

亞太地區的國際安全

何思因

（國際關係研究中心副研究員）

當歐洲逐漸走出冷戰陰影之時，亞太地區却並未因蘇聯採取較和緩的政策而有同步走向。權力平衡仍是亞太地區國際政治的主要特徵——這在東北亞及東南亞都是如此。只是這個權力平衡的主軸已由美國——中共——蘇聯的三角戰略關係逐漸形成美國、中共、蘇聯、及日本的四角互動。但是影響這個四角互動關係的因素不僅只有各國的戰略考慮，還包括了經濟貿易的考慮。因為這兩個因素的同步作用，使得亞太地區的國際權力平衡比以往更為複雜、更難預測。用美國前駐馬來西亞大使塔拉亞（Albert S. Talalla）的話來說，在亞太地區「經濟就是政治……貿易就是安全」。^①本文即討論亞太地區（包括東北亞、東南亞）的戰略安全以及經貿問題為何會影響到美國在此區的安全考慮。

一、東北亞地區的戰略安全

戈巴契夫自一九八五年登上蘇聯共黨總書記以來就將蘇聯在亞太地區的外交政策改弦易轍。他顯然認為布里茲涅夫以軍事為主的亞太政策使蘇聯並未能有效反應亞太地區政治經濟的動態發展。^②戈巴契夫自傳中對此一認識說得很清楚：「亞太地區的文明日漸快速發展。蘇聯的經濟發展也逐漸移向西伯利亞及遠東區。我們因此確實有興趣促進亞太地區的合作。」^③因此自一九八六年七月的海參崴演說以來，東北亞地區國際局勢就逐漸開始改變。從一九七九年美國與中共建交至此一演說為止，美國、蘇聯、與中共在東北亞的權力平衡主要以狄特墨（Lowell Dittmer）所說的「穩定婚姻」為其特徵。^④意即美國與中共合夥排斥蘇聯。在這期間美國雖然與日本也有正式的聯盟關係（美日安保條約），但美國主要還是靠中共在軍事上、政治上牽制蘇聯。戈巴契夫的演說及其後蘇聯的行動使「穩定婚姻」的權力平衡逐漸改觀。在海參崴演說及一九八八年在

註① David G. Bradford, "Asia-Pacific Policy: A Review of the Literature," *The Washington Quarterly*, Vol. 13, No. 2, Spring 1990, p. 200.

註② Stephen M. Young, "Gorbachev's Asian Policy: Balancing the New and the Old," *Asian Survey*, Vol. 28, No. 3, March 1988, pp. 317-339.

註③ Mikhail Gorbachev, *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World* (New York: Harper and Row, 1987), p. 180.

註④ Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, Vol. 33, No. 4, July 1981.

克拉斯諾雅爾斯克(Krasnoyarsk)的演說中，⑤戈巴契夫所揭示的蘇聯亞太政策有如下要點：1.減少軍事力量所扮演的角色；2.加強此一地區蘇聯友邦的關係；3.促進和此地區非社會主義國家的關係以確使蘇聯能加入亞太地區的動態發展；以及4.用更精細的政策選擇繼續向美國在此一地區的影響力挑戰。⑥大體而言，其後蘇聯一連串的外交行動確實和美國、中共、日本以及南韓改善了關係，也使得東北亞的國際局勢從三角強權走向四強互動。

在與中共關係正常化上，蘇聯的主要外交行動包括大幅裁減蘇聯在遠東的駐軍，戈巴契夫於一九八九年五月訪問中國大陸完成中蘇共兩黨關係的正常化，蘇聯自阿富汗撤軍，並促使越南自柬埔寨撤軍等。⑦在對日本關係的開展上，因為日本北方四島的領土問題，蘇聯並沒有得到像中共關係上那般長足的進步。在今（一九九一）年四月戈巴契夫至日本的訪問中，蘇聯雖然並未獲得日本首肯增加經援或在美蘇之間採等距外交，⑧但訪問本身就極具意義，顯示兩國已開啟友好關係的大門。⑨在與南韓的交往上，戈巴契夫也有相當的進展。在今年四月訪問日本之後，戈巴契夫即順道訪韓，這是十個月來，戈巴契夫第二次和盧泰愚見面，答謝南韓今年一月承諾以三十億美金援助蘇聯。會後雙方同意將貿易額在五年內提高至十倍（一九九〇年雙方貿易額為九億美元），雙方共同磋商一互相協助條約，蘇聯支持南韓進入聯合國，以及雙方共同要求北韓將其核子設施開放給國際檢查。⑩

蘇聯與東北亞國家的關係有所進展之時，美國與中共、日本的關係却多了相當的摩擦。在與中共關係上，天安門事件及中共的人權紀錄、中共對美國日漸擴大的貿易順差（其順差額在一九九〇年為一百零四億美金，順差成長率為所有對美順差國家的第一名）、⑪中共將武器（包括核武製造能力）擴散至第三世界國家、以及美國國會對中共最惠國待遇的年度考慮時所施的壓力使得美國、中共之間頗生嫌隙。再加上蘇聯對美國、中共的和解，使得中共對美國的戰略價值再也不似以往「穩定婚姻」時期那般重要。美國已漸漸沒有動機繼續和中共聯手抗衡蘇聯。

美國對日本的關係也日益複雜。隨著蘇聯在東北亞的安全威脅逐漸減少、美日貿易摩擦的日益增加，美日關係有日益緊

註⑤ 詳見畢英賢，「蘇聯的改革與亞太政策」，問題與研究，第二十九卷第一期，民國七十八年十月，頁十六。

註⑥ Kyongsoo Lho, "Seoul-Moscow Relations: Looking to the 1990s," *Asian Survey*, Vol. 29, No. 12, p. 1159.

註⑦ 詳見蘇起，「中蘇共關係正常化對世局之影響」，東亞季刊，第二十一卷，第二期，民國七十八年十月，頁一〇二一。以及 John W. Garner, "The 'New Type' of Sino-Soviet Relations," *Asian Survey*, Vol. 29, No. 12, December 1989, pp. 1136-1152.

註⑧ T. R. Reid, "Kaifu Rebuffed Gorbachev on 3-Way Alliance with U.S.," *International Herald Tribune*, April 23, 1991, p. 2.

註⑨ T. R. Reid, "Gorbachev and Kaifu: Reasons to Smile," *International Herald Tribune*, April 22, 1991, p. 1.

註⑩ James Sterngold, "Gorbachev Gains New Ground in South Korea," *International Herald Tribune*, April 22, 1991, p. 2.

註⑪ Nicholas D. Kristof, "Chinese-U. S. Ties at Risk Over Trade," *International Herald Tribune*, March 2-3, 1991, p. 13.

張的趨勢。美國許多民意測驗顯示，美國人民認為現在日本的經濟力量比蘇聯的軍事力量對美國造成更大的威脅。美國國會對日本更是撻伐有加。^⑫日本則認為美國對日本的壓力已干涉到日本社會文化的價值。日本大可不必對美國俯首貼耳。^⑬在這樣的背景之下，美日兩國的安全戰略關係有兩項問題：一是日本未來的建軍問題，二是日本未來在全球事務應扮演角色的問題。

當蘇聯在八〇年代初，在亞太地區大力擴張軍事活動時，日本即應美國的敦促擴張其自身的軍力。一九八二年，日本決定將其防衛能力擴張至一千海里；一九八五年，其採行新的國防計畫確定將逐年增強海空軍力量；一九八七年，日本突破其自我設限，國防經費首度超過其國民生產毛額的百分之一；而從一九九〇年四月起的年度，日本的軍事預算為二百九十億美元，佔世界第三，其軍事預算年增長率為百分之五至百分之六。而另一方面，美國在東北亞的承諾有逐漸降低的趨勢。美國國防部長錢尼在一九九〇年二月初兩個星期的亞太之行，分訪日本、南韓、及菲律賓，其在訪問各國所發表的談話，顯示美國仍將留在亞太地區，但將逐漸減少其在東亞的軍事力量。^⑭在這種情況下，日本勢須逐漸接下其本國及東北亞的防務責任。但問題在於東亞國家——尤其是中共——對日本建軍的反應。當美國仍完全留在此區時，中共、日本可先暫時不考慮對方潛在軍事力量對己方戰略的影響，但美國一旦將其軍事力量逐漸撤離東亞，中共、日本勢須立即考慮雙方的戰略關係。^⑮至於東南亞協約國則希望美國仍能完全承諾美日安保條約，以節制日本的建軍需求。^⑯

其次是日本國際角色的問題。日本的經濟力量、政治力量、以及外交力量（日本現在是世界最大的援外國家）使其具有全球性的影響力。許多國家尤其是美國亦希望日本能負擔更多的國際義務。但另一方面這些國家又未必希望看到日本日益擴張的影響力，而對日本時有牽制。

從上所述，我們了解當蘇聯與日本、中共、南韓在東北亞逐漸達成和解之時，美國却與日本、中共時生齟齬。這樣的發展下，東北亞的權力平衡型態有下列數種遠景：第一，美國、蘇聯、日本、中共都採行和解政策，在東北亞形成一共同合作的多極體系。但是只要美國與中共、日本的關係一時還不能和緩下來，再加上多極體系本來就是較不穩定的國際體系，這一

註⑫ David Brock, "The Theory and Practice of Japan-Bashing", *The National Interest*, Fall 1989, pp. 29-40.

註⑬ 見紐約時報對「可以說不的日本」一書的評論，*New York Times*, August 4, 1989.

註⑭ Fred Hiatt, "Cheney's Message in Asia," *International Herald Tribune*, February 24-25, 1990, p. 1.

註⑮ Jonathan D. Pollack, "The Sino-Japanese Relationship and East Asian Security: Patterns and Implications," *China Quarterly* No. 124, December 1990, pp. 714-729.

註⑯ Nathaniel B. Thayer, "Beyond Security: U.S.-Japanese Relations in the 1990s," *Journal of International Affairs*, Vol. 43, No. 1, Summer/Fall 1989, pp. 62-64.

遠景的實現較不可能。第二，蘇聯繼續其和解政策，美國與日本能壓抑歧見繼續友好合作的關係，但美國與中共却繼續疏離，蘇聯此時具有最大的平衡作用。如果它與美日站在一邊或維持中間路線，將造成中共的孤立或使中共成為此一地區強權政治的邊緣國家，孤立的中共將對其鄰國形成威脅。第三，美日兩國無法解決其歧見而分離，蘇聯仍持續其與各方和解的政策，此時中共在與美日的三角關係中佔有樞紐位置。美國要拉攏中共以制衡日本，¹⁷反之日本也要拉攏中共以制衡美國。第四種遠景是美國與蘇聯均在亞太地區採取袖手政策，此時中共將與日本相互競爭，但此一遠景較不可能達成，因美蘇兩國終究是亞太地區的強權，不大可能在此一地區採取袖手政策。

以上第一、四兩個遠景較不可能形成，二、三兩個遠景則較有可能形成，形成與否則視美日兩國共同的利益是否會超過歧見。如果共同利益超過歧見，則第二種遠景有可能形成；反之則第三種遠景可能形成。

二、東南亞地區的戰略安全

本節將討論蘇聯、美國、及東協國家在東南亞的戰略互動。中共與日本在此區的影響力則較以上國家為次。中共的影響力主要是其在東埔寨問題上的發言權，在對東協國家的政治外交影響力則較次，這主要是中共過去支持各國國內共黨活動的紀錄，使其不為東協各國信任。¹⁸至於日本在此區雖有相當大的經濟影響力，但在此區的外交政策還是配合美國以確保其海運線的通暢。¹⁹

與東北亞的情況相同，這個地區原來存在的權力平衡也因為蘇聯的外交主動，而有所變動。蘇聯在東南亞的外交主動，始於戈巴契夫與中共的修好條件中，蘇聯承諾將促使越南自柬埔寨撤軍。戈巴契夫在其克拉斯諾雅爾斯克的演說中亦聲明只要美國願意放棄在菲律賓的基地，蘇聯亦願放棄在金蘭灣的物資及技術據點。嗣後，蘇聯又聲明將協調東歐各國減少對越南的經援。據估計每年減少的數額約為五億美元之譜。²⁰這些行動最主要的目的是要帶給美國壓力，迫使美國勢力撤出此一地區。此外戈巴契夫亦積極與東協國家發展政治、經濟的關係，雖然其在政治關係上的斬獲並不多。²¹

註17 這個情況是尼克森在天安門事件之後訪問中共所預見的。Time, April 2, 1990, p. 49.

註18 Muthiah Alagappa, "The Major Powers and Southeast Asia," *International Journal*, No. 44, Summer 1989, pp. 566-567.

註19 *Ibid.*, p. 570.

註20 Murray Hiebert, "Straitened Superpowers," *Far Eastern Economic Review*, January 4, 1990, p. 6.

註21 Alagappa, *Op cit.*, p. 560.

蘇聯的戰略改變使得美國受到相當壓力，必須有所因應。另外又因美國聯邦預算赤字的龐大、在國外繼續使用他國軍事基地的政治困難（例如菲律賓），使得美國傾向減少此一地區的軍事部署。首先美國國防部於一九八九年發表一項評估性的簡報。該項簡報認為如果美國現在駐在西太平洋的海陸空軍即使大幅減少，也不致影響到美國在此區的前進部署。該項簡報也認為在本世紀結束前，美國很可能已不再留駐菲律賓。²²美國國防部長錢尼在一九九〇年二月訪菲時亦發表談話，聲明「美國只有在菲律賓人希望美國留下時才會留下——而且其留下的條件必須雙方都接受才可以。」²³此外美國國防部委託蘭德公司（Rand Corporation）所做的一項評估中，亦認為設在菲律賓的基地並非無可取代，美國可將這些基地移到東南亞或其他地區（如新加坡或關島），既省錢又不影響到戰略部署。²⁴

在外交上，美國的主要行動在推動與越南關係正常化。一則解決柬埔寨問題，穩定東南亞的政治軍事情勢；一則平衡蘇聯在越南的影響力。其最新努力是在今年四月由美國主管東亞的助理國務卿索羅門（Richard H. Solomon）向越南提出如果越南支持聯合國解決柬埔寨問題的和平計畫，美國將逐步恢復其與越南的經貿、外交關係。²⁵

儘管美國在東南亞將逐漸減少其軍事承諾已成趨勢，美國却不至於遽爾完全撤出。這是因為此一地區對美國有相當重要的戰略價值。從美國的全球戰略來看，西歐、波斯灣、以及東北亞對美國有巨大的內在價值。所謂內在價值是指這些地區的人口品質、經濟狀況、工業基礎、自然資源、科技發展、以及軍事力量對防衛美國本土及世界權力平衡有高度的影響。²⁶要防衛這些有內在價值的地區，則視美國是否能掌握一些有外在價值的地區——所謂外在價值是指該地區之地理位置能控制內在價值地區的航運線。對美國而言，東南亞地區即具有兩項重要的外在價值。一方面，東北的日本對美國具有內在價值，而西太平洋的海空防線，足以控制日本百分之九十九的石油輸入，其中的百分之七十又來自波斯灣。另一方面，美國是否能維護其在波斯灣的利益，又須取決於其海空軍是否能從東南亞進入波斯灣。美國第七艦隊的主要任務不僅在巡防西太平洋，也包括支援美國在波斯灣的緊急軍事行動，美國的印度洋防務實際由太平洋地區總司令負責。²⁷因為這些外在價值，使美國雖

²² Susumu Awanohava, "The Long March Home," *Far Eastern Economic Review*, January 4, 1990, p. 6.

²³ Molly Moore, "Amid Rising Doubts About Aquino, U. S. Speeds Base-Pullout Study," *International Herald Tribune*, February 22, 1990, p. 1.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Carroll J. Doherty, "Administration Moves Slowly Toward Normal Relations," *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 13, 1991, pp. 924.

²⁶ Michael C. Desch, "The Keys that Lock Up the World," *International Security*, Vol. 14, No. 1, Summer 1989, pp. 97-98.

²⁷ Alva M. Bowen, *Philippine Bases: U. S. Redeployment Options. Report No. 86-44 F* (Washington, D. C.: Congressional Research Service, February 20, 1986.)

欲減少其在東南亞的軍事力量，但只會逐步降低，其降低程度將視蘇聯動向及該地區的穩定而決定。如果地區性的衝突（例如柬埔寨問題）又再發生，彈道飛彈及核子武器會在此區擴散，或印度及中共在此區擴張成地區性的霸權，則美國將會放慢在此區減少軍事力量的脚步。

東協國家基本上認為美國如果撤離此一地區的速度太快，將導致勢力真空，給予其他國家可趁之機，新加坡對此尤為擔心，²⁸這裏的其他國家是指日本、中共、或印度。東協各國對日本在二次世界大戰表現出的軍國主義，記憶尚未磨滅。而日本現在的經濟力量使得其大有擴軍的本錢。美國一旦在軍事上完全撤離東南亞地區，日本勢必要發展其軍力，以自行防衛其在西太平洋的海空運輸線，屆時東協各國擔心受制於日本。²⁹東協國家亦擔心中共會乘虛而入，增加各國國內共黨叛亂的能力。此外中共對南海及南沙群島週圍的海底礦產頗有興趣，因此也引起東協國家的戒心。至於印度，東協國家主要擔心其逐漸發展成地區性的海洋霸權，成為蘇聯在該地區的代理人。因為對這些國家在東南亞海域的野心有所提防，而美國又將逐漸降低在此區的軍事承諾，東協國家現在的國防策略即在加強其海空軍力量。又因柬埔寨問題已有解決眉目，各國國內的共黨叛亂日漸戢止，使東協國家可將其國防資源從陸軍重新分配至海空軍。³⁰未來東協各國對海空軍的投資將持續增加。

大體而言，東南亞權力平衡的型態與東北亞的權力平衡型態不甚相同。東北亞的權力平衡逐漸走向一多極體系；而在東南亞，美國如果只是緩慢的將其在此地區的軍力減少，再加上東協各國在外交上全力配合美國的政策，以及這個地區共黨國家自由化的走向，未來東南亞將由美國——東協雙重主導。但是如果美國撤軍速度過快，或東協國家（尤其是泰國、馬來西亞、印尼）與美國的貿易摩擦急劇惡化，或中南半島區域性衝突長期無法解決，則東南亞的權力平衡則可能從美國——東協的雙重主導轉變成一多極體系——蘇聯、中共、日本、印度等潛在強權將躍上台面，與美國、東協分庭抗禮。不過這個遠景的可能性並不大，因為東協國家對美國的外在價值及美國的現行政策，將使這個遠景不易實現。

三、亞太地區戰略安全中的經貿因素

在前面的討論中，我們了解蘇聯在亞太地區新採取的和解政策，使美國必需有所因應；而美國如何因應會受到美國與此一地區許多國家雙邊經貿關係的影響。本節即討論美國與這些國家的雙邊經貿關係。

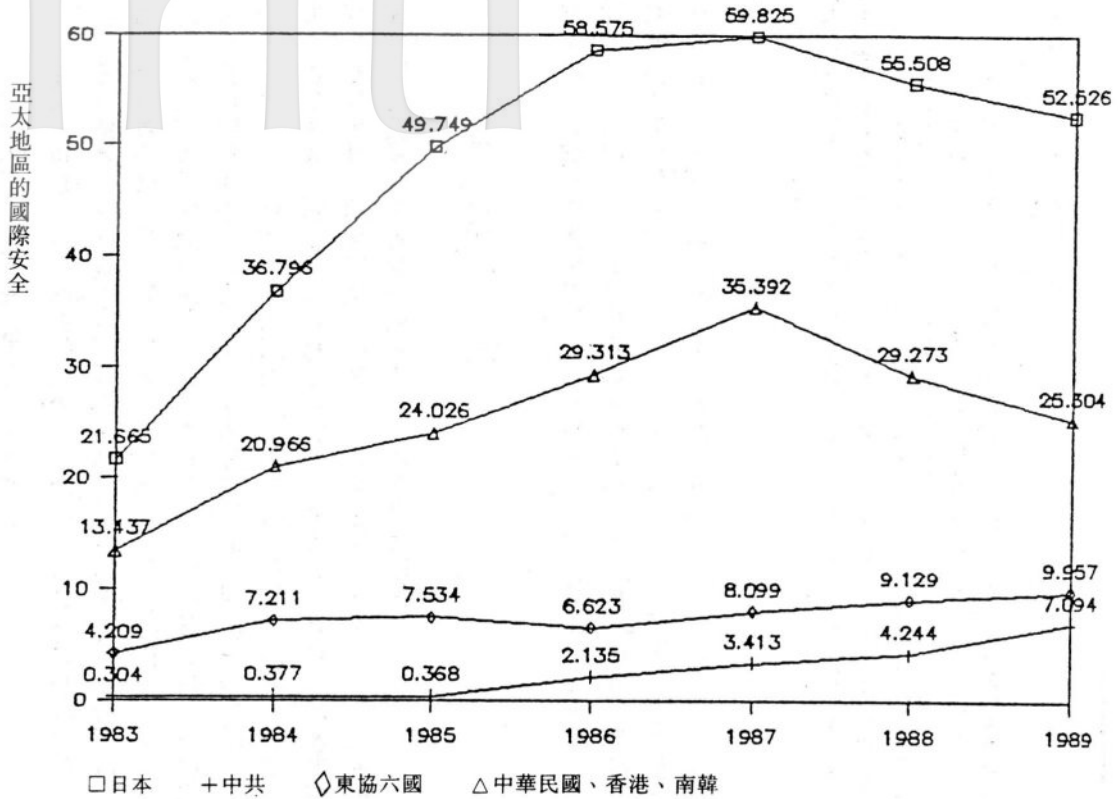
²⁸ Michael Richardson, "Stability Alters Defense Patterns," *International Herald Tribune*, February 14, 1990, Special Report, p. 1.

²⁹ 日相海部俊樹近日訪問東協國家，其主要目的即在平息東南亞國家對日本在波灣戰後仍派遣六艘掃雷艇赴波斯灣所生的疑慮。可見東協國家對日本的一般態度。

³⁰ Gwen Robinson, "Naval Power Acquired Favored Status," *International Herald Tribune*, February 24-25, 1990, p. 1.

圖 亞太國家對美貿易順差，1983～1989

單位：十億美元



資料來源：Direction of Trade Statistics, Yearbook, 1990 International Monetary Fund.

作者製圖

自七〇年代以來，亞太的新興工業國家漸在已開發國家主導的國際經濟體系中佔了一席之地。日本及亞太新興工業國對美國（以及其他先進工業國）產生了兩個問題：第一，這些國家以國家主導的工業政策、^{③①}優秀但不昂貴的技術勞工、日漸進步的科技、以及釘緊美元的匯率政策，^{③②}把古典貿易理論中的靜態比較利益變成了動態比較利益。^{③③}在對美貿易中，這些動態比較利益常使美國一整個產業都受到威脅，有連根拔除的可能。使得美國的行政部門及國會很難抗拒保護主義的壓力。第二、日本及亞太新興工業國家工業進展的速度使得美國工業調整的成本越來越高，更增加美國保護主義的呼聲。亞太國家對美國的貿易優勢，可從上圖看出。

當美國的經濟霸權還能維持時，它能忍受亞太國家對它的貿易優勢；但當美國的經濟相對衰退時，美國即從善意霸權變成一掠奪性

註③① 詳見 *The Political Economy of the New Asian Industrialization*, (Ithaca: Cornell University Press, 1987), ed. by Frederic C. Deyo.

註③② 匯率政策對東亞新興工業國家對外貿易的影響，見 Bela Balassa and John Williamson, "Adjusting to Success: Balance of Payments Policy in the East Asian NICs," 1987, Policy Analysis in International Economics, No. 17, Institute for International Economics, Washington, D.C.

註③③ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987), pp. 177-178.

霸權，其作為不再是維持一開放的國際貿易體系，而是以自利為出發點。基本上，美國的反應可以有三種政策取向：第一、它可以改變其經濟內在結構，以增加其生產力及貿易競爭力。這些改變包括增加教育投資、降低聯邦預算赤字、調整總體經濟政策、調整匯率政策等。第二、它可以增加其貿易保護措施，尤其是國會常用的程序性保護主義，^{③④}或是行政部門常用的自動設限以及市場秩序銷售協定，這些方式可有貿易保護之實，但避免保護主義之名。第三、美國可以達成自由但公平的貿易制度為藉口向外國施加壓力，持續要求外國開放市場給美國產品。以上第一種政策取向雖是治本之道，但是施行起來國內壓力太大。第二、三種政策取向則相反，雖然易引起與外國的貿易摩擦且成效有限，但在國內政治上十分討好，因此這兩個政策取向也是美國在對付亞太貿易順差國的主要方式。在執行這兩個政策取向時，美國不採取像關貿總協式的多邊會談架構，而採用雙邊會談，這種雙邊會談使美國容易施壓力，是一權力取向的過程，而非規則取向的過程。^{③⑤}這使美國與亞太主要貿易國家間的貿易問題容易傾向政治化，影響雙邊關係。

四、結 論

從七〇年代起，亞太地區經濟、科技、以及政治的力量已使此一地區成為國際政治上重要的一環。^{③⑥}戈巴契夫在此區所採的和解性質的政策使先前以冷戰為基礎的權力平衡為之改變。但此一地區的新重商主義使美國與此區的許多國家發生嚴重的貿易摩擦，進而影響到美國與這些國家的戰略關係。^{③⑦}當經貿因素滲入戰略安全的考慮，再展望國際經濟的趨勢（美國經濟霸權的衰微、重商主義式的競爭、經濟區域的興起、以及貿易保護主義的抬頭），^{③⑧}亞太地區的战略安全關係將日益複雜。

^{③④} I. M. Destler, *American Trade Politics: System under Stress*, (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1986), pp. 139-140.

^{③⑤} Stephan Haggard, "Policy, Politics and Structural Adjustment: The U.S. and the East Asian NICs," paper presented in the Conference on the Economic Development Experience of Taiwan and Its New Role in an Emerging Asia-Pacific Area, Chung-Hua Institution for Economic Research, Taipei, Taiwan, June 8-10, 1988, p. 37.

^{③⑥} Robert Gilpin, "International Politics in the Pacific Rim Era," *The Annals*, Vol. 505, September 1989, pp. 56-67.

^{③⑦} James R. Kurth, "The Pacific Basin versus the Atlantic Alliance: Two Paradigms of International Relations," *The Annals*, Vol. 505, September 1989, pp. 34-45.

^{③⑧} Gilpin, *Op. cit.*, pp. 394-408.