

第二章 小布希政府亞太戰略的形成

美國作為世界超級強權，一舉一動皆可能影響到世界其它國家，特別是有關最高政策層次的國家安全戰略，足以決定美國對外關係和指導國防軍事發展，對國際關係的運作會產生重要影響，當給予應有的關切與注意。

第一節 美國的國家戰略與亞太戰略

一、美國的國家戰略

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，接著屬於執行階段，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，如果總統能連選連任，大體還會持續前一任期的基本戰略，直到下一任期屆滿為止。美國國家安全戰略制定的周期性特色，有許多政治、軍事、法律以及國內外環境的因素。首先，就政治而言，每個新政府上台，尤其是不同政黨政府，總有意標示不同於以往的政策，一方面兌現競選承諾，一方面顯示新政府的用心與前瞻性；其次，就軍事而言，不論國家安全戰略調整、兵力結構轉型或武器系統發展，皆非短時間可以形成，而且一旦確立實行後，要透過預算執行、作業規劃和任務落實等步驟推動，不可能在短期內再作重大調整，一般來說，整個過程須歷經 10 年左右，有時甚至更長；第三，以往新政府進行安全戰略調整，主要是政治因素考量，但是從 1997 年起卻成為法律的要求。根據 1996 年國會通過《軍隊結構審查法》(Military Force Structure Review Act)，規定從 1997 年起，新政府上台後須向國會提交《四年期國防總檢報告(QDR)》(Quadrennial Defense Review)。¹ 是故，柯林頓政府於 1997 年提出了第一次 QDR，現任小布希政府則於 2001 年提出第二次 QDR。² 此外，

1 The U.S. Congress, “H.R. 3230 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997,”

See<<http://www.comw.org/qdr/backgrd.html>>.

2 美國小布希政府原訂於 2001 年 9 月 30 日發布的《四年期國防總檢報告(QDR)》(Quadrennial Defense Review Report)，由於受到了「九一一」事件的影響，延遲於當年 10 月 1 日發布。這份重要的國防與戰略報告，在柯林頓主政的 1997 年納入了《軍隊結構審查法案》(Military Force Structure Review Act)的條文，正式訂定 4 年一次發布的規範。在《四年期國防總檢報告》的規定中，美國每一任新政府就職後，必須向國會提交一份針對國家安全戰略的全面性審

國內外環境因素亦可產生重要作用，1960 年代末期，美國國內反越戰情緒升高，加上國際美、「中」、蘇三角關係變化，促成尼克森政府的東西和解戰略。1970 年代末期，蘇聯軍力大幅擴張並入侵阿富汗，導致雷根政府大力建軍。及至 1990 年代，冷戰結束，國際局勢趨向緩和，柯林頓政府於是採取縮減軍備政策。³

美國總統小布希(George W. Bush)在競選期間，其本人和核心幕僚曾對柯林頓的國防政策大加批評，以為美國強大軍力是由前雷根政府所建立，柯林頓坐享其成，8 年任內不但未加強軍事建設，反不斷降低國防開支、關閉軍事設施、縮編軍中人員，又頻頻派軍海外，讓軍方不堪負荷。小布希於是呼籲，在如今面對國際環境重大改變，不確定的安全威脅升高下，美國當須強化軍事能力，重新調整安全戰略與兵力結構，以因應未來國家安全需求。⁴

小布希於 2001 年 1 月 20 日上台後，其國防安全政策的規劃立即引起廣泛注意。他首先成立具高度軍事色彩的外交安全團隊，其中副總統錢尼(Richard B. Cheney)和國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)曾擔任過國防部長，國務卿鮑爾(General Colin L. Powell)是退役職業軍人。該團隊高度重視國家安全，幾乎一致表示將強化軍力，且立即著手推動全國飛彈防禦(National Missile Defense, NMD)系統。接著，在倫斯斐帶領下，配合向國會提 QDR 和核武態勢評估(Nuclear Posture Review, NPR)報告的需求，展開一系列戰略調整與軍事改革計畫，除了

查與評估，透過對未來國家戰略的規劃，來檢視現行軍隊的兵力結構與武器需求，從而決定國防預算的配置。因此，此一戰略構想與國防觀念的模式是「戰略構想決定預算」與「國防需求決定預算」，而非典型「預算決定國防」的傳統構思。

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-C-090-245.htm>

3 事實上，柯林頓政府任期的前 3 年(1994、1995 與 1996 年)的《國家安全戰略報告》，均取名為《交往與擴大的國家安全戰略》。其基本構想為美國在世界事務中扮演積極角色(交往)，俾擴大採行市場經濟的民主國家的陣容(擴大)。雖然後來因顧慮此一名稱會讓人覺得美國是在採取新帝國主義的作法來推銷民主制度與資本主義，而將此一名稱改掉，但此一戰略的基本要素仍維持不變，也就是美國將在國際間扮演積極的角色以擴大穩定的市場導向式民主國家的陣容。摘自羅伯·德爾夫(Robert H. Dorff)，(第二章戰略發展初探)，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(台北：國防部史政編譯局譯印，民國 90 年 9 月)，頁 32。

4 George W. Bush, "A Period of Consequences," Speech at the Citadel, South Carolina, September 23, 1999, See <http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html> and Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, 2000, pp. 45-62.

NMD 外，還包括單方面裁減核武、退出《反彈道飛彈條約》(Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM)、建立多層次嚇阻(layered deterrence)、調整同時進行兩場區域戰爭的戰略、加強快速反應部隊、減少海外基地的駐軍以及強化遠距離打擊能力等措施。「九一一」事件爆發後，反恐與本土安全成爲小布希政府國家安全的首要目標。爲了打擊恐怖主義，小布希政府籌組國際反恐聯盟，對阿富汗進軍，而且在塔利班(Taliban)政權瓦解後，繼續在世界多處追緝恐怖分子，甚至考慮對所謂「邪惡軸心」國家如伊拉克展開軍事攻擊。同時，爲了鞏固本土安全，小布希政府先在 2001 年 10 月設立「本土安全署」(Office of Homeland Security)，然後又於 2002 年 11 月獲國會支持通過，成立了規模龐大的「本土安全部」(Department of Homeland Security)，這是美國半世紀以來最大的政府改造工程。

5

2002 年 9 月 20 日，美國公布了現任小布希政府向國會遞交的、由小布希總統撰寫「引言」的《美國國家安全戰略報告》(以下簡稱《報告》)。⁶ 《報告》分析了當前尤其是「九一一」事件發生後美國面臨的國家安全形勢的重大變化，指出恐怖主義是美國面臨的主要威脅。打擊恐怖主義，防止大規模毀滅性武器的擴散成爲維護美國國家安全的首要任務。並強調，爲了保護美國免遭恐怖分子有預謀的襲擊，必要時美國將實施「先發制人」的攻擊，「在威脅到達美國國界之前識別並摧毀它。」而且，「即使得不到國際社會的支援，美國也會毫不猶豫地單獨行動，對恐怖分子採取先發制人的行動。」可以說，《報告》是對小布希政府上台以後，尤其是「九一一」事件之後小布希國家安全政策的全面系統的陳述，也是未來美國涉及國家安全的軍事、政治、經濟等方面政策的指導。小布希政府國家安全戰略的主要內容：

(一) 確立了美國國家安全最主要的任務，打擊恐怖主義和防止大規模毀滅性武器的擴散

小布希在《報告》中明確指出：「我們所面臨的嚴重威脅是恐怖主義和技術的結合」。「九一一」事件說明，即使沒有裝備大規模毀滅性武器的恐怖分子，

5 “*Bush Signs Into Law Legislation Creating New Department of Homeland Security,*” Washington File, November 25, 2002, U.S. Department of State, International Information Programs.

6 美國國防部的軍語詞典對國家安全戰略的定義爲「發展、應用與協調各種國力手段(外交、經濟、軍事與資訊)，以達成有益國家安全目標的藝術與科學。國家安全戰略又稱國家戰略或大戰略」。摘自羅伯·德爾夫(Robert H.Dorff)，(第二章戰略發展初探)，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(台北：國防部史政編譯局譯印，民國 90 年 9 月)，頁 30。

利用飛機作為武器對美國發動襲擊，就對美國造成了巨大的創傷，如果恐怖分子掌握了大規模毀滅性武器，將對美國的國家安全造成極其嚴重的威脅。「當生、化和核武器隨著彈道飛彈技術一起擴散時，即使弱國和小的團體也能夠獲得對大國進行災難性攻擊的能力」。小布希政府認為，「據信伊拉克擁有化學武器，並計畫獲得核武器和生物製劑；北韓已經成為世界上主要的彈道飛彈生產商，並在積極的發展自己的大規模毀滅性武器；其他的「邪惡軸心」國家也在尋求核、生、化武器。」

為了防阻恐怖分子對美國威脅，美國必須使用所擁有的各種手段：軍事力量、國土防禦能力、司法制度、情報以及積極的措施。「我們反恐的重點次序是：破壞和摧毀全球的恐怖組織，並且攻擊它們的領導人，破壞它們的指揮、管制和通信，切斷對它們的物資供應，斷絕它們的財源。這樣就能做到癱瘓恐怖分子的計畫和他們實施恐怖行動的能力。」

另外，小布希強調，對待恐怖分子和「邪惡軸心」國家，美國「要在威脅真正形成之前將其摧毀，並將這種思想作為一種共識和防禦的手段」。要求美國不能再像過去那樣僅採取「反應」的態勢，要在威脅形成之前對它們進行先制攻擊，不能讓敵人先發制人。

（二）通過與世界大國保持良好的關係以保持和平

「九一一」事件發生後，美國在阿富汗發動了打擊「基地組織」和塔利班的軍事行動，美國在阿富汗反恐戰爭的勝利與盟國及其他國家如俄羅斯、中共的支援和幫助是分不開的。小布希政府認識到，美國要完成國家安全的主要任務：打擊恐怖主義和大規模毀滅性武器的擴散，需要得到世界主要大國的支援，為了維護美國的國家安全，必須與世界大國保持良好的關係。

《報告》指出，美國和俄羅斯的戰略利益在許多領域都已經交疊在一起，美俄之間已經建立了一種新的戰略關係，美俄將通過新的關係框架擺脫冷戰的敵意，拋棄相互確保摧毀的舊觀念，建立一種持久的戰略夥伴關係。對於中共，小布希政府認為，「美中關係是我們戰略中一個重要的部分。我們歡迎一個強大、和平而繁榮的中國的出現」。中美之間儘管存在很多分歧，但是在目前的反恐戰爭和推動朝鮮半島穩定等方面進行了非常好的合作，而且中美之間也存在許多共同的利益和挑戰。而同樣是地區大國的印度，美國認為，美印之間有著良好關係，兩國有著共同的利益並在維護地區穩定和打擊恐怖主義進行了很好的合作。美國需要制定一個長期的歐亞盟友以及與俄羅斯、印度和中共領導人之間的積極的合作方案，加強大國合作的良好形勢。

(三) 促進全球自由市場與貿易，傳播美國價值觀

小布希政府認為，通過增進世界其他國家的繁榮和自由，維持一個強大的世界經濟能夠增強美國的國家安全。「九一一」事件使美國認識到，類似像阿富汗這樣的國家也能夠像強國一樣對美國發動大規模的襲擊，對美國國家利益構成巨大的威脅。貧困、制度落後和腐敗將使弱國無法避免在其國境內形成恐怖分子和毒品販賣。而自由貿易和自由市場是促進繁榮、減少貧困的最好方式，能夠使整個社會遠離貧困。所以，美國要通過鼓勵自由貿易、開拓自由市場以及支援和促進發達國家對貧困地區投資等方法促進世界經濟的發展，消除貧困，改善美國的安全環境。

鼓勵發展中國家和封閉地區開放自己的社會，加強民主政治建設。小布希政府計畫建立一個新的「基金會」，資助並鼓勵那些國家的政府打擊腐敗，尊重人權，推行法制，投資健康與教育事業，執行可靠的經濟政策。

(四) 爲了適應 21 世紀美國國家安全形勢，改革美國的國家安全制度

小布希政府計畫對國家委員會和國防部進行最大規模的改組。美國將以一個新的國土安全部、一個新的統一的軍事司令部和徹底重新組建的聯邦調查局爲核心，推行一個綜合的國土安全計畫。

美國國防部於 2002 年 4 月 16 日宣布成立新的軍事司令部，北方司令部負責美國的國土防禦，保護美國本土，以協助美國國內機構應對類似「九一一」事件的恐怖襲擊。小布希政府於 2002 年 6 月 6 日提出一項議案，計畫成立一個集移民局、聯邦調查局和中央情報局權力於一身的「國土安全部」，負責情報蒐集和綜合分析，阻止恐怖分子襲擊，防衛美國的國土安全。另外，小布希政府將改造美國的軍隊，構築美國國防的軍隊優勢；並革新情報機構，構建新的情報能力。

《報告》指出，當前美國軍隊必須具有遏制未來軍事競爭、嚇阻針對美國及盟國利益的威脅並在嚇阻失敗後給敵人以致命打擊的能力。爲了對付面臨的大量安全挑戰，「美國需要在西歐和東北亞設立基地，還要爲美國軍隊的遠端部署設立臨時駐地」，美國軍隊還需要實驗新的作戰方法、加強聯合作戰、發揮美國情報優勢和充分利用科學技術的基礎上進行革新。美國軍隊要保持足夠強大，以遏制和嚇阻潛在的敵人不要試圖通過追求軍隊建設來超越美國軍事能力。⁷

7 美國《國家安全戰略報告》，中國網，2002 年 10 月 12 日。<http://www.sina.com.cn>

二、美國的亞太戰略

美國的亞太戰略是全球戰略的一環，它的基本邏輯仍是以實力為基礎的地緣政治作為全球戰略的基本架構，把安全問題作為戰略考慮的重點。此一現實主義的戰略思維與冷戰中不同的是它追求的不只是大國力量的均勢，而且是以美國處在經濟、科技、軍事、外交影響力都具有優勢的情況下，有實力將 20 世紀末所展現的優勢轉化為其長遠的戰略優勢，使美國能確保在 21 世紀前頁猶能獨霸世界。為達此一目標，優先要從防範威脅勢力的產生。因此，歸結後冷戰的美國亞太戰略，已清楚的闡明了美國在亞太的關注重點、戰略利益、安全政策和軍事部署。同時也確定了美國亞太戰略的中心目標，即在於透過保持強大的防禦能力和促進合作，開放經貿市場，刺激全球經濟景氣，落實亞太國家的民主進程，以增進區域安全穩定，維護美國的長遠利基。

在亞太地區安全問題上，美國繼續扮演著舉足輕重的關鍵角色。美國似有逐漸加強太平洋地區軍力之趨勢，顯示亞太地區在美國全球戰略中之地位益形重要。

美國的亞太防衛目標旨在建立一個穩定、繁榮且實施民主改革與市場經濟的區域，並維持其在東亞環太平洋地區的軍事能力。目前美國前進部署約 10 萬兵力，其中半數駐防日本，四成在南韓，並維持與區域內主要國家包括日本、南韓、泰國、菲律賓、新加坡以及澳洲等國，進行雙邊與多邊演習。美國與日本之安全聯盟關係為其亞太安全政策的軸心，也是美國眾多全球目標的關鍵。美日雙邊的安全合作，隨著兩國達成聯合研發戰區飛彈防禦系統與日本的衛星計畫等協議而更為廣泛。美國正努力使中共能更深入整合於國際社會中，藉使中共遵守禁止核武擴散條約及全面禁止核子試爆條約、開放國際貿易及保障人權。由於中共對地區及世界的影響力日益增加，故仍被視為美國的潛在競爭者。

美國對台海問題則明確表示反對任何動武或武力威脅行為，並強調對台海兩岸關係的三項原則：（一）一個中國政策維持不變；（二）一貫希望雙方以和平方式解決歧見；（三）主張對話是解決台海兩岸歧見最佳途徑。

在南海問題上，美國曾於 1995 年美濟礁事件後發表四點聲明：（一）維持區域和平與安定；（二）保持區域自由通航；（三）主權問題無預設立場；（四）衝突解決方案應該符合海洋法的規範。

對於朝鮮半島問題，美國希望能和平解決爭端，塑造非核、民主、和諧與

最終統一的半島，故有意尋求與北韓改善雙邊政治與經濟關係。⁸

第二節 老布希與柯林頓政府的亞太戰略

一、老布希政府的亞太戰略

老布希政府的亞太戰略一方面要求維持權力平衡，他方面要求將亞太國家整合為市場經濟和民主政治的共同體(a community of market democracies)。該戰略的特點有四。第一，美國雖然裁減亞太駐軍，但對亞太地區的安全承諾不變；第二，美國仍以雙邊安全關係為重，而不支持多邊區域安排；第三，美國的政策是「經濟整合而防衛分歧」(Integration Economics, Diversity in Defense)；第四，美國的角色是維持區域的動態平衡。⁹

老布希政府的亞太戰略充分反映於亞太助卿索羅門(Richard Solomon)的「平衡車輪」(Balancing Wheel)說、國務卿貝克的「扇形架構」(Fan Framework)說，以及老布希政府的亞太戰略架構報告。

1990年2月索羅門於眾議院外交委員會亞太小組委員會作證說，美國在亞太的目標是建構新的伙伴關係；美國戰後經由與亞太國家的雙邊安全關係，已成為結合各國的核心力量，並在政治、文化和歷史分歧的亞太區域中，扮演「動態的平衡、緩衝者及安全保證者」的多重一色。他認為，由於世界上軍力最強的幾個國家皆在亞太地區，而且彼此之間的關係並不穩定，因此，如果美國撤減部署亞太的武力，將會使嚇阻力之可信性降低，導致權力真空而引發其他列強競相填補之，不利亞太地區的和平與安定。因此，美國在可見的未來，是亞太地區無法替代的「平衡車輪」。¹⁰

同年10月30日，他在加大聖地牙哥分校的演說中，提出「經濟整合、防衛分歧」之亞太安全戰略。¹¹他指出，亞太地區地區經濟成長的力量已導致區

8 朱維瑜主編，《2002 世界年鑑》(台北：中央通訊社編印，民國90年12月初版)，頁169。

9 引自 Martin L. Lasater, *The New Pacific Community : U.S. Strategic Options in Asia* (Boulder, col., : Westview Press, 1996), pp. 14-15.

10 Richard H. Solomod, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affair, "Susatining the Dynamic Balance in East Asia and the Pacific." U.S. Department of State Current Policy, no. 1255(February 1990).

11 "Asian Security in the 1990s : Integratio in Economics, Diversity in Defense," *Dispatch*, vol. 1,

域整合，而亞太經合會將來會發展為亞太地區以市場經濟取向為共同目的之多邊機制。然而，在安全方面，他強調亞太地區與歐洲不同，威脅來源不止一端，致各國對威脅的認知分歧，因此，未來仍不宜以區域性防衛組合解決問題，而仍應依賴美國與亞太國家所建立的雙邊安全關係。他認為，亞太地區分為三個次區域安全區：即東北亞、東南亞及南太平洋；而每一安全區的問題及參與國皆各不相同。亞太安全問題如果需要多邊機構解決，聯合國可扮演此一角色。

貝克於 1991 年 11 月 11 日在日本東京發表演說，提出「扇形架構」說。¹² 貝克說明美國的亞太戰略與亞太國家交往的政策。他強調，美國必須與亞太及歐洲國家保持交往，方可成功的建立新國際體系。他首先指出，面對亞太的新局勢，一個繁榮而安定的太平洋共同體(Pacific Community)的建立，端賴三大支柱：即經濟整合的架構、民主化趨勢的獎勵，及防衛結構的界定。他認為，美國在亞太的利益是維持市場的開放及阻止與美國和美國友邦敵對的國家或國家集團稱霸。亞太地區已是美國的最大貿易伙伴。美國與亞太地區的雙邊貿易已超過與大西洋地區的雙邊貿易，超過的比例已達三分之一。戰後以美國為核心的雙邊同盟關係促成東亞的安定與繁榮。美國的駐軍及安全承諾形成一個非正式但卻非常有效的「平衡車輪」。

他將美國與亞太地區交往的結構體比喻為一把打開的摺扇，底部在北美洲，西向越過太平洋。摺扇的核心扇骨是「美日同盟」，向北伸展的扇骨是「美韓同盟」，而向南伸展的扇骨則是美國與菲、泰、澳等國的同盟，連接各扇骨的則是共享的經貿利益，而亞太經合會即是反映該等利益的組合。

貝克認為，美國與亞太國家的雙邊安全條約關係及前置部署的軍力仍是亞洲安全結構的基礎。冷戰的終結，導致美國友邦的力量增強，但是亦對安全帶來新的挑戰。此使美軍的結構、防衛活動及維持區域安定的手段皆須加以調整。惟因亞太國家對安全威脅的認知不一致，難以成立類似歐洲的多邊安全組織。美國雖然亦對亞太出現多邊安全機制的可能性加以注意，但是認為尚不宜建立正式的多邊安全組織。美國在亞太的安全角色，亦由圍堵蘇聯轉為地緣政治上

no. 12 (November 5, 1990), pp. 243-248.

12 Secretary Baker, "The US and Japan: Global Partners in a Pacific Community," *Dispatch*, vol. 2, no. 13(November 18, 1991), pp. 841-846; James A. Baker, III, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5(Winter 1991-1992), pp. 1-17.

的平衡者、公平的中介人，及不確定威脅的防阻者。換言之，美國的戰略由圍堵轉為維持權力平衡。

老布希政府認為冷戰的結束對亞太安全的影響不大，因此，在 1990 年 4 月提出名為「亞太邊緣地區的戰略架構：展望 21 世紀」(*A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*)的報告《簡稱為亞太戰略架構報告》中，維持美國冷戰時期亞太戰略的基本內涵。美國的前置駐軍、海外基地、雙邊安全協定對維持區域安定、嚇阻侵略及維護美國利益，仍然不可或缺。惟該報告亦提出 10 年三階段裁減 135,000 亞太駐軍的計畫。第一階段（1990 年至 1992 年）削減 14,000 至 15,000 人，包括在南韓的 7,000 人，在日本的 5,000 人，在菲國的 2,000 人。第二階段（1993 年至 1995 年）和第三階段（1996 年至 2000 年）的裁減情形則視其時的國際情勢而定。惟駐日美軍會長期維持不變。¹³美國在冷戰告終後仍在亞太大體上維持冷戰時的駐軍規模。該報告對此提出下列三大理由：（一）俄國仍在東北亞維持強大武力；（二）亞太國家的先進武器仍在擴散；（三）朝鮮半島及其他亞太地區仍可能爆發危機。

1992 年 7 月，老布希政府向國會提出第二份亞太戰略架構報告。¹⁴ 該報告指出，由於蘇聯的瓦解及冷戰的終結，美國在亞太的區域性角色，在冷戰時的戰略中原本居於次要地位，如今已轉居主要地位。美軍在亞太的基本安全任務是：防衛夏威夷、阿拉斯加及兩地與美國本土的交通線；保護美國領土及自由協約國(Freely Associated States)；協防盟邦；維持太平洋、印度洋、波斯灣、東海及南海交通線的安全。

該報告說明至 1995 年駐亞太美軍僅作小幅調整，包括自日本琉球撤出 3,489 人，自南韓撤出 6,500 人。惟因菲律賓基地不再續租，駐菲國的 14,800 人全部撤離，其中約 1,000 人調往亞太其他地點。另外，在海上巡弋或其他前置部署的(afloat or otherwise forward deployed)美軍約 25,800 人則維持不變。總之，駐亞太美軍由 1990 年的 135,600 人減至 1995 年的 100,224 人。兩次報告顯示，老布希政府顯然不認為後冷戰時期的亞太駐軍有大量裁減的必要。

13 *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim : Looking Toward the 21st Century : A Report to Congress* (Department of Defense, February 28, 1991).

14 *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim : Report to Congress*(Department of Defense, 1992).

二、柯林頓政府的亞太戰略

柯林頓政府的亞太戰略亦如其全球戰略，是「交往與擴大」，但是亦冠以「新太平洋共同體」之美名，而將政治、經濟、軍事安全和意識型態四大利益融於一爐。老布希政府早即提出太平洋共同體之概念。柯林頓刻意推陳出新，而名之為「新太平洋共同體。」然而，二者實際上是大同小異。

亞太助卿羅德(Winston Lord)於 1993 年 3 月參議院外委會任命聽證會上即提出新太平洋共同體之說。柯林頓於 7 月中旬訪問日、韓兩國時進一步加以說明。¹⁵ 綜合柯林頓政府官員的說法，新太平洋共同體是建立於六大主要基石 (building blocks) 上。

第一，美國與亞太國家的同盟條約關係，尤其是「美日同盟」關係。該等同盟關係雖然形成於冷戰時期，但是其角色已由反應性轉變為預防性；換言之，由冷戰時期圍堵特定國家的行為變為後冷戰時期預防任何國家危害和平與安定之行為。因此，美國繼續維持對日、韓、菲、泰、澳五國協防的堅定承諾；強化美、日安全合作的關係，使日本成為協助美國維持東亞安全的主要伙伴；同時亦推動恢復 1992 年終止的與菲律賓的軍事關係，包括軍事演習、美艦訪菲和軍事訓練。美國保持其維持亞太安定的領導角色及核心地位，但亦要求盟邦分擔責任。

第二，美國的亞太駐軍。美國繼續維持 10 萬名左右駐軍，以免亞太出現權力真空、爆發軍備競賽。大部分駐軍在日、韓兩國。駐日美軍將長期維持不變，其功能除協防日本外，尚協助美國在亞太的軍事行動，亦可能含有阻止日本軍國主義再起的附帶而不便明言的作用。駐韓美軍的功能是嚇阻北韓南侵，並在韓戰再起時使美國自動介入。柯林頓政府已凍結裁撤駐韓美軍的計畫，但是在 1997 年 12 月美國、中共、南北韓「四邊會談」成功後，可能改變凍結政策。美國為求增加在東南亞的「軍事駐留」(military presence)，除增加在新加坡的設施使用外，亦希望其他東南亞國家提供設施的使用及後勤支援。¹⁶

第三，多重安全體系。柯林頓主張發展多重亞太安全體系，以因應多重的威脅及機會。多重的安全體系有如相互重疊的多層鎧甲(overlapping plates of

15 President Clinton, "Building a New Pacific Community," *Dispatch*, vol. 4, no. 28 (July 12, 1993), pp. 485-488.

16 *China Post*, January 16, 1998, p. 2. 《聯合報》，民國 87 年 1 月 13 日，3 版。

armor)。每片鎧甲可對人體的部分提供安全保護。多層的鎧甲自然會提供多重的保護。美國與亞太國家的雙邊安全體系是第一層鎧甲。柯林頓支持的區域性安全對話，諸如東北亞對話論壇(Northeast Security Dialogue Forum)、東協外長會後會(ASEAN Post-Ministerial Conference)、東協區域論壇(ASEAN Regional Forum)，是第二層鎧甲。區域性經濟組合如亞太經合會亦可扮演降低區域情勢緊張的角色。柯林頓改變其前任反對亞太多邊安全體系的立場。但是正如國務卿克里斯多福在新加坡東協外長會後會公開強調的，區域性安全對話只是輔助而非取代美國在亞太的雙邊安全條約及前置駐軍。亞太助卿羅德亦表明，美國支持多邊安全對話，但不謀求建立正式的多邊安全公約，因為亞洲與歐洲的環境不同，不宜成立類似歐安組織的正式架構。¹⁷

第四，美國與中共的「全面交往」。中共為美國在下世紀時的主要對手。美國要確保雙方的關係朝建設性方向發展，並使中共在國際體制內依照規範行事，成為美國心目中負責、合作而有建設性的成員。美國希望透過交往，在共同利益的議題上進行合作；在利益和矛盾兼有的議題上求取共識、減少分歧；在利益無法調和的議題上防止或減少衝突。美國尤其希望與中共軍方各階層進行交往，促使中共軍事透明化、影響中共的軍事決策。美國的交往政策實暗含中共指責的「軟圍堵」。

第五，美國與亞太國家間開放而公平的經貿關係。美國對亞太國家的輸出已超過美國對外輸出的 60%，與美國的經濟繁榮與安全密切有關。美國對外貿易逆差亦大多在亞太地區。然而，亞太國家的市場不夠開放。美國一方面推動亞太經合會的自由貿易計畫，他方面運用外交談判壓力，迫使亞太貿易伙伴開放市場，進行「公平」貿易。

第六，民主政治的擴展。柯林頓認為經濟成長，加上資訊時代的來臨，已使人們無法抗拒對自由的渴望；而民主政治的擴散是亞太和平、繁榮與安定的最佳保證之一。民主國家不僅會更能滿足人民的需要，亦會成為較佳的鄰居，不會相互攻伐、實施恐怖主義、製造難民潮、販賣毒品、製造非法武器；在貿易及對話中亦是可靠的伙伴。因此，美國支持亞太地區民主改革的浪潮，要求各國尊重人權。

柯林頓政府在亞太地區所採的軍事戰略，美國太平洋部隊總司令拉森

17 Winston Lord, "A New Pacific Community : Ten Goals for American Policy," *Dispatch*, vol. 47, no. 36 (September 6, 1993), pp. 612-614.

(Chafles R.Larson)上將稱之為「合作性交往」(Cooperative Engagement)戰略。¹⁸ 該戰略與前述「塑造—反應—準備」戰略在內涵上頗為類似。根據拉森的說法，「合作性交往」戰略包含三部分。第一，美國軍方在和平時期與亞太國家軍方進行交往，促使它們參加各類軍事計畫，包括與盟國舉行的大型軍事活動、小型的通訊演習、港口訪問、訓練計畫、人員交流等；第二，在危機發生時，美國力求嚇阻侵略並與盟國或友邦合作解決危機。美國會採取迅速而決定性的因應之道，以使敵友雙方瞭解美國是玩真的；第三，如果衝突不可避免，美國準備一戰並求取勝利。如果可能，美國會與友邦聯合行動，但必要時會單獨行動。

1995年2月，美國國防部發表第三份亞太戰略報告。¹⁹ 國防部長裴利(William Perry)於報告中強調說，交往與擴大戰略在亞太地區追求的安全、繁榮與民主三大目標，特別息息相關；而交往的需要亦比其他地區更為明顯。他指出，美國在亞洲的利益二百年來繼續不變，即和平與安全；商業的准入；航行自由；及阻止任何霸權國家或集團的興起。在擴大接觸方面，該報告特別提及中共、俄國和越南。該報告亦強調亞太美軍前置部署的重要性，說明美國將維持10萬名駐軍，比1990年的13萬5,000名駐軍減少25%。

第三節 小布希政府的亞太戰略

小布希總統極為重視亞太的戰略地位及其對美國國家安全利益的影響。除了經濟的理由之外，亞太地區在後冷戰時期逐漸構成美國安全的挑戰，亦是重要考量。國防部長倫斯斐曾表示，美軍必須將軍事戒備的重心放在亞太的朝鮮半島與中國大陸地區，焦點的轉移並不代表美國對歐洲降低興趣，而是亞洲爆發衝突的可能性較高。²⁰ 此一觀點在小布希政府所提出的《四年期國防總檢討報告(QDR)》中得到證實，該報告指出美國的國家利益包括維持東北亞及西太平洋沿岸（包括自日本到澳洲及孟加拉灣的沿線地區）的安全。²¹ 國防部認為

18 Remarks by Admiral Charles R. Larson, “*Cooperative Engagement and Economic Security in the Asia - Pacific Region*,” National Defense University, March 3, 1993.

19 *United States Security Strategy for the East Asia - Pacific Region* (Department of Defense, February, 1995).

20 Robert Burns, “Army Shifting Equipment to Asia,” *The Washington Post*, August 30, 2001, at<<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A20806-2001Aug30.html>>.

21 U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C. :

未來美國雖不會面臨同等實力的全球對手的挑戰，卻可能有區域強權對美國重要利益地區的穩定構成威脅，而西太平洋沿岸尤其是高挑戰性的區域。²² 所謂的亞洲軍事強權在報告中雖未言明，其實指的就是中共與北韓。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」。其重要內容如下：

一、加強與盟邦的合作關係

副國務卿阿米塔吉在 2000 年總統大選時接受媒體訪問表示，共和黨與民主黨的亞洲政策有兩項重大差異。（一）是共和黨以結盟作為外交政策的主軸；（二）是共和黨基本相信日本是美國在亞洲最重要的盟邦，而民主黨則把中共當成最重要的戰略夥伴。²³ 小布希政府重視與盟邦的合作關係反映了共和黨現實主義的外交傳統。基於現實主義的想法，國家的安全有賴於權力平衡的維持，小布希政府欲藉由與盟邦的合作強化整體的力量，以制衡中共可能構成的威脅。小布希政府重視與盟邦合作的第二個主要的理由則是減輕美國的負擔。

美國所欲結合的盟友包括正式盟邦及朋友兩類，前者指的是日本、南韓、澳洲、菲律賓及泰國，後者則包括台灣、新加坡、越南、印尼及印度。在這些盟友當中，小布希政府最重視的是日本，這與日本的經濟、軍事及科技實力有密切關係，也反映了兩國政治理念與制度的接近，以及長期的軍事合作關係。此外，在與澳洲政府舉行年度雙邊安保會談時，美國官員也曾建議美國與日韓澳在安全問題上應建立更密切的非正式關係。²⁴

除了傳統盟友之外，小布希政府也致力開發新的合作關係，其中最引人注意的是與印度關係的改善。美國與印度因後者在 1998 年從事核武試爆遭到柯林頓政府經濟制裁而交惡。小布希總統上台後，雙方關係逐漸改善。小布希的國家安全顧問萊斯主張美國應重視與大國的交往，她曾點名印度是一個值得美國

Department of Defense, 2001), p.2. 其他重要戰略地區包括歐洲，中東及西南亞。

22 U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C. : Department of Defense, 2001), p. 8.

23 董更生譯，（亞洲首要盟邦是日本不是中共），《聯合報》，民國 89 年 11 月 7 日，11 版。

24 黃建育，（美決維持亞太外交戰略勢力，指日澳南韓為主戰略伙伴），《中國時報》，民國 90 年 7 月 31 日，10 版。

注意，有潛力成爲大國的國家。²⁵ 小布希政府亟欲與印度加強關係的另一個重要原因則是印度與中國大陸比鄰而居，具有核武及其他資源，與中共的關係並不和睦，可以作爲制衡中共的籌碼。²⁶ 2001年7月美國參謀首長聯席會議主席薛爾頓訪問新德里，成爲1998年美國貿易制裁以來訪問印度層級最高的官員。美國同時也擬解除對印度的經濟制裁及恢復雙方定期高層軍事會談。²⁷ 另外在東南亞地區，小布希政府也尋求改善與印尼軍方的關係並加強與越南的互動。²⁸

二、與中共維持既制衡又交往的關係

不同於柯林頓政府較爲重視中國大陸的戰略地位，小布希政府傾向於視之爲潛在的對手。小布希在競選總統時就說「中共是個競爭對手，不是一個戰略夥伴。美國不必以惡意對待中國大陸，但也不能對其抱持幻想」。²⁹ 小布希政府之所以視中共爲戰略競爭者，是有感於其實力逐漸強大，在亞太地區威脅到美國的利益。萊斯認爲「中共憎惡美國在亞太地區的角色，這意味著它不是一個維持現狀的國家，而是一個企圖改變亞洲的權力平衡以有利自己的國家。」³⁰ 另一方面則是因爲美國與中共有不同的政治理念及制度。爲了應付中共的軍事擴張及影響力，小布希政府採取聯合中國大陸周遭的美國盟友以對其制衡的政策。但另一方面，小布希政府也與中共保持交往，尤其是在經濟事務方面，所

25 Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, 2000, p. 47.

26 (美尋求聯印抗「中」提升軍事合作)，《中國時報》，民國90年5月27日，10版。

27 Jane Perlez, "U.S. Ready to End Sanctions on India to Build an Alliance," *The New York Times*, August 27, 2001, at<<http://www.nytimes.com/2001/08/27/international/27DIPU.html>>.

28 陳一新，(美國的亞太政策與作爲—布希政府亞太戰略的構想與部署)，論文發表於《亞太情勢與兩岸關係學術研討會》，兩岸交流遠景基金會等主辦，臺北，2001年9月25-26日，頁11；潘勛，(美計畫與印尼軍方修好關係)，《中國時報》，民國90年8月13日，10版。

29 George W. Bush, "A Distinctly American Internationalism," A speech at Simi Valley, California, November 19, 1999, at<[http://www.apcss.org/College/SEC20012/Bush speech- A Distinctly American Internationalism](http://www.apcss.org/College/SEC20012/Bush%20speech-A%20Distinctly%20American%20Internationalism)>.

30 Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, 2000, p. 56.

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，解決雙方歧見，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，正符合美國保守派學者所建議的「圍堵交往」(congame)策略。³¹

三、強化美國在亞太的軍力

除了加強與盟邦合作以建立在亞太地區的制衡力量外，小布希政府也藉由單方面強化美軍在此地區的武力以保護美國利益。國務卿鮑爾上任後表示，美國在亞太地區仍將維持 10 萬駐軍，以維護此地區的安全。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，以防止台海兩岸、朝鮮半島地區爆發衝突，並嚇阻中共的軍事威脅。³² 小布希政府的軍事戰略意圖在國防部所公布的《四年期國防總檢討報告(QDR)》中得到證實。該報告建議美國應增加航母戰鬥群在西太平洋巡弋的時間及在此地區增加 3 至 4 個水面戰鬥群，以及配備導引巡弋飛彈的潛艦。³³ 根據美軍太平洋地區總司令布萊爾(Dennis Blair)在國會的報告，美國將首次在關島派駐潛艦。³⁴ 為因應美國未來在亞太地區作戰的需要，在該國防檢討報告中還建議增加在亞太地區的緊急降落基地、後勤設施以及海島作戰的訓練據點。³⁵

第四節 小結

冷戰結束之後的亞太安全環境，最為特殊的結構性特徵，就是美國在亞太區域的單極主導地位。兩極對抗的國際體系由於蘇聯的瓦解而終止，使得美國

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

32 朱邦賢，〈嚇阻中共美在亞洲續維持強大駐軍〉，《聯合報》，民國 90 年 7 月 26 日，13 版。

33 U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C. : Department of Defense, 2001), p. 27.

34 劉屏，〈法戈五月出任太平洋美軍總司令〉，《中國時報》，民國 91 年 3 月 23 日，12 版。

35 U.S. Department of Defense, op. cit.,

成爲唯一的超強，單極主導國際秩序，其在軍事、經濟、政治、科技等層面均處於相對優勢的地位。因此，美國對於全球各區域的安全與軍事議題，也扮演著舉足輕重的霸權國角色，美國是否持續保持或強化其在各區域安全與軍事承諾，就成爲各區域在冷戰之後能否維持和平與安全的決定性因素。如果美國決定減少或撤出對某區域的軍事承諾，則可能因此產生「權力真空」(power vacuum)，使得區域內各國在安全困境的邏輯之下，將會進行軍事競賽，或甚至核武擴散，因而將可能導致危機會戰爭的出現。

所幸，美國國內雖然對國家安全戰略有許多不同主張，但是美國政府的政策表現出基本戰略設計的一致性，整體架構不致產生巨大更動，持續美國軍事的存在與安全承諾，是美國建構其在全球各區域安全與軍事戰略的主要基石。在亞太區域，在擔任美國國防部助理部長的 Joseph Nye 就在 1995 年指出，美國未來 20 年的亞太安全政策的基礎，就是繼續維持美國在亞太地區的軍事力量，以維護美國利益和亞太安全。³⁶

綜合上述，對於後冷戰時期老布希、柯林頓迄小布希政府時期美國對亞太戰略所進行的調整，吾人可以發現其基本動因乃在於美國在亞太地區利益結構的演變上。從 1991 年，布希政府提出「太平洋共同體」；1993 年柯林頓上任，提出「新太平洋共同體」的構想；1994 年提出「交往與擴大」戰略，正式確定美國在亞太駐軍規模和繼續參與亞太事務的方針。乃至 1997 年 5 月 19 日美國國防部發表《新世紀國家安全戰略》，正式提出強化「塑造(shape)、反應(respond)準備(prepare)」的安全戰略，使美國亞太戰略又進入一個新的領域。至於跨世紀後，2001 年 1 月由小布希(George W Bush)接續執政，小布希政府的亞太戰略作爲，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。

36 Joseph S. Nye, Jr., "Strategy for East Asia and the U.S. - Japan Security Alliance," *Defense Issue*, vol. 10, no. 35, March 29, 1995, pp. 47-51.