

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

第四卷第四期
Vol.4, No.4
WINTER
2013

書介

Water: Asia's New
Battleground

Security and Profit in
China's Energy Policy:
Hedging against Risk

Learning to Forget: US
Army Counterinsurgency
Doctrine and Practice
from Vietnam to Iraq

胡敏遠

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

林泰和

日本在美日安保體制的安全困境：
同盟捲入的風險

宋鎮照、翁俊桔、蔡相偉

日本安倍晉三政府的亞太區域政經發
展策略研析：安全 / 發展 VS 政治 / 經
濟之雙重應用

研究論文

戴政龍

中共「網軍」發展與網絡攻防：
兼論我國資通安全之政策規劃

戰略與評估

第四卷第四期

Vol.4, No.4

Winter

2013

國防部

國防智庫籌備處

國防智庫籌備處



國防部 國防智庫籌備處 出版

《戰略與評估》期刊

中華民國一〇二年 冬季版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 4, NUMBER 4, WINTER 2013

發行：國防部國防智庫籌備處

出版：《戰略與評估》期刊編輯部

主任：夏立言

學術副主任：邱國正

行政副主任：趙克達

執行長：陳遠雄

副執行長：陳金龍

總編輯：陳嘉生

編輯委員：楊威武、陳文凡、馬振坤、汪為超、簡燦重

執行編輯：楊雅琪

編輯：史奇良、蔡祺昇、張立德、林柏州

舒孝煌、林子喬、簡佩吟、黃錦鐘

校稿：王光磊、袁祖惇、鄭舜元（依姓氏筆劃排序）

電話：(02)2532-7950

傳真：(02)2532-7387

電子信箱：thoughts168@gmail.com

I S S N：2223-9413

出版緣由

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，每年三、六、九、十二月出刊。本刊歡迎學有專精之國內外學者專家（具備相關領域研究專長）、國防大學教官（含外聘教職）及國防智庫籌備處研究人員等，踴躍投稿下列議題：

- （一）兩岸關係和平發展與安全議題。
- （二）中共與解放軍研究（中共黨政及國家戰略、解放軍軍力發展、C4ISR 能力、軍文關係、軍事教育等）。
- （三）國防與軍事戰略及軍事事務革新。
- （四）區域軍事同盟與區域穩定（亞太地區、東海及南海、朝鮮半島及其他熱點地區）。
- （五）非傳統安全研究（災害防救、能源安全等）。
- （六）我國國防轉型、國防事務及軍事法治研究

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明題目、姓名，兩百字以內之中文摘要及四個關鍵詞。文長以 7,000 至 15,000 字為宜。來稿請以電腦打字，並告知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊恕不刊登翻譯著作，不接受一稿多投，論文轉投者有義務主動提供審稿人員規避名單。

四、本刊採隨到隨審方式，無截稿日期之限制；來稿均須經本刊正式審稿程序，本刊編輯並對來稿有刪改權。

五、來稿未刊登者，本刊恕不退件。一經刊載，除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章為作者個人之意見，僅供學術研究發展之參考，不代表本單位及任何機關政策或立場。

七、來稿如有違反著作權法之行爲，作者負完全之法律責任，本刊不接受作者申訴。

八、稿件請以掛號郵寄「10462 臺北市中山區北安路 409 號 5 樓《戰略與評估》期刊編輯部」或 Email 至 thoughts168@gmail.com。

戰略與評估期刊

第四卷第四期

目錄

專題分析

- | | | |
|---|-------------------|----|
| 「中」美對「新型大國關係」的認知與運用 | 胡敏遠 | 1 |
| 日本在美日安保體制的安全困境：
同盟捲入的風險 | 林泰和 | 25 |
| 日本安倍晉三政府的亞太區域政經發展策
略研析：安全／發展 VS 政治／經濟之雙重
應用 | 宋鎮照
翁俊桔
蔡相偉 | 51 |

研究論文

- | | | |
|---------------------------------|-----|----|
| 中共「網軍」發展與網絡攻防：
兼論我國資通安全之政策規劃 | 戴政龍 | 97 |
|---------------------------------|-----|----|

書介

編輯部 121

Water: Asia's New Battleground

Security and Profit in China's Energy Policy: Hedging against Risk

Learning to Forget: US Army Counterinsurgency Doctrine and Practice from Vietnam to Iraq

本刊專文屬作者個人意見，不代表本部政策立場

作者簡介

- 胡敏遠 國立政治大學東亞研究所博士暨外交研究所碩士、國防大學戰略研究所 91 年班、戰爭學院 87 年班、陸院正規班 85 年班、陸軍官校 72 年班。曾任國防大學軍事理論組主任教官。現任國防大學戰略研究所助理教授。研究領域為軍事戰略、國防政策、國際政治理論。
- 林泰和 德國明斯特大學（Münster）哲學博士（主修國際關係與外交政策）、德國特里爾大學（Trier）碩士（政治學、日本學雙主修）、國立政治大學政治系學士。曾任德國明斯特大學政治系講師、實踐大學（高雄校區）國貿系助理教授、國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授、中央研究院歐美研究所訪問學者。現任國立中正大學戰略暨國際事務研究所副教授。研究領域為東北亞安全、國際恐怖主義、核戰略、安全與戰略研究。
- 宋鎮照 美國佛羅里達大學社會學博士、美國喬治亞大學社會學碩士、國立臺灣大學社會學學士。曾任南華大學亞太所兼任教授、國立成功大學政治暨政經所代理所長及東南亞研究中心主任。現任國立成功大學政治系暨政經所特聘教授。研究領域為政治經濟學、東南亞政府與政治、亞太政經研究、社會變遷與發展。
- 翁俊桔 國立中山大學中國與亞太區域研究所博士、國立暨南國際大學東南亞研究所碩士、淡江大學教育資料科學學士。曾任稻江科技暨管理學院公共事務管理學系助理教授、國立中山大學東南亞研究中心研究助理、行政院國科會社會科學研究中心訪問學者。現任國立成功大學東南亞研究中心副研究員。研究領域為政治經濟學、東南亞政經研究、亞太政經研究。

蔡相偉 國立成功大學政治經濟學研究所碩士、國立中興大學應用經濟系學士。現任國立成功大學東南亞研究中心助理研究員。研究領域為政治經濟學、東南亞政經研究、亞太政經研究。

戴政龍 政治作戰學校政治學博士。曾任政治作戰學校教官、國防部語文中心教官、國防大學戰略研究中心研究員。現任國防大學戰略與國際事務研究所助理教授。研究領域為國防政策、軍事行政、軍文關係、國際關係理論、戰略安全研究。

專題分析

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

胡敏遠

國防大學戰略研究所助理教授

摘 要

從國際關係建構主義觀點來看，中共欲與美國建立「新型大國關係」實為對國際環境的新認知，所採取的積極作為。但是美國並不全然接受，而是以「『中』美新合作模式」回應之，此舉反映其對中共新興強權的保留態度。「新型大國關係」的理念將會在中共外交、經濟與軍事領域中，成為其處理國際事務的依據。目前，「中」美之間仍存在許多分歧點，中共必須與美國處理好彼此間的合作關係，尤其要能確立相互間的戰略利益，才能建立出不同於他國型態的「新型大國關係」。

關鍵字：新型大國關係、新合作模式、歐習會、建構主義

壹、前言

美國總統歐巴馬與中共國家主席習近平於 2013 年 6 月 7-8 日，在美國加州陽光莊園（Sunnylands）舉行高峰會議（以下簡稱歐習會），此次峰會為「中」美提供相互理解、討論「中」美關鍵問題的場所。¹峰會期間，習近平再次向歐巴馬表述希望能與美建立「新型大國關係」，共同建立新的合作模式處理國際事務。中共強調的「新型關係」是互信、平等與雙贏的互利關係，是中共與全球最主要國家（major countries）的新模式。²事實上，「中」美已是全球最大國家，雙方外交關係本來就是大國關係，中共欲與美國建立的「新型」關係意義為何？美國是否認同中共界定的「新型」意涵，願意與中共建構不同於與其他大國建立的關係？「中」美對「新型大國關係」的概念，是否建立在同一種典範與規則之下，還是各有不同的認知與看法？上述議題都將影響雙方的外交政策與對外行為。從國際關係理論的角度分析「大國關係」，現實主義主張國家之間的本質受到客觀物質作用力的制約，會對行為者（國家）的行動與策略直接產生影響，進而引伸出國際政治的種種現況。³建構主義認為國際政治的現況都是一套理念與另一套理念如何互動的關係。⁴建構主義認為國家對認知的培養和強化溝通有助於建構和平及穩定的國際秩序，而認知的力量也可彌補人類理性的限制。⁵很明顯的，以現實主義概念作為建構「中」美兩個大國的外交關係，將會出現以權力為核心的競爭關係。相對的，若以建構主義的理念為思考依據，各造

¹ Kenneth Lieberthal, "U.S.- China Relations: The Obama-Xi California Summit", *Brookings Institution*, <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/03-us-china-relations-obama-xi-california-summit-lieberthal>>.

² 〈美中各自解讀何為新型大國關係〉，《美國之音》，2013 年 6 月 19 日，〈<http://www.voacantonese.com/content/us-china-relations-20130613/1682748.html>〉。

³ Alexander Wendt 著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》（上海：上海世紀出版社，2000 年），頁 30-34。

⁴ Alexander Wendt, "Social Theory as Cartesian Science," in Stefano Guzzini and Anna Leander, eds., *Constructivism and International Relations: Wendt and his Critics* (London: Routledge, 2006), pp. 212-214.

⁵ Christer Jonsson, "Cognitive Factors in Explaining Regime Dynamics," in Volker Rittberger and Peter Mayer, eds., *Regime Theory and International Relations* (New York: Oxford University Press, 2002), pp. 202-204.

在某些國際議題上，會出現新的認知及新觀念，進而創造新的概念，彼此間也會出現動態性的發展關係。中共所提的「新型大國關係」，其背後的理念與意圖是現實主義的概念，抑或是建構主義的主張有待進一步釐清。

值得注意的是，歐巴馬對習近平所提的「新型大國關係」並不全然接受，反而是以「『中』美新合作模式」回應之。此舉也反映出美國面對一個新興崛起強權的保留態度。誠如布魯金斯研究院（Brookings Institution）東北亞政策研究中心主任卜睿哲（Richard Bush）所言：「『新型態』迄今為止只是一個口號，沒有實際內容。」⁶「中」美兩國對於「新型大國關係」仍存有不同觀點，深值研究。此外，「中」美關係的未來發展能否超越長久以來相互對抗的思維，也須觀察雙方對國際事務的新認知與利益的價值觀是否趨同，才能確切理解雙邊的「新型關係」為何。基此，本文以認知作為理解「中」美「新型大國關係」的研究方法，以期對「中」美未來關係的發展有新的認識。

貳、「新型大國關係」的建構意涵與中共的認知

一、國際關係理論中的「認知」概念

觀念與認知為國際關係建構主義的主要概念，它借用社會化的概念，分析行動者的偏好與其對政策選擇的變化。建構主義認為國家的認同過程及對國際規範的產生都源自於行動者的認同所致。⁷在研究途徑上，建構主義運用「詮釋學」的方法，詮釋行為體對所處環境的意義。行為者認知的產生是由行動體之間的相互理解（intersubjective understanding）與相互建構出的意義而來，他們彼此間進行共享的過程，著重於心理認

⁶ Richard Bush, "Obama and Xi at Sunnylands: A New Pattern of Relations?" Brookings Institution, June 4, 2013 <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/04-obama-xi-new-pattern-relations-bush>>.

⁷ 建構主義的國際關係理論係借用社會學的社會化概念，主要是在分析國家作為團體的行動者的認同和規範；參閱 Jeffery Checkel, "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide," *European Journal of International Relations*, vol. 3, No. 4 (1997), pp.487-495.

知及認同（identity）的實踐。⁸建構主義主張人在社會的實踐過程中，是依循客觀環境作為認知圖，從而對外在世界進行建構與認識，並從認識與建構的過程中展開對結構的運作，甚至改變與創造結構，形成不同的社會關係網絡和理念。⁹建構主義會從結構與行動體兩個不同面向的互動過程來看國際社會的變化，往往因此導引出不同的世界圖像。

建構主義不認為人類本質是受客觀物質作用力制約，並對行為者的行動與策略產生影響下，形成了國際政治的種種現況。¹⁰建構主義者溫特（Alexander Wendt）認為現實主義的物質因素大都是由理念所構成，而國際政治的現況都是一套理念與另一套理念如何互動的關係。¹¹魯杰（John Ruggie）甚至認為新現實主義無法回答行為體是如何具有自己的身分及如何產生出自己的利益。¹²建構主義的目的與方法是要揭示國家（行為體）的身份和國家利益是如何形成的，以及如何通過彼此間的互動而產生出新的認知與觀念。溫特運用「自我」與「他者」的認知差異來解釋角色認定問題，他認為權力是一種社會意識的現象，並非全然是物質性質的，一旦敵意產生在行為之間，國家間將相互視為威脅。所以從無政府狀態的國際結構層次分析，行為者間相互投射的認知意象，其建構來源取決於行為者對「他者」的認知意象（image）。溫特將這種相互間角色認定區分為3種方式，定名為「霍布斯文化」、「洛克文化」、「康德文化」。¹³3種體系的出現與演變，來自於國家在國際社會中內化的過程，而文化為一種進化的機制，通過學習、模仿或其他進程，將現階段的文化傳遞給其他行為體。整個國際結構也會因行為體雙方的互動及不斷地相互投射認知意象，建構出新的國際體系。

基此，建構主義對於國家的認同和利益的認知是社會建構出來的，

⁸ Thomas Risse and Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations* (London: SAGE Publications, 2002), pp. 95-100.

⁹ 同註1。

¹⁰ Alexander Wendt 著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁30-34。

¹¹ Alexander Wendt, "Social Theory as Cartesian Science," in Stefano Guzzini and Anna Leander, eds., *Constructivism and International Relations: Wendt and his Critics* (London: Routledge, 2006), pp. 212-214.

¹² John Ruggie 著，〈是什麼因素將世界維繫在一起？新功利主義與社會建構主義的挑戰〉，收錄於秦亞青編，《西方國際關係理論經典導讀》（北京：北京大學出版社，2009年4月），頁175。

¹³ Alexander Wendt 著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁318-323。

是社會結構和社會互動的產物，認同和利益並非外生於體系而是內生其中，社會化不僅與建構主義的綱領相符合，而且對於解釋主體間的結構如何轉變成行動者的認同和利益相當重視。社會化應定義為「互動的普遍特徵，通過互動和認同利益即可以再行生產」。¹⁴認知的培養和強化有助於建構和平及穩定的國際秩序，而認知的力量也可彌補人類理性的限制。¹⁵不同的認知會出現不同的國際社會，建構出國與國之間不同形態的關係。

二、中共提「新型大國關係」的歷史背景與發展

中共最早提出「新型大國關係」一詞是在 2010 年第 2 輪「『中』美戰略與經濟對話」中提出。中共認為傳統的新興大國和原有大國間的猜疑、對抗、衝突關係顯然不適合「中」美關係，兩國應走出一條新型的大國關係。¹⁶2012 年 2 月，時任國家副主席習近平訪美，再次提出推動「中」美合作夥伴關係，努力塑造 21 世紀的新型大國關係。¹⁷2012 年 11 月，中共十八大報告中明確指出：「我們將改善和發展同發達國家關係…推動建立長期穩定健康發展的新型大國關係。」¹⁸中共國務院僑務辦公室副任何亞非在美國《外交政策》(*Foreign Policy*) 期刊發表論文，提出「中」美應建立「新型大國關係」才符合兩國利益。¹⁹2013 年 5 月初，中共駐美大使崔天凱接受美國《外交事務》雜誌(*Foreign Affairs*) 專訪時表示，「從歷史上看，當一個國家快速發展並獲得國際影響力，它與其他大國往往是一種『零和』關係。這種關係常常導致衝突甚至戰爭。現在『中』美兩國都有決心避免歷史重演，一致同意探索構建一種相互合作而非對抗的新型大國關係」。²⁰習近平於 6 月 8 日訪美期間，也

¹⁴ Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, Spring (1992), note 42.

¹⁵ Christer Jonsson, "Cognitive Factors in Explaining Regime Dynamics," in Volker Rittberger and Peter Mayer, eds., *Regime Theory and International Relations* (New York: Oxford University Press, 2002), pp. 202-204.

¹⁶ 〈新型大國關係內涵解讀：強調新型合作之道〉《新浪網》，2013 年 6 月 8 日，〈<http://news.sina.com.tw/article/20130608/9863726.html>〉。

¹⁷ 同上註。

¹⁸ 同上註。

¹⁹ 轉引自陳一新，〈北京想參加 TPP 與 TTIP 嗎？〉《中國時報》，2013 年 5 月 30 日，版 A17。

²⁰ 〈崔天凱大使接受《外交事務》雜誌專訪摘要〉，《APD 亞太日報》，〈<http://www.apdnews.com/news/26530.html>〉。

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

再次向歐巴馬表達要與美國建立「新型大國關係」。

由上述歷史的發展過程得知，中共形塑與美國的「新型態大國關係」的戰略構想，從黨中央到各級領導人的立場與言詞都很明確且一致。此一戰略構想必然經過中共智囊團的深入分析，認知到與美國維持和諧形式的大國關係，才能降低美國在亞太地區對其威脅。其次，中共企圖在國際上以「新型大國關係」來重新界定與美國在外交舞臺上的立場與角色，此種關係的確立將有助於提升中共在國際政治上的地位。最後，從中共國家利益的角度分析，美國是全球唯一有能力營造出對中共不利的外部環境的勢力。中共高度關注歐巴馬政府在亞太地區的作為，並試圖瞭解其下一步行動。對中國大陸而言，發展並保持與美國穩定、健全的關係，符合當前國家利益。

值得注意的是，習近平上臺以來，將重心放在處理嚴峻的內政問題，他持續宣稱「永遠不稱霸，永遠不搞擴張。」維持和平發展與韜光養晦的基本戰略，對周邊國家「維護國家權力」和對美關係「維持和平穩定」兩者立場間作切割，承諾「將改善和發展同發達國家關係，拓寬合作領域，妥善處理分歧，推動建立長期穩定健康發展的新型大國關係。」事實上，中共不希望其國家的「核心利益」受到美國干擾，但在發展過程中又不希望出現「中國威脅論」的論述，影響其邁向世界級大國的目標。

「維權」與「維穩」仍將是中共處理與美關係的兩大支柱。中共仍將秉持「核心利益不退讓」的堅定立場，以謀求與美國的雙邊合作。但在綜合國力尚不能與美國並駕齊驅之前，中共仍會執行「韜光養晦」策略，持續和平發展以維持穩定為目標。

參、「中」美新型大國關係與中共的戰略利益認知

一、掌握國際政治脈動的話語權

對建構主義者而言，任何的行動－包括權力平衡的打破或對市場的干預－都是行動者企圖對結構的改變，而結構一旦形成，也會回過頭來對付行動者，強迫他作某種修正。²¹中共提出「新型大國關係」概念，

²¹ 洪謙德，《全球化下的國際關係理論》（臺北：揚智文化出版社，2011年5月），頁311。

雖無法確切認定該理論的後設基礎為何，但從中共過往的國際戰略來看，它是在創造一種新的概念與理論。知識領域上，任何一個新理論的建設實際上是在該項知識領域中爭奪「話語權」，亦是爭奪意識形態的主導權。從中共以往在國際戰略領域中所提的「和平共處」、「新安全觀」、「和平崛起」、「睦鄰政策」等，都可看出中共會利用每一時期的國際環境，創造更合乎其國家發展的話語權，以利中共在國際政治上推展其意識形態並追求國際戰略目標與核心利益，以推銷「具有中國特色」的普世價值。

中共在國際政治環境中對話語權的掌握，是從其對外在環境的認知與觀念的轉變而來，也是從認知到利益形成的過程。中國大陸自改革開放以來，為因應本身國力成長及適應國際環境的變化，分別提出不同的外交戰略。鄧小平時期因經濟發展剛起步，在不希望西方強權過度干預內政的前提下，提出「獨立自主」與「和平共處」的外交策略。²²江澤民時期中國大陸國力已有所成就，外部壓力也接踵而至，為抵禦外部威脅而提出「新安全觀」與「睦鄰」政策。²³胡錦濤時期中國大陸國力發展直逼美國，擠進世界強權之林後，卻遭美國視為潛在敵人。為防止美國圍堵，不得不提出「和平發展」與「和諧世界」的外交政策。²⁴習近平上臺以來，中共對外行為較以往來得強勢，主因周邊環境出現了變化：在釣魚臺海域與日本發生武力對峙、在南海與各聲索國爆發海上爭鬥。衝突中，美國順勢成了上述衝突地區盟（友）邦國家的重要支撐。中共為了防止周邊環境繼續惡化，避免與美國因領海及海上利益與美國發生軍事衝突，因而必須有一項策略以因應之。

事實上，中共面對不利的外在環境時，往往會運用「韜光養晦」、「絕不當頭」的沉潛謀略暫不與美為敵，但在領土（海）與主權問題上，又會以復興民族大義為由，堅持不退讓的強硬立場。「新型大國關係」的提出，是以此作為處理周邊衝突的依據。另一方面有利於重新塑造中共

²² 石之瑜，《中共外交的理論與實踐》（臺北：三民書局，民國 83 年 2 月），頁 279-280。

²³ 張亞中、孫國祥著，《美國的中國政策圍堵、交往、戰略夥伴》（臺北：生智出版社，2000 年 3 月），頁 129。

²⁴ Evan Medeiros 著，國防部譯印，《中共的國際行為》（臺北：國防部，2009 年 6 月），頁 76。

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

在外交上的「和平者」形象，相對的美國若不接受，則會凸顯美國以權力鬥爭為本及「霸權者」的作風。中共建構新理論或新型合作關係的目標，可營造有利於中共外在形象的情勢。因此，對中共外交領域較為有利的作法，在「中」美關係上形塑出的「新型大國關係」，將成為中共實現「大國夢」的重要理論，亦能成為中共外交政策的憑藉，更可作為推銷一套「中國式」（國際關係理論）的意識形態。

二、形塑中共「大國崛起」的事實

建構主義認為國際體系的結構是變化的，因為結構之所以能夠存在、產生作用和發展，完全是由於個體行為者及其實踐的活動。所有的結構無論是宏觀的還是微觀的，只有在進程中才得以支撐。²⁵中共現已為全球第2大經濟體，又與美國建立戰略性的夥伴關係。中共崛起早已是世人公認之事實。但是，在中共崛起的過程中，先後被國際社會貼上種種標籤和要求，最明顯是「中國威脅論」，包括經濟和武力威脅。稍後又有「中國責任論」，認為中國大陸要在國際事務上承擔大國責任，再引申至「中」美兩極共管世界秩序，具體化成 G2 的關係。²⁶然而，美國在亞太地區仍不承認中共具有可與其平起平坐的大國地位。美國認為中共具有擴張的野心，因此在外交、經濟與軍事上必須防範中共對美國既有利益進行掠奪。

中共認為強國對世界秩序的管理模式在冷戰時期已出現過，惟美蘇的對抗方式及雙方所擁有的核子武器，造成的卻是世界的恐怖平衡，而非長期性的和平。中共一再強調要與美國建立的新型關係，是跳脫對抗、以合作為主的 G2 模式。實際上，G2 模式的建構是在形塑新的國際權力結構；新型的大國崛起模式。新國際權力結構無論以物質（權力利益）結構或國際認同（觀念利益）上，都會讓所有國家承認當前國際的外在結構的事實。現階段，「中」美兩方領導人對於發展新型大國關係的認知，在觀念認同與戰略互信上仍存在許多歧異處。重點在於，雙方

²⁵ Alexander Went 著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》（上海：上海世紀出版社，2000年6月），譯者前言第24頁。

²⁶ 〈倡導中美新型大國關係 習近平出牌〉，《星島日報》，2013年6月11日〈<http://news.singtao.ca/toronto/2013-06-11/editorial1370937645d4538521.html>〉。

都意識到要建立新型的合作模式，才利於雙邊國家利益。不可否認，雙方的認知有很大成分是從物質層面（權力、利益）作為考量。中共當前綜合國力為僅次於美國的全球第 2 大實體，然而其力量仍與美國有一大段差距，但若能創造出與美國一樣備受殊榮的超級大國，中共的國際地位及其外交作為都會創造出更大的運用空間及利益。然而，美國受其民主價值與戰略文化影響，對中共在亞太地區的種種表現仍不放心，尤其是在東海釣魚臺、南海島嶼主權爭議、網路安全威脅及中東敘利亞與伊朗問題，都希望中共能配合美國，建立更為密切的合作關係。「中」美之間的戰略互信仍需要一段時間磨合，才可能出現觀念趨同的合作型態。國內學者李英明認為：「行為者（國家）在社會的實踐過程中，是依循著客觀環境作為認知圖，從而對外在世界進行建構與認識，並從認識與建構的過程中展開對結構的運作，甚至改變與創造結構，形成不同的社會關係網絡和不同的理念。」²⁷「中」美之間仍存有不同的戰略認知，目前也較難從觀念的趨同產生出共同的利益。但是「新型大國關係」若能被美國接受，並為兩國提供一個共同處理國際事務的契機，則有利於形塑中國大陸成為大國的形象。此乃中共努力營造「『中』美新型大國關係」的真正目的。矛盾的是，中共單方面把它與美國的關係升級為兩個平等超級大國關係的同時，實際上是把它與其他國家的關係「降級」了。

三、緩和美國對中共圍堵的壓力

建構主義者重視在國際爭權過程中，怎樣來形塑其認同與利益，以及有意識地進行認知、評估和改變原有的過程。²⁸溫特認為國與國之間所建構出的共同體具有多層意義，它們往往是在互為主觀的理解和彼此交往的實踐中來決定自己的未來。所以，溫特說：「無政府狀態乃是國家所製造出來的。」²⁹由以上論述觀察「中」美兩個行動者的觀念與對利益的認知。自從歐巴馬上任以來，美國先提出「重返亞洲」戰略，接著又以「再平衡」政策作為詮釋其在亞洲戰略布局的政策與理念。雖然

²⁷ 李英明，《國際關係理論的啟蒙與反思》（臺北：揚智文化出版社，2004 年），頁 8-9。

²⁸ 洪鎌德，《全球化下的國際關係新論》，前引書，頁 304。

²⁹ Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, 46(2), 1992, pp.398-399.

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

美國一再表示「再平衡」政策不是以中共為目標，³⁰但在中共的認知都是圍堵「中國崛起」的因應作為。³¹尤其，在美國「再平衡」政策的影響下，東亞地區國際環境（權力結構）已醞釀出一股反「中國大陸崛起」的氛圍，讓中共長久以來推展的「和平發展」與「睦鄰」政策大打折扣。國內學者鄭端耀認為，中共對美提出新型大國關係是強調「一山可容二虎」、「中」美可以和平共存、中共不會挑戰既有霸權、希望美國包容中共崛起，試圖淡化和平崛起或和平發展的提法，其實都是中共對付美國的「宣傳政策」。³²

再從世界秩序的視野來看，中共建構與美國的「新型大國關係」是要推展新的世界秩序，目的是要建立一個能持久和平，又能與中國大陸共同繁榮的大國相處模式。中共認為美國長期以來多以超級大國的心態看待中國大陸崛起。中共主張推動新型大國關係，其重要意涵即是要改變外在結構及由美國主導的亞太秩序。中共認為新型大國關係強調以對話合作代替對抗，主要是告知美國不應再以強權心理對付中國大陸崛起，更不要用「霸權」的方式對付中共的涉外行為。如同英國學者福特（Rosemary Foot）認為，中共的對外政策，其中的重要內涵就是要使鄰國相信「中國大陸崛起」是和平的，不會擾亂地區與全球秩序。³³確切地說，中共想要以平等互利的方式推進與美國的對話與合作，同時希望能以此種關係重新建構中共與鄰國之間的新關係。中共駐美大使崔天凱認為：

「美國在亞太的『再平衡』戰略的確讓一些中國人感覺美國此舉是有意針對中國而來。但自去（2012）年以來，美國開

³⁰ Kenneth Lieberthal, "U.S. - China Relations: The Obama-Xi California Summit," *Brookings Institution*, <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/03-us-china-relations-obama-xi-california-summit-lieberthal>>.

³¹ 〈本報特稿：美「中」新型大國關係障礙重重〉《中央日報》，〈<http://tw.news.yahoo.com/%e6%9c%ac%e5%a0%b1%e7%89%b9%e7%a8%bf-%e7%be%8e-%e4%b8%ad-%e6%96%b0%e5%9e%8b%e5%a4%a7%e5%9c%8b%e9%97%9c%e4%bf%82%e9%9a%9c%e7%a4%99%e9%87%8d%e9%87%8d-021808437.html>〉。

³² 鄭端耀，〈習近平版新型大國關係「一山可容二虎」〉《聯合新聞網》，〈<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS1/7952353.shtml>〉。

³³ Rosemary Foot, "China and the Asia-Pacific Security Order: 'Harmonious Society' and 'Harmonious World'," Paper for International Studies Conference, March 2, 2007, p.6.

始嘗試全面地闡釋其亞太政策，訪問中國的美國官員也曾多次表示，美國的戰略並非針對中國，中國是該戰略的重要組成部分。中方認真聽取了這些表態，當然更要看實際情況究竟如何。」³⁴

中共深知美國仍會以「對抗」的心態來處理中共在亞太地區的崛起與中共在此地區介入的國際紛爭。北京政府的外交政策是以推動大國外交並重視周邊作為回應。中共對外關係強調「大國是關鍵、周邊是首要、發展中國家是基礎、多邊是舞臺、公共外交是補充」，此乃中共回應美國圍堵的重要策略。而今，中共若能強迫美國接受「新型大國關係」的概念，將可更大膽的放手處理亞太地區的國際事務。值得注意的是，中共當前的國家戰略仍以經濟發展為核心，營造一個安定又和諧的外在環境，仍為中共外交政策的重點。

事實上，在亞太地區經濟領域的爭奪上，美國挾持著「跨太平洋戰略經濟夥伴協議」(TPP)及近來大力推出的「跨大西洋貿易和投資夥伴關係」(TTIP)，更讓中共在區域經濟合作中深感威脅。中共已察覺未來美國在區域的經貿整合議題上，將居有利地位，因而必須及早參與區域經貿整合的遊戲規則，才能搶到先機。中共提出「新型大國關係」，很明顯是因應美國政經攻勢的反制策略。魯杰認為，國際社會並非由國際制度組成的網絡，而是由各個行動體相加而成。國際社會之所以能存在，是因為由各體組成的環境中，存在超越個體利益的全球公共利益，才會讓個體通過選擇和設計而產生國際制度。³⁵「公共利益」(common interests)與「共享價值」絕非自然存在，而是需要某個個體（通常為大國）的安排，才能創造與維持。

另外，從國際制度建立的歷史來看，制度的建立象徵著大國（或稱霸權）的思想與計畫已受組織內多數國家支持。目前亞太地區的國際秩序是冷戰後由美國主導所設計出的思想與架構，美國當然不願意更改原

³⁴ 〈崔天凱大使接受《外交事務》雜誌專訪摘要〉，《APD 亞太日報》，〈<http://www.apdnews.com/news/26530.html>〉。

³⁵ John G. Ruggie, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, (New York: Columbia University Press, 1993), pp.138-140.

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

有的國際秩序。因此，「中」美藉由歐習會的溝通與會談，是否能建構出平等型的大國關係，中共必須先能說服美國及其盟邦國家的意願，爾後才能讓各個行動體願意接受可與美國平起平坐的另一個等級的大國。否則，新型大國關係恐淪為中共自說自話的理念。

四、強調與美國共同處理國際事務的大國關係

歐巴馬就任以來，「中」美在處理共同的戰略問題，例如北韓核武問題、南海主權爭議，讓中共感到不滿。因為美國在國際事務的相對主導地位，讓中共決策者相當不安、積怨已久，並稱之為霸權。³⁶即使如此，中共認知到當前中國大陸國力仍無法與美國抗衡，若要改變對抗型態，必須先調整與美國的關係，重新塑造大國之間的關係，才利於中共在亞太地區國際戰略的發展。習近平在歐習會上說，太平洋夠大，足以容下「中」美兩國，其語意欲美國承認其在亞太地區應具有與美國同等地位的大國。歐巴馬在觀念上的認知層面恐非習近平所期盼的。美國對中共所思考的戰略問題仍將是如何轉化中共，使中共能在亞太地區的國際環境中，成為地區和平與穩定的貢獻者。中共強調的「中」美新型關係，是建立在合作性質的關係而非衝突模式。相較於美國，美國的對「中」戰略強調要將中國大陸整合到以美國為首的世界秩序中，重塑 21 世紀的國際關係，以及建立以美國價值觀為主的世界和平。³⁷

美國前國家安全顧問季辛吉（Henry Kissinger）認為，「中」美兩國都處在一個全新的國際環境中，雙方都明白兩國間需要一個合作模式，如果按照設定好的日程表推進合作，將對「中」美關係和國際關係產生深遠影響。³⁸從本次歐習會的成果來看，雙方在某些領域中已達成共同合作的新階段，例如北韓核武問題與世界氣候變化問題，都可看出「中」

³⁶ Yong Dong, "Hegemony on the Offensive: Chinese Perspectives on U.S. Global Strategy," *Political Science Quarterly*, Vol. 116, No. 3, 2001, pp.354-355.

³⁷ Richard Hass 著，王明俠譯，《良機—美國改變歷史進程的時刻》（浙江：華東師範大學出版社，2007 年 12 月），頁 75-76。

³⁸ 〈本報特稿/美「中」新型大國關係障礙重重〉，《中央日報》，2013 年 6 月 11 日，〈<http://tw.news.yahoo.com/%E6%9C%AC%E5%A0%B1%E7%89%B9%E7%A8%BF%E7%BE%8E-%E4%B8%AD-%E6%96%B0%E5%9E%8B%E5%A4%A7%E5%9C%8B%E9%97%9C%E4%BF%82%E9%9A%9C%E7%A4%99%E9%87%8D%E9%87%8D-021808437.html>〉。

美因認知的改變達到新的合作模式。美國前國務卿佐利克（Robert Zoellick）曾經表示，中共須作為國際上負責任的利害關係者（responsible stakeholder），其中的意涵代表著國際體系對中共的戰略預期。³⁹因此，中共不斷強調「中」美的新型大國關係，是要建立互利、互信、平等、協作的新合作模式。其實，中共雖不斷強調合作，但必須是在兩國之間存在著共同利益，且不會傷及「中」方的核心利益，才有可能出現新的合作模式。

實際運作上，中共深知美國在國際上仍有許多重大安全議題需要中共協助，例如朝鮮半島安全、伊朗核武發展與資訊駭客的非傳統安全問題，若中共採取反對或不合作態度，美國將無法在國際組織或聯合國中獲得合理支撐。中共若願意支持美國，將讓美國在國際安全議題上獲利。相對的，在經濟領域的爭奪上，美國對中共的圍堵措施也當有所讓步。值得關注的是，中共的意圖是想超越長久以來一直由美國主導的「霸權穩定論」的對抗與零和思維模式，更要凸顯這是中共新一代領導人的對外政策。

肆、美國對「新型大國關係」的認知與運用

本世紀以來，美國在亞太地區的戰略目標都與中共有關，而且必須與中共相互配合，否則難能圓滿完成重要國際事務。美國在亞太地區的戰略設計主要包括 4 個方面：美國軍事優勢、美國與盟邦國家的關係、與中共的擴大交往政策及亞太多邊機制。⁴⁰自歐巴馬就任總統後，由於中共經濟成長速度明顯增長，小布希時期的單極作風不僅無法抑制中共崛起，又因過度海外用兵導致美國的經濟惡化與財政赤字。歐巴馬為挽救美國頹敗的經濟，其外交政策轉變了小布希時期的單邊主義作風，改採單邊與雙（多）邊相互運用的方式。但是，美國的安全與戰略設計是一個複雜且環環相扣的工程。尤其在維護美國優勢方面，其戰略考量會從政治、經濟與外交等領域來凸顯美國的強權作風，強化美國的軍事優

³⁹ Robert Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility?" September 21, 2005, <<http://usinfo.state.gov/eap/Archieve/2005/Sep/22-290478.html>>.

⁴⁰ 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策：圍堵、交往、戰略夥伴》，頁 185。

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

勢，實行聯盟政策及與各國合作的策略。基此，歐巴馬對於中共所提出的「新型大國關係」，仍會以單邊及雙邊兩種思維相互運用，以維護美國在亞洲的各項利益。

一、抱持單邊或雙邊主義以對抗中共「新興強權」

美國亞洲「再平衡」策略包含單邊與雙邊主義在內的戰略思考。美國除了繼續以合作方式擴展經濟領域，推銷其民主價值，也會加強軍事優勢，拓展聯盟範圍。美國太平洋司令洛克利爾上將(Samuel J. Locklear)表示：「中共在這些年的快速發展，會成爲一個全球性的安全問題，或是全球安全夥伴，這取決於我們如何看待中共。」⁴¹美國重返亞洲所表現出的態度，是更積極地重建區內的同盟夥伴關係；從東北亞的日本到接近印度洋的緬甸都成爲美國拉攏的對象。同時，美國又運用集體安全的作法，強化美日安保條約和其他軍事同盟（美韓、美菲、美泰、美星、美澳）的雙邊關係，並且以「不對稱戰略」的優勢作爲，嚇阻區域中想要挑戰美國的各種力量。美國最終的目標仍是要保持自身優勢，但作法上是採取多國合作方式，對抗的目標（中共）也變成可經由戰略對話與互信合作來達到美國「再平衡」的目標。值得注意的是，對於中共如欲挑戰美國霸權地位，美國又會跳回現實主義的權力對抗角色。例如美國在與中共軍事交流之際，試圖說服共軍更加透明化的同時，也積極思考如何對抗中共的「反介入/區域拒止」（A2/AD）戰略。⁴²如同美國國防部於2012年1月5日列出21世紀的國防優先順序，期盼仍能維持美國的全球領導地位（*Sustaining U.S. Global Leadership : Priorities for 21st Century Defense*）；⁴³美國仍是要維護在世界的戰略利益和全球領導地位。

美國的亞洲策略不同以往的是，採取集體安全的模式以取代過去單一大國主宰一切的作爲。美國是運用「多打一」的模式，採用政治、經

⁴¹ 〈美推動「戰區拓展」強化亞太戰略聯繫〉，《青年日報》，2013年11月11日，版5。

⁴² 陳一新，〈再平衡捉襟見肘 美如何因應？〉《國家政策發展基金會》，2013年11月10日，〈<http://www.npf.org.tw/post/1/12877>〉。

⁴³ US DoD, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington D.C.: US DoD, 2012), pp.4-6.

濟、金融、軍事等手段，形成合力對抗中共的局面。⁴⁴中國社會科學院於 7 月 22 日在北京發布《2013 年美國藍皮書》，認為美國的對「中」戰略定位將在「對手」與「夥伴」之間不斷搖擺，對「中」政策與亞太政策形成更緊密的互動，而「中」美雙邊互動領域將更加關注經貿和安全議題。藍皮書強調，未來「中」美關係很可能繼續呈現總體穩定，同時競爭面增大的態勢。⁴⁵所以，歐巴馬在歐習會上再以亞洲「再平衡」的戰略意圖，提醒中共美國的立場不會改變，而且希望中共不要挑戰美國的戰略利益。⁴⁶這種綜合「霸權領導」、「單邊主義」與「雙邊主義」的大國作風，仍將持續作為對付中國大陸崛起的因應策略。

二、運用單邊與雙邊主義擴大「交往」策略

美國對於中共的外交政策會以「自由」與「現實」兩種主義交互運用而因應之。美國會運用「擴大」與「交往」的自由主義主張，以滿足中共希望成為區域強國的地位；最終是要改變中共極權的本質，使其在國際中擔任負責任大國的角色。事實上，歐巴馬雖然批判小布希政府的保守主義和單邊主義的錯誤，但卻接受了「巧實力」的外交理念。他強調美國的對外戰略要綜合運用軍事、政治、經濟、文化等多種手段，更加注重美國軟實力的發揮。⁴⁷不可否認，對於崛起的中國大陸，美國在意的是其在全球所能發揮的影響力，這是美國外交現實主義路線必須要考慮的因素，特別是近來北韓、敘利亞問題，以及日本與鄰國的糾紛不斷，致使東亞及中亞經常處於多事之秋，美國希望中共在聯合國能配合或至少不要帶頭對立。但是，習近平自掌權以來，首次出訪的兩個目的地都未選擇美國，反而是與總理李克強及外交部長王毅分地區出訪，採分進合擊進行大國外交的布局，其目標是突破美國的戰略包圍，建立自主的大國關係。歐習會是美國主動出擊，邀請「中」方領袖來美訪問，希望藉由非正式外交儀式的領袖會談，以解決當前國際上的重大難題。

⁴⁴ 宋忠平，《2013 年美國國家軍事戰略藍皮書》（北京：社會科學學院，2013 年 7 月）〈<http://www.chinaiiss.com/special/html/s501.html>〉。

⁴⁵ 〈《美國藍皮書（2013）》稱中美仍難避免新的博弈〉，《人民網》，2013 年 11 月 9 日。

⁴⁶ Kenneth Lieberthaw, "U.S. - China Relations: The Obama-Xi California Summit," *Brookings Institution*, <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/03-us-china-relations-obama-xi-california-summit-lieberthal>>.

⁴⁷ 康紹邦、宮力等著，《國際戰略新論》（北京：解放軍出版社，2010 年 1 月），頁 225。

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

但從中共的角度來看，影響「中」美關係發展的最大限制因素，在於美國對中共的意圖不明，美國亞太戰略再平衡更是從政治、外交、經濟與軍事等領域，展開對中共在亞太地區的新圍堵措施。

一般咸認，「中」美關係之所以無法突破困境，關鍵問題在於缺乏互信，歐習會上無論是美國或中共，都認同互信的重要性。然而，「中」美缺乏互信的本質在於雙方在亞洲乃至全球戰略競合中，幾乎沒有整體而一致的共同利益，故而在雙方各自發展的過程中，無法避免強權競爭所產生的不確定危機。⁴⁸所以，歐習會對歐巴馬而言，要展示美國仍為全球唯一的超級大國，希望能與中共強化「戰略互信」的效用。值得注意的是，行動體之間「互信」的形成，其本身即是一種社會化的作用，它除了建立物質利益，更重要是彼此能產生出同一的觀念，其間對戰略事務的認知更需趨同，才可能建立長久的戰略互信。

伍、「中」美關係的未來發展趨勢

「中」美「新型大國關係」的未來發展趨勢，仍須從彼此對安全觀及國家利益的認知等兩個層面來觀察。通常安全觀能達成一致，⁴⁹需有共同利益的條件，較易建立出相互依賴的關係；反之則相互猜忌。

一、雙方易達成相互依賴與共識的議題

歐習會的最大成果是就北韓非核化與解決氣候變遷等議題，雙邊達成一致立場。未來「中」美高層將以歐習會的合作模式共同處理能相互依賴的國際議題。

（一）北韓核武問題

「中」美對於北韓問題的解決方式，實際上存有重大歧見，但兩國

⁴⁸ 林彥淳，〈美「中」戰略競爭 「新大國關係」挑戰重重〉《青年日報》，2013年5月31日，版7。

⁴⁹ 安全觀是指形成一特定行動的架構，它是透過行動者自身的利益觀、歷史經驗、文化與認同等意識綜合審視的結果，由於行動者自身與他者或結構關係的不斷互動，所以安全的內涵也會不斷演變；詳見 Matt McDonald, "Human Security and the Construction of Security," *Global Society*, Vol. 16, No. 3, 2002, p. 295.

對於朝鮮半島非核化的主張卻有著共識。從東北亞國際社會來看，無論是北韓或美國深知無法單獨使用武力攻擊對方，國際社會也不允許任何一方擅自動武。因此，從國際機制中尋找出路成為重要策略。新自由主義學者基歐漢（Robert Keohane）認為，一個國家或少數國家的利益，若不能獲得其他國家及國際社會的認同，運用武力解決問題將不被接受，且為非法行為並需受國際法的規範。⁵⁰美國在朝鮮半島的安全戰略目標，旨在嚇阻戰爭爆發、防止北韓使用核武或其他大規模毀滅性武器，也要避免上述武器流出朝鮮半島。中共的「北韓政策」是維持現狀，反對國際勢力以武力方式解決北韓的核武危機，但禁止北韓擁有核子武器。因此，「中」美在朝鮮問題上可建立的共同利益，是以朝鮮半島無核化為目標。上述的認知形成，隨即成為兩國領導人建構新規範的交集區。此一認知也來自於雙方都以國際社會的期待，決定本身利益的比重，並建構出另一種新的合作模式。

建構主義不否認利益的物質性和客觀性，只是他們認為利益的產生不是隨意的，而是由觀念建構出來的，所以利益的形成必須要有「主體間性」的相互承認。⁵¹建構主義贊成運用對話（dialogue）的相互主體原則，使理性行為者在相互主體的社會結構下進行溝通行動，並進行有效的傳遞意義，共同創造一個無須以戰爭方式來解決爭端的安全社群。⁵²

（二）氣候變化問題

氣候與環境變遷對人類帶來極大災難，也讓國與國之間的互賴關係更為密切，建構全球的安全環境已成為現代國家間的特徵。⁵³建構主義在安全觀上的認知，強調行為者之間建構出的「規範」，對於國家安全的影響非常重要。歐習會後兩國承諾將逐步減少氫氟碳化物（HFCs）的生產和使用。氫氟碳化物是助長氣候變遷的強效溫室氣體。遽增的溫

⁵⁰ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, (New York: Harper Collins Publishers, 1989), p.27.

⁵¹ Stefano Guzzini, "Structural Power: the Limits of Neorealist Power Analysis," *International Organization*, vol. 47. No.3, (1993), p.402.

⁵² 莫大華，《建構主義國際關係理論與安全研究》（臺北：時英出版社，2003年3月），頁143。

⁵³ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, pp. 22-26.

室氣體被視為讓地球近年氣候越來越不穩定的元兇，而美「中」兩國是經濟大國，也是全球溫室氣體排放量最大的國家。兩國將承諾逐步減少強效溫室氣體、氫氟碳化物的生產和使用。⁵⁴事實上，中共一直不願與國際共同對抗氣候變遷，堅稱若這樣做可能會阻礙中國大陸國家發展，而且富裕國家的行徑才是造成全球暖化的最大原因。建構主義認為，觀念的形成往往是在社會實踐的過程中逐漸完成。所以社會具有「主體間性」，社會環境也只能在主體間性的互動中被界定。⁵⁵建構主義認為，社會化過程是一種進化機制，通過學習、模仿或其他類似的進程，將現階段的文化傳遞給其他行動體或團體，決策的成果能使其更成熟。⁵⁶決策者的理念包括一般道德原則，也包括對具體運用科學知識的一致觀點。決策者理念的表現有時會現出因果信念，主因是它能獲得公認並取得對事物看法的一致性，這種理念的外顯形式就是行為體的偏好。⁵⁷綜言之，「中」美決定共同對抗全球氣候的變化，是受國際環境互動的影響，也是透過國家間的互動而改變主觀概念，並形成一種共同的規範。

二、雙邊易造成相互猜忌的關係（互信不足的關係）

建構主義認為，通過觀念建構而產生出來行為規範，以及共同分享的信仰，不僅影響和規定國際政治中國家行為體的具體行為、利益、優先選擇及實現對外政策目標的工具，還可幫助行為體理解什麼是重要或有價值的目標，以及如何運用合法手段去獲取。社會規範的一個重要特徵是創造出行為模式。⁵⁸以上述理則檢視歐習會中無法達成的共同行為與規範，例如在網路攻擊、對臺軍售、「中」日釣魚臺及南海領土爭端、人民幣匯率等問題，仍因「中」美之間互信不足所致。

⁵⁴ 〈歐習會落幕 北韓無核化、對抗氣候變遷達共識〉，《青年日報》，2013年6月10日，版5。

⁵⁵ Steven Weber, "Institutions and Change," in Michael W. Doyle and G. John Ikenberry, *New Thinking in International Relations Theory* (Boulder: Westview press, 1997), p.244.

⁵⁶ Martin Finnemore, "International Organization as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Science Policy," *International Organization*, Vol. 47, No.4, (Autumn 1993), pp.565-598.

⁵⁷ Judith Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Belief, Institutions, and Political Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), p. 8.

⁵⁸ Martha Finnemore 著，袁正清譯，《國際社會中的國家的利益》（浙江：人民大學出版社，2001年），頁129-130。

（一）東、南海利益之爭

東海與南海問題提上歐習會的議程，實因「中」美互信不足，且彼此對海上利益的關切點也有所不同。當前對雙方最為關鍵的問題，在於如何避免擦槍走火、引發衝突。「中」美於是利用峰會，向對方表達彼此在上述海域的立場與核心利益。⁵⁹在東海部分，美國雖然聲稱對釣魚臺主權不持預設立場，但以整體戰略而言，釣魚臺的行政管轄權歸屬於美國的盟邦日本，顯然企圖封堵中共海軍向西太平洋以東地區進出。美國國務院在提及釣魚臺時常引述「釣魚臺三段論」：美日簽有安全保障條約、條約及於日本行政管轄所及之地，以及釣魚臺為日本所管轄。言下之意，就是只要日本還管得到釣魚臺，美國就會按照安保條約行事。至於南海部分，北京主張擁有由島礁 9 段線所形成的 U 型領海，美國擔憂的無非是中共將南海內海化。一旦中共完全掌控南海，南海的通航與否將完全取決於北京的態度，這將不利於日本、南韓及周邊國家的海上供給線。因此，美方多年來雖未明確反對 9 段線主張，但實質上以自由通航權為名，協助周邊國家至少維持現有島礁的掌控權，避免中共將南海內海化。⁶⁰由於「中」美雙方過於強調自我立場，東海與南海問題無法達成解決的共識。幸運的是，習近平向歐巴馬闡明中共的目標，希望相關國家負責任、停挑釁、多對話。「中」美增進政治互信，實現經濟互利，這是解決問題、增進繁榮的最重要基石。⁶¹溫特認為，一個國家將自我認知的界線，由自我認知延伸包涵了他者，就會開始形成一個「認知領域」(cognitive region)，它會超越單一國家的認同，形成集體認同的利益。⁶²相反的，敵意一旦產生在行為體之間，國家間就容易形成敵對關係，因為敵意是自己的意象所形成的。在東海與南海問題上，「中」美雙方目前仍在進行角力，但雙方也持續進行戰略互信的建立。目前，雙方共同期望的仍是以不發生衝突（戰爭），為最高的指導原則。

⁵⁹ Richard Bush, "Obama and Xi at Sunnylands: Maritime Tensions."

⁶⁰ 〈東海南海問題歐習交鋒無交集〉，《中央廣播電臺》，〈http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=429477&id=1&id2=2〉。

⁶¹ 〈文匯報社論：習歐會開創中美關係新頁構建新型大國關係為重要共識〉，《文匯報》，〈http://fund.cnyes.com/Report_Content.aspx?kind=6&sn=20130610073658535778912〉。

⁶² Alexander Wendt 著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 378-380。

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

（二）網路駭客之爭

網路與駭客問題是歐習會上的敏感話題，亦是造成當前「中」美戰略互信無法突破的原因。歐巴馬在與習近平的對話中提出具體實例，指責來自中國大陸的駭客攻擊美國政府並進行竊資行為，是影響美國國家安全的殺手。然而，由於最近洩露的美國國家安全局秘密取得私人資料的醜聞，美國的指責反而顯得無力。對中共而言，網路間諜活動和保衛國土的網路活動有所不同，如何界定在於對手是否以情報間諜活動視之。美國和中共之間發生網路戰的可能性很大，這也是「中」美軍事對話的核心內容。⁶³然而，在此領域中，雙方都將對方視為「他者」。自我的意象決定自己的行為，當然也決定敵人的動態，這種模式就會走上相互毀滅的結果。

（三）對臺軍售問題

習近平在歐習會上提出臺灣問題，重申中共對臺原則與立場，並強調此議題涉及 13 億人民的民族感情，要求美國要恪守「中」美 3 個聯合公報，堅持「一個中國」政策，以實際行動停止售臺武器。歐巴馬則明白向習表示，美方是根據「中」美 3 個公報及《臺灣關係法》，提供臺灣防衛性武器。⁶⁴簡言之，中共認為臺灣問題仍將是阻礙「中」美戰略互信的重要障礙，臺灣問題是不可挑戰的「核心利益」，中共在此方面的認知與堅持不可能輕易改變。美國是否會因國家利益而考慮降低對臺軍售的數量與性能，又完全視「中」美雙方互動的結果而定。在可預見的未來，「中」美仍會以臺灣問題作為相互競爭的籌碼，雙方的戰略互信在此問題上較難形成共識。

（四）人民幣匯率問題

美國重返亞洲的主要目標之一，即在提振美國積弱不振的經濟景況。美國一直認為中共經濟快速發展，是藉由低估人民幣匯率以促進出口，

⁶³ 〈英媒：新型大國關係 奧習會邁出一小步〉，《BBC 中文網》，〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2013/06/130610_press_xi Jinping_obama_ft.shtml〉。

⁶⁴ 〈禁軍售臺灣習近平碰釘子〉，《聯合報》，2013 年 6 月 10 日，版 A2。

因而要求北京放手讓人民幣升值，減少對出口的依賴，以擴大內需取代，承擔更多促進全球經濟復甦的責任。但是問題在於，中國大陸經濟成長要和美歐市場全面脫鉤尚須時日，眼前中國大陸又面臨經濟成長動能長期走緩的嚴峻挑戰，人民幣升值空間其實很有限。⁶⁵「中」美貨幣大戰仍將是未來影響兩國關係的重要議題。何亞非認為，「『中』美在貿易和投資領域的合作並未達到應有的理想狀態，令人擔憂。而要解決『中』美關係既有的及新出現的棘手問題，需要新的視角和新的思維。」⁶⁶由此看出，中共對美國經濟的圍堵措施深表不滿，但又迫於現況，不得不尋求與美國共謀合作。在經貿與金融方面，「中」美雙方都知道需要有良性互動，才利於雙邊發展，但彼此在此領域中又不斷進行博弈，以謀取最大的「相對利得」。

陸、結論

建構主義相當重視規則與規範的形成與作用，認為國際規範有著社會意涵（social content），而且獨立於權力分布之外，並作為國家認同與利益的基礎。⁶⁷建構主義認為，一種規範或認定屬於一種社會約定，包括了規則、法律、習慣、習俗等。建構主義者把規範概念定義為，「對某個國家本體做出適當行為的集體期望。」⁶⁸從以上論述得知，「『中』美新型大國關係」建立的應然面，屬於兩國對環境的新認知而採取的因應作為。實際上兩國由於缺乏戰略互信，目前仍無法以此型關係共同處理國際事務。此種形態的關係仍處在發展階段。但是，從歐習會的成果來看，「『中』美新型大國關係」已逐漸在國際政治環境中發酵。隨著中共綜合國力不斷提升，「新型大國關係」的理念將會在習近平時代的外交、經濟與軍事各領域中，作為中共處理國際事務的重要支撐，「中」美新型關係的發展亦將對整體亞太區域安全環境造成影響。

⁶⁵ 〈TPP 是突破美中關係之鑰〉《聯合新聞網》，〈<http://udn.com/NEWS/OPINION/OP11/7938808.shtml#ixzz2WiYoqZa5>〉。

⁶⁶ 轉引自，陳一新〈北京想參加 TPP 與 TTIP 號〉，《中國時報》，2013 年 5 月 30 日，版 A17。

⁶⁷ E. Nadelmann, "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society," *International Organization*, Vol. 44 No.4 (Autumn 1990), pp.479-526.

⁶⁸ Martha Finnemore 著，袁正清譯，《國際社會中的國家的利益》，前引書，頁 130。

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

值得重視的是，「新型大國關係」目前仍處於發展階段，無論是中共或美國都不會對此種關係下達一個完整的定義。卜睿哲表示：「習近平和歐巴馬總統不會回答這些問題，因為這不是本次峰會的會議的目的。但是他們同意此概念將能啟動一個政治與經濟發展的進程，亦會為『中』美兩國提供一個獨特的發展機遇。」⁶⁹所以，「新型大國關係」是一個動態性的概念，會隨著雙邊國力的消長及國際環境的變化而改變其意涵。中共以此來形塑新的國際氛圍及新的政治話語權，以讓美國認同其與美國同等的大國身分。美國卻認為這僅是一種新型的合作模式而已。此種新型的大國關係蘊藏著兩國外交政策的攻防謀略，尤其經貿與東、南海問題仍將會操控或改變兩國「新型大國關係」的發展趨勢。國內學者李英明認為，「多極化」國際社會中的權力展現必須通過各個國家（行動體）之間的對話、合作，才能建立起彼此的信任。⁷⁰目前，「中」美之間仍存在許多分歧點，中共必須與美國處理好彼此間的協調與合作關係，尤其要能確立雙方的戰略利益，才能讓美國願意與中共建立共同處理國際事務的大國關係。兩個大國領袖也必須採取更多的溝通管道，才能建構出更為穩定的「中」美關係。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁶⁹ Richard Bush, "Top Five Issues President Obama and Chinese President Xi Jinping Should Discuss," <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/04-top-five-issues-us-china-obama-xi>>.

⁷⁰ 李英明《國際關係理論的啟蒙與反思》（臺北：揚智出版社，2004年7月），頁68-69。

Perceptions and Applications of “New Type of Great Power Relationship” between the PRC and the USA

Ming-yuan Hu

Assistant Professor
Strategic and International Affairs School
National Defense University

Abstract

From the point of view of the Constructivism of International Relations, seeking a “new type of great power relationship” is actually an active action taken by the PRC based on its new perception to the international circumstance. However, the U.S. responds only with a “new cooperative model”. It implies the retention of the U.S. in recognizing the PRC as a new great power. The concept of a “new type of great power relationship” will be the guidance for the PRC in dealing with international affairs and economic and military issues. So far, there are still many differences between the two countries. The PRC must cautiously handle its cooperative relationship with the U.S., especially those involve mutual strategic benefits, so that the U.S. would consider building an exclusive “new type of great power relationship” with the PRC.

Keywords: new type of great power relationship; new cooperative model; Obama-Xi summit; constructivism

「中」美對「新型大國關係」的認知與運用

專題分析

日本在美日安保體制的安全困境： 同盟捲入的風險

林泰和

國立中正大學戰略暨國際事務研究所副教授

摘 要

本文嘗試以美日安保體制在 1990 年代以後的發展趨勢為例，說明國際關係理論中同盟困境的實際運用與操作。同盟中的安全困境有兩種：捲入與背棄。當同盟中一方為了維護同盟的穩固，而選擇責任分攤政策時，將會陷入被盟友在危機中捲入的風險。而當為了逃避被捲入的風險，而選擇搭便車的政策時，又會陷入被盟友背棄的危險，因此陷入兩難情況，此即所謂同盟中的安全困境。這種同盟困境與同盟的敵對勢力有連動關係。當一方因責任分攤而造成捲入的風險時，會造成反同盟勢力的集結；而一旦因搭便車因而陷入背棄的危險時，遭背棄的一方反而可以使反同盟勢力化解疑慮，而有與其合作的機會。

本文認為，冷戰結束迄今，日本對美國的同盟政策有走向責任分攤的趨勢，進而使日本在安保同盟體制下，被捲入的危險升高。美日安保體制的發展與變化將同時牽動美、臺、「中」、日四邊戰略互動關係。1996 年臺海飛彈危機是一個極佳的例子，可藉以說明日本可能因美國介入臺海衝突，而遭美國捲入危機的情況。此一同盟的強化也將使崛起後的中共對此作出積極的回應，使日「中」關係有逐漸惡化的可能性。

關鍵字：美日安保體制、軍事同盟、同盟困境、臺海飛彈危機

壹、前言

2008 年 6 月在釣魚臺海域發生我國聯合號海釣船遭日艦撞沉事件，時任行政院長劉兆玄所謂「不惜一戰」的發言風波引發爭議。釣魚臺問題並非本文討論的課題，但這一強硬發言的確可能觸動臺、美、日、「中」4 國的敏感戰略神經，尤其是美國亞太最堅實的戰略佈局－美日安保體系。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。¹對美國而言，日本是其亞太安全體系最重要的軍事夥伴；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。兩國不但是全球重要的經濟體，並且除了軍事同盟外，更是分享自由、民主、人權等思想的價值同盟。

二次大戰後，基於蘇聯的威脅，日本與美國建構了美日安保體系。然而蘇聯解體及冷戰結束之後，東亞安全情勢出現了與國際政治新現實主義相悖的現象，亦即美日安保體制的擴大及強化。依照新現實主義的說法：軍事同盟的成立是因為有共同的敵人或威脅，如此，同盟才可能成立及鞏固；若失去共同的敵人或威脅，則同盟趨向瓦解。²

以同盟困境（alliance dilemma）理論的角度觀察，美日同盟在 1990 年迄今的發展趨勢，意味著日本在安保體制中做出責任分擔（burden sharing）的決定及方向。雖然日本的防衛政策因此得以擴大其行動的空間，但同時日本也冒著被美國捲入東亞區域衝突的軍事風險；但若日本拒絕積極與美國在軍事關係上的合作，而繼續在安全政策中扮演搭便車（free rider）的角色，則東京將陷入被華府背棄的危險。一言以蔽之，日本陷入了軍事同盟中的安全困境。除此之外，日本在同盟政策中不管是責任分攤或是搭便車的任何選擇，不僅是對同盟關係有直接影響，同

¹ Mike Mansfield, "The United States and Japan-Sharing Our Destinies," *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2 (1989), p. 3.

² Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 21; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), p. 166; Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War-A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University, 1957), p. 211.

時也可能帶來對中共或任何與美日競爭的東亞勢力相當的衝擊。

國際政治理論中，以現實主義為基礎的同盟理論，在解釋區域安全問題時，不免給人一種較悲觀的論述，這也是一般理想主義者對現實主義的批判。近來有關東亞區域安全的學術著作，漸漸出現企圖在各理論間，尋找異中求同、同中求異的綜合命題。例如卡贊斯坦（Peter Katzenstein）與河原伸夫以自由主義價值與效率的觀點切入美日同盟，指出美日同盟不但可以基於共同威脅，也可基於共同價值如民主、自由等互相結合。除此之外，1993年至1994年的朝鮮半島核武危機，美日兩國從應付危機效率的觀點，自1996年起重新檢討美日防衛指針。³ 柯慶生（Thomas Christensen）以正和（positive-sum）與零和（zero-sum）的角度，認為美日同盟可扮演再確認（reassurance role）的積極角色，一來可壓制中共崛起；二來可抑止日本擴張。⁴ 范亞倫（Aaron Friedberg）更指出，戰後因中共崛起，加上日本經濟停滯，形成東亞以美「中」二元的國際體系，使得東亞相對穩定。因此，即使用現實主義的角度觀察，仍是有樂觀的結果。⁵雖然上述關於東亞安全的論述，基本上仍建立在權力平衡的前提之上，但至少提供了一種較不悲觀的論述，說明各個理論皆有優點與限制，理論之間的互相競爭，不應導致互相排擠的結果。

本文主要目的是以同盟困境理論的角度，探討日本於1990年代迄今的軍事同盟政策究竟是走向同盟安全困境中的捲入亦或背棄，以及對於日「中」關係可能帶來的後果。

貳、理論架構及研究途徑

一、安全困境概念在國際政治學理論的發展

1945年日本遭受人類歷史上第一次原子彈的轟炸，開啓了戰爭史

³ Peter Katzenstein and Okawara Nobuo, "Japan, Asia-Pacific Security and the Case for Analytical Eclecticism," *International Security*, Vol. 26, No. 3 (2001/02), pp. 169-172.

⁴ Thomas J. Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia," *International Security*, Vol. 31, No. 1 (2006), pp. 110-111.

⁵ Aaron L. Friedberg, "The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?" *International Security*, Vol. 30, No. 2 (2005), p. 28.

上的核武新紀元。1949 年夏天，蘇聯原子試爆宣告成功，從此人類進入了冷戰體系中恐怖平衡的時代，東西衝突進入白熱化階段。在此歷史背景之下，赫茲（John Herz）在 1950 年首先創造了「安全困境」的概念，也是同盟困境理論的發展起點。赫茲對「安全困境」描述如下：⁶

「每當無政府狀態社會存在時，即會產生所謂的個人、團體或其領導人的安全困境。群體或個人在此狀態之下，通常必然會關心自身安全，以免遭受其他團體或個人的攻擊、控制，主宰或甚至消滅。為了在此情況下保護自己的安全，他們不得不去追求更多的權力，以設法脫離別人權力的掌握；但如此一來又更增加了對方的不安全感，而使他們做最壞的打算。在此競爭對手的環伺之下，無人能感受到真正的安全，權力的角逐因而產生，而安全及武力集中的惡性循環也因此形成。」

赫茲認為國家在依靠自身力量尋求安全時，總是傾向於增加對手的不安全感，因為大家都把自己的安全措施，解釋成防衛性；而把對方相同措施視為對自己有威脅及敵意的攻擊準備。⁷在霍布斯（Thomas Hobbes）所稱的「人狼狀態」之下，人類社會充滿了未確定性及不信任感，引發了安全困境的現象。赫茲把這種現象轉換到國際體系，藉以說明國家在國際政治無政府狀態中，為了追求安全但卻經常適得其反，造成更不安全的現象。赫茲雖然為安全困境下了定義，但未進一步詮釋此概念。在他 1950 年的文章中，僅試圖以政治理想主義及政治現實主義來跳出安全困境的泥沼。1978 年傑維斯（Robert Jervis）在他的經典文章「安全困境下的合作」中，繼續把安全困境的概念加以發展，同時指出安全困境的性質與兩個因素息息相關：攻擊與防禦的平衡及攻擊與防禦武器的區分。⁸

⁶ John Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 2, No. 2 (1950/01), p. 157.

⁷ 轉引自 John Baylis and Steve Smith eds., *The Globalization of World Politics-An Introduction to International Relations* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 257.

⁸ 詳閱 Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978), pp. 186-214.

1980 年代，學者施奈德（Glenn H. Snyder）發展出 3 種在多元國際體系下安全困境的運作模式。⁹施奈德把這 3 種運作模式稱為國際政治的超級賽局（super game），藉此國家的軍事力量得以壯大。這 3 種賽局分別是軍備賽局（armaments game），敵對賽局（adversary game）及同盟賽局（alliance game）。其中在軍備賽局中，最能看清楚安全困境的運作過程，而所謂的敵對賽局則指國家或集團之間軍事、經濟、意識型態、權力等相互激烈競爭的狀態。冷戰美蘇兩強之間的對抗是最明顯的例子。與本文直接相關的是第 3 種賽局：**同盟賽局中的安全困境**。

二、軍事同盟中的安全困境－責任分擔、捲入、搭便車、背棄

在介紹同盟中的安全困境之前，先簡單說明軍事同盟的定義與性質。同盟基本上是在現實主義¹⁰或新現實主義¹¹文獻中，國際體系權力均衡理論中被討論。同盟的討論也常出現在關於戰爭原因的研究上，當成權力均衡的工具，因為戰爭通常發生在國際體系權力分配不均衡的狀態下。以現實主義的角度，同盟是一種國家軍事力量擴張的手段；它是國際體系中以維護安全為目的的策略結盟。¹²如辛格（David Singer）指出，對同盟結合與解體的分析研究，國際體系提供了一個理想的分析層次。¹³到目前為止，同盟理論本身的發展並非很完備，因為同盟的討論通常要兼顧到它所面臨的敵人。¹⁴無可爭辯的，同盟是無政府狀態國家體系中的一種變體，它以國家「自救」（self-help）的原則及措施，尋求國際體系的穩定。摩根索（Hans Morgenthau）指出，無論國家是否採取

⁹ Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984/07), p. 461.

¹⁰ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1985), pp. 201-217.

¹¹ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), p. 166; Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," in Robert L. Rothstein ed., *The Evolution of Theory in International Relations* (Columbia: University of South Carolina Press), pp. 83-103.

¹² Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 166.

¹³ Helga Haftendorn ed., *Theorie der Internationalen Politik-Gegenstand und Methoden der Internationalen Beziehungen* (Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag, 1975), p. 195.

¹⁴ Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," *The Evolution of Theory in International Relations*, p. 84.

結盟政策，同盟絕非一種原則，而是一種便宜的措施。¹⁵

早在兩千多年以前，現實主義的先趨修昔底德（Thucydides）就指出，一個共同的敵人是同盟的必要條件。¹⁶換言之，一個共同的安全威脅，使同盟的存在合理化。學者史都華（Douglas Stuart）及陶威廉（William Tow）也指出，「在一個沒有敵人威脅的世界中，同盟的意義完全被剝奪」。¹⁷華茲（Kenneth Waltz）也指出，「同盟是由具有不是全部，但是部分相同利益的國家所組成。其共同利益通常是負面的，亦即對其他國家的恐懼」。¹⁸德國學者穆勒（Harald Müller）在建制理論（regime theory）中否認同盟具有合作的性質，他更指出：¹⁹

「國家的安全完全依賴其本身的自助，對抗威脅及侵略，沒有任何超國家的組織可以幫忙，只能依靠本身的力量。雖然在同盟中，可以發現國家間制度上合作的形式；但同盟是一種安全自助下的延伸體。它的目的在於透過和其它國家的結盟，與將敵對的力量取得平衡的效果。同盟雖將合作制度化，但是用來對付第三者，而將對手排除在外；然而真正的建制正是要尋求與對手的合作。」

同盟的安全困境剛好發生在不信任感及不確定感充斥下，無政府狀態的國際秩序中。依施奈德的意見，同盟的安全困境可分 2 個階段來討論：即同盟建立前及建立後。²⁰在此和本文有關的是同盟建立後的階段。施奈德認為，此一階段同盟有兩種缺點，這也是本文理論探討的核心：背棄（abandonment）及捲入（entrapment）。²¹

¹⁵ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The struggle for Power and Peace*, p. 201.

¹⁶ K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (New Jersey: Prentice-Hall, 1983), p. 107.

¹⁷ Douglas T. Stuart and William T. Tow, *A US Strategy for the Asia-Pacific: Building a Multipolar Balance of Power System in Asia* (London: IISS Adelphi Papers, 1995), p. 31.

¹⁸ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 75.

¹⁹ Harald Müller, *Die Chance der Kooperation-Regime in den internationalen Beziehungen* (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1993), p. 122.

²⁰ Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," p. 462.

²¹ Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," p. 466. 依施奈德的看法，背棄與捲入這對概念是由曼德鮑（Michael Mandelbaum）所引進。參閱 Michael

施奈德對背棄及捲入的定義如下：²²

「背棄，一般而言，是一種背叛（defection），但是它有幾種不同的形式：同盟可以轉而與敵方結盟；它也可以解除同盟條約；它可以不履行條約中明顯規定的承諾；或是在同盟出現緊急狀態時，拒絕提供協助。後兩者情況，同盟雖然形式上仍存在，但已名存實亡。捲入的情況是同盟被牽扯進一場衝突當中，但這場衝突對其部分盟邦並無利益，或是無直接利益。捲入的情況通常發生在對整個同盟維繫的價值大於為盟邦利益作戰的成本。在同盟因盟邦的支持，而有恃無恐的對敵方採取強硬姿態時，捲入的情況更容易發生。因此，若盟邦對同盟的依賴越強，對其承諾越多，被捲入的機會越大。」

同盟的安全困境發生在：當盟邦設法避免背棄或捲入兩種困境，而做出責任分擔或搭便車的決定時，它又會陷入背棄或捲入兩種困境之一。

理論上來說，同盟（集體防衛）的建立是基於一種將安全的概念當成公共財的假設。瑞士學者傅瑞（Daniel Frei）如此分析搭便車的策略：「每一個人傾向於享受無論如何都會提供的成果，而此一成果又無法排除其他人的分享，如此，個人將不會自願地為它所享受的成果付出代價，而形成搭便車的策略，除非有人強迫它分攤成本，而做出貢獻及分攤」。²³在盟邦想維持同盟的存在，而做出貢獻時，就陷入了被捲入衝突的危險；但當它要避免被捲入而採取搭便車的政策時，則又會冒著被盟邦背棄的風險。以上就是同盟安全困境的基本要義。

本文所指的搭便車策略是指經由美日同盟的安全架構，使美國負起大部分的安全責任，而使日本得以在相對穩定的國際環境中，全力發展經濟。而本文中的責任分攤是指當美國不願意在安保體制下，承擔絕大

Mandelbaum, *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima* (New York: Cambridge University Press, 1981), Cf. Snyder, p. 466, fn.5.

²² Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," pp. 466-467.

²³ Daniel Frei, *Sicherheit: Grundfragen der Weltpolitik* (Stuttgart: Kohlhammer, 1977), p. 48.

部分安全責任時，日本必須在維持同盟關係的目的下，相對強化其本身的防衛能力與責任。

同盟困境中另外一個問題是談判立場的強弱。依施奈德的意見，若一個盟邦以責任分擔的方式，對其所屬同盟做出巨大貢獻，其談判立場則會惡化；相反的，要取得較強的談判立場，則它不必要全心全力維繫這個同盟。簡單說，對盟邦立場轉變的疑慮與擔憂，使得被動的一方享有談判的優勢。²⁴又依新現實主義觀點，同盟以一種制度性合作方式出現，也無法避免一般合作關係的兩個主要難題：欺騙與相對利益。²⁵

另外一個重要課題是同盟困境與敵對困境的交互影響。責任分擔的戰略會壯大同盟力量，如此，依照權力平衡理論，將會很快的形成一個反同盟的成立。相反之，若採取搭便車的策略，則可降低反同盟形成的危險，進一步減少衝突的可能性。²⁶而此乃屬於同盟外，敵對困境或敵對賽局的範疇。此一原始安全困境與螺旋式衝突升高模式的經典著作，應是傑維斯在 1976 年與 1978 年出版的兩份專論。²⁷

傑維斯強調，在螺旋式衝突升高的模型中，國際體系的無政府狀態強迫國家從政者必須提供安全。而當國家追求防衛能力時，他們同時獲得過多與過少：過多是因為這種能力能夠執行侵略行動；過少則是因為其他國家感受到這種威脅而加強軍備，進而減少國家安全。²⁸所以國際政治中，安全困境是理解有相同目標的國家在無政府狀態下，為何仍然以競爭與戰爭為最後結局的關鍵概念。²⁹在此意義下，日本因戰後和平憲法的規定，而形成以防衛為主的國防政策，加上與美國的同盟關係，也同樣可能出現此種現象。

²⁴ Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," p. 467.

²⁵ John J. Mearsheimer, "The False Promise in International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (1994), pp. 12-26.

²⁶ Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," p. 486.

²⁷ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (New Jersey: Princeton University Press, 1976), pp. 58-113; Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978/01), pp. 167-214.

²⁸ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, p. 64.

²⁹ Charles L. Glaser, "The Security Dilemma Revisited," *World Politics*, Vol. 50, No. 1 (1997/10), p. 171.

傑維斯強調當國家從政者認為攻擊能力比防衛能力更能提供高程度的安全時，安全困境到達最嚴重的情況，因為承諾，戰略或科技的進步使得擴張成為通往安全的直接道路。³⁰在此情況下，維持現狀國家必須如侵略者一般行動，不太可能放棄擴張的機會，以換取他國的安全承諾。葛萊瑟（Charles Glaser）同樣認為，如果獲得額外領土能提供緩衝區域以防止侵略，或是為防禦提供額外資源，在此情況下，擴張將成為誘人的選項。而從中共的角度看來，取得臺灣以擴張領土，將可能有同樣的戰略意涵。³¹

在不確定與無政府狀態的國際體系中，潛在敵對雙方的不信任將導致採取預防性與防衛性的措施，而這將再度使敵方認知為攻擊的威脅。此將導致反制措施的執行，降低安全性，使得衝突局勢極度升高，從而製造出自我實現的預言。柯慶生指出，尤其在東亞地區，海上運輸與能源需求將導致不穩定的強權競爭。更重要的是，東亞強權之間在歷史上充滿不信任與敵意。³²而在臺灣問題上，政治與地理的議題使得防衛性的武器或措施，更容易被理解為具有攻擊性與危險性，尤其是中國大陸。

在此必須特別強調，沒有任何單一的國際關係理論能夠完全解釋錯綜複雜的國際關係，而僅能解釋或看清楚一部份的事實，本文美日安保體制的案例亦同。本文應用基於現實主義發展出的同盟困境理論，解釋美日安保體制，充其量只能解釋一個重要的面向，無法解釋所有的面向。對此議題更深入的探討，有賴於其他理論或研究途徑的輔助。

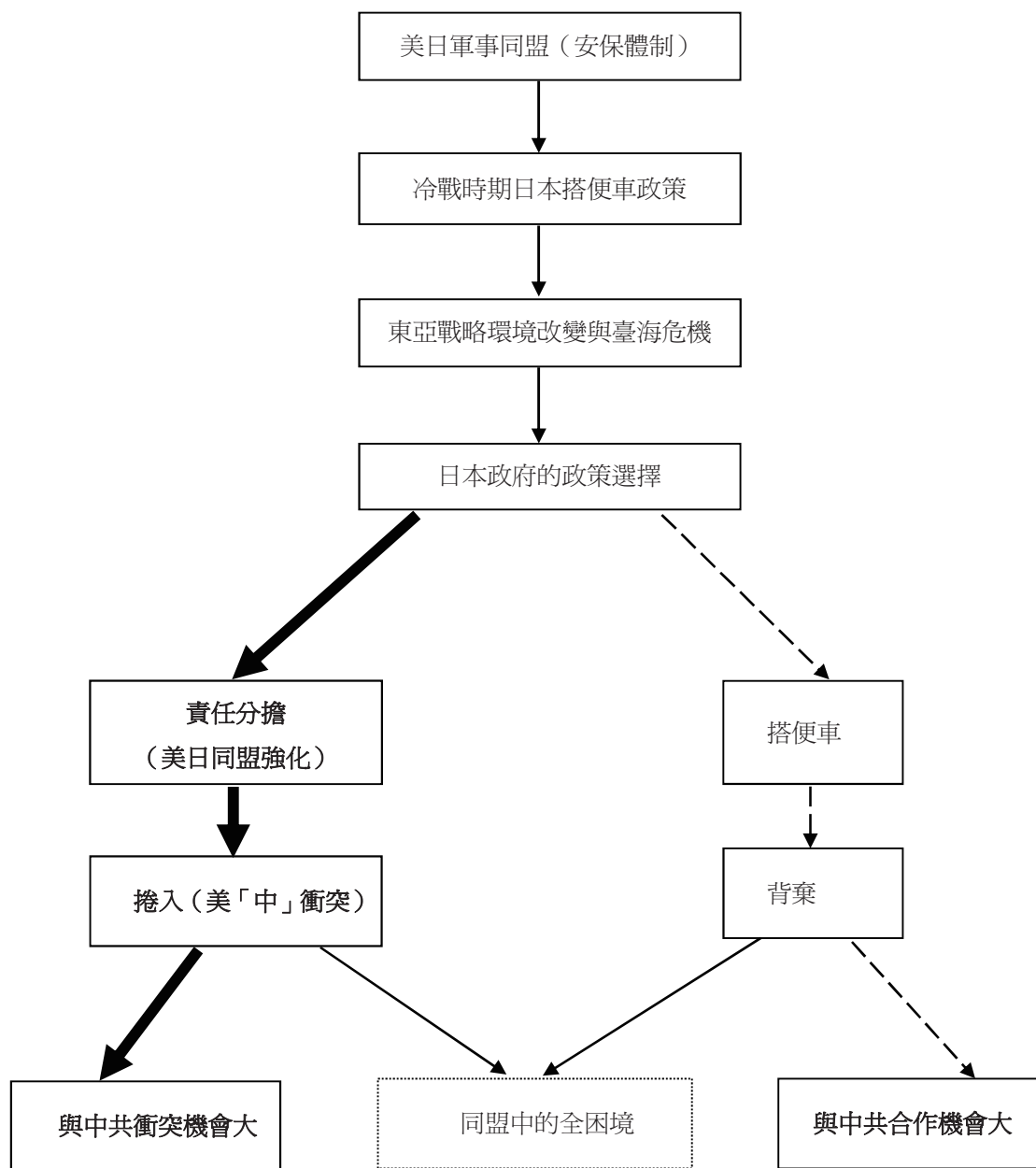
以下將以實證資料探討兩個主要問題：第一，日本在後冷戰時代的同盟策略為何，是責任分擔或搭便車？第二，這種策略對日本及亞太其他強權，尤其是中共的影響為何？隨後的論述將使用以下「軍事同盟的困境模型」做為論證架構。圖 1 為軍事同盟困境的理論模型，以傅瑞的同盟危機定律，套入日本案例加以修正，成為本文論述先後順序的主軸。

³⁰ Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," p. 187.

³¹ Charles L. Glaser, "Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Model," *World Politics*, Vol. 44, No. 4, (1992/07), p. 504.

³² Thomas Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance and Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Vol. 23, No. 4 (1999), p. 50.

圖 1 同盟困境危機定律模型



粗線表示日本可能的戰略選擇及可能陷入之同盟困境；長虛線表示日本另一種戰略選擇及其結果。資料來源：Daniel Frei, *Sicherheit: Grundfragen der Weltpolitik* (Stuttgart: Kohlhammer, 1977), p. 61（模型經作者修改）。

參、東西衝突下安保體制的同盟困境 - 搭便車與責任分擔

一、冷戰時期日本搭便車戰略

在東西衝突之冷戰架構下，日本常被戲稱為安全政策的搭便車者。冷戰結束後，日本堪稱是最大的贏家，這是日本在冷戰時期安全及外交政策下的最佳寫照。綜觀 1945 年至 1990 年日本安全政策主軸，基本上是沿著美蘇兩超強對峙之下的二元國際體系所發展，也就是施奈德所稱的國際政治的超級博奕。美國為日本提供安全保障，包括核子保護傘及在當地駐紮傳統武力；經濟上則提供其國內龐大的市場，讓以出口為導向的日本經濟能在戰後迅速重建，奠定往後經濟快速起飛及壯大的基礎。

整體而言，冷戰之下日本在經濟、政治、社會的發展成就，實依賴於美日在軍事與安全密切合作下，穩定的國際及區域環境。而日本與美國在軍事與安全方面的合作，最重要的機制就是美日安保體制。楊永明認為，美日安保體制經過冷戰洗禮，成為日本安全政策主軸，因為安保體系能夠維繫吉田主義的精神，使日本可以在安定的國際環境中發展經濟；而安保體系也能提供日本參與區域安全議題的切入點。³³在此國際背景之下，東京無論在軍事、安全或經濟領域，皆是美日安保體制下的最大受益者，此一現象在前述理論上稱為搭便車現象。

1970 年代國際政治上開始起了一些變化。尼克森（Richard Nixon）就任美國總統之後，整個國際大環境由衝突情勢漸漸進入和解階段。東亞情勢也有非常重大的轉變，這包括越戰後美國軍事力量的撤退及縮減，蘇聯在亞太地區軍力的擴充，以及兩次石油危機。一連串事件使得要求日本責任分擔的聲浪擴大，而使日本政府逐漸強化其安全政策，對國際事務介入的程度也與日俱增。³⁴戰後日本所遵行的吉田主義，其要義為：軍事依賴美國、提供美國軍事基地、加強與美國政經關係的合作、

³³ 楊永明，〈冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇〉，《問題與研究》（臺北），第 41 卷第 5 期，2002 年 9、10 月，頁 14。

³⁴ Marshal Zeringue & Daniel Kritenbrink, "Japanese Security Policy in a Changing International Environment," *Defense Analysis*, Vol. 29, No.2, 1994, p. 117.

日本在美日安保體制的安全困境

全力發展經濟、對國際事務及紛爭採取消極不介入的態度－在這個時候不得不做某種程度的修正。

二、冷戰時期搭便車戰略的調整

日本對安保體制下同盟政策的重大改變可在 1976 年《美日防衛合作指針》的制定、《防衛計畫大綱》的通過及綜合政策的擬定等看出整體輪廓。1981 年前日相鈴木赴美國參加美日高峰會議，在發表「美日共同聲明」後的記者會中表示，日本將分擔 1 千浬的海上防衛任務。但 1 千浬明顯超越日本領海範圍，於是引發此海上聯合防衛是否抵觸「專守防衛」之原則，以及憲法不得行使「集體自衛權」之規定。³⁵1980 年代，前日相中曾根當政時期，終於突破國防預算不超過 GDP 1% 的限制，並重新確定及重申前任首相鈴木在 1981 年向雷根政府做的承諾，亦即日本將負起防衛其周邊 1 千浬重要航道的責任。

總括言之，冷戰時期安保體制下，日本的同盟困境在於：若日本負擔太多安全與防衛責任，將會違反其戰後和平憲法第 9 條有關放棄戰爭的規定及吉田主義精神，此舉也會引起亞洲各國對日本的強烈疑慮；但若東京繼續採取搭便車政策，則與美國同盟的維護則更加困難。

肆、東亞戰略環境轉變下的臺海危機

一、中共崛起對日本的安全威脅

1990 年代在東亞權力結構變化及重組的過程中，最值得注意的是中共崛起。1949 年之前，日「中」關係始終呈現一強一弱的格局（「中」強日弱或日強「中」弱）；但 2000 年之後，日「中」關係變成強與強的格局。³⁶世界第 2 大經濟體的中國大陸崛起，已深深影響日本戰略選擇：是否將繼續與美國維持或甚至加強同盟關係，或將「脫美入亞」，藉以

³⁵ 吳明上，〈美日建立海上聯合防衛的決定：以日本政治決定過程為中心〉，《東吳政治學報》（臺北），2004 年，第 20 期，頁 151-152。

³⁶ Jianwei Wang, "Confidence Building Measures and China-Japan Relations," Yuki Tatsumi & Ben Self, eds., *Confidence Building Measures and Security Issues in Northeast Asia* (Washington D.C: Stimson, 2000), p. 71.

擺脫「被保護國」的角色，而增進與中共的關係。

2013 年中共軍事開銷將比 2012 年增加 10.7%，達到 1,143 億美元，維持 20 年來幾乎不間斷每年兩位數增長。³⁷2011 年到 2013 年，中共國防預算每年平均成長 11.8%；2008 年到 2012 年，中共武器出口總額，相較於前一個 5 年（2003 年到 2007 年）增長 162%，取代英國，成為世界第 5 大武器出口國，也是僅次於印度的全球第 2 大武器進口國。³⁸柯慶生指出，即使中共未來在軍事或科技無法超越美國，而中共本身對此也有深切體認，但是美國仍無法嚇阻中共對其在東亞的軍事挑戰，因為美國兵力過度分散於全球，中共在東亞衝突有地緣上的優勢，以及美國有限的作戰決心（例如美國 1994 年退出聯合國索馬利亞人道援助行動），均可使中共升高與美國軍事衝突的機會。³⁹另外中國問題專家惠廷（Allen Whiting）研究中共在 1950 年至 1996 年間一共 8 次使用武力的個案後，得出中共行使武力時，奪取先制權的慣例，以支持其嚇阻及脅迫⁴⁰的外交政策。⁴¹

在未來有可能引發日本直接介入武裝衝突的引爆地點，首先是朝鮮半島的緊張局勢，因為地緣上，朝鮮半島任何動盪將直接對日本安全構成威脅。其次是臺灣海峽持續緊繃的軍事對峙及競賽。臺海局勢相當程度會直接對日方構成威脅，加上日本與中國大陸歷史上的傷痕與糾葛、在釣魚臺列嶼的領土爭端，以及中共在南海的領土野心，皆會對日本能源運輸及其所依賴的海上航線和相關海域，構成直接安全威脅。因此，

³⁷ 林寶慶，〈中國增軍費 白宮首度未促「透明化」〉，《世界日報》A5/綜合（二），2013 年 3 月 6 日。

³⁸ 劉永祥，〈陸武器出口 全球五強〉，《經濟日報》A11/大陸經濟，2013 年 3 月 19 日。

³⁹ Thomas Christensen, "Posing Problems without Catching up: China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy," *International Security*, Vol. 25, No. 4 (2001), p. 7, 10, 17.

⁴⁰ 根據喬治（Alexander L. George）對脅迫外交（coercive diplomacy）的定義：脅迫外交乃是針對說服（persuade）或轉換（reverse）敵方的行動。參閱 Alexander L. George, "Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics," in Alexander L. George and Williams E. Simons eds., *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, Colo.: Westview, 1994), p. 7。

⁴¹ 參閱 Allen S. Whiting, "China's Use of Force, 1950-1956, and Taiwan," *International Security*, Vol. 26, No. 2 (2001), p. 104.

日本在美日安保體制的安全困境

日本與美國在安全上直接的威脅無疑是來自北韓；而長期結構性的安全威脅可能還是來自中共。⁴²

中共在東亞與全球的崛起，以及與美國因臺海問題與中共引發軍事衝突的可能性，都密切牽動日本與美國的軍事同盟關係，而使日方被捲入美「中」可能爆發的軍事衝突及同盟困境，1996 年臺海飛彈危機中，日本的角色就是一個重要的例子。以下討論將有助於瞭解同盟困境中，日本的角色與戰略選擇。

二、美國的態度與反應

臺海飛彈危機發生時，美國官員向中共表示，對臺灣的飛彈試射是魯莽、具有侵略性，且可能被視為對美國利益的威脅。同時美方亦有充分軍事能力來保衛其區域安全利益，而且也準備展示這種能力。⁴³但北京似乎無動於衷。有鑑於此，美國相繼派遣「獨立號」及「尼米茲號」航空母艦戰鬥群，趕赴臺灣海域，監視中共軍事行動。這一個航艦戰鬥群共有 30 幾艘軍艦、補給船、潛艦與艦載戰機，是越戰之後美國在東亞最大的軍事部署及集結行動，充分展現美國維護臺海現狀的決心。白宮認為，若不對中共軍事行動作出反應，美國在東亞繼續扮演積極角色的宣示與對東亞盟邦的安全承諾，將會被質疑。華府相信，美國在東亞的安全承諾有互賴的作用，因此要行使武力來回應對其東亞安全利益的挑戰，同時維持對區域盟邦忠誠的信譽。在理論層次上，⁴⁴謝林(Thomas Schelling)提出「承諾相互依賴性」(interdependence of commitments)的觀念。⁴⁵因此如果美國在臺海問題上沒有表態或介入，不僅對東亞所有安全盟邦的安全承諾會被質疑，甚至美國與歐洲及全球所有的同盟關係也將陷入嚴重的信賴危機。

⁴² Christopher W. Hughes 著，李育慈譯，《日本安全議題》(臺北：國防部史政編譯室，2007)，頁 202；薛瑞福，〈臺灣應注意美日同盟走向〉，《自由時報》，2007 年 1 月 29 日。

⁴³ Song Yann-huei, "China's Missile Tests in the Taiwan Strait. Relevant International Law Questions," *Marine Policy*, Vol. 23, No. 1, 1999, p. 109.

⁴⁴ Song Yann-huei, "China's Missile Tests in the Taiwan Strait. Relevant International Law Questions," p. 89 & 109.

⁴⁵ Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Heaven and London: Yale University Press, 1966), p. 55-59.

三、日本的態度與反應

日本因應中共崛起時，面臨同盟的安全困境。日本可能陷入美「中」之拔河拉鋸，最明顯的即是臺灣問題引發的衝突，因為美國可能要求日本提供後勤支援，而中共可能侵犯臺灣周邊的日本領海，因此臺海衝突勢將波及日本。日本勢必向一方靠攏，以致捲入欲避免的衝突中。⁴⁶而1996年臺海飛彈危機堪稱是兩大核武強權40年來最嚴重的軍事衝突與對峙。⁴⁷對日本來說，這也是冷戰後日本第一次面對美「中」衝突，而須做出關鍵戰略選擇的時刻。

日本在危機爆發初期，希望在美「中」兩國之間保持戰略平衡，一方面對中共表達關切；對美國的態度異常謹慎。在此情況，除了臺北與華府之外，沒有國家會面臨比日本更困難的抉擇。⁴⁸1996年3月6日，中共宣布飛彈試射的隔天，外務省電告時任北京駐日本大使鄭祥林，日本在飛彈試射中的「重大利益」，時任日相橋本龍太郎同時致電中共，表達請中共克制的訊息，同時向日本國會表示對此「嚴重關切」。而當時日本自民黨幹事長加藤紘一對飛彈試射的後果提出警告，因為彈著地離日本沖繩縣與那國島僅6公里。同年4月，日本外相池田行彥與中共外長錢其琛會晤時表示，臺海周邊的和平環境對亞太穩定極為重要，並要求中共與臺灣進行直接對話，並用和平手段達成統一目的。⁴⁹

飛彈危機期間，橋本幾乎夜夜無法成眠。⁵⁰事件發生不久，橋本訓令日本政府執行4大危機處理方針：拯救日本僑民、處置大量難民、維護日本海域及對恐怖組織的應變，以及支持美國政府。⁵¹日方具體行動是在3月17日派出2艘補給船，分別支援「獨立號」航艦的糧食及油

⁴⁶ Christopher W. Hughes 著，李育慈譯，《日本安全議題》（臺北：國防部史政編譯室，2008），頁112、202。

⁴⁷ Richard Bush & Michael O'Hanlon 著，《不一樣的戰爭》（臺北：博雅書屋，2010），頁13、23。

⁴⁸ Richard Bush & Michael O'Hanlon 著，《不一樣的戰爭》，頁181-182。

⁴⁹ Qingxin Ken Wang, "Taiwan in Japan's Relations with China and the United States after the Cold War," *Pacific Review*, Vol. 73, No. 3 (2000), p. 364.

⁵⁰ Yoichi Funabashi, *Alliance Adrift* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999), p. 396.

⁵¹ Yoichi Funabashi, *Alliance Adrift*, p. 387.

料補給。⁵²考量距離臺灣僅有 110 公里的與那國島有被侵略之虞，橋本向防衛廳下達機密指令，探討如何對美國實施支援。防衛廳展開秘密作業，提供 3 項援助，除上述油料補給外，尚包含航空自衛隊將提供美國雷達情報，陸上自衛隊將受傷美軍送往九州軍事駐地治療。⁵³

橋本同時不刺激中共當局，因為日方不想陷入在美「中」兩國之間選邊的困境。雖然日本對中國大陸的外交作為往往小心謹慎，態度頗低，但如此小心翼翼，乃是中共對日本的威脅一直高於美國。⁵⁴因此東京對美國派遣航艦戰鬥群到臺海周邊並無公開背書。外務省也表示，因為日本無法移動其列島，因此與中共及臺灣必須保持良好關係。在此緊張情況之下，日本比美國相對脆弱，因此不能將自己置於險境之中。⁵⁵時任美國國防部助理部長傅立民（Charles Freeman）在 1999 年訪問中國大陸時，曾對「中」方提出警訊，在對臺灣的問題上要特別克制，否則將引起日本的再軍備。傅立民指出：⁵⁶

「如果我們（美方）不干預（臺海問題），許多日方人士就會認為美方沒有履行防衛日本周邊的同盟義務，因此會有許多壓力加諸日本政府，要求增加軍備與能力，以自身的力量維護本國安全。若我們決定干預，那就要使用美軍駐日基地。這將意味日本要在維持與中國大陸良好關係或是繼續與美國成為盟邦之間做一抉擇。我想，日本會選擇美國。但我也認為，沒有任何日本政府會希望被一個外國人逼到如此的困境。正因如此，日本政府會承受許多壓力，增強本身獨立的軍事能力，以避免被外國人逼迫走到這個困境。」

⁵² Yoichi Funabashi, *Alliance Adrift*, p. 398.

⁵³ 張隆義，〈從安保觀點看冷戰後日本對中共的政策〉，《問題與研究》（臺北），第 38 卷，第 1 期（1999），頁 7；楊志恆，〈由日本角度看《臺灣關係法》：日中關係與日美安保的視野〉，林碧炤、林正義主編，《美中臺關係總體檢：「臺灣關係法」30 年》（臺北：巨流圖書公司，2009），頁 289。

⁵⁴ 金泰虎，〈韓國對於兩岸關係與日本因素的看法〉，《臺灣有沒有明天？臺海危機美中臺關係解密》，頁 348。

⁵⁵ Qingxin Ken Wang, "Taiwan in Japan's Relations with China and the United States after the Cold War," pp. 364-365.

⁵⁶ Funabashi Yoichi, *Alliance Adrift*, pp. 396-397, 427.

如果傅立民的分析正確，日本在美「中」之間選擇美國，那日本就陷入了同盟安全困境，畢竟相較下，臺灣在日本整體安全政策的考量上，不如朝鮮半島急迫與重要。因為北韓近年來一連串冒險舉動，再加上地緣戰略的考量，使日本不得不加強和美國的同盟關係。日本前首相宮澤喜一在 1996 年接受《產經新聞》專訪時指出，臺海爭端在一些日本官員看來只是中國大陸的內戰，美國支持也只是基於人道立場。⁵⁷其實 1996 年擴大美日同盟合作關係的共同宣言，原本並非針對中共，主要是針對朝鮮半島。但無庸置疑，隨著 1995 年 11 月至 1996 年 4 月中共對臺灣軍事壓迫行動的增強，對安保體制的再強化，起了關鍵作用。美日兩國技巧性的利用臺海危機爭取國內民眾對安保體制強化的支持。⁵⁸雖然亞洲同時存在數個多邊安全機制，但是日本仍是以雙邊同盟關係為主，多邊安全機制為輔。⁵⁹日本針對 1990 年代以來，東亞安全局勢的大幅轉變，尤其是朝鮮半島的緊張情勢，其因應對策則是增強及擴大美日軍事同盟體制。

四、安保體制下日本軍事介入臺海機會增加

楊志恆分析，日本對臺海衝突雖然不太可能單獨介入，但更不可能完全不理會美軍介入。日本可能採取 3 種措施：（一）消極呼應美國軍事行動，但與美國共同呼籲兩岸以和平方式解決爭端；（二）說服美國不要軍事介入，兩國積極尋求外交管道阻止臺海衝突惡化；（三）積極配合美國軍事行動，同時透過外交管道，共同化解危機。1996 年臺海飛彈危機前，日本可能採取第 1 種選項；但 1997 年或 1998 年後，日本可能採取第 3 種選項。採取此一選項的唯一途徑，是日美安保體制。⁶⁰

趙建民與何思慎亦認為，臺海一旦爆發衝突，日本可能依據《美日

⁵⁷ Yoichi Funabashi, *Alliance Adrift*, p. 396.

⁵⁸ Paul S. Giarra and Akihisa Nagashima, "Managing the New U.S.-Japan Security Alliance: Enhancing Structures and Mechanisms to Address Post-Cold War Requirements," in Michael J. Green and Patrick M. Cronin eds., *The U.S.-Japan Alliance: Past, Present And Future* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999), p. 102; Yoichi Funabashi, *Alliance Adrift*, p. 425.

⁵⁹ Peter Katzenstein and Okawara Nobuno, "Japan, Asia-Pacific Security and the Case for Analytical Eclecticism," p. 166.

⁶⁰ 楊志恆，〈由日本角度看《臺灣關係法》：日中關係與日美安保的視野〉，《美中臺關係總體檢：「臺灣關係法」30 年》（臺北），頁 303。

安保條約》與《美日合作防衛指針》，派遣自衛隊支援美國軍事行動。⁶¹日本基於地緣戰略考慮，是最可能與美國合作因應臺海危機的對象。⁶²因為如果美國軍事介入臺海紛爭，而日本拒絕提供美國協助，則美日安保體系將無法運作。⁶³再者，日本因為沒有類似《臺灣關係法》的對臺安全機制，因此只能藉助美日同盟關係，維護日本在臺海議題的相關利益。⁶⁴王清欣（音譯：Qingxin Ken Wang）也認為，東京的後勤支援對美國在臺海軍事行動的成功執行非常關鍵。日本若無法履行後勤支援，將會嚴重影響美日關係，可能導致美日安保體制解體。⁶⁵

卜睿哲（Richard Bush）與歐漢倫（Michael O'Hanlon）認為，萬一美「中」因臺海衝突開戰，日本是最重要的國家，雖然日本幾乎不可能想與中共交戰，但是美日有堅定同盟關係，日本至少會提供美國使用那霸機場。而中共可能藉由威脅甚至攻擊那霸機場，以說服日本重新思考戰爭的角色。但中共可能錯估形勢，由於日本關心中共崛起與民族主義高漲，日本比較可能的反應是，重申對美國的支持，甚至自己投入戰爭。如果日本參戰，其實質幫助非常關鍵，尤其是日本海軍保護太平洋海路的能力及廣泛的潛艇作戰、飛彈防禦及空中防禦能力。⁶⁶

歷經 1996 年臺海危機與 2012 年起激化的日「中」釣魚臺爭議，使美日雙方認識到重新定義與加強同盟合作的重要性。最新 2013 年美日「2+2」會議的結論中，對此趨勢表露無疑。

⁶¹ 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、臺新安全架構〉，《問題與研究》（臺北），第 43 卷，第 1 期（2004），頁 97。

⁶² 林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防臺海危機的政策辯論〉，《遠景季刊》（臺北），第 8 卷，第 1 期（2007），頁 20。

⁶³ 張隆義，〈從安保觀點看冷戰後日本對中共的政策〉，頁 9。

⁶⁴ 楊志恆，〈由日本角度看《臺灣關係法》：日中關係與日美安保的視野〉，《美中臺關係總體檢：「臺灣關係法」30 年》（臺北），頁 289。

⁶⁵ Qingxin Ken Wang, "Taiwan in Japan's Relations with China and the United States after the Cold War," p. 367.

⁶⁶ Richard Bush & Michael O'Hanlon 著，《不一樣的戰爭》，頁 181-182。

伍、新美日安保體制的強化

冷戰後日本政府在美日安保體制下，做出責任分攤與加強同盟關係的具體政策與作為。在 1990 年代，美日透過 1997 年防衛指針的制訂、戰區飛彈防衛體系的建構，以及「恐怖主義對策關連三法」（《反恐特別措施法》、《自衛隊法修正案》、《海上保安廳法修正案》）的通過，強化安保體制。1999 年日本國會通過有關新防衛指針的 3 項法律，簡稱《周邊事態法》。依此，日本自衛隊可以扮演自二次世界大戰以來最積極的角色。⁶⁷此 3 項法律分別為《自衛隊修正法》、《日本相互提供物品及勞務修訂法》及《周邊事態時確保日本和平安全法》。這 3 項法案不但落實 1997 防衛指針中「周邊事態」的制度化工作，而同時也將日本防衛政策從過去「消極防衛」政策轉變為「積極防衛」政策。⁶⁸此一同盟關係的深化與壯大，將影響日本同盟困境的角色與此同盟與敵對勢力的戰略互動。

2013 年 10 月 3 日，美日兩國外交、國防部長級「2+2」會議，又稱「美日安全諮商會議」（security consultative committee）通過聯合聲明，其中決定修正 1997 年《美日防衛合作指針》，明顯針對中共在亞太區域日漸強大的軍事野心。這次美日雙方同意於 2014 年底前完成修訂防衛合作指針，最大理由則是因中共軍事抬頭，不斷在釣魚臺海域製造軍事緊張。⁶⁹這是 1997 年以來，「2+2」會議首次移師日本舉行。⁷⁰

2013 年美日「2+2」會議中，美日不但點名中共軍事威脅，在聯合聲明中更明示歡迎安倍內閣對行使集體自衛權的要求。美方在 2013 年

⁶⁷ Frankfurter Allgemeiner Zeitung, “Intensivere Kooperation mit Amerika-Japan verabschiedet Gesetze zur militärischen Zusammenarbeit,” *Frankfurter Allgemeiner Zeitung*, 1999/05/25; “Japan Expands Its Role As U.S. Military Partner,” *International Herald Tribune*, 1999/05/05.

⁶⁸ 蔡增家，〈從新保守主義論述變遷中的日本防衛政策〉，《遠景季刊》（臺北），第 8 卷，第 3 期，頁 107。

⁶⁹ 張茂森，〈美日修正防衛指針 劍指中國〉，《自由時報》（臺北）A12/國際新聞，2013 年 10 月 7 日。

⁷⁰ 雷光涵，〈美日防衛聲明 點名北韓暗指陸〉，《聯合報》（臺北）A24/國際，2013 年 10 月 4 日。

日本在美日安保體制的安全困境

「2+2」會議及此前一再強調，釣魚臺問題適用《美日安保條約》第 5 條，顯示美國捍衛日本對釣魚臺管理權的決心。修訂《美日防衛合作指針》，則是美國推進對抗中共霸權的布局，「顯然有圍堵中共的意涵」。⁷¹

日本外相岸田文雄在 2013「2+2」會議中，確認將構築力量更大的美日同盟，「日本從『積極的和平主義』出發，與美國為首的關係國合作，做出比過去更積極的貢獻，維持國際社會的和平」。美國國務卿凱瑞（John Kerry）重申美國對釣魚臺列嶼主權不採取立場，但「希望『當事者』勿單方面挑釁，盼以外交及合法方式來處理。」⁷²而「與美國為首的關係國」，其中應包含臺灣。

上述日本防衛政策與美日安保體制發展的趨勢，說明冷戰之後日本政府在美日安保體制下，做出責任分攤與加強同盟關係的具體政策與作為。而其中主要原因除了北韓持續的核武與飛彈威脅之外，中共仍是日本安全的長期重大隱憂。將以上所討論的事實與同盟困境理論加以對照，得出此一結果將使日本陷入同盟中被捲入的困境。同時也意味日本認為對安保同盟體系維繫的價值，大於為盟邦（美國）利益作戰的成本，而如此對美國的依賴也勢將弱化日本對美國談判的立場。以下將討論日本此一同盟政策的選擇對中共的影響，及此一同盟困境與敵對困境的交互影響。

陸、美日同盟困境與對中共敵對困境的交叉影響

一、日本遭受美國背棄機率低

上文提到，同盟困境與敵對困境有交互影響的關係。責任分擔戰略會壯大同盟力量，依照權力均衡理論，將會很快形成一個反同盟。反之，若採取搭便車戰略，則可以降低反同盟形成的危險，而進一步減少衝突的可能性。將這理論應用到本文實際例子。日本政府在中共崛起因素影

⁷¹ 張茂森，〈美日修正防衛指針 劍指中國〉，《自由時報》（臺北）A12/國際新聞，2013 年 10 月 7 日。

⁷² 雷光涵，〈美日防衛聲明 點名北韓暗指陸〉，《聯合報》（臺北）A24/國際，2013 年 10 月 4 日。

響下，如果選擇搭便車，固然會使美日同盟關係陷入緊張，或最嚴重的後果，但日本將會被美國背棄；但另一方面，卻可大幅解除來自中共的疑慮，增加與中共合作的機會。倘若日本選擇責任分擔，固然可以鞏固與美國的同盟關係，但要冒著被美國捲入危機的危險，在敵對賽局中，則可能引發中共反彈，加深與中共衝突的可能性。

依據前述，施奈德對「背棄」形式的界定，包含：⁷³同盟可以轉而與敵方結盟、解除同盟條約、不履行條約規定的承諾、或是在同盟出現緊急狀態時，拒絕提供協助。後兩者情況，同盟雖然形式上仍存在，但已名存實亡。觀察二次大戰後迄今，美日外交與安全關係的發展，若依照施奈德的定義，誠難得出日本有被美國背棄的危險存在。如果日本與美國的同盟關係遭受背棄，意味日本勢必將獨立負擔起國家安全與防衛的任務，屆時若大幅擴張軍備、發展與部署戰略性武器或廢除憲法第 9 條的非戰條款，這些都是合理的想定，同時將使亞太地區的情事更為緊張。正因如此，在可見的未來，日本遭美國背棄的可能性似乎不高。姑且不論美國與前蘇聯及中共，在許多核心價值與意識形態的歧異，但與日本是價值同盟關係，更重要的原因在於，日本是美國在亞太戰略布局上，作為牽制或對抗中共與前蘇聯的重要盟邦；對全球戰略布局而言，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。

二、日本選擇責任分攤政策與其後果

基於前文分析，日本防衛政策與美日安保體制發展的趨勢，說明日本政府在美日安保體制下，做出責任分攤與加強同盟關係的具體政策與作為。事實上，中共在 1996 年美國時任總統柯林頓（Bill Clinton）與時任日相橋本發表美日同盟共同宣言後，對美日安保體制產生極大疑慮，尤其是發表日期剛好是臺海飛彈危機後的一個月。而 1997 年《美日防衛合作指針》的制訂擴大自衛隊的角色又有雪上加霜的作用。讓北京最無法忍受的是，「指針」中「周邊有事」的規定與美日戰區飛彈防

⁷³ Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984/07), pp. 466-467.

禦計畫，因為這表示加強美方對臺海衝突介入的能力。⁷⁴而中共當局面對美日同盟自 2005 年將臺海列入共同戰略目標，表達堅定反對的立場，中共堅決反對美日發表任何涉臺共同文件，干涉中國大陸內政，損害中國大陸主權。北京認為，日本政府緊緊追隨美國，對抗中國大陸，只會讓日本走上危險的道路。⁷⁵美日兩國將臺海列為美日區域的戰略目標，將提供日本介入臺海衝突的「法律依據」。⁷⁶

從傳統現實主義的角度剖析，美日安保體制的擴大，使得冷戰後逐漸崛起強大的中共陷入一個不利的戰略地位，事實上則是對中共做某種程度的圍堵，或至少是一個避險的戰略作為。日本也因此陷入安全困境：對美國提供過少的軍事協助，同盟關係將受危及，日方的國防安全不能獲得充分保障；過多的軍事協助則造成鄰國對其重整軍備的憂慮。在此一情況之下，美日安保體制的擴大及強化，使日本陷於敵對的安全困境。

日本雖知選擇責任分攤的後果，固然使美日同盟更加穩固，但是也冒著與強鄰中共衝突的風險。休斯（Christopher W. Hughes）認為日本依賴同盟關係為其安全的保障，並對中共崛起感到憂心，因此意味著必須拉攏美國，避免遭美國遺棄而陷入同盟安全困境。⁷⁷因此 1990 年代以來，日本不得不強化與美國的同盟關係，同時避免疏遠中國大陸。雖然日本並非完全無條件地支持美國，也提防被美國捲入區域或全球衝突，但是美日軍方更加密切整合卻是主要的趨勢。王清欣指出，臺海一旦發生武裝衝突，如果日本想維持與美國的同盟關係，即使百般不願也極有可能引發與中共的軍事衝突，日本仍可能提供美國軍事介入行動所必須的後勤支援。⁷⁸在 2013 年美日「2+2」會議中，美國支持日本行使集體

⁷⁴ Thomas Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance and Security Dilemma in East Asia," pp. 61-66.

⁷⁵ 〈臺海問題竟成美日共同戰略目標 我堅決反對〉，《新華網》，2005 年 2 月 20 日；〈http://news.xinhuanet.com/world/2005-02/20/content_2596048.htm〉，（瀏覽日期：2009 年 1 月 12 日）。

⁷⁶ 〈日美共同戰略目標瞄準臺灣海峽 日本直接表態〉，《新華網》，2005 年 2 月 19 日；〈http://news.xinhuanet.com/world/2005-02/19/content_2593132.htm〉，（瀏覽日期：2009 年 1 月 12 日）。

⁷⁷ Christopher W. Hughes 著，《日本安全議題》，頁 202-203、287-288。

⁷⁸ Qingxin Ken Wang, "Taiwan in Japan's Relations with China and the United States after

自衛權的立場，更加強日本以軍事戰鬥行動，支援美軍的可能性。日本此一做法顯示，在無法兼顧與美國和中共的關係時，日本意識到在長期，美國對其在政治、軍事、經濟上的價值遠勝於中共之於日本。

在此意義下，日本考慮的重點將是，維持美日同盟關係所得到的利益最終將大於和中共衝突所付出的代價，或是維繫同盟的價值高於為美國對中共作戰的成本。因此在同盟困境理論架構下，吾人可以合理推論，日本即使冒著被捲入與中共衝突的風險，維持並加強與美國的同盟關係，仍是日本安全與防衛政策的首要目標。

柒、結論

本文以軍事同盟中的安全困境，提供分析冷戰後美日安保體制變遷的一個面向。此一理論縱使無法顧及此一課題的所有面向（事實上，沒有任何單一理論有此能力），但或許能夠解釋其中一個重要發展趨勢。同盟困境出現在某個盟邦想維護自身安全，同時又想避免被另一個盟邦捲入與自身安全利益不太相關或完全無關的衝突中。在這種情況之下，該盟邦通常會採取搭便車的策略。但這種策略通常伴隨被另一同盟夥伴背棄的危險。如此一來盟邦即喪失了集體防衛的意義。而在另外一種想避免被盟邦拋棄而履行責任分擔義務時，則又會有被捲入衝突的危險。

本文試圖以國際政治理論中軍事同盟的安全困境，藉由美日安保體制與 1996 年臺海飛彈危機為例子，來解釋與日本可能被捲入臺海危機的風險。在後冷戰時代，亞太戰略環境大幅轉變的同時，中共與美國都企圖展現以軍事武力保護其亞太安全利益的企圖心。中共不放棄以武力解決臺灣問題，而美國也要維持其在區域對盟邦的安全承諾及威信。冷戰後美日安保體制的擴大及強化，日本充分顯示出放棄冷戰時期搭便車的戰略，而轉向對其唯一盟邦美國做出責任分攤的跡象，以維護美日安保體制穩定與壯大，同時也維繫整個東亞地區的和平及穩定。

因此，日本在今後美國在亞太地區所可能面對的軍事衝突當中，例

the Cold War,” p. 353, 372.

日本在美日安保體制的安全困境

如美「中」在臺海的爭端，可能無法因為要保持與中共的良好關係，而完全置身事外，造成與美國安保體制的瓦解；所以日本極可能被捲入此一衝突，而陷入同盟中的安全困境。再進一步分析，美日安保體系的擴大與增強，也可能引起一股對抗的力量或同盟出現。日本在這種情況之下，同時陷入了同盟內的安全困境及同盟外的敵對困境。

鑒於中共在亞太勢力的擴張、朝鮮半島及東海釣魚臺列嶼持續緊張的局勢，日本重新回到冷戰時期搭便車路線的可能性極微。回歸此一路線固然能減低被捲入衝突的危險，而且能拖延抗衡勢力的集結，但日本要付出的代價是美日安保體制的鬆散甚至瓦解。在這種情況下，雖然《日本國憲法》第9條的規定與國內和平反戰的社會對其軍備的重整將構成巨大障礙，但缺乏美國軍事協助，日本勢必要單獨負起國防安全的責任，極端情況之下，核子武器及飛彈的發展及建造可能是一種不得已的選擇。亞洲各國也會針對日本在此情況下軍事的擴張，做出相對的反應，進而引發亞太各國全面的軍事競賽，這也是日本及周邊各國所不樂見的。

總而言之，按照同盟困境的理論，若美日安保體系一天存在，而區域內衝突無法和平解決，亞洲各強權又無法調和建構其相互間穩定及互信的關係，日本將很難擺脫同盟中被捲入的困境。

Japan's Dilemma in the U.S.-Japan Alliance: The Risk of Entrapment

Tai-ho Lin

Associate Professor
Institute of Strategic and International Affairs
National Chung Cheng University

Abstract

This article takes the development of the U.S.-Japan alliance since the 1990s as an example to explain the application and operation of alliance dilemma in the studies of international relations. There are two types of dilemma in an alliance: entrapment and abandonment. When one party in the alliance chooses a burden-sharing policy to maintain the alliance, it risks the danger of entrapment. On the other hand, when it chooses a free-rider policy to avoid entrapment, it risks the danger of being abandoned by its ally. Such a situation is the so-called alliance dilemma, and it has a correlation with the adversary to the alliance. When the party risks entrapment because of sharing burdens, it will result in the consolidation of an adversary power against the alliance. On the other hand, when the party risks abandonment because of free riding, it may instead dispel the concerns of the adversary power and gain the chance to cooperate with the adversary.

This article argues that since the end of Cold War, Japan has been moving toward burden sharing for its part in the U.S.-Japan alliance. As a result, the risk for it to be entrapped has been increased. The development of the U.S.-Japan alliance will also have an effect on the interaction among the U.S., Taiwan, Mainland China, and Japan. The 1996 Taiwan Strait missile crisis is an excellent example in explaining the possibility of Japan being entrapped in a cross-Strait conflict if the U.S. chooses to intervene. The enhancement of the U.S.-Japan alliance will in the meantime incur the response of the rising Mainland China, which in turn may worsen the relations between Japan and Mainland China.

Keywords: U.S.-Japan security system; military alliance; alliance dilemma, Taiwan Strait missile crisis

日本在美日安保體制的安全困境

專題分析

日本安倍晉三政府的亞太區域政經發展策略研 析：安全 / 發展 VS 政治 / 經濟之雙重應用

宋鎮照

國立成功大學政治系暨政經所特聘教授

翁俊枯

國立成功大學東南亞研究中心副研究員

蔡相偉

國立成功大學東南亞研究中心助研究員

摘 要

本文試圖建構出日本首相安倍晉三政府的亞太政經發展策略，並透過政治與經濟、安全與發展的交互策略應用，來釐清日本亞太區域戰略的思維。在安倍晉三推行「新戰略外交」策略下，增強與亞洲其他鄰國的敦睦外交關係，主要目的不僅只是制衡中共，更重要的是爭取能源供給的穩定，以利日本經濟自主與發展。因此，本文分成三部分來分析日本在亞太區域外交戰略的脈絡：第一部分分析日本對東南亞區域的戰略考量與企圖；第二部分分析日本對東北亞區域的戰略考量與企圖；第三部分分析日本對美國區域戰略的應用與調整。透過此三大部分的戰略外交之分析與建構，試圖架構出安倍政府整體的亞太區域戰略框架和思維，進一步掌握日本在亞太區域所欲營造的優勢戰略外交角色和布局。

關鍵字：安倍晉三、新戰略外交、圍堵、亞太區域戰略、能源

壹、前言：日本安倍晉三政經現象的浮現？

在 2012 年 12 月當選日本首相的安倍晉三，可以說是回鍋首相，早在 2006 年 9 月就曾經出任首相，成為戰後日本最年輕的首相。但在第一次任期內，發生多宗內閣醜聞、選舉失敗和日本支持美國在阿富汗軍事行動引起的危機等事件，於是安倍在 2007 年 9 月，突然以「肚痛」為由宣布辭職，結束短暫 1 年的執政時期，讓日本民眾對安倍留下因肚子痛辭職的不負責任印象。5 年後安倍捲土重來，再次當選首相，並組成「突破危機」內閣，針對當前日本所面臨國內外政治、經濟、外交等困境，全力開展「經濟再生」、「震災復興」、「危機管理」工作，¹對內包括日本經濟長期處於低潮、通貨緊縮和日圓升值的經濟問題，以及日本 311 大地震後的復興與重建問題；加上對外政治外交上，與中國大陸、南韓及俄羅斯皆有領土、領海、領空及主權爭議問題，安倍調整日本在東亞的新地緣政策（new geopolitical policy），誓言要帶領日本走出艱難時刻，突破目前種種危機。²

鑒於日本對內對外環境的變化，以及當前嚴峻的局勢下，特別是面對日本東北部的 311 大地震與大海嘯後，核電廠多停擺，加上日本缺乏天然資源，天然氣進口價格節節高升，讓日本的能源成本遽漲，不利於日本經濟自主與發展。因此，能源不安全勢將拖垮日本經濟，如何獲取穩定能源並降低能源成本，開啓了安倍的經濟思維。所以安倍積極外交出擊，訪問東南亞諸國（包括越南、泰國、印尼、緬甸、馬來西亞、新加坡和菲律賓）、美國、俄羅斯、蒙古和中東諸國（包括沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國及土耳其），甚至還欲安排到北韓訪問，主要目的不僅只是制衡中共，更重要的是爭取能源供給的穩定。

安倍在當選首相後旋即表示，挽救日本脫離長期處於經濟低潮的情勢，以及擺脫通貨緊縮和日圓升值的泥沼困境，是當前最急迫的經濟任

¹ 〈安倍晉三：我決心恢復強有力的日本〉，《天下雜誌》，516 期，2013 年 2 月 6 日，〈<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5047206>〉。

² Jonathan Berkshire Miller, "Japan's Adjustment to New Geopolitical Realities in East Asia," *Global Asia*, March, 2013.

務。因此，安倍將優先拚經濟，調整貨幣政策、推出更強的擴張型經濟方案，帶領日本早日走出經濟蕭條時期，來振興日本長期積弱的經濟，提振經濟可以提升日本在亞太區域的政經地位。³此為安倍發出「放寬貨幣、出動財政、成長經濟」三支箭，而前兩支箭大致已經完成目標，為了推動第三支箭的經濟成長，無疑更應該擴展海外經濟市場、尋找穩定的能源供給與提升科技創新，藉以恢復日本經濟大國的威望。

同時，在外交戰略上，安倍對於與鄰國有爭議的領土主權的態度相當強硬，包括臺、日、「中」釣魚臺列嶼（日稱尖閣諸島）主權爭端、日韓獨島（日稱竹島）問題，以及日俄南千島群島問題等，特別是最近「中」日因釣魚臺主權爭端越演越烈，造成越益緊張與敵對的關係。基此，安倍推行「戰略外交」新政策，試圖重新強化在亞太戰略外交的布局，努力增強與亞洲其他鄰國的敦睦外交關係。⁴相對於「安倍經濟學」（Abenomics）振興日本國內經濟，也配合安倍戰略外交，一則開拓亞太市場，二則拉攏亞太區域國家，特別是加強與中國大陸周邊國家的關係，增加夥伴數量，對中共進行外交競逐，也透過經濟手段進行經濟競賽，更可以跳脫美國主導亞太策略發展的框架限制。更重要的是，安倍戰略外交的軸心，無非是確保「能源」獲取安全，進而鞏固日本的「經濟安全」，經濟安全獲得保證，並能增強日本在區域的政經地位，進而抗衡中共。

面對上述發展，本文試圖分析當前安倍政府的亞太區域外交策略，是否反映出日本右派勢力的崛起與路線？安倍政府巧妙利用其政治與經濟、安全與發展的交互策略應用手段，一則來壯大日本經濟，二則增強日本在亞太區域的新圍堵安全策略，這些安倍上臺後的外交作為與策略，是否浮現出日本正走向自主性的「新帝國」戰略路線？也就是日本亞太安保的「新安全戰略外交」。因為安倍回鍋以來，首要任務便是下猛藥來救日本經濟，使安倍的支持率飆升到 7 成多，安倍也逐漸把焦點從經濟轉移到軍事，並透過國家安全與主權的高漲，採取更為鷹派的立

³ 蘇顯揚、呂慧敏，〈揭開「安倍經濟學」的面紗〉，《經濟前瞻》，146 期，2013 年 3 月，頁 8-13。

⁴ 陳鵬仁，〈安倍晉三上任後日本政局與外交展望〉，《海峽評論》，266 期，2013 年 2 月，頁 27-32。

場。更重要者，骨子裡日本也以美日安保同盟為基礎，追隨美國腳步，巧施「再平衡」(rebalancing) 戰略，一來圍堵中共擴張，二來平衡與美國的戰略地位。

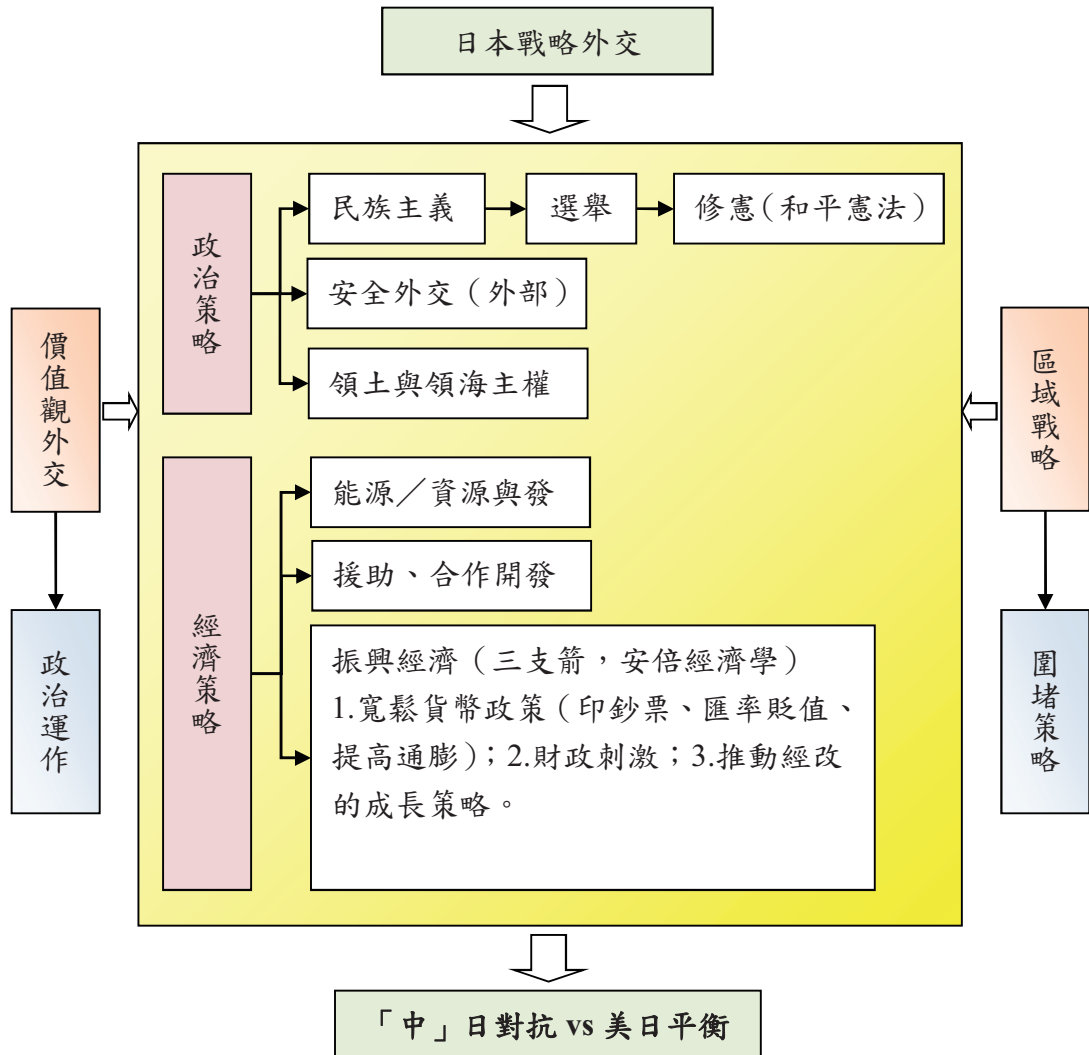
簡言之，日本對亞太安全與發展策略的兩手應用包括：一手高舉經濟與發展的合作手段，另一手掌握政治與安全的制衡手段。這是從 1990 年冷戰結束以來，歷經長期的泡沫蕭條經濟，首度開始讓日本感受到「再崛起」的機會，這樣的政治圖構無疑是安倍的政經現象，是否可以透過所謂的「安倍經濟學」，加上「安倍外交學」(Abediplomatics) 策略，⁵走出日本多年來的亞太區域發展困境，尋找正常國家地位的新日本形象，日本社會已經高度期許出現「安倍維新」的日本再起 (Japan Rise Again or Japan Second Economic Miracle)。⁶因此，針對安倍上任後的亞太區域外交的戰略思維，可以架構出日本「新戰略外交」的策略應用。⁷而在此日本新戰略外交的應用上，無非是在應用政治與經濟、安全與發展的雙線策略，而以「尋求能源」戰略來當作突破或整合此雙線外交的核心策略（如圖 1 所示）。

⁵ 林保華，〈圍支那共產黨的安倍外交美學〉，《動向雜誌》，2013 年 5 月 19 日。

⁶ Patrick Smith, "Is Abenomics Japan's Second Economic Miracle?" *The Fiscal Times*, March 11, 2013.

⁷ Martin Fackler, "Japan Shifts from Pacifism as Anxiety in Region Rises," *The New York Times*, April 1, 2013.

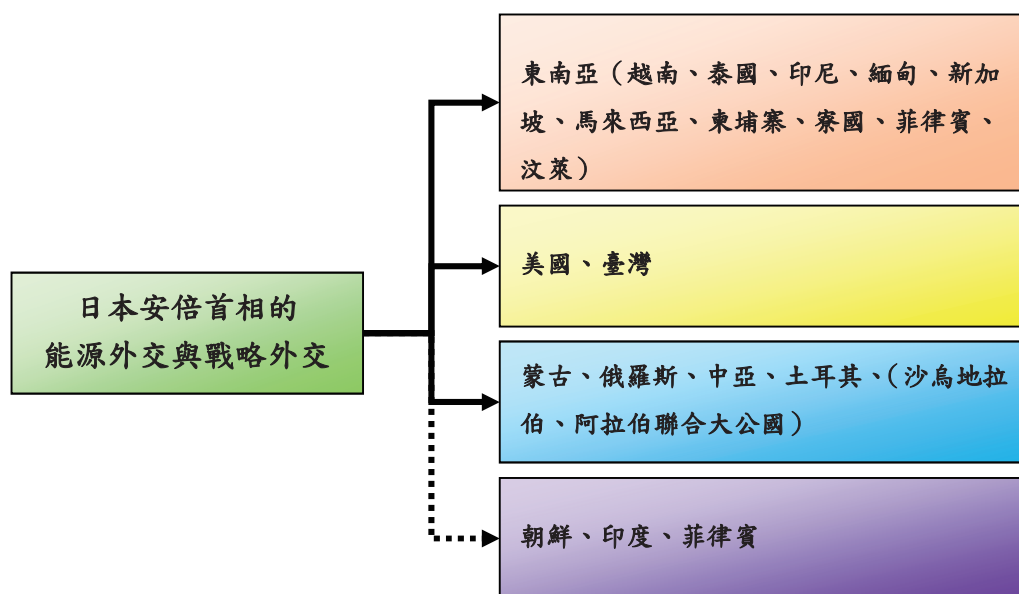
圖 1 安倍晉三的亞太外交戰略架構



最後，在本文分成三個部分來分析日本的亞太區域外交戰略的脈絡，並透過政治與經濟、安全與外交兩個面向來釐清日本亞太區域的戰略思維。第一部分分析日本對東南亞區域的戰略考量與企圖；第二部分分析日本對東北亞區域的戰略考量與企圖。第三部分分析日本對美國區域戰略的應用與調整。透過此三大部分的戰略外交之分析與建構，試圖

架構出安倍政府整體的亞太區域戰略框架和思維，進一步掌握日本在亞太區域所欲營造的優勢戰略外交角色和布局。（如圖 2 所示）

圖 2 安倍晉三能源戰略外交



貳、安倍晉三的東南亞區域戰略外交發展策略：經濟與安全考量

安倍分別在 2013 年 1 月、5 月、7 月和 11 月針對越南、泰國、印尼、緬甸、馬來西亞、新加坡、菲律賓、汶萊、柬埔寨和寮國等 10 國進行訪問，主要目的與意義不外有二：其一在外交策略上，希望拉攏東南亞國家，以因應來自中共的競爭；其二在經貿投資上，期望藉著東協的經濟成長之力，來加速日本經濟的重建。然而，大部份的東南亞國家對待日本的想法很現實，那就是「避免政治對抗，強調經濟合作」，「中」日領土問題不會成為安倍東南亞之行的重點，東南亞國家更希望看到經濟合作、經濟互利、與經濟成長，而不是製造衝突或是惡化與中國大陸的關係。

基此，從安倍的東南亞之行可以明顯看出其背後企圖：其一是通過拉攏東協各國，對中共形成包圍圈的戰略態勢。其二是藉由南海議題的討論，凸顯「中」越、「中」菲或「中」與南海周邊國家的主權爭議，而日本願意給予最大支持，堅持南海不是中國的內海，以及來維持南海區域的和平與通航。

一、安倍晉三對東南亞國家發展的思維與戰略

關於安倍的東南亞訪問行程，主要計有 2013 年 1 月的越南、泰國和印尼之行（以下簡稱越泰印之行）；5 月的緬甸之行；7 月的馬來西亞、新加坡和菲律賓之行（以下簡稱馬新菲之行）；10 月的印尼與汶萊之行，以及 11 月的柬埔寨和寮國（以下簡稱東寮之行）之行。接下來，本文將個別針對安倍訪問之目的及其背後的政治意涵逐一進行說明。

首先就越泰印之行而言，安倍於 2013 年 1 月 16 日至 18 日展開第二度上任以來首次外訪，此行訪問之動機和目的除了企求持續強化美日同盟的外交政策架構，同時也期望能夠深化與東協各國的合作關係；同樣地，維護南海海上航運安全和增強日本與越泰印的外交關係，也是安倍此行的重點任務。此外，拓展經貿更是此行的另一項重點，因為一來可以加強日本與越泰印的經貿合作關係，確保日本在 3 國的經濟利益；二來是透過對南海航運安全的關注，確保能源補給航線的安全，以及加強日越的軍事合作。⁸

就背後的政治意涵而言，此行被視為「安倍主義」（Abe Doctrine）的體現，⁹意即日本企圖透過與東協合作的機會，構築雙邊或多邊的安全機制，一方面為日本經濟帶來重生機會，另一方面也有助於日本開展戰略性的經濟安全外交。因此，訪問越泰印期間，安倍大力闡述日本對亞洲外交的想法，頗有「福田主義」（Fukuda Doctrine）的影子。

其次就馬新菲之行而言，安倍於 2013 年 7 月 25 日至 27 日展開第

⁸ Ian Storey, "Japan's Growing Angst over the South China Sea," *ISEAS Perspective*, No.20, Singapore, 8 April, 2013, pp.1-11.

⁹ 「安倍主義」主要是由內閣官房助理谷內正太郎和官房長官助理兼原信克等人所制定，兩人均為安倍首相的智囊成員，都是該官邸主導型外交的代言人。

三次的東南亞出訪（第二次是 2013 年 5 月的緬甸訪問），此次出訪也是日本執政聯盟在參議院取得勝選後的外交宣示。此行之動機和目的雖然著眼於經濟和安保領域的合作，但是仍未偏離經濟、政治和外交等三項。在經濟方面，日本企圖與馬新菲擴大和深化彼此的經濟合作；在政治方面，安倍積極尋求海外共同支持其推動「日本修憲」和行使「集體自衛權」，¹⁰唯有如此，日本才能成為「正常國家」，並且對周邊地區的安全負起必要的責任。在外交方面，安倍強調在面對國際安全環境急遽變化的情況下，為確保日本的安全及為地區和平做出貢獻，「集體自衛權」和「簽署貨幣互換協定或擴大貨幣互換規模」等方案是日本的當務之急，也是此行的重點任務。¹¹

就背後的政治意涵而言，此行被解讀成日本對中共進行「圍堵」的佈椿之舉。其具體作為計有，在外交方面，日本除以政府開發援助（ODA）的方式積極援助菲律賓（與中共發生南海主權爭議）增強武裝力量，也表示將擴大與馬來西亞進行經貿和戰略交流，並與新加坡就南海主權爭議和參與「跨太平洋戰略經濟夥伴協議」（TPP）等議題交換意見。¹²在經濟方面，日本準備設立「泛亞債券指數基金」，藉此投資印尼、菲律賓、馬來西亞、新加坡和泰國等的國家債券，大舉進入東南亞市場，藉以增強日本在東南亞的影響力，進而弱化中共在該地區的影響力。¹³

¹⁰ 「集體自衛權」是指當同盟國受到攻擊時，日本可以向同盟國敵方發動反擊的權利。但是各國媒體對此言論卻提出強烈批評，認為日本對於過去的侵略戰爭尚且不願提出反省；一旦該議成案，將來必然有重返軍國主義之嫌；〈安倍製造輿論：修憲有助於東南亞和平〉，《朝鮮日報中文網》，2013 年 7 月 29 日，〈http://chinese.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2013/07/29/20130729000010.html〉。

¹¹ 「貨幣互換」是指在出現債務等緊急狀況下，把本國貨幣交給對方國家，以此借入對方國家貨幣或美元的作法。

¹² 「跨太平洋戰略經濟夥伴協議」（Trans-Pacific Partnership, TPP）是由美國所主導的區域貿易協議，該協議自 2010 年 3 月起迄 2012 年 7 月止，已經進行了 13 回合的談判。該協議所追求的標準高於現行任何自貿協定，例如，1、規定所有商品均應實現自由化，不得有特殊例外的保留關稅；2、商品自由化的涵蓋領域，擴及勞工和環保等敏感議題；3、要求所有申請國必須和現有的成員國締結自由貿易協議；參閱謝書旻，〈東亞經濟整合趨勢與中共發展策略〉，《中共研究》，第 46 卷第 10 期，2012 年 10 月，頁 58-59；Sanchita Basu Das, “RCEP and TPP: Comparisons and Concerns,” *ISEAS Perspective*, Singapore, January 7, 2013, No.2, pp.1-9。

¹³ 〈安倍會見馬來西亞總理 稱解決領海爭端應遵守國際法〉，《國際線上新聞網》，2

第三，就汶萊之行而言，10月9-10日在汶萊首都斯里巴加灣舉行的「第23屆東協峰會及東亞高峰會議」，似乎象徵著「經濟一體化、政治團結、擔負社會責任」的東協共同體正式成形。基此，剛剛在印尼出席「亞太經合會領袖會議」的安倍也藉由該次會議的參與，不僅有幸見證「共同體」的建成，同時也伺機訪問汶萊，陸續完成東協8國（僅剩柬埔寨與寮國）的造訪壯舉。就其背後的政治意涵而言，該次的出訪不僅彰顯中國與日本對「東協共同體」的關注，同時也是展現日本在亞太區域尋求影響力的企圖心。

最後，關於11月16至18日的東寮之行，似乎可視為日本刻意彰顯「和平主義」的具體作為。對此，安倍向東寮兩國領導人表示，這一次的訪問是日本高層首次大規模的正式造訪行程，頗有挖牆角的外交企圖，具有重要的政治意義。¹⁴就此行背後的政治意涵而言，安倍政府之舉動就是為了在軍事、經濟等方面牽制中共，因為鑒於中共對東寮兩國擁有地緣的優勢，日本唯有突出其軍經方面的影響力，才足以與中共進行抗衡。¹⁵

日本與東南亞國家友好的關係可以追溯至1977年，時任首相福田赳夫在菲律賓馬尼拉提出日本對東南亞外交政策的基本原則：「福田主義」，該主義闡明日本不做軍事大國，願與東南亞各國坦誠相待，同時支持東南亞各國的經濟發展。而奉行該外交方針的日本在日後30多年中，通過ODA等措施，大幅改善與東南亞各國的關係。¹⁶

但近年來，日本遭遇經濟低潮、外交上與鄰國存在主權糾紛，對此

013年7月26日，〈<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2013/07/26/6991s4196488.htm>〉。

¹⁴ 〈日媒：安倍訪遍東盟十國 示好「親中派」〉，《中國新聞網》，2013年11月18日，<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/chinanews/20131118/00105180166.html> (viewed on 2013-11-22)。

¹⁵ 同註14。

¹⁶ 宋鎮照、鄭子真、呂柏志，《後冷戰時期日本與東協互動關係轉變之研究：安全與發展之建構主義分析，1990-2010》（臺北：五南圖書，2013.4），第四章；〈日首相開啟東南亞首訪之旅 關鍵詞為「安倍主義」〉，《中國新聞網》，2013年1月16日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-01/16/c_124240564.htm〉。

安倍極力想要更進一步拉攏東南亞國家。在經貿方面，爭取東南亞經濟合作有助日本經濟復甦與增長，使東南亞經濟圈對日本經濟重生帶來有利因素；在戰略外交上，加強日方與東南亞國家的防務聯繫，制衡中共在區域內的軍事和經濟影響力，希望聯合東南亞國家「圍堵」中共，為持續膠著的「中」日關係打開新局面。¹⁷事實上，安倍任用的兩名外交智囊谷內正太郎和兼原信克，就曾提出以協助亞洲新興市場國家實現民主化，以抗衡中共的「自由與繁榮之弧」構想，也因此讓安倍此行加強與東協國家合作，頗有牽制中共並與之較勁的意味。¹⁸

實際上，自從第二次安倍內閣成立後，日方便已經開始為「中共包圍網」策略進行布局。例如，2013 年 1 月 2 日，日本副首相兼財務大臣麻生太郎前往緬甸訪問，以強化日緬兩國的經濟和戰略合作關係；訪問期間，麻生不僅免除緬甸高達 5,000 億日元的債務，還提供該國 500 億日元的貸款援助。之後，日本外務大臣岸田文雄也以維護區域安全和穩定為由，分別於 1 月 9 日至 13 日先後訪問菲律賓、新加坡、汶萊和澳大利亞等 4 國。¹⁹安倍更在 1 月 16 日至 18 日，分別前往越南、泰國和印尼進行訪問，以強化雙邊經貿投資與安全保障合作。

就日本的外交史而言，一群剛剛走馬上任的政要，竟在短短半年內，接連訪問東協 8 個成員國（柬埔寨和寮國除外），可說是相當罕見的舉動。從安倍政府一連串的出訪行程，不難看出其對東南亞地區的重視和企圖。從日本這種「戰略外交」作為，不難發現日本當前的亞洲外交策略是刻意接近或拉攏意識形態相近的鄰國，藉此孤立一些價值觀不一致的國家，譬如中共和北韓等。

安倍此行將落實「戰略外交」和「價值觀外交」策略，在民主、法治、人權等口號下，用經濟合作、安全保障、甚至軍事交流等方式，在

¹⁷ 〈安倍今日訪東南亞 稱為膠著中日關係打開局面〉，《新京報》，2013 年 1 月 16 日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-01/16/c_124236265.htm〉。

¹⁸ 〈安倍將訪東南亞 迴避親中國家〉，《自由時報》，2013 年 1 月 11 日，〈<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/jan/11/today-int1.htm>〉。

¹⁹ 〈日本高官半個月跑遍東盟 7 國 外交史罕見〉，《大公網》，2013 年 1 月 15 日，〈<http://news.takungpao.com.hk/world/roll/2013-01/1387170.html>〉。

亞太地區尋求與日本價值觀相同的國家，進而構築雙邊、多邊等的多重密切關係，以助地區穩定和發展，此也被稱之為「安倍主義」。²⁰特別是日本極力拉攏東南亞國家中，與中共有南海主權糾紛的國家，如菲律賓和越南等，透過相同的價值觀、利益與目標，容易在對中共議題上達成共識，意圖建構出對「中共包圍圈」的戰略想法。

二、安倍訪問東南亞 10 國的經貿合作與區域戰略

關於安倍內閣最近 4 次的東南亞之行，主要針對東南亞各國完成外交訪問，特別是對新開放的緬甸，更為日本所熱切關注。以下針對日本與前述各國的關係發展進行檢視和剖析，藉此理解安倍上臺後 4 次訪問東南亞的政經目的與意涵。

（一）日本與越南外交關係：經濟與安全利益

安倍在 2013 年 1 月 16 日訪問越南期間，分別會晤越南總理阮晉勇、越南國家主席張晉創和越南共產黨總書記阮富仲，兩國領導人進一步討論深化彼此戰略夥伴關係，促進雙方在政治、國防、安全、經濟、貿易等領域的合作，並同意繼續加強雙邊互訪和各級別交流對話，同時宣布 2013 年為「日越友誼年」，以紀念兩國建交 40 周年。此外，阮晉勇感謝日本政府 20 年來向越南提供巨額官方發展援助，希望日本繼續增加對援助，協助越南到 2020 年實現成為工業化國家的目標。安倍也承諾展開經濟合作，並向越南提供約 5 億美元的新貸款，協助越南發展高速公路、港口、核電站、開採稀土等重要基礎設施。²¹

在會談中，除了強化日越經濟合作和對越援助，中共議題也是焦點之一。安倍與阮晉勇會談時，主動提及釣魚臺和南海主權問題，對近期中共在海洋頻頻活動一事交換意見。²²越南在南沙問題上與中共存在紛

²⁰ Shinzo Abe, "Asia's Democratic Security Diamond," *Project Syndicate*, December 27, 2012, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>>.

²¹ 〈安倍繞着中國出訪 越南避談對抗中國不上套〉，《中國新聞網》，2013 年 1 月 17 日，〈<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/chinanews/20130117/10374166828.html>〉。

²² David Koh, "Vietnamese Reactions over the South China Sea: Divergence between Society and Government," *ISEAS Perspective*, Singapore, January 21, 2013, #05, pp.1-5; Le Hong Hiep, "South China Sea Disputes Keep Vietnam-China Relations Cold," *ISEAS*

爭，對於在釣魚臺問題上頻繁遭受中共「挑釁」的日本而言，兩國擁有共同立場。安倍說：「所有相關國家都應遵守國際法，『中』方片面升高事態的舉動是非常危險的。『中』方的活動日趨頻繁，對地區而言是共同的憂慮。」²³同時，也呼籲日越在此問題上協調立場，共同應對，促進兩國在政治、安全及國防等領域的合作，強調日越加強合作對地區和平穩定有著重要意義。最後，日越一致反對以武力更改東海及南海現狀，同意強化安保合作，呼籲各國應在國際法的基礎上解決分歧，以維護區域的穩定與和平。

（二）日本與泰國外交關係：經濟與發展利益

安倍的東南亞之行接續訪問泰國，這是繼前首相小泉純一郎於 2002 年 1 月訪問泰國後，睽違 11 年日本首相再次訪泰。安倍首先參訪「泰日工業大學」，這是一所引進日本工業技術、培養日語技術人才的專業學校，希望藉此加強與泰國在人才方面的合作，解決泰國勞工短缺問題。此外，安倍還拜訪泰國國王普美蓬，帶了日本天皇的親筆信，感謝泰國在日本 2011 年發生海嘯地震時，為日本提供有力幫助。

安倍也與泰國總理盈拉（Yingluck Shinawatra）進行高峰會談，雙方針對發展兩國的戰略夥伴關係、加強安全保障的緊密合作、擴大雙邊經貿、投資合作等達成共識。日方表示，日泰經貿關係緊密，目前日本是泰國最大的貿易夥伴，泰國則是日本第 6 大貿易夥伴，同時日本還是泰國最大的投資來源國，約佔泰國吸引外資額 60% 以上。日方承諾將持續強化兩國經貿合作，除了傳統汽車產業合作，還希望擴大對泰國基礎建設的投資，包括高鐵、資訊技術、防洪設施等領域，從而構築兩國穩固的合作關係。此外，安倍還希望參與泰國在緬甸投資建設的土瓦港（Dawei）項目，盈拉則回應將建立一個包括泰國、日本和緬甸在內的

Perspective, Singapore, April 12, 2013, #22, pp.1-9; H. T. Nguyen, "Vietnam's Position on the Sovereignty over the Paracels and the Spratlys: its Maritime Claims," *Journal of East Asia and International Law*, vol.5, no.1 (2012), pp.165-211.

²³ 〈訪東南亞 安倍批中國危險〉，《蘋果日報》，2013 年 1 月 17 日，〈<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20130117/34775330/>〉；Lye Liang Fook, "China and the South China Sea Disputes: New Strategies Interspersed with Old Ones," *ISEAS Perspective*, Singapore, January 14, 2013, #03, pp.1-6。

三方會談機制，討論三國在土瓦港項目的具體合作事宜，泰國和緬甸都希望日本參與土瓦經濟特區的發展。²⁴

安倍與盈拉也針對中共近來積極擴張海洋勢力議題及「中」日釣魚臺主權爭議交換意見。在「中」日兩國釣魚臺主權爭議上，安倍重申釣魚臺是日本的一部分，稱將冷靜應對，加強與「中」方的溝通，努力改善兩國關係，並強調南海島嶼的主權糾紛必須以和平方式解決，還須制定具有法律約束力的《南海各方行為準則》(COC)，作為爭端發生的解決方法和依據。

(三) 日本與印尼外交關係：經濟、安全與能源利益

安倍東南亞訪問的最終站是印尼，與印尼總統蘇西洛 (Susilo Bambang Yudhoyono) 舉行高峰會，針對雙邊經濟合作等問題交換意見，雙方同意加強貿易與投資領域的合作，日本亦將協助印尼進行大眾運輸建設。在反恐方面，日本將加強和印尼共同打擊恐怖主義。²⁵蘇西洛表示，2013 年是印尼與日本建交 55 週年，由於兩國產業互補，加上印尼對與日本的經濟合作持開放態度，因而雙邊經貿合作甚為密切。日本已是印尼最大的貿易夥伴和貿易順差來源國，主要來自對日本大量輸出石油與天然氣。

在會談後舉行的聯合記者會上，安倍向外界通報此次東南亞三國的出訪成果，並闡述被媒體稱為「安倍主義」的日本亞洲外交戰略，即為安倍上任後所確立的「亞洲外交 5 項原則」：²⁶

1. 日本要與東協國家共同維護以民主和人權為準繩的普世價值觀；

²⁴ 〈應對人質事件取消演講 安倍東南亞之行草草收場〉，《人民日報》，2013 年 1 月 19 日，〈<http://big5.chinanews.com:89/gj/2013/01-19/4502253.shtml>〉。

²⁵ 〈印尼日本擬加強戰略夥伴關係 合作打擊恐怖主義〉，《環球網》，2013 年 2 月 19 日，〈<http://big5.chinanews.com:89/mil/2013/02-19/4577639.shtml>〉。

²⁶ 〈安倍晉三發表對亞洲外交五項原則 再打價值觀牌〉，《東方早報》，2013 年 1 月 19 日，〈http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/mainland/special/diaoyudaozhengduan/content-3/detail_2013_01/19/21364774_0.shtml〉；“The Bounty of the Open Sea: Five New Principles for Japanese Diplomacy,” January 18, 2013, <http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/statement/201301/18speech_e.html>。

2. 日本願與東協國家一起全力維護海洋權益和航行自由；
3. 積極推進日本與東協國家的經濟貿易合作，建設各種網絡，促進投資，拉動日本經濟的復甦，與東協共同繁榮；
4. 日本與東協共同發展與守護亞洲多樣性文化；
5. 促進日本與東協各國年輕人的交流，增進相互理解。

安倍希望這 5 項原則能夠得到東協各國的積極回應。在「亞洲外交 5 項原則」中，雖未直接言及中共，但提及「海洋要靠法治及規則來管理」、「不能將海洋當成力量支配的場所」，這是意有所指地在牽制中共，因為中共正企圖強力確保海洋權益。安倍強調，「一個崛起的中國大陸對日本經濟有正面影響，然而，中國大陸也必須以負責任的方式在國際社會中行事。」中共與東南亞國家的南海主權爭議應該通過法律來解決。蘇西洛也表示，「無論是南海問題還是東亞問題，或者是亞洲其他地方的問題，解決方式都應該是和平的，要依照國際法，而非訴諸武力。」更重要的是，此 5 項外交原則正好與安倍上臺之初所提的「自由與繁榮之弧」的外交理念吻合，其目的無非是要增強日本在亞太地區的影響力，同時制衡中共在亞太地區的勢力。

（四）日本與馬來西亞的外交關係：經貿與外交利益並重

繼 2013 年 1 月的東南亞出訪之後，安倍緊接著在 7 月 25 日下午抵達馬來西亞，進行為期 2 天的訪問行程。日馬雙方代表在馬來西亞的普特拉加亞舉行會談，分別就南海主權爭議、TPP 談判和科技基礎建設等議題，進行廣泛性的交流談話。

馬來西亞首相納吉（Najib Tun Razak）在聯合記者會上表示，日馬雙方的會談涉及雙邊投資、金融合作和兩國青年交流等重要議題，實屬重要。安倍表示日本是 2012 年馬來西亞第 3 大貿易夥伴，在亞洲僅次於中國大陸；日本在馬來西亞的投資從 1980 年到 2012 年達到 220 億美元，為馬來西亞提供 30 萬個就業機會，居第一位。因此，馬國前首相馬哈地（Mahathir bin Mohamad）便在 1982 年提出「東望」（Look East）政策，透過與日本加強經貿發展，讓馬來西亞在 2020 年成為已開發國

家。對此，安倍不僅鼓勵日馬兩國企業在高速鐵路和污水處理等領域展開密切合作，²⁷同時允諾馬來西亞國民自 7 月 1 日起，到日本旅遊或洽公不需要簽證，藉此吸引更多的馬國遊客前來日本觀光。

除了上述的經貿合作事宜，日本雖然刻意掩飾此次東南亞之行的政治意圖—「包圍中共」，但是該意圖似乎很難獲得馬國的認同與合作。例如，同樣也是南海主權聲索國之一的馬來西亞，一直與中共保持良好關係。中國大陸是馬來西亞第 1 大貿易夥伴，而且馬國長期享有貿易順差，中國大陸在馬來西亞的投資額也不斷增加，特別是現在正在建設中的「中」馬關丹產業園區，將來會大幅拉升來自中國大陸的投資，所以中國大陸對馬來西亞的經濟影響力至少不會弱於日本。因此，日本內閣官房長官菅義偉除了一再強調「日本將與東協國家持續尋求擴大經濟合作」，同時也避談南海問題。在區域經濟合作方面，TPP 第 18 回合談判會議已於 2013 年 7 月 15 日在馬來西亞召開，日本在該月 23 日正式加入談判，成為第 12 個加入談判的國家。有鑒於日本的加入，TPP 成員國的 GDP 總量將可達到全世界的 4 成，高於由中共主導區域全面經濟夥伴關係（RCEP）。²⁸

（五）日本與新加坡的外交關係：經貿與外交考量

安倍隨即於 7 月 26 日抵達新加坡，除了在當日上午同新加坡總理李顯龍舉行會談，共同決議向第 3 國出口基礎設施（諸如結合日本先進的製造技術和新加坡的國際物流週轉能力，共同向第 3 國出口），也分

²⁷ 在 2013 年 2 月，新加坡和馬來西亞宣布在 2020 年前建設高速鐵路的計畫；而早在 2012 年，日本政府就已經積極向馬來西亞和新加坡推銷高鐵技術，希望兩國建設高鐵時能採用日本的新幹線技術；〈安倍晉三稱馬來西亞籌建高鐵將採用日本新幹線技〉《中國日報網》〈<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2013/07/26/5951s4196459.htm>〉。

²⁸ 〈安倍晉三稱馬來西亞籌建高鐵將採用日本新幹線技〉《中國日報網》〈<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2013/07/26/5951s4196459.htm>〉。RCEP 即是由東協 10 國發起，邀請中國大陸、日本、南韓、澳洲、紐西蘭和印度等 6 國共同參加（10+6）的自由貿易協議，該協議通過削減關稅及減少非關稅壁壘的方式，企圖建立一個涵蓋 16 個國家的統一市場。若 RCEP 得以談成，此將會成為一個涵蓋約 35 億人口，GDP 總和高達 23 兆美元，產值占全球總產量 1/3，堪稱世界最大的自由貿易區；參閱〈<http://baike.baidu.com/view/9630693.htm>〉。

就 TPP 和 RCEP 等議題進行談話；此外，安倍也在當日下午與同在新加坡訪問的美國副總統拜登（Joe Biden）就海上安全、南海議題、以及 TPP 的談判等問題進行磋商與會談。

另外，根據日本《產經新聞》7 月 26 日報導，有鑒於新加坡是東協國家的大腦，近年來不僅協助訓練不少東協官員，同時還積極援助目前快速對外開放的緬甸，因此不少關於緬甸重建的法律與金融制度之會議都在新加坡舉行。由於日本也計劃進軍緬甸，因此日本積極與新加坡建立關係，進而完成其前進中南半島的目的。此外，安倍與李顯龍就日本國內關於修改憲法和行使集體自衛權的討論進行說明，以期獲得理解。安倍就修憲一事，強調此舉是把「和平主義、國民主權和堅持基本人權」視為理所當然的前提。有關允許日本行使「集體自衛權」的企圖，安倍聲稱這是就國際社會安全環境變化而進行的考量，如此才能確保美日同盟和亞太地區的和平穩定。

最後，對於同樣在新加坡進行訪問的拜登和安倍，雖然商討 TPP 參與仍是他們此行出訪新加坡的目標，但是兩人仍有各自的政治外交目標。就安倍的立場而言，他可藉此機會與美國進一步確認美日同盟關係的狀況；但就拜登的外交任務而言，亦可以藉此機會敦促日本和中共改善關係，以降低東亞區域的不穩定威脅。

（六）日本與菲律賓的外交關係：軍事與戰略安全利益

在新加坡訪問行程結束之後，安倍隨即於 7 月 27 日前往菲律賓訪問。訪菲期間，安倍與菲國總統艾奎諾三世（Benigno Aquino III）舉行高峰會談，雙方就日菲共同發展經濟、加強海上安全合作、加強對民答那峨島和平進程的援助，以及促進民間交流等 4 項議題，進行廣泛性的討論。日本將提供 100 億日圓備用貸款，協助菲國因應天災、促進海事合作，提升菲律賓海岸防衛隊執法能力；提供民答那峨島地形圖，以協助促成菲南的和平發展；透過放寬簽證規定、增加往返班機等方式，鼓勵兩國人民的往來交流。²⁹

²⁹ 安倍訪菲期間，約有數十名菲律賓前慰安婦成員齊聚在總統府馬拉坎南宮附近廣場舉行抗議，要求日本政府為二戰期間日軍在菲律賓強拉婦女成為軍隊慰安婦的行為

對此，艾奎諾三世也特別承諾會進一步增強日菲關係，不僅促進經濟交往，同時更要加強海上與安全關係。安倍更表示有意透過 ODA 的方式，向菲律賓提供 10 艘巡邏船。這批巡邏船將分兩批進行撥補，其中 5 艘計劃在菲國建造，另外 5 艘在日本建造。日本期望通過幫助菲律賓加強海上保安能力，制衡中共海軍力量延伸。同時，也積極行銷其「價值觀外交」概念，試圖消弭東南亞各國對日本軍國主義興起的疑慮，在某種程度上可以建構「圍堵中共」外交防線。

同樣地，在 2013 年上半年，「中」韓和「中」美之間的正常關係發展日益深化，也讓日本大為緊張，擔憂反遭中共的外交孤立；因此，安倍之所以在新加坡與拜登會面，似乎就是要強調美日同盟的重要性。而且就日菲兩國積極外交與安全的承諾，似乎是日本試圖強化或確認美日同盟關係，並拉攏周邊國家，一方面實踐美國所欲推動對中共圍堵的戰略，日本似乎成為美國在區域上串連圍堵中共的黑手套；另一方面又企圖透過日菲與中共的領土爭端之便，遂行聯手制華的策略，亦符合菲日兩國的外交利益，以主權同理心方式，對抗中共在區域的強勢作為。³⁰

（七）日本與緬甸外交關係：經濟與政治利益

除了上述 6 國，近來大力推行民主改革，而廣受外界矚目的緬甸，似乎也是日本積極爭取的東南亞國家。美日領袖一前一後訪問緬甸，緬甸總統也都訪問過美日，可以看出美日兩國欲與緬甸建立更為密切的外交關係，試圖來挖向來是中國大陸後疆的牆角。³¹誠然，緬甸總統登盛（Thein Sein）早在 2012 年 4 月就已訪問過日本，並參與由日本所主辦的「湄公河地區 5 國高峰會」，成為 28 年來首位訪日的緬甸總統。2013 年 4 月，翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）也應日本政府邀請到訪日本，

道歉、賠償；〈兩國共同民調：日韓人互相討厭〉，《世界新聞網》，2013 年 5 月 8 日，〈http://www.worldjournal.com/view/aInternationalnews/23232496/article-%E5%AE%89%E5%80%8D%E8%A8%AA%E8%8F%B2-%E6%89%BF%E8%AB%BE%E8%BB%8D%E6%8F%B4?instance=in_bull〉。

³⁰ 〈日相訪菲 強化戰略夥伴關係〉，《中央通訊社》，2013 年 7 月 27 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aCN/201307270145-1.aspx>〉。

³¹ 主要是美國總統歐巴馬在 2012 年 11 月連任後，立即訪問緬甸，而緬甸總統登盛也在 2013 年 5 月訪問美國，雙邊元首互訪與會談，說明美緬外交關係已經從以往的對立對抗走向戰略合作夥伴關係。

並與安倍首相會談，足見日本與緬甸的外交關係甚密。

2013 年 1 月初，麻生太郎訪問緬甸，這是安倍再次就任日本首相之後，有主要內閣成員首次訪問緬甸，麻生訪問緬甸便正式宣布免除緬甸拖欠的近 5,000 億日圓鉅額債務，並承諾在 3 月底前向緬甸提供 510 億日圓的貸款，這是 26 年以來，日本首次向緬甸提供日圓貸款。其中 200 億將用於改善仰光近郊的狄拉瓦（Thilawa）經濟特區，170 億日圓用於各地基礎建設，另外 141 億日圓則將用於改善緬甸各地貸款，麻生此舉無異是為安倍構築圍堵中共戰略外交的第一步。³²

安倍於 2013 年 5 月 24 日訪問緬甸，此行率領 40 名企業代表，對緬甸豐富天然資源感興趣，意承攬緬甸多項公共工程，包括電力、水利及道路建設等，亦可以跟中國大陸進行經濟競爭並予以制衡。安倍與登盛舉行領袖會議，此是繼 1977 年前首相福田赳夫訪問緬甸以來，將近 36 年來首位日本首相到訪，安倍將試圖以共同價值觀外交來支持緬甸民主化發展，也跟緬甸反對黨領袖翁山蘇姬會談，並加強日緬雙邊經濟合作，藉此行來牽制中國大陸，更重要者便是跟中國大陸一樣，來競爭開發緬甸的能源。事實上，緬甸長期以來便是依附中國大陸的親密盟友，對緬甸的經營遠落後於中國大陸與印度，是日本最為擔心之處。而且，緬甸將在 2014 年將首度擔任東協輪值主席，勢必對東協發展或「東協+1」、「+3」高峰會發揮議題主導的影響力。³³對此，安倍強調將「盡全力協助」民主化的緬甸經濟起飛，強調兩國建立「永恆友誼與合作關係」。

就安倍政經企圖而言，日本對緬甸外交的政治和經濟目的至為明顯，一方面奪取商機、另一方面牽制中共。³⁴在政治外交上，安倍試圖拉攏緬甸，圍堵日漸壯大的中共勢力；透過民主化的共同價值外交，加強雙邊政治關係。此外，日緬也首次達成軍事交流的創舉，因為日本海上自衛隊「鹿島號」（排水量達 4,000 噸的大型訓練船）計畫在年底訪

³² 〈中評：安倍訪蒙古 構築反華包圍圈〉，《中國評論》，2013 年 4 月 2 日。

³³ Moe Thuzar, "Myanmar and the 2014 ASEAN Chairmanship," *ISEAS Perspective*, Singapore, March 18, 2013, No. 14, pp.1-7.

³⁴ 〈安倍訪緬甸 搶商機牽制大陸〉，《中央社》，2013 年 3 月 31 日。

問緬甸，這是二戰後第一艘日本軍艦停靠緬甸港口。同時，日本爲了遏止中共對印度洋的軍事威脅、順利開發緬甸的能源資源，以及如何處置「中」緬跨境能源運輸和油管輸送的問題，³⁵也成爲日本與緬甸在安保合作的新課題。此外，安倍還祭拜在緬甸的日本士兵墓地，不免讓世人產生對日本軍國主義抬頭的疑慮。

在經濟外交上，日緬簽署了 35 項協定，內容包括日本協助緬甸，在仰光以南 25 公里的狄拉瓦興建一個 2,400 公頃的經濟開發區，開啓日緬企業合作關係的發展里程碑，也爲日本企業尋求「走出去」的策略。³⁶日本一直是緬甸的最大援助國，也是最大債務國，擁有對緬甸債權約 49.4 億美元。日緬雙邊計畫預計在 2020 年將雙邊貿易額提高到 3,000 億美元，安倍希望藉由援助與承攬緬甸基礎建設，間接帶動日本的資訊科技、通訊、道路等公共建設事業的出口，藉此一方面重振日本經濟，另一方面降低緬甸對中國大陸的依賴，進而達到制衡目的。³⁷

（八）日本與汶萊的外交關係：經濟與政治利益

汶萊於 2013 年 10 月 9~10 日在首都斯里巴加灣召開「第 23 屆東協峰會、第 16 次東協與中日韓(10+3)領導人、第 8 屆東亞峰會以及東協與中國、日本、南韓的『10+1』領導人」會議，與會的成員除了東協成員國的領導人外，尚有中國國務院總理李克強、澳洲總理艾波特（Tony Abbott）、印度總理辛格（Manmohan Singh）、日本首相安倍晉三、南韓總統朴槿惠、紐西蘭總理凱伊（John Key）、聯合國秘書長潘基文、美國國務卿凱瑞（John Kerry）和俄羅斯外長拉夫羅夫（Sergei Lavrov）等政要人士，可謂盛況空前。

³⁵ Zhao Hong, "The China-Myanmar Energy Pipelines: Risks and Benefits," *ISEAS Perspective*, Singapore, May 15, 2013, pp.1-2.

³⁶ 〈安倍訪緬甸 為日企卡位〉，《法新社》，2013 年 5 月 25 日。狄拉瓦經濟特區包括一座港口和一座工業園，日緬各持 49%和 51%股份。按照計畫，特區將於 2015 年開放，預計吸引高科技、勞力密集型產業、紡織業、和製造業。目前三菱、丸紅、住友將開發此港口區，最快於 2015 年部分港口將開放營運。而且根據日本貿易振興機構（JETRO）2012 年 12 月資料顯示，緬甸勞工廉價且充沛，擁有亞洲最廉價的薪資，製造業勞工年薪約 1,100 美元，相對於孟加拉勞工的 2,602 美元和泰國的 6,704 美元。

³⁷ 〈安倍訪緬欲加強日緬關係 形成對華包圍圈〉，《環球日報》，2013 年 5 月 25 日。

鑒於 2015 年底的「東協共同體」(包括安全共同體、經濟共同體和社會文化共同體三大支柱)之建構，東協第一步將針對單一市場和生產基地進行規劃，逐步實現「零關稅」、「人員及資金自由流通」等目標，並逐漸全面融入全球經濟體系。截至目前，東協已經完成「經濟共同體藍圖計畫」的 77.5%，因此東協領導人在本屆峰會上，除了針對「經濟共同體藍圖」評估報告進行討論外，同時也針對如何加強互聯互通、促進服務、人力資源自由流通、推動東協統一簽證制度等問題，進行廣泛且深入的對話。

就具體的工作成果來看，《東亞峰會金邊發展宣言》的行動計畫一直是日本積極敦促與參與的重點工作；基於此，日本除了與汶萊達成協議，針對能源與環保、教育、金融、公共衛生、災害管理及東協互聯互通等領域進行合作之外；同時也參與《第八屆東亞峰會糧食安全宣言》的研擬和推展，這些是日本此次汶萊之行的政經成果。³⁸

(九) 日本與東寮的外交關係：經濟與政治利益

安倍首相在 2013 年 11 月 16 日又前往柬埔寨進行外交訪問，訪問期間，安倍除了允諾將提供 4,000 萬美元協助柬國成立一家醫療急救中心(預計於 2015 年 3 月成立)之外；同時還提供約 500 萬美元，作為協助柬埔寨清除境內的地雷費用。除此之外，日本還同意捐贈 180 萬美元給柬國的「特別法庭」，以協助處理「前赤色高棉」問題之用。對此，安倍向柬國首相洪森(Hun Sen)表示，這一次的訪問是日本 13 年以來，第二度造訪柬埔寨，具有重要的政治意義。安倍與洪森舉行高峰會談，其間除了慶祝日柬建立外交關係 60 週年之外，也分別就兩國的政治、安全、外交、法治、經濟合作和文化交流(特別是增加柬國民眾赴日旅遊的數量)等議題發表合作宣言。最後，也宣揚「積極和平主義」的理念，亦即分別就南海紛爭的解決規範、海洋法治的重要性以及北韓發展核彈與恐怖行動(綁架外國人質)等問題交換意見，擴大兩國的合作範疇。³⁹基本上，柬國與中共的外交關係向來密切，柬國從中共獲取相當

³⁸ 〈第 23 屆東盟峰會將在汶萊舉行〉，《人民網》，2013 年 10 月 8 日，〈<http://world.people.com.cn/n/2013/1008/c1002-23127769.html>〉。

³⁹ 〈安倍訪柬埔寨老撾 試圖以「遠交近攻」牽中國〉，《環球網》，2013 年 11 月 18

多的政經資源與援助，亦可以說東國依賴中共的程度很高。日本試圖改善與加強對東國的外交與經貿關係，表面上看起來是挖中共外交牆角，但裡子是建構更為密切的經貿關係，一則發展大湄公河次區域合作的機會，二則構築日本與東南亞經濟的另一個重要的紐帶環狀關係。展現出日東外交有所突破，經貿合作上亦有所建樹的國際外交效應，至少可以滿足日本對東南亞政經外交突破的心理需求。對東國來說，能獲得日本的援助與投資，更有利於東國的經濟發展。

11 月 17 日安倍繼續對寮國進行訪問，安倍除了與寮國總理通辛（Thongsing Thammavong）舉行高峰會議外，安倍同樣也允諾提供 90 億日元，以協助寮國擴建國際機場，另外也同意將提供諸如扶貧、基礎建設、醫療衛生的援助基金，以及重視區域政治發展等議題。舉例而言，諸如協助打通湄公河流域的「東西經濟走廊」、南海問題、北韓問題和支持日本成為聯合國「安理會常任理事國」等議題，進行討論和意見交換。⁴⁰一方面爭取或滿足日本對寮國外交上的實質合作成果與心理期待，在另一方面，透過拉攏寮國，亦可以展現出突圍中共後院外交的國際印象，可說製造出一舉兩得的外交與內政的利益。在發展層次上，亦能滿足寮國的期待，改善寮國的經濟環境。

在經濟外交方面，柬埔寨與寮國作為「大湄公河次區域經濟區（GMS）」的兩個重要成員，始終具有牽制中共向南拓展的地緣優勢；加上近年來，柬寮兩國在經濟上的不錯表現，似乎已經成為日本積極爭取的重要國家。當然，日本若能對兩國有其影響力，必能相對削減中共在該地區的優勢，進而增強日本在柬寮兩國的戰略比較優勢，這是日本之所以在 11 月中旬積極訪問兩國的重要原因。在安倍順利訪問完柬寮之後，東南亞十國在安倍上台未滿一年，便已經對東南亞外交訪問走透透，這麼積極推動日本與東協國家的政經關係，亦可以看出中日兩強積極拉攏與爭取東協國家的支持，外交競逐意涵相當明顯。

日，〈<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-11/4572544.html>〉。

⁴⁰ 同註 14。

參、安倍晉三的東北亞戰略外交發展策略：政治與經濟發展考量

至上

安倍的東北亞戰略外交，主要是以政治和經濟發展為主要考量，在政治上以主權和海域安全訴求為主，並對中共進行圍堵策略。在經濟上，以搜尋能源為主，確保日本經濟安全，維護日本區域經濟利益。由於日本與中國大陸、南韓有主權爭議，加上「中」韓仇日的情結未解，以及北韓的窮兵黷武作為，因此當安倍企圖以保守鷹派之姿，喚起日本民族主義意識之際，無疑提高東北亞區域安全危機，此又將使日本更加不安。是故日本勢必得加強與俄羅斯、蒙古、臺灣和北韓的外交關係，如此不僅可以確保東北亞北面疆域的安全與發展，同時也可降低兩岸聯手抗日的危機，並可對中國大陸進行反圍堵。

一、日本與蒙古外交關係：資源外交與價值觀外交

蒙古曾是社會主義國家，深受蘇聯影響，蘇聯瓦解後，蒙古轉變成選舉體制的民主國家，獲得日本援助甚多；至 2010 年，日本援助蒙古金額達 22 億美元，位居日本對外援助首位。蒙古因為位居「中」俄領土之間，對於民主制度頗有孤立感，企望與西方國家加強外交關係，以獲得更多援助與投資，而積極與日本交往，可以加強經貿投資與安保關係，亦可透過日本通往西方國家世界。⁴¹相對於日本對蒙古長期施予援助，中國大陸卻未特別與蒙古有進一步的交往，因而給予日本可趁之機。

安倍訪問蒙古具有高度的政經利益考量，不只是敦親睦鄰而已，更希望發展互利的戰略夥伴關係。這是自 2006 年小泉首相之後，7 年來首位訪問蒙古的日本首相。就經濟因素而言，蒙古是資源大國，日本有科技但無資源，雙邊可以實踐雙贏策略。除了促進日蒙經濟合作、推動「活力倡議」，⁴²以及加速簽署日蒙雙邊經濟夥伴協議外，日本特別重視

⁴¹ 〈日本首相安倍晉三訪蒙古 意圖推行資源外交〉，《日本共同社》，2013 年 3 月 31 日。〈安倍訪蒙古 圖構築針對中國包圍網〉，《BBC 中文網》，2013 年 3 月 30 日；〈中評：安倍訪蒙古構築反華包圍圈〉，《中國評論》，2013 年 4 月 2 日。

⁴² 安倍提出「活力倡議」之內容，包括協助烏蘭巴托處理空氣污染問題、建設地下鐵

稀土和煤礦能源的開發。日本因為受到 311 地震、海嘯和核災複合式災難衝擊，核電供給受阻，在 2012 年火力發電的燃料成本比大災難前增加 3.2 兆日圓，約 335 億美元，亟需確保煤礦供應穩定。因此，安倍的蒙古之行，對於日本爭取蒙古境內的「塔本陶勒蓋煤礦」之開發是有極大的助益，有鑒於該礦區是目前全世界最大的未開採煤礦區，若能爭取到其開發權，勢必可以確保日本能源供應的穩定。⁴³

就政治因素而言，蒙古向來與中共和北韓的關係密切，與兩國亦有正式外交關係，因此安倍可以透過與蒙古總統額勒貝格道爾吉（Tsakhiagiin Elbegdorj）和總理阿叻坦呼雅格（Norov Altankhuyag）交流之便，順利掌握朝鮮半島與中國大陸的發展情勢；換言之，透過加強日蒙外交關係，便可達成牽制中共與北韓之目的。⁴⁴同時，安倍強調蒙古是日本重要的地區戰略夥伴，兩國同享自由、民主、和平與互助等共同價值觀，也在共同「價值觀」的體現下，建立紮實的外交關係；簡言之，安倍對蒙古的外交策略，無疑是透過「對華包圍網」的構築，加強日本區域地位，同時善用蒙古礦產資源，以促進日本經濟發展。⁴⁵

二、日本與俄羅斯外交關係：經濟優先兼具區域制衡戰略

安倍訪問俄羅斯，成為日本 10 年來第一位踏上莫斯科克里姆林宮（Kremlin）的首相。長期以來，日俄之間一直存在領土爭議，俄方實際控制齒舞、色丹、國後和擇捉四島（俄方稱為南千島群島或庫頁島南部，日方稱為北方四島或北方領土）；2010 年 11 月，時任俄國總統梅德韋傑夫（Dmitry Medvedev）登上國後島，是俄國元首首次登島，引發日本政府強烈抗議。2012 年 7 月，梅德韋傑夫以俄國總理身份再度登上國後島，日俄關係陷入谷底。⁴⁶

的調查、開發環境領域合作等支援措施，以及提供蒙古最大火力發電站 42 億日圓貸款，以促進蒙古經濟發展。

⁴³ 〈日本首相安倍訪蒙古取得多項進展〉，《日本共同社》，2013 年 3 月 31 日。

⁴⁴ 〈日媒：安倍訪蒙古有兩個意圖 獲取能源 牽制中國〉，《鉅亨網》，2013 年 4 月 1 日。新聞編輯資訊主要來自日本的《朝日新聞》與《讀賣新聞》。

⁴⁵ 〈日本首相安倍晉三訪蒙古 意圖推行資源外交〉，《日本共同社》，2013 年 3 月 31 日。〈安倍訪蒙古 圖構築針對中國包圍網〉，《BBC 中文網》，2013 年 3 月 30 日。

⁴⁶ 前蘇聯於 1945 年 8 月在日本投降的前幾天向日本宣戰，並奪取北方四島，迫使當

安倍於 2012 年 12 月上任後，多次向俄羅斯發出改善關係訊息，啓動兩國簽署和平協議談判。2013 年 4 月舉行的日俄高峰會，表面上是要處理北方四島爭議，但更重要的是政經合作利益，因為安倍政府希望透過經貿投資手段解決與俄羅斯的領土爭端希望渺茫，俄羅斯也深信北方四島的戰略意義與豐富能源，更是俄羅斯不可分割的領土，強大的俄羅斯對於領土問題上不會讓步，只是願意與日本共同開發而已。所以日俄峰會要在領土問題上尋求任何突破或解決，無疑緣木求魚。日俄博奕外交，雙邊心知肚明，但對安倍來說，如何藉由重啓領土談判之名，打破日俄長期以來的外交僵局，並達到雙邊經濟發展與區域安全的務實互利交往，才是雙贏策略。⁴⁷

這可以從日俄發表的聯合聲明一窺究竟，政經利益遠重於領土爭議處理。聲明中雖然強調儘速解決領土糾紛並簽訂和平協議，但更重要者無非是經濟、能源和安全上的合作，涵蓋交通運輸、能源、醫療、食品、金融、銀行、保險等 15 項經濟合作協議。這是日俄 10 年來首度聯合聲明，也記載日俄在安全保障上擴大合作，並創設國防與外交部長級會議（所謂的 2+2 會議）。安倍的莫斯科之行，與其說是島嶼主權談判之行，不如說是「經濟外交」、「和平外交」、「能源外交」之行，來得比較貼近事實。⁴⁸

日俄在經濟具有互補互利的效果。在互有所求下，日俄高峰會一拍即合。基本上，日本需要俄羅斯的能源與廣大市場，俄羅斯則需要日本的資金和技術。特別是俄羅斯的遠東大開發亟需外國資金，也亟需日本投資與技術。安倍這一次帶領 120 人的企業團，包括東芝、三菱等重工

地 17,000 名日人逃離，至今尚未解決領土問題，也尚未簽署和平條約。2001 年普丁曾與日相森喜郎會談，並認同 1965 年發表的「日俄聯合宣言」，其中載明日俄締結和平條約後，俄即將曲舞、色丹兩島歸還日本。2003 年，普丁和日相小泉雙方簽署「日俄行動計畫」。參閱〈安倍會普丁 重啟和約談判〉，《中國時報》，2013 年 4 月 30 日。

⁴⁷ 賈靖峰，〈觀察：安倍訪俄「武士外交」難敵「俄式柔道」？〉，《北京新浪網》，2013 年 4 月 29 日，〈<http://news.sina.com.tw/article/20130429/949s966.html>〉。

⁴⁸ 東京電力公司（TEPCO）2012 年從庫頁島進口液化天然氣達 300 萬噸，高於 2009 年的 200 萬噸，將庫頁島當作一個重要的能源供應來源地，未來日俄在庫頁島的共同開發益形重要；參閱〈日相訪俄 著眼能源經濟〉，《中央社》，2013 年 4 月 28 日，〈<http://news.msn.com.tw/news3131220.aspx>〉。

企業，可謂是「最強經濟使節團」，也攜帶 2,000 億日圓援助資金給俄羅斯，拼經濟意味濃厚。日俄貿易 10 年來成長 7 倍，日本公司在俄羅斯市場經營數也增加一倍。雙邊亦研究建立數億至 10 億美元的共同基金，援助日本企業赴俄投資，足見日本前進俄羅斯市場的迫切性。⁴⁹更重要者，日本是液化天然氣最大進口國，311 地震衝擊後，日本液化天然氣進口成本飆漲，亟需尋求多樣化能源，以降低進口液化天然氣成本，將俄視為戰略夥伴關係，有其區域戰略的經濟意義。

日俄在政治安全考量上，潛藏對中共制衡的共同目標。日俄強調要建立戰略夥伴關係，不僅為經濟互利考量，更為政治與外交安全目的，擴大日俄安全保障合作，在某種程度上有助於制衡崛起的中國大陸。因為俄羅斯對於中共在北極海擴大活動心存疑慮，希望透過對話、救難行為加以牽制。此外，「中」俄邊境有 4,300 公里比鄰邊界，隨中國大陸崛起，也讓俄國擔憂中共是個潛在敵人。對日本來說，「聯俄制『中』」不但是區域外交的重要策略，亦能滿足國內高漲的民族主義政治市場需求，透過啟動領土爭議談判，以及掌握俄國經濟商機與能源提供，來為 7 月日本參議院大選拉票。⁵⁰事實上，安倍與俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）的個人領導特質非常相似，彼此施政態度均強調務實、對內高唱民族主義、試圖提振經濟，以及重視發展與安全議題，特別是安倍強調兩人擁有共同價值觀和理想，在搏私誼情感下，雙邊試圖開啓日俄關係。

三、日本與北韓的外交關係：曖昧外交與破冰外交

安倍內閣危機管理特別顧問飯島勳在 2013 年 5 月 14 日突然訪問北

⁴⁹ 〈安倍訪俄欲扭轉東亞外交困境 領土問題俄不讓步〉，《新京報》，2013 年 4 月 29 日。

⁵⁰ 日本國會實行參眾兩院制，參議院的權力小於眾議院，因為預算和條約無須得到參議院的批准就能生效。但是，參議院有權否決眾議院批准的議案，在這種情況下，相關議案必須得到眾議院 3 分之 2 議員的支持才能獲得通過。參議院共有 242 個議席，議員任期 6 年，每 3 年改選一半，因此 2013 年 7 月 21 日的參議院大選，共計有 121 席必須重新改選。就制度設計而言，參議院選舉分為小選區制和比例代表制兩部分。小選區制是由選民直接對候選人進行投票，而比例代表制則是由選民對各政黨進行投票，並根據得票數多少，按一定比例給各政黨分配議席。〈日本參議院選舉開始投票〉，《中國評論新聞網》，2013 年 7 月 21 日〈<http://www.chinareviewnews.com/doc/1026/4/0/4/102640450.html?coluid=70&kindid=1850&docid=102640450&mdate=0721083909>〉。

韓，可能為安倍會見北韓領導人金正恩鋪路，進行外交破冰之旅。飯島勳在小泉任內擔任政務秘書官，與北韓當局有私交，曾安排小泉在 2002 年和 2004 年訪問平壤，與當時的北韓領袖金正日會談，2002 年出訪北韓時，安倍也曾隨行，所以安倍對北韓並不陌生，甚至有可能舉行雙邊領袖會議。正如安倍在國會委員會上曾說：「在考慮如何解決綁架議題時，如果高峰會是重要手段，我們必須考慮與他們協商。」⁵¹日本對北韓的外交政策表面上是透過對話與施壓，試圖解決綁架、核武和飛彈問題，骨子裡無非是趁北京此時對北韓強硬態度指責，拉攏北韓，開闢新外交場域來圍堵中共，這無疑是在進行所謂的「曖昧外交」。所以可以看出安倍試圖展開與北韓交往合作的決策，對朝鮮半島進行雙軌外交策略。日本對兩韓政策的改變，其實與日本對兩岸政策的調整，這與處理日韓獨島問題和「中」日釣魚臺問題有關，也展現出務實外交，並試圖突破在北韓問題上的外交孤立。

然而，安倍派遣飯島勳出訪北韓，不僅沒有事先通報美、「中」、韓政府，連日本政府負責解決日本人遭北韓綁架問題的擔當大臣都沒有被事先告知，令美國相當不滿。由於北韓中央電視臺播出飯島勳抵達北韓的消息，致使這一秘密出訪行動遭曝光，令安倍陷入極其尷尬的境地，也將影響美、日、韓、「中」四邊的外交互動。⁵²不過安倍試圖訪問北韓，以反傳統的外交交往策略，倒是顯示出安倍正在構築政經合一的外交戰略，也就是安全與經濟的雙軌外交，既為日本國內經濟與企業開拓市場，也為日本民族找尋民族定位，更為圍堵中共建立政治與經濟包圍圈。

四、日本與「中」韓關係發展：經濟與安全利益

「中」韓對於安倍政府近來不尋常的政經和外交作為深感疑慮，因為日本的強烈舉措已經對「中」、日、韓的地緣政經秩序造成重大衝擊。例如，日本近年來採取的激烈經濟措施、企圖聯合中國大陸周邊國家共

⁵¹ 雷光涵，〈破冰？安倍：考慮會見金正恩〉，《聯合報》，2013 年 5 月 15 日；〈朝鮮人民會議委員長金永南會見日本內閣顧問〉，《北京新浪網》，2013 年 5 月 16 日，〈<http://news.sina.com.tw/article/20130516/9620319.html>〉。

⁵² “Japanese Prime Minister Shinzo Abe Tightlipped about His Aide’s Visit to North Korea,” *International Business Times*, May 15, 2013; “Japan PM Abe Would Meet N. Korea Leaders Kim over Abduction,” *BBC News*, May 15, 2013.

同圍堵中共、直接與北韓進行秘密外交接觸，皆讓「中」韓政府與人民感到不悅憤怒，甚至挑動彼此最敏感的政治神經與安全顧慮。然而，「中」韓對日本二戰侵略始終無法釋懷，加上島嶼主權爭端（「中」日的釣魚臺之爭、日韓的獨島之爭），更加劇雙邊對立緊張關係。安倍以保守鷹派之姿，試圖帶領日本走向軍國主義道路的激進舉動，更令兩國疑惑不已。尤其是日本在 2012 年 9 月，片面宣布將釣魚臺收歸國有，更是激起中國大陸民眾的強烈反感，不僅導致中國大陸境內的日本企業遭到破壞，兩國的文化與經貿交流也遭受波及。⁵³

就「中」日關係而言，兩國始終是保持既合作又對抗的曖昧態勢，一方面中國大陸需要與日本密切合作，才能維持經濟的高度發展；另一方面日本鑒於二戰原罪之故，經常遭受中國大陸民眾的挑戰，兩國的困境似乎深陷在既需「合作」又彼此「仇視」的矛盾中。對此，「中」日問題的解決關鍵似乎就是建立互信機制，並擴大彼此經貿合作和交流，相信惟有如此，兩國才能取得結構性的改善成果。舉例而言，安倍第一次擔任首相時，他出訪的第一個國家便是中國大陸，期間呼籲兩國建立「戰略互惠關係」，藉此修復雙邊的外交不安關係。但是安倍第二次擔任首相，最先選擇出訪的國家卻是中國大陸周邊鄰國，而且不是親「中」國家，包括東南亞 4 國，蒙古、俄羅斯等，對於中共的政經態度與策略有明顯轉變。對中共的外交政策由主動交往，轉為主動圍堵中國大陸的拉攏策略。

就日韓關係而言，兩國自冷戰爆發以來，即在軍事安全方面建立共識，但是鑒於過去的歷史仇恨及高度競爭的經濟衝突（「中」、日、韓自由貿易協定的爭議），兩國同樣也是處於曖昧的型態。⁵⁴誠然，這是日韓關係始終無法取得突破的最主要關鍵。

至於，打著重建「強而有力的日本」之安倍政府，似乎就是日本保

⁵³ 石原忠浩，〈第二次安倍晉三政權的理念和對外政策的展望〉，《臺灣新社會智庫》，2013 年 4 月 1 日。

⁵⁴ 沈家銘，〈中日戰略互惠關係的發展與對我國外交的啟示〉，《東亞論壇季刊》，476 期，2012 年 6 月，頁 57-71；蘇俊斌，〈中國崛起後的日本對中政策〉，《臺灣國際研究季刊》，第 8 卷 2 期（2012 年 6 月），頁 15-34。

守鷹派勢力抬頭的象徵。例如，安倍政府強調將原日本憲法第 9 條「日本不得發動戰爭、不得擁有軍隊」之規定加以修改，呼籲日本人應該制定屬於日本國的憲法，似乎就是在為日本軍事崛起進行鋪路。事實上，從自民黨在 2012 年 12 月所公布新憲法草案中，就可發現許多保守派條文，諸如包括日皇為國家元首，而非僅是國家象徵，以及自衛隊更名為自衛軍，便可瞭解安倍政府的鷹派企圖。⁵⁵因此，在民族主義操作下，不僅讓安倍政府得以於 2012 年 12 月取得眾議院主導權，⁵⁶同時也在國內激起一股經濟民族主義（或國家資本主義）的風潮，讓日本儘快走出泡沫經濟陰影，再度建立國家光榮和民族自尊的期待；也因此諸如祭出寬鬆貨幣政策、擴大開支和組織再造政策的推動，都是讓長期處於衰弱的日本經濟再度獲得提升的舉動。

此外，安倍政府更以超過 7 成的民意優勢，順利贏得 2013 年 7 月的參議院選舉，在改選 121 席（總數是 242 席）中，執政聯盟（自民黨和公明黨）共贏得參議院半數以上席位（74 席，當中自民黨 64 席，⁵⁷公明黨 10 席），而最大的反對黨－民主黨－僅獲得 15 席；力主日本改革的「日本維新會」因不再被選民所認同，最後僅取得 7 個席次；其他諸如「我們大家黨」7 席、共產黨 7 席（請參閱表 1）；換言之，安倍政府似乎已經奠定長期執政的穩定基礎。⁵⁸

⁵⁵ 〈安倍下一步 修憲為日本軍事崛起鋪路〉，《聯合報》，2013 年 4 月 29 日。

⁵⁶ 2012 年 12 月日本眾議院的選舉，當時執政的民主黨席次從 231 席減少到 57 席，而自民黨則從上次的 118 席增加到 294 席。

⁵⁷ 自民黨是自由民主黨的簡稱，該黨是在 1955 年由自由黨和民主黨合組而成。自民黨曾連續單獨執政長達 38 年之久，直到 1993 年首度淪為在野黨，之後，又數度與別黨組成聯合政權。2003 年 11 月，自民黨聯合公明黨雖然贏得執政權，卻在 2009 年 8 月的眾議院選舉中慘敗，再度淪為在野黨。接下來，自民黨在 2012 年 12 月的大選中，獲得過半數的議席，在 2013 年 7 月的參議院大選亦與公明黨取得過半席次，終結「扭曲國會」的情況。目前自民黨在眾院有 294 個議席，在參院有 83 個議席。自民黨是傳統保守政黨。該黨主張立足民主政治理念，維護自由經濟體制，修改憲法，堅持美日安保體制，增強自主防衛力量。對外政策方面強調以美日關係為基軸，積極參與構築冷戰後的國際新秩序。自民黨的最高領導是總裁，該黨派系林立，自民黨現任總裁為安倍晉三；〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-07/21/c_125040152.htm〉。

⁵⁸ 日本和平憲法修正案需要參眾兩院 3 分之 2 通過，再交付人民公投；參閱〈安倍欲切斷過去 東亞恐更緊繃〉，《中央社》，2013 年 4 月 25 日。

表 1 2013 年 7 月日本參議院選舉主要政黨席次統計

政黨	執政聯盟	民主黨	日本維新會	我們大家黨	共產黨
席次	74	15	7	7	7

說明：此次參議院改選的總席次有121席，本表僅列出主要的政黨及其席次。

資料來源：〈安倍參院選舉獲勝 更加執意修憲〉，《朝鮮日報中文網》，2013 年 7 月 2 日，〈http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2013/07/22/20130722000003.html〉。

不過，就投票率和制度設計而言，安倍想要塑造自己成為「政治超人」之目的（包括修改和平憲法在內的「改造日本」計畫）似乎很困難。就投票率而言，這次參議院的投票率為 52.6%，僅有略過半數選民參與投票，是二戰之後倒數第 3 的投票率，似乎顯示民眾除了不再對在野黨的監督能力抱持信心，也表示民眾不願再對安倍的勝利添磚加瓦。其次，選民之所以支持執政聯盟，似乎是對安倍的經濟政策表達支持，但是對於安倍的右翼姿態與強勢作為，仍舊存有疑慮。例如，就修憲的制度規定，安倍仍需獲得國會逾 3 分之 2 的絕對多數支持才能成事。換言之，執政聯盟不但要承擔內部分裂（自民黨與公明黨衝突）的風險，還必須獲得諸多反對黨議員的支持，這是非常困難的工程。⁵⁹

基於上述，當前安倍修憲的首要任務似乎不應該是修改和平憲法第 9 條，而是先修改第 96 條，也就是放寬修憲門檻，只需要國會議員 2 分之 1 的支持，即可修改和平憲法，不需要 3 分之 2 的高門檻。對此，安倍或許可以採行以下 3 種對策，落實他的目標：第一、擴大「經濟三策」的成效：安倍利用參議院勝選和「經濟三策」奏效，⁶⁰解讀成民眾對他的執政團隊充滿信心，進而利用「經濟」「劫持」民眾，把他們綁上修憲擴軍的目標。第二、善用愛國主義和民族主義的氛圍：安倍呼籲

⁵⁹ 〈日本參議院選舉投票率僅 52.61% 創近年新低〉，《國際在線》，2013 年 7 月 22 日，〈<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2013/07/22/6991s4189987.htm>〉。

⁶⁰ 所謂的「經濟政策奏效」是指安倍的經濟政策不僅使日股大漲，同時以外銷為主的日資企業也因日圓貶值 30%而獲利大增；另外，赴日旅遊的外國觀光客也增加 30%。因此，不論是外銷廠商或國內店家，無不歡迎安倍內閣的「三箭經濟政策」；參閱〈參院選舉大勝 安倍完全執政〉《自由時報》，〈http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=438346〉。

日本年輕人追隨其「奪回日本」的理念，並主張將公民投票的初始年齡放寬至 18 歲，強調若欲完成修改憲法第 9 條的目標，勢必得靠這些年輕人才能達成。第三、將中共列為假想敵：持續挑動「釣魚臺主權爭議」，刻意渲染東亞周邊國家對中共軍事崛起的憂慮，擴散「中國威脅論」，緊拉美國為日本背書，利用圍堵中共作為日本修憲和整軍的依據。⁶¹

除了「修憲」舉動，安倍的保守鷹派作為也在其他事件上表露無遺。例如，關於硫磺島探尋一事，日本當局除了悼念二戰島上陣亡將士，也積極從事陣亡將士遺骸的搜尋。⁶²另外，日本當局更在 2013 年 4 月 28 日首度舉行「主權恢復日」紀念活動，企圖修復日本民族自尊；對此，安倍表示戰爭已經結束，日本應該對未來重新抱持新的觀點，有鑒於 21 世紀是日本開啓新頁的時期，政府有責任使日本更強大。⁶³特別是近來面對中國大陸和南韓的島嶼和海域主權爭端，以及北韓的軍事威脅與挑釁，日本人民應該「支持」安倍政府推動修憲與建立強大軍隊的主張，藉以達成強大日本的目標，頗有「安倍維新」的意味。

此外，日本為強化釣魚臺的防衛，自民黨政府建議自衛隊應比照美國海軍陸戰隊，新建一支海陸兩棲部隊，並配置兩棲突擊車與能夠垂直起降的 MV-22 魚鷹運輸機，藉此因應中共的軍事威脅。有鑒於日本周邊情勢逐漸惡化，北韓與中共軍事威脅也逐漸提高，自民黨政府除了要求加強部署愛國者飛彈和添購神盾驅逐艦，亦要求提升自衛隊的飛彈反擊能力。當然，這樣的訴求似乎就是讓日本變成一個正常化國家的必要條件。

就「中」韓關係而言，2013 年是兩國建交 21 周年；雖然時間不是很長，但是兩國關係發展卻取得巨大成就。兩國由初建交時的「友誼和

⁶¹ 〈安倍贏得選舉 自民黨難一黨獨大〉《泰國世界日報》，〈http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=467913〉。

⁶² 〈安倍訪硫磺島 悼二戰陣亡將士〉，《法新社》，2013 年 4 月 14 日。在 2010 年東京發起搜尋陣亡戰士遺骸的 3 年計畫，要將陣亡將士遺骸帶回日本，讓他們安息，也強調這是政府責任。報導約有 22,000 名日軍死於硫磺島，硫磺島位於日本東京南方約 1,200 公里的位置，許多日軍的遺骸至今尚未尋獲。根據統計，二戰期間日軍在海外陣亡約 240 萬人，其中約有 113 萬人未獲安葬。

⁶³ 〈紀念主權恢復日 安倍高唱日本民族主義〉，《聯合報》，2013 年 4 月 29 日。

合作關係」，發展為 1998 年的「合作夥伴關係」、2003 年的「全面合作夥伴關係」，2008 年又升格為「戰略合作夥伴關係」，這意味著兩國合作範圍和層次逐漸拓寬加深。雙方政治上互信不斷增加，經貿關係也不斷發展。目前中國大陸是南韓第 1 大出口國和進口國，南韓是中國大陸第 4 大出口國和第 2 大進口國。隨著兩國貿易擴大，南韓對「中」投資也急速增加，目前中國大陸是南韓第 2 大投資對象國。

在 2013 年 2 月 25 日，南韓總統朴槿惠上任，可能為深化「中」韓關係帶來契機。因為前任總統李明博的政治取向比較偏向保守右派，強調與美國交好、與北韓對抗；朴槿惠總統的政治態度就相對比較務實和彈性，希望能與北韓建立良性互動。此外，歷任南韓總統就任之後首訪美國、次訪日本的慣例，在朴槿惠上任後則被打破。朴槿惠在首訪美國後，緊接著便訪問中國大陸而非日本，此舉象徵現任南韓政府的外交立場出現轉變，亦即政治依賴美國、經濟依賴中國大陸，並與日本進行經濟競爭的新型態。

中國大陸與南韓政府在 2012 年 5 月 2 日宣布正式啟動「中」韓自由貿易協議（FTA）談判，希望在 2 年內完成談判，「中」韓 FTA 的談判對中國大陸而言，有戰略上之需求。為了因應美國對亞洲的「再平衡」戰略，中共在經濟上希望藉由「東亞區域整合」來面對「亞太區域整合」的壓力，所以藉由「中」韓 FTA 來促成「中」日韓 FTA，進而完成東亞自由貿易區的目標。由此可看出，日本在「中」、日、韓三邊關係中，處於比較不利的位置。

五、日本與臺灣外交關係：拉攏與示好外交

在臺日外交關係上，無論是前首相野田佳彥的民主黨或是安倍的自民黨，都主張維持臺日無邦交的特殊夥伴關係，其對臺外交原則不會改變，日本仍將以非官方或民間主導交流的方式，與臺灣發展經貿文化合作。雖是如此，一向被認為「友臺反『中』」的安倍，還是讓臺灣有很大的期待，希望雙方能在既有的良好基礎上，發展更為穩定的雙邊關係。

安倍曾經表示，臺日雖然無法建立外交關係，但兩國是「認同民主價值的特殊盟友」，日本期望能與同為民主國家的臺灣加強合作，維持

亞太地區的和平穩定。安倍的「友臺反『中』」意識，也是繼承外祖父岸信介（1957 年 2 月至 1960 年 7 月任日本首相）的思想，安倍家族祖孫兩代可以說對臺灣保持相當友好的外交立場，安倍本人也與臺灣常有互動，且與臺灣藍綠政要維持良好關係。同時，從安倍對東南亞國家的外交與經貿發展的基本價值、立場與目標之策略來看，亦可以延伸或增強臺日雙邊的政經關係。

儘管安倍長期與臺灣交好，對中國大陸則採強硬立場，也基於國家利益，安倍政權積極拉攏臺灣，透過共同價值觀外交，建立更為密切的政經關係，企圖讓臺灣不至太向中國大陸傾斜與靠攏，特別是面對釣魚臺主權爭議，日本與中共的主權爭端擴大，提高雙邊緊張關係。因此，日本一方面將中共視為主要競爭對手，另一方面確認臺灣不會與中共聯手，若兩岸聯合，勢必讓日本在釣魚臺的主權問題更加棘手。⁶⁴

事實上，日本認為中共在釣魚臺海域的強硬挑釁，若加上臺灣對日本的強力反彈與對抗，勢必讓日本陷入困境。因此，日本若能與臺灣進一步擱置釣魚臺主權爭議，共同研議合作開發東海資源，如共同建立漁業合作、礦業探勘與開發合作、海洋科學研究與海洋環境保護合作、海上安全及打擊海上犯罪之合作等機制，則臺日將能在符合雙方國家利益的同時，有進一步的海上合作。去除臺日間長期以來的海域紛爭，亦可讓臺灣避免與中共聯手對抗日本的曖昧關係，畢竟中國大陸與臺灣仍存在政治敵對狀況，假如日本願意給臺灣更多的海域捕魚與開發利益，日本至少可以拉攏臺灣，讓臺灣至少保持中立立場，臺日雙邊在此海域便能維持和平與穩定。而《臺日漁業協議》的簽署，便是一個拉攏臺灣外交的重要措施，以達到分化兩岸的合作。

但就主權的技術面來看，臺日漁業談判是一個跳脫傳統主權的框架、提供解決衝突的方式，因為《臺日漁業協議》是民間協議，不涉及主權問題，所以漁權也能獲得解決，這是協議能夠這麼快簽署的原因，也因為日本要降低來自臺灣強大民族主義的壓力，因此以相對低姿態和讓步方式來處理臺日海域衝突問題，不然這長達 17 年的臺日漁業談

⁶⁴ 參閱〈日讓漁權 為牽制中臺聯手〉，《中國時報》，2013 年 4 月 21 日。

判，不可能如此順利簽署。⁶⁵相對地，日本此舉也是對中共表達一種強硬的反彈，擱置「一中原則」立場。就如日本《讀賣新聞》報導，安倍政府與臺灣簽署漁業協議，可以視為是對中共強硬外交策略的表現，也藉以抗衡中國大陸。⁶⁶同時，日本對釣魚臺主權最大的支持，來自於美國的首肯，確認釣魚臺適用美日安保條約範圍。《臺日漁業協議》暫緩上述主權衝突，也符合美國在東亞區域海域的戰略利益。⁶⁷

肆、日本與美國的亞太發展策略：政治與安全利益

外界始終認為安倍訪問美國的真正目標是「聯美抗華」，藉以鞏固日本在東亞地區的優勢地位，以及確保美日安保同盟關係發展。然而，對美國來說，歐巴馬政府要求日本考慮加入 TPP 及解決駐日美軍基地遷移等訴求，可以看出美日雙邊各取所需的策略，偏向於對政治與安全方面的需求。觀察此次美日領袖會晤結果，可以發現安倍與歐巴馬在安全與政治上的關切，遠超過對於經貿關係發展的協商。換言之，安倍此次美國之行，有其政治和安全意圖，這是因為任何一位新上任的日本首相若想鞏固領導地位，必得贏得美國政府支持；經貿與能源合作協議似乎僅是次要考量。

一、安倍出訪美國的政經利益與企圖：政權穩定和國家安全雙重考量

安倍 2013 年 2 月訪問美國，除了召開美日元首會談，還前往華府智庫「戰略暨國際問題研究中心」(CSIS)發表題為「日本回來了」(Japan is Back)的專題演說，充分展現其「對美親善」(重申美日安保條約)

⁶⁵ 自 1996 年起，臺日為解決釣魚臺漁權爭議，在臺北展開首次會議後，歷經 17 年，由於臺日對漁船作業水域管理的意見存在相當差距，始終沒有共識。終於在第 17 次漁業會談，於 2013 年 4 月 10 日簽署《臺日漁業協議》，雙方在北緯 27 度以南及日本先島諸島以北之間海域劃設漁民作業區域。此協議適用海域範圍延伸至原本的暫定執法線外，相較於協議前，臺灣漁民作業海域擴大 4,530 平方公里；參閱〈臺日簽漁業協議 釣島漁權大突破〉，《中國時報》，2013 年 4 月 11 日。

⁶⁶ 〈臺日漁業協議 日媒：抗衡大陸〉，《中央社》，2013 年 4 月 13 日。

⁶⁷ 〈金溥聰投書 臺日漁協符美利益〉，《中央社》，2013 年 4 月 29 日；〈黑格：美日安保條約涵蓋釣魚臺〉，《法新社》，2013 年 4 月 30 日。

和「對『中』強硬」（高唱「中國威脅論」）的政經意圖。⁶⁸安倍坦言此行之目的就是消除美國對之前民主黨政府採取「遠美近亞」之外交疑慮，期望藉此贏得歐巴馬政府的大力支持，以解除美日雙邊存在的政策相左疑慮。⁶⁹

安倍訪美的主軸是美日元首會談，在日本內憂經濟、外患主權威脅，安倍訪美目的無非是要穩定政權，以及尋求美國對日本島嶼主權的宣示。就安倍此行的單方目的，可以觀察到幾點具體的企圖與利益：首先，關於美國極力要日本參加 TPP，日本的前提是要求美國必須放寬「零關稅」的限制；第二，日本要求美國確認美日同盟的友好立場，共同處理中共和北韓問題；第三，日本除已著手修改「美日防衛指導方針」的規範，同時也允諾提高國防預算，並研擬如何行使集體自衛權；第四，日本要求駐日美軍必須儘早遷出普天間基地，並歸還嘉手納空軍基地以南的土地；⁷⁰第五，日本宣布截至 2030 年為止，將完全放棄核電能源發展，並要求美國同意出口頁岩氣到日本；最後，日本向美國推銷磁懸浮高速鐵路設施，以拓展日本科技在美國的市場。

就日本出訪美國的整體策略而言，其實不難看出安倍的政經企圖與目的，特別是針對釣魚臺主權爭議、北韓核彈試爆、日本加入 TPP 的和駐日美軍基地遷移爭議等事件。就這些議題來看，表面上看起來是國際層面的議題，但是深層結構裡卻連結著國內政經發展與政治穩定，甚至關係到安倍執政的政權穩定。這些似乎可以透過美日雙方來共同承

⁶⁸ 安倍早在 1 個月前（亦即 1 月 21 日）就已計劃訪問美國，礙於美方婉拒，才將訪問行程拖延至 2 月。為了此次出訪，安倍一再調整隨行人員，從原本的 50 多人增加到 70 多人，還要求外相岸田文雄隨行陪同，希望順便舉行美日外長會談；雖然實際的訪問行程只有 1 天，但卻耗費了至少 2.5 億日圓的公帑；參閱〈<http://news.sina.com.hk/news/20130226/-12-2904142/1.html>〉。

⁶⁹ 參閱〈<http://news.sina.com.hk/news/20130226/-12-2904142/1.html>〉。

⁷⁰ 位居沖繩縣境內的普天間基地，是美軍駐遠東地區最大的軍事基地。雖然美日雙方早在 1996 年就已簽署「普天間基地搬遷協議」，但是遷移工作卻始終停滯不動；直到 2006 年，美日雙方終於同意將基地遷移至沖繩縣名護市的邊野古地區；但是到了 2009 年，時任首相鳩山由紀夫因礙於沖繩當地民意的反彈，要求將基地遷至外地，引發美國政府強烈不滿。後來歷經菅直人和野田佳彥等多屆政府的努力協商，才又決定將基地遷移至原訂的邊野古地區，不過遷移的工作時至今日仍未進行；參閱〈<http://zh.wikipedia.org/wiki/>〉。

擔，並且將國內經貿與安全議題，出口到美國，試圖透過國際政治手段（拉攏美國）來解決懸宕已久的日本主權與安全問題，以及國內經濟不振的困境。

就釣魚臺主權爭議而言，由於日本與中共都對該島嶼宣示主權，而一向以「鷹派」自詡的安倍爲了取得「聯美抗『中』」的先機，⁷¹曾一再要求美國以「美日同盟」爲前提，協助日本解決領土爭議；不過，歐巴馬卻始終不願對此作出正面回應，因此安倍這次訪美之行，無疑是要迫使美國表態，製造出美日安全合作的印象。⁷²

就北韓核試的爭議而言，這是美日雙方擁有共識之一。歐巴馬除了對北韓的舉動深表憂慮，更在元首會談中強調美國將會採取強有力的行動來遏止北韓發展核武；安倍也表示無法容忍北韓核彈試爆，日本政府將會堅定地予以處理。⁷³誠然，聯合美國共同抵制北韓進行核武試爆，可以對日本社會產生政治安定的效果。

就日本是否加入 TPP 的爭議，由於 TPP 對日本的經濟發展影響甚鉅，⁷⁴美日雙方始終無法就相關爭議達成共識，因此美日均同意在最終結果尚未確定之前，不會貿然提出相關的要求。事實上，安倍的 TPP 策略主要是企圖克服國內經濟困境，藉以拓展貿易與投資機會，同時提

⁷¹ 根據香港《文匯報》報導，就在安倍訪美前夕，約有數百名旅美華人聚集在日本駐紐約的總領事館前，抗議日本將釣魚臺國有化。這些抗議民眾除了高喊「反日」口號，也向領事館遞送抗議信。〈安倍今起訪美 朝核問題、中日關係成重要議題〉，《今日新聞》，2013 年 2 月 21 日，〈<http://www.nownews.com/2013/02/21/334-2904739.htm>〉。

⁷² 安倍首相甚至允諾以放寬美國牛肉進口限制為條件，要求美國進一步加強美日同盟的軍事合作關係。除此之外，美國也同意《美日安保條約》適用於釣魚臺列嶼的主權爭議解決，可是美國卻始終強調將以冷靜和中立的姿態看待「中」日的主權爭議；〈安倍今起訪美 朝核問題、中日關係成重要議題〉，《今日新聞》，2013 年 2 月 21 日，〈<http://www.nownews.com/2013/02/21/334-2904739.htm>〉。

⁷³ 根據日本《共同社》2 月 24 日的報導，安倍訪美期間，美日雙方已決定在日本京都府京單後市的經岬分屯基地部署 X 波段雷達，該雷達能夠從遠處精確追蹤已發射的飛彈，屬於美軍高性能雷達；報導指稱設置該雷達之目的就是為了監控北韓的彈道飛彈動向；〈安倍今起訪美 朝核問題、中日關係成重要議題〉，《今日新聞》，2013 年 2 月 21 日，〈<http://www.nownews.com/2013/02/21/334-2904739.htm>〉。

⁷⁴ 李秉璋，〈國益？國損？TPP 引爆日本農業存亡爭議〉，《臺灣經濟研究月刊》，第 34 卷第 3 期，2011 年 3 月，頁 99-100。

高日本在區域上的權力。⁷⁵此外，美國也希望透過上述的談判，讓美國汽車工業、保險產業和牛肉也能進入日本市場，不過這樣的期待仍在研議中，也讓日本考慮參與 TPP 的談判，來壯大 TPP 的經貿實力聲勢。⁷⁶

就駐日美軍基地遷移的爭議而言，美日雙方雖然已在 1996 年簽署「普天間基地搬遷協議」，但是時至今日，遷移工作卻依然無法進行。當然，這是因為美日雙方對於新基地的選擇考量出現落差，再加上基地周邊民眾的反彈抗爭，以致於該問題迄今仍然懸宕未決。⁷⁷不過此議題，可能不是安倍訪美的重要目的之一，而是希望透過美國媒體，報導給日本國人觀看到安倍的努力，正在跟美國爭取日本民間社會所在乎的基地遷移問題。

基於上述，不難發現除了北韓核試爭議已獲得美日雙方共識，其他諸如釣魚臺主權未獲美方公開支持、日本加入 TPP 談判和駐日美軍基地遷移等問題，雖然雙方尚在協商之中，但是形式上的良性互動與安全議題的重視，卻也讓安倍首相的訪美之行表現獲得肯定。簡單地說，此次安倍訪美無非是「個人秀」外交，只要能夠「訪美」，對安倍來說便是加分，而美國方面無疑是配合演出。畢竟安倍一方面成功地讓美日雙邊延宕已久的外交關係重新獲得抒解和提升，另一方面安倍訪美的高調國際焦點，給日本國內不安的經濟與安全氣氛，獲得美國某種程度的撫慰與保障，這是安倍該次出訪的最具體成果，而真正背後的目的，是鞏固了安倍政府的執政地位。

二、安倍訪美確認美日在東亞區域的政經利益：各取所需、互賴互利

誠如美國學者摩根索（Hans Morgenthau）所言，國際政治的主要目

⁷⁵ Theresa Robles, "Abe's TPP Strategy: Overcoming Domestic Division through Reform" *RSIS Commentaries*, No.5, April 9, 2013, pp.1-2.

⁷⁶ 日本全國農工業協調組合（全農合）對於美日領導人該次的 TPP 談判表示質疑，因為這已違背當初自民黨競選時所提出的政見承諾；而且日本政府不應該未經民意同意而私下與美國政府先行溝通，這是背叛國民信賴和損害國家利益的行為；〈安倍晉三訪美：逢迎美國 對華敵意更明〉，《華僑網》，2013 年 2 月 24 日，〈http://www.chineseexpress.com/index.php?option=com_content&view=article&id=30616:2013-02-25-03-05-07&catid/〉。

⁷⁷ 〈美軍公開普天間地「魚鷹」供沖繩民眾參觀〉，《人民網》，2013 年 3 月 4 日，〈<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2013/0304/c1011-20668156.html>〉。

標就是尋求利益。⁷⁸過去一直是堅定盟友的美日在面對後冷戰的東亞變局時，「利益考量」往往就成為考驗兩國同盟關係異動與否的關鍵。同理，就安倍出訪的意義來觀察，「利益」似乎就是兩國考量的重點。

在美國的利益考量方面，首先友善的美「中」外交關係有助於維護美國在東亞區域的國家利益。儘管歐巴馬政府的「亞洲再平衡」戰略，主要是為了防範中共在亞太區域的過度擴張，藉此維持美國在東亞區域的主導地位；可是美國的戰略目標並不是如同日本右翼團體所宣稱的「包圍中共」，因為過度激進的舉動會損及美國在亞太地區的利益。或許美國的溫和舉措可能會擴大美日之間的「同盟困境」，不過，為審慎因應日本「右傾化」的舉動，美國勢必僅能以「仲裁者」的姿態來看待「中」日兩國紛歧；即使美國此舉可能使日本無法儘快實現「正常國家」的目標，但是這對美國在亞太區域利益的鞏固至關重要。

其次，就軍事重整的角度來看，北韓的核試舉動除了驚擾美日原本的軍事部署外，也提供美軍一個軍事重整的機會，因為為了防止北韓再度發動核試，美國勢必得在日本境內部署更精密的軍事設施。換句話說，此舉等於提供美國一個加強對日本，甚至對整個東亞安全事務進行直接掌控的機會，這也有利於鞏固美國在亞太區域的利益。

第三，日本防衛預算的快速增加也深受外界關注。日本在 2002 年防衛預算為 4.956 兆日圓（約合 1.57 兆元臺幣；500 億美元），雖然號稱是史上最高金額，但就過去 11 年的防衛預算變化來觀察，該金額始終是呈現減少狀態；而當前所增加的防衛預算，包含因應中共船隻和飛機接近釣魚臺周邊領海領空的費用。⁷⁹對此，美國也要求日本務必克制，呼籲雙方保持冷靜，不要輕舉妄動，應該通過對話解決爭端，以維護地區安全與和平。換言之，美國的立場是同意與日本共同圍堵中共，但是絕不希望「中」日發生軍事衝突，以免美國也深陷其中。

最後，就經濟整合的角度而言，美國雖然號稱是世界第一大經濟

⁷⁸ Hans J. Morgenthau 著，張自學譯。《國際政治學》，（臺北：幼獅文化，1976），頁 5-12。

⁷⁹ 〈日媒稱日 11 年來首增防衛預算為牽制中國〉，《北京新浪網》，2013 年 1 月 7 日，〈<http://news.sina.com.tw/article/20130107/8710520.html>〉。

體，目前卻陷入財政懸崖困窘，減弱了與當前經濟快速崛起的中國大陸之競爭能力。安倍此次美國之行，正好讓原本苦於尋求區域經濟夥伴的美國找到重新整合的好機會，可以順勢促使日本參與 TPP。而日本願意參與 TPP 的談判，在戰略上來說，雙方可能將 TPP 當作圍堵中共的重要經濟工具和政治手段。⁸⁰

在日本利益考量方面，首先就美日同盟來看，前民主黨政府執政期間，美日關係曾經出現動搖，而二度擔任首相的安倍因為政治上偏向保守右派立場，亦深信唯有加速修復與增強美日關係，拉攏美國才能讓日本維持其在東亞區域的優勢地位。基此，安倍訪美之行確實傳達了美日同盟關係增強的意圖，回到美日合作才是兩國在東亞區域利益的保障。

其次，就區域經濟競爭而言，日本也表達願意參與 TPP，試圖抗衡中共主導的 RCEP 的發展，讓 TPP 因為有日本的參與，而使其區域經濟實力大於 RCEP，此將能夠凸顯美日推動 TPP 的重要性。再者，因為 TPP 強調全面零關稅，這對敏感的日本農業勢必造成傷害。根據日本政府估算，一旦加入 TPP，日本全國農業產值將損失 3.4 兆日圓，日本政府勢必推出大規模的農業補貼計畫，才能降低傷害。儘管如此，日本農林大臣林芳正卻持相反見解，認為 TPP 可以視為是日本重新推動農業改革的新契機，也會促使其他產業改革，提高產業競爭力。⁸¹

第三，就日本經濟成效的確保而言，如何降低能源成本似乎是安倍政府的當務之急。如果能尋求更多能源供應管道，不僅將使能源供應更多元，也能防止經濟發展成效被能源成本所抵銷。諸如在美日高峰會上，安倍便向歐巴馬提出要求，期望美國允許將新開採的頁岩氣出口到日本，因為頁岩氣能源將是世界未來的重要趨勢。同樣地，原本以美國為主要市場的中東能源業者，也將因頁岩氣的陸續開發而逐漸將出口目標轉往歐洲，以歐洲為主要市場的俄羅斯能源業者也被迫開始尋求新買主；當然，上述的市場轉變情勢，將使日本更有能力提高其對能源價格

⁸⁰ Sanchita Basu Das, "The Trans-Pacific Partnership as a Tool to Contain China: Myth or Reality?" *ISEAS Perspective*, Singapore, May 17, 2013, pp.1-8.

⁸¹ 參見 〈http://www.chineseexpress.com/index.php?option=com_content&view=article&id=30616:2013-02-25-03-05-07&catid/〉。

的談判籌碼。⁸²

最後，就國際經貿局勢而言，安倍政府自從實施「日圓貶值」政策之後，不僅遭致許多國外競爭對手的不滿，也讓這種「以鄰為壑」的負面形象留下不良的影響，這是日本勢必正視的問題。因此，安倍此行除了要求外相岸田文雄陪同，還特別要求財務省次官中尾武彥等資深官員隨行，來為日本以貶值救經濟的理由進行說明。對此，外界解讀安倍此舉之目的，就是為了對先前不當的匯率貶值政策進行解套；相信唯有如此，日本才能與其他經濟體維持正常的競爭關係，並藉此化解先前負面的國際形象。

很明顯地，安倍訪美之行的主要目的是為了處理「『中』日主權爭議」、「北韓核子試爆」和「重申美日同盟關係」等議題，試圖鞏固自己的執政地位。不過這些議題卻未獲得美國正面回應，儘管各國媒體也都以「美國『冷落』日本」為標題，嘲諷此行是「安倍一日遊」。可是，根據日本媒體的報導，此次出訪卻讓安倍政府的支持率從原本的 64%（2013 年 1 月）提升至 69.6%（2 月），其中讚賞安倍訪美，贊成透過日美首腦會議來加強日美同盟的民意就高達 76.5%；抗議中共軍艦侵犯日本海域的民意有 90.1%；而贊成日本政府立即加強制裁北韓的民意也高達 89.1%。換言之，安倍此行絕非僅所謂的「外交一日遊」，而是有透過與美國外交接觸，穩定日本國內的政經情勢之舉。⁸³

伍、結論

從 2012 年 12 月安倍上臺後，至 2013 年 5 月底，接二連三訪問中國大陸周邊國家，試圖以美日安保同盟為基礎，擴張對中共進行區域圍堵策略。換言之，正在進行以日本為核心的另一軌道圍堵戰略，與美國主導的戰略圍堵互別苗頭，拉近美日平行地位的美日安保，並對中共進行不同空間向度的政經對抗。

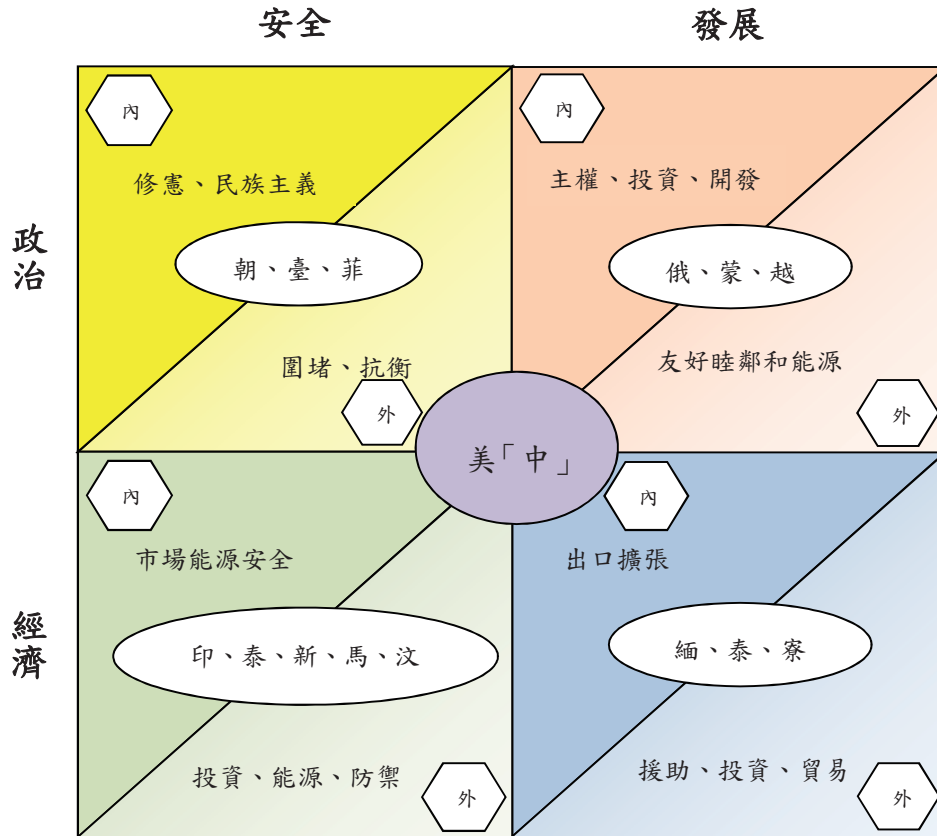
⁸² 〈安倍再出招 訪俄、中東 拓能源外交〉，TVBS，2013 年 4 月 29 日，〈<http://news.msn.com.tw/news3132795.aspx>〉。

⁸³ 參閱〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/02/130225_jp_abe_visiting_us.shtml〉。

整體而言，安倍透過「安倍經濟學」與「安倍戰略外交」，進行日本內部政治與經濟大膽改革，提升日本民族主義的信心。一則恢復日本人對以往日本經濟獨霸的歷史榮耀，彷彿進行二度的「國家資本主義」(state capitalism)發展策略，因此被視為「安倍維新」(Abe Restoration)的日本新政經現象。二則進行對戰後「和平憲法」的修憲，試圖建立正常化國家的地位，脫離長期依附在美國霸權下的同盟國關係，走出戰後侵略國污名陰影，以及在亞太區域建立日本新地位。

在這樣的格局下，將日本在對內與對外的發展框架，應用政治與經濟、安全與發展的策略思維，交互使用與支援，在此巧實力(smart power)的應用下，採取合作夥伴和價值同盟的戰略外交手段，便出現了如圖3所示的結構類型。基本上，可以分成4個類型，即政治安全面、政治發展面、經濟安全面和經濟發展。

圖 3 安倍晉三亞太戰略外交之政治經濟與安全發展策略



第一，在政治安全面上，日本對內現象出現修憲主張與民族主義意識，對外則出現圍堵思維，主要反映在對北韓與臺灣的外交策略上，試圖拉攏北韓與臺灣，進行圍堵中共策略，將戰線延伸到北韓與臺灣，而不是將戰線擴張到日本海。區域主要假想敵不再是北韓，而是中共，打北韓牌或臺灣牌甚至可以相對抗衡長期依賴美國的外交作為，出現日本獨立外交的自主性。

第二，在政治發展面上，日本對內現象出現主權訴求、投資和安倍經濟學的國家資本主義發展模式，對外則出現友好睦鄰和尋求能源來支持日本發展的戰略思維，或是建立雙邊的戰略夥伴關係。這主要反映在

對俄羅斯與蒙古的外交策略上，日本與俄蒙建立戰略夥伴關係，可以尋求政治和發展的雙重合作，特別是能源獲得，有利於日本的經濟發展，也有利於日本與俄蒙建立更密切的友好睦鄰關係，來突破中國大陸北疆的圍堵。

第三，在經濟安全面上，日本對內現象出現市場與能源安全的保障，來維持日本經濟發展的需求，在對外則出現能源合作與防衛安全的戰略思維。這主要反映在對越南、印尼和菲律賓的外交策略上，日本與印、越、菲外交關係主要是建立在雙邊經濟發展與區域安全議題上，也就是建立戰略外交的合作夥伴關係。日本既能獲得能源提供和市場擴張，應能在區域建立安全戰略關係，特別是對南海航道安全上的訴求，同時聯合越、印、菲進行聯合圍堵中共的安全思維。

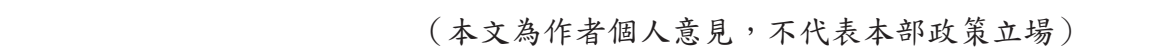
第四，在經濟發展面上，日本對內現象出現以貶值策略推動出口擴張來促進經濟成長，以及跳脫日本長期經濟低迷的困境。在對外則出現大舉援助和投資的經濟合作的戰略思維。這主要反映在對泰國和緬甸的外交策略上，透過經濟深度合作和拓展貿易，一則可以掌握泰緬在區域的經濟戰略重要性，亦可以對中共進行區域經濟貿易競爭，以及進行某種經濟形式的圍堵中共經濟發展策略，巧妙應用。

最後，在日本的政治經濟和安全發展上的整體策略，有對內或對外的策略，而且主要的對象可能還是中共與美國，儘管日本在整個亞太區域的戰略應用主要是建立一道圍堵中共的外交經濟戰線，其實也是相對抗衡於美國勢力的主導。換言之，在安倍經濟學加上安倍外交學的雙重策略應用下，高漲了「安倍維新」重建新日本時代的期待，對美「中」的政經策略應用，也凸顯出日本欲建立正常國家的地位，在亞太區域版圖至少出現「中」、日、美三角大國關係，亦或是東亞區域「中」日兩強的格局。這應該是安倍利用美「中」區域勢力平衡與矛盾現象，欲建立地緣政治和經濟優勢。在東南亞重視經濟外交聯盟策略，在東北亞進行政治外交聯盟，來圍堵中共和脫離美國（如圖 4 和圖 5 所示）。

圖 4 安倍晉三亞太戰略外交圍堵框架



2013 4 20 20



Japan's Abe Administration and its Regional Political and Economic Development Strategies in the Asia-Pacific: Two-level Application of Security/Development vs Politics/Economy

Jenn-jaw Soon

Professor

Graduate Institute of Political Economy
National Cheng Kung University

Chun-chieh Weng

Post-doctoral Fellow

Center for Southeast Asian Studies
National Cheng Kung University

Hsiang-wei Tsai

Assistant Research Fellow

Center for Southeast Asian Studies
National Cheng Kung University

Abstract

This paper aims to construct a political and economic strategic framework of Japan's Shinzo Abe Administration towards Asia-Pacific regional development. Through the interactive, strategic application and approach of politics/economy versus security/development, it will be helpful to clarify Japan's new Asia-Pacific regional development strategy. Abe proposed the so-called "new strategic diplomacy" strategy in order to enhance the diplomatic relations with other East Asian neighboring countries. Basically, the main purpose of Abe Administration is not only to counterbalance Mainland China, but also to ensure a stable energy supply. This is largely conducive to Japan's economic autonomy and development. This paper will be divided into three major parts to analyze Japan's

diplomatic strategy in the Asia-Pacific region: (1) Japan's strategies and attempts in the Southeast Asian region; (2) Japan's strategies and attempts in the Northeast Asian region; (3) Japan's application and adjustment of the U.S. regional strategies. By analyzing Japan's diplomatic strategies through these three aspects, this paper intends to construct an overall framework of Abe Administration's current strategy in the Asia-Pacific region, so as to gain an insight into the advantageous role of diplomatic strategy in the Asia-Pacific region that Japan tries to establish.

Keywords: Shinzo Abe, New Strategic Diplomacy, Containment, Asia-Pacific Regional Strategy, Energy

研究論文

中共「網軍」發展與網絡攻防： 兼論我國資通安全之政策規劃

戴政龍

國防大學戰略與國際事務研究所助理教授

摘 要

1970 年代末以來，資訊通信科技的快速發展為人類創造更為便利的生活，尤其是電腦及網路科技裝置的普及化，更是對社會與個人生活影響深遠；虛擬的網絡世界，也形成一個新的空間領域，成為權力競逐下的新戰場，同時也潛藏新的安全威脅。本文旨在探討中共「網軍」的發展系絡，並討論網絡空間參與者的既成結構、其導引下的「資訊權力不對稱」，以及其所引發的網絡戰爭特性。其次，列舉「網軍」運用資訊及網路科技，在網絡空間攻擊與防禦的可能方式，並指出網絡空間的「無政府狀態」，以及國家行為者在網絡攻防時的弔詭行為邏輯。最後，透過對政府公開文件的檢視，觀察我國資通安全的政策規劃，並提出策進意見。

關鍵字：網絡空間、網絡安全、資訊通信科技、無政府狀態、資訊權力不對稱

壹、前言

所謂的「網軍」(cyber force)，¹並不是一個具有絕對指涉性的名詞或概念，蓋因「網軍」未必是真正的軍隊，成員也不必然是軍人，卻能具有如真實軍隊一般的攻防能力。「網軍」並不以直接造成人員傷亡或破壞各種實體設施為主要目的，而是透過網際網路平臺，運用其結構的開放性及終端的隱匿性進行資訊（信息）戰爭（information warfare），這也是自 1970 年代末以來，資訊通信科技（information & communication technologies, ICTs）日益普及化後的負向產物，各國多視其為國家安全的重大威脅之一。

中共關注資訊科技發展與應用源起甚早，一般皆以 1986 年的「高技術研究發展計畫（863 計畫）綱要」（簡稱「863 計畫」）為開端，²而大陸軍事學者沈偉光更直言自己早在 1985 年時即曾提出「信息戰」的概念。³嗣後，中國大陸信息產業的研究發展，持續受到中共中央的重視與支持，各級政府機構與共軍皆投入大量資源進行研發、設置相關專責機構及培育人才；20 餘年來隨著全球資訊科技水準的普遍提昇，加上「中共崛起」蔚為明顯的趨勢，一般咸信中共有足夠的能力及充分的意圖發展「網軍」，並運用於情報、軍事、科技、商業等領域。

以近期發生的國際事件而言，例如在 2013 年 6 月 1 日新加坡舉行的「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue)，美國國防部長赫格爾 (Chuck Hagel) 在其演說中公開地指出，美國對日益增長的網路入侵表達高度關切，其中有些部分顯示與中共政府及軍方有關，美國希望中共能共同合作，建立負責任的網際行為國際規範；⁴顯見美國官方認為來自中國

¹ 本文認為英語的 cyber force 較能呈現「網軍」未必隸屬於軍隊或具軍事組織形貌的特性，而著重於其能力；但也常見 cyber army 的說法。

² 國家高技術研究發展計畫（863 計畫），〈863 計畫簡介〉，2013 年 10 月 5 日，〈<http://www.863.gov.cn/1/1/index.htm>〉。

³ 沈偉光，《第三次世界大戰：全面信息戰》（北京市：新華出版社，2000 年），頁 279-282。

⁴ Chuck Hagel, "Speech in International Institute for Strategic Studies (Shangri-La Dialogue)," U.S. Department of Defense, June 1, 2013, <<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1785>>.

大陸的網路入侵行為，已對美國造成無可忽視的威脅和損害。

在國內，政府網路遭到惡意入侵亦時有所聞，例如：2013 年 5 月 24 日行政院資通安全辦公室主動公開表示，政府的電子公文網路交換系統在月初發現遭到入侵，其攻擊手法新穎，複雜與精密程度乃屬過去罕見，是長期埋伏且有組織、有系統的非法人侵行為。⁵這是近年來被偵測發現最嚴重的政府網路非法人侵事件，造成的損害或後遺仍難以掌控、評估。2013 年 4 月 29 日，立法院第 8 屆第 3 會期外交及國防委員會第 20 次全體委員會議，曾邀請行政院資安長、行政院資通安全辦公室、行政院國土安全辦公室、國家安全局、國防部、法務部調查局、內政部警政署刑事警察局等列席報告「我國如何因應網軍與駭客攻擊並強化資訊安全措施」，國家安全局在報告中指出該局對外網站於 2012 年間曾遭受侵擾達 334 萬餘次，其中具有惡意行為者約 7 萬餘次，每日平均約 209 次。⁶5 月 30 日，行政院院會通過《國家安全法》部分條文修正草案，增列有關國家安全之維護範圍應包括網際網路，⁷以防止駭客（hacker）、網路間諜、「網軍」等攻擊、破壞、入侵及竊取政府重要資訊，將「國家安全」的範疇擴大到資通安全及網際空間。⁸可見藉由網路、資訊技術的隱匿性與便捷性，已對傳統的國家安全與生存利益形成巨大的挑戰，而使政府與社會不得不積極研擬有效的因應作為。

由於現有的中文文獻對於中共「網軍」的相關主題已有不少研究與探討，⁹因此，本文對於相關文獻已論述過的部份，將盡量精簡述析，

⁵ 謝佳珍，〈電子公文被駭，中控端重建〉，《中央通訊社》，2013 年 5 月 24 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201305240072-1.aspx>〉。

⁶ 立法院，《立法院公報》，第 102 卷第 29 期（臺北市：立法院，2013 年 5 月 17 日），頁 8。

⁷ 行政院會通過由法務部、內政部及國防部會銜擬具的《國家安全法》部分條文修正草案，擬修訂該法條文第 2 條之 2，揭示國家安全的維護及於網際網路必要範圍，並函請立法院審議。參閱行政院發言人辦公室，〈行政院會通過《國家安全法》部分條文修正草案〉，行政院網站，〈http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=AE3EF6A49B7DEAD0〉。

⁸ 李淑華，〈防網軍駭客 國安範圍擴及網路〉，《中央通訊社》，2013 年 5 月 30 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201305300139-1.aspx>〉。

⁹ 參閱：易承翰，〈中共網軍發展現況之研析〉，傅永茂、韓岡明、胡瑞舟、曾仲敏（編），《海軍陸戰隊論文選》（桃園八德：國防大學，2013 年），頁 223-253；林穎佑，〈大

而著重在探討中共「網軍」的發展系絡，以及其他文獻相對較少檢討的面向，亦即從網絡空間參與者的既成結構，討論其所導引下的「資訊權力不對稱」，其所引發的網絡戰爭特性、攻防性能、網絡空間的「無政府狀態」，以及國家行為者在網絡攻防時的弔詭行為邏輯，提供宏觀的、理則性的評析。¹⁰最後，透過對政府公開文件的檢視，觀察我國資通安全的政策規劃，並提出策進意見。

貳、中共「網軍」發展系絡與外部觀察探索

中國大陸的駭客或「網軍」經常被各國視為帶有不良目的、極不友善的組織性網路行為者。從形象的認知上，究其原因可能在於中共長久以來的負面國際形象，包括「共黨中國」(Communist China)、「紅色中國」(Red China)、「中國威脅論」(the China Threat)、非西方式民主、管制民間資訊等，都促成世界各國合理懷疑：來自中國大陸的駭客可能接受中共政府及軍方的秘密指令與資助，對西方國家進行網路攻擊及竊密行動。

陸網軍與 APT 攻擊》，《展望與探索》，第 11 卷第 3 期，2013 年，頁 95-110；黎健文，〈資訊安全對國軍影響之探討〉，《海軍學術雙月刊》，第 45 卷第 2 期，2011 年，頁 17-32；陳立函、葉怡群、陳世仁、許富皓，〈近年網路攻擊與中國駭客活動〉，《前瞻科技與管理特刊》，2010 年，頁 137-147；陳永佳，〈資訊戰發展趨勢〉，《新新季刊》，第 38 卷第 4 期，2010 年，頁 19-29；鄭大誠，〈中共網軍的發展與評估〉，《空軍學術雙月刊》，第 603 期，2008 年，頁 3-15；林宗達，〈中共信息戰之「網軍」作戰初探〉，《展望與探索》，第 5 卷第 9 期，2007 年，頁 60-84；黃俊麟，〈中共信息戰與網路戰結合未來網軍發展之研究〉，《聯合後勤季刊》，第 10 期，2007 年，頁 17-28；樊國楨、林樹國，〈網軍運作框架初探〉，《資訊安全通訊》，第 13 卷第 2 期，2007 年，頁 16-29；廖文中，〈中國網軍：網路斬首戰及公安網軍〉，《全球防衛雜誌》，第 45 卷第 4 期，2007 年，頁 58-65；廖文中，〈中國網軍：國安、公安與解放軍〉，《全球防衛雜誌》，第 45 卷第 3 期，2007 年，頁 58-65；黃筱薌，〈共軍「三戰」之戰略涵義與作戰運用解析〉，《中華戰略學刊》，冬季號，2005 年，頁 74-114；田俊儒，〈對中共未來發展「網軍」之研析〉，《空軍學術月刊》，第 548 期，2002 年，頁 20-32；張德裕，〈對中共建立「網軍作戰」之研究〉，《海軍學術月刊》，第 35 卷第 11 期，2001 年，頁 70-76。

¹⁰ 本文將「網路」視為具有系統性及關係取向的意涵，而「網絡」則視為具有實質性、技術性及工具取向的意涵。

一、共軍信息化建設的開端與戰略

中共致力發展資訊科技的開端，約可追溯自前蘇聯在 1970 年代末發軔至 1980 年代初期的「軍事技術革命」(military technical revolution)思潮的啓發。1986 年初，王大珩、王淦昌、楊嘉墀、陳芳允等 4 位科學家向鄧小平提出「關於跟蹤研究外國戰略性高技術發展的建議」，獲得中共中央高度重視；同年年底即迅速核准了「863 計畫」，選定以「生物技術、航天技術、信息技術、激光技術、自動化技術、能源技術和新材料」等 7 個高科技領域作為研究發展的重點。¹¹自此，「信息化建設」正式列入中共的國家戰略工程項目之一。

受到 1991 年各國在波灣戰爭中所展現的軍事變革與戰爭經驗的影響，共軍將這場戰爭認定為一場「高技術局部戰爭」，而在 1993 年將「高技術局部戰爭」列為其「新時期」軍事戰略方針，¹²並以「打贏高技術條件下局部戰爭」(winning local wars under high-tech conditions)為軍事戰略目標。共軍認知所謂的「高技術條件下的戰爭」是指戰爭在地面、海上、空中、太空、電磁等 5 維戰場上同時進行，是一種多維化的「陸海空天電一體戰」，呈現「戰場高度信息化」、「地面作戰非線性化」、「空中作戰合同化」、「電子、火力、機動一體化」等特性，¹³並且以「信息戰、電子戰為作戰重要的方式」；¹⁴而「局部戰爭」則是在局部地區使用有限武裝力量進行有限目的的戰爭，經由謀略運作，涵蓋及構連戰略、戰役與戰鬥等不同層級領域。¹⁵前述的「863 計畫」正是支持此時期共

¹¹ 國家高技術研究發展計畫(863 計畫)，〈863 計畫簡介〉，2013 年 10 月 5 日，〈<http://www.863.gov.cn/1/1/index.htm>〉；〈國家 863 計畫項目：簡介和出臺背景〉，2010 年 7 月 23 日，〈<http://scitech.people.com.cn/BIG5/other4204/4206/12234136.html>〉；〈國家 863 計畫項目：戰略方向和總體目標〉，2010 年 7 月 23 日，〈<http://scitech.people.com.cn/BIG5/other4204/4206/12234201.html>〉。

¹² 張召忠，《打贏信息化戰爭》(北京市：世界知識出版社，2004 年)，頁 81-82。

¹³ 張銀南、趙翔，〈高技術戰爭的特點〉，國防大學科研部(編)，《高技術局部戰爭與戰役戰法》(北京市：國防大學出版社，1993 年)，頁 26-33。

¹⁴ 楊毅，《高技術條件下作戰方式、方法研究與思考》(北京市：軍事科學出版社，1997 年)，頁 60-62。

¹⁵ 謝之鵬，〈高技術條件局部戰爭下中共戰役理論與指導研析〉，《空軍學術雙月刊》，第 619 期，2010 年，頁 43-44；譚傳毅，《中國人民解放軍之攻與防》(臺北市：時英，1999 年)，頁 7-8。

中共「網軍」發展與網絡攻防

軍軍事戰略的科研項目。

1999年科索沃戰爭及2001年阿富汗戰爭後，共軍在觀察北約(North Atlantic Treaty Organization, NATO)及以美國為首的聯軍的作戰模式後，更加確認「信息化」是未來戰爭的必然要件與趨勢。共軍於2002年宣示「要將建設信息化軍隊、打贏信息化戰爭，積極推動中國特色新軍事變革作為中國軍隊的一個戰略任務」。¹⁶2003年第2次波灣戰爭後，共軍認為「世界新軍事變革加速發展，戰爭形態正由機械化向信息化轉變，信息化成為提高軍隊戰鬥力的關鍵因素，體系對抗成為戰場對抗的主要特徵，非對稱、非接觸、非線性作戰成為重要作戰方式」，¹⁷以「打贏信息化條件下局部戰爭」(winning local wars under informationalized conditions)正式取代「打贏高技術條件下局部戰爭」，作為「加緊軍事鬥爭準備」之準據。

共軍對於信息化戰爭的認知，是指交戰雙方或一方使用信息化武器裝備，並與相適應的作戰方法所進行的戰爭，其作戰樣式包括：非對稱、非接觸、非線性作戰、快速決定性作戰、網絡中心戰、精確作戰、陸海空天電一體化聯合作戰、信息戰、太空戰等，進而使戰場空間透明化、作戰行動及時化、打擊目標精確化、力量運用高效化，並認為以網絡為中心的信息化戰爭，將是信息化條件下局部戰爭的新樣式。¹⁸而這些軍事作戰的戰爭理念與理論，不但用於共軍的軍事建設與對戰場空間的模擬，同時也平行移轉到網絡空間，建立組織化的資訊通信科技專業單位，並運用於軍事及非軍事目的，成為兼具國家戰略布局、戰術規劃、戰鬥執行的導引方略。

二、外界對中共「網軍」的調查研析

研究指出，早在1999年，共軍內部即啓用「網軍」一詞；「網軍」的任務旨在進行電腦網路的攻擊和防禦，其建軍方向以陸、海、空、天、

¹⁶ 張召忠，《打贏信息化戰爭》，前引書，頁82。

¹⁷ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《2004年中國的國防》，2004年12月，〈http://www.gov.cn/zwgk/2005-05/27/content_1540.htm〉。

¹⁸ 王文榮，《戰略學》(北京市：國防大學出版社，2003年)，頁348-349；謝之鵬，〈高技術條件局部戰爭下中共戰役理論與指導研析〉，前引文，頁46。

網一體化發展為目標，並朝成為共軍陸、海、空軍與二砲之外的「第 5 軍種」來建置。¹⁹換言之，即將網絡空間視為地面、水面（下）、空中及太空之外的戰爭空間，並將其作為整合及構連不同空間的平臺與關鍵力量。

有關中共「網軍」的界定，狹義的對象是指共軍編制內的網路作戰部隊，主要成員由軍方及大量的民間大學、學院及訓練中心所訓練的民間專家組成；廣義的對象則包括共軍、網路管制單位、公安網路安全單位，總人數約 30 餘萬人；2001 年至 2003 年間，共軍分別在濟南軍區（鄭州、濟南）設置「信息戰模擬研究中心」及「信息戰保密研究中心」，北京軍區（北京）設置「信息戰作戰研究中心」，南京軍區（南京）設置「信息戰情報研究中心」、蘭州軍區（西安）設置「信息戰裝備發展中心」，並且網羅北京大學、清華大學、交通大學、復旦大學等學界、民間產業界之資訊人才、民間駭客，以及整合官方機構（如：國務院信息化工作辦公室與信息安全組、國家電腦網絡應急處理協調中心、中國信息安全產品測評認證中心），納編從事「網軍」之相關工作。²⁰由上觀察，中共對於「網軍」的建置，從垂直整合到水平分化，包括政策規劃、機構設置與分工、人才培育及進用、資源配置、目標設定到獲取成果，均已常規化並有明確之戰略引導。

各國政府、媒體、研究者等對於中共的電腦網絡戰（computer network operations, CNOs）、信息戰等相關調查研究可說從未間斷。例如，美國國防部每年定期向國會提報的年度《中國軍力報告》（*The Military Power of the People's Republic of China*），²¹自 2005 年起迄今，每年的報告書均對中共 CNOs 發展與應用提出研析與警訊，²²是間接觀察中共「網軍」發展之重要參據。

¹⁹ 曾章瑞，〈數位國防〉，曾章瑞、馮震宇、宋餘俠、詹中原、吳秀光、項靖（編），《數位化政府》（新北市蘆洲：國立空中大學，2008 年），頁 124。

²⁰ 曾章瑞，〈數位國防〉，前引文，頁 129-131。

²¹ 該報告自 2010 年起改為《中國軍事與安全發展報告》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）。

²² 本文檢閱美國國防部 2002 年至 2009 年《中國軍力報告》及 2010 至 2013 年《中國軍事與安全發展報告》。各年度報告參閱美國國防部網站 <http://www.defense.gov/>。

新近對中共「網軍」進行長期性大規模研究者，莫過於 2013 年 2 月 19 日，由美國麥迪安網路安全公司（Mandiant Corporation）情報中心（Mandiant Intelligence Center, MIC）公布一份名為《APT1：揭發中國大陸某支網路間諜單位》（暫譯：*APT1: Exposing One of China's Cyber Espionage Units*）的報告，這份厚達 74 頁的報告直指共軍涉及全球網路攻擊，並附加一份超過三千餘筆的技術資料證明來自中國大陸、代號為 APT1（Advanced Persistent Threat 1）的攻擊行動，以及一部可即時線上收視的說明影片。²³此為近年來對中共運用網路進行攻擊、竊密行為最具體詳盡的非官方研究調查資料。

MIC 的報告指出，APT1 行動擁有完整架構、指揮統禦系統、展開行動的詳細程序與方法；MIC 是偶然發現其中有 3 個疑似網路攻擊者，登錄名稱為 UglyGorilla、DOTA 和 SuperHard，這些網攻者可能為了貪圖方便，沒有繞過防火牆登錄外國網站，而直接使用攻擊端所在的伺服器來登錄社群網站，導致行蹤曝光而被發現。²⁴APT1 行動至少從 2006 年起即長期或定期侵入受害機構的網路，廣泛竊取智慧財產、技術藍圖、製造規程、實驗結果、商業計畫、議價文件、聯盟協議及電郵名單；曾遭到 APT1 行動入侵的 141 個受害機構中，87% 為英語系國家的機構總部，這些產業符合中共第 12 次 5 年（十二五）計畫中 7 大策略性成長產業中的 4 項；APT1 行動透過大量電子郵件 GETMAIL 和 MAPIGET 軟體，全年性地入侵受害機構和人士的電子郵件，最長期間達 4 年 10 個月；報告中研判，這些透過網路進行偵蒐攻擊，負責執行 APT1 行動的機構，應該是共軍代號「61398 部隊」（Unit 61398），其任務與 APT1 行動長期進行的網路攻擊行動極為相似，兩者位置都在上海浦東新區

²³ Mandiant Intelligence Center, Mandiant Intelligence Center Report (2013), <<http://intelreport.mandiant.com/>>; Mandiant Intelligence Center, *APT1: Exposing One of China's Cyber Espionage Units*, February 19, 2013, <http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf>.

²⁴ Mandiant Intelligence Center, *APT1: Exposing One of China's Cyber Espionage Units*, *op. cit.*; 〈共軍網路駭客 總參三部二局〉，《中央通訊社》，2013 年 2 月 20 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aIT/201302200334-1.aspx>〉；廖漢原，〈美報告點名解放軍 依指示網攻〉，《中央通訊社》，2013 年 2 月 19 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201302200008-1.aspx>〉。

(Pudong New Area)，並且可能由中共政府部門和軍方直接支持。²⁵

MIC 報告中指出「61398 部隊」隸屬於共軍總參謀部技術偵察部第 2 局（簡稱：總參 3 部 2 局），²⁶位於上海浦東新區高橋鎮大同路一棟 12 層高的建築；其成員約在數百人至 2 千人之間，並直接從大學甄選具電腦和英語專長的人才，專責進行網路行動。²⁷「61398 部隊」的滲透入侵方式，通常經由「魚叉刺魚」的攻擊方式進入目標電腦網路，讓受害機構（公司）成員收到偽裝或假冒的電子郵件，而誤啓連結或附加檔案，成為入侵者的後門；其最優先的目標通常是資訊科技產業，其次是航太產業，從竊取或轉移資料；其行動使用時間通常平均不到一年。²⁸

我國國家安全局亦在 2013 年 4 月 29 日向立法院報告有關中共「網軍」組建情形，報告內容指出：「共軍自 2002 年起擴充網路戰能量，發展初期雖遠落後各先進國家，然近年來蓄積相當能量，且業務分工廣布總參四大總部、七大軍區、國防科研機關與各級院校等，任務包括戰時網路攻擊，以及平時網路竊密、網路滲透遂行諜報活動等；另國防動員委員會亦將信息民兵納入編組，整體軍事機關網軍組織架構基本成形，預判其正式編制內人力約 10 餘萬人，2013 年投資經費推估已超過 8,000 餘萬美元。」²⁹顯見當前中共「網軍」的規模與能力持續擴大，對我國及各國資訊通信安全的威脅實不容輕忽。

²⁵ Mandiant Intelligence Center, *APT1: Exposing One of China's Cyber Espionage Units*, op. cit.; 廖漢原，〈美報告點名解放軍 依指示網攻〉，前引文。

²⁶ 該報告指出，中國電信集團公司曾就光纖通訊基礎建設和「61398 部隊」訂有契約，內容呈現出該部隊對高寬頻的需求；契約書上稱「61398 部隊」隸屬於共軍總參謀部 3 部 2 局；此外，中國電信集團基於支持「國防建設」的考量，同意接受軍方提出的較低價格交易服務。參閱 Mandiant Intelligence Center, *APT1: Exposing One of China's Cyber Espionage Units*, op. cit.; 〈共軍網路駭客 總參三部二局〉，前引文。

²⁷ 2003 年曾在中國大陸的網路貼文發現到，61398 部隊提供獎學金給浙江大學計算機科學與技術學院的碩士班研究生，條件是畢業後到該部隊工作。參閱 Mandiant Intelligence Center, *APT1: Exposing One of China's Cyber Espionage Units*, op. cit.; 〈共軍網路駭客 總參三部二局〉，前引文。

²⁸ Mandiant Intelligence Center, *APT1: Exposing One of China's Cyber Espionage Units*, op. cit.; 〈共軍網路駭客 總參三部二局〉，前引文；廖漢原，〈美報告點名解放軍 依指示網攻〉，前引文。

²⁹ 立法院，《立法院公報》，前引書，頁 6。

綜上論之，中共「網軍」的建置乃充分運用「信息化局部戰爭」的理念，並已具備系統性、常規性之規模與攻防自若的能力，其目標亦已不僅止於純軍事領域的範疇，而包括科技、商業等領域。若以喬良、王湘穗所描繪的「超限戰」來看，³⁰中共「網軍」的建置與運用，可以視為對「超限戰」理念的落實和體現。

參、「網軍」之攻防性能與追求資訊權力的弔詭

回顧 20 世紀初的工業社會時代，英國學者麥金德（Halford John Mackinder）在 1904 年提出著名的「心臟地帶論」：誰控制東歐，誰就統治了心臟地帶；誰控制心臟地帶，誰就統治了世界島；誰控制世界島，誰就統治了世界！同一時期，美國學者馬漢（Alfred Thayer Mahan）提出「制海權」的觀念，他認為海洋的航線可以帶來巨大的利益，因此國家必須保有強大的艦隊與足量的商船來獲取之。義大利學者杜黑（Giulio Douhet）則在 1921 年發表了「制空論」，認為以飛機飛離地面獲取優勢空間，並以轟炸來使陸上和海上的敵人屈服，掌握空權就能獲得勝利。陸權論、海權論與空權論三者的論述或許各有偏重，也都主導過 20 世紀若干戰爭攻防的原則，但麥金德的理論中，鐵路是擴張陸權最重要的渠道和載臺，馬漢看重的航線與船艦也是擴張海權的渠道和載臺，杜黑重視的空中立體空間及轟炸機，亦是確保空權的渠道和載臺！時至當前的資訊社會時代，上個世紀 3 位傑出戰略家的理論同樣具有其適用性，亦即：掌握資訊網絡的渠道與載臺，相對也就控制了世界的主宰權！

一、網絡空間有利「網軍」活動之結構特性

由當代資訊通信科技所聚合而成的系絡，在使用者終端具有即時性、友善性、隱匿性、共享性、虛擬性、聚合性、脆弱性、易被滲透性、去疆界性等特性，但在網絡的管理與維護端卻具有控制性、透視性、追蹤性、維安必要性、技術性等權限與專業要求，而軟、硬體的建置端上又有一定程度的專業知識與技術門檻，形成「使用者—管理者—設計製

³⁰ 參閱喬良、王湘穗，《超限戰：兩個空軍大校對全球化時代戰爭與戰法的想定》（北京市：解放軍文藝出版社，1999 年）。

造者」3 端的「資訊權力不對稱」(information power asymmetry) 的既成結構。「網軍」、駭客或網路間諜等非法入侵者，因而可以擁有許多攻擊、破壞、竊取、竄改等危害網絡安全行動的自由空間，且非常容易利用網路的開放性和隱匿性而不被發現。

當資訊成爲一種資源，網絡空間成爲一種新的戰場空間，則資訊的利用、爭奪、傳輸、保護，便成爲一場無時無刻都處於接戰狀態的戰爭。這種戰爭與傳統的戰爭不同之處在於：

- (一) 參與者之間未必一定有零和式的敵意；
- (二) 沒有宣戰的過程，從事戰鬥的人員也未必是軍人；
- (三) 完全看不見敵人，亦難以發現真正的敵人；
- (四) 戰爭不以殲滅敵人有生力量爲目標；
- (五) 非對稱、非接觸、非線性的戰鬥的形式；
- (六) 成功攻擊的成本，遠低於成功防禦的成本。

二、攻擊方可採取的行動

- (一) 入侵：透過各式網絡（有線、無線），入侵標的者或具安全弱點者的電腦或伺服器，進行瀏覽、蒐集、竄改、盜用、毀損、干擾、攻擊、破解安全防護、開啓後門或建立爲己方所用的跳板等行動。
- (二) 破壞：阻斷服務（denial of service, DoS），導致網路正常服務中斷。
- (三) 攔截：在網絡的節點或以搭線技術，窺視、監聽、擷取、干擾或阻攔標的者發出的電磁資訊，或改變已知網站的 DNS（domain name service），轉移至所望之網址。
- (四) 追蹤：跟隨標的者的資訊發送路徑，追蹤標的者的通訊目的地，加以標註、記錄或設置陷阱。

- (五) 偽裝：透過電子郵件發送偽裝訊息或誘騙附件、偽裝已知網站、綁架網站等方式，設置假身分、偽 IP、木馬程式（Trojan Horse）或進行社交工程（social engineering），作為入侵、攔截、追蹤等行動之前置行動。
- (六) 散佈：散佈電腦病毒，例如：木馬程式、蠕蟲（worms）、邏輯炸彈（logic bombs virus）、定時炸彈（time bombs virus）、巨集病毒（macro virus）等，並感染標的者關係網絡中的其他電腦，同樣為入侵、攔截、追蹤等行動之前置行動。
- (七) 滲透：利用標的者周邊的人際網絡進行滲透，獲取關鍵的身分資訊或安全資訊；透過軟、硬體的設計製造，預設後門或寫入韌體，以利後續之入侵、攔截、追蹤等行動。
- (八) 操縱：透過網路散播有關標的者的謠言、毀謗言詞、不實廣告，影響公眾認知或操縱市場，進而獲取實質利益。
- (九) 公開：將已獲取之資源性資訊（如：國防機密、政府機密、財務性秘密、專利、程式碼等）或隱私性資訊公開，造成標的者的實質損害。
- (十) 仿製：將已獲取之資源性資訊（如：製造機密、智慧財產、商業機密等）加以仿製，使標的者蒙受損失。

三、防禦方可採取的行動

- (一) 阻攔：建立實體性與程序性的防護設施與措施，例如：登入者身分管制、安裝防毒程式、防火牆（fire wall）、機敏網路與終端設施的實體隔離、強化電子閘門（gateway）的安全過濾功能、主動及被動式的偵測程序與措施、人員、設施、工作程序的安全管制等。
- (二) 加密、隱匿與屏蔽：建立軟、硬體之加密措施，以增加破解之難度；利用涓流技術或分割技術，降低資訊遭竊風險；將重要資訊隱藏於一般檔案程式碼之中，而不易於傳輸過程被發現；

建構有效之電磁屏蔽設施及裝置，防範物理性破壞。

- (三) 鑑別：建立有效之使用者身分鑑別機制（如：密碼、生物特徵、數位簽章、金鑰等）。
- (四) 監控：確立授權機制、主動偵測過濾器、持續性與常規性監控網路進出流量，建立時態分析模型。
- (五) 漏洞防補：建立系統與程式之弱點與漏洞偵測機制，即時進行修補工程。
- (六) 備份與備援：建立即時、獨立、多元的備份與備援機制，防範大規模損害。
- (七) 軟、硬體安全能量：建立可靠之系統、程式與硬體設計、製造與修護能量，防止人為滲透。
- (八) 掌控原始碼：掌握操作、傳輸、儲存機敏資訊之系統與程式原始碼（source code），避免為特定對象（廠商）掌控。
- (九) 教育訓練：對資訊管理、操作與維護人員實施資訊安全教育訓練，確保工作紀律與相關安全程序。

四、網絡攻防的對比與政策成本

在軍事理論中，攻擊與防禦是作戰的一體兩面，在網絡空間中亦有相似的原則，且更為直接的技術對應，即：攻擊方必須瞭解防禦的策略與技術性能，方可能突破防禦工事；同樣地，防禦方也必須瞭解攻擊的策略與技術性能，方足以盡可能防範各種攻勢。

從前述網絡攻防的可能行動可以得知，以網絡空間作為戰場的戰爭，對戰爭的參與者而言，具有結構性的「資訊權力不對稱」；因此，網絡空間的戰爭，明顯有「易攻難守」的特性。採取網絡攻勢者，可以採取集中、奇襲等戰術，輕易獲得價廉效高的戰果，無論是國家、政府、軍隊或其他尋求特定目的有心者，很難排除這種現實的誘惑；而網絡防禦者則正好相反，必須盡量投入更多的資源，採取全面、周延、滴水不

漏的各種防範及控制措施，因而可能降低整體運作效率，也無法確保絕對的、滴水不漏的成效，故難以立竿見影，也相對未必獲得主政者、政策參與者與其關係人的支持。這種特性在政策規劃與執行時，又造成決策時的「偏好不對稱」(preference asymmetry)，形成結構上的「雙重不對稱」(double asymmetry)效果，而使網絡的攻勢行為得到直接的鼓勵。

然而，從規範層面論之，無論利用網路進行何種攻勢行動，都是違反隱私權、國際法規範與各國國內法的非法行為，甚至是被認定為「網路恐怖主義」(cyberterrorism)的行徑，有著極高的「倫理風險」(ethical hazard)。即便是純軍事行動上的網路攻勢行為，也都可能引發或加劇實體的國際衝突，或遭致以牙還牙的報復。

五、網路空間的「無政府狀態」與其弔詭

從國際關係現實主義(realism)的觀點來看，虛擬的網絡空間之「無政府狀態」(anarchy)相較於實存的國際體系實有過之而無不及。在現實主義的典範下，國家必須擴大自身權力，以確保國家利益、生存與安全。因此，將國際關係現實主義帶入上述之「雙重不對稱」結構中可知：各種國家及非國家行為者成立類似「網軍」的機制或組織，從事網絡的攻擊、防禦、維護及開發等有特定目標、有組織、有系統、計畫縝密的網絡活動，便成為一種默示的決策方案，以保證「無政府狀態」下的「相對獲益」(relative gains)，鞏固國家安全與利益。

弔詭的是，因「網軍」行動的不道德性與違法性，幾乎不會有任何國家或政府會公開承認運用「網軍」對其他國家、組織或個人進行網路攻擊、滲透及間諜行為，至多只會宣稱採取必要的防護行動，以維護網絡的安全；其合作或參與計畫的企業、組織或個人更不會輕易承認參與「網軍」的計畫與行動。換言之，「無政府狀態」下的網絡空間，追求權力的各種行為者會藉由「網軍」行動，擴大自身的資訊權力，掌握相對大於敵對者或競爭者的資訊權力，以確保安全的狀態。

2013年6月8日，美國總統歐巴馬與中共國家主席習近平在加州陽光莊園(Sunnylands)舉行非正式高峰會中，網路安全問題成為雙方會談的焦點之一，但中共卻表明本身也是網路安全的受害者，也希望積

極解決此類問題。³¹然而，美國《華盛頓郵報》(*Washington Post*) 卻在此期間報導指稱美國多個大型電腦、資訊公司涉及美國政府的「稜鏡」(PRISM) 計畫，將使用者的隱私提供政府情報機構使用；美國國家安全局 (National Security Agency) 與聯邦調查局 (Federal Bureau of Investigation) 能夠直接進入這些企業的伺服器，搜尋使用者的語音、影片、照片、電子郵件與上網記錄，並追蹤其在網路上的行蹤；³²無獨有偶，英國《衛報》(*The Guardian*) 也在同一期間披露：在歐巴馬總統發布的政策指令 (Presidential Policy Directive) 第 20 號機密文件，指出「攻勢網絡效果行動」(Offensive Cyber Effects Operations) 可以提供美國獨特及非傳統的能力，在全球選定所需的攻擊目標。³³此一事件不但造成美國民眾極大的疑慮與抗議，後續更引發一連串的國際糾紛。後續發現洩密者為美國中央情報局 (Central Intelligence Agency) 前雇員史諾登 (Edward J. Snowden)，美國政府發布通緝並嚴厲譴責洩密者嚴重傷害國家安全利益，要求各國協助遣返史諾登返美受審。從美國對中共從事網路竊密的指控，到史諾登洩露美國政府侵犯個人隱私及從事網路攻擊情事，再到美國譴責史諾登傷害美國國際形象與利益的一連串事件，清楚呈現了在「無政府狀態」下的網絡空間與實際的國際體系中，各國「說一套、做一套」的弔詭。

³¹ 〈習近平答美媒：陸也受網路攻擊〉，《中央通訊社》，2013 年 6 月 8 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aCN/201306080151-1.aspx>〉；〈網路安全 歐習共盼解決問題〉，《中央通訊社》，2013 年 6 月 8 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201306080101-1.aspx>〉；林淑媛，〈談網路安全 習：大陸也受害〉，《中央通訊社》，2013 年 6 月 8 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201306080154-1.aspx>〉。

³² Barton Gellman and Laura Poitras, "U.S., British Intelligence Mining Data from Nine U.S. Internet Companies in Broad Secret Program," *Washington Post*, June 7, 2013, < http://www.washingtonpost.com/investigations/us-intelligence-mining-data-from-nine-us-internet-companies-in-broad-secret-program/2013/06/06/3a0c0da8-cebf-11e2-8845-d970ccb04497_story.html >; 〈美科技大咖否認助華府情蒐〉，《中央通訊社》，2013 年 6 月 7 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201306070066-1.aspx> <http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201306070066-1.aspx>〉。

³³ Glenn Greenwald and Ewen MacAskill, "Obama Orders US to Draw up Overseas Target List for Cyber-attacks," *The Guardian*, June 7, 2013, < <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jun/07/obama-china-targets-cyber-overseas> >; 黃貞貞，〈衛報：歐巴馬下令設定網攻目標〉，《中央通訊社》，2013 年 6 月 8 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201306080025-1.aspx>〉。

肆、當前「網軍」之威脅與我國資通安全政策規劃之應對

前述，在網絡空間的無政府狀態下，各國都可能進程度不一的網絡攻防行為。在兩岸複雜的政治與經濟關係中，中共運用「網軍」對我國進行各種網路攻勢、情蒐、竊密等行動，已為我政府相關部門證實，政府也對此實存的威脅採取若干的因應對策。

一、中共「網軍」對我國之攻擊方式

根據我國家安全局的研判，當前中共「網軍」為突破我國資通安全之防禦機制，大量利用「社交工程」手法，藉機敏機關或重要人士周邊關係，以「由近而遠」或「由疏而密」等迂迴方式對我發動突穿、滲透等駭侵攻擊，在獲取我遭駭單位內部網路最大控制權限後，大肆進行盜竊、偽造資訊或癱瘓網路通聯等；另中共為全面掌握我國防、政治、外交、兩岸等發展動態，其網路攻擊竊密對象，已由政府機關、駐外館處，轉向民間智庫、電信業者、委外廠商等，並轉變思維攻擊我較疏於防護的網路節點設施，或車輛交通號誌儀控設備、寬頻路由器、工業微電腦控制器、網路儲存系統等嵌入式系統裝備，預判未來恐將擴及我國關鍵基礎設施與個人，並逐步蒐集民間政黨規劃、經貿分析、學術著作，以及電信網路、關鍵基礎設施系統等隱性資訊，或是透由網路攻擊癱瘓我國運作。³⁴從上述研判來看，中共「網軍」對我國資通安全已形成極大威脅，也突顯其攻擊目標並不僅局限於軍事目標，而是全面性地情蒐、滲透、掌控。

就網路應用的實務而言，「社交工程」式的網路攻擊的確是當前最常見、也最難防範的攻擊形式。在受攻擊者瀏覽或開啓附加檔案後，即同時被安裝惡意程式，接著就可能遭到遠端入侵、攔截、追蹤、監聽或成為另一個攻擊行動的跳板。當這種社交工程尋找到適當的關鍵者，便潛伏並進一步釐清其人際網絡與可資運用的弱點或機會，進而找到漏洞加以突破，接著便可發動更進一步的攻擊行動，或突破原本難以破解的資通安全防護機制。由於「社交工程」的對象難以捉摸，因此，舉凡政

³⁴ 立法院，《立法院公報》，前引書，頁 6-7。

治（如：選舉計票作業）、金融（如：財金中心所屬網路）、科技（如：精密科技研發）、商業（如：企業營運、專利設計）、通訊（如：各大網路服務供應商）、工業（如：生產製造）、國防（軍事安全）等各領域，以至個人隱私，都有可能暴露在「網軍」攻擊的範圍之中，其影響是全面的，而且損害難以掌控、評估。

二、政府對資通安全防護之政策規劃

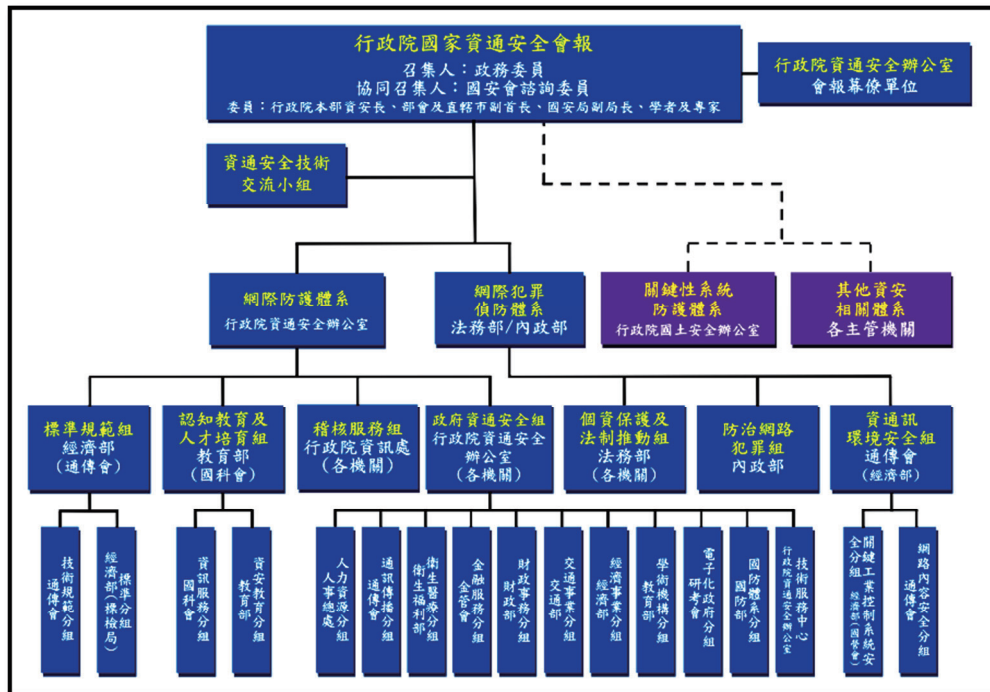
面對「網軍」與各種資訊通信領域中的潛在威脅，我國政府對資訊通信安全議題的具體回應，始於 2000 年 5 月國家安全會議研提「建立我國通信資訊基礎建設安全機制」的建議書，經總統核定後轉送行政院規劃。次年初，行政院以「會報」形式，統整相關工作；10 年後，再成立以國家安全會議為系統的「指導小組」，共同參與資通安全之政策規劃。

（一）組織設計與任務

「行政院國家資通安全會報」於 2001 年 1 月設立，負責推動我國資通安全基礎建設工作，綜理國家資通安全各項政策與事務；2011 年 3 月 7 日，再成立「行政院資通安全辦公室」，以統籌規劃國家資通安全政策、通報應變、重大計畫推動與管考及辦理相關會議。³⁵（「行政院國家資通安全會報」現行組織架構，如圖 1）

³⁵ 行政院國家資通安全會報，〈緣起背景〉，〈<http://www.nicst.gov.tw/cp.aspx?n=2C3EAFE096F5A753>〉；行政院國家資通安全會報，〈行政院資通安全辦公室設置要點〉，〈<http://www.nicst.gov.tw/cp.aspx?n=78869EB6335CF18C&s=F1D4DE53057005AE>〉。

圖 6 行政院國家資通安全會報組織架構



資料來源：行政院國家資通安全會報，「行政院國家資通安全會報組織架構圖」，《國家資通安全通報應變作業綱要》（臺北市：行政院國家資通安全會報，2013 年 9 月 9 日），頁 3。

「行政院國家資通安全會報」的任務是負責國家資訊通信安全政策、通報應變機制與重大計畫之諮詢審議、跨部會資通安全事務之協調及督導。³⁶會報設有召集人 1 人，由行政院院長指派之政務委員兼任；協同召集人 1 人，由國家安全會議諮詢委員兼任；會報下設「網際防護」及「網際犯罪偵防」2 個體系：³⁷

1. 網際防護體系：由行政院資通安全辦公室主辦，下設「標準規範組（經濟部）」、「稽核服務組（行政院資訊處）」、「認知教育及人才培育組（教育部）」、「政府資通安全組（行政院資通安全辦公室）」，負責整合資安防護資源，推動資安相關政策。

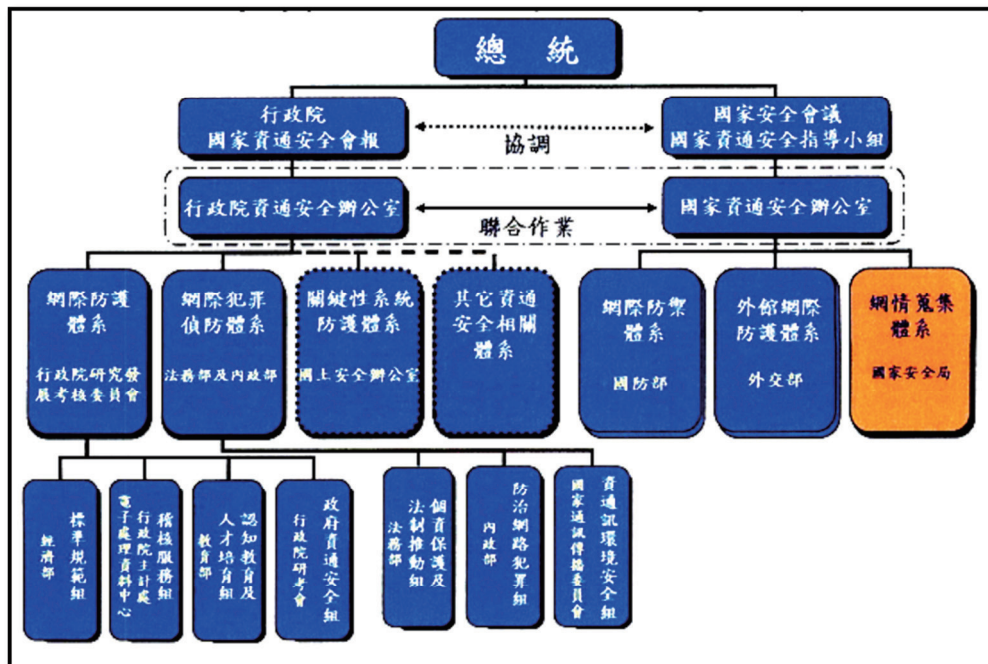
³⁶ 參閱「行政院國家資通安全會報設置要點」第 2 點。

³⁷ 參閱「行政院國家資通安全會報設置要點」第 3 點、第 5 點。

2. 網際犯罪偵防體系：由法務部及內政部共同主辦，下設「個資保護及法制推動組（法務部）」、「防治網路犯罪組（內政部）」、「資通訊環境安全組（國家通訊傳播委員會）」，負責防範網路犯罪、維護民眾隱私、建立資通訊基礎建設安全等工作。

2011 年 4 月 6 日，國家安全會議訂定發布「國家資通安全指導小組設置要點」，在國家安全會議設置「國家資通安全指導小組」、成立「國家資通安全辦公室」，並設置「網際防禦（國防部）」、「外館防禦（外交部）」及「網情蒐集（國家安全局）」等 3 個體系，³⁸與行政院「國家資通安全會報」及「資通安全辦公室」進行協調與聯合作業，並同時受到總統指揮（我國整體資通安全機制組織架構，如圖 2）。

圖 7 我國整體資通安全機制組織架構



資料來源：立法院，《立法院公報》，第 102 卷第 29 期（臺北市：立法院，2013 年 5 月 17 日），頁 7。

³⁸ 立法院，《立法院公報》，前引書，頁 7。

（二）政策規劃與執行

我國自 2001 年開始，陸續展開 3 個階段，各為期 4 年之重大資通安全計畫：第 1 期機制計畫（2001 年到 2004 年），旨在建構政府重要機關資安防護體系，包括機關分類分級鑑別、關鍵基礎設施實施資安管理方案、推廣資安認知及教育訓練等為政策目標；第 2 期機制計畫（2005 年到 2008 年），旨在健全資安防護能力，包含政府機關資訊安全長（Chief Information Security Officer, CISO）責任制度、國家資通安全防護管理平臺（National Security Operation Center, NSOC）、強化資安稽核、強化資安責任等級分級作業與機密資訊保護、建構資安關鍵指標等為主要政策；第 3 期為國家資通訊安全發展方案（2009 年到 2012 年），以「強化整體回應能力」、「提供可信賴的資訊服務」、「優質化企業競爭力」及「建構資安文化發展環境」為 4 大政策目標，透過「需求端」與「供應端」規劃，符合政府、關鍵基礎建設及企業需要的 5 項資安措施、共 20 個行動方案；在「環境面」強化法制建設、認知宣導、創新合作及衡量指標等利於形塑資安文化的 4 項措施、共 10 個行動方案。³⁹

三、面對「網軍」威脅下資安政策規劃之檢視與精進

我國國家安全局於 2013 年 4 月在立法院的報告中，對於如何因應網軍與駭客攻擊並強化資訊安全措施，提出 2 項策進建議方向：⁴⁰

（一）加深我國總體防禦縱深，強化電信關鍵基礎設施防護：

我國為高度資訊化社會，電腦、手機等資通訊產品應用普及，然各類通訊均需透由骨幹網路進行通訊傳輸，故面對日益嚴峻的資安威脅與挑戰，除加強個人資安防護觀念與作為外，更需結合國內電信業者力量，前進部署防護措施至電信骨幹網路，共同組建多層次防禦縱深機制，故籲請國內各家電信業者不能僅考量自身商業利益，更應配合國家整體政策需求，強化並落實基礎骨幹網路安全。

³⁹ 行政院國家資通安全會報，〈我國重大資安政策進程〉，〈http://www.nicst.gov.tw/News_Content3.aspx?n=F7DE3E86444BC9A8&sms=FB4DC0329B2277CF&s=1ACE1B808B9444DF〉。

⁴⁰ 立法院，《立法院公報》，前引書，頁 8。

(二)整合政府機關相關資源,拓增國家安全局網情蒐集來源管道:

近年由於美國、愛沙尼亞、拉脫維亞、南韓等國民生關鍵基礎設施遭受網路攻擊事件頻傳,且攻擊模式由阻斷服務攻擊轉為直接毀癱攻擊,世界各國均已編列大量經費,組建網路戰部隊進行防禦攻勢。鑒此,為能擴大「網軍」及駭客威脅情資掌握範圍,國家安全局除持續增進自身資通安全防護力度外,亦將賡續統合「網情蒐集」體系各單位內部作業能量,並與其他行政部門進行橫向聯繫,建立網際空間作戰攻擊、防禦及情蒐等應變能力,強化政府網路安全。

由國家安全局的建議來看,可以從兩方面加以解讀:一是對個人、電信產業及國家基礎骨幹網路建設的正面期待;二是期待立法機關早日通過《國家安全法》部分條文修正案,將網際網路增列為國家安全維護之範圍,並擴增該局能量與資源,提升其網路攻防及情蒐能力。由此,正好可以藉以檢視我國資通安全的政策規劃所面臨的若干問題。

首先,我國的資訊通信安全機制分由「行政院國家資通安全會報」與「國家安全會議國家資通安全指導小組」雙線式掌理並相互「協調」,再分別下設「行政院資通安全辦公室」、「國家資通安全辦公室」進行「聯合作業」,各自擁有由不同機關組成的「網際防護體系」(見圖 2)。此一設計,應是基於《國家安全會議組織法》第 2 條有關總統決定「國防、外交、兩岸關係」國家安全大政方針定義之延伸,因而形成行政院與國家安全會議在資通安全機制上的雙線體系。實際運作上,因雙線體系的頂端是總統,故 2 個機關應能相互尊重協調;惟資通安全維護應採一貫的、全面的、整合的戰略與政策,方可確保技術層次的一致性與可預期性。因此,現有機制組織結構的順暢運作,必須有更多的溝通、更多的相互確認,當然也就需要更多的時間。

其次,無論是「行政院國家資通安全會報」或「國家安全會議國家資通安全指導小組」的體系,包括「行政院資通安全辦公室」、「國家資通安全辦公室」均屬「任務編組」性質,其專業能力、整合能力、常規化運作能力、資源等,相較於各國紛紛成立專責機構、招聘專業人力、挹注大量資源等積極作為,現有的組織體系可發揮的成效相對偏低。

再者，從我國自 2001 年起的 3 個資通安全計畫方案中可知，我國的資通安全政策規劃是以結合國內社會趨勢、經濟發展、民生需求為政策主軸；換言之，也就是以滿足內部需求為最優先的順位。因此，對於網絡攻防的建設上，偏向採用被動的、防禦/防護的策略導向。建議未來可朝建立外部需求（如設定網絡空間的假想敵），調整增加主動的策略思考，以創造有利的戰略優勢。畢竟，在無政府狀態下的網絡空間中，攻擊仍是最好的防禦。

伍、結論

中共「網軍」的建立，是從「打贏高技術條件下局部戰爭」到「打贏信息化條件下局部戰爭」軍事戰略演進下的必然產物。伴隨中國大陸綜合國力的上升，中共有足夠的資源大量挹注於信息化建設，「網軍」在過去 20 年間已快速具備系統性、常規性、隱匿性之規模與攻防自若的有效能力，其目標亦已超越純軍事領域的範疇，而以獲取全面性國家利益為目標。

網絡空間的開放性與隱匿性，加上當代資訊通信科技的環境，造成「使用者—管理者—設計製造者」3 端的資訊權力不對稱結構，而使各類非法入侵者有危害網絡安全的極佳機會與空間；從攻防雙方的成本來看，以網絡空間為戰場的戰爭，明顯有易攻難守的特性。對各國或有特定目的組織及個人而言，在現實利益的考量之下，網路攻擊確實是一種價廉效高的行動。

網絡空間沒有國界。包括我國在內，世界各國已注意到網絡安全問題是國家安全新戰場。或許「網軍」只是一個代名詞，提醒政府、企業、組織與每一個應用資訊通信科技的人們注意在資訊權力不對稱之下，網路「不安全」的隱憂將如影隨形地跟隨。國家安全的規劃者與從業者，必須從底層的戰技（ICTs 操作技術）、戰鬥（ICTs 技術應用）開始理解「安全」的變化，方能擬定適切的高層戰術（ICTs 發展策略）與戰略（國家安全與利益取徑），有效對付來自四面八方的「網軍」危安攻勢。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

The Development and Network Offensive/Defensive of PRC's Cyber Force and ROC's Policy Formulation to Information/Communication Security

Cheng-lung Tai

Assistant Professor
Graduate Institute of Strategic Studies and International Affairs
National Defense University

Abstract

From the 1970s, the rapid development of information and communication technologies has created many advantages for human beings. The influence of computer and Internet popularization on individuals and communities is even greater. In the meantime, the virtual cyberspace also becomes a new sphere of power struggles and poses potential threats. This article tries to analyze the PRC cyber force's context and development, raise the issues of participant's structure, and information power asymmetry and cyber war characteristics. Moreover, based on cyber force's capabilities in information and communication technologies, this article tries to predict possible offensive/defensive scenarios, point out anarchy in cyberspace, and analyze logical paradox of state actors in cyber O/D action. In the end, this article comments on ROC's policy formulation to information/communication security by surveying the government public records.

Keywords: cyber space; cyber security; information and communication technologies; anarchy; information power asymmetry

中共「網軍」發展與網絡攻防

書介

Water: Asia's New Battleground

作者：Brahma Chellaney (新德里智庫政策研究中心教授)

ISBN-10：1589017714

ISBN-13：978-1589017719

出版日期：2013 年 9 月

出版社：Georgetown University Press

過去的戰爭，是為爭奪土地而戰；今日的戰爭，是為了爭奪能源而戰；而未來，人們將為爭奪水資源而兵戎相見。在水資源嚴重不足的亞洲，因水而戰的潛在威脅遠勝其他地方。水資源不足所帶來的壓力，將成為亞洲 21 世紀所面對的主要挑戰之一，不但可能影響經濟成長與人民生計，更會加深國與國之間的緊張關係。

《水：亞洲新戰場》（暫譯）一書係研究亞洲複雜的水資源政治及水資源與安全之間關係的重要著作之一，作者傑拉尼分析，儘管亞洲區內河多湖廣，但因境內人口增長、經濟快速發展、灌溉需求增加、生活模式趨於富裕及政府管理失當等因素，人均可用水量相對吃緊，加上亞洲主要河流及支流流域跨越各國國界，使得國與國間為水而爭的事件屢見不鮮。他另批評中國大陸在雅魯藏布江上游興建水壩的計畫可能加劇各國水源之爭，並提出透過合作、尋求法規途徑管理水資源的方式，才能避免水資源戰爭發生。（譯介/ 楊雅琪）

Security and Profit in China's Energy Policy: Hedging against Risk

作者：Øystein Tunsjø (挪威國防研究院副教授)

ISBN：978-0-231-16508-2

出版日期：2013 年 11 月

出版社：Columbia University Press

在經濟快速成長及人口富裕化的助長之下，中國大陸已成為全球主要石油進口大國之一。爲了確保油源供給穩定，中共當局已發展出一套避險策略（*hedging strategies*），透過油源進口多元化、海外開採石油、建立國有油輪艦隊及戰略儲油，以及建造跨國輸油管線等方式，管控供油中斷的潛在風險。

《中國能源政策的安全與獲利：避險策略》（暫譯）針對中國大陸的能源政策進行全面而廣泛的分析，說明中共如何從國內、全球、海路、陸路等不同途徑，分散部署其石油供給戰略。本書建立一個新的理論架構，分析中共當局結合國家對於能源供給的考量及商業利益，使得企業在海外追求開採石油的獲利的同時，也能確保國內油源的穩定，同時透過海路及陸路輸油的搭配方式，分散輸油要道可能遭到中斷的危險。美國國家戰爭學院教授科爾（Bernard Cole）評論，本書點出北京當局能源政策中的戰略及市場經濟要素，將安全與經濟利益結合在一起，是研究國安政策議題學者的寶貴參考資料。中國中化石油（Sinochem Oil）資源經濟學家及研究經理王海濱（Wang Haibin）認為，本書可供瞭解政府及能源公司在中國大陸的能源政策中，各自扮演何種舉足輕重的角色，以及中共的「向外擴張」（*going-out*）能源政策，究竟是爲了戰略考量，亦或是爲追求經濟利益？透過本書，讀者從新的角度來觀察中國大陸的能源策略。（譯介/ 楊雅琪）

Learning to Forget: US Army Counterinsurgency Doctrine and Practice from Vietnam to Iraq

編者：David Fitzgerald (愛爾蘭柯克大學國際政治學講師)

ISBN：9780804785815

出版日期：2013 年

出版社：Stanford University Press

過去 50 多年，美國參與多場海外大小戰役，其中影響美國軍事作戰重大者，非越戰莫屬。越戰的慘痛教訓不斷為戰爭史學家、軍事學家及戰場指揮官等討論，而《學習遺忘：美國陸軍自越南到伊拉克的教戰守則及實踐》(暫譯)一書則從廣泛的角度，探討 1970 年代迄今，美國陸軍對越戰教訓在理解上的轉變，以及歷經伊拉克戰爭的失敗之後，軍方如何重新思考越戰的意涵。本書首先分析美國陸軍的制度文化如何影響美國對反叛亂作戰 (counterinsurgency) 戰略的執行。接著討論越戰之後，陸軍將任務重心轉向歐洲地區的傳統戰爭 (conventional war)，試圖擺脫其在東南亞地區的反叛亂作戰任務，使得反叛亂作戰的教戰守則發展呈現停擺。到了雷根時代，低度衝突 (low intensity conflict) 任務的重要性，使得美軍開始重思越戰的教訓。1990 年代，美軍藉著重越戰得到的新啟發，發展維和任務的相關教戰守則。接著，本書繼續探討美國前國防部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 提出的國防轉型如何影響反叛亂作戰概念。最後，本書指出美軍在伊拉克戰爭的失敗，顯示軍方未能記取越戰教訓，並說明現在軍方如何再次重新審視越戰，並將這份新的體認結合伊拉克戰爭的經驗，試圖再去調整教戰守則。(譯介/楊雅琪)

撰稿規則

- 一、譯名：使用外來語之中文譯名，請盡量用通行之翻譯，並請於第一次出現時以括號附加原文全稱。
- 二、標點符號：中文標點符號一律以「全形」輸入。引用中文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱，請以《》標記；文章名稱以〈〉標記；外文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱請用斜體字，索引文章名稱加“，”標記。
- 三、數字表示：
 - （一）年月日、卷期等數字及頁碼一律以中華民國年份（本國資料）或西元年份（中共資料）及阿拉伯數字表示。
 - （二）屆、次、項等採用國字表示，如：第一屆、第三次、五項決議。
 - （三）整的數字採用阿拉伯數字，如：50 人；但百位以上整數之數字「可以」國字表示者，以國字表示，如：二億三千萬。
 - （四）不完整之餘數、約數以國字表示，如：七十餘件、約三千人。
- 四、附圖、附表：
 - （一）編號採用阿拉伯數字，寫法如：圖 1、圖 2、表 1、表 2，圖 1-1、圖 1-2 等類推。
 - （二）圖與表之標題在該表上方（置中）。
 - （三）圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置中）。

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、簡、繁體字中文書籍，使用相同註釋體例。
- 三、所有注釋置於正文頁腳。
- 四、時間表示：中文註腳內日期，以西元○年○月○日表示；英

文依序以 month, day, year 表示。

五、專書

- (一) 中文書籍：作者姓名，《書名》(出版地：出版者，年月)，頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year), p. x or pp. x-x.
- (三) 如引用全書時，可註明該書起迄頁數或省略頁數。

六、專書譯著

- (一) 中文：Author(s)' full name 著，譯者姓名譯，《書名》(書名原文)(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author(s)' full name, *Complete Title of the Book*, trans. Translator(s)' full Name (Place of publication: Publisher, year of publication), Volume number (if any), p. x or pp. x-x.

七、期刊譯著

- (一) 中文：Author's full name 著，譯者姓名譯，《篇名》(篇名原文)，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。
- (二) 英文：(略)

八、專書論文或書籍專章

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，編者(群)姓名，《書名》(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author's full name, "Chapter Title," in Editor/Editors' full Name(s), ed(s)., *Complete Title of the Book* (Place of publication: Publisher, Year of publication), p. x or pp. x-x.

九、學術性期刊論文

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》(出版地)，第

x 卷 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。(臺灣出版之期刊無需註明出版地，但若與其他地區出版期刊名稱相同者，仍需註明出版地，以利識別)

(二) 英文：Author's full name, "Title of the article," *Name of Periodical*, Vol. x, No. x, Month Year, p.x or pp. x-x.

十、學位論文

(一) 中文：作者姓名，《學位論文名稱》，學校院或系所博士或碩士論文（畢業年份），頁 x 或頁 x-x。

(二) 英文：Author's full name, "Complete Title of Dissertation/ Thesis," (Ph.D. Dissertation/Master's Thesis, Name of the Department, Name of the Degree-granting University, year of graduation), p.x or pp. x-x.

十一、研討會論文

(一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，發表於○○○○研討會（地點：主辦單位，舉辦年月日），頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's full name, "Paper Title," presented for Complete Title of the Conference (Place of conference: Conference organizer, Date of conference in month day, year), p. x or pp. x-x.

十二、官方文件

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

(一) 中文：官署機構，〈文件名稱〉(行政命令類)或《文件名稱》(法律類)，卷期(案號)，日期，頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's Full Name, "Title of the Article," Date, Section or Page Numbers.

十三、報刊、非學術性雜誌

(若為社論、短評、通訊稿或作者匿名，則可不列作者欄)

(一) 中文報紙：作者姓名，〈篇名〉，《報紙名稱》(出版地)，年月日，版 x。(一般性新聞報導可省略作者和篇名，臺灣出版之報紙無須註明出版地。)

- (二) 中文雜誌：作者姓名，〈篇名〉，《雜誌名稱》（出版地），年月日，頁 x 或頁 x-x。（無須註明第卷第 x 期。臺灣出版雜誌無須註明出版地）
- (三) 英文報紙：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Newspaper*, Date, Section or Page Numbers.
- (四) 英文雜誌：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Magazine*, Date, Page x or pp.x-x.

十四、網際網路資料

- (一) 請依照個別線上網站實際資訊，詳細臚列。
- (二) 引用網路版報紙的一般報導，無須註明版次，但須附上網址，其餘體例不變。
- (三) 引用電子報紙雜誌評論文章，或電子學術期刊論文，在頁碼後面註明網址，其餘體例不變，無頁碼者得省略之。
- (四) 直接引用機構網站的內容，請註明文章標題、機構名稱與網址。
- (五) 中文：
 - 1. 專書：作者姓名，《書名》（出版地：出版者，出版年），《網站名稱》，〈網址〉。
 - 2. 論文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 - 3. 官方文件：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 - 4. 報導：作者姓名，〈篇名〉，《網站名稱》，〈網址〉。
- (六) 外文：
 - 1. 專書：Author(s)' full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year) , p. x or pp. x-x, <URL>.
 - 2. 論文：Author(s)' full name, "Title of the article," *Name of the Periodical*, Vol. x, No. x, Date, p.x or pp.x-x, <URL>.

3. 報導：Author's full name, "Title of the article," *Name of the Newspaper*, Date Month Day, Year <URL>.

十五、第二次引註之格式

首次引註須註明完整之資料來源（如前述各案例），第二次以後之引註可採以下任一格式：

- （一）作者姓名，《書刊名稱》或〈篇名〉，或特別註明之「簡稱」，頁 x-x。
- （二）如全文中僅引該作者單一作品，可簡略為——作者，前引書（或前引文），頁 x 或頁 x-x。
- （三）某一註解再次被引述，簡略為——同註 x，頁 x 或 x-x。
- （四）英文資料第二次引註原則相同：op. cit., p.x or pp.x-x（前引書，頁 x 或頁 x-x。）
- （五）Ibid. p.x or pp.x-x.（同前註，頁 x 或頁 x-x。）

十六、文末之參考文獻

- （一）參考文獻原則上與第一次引述的註釋體例格式相同，惟書籍、研討會論文及博碩士論文無須註明頁數。
- （二）所有文獻依據中文、英文、其他語文先後排列。
- （三）中文著作依作者姓氏筆畫排序，英文著作依作者姓氏字母排序。
- （四）將書籍專章列為參考書目時，依專章作者排序。
- （五）翻譯作品依翻譯語文類別，中文譯作按譯者姓氏筆畫排序，英文譯作按原作者姓氏字母排列。
- （六）同一作者有多篇著作被引用時，按出版時間先後排序。