

..第三章 布希上任前的美國亞太戰略

自 1940 年代開始至 1990 年代間，美國的亞太戰略根據不同的戰略目標大致可以區分三個不同的階段，第一階段是二次世界大戰期，目標在於期望戰後能夠創造有利於美國的戰略格局；第二階段是從二次世界大戰結束至 70 年代初期，主要目標係在冷戰背景下對於亞太事務進行積極的軍事干涉；第三階段則由 70 年代初至冷戰結束，此一時期美國在面對兩極對抗瓦解，多極勢力趨勢化的發展下，遂將亞太戰略予以調整，從謀求保持區域優勢的戰略調整為尋求區域平衡的戰略構思，將以往主要憑藉軍事力量的政策調整為運用綜合手段方式來建構美國的利益基礎。亦即自二次世界大戰期間積極介入亞太事務以來，即試圖在戰後依照美國的利益整編亞太的政經秩序，此一將美國在亞太的經濟利益與軍事戰略部署，整合於自由民主的意識形態之下，其實一直是美國亞太戰略的核心課題。

美國雖先後在 40 年代藉調停中國內戰、50 年代參加韓戰、60 年代大舉投入越戰，乃至 70 年代自越南撤軍及聯合中共以制蘇聯，以及 80 年代改由強化美日關係來替代美中關係等政策，以落實它在亞太地區的國家利益。然而，由於冷戰局勢與資源配置的限制，致使其在冷戰中未能整體而適切地將利益融合進亞太的政經秩序中。處在「世界新秩序」(new world order)¹的架構下，致使美國在冷戰後還是選擇採取「由美國領導的多國霸權」(a United States-led Transnational hegemony) 來解決國際問題與爭端。²並且進一步的利用國際制度來追求美國的國家利益。老布希 (George Bush) 政府時期 (1988-1992) 的國務卿貝克 (James A Baker, III) 曾寫道：「1991 年結束時，我們看到美國在亞洲經歷中幾個悲劇性的和具有界定意義插曲的終結，隨著我們邁向 21 世紀，美國在本地區的參與掀開了新的一頁。」³對於美國對亞太的關係而言，貝克的意見當可充分傳達當時美國的角色扮演。

¹ 隨著美蘇兩極體系的解構及後冷戰時期的遽然來臨，世界各國強權，如蘇聯、中共及日本的領導人，紛紛爭相倡議成立符合其本身國家利益的國際新秩序。但並未引起國際上的廣泛關切。直到 1990 年 8 月伊拉克入侵科威特後，美國總統老布希在波斯灣戰爭期間及其後，一再倡議要建立「世界新秩序」(new world order, 簡稱nwo)，世界各國的政治、經濟及軍事領導精英及國際關係學者、才開始重視，因而使它成為國際間熱門的議題。參見丁永康，〈美國的國際新秩序〉，收錄《國際新秩序》，周煦主編，頁 43。台北：國立政治大學外交系，1992 年 6 月。

² Stephen Gill & David Law, *The Global Political Economy*, (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1988), pp. 335-337.

³ James A Baker, III, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, (Winter 1991/1992), Vol. 70, No. 5, p. 1.

雖然冷戰結束後世界局勢正呈現動態化發展，但以美國在二次世界大戰後積極提升的國力指而標言，多數美國政界仍然樂觀推估冷戰後的世界對美國有利。同時，咸認美國必須把握機遇擴展經濟與軍事的實力，預防足以對美國形成威脅的力量出現。遂有 90 年代起以「強化軍事安全、促進經濟繁榮和推進政治民主」的亞太新戰略的產出。美國在冷戰後重新提出既能配合美國全球戰略需要，又能適應亞太戰略環境改變的新亞太政策，就成為冷戰後美國的亞太戰略設計主軸。而且，此一戰略設計還要能滿足美國國內對經濟復甦的期望，以及符合其在亞太地區的傳統利益。因此，探討冷戰後至世紀交替期間美國的亞太戰略，其就植基於前般戰略框架下所形成的。

第一節 建構「超越圍堵」的區域安全戰略

壹、「世界新秩序」的考驗

隨著美蘇兩極體系的解構及後冷戰時期的遽然來臨，當時世界主要強權，諸如蘇聯、中共及日本的領導人，紛紛競相倡議成立符合其本國家利益的國際新秩序的構想⁴。斯時在美國為數不少的現實主義者也試圖推廣由美國所領導的世界新秩序，並期望在此一構想中，也可以支撐美國同時嚇阻好幾個霸權競爭者。⁵而所謂的「世界新秩序」之目標是在促成全世界實現和平、自由、安全與繁榮，加強民主與法治的推廣，並以美國的強大軍力為後盾，嚇阻侵略，確保美國在世界新秩序中的領導地位，同時也必須防阻足以對美國國家利益構成威脅力量的出現。

但美國瞭解，在現實的國際情勢下，要實現世界和平與自由並無法單靠美國來獨立完成，是需要仰賴多邊合作。因此，實現「世界新秩序」的方法是提倡聯合國與各盟國要共同來分擔國際責任，一同合作、磋商、集體行動，並藉由消滅及控制軍備，努力提倡與實現美國和西方的基本價值觀。老布希並認為，波斯灣戰爭就是「世界新秩序」的第一個考驗，而最終的結果也證明「世界新秩序」通過了這一項考驗。

⁴丁永康，〈美國的國際新秩序〉，收錄《國際新秩序》，周煦主編，頁 43。台北：國立政治大學外交系，1992 年 6 月。

⁵Zaimay Khalilzad, "Losing the Moment? The United States and the World After the Cold War", *The Washington Quarterly* 18:2 (Spring 1995), pp. 87-107;

老布希政府的「世界新秩序」是在權力平衡、集體安全及世界政府中尋求一種動態的平衡，亦即美國扮演世界政府中是個領袖角色，有責任維持世界各區域的權力平衡，並扮演著各區域核心的「平衡者」(balancer)，若有國家想要破壞這種平衡的關係，美國將發動各國來加以對抗，以尋求集體安全。而美國的此一權力自然是來自於聯合國的合法授權。前述意謂美國將以其超強的軍事實力作後盾，試圖以非軍事的手段，促使以蘇聯為主要敵對的國家發生和平演變，不戰而勝，進一步鞏固美國的世界霸權地位。⁶緣於 80 年代末和 90 年代初，國際戰略格局發生了影響深遠的變化，曾經主宰二次世界大戰以後國際政治經濟秩序以及美國安全戰略方向長達四十多年的東西方「冷戰」，隨著蘇聯、華沙公約(Warsaw Treaty Organization, WTO)⁷的解體，以及柏林牆的倒塌而結束了。冷戰的終結使美國面臨了全球安全環境以及美國國家安全戰略賴以確立的基本要素發生了巨大變化。

貳、冷戰後全球安全環境的巨大變化

自從第二次世界大戰結束以來，沒有任何事件能像蘇聯瓦解那般對美國國家安全需求造成如此重大的影響，韓戰、越戰及其他任何事件都難以與之相比。老布希政府的國防部長錢尼在 1990 年 1 月、1991 年 2 月、1992 年 2 月相繼向總統和國會提交的國防報告，以及在國會作證的證詞中，認為當時所處的情勢只有第二次世界大戰的結束可以與之相提並論，冷戰後美國全球安全環境發生了令人鼓舞的歷史性的巨大變化。⁸

首先，由於蘇聯的解體和華沙公約的廢除，西方取得了有重大地緣政治影響的勝利。一個曾全副武裝、對歐洲和亞洲構成嚴重威脅，並具有全球力量投送能力的超級大國，已經不復存在。如果不考慮戰略核子力量，當時美國已沒有全球性的挑戰者，對美國利益構成嚴重威脅的重要敵國或敵對聯盟已經消失。

⁶丁永康，〈美國的國際新秩序〉，頁 65。

⁷1955 年 5 月，蘇聯、保加利亞、羅馬尼亞、阿爾巴尼亞、捷克、匈牙利、波蘭和東德 8 國在華沙締結了友好合作互助條約，通稱《華沙公約》，華沙公約組織的成立，使東西方之間最終形成了兩大對立的軍事集團，更使兩大陣營的對峙具有明顯的軍事對抗色彩。華沙公約的對象是《北大西洋公約組織》，以美國為核心的北大西洋公約組織成立於 1949 年，簡稱北約，是一個包括西歐主要資本主義國家在內的軍事集團，1949 年 3 月，美國、加拿大、英國、法國等 12 國的代表在美國舉行了《北大西洋公約》的簽字儀式，公約中第 5 條規定「對於歐洲或北美的一個或數個締約國的武裝攻擊，應視為對全體締約國的政擊」。

⁸王緝思，《冷戰後美國的 global 戰略和世界地》(台北：生智文化公司，2001 年 8 月)，頁 365。

其次，在以往冷戰時期，美國缺少「戰略縱深」，如果「華沙公約」組織在歐洲發動進攻，美與西方盟國只有一至兩周的預警時間。而這種進攻有可能在短時間內征服歐洲，並把美國及其盟國推上核子戰爭威脅的邊緣。而當時美國贏得了數十年來夢寐以求的「戰略縱深」，這一縱深遠遠超過了戰後的任何時期。對美國安全的威脅，不僅在事實上，而且在時間上都變得更加遙遠了。在嚴重的威脅出現之前，美國及其盟國將擁有更長的預警及準備時間。任何對手要想對美國提出威脅或挑戰，都不得不面對西方聯盟和美國所擁有的軍事質量優勢和技術優勢所形成的張力。

再則，四十多年來，美國的安全政策一直受到來至蘇聯可能對歐洲發動直接、大規模進攻威脅所左右，蘇聯作為一個國家的解體和意識形態的破產，不僅宣告了這一威脅的終結，美國不須再與一個謀求破壞其基本價值觀的「擴張主義國家」⁹進行全球性意識形態對抗，而且昔日面臨大規模進攻威脅的態勢也發生了逆轉，取而代之的是「西方自由思想和制度向東方的進軍」，以及西方在東歐和歐亞大陸建立全新戰略關係的攻勢行動。隨著國際戰略格局的遽變，俄羅斯的軍事力量已大為削弱，其國防政策已經發生了重大的變化，其所發生的種種事件對俄羅斯的軍事力量產生巨大的破壞性影響，其軍隊規模大幅縮小，戰備水準大幅降低，駐德國東部和東歐國家的前蘇聯部隊已撤回國內，部隊內部分裂，軍心不穩，隨著軍控協定的落實，其軍事威懾力量也將進一步削弱。在未來的若干年內，歐亞大陸的心臟地帶不大可能再次挑起涉及美國和西方安全的全球性常規戰爭，即使莫斯科的某些新領導人試圖恢復它在中歐失去的地位或恢復與北約的對抗也已力不從心。

基於前般國際局勢的空前緩和，以及對於美國的極具有利的基礎上，使得對於美國應該籌建何種戰略部勢爭論頗多。尤其以美國此一時期相對式微的國力，如何來安排冷戰後的國際關係架構，就成為老布希政府所須思考的重要課題。老布希政府本欲成就其 1988 年間所提出的「世界新秩序」的政策，¹⁰「世界新制

⁹擴張主義源於二次大戰期間，一般以第二次世界大戰的根源是希特勒的軍事擴張主義及外交政策。1936 年德國重新占領位於法國和比利時之間的非軍事區-萊茵地區。1938 年 3 月，希特勒強迫奧地利併入德國，然後占領捷克的部分領土。面對希特勒的侵略行徑英國和法國並未表示反對，這種不干涉政策後來人們稱為[綏靖政策]。1939 年 9 月 1 日特勒入侵波蘭；在之前德早與蘇聯達成瓜分波蘭的協議，但希特勒未曾料到英、法會援助波蘭。兩年以後，日本也加入德國陣營。

¹⁰ 1988 年甘迺迪(Paul Kennedy)提出《強權興衰》(The Rise and Fall of the Great Powers)的論著，引起極大的爭辯。甘迺迪認為美國因「帝國實力過度伸張」，國勢日走下坡，經濟上是寅吃卯糧，外債高築，喪失生產力競爭優勢，本身又罹患種種日愈嚴重的社會、經濟、政治疾病。美國目前

序」的目標是促成全世界實現和平、自由、安全與繁榮，加強民主與法治的推廣，並以美國的強大軍力為後盾，嚇阻侵略，確保美國在世界新秩序中的領導地位，同時也必須防治足以對美國國家利益產生威脅的力量出現。但美國瞭解，在現實的國際情勢下，要實現世界和平與自由並無法單靠美國來獨立完成，是需要靠多邊合作。因此，實現「世界新秩序」的方法是提倡聯合國與各盟國要共同來分擔國際責任，並透過國際間的合作、磋商、集體行動，再藉由消滅及控制軍備，力倡與實現美國和西方的基本價值觀。老布希並認為，1991 年第一次波斯灣戰爭就是「世界新秩序」的第一個考驗，而結果也證明，「世界新秩序」通過了這項考驗。

老布希政府的「世界新秩序」是在權力平衡、集體安全及世界政府中尋求一種動態的平衡，亦即美國在世界政府中是個領袖，有責任維持世界各區域的權力平衡，並扮演著各區域核心的「平衡者」(balancer)，若有國家想要破壞這種平衡的關係，美國將發動各國來加以對抗。以尋求集體安全，而美國的權力自然是來自聯合國的合法授權。意謂美國將以其超強的軍事實力作後盾，試圖以非軍事的手段，促使以蘇聯為主要敵對的國家發生和平演變，不戰而勝，進一步鞏固美國的世界霸權地位。¹¹緣於 80 年代末和 90 年代初，國際戰略格局發生了影響深遠的變化，曾經主宰二次世界大戰以後國際政治經濟秩序以及美國安全戰略方向長達四十多年的東西方「冷戰」，隨著蘇聯、華沙公約的解體，以及柏林牆的倒塌而結束了。冷戰的終結使美國面臨了全球安全環境以及美國國家安全戰略賴以確立的基本要素發生了巨大變化。

但冷戰結束，雖使美國進入了一個全新的時代，卻因蘇聯的瓦解，大幅的改善了美國及其盟國的安全戰略環境，使美國獲得了前所未有的安全和實力的地位。但前開態勢並不意味著美國面臨的一切矛盾與衝突的消失，恰好相反，舊的矛盾不僅依然相當程度的存在，而且新的問題也開始大量湧現。雖然長期存在蘇聯全球性對抗格局已不復存在，但地區衝突卻出現了日益增加的趨勢。「對美國根本利益的威脅可能突然出現在世界各個地方，包括歐洲、亞洲、西南亞和拉丁美洲」。¹²，此時蘇聯進行全面核子大戰的可能性相對減少了，但由於核生化武

已經走上以往的帝國，如英國、法國和西班牙，由盛而衰的老路。此書引起美國及其他國家政府菁英及學界的大辯論。抗廷頓(Samuel P Huntington)、福山(Francis Fukuama)等均有不同的論述主張。

¹¹ 同註 4，頁 65。

¹² Chairman of the Joint United States, *Nation Military Strategy of the United States*, (August 1994)。

器技術和導彈技術的擴散，使核子等大規模毀滅性武器恐怖使用的可能性相對大增，這是美國最擔心的重大安全問題。美國與共產主義意識形態的對抗減弱了，但由於宗教、民族利益矛盾引起的衝突卻日益上升，1991 年的波灣戰爭也就在這樣的環境下發生。因此，當美在面對新時期時，他們會發現冷戰結束及蘇聯解體後所面臨的新安全環境是更加複雜、更加模糊，而且無時無刻不在變動之中。就前蘇聯的威脅程度雖然比較嚴重，卻較易監控。反而新的安全環境更加難以把握，更難採取相應的對策，也徒增了美國戰略作為的困難度。

參、「超越圍堵」的戰略意義

在上述這樣的情勢下持續推動以地緣政治環境而言，當時世界局勢正從「兩極」走向「多極」，從「單一」走向「複雜」，國際形勢的發展從可以預見變得不確定性升高；美國正從頭號政治、經濟和軍事強國和一統西方世界的地位可能淪為純軍事上的超級大國。¹³國際陣營重新組合，正從「固定的聯盟關係」走向為了一目目標的「特定的同盟」關係。此外，聯合國的作用也由以往兩極相互抵制的「沈寂」狀態，變得日益活躍。更重要威脅的來源是中共正逐漸在亞太區域形成新興的挑戰勢力，迫使老布希無從遵循「世界新秩序」的理想，必須以相應的對策來成就亞太的新戰略。「超越圍堵」(Beyond Containment)就在這樣的情勢下持續推動，而「超越圍堵」政策乃源自於冷戰時期「圍堵」(Containment)的引伸¹⁴，美國欲以其超強的軍事實力作後盾，試圖以非軍事的手段，促使以蘇聯為主要敵對的國家發生和平演變，不戰而勝，進一步鞏固美國的世界霸權地位。而此時就成為美國亞太戰略企圖圍堵中共的重要選項。¹⁵

老布希政府執政之初，雖未進入後冷戰時期，但有鑑於美蘇之間的關係已逐漸發生重大變化，美蘇之間衝突的性質也不再呈現出和以往一般一觸即發的強烈緊張對峙，當時所面對的是一種緩和情勢下的全面競爭。因此，美國政府必須評估新的國家安全戰略規劃。「超越圍堵」的政策構想也就在這樣的時空背景下被提出的。1989 年 5 月 12 日，老布希在美國德克薩斯農業和機械大學的一場

¹³ 按 1990 年當時美國的經濟實力正日益受到來自日本和歐洲的強力威脅與挑戰。

¹⁴ 美國二次大戰後最重要戰略設計者—肯楠 (George F. Kennan) 的戰略觀，其依據「邊緣地帶」論提出「圍堵政策」(Containment Policy)，主張美國應聯合海洋民主國家在歐亞大陸的「邊緣地帶」構築圍堵大陸共產勢力外侵的戰線。(Kennan, 1947) 海洋民主—資本主義勢力與歐亞大陸共產極權勢力沿著「邊緣地帶」對峙的戰略形勢，成為支配二次大戰後世界局勢發展的主軸。

¹⁵ 「超越圍堵」(Beyond Containment) 最早是美國總統布希於 1989 年 5 月間提出的。其地即在因應前述國際局勢，美國將以其超強的軍事實力作後盾，試圖以非軍事的手段，促使以蘇聯為主要敵對的國家發生和平演變，不戰而勝，進一步鞏固美國的世界霸權地位。

演說，提出了「超越圍堵」的戰略。「超越圍堵」的主要目的在於期望將蘇聯納入國際社會中，使它成爲負責任的國際成員之一，並以軟硬兼施，促進蘇聯體制上的改革，作法上一方面表達美國給予蘇聯援助的善意，協助其渡過經濟難關，另一方面則又表示蘇聯必須有實際的作爲，才可能得到美國的經濟援助，以迫使蘇聯做出美國所期待的改進，同時也期望因此加緊對蘇聯及東歐的和平演變進程。¹⁶老布希對於波蘭民主化的成果寄予相當的肯定，更期望將此一成果擴展到其他東歐國家，所以有東歐的「民主化」浪潮不僅不會對任何人構成威脅，更可促成東西方關係改善的說詞。

因此，「超越圍堵」旨在敘明美國將以強大的軍事人力爲後盾及威嚇，復以政治、經濟、外交、的非軍事手段。促使聯合東歐國家從內部產生政治多元的轉變，透過和平演變，進一步鞏固美國的世界霸權地位。當以「杜魯門主義」¹⁷及「馬歇爾計劃」¹⁸的政策相比，「超越圍堵」的目標與意涵是更遠、更深。但也由此證明，此時期美國的外交政策仍是以蘇聯的共產集團爲關注中心，以保持美國世界霸權的地位爲目標。

¹⁶ 艾許頓·卡特 (Ashton B. Carter)、威廉·裴利 (William J. Perry)，《預防性防禦》(Preventive Defense)，許經南譯 (台北：麥田)，2000年3月1日，頁80-81。

¹⁷ 1947年3月12日，當時的總統杜魯門在致國會的關於援助希臘和土耳其的咨文中，提出了以「嚇阻共產主義」作爲國家政治意識形態和對外政策指導思想。這個咨文被稱爲「杜魯門主義」。在咨文中他說明了援助希、土的直接原因是美國要接替英國、填補東地中海的真空；進而指出任何國家的人民革命運動和民族解放運動都「危害著國際和平的基礎和美國的安全」，宣稱世界已分爲兩個敵對的營壘，一邊是「極權政體」，一邊是「自由國家」，每個國家都面臨著兩種不同生活方式的抉擇；因而宣佈「美國的政策必須是支援那些正在抵抗武裝的少數人或外來壓力的征服企圖的自由民族」，即美國要承擔「自由世界」抗拒共產主義的使命，充當世界憲兵的角色。他還認爲如果喪失希臘，就會立刻危及土耳其和整個中東，「影響不僅遠及東方，而且遠及西方」。這就是多米諾骨牌理論的早期說法。因此，他要求國會立即採取果斷行動，向希臘和土耳其提供4億美元的軍事援助。1947年5月22日，杜魯門正式簽署《援助希、土法案》。1947-1950年，美國援助希、土兩國6.59億美元。由美國出錢，重新武裝和改編希臘政府軍隊。1949年，在美軍軍官指揮下撲滅了希臘革命。「杜魯門主義」是美國對外政策的重大轉捩點。當時它與馬歇爾計劃共同構成美國對外政策的基礎，標誌著美蘇兩國由戰時的盟國變爲戰後的敵國，標誌著美國政府第一次公開宣佈將「冷戰」作爲國策。在此後25年內，其一直支配著美國的對外政策。

¹⁸ 前美國國務卿馬歇爾 (George Marshall) 於1947年6月5日於哈佛大學演說時，揭示了「歐洲復興方案」(The European Recovery Program, ERP) 的原始構想。他鑑於二次大戰後歐洲諸國的重建工作不理想，乃要求歐洲諸國相互協商，以多邊合作方式代替原先美英、美法一類的雙邊合作，好讓美國對歐洲的經濟援助得以發揮最大功效。其主要是由美國撥款援助西歐各國作爲復興戰後經濟之用，但受援國必須購買一定數量的美國貨，儘快撤除關稅壁壘；取消或放鬆外匯限制，接受美國對使用美元的監督；把本國和殖民地出產的戰略物資供給美國；設立美國控制的「對等基金」，保障美國私人投資和開發的權利；削減與社會國家的貿易；放棄「國有化」計畫，實施美國所要求的財經政策；把左派力量排出政府等。馬歇爾計畫獲得空前的成功，不僅使西歐重建，還確保了市場經濟及民主政治的發展，阻止了共黨勢力的擴張。歐洲因此計畫而更加團結，爲今日的歐盟乃至今日北約的東擴奠定深厚的基礎，美國也就名正言順地將勢力深入歐洲，至今仍發揮極大的影響力。直到後冷戰時期，馬歇爾計畫仍深映人們心中，舉凡如何重建崩解後的蘇聯、東歐、東普寨的經濟發展，乃至近年協助科索沃的重建，都有人疾呼再來一次「馬歇爾計畫」。

在 1991 年 11 月，當台灣、中共與香港同時在韓國漢城加入亞太經合會（APEC）之際，美國前國務卿貝克亦在外交事務季刊中提出美國在亞洲的「扇形戰略論」，即明顯展現這種圍堵的態勢。貝克強調，美國將以雙邊軍事盟約為基礎的扇形安全體系，加上APEC的經濟自由化與重視人權的政治民主化，而對中共進行「和平演變」。此等軍事雙邊締盟的國家，包括日本、南韓、泰國、菲律賓及澳洲；若加上後來與美國簽約而願提供後勤與港灣設施支援的新加坡、汶萊、馬來西亞，這個扇形安全體系似已對中共構成完整的圍堵。此種圍堵，不管稱為新圍堵或軟圍堵，的確與冷戰時代的圍堵有所不同，即只在圍堵中共對區域安全威脅的擴大而非意識形態性的隔絕，故圍堵中仍容許經濟、文化上的往來，甚至鼓勵經濟和軍事上的合作，主要係在透過這些往來和合作，以降低中共對於區域安全和穩定的威脅，同時也避免中共拒絕在諸如防止核子擴散、維持朝鮮半島穩定等重大亞太或國際安全議題上與美國合作。¹⁹

若從地緣戰略的角度來看老布希政府所提出的亞太「扇形戰略」，它乃是以中共等社會主義國家為主要的假想敵，並結合地緣上的「重點突破」及政經體制之「和平演變」的戰略設計，欲將亞洲大陸納入美國的勢力範圍內。美國企圖先從下列地緣上的對應關係，與中共等社會主義國家進行「重點突破」；朝鮮半島之於北韓與中國東北；臺灣與香港之於中國東南沿海；中南半島之於中國西南部、越南與緬甸等三大次區域。亦即，老布希政府的戰略構想就是聯合「扇沿」上的國家，對以中共為主要的亞洲陸地國家作「分段切割」的重點突破策略，然後再透過美國的強勢政經濟實力與市場機制，達成「和平演變」區域內的社會主義國家為目的。

有鑑於冷戰後美國的安全戰略環境發生上述轉折性變化，致以美蘇冷戰為背景的美國國家安全戰略的基礎從根本上發生了動搖。為了適應新的戰略形勢，美國政府自不得不對戰後延續了近半世紀的安全模式實行結構性調整與改變。有關冷戰後美國國家安全戰略調整早在 1989 年上半年即已開始醞釀。1990 年 3 月，老布希向國會提交了他上任後的第一個《國家安全戰略報告》（National Security Strategy of the United States of America-1990）。有鑑於蘇聯、東歐的政治變革呈現出一種「積極的戰略趨向」，他提出了對美國的主要戰略對手蘇聯不能只是簡單地、消極地、被動地進行嚇阻，而是要大膽地「超越」第二次世界大戰後長期奉

¹⁹ 王能良，《中共跨世紀外交戰略》（台北：唐山，2000年2月），頁79-82。

行的「嚇阻共產主義」的戰略目標。並透過綜合運用政治、經濟、軍事、外交等諸般手段，主動地將蘇聯作為一個有益的夥伴納入國際體系之中共同運作，²⁰從而開創一個「超越嚇阻」的全新時代，並為美國軍事化方向發展的新跡象。時任美國國防部長的錢尼在其《國防報告》中做出了：「國際安全環境發生重大變化，冷戰時期的持續威脅—華沙公約對西歐的大規模入侵，並升級為全球戰爭的危險，已因蘇聯從東歐撤軍和華沙公約的崩潰而不復存在了」的判斷，明確提出「將國防計劃關注的焦點從對付蘇聯的全球挑戰轉向為對地區性威脅做出反應」。並在美國官方文件中以「地區性威脅」取代了冷戰時期「蘇聯的全球挑戰」的戰略設計。

肆、「區域安全戰略」的濫觴

基於美國以「地區性威脅」取代了冷戰時期「蘇聯的全球挑戰」的戰略設計，美國國防部門即全面展開基本部隊評估。1991年8月間，就在蘇聯解體的前夕，布希總統發表新的《國家安全戰略報告》，將政治、經濟、軍事並列為美國國家安全戰略和全球戰略的三大支柱。根據美國面臨的新的威脅、新的作戰對象和新的作戰任務，提出以建設精兵、常規優先、高技術化、快速反應和重組能力等為重點調整兵力結構，以滿足新形勢下的戰略需要。1992年2月25日，美國前國防部長錢尼向國會提交1993年度《國防報告》，對醞釀中的美國國家安全戰略構想做了系統總結，將美國新的國家安全戰略正式定位在「區域安全戰略」(Regional Defense Strategy)，這是對嚇阻戰略的第一次重要調整。「區域安全戰略」的問世，也意謂著美國以「圍堵嚇阻共產勢力」為特徵的冷戰型戰略的終結，以及冷戰後新戰略構想的肇始。²¹

以區域安全為重點的戰略設計主軸，主要是對作戰對象的重大調整上，將對蘇聯轉變為可能危及美戰略利益的地區性軍事強國。當年美國國家安全戰略報告

²⁰ 冷戰甫結束時，美國對於俄羅斯的葉爾欽政權其時仍懷有極大的戒心的，最重要的目標，就是避免所謂「威瑪俄羅斯」的出現，不要讓先前的敵人因為被世界上其他國家孤立而急速惡化。冷戰結束初期，就俄羅斯的內部發展及外交與國防政策來說，葉爾欽手下的俄羅斯領導人一直把俄羅斯視為一個「正常的」，或主流的歐洲國家。但是他們所選擇的路線牽涉到徹底改變經濟和政治體制。和這些轉變相伴發生的，就是俄羅斯的安全政策和制度特別是武裝部隊及其國際觀與外交，進行了深刻的重整。這項轉變尤其對美國的安全其有極深的意義。這些改革的範圍史無前例，也難怪歷盡艱辛，也頗讓當時的美國心存戒心。第一次世界大戰以後，納粹摧毀了德國威瑪共和的脆弱民主政治。我們從這個本世紀初的例子汲取教訓，也從這個例子造出「威瑪俄羅斯」這個稱呼。

²¹ 彭光謙，〈國家安全新戰略〉，收錄《冷戰後美國的全球戰略和世界地》，王緝思主編（台北：生智文化公司，2001年8月），頁213-215。

直指伊拉克、伊朗、北韓等是對美持有敵意的國家。戰爭準備由立足於對付全球大戰轉為主要對付地區性的衝突，地區安全問題成為美國戰略關注的焦點。防務計劃關注焦點從歐洲轉向第三世界；戰略重心由歐洲變為歐亞並重，並隨亞太區域的區域情勢變化而逐次提升亞太之戰略地位。在軍事部署上，由實行前沿部署轉為強調前沿存在。戰略核武嚇阻、前沿存在、危機反應和重組能力等被列為當時美國地區防務戰略的四根重要支柱。在安全手段上，由主要針對蘇聯的核武嚇阻戰略轉變為全方位、多層次的核武嚇阻戰略，未來戰略力量將不再側重發展陸基洲際飛彈和戰略轟炸機，而是重點建立和發展應付全球潛在核武威脅的「防止有限核武打擊的全球防禦系統」(GPALS)。新的核武威脅、地區衝突、跨國犯罪和民主與改革面臨的威脅等四個方面則為美國當時的主要威脅來源。雖未在報告中詳細羅列美國的主要威脅來源，但可以預見係針對崛起中的亞太大國—中共而來的。

美國鑑於冷戰後的全球安全威脅已經降低、軍控能力的相對提升、盟國的力量又在逐步增強當中，致使其在國內經濟走疲，整體國力漸呈衰退時，猶能將全球佈局適度調整，倡議削減海外駐軍與海外軍事基地。並以減少駐防歐洲的兵力，維持駐亞兵力，增加駐在中東地區的兵力為重心。為此在戰略規劃上，將保留在其軍事力量的結構中，建構具備重建能力的部署，其中包括研製週期長或服役時間長的武器平台，重建部隊所需的工業基礎和人力動員基礎；在作戰方針上，則將預先部署在對蘇聯實行圍堵的兵力，轉化為突出應急反應，著重強調對重要區域立即衝突和局部性危機做出快速反應的能力。在部隊結構上，改變長期維持以蘇為作戰對象的部隊規模，適當精減軍備，提升戰力，有效嚇阻任何可能對美再形成挑戰的勢力。然而，一旦嚇阻失敗，則將提供一支全球作戰部隊，快速投入應急戰事。

基此，為肆應前開任務的轉變，美軍也必須朝向多功能，具強大殺傷力、破壞力的方向去部勢，並以能達成全球機動與快速反應的條件為目標，將戰備和機動列入最優先考慮的重點選項。「超越圍堵」(Beyond Containment)就在這樣的情勢下成為冷戰後初期美國亞太嚇阻戰略持續推動的主要設計。

第二節 推動「擴大與交往」的綜合性戰略

壹、以「扇形戰略」達成和平演變中共

90年代初期老布希繼「超越圍堵」戰略之後，復以「扇形戰略」(fan-spread)來形塑其新的亞太安全戰略。老布希政府的亞太戰略重點，主要是建構在以美國及亞太各國(日本、南韓、菲律賓、泰國、澳洲)的共同經濟利益為中心所構成弧形的「扇形戰略」上，亦即以此為「和平演變中共的軟圍堵線」。期望以積極和中共交往，進而產生良性變化中共；也就是假「建設性的交往」(constructive engagement)達成「和平演變」中共，使其朝向符合美國價值的民主體制與市場經濟的國家方向發展。

至柯林頓上任後，美國在90年代共進行過兩次國防計劃的調整，即是1993年與1997年的《四年防務評估報告》(Quadrennial Defense Review, QDR)，兩次的調整動作雖然不大，但別於老布希政府的政策是美國將通過軍備現代化繼續增強國防力量，以維護世界唯一超級大國的地位。從柯林頓(William J. Clinton)1993年1月上任後就提出了加強美國安全、促進美國繁榮和推行民主人權為主要內容的「擴展戰略」起，至1994年7月，又將其發展為「參與和擴展戰略」，強調要通過積極參與國際事務來擴展美國的利益和價值觀，從而進一步確保美國在全球事務中的主導地位。

1993年1月20日柯林頓正式入主白宮後，蓋因不同政黨屬性，故在國家戰略與區域戰略的作為上也大異於前朝的老布希。在亞太戰略作為上也顯現較大的變革，按當時雖然蘇聯已經解體，但是世界仍存在著亂動與不安，仍有不少國家未能落實享有民主制度，加上民主黨長期傾向理想主義政治理念，故柯林頓政府對於民主的推行自然列為首選。在1993年9月，柯林頓政府新的國際戰略大致成形，他與國務卿、國家安全顧問及駐聯合國大使先後共發表了四場演說，首先揭示了「擴大」(enlargement)的新國家安全政策，²²不久後又增加了「交往」(engagement)，成為著名的「雙加文件」(En-En Document) — 「擴大與交往的國家安全戰略」(National Security Strategy of Enlargement)²³的正式提出。

²² Charles William Maynes, "A Workable Clinton Doctrine", *Foreign Policy*, No.93, (Winter 1993-1994), p.3.

²³ William Safire, "The En-En Document", *New York Times*, (August 25, 1994), p.A21.

貳、以「新太平洋共同體」促成擴展戰略

「新太平洋共同體」(A New Pacific Community)是柯林頓政府上任後至為具體的亞太戰略構想。「新太平洋共同體」戰略基本上含兩個重要的主軸，一個是在全球性「擴展」(enlargement)戰略的前提下，於亞太地區達成擴展經濟安全、推廣人權外交和確保區域權力平衡的三大利益；二是在亞太既有的戰略格局中，積極跨越地緣限制，將美國勢力擴展至亞太地區。從美國亞太政策的傳統看來，柯林頓政府將經濟、政治與安全利益整合為一體的「新太平洋共同體」，是企圖跨越冷戰時美國在亞太區域間所建構之海洋戰略線，將美國勢力進一步「擴展」至亞洲大陸地緣上。而就歷史與地緣戰略的進程而言，柯林頓政府企圖將美國勢力擴展於亞洲大陸的戰略目標，就是希望將太平洋納為美國內海與其勢力範疇，以使美國在亞太的勢力版圖大幅西擴到太平洋地區。

在美國所建構從海洋擴展至陸地的亞太戰略中，其與日本的關係一直是推動該戰略中最重要核心。雖然在柯林頓政府上任之初，美國內部對於安全的利益或經濟的利益作為界定美、日關係優先選項曾有爭議；但在 1995 年的《東亞戰略報告》(East Asia Strategic Report, EASR, 1995) (即「奈伊報告」【the Nye Report】) 中即已明確採行「戰略平行論」觀點，確立美日安保體制是美國亞太安全戰略中最重要組成之後，旋由美、日聯盟所串聯與主導的海洋戰略線，建構成為美國在冷戰後立足亞洲大陸的最主要憑藉。美、日雙方也旋於 1996 年 3 月的「台海危機」後簽下新的美、日安保宣言－「美日安全聯合宣言：邁向二十一世紀的同盟」(U.S.-Japan Joint Declaration on Security: Alliance for the 21st Century)。

在冷戰結束與蘇聯的瓦解後，美國的世界戰略已由全面戰爭轉至區域性的軍事紛爭。美日安保同盟亦因 1996 年 3 月台海危機的發生與朝鮮半島危機等區域性軍事紛爭，其存在的必要性不僅未被降低，反而所適用的領域更為擴大。而將此現象表現出的具體行動，即是 1997 年 3 月 23 日發表的「美日安保防衛新指針」(The U.S.-Japan Guidelines for Defense Cooperation of 1997)。儘管「新指針」亦被批判是美日兩國追求國益的手段而已，但其抑制軍事紛爭與維持管理區域秩序的機能則是不容否定的。「新指針」中的「後方支援」理論將會有助於美國在展開軍事行動時，可得到來自日本的裝備補給、軍事情報、輸送傷兵等等後勤支援，而無後顧之憂。同時，當美國透過聯合國安全理事會的決議，進行經濟制裁時，日本亦必須配合展開「船舶檢查活動」(臨檢)，發揮制裁的效果。最後，在「新指針」確立後，當台海再度發生危機時，只要是美國遵守「台灣關係法」的承諾，

在日美安保條約的約束下，日本必須配合美國所展開的軍事行動，提供有效的後方支援，並在必要的情況下實施「船舶檢查活動」，保護台灣的安全。

前開依據 1993 年中所簽定的美日新安保宣言修正的「美日防衛合作指針」中，吾人可以看出其對亞太安全體系影響最大也最具爭議性的內容是對日本「周邊事態」的因應（situations in areas surrounding Japan）。雖然，有關「美日新安保宣言」的文獻中並未明指「周邊」的內具體意涵。但是，依據 1960 年「美日安保條約」中的「遠東條款」及 1983 年日本將自衛隊巡防海域擴大至一千海哩的歷史，所謂「周邊」的範圍至少涵蓋菲律賓以北的臺灣與南韓區域內；而且，從駐日美軍實際部署與巡弋的範圍來看，「周邊」的範圍更可擴及整個東南亞地區，甚至可和澳洲的防衛體系連成一線。²⁴

「美日新安保宣言」乃針對中共所建構者，而所謂的「周邊事態」中的「周邊」，顧名思義，就是包括臺灣在內的中國沿太平洋海域，換言之，這根本就是具體落實在相仿於老布希政府時期針對中共所設下的「軟圍堵線」的構想，同時也正是冷戰後美國針對以中共為主之亞洲陸地國家所建構的「扇形戰略」體系。其後歷經數年，至 1998 年在其公佈的《東亞戰略報告》（EASR，1998）中所揭示的戰略架構和主要內容，幾乎延續 1995 年的「奈伊報告」²⁵ 主軸，除確認美國東亞戰略的主要基石係與日、韓、菲、泰、澳等五個盟國的防衛關係外，也表明將基於合作與互利的關係，積極「與中共全面交往」（comprehensive engagement with China）。²⁶ 當然，此處也可以清楚的發現按照「擴展」戰略及「奈伊報告」的精神，「全面交往」的目的就是欲將中共納入美國所主導的世界體系之中，以和平演變中共政權，避免中共在國際議題上領導第三世界國家規避世界秩序，破壞世局的穩定發展。然而，不論對中共採取「交往」或「圍堵」的戰略，以「美

²⁴ 李文志，〈海陸爭霸下亞太戰略形勢發展與臺灣的安全戰略〉，2001 年臺灣的東南亞區域研究年度研討會，國立暨南國際大學公共行政與政策學主辦，2001 年 1 月 5 日，

²⁵ 1995 年 2 月 27 日，美國國防部公布了一般所謂的『美國的東亞戰略構想』報告（奈伊報告），此一報告揭開冷戰的美國與東亞戰略構想。其中，針對中國，美國認為「既是核子擁有國，也是地區第一級軍事大國」、「在世界上擁有巨大的軍事力量，遂行快速經濟成長的國家」，從而以「中國的軍事情勢與軍事部署，將對此區域各國的走向與行動帶來巨大影響」，並說「中國能夠安定並且與鄰近各國建立友好關係，是亞太地區和平、安定、經濟成長所不可或缺的」，對中國成為東亞的不安定因素提出警告。另一方面，『美國的東亞戰略構想』認知「如同美日關係如此重要的兩國間關係並不存在」、「美日關係是美國的太平洋安全保障政策與地球規模戰略目的等兩項目標的基礎」、「美日安全保障同盟是亞洲的美國安全保障政策的關鍵所在」。由此，美國重新評價冷戰後在亞洲的『美日安全保障條約』。

²⁶ 此次報告並未提及美國在當年之前所表示才剛和中共建立的「建設性戰略夥伴關係」（the constructive strategic partnership）。

日安保」體制為主體的海洋戰略線，都將是美國確保亞太海權，支撐其亞太霸權地位的主要憑藉。

冷戰結束後，美國共進行過兩次國防計劃的調整，即 1993 年與 1997 年的《四年防務評估報告》(QDR)，兩次的調整動作不大，美國將通過軍備現代化繼續增強國防力量，以維護其世界唯一超級大國的地位。柯林頓 1993 年 1 月上臺後就提出了加強美國安全、促進美國繁榮和推行民主人權為主要內容的「擴展戰略」。1994 年 7 月，柯林頓政府又將其發展為「擴大交往戰略」，強調要通過積極參與國際事務來擴展美國的利益和價值觀，從而進一步確保美國在全球事務中的主導地位。

表 3-1：美國全球（海外）駐軍的十年比較（單位：千人）September 30,2001

年 份	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
德 國	249	228	203	134	105	88	73	49	60	70	66	69
歐 洲（其他）	71	64	62	54	44	41	37	36	48	42	40	44
歐 洲（海上）	21	18	20	17	17	9	8	4	3	4	4	4
南 韓	44	41	40	36	35	37	36	37	36	37	36	37
日 本	50	47	45	46	46	45	39	43	41	40	40	40
太 平 洋	16	15	9	3	1	1	1	1	1	1	1	1
太平洋海域與遠東	25	16	11	13	17	15	13	15	14	18	21	23
中 南 美 洲	21	20	19	18	18	16	17	12	8	11	8	8
其 他	13	160	23	23	25	15	14	17	15	37	32	31
合 計	510	609	448	344	308	287	238	240	226	260	247	258

資料來源：2001 Annual Report to the President and the Congress (Washington, D.C.: Department of Defense,2001).

細究柯林頓的亞太安全戰略，可從兩個階段來說。第一階段是從 1992 年上任至 1995 年 2 月美國國防部提出的《東亞戰略報告》(EASR) 之前，第二階段是從 1995 年 2 月公佈《東亞戰略報告》開始至其卸任止。首階段亞太安全戰略主要是延續老布希政府的裁軍政策。老布希政府的亞太裁軍計畫始於 1990 年 4 月，當時由於美國財政、貿易雙重赤字嚴重，排擠政府常態支出，致國防預算不得不緊縮。在當時國防部長錢尼向國會提出的「展望 21 世紀亞太邊緣戰略架構」

(A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim : Looking Toward the 21st Century) 報告書即透露，美國預計在十年內區分三階段裁減十三萬五千名亞太駐軍的計畫。第一階段(1990年至1992年)，裁減一萬五千人，包括在南韓的七千人，日本的五千人，菲律賓兩千人。第二階段(1993年至1995年)和第三階段(1996年至2000年)。實際裁軍情況(表3-2)則視國際情勢的發展而定，但第二、三階段駐日美軍將維持不變。²⁷

其次是「擴大」(Enlargement)與「交往」(Engagement)的戰略。探討「擴大」與「交往」的實質意涵，可從1995年2月美國國防部提出的「東亞戰略報告」中窺出全貌，其在報告中分別對「擴大」與「交往」的適用對象做了詳細說明：「交往」主要是加強美國和亞太盟國的友誼與現代化，適用的國家有日本、南韓、東協諸國、澳洲及太平洋群島國家。「擴大」則是加強普及自由市場的民主制度與非美國傳統盟邦的國家，這些國家則有中國大陸、俄羅斯、北韓及越南²⁸。基此可見「擴大」與「交往」戰略各有其不同的追求對象與適用的目標。²⁹

參、以「擴大與交往」實現美國安全目標

「擴大與交往」戰略是柯林頓政府的國家安全戰略中心，而提升國內外經濟繁榮、推廣全球民主化進程，以及強化全面性的安全機制更是「擴大與交往戰略」的三大主要目標。該戰略的目的主要是基於維護美國的各项國家利益，以強大的國防力量、海外軍力展現與備戰來有效地強化安全。加深與友邦國家的關係，擊敗或嚇阻各區域中的恐怖主義者或侵略者，並反對大規模毀滅性武器與飛彈的擴散，以支持美國經濟再生與海外民主制度的發展，步促成美國國家安全的目標。

若將前述柯林頓時期的「擴大與交往」戰略與老布希時期的「世界新秩序」構想相比較，二者的目標相仿，都是在於維持世界穩定與和平，推展美國的基本價值觀，以支持美國的國家利益。但若進一步探究，柯林頓的政策主張將比老布希的構想更加明確、更具企圖心。柯林頓在將民主與市場經濟當成落實美國國家

²⁷ U.S.Department of Defense, *A strategic Framework for the Asia-Pacific Rim : Looking Toward the 21st century : A Report to Congress*, Washington D.C. : U.S.Department of Defense, (February . 28, 1991),

²⁸ U.S.Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, Washington D.C. : U.S.Department of Defense, (February . 1995) .pp.8-12 .

²⁹ 「擴大」與「交往」之戰略的規劃，在提出之初各有其不同的追求目標與適用對象，但隨著實際發展後，並無明顯的差異。爰以美中關係為例，中共原屬美國「擴大」政策適用的國家，但眾所周知的「交往政策」卻是一般大家所熟悉的美中交往政策。

利益的外交工具，以達成「擴展市場民主體制」(enlarge market democracies)，並取代冷戰後期老布希所標舉的「圍堵共產主義」政策目標，以將政治、經濟與安全的目標一步到位。

因此，後冷戰時期的亞太區域權力結構，就在蘇聯的解體、美國經濟的衰退及從老布希政府逐步減少此區駐軍的情況下，始有轉型成以區域內各國為主要行為者的權力互動關係產生。也由於亞太地區美蘇對抗的結束，開始有區域化的結果。再深入觀察亦可發現當時亞太同時具備「俄羅斯既無意願更無能力在亞太地區追求區域霸權地位」與「美國雖有意卻已無充分的能力長期在亞太區域持續傳統的大量駐軍」的兩大特徵。³⁰也因此逐漸形成亞太區域軍力的競相爭逐的局面。亦即亞太區域非但未因美蘇冷戰結束退出對抗格局而有所緩和，反而是潛在衝突的開始。更因為此一區域各國在政制、文化、語言、宗教、經濟能力、與意識型態上的相對落差，在各國為維持本身的安全利益競相採取許多必要的措施下，對抗、不信任就促成危機與衝突的升高。

雖然，冷戰結束了，但是整個亞太區域並未如冷戰結束之初人類所期待或預期般的安全與穩定；反而因為區域軍力競相擴張，強權不斷介入等因素，促成更不平靜。首先，亞太地區的潛在軍事衝突日益嚴重。由於部份國家對美國 1990 年代初期撤軍的構想有所恐懼，以及不同立場意識型態的對立仍未結束，加上中國威脅論的甚囂塵上、區域領土主權的爭執、各國政局的安定性不一等因素，使得亞太的區域安全問題面臨極大的困難，競相進行軍備投資，甚至形成軍備競賽情況產生，對於區域安全與穩定就埋下了諸多不安穩的變數。以北韓 1994 年及 2002 年迄今懸宕未決的兩次核武危機為例，³¹不僅造成亞太區域安全上的極度緊張，對於全球安全衝擊也不亞於區域的威脅。

從地緣上觀之，東北亞地區一直是亞太的重心，這一區域除了有日俄、南北韓等領土主權的爭議外，最主要的衝突就是北韓的核武威脅。據美國情報顯示，北韓自 1979 年左右即開始秘密獨立研發核武。而在冷戰後期，面臨俄羅斯勢力

³⁰ 王維新，〈後冷戰時期迄今美國亞太戰略之探討〉，《中山學報》，第 17 期（2002 年 7 月），頁 125-126。

³¹ 北韓在冷戰時代即使在中共及蘇聯的保護下，仍有建立核武的企圖。金日成在中共成功試爆核彈後，兩次向毛澤東提出協助北韓發展核武的要求，該要求為毛澤東婉拒。而美方情報顯示，北韓在 1997 年左右開始秘密獨立研發核武。而在冷戰後期，面臨俄羅斯勢力自東亞撤出及中國開始向南韓靠攏的情形下，北韓加速進行其核武計畫，因而發生 1994 年的第一次北韓核武危機。即使在協議架構 (Agreed Framework) 簽署後，北韓仍冒著失去經援的危險進行核武計畫的研究，在 2002 年 10 月與美國會談時承認此一事實，而導致目前的第二次北韓核武危機。

自東亞撤出及中國開始向南韓靠攏的影響，北韓更積極進行核武計畫與發展，致有 1994 年至 2003 年迄今的兩一次核武危機的威脅。雖經大國協力斡旋協議架構（Agreed Framework）簽署後，北韓至今仍冒著失去經援的危險進行核武計畫，甚至在 2003 年初美伊交戰方興未艾之際，猶公然承認發展核武的事實，進而導致迄今仍然懸而未決的第二次北韓核武危機。

由於北韓從未放棄以武力進犯南韓的構想，加上北韓已有發展核武的能力，不僅讓南韓如坐針氈，更讓亞洲其他各國，甚至連美國都倍感威脅，特別是北韓喜走戰爭邊緣策略，一旦風險評估錯誤或風險控管不當，就極易釀成區域甚至全球性的大規模危機與衝突的發生。對朝鮮半島影響最大的國家，除了該半島上的南、北韓外，還有美國、日本、中共及俄羅斯，特別是美、中(共)兩國。對美國而言，被其視為「邪惡國家」(rogue state)的北韓發展核武將影響區域及全球兩個層面，在區域安全方面，各國會在國家安全的考量下，逐漸引發亞太各國的核武競賽；在全球方面，則將會惡化全球核武擴散的問題，甚而導致牽動全球權力結構的變化，影響世局的安全與穩定。尤其當北韓一但退出核武擴散條約，並輸出核武於中東、反美國家，或如恐怖組織等，美國將永無寧日，而且無法完全掌控全球核武秩序與中東石油，此等將直接威脅美國全球霸權地位與國家的重大利益。³²

肆、「雙嚇阻戰略」的軟硬交替運用

「擴大參與戰略」旨在防止安全上出現類似上述的衝突。對於俄羅斯和中國這樣有可能成為美國地區性競爭對手的國家，美國是採取參與其發展的方式，使它們成為遵守國際規則的成員，安全上的嚇阻是預防性的。這可以從當時美國國防開支和軍隊規模大幅削減，以及中美致力於建設戰略夥伴關係中得到印證。美國的戰略調整當已十分明確，主要係以嚇阻地區性競爭對手為目的，防止地區性的競爭對手成為世界性的競爭對手，防止地區性的競爭對手在區內挑戰美國的利益，也防止它與其他地區性的競爭者結盟，並進一步對美國構成威脅。此舉也說明了美國同時對中共進行交往與圍堵的政策挑戰在於：希望中共能完全被納入國際機構內及以諸般規定為基礎的國際機制內。但我們不能盼望、排除、甚或認為中共不會在國內或國外做出粗魯的政策倒退行為。於此種情形下，除了和中共進

³² 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》（台北：憬藝，1997年2月），頁185-186。

行交往外，偶爾也必須加以圍堵。³³

表 3-2 美國與亞太國家（地區）的安全與合作關係一覽表

國家名稱	條約名稱及性質	備考
日本	美日安全保障條約暨美日安全保障聯合宣言	
韓國	美韓共同防禦條約	
中華民國	美國與台灣關係法	
菲律賓	美菲共同防禦條約	
澳洲	美澳紐公約暨美澳 21 世紀戰略伙伴關係條約	
紐西蘭	美澳紐公約	
泰國	美泰共同安全法	
新加坡	美新後勤設施使用備忘錄	
汶萊	美汶防禦合作諒解備忘錄	
馬紹爾群島	自由聯盟	
帛硫共和國	自由聯盟	
密克羅尼亞聯邦	自由聯盟	

資料來源：依據冷戰後美國國家安全戰略暨美國亞太戰略相關資料，由作者自行蒐整表列。

1995 年 2 月，美國國防部公佈了「東亞戰略報告」(EASR)，該報告並分別將「擴大」與「交往」與所追求的目標清楚敘明。「擴大」(Enlargement)是在普及自由市場、民主制度、人權觀念於非傳統邦誼國家（包括有中共、北韓、俄羅斯、越南等國），以逐步將其納入西方政經體制。「交往」(Engagement)，主要則在加強美國與亞太地區友邦盟國的友誼及合作關係，其中包含日本、南韓、東協國家、澳、紐、等五個和美國簽有安全協防條約的國家，和與美國簽有「自由聯盟」(Compact of Free Association)的馬紹爾群島、帛硫共和國及密克羅尼亞聯邦等太平洋島國，以維持美國既有的政經利益。³⁴此一美國亞太戰略雖如前述羅列

³³ Greag Sheridan, "Caught in the Middle", *The Weekend Australian* (16-17 November 1996), p. 25. Zaimay Khalilzad, "Losing the Moment? The United States and the World After the Cold War", *The Washington Quarterly* 18:2 (Spring 1995), pp. 87-107; Joshua Muravehik, *The Imperative of American Leadership: A Challenge to Neo-Isolationism* (Washington, DC: American Enterprise Institute 1996).

³⁴ 王維新，〈後冷戰時期迄今美國亞太戰略之探討〉，《中山學報》，第 17 期（2002 年 7 月），頁 128-131。

的追求目標，但中共才是美國真正的對象。³⁵其不僅使柯林頓政府「擴大與交往」的雙加亞太安全戰略進一步獲得落實，對於冷戰後美國維持霸權地位亦有相乘的效果。

在此一階段美國亞太戰略的整體戰略設計雖較為保守，也是比較偏向實用的國際主義理想與整合性安全發展的傾向，但也可以說是從早期「排他性」的多邊主義轉移至具「包容性」的整合安全戰略發展。雖然老布希政府與柯林頓政府都強調美國於亞太地區的雙邊聯盟關係仍然有其價值，但也都承認此等安排的效用已經不如冷戰期間美國對蘇聯與中共進行圍堵期間的效用。老布希總統的「新世界秩序」願景與柯林頓總統所鼓吹的「新太平洋共同體」構想，都支持了多邊主義者想強化合作性安全聯盟的理念。³⁶

³⁵ 現階段美國採取交往政策的原因還包括其他兩個考量因素。一方面是中共內部變化與發展，也是使得美國採取交往政策的另一主要理由，美國國務院主管情報與研究的助理國務卿Toby Gati對參議院的「評估美國國家安全之限存與可能的威脅」報告書中就指出，中共內部的政治變化、經濟發展、人口壓力、社會穩定等問題的不確定性，不僅將影響中共的對外政策，且會造成區域性政經情勢的變動，因此美國必須謹慎觀察其可能的發展，交往政策則可以提供美國最有利的切入點。

³⁶ Patrick M. Cronin, "Pacific Rim Security: Beyond Bilateralism?", *The Pacific Review* 5: 3 (1992), pp.209-11.

第三節 強化「塑造、反應、準備」的安全戰略

壹、美國亞太戰略的新階段

從前述「圍堵」、「超越圍堵」、「擴大交往」戰略的轉變中，吾人可以發現 1990 年代中期以後，美國已將其戰略重點作出進一步的調整，從一向側重的歐洲逐步調整為歐洲和亞太地區並重的態勢。同時，美國還奉行雙嚇阻戰略，即在歐洲嚇阻俄羅斯的復興，在亞太地區嚇阻中共大國的崛起。美國的雙嚇阻戰略也是軟硬兩面交替使用的策略。至 1997 年 5 月 19 日美國國防部發表《新世紀國家安全戰略》，正式提出強化「塑造（Shape）、反應（Respond）準備（Prepare）」的安全戰略，使美國亞太戰略又進入一個新的時期。

1993 年初，爲了全面評估美國在冷戰後時代的防務需求，以制定新的安全環境下美國新的安全戰略，確立新的安全結構，柯林頓一上任就責成美國國防部、聯合參謀部、各軍種參謀部、戰區聯合司令部等迅即組成評估小組，對美國防務政策展開全面審查。並置重點在客觀評估美國在冷戰後在全球的安全需求，尤其是分析冷戰後國際上可能出現的新威脅和新機會，以制定在新時代維護和擴大美國國家利益的安全戰略。至是年底，柯林頓最後批准依據《全面防務審查報告》所制定的國防計劃，翌（1994）年初，柯林頓政府公佈它的第一份《國家安全戰略報告》，正式將「擴大交往戰略」列爲冷戰後美國的新國家安全戰略，隨後又提出了與這一安全戰略相適應的美國國家軍事戰略，透過「靈活與有選擇地保持接觸戰略」。這是對冷戰中長期奉行的「嚇阻」戰略的第二次重要調整。

當然，美國亞太戰略調整的動因乃在利益結構的演變上。對國家利益的追求是任何國家的國際戰略的根本出發點和歸宿，一國國際戰略的制定的根本依據和指導思想還是國家利益，而國際戰略目標的實現同時也就是其國家利益的實現。對美國當然也不例外。一般來說，國家利益由國家經濟利益、國家政治利益和國家安全利益三大要素所構成，它們是一個國家賴以生存與發展的三個基本條件。這三大要素是一個相互連繫、相互影響、相互制約的矛盾統一體，但這並不意味著在一國國際戰略目標選擇上，不分主次、不分輕重緩急地對三大要素同等對待。在制定國際戰略的過程中的一个基本原則是，應該根據不同的歷史時期、不同的國內國際環境，對三大要素的主次要地位及相互關係有一清楚的認知，在此基礎上確定國際戰略目標。亦即，必須認識到國家利益的利益結構具有可變性，一國國際戰略必須根據利益結構的變化對其所追求的國家利益之重點作出相應

的調整。美國的對外戰略也是以其利益結構和敵情威脅為依據制定的。美國亞太戰略的調整是其全球戰略調整的重要部分，美國亞太戰略的調整及其實施手段的變化，實際上反映的是其在亞太地區的利益結構發生了重大變化上。

貳、人權外交與經濟自由的策略運用

事實上，在當時柯林頓政府的外交及安全政策主軸中，人權外交³⁷與經濟自由化發展是極為重要的部份。若說戰略調整的動因是美國國家利益結構的演變；那麼人權與經濟議題則是其實現國家利益的主要工具和手段。對於國家利益的追求是任何國家的國際戰略的根本出發點和最終目的；前已述及一國國際戰略的制定的根本依據和指導思想是國家利益，而國際戰略目標的實現也就是其國家利益的實現，對美國而言，更是將國家利益視為至為優先的選擇。

在冷戰時期，由於受到全球兩極尖銳對峙的戰略格局的影響和制約，國際關係的顯著特徵是安全利益佔據著各國國際戰略思維的中心位置。在制定國際戰略的過程中，各國莫不以安全作為最優先考慮的問題，而經濟利益和政治利益居於次要地位。在這一時期，美國決策者也將其安全利益作為其對外戰略優先考慮的問題，而將經濟利益放在相對次要地位中。為此，美國制定了旨在阻止蘇聯及社會主義陣營的「嚇阻戰略」。為了實現這一戰略目標，美國在全球部局上建立了規模龐大的雙邊或多邊軍事同盟。同時，以蘇聯為首的社會主義陣營為了反對美國的包圍和嚇阻政策，亦採取了必要的軍事和安全相對應措施。由此而形成了兩極尖銳對峙的國際戰略格局。作為其全球戰略重要組成部分的美國亞太戰略，也自然的屬於美國稱霸世界的全球戰略中的區域戰略。

冷戰後期，美國為了確保其在亞太地區的霸主地位，嚇阻蘇聯在該地區的擴張及社會主義運動在該地區的發展，美國將安全利益放在其亞太戰略的首要位置。為此，它建立了一個從阿留申群島，經日本、沖繩、台灣，到東南亞的所謂的「扇形戰略」，先後與日本、韓國、泰國、台灣、菲律賓、澳洲和紐西蘭等國家和地區簽定了共同防禦條約和軍事援助協定，在亞太地區保持著強大的軍事存在，對中共進行封鎖和嚇阻。當然，美國的軍事冒險和戰爭政策並未給它帶來所期望的安全利益，相反更逐步削弱了它在亞太區域的地位和優勢。美國政府有感

³⁷ 美國人權外交概念被引述始於第二次世界大戰後，在 1976 年上任的卡特政府大張旗鼓地推行人權外交，可以說是美國人權外交史上的一個里程碑，從這時起，人權外交開始成為美國對外政策的一個重要特徵。

於亞太地區在世界格局中出現了多極化的發展趨勢，美國在亞太地區的霸主地位受到挑戰。一方面日本經濟起飛加強了它在亞太地區經濟政治中的地位和價值。另一方面綜合國力顯著上升的中共逐漸在國際舞臺嶄露頭角。致使美國對其亞太戰略進行了反省和調整，從克森主動採取行動，謀和中共，與中共建立了正式外交關係，接著進行聯中制蘇。其不近相當程度的達成了嚇阻蘇聯在亞太地區擴張的勢力，也加強了美國自身在亞太地區的戰略地位。

冷戰結束，儘管美國在不同時期就有其不盡相同的策略運用，但美國亞太戰略目標之重點始終未變，即在於追求它在該地區的安全利益、經濟利益和政治利益。至柯林頓時期具體表現在利益結構重心偏向人權與經濟利益發展，人權是用來作為判別敵我的主要工具；而經濟更成為支稱其戰略實現的主要手段。就經濟言，在 1992 年美國與 APEC 成員的雙邊貿易額為 5,340 億美元，與東亞貿易額為 3,480 億美元，遠超過歐洲貿易額 2,270 億美元許多；再以美國對 APEC 亞洲國家出口為例，美國對 APEC 亞洲國家出口美國商品比歐洲還多，甚至接近美國出口總額的三分之一。隨著亞太地區各國經濟實力的增強，它們海外經濟活動能力，尤其是對外投資能力勢將不斷提高。因此，從經貿和投資實力來看，美國經濟重心向亞太地區轉移也是大勢所趨。至柯林頓主政時期，此一趨勢就愈加的明顯，也符合美國以經濟全球化與經濟互賴的發展，帶動區域甚至世局和平穩定發展的目標。

再次，亞太經濟合作和區域集團化不斷發展，而這一趨勢的主導權之爭將關係到美國未來對亞太地區戰略的成敗。進入 90 年代以來，在世界經濟區域集團化趨勢的推動下，亞太地區經濟合作和區域集團化的步伐在不斷加快，目前已經形成了地區層次、次區域層次經濟合作和區域集團化同步發展的局面。在地區層次上，亞太經合會(APEC)在推動地區經濟合作方面起著日益重要的作用。經過西雅圖、茂物³⁸和大阪等非正式領袖會議後，APEC確定了實現亞太地區貿易和投資自由化的便利化，開展成員間的經濟技術合作，並制定了貿易和投資自由化的方向開展。在次區域層次上，各種形式的經濟圈已初步形成或正在醞釀成立。

³⁸ 1994 年在印尼茂物舉行 APEC 的第二次領導人非正式會議使亞太地區貿易投資自由化從上一次會議的「意向階段」進入了「實質階段」。《APEC 經濟領導人共同決心宣言》，即《茂物宣言》，具體確定了地區貿易投資自由化的長遠計劃，宣佈「不遲於 2020 年在亞太地區實現自由，開放貿易和投資這一目標。」鑒於亞太經合組織的經濟發展水平不同，宣言提出發達成員和發展成員分別不遲於 2010 年和 2020 年實現上述目標。為了如期實現這一目標，宣言要求亞太經合組織成員從現在起便「進一步減少相互間的貿易和投資壁壘，促進貨物、服務和資本的自由流通」，確定貿易和投資自由化的時間進程表，這是茂物會議取得的最大成果和特點。《人民日報》，2002 年 10 月 22 日。<http://past.people.com.cn/BIG5/guoji/209/9253/9256/20021022/847962.html>

其中有東協自由貿易區、東亞經濟圈、東北亞經濟圈、環日本海經濟圈、黃海經濟圈及各類經濟成長的組織化發展。亞太地區經濟合作與區域集團化的發展將有力地促進整個地區未來經濟的發展、繁榮與政治的穩定。

亞太地區經濟合作和區域經濟集團化趨勢與美國在亞太地區的經濟利益息息相關，能否控制這一趨勢的主導權將對美國未來經濟的發展產生重大影響，就成為美國柯林頓政府策定亞太戰略的主要考量因素。迄 1997 年，一方面柯林頓連任美國總統，施政一貫性得以維持；另一方面，在整體亞太地區的利益結構發生較大變化的當時，使得他有可能加大調整幅度與發揮更大的影響力，繼續將美國國家安全戰略引向契合時局的方向發展。第二任期一開始他便依照國會授權再次組織國防部和參謀首長聯席會議，再度展開《四年防務評估報告》(QDR)的彙報，對美國安全環境、國防戰略、部隊結構、戰備狀況、軍隊改革、基礎設施、國防資源等進行全面評估，為制定 1997~2015 年間美國的安全需求和制定跨世紀的長遠安全戰略規劃提供依據。

這次審查得到了美軍各軍種及各作戰司令部的廣泛參與，其中的國防戰略問題，柯林頓本人還多次直接過問。這次防務審查的結果集中反映在 1997 年 5 月美國國防部發表的《四年防務評估報告》(QDR)上。而且幾乎在同一時間，柯林頓總統簽署的《新世紀國家安全戰略報告》(New National Security Strategy of the United States of America)也公開發表。從報告所揭示的重點，是自 80 年代末 90 年代初期老布希總統提出「超越嚇阻」戰略以來，美國國家安全戰略的第三次重大調整，這次調整在前兩次調整的基礎上進一步檢討了美國國家安全戰略思維，更明確的指出了新世紀安全戰略的方向在於「塑造(Shape)、反應(Respond)和準備(Prepare)」為核心的跨世紀的戰略方針。其中「形塑」是指美國在和平時期的軍事戰略重點在於「積極形塑對美國有利的國際環境」。「反應」係指一旦「形塑」過程受到阻礙，美國將「對各種危機做出迅速而有效的反應(rapid reaction)」，主要措施包括「實施小規模應急作戰」，以及進行有限度的軍事干涉，直至「打贏兩場幾乎同時發生的大規模戰區戰爭」為止。「準備」則是指「著手為變化莫測的未來世局預作準備」。

參、以「塑造、反應、準備」作為跨世紀戰略方針

美國《新世紀國家安全戰略報告》中認為美國要到 2015 年以後才有可能出現戰略對手的威脅。因此對美國來說，冷戰後的四分之一世紀正是難得的「戰略

機遇期」。從當時美國行爲觀之，它乃在盡力利用那一段時期，創造有利於美國領導世界的「全球戰略環境」，以確保其在 21 世紀還可以繼續成爲「美國的世紀」。至於「塑造 (Shape)、反應 (Respond)、準備 (Prepare)」爲核心的跨世紀戰略方針意涵所指與既往美國安全戰略有何區別，大體上可以表現在以下幾個方面上：

第一是有清楚的提出跨世紀的戰略方針。所謂「塑造」(Shape)就是積極參與國際事務，把軍事與外交密切結合起來，形塑有利於美國的國際安全環境，力求防患於未然。在出現潛在衝突的徵兆時或潛在威脅表面化之前就主動採取措施防止或減輕這些威脅。美國認爲形塑行動有多種方式，其中最常見約有：

- (一) 外交方式。美認爲，這是防範威脅出現的第一道防線，透過針對衝突和複雜的突發事件展開預防性外交，可以以較低的代價，獲取較大的安全效益。
- (二) 國際援助方式。即透過實施美國可能承受的各種發展計劃，避免危機的發生。美認爲，從美國領導的戰後歐洲重建工作，到近期的在亞非拉創造出口機會的行動，這些援助行動不僅有利於改善美國的安全環境，也增進了美國的利益。
- (三) 軍控方式。美國認爲這是形塑安全環境的重要手段，它可增進軍事力量規模和結構的透明度，減少誘發攻擊的刺激，對於建設一種更安全的關係將產生難以估量的效果，可使美不必再興師動衆地對危機做出反應。在相當一段時間內減少戰略性進攻武器將是美國實施軍控的首要目標。
- (四) 不擴散大規模毀滅性武器方式。爲嚇阻大規模毀滅性武器的使用，制止其部件和投射系統的擴散，美國支持禁止獲取核武生化等大規模會滅性武器的國際條約，美國謀求透過參加多邊條約來限制敏感設備和技術。
- (五) 軍事行動方式。即透過前沿部署，防務合作和安全援助以及與盟國共同訓練演習等嚇阻可能的威脅。美國特別強調對於那些「非敵非友」國家，進行軍事合作是一種參與的重要方式，今天建立安全關係可以預防這些國家明天變爲敵人。

「反應」(Respond)所指的就是提高防止和應付各種局部衝突的軍事能力，特別要準備打贏兩場幾乎同時發生的戰區戰爭。美國認爲，僅僅依靠塑造行動，還難以保證美國所謀求的那種國際環境，美國還必須有能力對發生的各種危機做

出反應。這種反應可能是外交的、經濟、法律的或軍事的，但更大可能是上述各種方式的結合。美國需要做出反應的威脅主要有三種：

- (一) 對付跨國威脅。
- (二) 是對付小規模突發事件。
- (三) 是對付大規模戰區戰爭。

美國認為最高的危機反應是在同時打贏兩場大規模戰區戰爭，在可以預見的將來，美必須保持有效遏止和擊敗在兩個相距遙遠的地區幾乎同時發生的大規模戰區戰爭的能力。為此，更必須有能力在兩個地區連續快速擊敗敵手最初的進攻，必須計劃和準備擊敗敵國使用非對稱手段如大規模毀滅性武器、資訊戰或恐怖活動對美國的挑戰。

至於「準備」(Prepare)，其目的就是為應付未來難以預測的重大挑戰做好準備。這主要包括三個方面：

- (一) 推行重點明確的現代化計劃，有選擇地增加軍隊現代化方面的投資，從引進新的裝備系統和替換已接近其使用壽命的冷戰時期的裝備。
- (二) 發展軍事革命，建立和運用資訊優勢，確立向資訊時代軍隊轉軌的戰略目標，逐步完善並實施以《2010 年聯合作戰構想》為核心的軍事革命戰略規劃體系。
- (三) 著重經營改革，削減管理費用和精簡設施，充分利用採辦改革，支援工作轉給民營部門或實行私有化，支持民用技術，運用綜合程式的產品開發，增加與盟國的合作性開發計劃等。

第二是重申對美國安全形勢所做的判斷，強調 20 世紀末至 21 世紀初，美國將獲得一個「戰略機遇期」。2015 年以前，不大可能出現與美分庭抗禮的全球性戰略對手，也沒有任何國家或國家集團能在常規軍事力量上與美抗衡。美國面臨的安全威脅將主要是地區衝突，可能用於軍事或恐怖活動的先進技術的擴散、跨國犯罪以及針對美國的不對稱攻擊等。2015 年後則有可能出現一個地區強國或

勢均力敵的對手對美國構成意想不到的嚴峻挑戰，而俄羅斯和中共則最有可能成爲這樣的一個挑戰勢力。

第三是在集中應付近期威脅、著眼應付長遠威脅、近期與長遠兼顧這三種可能的選擇中，確定了兼顧現實威脅與長遠挑戰的總方針。所謂集中應付近期威脅主要在於防止世紀之交的軍事衝突及核子武器、生物武器、化學武器的擴散；集中應付長遠威脅主要是應付 2010~2015 年以後可能出現的大國或可能與美抗衡的全球大國，以及綜合使用不對稱手段所造成的越來越大的威脅。美認爲只顧當前，或只關注未來都是不夠的，必須正確處理近期需求與長遠需求之間的關係，在應付當前威脅與迎接未來難以預料的威脅之間保持平衡，既要維持與發揮現有軍事實力，確保美國的安全，又要致力於完善適應 21 世紀的安全計劃和力量結構，發展美國無可匹敵的能力，始終保持美國決定性的實力優勢。這就要求美軍必須成爲全能型的部隊，這種全能部隊既要有海外軍事存在的能力，也要有兵力投送能力，並使這兩方面的能力也能確保平衡狀態。

柯林頓政府透過上述三次戰略評估，三次戰略調整，一個適應國際戰略格局的轉折性變化，面向 21 世紀的美國國家安全戰略的新架構大體上已逐漸形成。持續了近半個世紀—「以蘇聯爲主要作戰對象、以歐洲爲主要作戰方向、以及以大規模全球對抗爲主要作戰方式、以確保相互摧毀的核子嚇阻爲基礎，以龐大的機械化軍隊爲主要作戰力量的『嚇阻戰略』」也逐步轉換成爲其後—「以積極領導和參與國際事務爲靈魂，以預防性行動積極形塑有利於美國的安全環境爲優先目標，以可能危及美國戰略利益的地區性軍事強國爲主要作戰對象，以核子與高技術常規嚇阻爲基礎，以資訊化武裝力量爲主要手段，以干預地區性衝突爲重點」的全新美國全球與區域戰略。

至此，持續了八年的美國國家安全戰略由「冷戰型」向「冷戰後型」的轉變基本上才算完竣，強化以「塑造（Shape）、反應（Respond）、到準備（Prepare）」的安全戰略也才真正的建構完成。「積極形塑對美國有利的國際環境」、「對各種危機做出迅速而有效的反應」、「實施小規模應急作戰」，以及進行有限度的軍事干涉，直至「打贏兩場幾乎同時發生的大規模戰區戰爭」爲止，並準備「著手爲變化莫測的未來世局預作準備」的戰略始賴以成。而此一階段的整體戰略設計看似消極，實則是一種「積極先制」的意涵，目的是在確保美國的主動。

第四節 落實「勸阻、制壓、擊敗」的軍事戰略

壹、以落實國家利為優先目標

柯林頓入主白宮，調整前任總統老布希低姿態外交戰略，明確提出維持國際穩定、充實國防力量、增進經濟繁榮，以及推廣民主制度的政策。³⁹柯林頓上台之初適逢蘇聯解體，冷戰結束，國際關係重整階段，以東西冷戰的傳統軍事安全戰略架構已無法肆應當時的美國的外交及國防上的需要。特別是在西方緩和，亞太大國中共實行改革開放，綜合國力有可能成爲未來威脅美國在亞太利益及安全之時，益顯其重要性，故有其前述各節不同階段與不同戰略作爲的表現，並且亦能符合美國的利益，逐步落實在其戰略的行動上。

但至柯林頓執政後期，在時間上恰屬冷戰後十年美國享受了所謂的「戰略喘息」期，⁴⁰其國內因素雖在經濟景氣上由衰轉興，軍事力量歷經冷戰後以來的調養生息，以及科技優勢能力的堆砌，當時美國國力已達空前獨霸的格局。但在外在環境上看似穩定，卻潛伏著前所未有的危機因素存在。柯林頓政府此時所面對的威脅不同於冷戰中目標明確的蘇聯，而是比較傾向於模糊不明確的，也是較諸以前更難掌握的，主要表現在以下幾個方面。

- 一、世紀末的俄羅斯民主體制可能崩潰的亂局，進而將自己孤立於國際體制之外，潛存侵略危機，一旦如第一次世界大戰結束後德國威瑪政權所造成的後果，將難以設想。
- 二、美國必須面對俄羅斯，以及其他前蘇聯共和國對於核生化武器失去控制對於世局的威脅。
- 三、與中共建立外交關係後，在與中共進行接觸的過程中，中共可能更加深其對於美國試圖將其融入國際體制表現敵意、抗拒或不合作時，必將影響美國的利益。

³⁹ 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》，總第七期（1998年春夏季號），頁43。

⁴⁰ Semper Fi . Frank, "Asia in the Chaordic Age : An Emerging U . S . Pacific Regional Strategy " The Fourth National Security and Military Strategy Conference, Ministry of National Defense, ROC . (October 30, 2003) .

四、美國必須面對大規模毀滅性武器（Weapon of Mass Destruction，WMD）擴散並對美國軍事能力及領土安全造成直接的軍事威脅。

五、恐怖主義活動空前的規模在美國本土境內、世界各地駐美機構與與美國有地緣關係的地方進行恐怖攻擊等。

在在迫使連任後的柯林頓政府，在任期後段必須在國家安全戰略與亞太等各區域戰略再予調整，以維護美國的傳統利益，確保美國的領導地位，並維護美國本土及其駐外單位人員（含美軍）的安全。

就亞太區域言，美國作為一個全球性的國家，歷來亞太地區就是其重要的戰略考慮之一。1998年11月美國國防部發表了新的《東亞戰略報告》（EASR），全方位地論述了當時美國在該地區的安全戰略。這是美國自冷戰以來發表的第四份、也是柯林頓政府的第二份亞太安全戰略報告，它是美國關於亞太安全的重要指標性文件。完成前三節探討「超越圍堵」、「擴大交往」戰略之後，本節將就落實「勸阻（Dissuade）、制壓（deter）、擊敗（Defeat）」的軍事戰略後，本節擬就柯林頓主政後期美國亞太戰略的演變內容，分析當時的亞太安全戰略作為。

首先，美國繞過聯合國集體安全機制，強勢主導北約進軍科索沃的行動；誤炸中共駐南斯拉夫大使館事件，使中共對美之不滿情緒及民族主義高漲的案例讓人記憶猶新。⁴¹美國此一舉措充分表現在於一系列政策的延續和反應上，也表達了其對中共從「圍堵」、「交往」、「準備」政策過程中，一旦「中國威脅論」產生，美國一貫政策再不能奏效時，美國恐將不得不再聯合西方世界，回過頭對於中共採行強硬的「嚇阻」戰略的可能性。⁴²

貳、以「勸阻、制壓、擊敗」為軍事戰略主軸

1990年代中期起，美國不少政要和新聞媒體著力鼓吹中國崛起造成的「威脅」，意欲加強「嚇阻」中共。柯林頓政府的主要外交決策者則聲稱美國現行對華政策旨在與中共「交往」，而不是要「嚇阻」中共。但是，即使是主張奉行對華「交往」政策的人，也往往強調交往是有條件的，假如「交往」政策不能奏效，

⁴¹ Melinda Liu, "Wounded Pride", *News Week*, Vol. CXXXIII, No. 21, (May 24, 1999), pp. 14-17.

⁴² 王輯思等著，《冷戰後美國的全球戰略和世界地位》（台北：生智，2001年8月），頁，306-307。

無法「使中國改變其行為方式」時，美國最終可能轉而再度採取嚇阻政策。例如，柯林頓政府負責亞太事務的助理國務卿羅德（Wiston Lord）在 1996 年 5 月就曾聲言：「美國希望改善對華關係，然而兩國變為長期敵手的可能性並不能完全排除。美國也許不得不與其他西方國家一道，轉而採取一項「嚇阻」政策。」⁴³1996 年 5 月，《紐約時報》著名專欄作家弗里曼（Thomas Friedman）寫道，如果中國對美國的交往政策沒有積極回應，「那麼另一個共識最終將在這裏(美國)形成，而這一共識將不是要與中國交往，而是要嚇阻中國」。⁴⁴「嚇阻」政策倡導者所根據的理論前提是中國對美國構成了「戰略威脅」而來。以上的論點多少反應出冷戰甫結束時，許多美國學者憂心中共可能會如蘇聯般的強大，因而衍生「中國威脅論」的看法吻合。其後柯林頓政府的亞太政策也不難窺出這樣的影子。

相較於前任的老布希政府，柯林頓政府對亞太的區域安全對話，表達更多的興趣與意願。然而，美國在亞太地區的核心利益仍是維繫其在亞太的雙邊安全關係上。至於有關亞太區域或次區域安全對話的範圍、成員與議程，則隨著時間與世局的推移而有所區別。其中第一個問題是，均衡東北亞與東南亞的政治與安全議程，以滿足不同次區域國家的關注。第二個問題是，經濟對話的 APEC 和安全對話的東協區域論壇或東協部長會議的關係應該要分開處理；而部長級的 APEC 因涵蓋外交與經濟部長，以及國家元首級的會議，使其很難將經濟與安全的議程完全分離切割。尤其，經濟與安全的關係密不可分，經濟變化與國家安全的關係極不確定，經濟發展會增進國家安全，但經濟發展的過程卻可能造成國家的不穩定。同樣地，就國際層面而言，經濟的變化會促使一國與其他國家，甚至於與全球社會的關係更加密切，此點對安全有所助益。然而地緣經濟的改變也會對現有的秩序構成挑戰，因而破壞了國與國之間的穩定關係。

因此，許多人都認為今日的經濟主宰了國際關係，換言之，地緣經濟塑造了地緣政治。然而迄今並沒有所謂的地緣經濟理論，此一理論應在於設法解釋地緣政治中經濟的重要性及經濟利益在國家安全架構中所扮演的角色。現今的亞太地區似乎提供了一塊發展地緣經濟構想的肥沃園地。區域內經濟相互依存日益增進的認知，毫無疑問地已經影響到亞太地區內的戰略思維。相互依存理論的重要觀點認為，經濟上相互依存會肇致利益共生，因之產生共同價值，從而有助於減少

⁴³ 沈大偉，〈美國與中國：一場新冷戰？〉，美國《當代史月刊》（1995 年 9 月號），頁 45。

⁴⁴ Cited in Wang Jisi, "New Test for US Policy on China," *Window*(Hong Kong, (August 2), p.19.

彼此之歧異，及以尋求以和平的手段來解決彼此紛爭。⁴⁵亞太地區經濟上相互依存關係會保證該地區的政治穩定與否目前並不可知，但亞太各國競相以經濟發展列為國家優先項目下，不僅朝向良性發展可以預期，對於區域戰略的走向亦必有其關鍵的影響力。

第三個問題是，各國仍未完全從以威脅為主轉化為以突發事件為主的區域安全規劃。分別有人視中共為新興的區域安全威脅與機會；有人則提出日本最可能填補美日安全關係轉變後所留下的空間；也有人認為在中共和日本之外，有第三國正伺機而動。因此，當亞太區域組織逐漸在建構的同時，在這一複雜而動態的亞太環境中，如何平衡不同的利益中心及其互動關係，將是美國在處理區域安全對話時，必然面臨的挑戰。⁴⁶

參、「勸阻、制壓、擊敗」戰略的體現

然究 1990 年代末期亞太地區安全威脅來源分析，諸如亞洲金融危機、印巴核子試爆、朝鮮核子威脅、印尼暴亂以及亞太地區懸而未決的領土爭端等外，美國認為亞太地區尚存在著許多不確定性因素，並面臨新的安全挑戰。為了應對這些新的安全挑戰，以及向盟國和友好國家表明美國對東亞的關注，美國對其亞太戰略進行重新調整，並於 1998 年 11 月發表了新的《東亞戰略報告》(EASR)。1998 年的戰略報告是 1995 年報告的延續，它重申了美國仍然持續承諾對於亞太地區的安全保障，並且將以明確的軍事存在和前進部署展現美國的安全承諾⁴⁷，並表示美國準備對該地區的安全變化作出反應。冷戰後美國在亞太地區的軍事部署和軍事態勢變化不大，其亞太政策仍以前沿部署和雙邊同盟關係為依託。但同冷戰時期的亞太安全戰略相比，冷戰後美國的亞太安全戰略政策顯有不同之處。

首先在目標上。冷戰時期美國在亞太地區的目標很明確，那就是嚇阻蘇聯及共產主義在亞洲的擴張。冷戰後，美國在亞太的防禦目標變得不確定，美國的存在主要是作為一支平衡力量來嚇阻地區衝突和不穩定因素。北韓是美國最直接和明確的敵人，台灣海峽、南海也是美國極為關注的地區之一。在戰略上。冷戰時

⁴⁵ 國防部史政編譯局譯印，《亞洲的安全挑戰》(Asia's Security Challenges) (台北：中華民國國防部，2000 年 5 月)，頁 19-23。

⁴⁶ 江漢文 (Gerrit W. Gong)，《美國在亞太的安全戰略》(U.S. Security Strategy in the Asia-Pacific)，李文志摘譯 (美國華盛頓戰略暨國際研究中心亞洲研究計劃部)。http://www.inpr.org.tw。

⁴⁷ *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, U.S. Department of Defense, (February 27, 1995)。

期，美國主要倚重它所主導的雙邊軍事同盟，因擔心盟國被分化瓦解，一直反對「集體安全」政策。然而在冷戰後，美國除堅持以其主導的雙邊軍事同盟為主外，還支援東協區域論壇（Association of South East Asian Nations, ASEAN）等多邊「集體安全」形式的組建，將其作為其雙邊同盟關係的有效補充。此也說明美國不再擔心蘇聯威脅，另一方面也表明美國意欲從領導其盟國和友好國家到主導整個亞太地區安全之目的。⁴⁸具體的表現可從 1995 年調整後的美國亞太安全政策，顯著的特色是美日同盟關係的進一步獲得再加強。1996 年《美日安保聯合宣言》（U.S.-Japan Joint Declaration on Security: Alliance for the 21st Century）以及 1997 年《美日合作指針》（The U.S.-Japan Guidelines for Defense Cooperation of 1997）的修訂，使美日聯盟得到更有效的強化，並將美日聯盟的範圍由保衛日本本土擴大到日本周邊，甚至已突破日本憲法的制約，已可出兵海外支援作戰。再則，美國加強了與東南亞盟國和友好國家的關係，美國自亞洲金融危機後與東南亞的菲律賓、泰國和新加坡商討重新進入這些國家的海空軍設施，並加強人員往來和培訓。

而柯林頓政府在世紀末至 2000 年底卸任前的亞太安全戰略，主要就建構在 1998 年美國的《東亞戰略報告》（EASR）上。同時也是呼應其 1990 年代中期的「塑造、反應、準備」戰略的精神。除了美國參與全球事務以塑造國際環境，對各種危機作出反應，並對不確定的未來做好準備之外。「勸阻（Dissuade）、制壓（Deter）、擊敗（Defeat）」的軍事戰略將是此一時期延續並支稱其階段性戰略目標的主張，在亞太安全戰略具體表現在以軍事存在的積極介入上。

雖然今日的經濟全球化發展已主宰了國際關係的發展，體現了地緣經濟塑造了地緣政治的反映。⁴⁹然而「保持軍事存在」仍是美國國家安全戰略的基石，也是其「塑造、反應、準備」之軍事政策的關鍵要素。而亞太軍事存在又以維持在日本和韓國 10 萬人的軍事存的前沿部署和軍事基地為主。並以其力量集中於塑造、反應和準備的作為上；日本和韓國的基地也是其在亞洲保持威懾和迅速反應戰略的關鍵因素所在。而基地與駐軍所賴以成的軍事存在，就在於支持「勸阻、制壓和擊敗」之新軍事戰略的保證。其戰略的實現不僅要依靠堅實的國防實力作後盾，而且是有其階段性與步驟性的，當亞太區域一旦出現明顯威脅美國國家安全或經濟利益的因素時，美國必以較之 1990 年代中期更為強勢的作為，優先以

⁴⁸ 朱明權，《美國國家安全政策》（天津：人民出版社，1996 年 7 月），頁 203。

⁴⁹ 國防部史政編譯局譯印，《亞洲的安全挑戰》（Asia Security Challenges）（台北：中華民國國防部，2000 年 5 月），頁 19-21。

予勸阻屈服挑戰勢力，當勸阻不成；施予嚇阻及制裁的壓力，當制裁嚇阻手段復未能收到預期效果時；美國就以優勢的軍事力量一舉擊敗威脅者。

當然，軍事力量的運用並不全由美國獨力遂行，很多方面仍然透過集體安全的方式為之。回顧 1990 年至今，美國以執行聯合國決議、維護和平、人道援助、反對侵略等各種理由，先後對外出兵 20 次。其中對別國進行軍事干涉 9 次，包括：1990 年至 1991 年的波灣戰爭、1992 年至 1994 年在索馬利亞的維和行動、1993 年 1 月 13 日至 23 日為在伊拉克南部建立「飛行禁航區」與英法聯合對伊拉克實施空襲、1994 年至 1995 年出兵 1.5 萬人，逼迫海地軍政府下臺、1995 年空襲並派遣 2 萬餘人參與組成波羅的海多國穩定部隊、1996 年 9 月 3 日至 4 日對伊拉克進行導彈襲擊、1998 年 8 月對阿富汗東南部的賓拉登（Osama bin Laden）營地和蘇丹首都北郊進行導彈襲擊、1998 年 12 月 17 日至 20 日發動「沙漠之狐」行動和 1999 年對科索沃的軍事干涉。其中世紀末的「沙漠之狐」⁵⁰、「科索沃」⁵¹等兩次戰爭，就在「勸阻、制壓和擊敗」這樣的戰略思維中所據以遂行的戰役。

綜合本章各節對於冷戰後期老布希政府迄柯林頓政府執政時期美國對亞太戰略所進行的調整，吾人可以發現其基本動因乃在於美國在亞太地區利益結構的演變上。冷戰後美國亞太利益結構主要變化有三：第一是安全利益份量相對減輕，利益結構重心偏向經濟利益。第二是經濟利益、政治利益與安全利益交叉滲透，而且兩者之界限也日益模糊。第三是在亞太地區擴展美式民主與自由益顯其重要性。因此，歸結美國亞太戰略的調整，具體表現在表 3-3（1989-2000 年間美國國家安全戰略）所示：建構「超越圍堵」的區域安全戰略；推動「擴大與交往」的綜合性戰略；強化「塑造、反應、準備」的安全戰略；落實「勸阻、制壓、擊敗的軍事戰略等四個面向上。

⁵⁰ 1991 年波灣戰爭結束後，聯合國安理會於當年年 4 月 3 日透過 687 號決議，要求伊拉克銷毀包括化學、生物武器在內的所有大規模殺傷性武器，並成立聯合國銷毀伊拉克化學、生物和核武器特別委員會，負責監督該協議的執行。同年 5 月，聯合國武器核查人員開始在伊境內進行實地核查。核查伊始，伊拉克與聯合國特委會核查人員積極配合。但後來伊拉克與武器核查小組以及美國之間在核查地點、核查小組人員組成等問題上磨擦不斷，雙方矛盾不時惡化。1998 年 2 月、11 月和 12 月先後發生了三次武器核查危機，12 月 16 日，聯合國在伊拉克的武器核查小組人員全部撤離，聯合國特委會在伊的武器核查工作就此中斷。是年 12 月 17 日凌晨，美國和英國以聯合國特委會主席巴特勒關於伊拉克不配合聯合國武器核查的報告為由，未經聯合國安理會批准，突然對伊拉克首都巴格達發動代號為「沙漠之狐」的大規模空中軍事打擊。在為期三天的空襲中，美英共發射了 500 多枚巡航導彈，超過了 1991 年海灣戰爭時發射的總和。美軍重創伊國主要軍事和安全設施、總統府、電臺、電視發射臺和油田等。根據伊拉克公佈的材料，此次空襲造成 62 名伊拉克士兵死亡，180 人受傷。

⁵¹ Guillaume Parmentier makes this argument in "Redressing NATO's Imbalances" *Survival* . 42, No . 2, (Summer 2000), pp 96-112 .

表 3-3：1989—2000 年間美國國家安全戰略（U.S National Security Strategy）

項 目	不同時期 (Period)	戰 略 內 容 (Strategy Words)	戰 略 效 應 (Effect)
一	1980 年代末期 (Late 80's)	建構「超越圍堵」的區域安全戰略 (Beyond Containment)	預 防 準 備 (Preventive)
二	1990 年代早期 (Early 90's)	推動「擴大與交往」的綜合性戰略 (Enlargement & Engagement)	保 守 被 動 (Pensive)
三	1990 年代中期 (Mid 90's)	強化「塑造、反應、準備」的安全 戰略 (Shape, Respond, Prepare)	主 動 擴 張 (Pro-active)
四	1990 年代末期 (Late 90's)	落實「勸阻、制壓、擊敗」的軍事 戰略 (Dissuade、Deter、Defeat)	積 極 先 制 (Pre-emptive)

資料來源：依據冷戰後美國國家安全戰略暨美國亞太戰略相關資料，由作者自行彙整表列。

美國的亞太戰略是全球戰略的重要組成部分，它的基本邏輯仍是將以實力為基礎的地緣政治作為全球戰略的基本框架，把安全問題作為戰略考慮的重點選項。它已清楚的闡明了美國在亞太的關注重點、戰略利益、安全政策和軍事部署。同時也確定了美國亞太戰略的中心目標是在預防區域出現抗衡美國利益的挑戰勢力出現，亦即希望透過保持美國強大的防禦能力與合作的增進，開放經貿市場，刺激全球經濟景氣，落實亞太國家的民主進程，以增進區域安全穩定，維護美國的長遠利基。

在世紀之交，柯林頓總統主政的亞太安全環境中，雙邊軍事條約與多邊安全合作可以說是亞太區域最理想的安排，兩者相輔相成，各自成為維護亞太安全的基石（building blocks）⁵²至於跨世紀後，布希（George W Bush）接續執政，從美

⁵² Ralph A. Cossa, *The Japan- U.S. Alliance and Security Regimes in East Asia: A Workshop Report* (Washington, D.C.: The Center for Naval Analyses, 1995).

國對中共由「戰略夥伴關係」(strategic partnership)調整為「戰略競爭者」(strategic competitor)之關係的定位爭議起⁵³，被視為是美國對中共政策的重大轉變，也衝擊到 21 世紀初美國亞太戰略的佈局。至於接續執政後的布希政府究將隨「圍堵」還是「交往」政策前進？「九一一事件」無疑是一大關鍵，其將俟下一章探究布希政府的亞太戰略中再予論述之。

⁵³ 布希在競選期間，明白反對柯林頓政府對於中共的「戰略夥伴關係」的定位，1999 年 11 月，布希在競選期間於加州雷根圖書管發表演說時強調，美國與中共不是戰略夥伴關係 (strategic partnership)，而是戰略-競爭者 (strategic competitor)。