

95 年度本部派赴日本京都大學進修報告

美日安保條約及
台灣海峽之安全保障

報告人：陳 敏 永

研究期間：95 年 4 月 1 日

96 年 3 月 23 日

目 次

壹、序言·····	1
貳、美日安保體制的變遷·····	3
一、1945~51年：從扭曲的環境中出發·····	4
(一) 掀起冷戰序幕的國際環境·····	4
(二) 從戰敗地位重新出發的日本·····	5
二、1952~69年：終戰後期的安保體制·····	8
(一) 憲法第九條與自衛隊的爭論·····	8
(二) 美日新安保體制的形成·····	10
三、1970~89年：經濟大國時期的安保政策·····	12
(一) 綜合安全保障概念的意涵·····	13
(二) 1978年美日防衛合作指針·····	14
四、1990~2000年：以「中國威脅論」為前提 的「新圍堵」策略·····	15
(一) 1996年「美日安保共同宣言」·····	16
(二) 1997年「美日防衛合作新指針」及 「周邊事態法」·····	17
五、2001年911事件以後迄今·····	18
參、中國對美日安保體制變遷的認知·····	21
一、1972年中國與日本建交前·····	22
二、與日、美建交後至冷戰結束·····	22
三、冷戰後至911事件前·····	24
(一) 日本防衛角色的擴張·····	24

(二) 「周邊事態」範圍是否涵蓋台灣 ···	25
四、911 事件後迄今 ·········	25
肆、美日安保體制與台海安全的關連 ·····	27
一、台灣的地緣戰略地位不容美日忽視 ·····	29
二、台海的和平穩定攸關日本的國家安全 ···	30
伍、結論 ·········	32

摘 要

美日安保體制的形成，主要是美國在冷戰初期為了使日本成為西方盟國的成員，以美軍在二戰後佔領日本本土的優勢，所形成之同盟關係。美日安保體制在歷經五十餘年的變遷，不但在冷戰期間成功圍堵共產勢力的擴張，迄今美日兩國形成更緊密的同盟關係，共同維護東北亞區域安全與穩定。

日本在二次大戰戰敗後，充分利用其在美國「圍堵政策」中第一島鏈的重要地緣位置，積極拓展與美國之緊密關係，進而逐漸恢復日本在國際間的地位。在美國提供的保護傘下，使日本得以全力進行戰後的重建工作，並發展國內經濟，此奠定了日本成為今日世界經濟大國的基礎，在國際間得以與英美等先進國家並駕齊驅。此外，隨著國際情勢的變化，日本自衛隊的角色從戰後初期配合駐日美軍維護日本本土安全，承擔日本的防衛任務，演變成今日派遣至世界各地執行維和任務，甚至依據美日同盟關係，直接出兵配合美軍執行反恐任務。此令中國對於日本軍國主義是否再起深表疑慮及憂心。

中國對於美日安保體制最初係採取嚴厲的批判與反對立場。但由於中蘇關係惡化，中國倍感來自北方蘇聯的軍事威脅，因而改採「聯美制蘇」的策略，積極修好與美日兩國關係。此時中國對於安保體制一反過去批判的態度，改以肯定美日安保體制在維護東亞和平穩定的功能。嗣後雖然中國又改採不主動批判的態度，但中國關注美日安保體制演變的焦點，不外乎集中於如何防止日本的軍國主義復甦及台灣問題是否被涵蓋於美日安保體制範圍之中。尤其在台海安全問題方面，美日為了避免觸動中國的敏感神經，故就「周邊事態」的範圍，採取模糊解釋的策略，即是依事態性質來界定，而非地理上的概念。

個人認為「周邊事態」的模糊解釋，反而將該法是否適用於台海情勢之主動權交由台灣。主因在於因為美日中三邊在東亞區域形成權力均衡狀態，只要台灣持續以自由民主政治為根本，致力發展經貿科技，加強與美日等大國的緊密關係，並善盡身為國際社會成員所應有的責任與義務，一旦台海有事，以 1996 年台海危機為例，美日兩國基於自身的國家利益，加

上台灣位居安保體制中的戰略要津，必然不會置身事外。換言之，中國一旦企圖主動以武力破壞台海穩定情勢，必然招致美日的聯手干涉。反之，唯有台灣本身意圖改變現狀，中國基於統一大業之民族情感，以「中國內政不得干涉」為由將美日勢力排除在外，並祭出 2005 年 3 月制訂之「反分裂國家法」，「被動的」以武力解決台灣問題，屆時即使美日兩國有意插手干預，恐也將因師出無名而作罷。

壹、序 言

1989 年是冷戰正式走入歷史的年代，隨後以蘇聯為首的共產集團國家相繼土崩瓦解。因應冷戰而部署在歐洲及日韓的大批美軍，隨著冷戰時代結束，面臨縮編或重新部署的轉型。2004 年美國發表所謂的「GPR」(Global Posture Review) 軍事重整計畫，即是配合資訊及高科技，以建立多功能的美軍為目標，修正全球美軍的部署。一般認為，美軍的重整計畫的目的是裁減軍備，事實上並非如此。「GPR」計畫的目標有二：(1) 在全球各區域中，針對美軍軍力需求的差異，而重新部署；(2) 美軍重新部署，不只是為了重建冷戰後的國際社會秩序，更將原先的防衛部署轉為攻擊態勢。換言之，將冷戰期間建構「線」的防衛部署，變成全球各地無所不在「面」的軍力配置，並搭配「先發制人」的考量，使美軍在全球各地均能迅速的展開行動。在美國「帝國主義軍事」¹的形成過程中，日本成為美國在東亞洲軍事重新部署最重要的一環。

由美日外務・防衛高層官員組成的美日安全保障協議委員會，於 2005 年 2 月在華盛頓召開的「2+2」會議中，不但討論了日本自衛隊及美軍的角色、任務，調整了駐日美軍的組成，更達成了減輕美軍駐紮所在地之地方政府負擔等協議。為了完成駐日美軍的重新編整，經過美日高層官員不斷協商及各相關組織的研究後，「最終報告」的簽署，使美日安保新形態具體化。

¹ Michael Hardt 高祖岩三郎譯 (2006) 「帝國的軍事秩序の形成」『現代思想』34-10, pp28-31.

美日安保體制是第二次大戰結束後的產物。戰後初期，日本遭解除武裝，國內治安及國家安全完全暴露在真空狀態。以戰勝姿態的美軍進駐日本本土，暫時填補此一權力真空狀態。此時共產勢力的迅速竄升，中國大陸陷落在先，繼而爆發韓戰在後，日本頓時成為遏止以蘇聯為首之共產勢力擴張的第一道防線。在冷戰初期的國際環境下，日本基於維護自身的國家安全，美國則為了有效遏止共產勢力的急速擴張，美日安保條約遂應運而生。歷經五十餘年的美日安保條約，不但使日本在國家安全獲得保障的環境下，全力發展經濟及國家基礎建設，使日本成為今日之經濟大國，並在冷戰期間成功阻止了共產勢力在東亞的持續坐大。而冷戰的終結，並未使美日安保體制走入歷史，反而更促使第二次世界大戰相互敵對的美日兩國形成更堅定的同盟國，共同維護東北情勢的和平穩定發展。

對東亞和平穩定可能造成威脅的主要兩大主因，一為北韓罔顧國際潮流趨勢，堅持發展核武問題；另一則為台海情勢的發展²。中國從來不願承諾放棄以武力解決台灣問題，在台灣首度舉行總統直接選舉期間，更欲以武力恫嚇方式企圖影響民主選舉的結果。從 1996 年 3 月的台海飛彈危機開始至今的十年間，中國藉由經濟的快速成長，軍事現代化的腳步已逐漸的取得台海的優勢地位。儘管日本藉由美日安保架構尚足因應中國的擴張，惟一旦中國成功以武力成功控制台灣，日本極度仰賴中東油源供應的海運交通命脈則幾乎完全

²防衛廳防衛研究所編，「東亞戰略概觀」，2006，頁 2-4。

操控在中國手中，屆時倘中國藉口軍事演習封鎖日本主要的海上石油運輸孔道，對日本經濟所造成的衝擊恐將難以預估。從地緣政治學上來看，台灣不但控制了中國勢力向太平洋方面擴張，且位於日本自中東輸入石油的海上要衝，所處地理位置的重要性，如同一把深鎖潘朶拉盒之金鑰，一旦中國掌握此一金鑰，不僅整個東北亞的國際情勢勢將重新洗牌，美國在亞洲的影響力亦將逐漸衰微，而由中國取而代之。故維持台海安全及兩岸現狀，實不容美國及日本小覷。

國家安全是一切國家發展的根本。本文旨在探討如何藉由美日兩國之影響力，以維持兩岸勢力的均衡，並試圖從美日安保條約五十餘年的演變中，找尋美日兩國協助防衛台海安全的法理依據。現今由於北韓發展核武問題，美日兩國亟需求助於中國出面協調勸阻，使原本美、日、中既合作又競爭的微妙關係更形複雜。

貳、美日安保體制的變遷

回顧二次大戰後迄今的東北亞國際情勢，美日安保體制最重要的貢獻在於成功圍堵共產勢力在東亞的持續擴張及維持東亞的和平與穩定。日本京都大學中西寬教授將日美安保體制的歷史演進，分成四個時期：(一) 1945~51 年：日本在聯軍的佔領下，從明治憲法體制改為戰後體制；(二) 1952~69 年：以美國為後盾回歸國際社會，並隨著美日安保體制的確立，建構日本防衛力的基礎；(三) 1970~89 年：日本成為經濟大國後，以其經濟實力，善盡國際社會義務；

(四) 1990 年至今：冷戰終結後，在新的國際政治環境下，擴大安保體制的功能，以因應新的國際情勢變遷³。從上述分段的架構中，本文將冷戰後的安保體制，以 911 事件為分界，再分成兩個時期：(一) 1990~2000 年：以「中國威脅論」為前提，建構「新圍堵」策略。(二) 2001 年 911 事件迄今：消弭「邪惡軸心」國家對區域和平穩定可能造成的威脅，共同打擊恐怖活動。

由於美日安保體制的演進，係隨著國際情勢變化而適時的檢討修正。而每個時期於討論重新修正安保體制內容時，均在日本國內政壇及輿論各界引起激烈的辯論，尤其因日本憲法第九條明確規範日本永遠放棄戰爭，禁止保有武力並否定交戰權，導致日本在安保體制中所應扮演的角色及行使集體自衛權是否違憲等議題迄今依然為各方爭論的焦點。本節在回顧美日安保體制變遷的每一階段時，先探討當時的國際情勢及日本國內政治發展，進而剖析美日安保體制的轉變及所代表之意涵。

一、1945~51 年：從扭曲的環境中出發

(一) 掀起冷戰序幕的國際環境

1945 年 8 月 15 日日本裕仁天皇透過廣播宣讀「終戰詔書」無條件投降，使日本的國際地位瞬間跌入谷底深淵，但全球的國際局勢，並未因軸心國的陸續投降而獲得平靜。1947 年 3 月 12 日美國總統杜魯門在致美國國會的國情咨文

³中西寬，「戰後日本の安全保障政策の展開」，赤根谷達雄及落合浩太郎編，「日本の安全保障」，有斐閣，2004，頁 1-56。

中稱，美國有領導「自由世界」、「援助」某些國家「復興」的使命，以「防止共產主義的滲入」，他並提出以「遏制共產主義」作為美國國家政治意識形態和對外政策的指導思想。「杜魯門主義」的發表，正式揭開東西方冷戰的序幕。同年 7 月美國駐蘇聯外交官喬治肯楠（George Kennan）發表了著名的「圍堵政策」，不但建構了以美國為首的自由世界對抗以蘇聯為首的共黨集團的外交底線，亦成為美國在冷戰時期的外交主軸。此時，中國大陸的國共內戰方興未艾，領導對日抗戰的中國國民黨於 1949 年慘敗退守台灣，翌年韓戰爆發，位於東北亞的日本成為美國圍堵政策的最前線。

（二）從戰敗地位重新出發的日本

日本戰敗初期，由美國派軍佔領日本本土，並依照波次坦宣言內容，完全解除武裝及放棄殖民地。由於戰爭所來的痛苦與戰後百廢待舉的經濟蕭條景象，加上廣島及長崎慘遭原子彈的摧殘，使得無論是人民或是政治人物均表現出強烈的反戰態度。此時期日本政府最關心的莫過於天皇體制的維持及如何建構自我防衛的安全保障，以避免遭共產勢力的赤化⁴。

1、天皇體制的維持

關於戰後日本國家體制方面，當時身兼美軍及聯軍最高統帥的麥克阿瑟，其指揮中心暫時成為實質上的日本中央政府，麥帥巧妙的運用其雙重身份，提出所謂「麥克阿瑟三原則」：1. 保持天皇制度；2. 戰爭與軍備的放棄；3. 封建制度

⁴ 同前註。

的廢止⁵。其中將明治憲法體制中「天皇為國家統治權的總攬者」，大幅修改成「天皇為象徵性存在」的體制，並透過由美國主導制定的日本憲法，重新塑造日本各政府機關的組織架構。儘管日本政府對此憲法草案並不認同，但為維護天皇體制的存續，不得已接受聯軍的憲改案。象徵性的天皇體制，在國際間及日本國內始取得合法的正統性。

2、美日安保體制的開啟

依據同盟的理論，國家間建立同盟關係，在運作上通常具備兩項特點：(1) 雙方透過公開或非公開的條約建立同盟關係；(2) 相互具有某種程度的軍事合作安排。而影響兩國同盟關係發展的主要因素，一為對外在安全威脅的認知；另一為同盟之間的內聚力⁶。杜魯門主義及圍堵政策的先後發表，已顯示美國感受到以蘇聯為首的共產勢力正逐步威脅美國國家安全。1950年6月韓戰的爆發，更使美國深感在從日本向南延伸至菲律賓的第一島鏈建立圍堵防線，已刻不容緩。美國利用戰後佔領日本本土的優勢，扶植日本成為美國的盟邦，使日本成為美國在亞洲對抗以共產勢力的主要支柱。此時，美國對日和談的立場有三：1、政治上親美，確保日本國內安定；2、經濟上積極協助日本恢復經濟，並以復興東亞地區經濟為主要目標；3、軍事上美日兩國以保障日本安全為基礎締結條約⁷。

從日本立場的觀點，戰後初期的外交與安全政策是以恢

⁵ 五百旗頭真編，「戰後日本外交史」，有斐閣，2003，頁48-50。

⁶ Ken Booth, "Alliance", Joint Author with John Baylis et al, eds, *Contemporary Strategy: Theories and Concepts* (New York: Holmes & Neier, 1987), p.258 及p.270.

⁷ 中西寬，「戰後日本の安全保障政策の展開」，赤根谷達雄及落合浩太郎編，「日本の安全保障」，有斐閣，2004，。

復國內經濟及外交自主為主軸，希望在戰後重建的國際秩序中，能儘速擺脫敗戰國的國際地位之同時，亦能在廢除軍備的情況下維護日本本土的安全。而藉由與美國簽訂講和條約及安保條約的方式，強化與美國的緊密關係，則是達成上述策略的最佳捷徑。當時的日本首相吉田茂曾表示：1、日本戰後已完全喪失自衛能力，國家安全唯有依賴美國；2、在美國的保護傘下亦有利於與其他國家進行和談；3、駐日美軍可有效封鎖日本國內親共勢力的擴張⁸。

韓戰爆發後，美國為能更有效調動駐日美軍因應，開始要求日本重建自衛的國防武力，以承擔日本本身的防衛工作。但吉田茂首相並不認同美國之構想，並以日本憲法第九條為由，抗拒美國的要求。因吉田首相認為：1、重建軍備會使共產及舊軍閥兩大勢力的抬頭，不但有可能削弱日本戰後政治及經濟的發展，更有可能威脅國家體制的安定；2、亞洲鄰國可能將日本的重建軍備視為軍事帝國主義的復活，此將不利日本重返國際社會；3、倘日美安保關係確立，美軍持續駐留日本本土，可使共產集團因顧忌直接與美軍對抗，不敢輕易對日本發動軍事攻擊，而降低日本遭受軍事侵略的危險性⁹。

如同前所述，美日兩國在面對共產勢力擴張的外在威脅環境下，為尋求各自的國家利益，於1951年9月8日簽署美日講和條約，並隨即簽署「美日安全保障條約」，此即所

⁸ 同前註，頁8-9。

⁹ 中西寬，「戰後日本の安全保障政策の展開」，赤根谷達雄及落合浩太郎編，「日本の安全保障」，有斐閣，2004，頁9。

謂的「舊安保條約」。條約主要內容為日本同意美軍在其領土其周邊常駐；在日本政府請求下，駐日美軍應處理因他國的唆使所引起的內亂；在未經美國同意下，日本不得提供第三國做為軍事基地。

韓戰可以說是促成美日簽署安保條約的重要因素。日本充分瞭解美國對於日本地緣戰略位置的重視，因而順勢推動美日安保條約，使美軍成為保護日本本土安全的主要支柱，使得日本得以在戰後專注於國內經濟的重建。此外，中國的參戰更使得日本做為美國東亞軍事部署的後方支援基地地位更形重要。

二、1952~69年：終戰後期的安保體制

此時期的外在國際環境並未改變，延續東西兩大陣營對抗的態勢。為使日本在圍堵共產勢力及維護區域安全方面扮演更積極的角色，1951年「舊安保條約」簽訂後，美國更積極就重建日本陸上兵力之「規模、組編及任務分擔」等進行規劃，並要求日本具體執行。日本方面則順應國際情勢發展，在美國的保護傘下，對內致力重建經濟，對外則積極尋求政治孤立的突破。

（一）憲法第九條與自衛隊的爭論

日本憲法素有「和平憲法」或「非戰憲法」之稱。其第九條內容：「一、日本國民誠實希求以正義與秩序為基本方針之國際和平，永遠放棄以國權發動之戰爭、進行武力威嚇或行使武力為解決國際紛爭之手段。二、為達前項目的，不

得擁有陸海空軍及其他戰力，不允許國家交戰權。」，即表明日本永遠放棄戰爭，禁止保有武力並否定交戰權。

為回應美國急切的要求，吉田首相在取得美方諒解日本政府所面臨憲法的限制後，創設「警察預備隊」（隨後改稱「保安隊」）取代美方重建軍備之構想，並於1952年7月31日設立保安廳。對於日本在野黨及媒體批評設立「警備隊」違憲一事，吉田首相於同年11月提出統一解釋，表示日本憲法第九條所稱「武力」係指足以發動戰爭程度的裝備與編組，「警備隊」或「保安隊」並不具備此一能力。翌（1953）年9月由於以吉田首相為首的保守勢力整合，使吉田政權更加穩固，加上美國的支持，故將「保安隊」改名為自衛隊，並得以武力抵抗外來的直接侵略。

儘管吉田首相創設「警察預備隊」之本意，係為回應美國要求負擔日本本土秩序維持的警察部隊，但其成員多為戰前日本軍隊舊屬。而隨後更名為「保安隊」，最後改為自衛隊，即為因應冷戰的現實國際環境，負責擔任日本本土軍事防衛的任務。因此自衛隊的法律地位成為戰後初期日本國內政治辯論的焦點。尤其在「五五體制」形成後，日美安保條約及自衛隊成為朝野相互攻防的重要課題¹⁰。在野的社會黨從反戰的立場批判自衛隊並不符合憲法第九條第二項之放棄陸海空軍規定；但也由於日本憲法第九條並未禁止自衛權的行使，而聯合國憲章第51條亦允許國家保有自衛的權利，因此執政的自民黨認為自衛隊並未違反憲法第九條的規定。

¹⁰中西寬「戰後日本の安全保障政策の展開」，赤根谷達雄及落合浩太郎編「日本の安全保障」，有斐閣，2004，頁19-23。

（二）美日新安保體制的形成

舊美日安保條約簽署後，因駐日美軍所引發起日本國內一連串事件，例如為擴充美軍空軍基地所引發土地徵收問題的「砂川事件」、美軍射殺日本婦女的「ジラード事件」及日本漁船在公海被炸「第五福龍丸事件」等等，促使 1957 年 6 月訪美的日本首相岸信介提出改定安保條約，並要求駐日美軍的配備應透過事前協議，且明確規範美日安保與聯合國的關係及安保條約以五年為期限。

美國認真考慮安保改定是在 1958 年初，此時蘇聯成功發射人類史上首枚人造衛星「史普尼克」號，太空科技超越美國，且沖繩市長選舉是由主張反美的候選人當選¹¹。此外，美國亦基於兩項理由，不但應允岸信介的要求，更主動提出應重新制訂新的安保條約。（1）美國改變了的全球戰略佈局：當時美國總統艾森豪依據重新修正的全球軍事戰略，美國將以核武及海空軍作為遏阻共產勢力擴張的主要軍事力。在此前提下，日本防衛應重視小規模且間接的侵略，而非直接入侵的威脅。（2）美國本身也開始瞭解到舊安保條約所帶來的負面政治效應，並依據當時駐日大使麥克阿瑟（麥帥的外甥）的建議，新安保條約以日本提供基地，美國負責日本防衛義務為基本架構重新制訂¹²。

在歷經 25 回合會談後，美日於 1960 年 1 月 19 日簽署新的「美日安保條約」，重新確立美日安保合作的體制。新

¹¹五百旗頭真編，「戰後日本外交史」，有斐閣，2003，頁 97-104。

¹²中西寬，「戰後日本の安全保障政策の展開」，赤根谷達雄及落合浩太郎編，「日本の安全保障」，有斐閣，2004，頁 23-24。

安保條約內容的重點在於第四條的「事前協商」、第五條的「日本有事」時的共同防衛政策及第六條的「遠東條款」(或稱「極東條款」)¹³。其中第六條亦即在定位駐日美軍的戰略角色，是以維護遠東地區的和平與安全為主。依據1960年2月日本的「政府統一見解」指出，遠東範圍包括：「菲律賓以北，日本及其周圍地區，韓國與台灣地區亦包括在內¹⁴。」儘管日本政府做出上述解釋，但實際上的認定仍是由美國依據實際發生武力攻擊事態來界定。

對比新、舊安保條約內容，新安保條約的簽訂象徵兩項新的進展：(1) 美日兩國開始將新安保條約與聯合國憲章的規定做一結合；(2) 雙方強調美日軍事合作必須遵守日本憲法的規定，排除美軍介入日本國內動亂的條款。此象徵日本尋求與美國建立更加對等的雙邊關係¹⁵。新美日安保條約可視為係一項雙邊的軍事條約，為美國東亞防禦體系的主軸，且作為涵蓋整個東亞與遠東地區自衛體系的基礎。

在此時期另值得一提的是有關沖繩返還的問題。1964年11月日本首相佐藤榮作上台後，要求美國歸還沖繩日本即成為其任內最主要的外交議題。佐藤內閣推出「自主防衛論」、「專守防衛」及「非核三原則」等一連串防衛政策，於1969

¹³ 新安保條約條文共有10條。第四條內容為：「雙方隨時針對條約的執行進行協商，當日本的安全或遠東地區的國際和平與安全受到威脅時，在任何一方的要求下，得展開協議討論解決之道。」；第五條：「在日本管轄領域內，遭受武力攻擊一方認為對自己國家和平與安全造成危害時，須本著該國憲法上規定之程序，尋求應付危機的共同行動，但這些行動必須遵守聯合國憲章第五十一條的規定，立即向聯合國安理會報告，一旦安理會採取行動恢復或維持國際和平與安全的必要措施，美日先前採取的行動必須立即終止。」；第六條：「為了保障日本的安全及維護遠東地區的國際和平與安全，美國有權使用日本領土內的陸海空軍設施；此條約不應影響雙方在聯合國憲章之下，對於維持國際和平與安全的責任與義務。」

¹⁴ 草野厚，「日米安保とは何か」，東京：PHP研究所，1999年，頁52。

¹⁵ 楊志恆，「美日安保之沿革及其對台安全之影響」，戰略與國際研究，第二卷第二期，2004年2月，頁11。

年佐藤首相與美國總統尼克森舉行高峰會談後，在雙方的共同聲明中發表所謂「韓國、台灣條款」，即表示韓國與台灣地區的和平與安全對日本安全而言亦為重要的因素。基本上此乃是佐藤對於美國返還沖繩給日本的一項保證，表示日本在收回沖繩後，仍繼續接受美軍在沖繩的駐軍，及美國對於兩國軍事防衛義務的維持¹⁶。

三、1970～89年：經濟大國時期的安保政策

在此時期影響美日安保體制的國際局勢大致上分成1970年代與1980年代。先是美國自越戰撤軍，並表示將會撤離美國駐紮在在東南亞地區的部隊。此使日本不但懷疑美國核子保護傘的承諾，亦引起日本國內激辯日本的國際安全與東亞安全政策是否應有所轉變。1971年尼克森突然訪問中國，更令日本感到驚訝與憤怒遭美國的欺瞞，也使日本頓悟必須發展自主與獨立的東亞外交與安全政策。而尼克森訪問中國時所召開的美中首腦會談中，中國一改昔日批判美日安保體制的態度，首度對於美日安保體制具有抑制日本成為軍事大國的積極意義表示肯定。翌年日本首相田中角榮訪問中國與周恩來會談時，亦再度確認美日安保體制存在的重要性。兩次的石油危機，使日本體會到維繫國家安全的因素應不僅侷限在軍備，非軍事因素亦可能成為威脅國家安全的主因。1979年美中建交及蘇聯入侵阿富汗，為冷戰兩極對抗的態勢逐漸增溫；80年代美國總統雷根所提出的「星戰計畫」

¹⁶ 楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，問題與研究，第41卷第5期，2002年9、10月，頁20-21。

(Strategic Defense Initiative) 概念，更是將冷戰期間的軍備競賽推向最高點。

二次大戰結束後，日本在美軍佔領期間，除了政府體制改為以政黨政治為主的內閣制度，並同時進行勞工與土地改革，大幅改變了日本的政治、社會及經濟制度，為戰後的日本發展植下制度性的基礎。基於美日安保條約，日本得以在國家安全無虞的情形下專注於振興經濟。到了 70 年代，日本的經濟實力儼然已擠身於世界各國的前矛。1973 年 10 月的石油危機給予日本兩項的啟示：(1) 在此之前，日本對於事不關己的國際事務，大多漠不關心。但在危機爆發後，日本人民的生活卻直接受到影響；(2) 石油危機所造成的恐慌，突顯出現代經濟社會的脆弱性。除了軍事以外，非軍事因素亦可能造成國家安全的威脅¹⁷。「綜合安全保障」的概念在此環境下應運而生。

(一) 綜合安全保障概念的時代意義

依據京都大學教授中西寬的觀點，「綜合安全保障」概念的特徵有四：

(1) 戰後日本的國家安全是依賴美國的全球嚇阻能力，故仍須繼續維持美國提供日本的防衛力；

(2) 透過外交手段排除相互敵對的威脅，故日本應與潛在的敵國進行多方位的對話。

(3) 日本應以亞洲國家為目標，並形成區域合作政策，故日本應積極支援亞洲國家的經濟發展。

¹⁷中西寬「戰後日本の安全保障政策の展開」，赤根谷達雄及落合浩太郎編「日本の安全保障」，有斐閣，2004，頁 38-39。

(4) 高度發展的國際社會，對於國民生計的威脅，並不只是軍事威脅而已。為持續發展互賴的國際經濟，日本應致力維持和平的國際環境及隨時因應國際危機的發生¹⁸。

綜合安全保障政策可以說是日本在 80 年代開始走向「正常大國」外交與安全政策的理論依據。基本上，綜合安全保障是從擴大安全概念切入，一方面仍強調軍事防衛力的重要性，另一方面則是在突顯軟性權力在維護安全與穩定的影響力，透過非軍事手段來維護日本的區域安全環境，特別是經由經濟援助的方式來降低區域的敵對情勢。儘管亦有部分學者提出反論，認為綜合安全保障概念缺乏明確的定義，反而成為日本自衛隊獲得增加預算與擴增軍備的合理化藉口¹⁹。但不可否認的，在綜合安全保障概念下，日本在 80 年代以後，依其強大的經濟實力，透過經濟援助的方式，不但強化與亞洲各國的緊密關係，亦使日本的國際地位大幅提昇。

(二) 1978 年美日防衛合作指針

促成美日兩國於 1978 年 11 月簽署「美日防衛合作指針」的背景，主要是日本政府擔心美國在退出越戰後，可能會捨棄安保體制。另一方面則是由於美國在越戰後的經濟力相形減弱，使美國希望日本在區域安全合作事務上，能夠扮演更積極的角色。

此防衛指針的內容，大致上可分成對日侵略的預防、對日本軍事攻擊的回應及遠東地區爆發衝突時的共同合作。在

¹⁸ 中西寬，「綜合安全保障戰略の再構成」，國分良成編，日本・アメリカ・中国—協調へのシナリオ，東京：TBS，頁 97-98。

¹⁹ David B. Dewitt, "Common, Comprehensive, and Cooperative Security in Asia-Pacific," CNACAPS Paper Number 3, March 1994.

預防侵略方面，美國承諾繼續維持核子嚇阻實力，並部署戰鬥部隊。當日本遭受軍事攻擊時，應先以自衛隊之武力排除，倘侵略的規模超過日本自衛隊的防衛能力範圍，則美軍將協助排除之。另有關日本以外之遠東地區發生重大情勢時，強調日本對美國的權宜協助方式，並依據美日安保條約及其他協定及日本法令為之。

1978 年的防衛指針可以說是美日安保體制建構過程的重要分水嶺，不僅是提供了美日進一步的防衛合作，以因應蘇聯的威脅，更重要的是提供美國在東亞地區的軍事基地和軍事存在的基礎。防衛指針亦象徵美日安保體系與日本安全政策的重要轉變。一方面日本自衛隊不僅負責日本本土的防衛，對於周圍海空域的防衛也負擔主要責任。另一方面，日本在專守防衛及區域安全之間也出現競爭的態勢，亦即美日安保已由防衛日本逐漸轉變成維護東亞安全的重要機制²⁰。

四、1990～2000 年：以「中國威脅論」為前提的「新圍堵」策略

在進入 90 年代以後，國際情勢出現重大的變化。冷戰結束與蘇聯的瓦解，導致過去以共同對抗蘇聯軍事威脅為基礎的美日安保體制開始鬆動。此外，在 90 年代初期，美日雙邊關係因貿易逆差問題出現嚴重摩擦，美國甚至將日本視為潛在的競爭對手，直到日本出現經濟蕭條及金融危機，美日的緊張關係使逐漸緩和。1993 年及 1998 年的朝鮮半島緊

²⁰楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，問題與研究，第 41 卷第 5 期，2002 年 9、10 月，頁 27-29。

張局勢及 1996 年的台海飛彈危機等，使得日本對其國家安全更加重視。由於中國勢力的崛起，美國在此時期以「中國威脅論」為戰略核心，對中國採取「新圍堵」政策，美中關係不斷摩擦。尤其是小布希上台之初，更視中國為最可能挑戰美國利益的潛在敵人，軍機的擦撞事件及小布希對台灣公開支持等事件，使兩國關係跌入谷底。

在美日安保體制的轉變方面，1990 年的波斯灣危機可謂是個重要的分界點。二次大戰後迄波斯灣危機發生前，安保體制重點在於「如何確保日本自身的和平與安全」；而在波斯灣危機發生後，焦點轉為「在國際社會和平安全的維持、恢復與創造上，日本如何參與」²¹。1996 年的台海危機使美日兩國一致認為唯有持續加強兩國在安保體制上的緊密關係，才能維護亞太地區的和平與穩定。1996 年的「美日安保共同宣言」因而誕生。

（一）1996 年「美日安保共同宣言」

1996 年 4 月 17 日美總統柯林頓與日本首相橋本龍太郎在東京舉行高峰會議後，發表「美日安全保障共同宣言—邁向 21 世紀之同盟」，雙方確認有必要重新架構同盟關係，以因應當前亞太地區所處之不穩定狀態。共同宣言內容雖大多集中於美日兩國之安全關係上，但有兩方面顯示與台海安全相關連：（1）為條約的精神在維護亞太地區之和平與安定；（2）為「美日防衛合作委員會」認定之「遠東地區有事」。此二者均清楚界定美日安全防衛之範圍。過去「遠東

²¹ 大沼保昭，『『和平憲法』と集團安全保障（1）』，國際法外交雜誌，第 92 卷第 1 號，1993 年 4 月，頁 2。

地區」，係指菲律賓以北、日本及其周邊地區（含韓國、台灣），現已擴大為「亞太地區」。根據此一共同宣言的再定義，日本於1997年9月制訂「美日防衛合作新指針」及「周邊事態法」。

1996年美日安保共同宣言將應付東西方冷戰型態的日美同盟，修正為美國單極支配的型態。換言之，就是從原先以美國保護日本安全為前提的安保條約，重新定義為後援美國在亞太地區從事軍事行動。

（二）1997年「美日防衛合作新指針」及「周邊事態法」

1993年日本細川護熙首相成立「防衛問題懇談會」，針對冷戰後日本的安全保障政策進行研究，1994年完成所謂「樋口報告」²²，建議日本的安全政策必須具備「多邊主義」、「美日聯盟」及「獨立的自衛能力」等三個項目。而日本在1995年重新修訂「防衛大綱計畫」，即以「樋口報告」為藍本，而「防衛大綱計畫」成為日後「美日防衛合作新指針」及「周邊事態法」條文的來源。

在新指針中，美日雙方強調平時日本必須維持自衛能力，而美國需在此地區保有嚇阻能力，並在亞太地區維持「前進部署武力」。同時，美日兩國應該加強在平時狀況、日本遭受攻擊、與日本周邊事態上的合作，具體合作項目包括情報交換、政策協商、相互提供物資及相互防衛援助等。「周邊事態法」是日本的國內法，係為因應對日本周邊的和平與安全具有重大影響之事態發生時，所擬實施的對策措施。該

²² 由於「防衛問題懇談會」的召集人是朝日啤酒公司總裁樋口廣太郎，故所完成的研究報告被稱為「樋口報告」。

法適用與否的認定是以對日本的「和平與安全具有重大影響的事態」為考量基準，無任何具體或客觀的數量和標準，完全是依日本所受到影響的程度而定。是一種抽象且主觀的法律規範。由於中國強烈質疑「周邊事態法」所涵蓋的範圍是否包括台灣，因此日本政府特別強調該法並非地理上的概念，而主要是以事態的性質來認定。

「新防衛指針」與 1978 年的「舊防衛指針」相比，主要差異是在於後者的美日安保合作主要侷限於「日本有事」，即在日本安全遭受威脅的情況下，透過美日安保的運作因應；前者則是針對事態本身對日本造成重大影響事態時的因應。換言之，「新防衛指針」所象徵的意義，即日本已經不僅是依靠美國來防衛自身的國家安全，更是欲藉助與美國的同盟關係，使自衛隊的行動範圍擴及海外，形成美日共同主導的亞太安全新秩序²³。

五、2001 年 911 事件以後迄今

911 事件的爆發成為中美關係修復的契機。其主因在於美國調整了戰略的優先順序，打擊恐怖組織以遏止恐怖活動的攻擊，成為全球戰略的首要任務，「中國威脅論」的戰略則暫擱一旁。為拉攏中國加入全球的反恐聯盟，美國主動釋出善意，美中兩國暫時擱置歧見，並在部分國際議題上展開合作。此外，美國為促使日本在國際上扮演更積極的角色，配合美國的反恐戰略，在美日安保條約的基本架構下，重新

²³ 橫田耕一，「周辺事態の問題性」，山口敏弘編，「日米新ガイドラインと周辺事態法」，法律文化社，1999 年，頁 59。

定位美日兩國所應扮演的角色。

2002 年底美日召開安保諮商「2+2 會談」，就重新檢討防衛態勢達成協議。2005 年 2 月，美日再度召開「2+2 會談」，就駐日美軍重編的第一階段達成協議，並宣佈兩國共同戰略目標，包括將和平解決台海問題列入其中。同年 10 月第三次召開「2+2 會談」，就第二階段的美日角色和任務分擔達成協議並發表「期中報告」，2006 年 5 月的「2+2 會談」則是完成最終階段的協議並發表「最終報告」。

「最終報告」象徵著美日兩國從昔日的安保體制關係，邁向更緊密的美日同盟關係。其內容的特點如下：

- 1、透過駐日美軍的重新部署，突顯美國對前方展開態勢的重視，經由司令部機能的共享加強和日本自衛隊的合作，因應國際恐怖組織攻擊、共同阻止北韓和伊朗的開發核武動向，以及牽制快速擴軍的中國。
- 2、將位於華頓盛州的陸軍第一軍團司令部改編成「據點司令部」後，移設位於日本神奈川縣的座間基地，成為遙控台海危機、朝鮮半島緊急事態乃至中東突發事態的司令塔。這個「據點司令部」將歸總部位於夏威夷的美國太平洋軍司令部的指揮，一旦東亞地區發生紛爭，則將搖身一變成為指揮部隊的司令部。「據點司令部」預定兩年後成立，陸上自衛隊為反恐作戰而新設的中央應變集團司令部也將在座間基地併置而共享司令部機能，航空自衛總隊司令部將移至位於東京的美軍橫田空軍基地，預定四年

後成立美空軍和航空自衛隊的「統合運用協調處」，相互提供並共享美軍將在日本新設的「X-BAND」雷達以及自衛隊蒐集的飛彈防衛情報。

- 3、將駐琉球之美國海軍陸戰隊近半數的八千名隊員調駐關島，一方面是為了減輕美軍基地對琉球造成的負擔，同時也是為了將美軍的部分主力部隊移駐北韓「蘆洞」彈道飛彈的射程之外，以免遭受攻擊。
- 4、對於位在琉球島南部的美國海軍陸戰隊普天間直升機基地外移問題，經過日本政府和地方長期的協商，最終敲定將移至琉球島中部名護市的邊野古海岸，建造兩條形成V字形的跑道，使這個美國海軍陸戰隊的重要基地得以離開市中心區而改設在海岸區，而同時還維持在具有戰略性重要位置的沖繩島內。

駐日美軍在重新部署後由於和日本自衛隊共用基地而提高了對美軍後方支援的能力。接近台灣海峽和朝鮮半島的九州福岡縣築城航空自衛隊基地和宮崎縣的新田原基地將成為美軍物資運輸的中繼據點，兩基地將為美國海軍陸戰建設訓練場地、運輸機和直升機的停機棚和倉庫以及緊急用的兵營。此外，由於關島戰略的重要性提高，使得美國面對東自北韓西達中東，包括台海在內的「不安定弧形地帶」，能利用日本、關島和夏威夷的三角關係佈置更靈活的因應態勢。

參、中國對美日安保體制變遷的認知

冷戰結束後的東亞國際政治主要係以美國、日本及中國之互動關係為主軸。在這三邊關係中，由於美、日長期的聯合結果，儘管日本國內極右派仍存在反美聲音，但美日兩國關係變動不大。相對的，中國對於美日兩國關係的認知，就成為美、日、中三邊關係的主要變數。

倘以中、日建交及中、美建交作為分水嶺，中國在與日美建交前，係與美日兩國處於相互對抗的情勢，對於美日兩國的安保體制，採取批判與反對的態度。但在建交之後，中國基於聯美制俄的戰略，一反過去批判與反對的態度，對美日安保體制存在的功能表示肯定。1980年代中期至冷戰結束前夕，由於中國、美國及蘇聯的三邊關係逐漸趨緩，中國對於美日安保體制則改採不主動批判的默認態度²⁴。

冷戰結束後，「中國威脅論」甚囂塵上，再度使中、美、日三國關係緊繃，尤其是中美軍機撞機事件，使中美關係陷入最低潮。1996年4月的「美日安全聯合宣言」及及1997年的「美日防衛合作新指針」兩份文件，使中國體認到已成為後冷戰美日兩國的主要假想敵。2001年的911事件發生後，反恐行動成為美國最優先的戰略，加上中國積極促成「六方會談」處理北韓核武危機問題，使得中、美、日三邊關係再度趨於緩和。

依上述，中國對於美日安保體制變遷的認知，大致上可分成四個時期：

²⁴邱坤玄，「中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成」，東亞研究，第35卷第2期（2004），頁3-9。

一、1972 年中國與日本建交前

美日在 1951 年完成簽署初次的「美日安保條約」時，中國認為在本質上日本雖名為國家，但實際上已成為美國霸權的勢力範圍，並受到美國的控制。中國亦批評日本僅是執行美國對亞洲地區共產勢力圍堵的政策工具而已。至 1960 年新「美日安保條約」簽訂後，中國的批判則從美國的圍堵政策，修改為以批評日本軍國主義復甦為重點，對於日本重新武裝的問題甚關注。

中國認為依據 1960 年新安保條約，日本的防衛實力與自主性獲得提升，當時美國正逐步升高對越戰的干涉，因此中國擔心新安保條約將成為美國干預亞太地區國際情勢的主要支柱。儘管中國對於美日安保體制的口誅筆伐，卻也僅限於政策宣示上的批判，並未採取相對應的行動。其主因在於當時中國甫建政初期，在歷經對日抗戰及國共內戰後，經濟及社會秩序一切百廢待舉。再加上隨後的 1962 年中印邊界戰爭及 1966 年開始的十年文革，中國可以說正值內外交困之際。而 1969 年中蘇邊界的珍寶島事件，幾乎引發兩國的全面大戰，開啟了中國「聯美抗俄」的戰略思維，進而改變了對美日安保體制的看法。

二、與日、美建交後至冷戰結束

美國總統尼克森於 1972 年密訪中國大陸，促使日本積極與中國接觸，並早美國一步敲開中國大門。中國與日本建交的談判過程中，有關對於美日安保議題採取低調的處理方式。當時周恩來曾表示「中國與日本關係友好但不排斥他

國。對第三國關係、『美日安全條約』問題，中國雖有意見但可以不觸及，因為這是日本的事務」²⁵。在此所稱之第三國應係暗指美國。此外，中國在日本與蘇聯因北方四島主權爭議問題上，也是支持日本的立場，故對「美日安保條約」的批評大為減少。

1978年8月中國與日本簽訂「中日友好和平條約」，兩個月後中國副總理鄧小平訪日時，對於包括「美日安保條約」及加強自衛隊武力在內的日本外交方針表示理解。同年12月15日中國與美國宣布將於1979年元月1日正式建交，使中、美、日三國關係是從二次大戰結束以來最高峰。此時期由於中國基於反蘇統一戰線的戰略下，美日安保體制成為其對抗蘇聯的工具。尤其是1979年蘇聯入侵阿富汗，美國及日本更成為中國爭取的重要對象。

有關台灣問題方面，中國與美國正式建交後，並未如預期般的順利解決統一台灣的問題。但在此時期，由於過去以蘇聯為馬首是瞻的外交政策，不但已經不符合中國的國家發展利益，亦阻礙的中國與其他國家關係的發展。故中國於1982年提出了獨立自主的外交政策，強調在國際上不結盟、不對抗及不針對第三國的立場。至冷戰前夕，日本首相由極具鷹派色彩的中曾根康弘出任，因中曾根首相提倡積極強化美日「同盟」關係，再加上靖國神社參拜、修改歷史教科書、及光華寮事件等問題，使中國再度對於日本軍國主義復甦的傾向深感憂心。

²⁵ 吳學文等著，當代中日關係（1945-1994），頁187。

三、冷戰後至 911 事件前

冷戰結束後，中國成為最有可能威脅美日國家利益的唯一因素，而「中國威脅論」、1993 年起北韓的核武發展問題及 1996 年的台海飛彈危機等，促使 1995 年 2 月「美國東亞太平洋地區安全戰略」報告、1995 年日本修訂的「防衛大綱計畫」、1996 年 4 月「美日安全聯合宣言」及 1997 年「美日防衛合作新指針」的產生。在此時期，中國對於美日安保體制的觀點主要有二：一為日本防衛角色的擴張，另一為「周邊事態」的適用範圍是否涵蓋台灣。

（一）日本防衛角色的擴張

前述美日兩國在調整同盟關係的過程中，對於中國可能的反應十分注意，且美日一致強調同盟關係的調整並非針對中國，而是以朝鮮半島的情勢為重點。美國並提出穩定的美日同盟關係，是促成亞太經濟繁榮的主要因素，不但中國也因此受惠，且美日同盟更可發揮「瓶塞」作用，防止日本軍國主義的復活。

儘管美日做出上述解釋，但中國對於日本自衛隊角色的不斷擴張仍充滿憂心。原因在於冷戰結束後的日本自衛隊已不僅只是負責防衛日本本土之安全而已，依據PKO法案日本自衛隊更是首度派赴柬埔寨執行國際和平任務。因此，就在「美日防衛新指針」公布前幾天所召開的中國「十五大」的政治報告中，還特別提出「擴大軍事集團、加強軍事同盟，無助於維護和平、保障安全」²⁶。此顯然是針對此時期一連

²⁶ 請參見「中國共產黨歷次全國代表大會」，人民網，<http://zg.people.com.cn/GB/9508/index.html>。

串的美日同盟行動。而波灣戰爭期間，日本海上自衛隊應美國要求，派遣掃雷艦遠赴波灣執行任務，姑且不論是否直接參與作戰任務，中國的憂慮實不難令人理解。

（二）「周邊事態」範圍是否涵蓋台灣

台灣自從解嚴及開放黨禁報禁以來，即逐漸邁向民主化及自由化的國家。伴隨著民主意識的抬頭，支持台獨的民意前所未見的逐年攀升，及 1995 年李登輝總統以現任總統身份訪美，更使中國顯得焦慮不安。1996 年 3 月台海飛彈危機，美國派遣小鷹號航母艦隊監控，讓中國深感唯有排除美國勢力的介入，才能順利解決統一台灣問題。因此，「美日防衛新指針」中的「周邊事態」的範圍是否包括台灣，成為中國最關心的焦點。

儘管日本解釋「周邊事態」是依事態性質而非地理概念來界定，但中國認為「美日防衛新指針」是在特定的歷史背景下所產生的雙邊安排，這種安排應嚴格限制在雙邊的範圍內。中國強調無論直接或間接將台海列入美日安全合作範圍，都是對中國主權的侵犯與干涉。對中國而言，即使是模糊處理，那也僅是掩飾美日的真正意圖，將台灣包含在「周邊事態」範圍內，以達到干涉台灣問題、牽制中國的目的，此舉已經是嚴重妨礙了中國的統一大業。

四、911 事件後迄今

911 事件的爆發算是暫時將美中潛在的緊張關係劃上休止符。除了美國暫時不以「中國威脅論」，而改以反恐行動作為全球戰略佈局的最優先外，中國外交政策的主軸更加強

調「和平」亦是影響了中國對於此時期美日安保體制的觀感。

中國自「十五大」的政治報告以來，即強調延續過去獨立自主的和平外交政策，並將睦鄰外交及大國外交列為外交工作之優先對象。在「十六大」中更首次將「新安全觀」列入政治報告文件中，重申「中國永遠不稱霸，永遠不搞擴張」²⁷。「新安全觀」的政策理念，可以說是對美日強化軍事同盟理論的回應。在實際行動上，中國近年來積極參與多邊機制的運作，如積極參與「東亞區域論壇」，及成立「上海合作組織」等，均是被視為新安全觀的具體實踐²⁸。「新安全觀」理念的特點如下：

- 1、 是一項綜合性的安全概念：新安全觀除主張以主權為核心的政治與軍事安全外，並注重經濟、科技、社會、文化與環保等新安全問題，尤其是以經濟安全為首要。因此新安全觀是強調綜合性的安全概念。
- 2、 霸權主義與強權政治是國際安全最主要的威脅來源。「新安全觀」認為安全的威脅來源並不是軍事力量的差距，而是是否有稱霸、侵略與干涉他國內政的動機。因此，強權與集團政治或軍事同盟等現象，都是不利國際爭端的解決，對國際安全形成重大的威脅。
- 3、 主張國際安全的基礎是共同的安全利益，以安全合作，維護地區與全球的和平與安全。此即在平

²⁷ 于有慧，「中國外交政策走向」，問題與研究，第43卷第1期，民國93年1、2月，頁108。

²⁸ 邱坤玄，「中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成」，東亞研究，第35卷第2期（2004），頁18-19。

等、和平的原則下，加強地區與世界各國間不針對第三方的安全合作，其方式包括多邊安全機制、多邊安全對話、雙邊安全磋商、非官方安全對話及促進經濟利益的融合²⁹。

從上述「新安全觀」的訴求，不難看出其對象仍係暗指美日的同盟關係，但中國在伴隨著綜合國力逐漸增強之後，對於美日安保體制也一改昔日無建設性的批判，變成主動提出符合自己國家利益的看法，並以積極參與國際事務的具體實踐，向美日間接表達落實「新安全觀」的決心。

肆、美日安保體制與台海安全的關連性

台灣的國家地位，向來都取決於大國間關係的變化。19世紀的台灣是操弄在中國與日本之手中。二次大戰以後，尤其是從 1949 年開始迄今，台灣的國家走向亦不是操在自己手中，而是受到中、美、日等大國之國家利益和意志所左右。除了中國以外，美日兩國對台海安全最具決定性的影響力，而美日的安保體制也是維護亞太地區和平與穩定的基石。

美國對於台海安全的重視，並非為了所謂的自由民主的理念，直言之，其實就是為追求美國自身的國家利益，就如同在冷戰初期，美國根據「圍堵政策」的戰略，而與日本簽署安全保障協定。冷戰結束至 911 事件爆發期間，美國的全球戰略是以中國為假想敵，在「新圍堵」的策略下，東北亞集體安全的建立，是絕對無法將台灣排除在外。因此維護台

²⁹ 同前註，頁 21-22。

海現狀的和平穩定，即等於維護了美國自身的國家利益。相對的，911 事件後，美國亟需中國配合其在全球各地的反恐行動，尤其是北韓發展核武問題更是對美、日兩國的安全造成威脅。中國為了營造和諧穩定的國際環境，以利其國內經濟持續的繁榮發展，亦不樂見北韓刻意衝撞東北亞的和平穩定情勢，因而積極促成六方會談的召開。在此時期，美國為仍能掌控台海局勢又不欲得罪中國的考量下，則明確表態不支持台灣獨立，甚表示若台灣片面宣佈獨立，即使遭受中國的侵犯，美方亦不馳援。

就日本立場而言，日本是否介入台海安全的維護，幾乎完全取決於美國的態度。倘台海爆發衝突或危機的情勢時，日本拒絕與美國共同進行干預，則美日安保體制恐將成為廢紙。反之，若美國坐視台海情勢任其發展，日本即使有意插手亦恐難有所作為。

就目前東亞國際情勢觀之，只要中國國力無法凌駕以美國為首的安全保障體制，美國、日本、中國、甚至台灣本身均無法片面的改變台海現狀。儘管中國迄今仍不肯放棄以武力統一台灣，並於 2005 年 3 月 14 日通過制訂「反分裂國家法」，試圖在法律上將兩岸問題界定為中國內政事務，但持續維持台海現狀，是最符合美日兩國的國家利益，因此美日兩國無需冒著與中國爆發大規模衝突之風險，而默認或支持台灣走向獨立。

在國際政治關係上，仍舊遵循最基本弱肉強食的叢林法則，且沒有永遠的敵人，也沒有永遠的朋友，只有永遠的自

身利益。而身為美中日霸權在國際社會上角力籌碼的台灣，如何以有限的優勢因素，積極的反客為主，將自身的國家利益與美日現有的安保體制所追求的利益相結合，才能永保台灣未來的長治久安之上策。

一、台灣的地緣戰略地位不容美日忽視

中國大陸沿岸約有 18,400 公里的海岸線，是世界上主要瀕臨西太平洋的大國，故中國的海洋發展方向也僅只有一個。但中國的沿岸卻被日本列島、沖繩、台灣等島嶼所包圍，形成第一島鏈的封鎖圈，以美國為首的西方民主國家，即利用此一地理形勢成功的對中國進行海上封鎖。使中國在西太平洋的海軍軍力實際上皆處於半封閉狀態。冷戰後的東亞國際形勢，面臨著前所未有的海上戰略競爭。尤其是中國海軍實力的擴張，正逐漸對既有美日安保體制形成挑戰³⁰。因此，中國海軍軍力是否能夠向西太平洋海域投射，台灣則具有絕對關鍵性的地位。

台灣恰位於第一島鏈的中央戰略位置，不但是個自給自足的獨立島嶼，且距離中國大陸最近，是中國大陸邁向西太平洋遠洋最便捷的途徑，也是中國在 21 世紀能否成為海上霸權的關鍵。中國軍方內部曾分析：「如果台灣被國際上敵視國的勢力所控制，不僅東出太平洋的大門被關閉，台灣海峽交通也將受阻，而且台灣以北中國沿海被琉球群島所阻隔，從北部海域進入太平洋最寬的水道為那壩與先島群島之間的宮古海峽，其寬度僅 145 海哩，一支現代化海軍可以輕

³⁰ Sam Bateman and Chris Rahman, "the Rise of the Plan and the Implications for East Asian Security", Taiwan Defense Affairs, Vol.2, No. 2, Winter 2001/02, P26-58。

而易舉的加以封鎖，特別是進行大規模的戰略封鎖，將迫使中國的海軍和航運動彈不得，因此，失去台灣不僅將使中國重要的南北海運航線被阻斷，未來海洋事業將更難以開展³¹。」已故麥克阿瑟將軍亦曾說「台灣是不沈的航空母艦」，正顯示這位名將所具有之深遠的戰略慧眼。

正因台灣位居攻防兼備的戰略要津，使美日中三國均無法忽略台灣地位的存在價值，而目前美日中三國任何一方都無法對台海情勢具有絕對性的影響力時，卻是台灣維持和平穩定及繁榮發展的最佳環境。一旦任何一方企圖打破現狀，就如同 1996 年 3 月的台海危機，對台灣自身都是最不利的情況。

二、台海的和平穩定攸關日本的國家安全

以台灣的地理條件而言，是扼守住由東北亞進入南中國海的兩個重要海運水道—台灣海峽及巴士海峽。日本雖然是世界的經濟大國，但同時也是能源缺乏的國家，日本的能源進口比率高達百分之九十八，其中百分之八十來自中東地區，必須經由印度洋、麻六甲海峽、南海台灣海域及東海等區域，需歷時 20 餘日始能駛抵日本³²。對日本來說，南海及台灣海域是日本運輸石油與其他重要戰略及民生物資的生命線，平均每十五分鐘即有一艘日本的貨輪或油輪通過台灣南端的巴士海峽。換言之，一旦台海發生重大武裝衝突，其周邊海空域勢必遭受嚴重的影響，甚至迫使海運交通完全中斷。若任一對日本有敵意的區域強權掌握了台灣，即等於掌

³¹ 廖文中，「美日安保合作對西太平洋區域安全的影響」，中共研究，第 31 卷第 11 期，1997 年 11 月，頁 89-90。

³² 請參見產經新聞，2006 年 6 月 1 日，頭版、及朝日新聞，2006 年 6 月 5 日，10 版。

握了日本國家生存的生命線。

基於台海和平穩定攸關日本國家安全與繁榮發展，故依據 1997 年「美日防衛新指針」制訂了「周邊事態法」。為了消除中國對「周邊事態法」的適用範圍是否包含台灣的疑慮，日本以模糊定義來解釋該法是針對事態本身的性質，而非地理上的概念。個人認為日本的模糊解釋，反而將該法是否適用於台海情勢之主動權交由台灣。基於 1996 年台海危機之經驗，中國一旦企圖主動以武力破壞台海穩定情勢，必然招致美日的聯手干涉。而唯有台灣本身意圖改變現狀，中國始得以「不干涉中國內政」為由將美日勢力排除在外，並祭出 2005 年 3 月制訂之「反分裂國家法」，「被動的」以武力解決台灣問題。

由於美日中三邊在東亞區域形成權力均衡狀態下，只要台灣持續以自由民主政治為根本，致力發展經貿及科技，加強與美日等大國的緊密關係，並善盡身為國際社會成員所應有的責任與義務，一旦台海有事，美日兩國基於自身的國家利益，必然不會置身事外而對我伸出援手。反之，若台灣自恃身在美日安保體制保護範圍，而主動訴求台海的零和賽局，反而會給予中國以武力解決台灣問題的藉口，亦將導致美日兩國缺乏派兵干預的尷尬立場。

伍、結 論

美日安保體制的誕生起源，主要是在冷戰初期美國基於圍堵以蘇聯為首的共產勢力擴張，日本則是為了藉助佔領日本本土美軍之力量，以維護日本自身的國家安全。此後，日本也拜美日安保體制之賜，在美國提供的保護傘下，全力發展國家經濟及基礎建設，而造就了日本成為今日的世界大國。美日安保體制成功的遏阻共產勢力在東亞的持續擴張，促使東西方冷戰於 1989 年走入歷史。而冷戰的終結，並未使美日安保體制走入歷史，反而使第二次世界大戰相互敵對的美日兩國形成更堅定的同盟關係，共同維護東北情勢的和平穩定發展。

本文將日美安保體制的歷史演進，區分成五個時期，而每個時期依當時的國際情勢及日本國內政治的變遷而有所調整。在第一階段 1945~51 年中，美國總統杜魯門發表了著名的「杜魯門主義」後，正式揭開東西方冷戰的序幕。「圍堵政策」則成為美國在冷戰時期的外交主軸。日本成為美國在東北亞區域執行圍堵政策的最前線。而正值戰敗初期的日本，此時最關心的莫過於天皇體制的維持及如何建構自我防衛的安全保障。1951 年 9 月 8 日簽署的「美日安全保障條約」主要內容為日本同意美軍在其領土其周邊常駐；駐日美軍應處理因他國的唆使所引起的日本國內內亂；在未經美國同意下，日本不得提供第三國做為軍事基地。

第二階段 1952~69 年中，延續冷戰東西方對峙的態勢，美日於 1960 年 1 月 19 日簽署新的「美日安保條約」，重新

確立美日安保合作的體制，並以「遠東條款」首度將台灣及韓國納入美日安保防衛體系中。第三階段 1970~89 年中，日本儼然已成為世界之經濟大國，在經歷了 1973 年及 1974 年的石油危機後，使日本體會到非軍事因素亦可能成為威脅國家安全的主因。日本在「綜合安全保障」的概念下，80 年代開始走向「正常大國」的外交。1978 年 11 月簽署的「美日防衛合作指針」是美日安保體制建構過程的重要分水嶺，使美日安保政策由防衛日本本土逐漸轉變成維護東亞區域安全的重要機制。

冷戰結束至 911 事件前，美日安保體制係以「中國威脅論」為前提，將中國視為假想敵。1996 年簽署的「美日安保共同宣言」，將美日關係修正為美國單極支配的型態，從原先以美國保護日本安全為前提的安保條約，重新定義為日本後援美國在亞太地區從事軍事行動。1997 年「美日防衛合作新指針」，使日本藉與美國的同盟關係，使自衛隊的行動範圍擴及海外，形成美日共同主導的亞太安全新秩序。而「周邊事態法」所涵蓋的範圍是否包括台海區域，觸動了美日中三角關係最敏感的神經。

911 事件發生後，美國為促使日本在國際上扮演更積極的角色，並配合美國的反恐戰略，在美日安保條約的基本架構下，重新定位美日兩國所應扮演的角色。經歷數度協商後完成「最終報告」，不但日本自衛隊提高了對美軍後方支援的能力，駐日美軍在重新部署後，使美國面對東自北韓西達中東，包括台海在內的「不安定弧形地帶」，能利用日本、

關島和夏威夷的三角關係佈置更靈活的因應態勢。

中國對於美日安保體制的認知，實際上是受到中國與美日兩國關係的影響。在初期是採取反對與批判的立場；但在陸續與日本及美國建交後，基於「聯美制俄」的戰略理念，改以肯定美日安保體制的功能。冷戰結束後，中國則採取不主動批判的默認態度，選擇同時與美日兩國維持良好的關係，以防止美日聯合對付甚至圍堵中國，並嘗試提出新安全觀，促進東北亞地區安全機制的運作。無論美日安保體制如何變遷，中國關注的焦點都集中在防止日本軍國主義復甦及台灣問題是否被納入安保體制範圍內。

在可預見的未來，中國欲擠身世界霸權國家之列，勢必改變傳統以陸權為主的概念，並積極朝向海洋發展，並突破美國第一島鏈的封鎖。而台灣的地理位置恰好正位於此島鏈銜接東北亞與東南亞的關鍵位置。美日安保體制若未能對台海情勢具影響力，其在維護東亞區域安全的功能恐將大打折扣，且處處受制於中國。尤其是台海情勢的穩定與否，攸關日本的國家生存與發展。台灣與日本間之「唇亡齒寒」緊密關係，實不容美日兩國忽視。因此，台灣應利用自身所位居的地緣優勢，並積極發展經貿實力，善盡國際社會義務等綜合性的手段，促使美日兩國重視台海安全的重要性。