

布希政府東亞戰略的框架與內涵

余莓莓

國立台灣師範大學政治學研究所博士生

摘要

布希總統就任後以「美日同盟」關係之強化作為其東亞戰略的主軸，「扶日抑中，聯友制中」。在此一戰略思維下，布希政府的東亞政策呈現了：盟邦優先；強化軍力；對中國採「圍和」策略、以圍堵為主的基調。911 事件後，美國以「反恐」為首要，就其全球戰略進行調整，東亞戰略亦隨之牽動，包括對中國戰略改採「圍和」兩手、以交往為主的軟政策；日本積極反恐突破舊有安保政策架構；加大對北韓的壓力。2004 年布希當選連任，將自由與美國的國家利益相連結，並將推廣自由與民主制度，做為其第二任內外交政策的目標。在這樣的外交理念下，布希政府的東亞戰略更加凸顯以「美日同盟」為亞太地區安全保障核心的佈局，2005 年美日兩國所共同簽訂的『二加二聯合聲明』（*Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee*）是「美日同盟」邁向全球化的聲明書，並對東亞地區強權競合帶來新的衝擊：朝鮮半島方面，在南韓、美國各有國家利益的考量下，美韓之間是否仍能維持傳統的盟誼，有待觀察；美中關係，似正逐步擺盪回「戰略競爭者」的態勢；台海安全管控上，「美日同盟」管理台海的結構清晰化，過去台海的「美——中——台」架構被「美日同盟——中——台」新三角關係取代。而不論就地緣戰略的重要性與民主作為普世價值與行銷世界的利器，美日聯手協防台灣，是其維護國家利益所必須採取的行動。

關鍵字：東亞戰略、二加二聯合聲明、美日同盟、圍堵、交往

壹、前言

後冷戰以來，東亞地區一方面由於區域自身強勁的經濟表現、中國綜合國力的迅速上升，在世界經濟發展上舉足輕重；另一方面朝鮮半島與台灣海峽兩大地區政治上的情勢動盪，成為世界衝突的熱點。在美國的全球戰略中，無疑地，東亞戰略份量日顯重要。布希總統上台後，提升美日關係為「成熟夥伴關係」，希望日本扮演亞洲的英國。在此一戰略思維下，以「美日同盟」作為東亞戰略的核心，鼓勵日本在東亞乃至亞太地區承擔更多的安保責任。今(2005)年2月19日美日「二加二」會議發佈的聯合聲明，正是雙方共同營造中長期戰略的一個新起點，也是「美日同盟」邁向全球化的聲明書，這使得日本由冷戰時期的「共產主義防波堤」，轉變成為美軍「推進世界戰略的據點」。相對地，東亞另一大國-中國，布希總統就任之始，將其定位為「戰略競爭者」，透過強化「美日同盟」關係，「扶日抑中」並且「聯友制中」。雖然911恐怖攻擊事件後，美國因反恐需要與，美中關係改善，美國也絕口不再提中國為「戰略競爭對手」，然而，繼美日「二加二」會議聯合聲明，將台海明訂為「共同戰略目標」，6月份在新加坡舉行的「香格里拉」對話，美國國防部長倫斯斐發言質疑中國軍事建制的理由，緊接著布希總統與國務卿萊斯相繼表達對台海安全與中國崛起的關切，此是否意味美國反恐戰爭的階段性任務已近尾聲，而走向911之前華盛頓與北京間的戰略競爭者關係，十分耐人尋味？此一同時，中日關係近年來日趨惡化，而美日的合作關係卻不斷增強，這種的起伏與變遷究竟意涵著美國東亞戰略佈局的何種轉變，在在引人關注與深思。

貳、布希政府外交理念架構下的東亞佈局

早在2000年美國總統大選開始之初，深受布希倚重的外交智囊萊斯女士在2000年元月份的《外交事務雙月刊》上為文闡述美國應有的外交政策藍圖。萊斯認為未來的共和黨政府應以國家利益而非虛幻的國際社會利益作為外交政策的指導，同時應設定政策目標的優先次序。她認為美國未來應優先實現以下五項政策目標：一、確保美國的軍力能嚇阻戰爭，行使權力，以及在嚇阻失效的情況下進行戰鬥以護衛其國家利益；二、藉由自由貿易及穩定的國際

貨幣體系以推動經濟成長及政治開放；三、重新確認與美國有共同價值觀盟邦的堅強及親密關係，彼此分擔促進和平、繁榮及自由的責任；四、集中美國的注意力於大國間的全面關係。俄羅斯與中國是美國需要特別注意的兩個大國；五、堅定應付所謂「流氓國家」及敵對政權的威脅。而受到共和黨傳統意識型態及其國安團隊成員理念的影響，布希的外交理念明顯傾向現實主義，外交哲學圍繞在「國家利益」與「權力平衡」，行事上則展現強勢的單邊主義作風 (Rice, 2000)。

秉持現實主義的外交理念，布希總統就任後將柯林頓政府時代以「美中戰略夥伴關係」為主軸的東亞戰略，改弦更張調整成為以「美日同盟」關係之強化為主軸的新東亞戰略。至於在柯林頓政府後期被定位為「建設性戰略夥伴關係」並展開全面交往的中國，在力倡世界單極格局，並積極推動自由貿易及政治民主的布希政府眼中，卻是地球上最後一個崛起中且未來動向不明的社會主義大國，不只不服美國在亞太地區的主導權，更是要挑戰美國全球龍頭地位的潛在競爭對手，因此，美中的關係應該定位在「戰略競爭關係」。2001年9月30日美國國防部所提出的《四年期程國防檢討報告》中即指出，美國的國家利益包括維持東北亞及東亞沿岸的安全（包括自日本南方經澳洲到孟加拉灣的沿線地區）。該報告並認為「未來可能有區域強權發展足夠軍力，威脅對美國具有重大利益地區的穩定」，而西太平洋沿岸尤其是高挑戰性的區域。(U.S. Department of Defense, 2001: 4) 強調要加強西太平洋的軍事建設，以創造「有利的東亞地區的軍事平衡」，「嚇阻及打敗企圖使用奇襲、不對稱戰術的對手」。(U.S. Department of Defense, 2001: IV) 該一報告雖未言明，然而意在言外指的就是中國。

一言以蔽之，布希政府的東亞戰略是以強化日本在東亞安全保障的責任與能力為軸心，基本上是「扶日抑中，聯友制中」，但於此同時與中共既競爭又交往，在「圍和」兩手的策略上，圍堵的成分大於交往。其政策的特徵可歸納如下：

一、盟邦優先

不同於民主黨的亞洲政策，共和黨以結盟作為外交政策的主軸。布希總統就任後，視日本為美國在亞洲最重要的同盟，提升雙方為成熟夥伴關係，希望日本能扮演「亞洲的英國」的角色。畢竟，以日本在經濟、軍事、科技的實力、政治上與美國相近的理念和制

度、長期的軍事合作關係，美國強化與日本的結盟，既可制衡中共可能造成的威脅，又可減輕防務上的負擔。

除了日本以外，在布希政府東亞戰略的版圖上，所欲結合的盟友尚包括正式盟邦及朋友兩類。盟邦指的是南韓、澳洲、菲律賓與泰國，而朋友則包括了台灣、新加坡與印尼，美國皆積極與之強化關係。例如：美國和新加坡確立了軍事協助與基地使用的安排；強化以美國與泰國軍事同盟為重心的東南亞軍事合作；太平洋美軍開始考慮重新啟用菲律賓的克拉克基地，並派遣人員進駐（黃介正，2002：10）。針對地區兩大潛在衝突熱點：朝鮮半島與台灣海峽，布希政府藉由與南韓強化雙邊軍事同盟，以共同對抗來自北韓的威脅；加強與台灣的軍事交流，通過戰略結盟的架構，以管理、控制台海的均勢。

根據上述，可看出布希總統在東亞地區的戰略佈局乃順著「日本－南韓－台灣－菲律賓－新加坡－泰國」這一條線而開展，不僅如此，布希之東亞戰略更托之以廣闊的戰略聯盟，也就是擴及澳洲等海洋國家所構成之弧形的「扇型戰略」，而形成了包圍歐亞大陸的西太平洋聯盟。此一聯盟的共同特色為均是民主國家。就此，除可由「海洋聯盟」的角度形容美國的東亞戰略，同時也可稱為美國和區域內民主國家的同盟關係加強重新確認與美國有共同價值觀盟邦的堅強及親密的關係。

二、強化軍力

美國在盟邦優先的考慮情況下，開始於東亞地區全面地進行強勢佈局：包括上任伊始就不顧「反彈道飛彈條約」的限制，逕行推動《國家飛彈防禦計畫》，且邀請日本一起參與研發；對台關係上，加強美台軍事合作關係，提升美台高層軍事人員會晤層級，並在2001年的4月美台軍售會議上，破天荒批准售予台灣多項制海武器。而除了加強與盟邦合作以建立在亞太地區的制衡力量，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。國務卿鮑爾上任後即表示，美國在亞太地區仍將維持10萬駐軍，以維護此地區的安全。小布希政府這樣的戰略意圖隨後即反映在2001年9月美國國防部公佈《四年期程國防檢討報告》，該報告建議增加航空母艦戰鬥群巡弋西太平洋地區，並在此區域增派三至四艘大型的水面戰鬥群和配備導引巡弋飛彈的潛艦；增加在西太平洋地區的緊急降落基地、後勤支持設施以及沿海地區海陸作戰的訓練。(U.S.

Department of Defense, 2001: 27) 另根據美軍太平洋地區總司令布萊爾在國會的報告，美國將首次在關島派遣潛艦(劉屏，2002：A12)。

三、對中國採「圍和」策略

不同於柯林頓政府將與中國的交往視為東亞戰略上的重心，布希將中國視為潛在的對手，競選期間即明言「中共是個競爭對手，不是一個戰略夥伴」，萊斯也提出「中國憎惡美國在亞太地區的角色，這意味著它並非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」(王高成，2002：81)。布希與萊斯的說法，反映了布希政府對中國的疑慮，除了源於權力平衡與意識型態歧異，深究其間卻可發現最根本原因是：美中雙方的互不理解與缺乏信任。置放在現實狀況，即是一個已然成熟的霸權與一個崛起中，並且是互不信任的強權，彼此如何對待的問題。

為了應付這樣一個國力上升卻又難以掌握其未來動向的地區強權，美國除了採取聯合盟友制衡中國的策略，另一方面則與中國持續交往，特別是經濟事務方面，除了雙方就經貿的往來與合作日益密切外，本諸推動自由貿易的外交政策理念，美國對於中國加入世貿組織也是予以支持；政治上，鑑於中國影響力的擴大，華盛頓與北京持續進行對話，以促進共識、化解歧見，尤以防止大規模的武器擴散，美方殊為重視。美國這種對中國既圍堵又交往，圍堵為主的政策，正是現實主義保守派所主張「圍和」策略的產物。

參、911 事件後美國東亞戰略的調整

2001年9月11日，發生在美國本土的恐怖攻擊事件，造成近7千人的傷亡，重傷了美國，對政府、民眾、社會、文化造成了巨大的衝擊，改變了美國的國際安全觀，美國的全球與東亞戰略亦因之而調整。9月20日布希總統向國會發表演說，誓言全力打擊恐怖主義及支持恐怖主義的國家，而在部署反恐聯盟的過程中，美國以「不是站在美國這邊，就是與美國為敵」的二分方式，要求各國選邊，展現「非友即敵」的強勢單邊主義，而一些大國更是把握機會不同距離地調整與美國關係，以獲取國家利益。回顧美國透過以「反恐」為名，揮軍攻打阿富汗，除了打擊恐怖主義外，阿富汗重要的地理位置也是美國的戰略著眼考慮。同時，透過反恐戰事，美

國趁勢擴張，顯示出似有藉由治理全球恐怖主義，以整合世界主導建立單極霸權的意圖（余莓莓，2003：38）。

一、對中戰略的雙面性

911 事件發生後，布希政府隨即調整其全球戰略，原本被視為頭號潛在競爭對手的中國，一夕之間讓位，恐怖主義成為美國政府的首要打擊對象，而中國更因為地緣上鄰接阿富汗，且在國際關係中一向有自己的立場和主張，並不是唯美國是從，因此中國的支持顯得更為重要。2001 年 10 月，布希與江澤民在上海 APEC 會議期間舉行首次峰會，雙方同意發展「建設性合作關係」、建立反恐合作機制，江澤民並建議成立高層戰略對話機制（陳有為，2001）。此一發展，對照起布希政府上任之初，定位美中雙方為「戰略競爭關係」的基調而言，已是美中關係的一大進展，「反恐」給了美中最大的共同合作點和利益交匯處。

911 之後中美關係在「建設性合作關係」的框架下穩定發展，使中美關係由布希上台伊始的「圍堵加交往」、以圍堵為主的強硬政策，回到「交往加圍堵」、以交往為主的軟政策，恢復和發展與中國在各個領域與各級層次的交流和合作（鄭偉靜，2003：14）。時任美國國務卿的鮑爾即表示，美中關係處於多年來最好的狀態。中國雖藉著與美國合作反恐，獲得改善美中關係與打擊境內疆獨分離主義的契機，然而於此同時，卻也隨著美國藉揮軍阿富汗進駐中亞，擠壓中國的西部戰略空間，對中國形成「東西合圍」之勢，延緩了中國原本所評估「西緩東急」的「東進」策略。再加諸美國國防部 2001 年 9 月底所發表的《四年期程國防檢討報告》強調先制攻擊，又暗示中國為未來可能挑戰美國利益的強權，2002 年 1 月的《核武態勢檢討報告》直指台灣海峽的軍事衝突對美國而言是立即的安全威脅。至此，布希總統對中戰略輪廓逐漸清晰：盟友優先而中國次要；防範中國但保持合作；勸阻動武並力求嚇阻；採取先制並保持主動（董立文、唐開太，2003：178）。

二、日本積極「反恐」突破舊有安保政策架構

布希政府鼓勵日本在支援反恐的戰爭中扮演更積極的角色，副國務卿阿米塔吉甚至表示，希望日本修改憲法行使集體自衛權，¹而日本也順勢利用反恐積極參與國際事務，向「正常國家」

¹ 2004 年 7 月 21 日，美國副國務卿阿米塔吉表示：「日本國憲法第九條是美日同盟的障

大步邁進。911 後日本一口氣通過了『恐怖活動對策特別措施法案』、『自衛隊法修正案』、『海上保安廳法修正案』等三項法案，小泉政府根據上述法案派遣自衛隊至印度洋區支援美軍的作戰行動。這不僅是日本自第二次世界大戰結束後首次在戰時派兵至海外從事非戰鬥性的支援任務，更突破了憲法第九條所規定，日本對美國之軍事協助，需符合防衛日本及確保日本安全等要求，也超越了『周邊事態法』所明訂，日本對美國提供之協助，其範圍為對日本之和平及安全有重大影響之事件，因為 911 恐怖攻擊顯然並非日本個別自衛權行使的對象。更進一步，到 2002 年底，日本政府不但延長反恐特別法案，更派遣霧島號神盾艦赴印度洋，由於神盾艦具有與美進行聯合作戰的先進功能，因此日本的行動被廣泛解釋成美日安保已產生實質上的變化，亦即具有集體防衛的性質（林佳龍，2003：122）。換言之，日本的安全保障政策將會依憲法第九條與『周邊事態法』的規定範疇內，以及 911 事件為契機所形成之國際安全保障範疇內同時進行（添谷芳秀，2003：99）。

值得觀察的是，日本政府出兵支援反恐，不但符合美國的期待，也深刻反映美國希望日本在亞洲的安全保障架構上發揮更大的作用。而亞洲諸國除了中國以外也幾乎未見抗議，這樣的發展為小泉政府一心推動日本成為「正常國家」創造有利的環境，並對亞洲的戰略格局產生深遠的影響：日後是否日本與中國爭奪亞洲龍頭？是否美日將以同盟的方式抗衡中國的戰略競爭？在此現出了可堪尋味的端倪。

三、加大對北韓的壓力

在朝鮮半島問題上，基於現實主義的觀點，布希政府認為北韓發展飛彈並輸出武器擴散，影響區域安全也威脅美國的利益。其以強勢的態度壓抑北韓，重新檢討美國和北韓的政策，並暫停與北韓的對話，使得柯林頓時代的「協議架構」與南韓金大中政府對北韓的「陽光政策」受到挑戰，而預防北韓的核武擴張與潛藏東亞安全的不利成分，就成為美國繼續維持在日韓駐軍的重要因素。

911 恐怖攻擊後，美國與北韓的關係更受影響。雖然北韓為了自保，也對外數度表明反恐的立場，但 2001 年底美國國防部在提出的《核武態勢檢討報告》中，北韓被列為七個會使用核子武器的

礙此後，一直在日本社會討論的修憲議題，才在自民黨內正式進行動作。

國家之一，而該一報告書更直言不諱，美國會使用核子部隊來進行先發制人式的攻擊。2002年1月布希總統發表的國情諮文中，將伊朗、伊拉克、北韓稱作「邪惡軸心」，試圖喚起各國的警戒。然而，布希政府的強硬不只使金大中的「陽光政策」名存實亡，同時卻也進一步刺激北韓走向「衝突邊緣策略」(林佳龍，2003：123)。2002年10月北韓首次對外承認擁有核子武器，此一聲言震動了國際，為免影響反恐行動與朝鮮半島安全情勢的失控，美日除發表強硬聲明並採取外交手段，布希總統以軟硬兼施的手段，一方面表示願意與北韓對話談判，一方面則抨擊北韓的金正日政權，並堅持北韓應先裁減其傳統武器，北韓政府則亦以強硬的姿態回應。在這樣詭譎嚴峻的氣氛中，朝鮮半島的安全情勢呈現一定程度的緊繃。

肆、連任後布希政府的東亞戰略

一、外交理念

布希總統在其第二任就職演說中，以「自由」的理想做為貫穿其講詞的主軸及核心價值，通篇演說「自由」一詞出現的頻率竟然超過40次以上。布希總統將自由與美國的國家利益相連結，並將推廣自由與民主制度，做為其第二任內外交政策的目標。布希指出「今後美國的政策是在每個國家與文化中尋找並支持民主運動及民主體制的成長，終極目標則是終結世界上的暴政。」²這意味美國未來的外交實際作為上，可能放寬對外干涉的標準，只要是被美國視為暴政的國家或地區，都可能受到美國的強力介入。實際作為上，為能遂行美國的意志，美軍持續增強其在全球的軍力部署，依據美國官方所公佈2006年會計年度聯邦政府預算案，其中國防預算達4193億美元，比2005年增加4.8%。根據這份預算案，美國海軍可於衝突後30日內派出6個航空母艦戰鬥群，在60日內再出動兩個航母戰鬥群(胡聲平，2005：2)。

為能使自由民主遍佈世界，布希總統除了以近乎宗教信仰的態度，宣示美國的決心外，演說中他也反復強調，全球的民主推進要靠國際社會共同努力來實現，這就意味著布希在第二任期內會擴大聯盟，強化聯盟的作用，從而分擔美國的壓力，顯見布希處理國際

² George W. Bush "Inauguration 2005," Jan.20,2005)(<http://www.whitehouse.gov/inaugural/>。

事務的手段會更圓滑，會強調與盟國一起並肩協力。而布希這種在全球推動民主改革的新視野現在甚至有了個名稱「務實理想主義」(practical idealism)，指的就是此一政策的主要前提：911 恐怖攻擊之後的年代，美國已將國家安全議題與全球各地推展民主、開放社會的目標直接綁在一起。報導中指出，布希野心勃勃地想在全球推動民主改革的計畫，主要仍以高層發佈的辭令、象徵性姿態以及幾個經費簡約的發展方案在推動，但這些因素融合後，已開始轉移美國與一些重要盟邦之間關係的焦點。而此一計畫已開始主導美國外交政策的議程，甚至有時還會對其他重要的國際議題產生排擠作用(Marshall,2005)。

綜觀布希在其第二任就職演說中展現推展自由民主的強烈意志與旺盛企圖心，並且劍及履及付諸行動，可看出布希不只將自由民主當成普世價值，更將之作為行銷全球的無形利器，以及一旦採取干涉行動時的道德論述依據。然而，美國在面臨美國民意的分裂、美軍陷入伊拉克的泥淖、西歐除英國外無不反對美國再啟戰端、外加上美國預算及貿易雙赤字節節攀高等國內外不利因素的影響，預期未來美國在實際執行其對外政策時，仍將以現實主義的政策路線為主（胡聲平，2005：2）。

二、東亞戰略佈局

（一）美日安保邁向新階段

1. 『二加二聯合聲明』的戰略意涵

今年 2 月 19 日，美日兩國的外交及國防首長在華盛頓召開「二加二」的「美日安全諮商會議」，會後雙方發表共同聲明（以下簡稱為『二加二聯合聲明』），列出美日未來在亞太地區與全球的戰略目標。由於一些有關「美日同盟」的關鍵政策宣示，都是利用「二加二」會議總結過去開會的結論，並宣達未來的發展方向。所以「二加二」的會議結論，不光是針對短期的危機處理，更具有對「美日同盟」未來發展確定方向的重要性（賴怡忠，2005a：6）。

分析美日聯合聲明內容，呈現出幾項重要的政治與戰略意涵：首先，「美日同盟」關係已是共同營造中長期戰略的一個新起點，美日『二加二聯合聲明』更是「美日同盟」邁向全球化的聲明書。觀察『二加二聯合聲明』中，除了區域性的主題包含有北韓、中國、南亞等的區域安全問題，在涵蓋 16 項涉及全球性的共同見解中，更包括了人權與民主價值、反恐、防止武器擴散、美日軍事合作等

議題。³換言之，協調解決駐日美軍與自衛隊的分工任務及基地整併等問題雖為本次聲明的重點所在，更深層來看，則「美日同盟」不僅是美國東亞戰略的軸心，更進而驅使日本全面配合美國在亞洲及全球其他地區的戰略部署。目前，美軍駐日基地已開始調整，措施涵蓋了陸、海、空軍及海軍陸戰隊所有軍兵種，竭力將日本打造成美軍在太平洋地區的軍事指揮樞紐和在東亞的「前方根據地」，⁴並將視野擴大到存在潛在恐怖威脅的東南亞及中東等「不穩定弧形」一帶。於此同時，推進駐日美軍加速同日本自衛隊「一體化」，⁵使美軍在實行軍事介入時可將日本納入體系。如依據此一進展，則駐日美軍有可能脫離《美日安保條約》限制其活動範圍的「遠東條款」規定，使得日本由冷戰時期的「共產主義防波堤」，轉變成為美軍「推進世界戰略的據點」（李明峻，2005：34）。

其次，宣告了日本安全政策的正常國家化（楊永明，2005：A15）。本次『二加二聯合聲名』在亞太地區的12項「共同戰略目標」，除北韓核武問題為美日在東北亞地區安全上的首要的關切，另外在台海問題，則鼓勵中國「通過對話和平解決台海爭端」，這

³ “Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee,” Feb.19,2005 (http://www.csis.org/isp/taiwan/japan_2005_jointstatement.pdf)。

⁴ 依據今年6月14日台北《聯合晚報》引述《日本時報》報導，美日正加強雙方同盟關係及重新部署兵力對抗中國。報導指出，美國及日本的計畫包括將美軍太平洋司令部陸軍總部，由現以訓練為主的任務改為作戰指揮部。美國駐南韓司令，將移署夏威夷。負責太平洋和印度洋軍事行動的美國陸軍第一軍司令部，將由華盛頓州路易士堡（Fort Lewis），遷至日本神奈川縣的美軍座間基地（Camp Zama），加強與日本陸上自衛隊的合作。而日本也將組織類似的單位，可能稱為中央戰備司令部，與美軍共同作業。報導說，日本考慮提升防衛廳為部級單位，而將日本陸上自衛隊改為日本陸軍。日本海上自衛隊與日本航空自衛隊，也比照辦理。早在今年今年5月美國已將關島的第13空軍司令部，遷移至夏威夷，此一遷徙是為了建立整個太平洋地區的作戰總部。而關島將部署六架長程轟炸機、12架空中加油機、48架戰鬥機，以及三架Global Hawk無人駕駛飛機。美國也已將三艘攻擊核潛艦移駐關島。美國國防部長倫斯斐本月初在新加坡的「香格里拉」安全對話中演說時，所指美國全球兵力重新部署，將大幅增加美國支持亞太地區盟友的能力，即是指這些計畫。

⁵ 根據《國際先驅導報》在2004年7月26日引述據日本《朝日新聞》報導，日本最新的《防務白皮書》強調要「加強日美兩國在全球範圍內進一步合作」。此外，根據《有事法制》法案和剛簽署的『日美物資勞務相互提供修正協定』，在日本或日本周邊出現緊急事態時，日本除了向美軍提供物資和勞務外，還可提供民用土地供美軍構築陣地，必要時還可向美軍提供彈藥；日本不僅可向海外戰區派兵，並可在世界任何地方得到美軍的物資和勞務支持。日本防務借助「一體化」，實現了從「本土防禦型」向「海外干預型」的轉變。參見 <http://www.lianghui.org.cn/chinese/junshi/619664.htm>。

是美日安保體制自 1960 年建立迄今，首次將台海問題明文列入「共同戰略目標」，突破過去以往保守、隱晦的態度，將「周邊有事」的「事件」概念，予以明確的「地理位置化」，由過去的「戰略模糊」轉趨「戰略清晰」。日本這種配合美國圍堵中國的戰略，不只基於本身爭取成為政治軍事大國的戰略目標，同時也反映出美日對於中國軍事崛起的憂慮。可以說日本政府這次與美國共同聲明關切台海安全，是日本對於影響自身重大利益的區域安全議題，表現出正常國家應有的態度。

2. 『二加二聯合聲名』對東亞地區強權競合的衝擊

(1) 朝鮮半島

美日安保合作進一步牽動了東亞地區強權的互動架構。美日安保範疇擴大至朝鮮半島與台灣海峽，『二加二聯合聲名』中並明示促成日本成為聯合國安理會常任理事國，為地區強權的競合帶來新的變數。就朝鮮半島的態勢而言，美國雖早在 2003 年 10 月於首爾舉行的「韓美未來同盟政策構想」第 5 次會議時，就已揭露了意圖將駐韓美軍的防衛任務擴大延伸至東北亞地區的戰略構想，為此並增加駐韓美軍的軍費與提升軍力戰備，今年又提出駐韓美軍戰略機動化的主張，希望將駐韓美軍第二師改變成一支具機動性的快速打擊部隊，但南韓盧武炫總統卻公開反對調整駐韓美軍的任務功能，顯示南韓不願被介入東北亞的紛爭中（吳東野，2005：27）。特別是，近日南韓更決定終止美韓對朝《聯合作戰計畫五〇二九-〇五》，兩國軍事同盟裂痕更加深刻（杜默，2005）。

近幾年，美韓關係的不和諧日漸顯露。歸納其因，包括雙方在對朝鮮認知和政策上存有明顯分歧，布希政府對朝政策持續強硬，南韓國內的反美情緒持續高漲、南韓大力開展以「在國際社會上樹立大國形象」為目標的「自主外交」，展現欲以美國「保持距離」的意圖，再加上近日以來，日韓之間因為獨島的領土主權之爭與歷史教科書的問題，日韓關係惡化也衝擊到美韓關係。尤以日本積極想成為聯合國安理會常任理事國，南韓不只反對，並且在聯合國串連反日勢力，而美國卻強力支持日本，美韓關係漸行漸遠，等於鼓勵北韓對美國採取不妥協的態度。如此一來，不只是北韓核武問題更難以解決，相對也會提升北京利用朝鮮半島的情勢與美國相抗衡的動力，北京大可運用朝核問題成為牽制美日韓三邊互動的一個有利籌碼。於此相對，布希政府內部一些強硬的新保守派的人士，對

於北韓問題一向採取強硬主張，中共若欲藉由北韓問題討到好處恐不容易，再加上也有人主張，因北韓核武恐嚇，朝鮮半島維持一定程度的緊張，才好給予美軍繼續留駐的理由，是以中國在北韓問題上對於美國能有多少著力點，有待觀察。

尤有甚者，美日韓對中國的崛起存有不同的認知。對美日來說，中國的壯大意味更多的競爭與挑戰，但對新一代的南韓政治家而言，卻視之為機遇。近年以來，隨著中國的政經力量快速擴展，中韓之間經濟關係的合作與深化，以及中國對北韓的重要影響力，促使南韓將中國視為發展對美關係的重要平衡力量。一旦美國不論是基於東亞戰略部署或是防範中國崛起，美日關係的不斷升溫使南韓在「美日韓三角同盟體制」中的作用不斷淡化，則愈可能逼使南韓在東北亞強權之間尋求平衡點。今年 3 月 22 日盧武鉉在一所陸軍軍官學校畢業儀式上發表講話時指出，南韓要在東北亞發揮「平衡作用」，並斷言「我們的選擇將改變未來東北亞的格局」，似乎暗示著南韓有意積極參與東北亞情勢的主導。不過，就在 6 月 13 日南韓三大報之一的東亞日報，在頭版引述華盛頓外交消息人士的話，報導盧武鉉於 6 月 11 日在白宮與布希舉行韓美峰會時，曾告訴布希：「中國是在歷史上侵略南韓多達數百次的國家，我們豈能忘記如此刻骨般痛苦的往事呢？因此，我每每向國防部長提醒這碼子事。」，東亞日報並分析指出，盧武鉉之所以提出這樣的話題，極有可能是為了消弭布希對盧武鉉所主張「南韓將扮演東北亞戰略制衡者角色」而產生南韓將「脫美親中」的誤會，藉此來舒緩布希對「東北亞制衡者的不滿」。但南韓政府就此一報導很快地提出了否認（中國時報，2005：A13）。

綜觀此一事件的來龍去脈，有幾個觀察點值得思考。首先，盧武鉉先前「東北亞制衡者」的說法，是否有實現的可能？南韓如何在大國之間制衡？是向中國傾斜？還是向美國傾斜？其次，南韓民間大報引述華盛頓消息人士的說法，南韓官方卻對此急急否認，究中是否暗藏什麼玄機？由此看來，美中韓三角關係可說是複雜萬端。固然，由理解美國東亞戰略的面向而言，不宜以傳統同盟 VS 敵人的角度看待美韓與中韓的關係；然而另一方面，也難以就此推論南韓即將「脫美親中」。國際關係本就錯綜複雜並且是動態發展，以簡化的二分法欲含括事態的全貌往往失之粗糙與片面，美國的東亞戰略即屬例證。未來，究竟美日韓傳統的三邊軍事緊密同盟將如

何發展？白宮是否在結合美日共同戰略目標的同時，還能繼續維持與南韓傳統堅實的盟邦關係？答案正考驗著未來美國東亞戰略的佈局。

（2）中國暨台海安全

中國崛起是近年來最被美日所共同關注的議題，因其不唯影響亞太的政治秩序，更嚴重威脅了美日在本地區的利益。特別是，《反分裂國家法》的出台，片面定義台海現狀及兩岸關係，中國這樣的作法挑戰了美日對兩岸關係的定義權，而在此之前，美國早已多次表達所謂「現狀」是由美國定義，兩岸不得衝撞。然則，「反分裂國家法」等與給予中國鷹派勢力一張空白動武支票，讓其可自行定義何為「兩岸現狀」，何為違法行為，不只可以進行制裁，甚至可以「非和平方式」解決，這樣的作法為台海安全深埋了不確定的爆炸引信，更威脅了東亞地區的和平與穩定。因此，『二加二聯合聲明』將台海列為「共同戰略目標」，雖然不能說是全然針對北京政府的《反分裂國家法》而來，但是從內容與時間點的關連性來看，確實含有這一層的考慮。

觀察此次『二加二聯合聲明』，有關中國的主題，明列了「發展與中國的合作關係，歡迎該國在區域及全球扮演負責任與建設性角色」、「鼓勵通過對話和平解決台海相關問題」，以及「鼓勵中國提高軍事透明度」，（羅福全，2005）這些措辭顯示美日的策略是設法誘導中國朝向良性方向展，不要走向冒險主義，而應成為一個負責任的大國。畢竟，美中之間，雖然環繞著人權、台灣、軍事等議題上的深層歧異與摩擦，但以美國身陷伊拉克的泥淖，復以反恐、防止大規模毀滅性武器的擴散、北韓核武危機，在在需要中國的合作；日中之間，雖然纏繞著歷史認識、釣魚台主權、東海能源開發、日本「入常」等嚴重矛盾的問題，但日中之間愈加緊密的經濟關係也制約著雙方政府避免發生直接衝突。因此，在美日與中國各有競合的狀況下，這次美日的聯合聲明，應該被視為對中國「勸止戰略」的開始，而非宣示敵對關係（羅福全，2005：120-121）。

在新「勸止戰略」時代下，不能對台灣片面動武就是美日同盟下勸止戰略具體的表明，美日並將之落實在具體的軍力部署上。⁶尤

⁶美國近期開放日本使用美軍基地，並計畫將距離台灣約僅 500 公里的的地下島建設成

其長久以來在台海問題上對中國懷抱高度謹慎的日本，此次公然與美國站在同一立場，就亞洲三強，美、日、中關係，產生了中國受美、日勸止的新局面。換個角度而言，從這裡我們可看到在「美日中」關係上，已經不是「美-日-中」三角關係，而是中國與「美日同盟」的雙邊關係，伴隨在台海安全的管控上，也出現了以「美日同盟」管理台海的結構清晰化，這也意味著過去台海的「美-中-台」架構被「美日同盟-中-台」新三角關係取代(賴怡忠，2005b：A15)。

綜合來看，或有論者以為，布希政府內部對於如何評價中國崛起，相關部門間未必同調。⁷以倫斯斐在「香格里拉對話」中的發言為例，有多少程度能代表美國政府的政策就令人懷疑。⁸根據報導，在本次的會議中美國國防部長倫斯斐批評，中共的國防支出大幅成長，卻沒有快速走向「更加開放和有代表性的政府」，他並質疑「沒有那個國家在威脅中國，人們想知道的是，為什麼用在軍事上的投資越來越多？為什麼不斷進行大宗的、昂貴的軍購？為什麼不斷有強勢的軍事部署？」。《洛杉磯時報》報導針對倫斯斐的嚴詞抨擊也說，這是迄今為止倫斯斐對中共建軍發展最大膽與直言

美日安保的前線據點，相對地，日本依據去年通過的新防衛大綱，將美日防衛的重心從北

海道與日本東北部，逐漸轉向往日本西南邊的中國與台灣地區游動，增加了琉球、宮古、石垣島一帶的兵力，咸信是基於防範中國的軍事威脅而來。參見尹懷哲（2005）。

⁷根據中國時報 6 月 5 日 A2 版刊載記者劉屏來自華盛頓的報導，美國國防部即將發表的共軍

軍力報告，其中第二章談到對中共崛起的評價，在這個問題上，美國內部有不同看法：一

邊是五角大廈顧問白邦瑞等人所持的「中國威脅論」；另一邊是國安會亞洲部門主任韋德寧

等人主張的與中共發展友好關係。此外，對於如何評價解放軍的快速現代化，該一報告的

初稿用了很多負面假設，國務院、中央情報局、白宮國家安全會議等部門亦不贊同。

⁸香格里拉對話是由英國國際戰略研究所（IISS）於 2002 年首次在新加坡香格里拉飯店舉

行，基本上是個所謂的「防務外交」活動。因為是在新加坡的香格里拉酒店進行，因以取名，今年已經是第四屆。此一對話引起國際關注的原因，在於亞太地區幾乎除了北韓、中國、越南三個共產國家之外之外，二十幾個國家的國防部長與軍事首長都親自與會，加上少數戰略安全學者，使得香格里拉對話成為區域內最高層級軍事安全會議。各國軍事安全首長也同時進行多場場外雙邊高層會議，藉機討論雙邊軍事與安全議題。參見楊永明（2005）。

不諱的抨擊（梁東屏、劉屏，2005：A2）。更況以布希在第二任任期以來開始努力修補與盟邦的關係，一改之前發動伊拉克戰事的強勢單邊主義風格，倫斯斐的嚴詞抨擊中共軍事建構與軍力現代化的言論，顯然與美國近期的外交政策方向背道而馳，箇中深意耐人尋味（中國時報，2005：A13）。

緊接著倫斯斐「香格里拉對話」發言後幾日，布希總統在接受福斯電視新聞網訪問時說，美國遵行「一個中國」政策，此一政策係以三個公報及台灣關係法為基礎。美國的立場是：任何一方都不能片面改變現狀，任何一方的決策都不應超出他說的這個範圍。如果中共片面對台動武，美國將依照台灣關係法的精神挺身而出；而如果台灣片面宣布獨立，則會改變美國的決策（劉屏，2005：A13）。隔日萊斯在受訪時表示，國際政治的一個新要素就是中國的崛起，美國的目標就是試著要確保中國成為一個正面的要素，這也是美國政策的目標，中國必須成為一個在國際體系內作為的國家，這包括武器擴散和國際經濟的規範。這是一週內第三位談到中國崛起及軍事建構問題的美國決策官員。部分觀察家相信，美國有意在世界輿論塑造中國崛起並且軍事規模已對週邊國家形成威脅的形象，以牽制並聯合盟邦嚇阻中國的活動（曹郁芬，2005：A4）。就此態勢的發展看來，令人益發感覺，因911攻擊事件沈寂多時的「中國威脅論」似有重新抬頭之勢，美國政府似正有意型塑這樣的氣氛與認知。

中國自改革開放以來，整體國力的快速上升，已使其在區域的政治、經濟、軍事、外交等領域的影響力大幅增加，在對外政策上日顯自信且可供選擇的槓桿也越來越多。尤以錦濤上任後展現不同於江澤民的決策風格，從「反分裂國家法」的悍然通過、對美歐紡織品爭執與匯率問題展現高度的抗壓性格、對美國積極支持的日本「入常」問題不假詞色、中俄印三國外長海參崴聚會構建「大三角」並在中國所提倡的「新安全觀」下全面合作，到由中國主導的「上海合作組織」繼去年吸收外蒙古為觀察員後，近日再宣布伊朗、巴基斯坦、印度即將加入，此一組織的擴大意味著中國控制地區安全的力量可能比以往更強大，特別是把美國當前的反恐目標伊朗列入，極具針對性（王綽中，2005：A13）。這些事態的發展是否代表中國開始有本錢向美國說「不」，或是中國在未來是否可能逐漸改奉行多年的「韜光養晦，絕不當頭」的外交政策指導，而更加積極介入地區的安全問題，展現晉身大國行列的旺盛企圖心與當仁不

讓的作為？果如是，則「中國威脅論」的論點可能再次瀰漫。事實上由美國高層領導人士接連密集的發言看來，似可推論反恐戰爭的階段性任務已近尾聲，之前的東亞結構性問題與美中關係的深層矛盾再度浮現，美國對中國的關係定位，鐘擺可能再度回擺至「戰略競爭者」的位置。

伍、結語

布希總統上任後，一改柯林頓政府時期，將「美中關係」作為其東亞戰略的重心，而以「美日同盟」作為東亞安全保障最重要的基石，並定位中國為「戰略競爭對手」。911 恐怖事件的發生為美中關係帶來契機，美國因反恐需要，與中國發展合作關係。於此同時，中國除對美修好，卻也趁機默默壯大，積極發展自身的政經實力與佈局大國外交。特別是美國因攻打伊拉克而與歐洲傳統盟邦的德、法兩國發生嫌隙，中國卻見縫插針、趁時拉攏，在在顯示旺盛的企圖心。

然而，隨著美國攻打伊拉克戰事結束，全球反恐戰略大致底定，美國回過頭來積極修補與盟邦的關係，並重新重視傳統的安全觀，在此，一度因反恐而沈寂下來的「中國威脅論」，再度漸漸浮出檯面。此由今年年初以來美日「二加二」會議聯合聲明，首度明文將台海列為「共同戰略目標」，到近日「香格里拉」會議國防部長倫斯斐對中國軍事建制的強烈質疑、布希總統就維持台海現狀的強勢表態，乃至國務卿萊斯對中國崛起的關注，一週之內連續三位重要的國家領導階層發表與中國有關的敏感言論，這是否意味美國有意在世界輿論中塑造中國威脅的意象，美中之間是否再度走向「戰略競爭關係」？殊值關注。

而在整個國際格局改變以及美國戰略方針調整的新局下，亞太地區也將隨之面對一個嶄新的形勢。首先，台灣的地緣優越性將與美日在戰略利益上產生重疊。以台灣位居西太平洋、東亞和日本到中東的海上通路要衝，中國如果併吞台灣，一方面將使美國所構築從南韓、日本到台灣、菲律賓，圍堵中國的扇型防線出現大缺口，挑戰美國在本區域的霸權；另一方面藉由控制南中國海的海路，整個東南亞將置於中國的勢力範圍，嚴重威脅日本海上運輸生命線的安全（陳國雄，2004）。就此而言，美日聯手協防台灣，是其維護

國家利益所必須採取的行動。『二加二聯合聲名』顯示了「美日同盟」共同管理台海的需求（賴怡忠，2005a：6）。復次，布希總統在第二任就職後，堅定推銷「民主外交」的理念，發揚「民主價值」的意涵，在全球推動民主改革的計畫已開始排上美國外交政策的議程。準此，對美國而言，在區域安全問題上，除了和平之外，民主更是美國的外交理念與傳統價值之所繫（張錫模，2005）。

參考書目

- Rice, Condoleezza. 2000. "Promoting the Nation Interest." *Foreign Affairs*, Vol.79, No. 1 (Jan./Feb) (<http://www.foreignaffairs.org/20000101faessay5/condoleezza-rice/campaign-2000-promoting-the-national-interest.html>).
- Tyler, Marshall. 2005. "Bush's Foreign Policy Shifting." *Los Angeles Times*. 5th, June (<http://www.latimes.com/news/printedition/la-fg-democracy5jun05,1,408406.story?ctrack=1&cs-et=true>)
- U.S. Department of Defense. 2001. *Quadrennial Defense Review Report* (<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>).
- 王高成。2002。〈從小布希東亞之行看美國亞太戰略〉《遠景基金會季刊》3卷3期，頁75-101。
- 王綽中。2005。〈中國威脅論日漸成真〉《中國時報》，6月13日，A13版。
- 中國時報。2005。〈防衛亞太倫斯斐對中畫界線〉《中國時報》，6月13日，A13版。
- 中國時報大陸新聞中心。2005。〈盧武炫強調不忘中國侵韓史〉《中國時報》，6月14日，A13版。
- 尹懷哲。2005。〈綜合分析美日安保共同戰略目標對台灣的影响〉《海峽評論》172期（4月），頁23。
- 余莓莓。2003。《911震盪對中國中亞戰略的衝擊》。淡水：淡江大學中國大陸研究所碩士論文。
- 李明峻。2005。〈美日安保與台灣〉《戰略安全研析》1期（5月），頁33-36。台北：政治大學國關中心、國防大學戰略研究中心。
- 杜默。2005。〈國際索隱：韓美同盟裂痕加深〉《自由時報》，4月19日。（<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/apr/19/today-int5.htm>）。
- 吳東野。2005。〈美日安保與台灣〉《戰略安全研析》1期（5月），頁26-28。台北：政治大學國關中心、國防大學戰略研究中心。
- 林佳龍。2003。〈國際反恐下的台灣安全戰略〉《911事件後的亞洲情勢與經濟展望——台日論壇二〇〇二台北會議論文集》，頁：113-134。台北：致良。

- 胡聲平。2005。〈從布希就職演說看美國外交政策走向與限制〉《歐亞通訊》8卷3期，頁2-4。
- 陳有為。2001。〈反恐合作與中美關係〉《信報》，10月29日(<http://csin.mac.gov.tw/maccgi/ttsweb?@8:24844:3:8:108>)。
- 陳國雄。2004。〈台、日、中的戰略關係與美日同盟〉《「台灣的安全保障與民主」國際研討會論文集》(<http://www.wufi.org.tw/tjsf/040117.htm>)。
- 梁東屏、劉屏。2005。〈倫斯斐：中共擴軍 威脅全球〉《中國時報》，6月5日，A2版。
- 曹郁芬。2005。〈萊絲：中國擴軍應受國際規範〉《自由時報》，6月11日，A4版。
- 添谷芳秀。2003。〈911 恐怖攻擊後之東亞安全保障〉《911 事件後的亞洲情勢與經濟展望-台日論壇二〇〇二台北會議論文集》，頁93-101。台北：致良。
- 張錫模。2005。〈台海問題在美國戰略中將升高〉《南方快報》，1月20日(http://w1.southnews.com.tw/snews/specil_coul/Chang/Chang_00/0050.htm)
- 黃介正。2003。〈九一一事件後美國亞太安全戰略：「布希主義」初探〉《九一一事件後的亞洲情勢與經濟展望——台日論壇二〇〇二台北會議論文集》，頁9-22。台北：致良。
- 黃建育。2005。〈布希民主外交強調改革優先〉《中國時報》，6月6日，A11版。
- 董立文、唐開太。2003。〈美國的對華戰略調整與兩岸關係〉《反恐戰後的美中關係與台海局勢》，頁171-207。台北：大屯。
- 楊永明。2005。〈戰略清晰 東亞新局勢〉《中國時報》，2月20日，A15版。
- 楊永明。2005。〈香格里拉之夢〉《蘋果日報》，6月10日，A13版。
- 劉屏。2002。〈法戈五月出任太平洋美軍總司令〉《中國時報》，3月23日，A12版。
- 劉屏。2005。〈維護台灣關係法精神 布希：中共片面動武美將挺身而出〉《中國時報》，6月9日，A13版。
- 鄭偉靜。2003。〈二〇〇二年中國外交回顧與前景〉《大陸工作簡報》，頁9-20，1月8日。台北：陸委會。
- 賴怡忠。2005a。〈「美日同盟」主導台海時代來臨〉《台灣日報》，2

月 20 日，6 版。

賴怡忠。2005b。〈邁向全球化的「美日同盟」〉《中國時報》，2 月 20 日，A15 版。

羅福全。2005。〈「美日二加二會議」聲明與勸止戰略的時代〉《新世紀智庫論壇》29 期，頁：120-121。台北：財團法人台灣新世紀文教基金會。

The East Asian Strategy of Bush Administration: Its Framework and Contents

Mei Mei Yu

Ph.D. Candidate, Graduate Institute of Politics Science
National Taiwan Normal University, Taipei, Taiwan

Abstract

The U.S.-Japan alliance has been the axis of American East Asian strategy since President George W. Bush inaugurated in 2001. It may be specifically read as a formula -- upholding Japan, suppressing China, and uniting the allies to check China.” The Bush administration has showed its strategic character as: the allies being the first; to strengthen military forces; and to cope with China by con-gagement policy (containment and engagement), which is centered around containment. Nevertheless, after 911 terrorist attacks, the U.S. readjusted her global strategy and turned the primacy of foreign policy toward anti-terrorism. Certainly, American East Asian strategy had also changed accordingly, such as shifting China policy toward engagement-based con-gagement policy, urging Japan to break through the outdated framework for US-Japan security, and pressing more on North Korea. After his reelection in 2004, Bush tried to link freedom and American interests together and took the promotion of freedom and democracy as the goal of his foreign policy in the second term. The “Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee” has brought about new impacts of new power competition on East Asian region. The U.S.-China relationship seems swung back toward that of strategic competitors. As for the Taiwan Strait, the framework of “U.S.-China-Taiwan” has been clearly replaced by that of “U.S. and Japan-China-Taiwan.”

Keywords: East Asian Strategy, U.S.-Japan alliance, containment, engagement