

亞太安全環境對台灣安全的衝擊

楊 永 明

(台灣大學政治學系副教授)

摘 要

本文認為，影響亞太安全環境有四項結構因素和四項另類發展，歸納則為「霸權穩定相對於海陸對抗」、「集體自衛相對於挑戰現狀」、「建設交往與威脅平衡」及「多邊主義與特別外交」四種動態結構性因素。這四項挑戰與轉變，表示亞太安全環境正在形成一項新的動態平衡，而台灣安全必將受其重大衝擊。基於對亞太安全環境結構的觀察，本文檢視了亞太安全情勢的結構因素與近期變化，並且指出這些因素與演變對於台灣安全可能產生的影響。最後，本文建議推動「國家安全戰略」整合性工作與預算，藉以提昇台灣整體安全戰略效益。

壹、前 言

在冷戰結束並邁入新世紀的亞太國際環境中，安全問題是台灣賴以生存和發展的重要議題。台灣安全問題不僅受到中共軍事與兩岸關係的影響，國際和區域環境因素，尤其是我們所身處的亞太安全環境，更是左右台灣安全保障的重要關鍵。因此，討論台灣安全問題如果先從亞太安全環境著手，較能更加深刻與準確掌握影響台灣安全的環境與結構性因素。

冷戰時期的台灣安全，主要受到美國圍堵政策的戰略利益與美「中」交往下經濟考量的雙重影響，不同時期的兩岸互動關係與安全

2 遠景季刊第一卷第二期

議題，相當程度反映出當時國際和亞太區域環境的變化。冷戰之後，亞太區域環境，尤其是亞太安全環境出現結構性的變化，對於台灣安全自然也產生重要影響。

作者認為冷戰後亞太安全環境的結構性因素，大致可以分為四項：美國存在、美日安保、交往「中國」、與多邊外交。這四項結構性因素如果以國際關係理論解釋，則分別是霸權穩定、集體自衛、建設交往與多邊主義。四者之間當然有著密切的關連性，但是彼此之間存有部分互補關係，基本上仍然是受到美國亞太安全戰略考量影響所呈現出的區域安全架構。¹

亞太安全環境的穩定一直受到相當的挑戰，主要來自部分國家的質疑與挑釁作為，因此也導引出相關政策的轉變或補充。作者亦同時指出相對應於四項結構因素，現有亞太安全架構的四項另類發展，亦即海陸對抗、挑戰現狀、威脅平衡與特別外交，而前兩項是區域國家的可能挑戰，後兩項則是美日等國的配套互補措施，因此可以歸納為「霸權穩定相對於海陸對抗」、「集體自衛相對於挑戰現狀」、「建設交往與威脅平衡」，以及「多邊主義與特別外交」四種動態結構性因素。這四項挑戰與轉變，代表著亞太安全環境正在形成一項新的動態平衡，而台灣安全自然將受到重要影響。基於對亞太安全環境結構的觀察，本文將檢視亞太安全情勢的結構因素與近期變化，並指出對於台灣安全的可能影響。

貳、霸權穩定相對於海陸對抗

一、霸權穩定：美國軍事存在

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

1. 楊永明，「美國亞太安全戰略之理論分析」，美歐季刊，第12卷，第3期，1997年秋季號，1997年12月，頁35-71。

而終止，使得美國成為唯一的超強，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，就成為各區域在冷戰之後能否維持和平與安全的決定性因素。在亞太區域，曾擔任美國國防部助理部長的奈伊(Joseph Nye)在 1995 年指出，美國未來二十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。²

就國際和平與安全而言，霸權穩定理論指出透過霸權國在國際政治與秩序上的安排，確保與維繫國際與區域安全與和平，因此超強的存在有助於建構和維持國際與區域安全。超強在軍事、政治與經濟方面的主導性優勢地位，一方面使得區域強權國家不願直接向其挑戰，另一方面透過超強主導的安全體系，整合其他國家採取與超強合作政策，並建構相關國際組織與國際規範，維持國際與區域和平與安全。³霸權穩定理論應用在國際安全的另一層面，是特別重視如何確保與維繫穩定與和平的現狀 (status quo)。因為穩定與和平的現狀，最符合既得利益的強權國家，特別是居於霸權地位的國家，穩定與和平的現狀不僅代表霸權的威望，也代表著經濟利益的持續，並可提高次級強權國家挑戰權力結構的成本，畢竟霸權之所以有意願去創建並維繫國際經濟與政治秩序與體制，是因為自由經濟體系與和平的世界秩序，

2. Joseph S. Nye, Jr., "Strategy for East Asia and the U.S.-Japan Security Alliance," *Defense Issue*, Vol.10, No. 35, March 29, 1995.

3. 有關霸權穩定理論的討論，請見：Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987); Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," in Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson and Alexander L. George, eds., *Change in the International System* (Boulder, CO: Westview Press, 1980).

4 遠景季刊第一卷第二期

符合霸權國本身的利益。

美國在冷戰之後成為唯一超強的論點，並沒有引起太多質疑。美國國防部國防情報局在 1997 年所做的「全球安全評議」(Global Security Assessment) 中，開宗明義指出該項報告內容基於兩項有效的基本假設：一是美國繼續做為政治、經濟與軍事上的霸權；二是美國仍繼續在世界性的事務中扮演一個積極介入的角色。⁴ 因此，美國在冷戰之後事實上並沒有因為蘇聯威脅的解除而全面撤退其在全球的軍事存在，相反地，美國反而在亞太、歐洲與中東地區，增加其軍事與安全的承諾。美國非但加深其與冷戰時期盟友如日本、南韓與澳洲的軍事同盟關係，加強和其他國家如新加坡、馬來西亞與菲律賓的軍事合作關係，且與冷戰時期的對手，如俄羅斯、中共與越南，擴大交往的範圍與議題，以維護現狀的穩定，同時強化其霸權地位。

由美國在亞太地區的駐軍，可以觀察到兩項事實：第一，相對於美國大量裁減駐紮歐洲的軍力，在亞太地區的部署卻未出現大幅裁減現象。第二，過去在冷戰時期的重歐輕亞情況獲得相當改善，九十年代中期起，美國在亞太地區的軍事部署人員接近 10 萬人次，大約等同於其在歐洲的駐軍數量。而且，在美國的亞太地區十萬駐軍中，大部份派駐在日本和南韓，分別是 47,000 人及 37,000 人。⁵

二、海陸對抗

現實主義的國際體系觀點認為在單極多元之下，區域強權將會逐漸不服超強的安排，而起而挑戰並可能形成三極或多極體系。在國際安全環境方面，認為「中」俄印三國將結合對抗美日歐的觀點，並未

4. 「DIA 全球安全評議」是一份由美國國防部國防情報局於 1997 年 2 月 6 日向美國參議院軍事委員會提出的評估報告。請見 *A DIA Global Security Assessment* (Washington, D.C.: Defense Intelligence Agency, 1997)。

5. *1997 Annual Report to the President and the Congress* (Washington D.C.: Department of Defense, 1997)。

得到任何掌聲。北京與莫斯科雖然彼此結為戰略夥伴關係，中共並且購買許多俄羅斯先進武器以提升共軍現代化，且和中亞各國簽署領土協議。至於「中」印關係，雖然仍有領土爭議和中共支持巴基斯坦等問題，但是在印度核試成功之後，雙方也在嘗試改善關係，因此，也有研究指出擔心「中國」、俄羅斯和印度將會形成大陸戰略聯盟，對抗美國主導的海洋國家，但是，正如洛杉磯時報社論指出，這種憂心可能是稍嫌誇張一些，⁶因為「中」、俄、印三國之間的問題與衝突遠大於彼此結合對抗美國的利益，三國軸心的論點實在太過於回到未來的單戀觀點。

然而，亞太安全環境卻似乎有類似大陸國家對抗海洋國家的傾向，美國的軍事存在與安全承諾提供了亞太區域穩定，卻也引起部分國家的質疑，主要當然是來自於北京的中長期挑戰與平壤的眼前麻煩。「中國」是冷戰後亞太安全環境的主要隱憂，北韓目前正處於不穩定狀態，兩國不僅在政治制度、意識型態與社經發展上和其他亞太海洋民主國家有著極大的差異，在安全戰略上也同樣表現出挑戰現有美國霸權的言語和作為。加上日本逐漸發展較為自主且以北韓和「中國」為潛在威脅對象的安全政策，以及菲律賓在南中國海與北京政府的衝突加劇，因此，Robert Ross 最近為文指出東亞將走向兩極體系（bipolar Asia），亦即以美國為主海洋國家和以「中國」為首的大陸國家相抗衡，雖然他是較為樂觀的認為東亞在海陸兩極體系之下，將處於較為和平的安全環境。⁷

北京政府對於美國的霸權主導一直存有戒慮，也指控美日安保新指南、TMD 的發展與部署、甚至美國處理韓半島（朝鮮半島）⁸問題方式等問題，是製造區域不穩定的禍源。在其 1998 年 7 月發表的國防

6. "Anti-U.S. Axis? Not Too Likely," *LA Times*, Editorial, October 4, 1999.

7. 請見 Robert S. Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century," *International Security*, vol. 23, no. 4, Spring 1999, pp. 81-119.

白皮書中明確指出，「霸權與權力政治仍然是對全球和平與穩定的主要威脅，軍事結盟的擴大與加強更是造成不穩定的因素。⁹」因此，美國雖然不斷強調交往「中國」政策，希望以建設性與全面性交往政策，影響北京政府採取較為溫和理性的對外政策與態度，可是經過科索沃戰爭、美國B2轟炸機擊中北京駐貝爾格勒大使館事件、「考克斯報告」(Cox Report)所指出「中國」竊取美國核武與飛彈資訊事件、以及對台軍售等問題，使得北京政府對於美國的霸權領導更表不滿。

Ralph Cossa最近在一項日韓安全保障對話座談中指出，以中共與北韓的長久戰略和政經關係而言，北京政府應該對於平壤有相當影響力，然而近幾年中共雖然在維持韓半島現狀和平上，與美國利益一致，但卻不願進一步發揮其對於北韓的影響力；¹⁰這使得我們不得不懷疑中共真正的戰略意圖，其實不願見到韓半島的統一，尤其不願統一後的韓半島繼續保持與美國的軍事同盟關係。美國軍方在與中共進行接觸和對話之後，發現中共高階官員，尤其是共軍將領，普遍認為美國的東亞戰略政策是披著羊皮的狼，亦即是包著交往政策糖衣之內，實際是希望圍堵防止「中國」的壯大與發展，這種極度不信任和懷疑的態度，其實正提供挑戰現狀政策與作為的心理基礎。¹¹

8. 有關朝鮮半島與韓半島用語之別，日本與台灣雖然慣稱為「朝鮮半島」，但南韓則自稱為「韓半島」，對韓國人而言，「朝鮮半島」係舊時用語，因此本文統一使用「韓半島」。

9. *Defense White Paper*, State Council, Beijing, July 1998. 請見<<http://www.china.org.cn>>

10. Ralph Cossa 於「日韓安全保障對話」，Tokyo, Sep. 6, 1999。作者亦參與該項座談。

11. Thomas M. Molino, "Pacific Security Today: Overcoming the Hurdles," Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, March 24, 1999, at <<http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs99/pacific/pacific.htm>>.

三、對台灣安全的影響

美國對於亞太安全的重視，當然有助於台灣安全的維持。台灣安全與和平是美國整體亞太安全戰略中的重要關鍵，正如台灣關係法中所述，台海軍事衝突或戰爭將會對西太平洋和平與穩定產生嚴重衝擊，所以必須出售防衛性武器給台灣，以維持台灣相當程度足以嚇阻中共大規模武力攻台行動的自衛能力。但是，由於台灣關係法並非設計取代中美防衛協定，也不是一項同盟條約，因此台灣關係法僅指出台灣之安全與穩定是美國的重大關切(grave concerns)，美國並會提供防衛性武器給台灣面對可能軍事威脅時之自我防衛。

美國對於台灣安全維護的問題在於，如果中共武力犯台，美國將會面臨一項兩難，如果美國前來防衛台灣，則必定會與中共從此結仇，即使大規模區域戰爭得以避免，美「中」兩國的「新冷戰」也將展開，全球國際安全秩序也可能必須重新佈局。然而，美國如果不對中共武力犯台做出相當程度軍事反應，則美國可能面臨亞太和所有其他盟國的質疑，美國亞太與全球安全戰略政策將會面臨崩盤的可能，此外，對於美國維持其霸權領導的道德支柱，亦即民主政治和自由經濟，將會如同另一種「歷史終結」一般，從此失去正當性與號召力量。

在這種戰略兩難的限制之下，因此，美國對於兩岸關係最核心的主張，一直是強調「和平解決」。從三報一法的「上海公報機制」，亦即上海公報、建交公報、八一七公報與台灣關係法，均強調兩岸之間的問題，應該以和平的方式解決。兩岸問題和平解決，無論是何種制度之下的解決，最符合美國亞太安全與經濟利益。對於美國行政部門而言，台灣的戰略重要性已經不如冷戰初期一般，美國在台的經濟利益也與大中國經濟圈相當程度整合，「台灣問題」有時反而是美「中」關係的絆腳石，這些變化均對美國對台政策產生重大影響。但是，美國國內民意與國會對於台灣安全相當重視，台灣的民主化更是美國價值的具體實踐，加上台灣對美外交的努力，使得任何美國執政

政黨必須顧及維護台灣安全與兩岸關係穩定的重要性，這也是為何每次美國總統競選期間，所有候選人均表示會加強對台關係並保障台灣安全，然而，重視台灣安全並不意謂必須出兵協防，相反的，美國的民意超過一半以上不贊成美軍協防台灣，上任之後的美國總統均一反其競選時的強硬語言，採取強調兩岸問題和平解決的公式化政策。

因此，現今美國主導的亞太安全環境中，就兩岸關係與台灣安全而言，「和平」(peace)與「自衛」(self-defense)是兩項基本原則。和平的重點是現狀和平，而和平解決僅是對於兩岸關係發展的政策期望，但是主要還是希望維持現狀的和平與安全。自衛層面則是針對中共不斷武力威脅解決「台灣問題」的因應原則，台灣關係法其實一方面保障台灣有足夠武器可以自我防衛，一方面也不排除美國協防的「集體自衛」的可能性，主要就是針對中共武力威脅的嚇阻措施。至於前述 Robert Ross 認為如果亞太地區走向以美「中」為主軸的海陸對抗將會較為穩定，其實是忽略了台海問題的關鍵性，因為美「中」海陸對抗之下，兩岸關係與台海問題將成為美「中」兩國的衝突與膠著之處。

參、集體自衛相對於挑戰現狀

一、集體自衛：美日安保體系

冷戰之後，蘇聯對於北太平洋的威脅已經減緩或解除，美日安保條約的存在必須透過新指南加以重新的定義，以應付亞太安全環境新的變化與發展。基本上，是以集體自衛為戰略設計基礎，只是涵蓋更多的預防性與危機處理的意涵。集體自衛(collective self-defense)概念在聯合國憲章第五十一條中有明文規定，亦即「聯合國任何會員國受武力攻擊時，在安全理事會採取必要辦法，以維持國際和平及安全之前，本憲章不得認為禁止行使單獨或集體自衛之自然權利」。此項條文之集體自衛概念，接受國家之間得相互承諾，以區域安全組織或是



雙邊或多邊之間簽署防衛性軍事同盟方式，協助維護彼此的國防安全，只要該項安排是有助於維護區域和平與安全。¹² 憲章第八章就是有關區域性國際組織在維護區域和平與安全方面的規定，這種以區域安全組織或是雙邊或多邊安全協定方式，結合國家間共同的能力與決心，提高未來挑戰現狀和平與穩定的侵略成本，以維護區域和平與安全的作法，作者稱之為「預防性集體自衛」(preventive collective-self-defense)，換言之，不是單純的集體性武力自衛行為，而是為了保障區域和平與安全不受破壞的預防性集體安排。

美日安保體系對於日本安全保障的重要性可能超過冷戰時期，因為過去美日安保其實是美國全球圍堵政策的一環，而現在的美日安保是美國維持區域平衡的重要機制，日本在新安保體系的角色也大不相同，由單純美國軍隊前進部署的基地提供者，到協助美國軍事行動的後勤支助者，美日雙方均瞭解冷戰後東亞安全的主要威脅和戰爭引爆點，不是日本本土，而是韓半島和台灣海峽，而任何次區域軍事衝突都將牽動東亞整體安全與穩定，因此在新安保體系中，日本將提供美軍需要的後勤和基地協助，使美軍能有更大的彈性空間和支援面對可能的軍事衝突。¹³ 新修正的美日安保條約希望能夠確保亞太和平與安全的環境，而使得區域內國家均受惠於這項安保條約，大多數東亞國家也視美日安保條約為維護亞太安全的主要支柱。¹⁴

12. 有關聯合國憲章體系的集體安全制度與自衛的討論，請見：楊永明，「從國際法觀點看聯合國集體安全體系之法律架構、制度性問題與對應之策」，台大法學論叢，第26卷，第3期，1997年7月，頁183-211；Anthony Clark Arend & Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force* (New York: Routledge, 1993).

13. 神谷方丈，日本國際政治學會編「國際政治」第115號「日米安保體制 - 持續變容」，1997年5月，頁144-160。

14. 有關美日安保條約與新指南和亞太安全環境的關係，請見：楊永明，「美日安保與亞太安全」，政治科學論叢，第9期，1998年6月，頁275-304。

這一兩年日本的外交政策與戰略轉變引起相當注意，由 1998 年兩次外交訪問事件，可以觀察出日本在區域安全與外交政策的微妙轉變。一是南韓總統金大中訪日，和前首相橋本龍太郎的高峰會，初步化解日韓兩國的歷史恩怨問題，展開兩國新的和解關係，並開始進行雙邊軍事交流與演習。另一件則是同年 10 月江澤民訪問日本敗興而歸，一方面江澤民要求日本比照美國支持對台三不政策，但是小淵惠三僅贊成重申「一個中國」和不支持台灣獨立，對於三不政策的後兩不，亦即不支持兩個中國或「一個中國、一個台灣」，以及不支持台灣加入任何以主權國家為要件的政府間國際組織，日本則對此二不不做出任何支持承諾；另一方面則是江澤民不斷提及歷史和道歉問題，使得日本感到兩國之間的差異；當然江澤民並沒有空手而回，日本如同往常一般同意給予「中國」大量經濟援助和貸款。¹⁵

日本反對重複美國的三不政策，其實是出於美日安保之下的安全考量，並且希望在區域安全政策保留一些自主性。日本認為三不政策可能將台灣排除在美日安保適用範圍之外，因為向來的共識是如果台灣宣佈法律獨立（*de jure independence*），則美日將可能不會前來軍事防衛台灣，但是三不政策中的第二不，即不支持兩個中國或一中一台，將會使得「中國」掌握解釋權力，因此如果「中國」主觀認定台灣走向兩個中國或一中一台而出兵攻打台灣，則美日將自縛於三不承諾的困境中。其實，柯林頓政府及其中國專家們就是希望透過三不政策排除「中」美關係中「台灣問題」的障礙，對他們而言，三不政策是排除「中國」對美日安保涵蓋台灣的疑慮，也是獎賞「中國」接受交往政策的鼓勵，但是，這種作法顯然並未獲得日本的認可，也未得到美國國會與國防部的支持。

至於有關 1997 年新安保指南中日本「週邊地區」（*areas surro-*

15. 小島朋之，「日中關係善鄰友好脫卻」，東亞，第 379 期，1999 年 1 月號，頁 47-63。



unding Japan) 的定義問題，日本和美國政府均強調是一個「事態」(situation) 而非「地理」概念，亦即「對日本和平與安全具有重要影響的事態」，且指出這項解釋不是刻意迴避的作法，而是一種戰略和軍事的現實常識。¹⁶ 因此，日本是否會提供美軍協助，除了美國是否提出要求配合外，端視在此區域內所發生的事態是否對日本安全有重要影響而定，而何謂對日本安全有重要影響也依事態性質而定，因此對所謂「日本週邊地區」的認定，如果過於執著於狹義的地理範圍觀念，則無法掌握美日安保集體自衛概念的核心關鍵。

1999 年美日安全合作議題中最受注目的當然是 TMD 問題，日本防衛廳提出一項在 1999 會計年度美金 800 萬的 TMD 共同研發經費預算，這是一項參與美國海軍神盾飛彈軍艦的飛彈防禦系統，雙方也已經同意在 heat shields、kinetic warheads、heat-seeking guidance systems 和 rocket engines 等四個項目進行共同研發。在此之前，日本已經參與美國有關 TMD 可行性的研究，並也已經花費近 500 萬美金在此項「可行性研究」上，現由可行性研究到共同研發是重要且關鍵的一步。這當然也是受到 1998 年 5、6 月間印度和巴基斯坦的核武試爆，以及同年 8 月北韓試射大浦東一號導彈至日本近海所致。然而，值得注意的是日本雖然與美國進行 TMD 的共同研發，但並不表示日本已經加入 TMD，關鍵仍在未來 TMD 技術的成熟度和預算考量兩方面，如果美日 TMD 共同研發無法獲得有效可靠的成果，則 TMD 必將成為空中樓閣；再者，就算未來 TMD 研發取得相當成效，龐大的預算必將在日本政界引起激烈的辯論的拖延。¹⁷

16. 江火田謙介，「日本安全保障」(東京：講談社，1997 年 10 月)，頁 197。

17. 有部分日本評論者認為其實 TMD 的預算和當初發展 F-15 戰鬥機計畫接近，但卻可以因此整合至美國的飛彈防禦體系，具有長遠的戰略效應。請見長島昭久，Michael J. Green and Akihisa Nagashima, "The U.S.-Japan Security Treaty and Asia Economic Crisis : Key Areas to Watch," Spring 1999, at <<http://www.remus.dti.ne.jp/uanagashi/sreport/report2.html>>.

二、挑戰現狀

任何不滿現狀秩序安排與權力分佈狀態的國家，均是「非現狀國」(non-status quo states)，在亞太地區，「中國」和北韓均被認為是不同程度的非現狀國。尤其是「中國」，經過二十年的經濟發展，去(1999)年10月1日中共慶祝建政五十週年時，江澤民穿著五十年前毛澤東在天安門前宣布中華人民共和國成立時同樣的服裝，向全世界宣告著「中國」走向「富國強兵」的決心。¹⁸這種類似日本明治維新時的口號，提醒亞太國家注意中共未來挑戰現有亞太秩序的發展，尤其是在其經濟與軍事均走向現代化的同時，政治上卻加速緊縮共產專政控制，並強化民族主義的宣傳與激化，使得相關國家更加擔心中共可能會從非現狀國家轉變為修正國家，亦即明確企圖改變現狀秩序安排並希望取得區域霸權地位。

由國家對於區域內的防禦性武器和結盟的質疑與反對，可以推論該國是非現狀國家或修正國家，依據傳統安全困境(security dilemma)理論觀點，攻擊性武器會造成周遭或相關國家的安全威脅，使得其他國家必須同樣發展類似的武器系統以提升自身安全保障，但是卻也提升區域軍備競賽與安全困境，至於防禦性武器則應該不會引起同樣的質疑與威脅。¹⁹然而，如果非現狀或修正國家，必然會對於任何軍事武器或結盟感到強烈安全威脅，因此會激烈反對其他國家部署防衛性武器系統與軍事協議，自己也會發展類似或對抗的武器或結盟。由中共

18. Susan V. Lawrence, "Doctrine of Deterrence," *Far Eastern Economic Review*, Oct. 14, 1999, at <<http://taiwansecurity.org/News/FEER-Doctrine-of-Deterrence.htm>>.

19. 有關攻擊與防禦性武器對於引發戰爭的討論，請見 Van Evera, "Offense, Defense, and the Causes of War,"; and L. Glaser and Chaim Kaufmann, "What Is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" *International Security*, vol. 22, no. 4, Spring 1998, pp. 44-82.

對於美日安保和TMD的質疑與反對，可以證明中共其實相當敏感於區域安全秩序以及其自身的權力地位。天安門事件之後，「中國」加速軍事現代化計畫，1992年人民大會通過國家主權法，將整個南中國海劃進「中國」主權範圍之內，並在1995年佔據美濟礁（Mischief reef）；1995年「中國」的核武試爆更提醒區域國家再次注意到「中國」是東亞區域的唯一核武國家；1996年的台海飛彈危機更是一次接近戰爭邊緣的演出；至於「中國」強烈質疑並反對美日安保新指南和日美TMD研究，並認為自衛本質的TMD研究會破壞區域和平且將導致區域軍事競賽，意味「中國」將會進一步購買和部署武器設施與飛彈系統，這些發展均可確認「中國」在下一世紀對於亞太安全事務的意圖與影響。

三、對台灣安全的影響

對於兩岸關係而言，傳統安全困境理論有關攻擊和防禦性武器的區別，無法適用於兩岸關係之上，換言之，攻擊性武器的增加才會使得其他相關國家感受到安全威脅，防衛性武器應該較不會產生安全困境的兩難，這種理論無法應用於兩岸關係，因為中共認為即使是純防禦性武器也有可能使台灣更具信心而逐步走向獨立，因此北京政府不斷指責美國未遵守八一七公報內容，該公報中，美國將逐漸減少對台軍售，無論是質或量兩方面。中共並不斷攻擊美國支持台灣國防介入「中國」內部事務，最近的例子則是朱鎔基在五十週年中共國慶之前，在眾多國防商業鉅子面前指控美國支持李總統兩國論主張。²⁰美國方面，傳統較為重視美「中」關係的學者和國務院官員，對於中共這項敏感問題，似乎有逐漸接受的傾向，Thomas Christensen 甚至主張

20. "Zhu Rongji Warns US is Driving China to War Over Taiwan," *Agence France Presse*, Sep. 30, 1999, at <<http://taiwansecurity.org/AFP/AFP-Zhu-Rongji-Warns-US.htm>>.

美國不應該讓日本參與TMD共同研究，以避免中共的不滿與挑釁，當然更是不可讓台灣加入TMD。²¹所幸台灣關係法強調對台軍售的重要性，而美國國會最近又要求國防部的對台軍售必須事先諮詢國會，使得台灣爭取有效自衛性武器的外交空間為之擴大。

其實，嚴格而言，傳統安全困境理論基本上不適用於東亞地區，任何此區域的防衛性軍事武器均被視為嚴重安全威脅，尤其是對於如北韓和「中國」等的非現狀國家而言，自己可以發射彈道飛彈，但卻反對其他國家發展反飛彈防禦系統，自己可以試爆核子武器，但卻反對別人組成防禦性軍事同盟，自己可以佔領礁岩建築工事，但卻反對別人派遣航空母艦監視演習活動。因此，如果我們認為減少造成雙方安全威脅的防禦性作為，可以換得這些非現狀國家的讓步與合作，則可能是過於樂觀甚至天真的評估。撰寫「即將到來的美中衝突」一書的作者Ross Munro，最近又在美國保守陣營主要雜誌國家評論(National Review)為文指出，「中國」決心走向成為二十一世紀的亞太超強，但是首要問題則是必須解決「台灣問題」，因為「台灣問題」不是「中國」內政問題，而是美「中」關係的重要戰略問題，民主台灣的存在是北京專制政府走向區域超強的絆腳石，因此他提醒美國政府必須有此認知來面對將來的台灣安全問題。²²

美國政府其實瞭解兩岸關係可能會影響亞太整體安全環境，許多政策宣示均不斷強調此點，因此，柯林頓政府一直不斷在尋找可以降低軍事衝突的外交作為，只是這些作為看在台灣的眼裡只是進一步犧牲台灣的國際空間與尊嚴，所以也遭受到台灣的抗拒。所以，換個角

21. 請見 Thomas J. Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, vol.23, No. 4, Spring 1999, pp. 49-80.

22. Ross H. Munro, "Taiwan: What China Really Wants," *National Review*, October 11, 1999.

度而言，台灣也可視為某種特殊類別的非現狀國家，這是由於台灣一直不滿當前國際社會和亞太國家對於台灣地位的限制，一個事實上的主權獨立、政治民主和經濟繁榮的國家，卻不被任何一個東亞國家所承認，伴隨著台灣日漸成形的國家認同與民主化，台灣政府也加強擴展國際生存空間與國際組織的參與。

然而，美國與相關國家一直認為同為自由民主國家的台灣應該相當程度瞭解和接受目前結構性限制的無奈與安排，而且由於非官方與實際官方關係密切，所以也就不太認真面對台灣內部民主化所帶來的外交政策變化；再加上台灣近來感受到美國柯林頓政府的「中國政策」，逐漸有以犧牲台灣利益來交換北京政府合作的傾向，因此李登輝總統的「特殊國與國關係」可謂也是對相關國家的當頭棒喝，提醒台灣也是一個非現狀國家，當然在程度與訴求上與其他非現狀國家有著完全不同的差異，可是美日應該體會到對台灣適當的交往與逐漸的整合也是必須的，否則台灣雖然不會是破壞環境的炸藥，但卻可能是導火線。

因此，如果我們可以向美國證明，台灣安全問題是一項影響亞太與國際安全的結構性與戰略性議題，則美國與台灣之間的利益是一致的，維持現有和平與安全不是因為缺乏更好政策的不得不選項，反而是符合相關各國對於安全與發展的最大公約數，因此壓縮台灣利益與空間的作為，只是在美「中」關係平衡桿上替對方加注有利籌碼；另一方面台灣可能也必須暫時將參與和名份作一區隔，使得兩岸關係與區域安全不僅在結構與戰略上相關連，更可以在政策與戰術上相呼應。

肆、建設交往與威脅平衡

一、建設交往：交往「中國」

從 1994 年起柯林頓政府的「中國政策」逐漸浮現出清晰的政策取

向與戰略設計，亦即「交往與擴大」(engagement and enlargement)政策，或簡稱之為交往政策。²³ 主要論點就是由於北京政權是一個日漸壯大且不穩定的非現狀國家，因此基於現存霸權穩定與集體自衛所建構的亞太安全環境與結構情勢之下，如果同時加強與中共的廣泛交往且提供足夠的誘因，將最有可能使得中共融入區域與國際社會，轉變為滿足於現狀的國家。

基於柯林頓政府的交往與擴大政策，美國與中共展開所謂「策略對話」(strategic dialogue)關係，從雙方元首的國家訪問、高層官員互訪以及美國國會議員訪問大陸的高層對話制度化，到加強雙方在經貿、文化、安全等議題領域的對話與透明度。在此可舉出最近美「中」軍事交往的案例，自從美國誤炸中共在貝爾格勒的大使館之後，中共就終止與美國進行軍事方面的交流與交往，一直到與美國達成 WTO 入會協議之後，才在 1999 年 11 月中同意與美國於同年 11 月 30 日到 12 月 3 日在香港外海進行聯合的演練，此項演練是一項海洋上的搜尋與救援演練(Search & Rescue)，其中將由來自香港的 200 位共軍和 90 位美國的海軍以及海岸防衛隊共同進行演練，較為引人注意的是中共允許美國使用偵察飛機(P3C Orion Spyplane)在這一次演練當中，P3C Orion 偵察機具有先進的雷達和聲納探測儀器駐紮在日本的琉球基地，且於 1999 年在南中國海解救過 18 位菲律賓漁船船員，因

23. 有關美國的交往中共政策，請見 *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(Washington, D.C.: Department of Defense, February 1995); James R. Sasser, *Engaging China*, Address to the Asia Society, Washington, D.C., March 4, 1997; Richard K. Betts, "Wealth, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," *International Security*, Vol.18, No.3, (Winter 1993-94), pp. 35-77; Aaron L Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia," *International Security*, Vol.18, No.3 (Winter 1993-94), pp. 5-33.

此中共允許 P3C Orion 偵察機共同參與這一次的海上搜尋與救援演練。

24

另一方面，日本的交往「中國」政策一直容易被忽視，但相較於美國卻是更加深層與廣泛。日本雖然早在 1972 年就與「中國」關係正常化建立外交關係，但是日「中」關係並未因此正常發展，相較於「中」美關係雖然是華路藍縷，但是在波動之中，雙方的共同利益愈形明顯，牽引出進一步的合作與交往；日本與「中國」的關係則一直是在溫室中培養著的，相反更為脆弱，容易受一時事件導引出歷史恩怨而受創，這也就是為何日本政府對於維護日「中」雙邊關係，如同日本「能劇」一般舉步謹慎且缺乏戲劇性變化。日本外務省在 1996 年解釋其日漸強化合作關係的對「中」政策：「是為了協助中國的改革與開放政策，並鼓勵中國在國際社會中扮演更加建設性角色。²⁵」日本接受美國柯林頓政府的交往「中國」政策是現階段對「中」政策的主軸，日本主流對「中」政策觀點是：如果視「中國」為對手，則它必然會成為敵人。「中國」的崛起所造成的威脅，直接衝擊日本在東亞的利益，而日本如欲在區域政治和安全議題爭取發言，則更必須面對「中國」的挑戰和壓力。

日本的積極交往「中國」政策，包括數個層面：從貿易投資、能源、環境到軍事交流等不同項目。這項積極交往政策是基於日本政府長久推動的「綜合性安全」（comprehensive security）概念，亦即藉由深化彼此的互賴關係以維持現狀和平的延續，其實二次大戰後日本對「中」政策一直都是在類似原則下推動，但是冷戰之後更加全面推動強化兩國交流互動關係。這種「互賴 綜合安全」理念是一種強調

24. "PLA Garrison to Join US Military in Exercise," *South China Morning Post*, Nov. 25, 1999.

25. 日本政府外務省，*Diplomatic Bluebook 1996*, on the Internet at <<http://www.mofa.go.jp>>.

政治經濟關係的自由主義取向理念，認為軍事不是唯一影響權力分配的要件，深刻的複式互賴和全面的政經關係也是重要的結構性因素。

然而，作者並不因此認為日本政府和決策者都是自由主義的信仰者，因為其實這種「互賴—綜合安全」政策是日本最擅長且最有力的作法，透過大量援助和交流計畫，讓北京政府明顯感受到日本經援與交流的益處，減少北京以軍事威脅改變現狀的動機和誘因。日本的對「中」政策是基於現實與能力，現實上，「中國」的地理接近性和崛起壯大，使得日本必須以積極交往方式與其互動和周旋，而無法以挑戰抗衡的態度去激怒「中國」。至於能力方面，並非指日本軍事能力薄弱，而是在日本對外安全戰略上，軍事角色受限於國內法律與政治因素，無法如其他軍事強國一般，發揮本土以外的攻擊或嚇阻戰略功能，相較之下，日本的經貿投資和開發援助則是理想的戰略工具。

二、威脅平衡

為何美國作為一個霸權國，在與非現狀國家進行交往政策的同時，還需要採取一些預防性的自衛與嚇阻安排與作為？這個問題可以從修正現實主義權力平衡理論的「威脅平衡」（balance of threat）理論加以分析。Stephen Walt 提出的威脅平衡理論以修正「權力平衡」（balance of power）理論，指出國家並不一定會單純針對體系內其他國家的權力消長而改變其對外政策，必須視其他國家外交政策所表現出的意圖與行為而定；如果新的區域強國具有挑戰體系既得利益國家的威脅，則相關國家會針對這項威脅採取權力平衡或積極圍堵政策，以防範體系秩序與穩定的改變；換言之，國家的平衡行為（balancing behaviors）並不是單純針對其他國家權力增長，而應該理解為面對威脅時的反應行為。²⁶ 威脅平衡理論其實是回歸傳統現實主義觀

26. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987).

點，是一種較重視權力鬥爭（a struggle for power），而較不完全接受新現實主義的結構觀點，²⁷亦即不認為國際體系的結構是決定國家外交政策的主要甚至唯一因素，因此其修正權力平衡理論，指出「被視為具有威脅性的國家，才是較有可能引起其他國家起而抗衡的主因²⁸」。

一般而言，面對單極體系霸權國主導的國際秩序，區域強國可能表現出三種不同的政策與態度：一是現狀政策或現狀國家（status quo）；二是修正政策修正國家（revisionist）；三是不確定狀態或非現狀國家（uncertain or undecided），而霸權國對於各個不同政策所採取的對策則分別是：結合、圍堵與交往。對於現狀體系與秩序尚未表現明確態度與政策的非現狀國家，其有可能在中長期轉變為現狀國家或修正國家；依據威脅平衡理論，霸權國對於這種國家的政策通常會一方面採取容忍的交往政策（policies of accommodation or engagement），以使得其政策能夠逐漸明確且支持現狀的維繫，換言之，就是希望能夠和平演變為現狀國家。但是另一方面為預防非現狀國家挑戰現存和平，霸權國會建構相關預防性平衡威脅機制，以維持現狀和平。

中共目前就是一個主要的非現狀國家，因此美國在進行建設性與全面交往的同時，仍然以維持美軍存在亞太地區、強化美日安保體系、加強與其他現狀國家的雙邊軍事協定或軍事合作關係、發展自衛性反飛彈防禦系統、出售防衛性武器給相關區域國家等，就是在維持一個有效的平衡未來挑戰與威脅的戰略架構與機制，展現維持亞太現

27. 有關權力平衡理論與威脅平衡理論的比較，請見 Michael Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War," *International Security*, Vol. 21, No. 4 (Spring 1997), pp. 49-88.

28. 同註 26，頁 59.

狀和平的實力與決心。因此，從威脅平衡理論的角度而言，中共是屬於不確定國家，亦即北京政權的屬性及其對外政策態度仍然不明確，對於現存國際與亞太區域政經安全秩序抱持著既合作也挑戰的政策與態度，使得霸權美國和其他區域現狀民主國家基於本身利益考量，並不希望亞太地區成為中共的勢力範圍，因而影響現存的亞太政經利益與權力分配秩序，正因為中共有可能轉變為修正現存秩序與規範的做法，使得它在許多政策議題層面仍然受到相關國家的質疑。戰略伙伴關係已經是在華府的外交語言當中不受到任何肯定與流行，但是新近完成的美「中」世界貿易組織協議，仍然使得柯林頓交往「中國」政策取得部分合法性的支持，但是當焦點轉向國際與亞太安全戰略層面時，則中共近來許多作為卻是在戰略上力求削弱美國在國際與亞太的霸權地位，呈現出挑戰與競爭的態勢，甚至有逐漸走到美國的對立面。

但是遺憾的是，美國的亞太軍事戰略設計和外交政策工作，有著相當的實際落差與不協調，有時因為部門利益的關係，表現出令人疑惑的發展。因此，最近著名智庫蘭德公司（RAND）為美國空軍所做的美國對「中國」政策之建言報告書指出，美國應該修正以往過於樂觀評估的全面交往政策，而改採一種「交往」與「圍堵」結合而成的「圍和」（Congagement）政策。²⁹ 其實也就是交往與預防並重的建議，建構有效的平衡威脅的預防戰略與軍事部署，值得注意的是，該文建議在「中國」成為真正民主國家並不具威脅之前，美國不應該壓迫或鼓勵台灣與中國大陸進行統一，因為如果「中國」持續挑戰或修正現狀的政策與政體，則美國在此區域的最佳利益則是維持現狀，包括台灣事實獨立自主的現狀。³⁰

29. *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications*, RAND, September 10, 1999, at <<http://www.rand.org/publications/MR/MR1082>>.

30. 同註 29.

三、對台灣安全的影響

美國的交往「中國」政策與台灣安全和兩岸關係密切相關。在 1950 與 1960 年代，美國對台灣的利益主要是在安全方面：一個圍堵共產主義的前進基地。在 1970 年代，當「中」蘇分裂之時，華府、台北與北京之間的三角關係乃被美國在台灣的安全利益所影響。事實上，在那個時期，華府視中共為一個對圍堵蘇聯有戰略價值的夥伴，更勝於它是一個在台灣海峽對峙的敵人。³¹「有戰略價值的夥伴」此概念導致了 1979 年美國承認北京政府及結束與台灣的防衛與其他的官方關係。從那時起，美國在台灣的安全利益主要是在貿易、經濟與非官方關係。經由台灣關係法，華府亦承諾其在台灣的安全利益，但其主要關切乃在維持西太平洋地區的和平與穩定。1996 年 3 月的台灣海峽飛彈危機事件中，美國派遣兩艘航空母艦到台灣海峽區域，就在顯示美國扮演維護區域和平「平衡者」(balancer) 的角色，強調美國在亞太地區的政策是以美國軍事存在與雙邊軍事同盟關係為基礎的集體自衛式的維持現狀政策。

擴大交往政策則是把選擇權置於中共手中，無論是接受現狀或是挑戰霸權，美國當然希望能以最低成本的交往政策，引導中共接受國際規範與國際組織程序，融入亞太與國際社會體系。但是，交往政策卻無法阻止中共將飛彈技術移轉給巴基斯坦和伊朗，交往政策亦無法預防中共利用民族主義激起反美浪潮，交往政策忽略了「中國」政治體制的本質，並且在過程中犧牲了美國真正盟友的利益。³²

三不政策就是美國交往政策讓步過多的個案，柯林頓政府十分希

31. Robert G. Sutter, *East Asia and the Pacific: Challenges for U.S. Policy* (Boulder, Co.: Westview Press, 1992), p. 72.

32. 有關交往政策的新聞與評論，請見作者維護的 Taiwan Security Research 網頁之 US-China Engagement, at <<http://www.taiwansecurity.org/TSR-Engagement.htm>>.

望儘可能降低「台灣問題」對於美「中」交往關係的負面效應，因此一改過去戰略模糊的作法，對台灣地位和國際參與採取明確定義和反對，雖然在台灣安全保障問題上仍然維持原有模糊政策，可是這種畫蛇添足的三不政策，並未受到足夠支持，反而讓「中國」得寸進尺，進一步孤立台灣，終於迫使台灣以兩國論反擊，使得區域和平遭受另一次搖動，美國應該學習到相當教訓。此外，三不政策也使得美國在東亞最重要的盟邦日本處於十分尷尬的立場。

美國國會有鑒於柯林頓政府的對「中」政策有以台灣利益做為交換的傾向，於是在 1999 年 5 月由一個兩黨共同組成的議員團體向國會兩院提出台灣安全加強法案(Taiwan Security Enhancement Act)，法案是希望針對 1979 年台灣關係法規定美國應售予足夠的自衛性武器給台灣，原先提出的台灣安全加強法案甚至明列出那些武器必須提供給台灣，並要求美國行政部門向國會定期提出武器軍售報告等。在 10 月 25 日的眾議院國際關係委員會的投票中，以相當的多數(32-6)橫跨兩黨的支持修正的台灣安全增強法案，修正過後的法案刪去了明列何種武器必須售予台灣的條款，紐約州共和黨眾議員(Benjamin Gilman)，也就是眾院國際關係委員會主席，強調這一項法案是對於「中國」最近不斷增加武力威脅台灣的一項反應，他認為美國應該繼續承諾提供給台灣足夠的自衛性武器，並維持台灣海峽的權力平衡。³³

眾議院在 2000 年 2 月 1 日又以絕對多數(341-70)通過修改後的台灣安全加強法案，表現出支持台灣安全的決心，但是這一項法案卻引來行政部門與中共的強烈抗議，行政部門認為這項法案是不必須的(unnecessary)，而且會給「中國」進一步強化武器競賽與建構的藉口，並有可能使得美「中」交往關係產生困境。柯林頓並且公開揚言如果參議院通過這項法案，他將會否決法案的成立。至於參議院是否會通

33. Christopher Wilson, "US House Panel Votes to Boost Taiwan Military Ties," *Reuters*, Oct. 26, 1999.

過這項法案，則應該是 2000 年「中」、美、台三邊關係的最大試金石。

伍、多邊主義與特別外交

一、多邊主義：亞太多邊安全對話

多邊主義 (multilateralism) 是指「兩個以上國家之間，藉由長期合作、制度性的方式，擬定普遍性的行為規範，以共同解決國際性的問題³⁴」。因此，多邊主義並不一定與區域主義相矛盾，也不一定是全球主義的代名詞；不同於後兩者以地緣和範圍為標準，多邊主義係指涉參與國家的數目和互動模式與過程為概念的核心。亞太地區的多邊安全合作，是以共同性安全 (common security) 與合作性安全 (co-operative security) 為建構亞太安全的兩項主要理論概念。共同性安全強調國家之間的安全是相互依賴的，區域內國家共同具有維護區域安全的責任，個別國家的安全與生存，不是經由敵對嚇阻其他國家而達成，而是經由共同防範危機或戰爭的發生，以維護區域內的和平與安全環境。³⁵至於合作性安全則是指涉安全問題是多層面向，且必須經由國家間相互合作方式面對安全問題的處理，並強調以對話方式建構合作處理多重安全議題的習慣與機制。³⁶

基於共同與合作安全理念，亞太多邊安全合作的建構係以對話方式展開，特色是同時建立「第一軌道」(First Track) 與「第二軌道」

34. 請見郭承天，「單邊主義、區域主義、多邊主義」，美歐季刊，第 12 卷，第 1 期，(1997 年春季號)，頁 1-25，頁 3。

35. 有關共同性安全概念的討論，請見林正義，「亞太安全保障的新體系」，問題與研究，第 35 卷，第 12 期，1996 年 12 月，頁 1-18。

36. Harry Harding "Prospects for Cooperative Security Arrangements in the Asia-Pacific Region," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, No.3, Fall 1993, pp. 29-41.

(Second Track) 的多邊安全對話機制。第一軌道是指官方的區域安全對話論壇，第二軌道則指非官方之學術界、政府個人、民間智庫組織等共同討論相關區域安全議題。第一軌道的官方機制就是在 1994 年成立的「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，第二軌道包含數個重要的非官方機制，其中最為重要的就是「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)。³⁷

由於東亞在歷史上缺乏有關安全議題的合作傳統，以及東亞區域安全的複雜性，因此，亞太安全多邊合作機制的建立應該是有相當的困難。倫敦政經學院教授 Michael Leifer 對於 ARF 的發展就抱持悲觀的看法，他認為 ARF 到目前為止，僅是亞太國家嘗試面對安全不確定性所採行的一個不完美的外交政策工具，而 ARF 抄襲 ASEAN 的低度建制 (minimal institutionalism) 與共識決特色，只會製造出更多沒有成效與拘束力的決議。其次，ARF 雖然標榜是亞太安全為範圍，可是受 ASEAN 國家的影響，而較集中在東南亞問題的討論，例如對於韓半島問題就僅能在報告中表示關切。此外，Leifer 也指出中共在積極參與區域性安全對話機制之後，逐漸開始能夠影響甚至操縱 ARF 的進程序與議程。³⁸

二、特別外交

現實主義觀點指出，任何超強對於多邊組織或機制的態度，端視

37. 其他可歸類為亞太安全第二軌道的相關機制還包括：「處理南海潛在衝突研討會」(Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea) 和「東北亞安全對話」(Northeast Asia Cooperation Dialogue)，See *Confidence-Building Measures for Regional Security*, The Stimson Center, at <<http://www.stimson.org/pub/stimson/cbm/china/track2.htm>>.

38. Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum*, Adelphi Paper 302, Institute of International Strategic Studies, July 1996.

其是否有助於某種程度的分擔責任，如果多邊主義反而影響霸權的外交與戰略自主性，則其結果是可想而知的。美國自然也不例外，冷戰結束初期，柯林頓政府對於國際組織與多邊主義的重視，期待能夠減少美國的國際責任與負擔，很快被證明是過於天真的想法。前任聯合國秘書長蓋里雖然滿懷理想的發表「和平議程」(An Agenda for Peace)，希望重建聯合國主導的國際安全秩序，但是事與願違，在美國唯一反對之下，僅作一任的聯合國秘書長。同樣的問題出現在亞太安全環境，美國一直不遺餘力的推動在其主導的亞太經合會(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)中，包含政治與安全議題的對話，但是由於亞太各國擔心因此影響經濟合作議題，「中國」與東南亞國家也擔心美國因此完全主導亞太安全議題的設定，因此一直到今年在紐西蘭召開領袖會議時，紐西蘭才以東帝汶事件為由，順帶召開外交部長會議討論該事件，但是這並不是常態，未來是否有可能成為固定機制則有待觀察。

近幾年明顯可見的是，美國對於多邊組織缺乏效率與解決問題實效的不耐，美國對於亞太多邊安全對話機制的觀點，雖然逐漸採取積極支持並將之列為其亞太戰略設計的支柱之一，但是基本上是一種「配套」的設計，因為多邊安全對話機制無法替代集體自衛之軍事聯盟，更無法取代美國真實的軍事存在亞太地區的影響力。ASEAN國家一直希望以多邊集體的機制，一方面將美國的軍事力量與承諾繼續留在東南亞，一方面藉此交往甚至牽制「中國」，雖然ARF的成效至今仍不甚明顯，雞尾酒論壇的性質高於安全對話機制的功能，但是，ARF至少已經讓相關國家的外交部長每年聚會 ARF 部長會議，成為亞太地區唯一的定期性高層安全戰略對話機制。³⁹

因此，美國仍然是以強化雙邊關係和特別外交方式(ad hoc di-

³⁹請見 Robyn Lim, "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand," *Contemporary Southeast Asia*, vol. 20, no. 2, August 1998, pp. 115-36.

plomacy)，處理東亞安全區域問題。最明顯的例子是北韓問題，四方會談仍停留在會前會的程序問題辯論，KEDO 也無法產生有效結果，六方會談更是紙上談兵，因此，美國必須以直接特別外交方式，派遣前任國防部長培里（William Perry）作為韓半島問題的協調人，親自前往平壤，做為美國訪問平壤的最高位階官員，提出緩和對北韓的經濟制裁，交換北韓在飛彈部署和試射上的退讓。美國對於強化美日安保、北韓問題、台海危機以及改善與中共關係等亞太安全問題，均是以雙邊或特別外交方式處理，一連串有關區域安全戰略的特別外交措施，其實更加強化了美國在亞太地區的安全承諾與深層介入，也進一步維繫的現存亞太安全架構。⁴⁰

三、對台灣安全的影響

台灣一直希望能夠積極參與亞太安全多邊機制，透過置身亞太的參與，一方面希望打破中共的孤立外交，一方面讓亞太國家瞭解台灣的戰略與經濟重要性。可是由於「中國」的阻撓和主權問題，台灣至今僅能夠以個人身份參與亞太安全合作理事會的會議，至於東協區域論壇仍然不得其門而入。1999 年的東協區域論壇部長會議，面對李總統的特殊國與國關係主張，東南亞國家部長們集體重申一個中國政策。此外，APEC 去(1999)年討論東帝汶情勢的外交部長會議，也因為慣例台灣的外交部長不能參與 APEC 會議，且主辦國紐西蘭以台灣非主權國家為由，台灣在此次 APEC 外交部長會議中缺席。

兩岸關係與台海和平問題應該是無法在亞太多邊架構下獲得解決或保證，甚至連相關台灣安全議題的討論與對話，也是其他國家參與多邊會議時的忌諱。目前有關亞太政治與安全議題的多邊機制可謂是

40. 請見 Robert A. Manning and James J. Przystup, "Asia's Transition Diplomacy: Hedging Against Future shock," *Survival*, vol. 41, no. 3, Autumn 1999, pp. 43-67.

中共的舞台，一方面結合區域國家抗拒美國的壓力，表現「中國」反霸權外交政策的發言台，另一方面更是中共壓縮台灣國際生存空間，與揮舞「一個中國」教鞭的場所。但是，這並不代表台灣可以不重視「置身亞太」的努力，因為只有讓區域國家進一步認識到兩岸關係與台灣安全的發展，與其自身利益密切相關，亞太國家才會逐漸認知到缺乏台灣參與和避談台海問題的亞太多邊機制，均無法有效發揮預期的功能。

至於美國以特別外交方式處理台海安全問題，雖然是長久以來的模式與作法，然而近來美國的對台政策，卻出現更為另類的特別外交方式，包括透過第二管道外交到中程協議（或是過渡性協議）主張，企圖積極影響兩岸關係發展。第二管道外交主要是指美國退休高層官員扮演傳話者角色的用語，與第二軌道指涉非政府機構間的安全對話有所差異；前一陣子美國退休高官穿梭華府、台北，甚至北京之間，做為白宮的傳話人，希望能夠緩和兩岸對立情勢，並要求重開兩岸對話管道，最後推動辜振甫訪問中國大陸。

中程協議（interim agreements）是李侃如（Kenneth Lieberthal）在 1998 年 2 月提出，之後美國助理國務卿陸士達（Stanley Roth）於 1999 年 3 月指出兩岸可以簽署中程協議，喬治華盛頓大學的何理漢教授（Harry Harding）提出類似的「臨時協議」（modus vivendi），後來又修改為「中程安排」（interim arrangements）。⁴¹其中以李侃如提出之主張最具代表性，他提出了解決中共與「台灣問題」的七個

41. Harry Harding 的「中程安排」概念主張於去(1999)年 9 月 21 日 CSIS 會議中提出。作者亦出席該項會議。

42. Kenneth G. Lieberthal, "Cross-Strait Relations," paper presented at the "International Conference on the PRC After the Fifteenth Party Congress: Reassessing the Post-Deng Political and Economic Prospects," February 19-20, 1998.

基本要素：⁴² 1. 同意建立一個過渡的安排來處理兩岸情況，概略為期五十年；2. 同意台灣與大陸在「一個中國」之下共存的一個過渡時期，但兩者間關係不是介於(1)兩主權個體，或是(2)中央政府與地方政府的關係；3. 台灣明白宣示其為「中國」之一部份並同意不會尋求獨立，中共則同意不對台灣使用武力；4. 同意在過渡期時，雙方在國內事務與國際政策維持各自的自治，只有上述原則可拘束；5. 同意高層舉行定期的會談，以避免衝突並增進互信；6. 同意以改國名來進一步降低緊張：PRC改名為「中國」，ROC改名為「中國 台灣」；7. 協議並不會自己執行，為了增加這些協議之政治力量，雙方必須以國內立法或憲法條款來進行具體化。

可行性是此計畫提議的主要問題。例如，北京是否會接受五十年非統一的過渡期，或是台灣是否能夠接受一個宣示或憲法修正來承諾不要追求法律的台灣獨立等問題。並且以目前的兩岸互信程度，這項提議似乎過於主觀的期許。值得注意的是，美國是否會繼續推動特別外交方式，並且夾帶預設立場的時間表主張，來緩和兩岸情勢對於亞太安全的影響，而類似的特別外交是否會影響台灣安全利益。

陸、結論 - 為「國家安全戰略」整合性工作與預算催生

本文整理出四項亞太安全環境的結構性因素，並指出另外四項目前的挑戰與配套措施為「霸權穩定相對於海陸對抗」、「集體自衛相對於挑戰現狀」、「建設交往與威脅平衡」，以及「多邊主義與特別外交」四種動態結構性因素。這四項挑戰與轉變，在戰略架構與理論推演上大致有相當的整體性與連結關係。本文並認為這四項結構的形成與發展，代表著亞太安全環境正在形成一項新的動態平衡，而台灣安全是其中的一項環節，受到整體環境與結構變化的影響，當然兩岸關係與台灣安全情勢的變動也會影響整體亞太安全環境。

最後願指出雖然整體環境與架構在中長程時空有一致性，可是在實際執行上，我們卻可能看到些許不一致性，有許多政策不是放在整



體戰略架構上考量，例如前述在交往「中國」過程中，忽略兼顧日本與台灣的戰略關係與利益。此外，自由主義戰略思想似乎已經簡化為WTO入會問題，其他如人權問題、民主國家的戰略結合與對話、經濟互賴與連結議題等，均未成為目前亞太安全環境的主要議題。這些因素也同樣會影響兩岸關係的發展與台灣安全的維持，因此，我們在瞭解亞太安全環境的架構與動態因素之外，也必須釐清哪些是政策執行上的偏差行為，才不致於會忽而疑慮和忽而反應過當，並且能夠深刻掌握亞太安全環境的動態變化，及其對台灣安全的影響。

台灣安全的維持是全面性的，非軍事層面的安全戰略策略與作為，與軍事武力在維護台灣安全有同樣重要性，甚至可能在新世紀亞太政治經濟環境中，扮演更關鍵性角色。台灣安全的保障相當程度受到美國政策、亞太安全環境、日本與區域議題影響，因此整體國家安全的維護，必須同時強調非軍事面的安全戰略研究、設計、宣傳與執行，才能達成全面性安全保障。

兩岸對抗與亞太安全環境，仍然是現實主義主導著亞太政策制訂者的思維模式，因此軍事平衡、積極防禦、有效嚇阻等是現階段台灣國防軍事戰略設計主軸。然而另一方面，亞太安全環境也指出外交與安全戰略的重要性，因此國際宣傳、兩岸關係、大陸工作、經濟安全等問題，都是屬於國家安全戰略的重要議題，這些議題的關連性以及對於國家安全的影響，必須有系統地進行研究、設計、規劃與執行，才能在非軍事國家安全戰略層面產生集體正面效果。

因此，建議推動「國家安全戰略」（National Security Strategy）的整合性工作與預算，嘗試以整合性作法，將現有分佈在各領域有關國家安全戰略工作事項，予以整合，以提升整體國家安全戰略效益。整合工作不一定必須集中在特定部門，但可以在相關工作上，加強規劃、協調、執行與評估的整合，如此才能有效因應整體亞太安全環境的變化，並以整合性作法維護台灣安全與和平。

季刊



30 遠景季刊第一卷第二期

(收件：1999 年 12 月 19 日，修正：2000 年 1 月 21 日，採用：2000 年 3 月 30 日)

Prospect Quarterly