

## 第七章 結論

21 世紀初的國際局勢，呈現多邊合作型態，並由獲取經貿實質利益，取代了對抗與衝突。綜觀全般國際情勢，雖然充滿不確定的因素，但所展現的正面發展意義，仍值得世人欣慰。不過，在慶幸之餘，國際間所充斥的各種複雜、詭譎與多變的危險因子，卻不能予以忽視，其對現有安全環境仍可能形成安全上的挑戰。

冷戰結束後，世界局勢由兩極對峙轉為「一超多強」，競爭與合作關係常相交替，難以明確劃分；當前的安全概念，實已超越單一的軍事或政治層面，擴及到經濟、能源、環保、科技等綜合性安全層面。而種族、宗教信仰、領土爭執、資源爭奪等所衍生的區域性衝突，仍為全球潛在安全挑戰。2001 年 9 月 11 日，美國本土遭受恐怖分子攻擊，震驚全世界，對國際安全產生巨大衝擊，並影響到各國戰略布局態勢；恐怖主義的威脅，已成為國際安全的隱憂。其他諸如危險軍事科技的核武擴散、跨國犯罪、毒品交易、難民等，亦均可能對安全構成挑戰，危害到人類的生活與福祉。

對於亞洲，美國則一貫強調維持區域的穩定與平衡。美國對亞太地區的軍事部署，在於建立多邊安全網，強化前進部署與投射能力，加強與日本、南韓、澳洲等軍事同盟，及與中共維持既競爭又合作的交往政策，顯示美國欲建立全面的亞太安全網，維護區域安全環境及美國既有的亞太利益。此外，則藉由雙邊或多邊軍事演習，建立情報交換及軍事協商機制，以強化區域聯盟。

整體而言，國際安全環境，持續朝著和平與穩定的方向發展，然因相關問題糾纏難解，以致世局依舊動盪，使得全球安全前景仍充滿了不確定性。大半個 20 世紀裡，東北亞幾乎是強權於亞洲進行角力的必爭之地，此地區的局勢如下：（一）四大強國（美國、俄羅斯、中共、日本）均在此區域競逐；（二）朝鮮半島南北持續軍事對峙，一旦發生嚴重危機，很可能引爆使用大規模毀滅性武器的戰爭；（三）彈道飛彈設備的部署日趨密集；（四）台海地區危機四伏，軍事方面的敵對狀態很可能正逐漸加溫。東北亞的戰略重要性正持續提升中，是整個亞太地區能否維持和平、繁榮、安定的必要條件。

本論文對「小布希政府亞太戰略與東北亞安全：2001-2004」的論述，意見容或難以一致，在研究過程中必需客觀、比較及分析，以呈現「東北亞安全」的全般觀點。茲將研究的觀點綜述如後：

小布希政府亞太戰略的形成。美國新政府上任後，皆會制定國家安全戰略，大致在一年至一年半內完成，雖然安全戰略的內容會隨國內外環境變化而調整，但整體架構不致發生巨大更動。小布希政府的亞太戰略作為，係在拉攏日本、南韓、澳洲及其他民主盟友，以制衡中共及北韓。美國在其 2001 年 9 月底出版的第二次《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。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。這個觀點可由小布希 2002 年 2 月在日本國會的演說：「維持在亞洲的駐軍，並繼續發展飛彈防禦系統，以保護美國在該地區的盟友……將使用『美國的力量』支援澳大利亞、泰國和菲律賓……將繼續維持對台灣人民的承諾」獲得部分的印證。

小布希政府亞太戰略環境與各國因應作為。小布希政府的亞太戰略，由於遭受「九一一」事件、朝鮮半島核武及台海兩岸衝突危機的影響，進行了局部的調整。小布希政府亞太戰略的變化，必然給亞太區域國家和美國的關係帶來不可忽視的影響，美國與亞太強權間的互動已經深刻改變了此一地區的戰略態勢。但不管如何，美國的亞洲政策最終的目標，就是希望獲得對亞洲事務的主導權，防止出現一個有可能對美國地位的影響，構成威脅的單個國家或一些統一行動的國家。美國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，小布希政府也藉由強化美軍在此地區的軍事力量，確保美國在亞太的利益，並防範台海及朝鮮半島爆發衝突的可能性，同時達成嚇阻中共的軍事威脅。

東北亞安全潛在不穩定議題。包括朝鮮半島核武危機，飛彈防禦部署爭議、海洋領土主權爭議、台海兩岸衝突危機等不確定的因子，同時潛藏在區域危機當中尚有分離主義與恐怖主義等諸多問題，意味著東北亞區域和平與穩定充滿變數。也因此逐漸形成東北亞區域軍力的競相爭逐的局面。東北亞區域非但未因美蘇冷戰結束退出對抗格局而有所緩和，反而是潛在衝突的開始。更因為此一區域各國在政治、文化、語言、宗教、經濟能力與意識型態上的相對落差，在各國為維持本身的安全利益，競相採取許多必要的措施下，對抗、不信任就促成危機與衝突的升高。國際法向來強調「和平解決爭端，不訴諸武力」，特別是在冷戰結束後，各國皆深刻體認到和平穩定發展的重要性，但牽涉到國家利益或政權危機時，「和平對話」解決爭端，卻是如此的遙遠，最終依然「武力相向，兵戎相見」。

東北亞安全之願景。「六方會談」在以美國為主導，中共扮演關鍵者的角色之下，目前已召開了 3 次會談，然而迄今為止，尚未達成初步共識，對管控朝

核危機仍未見具體成效，因而導致北韓仍然態度強硬，持續與美國抗衡中。小布希政府強力主張建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。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，而共同維護西太平洋的安全；首先，建立東北亞戰區飛彈防禦系統，以因應恐怖組織大規模毀滅性武器擴散的威脅；其次，希望藉由美軍在亞太地區的軍事力量，提供亞太一個安全環境，讓民主政治能在亞太國家生根。最後，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。

小布希政府亞太戰略對東北亞安全之影響。東北亞是一個大國利益錯綜交織、相互影響的地區。東北亞地區由於種族、宗教信仰，資源爭奪及文化衝突與未決的領土紛爭等問題，這些潛在安全問題使得東北亞地區成為全球關注的焦點。因此如何建立起一套有效解決區域紛爭的安全機制，實為東北亞各國的當務之急。「九一一」事件驅使美國重新思考國家的內涵與順序，並因此採取了新的對外政策，包括改善與「中」俄的關係，重視日本、拉攏南韓、壓制北韓及圍和中共的策略。在面對國際情勢的變化與美國亞太戰略的調整，東北亞地區主要國家如俄羅斯、日本和中共等，也迅速作出了必要的回應。但由於各國立場、意見和利益的不一致，以及對小布希總統在國際事務上之強勢作風不表認同，使得東北亞安全充滿危機與不確定的狀態。

亞太區域國家在兩岸議題上的立場。區域國家在兩岸議題上的立場與發言，是觀察到兩岸軍事對峙情勢惡化，可能影響到東亞經濟與穩定，以自身國家利益為主要考量。台灣是亞太國家，置身亞太不應該只是思考如何引用「美日軍事同盟」力量對抗中共而已，而是必須掌握區域環境的發展趨勢，並且與各國為鄰為善，面對中共外交一貫的打壓與軍事恫嚇上，應謹慎且有戰略思維的引導區域國家支持台灣立場與處境才是上策。全球安全前景仍充滿了不確定性，環諸國際間各精英、學者及專家，窮畢生精力，著書論理追求世界和平穩定，但世局依舊動盪。

小布希政府的亞太戰略基本而言就是「聯友制『中』」，亦即「聯合盟友以制衡中共」，但同時「與中共既競爭又交往」，並且積極主導布局，持續朝

著和平與穩定的方向發展，然因各國立場不同，相關問題糾纏難解，以致世局依舊動盪，使得亞太安全前景仍充滿了不確定性，東北亞依然充斥著各種複雜、詭譎與多變的安全潛在不穩定議題，卻不能予以忽視。因此，在錯綜複雜的東北亞情勢發展中，台灣必須保持高度的關心、認知與瞭解，以開創未來發展的可能道路。茲將研究的心得綜述如後：

掌握東北亞安全情勢。基於地緣政治考量，台灣對東北亞安全情勢之發展必須密切觀察並妥善因應。因為北韓之核武危機倘未能順利化解，可能影響日本、南韓重新考慮發展核武之需要。此外，小布希總統上台後即積極推動戰區飛彈防禦系統之研發，並且於 2002 年 11 月 17 日正式宣布，美國將在 2004 年開始部署飛彈防禦網，防範恐怖分子或北韓之類國家之攻擊。北韓核武危機之發生，將使美日在發展戰區飛彈防禦系統上之合作更為密切，中共對此種發展則可能感到不安，因而造成東北亞之軍備競賽。

解決朝鮮半島的核武問題，「和談」是唯一的出路。應按照公平、公正和各方都能接受的原則尋求最終的解決方案，爭取美國、北韓相互妥協，最終實現北韓棄核，同時應給予正當的安全關切和合理的經濟補償。「六方會談」的最終結果最好能回到 1994 年的《核子框架協定》上，因為這個協定是美國與北韓雙方共同達成的，協定內容基本上滿足了美國、北韓各自的目標，有利於朝鮮半島的穩定和東北亞的安全。此外，應建立「多邊安全合作機制」，以維護東北亞的和平與穩定。目前針對朝核問題的東北亞安全對話逐漸出現了多邊形式，這種「多邊對話」實際上是「多邊安全機制」的雛形，東北亞的安全合作應當由尋求建立「核安全管理機制」，逐步向「多邊安全合作機制」常設機構發展。但這種「多邊安全合作機制」不能是三邊對三邊，或者四邊對兩邊，而要打破傳統的「美日軍事同盟」的制約，建立「多邊共同、平等參與」的合理機制，並且探討和處理包括朝鮮半島核武問題在內的有關確立東北亞安全新秩序等問題。

建立台灣對「美日同盟」的安全自覺。維持台灣安全的關鍵，在於透過「美日同盟」以建構一個有利於亞太海權民主力量優位的戰略環境，這樣的環境可以迫使亞洲陸權國家（俄羅斯、中共、印度）注意力的內轉，進而形成彼此在亞洲的陸權平衡。通過海洋民主力量的優位以及大陸國家間的權力平衡以形塑出一個穩定的亞洲環境，這對於台灣在政治上謀求民主鞏固，以及在經濟和社會上謀求永續發展是至關必要的。因此台灣要特別注意會影響「美日同盟」實力及意圖的因素。

掌握台海兩岸和平契機，積極推動防止戰爭之策略。台灣問題始終是中共的一大核心利益，大家必須認清這個事實，也要認清改革開放後的中國大陸即使重視經濟建設，基本上還是由政治掛帥的政府所領導。中共正全力發展經濟，固然不希望有台海戰爭或衝突，但碰到核心利益，經濟對中國大陸已不重要，因為中國大陸會認為損壞了核心利益，必須要處理、要捍衛。兩岸問題不在軍事力量優劣，是在政治歧異。止戰要靠「止戰策略」，要靠政治性手段，有效的防止戰爭策略必須同時借助政治對話、協商、談判，以及各種增強互信、控制衝突升高的機制。但兩岸僵局靠兩岸政治領導人化解危機效果有限，因為信任機制不夠，預防衝突與推動和平還是得透過兩岸民間團體合作與對話，建立市民社會非武裝的預防機制，建立跨國性的市民社會，共同穩定兩岸關係，減少戰爭等武裝衝突發生。兩岸問題也是東北亞的區域安全問題，單單兩岸雙方面的對話只會對台灣不利，透過區域和平制衡力量，不僅降低兩岸衝突發生，也能穩定東北亞區域安全。

認清台灣安全戰略的目標，首應在於為兩岸「製造和平」。「安全」本身有著模糊的定義，每一個人或每一個政府都會對安全的定義作出不同的解釋，它有時是一個價值問題。因此，「安全」本身就充滿了不確定性。「安全」這個字是美好的，但是人類以「安全」為名所帶來的災難卻也罄竹難書。「止戈為武」、「上兵伐謀」是中國的傳統智慧，但是其目的都不是在「追求和平」，而是爭取最少代價的勝利。「追求和平」卻往往被視為是弱勢政權不得已的選擇。在中國歷史上，『追求和平是弱者，維護安全才是強者』應有之作為。目前，依中華民國台灣的軍力以及國際的現實都使得台灣無法經由武力來尋求台灣的安全，因此，台灣安全戰略的目標首應在於為兩岸「製造和平」。

認知「沒有一個國家會永遠維護另外一個國家的安全」。我們千萬不可忘記：目前台灣跟美國之間並沒有正式外交關係。《台灣關係法》是美國的國內法，美國並沒有對台灣履行軍事防禦的國際條約義務。美國目前給了台灣一個暫時沒有軍事安全顧慮的環境，如果不能緊握美國現階段仍願保護台灣的機會，自行去追求自己能夠掌握的安全，而一味地在心理與實質上依賴美國，那麼台灣安全局勢將是很危險的。殊不知，美國和中共雖有許多矛盾，但他們之間共同戰略需要卻更多，也遠超過美台關係。中共近幾年來已經有效的發展出大國外交，藉由美國向台灣施壓。

深刻體認地緣政治安全之戰略意涵。幾乎任何從事或研究國際政治者，都完全了解「沒有永久的敵人，也沒有永久的朋友」、「國家追求自己的利益」

這些座右銘。在國際間固然也有些國家靠依附大國而存在，但一個國家依賴遙遠的另一個國家，而與鄰近的國家長期為敵，卻是少有。在全球化的今日雖然「天涯若比鄰」，但「地緣政治與經濟」仍舊是左右一個國家命運的重要因素。台灣要繼續生存發展，在軍事上，面對兩岸軍力失衡危機，要維持一定的嚇阻力量；外交上，將台灣問題國際化，力抗中共的外交打壓；政治上，進一步深化、優質化國內的民主；對於兩岸間的敏感問題上，政府策略必須做得多、說得少。