

雷根政府國防政策下的美日安保關係

劉青雷

(美國喬治城大學碩士)

美國國防政策下美日關係的演變，主要是基於美國在國際系統中的力量已相對地減落，美國已不能也不願再負擔防衛日本的全部責任。本文目的即在評估雷根政府對此一政策的擬訂、美國要求日本重整軍備的理論基礎、以及美國國防政策下對日問題的一些限制。

一、從圍堵到和解的轉變

根據學者瓦勒斯坦 (Immanuel Wallerstein) 的一項研究分析指出，一九八〇年是「美國在世界經濟領導權開始逐漸衰落」的轉捩點，也是一項全球性的必然趨勢。^①「一九八〇年美國領導權的物質基礎已經消失」，因為若以美國地區的生產組織與日本及部分歐洲地區的生產組織相比較，可發現前者已失去了競爭力。^②此乃由於國際經濟結構發生改變而導致政治結構也跟著改變，所以隨著美國經濟力的衰退，美國的外交政策也跟著改變了。

第二次世界大戰結束之後的國際系統可以說是美國所建立起來的，其目標主要在考慮美國的利益與責無旁貸的領導權，當時美國的圍堵政策是依賴經濟工具及軍事聯盟的支持，結果非常成功。若以之 and 美國目前的情況相比較，則顯然目前大不如昔，美國現正與西歐、日本及新興工業化國家作經濟上的競爭，而與蘇聯作軍事上的競爭，同時在經濟資源上不同程度地依賴第三世界。由於美國目前已不能再依賴其經濟資源影響他國，故其軍事工具愈來愈顯得重要。盛哈斯 (Dieter Senghaas) 即認為：「此種情形可視作衰落的徵兆；假如經濟方法不再能有利於領導權，則受威脅的領導權可能被誘惑以軍事干預手段來保障其利益。」

註① Immanuel Wallerstein, "Friends as Foes," in *The Politics of the World-economy*, London: Cambridge Univ. Press, 1984, pp. 58-68.
註② Immanuel Wallerstein, *op. cit.*, pp. 74, 60.

盛氏同時指出，用軍事干預以保障利益的想法是不切實際的，因為軍事力量無法收回經濟上的損失，以武力改造世界經濟結構也是不可能的。^③

但當軍事力量也不足以支持圍堵政策所許下的承諾時，就產生所謂「利益與力量之差距」。(Interest-Power Gap)^④從越戰中可以明顯看出此一發展，尼克森政府即曾有意從圍堵政策過渡到以政治和軍事方法來達成目的，他的方法包括兩項：一是「和解政策」，一是與各盟邦「分工」。^⑤後者即所謂「尼克森主義」或「關島主義」。此一主義雖源於亞洲，却已成爲美國對其他盟邦防衛關係的模式。該主義承認了美國經濟力的衰退已減弱其軍事力量，如果要繼續「圍堵政策」，必須讓盟邦增加軍事力量以補美國軍力之不足。

二、雷根政府對日本所採取的策略

當雷根就任總統以後，「安全分工」的需要已變得更爲迫切。由於伊朗沙皇政權的崩潰及蘇聯入侵阿富汗，卡特總統時代開始負起防衛波斯灣地區的責任，這是自韓戰以來，距美國本土最遙遠的一個區域性的防衛承諾。卡特這項承諾，使美國戰略思想的地理焦點移轉到西南亞，也增加了美國的防衛負擔。爲減輕這項負擔，美國把目標轉到其盟邦身上，首先考慮的即是要求日本大量地增加國防預算，但當時日本的反應令美國失望。^⑥

當雷根上任後，他的國防政策之目標在恢復圍堵政策，爲了達到此一目標，除了大量增加軍備生產外，並計畫使美國、日本及北約盟邦之間的防衛責任作一合理的分工。^⑦

美國國防部曾制訂一項五年國防方針綱要，其中有關美國對亞洲的策略，大要是：

「在美國軍隊不從日本及韓國抽調的情況下……，將東北亞的軍力轉移到東南亞及印度洋……，計畫在波斯灣發生敵意情

註③ Dieter Senghaas, "The Cycles of War and Peace," *Bulletin of Peace Proposals* vol. 14, 1983, No. 2, pp. 119-124.

註④ Robert E. Osgood, "The Revitalization of Containment," *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 3, 1982, pp. 465-502.

註⑤ 此種「共同分擔負擔」及「角色分工」，基本上仍然是以大聯盟的方式去圍堵蘇聯。

註⑥ William Chapman, "Japanese Ignoring U.S. Advice to Raise Defense Spending," *The Washington Post*, February 10, 1980, P. A-20;

註⑦ Don Oberdorfer, "Japan's Budget For Arms Seen As Inadequate," *The Washington Post*, December 31, 1980, pp. A-1, A-7.

註⑧ Richard L. Armitage, "The Reagan Administration's Views on Appropriate U.S. Defense Policies Towards Japan," *Statement to the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs and the Subcommittee on International Economic Policy*, June 12, 1984, p. 2.

況時，將駐在日本沖繩島的美國海軍、海軍陸戰隊及空軍部隊調往支援；並將美國在夏威夷及加州的後備部隊作為對波斯灣的後援部隊，而不再作為對日本及韓國的後援部隊。爲了貫徹此一戰略……美國行政當局堅持日本及南韓應增加東北亞防衛的責任。」^⑨

此一美日分工的建議是美國前國防部部長溫柏格 (Caspar W. Weinberger) 在一九八一年二月中所提出，該建議係依據地區性及功能性的原則設計的：

「溫柏格表示，對太平洋西北地區，美國提供核子傘及必要時的攻擊性武力，並協助大韓民國防衛其領土。在太平洋西南地區及印度洋，美國提供核子傘及必要時的武力，並提供海洋航線的保護武力。」^⑩

由上述二段話中可看出太平洋西北部的海洋防衛是日本的責任。一九八一年五月，日本前首相鈴木善幸首度承認日本在此一分工中所扮演的角色。一九八三年，日本前首相中曾根在訪問東南亞各國之行時，在印尼的一次演講中特別指出海洋航線防衛的角色，他說：

「我們準備防衛日本羣島以外數百哩的範圍，在緊急情況，我們將與美國合作防衛一千海里的海洋航線。所稱海洋航線是指東京往東南方海路到關島之間，及大阪往西南方海路到巴士海峽之間。我們的海洋防線延伸到琉球羣島，這是爲了防衛我們自己的領土，海洋航線不會到達東協國家的領海。」^⑪

一九八一年九月，美國國防部國際安全事務防衛次卿韋斯特 (Francis J. West) 具體指出日本的「責任要點」爲，日本應加強自衛能力，建立保衛日本周圍一千海里範圍內的空中及海上的武力；並促進科技合作，分攤美軍在日駐防費用的百分之五十。^⑫ 海洋航線防衛與科技移轉爲雷根政府國防政策下對日本關係的兩大目標，而且也是爲了滿足美國的國家利益，如蘭茲 (Terry D. Lantz) 所說的：「所有美國的任務都是即時發生的任務……。不論日本是否完成四項目標，美國的任務實際上都將繼續，故該建議對美國有利。」^⑬

在兩國軍事協防之下，美國所提供的「核子傘」是很受歡迎的，但這却是「延伸的嚇阻」(extended deterrence) 的核子戰略觀念的另一種說法。但「……『延伸的嚇阻』一詞並沒有肯定而忠實的定義，也沒有固定的方法在評估美國的戰略武力、計

註⑨ Richard Halloran, "U.S. is Fashioning New Military Strategy for Asia," *New York Times*, June 7, 1982, p. A-3.

註⑩ Richard L. Armitage, *op. cit.*, p. 3.

註⑪ Quoted in Hideo Matuzaka, "Future of Japan-ASEAN Relations," *Asia Pacific Community*, No. 21, Summer 1983, pp. 11-22.

註⑫ Terry D. Lantz, "An Unnatural Defense Alliance-the US and Japan," *Armed Forces Journal International*, Vol. 120, No. 2, 1982, pp. 57f, 60, 90.

註⑬ Lantz, *op. cit.*, p. 60.

畫及其原則後說出他們到底有沒有提供延伸的嚇阻。」¹⁵理論上，「延伸的嚇阻」是一種集體安全的觀念，通常是對北約國家而言，凡是攻擊北約一國，即是攻擊北約全體，但事實上，這種理論却是無法求證，故也有學者認為「核子傘」只是一種想像。¹⁶美國承諾防衛南韓對日本而言是非常重要的，美韓協防關係是美日防衛合作不可缺少的一環。美國在太平洋西北部及西南部的海軍力量不斷在壯大之中，美國海軍採取新的「前進防衛戰略」(forward defense Strategy)，在東北亞是非常有效的，它使蘇聯「……無法逃出限制其海權運用的地理區域。」¹⁷蘇聯太平洋艦隊雖然有七十艘主力艦及一百廿艘潛水艇，但美國專家認為，在任何時間蘇聯港口外水域活動的艦艇只有百分之廿至卅，美國海軍的戰略計畫是「在射手拉弓之前加以攻擊」，以先發制人的行動在蘇聯水域攻擊蘇聯百分之七十到七十五的太平洋艦隊。¹⁸即使有百分之卅以上的蘇聯艦隊通過宗谷海峽、津輕海峽及對馬海峽，但封鎖這些海峽可切斷蘇聯艦隊的補給路線，使之無法回其基地補給。¹⁹若能成功地封鎖，則可有效減低蘇聯對海洋航線的威脅，並將蘇聯艦隊主力在其領水內解決。²⁰基於這種地理上的分工，使太平洋西北地區在先制攻擊之下獲得安全，美國海軍才能自由地在太平洋西南及印度洋洋航線上執行防衛任務。基於這種戰略思想架構，美國期望日本自衛隊(SDF)能夠完成一些非常重要的任務——「海洋航線防衛」；實際上是要履行封鎖海峽的任務，「將瓶子口塞住」，然後進行傳統的海洋航線防衛。²¹

三、海洋航線防衛

美、日防衛關係中，除了一般「共同負擔」防衛責任的問題以外，最重要的問題就是海洋航線防衛，這是雷根政府主要的要

註¹⁵ Anthony A. Cordesman, *Deterrence in the 1980s: Part I. American Strategic Forces and Extended Deterrence*, Adelphi Paper No. 175, London: IISS Summer, 1982, p. 2.

註¹⁶ Stephen P. Gilbert, "Implications of the Nixon Doctrine for Military Aid Policy," *Orbis*, Vol. 16, No. 3, 1972, pp. 660-681.

註¹⁷ William M. Arkin and David Chappell, "Forward Offensive Strategy: Raising the Stakes in the Pacific," *World Policy Journal*, Vol. 2, No. 3, Summer 1985, pp. 481-500, at p. 491.

註¹⁸ Admiral S. R. Foley Jr., Address to the National War Collage, *Current Strategy Forum*, June 23, 1983, p. 6.

註¹⁹ Arkin and Chappel, *op. cit.*, p. 486 f.

註²⁰ Ryoichi Nishijima, "Participation of Maritime Self-Defense Forces in RIMPAC," *Asia Pacific Community*, Winter 1980, No. 7, pp. 43-53.

註²¹ James F. O'Connell, "The Role of the Self-Defense Forces in Japan's Sea-Lane Defense," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 3, No. 3, Fall 1984, pp. 59-64.

求，它是「……在目前國際情況下絕對不能避免的目標。」^②這種強調日本應積極重整海、空軍力量的要求，從日本戰略地位的重要性來看不是一種意外。

表一

項目	驅逐艦	潛水艇	戰鬥機	反潛戰機
自一九八四年 自衛隊裝備	50艘	14艘	F-15 F-4 F-104	P-2J 型 P-3C 型
自一九八五年 自衛隊裝備	58艘	14艘	115架	49架
自一九九〇年計畫 自衛隊裝備	62艘	16艘	225架	149架
美國之要求	70艘	25艘	14中隊	125架

洋艦隊的百分之九十，日本自衛隊空軍有三百多架 F-15, F-4及F-1, 這是美國駐日本、南韓及菲律賓空軍的總和。^③從此一比較

「將蘇聯太平洋艦隊『塞在瓶子裏』的戰略必須絕大部分依賴日本，日本中心位置接近蘇聯，對美國海軍極具戰略價值。」^④

「假如日本擁有所需要的空防及反潛防衛之軍備，並負擔上述的戰略任務，則基於其地理位置之因素，蘇聯太平洋戰略決策人將陷入極端的困難之中。」^⑤

一九八一年六月十一至十二日在夏威夷舉行的美日年度安全會議上，海洋航線防衛是主要議題，美國官員向日方提出日本防衛任務詳細的武力結構草案，見表一。^⑥

由表一可看出，日本重整軍備之速度仍然距離美國之要求甚遠，但是在穩定進步之中。和美國軍力相較，日本五十艘驅逐艦已是美國第七艦隊的三倍，日本的海軍反潛飛機數目已是美國全部太平洋

註② John E. Endicott, "U. S. - Japan Defense Cooperation on the 1990s," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 3, No. 3, Fall 1984, pp. 48-57.

註③ Arkin and Chappel, "Forward Offensive Strategy", *op. cit.*, p. 486.

註④ 上列圖表數字分別來自：

(1) *The Military Balance 1984-1985*, London: IISS, Autumn, 1984, p. 101.

(2) Robert F. Reed, *The U. S. - Japan Alliance: Sharing the Burden of Defense*, Washington: National Defense University Press, 1983, p. 50, and Masashi Nishihara, "Expanding Japan's Credible Defense Role," *International Security*, Vol. 8, No. 3, Winter, 1983/84, pp. 180-205.

(3) "Japan Nears 7% Gain in Defense Budget," *Aviation Week and Space Technology*, Vol. 122, No. 3, June 21, 1985 p. 19.

註⑥ "U. S. Japan Sign Agreement on Joint Arms Development," *China Post*, Jan. 21, 1988. Arkin and Chappel, *op. cit.*, p. 486.

數字，可以看出日本在重整軍備起步時就已經有很高的水準。

海洋航線防衛的軍力數量並不能適當地說明防衛的品質，日本防衛一千海里範圍的海空力量意味著必須能壓制蘇聯的海空軍；蘇聯的空軍必須通過日本領空才能到達太平洋上的目標，海軍必須通過三個海峽才能到達目標水域，而日本的海洋航線防衛實際包含了封鎖三個海峽的重要任務。美國官員對日本的同僚講得非常清楚，海洋防衛就是要封鎖這些海峽。日本目前還沒有這樣做的能力，但是如果完成百分之五十的目標就極具重要性了。^②雖然美國在太平洋的海軍也有力量，但單獨進行封鎖仍力有不足，最重要的因素是美國海軍還要負擔防衛西南太平洋航線的任務。

在日本建軍正朝前述方向進行之時，美日目前聯合軍事行動計劃無疑地正以最有效的方式在執行上述戰略。^③日美雙方軍事官員在一九七八年十一月就對雙方協防行動大綱獲得一致協議，至於日本受到攻擊時，如何防衛也在一九八一年夏天擬就計畫。一九八一年一月，雙方已開始研究韓國如爆發武力衝突，日本應如何支援美軍的問題。^④一九八二年八月，美方致送日本一份具體計畫，要求日本空軍執行對馬海峽、津輕海峽、宗谷海峽及海洋航行防衛之責任，以便讓美軍採取攻擊行動。^⑤但該項計畫一直很少進展，因為日本防衛廳與外務省對日本的承諾意見不合。最後中曾根首相同意日本在緊急情況時，將封鎖三個海峽，美日雙方終於在一九八四年十二月簽訂聯合軍事行動計畫書。^⑥

海洋航線防衛明顯地是日本在分工原則之下最重要的責任，雖然日本重整軍備的速度遠未能達到美國的要求，但是雙方能在最重要、最敏感的議題上達成行動計畫的協議，也頗值得注意。^⑦雖然美國國防部抱怨日本擴軍速度太慢，但大致上美國很滿意美日目前的協防關係。

四、移轉日本高科技至美國

「科技合作」是將日本軍事高科技轉移美國的飾詞，這雖然不是一個引人注目的議題，但長遠觀之，對美國却是很重要的。

② Masashi Nishihara, *op. cit.*, p. 189.

③ Osamu Kaihara, "Japan's Defense Structure and Capability," *Asia Pacific Community*, No. 12, Spring, 1981, pp. 52-61.

④ *Strategic Survey 1984-1985*, London: IISS, Spring 1985, p. 95.

⑤ Reinhard Drifte, "Japan's Defense Policy-How Far Will the Changes Go?" *International Defense Review* Vol. 18, No. 2, 1985, pp. 153-158.

⑥ *Ibid.*, p. 95.

⑦ Benjamin F. Schemmer, "An Exclusive AFJ Interview with Admiral William J. Crowe, Jr.," *Armed Forces Journal International*, Vol. 121, No. 9, August 1984, pp. 44-54.

韓戰期間，日本的軍備都是由美國提供的，然後日本開始以美國執照在日本生產美國設計的軍器，特別是戰鬥機。目前日本自衛隊有百分之八十的軍備，都是在日本自行製造的。②軍火工業雖然不是日本的傳統工業，但情況正在改變之中。

近年來軍事裝備愈來愈朝向電子化發展，日本電子產品導向的民間工業，具有可轉向軍事上使用之潛在重要性。美國的戰鬥機已有一半的價值是花在電子設備上。③傳統軍火工業與民間電子工業的界線已愈來愈模糊，也許這種劃分已經落伍，例如電腦科技已被稱為「雙重用途的科技」(dual-use technology)，它能在軍事或民間產品上。

日本公司生產的先進電腦產品很有名，各公司都提撥這方面大量的研究發展基金，日本企圖以其生產的第五代電腦系統取代美國的領導地位。為了保持領先地位，美國國防部國防先進研究計畫署(DARPA)正在研究發展戰略電腦，雖然目前美國電腦硬體的製造領先日本，電腦軟體工業更優秀，但是美國國防部對日本電腦的發展仍然很感興趣，因為美國星戰計畫(SDI)需要應用非常高級的電腦資料處理能力，而美國已感負擔過重：

「戰爭的管理及有效的指揮、控制、通訊及情報網被認為是美國星戰計畫中最有挑戰性的工作，這促成了找尋額外資源的看法。」④事實上，美國軍方及軍火製造商還關心日本許多其他雙重用途的科技：

「日本最重要的雙重科技及產品是那些基本材料方面，例如，日本已發展出世界上最先進的光纖科技產品——它可保護軍事通訊免被敵人電子偵測，此一產品佔全球此種新戰略工業產品的一半的市場；一九八〇年兩家日本鎔煉工廠生產的鈦，佔自由世界產量的百分之四十六點四，鈦的主要用途是噴射機引擎零件及飛機機身，鈦很可能是太空時代重要的建築金屬，特別是國防工業。日本在克服鈦的生產成本之技術上居於領先地位。工業用陶——用於引擎材料、太陽能電池及超小電子晶片，屬於新的基礎材料科技，也是日本在一九八〇年代主要的工業目標……日本生產工業用陶，就軍事戰略生產意義而言，可能將控制相關之市場。碳纖維——比鋁輕比鋼強的物質，也是先進噴射機的戰略材料……日本佔有世界碳纖維市場已達百分之六十五至八十。」⑤

美國軍方對這些重要科技極有興趣也極有需要，美國軍火製造商亟盼能獲得這類科技知識以改進美國未來產品的競爭能力，但是日本公司只有興趣出口其產品，絕不願提供生產的技術知識。但基於美日利益的考慮，最後突破了日本長期武器外銷的禁

註② Kent E. Calder, "The Rise of Japan's Military-Industrial Base," *Asia Pacific Community*, No. 17, Summer 1982, pp. 26-41.

註③ Kent E. Calder, *op. cit.*, p. 34.

註④ Robert R. Ropelewski, "Battle Management, C3I Network Challenge Resources of SDI Office," *Aviation Week and Space Technology*, Vol. 123, No. 2, July 15, 1985, pp. 19-21.

註⑤ Kent E. Calder, *op. cit.*, p. 34.

令。

當一九六七年時，日本政府採取「武器外銷三原則」的政策，指出日本不售武器給共產國家、聯合國宣佈禁運的國家，及有國際衝突的國家。^⑤一九八二年十二月，中曾根首相就職不到一個月，就同意了美國要求在互惠基礎上提供日本國防科技知識予美國。^⑥一九八三年一月十四日，中曾根政府宣佈武器科技轉移美國是日本「武器外銷三原則」的例外。雙方又經過十個月的談判而於一九八三年十一月達成協議，成立聯合軍事科技委員會，從此，日本政府開始考慮美國所提出的轉移科技的要求。至於日本是否已確實履行協議，達成美方期望，則有待未來證明。

事實上，日本通產省與大藏省均認為要保持日本高科技工業領先的地位，來維持產品的競爭性，他們均懷疑美國以國家安全利益理由來要求科技轉移，可能是一項隱藏著經濟利益的藉口。因此日本通產省將「武器科技」的定義限制得很嚴，只限於政府經費下聯合研究發展之項目，且須逐案審核，以免美國獲得重要的科技知識。

總之，日本允諾高科技轉移給美國，這是雷根政府頗為成功的一項國防政策，雙方的協議能在三年之中達成，而且克服了部份日本官僚組織的抗拒，雖然未完全滿足美方官員的期望，但也算相當的成功。不過，由於高科技愈來愈有競爭性，此一問題也將日益政治化，對美日安保關係或將產生質的改變。

五、結 論

雷根政府國防政策下的對日政策，若與原訂目標或與卡特政府的表現相比較，則可看出雷根政府在實質上及風格上是相當成功的：

「美國不再以要求日本將投資軍備上的國民生產總毛額比例提高，而是要求日本發展足夠有效完成任務的武力結構……。」^⑦此一方法顯然在使日本自己估計她在國際政治及安全環境中扮演何種角色，並讓日本國民接受改進國防是基於日本本身的利益

註⑤ William T. Tow, "U.S.-Japan Military Technology Transfer: Collaboration or Conflict?" *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 2, No. 4, December 1983, pp. 2-23.

註⑥ Richard L. Armitage, *op. cit.*, p. 10.

註⑦ Robert F. Reed, *op. cit.*, pp. 49-58.

。雷根的新策略在避免讓日本人覺得美國一再強調的「安全」，是種動聽的藉口。^②雷根的政策也使日本對國防問題的辯論制度化，使國防問題成爲日本內政問題的一部份，消除了日本民衆反對重整軍備的情緒。

美國要求日本增加國防預算，衆議員尼爾(Stephen L. Neal)曾提議要求日本付美國每年百分之二國民總生產毛額的「安全防衛費」，因爲日本未分擔足夠的「安全費用」，完全是在「免費搭車」。^③這可視爲是美國保護主義高漲的表現，其背後心理因素可能是經濟性的。美國國會在一九八一年十一月曾進行「鞭打日本週」(Week of Japan-Bashing)的表演，顯係在配合美國政府的政策。

在美日安保關係中，日本政府對北方「威脅」的看法雖然與美國漸有不同，但日本深知其本身的弱點，特別是要仰賴進口石油，日本也瞭解美國力量在式微之中，東北亞安全已不能全靠美國，這是日本重整軍備的理由；美國雖然已失去佔領日本時曾有過的指揮關係，但仍然能在經濟利益有衝突之情況下，與日本加強軍事結盟，也可說是項成就。

美國過去的外交與國防政策是以對付蘇聯爲目標，目前的雷根政府在亞太地區依舊沒有改變此一目標，這仍是圍堵政策的延伸。美國評估其盟邦的重要性是依據其貢獻此一目標的大小而定，而日本正是「美國在亞太地區遂行『前進防衛政策』的重要基石。」^④日本今後將仍然是美國在亞太地區對付蘇聯擴張主義的最重要的戰略盟國。

註② Hironobu Ishikawa, "Security in East Asia and the Pacific," *Asia Pacific Community*, No. 23, Winter 1984, pp. 1-10.

註③ Robert F. Reed, *op. cit.*, p. 2.

註④ Richard L. Armitage, *op. cit.*, p. 1.

*

*

*