

第五章 小布希政府與東北亞安全

不論是哪個國家，不管是處於任何環境，當你思考自己國家的安全時，首先需考量的要件，就是要認清自己國家周邊的情勢。21世紀初的國際局勢，雖然呈現多邊合作型態，彼此間由獲取經貿的實質利益，來取代對抗與衝突，但目前潛藏於國際的威脅，包括：政治性、經濟性、軍事性等問題，這些均會隨時對國際環境投下不安全變數；而且當前的安全概念，已經超越了單一的軍事或政治範疇，擴及到經濟、能源、環保、科技等層面，縱然目前國際安全環境，仍持續朝著和平與穩定的方面發展，然而因相關問題糾纏難解，以致於世局依舊動盪，使得全球安全前景，仍然充滿了不確定性。尤其2001年9月11日，美國本土遭受恐怖分子攻擊，震驚全世界，恐怖主義的威脅，亦已成為國際安全的新隱憂，對國際安全不但產生巨大衝擊，也影響到各國戰略布局態勢。¹

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等，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。而為因應「具有龐大資源基礎的軍事對手將可能出現在亞洲地區」，美國刻正強化西太平洋及東北亞的反應能力，並研議增加太平洋及印度洋應急基地，與區域盟邦共同維護區域和平。

第一節 美日安保體制

《美日安保條約》是冷戰時期美蘇對抗的產物，但是隨著國際與亞太情勢的改變以及美日兩國關係的發展，《美日安保條約》逐漸轉變成兩國之間關係的重要架構，雖然仍是以軍事安全為核心，但是也擴張到作為雙方經濟、政治、文化和發展議題的結構性支柱。《美日安保條約》雖然被視為美國建構國際和亞太秩序的主要支柱之一，但是不同於美國和西歐國家建立的軍事聯盟，日本和美國缺乏相同的文化背景和種族聯繫，因此，《美日安保條約》的基礎是彼此的國家利益，是各自基於本身國家利益的總體考量，體認締結和維持安全保障條

1 郭宗清，〈特別演講：台海安全與美日安保〉，西太平洋安全保障台、美、日三國國際研討會，2002年8月17日。

約的重要性。

亞洲太平洋的安全保障，主要是靠美國和幾個國家的緊密合作關係來支撐。其中扮演最重要角色的是《美日安保》體制。亞洲太平洋危險性最高的地區之一是台灣，如果發生台灣安全受到威脅的事態，將對整個亞洲太平洋地區的安全帶來重大影響，因此台灣的安全保障問題非常重要。這種台灣的安全，是靠以美國的《台灣關係法》為基礎的美國與台灣間緊密的關係來支撐，而從背後加以支撐的是《美日安保》體制。

過去 50 年來，台海在台灣與《美日安保》體制的維護下，使周邊國家航運受到安全保障，也使得亞太國家在經貿活動上獲得助益。近年美日為因應國際新局勢，將《美日安保》體制，由過去單純的保護日本，修訂發展成協助、維護亞太區域之穩定與安全，甚至在維持國際秩序。雖然《美日安保》體制，表面上是美日之間的權利與義務協議，與台灣毫無法律上的約定，但在「周邊事態法」中，對台海的安定與否，就具有絕對的影響。

2001 年美國小布希總統與日本小泉首相相繼上任。美日雙邊關係也發生了深刻變化，具體表現為「集體自衛權」的行使與「有事法制」的立法上。2001 年 6 月 30 日，日美雙方召開元首會談，發表了共同聲明，真正的目的是想推動兩國「集體自衛權」的實現。2001 年發生的「九一一」事件及 12 月的「不明國籍船隻事件」，以此為口實，日本首相小泉積極推動「有事立法。」由美國全力推動、日本積極回應的日美同盟得到進一步強化。茲就《美日安保》體制之建構及演進敘述如後：

一、1951 年《美日安保條約》

1951 年美日兩國簽署安保條約，是在許多國際與國內因素考量的背景下進行的。就當時的國際政治與區域安全而言，兩極體系浮現、共產集團的侵略（國共內戰與韓戰）使得東亞地區呈現動盪局勢，而且日本在二次大戰之後，因美軍佔領期間所導致的軍事能力薄弱，無法保障日本本土的安全。就日本立場而言，當時日本急需在三個方面取得穩定地位和發展：（一）是重建日本國內經濟；（二）是發展國際政治關係；（三）是確保日本安全。因此，簽署《美日安保條約》，首先，可以維持最低軍事開支，專注國內經濟重建；其次，可以加入戰後美國主導的西方民主陣營，迅速擺脫戰敗國的政治陰影，取得國際政治地位，更可以整合融入美國主導的國際自由經濟架構，發展對外貿易市場；第三，當

然可以因此獲得美國軍事保障，減少外在安全威脅，同時解決因為憲法限制的軍事防衛難題。

1951 年簽訂的《美日安保條約》，從條約的內容而言，其實並未明言駐日美軍有義務保護日本，只是指出駐日美軍的「功能」與「任務」是防衛日本避免外來的軍事攻擊。在 1951 年版的條約內容中還包括了「內部動亂」(internal riots) 的處理，作為穩定日本戰後內部社會與政治秩序的軍事保障，實為結束美軍佔領之後的軍事穩定力量；而這項條款在 1960 年修正條約中，即予以刪除，主因是當然是日本內部秩序早已穩定，不需透過軍事力量提供心理層面的保障，而這項條款含有可能干涉日本內部事務的意涵，影響日本內部主權的獨立性與行使權限，因此，在 1960 年的美日安保條約修正版之中，將內部動亂條款予以刪除。²

二、1960 年美日安保修正條文《美日共同合作和安全條約》

1950 至 1960 年代，為美軍在亞洲處於壓倒性優勢時期，而美國最為關注的是：共產主義在亞洲的蔓延及如何加以圍堵，並以朝鮮半島、台灣海峽及東南亞地區為問題的焦點，為此美國投入韓戰及越戰。此一時代的《美日安保條約》，是為阻止此一地區共產黨的滲透與擴大，要求日本提供有效基地與支援基地，執行對蘇聯圍堵戰略。為因應此一變局，美日安保修正條文，係刪除舊約不平等條款，增加平等軍事同盟及經濟合作的內容，使美日關係邁入新里程。³

1960 年安保條約共有十條，條文中的重點應該是在第五條和第六條，第五條規定有關日本遭受軍事攻擊時的對應方式，而第六條則是有關維護遠東地區的和平與安全問題。第五條是針對日本「有事」時的防衛措施，條文內容指出：「各方認知到任何在日本管轄領域對於各方的軍事攻擊，危害各方的和平與安全，各方會採取行為對抗共同危險。此外，「共同危險」(common danger) 也是一個重要的概念，涵蓋的範圍較為廣泛，例如北大西洋條約 (North Atlantic Treaty) 則指出出現「軍事攻擊」(armed attack) 某一國時，方產生對所有締約國的攻擊(an attack against all)。而所謂軍事攻擊也明訂為軍事設施、政府船艦、

2 楊永明，〈美日安保與亞太安全〉，《政治科學論叢》，第 9 期，民國 87 年 6 月，頁 3-6。

3 趙國材，〈美日安保條約體系下之非作戰軍事行動〉，《東北亞發展的回顧與展望》，民國 91 年 6 月，頁 173-177。

與飛機載具受到攻擊。顯然美日安保條約中對於「共同危險」的定義較為廣泛。這個用意是爲了提供美國東亞軍事戰略與運用彈性，使美國可以以「共同危險」理由自由調動東亞地區雙邊條約下的駐軍相互支援。

至於第六條指出：「爲保障日本安全，以及遠東地區的國際和平與安全，美國得使用其在本國境內的陸、海、空軍設施與基地」。此條文即所謂「遠東條款」的規定，日本政府爲此於 1960 年 2 月 26 日發表有關「遠東的範圍」的「政府統一見解」，而這項官方見解一直是日本政府對於相關問題的統一看法，甚至對於 1997 年新安保指針所指出「日本周邊區域」的解釋也沿用同樣看法。依據該「統一見解」，遠東並非「不是地理學上固定」的概念，而是指出「美日兩國基於條約，共同關心遠東的國際和平與安全的維持」，「一般而言，該區域包括菲律賓以北和日本及其周邊地區，南韓及中華民國所轄區域也包含在內」，並且在之後註解「中華民國所轄區域」就是「台灣區域」。⁴ 而田中副局長對於 1997 年新安保指針「日本周邊」的解釋中，也提及這項官方見解，因此只要日本官方不發表新的政策觀點，1960 年的統一見解現今依然是日本官方解釋，我們也因此可以推論，就一般的用語而言，日本周邊應該也包括台灣區域。⁵

三、1978 年《美日安保指針》

1970 年代，美國在越戰失敗後，其亞洲戰略體系不得不重新考量並作調整。中共在聯合國中取代台灣、美國與中共建交、小笠原群島及琉球歸還日本等，即爲其戰略調整之一環，除了要同盟國分擔其「世界警察」的任務外，尙且打「中共牌」以牽制蘇聯。越戰末期，美、蘇戰力差距日益縮小，美國基於蘇聯勢力的不斷擴張，保衛日本列島爲其存亡關鍵的戰略目標。1977 年，福田糾夫首相與卡特總統會談，雙方一致認爲，在蘇聯不斷擴張的形勢下，兩國要共同合作，美軍要續留駐亞洲承擔防務，要日本配合美國遠東戰略，加強日本防衛力量，強調美、日合作是美國太平洋政策的基石。惟以當時《美日安保條約》不足以保障日本列島的安全，於是有 1978 年《美日安保指針》的簽訂。

1978 年的《美日安保指針》⁶ 是《美日安保》體系建構過程的重要分水嶺。

4（極東）範圍，「政府統一見解」，1960 年 2 月 26 日。

5 江謙介，《日本安全保障》，（東京：講談社，1997 年 10 月），頁 197。

6《美日安保指針》亦有人譯爲或稱爲《美日防衛合作指針》。

在這項指針之中，美國明確承諾其會在區域內「維持核子嚇阻實力，並且會前進部署（forward deployments）戰鬥部隊」。安保指針中並且明確指出，日本自衛隊將會「主要從事日本領土及其附近水域和空域的自衛性活動」，亦即日本遭受攻擊時，首先應以日本自身防衛能力擊退敵人，而如果是外來攻擊規模過大，或是其他如核武因素時，日本將與美國合作對抗侵略。這項說明其實正面確認日本自衛隊的地位與功能，讓日本自衛隊擔負防衛日本本土安全的主要工作，同時也肯定了日本在區域安全上可以此為基礎，扮演較過去更為積極的角色，而美軍則主要負責自衛隊能力之外的「輔助功能區域」（supplement functional areas）的防衛活動。

1978 年《美日安保指針》更進一步指出美日雙方在三個領域進行合作演習、情報交換和共同研究，這三個領域分別是對日本侵略的預防、對日本軍事攻擊的回應、以及面臨遠東地區衝突的共同合作。隨後日本於 80 年代在軍事設施的擴張和強化，一部分原因就是為配合安保指針中所要求的任務與工作。相較於之前的安保條約，1978 年的《美日安保指針》不僅提供了美日兩國進一步防衛性合作措施以面臨冷戰和蘇俄的威脅，更重要的是提供美國在東亞地區的軍事基地和軍事存在的基礎。但不同的是，這項指針不是以條約形式達成協議，故雙方並無法律義務履行指針中的各項承諾，然而對於這項關切國家安全和國家利益甚鉅的安保問題，兩國行政部門以行政協議（administrative agreement）方式達成安保指針，目的自然是在既有的安保條約法律基礎上，採用較有彈性但卻見諸文字的指針協議，做為雙方合作關係的新開端，並且向區域其他國家宣示美日兩國的決心和作為。

四、1997 年《美日安保新指針》

1990 年代，隨著國際局的變遷，冷戰結束，蘇聯瓦解，亞太各國經濟成長，成為新的經濟重心，惟此地區卻無類似「北大西洋公約組織」（North Atlantic Treaty Organization, NATO）般的集體安全保障機構，致各國競相擴充軍備，尤以中共為甚，復以此地區的朝鮮半島、台海以及南沙群島問題等均潛藏危機，故對日本乃至全球戰略，維持亞太地區的和平安定，已成為後冷戰美國亞太安全的焦點課題。美國的新戰略重點，也從對蘇聯作戰轉換為經濟快速發展的亞太地區，而維持亞太區域穩定與勢力均衡的機制就是《美日安保條約》，美、日同盟關係係對確保日本安全及維持亞太地區的安定與和平，在戰後發揮了很大作

用。1992年1月《東京宣言》確立美、日從屬同盟關係轉變為共同對世界承擔責任的全球合作夥伴關係，美國承認日本的大國地位。

1996年4月，日本首相橋本與美國總統柯林頓在東京發表《美日安全保障共同宣言》，將美日安保體系的視野由防衛日本擴大至確保亞太地區的安定與和平，也修改1978年《美日安保指針》，並於1997年9月簽訂了新的《美日安保指針》(The Guideline for U.S.-Japan Defense Cooperation, 1997)，使日本在美日軍事合作關係上，日本扮演更積極之同盟夥伴角色。1999年5月通過，並於8月25日實施《周邊事態安全確保法》，如遇「周邊有事」時，得以確保日本的和平與安全。⁷

新指針的各項要點，美日兩國希望新指針能夠提供作為冷戰後東亞安全環境的新架構與相互合作關係基礎，日本的角色較之過去更加廣泛和平等，但是不變的是日本自衛隊仍然僅可對於日本領域的軍事攻擊進行武力自衛行動，而日本方面是不會參與美國在西太平洋和東亞地區的軍事行動，最多就是提供後勤支援，這也是此次《美日安保新指針》的主要核心。因此，其實1997年《美日安保新指針》的主要戰略意義有三個層面：(一)是確保美國軍事繼續存在於日本與亞太；(二)是日本會在財務上援助美國的亞太軍事存在；(三)是日本會進一步協助美國執行其的亞太安全戰略。首先，所有美國的亞太軍事聯盟關係除了提供簽約國軍事保障之外，更重要的亞太戰略意義是在提供美軍駐紮此區域的基礎，使得美國的軍事存在得以實現，而做為其中最為重要的《美日安保》體系在冷戰之後重新界定防衛指針的意義，就在確認美國軍事持續存在日本與亞太地區；第二，新修正的安保指針雖然僅列出日本將會提供有關後勤、行政與基地方面的協助給予給美軍，但是顯然更重要隱含意義是在戰爭發生時，將可能會依循過去美日在國際安全層面的慣例，亦即日本將會在財務上提供相當的支持與分擔；第三，新指針的修正對於日本本身政策與法律而言，是一項重要突破，相信未來將會遊走於有關憲法、法律與政策的邊緣，有限度但更積極的協助美國的亞太安全政策。⁸

經過1996年《美日安保條約》再宣示，以及1997年《美日安保新指針》確立後，「美日同盟」逐漸有明確的發展方向，不僅規範了日後日本「防衛大綱」

7 趙國材，〈美日安保條約體系下之非作戰軍事行動〉，《東北亞發展的回顧與展望》，民國91年6月，頁173-177。

8 楊永明，〈美日安保與亞太安全〉，《政治科學論叢》，第9期，民國87年6月，頁7-11。

的細節，在 2001 年小布希當選總統後，更在小泉與小布希雙方政府的合作下，利用「反恐」所提供有利的社會環境，透過系統性的修改相關日本防衛法規，加速了日本邁向「普通國家」的進展。今天的日本不僅對於「美日同盟」能更有效回應，同時也更有意願在亞洲扮演更大的政治角色。但根據《美日安保條約》，日本受到外來攻擊時，美國應以軍事支援，但卻沒有說美國受到攻擊時，日本該如何。因為日本憲法第九條載明日本不以武力解決問題，又不能參加集體防衛，自然不能在國土以外用兵。這樣，日本便不能在軍事上予美國支持。冷戰期間無所謂，近年來美國需要日本在國外幫它當打手，但卻受限於第九條而不能。可見美日軍事合作如果不透過修憲是難以辦到，而修成什麼樣也大有關係。事實上，日本各黨派除了日共、社民、公明黨外，目前都已主張修憲。此事已勢在必行，但是怎樣修，卻仍有歧見。⁹

第二節 美韓聯合防衛體制

美國在南韓駐軍是一個由來已久的問題。1945 年日本戰敗後，美國和蘇聯達成協定，決定以「三八」線為界，分別向朝鮮半島南北方派遣駐軍，以接管和處理日軍投降事宜。受降任務結束後，蘇軍於 1948 年 12 月從北方全部撤走，但美軍卻拖延到第 2 年 6 月才遲遲撤出，並留下約 500 名軍事顧問。

1950 年朝鮮戰爭爆發後，美軍以聯合國軍名義重返朝鮮半島。朝鮮戰爭結束後，1953 年 7 月 27 日，北韓、中共和以美國為代表的「聯合國軍」方面簽訂了《朝鮮停戰協定》，協定的本身並無和平的條款，只是建立了橫跨朝鮮半島的非武裝區。另美國為使其在南韓駐軍合法化，1953 年 10 月與南韓在華盛頓簽署了《美韓共同防禦條約》。從此，美軍便堂而皇之地常駐朝鮮半島南部，並主導著南韓的國防事務。1978 年 11 月，美國與南韓在漢城成立聯合司令部，司令由駐韓美軍指揮官擔任。¹⁰

南韓和美國過從甚密，美國對南韓有軍事與經濟上的援助，參與朝鮮半島的事務。美國除了維護其在東亞的利益外，還在 1966 年與南韓簽署《駐軍地位協定》，旨在規範駐韓美軍的法律地位，美軍可駐軍在南韓，作為防範北韓入侵的政治夥伴，駐韓美軍甚至被歷史學家稱為朝鮮半島均勢的主要因素，北韓與

9 《中國時報》，93 年 8 月 1 日。

10 中國新聞網，2003 年 7 月 22 日。<http://www.chinanews.com.cn/n/2003-07-22/26/326715.html>

南韓的談判中，也屢屢要求美軍的撤離。即使在 1991 年與 2001 年兩度修訂《駐軍地位協定》，凡是涉嫌謀殺、強暴、縱火、毒品交易等重罪者，改由南韓收押，但美軍值勤時所犯的罪行，美軍仍握有司法管轄權。美國在對南韓政策中，最困擾的也是駐軍問題，「美韓聯合防衛」體制確有繼續存在必要，除非在北韓改變對南韓的政策，或是南韓已能獨自防禦時，美軍才能夠撤離，但是美軍的犯罪事件，常成為南韓民眾反美情緒的誘因，復加上北韓又常利用美軍在南韓的駐屯及犯罪，大肆對南韓誹謗及煽動，而美軍的長期駐屯，可能影響南韓在確保國防自立時間上的延遲。¹¹

南北韓雙方的長期緊張對峙是美國在南韓駐軍的主要藉口。近年來，隨著朝鮮半島緊張局勢的逐漸緩和，美國在東北亞地區軍事存在的基礎開始動搖。此外，駐韓美軍在韓境內製造噪音、污染環境及不良行為也引起當地民眾和政府日益強烈的反對。質疑美國在韓駐軍的必要性的傾向日益凸顯。¹²

為了適應新的國際形勢，美國政府近年來一直著手調整全球軍事戰略，並將駐韓美軍作為其調整戰略的重點之一。2003 年初開始，美國和南韓已就「未來韓美同盟政策構想」問題進行了多次磋商。目前，駐韓美軍的總兵力達 37,000 多人，其中陸軍 28,300 人，空軍、海軍和海軍陸戰隊近萬人。在駐韓美軍中，美國陸軍第八軍是主力部隊，該軍裝備精良，擁有 140 輛 M1A1 艾布拉姆斯坦克，170 輛佈雷德利戰車，70 架 AH-64 型阿帕奇直升機，並配備了「愛國者」和其他型號的飛彈。美國駐韓空軍擁有 70 架 F-16 戰鬥機，20 架 A-10 反坦克攻擊機，以及 U-2 和其他型號的偵察機。

美國國防部 2004 年 7 月 23 日在一份聲明中宣布，目前駐漢城所有美軍將於 2008 年 12 月前撤出漢城龍山基地，移往漢城以南 80 公里的平澤。美國國防部在聲明中說，美國及南韓官員在華盛頓達成協議，將駐漢城近 8,000 名美軍重新部署在平澤的新軍事設施內。聲明中說：「漢城美軍將在 2008 年 12 月之前完成調防。」屆時，南韓將分攤支應 30 億至 40 億美元經費。美國及南韓官員在第十回合談判中同時確認另一項計畫的修正案，將部署在漢城北方的美軍第二步兵師調往平澤地區。目前第二步兵師 14,000 多名官兵駐守在南北韓間的非軍事區。聲明並說：「雙方領袖將決定第二步兵師調動時機」。聲明中還指出，

11 劉怡君，〈南韓反美風波〉，《古今評論》，2002 年 12 月 12 日。國立台灣大學歷史科中學教師進修網 <http://www.education.ntu.edu.tw/school/history/news/WEEK20021212.HTM>

12 中國新聞網，2004 年 2 月 8 日。<http://www.china.org.cn/chinese/junshi/581423.htm>

這項決定將考慮到「朝鮮半島及東北亞的政治、經濟及安全情勢」。美軍自 1945 年以來即駐在漢城市中心附近的龍山基地，1950 年到 1953 年韓戰期間，龍山基地曾大幅擴充。在民族意識高漲的南韓，該基地一直是美軍駐留的象徵，且是許多反美示威的目標。¹³

美國和南韓 2004 年 10 月 6 日發表聯合聲明說，美國將會在 2004 年到 2008 年之前分三個階段從南韓撤出三分之一軍隊，即 12,500 人。這一期限將比原撤軍計畫延長 3 年。聲明說，應南韓要求，美國和南韓在 2004 年 8 月「就延長調換軍隊時間的必要性交換了共同觀點」，並達成最終協定。美國將在未來的 4 年內，分三批撤離駐韓美軍。第一批撤離的是美軍第二步兵師第二旅的 5,000 名官兵。他們將在 2004 年底全部從南韓撤離，這其中包括已經到達伊拉克執行新任務的 3,600 名官兵。另外 7,500 名軍人將分成兩批，在 2005 至 2006 年以及 2007 至 2008 年分兩階段撤離南韓。第一批為 5,000 人，第二批為 2,500 人，後者主要由後勤保修部隊士兵組成，他們將直接返回美國本土。聲明說，撤軍之後，美國還將在南韓保留兩個多管火箭裝置部隊、阿帕奇直升機分隊和其他一些重武器裝備。美軍還將對阿帕奇攻擊直升機升級換代，以加強本地區作戰火力。這一計畫宣布後，南韓方面對自身安全能力表示擔心。在最近幾週中，美國和南韓進行了數次高級別軍事會談，試圖解決雙方在美國撤軍計畫中的分歧，但最終都無功而返。6 日發表的延遲裁軍的聯合聲明將為 10 月 22 日雙方國防部長在雙邊會晤期間完成裁軍計畫鋪平道路。南韓方面對此表示滿意，南韓政府談判代表、國防部政策室長（注：副部級或部長助理級）安光燦 6 日在漢城舉行的新聞發表會上說：「美國已接受我們請求重新考慮我們的安全形勢。」美國國防部說，美國之所以將撤軍時間延長，是因為考慮到南韓的戰爭嚇阻能力日益減少，而且擔心美軍撤離後在這一地區會形成安全真空。美國國防部在 6 日早些時候發表的聲明中說：「通過（雙方）磋商，美國已經明確，它將對南韓國防、對這一地區的安全和穩定、對鞏固美韓聯盟盡責」。「未來的美韓聯盟將是一個強大的聯盟，它將能適應變化，並對南韓民眾的要求做出響應。」美軍駐南韓司令拉波特上將曾說，減少駐韓美軍三分之一的兵力，絕對不會影響南韓安全，今後 3 年美軍將在南韓投下 110 億美金加強武力。¹⁴

1953 年《朝鮮停戰協定》簽署已逾半個世紀，駐南韓美軍 2004 年 11 月 2

13 《聯合報》，民國 93 年 7 月 25 日。

14 《重慶晨報》，2004 年 10 月 7 日。http://www.cqcb.com/ics22/big5/first/node_1.htm

日正式將朝鮮半島軍事分界線上的冷戰象徵—板門店共同警備區(J S A, Joint Security Area)的維安任務,移交予南韓軍隊,這是駐南韓美軍重新部署計畫的一環。駐南韓美軍當局指出,根據南韓與美國間達成的「履行轉換軍事任務計畫」協議,駐南韓板門店停戰村共同警備區的180多名美軍警備兵力,已分批撤離現場,並將警備任務完全移交給了南韓軍隊。除了板門店共同警備區的維安任務之外,過去50年一直由美軍管轄的非軍事區(DMZ)內「歐蓄崗哨」鄰近地區搜索、偵查任務,也一併移交予南韓軍隊。而將朝鮮半島分割為南北韓、長達155英里的軍事分界線(MDL)在南韓這一側的警備任務,也將由南韓軍隊完全負責。駐南韓美軍當局透露,考慮到板門店共同警備是南北韓軍隊第一線對峙地區,駐南韓美軍J S A警備中隊隊長等40多名美軍,將在管理J S A的聯合國軍司令部「波內法斯營區」留守3至4年,以負責南韓軍隊和美軍間的聯絡任務。據悉,這批留守板門店南方兩公里的聯合國軍司令部「波內法斯營區」內值勤的美軍J S A警備兵力,也將在駐南韓美軍第二師於2008年移防至漢江以南之前撤離該地區。1953年7月27日在板門店簽署的《朝鮮停戰協定》,是由代表聯合國軍隊的美軍將官和代表共軍的朝鮮人民軍與中共志願軍將官簽署,南韓軍方代表並未參加簽字,因此駐南韓美軍一直以「當事人」立場,主導韓戰軍事停戰委員會、與北韓軍方共同致力紓緩朝鮮半島緊張情勢的板門店軍事停戰委員會,並且挑起南韓第一道防線任務。隨著駐韓美軍撤出板門店共同警備地區,負責板門店警備區警備任務的南韓軍隊和美軍的比例,由原先的60%比40%,急遽轉變為93%比7%,在數量上,南韓軍隊已佔主導地位。¹⁵

隨著盧武鉉當選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。也正因為「美韓同盟」不確定,造成美國在北韓核武危機上失去主控權,以及由中共主導北韓核武議題的領導地位。目前的「美韓同盟」仍十分低迷。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

15 《中國時報》,民國93年11月2日。

<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110504+112004110200092,00.html>

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。這樣的氣氛形成社會高度的反美情緒，這可由 2004 年 1 月所發布的一份南韓民調，發現認為美國是南韓威脅的人，比認為北韓是威脅的人要多的例子可見一斑。

除了南韓社會氣氛的變化外，美國本身對於「美韓同盟」也頗有微詞。在 2004 年初一項有關朝鮮半島安全的二軌會議中，¹⁶ 就有駐韓美軍的高階軍官表示，由於南韓社會對於美軍的敵意，在內部調查中發現，高達 90% 以上的美軍希望外放時不要被派到南韓服役，美軍的韓人眷屬與子女在南韓也屢屢受到差別待遇。更由於對北韓是否構成威脅的關鍵認知出現重大差異，支持「美韓同盟」的根本理由已經不存在了。要使「美韓同盟」回到過去的關係幾乎是不可能的事。¹⁷

第三節 南韓陽光政策

北韓威脅論可說是 1990 年代東北亞地區最熱鬧的一個議題，美國、日本、中共、俄羅斯、南韓與其他國家與國際組織，對此議題有相當多的討論，也針對此議題設計相當多外交手段，其目的就是希望降低朝鮮半島發生大規模毀滅性軍事衝突的可能性。以美國為首的西方國家，先是以圍堵的外交與軍事手段，再以經濟與援助的交往方式，一步一步讓北韓融入國際秩序與規範，來追求該地區的穩定與和平。¹⁸

美國對朝鮮半島政策的調整在於 1999 年提出的《培利報告》，《培利報告》雖然呼籲柯林頓政府放棄所謂的圍堵政策，逐漸提供北韓必要的經濟援助，但是培利報告書中也主張，若是北韓開發核武與其他具有大規模毀滅力量的飛彈

16 美國提議美中台間建立一個「一軌半」的管道。一般來說，「第一軌道」接觸，是指正式的官方接觸或對話；而「第二軌道」，則指在「第一軌道」接觸有所不便、或反而造成彼此困擾時，改派一些不具官方身份人士，代為攜帶官方的意見與態度，與和對方交換意見。通常擔任第二軌道任務的人士，是與政府關係密切的學者或退休的政府官員。「一軌半」顧名思義介於一軌和二軌之間，指的是雖具有官方色彩，但政治敏感度低，接觸時不會太有顧忌的接觸層級。摘自：（新聞辭典），《聯合報》，民國 93 年 6 月 5 日。

17 賴怡忠，〈美韓同盟難續舊夢〉，《中國時報》，民國 93 年 3 月 15 日，A15 版。

18 楊鈞池，〈諾貝爾和平獎金大中陽光政策膺桂冠〉，《國政評論》，財團法人國家政策研究基金會，內政(評)字第 018 號，民國 89 年 10 月 16 日，頁 1。

與化武，美國還是要制裁北韓。換句話說，美國一直以軍事力量作後盾，對北韓採取強硬的態度與外交政策，但是美國也準備考慮對北韓提供較具有善意的經濟與貿易援助。此時，金大中總統提出「陽光政策」的柔性手段，正好可以為美國在朝鮮半島的布局預作鋪路。金大中總統在獲得美國的默許後，就積極尋求與北韓的和解友好氣氛，例如在國際場合提出兩韓元首高峰會議、讓韓戰離散家庭有團聚的機會、開放南韓企業到北韓進行觀光業、再三保證不會孤立北韓等主張，終於在 2000 年獲得北韓正面的回應，朝鮮半島局勢也有了突破性發展。金大中總統的成就不僅於兩韓元首高峰會議的舉行與離散家庭的團聚，更重要的是，美國與日本在兩韓元首高峰會議後，也逐漸加溫與北韓的友好關係。

2000 年 6 月 13 日南北韓雙方領導人在平壤實現了歷史性會談，並發表了《共同宣言》。¹⁹ 在南北韓領導人會談後，雙方又為落實《共同宣言》規定的目標採取了一系列的實施步驟。南北韓領導人會談及其後續行動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

19 《南北韓共同宣言全文》：遵照全民族和平統一祖國的意願，大韓民國金大中總統與朝鮮民主主義人民共和國金正日國防委員長於 2000 年 6 月 13 日至 6 月 15 日在平壤進行了歷史性的會面，並舉行了元首會談。南北元首都認為分以後的首次重逢和會談在增進相互了解，發展南北關係，實現和平統一方面有著重大意義，並共同宣言如下：

- 一、南北雙方決定統一問題由他的主人－我們民族互相幫忙自主解決。
- 二、南北雙方認為，就北韓提出的初級階段聯邦案，與南韓提出的國家統一聯合提案的共同點，今後將以此作為統一方向。
- 三、南北韓雙方決定，今年 8 月 15 日左右南北互派離散家屬、家族訪問團，並儘快解決南韓政治良心犯問題。
- 四、南北雙方決定通過經濟合作均衡發展民族經濟，擴大雙方在社會、文化、體育、保健和環境等領域的合作與交流，並增加互信。
- 五、南北雙方決定，為了使以上協議事項儘快付諸實現，將儘快召開雙方當局之間的對話。金大中總統鄭重邀請金正日國防委員長訪問漢城，金正日國防委員長決定在將來適當的時候訪問漢城。

2000 年 6 月 15 日

大韓民國總統

金大中

朝鮮民主主義人民共和國國防委員長金正日

摘自：國防部史政編譯室譯，《2001 東亞戰略概觀》(East Asian Strategic Review 2001) (台北：國防部史政編譯局，民國 90 年 10 月)，頁 29-30。

出了至關重要的一步。

一、兩韓高峰會的背景

1991年，隨著前蘇聯的解體，全球範圍內的冷戰宣告結束。在亞太地區，和平與發展成爲區域內的主要潮流。冷戰時期的一些棘手問題相繼解決。但是，朝鮮半島卻是一個例外。在90年代的大多數年代裏，朝鮮半島南北雙方仍處於政治上對立、軍事上對峙的狀態，期間陸續發生了北韓的核武器問題、潛艇事件、海上武裝衝突和北韓發射導彈等事件，其中尤以核武器問題延續的時間最長、導致北韓與南韓和美國對峙的程度最甚。

朝鮮半島的緊張局勢，不僅使半島有可能成爲一場大規模戰爭的爆發地，而且使整個東北亞地區的和平與穩定受到直接影響。90年代後期，朝鮮半島出現的沒有一個和平機制的缺陷使大國都十分不安。在這種狀態下，朝鮮半島一旦發生突發事件，由於缺乏對話和調停的渠道，局面很可能失控而釀成一場後果難以估量的戰爭。爲此，在美國的主導下，南北韓和美國、中共於1997年12月在日內瓦召開了首次「四邊會談」，其最終的目的是重建朝鮮半島和平機制。與朝鮮半島有關的大國儘管在朝鮮半島問題上都有各自不同的立場和政策，但是它們都不願意看到朝鮮半島發生動亂或戰爭。

朝鮮半島南北雙方長期的對立和對峙，消耗了雙方大量的財力，牽制了雙方領導人的主要精力和注意力，並使統一的希望變得非常渺茫。這是任何明智的有責任心的領導人所不願看到的。事實上，南北雙方曾多次爲改變這種局面而作出努力。1972年，南北雙方經多次秘密接觸，於7月4日發表了《南北聯合聲明》，宣布朝鮮半島統一的三原則：即「自主、和平統一、民族大團結」。1990年9月至1992年5月，雙方在平壤和漢城輪流舉行了7次總理級會談，並簽署了《關於南北和解、互不侵犯和合作交流協定書》和《朝鮮半島無核化聯合聲明》兩個具有歷史意義的聲明。後來由於美國稱發現北韓在秘密開發核武器，此後事態不斷擴大，南北雙方的努力又一次遭到擱淺。1994年6月，金日成主席在與來訪的美國前總統卡特會談後宣布，金主席和南韓總統金泳三將於當年7月25日舉行會晤。不幸的是，金日成主席在會晤前17天與世長辭。由於金泳三拒絕對金日成的逝世表示哀悼，北韓對此反應強烈，斷言金泳三已不可能成爲對話一方。

1998年2月25日金大中就任南韓總統後不久即推出「陽光政策」。2000

年3月，金大中總統訪問歐洲期間，發表了著名的《柏林宣言》，除了主張加強南北經濟合作外，他鄭重提議舉行南北元首會談。金大中的提議很快獲得北韓積極的回響，北韓提出雙方先舉行特使談判。在一連串成功的接觸和協調後，雙方於4月8日簽署了舉行南北韓元首會談的協定。

二、兩韓高峰會的意義

南北韓最高領導人會談的舉行在朝鮮半島分裂的55年歷史中是第一次，可以說是朝鮮民族結束分裂、走向統一的精神的象徵，會談達成的《共同宣言》是對今後如何處理南北關係的最具指導性和最有約束力的文件。這次會談的成功舉行和《共同宣言》簽署具有極為重大的歷史意義。

第一，確定了南北雙方自主解決朝鮮半島問題的原則。朝鮮半島問題雖然帶有國際性質，但本質上是朝鮮民族解決其內部矛盾與紛爭、結束分裂、走向統一的問題。《共同宣言》指出，「南北雙方決定，國家統一問題由其主人—即我們民族齊心協力自主解決。」這明確規定了解決朝鮮半島的重大問題，特別是統一問題必須在沒有外來勢力干涉的情況下，由北韓和南韓通過對話和協調以和平的手段逐步解決。

第二，向實現民族統一的目標邁出了一大步。實現民族統一是南北雙方7千萬人民的共同心願和意志。金日成主席生前曾多次提出聯邦制方案，北韓方面一直堅持這一方案不可動搖。在南韓方面，也有人提出過包括邦聯制在內的不少方案和設想，對於實現祖國統一的可行性方案。南北雙方過去一直莫衷一是，因此往往使人感到統一問題十分遙遠。而《共同宣言》認為，「由南韓提出的邦聯制方案和由北韓提出的低級階段的聯邦制方案具有共同性，並決定今後應該沿著這一方向去促進統一」。《共同宣言》的這一表述，為未來朝鮮半島的統一框架確定了思路，為制定最終能為雙方所接受的方案打開了空間，反映了雙方為實現統一大業而表現出來的靈活性和互忍互讓精神，從而為最終實現民族統一奠定了良好的基礎。

第三，為消除半島緊張局勢，實現和平共處創造了條件。在朝鮮戰爭結束後的50多年中，南北雙方基本上處於隔絕的狀態，人員和資訊無法正常交流，加上針對性的攻擊性宣傳，使雙方都無法對對方的意圖、行動作客觀的、正確的判斷，因而只能從政治、軍事、治安等各個方面緊張地對對方進行防範和戒

備。²⁰在這次會談中，南北雙方最高領導人在友好的氣氛中誠懇、坦率地就各

20 南北韓關係演變

1910 年日本兼併朝鮮

1945 年二次世界大戰日本結束殖民統治之後，朝鮮半島被劃分為共產主義制度的北韓及由美國支持的南韓。

1948 年（8 月 15 日）

南韓宣布獨立，李承晚當選總統；同年 9 月北韓宣布建國，領袖為金日成。

1950 年（6 月 25 日）

北韓在蘇聯的支持下進攻南韓，韓戰爆發，美國領導的聯合國部隊協助南韓，中共則同時發起抗美援朝運動。

1953 年（7 月 27 日）

南北韓達成停火協定，沿停火線設立非軍事區。據統計共有 153 萬人死於韓戰期間。

1961 年南韓軍事政變，朴正熙上台，展開 18 年強人統治。

1972 年（7 月 4 日）

兩韓發布公報，同意以和平方式統一朝鮮半島。

1990 年（9 月 4 日）

兩韓總理首度舉行會談。

1991 年（9 月 18 日）

兩韓加入聯合國

1994 年（6 月）

美國前總統卡特訪問北韓，當時的北韓領袖金日成提議與當時的南韓總統金泳三舉行高峰會議。

（7 月 8 日）

統治北韓達 46 年的金日成心臟病發過世。其權力遂轉移至其子金正日手中。

1996 年（4 月）

華府及漢城提議，與平壤及北京就朝鮮半島問題舉行「四邊會談」。

1997 年

金正日膺任北韓勞動黨總書記。同年 5 月，兩韓紅十字會代表在北京舉行會談，商討人道支援北韓事宜。

1998 年（2 月 25 日）

前異議人士金大中當選南韓總統，並在就職典禮演說中提議舉行南北韓高峰會議，但未獲北韓回應；金正日獲推選為北韓最高權力機關「國防委員會」委員長。

1999 年（4 月 18 日）

南北韓在北京舉行的 4 年來首度高階層會談，因北韓拒絕就兩韓離散家庭的團圓問題進行討論而未獲結果。

種問題交換了看法，金大中總統在平壤受到隆重接待的場面，透過電視報紙等媒體的廣泛報導，南韓廣大民衆第一次看到了現實中的金正日委員長，對他所表現的能力、修養、學識留下良好的印象，從而起到了雙方消除隔閡、增進瞭解的作用。良好的氣氛加上《共同宣言》中承諾的一系列人員以及經濟、社會、文化、體育等領域的交流與合作，大大消除南北雙方之間長期的互不信任和緊張對立的狀態，從而開闢朝鮮半島長期的和平與穩定的局面。

第四，大力推動南北雙方在各個領域的交流與合作。南北之間的交流與合作，近年來雖然在經濟等少數領域在民間層面上逐步開展起來，但這種交流與合作的規模和總量還相當小，遠遠低於人們的期望。特別是離散家屬的團聚問題一直未能解決，使當事人極其失望。由於戰爭而失散親人的人在韓國多達 676 萬，其中相當一部分年事已高，如果不能在短期內與親人相聚，就注定要抱憾終生。在解決離散家屬的問題上，最高領導人在會談中決定，相互考慮對方的立場，分階段地實現離散家屬的團聚，在確認生死、住址、自願重逢等步驟後，最終實現所有離散家屬的夙願。雙方承諾，首先在當年「八一五」55 周年之際，相互交換離散家屬訪問團，並從人道主義的立場出發。除此之外，最高領導人還決定：重修京義線鐵路和臨津江防洪工程；雙方就經濟合作領域內有關財務、投資保障、防止雙重課稅和糾紛調解程序等進行協調，以期「通過經濟合作均衡地發展民族經濟」；雙方還決定加強社會、文化、體育、衛生、環保等各個領域的合作與交流，以增進相互的信任。

三、對亞太地區和平與穩定的貢獻

兩韓高峰會不僅為東北亞帶來一線和平曙光，亦對亞太區域和平穩定與經

(6 月)

兩韓在北京舉行副部長級會談，討論如何以肥料援助北韓問題。這項會談最後不了了之，部份原因是雙方海軍一週前於黃海發生海戰。

2000 年 (3 月 10 日)

南韓總統金大中在柏林表示，南韓準備協助北韓重建其殘破經濟。

(3 月 17 日)

兩韓就舉行高峰會議問題在中國大陸進行秘密會談。

(4 月 10 日) 兩韓同時宣布於 2000 年 6 月 12 日至 14 日舉行歷來首次領袖高峰會。

摘自：(南北韓關係演變)，《自由時報》，民國 93 年 5 月 19 日。

濟發展，提供有利的環境。

（一）兩韓最高領導人會談及一系列後續行動，大大上消除了長期籠罩在朝鮮半島上空的武裝衝突乃至戰爭的陰雲。冷戰之後，朝鮮半島原先由社會主義國家支援北韓、西方國家支援南韓的格局雖然已不復存在，但是，由於朝鮮半島所處的與中、日、俄三大國相鄰的地理位置，美國在南韓駐軍等因素，半島所發生的任何重大變故都會在東北亞乃至整個亞太地區激起連鎖反應，從而嚴重影響該地區的和平與穩定，朝鮮半島一旦爆發大規模的武裝衝突甚至戰爭，環繞著戰爭的責任問題，大國的軍事捲入邊界與領土問題以及難民問題、環境問題等等都將接踵而來，使有關國家和國際社會不得安寧。

（二）北韓改革開放和融入國際社會的步伐將大大加快。以前北韓一直擔心南韓和國際上的敵對勢力會利用它的經濟改革和對外開放進行滲透、顛覆、破壞活動，最後達到顛覆北韓政府的目的。現在，它的這種擔心勢必減弱，一個負責任的、有自信的北韓積極地參與國際事務，無疑將有助於本地區和廣泛的全球性重大問題的解決。

（三）給東北亞地區的經濟合作增添了活力。在過去的二、三十年中，東北亞地區是全球經濟中發展速度最快、經濟運行質量最好的地區之一。東北亞各國之間的經濟互補性強，圖門江流域的開放又把各國的利益聯繫在一起，因此東北亞各國間的合作潛力非常巨大。在 1999 年的東協部長級會議期間，東協 10 國和中共、日本、南韓 3 國舉行了加強經濟合作的 10+3 會議，中日韓的領導人第一次聚在一起商討包括經濟合作在內的多邊合作事宜。北韓在今後參與東北亞經濟合作無疑會給合作進程帶來新的動力。北韓需要本地區國家的資金和技術，其他國家也十分重視北韓未開發的市場和豐富的高素質勞動力，北韓的參與將進一步增強本地區的穩定繁榮進步。²¹

第四節 六方會談

朝鮮半島核武問題（簡稱「朝核問題」）是在 2002 年 10 月由北韓所引爆。導火線為北韓當局在退出國際原子能總署、驅逐總署人員、以及宣稱退出《禁

21 田中青，〈朝鮮半島局勢的發展變化及其影響〉，《跨世紀國際關係與兩岸》，第四屆「世界新格局與兩岸關係」學術研討會，主辦單位：淡江大學國際研究學院，民國 89 年 10 月 18 日。

止核子擴散條約》之後，向來訪的美國助理國務卿凱利悍然宣稱，過去相當長的時間，平壤持續進行核武研發。北韓此舉之目的，部分是針對美國、南韓、日本等在為北韓新建核能電廠進度嚴重落後、美國答應每年贈送北韓 50 萬噸的原油常有短少、以及美國遲未與北韓完成外交關係正常化不滿；由於平壤的表態，激化了它與美國的對立、以及周邊各國的極度關切。自從 2002 年至今，已經超過 2 年時間，朝核危機迄未解決。其間平壤面臨國際極大的壓力，但外界對北韓瞭解有限，加以北韓擁有核武的數量，外界眾說紛紜，一時之間周邊各國仍不願與北韓就此攤牌。經過多種會談架構的嘗試，包括 2003 年 4 月的「三方會談」（中共、美國、北韓）模式之後，最終在 2003 年 8 月進行首度的「六方會談」，在另邀日本與俄國參與之後，方使朝核問題的國際參與穩定化、體制化，迄今「六方會談」已召開第三回合，雖無重大進展，但仍具有相當的意義，並成為檢證今後東北亞國際關係發展的重要指針。

穩定化與體制化的「六方會談」，並不能保證朝核問題的迎刃而解。參與國家的增加，固然使各方利益受到尊重與關照、不致於有任何一方在與其切身有關的安全議題上有受忽視的感覺，但各國立場和利益的不一致、以及意見協調的不容易、致使會議的進展有限。

第一回合的「六方會談」，於 2003 年 8 月 27 至 29 日在北京召開，達成六點主要的共識，如通過和平方式解決北韓核武問題、確保朝鮮半島和平穩定，實現朝鮮半島的無核化；各方協力解決北韓對於安全的憂慮；北韓核武問題要階段性、並行地、概括性的解決；各方不進行任何導致局勢惡化的行動；各方同意繼續對話，建立互信並消除歧見；各方同意「六方會談」應繼續舉行，細節則通過外交管道決定等。但這些也是僅止於紙上談兵，並無立竿見影的效果。

由美國、中共、俄羅斯、兩韓、和日本共同參與的首次「六方會談」，在千呼萬喚當中在北京召開三天。這次會談，因為是美國與北韓在「三方會談」不歡而散之後的第一次接觸。這次會談的首要特色，就是參與國增多。連南韓、日本、俄羅斯等皆受邀參加，成為新形式的國際對話，「六方會談」的成敗不單是美國的責任，也由其他相關國家同時承擔。而「六方會談」也似乎形成了未來朝鮮半島與周邊地區解決衝突的新興機制。

第二回合的「六方會談」，在 2004 年 2 月 25 至 28 日再度於北京召開。由於美國主張北韓應做到完全地、可查核地、不可逆轉地（Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement, CVID）停止關於核武研發以及濃縮鈾（Highly Enriched Uranium, HEU）的開發計畫，與北韓的立場南轅北轍，會談僵局始終

難以突破。北韓在會中首先完全否認存有濃縮鈾、繼而主張在核武問題上應由各國「同步行動」，並且強烈要求有關國家（特別是美國）針對北韓未來停止核子研發提供補償。實際上，雙方都在為對方設置「前提」(prerequisite)，且各不相讓。中共、日本、南韓均熱望於朝鮮半島最終的無核化，但中共堅決反對美國在解決北韓核武問題上採取和平以外的動作；南韓則表示各方能發揮更大的耐心，反對以向北韓挑釁為能事；日本則與南韓立場相近。即令是俄羅斯，也聲言朝鮮半島核問題需要各方的妥協和耐心。²²

第二回合「六方會談」，在無具體成果之下閉幕。經過兩次「六方會談」，雖然「沒有失敗，也沒有突破」，但其背後卻有著重大的國際政治的轉變。茲敘述如后：

首先，是此次會談突顯南韓與美國關係趨於惡化。美韓兩國不和之音並非始於今日，早在金大中政權時即呈現表面化。在盧武鉉政權成立之後，南韓最近所做的民意調查顯示，將美國視為「敵對國」的回答高達 35%，若將年齡層限定在 20 到 40 歲的世代時，則回答「將美國視為未來的敵對國」者竟然高達 75%。在此背景下，盧武鉉總統在 2002 年底提出撤離駐韓美軍、解除「美韓同盟」等政策，並毅然決定採行積極援助北韓的政策。另一方面，美國自數年前即進行海外駐軍的重新檢討作業，結果達成駐韓美軍並無需要的結論。這種變化讓人預測在不久的將來，「美韓同盟」將會有瓦解的可能。

其次，當南韓走向解除「美韓同盟」時，中共卻捨棄北韓而選擇美國。中共明知北韓渴望的是美國與北韓雙邊會談，但卻違背北韓意願而舉辦「六方會談」。由於美國總統大選在即，小布希政府需要在這個問題上看見成果，因此美方不願意讓朝核問題長久拖延。於是，中共更為其促進第二回合「六方會談」能儘速召開，令美國與北韓雙方在時隔半年之後又重新坐回到談判桌上來。

第三，是日本與南韓對北韓的看法轉變。在冷戰時期，日本為數眾多的學者和記者存有「對社會主義的幻想」，此點造成日本社會黨和共產黨的急速發展，也始終都主張仰光炸彈恐怖行動以及大韓航空飛機炸毀事件都是南韓捏造的。相對於此，南韓直到金泳三政權時代為止，都採行嚴厲的北韓政策。從 1970 年代到 1980 年代的南韓，對於北韓的恐怖行為以及情報工作活動大為震怒，甚至批判日本不瞭解北韓。南韓政府曾主張只要北韓政府不接受南北韓對話，就不急於推行雙方關係的改善以及外交正常化。然而，以 2000 年的南北韓領導人

22 李明，〈朝核問題之發展與前瞻〉，《和平論壇亞太情勢分析》，2004 年 5 月 26 日，頁 1-2。

會談和 2002 年的日本與北韓領導人會談為契機，日本和南韓兩國對北韓的應對完全改變，那是因為對北韓所抱持的「威脅意識」反轉過來之故。

從北韓承認綁架人質之後，日本社會中替北韓辯護的人們失去說服力，結果導致日本「北韓是威脅」、「北韓將攻打日本」的主張愈趨高漲。北韓的核武開發問題和大浦洞飛彈發射以及諜報船的發現和擊沉，更促使日本人徹底改變安保政策。然而，南韓到了金大中政權時，卻轉而要求日本推動與北韓經濟合作，並樂見雙方早日建交。這是因為 2000 年所舉行南北領導人會談，使多數南韓人加強與北韓的同胞意識和理解，似乎讓南韓相信「北韓按理不會攻擊南韓」的判斷。「北韓不構成威脅」、「北韓無法戰爭」的認知在南韓正傳開蔓延中。

美日韓三國對北韓的認知之所以不同，其背後存在著歷史發展過程的差異。這歷史發展過程的差異造成美韓摩擦，以及導致日韓對北韓做出不同的應對。在日本全面保守化、右傾化的同時，南韓對北韓的負面資訊逐漸消退，對共產主義以及社會主義的文獻及研究獲得解禁，隨著工會以及左派、革新勢力在南韓擴展力量，使南韓產生對社會主義的關心以及對北韓的期待。²³

第三回合的「六方會談」，於 2004 年 6 月 23 至 26 日在北京召開，經過四天密集磋商，會議並無重大突破，僅同意在會後成立工作組，研商朝鮮半島無核化的第一階段具體措施。中共外交部副部長王毅，在會議閉幕後舉行記者會。王毅表示，與會的北韓、南韓、美國、俄羅斯、中共、日本代表，曾詳細討論各方提出的具體方案，北韓與美國間的歧見逐漸縮小。王毅指出，朝鮮半島核武問題的關鍵，在於北韓放棄核武發展的範圍與方式，以及如何進行核凍結。在本次會談中，美國首次明確要求北韓以永久、全面和透明的方式放棄所有核發展計畫；也重申對北韓奉行不敵視政策。北韓則首次表示，願意有條件以透明方式放棄一切核武器及相關計畫，強調凍結核計畫是放棄發展核武的第一階段，並願為此接受查核。北韓還首次提出實施核凍結的具體方案。王毅認為，這顯示美國、北韓雙方在實現朝鮮半島無核化的最終目標上，已經趨同。各方普遍認為，儘管美國和北韓展現彈性，但分歧仍然很深，北韓全盤接受美國建議的可能性不高。

這次會議在各方無樂觀預期下閉幕，發表了一份「主席聲明」，再次確定將繼續以對話方式，解決朝鮮半島核武問題。原則同意擇時於北京召開第四次「六

23 李明峻，〈六方會談的展望〉，《歐亞研究》，第 7 卷第 4 期，民國 93 年 4 月，頁 1。

方會談」，具體時間將透過外交管道商定。²⁴

在當前的情況下，「如果北韓核武裝化，所有國家都會反對；但如果美國要用軍事解決，所有國家也會反對」，只是各國反對的強度與程度不同。雖然六方會談可以做為以後建立東北亞安全機制的一個重要平台，但只有當目前朝鮮半島處於分裂的格局成為歷史，類似的東北亞多邊安全框架才會成為可能。「六方會談」機制是否能夠長期化、制度化，進而建立東北亞的安全機制，取決於它是否能夠成功解決北韓問題，但此點的可能性目前是存疑的。

2004年11月9日南韓媒體報導，北韓人民武力部副部長金相益11月5日出席在中國北京舉行的東協區域論壇時表示：「目前破壞朝鮮半島和平與穩定的根本因素，正是美國小布希政府所追求的單邊主義和軍事威脅」。並大力抨擊說：「美國指責北韓為「邪惡軸心」、「先發制人的核武攻擊對象」，而且將武力打壓北韓的意圖予以政策化，為了顛覆北韓的體制，美國政府頑固地奉行著對北韓的敵視政策」。金相益的這番發言，是2004年11月2日美國總統大選，小布希總統成功連任後，北韓高層人士首次就北韓和美國的關係，直接地做出的評論，因此備受關注。金相益並強調：「為了根除朝鮮半島的戰爭威脅並保障區域的和平，美國應該首先放棄單邊主義和霸權主義，尤其是對北韓的敵視政策和軍事威脅」。²⁵ 美國大選後，北韓和美國之間的緊張再度引起矚目，美國駐日大使貝克11月8日在與日本媒體會談時表示，他認為北韓至少擁有2到3枚核武，是非常危險的狀況。但他也強調，美國對北韓政策不變，還是希望能儘速再舉行「六方會談」來解決問題。

第五節 美中台「三公報一法律」

美國支持台灣，有歷史遺留的因素，也有現實利益的考量。台灣從1950年代起，在政治與軍事上就接受著美國的保護。1970年代美國與中共關係正常化開始，1972年的《上海公報》、1979年的《建交公報》、1982年的《八一七公報》與1979年《臺灣關係法》成為美「中」台三角關係的基本架構。在這個架構中，美國接受了「一個中國原則」，「承認中華人民共和國政府為中國

24 《聯合報》，民國93年6月27日。

25 （北韓抨擊：美敵視北韓 破壞朝鮮半島和平），《中央社》，民國93年11月9日。

<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/2338936.shtml>

的唯一合法政府」，這等於為美國不支持「台灣獨立」定了基調。但是美國也表達了對「任何企圖以非和平方式來決定台灣前途之舉...，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國嚴重關切」。²⁶

美國固然在整個戰略布局中將台灣放在自己的一邊，但是美國與台灣的合作與支持也只能在這個三角框架中進行。這個「三公報一法律」所形成的架構簡單地說，就是「中共不武、台灣不獨、兩岸和平解決」。換言之，美國對中共有「承諾」，也有「約束」，對台灣有「保護」，但也有「約束」。

「三公報一法律」是冷戰時期的產物。在後冷戰時代，中共成為世界僅存的少數共產主義國家，但是在渡過天安門事件的危機後，仍舊以快速的開放腳步面向世界，這使得美國到底應該圍堵中共，還是與中共交往成為兩種不同的戰略思維。柯林頓政府選擇了「全面交往」（Comprehensive Engagement）政策，1997年中共與美國建立了戰略夥伴關係，1998年在上海明白說出包括不支持台灣加入以國家為主體的國際組織的「三不政策」。²⁷

小布希在2001年上台之初，轉引冷戰的思維來面對中共，美國決定建構戰區飛彈防禦系統（TMD），一個與冷戰期間相似的「星戰計畫」，台灣可否加入美國的戰區飛彈防禦系統（TMD）又重新成為一個話題。但是畢竟這個世界已與冷戰時的情境有所不同，中共的國力也不同於冷戰時的國力。在冷戰時代，加入強權陣營是安全的一種保證，但是在全球化的時代，全球軍事與經濟的安全需要「梅特涅體制」來維護，因此，小國無法完全依附於某個大國，大國為了維護國際的秩序，彼此間的妥協與讓步是必須的。「九一一」事件使得美國新政府改變其上任之初的單邊主義思維，也從「美國霸權式的和平」（Pax Americana）的安全觀轉移至以「多邊合作」為主的安全觀。²⁸

26 張亞中，〈全球化的臺灣安全：大戰略的思維〉，《遠景季刊》，第3卷第1期，2002年1月，頁41。

27 「三不政策」—不支持台灣獨立、不支持「一中一台與兩個中國」、不支持台灣參加以國家為主體的國際組織。這是美國總統首次（6月30日）在公開場合中，表示美國的「三不政策」。South China Morning Post, July 1, 1998, <http://www.taiwansecurity.org/SCMP/SCMP-980701.htm>, <http://www.whitehouse.gov/WH/New/China/speeches.html.>.

28 相關的論述很多。例如，美國參議院外交關係委員會主席（Chairman of the Foreign Relations Committee）拜登（Joseph Biden），於2001年10月22日在「外交關係協會」（Council on Foreign Relations）的演講中即稱：「九一一」事件後，小布希政府外交戰略思維已經轉型，

《台灣關係法》(1979.4)²⁹ 和美國及中共所簽訂的《三項公報》³⁰

單邊主義褪去，開始尋求與中共和俄羅斯新的戰略關係，<<http://www.cfr.org/public/resource.cgi?pub!4126>>.

- 29 1979年1月1日美國與中共建交。同年4月美國國會基於「為維持西太平洋地區的和平、安全與穩定，並持續維持美國人民與台灣人民的商業、文化及其他關係」制訂了《台灣關係法》(Taiwan Relations Act)，作為維持與台灣交往的法律依據。依據第二條，美國將「非和平方式包括抵制和禁運來解決台灣任何努力，看作是對西太平洋地區的和平與威脅」，美國將繼續向台灣提供「防禦性武器」，以及「維持美國的能力，以抵抗任何訴諸武力、或使用其他方式高壓手段，而危及台灣人民安全及社會經濟制度的行動。」該法第三條規定，「美國將使台灣能夠獲得數量足以使其維持足夠的自衛能力的防衛物質和技術」。它並進一步指示總統：如果台灣人民的安全或社會或經濟制度遭受威脅，因而危及美國利益時，應迅速通知國會。總統和國會將依憲法程序，決定美國應付上述危險時所應採取的適當行動。第四條B項稱：「當美國法律中提及外國，外國政府或類似實體，或與之有關時，這些字樣應包括台灣在內，而且這些法律應對台灣適用」；「依據美國法律授權規定，美國與外國、外國政府或類似實體所進行或實行各項方案、交往或其他關係，美國總統或美國政府機構獲准，依據本法第六條規定，遵照美國法律同樣與台灣人民進行或實施上述各項方案、交往或其他關係。」。張亞中、李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》(台北：生智，2000年4月)，頁188-190。
- 30 三項公報對「一個中國」問題各有不同解讀。《上海公報》看法為：美國表示「認識到(acknowledge)在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部分」，美國對於兩岸的這個立場「不提出異議」，同時對於中共引伸出的堅決反對「兩個中國」或「一國兩府」、「台灣獨立」之原則則未予回應；《建交公報》看法，以美國英文版而言，雖然「承認中華人民共和國是中國唯一的合法政府」，但還是卻僅「認識到(acknowledge)中共的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分」，但相對中文版本卻寫到美國重申「承認中共的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分」，而美國對此雙重解釋認定也未表異議；《八一七公報》，主要肇因於美方依《台灣關係法》於1981年雷根政府準備出售先進戰機FX予台灣同時，中共葉劍英宣布關於〈台灣回歸祖國實現和平統一〉的葉九條後，中共要求5年內完全停止對台軍售，否則在美國援助下會增加中共用和平方式解決台灣問題難度，進而降低美「中」雙邊關係。之後於美決定不對台出售新進戰機而改為延長F-5E戰機合作製造計畫下，於1982年8月17日在美國同意逐年減少對台軍售下雙方達成《聯合公報》。對於台灣問題，中共重申「台灣問題是中國的內政」原則，美國政府也「重申，其無意侵犯中國的主權和領土完整，無意干涉中國的內政，也無意追求『兩個中國』或『一中一台』的政策」。張亞中、李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》(台北：生智，2000年4月)，頁185-192。

(1972..2.28《上海公報》、1979.1.1《建交公報》、1982.8.17《八一七公報》或《聯合公報》)，外加美國「一個中國」³¹ 政策，可以說已為美中台錯綜複雜的政治與安全三角互動奠下基石。小布希總統就職後雖對台灣友好，但台灣在此微妙互動的國際關係下，也應考量自身在亞太區域的地位，亟思如何突破國際困境，所以對於美中台三邊關係發展應深入了解與審視的必要。

1971年7月，美國國家安全顧問季辛吉在訪問巴基斯坦途中佯稱腹痛，取消原訂行程，秘密轉往北京與中共國務院總理周恩來會晤；1972年2月，美國總統尼克森親訪北京，與周恩來簽訂《上海公報》，自此中美兩國在「聯中制蘇」思維影響下，揭開傾向發展夥伴關係的序幕。1972年2月28日，尼克森與周恩來簽訂《上海公報》，中美首度在台灣問題上各自表述立場。中共重申台灣問題是阻礙中美兩國關係正常化的關鍵；中華人民共和國政府是中國唯一合法政府，台灣是中國的一省，故台灣問題是中國內政，他國無權干涉；另外，中共也要求美國武裝力量和軍事設施必須撤出台灣。中共在《上海公報》重申立場的說法，不令人意外，但讓台灣的中華民國政府不敢置信的是，尼克森在公報中竟片面指出，美國「認知」到台灣海峽兩岸的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部分，美國政府對此立場沒有異議。為了與中共發展「正常化」關係，美國也在公報中重申應由中國人自己和平解決台灣問題，並確認從台灣撤出全部美國武裝力量和軍事設施的最終目標。在達到最終目標的期間內，美國將隨這個地區緊張局勢的緩和逐步減少武裝力量和軍事設施。

回顧《上海公報》簽訂的背景不難發現，「聯中制蘇」的戰略思維一躍成為美國對華政策基調，以及70年代的美國在越戰陷入困局，頗思尋求中共幫助解決困境，皆為其開始對中共採取各種友好行動的重要原因。在尼克森訪問北京簽署《上海公報》前，美國已經與中共開始初步接觸：1969年，尼克森放寬雙方貿易及旅行限制，1970年1月，華沙會談在停頓2年後重新舉行，1971年3月，美國取消前往中國大陸旅行之限制，次月美國乒乓球隊應邀前往北京，被

31 1996年3月台灣總統大選，中共對台灣試射飛彈，引發美國派遣兩組航母群至台海。但同樣衝突也加速美「中」關係進展。1997年10月底美國與中共同意建立「建設性的戰略伙伴關係」，達成兩國在三個《聯合公報》原則基礎上處理兩國關係。1998年6月30日，美國總統柯林頓訪問上海公首次開表示美國「三不政策」。他說：「我有機會重申我們對台政策，即我們不支持台灣獨立或兩過中國、一中一台，而且我們也不相信台灣在任何成員以國家名義為入會條件的國際組織取得會籍，我們政策是一貫的」。張亞中、李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》（台北：生智，2000年4月），頁196。

媒體稱爲「乒乓外交」；同年 7 月，尼克森宣布將於次年訪問中國大陸，1971 年 10 月中共取代中華民國的席位，進入聯合國。《上海公報》的簽署，不僅確立美國「聯中制蘇」之全球戰略，更顯示美國已將圍堵蘇聯軍事威脅的戰略防線，延伸至中國大陸與蘇聯接壤的北方邊界，台灣原本佔有圍堵共黨戰略的關鍵地位，因而遭到取代。

繼《上海公報》之後，1978 年 12 月 15 日，美國總統卡特與中共簽訂《建交公報》，確立於 1979 年 1 月 1 日起相互承認，建立正式外交關係，美國政府在建交協議中重申雙方在《上海公報》同意的原則，並認知中共的立場，中國僅有一個，而台灣是中國的一部分。中美簽訂《建交公報》之隔年，卡特邀請中共領導人鄧小平赴美訪問，並承諾於年內斷絕與台灣的外交關係，撤走駐台美軍，終止《美台共同防禦條約》，即所謂的「斷交、廢約、撤軍」三條件，自此開啓中美正式外交關係的新篇章。

美國與台灣終止外交關係，使台美關係遭到空前的創傷，彼此的猜疑與不信任在斷交之初也達到最高點；爲維繫兩國間的實質關係與利益，建立一套保障台灣之和平及安全的架構，並提供美國繼續與我國交往的制度與法律基礎，美國國會於 1979 年 4 月，主導通過《台灣關係法》，表達對台灣可能發生的各種軍事、政治、經濟威脅的反對及關心。透過《台灣關係法》，美國以充滿「創造性模稜」的用語重申對台海安全之利益，反對任何攻擊台灣之軍事行動，美國可依據本法提供台灣防禦性武器以維持台海和平；若中共對台動武，美國總統更可根據《台灣關係法》，不需經過國會同意採取防禦性的軍事行動。

從外交面來說，《台灣關係法》使美國得以對我國之生存、穩定、安全及台美實質關係之發展表達正面支持，並遏阻中共對台動武或任何以非和平手段解決台海問題的企圖，相當程度提供了台海過去數 10 年來的安定與和平。軍售質與量的問題向來是美中台三角關係中最具敏感性及爭議性的問題；在《台灣關係法》通過後，1982 年 8 月 17 日，美國總統雷根再與中共簽署了《八一七公報》，針對美國對台軍售問題向中共做出保證。

美國政府在公報中重申無意侵犯中國之主權與領土完整、干涉中國內政或採行「兩個中國」或「一中一台」政策；美國政府聲明對台灣軍售之質量不會超過美中兩國建立外交關係後所提供之水準；美國將逐年減少對台灣之武器銷售，經一段時間趨於最終解決。不過，許多學者認爲美國從未遵守《八一七公報》。根據公報內容，美國在對台軍售質量上應逐年遞減，但以美國在 1992 年一口氣售予台灣 50 億美元的 150 架 F-16 戰機，其後又陸續售予空中雷達預警

機、眼鏡蛇攻擊直升機、成功級艦等武器為例，美國認為在中共未放棄武力犯台的前提下，當然可以依據《台灣關係法》繼續對台軍售，以維繫兩岸軍力平衡，穩定亞太情勢。

總結來說，《上海公報》、《建交公報》及《八一七公報》描繪出美中台三邊關係的框架，也相當程度主導了華府、北京及台北的互動；但在具體作為上，美國對華政策卻仍以其國家利益及亞太地區戰略目標為最終考量，如蹺蹺板一般在海峽兩岸間擺盪。³²

30年來簽署的《上海公報》對台灣雖不利，但其設定的戰略主軸很明確，即須維持台海的均勢；也因此，公報中對所謂的「一個中國」，僅採迂迴的不挑戰立場，同時對「台灣為中國的一部分」說法則持模糊態度，以保持彈性空間。對美國來說，這也是美中關係不論是以和解或合作等形式對外，另一項不可或缺的前提。

自此而後，美國歷任總統大致循此戰略方向，期間雖經歷卡特總統與中共建交，並與台灣斷交，以及雷根總統與北京簽訂《八一七公報》，削減對台軍售的質與量等重大衝擊。不過，台海的戰略均勢仍是最高指導原則；直到柯林頓總統任內宣布「三不」政策，才逐漸打破此一戰略平衡的狀態。回顧柯林頓 8 年主政期間，台海情勢可謂逐漸傾斜；當 1992 年柯林頓與老布希前總統對壘競選時，還痛批北京政權是「天安門的屠夫」，抨擊老布希是姑息養奸，1993 年首次柯江高峰會談，甚至宣稱繼續推動人權與貿易掛鉤的政策。孰料，不到一年後，柯林頓就宣布兩者脫鉤，展開與中共的全面交流。

1995、96 年期間，因近逼美國總統大選，加上共和黨主導的美國國會強力主導下，華盛頓對北京的政策稍趨強硬，包括同意前總統李登輝訪美，並派出兩艘航空母艦協防台灣等，致使這兩年的美中關係較為停滯，江澤民在柯江峰會期間還曾申言「增加信任，減少麻煩，發展合作，不搞對抗」對美十六字方針。然而，大選後美國的亞太政策，轉趨不利台灣；1997 年江澤民首度赴美訪問，柯江兩人會晤時宣布致力建構「戰略性夥伴關係」，該年再於加拿大溫哥華舉行的柯江會，江澤民未主動提到台海局勢，中共的「放心」恰好預示美國的傾斜態勢；果然，隔年柯林頓赴中國大陸訪問時，就在上海公開說出對台灣極為不利的「三不」政策。不支持一中一台、不支持台獨、不支持台灣進入具國

32 (美在兩岸間擺盪卅年)，《台美中關係回顧與展望系列報導》，《自由時報》，民國 91 年 2 月 17 日。<http://www.libertytimes.com.tw/2004/r-ca.htm>

家身分的國際組織等，相較美國長期對台海關係所刻意設定的戰略模糊與彈性，顯然已打破此一彈性空間，形同默認北京對台具有宗主權，因而壓縮台灣的國際生存空間；為求自保，台灣在李前總統的主導下，於 1999 年推出「特殊國與國關係」。

美方雖表不滿，但也意識到台灣深層的危機感，柯林頓在當年於紐西蘭奧克蘭舉行的柯江峰會，重新設定一個中國、和平解決、積極對話的「三個支柱」台海政策，欲調整與搜尋新的戰略均衡方位；柯林頓甚至於卸任前一年首度道出台海問題解決最終必須尊重「台灣人民的意願」，算是對先前「三不」主張的一種有限補償。不過，無論是「三個支柱」，或尊重台灣人民意願等，都比不上「三不」的衝擊與傷害，這也是台灣的陳水扁政府上任後，欲積極推動的對美工作項目。雖然柯林頓臨退之際，仍無法做出改變，但繼任的小布希政府於 2001 年初上台後，日本媒體即率先透露美國可能不再提「三不」政策，最後也獲得台灣政府的證實，前外交部長田弘茂 2002 年初卸任前即表示，美國行政部門已向台灣保證不提「三不」。

「三不」政策走入歷史，當可嗅出小布希政府對柯林頓時代的亞太政策出現重大改變；另外，小布希總統強調會盡力助台防禦、台美軍事關係日益增溫、高層互訪的限制漸次鬆綁等，都具體說明目前美國政府的友台傾向，外交界人士甚至形容這是台美斷交以來，雙邊關係最佳的時期。現任的小布希政府「友台傾向」，相較前任柯林頓的「親中抑台」，正說明兩任政府的台海政策位於鐘擺的兩端；尤其柯林頓打破自尼克森時代就已擘劃好的台海戰略平衡藍圖，超過和解政策的極限，甚至連對傳統盟邦的日本亦出現蔑視態度，顯示柯林頓不僅是與中共的和解，還賦予中共在亞太地區的龍頭角色，欲與中共建立戰略性關係以共治此區。

然而，小布希政府一改前任柯林頓的美中關係主軸，轉與傳統盟邦如日本、南韓、台灣、紐澳與東協國家等建立緊密關係，轉變雖大，但其實只是回到尼克森時代的和解基調。即便 2001 年首次舉行的布江高峰會，嘗試與中共建立「建設性合作關係」，但仍是一手合作、一手防堵的雙管齊下，不致對中共可能的威脅視而不見，不預為防範。³³

儘管小布希總統已公開宣示不會忘記對台灣人民的承諾，但我方仍密切關

33 (合作兼防堵小布希力防中國威脅)，《台美中關係回顧與展望系列報導》，《自由時報》，民國 91 年 2 月 18 日。<http://www.libertytimes.com.tw/2004/r-ca.htm>

注發展，防範不利情況的傾斜；小布希政府上台後，台美關係發展迅速且良好，但為尋求長治久安，台灣應進一步把握契機，因勢利導，將台美關係導向正常化，朝不再受美中關係波動的「平行處理原則」努力。

美國對台政策的歷程中，既存利台的部分，例如《台灣關係法》、「六大保證」等，³⁴ 也有許多對台不利的政策存在，包括美中三項《聯合公報》，以及柯林頓任內承諾的「三不」政策等。在這利弊均存的架構下，美國歷任政府雖不致偏離基調過遠，但因受內外力量相互牽引的結果，也導致美國台海政策的擺盪不定。然而在明確的利弊之間，仍有相當程度的灰色地帶，就常為兩岸各自角力，爭取支持的重要標的。決定美國外交政策的行政部門與國會，這兩大支柱因多由共和與民主兩政黨分別主導，使得與政黨間的等距交往有其必要，一來避免政黨輪替後的風險，另外也可藉由兩黨競爭，乃至機關間的監督制衡，爭取更多有利空間。

另一方面，台灣周邊環境也正悄然變化，在小布希政府正啟動重組亞太權力格局中，日本已成為美國在亞太地區最重要的結盟對象，例針對阿富汗的反恐攻擊，日本便突破和平憲法的長期限限制，首度派遣自衛隊馳赴中亞地區，其他諸如南韓、紐澳、東協等國家的重要性也都日益增高。

美國亞太政策的轉變，不會僅是一廂情願，因為中共的鄰邊國家，除受到國力日熾的中共所帶來龐大的安全威脅外，也正面臨更實際、也更迫切的經濟競爭威脅。由於勞力成本與技術密集等產業方面，中共已漸具國際競爭力，這對從亞洲金融風暴重挫中復甦的亞太國家來說，並非好消息。為此，由領頭的日本開始，近期與東南亞國家簽訂自由貿易協定，便是希望藉由垂直分工方式強化競爭力，以因應來自中國大陸的威脅；台灣身處亞太環境的樞紐地位，無論在安全、經濟等層面上均有可扮演的角色，如何突破北京「一個中國」的網羅，與這些亞太國家構築堅實的鎖鍊，已是當務之急。

至於美中台三邊關係互動，2001年小布希總統於上海與江澤民進行首次峰會時，首次以「建設性合作關係」字眼形容美中關係，外界有不同的評估，因為單就字眼而言，小布希政府的中國觀當然已有轉變，問題在於程度到底有多

34 雷根總統在批准公布《八一七》公報前一個月（1982年7月14日），向台北提出六「不」保證：不設定終止售武日期、不事先與北京協商武器售台、不中介台北與北京關係、不修改台灣關係法、不變更台灣主權立場、不向台灣施壓與北京會談。摘自：《聯合報》，93年6月8日。

大。小布希總統由「戰略競爭」過渡至「建設合作」，或許是表達化敵為友的意願，但以美國亞太政策走向而言，若說是巨大跳躍恐也過於樂觀，相較柯林頓時代的「戰略夥伴」，更還有相當的距離。

可預見地，反恐怖主義仍是主要議題，但對美國來說，反恐過程應不致破壞原先美國的亞太戰略架構，因為，傳統盟邦才是背後真正的出力者，即使是台灣，也透過管道捐助價值近一千萬美金的現款與物資，這些國家才是美國集結打擊恐怖主義國家的真正基石。如果美國為了尋求俄羅斯、中共等聯合國常任理事國的合作，而犧牲盟邦的利益，那不只是台灣，就連日本、澳洲、乃至歐洲國家等，都會重新評估與美國的距離。

換言之，美國的廣結善緣，主要是一種「同心圓」式的操作思維，與個別國家相處，仍有親疏遠近的區別，而中共則屬較疏遠的一環，對於美中之間正發展的「建設性合作關係」，台灣或無近憂，但因兩岸都在爭取美國的信任與支持，都希望美國能站在己之一方，這方面，台灣得有「遠慮」的積極準備。尤其小布希政府目前的友台傾向是否已至極致，或者可能出現擺盪，都是台北與北京刻正試探與關切之處。長遠而言，台美關係的正本清源之道，乃在於擺脫美中關係的波動與影響，如此當可讓兩國關係朝良性成長與常態化發展，台灣對美的外交工作，也無所謂探底或臨界點的問題產生。這方面，小布希政府的確已較過去展現更多的善意，但這樣的「平行處理原則」，畢竟還不算是美國在台海問題上的既定政策，中共的叫囂與演技，仍會觸動美國對台政策走向，台灣要避免遭波及，還應尋求解套之道。

不過，從美方承諾不再提及「三不」政策後，台灣對美國的工作因此出現新空間，包括加入「世界衛生組織」(WHO)、聯合國案等都可有更多的期待，台灣應從過去希望美國「不做什麼」的被動因應，轉往敦促美國「要做什麼」的主動作爲，由此建立「平行處理原則」；這既是下階段對美工作重點，也是未來應進一步推展，成爲台灣與其他無邦交國發展關係的戰略指導方向。³⁵

2004年3月20日台灣大選之後，陳總統總統以微小差距獲得連任，雖然兩岸情勢一時間尚不致失控，但對峙的嚴峻程度卻不無可能因雙方的言行而有升高之虞，美「中」台互動在「320」後進入新階段。首先，國際將陳總統連任成功的關鍵視爲「台灣認同」成爲社會主流的勝利，這表示統一的選項在台灣

35 (把握契機推動台美關係正常化)，《台美中關係回顧與展望系列報導》，《自由時報》，民國91年2月20日。<http://www.libertytimes.com.tw/2004/r-ca.htm>

已無市場，以及「一中」的接受度也在下滑。一方面要回應伴隨台灣民主化所出現的台灣認同對堅持台灣主體，參與國際社會的呼聲，同時也要避免因台灣獨立聲浪高漲，在失控下出現而台海戰爭，華府於 2004 年 4 月 21 日的美國國會聽證會提出新的對台政策，明確放棄「戰略模糊 (Strategic Ambiguity)」，而中共則在 5 月 17 日發表對台聲明，提出「五個絕不」與「七項建議」，以間接方式與陳總統對話，並以「五一七聲明」作為因應新情勢的綱本。³⁶

2004 年 4 月 21 日美國國務院亞太助理國務卿凱利 (James Kelly) 於國會國際關係委員「台灣關係法 25 週年」聽證會上，針對台海局勢提出的一份全面性之分析與檢討報告，非常值得台灣加以重視。在這份聽證報告中，凱利清楚表明了美國當前以及未來台海政策的幾項核心原則 (core principles)，這包括了：(一) 美國將繼續在《三項公報》及《台灣關係法》的基礎上，維持一個中國政策；(二) 美國不支持台灣獨立，或片面走向足以改變美國所認定的台灣現狀；(三) 對北京，這表示中共不能對台使用武力或威脅使用武力；對台北，這表示台灣必須謹慎處理所有層面的兩岸關係；對北京與台北雙方，這表示雙方都不應採取足以片面改變台灣現狀的言行；(四) 美國將繼續根據《台灣關係法》，出售給台灣適當的防禦性武器；(五) 美國因嚴重關切台灣可能面對武力攻擊，將繼續維持軍力，抵抗對台灣任何形式的脅迫。³⁷

凱利在作證時強調，美國認知到美國被捲入台海衝突的可能性相當高，這關係到美國人民的生命，因此美國的最高利益以最關切的重點，是維持台海的和平與安定，使這個地區免於戰爭，並保障台灣的民主，同時促使中共有建設性地融入國際體系，以及促使個人自由在中國得以拓展。

值得特別注意的是，在整個聽證會當中，凱利不斷用所謂的「現狀」這個詞，來說明美國的政策立場，而且強調所謂的現狀是由美國來界定 (as we define it)。由此可見，華府對於過去一段時間以來，台海兩岸一方面強調追求現狀，但實則試圖創造對己方有利現狀，並不時測試美方底線的作法感到不滿，並決定採取主動之作為來表明美方所定義的現狀。而美國所定義的現狀為何呢？對台灣來講，就是所謂的「不獨」，而對中共來講，就是所謂的「不武」。比較值得注意的是，所謂不獨或不武，華府的立場都比以往更為明確而且更加侷限，華府對台灣憲改內容以及程序的保留立場即是一例；而對不武的立場，美方也指

36 王綽中，〈中共發表對台強硬政策〉，《中國時報》，民國 93 年 5 月 16 日。

37 《聯合報》，民國 93 年 4 月 23 日，A13 版。

出不僅是武力的使用 (use of force)，更包括了武力的威脅 (threat of force)，認為中共對台軍事威脅只會產生反效果。

相較於過去將兩岸現狀的穩定責任，主要加諸在台灣的身上，華府方面正逐漸正視北京在台灣對岸的軍事部署，對於台海局勢所可能帶來的不穩定作用。凱利在聽證上強調，25年來中共不斷公開對美國保證，願意盡其所能和平解決台灣問題，但在實際作為上，卻每年在台灣對岸增加部署 50 至 75 枚短程飛彈，而所換來的當然就是美國根據《台灣關係法》，提供適當的武器及軍備，協助台灣自衛。而美國國務卿鮑爾 3 月份在一項公開演說中的談話說即表示，「中共在台灣對岸的軍事部署，製造了地區的不安，我們呼籲中共改變態度，致力和平解決彼此分歧」。³⁸

2004 年 10 月 25 日是台灣光復節，可是美國政府卻在這一天以一連串的強烈語句提醒台灣「認清現實」。鮑爾 25 日在離開北京進行東北亞三國最後一站南韓行程前，接受兩個媒體 CNN 及香港鳳凰電視訪問中，說了 2 次「和平統一」，說了 6 次「一個中國」，說了 7 次「不支持台灣獨立」，都已經這麼明白了，鮑爾還要加上一句，「我再說一遍，不支持台灣獨立的運動」，鮑爾要傳達的訊息十分清楚，「台獨不是選項」，唯恐台灣沒聽明白。³⁹

這一天，在北京，美國國務卿鮑爾以極其罕見的「和平統一」描繪台海兩岸前景；又以「台灣不是主權國家」駁斥台北；而且反覆強調「美國不支持台灣獨立」。25 日在華府的國務院例行簡報會上，副發言人艾瑞理表示，「美國的台海政策沒有改變」，美國認為，「兩岸應透過對話，以雙方都能接受的方式和平解決」。艾瑞理指出，鮑爾說得很清楚，「美國堅定信守基於《三項公報》和《台灣關係法》義務的一個中國政策」，反對兩岸任何一方片面行動，美國不支持台灣獨立，解決爭議應透過和平對話。艾瑞理並說，「不應該把鮑爾的說法解讀為美國改變立場」。有關台灣的主權地位，艾瑞理表示，鮑爾的說法是「客觀陳述事實，不是詮釋，而是陳述事實」。對照過去，美國的政策或許真的沒變，但是態度確實出現調整。若細思，當關鍵字句已經不同於以往時，很難再謂「政

38 林義鈞、葉惠琦編輯，〈台灣大選後美國的台海兩岸政策〉，《政策報告 No.930005》(台北：中華歐亞基金會，民國 93 年 7 月)，頁 20-21。

39 《中時晚報》，民國 93 年 10 月 26 日。

<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,130501+132004102600787,00.html>

策沒有改變」。⁴⁰

不僅鮑爾這麼說，柯林頓政府的國安會台海事務主管李侃如也這麼說。不論共和黨或民主黨，恐怕都會告訴台灣，「台獨不是選項」，至少在目前的態勢下如此。鮑爾的談話基本上可說是柯林頓「三不」政策的重複，只不過是以肯定句陳述之。柯林頓的「三不」為不支持台灣獨立、不支持一中一台或兩個中國，以及不支持台灣參與以主權國家為前提的國際組織。鮑爾的一中政策與台灣不是獨立的，就是柯林頓「三不」的前兩項，而台灣不是主權國家，則是柯林頓的第三不。因此，從這個角度觀之，華盛頓否認鮑爾談話代表政策轉變也無誤，只不過是換一種說法，一種比較嚴重且清晰的說法。⁴¹

鮑爾揭示的架構不能只從這次北京談話來看，而是美國自台灣 2004 年總統大選期間一路過來所形成的政策體系。這個體系就是：美國認為台灣當局正在進行台獨的路線，亦認知中共對此必採十分強硬的對抗；美國不願被台獨拖下水，希望兩岸復談，甚至如鮑爾所說：「朝向我們將見到和平統一的那一天邁進。」這一套政策體系的核心在於：美國認為台灣當局在搞台獨，而美國不支持台獨。一年多來的美中台緊張，主要是因「公投制憲」、「一邊一國」所引發。在鮑爾的新架構中，美國的「一個中國」沒有變動，標舉「邁向和平統一」亦增加了中共的政治收益；因而，主要的壓力是加在台灣方面。美國認為，台灣的主政者在搞台獨，但台獨不符合美中台的利益。也就是說，在新架構中，美國與中共皆不必改變，必須改變的是台灣當局。

鮑爾的語調，從「不支持台獨」升高到「邁向和平統一」，被認為已經改變了美國的政策。其實，這是情勢所迫。倘若美國在言辭上不作此調整，一方面已不能扭轉台灣內部的台獨走勢，另一方面亦不能阻止中共動武的風險。反映在美國的對台政策上，就是要台灣當局除了重申「四不一沒有」以外，更要公開承認「九二共識」，亦即接受「一中政策」。⁴² 美國國務卿鮑爾在媒體專訪時，首度提出「美方的政策就是一個中國，台灣不是獨立的，不享有國家主權」，「兩岸應該尋找機會展開對話，朝向我們能預見和平統一的那天」。但鮑爾的說法，

40 《中時晚報》，民國 93 年 10 月 26 日。

<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,130501+132004102600787,00.html>

41 楊永明，〈美國正在壓縮對台政策〉，《聯合報》，民國 93 年 10 月 27 日。

<http://udn.com/NEWS/OPINION/X1/2315925.shtml>

42 《聯合報社論》，民國 93 年 10 月 27 日。<http://udn.com/NEWS/OPINION/OP11/2315837.shtml>

如果真的代表美方想法，可能化爲正式政策，對台灣來說，顯然相當不利。⁴³

首先，在一中政策下，將台灣「明確定義」爲「台灣不是獨立的，不享有國家主權」，等於直接排除台灣自由選擇的可能性，間接暗示中共可以對兩岸問題做出決定。

其次，在和平解決原則下，預設「統一」的終局，等於排除台灣「和平獨立」的可能性。排開情感因素，獨立做爲選項，會是兩岸談判中最有利的抗衡籌碼，是抵抗不利條件下統一的最後武器，在被动被美國剝奪籌碼的情況下，就算真的坐上談判桌，台灣能換得的條件也將極爲不利。

另外，值得長期觀察的是，美方是不是透過鮑爾談話，釋出兩岸復談可能條件的風向球。在美國「敦促」兩岸坐下來談的前提下，自然會要讓雙方各退一步，中共很難在「祖國統一」上讓步，但減少對台武力威嚇卻是可能的選項；對台灣來說，軍購是明顯而立即的需要，但承諾一中給點口惠，卻不見得完全不可能。如果美方未來據此形成政策，逼迫台灣對一中讓步。

「台獨不是選項」這個原則，在台海和平居功厥偉。因爲數 10 年來，在政治上，台灣不以獨立爲選項；在軍事上，中共不具動武的足夠條件。兩岸得以相安無事。可是現在出現變數：軍事上，中共積極備戰；政治上，台灣走向獨立。到了這個時刻，如果美國繼續坐視，說不定真會像喬治·華盛頓大學上周發表的報告「(北韓及台灣)兩個挑戰都接近沸騰點，可能在下屆政府注視下爆發.....使美國捲入可怕的傳統、甚至核子衝突。」⁴⁴

台海平衡的基礎，一是政治上，台灣不獨立；一是軍事上，中共不具優勢。所以維持了數 10 年的和平。可是今天不同了，政治上，台灣當局正在走向獨立；軍事上，均勢正在逐漸消失。華府—台北—北京的三方關係中，台北和北京都在不斷加碼，美國如果坐視，情況勢必失控。美國不但不支持台獨，而且不支持台灣尋求獨立的動作，正驗證了柯林頓時的國安會台海事務主管李侃如的話。共和黨的國務卿與民主黨的國安會官員看法一致，代表美國兩黨共同的態度，這是美國今後的走向。最近台灣官員公開表示樂見小布希連任，殊不知，

43 《中時晚報》，民國 93 年 10 月 26 日。

<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,130501+132004102600788,00.html>

44 《中國時報》，民國 93 年 10 月 27 日。

<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112004102700345,00.html>

有關台灣前途，民主黨時，還是「應得到台灣人民同意」，共和黨卻已是「應得到兩岸人民同意」。因為台灣在變，尤其是朝向可能有害美國的方向變時，美國不得不應變。⁴⁵

美國國務卿鮑爾在北京的談話，餘波蕩漾，雖然經過多天來不同管道的解讀與澄清，各類的講法仍然紛紛擾擾，莫衷一是。筆者認為，實際上，可以將鮑爾的談話視為美國意圖將台灣拉回現狀，避免各方走向極端的預防性措施。而要檢驗鮑爾北京之行的玄機，2005年1月20日小布希總統連任的就職演說，將是很重要的觀察點。小布希雖然連任成功，但美台關係要回到過去的親密已不容易。「九一一」事件後所出現的全球反恐架構，乃至於北韓核武等問題，使中共在美國面臨的全球新戰略形勢中成為不可或缺的角色。美國除了考量反恐需求外，還可能要多出一個中共這樣的敵人，甚至於和中共發生衝突的可能。在這種考量下，美國政策出現調整，並不令人驚奇。

第六節 小結

美國的東北亞政策是其全球戰略下的一環，冷戰結束後，美國的角色卻必隨著環境的變遷而有所轉變，但是美國在東北亞的安全政策仍未改變，其中包括：繼續維持在東北亞地區的駐軍、防止大量殺傷性武器的擴散、強化日本與南韓的同盟關係、確保台海兩岸和平穩定，並保持與中共建設性交往關係，其主要目標就是要維持東北亞地區的穩定，以保障美國在此地區的龐大利益。

北韓擁核議題是美國目前待解決的迫切問題，惟在美國強勢政策下，可運用之選項侷限於是否需動用軍事力量解決，故希望周邊具影響力國家共同參與，增加和平解決的可能性，惟此過程將改變區域權力平衡之態勢。另從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。未來在東北亞地區中，美「中」將保持既合作又競爭的關係，日本的角色將更凸顯，朝鮮半島將處於不確定的狀態，而兩岸則維持不戰不和的局面，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。

45 《中時晚報》，民國93年10月26日。

<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,130501+132004102600787,00.html>