

布希政府之亞太安全政策

戴萬欽

(淡江大學美國研究所副教授)

由於東歐變局及美蘇關係持續和解，美國國內對裁減軍費的壓力可說與日俱增。儘管美蘇在太平洋地區猶未脫離「冷戰」(Cold War)，但是美國的亞太安全策略將為因應新情勢而有所調整，已屬不容置疑的問題。美國究竟將如何調整其亞太安全策略，尤其是布希政府的盤算究竟如何，既是當前國際關係研究上的重要課題，也攸關我們的國家利益。

美國參謀首長聯席會議主席鮑威爾(Colin L. Powell)，五月初曾透露美國國防部正全面檢討美國的國防支出，初步計畫將國防支出刪減百分之二十五，而所涉及的預算樽節對象，則包括武器系統的調整、人員的裁減及訓練的改進。^①在這種趨勢之下，美國削減其派駐在亞洲的兵力，誠屬不可避免。然而，布希政府究竟打算如何削減其在亞太駐軍，則值得進一步探究。尤其，國防部長錢尼(Dick Cheney)，在四月十九日向國會提出的「展望二十一世紀亞太邊緣戰略架構」(A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Forward to the 21st Century)報告書，便決定將美國在亞太地區的駐軍在未來一至三年的第一階段中，由現有的十三萬五千人(不含駐關島的八千人)，削減一萬四千人至一萬五千人。^②這項削減亞太駐軍的幅度，已顯然比錢尼在三月間所透露的百分之十更高。此亦反映出布希政府在裁減亞太駐軍問題上，未來有可能在國內壓力下進一步調整。

大體而言，美國在一九四九年中國大陸淪陷後便相當重視亞太地區的安全問題。儘管美國基本上一直持「重歐輕亞」的立場，不過美國確曾長期將太平洋視同其「內海」。長久以來，對亞太自由國家而言，美國在亞太地區維持強大駐軍及安全承諾，乃是嚇阻共黨侵略極為重要的力量。尤其證諸歷史，韓戰爆發及南越淪陷，均密切涉及美國對亞太安全的承諾語意出現含糊或根本動搖的現象。卡特政府在就任之初，主張自南韓撤離美軍，便曾在亞太地區引發相當恐慌。到了雷根政府時代，美國則不僅未加強自亞太地區撤軍，反而益加肯定維護美國在亞太地區戰略利益的重要性。布希總統及奎爾副總統則在就職一百日之內便相繼訪問了亞太地區。

註① R. Jeffrey Smith, "Powell Suggests U. S. Could Cut Military Budget by 25%," *International Herald Tribune*, May 8, 1990, p. 1.

註② U. S. Defense Department, "A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Forward to the 21st Century," p. 10.

建立新秩序困擾布希政府

易言之，布希政府從未低估美國在亞太戰略利益的重要性。美國國務卿貝克（James Baker II）去年在紐約「亞洲協會」演講時，便強調美國四十五年共曾在亞太地區打過四次重要戰爭。^③尤其，錢尼在國會要求削減國防預算壓力強大之際，猶在三月初於東京表示，如果美國自亞太地區撤除兵力，則「北韓、緬甸、越南、柬埔寨、中共及其他地區」，都極有可能出現衝突。

亞太新秩序究竟宜如何建立，目前已經是布希政府在因應美蘇持續和解決問題上，所遭遇的一項重要智慧挑戰。而日本等若干亞太國家，則對蘇聯的立即與潛在威脅，依然憂形於色。日本防衛廳便非常關切蘇聯今（一九九〇）年三、四月間猶在庫頁島附近舉行罕見的大規模演習，模擬如何反擊美國航空母艦作戰羣在鄂霍次克海附近對蘇聯發動攻擊。據蘇聯宣稱其在這項演習中共動用包括米格三十一型戰鬥機在內的一百三十架戰機。^④但是就美國而言，布希政府基本上已經相信蘇聯確實有意降低對海外的軍事威脅。布希政府目前主要擔心的是新的亞太秩序不易建立和維持。貝克去年在紐約「亞洲協會」演說時便道及：「世界上沒有比率先引介一種新秩序更加難以掌握，更需要冒險行事，却又最無把握的了。」^⑤錢尼在三月訪問日本時也曾說：「如果我們自亞太地區撤出我們的前進部署兵力，則（權力）真空的現象將會很快出現……幾乎可以確定將必然會出現一系列造成區域性軍備競賽的不穩定現象，既會增加區域性的緊張，而且可能甚至會引發衝突現象。」^⑥因此，何格蘭（Jim Hoagland）便把錢尼三月份亞太之行比喻為扮演「安撫」的角色，彷彿承諾將把各個可能的交戰者加以隔離。^⑦

事實上，美國民間目前不僅在國防預算削減問題上對布希政府施加壓力，在如何建立亞太新秩序問題上亦然。學者帕默爾（Norman D. Palmer）在去年即敦促布希政府面臨戈巴契夫的和平攻勢，便應當就亞太安全問題提出「新的政治思維」（new political thinking）。帕默爾主張布希政府應針對亞太地區情勢變遷有所反應，而調整以「平等」（equality）

註③ 禹如鍵譯，貝克談「未來太平洋伙伴關係之架構」，問題與研究，第二十八卷第十一期（民國七十八年八月），頁七六。

註④ 法新社電，一九九〇年四月七日。

註⑤ 禹如鍵譯，貝克談「未來太平洋伙伴關係之架構」，頁七九。

註⑥ Jim Hoagland, "New Role in Asia: Washington Looks Confused," *International Herald Tribune*, March 20, 1990, p. 4.

註⑦ *Ibid.*

的新現實關係，取代舊有的「保護者與被保護者」(Patron-client)關係。⑥其次，錢尼在三月間訪問日本、南韓及菲律賓之行後提出自南韓及日本分別撤離五千及七千美軍，固然被若干人士形容為「錢尼的東亞戰略主動」(Cheney's East Asia Strategy Initiative)，却也是被民主黨籍參議員納恩(Sam Nunn)和共和黨籍的參院軍事委員會主席華納(John Warner)等，一再敦促錢尼須就美國的現行亞太戰略提出報告方採行動。

布希政府的亞太裁軍構想

另一方面，美國國會對錢尼決定在三年內將美國在亞太的駐軍刪減百分之十以上的幅度，仍不滿意。布希政府尚須努力解釋何以其在亞太地區所計畫削減的軍力，遠低於駐歐洲的美軍。錢尼原先估算美國將駐韓及駐日美軍各減少百分之十，約可每年節省二十億美元的開銷。但是，對美國國內這項幅度尚不滿意者，却大有人在。何格蘭便認為這種刪減幅度，只算是對美國國會的態度有所反應，而談不上是正視蘇聯的威脅減低。⑦

李普曼(Walter Lippmann)早就說過，美國的外交政策必須在其國力與承諾之間取得平衡，才會受到民意支持。而甘迺迪(Paul Kennedy)在國力衰退論主張中，亦鼓吹美國應自海外的軍事承諾撤退。尼克森的關島主義(Guam Doctrine)便曾主張美國削減在亞太地區的地面部隊。而雷根政府在前半期中固然大力著手增強美國的軍力，但其到了一九八五年便開始刪減國防預算。雷根政府在一九八九會計年度中，曾削減國防預算三二五億美元，既裁減三萬五千名部隊，且取消原先預定在一九八九年實施的十八項武器生產計畫。雷根政府同時計畫在一九九五年之前再共削減國防支出二千二百二十億美元。其實，美國自一九五〇年以來，共曾七度確實削減國防支出，但持續的時間都不及眼前這一波。在越戰之後其所進行的國防支出裁減，亦不過只持續了四年。⑧然而，布希政府在就任的第一年中，由於不及就雷根政府原先即草擬的一九九〇會計年度國防預算加以調整，故其國防支出，僅比一九八九會計年度減少百分之二而已。⑨然而，在各方對所謂「和平紅利」(peace dividend)期望殷切的狀況下，布希政府既打算在一九九二至一九九四會計年度中將國防預算刪減一千八百億美元，也已決定縮小雷根政府所推動的義勇兵飛彈、機動飛彈、B二隱型轟炸機及星戰計畫等。總之，布希政府削減駐亞太地區

⑥ Norman D. Palmer, "United States Policy in East Asia," *Current History*, Vol. 88, No. 537, April 1989, p. 162.

⑦ Hoagland, "New Role in Asia," p. 4.

⑧ Gregory F. Treverton, "The Defense Debate," *Foreign Affairs*, 69 (1989/1990), p. 196.

⑨ *Ibid.*, p. 184.

美軍，乃其削減國防預算全面工作的一環，實屬難以避免。

然而基本上來說，儘管布希政府在亞太地區所將進行的軍力裁減幅度不及其在歐洲駐軍方面的行動，但是美國在亞太地區的兵力原即無法和歐洲地區相提並論。美國為維持對亞太地區的安全承諾，其在一九八七年一年中的花費約四百二十億美元，而其當時所用以支持北約地面部隊的一年經費即高達一千三百四十億美元，佔整個北約軍事支出總數的五分之三左右。^⑭而在太平洋地區方面，太平洋美軍總部(CINCPAC)的防區範圍，佔全球面積的百分之五十，其涵蓋的人口佔世界總人口的百分之六十二，而且美國和亞太國家的貿易額，已經連續十七年超過美國和歐洲貿易的總額，但是太平洋美軍總部轄下美軍的數目，却只有美國總兵力的百分之十七。^⑮布希在今年的國情咨文中固然呼籲美蘇兩國把派駐中歐及東歐的部隊都削減至十九萬五千人（目前美國大約在該地區派駐三十三萬部隊，蘇聯則派駐五十七萬五千人部隊），但是布希政府此刻實際推動的削減歐洲傳統兵力（Conventional Forces in Europe; CFE）提案，則只計畫削減駐歐部隊三萬人。^⑯易言之，布希政府依照錢尼三年內第一階段將在亞太地區刪減的駐軍，其實在比例上並不低於其短期內所裁減的歐洲駐軍。

目前美國國會所決定的裁軍構想為，將陸軍維持十八個正規師（十個重裝師及八個輕裝師），海軍陸戰隊維持四個師，海軍另將十五個航空母艦作戰羣中的「珊瑚海」號作戰羣撤消，而空軍則由三十七個聯隊減為三十五個。^⑰這種構想付諸實施，自然會影響美國在亞太的軍力。回顧美國的全球軍力部署戰略，其實尼克森政府所主張的所謂「一又二分之一戰略」，比早先美國把蘇聯與中共均視為主要威脅時代的「二又二分之一戰略」，對亞太國家更是不利。^⑱然而此刻却可以相信，布希政府未來不論將如何調整及刪減美國在亞太的兵力，其在戰略構想上，應不至於比尼克森的「一又二分之一戰略」，更加具有「新孤立主義」（neo-isolationism）的特質。^⑲

註⑭ James Chace, "Ike Was Right," *The Atlantic Monthly* (August 1987), p. 39.

註⑮ Huntington Hardisty, "The Future of the U. S. Military in the Pacific-Indian Ocean Region," *Asian-Pacific Defense Forum*, Winter 1989-1990, p. 2.

註⑯ Trevorton, "The Defense Debate," p. 190.

註⑰ *Ibid.*, p. 188.

註⑱ 尼克森政府的「一又二分之一戰略」，係指其軍事部署主要著重應付歐洲一旦爆發重大衝突及其他地區爆發較小的衝突。而「二又二分之一戰略」，乃是指美國在軍事部署上，重視歐洲與東亞可能爆發重大衝突及其他第三地區出現緊急狀況。其盛行於當美國把蘇聯與中共皆視為主要威脅者的時代。

註⑲ 「尼克森主義」的兩大原則為「重視重大利益地區」及「減少對亞太地區軍事承諾以促成其在安全上自立」。

美國在亞太的戰略利益

貝克國務卿一九八九年在紐約「亞洲協會」的演講中便強調，美國「前進部署」的嚇阻武力，依舊是亞太安全所不可或缺的。⑭美國的前進部署兵力，乃是美國四十年來維持和盟邦關係的憑藉。美國各項區域防衛承諾，均是靠其前進部署兵力支撐。而美國在亞太的前進部署部隊，不僅是擔負嚇阻（deterrence）的功能，也支持亞太地區的穩定和經濟繁榮。當然，如果美蘇和解再持續下去，則美國在太平洋駐軍的主要功能，將是維持亞太地區的經濟安全及區域權力穩定。其次，美國派駐波斯灣的部隊，主要並非由美國駐大西洋的海軍擔負補給任務，而是由駐太平洋的海軍負責。美國在可預見的將來，仍將在亞太地區維持龐大駐軍，以保護其在本地區的戰略利益。

具體而言，美國在亞太地區的戰略利益至少應有以下數項：一、圍堵蘇聯的擴張；二、維持和中共的伙伴關係；三、維持臺灣海峽的安定；四、阻止亞太地區非核化運動蔓延；五、保持朝鮮半島的安定。而國防部最近的「展望二十一世紀亞太邊緣戰略架構」報告書，也未忽略強調美國當前在亞太地區的戰略利益，並且列舉出以下諸項戰略利益：一、保護美國免遭攻擊；二、支持美國的全球嚇阻政策；三、保存美國和亞太地區的政經來往；四、維持權力平衡以防阻任何區域霸權（hegemony）興起；五、加強亞洲國家對西方的好感；六、培養亞太地區的民主與人權成長；七、確保航行自由。⑮這份報告書並且強調美國亞太戰略的三大支柱——前進部署兵力、海外基地與雙邊安全協定——均基本上將予保留。⑯

政經利益與安全互動關係

其次，美國在亞太地區既有的經貿利益也值得加以注意。大抵而言，美國在亞太地區的經貿利益主要有三項內涵：一、資源的取得；二、投資；三、貿易。在一九八七年中，美國對亞太地區的貿易額，佔美國全球貿易總額的百分之三十五。同年，美國對亞太地區的貿易赤字，也昇高至一千零七十億美元，佔美國該年貿易總赤字的百分之六十。貝克在紐約「亞洲協

註⑭ 馬如鍵譯，貝克談「未來太平洋伙伴關係之架構」，頁七六。

註⑮ U. S. Defense Department, "A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim," pp. 6-7.

註⑯ *Ibid.*, p. 7.

會」的前述演說中也透露：美國在一九八八年和亞太國家的貿易總額，高達二千七百一十億美元，超過其和大西洋國家的一千八百六十億美元。自一九八二年以來，美國和亞太國家的貿易，成長了一倍以上。②曾在詹森政府時代擔任國家安全顧問的羅斯陶(W. W. Rostow)，一九八八年在外交季刊的文章中強調，美國在海外維持龐大駐軍，主要是基於權力平衡的考慮。③當然，在經貿力量的重要性增加時，軍事力量的重要性確實未必會減少。軍事力量有時可能會爲了經貿利益益加需要保護而變得更爲重要。

目前，布希政府在外交決策上所具備的「新現實主義」特質，除了在外交決策上一向把國家利益置於道德原則之上外，尚包括既重視政治與經濟在外交上的互動關係，也重視經濟對國家權力變化的可能影響。亞太地區如今存在的區域性經濟組織，主要有「東南亞國協」、「太平洋盆地經濟理事會」(the Pacific Basin Economic Council)、「太平洋經濟合作會議」(the Pacific Economic Cooperation Conference)及亞洲開發銀行等。雷根政府曾提出太平洋論壇(the Pacific Forum)的構想，而布希政府則響應澳洲總理霍克的主張，支持成立泛太平洋多邊經濟合作的新組織。另外，由於亞太國家和原蘇聯集團等共黨國家的經貿接觸日益頻繁，布希政府爲了美國的國家安全，也開始注意亞太友邦的科技出口問題。亞太自由國家的科技水準近年已有顯著進步，而且美國自己對東歐國家及蘇聯的科技出口禁令也已有放鬆。一九八八年時發生的日本東芝電子公司擅自出售潛艇靜音設備給蘇聯的案子，記憶猶新。預料布希政府未來會把亞太友邦協調對共黨國家科技出口限制的工作，視爲亞太安全問題上的重要課題。

此刻，美國對亞太安全問題至少還遭遇以下困難：一、美國有些亞太盟邦在美國要求其增加安全負擔之際，却出現高昂的反美情緒。二、亞太國家基本上缺乏共同的安全概念，對威脅來源的認知也有顯著差異，因此美蘇之間絕無法藉雙邊談判便解決亞太地區的安全問題爭議。三、美國在亞太聯盟體系的本質，根本不若北約單純。至少美國目前的盟邦日本和其戰略伙伴中共，便嚴重彼此猜忌。

蘇聯亞太兵力與和平攻勢

事實上，蘇聯在亞太地區的實際兵力以及其當前對亞太安全問題的戰略目標，當然會左右布希政府的亞太安全政策。而

註② 馬如鍵譯，貝克談「未來太平洋關係之架構」，頁七五。

註③ W. W. Rostow, *Beware of Historians Bearing False Analogies, Foreign Affairs* (Spring 1988), p. 865.

探討蘇聯的亞太安全政策，包括其對美國亞太戰略的認知，均有助於釐清布希政府現行亞太安全政策的真貌。大抵上，蘇聯既認為美國尚無意在亞太地區結束冷戰，也強調美國在亞太的戰略部署，如今依然主要是針對蘇聯。蘇聯並且還認為，美國在亞太的戰略部署，不僅意圖在軍事上和蘇聯對抗，甚至也著眼於發揮軍事部署在對付蘇聯方面的政治影響力。蘇聯學術、政治、軍事界中持如此認知者頗多。蘇聯國家科學院美加研究所研究員扎尼金(Boris Zanegin)便認為：美國在亞太地區主要仍是採取加強軍事及政治力量的「對抗戰略」(Confrontation Strategy)。其對抗戰略的主要軍事內涵為重新調整美國在亞太駐軍的結構及加強攻擊的潛力。而政治內涵則為阻撓蘇聯和亞太國家開發經貿關係，既阻撓蘇聯與南太平洋國家簽署漁業協定，也阻撓菲律賓和蘇聯簽署修船協定。^②

儘管美國已定案的亞太撤軍幅度不高，但蘇聯較早便開始著手化解美蘇在遠東地區的冷戰。戈巴契夫在一九八七年完成的歐洲中程飛彈談判中，便決定讓步而把其部署在蘇聯遠東地區的四百枚中程飛彈撤離。^③蘇聯同時也承諾自亞洲撤離二十萬名部隊，這個數字也高於其所承諾自歐洲撤軍的比例。另外，戈巴契夫也已聲明正著手將蘇聯太平洋艦隊的兵力裁減三分之一，並且宣佈未來將進行撤回所有在蘇聯疆域之外的亞太駐軍，而其中最受人重視的便是承諾未來將自越南金蘭灣撤軍。^④

蘇聯一九七九年方在西伯利亞成立「遠東戰略軍區」(Far Eastern Strategic Theater)，其太平洋艦隊則接受「遠東戰略軍區」指揮。目前蘇聯太平洋艦隊約有八百七十一艘艦艇。^⑤國際間一般估計蘇聯在遠東的兵力為：一、共部署戰鬥機一三九〇架及轟炸機一七〇架。二、在可一舉攻擊北海道的航程內，設有四十處轟炸機機場。三、在貝加爾湖以東地區仍部署三十九萬部隊。蘇聯目前在亞太地區的海權勢力範圍，包括西太平洋、南太平洋、南海及印度洋。蘇聯固然基本上並未將其在歐洲所撤出的軍力轉移至亞太地區，但是通常平均保持三十艘戰艦，在海南島與麻六甲海峽之間活動。其在金蘭灣的空軍基地，過去部署有熊式及獾式轟炸機。金蘭灣被視為是蘇聯連接其在北太平洋與印度洋兵力的中繼站。

儘管蘇聯在亞太地區依然部署重兵，蘇聯確實自戈巴契夫一九八五年上臺之後便積極對亞太國家展開一系列和平攻勢。

註② Boris Zanegin, "Asian Security: Balance of Interests vs. Confrontation," Paper Presented at the 56th Pugwash Symposium on "Peace and Security in the Asian-Pacific Region," September 15-19, 1989, Tokyo, p. 3.

註③ 雷根與戈巴契夫曾在「一九八七年十二月九日簽定「中程核武協定」(INF Agreement)，協議其後十八個月至三年的期間內，美國必須銷毀八五九枚中、短程飛彈，蘇聯則必須銷毀一七五二枚，其中包括蘇聯在亞洲所部署的SS-110飛彈。

註④ The New York Times Editorial, "The Thaw in Asia," *International Herald Tribune*, March 28, 1990, p. 8.

註⑤ Dan Quayle, "U. S. Policy in Asia: The Challenge for 1990," *Vital Speeches of the Day*, Vol. LV, No. 20, August 1, 1989, p. 610.

戈巴契夫一九八六年七月二十八日曾在海參崴發表對亞太地區採取和解立場的演說。戈巴契夫在這項影響深遠頗受注意的演說中說：「蘇聯將無一例外地嘗試與亞太地區所有國家加強雙邊關係。」^②其後，戈巴契夫一九八八年又在西伯利亞的克拉斯諾亞斯克（Krasnoyarsk）發表第二項重大的亞太政策聲明。戈巴契夫這項演說的要旨是：如果其他力量相當的強權也同意照辦，則蘇聯將不會增強其在亞太地區的核武貯存、海軍兵力、空中武力及軍事活動。他具體提到「如果美國同意放棄其在菲律賓的所有基地，則蘇聯將放棄其在越南金蘭灣的艦隊物資及技術供應站。」另外，戈巴契夫在同項演說中還承諾以下兩件事：一、「蘇聯將參加如何防阻公海及公海上空衝突事件的討論，以確保亞太地區的海線安全及交通」；二、「蘇聯將進行和其他與亞太地區有關國家談判的準備」。^③過去，維持亞太地區海線交通安全乃是美國與亞太國家尋求、建立及加強安全合作的重要課題。而如今蘇聯却一反過去被視為是亞太海線交通安全主要威脅者的形象，轉而採取威脅清除者的姿態。後來，蘇聯第一副總參謀長波洛夫更在一九八九年元月宣稱，蘇聯決定自東南亞地區片面撤軍，且實行範圍將涵蓋整個亞太地區。蘇聯學者克拉斯諾夫（Vladislav Krasnov）同月也在美國宣稱：蘇聯對亞太地區的新政策，不僅會增強蘇聯在亞太地區的角色，也會提高亞太所有國家參與塑造世界未來的機會。^④到目前為止，蘇聯和亞太個別國家所進行的關係改善，係以中蘇共和解最為顯著，而其和日本、菲律賓及泰國的交往則次之。

另外值得注意的是，一再呼籲召開亞洲安全會議，也是戈巴契夫一九八五年上臺以來蘇聯新亞太政策的主要內容。戈巴契夫係在就職蘇共總書記兩個月後設宴招待前往訪問的印度總理拉吉夫·甘地時，首度發表舉行亞洲安全會議的構想。^⑤蘇聯國家科學院世界經濟暨國際關係協會主席伊凡諾夫（Vladimir Ivanov）今年二月間猶重申戈巴契夫的呼籲，建議亞太地區需要舉行自己的高峯會議。^⑥然而，美國對這項呼籲的反應却是負面的。美國責難蘇聯此舉的目的乃是蓄意孤立及批評美

註② Novosti Press Agency, "A New Stage in the Development of the Soviet Far East: Peace and Security for the Asian-Pacific Ocean Region," Speech by Mikhail Gorbachev in Vladivostok, July 28, 1986 (Moscow: Novosti Press Agency Publishing House, 1986), p. 28.

註③ Duan Pin, "Soviet Union: Gorbachev in the Limelight Again," *Beijing Review*, Vol. 31, No. 41, October 11-16, 1988, p. 14.
註④ Vladislav Krasnov, "The Soviet Union and the Asian-Pacific Region in the 1990s," *Vital Speeches of the Day*, Vol. LV, No. 6, January 1, 1989, p. 164.

註⑤ Stephen M. Young, "Gorbachev's Foreign Policy: Balancing the New and the Old," *Asian Survey*, Vol. XXVIII, No. 3, March 1988, p. 336.

註⑥ 維拉迪米亞·伊凡諾夫，亞太地區為何還單在冷戰陰影下，中國時報（民國七十九年二月二十一日），版九。

國。而戈巴契夫這項主張所以未在亞太地區獲致熱烈反應的部份原因則是，戈巴契夫將這項會議比喻為亞洲的「赫爾辛基會議」。一九七五年歐洲安全暨合作會議的赫爾辛基協定的主要成就乃是，將歐洲在戰後被大致接受的國際疆界合法化，而亞太地區戰後所面臨的安定威脅原因却迥然相異。

再者，蘇聯針對美國而提出的太平洋海軍裁減談判，也是戈巴契夫亞太政策的重要內容。蘇聯國家科學院美加研究所研究員扎尼金，便要求美蘇兩者接納彼此「利益平衡的原則」（the principle of balancing of interests）。扎尼金認為利益平衡原則乃國際關係中所固有的現象。他主張美蘇兩國考慮彼此各自的地緣政治需要而承認對方的特定利益。^{註③}扎尼金曾撰文強調蘇聯目前的進一步具體建議乃是要求美國同意召開由日本、中共、印尼及越南等國共同參與的太平洋安全會議，並希望藉之訂定「太平洋海軍條約」。^{註④}而布希政府固然與蘇聯就歐洲裁軍問題談判有所進展，却拒絕接納蘇聯對亞太地區進行裁軍協商的建議。美國所以做此決定的基本原因乃是，美國畢竟仍是亞太地區唯一的真正超強，故放棄比蘇聯優越的軍力並不上算。但扎尼金則就此譴責美國說：美國既然不願談判在太平洋地區裁減海軍，便不宜批評陸權為主的蘇聯意圖在傳統兵力上保持優勢。^{註⑤}美國學者楊恩曾評估說戈巴契夫的行動反映出蘇聯新亞太政策至少有如下五項主要目標：一、維持和加強友邦及盟邦的傳統密切關係；二、加速和中共的政治和解；三、和亞太地區非社會主義國家建立更廣泛的關係，尤其在經濟領域上。四、降低軍事因素；五、迂迴向美國在亞太地區的凸顯地位挑戰。^{註⑥}

美國對蘇聯行動的認知

美國對蘇聯在亞太安全問題上所尋求目標的認知，自然會影響美國對亞太安全政策的制定。基本上，布希政府對蘇聯就亞太安全問題新立場的認知，是抱持再多觀察而不必遽然置信的態度。事實上，美國對蘇聯是否確實有意降低其對亞太地區安全威脅的認知，當然與美國對蘇聯就世界安全威脅的認知有關連。其次，布希政府內部既然對蘇聯的全球安全威脅問題存有歧見，則對蘇聯在亞太地區安全的威脅問題上自然也可能出現歧見。美國中央情報局局長韋伯斯特(William Webster

註③ Young, "Gorbachev's Foreign Policy," p. 336.

註④ 扎尼金強調美、英、日、法、美五國在本世紀之初即訂有五強海軍公約，商定他們海軍實力的比例為五：五：三：七五：一：七五。

註⑤ Zanejin, "Asian Security: Balance of Interests vs. Confrontation," p. 10.

註⑥ *Ibid.*, p. 4.

註⑦ Young, "Gorbachev's Foreign Policy," p. 318.

與錢尼便對蘇聯的全球安全威脅存有歧見。兩人於三月一日分別在國會不同委員會的證詞即為一例。錢尼在辯護下年度要求編列三千零六十億美元國防預算問題上，便強調擔心蘇聯的軍事威脅在戈巴契夫自由化路線受挫時會恢復如往昔。而韋伯斯特則表示：即使戈巴契夫垮臺，蘇聯「也將無意再和美國進行嚴重的對抗」。^⑦

在蘇聯未來對亞太安全的威脅問題上，布希政府內部當然也存有各種不同的看法。不過，以下將先列舉數項布希政府高層表示疑慮的案例。副總統奎爾在一九八九年六月二十二日於華府對傳統基金會演說時，曾強調美國不可因為蘇聯初步採取民主化措施，便忽略美國和亞太盟邦的集體安全關係。奎爾認為：戈巴契夫有關太平洋問題的和平論調，尚待行動檢驗。儘管美國就長程而言應當對太平洋安全問題的未來抱持樂觀看法，但目前仍以審慎因應為宜。奎爾甚至指出：蘇聯目前在亞太地區採取的緩和行動，主要只是在中蘇共邊界次地區，對其他次地區的威脅程度則大致如昔，尤其在西北太平洋次地區，更是如此。^⑧而貝克國務卿在一九八九年十月十六日於紐約華爾道夫飯店對「外交協會」(Foreign Policy Association)演說中，也對蘇聯放鬆在亞太地區威脅的問題疑慮重重。貝克在演講中特別指出，蘇聯在一九八九年對柬埔寨邊政權所提供的軍需援助，至少是一九八八年的兩倍。^⑨一直密切注意蘇聯在太平洋軍力消長的太平洋美軍總部，基本上便擔心美國對蘇聯意圖改為看法樂觀的速度，會比蘇聯在亞太軍力實際減弱的步伐更快。太平洋美軍總司令哈迪斯第(Huntington Hardisty)最近在所撰文章中便指出，蘇聯即使確有意進行軍力結構大幅改變，也無法在短期內完成。哈迪斯第既主張美國和其盟邦應當再多觀察蘇聯是否會採取一些有助於太平洋安全穩定發展的行動，也認為蘇聯目前在太平洋軍力所出現的改變，主要仍在武器品質的提昇，由新的飛機和船艦取代老舊者。^⑩哈迪斯第在強調蘇聯目前只是將其在大洋地區的兵力結構有所調整時，尚指出蘇聯在遠東地區所裁減的部隊，主要是臨近中國大陸的陸軍，而蘇聯現代化海、空軍的作戰能力根本未見大幅減低。^⑪

另外，美國觀察家何格蘭在今年三月間也撰文表示：蘇聯並未因東歐情況急劇變化而在其亞太政策問題上出現困難。蘇聯固然已經自金蘭灣撤離不少軍力，但是蘇聯在亞太方面的裁軍努力畢竟仍屬不足。^⑫總之，在前述美國人士的心目中，蘇

⑦ Sam Meddis, "Fending CIA, Defense Chiefs Hold Peace Talks," *USA Today*, March 10-12, 1990, p. 4A.

⑧ Quayle, "U. S. Policy in Asia," p. 610.

⑨ James A. Baker, "Points of Mutual Advantage: Perestroika and American Foreign Policy," *Vital Speeches of the Day*, Vol. LVI, No. 3, November 15, 1989, p. 67.

⑩ Hardisty, "The Future of the U. S. Military in the Pacific-Indian Ocean Region," p. 3.

⑪ *Ibid.*, p. 4.

⑫ Hoagland, "New Role in Asia," p. 4.

聯對亞太安全問題所宣佈的新立場，主要仍是蘇聯新思維（new thinking）和其對舊目標從事新掩飾的混合。

目前布希政府敦促蘇聯應當針對其就亞太安全問題新立場進一步證實誠意的行動，主要包括以下數項：一、將日本的「北方四島」歸還；二、開放海參崴為自由港；三、在其遠東地區開闢特別經濟區；四、協助化解或降低朝鮮半島及柬埔寨的緊張和對峙；五、大幅削減其在亞洲的地面、空中及海上兵力與武器，而非僅僅裁汰老舊武器。貝克在紐約「亞洲協會」的前述演講中，便曾提出前三項敦促。^④

不過，儘管美國對蘇聯亞太安全新立場仍有疑慮，美國國防部在一九八九年發佈的年度報告「一九八九：蘇聯軍事力量」的報告書中，仍然指出美國在東亞及太平洋區的軍事平衡問題上稍佔上風，並且承認蘇聯在太平洋的軍事計畫主要屬「防衛」性質。^⑤其次，英國學者席格爾（Gerald Segal）認為，美國與日本甚至都了解蘇聯比中共更具對亞太地區安定有所貢獻的力量。^⑥席格爾在渠即將出版的著作重新考慮太平洋問題（*Rethinking the Pacific*）中尚指出，蘇聯似乎已經決定只在太平洋地區扮演一個次要的強權。但是，席格爾認為，蘇聯在亞太地區的影響力倘若急速減退，却未必符合亞太地區的安全與安定利益。^⑦而美國學者沙特（Robert Suter）的另一種看法，倒也反映出美國的基本立場。沙特認為：蘇聯減少在亞洲的兵力，畢竟還是對美國在亞洲的安全利益有所裨助，儘管中蘇共和解不免會降低美國在亞洲的影響力。^⑧

美國當前亞太戰略目標

儘管美蘇在西太平洋方面主要仍是呈「對抗」狀態，雙方之間却已開始出現「對話」（dialogue），甚至就亞太安全問題已形成一些共同觀點或利害。至少美國此刻已轉而和蘇聯立場一致，都不希望日本快速加強軍備。事實上美蘇新近的對話，已使兩者在亞太地區的關係，不再主要只是處於「零和博奕」的狀態。蘇聯的退讓，未必盡然等於美國獲利，其所造成的

註③ 禹如鍵譯，貝克談「未來太平洋伙伴關係之架構」，頁七九。

註④ 維拉迪諾夫，亞太地區為何還罩在冷戰陰影下？

註⑤ 席格爾擔心蘇聯與中共的和解，會使中共比較不顧忌攻擊越南，甚至會再和一九八八年三月的事件一般佔領爭執中的南海島嶼（Gerald Segal, "The Soviets Can Still Play a Useful Asian Role," *International Herald Tribune*, February 21, 1990, p. 8）。

註⑥ *Ibid.*

註⑦ Robert G. Suter, "Sino-Soviet Relations: Recent Improvements and Implications for the United States," *CRS Issue Brief*, November 20, 1989, pp. 12-13.

好處可能落入本地區其他行爲者的囊中。目前東北亞和整個亞太地區的權力已明顯出現多元化的雛型。未來，美、蘇、中共及日本會同時是重要的權力中心。美國學者扎哥里亞 (Donald Zagoria) 曾提出，戈巴契夫的和平攻勢所以會在亞太地區難以發揮顯著效果，主要便是因為蘇聯並非是亞太地區權力衝突的唯一主要因素。^④ 歐洲自由國家戰後一向在安全上所面臨的主要威脅無非蘇聯，但是對亞太自由國家而言，蘇聯、越南及中共都是比較立即而明顯的安全威脅，而日本則是潛在的威脅。蘇聯此刻如果果真在亞太地區大幅撤軍，必然會引發劇烈的權力均勢「重組」(realignment)。美國必須考慮何方將在這種變局下獲利最大。

季辛吉在一九八五年五月便撰文強調，美國的亞太均勢政策，不能再只著重防禦蘇聯的單一面向，而須把日本及中共的個別角色也納入考量架構中。^⑤ 而尼克森與季辛吉及奧森柏格在今年元月爲天安門事件而訪問中共後向布希提出的政策建議書，則主張中共爲美國未來牽制日本的籌碼。目前跡象顯示布希政府已經接納尼克森的主張。布希在今年元月二十四日的記者會中便間接道及日本的因素使美國必須和中共保持關係。

照邏輯推演，布希政府當前對亞太安全的戰略目標主要有如下幾項：一、維持亞太地區的戰略均勢；二、確保亞太地區的海線交通安全；三、維持和亞太盟國既有的聯盟關係；四、加強和亞太國家的經貿關係。而美國未來固然可能會逐步撤退在亞洲大陸邊緣的防衛圈，却絕不至於忽略對亞太地區海線交通安全的維持。^⑥ 另外，美國對亞太地區的戰略構想，其實也相當受本地區反核運動的衝擊。不過預料布希政府仍會堅持反對鼓吹亞太地區成爲「和平、自由及中立區」(ZOPFAN)的運動。^⑦

美國對日、韓、菲的政策

此刻美國對日本、南韓及菲律賓等安全合作的政策，也是探討布希政府亞太安全政策時所不能不觸及的層面，而其中最值得注意的乃是布希政府對日本的安全合作政策。截至目前爲止，布希政府對日本安全合作主要有以下內涵：一、不過份讓日本失望，斡旋國會通過並執行由通用動力公司和日本合作開發精密戰鬥機FSX。二、不再要求日本加速建軍。三、要求日

註④ Donald S. Zagoria, "Soviet Policy in East Asia: A New Beginning?" *Foreign Affairs*, 68 (1988/89), pp. 120-138.

註⑤ Henry A. Kissinger, "Seeking a New Balance in Asia," *Newsweek* (May 22, 1989), p. 20.

註⑥ 就美國的利益而言，所謂維持亞太地區的海線交通安全，主要是指維持日本經琉球、臺灣、菲律賓、新加坡、馬來西亞及印尼通往中東的海運線暢通。

註⑦ 包括蘇聯及中共在內的八個國家，在一九八六年之前即簽署一項推動南太平洋非核化的「拉拉東加條約」(Treaty of Rarotonga)。

本將其所負擔駐日美軍常年所需經費的比例，提高到百分之四十以上。四、積極自日本取得美國武器系統未來發展所需要的科技。⑤在第二次世界大戰甫結束之際，美國原先希望把日本轉化成亞洲的瑞士（Asian Switzerland）。但日本近來成爲世界經濟超強，且愈來愈不易駕馭或羈縻，則是世界歷史上戰敗國轉變，出乎戰勝國等意料的重要案例之一。

日本自衛隊的兵力規模，目前在世界排名第十七，但是日本的實際國防支出，目前在金額上高居全球第三位，僅次於美國和蘇聯。日本一九八八會計年度的預算中，便共有二百二十億美元用在國防開支。⑥包括蓋洛普在內的一些民意調查結果顯示，日本已經取代蘇聯成爲美國人民心目中廣義的主要對手。何格蘭在三月間便評論說，布希政府把日本視爲對手的程度實際上比其所公開承認的更高。何格蘭認爲布希個人顯然相當擔心日本在中共政權一旦垮臺後會在中國大陸擁有龐大影響力。⑦另外，中共、南韓及東協國家也都不希望日本繼續大幅擴軍。中共隨著中蘇共和解加速，已明顯不再如以往支持美日同盟。不過目前的情況倒是，美國似乎只有繼續維持和日本的防衛合作才能勸阻日本加速建軍。而泰國和新加坡則主張美國必須在亞太地區維持龐大軍力以對抗日本。

布希政府對南韓安全合作政策的主要內涵大抵上則是：一、將逐步降低在南韓的駐軍；二、將持續要求南韓增加對駐韓美軍經常費的分擔；三、希望南韓部隊在太平洋洋區的安全維持分工中扮演更積極的角色；四、會更加以美國在韓經濟利益需要維護的角度，強調美軍駐韓的重要性。駐韓美軍乃是美國在亞洲大陸的唯一一支駐軍。布希政府現在已經確立駐韓美軍將在未來六年中分三個階段降低的原則。南韓的朝鮮日報在今年四月四日便曾加以披露。該報同時另透露布希政府已計畫在一九九一年十二月底解散美、韓聯軍的野戰司令部，並表示美國與南韓雙方已協議在今年秋天的雙邊軍事委員會會議中作最後決定。而美國國防部「駐韓美軍未來問題對國會報告書」，也據傳未來將把雙方部隊的聯合司令部一職移轉給南韓將領擔任。至於軍事停戰委員會首席代表一職是否移交給韓國，則仍須視北韓的反應而定。⑧布希政府此刻也堅持南韓必須增加其對國防安全的財政負擔，其中包括戰機維修、作戰預備物資的儲備及增強聯合戰鬥力的經費。美國現在希望南韓能在六月月底前提出回應美國建議的具體方案。⑨其次，南韓海軍目前正首度應邀參加美、日、加及澳洲所舉行以「一九九〇環太平洋」（RIMPAC 90）爲代號的兩年一次環太平洋多邊海軍演習。環太平洋演習始於一九七一年，此次的演習海域在美國西岸至

註② 美國最近已原則上和日本達成一項國防科技合作協定，兩國將合作開發美國未來武器系統所需要的三種技術，包括使潛艇較不易爲敵方海底偵測器察覺的技術、加強飛彈搜尋目標能力技術及提升火箭引擎動力的技術。

註③ Chace, "Ike Was Right," p. 39.

註④ Hoagland, "New Roles in Asia," p. 4.

註⑤ 王長偉，「美六年內決大幅裁減駐韓部隊」，中央日報（民國七十九年四月五日），第七版。

註⑥ 美國目前駐韓部隊共約四萬三千人，其中三萬三千名屬地面部隊，其他一萬名則爲海、空軍及後勤人員。美國維持駐韓美軍的開支一年大約是四十八億美元。南韓政府認爲其已負擔美軍費用的百分之四十三，但是美國認爲南韓政府只花三億美元直接用在基地維護及美軍需要上。

夏威夷之間，在四月十日至六月二日之間共計畫出動五十五艘戰艦、兩百架飛機及五萬多部隊，包括美國駐橫須賀的航空母艦「獨立號」。^⑤現在駐韓美軍的地面兵力共約三萬三千人，只約等於南韓陸軍的百分之五點六，但是它却是美國決心繼續在亞太地區圍堵共黨擴張的重要象徵。而未來美軍駐韓的目的，將逐漸由過去主要爲了保衛日本，而調整爲主要爲了美國在韓國的實質經濟利益。

目前美國對其在菲律賓基地的續租問題，也處於政策調整階段。菲律賓政府在五月十五日正式通知美國說：美菲基地租約將在一九九一年九月十六日到期，菲律賓無意續約，但雙方可嘗試由談判而締訂新約。此際美菲雙方的談判立場均比過去強硬。菲律賓指控美國尚短付基地租金兩億美元，聲稱美國倘若不償清便不願和其再訂新約。^⑥而布希總統則在五月十六日聲明菲國的基地對美國並非絕對必要，如果菲律賓條件太苛則美國不排除索性撤離。當然這些言辭也都多少是雙方爲談判的策略運用。美國能不遷動在非基地自然最上算。相信美菲兩國這次終究會彼此妥協。不過在蘇聯完全撤離金蘭灣後，美國的讓步底線必然會昇高。預料布希政府在任內會更積極在日本本土、琉球、關島、塞班、新加坡及馬來西亞物色替代基地。

美國亞太角色逐步調整

總結來說，布希政府在亞太地區因應蘇聯安全威脅降低的做法，仍是採取審慎的逐步調整原則（incrementalism）。由於布希政府迄今仍未針對美國的全球安全問題制訂出新的整體戰略，一時仍不易期望布希政府在亞太安全政策上會有顯著的政策「創新」（innovation）。布希政府對亞太地區的安全政策，大體上仍是遵循雷根政府「以較低保險費獲取安全」（Security at a lower premium）的原則，既重視調整經濟與軍事安全的關係，並要求盟邦繼續增加對維持區域安全支出的分擔。另外，亞太地區民主的健康發展，也是布希政府對亞太安全的長程努力目標。奎爾副總統曾表示：安全問題是不可能和政治問題截然劃清的。只有彼此擁有相近的政治價值和制度，安全合作關係方能蓬勃發展。^⑦但是布希政府在遇到短程的現實利益和理想的道德原則有所抵觸時，倒也是一如既往政府遷就短程現實利益，其對中共的政策即爲一例。

目前縱使布希政府決心在亞太地區和蘇聯化解「冷戰」，而開展「低盪」，但美國在相當時間內仍無法放棄「圍堵」蘇聯爲其在亞太駐軍和盟約的主要目標。當然，蘇聯不論其是否真心有意尋求和平，其將在一九九〇年代在亞太地區扮演的角色，不僅得視蘇聯內部政局如何發展，尚須視外在世界對其和解措施如何反應而定。而此際則可預料美蘇未來在亞太應當會

註⑤ 法新社電，一九九〇年四月七日。
註⑥ 美國國務卿舒茲與菲律賓外長曼格拉普斯（Paul Manglapus）在一九八八年十月會簽定新的基地租約，議定美國對菲律賓的經濟援助，由一年一億八千萬美元，提高至四億八千一百萬美元。
註⑦ Quayle, "U. S. Policy in Asia," p. 611.

有一些就和解「互建立信心」的措施。另外，最近美國情報部門建議放寬對蘇聯一旦決定發動攻擊美國所需的預警動員時間設定，也不免會提高布希政府自亞太裁軍的意願。過去美國所設定的預警動員時間為兩週，現在情報部門則建議放寬為一個月或者更長的時間。其次，美國若干戰略理論家最近也開始懷疑維持國防承諾與實際部署的兵力之間，未必要有直接的對應關係。他們認為問題的重點在於美國是否願意冒險保護其防衛承諾所涉及的利益。⑥布里斯辛斯基在美國國力衰退論喧騰一時之際，曾表示美國不宜再承負「世界警察」的角色，而應調整改為扮演機場從事飛航安全協調的塔臺。美國學者韓瑞克森(David Hendrickson)則預料，美國在九十年代中會更加不願擔任世界警察，而主要把其所扮演的世界角色，調整為民主國家的軍火供應商。⑦而眼前也可看出美國在亞太地區所扮演的安全角色，會逐漸由「主角」調整為「配角」，也會由「保護者」調整為「協調者」，更會由「嚇阻者」轉為「平衡者」。

東歐影響太平洋世紀

「太平洋世紀」即將到臨的言論，近年來曾令亞太自由國家對未來在世界經濟與政治舞臺上所將扮演的角色，頗為興奮。然而，最近却開始有人對東歐變局與太平洋世紀來臨的關聯產生憂慮。美國國務院情報暨研究處轄下的東亞與太平洋科科長賈嘉(Thomas Fingar)，四月間曾在香港大學亞洲研究中心預料東歐方興未艾的劇變，將會使美國的全球政策重返「以歐洲為中心」(Euro-centrism)，降低對亞太地區的興趣，而延緩太平洋世紀的來臨。⑧此刻德國即將統一所衍生的歐洲未來安全問題，確實有可能影響布希政府對重新規劃亞太戰略問題的注意力與精力。不過，東歐變局與太平洋世紀的關聯，在理論上仍存有另一種不同的看法。其認為太平洋世紀的遠景，加上歐洲戰爭危機化解，反而會使亞太地區在美國全球戰略利益中的地位，較以往更高，甚至有可能成為美國未來在外交政策上最必須關注的一環。何格蘭認為：駐歐洲的美軍最後可能會因局勢進一步演變而減少到只有數千名，但是美國不僅目前是個太平洋強權，將來也還是如此。⑨太平洋美軍總司令哈迪斯第也強調，美國即使到了二十一世紀，仍會在亞太地區派駐強大兵力。⑩美國在亞太地區，畢竟擁有夏威夷、關島及麥克羅尼西亞等領土屬地，而且阿拉斯加也地近亞洲。總之，美國未來非必要要把日本視為競爭對手，方會繼續在亞太地區扮演強權角色。最後尚必須一提的是，布希政府倘若大幅削減在亞太地區的駐軍，將必然會降低美國嚇阻中共攻擊臺灣的意圖，而會是臺灣的隱憂。

⑥ Treverton, "The Defense Debate," p. 191.

⑦ David Hendrickson, *The Future of American Strategy*, (New York: Holmes & Meier, 1987), p. 148.

⑧ Anthony Polsky, "Eastern Events Overshadowed by the West," *South China Morning Post* (Sunday Standard), April 8, 1990, p. 8.

⑨ Hoagland, "New Role in Asia," p. 4.

⑩ Hardisty, "The Future of the U. S. Military in the Pacific-Indian Ocean Region," p. 4.