

第三章 小布希政府亞太戰略環境與各國因應作為

進入 21 世紀後，美國亞太戰略的基本架構雖然沒有重大的改變，但是也根據區域形勢的變化進行了局部的調整，美國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。美國的亞洲政策最終的目標是希望獲得對亞洲事務的主導權，防止亞洲出現一個有可能對美國的地位和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，小布希政府也藉由單方面強化美軍在此地區的武力，以確保美國在亞太的利益。在亞太地區維持 10 萬駐軍，就是明顯的措舉。根據美國防部 2001 年所公布的《四年期國防總檢報告(QDR)》中，可以發現更多海空軍駐防更接近亞洲大陸地區的主張，目的即在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。

第一節 美國提升主導布局

「九一一」事件後，全球反恐戰爭對亞太安全形勢帶來新的衝擊，區域安全合作領域也隨之出現一些新的動向，不僅美國主導亞太多邊安全機制的力度明顯加強，相關國家的態度也有積極的變化，參與討論的層級提高、範圍擴大，議題內容也多元與務實，亞太多邊安全合作正處於一個重要的轉折時期。

美國架構亞太新平台在新聯盟戰略思想指導下，美國利用「亞太安全共同體」(Security Community)和東協區域論壇兩大機制進一步整合亞太地區各種力量，持續構建以美國為主導的制約性多邊安全機制。

小布希政府的亞太聯盟戰略中，仍係以美日雙邊同盟為核心還是重新組織美、日、澳的「小北約」，或是以東協區域論壇為基礎建立開放性的多邊安全架構，似乎並無固定的目標，而是根據不同的方式，在某時期更符合美國在亞洲的戰略利益作為取捨。

「亞太安全共同體」係由前美軍太平洋司令布萊爾(Dennis Blair)所提出，以軍事合作為基礎，經由維和及海上搜救等多邊軍事演習形式，將亞太所有國家納入「整體安全網」的機制。¹ 東協區域論壇則是亞太地區內唯一官方性質

1 Dennis C. Blair and John T. Hanley, Jr., "From Wheel to Webs : Reconstructing Asia - Pacific

的全區性多邊安全對話管道。有人以為，亞太地區在今後 20 年最有可能構成對美國的挑戰，而且目前已經成為反恐的最前進部署陣地，利用多邊安全模式，可以將美國駐軍和雙邊同盟無法涵蓋的地域或問題皆包括進來，有針對性地透過不同層次、不同範圍、不同性質的安全機制，保持美國在地區所有問題上的參與能力及主導權，確保亞太地區不致出現「權力真空」。換言之，美國建立的亞太多邊安全機制應像一張安全大網，將一些國家聚集在一起，用法律（制度）的力量努力根據行為準則行事。

首先，美國藉反恐行動，加強與亞太國家的軍事合作關係。2002 年初，美國軍方提出「戰區安全合作」（Theater Security Cooperation）的概念，經由擴大與菲、泰、新、馬等東南亞國家在聯合軍事演習、基地使用、武器與人員交流等方面的合作範圍，重新鞏固與加強美國與東協的戰略安全保障關係。在此基礎上，美國將小區域雙邊軍演擴大為多邊軍演，繼 2001 年以「協同挑戰」模式將「金色眼鏡蛇」演習與美菲「肩並肩」演習及美澳「雙重突擊」演習納入同一框架後，2002 年進一步擴大美菲「肩並肩」演習的規模，並加入反恐等內容，邀請澳洲、汶萊、印度、印尼、日本、南韓、馬來西亞、蒙古、新加坡、泰國參加相關演習（美國與亞太各類演習，詳見《亞太綜合安全年報》2001-02 年版），開始具體實施該「網絡化計畫」，構築「亞太安全共同體」。

其次，推動東協區域論壇向制約性多邊安全組織發展。東協區域論壇為美國提供構建東南亞軍事反恐聯盟的既存平台，「九一一」恐怖攻擊事件後，美國對東協區域論壇的態度轉趨積極。在 2002 年亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in the Asia Pacific）上，美國積極斡旋新加坡、印尼、菲律賓等國，提出今後東協區域論壇應由東協和非東協國家共同主持的建議，以及推動在亞太地區建立預警系統進而提升為「區域減少危機中心」的計畫。美國與東協簽署的《合作打擊國際恐怖主義聲明》（ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism），美國提議在馬來西亞設立反恐中心，以及與東協達成的召開「美國—東協高峰會」意向等，使東協與美國「以一種更密切的關係」團結在一起，將東南亞地區的反恐行動事實上納入到由美國主導的框架之中。東協與美國的反恐合作有可能被美國用作向東南亞國家進一步推銷其安全主張的新平台，為建立由美國主導的地區軍事安全機制服務。

Security Arrangements,” *The Washington Quarterly*, vol. 24, no. 1, Winter 2001, pp. 15-18.

自 2002 年下半年起，美國把第二波反恐行動的對象指向伊拉克，指稱其秘密發展大規模毀滅性武器，並庇護恐怖分子，遂對伊拉克展開一連串外交攻勢，包括推動聯合國安理會通過決議，要求伊拉克接受聯合國武檢人員入境檢查，如實向聯合國報告發展大規模毀滅性武器概況，並完全銷毀之。然而，在相關情勢發展過程中，美國之態度日趨強硬，各國對和戰立場出現分歧，在出兵的正當性尚未獲得一致認同之前，美國率爾發動攻擊，當各國質疑美國是否會陷入越戰泥淖之際，美軍卻快速結束戰事。此一結果使得美國和各國軍事實力差距得到驗證，也讓美國擁有更多資源，將其權力投射到國際社會之中，美國展現更多強勢作為，推動國際新秩序之建構，國際格局日趨不對稱，其他大國可制衡美國的空間日益減少。

美國國際權力再度上揚之際，小布希總統透過出訪展開「元首外交」，與俄國總統普丁、中共國家主席胡錦濤、法國總統希拉克等大國領袖在國際場合會晤，洽談朝鮮半島等亞太局勢發展，希望在美國主導下，透過其他具地緣政治影響力國家之配合，建構解決區域安全問題之機制。

此外，美國開始思考進行亞太駐軍結構調整。一方面，美國重申亞太駐軍和軍事同盟之重要性，並將美軍在亞洲的軍力前進部署，向前推到東亞近岸地帶，將關島轉為前進基地之一。然隨著北韓危機的浮現與發展，美軍同時研擬在南韓駐軍的調整，準備與南韓設定時間表，將駐守南北韓邊界之前線美軍，移防至漢江以南，美國另立計畫投資 110 億元美金，建立南韓的軍事新能力，包括飛彈系統升級與強化軍事情報等。再者，美國近期亦積極與澳洲、新加坡協商建立新基地，此皆顯示美國新軍事戰略思維，一方面透過軍事科技發展之配合，重新調整東亞駐軍之型態，針對東亞的近岸前沿，進行不同層次的軍事部署，以因應各種危機與威脅，對周邊國家具有不同的戰略意涵。²

第二節 中共崛起

中國從 1840 年鴉片戰爭以來，經過無數次的內外戰爭，無數次的改革失敗發展無望。直到 1979 年與美國建交，才開始對內「改革開放」，對外「和平發展」，以經濟建設為重心。2000 年之後，中國大陸市場更是吸引了全世界的外

2 唐開太，〈亞太安全與中共對台戰略調整〉，《政策專題研究系列》（台北：中華歐亞基金會，2003 年 10 月），頁 1。

資與外商，形成投資過熱而有宏觀調控「降溫」的措施。2002 年中共的 GDP 突破 10 兆人民幣大關，2003 年超過 11 兆人民幣，2003 年中共的國民所得個人平均超過 1000 美元，貿易額躍居世界第 3 位。³ 2003 年中共共產黨推行「三個代表」思想：第一，代表先進生產力的發展要求；其次，代表先進文化的前進方向；第三，代表最廣大人民的根本利益，於是資本家、民營企業家都可加入共產黨。中共的政經改革，只經過 20 多年而已，就恢復自信。

東亞從 1960 年代到 1990 年代是由日本主導，日本經濟活動擴大到亞太。但是 2000 年代以後，東亞的情勢改觀，變成由中共主導，因為中國大陸市場吸引了全世界的外資與外商，而日本幾乎失去了魅力與主導力。21 世紀的現在，東亞經濟可以說由「日本領導」轉為由「中共領導」。

2004 年 9 月 19 日中共 16 屆 4 中全會，向世界發出了明確的信號：加強中共的執政能力。通過會議，胡錦濤繼任中央軍委主席，再次實現了黨、政、軍的絕對統一，使得中共再次將黨政軍集中起來，走向決策統一。中共 16 屆 4 中全會，以「加強黨的執政能力建設」為主調。胡錦濤全面主政後，「內部改造」將是他執政團隊的首要之務，經濟上堅持宏觀調控，務必在全國貫徹執行，藉以平衡和協調各地的利益關係，避免社會貧富差距過大而危及穩定；政治上推動某些不危及黨根本利益的體制改革，強調「依法治國」；軍事上強調國防建設與經濟建設「協調發展」，調整鄧小平所示國防建設「服從」經濟發展的主調，改組軍委結構，偏向軍事準備，為建立三軍聯合作戰機制跨出前所未有的第一步；在外交和對台問題上，胡錦濤基本承接江澤民的思路，除了拴緊「中」美關係既有相對穩定的大局，同時積極把觸角伸向歐盟，藉突破歐盟對中共武器的禁運，在全球戰略的棋盤上找到一個能與美國制衡的支點。胡錦濤尤其看重與周邊國家的關係，在亞太地區推動一個包括美國在內的多邊安全機制，內容以反恐、防擴散等非傳統性安全議題為主，有別於美國主導下傳統性安全的多邊體制。⁴

中共在外交策略上，是從二國外交轉換為多國外交「敦鄰」、「富鄰」的政策，並且積極主導或融入整個東亞安全體系中，茲敘述如後：

第一，東南亞安全體系。1993 年「東協區域論壇」(ASEAN Regional

3 許介鱗，〈美國東亞政策轉變的可能性〉，《許介鱗論說》，台灣日本綜合研究所，民國 93 年 7 月 16 日，頁 1-3。

4 〈「執政能力」將是胡錦濤掌權後的關鍵考驗〉，《中國時報社論》，民國 93 年 9 月 23 日。

Forum)：1993 年 7 月東協外相會議，決定成立東亞區域的安全協議機關，1996 年中共、俄國、印度加入。在東協 10 國之外，美、日、加、韓、澳、紐、巴布新幾內亞、中、俄、印、歐盟、北韓（2000 年正式加入）共 22 個單位，「東協區域論壇」成為亞太區域內定期交換有關安全資訊與意見的機構。另為確保海上運油航行安全，中共將啓動泛亞鐵路建設，參與泰國克拉地峽運河的開鑿，以海陸聯運的方式，打開西南直達印度洋的兩個海上出口，形成同時向太平洋及印度洋開放的「兩洋戰略」。

2002 年 11 月在柬甫寨金邊召開中共東協首腦會議（China-ASEAN Summit Meeting），簽訂《南海行動宣言》，對南沙群島、西沙群島的南海所有權之爭，放棄行使武力，維持現狀的紳士協定，對該區域的安全保障是一大進步，另外有關 FTA 協定，則到 2010 年完成安全、經濟二方面的協議。

2003 年東協外相會議時，由新加坡提議深化自由貿易協定（FTA），決定在 2020 年實現「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community) 構想。同時，由印尼提議通過「東協安全共同體」(ASEAN Security Community) 構想，成為解決區域紛爭，加強反恐對策的對話機構。

2004 年 11 月 29、30 日為期兩天的第八屆東南亞國家協會高峰會時，中共與東協簽署歷史性貿易協定，包括「中共—東協全國經濟合作框架協議貨物貿易協議」及「中共—東協爭端解決機制協議」，朝在 2010 年前成立世界最大自由貿易區及謀求政治、安全、軍事、運輸和觀光等方面的全面合作；往後五年，中共和東協將進行更深、更廣的合作。這個自由貿易區所涵蓋的人口將近 20 億人，約佔全球人口的四分之一，並使東協在 2020 年前成立歐洲聯盟式的單一市場。

其次，中亞的「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization)。1996 年在上海開會，俄羅斯、中共、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克參加。2001 年 6 月烏茲別克正式加入，名稱改為「上海合作組織」。2003 年 5 月的莫斯科元首會議，《共同宣言》以聯合國中心來處理伊拉克問題合作。

第三，東北亞的「六方會談」(Six-Party Talks)。2003 年 8 月在北京第一回合，2004 年 2 月第二回合，2004 年 6 月第三回合會議。除了美國之外，中共因為是北韓唯一的軍事盟友和主要的經濟資助者，對北韓有強大的影響力，其他的俄羅斯、日本、南韓可以說是會議的附屬物。2004 年 4 月北韓的金正日總書記訪問北京時，胡錦濤主席要北韓放棄核武，金總書記以各國的能源支援為條件答應放棄核武。現在「六方會談」針對北韓的核武問題開會，將來東北亞的

安全問題，也可能以此模式會商。

第四，南亞的安全體系。2003年6月中印兩國簽訂「中印關係原則全面合作宣言」，中印兩國的人口約23億人，佔世界的三分之一以上。除了加強兩國的經濟關係之外，現在中印兩國也進行共同軍事訓練。⁵

第三節 日本擴大「專守防衛」

二次大戰結束之後，麥克阿瑟的盟軍總部爲了徹底瓦解日本軍國主義體制而爲日本訂定一部《非戰憲法》，在這部憲法第9條當中明白宣示：「日本國民衷心謀求基於正義與秩序的國際和平，永遠放棄以國權發動的戰爭、武力威脅與武力行使，作爲解決國際爭端的手段，爲了要達到前項所述的目的，日本將不保持陸海空軍及其他戰爭的力量，也不承認國家擁有交戰權。」換句話說，日本將在這部《非戰憲法》體制之下放棄戰爭、不保持戰力、不承認交戰權以及個別自衛權。在另一方面，日本爲了要納入美國核子傘保護，便與美國簽訂《美日安保條約》，另外爲了要維持一定的自我防衛能力，於是便成立日本自衛隊，而《美日安保條約》與日本「自衛隊」便成爲戰後以來日本安保政策的兩大支柱。⁶

冷戰結束後，日本曾嘗試摸索自己的國際戰略，但在經過1994年的第一次北韓核武危機和1996年的台海危機之後，日本已確定其政策是：強化美日軍事聯盟，以因應東亞地區의各種國際危機。於是，伴隨著《美日安保》體制的「重新定義」，日本先是通過「反恐對策特別措施法案」，再緊接著通過「有事三法」、「支援伊拉克復興特別措施法案」，現在更通過「有事七法」，爲日本防衛體系完成一完整的法源架構，確立其出動自衛隊的法制基礎，逐步加強其在國際事務中扮演的軍事角色。⁷

5 許介鱗，〈在東亞發展中日本減速〉，《許介鱗論說》，台灣日本綜合研究所，民國93年8月12日，頁1-4。

6 阿部照哉，《憲法》（東京：有斐閣，1995年），頁151-152。中村明，《戰後政治憲法九條》（東京：中央經濟新聞社，2001年），頁299-301。

7 所謂「有事三法」包括「對處武力攻擊事態法」、「自衛隊法修正案」及「安保會議設置法」，所謂「有事」是指日本遭到來自外部武力攻擊的事態、事態緊迫以及可以預測將受到武力攻擊的事態，只要有以上任何一種情況發生，日本便可以出動自衛隊進行防衛作戰；同時爲了建立緊急事態機制，日本政府還要提昇首相的權限，讓在緊急事態之下首相能夠越過內閣安

日本參議院 2004 年 6 月 14 日通過了有事（緊急狀況）等 7 項法案。由於日本眾議院已經在 5 月 20 日通過了上述法案，使得這 7 項法案在國會順利獲得通過。根據這些法案，日本政府在緊急狀況下有權直接向國內部署自衛隊，採取必要的軍事行動。這 7 項法案是日本為完善 2003 年 6 月制定的「有事三法」的重要補充，這些法律成立後，意味著日本的戰爭立法徹底完備。這 7 項法案包括《限制外國軍事用品海上運輸法案》、《美軍行動便利法案》、《自衛隊法修正案》、《交通通信管制法》、《國民保護法案》、《處罰違反國際人道法法案》和《俘虜處理法案》等。這些法案規定了日本在遇到武力攻擊或預測將發生武力攻擊時，自衛隊、美軍、各級政府排除外國攻擊和保護本國國民的具體方法。其中《自衛隊法修正案》規定，日本在遭到攻擊之前就可以向美軍提供彈藥；《限制外國軍品海上運輸法案》規定，對有可能向敵對國家運輸武器的第三國船隻進行海上搜查，甚至允許對有關船隻進行射擊；《國民保護法案》中規定，在緊急情況下，地方政府的知事有權向商家和藥店緊急採購食品、藥品，如遭拒絕，知事有權強制徵用；《美軍行動便利法案》規定，自衛隊向美軍提供物品、勞務幫助，首相有權徵用土地房屋供美軍使用，首相有權決定道路、港灣、機場歸自衛隊和美軍優先使用。

值得注意的是，第二次世界大戰結束後，日本制定的《和平憲法》明確禁止向海外派兵，但到了上世紀 90 年代，日本成為世界經濟大國後，就試圖向政治大國和軍事大國發展，頻頻突破《和平憲法》，在向海外派兵問題上不斷鬆綁。2003 年 6 月，日本通過了極具爭議的「有事三法」，認定日本首相在危急時刻可不經過國會同意直接派部隊採取軍事行動。隨後日本決定向伊拉克派遣自衛隊，這也是日本在二戰結束後首次向一個仍處於戰鬥狀態的國家派遣自衛隊。

2003 年 6 月和 2004 年 6 月，日本國會相繼通過了「有事三法」和「有事七法」案，突破了戰後日本《和平憲法》對行使「集體自衛權」的限制，使日本事實上擁有了變相的「集體自衛權」。據此，日本政府自此可以根據自己對事態的預測和判斷，採取先行發動攻擊的自由。並在自認為緊急狀況時，有權直接向國內部署自衛隊，採取必要的軍事行動。「有事三法」和「有事七法」案是相互補充、相互完善法案。這些法律成立後，意味著日本的「有事法制」體系已經基本完備。⁸

全委員會直接下達出動自衛隊的命令。《讀賣新聞》，2003 年 6 月 7 日，1 版。

8 日本憲法第九條規定日本不得有宣戰權利的「非戰條款」，這七項有關連法案通過後，日

日本突破《和平憲法》的步驟：1954 年以「自衛名義」重新組建軍隊。1991 年趁第一次波灣戰爭之機強行突破憲法限制，將日本的掃雷艇開進波斯灣。1996 年推出《日美安保指針》，把行使武力的條件從「遭敵入侵後」提前到「受敵人威脅時。」1997 年新的《日美安保指針》出爐，明確將台灣海峽未來戰事包括在範圍之內。1999 年通過《周邊事態法》，不僅防衛範圍可任意擴大，而且可為美軍提供後勤支援。2003 年 6 月通過「有事三法」，認定首相在危急時刻可不經過國會同意直接派部隊採取軍事行動。2003 年 12 月正式決定向伊拉克派遣自衛隊。2004 年 4 月自民黨憲法調查會確定了憲法第 9 條的修改案，明文規定日本可行使集體自衛權。2004 年 5 月眾議院通過「有事七法」。2004 年 6 月參議院通過「有事七法」。⁹

日本過去在美國所頒布《非戰憲法》的限制之下，亞洲鄰國對其軍國主義復燃的疑慮之下以及「美日安保」體制的保護傘之下，日本對其國家安全政策是採取小心翼翼及比較被動的態度，基本上日本的防衛政策是以美國的東亞政策馬首是瞻，日本只要專心進行經濟立國即可，但是在 90 年冷戰結束之後，外在及內在情勢卻產生相當大的轉變。外在情勢方面，冷戰結束造成蘇聯共黨體制的瓦解，使得美國東亞政策從圍堵蘇聯轉變成防禦中國大陸的軍事威脅，這美國在 1997 年與日本修改《美日安保條約》的《新安保指針》，將威脅來源從過去的遠東地區轉變成為日本周邊事態；其次是在 2001 年「九一一」恐怖攻擊事件之後，美國更進一步要求日本必須負擔起積極的反恐戰爭任務，這讓日本制訂「反恐特別措施法」讓自衛隊能夠在戰爭狀態出兵海外，以支援美國反恐戰爭的後勤任務。內在情勢方面，在三項外來威脅逐漸擴大之下，讓日本從專守防衛政策轉變成採取外向擴張的防衛政策，首先是 1998 年北韓發射大浦洞的飛彈危機，其次是 2002 年的不明船隻出現日本海事件，最後則是北韓綁架日本人的質事件，這三項事件直接讓日本感受到來自北韓的威脅，間接讓日本輿論支持日本政府改變過去消極的安全防衛政策，而改採主動的防衛政策。

2004 年 7 月 6 日，日本防衛廳發表了一年一度的「防衛白皮書」。新的防衛白皮書不僅闡明了日本對當前國際安全形勢的基本看法，也總結了過去一年防衛政策的執行情況。日本將在年底制定新的「防衛計畫大綱」，對其防衛政策

本可在不需修憲的情況下，建立起自我防衛的完整體系。摘自《聯合報》，民國 93 年 6 月 15 日刊載。

9 新華網，《時事資料手冊》，2004 年第 4 期，2004 年 8 月 3 日。

作重大調整，防衛白皮書中已經初現端倪。

首先，飛彈防禦系統將成為日本防衛力量建設重點。新的防衛白皮書明確提出，彈道飛彈擴散和恐怖襲擊是日本當前面臨的兩大威脅。早在 2003 年 12 月，日本政府就正式作出決定，將從 2004 年度開始建立飛彈防禦系統。2004 年 3 月，國會已經批准從國防預算中撥款 1000 億日元，作為開發飛彈防禦系統的部分資金。按照防衛廳分階段建設規劃，首先完成海上自衛隊「神盾」驅逐艦和航空自衛隊飛彈部隊的攔截系統，2007 年完成第一階段目標，2011 年建立整個飛彈防禦系統。屆時，日本將成為亞洲第一個具有全面攔截中程彈道飛彈能力的國家。

其次，擴大「國際活動空間」成為日本自衛隊重要使命。這次白皮書強調指出，隨著冷戰結束和國際爭端區域的擴大，日本自衛隊的任務發生了重大變化。自衛隊必須準備應付眾多的緊急事態，或應美國之邀參加各種國際性活動。實際上，近幾年來，日本一直在朝這一方向努力。眾所周知，日本國內許多民眾反對政府向伊拉克派兵，小泉政府的支持率因此受到很大影響，但政府始終沒有改變初衷。隨著伊拉克主權的移交，派駐伊拉克的日本自衛隊已經名正言順地成為多國部隊的組成部分，在擴大「國際活動空間」上又邁出了重要一步。新的白皮書不僅為向伊拉克派兵進行了辯解，也為日後進一步調整政策做了鋪路。

對日本來說，「專守防衛」戰略已成為歷史名詞。多年來，日本借助「美日軍事同盟」關係，打著參與國際安全事務的旗號，軍事力量得到了迅速發展。按照新的防衛發展規劃，日本提出了陸上自衛隊未來要具有應付核、生、化作戰的能力；海上自衛隊要具有遠海持久作戰能力；航空自衛隊要裝備最先進的彈道飛彈攔截系統。日本自衛隊的作戰範圍已由「本土」擴大到「周邊」，從「周邊」延伸到更遠的地區，使用武力的前提也由過去「遭敵人入侵後」改為「受敵人威脅時」。¹⁰ 這份白皮書表明，日本政府無視《和平憲法》的限制，執意要突破「專守防衛」的國防政策。

第四節 俄羅斯積極融入

1898 年美國國務卿海約翰（John Hay）曾指出：「地中海是過去的大洋，

¹⁰ 《解放軍報》，2004 年 07 月 12 日。

大西洋是目前的大洋，而太平洋則是未來的大洋。」¹¹ 1991年蘇聯解體後，由於經濟危機、北約東擴、美日安保重新定位等內外因素，使得俄羅斯積極的修正過去向西方國家一面倒的政策。解體後的俄羅斯國力雖不再具有超級強國的實力，但俄羅斯巧妙的運用國民的愛國情操，與中共發展合作關係，增大對北韓的平衡外交和軍事影響力，及促進日本防衛交流與信心建立措施等作為，使得俄羅斯在亞太地區的政治和軍事影響力有逐年升溫的趨勢。

蘇聯解體以後，俄羅斯作為一個繼承者，即開始進行對外政策的重估，並計畫建構一套新的亞太政策來因應俄羅斯新的地緣政治位置，以及能為俄羅斯的國家利益服務。俄羅斯的亞太政策，重點在於維護一個安全的環境，使西伯利亞和俄屬遠東地區，得以加速發展。對俄羅斯而言，這些地區的經濟建設，可以提供俄羅斯擴大其對亞洲影響力的物質基礎。為了達成亞太政策的目標，俄羅斯已採取行動，致力強化其與亞洲主要國家的關係，推動亞太安全機制，並且參與地區性的經濟合作。在政策實施過程中，俄羅斯已獲致有限的成果。許多亞洲國家開始把俄羅斯看作一個地區強權。¹²

一、葉爾欽的亞太觀

1991年2月蘇聯解體後，俄羅斯成為獨立主權國家，並取代蘇聯過去的國際地位，葉爾欽繼戈巴契夫之後擔任國家元首。基本上，葉爾欽是沿襲「重建（Perestroika）政策」¹³的亞太觀；但除了延續戈巴契夫的理念外，葉爾欽的亞太觀特點：（一）葉爾欽對《美日安保》體制的看法，不再像以往般的被視為是反俄羅斯的機制，而改稱其為亞太安定的機制。¹⁴亦即，美日不再是俄羅斯外交思維中必須打垮的資產階級敵人，轉而認為《美日安保》體制對亞洲安定環境貢獻良多，甚至表示俄羅斯本身亦想參與該體制；（二）俄羅斯希望在亞太地區共同建立或參與國際經濟體制，葉爾欽在1992年11月訪韓時，即明確表

11 John Hay, ed., *Boundaries in China*, Reaktion Books, 1994, p. 7.

12 趙春山，〈俄羅斯亞太政策與作為〉，《新世紀、新發展、新願景－亞太情勢與兩岸關係》，第一屆兩岸遠景論壇，2001年10月，頁45。

13 「重建政策」是戈巴契夫於1985年3月執政時所提出的主張，該主張意味著蘇聯將放棄以往與資本主義國家對立的意識型態，不再藉此謀求政權的延續和國際地位的提升，來改變其歷來利用「資本主義國家間的矛盾」的外交戰略。

14 《日本經濟新聞》，1992年3月21日。

示想要參與 APEC（亞太經濟合作會議）的強烈意圖；¹⁵（三）葉爾欽一改俄羅斯獨立初期向西方國家一面倒的外交策略，轉變為兼顧東西雙邊均衡的外交路線。

1994 年 2 月的國情諮文中，葉爾欽曾表示：「追求俄羅斯的國家利益並不會損及亞太各國的利益，兩者之間並不存在著矛盾與對立，因此俄羅斯不會放棄目前在亞太地區已建立的機制或利益。」¹⁶ 為支持此一論述，葉爾欽自 1992 年秋起，即先後多次出訪亞洲各主要國家；總之俄羅斯自葉爾欽起已然開始重視亞太地區的均衡發展。

二、普丁的亞太觀

葉爾欽執政期間，雖然俄羅斯極力拉攏美國和其他西方主要國家的友誼，企圖藉美國和西方國家的經援來挽救本國的經濟；但卻事與願違。而普丁就在這時候以提倡俄羅斯愛國主義為號召而當選總統。為了重建強盛、現代化的俄羅斯，普丁不惜以政治和解來交換西方國家的資金和技術，並引進外資以挹注俄羅斯凋敝的經濟。¹⁷

2002 年 7 月 21 日，普丁明確的指出當前俄羅斯的外交任務：（一）對抗恐怖主義的威脅；（二）強化美俄間的互信關係；（三）直接參與歐洲經濟一體化的形成；（四）促進獨立國協(Commonwealth of Independent State, CIS)架構內經濟整合等。¹⁸ 基於上述條件，普丁的亞太政策主要是在軍事和經濟兩方面；軍事上，俄羅斯除了在世界各地尋找夥伴與盟友，更重要的是亞太地區仍存在著軍事對峙狀態，為避免核武危機產生，因此確保區域安全的多邊對話機制（如東北亞六方會談）極為重要。經濟上，日本的經濟穩定成長和美國的駐軍，在穩定亞太局勢某一程度上扮有重要角色，因此普丁認為，積極參與亞太地區國際組織，將可有效改善對亞太各國的關係。¹⁹

15 Alexei G. Arbatov, "Russia's Foreign Policy Alternatives," *Foreign Policy*, vol. 18, no. 2(Fall 1993), pp. 9-14.

16 Andrew Felkay, *Yeltsin's Russia and the West*, Praeger, 2002, p. 258.

17 所謂政治和解意指，自「九一一」事件後俄羅斯在對美國出兵阿富汗時，一反過去干預美國出兵南斯拉夫和波灣戰爭等行動，而給予美國實質上和外交上的支持。

18 朱松柏主編，《新世紀亞太情勢與區域安全》（臺北：海王，民國 92 年 6 月），頁 196。

19 2003 年 5 月 23 日，普丁訪問東北亞南韓三天，然後再轉往東南亞越南訪問；普丁此舉旨

在亞洲地區，中共與俄羅斯在反單極化世界方面，採取的是相同的立場。在普丁總統與中共進行的高層會晤時，他即公開表示，任何違反 1972 年《反彈道飛彈條約》的行動，都將破壞世界的戰略平衡，並會引起莫斯科和北京的強烈反應。普丁同時表示，俄羅斯將盡力維持世界戰略平衡。我們必須強調，如果俄羅斯能在亞太地區扮演一個戰略平衡者的角色，則俄國的對外影響力，將因此大幅提升。俄羅斯把外交注意力，從歐洲轉向一個全方位的格局，自然有其地緣政治和地緣經濟的理由。如果俄羅斯在亞太地區重振雄風，它不僅可以提高國際地位，並且可以平衡美國的全球影響力，改變以美國為首的單極化國際體系。與此同時，俄羅斯的遠東地區和西伯利亞，也可以獲得大力開發的國際有利環境。

其次，朝鮮半島局勢關係俄羅斯的國家安全戰略，俄羅斯的動向十分關鍵。我們知道，北約在歐洲進一步東擴，最大限度地遏制了俄羅斯的地區利益；在巴爾幹也基本上消除了俄羅斯的原有影響；在中東，又因為美國推翻了塔利班和海珊，也封鎖了俄羅斯的南大門；俄羅斯只剩下東方的出海口和遠東的最後一塊勢力範圍，所以決不會簡單地坐視美國如此咄咄逼人，對自己形成三面合圍的軍事態勢。在朝鮮半島事務中，俄羅斯堅持參與「六方會談」，力求保持俄羅斯在東北亞地區的戰略地位，以開展面向東方的亞太外交。²⁰

第五節 南北韓對立依舊

1950 年韓戰爆發，雙方在 1953 年的時候，以《停戰協定》結束戰爭，但是並沒有簽署和平條約，致南北韓的對立已持續了 50 年之久，仍然處於戰爭狀態。雖然在 2000 年 6 月兩韓召開高峰會，但 2002 年 6 月又發生海戰，把雙方關係推向高峰。

南北韓關係在 1990 年代之初，本有解凍跡象。首先雙方在 1991 年 11 月同時以主權國家身分加入聯合國；1992 年底又簽訂了《和解互助與互不侵犯協議》與《非核條約》，根本上改變了雙方尖銳的敵對關係。它們之間偶有邊境摩擦及海域武裝衝突事件，但至少展現了較大的節制。特別是南韓繼續依循 1994 年柯

在增加俄國對亞洲的影響力。

20 游離，（美國稱霸全球的戰略正逐步實現），《學者論壇》，台灣日本綜合研究所，2004 年 2 月 27 日，頁 1-4。

林頓政府時期與北韓簽訂的《核子框架協定》，供應北韓建設核能電廠所需 30 億美元與其他人道救濟幫助北韓纾困。金大中政府全力推動的「陽光政策」亦有了具體的結果。2000 年 6 月 15 日，世所矚目的兩韓元首高峰會議曾為雙方關係帶向新的里程，並發表了《共同宣言》。在南北首腦會談後，雙方又為落實《共同宣言》規定的目標採取了一系列的後續行動，緊接著的友好措施，包括安排雙方離散家人互相訪視及共同組成一支隊伍以同一面旗幟參加 2000 年雪梨奧運會，以及部長級會談討論雙方共同關切的實質問題等，對於緩和朝鮮半島乃至整個東北亞的緊張局勢具有積極意義，為實現朝鮮半島的最終統一邁出了至關重要的一步。惟 2001 年初以來，受到內政動盪的影響，金大中總統對北韓展示善意的「陽光政策」受到反對黨嚴重挑戰。朝鮮半島的前景，正面臨著關鍵時刻。其一，是南韓政黨角力激烈，兩韓關係為重要議題，政府動輒得咎；其二，是北韓的回應冷淡，造成「陽光政策」無以為繼。從南韓的視角來看，金大中挫折感甚大；但從北韓立場而言，金正日必須劍及履及，否則走得過快，來自內部守舊派的壓力更大，更有東西德統一例子做為借鏡，北韓有被南韓「和平轉變」或「和平吸納」的壓力，北韓按兵不動，以致於南北韓的許多協議，迄未獲得進展。²¹

2001 年，小布希就任總統，對美國和北韓的關係進行重新審議，平壤大為不滿，停止和南韓一系列的和解計畫，該等和解計畫是 2000 年北韓領導人金正日和南韓總統金大中在平壤舉行高峰會晤後所開始的一系列友好措施。2002 年 4 月，南韓派遣總統特使林東源前往平壤，雙方恢復接觸。兩國恢復讓冷戰時期南北各一方家人重新團聚的活動，並繼續開闢貫通南北的交通線，持續實施數項旅遊和經濟開發計畫，為經濟捉襟見肘的北韓雪中送炭。2002 年 10 月，形勢再度突變，美國助理國務卿凱利前往平壤會晤北韓官員，他當面向北韓官員顯示北韓秘密濃縮鈾計畫的證據，並指出北韓違反數項國際協定，包括在 1994 年和美國訂立的《核子框架協定》，雙方矛盾迅速激化。美國和盟國宣布，停止向北韓供應燃油。而北韓則採取行動重新開啓被封凍的舊有核設施。²²

2002 年 12 月 19 日南韓盧武鉉當選第 16 任總統，2003 年 2 月 25 日宣誓就

21 李明，〈朝鮮半島重演戰爭邊緣戲碼〉，《海外情勢輯要》，第 1361 期，中國國民黨全球資訊網，2002 年 4 月 10 日。

22 李英明，〈朝鮮半島情勢：圍繞北韓核危機打轉〉，《亞太綜合安全年報 2002-2003》（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2003 年 6 月），頁 209-210。

職。並發表「以走向和平、繁榮、飛躍的時代」為題的就職演說，強調南韓新政府將致力維護朝鮮半島的和平，讓南韓成為區域經濟中心，並為東北亞整體的和平與繁榮而努力，同時他也提出「和平與繁榮政策」取代金大中總統的「陽光政策」，做為日後南北韓交往的準則。並以對話解決、相互信賴協助、以當事者為中心的國際合作、國民參與和超黨派合作等四大原則來落實。對於南韓與美國半世紀來的同盟關係，盧武鉉表示他會珍視這份友誼，但也會追求讓兩國關係更為平等互惠。不過，儘管存在核對峙，南韓繼續在可能的領域與北韓保持接觸，漢城方面維持對平壤有利的經濟合作計畫。

南北韓第 10 次部長級會談於 2003 年 4 月 30 日在平壤舉行，雙方在會談中達成多項協議，雙方同意透過對話和平解決北韓核武問題，繼續促進南北雙方經濟合作以及舉行第 5 次南北經濟合作促進委員會會議和第 11 次部長級會談等。除此之外，雙方並對南北鐵路連接、開城工業園區開工儀式、金剛山旅遊、離散家屬會面等問題達成協議。接著第 11 次部長級會談於 7 月 11 日在漢城舉行，並發表包括六項內容在內的聯合公報，表示將為保持朝鮮半島的和平與安全而共同努力，雙方將積極合作，透過對話和平解決問題，雙方同意在金剛山設立離散家屬定期會面場所，雙方力爭使南北正在進行的經濟合作項目盡早取得成果。

北韓於 2003 年 5 月 12 日宣布廢除 1992 年與南韓簽定的朝鮮半島非核化《共同宣言》，北韓認為「由於美國對朝鮮民主主義人民共和國採行陰險而敵對的政策，維持朝鮮半島非核化的《共同宣言》自即日起作廢。我們瞭解，只要美國不放棄對我國的敵意，維持朝鮮半島非核化就是一場幻想，我們將進一步強化我們強大的軍力」。這是北韓自 2003 年 1 月 10 日宣布退出《禁止核子擴散條約》之後，再一次退出禁止北韓發展核武的最後一項國際協定。

南韓總統盧武鉉於 2003 年 5 月 15 日在華盛頓與美國總統小布希舉行首次高峰會談，並發表共同聲明，嚴厲警告北韓兩國不會容許北韓擁有核武，且建議東北亞地區各國協力促成朝鮮半島的非核化之道，他們也確信北韓研發核武計畫引發的對峙僵局會循和平途徑化解。聯合聲明對何時、如何施壓北韓問題刻意保持模糊，反映出美韓兩國對處理北韓核武問題的做法仍有歧見。²³

2004 年 10 月 14 日，南韓執政的「開放的我們黨」已決定由政府派遣特使赴北韓以及與朝核有關的中、美、日、俄四國，雖說是遍訪各國，但主要目標

23 朱松柏，〈朝鮮半島情勢〉，《國關中心 2003 年國際暨大陸評估報告》，頁 1-4。

是北韓，因為他們不確定美國政治的未來發展，依他們的看法，小布希如果當選連任，對朝核事件必然更為強硬，這使朝鮮半島情勢更為緊張，對兩韓和解只有壞無好處，即使是民主黨當選，也未知其政策會改變到什麼程度，所以此時應是趕快自己動手解決問題的時機。北韓在等待美國的大選結果之前，金正日在朝核問題上不太可能有什麼承諾，但是在兩韓雙邊問題上卻可能作些新安排，而事實上，南韓政府也知道朝核問題上難有進展，他們怕的是因朝核問題的惡化，影響了兩韓之間雙邊關係的發展，所以表面上是解決朝核問題，實則還是為雙邊關係作打算，至少使雙邊關係不因朝核問題而停滯或倒退。²⁴ 2004年11月2日美國總統大選後，小布希總統再度連任，朝鮮半島復呈現緊張局勢。

朝鮮半島的基本形勢仍然處於緊張對峙、互不信任、和戰兩難的局面。美國終止提供北韓燃料油後，北韓立刻驅逐寧邊的聯合國核子檢查人員，宣布退出《禁止核子擴散條約》，北韓的意圖非常明顯即計畫繼續發展核武並晉升核武強權，同時作為與美國談判的籌碼，北韓發展核武問題不僅造成朝鮮半島緊張情勢的升高，而且也成為全球關注的主要焦點。北韓不顧國內的糧食危機和經濟情況的日趨惡化，民生用品嚴重不足的情況下，繼續採取窮兵黷武政策，不僅增加了朝鮮半島軍事衝突的危機，對東亞地區的和平與安全也構成嚴重的威脅。

時至今日，朝鮮半島仍可見到與當初分裂時雷同的氣氛。朝鮮半島上兩個對立的南北政權，至今尚未統一，且時生嫌隙，況且以北韓反覆無常，又無法保證一個確定的未來，而且日本、中共和俄羅斯也不同程度的捲入北韓與美國的爭端當中，使東北亞情勢變得十分複雜。

第六節 小結

雖然，冷戰結束了，但是整個亞太區域並未如冷戰結束之初人類所期待或預期般的安全與穩定；反而因為區域軍力競相擴張，強權不斷介入等因素，造成更不平靜。首先，亞太地區的潛在軍事衝突日益嚴重。由於部分國家對美國1990年代初期撤軍的構想有所恐懼，以及不同立場意識型態的對立仍未結束，加上「中國威脅論」的甚囂塵上、區域領土主權的爭執、各國政局的安定性不一等因素，使得亞太的區域安全問題面臨極大的困難，各國必紛紛進行軍

24 《中國時報》，民國93年10月14日。

備投資，甚至形成軍備競賽情況產生，渠對於區域安全與穩定就埋下了諸多不安穩的變數。北韓 1994 年及 2002 年迄今懸宕未決的兩次核武危機，²⁵ 其不僅造成亞太區域安全上的極度緊張，對於全球安全衝擊也不亞於區域的威脅。

其次，由於北韓從未放棄以武力進犯南韓，加上北韓已有發展核武的能力，不僅讓南韓如坐針氈，更讓亞洲其他各國，甚至連美國都倍感威脅，特別是北韓喜走戰爭邊緣策略，一旦風險評估錯誤或風險控管不當，極易釀成區域甚至全球性的大規模危機與衝突的發生。對美國而言，被其視為「邪惡軸心」國家 (Axis of Evil) 的北韓發展核武將影響區域及全球兩個層面，在區域安全方面，各國會在國家安全的考量下，逐漸引發亞太各國的核武競賽；在全球方面，則將會惡化全球核武擴散的問題，甚而導致牽動全球權力結構的變化，影響世局的安全與穩定。美國將永無寧日，而且無法完全掌控全球核武秩序與中東石油，此等將直接威脅美國全球霸權地位與國家的重大利益。²⁶

東北亞各國現階段，在權力競逐下，均是為其國家利益在鋌而走險，稍有不慎，非但自陷身危，亦將波及他國；故為求區域安全，世界超強的美國應扮演著利害折衝的角色。實質上，俄羅斯為保有冷戰前對東北亞之影響力，目前保持靜觀立場；日本極思再軍備，修改《非戰憲法》，企圖能擺脫中共及北韓之軍事威脅，並藉政經實力，邁向軍事強權；南韓在追求統一的前提下，亟思運用美、日、中共的力量，在不訴諸武力前提下，冀望能迫使北韓坐上談判桌；北韓則積極運用發展核武籌碼，企能提升其為區域強權之地位，公然向美、日、南韓挑戰；中共與台灣的「主權爭議」，致使台海兩岸衝突呈現緊張局勢，在在使得東北亞情勢更加惡化。總之，長期以來東北亞無和平、穩定的安全環境，迫使各國以維持龐大的軍事武力，以求自保；而因軍備擴張之敏感，致使東北亞區域內各國互信不足而緊張，造成東北亞安全環境不利之因果循環。

25 北韓在冷戰時代即使在中共及蘇聯的保護下，仍有建立核武的企圖。金日成在中共成功試爆核彈後，兩次向毛澤東提出協助北韓發展核武的要求，該要求為毛澤東婉拒。而美方情報顯示，北韓在 1979 年左右開始秘密獨立研發核武。而在冷戰後期，面臨俄羅斯勢力自東亞撤出及中共開始向南韓靠攏的情形下，北韓加速進行其核武計畫，因而發生 1994 年的第一次北韓核武危機。即使在《核子框架協定》(Agreed Framework) 簽署後，北韓仍冒著失去經援的危險進行核武計畫的研究，在 2002 年 10 月與美國會談時承認此一事實，而導致目前的第二次北韓核武危機。

26 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》(台北：憬藝，1997 年 2 月)，頁 185-186。