



國防智庫籌備處

戰略與評估 第一卷第一期

Vol.1, No.1 May/June 2010

國防部 國防智庫籌備處



第一卷第一期
Vol.1, No.1
May/June 2010

書介

Soft Power and US
Foreign Policy:
Theoretical, Historical
and Contemporary
Perspectives

Wargaming for
Leaders: Strategic
Decision Making from
Battlefield to the
Boardroom

Irrational Security: The
Politics of Defense
from Reagan to Obama

Know Your Enemy:
The Rise and Fall of
America's Soviet
Experts

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

〔本資料僅供內部參考，禁止對外發表或運用〕

專題 亞太安全戰略

周志杰

建立分析東亞區域安全的新架構

蔡明彥

美國在東亞地區霸權地位的發展與
挑戰

林泰和

美國歐巴馬政府的亞太戰略

孫國祥

鳩山新政府下日美同盟與日美中關係之
演變

廖良文

2010 亞洲防災中心年會結論評析

國防部 國防智庫籌備處 出版

「戰略與評估」雙月刊

中華民國九十九年五月 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 1, NUMBER 1, MAY/June 2010

發行：國防部國防智庫籌備處

出版：「戰略與評估」雙月刊編輯部

編輯委員：楊念祖（國防部副部長）

金乃傑（國防大學校長）

廖榮鑫（國防部整評室主任）

趙永生、馬振坤、曹雄源

韓岡明、王凱珩、唐明華

伍自強、梁尙昌、諸葛雲

執行編輯：簡燦重、彭憲倉、劉振安

史奇良、趙繼綸、張立德

林柏州、黃惠華、林子喬

林佳蓉

電話：(02)2532-7950

傳真：(02)2532-7387

電子信箱：ods.thinktank@gmail.com

出版源由

衡諸二十一世紀國防事務發展趨勢，為整合國防政策之專業研究能量，拓展國際交流合作，以提升整體國防思維，建構符合國家發展、最適資源配置之政策建議，國防部參酌各先進國家國防智庫運作與發展經驗，研擬規劃設立「國防智庫」。國防智庫設立宗旨：

- 1、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 2、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 3、推動安全合作，維持區域穩定。

本刊係國防智庫籌備處所發行之國防政策綜合性專業期刊，為整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論為宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》為一學術性刊物，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題為宗旨，每年一、三、五、七、九、十一月出刊。本刊

歡迎學有專精之學者、國軍官兵、同仁踴躍投稿下列議題：

（一）兩岸和平發展：我國自我防衛之思考。

（二）中共解放軍軍力發展對西太平洋之威脅。

（三）區域軍事同盟與區域穩定。

（四）非傳統安全威脅與我方因應之道。

（五）亞太地區、中東及印度地區熱點對中共未來可能作為之影響。

（六）南海之中共動向。

（七）中共解放軍之 C4ISR 能力。

（八）中共解放軍之軍文關係。

（九）中共解放軍之軍事教育。

（十）中共解放軍之軍事研究能量。

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明中英文題目、姓名，兩百字以內之中英文摘要及四個關鍵詞。文長以一至二萬字為宜。來稿請使用與 Microsoft Word 相容軟體列印，並附文字檔磁。來稿請一併示知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、來稿均須經本刊正式審稿程序，本刊編著並對來稿有刪改權。

四、請作者自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。來稿一經刊載，除贈送作者抽印本外，另依本刊規定致奉稿酬。

五、本刊恕不刊登翻譯著作。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；未經本刊同意，請勿轉載。

七、稿件請以掛號郵寄「10462 台北市中山區北安路 409 號 5 樓『國防智庫籌備處』編輯部」或 Email 至 ods.thinktank@gmail.com。

《戰略與評估雙月刊》發刊詞

馬英九總統上任屆滿兩年，持續以積極務實態度推動各項改革措施，並致力於兩岸與對外關係，具體呈現國家發展的新契機。先進國家關於國防事務研究發展日益蓬勃，軍民智庫多元思考的相互激盪，有助提升政府決策品質與善意交流，為國際開創出正向的互動環境。

「國防智庫籌備處」已於今（99）年 3 月成立，籌備處將賡續推動立法，完成智庫設置，亦規劃發行研究刊物、進行專案研析，並持續拓展本部與國內外智庫交流合作事務。

為達前述目標並將智庫研究成果對外呈現，責成「國防智庫籌備處」規劃出版《戰略與評估雙月刊》及《國防情勢雙週報》，針對本部政策所需之國家安全政策、戰略研究、國際及國防安全相關議題，邀請國內權威專家學者撰述，廣徵可供實務參考之具深度、高度、廣度與實用性的政策論述或建議。藉此一研究平台促進國內學界、專家之多方交流與合作，以期發揮政策整合與協調功能，進而促進國防安全研究社群之發展。

整體國防實力之提升與國防轉型的持續推動，不僅需要國防建設之精進，亦有賴國人在政策及戰略思維層面的整合與創新。本人深切期盼透過本刊之發行，提供前瞻性與開創性的決策建議，對國防政策品質的提升、施政內涵的健全確有助益。爰綴數語，期以互勉，並伸賀忱。

部長

高華柱

中華民國 99 年 5 月

作者簡介

- 周志杰 美國紐約州立大學水牛城分校政治學博士。現任國立成功大學政治學系暨政治經濟研究所副教授，研究領域為區域性國際組織、東亞、發展中國家、人類安全、區域安全與外交決策。
- 蔡明彥 英國國王學院戰爭研究博士（King's College, War Study）。95、98 年國防白皮書諮詢委員、國防政策與戰略研究學會監事，現任國立中興大學國際政治研究所副教授兼所長。研究領域為國際戰略、東亞安全、外交政策、中共軍事、國防政策與安全研究。
- 林泰和 德國明斯特大學哲學博士（主修國際關係與外交政策）。國立中正大學戰略暨國際事務研究所副教授。研究領域為國際關係理論，東北亞安全、核戰略、國際恐怖主義。
- 孫國祥 國立政治大學政治學博士。遠景基金會研究員、南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班副教授兼所長（2007 年）。現任南華大學國際暨大陸事務學系亞太碩士班副教授。研究領域為大陸政策、區域安全、亞太安全、國際公法與國際關係。
- 廖良文 國立中央大學人力資源管理所博士生。國防大學管理學院兼任講師。現任國防部整合評估室中校計畫官，研究領域為人力資源管理、訓練與發展、組織行為、組織理論。

專題分析

建立分析東亞區域安全的新架構： 「區域性敵對」與「現狀浮動」的理論初構與適用

周志杰

國立成功大學政治學系暨政治經濟研究所副教授

東吳大學法律系國際法組兼任副教授

摘 要

本文透過「區域性敵對」(regional rivalry)與「現狀浮動」(variation of status quo)的概念化與理論化，發展出一個分析當前東亞區域安全情勢的新架構。並且以此架構對影響區域安全的多邊或雙邊權力互動關係（南北韓、台海兩岸、中日互動、美中日關係），進行初步的分析，以檢驗此一架構的解釋力。本文的分析顯示：（1）東亞各國的互動，乃至於區域主義的發展，仍深受區域各主要國家之間敵對關係遺緒的影響。然而，基於各種因素所造成的相互敵視與猜忌，可藉由各方對地緣政治與區域秩序之「現狀」的界定，加以改變。而現狀的可能浮動，以及移動的方向與幅度，即成為觀察各方敵對關係與權力競逐變化的重要指標。（2）現狀界定權力的分享，若逐漸由現實主義的大國外交場合，轉移至建構主義所描繪的多邊組織所商議的國際規範，方是消弭敵對關係的治本之道。

關鍵詞：東亞安全、安全研究、區域性敵對關係、現狀政治、東亞情勢

壹、緒論

東亞在全球政治、經濟與外交舞台上的影響力與日俱增。然而，東亞已被公認為是當前最足以引發全球性衝突的地區之一。是故，此一區域吸引愈來愈多國際關係與國際安全學者與決策者的關注。然而在研究上，卻需仰賴植基於歐美經驗的相關理論，並將之套用在東亞國際關係與地緣政治的分析與解釋上。¹伴隨著中國的崛起，東亞區域的權力結構有著根本上的改變，故以歐洲為中心的國際關係理論來總結及預測亞洲的衝突與合作已不合時宜。²即便如瓦爾茲（Kenneth Waltz）所言：「國際政治的理論是依據一個地區的強權而來。依據馬來西亞或哥斯大黎加而構成的國際政治理論，可能是荒謬的，因而一個普遍性的國際政治理論必須立基於強權國家」。³東亞在全球政治上的重要性與獨特性，亦已屆發展更具解釋力理論的時刻。

而且，國際關係與安全的大多數研究皆聚焦於體系層次的權力關係，⁴而較少關注區域層級的權力競逐。⁵自前蘇聯的瓦解，大部份安全議題自體系層次轉移至區域，學者開始將區域性的安全是為是理論創新

¹ David C. Kang, "Getting Asia Wrong(The Need for New Analytical Frameworks)," *International Security*, Vol. 27, No. 4(Spring 2003), p. 57.

² David Shambaugh, "China Engages Asia(Reshaping the Regional Order)," *International Security*, Vol. 29, No. 3(May/Winter 2004), p. 64.

³ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979), p. 73.

⁴ Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations* (New York: Knopf, 1985), p. 187; Inis L. Claude, *Power and International Relations* (New York: Random House, 1977, op. cit.), pp. 13-20.; K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 6th ed. (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1992), p. 117; Stephen M. Walt, "Testing Theories of Alliance formation: the Case of Southwest Asia," *International Organization*, Vol. 42, No. 2, pp. 275-316; Glenn H. Snyder, "Mearsheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security," *International Security*, Vol. 27, No.1(Summer 2002), pp. 149-173; 林碧炤，〈論權力平衡〉，《問題與研究》，第30卷第3期（1991年3月），頁7。

⁵ Brecher, Michael, "International Relations and Asian Studies: The Subordinate State System of Southern Asia," *World Politics*, Vol. 15(1963), pp. 213-235; Lebovic, James H., "The Middle East: The Region as a System," *International Interactions*, Vol. 12, No. 3(1986), pp. 267-289.

或修正的標的。⁶儘管有如此的體認，在東亞安全議題的研究上建構更適當分析架構的努力，仍十分貧乏。特別是東亞國家間的互動關係，在現今區域主義與多邊主義的浪潮下，顯得更加令人玩味，亦更突顯理論化的重要性。目前國內有關東亞區域安全及國與國權力競逐的研究，主要圍繞在經濟整合、軍事戰略關係、核武發展與跨國性議題合作等議題，可分為下列面向：（一）戰略－亞太地區爆發衝突可能性較歐洲為高，因而美國強化比以往更積極的「圍堵交往」及飛彈防禦系統，以確保和平的國防戰略構想；（二）區域安全－不再只以軍備作為維護區域穩定，乃透過區域合作達成，因而區域中的經濟合作變得相當重要；（三）經濟合作－由於東亞國家間的政治立場及歷史因素，使得區域合作較其他難以實現，故透過經濟合作的互賴，期能產生外溢效果，進而達成更進一步合作。⁷亦有學者以個別國家為主體來分析區域安全：例如以中國為核心之研究，內容包括中國崛起的相關討論、中國地緣戰略與安全觀、中國與區域關係；⁸以日本為主的相關研究；⁹以分析朝鮮半島局勢的研究；¹⁰闡釋與分析台灣安全觀與安全形勢的研究。¹¹

⁶ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 35-145.; Lake, David A., and Patrick M. Morgan, eds., *Regional Order: Building Security in a New World* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1997), pp. 171-172; Peter, Taylor, *Political Geography World Economy, Nation-State, and Locality* (New York: Longman, 1995), pp. 64, 91-102.

⁷ 金榮勇，〈形成中的東亞共同體〉，《問題與研究》，第44卷第3期(2005年6月)，頁33-56；孫國祥，〈東亞區域整合之演進與願景：經貿、金融與安全面向的探討〉，《遠景基金會季刊》，第6卷第1期(2005年1月)，頁119-173；宋興洲，〈區域主義與東亞經濟合作〉，《政治科學論叢》，第24期(2005年6月)，頁1-48；游啟忠，〈東北亞條約安全體系之研究〉，《國立中正大學法學集刊》，第4期(2001年4月)，頁155-165；陳一新，〈布希政府亞太戰略的構想與部署〉，《遠景季刊》，第2卷第4期(2001年10月)，頁1-27；王少普，〈東亞區域合作的基礎條件與難點考察〉，《國家發展研究》，第4卷第2期(2005年6月)，頁183-198；閻學通，〈中國與亞太安全－冷戰後亞太國家的安全戰略走向〉，(北京：時事出版社，1999年1月)，頁20。

⁸ Alastair Iain Johnston, "Is China a Status Quo Power?," *International Security*, Vol. 27, No. 4(Spring 2003), pp. 5-56; David Shambaugh, "China Engages Asia(Reshaping the Regional Order)," *International Security*, Vol. 29, No. 3(May/Winter 2004), pp. 64-99; 楊志恆，〈中共及日本在東北亞的角色〉，《遠景季刊》，第2卷第4期(2001年10月)，頁29-55；張亞中，〈中共的強權之路：地緣政治與全球化的挑戰〉，《遠景季刊》，第3卷第2期(2002年4月)，頁1-42；顧立民，〈新世紀中共地緣戰略思想〉，《問題與研究》，第42卷第3期(2003年5月)，頁57-78；蕭全政，〈論中共的和平

由文獻分析可看出，重新界定東亞區域安全結構的研究普遍缺少在地化理論的建構與支撐。再者，研究針對單一議題的探討較多，如戰略、區域安全或經濟合作等，而且可能囿於區域內各國的差異性與獨特性，相關研究尚未形成得以統攝影響東亞區域安全的各層面（政治、軍事、經濟、文化）的分析途徑。加以東亞國家儘管經濟互賴的程度日益提高，但國家彼此間除了經濟以外的競爭甚至對立並未曾稍減。因此，形塑嶄新的安全分析架構，頗值得努力與嘗試。

據此，本文試圖透過「區域性敵對」（regional rivalry）與「現狀浮動」（variation of *status quo*）的概念化（conceptualization）與理論化（theorizing），發展出一個分析當前東亞區域安全情勢的新架構。並且以此架構對影響區域安全的多邊或雙邊權力互動關係（南北韓、台海兩岸、中日互動、美中日關係），進行初步的分析，以檢驗此一架構的解釋力。本文的立論基礎在於：東亞各國的互動，乃至於區域主義的發展，仍深受區域各主要國家之間敵對關係遺緒的影響。然而，基於各種因素所造成的相互敵視與猜忌，可藉由各方對地緣政治與區域秩序之「現狀」的界定，加以改變。而現狀的可能浮動，以及移動的方向與幅度，即成

崛起》，《政治科學論叢》，第 22 期（2004 年 12 月），頁 1-30；邱坤玄，〈中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成〉，《東亞研究》，第 35 卷第 2 期（2004 年 7 月），頁 1-32；郭武平、孫國祥，〈中國和平崛起：國際社會之威脅或夥伴？〉，《歐洲國際評論》，第 2 期（2006 年 7 月），頁 167-209；楊仕樂，〈中國威脅？經濟互賴與中國大陸的武力使用〉，《東亞研究》，第 35 卷第 2 期（2004 年 7 月），頁 107-142；吳玲君，〈中國與東亞區域經貿合作：區域主義與霸權之間的關係〉，《問題與研究》，第 44 卷第 5 期（2005 年 10 月），頁 1-27。

⁹ 蔡增家，〈日本與東協關係的轉變〉，《問題與研究》，第 44 卷第 2 期（2005 年 4 月），頁 103-129；趙建民、何思慎，〈日本外交中有關中國或美國優先之爭論—兼論日、中、台新安全架構〉，《問題與研究》，第 43 卷第 1 期（2004 年 1 月），頁 83-104；張啟雄，〈日本第一 vs. 和平崛起—冷戰前後東北亞國際秩序的衝突與整合〉，《興大歷史學報》，第 17 期（2006 年 6 月），頁 599-640。

¹⁰ 劉德海，〈南韓民主化與國家安全〉，《台灣民主季刊》，第 1 卷第 3 期（2004 年 9 月），頁 25-47；朱松柏，〈兩韓和解與東北亞新秩序〉，《問題與研究》，第 40 卷第 1 期（2001 年 1 月），頁 1-13；朱松柏，〈北韓的飛彈交與亞太安全〉，《問題與研究》，第 39 卷第 2 期（2000 年 2 月），頁 1-12；劉德海，〈南韓民主化與國家安全〉，《台灣民主季刊》，第 1 卷第 3 期（2004 年 9 月），頁 25-47。

¹¹ 楊永明，〈亞太安全環境對台灣安全的衝擊〉，《遠景季刊》，第 1 卷第 2 期（2000 年 4 月），頁 1-30；莫大華，〈千禧年後的臺海安全—批判性安全觀的看法〉，《遠景季刊》，第 2 卷第 1 期（2001 年 1 月），頁 35-65；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 27-66。

為觀察各方敵對關係與權力競逐變化的重要指標。本文將依序（1）建立區域性敵對的概念化意涵，並藉此建構安全分析之新架構，並發展出各種導致區域內雙邊或多邊敵對關係形成與持續的解釋性變因；（2）以針對南北韓、台海兩岸、中日互動、美中日關係現狀之分析，初步檢視此一分析架構的有效性，並評估其是否得以有效分析東亞區域之安全形勢，甚至勾勒未來發展趨勢，以為政府在研判國家安全與兩岸局勢時提供決策的參考。

貳、敵對理論在安全研究中的演變

在國際關係與安全的研究中，「敵對」（rivalry）一詞常被使用，且是研究區域安全時常加以運用的概念與分析途徑，¹²但卻鮮少有明確定義。¹³許多學者更延伸發展出不同的概念與理論，包括「國家間敵對」（state-to-state rivalry）、¹⁴「政治-軍事敵對」（political-military rivalry）、¹⁵「持續性敵對」（enduring rivalry）、¹⁶「原則性敵對」（principal rivalry）、

¹² Garret, Banning, and Bonnie Glaser, "Chinese Apprehensions about the Revitalization of the US-Japan Alliance," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 4(1997), pp. 383-402.; Hickey, Dennis Van Vranken, *The Armies of East Asia: China, Taiwan, Japan, and the Koreas*(Boulder and London: Lynne Rienner, 2001); Lieberman, Elli, "What Makes Deterrence Work? Lessons from the Egyptian-Israeli Enduring Rivalry," *Security Studies*, Vol. 4, No. 4(1995), pp. 851-910.

¹³ John W. Garver, *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century* (Seattle: University of Washington Press, 2001), p. 253.; McGinnis, Michael D., "A Rational Model of Regional Rivalry," *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1(1990), pp. 111-135.

¹⁴ Bennett, D. Scott, "Security, Bargaining, and the End of Interstate Rivalry," *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 2(1996), pp.157-184.; Goertz, Gary, and Paul F. Diehl, "The Empirical Importance of Enduring Rivalries," *International Interactions*, Vol. 18, No. 2(1992), pp. 151-163.; Kuenne, Robert E, "Conflict Management in Mature Rivalry," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 33, No. 3(1989), pp. 554-566.

¹⁵ Huth, Paul, D. Scott Bennett, and Christopher Gelpi, "System Uncertainty, Risk Propensity, and International Conflict Among the Great Powers," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, No. 3(1992), pp. 478-517.

¹⁶ Bennett, D. Scott, "Democracy, Regime Change, and Rivalry Termination," *International Interactions*, Vol. 22, No. 4(1997), pp. 369-397.

¹⁷與「戰略性敵對」(strategic rivalry)¹⁸等等。傳統上，從軍事的角度出發，高許曼與墨茲(Gochman and Maoz)將敵視區分為五種程度：1. 缺乏軍事行動；2. 軍事威脅；3. 軍事演練；4. 有限的武力使用；5. 全面性戰爭，¹⁹並用後面四項來定義「軍事性的國際衝突」(Militarized Interstate Disputes, MIDs)，包括這些行動必須是明確、蓄意、非意外且經政府允許的，更精確而言，「軍事威脅」包含使用武力、封鎖、佔領領土、宣布戰爭等；「軍事演習」包含一種警示、動員、展示軍隊、軍艦、軍機、邊疆防禦工事、核子警戒等等；「有限的武力使用」包括封鎖、佔領領土、奪取原料或軍事人員、為一種軍事衝突和軍事襲擊。²⁰而此一定義引發國際關係中有關敵對概念的發展。然而，許多研究是透過敵對的視角來分析其他現象，而非研究敵對概念的理論本身，例如：結盟、軍備競賽、地緣政治秩序、權力變遷與領土爭議等等議題。²¹

敵對依層次的不同，可分為國家間的敵對、區域性敵對；依據議題的不同分為原則性敵對、戰略性敵對；依據敵對程度的不同，而有持續性敵對一詞的出現。²²「國家間敵對」依據高茲與迪侯(Gary Goertz & Paul F. Diehl)定義為：「兩個國家在一段時間內，維持以軍事化競逐為主

¹⁷ Thompson, William R., "Principal Rivalries," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 39, No. 2(1995), pp. 195-223.

¹⁸ Thompson, William R., "Identifying Rivals and Rivalries in World Politics," *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 4(2001), pp. 557-586.

¹⁹ Gochman, Charles S & Zeev Maoz, "Militarized Disputes, 1816-1976: Procedures, Patterns, and Insights," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 28, No. 4(1984), pp. 285-303.

²⁰ Jones, Daniel M., Stuart A. Bremer, and J. David Singer, "Militarized Interstate Disputes, 1816-1992: Rationale, Coding Rules, and Empirical Patterns," *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 15, No. 2(1996), pp. 171-173.

²¹ Diehl, Paul F. & Gary Goertz, *War and Peace in International Rivalry*(Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000); Rusi, Alpo M, *Dangerous Peace: New Rivalry in World Politics*(Boulder: Westview Press, 1997); Kadera, Kelly M., *The Power-Conflict Story: A Dynamic Model of Interstate Rivalry*(Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001); Huth, Paul K., "Enduring Rivalries and Territorial Disputes, 1950-1990," In *A Road Map to War: Territorial Dimensions of International Conflict*(edited by Paul F. Diehl)(Nashville: Vanderbilt University Press)

²² 周志杰，〈建構分析「區域性敵對關係」的研究架構：以東北亞區之區域安全為例〉，《行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告（NSC 94-2414-h-006-001）》，頁 6-10。

體的敵對性關係」。²³可見此一定義強調軍事要素是區別國家間敵對與其他類型敵對的主要特徵，但就理論應用而言，此一定義亦限制了將敵對概念運用於其他政治或經濟面向的可能性。

因此，瓦斯克茲（John A. Vasquez）將國家間敵對界定為：「一種具有極度競爭且通常在心理層面敵視對方所構成的關係，而且雙方所持的立場主要取決雙方對彼此的態度，而非己方所掌握的資源」。²⁴學者韓瑟（Paul R. Hensel）亦闡釋敵對的雙方傾向於將對方視為對己方安全與利益的主要威脅。²⁵Bennett 認為敵對的產生是因為「兩個國家對於若干議題的處理出現分歧的意見，且持續一段時間，進而導致雙方均投入重要資源（軍事、經濟或外交）作為反對彼此的工具。而且由雙方或單方思考是否針對此一爭議現狀採行任何延伸的軍事或外交舉動」。²⁶因此，隨著彼此的競爭與敵視日增，敵對的國家通常會採行具有軍事色彩的外交作為。²⁷是故，國家間敵對指涉一種雙邊對立關係，在關乎兩者利益的議題上出現重大而無可妥協的分歧。由於雙方均十分在意於此議題上的相對得失，並將彼此視為是主要的軍事威脅，導致雙方在考量彼此關係時逐漸置入軍事手段的採行。此種概念的探討進而引起許多學者去探究國際關係中的各種敵對狀態。

至於持續性敵對，Goertz and Diehl 顯然是學者中對於持續敵對概念建構最具貢獻者。他們以持續程度的不同，將敵對區分為三種不同類型：（1）分散或分離的敵對：時間非常短暫，且僅由單一軍事衝突所

²³ Goertz, Gary & Paul F. Diehl, "Taking 'Enduring' out of Enduring Rivalry: The Rivalry Approach to War and Peace," *International Interactions*, Vol. 21, No. 3(1996), p. 292.

²⁴ Vasquez, John A., "Distinguishing Rivals That Go to War from Those That Do Not: A Quantitative Comparative Case Study of the Two Paths to War," *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4(1996), p. 532.

²⁵ Bennett, D. Scott, "Security, Bargaining, and the End of Interstate Rivalry," *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 2(1996), pp. 157-184; Paul F. Diehl, Jennifer Reifachneider, and Paul R. Hensel, "United Nations intervention and recurring conflict," *International Organization*, Vol. 50(Autumn 1996), pp. 683-700.

²⁶ Bennett, D. Scott, "Security, Bargaining, and the End of Interstate Rivalry," *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 2(1996), p. 160.

²⁷ Diehl, Paul F., and Gary Goertz, *War and Peace in International Rivalry* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000), p. 4.

引發；（2）原發性敵對：持續至少十年，但是最初僅由數次軍事衝突引起；（3）持續性敵對：持續相當久的一段時間，且出現持續不斷的軍事衝突。²⁸在持續性敵對的期間，並無再出現任何重大的軍事衝突。²⁹據此，此一理論的支持者認為，以衝突的頻率與對立時間的分類最為研究敵對狀態的分析基礎，對國際衝突與國際安全的研究具有重要價值。

然而，持續性敵對的理論因若干量化研究之所需而被狹隘的定義為：在一段時間內，敵對雙方必須出現頻率的「軍事性國際衝突」。³⁰此一定義有若干缺陷：第一，對於敵對的定義僅不過是重複軍事衝突的贅述。敵對起因於軍事衝突，並非因其他情勢導致對抗。第二，為了區別何謂持續性敵對，僅將兩者關係在初始的軍事化衝突上重新分類。最後，亦最為重要的是，各方對持續性敵對的量化操作型定義沒有共識。事實上，此種定義便於量化研究，但在具體情勢的分析與預測上已證明失之武斷，故長滋生有爭議的觀察結果。

在界定持續性敵對的衝突軍事化的頻率，以及敵意的持續性方面，Goertz and Diehl 批評此種在時間序列上的定義是含糊的，如至少需出現三至五個軍事化衝突且敵對狀態需持續 20 至 25 年。³¹然而，此一定義通常不易準確描述真實的國與國關係。此外，儘管發展此一理論所遂行的概念化與研究設計，確實有助於經驗性研究的提昇，但是現有相關研究對於「持續性敵對」尚缺乏穩固的理論基礎，且無法說明敵對的動態。

²⁸ Goertz, Gary, & Paul F. Diehl, "The Empirical Importance of Enduring Rivalries," *International Interactions*, Vol. 8, No. 2(1992), p. 152.; Diehl, Paul F., and Gary Goertz, *War and Peace in International Rivalry*(Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000), p. 22.

²⁹ Goertz, Gary, and Paul F. Diehl, "The Empirical Importance of Enduring Rivalries," *International Interaction*, Vol. 18, No. 2(1992), pp. 151-163.

³⁰ Gochman, Charles S., and Zeev Maoz, "Militarized Disputes, 1816-1976: Procedures, Patterns, and Insights," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 28, No. 4(1984), p. 587.

³¹ Goertz, Gary, and Paul F. Diehl, "(Enduring) Rivalries," *In Handbook of War Studies II*, edited by Manus I. Midlarsky (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000), pp. 232-233.

參、區域性敵對的理論建構

一、安全研究的區域化與區域性敵對的界定

「區域性敵對」一詞首先出現在湯普生（Thompson, 1995）的研究當中，指涉易於發生意識形態對立之「原則性敵對」的區域。緊接著，麥克金尼（Michael D. McGinnis）³²提出區域敵對的概念界定為「兩國長期涉入一區域性議題的競逐，且此一議題易於引發戰爭」。其研究中尚提出若干個案，如衣索比亞與索馬利亞、希臘與土耳其、印度與巴基斯坦、伊朗與伊拉克、南韓與北韓。然而其有關區域性敵對之分析，是以冷戰作為立論之主要背景。在此情況下，區域的概念僅不過超級強權權力競逐的地理場域。敵對狀態亦可能發生在區域性強權之間，但根據 McGinnis（1990）的研究，結盟的形式與強度，如軍事支出與軍備進口等，較區域強權之敵對狀態更受到重視。然而，前述觀點在後冷戰時期已經過時，現今全球各區域皆展現其影響自身區域安全的動因，而且區域性敵對的狀態與個案即是影響區域安全的主要動因之一。³³

事實上，「區域」一詞有時難以定義，研究者確實必須使用相當廣泛的指標來分別不同的區域。這些指標包括社會及歷史上的連結程度、經濟貿易往來的模式，或是否有區域性組織的設置。³⁴但是在企圖將如此複雜的區域概念加以理論化之際，研究者時常忽略事實上構成任何區域的基礎，是一群在地理上具有接近性且相互接壤的國家群體。事實上，在地理相近性的基礎上，乃是由區域內的決策者與在地社會來詮釋此一區域的特性。因此，重點在於區域並非鐵板一塊，而是由社會建構而成的。³⁵為避免定義「區域」所存在的模糊性，普山（Barry Buzan）

³² McGinnis, Michael D., "A Rational Model of Regional Rivalry," *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1(1990), p. 111.

³³ Buzan, Barry, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienner, 1991), pp. 219-220.

³⁴ Cantori, Louis, and Steven Spiegel, eds, *The International Politics of Regions: A Comparative Approach*. Englewood Cliffs (NJ: Prentice Hall, 1970).

³⁵ Hurrell, Andrew, "Regionalism in Theoretical Perspective." *In Regionalism in World*

³⁶發展出「安全複合體」(security complex)概念，並將之界定為：「一群在國家安全考量上彼此攸關的國家，且其安全連結的緊密程度強烈到在現實世界中無法在任何安全的情境中排除彼此。」³⁷因此，安全複合體成員的互賴，即包括競爭與敵對，亦包含共享的利益。成員間或許已形成組織機構、進行權力分配、型塑影響該區域的政治軍事動因。基此，區域性敵對置於安全複合體的概念下較易被概念化。據此，區域性敵對所指涉的是位於相同安全複合體內的國家間的敵對狀態。但這亦同時顯示出區域性敵對其實是將彼此視為己方之安全威脅與政治對手的兩個國家，尋求「安全化」的過程。³⁸因此，感受到安全上的威脅與心理層面敵意的不斷增長，成為構成區域性敵對狀態的要素。循此，敵對狀態的存續與否無法簡單地以測量時間或軍事衝突的頻率來論斷(如 Goertz and Diehl 1992; Diehl and Goertz 2000 的研究)。相反地，有關敵對狀態持續的概念化更應加入，諸如採行政治與軍事作為的決策過程，以及感受威脅的強度等因素。

分析既有文獻與相關論述之後，本文試圖擴展「區域性敵對」的內涵，以有效觀察與分析當前區域與全球安全情勢的全貌，特別是東亞區域安全的變化。是故，本文對此一概念的界定不僅限於諸如爭議性議題的立場分歧(如 Bennett 1996 的研究)、對區域霸權地位的競逐(如 Thompson 1995)、軍事化衝突的頻率計算(如持續性敵對的相關研究)等等內涵。本文將「區域性敵對」界定為一種動態的權力互動狀態，意指在地緣上鄰近的兩國之間所存在的一種資源、實力(及影響力)或理念上的競爭。雙方將彼此視為是戰略佈局與國家安全上的主要威脅，並且在外交與國防上視對方為對手，並在戰略上相互採行具有針對性的防範措施或敵對政策。

Politics: Regional Organization and International Order, edited by Louise Fawcett and Andrew Hurrell, (Oxford: Oxford University Press, 1995).

³⁶ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991)

³⁷ Buzan, Barry, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienner, 1991), p. 190, pp. 131-133.

³⁸ Buzan, Barry, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998), p. 25.

換言之，區域性敵對應加入空間（space）與區位（position）的意涵。這兩者是 Thompson's 提出「原則性敵對」概念中兩個重要的敵對類型。³⁹本文界定空間的敵對應包含領土（領陸、領空、領海、專屬經濟海域）、資源、航道、漁場、與貿易路線上的競爭。印度與巴基斯坦對喀什米爾就是一種空間上的敵對，控制喀什米爾不但得以提昇己方的政治經濟影響力，從而強化己方在區域安全複合體的優勢，不僅再敵對關係中佔上風，甚至得以成為區域的霸權。西班牙與法國在 16 世紀的對立、阿根廷與巴西直至 1980 年代的敵對，皆是區域性敵對的類型。

第三種區域敵對的可能類型，即「意識形態的」。顯著的個案在於對於觀念主權的競爭，即是兩國或一國內對於其意識型態認同的競爭。中國與台灣的敵對、南北韓的敵對即是一個此種敵對類型的案例。前述類型並非相互排斥的，有些區域性敵對或許涵蓋空間、區位與觀念上的競爭與對立。

二、區域性敵對的多層次分析面向

欲探究區域性敵對德特性，須先檢視導致此一情勢發生的動因。亦即分析涉入區域性敵對的兩方對彼此是如何的作為？敵對情勢可能升高或和緩，因此瞭解前述動因，不僅具有理論上的意義，更具有政策上的必要性。例如，如何判斷敵對情勢的升高、如何創造緩和對立的條件等等。本文發展出四項觀察敵對狀態變動的指標：政治、軍事、經濟以及形象認知等四個面向（參見表一）。

首先，區域性敵對狀態顯露強烈的政治性：一方面區域性敵對乃是政府與政府間的敵對。兩國的決策者皆認定彼此關係具敵對性。是故，敵對雙方勢必採行具有對立性與競爭性的外交政策相互抗衡，包括諸如外交圍堵或孤立、塑造敵對的他方為地緣政治的對手、召回駐節的外交使節。再者，敵對雙方亦會散播大量的政治語彙與敘述來妖魔化與貶低對手。更重要的是，研判對手是否採行任何政治性的敵對作為，必須謹

³⁹ Thompson William R, "Principal Rivalries," *Journal of Conflict Resolutio*, Vol. 39, No. 2(1995), pp. 195-223.

慎並仔細地審視與解讀對方的相關官方外交文獻以及主要決策者的言論。其次，區域性敵對亦表現在軍事上。敵對雙方並不盡然反覆陷入軍事衝突當中，需要從事連續不斷地軍事衝突，但雙方通常會形塑萬一彼此發生衝突時所需的軍事陣仗與論述，如嚇阻（deterrence）就是慣用的手段。此外，區域性敵對多半會形成衝突的情勢，因此，建軍備戰是必須的，甚至會出現軍備競賽。⁴⁰據此，政治決策者需要密切關注己方武力的平衡，特別是進攻性與防禦性武器的研發與部署。敵對雙方亦會持續監控彼此國防政策、武器研製、軍備支出、軍事動態與部署。

第三，區域性敵對是由社會所建構的，因此本質上是一互為主觀（intersubjective）所投射出的相互認知。⁴¹彼此意識到對方是己方國家的主要威脅，亦認定彼此是潛在的敵人。此一印象常常深植於雙方內部社會，成為群眾的集體心理認知，而有別於較具象的政治或軍事作為。此外，國家具有根據一套存在已久的信念所形塑的「戰略性文化」（strategic culture）、或以其所處地緣政治環境、歷史與社會政治文化所構成的「象徵性符號系統」（systems of symbols）（例如 Booth and Trood 1999; Johnston 1995; Katzenstein 1996 的研究）。因此，敵對雙方會建構或強化敵視對手的戰略性文化與國族認同。是故，觀察相互投射的認知必須詳細審視敵對雙方的戰略性文化、內部社會對敵意與威脅的認知，以及界定自身國家安全的價值與規範。⁴²

第四，區域性敵對亦體現在經濟層面。若干個案顯示在敵對情勢下，雙方仍有經貿往來與接觸。然而，重點不在於是否有經貿上的互動，而是雙方將之視為強化己方與弱化對方的工具。例如，若經濟上的互補性強於競爭性，則貿易上的依賴可能使敵對情勢出現變化；反之，則雙方因競爭市場、原料或投資，敵對情勢可能升高。但是在敵對狀態下的經濟關係並非零和賽局，而且隨著經貿關係未必是導致區域敵對關係出

⁴⁰ Buzan, Barry, & Eric Herring, *The Arms Dynamic in World Politics* (Boulder: Lynne Rienner, 1998).

⁴¹ Wendt, Alexander, "Anarchy is What States Make of It," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992), pp. 391-426.

⁴² Alagappa, Muthiah, *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford: Stanford University Press, 1998).

現的原因，但是敵對關係卻時常影響雙邊的經貿關係，強化其競爭性或至少改變彼此經貿互動的目的與動機。⁴³上述四項觀察敵對狀態的指標與面向並非互斥的，特定層面上的敵對或許會外溢到其他層面，亦可能緩和敵對情勢。本文應用敵對研究所發展之區域性敵對分析架構，可以分析涉入敵對關係與權力競逐各方的動態，並有助於評估與研判區域安全與秩序的發展與變化。循前述分析，表一歸納敵對狀態的類型：包括空間、影響力、理念（意識形態），以及觀察各種類型變化的指標。

⁴³ Mansfield, Edward D., and Rachel Bronson, "Alliances, Preferential Trading Arrangements, and International Trade," *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 1(1997), pp. 94-107.

建立分析東亞區域安全的新架構

表一：區域性敵對狀態（rivalry）的類型與面向⁴⁴

敵對狀態的類型

空間資源 (spatial)	影響力 (conditional)	理念 (ideological)
對手試圖掌控自然資源、領土、領空、領海、戰略要衝與航路	對手試圖增加其政治與軍事影響力並主宰區域秩序	對手試圖強加特定的意識型態或不同的民族認同或其他價值

觀察敵對狀態的面向與指標⁴⁵

政治	軍事	對彼此形象的認知	經濟
雙方外交關係具有敵意且雙方對彼此之政治宣傳皆為負面	雙方軍事部署與指導思想皆以對方為假想敵	雙方視彼此為國家安全上的威脅	雙方經濟關係為零合關係
雙方政治決策者是彼此為敵手。	雙方陷入軍備競賽	互視對方為敵人	將貿易是為一種影響對方的武器
	雙方政治決策者皆竭力維繫彼此軍力平衡	在文化、價值與認同上將彼此妖魔化	出現經濟上的競爭

⁴⁴ 本表由作者自行整理。有關敵對類型的概念源自於 William R. Thompson. "Principal Rivalries," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 39, No. 2, pp. 195-223。參見周志杰，〈因應東北亞地緣權力互動的新形勢：現狀的認知、界定與浮動〉，《亞洲新情勢及因應對策：2005 年台日論壇東京會議論文集》，台北：中華歐亞基金會，頁 423-456。

⁴⁵ 參見周志杰，〈建構分析「區域性敵對關係」的研究架構：以東北亞之區域安全為例〉，《行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告（NSC 94-2414-H-006-001）》，頁 6-10。

肆、東亞的區域性敵對與現狀政治

一、區域性敵對形塑東亞的現狀政治

東北亞的安全情勢基本上仍是處於一種雙邊或多邊的敵對狀態，包括台海兩岸的敵對，南、北韓的敵對，以及因中國大陸崛起所掀起的爭奪西太平洋主導權而潛在的美、中敵對與日、中敵對。這樣的敵對關係主要體現為各國在地緣政治與戰略佈局上的潛在對立，以及因為權力競逐而累積的不信任感，甚至是威脅感。這些敵對關係是動態而非靜態，而且影響其產生變化的動因不僅限於軍事層面，政治、經濟與體系層次等內外部因素皆可能影響此一狀態的發展（參見表一）。⁴⁶上述地緣政治上的敵對關係在可預見的未來不會消失。相反地，是否升高的可能性取決於區域內各國如何界定這些敵對狀態與潛在衝突的「現狀」與「現狀浮動的程度」。換言之，就是各國是否能夠對現狀的定義達成諒解、形成共識，進而共同尊重此一現狀。

然而，現狀的維持與變動牽涉到東北亞各國在政治、經濟、軍事上的相對實力（也就是能力【capability】），以及各國對現狀是否應該維繫或改變（與如何維繫或改變）的態度與立場，亦即該國政策的變動性（variability）（參見表二）。因此，無論處在何種敵對關係或爭議中，相關國家的立場與實力成為觀察現狀形成與浮動的指標，而美、日、中三大強權間的權力競逐與互動，則顯然成為影響其他行為者外交作為的重要因素。由此觀之，冷戰結束迄今，區域內各國在地緣權力關係上的互動仍十分緊張，政治與戰略上的佈局仍呈現對立的狀況。因此，未來穩定東北亞局勢的關鍵在於美、日、中三國（加上台灣、南韓與北韓等國家），能否在敵對關係中體認到界定與維持「現狀」的重要性，並且

⁴⁶ 區域性敵對指涉的是一種動態的權力互動狀態，界定為在地緣上鄰近的兩國之間所存在的一種資源、實力(及影響力)或理念上的競爭。雙方將彼此視為是戰略佈局與國家安全上的主要威脅，並且在外交與國防上視對方為敵手，並在戰略上相互採行具有針對性的防範措施或敵對政策。參見周志杰，〈建構分析「區域性敵對關係」的研究架構：以東北亞之區域安全為例〉，《行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告（NSC 94-2414-H-006-001）》，頁 6-10。

建構一個能夠相互理解，進而相互尊重的「現狀」，以避免台海局勢、朝核問題與領土爭議成為升高兩岸敵對、兩韓敵對與美、日、中潛在敵對關係的引信。事實上，現狀的明確化不一定要形諸於正式的官方文件或國際條約，但至少是各國領導人在決策考量上的「默契」或「共識」。如此，各國在東北亞區域的戰略互動中，至少能維持一個「敵對卻和平」的態勢。藉由現狀的維繫，讓權力相對平衡的安全格局成為得以控制的變因，使各國能夠致力於經濟發展、區域經濟合作，以及其他低政治性議題（如環保、衛生、犯罪等）上的跨國性合作。

二、現狀的界定與浮動對區域安全局勢的牽動

從【表一】中可以發現東亞雙邊敵對狀態的類型，包括空間資源與影響力的敵對，而且幾乎所有的敵對狀態都展現在政治、軍事與敵對雙方彼此相互投射的認知上。前述的文獻分析中，許多研究足以佐證上述敵對或對立關係的存在。因此，在相互猜忌與缺乏互信的敵對關係中，無論是潛在或正在成形的敵對關係，抑或長期存在的敵對狀態，任何大幅度改變區域秩序的片面行動，都足以摧毀原本在敵對狀態中已十分脆弱的互信基礎，從而導致衝突的爆發。但是，在經濟發展漸成主軸與經濟互賴已相當密切的東北亞，導致軍事衝突的成本太高。因此，敵對關係內各方能否定義與維持一個穩定的「現狀」，應當是保障今後東亞區域和平與秩序的有效途徑。然而，即使「現狀」成形了，但各國勢必希望朝向對自己有利的方向去解釋「現狀」，於是就產生「現狀浮動」的可能空間。所以，合理的推論與可進一步觀察的指標在於：相關國家的能力與意願成為現狀是否「浮動」與如何浮動的關鍵（參見表二）。從國家相對實力的強（strong）、弱（weak），以及國家是否具有改變現狀的意願（以「變動性」稱之），可以粗略地歸納出四種可能的狀態：亦即「維持現狀」（sustain）、「傾向改變」（change）、「仍未決定」（undetermined）、以及「嚇阻」（deterrence）（參見表二）。依此指標來觀察，若將美國的東亞戰略、台海局勢、朝核問題、中日領土爭議與資源爭奪等地緣權力互動且導致對立的議題，以敵對基礎上的現狀政治角度來分析，將豁然開朗。

表二：東北亞區域主要議題之現狀產生浮動的動因

行為者：美國、中共、日本、台灣、南韓、北韓、俄羅斯		行為者的能力 (Capacity)	
		相對強 (Relatively Strong)	相對弱 (Relatively Weak)
行為者的 變動性 (Variability)	持續 (Constant)	維持現狀 (sustain)	仍未決定 (undetermined)
	變動 (Variant)	傾向改變 (change)	嚇阻改變 (deterrence)

從區域安全的角度來看，操作「現狀政治」已成為美國處理東亞權力互動的趨勢。亦即，華府試圖界定並尋求得以維繫的「現狀」，以避免台海局勢、朝核問題、及中日間的領土爭議與海洋資源爭奪，成為引發軍事衝突、影響區域穩定的導火線。首先，華府對當前台灣政府務實表現的激賞，顯示「不統不獨不武」已然成為台海「現狀」的標準定義。再者，為解決朝核問題所促成的六方會談，即是在為北韓已擁有核武的「現狀」，尋求一個各方能夠接受並尊重的定義，儘管華府與平壤之間的拉鋸使得會談的進展牛步化。至於在領土爭議與海域劃分的問題上，中日兩國除了堅持主權，亦拒絕在事實管轄權歸屬於特定一方的現狀基礎上進行協商，故雙方無法形成願意界定現狀的氛圍與默契。弔詭的是，美國憂心卻不表示明確立場。理由在於情勢尚未升高到如同 1996 年台海危機與北韓宣布擁核的地步，況且中日兩國勢必要求共同定義現狀。因此，作為區域現狀的主要界定與維繫者，華府不急於表態。

然而，對於那些無法分享現狀界定權的國家，勢必會企圖創造「現狀浮動」的空間，將美國所定義的「現狀」朝向自己有利的方向解釋。南韓在盧武鉉當政初期希望成為東北亞的「區域平衡者」，無非是體認到美國的北韓政策是形成朝鮮半島僵局的主因，藉由中共來影響北韓，才有打破「現狀」的可能。但南韓寄望創造「現狀浮動」的目標不但不易實現，還使南韓陷入進退失據的困境。關鍵在於華府的態度，以及南

韓仍無法脫離美韓軍事同盟的架構。在兩岸關係上，2000 年至 2008 年，台灣尋求法理上（*de jure*）獨立的傾向遭到美國與中共明確而清晰地制約與阻止。美、日兩國宣稱要共同避免台海兩岸任何一方片面改變現狀；加上中國在反分裂國家法中，雖然承認兩岸分立分治的事實，但已為台灣試圖尋求法理上（*de jure*）獨立的任何傾向畫下紅線。顯然，兩岸關係的「現狀」在地緣政治的格局中已經被「定義」了，那就是「不獨不武」。

然而兩岸對於「主權」議題可視為是持續性的敵對以及原則性敵對，其持續性的敵對主要基於西元 1949 年以來，兩岸對於主權爭議僵持不下，並對於雙方所持立場各執一詞。馬英九總統上台後重回「一中各表」的共識，雙方擱置爭議，異中求同，將主權爭議視為「常數」，而不再成為影響兩岸交流廣化與深化的「阻礙」與「藉口」。

因此，馬英九總統在「不獨不武」上加上「不統」，即清楚地向美國宣示，國民黨的終極統一目標不會凌駕台灣的多數民意，維持中華民國的現狀是可預見未來的唯一選項。即使兩岸形成和平的架構，國民黨的首要任務反而會是敦促中共將「一中各表」落實在外交作為上，重新確立中華民國的主權。因為美國有能力制約台灣將現狀往「獨」的方向移動。然而國民黨偏統的立場反而無法讓美國安心。當前兩岸在「一中各表」的基礎上重啟協商大門，未來亦可能建立軍事互信機制，甚至進行政治性談判，則不樂見兩岸統一的美國，顯然又無法在台灣往統一的現狀浮動上施力，只要兩岸「以和平的方式解決」。

弔詭的是，現狀可能浮動的空間在於：若台灣向日、美承諾放棄尋求法理上的台獨，不改變中華民國的國際人格，但要求華府對台灣維持事實獨立的現狀給予永久性的安全保證。那就是台灣事實上（*de facto*）獨立的現狀永不改變，無論此一政治實體是「中華民國」、「中華民國是台灣」或「中華民國在台灣」。事實上，這也是台灣大多數民意所趨，亦即「永遠維持現狀」。倘使日、美給予這樣的承諾，算不算是改變了美、中形成共識的現狀呢？

此外，朝核問題則仍主要在美國與北韓的立場之間拉鋸。雖然六方會談的促成，顯示各國體認到必須尋求一個有共識並受到尊重的「現狀」。但是，六方會談進展的牛步化則反映出相關國家對現狀的定義仍然莫衷一是：是否容許北韓所主張的保持和平使用核能的權利（中國支持、南韓亦傾向此一立場），還是如美國所堅持（日本亦贊成）的消除所有核能相關設施？因此，如何界定朝鮮半島核武問題的「現狀」，端視隱約形成的兩個陣營之間角力的結果。在此一問題上，界定現狀的主要行為者顯然是美國與中共，南韓與日本的立場並非關鍵。但值得關注的是，過去在冷戰時代，東北亞區域中壁壘分明的「南三集團」與「北三集團」兩陣營，已因南韓立場的改變而裂解。基於國家安全與統一政策的考量，南韓冀望藉由中共影響北韓的思維，與中共寄望藉由美國來制約台灣的盤算，在相當程度上均改變了東北亞各國權力互動的既有模式，為地緣政治格局的現狀創造了變動的可能性。

至於領土的爭議「北方四島、獨島（竹島）、釣魚台列島（尖閣群島）」與海洋資源的爭奪，所存在的不確定性最高。因為缺乏互信，涉入其中的國家（以日本為核心）對上述問題如何形成相互理解的共識不足。換言之，問題的複雜性在於各方除了堅持島嶼與海域的主權外，亦不願在事實管轄權歸屬於特定國家的現狀基礎上進行實質性的協商，進而形成一種願意界定現狀的默契。尤其是在海洋資源與專屬經濟海域（Exclusive Economic Zone, EEZ）劃定的問題上最為明顯。然而值得注意的是，除了釣魚台列島被納入日美安保的範圍中，美國在此一問題上並沒有明確的表態，這是日本必須留意與審慎面對的訊息。此外，儘管領土問題在一定程度上有走向「各自堅持主權，逐漸體認現狀」的態勢，但日、中雙方對海洋資源與利益的爭奪卻面臨著爆發正面衝突與深化敵對狀態的可能性。例如東海油田問題，以及視日本苦心經營的衝之鳥礁是否被相關國家與國際社會承認是「島嶼」及其所衍生的海洋利益，均是可能的引爆點。回顧歷史，領土問題的形成不僅與美國脫離不了關係，當前華府對此一問題的模糊態度究竟是蘊含戰略上的考量，還是純粹認為情勢尚未升高到如同 1996 年台海危機與北韓宣布擁核那般的地步，因而不願意付出過多的成本去介入爭議，則更是不言可喻。從華府對此一議題的操作可以看出，美國仍是維持東北亞區域秩序的平衡者與

主要的「現狀界定者」，相關的區域爭議與議題，美國都擁有得以運用與介入的施力點。顯然，最符合美國戰略利益的現狀政治操作方式，是藉由現狀的界定與維繫，讓東亞長期維持一個「敵對卻和平」穩定局勢。

伍、結論

以區域性敵對與現狀浮動等概念所建立的東亞安全分析新架構，經過本文初步的檢視，確實有助於解釋各種導致區域內雙邊或多邊敵對關係形成與持續的主要動因，並有助於回答：為何有些地緣上相近的國家呈現敵對又和平的權力互動態勢，甚至成為區域整合的催化劑？本架構亦可解釋在區域性敵對關係內，足以影響當事國之間政治、經濟、軍事與意識形態等各層面互動的變因、以及分析可能導致此一關係得以存續或終結的區域秩序現狀之變動。

然而，由上述分析可以看出，以「現狀」做為觀察東亞地緣權力競逐的一種途徑，甚至做為維繫區域安全秩序的一種思維，仍必須克服一項可能面臨的困境，亦即各方對現狀認知的落差。換言之，雖然各方體認到形成與維持穩定現狀的必要性，但各國對現狀的理解（understanding）與解釋（interpretation）存在極大的落差。在此一情況下，現狀的浮動便會出現。因此，如何從「共同認知現狀的重要性」推進到「形成各方遵守的現狀」，必須解決下列三個問題：

- 一、在各方對現狀的認定形成共識的過程中，由誰來主導？由誰來維繫此一現狀，並嚇阻可能的犯規者？
- 二、在對現狀之定義具有共識的前提下，相關國家還有多大的空間去詮釋此一現狀？亦即，現狀浮動的範圍為何？
- 三、陷入爭議與敵對狀態的各方對現狀浮動的容忍底線何在？底線所指的是各方仍然願意尊重此一現狀的最低界線。

倘使能夠跨越這三個問題，東亞各國形成對現狀的共識與默契的可能性將大幅提高。亦即，儘管地緣政治上敵對與潛在衝突的引信並未拆除，但整個區域仍能維持長期的和平與穩定。在維持現狀的同時，各國間的經濟互賴程度與合作空間逐漸提升與擴大。長期而言，或許能夠從經濟的互賴外溢至政治與安全等領域，進而消弭區域內因雙邊或多邊的敵對關係而呈現的緊張狀態。

最後，本文所提出的分析架構，需要在概念的界定、觀察指標的進一步操作化、以及在地緣上延伸至東協國家做更細緻的檢證，以成為研究區域安全情勢的有效分析工具。東亞任一主要國家對外政策的改變與政權的更迭，對區域安全而言皆是一種挑戰，對相互間的競爭與對立關係，亦是一種改變的契機。東亞區域安全與秩序的穩定，奠基於區域內各方對現狀的尊重。當然，現狀界定權力的分享，若逐漸由現實主義的大國外交場合，轉移至建構主義所描繪的多邊組織所商議的國際規範，方是消弭敵對關係的治本之道。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

建立分析東亞區域安全的新架構

美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰

蔡明彥

國立中興大學國際政治研究所

教授兼所長

摘 要

隨著東亞區域權力結構出現變化，美國對東亞事務的主導權，開始出現下滑的趨勢。冷戰結束以來，美國利用區域同盟網絡與前進部署武力，在東亞地區建立起某種程度的「霸權秩序」，但隨著區域安全情勢變化，此一「霸權秩序」正面臨兩方面的挑戰：第一、東亞地區的權力結構正出現變化，區域崛起大國——中國的國力與影響力正逐漸提升，美國面臨如何有效管理美中雙邊關係的問題。第二、東亞地區的安全議題趨向多元化，相關問題的複雜程度，已非美國霸權所能獨力管理。未來美國在管理東亞地區安全事務時，如何管理與中國的關係？能否有足夠資源維持美國對東亞地區的安全承諾？如何爭取區域國家合作處理新興安全議題？相關問題將影響美國在東亞地區霸權地位的未來發展。

關鍵字：東亞安全秩序；霸權穩定；美國領導權；美中關係

壹、前言

進入 21 世紀以來，東亞區域安全情勢呈現出相當複雜的面貌，兼具穩定與不穩定的特質：一方面，東亞國家因為經濟快速成長，跨國間經貿往來與安全合作的機會不斷增加；但是另一方面，東亞大國之間仍然存在戰略競爭關係，各國尋求擴大自身在區域內的影響力，導致東亞地區出現「經濟合作」與「戰略競爭」兩種現象並存的特殊狀況。¹

美國是世界上唯一的超強，對於東亞事務擁有優勢的主導權。但隨著東亞區域權力結構出現變化，美國對東亞事務的主導權，開始出現下滑的現象。區域內的崛起大國——中國，在東亞地區的政治、經濟與軍事影響力，持續提升；而美國在東亞地區最重要的盟友——日本，在民主黨上台執政後，雖然維持美日安保的合作路線，但也開始提倡「脫美入亞」政策，減少在外交上對美國的依賴。

面對變動的東亞安全環境，美國這個全球霸權如何維持在東亞地區的領導地位，而在維持霸權地位的過程中，美國又面臨哪些挑戰。本文的研究重點分為三部分：第一、探討美國在東亞地區的安全關切；第二、分析美國如何維繫其在東亞地區的領導地位；第三、檢視美國在東亞地區的霸權地位面臨哪些挑戰；最後，針對美國在東亞地區霸權地位未來發展，提出觀察方向。本文希望透過對前述問題的分析，能對美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰，提出較全面的觀察。

貳、美國在東亞地區的安全關切

長期以來，美國的東亞戰略有其一致性與連貫性。但在進入 21 世紀後，東亞地區不論在權力結構或是安全情勢上，都處在一種變動的狀態。東亞地區面臨的安全威脅越來越多元，各種傳統與非傳統安全議題

¹ Stuart Harris, "The Impacts of Economics in the New Asia-Pacific Region," in Denny Roy (ed.), *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region* (New York: Sr. Martin's Press, 1997), pp. 51-56; Paul Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia* (London: IISS, 1995), p. 20.

的不斷出現，為區域安全帶來變數。除了「中國崛起」可能對區域現狀產生衝擊外，北韓核武問題、大規模毀滅性武器（Weapons of Mass Destruction, WMD）擴散、國際恐怖主義與海運安全等，都成為影響東亞安全情勢的重要議題。在全新的東亞安全環境下，美國想維持區域安全秩序的難度也隨之升高。如同美國布希（George W. Bush）政府在 2006 年出版的《國家安全戰略》（*The National Security Strategy of the United States of America*）中指出：「東亞是個充滿偉大機會與持續緊張的地區」（East Asia is a region of great opportunities and lingering tensions）。²

根據美國國安與外交部門公佈的官方文件與主要決策官員的言論，可將美國在東亞地區的安全關切歸納出幾項重點：一、防範區域強權崛起；二、確保美國軍事優勢地位；三、防止區域衝突發生，維護美國經濟與安全利益。

一、防範區域強權崛起

美國在亞洲地區的重要利益之一，在於防止區域霸權的興起。在美國眼中，亞洲地區若出現新的區域霸權，將會衝擊區域現狀，影響美國的安全利益與經濟繁榮，衝擊美國在此地區的領導地位。³在亞洲地區內，中國被視為最具有潛力挑戰美國領導地位的國家。中國在經濟力量逐漸成長後，積極推動軍事現代化，目前解放軍的現代化計畫雖以因應台海情勢為主，但是中國推動軍事現代化的規模與步調，已經讓區域軍力平衡出現重大改變。根據美國國防部的分析，中國現階段軍事現代化的重點主要在發展不對稱軍力、電子戰、網絡戰、反太空武器、彈道飛彈、巡弋飛彈、新式潛艦、海基發射的長程戰略打擊武力。這些新式武力的發展，加上亞洲地緣遼闊、中國具備大陸型戰略縱深、以及美國亞洲駐軍的脆弱性，將讓中國可在此地區對美軍展現一定程度的軍事阻絕能力。⁴

² The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 16, 2006, p. 40.

³ Zalmay Khalizad and Ian O. Lesser, *Sources of Conflict in the 21st Century: Regional Futures and US Strategy* (Santa Monica, CA: RAND, 1998), pp. 53-54.

⁴ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, pp. 29-30.

美國國家情報首長尼格龐提（John D. Negroponte）在 2006 年 2 月公布《2006 年威脅評估報告》（*Annual Threat Assessment 2006*），針對美國面臨的安全威脅提出分析。該份報告在評估中國崛起相關問題時，指出目前中國國力正穩定成長，其經濟發展、對外貿易與軍事現代化，使得中國的外交影響力明顯提升，在某種程度上已經成為美國的「對等競爭對手」（peer competitor）。⁵這份文件是美國自冷戰結束以來，首度在官方文件中將中國定位為美國的「對等競爭對手」，此顯示美國情報部門對於中國國力崛起對美國構成潛在挑戰的關注，正逐漸升高。

二、確保美國軍事優勢地位

根據美國國防部近年來公佈的《四年期國防總檢討》（*Quadrennial Defense Review, QDR*）與《美國國防戰略》（*The National Defense Strategy of the United States of America*），美國的國防戰略主要在於追求四項目標：（一）保障盟友與朋友安全（Assure Allies and Friends）；（二）勸阻潛在對手（Dissuade Potential Adversaries）；（三）嚇阻侵略與反制脅迫（Deter Aggression and Counter Coercion）；（四）擊潰敵人（Defeat Adversaries）。⁶為了確保美國的軍事優勢，美國國防部強調須維持美軍的前進部署，除了在全球建立起軍事運作能力之外，還必須在四個關鍵地區—歐洲、中東、東亞與西南亞，加強美國的軍事運作能力。⁷美國在擬定國防政策時，十分注重如何維持美國的軍事優勢地位。五角大廈在 2006 年出版的 QDR 中強調，美國的國防安全目標主要包括三方面：（一）維持美軍在傳統戰爭的優勢地位；（二）預防在可預見的未來，出現足以挑戰美國地位的對手；（三）防範對手的「不對稱威脅」。前述三項目標顯示，美國雖在軍事科技領域享有絕對的優勢地位，不至於面臨立即而且直接的軍事威脅，但是美國已經開始到注意崛起的區域強權可能利用「不對稱戰爭」（asymmetric warfare）的方式，挑戰美國的軍

⁵ *Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence for the Senate Select Committee on Intelligence*, February 2006, p. 20.

⁶ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, pp.11-13; US DoD, *The National Defense Strategy of the United States of America*, March 2005, pp. 7-8.

⁷ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, p. 2.

事優勢地位。⁸爲了因應美國在東亞地區可能面臨的安全挑戰，五角大廈主張必須增加美軍在東亞地區的海外基地與中繼設施，並且加強在此地區的優勢武力部署、強化與區域盟友的關係，藉以維持美國在東亞擁有的軍事優勢地位。⁹

三、防止區域衝突發生，維護美國經濟與安全利益

短期內，美國雖未面臨來自「對等競爭對手」(peer competitor)立即且直接的挑戰，但是許多區域強權（尤其在亞洲地區）具備潛力，可發展足以威脅區域安全的軍力。根據美國五角大廈的分析，維持亞洲地區的軍力平衡是件複雜且艱難的任務，因爲美國在此地區極可能面臨潛在軍事競爭對手的挑戰，加上亞洲的地理範圍十分遼闊，而且美國在此地區部署的軍事基地與基礎設施，明顯不如美軍在其他地區的部署。¹⁰因此，五角大廈認爲美國必須在亞洲此一重要地區，設立新的海外基地網絡，尤其在東北亞地區取得新的軍事基地與基礎設施，以提高美軍在此地區從事軍事運作的彈性，防範突發事件的發生。¹¹

參、美國在東亞地區的霸權地位

在國際權力結構中佔有最優勢地位的國家，被稱爲「霸權國家」(hegemonic power)。這類國家爲了維持既有利益，會設法維護國際社會的權力關係「現狀」(*status quo*)，確保國際體系既有的「權力分配」(distribution of power)、「威望層級」(hierarchy of prestige)與「國際互動規則」(the rules affecting the interactions among states)，不會遭受挑戰或是發生革命性變化。¹²

⁸ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, p. 19.

⁹ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, p. 4.

¹⁰ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, pp. 4-5, p. 26.

¹¹ Ibid.

¹² Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 29-38.

根據霸權理論，欲成爲一個國際霸權，必須具備優勢物質條件、追求明確目標、同時具備能力控制對其重要利益造成影響的國際事務。在此過程中，霸權國家必須取得國際社會成員的支持，尤其應爭取其他大國的配合與追隨，包括承認霸權秩序的合法性、分享霸權秩序的價值與目標，唯有如此，霸權秩序方能建立與維持。¹³

在蘇聯瓦解後，美國成爲世界唯一超強，相較於其他國家，美國在政治、經濟、軍事、科技與文化等各領域的影響力，居於相對優勢地位。冷戰結束後，美國不斷地利用這樣的「戰略契機」(strategic opportunity)，加強在重要軍事與科技領域的投資，試圖拉大與歐洲、日本、俄國與中國等大國之間的國力差距。¹⁴冷戰結束初期，美國便以其超強地位，對外揭櫫「新世界秩序」(new world order)，將確保美國世界領導地位，視爲外交政策的主要目標之一，藉以確保「現狀」(status quo)、維持美國的國際優勢支配地位。¹⁵

美國成爲世界「霸權」的主要憑藉之一，在於美國軍隊擁有全球性的軍事投射能力。目前美軍掌控全球主要的「共同通路」，擁有對海洋、太空與空中的完全宰制能力。這種對全球「共同通路」的掌控力，讓美國得以確保在全球與區域的影響力，也讓美國能在最短的時間內動員部隊，將軍力投射到世界各地，從事必要的戰鬥任務。美國這種優勢軍力，在 1999 年的科索沃戰爭、2001 年的阿富汗戰爭以及 2003 年的伊拉克戰爭，都得到了充分的證明。¹⁶早在冷戰時期，美國爲了圍堵蘇聯勢力的擴張，便在亞洲地區採行「軸輻戰略」(hub-and-spoke strategy)，和主要的區域盟友包括日本、南韓、台灣、紐西蘭、澳洲與東南亞國家，發展出雙邊防衛合作關係，構築一個由美國所領導的區域性雙邊同盟網

¹³ Robert W. Cox, "Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method," *Millennium*, Vol. 12, No. 2(Summer 1983), pp. 162-175.

¹⁴ Young Deng, "Hegemony on the Offensive: Chinese Perspectives on US Global Strategy," *Political Science Quarterly*, Vol.16, No. 3(2001), p. 349.

¹⁵ Warren Christopher, "America's Leadership, America's Opportunity," *Foreign Policy*, No. 98(Spring 1995), p. 13; Clark S. Judge, "Hegemony of the Heart," *Policy Review*, No.110(December 2001/January 2002), <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/judge.htm>

¹⁶ Barry Posen, "Command of the Commons," *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp. 8-9.

絡。¹⁷冷戰結束後，美國對亞洲地區的重視持續提升。根據美國前總統柯林頓（Bill Clinton）的說法，冷戰結束後美國在亞洲地區的主要目標包括：一、確保美國在此地區對抗威脅的領導地位；二、保障美國在亞洲的經濟安全；三、支持亞洲國家之間的安全合作；四、推動亞洲地區民主體制的發展。¹⁸

2001 年 9 月 30 日，布希政府提出首部 QDR，強調區域強權的出現將威脅美國在重要地區的利益，美國必須防止敵對勢力控制關鍵地區。該報告指出，亞洲是最容易引發大規模軍事競賽的區域，沿著中東到東北亞地區已形成一個「不安定弧帶」，區域內許多國家正積極建軍，並擁有發展「大規模毀滅性武器」（weapons of mass destruction, WMD）的能力。因此，美國應加強在此地區的優勢武力部署，同時強化與盟友的關係，以確保美國在東亞地區維持絕對軍事優勢的基本保障。¹⁹

美國總統歐巴馬（Barack Obama）上台後，爲了展現對亞洲事務的關注，於 2009 年 11 月訪問日本、新加坡、中國與南韓等亞洲國家。在出訪期間，歐巴馬強調美國必須強化在亞洲地區的領導地位與經濟競爭力，同時美國應該重新提升與舊有盟友的關係，推展新的伙伴關係，並針對美國與亞洲國家共同關切的事務，創造具體的進展。²⁰相關談話展現美國希望維持東亞地區領導地位的強烈決心。美國爲了確保在東亞地區的領導地位，採取兩種主要的作法：第一、積極與接受區域現狀與安全秩序的東亞國家，建立並且強化彼此的同盟關係，共同維護區域現狀；第二、調整美軍在東亞的「前進部署武力」（forward-deployed forces），強化美軍在此地區的軍事基地與中繼設施，提升美國因應東亞地區突發狀況的能力。²¹在加強同盟關係方面，自 2002 年 12 月以來，

¹⁷ Philip C. Saunders, "A Virtual Alliance for Asian Security," *Orbis*, Vol.43, No. 2(Spring 1999), p. 247.

¹⁸ Bill Clinton, "US-East Asia Strength and Prosperity in the 21st Century," *US Department of State Dispatch*, Vol. 7, No. 22(May 1996), pp. 261-263.

¹⁹ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, p. 4.

²⁰ "The President's Trip to Asia," The White House, November 19, 2009, <http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/asia>

²¹ Michael Mastanduno, "Incomplete Hegemony: The United States and Security Order in Asia," in Muthiah Alagappa(ed.), *Asian Security Order*(Stanford, CA: Stanford University Press, 2003), pp. 150-152.

美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰

美國與其亞洲最重要盟友—日本，每年均舉行「2+2 會議」，由雙方外交與國防部門最高主管與會，協商區域與國際安全情勢、兩國共同安全關切、兩國在亞太地區與全球的共同戰略目標、兩國防務合作與駐日美軍等問題，加強雙方的安保合作關係。2005 年 2 月 19 日，美日雙方明確宣示兩國在亞洲地區的共同戰略目標。2006 年 3 月 3 日美國布希總統訪問印度，與印度建立「戰略伙伴」關係，尋求發展美、印進一步的戰略合作。²²2007 年 3 月 13 日，美國在亞洲兩個最主要的盟友日本與澳洲，簽署「安保聯合宣言」，同意建立兩國之間全面戰略伙伴關係。²³

在調整美軍前進部署武力方面，美國與日本在 2005 年 2 月美日召開「安全諮商委員會」（「2+2 會議」）中，決定降低美國駐軍對日本當地（尤其是琉球）造成的負擔，同時維持駐日美軍必要的嚇阻能力。²⁴另外，美軍也著手加強在關島的兵力部署。關島是美國本土在西太平洋最前沿的據點，近年來美軍開始在此加強兵力部署，提升美軍因應區域威脅的打擊力與機動性。而為了展現美軍在西太平洋的「軍事存在」（military presence），凸顯美國確保西太平洋穩定的能力與決心，美軍太平洋司令部也定期在夏威夷周邊海域舉行「環太平洋軍演」（Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC），進行多國海上聯合軍事演習，邀請美國的重要盟友包括日本、英國、澳洲、加拿大、智利、荷蘭、秘魯、南韓和新加坡等國參加，演練海上偵察、掃雷、海上攔截、兩棲作戰、防空、反艦、反潛攻擊等項目，提高美國與亞太地區主要盟友在海上的協同作戰能力。²⁵整體而言，冷戰結束以來美國在東亞地區建立的霸權秩序，對區域安全與穩定的維持，發揮一定程度的作用。東亞地區在 1994 年發生第一次北韓核武危機、1996 年發生台海飛彈危機、2003 年發生第

²² Ashton B. Carter, "America's New Strategic Partner?" *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 4 (July/August 2006), pp. 33-44.

²³ 根據日澳「安保聯合宣言」，雙方同意：（一）制訂加強兩國安保合作的行動計畫；（二）加強兩國外長與國防部長的對話，建立日澳「2+2」安保對話機制；（三）提升兩國在聯合國改革、反恐、救災與打擊犯罪等領域的合作；（四）提升日本自衛隊與澳洲軍隊在防衛領域的合作；（五）加強雙方在政治、安保與經濟領域的合作，建立全面的戰略夥伴關係。

²⁴ "Joint Statement: Japan-U.S. Security Consultative Committee, Washington, DC, 19 February 2005," <http://www.mofa.go.jp/>

²⁵ "RIMPAC," US Third Fleet, http://www.c3f.navy.mil/RIMPAC_2008.html

二次北韓核武危機，在歷次的危機事件中，美國分別透過外交斡旋、有限度軍事介入以及多邊外交等方式，介入當時的危機情勢，讓該次危機得以落幕或是獲得管理。

美國在東亞地區建立的霸權秩序，雖面臨區域內部分國家的批評與質疑，而且美國的霸權秩序也無法根除導致東亞地區緊張情勢的根源（如領土紛爭與主權爭議），但是美國在東亞地區建立的霸權秩序，在美軍優勢軍力的支持之下，仍有助於防止區域危機的升高。整體來看，自從冷戰結束以來，美國雖然無法提出一個解決東亞區域衝突根源的最終方案，但對於管理區域危機還是具有一定程度的能力，並在東亞地區維持一定程度的霸權秩序。

肆、美國霸權面臨的挑戰

目前美國在東亞地區建立的霸權秩序，面臨了來自兩方面的挑戰：第一、東亞地區的權力結構正出現變化，美國面臨如何管理與其他大國之間關係的問題。第二、東亞地區的安全議題趨向多元化，相關問題的複雜性已非美國霸權所能獨力管理，如何尋求其他區域國家的支持，建立起區域內國家的合作共識，已成為美國霸權面臨的另一項問題。

一、大國權力關係變動

美國在東亞地區建立的霸權秩序，目前正面臨來自區域內其他崛起強權的潛在挑戰。尤其隨著中國的崛起，已經有越來越多分析家指出，中國在國力崛起後，可能導致東亞地區出現「準兩極」或「兩極」的體系，並讓美國的領導地位下降。

美國各界在評估中國的「能力」時，分析重點包括中國經濟能力與軍事能力的發展趨勢。在經濟能力方面，美國各界大致同意中國經濟力量正逐漸崛起的事實。過去十年，亞洲地區吸引的外國直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)，主要集中在中國大陸。隨著外資的持續湧入，中國的「區域製造中心」角色正逐漸成型，並從 2003 年起開始超越美

國，成為東亞主要經濟體包括日本、南韓與台灣的最大出口市場。²⁶在經濟能力快速發展後，北京除了開始利用經貿合作做為推展外交政策的工具外，也試圖主導區域經濟整合的進程，藉以提升中國在亞洲地區的政治與經濟影響力。根據「美中經濟暨安全評估委員會」(The US-China Economic and Security Review Commission)的評估，中國在積極主導區域經貿整合後，已明顯提升其在亞洲地區的經濟中心地位。²⁷

在東亞發展區域經貿整合的過程中，中國積極參與並且扮演主導角色。中國的目的是想利用崛起的經濟力量，透過貿易做為外交工具，尋求創造一個有別於美國在東亞地區建立的經貿合作體系。中國的作法主要包含兩方面：一是中國與東亞國家積極協商「自由貿易協定」(Free Trade Agreement, FTA)，另一是中國不斷地透過「東亞高峰會」與「東協加三」等平台，提出推動區域經貿合作的新倡議。²⁸尤其中國在推動區域經合作的同時，刻意操作「東亞主義」，排除美國對區域經貿整合進程的參與，藉以建立中國在東亞地區的經濟主導地位。²⁹

在軍事能力方面，美國五角大廈近年來在其公布的《中國軍力報告書》(*Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC*)與 QDR 中，一再表達對中國軍事能力發展的憂心。五角大廈警告中國的軍力成長不僅對台灣構成威脅，長期來看，終將衝擊整個區域的軍力平衡。換言之，五角大廈擔心中國的軍事能力發展將會影響亞洲地區的穩定，並開始將中國軍事發展定義為區域性安全問題。³⁰根據五角大廈的分析，在中國的傳統武力部分，解放軍海空軍投射能力已超出台灣海峽的地理運作範圍，中國空軍在掌握空中預警與空中加油技術後，作戰半徑已延

²⁶ 2004 Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission (Washington, DC: US-China Economic and Security Review Commission, 2004), p. 105.

²⁷ Naoko Munakata, "The Impact of the Rise of China and Regional Economic Integration in Asia: A Japanese Perspective," Statement before the US-China Economic and Security Review Commission, December 4, 2003, Washington, DC.

²⁸ Chanlett-Avery and Vaughn, *Emerging Trends in the Security Architecture in Asia*, CRS Report for Congress, January, 2008, p. 1.

²⁹ Myrna S. Austria, *East Asian Regional Cooperation: Approaches and Processes*, Discussion Paper Series, No.2003-02, Philippine Institute for Development Studies, p. 8.

³⁰ *Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC 2006* (Washington D.C.: US DoD, 2006), p. 10.

伸進入南中國海地區。至於中國的戰略武力發展，五角大廈在評估時，刻意以圖示的方式，標明中國新型彈道飛彈的打擊範圍，顯示所有亞太國家包括美國、印度、俄國、澳洲與紐西蘭，均在中國的飛彈射程之內。未來一旦解放軍的 C4ISR 與太空能力持續提升，將能對西太平洋地區任何外國軍事目標進行精準打擊。³¹

同時，五角大廈也對美中軍力平衡未來發展表達關切，認為中國正尋求發展反制美國優勢軍力的戰略與軍力，包括研究美國與盟邦過去 15 年來軍事運作的相關程序，並試圖找出美軍與盟邦的弱點。因此，中國正積極研發高科技武器系統、不對稱軍力、電子戰、反太空武器、彈道飛彈、巡弋飛彈、空防系統、戰略武力與戰場無人飛機等，而相關武器系統的發展對美國具有針對性。³²

美國對「中國崛起」的關切，主要根源來自於結構面，一是區域權力結構，另一是政治制度結構。由於美國與中國在政經制度上存在明顯差異，雙方對區域經貿整合也有不同價值，加上海陸權競爭的地緣政治思維，也讓美國對「中國崛起」抱持謹慎的態度。隨著中國的崛起，東亞地區的區域權力結構正出現重組，相關發展也讓美國在此地區建立的霸權秩序受到挑戰。面對中國國力的快速提升，美國正面臨國際政治上的傳統挑戰，亦即一個現有的霸權如何在長期支配的地區，因應一個區域強權的崛起。

二、安全議題漸趨多元化

自冷戰結束以來，美國雖在東亞地區建立某種程度的「霸權秩序」，但東亞地區面臨的安全挑戰越來越多元，涵蓋傳統安全議題與非傳統安全議題，而對於相關問題的處理，已經逐漸超出美國霸權所能單獨管理與負擔。

在傳統安全議題方面，北韓核武問題一直是東亞地區面臨的重大安全挑戰。在處理北韓核武問題的過程中，美國的基本立場為拒絕和北韓進行雙邊談判，並且希望透過「六方會談」，借重中國對北韓的影響力，

³¹ US DoD, *Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC 2005*, p. 8.

³² US DoD, *Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC 2005*, p. 26.

向北韓進行外交施壓，迫使北韓逐漸走向「非核化」進程。³³但北韓對於「非核化」問題的基本立場，則在 2008 年 7 月 10 日至 12 日於北京舉行的「六方會談」團長會議中明白揭露。北韓方面認為，達成朝鮮半島的非核化固然重要，但必須先降低北韓與美國的敵對關係，並且消除朝鮮半島與周邊地區核武戰爭威脅（即討論美國是否在南韓軍事設施部署戰略核武的問題），而非要求北韓進行單邊裁軍來追求朝鮮半島的非核化。

美國與北韓對於朝鮮半島非核化問題的關切，出發點明顯不同，美國關切的是北韓必須廢除發展中的核武計畫，而北韓關切的是本身政權的安全與存續。如何化解美國與北韓雙方歧見，並且凝聚區域大國包括中國對於處理此問題的共識，成為一項無法預知結果的外交任務。

此外，有鑑於海洋安全問題的重要性，東亞地區的大國包括中國與印度，越來越重視海權發展與海軍現代化，並且積極發展遠洋海軍，相關發展可能升高區域內的緊張與對立。³⁴以中國為例，美國與中國曾在 1998 年 1 月簽署「軍事海上諮商協定」（Military Maritime Consultative Agreement, MMCA），尋求建立雙邊溝通機制，避免兩國海軍在近距離接觸時出現誤判。但此一協定的條文過於模糊且缺乏運作規範，因此未能有效防範意外事件的發生。³⁵

2009 年初，美國與中國在南中國海周邊水域，傳出多起海上船艦對峙的意外事件。為了防止海上對立事件衝擊美中雙邊關係，美方將協商的層級拉到最高，在事件發生後，包括美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）與總統歐巴馬均公開呼籲美中雙方應妥善處理此類敏感問題。美中如何利用「國防諮商對話」（Defense Consultative Talks, DCT）與依

³³ Donald G. Gross, "U.S.-Korea Relations: Forward on Trade as Nuclear Talks Sputter," *Comparative Connections*, Vol. 8, No. 1(April 2006), pp. 49-57; Bonnie S. Glaser and Wang Liang, "North Korea: The Beginning of a US-China Partnership?" *The Washington Quarterly*, Vol.31, No. 3(Summer 2008), pp. 165-180.

³⁴ US National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (Washington, DC: US Government Printing Office, 2008), pp. 64-65.

³⁵ 蔡明彥，〈美國與中國軍事交流之發展與限制（2004-2007 年）〉，《歐美研究》，第 39 卷第 3 期（2009 年 9 月），頁 541。

照「軍事海上諮商協定」所召開的「特殊政策對話」(Special Policy Dialogue)等機制,避免海上對立事件一再發生,已成為美國一項重要的外交工作。未來如何防止東亞大國之間的海權競爭升高,並且發展出大國處理海洋安全問題的合作機制,考驗美國在此區的霸權領導地位。

在非傳統安全議題方面,東亞地區海洋安全問題的重要性越來越受到重視。根據「國際商業組織」(International Chamber of Commerce, ICC)所屬「國際海洋局」(International Maritime Bureau, IMB)的統計,從1984年至2005年全球總共發生3,992件海盜搶劫事件,其中大多數集中於南中國海、印度洋、以及麻六甲海峽。³⁶而每年因為海盜攻擊所造成的商業損失,約有10至45億美元之多,對各國的經濟與運輸安全造成嚴重危害。³⁷

值得注意的是,東南亞海盜與海上暴力攻擊事件的發生地點,大多集中在印尼、菲律賓、新加坡、馬來西亞與泰國等國的水域,而這些國家又是恐怖主義組織活躍的地區,未來一旦恐怖主義與海盜攻擊行動連結,將進一步危害此地區的海洋安全。³⁸但東南亞國家對於各種海洋安全問題,各有不同的執法規範,如何發展出區域性的溝通、協調與執法機制,針對海運安全、海盜、海上犯罪與海上恐怖主義等問題,進行對話與合作,成為美國維護東亞海洋安全環境穩定的重要議題。

另外,在打擊國際恐怖主義問題上,美國同樣面臨如何獲得區域國家支持的問題。東南亞國家因政府治理能力較弱,加上宗教與種族問題嚴重,讓這些地區成為恐怖主義的活動溫床。³⁹有鑑於此,美國已開始協助東南亞國家強化執法訓練、舉行雙邊或多邊的反恐演練、成立雙邊

³⁶ IMO, *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery against Ships: Annual Report 2005* (London: The International Maritime Organization, 2006), pp. 1-2.

³⁷ Jennifer C. Bulkeley, "Regional Cooperation on Maritime Piracy: A Prelude to Greater Multilateralism in Asia?" *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 14 (Spring 2003), pp. 1-26.

³⁸ Tamara Renee, Shie, *Ports in a Storm? The Nexus between Counterterrorism, Counter-proliferation, and Maritime Security in Southeast Asia* (Honolulu, HA: CSIS, 2004), p. 13.

³⁹ Dana R. Dillion, "Southeast Asia and the Brotherhood of Terrorism," Heritage Foundation, December 20, 2004, <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/hl860.cfm>

美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰

或多邊的執法任務小組、推動司法部門交流等活動，藉以提升這些國家因應恐怖主義威脅的能力。⁴⁰但是如何在這個地區建立起跨國反恐合作網絡，發展出情報分享、即時通報與聯合執法的機制，也是美國在建構東亞安全秩序過程中面臨的難題。

整體來看，東亞地區面臨的安全挑戰，涵蓋了傳統與非傳統安全議題，包括北韓核武問題、核武技術擴散、海運安全、國際恐怖主義等，牽涉範圍相當廣泛，並且危及區域安全情勢的穩定。而相關安全議題的處理，已非美國所能獨力負擔，如何爭取區域內其他國家對美國立場與政策的支持，成為未來美國在東亞地區維持霸權地位與霸權秩序的重大挑戰。

伍、歐巴馬上台後美國東亞政策走向

面臨東亞安全情勢的變化，美國總統歐巴馬在 2009 年上台後，對於亞洲事務相當關注，為了確保美國在此地區的領導地位，其東亞政策的走向，大致包含幾方面的發展特點：

一、任命行政經驗豐富的亞洲事務團隊

歐巴馬總統本人缺乏外交事務經驗，因此在上台後立即進行外交與國安部門高層人事佈局，任命希拉蕊（Hillary Clinton）擔任國務卿、蓋茨（Robert Gates）留任國防部長、瓊斯（James Jones）出任國家安全顧問、布萊爾（Dennis C. Blair）接掌國家情報總署、賴斯（Susan Rice）出任美國駐聯合國大使。在外交與國安高層人事公布後，歐巴馬亞洲外交團隊的人事佈局也漸趨明朗。國務院副國務卿由史坦伯格（James B. Steinberg）擔任，負責亞太事務的助理國務卿則由坎培爾（Kurt Campbell）接任。另外，國安會的亞洲事務部主任則由中國問題專家貝德（Jeffrey Bader）擔任。至於眾所關注的北韓問題特使，則由博斯沃司（Stephen W. Bosworth）出任，並由金成（Sung Kim）擔任美國在「六

⁴⁰ Raphael Perl, *Trends in Terrorism: 2006*, CRS Report for Congress, July 21, 2006, p. 17.

方會談」的談判代表。⁴¹歐巴馬的亞太外交團隊不乏高知名度人士，不論希拉蕊、史坦伯格、坎培爾、貝德，都在政界或學界享有盛名，也是亞洲國家所熟悉的人士。尤其希拉蕊具備前第一夫人身份，在國際上擁有高知名度，承襲柯林頓總統重視多邊主義的國際形象，有助於歐巴馬擺脫過去 8 年國際社會對布希政府偏重單邊主義外交路線的負面印象。歐巴馬本人在公布國務卿人事安排的記者會上指出，提名希拉蕊擔任國務卿的目的，在向美國盟友傳達一項重要訊息，亦即美國將履行改革外交政策的承諾，儘速恢復和盟友之間的關係。⁴²

歐巴馬亞太外交團隊的另一項特色，在於團隊成員擁有豐富的行政經驗。副國務卿史坦伯格行政資歷完整，曾在 1996 至 2000 年擔任柯林頓總統的副國家安全顧問、在 1994 至 1996 年擔任國務院幕僚長與國務院政策規劃主任、並在 1993 至 1994 年擔任過副助理國務卿。另外，可望接任助理國務卿的坎培爾，擔任過柯林頓政府主管東亞安全的副助理國防部長，當時曾協助處理 1996 年台海危機。另外，接任國安會亞洲事務部主任的貝德也曾在柯林頓政府的國安會任職，早年更擔任過國務院中國科科長與負責亞太事務的副助理國務卿。

歐巴馬亞太外交團隊具備前述特點，顯示的意義至少有兩方面：第一、歐巴馬希望借重具有聲望與行政經驗的外交團隊，彌補歐巴馬本人在外交事務上的經驗不足，並且建立國內外對歐巴馬政府上台初期外交施政的信心；第二、任命有經驗且立場務實的官員負責亞太事務，可協助處理此地區的突發狀況，讓歐巴馬有更多時間處理金融風暴在國內外引發的問題。⁴³

⁴¹ 金成曾擔任布希政府北韓問題特使與「六方會談」談判代表希爾（Christopher R. Hill）的副手，也是美國與北韓紐約雙邊會談機制的主要談判者。

⁴² “Clinton Named Secretary of State”, *BBC News*, December 1, 2008, 引自 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7758673.stm>

⁴³ 蔡明彥，〈歐巴馬亞太外交團隊與理念之觀察〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，行政院大陸委員會，2009 年 5 月 5 日，頁 9-12。

二、強調兼具「基本原則」與「務實主義」的外交立場

歐巴馬政府的國務卿希拉蕊在 2009 年 1 月 13 日在參院外交委員會提名聽證會上，針對歐巴馬的外交理念提出相當清楚的陳述。她指出美國必須加強全球領導地位，在世界事務上持續扮演積極力量。歐巴馬政府相信未來美國的外交政策必須在「基本原則」(principles) 與「務實主義」(pragmatism) 之間取得平衡，而非根據空泛的意識型態制訂對外政策。⁴⁴

歐巴馬與希拉蕊曾多次在公開場合中強調，美國要運用力量領導當今的世界，就必須承認國際相互依賴的事實，未來美國必須運用「巧實力」(smart power)，發揮在外交、經濟、軍事、政治、司法與文化上的影響力，並且根據各種不同狀況，選擇正確的政策工具。在「巧實力」概念的應用下，希拉蕊強調歐巴馬政府將透過「三 D」—「外交」(diplomacy)、「發展」(development) 與「國防」(defense)，來推動美國的外交政策，透過三者的結合運用，促進美國的利益與安全。⁴⁵

三、重建東亞區域同盟網絡

美國國務卿希拉蕊 2009 年 2 月 13 日在紐約「亞洲協會」(Asia Society) 發表演講時指出，她上任後立即於 2009 年 2 月下旬出訪亞洲國家，目的在於傳遞一項重要訊息，亦即美國在亞太地區需要堅強的伙伴。⁴⁶美國副國務卿史坦伯格也在 2009 年 4 月 1 日在一場有關亞洲事務的研討會中也強調，在過去半個多世紀，美國透過和亞太區域盟友之間的雙邊合作，維持區域的和平與穩定。雖然這些同盟關係在冷戰後出現若干變化，但其重要性卻持續存在。他強調日本是美國在亞太地區最重要的盟友，美日同盟是美國亞太政策的基石，因此美國必須持續加強和

⁴⁴ "Nomination Hearing To Be Secretary of State," Hillary Rodham Clinton, Secretary of State Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, January 13, 2009.

⁴⁵ "US-Asia Relations: Indispensable to Our Future," Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Remarks at the Asia Society, New York, February 13, 2009.

⁴⁶ 希拉蕊亞洲訪問行程的安排包括：2 月 16-18 日訪問日本、2 月 18-19 日訪問印尼；2 月 19-20 日訪問南韓；2 月 20-22 日訪問中國。

南韓、澳洲的合作關係，並且強化和東協、印尼、新加坡與泰國之間的伙伴關係。⁴⁷美國總統歐巴馬上台後，爲了展現對亞洲事務的關注，於 2009 年 11 月親自訪問日本、新加坡、中國與南韓等亞洲國家。在出訪期間，歐巴馬強調美國必須強化在亞洲地區的領導地位與經濟競爭力，同時美國應該重新提升與舊有盟友的關係，推展新的伙伴關係，並針對美國與亞洲國家共同關切的事務，創造具體的進展。⁴⁸美國國防部在 2010 年 2 月公佈的新版 QDR 中也指出，美國在亞洲地區建立的同盟網絡，是美國在此地區「存在」(presence)的重要基礎，美國基於各同盟條約將維持對此地區的安全承諾，而美國在此地區的「存在」，有賴區域盟友與朋友能力的不斷提升。⁴⁹

歐巴馬政府雖多次表達對亞洲事務與亞洲盟友的重視，但是相關區域盟友是否有意願與能力回應美方的期待，仍有待觀察。以美國在東亞地區最重要的盟友—日本爲例，新上任的日本民主黨在許多問題上和過去執政的自民黨看法不同，自民黨政府在上台後針對琉球普天間美軍機場遷移問題，一直無法與美方達成協議，認爲美軍應將基地遷往琉球以外的地區。未來美日如何針對相關重大議題進行溝通並達成合作共識，可能需要一段時間的磨合。

四、重視區域多邊合作機制

有鑑於東亞地區出現大規模毀滅性武器擴散的問題，歐巴馬亞太外交團隊成員多次重申，北韓發展核武與彈道飛彈威脅東北亞地區與國際社會的穩定，美國將持續追求朝鮮半島無核化的目標。針對北韓核武問題，美國將持續透過和「六方會談」其他與談國之間的合作，迫使北韓重新回到「六方會談」此一多邊對話機制的軌道。⁵⁰另外，歐巴馬政府對東亞區域性合作機制的重視，也反映在國務卿希拉蕊於 2009 年 7 月

⁴⁷ “Remarks At National Bureau of Asian Research Conference Engaging Asia 2009: Strategies for Success,” James B. Steinberg, Deputy Secretary of State, Washington, DC, April 1, 2009.

⁴⁸ “The President’s Trip to Asia,” The White House, November 19, 2009, <http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/asia>

⁴⁹ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, February 1, 2010, p. 59.

⁵⁰ “Obama’s Statement on North Korea Rocket Launching,” *The New York Times*, April 5, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/04/05/us/politics/05obama-text.html>

美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰

親自出席參加在泰國召開的「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)。在此次行程中，希拉蕊和東協成員國簽署《東協友好合作條約》(*The ASEAN Treaty of Amity and Cooperation*, TAC)(目前中國、日本、澳洲已經簽署該項條約)，希望透過此項條約的簽署，為美國將來參與「東亞高峰會」的運作鋪路，以便參與東亞地區多邊經貿整合機制的發展進程。⁵¹同時，希拉蕊也和東協各個國家討論許多重要的區域安全議題，包括：跨國犯罪問題、環保問題、資源管理問題、水源問題等，展現美方對相關問題的重視，以及「美國重返亞洲」(*The US Is Back*)的意圖。⁵²

五、管理美中關係

根據美國副國務卿史坦伯格的說法，中國是一個全球要角，美國希望和中國建立建設性與合作性關係。未來美國將持續鼓勵中國在國際上扮演負責任角色，並在氣候變化、乾淨能源、伊朗核武、蘇丹與辛巴威人道危機等問題上，加強和中國的合作。⁵³美國國務卿希拉蕊本人在2009年2月下旬訪問中國大陸時也指出，美國將和中國發展更深、更廣的關係，並在以下三個領域積極開展合作：第一、全球經濟危機；第二、乾淨能源與氣候變化；第三、國際安全與北韓核武問題。⁵⁴

為了提升美中雙邊合作關係，歐巴馬與胡錦濤在2009年的兩次會面中，宣佈兩國將發展所謂「21世紀積極合作全面的中美關係」與「應對共同挑戰的夥伴關係」，尋求雙方在全球金融問題、氣候變化、乾淨能源、阿富汗問題、朝鮮半島問題、伊朗核武問題等議題上的進一步合

⁵¹ "Press Release: Red Carpet Welcome for US Secretary of State," ASEAN Secretariat, 18 February 2009.

⁵² Jakkapun Kaewsangthong & Charles McDermid, "Clinton Talks Tough in Thailand," *Asia Times*, July 26, 2009, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/KG26Ae02.html

⁵³ "Remarks At National Bureau of Asian Research Conference Engaging Asia 2009: Strategies for Success," James B. Steinberg, Deputy Secretary of State, Washington, DC, April 1, 2009.

⁵⁴ "Toward a Deeper and Broader Relationship With China," Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Remarks With Chinese Foreign Minister Yang Jiechi, Beijing, China, February 21, 2009.

作。然而，歐巴馬政府向中方提出一系列的合作清單，卻被美國主流媒體批評，美國對中國的期待太多。例如，在 2009 年 12 月召開的哥本哈根氣候變化會議中，中國結合新興工業國家，反對達成具體的氣候變化協議，立場與美國截然不同。在伊朗核武問題上，美國希望聯合國安理會對伊朗實施進一步制裁的提案，也未能獲得中國的支持。相關發展顯示美中領導人雖表達對諸多國際問題的合作意願，但雙方的合作卻一直沒有達成具體成果。

此外，2009 年初美國與中國在南中國海周邊水域，傳出多起海上船艦對峙的意外事件。爲了防止海上對立事件衝擊美中雙邊關係，美方將協商的層級拉到最高，在事件發生後，包括美國國務卿希拉蕊與總統歐巴馬均公開呼籲美中雙方應妥善處理此類敏感問題。美中如何利用「國防諮商對話」(Defense Consultative Talks, DCT) 與依照 MMCA 所召開的「特殊政策對話」(Special Policy Dialogue) 等機制，避免此類海上對立事件一再發生，已成為美國一項重要的外交工作。

美國國防部在 2010 年版的 QDR 中指出，美國歡迎中國成爲世界要角，但是中國的軍事發展與決策過程仍缺乏透明度，引發外界對其未來行爲與意圖的質疑。⁵⁵尤其中國目前正尋求在東亞地區發展「反介入」(anti-access) 能力，阻絕美軍介入區域情勢，因此美軍必須在未來發展新的聯合海空戰鬥概念、延伸遠距打擊能力，以維持美軍在此地區的軍力投射。⁵⁶未來美國如何一方面加強與中國的合作，一方面防範中國的崛起衝擊東亞區域安全，將考驗美國在此地區的霸權領導地位。

陸、結論

美國在東亞地區的安全關切主要包括：防範區域強權崛起、確保美國軍事優勢地位、以及防範區域衝突發生。冷戰結束以來，美國在東亞地區的霸權地位，雖受到部分國家的質疑，但美國利用區域同盟網絡與前進部署武力，確實在東亞地區建立起某種程度的「霸權秩序」，而此

⁵⁵ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, February 1, 2010, p. 60.

⁵⁶ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, February 1, 2010, pp. 31-34.

美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰

種「霸權秩序」的存在確實有助於防止區域危機與緊張情勢的升高。觀諸未來，美國在東亞地區霸權地位的發展，將受到各種主、客觀因素變化的影響。所謂的主觀因素，包括美國本身在未來是否持續具備扮演霸權角色的意圖與能力，以及美國將採取何種途徑，維持其在東亞的霸權地位，而這種途徑又能否受到區域內其他大國的支持。

在客觀因素方面，美國必須考量的問題是東亞地區的大國尤其是中國，在國力崛起之後，是否願意繼續支持美國的霸權秩序，是否會採取實際行動挑戰美國在東亞地區的霸權領導地位。另外，東亞地區的安全議題越來越多元，美國在無法獨力處理所有區域安全事務的情況下，如何說服其他國家支持美國的立場與政策，也將影響美國霸權地位的未來發展。

歐巴馬政府上台後雖然提出「巧實力」的概念，希望透過「外交」、「發展」與「國防」此「三D」策略，推動美國的外交政策，並且尋求重建東亞地區的同盟網絡、參與區域多邊機制、以及管理美中雙邊關係，但東亞地區各種主、客觀條件的變化，讓美國維持東亞霸權地位的努力，面臨越來越多的挑戰。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

美國歐巴馬政府的亞太戰略

林泰和

國立中正大學戰略暨國際事務研究所

教授

摘 要

2001 年 9 月 11 日紐約與華盛頓遭受基地組織恐怖攻擊後，美國旋即進入戰爭狀態，歐巴馬繼小布希之後成為 911 事件後的第二任戰時總統。但歐巴馬政府除了中東伊拉克、南亞阿富汗與巴基斯坦的反恐戰爭外，在亞太地區也面臨更大的安全與軍事挑戰。中國的崛起、北韓的核武計畫、東亞區域經濟整合，這些因素皆牽動整個亞太政經勢力的板塊重整。在亞太整體戰略環境的變遷當中，今日的世界超強美國如何面對未來的安全挑戰，尤其面對未來的超強中國，攸關美國與世界未來走向。

本文嘗試由亞太戰略環境的變遷出發，勾勒歐巴馬政府的亞太戰略。本文認為歐巴馬政府的亞太戰略主要由三大主軸結合而成。第一、希望藉由與中國進行交往與對話，將中國納入國際的規範與制度之中；第二、鞏固既有的亞太重要盟邦，應變來自北韓與中國的安全威脅；第三、以經濟與貿易政策，在亞太經濟整合中，扮演一定的角色。

關鍵字：歐巴馬、亞太安全、亞太戰略

壹、歐巴馬政府面對的東亞戰略環境

一、中國崛起的挑戰

東亞戰略環境隨著蘇聯相繼從阿富汗、蒙古撤軍與中蘇邊界紅軍的大幅縮減後，戰略重心逐漸向歐陸轉移。蘇聯解體後，其結果為俄羅斯在亞太勢力的退縮，使中國大幅減輕邊界的安全負擔，得以專注於經濟改革與發展以及伴隨的軍事現代化。¹911 事件後美國戰略重心則圍繞在所謂「反恐戰爭」，戰場則從近東的伊拉克延伸到南亞的巴基斯坦與阿富汗。在美國前總統布希執政時期，國務卿萊斯（Condoleezza Rice）曾兩次缺席東協地區論壇，被批評為「輕視亞洲」。布希政府執政的八年也被普遍認為「忽視」了亞太事務，對於東亞疏於經營。俄羅斯在亞太勢力的退縮與美國在中東與南亞的反恐戰事造成美俄在亞太的戰略空窗期，使中國能夠充分利用此一千載難逢的戰略機遇期，增強擴張其整體國力。

一般認為，中國崛起將會構成對東亞長期的安全威脅。²總體軍事面上，中國或許已經在過去 15 年，完成了繼美國為二次世界大戰擴軍以來，規模最為龐大的擴軍行動。其核子與傳統飛彈可以打擊從西太平洋到華盛頓特區的美國目標。³學者卡斯卡（J. Kraska）更大膽推估 2015 年，解放軍有可能在東中國海的海戰中，擊敗美國海軍，航空母艦喬治華盛頓號將被改良型的東風 21 型反艦中程彈道飛彈（Medium-Range Ballistic Missile, MRBM）所擊沉，而將美國航空母艦戰鬥群斬首。⁴

¹ Goldstein, Avery, "Great Expectation: Interpreting China's Arrival," *International Security*, Vol. 22, No. 3(1997/98), pp. 40-54.

² Roy, Denny, "Hegemony on the Horizon?" *International Security*, Vol. 19, No. 1 (1994), pp. 156-162.

³ Halloran, Richard, "China Turns Up the Heat," *Air Force Magazine*, Vol. 39, No. 4 (April 2010), p. 34. <http://www.airforce-magazine.com/MagazineArchive/Documents/2010/April%202010/0410china.pdf> (accessed on 2010/4/11).

⁴ Kraska, James, "How the United States Lost the Naval War of 2015," *Orbis*, Vol. 54, No.1(2010), p. 36.

在核武器方面，尤其是中國核武能力在數量與質量的現代化，已使美國警覺。雖然中國的核武存量仍小於美國與俄羅斯，但其核計畫仍缺少透明性，尤其是中國核計劃的步調與規模以及指導的方針與戰略，缺乏透明性，引發各界對其未來戰略意圖的質疑。⁵

在經濟方面，雖然有學者從國際政治經濟學的角度出發，對中國崛起的現象產生質疑，因為中國的經濟發展過於集中在出口與外國投資，但其工業與科技的基礎仍相當薄弱。由此觀點出發，所謂「中國崛起」僅是一個迷思。⁶但無論如何，中國經濟持續高度的發展與對外貿的快速成長，使得中美經貿關係在最近 30 年持續擴大依賴，而造成中美貿易的嚴重摩擦。中美貿易總額從 1980 年的 50 億美金到 2008 年的 4090 億美金，2008 年中國是美國的第二大貿易伙伴，是美國的第三大出口市場，同時也是美國最大的進口市場。2008 年美國對中國的貿易逆差高達 2660 億美元。⁷

美國國會及部分商業團體認為，中國盜版現象的泛濫，以及對美國公司及其產品進入中國市場的限制無疑導致了失衡，而中美貿易目前的失衡性質「在政治上是不可持續的」。其中，中國有意低估人民幣匯率，從而使中國的公司國際貿易中取得優勢，如此形成美國對中國貿易逆差去年達到創記錄的主要原因。⁸人民幣問題的根本原因，不在人民幣匯率本身，而是中國對於貨幣流動開放的程度。因為人民幣是中國控制經濟與西方自由市場經濟相互碰撞之所在，因此更關鍵與深層的問題在於中國想要改變國際政治經濟的規則，使其對自身有利，而西方國家不想改變目前的規則使中國得利。⁹美國總統歐巴馬展開首次對中國訪問

⁵ Department of Defense of the United States of America, *Nuclear Posture Review Report* (NPR 2010), p. 4.

⁶ Yue, Jianyong, "Peaceful Rise: Myth or Reality?" *International Politics*, Vol. 45(2008), pp. 443-448.

⁷ Morrison, Wayne M., "China-U.S. Trade Issues," CRS, (2009), <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33536.pdf> (accessed on 2010/4/27)

⁸ BBC 中文網，「美參院領袖促中國重估人民幣匯率」，2009 年 12 月 12 日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/lg/china/2009/12/091212_us_china_politics.shtml 最後擷取 2010 年 4 月 22 日。

⁹ Ramo, Joshua Cooper, "How to think about China," *Time*, Vol. 175, No. 15(2010), pp. 18-23.

之際，美國有線電視新聞網絡 CNN 發表的民調顯示，71%受訪者認為中國是個經濟威脅；51%認為中國是個軍事威脅。¹⁰因此，對美國民眾而言，中國既是軍事威脅，更是政治威脅。但是美中戰略互賴日益加深，牽一髮則動全身，因此美國在亞太最緊迫的安全問題並非中國，而是要盡快拆除北韓這個可以引爆東亞軍事衝突的引信。

二、朝鮮半島

朝鮮半島衝突的引爆點，至為關鍵的還是北韓的核計劃與飛彈技術的發展，除此之外尚有生物與化學武器的庫存。北韓首次在 2005 年 2 月證實有原子彈，並分別於 2006 年 10 月及 2009 年 5 月進行兩次試爆。在長程大浦洞飛彈方面也分別在 1998 年 8 月、2006 年 6 月與 2009 年 4 月進行試射，尚不包含固定的短程飛彈試射。¹¹因為北韓核計畫是其唯一的外交利器與關鍵談判籌碼，而且從 1990 年代至今也成功嚇阻美國對其攻擊的計畫，因此極不可能輕易放棄。¹²根據南韓媒體的報導，美國國務卿希拉蕊根據美國推測北韓已擁有 1 至 6 枚核彈，北韓擁核被視為既定事實。¹³南韓專家則估計北韓核彈的數量少則 5 枚多至 23 枚。¹⁴

而南韓巡邏艦天安艦在 2010 年 3 月 26 日意外爆炸沉沒，發生意外爆炸的原因，很可能是遭到北韓的魚雷攻擊，因為金日成在 2010 年 11 月 10 日大青海戰失敗，後下達特殊命令指示實施報復，¹⁵但南韓政府並

¹⁰ BBC 中文網，「美國民調：民眾普遍視中國為經濟威脅」，2009 年 11 月 17 日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2009/11/091117_china_us_poll.shtml。最後擷取 2010 年 4 月 19 日。

¹¹ *Japan Defense & Security Report Q1*, 2010, p. 27.

¹² Lin, Taiho, Toward a Nuclear Peace in East Asia: Facing North Korea's Nuclear Reality," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 18, No.1(2004), pp. 60, 69.

¹³ 姜遠珍，「南韓專家：北韓有核彈 少則 5 枚多則 23 枚」，2010 年 4 月 13 日，中央社，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=201004130055&q=%e5%8c%97%e9%9f%93> 最後擷取 2010 年 4 月 19 日。

¹⁴ 同註 13。

¹⁵ 安勇炫，「消息人士：金正日下令對大青海戰失敗報復」，2010 年 4 月 19 日，朝鮮日報中文網，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2010/04/19/20100419000010.html 最後擷取 2010 年 4 月 19 日。

未因此公開譴責北韓，不過仍不排除這種可能性。而北韓在事件發生後第 22 天後，嚴正譴責「韓方政府捏造事實，並傳播天安艦沉沒與北韓有關的傳言」。¹⁶不過，無論事件真相如何，此一事件皆在在顯示朝鮮半島的緊張情勢有一觸即發的可能性。

三、東亞區域整合

東亞國家過去並不熱衷於地區的區域整合，例如以中國、日本、韓國三個主要的東亞國家為例，在 2000 年以前，並未簽署任何一個區域貿易協定。然而以下幾個因素，促使東亞國家也開始積極簽署區域自由貿易協定：（1）世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）全球貿易自由化進展停滯。WTO 的全球貿易自由化談判進度，遠遠落後預期。其中，杜哈回合談判，已延宕超過 8 年。杜哈多邊談判的停滯不前，成為新一波區域主義興起的主要原因之一；（2）1997 年亞洲金融風暴。1997 年由泰銖幣值狂跌所引發的亞洲金融風暴，重創亞洲經濟，東南亞國家尤其體認到區域合作的重要，故加速區域整合的腳步；（3）隨著其他區域經濟整合的程度不斷加深，也進一步刺激東亞加快區域整合的速度與程度。¹⁷

美國在反恐戰爭的八年當中，無暇顧及亞太地區的經濟整合的快速過程，在亞太地區締結自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）的進程中處於落後的局面，而將近一半美國商品的出口市場來自亞太地區。東協十國已經成立了自由貿易區，中國、日本、韓國也相繼和東協簽訂了自貿協定。目前在亞洲地區目前共有 168 個自由貿易協定，正在進行磋商的有 88 個。但是與美國簽訂 FTA 的 14 個國家中，在亞洲卻只擁有新加坡與澳大利亞這兩個 FTA 夥伴。目前，東協加三區域內貿易已佔各國外貿的 58%，高於北美自由貿易區近 3 個百分點。美國卻完

¹⁶ 李龍洙，「北韓首次表態：沉艦與我們有關純屬捏造」，2010 年 4 月 19 日，朝鮮日報中文網，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2010/04/19/20100419000000.html 最後擷取 2010 年 4 月 19 日。

¹⁷ 高宇成，「中國和平崛起對東亞區域整合之可能影響」，2010 年 4 月 26 日，財團法人二十一世紀基金會，<http://www.21stcentury.org.tw/?p=1106> 最後擷取 2010 年 4 月 29 日。

全置身於上述進程之外，有被邊緣化的危險。¹⁸根據東協各國公布最新數據，馬來西亞、泰國、印尼與菲律賓的 2009 年 1 月出口額較去年分別成長 37%、31%、59%與 43%，成長數據優於預期，若總額能夠持續攀高，未來經濟成長動力無可限量。¹⁹

美國在東亞面對一個複雜與不確定的國際環境。其中，全球政治、經濟、軍事能力的分配變得更分散。中國與印度，一個是全球人口最多的國家；另一個是全球最大的民主國家，這兩大國的崛起將會重新塑造一個不容易定義的國際體系。美國雖仍是體系中最強大的國家，但必須加速地與主要盟邦及伙伴通力合作，以維護全球的穩定與和平。這些崛起的強權是否及如何可以整合到國際體系將是美國的關鍵問題，同時也對美國利益有關鍵影響。²⁰尤其是此一冷戰後蘇美相繼在東亞的「戰略空窗期」使得中國在亞洲的地位迅速竄升，使得歐巴馬政府不得不改弦更張，積極尋求彌補之道。

貳、歐巴馬政府亞太戰略主軸的鋪陳

隨著美國財政赤字的惡化與全球軍事佈署的過度延伸，美國未來是否將如同古代羅馬帝國或最近的蘇維埃帝國無預警的崩潰，已引發學術界的討論。²¹近年美國爆發 70 年來最嚴重的經濟危機，失業率飆升至 10.2%，這是 1983 年以來的最高水準。²²美國的戰略利益與經濟利益緊

¹⁸ 新華網，「美版 TPP 能走多遠？」，2010 年 4 月 27 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-04/27/c_1258371.htm 最後擷取 2010 年 4 月 30 日。

¹⁹ 黃俊苔，〈東協加一亞洲添動能〉，《經濟日報》，2010 年 4 月 7 日。

²⁰ Department of Defense of the United States of America, *Quadrennial Defense Review Report* (QDR 2010), pp. iii, 7.

²¹ Ferguson, Niall, "Complexity and Collapse: Empires on the Edges of Chaos," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No.2 (2010), pp. 18-32.

²² 蔡函岑，「時代雜誌十大新聞事件 經濟危機居榜首」，2009 年 12 月 9 日，中央社 <http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200912090280&q=%e6%99%82%e4%bb%a3%e9%9b%9c%e8%aa%8c%e5%8d%81%e5%a4%a7%e6%96%b0%e8%81%e9%e4%ba%8b%e4%bb%b6+%e7%b6%93%e6%bf%9f%e5%8d%b1%e6%a9%9f%e5%b1%85%e6%a6%9c%e9%a6%96> 最後擷取 2010 年 4 月 22 日。

密的結合在一起，金融危機進一步提升了美國與亞洲其他主要出口國合作的重要性，尤其是中國。在軍事上，包含美國在伊拉克與阿富汗的駐軍，美國在海外大約有 40 萬名部隊。²³但隨著歐洲傳統的軍事威脅降低與美國因中東與南亞反恐戰爭而對東亞經營的疏忽，美國外交與戰略的重心有像東亞轉移的趨勢。事實上，美國 11 艘航空母艦中的 6 艘以及 52 艘攻擊潛艦中的 9 艘已經部署在美國太平洋指揮區（PACOM），由此可見，美國海空軍的力量已從大西洋轉到太平洋。²⁴

歐巴馬政府亞洲新戰略主軸的鋪陳，始於國務卿希拉蕊的一連串對亞洲的外交攻勢。2009 年 2 月，希拉蕊上任後的出訪第一站就是位於雅加達的東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）秘書處。2009 年 7 月，二度造訪亞洲，在曼谷的一份聲明中表示：「美國回來了。」，²⁵隨後簽署了《東南亞友好合作條約》（the Treaty of Amity and Cooperation, TAC），為美國加入東亞高峰會奠定了基石。2009 年 11 月，歐巴馬旋即訪問亞洲，成為第一位就任第一年即正式訪問亞洲的美國總統，在東京首度自稱是美國首位「太平洋總統」，也強調美國是一個「太平洋國家」。²⁶此一談話充分顯示美國將在亞太重新構築亞太安全體系的決心，藉由同時開闢三個新戰略主軸，展開美國亞太的新戰略佈局。

²³ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report* (QDR 2010), pp. xiv, 3.

²⁴ Halloran, Richard, "China Turns Up the Heat," *Air Force Magazine*, Vol. 39, No. 4 (April 2010), p. 35. <http://www.airforce-magazine.com/MagazineArchive/Documents/2010/April%202010/0410china.pdf> 最後擷取 2010 年 4 月 11 日。

²⁵ Clinton, Hillary, "Press Availability at the ASEAN Summit," July 22, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126320.htm> (accessed on 2010/4/12)

²⁶ 歐巴馬，「歐巴馬總統在東京發表演講全文」，2009 年 11 月 13 日，<http://usinfo.americancorner.org.tw/st/eap-chinese/2009/November/20091114010042ptellivremos0.9463312.html> 最後擷取 2010 年 4 月 12 日。

一、持續與中國交往與對話

早在 2009 年 1 月就美國前國家安全顧問布里辛斯基(Z. Brzezinski)就已提出 G-2 一詞，形容美中雙邊關係在全球的重要性。²⁷許多中國學者表示，美國在很多方面需要中國：需要中國繼續購買美國政府債券；需要中國聯合對付金融危機；在朝鮮、台灣、伊朗、伊拉克、中亞及非洲問題上，都需要中國的密切合作。²⁸隨著中國的快速崛起，在未來的數十年，如果沒有中國的積極參與及協助，國際政治上重要的問題將無法順利解決。除了全球暖化、能源安全、金融秩序的全球議題外，對美國戰略地位形成威脅的問題計有：（1）國內經濟上的衰退；（2）核武器擴散；（3）國際恐怖主義失控。而解決這三個問題的關鍵都在亞洲，尤其是中國更扮演重要的角色。

在上述背景下，美國需要一個良好的戰略，處理與中國的關係。由於東亞共同體、東協 10 加 3、上海合作組織等區域整合，都有把美國排除在外的現實，而中國經濟崛起和地緣政治的優勢，促使美國開始著手規劃亞太新戰略主軸。希望藉由與中國建立戰略夥伴關係，維持或甚至擴大美國在亞太的影響力。歐巴馬在上任不到一年就走訪中國，顯示美中關係已發展到歷史的關鍵時刻。

中國崛起代表中國將繼續以比美國快 4 至 5 倍的速度增長。不到 30 年，中國的國內生產總值（GDP）就會與美國相當，世界就會有兩個勢均力敵的大國。對美國重要的是，如果中國按照佔 GDP3%至 4% 的全球標準支出軍費，中國將擁有相當或高於美國的軍事力量。到那時，日本、韓國、印度和印尼等盟友將面臨一個艱難選擇：是選擇增長迅速、頗具影響力、並將保持龐大的貿易規模和增長的區域強國——中

²⁷ Brzezinski, Zbigniew, "The Group of Two that Could change the World," *Financial Times* (January 2009), <http://morningbull.blog.tdg.ch/media/00/01/1814379187.pdf>, (accessed on 2010/4/19)

²⁸ Godement, François, "The United States and Asia in 2009," *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1 (2010), p. 10; BBC 中文網，「中美：氣氛良好 分歧依舊」，2009 年 11 月 18 日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2009/11/091118_us_china_visit.shtml 最後擷取 2009 年 4 月 19 日。

國為友，還是堅持與（遠在 12 小時航程以外的）美國相互交好。²⁹美國與中國的互賴關係已經逐漸加強，且雙方共同擁有對全球安全威脅的責任，例如大規模毀滅性武器的擴散與恐怖主義等。美國歡迎一個強大、繁榮、成功發展的中國在支持國際規範與建制能夠扮演更重要的角色。在歐巴馬在 2009 年 11 月東京演講中，除重申美日同盟關係的重要性之外，強調美國是太平洋國家以亞太地區具有密切關係，將重視亞洲外交。其中對中國的崛起表示歡迎，明白表示不會對中國進行圍堵，反而在全球事務上需攜手合作，例如恐怖主義、氣候變遷、全球經濟平衡、核不擴散等等。歐巴馬督促中國在阿富汗扮演更大角色，並在朝鮮和伊朗政權發展核武器計劃問題上採取更加強硬的立場。但中國官員和學者沒有看到有跡象顯示，中國政府將願意在這些問題上做出重大承諾。³⁰

歐巴馬在東京發表的政策講話有兩大重點，一是不謀求遏制中國 (does not seek to contain China)；二是公開宣示中國的快速發展不是威脅，而是對各國發展有益的一股推動力量。歐巴馬在演講中的陳述透露了亞洲策的一個關鍵轉變：放棄美國自 1990 年代以來對中國的政策（圍堵、交往、既圍堵又交往），而希望獲得中國在全球重要議題的實質合作。而在 2019 年《中美聯合聲明》美國明確指出「美方歡迎一個強大、繁榮、成功，在國際事務中發揮更大作用的中國」。同時，美國極為重視「美中戰略與經濟對話」（U.S.-China Strategic and Economic Dialogue, S&ED）³ 的重要作用，認為對話為促進理解、擴大共識、減少分歧、尋求對共同問題的解決辦法提供了獨特的論壇。第二輪中美戰略與經濟對話將於 2010 年 5 月 24 日到 25 日在北京舉行，美國國務卿希拉蕊和財政部長蓋特納將率領美國代表團前往北京出席會議。³¹

²⁹ 歐偉博，「美國須視中國為友」，2009 年 11 月 19 日，金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001029821> 最後擷取 2010 年 4 月 22 日。

³⁰ 愛德華·盧斯，「美國須視中國為友」，2009 年 11 月 16 日，金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001029733> 最後擷取 2010 年 4 月 22 日。

³¹ 中央社，「第二輪中美戰略與經濟對話 5 月底北京舉行」，<http://www.cna.com.tw/ShowNews/Detail.aspx?pNewsID=201004270034&pType1=PM&pType0=aCN&pTypeSel=0&pPNo=1> 最後擷取 2010 年 4 月 27 日。

美中在全球安全議題合作對話的例子，也可從 2010 年 4 月歐巴馬號召舉行的全球核子安全高峰會中得出。包括中國國家主席胡錦濤等 47 國領導人，共商如何防止核子武器流入恐怖分子手中。中國已同意與美合作談伊朗核問題，胡錦濤並重申中國不率先使用核武，且中國承諾不向無核武國家和區域使用核武。³²美國此一交往與對話的政策充分顯示因國內經濟危機、反恐戰爭與海外龐大駐軍所導致其國力日益衰退下無奈的政策選擇。美國面對中國崛起的事實，已無法改變，只好從圍堵（containment）、平衡（balance）、適應（accommodation）轉為交往與對話（engagement and dialogue）的戰略。

中國的崛起和美日同盟變化，將是韓美同盟未來的最大變數。美日同盟與美韓同盟一脈相承，美日同盟的變化將迅速波及韓美同盟。中國是北韓唯一的支持者，與朝鮮半島有直接的利害關係。如果中美圍繞東北亞及世界霸權展開競爭，將使韓國周邊的國際局勢和安全框架發生動搖。為因應中國崛起，美國一方面與中國發展利益導向的建設性關係，一邊也試圖鞏固自二戰結束後所建立的雙邊安全體系，包含美日、美韓、美泰、美新與美澳等五國的同盟關係。

歐巴馬將日本排在亞洲行的第一站，可看出日本仍是美國在東亞最重要的夥伴。在南韓訪問時，更敦促北韓能重回六方會談，以藉助中國的協助合作與日韓的配合來穩定朝鮮半島核武陰影下的東北亞局勢。

二、改善與鞏固東亞同盟關係

自 1945 年至今，美國在東亞地區一直維持迥異於北約與東南亞的多邊（multilateralism）安全體系，而採用雙邊主義（bilateralism）。為避免被台灣與韓國捲入與中國或蘇聯的戰爭、阻止日本軍國主義復興與極大化美國這些盟邦的絕對控制，美國採取學者查（Cha）稱之的權力

³² 林寶慶、夏嘉玲，「核安峰會 中國承諾不先用核武」，2010 年 4 月 14 日，聯合新聞網，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/5536002.shtml> 最後擷取 2010 年 4 月 30 日。

遊戲（powerplay），來構築其東亞安全體系。³³2009年11月14日，歐巴馬在日本東京發表美國亞洲政策的主題演講，亦維持此一固有戰略。歐巴馬向日本表達強化關係、繼續保障盟國安全的意願。歐巴馬在東京重申美國是「太平洋國家」，作為美國首任「太平洋總統」，美國會在這片全球非常重要的地區，維持並加強領導。美國國防部強調要持續強化與國外的關係。藉由與外國軍事同盟及伙伴的關係，與主要國家的合作及與重要的國際組織與建制維持良好的互動關係，使得美國的力量與影響力得以加強。³⁴而美國在亞太最重要的盟邦則非日本莫屬。

美日同盟是1648年《威斯法理亞條約》簽定後，維持最久的雙邊軍事同盟。³⁵美國目前在日本部署4萬7000名兵力，這是第二次世界大戰之後，東京放棄軍力之後就形成的盟友關係。³⁶誠如前美國駐日本大使曼斯菲爾（Mike Mansfield）所言，美日關係是世界上最重要的雙邊關係。³⁷對美國而言，日本是其亞太安全體系最重要的軍事伙伴；對日本來說，美國是日本安全防衛事務最重要的盟邦；對全球而言，美日兩國可藉由同盟關係將觸角由西太平洋，深入印度洋並伸展到中東波斯灣地區。兩國不但是全球第一與第二大經濟體，並且除了軍事同盟外，兩國更分享自由、民主、人權等思想的價值同盟。在東亞變遷的戰略環境下，美日軍事同盟對兩國來說，戰略意義仍十分重要。中國的崛起、北韓的核武計畫、台灣問題等，皆需要美日安保體制的鞏固，方能有效運作。對美國來說，保有日本的軍事基地與設施，可使美軍維持其前進部署戰略，進行在東亞與全球的武力投射。今年（2010）是《美日安保條約》修訂50週年紀念，日本新政權的對美政策變化，將嚴酷的考驗著這個歷最悠久的雙邊同盟關係。

³³ Cha, Victor, "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 34, No. 3 (October 2009), p. 158.

³⁴ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report* (2010), pp. xiv, 3.

³⁵ Packard, George R., "The United States-Japan Security at 50," *Foreign Affairs*, Vol. 89, Number 2 (2010), pp. 92-103.

³⁶ 賴秀如，「美日關係進入冷凍期？鳩山在華府備受冷落」，2010年4月18日，法新社，<http://hk.news.yahoo.com/article/100418/8/hk4k.html> 最後擷取2009年4月19日。

³⁷ Mansfield, Mike, "The United States and Japan-Sharing our Destinies," *Foreign Affairs* Vol. 68, No. 2(1989), p. 3.

雖然日本鳩山政權與歐巴馬政府尚處於關係「磨合期」的階段，但日本新政權已經成為美日同盟的隱憂。首先，主張「脫美入亞」的民主黨取代了跟隨美國半個世紀的自民黨政權；其次，民主黨聯合政府曾向其支持者承諾，一、要減輕沖繩普天間基地附近居民的壓力，二、要停止軍事支援美國的伊拉克戰爭，三、要證實美日確有「密約」在欺瞞日本人民，而把美國核武器偷運進日本等等，四、鳩山對於所謂的「東亞共同體」有無涵蓋美國，始終支支吾吾。這些舉動，最終可能會動搖美日軍事同盟架構。

專家警告，半世紀以來的美日關係目前出現的警訊已經昭然若揭。核子安全是日本的核心議題，而歐巴馬跟全球 13 個國家領袖在核安峰會之外，還開了會外會，其中包括中國國家主席胡錦濤，卻獨漏日本。³⁸美國總統歐巴馬 2010 年 4 月 12 日在華盛頓的非正式首腦會談中對日本首相鳩山由紀夫表現出強烈的不信任，沖繩美軍普天間機場搬遷問題因此陷入了僵局。³⁹無論如何，美軍基地遷移問題，已成為牽動日本國內政局、美日同盟關係與東亞戰略平衡的重大議題，後續發展，值得密切關注。

美國計畫今（2010）年重新修訂《東亞戰略報告》。該報告總結了冷戰結束後美國在亞太地區的安全保障體制。美國政府認為有必要對報告進行修訂以適應中國軍力增強、恐怖組織及核擴散威脅等新的安保環境，但重視日美同盟的基本立場有望得以堅持。⁴⁰歐巴馬和李明博的高峰會重申鞏固韓美同盟，包括「延伸性嚇阻」（extended deterrence）和防止核擴散等的內容，決定貫徹 2008 年 6 月李明博與前布希總統首腦

³⁸ 賴秀如，「美日關係進入冷凍期？鳩山在華府備受冷落」，2010 年 4 月 18 日，法新社，<http://hk.news.yahoo.com/article/100418/8/hk4k.html> 最後擷取 2009 年 4 月 19 日。

³⁹ 共同網，「分析：奧巴馬就普天間問題質疑鳩山」，2010 年 4 月 18 日，http://china.kyodo.co.jp/modules/fsStory/index.php?sel_lang=tchinese&storyid=80298 最後擷取 2009 年 4 月 19 日。

⁴⁰ 共同網，「美國擬時隔 12 年重新修訂《東亞戰略報告》」，2010 年 3 月 19 日，http://china.kyodo.co.jp/modules/fsStory/index.php?sel_lang=schinese&storyid=79040 最後擷取 2009 年 4 月 3 日。

會談通過的《韓美同盟未來發展藍圖》，推動韓美同盟發展成為模範的 21 世紀戰略同盟。除了東北亞的日本與韓國之外，環太平洋區的澳洲更是美國重要的全球戰略伙伴。美國也將持續強化在東南亞與泰國及菲律賓長久的同盟關係，深化與新加坡的合作。此外，五角大廈將與印尼、馬來西亞與越南發展新的戰略關係，尤其是針對反恐、販毒與人道援助等議題。⁴¹綜合觀察，持續維繫加強與亞洲傳統盟邦的戰略合作關係仍是歐巴馬政府亞太戰略不可缺少的一環，除此之外，美國還企圖與其他東南亞國家發展新的戰略伙伴關係。

三、經濟貿易整合：東南亞

美國「重返亞洲」的道路艱難。此因爭取以對中國出口來實現經濟回升的東協國家，認為中國對其經貿發展發揮了重要作用，因此東協各國希望與中國加強關係。而中國亦對外積極與東亞國家發展良好的外交與經貿關係，⁴²使得美國在亞洲除了傳統的盟邦外，欠缺戰略的施力點。因此美國希望藉由各種機會，參加東亞區域整合，藉以發揮軍事與政治之外的經貿影響力。

2009 年 7 月，美國國務卿希拉蕊就任後第二度造訪亞洲，在曼谷的一份聲明中表示：「美國回來了」。隨後並簽署了《東南亞友好合作條約》(the Treaty of Amity and Cooperation, TAC)，成為 TAC 第十六個境外簽約國，也為美國加入東亞高峰會奠定了基石。除此之外美國亦希望藉此與東協建立共同利益與價值的戰略夥伴、增強對東亞事務的影響力以及反制中國在東協的影響力。⁴³東協各國也希望藉由其他亞太強權的參與，沖淡中國對此區域的影響力。東協（ASEAN）領袖們已經同意，考慮要把「東協加 6」的對話機制擴大，未來將接納美國、俄羅斯參加定期舉行的非正式會議，「東協加 8」逐漸成形。目前東協 10 國與中國、日本、南韓、印度、澳洲與紐西蘭等 6 個對話夥伴國每年都會

⁴¹ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report* (2010), p. 59.

⁴² Shambaugh, David, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol. 29, No. 3(May 2004), pp. 72-89.

⁴³ 邱延正，〈美國加入東南亞友好合作條約之戰略意涵〉，《戰略安全研析》，第 53 期（2009 年 9 月），頁 16。

舉行高峰會。在東協從東協加 3 逐步擴大為東協加 6，甚至擴大為東亞高峰會、計畫建立東亞共同市場後，美、俄兩國也表態希望加入。⁴⁴歐巴馬的亞洲之行，不僅參加了 APEC 第 17 次領導人非正式會議，還出席了首屆東協-美國峰會。在首屆東協-美國峰會的聯合聲明中，美國表達了加強和東協聯繫的願望，因為「東協是美國推動亞太地區和平、穩定和繁榮的重要合作夥伴」。歐巴馬和東協領導人還確定了 2010 年將繼續召開東協-美國峰會。

歐巴馬在亞洲宣示美國將參與「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP)。在此前並不讓人熟知的 TPP 還只擁有新加坡、汶萊、智利和紐西蘭這四個並不大的成員。但是隨著美國明確發出參與的意願，加上之前就表示願意加入的澳大利亞、秘魯和越南，這份至今唯一一個覆蓋太平洋兩岸經濟體的自由貿易協定，已經有了擴大成為由八個經濟體組成的自由貿易區的潛力。TPP 橫跨太平洋，試圖包含整個東亞地區，通過宣佈加入 TPP，美國將有機會地進入了亞太地區自貿協定的簽署浪潮。而更有可能以此作為基點，取得太平洋兩岸貿易整合的主導權，為美國擺脫當前在此區域的經貿困境創建了一個平臺。

TPP 擴大首輪談判已於 2010 年 3 月中旬在澳大利亞墨爾本舉行，參加談判的有美國、秘魯、越南、新加坡、紐西蘭、汶萊、智利以及東道主澳大利亞的經貿官員。繼首輪談判之後，2010 年 6 月將舉行第二輪 TPP 談判，今年共舉行四輪談判。美方宣布，將在 6 月向亞太經合組織（APEC）部長級會議報告談判進展情況，並於明年在 APEC 領導人夏威夷峰會上宣布 TPP 首輪擴大成果。⁴⁵顯然，美國將把 TPP 置於 APEC 平台之下，藉助其在 APEC 的影響力，另闢一區域經濟整合軌道，無不與東協加三互別苗頭的意味。

⁴⁴ 魏喬怡，〈美俄搶搭東協熱 發展可期〉，《中國時報》，2010 年 4 月 21 日。

⁴⁵ 新華網，「美版 TPP 能走多遠？」，2010 年 4 月 27 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-04/27/c_1258371.htm。最後擷取 2010 年 4 月 30 日。

參、對東亞與我國的影響

冷戰之後，蘇聯在亞太勢力的消退與美國在中東與南亞反恐戰爭，相繼造成美蘇兩大強權在亞太遺留下廣大的戰略空間，中國成功的抓緊此一戰略機遇期，致力經濟發展、加速國防建設、拓展外交空間，使其得以大幅擴大國際政經影響力。在可預期的未來，中美關係將由逐漸由雙邊性與區域性提升為多邊性與全球性，雙方的戰略互賴勢必逐漸深化。如此一來，美國在亞洲重要政經事務的協調與解決上，中國將成為最重要的窗口。總而言之，中國將作為美國通往亞洲的重要（甚至唯一）的戰略路徑。而亞洲各國，長期而言勢必也樂見美國重返亞洲，藉以平衡中國在亞洲權力的擴張，以避免在未來造成經由「美中共管台海」到「美中共管亞太」的現象發生。

對我國而言，可預期的是，北京勢將借力使力，利用美國在全球重要議題需要中國協助的機會，對美國施加壓力，使得美國在中國核心利益的問題上讓步，例如西藏問題、新疆問題與台灣問題。中國此一策略已略見成效，例如歐巴馬在亞洲行之之前，婉拒接見達賴，及在 2009 年《中美聯合聲明》中，首次公開表達「尊重中國的主權和領土完整」，此可為北京視為法律依據，埋下將來中國要求美國對台灣地位明確立場表態的伏筆。我國對於美中全球戰略關係的擴大與深化，除了持續改善增進兩岸關係外，仍必須百倍警惕千萬不可淪為往後美、中戰略「大交易」的籌碼，甚至成為雙方在關鍵議題妥協下的「祭品」。而針對東亞區域整合的大趨勢，我國應該基於民主國家的基本原則，在尋求國內民眾共識後與立法機關監督下，積極與中國大陸以及與亞太重要貿易伙伴展開談判，簽署自由貿易協定，如此方能促進國內經濟與貿易持續成長，以及與全球經濟整合的潮流接軌。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

美國歐巴馬政府的亞太戰略

鳩山新政府下日美同盟與日美中關係之演變

孫國祥

南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班

副教授兼所長

摘 要

如同任何已經持續了 50 年的關係，美日同盟也經歷了許多波折和起伏。然而，今天雙方的關係受到各種力量的影響，包括日本新政府的新政策、美國遭逢經濟危機、中國的持續崛起，以及日本面對人口減少和高齡化等令人不安的長期人口趨勢，對雙方關係構成一種不同類型的挑戰。日本民主黨追求自主性的基本方式是企圖構建東亞共同體和更多地參與聯合國事務，相對於自民黨，民主黨將更多地以亞洲身份和多邊框架下參與區域和國際事務，而非對美國的全然追隨。然而，民主黨對「自主性」的追求並非意味美日同盟的弱化，因為在解決北韓核問題、禁止核擴散、能源和環境保護等方面，日美有可能繼續加強協調，以維持對兩國而言都不可或缺的同盟關係。

關鍵字：美日同盟、民主黨、東亞共同體、美日中關係

如同任何已持續了 50 年的關係，美日同盟也經歷了波折和起伏，諸如 1995 年在沖繩美軍強姦事件。由於在政治和經濟發展引起了不同的緊張，迫使兩國現代化（更新）它們的聯盟。然而，今天雙方的關係受到各種力量的影響，包括日本新政府的新政策、美國遭逢經濟危機、中國的持續崛起，以及在日本面對人口減少和高齡化等令人不安的長期人口趨勢，構成前所未見的挑戰。美日同盟的基地支持處於猶豫不決，冷戰期間鍛造的聯盟逐漸褪色。雖然美國國防官員曾希望《美日安保條約》（Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan）50 週年會促使東京和華盛頓進行補充的協定，以加強雙邊防務合作，但在新的日本民主黨（Democratic Party of Japan, DPJ）政府上台後就困難重重，引發了對雙邊同盟未來的關注。此種夥伴關係正在失去活力和「最重要的雙邊關係」正在黯然失色，以及日本向中國傾斜的觀點成為關注焦點。本文試圖釐清其中的關係，首先探討日本安全政策的演變及其與美國的緊密關係，然後探討民主黨上台後影響美日關係的成因及其後果，再次探討美日目前遭遇的實際軍事議題所在，然後探討美日中三邊關係的可能變化，最後是結論。

壹、日本安全政策的持續和變化

後冷戰時期，國際安全環境的變化引起日本安全政策的轉變。隨著觀念的改變，擴大安全到諸如維和與救災等嶄新的任務。儘管憲法對自衛隊的限制，但是日本仍可擴大其安全方面的角色。911 後，全球和區域之間的界限變得模糊，區域和全球安全政策在一定程度上聯繫起來。此外，日本對北韓和中國的某種威脅觀，推前增加其諸如導彈防禦的軍事防禦能力。因此，日本開始了在國家、區域和全球層次上分別扮演安全角色。觸發日本安全政策的改變可分為三個階段：首先，從 1991 年海灣戰爭的國際壓力；其次，1990 年代中期美國要求更多責任分擔的壓力；最後，在 21 世紀東亞地區的安全環境，尤其是中國日益增長的軍事能力。

一、戰後日本安全角色的演變階段

首先，1991 年波斯灣戰爭期間的國際壓力，引起日本安全政策的變化。海灣戰爭期間，雖然國際聯軍自科威特趕出伊拉克，日本的唯一貢獻卻是向聯軍提供超過 130 億美元的財政援助，而不是軍事的貢獻。雖然日本海上自衛隊在 1991 年 4 月派遣掃雷艇，但日本遭國際社會批評為「太晚、太少」。¹此經驗進一步推動日本安全政策的改革，首先在 1992 年推動了《國際合作法》(International Cooperation Law)。²

其次，在 1990 年代，美國對日本施加政治壓力，要求日本在東亞區域的穩定增加更多責任分擔的貢獻。雖然美國認為其在 1990 年代初期地區的軍事存在對安全穩定至關重要，但除了有意減少在地區的軍力的數量外，對東亞沒有嚴格的安全政策。同時，日本和美國之間的貿易摩擦可能會對日美關係產生負面影響。為了克服此障礙，「奈伊倡議」(Nye Initiative) 貿易摩擦從安全合作脫鉤，並確認美國在東亞的軍事存在，而《樋口報告》(Higuchi Report) 證實，日本需要採取更多的責任分擔。此種交集展現在 1996 年《日本與美國聯合安全聲明》(Joint Security Declaration; 日美安全保障共同宣言)，因此，美國的壓力推動了日本安全政策的改變。³

最後，在 2000 年代，東亞區域安全環境的發展為日本改變安全政策創造了動能。中國日益增長的軍事能力和北韓的核發展，意味區域穩定依然不明朗。因此，日本開始考慮提高其防禦能力以平衡可能的威脅。為了克服其憲法限制，日本開始強化日美同盟以增加其嚇阻和防禦

¹ 最經典且很好的說明方式，是當科威特感謝其他國家協助時，該名單不包括日本。

² 日本外務省，「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(International Cooperation Law),” Dec. 14, 2001, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/horitu.html>

³ 然而，美國對《樋口報告》採取謹慎的姿態，因為它雖然強調了美日同盟的重要性，但其認為透過多邊制度日本更注重獨立的外交。這種觀點常常出現於 1990 年代初，如同在 1990 年所示“A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century,” 參見 Murata Koji, “Debates over the redefinition of the Japan-U.S. Alliance,” 《海外事情》第 44 卷第 4 号(Apr. 1996), pp. 20-23; *The Report of the Bush Administration on the Strategic Framework for the Asian Pacific Rim*, Apr. 19, 1990, <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19900419.O1E.htm>

能力的提高，途徑是聯繫日美同盟傳統聯盟角色的促進與非傳統安全領域合作增進的新角色，例如在伊拉克和阿富汗的衝突後重建。就此意義而言，日本試圖透過增加與美國非傳統的軍事合作來重新平衡日美的非對稱同盟。

二、日本安全政策的演變路徑

根據上述三階段，自 1990 年代初起，日本逐漸擴大了其安全角色，並且有兩個演進的趨勢。首先，日本傳統安全政策的範疇已經從國家到區域再到全球的焦點擴大。其次，日本在 1990 年代初在國際舞台上發展出與美國分割的角色，但它也開始合併在日美同盟的脈絡中。在日本安全政策的演進中有五種重要的標誌：1996 年《防衛計劃大綱》(National Defense Program Outline, NDPO 96)；1996 年《日美安全共同宣言》(U.S.-Japan Joint Declaration on Security: Alliance for the 21st Century; 日米安全保障共同宣言－21 世紀に向けての同盟－)；2005 年《防衛計劃指針》(National Defense Program Guidelines, NDPG 05)；2005 年《美日安全協商委員會聯合聲明》(Joint Declaration of the Japan-US Security Consultative Commission)；以及 2006 年的日美高峰會議。

首先，冷戰後日美同盟的重新界定在於 1996 年的《防衛計劃大綱》的公布。⁴大綱是根據 1994 年「日本安全和防衛能力的模式：21 世紀的展望」(The Modality of the Security and Defense Capability of Japan The Outlook for the 21st Century)的所謂《樋口報告》(Higuchi Report)而來，分析了冷戰後的安全環境和日本在世界的新安全角色。⁵防衛計劃大綱基於《樋口報告》展現「維持專守防衛取向政策的基本原則，不成爲可能構成威脅其他國家的軍事大國，維護文人的控制，遵守無核三原則」。因此，在地理方面而言，日美同盟開始的功能不僅在日本的防衛，

⁴ Ministry of Foreign Affairs, Japan, "National Defense Program Outline in and after FY 1996," December 1995, <http://www.mofa.go.jp/POLICY/security/defense96/index.html>

⁵ 參見 Advisory Group on Defense Issues, *The Modality of the Security and Defense Capability of Japan: The Outlook for the 21st Century*, Aug. 12, 1994, <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19940812.O1J.html>. 防衛問題懇談會屬於首相的私人諮詢委員會。

而且也爲了東亞的區域安全，這也被兩國認爲是區域的公共財。此外，日本開始不僅透過日美同盟加強在全球舞台的國際安全合作，而且也透過尤其是聯合國的多邊組織。換言之，防衛計劃大綱沒有明確擴大日美同盟到全球舞台。

其次，1996 年的日美安全聯合宣言重申了《樋口報告》提供的日美同盟效用的政策和分析，以及防衛計劃大綱宣稱的「日本和美國之間相互合作與安全條約仍然是實現共同安全目標的基石，並爲進入 21 世紀的亞太地區保持一個穩定和繁榮的環境」。⁶雖然軍事合作是基於日本的防衛和在東亞的安全穩定，宣言增加在全球舞台上的政治合作，諸如強化國際組織，尤其是聯合國，以有效地管理包括軍備控制和維持和平的全球安全問題。此外，雙邊合作旨在全球安全問題，例如大規模毀滅性武器（weapon of mass destruction, WMD）及運載工具的擴散。

1997 年的《日美安全協商委員會完成日美防衛合作指針審查的聯合聲明》（Joint Statement: Japan-US Security Consultative Committee Completion of the Review of the Guidelines for Japan-US Defense Cooperation; 日米安全保障協議委員会日米防衛協力のための指針の見直しの終了）再次重申其加強了日美合作以提供日本的安全，並且藉由創立了 1997 年日美防衛合作指針和 1999 年《和平安全保障之日本周邊事態法》（1999 Law Concerning Measures to Ensure the Peace and Security of Japan in Situations in Areas）以提供區域的安全。這些措施理論上擴大日本在東亞外的軍事活動。⁷因此，日本和美國之間在「聯盟」的合作領域開始擴大。

⁶ Ministry of Foreign Affairs, Japan, “Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century,” *ibid.*

⁷ Ministry of Foreign Affairs, Japan, “Joint Statement U.S.- Japan Security Consultative Committee: Completion of the Review of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation,” Sept. 23, 1997, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/defense.html>

其三，2005 年《防衛計劃指針》（2005 National Defense Program Guidelines, NDPG 05）強調日美同盟在國家和區域安全的重要性，以及日美在全球安全的政治合作。⁸根據指針，像是 911 事件的例子，非國家行為者的興起對國際安全構成威脅。因為這種威脅是跨國性質，日本需要與國際社會，尤其是美國的合作以靈活和有效地應對。為此，日本旨在建立「多功能靈活防衛力量」（Multi-Functional Flexible Defense Force），同時維持美國的傳統嚇阻功能。就此意義而言，指針區分國際威脅為傳統和非傳統安全議題來概念化國際安全，而且其目的是為日本自衛隊創造必要的軍事職能，從而能在「轉型」的主旋律下協調與美國的部隊結構和功能。⁹1996 年日美安全聯合宣言不同於防衛計劃指針，顯示認識到國際恐怖主義的威脅。儘管日本 2001 年通過了《反恐特別措施法》（Anti-Terrorism Special Measures Law）和 2003 年的《伊拉克人道復興特別措施法》（Special Measures concerning Humanitarian Relief and Reconstruction Work and Security Assistance in Iraq），派遣自衛隊以應付非傳統安全問題，但該等措施都是夕陽法律。因此，就此角度而言，透過對非傳統威脅作為日本的正式嚴重危害，防衛計劃指針為建立永久性的法律提供了踏腳石。同時，這些措施是日美同盟關係內的政治框架。

其四，2005 年 2 月 19 日的「日美安全協商委員會的聯合聲明」，明確了日美政治和安全合作在全球舞臺的性質。¹⁰聲明強調在阿富汗、伊拉克和防擴散安全倡議（Proliferation of Security Initiative, PSI）的安全合作，並重新界定日美同盟關係。根據聲明，日本和美國擴大合作，「認識到日美同盟，其中日美安全安排為核心，繼續在確保日本和美國的安全和繁榮，以及加強區域和全球和平與穩定扮演非常重要的角色。」說明了日美同盟不僅包括安全安排，而且在區域和全球的舞台有更多的合作。隨後，同年 10 月 29 日安全協商委員會的文件〈日美同盟：變革與重組的未來〉（The Japan-US Alliance: Transformation and Realignment

⁸ 此指針於 2004 年 12 月公布，但此處表達的年份是根據日本的會計年度。Prime Minister of Japan and His Cabinet, “National Defense Program Guideline, FY 2005-,” Dec. 10, 2004, at http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2004/1210taikou_e.html

⁹ Ibid.

¹⁰ Ministry of Foreign Affairs, Japan, “Joint Statement U.S.-Japan Security Consultative Committee,” Feb. 19, 2005, at <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/joint0502.html>

for the Future)，重新定義日美同盟的角色和任務，而且集中於日本國防和國際安全環境的改善。¹¹雖然改善國際安全環境的任務已擺在臺面上，但相對 1990 年代初主張的「國際貢獻」，此乃日本政府第一次正式並明確的宣布日美同盟在全球領域扮演角色。

最後，2006 年日美高峰會議，「新世紀的日美同盟」(Japan-U.S. Alliance of the New Century) 提供了日美同盟最廣泛的功能。¹²該聲明稱，日美同盟是基於普世價值和共同利益，不僅旨在打擊「共同威脅」，而且也在「增進諸如自由、人類尊嚴和人權、民主、市場經濟，以及法治的核心普世價值」，和「贏得反恐戰爭；融入區域穩定和繁榮；促進自由市場的理想和制度；維護人權；保障航行和商業的自由，包括海上通道；及加強全球能源安全。」經由日美同盟雙方共同價值觀的主張，日美合作超越了傳統的同盟功能。¹³日美同盟的功能擴大也進入安全領域的廣泛安排，其中包括傳統和非傳統安全領域，而不是諸如制止大規模毀滅性武器的擴散或反恐的具體功能。日本首相小泉純一郎 (Junichiro Koizumi) 與美國總統布希 (George W. Bush) 提到了聯盟的「日美全球同盟」。¹⁴

¹¹ Ministry of Foreign Affairs, Japan, "Security Consultative Committee Document U.S.-Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future," Oct. 29, 2005, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0510.html>

¹² Ministry of Foreign Affairs, Japan, "Japan-U.S. Summit Meeting: The Japan-U.S. Alliance of the New Century," June 6, 2006, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/summit0606.html> 然而，在 1996 年橋本首相作出相同的論證。參見 Hashimoto Ryutaro, "The Future of U.S.-Japan Cooperation in the World," New York, Sept. 24, 1996, in the Tanaka Akihiko Lab, "Kokkai gai de okonatta enzetsu; Shusho,".

¹³ 此種價值為基礎的合作之前係由其他首相所倡議，諸如中曾根康弘。參見 Nakasone Yasuhiro, *Kokusai Senryaku Mondai Kenkyujo ni okeru Nakasone Yasuhiro Naikaku Sori Daijin Enzetsu* (Prime Minister Yasuhiro Nakasone's Speech at Center for Strategic and International Studies (CSIS)), Jun. 11, 1984.

¹⁴ Prime Minister of Japan and His Cabinet, "The Japan-U.S. Alliance of the New Century," http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2006/06/29joint_e.html

貳、鳩山和民主黨對美國政策不同取向的關係轉折

就某種程度而言，第一部分討論的美日同盟演變路徑大致是在自民黨主導下的推進，當 2009 年民主黨上臺後，民主黨對政策的整體觀點，衝擊兩國關係的一些基礎。

一、鳩山及民主黨的政策方向

在 1950 年代中期，日本在第二次世界大戰慘敗後的年代，當時的首相鳩山一郎（Ichiro Hatoyama）認為，他的島國不應該過分屈從於美國。儘管鳩山一郎有其獨特的見解，但日本當時牢牢將自己鎖進美國的軌道，成為美國的重要亞洲盟國。一郎的孫子由紀夫現在接棒。鳩山跟隨他的祖父擔任首相的職務，並立即著手改變日本的經濟、政府以及與美國的關係。他認為，「日本總是在回應美國說些甚麼，並且緊迫在後」，「我相信我們應該告訴對方我們需要什麼。我們尋求一個更平等關係的時間已到來」。

雖然鳩山指的「更平等」的精確意義並不清楚，但毫無疑問，他政府的政策完全改變了與美國之間的關係和它在亞洲最親密盟友的方向。20 年前，東京和華盛頓通常是為貿易問題而經常爭吵，但在過去的 10 年，兩國關係似乎較以往更加密切。日本支持美國的反恐行動，舉例而言，透過編組加油任務在印度洋支援在阿富汗的美軍。2001 年至 2006 年，在小泉純一郎首相任內，日本政府採取了數項自由市場改革，試圖為疲弱的經濟恢復永遠增長。

鳩山提出了與小泉相反的政策。其中的關鍵是他稱呼美國為首的全球化為「市場基本教義派」(market fundamentalism; 市場原理主義)、¹⁵「金融資本主義」，並為了對抗美國主導的全球化，提倡建立展望導入未來亞洲共同貨幣的「亞洲共同體」。¹⁶鳩山拒絕了小泉現在不受歡迎的改革，而且正在操控經濟轉向某種類似歐洲風格的福利國家，具有更廣泛政府資助的社會安全網。雖然鳩山一直強調美日同盟的關鍵性質，他也彰顯與美國總統歐巴馬(Barack Obama)的友好關係，2009年11月歐巴馬訪問東京時，他表示，「我們相互稱呼方巴拉克和由紀夫」，他也支持許多歐巴馬倡議的全球安全優先事項。然而，2010年1月，鳩山結束了日本自衛隊在印度洋加油的任務，恰逢歐巴馬在阿富汗行動升溫之時。最引發華盛頓不悅的是鳩山致力於重新談判美國軍隊重新部署駐紮在日本沖繩島的重要協議。鳩山的立場引起了日美關係罕見的冷淡，導致眾人對聯盟健康的憂慮，他們認為目前可能是自1990年代初以來美日關係的最低點，當時兩國陷入激烈的貿易戰。

在國內，鳩山的想法已經引起了一些想要他們自己國家開闢新方向的共鳴。數十年來，甚至自從其在第二次大戰中戰敗，事實上，日本一直難以確定其在世界上的角色。雖然在許多方面在它自己是享有政治和經濟力量的權利，但日本一直依賴美國對其自身的安全保障。美軍在亞洲的穩定存在曾經對日本具有重要的關鍵性，它們共同承擔崛起的中國和好戰擁核北韓的鄰國。但對美國的依賴導致一些日本人抱怨認為他們不是生活在一個「正常」國家，一個為自己的國防和外交事務負起責任，而且鳩山談論一個更平等的夥伴關係，發揮了與選民認為日本經常扮演

¹⁵ Detlev Albers, Stephen Haeler, and Henning Meyer (Eds.), *Social Europe: A Continent's Answer to Market Fundamentalism* (London: European Research Forum at London Metropolitan University, 2006); Camerer, C., "Individual Decision Making," in Kagel, J.H. & Roth, A.E. (Eds.), *Handbook of Experimental Economics* (Princeton, Princeton University Press, 1995); French-Davis, Ricardo. *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism* (Palgrave Macmillan, 2006); Kelsey, Jane, *A Review of Economic Fundamentalism: The New Zealand Experiment-A World Model for Structural Adjustment?*. Pluto Press (1995); Kozul-Wright, Richard. *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: The Struggle for Economic Development in a Global Economy*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (London: ZedBooks Ltd, 2007)

¹⁶ 石原忠浩，〈日本民主黨政府的日美關係與東亞共同體主張〉，《戰略安全研析》，第55期（2009年11月），頁19。

山姆大叔小侄子角色的挫敗看法很好的融合。日本民眾希望的改變遠遠超出了外交關係的領域。鳩山上任，他們迎來了進入到僵化政治制度的新生命，卻似乎無法扭轉日本經濟和全球影響力的緩慢衰退，日本人稱為「忽視日本」(Japan passing)的現象。30年前，日本很像是今天的中國，一個新興全球力量擁有令世界人羨慕的經濟。諸如新力、豐田和本田的日本公司拋開來自西方的競爭。到1980年代末，美國人開始視日本的經濟動力較蘇聯的核武庫可能是美國全球主導地位的更大威脅。然而，今天沒有人害怕日本。自從1990年代初，物業和股票價格泡沫崩潰以來，日本經濟增長始終無力。2010年中國有可能取代日本成為世界第二大經濟體；北京同時也正在篡奪東京在亞洲的政治影響力。曾經被讚美的日本公司管理已逐漸孤立和脫節，豐田晚近召回車輛象徵整體的失敗。即使作為一個環境進步典範，日本的聲譽受到海豚屠殺的惡行所震驚，在奧斯卡獲獎紀錄片「血色海灣」(The Cove)有生動的描繪。¹⁷

二、鳩山推動的政策方向在國內外遭遇阻礙

在2009年的競選活動中，鳩山自稱是變革的推動者。他已承諾全面修改舊政權的數十年推動的政策，他誓言要打破掌握有無上權力的官僚主義，亦即將「官僚主導的政治」變為「政治家主導的政治」，以使政府更加透明和負責。他又恢復了來自他祖父的友愛(fraternity)概念，轉化為經濟事務中的指導原則，旨在建立更廣泛的福利制度。鳩山認為，此將提高消費者的信心並獲得日本人，通常是有錢的節儉者花費更多，以恢復經濟增長。在最近的預算中，他提出開支的優先次序遠離一般肉桶立法(pork-barrel)的刺激，而朝向諸如教育的社會服務。2010年3月，日本國會下議院通過立法，鳩山承諾對父母提供每月140美元的補貼，為每名國中年齡或更小的子女的。有了該等措施，他表示，「新政府將能將經濟帶領到一個新的增長道路」。

¹⁷ 「血色海灣」(The Cove)是一部拍攝於2009年的紀錄片，揭露日本太地町國立海洋公園每年屠殺約23,000隻海豚的事實，這個數量約是過去日本每年捕殺南極地區鯨魚總數的3倍，並差不多等於全日本捕殺海豚的總量。

迄今為止，鳩山一直致力於滿足日本社會的高度期望。然而，首相經常表現為柔弱、無效的領導者，在政策無法提供清晰的方向或有效控制三黨的執政聯盟，因為執政聯盟是一個有矛盾意識形態政治人物的聚合，從相對保守派到徹底的社會主義者。內閣成員之間爆發了公開的分歧，尤其是在日本郵政系統私有化的爭議上。因此，問題將不會得到任何更容易的解決。經濟學家擔心鳩山的社會福利計劃將只會增加政府的債務比例，其已經超過美國的兩倍。

鳩山的改革也可能面臨來自仍然強大主管部門的激烈抵制，尤其是政府的官僚機構，它們不會輕易放棄它們的影響力。就像許多其他日本政治人物，鳩山已經遭醜聞的指控而抹黑，主要是關於競選的資金。上任以來，他的內閣支持率大幅下降到令人沮喪的 25% 至 33%，¹⁸並在東京有傳言他可能不會在辦公室持續很長的時間。

鳩山政府內的混亂已經複雜化其與華盛頓的關係。鳩山政府在安全問題上似乎還沒有編織它們戰略的明確遠景，致使他們正在走一步算一步。此種情形最明顯之處莫過於鳩山處理美國在沖繩基地的地位，日本南部島嶼迄今還維持大約 25,000 名大部分是海軍陸戰隊的部隊，而且當地沖繩人早已不滿沉重的軍事存在。2006 年，美國和日本達成一項協議，提出了海事在沖繩空軍基地向人口較少的部分島嶼和安置 8,000 名士兵到關島。此還不足以滿足鳩山。在競選期間，他答應了沖繩人民空軍基地將完全地轉移到沖繩島之外，而且自上任以來他已有效地擱置了 2006 年的協定，並且與美國經過幾個月重新談判的優柔寡斷，和打破自我強加的最後期限。¹⁹

¹⁸ 日本主要媒體《朝日新聞》與《每日新聞》4 月 19 日同時公布 17 日、18 日進行的民調結果。朝日民調顯示，鳩山內閣的支持率從 3 月調查的 32% 滑落到 25%，不支持率則從上次調查的 47% 竄升到 61%。每日民調也顯示，鳩山內閣支持率從上次的 43% 降至 33%，不支持率也首次突破 5 成，達 52%。

¹⁹ Michael Schuman, Change in Tokyo: Hatoyama's Bid for Respect, *Time*, April 19, 2010, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1978647,00.html?xid=rss-topstories1>

參、美日軍事議題成為日美關係的根本問題

根據 1951 年締結的安全條約，日本和美國是軍事盟國，日本同意美國在其領土享有軍事基地的權利，以換取美國保護日本安全的承諾。²⁰最突出的爭議問題涉及美國陸戰隊普天間（Futenma）航空基地搬遷到人口較少沖繩地區的計劃，美軍在該地區的全面調整，無疑是已成為兩國關係的根本問題，同時引發出東京和華盛頓之間有關長期安全關係。

一、重組協議及普天間搬遷爭議

在美國布希政府任內，日本和美國的外交和國防部長一系列也被稱為「2+2」會議的安全協商委員會（Security Consultative Committee, SCC）會議通過計劃擴大聯盟超越其現有的框架。有關安排的主要特點包括減少在日本美國海軍陸戰隊的數量，在沖繩有問題空軍基地的重新安置，在日本 X 波段雷達系統的部署以作為導彈防禦系統的一部分，擴大雙邊在培訓和情報交流合作，以及日本在橫須賀海軍基地接受核動力航空母艦的駐防。

美國和日本政府 2006 年的協議，普天間海事航空站從目前的位置在擁擠的宜野灣（Ginowan）搬遷到施瓦布營（Camp Schwab）是美軍在日本計劃調整的核心部分。根據協議，第三海軍陸戰隊遠征部隊（III Marine Expeditionary Force, III MEF）重新部署，其中包括 8,000 名美軍人員及其家屬搬遷至關島的新設施²¹將導致數千英畝的土地返回給日本人。日本同意支付預估費用約 103 億美元的 60%。部隊的轉移是以發現普天間基地替代設施為條件。經過 13 年的談判，美國和日本官員選定施瓦布營地，因為它的位置在名護市，位於沖繩較不擁擠的地區。

²⁰ Emma Chanlett-Avery, *The Changing U.S.-Japan Alliance: Implications for U.S. Interests*, CRS Report RL33740.

²¹ 參見 Shirley A. Kan and Larry A. Niksch, *Guam: U.S. Defense Deployments*, CRS Report RS22570.

海軍陸戰隊在沖繩的減少尋求平息圍繞美軍在日本最南端的部分存在已引發包括日本中央與地方政府，以及日美兩國多年的政治爭議。自 1995 年美國軍人強姦日本女學生，並 2004 年發生美軍直升機墜毀在擁擠的大學校園，日本尤其是沖繩地方的輿論再次且不斷對美軍基地表示反對。雖然沖繩在日本所有國土面積不到 1%，但目前支撐全部駐日美軍的 65%。目前的爭論反映了在沖繩和在東京中央政府關係的基本緊張：雖然日本獲得了美國安全保證的利益，但沖繩人必須承受的成千上萬的外國軍隊東道國負擔。雖然東道城市在經濟上依賴於基地，但居民的不滿源於美國軍隊存在的包括噪音、小規模和偶爾的暴力犯罪，以及環境惡化。

二、民主黨在重組計劃的立場

原先為反對黨的民主黨在野時，即反對美軍的重組計劃，要求搬遷普天間基地到沖繩以外的地方。他們提出許多的理由與訴求，其中包括要進一步減少美國在沖繩的基地空間，不願承擔重組計劃中相關的財政資源，並認為施瓦布營計劃會損害珊瑚礁，並可能危及在名護灣(Henoko Bay)稱為儒艮(dugong)的罕見海洋哺乳動物。²²民主黨上台以來，鳩山內閣之中出現了公開的分裂，其中一些閣員要求對普天間的計劃大幅的修改，同時其他主要閣員則支持現有的計劃。其他的修改還包括沖繩嘉手納空軍基地(Kadena Air Force)到日本本土、或甚至在日本以外尋找替代基地的位置。在許多公開聲明中，鳩山一直提及他的願望，就是減少沖繩人民的沉重負擔。一系列與美國官員的高層會議未能解決分歧。2009 年 10 月，美國國防部長蓋茨直言且公開呼籲東京貫徹關於普天間的計畫。²³儘管為解決該問題成立部長級的工作小組，但歐巴馬和鳩山 11 月會議後不同解釋了集團的宗旨。鳩山當時表示，日本將不會作出決定，直至 2010 年 5 月。

²² 民主黨 311 名下議院議員中有 2 名來自沖繩。另外 2 名沖繩下議院的代表，1 名是來自社會民主黨而另 1 名來國民新黨。在上議院，2 名沖繩的代表分別為 1 名自民黨黨員和 1 名獨立人士組成。

²³ Office of the Assistant Secretary of Defense for Public Affairs, "Joint Press Conference with Japanese Defense Minister Toshimi Kitazawa and Secretary of Defense Robert Gates," October 21, 2009.

2010 年 2 月，鳩山考慮新的遷移計畫備選方案，基本上分成兩個階段。第一階段，在沖繩縣名護市的美軍史瓦布營區建設直升機機場，同時把普天間基地大半（共約 60 架）的美軍直升機移至鹿兒島縣德之島。第二階段，在沖繩勝連半島外海填海建設長超過 3,000 公尺跑道的人工島，將美軍直升機部隊和自衛隊基地集中。目前，連第一階段的計畫案都遭到當地居民反對，美方也反對將地面部隊和直升機分散的方式。這使得鳩山的計畫案面臨困難，甚至絕望的局面。

三、負擔分攤問題和美軍地位協定

民主黨建議，政府將設法減少對東道國支付給美國的支持總額，以減輕部隊存在的成本。根據五角大廈的報告，日本多年來每年直接和間接的主辦國支持（Host Nation Support, HNS）提供了多達 40 億美元，其中約占美軍維持在日本部隊的總成本 75%。日本支付美國軍事設施日本僱員大部分的約 25,000 人薪資。目前的協議要求日本至 2010 年度每年支付約 1,400 億日圓（約 14 億美元）以支付在日本駐軍的成本。日本民主黨也支持修改《部隊地位協議》（*Status of Forces Agreement*, SOFA），以解決當地政府關注如何處理美國軍人的刑事調查。

四、F-22「猛禽」戰機的採購

日本航空自衛隊（Japan Air Self-Defense Force, JASDF）早已表示有興趣從美國購買 F-22A 猛禽（F-22A Raptor）戰鬥機，以取代老化的 F-4EJ「幽靈」戰鬥機。一些日本防務官員認為，F-22 出售的可能可作為美國對雙邊關係的戰略承諾的測試。目前，在名為《歐貝修正案》（Obey Amendment）的規定下，美國立法限制對外國出口 F-22。²⁴2010 年國防部撥款法案（2010 Department of Defense Appropriations Act, P.L. 111-118）維持該禁令，但還包含一項條款，允許五角大廈開始設計出口飛機的版本，如果國外銷售最終獲得允許。²⁵如果美國國會和行政部

²⁴ H.Rept. 109-676 (H.R. 5631) sec. 8058, p. 31. 在 1997 年，美國眾議院通過了民主黨議員歐貝（David Obey）提出的「歐貝修正案」，禁止 F-22 出口。雖然在 2006 年 6 月 20 日，眾議院曾經投票決定廢除該修正案，為 F-22 出口除掉了法律障礙。

²⁵ Christopher Bolkcom and Emma Chanlett-Avery, "Potential F-22 Raptor Export to Japan," <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RS22684.pdf>

門不批准 F-22 銷售到日本，專家認為，東京將可能考慮替代性戰鬥機，包括歐洲製造的「颱風」戰鬥機（Typhoon fighters）。

五、延伸嚇阻

東京戰略焦慮的另一來源是關心美國提供日本的延伸嚇阻（extended deterrence）或「核保護傘」（nuclear umbrella）。布希政府轉變與平壤的談判曾引發東京恐懼，因為華盛頓可能最終接受擁有核武的北韓，從而或多或少削弱美國對日本的安全保障。²⁶儘管布希和歐巴馬政府多次聲明，美國向東京再保證繼續致力於保衛日本，但這些憂慮仍持續存在。事實上，日本的脆弱意識有所增強，由於主要是防禦性的軍事姿態，它本身阻止威脅的能力有限。因為日本依賴美國的延伸嚇阻，東京謹防任何美國政策的改變，無論如何的微妙都有可能改變東亞核現狀。外相岡田克也（Katsuya Okada）對美國決定讓保護日本的美國核潛艇搭載的戰斧（Tomahawk）巡航導彈退役表示，美國的核戰略包括了日本的核保護傘，所以不會影響今後的日本安全保障。

六、美日秘密核協議

民主黨致力於追查 1960 年代東京和華盛頓之間簽署的秘密協議，協議默許美國不須事前批准將核武過境日本。該項做法明顯是違反 1960 年雙邊安全條約，以及日本「無核三原則」的有關條款。日本官員一直否認有密約，甚至在國會的證詞也是如此，引發有關日本完整的無核原則問題以及政府決策過程明顯缺乏透明度的爭論。民主黨誓言要調查此事，並公開報告其調查結果。²⁷沖繩核密約是日本民主黨新政府正在調

²⁶ James L. Schoff, "Realigning Priorities: The U.S.-Japan Alliance & the Future of Extended Deterrence," Institute for Foreign Policy Analysis, March 2009, <http://www.ifpa.org/pdf/RealignPriorities.pdf>

²⁷ 日本前首相佐藤榮作 1969 年訪美時與當時的美國總統尼克森進行會談的議事錄共兩頁，用英文書寫，日期為 1969 年 11 月 19 日。議事錄記載，尼克森在會談中說：「為了包括日本在內的遠東各國的防衛，有必要認可美國的以下權利，即在發生重大緊急事態之時，在與日本進行事前協商的基礎上，可再次向沖繩運進核武器及讓核武器通過沖繩。美國政府期待善意的回答。」佐藤則在回答中承諾：「如有這樣的事前協商，日方將毫不遲疑地答應美方要求。」議事錄還提到，美國政府為防備重大緊急事態，有必要將當時部署核武器的各個駐沖繩美軍基地維持在「任何時候都可使用的狀態」。除沖繩核密約以外，其他三個日美間外交密約分別是：日本 1960

查的日美間 4 個外交密約之一。此前，自民黨執政時期的歷屆日本政府均否認存在這些密約，但相關人士的證言和美方解密檔案均顯示這些密約存在。民主黨新政府 2009 年 9 月上台後，岡田克也下令成立調查小組對密約進行調查。2009 年 11 月下旬，日本外務省又成立了由有識之士組成的第三方委員會，對調查小組的調查結果進行檢驗，並預定於 2011 年 1 月公布最終調查報告。

七、憲法第 9 條的限制

一般而言，美國起草的日本憲法仍然是美日防務密切合作的一個障礙，因為憲法第 9 條普遍解釋是禁止從事「集體自衛」(collective self-defense)，即與美國針對第三國家的戰鬥合作。第 9 條宣佈戰爭作為日本「主權權利」的非法並且禁止「交戰權」。鑑於過去日本輿論強烈支持為自衛隊設限制，但反對聲浪在近年已經軟化。東京新執政聯盟關於修改憲法第 9 條仍嚴重分歧，在可預見的未來不大可能從事該問題的審議。自 1991 年以來，日本已經允許自衛隊在許多聯合國維持和平特派團和在伊拉克以美國為首的聯軍參與非戰鬥的角色。

肆、日美中關係的新階段：民主黨對美日關係的管理

雖然一些觀察家認為日本在鳩山政府下正向中國傾斜，或許日中關係有所改善，但美國將繼續維持在日本外交政策的核心。日本國際關係的主導模式是其傾向與大國結盟，通常是國際體系中最強大的權力，例如早期以中國為中心秩序 (Sinocentric Order) 的中國、在帝國時期的大英帝國、在第二次世界大戰期間的德國，到戰後時期的美國。目前的辯論因此集中在未來的日美和日中關係。就目前而言，雖然認為日本正開始對中國的傾斜，並且與美國特殊關係的弱化論調仍難成立，然而，近來日中關係升溫以及伴隨在日本民主黨政府下日美關係惡化的影響為何值得討論。

年與美國修改日美安保條約時達成密約，默許載有核武的美軍艦艇停靠日本港口；1960 年修改日美安保條約時日美達成的朝鮮半島有事時，駐日美軍可自由出兵朝鮮半島的密約；由日本承擔美軍撤退相關費用的密約。

一、民主黨對中國和美國的途徑

民主黨在首相鳩山由紀夫的領導下重申了其傳統的親中政策政綱，他不僅努力加強現有強大的日中經濟關係，而且也包括政治的聯繫。2009 年 12 月，民主黨秘書長小澤一郎（Ichiro Ozawa）率領 650 人的代表團，包括 143 名民主黨國會議員到北京。他們不僅獲得中國當局熱情的會面接待，小澤一郎也獲准進入與中國最高領導層國家主席胡錦濤的會晤。2009 年 12 月，中國國家副主席習近平訪問日本時日中關係得到進一步的加強。他與日本天皇的會見據報導是係由日本領導高層的推動，安排甚至打破了標準的日本程序。該舉動遭到了日本國內的嚴厲批評，一些指責日本對中國「叩頭」。²⁸

相對於與中國的關係，在民主黨下日美關係一直處於僵局。自上台以來，民主黨政府宣布，它偏好強大的亞洲外交政策重點，而且減少對美國的依賴。為此，鳩山基於友愛或博愛的概念，建議推動東亞共同體（East Asian Community）的建立。雖然這個概念呼籲加強東亞國家之間的關係，但它對美國的參與仍然含糊帶過。鳩山和岡田顯現出對如此安排的意見分歧，創造疏遠美國的日本感覺，此種觀點在日本認知搬遷沖繩的普天間基地是進一步加劇了混淆。兩國政府的爭執導致了雙方各自發表強硬立場的堅定聲明。雖然日本政府將宣布他們的最後建議 2010 年 5 月，現在可以確定的是，這項建議將不同於 2006 年的雙邊協議。這可能延長在該問題上的僵局，並進一步加劇關係的僵局。

二、日本向中國傾斜的疑慮

儘管存在一些問題，但日本應不是在向中國傾斜。美日關係在政治、經濟，以及愈來愈多在戰略的方面，仍然是非常的強大。在美日安全聯盟的 50 週年，雙方的關係繼續顯示強大的共同目標和利益，許多方面都在制度化。所有的關係都會受到起伏，美日關係亦不例外。這種關係的本質是強大到足以度過偶爾的分歧，這是需要重新調整關係功能的方式。這裡要注意的重點是，戰略軍事問題將日益成為雙邊安全關係

²⁸ 關於小澤訪中與習近平訪日的評論可參考，石原忠浩，「民主黨政權是親中路線？：從小澤訪中團與習近平訪日事件談起」，臺灣新社會智庫，<http://www.taiwansig.tw/index.php?option=content&task=view&id=2226&Itemid=117>

日趨成熟的緊張來源。日本看到了與美國強大雙邊關係的價值。自二次戰後的期間美國已成功地為日本提供了安全庇護。此功能已變得更加突出，因為日本今天的主要安全挑戰包括北韓的核計劃和彈道導彈計劃和中國的經濟、政治和軍事的崛起。此外，日本在國際事務中朝著承擔更積極的安全角色取得了重大的進展。許多這方面的發展已因美國的積極支持而實現。華盛頓對日本繼續支持的更大安全角色是東京不可或缺之要件，以消弭其鄰國來自於反對日本殖民歷史的猜疑和不信任。

最後，即使中國不支持美日安全關係的削弱，但強有力的美日關係在許多重要方面符合中國的利益。舉例而言，美國確保東亞和平與穩定的存在，對於中國實現經濟持續增長和發展的目標是必不可少的條件。此外，美國的在場得以阻止日本的軍事崛起，亦為發展中國想要避免的情形。

三、美日關係的管理

日本目前的行為顯示民主黨政府仍在尋找自己的立足點，民主黨上台後一直疲於應付治理的問題、平衡在國內和國外團體之間的利益，以及推進自己的政治、經濟和安全議程。同時，民主黨政府正試圖疏遠從以前的自民黨政府，如同普天間基地的問題所顯示一般，揭露自民黨與美國的秘密核協議，撤出日本軍隊在阿富汗的任務，以及推動與中國和東亞更有力的外交關係。

日本民主黨政府一再承諾與美國維持堅強的夥伴關係。但很顯然，日本民主黨缺乏管理此種夥伴關係的經驗，一種自民黨政府培養 50 年的經驗。目前的困難經過克服之後，日本和美國將學習如何管理在後自民黨時代的關係。對美國、日本和東亞其他國家的重要性也將得到加強。在可預見的未來，美國將繼續留在日本外交政策的核心中。²⁹

²⁹ Bhubhindar Singh, "Is Japan Tilting toward China?" *RSIS Commentary* No. 37, <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0372010.pdf>

伍、結論

根據日本安全政策發表的文件和聲明建議的軌跡，日本安全政策的性質有連續和變化的要素。首先，日美同盟的核心仍取決於兩個因素：日本的防衛和東亞的地區穩定。其次，日本對聯盟的定義已為擴大。如同 2006 年日美高峰會表明，日美同盟已經從軍事合作發展為政治、經濟、社會和文化的合作。其三，在全球舞台上的聯盟合作仍然含糊不清，而且它依賴於當時的問題而決定。此有優點和缺點。一方面，由於合作的領域是靈活性質，日本和美國可以透過在任何時間的協商來調整其重點，他們可以宣布某種合作得以「加強日美同盟」。另一方面，如果他們希望合作的議題還未確定，對該議題協調它們的政策將非常困難，因為優先順序可能會有所不同。最後，日本公眾似乎不像 1980 年代，願意接受「聯盟」一詞。成為可能的部分原因是日本面臨來自 1994 年、1996 年的台海危機、北韓 1998 年的導彈試射和北韓的核武發展計劃，以及自 2002 年以來兩次的核試驗北韓核計劃的立即安全威脅。

然而，日本現代歷史上正在經歷重要的轉折點，鳩山由紀夫的日本民主黨在 2009 年議會選舉中獲得了壓倒性的勝利，打敗了堅定親美立場的自由民主黨（Liberal Democratic Party, LDP），1955 年以來自民黨的統治遭到中斷。鳩山由紀夫正致力於建立包括中國在內的東亞共同體，日本計畫繼續參與中國的增長並拓展經濟關係。北京也在展望未來並關注日本。日本民主黨政府更多地面向亞洲和中國，同時或許更少地面向美國。

美國對鳩山關注的進一步深化是他對中國的姿態。日中晚近的關係冷淡甚至有所對抗，因為中國人對日本在 1930 年代和 1940 年代的入侵憤怒揮之不去。但鳩山承諾不訪問靖國神社以化解緊張關係。相對於蓋茨的訪問，日本官員為中國國家副主席習近平 12 月在東京鋪出了紅地毯，在鳩山的請求下他獲得謁見日本的天皇。他向中國的開端是更大外交政策議程的一部分，日本更加緊密地整合進一個成長的亞洲。他主張效法歐洲的路線成立東亞共同體，像是歐元擁有共同的區域貨幣。這個計劃已經使華盛頓一些人擔心鳩山認為日本的未來有賴於崛起的亞

洲，而不是與美國的長期聯盟。對待戰爭歷史的立場曾於 2005 年在中國導致反日示威活動，由日中歷史學家組成的委員會 2010 年 2 月首次提交共同歷史研究材料，雖然日本評論家表達雙方許多的差異，但是國家領導的中國媒體對該委員會的成果只進行了正面報導。儘管日中兩國晚近作出了接近的努力，但兩國間可以引發憤怒的因素和利益仍然存在。有關數島嶼歸屬的爭端尚未解決，歷史也可能再度成為爭議。對北京而言，這是因為國家長期以來鼓勵了反日情緒；然而，即便在民主的日本，保守派也偏好繼續否認日本的戰爭罪責。

然而，鳩山否認美國的擔心。他表示，「日美關係是日本外交最重要的關係」，而且他的政府「正在努力創造一種環境，使日本將堅定地支持美國在亞洲的存在。」他還指出，與中國建立更為密切的關係並未降級與美國的聯盟。他表示，「我們一直在注視（中國）急劇上升的軍事能力」，但「中國和日本之間更緊密的經貿關係將有利於世界的繁榮和亞洲的穩定」。他表示，美國、日本和中國之間更好的關係，「將是一種雙贏的關係」。

無論如何，2010 年民主黨執政後的首份《外交藍皮書》（Diplomatic Bluebook 2010；平成 22 年版外交青書）並沒反映鳩山政府成立時，再三主張遠離美國、接近中國的外交改轍，而是沿襲了自民黨政權時期一貫強調日美同盟是日本最重要的外交基軸、必須深化同盟關係等等政策。³⁰其中還指中國伴隨不透明的軍費增長等崛起與北韓的核威脅、導彈威脅一起，構成日本安全環境的不穩定因素，並敦促盡快解決與中國開發東海資源的糾紛，同時要推動中日多邊政治和安全對話，提高經濟互賴。總之，鳩山首相與民主黨的政策理想必須與現實的框架有機的結合方為有效，否則理想終將是理想。

³⁰ 日本外務省，平成 22 年版外交青書，平成 22 年 4 月。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2010/pdfs/yoshi.pdf>

研究論文

2010 亞洲防災中心年會結論評析

廖良文

國立中央大學人力資源管理研究所

博士生

摘 要

亞洲防災中心任務目標在於建立一個安全的社群、提升各會員國對災害的應變能力，創造一個永續發展的社會，目前有 28 個會員國及 5 個顧問國。亞洲防災會議除針對《兵庫行動綱領》施行 5 年來的狀況進行回顧外，另就應用太空科技在災害防救、災防經驗與知識分享、亞洲防災會議會員國有關降低災害政策之回顧、次區域的災害防救合作等四項主題進行研討，並針對後續 5 年實行此綱領所面臨的挑戰進行討論，強化亞洲會員國在災害防救的努力與承諾。本研究透過會議結論及會中聯合國秘書處代表之致詞等資料進行彙整與研析，研提我國應積極加入區域及國際性災害防救組織、加強國際衛照技術合作並提升國軍衛照支援災防能力、強化國軍城市救災能力與訓練先期購置救災裝備、檢討《兵庫行動綱領》10 年規劃內容及我國未來發展情況等建議，以為政策規劃參考。

關鍵字：亞洲防災中心、亞洲防災會議、兵庫行動綱領、橫濱戰略、災害防

壹、緒論

一、亞洲防災中心之介紹

亞洲防災中心（The Asian Disaster Reduction Center, ADRC）係於 1998 年在日本神戶兵庫縣成立，目前的主席為伊東繁（Shigeru Itoh）先生。¹此中心成立之旨在於透過會員國間的專案計畫合作，建立災害防救社群與網絡，其任務目標在於建立一個安全的社群、提升各會員國對災害的應變能力，創造一個永續發展的社會。亞洲防災中心與聯合國外太空事務辦公室及多個國際性組織保持密切合作，目前中心計有 28 個會員國包含日本、菲律賓、亞塞拜然、俄羅斯、蒙古利亞、泰國、緬甸、印度、尼泊爾、印尼、巴基斯坦、越南、寮國、葉門、新加坡、斯里蘭卡、馬來西亞、孟加拉、南韓、中國、柬埔寨、不丹、吉爾吉斯、烏茲別克及塔吉克等，而澳大利亞、法國、紐西蘭、瑞士及美國為 5 個顧問國。

二、亞洲防災年會舉辦之背景

2010 年亞洲防災會議於 1 月 17 至 19 日在日本神戶兵庫縣舉行，今年會議為 2005 至 2015 年實行《兵庫行動綱領》（the *Hyogo Framework for Action*, HFA）之「中程階段」，同時為日本阪神大地震發生 15 週年紀念日。²此次亞洲防災會議舉辦目的，除對《兵庫行動綱領》5 年來施行狀況進行綜合回顧外，並針對後續 5 年實行此綱領將面臨的挑戰進行研討，同時激勵、強化亞洲各會員國在災害防救上的努力與承諾。參加亞洲防災會議的會員國，能透過實務經驗的分享，汲取各種經驗與知識，以降低未來所面臨各項災害之風險與挑戰，並在亞洲區域合作方面建立一個更堅實基礎，加強區域未來災防系統，協助災害防救文化建立。³

¹ Asian Disaster Reduction Center (ADRC) about ADRC: Mission and Objectives, <http://www.adrc.asia/aboutus/index.html>

² Asian Conference on Disaster Reduction (ACDR) 2010 Conference Summary, p. 1.

³ Asian Conference on Disaster Reduction 2010, http://www.adrc.asia/acdr/2010_index.html

此次會議議程包含「應用太空科技在災害防救」、「災防經驗與知識分享」、「亞洲防災會議會員國有關降低災害政策之回顧」、「次區域的災害防救合作」等四項主題。⁴

貳、《兵庫行動綱領》之概要

《兵庫行動綱領》係於 2005 年 1 月，於日本神戶兵庫縣舉辦之「世界防災年會」正式通過，綱領制訂之目的在於建立各個國家以及社區對於災害的應變能力與恢復力（如圖 1）。亞洲防災會議之召開係以「兵庫行動綱領」為主軸，該行動綱領 2005-2015 年規劃發展的五項關鍵領域分別為：（1）組織、合法性與策略性架構；（2）風險確立、評估、監督與早期預警；（3）知識管理與教育訓練；（4）降低根本的風險因子；（5）強化事件的有效反應並進行整備。

亞洲防災會議確立了五項具體目標：（1）針對《兵庫行動綱領》及「橫濱戰略（Yokohama Strategy）」進行總結與回顧；（2）確認依據世界防災高峰會所制定之具體行動能落實執行；（3）對於災害防救方面良好的作法能進行經驗分享；（4）強化對災害防救重要性的知覺；（5）增加所有政府及災害管理機構獲得可靠的災害防救資訊。另透過會議之舉行，希望在未來 10 年，能推動有效降低危難風險之策略性與系統之方法，並期望對國家、社群有關之生命、社會、經濟及環境資產，在災損的降低方面具有實質性的成效。⁵

⁴ Asian Conference on Disaster Reduction 2010, http://www.adrc.asia/acdr/2010_summary.html

⁵ International Strategy for Disaster Reduction, *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Community to Disasters*, p. 2.

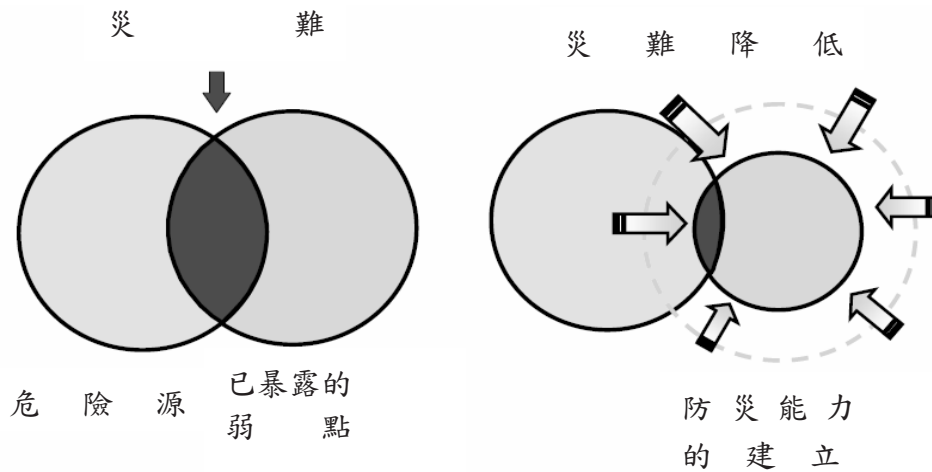


圖 1 《兵庫行動綱領（HFA）》及橫濱戰略概念架構圖。⁶

橫濱戰略係於 1994 年正式通過，為預防天然災害的指導方針及整備與降低災難發生之行動計畫，其目標是災害防救經驗的學習並確認能力不足之處。依據橫濱戰略之回顧與結論，以及防災會議之結論與策略目標，此次亞洲防災會議採取了五項優先行動：⁷（1）確保降低災害風險的行動，係以國家或地區為實行的基礎；（2）確認、評估及監督災害之風險，提升早期的預警機制；（3）使用知識、創新以及教育訓練，在每一層級中建立安全的文化；（4）降低根本的風險因子；（5）在每一層級強化災害防救之各項整備。

⁶ Atsushi Koresawa, Implementation of the HFA in Asia based on synthesis reports (powerpoint), p. 3. Asian Conference on Disaster Reduction 2010, http://www.adrc.asia/acdr/2010_summary.html

⁷ International Strategy for Disaster Reduction, *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Community to Disasters*, p. 5-6.

叁、2010 年亞洲防災會議重點

一、聯合國代表瓦史東先生 (M. Wahstrom) 致詞重點

聯合國秘書長特別代表瓦史東先生，應邀於此次亞洲防災會議致詞時認為，透過防災會議之研討，全球氣候變遷將如何影響我們的生活型態，及災害之預防方法等相關知識將迅速累積，特別是近年來聯合國統計發現，世界各國在災害風險的降低與管理方面，已有相當的進步與成功，特別是領導者或決策者必須深切體認，我們為何要降低災害所帶來之風險及應如何做。

另指出，2005 年《兵庫行動綱領》(HFA) 正式通過，確立了防災行動範圍的優先性，以及國際間較好的合作模式，並建立關鍵性的程序步驟。近期海地大地震的經驗顯示（如圖 2），若無發展適當降低風險的方法，幾秒鐘即可能造成重大災難，例如檢討建立較高標準的防震建築法規，是確保社區安全的有效方法。近年來天然災害的發生率逐漸升高，熱帶氣旋（颱風、颶風）對低收入國家所造成的死亡率，高於「經濟合作發展組織」(OECD) 國家約 200 倍，世界上大多數的國家，對於提升有關災害防救公眾教育及知覺的投資太少，然日本對公眾教育投資的經驗證明是成功的。⁸

⁸ Speech by Margareta Wahlstrom, United Nations Secretary General's Special Representative for Disaster Risk Reduction at Asian Conference on Disaster Reduction, pp. 1-6.



圖 2 海地總統府 2010 年地震前後比較圖。⁹

二、2010 年亞洲防災會議結論

（一）從近期亞洲的災難獲得經驗

近期颱風橫掃柬埔寨、寮國、菲律賓等國，熱帶氣旋對孟加拉及印度造成重大影響等事件，可提供寶貴之經驗，經統計，近年來與氣候有關的天然災害有逐年加劇之趨勢（如圖 3），各國對此天候重大變動之趨勢尤應特別予以關切及注意。¹⁰此次亞洲防災會議係於第 15 屆聯合國氣候變遷會議（於丹麥哥本哈根舉行）後召開，因近年來氣候變遷的頻率、強度加劇，參與會員國對於如何積極整合及連結氣候變遷之因應策略與防災措施，均表達強烈之關切與需求。¹¹

⁹ David Stevens, Promotion of Application of Space Technology into DRR (powerpoint), UN-SPIDER, p. 3.

¹⁰ Atsushi Koresawa, Implementation of the HFA in Asia based on synthesis reports (powerpoint, p. 3. Asian Conference on Disaster Reduction 2010, http://www.adrc.asia/acdr/2010_summary.html

¹¹ Asian Conference on Disaster Reduction (ACDR) 2010 Conference Summary, p. 1-2.

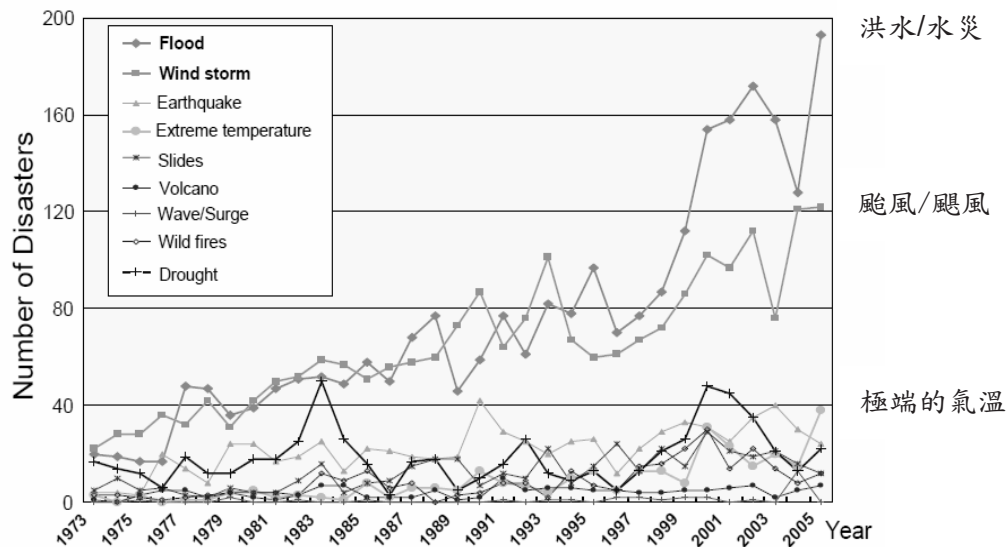


圖 3 近 30 年世界天然災害統計圖

過去幾十年的統計發現，全世界相關國家之城市遭受災難之風險有增無減，例如中國四川汶川、菲律賓馬尼拉以及印尼之巴東等所遭遇之危難可為應證。亞洲高密度人口之城市持續面臨大地震等天然災害之風險，應如何有效降低城市所面臨之風險，各個國家在災害防救政策規劃上，尤應特別注意。此外，在歷史教訓與災害防救之各項經驗，尤應著重將我們已累積之相關知識與經驗，傳承給我們的下一代，以降低其在未來氣候變遷環境中所造成之損害。¹²

（二）執行 2005 至 2015 年兵庫行動綱領之近程與落差

2005 至 2015 年《兵庫行動綱領》執行之目標，在建立國家以及社群的災害防救能力方面已有相當的進展，並為聯合國 168 個會員國所接受。各國除應加強國家級的天然災害應變能力，更重要的是應同時加強區域間及社區層級的防災應變能力，此項目的之達成，須由雙邊的、區

¹² Asian Conference on Disaster Reducation (ACDR) 2010 Conference Summary, p. 2.

域性的及國際間的共同合作。¹³一項有關亞洲防災中心所執行的「防災政策同儕檢討（DDR Policy Peer Review）」先導計畫中發現，會員國間有系統性的理念分享，優良經驗及作法的標竿學習被視為一項有效的工具，在未來的幾年可進一步的進行強化。

（三）提升太空科技與創新的技術以降低災難風險

亞洲防災中心做為各會員國與「警戒亞洲（Sentinel Asia）」計畫，¹⁴及「聯合國災害管理與緊急應變太空資訊平台（UN-SPIDER）」¹⁵之中介者，以及做為支持區域推展之辦公室，並積極推動將太空科技應用在即時性的災難調查、雨量以洪水量的預測以降低災難的發生。亞洲防災會議之目的，在於強調及協助將太空科技應用到災害防救，以提高各項災害防救之執行效能，¹⁶其將「應用太空科技在災害防救」議題列為會議的首要主題之一，可看出對太空科技在災害防救應用的重視。

（四）強化次區域間的災害防救合作及會議的期許

亞洲近年來遭受許多重大之天然災難，如 2004 年南亞海嘯、2005 年喀什米爾地震、2008 年四川大地震等，救災及復原重建工作均有賴雙邊以及區域性的國際合作，以因應未來逐漸加劇之天然災難。亞洲區域性及次區域（sub-regional）的災害防救合作，近年來已有長足的進步，例如東南亞國協（ASEAN）、南亞國協區域性合作（SAARC）、近期推動的中亞次區域合作，以及日本、中國、南韓之三方合作等，均為區域性實體災防合作之典範。¹⁷

¹³ Asian Conference on Disaster Reducation (ACDR) 2010 Conference Summary, p. 2.

¹⁴ Futoshi Takiguchi, Application of Space Technology into DRR in Japan（日本防災航太宇宙技術の應用）Disaster Management Support Systems Office Japan AeroSpace Exploration Agency（Jaxa, 日本宇宙航空研究開發機構）

¹⁵ David Stevens, Promotion of Application of Space Technology into DRR（powerpoint）, UN-SPIDER, p. 3.

¹⁶ Asian Conference on Disaster Reducation (ACDR) 2010 Conference Summary, p. 3.

¹⁷ Asian Conference on Disaster Reducation (ACDR) 2010 Conference Summary, p. 4.

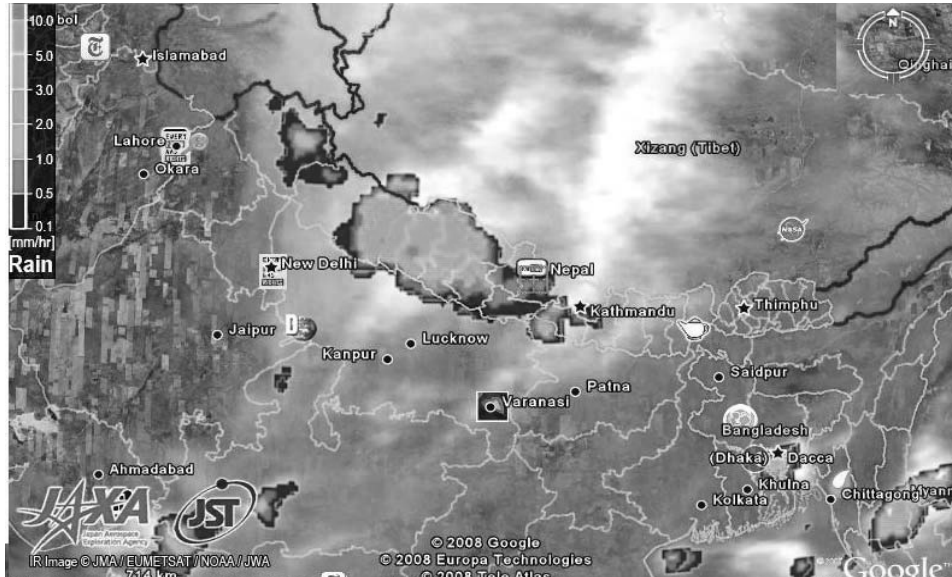


圖 4 太空科技運用於尼泊爾雨量監控圖。¹⁹

2010 年 10 月 25 至 28 日將於韓國仁川舉行之第四屆「亞洲國家部長級防災會議」，著重於整合氣候變遷與災害防救因應策略，減少城市面臨的災害風險，應用先進科技在災害防救實務與理論的連結，以及已開發國家及開發中國家之間在災害防救能力上之落差等議題研討，²⁰並可為區域合作的推動再向前邁步。

¹⁸ Shrestha, M. & Bajracharya, S. (2010) Application of Satellite Rainfall Estimation for Flood Risk Reduction in the Himalayan Region (powerpoint), p. 1.

¹⁹ Shrestha, M. & Bajracharya, S. (2010) Application of Satellite Rainfall Estimation for Flood Risk Reduction in the Himalayan Region (powerpoint), p. 1.

²⁰ Asian Conference on Disaster Reduction (ACDR) 2010 Conference Summary, p. 5.

肆、評估分析

一、加強城市救災能力與訓練

（一）強化城市防災法規與應變機制

透過 2010 年亞洲防災會議之結論、聯合國秘書長特別代表之致詞，以及即將於 2010 年底在韓國仁川所舉行之第四屆「亞洲國家部長級防災會議」研討之議題，均倡議亞洲各國應注重人口密集城市未來即將面臨災難之風險。亞洲防災會議結論建議，各國除了應加強建築法規之修訂，提升建築之防震強度外，另應透過持續性的宣導、教育、訓練、防災實務之分享以及新科技作法之推展等，以強化城市居民以及社區的防災意識，降低災害發生時的影響程度。

（二）提升國軍城市救災能力與籌獲機具設備

國防部於 2010 年 2 月份完成之「國軍災害防救能力評估」報告中建議，除了應優先強化特戰部隊之救災能力外，另應積極籌建隸屬國防部之國家災害防救訓練中心，積極培訓國軍各級幹部之救災能量與實務。目前國軍救災幹部訓練，係由內政部成立於臺灣南投竹山之訓練中心施訓，透過研析發現，內政部及國防部另應優先規劃各項城市救災設施與各項課程，並籌購各項適用於城市之救災設備，強化國軍、政府組織及民間救難人員於城市災難發生時之救災能力，以減低傷亡發生率。

二、提升太空科技與創新技術以降低災難風險

亞洲防災中心會員國在該中心的協助下，與聯合國外太空事務辦公室（UNOOSA）所負責建立之「聯合國災害管理與緊急應變太空資訊平台（UN-SPIDER）」，及由「警戒亞洲聯合專案團隊（JPT）」所負責之「警戒亞洲（Sentinel Asia）」計畫合作，以獲得最新的災害防救所需之衛星偵照資訊，並說明各會員國只要以電話或書面方式提出需求，該中心即可提供完整之災害防救資訊與技術支援服務。將衛星偵照技術和平應用於災害防救作為，已成為世界對抗天然災害之利器與趨勢，我國非亞洲防災中心會員國，政府有關單位應積極透過各種外交途徑，與上述

機構建立聯繫管道、發展合作契機，取得最新衛星偵照合作技術與資訊，並與國際衛星偵照技術接軌。馬英九總統於 2009 年 8 月 18 日「中英文記者會」公開宣示：「國軍今後要將災害防救做為中心任務」。²¹國軍應順應此國際潮流，結合當前軍事衛星與空照技術，同時強化各項衛星偵照技術訓練，適時支援應用於我國災害防救事務。

三、提高公眾教育投資加強人民及社區應變能力與復原力

聯合國秘書長特別代表瓦史東先生於 2010 年亞洲防災會議致詞表示，世界上大多數的國家對提高公眾教育及知覺的投資太少，而日本對公眾教育投資的經驗證明是成功的。²²我國政府在進行災防科技整合與應用的同時，應增加投資在提升公眾教育及對災害防救之知覺，以強化防災意識及各項應變能力。綜合「2010 年亞洲防災會議」結論，以及近期國防部所舉辦之「區域安全國防論壇」及「國土安全與災害防救」學術研討會結論，部分學者一致認為應優先強化台灣人民及社區的災害應變之知識，並透過宣導與教育訓練，強化應變能力並維護生存及災後之各項恢復能力。

四、宣揚我國災害防救經驗爭取加入國際組織

我國並非亞洲防災中心會之員國，亦未參加近年所舉辦之亞洲防災會議或加入次區域合作組織，我國近年來所發生之 921 大地震、88 水災、甲仙大地震等重大天然災害情況及相關救災經驗，在整場會議及相關資料中均未被提出，台灣似被邊緣化之趨勢。未來天然災害有逐漸加劇的情況，台灣若不積極加入相關國際災害防救組織（例如成為亞洲防災中心會員國）或加入次區域合作，將不利我獲得最新的災害防救資訊及先進衛星科技支援或的災害預測技術等，並於危難發生時獲得友我國家之援助與支持。因此，政府有關單位應積極透過各種外交管道，加入相關災害防救之國際組織，有助於災害防救經驗之交流，並增進我國災害防救能力。

²¹ 《青年日報》，第 1 版，2009 年 8 月 19 日。

²² Speech by Margareta Wahlstrom, United Nations Secretary General's Special Representative for Disaster Risk Reduction at Asian Conference on Disaster Reduction, p. 1-6.

陸、結論與建議

一、積極加入區域及國際性災害防救組織

目前亞洲防災中心已超過 28 個會員國及 5 個顧問國，包含東亞、東南亞、南亞及中亞等各國，各會員國不但可透過每年所舉辦之亞洲防災會議，獲得最新災害防救資訊與各國經驗，並透過會議或每年所舉行之部長級災害防救會議平台，加強次區域合作，例如東南亞國協、南亞國協區域性合作、中亞次區域合作及近期中國、日本、韓國之三方合作等。初期我國應從加入次區域合作開始，在災害防救方面，獲得友我國家之支持，強化災害防救合作事宜，逐次擴及國際性組織（亞洲防災中心）及會議（亞洲防災會議、聯合國氣候變遷會議），擴大我國災害防救能力之深度與廣度。

二、加強國際衛照技術合作並提升國軍衛照支援災防能力

「聯合國外太空事務辦公室（UNOOSA）」執行聯合國外太空和平用途委員會的決策，並負責外太空和平使用之國際合作事宜。亞洲防災中心為亞洲地區太空和平用途之聯絡平台，各會員國除可透過該中心與「聯合國外太空事務辦公室」聯絡，另參與以日本為主的「警戒亞洲聯合專案團隊（JPT）」合作，獲取最新衛星偵照資訊，強化災害防救能力。為強化災害防救能力，我國除應積極強化災害防救衛照能力與各項判讀技術，應透過各種外交管道與亞洲防災中心聯繫，獲取衛照合作契機。另國軍應以目前衛星偵照技術為基礎，提升災害防救用途，同時另覓各項國際合作平台，強化各項衛照能力與科技，以提升救災能力。

三、強化國軍及政府救難人員城市救災能力與訓練先期購置救災裝備

2010 年亞洲防災會議結論、聯合國秘書長特別代表致詞及將於 2010 年底於韓國仁川召開之亞洲部長級防災會議先期議題中均強調，未來天然災害有逐漸加劇的趨勢，一致倡議亞洲各國應注重人口密集城市未來面臨災難之風險及強化城市災防之機制。

未來國軍及政府相關救難人員在災害防救之教育訓練上，除應持續強化救災能力與技能外，另應著重於城市救災技能之訓練與養成，使國軍及相關救難人員未來在面對城市救災的同時，可以臨危不亂完成各項救災任務。

四、檢討《兵庫行動綱領》10 年規劃內容及我國發展情況

我國雖非亞洲防災中心會員國，亦未參加每年所舉辦之亞洲會議，然我國並不能因此而減緩各項災害防救之整備，為使我國各項作為與世界同步，應以《兵庫行動綱領》—橫濱戰略之目標及防災會議之結論事項，請行政院落實檢討我國應採取的優先行動：以區域為實施基礎，確保降低災害風險的行動，降低根本的風險因子；確認、評估及監督災害之風險，提升早期的預警；使用知識、創新以及教育訓練，在每一層級中建立安全的文化及強化災害防救之各項整備，以確保我國民眾生命財產安全，並為加入災害防救區域合作，預為準備。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

2010 亞洲防災中心年會結論評析

書介

**Soft Power and US Foreign Policy :
Theoretical, Historical and Contemporary Perspectives**

編著者：Inderjeet Parmar (英國曼徹斯特大學政治學系主任)

Michael Cox (英國倫敦政經學院國際關係學系教授)

ISBN：978-0-415-49204-1

出版日期：2010 年 3 月 12 日

出版社：Routledge

自 911 事件後，被視為鷹派的美國總統小布希、副總統錢尼、國防部長倫斯斐一同將美國帶入對外發動戰事的侵略性戰略路線，在小布希的八年任期內，美國一連發動伊拉克與阿富汗戰爭兩場戰爭。本書在以務實主義路線為外交政策基調的歐巴馬政府上台後兩年出版，即希望透過對「軟實力」(soft power)理論與實務的探討，重新尋求美國外交政策的新可能。

所謂軟實力講究的是一個國家關於文化、政治理念之實力，即軍事與經濟以外的力量，在現今「不對稱國際關係」格局中，不論是大國對小國，小國對大國，都是一個十分具有實用性質的外交工具。本書透過對哈佛大學著名教授奈伊(J. Nye)提出「硬實力」、「軟實力」與「巧實力」(Smart Power)之理論，經由對該理論、經驗與政策觀點之敘述，嚴厲批判小布希政府的外交路線，並對歐巴馬新政府於未來之可能挑戰提出檢視。

本書藉由對軟實力與戰略、技術官僚、恐怖主義的資訊戰、歐洲援助(chèques)外交與中國的軟實力等各個議題的分析探討，可說是對一國外交、實力與軟實力概念之間的關係提出新的見解。

Wargaming for Leaders : Strategic Decision Making from the Battlefield to the Boardroom

作者：Mark Herman (Booz-Allen-Hamilton 公司副總裁)

Mark Frost (Booz-Allen-Hamilton 公司主管)

Robert Kurz (Booz-Allen-Hamilton 公司主管)

ISBN：978-0-07-159688-7

出版日期：2009 年

出版社：McGraw-Hill

本書為企管顧問公司(亦為美國國防部承包商)Booz-Allen-Hamilton 公司副總裁 Mark Herman，與戰略規劃、兵棋部門兩位主管合撰之實務書籍。內容描述該公司將原用於國防研究的兵推方法與程序，推廣至民間，成為協助公、民營組織進行戰略性決策輔助工具之經驗。

本書內容概分三部分：軍事兵棋、企業兵棋，及全球危機兵棋。書中兵推應用個案包括：從美國四星上將希望測試作戰計畫之結果，以瞭解美國陸軍在第一次波灣戰爭可能面臨之戰況；到大型設備製造商決定是應進行併購以求短期營業額成長，或者投資於研發專注於長期獲利；以及軍方是否應該同意在交通尖峰時段開放軍用空域，使能抒解空域壅塞，並在便利性與安全性兩者間取捨等等。前述三項美國個案，均曾運用政軍兵棋推演進行研究與輔助決策思考分析，從而使公民營組織在激烈競爭環境中，立於不敗之地。

值得一提的是，該公司在 1988 年使用「戰略分析模擬」電腦模型 (computer model) 協助美國陸軍進行「技術對抗」 (technology gaming)，目的為探索未來作戰與軍事能力重要影響之新技術發展趨勢，並研究制訂相關研發策略。準此，本書集結該公司數十載開發兵推工具經驗，深值決策相關單位參考。

Irrational Security : The Politics of Defense from Reagan to Obama

作者：Daniel Wirls (美國加州大學聖塔庫茲分校政治學系主任)

ISBN：978-0-801-89439-8

出版日期：2010 年 4 月

出版社：Yale University Press

大筆國防預算的開支是否就能夠獲得更多的安全？國防政策與國家安全的關係是什麼？國內政治所扮演的角色又是什麼？長期研究美國國會政治的加大教授 Daniel Wirls，透過對美國雷根、布希、柯林頓到小布希幾位總統任內的國防軍事預算與政策制定過程的歷史檢視，認為美國總統的國防政策傾向於去修補之前的國防政策，而非重新檢討。

研究美國國防政策，傳統上應該從關切全球安全情勢，美國國家安全的目標獲取來理解，但本書從美國的國內政治作出發，來理解國防政策與預算的制定，獲得了嶄新的觀點。也就是說，不論是共和黨或民主黨控制白宮，美國國防政策都會在鷹派所掌控的政策基礎上進行修正，因此大規模的國防預算支出也就無可避免，這一部分大概也可以解釋歐巴馬政府上台後，仍決定持續增兵阿富汗而非立即撤軍的理由。

《權力的限制：美國例外主義的終結》(*The limits of Power :The End of American Exceptionalism*)一書的作者 Andrew J. Bacevich 在書評中，直言美國國防政策與預算之編列，目的不是在滿足國家安全之實現，而是國內利益。

Know Your Enemy : The Rise and Fall of America's Soviet Experts

作者：David C. Engerman (美國布朗迪斯大學歷史學系副教授)

ISBN：978-0-19-532486-0

出版日期：2010 年 1 月 14 日

出版社：Oxford University Press

在二次戰後，以蘇聯與美國爲首的超強對峙國際格局正逐漸發展成民主、共產兩大聯盟，不過當時的美國對於準敵國——蘇聯卻一知半解，在政府與校園內少有專家瞭解即將與美國足以匹敵的蘇聯。

美國布朗迪斯大學歷史學系副教授 David C. Engerman 透過對美蘇兩國超過百份文件、檔案的檢閱，以及八十位口述歷史的分析，試圖拼湊出 1960 年代美國的「蘇聯區域研究」社群是如何建構的。

這本書訪問的對象包括蘇聯專家布里辛斯基、前國務卿歐布萊特，許多受訪者具備學官經歷使本書之價值大大提高。這批社群研究領域橫跨歷史、文學、經濟、社會與政治學，左派、右派、中間路線兼具，也串起政府與學界的橋樑，成功構造「冷戰體系」之政策理論，不過卻也對於 1989 年蘇聯的崩解預測失算。透過編年體的敘事方式，讀者將可一窺蘇聯區域研究社群的發展與崩落。

活動資訊

2010 年台灣與世界關係研討會

主辦：淡江大學國際研究學院
時間：99 年 3 月 3 日(星期三)09:00-17:00
地點：淡江大學驚聲大樓驚聲國際會議廳
與會人士：美洲所教授戴萬欽、歐洲所教授馬良文、教授施正權。

國防二法十週年座談會-探討台灣的現代國防體制-總論篇(二法執行現況與挑戰影響未來修法因素)

主辦：政治大學國關中心—麥克阿瑟安全研究中心(MCSS)
時間：99 年 4 月 23 日(星期五)14:00-17:00
地點：台大校友會館 3C 會議室
與會人士：政府、軍方及學界專家學者。

2010 年歐巴馬外交政策學術研討會

主辦：淡大美洲所
時間：99 年 4 月 23 日(星期五)09:00-17:00
地點：淡大驚聲大樓驚聲國際會議廳
與會人士：美洲所教授戴萬欽、Kennedy Ondieki, Mr. Harlan S. Abrahams, Mr. Arturo Lopez-Levy 等。

全球及區域地緣政治、中國崛起等議題座談會

主辦：政大國關中心舊簡報室
時間：99 年 4 月 28 日(星期三)上午 11:00
地點：臺北市文山區萬壽路 64 號
與會人士：國關中心主任鄭端耀、匈牙利政策專家訪問團 Dr.György BÀNLAKEI 等。

**國防二法十週年座談會
探討台灣的現代國防體制—文人領軍篇
國防部文官的現況與未來發展
如何產生文人部長
國會角色**

主辦：政治大學國關中心—麥克阿瑟安全研究中心(MCSS)
時間：99 年 4 月 30 日(星期五)14:00-17:00
地點：台大校友會館 3C 會議室

變動的國際情勢與台灣全球戰略座談會

主辦：民進黨
時間：99 年 5 月 2 日(星期日)09:00-12:00
地點：台大校友會館

與會人士：政治大學國關中心研究員吳釗燮、前國安會副秘書長陳忠信、台灣大學國發所教授陳明通、前國安諮詢委員陳文政。

印巴反恐合作

主辦：政大國關中心
時間：99 年 5 月 3 日(星期一)10:30-12:00
地點：舊簡報室(臺北市萬壽路 64 號)
與會人士：政治大學國關中心亞太所副研究員彭慧鸞、政治大學國關中心亞太所助理研究員陳純如、淡江大學國際戰略所教授翁明賢、開南大學人文社會學院助理教授周茂林。

「東亞作為區域國際社會：哲學、歷史與民主的觀點」國際學術研討會

主辦：教育部顧問室
時間：99 年 5 月 3 日(星期一)10:30-12:00
地點：成大管理學院 EMBA-B1 演講廳
與會人士：日本大阪大學米原 謙、南韓高麗大學歐盟中心金章鎬、南韓延世大學政治與國際學院院長李正勳、日本千葉大學教授蔡孟翰、新加坡國立大學政治系主任 Terry Nardin 等。

東亞與日本：以共存、共鳴與共創的世界為目標

主辦：政治大學當代日本研究中心
時間：99 年 5 月 3 日(星期一)16:00-17:30
地點：政治大學綜合大樓 270114 教室
與會人士：日本前駐中國大使、早稻田大學亞太研究科客座教授谷野作太郎先生、政治大學副校長林碧炤。

世界中的日中關係與日台關係：以構築一個良好、安定的關係為目標

主辦：政治大學當代日本研究中心
時間：99 年 5 月 4 日(星期二)10:00-11:30
地點：國際關係研究中心新簡報室
與會人士：日本前駐中國大使、早稻田大學亞太研究科客座教授谷野作太郎先生、政治大學副校長林碧炤。

2010 亞洲政經景氣循環展望研討會

主辦：台灣經濟研究院
時間：99年5月4日（星期二）
地點：福華文教會館
與會人士：證交所董事長薛琦、台經院五所陳詩豪、國際處吳福成。

中華經濟研究院兩岸學術交流座談會

主辦：中華經濟研究院第一所
時間：99年5月4日（星期二）09:30-11:30
地點：中華經濟研究院 B003 會議室
與會人士：中經院院長蕭代基、中國人民大學經濟學院副院長劉瑞等 15 人。

當前中國政治、經濟、外交的情勢：課題與展望

主辦：政治大學當代日本研究中心
時間：99年5月4日（星期二）16:30-18:00
地點：政大道藩樓 320112 教室
與會人士：日本前駐中國大使、早稻田大學亞太研究科客座教授谷野作太郎先生、政治大學副校長林碧炤。

Network Security and Security in Cloud Computing

主辦：國防大學
時間：99年5月4日（星期二）09:00-12:00
地點：國防大學研究大樓學術演講廳
與會人士：Vitaly Shmatikov教授

Reform, Trend and Innovation on Future Professional Military Education

主辦：國防大學
時間：99年5月4日（星期二）13:30-16:30
地點：國防大學研究大樓學術演講廳
與會人士：Christopher Dandeker教授

中共解放軍論壇

主辦：國防大學
時間：99年5月5日（星期三）08:30-12:00
地點：八德校區研究大樓學術演講廳
與會人士：Christopher Dandeker教授

Security in Future Cloud Computing

主辦：國防大學
時間：99年5月5日（星期二）09:00-12:00
地點：復興崗校區
與會人士：Vitaly Shmatikov教授。

Current Developments on Civil-Military Relationship in EU and US

主辦：國防大學
時間：99年5月6日（星期三）09:00-12:00
地點：復興崗校區
與會人士：Christopher Dandeker教授。

Information Assurance

主辦：國防大學
時間：99年5月6日（星期二）09:00-12:00
地點：復興崗校區
與會人士：Vitaly Shmatikov教授。

政黨輪替後日本的內政、經濟與外交

主辦：政治大學當代日本研究中心
協辦：外交部亞東關係協會、財團法人日本交流協會、遠景基金會
時間：99年5月7日（星期五）10:00-11:30
地點：綜合大樓北棟 11 樓 271112 研討室
與會人士：日本前駐中國大使、早稻田大學亞太研究科客座教授谷野作太郎先生、政治大學副校長林碧炤。

建構淡江戰略學派與當代戰略發展趨勢研討會

主辦：淡江大學國際事務與戰略研究所
時間：99年5月8日（星期六）09:30-18:00
地點：淡江大學台北校區校友聯誼會館
與會人士：淡江大學國際事務與戰略研究所所長翁明賢、國防大學政治作戰學院政研所教授洪陸訓、淡江大學國際事務與戰略研究所特約講座教授許智偉、張京育、政治大學國際關係研究中心第三研究所所長丁樹範等人。

東北亞各國的東南亞政策研討會暨年會

主辦：台灣東北亞學會、中央研究院人文社中心亞太區域研究專題中心，淡江大學亞洲研究所
時間：99年5月8日（星期六）13:00-16:30
地點：台灣國際會館，台北市南京東路二段 125 號 4 樓
與會人士：台灣東北亞學會理事長羅福全、政治大學俄羅斯研究所教授王定士、中央研究院亞太區域研究專題中心執行長林正義等人。

全球化下台灣經濟發展新策略座談會

主辦：民進黨

時間：99年5月8日(星期六) 09:00-12:00

地點：台大集思會議中心（蘇格拉底廳），台北市羅斯福路四段85號B1樓

與會人士：政府、軍方及學界專家學者。

中共與巴西關係

主辦：政大國關中心

時間：99年5月14日(星期五) 10:30-12:00

地點：政大國關中心舊簡報室

與會人士：政治大學國關中心亞太所副研究員李瓊莉、政治大學國關中心亞太所助理研究員柯玉技、南華大學亞太研究所副教授孫國祥、中央警察大學兼任助理教授王振國。

國防二法十週年座談會

探討台灣的現代國防體制—聯合作戰篇

參謀總長的建軍與作戰角色：現況與未來

參謀本部的組建與聯合作戰

如何增進軍、文、與民間的聯合作戰

主辦：政治大學國關中心—麥克阿瑟安全研究中心（MCSS）

時間：99年5月14日(星期五) 14:00-17:00

地點：台大校友會館 3C 會議室

與會人士：政府、軍方及學界專家學者。

國防二法十週年座談會

探討台灣的現代國防體制—軍備篇

我們是否及應該如何發展國防科技工業

軍備局的角色

軍事採購與建軍過程的合理化軍、文、與民間的聯合作戰

主辦：政治大學國關中心—麥克阿瑟安全研究中心（MCSS）

時間：99年5月21日(星期五) 14:00-17:00

地點：台大校友會館 3C 會議室

與會人士：政府、軍方及學界專家學者。

國防二法十週年座談會

探討台灣的現代國防體制-總結

主辦：政治大學國關中心—麥克阿瑟安全研究中心（MCSS）

時間：99年5月28日(星期五) 14:00-17:00

地點：台大校友會館 3C 會議室

與會人士：政府、軍方及學界專家學者。

民國100年遠程戰略環境評估—軍事論壇

主辦：國防部整合評估室

時間：99年5月26-27日（星期三、四）

地點：四樓講評室

與會人士：專家學者。

2010年國際關係學會年會—理論與實務的對話研討會

主辦：國際關係學會

時間：民國99年6月12日（星期六）

地點：政大綜合院館 5樓國際會議廳

與會人士：專家學者。

國防部智庫籌備處
著作財產權授權同意書

本人_____接受國防部智庫籌備處之稿約，願意提供
本人著作於相關刊物中發表。茲同意國防部智庫籌備處以任何
形式，包括書面、光碟、網路、其他數據儲存、公開播送
或傳輸方式，並以非營利目的而為重製、編輯與刊載本人著
作。本稿件係自行撰寫，無侵犯他人著作權之情事，且並無
「一稿兩投」之情事，如經查獲，願無條件返還所領稿費，
並負相關法律責任。

稿約題目：

身分證字號：

住 址：

電 話：

中 華 民 國 年 月 日

註釋體例

- 一、所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。
- 二、所有文獻依中文、英文、其他語文先後排列。中文著作依作者姓氏筆劃排列；英文著作依作者姓氏字母排列，同一作者有多篇著作被引用者，依出版時間先後排列。所有注釋置於正文之後，註釋格式如下：
 - (一) 書籍
 - (1) 中文書籍：作者姓名，《書名》（出版地：書局，年月），頁 X~X。
 - (2) 西文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year) . p. x or pp. x~x。
 - (二) 論文
 - (1) 中文論文：作者姓名〈篇名〉，《雜誌名稱》（出版地），第 卷 期，年月，頁 X~X。
 - (2) 英文論文：Author's full name, "Title of the article", *Name of Journal* (Place of publication) , Vol. x, No. x (Year) , or pp. x~x. 如有必要需加註月份或日期。
 - (三) 報刊
 - (1) 中文報刊：作者姓名，「篇名」，《報紙名稱》（出版地），年月日，版 X。（如為一般性新聞報導，可略去作者姓名和「篇名」。）
 - (2) 西文報刊：Author's full name, "Title of the article", *Name of the newspaper* (Place of publication) , Date, p. x or pp. x~x。
- 三、第一次引註須註明來源之完整資料（如上）；第二次以後之引註有兩種格式：
 - (1) 作者姓名，書刊名稱（或「篇名」，或特別註明之「簡稱」），頁 x~x；如全文中僅引該作者之一種作品，則可更為簡略—作者姓名，前揭書（或前引文），頁 x~x。（西文作品第二次引註原則與此同）。
 - (2) 同註 x，頁 x~x。