

當前美國對亞太盟邦的政策

——戰略、經濟與道德的取捨

彭慧鸞

壹、前言

八〇年代的亞太地區，無論是在軍事、經濟或政治層面，都顯現出前所未有的重要性與發展潛力。美國對此一地區的重視，在雷根政府任內獲得了顯著的提升。這一點可從最近美蘇冰島會談前，美國建議歐亞兩洲中程飛彈必須同時刪減一案得到證明^①。而蘇聯限於地理因素，對亞太地區的發展向來不如對歐洲關切。然而各種跡象顯示，蘇聯正努力克服在西伯利亞的開發困難，希望也能搭上「太平洋世紀」列車。今（一九八六）年七月廿八日，俄共總書記戈巴契夫（Mikhail S. Gorbachev）在海參崴發表的亞太政策演說，雖然是以亞太地區國家，尤其是中共為對象，但其最終目的，却是企圖擴大在亞太地區的影響力。然而，就美蘇全球戰略利益分配而言，亞太地區一直是美國利益之所在。因此，美國的亞太盟邦將是蘇聯和平攻勢的主要目標。

今年九月十七日，菲律賓總統艾奎諾夫人在美國國會上一席講話，為非國爭取二億美元的額外經濟援助的同時，其國內却對美軍基地租期是否延長問題，正醞釀以公民投票方式解決。韓國境內激進勢力，因不滿美國政府對全斗煥政府的支持，而造成左派學生佔領美國文化中心等一連串反美運動。紐西蘭政府礙於國內反核聲浪，干冒關係惡化之險，堅持美艦不得携核造訪的政策。一時間，美國與盟邦之間的關係中所潛存的一些問題，似乎都浮現在眼前。此外，美國國內的經濟不景氣、龐大的聯邦預算赤字、貿易出現大幅度逆差、保護主義甚囂塵上、國會期中選舉的日益逼近，使得刪減預算和鼓吹貿易保護政策成為許多國會議員角逐下屆連任的政治籌碼，但是也連帶影響到行政部門的盟邦政策。

註① *International Herald Tribune*, September 22, 1986, pp. 1&6.

由於雷根政府的盟邦政策目前正遭遇國內政治環境與國際局勢發展的雙重壓力，所以，本文擬從美國行政與立法部門在外交上的意見衝突；以及它們對戰略、經濟和道德理想如何取舍等角度，分析美國對亞太盟邦的政策。本文所謂之盟邦是指戰後與美國有共同防衛協定的亞太地區國家而言；中共在此地區雖關係著美國的戰略利益，但它並非美國的正式盟邦；同時已有許多論著分析過美國與中共的關係，因此不再贅述。以下將就：(一)亞太地區對美蘇兩國的重要性；(二)美國與亞太盟邦的關係面臨考驗；(三)美國府會之間戰略、經濟與道德的取舍；(四)結論等四部份分析如後。

貳、亞太地區對美蘇兩國的重要性

亞太地區的戰略價值早已為世人所公認，然而，戰後的發展却使得整個地區，除了越南三邦和北韓之外，幾乎都是在美國勢力的籠罩之下。從東北亞的韓國、日本、中華民國，到東南亞的菲律賓、泰國，以及南太平洋的紐西蘭和澳洲等國，直接或曾經都是在美國的援助或協防下，進行戰後重建工作。隨著盟邦關係的建立，經貿往來亦日臻密切。就太平洋兩岸貿易而言，自一九七〇至一九八五年間，貿易量成長了十倍，約達美國全球貿易量的三分之一；美國在此地區的投資亦達其所有海外投資的百分之十四，相當於投資總所得的百分之廿三；此外，亞太地區在美國全球廿大外銷市場中佔有七個之多^②。足見該地區在美國的經濟利益上，實有舉足輕重的地位。因此，蘇聯在亞太地區的擴張，無疑會對美國的戰略乃至於經濟利益構成重大的威脅。

就蘇聯而言，亞太地區除了具有戰略價值外，它那無窮的經濟潛力，也為蘇聯的經濟困境提供了一線希望。最近由於全球性石油價格的普遍下跌，使得蘇聯經濟受到了相當大的衝擊。因為，石油與天然氣佔蘇聯對非共國家出口總額的百分之六十，油價下跌必然導致外匯減收。而其外匯的另一項來源——軍火銷售，由於買主多為中東產油國，油價下跌影響了它們的軍火購買力，則蘇聯該項外匯收入也相對減少。此外，美元幣值不斷下跌，造成歐幣相對上漲，因此，一向由歐洲引進高科技的蘇聯，勢必要另尋替代者。基於上述各種困境，蘇聯會轉向亞太地區尋求發展，似乎是一種必然的趨勢。

同時，日圓的不斷升值，也提高了日本的購買力。為了爭取這個潛力無窮的市場，蘇聯正積極提供日本廠商種種優厚的條件，希望大量引進日資共同開發西伯利亞。目前已有三菱、三井、日商岩井和東京丸一商事等四家日本大商社，陸續向蘇聯外貿部提出林木外銷、食品加工、工具機生產等合資計劃的申請^③。此外，中蘇共雙方產品結構具互補作用。譬如，蘇聯可以提供中共

註② *Business America*, March 17, 1986, p. 5.

註③ *Far Eastern Economic Review*, September 11, 1986, p. 117.

現代化所需的工業機械設備、汽車、卡車、飛機、礦產、鋼鐵等項目，並協助中共重建五〇年代自蘇聯引進的大批廠房設備；而中共則可提供蘇聯衣服、鞋類、橡膠、廚具、雜貨等日用消費品^④。雙方用「以物易物」方式進行交易，可以減少一筆為數不少的外匯開支。因此，亞太地區對蘇聯的重要性將有增無減。

由於亞太地區對美蘇兩國都具有如此重大價值，雙方在此地區的角逐亦可想見。戈巴契夫上臺以來，始終採行軟硬兼施的策略。他一方面積極擴充遠東軍力，找尋海外軍事據點，擴大太平洋艦隊陣容；同時又向亞太鄰國展開和平攻勢，譬如積極恢復中蘇共和日蘇高階層會談，對東協和南太平洋島國，亦努力改善關係。至於美蘇關係方面，戈巴契夫上臺不到一個月，就正式向美國提出召開高峯會談的建議。一波又一波的和平攻勢，為蘇聯新政權塑造了新形象，也為美國與盟邦關係帶來潛在的威脅。

一九八五年一月廿八日紐西蘭總理藍吉宣佈禁止核子動力或裝備的船艦停泊該國港口，從此，美紐關係逐漸惡化，一九五一年簽訂的美澳紐公約因此名存而實亡。同年，南太平洋島國吉里巴的(Kiribati)以一七〇萬美元的代價，允許蘇聯在其經濟海域捕魚^⑤。於是，蘇聯在南太平洋積極展開搶灘攻勢。一九八六年六月卅日蘇聯與萬那杜正式建交^⑥。同時，一向親西方的斐濟也和蘇聯展開經濟合作計劃的會商^⑦。雖然，蘇聯與這些國家基於經濟利益而結合，但是，對蘇聯而言，其軍事意義實大於經濟目的。以吉里巴的為例，北方一千哩處正是美國在馬歇爾羣島中的瓜佳連(Kwajalein)飛彈基地。依據澳洲前總理費塞(Malcolm Fraser)的說法，補給燃料、整修船隻與興建機場是蘇聯軍事擴張的三部曲。又據稱目前蘇聯在金蘭灣所部署的廿四艘海面艦隻、五艘攻擊艇、十六架籟式中程轟炸機、十四架米格廿三攔截機，和八架熊式偵察機，都是在一九七九年以後所增加的。西方分析家認為，危機一旦發生，駐守金蘭灣的艦艇將可以快速封鎖南洋一帶重要水道^⑧。此外，蘇聯在日本北方四大島也部署了一萬名部隊和四十架米格廿三；以及在遠東部署了一六三枚SS二〇中程陸基飛彈。

為了應付蘇聯的擴張，美國除了加強太平洋海軍力量，希望於一九九〇年之前，能將船艦擴增百分之十外，也特別注重盟邦關係的維繫。今年五月雷根赴日本參加七國高峯會議前，繞道印尼參加東協外長會議，表達美國對該地區發展的關切。國務卿舒茲和國防部長溫柏格，更多次往返於太平洋兩岸。足見雷根政府對亞太盟邦關係的重視。然而，美國國會受到期中選舉逼近、經濟不景氣、聯邦預算赤字等問題的壓力，無法在盟邦政策上配合行政部門的措施，因此，當前美國對亞太盟邦的政策，正面臨來

註④ *Ibid.*, August 21, 1986, p. 39.

註⑤ *Ibid.*, October 2, 1986, p. 26.

註⑥ *Hongkong Standard*, July 1, 1986, p. 9.

註⑦ 同註④。

註⑧ *International Herald Tribune*, September 10, 1986, p. 5.

自國內外的雙重考驗。

叁、美國與亞太盟邦的關係正面臨考驗

美國當前仍保有的盟邦關係，還是二次世界大戰後，東西方冷戰時期，美國圍堵政策下的產物。因為，多數國家在飽受戰爭的摧殘後，必須仰賴美蘇兩大超強的援助，進行戰後重建工作。於是國際政治經濟學家柯恩（Robert O. Keohane）所謂的「不對稱相依關係」（asymmetric interdependence）^⑨，就在邦盟間逐漸形成。根據柯恩對「不對稱相依關係」的定義，對依存度低的一方而言，關係瓦解所造成的利益損害度較低，因此，它相對地也掌握了較多的政治影響力。這種「不對稱相依關係」所衍生而成的政治影響力，正是一國權力的來源。而權力的本身能促使他人從事違反其本身意願之事；或是對事件發展結果具有支配能力^⑩。因此在強權與弱小盟邦間就存在著這種相依關係。在戰後的五〇和六〇年代，美國與其盟邦間的「不對稱相依關係」，幾乎表現在政治、經濟和軍事各層面。尤其是韓戰與越戰的先後爆發，使得美國在亞太地區的盟邦關係都能發揮相當積極的作用。

然而，不可諱言地，七〇年代開始，尤其是越戰末期，這種盟邦關係受到亞太地區次體系中，政治與經濟環境變遷的影響而有所變化。其最主要因素，還是在於美國當時國力已大不如昔，首先在軍事方面，正如上節所述，蘇聯在亞太勢力正快速增長，而美國因「越戰後遺症」的影響，却裁減了部份的遠東軍力。此般美蘇勢力的消長，無形中也動搖了盟邦對美國的信心。

在經濟方面，美國的影響力更有顯著的下降。由於戰後經濟的快速復甦，新興貿易國的不斷出現，使得美國的貿易競爭能力相對減弱，同時，貿易對美國的重要性却日益增加。依據美國商務部一九八四年的統計資料顯示，六名美國人當中，就有一名從事與外貿有關的行業^⑪。在所有美國的外貿夥伴中，亞太地區幾個重要盟邦，正扮演著尤其重要的角色。就以美國一九八五年一、四八五億美元的商品貿易赤字而言，日本、中華民國、南韓、香港和印尼等國的對美貿易順差就占美國總逆差的百分之五十三^⑫。爲了貿易問題，美國國會曾於一九八五年底通過任金斯紡織品成衣設限法案，最後遭雷根否決，而今年由於國會期中選舉的

註⑨ Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, (Boston: Little, Brown and Company, 1977), pp. 10-11.

註⑩ *Ibid.*

註⑪ *Business America*, March 17, 1986, p. 5.

註⑫ *Ibid.*

迫近，龐大的貿易赤字已經成爲雷根政府政策遭受攻擊的目標，所以，第二波的貿易保護政策又在國會中醞釀，而且措施更爲嚴厲，然而最終仍舊未能完成立法，主要歸功於雷根曾積極派遣貿易談判代表，與對美貿易巨額順差國政府進行磋商。日本、中華民國、韓國則是談判的主要對象。雖然，這些國家都有合作的誠意，但是美方所擺出的高姿態，頗令談判對方國的人民不滿，譬如韓國民衆曾在政府開放美煙進口之後，發起抵制洋煙運動，無形中壯大了左派反美的聲勢，也爲將來美韓關係的發展埋下了不利的種子。再者，其他盟邦與美國多半有戰略平行利益，因此，如果盟邦關係因貿易摩擦而惡化，將對美國極爲不利。

美國與盟邦間的政治關係往往是敏感而複雜的，因爲它有時候會涉及「干涉內政」的問題。盟邦關係的建立，原是為了聯手對抗共同的敵人。因此，雙方在盟約中設定了權利義務關係。在美國與亞太盟邦間的關係中，美國多半是以保護者自居，對方則予以外交政策上的配合，甚至軍事戰略上的合作。譬如在美韓共同防衛條約規定之下，美韓必須聯合指揮作戰，若未獲得美方面同意，南韓政府不得逕自對北韓發動戰爭；而日本則完全仰賴美國提供安全防衛。至於中美之間，在一九七九年之前，雙方訂有防衛互助條約。此外，菲律賓目前仍有克拉克與蘇比克軍事基地租予美國使用。

然而，上述這些既有防衛條約下的盟邦關係，却隨著共同威脅的認知差距，而漸漸失去實質意義。同時由於美國本身國力有限，不足以擔負過多的海外承諾，各盟邦基於民族意識與現實利益的考慮，已經逐漸傾向於獨立自主的外交政策。但是，由於國情與外在威脅的不同，對盟邦關係的依賴度也有差別。譬如，韓國與日本由於目前的處境，對美國防衛的依賴程度仍然很高，因爲它關係著整個國家的安全。但是在菲律賓則不同，美菲之間目前似乎是藉租賃關係而維繫。美軍的撤退對菲國而言，也許只是增加失業人口和減少租金收入。但是，對美國而言，則是戰略利益的一大損失。至於在紐西蘭，顯然美紐關係已經受到紐國的「反核政策」的影響而惡化。理論上，依存度高者，往往在獨立自主能力上會相對降低，反之則高。但是國與國之間長期互動的結果，必然形成多元化的相互依存關係。而這些不同層面的相依關係中，對外依存度也不盡相同，因此所衍生的影響力自然各有不同。

雖然，傳統國際政治理論強調，擁有最強軍力的國家，就可以主宰國際事務。然而，構成一國影響力的因素，已隨時代的變遷而漸趨多元化。觀察家發現，二次世界大戰以後，除了影響力的形成因素外，影響力運用的途徑及效果也產生了顯著的變化^④。而國與國之間，不同層面的「不對稱相依關係」，也帶給某些非軍事強國一些討價還價的政治籌碼。譬如，菲律賓掌握了美國西太平洋兩大軍事基地的命運，就是最佳例證。最近，美國國會在百般拮据的聯邦預算下，終於通過二億美元的額外經濟援助。顯然該項援助隱含著相當成份的政治意義在內，足見美國對盟邦「不對稱相依關係」的絕對優勢地位早已不存在。除了受制於整

註④ Stanley Hoffman, "Note on The Elusiveness of Modern Power," *International Journal*, 30, Spring 1975 p. 124.

個國際環境變遷的影響之外，國內政治、經濟及其他因素的介入也是重要原因。其中，美國國會在外交政策中所扮演的積極制衡角色，正是行政部門發展對外關係上的最大阻力。

肆、美國府會間戰略、經濟與道德的取捨

美國政府行政部門在制定外交政策時，主要是以戰略利益為考量因素。自從美蘇兩國開始在亞太地區進行角逐以來，盟邦關係的維繫已經成了雷根外交議程上的主要項目。正如雷根於今年三月十四日對國會所發表的「外交政策咨文」中所提，美國國力有限，需要結合友邦力量，才能達成維護區域安全的目的^④。而近日戈巴契夫針對美國亞太盟邦所發動的和平攻勢，更引起了雷根政府的警覺。然而，府會之間對美國在亞太地區的戰略、經濟或道德利益的考量，常出現歧異。譬如，國會對經濟利益的關切，往往超過戰略利益；有時又為了道德理由，寧可犧牲戰略利益，南非制裁案即為明證。

因此，行政與立法部門之間，基於各自立場的考慮，而對何種利益應居優先的問題產生歧異。尤其是在選舉前夕，意見衝突的現象特別顯著。就以今年國會期中選舉為例，自從一九八五年三月廿一日，美國參眾兩院議員在國會山莊召開兩院聯席記者會，宣讀了由一四〇位參眾議員簽署、針對亞洲出口地區和國家的「一九八五紡織品成衣貿易執行法」草案（俗稱任金斯法案）開始，美國與其亞太貿易夥伴就被籠罩在保護主義瀰蔓的氣氛之下。各個利益團體爭相利用一九八六年底期中選舉的迫近以及其掌握票源的有利條件，向國會議員大肆進行遊說，並推動國會醞釀貿易保護法案。然而，貿易保護法的實施，等於是以前以貿易夥伴國為對象的一種報復行為。除了對彼此長期經濟利益皆有所損之外，雙方政治關係亦可能因此而蒙上陰影，進而為美國整個亞太戰略帶來不利的影響。因此，基於長程經濟或戰略目的的考慮，行政部門極力設法制止貿易保護立法。除了運用總統否決權之外，並試圖以雙邊貿易磋商的成果，遏止國會通過嚴厲的貿易保護法。

除貿易政策之外，美國的援外政策也經常導致行政與立法部門的衝突。由於透過援助可以形成受援國的高度依賴性，增加援助國對前者討價的籌碼，所以，不論軍事或經濟援助，都是外交政策的一種手段運用。然而，援助的經費皆來自納稅人，而當前美國聯邦政府預算赤字又高達二千多億美元。在此龐大赤字壓力之下，美國國會於一九八五年底通過了一項葛魯何預算刪減法（Gramm-Rudman-Hollings Act）。依該法規定，政府預算必須依規定逐年刪減，並在五年之內達到收支平衡的目標，否則將

註④ Ronald Reagan, "Freedom, Regional Security, and Global Peace," Message to the Congress, March 14, 1986, *Department of State Bulletin*, Vol. 86, No. 2110, May 1986, p. 33.

授權國會按比例進行全盤性的預算刪減。換言之，如果能在限期之內完成刪減目標，則行政部門尚能配合政策目標掌握預算分配；反之，則將受國會全盤性比例刪減的影響，而使預算無法和政策目標相配合。屆時，一些備受爭議的海外援助款項能否免遭裁減？頗值懷疑。萬一海外援助被刪減，勢必導致受援國的不滿，嚴重者，更可能影響到盟國對美國履行承諾的信心，而堅定其採取獨立自主外交路線的意願。尤其當蘇聯正積極展開和平攻勢之際，美國與亞太盟邦間的關係勢必面臨嚴重的考驗。

舉例而言，最近菲律賓艾奎諾夫人親赴華府，為正陷入困境中的菲國經濟爭取美援。就在眾議院表決前夕，她對國會兩院發表演說，使二億美元額外經濟援助獲得眾議院的通過。但是在參議院却因預算來源問題二度受挫，最後終於在不影響對其他國家援助金額原則下，獲表決通過。就在同時，菲國制憲委員會對於美軍基地租期於一九九一年約滿後是否延長的問題，正醞釀以公民投票方式解決。為此，美國參議院多數黨領袖杜爾(Robert Dole)曾向艾奎諾夫人表示，希望美軍基地租限問題能透過磋商決定，以免演成「爆炸性的政治問題」^⑤。參議院在二億美元援助上的最後妥協，能否對基地問題的解決發生一些正面作用？尚難逆料。然而，基地租限問題似乎將成爲非國對美談判的一項重要籌碼。

換言之，今後美國政府爲了盟邦關係的維繫，將難免要付出一些代價，因此國會的配合將更形重要。然而國會是否配合？將視國內政治或經濟因素而定。當國內經濟景氣，政府預算充裕時，總統的國防與外交政策較能運用自如；行政與立法部門在外交政策立場上亦較易達成共識。然而，當前美國國內顯然不具備上述條件，同時在政治方面，若共和黨在今年的期中選舉失去參議院的多數席位，則共和黨總統與民主黨國會對峙的局面將更形嚴重。再者，由於傳播媒體都有誇大歧見的傾向，今後，行政部門勢必會在各種問題上面臨反對意見^⑥。

除了戰略與經濟利益的取捨之外，現實利益與道德價值的衝突，也是美國外交政策執行上所遭遇到的重要問題。不可諱言地，戰後美國的亞太盟邦中，除日本、紐西蘭、澳洲之外，其政治發展普遍不及經濟發展快速。而美國對盟邦政治發展的干涉，早已是不爭的事實。然而，干涉必然導致不滿。戰後初期，不對稱相依的盟邦關係，使得盟邦政府對美國的干涉只有默從一途；而七〇年代以後，一方面因爲美國國力相對漸弱；另一方面則是盟邦民族意識的覺醒，使得干涉內政成爲美國與盟邦關係中的敏感問題。因此，當國會仍高舉民主道德旗幟之際，雷根政府早已認清國際政治環境的變遷，以及現實外交路線之勢在必行。故當韓國反對派勢力主張師法菲律賓民主改革之際，雷根政府却表示只支持和平漸進的民主改革，且還讚揚全斗煥政府作風開明。顯然，美國政府認爲韓國反對派尚未成氣候，而且，激進勢力未必對美國友善，倒不如先強化與全斗煥政府的關係，以確保朝鮮半島

註⑤ 《聯合報》一九八六年九月廿一日，頁四。

註⑥ Richard Holbrooke et al., "Are We Moving Toward a New Foreign Policy Consensus?" *The National Interest*, No. 4, Summer 1986, p. 4.

的安定與美國戰略利益。

綜合上述分析，可以發現美國行政與立法部門在盟邦政策上的歧見，行政部門的任務是敦睦邦交，以期達到開創友好國際環境的國家目標，因而較重視盟邦關係的加強；而立法部門往往是以照顧選民利益或實現道德理想為職志。因此雙方難免發生意見上的衝突。至於戰略、經濟與道德將如何取捨？則視國內政治經濟因素和國際政治情勢而定。以當前雷根的亞太政策而言，期中選舉和蘇聯亞太和平攻勢是兩個決定性因素。

伍、結 論

綜觀八〇年代的亞太局勢，除了驚人的經濟成長之外，國與國之間的互動，亦普遍跨越意識形態的鴻溝。最明顯的例子，就是蘇聯在亞太地區展開的和平攻勢。自從戈巴契夫上臺之後，他的現實主義外交政策，為東西對峙的僵局，打開了一扇溝通之門。從此，克里姆林宮的各國訪客絡繹不絕，而戈巴契夫本人及其外長謝瓦納茲 (Eduard A. Shevardnadze)，亦僕僕風塵於各國首都之間。

在蘇聯的一連串和平攻勢中，美國盟邦是其爭取討好的主要對象。中共雖非美國盟邦，但是它在對抗蘇聯上是美國戰略設計上的一着要棋。因此，蘇聯一方面設法改善中蘇共關係，其中包括邊界重劃，阿富汗及外蒙撤軍、太空科技合作等建議；另一方面則以響應亞太地區多數國家近年來倡導的「無核政策」，作為改善關係的第一步。此舉一則討好美國的亞太盟邦；二則利用這些國家人民的反核運動，製造美國海軍在此地區活動的障礙。此外，最近南太平洋一帶島國，紛紛與蘇聯簽署漁業協定，甚至建立外交關係，使得向來有美國「內湖」之稱的南太平洋地區，受到蘇聯勢力入侵的威脅。

以美國目前的處境，亟需要盟邦的協助，才能遏止蘇聯在亞太地區的擴張。然而，美國與盟邦間早已非美國佔絕對優勢的「不對稱相依關係」。盟邦基於現實利益考慮，未必願意與美國採取一致行動。再者，近兩年來，美國國會為了國內經濟問題，以及國會期中選舉的迫近，正醞釀各種有損亞太盟邦關係的貿易保護政策。雖然這些貿易保護法始終未能付諸實施，但是行政部門一系列貿易談判與磋商，多少也為盟邦關係增添幾許緊張氣氛。

總而言之，至少在雷根任期的最後兩年中，美國的亞太盟邦政策，將遭遇沉重的內外壓力。其中，國會期中選舉的結果，將是重要的關鍵。如果共和黨失去參議院多數席位，則民主黨所把持的國會，將對雷根總統造成更大的牽制。盟邦關係極可能成為府會對峙下的犧牲品。至少亞太盟邦關係的提昇將較以往困難，尤其是在蘇聯和平攻勢的居中攪局下，盟邦關係將更趨鬆散。