

專題研究

現階段臺灣地緣戰略地位 對亞太國家之影響

呂芳城

摘要

- 一、臺灣位於東亞大陸東緣陸棚上的大陸島，太平洋之西緣。由於位於「花綵列島」的中央位置，使臺灣成為區分東北亞以及東南亞的地標；臺灣亦為東海、太平洋、南海的中央位置，使得各方的交通航道必然經過臺灣緣海，形成天然的衝地，具備優越的地略價值。
- 二、英國十九世紀的名政治家巴莫斯頓（Henry Palmerston）曾經說過：「沒有永遠的朋友，沒有永久的敵人，只有永久的利益。」這裡的「利」就是國家利益。臺灣地緣位置是我國永久戰略利益，它將隨著動盪的國際利害關係而有不同程度的戰略評價，或許其它國家不視為緊要，也視之為過往，但身為主體的我們，非但要視之為珍寶，還要創造它的戰略價值，因為它是獨一的，也是無法改變的。
- 三、冷戰初期東、西對抗，美國以「圍堵」政策做為面對東亞大陸共產集團國家的主要方針，東亞外海的花綵列島正好組成了西太平洋民主國家的防線，臺灣的「鏈島論」地位，即構成了「圍堵」的理論基楚。況且，臺灣正處於向大陸長江口、東南沿海、珠江口乃至南海投射權力的「中央位置」，被喻為「反共最前哨」的典型。七十年代中後，期美國為結束越戰，並聯「中」以制蘇，美國開始向中共修好，提出「權力平衡」理論，在這種整體大戰略的轉變下，「圍堵」政策遂告一段落，臺灣的地緣戰略地位隨之式微。
- 四、在中共逐步走向海洋的同時，勢必與美、日兩國發生衝突，而這種衝突的區域環境，又為臺灣所在的地理賦予新的戰略價值，中共若控制臺灣，則不但在地理上成為扼制臺灣海峽的唯一國家，同時更能將臺灣做為跨進太平洋的良好跳板；反之，若臺灣不受中共的控制，那麼中共海權的力量在邁向太平洋時，將受到較程度的約制。
- 五、在美國的亞太戰略想定中，臺灣地緣因素似乎並未扮演太重要的角色，不過，由於「中國威脅論」還是隱約地在美國對「中國」政策上顯示出了若

干的影響，加以現實上美國和中共在東亞地區出現了若干重大的實質利益衝突，所以新「圍堵」政策的倡議，仍然是許多美國官員和學者大聲疾呼的論點，臺灣地緣戰略在後冷戰時期乃至 21 世紀的時空環境下，還是具有一定程度的重要性。

六、在日本的考量中，臺灣具有十足的重要性，而這個重要性，完全起於臺灣的地緣戰略地位，所以「美日防禦合作新指針」配套三法案，將臺灣海峽情勢納入其「周邊事態」範圍之內是可以理解的。

關鍵詞：地緣戰略、中國威脅論、後冷戰時期、戰略夥伴、戰略競爭、周邊事態

壹、前 言

1990 年，全世界出現了重大的變局，國際體系 (International System) 出現了新的重組，一個屬於後冷戰的新國際秩序與規範正式浮出檯面。在這其中，世界超強的美國，由於贏得了冷戰，而且在以其為首的波灣戰爭 (Persian Golf War) 亦得到了空前的勝利，成為冷戰結束以後世界唯一的霸權。整個世界局勢，已然進入了一個全新的階段。

面對著世界局勢的變革，臺灣在整個東亞地區的地緣戰略地位，勢必出現新的界定，本文即在探討，臺灣在後冷戰時期的全新國際體系之下，在地緣上各關係國家的國家戰略構想中，所具有的地緣戰略地位及其重要性。

貳、後冷戰時期國際關係的特徵

1991 年蘇聯的崩解，象徵著冷戰的正式結束。由於一個強大的帝國一下子就解體了，使得當初的兩極體系 (bipolar) 必然出現了重大的轉變，於是隨著國際體系的改變，全球秩序亦做出了大幅的調整。其次是冷戰結束，以往以國家集團與因為意識形態所引起的壁壘分明之對抗不再存在，於是以往以國家安全、區域穩定的戰略議題訴求已經式微，而以新的事務重心取代。後冷戰時期的國際關係，經歸結後可得以下幾點特徵¹：

一、國際體系由兩極向多極過渡

自二次大戰結束以後，由於冷戰形勢形成，國際體系出現了以美蘇兩強為中心

¹ 周煦，冷戰後的美國東亞政策 1989 - 1997 (臺北：生智文化事業有限公司，民國 88 年 7 月)，頁 18-35。

的國際架構，這種以兩大超強為核心體系，稱為「兩極體系」(Bipolar System)。兩極體系經過冷戰的發展，也出現了若干不同的階段。

緊密的兩極體系 (1945~1955)

鬆弛的兩極體系 (1955~1965)

接近多極化體系 (1965~1989)²

雖然最後一個階段的「接近多極化體系」，美蘇的勢力對國際事務的絕對支配力，已經漸漸衰退，而其對區域問題直接使用武力干涉的意願，亦趨向於保守，不過，美蘇在傳統的國家權力（軍事權力）上，仍然占有絕對優勢的地位，所以本質上而言，冷戰時期的國際體系，還是以美蘇兩極為主的架構³。

但自蘇聯解體以後，原來蘇聯的各加盟共和國紛紛獨立，使得俄羅斯在蘇聯解體後的地位大不如前，逐漸從世界超強的地位中下滑。在這種情況下，美國的全球霸權反而在波灣戰後獲得了如日中天的地位，原先的兩極體系，自此進入了美國學者杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 所謂的「單極多元體系」(Uni-multipolar System)⁴。美國在企圖維持符合其國家利益的區域穩定與其他安全議題時，都必須和這些區域強權作某種程度的合作、協商，加以美國的經濟優勢大不如前⁵，在在都使得各區域強權的重要性紛紛突顯出來。也就是說，後冷戰初期的國際體系，是一個在美國單極架構下群雄並起的局面。這些區域的強權當時公認是日本、中共、俄羅斯以及歐盟⁶。

二、國際秩序的重整與國際關係新議題的出現

1990年9月，正當伊拉克入侵科威特數週之後，美國總統布希 (George H. W. Bush) 在國會演說時，提到了以下的觀念：我們的目標，也就是「新世界秩序」(New World Order)⁷，他所謂的「新世界秩序」，乃指「與其他國家交往的新方式……和

² 孔令晟，大戰略通論（臺北：好聯出版社，民國84年11月），頁32-33。

³ 同註2，頁35。

⁴ Huntington, P. S., *American's Changing Strategic Interests*, Survival, Vol. 33, No. 1, January/February 1991, p.109。

⁵ 1990/1991年的波灣戰爭，由以美軍做為主力的多國聯軍擊潰了伊拉克的野戰軍主力，美國獲得了重大的勝利。但是美國由於戰爭經費的吃緊，卻要求日本、德國共同負擔軍費。相當程度地顯示了美國已無法向冷戰時期一樣，單獨面對一場大規模的區域性武裝衝突。

⁶ 同註1，頁19。

⁷ 美國總統布希1990年9月向國會發表演說，提到「世界新秩序」一詞而開始盛行。布希表示，美國的目標之一是要使世界新秩序呈現出來，創造一個免於恐懼威脅、更加追求正義、更加確保和平，而使東、西、南、北各方之世界各國，得以繁榮和諧共處的新秩序。從布希演說即可判斷，世界新秩序僅止於口號層次，因為他未提及實際運作層面的東西。然而，如果做進一步思考，布希所謂的世界新秩序必然要強調大國之間的合作，強化國際組織的運作，並更進一步去落實國際法。布希的演說帶有理想主義色彩

平解決爭端、團結一致對抗侵略……平等對待所有民族……。」⁸這句話可以視作美國對新世界全球政策的總指標，美國仍將主導一個由其所塑造的國際局勢。不過，因為國內經濟的相對弱化，美國人單獨負擔國際事務的意願已經大為降低，他們極力想擺脫以往吃力不討好的「世界警察」的角色，而以加強聯合國的功能，選擇性或比例分擔式的方式參與國際事務，或者說，美國已經不想「主宰」(dominating)世界，而僅以「主導」(presiding over)世界為滿足⁹。於是聯合國維繫國際和平與安全的角色遂因此而增加，並開始發揮其原始創立時所預期的功能，亦即一個能夠有效維持國際和平與安全的集體安全制度¹⁰。

其次是，「經濟」的議題已經超越了傳統的「安全」議題，而成為國際社會間最重要的活動，而經濟的國際化、自由化、科技發展的快速，又都已有打破了國家的藩籬的趨勢，使個別單一國家由區域的統合，進而邁向世界的整合¹¹。

三、區域衝突仍然不斷

後冷戰的國際情勢，由於舊的國際秩序的崩解，導致了原先在舊兩極體系嚴格規範下，因意識形態為重心的冷戰對峙中而被掩蓋住的若干問題，如今都在大秩序的崩解下，立刻表面化而以實質的衝突形勢突顯出來，於是導出了後冷戰國際關係的兩個特徵：一、區域性衝突不增反減；二、領土主權完整原則優於民族自決原則¹²。在這種情況下，東亞地區的各主要國家在建構一個屬於該國本身的國家安全戰略時，都不避免地一定會將其周邊的客觀地理環境列入戰略想定的考量之中，這其中當然一定也包括臺灣在內。

參、臺灣地緣戰略地位在中共戰略中的評估

1990/1991 年的波斯灣戰爭，由美國領導的多國聯軍，發揮了高科技戰爭的優

(參見本類「理想主義」、「現實主義政治」條)，因而遭到季辛吉撰文抨擊。布希的演說是針對同年八月伊拉克入親科威特一事而發，1991年春，以美國為首的聯軍在聯合國授權之下發動大戰，一舉收復科威特，被布希視為世界新秩序之體現。然而，證諸中東亂局，前蘇聯諸共和國政經改革混亂，以及前南斯拉夫的波士尼亞大戰長期延續，世界新秩序顯然並未出現。而隨著布希在1992年下臺，此一詞彙也較少被提及了。

⁸ Elliot, Michael, 高翔譯，「全球新秩序之子—不希有無世界願景，或實現他的策略？」，國防譯粹(第28卷第12期，民國90年12月)，頁47。

⁹ 同註2，頁43。

¹⁰ 周煦，聯合國與國際政治(臺北：黎明文化出版社，民國82年7月)，頁249-257。

¹¹ 李正中，國際政治學(臺北：正中書局，1992年1月)，頁448-450。

¹² 同上註，頁20-21。

勢，將數量龐大但是相形之下較為落後的伊拉克國防武力徹底殲滅。震驚了中共領導階層人士，他們突然間明瞭了當時中共人民解放軍所處的劣勢：軍事科技的極度落後、傳統的陸、海、空軍之作戰訓練準則早已不適用於現代戰爭，也就是說，面對著新局勢的變革，中共人民解放軍需要革命性的改頭換面¹³。

在接下來的十年中，共軍致力於現代化的改革，其參考了波灣戰爭的經驗、當代美軍最新的軍事上的各項準則、戰法、武器、科技等發展，結合其傳統的戰略思想以及當前中共的戰略環境，而創造出了遂行「高科技局部戰爭」¹⁴的思想。所謂的「局部戰爭」，包含有以下的要件¹⁵：

- 一、局部戰爭的敵人將為一超極強國。
- 二、敵人將不會揮兵進入中國大陸境內。
- 三、中共將尋求迅速的軍事解決。

四、中共的快速反應部隊將擊敗日本、越南、印度、中亞、臺灣、菲律賓、馬來西亞或印尼等國投入於局部戰爭中的部隊。

從該「局部戰爭」的界定可以看出，其針對的最大假想敵主要還是美國，當中共和周邊鄰近國家在國家利益上發生衝突時，中共人民解放軍將輕易排拒掉這些國家的國防力量，而在這類區域的武裝衝突中，如有美國軍事武力直接涉入時，共軍還必須有能力擊潰美國現代化的強大海空軍軍力。倡議「局部戰爭」派的共軍研究人士，其主要的著眼放在於逐退侵犯中共領土與海上資源的敵軍部隊¹⁶，而在現實上，共軍的「高科技局部戰爭」的作戰重心，將放在臺灣與南海¹⁷。

從中共人民解放軍的「高科技局部戰爭」的內涵可以看出，將來最有可能發生

¹³ Godwin, Paul H.B., 「廿一世紀的解放軍：科技、準則、戰略與作戰」，共軍的未來（臺北：國防部史政編譯局，民國 89 年 8 月），頁 43。

¹⁴ Mark Burtles and Abram N. Shulsky 合著了一本「Patterns in China Use of Force」（2000 年），提到了中共動武的模式，認為中共的局部戰爭著重快速打擊與有限時間，因此僅需有限兵力展開有效部署，而大規模動員則變得沒有必要，甚至毫無用處。現代戰爭中角色愈益重要的高技術，已經成為中共自 1970 年代末期以來軍事戰略演進過程中一個主要的環結，中共戰略家提及，武器系統的射程、準確性、摧毀效果，以及偵察與通信能力等方面的改善，影響了戰爭的遂行方式，早在 1982 年，以色列便在貝卡山谷（Bekka Valley）中以決定性一擊迅速擊敗敘利亞部隊，展示了現代化武器的效能與殺傷力。高技術的現代化武器增強了速度與準確性，藉此一個國家效運用其軍力，進而增強了這些武器所有國的力量，俾於衝突初期階段獲得決定性優勢。

¹⁵ Pillsbury, Michael, 高一中譯，中共對未來安全環境的辯論（臺北：國防部史政編譯局，民國 90 年 1 月），頁 318。

¹⁶ Pillsbury, Michael, 吳奇達、高一中、翟文中譯，「廿一世紀中共人民解放軍的能力：中共如何評估未來安全需求」，廿一世紀臺海兩岸的軍隊（臺北：國防部史政編譯局，民國 89 年 9 月），頁 138。

¹⁷ 楊紫函譯，「中共軍事現代化之探討」，亞太安全譯文集輯 III（臺北：國防部史政編譯局，民國 88 年 7 月），頁 297。

「局部戰爭」的戰場，是在中國邊境地帶及其近海，而中共最具威脅的的最大假想敵，則是美國威力強大的航艦戰鬥群，所以說，來自於海上的威脅，將是中共最擔憂的狀況。然而在中共人民解放軍的三軍當中，當屬中共海軍是其最弱的一環。直到 1990 年代開始，中共的海權思想才發生重大的變革，這是因為後冷戰世界局勢的丕變，中共和俄羅斯爆發大規模陸戰的可能性已經降低，故其戰略準則可以放置重心於遂行有限軍事反應的有限戰爭上，只要這類的戰事發生在中共疆域的之周邊地區，中共即可運用海軍迅速反應¹⁸。不過，海洋戰略 (Maritime Strategy) 的思想對於中共人民解放軍而言，是一個全新的觀念，在 1974 年中共和越南在西沙群島發生衝突以前，中共根本沒有在遠洋作戰的經驗¹⁹。然而中國的海岸線綿長，一共是 12300 英里，且擁有約 7100 個島嶼，其中還有 30 個在中共的認知中，被視為「掌握在外國勢力的手中」，此外，中國沿海還有約 124 萬平方英里的大陸棚，都潛藏著豐富的海洋資源²⁰。這些因素，使得中共人民解放軍在邁入後冷戰時期之際，必須在思想觀念以及武器系統軟硬體上，都要做大幅度的改革，否則無法應付全新時代來自海上的可能挑戰。

在中共海軍戰略思想的改革上，前中共海軍司令員劉華清扮演了吃重的角色，他首度對海軍傳統的任務構想「近岸防禦」提出批評，而認為應朝向「近海積極防禦」的方向發展²¹。在他的構想中，他將中共的戰略區域以「島鏈」做為區分，概略分為第一島鏈以及第二島鏈，而中共海軍應分階段發展，以達到控制這兩個戰略區域的建軍目的。所謂的第一島鏈，係指由北至南之阿留申群島、千島群島、日本、琉球、臺灣、菲律賓與印尼，在第一島鏈以內的範圍，則是鄰接日本與韓國的黃海水域、涵蓋臺灣的東海水域以及南中國海水域，這些水域攸關中國重要的國家利益²²。第二島鏈則是千島群島、日本、小笠原群島、馬里亞納群島、加羅林群島，在該島鏈以內的廣大太平洋地區，預定將在 2020 年前後能夠予以控制。也就是說，中共海軍將其「戰略海洋利益」(strategic maritime interests) 由海岸線外之 200 公里，擴張至 2000 公里²³。

¹⁸ Ahrari, M. Ehsan, 「中共遠洋戰力之擴展」, 亞洲安全譯文彙輯 III (臺北: 國防部史政編譯局, 民國 88 年 7 月), 頁 311。

¹⁹ 同註 13, 頁 55。

²⁰ 同註 13, 頁 56。

²¹ Cole, Bernard, 吳奇達、高一中、黃俊彥譯, 「中共的海軍戰略」, 下新一代的共軍 (臺北: 國防部史政編譯局, 民國 90 年 2 月), 頁 376。

²² 同上註。

²³ 同註 16, 頁 318。

此項戰略性的決定，於去年（2002年）3月4日經中共國家主席江澤民的拍板，中共喊了二十年的「近海防禦戰略」終於定位，這種戰略重在防禦，強調依托島岸，實行外線機動作戰，以海上攻擊手段完成防禦戰略任務，這種戰略基本否決現階段興建航空母艦的緊迫感和必要性²⁴。

這就是中共國防現代化在進入21世紀之際，戰略觀念軍事準則的轉變，這也象徵著，中共國家總體戰略已經往一條完全不同的方向邁進，海權的發展，將是保障中共對外國際貿易不可或缺的必要條件。因為能源、糧食仰賴輸入的比率逐漸升高²⁵，所以海上運輸線的確保即成為未來中共國家發展的關鍵所在，於是亞太地區的海洋環境，即對中共有著十足的重要性²⁶。所以中共先是在1992年頒布了「領海及毗連法」，將釣魚台、東海、臺海以及南海諸島均納入版圖之內，並且於1997年的「國防基本法」及1998年的「中國國防白皮書」中，明白主張維護其海洋的權益。如前所述，中共海權的發展以及現階段之「高科技局部戰爭」的重心，是放在臺灣問題以及南海問題之上，而事實上，就客觀地理條件分析，這也是中共欲走出東亞大陸的兩個水域出口：東海通太平洋去美洲；南海接印度洋而達歐非大陸。在在均顯示了中共的戰略重點已經超越過了臺灣，就地緣上而言，臺灣似乎並未在中共的21世紀的國家整體發展規劃上，具有任何關鍵性的作用。由於以下的因素，使得臺灣在現階段並未在地緣政治的關係上，占有太大的地位：

一、從柯林頓上臺以來，美國的中國政策以「全面交往政策」（comprehensive engagement）為主軸，並建立戰略夥伴關係。加上柯林頓的「三不原則」²⁷，使得美國在正式的態度上尊重中共對臺灣的主權歸屬權利的主張。

二、就地緣關係而言，臺灣乃是屬於中共海軍戰略論中的「第一島鏈」，是處於其現階段中共現有海軍力量可以發揮影響的地域之中。

三、中華民國政府從未企圖利用國家權力，發揮地緣上的優勢，以對中共海上的對外發展產生任何抑制作用。

於是乎，臺灣問題在中共領導階層的認知中，僅被視作無可退讓的國家民族大

²⁴ 「江澤民拍板中共近海防禦戰略定位」，中國時報，民國91年3月4日，第3版。

²⁵ 據法國學者Scherer估計，中共的石油消費指數以每年2%的幅度增長，而其經濟成長率則達到每年10%的成長率，故當2005年時，中共將成為石油的輸入國。見Scherer, Sabine, 「中共在南海的擴張策略」，亞洲安全譯文彙輯III（臺北：國防部史政編譯局，民國88年7月），頁329。

²⁶ 同註17，頁365。

²⁷ 1998年6月30日，美國總統柯林頓在上海公開了由「一個中國」所衍生的「三不政策」——不支持臺灣獨立、不支持「一中一臺與兩個中國」、不支持臺灣參加以國家為主體的國際組織。這是美國總統首次在公開場合中，表示美國的「三不政策」。

義的國家統一問題。不過，由於地緣政治是一切政策與戰略想定的基礎，臺灣對東亞週邊各國以及國家利益牽涉其中的強權，都在某種程度範圍內具有相當的重要性，所以這些被中共視為潛在敵人的國家在臺灣問題上有其各自的打算，迫使中共亦不得不在臺灣問題上，就地緣關係來考量和這些假想敵之間所可能引發的衝突與互動。例如在臺海議題上，中共在處理臺灣問題時，都必須將美國介入兩岸事務的可能性納入考量，誠如中共學者所指出者，臺灣做為西太平洋的一個大島，如美國企圖利用並發揮作用，正好可以做為第七艦隊南下北上的中轉站，對於美國控制東南亞地區極為有利，又美國如以臺灣為基地，更可最大限度地遏止中共東海艦隊以及南海艦隊的作用，並可對中國大陸東南地區形成直接的威脅²⁸。此外，日本在設計建構其未來整體之國防戰略安全時，也將臺灣的地位考慮進去，這些都是中共在思考解決臺灣問題的同時，所必須面對來自其他國家的可能干涉與障礙。

而在中共逐步走向海洋的同時，勢必與美、日兩個傳統的海上強權發生衝突，而這種陸海權衝突的區域環境，又為臺灣所在的地理位置賦予新的戰略價值。由地緣戰略的角度來分析，臺灣不僅地理位置居於樞紐地位，平時即利於掌控區域內的交通往來，戰時由臺灣起飛的航空器更可將控制範圍向臺灣的北、東、南方各延伸八百至一千公里左右，在西太平洋構成一道南北長兩千公里、東西寬約九百公里的防線。因此任何區域內的主要國家若能掌握或影響臺灣，便能有效控制或影響區域內的海空交通，則對其國家利益將有莫大的助益，基於此，中共若能控制臺灣，則不但在地理上成為扼制臺灣海峽的唯一國家，同時更能將臺灣做為跨進太平洋的良好跳板，使中共岸基飛機的攻擊半徑大為增加，屆時日本、東北亞國家乃至俄羅斯等國與東南亞等地間的重要航路之控制權都將落入中共的手中。

臺灣雖具有此種先天賦予的戰略價值，不過在後天上卻又顯得處處受制。中華民國目前在處理國家安全事務上可說陷於一種兩難的困境中。一方面雖然明瞭其最大的威脅來源為中共，而不得不向其他國家爭取支持；而在爭取他國支持的同時卻又要面對中共與國內若干人士所謂「外力介入」的指責，這種情況使得政府的相關決策往往呈現動輒得咎、朝令夕改的窘態，缺乏一貫性。因此，如何藉由我國有利的戰略地位、並利用大國的矛盾、求取我方的最大利益，及以適度的模糊策略保持我方的迴旋空間等，都將是攸關我國國家安全的重要課題。

²⁸ 曉兵，清波合著，中國軍隊能否打贏下一場戰爭（臺北：國防部三軍大學譯印，民國83年7月），頁237。

肆、美國的戰略評估

美國在建構新時代的戰略安全架構時，鑑於蘇聯瓦解後，能夠和美國相匹敵的最大敵人，已經不復存在了，於是就有一派的美國人在搜尋下一世紀的假想敵時，便相中了正在從事現代化進程的「中國」。由於「中國」無論在歷史文化上，價值觀與意識形態上，都和以美國為中心的西方價值體系截然不同，所以中共便順理成章地被美國視為下一世紀最大的敵對國，應運而生者，就是所謂的「中國威脅論」²⁹。雖然在 1990 年，共軍將其兵力由 4 百 23 萬八千人，裁減至 320 萬名員額，但是這卻是其現代化改革的第一步³⁰。如今中共的經濟正以快速的姿態起飛，隨之而來者即是國防軍備的現代化，後冷戰時代，中美關係雖有改善，但以中共動向，據為策訂美國的亞太安全戰略，是美國一貫的國防議題，2001 年布希政府即將中共定位於「戰略的競爭者」，正是以中共為中心所發展出來的整體規劃。

自柯林頓當選美國總統以後，其積極倡議以所謂的「擴大與交往」³¹(Enlargement and engagement) 為指導方針的總體外交政策。「擴大」，意謂美國將把交往的對象擴及獨裁國家或者開發中國家，企圖將美國傳統的價值觀念體系如民主政治、自由市場經濟等之影響範圍，加諸於這些「邊陲國家」之上。「交往」政策，則是透過與相關國家及地區之積極來往，來達到民主國家與市場經濟的版圖之目的³²。在亞洲地區，「交往」政策首要針對的目標，即為中共。

早在老布希總統時代，就是以「建設性的交往」(constructive engagement)，做為其對中國政策的主軸，他一方面在 1989 年的六四天安門事件後，以不完全的手段制裁中共，一方面力主繼續無條件給予中國最惠國待遇³³。柯林頓上臺後，他將「交往」政策更擴大成為「全面交往」(comprehensive engagement) 政策，他不但給予中

²⁹ 張亞中，孫國祥合著，美國的中國政策：圍堵、交往、戰略夥伴（臺北：生智文化出版公司，民國 86 年 11 月），頁 87。

³⁰ 同註 13，頁 60。

³¹ 柯林頓政府基於「擴展」戰略的世界觀，把西方的人權標準和民主體制予以「全球化」及「普遍化」，企圖從意識形態將世界美國化。人權外交不僅成為美國「和平演變」亞太地區如中共等依然實行社會主義國家的重要手段；也是美國用以突顯亞太地區複雜之宗教、文化、社會與政治差異得主要論據，以便美國從亞太地區文明的複雜性，區隔出西方與非西方的政治同盟（統一戰線）關係。事實上，人權外交所蘊含的西方自由民主精神，更可牽制東協積極主導並欲聯合中共與日本而建立之「亞洲意識」的發展。（參考李文志，「後冷戰時代美國的亞太戰略」，臺北：憬藝出版，民國 86 年，頁 87。）

³² 黃介正，「跨世紀美國亞太安全戰略—華府觀點」，跨世紀國家安全與軍事戰略學術研討會論文集（龍潭：國防部三軍大學，民國 88 年 12 月 8 日），頁 5。

³³ 同註 29，頁 132。

共最惠國待遇且和美國對中共最詬病的人權問題脫勾³⁴，以做為一種平衡和交換的條件。

於是，柯林頓的「全面交往」政策，便凌駕了許多人士倡議的「遏阻」政策，而成為對中國政策的主軸，因為在美國政府的看法中認為，現在將中共視為美國最主要的威脅尚嫌太早，所以「全面交往」較「遏止」政策更能有效維護美國長期的國家利益³⁵。不過，就現實上而言，美國還是務實地將中共當作最大的威脅來源，威脅到東亞地區的和平與安全的因素，有以下四點³⁶：

- 一、中共對臺灣的態度。
- 二、區域內的海上主權宣示。
- 三、朝鮮半島的問題。
- 四、中共內部的情勢。

尤其是，許多東亞地區的國家，由於和中共都有實質或者潛在的衝突存在，這些國家又都和美國有著深切的來往，或者希望藉美國力量的影響以穩定區域的情勢，在這種情況下，美國的介入有時不免就和中共的國家政策和戰略企圖相抵觸；而美國為了支持價值理念相同（或者相似）的盟友，於是和中共之間的摩擦遂不免因之而發生了。例如美國在兩岸關係中所扮演的角色，美日安保體系架構下的新東亞情勢，以及東協企盼美國發揮平衡中共權力擴張的作用等等均是。這些美國視為其傳統美國國家利益所在的議題，都和中共的權力擴張有深切的關連。因之，在現實面上，美國和中共實處在競爭的狀況。

美國的對中國政策到了小布希時代初期，突然間做了重大的改變，小布希先是宣布將柯林頓時期定位為「戰略夥伴」的中華人民共和國，轉變為「戰略競爭者」的角色，並在臺海議題上偏向於支持中華民國。但是此一「新路線」卻在 2001 年的 9 月 11 日在紐約所發生恐怖攻擊事件後受到調整，對小布希政府而言，當前最緊要的目標，即是反恐怖戰爭的遂行。美國必須先行爭取在地緣上和阿富汗有密切關係的俄羅斯以及中共的支持，於是小布希不再提起以「中國」做為戰略競爭者的論調，甚至親自遠赴北京，尋求江澤民的支持，以共同打擊恐怖主義。

1996 年 3 月的臺海危機，正足以說明臺灣地緣戰略地位在美國整體亞太安全戰略之中，或者對中國政策中所具有的作用。當時中共為因應我國的總統大選，舉行

³⁴ The White House, *Office of the Press Secretary*, Press Conference of President, May 26, 1994.

³⁵ 同註 29，頁 134。

³⁶ Connaughton, Richard, 「東亞的危險與威脅」，亞太安全譯文彙輯 III（臺北：國防部史政編譯局，民國 88 年 7 月），頁 149。

了大規模的軍事演習以武力恫嚇我臺澎金馬地區的人心士氣，後經美國派來兩個航空母艦戰鬥群，擺開陣仗以軍力展示的手段穩定了區域間的緊張狀態。為了應對 1996 年臺海危機所引起的「中」美緊張狀態，美國柯林頓政府以外交手段來改善了兩國之間因一時摩擦所引起的緊張關係。在該危機之後，柯林頓政府為了彌補這次的意外衝突，刻意送給了中共兩個大禮：第一是特別就臺灣重返聯合國一案，所確定的「三不政策」；其二是與中共建立了正式的「戰略夥伴關係」³⁷。

由此可見，地緣戰略雖然還是一切整體戰略以及國家政策的基礎，但因為國際事務的逐漸多元，「合作」凌駕於「對抗」之上，或者說以往「零和」(Zero-sum) 的國家絕對競爭已經為「非零和」(Non zero-sum) 的良性競爭所取代，所以單從單一的國家安全與偏狹的國家利益角度所出發的國家政策與戰略觀點，已經難以滿足今日越趨複雜且活動頻繁的國際關係。因之，在美國的亞太戰略想定中，臺灣地緣因素似乎並未扮演太重要的角色。不過，由於「中國威脅論」還是隱約地在美國對「中國」政策上顯示出了若干的影響，加以現實上美國和中共在東亞地區出現了若干重大的實質利益衝突，所以新「圍堵」政策的倡議，仍然是許多美國官員和學者大聲疾呼的論點，所以臺灣這個在冷戰初期美國「圍堵政策」中曾發揮重大作用的地理因素，在後冷戰時期乃至 21 世紀初期的某些特定的時空環境下，還是具有一定程度的重要性的。

在東北亞地區，自小布希政府上任後，美除積極拉攏日本成為亞太地區的戰略夥伴外，南韓與美國的親密關係，亦使美國得以屏障日本，阻止日本成為獨立的軍事大國，更不必在日本駐紮大批美軍兵力；而在美國重新構建由東北亞至東南亞之圍堵防線之同時，臺灣海峽也已成爲美國與中共兩強權力交鋒的焦點，臺灣自然成爲此一防線上重要據點，而構建 TMD 防禦系統的防護網時，臺灣當然不能成爲缺口。

中共的目標在於稱霸亞洲，而這與美國在防止任何單一國家在亞洲建立壓倒性優勢的既存目標是衝突的。中共與美國之間的衝突來自於中共想取代美國成爲區域內的霸權。在特定的問題上，臺灣與南海問題將成爲雙方衝突的焦點。因此一旦中共入侵臺灣，美國將會承受巨大的壓力以防止臺灣被軍事占領。首先，美國必須在亞洲維持較中共武力更爲強大有效的軍事部署。其次，美國需防止中共擴大其核武軍備。第三，美國需維持中共與臺灣間的軍力平衡，確保臺灣維持可靠的防衛性嚇阻武力³⁸。

³⁷ 同註 29，頁 162。

³⁸ Richard Berstein and Ross Id. Munro "The Coming Conflict with American", *Foreign Affairs*, Vol.6, No.2, 1997, pp.18-32.

影響美國處理臺海危機之意圖的變數甚多，本文就其中重要數項加以討論。它們分別是：三公報一法的架構、美國處理臺海歷次危機之經驗、美國海外用兵模式及兩岸軍事衝突之成因等四項。三公報一法架構：指的是上海公報、建交公報、八一七公報、臺灣關係法。這些是規範美國自與中共建交之後，與北京及臺北三角關係的明文政策方向或法律。三公報一法的基調是：「一個中國」政策；「臺灣問題」是中國內政問題；「臺灣問題」必須以和平方式解決。

臺灣關係法中最重要的部分，是將美國希望以和平解決「臺灣問題」，以保證的形式寫入：「任何試圖以和平手段以外的方法，包括經濟抵制或禁運，決定臺灣之未來，將被認為乃對西太平洋和平與安全之一項威脅，為美國所嚴重關切」、「維持美國能力以對抗任何可能危及臺灣人民安全及社會經濟制度之武力行使或其他形式之強制行動」。在認知到臺灣為中國一個省，「臺灣問題」是中國內政問題的同時，亦表明以武力使用或武力威脅的方式解決「臺灣問題」為美國所「嚴重關切」，以此來抗衡中共歷來均不放棄以武力解決臺灣問題的宣示。根據前述的討論，在美國意圖面的指標上，我們可以歸納出以下幾點結論。

一、在可預見的將來，美國將保持與中共的積極交往，而不是把中共圍堵在外。美國將追求足以讓中共穩定進行其進一步之政、經轉型的政策³⁹。

二、美國仍會繼續延伸其「一般嚇阻」，避免可能引起臺海爆發危機的事端，並對中共表明若以武力侵犯臺灣，美國將會有所行動，對臺灣則會要求其節制，勿製造中共動武的動機。

三、若「一般嚇阻」情狀被破壞，美國除會加強嚇阻反威脅以進入立即嚇阻情狀外，仍會試圖了解中共意圖，防止誤判，並採取對應於中共威脅的緩步升級方式，在盡量不以言語挑釁的情形下，傳達其嚇阻訊息。

四、若「立即嚇阻」情狀面臨挑戰時，美國將面臨到非常困難的選擇，若盟邦不願支持、預期兵員會有重大傷亡或危機係由臺灣方面挑起，均會對其介入臺海軍事衝突的意願產生負面影響。對應於三種臺海可能的衝突情境之發生時點，列舉出各影響美國介入意圖的因素之可能衝擊，如附表所示。

³⁹ Dianne L. Smith, "Asia-Pacific Region" in Earl H. Tilford ed, *World View: The 1997 Strategic Assessment from The Strategic Studies Institute*, Strategic Studies Institute, Pennsylvania, 1997, pp.153-158.

附表 三種可能之臺海衝突情境下影響美國介入意願的變數

| 發生準軍事性衝突時 | 發生小規模武裝衝突時 | 發生於全面武裝衝突時 | 說明 |
|-----------------------|-------------------------|-----------------|---|
| 美國行政部門三報一法架構的解釋 | 美國行政部門三報一法架構的解釋 | 美國行政部門三報一法架構的解釋 | 若美國行政部門採取不利於我方之解釋或認定，將會影響美方在各種情境下介入臺海危機之意願，或採取不利於我方之介入方式。 |
| 美國處理臺海危機之前例： 不高於嚇阻 | 美國處理臺海危機之前例： 不高於間接協防 | 無前例可循 | 美國處理臺海危機之前例，在準軍事性衝突時的最大限度是(第四次臺海危機)派遣兩支航母作戰群以嚇阻；在小規模武裝衝突時的最大限度是(第二次臺海危機)支援武器裝備與護航至領海外以間接協防；全面性軍事衝突無前例可循。 |
| | 盟國的態度 | 盟國的態度 | 盟國的態度在危機進入小規模武裝衝突後突出成為重要變數。由於美國目前並無駐防臺灣。因此，擔任後方支援基地之地主國日本的態度最為重要。若日本對於中共施加於臺海之軍事行動不願採取制衡的舉動，美國的介入意願與方式均會受到影響。 |
| | | 傷亡的考量 | 臺海以爆發全面衝突之際，傷亡考量將是美國考慮介入與否及其方式時的重要變數(因為在小規模武裝衝突以下，美軍人員的介入受到限制)，在傷亡的考慮下，若臺海雙方戰事轉趨長期、消耗或地面為主的戰鬥，美軍介入意願愈低。 |
| | | 衝突成因的可歸責方 | 臺海爆發全面衝突時，衝突成因的可歸責方將成為美國面臨到可能有傷亡情形下，介入與否重要的意圖判準。若可歸責於中共，美國介入意願被迫增加。若可歸責於我，其意願可能下降。在小規模武裝衝突之下，此因責在危機當時影響較低，但有可能在危機過後，做基本政策的修正。 |

資料來源：翁明賢執行編輯，陳文政撰，未來臺海衝突中的美國（臺北：麥田出版社，民國 87 年 1 月 31 日），頁 108。

伍、日本戰略評估

就地緣關係而論，日本和臺灣有著密切的關係。故 19 世紀末期明治維新以後，日本向外擴張的第一步即是占領琉球群島並染指臺灣，爾後甲午戰爭從清廷手中正式取得臺灣。由於臺灣扼守住臺灣海峽以及巴士海峽，乃東北亞進入東南亞必經之水道，由東南亞則可越過印度洋而達歐非大陸⁴⁰。因之，臺灣實為日本實施南進政策時所必須占有的理想基地和中繼站。由於後冷戰時期的國際事務重心，已經由軍事安全轉為區域性的經濟事務，而且日本地狹人稠，缺乏天然資源，完全得仰賴國際貿易才能生存，據估計，日本人民民生必需品有 90% 完全依靠進口，所以維持暢通的海上交通線，將是日本整體命脈之所在，故乃為日本海上自衛隊的首要戰略任務⁴¹。基於此項理由，在 1996 年 4 月 16 日所發表的「美日安保共同宣言」中，特就 1978 年以來一直沿用的冷戰時期防衛合作指針，以肆應新國際局勢的演變而做出調整，並將若干和日本國家安全攸關的基本法進行修正⁴²。在這份新的同盟宣言中，日本在三個面向的議題上做出了新的作為，其一為將過去僅停留在研究階段的方案以正式的立法做為具體的政策方針，其二是指明日本將對亞太地區所發生的不穩定情勢進行介入，第三則是對所謂的不穩定情勢的可能狀況做出定義⁴³。最後一項的不穩定情勢乃由新通過的「周邊事態安全保確法」來予以明確的規範，此一「周邊事態法」，正是引起諸多爭議之所在。根據日本前防衛廳長官玉澤德一郎指出，所謂的「周邊事態」，係指以下六種狀況⁴⁴：

- 一、日本周邊地區即將發生紛爭；
- 二、日本周邊地區正發生紛爭；
- 三、日本周邊地區武力紛爭雖已停止，但該區秩序尚未恢復或無法維持；
- 四、某一國發生內亂或內戰，已擴大成國際事件；
- 五、一國由於政治體制的混亂，導致大量難民流入日本的可能性增高；
- 六、一國的行動經聯合國安理會決議為侵略行為，且成為經濟制裁之對象時。

⁴⁰ 劉榮傳，「研析地緣戰略對國家安全之影響」，跨世紀國家與軍事戰略學術研討會論文集（龍潭：國防部三軍大學，民國 88 年 12 月 8 日），頁 40。

⁴¹ 仁田貴起，曾清貴譯，「『武裝船』來襲時之狀況」，日本自衛隊之實力（臺北：國防部史政編譯局，民國 89 年 11 月），頁 32。

⁴² 任潭，「美、日同盟安保新架構之研析」，國防雜誌（第 15 卷第 10 期，民國 89 年 4 月），頁 107。

⁴³ 楊志恆，「美日安保之沿革及其對臺海安全的影響」（龍潭：國防部三軍大學，民國 88 年 12 月 8 日），頁 151-152。

⁴⁴ 「周邊事態安全保確法之六種狀況」，產經新聞，1999 年 4 月 27 日，第 2 版。

整個美日防禦合作新指針中，最引起爭議的部分，就在這一配套法案「周邊事態法」。由於對於何謂「周邊事態」之解釋，日方乃是採取「模糊概念」界定，而非以明確的地理名詞律定，故引發了日本周邊國家的關切。這是一種相當具有彈性的指稱，或者說是一種相當圓滑的說法，既不指出明確的地點以及具體的事件意涵，以免造成特定國家現成的疑慮，但是卻將發生在任一地區的所有可能之突發狀況包含進去。換句話說，「周邊事態法」並沒有一個預設立場將某一特定對象視作假想敵，但是卻又不排除一旦有損及日本安全的事端發生時，任一國家都有成為日本軍事武力所欲排拒的目標的可能性。

對此，表現出疑慮最深者當屬中共。由於在後冷戰時期，鑑於蘇聯以及共產世界的瓦解，中共順理成章地成為西方價值體系的重大假想敵，「中國威脅論」應運而生，面對著中共的大幅擴展軍備，日本的許多人士感到相當的憂慮；但是反過來說，日本在後冷戰時期的若干具「積極性」的國防或安全政策，亦被中共視為「軍國主義」的再生，以及為因應「中國威脅論」⁴⁵而產生的新「圍堵政策」中的一環。如再加上對於釣魚臺列島（日本稱「尖閣群島」）主權的爭議，現今之「美日安保宣言」似乎更加深了中共和日本雙方因著對於東亞局勢認知上的差異所導致的衝突，而愈顯劇烈。到底在所謂的「周邊事態」，有沒有將臺海納入日本所界定的範圍在內？

由於「周邊事態法」是以模糊的詮釋來定義該法所牽涉到的範圍，所以大多數的日本官員「傾向」支持將臺灣海峽納入美日安保防衛體系所涵蓋的範圍，例如日本官房長官尾山靜六認為，當中共與臺灣發生爭端時「當然包括在內」，並指出「擔心中共以武力解放臺灣，自衛隊或許不能出動，但美軍採取行動，能說無所作為而拒絕支援嗎？果真如此，則美日安保條約將無法有效發揮作用。」⁴⁶，對這樣的說法，中共當然是提出強烈的抗議與批判。

對於日本官方「堅持」臺灣海峽納入美日安保體系一事，我們撇開「中國威脅論」或者日本認定臺灣為其固有之勢力範圍等主觀的見解，臺灣的地理位置實對日本無論在實質的國家安全與經濟利益上，都具有十足的重要性，使得日本無法將臺灣海峽可能的變局排除在其國家安全的考量以外。

⁴⁵ 認為中國是國際社會一大威脅的說法由來已久，「黃禍」一詞即是例證。中國自 1978 年改革開放以來，經濟成就非凡，但是到後冷戰時代全世界都在裁軍之際，中國卻大舉擴充軍備，尤其強化海空軍在東海及南海聯合作戰的能力。歐美國家擔心中國會由經濟強國變為軍事強國並追求霸權，而打破了國際權力均勢。東亞國家憂慮中國吸走外資，更煩惱它把南中國海視為內湖，進而引發軍事衝突。新加坡總理吳作棟在 1995 年 5 月 13 日於北京一次國際企業年會演說時，就道出外國既視中國為商機又視其為威脅的矛盾心態。經過媒體報導，「中國威脅論」一詞更廣為人知。

⁴⁶ 和平安全保障研究所編，黃朝茂、宋一之譯，1998 年—1999 年亞洲的安全保障（臺北：國防部史政編譯局，民國 88 年 7 月），頁 174。

早在 1981 年，當時的日本首相鈴木善幸在和美國總統雷根發表共同聲明時即指出，日本的基本防衛政策是要針對日本的領海及周邊海、空域的防衛力量的改善，接著更宣布了將日本周邊的數百浬海域以及航路地帶一千浬均納入在日本守備的範圍，就是說，日本將其海上防區由近海往前推至 1000 海里，這就是所謂的「1000 浬之海運線防衛構想」⁴⁷，其目的在於確保日本兩條主要航路，一條屬西南航路，由阪神區至菲律賓西北部，另一條則是東南航路，是從京濱區至關島以北地區。於是，日本自衛隊的「專守防禦」軍事思想就原本的「灘頭殲敵」、「本土防空」，開始朝向「海上殲敵」、「洋上防空」方向推展⁴⁸。也就是說，當初將自衛隊的任務範圍規範在日本領土、領空、領海的範圍之內的原則，現在出現了擴大解釋，如當敵人向日本發起攻擊時，或為了保護日本海上交通線，則海上自衛隊「自衛」的戰鬥行動可以擴及太平洋、中國東海、甚至遠達「南中國海或印度洋」⁴⁹。

很顯然的，對日本而言，他們最懼怕的一個狀況，就是維持日本命脈的海上交通線遭到扼殺，尤其是來自印度洋的海上航線，由於是中東原油輸入日本的唯一路線，日本對之更是重視，其內部甚至有人主張將其戰略防禦前緣前推至麻六甲海峽。以臺灣的地理條件而言，臺灣扼守住了由東北亞進入南中國海的兩個重要的水道 - 臺灣海峽以及巴士海峽，這就是日本最重要的命脈所在，一旦臺灣海峽發生重大的武裝衝突之際，其周邊海域與空域勢必將受到嚴重的影響，迫使日本的西南航路必須做出調整，甚至在相當一段時間之內要將之關閉。進一步而言，如果任一對日本有敵意的區域強權掌握了臺灣，就等於掐住了日本的生命線。所以日本必須將在臺灣海峽及其附近所可能發生的狀況列入其國家安全的考量中。

在日本的考量中，臺灣具有十足的重要性，而這個重要性，完全起於臺灣的地緣戰略地位，所以「美日防禦合作新指針」配套三法案，將臺灣海峽情勢納入其「周邊事態」範圍之內是可以理解的，不過「周邊事態」的實際認定，卻還是以政治的考量為依據。因為既然不以特定具體的地理範圍明確規定，而僅以「模糊概念」宣示，就表示如果臺海周邊發生嚴重事端之際，而當日、美和中共雙方有某種默契，或者是在日、美的戰略考量中以為，不欲於當下因臺海的事故而和中共發生摩擦，是最符合其國家利益時，是否這「周邊事態」的定義即不成立？這就成為我們應嚴加注意的發展。

⁴⁷ 同註 43，頁 148。

⁴⁸ 同註 42，頁 105。

⁴⁹ 江煙謙介，黃朝茂譯，中共擁有航空母艦的時日（臺北：國防部史政編譯局，民國 83 年 12 月），頁 215-216。

陸、東盟戰略評估

東南亞國家協會 (Association of South-East Asian Nations ASEAN ; 簡稱東協) , 乃成立於 1967 年 , 最初為一次級的區域國家組織 , 組織結構極為鬆散 , 東協成立的目的乃是為了脫離冷戰時期美蘇為首的西方世界與共產集團的主要體系 , 而以獨立路線進行區域性的國際互動 , 所以其成立的宗旨在於著重區域統合、加速經濟成長 , 社會進步 , 各會員國家的政治、經濟、文化交流⁵⁰ , 但其實質的精神則放在維持冷戰時期的中立以及非核化。其主要的成員最初有新加坡、印尼、馬來西亞、泰國、菲律賓以及汶來等國。到了 1997 年 , 緬甸、寮國以及柬埔寨準備加入 , 該三國的加入將使東協成為擁有十個會員國的「東協十國」體系⁵¹。

後冷戰時期 , 鑑於國際新秩序的產生 , 東南亞地區由於蘇聯以及美國勢力一時間的退出⁵² , 而暫時出現了權力真空的狀態 , 加上該區域國家經濟高度的成長 , 於是東協各國遂趁此機會從事大規模的軍事現代化 , 而演成了一場區域的軍備競賽。軍備競賽的起因 , 一方面是各國欲在後冷戰的國際新架構下謀求在區域間的優勢地位 , 一方面也是為因應中共在 90 年代的崛起 , 引起了東協各國的緊張⁵³。

在這樣的一個國際環境中 , 臺灣的地理位置對於東協國家而言 , 僅具有周邊的效應而已。雖然中華民國對於南海主權亦有所堅持 , 而且中華民國還在南沙地區實質占領了南海中最大的太平島 , 並有駐軍常駐其上⁵⁴。更重要的是 , 中華民國擁有一支在東亞地區戰力堪稱強大的海軍力量 , 但是中華民國迄未企圖在南海議題上發揮作用 , 以積極的態度去介入南海爭端。以地理條件而言 , 臺灣乃位處於東北亞和東南亞的分界地帶 , 乃是東海、南中國海以及太平洋的交會處 , 如以現階段的國軍海軍之有效權力投射能力而言 , 可達東沙海域以及菲律賓北部⁵⁵。如欲進一步介入南海爭端並在其中扮演舉足輕重的角色 , 雖也是能力所允許 , 但卻需要另外一種國家戰略的規劃 , 才能因應因為整體戰略調整所引起的全新的局面。不過 , 目前這樣的一種態勢 , 就足以使臺灣至少對南中國海北部區域的實質控制 , 得以發揮出適當的作

⁵⁰ Cantori, L. J. & Spiegel, 黃天榮譯, 國際區域組織 (臺北:政治作戰學校, 民國 66 年 6 月), 頁 607-615。

⁵¹ 同註 46, 頁 210。

⁵² 由於蘇聯的瓦解, 使美國認為沒有必要再在東南亞地區部署大規模的軍事力量, 加以美國對於東南亞各國關切的議題, 已經由國防安全轉移至人權以及國際貿易上, 所以美國的軍事勢力暫時在東南亞退居於次要的地位。

⁵³ Dillon, Dana R., 「東南亞的安全挑戰」, 亞太安全譯文彙輯 III (臺北:國防部史政編譯局, 民國 88 年 7 月), 頁 136。

⁵⁴ 原先太平島一貫由國軍海軍陸戰隊駐守, 但自民國 89 年起, 改由僅具警察身分的海巡署人員擔任。

⁵⁵ 同註 32, 頁 32。

用，從而影響到南海主權各爭端國的重視。

以地緣戰略言，臺灣在南海爭端上，至少擁有兩個有利之點，使中華民國得以找到著力點以介入南海事務，並在其中取得有利的地位。其一是，臺灣扼守住了東北亞進入南中國海兩個主要的水道，一個是臺灣海峽，另一個即是巴士海峽。由於南海為東北亞各國最主要的能源燃料補給線以及通往歐非的主要航線，所以日本對於南海地區的情勢演變亦投以相當的重視程度，甚至還想將其戰略防禦前緣前推至麻六甲海峽，更有進入印度洋的意見；加以美國希望在南海維持自由航行的政策，所以臺灣在對南海的可能影響力上，就成為這些涉及南海利益的國家的關注焦點，藉由美、日對臺灣地位的重視，以影響東協對臺灣的態度。

其次是，以海軍戰略論而言，良好的海權位置，應是一個地區的中央位置，如以中國大陸的海岸線分布和緣海之形勢而言，臺灣正好位於大陸東南沿海的中央位置。掌握了臺海區域強權能夠以臺灣為中心，向四方以放射狀投入其海上權力，均可達於大陸之長江口、閩浙沿海、珠江三角洲、海南島以及南中國海。如此一來，中共通往歐非、印度洋的航線，或者當南海艦隊欲進入南海之際，亦皆暴露於我海權兵力之側背打擊的威脅下，由此觀之，位於臺澎金馬的中華民國，實擁有良好的戰略地位，得以抑制中共向南海的擴張，甚且還能在中共的海權發展上發揮一定的影響力。

總結而論，由於地緣形勢之故，臺灣先天的地理條件，如果我能夠把握幾個要點而加以好好利用，當能夠讓東協逐漸重視到臺灣的地位，而願意和臺灣就政治、經濟層面發生密切的關係。其一是，發揮控制臺灣海峽以及巴士海峽的地理優越態勢，讓日本、美國等大國在考量區域的穩定以及自身在東亞的利益時，無法忽視臺灣在南海地區所可能產生的影響力，藉由美、日的重視轉而間接誘使東協將臺灣視作和美國、日本同等級的國家行動員；其二是，利用臺灣正處於威脅中共南海艦隊的海軍戰略態勢之優點，在抑制中共海權發展的作為上，發揮出適度的作用，以成為東協用以「平衡」中共勢力的重要國家行動員。如此，當東協在顧慮到如何確保其位於南海之國家利益時，當會想到臺灣的作用。這些本著臺灣地理條件所形成的戰略構想，端賴國家決策高層是否有此意願、有此能力將國家資源、國家權力投入在該方面，以營造出對我最有利之戰略態勢。

柒、結 論

經由以上的探討發現，固定的地理環境與條件，會因著不同的時空環境、不同的戰略考量，而出現對於固定地理環境的價值判斷出現不同的解讀。而且通常在現實政治或經濟因素的優先考量下，此等在地緣戰略上所佔有的優勢地位，往往會被各國在爭取確保其當下之國家利益時，放置在末端的考慮位置上。因為地緣戰略一般所牽涉的，僅是傳統的軍事和國家安全的範圍，而後冷戰時期，軍事安全已經不再是國際事務的唯一重心所在了。

後冷戰時期臺灣的地緣戰略地位在各國的戰略考量，使得臺灣的客觀地理環境上的有利地位在後冷戰時期的國際環境中，並未能獲得地緣戰略理論應有的重視。例如在美中臺的三角關係中，美國與中共所重視的，是臺灣在這種抽象的三角關係中的權力槓桿效應，而非實際的臺灣在西太平洋的地理位置上所起的作用。另外，雖然臺灣的地理位置對東協諸國的影響並不直接，但是多少還是有所關連，只是在政治的考量上，東協並不會在臺灣問題上得罪中共⁵⁶。此外，臺灣亦未企圖以其地理位置上的特性，發揮適度的作用以對南海主權爭議議題上產生實質的影響。在亞太地區各國中，對於臺灣地位最為重視者，當屬日本，日本以立法手段將臺海情勢的可能變化很技巧地納入在其安全防護的體系之中，此即在所謂的對「周邊事態」⁵⁷的定義中表現無遺。這雖然增添了日本、美國干預的空間，但也因為對於「周邊事態」界定的模糊，同樣增加了如中共武力犯臺時，美日會以實質軍事干預的變數。

最後，不容否認，臺灣的地緣地位還是在各國整體的戰略規劃中占有一席之地，因為地理環境和條件是一切戰略與軍事作戰的基礎。而且亞太地區的情勢是互相牽動的，當任一國家因為臺海議題而有任何可能改變現狀的強勢動作出現時，都不免

⁵⁶ Sokolsky, Richard, Rabasa and Angel, 高一中譯，東南亞在美國對中共策略中的角色（臺北：國防部史政編譯局，民國90年6月），頁96-97。

⁵⁷ 周邊事態法的「日本周邊地區」，顯然是創造性的模糊用語。雖然日本政府再三強調，周邊事態不是地理上的概念，是事態性質，既然與地理無關，為何用「周邊」字眼，不是很矛盾嗎？這個模糊的定義，可以使周邊事態無限延伸，使自衛隊的活動範圍隨著支援美軍擴張到全世界，故此一法案似為呼應美國的亞太戰略而制定。依據1946年日本憲法第九條第一項規定：「日本國民誠摯期求以正義與秩序為基礎的國際和平，永遠放棄以國家權力發動戰爭及以武力威脅或行使武力做為解決國際紛爭的手段」。同第二項又規定：「為達到前項目的，不保有陸海空軍及其他戰力，不承認國家的交戰權」。此論點之爭議為：日本既是放棄戰爭的國家，而周邊事態法案之遂行，不僅是違憲的戰爭法案，而且「引起周邊國家的不安」，會引發戰爭。事實上新指針公布時中共即嚴厲批判日本是「軍事大國」、「日本軍國主義復活的陰謀」與「干涉中國內政」。（參考張如倫，「從美日新防衛合作指針探討其對亞太安全之影響」，國防雜誌〔第17卷第7期，民國91年1月〕，頁38-39。）

會引起其他相關國家的注意。1996 年的臺海 3 月危機爆發，美國派遣兩艘航艦戰鬥群前往臺灣周邊海域進行警戒，高度表達了美國的關切即是一例；而當日本技術性地將臺海納入其安保範圍時，中共亦以強烈反應應對之，也是基於同樣的狀況。所有這些情況發展，皆導因於臺灣因為地緣關係之重要性所引起的各國戰略上的互動與撞擊。