

## 第五章 911 後台海區域安全環境

911 事件後在美國所主導的國際體系，在美國全球反恐戰略的佈局中，不僅影響國際安全環境，對亞太區域環境亦造成極大的衝擊。在亞太區域安全環境中，從東北亞的美中日強權互動到北韓核武飛彈危機，從東南亞區域政經整合到恐怖主義行動依然盛行。台灣在國際安全環境暨次區域的亞太安全環境均無法置身事外。其中與台灣安全有直接密切關係的美中台三邊關係與非傳統性安全威脅，對台海安全的影響更是結構性的關鍵因素，身處小國的台灣唯有掌握反恐大環境對我有利契機，方可全身而退。

### 第一節 國際安全環境對台灣影響

從布希政府上任至處理伊拉克問題的的手段與發展過程觀之，布希政府為實踐其全球反恐戰略，以強大國力為後盾，以戰爭為手段，運用一切可用資源（包含國內與國際），不惜以單邊主義，採取先發制人的戰略，美國操縱國際體系趨勢至為明顯。對於逐漸形成的「布希主義」，國際體系與美國全球安全戰略受 911 事件衝擊而明顯轉變，體系中的大國中共將如何因應；對於身處小國地位的台灣，在美國主導的國際體系運作的架構中又將產生何種深遠的影響。

#### 壹、國際體系仍在轉變

##### 一、台灣安全結構因素

以體系理論的觀點觀察，冷戰時期美蘇對立的兩極體系是一個很重要的國際政治問題。冷戰結束面臨一個很大的改變，雖然一度因起爭論，質疑美國是否「勢將領導」以建立國際新秩序，事實證明，冷戰後已轉變為美國所主導的體系格局，即使中共也不得不承認目前世界仍為「一超多強」的局面。<sup>1</sup>反觀中共於冷戰結束後，藉著改革開放國力大幅提升，已成為後冷戰時期逐漸取代蘇聯成為重要的一「極」，而且短期內除了美國之外，並無其他強權可以凌駕中共之上，在新世

---

<sup>1</sup> 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，國防大學主辦，1999 年 12 月 8 日。

紀的體系運作中，依然是以美中兩強所主導的權力平衡。而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。<sup>2</sup>

美國在冷戰後的全球策略與目標中，對中共政策是在其全球戰略的考量下，為其全球戰略重點。<sup>3</sup>美國在冷戰後多年來對中共的戰略是一種分歧的政策，即在經濟上交流，在軍事上圍堵的「圍堵交流政策」。<sup>4</sup>美國於新世紀開始後也已警覺到，美中兩強成為國際體系新格局的焦點已經十分明顯，中共不再是國際體系中的從屬角色，中共的崛起已成為美國最大的挑戰。對美國言，美國亦希望中共繼續其市場取向的經濟實驗，用法律而非用制壓的手段和平的管理社會秩序，此有利於美國長期的國家利益，特別是在 2000 年美國與中國的雙邊貿易高達 1,160 億美元。另一方面中共未來走向充滿不確定性，美國國防部長倫斯斐也清楚，美國的軍事部署需要更趨向於亞太的潛在威脅，不僅是傳統的北韓，也包含中共在內。<sup>5</sup>對於美國而言，美國的全球戰略在圍堵崛起的中國思維始終未曾改變，此一目標無非維持亞洲地區的穩定，以確保中共不會突然失控。

## 二、美國主導的全球戰略

2001 年 1 月布希上台後，其所執行的中國政策明顯是建立在對中共的不信任，對中共採取強硬的外交政策，並尋求主導全球的國際地位。<sup>6</sup>2001 年 9 月 11 日發生在美國本土的 911 恐怖攻擊事件，一夕間使美國的全球戰略布局找到了適當著力點，也使美中互動生了微妙的轉折。因為隨著新世紀開始，以色列、巴勒斯坦衝突擴大，印度、巴基斯坦的嚴重對立，以及朝鮮半島和平的推遲，美國感受到，這些問題都需要中共的配合。911 事件之後，反恐成為近期內美國全球戰略布局的第一要務，而中共成為美國積極拉攏的對象，這樣的國際情勢，也為雙方的合作奠定了基礎。

---

<sup>2</sup> 吳東林，《巨變中的強權戰略》（台北：時英，2002 年 10 月），頁 313、344。

<sup>3</sup> 毛惠民、陳漢華，〈美國的全球戰略與中共及台灣問題〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2001 年 12 月 11 日。

<sup>4</sup> Zalmay Khalilzad, "Congage China," *Issue Paper*, Rand 1999.  
<http://www.rand.org/publications/IP/IP187/IP187.html/2003/10/11>; Zalmay Khalilzad, Abram N. Shulsky, Daniel Byman, Roger Cliff, D. Orletsky, David A. Shlapak, Ashley J. Tellis, "The United States and a Rising China," Rand 1999.  
<http://www.rand.org/publications/MR/MR1082/2003/10/11>

<sup>5</sup> Charles Aldinger, Rumsfeld: R.S. Military May Scrap Two-War Plan, *Reuters*, August 17, 2001.  
<http://www.google.com/search?q=Rumsfeld/2003/10/12>

<sup>6</sup> David Shambaugh, "China or American: which is the Revisionist Power?" *Survival*, Vol. 43, No. 30 (Autumn 2001):25.

從美國「布希主義」的全球戰略行動分析，其運用單邊主義思維，跨越至戰略先制的主動攻擊的實踐階段。美國除原有的海外軍事基地與軍事盟邦如北約外，並進入中亞駐軍、強化美印與美巴關係；升高東南亞軍事演習頻率與規模、增強美日安保條約功能，釋放日本軍事力量，以及擴張駐軍兵力等，不但讓美國持續有效實施反恐作為，並達到實現主導全球戰略的軍事目的，<sup>7</sup>特別在先後開關阿富汗、伊拉克戰場，已將國際體系塑造為名符其實「單極為主的多極體系」，目的仍在追求、維護最大程度的美國國家利益。這也是目前國際社會所仰賴的國際安全環境。

## 貳、美國反恐全球戰略對中共的影響

### 一、戰略機遇期

中共認為 911 後美國全球戰略發生重大轉變，此一轉變是在注重美國全球利益的層面上加上重視國家層面的安全利益。也就是說，全球層面的世界領導地位是美國國家利益最重要的因素，國家層面上本土安全是美國國家利益最急迫的問題，兩者間因果相連。<sup>8</sup>美國全球戰略目標是維護「美國治理下的和平」，美國並不認為今日世界已經是單極世界，美國要實現全球戰略目標，仍需要和其他大國協調與合作。<sup>9</sup>世界走向多極化已成事實，在未來多極世界是以美、中、俄、歐盟及日本都扮演一極，多極世界的意義在於其他國家的力量會相互制衡，美國一超的力量會相對降低，<sup>10</sup>中共雖然是其中上升的一極，但在綜合國力尚不足與美國相抗衡時，美國會把中共視為「威脅平衡」的潛在對手，而形成台灣對美國的戰略價值明顯上升；在安全戰略上，台灣是西太平洋島鍊的重要一環，是美國制約和威脅中共戰略最重要棋子；在經濟上，兩岸分離使大中華經濟圈無法成形；在政治上，可利用台灣「民主化」模式來影響中共政治制度的發展方向。<sup>11</sup>台灣存在的價值無非符合美國的全球利益所在。

---

<sup>7</sup> 曾章瑞主編，《2003 台海戰略環境評估》（台北：國防大學國家戰略研究中心，2003 年 1 月），頁 366-7。

<sup>8</sup> 秦亞青，〈美國國家戰略：在進攻與整合之間〉，《現代國際關係》，8 期（2003 年 8 月），頁 4。

<sup>9</sup> 李長久，〈一超而非單極〉，《現代國際關係》，8 期（2003 年 8 月），頁 7。

<sup>10</sup> 王良能，《中共崛起的國際戰略環境》（台北：唐山，2000 年 2 月），頁 77。

<sup>11</sup> 胡鞍鋼主編，《中國大戰略》（浙江：浙江人民出版社，2003 年 1 月），頁 106-8。

911 之後國際形勢的變化，誠如中共錢其琛的認知，儘管局部地區出現動盪和緊張，但大國關係總體保持穩定。本世紀頭一二十年對中共言，是可以大有作為的「戰略機遇期」。<sup>12</sup>911 以後的中共週邊環境是相對穩定的，在國際體系運作中，為避免大國彼此間的磨差與衝突，將共同合作尋求各取所需的國家利益，一些小國所發生的問題，不會干擾到中共的戰略佈局。<sup>13</sup>因此，在維護國家安全的全球戰略思維的前提，就是堅持穩定壓倒一切，<sup>14</sup>要以美國為中心從事大國外交，尋求權力平衡的週遭安全環境，建立雙邊、多邊和多雙邊並重的安全機制並尊重國際法制，尋求國際輿論對中共形象的改觀和支持，<sup>15</sup>中美兩國關係由「戰略競爭」轉為「戰略競合」的發展，已漸趨明顯。<sup>16</sup>面對 911 後美國全球戰略的調整，中共願意和美國溝通交流，中共幾乎在所有的情況下都是以讓步避免衝突，在近來反恐戰爭中更是如此。

## 二、合作又競爭

中美關係存在有分歧和衝突點，特別在美伊戰後，單極與多極世界潛在的衝突已趨激烈，在美國與俄羅斯以及其他西方國家因對伊戰爭的矛盾與衝突可以得知，而美國未依照守國際法，一意孤行，可能使國際社會起而仿效。<sup>17</sup>美國藉反恐的全球戰略部署，對中共而言，亞太地區將成為美國「先發制人」的戰略重要目標，美國有可能以伊拉克為模式，對亞太國家進行反恐，而伊拉克戰後，在中亞仍駐紮 2 萬餘人的軍隊，在伊拉克部署至少 6 萬大軍，在東亞地區的軍事力量並沒有因伊拉克戰爭而被削弱，反而有所加強，其次重返東南亞的步伐加快，總體戰略「合圍態勢」已然形成，勢必將影響中共周邊軍事安全形勢。<sup>18</sup>

雙方關係問題的癥結，在於意識形態和社會制度的不同，其次因中共經濟的

---

<sup>12</sup> 錢其琛，〈九一一事件後的國際情勢與中美關係〉，《中國外交》，2003 年 1 期（2003 年 1 月），頁 25。

<sup>13</sup> 盧國學，〈反恐背景下的中國周邊安全〉，收錄《九一一後的大國戰略關係》，李慎明、王逸舟主編（北京：社會科學文獻出版社，2003 年 2 月），頁 104。

<sup>14</sup> 江凌飛，〈關於國家安全戰略選擇的若干問題〉，《世界經濟與政治》，11 期（2002 年 9 月），頁 11。

<sup>15</sup> 唐世平，〈2010-2015 年的中國周邊安全環境〉，《中國外交》，1 期（2003 年 1 月），頁 12。

<sup>16</sup> David Shambaugh, "Facing Reality in China Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No.1 (January/February 2001):56-8.

<sup>17</sup> 詹世亮，〈從一哈克戰爭剖析美國全球戰略〉，《國際問題研究》，4 期（2003 年 4 月），頁 6。

<sup>18</sup> 楊運忠，〈伊拉克戰爭對國際戰略態勢及中國安全的影響〉，《當代亞太》，7 期（2003 年 7 月），頁 6-8。

不斷成長，這不是靠逃避或讓步就可以解決，<sup>19</sup>中共在 911 事件後唯有在政治、經濟、軍事、外交面向中，以掌握向全球化趨勢，進而確保區域安全方可對抗外來挑戰。而美國在反恐的全球戰略佈局中積極尋求中共的合作，有助於抑制「台獨」勢力的發展，惟美國反恐全球戰略的調整只是階段性的，待反恐任務完成或告一段落後，美國可能還會重拾 911 之前的國家安全戰略，美國的對華戰略和政策將會有實質性的改變。<sup>20</sup>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，必然存在一定的「對抗性」、「脆弱性」與「危險性」，在目前反恐大環境中，雙方存在建設性合作關係，實具有戰略利益。<sup>21</sup>

## 參、國際安全環境對台灣安全影響

### 一、台灣問題訴諸國際體系

隨著美國戰略重心轉向反恐，美中兩國走入發展建設性合作關係階段，為中共全面建立與世界主要大國及周邊國家關係，提供了有利條件；正因為中共綜合國力和國際地位上升，中共在承擔越來越多國際責任同時，可以創造和擁有越來越多的發展空間。<sup>22</sup>就中共觀點言，美國全球反恐戰略所作的軍事準備，只是為應付突發事件而採取的防範措施，美國並不願為台灣而與中共開戰，更不會無故對中共發動戰爭。一旦爆發台海危機而美國被迫捲入，美國在華巨大商業利益和長遠政治利益都將蒙受難以估量的損失，對美國全球戰略利益乃至世界格局的影響都將是無法想像的。<sup>23</sup>從中共的角度講，美國安全戰略的調整為中共改善對美關係提供了新的戰略機遇期。

美國在全球反恐上積極尋求中共的合作，有助於抑制「台獨」勢力的發展，然而，台灣問題是中共較嚴肅與不可挑戰的部分，在國際體系的運作中較容易引起美國與中共爭議。因此，在解決台灣問題的戰略思維上，不再侷限於以國內問

---

<sup>19</sup> 洪源，〈九一一後的中美關係展望〉，收錄《九一一後的大國戰略關係》，周榮耀主編（北京：中國社會科學出版社，2003 年 2 月），頁 337-8。

<sup>20</sup> 劉建飛，〈戰略機遇期與中美關係〉，<http://www.future-china.org.tw/fcn/ideas/2003/01/22>。

<sup>21</sup> 韓慶華，〈美國全球戰略下的對華政策〉，《軍事歷史》，3 期（2003 年 3 月），頁 42。

<sup>22</sup> 陸忠偉編，《國際戰略與安全形式評估 2002/2003》，（北京：時事出版社，2003 年 1 月），頁 264-6。

<sup>23</sup> 郝雨凡等著，《瞬間的力量：九一一後的美國與世界》，（北京：新華出版社，2002 年 9 月），頁 391。

題作思考，以正本清源之道訴諸國際社會體系，使世人以為台灣問題的解決，正符合全球暨亞太國家集體安全的利益，更符合美國的利益，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。

在 911 事件後的全球反恐佈局中，台海任何一方試圖利用國際大環境的改變，尋求現狀的改變，顯然不符合美國全球利益。911 事件對兩岸關係最重要影響，應該是促進美國更積極維護台海和平，避免世界其他區域爆發衝突，影響美國全球戰略部署。<sup>24</sup>911 後國際體系的轉變對台灣所扮演的角色有限，但是如能認清當前情勢知己知彼，仍能扮演重要的關鍵性功能。台灣的責任是在反恐優先的體系社會化規範下，不採取可能製造兩岸衝突與緊張的行動，<sup>25</sup>以破壞 911 後美國的全球反恐佈局；台灣應向體系中居於優勢地位者靠攏，在美國國際體系塑造的過程中，對於台灣角色在美國國際戰略規劃的位置，諸如美國將「資訊競賽」優勢，把台灣納入資訊傘中獲利，<sup>26</sup>或是將台灣置於預防中共的一個戰略環節。<sup>27</sup>在美國反恐全球部署的調整下，台灣未嘗沒有有利的生存發展條件與機會。因此美國全球反恐戰略對中共的影響，中共對美國全球反恐戰略的反應，都應是身處小國的台灣所應關注的焦點。

## 二、台灣的角色定位

美伊戰後，並不意味著美國可以強勢推展單邊主義，美國在反恐戰爭中仍需雙邊、多邊甚至聯合國機制，謀求國際合作，方能有效展開反恐。國際政經體系雖已轉型為強勢單極為主的多極體系，儘管美國一超在體系中變得更強，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讓步。如果美中聯合反恐愈是成功，台灣付出的代價也愈是昂貴。在國際政經體系下，處於美中兩大強權戰略衝突的夾縫中，儘管國際體系變動是大國之間的遊戲，但是小國也不能置身事外，必須隨時加以因應，或伺機而動，但更重要的是認清自己的實力，瞭解自己的籌碼，當美國需要中共合作時，台灣能起的作用畢竟有限，但若台灣

---

<sup>24</sup> 許志嘉，〈九一一事件後美國對中共政策的調整〉，《問題與研究》，42 卷 3 期（2003 年 5、6 月），頁 98-9。

<sup>25</sup> 毛惠民、陳漢華，〈美國的全球戰略與中共及台灣問題〉。

<sup>26</sup> 陳一新，〈國際體系轉變對台灣戰略環境的影響〉，收錄《2003 台海戰略環境評估》，曾章瑞主編（台北：國防大學國家戰略研究中心，2003 年 1 月），頁 41。

<sup>27</sup> 曾章瑞主編，《2003 台海戰略環境評估》，頁 366。

成爲美中合作的絆腳石，或在兩強間製造矛盾，美國將可能讓台灣成爲祭品。<sup>28</sup>台北當局絕對不可輕忽 911 事件提供中美在反恐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，美國就可能傾向中共的一邊，話雖如此，除非中共真正改變，否則中美雙方不可能真誠以對。<sup>29</sup>

台灣在面對 911 後國際體系運作中，應有正確認知，我們應從國際體系層面上關切新世紀的兩大強國美國－中國間的平衡發展，一旦不平衡，不論中共相對太強或太弱，所導致的非理性行爲將直接衝擊台灣的安全，台灣應預先策謀最不利狀況下的因應作爲。我們應樂觀面對中共融入國際體系社會化的變遷，或可化解兩岸關係的歧見，必要時在不損害台灣利益的前提下，扮演美國對華關係的中介角色，使中共在體系社會化過程中朝理性的方向發展；惟需審慎面對的是中共要求與美國合作反恐，以交換美國支持中共打擊恐怖與分離主義，似乎暗示將處理台灣問題創造關聯性。<sup>30</sup>台北應切忌使台灣問題成爲中、美關係反恐的籌碼。

911 事件是國際體系的自變數，儘管中美關係的助變數對台灣安全環境有所影響，但觀察國際體系構成員的互動過程，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，面對這樣的安全環境，台灣應設法在國際一致推動反恐行動過程中，定位台灣的角色，並從敏感性較低議題著手，參加跨國性反恐組織，提升國際參與，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，並透國民間交流與推動軍事互信機制，降低台海軍事緊張。國際體系向來是由大國所主導，美國與中共是 21 世紀的強權，台灣問題只是兩國權力競逐的焦點之一。華爾茲強調，國家間權力分配狀況的改變是造成國際體系變化的主因，國家間會基於國家利益的考量，重新調整既有的外交政策。因此在思考台灣所處國際安全環境時，可以宏觀的從美國與中共在國際體系中權力地位的消長，尋找妥適的對策，不要只限於既有的兩岸或亞太地緣格局的框架中，除應掌握全球「反恐」議題脈動，更應因時制宜，彈性運用，以確保台灣安全。

---

<sup>28</sup> 陳一新，〈美伊戰爭前後國際政治經濟體系變遷與美港台三邊關係〉，國際關係之理論與實踐學術研討會，國立政治大學外交系主辦，2003 年 7 月 5 日。

<sup>29</sup> Aaron L. Friedberg, "11 September and the Future of Sino-American Relations," *Survival*, Vol. 44, No. 1(Spring 2002):37.

<sup>30</sup> Ralph A. Cossa, *Toward Post Post-Cold War World*, *Policy Forum Online*, Special Forum 30, October 18, 2001. [http://nautilus.org/for a/Special-Policy-Froum/30\\_Cossa.html/2003/10/22](http://nautilus.org/for_a/Special-Policy-Froum/30_Cossa.html/2003/10/22)

## 第二節 亞太區域環境對台灣影響

目前世界格局重心正向亞太地區轉移，而亞太戰略環境中又以東北亞的為關鍵地區，其中美中日三個大國的互動關係更決定了東北亞地區戰略安全環境的關鍵所在，而台灣的在亞太區域的戰略地位同為美中日三強所重視。911 後，美國支持日本藉反恐在美日安保條約中尋求「正常國家」的戰略作為，要求日本承擔區域安全責任，有利於發展台日關係。其次，東北亞中的北韓問題係影響中美關係的重要議題，對台灣安全環境產生連帶影響。而東南亞已成美國反恐第二戰場，東協經貿外交實力日趨上升，美中日相繼與東協磋商經貿協定，區域政經走向呈現競合趨勢，台灣已被孤立在外，如何突破困境已成當務之急工作。

### 壹、亞太三角對台灣安全影響

#### 一、台灣戰略地位

從台海地緣戰略言，台灣正好位於亞太地區戰略要地，也是世界經貿航運重要孔道，亦與美國在西太平洋地區之政治、安全與經貿利益攸關。以 1996 年 3 月台海危機為例，美國當時國防部長裴利認為台海之穩定與安全，關係到美國戰略利益與區域的和平與安全，所以主張美國應發出強烈警告，中共若犯台將不惜一戰。<sup>31</sup>台北陸委會分析認為「中共軍方開始注意台灣在東亞區域的戰略地位，不少中共將領的內部談話都表示，『台灣是大陸進入太平洋最直接的門戶』，『也是中共對南沙群島主權地位、以及掌控麻六甲海峽戰略位置』的重要據點。…中共方面將戰略重心從陸地轉向海洋，在中共當局積極發展海權的時代，台灣戰略的關鍵地位就日益凸顯出來」。<sup>32</sup>由此可見，美國與中共在台海的戰略利益是相互重疊的，也證明台海的優越戰略地位。

另從地緣戰略的觀點言，老布希政府的亞太「扇形」戰略就是以中共等社會主義國家為主要的假想敵，並結合地緣上的「重點突破」及政經體制之「和平演變」的戰略設計，將亞洲大陸納入美國的勢力範圍。美國企圖先從下列地緣上的對應關係，向中共等社會主義國家進行「重點突破」：朝鮮半島之於北韓與中

<sup>31</sup> 〈1996 台海秘辛〉，《中央日報》，1998 年 6 月 22 日，版 3。

<sup>32</sup> 《中央日報》，1999 年 11 月 15 日，版 10。



共東北；台灣與香港之於中共東南沿海；中南半島之於中共西南部、越南與緬甸等三大次區域。換言之，老布希政府的戰略就是聯合「扇沿」上的國家，對以中共為主的亞洲陸地國家作「分段一切割」的重點突破；然後，再將之納入美國主導的亞太政經體制，以多邊機制及市場經濟的規則「和平演變」這些社會主義國家。<sup>33</sup>

美國學者指出：對日本來說，台灣的安全極為重要，事實上台灣對日本的南側具有保護作用。從韓戰之後，台灣便與美國保持密切關係，畢竟日本海空運輸航線的生命線在台灣東西兩側，台灣的安全與日本息息相關。有一點幾乎一直受到忽略，那就是台灣也守護了進入南中國海的東方入口。在台灣與中共之間是台灣海峽，台灣和菲律賓之間，是呂宋海峽的巴士海峽。由於台灣向來都支持貿易，支持航行自由，很少人注意到這項戰略事實，也從來沒有人提過，台灣可以阻塞這些水路。但是由於 1996 年的台海危機，日本的戰略家開始重新注意中共收回台灣的可能性，也重新評估台灣對日本在戰略上的高度重要性。<sup>34</sup>

由於台海位處西太平洋要域核心的地區位置，假如台海發生衝突，可能引發本區域動盪不安。就此而言，台海亦成為美國在亞太區域戰略部署考量範圍。另台海是亞太區域重要的中心點，亦是國際航運要道，直接影響到周邊國家經貿往來，故美軍對維持台海地區和平及穩定態度極為積極。由上述可見，台海的戰略地位極為重要，也是美國、日本與中共三強所重視。

## 二、亞太三角互動

美國一直強調美日關係是東亞政策的主要基石，911 事件後由於反恐形勢使然，美日關係持續升溫，目前日本在西太平洋的地位就如同英國在大西洋的戰略位置。日本在 911 後已突破「和平憲法」邁向「正常國家」，美日同盟的強化符合台灣利益，惟不可一廂情願視「美日安保」周邊有事係台灣的護身符，如何開展台日關係對台灣安全環境具有重大意義。

---

<sup>33</sup> 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略—從扇形戰略到新太平洋共同體》，（台北：憬藝公司，1997 年 2 月），頁 61。

<sup>34</sup> 白禮博(Richard Bernstein)，孟儒（Ross H.Munro），《即將到來的中美衝突》（THE COMING CONFLICT WITH CHINA），許綏南譯（台北：城邦文化，1997 年 9 月），頁 225。

### (一)美國因素

美日安保條約經過三次修正（見表 5-1），1999 年日本國會通過「美日防衛合作新指針」配套三法案<sup>35</sup>。其中 1997 年第三次修正的美日安保新指針與 1978 年美日安保舊指針的主要差別，舊指針主旨在對付日本可能遭到的軍事攻擊，新指針的核心則涉及日本周邊地區，不僅強調因應朝鮮半島軍事緊急狀況，同時引發另外一個問題：台灣。新指針隱含次要目標涉及台灣。在提到「日本周邊地區」時，中共堅決反對把台灣列入其中。1996 年 3 月台海危機結束不久，美日兩國開始檢討新指針，故中共對美日兩國的意圖存疑。<sup>36</sup>

表 5-1：美日安保條約三次修訂比較表

條約項目	1960 年美日安保條約（第一次修正）	1978 年美日防衛合作指針（第二次修正）	1997 年美日防衛合作新指針（第三次修正）
日本角色	提供基地與設施。	支援美軍之軍事活動。	支援美軍及美日軍事合作。
日本國防	日本領土防衛及基地防禦。	日本領土、領海、領空之防衛及支援美軍執行海上一千浬航線安全屏衛。	除日本國土防衛外，支援美軍在亞太地區的安全防衛，並參與聯合國維和行動與人道救助等。
合作範圍	日本本土安全。	遠東區域安全。	日本周邊亞太區域安全及其他議題之區域與全球合作。
合作方式	有狀況時共同協商因應。	事先研商相關條約、規定等，以因應有事或其他狀況發生時之美日軍事安全合作。	除事先研擬並簽相關合作條約與規定外，同時也建立相關組織架構，以利平時之運作及緊急時之因應等。
安保精神	除作為美軍前進部署的基地外，亦有防範日本軍國主義再起的作用。	美日軍事合作以確保日本本土及遠東區域安全的作用，主要是針對蘇聯在亞洲擴張所帶來的威脅。	確保亞太區域安全外，也強化其他政經方面的合作：如反恐、反飛彈與毀滅性武器擴散、跨國犯罪；安全上，主要防範中共及相關流氓國家等。
合作議題	軍事。	軍事、經濟。	政治、軍事、經濟。
假想敵國	中共及蘇聯。	蘇聯。	中共及相關流氓國家。

註：美日安保條約於 1951 年簽署，1952 年實施，經過三次修正；日本於 1999 年通過美日安保新指針配套三個法案，確立冷戰後日本安全保障政策的主軸與基調。

資料來源：參閱陳善忠，〈冷戰後美國亞太戰略下之美日安保新架構與台海安全〉，（國立政治大學外交系戰略與國際事務在職專班，碩士論文，2002 年 3 月），頁 119；西原正編，《美日聯盟的新挑戰》，楊連仲等譯（台北：國防部史政編譯局，2002 年 6 月），頁 1-25。

<sup>35</sup> 「美日防衛合作新指針」配套三個法案：修訂「美日物品及勞動相互提供協定」（ACSA）、修正「自衛隊法」、制定「周邊事態法」。全文分別參閱：

<http://www.jda.go.jp/library/treaty/acsa/acsa2.htm/2003/11/6>；

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html/2003/11/6>；

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO060.html/2003/11/6>

<sup>36</sup> 村田晃嗣，〈美日聯盟是否因新指針而更具效能？〉，收錄西原正（Nishihara Masashi）主編，《美日聯盟的新挑戰》（The Japan-U.S. Alliance: New Challenges for the 21<sup>st</sup> Century），楊連仲等譯（台北：國防部史政編譯局，2002 年 6 月），頁 13-7。

911 後，2001 年 10 月，日本國會表決通過「反恐特別實施法」；11 月通過國際和平合作法。2003 年 6 月參議院通過包括「武力攻擊事態因應法案」、「自衛隊法修正案」、「安全保障會議設置法修正案」在內的「有事三法」（見表 5-2），使自衛隊可以成為國家的軍隊，可以確保自衛隊及駐日美軍得以更順利執行任務與行動，只要他國對日本進行武力威脅，日本可以預測事態的影響，由首相召集內閣會議，向自衛隊下令「準備防衛攻擊命令」，<sup>37</sup>自 911 事件後，美國目的無非要求日本承擔更大的國際責任，美國已賦予日本在東亞地區無比重要的地位。

表 5-2：日本於 911 事件前後制定的重要法案

法案要點	1992 年 6 月 國際和平協力法 (PKO 協力法)	1998 年 6 月 國際和平協力法 修正案	1999 年 5 月 美日安保新指針配套三法案 (周邊事態法、自衛隊法、美日物品及勞動 相互提供協定)
911 事件前	讓自衛隊參與聯合國和平維持活動或人道國際救援或行動，必須遵守「維持和平部隊參加的基本方針」。	1.可參加「國際的」選舉監視活動。 2.物資協助：提供聯合國難民總署等機構的人道救援。 3.武器的使用：將原先自衛隊個人的判斷，改成原則上以長官命令為準。	1.周邊事態法（制定）：日本政府周邊有事，進行後方地域支援、搜索救助活動時，為保護身體及生命安全可以使用武力。 2.自衛隊法（修正）：緊急事態時可追加船舶及運輸直昇機；為保護自衛隊員及運輸中的人身安全，可以使用武力。 3.美日物品及勞動相互提供協定（改定）：日本周邊有事，相互提供物品及勞動項目，武器及彈藥不含在內。
法案要點	2001 年 11 月 反恐特別實施法	2001 年 12 月 國際和平合作法 (協力法修正案)	2003 年 6 月 有事法制相關三法案 (武力攻擊事態法、自衛隊法修正案、 安全保障會議設置法修正案)
911 事件後	1.1954 年來自衛隊第一次至海外從事戰時任務。 2.活動範圍超越日本與所謂周邊區域。 3.自衛隊使用武器條件放寬（除自衛隊外，包含傷兵、難民等）。 4.期限兩年，必要時國會檢討延長。	1.PKF 本體業務的凍結解除：諸如停戰、武裝解除的監視；緩衝替代的駐留、巡迴；武器搬入、搬出的檢查。自衛隊參加 PKO 活動大幅增加。 2.自衛隊使用武器防護的對象追加「在自己管理下的人員」的防護。	1.武力攻擊事態法：規定當日本受到他國武力攻及時如何對應與採取何種步驟。定義「武力攻擊事態」與「武力攻擊預測事態」；定義「對應措施」、「基本理念」。 2.自衛隊法修正案：授權自衛隊在有事狀態下採取更為迅速、有彈性的行動。為了自衛隊進行防衛出動，設置法律「適用除外」或「特例」。 3.安全保障會議設置法修正案：加強日本政府在事態狀況下的功能。「武力攻擊事態」、「重大緊急事態」的對應方式為安全保障會議的討論內容。

資料來源：楊永明，〈日本之國際參與：後 911 安全保障政策之形成與發展〉，外交政策公共論壇，國立政治大學外交系主辦，2003 年 11 月 6 日，頁 1-6；蔡明彥，〈日美同盟之發展與抉擇：兼論台灣因應策略〉，《全球政治評論》，4 期（2003 年 10 月），頁 109-112；  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO060.html>  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29HO165.html>  
<http://www.jda.go.jp/j/library/treaty/acsa/acsa2.htm>  
[http://www.pko.go.jp/PKO\\_J/data10.html/2003/12/2](http://www.pko.go.jp/PKO_J/data10.html/2003/12/2)

<sup>37</sup> 楊永明，〈日本的國際參與〉，外交政策公共論壇第八次會議，國立政治大學外交系主辦，2003 年 11 月 6 日。

## (二)日本因素

日本在 911 事件後一連串的外交與軍事行動，顯示其試圖透過對反恐戰爭的協助與參與，調整傳統的安全政策，著手建立全新法律架構，提供日本自衛隊協助美軍行動新的法源基礎，藉以提升日本政府及自衛隊因應「周邊事態」的能力，<sup>38</sup>已促使日本突破戰後的「和平憲法」的限制，反恐行動不僅在外交上強化了「美日同盟」，並在內政上創造了有利於日本邁向「正常國家」的環境。但日本尋求突破海外派兵禁令的作法，業已引發中共關切，因為中共擔心日本終將調整其在亞太地區的安全角色，甚至介入未來的台海衝突，<sup>39</sup>有如美國著名學者大衛蘭普頓聚集六位學者研究「東北亞強權關係：雙贏或零和遊戲」一書中提及，如果中共以軍事武力挑釁，與台灣保持非正常關係的日本和美國，將會進行防衛合作以維持現狀，<sup>40</sup>未來中日兩國地緣政治競爭關係一旦升高，將為其雙邊關係與區域安全情勢帶來不確定因素。

## (三)中共威脅與台灣因素

若以美國－中共－日本－台灣的四邊關係而言，由於中共的崛起，在 1995-6 年在台灣海峽製造的飛彈危機，讓美國與日本正視「美日安保條約」新指針，實無法容忍中共向東擴張以衝破美日聯盟的防衛線。因美國在東亞的軍事部署即使不是要刻意圍堵中共，至少著眼於維持東亞的權力平衡，無可避免的，周邊有事已涵蓋台灣海峽。日台防衛合作的建構，有利於加強美國對台灣的軍事安全承諾。<sup>41</sup>就象徵意義言，911 後日本基於「反恐特別實施法」暨「有事三法」的自衛隊派遣，在考量日美友好關係的同時，更為新世紀日美戰時軍事合作創下歷史先例。同時，在以反恐為由的旗幟下，日美安保體制與自衛隊角色的轉變，明確的向前推進。另外，此次日本自衛隊戰時海外派遣，在形式上，相較於近年來的「北約東擴」，隱含「安保西張」的代表意義在內；對台灣的影響而言，由於此次日本自衛隊的派遣行動，日後台海一旦有事，必將成為重要的參考模式。<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Yukio Okamoto, "Japan and the United States: The Essential Alliance," *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No.2 (Spring 2002): 60-1.

<sup>39</sup> 蔡明彥，〈後 911 時期台灣之安全環境與因應策略〉，《全球政治評論》，2 期（2003 年 4 月），頁 38。

<sup>40</sup> David M. Lampton, ed., *Major Power Relations in Northeast Asia: Win-win or Zero-sum Game*, (New York, N.Y.: Japan Center for International Exchange Inc, 2001), <http://www.tapei.org/teco/cicc/currents/58/selectm04.htm/2003/11/1>

<sup>41</sup> 施正鋒，〈美國在東亞的軍事態勢－以台灣為考察重心〉，亞太情勢發展學術研討會，淡江大學美國研究所主辦，2002 年 11 月 23 日。

<sup>42</sup> 劉冠劼，〈轉變中的日本安全保障政策-反恐特別實施法的探討〉，《問題與研究》，41 卷 5 期(2002

強化「美日同盟」符合台灣的國家利益。這不只因為「美日同盟」有助於牽制中共的對外擴張，也因為此一同盟對脆弱的亞太地區在發生危機時可以迅速有效地加以回應。<sup>43</sup>再者，「美日同盟」的存在也可以協助促進台灣和亞太地區國家的交往與合作。<sup>44</sup>在 2000 年台灣政黨輪替，民主化成就非凡，也因此，日本已逐漸重視和台灣關係的發展。加上日本已把美日安保視為維護亞太和平穩定的公共財，對於未來台海有事保持相當彈性的參與空間。尤其是小泉政府重視自由民主主義的價值觀，並視之為戰略利益或威脅的判斷標準。<sup>45</sup>

美伊戰後，國際政治聚焦轉向東北亞情勢—北韓核武危機，檢視「六方會談」後台日關係，日人關切的人質遭北韓綁架問題，會談中完全無法觸及，顯示在中共主導的談判結果下，日人體認到有必要強化、調整對台關係。以美日台三方於 2003 年 9 月間在華府傳統基金會舉辦初次的戰略對話為例，當時就有日方學者指出，台灣若遭中共控制，美日在西太平洋及南中國海的戰略經濟地位都將受到挑戰，因此主張日本應該強化對台關係，以牽制中共的擴張。<sup>46</sup>綜言之，「美日同盟」符合美日台三國共同的戰略利益。而 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」，以承擔更多的國際責任的戰略作為，對台灣安全而言，是比較有利於對抗中共的戰略威脅。

#### (四)台日關係

值得關切的是，自台日斷交後，台日關係僅能建立在非官方之文化經貿層次的非國家待遇架構上，雙方私底下交流關係密切。但中日雙方認同在「一個中國」的架構前提下，「政經分離」成為日本處理兩岸關係的政策，在一向以國家利益為優先考量的日本，主流意見認為「親台反中」利少害多，「親中反台」則利多害少，日本無法在檯面上表達對台灣的支持，台灣對日外交已經到了需改弦更張的時候。<sup>47</sup>

---

年 9、10 月)，頁 62。

<sup>43</sup> 張茂森，〈我將加強台日美安保串連—駐日代表羅福全專訪〉，《自由時報》，2001 年 3 月 26 日。

<sup>44</sup> 林佳龍，〈911 事件後的亞太戰略環境情勢與台日美關係〉，收錄《911 事件後全球戰略評估》，蘇進強編（台北：台灣英文新聞，2002 年 9 月），頁 56。

<sup>45</sup> 楊志恆，〈中共及日本在東北亞的角色〉，《遠東季刊》，2 卷 4 期（2001 年 10 月），頁 29。

<sup>46</sup> 王平宇，〈台日交流有成長空間—亞東關係協會會長許水德專訪〉，《自由時報》，2003 年 9 月 16 日，版 2。

<sup>47</sup> 張啓雄，〈台日關係的開展與困境〉，外交政策公共論壇第八次會議，國立政治大學外交系主

中共在 911 後表面上對日本軍國主義的復甦存有疑慮並提出抗議，但實際上中共正以務實態度，在「面向未來」的戰略評估中，積極與日本建立良好關係，舉凡軍事上軍艦與高層的互訪並加強雙方經貿關係，以掌握新的外交契機；台灣也應正視日本將形成區域大國的現實，與其消極以對不如寄望日本善盡大國責任，使其走向「正常國家」，目前整體形勢是發展台日關係的大好時機；<sup>48</sup>對台灣言，台美關係為我國外交工作的主軸，台日關係是我國在亞太地區外交工作重心。<sup>49</sup>美國是世界超強，日本為世界第二、亞洲第一的經濟強權，台日關係的重要性僅次於台美關係，雖然形勢比人強，但如何掌握機先，已成為台灣在亞太區域安全環境下的重要課題。

## 貳、北韓問題對台灣安全影響

### 一、美中關係—台灣作為交換籌碼

對美國而言，美日聯盟對朝鮮半島的安全有直接性的影響力，同時可與美韓聯盟相結合，更是對抗潛在中共威脅的最佳機制。<sup>50</sup>但是，在美國點名的三個「邪惡軸心」—伊朗、伊拉克與北韓三個國家，中共可說是全球對北韓最具影響力的國家之一。美國國務院政策計畫局長哈斯就曾表明，中共對北韓核武問題與對台政策是影響美中是否進一步發展密切關係的重要議題。<sup>51</sup>畢竟中共與北韓為長期盟友、與日本南韓建立友好趨勢，未來朝鮮半島的發展，美國仰賴中共的善意、南韓仰賴中共對北韓的牽制、北韓依靠中共的經濟支援，中共在朝鮮半島事務已扮演「領導者」地位。<sup>52</sup>

2003 年 1 月 10 日，北韓宣布退出「禁止核武擴散公約」，隨著北韓問題發展，

---

辦，2003 年 11 月 6 日。

<sup>48</sup> 〈邱義仁：現為發展台日關係好時機〉，《中國時報》，2003 年 11 月 9 日，版 A13。

<sup>49</sup> 吳嘉雄，〈台灣與日本外交實務〉，外交政策公共論壇第八次會議，國立政治大學外交系主辦，2003 年 11 月 6 日。

<sup>50</sup> 道下德成，〈朝鮮半島出現和平之後的安全協定〉，收錄西原正（Nishihara Masashi）主編，《美日聯盟的新挑戰》（The Japan-U.S. Alliance: New Challenges for the 21<sup>st</sup> Century），楊連仲等譯（台北：國防部史政編譯局，2002 年 6 月），頁 48-52。

<sup>51</sup> John J. Tkacik, "China Must Pressure Pyongyang," <http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed123102b.cfm/2003/11/5>

<sup>52</sup> 李明，〈朝鮮半島局勢發展與台海安全〉，收錄《2003 台海安全戰略評估》，曾章瑞主編（台北：國防大學國家戰略研究中心，2003 年 1 月），頁 119。

美國更希望中共扮演「協調者」角色，北韓從一定角度也成為中共發展中美關係的踏腳石。但如果美國以強硬方式解決北韓核武問題，將使中共面臨直接壓力。誠如美國在台協會處長包道格所言，朝鮮半島的核武擴散和不穩定，也首當其衝的威脅到中共的利益。<sup>53</sup>但台灣應當注意朝鮮半島安全議題的國際折衝過程，是否以台灣利益作為交換與中共合作的籌碼。又萬一在朝鮮半島發生戰事，台灣尤須對中共藉機武力犯台預作防範。<sup>54</sup>

## 二、美中日台關係－飛彈防禦爭議

美國在 1991 年波灣戰爭中，得到最重要啓示是如何防禦飛彈攻擊，而在國境內推動「全國飛彈防禦系統」(National Missile Defense, NMD)，在海外盟國部署「戰區飛彈防禦系統」(Theater Missile Defense, TMD)，目的是為防禦「流氓國家」的彈道飛彈攻擊，而後北韓在 1998 年無預警的在發射「大浦洞一號」飛彈，讓美國與日本決定加速對 TMD 的研發與部署。<sup>55</sup>因北韓的核武飛彈不僅威脅日本，已可能威脅美國（詳見第三章第二節、貳－北韓核武與區域安全），在某種程度上的戰略涵義係防範中共的飛彈威脅，在 96 年台海危機中更證明了此一觀點。

911 後，使日本感受到三種主要的安全威脅，分別是國際安全威脅（包括恐怖主義與大規模毀滅性武器擴散）、中共軍事與經濟可能發展的威脅、北韓核武飛彈威脅。其中，北韓飛彈問題是當前日本國家安全的主要威脅來源，2003 年 6 月，日本批准了與美國國防部共同部署愛國者三型導彈防禦系統計畫，目的在阻止來自北韓飛彈攻擊的防禦系統。<sup>56</sup>由於 911 後美國在亞太政策中特別重視美日安保條約與戰區防禦系統的合作，已引起中共嚴重的關切，因早在柯林頓後期，美國國會已經通過「1999 財政年度國防授權法」，其中有一條款將台灣納入美國戰區飛彈防禦系統（TMD）。美國國防部也發表「台灣海峽安全形勢報告」提出中共飛彈對台灣的威脅。而後美國國防部向國會提交了「亞太地區戰區飛彈防禦

---

<sup>53</sup> 《聯合報》，2003 年 10 月 1 日，版 A3。

<sup>54</sup> 李明，〈第二次北韓核武危機與本區域安全〉，外交政策公共論壇第四次會議，國立政治大學外交系主辦，2003 年 2 月 21 日。

<sup>55</sup> 麥克馬洪 (McMahon K. Scott)，《美國飛彈防禦的過去與現在》(Pursuit of the Shield The U.S Quest for Limited Ballistic Missile Defense)，曾祥穎譯（台北：麥田，2001 年 6 月），頁 5-10、278。

<sup>56</sup> 楊永明，〈日本的國際參與〉。

結構方案」，將台灣納入 TMD 的五種選擇方案。<sup>57</sup>美國實希望將日本、韓國及台灣納入 TMD 中，以進一步增強亞太地區的軍事同盟關係。<sup>58</sup>

美國是否部署飛彈防禦系統問題，確實是影響美中關係的關鍵因素之一。惟系統研發成效，仍需相當時間，誠如美國胡佛研究所的看法，其理解台灣有許多人希望與美國組成準軍事同盟，但是卻相對警告台灣，譬如加入東亞飛彈防禦體系，美國有可能同意，但是台海將進入相互交戰狀態，是否符合台灣當前利益。<sup>59</sup>飛彈防禦系統已不純然屬於軍事問題，而是牽動美中日台四邊關係的政治外交問題。事實上，美國在東亞的戰略思維上，一直盡力維持朝鮮半島的非核化及台海的穩定，美國不排除未來必須防範中共彈道飛彈攻擊的可能性，而這些重要議題都和中共的態度有密切關係。<sup>60</sup>台灣如何審慎處理，對台灣在亞太區域安全影響深遠。

## 參、東協對台灣安全環境影響

冷戰結束後，東協國家因應區域形勢變化，隨著東協經濟實力的不斷成長，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，東南亞地區已成為美國反恐戰爭的第二戰線。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，區域政經整合呈現競合趨勢，對台灣安全影響甚鉅。

### 一、區域安全整合對台灣安全影響

對台灣而言，東協國家在美國反恐壓力下，目前反恐雖已獲得若干成效，惟東南亞回教激進團體的威脅仍在。而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，已然形成亞太國家探討維護亞太地區安全合作的一種嘗試，此正符合美國在亞太地區推行的預防性防禦戰略支柱，促進一系列的同盟關係和多邊合作，進一步整合亞太國家，據以建立以美國為軸心的放射性的安全同

---

<sup>57</sup> 蘇格，〈美國全球戰略與台灣問題〉，《中國外交》，11 期（2001 年 11 月），頁 25。

<sup>58</sup> 唐保東，〈警惕美國全球戰略重心東移〉，《現代軍事》，6 期（2001 年 6 月），頁 22。

<sup>59</sup> 趙建民，〈美國學界對當前兩岸關係的看法〉，《國家政策論壇》，1 卷 10 期（2001 年 10 月），頁 105。

<sup>60</sup> 周力行，〈朝鮮半島局勢變化下美國軍事干預之影響〉，第四屆國家安全與軍事戰略學術研討會，國防大學、國立政治大學國際關係研究中心共同主辦，2003 年 10 月 30 日。



盟，<sup>61</sup>而台灣卻被排拒在外，僅能以個人身分參加於 1994 年以亞太地區的 10 個智庫成立半官方（或稱第二軌道 Track II）的亞太安全合作理事會（CSCAP）。<sup>62</sup>整體而言，東南亞的體系內成員的互動已呈現多元交錯的政經關係，台灣卻無對話空間，在區域安全對話中形成孤立狀態。

觀察東協國家對台灣安全環境的影響，在 1988 年後採取務實的「政經分離原則」，保持模糊的彈性外交空間，藉區域論壇展開「集體聯合」與「拉攏平衡」策略，藉經濟誘因將美日俄納入對話組織，以達到牽制中共效果。<sup>63</sup>惟東協在亞洲金融風暴後對中共崛起的威脅已經轉變。在 911 後中共與東協的外交關係日趨緊密，經濟利益已占首要位置，中共與東協安全的概念的延伸，已將國際、政府與個人層次相連。<sup>64</sup>而台灣在 911 事件後在東南亞地區依舊無法突破中共的封鎖，以 2002 年 12 月，陳水扁總統在最後一刻取消赴印尼的「度假」之旅，隨後印尼外長公開宣稱「永遠不歡迎陳水扁總統」；<sup>65</sup>2003 年 1 月，立法院副院長江丙坤欲率隊立委至曼谷訪問，卻無法獲得簽證，泰國總理公開表示「泰國決不會允許台灣政治人物入境訪問」，<sup>66</sup>證實兩岸關係惡性循環，東南亞國家寧願冒著與台灣經貿關係倒退的風險，也不願意得罪中共。

## 二、區域經濟整合對台灣安全影響

### (一)中共的影響

東亞經濟整合型態仍在發展，亦將成爲影響新世紀東亞權力互動關係的重要變數，這也是東協諸國乃至西方國家紛紛赴大陸投資或與其建立自由貿易區的原因之一，未來中共將主導亞洲的政經乃至安全，且可與歐洲、北美形成鼎足之勢。<sup>67</sup>其中，中共企圖藉由「東協－中國自由貿易區」（AFTA-China）和「東協加三」

---

<sup>61</sup> 張亞中、孫國祥，〈亞太綜合安全年報 2001-2002〉（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2002 年 6 月），頁 110。

<sup>62</sup> 林正義，〈亞太安全保障的新體系〉，《問題與研究》，35 卷 12 期（1996 年 12 月），頁 1-18。

<sup>63</sup> 宋鎮照，〈台海兩岸與東南亞國家之關係與策略〉，《問題與研究》，35 卷 5 期（1996 年 5 月），頁 23-6。

<sup>64</sup> 鄭宇碩（香港），〈911 事件後東亞與東南亞地區安全概念之拓展〉，全球化趨勢下的反恐與兩岸關係學術研討會，財團法人兩岸交流遠景基金會、政治大學國際事務學院、東亞研究所、中國時報、邵海社會科學院、東亞所聯合主辦，2003 年 11 月 3 日，頁 127。

<sup>65</sup> 〈台灣抗議印尼外交部不歡迎陳水扁〉，大紀元網，2002 年 12 月 18 日。

<http://www.epochtimes.com/b5/2/12/18/n256923.htm/2003/10/20>

<sup>66</sup> 〈江丙坤遭拒簽泰國不允許台灣政治人物入境〉，人民網，2003 年 1 月 21 日。

<http://www.people.com.cn/BIG5/guojj/209/3983/4007/4008/20030121/912200.html/2003/10/20>

<sup>67</sup> 邊裕淵，〈大陸積極參與區域經濟整合之目的及對我影響〉，《中共研究》，36 卷 11 期（2002

東亞自由貿易區(EAFTA)，把影響力伸近東南亞，掌控東南亞成爲中共之後院，並藉以在國際及區域問題上發揮作用，同時給予台灣壓力，另方面強調以經貿促成和平統一，<sup>68</sup>更可以進一步壓縮台灣在國際上的生存空間。<sup>69</sup>此外，中共總理溫家寶於 2003 年 10 月在東協高峰會上，不僅與東協簽署了「中國與東協綜合經濟合作架構協定」，更具戰略涵意的是，中共與東協簽署了「東南亞友好合作條約」，這是東協的基礎條約，中共的正式加入，象徵東協區域組織將在未來從一個次區域結盟組織轉化爲一個以中共爲主導的東亞組織。

反觀台灣對東協國家的睦鄰政策，選擇升高對抗的大陸政策與不切實際的「務虛」外交，逼迫東協國家在敏感的政治議題選邊站，又試圖將「彰顯主權」、「台灣正名」的政治邏輯套在經濟議題上，就以新加坡的自由貿易協定談判爲例，唯一有可能在短期內讓台灣與未來「東南亞自由貿易區」接軌的機會，可能胎死腹中，台灣將走向自我孤立的不歸路<sup>70</sup>。

## (二) 日本的因素

2002 年起香港已經取代美國成爲台灣最大出口市場，相對的 2003 年起台灣對日本的進口依賴與日俱增，日本已取代美國成爲台灣最大的貿易夥伴。台灣貿易走勢偏重於亞洲地區，其中大陸在台灣進出口上，均高居第三位(見表 5-3)。2003 年 12 月日本和東協簽訂「東京宣言」，計畫籌設東亞共同體，日本承諾三年內出資卅億美元開發湄公河流域，預定於 2005 年初針對經濟問題展開談判。<sup>71</sup>中共與日本均在爭取與東協的整合，目的藉經濟整合取得在東亞地區的主導地位。

其中日本與東協各國簽署 FTA，日本與韓國簽署的 FTA 對台灣的衝擊甚大，因台灣產業與經濟發展程度介於東協各國、韓國與日本之間，各國相互依存度均甚高，如此將衝擊台灣在當地已建立的分工體系，影響台灣對外貿易甚鉅。<sup>72</sup>形式上自由貿易區原屬於低度政治議題，實質上卻是一種具有強烈政治意涵的經濟

---

年 11 月)，頁 42。

<sup>68</sup> 蔡學儀，〈亞洲經貿區域化與台灣因應之道〉，《問題與研究》，42 卷 2 期（2003 年 3、4 月），頁 47。

<sup>69</sup> 張如倫，〈東協加十戰略意涵〉，《國防雜誌》，17 卷 8 期（1992 年 2 月），頁 38-49。

<sup>70</sup> 朱雲漢，〈台灣需要新的睦鄰政策〉，《中國時報》，2003 年 10 月 22 日，版 A2。

<sup>71</sup> 〈東京宣言：日與東協籌設東亞共同體〉，《聯合報》，2003 年 12 月 13 日，版 A10。

<sup>72</sup> 王文娟，〈日本 FTA 推動策略〉，外交政策公共論壇第八次會議，國立政治大學外交系主辦，2003 年 11 月 6 日。

性區域整合，最後可融合成爲結合政治、外交、軍事、安全爲一體的超主權生命共同體，而日本就是基於此種考量，囿於中共因素，不願與台灣簽訂雙邊自由貿易協定。

表 5-3：2003 年台灣 10 大貿易夥伴進出口額統計

單位：百萬美元

國別	進口			出口			貿易總額		
	名次	金額	比重 %	名次	金額	比重 %	名次	金額	比重 %
日本	1	17,475	25.2	4	6,824	8.7	1	24,299	16.4
美國	2	9,174	13.2	2	14,579	18.6	2	23,753	16.1
香港	17	891	1.3	1	16,266	20.7	3	17,157	11.6
大陸	3	5,730	8.3	3	9,845	12.6	4	15,575	10.5
韓國	4	4,814	6.9	6	2,573	3.3	5	7,388	5.0
德國	5	2,752	4.0	7	2,269	2.9	6	5,021	3.4
新加坡	8	2,118	3.1	5	2,680	3.4	7	4,799	3.2
馬來西亞	6	2,638	3.8	9	1,664	2.1	8	4,302	2.9
菲律賓	9	1,741	2.5	13	1,251	1.6	9	2,993	2.0
泰國	12	1,334	1.9	12	1,436	1.8	10	2,771	1.9

資料來源：經濟部國貿局，<http://www.trade.gov.tw/index.asp/2003/11/7>

台灣在 WTO 認證的 300 多個 FTA 之中，僅與巴拿馬簽訂唯一的「台巴自由貿易協定」，以台灣的經濟實力，中共的政治因素阻擾才是問題所在，台灣已不免趨於邊緣化。台灣經濟以貿易爲主體，無論就經濟層面或是國家安全戰略層次，如何在東亞經濟整合風潮中找尋適當結合點，無疑是台灣所應積極面對的挑戰。<sup>73</sup>但由於中共的排擠使台灣無法參加任一區域組織，此一亞洲經貿區域化對台灣而言，不僅是經濟上的挑戰，對台灣整體安全環境影響深遠，實應嚴肅面對的問題。

### 第三節 美中台三邊關係對台灣影響

布希政府剛上台，將中共視爲戰略競爭者，以戰略清晰的角度，強調「中共不能動武，台灣不能獨立」，並提升軍售加強台灣防衛能力，布希政府的兩岸政

<sup>73</sup> 謝福進，〈東亞政經情勢－區域反恐與經濟競合〉，收錄《2002-2003 亞太形勢發展與展望》，李英明主編（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2003 年 1 月），頁 52-3。〈臺海兩岸與東南亞國家之關係與策略〉

策明顯傾向台灣，911 事件後隨著反恐戰爭的開展，美中台三邊關係出現新的轉變，布希兩岸政策已逐漸向中共方面修正；而兩岸關係並未因反恐而有所進展，依舊呈現政冷經熱，政治外交僵持對立，民間經貿熱絡交流現象；綜觀 911 後美中美台關係互有競爭運作空間，兩岸關係卻停滯原點沒有交集。美中台三邊關係的發展與亞太區域安全有密切的關係，美國與中共是這個地區的兩個主要大國，美中關係的互動必然影響亞太局勢的發展，美國與美中關係因素對兩岸關係影響深遠，對台灣安全更具有關鍵性因素。

## 壹、美中關係

### 一、美中關係上升

911 後的美中關係，在 911 後的兩年中雙方已先後進行了五次的高層互訪，美國國務卿認為美中關係正處於 30 年來最好的時期；而中共對台戰略思維呈現「聯美制獨」策略（詳見第四章第二節，911 後美中關係）。其中意涵，美國的中國政策無非在反恐優先的大前提下，需要中共的協助，因此中美關係正如過去歷任的美國政府一般，由執政初期的低潮關係，逐漸修正改善，一方面美國勢必將人權問題置於次要地位，一方面對敏感的台灣問題不得不對中共有所妥協，以進一步緩和雙方關係。<sup>74</sup>如果中共持續堅定支持美國反恐，無疑的，將修正偏向台灣政策而適時回報北京。<sup>75</sup>台海危機與「中國威脅論」的說法，短期內會退居次要地位。<sup>76</sup>

### 二、台灣地位降低

中共基於大戰略的考量，雖知雙方關係存有重大歧見，但還是降低雙方衝突以維護良好關係，積極發展綜合國力，中共深知如果台海出現緊張局勢，不僅可能嚴重損害中美關係，而且將直接嚴重干擾美國反恐的全球戰略部署。布希現已改變執政初期明顯向台灣的傾斜的政策走向，無非因台灣問題只是中美關係的干擾因素，而不是決定性因素，目前台灣問題已被中美反恐重大戰略利益所取代；

---

<sup>74</sup> 王孫鵬，〈美國台海政策的調整趨勢〉，《現代台灣研究》，2 期（2003 年 2 月），頁 54。

<sup>75</sup> 《中華日報》，2003 年 3 月 28 日。

<sup>76</sup> 張執中，〈911 事件後的美中台三角關係〉，《聯合報》，2002 年 4 月 16 日，版 13。

<sup>77</sup>除此外，目前美國已成為中共的第二大貿易夥伴，中共則是美國第四大貿易夥伴，雙方關係將處於長時間的穩定與發展。<sup>78</sup>對台灣而言，911 後中美關係的持續升溫，台灣在國際變局中對於美國的戰略價值正相對降低，<sup>79</sup>在經歷美阿戰爭、美伊戰爭，以至於北韓議題，台灣的著力點越來越少，美國是否因為反恐而討好中共而背棄台灣，台灣如何因應與自處，實為隱憂。

## 貳、美台關係

### 一、修正對台政策

隨著冷戰結束與中共的發展，美國開始重新評估台灣在美國亞太安全戰略地位，從長遠看，保持台海兩岸分離與敵對，可以台灣牽制與削弱中共的迅速發展，使美國更具地緣政治競爭的優勢地位。<sup>80</sup>911 後美國對台政策，使布希政府認知美國當前首要敵人是恐怖主義而非中共，在對台政策上不得不由上台之初的明顯支持台灣轉變為有所節制。當然布希政府對台政策的調整，無非因應反恐大局使然，由過去偏向台灣方向而有所修正，並不表示美國對台政策已完全傾向於中共「一個中國」的根本性調整，在布希政府的對台海情勢秉持「戰略清晰」、「雙重嚇阻」的策略可以得知（詳見第四章第三節 911 後的美台關係）。美國不僅多次表達繼續堅守「台灣關係法」，在對台軍售上大幅提升，並積極推動台美軍事合作，據以提升台灣的自衛能力。

### 二、錯估形勢風險

美台關係潛存的弔詭問題是，兩岸軍力的競爭，台灣「武購」、中共「武備」必然造成兩岸對立的緊張情勢，但台海危機卻不必然是軍事上準備對立所形成。中共國防經費增長比率在近 10 年來每年以兩位數字成長(見表 5-4)，若以軍費佔總預算百分比來看，中共大致維持穩定，1992 年為 8.54%，2001 年激增 4.5%為 12.8%（見表 5-5）。台灣則呈現逐年減少的現象，從 1993 年的 25.32%，減到 2002 年的 16.53%。（見表 5-6）。依此發展對台灣整體經濟發展與國防安全極為不利。

---

<sup>77</sup> 郭震遠，〈2002 年的中美關係與海峽兩岸關係〉，《台灣研究》，1 期（2003 年 1 月），頁 81-5。

<sup>78</sup> 韓玉貴，〈擴大共同利益，促進中美關係發展〉，《中國外交》，7 期（2003 年 7 月），頁 48。

<sup>79</sup> 湯紹成，〈牽一髮動全局，當前美中台三邊關係〉，《海峽評論》，139 期（2002 年 7 月），頁 28。

<sup>80</sup> 吳心伯，〈從美國亞太安全戰略看布希政府對台政策〉，《現代國際關係》，2002 年 3 月，頁 48。

台灣國防部 2003 年「中共軍力報告書」強調：今年中共公佈數字約為 223 億美元（185,3 億人民幣），但如加上隱藏性國防預算，概估實際數字為公佈數字的 3 到 4 倍，中共本年度公開部分國防預算增長比例雖僅 9.6%，此一增加幅度也是世界僅見，對兩岸軍事平衡已產生不利影響。<sup>81</sup>若與 1993 年度的 432 億元人民幣比較，10 年間足足增加 4 倍餘，再以世界軍事強國廣義的年度國防預算，至少佔國內生產總值（GDP）的 2% 以上（美國 3.2%、英國 2.7%、法國 2.5%、新加坡 5.0%、南韓 3.1、台灣 2.6%），而中共近 10 年來國防費僅佔 1.1% 至 1.6%，合理的解釋，常年中共隱藏性軍費實居高不下，無異邁向區域霸權的的憑藉。<sup>82</sup>

表 5-4：1991—2003 年中共官方公佈國防預算

單位：人民幣(億元)

年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
總額	330	377	432	550	636	720	812	928	1,069	1,205	1,410	1,660	1,853
成長率%	13	14	14	27	15	12	12	14	15	12	17.7	17.6	9.6

資料來源：1.國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 89 年國防報告書》〈台北：國防部，2000 年 8 月〉，頁 36。

2.國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 91 年國防報告書》〈台北：國防部編印，2002 年 7 月〉，頁 46。

3. <http://www.ettoday.com/2003/08/29/703-1505633.htm/2003/11/7>

表 5-5：最近 10 年中共軍費佔國家財政支出比例

年度	金額 (人民幣)	增長率%	佔國家財政支出比例%	佔國民生產毛額比例%
1992	377.89	14.41	8.54	1.58
1993	432.48	14.44	8.68	1.38
1994	550.62	27.32	9.46	1.26
1995	636.772	15.65	9.35	1.10
1996	720.036	12.29	9.03	1.05
1997	812.57	12.84	8.80	1.09
1998	928.57	14.28	8.62	1.17
1999	1,069.21	15.14	8.14	1.22
2000	1,205.00	12.72	8.23	1.37
2001	1,410.05	17.70	12.80	

資料來源：《中國統計年鑑》，（北京：中國統計出版社，1998 年），頁 276；及 *The Military Balance 1998/99*, London: International Institute for Strategic Studies, October 1998, p.178.轉引自卡李札得(Zalmay Khalizad)，《美國與亞洲》，黃俊彥等譯（臺北：國防部史政編譯局，2001 年 12 月），頁 201-4。

<sup>81</sup> 〈中國軍力報告／中共國防預算實際為公佈數字的三到四倍〉

<http://www.ettoday.com/2003/08/29/703-1505633.htm/2003/11/7>

<sup>82</sup> 鍾堅，〈中共邁向區域霸權國防費持續增長〉，《中共研究》，37 卷 4 期（2003 年 4 月），頁 20-1。

表 5-6：最近 10 年中華民國軍費佔國家財政支出比例

年度	金額 (台幣)	增長率%	佔國家財政支出比例%	佔國民生產毛額比例%
1993	2,711	-0.4	25.32	4.72
1994	2,582	-4.76	24.28	4.11
1995	2,522	-2.32	24.51	3.69
1996	2,583	2.42	22.76	3.47
1997	2,688	4.07	22.51	3.33
1998	2,748	2.23	22.43	3.14
1999	2,844	3.49	22.70	3.09
2000	4,029	-5.56	18.03	2.76
2001	2,692	0.22	16.48	2.77
2002	2,610	-3.7	16.53	2.61

資料來源：國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 91 年國防報告書》〈台北：國防部編印，2002 年 7 月〉，頁 104-5。

北京 2003 年中共國防報告書中仍將對台動武「三個如果」列入，始終不承諾放棄武力犯台，兩岸若發生軍事衝突，美國的介入乃為中共欲以武力犯台時所將面臨的最大障礙。<sup>83</sup>分析過去美國新政府剛上任時大部分政策對台灣表示支持或同情，俟其面臨紛擾的國際事務後，美國政府又不得不與中共妥協，而 911 事件對美中關係存在有重大戰略利益，如果戰端起因係由台灣挑起「台獨」的敏感神經，美國是否有能力、會不會介入台海危機。

如果以美國觀點看「台獨」，華盛頓是否會提升台灣關係的等級，可看出問題的關鍵。其中最關鍵性的因素包括：1.中共方面同意讓台灣成為獨立國家，自中國脫離；2.中共沒有能力保衛自身領土完整，且似乎正在解體；3.台灣人民有強烈共識想宣布正式獨立；3.台灣能抵擋第一波的中共攻擊，等待美國軍事干預；4.台灣宣布獨立是因為中共無緣無故對台攻擊；5.美國總統在政治和軍事上均支持台灣，主要外交政策顧問也同樣立場，而國會的意見也一致。6.美國軍隊能以可接受的代價擊敗在台灣海峽的共軍；7.美國全球和區域性的戰略建基於主動防衛美國政治領導地位，以及假設中共是戰略性的對手或威脅。其中只有一個

<sup>83</sup> 美國國防大學(National Defense University)編，《中共崛起構成的挑戰：亞洲觀點》(Asian Perspectives on the Challenges of China)摘要，高一中譯(台北：國防部史政編譯局，2001 年 11 月)，頁 vi-vii。

因素絕對能讓美國願意與獨立台灣建立正式外交關係，假如中共方面同意讓台灣成爲獨立國家，脫離中國。<sup>84</sup>美國當然瞭解對台灣的承諾關係在亞太的利益，<sup>85</sup>但是又要如何處理美軍「爲何而戰？爲誰而戰？」的國內問題。<sup>86</sup>由上述美國關鍵性因素分析，台灣妄談獨立自掀底牌，將自陷險境。美國對台關係上有一定的制約性，不可否認的係基於美國全球與國家利益暨上述因素的現實面，台灣在 911 後若錯估形勢，未將戰略思維定位於避免戰爭應比統獨論述更高，台灣安全風險難測。

## 參、兩岸關係

### 一、新冷戰—務實的對台政策

911 後兩岸關係（詳見第四章第四節 911 後兩岸關係）正處於「表面平靜」但「暗潮洶湧」、「政治僵持有增無減」的「新冷戰階段」。從兩岸各自內部因素、兩岸基本力量的對比及實際上美國因素的重大影響作分析，目前中共固然尚無立即解決台灣問題、實現中國完成統一的力量與意願，但卻有足夠的信心與力量來反對與阻止「台獨」，反對分裂；反之，台灣政府方面目前有「獨立」意願但無「獨立」實力，無統一意願卻有抗拒統一的力量。這也是兩岸政治關係目前處於僵局的原因。<sup>87</sup>而中共目前對台政策刻意不炒熱台灣問題，兩岸關係不再是中共急於處理的重要課題，中共對台政策已務實調整，<sup>88</sup>包括中共高層期待兩岸關係重回「92 共識」，儼然成爲中共在「一個中國」底線的讓步，「一個中國」的「新三段論」，江澤民於十六大提出「三個可以」談，到胡錦濤主張的「三個凡是」—寄望於台灣人民。在彈性策略上用柔性的攻勢強調非官方、非政治化的廣泛交流，另一方面用更密切的經貿文化與社會關係，增加台灣對大陸的依賴。中共同時一手軟，一手硬，一邊高唱和平談判，一邊不承諾放棄以武力犯台，中共高層對台灣所採取的不外是「將時間拉長、將空間放大」的對策，尤其當中共推動柔

---

<sup>84</sup> Martin L. Lasater, "Taiwan Independence and the U.S. Response," *Taiwan Security Research*, July 31, 2002. <http://taiwansecurity.org/IS/2002/Lasater-0702.htm/2002/8/19>

<sup>85</sup> Atlantic Council of the United States, *Staying the course: Opportunities and limitations in US-China relations* (Washington DC: ACUS, 2002):17.

<sup>86</sup> Paul S. Kapur, "The operational identity of humanitarian military intervention," *Security Studies*, Vol. 12, No.1 (May 2002):104.

<sup>87</sup> 石之瑜，〈全球化趨勢下的反恐與兩岸關係〉，全球化趨勢下的反恐與兩岸關係學術研討會，財團法人兩岸交流遠景基金會、政治大學國際事務學院、東亞研究所、中國時報、上海社會科學院、東亞所聯合主辦，2003 年 11 月 3 日，頁 242。

<sup>88</sup> 王玉燕，〈一步一腳印，中共務實對台工作〉，《聯合報》，2003 年 10 月 29 日，版 A2。



性策略，獲得國際更多支持，台灣如果不採取有效對策，是否將無形中流失手中籌碼。<sup>89</sup>

就中共的對台政策言，胡江體制走向現實主義利益的觀點，意識形態已經不是絕對因素，在「一個中國」與中美三公報的基礎上，用美國的思維想問題，誠如老布希的國家安全顧問史考克羅認為，錢其琛在 2003 年 11 月在中美研討會中，未提不放棄對台用武就是個改變，<sup>90</sup>中共近年來實已大幅減少以武力犯台的論述頻率。而中共對陳水扁「一邊一國」論述，及台灣 2004 年總統大選，中共均選擇「理性」對待。檢視中共在十六大後對台思維，為爭取和平環境，將發展經濟和國際接軌，並使經濟與政治議題脫鉤，在充實綜合國力後，台灣將被孤立與邊緣化。如此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，但處理灣問題手段方式已不同。中共潛在對台戰略思維的轉變，對台灣言，逐漸形成難以掙脫的框架。

## 二、上冷下熱—大陸政策困境

兩岸關係有三個特殊性，其一是受到國際情勢變化快速的影響；其二是在台灣內部同時在國家、制度、與政策三個層次上發生激烈的爭辯，任何單純的政策問題都涉有統獨之爭，使政局陷入困境；其三是「上冷下熱」的兩岸關係，它同時包含政府間的尖銳對立與人民間的密切交流，政黨輪替後，「上冷下熱」的情況變成冷者越冷，熱者越熱。換句話說，兩岸政府的對立越來越尖銳，而人民間的交流越來越熱絡，這個矛盾現象有兩個結果，第一，政府政策和民間期望落差加大，幾乎已到背道而馳的地步；另一個後果，政府與大陸談判的憑藉正在急遽流失中，因為無法獲得全民的支持。中共基於此一認知，台海兩岸此消彼長的情勢讓中共根本沒有必要同意復談，也沒有必要下重手，只需好整以暇地看著台灣失血即可，台灣已失去談判縱深的空間機會。<sup>91</sup>若要拓展台灣生存空間，除了需要一個和平的外在關係及廣大的經貿腹地，也需要一個沒有認同衝突的社會，這些唯有在兩岸關係能正常發展時才可能實現。中共看起來是台灣安全的最大威

---

<sup>89</sup> 顏建發，〈全球化趨勢下的反恐與兩岸關係〉，全球化趨勢下的反恐與兩岸關係學術研討會，財團法人兩岸交流遠景基金會、政治大學國際事務學院、東亞研究所、中國時報、上海社會科學院、東亞所聯合主辦，2003 年 11 月 3 日，頁 216-220。

<sup>90</sup> 林保慶，〈史考克羅：北京已修正對台作法〉，《聯合報》，2003 年 11 月 9 日，版 A4。

<sup>91</sup> 蘇起，〈兩岸關係的三個特殊性〉，《國家政策論壇》，1 卷 10 期，(2001 年 12 月)，頁 1-3。

脅，但是當我們用智慧化解後，它何嘗不是台灣發展的最大載體。<sup>92</sup>可見良性的兩岸關係，將有利於台海的和平與穩定。

911 後新政府的大陸政策，明顯出現戰略模糊並傾向矛盾策略（詳見第四章第四節壹 911 後台灣的大陸政策），觀諸原因，無非台獨黨綱成爲政府推動中間路線的障礙，因爲反中國化與愛台灣已成爲唯一指標，如果不反中國，就不是真正支持台獨；如果不贊成台獨，就是不愛台灣，因而約制了對兩岸關係的根本性思考，同時目前大陸政策和其他政策依樣充滿了選舉味，不惜在兩岸關係上一再討好台獨基本教義派，此種不安影響到台灣人民心理，也影響到台灣經濟的正常開展。<sup>93</sup>

特別是新政府施政以來，由於無法確切評估兩岸經濟整合對台灣國家安全影響的風險，所以採取較爲保守的禁止與防範措施，以掃除對台灣國家安全影響的不確定性，這樣的政策取向卻造成經濟發展與國家安全的兩難困境，形成台商與政府對立局面。以及台灣的兩岸經濟交流不斷受到市場力量而陷於逐步調整、開放的窘境。如果兩岸經濟整合將爲台灣帶來嚴重的國家安全威脅，而政府又被迫採取開放的兩岸經濟交流政策，其後果將不堪設想。如果兩岸經濟整合可以保障台灣的安全，而政府卻採取禁止或阻礙兩岸經濟整合措施（最後還是被迫開放），這將徒然造成台灣的實力內耗與錯失利用中國大陸資源發展的契機，這也將對台灣的安全造成負面的影響。<sup>94</sup>而台灣往往考量經濟問題時，卻陷於政治性或選戰思考的集體迷思，三通問題就是明證，致使台灣經濟問題叢生。<sup>95</sup>

目前的大陸政策，最引起爭議的是「四不一沒有」、「一邊一國」、「台灣公投」、「兩岸三通」、「台灣制憲」等議題論述，同時宣稱「一邊一國對一個中國」是總統大選的主軸，雖然執政黨都有一套解圍說辭，其實都難以掩飾尋求升高兩岸衝突，爲求勝選的真正動機。問題癥結是，以公投制憲議題而言，美中均有疑慮，是否就像切香腸效應，一次一片，最終將走向不可避免的衝突引爆點，而人民對「公投」的危險性瞭解不清，如果涉及統獨及主權公投，勢將把台灣安全推置於

---

<sup>92</sup> 張亞中，〈全球化的台灣安全：大戰略的思維〉，《遠景季刊》，2 卷 1 期（2002 年 3 月），頁 63。

<sup>93</sup> 楊開煌，〈剖析陳水扁新大陸政策〉，《海峽評論》，138 期，（2002 年 6 月），頁 20-3。

<sup>94</sup> 童振源，〈兩岸經濟整合與台灣的國家安全顧慮〉，《遠景基金會季刊》，4 卷 3 期，（年月），頁 39。

<sup>95</sup> 王曉波，〈美國對華政策新變化的觀察－兼論兩岸和平統一的前途與障礙〉，《展望》，（2002 年 8 月號），頁 41。

險境。<sup>96</sup>

所幸美國解讀為台灣政府在操作政治風向，藉此試探美國與中共的反應。但中共在對台政策上已由柔軟彈性的政策中有所修正，驟然升高對台批判，兩岸關係陷於緊繃；美國在處理兩岸關係上，已經明確表示出不希望中共動武以及不希望台灣躁進腳踩紅線的戰略底線；而包括布希總統在內，已公開宣稱反對兩岸任何一方試圖片面改變台海現狀暨台獨公投，無異將矛頭指向台灣大選前的戰略清晰表態，其弦外之音已嚴重到不能掉以輕心的地步。<sup>97</sup>誠如前美國安全顧問史坦柏格（James B. Steinberg）指出，兩岸危機不在實際作了什麼，而是雙方懼怕對方會做些什麼。<sup>98</sup>主事者實應評估台灣目前正面臨嚴峻的內外政經情勢的挑戰。

對內而言，台灣經濟仍未呈好轉，台商投資大陸有增無減，三通需求殷切，兩岸復談遙遙無期；對外而言，自 911 事件迄今，不論阿富汗、美伊戰爭、中東情勢乃至北韓核武危機議題，美國對於得到中共的支持遠比處理兩岸關係來得更為急迫。<sup>99</sup>布希政府只是利用「戰略清晰」來達成符合自己國家利益的目標，對於主張台獨與中共武力犯台者的彈性空間都大為縮小，只有美國是最大受益者。<sup>100</sup>美國其實也在玩兩手策略，台灣不會不知道美國牌的風險，問題是「台獨」唯一依靠就是美國，永遠只能看美國臉色，不像中共，還有一些牽制美國的籌碼，台灣沒有脅迫美國，硬拉美國下水的本錢。<sup>101</sup>許多美國學者對於兩岸之間的各種臍帶逐漸中斷頗感憂心，今後兩岸關係的發展對台灣可能愈趨不利。<sup>102</sup>

美中台三邊關係中，中共和華府的關係持續進展，台北和華府的溝通也沒有問題，唯獨北京和台北欠缺協商管道，三邊關係要達成三贏就必須三邊都能夠溝通，<sup>103</sup>兩岸僵局的長期化不利於台灣。因中美台間的互動仍不可能成為台灣所期望的「等邊三角形」，只要美國繼續將台灣視為制約中共的戰略工具，而台灣又

<sup>96</sup> 張麟徵，〈公投議題下的美中台關係〉，《海峽評論》，153 期，（2003 年 9 月），頁 43-6。

<sup>97</sup> 〈趙春山：美中出手台灣如何接招〉，《聯合報》，2003 年 11 月 21 日，版 A15。

<sup>98</sup> 〈James B. Steinberg（史坦柏格）：美中台交往非互相影響〉，中時電子報，2003 年 11 月 13 日。  
<http://tw.news.yahoo.com/2003/11/13/twoshore/ctnews/4364935.html/2003/11/24>

<sup>99</sup> 朱景鵬，〈台灣公投：美中台三角關係的雷區〉，《交流》，71 期，（2003 年 10 月），頁 18-20。

<sup>100</sup> 陳一新，〈布希政府的亞太政策與美中台三邊關係〉，國防大學第三屆國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2002 年 11 月。

<sup>101</sup> 張麟徵，〈胡錦濤訪美與台灣問題〉，《海峽評論》，138 期，（2002 年 6 月），頁 18。

<sup>102</sup> 趙建民，〈美國學界對當前兩岸關係的看法〉，《國家政策論壇》，1 卷 10 期，（2001 年 12 月），頁 108。

<sup>103</sup> 陳毓鈞，〈從布胡會看美中台關係〉，《交流》，70 期，（2003 年 8 月），頁 32。

始終無法擺脫對美國一邊倒政策，其國際生存空間將面臨進一步縮小的危機，<sup>104</sup>再加上中共一步一步所設定的處理台灣問題框架，台灣的大陸政策實面臨左支右絀的情境。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，這也是目前兩岸關係大體上能夠保持平穩的重要國際因素。<sup>105</sup>美中台三邊互動關係屬於結構性問題，目前以維持現狀是符合三邊利益的最好選擇，<sup>106</sup>惟 2004 年 3 月台灣總統選舉暨 11 月美國總統大選後，美中台三邊關係將可能產生重大變化。

## 第四節 非傳統安全威脅對台灣影響

2001 年 9 月 11 日美國本土遭受前所未有的國際恐怖主義的嚴重攻擊，舉世震驚，此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俱嚴峻挑戰，絕不亞於傳統性安全威脅。美國早於 911 事件前數年，除將恐怖主義定位為「國家安全威脅」來源，重視恐怖主義是否會運用「大規模毀滅性武器」(Weapons of Mass Destruction)，並將反恐列入「國土防衛」(Homeland Defense)之重要任務。不過 911 事件的發生顯見，美國以超強之國力，反恐策略及各項作為仍有不足之處<sup>107</sup>。台灣安全環境面對來自境外敵對勢力之威脅，亦可分為傳統性與非傳統性安全威脅兩類，也可能兩者兼而有之或相互為用。尤其是，當中共軍方近年來所出現之「超限戰」觀念，對於防禦的一方而言，不能把防衛重心置於傳統性安全威脅，有必要重視非傳統性安全的防護，期使防微杜漸。

### 壹、非傳統性安全威脅的類型與特性

傳統的安全係以戰略和軍事威脅為主，而非傳統安全威脅的來源多元化、形式多樣化、類型多變化，在當前國際社會中所存在潛在威脅暨危害性較嚴重的歸納有：族群衝突（政治動員下）、宗教摩擦（基本教義派）、恐怖主義活動（跨國蔓延）、毒品氾濫（組織犯罪和恐怖主義團體相結合）、軍火走私與販賣（奧姆真

---

<sup>104</sup> 周力行，〈2003 年美國亞太戰略對台海安全環境之影響〉，《全球政治評論》，2 期，（2003 年 4 月），頁 64-5。

<sup>105</sup> 石之瑜，〈全球化趨勢下的反恐與兩岸關係〉，頁 242。

<sup>106</sup> 郝柏村，〈捍衛法統維持現狀最佳策略〉，《聯合報》，2003 年 11 月 24 日，版 A13。

<sup>107</sup> 張中勇，〈美國 911 事件後國土安全作為對台灣安全的啓示〉，台海安全與國防戰略學術研討會，財團法人台灣新世紀文教基金會主辦，2002 年 10 月 20 日，頁 4-2。

理教、塔米爾之虎使用生化放射武器)、販賣人口及偷渡、海上暴力及搶奪(海盜)、金融或經濟犯罪、電腦(網路)犯罪、部分國家處於貧窮及生活品質低落等 10 項。<sup>108</sup>其所呈現者又以恐怖主義、國際販毒、槍械走私、海上搶奪、非法移民與經濟犯罪等各式跨國性組織犯罪最為顯著。尤值重視的,不僅影響國民經濟、社會秩序與人民生活,且有可能擴大或衍生,抑或成爲敵對勢力加以利用的對象,因而危及國家存續與繁榮。

上述各種非傳統性安全威脅,在範圍、性質及類型上雖各有不同,有些則彼此有部分或密切的關聯性,每個國家所面對的威脅在程度上也有不同,惟仍具有類似或相同的特性,茲歸納爲下列四項:<sup>109</sup>

一、無法靠傳統軍事手段或國防政策加以處理,必須配合其他途徑才能有效因應,如毒品問題的解決。

二、多數非以國家爲中心,而係由次國家或跨國家主體或因素所造成。即使如美國在對抗恐怖活動,都需其他相關國家的配合與協助。

三、多數威脅具有流動性、擴散性及多層次問題,且危害性日益升高與氾濫,尤其是犯罪組織已有日漸國際化、全球化趨勢。

四、個人福祉及國家利益均將受其危害,且難以有效掌握或對抗,如電腦犯罪透過網路進行,對公共事務以及個人生活造成的傷害將難以估計。

## 貳、傳統安全與非傳統安全威脅連結

冷戰結束後,大國爆發戰爭的可能性很小,傳統國家安全威脅趨於緩和,非傳統安全威脅卻越來越突出,國際社會對非傳統安全問題的關注日益重視。911 事件帶給世人的震撼,更使非傳統安全威脅提升至全球層次的最高位階,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,界線更加模糊。<sup>110</sup>如大規模殺傷性武器是傳統安全問題,但此

---

<sup>108</sup> 參閱宋筱元,〈跨國性及非傳統性威脅對台灣安全的影響〉,收錄《2003 台海戰略環境評估》,曾章瑞主編(台北:國防大學國家戰略研究中心、國立政治大學國際關係研究中心,2003 年 1 月),頁 330-1;張中勇〈傳統威脅與非傳統安全威脅之區別〉,收錄《非傳統安全威脅研究報告》,(國家安全叢書,2002 年 3 月),頁 6-7。

<sup>109</sup> 宋筱元,〈跨國性及非傳統性威脅對台灣安全的影響〉,收錄《2003 台海戰略環境評估》,頁 332。

<sup>110</sup> 徐堅,〈非傳統安全問題與國際安全合作〉,《安全與戰略》,6 期(2003 年 6 月),頁 46。

一問題與恐怖主義非傳統性安全問題聯繫在一起，就變成跨國問題，顯得異常嚴重和複雜。

中共軍方近年來所出現之「超限戰」觀念，其論點是「運用一切手段，包括武力和非武力、軍事和非軍事，殺傷和非殺傷的手段，強迫敵方接受我方企圖，從而得到重大利益。」，911 恐怖攻擊事件，正符合「超限戰」的思維，不排除中共會在軍事作戰時，配合「超限戰」手段，以降低其戰爭成本。另中共動武之前，亦有可能運用軍事以外的手段，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。<sup>111</sup>根據美國國防部「中共軍力年度評估報告」評估，中共對台發展不對稱戰法，包括強調緒戰達到「首戰即決戰」、「奇襲」與「震懾」效果，另對台也可能採取斷頭策略，癱瘓台灣政治及軍事領導階層。中共所使用的強制（coercion）戰略，至少包括資訊戰、空中及飛彈攻擊、海上封鎖、對台的迅速攻擊以造成攻佔的既成事實。<sup>112</sup>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。

## 參、台灣所面臨的非傳統性安全威脅

### 一、毒品氾濫問題：

美國國務院於 2001 年 3 月 1 日所公佈之「國際毒品管制策略報告」（International Narcotics Control Strategy Report，簡稱 INCSR）報告中，台灣排除於被列為毒品生產和轉運國家地區，而不予制裁，這是台灣近 6 年來首次從此名單中除名，無非因台灣過去在強化執法程序，同時中共南方貨運港口的興起，降低台灣被用於毒品交易的重要性。對於中共而言，係以「國家安全」的戰略觀點來觀察毒品問題衍生的衝擊，謾言指控美國、台灣方面利用中緬毒品邊區投入資金，對於中共邊疆穩定、經濟安定與主權安全形成的嚴峻挑戰。換言之，「毒品走私」在潛在威脅中，毒品犯罪可與恐怖主義、組織犯罪、傳染病結合，及其所衍生的相關犯罪，乃構成「跨國犯罪」問題與挑戰的最重要成分，對個人、社會國家、國際體系安全等三個層次的安全構成威脅。<sup>113</sup>

<sup>111</sup> 劉韋呈，〈從美國 911 事件與超限戰觀點論我因應之道〉，《國家安全與軍事戰略研究》，3 卷 2 期（2002 年 4 月），頁 159-163。

<sup>112</sup> US DoD, *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China 2003*(Washington DC: US DoD, 2003),20-1, 45.

<sup>113</sup> 謝立功，〈跨國性毒品犯罪問題〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告》，（國家安全叢書，2002

台灣地區以 92 年上半年為例，毒品犯罪案件達 28,667 件，涉案人數 7,350 人，查獲一級毒品（海洛因、嗎啡等）等達 2 百餘公斤。其中二級毒品（大麻、安非他命等）達 3,596.81 公斤，較 91 年同期相比增加 828.8 公斤（見表 5-7）。<sup>114</sup>此外更令人憂心者，如 K 他命，或神經性藥物 FM2、各類搖頭丸、搖腳丸及新出現鴨霸（YAMA）等第三級毒品，越來越受到青少年的濫用，其毒性不如第一、二級毒品強烈，若使用不當，仍會造成身心或猝死之嚴重後果，對國家社會所可能造成後果勢必極為嚴重。從社會治安之角度而言，最受治安機關矚目的以毒品和槍械走私為主，其次為農漁牧產品走私，一旦黑槍、毒品氾濫，治安惡化，民心不安，導致社會秩序混亂，政治動盪等，則將對國家安全利益造成威脅與損害。

表：5-7 毒品案件處理情形統計表

---

年 3 月)，頁 138-179。

<sup>114</sup> 參閱法務部統計，<http://www.moj.gov.tw/tpms/intermet/newdata/image4.gif/2003/10/17>

資料來源：法務部全球資訊網 <http://www.moj.gov.tw/tpms/internet/newdata/image4.gif/2003/10/17>

年 月 別	起 訴 人 數	裁 有 判 罪 確 人 定 數	新 件 收 偵 察 數	施 用 人 數	量 數 品 毒 獲 查			
					一 毒 級 品	海 洛 因	二 毒 級 品	安 他 非 命
					公 斤	公 斤	公 斤	公 斤
88 年	82,981	10,439	8,391	5,925	107,95	107,77	1,362.55	1,215.14
89 年	93,824	15,817	13,191	10,722	277,45	277,33	1,039.59	836.24
90 年	70,716	14,544	13,511	11,399	368,12	362,50	1,688.66	1,421.01
91 年	56,207	13,750	11,856	10,063	585,66	585,60	1,681.18	1,256.48
91 年 1-6 月	26,705	6,234	5,983	5,060	248,22	248,18	387324	356.39
92 年 1-6 月	28,667	7,350	6,080	5,093	204,28	204,26	3,596.81	749.68
較上年 同期增減	+7.3	+17.9	+1.6	+0.7	-17.7	-17.7	+828.8	+110.4

## 二、資訊安全威脅

電腦及全球網際網路大量的普遍使用，帶給人類前所未有的便利，E 化的世界相對的出現新興犯罪型態，常見的電腦犯罪手法為擅自進入他人或機構之電腦系統，竊取或破壞他人資料，因此獲取各種不法利益，對社會日常生活運作影響重大，尤其關係國防安全之電腦系統更是敵方高度覬覦的目標。由於資訊具有全球化、光速傳播、多方共享、用之不竭等特性，若能有效運用於戰爭，不僅是力量倍增器，又是重要戰略資源。

1990 年波灣戰爭，其中資訊戰正是這場軍事事務革命的主要特質之一，中共有鑒於波灣戰爭之經驗與啓示，深信資訊戰在展現未來以高科技為主導的戰爭中，可與非傳統「不對稱作戰」密切結合，而大力從事「信息戰」作戰思維。台灣雖大力推動資訊建設，但現階段資訊發展僅止於軍事層面，關係民生甚鉅之各種金融、電信、電力與交通運輸，以及政府所推動的電子化、網路化的各種資訊系統已是中共之最佳攻擊目標而不自覺，儼然成為國家安全之嚴重隱憂。明顯的例證，中共為因應「訊息戰爭」，成立所謂「網路戰士」，<sup>115</sup>專門從事破解網路密碼，或以駭客入侵方式獲取軍機。2003 年 7 月 11 日至 8 月底，據國家資通安全會報研判，中共「網軍」駭客入侵，以 8 個企業單位當跳板，以 23 種木馬程式攻擊我 58 個政府單位，參與駭客大戰的資安專家回顧與疑似中共「網軍」的攻

<sup>115</sup> 《中國時報》，2002 年 9 月 2 日，版 9。



防過程，仍餘悸猶存。<sup>116</sup>這件事毫無掩飾地暴露我國資安體系的弱點與缺失，也可評估中共進行「信息戰」，已非停留在紙上談兵階段。

### 三、走私偷渡入境

自 1987 政府宣布解嚴並開放兩岸民間交流迄今，據統計，目前台灣居民每年進出中國大陸已經超過兩千萬人次（見圖 5-1），國安單位指出，這些無論是赴大陸觀光或經商的台灣居民，當地公安與飯店櫃檯服務人員在兩小時內就會向國安系統進行戶籍通報。相較於台灣赴大陸的龐大人數，2002 年大陸居民來台人士目前統計每月約有 3,000 人，已經比 2001 年每月 2,000 人和 2000 年 1,000 人明顯增加，在此發展情勢下，目前行政單位居然沒有任何機制因應，而國安局方面也只能針對部份重要來台大陸人士予以監控，對於中共對台滲透將防不勝防。<sup>117</sup>根據警政署的統計，每年查獲的大陸偷渡客人數平均在 1500 人左右，2002 年增加到 2032 人左右，<sup>118</sup>至於沒有被查獲的人數，至少是查獲人數的五、六倍，<sup>119</sup>幾乎無法估算。這些非法入境不僅對於台灣國境管制暨社會治安造成嚴重困擾，已蘊涵另類中共特工人員對台進行滲透與統戰模式，將危害國家安全。

---

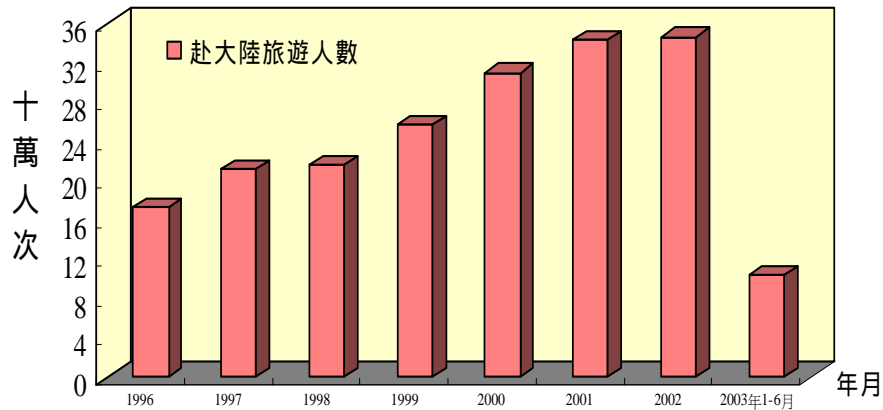
<sup>116</sup> 〈驚險屠木馬除駭客大作戰〉，《中國時報》，2003 年 9 月 13 日，版 A4。

<sup>117</sup> 《自由時報》，2002 年 6 月 18 日，  
<http://www.future-china.org/fcn-tw/200206/2002061808.htm/2003/10/17>

<sup>118</sup> 大陸台商經貿網－兩岸經濟統計月報  
<http://www.chinabiz.org.tw/maz/Eco-Month/130-2003-06/130-22.xls/2003/11/16>

<sup>119</sup> 楊孟瑜〈偷渡客的幸與不幸〉，BBC 中文網，  
[http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/china\\_news/newsid\\_3197000/31978391.stm/2003/11/16](http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/china_news/newsid_3197000/31978391.stm/2003/11/16)

圖 5-1：臺灣民眾赴大陸旅遊人數



註：據中國旅遊年鑑及中國統計月報估計，2003 年 1 至 6 月臺灣民眾赴大陸旅遊人數約達 104.8 萬人次，較上年同期減少 41.22%。累計自一九八八年至二〇〇三年六月底止，臺灣民眾赴大陸旅遊人數共計 2,851.03 萬人次。

資料來源：大陸台商經貿網－兩岸經濟統計月報

<http://www.chinabiz.org.tw/maz/Eco-Month/130-2003-06/130-1.doc/2003/11/16>

最受治安機關矚目的走私犯罪問題，除毒品外就屬非法槍械走私，此乃助長暴力犯罪之主要亂源，由於國內支非法槍械來源，皆來自國外及大陸地區走私入境。兩岸走私槍械入境，以漁船接駁走私居多，在機場港口，亦有跑單幫旅客暗中夾帶入境。自 1988 至 2000 年，查獲大陸走私來台的各種槍枝 2,446 枝，而非法槍械走私與組織性犯罪集團關係密切，勢將對國家安全造成威脅。<sup>120</sup>

根據基隆關稅局統計，91 年下半年（7 月至 12 月），其與上半年（1 月至 6 月）變動情形分析比較，下半年緝獲走私案件共計 938 件，私貨價值總計新台幣（以下同）152,843,508 元，與 91 年上半年相較，緝獲案件增加 223 件，私貨價值增加 74,190,799 元，所緝獲私貨中以洋菸、酒為最大宗，占私貨總值 56.45%；位居第二者為其他類物品，占私貨總值 27.3%，其中大都屬未開放進口之大陸物品，如偽造劣藥品、化妝品或減肥食品等；排名第三者為農產品（如花生、乾

<sup>120</sup> 朱蓓蕾，〈當前我國面對之非傳統性安全威脅與影響〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告》，（國家安全叢書，2002 年 3 月），頁 219。

香菇、大蒜、糯米粉等)占私貨總值9.62%，走私方式仍以貨櫃夾藏、貨櫃掉包、偽報矇混及漁船走私為主。<sup>121</sup>台灣卻因地理環境因素及經濟發展之故，走私活動不易禁絕，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。

#### 四、恐怖主義問題

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之常見或優先攻擊目標，因此，反恐不僅不是國家安全政策的優先課題，社會大眾對於恐怖主義威脅認識與警戒不高。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，再加上全球化過程，台灣的幸運似乎不易持久，台灣不能因恐怖主義之目前安全威脅不大，乃輕忽長期反恐的重要性與必要性。

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。因此，布希總統戰略思維轉變為先制攻擊，2001年10月26日國會通過美國愛國者法案，檢討成立「國土安全部」，吸收特勤局、海岸防衛隊、移民局、海關等單位，人員17萬，預算370億美元。<sup>122</sup>白宮宣稱，這是半世紀以來美國最大規模的政府組織調整，同時對全球恐怖組織宣戰。美國國防部亦於2002年10月1日成立「北方指揮部」，兼負起防衛美國陸海空之責。2002年7月國土安全部首度公佈「國土安全國家戰略」(National Strategy for Homeland Security)報告書，作為資源動員及機制建構的重要指導，確保美國本土免於恐怖主義之攻擊與威脅。美國於911事件後，全面進行一連串因應措施與改革行動，其目的在防範美國境內之恐怖主義活動，因應大型災難急難事件，增強美國維護本土安全之能力，對於其他同樣面臨恐怖主義等非傳統性安全威脅的國家而言，美國政府的思維、策略及作法或許能夠有所啓示與借鏡之處。<sup>123</sup>

911事件以來，無論社會制度與安全戰略性質如何，反恐已成為國際組織與

---

<sup>121</sup> 〈基隆關稅局91年下半年緝私案件統計資料〉，財政部全球資訊網，<http://www.mof.gov.tw/news1/read.asp?num=9621/2003/11/17>

<sup>122</sup> 劉必棟，〈九一一事件後美國危機處理與相關機制運作之研究〉，〈國立政治大學外交系戰略與國際事務在職專班，碩士論文，2003年1月〉，頁66-7。

<sup>123</sup> 張中勇，〈美國911事件後國土安全作為對台灣安全的啓示〉，頁4-2。

多數政府所共同關切之安全課題，甚至演變成正義或文明之爭，國際社會面臨「選邊站」的抉擇。對於外交活動空間頻遭中共打壓的台灣而言，當美國一再強調將透過國際合作途徑，發展雙邊或多關係，建構全球反恐陣線，反恐將是我方參與以美國為首之國際社會的一扇窗口，同時也是台灣在反恐陣線上，表達清楚的立場。<sup>124</sup>對於台灣而言，支持與參與反恐，提升反恐能力，防護國土安全，並藉由反恐而與國際社會尋求接軌，拓展國際活動空間，不僅能夠降低恐怖攻擊事件的傷害及潛在威脅，及減少基礎建設的脆弱性或易毀性，更可以加強各級政府與產業、民間合作，做好天災急難之救助準備、危機處理、後果因應和處置復原之工作，進而奠定全民國防之堅實基礎，提升國家總體戰力。

## 第五節 小結

在新世紀的國際環境，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。911 後亞太區域安全情勢發展，從東北亞到東南亞，從南北韓到台灣海峽，目前情況都是機遇與挑戰並存，而世界格局的重心正向亞太地區轉移，美中日三國的互動關係更決定了東北亞與東南亞地區的戰略安全環境，而台灣在亞太地區的戰略地位同為三強所重視。對東北亞情勢而言，美國支持日本承擔更多區域安全責任；北韓核武飛彈危機，係影響美中關係的重要議題。對東南亞情勢而言，政經整合趨勢已是強權角逐的利益所在。而中共與日本仍將會是最有影響力的國家，當然，美國在亞太地區將扮演最關鍵的角色，大國的競逐與亞太情勢實環環緊扣，與台海安全息息相關。再以影響台灣最關鍵的美中台三邊關係檢視，布希兩岸政策已向中共修正，兩岸關係政冷經熱，政府間僵持對立，而非傳統性安全威脅對台灣已形成潛在隱憂。

### 壹、國際安全環境對台灣影響

中共於冷戰結束後，藉著改革開放國力大幅提升，已成為後冷戰時期逐漸取代蘇聯成為重要的一「極」，在新世紀的國際安全環境中，依然是以美中兩強所主導的權力平衡。而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。台灣問題在國際體系的運作中較容易引起美國與中共爭議。儘管美國一超在國際體系中變得更強，但是必要時為了國家利益還需要向中共之類的強權

---

<sup>124</sup> 同上註，頁 4-29。

作出讓步。如果美中聯合反恐愈是成功，台灣付出的代價也愈是昂貴，台灣絕對不可輕忽 911 事件提供中美在反恐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，美國就可能傾向中共的一邊，應切忌使台灣問題成爲美中關係反恐的籌碼。

## 貳、亞太區域環境對台灣影響

### 一、亞太三角對台灣安全的影響

目前世界格局重心正向亞太地區轉移，而亞太戰略環境中又以東北亞的爲關鍵地區，其中美中日三個大國的互動關係更決定了東北亞地區戰略安全環境的關鍵所在。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」，以承擔更多的國際責任的戰略作爲，對台灣安全而言，是比較有利於對抗中共的戰略威脅。而美日安保的合作範圍已由「本土有事」擴大到「周邊事態」，已反映出美日對周邊地區的解釋不再限於地理地區，而是以事態的性質來決定美日安保雙方合作的範圍與運用的軍事手段，對於嚇阻中共在台海進行軍事冒險，具有實質戰略利益；而如何強化台日關係對台灣亦具有重大實質意義。

### 二、北韓問題對台灣安全的影響

911 美伊戰後，國際政治聚焦轉向東北亞情勢，特別是北韓的核武飛彈危機問題。中共對北韓核武問題與對台政策是影響中美是否進一步發展密切關係的重要議題。隨著北韓問題發展，美國更希望中共扮演「協調者」角色，北韓從一定角度也成爲中共發展中美關係的踏腳石。台灣應當注意朝鮮半島安全議題的國際折衝過程，其中美日同盟對北韓問題處理的動向；美國是否以台灣利益作爲交換與中共合作的籌碼；又萬一在朝鮮半島擦槍走火，台灣尤須對中共藉機武力犯台預作防範。

### 三、東協對台灣安全環境影響

911 事件後，東南亞地區已成爲美國反恐戰爭的第二戰線。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，已然形成美國在亞太國家探討維護亞太地區安全合作的戰略支柱，台灣卻無對話空間。而台灣與中共關係越

緊繃，東協國家甘冒與台灣經貿關係倒退的風險，越不願意與台灣在外交上有所接觸。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，一方面強調以經貿促成和平統一，更可以進一步壓縮台灣在國際上的生存空間，中共逐漸取代日本成為東亞政經情勢的主角；相對於台灣為爭取與東協國家簽署 FTA 無法突破，日本也不願意與台灣簽訂 FTA，對於台灣整體安全環境影響深遠。

## 參、美中台關係對台灣的影響

布希政府剛上台，將中共視為戰略競爭者，布希政府的兩岸政策明顯傾向台灣。911 事件後隨著反恐戰爭的推遲，美中台三邊關係出現新的轉變，布希兩岸政策已逐漸向中共方面修正；美中台三邊關係對台灣而言，無法成為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、美中關係

在 911 後的兩年中美中雙方已先後進行了五次的高層互訪，美國國務卿認為美中關係正處於 30 年來最好的時期；而中共對台戰略思維呈現「聯美制獨」策略。無疑的，美國的中國政策在反恐優先的大前提下，將修正偏向台灣政策而適時回報中共。對台灣而言，911 後美中關係因處理阿富汗、伊拉克、北韓等問題而持續升溫，台灣在國際反恐變局中對於美國的戰略價值正相對減低，台灣的著力點越來越少，美國是否因為反恐而討好中共背棄台灣，實為隱憂。

### 二、美台關係

911 後美國對台政策，使布希政府認知美國當前首要敵人是恐怖主義而非中共，在對台政策上不得不由上台之初的明顯支持台灣轉變為有所節制。但台海危機卻不必然是軍事上準備對立所形成。其中美國的介入乃為中共欲以武力犯台時所將面臨的最大障礙。如果戰端起因由台灣挑起「台獨」的敏感神經，美國能否有能力、會不會介入台海危機。台灣如果錯估形勢，一再忽視美國所釋放的警訊，則風險難測。

### 三、兩岸關係

911 後兩岸關係正處於「表面平靜」但「暗潮洶湧」、「政治僵持有增無減」的「新冷戰階段」。中共對台政策已作務實柔性調整，中共將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，但處理的手段方式已有不同。美中台三邊關係中，兩岸僵局的長期化不利於台灣，因美中台間的互動仍不可能成為台灣所期望的「等邊三角形」，台灣未來面臨的困境將倍增。如果在台灣總統大選前，台灣執意冒進，美國若意識到有捲入戰爭的風險和危機，將盡一切力量排除台灣可能增添的困擾。而中共在國際事務擁有足夠的籌碼，若低估中共不敢讓中美關係陷入針鋒相對攤牌局面，顯然太過一廂情願，若能維持現狀方符合美中台三邊利益。惟 2004 年 3 月台灣總統選舉暨 11 月美國總統大選後，三邊關係將產生重大變化。

### 肆、非傳統性安全對台灣影響

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，絕不亞於傳統性安全威脅。對台灣而言，不排除共軍以武力犯台時，配合「超限戰」思維手段，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。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。台灣目前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，其中不乏中共從中操作的因素，已嚴重危害國家整體安全。此外，台灣不能因恐怖主義對台灣安全威脅不大，而輕忽長期反恐的重要性與必要性。