



變動中的亞太局勢衝擊台灣國家安全

●張旭成／前國安會副秘書長、美國賓州州立大學政治系榮譽教授、稻江科技暨管理學院講座教授

壹、美重回亞太

2009年10月下旬，新加坡內閣資政李光耀訪問華府時曾忠告歐巴馬總統「如果美國不積極參與亞洲事務，制衡中國的崛起，美國將可能失去全球領導地位」。李資政是華人，74%的五百萬新加坡居民也是華裔；有人以為「血濃於水」。為何新加坡未一面倒支持中國，李資政卻拉攏美國制衡中國？

新加坡和其他東協國家對近年來中國國力提升和解放軍急速現代化，對所謂「核心利益」及南海主權的獨斷深感不安，因而敦促美國介入亞洲事務，以平衡中國的崛起。

據倫敦「國際戰略研究所」9月上旬的「2010戰略調查」報告，中國的崛起促使亞洲國家，如越南、印尼、韓國和澳洲加強軍備和串聯對抗中國，部分國家甚至爭取印度介入，以平衡中國的力量。該報告並提到越南大幅增加國防開支，向俄國購買潛艇和先進武器，以嚇阻中國的威脅。

9月8日國務卿希拉蕊在紐約外交委員會（Council on Foreign Relation）宣告美國重返亞太地區，和確認與日本、韓國和澳洲等盟邦的緊密關係。美國和日本並將於12月在釣魚台水域舉行「離島奪回」聯合軍演，演習的設定是從「敵國」（解放軍）手中收復被佔領的小島。國務院發言人在9月16日明白表示釣魚台適用《美日安保條約》，給企圖用武力攻占釣魚台的「敵軍」鮮明警告。

貳、中國崛起 美聯合友邦抗衡

在2010年的美國與中國關係，不管是雙邊或涉及區域議題，可說是「多事之秋」。北京對歐巴馬總統在1月底宣布對台軍售，和在2月中旬接見達賴喇嘛非常憤怒，激烈批判美方侵犯中國的「核心利益」並宣布中斷雙方的軍事交流及懲罰從事對台軍售的美國公司為報復。



3月底，北韓魚雷打沉南韓的「天安艦」造成四十六名韓國官兵死亡事件後，北京採取「中立」態度，並在聯合國及「東協區域論壇」（ARF）百般袒護北韓，阻撓安理會和ARF制裁或通過譴責北韓的決議，引起美國和韓國的強烈不滿，認為中國未善盡大國維護國際和平應有的責任。7月間，美韓在朝鮮半島周圍舉行一系列有針對性軍事演習，目的是要警告和遏止北韓不得再挑釁，但中方批判美方是「項莊舞劍」，真正用意是針對中國也在黃海進行多次軍事演習，向美國展示其防衛在黃海核心利益的決心。

美中的角力也發生在南海——中方所界定的另一核心利益。7月23日美國國務卿希拉蕊在越南首都河內所進行的ARF會上主張南海島嶼主權爭議應經相關爭權國家多邊的協商，而不是由某一國說了算，或使用武力解決——這涉及美國國家利益。

中國外長楊潔篪則極力反對美國欲將南海問題「國際化」，指摘希拉蕊的發言是對中國的攻擊，並主張爭端應由中國與爭端當事國雙邊談判，並反對美國介入。

美中除了發表鮮明和尖銳的對立言論，雙方也再一次在南海地區進行有針對性海軍演習。美方並派「喬治華盛頓」航母戰鬥群到南海軍演以展現實力和決心。

值得強調的是，美方似已忍無可忍，積極回應中國無限上綱，擴大界定其所謂核心利益。7月間，希拉蕊在河內與越南官員協商雙方未來防衛合作的措施，國防部長蓋茲也訪問印尼，並宣布恢復與印尼特種部隊的合作關係。

也許北京曾一度誤認歐巴馬軟弱，不懂國際事務、容易對付，但各種跡象顯示出他已「硬起來」了，而且親自介入對中國和亞洲的事務。他說他是美國第一個「太平洋總統」（*pacific president*，出生在夏威夷，在印尼度過孩提時期），對亞太地區有深厚感情。他並邀請東協會員國領袖在9月下旬在紐約進行美國—東協高峰會（*US-ASEAN Summit*），這個高峰會是第一次在美國舉辦，有歷史意義，也象徵美國重視東南亞，將積極介入該地區事務，以因應中國的擴張和霸權野心。

曾任日本國防部長，現任自民黨國會議員的小池百合子，指出希拉蕊7月下旬在河內的「發難」開啟了亞洲國際政治的新頁。小池認為季辛吉在1971~72年運作美中聯手制裁俄影響了三十多年的國際政治，而希拉蕊在河內的倡議象徵美中關係進入一新時期——由合作轉為抗爭關係。

參、對美強硬 核心利益無限上綱

胡錦濤上台後曾先後提出中國在二十一世紀「和平崛起」概念與「和平發展」的國家安全方針，以規範中國的外交策略：強調睦鄰，與世界列強和諧、合作。北京的大政方針是努力發展經濟和默默推動軍事事務革命（*Revolution in Military Affairs*，簡稱RMA），加速軍力的提升，以消除或減少國外對中國崛起及中國威脅論的擔憂與負面效果。



一年來，北京涉外，尤其是對美國的言行，明顯與胡錦濤所揭示的政策方針背道而馳，也違背鄧小平、江澤民等領導人「韜光養晦」、「不搞對抗」的教誨。觀察家注意到北京經常出現強硬派言論，把中國「核心利益」任意擴大，似乎到無限上綱的程度。軍科院研究員羅援少將是很具代表性人物，對歐巴馬總統宣布軍售台灣和接見達賴喇嘛，他認為美國破壞中國在台灣和西藏的核心利益，主張中國政府應拋售美國債券加以報復。

中國海軍少將楊毅在今年5月間，於北京的中美戰略經濟對話會議上發言指責美國干擾中國在台與西藏核心利益，不但激怒了中國政府也激怒了中國人民，如美國繼續此種行徑，後果應由華府負責。

楊毅在8月13日的《解放軍報》的評論文章認為，美國在東北亞和南海的軍演是展現對中國的包圍和持續挑戰中國的核心利益，中國必須堅定回應。羅援在8月12日《解放軍報》的評論也大肆評判美國的霸權主義，砲艦外交和單邊主義行徑。羅援不但罵美國，他的激進言論也沒放過馬英九總統，他公開評判馬的「三不」（不獨、不統、不武）政策是搞「和平分裂」。

這些少壯派軍人的言論是他們一己之見，或反映官方態度？以往在台北和華府都有官員與學者認為這些挑釁言論不代表官方看法或政策，但今年的許多發展推翻了以往過分保守和一廂情願的分析。例如，北京高層官員，包括副參謀總長馬曉天和國務委員戴秉國，在3月和5月間兩次告知美國國安會官員及國務卿希拉蕊南海也是中國核心利益，不容他國侵犯。

美方並不同意北京的「單邊主義」，自行設定其核心利益的範圍，因為美國也有核心利益。因此，國務卿希拉蕊在7月23日於河內舉行的「東協區域論壇」發言主張南海島嶼主權爭議應經由多邊協商，而不是由某一國家說了算或以武力解決。

肆、擱置爭議 被遺忘的鄧江教誨

鄧小平和江澤民都曾主張，對國際上的領土爭端，可擱置爭議，先進行共同研發；有些領土爭端，可以先不談主權，先進行共同研發。鄧小平並一直主張雙邊或多邊談判解決國際爭端。

鄧小平更指出，國家的長遠利益與眼前的局部利益發生衝突時，應當「從長遠發展的利益著眼，不能只看到眼前」。北京一些人眼前的躁進違反鄧小平要「顧全大局」的遺訓，而且有逞口舌之快之嫌。

今年春天，北京出版了一本解放軍大校劉明福所寫《中國夢：後美國時代的大國思維與戰略定位》一書，表達了軍中激進派的思維。他們認為美國國力大幅衰退，再不能也不應讓美國繼續主導世界秩序及設定議題；該書指稱中美兩國正進行一場領導爭奪



戰。

中國現在領導人胡錦濤站在哪一邊？他是中共軍委主席，是黨指揮「槍」？抑「槍」指揮黨？胡錦濤似乎舉棋不定，未敢乾坤獨斷。中共將在2012年秋天舉行十八屆黨大會，胡錦濤將交出黨總書記職位，黨中央委員會、政治局及常委會，和秘書處都要改組，有企圖心的人開始展出「渾身解數」操作各種內政、經濟、國防和外交議題，爭取再上一層樓的機會。

面對這種時空，胡錦濤是否能借力使力，強化他領導地位，或避免被架空，提早跛腳？他於8月27日在長春會見來訪的北韓領導人金正日，表達中國對北韓繼承安排的認可（同意）及提供經濟援助。北京領導層當中有不少人認為北韓是中國的一大負擔，多次把中國「拉下水」，傷害中國的利益。但軍方因國安與反美國因素支持北韓最力，胡錦濤不得不跟著走。

伍、忍無可忍，歐巴馬決定應戰

歐巴馬就任總統前，他的副手拜登曾提醒他要提防中國對他的「考驗」。歐巴馬在2009年初入主白宮後，最初對伊朗、敘利亞和北韓這些對美不友善的國家都伸出友誼的手，以交往和談判代替衝突和對抗，但效果不彰，不得不在第二年改弦易轍，改採強硬和務實政策。

歐巴馬上任後也曾對北京寄予厚望，期待中國是負責任的大國，善盡大國維護國際和平的義務，與美國、歐盟合作，共同處理伊朗和北韓核武、世界氣候變遷、金融貨幣及貿易種種問題。

他與人為善和尊重中國的一些措施（如在2009年11月訪中前不接見達賴喇嘛及延緩宣布對台軍售）並未得到北京善意的回應。中方誤認他軟弱好欺，得寸進尺，處處用中國核心利益為藉口批評歐巴馬政府。

華府本來寄望北京能積極支持安理會制裁和阻止伊朗核武計畫，但華府很失望，因為中方拖延和放水。南韓「天安艦」被北韓魚雷擊沉後，北京又百般袒護北韓，阻撓安理會制裁或譴責北韓，讓平壤取得「外交上勝利」。

歐巴馬忍無可忍，乃決定展示決心和實力，從今年7月後在朝鮮半島周圍及南海進行一系列大規模演習，傳遞明確的信息：美國在亞洲有其重大國家利益，將繼續參與亞洲事務。

今年11月上旬歐巴馬訪問印度、印尼與韓國，以強化與這些盟邦的戰略和經濟合作。他一系列高峰外交不但昭告美國重心放在亞洲，並且建構新戰略同盟，以因應中國的擴張與崛起。美國軍事與外交雙管齊下，積極與盟友合作以維護區域和平，及保證美



國有決心和能力履行其承諾。

陸、重建美日同盟

《紐約時報》在10月25日的一篇報導與分析文章中指出，由於中國蠻橫，令歐巴馬政府在失望之餘，從原先討好轉為強硬態度，並另找盟友反制中國崛起，其中最重要的是恢復冷戰以來長達六十年的盟友——日本。

2009年日本民主黨上台後，企圖在政治上和外交上疏遠美國，擺脫美國制約，向亞洲（即中國）靠攏。第一任民主黨首相鳩山提出的「東亞共同體」和搬遷美軍駐沖繩的軍事基地，即代表這種新思維和新路線。但很快就證明不可行，空有理想卻不諳國際政治現實的鳩山被迫下台。「東亞共同體」背後的構想是日本欲成為亞洲「一哥」的雄心，疏離美國，強化與亞洲國家，尤其中國的合作。

這個夢想完全不實際，因為以中國在經濟上的力量和市場規模已超越日本，中國才是亞洲的當然領袖。事實上，中國在過去十多年高速擴軍，對日本安全的威脅與年遽增，鳩山和小澤之流欲親中遠美可說是敵友不分。

9月間，中日在釣魚台海域的爭執，北京所表現的威懾，逼日本重新投入美國懷抱。另一方面，華府多次表態釣魚台屬於《美日安保條約》適用範圍，顯然支持日本以遏制中國。為因應中國海軍擴軍後改變區域軍事均衡，日本防衛省官員透露，當局計劃擴編潛艇艦隊，在未來四年由十六艘增至二十二艘，增幅逾30%。近年來中國潛艇經常出沒琉球海域，今年12月日美在釣魚台水域的軍演展現了日本加強防衛的決心。

因為日美在2005年2月兩國外交與國防首長「2+2」會談後，曾簽訂一聯合聲明，表示支持台灣海峽的和平與安全。美日重新活絡同盟關係及日本加強其防衛力量有助於強化其處理「周邊有事」的力量和決心，對台灣的國家安全亦有正面效果。

柒、矯正台灣的國安策略

馬政府上台後，不但在國際關係「外交休兵」刻意淡化台灣的國家主權地位，在國防策略也採取被動、保守守勢，處處討好北京。許多將領感嘆「不知為何而戰」、「為誰而戰」。

去（2009）年國防部出版「四年期國防總檢討」在〈國防戰略指導〉一章，指出國防部遵照總統建構「固若磐石」國防武力的國防政策，以及建立「嚇不了、咬不住、吞不下、打不碎」整體防衛戰力的指導，發展國防戰略與軍事戰略，據以規劃國防轉型及未來戰力發展方向。如果馬英九真懂得國防戰略與軍事戰略，他只是重複國民黨政權在上世紀「防衛固守，有效嚇阻」的口號而已。



這與曾任國防部長的唐飛所主張的「烏龜」(turtle)戰略一樣保守和被動。唐將軍說「烏龜」背殼堅厚，適於固守，但它一被翻轉身來就動彈不得，任人擺佈。筆者在國防委員會質詢唐部長時，就主張「刺蝟」戰略；刺蝟生性善良，沒有侵略性，卻有堅強的生存和自衛能力，其皮膚堅韌，尖銳的刺能使企圖攻擊他的虎狼先受到傷害而不能得逞——台灣必須有制敵自衛的能力。

兵家都同意攻擊是最有效的防衛，台灣要加強防衛的力量，必須有嚇阻的能力，給犯台的敵人嚴重傷害並付出鉅大代價，有就是能「有效嚇阻」才能「防衛固守」。

2008年5月起，在蘇起主導國安會的干預下，一度停止國軍「雄風」二型巡弋飛彈量產，「雄風」三型超音速巡弋飛彈的研發也被喊卡，這些武器都是台灣可以遏阻解放軍攻佔台灣的有效防衛武器，馬政府的戰略退卻，或其他不可告人目的，造成「親痛仇快」的影響。

台灣屬於海島型國家應採取符合海島型條件的防禦策略，以制空與制海為優先之指導原則，致力提升空軍、海軍、飛彈防禦武器現代化。由於台灣幅員有限缺乏防衛縱深，馬政府所強調的「防衛固守」要在本島西部灘頭上與敵軍決戰的策略對台灣不利。以色列與台灣一樣是小國家，幾次與阿拉伯國家的軍事衝突，都是「接戰境外」，避免戰爭打到本國領土。隨著中國人民解放軍的急速軍事現代化及提升對台軍力部署，軍事專家都認為台灣必須採取快速反應制敵機先的策略。

因此，陳水扁2000年競選國防政策白皮書指出：「依據決戰境外的戰爭指導原則，國軍應籌建源頭打擊力量，優先強化海空軍力，建立三軍聯合作戰能力，積極發展電子資訊作戰能量，健全指管通資情監偵系統(C4ISR)系統整合」。戰略專家質疑以往「防衛固守」太消極與太被動，不符台灣國防需要，而提出「攻擊乃最佳防禦原則」，並主張國軍「有必要研發中、短程對地飛彈與巡弋飛彈等遠距投射武器系統的研製與部署，發展深入敵境的精確打擊能力，使敵方具威脅性的重要政軍目標均涵蓋於國軍火力投射範圍，將國家防衛縱深向前推進主要敵人領土上，提高我方軍事嚇阻力量與安全係數，癱瘓敵人對我發動戰爭能力」。該國防政策白皮書指出，中華民國在遭受武裝攻擊前，不會主動採取任何攻擊性的軍事行動，但「一旦潛在威脅來源，採取敵對的武裝行動，將敵軍擊毀於境外，摧毀於戰場縱深之後方基地，癱瘓其本土軍事目標，這將是國家防衛所需的合法且必要手段」。

捌、強化台美關係

台灣與美國的觀察家多次警告台海軍事均衡嚴重失衡，解放軍佈署的攻台飛彈有增無減，雖然兩岸簽訂ECFA，貿易額直線上升，但中國對台軍事威脅比以前嚴峻。在這種情況下，馬政府卻自廢武功，接連削減國防預算，讓人懷疑其防衛台灣的意志。



10月上旬在馬里蘭州劍橋市（離華府二小時車程）舉行的「美台國防工業會議」，台灣的代表國防部副部長楊念祖在演講中表示，ECFA簽署後，台灣面臨的安全威脅沒有降低，甚至有上升的趨勢。他指出，北京為了壓制台灣獨立和推動統一，繼續使用「紅蘿蔔和棍子」，分化台灣人民與政府，甚至控制台灣的輿論，以操縱兩岸關係。他向與會美國官員和企業人士報告，兩岸簽訂ECFA後，中方國防部長梁光烈告知——日本自衛隊代表團，台灣是中國軍事建設的「焦點」。

梁光烈10月10日在越南河內會見美國防部長蓋茲時，再度表示美國軍售台灣是美中改善關係的障礙。今年元月間歐巴馬政府宣布對台六十四億美元軍售後，北京即宣布取消中美軍事交流，此次梁—蓋茲會是雙方同意恢復交流的首次會談，梁光烈並邀請蓋茲明年1月訪華。

梁光烈反對軍售態度不足為奇。美方專家的分析是：北京知道不能改變美國繼續軍售台灣的政策，但仍繼續反對，其真正目的是推遲和減少美國的軍售。

北京最在意的是美國出售F-16 C/D，迄今華府沒有明說出與否。韓儒伯（Rupert Hammond-chambers），美台商會主席在美台國防工業會議結束後的記者會上透露，歐巴馬政府正在全面對台灣未來五至十年的戰力需求，做一廣泛而全面的評估，以決定應該提供台灣哪些防衛性武器。韓儒伯表示，評估包括中國威脅在內，及台灣空軍、海軍、陸軍、指管通資情監偵系統（C4ISR），資訊戰、電子戰等方面因應威脅之戰力需求，是十年最完整而全面的評估，目前正由國防部和國務院緊鑼密鼓進行中，最後將與台灣展開「對話」徵詢台灣的意見，及台灣的經濟負擔能力。

這是攸關台灣國安及生存的重要訊息，也反映美國關心台灣和對台灣這個民主國家的支持。面對中國日趨壯大的軍事、經濟和政治勢力，台灣需要有朋友如美國，而且須與北京折衝時，台灣必須先立於不敗之地，有自信和力量，才不致讓對方予取予求。

國務院亞太助卿坎貝爾（Kurt Campbell）10月26日在華府指出，美國歡迎台海兩岸正面發展的趨勢和對話，但對話必須是在台北的政治環境可以接受的情況下發展。

我們需要全力防範北京「不戰而屈人之兵」策略，在台灣招募代理人利用經濟、心戰、統戰的手段對台灣打一場兵不血刃的「不一樣戰爭」。

台灣人民絕不可坐視馬英九團隊與北京透過ECFA，軍事互信機制與政治和談等步驟，裡應外合共謀兩岸終極統一，斷送台灣的主權、自由與獨立。◆