

第六章 結論

第一節 總結

台灣安全環境，脫離不開國際與區域環境因素，在國際體系中無政府與權力平衡狀態下，在體系結構主要國家的互動中，體系結構的影響來自構成員—國家之間的「社會化」與「相互競爭」，體系成員如果不依靠成功者的模式，對小國影響最大，錯誤的行動與錯估形勢將造成致命的後果，對於台灣而言自不例外。911 後台灣必須連結國際、亞太與台海區域環境的體系因素，方能綜理出台灣所處的安全環境全貌。整體而言，911 後的台海安全情勢，台灣未能掌握關鍵有利因素以突破困境，已出現對台灣不利的走勢。目前，保持現狀不僅符合國際反恐環境，相對的是台灣調整戰略佈局主動尋求戰略接軌的契機，關鍵轉捩點在 2004 年的台灣總統大選。

壹、轉變中的國際安全環境

冷戰後轉變中的國際體系，促使美國思考如何維護「一超多強」的「世界領導地位」，新世紀之初布希政府上台暨 911 事件對美國本土造成前所未有的恐怖攻擊，不僅牽動了傳統強權間的互動關係，美國因此調整了以反恐優先，強調「本土安全」的全球戰略，從「布希主義」的戰略行動分析，為確保本土「絕對安全」—單邊主義思維，跨越至主動攻擊—「先發制人」的實踐階段，並達到實現反恐全球戰略的軍事目的，特別在美伊戰後，已將國際體系塑造為名符其實「單極為主的多極體系」，目的在追求最大程度的美國國家利益。但是單極為主，並不表示美國可以強勢推展單邊主義，反恐戰爭與北韓問題就是極佳例子，當體系內主要國家基於國家利益而有不同的盤算，美國仍需要雙邊、多邊甚至於聯合國的機制，謀求國際合作，方能有效展開反恐的戰略行動。

美國以超強之勢主導國際體系的運作，能否觀察國際環境具有持久性與穩定性，實無法預測。惟在反恐戰爭告一段落時，國際情勢間強權的競逐走向將更趨於明朗化。事實顯示，在國際體系變遷與美國全球戰略的調整下，對於亞太安全情勢、台海安全環境暨崛起的中共，都造成絕大的衝擊。對中共而言，中共已成為冷戰結束後取代蘇聯成為重要的一「極」，911 事件是一戰略機遇期，美國會把中共視為「威脅平衡」的潛在對手。未來中美關係在美國全球戰略的結構中，

取決於雙方的實力與利益，美中關係在 911 後國際體系運作中仍是既合作又競爭的局面。

貳、911 後亞太區域安全環境

目前世界格局重心正向亞太地區轉移，亞太地區在國際體系的演變出現一個引人注目的特點，即在地區政治、安全秩序的取向上出現了三種相互之間具有競爭性的模式，這就是中俄倡導的多極模式、美國極力推動的單極穩定模式以及一些中小國家積極提倡的多邊合作模式。其中美中日三角關係是決定亞太地區格局的關鍵，而東協在維持亞太安全的穩定已具有影響力。特別是美國與地區實力日增的中日兩個大國，在政經利益的競逐的同時，也存在有較高的摩擦與衝突機率。

觀察 911 後美國所主導的反恐體系結構中，權力分配的思維由全球戰略佈局為先，次為戰略重心東移的亞太次區域，再以東北亞為亞太區域核心，再次為東南亞次區域，為實現全球戰略目標，亞太地區具有無可替代的重要地位。美國將「美日安保」視為同盟保障，東協成為反恐第二戰線，而擔心中共的威脅而採取「攻防兼具的新嚇阻戰略」，但在反恐戰爭與北韓問題中又不得不依賴中共的調處，美國單邊主義—先制攻擊的全球戰略面臨考驗，從而構成亞太區域強權存在互相制衡又相互合作與衝突的特殊局面。

對中共而言，中共靈活運用大國外交與以睦鄰政策為主的「新安全觀」以抗衡美國的亞太戰略。在和平與發展為優先的戰略思維中，追求周邊安全穩定的戰略環境。911 事件使中共不僅避過了布希政府原本對準中共的戰略壓力，爭取發展綜合國力的戰略空間，當前的亞太區域形勢對中共是機遇大於挑戰。相對於身處亞太形勢中的台灣而言，美中台三邊關係對台灣安全具有決定性影響，對區域安全形勢存在潛在危機，須以微觀角度檢視美中台三邊關係走向。

911 事件後，美中台三邊關係因為反恐國際情勢驟變而有所調整，由布希政府在 911 事件前向台灣的大幅傾斜，而逐漸轉向中共修正。基本上，美國的兩岸政策還是秉持維持現狀方式—「不統、不獨、不武」，以符合現階段美國的國家利益。而兩岸關係政冷經熱的特殊情勢將持續下去，在 2004 年總統大選後，兩岸關係走勢方可能產生變化。

參、911 後台海區域安全環境

當我們從國際環境思考台灣安全時，國際體系影響下美中戰略互動，才是影響台灣安全的重要結構性因素。當我們從亞太格局思考台灣的安全時，發現美中日「亞太三角」與東協關係的格局中，由一個非亞太國家美國與中共的競逐，才是攸關台灣安全的直接因素。當我們從美中台「兩岸三邊」架構思考台灣安全時，美國與中共的互動才是兩岸發展的關鍵性因素。觀察 911 後台灣安全環境，美國與中共的互動已經無可迴避的存在於台灣戰略布局首要考量的決定性因素。而 911 後非傳統性安全威脅也對台灣產生重大的影響。

一、美國反恐戰略對台灣安全影響

911 後在國際體系變遷與美國全球戰略的調整下，台灣問題是中共較嚴肅與不可挑戰的部分，最容易引起美國與中共爭議。台灣在美國主導的國際體系環境中，不論是圍堵中共或是納入美國整體的安全戰略考量，台灣的民主與繁榮具備了較為有利生存發展的條件與機會。

現階段中共在解決台灣問題上，不再侷限於以國內問題作思考，採取先國際後兩岸，將對台政策從屬於大國外交下之關係，刻意突顯台灣問題作為中共與美日等大國進行正常友好關係的主要障礙，以逐步緊縮步步進逼的方式迫使台灣就範。中共將台灣問題訴諸國際社會，潛在戰略思維本質性的轉變，對台灣生存與發展而言，實為隱憂。

儘管美國一超在體系中變成獨大，但是不能為所欲為，必要時為了國家利益還需要向中共之類的強權作出妥協。如果美中聯合反恐愈是成功，台灣付出的代價也愈是昂貴。台灣處於體系變動美中兩大強權戰略衝突的夾縫中，必須隨時加以因應，台北當局絕對不可輕忽 911 事件提供中美在全球反恐戰略上絕無僅有的合作契機，反恐戰爭越久，中共扮演的角色愈形重要，台北應切忌使台灣問題成為美中關係反恐的籌碼。

二、美中日與北韓對台灣安全影響

未來在亞太區域安全環境中，中共與日本強權互動對區域安全環境影響深

遠，惟美國仍然居於關鍵主導地位。台灣戰略地位則為美中日三強所重視，而「美日軍事同盟」一直是中共所擔憂的戰略夢魘。911 後，由美國的亞太戰略思維暨支持日本藉反恐在「美日安保」條約中尋求「正常國家」的目標，擴大日本參與國際安全活動的能力，以承擔更多的國際責任的戰略作為。強化「美日同盟」符合美日台三國共同的戰略利益，「美日安保」也是台灣在東北亞最重要的區域安全機制。

美日防衛合作新指針的合作範圍已由「本土有事」擴展到「周邊事態」，尤其 911 後日本對美軍支援的運作範圍已擴大到南亞與中東地區，未來雙方合作可能以處理全球性安全問題為目標，而周邊事態的解讀對台海安全與否，具有絕對性的影響。日本基於「反恐特別實施法」暨「有事三法」的制定，授權自衛隊彈性快速的派遣，日後台海一旦有事，必將成為重要的參考模式。對台灣安全而言，是比較有利於對抗中共在台海的冒險行動。同時，兩岸關係的發展對美日安保體系有互補性，台灣可以一方面穩定兩岸關係，另一方面和美日安體系維持某種程度美日台三邊集體防禦性結盟（collective defense alliance），可強化美國對台灣安全的軍事承諾。不過，台灣不可一廂情願將其視為台海周邊有事的護身符，因美中日三角關係的競逐，台灣畢竟處於配角地位；而如何強化台日關係，對台灣具有實質戰略利益。

在目前，台灣和朝鮮半島正處於「美日同盟」與中共這兩大力量的交會點上，代表亞洲海洋勢力的「美日同盟」與代表亞洲陸權力量的中共之間的戰略平衡，透過雙方在朝鮮半島以及台灣海峽的戰略地位獲得實現。這也是為什麼台灣的戰略學者一直有美中外交折衝之間會以犧牲台灣而達成雙方在朝鮮半島合作的隱憂。第三回合的北韓會談將持續舉行，預期美中雙邊討論有實質的增加，一旦美中日俄及兩韓開始更密集的協商，其內容將不止於遏阻北韓核武野心，這一切對台灣至為重要，因為台灣的利益很明顯會受到極大的影響。但是台灣正值大選前時刻，廣泛的地緣政治問題無法吸引大眾的重視。

台灣對整體東北亞的地緣政治並未扮演直接角色，此刻應深度思考將對台灣利益產生何種影響。其中，台灣不可忽視「美日同盟」對於北韓問題在危機處理中合作的關係。因為朝鮮半島與台灣海峽對於日本是兩個平行的安全議題，「美日同盟」處理北韓問題的過程與結果會成為「美日同盟」未來處理台海問題的經驗依據。由於「美日同盟」係維持台灣安全的結構性關鍵因素之一，台灣需要特

別注意朝鮮半島局勢對於「美日同盟」的影響。北韓核武危機雖有減緩趨勢，未來走向將會根本影響朝鮮半島以及東北亞的戰略佈局，這不僅會牽動「美日同盟」及中共在亞太地區的現行戰略結構，並會連帶影響亞洲整體的發展；而美國是否以台灣利益作為交換與中共合作的籌碼；萬一朝鮮半島擦槍走火，台灣尤須對中共藉機武力犯台預作防範，不可掉以輕心。

三、美中與東協對台灣安全影響

冷戰結束後，東協成為亞太地區的五大力量中一支不可忽視的力量。911 事件後，美國勢力重回東南亞地，積極部署反恐戰爭的第二戰場。而中共對東協國家的睦鄰經貿外交極盡拉攏態勢，致美、日也不甘示弱，相繼與東協國家磋商雙邊自由貿易協定。對台灣而言，東協區域論壇係亞太地區目前唯一的官方性質的多邊安全對話機制，也是美國在亞太地區推行的預防性防禦戰略支柱，台灣卻無對話空間，在區域安全形成孤立狀態。東亞經濟整合型態仍在發展，亦將成為影響新世紀東亞權力互動關係的重要變數，中共企圖藉由「東協－中國自由貿易區」（AFTA-China）和「東協加三」東亞自由貿易區（EAFTA），把影響力伸近東南亞，掌控東南亞成為中國之後院，更可以進一步壓縮台灣在國際上的生存空間。而台灣在 WTO 認證的 300 多個 FTA 之中，除了與巴拿馬簽訂唯一的「台巴自由貿易協定」外，由於中共的排擠使台灣無法參加任一區域組織，即便是日本也囿於中共因素，不願與台灣簽訂雙邊自由貿易協定，台灣在東亞政經整合趨勢中已無施展的餘地。

其中影響台灣最嚴重者，無非在 911 後中共不僅有效的破除「中國威脅論」的糾纏，主動凍結南海主權爭議，儼然取代了日本成為地區新經濟龍頭，更進一步躍升為成為東亞地區多邊經貿合作的領導者，最具戰略意義者，2003 年東協高峰會中，中共與東協簽署了「東南亞合作友好條約」，這是東協的基礎條約，意謂東協區域組織將在未來幾年從一個次區域結盟組織轉化為一個以中共為首的「東亞十一國」的政經整合集團。反觀台灣在東南亞四處碰壁，鄰國在敏感政治議題上，寧冒風險與台灣降低政經利益關係，也不願意得罪中共。如果台灣不能洞察東協國家已普遍接受中共是未來區域強權，並在戰略選擇與中共結盟這個大趨勢，仍舊自限於「彰顯主權」、「台灣正名」等象徵性框架，而選擇升高對抗中共的大陸政策，不僅東協難為，台灣將走向自我孤立的不歸路。

四、美中台三邊關係對台灣影響

美中台三邊關係對台灣而言，無法成爲等邊三角形的對等關係，美中關係與美國因素對兩岸關係影響深遠，對台灣安全更具有關鍵性因素。

(一)美國兩岸政策

911 後美國雙向清晰的兩岸政策－「台灣不獨、中共不武」；並以雙重嚇阻模式－「嚇阻台灣宣布台獨，嚇阻中共對台動武」，美國反對任何一方改變現狀。但是，在布希總統上台之初明顯的支持台灣，而今美中關係已作大幅修正。在美國積極主導全球局勢發展，包括反恐戰爭、北韓核武問題、阿富汗、伊拉克戰後重建困境暨東南亞恐怖活動逐次升高等議題，「維持台海和平、爭取中共支持」是美國以本身利益考量，納入國際戰略部署中重要的一環。在此國際關係背景下，加上美中雙方經貿利益大於摩擦，美中關係持續升溫，台灣在美國的戰略著力點相對降低，台海危機、「中國威脅論」與人權問題等勢必退居次要地位，中共內部是否出現對台有機可乘企圖。根據體系理論，在權力平衡的三邊關係中，美中關係是主要結構，實力最弱的台灣，對於另外兩組雙邊關係所能發揮的決定性力量最小，小國只能採取依附強者以求自保，如今破壞平衡的角色似已轉由海峽另一端－台灣來承擔，台灣應如何趨吉避凶，實爲隱憂。

(二)兩岸互動關係

兩岸關係正處於「政治僵持對立與社會經貿交流」有增無減的矛盾現象，中共對台政策已作務實柔性調整，將台灣政府與台灣人民區分，強調非政治化的廣泛交流，一邊高唱和平談判，一邊不承諾放棄武力犯台，在中共的兩手策略中，政治與經濟議題脫鉤，台灣在國際政治安全環境日趨孤立與邊緣化，中共更能主導並依照所建構的遊戲規則來處理台灣問題，「一個中國」的本質不變，台灣陷於難以掙脫的框架。反觀台灣的大陸政策，陷於政治性或選戰考量的集體迷思與矛盾，兩岸關係無法突破，台灣經濟能量不斷失血，已逐漸失去談判縱深的籌碼與空間。其中公投制憲議題，從中美雙方對台灣總統大選的低調處理，到中共對台灣發出「台獨即戰爭」的警訊，而布希政府也明晰宣稱反對任何可能改變現狀或造成台灣獨立的公投，矛頭無異指向台灣，而台灣再無警覺執意踩過紅線，兩岸關係將推向戰爭邊緣狀態。

美國在兩岸關係的發展扮演關鍵平衡角色，與兩岸本身的作爲脫不了關係，

尤其是中共對美國的態度更是關鍵。最弔詭的是，台灣期盼獲得絕對安全保障的作法，如採購軍備以自衛，反而導致安全形勢更加緊張；對台灣而言，中共在空優與武裝渡海能力不足之前，部署在東南沿海的 400 多枚的 M9、M11 的短程彈道飛彈是台灣最大威脅。美國有意將日本、南韓與台灣納入戰區飛彈防禦系統（TMD）的評估，卻也遭到中共的強烈反對，目前兩岸的軍力對峙，已造成恐怖平衡的宿命；然而台海危機卻不必然是軍事準備對立所形成，「一個中國」與「台獨」問題衝突是立即明顯的危機，問題關鍵，美國武力是否介入干預，任誰都無法評斷。美國對台關係上有一定的制約性，基於美國全球與國家利益暨不支持台獨的現實面，台灣在 911 後的戰略思維，避免戰爭應比統獨論斷更高，但是目前避戰安全機制何在，實令人憂心。

（三）美中台關係前瞻

911 後台美關係與兩岸關係不是雙向的單獨關係，而是依附在美中關係上，由於反恐使然，美中雙方對台灣問題達成共識，這是目前兩岸關係大致保持平穩的重要國際因素。911 後美中台關係基本格局其實一直沒有改變，變的只是策略的運用與施壓的方法。美國的兩岸政策就是一個中國、兩個前提—中共不動武、台灣不獨立、三個支柱—一個中國、對話、和平解決、四個文獻—三項公報和台灣關係法；不過，美國認知的一中，和中共的認知不同；其實中美關係和兩岸關係在近卅年來的穩定和發展，都是建立在對「一個中國」戰略模糊的思考基礎之上，三方面對主權問題不輕易碰觸，保持戰略上模糊的空間，若有任何一方企圖攤牌，勢必陷入緊張情勢。所以美台關係始終在「台灣關係法」下平穩運作，而「台獨」無異是挑戰美中關係的一中政策，若台灣將底牌掀開，在未來美中台三邊關係中將注定是輸家。

近來中共開始改變了對台策略，中共終於發現對台施壓，一味的將台灣視為中共的一省，將造成反效果，如果透過逼迫美國作為對台施壓的策略，方為最佳方案。但如今中共也陷入兩難，隨著台灣的不斷挑釁，進而導致中共採取強硬手段時，已與柔性與彈性對台政策相互矛盾。由於兩岸經貿社會關係互動密切，畢竟台海緊張對中共也沒有好處。但是台灣正運用此種挑釁手法，以民主開放與選舉語言為由，不斷的尋找議題藉口，持續製造衝突對立，企圖在危機升高中獲得邊際的利益。就美國而言，一方面要防止台灣在政治上對具有重要性的議題採取過度的嘗試，一方面又要認知不要對台灣民主過程中的正當改革過度反應，美國對台政策也陷入如何拿捏尺度的問題。而美國的兩岸政策，基本上也是運用兩手

策略，具有雙向傾斜的趨勢，美國反對任何一方改變現狀，但是現狀的陳述為何，全憑兩岸各自解讀，大前提是符合美國國家利益就是最好的選項，但是台海潛在的衝突與危機仍無法消弭。如果台灣執意冒進，低估中共不敢讓中美關係陷入真鋒相對攤牌局面，顯然太過一意孤行。假設美中雙方對台灣政治環境未來走向已無法掌控，雙方達成另一種形式的默契，屆時台灣將陷於孤立無援，任人擺佈的境地。

台灣應注意不要因為總統大選，而忽略了 2004 年 3 月 20 日之後的美中台關係的互動，但政治人物關心的是在大選前如何操作美中台議題。如果選前兩岸關係對立，仍屬相對穩定，選後的兩岸關係就當一切是選舉語言；如果選前兩岸關係緊張對立持續升高，選後不論由誰執政，兩岸關係難以縫合，而且台灣成為美國麻煩製造者，美台關係不會友好，台灣需要付出代價。中共已做好長期鬥爭準備，並非執政者當選繼續執政，中共就一定會對談，台灣不宜錯估形勢，而美中台三邊以維持現狀模式為最佳戰略選擇。

其次，台灣目前的公投制憲政治議程，似已走向鋼索上平衡的險境，台灣無法清楚告知外界此一動作目的在於內部政治改革，而兩岸幾乎沒有管道溝通。2004 年大選前，中共對台政策不會有太大變化，選後兩岸關係充滿不確定性，如果執政黨當選，將向中共傳達一個訊息，支持「台獨」勢力還會不斷上升。依照中共目前政經環境走勢，台灣問題不是中共優先解決的問題，但是中共新領導人胡錦濤接班不久，在面對「領土主權」等原則受到挑戰時，是否依舊可以冷靜的將台灣當局與台灣人民問題分開處理，而目前中共解放軍強硬姿態與民眾愛國主義的人氣可用，其中變數難以評估。最後，在 2004 年 3 月台灣總統大選後，連結 2004 年 11 月美國總統大選後，美中台三邊關係將面臨實質的轉變。

五、非傳統安全威脅對台灣影響

911 恐怖攻擊意味著美國未來所將面對的戰爭形態、敵人性質、戰場範圍、作戰手段及勝負判定等情勢，都將有所轉變，尤其是，如何強化國土安全將是這場反恐戰爭的核心戰略思維。911 事件證明非傳統性安全威脅對國際體系的影響是巨大而深遠，且對全球戰略格局與地區安全暨國家安全同具嚴峻挑戰，基本原因是非傳統安全問題同傳統安全問題的相互關連性越來越密切，相互轉化連結的可能性日益增加，絕不亞於傳統性安全威脅。

911 恐怖攻擊事件，正符合共軍「超限戰」的思維。特別是中共有鑒於波灣戰爭之經驗與啓示，致力發展「訊息戰」與非傳統「不對稱作戰」密切結合。不排除共軍會在軍事作戰時，以部署在對岸急速增強的短程彈道飛彈，輔以巡弋飛彈，連結網路戰，開發電磁波導向性武器與點穴戰等不對稱作戰方式，作為「超限戰」的一種手段，並在中共動武之前，依迅雷不急掩耳方式，降低其戰爭成本，減低軍事強行冒險的顧慮，有效癱瘓美軍，打破台灣軍事優勢，將美國可能涉入的程度降至最低甚至完全排除之後，再以軍事力量對台動武速戰速決。台灣若不能在戰略思維上，將傳統安全威脅與非傳統安全威脅問題同步思考，可能陷於戰場迷霧而不自覺。

台灣所面臨的非傳統性威脅除資訊安全外，以毒品氾濫為最嚴重，還包括走私偷渡與非法入境暨恐怖主義威脅等問題，嚴重傷害國民健康，破壞社會治安，國家經濟亦遭受重大損失。其中不乏中共從中操作的因素，已然蘊涵另類中共特工人員對台進行滲透情蒐與對台進行統戰的管道，進而危害國家整體安全。台灣長久以來並無重大恐怖攻擊或傷害事件，且非國際間主要恐怖主義組織攻擊目標，然而，觀諸當前國際恐怖主義的跨境化、毀滅性、兩極化發展趨勢，配合電子媒體報導所可能產生之「示範性」、「傳染性」、「仿效性」等作用，促使恐怖主義之風潮及影響力更加向外蔓延，台灣不能因恐怖主義之目前安全威脅不大，輕忽長期反恐的重要性與必要性。

第二節 政策建言

台海安全最直接威脅來自中共，如何減低、化解或遏阻這項威脅成為台灣安全的最關鍵點。引用國際力量，利用國際的關切來緩和中共對台灣的威脅是安全政策的核心。要達到這個目的，應把台灣融入全球體系和亞太體系，方可確保台灣的生存安全。謹提出個人政策建言如次：

壹、營造「正面和平」安全環境

不管是現實主義、或是理想主義，無非以軍備的加強或限制來達到制止戰爭或衝突的發生，也就是「負面和平」(negative peace)。就戰略觀點而言，台灣應該「尋求安全」，還是「製造和平」。對小國言，台灣的軍力以及國際現實都無法

經由武力來確保台灣的安全。思考台灣安全可以宏觀的從美國與中共在國際體系中權力平衡地位的消長，不要只侷限在亞太區域與台海兩岸或的小框架中，在「生存安全」的前提下，營造兩岸「正面和平」共處的安全環境。不論中共相對太強或太弱，其導致的非理性行為將直接衝擊台灣，台灣應事先預謀最不利狀況下的因應對策，樂觀面對中共融入國際社會，關切如何結合國際規範，化解與中共間的分歧，使中共在國際社會中朝「理性」方向發展，以確保台灣安全。

貳、開啓「制度化」的協商管道

現階段除非台灣接受中共的「一個中國」原則，否則兩岸難以開啓制度化的協商管道。台灣方面無論是在協商問題上，抑或互動模式中所亟應重視者，殆非中共能否接受，而是台灣內部是否具有高度共識，在國際上是否具有正當、合理及有力訴求，縱使無法經由第一軌道的外交途徑，亦應善用第二軌道爭取國際奧援。兩岸在面對重大歧見，可將雙方各自堅持不同立場在協議文字中明訂，或以創造性模糊方式替代或迴避，並輔以各自片面聲明以不失其各自立場，這種既能維持共識，又能夠對內有所交代方式，應為解決之道。以 1992 年「92 共識」為例，「一個中國、各自表述」是兩岸自 1949 年隔海分治以來，所達成的第一個深具歷史意義的政治性妥協，為開創新的未來，是否必須全盤否定過去，值得商榷。

參、推動「信心建立」兩岸關係

台灣應掌握 911 事件後國際潮流脈動與趨勢，堅持和平解決爭端的必要性，以信心建立推動兩岸關係。正由於兩岸久經分離隔閡而缺乏共識及互信，雙方需要建立由功能性、事務性的「信心建立措施」進行學習過程，奠定「和平協定」信心基礎，進而累積未來追求共存共榮的互信與共識，中共不應「好高騖遠」，強逼台灣直接進行政治協商，中共應面對現實—中華民國在台灣存在的事實，以及雙方制度性差異和不同發展經驗所產生的隔閡與猜疑，同時以更大的誠意與善意處理兩岸事務。台灣在心理上過度依賴美國，中共在實質上不能離開美國的影響，因此，兩岸當局如何在仍不穩定的國際安全環境，以及以美國為主軸的美中台三邊關係中，共同尋求和平發展以避戰契機，是新世代領導人最核心的問題，而維持現狀依然是目前台灣最佳的戰略選擇。

肆、推展「務實外交」生存空間

911 事件所提供台灣一個相對有利的國際環境，以反恐作為擴大與區域及國際合作的窗口。台灣要提升國際地位，不僅要有獨立自主的雙邊外交關係，同時也要爭取區域性政經安全對話的多邊外交，提高中共武力犯台的顧忌。台灣向國際社會遊說時，應將台灣安全與亞太和平穩定的關聯性緊密結合，將台灣安全凸顯為亞太與國際共同關切問題，除繼續爭取美國與歐洲主要大國外，相對爭取中共周邊國家支持台灣的生存與發展立場，刻不容緩。提出下列四點俾供參考：

一、台日關係

台日關係是台灣在亞太地區僅次於台美關係的外交重心。「美日安保」係台灣區域安全的重要機制，日美軍事合作關係的存在確可對中共形成牽制作用。台灣必須瞭解日美兩國基於政治現實不致於公開宣布將台灣納入美日安保條約；台灣應運用具實質效力的「台灣關係法」下的「準同盟關係」，建立「美日台集體防禦結盟」的安全合作關係，台灣或可加入情報交換運作，持續二軌交流、三邊安全對話機制，提升軍事事務合作，以嚇阻中共進行軍事冒險行動。911 後在傳統的「美中台」三邊關係外，應重新評估「美日台」三邊關係的重要性，並積極推進台日關係的密切交流。

二、台灣與東協

台灣在推動加入國際組織之際，不能忽視東協區域論壇對台灣的重要性，在尋求與東協政治對話遭遇困境時，應繼續與東協經營實質經濟合作關係，以擴大貿易、科技、金融、教育、打擊犯罪、農業、衛生、漁業與海洋資源等各領域的合作，同時配合非營利組織，在環境、婦女、人身安全、民主資源等重點議題發揮積極建設性角色，以拓展新的睦鄰外交政策，爭取區域安全對話空間。

三、APEC 與 WTO

主動尋求在 APEC 與 WTO 現存的多邊組織架構，加強運用現有機制可合法與區域國家展開經貿談判，促使將政治、安全、軍事、外交議題納入議程，以提升台灣在亞太事務參與份量；並藉以作為拓展「雙邊自由貿易區」(FTA) 的經貿發展空間的平台。

四、北韓問題

北韓核武危情勢日趨和緩，我們不排除平壤當局是否會因此鋌而走險。台灣要及早針對北韓可能造成的東北亞安全局勢重組做準備。評估朝鮮半島維持現狀及政權改變對於台灣安全環境的利弊得失，據以策訂適切的外交作為。台灣需要建立對於朝鮮半島局勢的戰略自覺，而不是習慣性的透過美中台三邊關係的發展去了解朝鮮半島問題，畢竟美中日韓等國家的互動，攸關台灣外交戰場的開展。

伍、建構「防禦性嚇阻」戰略

檢視臺灣國防戰略的建構，從早期的「反攻大陸」至「攻守一體」，爾後轉為「守勢國防」，再轉至近期「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想，¹以往受武器裝備所限，國防戰略中的「嚇阻」設計，比較符合衝突管理層面，²可是在 2001 年 4 月美國對台軍售後（4 艘紀德艦、8 艘傳統動力潛艦、12 架 P-3 反潛巡邏攻擊機，以及飛彈、魚雷、自走砲等多項武器系統），武器裝備已具備實質上的嚇阻能力。台灣國防在制海、反潛暨反封鎖戰力已達低度嚇阻標準；預應台海變局之戰略思維作思考，應建立一個防衛性嚇阻戰略，也就是消極中具有積極的戰略作為，³也是屬於「非挑釁的國防」思維。同時應規劃台美之間聯合（盟）作戰準備，必要時美軍的適時馳援，也能產生延伸性嚇阻效果，以確保國家生存安全。但從廣義的國家安全角度來看，真正兩岸軍事緊張關係的化解，不能單純依賴國防武力之建構，台灣必須「智」取，避免「力」搏，未嘗不能緩解兵凶，而收雙贏之效。

陸、掌握「反恐」議題脈動

¹ 國防部「國防報告書」編撰委員會編，《中華民國九十一年國防報告書》（台北：國防部，2002 年 7 月），頁 79。

² 吳恩德，〈嚇阻戰略之研究－以中華民國軍事安全政策為例〉（國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班，碩士論文，2002 年 1 月），頁 82。

³ 防衛性嚇阻（Defensive Deterrence）一詞並非首創，也非新穎概念，而是界定困難的名詞，在於「防衛」與「嚇阻」所傳達的概念、意像、手段與達到的目標是否類似。防衛本質上雖是一種消極的作為，但是在導入報復的概念後，同樣可以產生「準嚇阻」功效。參閱 Gleen H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (New Jersey: Princeton University Press, 1961), 3-5, 14-6.

911 事件後觀察國際體系國家互動過程，其外交工作重點，國際安全合作主軸，與國際輿論關切仍集中於「反恐」議題，台灣應設法在國際一致推動反恐行動過程中，從非政府組織切入，從敏感性較低議題著手，參加跨國性反恐組織，實施人道援助，善盡國際義務，讓台灣聲名遠播，以爭取國際友誼；一方面呼籲國際社會重視中共在台海地區的軍事部署，加強與周邊國家的安全與情報合作；另一方面，主動穩定兩岸關係，避免製造爭議性問題，降低台海軍事緊張。同時面對 911 後非傳統性安全威脅，強化台灣安全應變機制，並針對美中反恐合作的進展，更應步步為營，因時制宜，以獲得符合國家生存利益的最大成功公算。

柒、依賴「軟性」國家力量

台灣目前的威脅主要來自中共的外交孤立與軍事威脅，除此外還包括非傳統性的安全威脅，特別在 911 後已變成全球最重視的議題。處理這些國家安全問題，台灣要依賴軟性國力。這些力量是經濟競爭力、科技創新力、民主號召力和資訊的普及力。如此將與全球化趨勢結合在一起，台灣更容易得到國際社會的認同。軟性力量有說服與獎勵的效果，它和多數國家利益相同，本身也是超國界的，不會造成人命傷亡，國際社會接受程度高。當然台灣也有硬性國力，也就是傳統軍事力量，但台灣軍事優勢已逐漸降低，將來更有必要倚重軟性國力。

第三節 研究方向建議

壹、國家安全概念的延伸

傳統的安全概念，諸如聯盟、集體防禦，如北大西洋公約組織，聯合國的全球性集體安全結構，隨著冷戰發展出其他替代性安全的概念，如共同安全、合作安全和綜合性安全。共同安全的概念關注的焦點仍然是安全的軍事手段，承認國際體系中所有國家在安全上的相互依存；合作安全旨在加強安全的相互信任，發展為多邊性的預防性外交機制，諸如信心建立措施，第二軌道安全對話等。綜合性安全觀有兩類基本形式，分別由日本暨東協發展起來，尋求拓寬安全的範圍，所處理的問題包括國內、雙邊、地區和全球多項層面。以上所列舉的安全措施，除合作安全外，都是以國家為中心的地區安全措施。⁴伴隨著國

⁴ 克雷格·A·斯奈等著，《當代安全與戰略》(CONTEMPORARY SECURITY AND STRATEGY)，

際安全理論、戰略的不斷探索，國家安全的環境和範圍變得更加寬泛、更加複雜。911 恐怖事件發生後，更顯示 21 世紀安全的多面性，包括了人類安全概念的延伸。

美國經歷 911 事件後，安全的理念與政策又回到傳統的安全觀，部分合作性安全作法還是保留。例如：美國與中共的軍事對話就是一種合作性安全；但是日本和東協強調綜合性安全觀，目的在增加外交運作的籌碼，重視非軍事性安全因素的重要性，強調是穩定內部秩序，推動經濟發展，再進行區域整合，達到維持和平的目標。當然綜合性安全觀也有缺點，諸如降低敵我意識，需要軍事戰略的支撐，才能成爲整體性的安全策略。對於台灣而言，要使用這個概念也沒有問題，主要目的在彙整國家力量：軍事、經濟、外交、兩岸、科技、社會。台灣需要一個兼具軍事和政治的綜合安全政策才能維持台海和平。中共也不能單憑軍事力量來解決兩岸問題。未來研究台灣的國家安全問題，以綜合性安全概念分析或制定國家的安全政策不失爲可行之道。

貳、國際安全概念的擴展

國際安全和國家安全如何區分，情況和國際政治及國內政治，經濟學和國際貿易、民法和國際私法是相同。國際和國內安全都是研究、考慮和重視國家的生存。換言之，研究國家遭遇什麼威脅，爲何遭遇這些威脅，如何去處理、解決這些威脅。綜合而言，從國際關係典範中，我們大致可以說新現實主義重視的是戰略環境，新自由主義強調安全議程，社會建構論談的是戰略文化。安全研究至少還是一個相當有爭議、相當不容易整合的領域。

冷戰時期是國際安全研究最受重視時期，經由逐漸演變過程，如今單一霸權的美國，由其所塑造的單極爲主的國際體系是目前國際安全所仰賴的國際環境。在相關理論的架構中，雖然現實主義是主流，但只能說是有力的理論，現實主義經過轉型後，有太多分支，而這些分支又和新自由主義重疊。雖然說，911 後新現實主義重新抬頭，但也無法完全解釋目前國際的整體安全環境。同時現實主義過分簡化國際政治，我們很難用簡約的理由去解釋國際政治。而目前全球化的理論是國際關係關心的重要議題之一，國家間相互依賴增加，國界

徐繡地等譯（長春：吉林人民出版社，2001 年 8 月），頁 138-46。

變得模糊，而人口、地理、生態問題都是全球性超國界的問題。最後 911 的恐怖攻擊，使得遽變的年代顯得更難預測。因此，國際政治的解釋更需要其他理論的協助。未來研究國際安全議題，不僅在理論上要交叉靈活併用，而概念的擴展將主導研究的方向。