

美國國家安全戰略中台灣的角色

謝奕旭

政治學系

助理教授

摘 要

美國年度提出的國家安全戰略報告是舉世矚目的焦點，也是國際關係與戰略學者檢視美國戰略構想與實際作為的重要官方文件，分析報告中的內容可得知美國的全球戰略思維與佈局。

台灣位處亞太地區，要明瞭台灣在美國國家安全戰略中的角色，除了分析總統提交國會的安全戰略報告外，美國的「亞太戰略報告」以及「四年期國防總檢」均為不可或缺的文獻。本文即是以美國的國家安全戰略報告、亞太戰略報告、四年期國防總檢為主要參考文獻，分析台灣對美國的安全戰略角色，文中首先論述美國在冷戰後的戰略發展與演進情形，其次論述亞太對美國國家安全利益的重要性，以及論述台灣對美國的安全與戰略利益，最後分析台灣的角色地位。期望從中獲知台灣的真實角色與作用，並尋求台灣之機會與優勢，以便對建構台灣國家安全戰略提出有利建言。

關鍵詞：國家安全戰略、亞太戰略、安全利益、戰略利益

壹、前言

依據美國法典(code)第 50 篇「戰爭與國家防衛」(War and National Defense)第 15 章「國家安全」(National Security)第 404a 節「年度國家安全戰略報告」(Annual national security strategy report)中所載——亦即「1986 年高德華-尼古斯國防部重組法」(Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act of 1986)第 603 條的規定，美國總統每年須向國會遞交完整的國家安全戰略報告，報告應陳述的內容包括：對美國國家安全攸關生死(vital)的全球利益、目的與目標；外交政策、全球承諾，以及美國阻止侵略與執行國家安全戰略所必備的國防能力；建議短期與長期運用政治、經濟、軍事與其他國家力量來保護或促進利益，並達成美國的目的與目標；執行國家安全戰略的適切能力，¹並說明美國外交政策及軍事力量在其戰略中的角色與功能。其次，1996 年美國國會完成「兵力結構重新檢討法」(Military Force Structure Review Act)立法工作，規定美國國防部每四年必須對軍事戰略與國防計畫進行廣泛性的全面重新檢討，並向國會提交檢討報告，內容須包括國防戰略、兵力架構、兵力計畫現代化、基礎設施、預算計畫及國防計畫其它要素，此一檢討報告即為「四年期國防總檢」(Quadrennial Defense Review Report)，第一、二份報告分別於 1997 及 2001 年提出。最後，在亞太戰略報告方面，美國於 1990 年提出第一份的亞太戰略報告，其後在 1992、1995、1998 年分別提出第二、三、四份報告，1998 年之後截至目前為止，美國未有新的亞太戰略報告提出。

國家的安全戰略是隨著環境的變動而進行適宜的調整，以因應戰略與安全環境改變造成的衝擊。身為世界的超級強權，美國也不例外地在冷戰結束後進行其國家安全戰略的修正，「九一一」恐怖攻擊事件的發生，更使得美國依據新的安全威脅重新調整其安全戰略思維。安全戰略思維的改變，也意味著武力架構的變動，美國全球兵力部署態勢的調整也象徵各地區重要性程度的轉變。

分析美國的國家安全戰略，美國總統每年提出的安全戰略報告為不可或缺的文件。若要從美國的安全戰略中論述台灣的地位，除了每年的國家安全戰略報告之外，亞太戰略報告與「四年期國防總檢」均為重要的官方文件。本文引用美國曾經發表的各種戰略報告與相關文件為主要的分析依據，輔以專家學者之研究看法，分析並論述台灣在美國國家安全戰略中的角色與作用。

¹ 參閱 <http://www4.law.cornell.edu/uscode/50/404a.html>

貳、冷戰後美國國家安全戰略、亞太戰略之演進

冷戰結束後，由於國際安全環境的轉變、戰爭威脅的降低，美國國內因而普遍興起縮減國防預算的聲浪。美國政府為因應接踵而至的國內外問題，政府部門逐漸修正以往的國家安全戰略、軍事安全戰略與區域戰略，以肆應安全環境的轉變。

1990 至 1991 年第一次波灣戰爭期間，布希(George W. Bush)總統曾經提出國家間合作與和平解決爭端、聯合對抗侵略、控制傳統與核子武器庫，以及公平對待人民的「新世界秩序」(A New World Order)²。亦即，新的世界秩序是一個公正、和平與安全的新世紀，是一個世界各國，無論是東方國家或是西方國家，南方國家或是北方國家，都能夠繁榮、富強、和諧生活的新世紀。³「新世界秩序」也反映著美國全球安全戰略的思維與佈局。

在布希政府時期，因冷戰結束及蘇聯的瓦解，美國成為唯一超強，其全球戰略構想因而反映美國在國際社會的優越地位及對國際秩序的構想。此一戰略有兩項特點：美國繼續在國際社會扮演領導者角色，並求建立基於民主政治和市場經濟的新國際秩序；美國在軍事上改採同時贏取兩個主要區域戰爭的戰略。⁴基此，布希政府的亞太戰略一方面求維持權力平衡，另一方面則求將亞太國家整合為市場經濟和民主政治的共同體。此一戰略的特點有四：第一、美國雖然裁減亞太駐軍，但對亞太地區的安全承諾不變；第二、美國仍以雙邊安全關係為重，而不支持多邊區域安排；第三、美國的政策是「經濟整合而防衛分歧」(Integration in Economics, Diversity in Defense)；第四、美國的角色是維持區域的動態平衡。⁵

冷戰結束之後，美國政界、學界和輿論界對於美國繼續維持在世界各地的軍事存在(military presence)有著相當的質疑和檢討，尤其伴隨著對於美國經濟衰落的憂慮，美國政府需要重新定義美國國家利益，並且尋求一個新的理論架構，以支持二十一世紀美國的全球安全戰略與政策。在亞太方面，1990 年和 1992 年美

² Larry M. Wortzel, "China and Strategy: China Pursues Traditional Great-Power Status," *Orbis*, Vol. 38, No. 2(Spring 1994), p. 157; James E. Dougherty & Robert L. Phaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th edition(New York: Longman, 2001), p. 3.

³ 劉金質，**美國國家戰略**（瀋陽：遼寧人民出版社，1997 年 4 月），頁 131。

⁴ 周煦，**冷戰後美國的東亞政策(1989-1997)**（台北：生智文化，民國 88 年 2 月），頁 38。

⁵ Martin L. Lasater, *The New Pacific Community: U.S. Strategic Options in Asia*(Boulder, Col.: Westview Press, 1996), pp. 14-15.

國國防部公佈的兩份「亞太地區戰略架構」(A Strategic Framework for the Asia-Pacific Rim: East Asia Strategic Initiatives)文件，引起了亞太地區國家領袖的疑慮和擔憂，因為文件中指出美國將階段性的減少或撤離美國在亞太地區的駐軍⁶。(參閱表一)

1990年4月，美國國防部向國會提出「展望二十一世紀：亞太周邊的戰略架構」(A Strategic Framework for the Asia-Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century)的戰略構想，報告中揭示，美國預計以十年分三階段裁減13萬5千亞太駐軍的計畫。第一階段(1990至1992年)，削減1萬4、5千人，包括南韓的7千人，日本的5千人，菲律賓的2千人。第二階段(1993至1995年)和第三階段(1996至2000年)的裁軍則依國際情勢而定，但第二、三階段駐日美軍將維持不變。⁷

1991年，時任國務卿的貝克(James A. Baker)提出建立一個以北美為基點，包括日本、韓國、東協、澳洲，呈現「扇形結構」的「太平洋共同體」(Pacific Community)戰略構想。此一戰略構想的核心是，在亞太地區建立一個「扇形結構」的共同體，以美國為基準向西方輻射，以美日同盟為軸心，北方是美國與韓國的聯盟，南方則是與菲律賓、泰國、澳洲、紐西蘭等國家的關係，並以這些聯盟關係為扇骨，亞太經濟合作會議為扇面，將共同體內所有國家聯合在一起，再逐步推向中共與俄羅斯，最後將這兩國也納入。⁸亦即將美國在亞太地區的安全聯盟與經濟夥伴結合在一起，以解決亞太地區的潛在軍事威脅，結合整體的利益。⁹

⁶ Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to the Congress 1992*(Washington, D.C.: Department of Defense, 1992). in <http://russia.shaps.hawaii.edu/security/report-92.html>

⁷ Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia-Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, A report to Congress(Washington, D.C.: Department of Defense, 1990).

⁸ James A. Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5(Winter 1991/1992), pp. 1-17.

⁹ 李文志，*後冷戰時代美國的亞太戰略—從扇形戰略到新太平洋共同體*(台北：憬藝企業，民國86年2月)，頁59。

表一：1992 年美國亞太階段性裁軍計畫

階段性武力裁減						
國家/設施	1990 年 起始武力	第一階段裁減 (1990-1992)	菲律賓 撤軍	1993 年 武力	第二階段裁減 (1992-1995)	1995 年武 力(約略)
日本	50,000	4,773		45,227	700	44,527
陸軍 人員	2,000	22		1,978		1,978
海軍	7,000	502		6,498		6,498
海軍 陸戰隊	25,000	3,489		21,511		21,511
空軍	16,000	560		15,440	700	14,740
聯合工 作人員		200				
韓國	44,400	6,987		37,413	6,500	30,913
陸軍	32,000	5,000		27,000		27,000
海軍	400			400		400
海軍 陸戰隊	500			500		500
空軍	11,500	1,987		9,513		9,513
菲律賓	14,800	3,490	11,310	區域內 各地重 新安置 ：1,000		
陸軍	200		200			
海軍	5,000	672	4,328			
海軍 陸戰隊	900		900			
空軍	8,700	2,818	5,882			1,000*
總計	109,200	15,250	11,310	83,640	7,200	76,440
艦上或 前進部署	25,800			25,800		25,800
總數	135,000			109,440		102,240

註釋：*估計再安置於日本南韓新加坡，不包含關島。

資料來源：Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to the Congress 1992*(Washington, D.C.: Department of Defense, 1992).

1992 年 7 月，美國國防部向國會提出第二份的「亞太周邊地區戰略架構」(A Strategic Framework for the Asia-Pacific Rim)報告。報告中指出，由於地理與歷史的緣故，伴隨著持久的經濟、政治與安全利益，在亞太地區美國是一太平洋強權。對美國而言，亦即海洋強權，太平洋是主要的商業與戰略動脈，海洋是美國的生命線。美國在此一朝氣蓬勃地區的利益與利害關係是廣大與成長的，美國的未來

橫越太平洋並不少於大西洋。¹⁰而美國在亞洲的安全利益是保護美國及盟邦不受攻擊、維持區域和平與穩定、致力於核子嚇阻、培育民主與人權的成長、停止核生化武器及彈道飛彈系統擴散、確保航行自由，以及降低非法毒品走私。美軍在東亞及太平洋要能達成下列的基本安全任務：防禦阿拉斯加、夏威夷，以及與美國本土相關連的交通線；保護美國領土以及美國負有防禦責任的相關國家；協助盟邦防禦；維持太平洋、波灣、印度洋及東海與南中國海的交通線。美國亞洲政策的六項原則分別為：確保美國在亞洲與太平洋的交往；堅強的雙邊安全協議體系；維持盟邦適度但有能力的前置部署軍力；充實支持這些軍力的海外基地結構；亞洲盟邦對其自身的防禦應負較大的責任；互補的防禦合作。¹¹

柯林頓(William J. Clinton)政府時期，因冷戰的結束使得他能夠花費更多心力專注於國內事務，政府部門也確信可以將外交政策議程重新聚焦在「新世紀」(New Age)的議題上，諸如經濟、促進民主以及環境保護等，而有別於傳統的國家安全議題。¹²

1992年，柯林頓當選美國總統後，旋即提出「交往」(engagement)戰略，該戰略追求的主要目標有三：改組軍力，減低軍費；與盟國合作，促進民主政治與市場經濟的擴展與鞏固；重建美國經濟的領導地位，刺激全球經濟的成長與繁榮。¹³

1993年1月，柯林頓政府任期開始，隨即宣示經濟、安全與民主為美國外交政策的三個支柱，大大地改變了傳統以安全為優先的戰略。¹⁴同年，柯林頓的國家安全顧問雷克(Anthony Lake)提出以「擴大戰略」(enlargement strategy)取代冷戰時期的圍堵戰略，此一新觀念後來也融入了「交往與擴大的國家安全戰略」(A National Strategy of Engagement and Enlargement)報告中¹⁵。「交往與擴大」的戰略中心目標有三：以有效的外交及軍事力量強化美國的安全；增進美國的經濟繁榮；在海外推廣民主政治。柯林頓的亞太戰略與全球戰略構思相仿，同為「交往與擴大」，但將之稱為「新太平洋共同體」(New Pacific Community)，將政治、

¹⁰ Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to the Congress 1992*(Washington, D.C.: Department of Defense, 1992).

¹¹ *Ibid.*

¹² Peter W. Rodman, "Overview of the Clinton Foreign Policy," Remarks Prepared for the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives(October 8, 1998).

¹³ Martin L. Lasater, *op. cit.*, p. 30.

¹⁴ Jin Canrong, "The US Global Strategy in the Post-Cold War Era and Its Implications for China-United States Relations: a Chinese Perspective," *Journal of Contemporary China*, Vol. 10, No. 27(2001), p. 313.

¹⁵ *Ibid.*

經濟、軍事安全和意識型態四大利益融為一體。「新太平洋共同體」建立於六大基石之上：¹⁶

1. 美國與亞太國家的同盟關係條約，尤其是美日同盟關係；
2. 美國的亞太駐軍；
3. 多重安全體系；
4. 美國與中共的「全面交往」；
5. 美國與亞太國家間開放而公平的經貿關係；
6. 民主政治的擴展。

至亞洲以及參加東京的七大工業國(G7)會議，是柯林頓任內首次海外之旅，期間闡明「新太平洋共同體」的實質意涵，並勾勒美國在亞洲的四項優先要務，分別為：¹⁷

1. 美國持續的軍事存在與重申對安全聯盟的承諾；
2. 更加努力打擊大規模毀滅性武器的擴散；
3. 對共同安全挑戰全面性的新區域對話；
4. 支持民主與更加開放的社會；持續在亞洲的前進軍事部署，為美國在亞太地區安全角色的基礎。

1993 年 9 月，由柯林頓政府提出美國武力的「通盤檢討」(The Bottom-Up Review)，總結認為隨著蘇聯威脅的消失，美國戰略的焦點在本質上變得更為區域性，且應設計以更少的資源來保護與擴展美國的國家安全。在亞洲地區，柯林頓政府認為應平衡美國的意圖，應避免世界警察與在此一地區政治脫離的雙重角色。國會與美國民眾則不會支持在東亞與太平洋地區維持軍事基地的花費，除非確定美國有明顯的利益在此。專家則視轉換區域安全的安排，是將東亞穩定的主要責任加諸在區域國家的唯一長期道路。¹⁸柯林頓政府的亞太戰略，在某種程度上相當受到國內外環境轉變的影響。

1995 年 2 月，美國為因應安全環境的轉變，提出「交往與擴大的國家安全戰略」。此一戰略揭示美國確保安全的途徑包括：維持強大國防實力、促進合作性安全措施、致力於開發國外市場、刺激全球經濟成長，以及助長海外民主風潮，目的在尋求積極介入全球事務，以獲得政治、經濟、軍事上的戰略利益，維持其

¹⁶ 周煦，前揭書，頁 52-54。

¹⁷ Judith F. Kornberg, "Comprehensive Engagement: New Frameworks for Sino-American Relations," *The Journal of East Asia Affairs*, Vol. 10, No. 1(Winter/Spring 1996), p. 37.

¹⁸ Galia Press-Barnathan, "The Lure of Regional Security Arrangements: The United States and Regional Security Cooperation in Asia and Europe," *Security Studies*, Vol. 10, No. 2(Winter 2000/2001), p. 92.

世界領導地位為目標。¹⁹在東亞與太平洋地區則強調，安全是「新太平洋共同體」的首要支柱，為了阻止區域侵略並尋求利益，美國將維持現有的軍事存在並持續領導；第二個支柱是與亞洲交往，此為美國持續並增進此地經濟繁榮的承諾；第三個支柱是，建構一個新的太平洋共同體，以支持此地的民主改革。²⁰

在國家安全戰略的原則指導下，國防部則依據「奈伊方案」(Nye Initiative)公布了「美國東亞與太平洋地區的安全戰略」(The United States Security Strategy for the East-Asia-Pacific Region)。當時的國防部長裴利(William Perry)強調，此一戰略係依據總統的「交往與擴大的國家安全戰略」研擬而成，交往與擴大是亞太戰略的中心議題，報告中宣示美國不再從亞太地區撤軍，將維持 10 萬的駐軍，因為美國在此地的利益是持續的，亞太駐軍有助於維持繁榮與穩定。²¹美國在亞洲地區的前進部署與前進駐紮武力確保廣泛的區域穩定、協助擊倒對盟友的侵略，以及對此地地區國家所進行的優越的政治與經濟進展，相當有助益。²²因此，報告中提及，美國將透過美國與日本、韓國、菲律賓、泰國和澳洲的雙邊軍事聯盟和美國與太平洋群島的「自由聯盟」，構成美國對亞太地區的戰略安全架構。²³

在「美國東亞與太平洋地區的安全戰略」中，分別對交往與擴大的內涵進行實質性的闡述。「交往」是加強美國與亞太地區盟國與友邦的友誼及合作關係，對象包括日本、南韓、東協國家、紐西蘭、澳洲等五個和美國簽有安全協防條約的國家，以及和美國簽有「自由聯盟」的馬紹爾群島、帛琉共和國與密克羅尼西亞等太平洋島國，以維持美國於亞太地區既有的利益。「擴大」則是將自由市場、民主制度、人權觀念普及於非傳統邦誼國家，包括北韓、中共、俄羅斯、越南...等，逐步將這些國家納入西方政治與經濟體制中。²⁴

1995 年的東亞戰略報告，修正了 1990、1992 兩份戰略報告中所提階段性撤軍的政策，強調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(forward deployment)展現美國對亞太盟國的安全承諾²⁵。因

¹⁹ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*(Washington, D.C.: The White House, February 1995).

²⁰ *Ibid.*, pp. 28-29.

²¹ Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East-Asia-Pacific Region* (Washington, D.C.: Department of Defense, 1995), pp. 1-4.

²² *Ibid.*, p. 2.

²³ *Ibid.*, pp. 9-12.

²⁴ *Ibid.*, pp. 8-13.

²⁵ *Ibid.*

此，美國對於日本與亞太地區安全承諾，有兩項重要的軍事指標：一是美國必須在此區域持續提供其核子保護傘，另一是美國必須在此區域維持相當的前進部署，亦即駐紮足夠的作戰部隊。

1998 年，美國提出第四份的「亞太安全戰略報告」(United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)，說明美國的目標在促進一個穩定、安全、繁榮與和平的亞太社群，其中美國是一位積極的伙伴與受惠者。²⁶而美國在亞太地區的安全戰略為：維持全面性的交往；強化區域的聯盟、合作與夥伴關係；促進民主與區域安全；防止大規模毀滅性武器的擴散；尋求綜合性安全；維繫美國的交往。²⁷

美國 1999 年公佈的「新世紀國家安全戰略」(A National Security Strategy for a New Century)報告指出，美國的戰略奠基在海外持續的交往與領導，美國倘若想要確保國內安全，必須在海外擔負領導任務。²⁸依據不同的挑戰與機會，美國在東亞與太平洋地區所採取的戰略作為是：強化安全、促進經濟繁榮、增進政治民主。²⁹此一戰略的三個核心目標是：以有效的外交與準備打擊並贏得勝利的軍事武力增進美國的安全；支持美國的經濟繁榮；促進海外民主與人權。³⁰在亞太地區，美國的安全戰略作為是，在亞太地區維持約 10 萬名軍事人員，美日安全聯盟則使美國的軍事存在更加穩固。美國持續的安全角色是進一步強化與南韓、澳洲、泰國，以及菲律賓的雙邊條約聯盟；與東協國家維繫良好的關係，並針對全部的共同安全挑戰支持類似東協區域論壇的區域性對話機制。³¹

2001 年 9 月 11 日的恐怖攻擊事件發生後，美國國防部旋即於是年 9 月 30 日公布第二份的「四年期國防總檢」。報告中指出，美國的武裝力量雖然在武裝衝突的許多面向中享有優勢，但美國仍有可能被那些擁有廣泛能力，包含不對稱(asymmetric)作戰手段，特別是大規模毀滅性武器的對手挑戰。³²美國在短期內尚不會出現同儕競爭者(peer competitor)，但某些區域性強權會發展出足以威脅區域

²⁶ Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East-Asia-Pacific Region 1998* (Washington, D.C.: Department of Defense, 1998), p. 8

²⁷ *Ibid.*, pp. 9-68.

²⁸ The White House, *A National Security Strategy for a New Century*(Washington, D.C.: The White House, 1999), p. 3.

²⁹ *Ibid.*, pp. 34-39.

³⁰ *A National Security Strategy for a New Century*, *op. cit.*, p. iii; Derek J. Mitchell, "U.S. Security Strategy for the Asia-Pacific Region," *Asia Affairs*, Vol. 28, No. 2(Summer 2001), p. 159.

³¹ *A National Security Strategy for a New Century*, *op. cit.*, p. 34.

³² Department of Defense, *Quadrennial Defense Report*(Washington, D.C.: Department of Defense, 2001), p. 3.

穩定的能力，尤其是在攸關美國利益的地區。亞洲是有可能出現大規模軍事競賽的地區，尤其是從中東延伸至東亞，包含興起與衰退的區域性強權。³³美國更須與亞太國家合作，設法消除這些對區域安全的威脅因素。

2002年9月，小布希總統提出其上任後的第一份「美國國家安全戰略」報告，內容提及美國的國家安全戰略將以反映美國價值觀與國家利益結合的獨特的美國國際主義為基礎。此一戰略的宗旨不僅是為了使世界變得更安全，而且要使世界變得更美好。美國在前進道路上的目標是明確的：政治和經濟自由、與其他國家和平相處和尊重人類的尊嚴。³⁴

在報告中也指出，「九一一」恐怖攻擊事件為美國與亞太地區的聯盟注入了活力。澳洲啟動了「澳紐美安全條約」(ANZUS Treaty)，宣佈9月11日的攻擊也是對澳洲的攻擊。澳洲在宣佈這一具有歷史意義的決定之後，派遣作戰部隊參加「持久自由行動」(Operation Enduring Freedom)，這些部隊屬於全世界最傑出的精銳之師。日本和韓國在恐怖主義發動攻擊後的數星期內提供了前所未有的軍事後勤支援。美國與泰國和菲律賓等聯盟夥伴加強了打擊恐怖主義的合作，還得到新加坡和紐西蘭等親密友邦提供的極為寶貴的援助。³⁵

在小布希的安全戰略報告中亦指出，這場反恐怖主義戰爭證明，美國與亞太地區的聯盟不僅加強了地區的和平與穩定，而且能夠靈活快速地應對新的挑戰。因此，為了加強美國與亞太地區的聯盟和友誼，美國將：³⁶

1. 期待日本與美國以共同利益、共同價值觀和我們之間密切的防務和外交合作為基礎，繼續在地區和全球事務中發揮主導作用；
2. 與韓國共同對北韓保持警惕，同時準備為這個地區更廣泛的長期穩定做出努力；
3. 以「美澳聯盟」長達五十年的合作關係為基礎，繼續共同努力解決地區性和全球性問題，從珊瑚海(Coral Sea)戰役到托拉波拉(Tora Bora)戰役，美澳曾多次進行這樣的合作；
4. 維持在亞太地區的駐軍，以反映美國對美國的盟國所做的承諾、美國的需要、美國的技術進步以及戰略環境；
5. 以這些聯盟所提供的穩定為基礎，透過東協國家和亞太經濟合作會議等機制，發展地區和雙邊戰略，以掌握這個多變地區的動向。

³³ *Ibid.*, p. 4.

³⁴ The White House, *The National Security Strategy of The United States of America* Washington ,D.C.:(The White House, September 2002), p. 1.

³⁵ *Ibid.*, p. 26.

³⁶ *Ibid.*

美國國家安全體系的主要機制是在一個不同的年代為滿足與現在不同的要求而設置的。所有這些機制必須實行變革，現在有必要重申美國軍事力量發揮的必不可少的作用。美國必須建立和維持堅不可摧的防衛力量，美國軍隊的首要任務是保衛美國。為了有效地完成這個任務，美國的軍隊必須：³⁷

1. 增強美國的盟國和友邦的信心；
2. 防止未來出現軍事競爭；
3. 遏制針對美國的利益及美國的盟國和友邦的威脅；
4. 在遏制無法奏效的情況下，果斷地擊敗任何敵人。

美國依靠無比強大的武裝力量和前沿駐防，在世界上一些最重要的戰略地區維持和平。但美國必須對抗的威脅和敵人都發生了變化，因此，美國的軍隊也必須實行變革。對冷戰時期大規模軍隊進行威懾的軍事結構必須實現轉化，應更多地注意敵人如何採取可能的作戰行動，而不是戰爭可能在何時何地發生。美國的能量將用於克服作戰方面的一系列挑戰。³⁸

美國的海外駐軍從一個方面最深刻地體現了美國對盟國和友邦的承諾。美國準備使用武力保護自己和他人，這表明美國決心維護有利於和平的均勢。為了掌握難以預料的局面，迎接我們面臨的多種安全挑戰，美國必須在西歐和東北亞及以外地區建立基地和駐地，並為遠端部署美國軍隊做出臨時的進入安排。³⁹

2002 年國家安全戰略報告的部分內容，簡單勾勒出小布希政府的亞太戰略構想。與布希時期以及柯林頓時期的亞太戰略比較，美國在冷戰後的亞太戰略原則與思維並未產生過多的變化，仍然是以安全、繁榮與民主為三大支柱，透過美軍的軍事存在與安全聯盟關係，形塑有利的戰略環境，維繫美國在亞太地區的利益。

參、美國在亞太地區的國家安全利益

亞太在二十世紀是美國國家安全利益的焦點地區，在二十一世紀則威脅到取代歐洲成為美國主要國家安全利益的地區；因為長期以來，美國一直視亞洲潛存廣大的市場與重要的原料來源地。對美國來說，自 1898 年併吞夏威夷與菲律賓之後，亞太地區的戰略重要性即與日俱增；再者，1945 年之後，美國所承諾的

³⁷ The White House, *A National Security Strategy for a New Century*(Washington D.C.: The White House, December 1999), p. 29.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

七個防衛與安全協定及條約，有五個是在亞洲地區；此外，在二十世紀的 90 年代，三個接近戰爭邊緣的軍事衝突都發生在亞洲，例如 1993 年到 1994 年間，南韓因平壤的核武計畫而與北韓對抗，以及 1996 年的台海危機。⁴⁰

美國曾經在二十世紀捲入亞洲發生的三個戰爭當中，這些戰爭使得和平與穩定從此地區的壓迫與集權主義中萌現，同時也由於美國是海洋國家，因此，就軍事安全與地理關係來說，美國可以說是亞太地區不可或缺的一部分。⁴¹

二次世界大戰後，當日本宣示放棄攻勢的軍事武力及拒絕核子武器開始，亞太地區即維持著纖細的權力平衡局面，若將美軍部隊抽離出亞太地區可能會破壞此一平衡局勢。⁴²美國「布魯金斯研究所」(Brookings Institution)研究員歐漢隆(Michael O'Hanlon)參與該所「外交政策研究計畫」(Foreign Policy Studies Program)時就指出，在亞太地區持續的駐軍能夠維繫美國的影響力。⁴³因為亞太地區對美國而言，是其全球戰略部署的重點地區，被美國地緣戰略學家稱為島鍊的阿留申群島(Aleutian Islands)、千島群島(Kuril Islands)至印尼群島等島嶼，更是美國控制西太平洋重要海峽和海上交通要道的支撐點。

美國在亞太主要的區域安全利益最能夠藉由維繫東北亞的穩定來達成，倘若缺乏美國的軍事存在，在俄羅斯、中共、日本與兩韓間的深刻歷史仇恨與領土爭端，極有可能導致大規模的軍備競賽，⁴⁴進而危害美國的國家安全利益。此外，雖然中共在 2015 年之前尚不足以成為美國的全球軍事競爭者(global military competitor)，但中共的崛起將成為一個令人敬畏的強權，而且可能被分類為一個「多面向的區域競爭者」(multidimensional regional competitor)，若具備此種身分，中共將可有效地：在毗鄰中國大陸的海域實施海上阻絕；在毗鄰大陸的邊界地區持續爭取航太優勢；以各種長程打擊武器威脅美國在東亞的作戰地點；挑戰美國的資訊優勢；對美國造成戰略核武威脅。⁴⁵中共的興起將嚴重衝擊美國的區

⁴⁰ Andrew Scobell and Larry M. Wortzel, *op. cit.*, p. 1.

⁴¹ H. C. Stackpole, "A US Security Approach in the Asia-Pacific Region in the Age of Globalization," *Asia-Pacific Review*, Vol. 9, No. 1(May 2002), p. 79.

⁴² Larry M. Wortzel, "United States Military Forces in Asia Maintain the Peace and Advance Democracy," *WebMemo*, No. 185(January 10, 2003). in <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm185.cfm>

⁴³ Robert H. Scales, Jr., Larry M. Wortzel, *The Future U.S. Military Presence in Asia: Landpower and the Geostrategy of American Commitment*(Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1999), p. 1.

⁴⁴ Larry M. Wortzel, "United States Military Forces in Asia Maintain the Peace and Advance Democracy," *op. cit.*

⁴⁵ Zalmay Khalilzad, et al., *The United and a Rising China: Strategic and Military Implications*(Santa

域安全架構。

亞太地區不僅有強大的經濟力量，同時也有強大的軍事力量，中共、俄羅斯、南韓是此地五大強權的其中三國，日本則具有亞洲最為先進的軍事武力，過去中共與兩韓對日本歷史上的不信任已經為美國於此地的軍力展示所安撫，因而促進了區域的穩定，如果美國因兩韓的統一而將軍力自此地撤出，並接著發生權力真空現象，那麼國家間的不穩定伴隨著強大的經濟與軍事力量將可能導致軍備競賽，對於區域的穩定與全球經濟將產生不利的效應。⁴⁶

許多亞洲國家認為，美國的軍事存在阻止了可能主導亞洲大陸或東南亞海洋航線的強權興起，亞洲人民也非常關心中共及其未來的潛在力量。⁴⁷美國亞洲的盟友與盟邦並不公開談論美國軍事存在阻止日本再度軍國主義化的事實，但許多亞洲人民非常感謝美國在東北亞的駐軍協助達成此一目標。⁴⁸然而中共卻一再地公開陳述，重申反對在美國在亞太地區駐軍的立場⁴⁹，例如其 2000 年的國防報告書中曾明白地做出如是聲明。雖然中共領導者私底下也認知到，美國在日本的軍事存在是監視日本防止其再度軍國主義化，以及承認美國地面部隊有穩定朝鮮半島局勢的作用。⁵⁰

美國長期以來在東亞地區的積極交往，無論是在政治、外交、經濟或軍事方面，促成了東亞和平安全的環境，若要持續維護美國在東亞的區域利益，即便是朝鮮半島的局勢有所改變，美國在安全戰略方面仍須保存其聯盟條約，以作為東亞地區和平與穩定的基礎，因此，美國的聯盟架構以及區域的軍力展示將會是區域安全最可信賴的保障，⁵¹同時也維繫了美國的國家安全利益。

在經貿利益方面，美國國防部 1995 年發表的「美國東亞與太平洋地區的安全戰略」報告中即指出，亞太是世界上經濟最蓬勃發展的地區，亞太地區的安全對美國的前途有關鍵性的影響。⁵²因為美國對亞洲的外貿和歐洲同等重要，有接

Monica: RAND, 1999), pp. 59-60.

⁴⁶ Carl E. Haselden, Jr., "The Effects of Korean Unification on the US military Presence in Northeast Asia," *Parameters*, Vol. 32, No.4 (Winter 2002-2003), p. 121.

⁴⁷ Robert H. Scales, Jr., Larry M. Wortzel, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ H. C. Stackpole, "A US Security Approach in the Asia-Pacific Region in the Age of Globalization," *Asia-Pacific Review*, Vol. 9, No. 1(May 2002), p. 81.

⁵⁰ Robert H. Scales, Jr., Larry M. Wortzel, *op. cit.*, p. 4.

⁵¹ Derek J. Mitchell, "A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea," *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 1(Winter 2002-03), p. 124.

⁵² Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East-Asia-Pacific Region* (Washington, D.C.: Department of Defense, 1995).

近 10 萬的美軍人員駐紮在亞太地區。⁵³美國極度強調亞太地區的安全與穩定，而維持亞洲海空交通航線的自由以維繫貿易與經濟成長是必須的，對美國與其盟邦、友邦是關鍵的。⁵⁴如同 1999 年美國國防部長對總統與國會的年度報告中所提，「美國尋求一個採取民主改革與市場經濟的穩定與繁榮的東亞。」⁵⁵一個沒有衝突的地區，以及亞太地區大多數的國家都同意美國的軍事存在，對區域的和平與穩定具關鍵作用，如此最有利於美國的國家利益，⁵⁶特別是經貿方面的利益。

在東北亞地區，一個安全與穩定的東北亞對美國有重大利益，因為美國與日本及南韓間存有安全聯盟關係，美國也有數不清的貿易與經濟利益在此地。美國的經濟依靠進入這些市場，日本是世界第二大的經濟體，中共位居第三，南韓第十一位，美國總貿易額的三分之一在亞太地區進行。⁵⁷其實，亞太地區不僅有強大的經濟力量，同時也有強大的軍事力量，中共、俄羅斯、南韓是此地五大強權的其中三國，日本則具有亞洲最為先進的軍事武力，過去中共與兩韓對日本歷史上的不信任已經為美國於此地的軍力展示所安撫，因而促進了區域的穩定，如果美國因兩韓的統一而將軍力自此地撤出，並接著發生權力真空現象，那麼國家間的不穩定伴隨著強大的經濟與軍事力量將可能導致軍備競賽，對於區域的穩定與全球經濟將產生不利的效應。⁵⁸

美國最主要是依靠軍事力量、外交資源、經濟資產來建構全球秩序，其目的也是為了美國的國家利益。要先瞭解美國全球權力投射的永久性結構角色，才能明瞭甚至是感受到全球秩序。⁵⁹因此，綜合言之，在整個亞太地區，美國擁有持續的經濟、政治與戰略利益。此地佔全球經濟的 25%，以及每年接近 6,000 億美元與美國的雙邊貿易，亞洲對美國的繁榮是關鍵。美國於亞太的戰略利益是恆久不變的，諸如進入此地的市場、海上航行自由、促進民主與人權，以及阻止一個

⁵³ Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East-Asia-Pacific Region* (Washington, DC: Department of Defense, 1998), p. 1; *A National Security Strategy for A New Century*(Washington, DC: The White House, 1998), pp. 1-10.

⁵⁴ Andrew Scobell and Larry M. Wortzel, *The Asia-Pacific in the U.S. National Security Calculus for a New Millennium*, p. 2.

⁵⁵ Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress*(Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense, 1999), p. 11.

⁵⁶ Andrew Scobell and Larry M. Wortzel, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁷ Carl E. Haselden, Jr., "The Effects of Korean Unification on the US Military Presence in Northeast Asia," *Parameters*, Vol. 32, No.4 (Winter 2002-2003), p. 121.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Michael Ignatieff, "The Challenges of American Imperial Power," *Naval War College Review*, Vol. 56, No. 2(Spring 2003), p. 54.

強權或一群強權統治此地。⁶⁰因為美國亞太地區利益的官方陳述，也都強調促進民主、支持人權、預防衝突，以及擴展經濟繁榮機會等目標的重要性。⁶¹

肆、美國在台灣的经济、戰略與政治利益

一、經濟利益方面

確保對關鍵市場、能源供應、戰略物資的取得無障礙；確保在海、空、太空等自由及重大航道的安全，是攸關美國的重大生存利益⁶²，其中亞太地區是確保美國經濟成長的關鍵所在。特別是冷戰結束後，亞太地區的經濟蓬勃發展，其中最引人矚目的地區是中國大陸。進入中國大陸的廣大市場，以促進美國經濟持續成長，是美國的首要戰略目標。美國與中共交往的目的除了民主與人權的考量外，最重要的因素是經濟。美國要接近亞太地區必須確保各種航道與交通線的安全，而台灣是處於重要航道的咽喉位置，因此維持台海局勢的和平與穩定，甚至是保持台海兩岸的現狀，符合美國利益的追求。台灣的地緣戰略位置對美國的經濟發展，扮演著關鍵的角色。

美國有形與無形地協助防衛台灣有許多政治及戰略的考量，美國協助防衛的主要方式之一是提供防禦性武器給台灣，以維持台海兩岸的軍力對比，而美國也在對台軍售中獲得許多的經濟利益。自 1990 年以來，台灣一直是美國武器的最大買主之一。1992 年 8 月，當時的美國總統布希同意出售 150 架，總價值約 58 億美元的 F-16 戰機給台灣，原因之一是中共已經從俄羅斯方面獲得先進的蘇愷 27 型戰機。其實這份軍售合約確保了至少 3,000 個美國民眾的工作機會。⁶³因此，對台軍售不僅有軍事戰略上的意涵，同時也有經濟意涵在其中。

2001 年 4 月，美國決定出售一整批包括 4 艘紀德艦、30 架阿帕契直昇機、

⁶⁰ James J. Przystup and Roland N. Montaperto, "East Asia and the Pacific," in Stephen J. Flanagan ed., *Strategic Challenges for the Bush Administration*(Washington D.C.: National Defense University Press, 2001), p. 3.

⁶¹ Deny Roy, "Rising China and U.S. Interests: Inevitable vs. Contingent Hazards," *Orbis*(Winter 2003), p. 126.

⁶² The White House, *A National Security Strategy for a New Century*(Washington D.C.: The White House, December 1999), p. 1.

⁶³ Gary Klintworth, "China, Taiwan and the United States," *Pacific Review*, Vol. 13, No. 1(February 2001), p. 43.

12 架 P-3 反潛偵察機、8 艘潛艦、愛國者三型飛彈的武器給台灣。同年 4 月 24 日，小布希總統在電視上回答有關對台灣承諾的問題，他說美國會盡可能協助台灣防衛其本身，許多記者與分析家都認為這是美國對華「戰略模糊」(strategic ambiguity)政策的結束。⁶⁴不過，小布希接受電視訪問後，隨即表示仍然堅持「一個中國」政策的立場。

美國建構的飛彈防禦系統含有政治、經濟與戰略意涵在其中，如果台灣決定要參與美國的戰區飛彈防禦計畫，台灣要花費更多的經費購買相關的武器與設備，概略統計須以八年的時間，每年支出 10%至 15%的國防預算。⁶⁵天文數字般的國防花費，對刺激美國國內的經濟，有推波助瀾的效用。

此外，維持台海局勢的現狀，美國可以運用「台灣關係法」(Taiwan Relation Act)對台進行軍售，以平衡中共的對台軍力。對台軍售是美國協助防衛台灣的承諾，一方面增加友邦對其履行承諾的信心，另一方面也創造了美國民眾的國內就業機會。中共與台灣的統一對美國原本就不是一個嚴重的威脅，如果統一是自願的，而外國的商業與貿易仍然可以進入台灣的經濟中，美國的利益應該一點也不會受到影響。⁶⁶只是維持現狀，除了可確保經濟利益，同時也可藉由軍售賺取額外的外匯。

二、戰略利益方面

中國大陸上海國際問題研究所美國室楊潔勉認為，美國以美日聯盟作為基石強化其在亞太地區的軍事與安全網絡，美國與日本共同設法阻止中共挑戰美國在亞太地區的領導地位，其所提議的 TMD 部分旨在圍堵中共，特別是有利於台灣持續與中共保持分離狀態。⁶⁷台灣介於美國與中共間的微妙複雜關係，使得台灣對美國有深遠的戰略意涵。

在 1950 年代，依據美國前國務卿杜勒斯(John Foster Dulles)所言，如果蔣介石政府垮台將會阻礙美國的境外防衛，在美國被迫退回夏威夷或西岸之前，時間

⁶⁴ Andrew Scobell, "Crouching Korea, Hidden China: Bush Administration Policy toward Pyongyang and Beijing," *Asian Survey*, Vol. 42, No. 2(March/April 2002), p. 362.

⁶⁵ Thomas J. Christesen, "Theater Missile Defense and Taiwan's Security," *Orbis*, Vol. 44, No. 1(Winter 2000), p. 87.

⁶⁶ Deny Roy, "Rising China and U.S. Interests: Inevitable vs. Contingent Hazards," *op. cit.*, p. 130.

⁶⁷ Jiemian Yang, "Communication: The Quadrilateral Relationship between China, the United States, Russia and Japan at the Turn of the Century--A View from Beijing," *Pacific Review*, Vol. 13, No. 1(February 2001), p. 109.

將成為真正的問題。⁶⁸美國前置部署兵力的用意是制敵機先，爭取時間與空間上的優勢，決戰於境外以確保美國本土安全，在美國與中共關係尚未正常化之前，台灣是美國對抗共產陣營的有利戰略要點。就在美國與台灣終止共同防禦條約並撤離第七艦隊後，台灣的戰略地位明顯下降，直至冷戰結束後美國重新評估全球戰略態勢，台灣的戰略地位才逐漸上升。

美國向來是台灣最主要的武器供應者。依據 1982 年「八一七公報」的內容，美國在 1992 年之前已經逐年減少對台軍售。然對台銷售 F-16 戰機，美國發出戰略方向改變的訊息，將中共視為潛在的強權對手。藉由重申台灣關係法以及有效地拋棄「八一七公報」，美國回到其支持台灣以圍堵中共的古老戰略。⁶⁹美國政府亦曾進行評估，認為中共是在後冷戰時期最有可能挑戰美國全球霸權地位的國家。

美國在亞太主要的區域安全利益最能夠藉由維繫東北亞的穩定來達成，倘若缺乏美國的軍事存在，在俄羅斯、中共、日本與兩韓間的深刻歷史仇恨與領土爭端，極有可能導致大規模的軍備競賽。⁷⁰

1996 年 3 月，當中共執行軍事演習並在接近台灣的地方進行導彈試射，美國則在此地區部署兩艘航空母艦，此一軍事對峙將美國的關切置於戰略計畫的中心。結果是美國增加了對台的軍售，美台防衛開始聚焦在戰爭時期的合作，也提升了美國部署戰區飛彈防禦系統的興趣。⁷¹當時的美國國防部長裴利(William Perry)宣稱，美國的航空母艦於接近台灣的地方出現，是警告「西太平洋地區的安全與穩定是美國國家利益所在，美國在此地擁有強大的武裝力量協助實現國家利益。」⁷²

美國在台灣的利益是否重要到足以讓華盛頓冒著與中共敵對的危險來防衛台灣？美國學者陸伯杉(Robert S. Ross)認為，在韓戰爆發之前，美國方面認知到中共控制台灣對其安全並沒有多大的影響，只是增加中共向沖繩島兵力投射 40 哩的能力。1950 年，華盛頓方面轉換政策，強調台灣與中共分離的戰略重要性，

⁶⁸ US Department of State, *Foreign Relation of the United States 1955-1957*, Volume 2(Washington D.C.: US Government Printing Office, 1987), p. 62, 80. Quoted in Gary Klintworth, "China, Taiwan and the United States," *Pacific Review*, Vol. 13, No. 1(February 2001), p. 42.

⁶⁹ Gary Klintworth, *op. cit.*, p. 44.

⁷⁰ Larry M. Wortzel, "United States Military Forces in Asia Maintain the Peace and Advance Democracy," *WebMemo*, No. 185(January 10, 2003). in <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm185.cfm>

⁷¹ Robert S. Ross, "Navigating the Taiwan Strait: Deterrence, Escalation Dominance, and U.S.-China relations," *International Security*, Vol. 27, No. 2(Fall 2002), p. 48.

⁷² *Ibid.*, p. 56.

此一改變反映美國前進圍堵中共的韓戰政策，並非重新評估台灣對美國安全的重要性；在 50 年之後，台灣的地緣政治重要性依然相當低。美國的政策是要和平地解決台海衝突，假設台灣選擇加入中國大陸，而中共放棄使用武力，美國可能會接受這樣的結果。⁷³無論此種推論是否正確，失去台灣此一戰略要地，對美國全球安全戰略的佈局絕對會產生嚴重的衝擊與影響。

學者黎安友(Andrew J. Nathan)認為，如果南中國海不幸發生戰爭，美國仍然可以不需要使用台灣的軍事設施，因為 1979 年之後美國已經沒有任何軍事設施在台灣，但可以運用位於夏威夷、關島、日本與南韓的基地，以及東南亞國家的港口。⁷⁴不過對美國而言，台灣維持現狀有助於美國牽制中共，防範中共擴張海權，同時也可以確保台灣海峽的通行無障礙。⁷⁵台灣的戰略地位對美國言，是利大於弊。

預防性防禦(preventive defense)是藉由嚇阻、圍堵、孤立，以及擊敗特殊的威脅，來針對先發制人的潛在問題。因此，在潛藏問題存在之處建立區域的權力平衡是必要的，台灣海峽是美國預防性防禦的重點區域之一。⁷⁶保持台海軍力的平衡可以降低衝突發生的危險，同時可圍堵中共。台灣在美國的戰略地位上，有圍堵中共，防範中共海權擴張，確保台灣附近海域航行安全的實質戰略意義。

三、政治利益方面

在所有主要議題中，台灣問題也是最難處理的，因為不僅包含美國與台灣的關係，同時也直接影響美國與中共關係的未來行動方針，對美國政府的挑戰是，如何同時與兩個將對方相互視為是死對頭的國家，維繫良好的關係達 50 年之久？⁷⁷

在國際政治上，美國並未擁有固有的關鍵利益或政治利益在台灣戰略角色中。陸伯杉也認為，中國的統一或台灣的獨立並不會影響到美國的安全，因此，

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Andrew J. Nathan, "What's Wrong with American Taiwan Policy," *The Washington Quarterly*, Vol. 23, No. 2(Spring 2000), p. 99.

⁷⁵ 張雅君，「中共與美日的亞太海權競爭：潛在衝突與制度性競爭機制」，*中國大陸研究*，第 41 卷第 5 期，民國 87 年 5 月，頁 11。

⁷⁶ Huba Wass de Czege and Antulio J. Echevarria II, "Toward a Strategy of Positive Ends," *National Security Studies Quarterly*, Vol. 8, Issue 1(Winter 2002), p. 6.

⁷⁷ Kul B. Rai, David F. Walsh & Paul J. Best, eds., *America in the 21st Century: Challenges and Opportunities in Foreign Policy*(New Jersey: Prentice Hall, 1997), p. 122.

美國政府從尼克森(Richard Nixon)開始，即已宣布美國反對支持任何中共與台灣衝突的特殊結果，只希望台海問題和平地解決。⁷⁸然台灣的獨立是否影響美國安全，仍待精確與仔細的評估，不過台海問題的和平解決絕對有利於美國。

在台灣關係法的合法義務之下，美國扮演「平衡者」(balancer)與「掮客」(broker)的角色，在台灣人民的廣泛期待與美國政策的範圍中，美國將提供必要的協助來遏止中共使用武力或強制外交手段對付台北，留給美國維繫台海軍力平衡的重大責任。⁷⁹同時也增加美國以政治手段操作台海議題的模糊空間。

台灣議題對中共來說是其重大利益，但並非美國的重大利益。美國雖然支持台灣，但美國與台灣的合作或是台灣抗拒中共的軍事恫嚇，都不是美國權力平衡或船運的利益。一旦中共佔領台灣，美國只是少了一艘接近大陸沿海的「不沉的航空母艦」，只是少了一項制衡中共的有利戰略選項。美國仍然可以使用位在日本與關島的基地，或者是利用東南亞各國的海軍設施，用以控制中共的沿海水域與維持海上圍堵。⁸⁰但美國防堵中共的成本勢必增高，也未必達到既定的效益。

美國在台灣的安全利益部分侷限在名譽利益，因為華盛頓方面尋求嚇阻中共對台使用武力，以維繫美國對區域安全承諾的可信度。⁸¹如果美國面對中共的侵略，選擇不防衛台灣或者干預失敗，其他亞洲國家對美國依賴的信心將會下降，進而使美國的區域領導地位衰退。⁸²對台灣周邊和平的安全承諾，符合美國國家利益現實政治的詮釋。因為強迫將台灣融入中共，將會損傷甚至是毀損美國在亞洲的戰略地位，此一戰略地位是奠基在確保區域和平與穩定的可信度之上。⁸³

冷戰後，美國增加對台軍售已經強化其防衛台灣的承諾。⁸⁴中共方面也認知到，1996年3月美國派遣二艘航空母艦準備介入台灣海峽可能發生的戰爭，是一個強烈的軍事信號，同時也將美國防衛台灣的承諾與其對亞洲盟邦安全承諾的可信度相聯繫。從此，中共領導人確信與台灣戰爭即意味與美國戰爭。⁸⁵因此，

⁷⁸ Robert S. Ross, "The Stability of Deterrence in the Taiwan Strait," *The National Interest*, No. 65(Fall 2001), p. 75.

⁷⁹ Michael H. Armacost and Kenneth B. Pyle, *op. cit.*, p. 55.

⁸⁰ Robert S. Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century," *International Security*, Vol. 23, No. 4(Spring 1999), p. 113.

⁸¹ Robert S. Ross, "Navigating the Taiwan Strait: Deterrence, Escalation Dominance, and U.S.-China relations," *op. cit.*, p. 54.

⁸² Deny Roy, "Rising China and U.S. Interests: Inevitable vs. Contingent Hazards," *op. cit.*, p. 131.

⁸³ Andrew J. Nathan, *op. cit.*, p. 101.

⁸⁴ Robert S. Ross, "The Stability of Deterrence in the Taiwan Strait," *op. cit.*, p. 69.

⁸⁵ Robert S. Ross, "Navigating the Taiwan Strait: Deterrence, Escalation Dominance, and U.S.-China relations," *op. cit.*, pp. 68-69; Robert S. Ross, "The Stability of Deterrence in the Taiwan Strait," *op.*

在政治上，美國防衛台灣是對友邦安全承諾的具體象徵，增加美國盟友依賴的信心，同時有助於維繫與鞏固美國亞太領導地位，並可達成美國確保亞太和平穩定安全環境的戰略目標。

克林沃斯(Gary Klintworth)的綜合分析認為，中共的現代若依軌道進行，其在 2020 或 2030 年的 GDP 將可望超越美國。因此在後冷戰時期，中共似乎是唯一能夠挑戰美國在亞太地區主導地位的強權國家。在與中共的關係中，美國能夠選擇做些什麼，台灣是此一關係方程式的關鍵部分。因為台灣擁有可觀的軍事能力、強大的科學與工業基礎，以及優越的運輸設施。台灣位於美國日本與中共戰略與經濟利益重疊的交叉路口，此外，台灣富有、民主、資本化與中國特徵。台灣政治與經濟現代化的知識，透過增長的觀光流、電話聯繫、傳真訊息、個人書信，以及網際網路的方式，正散播至整個中國大陸，這些都有利於使中國共產主義逐漸與和平地轉型。⁸⁶若將中共的因素融入美國的戰略設計中，台灣對美國的重要性，不可同日而語。

伍、台灣對美國之安全戰略角色分析

如前所述，就實質面來說，美國的確有許多的利益在台灣，這些利益是否足以影響美國國家安全戰略或亞太戰略的制定，仍有辯論的空間，因為學者間各有其不同的見解與看法。然明瞭台灣在美國國家安全戰略中的角色，有助於釐清台灣的地位與重要程度，使台灣面臨國際安全局勢變化時，能針對關鍵性議題採取適當的反制與因應措施。以下即對台灣在美國國家安全戰略中所扮演之角色進行分析。

台灣對美國國家安全戰略的角色絕大部分是與中共發生連動性影響，無論是美國與中共間的互動，或者是台灣與中共未來的走向問題。在 1990 年代，儘管許多美國國防部與智庫社群(think-tank community)的分析家花費可觀的心力警告中共崛起的危險，但這些人畢竟是少數。不過中共的威脅依然是潛在的危險，而非立即的危險。一個強大與獨斷的中共，儘管是民主的，可能會使華府的外交與安全估算複雜化，衝擊美國的地位與東亞聯盟，一個強大但非與美國友好的中共，將更會是嚴重的長期性問題。⁸⁷

cit., p. 69.

⁸⁶ Gary Klintworth, *op. cit.*, p. 44.

⁸⁷ Nancy Bernkopf Tucker, "If Taiwan Chooses Unification, Should the United States Care?" *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3(Summer 2002), p. 21.

台灣與中共在經濟上的整合與統一，可能會對美國移轉兩用與軍事科技給台灣的衝擊，當製造業者將民間工業產品移往中國大陸，台灣對中共的經濟依賴程度將增加，同時美國方面會懷疑智慧財產資訊將開始洩漏，若這些成為事實，洩漏的將包括美國出售給台灣的高科技精密武器相關資訊，對美國可能是危險的。

88

此外，從南中國海出發的商業海洋航道，一般來說並不穿越台灣海峽，但卻經過距台灣東岸 75 海哩的平行航道，倘若台灣在北京的控制下，當船隻往北朝航向日本、韓國與俄羅斯時，這些運輸路線將會更容易地為中共阻撓。⁸⁹前美國駐中共大使李潔明(James R. Lilley)即表示，「台灣是中共瓶中的軟木塞」，中共收回台灣將解除中共感覺被封鎖的能力，中共將更能控制其周邊的海洋。台灣在中共的手中，北京能夠減少其所感受的潛藏脆弱性，因為中共有 50%的經濟是依靠外貿，其中 90%是藉由船運。⁹⁰中共海洋安全的提升，中共可以沿日本的船運路線出現並接近琉球島鏈，使中共有機會勒住世界第二大經濟體；再者，中共將更能靠近具爭議且蘊藏豐富石油與天然氣的釣魚台海域。⁹¹

在亞洲維繫穩定平衡狀態將是一項艱鉅的任務，因為具有可觀資源基礎的「軍事競爭者」(military competitor)可能在此地出現，而美國於此地的基地密度與興建中的基礎設施，要遠較其它關鍵區域來的低。⁹²在美國 2001 年的「四年期國防總檢」內容中，間接指涉中共興起的危險，同時強調東北亞與東亞沿海地區關鍵盟友的重要性，這當然包含台灣在其中。⁹³因為作為一個試圖突破現狀的強權，中共可能尋求限制美國在亞洲的影響力，取代美國武力，並誘惑與壓制美國盟友。⁹⁴明白地說，如果中共想要將美國趕出西太平洋地區而非與美國共存，那麼任何有助於中共變得更為強大的事物，包括中共與台灣統一在內，都不能算是美國的利益；因為台灣對中共的貢獻，將使中共成為美國實質的戰略競爭者，不僅是在經濟與科技方面，在軍事方面也是如此。⁹⁵

中共當務之急是發展經濟，但須要和平與穩定的周邊安全環境，使中共無後

⁸⁸ *Ibid.*, p. 23.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 22.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*(Washington D.C.: Department of Defense, 2001), p. 4.

⁹³ Nancy Bernkopf Tucker, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 21.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 24.

顧之憂全力進行經濟建設，然最容易引發美國與中共軍事衝突的地點在台灣海峽。美國與中共政府皆明瞭，台灣問題是兩國關係中難度最高的議題，事實上，在現階段也是可能導致兩國武裝衝突的唯一議題⁹⁶，而美國的台海政策是北京當局判斷美國意圖與美國聲明其與中共關係地位可信度的主要標準。⁹⁷事實上，北京若收復台灣對其海空軍力量向近海水域投射更具深遠意義。對於管理海洋邊界的持續需求，包括在南中國海的利益爭端，中共應該會企圖挑戰美國在此地的軍力展示，並努力獲得更為強大的武力投射能力。⁹⁸

在所有美國位於亞洲的安全與利益威脅當中，台灣海峽的衝突最終來說的確是最危險的，且最有可能導致美國與中共間爆發戰爭。如同華盛頓「國際與戰略研究中心」(Center for Strategic and International Studies)的坎貝爾(Kurt Campbell)與米契爾(Derek Mitchell)於2001年夏天所言，「或許世界上沒有任何一個地方的情況看起來似乎是那麼地難以駕馭，主要戰爭的景象是那麼真實地將美國捲入。」⁹⁹另外，也有許多美國的軍事將領已經警告中共，他們可能會誤判情勢，認為如果面臨中共以武力威脅台灣時，美國將會讓步的錯誤想法。如美軍太平洋司令部(Pacific Command)的將領就直接告知中共，美軍太平洋司令部已經就緒回應任何可能發生的危機，包括中共使用武力對付台灣。¹⁰⁰美國在布希主政下，已經要求任何解決台灣問題的方式必須是和平的，且符合台灣人民的意願，此外，布希政府也一再地提醒中共，在1979年訂定的「台灣關係法」中美國協助台灣防衛自身的義務。¹⁰¹

除了台灣的戰略位置外，台灣的未來也與美國的可信度相連結，以外交觀點言，美國必須協助防衛台灣，若協防台灣失敗，美國將被整個亞洲盟國視為是缺乏解決問題的誠意，也可能會損壞甚或是摧毀美國作為西太平洋強權的地位。¹⁰²誠如齊威格(David Zweig)所言，「台灣的民主轉型加諸許多壓力給美國政府，促使美國對台灣政權維繫支持。」因為美國鼓吹民主，尊重人權，因此，美國無法

⁹⁶ James J. Przystup and Roland N. Montaperto, "East Asia and the Pacific," in *Strategic Challenges for the Bush Administration: Perspectives from the Institute for National Strategic Studies*(Washington D.C.: National Defense University Press, 2001), p. 7; David Shambaugh, "Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors," *Survival*, Vol. 42, No.1(Spring 2000), p. 102.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Nancy Bernkopf Tucker, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁹ Richard Halloran, "Taiwan," *Parameters*, Vol. 33, No. 1(Spring 2003), p. 22.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 27.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 22.

¹⁰² *Ibid.*, p. 33.

放棄一個民主國家而能保有道德的可信度。¹⁰³

如果台灣與中共在未來進行統一，對「中」日關係以及美國在日本角色的地緣戰略衝擊將是意義深遠的。就美國言，在情報領域的戰略挫敗，可能會擴大因統一而引發的安全罅隙。¹⁰⁴因為美國和中共的政策決策者最關切的安全議題是台灣的未來問題，也是中美間最容易引發緊張關係的關鍵點所在。對台灣問題維持「戰略模糊」的政策：說服台灣不要宣布台獨，繼續讓中共猜測美國對中共無正當理由的攻擊行動會採取怎樣的回應，¹⁰⁵對美國的安全利益較為有利。

綜合言之，政治民主、經濟繁榮、軍事上的安全與穩定是美國戰略設計上的主要考量，如此也能符合美國的全球利益。二十一世紀的亞太是美國安全戰略關注的焦點地區，美國在此地有許多的戰略、經濟、政治與軍事利益存在，要確保這些利益台灣扮演著關鍵性的角色。在美國國家安全戰略的設計中，若忽視或喪失台灣的戰略角色，將使美國亞太地區的戰略利益遭受嚴重的損傷。因此，就美國來說，台灣不僅是美國國家安全戰略中的要角，同時也是亞太戰略中的調節器，除了對維繫美國的戰略利益有正面作用外，也有美國牽制中共甚至防範中共興起挑戰美國戰略利益及地位的作用。再者，美國對台灣的安全承諾具有指標性的象徵作用，是美國亞洲盟邦估算美國意圖與履行安全承諾程度的重要指標。

陸、結 論

明瞭美國國家安全戰略之設計與趨勢，甚至分析台灣對美國的角色定位，有助於掌握台灣在亞太甚至全球戰略格局中的地位，並運用台灣特有的優勢與機會建構符合台灣所需的國防安全戰略，為台灣的安全與利益尋求更深一層之保障。

就美國的國家安全戰略言，台灣確實扮演極為重要且微妙的角色，也是美國制定亞太戰略時不可或缺的考量因素。其實每個國家在制定其國家安全戰略時，不免以該國的安全利益列為首要考量因素，而國際政治也經常是現實主義者所描述的场景，失去實質利益的誘因，道德的約制力可說是微乎其微。從地緣與戰略的角度檢視，台灣所處的位置確實符合美國的國家利益與戰略設計所需，然台灣的安全戰略設計不能以美國馬首是瞻，因為無疑是將自身的安全託付他人手中，此種思維相當危險，過度依賴美國無法增加台灣國防安全的自主性，僅是讓台灣

¹⁰³ *Ibid.*, p. 34.

¹⁰⁴ Nancy Bernkopf Tucker, *op. cit.*, p. 23.

¹⁰⁵ Lee H. Hamilton, "The State of US-China Relations: Lesson from the Past, Questions for the Future," *The China Business Review*(March-April 2003), p. 33.

美國國家安全戰略中台灣的角色

成為美國戰略棋盤中的一子，永遠為美國所牽制與擺佈。因此，如何跳脫以美國為主的戰略設計約制，覓得維繫台灣安全的正確道路，才是我們應思索的方向。

（投稿日期：93 年 3 月 2 日；採用日期：93 年 5 月 10 日）