

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 布希政府的東南亞政策與挑戰

Bush Administration's Foreign Policy Toward Southeast Asia

doi:10.30390/ISC.200111_40(6).0004

問題與研究, 40(6), 2001

Issues & Studies, 40(6), 2001

作者/Author：金榮勇(Rong-Yung King)

頁數/Page：53-68

出版日期/Publication Date：2001/11

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200111_40\(6\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200111_40(6).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



布希政府的東南亞政策與挑戰

金榮勇

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所研究員)

摘要

布希政府的東南亞政策輪廓已經逐漸浮現，那就是回到以往美國亞太政策的常軌：對美國有利的亞太權力平衡、擴大美國對此地區的貿易和投資機會、和反對此區域內出現具有敵意的強權。在這種大戰略下，原本被柯林頓政府所忽視的東南亞國家，其戰略及安全角色勢將會被肯定，尤其印尼的政治發展會受到布希政府的特別關注。

關鍵詞：美國外交政策、布希政府的東南亞政策、美國與中共的外交互動、美中東南亞三邊關係。

* * *

壹、前言

經過美國有史以來最具爭議的總統選舉而當選的小布希（George W. Bush）總統，上台以後即展現出和前任民主黨柯林頓總統不同風格的外交政策和作為，令國際社會頗感意外。這些作法包括驅逐俄羅斯五十名官員並引來對方同樣報復行動、下令轟炸伊拉克、宣布不遵守環保的京都議定書（Kyoto Protocol）、阻止南韓金大中總統與北韓和解的陽光政策（sunshine policy）、以及堅持建立全國飛彈防禦（National Missile Defense, NMD）系統等等。尤其是發生在今年四月初的美國偵察機和中共 F-8 攔截機相撞事件，雙方僵持長達十一天，更使得遠東經濟評論以聳人聽聞的“Cold War 2: The U.S. and China”作標題，^①一時之間美國政府似乎又回到冷戰時期的思維。這些個案只是美國新任總統上台的三把火，讓全球知道布希並不是一位選戰倖勝的弱勢總統，還是美國整體外交政策的大轉變？

隨著中共經濟與軍事力量日益壯大，未來類似中美軍機互撞事件可能還會發生。布希總統外交政策的最重要挑戰之一就是如何與中共相處，並且維持美國在東亞地區

註① *Far Eastern Economic Review*, April 12, 2001, p. 1.



的政經利益和優勢戰略地位。一般認為影響布希總統外交政策最重要的四個人是副總統錢尼（Dick Cheney）、國務卿鮑爾（Colin Powell）、國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）、和國家安全顧問賴斯女士（Condoleezza Rice）。除了賴斯以外，其他三位都是以往長期在雷根政府和老布希政府的外交和國防戰略部門服務的重臣，倫斯斐更是早在福特總統時代就擔任過國防部長一職，經驗與歷練均深獲圈內人高度肯定。而他們對前任柯林頓總統亞太政策的最大批評就是過度向中共傾斜，那麼布希團隊的東亞政策重心又為何呢？

東南亞地區以往在冷戰時期的全球地緣戰略佈局上擁有極為重要的地位，許多國家的執政者因此受到容忍與鼓勵。此種地位在後冷戰時期即逐漸褪色，導致此區域進入一種轉型期。一九九七年所發生的東亞金融風暴使得東南亞大部分國家陷入政經動盪的困境，受創最重的印尼更面臨國家分崩離析的危機。會造成這種艱難現況，與柯林頓政府對此區域缺乏實際且有效的政策有很大關連，布希政府會重複過去的錯誤嗎？如果不會，那麼布希政府的東南亞政策為何？它所面臨的挑戰又為何？

本文首先描繪柯林頓政府時期的整體東南亞政經情勢；接下來探討布希政府東南亞外交及安全戰略政策的主要輪廓；再來則是布希政府對此區域的經濟貿易政策；最後是這些政策可能面臨的一些挑戰與兩難。至於本文的主要論點是未來在美國與中共的軍事戰略競爭愈來愈激烈之情形下，布希政府將會重新重視東南亞的戰略地位；然而當東南亞大部分國家面臨政治經濟脫序的困境之時，本區域可能需要一段時間才能恢復以往的榮景。

貳、柯林頓政府時期的東南亞情勢

整體來說，東南亞國家在柯林頓政府時期，不論是政治、經濟與安全戰略上都遭到十分嚴重的衝擊，雙方的關係亦面臨二次世界大戰以後的低點。國際大環境的改變、美國對東南亞外交政策的改變、盛行於此地區的政商勾結和不民主的政治制度可能都是造成此一情勢的主要因素。政商勾結和不民主政治這兩項廣泛存在東南亞國家內部的弱點，無疑的是造成這些國家政治及社會動盪的部分主因，自不須多所著墨。其次從全球安全戰略角度而言，東南亞各國在冷戰結束後之角色已經有所改變，從自由世界圍堵共產勢力向外擴張的主要環節退為歐亞航線的必經通道。冷戰時期東南亞地區是民主與共產兩大陣營存亡鬥爭的必爭之地，各國的執政者是兩大陣營必須拉攏的對象。冷戰結束後東南亞各國的地緣戰略價值大減，美日等國只要維護此一國際水道的暢通即可，各國的政治體制為何未必影響全球戰略。美國的外交政策也因此調整，從冷戰時期的反共至上和容忍威權政治、轉為後冷戰時期的主張民主與人權外交。在這種新政策下，東南亞各國的許多違反人權及不民主作為就引來西方世界諸多批評，相對的東南亞各國亦強烈反對前者的干涉內政。彼此之間的摩擦越來越多。

譬如柯林頓政府的副總統高爾（Al Gore）一九九八年十一月訪問馬來西亞時，間接批評馬哈地（Mahathir Bin Mohamad）總理的違反民主作為，造成兩國關係緊張



一事，僅是最著名的範例而已。②其他如印尼軍隊在一九九一年十一月武力鎮壓東帝汶島（East Timor）示威人士，造成數十人死亡事件，使得歐美各國大受批評。美國眾議院還凍結對印尼軍事訓練經費以作為施壓手段。印尼面對這些外來壓力，強悍的警告各國不要做得太過分；然而另一方面，印尼政府亦對此事件負責任的將領們撤職並審判，以削減外來的壓力。③還有如泰國軍方在一九九一年政變和一九九二年五月份血腥鎮壓示威分子事件，這類事件在冷戰時期發生多次，不但泰國民眾早已習以為常，歐美各國也不以為怪。可是這次血腥鎮壓以後，美國立即停止軍經援助，並向泰國軍方施壓，最後在泰王出面調解下，讓軍方強人蘇清達將軍（General Suchinda Kraprayoon）退出政壇，並在新的民選政府成立後，立法嚴格限制軍方的權限。④這些事例都顯示出冷戰後國際大環境的改變對東南亞各國的巨大影響。

除了大環境改變，柯林頓政府缺乏實際且有效的東南亞政策也要負部分責任。老布希政府（1989~1992）的國務卿貝克（James A. Baker, III）面臨後冷戰時期的新局時，就曾經在一九九一年冬季號的*外交政策*（*Foreign Affairs*）季刊撰文指出美國日後亞太政策的三大方向：經濟整合、政治民主化與新安全架構。⑤這些政策因為布希總統連任失敗而留待下一任政府繼續努力。柯林頓政府上台後外交政策的主要舵手國務卿克里斯多福則以經濟外交（economic diplomacy）、實力外交（power-based diplomacy）和民主革命外交（foreign policy of democratic revolution）三詞闡揚美國外交政策大方向。⑥然而在實際運作上，美國政府在東南亞地區似乎無甚成效。譬如北美自由貿易區（North America Free Trade Area, NAFTA）的成功運作模式，難以在亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）實施，東亞金融風暴更凸顯出美國的無力感。實力外交結果是把中共從天安門事件的劊子手改變為美國的戰略夥伴，這卻和另外一項推動全球民主化的政策大異其趣。⑦還有大力推動的政治民主化加速催化東南亞國家的政治與社會動盪，面對印尼等國的可能解體又束手無策。

其次以經濟面而言，東南亞各國從一九八〇年代到一九九〇年代初期的快速與持

註② 其實馬哈地政府有利用高爾的批評轉化為民粹主義，以轉移民眾對他處理囚禁安華的不滿情緒。Far Eastern Economic Review, Dec. 3, 1998, p. 28.

註③ Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s* (St. Leonards, NSW, Australia: Allen & Unwin, 1994), Chapter 8.

註④ 有關本次政變之詳情與影響，參閱 Khien Theeravit, *Thailand in Crisis: A Study of the Political Turmoil of May 1992* (Bangkok: Chulalongkorn University Printing House, 1997).

註⑤ James A. Baker III, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92), pp. 1~16.

註⑥ 有關柯林頓政府的外交理念，可參閱王自揚，「華府與北京間未來關係發展」，美國月刊（台北），第8卷第5期，（民國82年5月），頁127~135。

註⑦ 美國政府的解釋是透過溝通交流與經貿合作將會把中共帶向政治民主化之途，東南亞國家卻質疑美國的雙重標準。有關美國對中共的經貿政策，參閱林欽明，「美國對中共參與WTO之政策」，林正義主編，*中美關係專題研究 1995~1997*（台北：中央研究院歐美研究所，民國87年），頁53~76。



續發展、反轉為陷入金融與經濟風暴的困境裡，許多國家都被評估還需要好幾年才能恢復動能。^⑧原本各國朝野菁英一片樂觀之心亦轉為沈重，四處都可以聽到批判國際投機資金之害和國際金融機構的顛預與無能。過去國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）在柯林頓政府時期，以數百億資金幫助墨西哥、印尼、泰國、南韓、及俄羅斯等經濟發生危機的國家之做法，卻一方面被許多東亞國家批評為短線治標手法，另一方面也受到許多著名學者的批評，指為道德上障礙（moral hazard），認為這做法是鼓勵各國政府與私人企業進行太多不必負責任的投資——因為出事後有機構會善後。^⑨此外美國政府在東亞金融危機時袒護國際資金的立場，也讓東南亞各國耿耿於懷。^⑩

至於政治上來說，東南亞各國因為金融與經濟風暴，所面臨的衝擊不下於經濟面。老大哥印尼的政治環境改變最多也最為複雜且難處理：蘇哈托總統及軍方長期執政的結束；東帝汶之獨立；殘破的經濟所留下來的政治與社會問題；以及各地要求獨立自主的呼聲與行動；使得雅加達中央疲於應付。馬來西亞的政治威權作為以及把副總理安華（Anwar Ibrahim）判刑，使得原本根基十分穩固的巫統（United Malays National Organization, UMNO）陷入分裂之危機，政治與社會不安情形是馬哈地總理上台以來最嚴重時期。今年三月所發生的馬來人和印度裔族群衝突事件導致六人死亡一事，正凸顯這一趨勢。泰國和菲律賓近期都有執政者下台，繼任者所面臨的最大問題是如何把經濟從風暴中挽回。

更讓東南亞各國領袖頭痛的事情可能是東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）這個組織的分歧與弱化。從一九九〇年代中期分批納入越南、寮國、緬甸及柬埔寨後，東協就處於一種無法凝聚出實質團結與共識的窘境裡。一方面隨著經濟快速起飛，東協組織的自主性日益高漲，和歐美國家在是否接受緬甸為會員國一事上即鬧得不可開交。歐美各國強力反對血腥鎮壓民主運動人士的緬甸軍政府加入東協，美國當時國務卿克里斯多福（Warren Christopher）還專程參加東協一九九六年年會，意圖阻止此事。東南亞各國卻嫌歐美各國干涉內政，大會主席印尼外交部長阿拉塔斯（Ali Alatas）拒絕歐美的壓力，宣稱「這是我們的組織，不是他們的。」^⑪在東協各國的堅持下、緬甸順利成為會員國，卻造成歐盟和東協兩大組織關係的冷淡一直至今。

另一方面，在新會員國的加入以後，整個組織的生態迅速產生質變。東協很快產

註⑧ 參閱 Francois Godement, *The Downsizing of Asia* (New York: Routledge, 1999), pp. 201~216.

註⑨ 有關國際貨幣基金在東亞金融風暴的角色，參閱 David C. L. Nellor, "The Role of the International Monetary Fund," in Ross H. McLeod & Ross Garnaut, ed., *East Asia in Crisis: From Being a Miracle to Needing one?* (London: Routledge, 1998), pp. 245~265.

註⑩ 譬如馬哈地總理就曾經在東協區域論壇開會時，當著美國國務卿阿爾布萊特（Madeleine Albright）面前批評一些美國人（指索羅斯 George Soros 等人）企圖顛覆東南亞國家。*The Asian Wall Street Journal*, Sep. 2, 1997, p. 1. 其他如泰國、印尼等國亦有類似言論。

註⑪ *Asia 1997 Yearbook* (Hong Kong: Review Publishing Company, 1997), p. 73.



生一股新的次團體，包括越南、寮國、緬甸和柬埔寨。這些經濟上更貧窮、政治上更專制國家的加入，和原來比較開放自由的國家如泰國和菲律賓、甚至新獲民主的印尼等國間的矛盾即逐漸顯現出來。新的次集團各國結合在一起彼此呼應，強烈捍衛互不干涉主義。而泰菲等國眼見東協受到外界越來越大的壓力，則主張各會員國應該公開討論影響到他國的內政問題，以免這些問題成爲整個組織的負擔。^②以往東協引以爲傲的共識決決策過程卻成爲保障新勢力的最好武器，^③許多改革與自我調整之建議在團結爲上的先決條件下被擱置或沒有結果。原來東協各國所主張的區域整合計畫，亦在各國不願意放棄部分財經主權的意識下一無成效，因爲許多此地區的人自上次金融風暴經驗中看到太快速自由化所付出的痛苦代價。因此東協近四年來似乎只見到在風暴中的掙扎，逐漸失去以往的活力以及對外之影響力。難怪泰國最具份量的英文報紙 *The Nation* 在今年元旦的評論報導明白指出，「錯掉再起的良機後，東協在不團結與缺乏未來的目標下已經失去動力。」^④

簡言之，我們在柯林頓總統下台時所看到的東南亞，是一個失去信心、政治社會動盪、經濟缺乏競爭力的區域。如果沒有美國和日本等國的重視與大力協助，這地區還會有一段痛苦時日。

叁、布希政府的東南亞外交和安全政策

美國的東南亞外交暨安全政策通常是整體以及東亞外交暨安全政策的一部分，自然會受到東亞區域內的幾個強國間互動的影響。布希總統上台後，最明顯的外交政策改變應該就是對中國政策的重新定位。布希團隊從柯林頓政府的強烈傾向中共立場轉向，儘管現在去評估新政策的確實內容爲時尚早，然而新政策的輪廓已經逐漸浮現，那就是回到以往美國亞太政策的常軌：對美國有利的亞太權力平衡，和反對此區域內出現具有敵意的強權。^⑤在這種大戰略下，原本被柯林頓政府忽視的東南亞國家，其戰略及安全角色勢將會被肯定，尤其是印尼的政治發展會受到布希政府的特別關注。

長期以來，美國各個政府的亞太外交暨安全政策大致都是沿著三大方向發展。這三項是：維持一個對美國有利的亞太權力平衡情勢；經由此地區的經濟發展和擴大美國對此區域的貿易及投資，以達成美國在此地區的經濟利益；和努力促進此區域的民

註② 一九九八年七月的東協外長年會時，泰國外長蘇林 (Surin Pitsuwan) 即提此議，菲國外長亦支持，但被其他國家基於團結等理由否決。 *Far Eastern Economic Review*, July 30, 1998, p. 29.

註③ 所謂共識決是透過溝通協調取得共識的決策過程，還沒有取得共識的政策即先擱置。參閱 David Irvine, "Making Haste Less Slowly: ASEAN from 1975," in Alison Broinowski, ed., *Understanding ASEAN* (New York: St. Martin's Press, 1982), p. 50.

註④ *The Nation* (Bangkok), Jan. 1, 2001, p. A5.

註⑤ 根據美國國防部長的新國防政策，美國將戰略重心從歐洲轉爲亞洲，並且以諸如保衛台灣免遭中共封鎖等可能情況爲基礎制訂新戰略。 *Taipei Times*, May 8, 2001, p. 7.



主與人權發展。^⑮有時候基於特殊情勢偏向或刻意忽視其中部分訴求，事過境遷後還是會轉為這三大方向。譬如在冷戰時期的美國政府可以容忍甚至鼓勵許多開發中國家軍事政權的存在，儘管曾經受到美國國內學術界及媒體的批判，^⑯當時並沒有大幅改變美國政府的作為，主要是全球戰略遠高於對民主人權的追求。不過冷戰結束後美國東亞外交政策就方向一轉，不遺餘力向這區域的國家推展其民主人權價值觀，施與執政者莫大的壓力。許多東亞國家執政者批評美國的干涉內政，他們所不瞭解的是國際大環境的改變，使得以往習以為常的作為突然動輒得咎。

一、柯林頓政府的中國政策

就維持一個對美國有利的亞太權力平衡角度而言，柯林頓總統第二任時期所採取的積極拉攏中共政策，已經造成東亞權力重心倒向中共的狀況。中共幾乎和日本一樣成為東亞區域的強權，可是卻沒有足夠牽制中共、能夠讓中共往政治民主化前進的籌碼。這絕對不符合美國在東亞的戰略暨安全利益。原本老布希政府後期和柯林頓政府第一任時期，美國對中共政權大致上都是採取以透過接觸（engagement）迫使中共政權產生從量變到質變的政策，不論其口號是持續性接觸（sustained engagement）^⑰、建設性接觸（constructive engagement）、或是全方位接觸（comprehensive engagement），^⑱目的都是大同小異。中共政權對美國此一政策自是強烈反對，只是它要持續改革開放，就不得不面對美國和其他自由世界國家的影響。

柯林頓政府對中共政策的改變，大致受到一九九五年與九六年二次中共飛彈試射的影響。柯林頓政府在當時派遣二艘航空母艦到台灣附近海域，再加上迫使台北政府從兩國論立場退卻，而使得台海情勢得以緩和。事後美國國內展開長達一年多的檢討與辯論，產生兩項主要意見。以柯林頓政府官員為首的主流派，認為台灣是挑起此次美中台緊張關係的元兇，而中共新崛起的經濟和軍事力量則是一項必須加以承認的事實。因此柯林頓總統於一九九八年六月訪問中國大陸，並且在上海時口頭宣示美方的新「三不政策」——不支持台灣獨立、不支持兩個中國或一中一台、以及不支持台灣加入以國家為條件的國際組織。^⑲同時美國方面也提出美中關係是處於「建設性戰略

註⑮ Robert G. Sutter, *East Asia and the Pacific: Challenges for U. S. Policy* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1992), p. 15.

註⑯ 譬如柯林頓總統的國家安全顧問雷克（Anthony Lake）在一九八四年時就和紐約時報的資深記者格博（Leslie Gelb，現擔任美國「外交關係學會」【Council on Foreign Relations】主席）以及戴斯特勒（I. M. Destler）共同撰寫我們自己最壞的敵人——美國外交政策之失敗（*Our Own Worst Enemy-The Unmaking of American Foreign Policy*【New York: Simon & Schuster, 1984】）一書，其中大肆批評冷戰時期美國外交政策體系的缺失，認為一九六〇至七〇年代美國對許多開發中國家的外交政策幾乎是陷入道德崩潰的境界。諷刺的是，當他後來擔任國家安全顧問此一重任後，卻忘記以前的批評，也不顧中共政權在天安門事件屠殺以及違反民主與人權作為，仍然對中共實施建設性接觸政策。從此例也可以看出美國外交政策理想與現實面的差距。

註⑰ James A. Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," p. 14.

註⑱ 陳一新，*斷交後的中美關係*（台北：五南出版社，民國84年），頁247。

註⑲ *Asia 1999 Yearbook* (Hong Kong: Review Publishing Company, 1999), p. 106.



夥伴」(constructive strategic partnership)之論調。^②美國政策的轉變使得台北政府的外交遭到十分嚴重的打擊，自不待言。至於美國國內所得到的另外一項重要意見是認為，美國絕對不能接受中共所表現出來的侵略性作為，再加上北韓一九九八年中試射長程飛彈的刺激，^③更加確定美國應該部署全國飛彈防禦系統(National Missile Defense, NMD)。^④這兩項意見並存於柯林頓政府，不過以前者為主；NMD由於技術層面仍未成熟，^⑤當時還僅限於倡導階段。NMD計畫也受到俄羅斯、中共的強烈反對與歐洲盟邦的質疑，認為是破壞美蘇一九七二年所簽訂的反彈導飛彈條約(Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM)，會引起另一波的軍備競賽。^⑥

柯林頓政府對中共所實施的建設性戰略夥伴政策，頓時破壞原有的東亞權力平衡，從以往拉攏日本、牽制中共為主，轉向以中共為戰略夥伴的新環境。在這個新環境裡，中共經濟與軍事力量的快速崛起似乎被美國所接受，而且有凌駕日本成為影響東亞安全主要角色的趨勢。而中共政權一向為歐美國家所詬病的不民主體制、迫害人權和宗教信仰的諸多劣行，則被認為在經濟發展後自然會改變。^⑦長期以來被美國政府利用為牽制中共的台灣牌則在新三不政策下效用大減，減少對中共的籌碼。^⑧原本東亞的經濟霸主日本由於受到一九九〇年代經濟發展停滯、和在東亞金融風暴中所表現出來的無力感，使得其地位與影響力降低許多。譬如澳洲學者Dupont就質疑當未來人口、經濟及軍事發展都不利於日本時，日本是否還能在東亞平衡中共。^⑨

綜合來說第二任柯林頓政府的東亞政策，中共是最大贏家，日本、南韓和台灣都小輸，東南亞國家在柯林頓政府的忽視下成為最大輸家。日本和南韓對此新環境毋寧是憂多於喜，喜的是中國大陸持續開放與經濟發展，可以為這兩國帶來無比的經濟利益，尤其在東亞金融風暴以後，日、韓的大企業都需要中國大陸的廣大市場來維持商

註② Bates Gill, "Limited Engagement," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4 (July/August 1999), p. 65.

註③ 美國方面後來的評估可能是失敗的人造衛星試射，不過由於經過日本領空，已經引發日本朝野極度關切。*Asia 1999 Yearbook*, p. 139.

註④ Murray Hiebert & Susan V. Lawrence, "A Call to Arms," *Far Eastern Economic Review*, Aug. 3, 2000, pp. 16~19. 陳一新，「從布希外交團隊與領導風格看美國外交與兩岸政策」，遠景季刊，第2卷第1期(民國90年1月)，頁21~22。

註⑤ 柯林頓總統就是因為美國國防部還未發展出成熟的反飛彈科技，而沒有批准部署初期的反飛彈系統。*New York Times*, May 2, 2001, p. 1.

註⑥ 有關ABM的簽訂和美蘇軍備競賽，可參閱J. P. D. Dunbabin, *The Cold War: The Great Powers and Their Allies* (New York: Longman Publishing, 1994), Chapter 6.

註⑦ 這點是美國兩黨的共識，柯林頓政府執行，布希政府也不例外。David Shambaugh, "Facing Reality in China Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1 (Jan./Feb. 2001), pp. 55~56; Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (Jan./Feb. 2000), p. 55.

註⑧ 表面上美國政府官員不承認利用台灣牽制中共，他們僅承認支持台灣的主要因素是自由與民主政治。可是就如同華盛頓郵報所報導，布希政府官員利用賣潛艇及紀德級驅逐艦(Kidd-class destroyers)等具有攻擊性武器給台灣，就是要中共為扣押美國迫降偵察機24名機員付出代價。*Washington Post*, Apr. 24, 2001, p. 1.

註⑨ Alan Dupont, "Weakened Japan Faces Decline as a Global Power," *International Herald Tribune*, Mar. 12, 2001, p. 6.



機。然而他們擔心的是中共勢力崛起以後，對東亞以及本身戰略和安全的負面影響，日本的媒體尤其對於柯林頓總統訪問中國大陸及香港時，竟然不會順道訪問日本而大表不滿。^⑳

東南亞國家在這新環境裡受傷不淺。就美國整體東亞戰略言，維持東亞以中國大陸、日本和東協為主的權力平衡，自是最理想的佈局。^㉑東亞金融風暴已經把東協國家原有經濟甚至政治秩序搞得一片混亂，不知何時才能恢復舊觀。現在柯林頓總統大力拉攏中共，東南亞國家的戰略價值又減低許多。^㉒影響所及，不只是東南亞各國以及東協組織影響力減低，他們所得到的外援也會因此減少，減緩經濟復甦的能力。^㉓再加上歐美國家對他們不民主與侵犯人權作為的批評、與許多東南亞國家近年來的政治動盪，東南亞國家真可說是內憂外患。如果身為全球領導者的美國不付出特殊心力幫助東南亞國家改善政經體質，等到此地區發生嚴重動亂時再來善後，效果勢必會事倍功半，亦絕對不符合美國在此區域的戰略及安全利益。也難怪東南亞各國的官員和主要媒體在布希政府上台後，都大聲呼籲美國對此區域付出更多心力和支援。^㉔

二、布希政府的中國政策

布希政府上台以後，隨即發展新的東亞外交政策，以矯正柯林頓政府的拉攏中共政策。布希的競選策士萊斯女士和左立克（Robert B. Zoellick）早在選舉投票前一年即撰文批評柯林頓政府的中國政策，並且臚列出美國未來在東亞的外交政策方針。^㉕兩人都認為柯林頓總統把中共定位成「建設性戰略夥伴」關係，是無視於中共試圖改變亞太區域戰略及安全現況的本質，而且中共在東亞地區的不確定性亦隨著經濟發展與日俱增，因此美國新政府應該把中共定位為「戰略競爭者」（strategic competitor），雙方在東亞地區的許多戰略目標是不同的。^㉖不過這不表示美國會對中共採取圍堵政策，只是說美國要採取更堅定與一貫的政策，^㉗而且必須很明確的把美國政策宣示出來，

註⑳ 不過美國駐日本大使佛雷（Thomas Foley）安排國務卿阿爾布萊特訪問東京，柯林頓本人也在年底時順道訪問日本以平眾怒。*Asia 1999 Yearbook*, pp. 134~135.

註㉑ Chalmers Johnson & E. B. Keehn, "The Pentagon's Ossified Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (July/August 1995), p. 106.

註㉒ 有關此點，新加坡貿工部長 George Yeo 於三月訪美時公開指出「隨著冷戰結束，東南亞在美國戰略思考比重上大幅下降。」*International Herald Tribune*, Mar. 22, 2001, p. 4.

註㉓ 如遠東經濟評論所報導，美國政府的外援組織 USAID 直接向駐印尼大使 Robert Gelbard 負責，由大使決定撥款項目與金額。Gelbard 的強勢作風引起印尼朝野的反美情緒。*Far Eastern Economic Review*, May 4, 2000, p. 26.

註㉔ "Asia Must Force Bush to Focus on Region," editorial on *The nation*, Jan. 26, 2001, p. A4; George Yeo (Singapore's trade and industry minister), "Watch China Grow and Hope America Will Stay," *International Herald Tribune*, Mar. 20, 2001, p. 8.

註㉕ 左立克隨即擔任布希政府的貿易談判代表。

註㉖ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," p. 56.

註㉗ William Pfaff, "Bush' Realism' May Backfire on U. S.," *International Herald Tribune*, March 29, 2001, p. 8.



免得雙方產生誤解與誤判。這就是所謂的戰略清晰（strategic clearness），一改前任政府的戰略模糊（strategic ambiguity）策略。^⑦

配合美國新的中國政策，美國在東亞地區應該加強與日本、南韓、澳洲等國家的結盟關係，以誘使中共同意和亞太地區的民主國家建立安全合作關係。如果中共不肯合作甚至破壞現狀，不論是台灣問題或南中國海主權問題，美國就必須立場堅定地站出來。爲了達到此一政策，日本的全力配合是最重要的措施，這包括日本軍力應該和美國在亞洲的兵力充分結合。另外一項嚇阻力量就是建立飛彈防禦系統與中小型、快速且強大的打擊部隊，如左立克所形容：「更多牙齒但較短尾巴」（more teeth and less tail）。^⑧此外美國還要強化與印度的雙邊關係，以對付歐亞大陸隨時可能發生的不確定事件。

換句話說，布希政府的中國以及東亞政策有了決定性的改變，從全面拉攏中共的態度轉爲保持距離以觀後效的姿態。美國和中共的交往仍然是很重要的，但這不表示可以犧牲美國和盟國或重要朋友的利益；當中共本質上仍然是一個不民主又隨意侵犯人權的政權時，美國和日本的同盟關係可能是最需要維持的。在這種戰略布局下，美國在日本、中國、東協、甚至印度等國都維持一種權力平衡的關係，大致上又回到現實主義的道路，或者如布希陣營所常常說的「新現實主義」（new realism）——即國家政策是根據實力和國家利益來制訂，不考量意識形態或個人成見。^⑨而且美國對於中共的軍事威脅是抱著防範的態度，譬如國防部長倫斯斐在解釋美國要部署飛彈防禦系統時，就以中共增建飛彈爲理由。^⑩當然這也不到把中共當作敵人的程度，而是如美國主管亞太事務助理國務卿凱利（James A. Kelly）所說「在某些議題上視中共爲夥伴，有些議題則視中共爲競爭對手」，以及形容中共「是朋友而非敵人，但也非盟邦」。^⑪至於這是中美軍機擦撞事件以後的短期效應，還是布希新政府的長期政策轉變呢？從布希本人以及主要外交政策助手們在競選階段和執政後的言行，以及許多布希政府重要官員都曾是冷戰時期各共和黨政府所謂保守派官員來觀察，這應該是整個布希團隊的理念。^⑫撞機事件只是更加強他們的信念罷了。

註⑦ 參閱美國亞太事務助理國務卿 James A. Kelly 今（二〇〇一）年五月一日在參議院外交委員會亞太小組聽證會所作證詞。〈<http://usinfo.State.gov/cgi-bin/washfile/...5.elt&t=products/washfile/newsitem.shtml>〉。

註⑧ Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (Jan./Feb. 2000), p. 77.

註⑨ *International Herald Tribune*, March, 2001, p. 8.

註⑩ 中國時報，民國 90 年 5 月 3 日，版 1。

註⑪ 〈<http://usinfo.State.gov/cgi-bin/washfile/...5.elt&t=products/washfile/newsitem.shtml>〉, May 1, 2001, p. 3.

註⑫ 譬如美國保守派大將諾克斯特（Grover Norquist）就說過 "There isn't an us and them with this administration. They is us. We is them."（在新政府裡面沒有保守派和自由派之分，只剩保守派了。）
International Herald Tribune, March 20, 2001, p. 3.



三、布希政府的東南亞政策

在布希政府的東亞政策下，我們可以大致瞭解美國對東南亞外交政策的大方向，那就是在戰略上會重視東南亞國家所擁有的地位，在理念上會持續壓迫東南亞國家往政治民主化及維護人權道路邁進，以及在經濟上會從國際財經體制的改革與東南亞各國國內經濟體質的改善兩方面著手，加強東南亞的經濟實力。其中布希政府可能會花最大心力於維護印尼的民主與安定，^④因為這個全球人口第三多的民主國家目前面臨十分嚴重的政治、經濟與社會危機，而且情勢有加速惡化的可能。另一方面布希政府會把東協較民主的泰國、菲律賓、印尼甚至新加坡和馬來西亞等國和較落後的緬甸、寮國、柬埔寨、越南做出區別，對不同的國家會有不一樣的要求。不可否認的，這幾個目標有時候會互相排斥，美國則會按個案情形暫時忽視部分目標，等到情勢緩和時再回到原有的訴求。

首先在安全戰略上，當美國的東亞政策從拉攏中共轉變為防範中共的軍事威脅時，東南亞國家的戰略地位自然上升。後冷戰時期以來，美國逐步自東南亞地區撤出兵力，軍事部署由原來的雙邊共同防禦體系改成推動區域集體安全防衛體系，也因此從菲律賓的蘇比克海軍基地（Subic Bay Naval Base）和克拉克空軍基地（Clark Air Base）撤退。^④自此美國在東南亞區域只剩下和新加坡、泰國、菲律賓等國有雙邊協議進行軍事演習，並且能夠使用許多東南亞國家港口設施進行補給和修護工作。^⑤另一方面，由東協推動、美國大力支持的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）從一九九四年七月開始，每年開會探討區域安全相關問題，並尋求建立信心、預防外交、與解決衝突之機制。然而由於與會各方立場與國家利益不一，數年來並沒有良好成效。^⑥

隨著中共計劃在二〇〇五年擁有第一艘航空母艦、並能夠在南中國海作戰以後，此地區的戰略形勢將會大幅向中共傾斜。^⑦包括美國和東南亞各國對此發展都深具戒心、亦積極尋求改善之途。在中美撞機前一星期，美國海軍的小鷹號（Kitty Hawk）停靠新加坡新建好的彰宜海軍基地（Changi Naval Base）港內，新加坡副總理兼國

註③ 有關此點，美國國務卿鮑爾在參院作證時，就明白指出美國會和澳洲特別關注印尼的情勢，並且幫助印尼初建的民主政治。*International Herald Tribune*, Jan. 27~28, 2001, p. 8.

註④ 有關美國撤出菲律賓的決策因素與過程，參閱顧長永，「美軍撤離菲律賓事件的決策分析」，*歐美研究*，第25卷第1期，民國84年3月，頁37~64。

註⑤ 佐藤考一著，李明峻譯，「南中國海的國際關係：『中國（共）威脅論』與東協」，*東南亞季刊*，第2卷第2期，民國86年4月，頁38。

註⑥ ARF首屆於泰國曼谷舉行，有東協七國、美國、中共、俄羅斯、日本、歐盟等十八國代表參加，日後又加入印度等國，不過至今只是停留在交換意見（所謂信心建立 confidence-building measures）的階段，離預防外交（preventative diplomacy）以及解決衝突（conflict resolution）之目標仍遙遙無期。*Asia 1996 Yearbook*, p. 72.

註⑦ 據香港明報報導，中共自製首艘航空母艦將於二〇〇三年下水，二〇〇五年左右正式服役，此後每隔三年即可造一艘同級、排水量為四萬八千噸的中型航空母艦。根據軍事分析家看法，中共建造航空母艦，一是為了處理南沙糾紛，一是對付台灣。聯合報，民國89年1月13日，版13。



防部長陳慶炎就明白表示：「新加坡相信美軍在這區域的存在有助於此地區的和平與安定。」^④此外美國和一些亞太國家也努力建立一項多邊軍事合作機制，以控制緊張情勢與解決爭端。這機制包括美軍太平洋艦隊預計在今年內，把以往和澳洲、菲律賓、新加坡、泰國的雙邊軍事演習合併為一項為針對維持和平的集體演習（馬來西亞也表示要參與），並且邀請中共、日本、南韓和外蒙古軍方觀察員參與此一演習，中共似乎沒有興趣參加。^⑤此外包括新加坡、馬來西亞和泰國都已經擁有或試圖購買舊的潛水艇、以作為東協各國海軍嚇阻力量。^⑥從這些發展來看，美國重新重視東南亞之戰略地位、增加與此地區國家的軍事安全互動，以建構一項東亞多邊安全體系，是很明顯的趨勢。

另一方面，布希政府的東亞問題專家無疑會推動東南亞各國的政治民主化與維護人權措施。從美國的角度來看，目前東南亞只有菲律賓、泰國與印尼三國符合民主國家的標準，諷刺的是偏偏這三個國家的經濟處於最艱困的階段。東南亞生活水準最高的汶萊、新加坡和馬來西亞，他們的民主運作程序和違反人權作為常常讓美國政府官員不以為然，甚至直言批評。然而這幾個國家的執政者仍然十分有力的獲得人民支持，新加坡和馬來西亞的政經體制比起其他東協國家又完備甚多，因此美國很難對這幾國施壓。至於落後群的越南、寮國、緬甸及柬埔寨，除了柬埔寨情況稍好外，都是由軍方或執政黨嚴厲掌控社會，離政治民主化以及保護人權各方面都還有一段很長的日子要走。在可預見的將來，美國要在這幾個國家推動政治民主化、真可說是事倍功半。

是以就美國推動東南亞地區的政治民主化以及維護人權的目標而言，勢必要放棄以往僵化與普遍性的標準，而是針對不同層次的國家採取不同的手段，才有可能達成一方面維持此區域的穩定與發展、另一方面還要促進東南亞各國民主與人權的目的。譬如說布希政府對待緬甸的政策就必須更務實一些，而非一味的制裁與譴責即能奏效。比較起來日本政府的作法就十分彈性，日本提供兩千八百萬美元的援助計畫，以鼓勵緬甸軍事執政團和反對運動領袖翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）之間的談判。東南亞國家的反應十分正面，泰國新政府提出以經濟發展而非民主化進程作為和緬甸交往之政策。至於美國和歐盟還是處於對緬甸的經濟制裁的舊有框架中。^⑦不過眼中共在東南亞的影響力隨著經濟援助和幫這些國家說話而日增，一些美國學者亦撰文批評美國在東南亞國家面臨金融危機和民主轉型期沒有大力支援，呼籲美國應該更重視此地

註④ *International Herald Tribune*, Mar. 22, 2001, p. 4.

註⑤ 中共官員的解釋是冷戰已經結束，中國不願逆勢去加強軍事結盟或者增加軍事演習的次數。*International Herald Tribune*, Jan. 5, 2001, p. 4.

註⑥ 新加坡已購買四艘瑞典潛水艇，馬來西亞計劃從荷蘭購買兩艘，泰國海軍亦呼籲政府向德國購買數艘潛水艇。如果這幾個買到，印尼及越南勢必不落人後。這十幾艘潛水艇會使得中共企圖獨霸南中國海的想法增添許多困難。*International Herald Tribune*, Jan. 15, 2001, p. 6.

註⑦ *Far Eastern Economic Review*, May 10, 2001, pp. 28~29. 東協其他國家比較能接受日本的做法，對歐美的施壓還會有情緒的反彈，那麼誰的影響力比較有效呢？當然這中間的拿捏也是需要掌握，否則完全接受緬甸做法等於是給緬甸軍方所需要的合法性，更鼓勵他們可以為所欲為。



區，幫助印尼等國走穩政治民主化道路。^②

經濟上布希政府勢必在東南亞地區投注更多的資源與心力，才有可能大幅改善這地區的經濟體質與發展前景。在柯林頓政府後期，東南亞國家受到金融危機的摧殘而遍體鱗傷，他們對由美國所掌控的國際貨幣基金IMF和美國政府的冷酷態度、與嚴酷的貸款償還條件都深表不滿，這也使得美國在此地區的影響力跌到最低點。相反的，受惠最大的是中共。^③布希團隊不是不明白這種情況，也會利用許多政策和工具來加強美國與東南亞國家的經貿關係，當然，從另外一個角度來說，美國會更積極涉入這些國家的經濟事務與體制改革。舉例說，IMF在今年四月份就強硬要求印尼國會同意削減政府預算赤字，以免整個印尼經濟復甦受到更大威脅，以此作為IMF願意提供五十億美元借款計劃的依據。^④起碼在國外投資者裹足不前的現況下，美國政府與國際財經組織將會採取一個更主動積極的政策，以改善東協主要經濟體如印尼、泰國與菲律賓的經濟體質。

另一方面，在全球層面美國政府將致力改革IMF及世界銀行（the World Bank）等國際財經組織的運作規則，以使他們能夠更有效率的監控與規避國際金融風暴的發生。IMF以往在援助發生經濟危機國家時所採取的短線做法一直是備受爭議，尤其受到東亞各國的強烈指責，認為IMF之目的只是要確保借款能收回，卻會使得當事國經濟受到嚴重打擊。許多民族主義意識較強烈的知識份子更認為是國家經濟主權的喪失。^⑤如果布希政府要恢復美國在東南亞地區的經濟影響力，努力改善IMF的運作規則，朝向更中長期做法、透明化等方向是必須的。美國財政部長歐尼爾（Paul O'Neill）對於IMF在東亞和俄羅斯金融風暴的表現十分不滿，倡言要大力改革。^⑥他在近期所召開的全球十大國（G-10）財政部長會議裡，即表達美國要和其他主要國家共同協調以監控大型國際性銀行的財政情況，來避免全球性的金融危機。^⑦此外基於經濟全球化與自由化將會帶給每個開放社會最大機會消除貧窮和促進經濟發展的理念，^⑧布希政府上台不久就策劃世界貿易組織（the World Trade Organization, WTO）下一回合的多邊貿易談判。雖然邁向全球化的計畫受到國內勞工團體和國外工會的強力反對，布希政府還是會大力推動，以回饋許多大企業在競選時的經費支持。

註② Jaffery Kaplan, "US Has to Invest in SEA Democracies," *The Nation*, Jan. 27, 2001, p. A5.

註③ *Ibid.*, p. A5.

註④ *The Asian Wall Street Journal*, Apr. 24, 2001, p. 1.

註⑤ *International Herald Tribune*, Dec. 12, 1997, p. 1.

註⑥ *International Herald Tribune*, Feb. 9, 2001, p. 1. 他的最重要屬下主管國際事務的國務次卿John Taylor兩年多前時還主張要把IMF廢除，顯示對此機構角色與功能的強烈不滿。

註⑦ 十國財長會議公報亦強調此點。*The Asian Wall Street Journal*, Apr. 30, 2001, p. 10.

註⑧ Colin Powell, "The IMF, the World Bank and the WTO Are Helping," *International Herald Tribune*, May 2, 2001, p. 8.



肆、結論：布希政府東南亞政策所面臨的挑戰

經過東亞金融風暴洗禮與中美撞機事件衝擊，整個東亞地區的經貿與戰略版圖有結構性的改變，這些改變使得美國的東亞與東南亞政策變得更為複雜也更具挑戰性。對美國最大的挑戰是如何維持東亞地區中國、日本、和東協之間的動態平衡。中共在東亞金融風暴中所展現出來的穩定力量和幫助東南亞受創國的行動，使得各國對中共的經濟力量另眼相看。香港回歸中國後的相對穩定發展（二〇〇〇年的經濟成長仍超過 10%），以及在金融危機時的表現，讓許多關心者鬆了一口氣。^⑨然而中共在一九九六年飛彈危機、與今年四月初和美國偵察機相撞事件所表現出來的蠻橫作風，使美國和東亞各國都深自警惕。布希政府的政策轉變已如前述，東南亞各國在面對這種新情勢時卻有兩難之嘆。一方面東南亞各國很高興中共時常為他們講話，也認為經濟發展是改變中共專制體質的好藥方。另一方面東南亞國家十分擔心中國大陸搶去他們的投資機會和市場，也憂慮中共在南中國海日益強大的軍力。這種兩難不是現在才有，十幾年前時 Tilman 就很清楚指出，「對大多數東協領袖來說，中共既是盟友又是敵人。」^⑩那時候中國的經濟競爭力不如東協，現在則是經濟和軍事力量都超過東協，東協各國所感受的壓力更大。不過東協各國對美國在推動民主與人權時所施加的壓力，以及美國政府常常顯示出來的帝國主義作風又深惡痛絕。雙方不太可能真正產生同盟意識，只是互有所需罷了。

至於日本，在經歷超過十年以上的經濟停滯後，未來數年仍然是處於痛苦的調整期階段。日本政府的公共債務已經達到其國民生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）的 130%，讓政府無法再利用公共支出來刺激經濟成長。^⑪加上估計高達一兆美元的銀行壞帳，難怪有專家認為今後十年日本都還會陷入經濟停滯階段。日本的停滯經濟對東亞各國最不利的是，除非恢復以往的成長，日本很難再靠本身的經濟成為帶動此地區經濟發展的火車頭。東亞金融風暴事件已經見證日本經濟的無力感。而這種無力感反映在外交層面上即是影響力的逐步下降。因此就布希政府的外交政策而言，如何在影響力日增的中共、影響力下降的日本、與動盪中的東協各國之間取得平衡點，無疑是很頭痛的課題。東協各國在這三者中又屬於最弱勢，布希政府要投注更多心力才能在三者間取得權力平衡。

布希政府的另外一項挑戰，是如何在推動民主人權與維持政經穩定之間取得平衡點。東協各國目前最明顯的兩難之一是民主政治與政經穩定之間的矛盾：被認為是民主政治的菲律賓和印尼，其經濟與政治動盪卻是最嚴重也最需要美國的大量援助；泰國在金融風暴時所受創傷亦使得其步履蹣跚。而表現相對穩定的新加坡與馬來西亞則

註⑨ *Far Eastern Economic Review*, Feb. 1, 2001, p. 57.

註⑩ Robert O. Tilman, *Southeast Asia and the Enemy Beyond* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1987), p. 97.

註⑪ *Far Eastern Economic Review*, Feb. 1, 2001, p. 53.



是典型的威權體制，兩國執政者固然可以利用各種力量維護政經穩定，其手段卻被西方國家批評為不民主與違反人權。^⑤至於最落後的緬甸、柬埔寨、越南和寮國，美國所能發揮的影響力更形渺小；相對的中共對這些國家的影響力就遠超過美國。從東南亞各國的現況可以看出，美國需要提供更多投資與援助才能維護印尼與菲律賓的穩定與民主政治，以作為鄰近國家的樣本，然而要維持穩定可能又不得不犧牲部分民主與人權標準，甚至被批評為雙重標準。^⑥如何在這幾個目標間拿捏，一定是很困難的抉擇。

最後的挑戰是如何在東南亞各國的經濟全球化、區域化與民族主義間取得平衡點。就美國政府與眾多跨國企業而言，經濟全球化與自由化無疑是最能夠達成對此地區的最大經濟利益。可是對於飽受東亞金融風暴之痛的東南亞各國來說，區域甚至國家層級的保護主義可能是現階段最好的經貿政策。馬來西亞政府在金融風暴時的資金鎖國政策，成功的把動盪不安的馬國經濟穩定下來。^⑦香港政府在國際外匯投機客大幅進犯時所採取的對作政策，成功的防衛香港股匯市和經濟。^⑧儘管受到包括美國聯邦儲備局主席葛林斯潘（Alan Greenspan）等人的批評，^⑨馬國和香港的經驗受到此地區朝野的高度重視並引為借鏡。譬如泰國新總理塔克辛（Thaksin Shinawatra）上台後即一改以往經濟自由化政策，轉為保護主義以維護國內產業的生存與發展。^⑩至於另一發展則是往東亞經貿區域化（不包括美、加等國在內）的大方向邁進。一九九九年十一月在菲律賓首都馬尼拉舉行的「東協加三」（ASEAN + 3）會議，包括中國、日本、南韓和東協十國領袖共聚一堂探討區域合作計畫。經過兩年多的後續討論，東協和中日韓三國在今年五月所舉行的亞洲開發銀行（the Asian Development Bank, ADB）年會時達成初步協議，同意建立一項區域貨幣換匯支援體系（network of currency swap deals）。這個體系將會是建立亞洲貨幣基金（Asian Monetary Fund）的第一步。^⑪當東亞國家逐步建立共識把美國排除在未來東亞經貿體系之外時，美國有

註⑤ 以新加坡來說，執政黨對反對黨人士的打壓與選區劃分的不合理，一直是備受爭議。然而新加坡政府的廉能與效率使得多數人民支持。在馬來西亞，政府可以依據國內安全法（Internal Security Act）扣押人犯長達兩年而不須審判，以及把前副總理安華判刑等違反人權之事，均受西方社會嚴厲批評。Michael R. J. Vatikiotis, *Political Change in Southeast Asia* (London: Routledge, 1996), p. 48.

註⑥ 關於此點，印尼是很好例子。以現在印尼各地要求獨立或者經濟自主的呼聲來說，民主化可能只會加速國家的崩解，而一個分崩離析的印尼絕對不符合穩定東南亞區域的美國政策。因此美國可能不得不接受印尼軍方維護國家統一所採取的戡亂行動。不論如何，這對美國來說是一個兩難。

註⑦ 相關詳情，參閱 Callum Henderson, *Asia Falling? Making Sense of the Asian Currency Crisis and Its Aftermath* (Singapore: McGraw-Hill, 1998), pp. 109~133.

註⑧ 其實香港是很難同時防衛港幣價位和股市，當香港政府拋售美元收回港幣、並提高利率以維持住港幣對美元的固定匯率時，香港股市的股價指數卻從一萬五千點跌到七千點以下，經過半年多以後才逐步回升。*Asian Wall Street Journal*, Oct. 24~25, 1997, p. 1.

註⑨ 葛林斯潘批評香港金融管理局做法是「會損毀該局長期以來所建立的特殊信用」，不過東南亞各國朝野可是大快人心。*Asian Wall Street Journal*, Sep. 17, 1998, p. 2.

註⑩ *Far Eastern Economic Review*, Apr. 19, 2001, pp. 46~49.

註⑪ *Taipei Times*, May 11, 2001, p. 21.



可能陷入對此地區影響力降低的困境。這種趨勢絕對不利於美國在此地區安全戰略和經貿利益。因此如何調解美國與此地區國家在經濟全球化、區域化以及保護主義之間的矛盾，將會是布希政府很重要的挑戰。也將影響到美國本世紀初期在東亞地區的地位甚鉅。

* * *

(收件：90年5月13日，修正：90年9月25日，採用：90年11月16日)



Bush Administration's Foreign Policy Toward Southeast Asia

Rong-yung King

Abstract

The Bush Administration's new foreign policy toward Southeast Asia is a reversion to tradition: maintaining a balance of power equilibrium that favors the United States, enhancing the U. S. trade and investment opportunities in this area, and preventing the emergence of regional hegemony. Under Bush's new policy, Southeast Asia area will receive reasonable attention. Indonesia will be the United States' prime target due to Indonesia's complicated political, religious, and ethnic situations.

Keywords: Foreign Policy; Southeast Asia; Indonesia; Regional Balance of Power

