

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 九一一事件後的東亞安全

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2414-H-032-002-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：淡江大學國際事務與戰略研究所

計畫主持人：王高成

計畫參與人員：余家哲 夏鎮中

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 11 月 3 日

(計畫名稱)

九一一事件後的東亞安全

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 92 - 2414 - H - 032 - 022 -

執行期間：92年8月1日至93年7月31日

計畫主持人：王高成 副教授

共同主持人：

計畫參與人員： 余家哲 夏鎮中

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：淡江大學國際事務與戰略研究所

中 華 民 國 93 年 10 月 31 日

## 壹、中英文摘要及關鍵詞

九一一事件的發生對美國的國家安全戰略產生巨大衝擊，布希政府此後全力投入反恐任務。為達成此一目標，布希政府轉而重視大國關係，包括中共及俄羅斯皆在拉攏之列。其次則採取「先制攻擊」的戰略，對於有可能威脅到美國國家安全的恐怖組織或國家，主動發動攻擊。第三則加強與傳統盟國及反恐所需之重要國家之軍事及情報合作，以有效執行反恐任務。

東亞地區的安全形勢亦受到美國反恐戰略之影響。首先，美中的關係逐漸改善，從所謂的「戰略競爭者」轉為反恐的合作夥伴。其次，美日的安全合作關係進一步強化，日本自衛隊藉由反恐在海外創造亞太的活動空間。第三，美國與東南亞國家反恐合作亦強化，使得美國的軍事力量得以逐漸回到此地區。第四，北韓的核武問題逐漸惡化，成為東亞安全的一大隱憂。第五，美中台三邊關係產生的微妙轉變，美台關係受到壓制，但台海地區也相對變得穩定。

關鍵詞：九一一事件；反恐戰略；先制攻擊；美日安全合作；北韓核武問題；美中台關係

The September 11th Incident has drastically changed the Bush Administration's national security strategy. Since then, it has focused on anti-terrorism. For fulfilling that goal, the Bush Administration has looked upon the relations with other great powers including China and Russia. Secondly, it has taken the strategy of preemption which demands the United States to strike proactively in facing with emerging threat. Thirdly, the U.S. has strengthened its cooperation with traditional allies and other related states to fight against terrorism.

The security situation in East Asia has also been affected by the American anti-terrorism strategy. First of all, the Sino-U.S. relations have improved significantly. It has changed from the so-called "strategic competition" to an anti-terrorism partnership. Secondly, the U.S.-Japan security cooperation has further strengthened to allow the Japanese Self-Defense Forces to play a more active role overseas. Thirdly, The U.S. has also strengthened its anti-terrorism cooperation with the Southeast Asian countries to allow the American military forces to return to this area gradually. Fourth, the North Korean nuclear problem has gradually deteriorated and has constituted a potential threat to this area. Fifth, the triangular relationship of U.S.-China-Taiwan has also subtly changed. The US-Taiwan relation has been to some extent suppressed while the cross-strait situation has been more secured.

Key Words : the September 11th Incident ; anti-terrorism strategy ; preemptive strike ; U.S.-Japan security cooperation ; North Korean nuclear issue ; U.S-China-Taiwan relations

## 貳、報告內容

### 一、前言

九一一事件的發生對國際政治的發展產生了巨大的衝擊，自此之後美國改變了其全球及國家安全戰略，改以打擊恐怖主義為主，東亞地區的安全情勢亦受到衝擊。本研究之目的即在於探討九一一事件後美國亞太戰略的轉變及東亞安全形勢的發展。

### 二、研究目的

本研究希望達成如下目的：

- (一) 了解九一一事件後美國國家安全戰略的轉變內容。
- (二) 九一一事件發生後東亞安全形勢的轉變及各主要國家間安全互動關係的發展。
- (三) 探討台灣在此一安全變局下應有的因應作為。

### 三、文獻探討

有關布希政府之國家安全戰略、反恐政策及九一一事件後的東亞安全形勢，中外較具代表性學術著作包括：G. John Ikenberry 所編之 *America Unrivaled: The Future of Balance of Power*；Joseph S. Nye 的 *The Paradox of American Power: Why The World's Superpower Can't Go It Alone*；Ken Booth and Tim Dunne 的 *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*；蘇進強主編之《美國反恐政策：台灣觀點》；朱松柏主編之《新世紀亞太情勢與區域安全》；陳一新所著之《戰略模糊中的美中臺新圖像》；鄭端耀所著之〈布希政府安全戰略發展評析〉等，皆提供了許多有用的分析觀點。

### 四、研究方法

本研究係採用「文獻分析法」及「歷史分析法」。

### 五、結果及討論

#### (一) 九一一事件後的美國全球戰略

在九一一事件發生前，布希政府的全球戰略係以提振美國的領導地位，推動全球的自由貿易與民主發展為目標。在亞太地區則採取「聯合盟友，制衡中共」的基本戰略。布希政府視崛起中的中國大陸為潛在的競爭者，威脅到美國在亞太地區的利益，布希政府乃加強與此一地區其他國家民主的合作，以共同制衡中共的擴張。

但九一一事件發生後，布希政府的亞太戰略已有所調整。在最新公佈的「國家安全戰略」中，美國認為目前最具體的國家安全威脅不是如中俄等具競爭性的大國，而是潛伏在全球各地的恐怖組織及包庇他們的流氓國家。甚至為了打擊恐怖主義，美國亦需要中俄等大國在外交上的支持。因此，美國的亞太戰略轉為聯合一切可合作的國家，共同打擊恐怖主義，不再採取原先聯友以制中的戰略。同時，在全球戰略的佈局中，亞太的優先性降低，美國將中東視為最重要的反恐地區，在這樣戰略的調整下，東亞的局勢及各國之間的關係也產生變化。

#### (二) 東亞各國關係的轉變

### 1.美中關係獲得改善

九一一事件發生後，美中關係獲得改善。布希政府不再將中共定位為「戰略競爭者」，布希總統並且親自訪問大陸二次，與江澤民舉行高峰會議，中美雙方同意發展「建設性合作關係」。中共基本上對於美國的反恐行動採取支持的態度，包括在聯合國中同意美國針對九一一事件的攻擊得採取自衛的行動，對美國攻打阿富汗提供外交及情報的支持，協助阿富汗戰後的重建，加強對飛彈及大規模毀滅性武器輸出的管制。美國則回報以認定新疆境內的「東土耳其斯坦伊斯蘭運動組織」為恐怖組織，且多次公開表示不支持台灣獨立。雙方關係改善也反映在高層官員互訪的增加，除了布希訪問大陸外，江澤民及中共國家副主席胡錦濤亦分別訪問美國。在布江兩人於十月份的會談中，雙方同意就伊拉克及反恐，與阻止北韓發展核武進行合作，顯見布希政府愈加肯定中共的大國地位，就全球及地區的安全事務上與其進行戰略對話。雙方並且同意恢復自去年南海軍機擦撞事件以來即停止的軍事交流，預計在十二月舉行次長級的國防對話，討論雙方的軍事交流及區域安全議題。

### 2.美日安全合作關係提升

自布希政府上任後，即高度重視日本在亞太地區安全維護的角色，鼓勵日本發揮更大的作用，並提升美日間的安保合作關係。九一一事件發生後，小泉內閣立即提出「恐怖對策特別措施法案」、「自衛隊法修正案」、「海上保安廳法修正案」等三項法案，根據此等法案，日本得派自衛隊在戰時至海外執行反恐任務，對美軍提供燃油及食物等的補給、運輸、搜救、人道救援、偵查以及醫療等支援。在國會通過上述法案後，小泉政府隨即在 11 月上旬陸續派遣船艦及自衛隊員至印度洋地區從事後勤支援任務。這是日本自二次大戰結束後首次在戰時派兵至海外從事支援任務，具有相當程度的軍事意義。

布希政府將日本視為亞太地區最重要盟邦的態度，在九一一事件後並未改變。今年二月布希進行任內首度東亞之旅，特別選定日本作為訪問的首站，以示對日本的重視。在對日本國會發表演說時，特別強調美日同盟關係在過去近半世紀以來，對於維護亞太和平、繁榮及民主的重要性，並期許兩國未來能進一步強化此種關係。

### 3.美台關係持續維繫

布希總統上任後，基於對台灣政經發展的肯定，及制衡中共的戰略考量，對台灣展現極大的善意，不僅同意售予台灣高性能的武器，且明確承諾協助台灣防衛自身的安全，以及給予外交上的禮遇。在九一一事件發生後，布希政府此一對台友善的政策並未改變。

在安全保障方面，美國國防部副部長伍夫維茲在與台灣的國防部長湯曜明於今年 3 月份在佛州私下會面時，依然重申布希總統先前所說美國將盡其所能協助台灣保衛自身安全。今年 10 月底布江二人在德州的高峰會中，布希雖然說不支持台灣獨立，但也表示美國的一個中國政策係以三個公報及台灣關係法為基礎，並希望兩岸能和平解決歧見。在九一一事件後，美國依然視台灣的防衛需要，多

次同意出售所需要的武器。在取消年度性的「華美軍售會議」後，美台雙方改採不定期的「國防檢討會議」，以延續雙方的安全及軍售協商。另外，雙方還有行之多年的「蒙特瑞會談」，進行台海及區域安全的對話。

在外交方面，美國國會通過支持台灣以觀察員的身分參與世界衛生大會(WHA)的法案，布希簽署同意並指示國務院擬定實際計畫推動此一條款。美國衛生部長湯普生(Tommy Thompson)於今年世界衛生大會外的場合，首次在國際場合表達支持台灣入會的立場。今年9月下旬總統夫人吳淑珍女士應邀至紐約及華府地區訪問，雖然此行被定位為非官方的訪問，但仍具有外交象徵意義，布希政府特別安排兩位國務次卿波頓及杜布林斯基與吳會面，表達歡迎之意。

台灣方面則對美國的反恐政策表達支持及配合的立場，陳水扁總統於今年9月份在三芝召開以反恐及民主為主軸的戰略會議，強調堅定支持美國的反恐行動。台灣並已在反恐情報交換、恐怖份子的行蹤掌控、洗錢防制、及阿富汗戰後的重建上作出具體的貢獻。

#### 4.中日關係既競爭又合作

中共與日本自冷戰結束後，出現微妙的互動關係。兩者皆是東亞的大國，皆希望能填補蘇聯撤出此一地區後所留下的權力真空，形成了彼此競爭的關係。但另一方面，中國大陸經濟改革的推動，也提供了日本進入大陸市場的誘因，雙方的經貿關係又密切地發展。此種既競爭又合作的關係在九一一事件後基本上並未改變。

美國與中共在九一一事件後關係獲得改善，日本政府應是以複雜的心情看待此一發展。一方面美中關係的改善可以緩和東亞的情勢，有助於區域安全及經濟發展，另一方面，日本政府則擔心美中關係的改善，是否會提升中共的戰略地位，使布希政府重蹈柯林頓政府時期重中輕日的步伐。所幸，布希總統藉今年初訪問東亞之便，再次重申對日本這個長期盟友的重視，使日方吃了定心丸。反之，小泉政府藉由反恐之名義，擴大日本自衛隊在海外活動的角色，也令北京方面有所警戒，認為日本有意擴大在亞太地區軍事影響力。

中日雙方此一競爭的關係也反映在歷史問題的爭議上。今年4月21日小泉首相至靖國神社參拜，引發北京強烈不滿，也影響了雙方外交關係的互動，中共刻意推遲日本防衛廳長官中谷元訪問大陸，以及中共軍艦訪日的計畫。今年適逢中日建交30週年，原本雙方打算擴大紀念活動，中共本已邀請小泉至北京共同參與慶祝活動，亦因靖國神社參拜問題而取消此一邀請。中共仍極為在意參拜靖國神社所引發的歷史傷痛及日本恢復軍國主義的疑慮，但小泉至靖國神社參拜亦有國內政治的考量，此一問題未來仍將阻礙中日關係的發展。

儘管雙方在政治及軍事關係上呈現摩擦及競爭，在經貿關係上卻持續發展。日本在中國大陸的投資，目前已高達一千八百零二億人民幣，中共已成為日本第二大貿易夥伴，日本今年第一季對中國的投資占日本海外投資的64%。日相小泉今年亦刻意參加由中共所主導的「博鰲亞洲論壇」，並在演說中表示中國大陸經濟的發展不會對亞洲造成威脅，中日之間的經濟合作應予加強。然而，中共逐

漸成為東亞的經濟核心，仍對日本構成壓力，在中國與東協達成於 2010 年成立自由貿易區的協議後，日本也加速與東協各國建立自由貿易區，並且倡導「東協加五」擴大自由貿易區，有意與中共競逐此一地區經濟領導的地位。

#### 5.兩岸關係政冷經熱

兩岸關係自新政府上台以來即呈現政治僵持的局面，海基與海協的會談迄未恢復。九一一事件後最大的變化在於今年 8 月 3 日陳總統提出「一邊一國」論，曾一度引起兩岸的緊張，後來在美國的斡旋下迅速降溫，未造成進一步的衝突。但兩岸的經貿仍持續成長，大陸方面未受「一邊一國」論的影響，仍積極推動兩岸三通，台灣方面則採取不排斥但謹慎因應的態度。在中共 16 大時，江澤民也呼籲兩岸儘速恢復談判，在一個中國原則下，可以談「解除敵對關係、台灣的國際空間、台灣當局的地位」等議題，台灣方面則希望在不預設前提的情形下，與北京進行協商。

#### (三) 結論

九一一事件後東亞的情勢已有所改觀，美中對峙的情勢已獲紓解，取而代之的是以美國為首的，中共、日本、台灣及南韓皆參與的反恐聯盟。東亞安全的議題也轉向反恐為主，並成為各國合作的目標。在此一互動關係下，東亞的安全已獲得提昇。首先，此地區兩個最大的國家美國與中共已減緩了競爭及敵對的態勢，降低了區域的緊張。雙方的合作關係明顯增加，中共基本上支持美國的反恐政策，美國也尊重中共的大國地位，在區域及全球安全事務上(如反恐、伊拉克及北韓核武問題)與其協商，並尋求其支持。其次，美國為了專注於完成在中東地區的反恐任務，對東亞地區可能發生的潛在衝突予以壓制。最明顯的例子包括台灣所引發的「一邊一國」論爭議，以及北韓發展核武的危機，美國皆透過其外交影響力，迅速將危機化解，使這兩個事件不致提升為實際的衝突。

#### (四) 建議

在美國專注反恐戰略下，中共的戰略價值對美國而言已獲得提昇。另一方面美國則不願見到台海地區發生事端而干擾反恐任務。

因此，台灣應努力配合美國的反恐政策，一方面在可行的範圍下支持美國的反恐戰爭(如提供外交及物資援助)，另一方面則應保持言行的謹慎，避免引起台海的軍事衝突，以維護自身的安全。

參、參考文獻(主要代表著作)

#### 一、中文文獻

朱松柏編。2003。《新世紀亞太情勢與區域安全》。台北：國立政治大學國際關係研究中心。

汪毓璋編。2001。《「亞太經合會」後布希政府對華政策與兩岸關係發展》。台北：財團法人兩岸交流遠景基金會。

高祖貴編。2003。《全球變局：美國與伊拉克》。北京：時事出版社。

郭隆隆等編。2003。《2003 美國對伊戰爭透視》。北京：中共中央黨校出版社。

郝雨凡等。2002。《瞬間的力量-“9.11”後的美國與世界》。北京：新華出版社。

陳一新。2004。《戰略模糊中的美中臺新圖像》。台北：財團法人兩岸交流遠景基金會。

蘇進強編。2002。《美國反恐戰爭:台灣觀點》。台北：台灣英文新聞股份有限公司。

## 二、英文文獻

Booth, Ken, and Tim Dunne. 2002. *World in Collision: Terror and the Future of Global Order*. New York : Palgrave Macmillan.

Ikenberry, John. G. 2002. *American Unrivaled : The Future of the Balance of Power*. Ithaca : Cornell University Press.

Nye, Joseph S. Jr. 2002. *The Paradox of American Power :Why The World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York : Oxford University Press.

## 肆、計劃成果自評

本研究大體上均能符合原先計畫之預期目標，具有應用之價值。研究成果亦適合在學術期刊上發表。主要發現在於超級強國之對外戰略與作為將會影響國際及區域安全形勢之發展；小國則應適切掌握大國之戰略走向與週邊地區形勢發展以研擬對自身最有利之生存戰略。