

亞洲的新軍備競賽： 權力轉移催促下的安全困境問題

陳亮智

國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授

摘 要

本文最主要的觀察論述是從由美國與中國之間的權力轉移現象所激發、催化出來的安全困境問題探討亞洲國家此刻正在進行的軍備競賽，論述的發展與分析的重點則涵蓋以下兩個部分：第一、從「安全困境」理論與受到「權力轉移」影響而加速惡化與升高的安全困境問題探討軍備競賽背後的基本邏輯。第二、從亞洲國家近十年來的軍事花費與軍事現代化勾勒、描繪當前亞洲之進行軍備競賽的總體面貌（overview），並且說明為何亞洲國家的擴軍是受到美國重返亞洲的鼓舞以及亞洲國家的軍備競賽是依附在美國與中國之間的安全困境與軍備競賽。然而在此本文也必須指出，在亞洲國家一片競相為因應中國崛起而努力發展軍備的同時，在軍事安全上仍具有相當不穩定因素的臺灣海峽（臺灣與中國）卻未呼應上述的安全困境邏輯與軍備競賽狀況，這是此一波亞洲新軍備競賽中的一個極為特別的例外。最後在結論上，本文將從目前正在進行中的亞洲新軍備競賽現況評估未來東亞區域秩序之和平與穩定的前景。

關鍵詞：安全困境、權力轉移、軍備競賽

壹、前言

近年來許多智庫的研究報告與媒體的新聞報導皆指出，繼冷戰時期的美蘇軍事對抗之後，國際間目前正悄然地進行一波新的軍備競賽，其競爭之規模與速度皆為冷戰結束以來所僅見，而其涵蓋的區域主要是中東、北非、南美、南亞與東南亞。¹這些報告與媒體同時也強調，發生在南亞與東南亞各國的擴軍行為更是上述正在進行軍備競賽的區域當中之最，包括日本、南韓、中國、越南、新加坡、澳洲與印度等國家都在此一波的軍備競賽當中。其中日本計畫 2011 至 2015 年將花費 2840 億美元進行軍備現代化；南韓從 2006 年即起展開為期 15 年，斥資共 5500 億美元的軍事現代化計畫；中國於 2011 年則投注國防經費約 6011 億人民幣，較 2010 年增加 12.7%；越南與馬來西亞亦提高其軍事採購；印度近十年來的國防預算則增加 151%，本（2011）年度的國防支出為 320 億美元，預計未來將以每年約 8.33% 的幅度成長；新加坡亦已躍居全球前 10 大之傳統武器的進口國家；澳洲則計畫未來的 20 年將花費 2790 億美元以擴展其軍備。此外，總計在未來的 20 年，亞洲國家將會採購 110 艘的潛艦，這是冷戰結束以來最大規模的潛艦購買熱潮。²

之所以形成亞洲此一波新的軍備競賽，這些研究報告與新聞媒體多將原因歸諸是此區域的國家擔心中國在經濟與軍事力量上的崛起，同時也擔心走向國力衰退的美國將越來越無法插手干預此區域的國際事

¹ “15 Mar 2010: New SIPRI data on international arms transfers reflect arms race concerns” of Trends in International Arms Transfers, 2009 by Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), <http://www.sipri.org/media/pressreleases/2010/100315armstransfers/?searchterm=arms%20race%20in%20asia> (檢索日期 2011 年 5 月 17 日)

² “15 Mar 2010: New SIPRI data on international arms transfers reflect arms race concerns” of Trends in International Arms Transfers, 2009 by Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); 王銘義、白德華、楊甜兒，〈大陸國防預算 年增 3 千億臺幣〉，《中國時報》，2011 年 3 月 5 日；孫天仁、周戎、陳一、王艷、王躍西、馬俊，〈亞洲國家陷入危險軍備競賽 中國軍力威脅成借口〉，新華網，2011 年 3 月 18 日；李鐔龍，〈亞洲新軍備競賽〉，《中國時報》，2011 年 3 月 27 日；管淑平，〈中國擴武，挑起亞洲軍備競賽〉，《自由時報》，2011 年 5 月 17 日。

務，³ 因此基於國際關係理論現實主義學派之對國家本質的界定（即國家是自私自利的，位處在無政府狀態下的國際體系中，國家必須自給自足與自求多福），亞洲國家唯有努力尋求自我防衛能力的提升，如此方能抵擋、對抗中國崛起而可能帶來的安全威脅。而當各國尋求自我防衛能力之提升以及軍備擴張的同時，發生於各國之間軍備競賽焉然形成。

針對以上的觀察與結論，本文只同意前半段（即亞洲國家擔心中國在經濟與軍事力量上的崛起以及它可能造成的安全威脅），而就後半段而言（即亞洲國家同時也擔心走向國力衰退的美國將受限於本身的實力下滑而無法插手此區域的國際事務），本文則提出不同的見解：亞洲國家或許有意識到美國與中國的總體國力正在呈現所謂的「權力轉移」（power transition）現象，即既有的強權（dominant power）在衰退之中，而崛起的強權（rising power）在爬升之中，雙方因國力的消長與實力差距的縮短而形成許多摩擦與衝突，然而除了源自於國家本身的自利與自助而尋求擴展軍備之外，許多亞洲國家（尤其是美國的軍事同盟國）非但不擔心美國的退出與撤離，相反地，他們是受到華盛頓對亞洲太平洋之區域安全穩定的「再承諾」（recommitment）、「再續留」（restay）、「再進駐」（restation）與「再強化固守」（reenforcement）之鼓舞而積極地擴張軍備以對中國潛在之威脅進行反制，此一趨勢尤其是在美國「重返亞洲」之後更為明顯。⁴因此更準確地說，亞洲國家的軍備競賽基本上是「中國以外的亞洲國家」與「中國」之間的軍備競賽，而非「中國以外的亞洲國家（如日本）」與「中國以外的亞洲國家（如南韓）」之間的軍備競賽；而亞洲國家與中國之間的軍備競賽是同時依附在「美國」與「中國」之間的軍備競賽當中；華盛頓與北京之間的軍備競賽則主要是導因於雙方的「安全困境」（security dilemma）問題；而該問題主要是

³ 同前註。

⁴ 有關美國「重返亞洲」之政策宣示的文件，請參照：Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>, Remarks on United States Foreign Policy: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/146917.htm>, First Plenary Session The United States and China: Visions of Global Order: <http://www.state.gov/s/d/2010/147003.htm> (瀏覽日期 2011 年 5 月 18 日), and *National Security Strategy of the United States, 2010* (Washington, D.C., May 2010), pp. 41-43.

受到美中之間「權力轉移」現象的引發而加速、惡化、與升高，因為既有強權（美國）與崛起強權（中國）的實力正在縮小與接近當中，⁵前者為避免實力差距被拉近，於是努力發展軍備以保持優勢，而後者為實現實力差距的縮小，於是戮力擴軍以迎頭趕上，於是造成雙方之間的軍備競賽現象。

本文最主要的觀察論述是從由美國與中國之間的權力轉移現象所激發、催化出來的安全困境問題探討亞洲國家此刻正在進行的軍備競賽，論述的發展與分析的重點則涵蓋以下兩個部分：第一、從「安全困境」理論與受到「權力轉移」影響而加速惡化與升高的安全困境問題探討軍備競賽背後的基本邏輯。第二、從亞洲國家近十年來的軍事花費與軍事現代化勾勒、描繪當前亞洲之進行軍備競賽的總體面貌（overview），並且說明為何亞洲國家的擴軍是受到美國重返亞洲的鼓舞以及亞洲國家的軍備競賽是依附在美國與中國之間的安全困境與軍備競賽。然而在此本文也必須指出，在亞洲國家一片競相為因應中國崛起而努力發展軍備的同時，在軍事安全上仍具有相當不穩定因素的臺灣海峽（臺灣與中國）卻未呼應上述的安全困境邏輯與軍備競賽狀況，這是此一波亞洲新軍備競賽中的一個極為特別的例外。最後在結論上，本文將從目前正在進行中的亞洲新軍備競賽現況評估未來東亞區域秩序之和平與穩定的前景。

貳、 亞洲新軍備競賽之形成：安全困境的邏輯與權力轉移的衝擊

從本文的角度來看，造成此一波亞洲新的軍備競賽之發生，其背後的邏輯乃是源自於國際關係中的一個普遍原則（general principle）——安全困境（security dilemma），即當一個國家試圖增加自己的安全時，它同時也在減少其他國家的安全；當一個國家提升國力以捍衛其安全的同時，它也被其他國家視為是對該國家安全防衛上的削弱與威脅。⁶若是

⁵ 陳亮智，〈尋找解釋美中戰略競爭的驅動力量：安全困境，權力平衡，或是權力轉移？〉，《中國大陸研究》，第 52 卷，第 1 期（2009 年 3 月），頁 104-106。

⁶ John H. Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 2, No. 2 (January 1950), pp. 167-214; Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976); Robert Jervis,

如此，我們將可推斷出：當亞洲國家中的一員努力增加其國防的預算支出並且尋求軍事的現代化時，另一個或多個區域內的國家極可能會感受到來自該國家之擴軍所帶來的威脅，而因應之道則極可能採取同樣以擴軍的方式予以回應，於是彼此將落入「永無止境漩渦」(endless spiral)的軍備競賽遊戲裡。⁷

一、安全困境的邏輯：低度信任(Mistrust)、錯誤認知(Misperception)與不確定性(Uncertainty)

根據 Robert Jervis 的定義，安全困境乃是「國際關係裡的一種情況，當一個國家透過許多方法用以增加本身的安全時，同時它也在削弱別的國家的安全」(a situation in international relations in which many of the means by which a state tries to increase its security decrease the security of others)。⁸ 詳言之，安全困境的邏輯鋪陳如下：當一個國家(甲國)尋求提高其國家的「安全係數」時(例如進行擴軍)，它會降低別的國家(乙國)的「安全係數」。由於乙國對甲國的擴軍感到不安並且感受到來自甲國的安全威脅，因此乙國的因應策略也會致力於擴軍以尋求自我安全的保障。然而，弔詭的是當乙國也積極擴軍以尋求對自我安全保障的同時，甲國對乙國的擴軍也會感到不安並且感受到來自乙國的安全威脅。於是乎對甲國而言，尋求「增強」安全係數的過程與結果其實也是「減弱」自身的安全係數，⁹ 因為不論甲國選擇「增加」、「維持不變」、或「減少」它的安全係數，根據國際關係理論中的現實主義學派(尤其是攻勢現實主義 offensive realism)，甲國的競爭對手(乙國)必定會採取擴軍的途徑以捍衛其自身的安全，因此甲國將身陷於不知該選擇或進、或退、或不進也不退之三難的「安全困境」當中，而如此的邏輯與道理也同樣適用於乙國。由於安全困境的存在與發生之必然，此一國際

“Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (January 1978), pp. 157-180; Evan Braden Montgomery, “Breaking Out of the Security Dilemma,” *International Security*, Vol. 31, No. 2 (Fall 2006), pp. 151-185.

⁷ 陳亮智，〈尋找解釋美中戰略競爭的驅動力量：安全困境，權力平衡，或是權力轉移？〉，頁 112。

⁸ Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” p. 169.

⁹ 陳亮智，〈尋找解釋美中戰略競爭的驅動力量：安全困境，權力平衡，或是權力轉移？〉，頁 93。

關係之普遍原則會迫使國家不得不做出最保守的回應行為——整軍經武（armaments）（因為放棄擴軍無異於是向競爭對手束手就擒，而選擇擴軍則至少仍有克敵致勝的希望），而當每個國家都進行整軍經武的時候，國家之間的「軍備競賽」（arms races）也就自然地發生。

對於安全困境的發生，現實主義學派的理論家認為主要是來自兩個層面的本質（nature）問題：第一、國際體系是無政府狀態，在此狀態底下國家必須自助自保；第二、國家的本質是自私自利，因此國家會積極地尋求力量與利益的極大化。¹⁰很顯然地，如此的雙重結構與本質會造成國家與國家之間的低度信任（mistrust），在互信不足的情況底下，每一方都深怕對方可能對自己採取不利的舉措，因此國家自然而然地會選擇發展軍事武力以做為保護或實現其國家利益的重要手段。

此外，安全困境的發生也可能是來自於一個國家對另外一個國家的誤解（misperception）與誤判（misjudgment）。從國家對所處外在環境的認知與其所採取的行動之關連性來看，Robert Jervis 認為一個國家對國際環境與其他國家的認知與瞭解會深刻地影響到此一國家的對外行為，以及此一國家與其他國家之間的互動。¹¹當一個國家對所處的外在環境與所互動的國家感到安全而無威脅時，安全困境與軍備競賽的發生相對降低；反之，當一個國家對所處的外在環境與所互動的國家感到不安全而有威脅時，安全困境與軍備競賽的發生相對升高。而在某種程度上，左右一個國家對所處之外在環境與另一個國家的認知與判斷卻是取決於對相關資訊（information）的蒐集、分析、解讀、與詮釋，而這又事涉到資訊本身之不確定性（uncertainty）與不完全（incomplete）的先天限制，如此造成國家無法精準地掌握、分析、解讀其競爭對手會是如何看待此一國家，以及它們彼此共同競逐的戰略利益與戰略選擇的優先偏好順序。因此，安全困境與軍備競賽的形成事實上極其可能是導因於國家的誤解與誤判。¹²準此，Evan Braden Montgomery 則從幾個採取安

¹⁰ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), p. 111.

¹¹ Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, pp. 3-10; 54-57.

¹² Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," p. 169; Montgomery, "Breaking Out of the Security Dilemma," pp. 151-185; 陳亮智，〈尋找解釋美中戰略競爭的驅動力量：安全困境，權力平衡，或是權力轉移？〉，頁 96-97。

全保證 (reassurance) 作法失敗的歷史經驗中歸結出：¹³ 就算有些國家將其國防態勢從攻勢國防 (offensive defense) 修改為守勢國防 (defensive defense) (例如：減緩擴軍的計畫或裁撤某部分的兵力部署)，這些國家的如此經驗顯示它們將很難獲得它們競爭對手的善意回應。希冀透過這樣向對方的安全承諾與互不侵犯的保證以換得敵人相同的善意與行動，進而減緩彼此的軍事競爭，此努力終將走向失敗；這也是為什麼歷史上採取安全保證做為的例子並不普遍，也多不成功。Montgomery 認為這當中的關鍵即是就算國家改變了它的國防態勢與軍力部署，捨棄原先激進的攻擊型態國防轉而採取溫和的防衛型態國防，國家彼此之間依然無法真正地增加對對方之意圖與能力的瞭解與掌握，如此依舊存在的不確定性 (uncertainty) 問題終究迫使國家回到安全困境的邏輯當中，讓國家依然徘徊在永無止境漩渦的軍備競賽裡。¹⁴

二、權力轉移催促下的安全困境問題

「安全困境」既是國際關係中的一個普遍原則，則當國際體系中出現一個國力迅速上升且對其周邊鄰居具有敵意或潛在安全威脅的崛起強權時，受權力轉移現象所驅動、催促的安全困境問題將更形惡化，而受安全困境邏輯所指引的軍備競賽也將益形複雜。

前文提及軍備競賽的發生主要是受到安全困境的邏輯所指引，但是當區域中的某一個國家以極快的速度與極大的幅度在崛起的時候，若是該崛起強權對區域中的其他國家具有某種程度上的安全威脅，或該崛起強權雖聲稱其無意威脅區域中的其他國家，而其他國家卻仍對該崛起強權多所保留、小心翼翼，則很合理的推論：安全困境問題必定會在該崛起強權與其他國家之間發生，並且隨著該崛起強權的發展速度之加快、幅度之加大而更形加速 (accelerate)、惡化 (aggravate)、與升高 (escalate)，而雙方之間的軍備競賽態勢與情形當然也會因此而加速惡化與升高。區域中崛起強權的出現最主要引發的是權力轉移 (power

¹³ 此些例子包括：1906 年英國試圖減少其原先所規劃建造之戰艦以減緩其與德國之間的軍備競賽，以及 1950 年代末與 1960 年代初蘇聯曾經減少其傳統兵力以減低它與美國之間的安全困境問題。參見：Evan Braden Montgomery, "Breaking Out of the Security Dilemma," pp. 151-185.

¹⁴ Evan Braden Montgomery, "Breaking Out of the Security Dilemma," pp. 151-185.

transition or power shift) 的發生，¹⁵即崛起強權與其他國家之間的實力差距出現變化，此一變化可能對該區域中的國際結構與秩序形成衝擊與改變，同時也可能對該區域中各個國家的安全與利益造成威脅與危險，如此帶給其他國家在政治外交、經濟、與軍事安全等面向上的焦慮、恐懼、與不安。從邏輯演繹上來看，權力轉移的發生與實力差距的變化可歸結為以下三個類型：

第一、「崛起強權」與「比崛起強權更強大的既有強權」(例如：中國 vs.美國)：由於權力轉移的出現以及雙方實力差距的接近，崛起強權認為它有機會挑戰，甚至是取代既有強權，於是努力發展或擴軍以追上，甚至是超越既有強權為目標。相對地，既有強權則會感受到崛起強權飛快、大幅成長的威脅，因此也努力發展以維持其原有在實力差距上的優勢，如此雙方之間的安全困境問題隨之惡化，軍備競賽之加劇順理成章。

第二、「崛起強權」與「與崛起強權實力在伯仲之間的區域強權」(例如：中國 vs.日本；中國 vs.印度)：由於權力轉移的出現以及雙方實力差距的落差，甚至是擴大，崛起強權認為它更有機會挑戰或制衡原來與它實力不分上下的區域強權，於是它會致力於發展或擴軍以維持其所取得的優勢，完成擺脫甚至是大幅超越與其在伯仲之間的區域強權。相對地，與崛起強權在實力伯仲之間的區域強權則對崛起強權的發展與擴軍會感到不安與威脅，於是也會加速發展、擴軍以迎頭趕上，努力縮小原先已出現甚至是擴大中的實力差距，於是彼此之間的安全困境問題隨之惡化，軍備競賽之加劇因而造成。

第三、「崛起強權」與「比崛起強權更弱小的中等強權或小國」(例如：中國 vs.南韓；中國 vs.越南)：由於權力轉移的出現以及雙方實力差距的拉大，崛起強權認為它更有實力與機會去影響或控制比它更弱小的中等國家或弱小國家，或是與它們進行戰略競爭，於是它會致力於發展、擴軍以維持，甚至是擴大它原先所擁有的優勢以進行它對上述國家的影響力與競爭力。相對地，比崛起強權更弱小的中等強權或小國會對

¹⁵ Zhu Feng, "An Emerging Trend in East Asia: Military Budget Increases and Their Impact," *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 4 (2009), pp. 17-45.

於它們與崛起強權之間的實力差距之擴大感到不安與受到威脅，因此它們也會加速發展、擴軍以迎頭趕上，努力拉近原先已出現甚至是擴大中的實力差距，於是雙方之間的安全困境問題隨之惡化，軍備競賽之加劇隨而升高。

誠如 Randall Schweller 所指出，強權的興起乃是來自於它國家力量的成長與擴張，而此擴張的動力可能是來自國家內部的壓力，也可能是來自國家外部的環境所施予的威脅或機會。而崛起強權的興起之所以危險以及它可能引發安全困境的問題乃是：其一，強權的崛起勢必會尋求其國家力量的擴張，當崛起強權採取擴張政策的時候，也必然會與外在的其他國家發生利益與承諾上的碰撞，此些利益與權力的碰撞將增加衝突與戰爭的可能性。其二、強權崛起的本身即是受到國際關係中的普遍原則之一——安全困境所影響，尤其是當崛起強權向帝國或其他國家謀求或爭取它所欲獲得的利益與承諾時，其本身即受到安全困境原則的驅動而又回過頭來加速、惡化、與升高安全困境的問題。¹⁶就此而言，權力轉移與安全困境將落入一個究竟何者為因，何者是果的無止境爭辯當中。本文無意就此一爭辯進行討論與釐清，而是在於強調崛起強權的出現與權力轉移現象的發生兩者會驅動、催促崛起強權與其他國家之間的安全困境問題，兩者同時也加速惡化並且升高他們彼此之間的軍備競賽與武力對抗。

參、 亞洲新軍備競賽與美中戰略競爭的影響

在說明了軍備競賽現象之形成主要是受到安全困境的邏輯所影響，以及受到區域強權之崛起所引發的權力轉移所驅動而加速惡化與升高之後，我們將可以推論：在權力轉移脈絡底下，尤其是美國與中國兩大強權的實力正出現起伏與更迭的此時，亞洲各國之間的軍備競賽問題也將益形複雜化，因為感受到中國強權崛起與軍備擴充所可能帶來之安全威脅的國家，不論是比中國更強大的既有強權——美國，或是與中國

¹⁶ Randall L. Schweller, "Managing the Rise of Great Powers: History and Theory," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross (eds.), *Engaging China: The Management of an Emerging Power* (New York: Routledge, 1999), pp. 2-6.

實力在伯仲之間的區域強權——日本、印度，或是比中國更弱小的中等強權或小國——南韓、越南，這些國家也會以擴充軍備，實施軍事現代化的方式以反制中國崛起所可能形成的威脅。因此本段落先從亞洲國家近十年來的軍事支出與軍事現代化描述去勾勒當前亞洲新一波軍備競賽的進行。接著說明為何亞洲國家的擴軍是受到美國重返亞洲的鼓舞以及亞洲國家的軍備競賽是依附在美國與中國之間的安全困境與軍備競賽之下。最後討論亞洲新軍備競賽中的例外——臺灣與中國的關係。

一、亞洲新軍備競賽的總體觀（overview）

許多的跡象顯示：亞洲新一波的軍備競賽正如火如荼地進行之中。根據瑞典智庫斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）的軍事支出資料庫之資料所呈現，¹⁷從2000年到2010年的十年間亞洲各個國家的軍事支出基本上大多是呈現上揚的趨勢（參見：圖一），這當中包括南韓、中國、印尼、菲律賓、新加坡、越南、印度、巴基斯坦、與澳大利亞等國家，其中又以中國、印度、南韓、與澳大利亞此四個國家的軍事預算之上揚趨勢最為明顯。根據統計，中國從2000年的32100（百萬美金）增加到2010年的114300（百萬美金），其成長幅度為256%；印度從2000年的21798（百萬美金）增加到2010年的34816（百萬美金），其成長幅度為60%；南韓從2000年的16242（百萬美金）增加到2010年的24270（百萬美金），其成長幅度為49%；而澳大利亞從2000年的12791（百萬美金）增加到2010年的19799（百萬美金），其成長幅度為55%。不論就成長的速度或幅度來說，中國的軍事花費與現代化是亞洲國家當中最為醒目的國家（參見：圖一）。此外，一個值得注意的是身為亞洲的另一個區域強權，日本在2000年到2010年之間的軍事支出雖然並無出現明顯的起伏變化（始終維持在50000至53000百萬美金之間），但是日本卻一直都是亞洲各國當中投注在軍事開銷上的第一名（2000-2003）與第二名國家（2004-2010，2004年後為中國所超越、取代），其對第三名大量投入軍事花費的印度依然保持一段差距的領先（參見：圖一），因此日本雖並

¹⁷ See SIPRI Military Expenditure Database: http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html

未跟著絕大多數的亞洲國家一起拉高它的軍事預算，但是它依然是亞洲國家進行軍事現代化與軍備競賽中的重要一員，且是第二大的軍事支出國家。就此來看，許多亞洲國家確實正在進行繼冷戰結束之後新一波的軍備競賽，而這其中包括區域裡主要的強權國家與中等國家。

除了軍事支出的總體趨勢變化以外，細部的亞洲各個國家之軍事採購與軍備擴充也反映了此一總體趨勢的變化。根據斯德哥爾摩國際和平研究所的《2009 年國際武器輸出與輸入之趨勢》（*Trends in International Arms Transfers, 2009*）的報告指出，東南亞國家在 2005 年至 2009 年之間的武器進口較前 5 年的武器進口增加許多，其中印尼增加了 84%，新加坡增加了 146%，而馬來西亞則增加了 722%。印尼進口了 4 艘護衛艦、4 架戰鬥機、與預訂了 3 架戰鬥機；新加坡則添購了 6 艘護衛艦與 32 架戰鬥機，此外也預訂了 2 艘潛艇與 12 架戰機；馬來西亞則購買了 2 艘潛艇、6 艘護衛艦、與 26 架戰鬥機。¹⁸而越南也是此一波軍事採購的重要國家之一，其於 2009 年自俄羅斯購買 6 艘基洛級（Kilo-class）柴電潛艇和 12 架 Su-30MK2 型戰鬥機，並且開放金蘭灣深水港以吸引其他國家的艦艇進入。¹⁹在東北亞國家的部分，中國則努力加強、提升它的戰術飛彈部隊——二砲部隊，其第一艘航空母艦預計於 2012 年下水，其最新戰機殲-20 戰機則於今（2011）年首度試飛成功。日本則在其軍事採購計畫中提出將購買 5 艘潛艦、3 艘驅逐艦、12 架噴射戰機、10 架巡邏機、39 架直升機，並部屬更多的愛國者飛彈。南韓於 2006 年訂出為期 15 年的軍事現代化方案，預計花費 5500 億美元，其中三分之一將用於軍購，又受到去（2010）年延坪島遭到砲擊的影響，南韓將增加購買潛艦、驅逐艦、F-15 與 F-35 戰機等傳統武器。²⁰以上亞洲各個國家在軍事採購與軍備擴充上的積極做為足見亞洲新的軍備競賽正如火如荼地進行中。

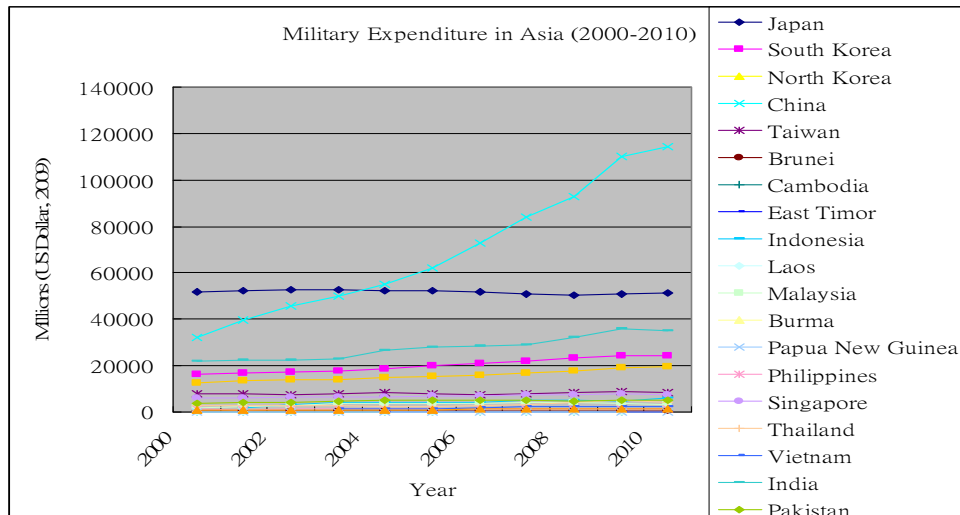
¹⁸ Trends in International Arms Transfers, 2009 by Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); 孫天仁、周戎、陳一、王艷、王躍西、馬俊，〈亞洲國家陷入危險軍備競賽 中國軍力威脅成借口〉，《新華網》，2011 年 3 月 18 日。

¹⁹ 同前註。

²⁰ 李鐔龍，〈亞洲新軍備競賽〉，《中國時報》，2011 年 3 月 27 日。

亞洲的新軍備競賽：權力轉移催促下的安全困境問題

圖一、2000 至 2010 年亞洲國家軍事支出之總體分佈趨勢概況



資料來源：SIPRI Military Expenditure Database: http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html

二、依附在美中戰略競爭之下的亞洲新軍備競賽

針對亞洲新一波軍備競賽的形成，根據安全困境的理論與邏輯，因為國際體系中的國家普遍存在著對彼此的「低度信任」、「錯誤認知」、與「不確定性」，因此存在於亞洲國家之間的安全困境與軍備競賽是必然會發生。但在此本文則必須提出一個問題：即亞洲國家之間的安全困境與軍備競賽是存在與發生在哪些國家當中？換言之，在亞洲是哪一個國家與哪一個國家，哪一個國家與哪些國家，或哪些國家與哪些國家存在著安全困境的問題與軍備競賽的角逐？一個合理的推論是，安全困境與軍備競賽的問題「應該」會存在與發生於雙方具有戰略競爭關係或具有相互威脅的國家當中（例如：中國與日本、中國與越南、或南韓與北韓等）。反之，安全困境與軍備競賽的問題「不應該」會存在與發生於雙方不具備戰略競爭關係或不具備相互威脅的國家當中（日本與南韓、南韓與臺灣、或臺灣與新加坡等）。因此本文必須澄清一個觀念，亞洲國家的軍備競賽基本上主要是：（1）「中國以外的亞洲國家」與「中國」之間的軍備競賽（一些國家 vs. 一個國家，如：日本、南韓、越南、印

度、澳大利亞 vs. 中國）（此為亞洲的新軍備競賽，是繼中國崛起之後所產生的），以及（2）若干「中國以外的亞洲國家」與「中國以外的亞洲國家」之間的軍備競賽（一個國家 vs. 一個國家，如：南韓 vs. 北韓，印度 vs. 巴基斯坦）（此為亞洲的舊軍備競賽，是在中國崛起之前即已發生了），因為這些國家當中普遍存有戰略競爭關係與國家利益衝突，並且是彼此視對方為具有威脅性的國家。但是（3）在若干的「中國以外的亞洲國家」與「中國以外的亞洲國家」之間，其安全困境與軍備競賽之問題可能是不存在的（一個國家 vs. 一個國家，如：南韓 vs. 臺灣，新加坡 vs. 澳大利亞），因為這些國家當中不存在戰略競爭關係與國家利益衝突，雖有競爭關係與利益衝突，但至少彼此不會視對方為具有安全威脅的國家，如此雙方進行軍備競賽的理由也就弱化了許多。

若安全困境與軍備競賽必然會存在、發生於彼此具有戰略競爭關係與國家利益衝突，並且視對方為具有威脅的國家當中，則只要其中的任何一方以極快的速度、極大的幅度出現成長與崛起之姿，則安全困境與軍備競賽的問題極有可能會被催化、升高。由於中國的崛起與擴軍是當前亞洲最為明顯的國家，加以它與周邊許多國家存有戰略競爭關係與國家利益衝突，並且被許多鄰居視為是最具有威脅性的國家，因此將中國崛起與中國威脅視為是亞洲新軍備競賽的主要根本原因之論述也就順理成章。

然而本文所必須說明的是，造成亞洲新軍備競賽發生的原因不該完全是來自於中國崛起所帶給亞洲各國的擔心與恐懼，其中有很大部分是來自於美國與中國之間的戰略競爭（且雙方都是對方最大的戰略競爭對手）。換言之，華盛頓與北京之間的安全困境問題與軍備競賽是間接地造成亞洲其他國家與北京之間安全困境與軍備競賽的關鍵；亞洲其他國家與中國之間的軍備競賽是同時依附在美國與中國之間的軍事較量當中，因為此大部分的亞洲國家與美國相同，都擔心中國在經濟與軍事力量上的崛起可能對他們造成安全上的威脅，因此它們形成若干的同盟（alliance）或聯合（alignment）以共同防禦、抵抗北京可能帶來的威脅。

²¹ 也因此我們可以觀察出：絕大部分與中國存有安全困境問題並且進行

²¹ 根據現實主義之權力平衡理論（the balance-of-power theory），當面臨共同的安全威

著軍備競賽的亞洲國家，一則是美國的軍事同盟國家（如：日本、南韓、菲律賓、印度、澳大利亞），另一則是美國在亞太區域之安全防衛上的合作伙伴（如：越南、新加坡、印尼、馬來西亞）。

就此不論美中之間戰略競爭的驅動力量為何，亦不論雙方之間的安全困境問題是由誰所挑起，單就雙方的軍事預算與支出，以及各自在西太平洋上的擴軍與部署而言，華盛頓與北京之間的軍備競賽已實然地存在與發生。首先，根據斯德哥爾摩國際和平研究所（SIPRI）的軍事支出資料庫之資料所顯示，美國的軍事支出從 2000 年的 375893（百萬美元）增加到 2010 年的 687105（百萬美元），其成長幅度為 83%；中國則從 2000 年的 32100（百萬美元）增加到 2010 年的 114300（百萬美元），其成長幅度為 256%（參見：圖二）。準此，雖然美國在軍事預算上的支出仍遠遠地超過中國在軍事預算上的支出，但由於雙方都是呈現上揚的趨勢，且上揚的幅度都很大（美國 10 年內的漲幅為 83%，中國為 256%），足見彼此在軍事花費上是處於激烈競爭的態勢，並且從此趨勢來看，只要北京持續以如此大幅的比例增加其軍事支出，可預見的是華盛頓在軍事上的優勢將逐漸為北京所趕上，甚至是超越。其次，在美中雙方的軍事現代化與軍力發展部署方面，華盛頓與北京則分別在陸軍、海軍、空軍、以及太空等領域進行軍備競賽：在陸軍方面，當中國努力更新與換裝它的戰術導彈部隊二砲部隊以及發展對航空母艦具有殺傷力的 DF-21D 型飛彈時，美國亦宣布將進行一系列對武器、戰機與科技的投資，²² 而美國與其同盟國日本的合作則在其「對中戰略」中共商如何應中國擴軍與擴張海權的問題。²³在海軍方面，中國第一艘航空母艦瓦雅各號（Varyag）預計明（2012）年下水，而美國則強調其海軍無意因此

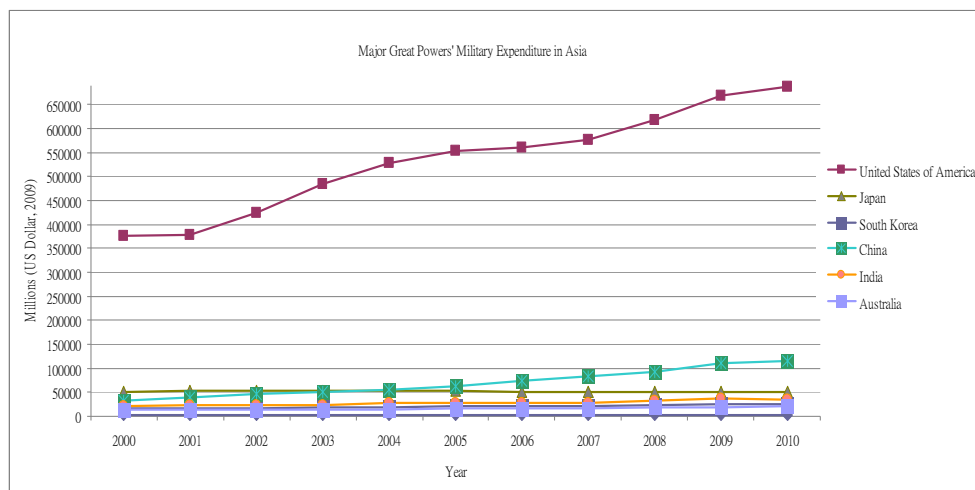
脅時，則國家與國家會選擇以結盟的方式來共同保護彼此，因為締結軍事同盟可以帶來更多的力量、資源與利益，用以嚇阻或圍堵具有危險性的對手。參閱：Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: McGraw-Hill, 1993), pp. 197-202; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), pp. 125-126; Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 18-19; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001), p. 139.

²² 俞智敏編譯，〈中國擴軍 美國將反制〉，《自由時報》，2011 年 1 月 10 日。

²³ 林翠儀編譯／綜合報導，〈日美新戰略目標 鎖定中國擴張海權〉，《自由時報》，2010 年 11 月 22 日。

一發展以及來自中國人民解放軍的威脅而改變它在太平洋上的任務。²⁴ 在空軍方面，中國努力發展其隱形戰機（殲-20 戰機），並於於今（2011）年首度試飛成功，約莫同時美國也宣布將積極部署其 F-22 猛禽式戰機以因應中國之殲-20 戰機可能造成的威脅。而美國的同盟國日本也計畫於 10 年內將駐守於那霸基地的戰機數量從 20 架增加至 30 架。²⁵ 在太空部分，中國於 2007 年成功地將損毀的人造衛星予以擊落，近年則加速發展其太空計畫，包括送人上太空、太空探測、與發展「北斗」衛星導航系統等，而美國則對中國發展太空的企圖抱以戒慎恐懼，並禁止部分高科技產品輸往中國，以及在相關與中國之合作談判上並無具體之成效。²⁶

圖二、2000-2010 年美國與主要亞洲大國之軍事支出的分佈趨勢概況



資料來源：SIPRI Military Expenditure Database: http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html

²⁴ 國際新聞中心/ 綜合報導，〈給華府難看！蓋茲在北京 中國試飛殲 20〉，《自由時報》，2011 年 1 月 12 日。

²⁵ 國際新聞中心/ 綜合報導，〈防中國航空母艦 日擬增設那霸戰機〉，《自由時報》，2010 年 11 月 21 日。

²⁶ 魏國金編譯/ 綜合報導，〈缺乏互信 美中太空合作路迢迢〉，《自由時報》，2011 年 1 月 23 日。

發生在華盛頓與北京之間的安全困境問題與軍備競賽現象至為明顯，而其他對中國在經濟與軍事力量上的崛起與強大而產生擔憂的亞洲國家則尋求與美國結盟或合作以對抗、制衡中國可能形成的威脅。就此，本文認為亞洲國家與中國之間的軍備競賽，一方面因為擔心國力衰退的美國將無法插手此區域的國際事務，而只好自保自助以發展軍備的方式抗衡中國崛起所帶來的威脅；另一方面則依附在美國與中國之間的對抗底下，一則華盛頓需要此些亞洲國家的結盟或合作以共同抗衡中國的軍事擴張，二則這些亞洲國家亦需要美國的駐留以協助面對中國可能對它們的威脅，因此在中國崛起所形成的潛在威脅之下，美國與許多亞洲國家之間在安全防衛與戰略利益上的關係是唇齒相依的（interdependent）。或許諸多的亞洲國家有意識到美國與中國的總體國力正在呈現所謂的「權力轉移」現象，即華盛頓在衰退之中，而北京在崛起之時。然而對中國可能形成的安全威脅以及對其國家利益的侵害，這些亞洲國家除了源自於國家本身的自利、自助、自保而尋求擴展軍備之外，它們（尤其是美國的軍事同盟國）反而可能不會擔心美國的退出與撤離（因為華盛頓並沒有退出與撤離亞洲），相反地，它們的建軍擴軍以及與中國之間的軍備競賽是受到華盛頓對亞太區域之安全與穩定的「再承諾」（recommitment）、「再續留」（restay）、「再進駐」（restation）與「再強化固守」（reenforcement）的驅使與鼓舞，因為這符合此些亞洲國家與美國的共同利益與戰略目標，而此一趨勢則在美國「重返亞洲」之後更為明顯。

在美國表明重回亞洲之際，華盛頓也努力尋求強化它與亞太區域之盟邦（包括：日本、南韓、菲律賓、泰國、與澳大利亞等）與非盟邦（包括：印度、越南、新加坡、印尼、與馬來西亞等）的共同安全防衛承諾，並將這些安全防衛承諾具體地落實在一系列的軍事合作當中。在共同安全與防衛承諾方面，除了加強原先與其亞洲同盟國之間雙邊的軍事合作外（與日本、與南韓、與澳洲），美國亦積極發展建立與其亞洲同盟國與非同盟國之間的多邊軍事合作，包括：2011 年 4 月美、日、印三國

將提高三國安全對話機制以遏制中國在經濟與軍事上的迅速崛起。²⁷ 在具體的軍事合作方面，從去（2010）年夏天開始，美國與其同盟國則在此區域進行了一系列的聯合軍事演習。首先是共有來自美國、日本、南韓、新加坡、加拿大、與澳大利亞等 14 個國家約兩萬名官兵參與演練的「環太平洋演習」（每兩年舉行一次）。其次是在新加坡水域舉行「聯合海上戰備和訓練演習」。接著是 7 月上旬美國與南韓進行「反潛艇演習」（原先傳聞美國海軍喬治·華盛頓號航空母艦戰鬥群將進入黃海，後來在中國的強烈反對下而移至日本海舉行）。²⁸ 8 月上旬，美國與其前交戰國家越南首次於南海舉行聯合軍事演習；8 月中旬，美國與南韓再進行第二次聯合軍事演習（其規模是繼南韓海軍天安艦於 3 月被擊沈後最大的一次）；8 月下旬，日本媒體報導美國與日本計畫將在 12 月份於釣魚臺列島海域舉行聯合軍事演習。後因北韓於 11 月下旬向南韓延坪島進行砲擊，華盛頓與首爾於是展開另一波的聯合軍事演習（11 月 28 日至 12 月 1 日），而華盛頓與東京接續其後再舉行雙方歷來最大規模的聯合軍事演習（12 月 3-10 日），而在同一時間（12 月 6 日）美國國務卿希拉蕊與日本外相前原誠司及南韓外長金星煥則在華盛頓舉行會談共商因應北韓的威脅。²⁹ 本文認為以上這些華盛頓與亞洲國家之間的安全承諾與軍事合作，一方面除了表明美國重視亞洲以及為因應中國崛起之威脅而採取一系列的行動之外，另一方面這些安全承諾與軍事合作亦是促成這些亞洲國家之採取擴軍以因應中國的擴軍與軍事現代化，於是乎形成它們與中國之間的軍備競賽。

三、亞洲新軍備競賽中的例外：臺灣與中國

在亞洲國家一片競相為因應中國崛起而努力發展軍備與進行軍事現代化的同時，在軍事安全上仍具有相當不穩定因素的臺灣海峽（一方（中國）對另一方（臺灣）仍具有強大之安全威脅）卻未呼應上述的安

²⁷ 「日美印將提高對話機制以遏制中國」，BBC 中文網，2011 年 4 月 10 日。

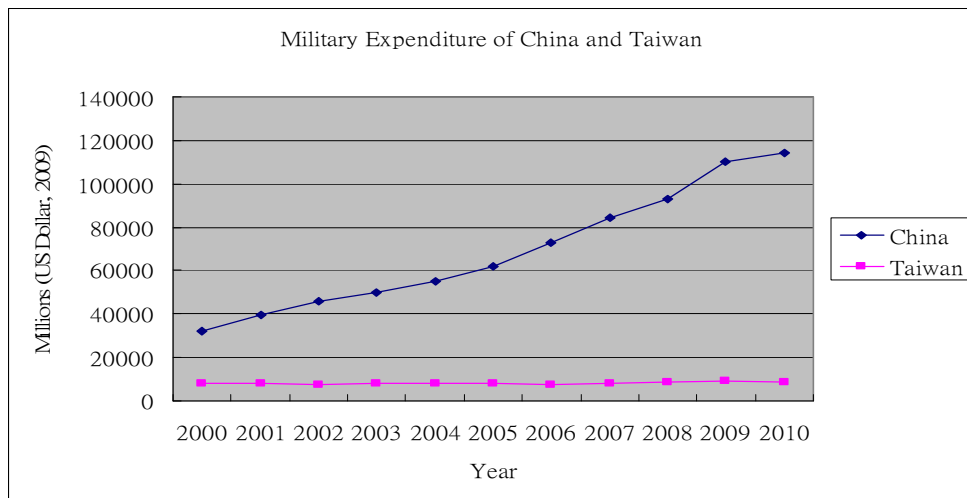
²⁸ 張凱勝/ 綜合報導，「亞太軍演環繞中國周邊舉行，美專家：防備中國等新興勢力崛起」，中國時報，2010 年 7 月 5 日。

²⁹ 參照：*Remarks with Japanese Foreign Minister Seiji Maehara and South Korean Foreign Minister Kim Sung-hwan*: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/12/152443.htm> and *Trilateral Statement Japan, Republic of Korea, and the United States*: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/12/152431.htm> (瀏覽日期 2011 年 5 月 20 日)。

亞洲的新軍備競賽：權力轉移催促下的安全困境問題

全困境邏輯與軍備競賽情形，此為這一波亞洲新軍備競賽中極為特別的例外。

圖三、2000 至 2010 年中國與臺灣之軍事支出的分佈趨勢



資料來源：SIPRI Military Expenditure Database: http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html

從（圖三）中國與臺灣在 2000 年至 2010 年之間的軍事支出來看，北京一路呈現急遽的上升趨勢，相較之下，臺北則無呈現太大的變化；中國則從 2000 年的 32100（百萬美元）增加到 2010 年的 114300（百萬美元），其成長幅度為 256%，相對地，臺灣則從 2000 年的 7984（百萬美元）增加到 2010 年的 8535（百萬美元），其成長幅度為 7%。不論是金額或是成長幅度，後者都遠不及前者。按理說，由受權力轉移現象之發生所驅使、催促的安全困境與軍備競賽問題，其發生在臺海雙方之間也應當最為嚴重才是，因為對北京而言，臺灣問題或臺灣走向獨立乃是事涉中國最核心的國家主權與領土完整之國家利益問題，中國的擴軍與軍事現代化是以對臺灣走向分裂、獨立形成強大的武力嚇阻，並且阻撓外國勢力（主要是美國）的軍事干預為最主要之目標。對臺北來說，雖

然臺灣無意反攻或統一中國大陸，但就一般國際關係之常態而言，當面對一個強大的外在軍事威脅時，臺灣理當對內選擇整軍經武，對外採取合縱連橫的方式以平衡此一強大的外在軍事威脅，進而換得自我安全防衛上的保障。準此，自然而然會形成中國與臺灣之間的安全困境與軍備競賽。但很明顯的是，過去十年來由於臺灣在軍事支出與現代化的投注上並未明顯地採取上述之整軍經武的策略，因此海峽雙方的安全困境問題也就無從惡化、升高，軍備競賽現象也就不明顯，形成亞洲各國與中國之進行軍備競賽中的一個明顯例外。

就安全防衛而言，或許臺北希冀藉由違反安全困境的邏輯而向北京示好，並在政治外交、經濟、兩岸交流、與安全等方面與北京妥協，進而爭取中國對臺灣安全與臺海和平的承諾（而在國民黨過去執政的3年多以來確實也達成此一目的），然而弔詭地是由於海峽雙方過於急促、熱絡的修好與交往，如此反而減低與削弱美國在臺海的影響力，讓華盛頓在兩岸之間逐漸形成的政治默契與共識（一個中國）當中失去牽制任何一方的空間。於是乎，在海峽雙方安全困境不明顯的此時，由於臺北轉向北京尋求安全依靠與承諾，自然而然地這將衝擊「美臺同盟」之存在與強化的問題，華盛頓也將因此思考其是否仍必須一相情願地協助臺灣進行安全防衛？³⁰於此，似乎臺灣是捨棄了一個原有的安全困境問題而投入另一個選擇的困境之中：即安全防衛上臺灣究竟應該選擇新的護主——中國？亦或是選擇舊的護主——美國？

肆、 結論

從以上各節的敘述與分析看來，亞洲新一波的軍備競賽的確正如火如荼地在進行之中，從軍事開支到武器的進口、購買與更新，亞洲國家多在此上投注許多的心力。就此一波軍備競賽形成的原因而言，除了原有存在於若干區域強權彼此之間的軍力較勁之外（南韓 vs. 北韓，印度

³⁰ Nancy Bernkopf Tucker, "If Taiwan Chooses Unification, Should the United States Care?" *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3 (Summer 2002), pp. 15-28; Charles Glaser, "Will China's Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean Pessimism," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2 (March/April 2011), pp. 86-88.

亞洲的新軍備競賽：權力轉移催促下的安全困境問題

vs. 巴基斯坦)，最主要的原因乃是因應中國崛起所可能造成之威脅而形成的「中國以外的亞洲國家」與「中國」之間的軍備競賽（日本、南韓、越南、印度、澳大利亞 vs. 中國）。而許多亞洲國家與中國之間的軍備競賽則又是受到美國（既有強權）與中國（崛起強權）之間因權力轉移現象所造成的安全困境問題與軍備競賽所影響。

對於在此一波亞洲新軍備競賽下的區域安全與穩定之前景而言，本文認為受到國際關係中之普遍原則——安全困境——的指導與操縱，加以中國崛起所帶給美國與其他亞洲國家的低度信任、錯誤認知與不確定性依然存在，甚至更形惡化，則美國和亞洲國家與中國之間的安全困境問題非但不會減輕，反而會更加劇、惡化與升高，而彼此之間的軍備競賽也非但不會減緩、消退，反而會更加快速、大幅地進行。也因為如此，本文對亞洲區域未來的安全與穩定是感到悲觀的。而針對改善亞洲的安全困境與軍備競賽之問題，本文也認為，若是亞洲各國（包括中國與美國）無法促進以下的條件，包括：彼此互相威脅的意願與能力之降低，政體轉型朝向民主與民主化發展，以及一起角逐共同戰略目標與利益的弱化，³¹那麼祈求減緩、改善亞洲新軍備競賽存在與發生無非是困難重重。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

³¹ 陳亮智，〈尋找解釋美中戰略競爭的驅動力量：安全困境，權力平衡，或是權力轉移？〉，頁 106-107。