

## 第六章 結論

從冷戰結束之後，美國在建構其外交與國際安全戰略上就面臨了三項主要的困境：一是存在於冷戰時期的蘇聯威脅已經解除，短期內相類似全面性的挑戰不會出現；二是美國民意轉向，一般大眾不再支持大規模軍事介入海外衝突事件；三是在缺乏外在威脅的情形下，常期以來合理解釋國際關係的現實主義理論已無法對於當時的國際局勢再提供完整的架構和理論依據，以持續支持並主導美國的外交與安全政策的設計和執行。<sup>1</sup>甚至連前美國國務卿季辛吉(Henry A. Kissinger)都認為理想主義或自由主義理論，當可以擴大現實主義的視野並補充其理論之不足。<sup>2</sup>

針對不同國際關係理論的發展與解釋，自 20 世紀初以來雖已經歷了諸多的辯論和爭議，即使已經跨越 21 世紀，依然沒能清楚的理出明確的界說。尤其現實主義 (Realism) 在冷戰後因國際環境趨向緩和而導致部份論者質疑其侷限性，甚至對其分割成攻勢現實主義 (Offensive Realism) 與守勢現實主義 (Defensive Realism) 的不同派別後，因兩者對無政府狀態性質、權力作用、外交政策各有不同的詮釋，加以其對於國家安全、國際合作、權力結構影響力和政策角度的不同主張，致而削弱了它的理論主張對於國際關係的解釋能力。然而，「九一一事件」後的國際現象和發展，復又使得現實主義理論持續合理解釋當下國際現象的理論，並再度回歸到主流的理論地位之中，符合Hans Morgenthau自 1948 年出版國際政治 (Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace) 一書，強力推廣現實主義理論以來<sup>3</sup>歷時五十年不衰的解釋性。<sup>4</sup>本文即是從國際關係的理論背景，去探究冷戰結束以來美國的亞太戰略之發展及轉變情形。

從研究中不難發現，美國的亞太戰略是美國全球戰略與整體外交、安全戰略設計的一環，如同其歐洲和中東政策一樣重要的環節。但當冷戰結束，存在於冷戰期間東西陣營對峙的局面不再，歐洲呈現安全穩定發展，亞洲則因中共改革開

---

<sup>1</sup> John Gerard Ruggie, "The Past as Prologue? Interests, Identity, and American Foreign Policy," *International Security*, Vol. 21, No. 4 (Spring 1997), pp. 89-125, at pp. 91-92.

<sup>2</sup> Henry A. Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster, 1994), p. 836.

<sup>3</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1948).

<sup>4</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, p.183.

放使國力快速竄升與北韓核武危機等新的威脅，既影響亞太區域的平衡穩定，復衝擊到美國的國家利益，連帶使得亞太戰略地位的不斷提升，迫使美國必須對其全球安全戰略作出因應的調整。美國國家戰略與區域戰略就基於國際局勢動態發展而不時做出相應的變化，冷戰前歐洲如此，冷戰後亞洲、中東地區亦莫非如此。<sup>5</sup>由前述亞太的新威脅判斷，即可窺知美國為確保其霸權地位，維護其國家利益，在新世紀伊始，特別是「九一一事件」後，對其亞太戰略的建構，勢必偏離後冷戰時期以經濟戰略為前導的「新太平洋共同體」(New Pacific Community)的「新自由主義」(neo-liberalism)架構；而代之以「新現實主義」(neo-realism)為架構，持續建構其霸權穩定的霸業格局。同時，美國也必須針對不同的威脅來源與挑戰，做出國家安全戰略與區域安全戰略的調整和強化。

以國際關係理論架構探究布希政府主政前與上任後的美國亞太戰略轉變，從縱向切割來看，1990年代初期老布希政府到柯林頓政府時期是由現實主義過渡的自由主義的性質中。至於到跨世紀後，柯林頓政府與布希政府的世代交替，則是從自由主義色彩再度回歸到現實主義的理論特色上。而且在不同的理論依循當中，也都具備了深刻而具體的解釋能力。此點與本論文初擬研究架構時所設定的研究目的初衷頗能吻合，爰就將具體的研究發現、政策建議與研究展望分別論述於后。

## 第一節 研究發現

### 壹、美國亞太戰略的內涵與轉變

#### 一、美國亞太戰略的主要內涵

自冷戰結束以來，美國亞太戰略的轉變是因應國際局勢與敵情威脅程度的變異，據以相應調整的結果。而整體戰略發展的軌跡復能結合國際關係理論的主張。筆者歸納此一時期亞太戰略所表現的實質內涵觀之，則是從老布希政府的「國際新秩序」、「扇形戰略論」、「太平洋共同體」，到柯林頓政府時期的「新太平洋共同體」、「超越圍堵」、「擴大與交往」、「塑造、反應、準備」、「勸止、制壓、擊敗」戰略的推移；到進入21世紀伊始布希政府接續提出的「圍堵交往」、「區域

<sup>5</sup> 楊永明，〈美國亞太安全戰略之理論分析〉，《美歐季刊》，第12卷3期（1997年秋季號），頁36-37。

安全」、「反恐擴張」、「先發制人」等系列戰略內涵的揭示。

## 二、美國亞太戰略的實質轉變

「九一一事件」後，布希政府致力於打擊全球恐怖主義與防止大規模毀滅性武器的擴散，並以此作為外交政策與安全戰略的主軸。為達成此一目標，美國在全球與區域的戰略中作了大幅度的調整，並積極利用反恐伺機擴大其影響力和利益基礎，以持續維持美國在世界的領導地位。而審視過去美國國家安全戰略的發展，布希政府無疑是結構性與政策性改變最大者之一。然而，研究美國亞太戰略的轉變，無論是從理論面看，抑或從戰略的實質內涵觀之，冷戰後迄今其在不同時期與不同階段的亞太安全戰略所顯示的意涵，似乎也都能符合前開國際關係理論的論述主張。

表 6-1：1989 年—2003 年美國亞太安全戰略轉變一覽表

項 次	1989—2000 年 亞太戰略內涵	2001—2003 年 亞太安全戰略內涵	1989—2000 年與 2001—2003 年 美國亞太安全戰略轉變比較
一	建構「超越圍堵」 的區域安全戰略	藉圍堵交往對中共 採取包圍戰略	由經濟轉向國安主導戰略發展
二	推動「擴大與交往」 的綜合性戰略	藉集體安全建構成 區域安全戰略	由守勢轉向攻勢主義戰略發展
三	強化「塑造、反應、 準備」的安全戰略	藉全球反恐戰爭支 持其擴張戰略	由國際轉向內外兼顧戰略發展
四	落實「勸阻、制壓、 擊敗」的軍事戰略	藉先發制人對威脅 採取先制戰略	由多邊轉向單邊主義戰略發展

資料來源：依據布希政府主政前後不同時期美國國家安全戰略暨美國亞太戰略相關資料，由筆者自行彙整表列。

再就不同時期與不同執政組合的美國政府的亞太安全戰略實質轉變加以歸納，則是具體呈現出以下四個主要的變化：第一、由「以經濟主導安全戰略」逐漸轉變為「以國家安全主導安全戰略」的方向發展。第二、由「守勢區域安全戰略」逐漸轉變為「攻勢全面安全戰略」的方向發展。第三、由「以往重視國際安全戰略」逐漸轉變為「內外兼顧安全戰略」的方向發展。第四、由「多邊主義安全戰略」轉變為「偏向單邊主義安全戰略」的方向發展。由表 6-1（1989—2000 年與 2001—2003 年）美國亞太戰略轉變的比較中，當能更清楚的釐清美國亞太安全戰略在不同時期的實質內涵與轉變情形。

### 三、美國亞太戰略轉變的動因

從前兩段關於美國亞太戰略的主要內涵、實質轉變的軌跡的論述中，可以清楚的發現美國國家安全戰略的演變，從參與二次世界大戰起至蘇聯解體，其始終有一套明確的優先順序指引其決策。從第二次世界大戰初期的頃全力希望贏得大戰的勝利；至後來當獲得戰爭勝利後，又將戰略目標對準蘇聯，開啓「圍堵」蘇聯的序端；再至蘇聯解體，維持在以武裝為基礎的冷戰和平局面長達近半個世紀之久。但是當蘇聯解體，冷戰結束之後，美國便失去再度採取軍事行動對外的正當理由，直至亞太大國中共 1989 年厲行改革開放政策，全力發展經濟之後，美國有感於其國力快速增長，研判未來恐將成為美國潛在威脅來源時，美國始又找到採取軍事行動的假想敵，同時促成其戰略重心東移亞太。而「九一一事件」則更進一步使得美國持續武裝，陳兵各地提供了至為合理的藉口與契機。<sup>6</sup>

至於美國亞太安全戰略的發展，也繫於其國家安全戰略發展之中，隨著國際局勢與區域形勢的轉變而相應調整的。冷戰結束，蘇聯解體，美國戰略重心跟隨著歐洲局勢趨穩，東方大國—中共的快速崛起，而逐步東移亞太，以因應世局變化而構成了美國亞太安全戰略的轉變動因。觀察冷戰後美國歷任政府的亞太戰略轉變幅度，布希政府無疑是最明顯的一任，從其上任之初本已明顯，但「九一一事件」更催化了這樣的結果。

### 四、美國亞太戰略轉變的理論依據

---

<sup>6</sup> 參見前美國在台協會處長包道格 2002 年 12 月 5 日在中央研究院歐美研究所演講詞。全球資訊網：[http://ait.org.tw/ait/PR/PRindex\\_c.html](http://ait.org.tw/ait/PR/PRindex_c.html)。

筆者在設定以「美國布希政府亞太戰略轉變之研究」作為主題之初，就期望當系列研究完竣之後，能夠清楚的觀察出以美國布希政府為界線的斷代片段前後，尤以歷經「九一一事件」的衝擊之後，美國在全球安全戰略與亞太區域安全戰略的實質內涵與轉變的因果關係。並期望在理出自冷戰結束以來迄今美國國家安全戰略與亞太安全戰略的全貌的同時，也能發現促成安全戰略轉變的主要因素，以預測未來美國安全戰略與亞太安全戰略可能的發展途徑和方向。

從國際關係理論架構探究 90 年代初期老布希政府以來，歷經柯林頓政府兩任八年執政，至 21 世紀初再由布希政府接續執政之前後四任政府的十餘年片段中，美國在不同時期面對不同國際與國內環境下，其在不同安全戰略內涵的變異當中，能否符合國際關係的理論原則；又促成這些安全戰略變化的因素是否亦有一定的軌跡可循。由國際關係理論的角度來看，自冷戰後期以來，原本在國際關係理論中執牛耳的現實主義理論受到來自新自由主義、理想主義者的強力批判；冷戰結束後，續有建構主義的強烈挑戰與質疑。迨 2001 年布希政府上任並揭櫫「單邊主義」強勢外交政策，以及「九一一事件」後標舉反恐戰事的結果，再度凸顯了現實主義持續合理解釋當前國際關係的有效性，並且也使得杭廷頓的「文明衝突論」再度賦予其正當性。<sup>7</sup>

因此，若將冷戰後美國亞太安全戰略的發展演進，結合國際關係理論觀之，當可明確的理出係由老布希政府的現實主義過渡到柯林頓政府的自由主義思維上；至跨世紀布希接續執政後，在其力主「單邊主義」與「先發制人」戰略的結果，再將自由主義的色彩回歸到現實主義的理論依據上，即使美國因應聯合反恐，需賴盟國或多邊機制的合作而在作法上容有彈性，但實質上並未改變其強勢主導國際事務的本質。

## 貳、促成美國亞太戰略轉變的因素

### 一、敵情判斷是構成美國國家安全戰略的主要依據

由研究中發現，「威脅判斷」是構成美國國家安全戰略的主要依據，而國家安全戰略又在闡明一國政府在內政、外交和防務方面的政策構想。究美國的安全

<sup>7</sup> 吳玉山，〈仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義〉，《政治科學論叢》，第 17 期（2002 年 12 月），頁 1-2。

戰略基本理論，乃在運用全國的政治、經濟、心理和軍事手段，以實現國家目標。從雷根政府首先發表第一個美國《國家安全戰略報告》，全面闡述美國在外交理念、武器控制和防務構想等方面的政策，詳細論述了鞏固美國在世界上的領導作用的目標，以及為此目標而確定的具體政策起。至柯林頓政府《國家參與和擴展安全戰略》的報告，強調美國對外政策係構築在安全、經濟和民主為三大主軸上。以軍事力量為後盾，用積極手段參與國際事務，並在全球擴展其價值觀和市場經濟模式，最終達成維護美國在世界上的霸權地位目標。<sup>8</sup>

而戰略的規劃須賴敵情威脅來制定，亦須結合國際戰略情勢發展與國內政經條件的推移而不停的作出調整。當然，主觀的因素也是必須考量的項目之一。以美國的政治發觀之，不同政黨背景屬性，不同的政府領導人的人格特質與其各異的執政團隊，在戰略的設計上自有其互異之處，布希政府主要成員不乏來至老布希前朝保守政府的舊屬官僚體系，故所產出的戰略思維就彰顯在現實主義理念上，所操作方式也是現實主義的色調，甚至所產生的政策效應也具體實踐在現實主義的主張之中。再就柯林頓而言，民主黨向以自由主義的理想為藍圖，所以在柯氏政府的施政作為上，偏重人權維護與追求經濟自由就自然構成他的主要目標。故在作為上也就常常透過國內經濟結構的改善，增強自身經濟實力，調整對外經濟政策，擴大海外經濟利益，以達成國家安全的保障。並以安全機制的建立，安全利益的維護，以及藉諸建構全球軍事締盟、條約訂定、接觸交往等手段，達到預防危機發生，從而實現符合美國國家利益的「和平與穩定」環境，再以美國價值觀為主導的美國式民主、人權標準和自由經濟制度，建立起符合美國利益的世界秩序。

## 二、內外情勢是促成美國亞太戰略轉變的結構根源

從二次世界大戰結束以來，美國就是全球超強的國家，尤其當蘇聯解體，兩極對抗不再，更使美國推向單極的霸頂。因此，美國的國家戰略走向，自必動見觀瞻，牽動世局，影響全球安全與安定。本文探討冷戰後迄今美國亞太戰略的變化情形，並對冷戰後至布希政府上任前後，予以具體分析兩個時期的不同特色，以及前後轉變情形之後。爰也發現美國亞太戰略轉變的根源主是其外在的國際環境、內在的國內政經因素，以及不同的制度因素等關鍵上。柯林頓出自自由主義

<sup>8</sup> John M. Shalikashvili, "National Military Strategy of the United States of America: A Strategy of Flexible and Selective Engagement," *The White House*, (1996),, pp.8-16; Les Aspin, "Report on the Bottom-Up Review," Washington D.C., Department of Defense, (October 1993).

色彩濃厚的民主黨陣營，所以其戰略主軸強調的是政治民主、經濟自由與軍事安全為主，並落實在集體安全、多邊主義等政策之中。而布希出自共和黨傳統的戰略思維背景與環境中，就形塑了偏向現實主義色彩的安全戰略觀與安全戰略構想。

因此，促成美國國家安全戰略與亞太安全戰略轉變的結構性根源，就在於不同政黨背景屬性、官僚文化思維的制度因素；不同時期各異的敵情威脅程度、全球政經情勢與安全環境等外部因素；以及美國國內的內部政治因素等。

### 三、三大因素是形塑布希政府亞太戰略轉變的要素

從本文的研究發現，揆諸冷戰後美國的安全戰略發展，無論是國家安全，抑是亞太等區域安全戰略，布希政府無異是這十餘年來歷任政府中，轉變的幅度最大者。至於具體的轉變前已述及，爰將從以下三個面向具體陳述影響其安全戰略構成的主要因素，並可作為布希政府推出「單邊主義」與「先發制人」戰略的理論依據：

#### （一）制度因素

就理論面而言，進入 20 世紀以來，美國對外政策始終是現實主義權力政治與理想主義民主價值觀的混合體。至冷戰後，無論是柯林頓政府還是布希政府執政，美國對外政策亦是處於理想主義和現實政治之間在尋求一個平衡點，而這個平衡點只能在民主價值觀和國家利益兩種政策之間徘徊，至於那一個時期孰輕孰重，則要根據具體的國內外形勢而定。而布希政府推出的「先發制人」戰略，基本上就是基於現實主義理論所支持的國家利益的考量，並受到來自國內政治和國際環境影響的結果。

而「九一一事件」為美國的全球戰略提供了進一步調整的契機。就國內方面而言，「先發制人」戰略提出的直接原因也是來自於美國國內政治的需要。首先，它適應了美國民眾的心理，使他們在某種程度上具備了安全感，「九一一事件」不僅改變了美國的安全戰略，而且也確實也改變了美國的社會價值和民眾的安全觀念。

#### （二）內部因素

美國輿論認為，布希入主白宮迄「先發制人」戰略推出時已近一年半，非但布希政府在政績上少有佳作，甚至當時還面臨安然公司和世界通信公司等一連串政治醜聞不斷，美元連連貶值，股市不斷下滑，民眾持有的股票繼續縮水，消費信心依舊低迷，威脅著步履蹣跚的美國經濟每況愈下。2002年是美國國會期中選舉年，依法眾議院將全面改選，參議院則改選三分之一席位。按照美國政治傳統，期中選舉基本上對執政黨不利，當時的形勢對布希政府的挑戰更殷，不僅民主黨掌握了參議院一半的席位，要改變這個局面並不容易。即便共和黨在眾議院中占有多數，但民主黨只要多搶下6席，眾院的主導權即告易手。

基於前般的國內政情對布希政府的不利因素，致使其必須在期中選舉前試圖提出能改變選民的全新政策訴求。而且期中選舉結果對於2004年布希連任總統的機會也將具有指標意義。基於此等因素，在2002年發《國家安全戰略報告》之前，布希總統推出「先發制人」戰略的構想並非偶然，而是具有其國內政治特殊意義的考量。

### （三）外部因素

再從國際安全的角度來看，冷戰結束後，以前蘇聯為首的社會主義陣營解體，世局呈現緩和與不確定兼資的過渡時期。「一超多強」的國際局勢將在相當時期內持續存在。按照國際政治的均勢理論言，國際體系是一種無政府狀態，國家之間充滿「不安全、不信任、相互猜疑和恐懼」，每個國家都會把其他國家力量增長看做是對自身安全上的威脅，為了不被侵略，免於受到威脅，充實實力就成為嚇阻對方最好的對策。而力量的均衡，即國際體系的均勢，則恰為渠提供了最好的保護作用。但當實力一旦失衡時，就會誘發一個國家向另一國家發動侵略的行為，用最少的代價去攫取最大的利益與優勢地位，將自己的意志強加於別國之上。

核以美國的國家戰略企圖觀之，「一超多強」的國際格局絕非其所望，美國布希政府所要追球的既是單極霸權，也是超強地位。以當前美國的實力而言，國際力量無以制約之。即使美國國力呈現下降走勢，在一定期間內仍將保持著世界超強的地位，短期內仍難有力量可以與之抗衡，這也是促成美國國家安全戰略與亞太戰略轉變的因素之一。



基於以上三項因素觀之，雖然「九一一事件」並非直接促成當前美國亞太安全戰略調整的自變因素，但絕對構成助變的主因。當事件發生之初，美國民眾的愛國心快速凝聚，支持政府，配合政策。但當日漸久遠之，恐怖主義依然如影隨形的恣意製造恐怖攻擊活動時，百姓不僅會缺乏安全感，而且會因政府的反恐施政造成恐怖陰影，並企求擺脫恐怖主義的威脅。「先發制人」戰略的提出，對國際恐怖主義組織是一個心理上的嚇阻作用；同樣的，對於尋求安全感的美國民眾而言，在某些程度上勿寧也是一種心理的安全保障。其次，「先發制人」戰略迎合了選民的心態，在高度民主化的美國，每一政策方針或戰略構想的提出，總有一定的政治意圖，伴隨著國內的或是國際的政治需要。美國作為一個獨霸世界的強權國家而言，在處理國內外關係時，總不免國內高於國際因素，布希政府推動「單邊主義」的目的自然也反射到民主政治國度的常態上。

綜合以上對於美國亞太戰略實質轉變的發現與促成戰略轉變因素的理解，或因個人研究限制而未能更為深廣，但對於筆者在國際關係領域的認知與體會確實獲益匪淺，咸認對於未來賡續從事公務或研究的見解與思維，當能抑注無限的生機和助益。

## 第二節 政策建議

美國國家安全戰略自美蘇結束對抗以來，即賦予東移的調整規劃。從研究中也可以發現其對於亞太的戰略作為，無論任一時期任一任總統的政策措舉或戰略規劃，莫不以「圍堵中共」為其戰略設計的目標。至於政策的寬嚴鬆緊，態度的委婉強硬，只是在程度上的差異，實際上並未脫離「圍堵」政策的本質。以 1993 年 1 月 20 日，柯林頓政府上台，首先明確揭示其三項主要的外交政策：一是充實國防，保持國際穩定；二是維持經濟繁榮；三是推廣民主化。<sup>9</sup>深究其義，三大主軸無一不是對著中共而來，國防是利基，穩定是發展的條件；經濟繁榮又是推介民主制度的契機。

再就布希政府上任後，將對中共的「戰略伙伴關係」轉變為「戰略競爭對手」，復因應「九一一事件」後，美國厲行全球反恐需賴爭取中共的表態支持，而再由「戰略競爭對手」予以調整為「戰略合作關係」的發展而言，其國家政策的一貫性其實並未改變，除了因應世局與區域局勢的轉變而相應調整其策略與作法的彈性之外，實際上無論是「美日安保」、美韓、美澳紐、美菲、美新、美泰等環亞太關係不但未見鬆緩，反而愈見加強。甚至因應中共與中亞五國所簽定的「上海合作組織」，美國更藉反恐戰爭之機遇，積極卡位中亞，迅速將其兵力投送立足於其中，並在環中共周邊，尤其在中亞保持軍事存在與前緣部署的態勢，無論是明示或是暗示，其政策出於對中共的「圍堵」構想當無疑義。

再從冷戰後美國亞太戰略的具體演變情況來看，隨著國際安全情勢的變化與時事的推移發展，美國的安全戰略設計就體現於因應彼等內外部因素所形成的結果。從前述章節對不同時期的不同戰略內涵的表現，已足資印證筆者前般的說法。在冷戰後十餘年來美國的戰略設計，更明確的反應出因應中共崛起威脅判斷所作的回應戰略。而且，隨著中共國力的與日俱增，美國對其「圍堵」的戰略跡證也將愈趨積極明確。而經濟的互動則是促進戰略目標最為和緩，也最為直接有效的手段。由實質面觀之是如此；從理論面觀之，更是如此。

台灣位處亞太重要戰略位置上，對於亞太安全與穩定的重要性，長期以來一直受到極大的關注，尤其近來相關議題觸碰到中美大國的敏感神經，牽動到世界

---

<sup>9</sup>王慶新，〈冷戰後美國與東南亞的安全關係及其在區域金融危機之際的變化〉，《亞洲評論》，1998 年春夏卷總第七期（1998 年），頁 42-43。

主要國家的國際互動，更凸顯出台灣問題的爆炸性與潛在危機。基於研究亞太戰略的涉獵與個人的認知，爰有以下之政策建議，俾供政府決策與有志研究亞太安全戰略者之參考。

## 壹、我應正視美國安全戰略的實質意涵，避免因誤判而損及國家利益

美國 2001 年的年度國防報告指出，美國現在是全球獨強，可預見的未來也難以遭逢對手，不過長期而言，中共和俄羅斯具有潛力，可能成為美國的競爭者。中國大陸經濟快速成長，解放軍持續現代化，中共戰略核武雖然不多，但具備攻擊美國本土的能力，凡此都令美國不能掉以輕心。不過報告中認為，經濟和政治變革，可能延緩中共軍事現代化進程，而且中共是否必然走上與美國為敵之路，目前也暫難窺知。但「九一一事件」後，經由共同打擊恐怖主義的合作，已使得中共與美國的關係獲得顯著的進展，尤其在美國完成阿富汗反恐戰爭、順利推翻伊拉克海珊政權，以及中共在協助處理北韓核武危機的積極態度下，又使美中雙方關係獲得更進一步的鞏固。甚至以近來雙邊高層互訪不斷，布溫會<sup>10</sup>的協調圓滿等觀之，美國已肯定中共在亞太地區與國際事務上的重要角色，同時也反應出中美關係的加強，相形之下，恐將不利於台灣的處境發展。

雖然基於世局的變異與強權利益的追逐，國際關係本為權力政治的本質，合則共謀共榮；違者干戈以對，殺伐相加。中共與美國的關係如此，美俄、美日、美法、美德與美英關係亦莫不是如此。因此，如何在錯綜複雜，變化無常的國際關係中，認清情勢，釐清國家發展的正確方向，把握時局機遇，趨吉避兇，降低誤判，至當擘劃建國方略，當能有效維護國家的安全與利益，保障人民的福祉。

## 貳、我應正視北韓核武威脅的事態發展，並對其可能結果妥予因應

2003 年初以來的北韓核武危機，發生在美伊戰事方殷的時機點上，不僅造成美國的關切，更造成全球的緊張。布希政府對於北韓善於玩弄戰爭邊緣策略，曾堅定的表達「絕不容許世界上最危險的政權，以最危險的武器威脅我們」。顯

---

<sup>10</sup> 中共新任國務院總理溫家寶 2003 年 12 月 10 日凌晨首度與美國總統進行高峰會談，誠如外界預料，台海議題和北韓核武問題是雙方會談的政治焦點，而中美兩國的貿易關係，也成為布溫會談的另一個重要議題。溫家寶說，他這次訪問美國，正是因為相信中美關係歸根到底是要好起來才行，而他也將向布希總統提出發展中美經貿的五條原則和建立中美貿易機制的一條建議，期許有效解決中美之間的貿易往來等問題。

然布希政府對北韓係採取軟硬兼施的手段，一方面參與會談，一方面則仍嚴峻以對。<sup>11</sup>為尋求化解危機，於 2003 年 4 月 23 日與同年 8 月 27 日已兩度舉行多方會談，參與國也由三國增加為中、美、日、俄與南北韓六方，並將持續召開會議斡旋，以根本解決北韓核武問題。

但從北韓核武危機北京六方會談觀之，與談各方在六方桌上所展現的是國際政治的角力戰，每一方均各有所圖。吾人觀察談判過程無需過問結果，僅從亞太戰略的觀點即可探知參與各國的政治目的，而關係台灣重大利益的是中共在區域戰略地位的遽升，儼然已經成為問題仲裁者之姿。然而，對我國而言，我們應當嚴正關切的不是過程，此一事件也凸顯著國家安全的潛在的危機，因其牽扯著中共的態度在其間。吾人所應憂心的還不僅於此，應該更為關注的是中美兩國互動過程中對我有何損害？又台灣一旦逐步被邊緣化後，台灣問題會否亦將有被淪為由區域強權圓桌會談仲裁之俎上肉的可能危機。若然，我們尚存何機遇？對策復何？這乃我政府所應積極關切與因應者。

### 參、我應正確掌握美國亞太戰略的實質發展，以確保國家的整體安全

在回顧中華民國與美國斷交後的二十年歷史時，不能忽略的是「台灣關係法」對於台灣的保障。包括葉望輝等華府智庫學者認為，該法在制定時美方把台灣視為傳統的盟邦關係，既未重視台灣經濟成就，更未預見台灣在民主政治發展上對美國所形成的新而重要意義；也因此而提出了加強台灣關係法的主張。<sup>12</sup>不過，華府知名智庫學者費浩偉則持保留的看法，他認為固然美國國會方面支持台灣的声音確實頗大，可是一旦開了修改「台灣關係法」的先例，未來恐將不斷出現修法的攻防戰，對台灣可能有得也有失。費浩偉也認為，修法可能對台灣有利，但他也擔心會有不利的條文出現；至少「台灣關係法」到目前為止不僅頗為完整，而且在功能上也確能提供台灣基本的安全保障。

因應美國亞太戰略的調整與亞太區域情勢的不斷變遷，中共與美國在反恐戰爭與北韓核武危機的處理上，使得雙方關係不斷增進，在此一外在客觀的情勢之下，加上台灣近來在外交上與美方的歧見加深，台灣內部政治不安因素徒增，是

---

<sup>11</sup> “North Korea Reject Talks,” *The New York Times*, (February 25, 2002), at<<http://www.nytimes.com/2002/02/25/international/asia/25KORE.html>>.

<sup>12</sup> Dennis Van Hickey, *Taiwan Security in the Changing International System*. Boulder, Co. (Lynne Rienner Publishers, 1997), p193.

否會因而促成美方對我最具保障根源的「台灣關係法」動刀，當是我政府應予注視和因應之重要課題，宜予善謀，俾維國家利益。

### 第三節 研究展望

從本題的研究中得以發現，「威脅判斷」是美國制定國防政策的基本依據，冷戰期間如此，冷戰結束後也是如此。美國的威脅判斷始終是以某些特定領域或某些特定國家為現實和潛在威脅的對象。如柯林頓政府把美國面臨的威脅分為四種：大規模毀滅性武器及運載工具擴散、大規模戰區戰爭、民主和市場經濟改革倒退以及經濟安全。而布希 2002 年度《國防政策報告》則把威脅判定在「不確定性」和「突然性」上。《報告》指出，「世界仍有許多因素威脅著美國和美國人民，而且這些威脅多種多樣，包括從大規模戰爭到無影無蹤的恐怖行動。」「九一一事件」呈現的則是一種完全不同的世界。<sup>13</sup>因此，美國需要根據新的戰略方針，實施國家安全戰略的調整，使美軍在不斷提高進攻能力的同時，其防禦能力也得以加強；同時，美軍不僅要充當美國推行全球戰略的工具，而且還要看好自己的家園。

美國亞太戰略就存在前述因應不同的「威脅判斷」而不斷的施予動態的戰略調整。預判 21 世紀美國的安全環境與 20 世紀所面臨的威脅將大相逕庭，在新安全環境中，美國面臨的「挑戰」主要來自地緣政治變化、軍事技術發展與威脅判斷上。在地緣政治上，由於技術發展和經濟全球化，美國正失去天然的地理環境保護，為「敵對國家」和恐怖分子進入美國，從內部打擊美國提供了機會。而且歐洲和亞洲也出現了新的不確定因素。在軍事技術上，軍事事務革新正在改變著軍事行動的方式，美國不僅要利用軍事革新帶來的技術革新，而且還要發展新的作戰理論，建立新的機構，進行訓練和實驗，以保證軍隊的成功轉型。在威脅判斷上，威脅來源的不確定性，無疑將使美軍面臨更高的挑戰。

從事美國亞太戰略轉變之研究，欲能綜覽全般演化的過程與實質內涵，就須隨著美國國家安全戰略不斷發展，而作持恆不斷的動態研究。本文只是冷戰後十餘年間美國國家安全戰略與區域安全戰略轉變的斷代片段軌跡，欲較精準掌握美國安全戰略爾後的發展方向與亞太戰略的轉變軌跡，自需持續關注時局的發展，並針對美國的不同「威脅判斷」而作賡續的動態研究，此為個人對於此一研究的展望，也深摯期盼戮力實現展望於萬一。

---

<sup>13</sup> 美國國務院國際資訊局<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/homepage.htm>