響

朝鮮半島的和平穩定，與東北亞區域的發展息息相關，更是亞洲西太平洋區域安全重要的一環。美國在朝鮮半島應扮演何種角色，以及地緣政治的相關國家，包括中共、日本與俄羅斯又採何種處理態度，都將左右未來亞太區域的和平穩定。

### 第一節 小布希政府亞太戰略特徵與成效

2002年2月17至22日小布希總統分赴日本、南韓及中國大陸訪問。在美國對阿富汗的反恐怖戰爭剛結束不久，顯示出美國對亞太地區的重視。小布希政府亞太戰略的主軸是「聯友制『中』」，同時對中共「既制衡又交往」。惟於「九一一」事件後，美國的亞太戰略作了局部調整，包括改善與「中」、俄的關係，鼓勵日本扮演更積極的支援角色以及強化此地區的反恐行動。在小布希的東亞三國之旅中，透露出美國重視日本、拉攏南韓、壓制北韓及圍和中共的策略，未來在亞太地區美「中」將保持既合作又競爭的關係，日本的角色將更凸顯。

#### 一、小布希政府亞太戰略特徵

小布希政府強力主張構築亞太集體安全機制，以集體安全建構亞太安全戰略，強化軍事同盟和雙邊安全條約，促進雙邊或多邊安全對話，以和平方式來解決爭端（北韓核武危機的「六方會談」、台海兩岸衝突的「三公報一法律」）。美國在亞太的安全架構是透過美國與日、韓、澳洲等雙邊同盟關係為支架而建立。美國透過「美日同盟」處理東北亞，「美韓同盟」穩定朝鮮半島，「美澳同盟」經營南太平洋與北控東南亞，再輔以與部分東南亞國家簽定的雙邊條約或合作關係，而共同維護亞太區域的和平與穩定。其主要特徵如後：

第一，對中共採取圍堵交往的包圍戰略。首先，為了應付中共的軍事擴張及影響力，小布希政府除了聯合中國大陸周邊的美國盟邦共同圍堵中共之外，並在外交決策上對其加以制衡。但另一方面，美國與中共保持擴大的交往行動，尤其是在經濟事務方面。所以，美國支持中國大陸加入世貿組織(WTO)，並進一步開放其國內市場。即使在政治方面，小布希政府也持續與北京進行對話，

努力解決雙方歧見，藉由廣泛的商談防止大規模毀滅性武器的擴散。小布希政府對中共這種既制衡又交往的政策，正符合美國主流派保守學者所建議的「圍堵交往」(congagement)策略的選擇。<sup>1</sup> 小布希政府對中共採取的是所謂的「圍堵交往」政策，顧名思義，即是對中共採取既交往又制衡的政策運用。其次，美國政府對中共表現出強硬姿態，小布希政府不僅否定了致力於「建設性戰略伙伴關係」的定位，更強調中共是美國的「戰略競爭對手」，而且，還在人權，以及對台軍售等議題上表現出不妥協的強硬立場。然而共同利益卻使雙方的潛在衝突獲得內在緩衝及外在的束縛，不致演變為敵對的關係。此一策略及作法使美國與中共繼續處於既合作又競爭的局面中。

第二，藉集體安全建構亞太區域安全戰略。小布希政府強力主張建築亞太的集體安全機制，以集體安全建構亞太安全戰略，期藉這些區域盟邦共同分攤區域防禦的責任，俾應付中共的崛起與恐怖主義如影隨形的威脅。其次，則是充實國防資源，建立戰區飛彈防禦系統，以因應來至區域或恐怖組織的大規模毀滅性武器擴散的攻擊。另外，重新確認與美國有共同價值觀盟邦的堅強及親密的關係，彼此分擔促進區域的和平、繁榮及自由。另外，小布希政府除了加強與盟邦合作共同建立在亞太地區的制衡力量外，也藉由強化美軍在亞太地區的軍事力量，以確保美國在亞太的利益。

第三，以軍事聯盟作為亞太安全戰略的基礎。強化軍事聯盟作為亞太安全戰略的基礎，亦即透過集體安全的力量形塑其安全戰略。冷戰後，美國在亞太地區繼續保持軍事同盟和雙邊安全條約的國家有日本(1951年)、南韓(1953年)、澳洲(1951年)、菲律賓(1951年)、泰國(1954年)和密克羅尼西亞(1980年)等。長期以來，藉著軍事同盟關係，使美國在亞太地區建立了一個強大的地區安全網。也為美國在亞太地區提供軍事基地，這些基地在平時和戰時為美國控制亞太提供重要的補給保障；同時它也輔助美國充當亞太警察地位。

## 二、小布希政府亞太戰略成效

小布希政府的亞太戰略係拉攏日本、南韓及其他民主盟友，以制衡中共及北韓。但對中共同時採取圍和的政策，在制衡中仍有交往及合作，尤其是在「九

---

1 Zalmay M. Khalilzad, et al., *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications* ( Santa Monica: RAND, 1999 ), pp. 71-72 .

一一」事件、朝鮮半島核武危機及台海兩岸衝突問題後更是如此。此一策略及作法對亞太地區的安全形勢，產生重大的衝擊與影響，亦改變區域的整體戰略態勢，其具體成效如後：

（一）美國亞太戰略的目標在於提升民主力量和促進區域安全，當然經濟利益也是一項重要的考量。首先，在提升民主力量方面，美國希望藉由提供亞太一個安全環境，讓民主政治能在亞太國家生根。其次，就促進區域安全而言，美國希望能夠防止核武或其他大規模毀滅性武器之擴散、支援多邊安全機制的建立、促進雙邊或多邊安全對話、在前進基地駐軍、敦促衝突的國家以和平方式來解決爭端。但最主要的是美國與亞太國家所建立的雙邊同盟體系，其中「美日同盟」是這個同盟體系的基石，「美澳同盟」是另一個重要支柱，加上「美韓」、「美菲」、及「美泰」同盟，構成美國在亞太地區的雙邊同盟體系，藉著此一同盟體系，美國繼續享有在亞太地區安全事務上的主導地位，並防止在歐亞陸塊出現與美國敵對之霸權或強權的集團。

（二）可能挑戰美國亞太戰略及國家利益的因素包括俄羅斯未來的可能再度崛起、部分亞太國家可能出現內部動亂(像印尼)、北韓發展核武或對南韓採取軍事冒險行動、中共的崛起、南海主權爭端升高衝突、台海地區發生戰爭、朝鮮半島統一並要求美軍撤退、中共與俄羅斯的軍事合作、日本人民要求美軍撤退等。為了因應這些挑戰，美國強化在亞太地區的同盟關係、要求日本及澳洲承擔起更大的責任、推動國家飛彈防禦系統及東北亞戰區飛彈防禦系統、對北韓恩威並用防止其發展核武器、對北韓採取強硬政策以挫折南韓的統一攻勢、以「六方會談」來緩和朝鮮半島之緊張情勢、加強與東南亞國家之合作或聯合軍事演習以穩定東南亞及南海情勢、提供台灣防衛武器、以預防外交(preventive diplomacy)策略防止台海地區發生戰爭。<sup>2</sup>

（三）小布希視中共為競爭對手(competitor)不是戰略夥伴，在亞太戰略上傾向於揚日抑中，對中共採取既交流又圍堵的圍和(congage)政策，目的在防止中共崛起成為歐亞陸塊的霸權或威脅美國盟邦的安全。在圍和戰略下，美國一方面強化與亞太盟邦間的雙向軍事合作關係、鼓勵盟邦與盟邦間的雙向合作、及有意推動美國與所有亞太盟邦間的多邊機制，另一方面雖然依舊與中共從事交流，但是對中共的不當行為則毫不遲疑地採取制裁措施。為了制約中共，美國

---

2 林文程，〈美國東亞戰略下的中共政策〉，鳳凰網，2004年3月6日。

<http://www.phoenixtv.com/home/zhuanti/xwshj/xyh01/200403/06/213291.html>

在克林頓政府時期就已經展開對中共的圍堵部署，如今整個圍堵線已經大致就緒。這條圍堵線以 1950 年代簽訂的《美韓共同防禦條約》、《美日安保條約》、《美菲共同防禦條約》、《美澳紐公約》、及《美泰軍事協定》為基礎，進一步加以強化。<sup>3</sup>另小布希總統上台之後，對北韓改採嚴厲的政策，在 2002 年 1 月更宣布北韓為「邪惡軸心」國家之一，此舉提供了小布希政府在亞太地區發展戰區飛彈防禦系統的依據。<sup>4</sup>

(四) 2004 年 6 月，美軍投入 7 個航母戰鬥群，在太平洋和波斯灣等五個主要海域同步展開「2004 夏季脈動」演習，其中 3 個航母戰鬥群在太平洋海域操演（小鷹號、史坦尼斯號、雷根號），展現美國海軍因應數起或同時發生的危機的能力。7 艘航艦分別是：華盛頓號、杜魯門號、甘迺迪號、雷根號、企業號、史坦尼斯號、以及小鷹號。每艘航母載有 75 至 80 架各型戰機，5,000 餘名官兵；每個航母戰鬥群則包括潛艦、飛彈驅逐艦等若干。美國現有 12 艘航母，每艘航母的任務周期為 2 年，其中半年部署在海外，一年半停留在母港，機、艦補給及維修，人員休息及進修。換言之，每艘航母只有四分之一的時間在巡弋。因此理論上，同一時間，美國只有 3 艘航母在海外執勤，這項演習將徹底改變既有的作業型態。此一演習在亞太、中東、西非外海等多處地點舉行，具有多重意義。例如西非是石油產地，中東地區則危機四伏。至於亞太，美國一向認為有兩個引爆點，一是朝鮮半島，一是台灣海峽。因此美國這項演習，不無向北韓及中共示警的意味。<sup>5</sup>

(五) 美國為應付大規模殺傷性武器擴散和全球恐怖活動，美國陸續調整在亞太地區的兵力部署，增加在西太平洋的海上軍力，將整合橫田及關島空軍司令部（司令部位於橫田），使駐日美軍不減反增，日本將成美軍亞太基地。小布希的全新亞洲戰略，一方面是撤走遠東的美國大部分地面部隊，另一方面加強部署在遠東地區的美國第七艦隊和關島空軍基地。美國計畫在關島成立第 15 潛艦隊司令部，配備 3 艘攻擊型核潛艦；美國海軍正大幅改造俄亥俄型飛彈核潛艦，不僅能夠連續發射巡弋飛彈，而且能夠起降無人偵察機。另外，美軍「2004 夏日脈動」全球軍演後，2 艘洛杉磯級核子潛艦以及 1 艘巡洋艦，也提前進駐

---

3 林文程，〈美國東亞戰略下的中共政策〉，鳳凰網，2004 年 3 月 6 日。

<http://www.phoenixtv.com/home/zhuanti/xwshj/xyh01/200403/06/213291.html>

4 蔡瑋，〈美國的亞太戰略情勢〉，《國關中心 2002 年國際暨大陸評估報告》，頁 1-3。

5 〈美發動史上最大航母群軍演〉，《中國時報》，民國 93 年 6 月 8 日。

關島軍港。美軍此次調整不是簡單地壓縮軍隊數量和規模，而是著眼於質量和效能的結構性提升，換言之，兵力不等於戰力，科技主導著戰爭結果，這點在美軍對阿富汗和伊拉克戰爭中獲得驗證。

（六）以亞太地區而言，朝鮮半島、台灣海峽及南海主權爭議被視為三大火藥庫，就地緣戰略，關島與三地距離概等，美國選定關島並擴大其戰略重要性，計畫部署航母、核子潛艦；配備巡弋飛彈、各型戰機及無人飛行載具等具攻擊性戰略武器系統，其目的是使其成為美軍在亞太地區實施軍事嚇阻的前進基地，具備靈活機動、快速打擊的可恃戰力。調整後駐日美軍不減反增，日本將成美軍亞太基地，與關島基地互為倚角，美國軍事戰略調整將戰略重心從歐洲轉向亞洲，以遏制潛在對手。小布希政府認為，亞洲地區有可能出現一個有巨大潛力的軍事競爭者，「東亞沿海是特別具有挑戰性的地區」，這些挑戰都要求美國將大量的作戰資源從大西洋向太平洋轉移，以應對可能在亞洲出現的潛在危機。<sup>6</sup>

（七）小布希政府在亞太之戰略布局，短期而言，是針對恐怖活動頻繁的區域預作布局，長期而言，面對中共崛起的壓力，美國仍將中共視為潛在對手，因此，亦有圍堵中共之戰略意涵，一兼二顧。但是，基於反恐需要，美國短時間內不會深化其「擴張戰略期」與中共「戰略機遇期」之對立與矛盾，而北京亦評估美國在反恐、朝鮮半島核武危機及分擔國際事務有求於中共，短期不致於出現「劍拔弩張」氣氛，但就長遠來看，未來「中」、美勢必在西太平洋一、二島鏈間短兵相接，此刻美軍提早經營關島基地，著眼於先期搶佔戰略有利位置，如孫子所言，「先處戰地而待敵者逸，後處戰地而趨戰者勞」。

## 第二節 東北亞區域國家的反應

### 一、中共

中共自知國力仍不足以挑戰美國，而且必須繼續維持一個和平的國際環境來發展經濟以增加綜合國力，因此中共一方面必須避免與美國攤牌，這可以由軍機擦撞事件後，中共在對美關係上保持低姿態，甚至對美國宣布銷售潛艦等先進武器給台灣，也沒有採取反制措施，目的在於希望能夠改善對美關係。另

---

6（夏季脈動 2004 美戰略重心轉向亞太），《中國時報》，民國 93 年 7 月 27 日。

一方面，中共爲了對抗美國的圍堵，積極推動與俄羅斯的軍事合作關係，雙方已形成準同盟態勢。中共、俄羅斯與中亞四國於 2001 年 6 月 15 日在上海成立「上海合作組織」，一致反對美國發展國家飛彈防禦系統，隱然成爲抗衡美國在東亞同盟體系的一股力量。中共打俄羅斯牌的目的是在於增加對美國討價還價的籌碼。<sup>7</sup>

爲維護友好的國際環境，以便爭取自身發展，以及融入美國主導的現有國際秩序，以日益提升的整體國力爭取中共國家利益。北韓問題可說是中共維護東北亞周邊區域穩定的關鍵。近年來，中共在不挑戰美國霸權地位，承認「一超多強」世界格局的前提下，在北韓核武問題的「六方會談」中扮演積極介入的角色。由於中共認爲它在朝鮮半島問題上具有重大國家利益，因此一方面擴大它的區域影響力，提倡朝鮮半島非核化，另一方面則要求美國致力多邊對談，以和平對話方式解決問題，有助於穩定中共東北邊境的安定。同時，北韓現有政權的存在，有助於中共制衡美國在台灣問題上的影響力。<sup>8</sup>

面對美國戰區飛彈防禦系統與單邊主義的作爲，中共強調以互信、互利、平等、合作的新安全觀作爲因應，雖是以道義宣示爲名，實際上仍然是聯合友邦平衡美國的遏制。1996 年中共與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克成立了「上海五國會談」，2001 年 6 月更發展爲包含烏茲別克的「上海合作組織」。此外，江澤民更於 2002 年 4 月訪問德國、利比亞、伊朗等國，以多邊平衡美國單邊，倡導世界往多極化的發展，將成爲中共對美的戰略。<sup>9</sup>

以歐洲爲重的大國外交，是當前中共外交的重點，加強與歐洲國家，尤其是立場較反美的法、德等國交往，以爲對抗美國，或對美國濫用武力的單邊主義政策產生一定程度的牽制作用。但直接制衡美國似並非當前中共外交的（唯一）重點，在以和平崛起理論爲指導的外交戰略運用下，中共將自身發展（崛起）視爲（即將實現的）事實，以大國身分積極參與國際事務，防止「中國威脅論」的不利因素擴散、建構更有利於經濟發展的國際環境。<sup>10</sup>

---

7 林文程，〈美國東亞戰略下的中共政策〉，鳳凰網，2004 年 3 月 6 日。

<http://www.phoenixtv.com/home/zhuanti/xwshj/xyh01/200403/06/213291.html>

8 郭武平，〈東北亞新世代領袖之安全觀〉，《政策報告 No.930003》（台北：中華歐亞基金會，民國 93 年 6 月），頁 6-7。

9 邱坤玄，〈美國的東北亞政策與展望〉，《遠景論壇座談會》，民國 91 年 8 月 14 日，頁 3-4。

10 〈法國總統席哈克訪問中國大陸〉，《大陸情勢雙周刊》，第 1447 期，2004 年 10 月 20 日出版，頁 4-5。  
[http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20041021\\_20\\_7409.html](http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20041021_20_7409.html)

中共對於小布希政府憑藉其優勢的軍力，遂行其「單邊帝國主義」的政策，充滿疑懼與不安；對於美國明顯增加支持台灣的動作，包括雙方的軍事合作等，隨時都保持高度的警戒。<sup>11</sup> 隨著中國大陸經濟的顯著成長與發展，中共已逐漸地將自己定位在亞洲領導國的地位，同時採取「大國外交」的策略，增加其在朝鮮半島、東南亞、南亞，以及中亞地區的影響力。長期以來，中共對於美國與日本間的軍事同盟深具戒心，對於日本介入台灣問題的動向，亦密切的關注並嚴加抵制。<sup>12</sup>

對中共而言，首要關切的是美國對於台獨的態度與後續在亞太的兵力調整方向，美國新的軍事部署講求機動、快速、靈活調度，包括美軍第一陸軍司令部從本土遷往日本，增加關島駐防和增派一個航艦戰鬥群等動向。美軍快速調度的反應，對中共周邊安全情勢所構成的新圍堵才是中共所最感威脅之處。<sup>13</sup>

胡溫體制上台一年多以來的外交政策，可清楚觀察出中共在睦鄰外交、多邊外交及以歐洲為主的大國外交上著力甚深，可說是在戰略層面上「韜光養晦」，在戰術層面上「有所作為」；即對最重要的交往對手美國，保持「韜光養晦」，其他對中共而言屬於次於美國位階的戰術層面，像是周邊國家、多邊組織及（與美國關係出現裂痕的）歐洲，中共則是更加地「有所作為」。面對美國的單邊主義，且以中共為未來防範對象，中共的反制之道是：對美國仍維持低調的「韜光養晦」，但在其他領域則是力求以各種策略，更加主動地創造對本身有利的形勢，睦鄰外交是重點，以「安鄰、睦鄰、富鄰」作為爭取合作的口號，尤其是在亞洲地區，中共的作法不再如過去一般的被動低調，與東協國家倡議成立「自由貿易區(FTA)」，亦即面對美國可能的戰略挑戰，中共的做法則是藉著修補與其他國家的關係，逐漸提升本身的和平形象與地位，消弱美國對中共的戰略破壞。<sup>14</sup>

---

11（美國與中共互動關係的「台灣因素」），《大陸情勢雙周刊》，第 1441 期，2004 年 7 月 28 日出版，頁 2。

[http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040805\\_20\\_7286.html](http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040805_20_7286.html)

12（中共與日本互動關係的最新形勢），《大陸情勢雙周刊》，第 1444 期，2004 年 9 月 8 日出版，頁 3。[http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040909\\_20\\_7347.html](http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040909_20_7347.html)

13（布希總統海外撤軍提議之意涵研析），《大陸情勢雙周刊》，第 1443 期，2004 年 8 月 25 日出版，頁 5-6。

[http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040830\\_20\\_7326.html](http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040830_20_7326.html)

14（九一一事件對中共外交策略的影響），《大陸情勢雙周刊》，第 1445 期，2004 年 9 月 22 日

## 二、俄羅斯

俄羅斯有其獨特的國家光榮歷史文化，又曾在上個世紀長期在全球事務中保持強大而有影響力的發言權，對於美國在冷戰結束後，日益膨脹的單邊一超獨大霸權，不論是實質國際事務上，或個人心理因素上，普丁都無法接受。因此普丁是挾俄羅斯潛在強大的國力資源潛力，以重振俄羅斯經濟和恢復昔日大國地位為目標，對內銳意改革，提振經濟，加強法制秩序，力求穩定防止分裂。對外推行實用主義外交政策，進一步反制西方國家的遏制，實現民富國強國家發展戰略。冷戰結束後，俄羅斯的國家發展戰略空間，遭受以美國為首的西方嚴重擠壓，地緣戰略與地緣政治環境嚴峻，對外政策幾經親西與傾東之波折，到普丁總統基本已走出一條靈活、務實之路。

科索沃戰爭後，俄美關係冷淡，普丁採取先歐後美之外交突破戰略，除加強與歐洲國家經貿交流合作外，更展開高峰會，一方面遊說歐洲國家反對美國發展全國飛彈防禦系統(NMD)，反對北約東擴以及對伊拉克動武；另一方面又放低姿態與美國改善關係，為共同反恐，默許美國在中亞駐軍，和單方面退出反彈道飛彈條約，其後又與北約簽署《羅馬宣言》，成立北約俄羅斯理事會，到最後默認北約和歐盟東擴。基本上，俄羅斯不願見美國一超獨大，歐盟希望自己主導歐洲事務，雙方雖然在處理歐洲安全與中東歐國家關係上，存在利益分歧，但是在某些歐洲共同議題上又需合作。例如其後美國宣布推動部署全國飛彈防禦系統(NMD)受歐俄聯手影響至大。又如在伊拉克問題上，首先為維護俄羅斯在伊拉克利益，與法德一起反對美國攻伊政策，但美伊戰後，又力圖在伊重建中分一杯羹，利用聖彼得堡建城三百週慶典年，極力修復美俄關係。充分顯現普丁為維護國家利益的外交政策作為。

美國於 2002 年 6 月 13 日正式退出《反彈道飛彈條約》(ABM: Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM Treaty)，俄羅斯國會方面雖然強烈指責美國片面退出 1972 年簽署的《反彈道飛彈條約》，並聲稱這將對國際安全形成嚴重打擊，但美國總統小布希早已於 2002 年 5 月的訪歐行程中與俄羅斯總統普丁簽署了「裁減戰略核子武器條約」並送請參議院批准。因此，可以預期美國退出《ABM 條約》應不致影響美俄間的核子均勢，雙方同意在 2010 年以前將它們所擁有的核子彈

---

出版，頁 4-6。

[http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040924\\_20\\_7364.html](http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040924_20_7364.html)



頭，從目前各擁有的 6,000 枚減至 2,200 枚以下，並將對這方面進行廣泛監督。

15

普丁上台後，外交重心採取歐亞並重之「雙頭鷹」政策，將俄羅斯定位為「歐亞大國」，意圖參與亞太地區的經濟政治發展進程，以帶動遠東與西伯利亞地區的繁榮發展。普丁除了參與「亞太經濟合作會議」、「東協地區安全會議」、「上海合作組織」等機制，走訪南亞印度等國，逐步強化參與亞太地區發展進程外，他更把鞏固與東北亞國家中共、南韓、北韓、日本關係放在首位。他幾次出訪東北亞國家之行，一再強調未來俄羅斯國家的發展，勢將依靠擁有豐富天然資源的遠東與西伯利亞地區的開發，而此區域的經濟開發，需依賴環東北亞鄰近國家的參與。他強調與東北亞地區國家的友好關係與東北亞區域的穩定，將是俄羅斯國家發展戰略一大關鍵。

對俄羅斯而言，朝鮮半島任何危機都直接影響到俄遠東區之穩定，如果北韓成為核武國家，日本和南韓出於安全考慮，也都將研製核武器，從而導致東北亞地區動盪與軍備競賽，對俄羅斯安全利益必造成極大危害。俄羅斯於 2003 年 8 月 18 日在日本海舉行歷來規模最大的海上軍事演習，主要是檢驗遠東地區應付緊急狀況能力，其假想狀況包括朝鮮半島發生大規模難民潮，以及海上發現攜帶核武的船隻，可見俄羅斯高度關注東北亞核危機發展。無論金正日政權垮台或朝鮮半島爆發戰爭，以遠東區地廣人稀的生存條件，俄羅斯都將承受難民潮的衝擊，如果難民潮湧入俄羅斯遠東區，必將造成人道主義的巨大災難。俄屬遠東近 20 年來早已存在嚴重人口遽減危機，加上非法移民嚴重，東北亞任何動盪必將使俄近東北亞區安全形勢雪上加霜。總之，東北亞任何危機衝突，都將影響俄羅斯遠東地區的經濟發展與戰略安全利益，「雙頭鷹」政策下，普丁對東北亞的戰略目標：（一）是創造和平穩定的周邊環境；（二）是增強俄羅斯的影響力，獲取最大政經戰略利益。因此對俄而言，促成朝鮮半島核危機對話與和談是最大目標。

開發遠東地區資源能源和發展東北亞區域經貿合作是俄羅斯面向 21 世紀取得戰略利益的首要工作，更是進入東亞與中共合作戰略升級目標的關鍵。東北亞國家日本、南韓的資金、技術，甚至中國大陸與北韓的人力資源，對俄羅斯遠東與西伯利亞地區開發過程互補性之高，讓普丁不得不對東北亞國家對俄羅斯長遠的國家發展影響，予以重新定位。2000 年 2 月普丁與北韓簽訂「友好

---

15 童光復，〈美國的東北亞政策與展望〉，《遠景論壇座談會》，民國 91 年 8 月 14 日，頁 2-3。

睦鄰合作條約」。「九一一」事件之後，美國小布希總統於 2002 年 9 月發表「國家安全戰略」咨文指出，美國將採「預防性防禦」之「先發制人」安全戰略，針對「邪惡軸心」國家之一的北韓問題，美國強硬要求北韓停止核武研發製造，從而升高雙邊衝突危機，普丁見此危機，乃與中日聯手出面，促成 2004 年 6 月的第三回合「六方會談」。不過，美俄關係的發展在未來仍將會是既合作又競爭，且在互信中充滿猜忌。<sup>16</sup>

### 三、日本

2001 年「九一一」事件、美國後來的反恐戰爭以及 2002 年 10 月北韓核武危機再起進一步加深日本輿論對安全的憂慮，因而加速日本政府決定與美國共同研發戰區飛彈防禦系統(TMD)以及部署多層飛彈防禦體系。日本 2003 年度「防衛白皮書」強調為因應大規模毀滅性武器、飛彈的攻擊以及恐怖活動的威脅，自衛隊有必要引進飛彈防禦系統來加強對抗能力，顯然已從傳統被動的「專守防衛」地面侵略轉變到可攻可守的「積極防衛」。此外，針對北韓可能對日採取軍事行動，2003 年 6 月日本眾議院通過包括「武力攻擊事態因應法案」、「自衛隊法修正案」、「安全保障會議設置法修正案」在內的所謂「有事三法」，授權日本自衛隊有權對外來的攻擊與以回應。尤其日本因北韓核武危機升高而通過「有事立法」，防衛廳亦宣布在必要時採取先制攻擊以自衛，更增加美日軍事聯盟之靈活性，「美日同盟」已然成形。

日本之安全觀是植基於強化「日美安保」合作以因應朝鮮半島、台海兩岸與南海軍事衝突等所謂「周邊有事」之危機。日本政府已擴大對「周邊有事」範圍的解釋：只要為保衛日本而在公海上展開活動的美軍遭到攻擊，就認定是「周邊有事」，日本可以對攻擊者發起反擊。他們視北韓為立即而直接的安全威脅，而中共則為中長期的安全威脅。雖然目前表面上日本強化軍力較集中在防範北韓的安全的威脅，而中共才是日本心中的真正的隱憂與假想敵。為此，他們一方面盼望透過雙邊對話與多邊的安全機制作為建立信心的措施，化解北韓核武危機與中共日益增加軍事威脅，另一方面則構築包括澳洲、印度、台灣在內的制衡崛起中共的非正式雙邊安全溝通平台。

---

16 郭武平，〈東北亞新世代領袖之安全觀〉，《政策報告 No.930003》（台北：中華歐亞基金會，民國 93 年 6 月），頁 2-5。

美國在其 2001 年 9 月底出版的第二期「四年期國防總檢報告(QDR)」中，明確標幟出「國土防衛」與「反恐怖主義」作戰將是其未來國家安全戰略發展的主軸。可以預見，亞太地區國家除北韓及中共之外，均會是美國未來建立正式或非正式聯盟關係的對象。無疑地，「美日同盟」正是上述美國 21 世紀亞太戰略圖像的支撐點。此外，依據「2002 年日本防衛白皮書」所批露，日本防衛廳升格為防衛省、修改和平憲法（刪除非戰條款）、以及其他促進日本行使集體自衛權合法化等舉措，都將會是未來「美日軍事同盟」發展的重要趨勢。<sup>17</sup>

#### 四、南韓

2003 年 2 月 25 日，隨著盧武鉉就任總統而掌握南韓政權，由於其對北韓威脅的認知，對美國駐軍的觀感，以及對中共發展的意涵等議題上，與美國出現極大差異，致使「美韓同盟」面臨舊夢難續的狀態。對於北韓是否構成威脅發生懷疑，以及南韓日漸增長的國家自信，也使得南韓對於駐韓美軍的角色有了新的看法，有的南韓人士認為美軍的存在只是使北韓感受到更大的威脅，增加平壤在缺乏安全感下鋌而走險的危機；有人認為駐韓美軍是美國蓄意阻撓兩韓統一的威脅；也有人認為駐韓美軍是美國意圖凌駕漢城，主導朝鮮半島議程的馬前卒。更由於對北韓是否構成威脅的關鍵認知出現重大差異，要使「美韓同盟」回到過去的關係幾乎是不可能的事。

另外，由於美國政府對北韓態度強硬，且不排除對北韓動武，但南韓的觀點認為，對北韓發動先制軍事攻擊，只會令問題雪上加霜。北韓絕不會束手就擒，會轉而攻擊南韓，不惜玉石俱焚。盧武鉉堅稱「（對北韓）動武的效用很有限，有些人樂見北韓政權崩潰，但平壤難保不鋌而走險，強硬政策可能對朝鮮半島造成極其嚴重後果。」因而凸顯出中共對南韓的北韓政策的重要性，南韓希望獲得中共的支持來促進兩韓和解、北韓經改、制衡華府的對北韓強硬政策與構築解決北韓核武危機的多邊安全機制。不過，儘管盧武鉉政府強調自主國防，但也體認到「韓美軍事同盟」與美軍駐韓的必要性，力圖適應華府駐韓基地南遷、著重反恐與全球軍事重新部署的戰略態勢。

#### 五、北韓

---

17 童光復，〈美國的東北亞政策與展望〉，《遠景論壇座談會》，民國 91 年 8 月 14 日，頁 1-2。

2001年「九一一」事件之後，美國將北韓與伊拉克、伊朗並列為「邪惡軸心」。北韓擔心，美國在伊拉克的行動，預示著自己將來的下場，於是「核武牌」遊戲再次上演，運用的「兩手策略」。一方面，以核武器為籌碼，目的是要求美國和國際社會對其國家安全、政治經濟利益作出保證；另一方面，在認為國家安全和政治經濟利益受到威脅的情況下，很有可能會繼續發展核武，作為其求生存的一項重要手段。由於金正日政權將持有核武看成是其外交政策中的一環，並視核武為其政權的護身符，北韓的決策顯然是游走於「戰爭邊緣」。

2002年7月以來北韓最高領導人金正日在外交上頻頻出招，招招出人意料之外，成為國際輿論的焦點。這些動作包括採取一連串經濟改革的措施、金正日為北韓於2002年7月擊沈南韓艦艇向南韓方面表示遺憾、繼2001年訪問莫斯科後於2002年8月下旬二訪俄羅斯、2002年9月17日接受日本首相小泉訪問平壤、宣布設置新義州經濟特區以及在美國特使凱利訪平壤時承認北韓並未放棄發展核武等。而若將這些動向與其前後的外交行為相連起來，吾人不難歸結出兩點。首先，金正日已領悟到北韓勢必經改，否則其政權將難以維持。有鑑於此，他決定實行一些經改措施以活絡北韓停滯的經濟，但是從其將目前居住在新義州的北韓人移出，並在特區周圍築起高牆架設鐵絲網來看，金正日只有意經改並無意將北韓對外完全開放。同時，我們也覺察到北韓先後改善與強化跟南韓、俄羅斯與日本的關係是出自周詳計畫。顯然金正日試圖先營造有利的國際環境，然後再自南韓與周邊列強獲取其經改所必須的主要基礎建設與資金。

從金正日對南韓異常友善的態度與作為，以及他二訪俄羅斯、接受日本首相小泉訪問平壤等，看來皆足以證明金正日所採取的是針對美國的「圍圓打點」策略，圖使美國孤立難耐，進而增加小布希政府與北韓改善關係的壓力與迫切感。金正日為2002年7月北韓擊沈南韓艦艇向南韓方面表示遺憾後兩韓關係又出現正面的轉機，尤其是與南兩協議連接京義線與東海線。而北韓接受小泉訪問平壤，並讓被綁架的日人返日省親甚至考慮允許這些人及其家屬返回日本定居，金正日的主要目的不外乎是要拉攏日本、南韓孤立美國，並盼日韓替北韓遊說小布希政府採取主動與北韓改善關係。另一方面，其承認北韓仍在發展核武則旨在利用美國與其他東亞國家北韓政策之矛盾擴大其國家利益。<sup>18</sup>

---

18 劉德海，〈最近北韓動向及其對東北亞安全的影響〉，《和平論壇》（台北：中華歐亞基金會，2002年10月30日），頁1-2。

北韓利用第二次波灣戰事緊張之際，有計畫的重起「飛彈政治」及「核武政治」，逼迫在中東如火如荼調兵遣將的美國不得不加以重視。北韓政府甚至極力呼籲國際成員，必須共同給予美國壓力，使之儘早與北韓共同簽訂「雙方互不侵犯條約」，並且重新展開與北韓的協商管道來解決北韓有關核能發展的相關問題。美國表面上是採取強硬態度，甚至在準備伊拉克戰爭的同時也向東亞地區增兵，試圖通過巨大的外交和軍事壓力讓平壤放棄其強硬立場；但華府實際上也希望和平解決北韓的問題，並由聯合國介入。美國目前尚不願與北韓直接雙邊對話(bilateral negotiation)，而希望納入亞太多國與北韓對話(multilateral umbrella)，但北韓尚不願意納入亞太多國的對話機制，雙方因而僵持。在時機上，北韓巧妙利用中東的國際現勢緊張之際，將問題升高至國際層次，無形中提升其在國際地位的重要性。<sup>19</sup>

## 六、台灣

「美日軍事同盟」不論是在過去冷戰時期或是冷戰後 10 年來，其對區域穩定與和平向來有著舉足輕重的地位。特別是過去這幾年美、日兩國軍事合作性質的快速發展，更是令周邊鄰國憂喜參半。喜的是「美日軍事同盟」的強化象徵著美國維持區域和平的堅定承諾，憂的是各國仍舊擔心日本軍國主義復甦的可能性。但不論如何，可以確定的是，天下既不會有十全十美的安全環境，更不會有完全免費的安全套餐，台灣所面對的戰略環境亦不例外。

台灣在美國亞太戰略布局中對中共的「牽制性」角色將更趨明確，「美日軍事同盟」若被視為美國亞太戰略布局的攻勢核心，台灣則顯然可以是其牽制中共勢力向太平洋發展的重要一環。反之，若台灣不屬於美國陣營的一邊，而是由中共所扼控的話，則「美日軍事同盟」的意義將大為降低。因此，「美日軍事同盟」關係的強化，即意味著台灣「牽制性」戰略角色的提升。

台灣應善用在美國亞太戰略布局中不可或缺的戰略地位，以謀求國家的長久利益。但亦不可因「美日軍事同盟」介入台海衝突的高度可能性，而蓄意鼓動足以刺激中共動武的言論或行動；否則台灣會失去國際輿論的支持，使美、日可能的介入益形困難。

---

19 陳隆志主持，《由北韓看亞太安全座談會》，主辦單位：台灣新世紀文教基金會，2003年3月9日，頁12-13。

由於台灣在地緣上先天就處於美、「中」勢力交鋒的衝突區，因此，台灣雖受「美日軍事同盟」諸多無形的助益，但受其牽累者亦有之。故而，面對日益提升的美、日軍事關係，究應公開給予高度歡迎或是表面上稍持保留態度，仍應審時度勢，謹慎為之才是。此外，面對美、「中」軍備競賽所帶來的區域連鎖效應，要如何避免因外交的需要而喪失國防軍備發展的自主性，以及在軍事科技領域上被邊緣化，則是台灣必須審慎因應的課題。<sup>20</sup>

在現實國際情勢急遽變化的過程中，台灣的國家發展戰略能否避免與中美兩大國的發展戰略相衝突，將是決定台灣政局能否長治久安的關鍵。美中台關係是互有牽制的「等腰三角形」。不過，在小布希總統連任後，處理台灣問題的思維出現了根本性的變化，美國亟於與北京建立「建設性的合作夥伴關係」，小布希政府雖然強調對台政策不會改變，但政策重心急遽地向北京傾斜，則是不爭的事實，對台灣的發展將造成不利的影響。台海的穩定以及和平現狀的維持，一直是國際社會共同關切的議題，美國扮演著至為重要的角色。美國的國家利益考量，才是影響台海情勢的主要變數，美國政府今後應會認真思考如何與北京「共同處理」台灣問題，以便有效控制或預防極可能嚴重影響未來美中關係的「台灣變數」，這是台灣生存發展最大的危機，亦是最大的挑戰。<sup>21</sup>

### 第三節 東北亞安全情勢展望

亞太局勢發展事關美國的重要國家利益，因此美國必須重視亞太地區的戰略地位，包括南韓、日本、台灣在內的東亞島弧地區尤其是美國戰略利益的重心。美國一方面要防止亞太地區出現一切可能導致戰爭的對抗性競爭，相互猜疑和不安全因素的滋長，阻止區域霸權（尤指中共勢力的崛起）的產生，另一方面則要透過與他國的合作來促進亞太地區的和平與穩定，以增進彼此的共同利益，從而更確保美國本身的海權、經貿及政治、安全利益。

美國認為，亞太地區的安全、發展與利益只有透過區域內相關國家的積極交往、安全合作、發展市場經濟，以及建構多邊機制才能保存及強化，美國願

---

20 童光復，〈美國的東北亞政策與展望〉，《遠景論壇座談會》，民國 91 年 8 月 14 日，頁 4-5。

21 王銘義，〈美中台三角關係的質變〉，《中國時報》，民國 93 年 11 月 11 日。

<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112004111100338,00.html>

意和相關國家保持經常性的磋商，加強與亞太各國的合作，因此美國除了會繼續強調「擴大與交往」，加強「民主與自由市場的力量」的信念，以實現「21世紀之安全與繁榮」奠定基礎的目標之外，也會適時提供「有原則的領導」，美國必須而且正在試圖建構一個相互協調的「綜合性亞太新戰略觀」。

2004年8月16日，美國總統小布希在辛辛那提的美國退伍軍人會議中宣布，為因應全球反恐戰爭需求，10年內將從亞洲和歐洲等地區撤軍7至10萬駐守美軍（另外包含10萬文職雇員和軍眷），這是美軍自二次大戰以來規模最大一次兵力調整。美國調整全球戰略布局，勢必在國際社會掀起陣陣漣漪，甚而牽動國際秩序重整。「九一一」事件後，美國挾其優勢國力，積極主導國際事務，國際體系「一超多強」隱然成形，因此，其動向一直是世界矚目焦點，全面調整美國在全球的軍力部署。小布希調整全球軍力布局的主要戰略動機乃是為因應「主要威脅」作準備，最終目標是如何永續維持美國世界霸主地位，追求絕對安全，不受任何威脅的挑戰。<sup>22</sup>

2004年10月27日美國飛彈防禦署署長歐柏林中將說，美國計畫在北韓水域加速部署神盾艦，作為即將完成戰備的飛彈防禦系統先鋒雷達。目前美國在日本海已經有兩艘神盾級驅逐艦，它們強力的追蹤雷達給予陸上攔截飛彈系統領先的優勢。這些陸上飛彈攔截系統主要集中在阿拉斯加的葛瑞里堡和加州范登堡空軍基地。歐柏林說，2004年年底，將有4到5艘神盾級戰艦開始運作，整個計畫在2007年以前需要18艘神盾級戰艦、15艘驅逐艦和3艘巡洋艦。他說，這些戰艦初期將只擔任追蹤長程飛彈的先鋒雷達的角色，但2005年開始，它們將配備可以攔截中程彈道飛彈的標準(SM)三型飛彈。<sup>23</sup>

美國除了會加強與亞太各國的政治與安全的交流與合作之外，還更會進行雙邊、多邊的聯合軍事演習。既然美國在南海地區的態度已由過去的消極中立、積極中立轉而為積極關切，美國應該會進一步加強在亞太地區的軍事戰略部署，強化其他亞太島嶼周邊地區的前進基地，在西太平洋地區增加臨時性基地，以維持亞太地區軍力平衡，避免出現大型軍備競賽。維持美軍留駐亞太地區一

---

22 (布希總統海外撤軍提議之意涵研析)，《大陸情勢雙周刊》，第1443期，2004年8月25日出版，頁1-5。

[http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040830\\_20\\_7326.html](http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040830_20_7326.html)

23 (北韓水域美將加速部署神盾艦防飛彈)，《中央社》，民國93年10月27日。

<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/2316145.shtml>

事合乎美國及區域安全利益，美國軍力的展現、部署均屬必然，這也可以顯示美國對亞太地區的安全承諾不變。

美國未來將會進一步與俄羅斯加強區域合作，鼓勵日本擺脫「非戰憲法」的束縛，以分攤國際和平的責任，華府也會與南韓、日本、台灣、澳洲、菲律賓、泰國等國家建構、擴大友好的軍事合作及政治結盟關係，和其他東南亞國家加強安全與信心建立方面的合作，把印度、蒙古、新加坡及越南納入此一體系，並嘗試將勢力深入中亞，以平衡中共勢力的成長。

在朝鮮半島核武問題上，為解決朝鮮半島核武問題而設的「六方會談」功能未如預期，美國早於 2004 年 7 月就曾建議中共，改以「東北亞安全保障問題常設機構」取代「六方會談」，以確保東北亞安定。美國主要認為：「即使朝鮮半島核武問題獲得解決，仍應擴充「六方會談」的功能，將它提升為討論傳統武器和導彈等問題的全面安全協商機構。」<sup>24</sup>

在兩岸關係上，美國的基本政策仍是台灣不獨、中共不武、維持現狀與動態的平衡、雙方對話、和平解決。在台灣未挑釁的情況下，華府將會盡力阻止中共武力犯台。未來，華府可望繼續加強對台軍售與交流，協助提升台灣軍方的協同作戰能力，使台灣自保有餘，免於中共的威脅，並將台灣納入美國牽制中共發展的整體戰略架構之中。反過來看，在合作及互利的基礎上，美國也將和中國大陸廣泛交往，鼓勵對話、發展建設性的關係（含安全關係），在特定的議題上加強合作。美國一方面要透過交往，影響中共的行為，希望中共政策透明化，融入國際主流社會，接受國際行為規範，但另一方面也以中共為假想敵，將對北京進行有形與無形的戰略圍堵與制約。

在反恐活動方面，亞太地區與東協各國將會充分配合，並藉力使力擴大自身利益，東協各國更會與美國達成反恐協議，菲、印、馬原則支持美國反恐，但由於境內有龐大的回教人口，處境有其困難之處。未來美國在各該地區的反恐活動仍將以協調、訓練、情報交換方式為之，美軍直接介入的可能性甚微，各國的政情也未必允許。

從冷戰到後冷戰時期，美國在亞洲的安全架構是透過美國與日、韓、澳洲等雙邊同盟關係為支架而建立的。美國透過「美日同盟」處理東北亞，「美韓同盟」穩定朝鮮半島，「美澳同盟」經營南太與北控東南亞，再輔以與部分東南亞國家簽定的雙邊條約或合作關係，而共同維護西太平洋的安全，即所謂的「扇

---

24 亞洲新聞網，2004 年 11 月 20 日。



型安全架構」。但是「美日同盟」、「美韓同盟」以及「美澳同盟」這三個扇型架構的主軸，卻因為各國社會環境的改變，而出現重大分歧，不僅增加同盟管理的複雜性，更危及同盟的存在本身，而造成對美國亞太戰略經營的限制。<sup>25</sup>

#### 第四節 小結

美國小布希總統自 2001 年 1 月就任以來，即以捍衛美國利益為目標，並以「單邊主義」的專斷作風強勢主導國際事務。儘管目前美國政府內部與政策分析人士對「布希主義」之實質性內涵仍未有具體共識，但在檢視美國政府相關政策文件與小布希總統在「九一一」事件之外交軍事作為後，「布希主義」之內涵可概括有二：第一，是美國利益之絕對優先(refocusing on America interests)，即強調美國利益為絕對優先，儘量避免負擔太多國際組織義務與其規約束縛，更重要者乃美國權力不能與其他國家分享；第二，是非友即敵之「單邊主義」(Unilateralism)，即以美國利益為判準採「非友即敵」的二分方式看待世界問題。

在美國利益優先與非友即敵的單邊主義思維下，小布希總統的亞太地區戰略布局呈現出以下特徵：一、以盟邦優先取代戰略伙伴。重新強化與日本、澳大利亞及印度等三強之關係，並對西太平洋周邊與歐亞大陸鄰國加強關係；二、採強勢布局以勝兵先勝。對亞太地區展開強勢外交政策運作，希冀在亞太安全戰略尚未成形前，先確立亞洲盟邦支持美國利益的態勢；三、形成「歐亞大陸」對應「東亞沿岸」的態勢。結合西太平洋地區民主國家為一聯合體，藉以包圍中共在亞太地區的整體布局；四、強調美國有可能在朝鮮半島或台海發生衝突之必要情況下，同時使用核子武器與非核子武器以應付立即的威脅；五、強調中共對台軍事威懾能力之逐漸增加，以及如何強固台灣本身的軍事防衛能力。

綜觀「布希主義」對亞洲之意義，具有三大特點：一、美國亞太戰略安全概念係以其與盟邦之雙邊軍事關係構成前進防禦網；二、美國選擇結盟或加強關係之國家均位於「東亞沿岸」；三、美國小布希政府傾向以施行民主體制之國家作為結盟對象。

首先，亞太地區民主國家可在同為民選政府的民主意識形態基礎下，以區

---

25 (美需重整亞洲同盟關係)，《中國時報》，民國 93 年 10 月 1 日。

<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112004100100274,00.html>

域共同利益為環節，透過多邊之戰略對話與美國亞太安全戰略相配套，進一步形成戰略同步之網絡，藉以鞏固民主國家之共同集體利益與價值。其次運用多邊概念，在自由邀請參與下透過第一、二軌道，甚至是政府授權民間參與之多軌對話方式，尋求彼此之共同理念價值與安全利益，以資作為現階段部分國家雙邊或多邊關係難以密合之彌補性措施。

其次，「九一一」事件對美國之內政、經濟、社會造成空前衝擊，更使美國對本土及國際安全環境之認知完全改觀，然就美國外交情勢而言卻非完全不利。首先，儘管許多歐亞國家對小布希總統在國際事務上之強勢作風不表認同，但「九一一」事件使美國成為受害者之事實，反使各國改變或保留原先對小布希政府之批判。其次，恐怖攻擊雖衝擊「布希主義」之強度，但檢視美國之外交軍事作為可發現，小布希政府僅國家安全戰略的執行速度減緩，方向仍未改變。

最後，根據「布希主義」之意涵，美國在亞太安全戰略仍將以：團結鞏固東亞沿岸(East Asia Littoral)之民主盟邦、維持軍事駐軍與投射能力、並防堵非民主（戰略競爭者或邪惡）國家挑戰美國之區域戰略與商貿利益為主要核心。面對小布希政府之強勢作為，亞太民主盟邦宜在配合美國政策之同時，藉由雙邊或多邊安全對話，規劃同步之戰略指導，以爭取彼此最大之共同利益。