

國立政治大學外交研究所

碩士論文

指導教授 陳鴻瑜 博士

美國柯林頓政府對東南亞國家之外交政策

研究生 金欣潔 撰

中華民國九十四年七月

論文摘要

論文名稱：美國柯林頓政府對東南亞國家之外交政策 頁數：155

校系組別：國立政治大學外交學系碩士班 國際關係組

指導教授：陳鴻瑜 博士

研究生：金欣潔

冷戰結束後之國際安全環境，最為特殊之特徵係屬美國取得在全球的單極領導地位。美國對於全球各區域的安全與軍事議題，亦無庸置疑地扮演動見觀瞻的主導國角色。因此，美國未來二十年亞太安全政策，乃是建立在為維持美國在亞太地區之軍事力量，以及維護美國利益與東南亞國家間安全之基礎上。另外，柯林頓總統任期歷經八年，時間不可謂不長，對於分析美國的政策立場有相當程度之意義。倘若以柯林頓政府決策體系為分析重點，針對其東南亞政策產出作為研究對象進行分析，相信可藉以從柯林頓政府與東南亞國家之互動中，窺探出東南亞對於美國的意義何在。然而，又由於我國無論在地緣、歷史等方面都與東南亞地區有密不可分的關係，研究東南亞國家對我國在外交政策分析上有其重要價值。

故本論文首先試圖分析柯林頓政府東南亞政策的形成背景；其次，檢視柯林頓政府與東南亞國家之雙邊關係，分別以政治、軍事、經濟及文化等面向為分析層次，依序觀察和分析雙邊關係所呈現的特色和問題；再者，探討美國與東協國家之多邊經貿及軍事關係、美國對東協區域論壇之政策立場，以及美國對南海問題等涉及多國之個案分析；復又研究美國與東南亞之間關係互動，在未來會面臨到的挑戰及機會為何，同時歸納出雙方所面臨的挑戰，以及日後加強關係的機會何在；最後，則對柯林頓政府之東南亞外交政策的效果試作評估，並說明研究心得與結果，以期對於柯林頓時期的東南亞外交政策的解析和未來美國亞太安全戰略的發展能有所助益與啟發。

關鍵詞：美國、柯林頓、東南亞國家、外交政策

	頁數
第一章 緒 論	1
第一節 研究動機與目的	1
壹、研究動機	1
貳、研究目的	4
第二節 研究方法與架構	5
壹、研究方法	5
貳、研究架構	6
第三節 研究範圍與限制	9
壹、研究範圍	9
貳、研究限制	9
 第二章 柯林頓政府對東南亞政策之形成背景	11
第一節 美國對東南亞政策之回顧	11
壹、一九九〇年代以前之關係	11
貳、東南亞國家與美國在一九九〇年代之關係	18
第二節 柯林頓政府之亞太安全政策	23
第三節 柯林頓政府之經貿政策	32
壹、前 言	32

貳、美國經貿政策制訂單位之組織架構	32
參、柯林頓政府之國際經濟政策	34
第四節 柯林頓政府外交政策之決策體系	39
壹、決策體系	39
貳、柯林頓政府簡介	43
 第三章 柯林頓政府對東南亞政策—雙邊關係.....	47
第一節 軍事同盟關係	47
壹、美菲同盟	49
貳、美泰同盟	50
參、美國與新加坡同盟	51
第二節 美國與東南亞國家雙邊關係之檢視	53
壹、美國與泰國關係	53
貳、美國與印尼關係	54
參、美國與菲律賓關係	60
肆、美國與新加坡關係	62
伍、美國與越南之關係：與越南建交	62
陸、美國與東帝汶關係	67
柒、美國與緬甸關係	74

第四章 柯林頓政府對東南亞政策—多邊關係.....	78
第一節 美國與亞太地區之多邊安全安排	78
壹、形成背景	78
貳、東南亞地區多邊安全機制安排	80
參、東協區域論壇(ARF)	84
肆、美國與東南亞國家之聯合軍事演習	88
第二節 美國與東南亞國家之經貿關係	92
第三節 多邊經貿機制：亞太經合會(APEC)	101
第四節 南海問題：以「美濟礁事件」為例	104
壹、美濟礁事件概述	104
貳、柯林頓政府對美濟礁事件之立場	104
 第五章 東南亞國家對美國之回應.....	109
第一節 「東協方式」扮演之角色	109
壹、東協方式	109
貳、東協方式在東南亞扮演之角色	111
第二節 金融危機中東南亞國家與美國之關係	114
壹、背 景	114
貳、美國在東南亞金融危機之反應	116

第三節 回應與挑戰	121
第六章 結論與展望.....	132
第一節 初步發現	132
第二節 東南亞國家與美國關係之展望	135
參考文獻	140
壹、中文部分	140
貳、西文部分	146

第一章 緒 論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

冷戰結束後之國際安全環境，最為特殊之特徵係屬美國在全球的單極領導地位。冷戰時的兩極對抗國際體系，由於蘇聯之瓦解而嘎然終止，美國的世界超強地位已然成形，使其無論在軍事、經濟、政治及科技等議題上皆因相對優勢而扮演主導國際秩序角色。因此美國對於全球各區域的安全與軍事議題，亦無庸置疑地將會扮演動見觀瞻的主導國角色，換言之，美國是否將持續維持、強化或取消減少在各區域之軍事承諾，就成為各次區域中國家關心的議題。如果美國決定減少或退出對某區域的安全承諾，將產生此區域內「權力真空(power vacuum)」的狀態，使得此區域內國家在安全困境之邏輯下，競相進行軍備競賽，甚至核武擴散，增加區域內不穩定之因子，因而可能導致危機或戰爭的發生。¹在菲律賓民族主義之壓力及冷戰結束之影響下，美軍於一九九二年十一月二十四日完全撤出菲律賓軍事基地。²不過美國政府政策，其脈絡仍表現出基本戰略設計之一致性，也就是美

¹ 參閱楊永明，〈美國亞太安全戰略之理論分析〉，《美歐季刊》，第12卷第3期，1997年秋季號，頁35。

² 陳鴻瑜，〈美菲軍事基地問題之探討〉，《美國月刊》，第7卷第1期，1992年1月，頁71。

國在全球各區域的軍事的持續存在與安全承諾，是美國建構在全球各區域的安全與軍事戰略的主要基石，絲毫不因美國減少亞太駐軍而改變。一九九五年美國助理國防部長 Joseph Nye 指出：美國未來二十年亞太安全政策之基礎，即為維持美國在亞太地區之軍事力量，以維護美國利益及亞太安全。³因此，瞭解影響美國亞太政策制訂之因素為何，並據此勾勒出未來美國亞太政策的大方向，有助於身為亞太國家一員的我國對美外交政策之瞭解，提供我國制訂外交政策時的參考，此為本文研究動機之一。

再者，以美國國家利益觀點觀之，因為東南亞無論在戰略、政治或經濟方面，對美國都極具重要性，如果我們可以整理分析出美國與東南亞間關係的互動方式，尋找出美國決定外交政策之考慮因素，比較分析個案中柯林頓政府的立場與前任政府有何持續性與差異性，而造成差異性或政策延續的原因為何，並在比較分析後對柯林頓政府的政策立場試作一評估。

柯林頓總統任期歷經八年，時間不可謂不長，對於分析一個國家的政策立場有一定程度之意義。如果我們能以柯林頓政府決策體系為分析重點，針對其東南亞政策產出作為研究對象進行分析，相信可藉

³ Joseph S. Nye, Jr., "Strategy for East Asia and the U.S.-Japan Security Alliance," *Defense Issue*, Vol.10, No.35, 1995, p.48.

以瞭解柯林頓政府與東南亞國家之互動中，東南亞對於美國的意義何在，故此亦為本研究之另一動機。

最後，對我國而言，無論在地緣、歷史等方面都與東南亞地區有密不可分的關係。自一九八八年開始，我國在此地區的投資亦是逐年增加。我國政府亦曾積極推動「南向政策」，目標在加強與東南亞國家間各種經濟合作，例如協助菲律賓蘇比克灣及印尼巴潭島的開發等。在我國政府政權更迭後，有相關決策人士開始重新檢討「南向政策」，期與東南亞國家在經濟上發展更緊密的關係，以符合我國之經濟利益。不過，政府鼓勵台商赴東南亞投資的「南向政策」，一則因亞洲金融危機遭到頓挫；二則我國與東南亞國家沒有外交關係，一時之間難有重大突破。反之，中國在該區域卻擁有一定程度影響力。但我國與東南亞國家間雙方合作空間仍在，例如湄公河流域開發的遠景仍值得期待，⁴我們理應跳出舊有窠臼，從新思維出發，積極尋求國際共同開發方式，幫助該流域相關國家的開發，如此不僅可進而參與東南亞區域的經濟整合，最終也等於替台商開拓東南亞市場鋪路。因此，研究東南亞國家對我國在外交政策分析上有其價值。

⁴ 2000年7月下旬東南亞協(ASEAN)外長會議發表共同聲明，強調促進開發湄公河流域的必要性，並呼應聯合國亞太經濟暨社會組織(ESCAP)的決定，把未來10年視為「湄公河流域開發期」之後，其潛在商機再度引起注意。

貳、研究目的

基於以上的研究動機，本文最重要之研究目的有四：

一、瞭解影響美國亞太政策制訂之因素為何，據此試圖勾勒出未來美國亞太政策的大方向，有助於身為亞太國家一員的我國對美外交政策之瞭解，提供我國制訂外交政策時的參考。

二、整理分析美國與東南亞間關係的互動方式，尋找出美國決定外交政策之考慮因素。

三、比較分析個案中柯林頓政府的立場與前期政府有何持續性與差異性，而造成差異性或政策延續的原因為何，並在比較分析後對柯林頓政府的政策立場作一評估。

四、觀察美國之東南亞政策之變動軌跡和幅度。

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

本論文之寫作將主要以文獻資料分析與歷史研究分析為主。歸納與整理美國柯林頓政府八年期間，與東南亞政策宣示有關的新聞稿、國會聽證會證詞文件、政府相關決策人士之發言、聲明等文件內容。繼之以歷史角度回顧柯林頓政府之前數任總統對東南亞之政策，略述其與東南亞國家間關係之大方向，藉以鋪陳柯林頓政府對東南亞政策之歷史淵源脈絡。此外，並會對柯林頓政府與前任政府相較，探討彼此之差異性與持續性。其次，為了分析上的方便，本研究擬從雙邊與多邊兩個層面作為分析的切入點。在雙邊關係的分析層次上，乃根據柯林頓政府與東南亞國家間關係，以「政治關係」、「經濟關係」、「軍事關係」與「文化關係」綜合分析論述。多邊關係層次的分析，所指的是三個以上的東南亞國家所構成之多邊機制，而美國參與或涉入該機制的過程與其所扮演的角色之分析。本文選擇美國所參與的「東協對話夥伴機制」、「東協區域論壇」、「多邊軍事演習」以及美國沒有介入但關切和發揮影響力的「南海問題」等作為研究分析的標的。至於亞太經濟合作會議(APEC)係為一涉及亞太地區和南北美洲的太平洋沿岸國家，雖已超出東南亞的範圍，但也屬本文另一討論標的。

除了分析美國與東南亞國家相關的文件外，筆者亦彙整國內外學術期刊，以及相關學術研究觀點，配合自己研究心得，試圖歸納出柯林頓政府與東南亞關係的互動方式，以及東南亞在柯林頓政府整體戰略規劃中具有意義。

貳、研究架構

本論文共分六章。

第一章為緒論，說明研究的動機、目的、範圍、限制、研究的方法及架構。

第二章分析柯林頓政府東南亞政策的形成背景。依政治學者大衛·伊斯頓(David Easten)之「系統理論」分析模式，⁵此部分為政治系統之「輸入項」。首先從歷史角度論述柯林頓以前歷任政府對東南亞之政策，以「越戰」論述起，目的在使我們在檢視歷史事件時，有比較清晰的政策變動觀照點以供分析。共分三部分：一九六四至一九七五年越戰時期；一九七五至一九八九年為越戰結束至冷戰結束間；第三部分以冷戰後，布希政府對東南亞之政策為主。蓋因布希政府上任時，正值冷戰結束，國際體系權力結構改變，布希政府如何在國內

⁵ David Easten, *A Framework for Political Analysis*, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1965, p.112.

外局勢皆面臨重大變化下，維持美國在東南亞地區的傳統利益？而其政策遺緒又將帶給緊接於後的柯林頓政府何種影響？上述問題之分析將成為本論文研究主題上之重要背景。

其次，以學者霍斯提 (K. J. Holsti) 在其著作《國際政治：一個分析的架構》(International Politics: A Framework for Analysis) 一書中，⁶提及研究外交決策背景因素之分析架構：以國內環境、國際環境及決策者三個分析層次，依次論述柯林頓政府時期國際環境變數、柯林頓政府整體亞太經貿及軍事政策之規劃方向，最後以柯林頓政府中國家安全事務內閣為主之決策體系，探討柯林頓政府對東南亞外交政策形成之背景。

第三章討論柯林頓政府與東南亞國家之雙邊關係，而以政治、軍事、經濟及文化等面向為分析層次，依次觀察和分析雙邊關係所呈現的特色和問題。研究的主軸乃是以「個案研究」為主，輔以「合作與衝突」之面向作為研究途徑，分析雙邊關係合作與衝突之原因、過程、變動和影響。

第四章則是探討美國與東協國家之多邊經貿及軍事關係、美國對東協區域論壇之政策立場及美國對南海問題等涉及多國之個案分

⁶ K.J.Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1983, p.95.

析。主要目的在瞭解柯林頓政府對東南亞地區各國間多邊關係之態度、立場與政策。

第五章為研究美國與東南亞之間關係互動，在未來會面臨到的挑戰及機會為何。蓋一國外交決策之產出，目標國的回應會形成「反饋(feedback)」，再次形成輸入項。故在分析柯林頓政府對東南亞政策產出時，同時亦要兼論東南亞國家的反應，以整理出雙方互動的方式，歸納互動中面臨的挑戰、以及日後加強雙方關係的機會何在。

第六章為結論與展望，對柯林頓政府之東南亞外交政策的效果試作評估，並說明研究心得與結果。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本論文的研究時間乃柯林頓總統之執政時期，也就是其自一九九三年一月二十日宣誓就職開始，到二〇〇一年一月小布希一月執政為止的八年任期。但前任政府之政策亦將是比較分析時的重要觀察方向。空間範圍上，論文的研究主體乃是美國及東南亞國家。本文的研究對象—「東南亞國家」包含：菲律賓、越南、寮國、柬埔寨、泰國、馬來西亞、新加坡、印尼、緬甸、汶萊及一九九九年舉辦公投尋求獨立之東帝汶等國。然而，同樣位處於亞太地區且與美國與東南亞國家在經貿與安全方面都具相當關連性的日本、中共、澳洲等國家，在特定的議題範圍內皆會述及。

貳、研究限制

從事外交決策研究最大的困難即在於官方檔案受到保密時間限制，而無法取得及閱讀，為彌補此一缺點，本研究將儘量蒐集柯林頓政府時期官方所發表之聲明、公報或演講稿等資料以作分析。

其次，東南亞國家發展各異，對美國的重要性自然不會佔一樣的比重，而東南亞國協本身亦不是一個可以代表所有會員國立場的組

織，在取得東南亞區域各國立場的資料上亦有一定的困難的情況下，筆者將研究資料限定在主要東南亞地區核心國家：新加坡、菲律賓、印尼、馬來西亞、越南及泰國等國，根據這些國家與美國互動的相關資料，建立起初步理解美國與東南亞關係的觀察方法。

第二章 柯林頓政府對東南亞政策之形成背景

第一節 美國對東南亞政策之回顧

壹、一九九〇年代以前之關係

在美國外交政策上，東南亞對於美國不論在戰略利益、經濟利益及政治利益皆有其重要性，試分述如下：

戰略利益

東南亞的戰略價值，主要因為其地理位置在西太平洋最重要的海運線上：沿著日本、琉球群島、台灣、菲律賓群島、新加坡、馬來西亞、一直到印尼。此條海運線連貫太平洋、南海及印度洋，所有從歐洲到中國及日本的船隻，都必須經過麻六甲海峽以及印尼的海峽，美國若能握有此一海線的控制權，則不僅能保持中東油運的通暢，一旦波斯灣發生任何緊張情勢，第七艦隊便能機動地調往情勢緊張的地區，不致使依賴中東石油的亞太國家經濟面臨困境，進而威脅到美國的利益。

在第二次世界大戰後，美國與菲律賓簽有「軍事基地協定」而在菲國擁有蘇比克灣(Subic Bay)海軍基地及克拉克(Clark)空軍基地等