

學術論文

東北亞區域安全困境與安全建制之未來

Cooperate or Not: Security Dilemma and the Future of Security Regime in Northeast Asia

游智偉 *Chih-Wei Yu*

台灣大學政治系博士生

*Doctoral Student of Department of Political Science
National Taiwan University*

摘要 / Abstract

為何在冷戰結束後，東北亞地區始終未出現以多邊協商為主的安保建制？本文認為其原因有二：其一，以權力平衡為基礎的安保架構自冷戰以來有效地維繫和平，也消彌了改變的動力；其次，東北亞各國間的認同差異與核心利益衝突、大國與小國對合作模式（建制內容）的偏好差異、大國對彼此意圖的懷疑，而北韓核武危機爆發後，上述四個變數進一步形成多方安全困境，各國不但懷疑彼此意圖，更傾向增加自保能力；而在安全困境與歷史因素的交雜下，東北亞很難出現安全建制，權力平衡可能還是未來東北亞局勢穩定的基礎。

Why security regime based on multilateralism did not appear in Northeast Asia even in the era of post-cold war? In this essay, two reasons have been

concluded: Firstly, the rough peace has been maintained by the security framework composed of balance of power since 1945, and the dynamic for change has been eliminated by that. Secondly, the conflict of core interests and identification between those countries, the differences among the preference to how to cooperate between the great powers and middle power, the doubts about each intention between great powers have been created the complicated security dilemma by the nuclear crisis on Korea peninsula. Those countries have been not only suspicious of others and tended to increase power for the sake of self-protection. Finally, because of the complicated security dilemma and those historical factors, security regime is quiet hard to appear in Northeast Asia, and in the visible future, balance of power may be still the foundation of stability in Northeast Asia.

關鍵詞：多邊主義、權力平衡、安全困境、東北亞

Keywords: Multilateralism, Balance of Power, Security Dilemma, Northeast Asia

壹、東北亞現有安全問題與安保基礎

冷戰結束後，東北亞為爆發衝突熱點，自1993年第一次北韓核武危機以來，此區域便籠罩在各國對於歷史詮釋、領土疆界與發展意圖間的衝突中，使得它雖然看似和平，但仍危機四伏；相較於東南亞，東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）的存在成為各國抗訴不滿的場域，無形中扮演安全建制的角色，降低東南亞爆發區域衝突的可能性，而在大國林立、且主要國家間多半存在領土爭議的東北亞中，並沒有一個明顯的建制得以提供降低衝突、提升安全的功能，亦即本文的研究意識在於：為何安全情勢較嚴峻的東北亞並不存在安全建制？抑或適宜的對話場域得以降低衝突或不確定性？

環顧東北亞地區，美國、中國、日本與南北韓為主要行為者，俄羅斯雖亦參與了六方會談，但重心始終不在東亞，而在這些國家中，中國與南北韓仍不滿日本在二次大戰中的作為，日本與南韓則對中國崛起與北韓核武危機戒慎恐懼，中國與日本、南韓與日本之間則存在領土爭議，美國與日本質疑中國未來的發展方向與政策；相反的，除日本、中國與南韓間的領土爭議外，朝鮮半島的衝突與北韓核武問題亦為區域內的安全威脅，但卻從未出現一個完善的安全建制（security regime），目前東北亞的安全情勢還是呈現海權（美國）與陸權（中國）各自為政的局面，¹前者建築在台灣關係法、美日與美韓安保條約之上，²後者則以中國和北韓的同盟條約為基礎，故東北亞地區和平穩定的基石在於美（台日韓）與中（北韓）間權

¹ 1999年，陸伯彬(Robert Ross)以海權(美國)與陸權(中國)的對峙解釋東北亞安全情勢與聯盟關係，認為中美雙方均無意過份進逼彼此勢力範圍，故沒有安全建制的東亞得以保持穩定；迄今雖出現北韓核武危機與中國崛起的新變數，中國依舊不是海權國家，美國對中國政治勢力的圍堵防線仍相當完善：詳見 Robert Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century," *International Security*, Vol.23, No.4 (1999), pp.81-118.

² Victor Cha, "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol.34, No.3 (2009/10), p.158.

力平衡所構成的安保架構（security framework）。

但是美方的聯盟或中方的聯盟內部均存在一定問題，例如竹/獨島爭議、南韓對日本軍國主義與歷史記憶的不諒解，北韓核武危機的爆發與六方會談的過程更凸顯了聯盟成員間的裂痕；另一方面，金融危機過後中國的崛起與美國的相對衰弱更使平衡逐漸出現傾斜，在這樣的背景下，不存在任何多邊安全對話建制的東北亞各形危險，故本文初始研究動機在於討論為何東北亞始終未出現自由（制度）主義式的多邊安全建制，反而始終以現實主義典範的安保架構維繫穩定。

就學界論述而言，中國、日本與韓國因歷史詮釋而生的齟齬造成彼此敵意，也阻礙了各國的合作；³區域主義與多邊主義雖為歐洲各國合作的原因，但也是東亞不合作的原因，各國低落的互信使東北亞難以存在安全社群（security community），更遑論進一步的安全合作；⁴六方會談雖一度被寄望成為東北亞的安全建制，但各國的現實戰略計算、疆域衝突與歷史情仇延宕了會談進程，更大幅降低會談的功能；⁵即便會談順利舉行，鑑於東協區域論壇的成效，學界也質疑這類不具拘束力（non-binding）的建制所能發揮的成效。現實主義看來，合作與否的關鍵應為各國在利益與威脅間的平衡，在自由制度主義看來，制度設計的良善與否才是合作的關鍵，而社會建構主義則認為各國對物質利益的解讀方為重點，東北亞區域在這三

³ Amitav Acharya, "Will Asia's Past be its Future?" *International Security*, Vol.28, No.3 (2003/04), pp.149-164; Allen Carlson and J.J. Suh, "The Value of Rethinking East Asian Security: Denaturalizing and Explaining a Complex Security Dynamic," in Peter Katzenstein and Allen Carlson eds., *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power and Efficiency* (Singapore: National University of Singapore Press, 2008), pp.214-215.

⁴ Christopher Hemmer and Peter Katzenstein, "Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*, Vol.56, No.3 (2002), pp.575-607; Thomas Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Vol.23, No.4 (1999), pp.49-80.

⁵ Sook-Jong Lee, "Korean Perspectives on East Asian Regionalism," in Kent Calder and Francis Fukuyama eds., *East Asia Multilateralism: Prospects for Regional Stability* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008), p.210.

個面向均有一定問題，究竟哪一個層次的變數致使原應亟需安全建制的東北亞不存在安全建制？亦即本文將試圖回答：為何東北亞各國較不願採取對話或合作的方式處理爭議？

而在回答上述問題之前，本文欲處理的另一問題在於為何區域內的多數國家同樣面對核武危機，也多半存在領土主權爭議，雖以多邊會談處理核武危機，但多傾向包裹特定議題，亦較偏好以雙邊途徑處理領土上的爭議？在美韓與美日共同防禦條約的基礎上，日韓竹/獨島爭議似較和緩，但中日對釣魚台的爭議卻方興未艾，故本文欲處理兩個問題：其一，面對同樣的領土爭議，為何有些國家願意合作但有些卻不願合作？其二，從東北亞的爭議來看，一個多邊的安全對話機制確有其存在的必要與急迫性，但為何始終未出現一個強力的安全建制？在這兩個問題意識下，本文首先將歸納目前東北亞存在的安全威脅與各國對相關議題的態度，其後再以比較研究的途徑推論歸納為何在雙邊層次中某些國家彼此有爭議的國家傾向合作，而某些國家則不合作，以回答本文第一個問題意識；而在本文對第一個問題意識提出論述後，本文將在該論述的基礎上，進一步論述為何東北亞始終難以存在一個成功的安全建制，並試圖將之與國際關係的三大理論對話，以排序影響東北亞安全建制存在與否之變數的重要性。

相對於冷戰結束後，北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）面臨如何從集體防衛（collective defense）轉型的窘境，⁶同一時期的東北亞並無太大變化，隨著中國和美國在 1970 年代末期建立外交關係，東北亞在 1980 年後逐漸形成兩強併立的局勢，⁷美國基於因冷戰而生之台灣關係法、美日同盟條約與美韓同盟條約而形成美台日韓

⁶ 集體防衛與集體安全(collective security)的差異與北約的變化辯論詳見：Paul Gallis, "NATO: Article V and Collective Defense," *CRS Report for Congress* (July 17, 1997), available at: <http://www.fas.org/man/crs/97-717f.htm>

⁷ 前蘇聯雖曾試圖藉擴張在遠東地區的軍力部署改變這樣的局勢，但最終仍因其國內問題而作罷，詳見 Christopher Hughes, *Japan's Security Agenda: Military, Economic and Environmental Dimensions* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2004), p.79.

同盟，而中國則因中朝友好同盟條約而與北韓建立同盟關係。

美國、日本與南韓的同盟乃是建立在美國針對蘇聯的圍堵戰略上，該同盟延續到後冷戰時期，或因中國在 1980 年代後期提出強調防範未然或避免衝突升級的「有限嚇阻 (limited deterrence)」戰略，⁸該同盟的潛在對手便逐漸從蘇聯轉向中國，這也使得即使冷戰結束，維持東北亞局勢穩定的架構依舊維繫在民主陣營與非民主陣營的權力平衡上，⁹但在 1990 年代快速崛起的中國與其因歷史而生、對他國的潛在恐懼使其可能成為此安保基礎的最大挑戰者。¹⁰相較於整體架構的穩定，後冷戰時期的美國同盟卻出現爭議，美國與日本自 1996 年開始爭議駐軍地點是否遷移，歷屆日本政府因此承受極大壓力；¹¹相較於美國和日本對議程設定的爭議，或因兩韓時有所聞的武裝衝突，美國和南韓在安全合作上並無太大爭議，近來南韓僅藉「戰時指揮權轉移 (OpCon Transfer)」爭議挑戰美國主導的合作，據此，日韓對美國主導下的安全合作應有一定程度的不滿。

綜言之，目前東北亞安全保障的基礎並非多邊對話機制，而是冷戰遺留下的聯盟關係與權力平衡，如圖一所示，在這個聯盟關係中，美國雖藉東亞駐軍與太平洋艦隊保持一定勢力，主要與中國-北韓聯盟抗衡的還是日本、南韓與台灣，但這三者間卻未存在直接的聯盟關係，這樣的設計並不足以強化三方互信，反可能因為美國的動向而使聯盟瓦解。另一方面，這

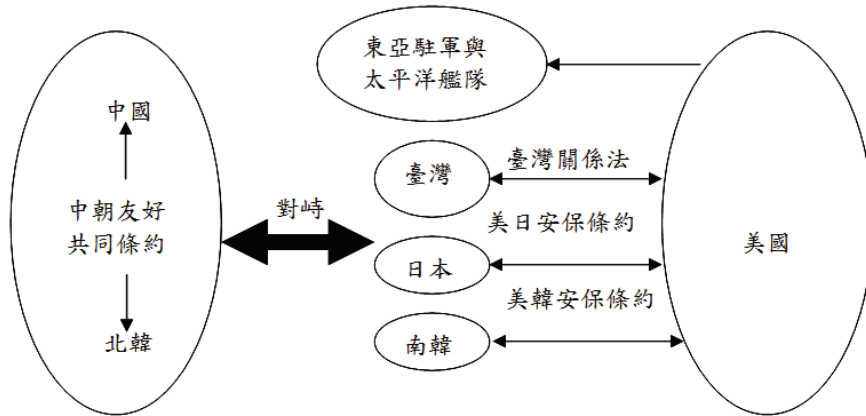
⁸ 有限嚇阻強調必須擁有足夠的軍事能力在第一時間嚇阻戰爭發生，抑或擁有足夠的嚇阻能力阻止戰爭升級，詳見：Alastair Iain Johnston, "China's New 'Old Thinking': The Concept of Limited Deterrence," *International Security*, Vol.20, No.3 (1995/96), pp.41-42。

⁹ Aaron Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia," *International Security*, Vol.18, No.3 (1993/94), pp.15-16.

¹⁰ 在某種程度上，在 1990 年代中，隨著中國大陸驚人的經濟發展，中國正從地理概念的大國轉變成政治概念的大國，而這樣的快速轉變很可能衝擊東亞、以致於全球體系的權力結構，詳見：Denny Roy, "Hegemon on the Horizon? China's Threat to East Asian Security," *International Security*, Vol.19, No.1 (1994), pp.41-42.

¹¹ Emma Chanlett-Avery et al., "Japan-U.S. Relations: Issues for Congress," *CRS Report for Congress* RL33436 (November 25, 2009), available at: <http://fpc.state.gov/documents/organization/76933.pdf>

樣的聯盟架構雖有利於東北亞穩定，但嚴格來說，此架構不但是冷戰遺產，更在有意無意間將中國視為敵人，其政策意涵在於美國延續冷戰時期的圍堵，試圖將中國的勢力封鎖在第一島鍊之內，阻絕其進入太平洋的可能。



圖一：後冷戰時期東北亞權力平衡態勢

資料來源：作者自繪。

最後，也可能是美國最難理解之處在於，雖然日本與南韓直接面對北韓核武危機與中國崛起的壓力，但這並不代表其全然滿意聯盟架構，近年美國駐軍基地的遷移一直是美日軍事對話的重點議題，而南韓社會雖亦不滿美國長期駐軍，但或因感受威脅較深，其近年和美國軍事對話的關鍵僅止於戰時指揮權的轉移，就此而言，美日與美韓的安全合作並不是毫無問題，相反的，日韓對跟隨式的安全合作應有所不滿，試圖尋求更平等的合作模式。

貳、東北亞安全威脅種類與各國之因應

一、領土主權爭議

中國和日本對釣魚台（Diaoyu Islands 或稱 Senkaku Islands）的爭議始

於雙方對琉球群島與台灣範圍的界定差異，二次大戰結束後，日本並未於二次大戰後歸還在馬關條約中清廷割讓予日本的釣魚台列嶼，仍在駐琉球群島的美軍控制下，而當時佔有台澎金馬四地的中華民國政府與中國大陸本土的中華人民共和國並未對此表示異議，1970年駐日美軍移交琉球群島控制權時亦一同移交釣魚台列嶼，日本亦在1978年於其上建立燈塔，而北京直到1992年2月方在通過的領海法中將之歸為領土。¹²

嚴格來說，中日對釣魚台列嶼的爭奪並非著眼於移居人民，關鍵在於海洋資源與領海畫線的爭奪，¹³而台北鑑於該島為台灣群島的附屬島嶼而主張對該地的主權，北京基於大陸棚延伸的原則認定該海域為中國的專屬經濟區，並將釣魚台列嶼劃歸於台灣群島之內，而日方則主張自1895年後便擁有對該地的排他主權，故東海的專屬經濟區應以中線原則為劃界標準，¹⁴或因實力差距之故，台北始終未能在釣魚台列嶼的爭議中提出有效的抗議，中國與日本為此爭議的主要兩造，¹⁵而迄今為止，雙方均未曾將爭議送交國際法院（International Court of Justice, ICJ）仲裁，該爭議仍侷限在雙邊政府的外交宣示，但這樣的作法不但使各自民族主義高漲，逐漸使彼此政策惡化，¹⁶更加深彼此的不信任感。¹⁷

¹² Rongxing Guo, *Territorial Disputes and Resource Management: A Global Handbook* (New York: Nova Science Publishers, 2007), p.96.

¹³ 中國與日本軍著眼於當地豐富的油氣資源、原油運輸通道與專屬經濟區(EEZ)的大小，詳見：Lim Tai Wei, *Oil and Gas in China: The new Energy Superpower's Relations with Its Region* (Hackensack: World Scientific Publishing, 2009), p.58; Hui-Gown Pak, *The Law of the Sea and Northeast Asia: A Challenge for Cooperation* (Cambridge: Kluwer Law International, 2000), p.83.

¹⁴ Chien-Peng Chung, *Domestic Politics, International Bargaining and China's Territorial Disputes* (New York: Routledge Curzon, 2004), pp.29-31; Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific: Divided territories in the San Francisco System* (New York: Routledge, 2004), pp.178-179.

¹⁵ 嚴格來說，中國與日本雖然關切台灣對釣魚台列嶼的主張，目的卻在於檢證台灣在兩岸關係中的政治定位究竟是「台灣」、「中華民國」或「中國」，詳見：Jing Sun, "Japan-Taiwan Relations: Unofficial in Name Only," *Asian Survey*, Vol.47, No.5 (2007), p.803。

¹⁶ James Reilly, "China's History Activists and the War of Resistance against Japan: History in

此地區另一個領土爭議則是日本與南韓對獨島（Dokdo 或 Tokdo，日本則稱其為竹島 Takeshima）主權歸屬的爭辯，該島目前由韓國管轄，爭議焦點依舊在於該島的主權歸屬與專屬經濟區的劃分，後者為爭議動機所在，而前者則為解決爭議的關鍵；¹⁸簡言之，爭議乃因雙方對歷史詮釋的差異，日本在 1905 年佔領竹島，但二戰後駐日盟軍總司令（SCAP）於 1946 年將該島劃歸在日本領海之外（SCAPIN 677），1952 年南韓宣稱基於上述命令而擁有該島主權，日本在 1954 年曾欲送國際法院裁決，但遭南韓拒絕，爭議延續迄今。¹⁹但相較於中日釣魚台列嶼爭議，日韓對竹島/獨島的爭議相對和緩，雙方分因與美國的安保條約而維繫安全關係，²⁰日本原多在例行外交場合宣示其擁有該島主權，但在 2006 年後，日本社會對此開始出現抗議行動，²¹2007 年日本派遣政府公船前往該島，南韓旋即部署 20 餘艘砲艇嚴陣以待，不滿聲浪也充斥整個社會。²²

二、生存問題與國家核心利益

冷戰結束後，整個東北亞出現兩個分裂國家（the divided nation），當

the Making,” *Asian Survey*, Vol.44, No.2 (2004), p.282.

¹⁷ Yusin Lee and Sangjoon Kim, “Dividing Seabed Hydrocarbon Resources in East Asia: A Comparative Analysis of the East China Sea and the Caspian Sea,” *Asian Survey*, Vol.48, No.5 (2008), pp.812-813.

¹⁸ Thomas Schoenbaum, “Finding a Solution to the Takeshima/Dok Island Dispute between Gapan and South Korea,” in Thomas Schoenbaum ed., *Peace in Northeast Asia: Resolving Japan’s Territorial and Maritime Disputes with China, Korea and the Russian Federation* (Northampton: Edward Elgar, 2008), p.105.

¹⁹ Glenn Hook et al., *Japan’s International Relations: Politics, Economics and Security* (New York: Routledge, 2001), p.202.

²⁰ Jason Manosevitz, “Japan and South Korea: Security Relations Reach Adolescence,” *Asian Survey*, Vol.43, No.5 (2003), pp.804-805.

²¹ Gilbert Rozman and Shin-Wha Lee, “Unraveling the Japan-South Korea ‘Virtual Alliance’: Populism and Historical Revisionism in the Face of Conflicting Regional Strategies,” *Asian Survey*, Vol.46, No.5 (2006), p.776.

²² Tim Beal, “Multilayered Confrontation in East Asia: North Korea-Japan,” *Asian Affairs*, Vol.36, No.3 (2005), p.348.

1949年國民政府播遷來台後，中國分裂成爲台北與北京兩個政治實體，迄今依舊拒絕相互承認，並彼此宣稱己方爲中國的唯一合法代表；同樣的情形亦發生在朝鮮半島上，韓戰結束後，南北韓依北緯 38 度線分治，東北亞地區在冷戰時期中，38 度線以南爲以美國爲首、南韓、日本與中華民國爲輔的圍堵聯盟，38 度線以北爲以前蘇聯的共產國家陣營，包括北韓與中共在內；嚴格來說，北韓試圖立即統一朝鮮半島爲韓戰的起因，²³即使在戰後，南北韓亦未放棄統一的意圖，雙方衝突不斷。嚴格來說，這類問題的嚴重性遠超過領土主權爭議，就問題性質而言，這類問題不僅是領土主權的爭議，而是行爲者生存與否的問題，²⁴亦即無論是分裂的哪一方，多半試圖消滅另外一方以使自己成爲唯一的行爲者，前述的領土主權爭議雖也涉及國家的核心利益，但並不會使行爲者消亡。

在台灣海峽中，近十餘年來台灣雖因國家認同分裂與民主化進程使中華民國在地化，不再特別強調領土主權及於大陸，但在北京的認定中，台灣仍爲中國的一部份，無論台灣的正式名稱究竟是中華民國、中華台北或台灣，北京認定台灣與大陸同屬一個中國，並試圖消滅中華民國/台灣的國際法主權（international legal sovereignty），²⁵亦不放棄以武力解決台灣問題。同樣的情況也出現在朝鮮半島，但相較於兩岸實力的懸殊，南北韓的局勢卻更爲弔詭，雖有論者認爲北韓仍不具完整的投射與嚇阻能力，但北韓事實上確實擁有核武，這樣的發展使得朝鮮半島的局勢更形混沌，但可

²³ 韓戰的起源雖眾說紛紜，例如前蘇聯授意或金日成誤解局勢，但均缺乏明顯證據支持推論，詳見：Paul Edwards, *The Korean War: Daily Life through History* (Westport: Greenwood Press, 2006), p.4.

²⁴ Seo-Hang Lee, "Changing Security Environments in Northeast Asia," in Ho Khai Leong ed., *ASEAN-Korea Relations: Security, Trade and Community Building* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies Press, 2007), p.31.

²⁵ 從 Stephen Krasner 的論述來看，北京對中華民國/台灣主權的逼迫僅止於以外交承認和參與國際組織爲主的國際法主權，雖不斷宣稱擁有台澎金馬四地的主權，但未有明顯干預台灣內政或威脅中華民國政府對台澎金馬四地有效控制程度之舉，其對主權的分類詳見：Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp. 3-25

證的是不論是南韓或北韓，雙方均將統一視為對北/對南政策終極目標。

三、體系權力結構的變遷

東北亞安全情勢最根本的問題為中國崛起與美國勢力的衰微，中國威脅論（China Threat）最早出現於1992年，²⁶但直到2001年後，美國學界方開始正視中國崛起的問題；²⁷即使美國承認中國為區域強權，官方亦直到2005年方正視中國崛起的事實，²⁸並在2007年官方報告中承認中國崛起可能將損害美國利益，²⁹而在伊拉克戰事告一段落後，美國便藉重新調整軍事部署以重新關注亞太地區局勢。³⁰隨著美國在中東地區的單邊主義政策受挫，雖能左右中東政局，卻僅能挹注更多資源以維護美國在中東的利益，³¹而假若美國的單邊主義侵蝕其霸權的誠信，2008年金融危機的爆發更撼動其霸權的能力；嚴格來說，在金融危機爆發之前，美國對中國崛

²⁶ Richard Bernstein and Ross Munro 著；許綏南譯，《即將到來的美中衝突》（台北：麥田，1997），導讀，頁3。

²⁷ 在2000年之前，中國威脅論雖亦為美國學界討論的焦點，但直到1999年美國誤炸北京駐南斯拉夫大使館、2001年中美軍機南海擦撞事件後，美國學界方開始正視中國威脅論與中國崛起的問題，例如在柯慶生(Thomas Christensen)以文獻回顧的方式整理美國學界的中國觀點時，其參照的論文多集中在2001年後，詳見：Thomas Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia," *International Security*, Vol.31, No.1 (2006), pp.81-82.

²⁸ 美國國防部於2005年發表之《中華人民共和國軍力報告》承認「中國的崛起已是事實」，詳見：United States Department of Defense, *Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC* (Washington: Office of the Secretary of Defense, 2005)。

²⁹ 該報告建議美國政府正視中國驚人的經濟成長與快速增長的軍事預算，台灣並非中國挹注龐大資源進行軍事現代化的主因，而中國的崛起將損害美國在亞太地區以致於全球的利益，詳見：U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2007 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2007), pp.88-89, available at: http://www.uscc.gov/annual_report/2007/report_to_congress.pdf。

³⁰ 蔡東杰，〈後冷戰時期美國東亞政策及其戰略佈局〉，《東亞研究》，第39卷，第2期（2008年），頁184。

³¹ Jeremy Pressman, "Power without Influence: The Bush Administration's Foreign Policy Failure in the Middle East," *International Security*, Vol.33, No.4 (2009), pp.178-179.

起的印象仍多半集中在快速的經濟成長，³²但隨著金融危機爆發，美國綜合國力的下降與在國際舞台影響力的式微縮減了中美的實力差距並提升了中國在國際社會的影響力，約莫在 2009 年初後，中國便試圖挑戰美國在安全、經濟與金融領域中設定的規則，³³而中國並不滿意其未參與制訂的現存秩序，在國力上昇的同時也試著改變秩序內涵。³⁴

面對這樣的變化，美國國內對中政策的爭議再起，³⁵約莫在 2010 年初後，美國的東亞政策與對中政策似乎定調，旋即可見的是美國不斷與東亞盟國進行聯合軍事演習，並不時傳出美國欲強化東亞駐軍的新聞，而在全球層次中，美國在金融、經濟等議題中對北京的態度也隨之強硬，顯示美國重返東亞的部署與試圖再次向北京強調其仍為霸權。

四、北韓核武危機與六方會談

(一) 北韓核武危機

於 1990 年代中期浮現的北韓核武危機應為區域內最嚴峻的安全威脅，美國於 1985 年證實北韓核武設施後，迫使北韓加入《禁止核擴散條約》(Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT)，其後國際原子能總署於 1993 年懷疑北韓進行核武研發，要求派遣武器檢查人員前往檢查，北韓拒絕並聲言退出禁止前述條約，引發第一次核武危機，此次危機最後因美國與北韓在 1994 年 10 月締結《框架協議》(The Agreed Framework) 而結束。

³² Nigel Cox, "Managing the Rise of China (review article)," *Asian Affairs*, Vol.40, No.2 (2009), p.271.

³³ Daniel Drezner, "Bad Debts: Assessing China's Financial Influence in Great Power Politics," *International Security*, Vol.34, No.2 (2009), p.7.

³⁴ Oliver Turner, "China's Recovery: Why the Writing Was Always on the Wall," *The Political Quarterly*, Vol.80, No.1 (2009), p.117.

³⁵ 一部份的評論者認為美國對中國市場的過度依賴限制了美國對中政策，而多數評論家認為美國在金融危機後到 2009 年中期前的對中政策過於軟弱，詳見：Daniel Drezner, "Bad Debts: Assessing China's Financial Influence in Great Power Politics," *International Security*, Vol.34, No.2 (2009), pp.7-8; Bruce Stokes, "Dousing the Dragon Fire," *National Journal*, (May 2009), pp.40-43.

911 事件前，美國的北韓政策主以強化監督北韓執行框架協議的意願、稽查北韓導彈生產與出口、要求北韓削減傳統武力、強化與盟邦的合作與徹底孤立北韓等為主；³⁶但 911 事件後，時任美國總統的小布希在國情資文中將正試圖或已取得大規模毀滅性武器的伊拉克、伊朗與北韓界定為可能影響美國國家安全的「邪惡軸心國家」(The Axis of Evil)，³⁷並宣稱美國將保留對這些國家主動使用核武的權利；³⁸其後隨著小布希在 2002 年 2 月訪問東亞後，其北韓政策也逐漸成形，試圖藉由強化其與日本、南韓的盟邦關係，並保持在朝鮮半島使用核武的主動性、與持續援助，³⁹藉由利益、威嚇與圍堵建構其北韓政策。

2002 年 10 月，美國發現北韓重啓核武計畫的證據，隨後訪問北韓的美國助理國務卿 James Kelly 要求北韓停止發展並接受檢查，並於 11 月停止供應原油，12 月則由小布希宣佈北韓核武危機將透過外交途徑而非軍事途徑解決，並希望該危機能和平落幕；⁴⁰美國隨後向北韓提議以常任理事國、南北韓、日本、澳大利亞與歐盟為主在紐約召開多邊會議以處理北韓核武問題，但北韓旋即拒絕以任何多邊形式討論核武問題；⁴¹其後，美國國務卿鮑爾於訪問北京時，要求北京斡旋北韓重啓談判，最後於該年 8 月

³⁶ Victor Cha, "Korea's Place in the Axis," *Foreign Affairs*, Vol.81, No.3 (2002), p.81.

³⁷ George Bush, "The President's State of Union Address," *The White House*, January 29, 2002, available at: <http://georgebush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

³⁸ 在美國國防部於 2002 年 1 月 8 日向國會遞交的「核武態勢報告」(Nuclear Posture Review) 中，列出了美國需要注意的七個國家：俄羅斯、中國、伊拉克、伊朗、敘利亞、利比亞與北韓，並宣稱當美國國家安全面臨來自上述七個國家的威脅時，可動用核武反擊，詳見：U.S. Department of Defense, "Nuclear Posture Review (Excerpts)," *Global Security*, January 8, 2008, available at: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>。

³⁹ 吳正偉，〈北韓與美國核子協議的演變〉，《共黨問題研究》，第 28 卷，第 9 期(2002 年)，頁 114。

⁴⁰ Andrew Scobell, *China and North Korea: from Comrades-In-Arms to Allies at Arm's Length* (Carlisle: National Defense University Press, 2004), p.10.

⁴¹ Charles Pritchard, "The Korean Peninsula and the Role of Multilateral Talks," *North-East Asian Security*, No.2 (2005), p.27.

召開六方會談。⁴²2009年3月，北韓透露將試射衛星的消息，隨即引發國際社會強烈批評，認為北韓動機在於試驗長程導彈，隨後聯合國安理會發表不具拘束力的主席聲明譴責北韓違背2006年第1718號決議，重申支持六方會談，要求早日重啟會談以達成朝鮮半島無核化的目標與東北亞的穩定；⁴³北韓隨後宣佈退出六方會談，也不再受任何相關文件拘束，並要求於寧邊活動的國際原子能總署人員立即離境。

（二）六方會談

由於各國恩怨交雜的歷史記憶與現實利益，各國在六方會談中的立場並不一致，在最關鍵的核武擴散議題上，中國、美國、北韓與日本視為最高優先問題；再次之的彈道飛彈議題上，美國與日本的急迫性最高，中國次之，北韓、南韓與俄羅斯解決此問題的迫切性則更次之；再者，南北韓兩方高度重視朝鮮半島統一的問題，美國和中國則次之，日本和俄羅斯則再次之；最後，中國與北韓將難民問題視為雙方關係的重點議題之一，南韓則次之，而俄羅斯、日本與美國則再次之。⁴⁴

北韓的態度與立場相當明確，試圖迫使美國改變敵對政策，包括將傳統武力撤離朝鮮半島、解除制裁封鎖、簽訂互不侵犯條約、建立正式外交關係等，而其原則是美國必須先有所行動，其方正式回應；⁴⁵而朝鮮半島的和平則是南韓的底線，贊成多邊對話，和平解決北韓核武問題；⁴⁶美國

⁴² Kyung-Ae Park, "North Korea in 2003: Pendulum Swing between Crisis and Diplomacy," *Asian Survey*, Vol.44, No.1 (2004), p.141-143.

⁴³ 聯合國安全理事會，〈安全理事會主席聲明(S/PRST/2009/7)〉，2009年4月13日，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sdoc/09/sprst7.htm>。

⁴⁴ John Park, "Inside Multilateralism: The Six-Party Talks," *The Washington Quarterly*, Vol.28, No.4 (2005), pp.77-87.

⁴⁵ Joel Wit et al., *The Six Party talks and Beyond: Cooperative Threat Reduction and North Korea* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2005), p.50.

⁴⁶ 李軍，〈韓國的東北亞地區安全政策〉，收錄於李志業主編，《東北亞地區安全政策及安全合作構想》（北京：時事出版社，2006年），頁88-90。

則要求北韓放棄核武，重新接受國際建制監督，美國將提供能源援助；相較於其他國家，日本的立場則相對強硬且複雜，除亦深受安全威脅外，意欲藉此解決綁架日本公民的問題，⁴⁷要求北韓必須先釋出解決核武與人質問題的善意，日本再提供相關援助；俄羅斯則反對北韓擁有核武，堅持透過多邊會談機制確保北韓重返不擴散條約，並接受原子能總署監督。⁴⁸

因此，「朝鮮半島無核化」為各國處理核武危機的共識，但對如何達到這個目標的途徑觀點卻有所歧異，各自將這個目標與其他議題綑綁在一起，⁴⁹原已在2005年達成的「行動原則對等」共識因北韓再次試射飛彈而破壞，北韓悍然退出會談聲稱不再受此約束，在溫家寶訪問後，北韓雖同意有條件重返對話框架，但日本、南韓與美國均認為會談的破裂乃北韓發射飛彈之故，故北韓應先解除核武及與其相應的發展計畫再重新討論援助，但這與北韓要求其他國家，特別是美國先釋出善意的立場不符，也可能將成為後續爭執的焦點。

參、東北亞安全威脅本質及其對安保聯盟之衝擊

一、東北亞安全威脅的內涵與安全情勢

誠如上述回顧，東北亞區域內共有核武危機、領土主權爭議、生存問題與國家核心利益和體系權力結構變遷等四類問題，但嚴格來說，真正可被歸類為對國家的安全威脅者僅有前三類，體系權力結構的變遷雖不能歸納為安全威脅，但卻牽動區域內各國因應安全威脅時的態度，而如表一所

⁴⁷ Brad Glosserman, "U.S.-Japan Relations: Mr. Koizumi's Payback," *Comparative Connections*, Vol.6, No.2 (2004), pp.13-14.

⁴⁸ Georgy Toloraya, "The Six Party Talks: A Russian Perspective," *Asian Perspective*, Vol.32, No 4 (2008), pp.51-52.

⁴⁹ 六方會談停滯不前的原因很多，其中之一便為各國將自身關切的議題與之掛勾，例如日本關切的人質問題、北韓在意的與美國關係正常化等，詳見：游智偉、洪銘德，〈中國東北亞安全政策的本質與目的：以六方會談為例〉，《東亞研究》，第41卷，第1期（2010年），頁93。

示，東北亞各國間的安全爭議相當複雜，除北韓核武危機對區域內國家的全面影響外，其他國家間多半存在兩個以上的爭議，而類似分佈也使東北亞的安全形勢更趨複雜。

表一：東北亞各國間的安全爭議

	台灣	中國	日本	南韓	北韓	美國
台灣		II	I	N/A	IV	N/A
中國	II		I, III	N/A	IV	III
日本	I	I, III		I	IV	N/A
南韓	N/A	N/A	I		II, IV	N/A
北韓	IV	IV	IV	II, IV		IV
美國	N/A	III	N/A	N/A	IV	

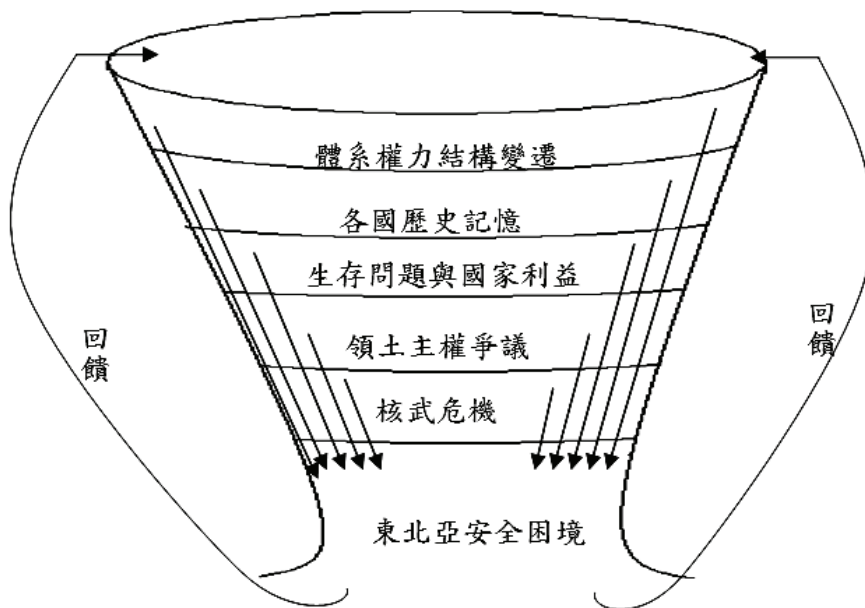
I：領土主權爭議；II：生存問題與國家利益；III：體系權力結構變遷；IV：北韓核武危機
資料來源：作者自製。

對東北亞各國來說，交織成網的安全威脅並不僅止於對物質利益層面，更在各方對二戰歷史不同解讀的基礎上形成惡性循環，中國和南韓對日本宣稱擁有釣魚台或竹島主權的解讀便為一例，中國與南韓原已憂慮日本右翼與軍國主義復辟的可能性，而日本對兩地主權聲明與政策進逼更使北京與首爾懷疑日本意圖；⁵⁰相反的，中國在 1980 年代以「擱置爭議、共同開發」處理釣魚台爭議，但隨著中國崛起，北京對釣魚台列嶼的立場也日趨強硬，這也使日本懷疑中國對日本的善意與改變現狀的企圖，⁵¹類似態勢在六方會談的過程最為明顯，日本嘗試藉機處理人質問題，北韓欲藉此推進對美日關係的正常化等。

⁵⁰ Lee and Kim, *op. cit.*, p.811; Richard Stubbs, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?" *Asian Survey*, Vol.42, No.3 (2002), p.444.

⁵¹ Jennifer Lind, "Pacifism or Passing the Buck? Testing Theories of Japanese Security Policy," *International Security*, Vol.29, No.1 (2004), p.110.

綜言之，除核武危機外，東北亞各國面臨的安全威脅看似為個別國家間的領土主權衝突，但基於東亞各國對歷史記憶的不同解讀與東亞為受中國崛起影響最深之處，上述四個安全威脅在東亞相互影響，形成漏斗狀的循環因果關係（如圖二所示），中國的崛起使得體系結構開始變化，而崛起後對歷史情結的不諒解與對領土主權的堅持使中日在釣魚台列嶼的爭議越演越烈，也使國際社會更關注兩岸關係的發展與其對台政策走向，欲藉此檢證其對領土爭議的真實態度。



圖二：東北亞區域安全困境

資料來源：作者自繪。

其次，日本認為中國在後冷戰時期快速成長的軍費、軍事現代化進程與部署在沿海地區的飛彈數量均顯示對日本在能力上的威脅，雖無法證實中國是否存在威懾日本的意圖，但雙方在釣魚台列嶼的衝突更使日本官方提高對中國意圖的警戒，而上述衝突與雙方對二戰後官方開發援助(official developmental aid)與戰敗賠款解讀的差異，更加深日本社會對中國的不諒

解與敵意，⁵²進而強化支持日本成為正常國家的聲浪，這樣的趨勢反饋回中國與南韓，後兩者又基於二戰的歷史記憶質疑日本是否再次走上軍國主義的道路，更進一步質疑日本未來的發展方向與背後動機。

再者，從比較研究的觀點來說，相當弔詭的是日本與南韓面對同樣的北韓核武危機與中國崛起的不確定性，然而卻從未有直接的安全對話平台，雖身處同一陣營，但卻沒有直接的盟邦關係，僅透過美日與美韓安保條約維繫間盟友關係，而隨著早先美國重心的轉移與美國駐軍造成的社會問題，駐地美軍撤離一度成為美日與美韓對話的焦點，而日韓雙方幾乎在同時派遣政府公船對峙於竹島，再加上南韓國內對日本軍國主義復甦的疑慮與對二戰歷史的傷痛，⁵³故日韓間存在著類似中日關係的爭議，但不同之處在於美國對雙方的安全承諾與雙方感受到的威脅，使得雙方間接的安全合作得以持續。

第四，冷戰結束後，中國經濟成就、軍事實力與政治影響力的快速成長使得台灣海峽的實力對比快速失衡，相較於近十年來美國全球政策重心的轉移與國力的相對衰退，台灣海峽的權力平衡正被侵蝕，除兩岸軍事實力的對比快速拉大之外，美國在台海的影響力也似乎隨著兩岸的和解而降低，中國主導台海議題議程設定（agenda-setting）的能力越來越高；然而，朝鮮半島的局勢卻恰與台海情勢相反，1994年美國與北韓簽訂《框架協議》後，美國的關注焦點隨後轉移至東歐與中東地區，北韓可能基於先

⁵² 中國認為日本從未對二戰中的戰爭罪行道歉，但日本認為已透過戰後鉅額的官方開發援助變相賠款與道歉，故在第二次世界大戰後出生的日本民眾看來中國的要求相當蠻橫無理，故而要求正常國家的聲浪也隨之而生，詳見：Denny Roy, "Stirring Samurai, Disapproving Dragon: Japan's Growing Security Activity and Sino-Japan Relations," *Asian Affairs*, Vol.31, No.2 (2004), pp.91-92.

⁵³ Michael McDevitt, "The Current State and Future Prospects for Trilateral Security Cooperation," in Tae-hyo Kim and Brad Glosserman eds., *The Future of U.S.-Korea-Japan Relations: Balancing Values and Interests* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies Press, 2006), p.18.

軍政治或延續金氏政權的考量而持續發展核武，⁵⁴但最終造成兩韓軍力對比的失衡從傳統武力延續到戰略武器，而美國也因此重新關注朝鮮半島與北韓核武危機的態勢。

最後，弱小國家持有核武與否並不必然衝擊體系結構，但卻將使其擁有較強大的議價能力，也將強化區域內國家的被威脅感，⁵⁵北韓的核武化雖未改變東北亞地區的權力結構，但各國低落的互信卻因此加劇，甚至成為侵蝕體系結構的動力，例如日本追求「國家正常化」的議題因中國崛起存在許久，⁵⁶但北韓的核武化無疑提升日本的危機感，也擴大國內支持國家正常化的勢力，議題與自我防衛能力的提升不斷被強化討論：⁵⁷而即使日本未能藉此擺脫非戰憲法的制約，但亦可能藉此機會提升軍費擴張武力

⁵⁴ 先軍思想為金日成的治國理念，但在 1994 年金正日繼承父業後，由於其在勞動黨內的歷練不如其父深厚，故為拉攏軍系支持鞏固領導權，將之轉為「先軍政治」，強調軍隊與軍事事務之於國家發展與安全的最重要性，故全國應傾力滿足軍隊的需要，而在這樣的背景下，先軍政治便成為維繫金氏政權的臍帶，軍隊更成為政權延續的關鍵與基礎，類似論點詳見：Ilpyong Kim, “Kim Jong Il’s Military-First Politics,” in Young Whan Kihl and Hong Nack Kim eds., *North Korea: The Politics of Regime Survival* (New York: M.E. Sharpe, 2006), pp.59-74; Yongho Kim, “North Korea: A Perpetual Rogue State?” in John Ikenberry and Chung-in Moon eds., *The United States and Northeast Asia: Debates, Issues, and New Order* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2008), pp.146-151; Paul Kapur, *Dangerous Deterrent: Nuclear Weapons Proliferation and Conflict in South Asia* (Singapore: National University of Singapore Press, 2009), p.142.

⁵⁵ Muthiah Alagappa, “Reinforcing National Security and Regional Stability: The Implications of Nuclear Weapons and Strategies,” in Muthiah Alagappa ed., *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in 21st Century Asia* (Singapore: National University of Singapore Press, 2009), pp.525-526.

⁵⁶ Mike Mochizuki, “Japan’s Shifting Strategy toward the Rise of China,” in Quansheng Zhao and Guoli Liu eds., *Managing the China Challenge: Global Perspectives* (New York: Taylor and Francis, 2009), pp.113-114.

⁵⁷ Christopher Hughes and Akiko Fukushima, “U.S.-Japan Security Relations: Toward Bilateralism Plus?” in Ellis Krauss and T.J. Pempel eds., *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific* (Stanford, Stanford University Press, 2004), pp.73-77; Daniel Kliman, *Japan’s Security Strategy in the post-9/11 World: Embracing a New Realpolitik* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies Press, 2006), pp.2-3; Amit Gupta, “Introduction,” in Amit Gupta ed., *Strategic Stability in Asia* (Burlington: Ashgate Publishing, 2008), p.2.

以自保，而鑑於日中的歷史恩怨與當下的霸權競逐，日本的類似作為均可引起中國的不安；而南韓也可能出現類似的連鎖反應，南韓現已擁有製造核武的能力，但因政治考量而拒絕核武化，⁵⁸但隨著周遭國家軍備的繼續擴張，南韓亦可能擴張軍費，甚至開啓核武化進程以因應周遭危機，⁵⁹而這樣的發展態勢則將進一步侵蝕體系結構。

二、對現有安保基礎的衝擊

天安艦事件前的安保同盟中，美韓與美日陷於駐軍問題的辯論中，日韓希望能在更平等的條件下與美國進行安全合作與對話，但在天安艦事件後，類似議題的討論旋即消失，俟天安艦調查報告出爐後，美韓確立延後戰時指揮權的轉移，美國隨即在東北亞進行一連串聯合軍事演習，展現其對南韓的支持；同樣的情況亦發生在中日釣魚台列嶼爭議中，相較於過去數年美日陷於駐軍基地撤離的泥淖，面對 2010 年的釣魚台爭議，美國相當明快地決定將舉行聯合軍演展現美國對日本立場的支持。在東北亞近年出現的安全威脅中，體系結構變遷雖為長期而緩慢的變化，但卻從根本牽動兩大陣營的勢力平衡；領土主權爭議不但存在於兩個陣營間，更存在於美國陣營內部（竹/獨島爭議）；再者，在生存問題與國家核心利益中，近年中國相對柔和的對台政策與兩岸關係和解正逐步侵蝕美國軍售台灣的正當性，北韓核武危機的出現更使中美兩國在和平與穩定間左右為難。

對中國來說，北韓的核武化雖不利於東北亞地區的穩定與其邊疆的和平，但從北京對兩韓的等距外交來看，⁶⁰中國應仍相當正面而肯定地支持

⁵⁸ Simon Rofe and Elizabeth Aylott, "South Korean Nuclear Weapons Program," in Eric Croddy et al. eds., *Weapons of Mass Destruction: An Encyclopedia of Worldwide Policy, Technology, and History* (Santa Barbara: ABC-CLIO Press, 2004), p.337.

⁵⁹ U.K. Heo and Terence Roehrig, *South Korea since 1980* (New York: Cambridge University Press, 2010), pp.171-172.

⁶⁰ Chung-in Moon and Taehwan Kim, "South Korea's International Relation: Challenges to Developmental Realism?" in Samuel Kim ed., *The International Relation of North Asia* (Lanham: Rowman and Littlefield, 2004), p.260.

北韓存續，對美國來說，以武力解決北韓核武危機的風險太大，和平對話與給予安全保證反而成爲美國較佳的政策選項；⁶¹這可能也是中國願協助召開六方會談的前提，即美國無意消滅北韓，目標僅爲解除北韓核武，⁶²而在違背北韓意願的前提下，中國促使北韓參與六方會談雖有助於東亞的穩定，但卻無助於其邊境的和平，更可能有害其和北韓的互信。

而對美國來說，北韓核武危機雖可能強化其與日本、南韓的安全合作關係，但卻也使美國面臨與一個核武國家衝突和反核武擴散體系崩解的可能，⁶³更挑戰美國對東亞傳統盟邦的安全承諾；對美國來說，不具備精準長程打擊能力的北韓並不具有完整的嚇阻能力，但需擔心東亞可能的連鎖效應與其對盟國的安全承諾，雖然越早解決北韓核武化的問題越能降低連鎖核武化的可能，但在違背北韓意願的前提下，解決速度越快也意味著手段越強硬，也更可能造成其盟國的安全威脅。

約在 2005 年後，在軟硬兩手策略中，中國更偏好軟的一手。隨著國民黨於 2008 年重新執政，類似傾向並未發生太大變化，兩岸和解雖有助於東亞和平，卻也將降低台美軍事聯繫的正當性。從法理來說，美國於《八一七公報》中承諾中國將逐年降低對台軍售的質量，但基於台灣關係法與中國對台軍事威脅的事實，美國對台軍售質量的提升便有其正當性，但是假若兩岸「正式」和解，「不獨不統不武」被納入和平協議中，美國對台

⁶¹ Jonathan Pollack and Mitchell Reiss, "South Korea: The Tyranny of Geography and the Vexations of History," in Kurt Campbell et al. eds., *The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider Their Nuclear Choices* (Washington, D.C.: The Brookings Institutions Press, 2004), p.277-279.

⁶² Valerie Lynn, "North Korea: U.S. Foreign Policy Options," in Sharon Richardson ed., *The Perspectives on U.S. Policy toward North Korea: Stalemate or Checkmate* (Oxford: Lexington Books, 2006), pp.36-41; Robert Manning, "United States-North Korean Relations: From Welfare to Workfare?" in Samuel Kim and Tai Hwan Lee eds., *North Korea and Northeast Asia* (Lanham: Rowman and Littlefield, 2002), pp.61-88.

⁶³ Yoichiro Sato, "U.S. North Korea Policy: The 'Japan Factor'," in Linus Hagström and Marie Söderberg eds., *North Korea Policy: Japan and the Great Powers* (New York: Routledge, 2007), pp.79-81.

軍售在事實上的正當性便隨之下降。

最後，從冷戰結束後迄今，東北亞地區能以權力平衡的方式保持穩定除建立在美國多個雙邊安保條約的基礎上，更重要的是當時的中國並不強大，同時也無意發展強大的海軍實力，但今天中國崛起已是不爭事實，中共海軍近年除派遣艦隊前往索馬利亞外海掃蕩海盜與數度尾隨美國航母戰鬥群外，更致力於打造核能潛艇與航空母艦戰力，是故中國崛起不但已既成事實，解放軍軍費與軍力的快速增長不但增加鄰國的擔憂，而日本台灣與南韓的擔憂又可能藉著安保體系而使美國警覺，最終並不能排除與美國衝突的可能。

肆、多邊安全建制困境與安全情勢演進

目前全球多邊安全建制的存在有兩種型態，如歐洲和聯合國奉行的集體安全（collective security），即北約與聯合國的維和行動（peacekeeping operation, PKO）或存在於東南亞地區，以非強制性為原則的東協區域論壇，這兩種多邊安全建制最大的差異在於前者要求所有參與者在必要時願以武力遂行共同意志，⁶⁴而後者則強調非強制性的東協模式（ASEAN way），尋求以對話解決爭端。⁶⁵但是這兩種型態的多邊安全建制必須兩個前提下運作：其一，參與國家間必須有一定程度的安全互信，其二，沒有特定霸權或國家試圖主導規則。⁶⁶

⁶⁴ Leon Fordenker and Thomas Weiss, "The Collective Security Idea and Changing World Politics," in Thomas Weiss ed., *Collective Security in a Changing World* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993), p.4.

⁶⁵ Rodolfo Severino, *The ASEAN Regional Forum* (Singapore: Institute of Southeast Asia Studies Press, 2009), pp.40-41; Gillian Goh, "The 'ASEAN Way': Non-Intervention and ASEAN's Role in Conflict Management," *Stanford Journal of East Asia*, Vol.3, No.1 (2003), pp.113-115.

⁶⁶ Fordenker and Weiss, *op. cit.*, p.4; Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF* (New York: Routledge Curzon, 2003), p.155.

然而，冷戰結束後東北亞的安全情勢與安保架構來看，東北亞各國雖均不願爆發武裝衝突，亦承認和平的利益大於衝突的利益，但在美國主導下的美日與美韓安保體系反而成爲東北亞出現多邊安全建制的障礙之一；其次，對多邊安全建制的影響更嚴重者則是雖然區域內各國不願爆發武裝衝突，但仍懷疑彼此發展意圖與未來走向。

領土與主權的完整爲國家基本利益所在，但在東北亞地區中類似爭議卻隨處可見，包括釣魚台列嶼主權、竹島主權與兩岸和兩韓主權爭議，也存在威脅所有國家的核武危機，但這些國家似乎沒有因爲此威脅而捐棄前嫌，而這似乎意味著東北亞各國感受到的威脅並不一致，以現實主義的論述來看，國家合作與否的關鍵在於各國在權力、威脅或利益三者間的平衡，⁶⁷但東北亞各國對威脅與利益的認知程度差異甚大；其次，可推論的是台灣、南韓與日本同因北韓核武危機或中國崛起而感受的威脅，而強化與美國間的安全聯繫，但類似的威脅平衡或利益平衡卻不存在於中國和美國間，相反的，原本建立在中國不足向外擴張前提下的兩個對峙同盟便不足以因應中國崛起的變數。

另一方面，面對這樣的變化，日本與南韓間存在的物質與非物質利益的糾葛也侵蝕著美國建構的安保同盟。嚴格來說，日韓對竹/獨島的歸屬雖有爭議，但不致因此衝突，不過南韓對日本的殖民記憶、二戰的慘痛教訓

⁶⁷ 對現實主義來說，各國是否合作處理共同面臨威脅的關鍵在於權力是否平衡(balance of power)，但另有兩種說法，其一為威脅平衡(balance of threat)，亦即區域內的所有或多數國家感受到同樣的威脅，故合作因應威脅；其二為利益平衡(balance of interests)，但這樣的平衡僅需出現在少數國家，甚至強權之間，詳見：Benjamin Miller, "Competing Realist Perspectives on Great Power Crisis Behavior," in Benjamin Frankel ed., *Realism: Restatements and Renewal* (London: Frank Cass and Company, 1996), p.331; James Fearon, "Signaling versus the Balance of Power and Interests: An Empirical Test of a Crisis Bargaining Model," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.38, No.2 (1994), pp.236-269; Stephen Walt, "Alliance Formation and Balance of World Power," *International Security*, Vol.9, No.4 (1985), pp.3-43; Randall Schweller, "New Realist Research on Alliances: Refining, Not Refuting, Waltz's Balancing proposition," *American Political Science Review*, Vol.91, No.4 (1997), pp.927-930。

與對日本解讀二戰歷史態度的不滿卻使雙方對竹/獨島的爭議複雜化，日韓在非物質利益上的糾葛無形中腐蝕雙方在物質（安全）利益上的合作；類似劇本也存在於中國和日本之間，⁶⁸對北京來說，釣魚台爭議與台灣問題使其陷入經濟發展與國際聲望和主權問題與民族主義的困境中，即使中國不願中日關係惡化，但仍需在釣魚台與美日安保條約是否將台海劃為「有事法制」範圍等事件上強悍以對。

美日韓同盟三者亦存在對合作模式的爭議，就學理而論，當小國與大國合作時，小國會偏好多邊主義式（multilateralism）的架構，大國則傾向雙邊主義（bilateralism）模式，⁶⁹這樣的偏好源於小國希望平等地追求安全合作，⁷⁰而大國希望主導小國的安全政策，甚至將之「社會化」；⁷¹在後冷戰時期的美日與美韓的安全合作中，日本與韓國也不斷反應不滿於既有合作模式，日本近年致力處理駐日美軍的高額軍費與基地遷移等問題，而韓國則向美國要求轉移戰時指揮權，但或因日韓在非物質利益上的糾葛所致，雙方雖同樣不滿於和美國的安全合作，但卻未聯合向美國表達以多邊

⁶⁸ Suisheng Zhao, "Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior," in Suisheng Zhao ed., *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic behaviors* (Armonk: M.E. Sharpe, 2004), p.5; Gerald Chan, *Chinese Perspectives on International Relations: A Framework for Analysis* (New Zealand: Macmillan, 1999), pp.67-68; Taylor Fravel, "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in the Territorial Dispute," *International Security*, Vol.30 No.2 (2006), pp.46-83; Fei-Ling Wang, "Beijing's Incentive Structure: The Pursuit of Preservation, Prosperity, and Power," in Fei-Ling Wang and Yong Deng eds., *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy* (Lanham: Rowman and Littlefield, 2005), p.19.

⁶⁹ John Ikenberry, "State Power and International Institutions: America and the Logic of Economic and Security Multilateralism," in Dimitris Bourantonis et al. eds., *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization* (New York: Routledge, 2008), pp.23-25.

⁷⁰ Anton Grizold and Vinko Vegie, "Small States and Alliances: The Case of Slovenia," in Erich Beriter and Heinz Gartner eds., *Small States and Alliances* (New York: Physica-Verlag, 2001), p.148

⁷¹ 在某種程度上，美日安保條約已發揮類似效果，詳見：詳見：Qingxin Ken Wang, *Hegemonic Cooperation and Conflict: Postwar Japan's China Policy and the United States* (Westport: Praeger Publishers, 2000)

主義的方式建構以美日韓為主的多邊集體安全架構。

從社會建構主義的推論來看，東北亞地區呈現近似霍布斯文化和洛克文化交雜而成的國際體系，⁷²各國間的互信低落，維持現狀雖為所有國家當下的共識，但仍懷疑彼此改變現狀的企圖，武裝衝突雖非各國偏好用過的選項，軍備競賽與聯盟關係依舊主導此地區，而即使目前的韓國依舊存在美日韓安保條約的架構下，但在美國駐軍引發的國內問題與韓日間存在非物質利益衝突等背景下，與中國享有共同二戰歷史觀的韓國對中國崛起感受到的威脅低於日本。類似劇本亦發生在中日對釣魚台的爭議中，在中日近來釣魚台爭議中，美國國務卿柯林頓（Hillary Clinton）明言釣魚台在美日安保條約範疇內，雙方並決議以「奪還釣魚台」為題進行演習，而對照美國與南韓進行的聯合軍事演習，美國近來除試著強化美日、美韓同盟關係外，更致力向中國展向美國維持現有安保/聯盟關係的信心與實力，而這樣的發展卻也凸顯東北亞最深層的問題，即美國如何回應中國崛起與可能隨之而來的體系變遷。

身為現狀霸權的美國，原本希望中國能夠扮演所謂負責任的利害與共者（responsible stakeholder），協助處理日益增加的跨國問題與非傳統安全威脅等議題，⁷³但或因歐巴馬訪中的受挫、東亞盟邦質疑美國安全承諾與合作方式、與美國質疑中國發展的意圖，美國似放棄以合作作為對中政策主軸，選擇以圍堵作為主軸，進而不斷在東北亞進行聯合軍事演習，除欲

⁷² 在霍布斯文化的國際體系中，各國互信低落，懷疑彼此意圖，國家將盡可能地追求權力，而戰爭成為展現或增加權力的常態；而在洛克文化的體系中，各國雖然相互尊重主權，也傾向維持現狀，故各國間的互信雖依舊低落，但在某種程度上，「現狀」是諸方可接受的共識，傾向以軍備競賽或嚇阻政策作為主要工具。

⁷³ Bates Gill, *Rising Star: China's New Security Diplomacy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007), p.20; Dongxiao Chen, "Complexity and Transformational Structure of China-U.S. Relations," in Suisheng Zhao ed., *China-U.S. Relations Transformed: Perspectives and Strategic Interactions* (New York: Routledge, 2008), p.62; Stephen Krasner, *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations* (New York: Routledge, 2009), p.271.

對東亞盟國重申安全保障承諾外，更欲對中國展現現任霸權的實力。

從前述發展來看，東北亞始終未能存在多邊安全建制的原因為：其一，冷戰遺留下的聯盟體系成功維繫區域內的穩定，即使近年遭受北韓核武危機與中國崛起衝擊，美國（日韓）與中國（北韓）對峙的架構大致仍能維持此地區穩定；其次，中日韓對二戰歷史的不同解讀也使三者對多邊合作有所保留，中日因靖國神社參拜、釣魚台事件而迭有衝突，日韓在竹/獨島的爭議雖較緩和，亦存在一定程度衝突，而三方在非物質利益的不和更激化彼此在物質利益的衝突，增添合作的困難；再者，對中國來說，北韓的存在有助於避免與美國勢力的直接衝突，更能避免與一個強大的鄰國接壤，故即使中國、日本與南韓同樣面對核武的潛在威脅，中國對核武危機的政策也不同於美國、日本和南韓；最後，中國崛起為冷戰遺留下的聯盟體系面對的最大挑戰，六方會談雖為美國選擇與中國合作處理威脅的案例，但美國似轉而以圍堵的方式，重申其在東北亞的霸權地位與對盟邦的安全承諾。

伍、東北亞安全情勢之未來

綜言之，本文認為東北亞未能存在多邊安全建制的的原因，在於二戰以來的權力平衡態勢與東北亞各國質疑彼此意圖造成的安全困境，美國於冷戰期間在東亞建構的圍堵同盟成功地防範了共產主義擴張，在冷戰結束初期也發揮類似功能；嚴格來說，此功能迄今依舊有效，只是無法有效回應中國崛起與北韓核武化這兩個新變數，也使東北亞安全建制始終環繞在權力平衡，無法從現實主義的典範轉向自由制度主義。各國政策改變與否往往取決於政策是否失效，對中美而言，當前以權力平衡為基礎的安保建制雖遭遇中國崛起挑戰，但並未失效，依然能維持東北亞地區的「粗安」；另一方面，日韓雖不滿層級式的安保架構，但面對北韓核武危機與中國崛起壓力，現存架構無異是安全成本與模糊性較低的選項，故即使日韓不滿合

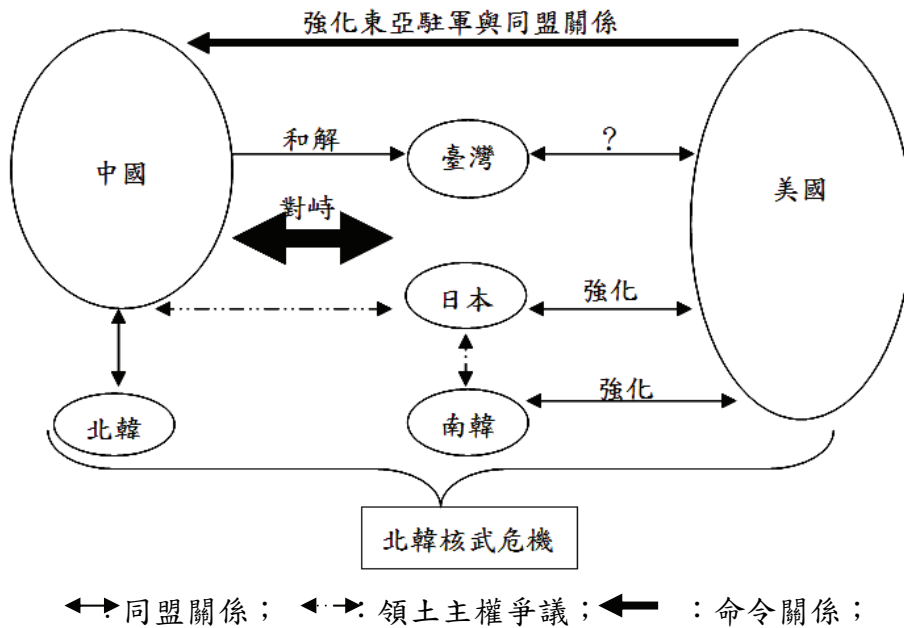
作模式，遵循現有架構仍是較理性的決定，故此，東北亞未能出現多邊安全機制的的原因之一逐漸浮現，亦即當以權力平衡為基礎的安保架構能有效地維繫穩定時，自然不存在追求安保建制的動力。

在面對中國崛起時，美日韓安保同盟對外便必須面對美國和日本對中國發展的疑慮、日本和中國對二戰歷史的不同解讀所帶來的非物質利益衝突與在主權領土上的物質利益衝突，而在 1980 年代後轉以中國為假想敵的同盟架構便無法有效處理中國崛起，面對綜合國力與影響力快速增長的中國，合作處理威脅、維持現狀的利益理應大於不合作的利益，但美日對中國發展意圖的質疑與美國對日本的安全承諾使三方互信依舊低落，不足以支撐多邊安全建制；其次，美日韓聯盟內部亦存在類似的非物質利益糾葛，日本和南韓對歷史記憶和主權領土的爭議降低彼此建立直接安全合作的可能性，迄今仍僅透過美國維持間接關係，而日本和南韓亦不滿美國主導下的兩個雙邊安全合作關係，北韓核武危機雖使類似矛盾暫時告一段落，但爭議依舊存在。

另一方面，不同於典型的安全困境僅源於對彼此意圖的不確定性，造成東北亞安全困境的主因有二：其一為中國、南韓、北韓與日本對二戰歷史的不同解讀，影響四方在現實世界中對彼此的認知與政策，並透過一次次領土主權爭議侵蝕相當薄弱的互信基礎；其二，近 20 餘年來，中國大陸經濟的快速成長與軍事現代化的驚人速度，不啻讓鄰國與現有霸權質疑其發展的意圖，前者不但與歷史經驗結合，後者更隱隱牽動體系結構的變遷。假若中國或美國之一在體系結構中的地位或在東北亞的勢力範圍衰退或能解除因歷史而生的安全困境，但問題在於中國的衰退可能將帶來更嚴峻的金融風暴、經濟衰退甚至核武擴散，並不利於美國在東北亞與全球的利益；相對的，美國在東北亞勢力的衰退可能使日本再武裝，這樣的發展也非北京樂見，在此推論下，東北亞體系運作過程（process）改變的可能性微乎其微，故在可見的未來中，東北亞很可能還是處於建立在權力平衡

的穩定之上。

進一步而言，面對這樣的發展，如下圖三所示，美國似未選擇與中國合作，反而選擇強化其在關島、沖繩等地的東亞駐軍，並透過一連串的聯合軍演強化與日韓的安全關係；另一方面，雖然中日衝突依舊，雙方關係依舊鬥而不破，但較關鍵的變數在於中國近年對台採取的和解政策，美國和台灣的安全合作建立在台灣關係法之上，而該法賦予美國防衛台灣義務的前提在於中國對台灣的軍事威脅，假若中國的和解政策依舊，甚至完全撤離部署在東南沿海的飛彈，台美安全合作很可能因此喪失事實上的正當性；相反的，面對美國近來強化軍事部署與同盟關係的作為，北京亦可能要求台北在關鍵議題上表態，除藉此直接切斷台美的安全合作關係外，更能直接撕裂美國建構的前線，故在某種程度上，台灣可能已成為日後東北亞權力平衡消長的關鍵。



圖三：當前東北亞安全局勢

資料來源：作者自繪。