

東北亞安全問題與區域治理機制發展

Security Issues and the Development of Regional Governance Regime in Northeast Asia

蔡東杰 *Tsai, Tung-Chieh*

中興大學國際政治研究所副教授

Associate Professor of Graduate Institution of International Politics,

National Chung-Hsing University

摘要 / Abstract

相較於 1970-80 年代間，由於中美兩國展開政治互動，以及區域內部份國家邁向經濟高速發展時期，東北亞或甚至是整個東亞地區也因此安全環境上維持著一定的穩定情勢；不過，到了 1990 年代，在後冷戰時期多極格局所凸顯結構複雜性的暗示下，東北亞地區若干既有的熱點問題（特別是兩岸問題與朝鮮半島衝突）也出現明顯升溫的現象。可以這麼說，東北亞地區既是當前具全球影響力大國最密集的區域，「大國關係」亦是牽動東北亞地區穩定與否最關鍵的外在因素，至於其結構型態則基本上凸顯於美中日三角互動關係的發展，以及俄羅斯所扮演的隱形大國角色。儘管如此，就算大國態度確實在機制形成過程中扮演重要角色，但更實際的推動力或許還是來自於環境中存在著現實問題，於是帶來解決問題壓力的結果。在本文中，我們便試圖從現實問題面著手，去瞭解東北亞區域治理機制發展的問題。

In 1970-80s, because of U.S. and China began their political détente, and some countries (ex. the Four Tigers) have faced the rapid economic development, then the Northeast Asia has also existed a relatively peaceful environment. However, in the Post Cold War Era, the multilateral system has seems to trigger some nerves situation in the hot spots of this region, especially the cross-strait relations and the crisis of Korea peninsula. In fact, Northeast Asia has not only owned most of the major powers in the world, including China, Japan, United States, and Russia, the relations among major powers is also the key factor influencing the regional security. In this paper, we will try to realize the future of U.S.-China-Japan Triangle and the possible role of Russia, and then to observe the development of regional regimes and how they would influence the security of Northeast Asia.

關鍵詞：後冷戰時期、東北亞、大國、區域安全

Keywords: Post Cold War Era, Northeast Asia, major power, regional security

壹、問題癥結：大國政治 vs. 新安全觀

對於結構現實主義者來說，除了國家個別擁有的權力要素外，國際環境乃影響國家行爲及國際關係的最重要變數之一。特別是由於國家間互動日趨頻繁，從而也反映出帶有某種具有結構性特徵的體系現象；例如自 1940 年代末以來的世界就被稱之爲「兩極體系」。¹值得注意的是，兩極時期的國際體系與歷史上相較起來具有兩個特色：首先是「超強」(super power) 國家的存在，特別是美國不僅在冷戰初期幾乎擁有核武壟斷權，軍事預算亦佔全球 50% 左右；其次是體系內涵的「全球化」(globalization)，亦即範圍幾乎遍及全世界。

雖未必如霸權穩定論者所言，超強的存在將保障世界體系的穩定，²但霸權衰落仍必然帶來一定程度的不穩定或至少是體系內涵的轉變。就短期而言，目前所存在的後冷戰國際體系可說是種趨近「單極多邊」或「一超多強」的格局；至於長期來看，由於軍備管制概念逐漸成爲共識，而合作性國際組織也如雨後春筍般出現，未來似乎有機會是個「最好的時代」，不過，從後冷戰時期以來民族紛爭對抗不斷，南北經濟對抗日趨惡化，以及全球性糧食、人口與環保等問題至少就目前看來似乎亦沒有任何解決跡象的發展來看，未來也很可能是個「最壞的時代」。無論如何，冷戰體系的轉型不僅將國際權力現狀由霸權結構推回到傳統的大國格局中，並牽動著幾個主要強國的相對地位，對若干蠢蠢欲動的中等國家而言，也不啻提供了些突破現狀的機會。

值得注意的是，國際現象雖表面上重回傳統大國互動格局，但這未必就代表著傳統的大國外交將跟著重新獲得重要影響力。正如拿破崙戰爭結束後的

¹ Joshua S. Goldstein, *International Relations* (New York: Haper Collins Publishers, 1999), p.76.

² Charles P. Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy," *International Studies Quarterly*, 25(1981), pp.242-259, and Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regime, 1967-1977," in Ole Holsti, Randolph Siverson and Alexander George, eds. *Change in the International System* (Boulder: Westview Press, 1980), pp.131-162.

「權力平衡」與冷戰時期所出現的「核子嚇阻」般，國際環境的變化總能連帶創造出一些新的國際安全觀念來；當下所謂「新安全觀」也是如此。例如源自冷戰時期歐洲的「一般性安全」概念便是一例；³該種概念強調，由於安全絕非是種零和競賽，因此不能以嚇阻形式為之，只有透過國際合作而非強權競爭，才能真正獲致和平。對此，Geoffrey Wiseman 進一步指出：「所謂一般性安全乃是種長期且務實的設計，目的是希望能改變過去導致強權軍備競賽與高度競爭的舊思維，以便獲致和平與裁軍的結果。」⁴

不過，相較於一般性安全，「綜合性安全」或許是亞太地區使用更為廣泛的一種觀念。⁵根據 Muthiah Alagappa 的說法，這個觀念的重點是由於威脅具有多層次的性質，所謂安全其實包含了軍事與非軍事兩個層面，光靠軍力是無法保障的。⁶到了後冷戰時代，亞太安全合作理事會（CSCAP）更在 1995 年成立「綜合性與合作性安全工作小組」，其研究結果指出：「無論集體安全或權力平衡，都不是適合用來解決區域問題的辦法，因為以重大利益與核心價值為基礎的安全遠超過軍事範圍，而綜合性安全僅能透過合作途徑來完成。」⁷備忘錄同時設定了綜合性原則、多邊互賴原則、合作性和平與分享式安全原則、自賴原則、概括性原則、和平介入原則與良善公民原則等綜合性安全的七大原則，幾乎涵蓋了信心建立措施、預防性外交與和平解決爭端等相關概念。值得注意的是，前述小組也點出了「合作性安全」的概念；至於加拿大在 1990-93 年間所推出的「北太平洋合作性安全對話」（NPCSD）計劃，可說是此區域首度出

³ see Palme Commission, *Common Security: A Blueprint for Survival* (New York: Simon & Schuster, 1982) .

⁴ Geoffrey Wiseman, *Common Security and Non-Provocative Defense: Alternative Approach to the Security Dilemma* (Canberra: Peace Research Center, 1989) , p.7.

⁵ See Kurt Radtke and Raymond Feddema, eds., *Comprehensive Security in Asia: Views from Asia and the West on a Changing Security Environment* (New York: Leiden, 2000) .

⁶ Muthiah Alagappa, "Comprehensive Security: Interpretations in ASEAN Countries," Research Paper and Policy Studies No.26, Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley.

⁷ David Dickens, ed. *No Better Alternative: Towards Comprehensive and Cooperative Security in the Asia-Pacific* (Wellington: Center for Strategic Studies, 1997) , p.163.

現的第二軌道機制，目的是想為後冷戰時期提供一個新的區域性戰略構想。⁸無論如何，根據 Dewitt 與 Acharya 的說法，合作性安全具有三個核心概念：首先是所謂「涵括性」，亦即涵蓋甚至不具共識的參與者，同時將國家以外的 NGO 包括進來；其次是希望能夠「建立對話習慣」，最後則是「提供合作模式」。⁹

綜合前述說法，相較於一般性安全企圖區隔「傳統性」安全觀（亦即以個別國家利益來定義安全），¹⁰綜合性安全希望由「定義面」來重新詮釋安全內涵（強調安全不僅限於軍事層面），¹¹合作性安全則直接訴諸「操作面」的差異（以合作代替對抗）；總之，它們都不啻凸顯所謂「非傳統性安全」概念的出現，並暗示著在充滿不確定性的全球化新環境中，¹²國際行為者必須設法在傳統的對抗邏輯外，去找出不同於以往的衝突解決途徑來。至於在此種安全新觀念的後續影響方面，¹³首先是從傳統國家利益出發進行計算的政府角色受到挑戰與貶抑，其次則是在國際合作趨勢進一步加強的情況下，跨國性治理問題（無論是全球性治理或區域性治理）的討論受到更多重視，最後，這些發展或許暗示著新行為機制的可能浮現。特別是在國家間異質性高且安全問題顯然相當複雜的東亞地區，由於非傳統安全這種新觀念的出現，或許將有助各國突破在傳統軍事政治領域中的合作停滯狀態，從而提供某些問題解決的可能性。¹⁴

⁸ see David Dewitt and Paul M. Evans, eds. *The Agenda for Cooperative Security in the North Pacific: Conference Report* (Toronto: York University, NPCSD, 1993) .

⁹ David Dewitt and Amitav Acharya, "Cooperative Security and Development Assistance: The Relationship between Security and Development with Reference to Eastern Asia," Eastern Asia Policy Papers No.16, University of Toronto-York University Joint Center for Asia Pacific Studies, 1994, pp.9-10.

¹⁰ Tsuneo Akaha, "Non-traditional Security Issues I Northeast Asia and Prospects for International Cooperation," paper presented at "Thinking Outside the Box: Non-traditional Security in Asia," United Nations University Seminar, New York, March 15, 2002, p.1.

¹¹ 根據某些學者的看法，軍事安全、政治安全、環境安全、經濟安全與社會安全已共同建構出新的安全觀基礎，參考 Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1998) , p.50; see also Terry Terriff, et al., *Security Studies Today* (Cambridge: Polity Press, 1999) , p.135.

¹² See Ulrich Beck, *Risk Society* (London: Sage Publishers, 1992) .

¹³ 陸忠偉編，《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003），頁 53-68。

¹⁴ 參見王紅芳，〈危機孕育出的合作：析非傳統安全對東亞地區合作的推動〉，《國際

正如 Gareth Evans 指出的，所謂國際安全機制指的是一套全球性、區域性或雙邊性的規範與安排，其目的在縮小對安全的威脅程度，增進彼此信賴，並因此導出一系列的對話與合作性框架。¹⁵從某個角度看來，由於國家主權觀念依舊具有相當大的影響力，這既使目前的國際安全機制普遍存在著模糊性與不確定性的特徵，也讓部份學者從而強調大國在形成安全機制過程中的關鍵性；¹⁶不過，就算大國態度確實在機制形成過程中扮演重要角色，但更實際的推動力或許還是來自於環境中存在著現實問題，於是帶來解決問題壓力的結果。在本文中，我們便試圖從現實問題面著手，去瞭解東北亞區域治理機制發展的問題。

貳、東北亞地區主要安全問題及其發展

相較於 1970-80 年代間，由於中美兩國展開政治互動，以及區域內部份國家邁向經濟高速發展時期，東北亞或甚至是整個東亞地區也因此安全環境上維持著一定的穩定情勢；不過，到了 1990 年代，在後冷戰時期多極格局所凸顯結構複雜性的暗示下，東北亞地區若干既有的熱點問題（特別是兩岸問題與朝鮮半島衝突）也出現明顯升溫的現象。

可以這麼說，東亞地區既是當前具全球影響力大國最密集的區域，¹⁷「大國關係」亦是牽動東北亞地區穩定與否最關鍵的外在因素，至於其結構型態則基本上凸顯於「美—中—日三角互動關係」的發展，¹⁸以及俄羅斯所扮演的隱形大國角色。基本上，此種關係在冷戰結束後曾維持了一段期間的穩定狀態，

政治》，第 9 期（2004），頁 50-55。

¹⁵ Gareth Evans, *Cooperating for Peace: the Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Australia: Allen & Unwin, 1993), p.40.

¹⁶ Robert Jervis, "Security Regime," *International Organization*, 36:1(1982), pp.360-362.

¹⁷ 倪峰，〈論東亞地區的政治、安全結構〉，《美國研究》，第 3 期（2001），頁 8。

¹⁸ Robert A. Manning, "Security in East Asia," in William M. Carpenter and David G. Wiencek, eds. *Asian Security Handbook: An Assessment of Political-Security Issues in the Asia-Pacific Region* (New York: M.E. Sharpe, 1996) pp.26-29.

但在東亞金融風暴後遺效應仍餘波盪漾的情況下，由於北韓在 1998 年進行飛彈試射的關係，也讓前述大國關係在 1999 年出現複雜的變化趨勢：首先，儘管俄國與中國反對，美國與日本還是在 1999 年加強了飛彈共同防禦計畫；同年 5 月，美國於參與 NATO 的干預科索沃行動中誤炸了中國駐南斯拉夫大使館，兩個月後，台灣的李登輝總統提出兩岸屬於「特殊的國與國關係」說法，亦即後來所謂「兩國論」，從而開啓了海峽至今未解的對峙僵局；接著，日本通過有關美日安保新防衛指針的「有事三法」，即「周邊事態法」、「自衛隊法修正案」與「美日物品役務相互提供協定」，中國認為此舉針對的是台灣而非北韓問題。¹⁹儘管美國在 2000 年支持中國加入 WTO 並延長其 PNTR 期限，似乎顯示著中美雙邊關係的漸趨好轉，而同年南北韓高峰會也讓朝鮮情勢變得較為穩定，但台灣的政黨輪替則埋下不確定的變數。

大體來說，當前東北亞地區既受到前述新世紀前夕環境複雜性所影響，相關安全爭議則涵蓋了朝鮮半島問題、中日衝突問題、島嶼爭奪問題與兩岸關係問題等四個主要方向。

（一）朝鮮半島問題

在 1950 年代開始民生用核能發電計畫後，北韓於 1960 年代初便開始在蘇聯援助下擴大其研發計畫，²⁰並自 1980 年代起與巴基斯坦接觸討論相關核武技術問題。為有效控制以免滋生事端，蘇聯在 1985 年與北韓簽署有關建設核能裝置的「經濟與技術合作協議」，並提供經費與燃料，條件是後者跟著加入「核子不擴散條約」(NPT)。²¹儘管如此，由於北韓不斷阻撓國際原子能總署

¹⁹ David M. Lampton, "Introduction: Thinking Trilaterally about Big Power Relations in Asia," in Lampton ed. *Major Power Relations in Northeast Asia: Win-Win or Zero-Sum Game* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2001), pp.10-11.

²⁰ Georgiy Kaurov, "A Technical History of Soviet-North Korea Nuclear Relations," in James C. Moltz and Alexander Y. Mansourov, eds. *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy and New Perspectives from Russia* (New York: Routledge, 2000), pp.15-20.

²¹ 此協議因北韓後來拒絕償還蘇聯貸款而終止，見于迎麗，〈朝核問題與東北亞安全合作〉，《國際觀察》，第 6 期（2004），頁 35。

(IAEA) 的檢查工作，並於 1992 年廢除兩韓間有關半島無核化的協議，於是在 1993 年爆發了第一次核武危機；後來美國雖與北韓間達成「框架協議」來解決相關爭議，但因北韓在 2002 年趁美國發動伊拉克戰爭之際，片面宣布廢除 1994 年框架協議並聲稱擁有核武，於是再度引發危機。²²

值得注意的是，東北亞各主要國家也紛紛圍繞前述問題，自 2000 年以來逐步調整與北韓間的關係。例如，由於北韓希望引進外資來改善經濟，而南韓總統金大中也希望透過所謂「陽光政策」提升兩韓關係，於是促成了 2000 年的高峰會，其結果既成功重啓兩韓貿易，也使對南韓貿易在 2002 年迅速達到北韓對外貿易總值 25%；²³在此期間，兩韓間定期召開部長級經濟合作會議，包括鐵公路網聯繫與電力及石油輸送管線計畫等都在討論之列。其次，在蘇聯於 1990 年與南韓建交後，其後俄羅斯亦在 1993 年正式終止前蘇聯時期與北韓簽署的共同防禦協定，²⁴並於 2000 年以友好合作條約取代。再者，北韓在 1998 年發射的大浦洞火箭雖未能達成將衛星送上軌道的目標，但已迫使日本修改其國防政策，建立監控範圍涵蓋整個朝鮮半島的早期預警系統，日本首相小泉純一郎更在 2002 年訪問平壤，對過去日本時期殖民統治過程表示道歉，以交換金正日暫時終止發射飛彈的承諾。

不過，在朝鮮問題中扮演更重要角色的顯然是中國和美國。其中，中國雖在 1961 年與北韓簽署「友好、合作與共同援助條約」，規定了當雙方遭遇國家安全挑戰時，應共同抵抗的「攻守同盟」條款（雙方迄今仍未修訂此一條文，

²² 根據 1994 年美國與北韓在日內瓦簽訂的「框架協定」，南韓、日本、歐盟將共同出資，美國負責提供抒解北韓能源匱乏的燃料油，並為北韓建造兩座發電用輕水式核能反應器；但相關計畫在 2002 年北韓核武危機爆發後便形同停擺，2006 年 1 月，最後一批外籍人員撤離位於咸鏡南道錦湖地區的工地，6 月，負責這項計畫的「朝鮮半島能源開發組織」決定正式終止計畫，將責任歸咎於北韓未忠實履行相關協議，並要求平壤當局賠償財務損失。

²³ Chien-Peng Chung, "Democratization in South Korea and Inter-Korean Relations," *Pacific Affairs*, 76:1(2003), p.28.

²⁴ Michael Mazarr, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation* (London: Macmillan Press, 1997), p.96.

因此其基本上依然有效)；不過，由於中國在 1980 年代後改採改革開放政策之故，致使其希望提升與美國間的經濟互動關係，而這也讓美國轉而設法藉由中國力量來壓迫北韓解決核武問題。至於美國則不僅 Bush 總統在 2002 年國情咨文中，將北韓與伊朗及伊拉克並稱為所謂「邪惡軸心」(axis of evil)，對北韓利用核武問題進行政經勒索的企圖，表面上雖軟硬兼施，但立場其實頗為強硬，這也是目前問題陷入僵局的重要原因之一。2005 年 9 月，儘管第四回合的六方會談獲致部份進展，但因美國同時指控澳門「匯業銀行」涉嫌為平壤當局洗錢，協助北韓進行偽鈔、私菸、毒品等非法交易，結果導致澳門政府接管銀行，凍結北韓資金達 2400 萬美元，此舉也讓談判再度終止。

(二) 中日衝突問題

或許由於受到波斯灣戰爭影響，中國在海權方面轉向「質量建軍」目標，甚至希望建立遠洋打擊能力。²⁵值得注意的是，此種戰略改變也影響了中日關係的發展，特別是在前者積極介入南海事務，並以軍事演習恫嚇台灣後；由於從東海經過台灣海峽再穿越南海的航道，長期以來可說是日本經濟發展的生命線，為確保航路暢通與安全，勢必得強化對此區問題的發言權，²⁶至於反制之道則是強化與美國的關係，特別是兩國在 1996 年簽署被稱為「新安保宣言」的「美日安全聯合宣言：邁向二十一世紀的同盟」，最大的突破點是使日本取得比過去更大的彈性防衛空間，甚至派自衛隊出國協同美軍進行作戰；當然，中國乃是其主要的假想敵之一。²⁷

值得注意的是，儘管中國自 2004 年起取代美國成為日本最大貿易夥伴，但因後者右翼勢力擴張，兩國不但領袖間自 2001 年迄今多年未曾互訪，在軍

²⁵ 此亦即江澤民在 1997 年要求海軍「建立國家海上長城」時的目標，關於其海軍概念演變，可參考 Bernard D. Cole，〈中國的海軍戰略〉，收於浦淑蘭 (Susan M. Puska) 編，《未來的中國人民解放軍》(台北：玉山社，2001 年)，頁 281-327。

²⁶ 何思慎，《擺盪在兩岸之間：戰後日本對華政策》(台北：東大圖書公司，1999 年)，頁 192。

²⁷ 楊錚，《1999 之後：21 世紀中國與世界的關係》(北京：中國廣播電視出版社，1998 年)，頁 159-160。

事行動與戰略上也呈現對峙局面。例如日本在 2004 年公佈「新防衛計畫大綱」與「中程防衛力整備計畫」綱要，計畫在 2005-09 年間研發長程地對地飛彈，儘管聲明其目標「不在攻擊他國，而是充當反制措施，以備敵人侵略距離日本本島數百公里外偏遠島嶼時使用」，但由於此舉將使其擁有攻擊能力，可說直接抵觸「持非本土遭受攻擊，否則不能動用軍力」的「非戰憲法」精神；於此同時，由於海上自衛隊發現疑似中國潛艦航行到釣魚台群島附近海域，亦迫使日本在 2005 年初制訂出新的「應對外國潛艇侵犯日本領海的對策方針」，並與美國召開「安全保障協商委員會會議」並計畫制定「共同戰略目標」，明確將「中國加強軍備」與「北韓發展核武」列為亞太地區的不穩定因素。接著，在日本防衛廳於 2006 年初所公佈的中，亦指出中國日益增強軍備與軍事優勢逐漸凌駕台灣的現實，將對台海局勢帶來新的緊張。

（三）島嶼爭奪問題

首先在釣魚台問題方面，先是 1988 年日本右翼組織「日本青年社」在島上設立燈塔，日本海上保安廳在 1990 年底原預備承認此一燈塔並標上海圖，但為成功，其後日本青年社再度於 1996 年在島上建立無人燈塔，引發海外華人大規模的保釣運動。儘管如此，日本政府仍自 2002 年 10 月起租賃釣魚台列嶼中的釣魚台、南小島、北小島等 3 個無人島，並於 2005 年公然宣布接管釣魚台島上燈塔，並重申日本擁有釣魚台列島主權的說法。²⁸對此，儘管相較於日本的積極主動作為，台灣與中國方面則顯然相當消極且缺乏公開對策，但在三方迄今仍各自堅持主權立場的情況下，問題依舊存在。

不過，相較於釣魚台問題的外弛內張態勢，獨島（日本稱為竹島）紛爭則似乎是一觸即發。日本雖曾於 1905 年宣稱竹島是島根縣的一部分，但該島現由南韓實際加以控制，不過，由於日本島根縣議會在 2005 年通過條例將 2 月 22 日定為「竹島日」，而日本在「2005 年度防衛白皮書」中也宣示日本對於該

²⁸ 請參考國家政策研究基金會國家安全組，〈釣魚台主權爭議與護漁問題〉，2005 年 7 月 6 日，<http://www.npf.org.tw/Symposium/s94/940714-NS.htm>.

島嶼的主權地位，隨即引起南韓各方強烈反對；再加上日本片面預定在 2007 年度教科書上標明島礁主權，更讓南韓方面無法接受。²⁹事實上，獨島（竹島）衝突除了是日韓兩國的政治之爭外，經濟利益角度可說更為重要；該島四周不僅是豐饒的漁場，海底還蘊藏著油氣田，在 1994 年聯合國海洋法正式生效後，兩國幾乎在 1996 年同時宣佈建立各自的專屬經濟區，於是也埋下島嶼爭奪問題的伏筆。至於在 2006 年初，由於南韓打算以韓國式地名向國際航道組織申請註冊獨島附近的海底地名，藉此宣示並鞏固領土主權，而日本海上保安廳也通報國際航道組織，將派出勘察船在日本海（包括竹島週邊）進行海道測量活動，於是進一步引發兩國的外交大戰。

最後，日本與俄羅斯在北方四島歸屬問題上一直存在嚴重分歧。³⁰兩國曾在 1993 年發表「東京宣言」，同意只要島嶼主權歸屬獲得澄清，雙方將簽署和平協議。其後，根據 2001 年俄國總統 Putin 和日本首相森喜朗在伊爾庫次克高峰會中簽署的宣言，儘管只具有象徵性的意義，仍確定將以 1956 年宣言作為解決問題的方針，亦即一旦與日本簽署和平協議，俄國便歸還其中 2 個島嶼。不過，由於後來日本又堅持俄方必須一次歸還所有島嶼，致使談判陷入僵局；日本為片面宣稱主權地位，首相森喜朗與小泉純一郎曾分別在 2001 年與 2004 年乘坐直升機或坐船前往視察北方四島（第一次是 1981 年的鈴木善幸首相）。儘管如此，為打破長期困境，日本外相麻生太郎曾在 2005 年底向俄國非正式地提出合作開發北方四島的建議，但未獲俄方正面回應，其結果則是日本政府在 2006 年 3 月所通過，將無限期推遲小泉首相訪問俄羅斯的決定。

（四）兩岸關係問題

由於台灣自 1990 年代起採取「拉寬談判縱深」的策略，亦即在中國佔有

²⁹ See <http://tw.epochtimes.com/bt/6/4/19/n1292245.htm>.

³⁰ 俄羅斯稱之為「南千島群島」，指日本北海道以北的國後、擇捉、色丹、齒舞四個島及周圍近百個珊瑚礁，方圓近 5000 平方公里。根據俄方觀點，這些島嶼是他們在十七世紀發現的，後來在 1855 年透過「下田條約」移交給日本，又於 1945 年二戰結束後收回。

主權競賽優勢的情況下，迴避或甚至放棄「一個中國」問題，以增加交涉籌碼，再加上部分領導者被認為具有分離主義傾向，因之兩岸關係目前可謂已進入「寒冬期」。³¹可預見的是，中國仍將以「一國兩制」的政策主軸，「全面封鎖」的外交政策，「以商圍政」的統戰策略，與「拉攏美國」的最後手段來對付台灣，而台灣則僅能在劣勢下愈發依賴美國保護，並在推動「實質外交」的努力下，繼續堅持「透過民主制度下的全民公決以選擇未來」的消極政策主張。總之，美國在兩岸關係中扮演關鍵角色乃無庸置疑的。³²在 1995-96 年間美國一方面協助台灣推動軍事改革（包括出售愛國者飛彈系統），另一方面則扮演兩岸促談者角色；但 2000 年後，由於其新保守派政府提倡建構單極性全球權力結構，從而導致將中國重新設定為「戰略競爭者」。不過，2001 年 911 事件與 2002 年北韓危機的相繼爆發，既使美國政策跟著出現調整趨勢，而台灣方面也在不安全感與內部政治發展因素的激盪下出現「失控」趨勢；其結果不僅讓美國國務卿 Powell 發表「台灣並非主權國家」的直接說法，對台灣在 2004 年選舉中的「正名」訴求也罕見地在第一時間表達不支持態度，同年底，副國務卿 Armitage 甚至在接受媒體訪問時強調，根據台灣關係法，美國只有出售台灣防禦性武器的義務，並不包括出兵協防在內。大體來說，儘管部份媒體揣測美國的兩岸政策在 2005 年後已逐漸轉向「反中挺獨」，對外則以「保護台灣安全」作為掩飾，目標在對抗所謂的「中國崛起」，但 2006 年陳水扁的過境爭議似乎又不啻透露出另一種複雜的發展可能性。

³¹ 蔡東杰，《兩岸外交策略與對外關係》（台北：高立圖書公司，2001 年），頁。

³² Robert A. Scalapino, "Economics, Security, and Northeast Asia," in Stuart Harris and Andrew Mack, eds. *Asia-Pacific Security: the Economics-Politics Nexus* (Australia: Allen & Unwin, 1997), p.146.

參、東北亞區域安全機制的發展趨勢

儘管如前段所述，東北亞地區存在著許多複雜的安全爭議，但是，由於東北亞國家間存在著相當大的發展差異性，新安全觀念尚未普遍被接受，區域外力量持續進行干預（尤其是美國），再加上傳統大國心態的碰撞，³³不僅這些問題的最終獲得解決可能遙遙無期，³⁴例如像 Gilbert Rozman 甚至以「發育不良的區域主義」（stunted regionalism）來形容東北亞地區的狀況。³⁵Rozman 認為，東北亞的區域主義只有在 4 種情況下才可能有突破性進展：（1）由於中國沿海地區經濟迅速發展而帶動區域內的投資與貿易行動；（2）對美國企圖貫徹單邊政策的強烈反彈；（3）在解決北韓危機與中日對立問題上達成共識；（4）瞭解到只有結合區域內所有國家才能發揮最大的經濟競爭與影響力。³⁶無論如何，這些都非此地區短期間所能夠達到的目標。正如前述，當前制約東北亞地區情勢發展的最主要因素，一方面還是在於冷戰兩極結構崩解後所形成的大國多極格局，³⁷但起自冷戰後期的「多邊主義」（multilateralism）概念不僅透過全球化浪潮而慢慢地影響著這個區域，對始終無法凝聚共識的東北亞地區來說，此一想法也未必不能發揮某種積極性的作用。³⁸

³³ 王帆，〈東亞安全模式：共存、並行，還是置換？〉，《世界經濟與政治》，第 11 期（2005），頁 16-17。

³⁴ Nick Bisley, "The End of East Asian Regionalism?" *The Journal of East Asian Affairs*, 17:1(2003), pp.148-172.

³⁵ See Gilbert Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

³⁶ *Ibid.*, p.351.

³⁷ Guangyao Jin, "The Security Situation and Co-operative Security in Northeast Asia," in Christopher M. Dent and David W.F. Huang, eds. *Northeast Asian Regionalism: Learning from the European Experience* (London: Routledge Curzon, 2002), pp.188-190.

³⁸ See John Gerard Ruggie, "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization*, 46:3(1992), pp.561-598; Amitav Acharya, "Ideas, Identity and Institution-Building: from the ASEAN Way to the Asia-Pacific Way?" *The Pacific Review*, 10:3(1997), p.325.

以下，我們便試圖透過雙邊對話、多邊對話與建制發展等三個角度，來瞭解當前東北亞地區關於安全治理問題的倡議與進展。

(一) 雙邊對話

(1) 中美對話：在 2004 年聖地亞哥 APEC 高峰會期間，由於中國主動提出加強雙邊戰略對話的建議，據此，兩國在 2005 年 8 月於北京舉行了首次中美戰略對話，就中美關係和共同關心的重大國際與地區問題交換意見。同年 12 月兩國進行第二次對話，針對雙邊經貿、知識產權保護、能源戰略、朝鮮半島六方會談、中國和平發展、國際安全等問題繼續進行討論。

(2) 中日對話：基於中國方面在 2005 年 4 月出席亞非峰會期間所提出的建議，中日雙方於同年 5 月、6 月、10 月與 2006 年 2 月、5 月迄今先後舉行了五輪戰略對話。在前兩輪會談中，兩國均談及日本首相小泉參拜靖國神社問題、日本遺棄在中國境內的化學武器問題、東海油田開發問題等，此外雙方還談到了北韓核武問題和日本加入安理會等問題，不過，小泉堅持參拜神社仍是目前中日關係最大障礙。

(3) 美日合作：正如前述，在 1996 年「美日安保共同宣言」與 1999 年日本通過美日安保新防衛指針的「有事三法」後，特別爲了因應中國崛起所可能帶來的問題，兩國合作迅速升高。不僅在 2005 年的「2+2 協商」檢討安保條約範圍時首度提及台海問題，在 2006 年「實施整編之美日路線圖」中，更將安保對象從北韓與中國擴張至全球反恐項目，包括從東北亞到中東、非洲等「不安定的弧形」區域都納入新防衛範圍。更值得注意的是，日本於 2005 年底宣布已同意在 2008 年讓美國核子動力航空母艦接替傳統動力航母「小鷹號」的防務，這也是日本首度同意讓核動力航母進駐。³⁹

(4) 中俄對話：爲溝通雙邊問題，中俄間的戰略安全磋商機制於 2005

³⁹ 日本前首相佐藤榮作於 1967 年在國會答詢時提出「非核三原則」(不擁有、不製造、也不引進核武)，其後在 1971 年底有關「琉球歸還日本協定」的議程上，經眾院表決通過後成為日本基本國策。不過，依據美國海軍方面的統計資料顯示，從 1964 年以來，美國核子動力軍艦泊靠日本港口的次數超過 1200 次。

年2月正式啓動；與中美和中日戰略對話相比，中俄副總理級磋商機制具有對話層次高、綜合性強、內容廣泛的特點，涵蓋政治、經濟、國防等眾多領域的各類常規問題和其他溝通機制所不涉及的問題。⁴⁰隨著歐盟東擴和中亞「顏色革命」的接連爆發，為維護地區安全與穩定，中俄合作層次也顯著提升。至於第二輪磋商則於同年10月舉行。

(5) 兩韓互動：隨著後冷戰時期來臨，南北韓也在1990-92年間舉行8次高層會談，⁴¹並簽署了「關於北南和解、互不侵犯及合作交流協議書」與「關於朝鮮半島無核化共同宣言」等文件，2000年6月，南北韓領導人舉行了分裂以來的首度歷史性高峰會，並發表了所謂「北南共同宣言」(615宣言)，9月間雙方又舉行首度的國防部長會談，就建立軍事互信議題交換意見，⁴²至2006年初為止，雙方已舉行過4輪的將領級會談；同時為避免在黃海海域發生突發性武裝衝突，連接南北韓的前線軍事熱線電話(連接南韓平澤第二艦隊司令部 and 北韓南浦西海艦隊司令部)，也在2005年8月完成測試。⁴³

(二) 多邊對話

(1) 六方會談：針對朝鮮半島問題，北韓雖在1984年表示同意加入由美國與南北韓共組的「三方會談」，但因各方對其動機存疑，對此，美國主張將中國拉進來進行所謂「四方會談」，日本建議加上日蘇兩國變成「六方會談」，至於南韓則乾脆拒絕加入。⁴⁴不過在奧運熱潮激勵下，南韓又在1988年提出類似前述日本建議的「4+2方案」，希望能藉此簽署最終停止戰爭的和平協

⁴⁰ <http://news.sohu.com/20051024/n227287785.shtml>.

⁴¹ 南北韓在1971-2004年間共舉行478次雙邊會談，其中2000-04年間便有119次，約佔四分之一左右，會後共達成過143項協議。

⁴² 夏立平，〈朝鮮半島和平統一進程與東北亞安全機制〉，《國際觀察》，第5期(2002)，頁1-6。

⁴³ <http://news.yam.com/cna/international/200508/20050810821510.html>.

⁴⁴ 美國早在1970年代初便在聯合國提出過由中、美與南北韓共同組成「四方會談」的建議，Carter政府在1979年也繼續提出由美國與南北韓共組「三方會談」，但均未成功，參考石源華，〈六方會談的機制化：東北亞安全合作的努力方向〉，《國際觀察》，第2期(2005)，頁15。

議。其後，由於核武危機在 1993 年爆發，美國在 1996 年重提「四方會談」建議，並於次年在日內瓦正式召開；會中雖曾就「建立半島和平機制」議題成立工作小組，但整個會談仍在 1999 年無疾而終。在此期間，一方面日本由於不甘被排除在外而在 1998 年重申「六方會談」建議，而 1999 年南韓與俄國在高峰會後的聯合聲明中，也呼應類似要求。最後，由於 2002 年爆發第二次北韓核武危機的刺激，在中國穿梭斡旋下，「六方會談」終於在 2003 年正式召開。⁴⁵值得注意的是，儘管與會各國提出相當多有關和平解決問題的建議，但始終未獲結論；其中，不僅第二與第三次會談間曾中斷達 13 個月，北韓更於 2005 年 2 月以外交部聲明發布「擁有核武宣言」，企圖提高其談判籌碼，但因美國揚言不會停止經濟制裁，導致北韓方面再度於 2005 年 12 月片面宣佈無限期延後會談。

(2) 美中日三邊對話：由於美國憂心中日兩國近來對峙升高態勢，為確保其國家利益，在美方主動提議下，美日中三方 2005 年夏天首度在北京舉行一場二軌的三邊戰略對話，重點討論東海、能源及台海問題，而三國主管戰略官員亦均列席會議。前述二軌對話在 2006 年除繼續舉辦外，美國也表達希望將對話管道提升至一軌層次的願望。

(3) 東協區域論壇：儘管目前所存在的東協區域論壇（ARF）在參與成員方面也包含東北亞國家，但它一方面畢竟是立足於東南亞地區的組織，更重要的是，對於「傳統安全」議題的處理能力也明顯有限，⁴⁶但後者卻或許是東北亞地區的主要問題所在。

(4) 第二軌道對話：在目前東北亞地區的二軌對話機制中，除了北太平洋安全保障三級論壇、中美日三邊學術研討會、⁴⁷亞太安全合作理事會

⁴⁵ 在會談於 8 月召開前，中、美與北韓曾於 4 月透過「三方會談」進行接觸，見程紹海，〈朝鮮核問題與東北亞安全〉，《和平與發展》，第 2 期（2004），頁 23。迄今為止，已舉行過 5 輪「六方會談」（2003.8，2004.2，2004.6，2005.7，2005.11）。

⁴⁶ Seng Tan and Amitav Acharya, eds, *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order* (New York: .E. Sharpe, 2004), p.17.

⁴⁷ 由美國學者於 1997 年發起，1998 年起進行三國學者間的多邊安全對話。

(CSCAP)的北太平洋工作小組，⁴⁸與東北亞有限無核武器區研討會外，⁴⁹「東北亞合作對話會」(NEACD)可說相當具有代表性。1993年10月，來自中、美、日、俄及南韓代表共同參與了由美國加州大學聖地牙哥分校(UCSD)全球衝突與合作研究所舉辦的研討會，由此也促成NEACD的首度會議，⁵⁰直到2006年5月為止已召開過17次的會議，同時也成為東北亞最重要的多邊安全對話機制。至於由美國傳統基金會、日本岡崎研究所及台灣智庫等自2002年起共同策劃的「美日台三邊戰略對話」則是另一個小型的二軌機制。

(5) 其他倡議：1997年，日本外相池田行彥提出建立中、美、日、俄、南韓「五國安全體系」的建議，其後，首相小淵惠三日本再度於1998年提出建立由中、美、日、俄及南北韓6國共同組成的「東北亞地區論壇」(NEAF)，以及在中、美、日、俄間成立「安全保障對話框架」的建議。⁵¹

(三) 建制發展

(1) 美日韓三邊同盟：1995年，美國通過「東亞及太平洋安全報告」，提出構築三國軍事同盟體制的方案，主要是以美日同盟為主幹將南韓納入體制。同年，三國首先共同成立了「朝鮮半島能源開發組織」(KEDO)。1999年，在日韓兩國舉辦二次大戰以來首度聯合軍演後，三國又進一步組成「三邊協調與監督小組」(TCOG)，就半島問題進行合作；⁵²並於2002年共同就北韓爭議發表部長級聯合聲明。2005年7月，日本與南韓商議建立軍事合作體制問題，同年8月兩國進一步討論簽訂軍事交流協定等合作方案，還決定將定期召開國防政策工作會議，實現軍用飛機和艦艇互訪、軍事院校互換留學生等30多項交流活動。2006年3月，美太平洋司令部司令在參議院軍事委員會作

⁴⁸ 該小組成立於1994年11月，目標在致力於東北亞安全問題之對話與安全合作。

⁴⁹ 所謂「有限無核武器區」是指區域和限制範圍均有限的觀念，由美國喬治亞理工大學自1995年起每年召開研討會，其中亦曾提出過多項建議方案。

⁵⁰ See "Northeast Asia Cooperation Dialogue," in www.igcc.ucsd.edu/regions/northeast-asia/neacd/.

⁵¹ 楊仁火，〈日本的東北亞安全戰略剖析〉，《和平與發展》，第3期(2001)，頁37。

⁵² 陳寒溪，〈多邊主義與亞太安全合作〉，《世界經濟與政治》，第2期(2003)，頁35。

證時建議，美國應突破現行與日本、南韓分別建立雙邊同盟關係，推動三邊軍事合作。⁵³儘管如此，從韓國總統盧武鉉自 2005 年以來不斷強調該國作為東北亞「平衡者」角色看來，這個三邊同盟的未來依舊充滿不確定性。

(2) 東北亞共同體：南韓總統盧武鉉在 2003 年就職演說中首先提到「東北亞共同體」構想。其後，在 2004 年 10 月召開的「中日韓和平發展與安全保障高層會議」上，與會者也曾就構築東亞安全新秩序與共同體問題展開探討。⁵⁴至於在 2005 年「第四輪六方會談共同聲明」中亦出現關於「和平協定」、「多邊安全機制」等字眼，並提到「東北亞和平共同體」概念。只不過，目前對此方向仍停留在倡議階段當中。

肆、結論

從地緣戰略角度來看，東北亞長期是大國利益的重要交接區域，自冷戰後期以來，更成為全球經濟發展最快速的地區之一。首先，美國主要採取所謂「合作性交往」(cooperation engagement) 政策，⁵⁵強化與東亞主要盟國間的軍事與情報互動關係，目標在保障其於該地區的發言權；在日本方面，則是以鞏固與美國關係作為外交策略核心，⁵⁶在維護既有國家利益之餘，設法進一步推進其實質國際地位；相對起來，中國由於目前經濟改革尚未到達真正穩定發展程度，而俄羅斯則受限於較具侷限性的地緣關係，因此，除中國在六方會談中扮演較為積極的角色外，兩國在此區域的外交行為上都顯得稍微被動。

事實上，比起外張內弛的大國格局，強調「耐心、非正式、實用性、一致性與漸進性」目標，可說是後冷戰時期以來，東亞地區在安全合作方面所

⁵³ <http://big5.huaxia.com/js/jsgc/2006/00431344.html>.

⁵⁴ <http://www.p5w.net/p5w/home/international/200410130707.html>.

⁵⁵ Admiral Charles Larson, "Cooperation Engagement and Economic Security in the Asia-Pacific Region," National Defense University, March 3, 1993.

⁵⁶ 小島朋之，〈亞太地區的中美日俄關係及日本在東北亞的外交〉，收於張蘊嶺主編，〈21 世紀：世界格局與大國關係〉(北京：社會科學文獻出版社，2001 年)，頁 181-182。

逐漸展現出來的特徵，⁵⁷至於範圍包括「正規與非正規的致力於防止、解決國家間不確定因素之單邊、雙邊或多邊的軍事與政治措施」的信心建立概念發展，則為此區域主要努力方向。⁵⁸

⁵⁷ Desmond Ball, "Strategic Culture in the Asia-Pacific Region," *Security Studies*, 3:1(1993), p.18.

⁵⁸ Ralph A. Cossa, "Asia-Pacific Confidence and Security Building Measure," in Cossa, ed. *Asia Pacific Confidence and Security Building Measure* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), pp.1-18.

