監察院 103 年度專案調查研究報告

目　次

壹、 題目：「當前東亞安全情勢下的政府對策」專案調查研究 1
貳、 專案調查研究主旨 1
一、 研究緣起 1
二、 研究目的 1
三、 研究範疇 3
參、 問題背景與現況分析-重要研究文獻 3
一、 中國大陸崛起與東亞整體安全情勢 3
（一）警惕近在眼前的危險 4
（二）中國大陸的和平崛起與安全挑戰 11
（三）美國的挑戰與中國大陸的發展 29
（四）亞洲現代化與中印兩國的挑戰 33
（五）東亞安全情勢與多邊安全機制 37
（六）天下體制與中國威脅論 45
（七）俄羅斯安全處境及中俄關係 52
（八）中國大陸的能源安全與俄羅斯的角色 55
（九）日本的政治情勢與美日安保條約 57
（十）中國大陸與東亞各國的互動 60
（十一）中國大陸和平發展道路與東亞區域霸權形象 61
（十二）美國針對中國大陸與俄羅斯展開新冷戰 62
（十三）大國競逐下東亞「安保倚美、經濟傾中」格局的形成 64
（十四）美國與中國大陸的戰略磨合及未來亞洲局

勢的走向 64
（十五）其他動向 65
二、 釣魚台列嶼主權爭議與東海安全情勢 66
（一）釣魚台列嶼基本資料及歷來相關國家主張 66
（二）近期媒體相關報導 76
三、 南海情勢與南沙守備現況 78
（一）南海情勢的歷史背景 78
（二）南海主權爭議情形 80
（三）我國對於南海相關島礁主權主張與管理情形 81
（四）國安局對於南海主權爭議提報說明 83
（五）軍情局對於我國在南沙太平島周邊國家軍事部署情況提報說明 84
（六）近期新聞報導 84
四、 我國與美、日及中國大陸國安機制之設立與運作情形比較 89
（一）中華民國 89
（二）美國 93
（三）日本 97
（四）中國大陸 102
（五）近期媒體報導 105
五、 我國能源政策與南海運輸安全 105
（一）我國能源安全政策基本要旨 105
（二）自美國進口油頁岩氣之可能性分析 114
肆、 研究方法與過程 115
一、 研究方法 115
（一）文獻探討法 115
（二）歷史研究法 115
（三）比較研究法 116
（四）深度訪談法 116
二、 研究過程 117
（一）文獻蒐集與研析 117

（二）諮詢 117
（三）履勘與座談 118
（四）訪視與調卷 118
（五）聽取能源主管機關報告並進行研討 118
（六）約詢政府主管機關 119
伍、 研究發現與分析 119
一、 研究資料與研究發現 119
（一）總論 119
（二）美國 119
（三）日本 139
（四）中國大陸 146
（五）俄羅斯 162
（六）越南 167
（七）菲律賓 174
（八）東協 176
二、 專家意見 177
（一）中國大陸崛起與美日同盟下的東亞整體安全情勢分析 177
（二）釣魚台列嶼主權爭議與東海安全情勢分析 184
（三）南海情勢與南沙守備分析 188
（四）我國與美、日及中國大陸國安機制之比較分析 197
三、 政府回應 202
（一）外交部 202
（二）國防部 224
（三）大陸委員會 234
（四）經濟部 242
（五）中油公司 245
（六）台電公司 251
陸、 結論與建議 260
一、 綜合結論 260

二、 研析建議 262
（一）外交部 263
（二）國防部 265
（三）大陸委員會 265
（四）經濟部 266
（五）海巡署 266
（六）中油公司 267
（七）台電公司 267

監察院 103 年度專案調查研究報告

壹、題目：「當前東亞安全情勢下的政府對策」專案調查研究。

貳、專案調查研究主旨

一、研究緣起

為了防堵中國大陸的和平崛起，並強化美國在東亞地區的霸權地位，美國總統歐巴馬（Barack Hussein Obama）推動「亞太再平衡」（Rebalancing）戰略[1]與「重返亞洲」（Pivot to Asia）[2]政策，東亞地區呈現競爭與合作並存態勢，美、日、中國大陸與俄羅斯等大國間的競合與戰略互動，已持續影響整體區域情勢的發展，並導致東海與南海的緊張關係。我國身處東亞樞紐，而釣魚台、東沙及南沙(太平島)等重要戰略要衝，均為我主權所在之領土，對於相關安全態勢能否有效掌握，政府有何相關因應對策，殊值研究。本院外交及僑政委員會爰於民國（下同）103 年 1 月 22 日第 4 屆第 67 次會議決議，推派周委員陽山、趙委員榮耀、黃委員煌雄及葛委員永光，由周委員陽山擔任召集人，並以 103 年 1 月 28 日院臺調壹字第 1030800028 號函，核派協查人員調查官董樂群、調查專員李弘毅、調查員羅玉珊協助調查。

二、研究目的

近年來國內政黨輪替、兩岸恢復協商，現階段臺海情勢持續正面發展，處於 60 餘年來最和平穩定的狀態。我國現行政策在「九二共識、一中各表」

---

[1] Jane Morse,“U.S. to Intensify Rebalancing in Asia in 2014,”,05 February 2014, 〈 http://geneva.usmission.gov/2014/02/06/u-s-to-intensify-rebalancing-in-asia-in-2014/ 〉(Accessed:2014/04/02).

[2] Lieberthal, Kenneth,“The American Pivot to Asia,”,11 December 2011,Foreign Policy 〈 http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/21/the_american_pivot_to_asia 〉(Accessed:2014/04/02).

基礎上，依「先急後緩、先易後難、先經後政」原則，擱置爭議、追求雙贏，循序推動兩岸和平發展，維持與中國大陸進行良性互動，俾建立長期、穩定、制度化的兩岸關係，以確保臺海和平。然中國大陸在政策上迄未放棄武力犯臺，其戰備整備仍以對臺用兵及阻滯外力介入臺海為主要目標，尤其近年來臺海軍事平衡急遽向中國大陸傾斜，形成我當前重大軍事威脅。

中國大陸崛起為亞太整體安全環境中之最主要之變動因素，中國大陸目前仍以推動經濟建設、提高綜合國力為中心目標。近年來在綜合國力快速成長的驅動下，積極參與國際及區域活動，並提供對亞太、非洲及拉丁美洲各國援助，以發揮影響力。在可預見的未來，中國大陸政軍及經濟實力將持續成長，有望成為全球最大經濟體(但其平均國民所得仍僅處於中等國家之列)，由於其國防支出日增，將逐漸改變亞太安全局勢，對地緣戰略態勢及區域安全亦影響日增。

另一方面，美國歐巴馬總統提出的「重返亞洲」與「亞太再平衡」戰略、東海與南海島嶼主權暨海洋權益爭端，以及北韓導彈與核武威脅等問題，均係影響亞太區域安全情勢發展之關鍵因素，亦與我國安全處境息息相關。

臺灣位處東亞第一島鏈的重要地理位置，戰略形勢極為重要且敏感，身處此一關鍵性之地緣要衝，中華民國不可避免地需面對不斷快速變化且日益複雜的臺海及區域安全情勢。本調查研究將以各大國政經發展情勢及地緣政治背景為基礎，探討相關國家安全機制的組建與功能、東亞區域海洋權益爭端以及美國「重返亞洲」政策等議題，並瞭解政府相關主管部門，包括外交部、國防部、行政院大

陸委員會(下稱大陸委員會)、經濟部及行政院海岸巡防署(下稱海巡署)等權責機關相關因應策略，並提出應興應革之具體建議。

三、研究範疇

（一）當前東亞整體安全情勢分析及各大國政經發展與地緣政治背景之探討。

（二）我國與周邊國家之安全情勢。

（三）臺海兩岸之安全情勢分析。

（四）東海及南海主權爭端與我國對應策略。

（五）美國「重返亞洲」政策對東亞情勢之影響。

（六）我國、美國、中國大陸、日本等國國家安全機制之比較分析。

（七）政府各權責機關針對東亞安全情勢挑戰之回應。

參、問題背景與現況分析-重要研究文獻

針對中國大陸的政經發展與安全情勢，以及美國、日本、俄羅斯、印度等國及亞洲整體安全情勢的發展背景，爰擇定相關的重要研究文獻，作為本研究分析的參考基礎；進一步，再就最近的發展情勢，整合相關新聞與研究資訊，研判整體安全情勢的變遷與發展，藉以擬定相應對策。

一、中國大陸崛起與東亞整體安全情勢

當前東亞安全情勢，在中國大陸綜合國力崛起、美持續深化「亞太再平衡」戰略、日本積極朝政治大國方向轉型等眾多因素交錯影響下，區域戰略格局持續深度調整。尤其在朝鮮半島情勢依然不穩、東南海主權爭端激化等諸多矛盾夾雜下，導致東亞各國加大整軍經武力度，不僅提高區域整體軍備競賽之風險，並逐漸形成「安保倚美、經濟傾中」之格局。綜觀目前東亞整體安全形勢雖尚處於基本穩定狀態下，但未來不確定因素增多，且將對東亞

區域整體發展產生重大影響，謹臚列要況如次：

（一） 警惕近在眼前的危險

根據匈牙利著名經濟學家雅諾什·科爾奈（János Kornai）的研究觀點[3]：

1、國家走向復興中央集權之路：1989年個人在寫《自由經濟之路》(The Road to a FreeEconomy）之時，還充滿信心。後來，我對後社會主義轉型進行了綜合評估，儘管我在各種場合以及在所有文章中都指出了存在的問題，但最後個人總是以樂觀的調子結束討論。即使在今天可能取得了一些令人滿意的進展[4]。然而，當2010年政治勢力引導國家上演180度大轉變後，形勢開始惡化。我們看到的不是民主鞏固了，而是諸多基本的民主制度被取消或受到大幅限制；私人財產得不到保障，其安全反而受到了攻擊；國家不再繼續下放權力，而是傾向於回復中央集權。

2、「民主」本身難以自保：在1989至1990年選擇民主道路的國家中，匈牙利是第一個、也是迄今為止唯一一個發生了U型大轉變的國家。不過，這個唯一的例子也足以證明這樣的轉變並非不可能。我們在1989年開啟的路徑並不必然是一條單行道；那些具有重要歷史意義的變化並非不可逆轉。而這恰恰也是匈牙利事態糟糕的一面—大逆轉後的形勢也許會在很長一段時間內是不可逆的。民主可能無法保護自己，特別是在民主尚未深深扎根的國家。如果它受到肆無忌憚和不擇手段的攻擊，可能會一敗塗

[3] 摘錄自 János Kornai,"Threatening dangers,",27 May 2014,〈http://hungarianspectrum.wordpress.com/2014/05/27/janos-kornai-threatening-dangers/〉(Accessed:2014/07/07)

[4] 作者係指在不少中東歐國家和波羅的海地區，民主取代了獨裁，市場經濟取代了計劃經濟，資本主義取代了社會主義等情形。

地。另一個縈繞在我們周圍的陰影是烏克蘭局勢。沒人能確切知道未來數月會發生什麼。但有一件事情已經發生了，那就是俄羅斯事實上吞併了克里米亞半島，全世界都注意到了，卻只是搖手表示反對，做些不痛不癢的反制之舉。這種情況為憑借某種藉口動用武力改變合法邊境開啟了一個先例，而最明顯的藉口就是種族問題。

3、互替（兼容）之政治體制

（1）世界地圖中的東半球：吾人若在世界地圖上使用三種顏色，首先給新興民主國家塗上綠色，這是希望之色。個人稱它們為後共產主義民主國家。儘管它們的許多特徵和傳統的西方民主國家相同，但是它們的政治文化仍然帶著共產主義的舊印記。將帶有這個印記的東方延伸到一個很廣的區域，個人給它們塗上淡紅色：表示這是後共產主義威權統治區。它們的原型是俄羅斯；1989 年後那裡也開始向市場經濟轉型。最初的時候，一個民主憲政體制出現了：競爭的各個黨派進行議會選舉，議會多數派支持的政府和反對派之間相互辯論。然而，民主之治原來只是非常短暫的插曲。幾年風風雨雨之後普京掌權，又一種新的政治體制出現。這一次，共產主義制度的某些特點得以恢復，尤其是國家的巨大力量，但在一些重要方面它又不盡相同。頭號領導人（無論其正式的法律地位是什麼）被賦予大量權力，統治著高度集權且階級森嚴的國家和各種政治機構，但他並不擁有真正獨裁者的絕對壟斷權力。國內存在反對黨，也實行議會選舉，可反對黨實在很

弱，從一開始就注定會競選失敗，國家有報紙、電台、電視台和網站，都獨立於統治集團，但是它們人微言輕。這種類型的專制介於成熟的西方式民主和極權獨裁之間。它與後者的主要區別是，儘管是高壓政權，但它不使用最殘暴的手段：逮捕異類政治運動的領袖，把他們監禁在殘酷的集中營裡或統統鏟除掉。另一個重大區別是，威權政權往往與經濟中占主導地位的私有經濟有著千絲萬縷的聯繫。掌權的政治勢力在經濟中占據著重要位置，無論是在仍然重要的國有部門還是在非常廣泛的私營部門。經濟中的較大部分按照資本主義的行為規律運作。

（２）在繼受蘇聯的 15 個國家中，三個波羅的海國家已經發展成為相對穩定的後共產主義民主國家；吾人另把白俄羅斯、中亞各共和國與俄羅斯一併歸入後共產主義專制政體類別。現在，1989 年的 25 年後，可以說後共產主義專制國家的情況基本保持不變，完全沒有出現放鬆鐵腕管制的跡象。烏克蘭的形勢很不確定，實際上如今這個問題已變得尤為嚴重；在過去的 25 年裡，它有時顯示出了後共產主義民主體制的徵兆；而在其他時候，它呈現的是後共產主義專制政權體制的特點。

（３）中國大陸和越南：該等國家代表了第三種類型，可稱之為後共產主義獨裁體制。讓吾人給這一區域塗上深紅色。這個體制的經濟在許多方面和普京型政權很相似。雖然國有企業仍然十分重要，但是經濟資源的較大部分如今已經轉向私有制。這裡的政治領域和經濟領域同樣也緊密地交織在一起。顯著的區

別在於，中國大陸和越南的執政黨從未放棄過自己的權力壟斷。中國大陸和越南的共產黨領導人對戈巴契夫時期做了透徹的分析。蘇聯發生的一系列事件：始於開放政策，終於國家解體、超級大國地位喪失和清除政治壟斷，這些彷彿夢魘般一直困擾著他們。中國大陸和越南的領導人做出了一個堅定不移的決定：絕不打開自由政治運動的閘門。中國大陸和越南的執政黨都只是名義上的「共產主義政黨」，現在他們與旨在廢除資本主義制度的馬克思列寧主義綱領毫不相干。列寧會將這些政治形態歸類為資產階級。在實踐中，中國大陸和越南的執政黨接受資本主義，他們與之配合並從中獲利。這兩個國家的情況清楚地表明，資本主義與獨裁統治體制是兼容的。誠然，沒有資本主義就沒有民主制度，但這句話倒過來說就不成立。沒有民主，資本主義也能存在並運行很長時間。儘管許多西方分析家都在期待，可是沒有跡象顯示這些政權會放鬆它們的嚴厲控制。

（４）2010 年匈牙利變色：從綠色變成了淡紅色。它不再是後共產主義民主國家，而是後共產主義專制國家。正如個人說過的，這是迄今為止的首例獨特事件。但其他仍處於綠色區域的國家是不是就沒有發生類似 U 型轉變的危險？

４、民族主義因素

（１）歷史發展表明，國家邊界和境內種族關係的問題是後社會主義轉型最重要的問題之一；其重要性不亞於國家的政體形式和財產關係的激進變革。蘇聯解體為 15 個繼受國，捷克

斯洛伐克一分為二，這兩個變化都進行得較為和平。可是，南斯拉夫解體後卻發生血腥戰爭。蘇聯的兩個繼承國亞塞拜然和亞美尼亞宣佈獨立後不久，雙方就點燃了戰火。在今天的俄羅斯南部地區，戰爭幾乎持續不斷。而眼下，吾人就在經歷烏克蘭的內部衝突和烏克蘭－俄羅斯衝突。

（２）吾人根據各國政治體制的本質特徵，將後共產主義國家分為三個區域。不過，所有這些國家都存在種族衝突。衝突的強度各有差異。相對而言，民族主義論調還是最溫和的形式：吹噓多數族裔的優越性、醜化少數民族或煽動反對鄰國人民。更嚴重的情況是，民族主義、種族主義氣焰還體現在行動上。一旦遭遇影響教育受教權和工作權分配的歧視，或某種少數民族語言的自由使用和正式承認受到限制時，種族衝突就有可能發生。而且不幸的是，民族主義的大多數犯罪形式都已出現。當然，這有程度之分：程度較小的，是漸進低調濫用反猶或反吉普賽人的字眼。然後是仇恨、殘忍的言辭。接下來是更令人恐懼的毆打少數民族成員、威脅穿制服遊行的突擊隊。而程度最嚴重的，就是謀殺。無人可預知煽動民族主義會帶來什麼結果？

５、激進和擴張的危機

（１）在所有的三個區域內，各個後共產主義國家都呈現出重大的經濟問題。當然，困難的症狀和不同問題的相對嚴重程度因國家而異。然而，有些問題是相當普遍的。後共產主義轉型有贏家也有輸家。大量的民眾失去了工作，失業成為長期問題。很多國家的收入和

財富分配不均逐步拉大。成千上萬人生活困苦，而那些發了橫財的人卻窮奢極侈。這就解釋了為什麼那麼多人對資本主義非惱即恨。很少有人期望極左派的幫助，共產主義復辟的可能性微乎其微。另一方面，相當多的人都轉向了極右派。那些失望者、失敗者和貧困者，最能迅速接受民粹派煽動反對追求利潤、金融機構和跨國公司的信息。失望不滿的氛圍極易受到民族主義呼聲的影響。

（２）承上，我們下有民眾樂於接受民族主義和法律與秩序的口號；上有政黨和運動團體能夠察覺群眾憤怒情緒所帶來的機遇。對民主的失望、反民主治理的嘗試、民族主義和對經濟的不滿，演化出一個自我煽動的惡性循環。政府意圖和大眾情緒相輔相成，彼此增強。俄羅斯的掌權者焦慮地觀察著產出增長如何放緩，如何幾乎完全停滯下來。這時候，注意力必定會從經濟問題轉向，比如生活在西部邊境另一側的俄羅斯同胞的困苦。民族主義孕育出擴張動力。這已經不再是個國內問題，而是一種影響力跨越國界並威脅到和平的傾向。

（３）中國大陸的增長速度已經大幅下降，收入極端不平等。民眾對生活水平的提高遠遠落後於產出增長深為不滿。在這裡，民族主義也是轉移注意力的最好方法。鎮壓地方抗議活動並非通過消除經濟問題，而是採取警方措施。相關的負責人員都是保衛「秩序」的鋼鐵戰士。雖然在個人想像的地圖中，後共產主義專制國家和後共產主義獨裁政權被賦予兩種不同顏色，但是在民族主義、擴張傾向

和嚴厲限制民主權利方面，它們具有很多的共同特點。這些特點使它們之間建立起濃厚的親緣關系，即使馬克思列寧主義思想的共同信念消失了，它們的情感紐帶也足夠牢固。這種政治親緣關係也最有可能發揮作用，因此，淡紅色和深紅色區域國家的國際政治行動常常能協調一致。在重要的聯合國會議上，他們做出相同的投票表決，支持或拒絕相同的干預措施。他們沒有共同的中心部門，但在關鍵問題上，他們就好像是踩著相同的鼓音前進。反對西方民主國家的專制政權軸心正在發展中，如果吾人可以借用第二次世界大戰前一段時期出現的「軸心國」一詞，當時它指的是德國、義大利和日本結成的聯盟。

6、小結：現今的事件喚回了吾人對歷史的記憶。1933年依法進行多黨選舉的時候，希特勒的黨派勝出，但是並沒有獲得議會的多數席位。但在那時，溫和的右翼政黨已經準備好加入納粹黨的執政聯盟…。一想到烏克蘭事件，希特勒最初的征服就闖入吾人腦海：先是占領薩爾州，後是吞並奧地利。侵略基於種族方面的理由：這些領地居住著德國人。接著簽訂了慕尼黑協定；還有張伯倫歡快的聲明：我們拯救了和平—代價是捷克斯洛伐克領土由歸附於德意志帝國的蘇台德德國人居住。不久，捷克斯洛伐克被肢解。然後輪到占領但澤計畫，引用的還是種族方面的理由…這段歷史吾人也僅談至此為止。無人得知在遙遠的將來，歷史撰述者（historian-writers）會如何看待最近在日內瓦舉行的烏克蘭四方會談？它只是一起微不足道

的外交事件？還是催生了一份影響雖然不大、但全新的慕尼黑協定，鼓勵進一步的侵略？喬治・凱南於1946年公開提出了「遏制」理論。現下正是再次宣告這一理論的時候。現在不是共產主義理論、史達林擴張主義在蔓延，而是民族主義的理論在擴散、後共產主義專制和獨裁政權在擴張，這些都必須加以遏制。吾人尚未能研究出能夠在實踐中應用新的遏制理論的方法。吾人僅能反覆說的就是這句話：我們學術研究人員並不適合這項任務。吾人的目的是要警告、讓你們不安，激發你們意識到近在眼前的危險。

（二） 中國大陸的和平崛起與安全挑戰

1、根據美國哥倫比亞大學教授黎安友(Andrew J.Nathan)與智庫藍德公司資深研究員施道安(Andrew Scobell)的研究觀點[5]，摘錄如下：

（1）中國大陸在世界上的地位已經改觀。1997 年時，它是個脆弱的國家，採用的外交政策主要是防衛性的，旨在防止國內的不穩定；避免失去臺灣與西藏等歷史上曾擁有的領土；以及修復與日本、俄國和印度等具潛在威脅性的強鄰之間的緊張關係。

（2）惟 1998 年的《長城與空城計》[6]預見了事情會起變化，書中說「中國大陸是世界歷史上最龐大和經濟上最有活力的新興大國。」它也廣泛地被視為最有可能威脅到美國霸權的唯一國家。人們很容易忘記，中國大陸的崛起恰是西方所需要的。美國尼克森總統為「接

[5] 參見:黎安友、施道安合著，何大明譯，《尋求安全感的中國：從中國人的角度看中國》(China's Search for Security)，台北：左岸文化出版社，2013 年，頁 20-34。

[6] 參見:黎安友、施道安合著，何大明譯，《長城與空城計：中國尋求安全的戰略》，台北：麥田出版社，1998 年。

觸與參與」(engagement)的政策奠定了基礎，他聲稱，「我們還真的負擔不起讓中國大陸永久地置身於大家庭之外，容忍它茲生離奇的幻想，培育仇恨並威脅其鄰國。在這個小小的星球上，沒有地方可讓其十億最有潛力的民眾生活在憤怒的孤立之中。」從那時起，每一任美國總統都聲言說，中國大陸的繁榮與穩定符合美國的利益。

（3）「接觸與參與」策略：旨在透過讓中國大陸嘗到參與世界經濟的甜頭，進而放棄毛澤東所追求的永久革命。在 30 年的過程中，西方打開了自己的市場，提供了貸款與投資，轉讓了技術（但涉及軍事運用則有所限制），培訓了中國大陸的學生，就立法和制度規章提供建議，並幫助中國大陸加入了世界貿易組織。中國大陸成了全球體系中一個與現狀利害攸關的全職參賽者。但現在，美國人想知道，一個強大的中國大陸是否構成了戰略上的威脅。

（4）世界局勢之嬗變：中國大陸奔騰向前時，蘇聯崩潰，後繼的俄國政府努力地要扮演一個國際角色；而日本經濟上停滯不前，安全防衛上亦搖擺不定；於此對其是否依賴美國，還是對自己的防務承擔更多的責任成為難題。比起中國大陸來說，印度涉入世界經濟的程度不那麼深，而且它把安全能量的大部分關注在其鄰近的敵人巴基斯坦身上。而當中國大陸與任何樂於聯手的國家培養互相合作的關係時；美國卻用一系列戰爭和對抗，敗壞了自己作為世界為一超級大國的優勢地位，這些戰爭和對抗是削弱了而不是加強了

它在全球的影響力。這些發展引起了兩個與中國大陸外交政策有關且互相連結的爭論。

（５）中國大陸外交政策的主要任務，仍然是防衛性的：減弱國外破壞穩定的勢力，避免國土喪失，減輕周邊國家的懷疑，創造能持續經濟成長的國際條件。界定一個全球性的位置，既服務中國大陸利益，又贏得其他國家的接納。10 年前，中國大陸該如何確保自己的安全，還是中國大陸自身的事。但是，由於中國大陸的核心利益已經逐步從區域性演變到了全球性，與其他主要大國的核心利益也越來越相交，不只合作的可能性變大，衝突的可能性也變大。

（６）中國大陸崛起所引起的第二個爭論：其決策過程是否更偏向由文化、民族主義、以及對「百年屈辱」的憤恨所驅動呢，還是更偏向由運用現有的資源去達到具體的安全目標這樣一種務實的算計所驅動。我們傾向於一種立場，即中國大陸的外交決策在大多情況下，並非不理性。中國大陸外交政策之謎，最容易透過一種叫做「現實主義」（realism）的理論來得到答案；該理論表明，外交政策是由國家的自身利益所驅動的—自身利益進而意味著戰略和經濟的利益，或者就是我們所稱的「安全」。因中國大陸幅員廣大及資源豐富之故，在安全環境上有著廣泛的脆弱之處，中國大陸同許多鄰居（南韓、日本、臺灣、越南、印度、俄國）都有過交戰的歷史；在每一個相鄰區域，中國大陸都面臨不穩定的因素；在亞洲以外的區域，中國大陸的經濟安全則受制於它所控制不了的力量。現實

主義者認為，就是這些挑戰為中國大陸的外交政策設定了議程。現實主義告訴我們，安全是對自身政權、經濟、生活方式、邊界和人口實施有效控制的能力。實現安全的手段，就是各種各樣的實力。研究中國大陸外交政策的西方文獻，關注中國大陸實力的五大要素：「軍力、經濟力、相互依存的實力、外交實力和軟實力」，亦即所謂「綜合國力」的概念。

（7）安全是一個動態的、而不是一個靜態的概念：在 1950 年代，中國大陸領導人把美國當作主要敵人，到了 1960 年代，大敵是蘇聯；到了 1970 年代，他們把自己定位為領導第三世界對抗兩個超級大國，以尋求一個足以發展的和平及安定的世界；在 1990 年代，他們似乎又把美國視為其安全上的主要威脅。

（8）在中國大陸，大多數外交政策是由一小撮菁英所主導，極少受到其他政治機構和社會力量的干擾：中國大陸外交政策的制定有個重要特點是，既是中央集權又相互協調，更多時候甚至容許有缺陷的人為制度來執行現實主義的政策。安全利益交叉的任何兩個國家都會陷入一個動態之中。當一個國家企圖增強能力來保護自身，以改變實力的相對平衡，進而減弱另一國的安全時，安全困境就出現了。當中國大陸在自己的區域內崛起並強化其安全範圍而與美國在全亞洲早就確立的地位相互交叉時，當中國大陸在全球化的條件下進行經濟擴展，與美國及其歐洲、日本盟友在世界上許多地方早已確立的經濟地位帶來日益增加的互動時，這種「安全困境」

的動態很容易就出現在中美關係之間了。然而，中國大陸經濟的成長已經藉由為美國貨物提供一個市場，供應優質、廉價的消費品，並以吸收美國的國債等多種方法，使美國經濟受惠，在公共衛生、環境問題上進行合作，同樣也創造了共同的好處。為了讓產品適合美國的衛生及安全標準，中國大陸必須得接受多少美國的干預？而這些標準是否公平嗎？等皆為激烈的問題核心。

（9）軍事利益也有可能重疊：正如美國和中國大陸在朝鮮半島的非核問題上具有共同利益。然而，朝鮮半島的例子也顯示，與經濟、公共衛生或全球秩序等問題相比，這樣的利益重疊鮮少能夠擴大範圍或長久維持。中國大陸軍力仍然不如美國軍力，它卻有能力對西太平洋活動的美國武力提出嚴重的挑戰。即使中國大陸到 2010 年 4 月就持有近一兆美元的美國國債及其它以美元計算的資產，它仍無法利用這筆資源給美國經濟造成嚴重的損害，因為這麼作會讓中國大陸自身付出太高的成本。所以，實力並非可以代換的。中國大陸面對侵略時不再脆弱，並不是因為擁有了足夠強大的邊防力量能夠趕走決意進犯的侵略者，而是因為它威脅著要使入侵者深陷泥淖之中抽不出身，往昔在毛的統治下，這種泥淖的威脅足以阻止美國和蘇聯兩國。中國大陸的決策者更關心守衛自己的領土，而不是擴張它。中國大陸維持著一支先進的海軍，強大的邊防軍，遍及全國的防空能力，還有一支嚇阻性的核子武力。部署這些武力，是為了保衛中國大陸現有的領土以及尚

未解決的領土爭議。但核武的態勢也只是嚇阻性而不是脅迫性的。

（１０）中國大陸的實力是真實的：但是外國人傾向於把中國大陸評估的比其真實面目更為可怕。相較之下，美國有著更龐大的經濟，更強大的軍力，真的是全球無處不到。日本也有一支財力更雄厚、技術更先進的軍隊。印度的人口與領土與中國大陸規模近似，儘管國內生產毛額稍小，卻有著一個更有利的地緣戰略位置和一支裝備更精良的海軍和空軍。

（１１）中國大陸獨特而敏感的地緣戰略位置，處在歐亞大陸與太平洋之間的關鍵點：其地緣發揮決定性的作用；且中國大陸外交政策領導層控制資訊和認知的能力，足以創造出一種力量的神秘感。他們這樣做也有一些不利之處，例如作為美國的首要潛在對手而惹人關注。但是這樣做的好處是，從別國贏得的敬重超出中國大陸的客觀實力所能擔保的程度。中國大陸的實力就算有也是過分誇大了，但確實不是虛幻之事。鄧小平用「韜光養晦」，這可不是要把中國大陸的軟弱藏起來，而是把它正在蒸蒸日上的力量隱藏起來。中國大陸與西方在地緣戰略利益上並沒有不可避免的衝突；但面對現實，必須承認在國際事務中通向合作的道路，假若遇無從尋覓時，亦僅能透過摩擦抑或爭執之途徑以疏通。

２、美國國務院前副助理國務卿，負責處理「中美關係」的加州大學(聖地牙哥校區)謝淑麗教授

(Susan L. Shirk)的研究觀點[7]，摘錄如下：

（１）中美兩國就曾在 1996 年瀕臨交戰：本人在柯林頓政府擔任亞太助理國務卿主管中國大陸事務的期間，常為兩大核子強權可能開戰而提心吊膽，中美兩國就曾在 1996 年瀕臨交戰，當時中方舉行大規模軍事演習，在臺灣鄰近海域試射飛彈，強烈表達對美國政府同意李登輝訪美的憤怒。

（２）臺灣議題可能會在中國大陸引發強烈的民族主義情緒：日本曾在 1895 至 1945 年之間殖民統治這座島嶼，而中國大陸當時無力抗拒，中國大陸的教科書將說這是中國大陸的「百年恥辱」。1949 年，內戰結束，中國共產黨奪得政權，國民黨敗走臺灣，而其學童學到的是，唯有重新統一臺灣，中國大陸才能洗刷百年恥辱。很多海內外中國大陸人民相信，臺灣若是正式宣布獨立，而中國大陸共產黨卻按兵不動，屆時憤怒的群眾恐怕會推翻中共政權。中共黨政軍領導人很清楚，美國在法律上雖然沒有介入的義務，但卻負有道義和政治責任協助臺灣自我防衛。中國大陸若是與臺美一戰，中國大陸蓬勃的經濟發展首當其衝。然而，若是領導人認定政權的存亡繫於此，就會動武以抵擋內部的羞辱。

（３）美國人[8]往往同情民主的臺灣，而非共黨政權統治的中國大陸：行政和外交部門不免憂心，美國如不能應對中國大陸的威嚇，那麼美國在亞洲、乃至於全世界的威信恐都將無存。美國在亞洲部署超過七萬大軍，防衛盟

[7] 參見:謝淑麗著，溫洽溢譯，《脆弱的強權—在中國崛起的背後》，臺北：遠流，2013 年，頁 2-6。

[8] 此處作者特別係指美國之「國會議員」。

邦、反擊外部威脅。假使不用這些軍隊來防衛臺灣，其他國家難道不會以為美國是隻紙老虎。基於上開理由，無論誰入主白宮，都會覺得有必要採取強硬的軍事姿態，回應中國大陸在臺灣海峽的軍事挑釁，希望能以堅定表態逼使中國大陸退讓，化險為夷。

（４）臺灣是最有可能引爆美中軍事衝突的火藥庫，但並非唯一：近年來，中國大陸與日本之間的關係日益惡化，解放軍海軍艦隊開始巡弋釣魚台列嶼附近的東海海域，而中日各自宣稱擁有該群島主權。兩國的政治人物假使抗拒不了國內輿論敵視的壓力，只要海上發生一點衝突，都可能一發不可收拾。

（５）中國大陸重新站上世界舞台：過去中國大陸在世界舞台上為人輕忽，如今再度崛起，讓國際社會刮目相看—放在漫漫的中國大陸歷史長河中，百年只不過是彈指之間。兩千年來，中國大陸一直是世界最大的經濟體，一直到十九世紀才被美國取代。中央情報局預估，到了二十一世紀中葉，雖然中國大陸的人均所得還遠遠不及美國，但是中國大陸的經濟規模可望再度凌駕美國。歷史告訴我們，崛起中的強權最容易引發戰端。隨著中國大陸在經濟與科技競賽上力爭上游，勢必將與美國互別苗頭，擴展全球的影響力。但是更危險的是，美國誤判中國大陸的崛起且應對失當，而陷入糾纏不清的敵對關係。就算雙方設法避免發動戰爭，但若雙方處於冷戰，也會對美國、乃至全世界造成嚴峻的傷害。中國大陸又從對美貿易盈餘中貸了巨款給美國，使美國政府能彌補龐大的財政赤

字。華盛頓若對中國大陸實施經濟制裁，而中國大陸回以拋售手中可觀的美國債券，屆時美國利率驟然揚升，經濟恐將一蹶不振，連帶引發全球性的大蕭條。

（６）今日中國大陸笑臉迎人、親切友善。極權主義色彩轉趨淡薄，越來越像資本主義國家；中國大陸不再是鐵板一塊，而是多元繽紛；不再單調乏味，而是美侖美奐；不再避關自守，而是擁抱全球。中國大陸的轉型並未脫序，雖然對國際和平助益良多，不過中國大陸領導人努力想延續往昔綿密的政治控制，也讓中國大陸更危險。中國大陸領導人面臨的是棘手的矛盾局面。中國大陸越是進步繁榮，領導人就越感威脅。中國大陸是世界上成長最快速的經濟體，在過去二十五年來，平均成長率約達 10%。它已超越美國，成為吸收外國直接投資最多的國家、第一大資訊產品出口國，外匯存底世界第一，總數破三兆美元。是世界鋼鐵、水泥消耗量最大的國家，世界排名第三的貿易大國。根據美國的統計，中國大陸出口到美國的產品和服務總值逾兩千億美元，遠超過自美國進口的商品和服務，造成美國龐大的貿易赤字。中國大陸今天的經濟榮景和國家安全是十九世紀以來所僅見，但說來矛盾，中國大陸領導人對國內局勢卻深懷隱憂。中國大陸也許是個正在崛起的強權，但卻是個脆弱的強權。美國若不能體察到驅動中國大陸領導人的諸多恐懼，就可能會和中國大陸發生衝突。

（７）中國大陸領導人與所有的政治人物無異，「政治前途」是其首要的考量。最可怕的夢魘就

是心有不滿的團體進行全國性的示威運動一下崗工人、貧農和學生，他們懷著民族主義的熱情，聯手反對政府。有史為鑑，領導人理當警惕。滿清、民國政權都是被民族主義革命運動所吞沒。中國大陸領導人面對每天層出不窮的暴力抗爭，無暇顧國際事務。他們的首要之務是維持共產黨的統治權威，碰到內部發生危機時，攘內比安外重要得多。從這個邏輯推演下去，就算是面臨國際危機，對內的考量還是會凌駕於國際關係之上。

（8）中國大陸的國防支出自 1989 年之後就以每年兩位數百分比的速度成長。外界對中國大陸國防預算的統計數字不一，最高可達 800 億到 900 億美元之間（國防部和中央情報局估算），次為 400 億美元（「國際戰略研究中心」的統計）或 310 億到 380 億之間（蘭德公司的估算）。比較起來，美國的年度國防支出是 5,180 億美元（2004 年），俄羅斯是 650 億美元，日本是 430 億美元，英國是 380 億美元。到 2005 年之後，中國大陸就有足夠的現代化軍事力量，壓制臺灣，反擊美國干預。

（9）中國大陸領導人深怕內部挑戰會腐蝕其權力根基，這樣的心態驅使他們用兩種不同的方式來運用權力。首先，中國大陸的行為一向是穩紮穩打、負應負之責任。中國大陸領導人的最高政治原則是每年維持至少 7%的經濟成長率，創造足夠的就業機會，防止失業狂潮可能引爆大規模的工人騷亂。中國大陸透過與鄰邦的合作，一方面營造穩定有序的國際環境，促進經濟成長，一方面也有利於遏阻西藏、新疆、內蒙古地區族群和宗教信

仰的騷動。

（１０）中國大陸為了向亞洲鄰邦釋放善意，幾乎解決所有的邊界糾紛，提供東南亞國家、南韓、日本各種優惠貿易協定，並為區域合作成立新的論壇。中國大陸還同意遵守與東南亞國家的共同方針，避免在南海有爭議的海域發生衝突，並和越南、菲律賓簽署三邊協議，共同開發南海海域的石油和天然氣。這種種國際合作行為是建立在中國大陸領導人營造和平的國際環境以維持經濟成長、防止社會動盪的利益之上，但同時也提升了中國大陸的影響力。

（１１）但中國大陸另外一個好挑釁的面貌也會在處理危機時浮現，造成不可收拾的後果，特別是在牽涉到日本、臺灣、美國這類敏感危機的時候。這年頭幾乎已經沒人相信共產主義那一套，於是共產黨把民族主義當成新的意識形態。他們把審慎態度拋一邊，甘冒風險來捍衛中國大陸的國家尊嚴。它有可能把中國大陸帶入軍事對抗。

３、美國前國務卿季辛吉(Henry Kissinger)的研究觀點[9]，摘錄如下：

（１）進入二十一世紀之後，逐漸呈現出兩種趨勢，而這在某些方面是相互矛盾的。在許多問題上，中美關係主要是以合作方式向前發展；與此同時，植根於歷史和地緣政治傾向的分歧開始顯現。當中國大陸在世界經濟中是次要角色時，貨幣匯率不是一個問題，但是中國大陸的崛起和中美經濟上日益緊密的相互依賴、將昔日這個隱晦的問題變成了一

[9] 參見:季辛吉著，胡利平等譯，《論中國》，北京：中信出版社，2012 年 10 月，頁 483-518。

個街談巷議的熱點。美國日益眾口一詞地表示困惑，中國大陸則對美國的意圖充滿懷疑。根本分歧在於雙方各自貨幣政策背後的理念。在美國看來，人民幣幣值過低是一種貨幣操縱手段，有利於中國大陸公司，卻傷害了在相同產業運作的美國公司。人民幣被低估據說造成了美國就業崗位的流失。中國大陸認為，追求有利於國內製造商的貨幣政策不是一項經濟政策，而是表明中國大陸需要政治穩定。

（2）當美國敦促中國大陸增加消費、減少出口時，它拿出是經濟原理。但對中國大陸來說，出口縮小意味著失業人員大量增加，會產生嚴重的政治後果。具有諷刺意味的是，從長遠來看，如果中國大陸真的採納美國的老生常談，它將可能轉而增強與周邊國家的經濟關係，從而推動亞洲集團的發展。因此，深層的問題是政治不是經濟。必須秉承互利互惠的觀念，而非對不當行為進行指責。整個冷戰期間，核武器主要掌握在美國與蘇聯手中，由於意識形態和地緣政治敵對，它們的風險評估基本一致。具有諷刺意味的是，朝鮮的核擴散竟然會出現在華盛頓和北京的對話議程上，因為美國和中國大陸 60 年前在戰場上首次遭遇就是因為朝鮮問題。在朝鮮核計畫的前 10 年中，中國大陸的立場是：這是美國與朝鮮之間的問題，應由兩國自己解決。應主要由美國提供必要的安全感，以替代核武器。然而，隨著時間的推移，朝鮮擁核顯然遲早會影響中國大陸的安全。如果朝鮮被新接納為核國家，越南和印尼等其他亞

洲國家最終也會加入核俱樂部，從而改變亞洲的戰略格局。中國大陸領導人反對這樣的結果，但同樣，中國大陸也擔心朝鮮的災難性崩潰。

（3）面對越來越長的問題清單，北京和華盛頓在二十一世紀頭10年開始尋找確定雙邊關係的全面框架。在小布希政府第二任期，中美高層對話和中美戰略經濟對話（現已合併為戰略與經濟對話）開始舉行。在中國大陸，尋求這一時期組織原則的努力體現為政府首肯的分析結論，即二十一世紀頭20年是中國大陸難得的「戰略機遇期」。這一概念既承認了中國大陸的發展和戰略潛力，也反映了對其脆弱性的持續擔憂。有機遇也有風險，就像歷史上的大國一樣，如果「喪失了機遇」，中國大陸「就會成為時代發展的落伍者」。特別是「文化大革命」的「十年浩劫」，中國大陸喪失了一次大的發展機遇。

（4）北京提出了中國大陸「和平崛起」的主張，試圖安撫其他國家的不安，這是中國大陸第一次也是最全面地回答這個問題。稱中國大陸已經採取了「超越大國崛起傳統道路的戰略」。中國大陸尋求建立「國際政治經濟新秩序」，但這可以「通過漸進改革和國際關係民主化來實現」。中國大陸「不必走『一戰』時的德國和『二戰』時的德國、日本依靠暴力掠奪資源、爭奪霸權的老路。中國大陸也不走冷戰中大國爭主導權奪道路」。華盛頓的回應是提出中國大陸作為國際關係體系「負責任的利益攸關方」概念，要求中國大陸遵守規範和限制，承擔與其不斷增長的實力相適

應的更多責任。

（5）「和平崛起」與「和諧世界」理論喚醒了古代維繫中國大陸大國地位的原則：漸進主義，順應趨勢，避免公開衝突；既占據有形的主動權（如資源或領土），又強調和諧世界的道義主張。它們所描述的獲得大國地位的路徑，對在「文革」中成熟的這一代領導人充滿了吸引力。由於擔心「崛起」概念太具威脅性、過於好勝，「和平崛起」改成了「和平發展」，反映了一種更有分寸的姿態。

（6）自從鄧小平號召「改革開放」以來，中國大陸一直把西方的實力和金融經驗當成典範。人們認為，不管西方國家有甚麼意識形態和政治缺點，它們都能獨特有效地管理經濟和世界金融體系。儘管中國大陸拒絕靠接受西方政治指導來獲取這些知識，但許多中國大陸菁英默認西方有值得研究和借鑒的某些知識。

（7）2008 年美國和歐洲金融市場的崩潰，再加上西方的混亂失策與中國大陸的成功形成鮮明對比，嚴重破壞了西方經濟威力的神祕感。這在中國大陸掀起了一波新的輿論潮流，尤其是直率的年輕一代學生、互聯網用戶，甚至可能還有部分政治軍事領導人，他們認為國際體系在正發生根本性變化。這段時間的象徵性頂點是北京奧運會這幕大戰。奧運會不單純是一項體育盛事，更被認為是中國大陸復興的標誌。中國大陸積貧積弱的時期，即所謂「漫長的十九世紀」，正式宣告結束。北京成為世界的中心，中華文明再次成為人們敬畏與羨慕的焦點。中國大陸正在趕超西

方的大背景下，確定它與世界交往的條件。世界對中國大陸曾經嚴重不公，它現在已從其蹂躪中恢復過來。

（8）2008 年奧運會後，經濟危機蔓延至整個西方，新的非官方、準官方聲音開始質疑中國大陸「和平崛起」的論調。但西方絕不會允許中國大陸和諧地崛起，中國大陸理應鞏固戰果，堅持追求世界大國甚至超級大國地位。從表面上看，中國大陸如同昔日的德意志帝國，是一個復興的大陸大國。而美國如同英國，是一個與這個大陸有著深厚政治經濟關係的海洋大國。在漫漫歷史長河中，中國大陸曾比任何一個鄰國都強大得多，但那些鄰國若是聯合起來，就有可能威脅，也確實威脅過帝國的安全。這些國家認為與鄰國處於潛在對抗狀態。它們不一定在策劃戰爭，只是不能完全排除戰爭的可能。如果無力自衛，它們便力求加入聯盟體系，獲得額外保護。東協（ASEAN）即為一例。許多亞洲國家經歷外國殖民，不久前才重獲主權。對他們來說，主權是絕對的。威斯特伐利亞體系原則在亞洲大行其道，更甚於其起源的歐洲大陸。主權概念被認為至高無上；侵略被定義為有組織的部隊跨越邊境；不干涉內政成為國家間關係的基本準則。外交的目的是尋求維持軍事的關鍵要素。如果成員所需的安全保障可通過外交獲得，國際體系就相對穩定。當外交失去作用，國家間關係就會日益著重於軍事戰略，先是軍備競賽，繼而冒著對抗風險獲取戰略優勢，最終走向戰爭。

（9）美國新保守主義者及其他激進分子認為，民

主體制是互信關係的前提，非民主社會在本質上是危險的，傾向於使用武力。因此，美國必須發揮最大影響或壓力，在沒有民主的地方締造更加多元的體制，尤其是在能夠威脅美國安全的國家。這些理論認為，與非民主社會打交道，政權更迭是美國外交政策的最終目標。與中國大陸和平相處不是一個戰略問題，而是改變中國大陸治理方式的問題。把國際事務解讀為不可避免的戰略優勢爭奪，這種分析不僅限於西方的戰略家，中國大陸的「必勝主義者」運用的幾乎是同樣的推論。兩國之間的冷戰會扼殺太平洋兩岸一代人取得的進展。在核擴散、環境、能源安全、氣候變化等全球性問題亟須全球合作的時候，兩國之間的分歧會蔓延到每個地區的內部政治。

（１０）中美關係不必也不應成為「零和博弈」。第一次世界大戰之前歐洲領導人面臨的挑戰是，一方的收益意味著另一方的損失，激烈的公眾輿論不容許妥協。中美關係卻不是這樣。重要的國際問題在本質上是全球性的。達成共識可能非常困難，但在這些問題上挑起對抗是自尋失敗。中國大陸領導人最關注的莫過於維持國家團結，它滲透在經常提及的社會和諧目標中。其中包括打擊腐敗。任務清單中還包括「西部大開發」，提高內陸貧困省份的發展水準。中國大陸今天還有 1.5 億人生活在貧窮線以下。即使按人均收入 1200 元的貧困標準，中國大陸還有 4000 多萬人未脫貧。中國大陸擁有世界上老齡化最快的人口，需要撫養的老年人口數量則會越來越龐

大。美國與中國大陸之間的決定性競爭更可能是經濟競爭、社會競爭，而不是軍事競爭。如果兩國當前經濟增長、財政健康、基礎設施支出和教育設施方面的趨勢持續下去，中美發展步伐的差距會繼續擴大，協力廠商也會越來越傾向於認為中國大陸的相對影響力強於美國，尤其是在亞太地區。美國有責任維持自己的競爭力和世界角色。美國這麼做應是出於傳統理念，而不是為了與中國大陸比賽。提高競爭力主要是美國的事情，不應讓中國大陸代勞。

（１１）問題最終歸結為，美國公開把亞洲組織起來遏制中國大陸，或者建立民主國家集團發動意識形態進攻，這些舉動均不可能成功，因為中國大陸是多數鄰國不可或缺的貿易夥伴。同理，中國大陸試圖把美國排除在亞洲經濟和安全事務之外，也會遭遇幾乎所有其他亞洲國家的抵制，因為他們害怕單一國家主導該地區可能帶來的後果。中美關係的洽當標籤應是「共同進化」，而不是「夥伴關係」。這意味著兩國都注重國內必須做的事情，在可能的領域開展合作，調整關係，減少衝突。雙方都努力尋找和發展相互補充的利益。這樣的共同進化必須處理好三個層面的關係：

<１>30 年前形成的磋商機制被證明大體能解決這一問題。通過磋商，雙方都很專業地維護了共同利益，如貿易關係和具體問題的外交合作。

<２>嘗試把對常態性危機的討論提升為更全面的框架，消除緊張狀態背後的原因。

<3>太平洋共同體的概念能夠緩解雙方的擔心。美國、中國大陸和其他國家都屬於這個地區，都參與這個地區的和平發展。日本、印尼、越南、印度和澳大利亞等其他主要國家因而也將能夠參與這一體系的建設。這將被視為一個各國聯合的體系，而不是一個劃分「中國大陸」集團與「美國」集團的兩極體系。只有有關國家的領導人高度重視，努力構建這一體系才有意義。

（12）印度、日本、越南、俄羅斯等擁有大量資源的國家與中國大陸接壤或相鄰，他們所代表的現實不是美國政策造成的。中國大陸有史以來一直與他們相處。中美彼此之間以及和其他參加國將擁有建設性關係，而不是敵對集團的成員。美國自建國以來篤信自己的理想具有普世價值，這一信念常常成為美國的驅動力。中國大陸行為的依據是其獨特性，它通過文化滲透而非傳教狂熱來擴大影響。太平洋兩邊的領導人有義務建立共同協商、相互尊重的傳統，這樣對它們的繼任者來說，共同建設世界秩序將成為並行不悖的國家抱負。當中美兩國 40 年前第一次恢復關係時，當時領導人的最大貢獻是願意超越眼前的問題而放眼未來。不懼壓力、謀畫未來，為一個當時難以想像但沒有中美合作便無法實現的的世界打下基礎。康德（Kant,Immanuel）在其著作《論永久和平》[10]中指出，永久和平最後將以兩種方式中的一種降臨這個世界：或者由於人類的洞察力，或者因為在巨大的衝突和災難面前，除了永

[10] 參見: Kant,Immanuel 著、李明輝譯，《論永久和平》。臺北：聯經出版社，2002 年。

久和平人類別無他擇。我們現在正處於這樣的關頭。

（三） 美國的挑戰與中國大陸的發展

1、哈佛大學教授塞繆爾・亨廷頓（Samuel P.Huntington）的研究觀點[11]，摘錄如下：

（1）蘇聯解體以後，美國成為世界上唯一的超級大國，但是「9.11」事件證明，美國也比將近二百年來的任何時候更易於遭受外來的攻擊。在美國本土發生，類似於「9.11」的最後一次事件是 1814 年 8 月 25 日英軍火燒白宮。而 1815 年以後，美國人慢慢形成一種觀念，覺得安全和不受攻擊是自己國土一個固有的特點。

（2）「9.11」事件讓美國人夢醒，明白了距離不再提供安全這一新的現實，美國人發現自己是在許多戰線上進行一場新的戰爭，其中最重要的戰線就是在自己國內。在美國人對自己國家特性和國民身分的認識的演變過程中，現今出現了一個新的階段，其中一個重要原因就在於美國易受攻擊的新局面。

（3）在 20 世紀結束時，大多數美國人認為「美國信念」是國家特性的主要泉源。但僅靠信念是無法立國的。當代最明顯的例子是共產黨國家，蘇聯、南斯拉夫、捷克和斯洛伐克均是如此；它們用意識形態把同一民族的人分隔開來，東德和北韓即是如此。當共產主義對人們的吸引力消退，冷戰結束使這些國家維繫其實體的刺激力亦隨之結束時，除了北韓以外，上述的國家均已消失，取而代之的

[11] 參見:塞繆爾・亨廷頓著，程克雄譯，《我們是誰？》北京：新華出版社，2005 年，頁 279-282。

是一些按照民族和文化立國的國家。共產主義意識形態在中國也減弱了，但對中國未形成威脅，因為中國有幾千年之久的漢文化作為核心維持團結，它已激起了新的中國民族主義。

（4）「美國信念」是獨特的盎格魯—新教文化信徒的產物。如果美國人放棄盎格魯—新教文化，「美國信念」也就不大可能保持它的突出地位。若出現多文化主義的美國，到時候就會出現多信念的美國，不同文化的群體會宣揚他們植根於自己特有文化的獨特政治價值觀，而不是白人-盎格魯-新教(WASP)文化的獨特性。

（5）「9.11」事件引人注目地象徵著 20 世紀作為意識形態世紀和意識型態衝突世紀的結束，以及一個新的時代的開始。在這一時代中，人們主要是從文化和宗教信仰的角度界定自己。美國現在的實際敵人和潛在敵人是：由宗教驅動的伊斯蘭好戰分子和完全非意識形態的中國民族主義。

2、美國著名新聞評論人湯瑪斯・佛里曼（Thomas Friedman）與哈佛大學教授邁可・曼德鮑（Michael Mandelbaum）的研究觀點[12]，摘錄如下：

（1）「大家逐漸習慣麻木。」事實上，這種逆來順受的感覺正是今天美國普遍氛圍：也就是認為美國最美好的日子已經一去不返，而中國大陸最美好的將來就在眼前。一位來自康乃狄克州的金髮學生說：「他們好像比我們更

[12] 參見:湯瑪斯・佛里曼（Thomas Friedman）與邁可・曼德鮑（Michael Mandelbaum）合著，連正世、李俊融、李靜宜譯，《我們曾經輝煌—美國在新世界生存的關鍵》，臺北市：天下遠見，2012 年 1 月，頁 459-469。

有野心和毅力。」她沒去過中國大陸，但心裡就是這麼覺得，因為現在到處都是這種氛圍。「我們變成軟腳蝦國家。中國大陸不管在甚麼事情上都狠狠踹我們一腳」。

（２）某些圈子裡日益流行的看法是英國擁有十九世紀，美國領導二十世紀：而中國大陸將主宰二十一世紀。不，我們不能接受。我們要解釋清楚，為什麼所有美國人，無分男女老少，都不必屈服於這樣的觀點。我們是樂觀主義者，但我們也很沮喪。我們不能對美國悲觀，因為我們知道，這裡有這麼多具有創造力、富有天賦、努力工作的人們；但我們也不由自主的感到沮喪，因為我們發現，有好些人覺得美國沒能教育出他們需要的勞動力，不允許他們引進積極奮發的移民人力，不肯投資他們需要的基礎設施，不願資助他們發展的前瞻性研究，或比照我們的競爭對手實施高明稅法與投資誘因。我們看到的是：極有可能墜入年久失修、政治失序、以及對其現況與未來前景明顯不安的國家。

（３）因為美國正在緩慢的衰退，而且緩慢到讓我們還能假裝衰退並未發生。我們彷彿每一年都稍微滑落一些，卻聳聳肩，對我們無法控制的情況置之不理。我們每一天都只走錯一小步，卻沒有人大聲說：停下來！大多數美國人「仍然希望成為有偉大理想與成就的國家，但是似乎沒人願意為此付出代價。」我們認為這樣的緩慢衰退有四大原因：

〈１〉自從冷戰結束之後，我們，特別是政治領袖，已經不再念茲在茲於兩個對公共政策執行至關重要的問題：我們現在所處的是

甚麼樣的世界，我們需要如何做才能在這個世界裡興盛繁榮？以今天美國的政治言論看來，嚴重缺乏觀察、定位、決策與行動，卻有太多的叫囂、論斷、分化和延宕。

<2>過去 20 年來，身為一個國家，我們對一些最嚴峻的問題束手無策，特別是教育、赤字與負債，以及能源與氣候變遷。

<3>事態更嚴重的是，我們已經不再投資於自美國創建初期，就造就我們成為偉大國家的傳統方程式。

<4>如同將要說明的，我們一直無力修復問題，也無力重新投資於增強國力，因為美國的政治體系已經癱瘓停擺，而我們的價值體系正嚴重腐蝕。

(4)美國的政治體系不僅無法面對，更別說能因應我們的終極挑戰。我們的目標不應該僅是解決美國的債務與赤字問題。我們的目標是要讓美國繼續成為一個偉大的國家，也必須投資於教育、研發，同時讓美國社會更開放接納有才華的移民，並修訂能治理經濟的法令規章。移民、教育，以及合理的規範，是美國卓越方程式的傳統元素。

(5)為了保持美國的崇高偉大，我們正確的選擇不是變得更像中國大陸，而是必須更像我們自己。中國大陸協助數千萬人民脫離貧窮，基礎設施都現代化—從會展中心、高速公路、機場到房屋建築都有長足進展。中國大陸努力不懈的追求經濟發展積極主動的在世界各地找尋最好的方法，引進試用，然後加以發揚光大，種種措施確實令人佩服。

(6)但是中國大陸人民仍受限於諸多如同未爆彈

的大難題：缺乏自由、貪腐猖獗、汙染嚴重，以及壓抑創造力的傳統教育體系。我們相信，為了延續驚人的經濟成長，中國大陸終究必須採納更多美國制度的特色，特別是奠定我們成功基石的政治與經濟自由。中國大陸不可能始終仰賴廉價勞工與廉價成本，或持續抄襲複製別人的創意。

（7）我們相信中國大陸 90%的潛在利益來自其二流的政治制度，極大部分都來自於獨裁統治。這也正美國人所應關注的缺點：我們的潛在利益只 50%來自美國一流的制度，我們得到得遠遠少於我們可以、應該，也必須從我們的民主體制裡所獲得的。

（8）美國最大的問題，不是我們無法趕上中國大陸的種種進步優勢，而是已經過度偏離本身最擅長的特質。美國的未來不是要改採中國大陸制度的特色，而在於必須藉由專注、道德權威、嚴肅態度、集體行動、堅毅不拔，讓我們的民主制度發揮功能，這些正是中國大陸過去數十年來以極權手段激發的特質。

（9）中國大陸只是一面鏡子：真正應該討論的是我們自身，以及美國所失去的自信。我們在中國大陸身上看到過去曾經擁有的某些特質—那曾經是定義我們成為一個國家的特質—但現在似乎已經失去了。

（四） 亞洲現代化與中印兩國的挑戰

印度學者潘卡拉・米什拉(Pankaj Mishra)的研究觀點[13]，摘錄如下：

1、現代亞洲人所擁抱的許多意識型態—世俗民族

[13] 參見:潘卡拉・米什拉著，黃中憲譯，《從帝國廢墟中崛起》，(From the Ruins of Empire)，臺北：聯經，2013 年 8 月。頁 14-22。

主義、革命共產主義、國家社會主義、阿拉伯民族主義、泛伊斯蘭主義—是為回應頑強的西方挑戰而問世。這些亞洲思想家裡，有許多人判定西式政治與經濟，骨子裡帶有暴力與破壞力。他們知道光是透過現代教育體系借用歐洲的技術性東西並不夠；隨著這些借用，全新的生活方式跟著進來。這些外來的東西要求建立一個以自立的個人為基本單元的有組織群眾社會，這些個人追求自己的經濟利益，同時逐步擺脫行會規定、宗教義務等公共責任的束縛—這是可能破壞舊道德秩序的前提

2、現代化過程不管怎樣都會帶來劇烈衝突，會打斷農業、手工業、以物易物的舊經濟形式，把年輕人吸引到骯髒的新城市，割裂或鬆脫賦予他們人生意義的宗教精神和群體忠誠。而為了現代化付出上述代價，卻未直接把人帶往幸福與穩定，且儘管產生大眾教育、廉價消費性商品、大眾報紙、群眾娛樂，卻只局部紓解了普遍感受到的失根、困惑、社會道德淪喪。許多亞洲知識分子憂心或懷疑自己社會淪落至此，因而變成對現代化最有說服力的批評者。他們淵博的思想與想像，如今仍為遭逢現代化危機的社會所取用。但不可否認的，幾乎所有本土菁英都擁抱歐洲的民族主義、公民愛國原則。就連甘地這種精神取向、反政治、批評現代建國作為的人，都不免成為民族主義的領袖。中國知識分子亟欲讓中國的傳統主義群眾轉向擁抱民族主義。

3、事實表明，由民族國家的建制和習慣作為構成：明確的疆界、井然有序的政府、忠貞的官僚組織、保護公民的法典、透過工業資本主義

或社會主義達成的快速經濟成長、群眾讀寫能力計畫、技術性知識、同民族內共同起源感的問世。經過超過半世紀的改變，當冷戰的許多意識型態已不復存在，這幅景象變清楚得多。道德理想主義，而非務實與效能，似乎已被認為是不結盟運動之類，由性質各異的多種國家組成的跨國團體的特色。幾乎所有後殖民時代的亞洲國家，都加入不結盟運動。全盤採納西方意識型態（中國共產主義、日本帝國主義）的作法並不管用。嘗試綜合外來、本土的作法（印度的議會民主、穆斯林土耳其的世俗國家、中國大陸的國家資本主義）比較成功，而以暴力手段拒斥西方—伊朗伊斯蘭革命和伊斯蘭主義運動—仍方興未艾。許多新國家，例如巴基斯坦，從未從誕生的創痛中復原；他們的解放主義活力化為日益好戰的政治—宗教運動。還有些新國家，例如中國、印度、印尼這三個人口大國，雖遭逢嚴重挫折，仍取得經濟成長，保住主權，國力之盛儼然對西方構成嚴峻挑戰。

4、美國以自己的勢力取代歐洲，「由衷深信只有透過貫徹它的意志，世界才能得救。但世人抵抗這意志；即使世人願放棄自己的回應模式，也不可能放棄那模式」，但西方稱霸的魔咒已終於遭打破。中國人等其他人則已採用西方的「秘訣」。壓在數代亞洲人心上的屈辱已大大減輕。造西方的反，從一百多年前開始，如今隨著亞洲的崛起和亞洲諸民族的強勢自信，終於完成；從許多方面來看，這是東方的報復。

5、但這一成就隱藏了知識領域的重大失敗。如今，儘管西方的政治、經濟思想，在世界大部

分地區，越來越受質疑，似乎不適用而可能帶來危害，卻未出現對這些思想放諸四海皆準的回應。對它們批評最烈的甘地，如今在印度已遭遺忘。馬列主義受到唾棄，而儘管中國大陸的統治者日益擺出傾向儒家和諧觀的姿態，中國的倫理政治觀、社會-經濟理論的遺產，如今大體上仍乏人聞問。而且儘管土耳其的伊斯蘭現代性可輸出到其它穆斯林國家，它仍未指出可供選擇的另一種社會-經濟秩序。

6、「華盛頓共識」或許已破產，北京的共產政權嘲笑西方宣稱打贏冷戰和自由民主為最終歸趨的說法—純粹藉由它一直堅持走的路來嘲笑。但比起華盛頓共識，「北京共識」普世應用的程度較低；那恐怕只是為替缺乏政治自由辯護而提出的挖苦性主張。

7、亞洲最早期那些現代知識分子，受惠於歐洲思想。自然而然的將民族國家當作獲致現代性的先決條件。在剛得到主權地位的國家感到危險重重的地緣政治情勢裡，這些種性派生、綜合性民族主義有某些用處，但如今，它們的局限和問題卻更清楚可見。

8、印度、印尼之類內部多元的社會，欲在不引發暴力、混亂的情況下，找到一社會、政治、文化的認同，絕非易事。由單一民族組成的歐洲民族國家模式，在歐洲境內都不理想。喀什米爾穆斯林、西藏人、維吾爾人、馬來西亞華人、伊拉克遜尼派穆斯林、土耳其庫德人、斯里蘭卡塔米爾人的困境，已充分說明該模式特別不適用於多民族的亞洲社會。民族國家基本上無法靠一己之力處理氣候變遷、環境退化、水資源不族之類跨國性問題。

９、在印度和中國，不計代價追求經濟成長已造就出一批世俗化的菁英，但也拉大已然令人憂心的社會、經濟不平等。不管是殖民主所達成，還是主權民族國家所達成的發展，都未讓某個領土內的人民雨露均霑。中國大陸與印度的新中產階級，的確得益於施行20年的資本主義，這兩國的統治菁英的確能以前所未有的自信，在世界舞台上昂首闊步。但這一看似反殖民革命圓滿結局的成就，與一場由全球各地政、商菁英主導的反革命同時發生：公用事業的民營化、縮減和解散工會、城市勞動階層的分裂、對農村窮人的殘酷鎮壓。重振中華的夢想已經實現，但毋庸置疑的，不只毛澤東，還有中國革命的所有領導人，若得知他們的偉大冒險，竟以這樣奇怪的結局收場—部分中國人站了起來，大部分其他人卻被逼得更落魄，以及享有特權的少數中國人渴望有和西方消費者一樣的生活便利設施和新奇玩意—大概都無法接受。

１０、由於中國渴求能源和資源，推高大宗商品價格，中國廉價出口品削弱歐洲本來強勁的經濟，使美國境內工人失業，西方本身已開始感受到新興世界向現代化過渡所帶來的痛苦衝擊。有著龐大消費主義中產階級的印度、中國，在能源有限的世界裡崛起，不難想見本世紀也將逃不過令上個世紀暴力充斥的那種經濟對立、軍事衝突荼毒。反恐戰爭已使二十一世紀頭10年滿目瘡痍。但事後來看，那或許只是為爭奪現代化經濟體都須要的珍貴資源、大宗商品所展開的更大規模、更慘烈衝突的前奏而已。

（五） 東亞安全情勢與多邊安全機制

大陸學者，北京清華大學閻學通教授的研究

觀點[14]，摘錄如下：

1、南海問題自2009年以來有所升溫，並因美國的高調介入而越發復雜起來。隨著中國大陸綜合國力的迅速提升，以及中國維護海洋領土權益力度的增強，東協有關國家擔心南海地區的權力格局向有利中國大陸的方向發展。自2009年以來，一些國家（尤其是越南）試圖通過「主動出擊」的做法不斷圖謀蠶食南海爭議島嶼和相關資源，強化自己在南海問題上的主動權，以迫使中國大陸接受既成事實。2009年4月25日，越南任命官員出任「黃沙島縣」主席，7月24日，又任命越海軍第146副旅長為「長沙縣」（中國稱南沙）副主席，分別宣示對中國西沙和南沙群島「擁有」主權。同年5月6日，越南聯合馬來西亞向聯合國劃界委員會提交了兩國在南海南部200海里以外大陸架的劃界方案，次日又單獨提交了一份在南海中部部分地區的外大陸架劃界方案。2010年7月23日，美國國務卿希拉蕊在越南參加東協地區論壇外長會議時聲稱，南海的自由通行權攸關美國和東協各國國家利益，希望南海爭議各方切勿威嚇或實際使用武力。這一貌似公允的講話實際上是在攻擊中國大陸，並暗中支持越南在南海問題上的立場。楊潔篪外長當場通過提問方式對希拉蕊的講話予以回擊，並闡述了中方的立場和主張。

2、在東海，「扣船扣人」事件使中日釣魚台(中國大陸稱釣魚島)爭端再次爆發，兩國關係嚴重下滑。2010年9月7日，一艘中國漁船在釣魚台海域與日本海上保安廳巡邏船相撞後被日方扣

[14] 參見:閻學通等著，《建構天下有治的國際體系—清華國際安全論壇研究報告集》，北京：社會科學文獻出版社，2012 年 6 月，頁 62-77。

留。次日，日方以涉嫌「妨礙執行公務」為由，逮捕了中國船長詹其雄。10日，日本沖繩縣地方法院批准拘留詹其雄10天。13日和15日，日方分別放回非法拘留的14名漁民和漁船，但堅持扣留中方船長並啟動所謂「司法程序」。19日，日方宣布對詹其雄延長扣押10日。中國大陸政府對日本企圖以國內法審理此案的做法提出強烈抗議，24日，迫於各方強大壓力，日方釋放了詹其雄。2011年2月10日，日本海上保安廳向詹其雄索賠1429萬日元，以作為兩艘巡邏船的修理費用。12日，中國大陸外交部發言人表示，日方無權向中方船長提出所謂的賠償要求。「撞船」事件表明，日本企圖以國內法起訴中方船長的方式來否認釣魚台是兩國爭議領土，其在中日領土爭端問題上的立場日趨強硬。

3、俄日在南千群島（日本稱北方四島）歸屬問題上又起齟齬，雙方關係嚴重惡化。2010年11月1日，俄羅斯總統梅德韋杰夫登上南千群島的國后島視察，這是俄羅斯國家元首首次視察俄日之間存在爭議的島嶼。2011年2月7日，日本右翼分子聚集在俄羅斯駐日使館門外示威，並侮辱了俄羅斯國旗。2月10日，俄「青年近衛軍」組織以在日本駐俄使館門前示威的方式迎接日本外相前原誠司的來訪，俄日兩國外長的會談幾乎是不歡而散。俄羅斯外長拉夫羅夫在新聞發布會上強硬地指出，「當激進的做法在日本占上風時，就此問題進行對話變得毫無意義。」另外，俄羅斯決定加強在南千群島的軍事力量。

4、東協地區論壇是冷戰後由東協發起、組織和主導的亞太地區規模最大的多邊安全合作機制，其組織形式和活動機制完全按照「東協方式」

來運作，美、中、俄等大國是論壇的參與者而非領導者。「東協方式」強調成員國通過對話協商、耐心漸進、實用主義和協商一致的方式開展合作，堅持不使用武力處理成員國之間的衝突和地區爭端、不干涉成員國內政、協商一致地處理內部和地區問題等原則。

5、東協地區論壇長期停留在建立信任措施階段，無法過渡到預防性外交階段，原因在於論壇堅持要求所有成員國一致同意才能實現階段過渡，而論壇成員國始終無法就預防性外交問題達到一致意見。1996年以後，新加坡、泰國、菲律賓等東協國家極力推動論壇向預防性外交方向發展。美國、日本、澳大利亞、加拿大等西方國家呼籲論壇繞過關於預防性外交定義、範圍、對象等理性問題的探討，立即著手建立地區衝突預防機制。但中國大陸、緬甸、越南、印度等國家反對這一作法，認為論壇的重點應繼續放在深化建立信任措施上，同時積極對涉及預防性外交的理論問題進行探討。論壇也無力應對成員國之間的安全問題。東協地區論壇對任何地區安全問題都只是進行討論，而不採取解決問題的具體措施。在不干涉成員國內政和共識決策的組織原則下，論壇甚至不能對某些國家有損地區或國際安全的做法進行譴責。2010年10月12日，首屆東協國防部長擴大會議在越南首都河內召開。實際上，東協防長擴大會議不過是東協地區論壇的翻版，成為有關國家國防部長交流意見、增信釋疑的論壇，而且僅限於此。

6、2003年8月，旨在解決朝鮮核問題的六方會談一共進行了六輪談判，但會談既未能促使朝鮮棄

核，也未能實現朝美關係正常化。朝鮮反而在2006年和2009年兩次進行核試驗，正式跨越了核門檻，並於2009年4月退出六方會談。朝鮮參加六方會談就是為了獲得安全保障，實現朝美關係正常化。核武器是其實現這一目標的工具，六方會談則是實現這一目標的渠道。當朝鮮發現六方會談只談「棄核」，不談安全保障時，最終選擇了跨越核門檻並退出了會談機制。

7、亞太經合會組織是亞太地區重要的多邊經濟合作機制。從1989—1999年的10年間，該組織的活動主要圍繞促進地區經濟增長、推進全球多邊貿易體制發展、實現各成員國的共同繁榮等經濟領域的合作與交流展開，並沒有觸及地區安全問題。2001年10月上海會議前發生了「9.11」事件，打擊恐怖主義成為國際關係中最為突出的問題。東道主中國大陸提議以外長早餐會的形式討論反恐問題，並在此基礎上以領導人午餐形式進行非正式討論，這些提議得到了各方支持。此次會議之後還發表了《領導人反恐聲明》。2002年10月洛斯卡沃斯會議期間，與會領導人就深化反恐合作進行了專門討論。東道主墨西哥外長還主持召開了外長晚餐會，就朝核等問題展開討論並在會下進行了磋商。可以看出，安全問題不是亞太經合會組織的固定議題。在討論安全問題時，亞太經合會組織仍採取「一事一權」的辦法，堅持自主自願、協商一致的合作方式，而且會議最後文件也不具有法律約束力，各成員只是在政治和道義上有責任盡力予以實施。亞太經合會組織對地區安全問題的討論不過是蜻蜓點水，缺乏實質意義

8、東亞峰會是東協倡議召開、涵蓋「10+3」國家和印度、澳大利亞和紐西蘭三國的首腦會議。從2005年至今，東亞峰會一共召開了五次，所討論的議題十分廣泛，包括對應禽流感、救災、可持續發展、經濟、能源、文化、教育合作、氣候變化、朝核問題等，地區安全問題只是東亞峰會的諸多議題之一，其對地區安全問題的討論只具有觀點交流和政治表態的作用。2006年，時任日本首相安倍晉三提出了日本新的地區戰略對話機制構想：「美日澳印四國同盟」。但是澳大利亞與印度對這一建議卻並不熱心。美國的態度也比較謹慎。在8月初舉行的東協地區論壇外長會議上，日本外交官繼續努力遊說美、印、澳三國，但沒有成功。這一設想最終「胎死腹中」。日本前駐華大使阿南惟茂就表示，組建四國戰略同盟「絕非是高明的外交政策」，這樣的外交姿態只能引起中國大陸的擔憂。他認為日本政府應該從戰略高度重視日中友好關係。日本共同社亦指出，在忽略中國大陸意願的情況下組建亞太地區的多邊安全框架並不現實。

9、迄今為止，美日韓三邊安全合作並非一個成型的安全合作機制。成功的多邊安全合作機制需要同時具備以下三個條件：一是初始成員較少也減少利益不一致性，便於達成合作協議；二是議題嚴格限定在安全領域，防止議題「泛化」使機制失去發展方向；三是區域內軍事大國聯合提供軍事保障實力。東亞現有的多邊安全合作機制均不同時具備上述三個條件，因此失效甚致失敗難以避免。東協地區論壇初始成員過多，第一屆論壇舉辦時就有16個國家參加，包

括東協6個、7個對話夥伴國和3個觀察員國。成員過多使論壇有關安全問題的討論難以深入，決策十分困難。區域內軍事大國不願承擔領導責任，由小國組成的東協只能提供較弱的領導力，這是東協地區論壇目前正在淪為「清談館」的最主要原因。冷戰結束初期，東協既擔心美國減少在東亞地區的責任，又擔心中國大陸的崛起。為此東協倡導建立東協地區論壇旨在拖住美國，同時約束和改造中國大陸。美國對東協地區論壇興趣冷淡、消極支持。冷戰結束以來，美國的東亞戰略是以雙邊軍事同盟為主，多邊安全對話為輔。在1955年的《東亞安全戰略報告》中，美國首次將建設性地參與並支持地區的安全對話作為國家安全政策的一個新因素，主張建立美國主導的多邊安全機制。美國一度努力推動論壇的機制化發展，力圖使其成為美國持續介入東亞地區事務的新框架。但在「東協方式」的制度框架下，美國的權力優勢不能轉化為主導和控制論壇議題的制度性權力。因此，美國後來對東協地區論壇的興趣日減。小布希總統上台後強調單邊主義和先發制人，「9.11」事件後又將美國的戰略重心轉向反恐，而東協地區論壇在反恐問題上缺乏實質性措施，這使得美國政府對這一機制的態度更加消極。儘管2010年奧巴馬政府高調「重返亞洲」，但美國更注重的是加強與東協成員國的雙邊關係，而對東協地區論壇則隻字未提。中國大陸堅決維護東協的主導地位，既可以防止論壇變成其他大國掌握的工具，也意謂著不必承擔領導責任，以免為「中國威脅論」提供口實，這符合中國大陸「韜光養晦、有所作為」的外

交原則。中國大陸對東協地區論壇採取選擇性支持的立場，即積極支持建立信任措施，但反對採取預防性外交行動。中國大陸不贊成論壇採取預防性外交行動，只同意論壇對預防係外交的概念、理論等問題進行探討，並以「不干涉別國內政」為由反對論壇討論臺灣和南沙群島主權問題。

１０、美日澳印四國同盟和美日韓三邊安全合作雖然其成員數量較少，易於決策，議題的針對性強，而且美國可以提供強大的領導力，但它們最大的問題是沒有把東亞另外兩個軍事大國中國大陸和俄羅斯吸納進來。在東亞地區，任何多邊安全合作機制都不能缺少美國、中國、俄羅斯三個大國。當討論涉及中國大陸或俄羅斯安全利益的問題時，美國並不能替中國大陸和俄羅斯作出決定。現有的東亞多邊安全合作機制均沒有同時具備三個成功條件，其中最根本的問題是軍事大國不能提供領導力，使合作機制缺乏權威性。當一個地區安全機制沒有權威時，它就喪失了行動能力。小國雖然可以提供領導，但缺乏持續能力。單獨一個或少數大國雖然也能提供領導，但在其他大國不參與、不配合，甚至抵制的情況下，也無法達到目的。在綜合考慮成員數量／代表性、議題針對性和組織者領導力等三方面因素後，我們提出東亞應當建立由中、美、俄、東協（十個東協國家派出一位代表）四方組成的安全合作組織。「中美俄東協安全合作組織」每年召開兩次高官會，一次外長＋防長會和一次首腦會議。在議題設置上，「中美俄東協安全合作組織」應以傳統安全問題為主要議題，以非傳統安全議題為

輔助議題。東亞地區的傳統安全問題較多，包括領土劃界、島嶼歸屬、海洋權益、核擴散、對非主權政治實體出售武器、大規模殺傷性武器擴散、部署反導系統、海上航道安全、軍事演習、軍事互信、空中軍事偵查、太空非武器化、清除地雷問題等。這些問題應成為「中美俄東協安全合作組織」的主要議題。現有的東亞多邊安全合作機制失效甚至失敗的核心原因在於大國不能合作承擔領導責任，致使這些機制均缺乏權威性。我們構想的「中美俄東協安全合作組織」可以有效解決現有東亞地區安全機制領導力不足和權威性缺乏的問題。

（六） 天下體制與中國威脅論

大陸學者，中國社會科學院研究員趙汀陽的研究觀點[15]，摘錄如下：

1、目前仍然流行的「中國威脅」和「中國崛起」的說法代表著關於「中國」這個概念的典型誤解。「威脅」和「崛起」本質上是同樣的或對應的說法，只不過「威脅」是一種缺乏善意的消極看法，而「崛起」是一種積極看法。如果按照這個邏輯，我們似乎應該說，世界上所有發達國家或者比較大的國家個個都是威脅，都消耗了太多的資源，都對世界形成了太大的壓力。可是這樣說是甚麼意思呢？對於世界來說，中國所能夠貢獻的積極意義是成為一個新型大國，一個對世界負責任的大國，一個有別於世界歷史上各種帝國的大國。對世界負責任，而不是僅僅對自己國家負責任，這在理論上是一個中國哲學視界，在實踐上則是全新的

[15] 參見:趙汀陽著，《天下體系—世界制度哲學導論》，南京：江蘇教育出版社，2005 年 4 月，頁 3-33。

可能性，即以「天下」作為關於政治／經濟利益的優先分析單位，從天下去理解，也就是要以「世界」作為思考單位去分析問題，超越西方民族／國家思維方式，就是要以世界責任為己任，創造世界新理念和世界制度。世界理念和世界制度就是這個世界在歷史上一直缺乏的價值觀和秩序。曾經支配世界的英國和正在支配世界的美國從來都只有國家理念，從來都只考慮了自己的國家利益，它們在管理世界方面從來都沒有政治上的合法性，更沒有哲學上的合法性，因為他們的「世界思維」只不過是推廣自己特殊價值觀，把自己的價值觀給普遍化，而既然它們無法證明為什麼他者是不值得考慮的，就從根本上失去了合法性。

2、問題不在於西方國家不思考世界，「思考世界」與「從世界去思考」是完全不同的思想境界。中國的世界觀，即天下理論，是唯一考慮到了世界秩序和世界制度的合法性理論，因為只有中國的世界觀擁有「天下」這個在級別上高於／大於「國家」的分析角度。我們真正的問題應該是，中國對世界準備承擔起甚麼樣的責任，準備為世界創造甚麼樣的理念。如果把百年來中國人從負面出發的嚴重自我批評看作是一個「檢討中國」的運動的話，那麼就可以把對中國的正面反思看作是一個「重思中國」的運動—同時也可以理解為「重構中國」的運動。是20世紀90年代中期以來最重要的思想運動。

3、中國現在不再缺乏西方的各種觀念，所缺乏的是自己的大局思維和整體理念。現代中國自己不思想，這是個後患無窮的問題，如果不能解決就會成為悔之莫及的事情。「重思中國」的歷

史意義就在於試圖恢復中國自己的思想能力，讓中國重新開始思想，重新建立自己的思想框架和基本觀念，重新創造自己的世界觀、價值觀和方法論。中國思想的基本特色就是它的完整性，其中每一種思想都是在中國思想整體效果中才獲得意義的。

4、激進主義的「中國說不」一方面表達了新興的民族主義情緒，但又採用了西方的達爾文主義的強硬邏輯，從「中國說不」到「中國崛起」都可以看到這一危險的邏輯，於是又落入了本來需要批判的觀念和話語圈套中去。這樣的話語對世界對中國都是不妥當的誘導。同樣的，後殖民／文化批判話語也是西方套路，用它去重新敘述中國自己的歷史雖然有某種反東方主義的積極意義，但這種反東方主義的意義是有限的，現實問題和思想問題都沒有因此而改變，一切仍然是在西方給定了的框架中去敘事。「重思中國」的思想運動還只是個開始，不管表面上是甚麼樣的姿態（即使是反抗西方的），本質上主要還是按照西方在理解中國。至少數十年來，「西方」已經變成中國的普遍潛意識，一種想要中國變成「西方」的欲望。按照西方的「春秋筆法」所書寫的中國歷史是值得警惕的。

5、中國不需要反對西方，需要的是以中國為根據去理解西方。中國思想不準備拒絕任何「他者」。「不拒他者」是中國的傳統精神，而民族主義之類才是西方的思維。但這不是所謂的「寬容」。寬容是西方說法，中國並不寬容。只有當根據自己的價值觀非常反感某種事情而又出於某種信念決心容忍那種事情時，才是所謂的寬

容，是對不可寬容的東西的寬容才可說得上是「寬容」。中國並非沒有寬容這一態度，只是說，寬容不是中國的思維方式，不是中國的方法論，中國可以有寬容之心，但沒有寬容之思想。中國的思想方式是「大度」而非「寬容」。大度是不討厭他者，寬容則是討厭他者但是忍著。中國的基本精神在於「化」，並且關鍵是要以己化他而達到化他為己，這當然意味著要接受多樣化，但是這個「多」卻是由「一」所容納的。多樣性必須在某種總框架的控制中才是多樣性，否則，失控的多樣性就只不過是混亂。老子曰：道生一，一生二，二生三，三生萬物。當這一基本精神落實在關於世界的問題上，就是天下無外，而當表現在思想問題中，就是思想無外。

6、西方思想框架是人（主體）在「看」世界，在這個知識論框架中，凡是主觀性所「化」不進來的東西就是絕對在外的超越存在（按照康得的說法，就是主觀性不能為之立法的東西），這種絕對逃逸在外而絕對異質的東西只有兩種：上帝和他人。上帝被指定為萬物之源，而他人特別是異教徒就被認定為死敵。承認超越存在的理論後果就是宗教以及與人為敵的政治理論。這是西方思想的底牌。中國人不承認絕對在外的超越存在，所以開拓了思想的另一天地。中國的思想假定是，對於任何他者，都存在著某種方法能夠將它化為和諧的存在；或者說，任何不和的關係都可以化為和諧關係，任何在外的存在都是可以「化」的對象而決不是要征服的對象。可以看出中國對外部世界的態度與西方有著根本差異，中國有著完全不同於

西方的世界觀。可以說，西方思想可以思考衝突，但只有中國思想才能思考和諧。這些完全不同的思想對於未來世界很可能是最重要的建設性依據。而在中國思想中就隱藏著那種完全不同的世界觀、價值論和方法論，隱藏著完全不同的政治學、經濟學和社會理論，它們無法在西方思想的框架中被表述，因此需要把它們在新的框架中表述出來並且發展成為的理論。

7、中國政治哲學首先試圖創造一個政治世界觀，也就是「天下體系」理論。首先，從理論框架上來看，中國的政治哲學把天下看作是最高級的政治分析單位，而且同時是優先的分析單位。這意謂著，國家的政治問題要從屬於天下的政治問題去理解，天下的政治問題是國家的政治問題的依據。政治問題的優先排法是「天下—國—家」；與之不同，西方政治哲學（以當代政治哲學為準）中沒有「天下」這一政治級別，國家（民族／國家）已經是被看做是最大的政治單位了，它的政治問題優先排序是「個體—共同體—國家」。西方政治哲學框架中缺少世界政治制度的位置，這是個致命的缺陷。現代以來，隨著國家之間政治問題複雜化，這個「缺少世界政治制度理念」的理論缺陷就逐步顯示出來了。西方政治學發明「國際理論」來應付國家之間的政治問題，可是國際理論在學理上並不高於國家理論，它沒有任何高於國家的理想和價值觀，相反，它只是國家理論所附屬的「對外的」策略研究，是國家政治理論的一個特殊附庸。由於缺乏更高的理想與視野，國際理論的背後根本不存在任何深刻的哲學。正因為西方政治哲學的眼界不能超出國家這個

思考單位，不能正確思考以世界為單位的政治問題，不能給出從世界出發的政治理想，儘管西方哲學相信西方的價值觀是「普世的」，但這只不過是試圖把西方的地方觀念強加於世界，而不是一種「以世界看世界」的理論。由西方政治哲學所主導的世界就必定是一個亂世。

8、可以看出中國對外部世界的態度與西方有著根本差異，中國有著完全不同於西方的世界觀。可以說，西方思想可以思考衝突，但只有中國思想才能思考和諧。這些完全不同的思想對於未來世界很可能是最重要的建設性依據。而在中國思想中就隱藏著那種完全不同的世界觀、價值論和方法論，隱藏著完全不同的政治學、經濟學和社會理論，它們無法在西方思想的框架中被表述，因此需要把它們在新的框架中表述出來並且發展成為的理論。

9、由於不包含世界政治哲學，所以西方政治哲學是一個不完整的理論。民主制度如果要超越國家內部民主而發展為全球民主，就會遇到幾乎不可克服的困難，同樣，從國家利益出發也幾乎不可能發展出全球性的公正體系。如果一個政治制度的確是充分有效的，那麼它就必須覆蓋整個可能的政治空間，只要存在部分逃逸在外或者說無法治理的政治空間，那麼，這個政治制度就是有漏洞的，它必定有著它無法克服的「外部性存在」，這將是一切混亂和無序的根源。這個問題所以沒被注意到，就是因為政治哲學一直只是一種應用哲學，而沒有深入到政治形而上學的層次。因為在以前的世界中，國家是個足夠強大的政治實體，國家的政治制度就已經是最高的制度了，不存在超越了國家利

益政治問題，所謂在國家外部的問題至多是國際衝突。國際衝突只是國家利益的衝突，還沒有涉及比國家級別更高的政治問題。「世界理念」和「世界制度」是全新的政治哲學問題，它在民族／國家體系中不存在，而是由全球化給逼出來的問題。

１０、現在以來最有影響的政治世界觀的基本假定可能是霍布斯的「叢林假定」。基於這個假定，政治問題就被理解為如何達成協議以避免無法無天的「叢林」危險，進而是如何能夠最大限度地保護給定的政治實體的權利（從最小單位的個人權利到國家主權），以及如何在給定的秩序下使自己的利益最大化。政治問題又會進一步突出地表現為所謂的「敵友問題」。於是發展成了個人權力理論，國家主權理論以及民主與法治理論。可是當政治問題的規模發展到了以世界為政治單位時，這個政治邏輯就不再成立了，它已經推不下去了。世界作為共同政治事業的邏輯是建設一個完整政治存在的邏輯，它不再設立對立面，不再需要敵人，按照天下理論的說法，就是「天下無外」。這個天下邏輯顯然與排斥異己的邏輯是接不上的，更是排斥異己的邏輯推不出來的。西方政治哲學所設想的政治制度在世界問題上失去了解釋能力，他被證明不具有普遍有效性和完全傳遞性。由於西方政治哲學所想像的政治制度的最大應用範圍就到國家為止，而國家之外的世界就是無制度的。國家制度不能推廣成世界制度，這一局限性表明，西方政治哲學由最小眼界開始，以最小政治實體的權力為基礎，這樣的哲學只能解釋如何維護個人權利和國家利益，卻不能解釋

世界的政治制度和治理，不能解釋如何維護人類價值和世界利益。

（七） 俄羅斯安全處境及中俄關係

東海大學政治系許湘濤教授的研究觀點[16]，摘錄如下：

1、在俄羅斯的各個地區中，遠東是獨特的，其邊界在1990年代幾乎沒有甚麼改變。俄羅斯的地緣政治命運可能會在遠東和西伯利亞受到考驗，甚至可能在二十一世紀裡被決定。一個主要的外部因素是崛起的中國大陸。正當俄羅斯遠東與歐俄之間的連結逐漸淡薄之際，中國大陸的經濟拉力卻持續影響該一地區，最終將轉化為中國大陸政治影響力的上升，其結果不僅將從外部影響俄羅斯，而且將影響俄羅斯內部。為期僅僅十年，兩國的權力平衡已戲劇性地轉變成對中國大陸有利。遷入俄羅斯的中國大陸人日益增多，從而可能改變地方人口中的種族成分。在此種情況下，1991年莫斯科與北京已正式解決的邊界問題很可能再次出現。

2、俄羅斯遠東嚴重的經濟和社會危機，人口的快速減少，及其與歐俄聯繫的鬆弛，引發了區域分離主義的幽靈。地方當局的選擇是不受控制而非獨立。雖然他們力爭建立自治的領地，俄羅斯遠東地區的總督們卻競相爭取莫斯科的補助。儘管蒙古聲稱擁有2300平方公里之土瓦（Tuva）領土，和120平方公里布里亞特(Buryat)領土，但這些主張迄今並未造成嚴重的問題。有些俄國人懷疑，中國大陸有一套隨機應變的計畫，包括在濱海邊疆地區宣布獨立時，「參與」

[16] 參見:許湘濤著，《俄羅斯及其周邊情勢之研究》，臺北：秀威資訊科技，2008年2月，頁143-155。

治理濱海邊疆區。1990年時，中國大陸與蘇聯按GDP的比較尚被認為是實力均等的兩個政體。到了1999年，俄羅斯領導人就不得不承認中國大陸已經領先。莫斯科一位知名學者稱這是「自從韃靼—蒙古入侵歐亞大陸以來最可怕的一次地緣政治競爭」。領土爭議是俄羅斯的中國大陸問題的「核心」。

3、蘇聯解體後，中俄邊界總長度已由7100公里減少到4529公里。這道已經存在了300多年的國界一向是世界上最具衝突性的議題之一。這期間的增增減減都來自於俄羅斯對亞太地區的擴張。事實上，這塊由俄國占領的區域從來不是中國大陸本土的一部分，而是住著非漢族人口的一些零星的領土。1858年的璦琿條約與1860年的北京條約也意謂著沙皇帝國-俄羅斯區域霸權的崛起，與中華帝國的衰落。十九世紀末，俄羅斯在亞洲的競爭對手—日本的崛起，促使俄羅斯開始鞏固中國大陸的邊界。1931年，日本佔領滿洲，促使蘇聯對黑龍江與烏蘇里江上的所有島嶼實施控制，並單方面地將邊界推到中國大陸一側的江岸。隨著中蘇冷戰的結束，1991年5月，關於邊界東段的問題終於達成了協定。莫斯科決定依照國際法行事，規定河流疆界應以深水航道為界。該協定於1992年2月由俄羅斯國會批准。1994年9月的一項協定則確定了西段的邊界。剩下來的僅有21公里長共同邊界仍有爭議。

4、2001年7月，中俄在北京簽訂了為期20年的友好條約，確定了現在的邊界線。中俄關係的發展，根據各階段關係之性質及其所簽屬的文件，經

歷了一些階段[17]，中俄睦鄰友好合作條約可以說是國際政治裡的一個特例，更顯示了地緣政治規律的作用和中俄兩國對地緣政治的精心運用。於此，中俄戰略協作夥伴關係不能只從針對美國和反霸權主義的角度出發。為了促進和鞏固俄中之間的共同利益，俄羅斯也必須在領土上作一些讓步。由於俄國的讓步，中國大陸將可在圖們江興建深水港甚至軍事基地，並得以通往日本海。俄國人擔心的是邊界協定只能凍結目前的局面。隨著中國大陸在1997年收回了香港，99年收回澳門，現在全力集中在臺灣問題上，在昔日歐洲帝國主義消退的情況下，俄羅斯現在面臨的問題已經不是「是否」，而是「何時」會輪到俄羅斯的遠東。俄羅斯遠東在族群上是完全不同於香港、澳門或臺灣，事實上那裡完全沒有會讓人想起中國大陸的東西。然而大陸人在這塊區域卻是穩定且慢慢地增長。這裡的大陸人不論是在貿易或是在農業生產上均較具競爭性，因此，當地俄羅斯居民的防衛心態越來越強。中國大陸經濟與人口的擴張讓俄國當地政府和國家邊防局提心吊膽。有人懷疑這是中國大陸一個偉大的計畫，利用大量移入的人口將俄羅斯遠東納入中國大陸。事實不然：許多中國大陸人到此尋找經濟上的機會，也有許多人只是利用此地當作進入歐洲的跳板。

5、1989年時，俄羅斯境內的中國大陸人口有11,000人，10年之內，增加了至少20倍。一些俄羅斯專家預測在二十一世紀中期，中國大陸

[17]此處階段內容依序為：相互視為友好國家（1991.12-1994.9）、建設性夥伴關係（1994.9-1996.4）、戰略協作夥伴關係（1996.4-2001.7）以及深化戰略協作夥伴關係（2001.7-迄今）。

人將會成為俄國境內第二大族群，僅次於俄羅斯人。1991至1992年間，自中國大陸進口的糧食保障了俄羅斯遠東居民的存活，相對於俄國的農業生產，中國大陸的農產品仍然具有高度的競爭性。廉價的中國大陸消費品幫助這地區穩定了社會局面。1992年，俄國停止發給韓國人長期合約。俄國人對韓國人的恐懼不亞於，甚至有過於中國大陸人。因為俄國人擔心：隨著大量移民的湧入，將會起而要求自治，最終可能會被將來統一後的強大的韓國所兼併。亞洲的大量移民對俄羅斯來說是項非常嚴峻的挑戰。為了鞏固俄羅斯在遠東的地位，俄羅斯將須要更多而不是更少的移民。另一個與中國大陸移民不同的來源就是獨立國協和波羅的海的俄羅斯族裔。除了國內的政治利益之外，文化的巨大差異使俄國人與大陸人無法緊密地互動，中國大陸移民的同化非常緩慢且不完全。由於鴻溝太深，任何一方都不期望建立更親密的關係。只有極少數的中國大陸人願意永遠留在俄羅斯。

（八） 中國大陸的能源安全與俄羅斯的角色

中國大陸學者丁珮華的觀點[18]，摘錄如下：

1、20世紀90年代中國大陸經濟高速發展，以及中國大陸在1993年成為石油淨進口國，很大程度上影響了俄羅斯對外油氣合作的戰略取向和基本方針。為了掌握對外油氣合作的主動權和保證合作的獨立自主性，俄政府竭力迴避與中國大陸實施單一的或綑綁式的油氣合作，除中國大陸之外還致力於在亞太地區發展同美國、日

[18] 參見:丁珮華著，《俄羅斯石油地位的博弈—基於21世紀初的分析》，上海：上海人民出版社，2009年，頁264-266。

本、韓國和印度等其他國家的油氣合作，並且，與後者合作的某些實際指標超過了同中國合作的規模。但在亞太方面，中國在俄羅斯合作中的重要性和地位沒有別的國家可以取代。這是因為：第一，兩國已經建立了中俄戰略協議夥伴關係為加強雙邊能源合作奠定了互信基礎；第二，中俄兩國油氣合作具有突出地理位置的優勢，這是其他亞太地區國家所不能與之比擬的。第三，兩國之間的油氣互補合作的地位和意義愈益上升，明顯超過了曾經在中俄其他經貿合作領域存在的資源和商品的互補優勢和程度。第四，對中國經濟發展前景的樂觀預測和對自身經濟發展長期依賴油氣的預期和思考，使得俄羅斯政府對發展同中國的油氣供需合作產生新的期待，不僅與之加強合作，而且旨在以市場方式從中國獲得最佳油氣出口收入。第五，看好兩國油氣合作巨大潛力，深入挖掘同中國從油氣供需到參與中國境內的油氣投資勘探、開採、加工以及銷售等各類合作方案。

2、中國應該是俄羅斯在亞太地區最大的油氣合作夥伴。換言之，俄羅斯在與中國的油氣合作更為緊密的條件下，油氣「東擴」戰略才會取得更大成就。俄羅斯將油氣「東擴」戰略與發展，可振興俄東部地區社會經濟綱領同步實施，其戰略目標不僅為促進油氣「東擴」，而且旨在藉此推動東部地區的社會經濟發展，比較而言，後者是俄羅斯更為關切的，因為這不僅涉及國家的強大，而且涉及國家主權安全和領土完整。如果條件充分，時機合適，中俄在這一領域合作的發展可以更快，規模可以更大。至2015年，俄羅斯對中國的石油出口將維持在2000萬

至2500萬噸水平，至2020年前，俄羅斯對中國天然氣供應可望達到600億至800億立方米的水平。除了尋找更多進口源，中國希望從俄羅斯進口油氣，也希望在對等條件下獲得俄羅斯的油氣資產，進入對方油氣勘探開採領域。

3、至2020年，中國的石油需求會從2008年的約3.6億噸增加到4.5億至5億噸，俄羅斯對中國的石油及產品供應會由目前的1000多萬噸增加到3000萬噸，俄羅斯對中國的石油需求保障將從現在的約4%上升到約6%至6.5%。如果中國天然氣消費量由2008年的807億立方米增加到2020年的2500億至3100億立方米，而俄羅斯對中國的天然氣供應由目前的零紀錄曾加到600億至800億立方米，那麼，這俄羅斯對中國的天然氣消費需求保障屆時將達到30%左右。顯然，到2020年，中國從俄羅斯進口的油氣量將明顯提高自身油氣安全的水平。其意義在於，10年以後，每年從俄羅斯進口的石油等於中國再增加每年三分之二的石油儲備，從俄羅斯進口的天然氣將有利於中國大陸能源消費結構的改善，促進清潔能源消費比重的大幅提高。

（九） 日本的政治情勢與美日安保條約

日本著名專欄作者加藤嘉一的觀點[19]，摘錄如下：

1、日本基本走出所謂「失去的10年」後（2002年開始，日本經濟開始復甦），小泉純一郎就任首相位置5年以上，這是戰後僅次餘佐藤榮作、中曾根康弘的第三位政績。安倍晉三因「健康原因」就任不到1年就閃電辭職，福田康夫也與安倍一樣，就任不到1年就放下自己的政治使命。

[19] 參見:加藤嘉一著，《日本的邏輯》，北京；光明日報出版社，2011 年 11 月，頁 85-122。

對於民主政黨政治的健康運作來說,「健全的在野黨」比「強大的執政黨」更加重要。

2、日本的政治真的病了，甚至可形容它為「無政治狀態」,即老百姓不關心政治，不信任政治家的、缺乏溝通的空白狀態。在日本基於民主主義的政黨政治當中，被忽視的，甚至忘記的，恰恰是「民意」。日本戰後花了50多年的時間才實現了政權交替，為健康的政黨政治邁出了第一步。但其實質似乎沒有絲毫改變，政治還是相互挖掘醜聞而牟利，順便掩蓋對政策無能的工具。

3、三個K是日語的讀音，內涵就是「政治現金」、「美軍基地」、「經濟景氣」,如果5月之前無法在國內完成協調，美日同盟將陷入前所未有的信任危機。1960年1月19日，日本與美國在華盛頓修訂了《日美安保條約》。1951年9月，兩國在舊金山簽署條約時,日本仍未實現真正的「獨立」,還處於美國的占領之下。「新安保」重點明確了美國對日本的保護義務。它也意味著兩國共同應對蘇聯這一「共同威脅」,同時抑制日本的軍國主義。「日美安保」既是日本戰敗後回歸國際社會的象徵，也是美國戰勝後為東亞政策奠定的基礎。「新安保」的簽訂自從1960年那一刻就不是一帆風順的。當時，左派的政黨、言論家、大學生（由其是東京大學的學生）都上街反對簽訂安保條約，首相岸信介用武力鎮壓學生抗議。駐日美國軍人的醜聞也是容易引起日本國民「反美」情緒的因素之一。1995年9月4日，在美軍最多、基地最大的沖繩縣，3名美國隊員綁架並強暴一名12歲的日本小學女生。類似這樣的事件也不斷使得日本政界和輿

論界思考如何調整日美軍事同盟的內涵與實質。2009年9月，戰後首次正式「政權交替」後引起軒然大波的駐日美軍遷移問題，是日美安保條約所面臨的巨大挑戰。鳩山由紀夫被聯合政權的需要、美日外交關係、中央與地方之間分歧等因素糾纏不斷，極為被動地決定在五月之前決定普天間軍事基地的遷移前景，美國雖然不滿，但也無奈地接受。2009年11月，歐巴馬總統出席在橫濱舉行的亞洲太平洋經濟合作會議（APEC）會議之際，日、美將發表重要性僅次於1996年「新指針」的「新安保宣言」，兩國當局正在磋商中。冷戰結束後，「新指針」直到現在，美日關係始終處於磨合期、過渡期以及轉型期。2010年1月19日，鳩山由紀夫就《日美安保條約》修訂五十周年發表了談話，強調說「日美安保體制不僅對日本，還對亞太地區的穩定與繁榮做出了巨大貢獻」;「美軍的存在今後仍將是使地區各國感到安心的公共財富」。美日正在追求雙邊軍事同盟的「國際化」，使其往「多功能」的方向發展，「深化」下去。鳩山由紀夫也反復提出建立「緊密而對等」的美日關係。美日之間怎麼可能是對等關係？美國的軍隊駐在日本，日本實際上是把本國的安全委託給美國，能對等嗎？兩國關係中的對等性更應該取決於他們能否在相互尊重、信任的基礎上增加彼此的利益，促進共同的利益。

4、日本是冷戰最大的受益者。的確，日本經過戰敗的沉痛，戰略性的選擇自身的國家定位和國際地位，成為世界第二經濟大國。吉田茂在探索如何使國家走出戰敗和孤立中採取的戰略是：在安保上謀求美國的支持，與美國「共管」

祖國的安全保障，以此為支撐，官民一體集中發展經濟，即解決老百姓的溫飽和小康問題。日美安保條約和日本經濟騰飛是相輔相成的關係。對於戰敗後的日本來說，被美國占領，並以駐軍的方式控制軍事的發展，是迫不得已的。在有制約的範圍之內進行儘可能合理的選擇，並把國家利益最大化，是日本在當年形勢下唯一能做到的。

（十） 中國大陸與東亞各國的互動

習李體制下中國大陸話語權驟增及其國際影響：

1、習近平、李克強等中國大陸第五代領導人自2013年上任以來，展現自信強硬、求真務實之強勢領導作風，企圖趁當前國際力量對比產生變化（金融危機爆發以來，美國等西方國家實力相對下降）、各國重視大陸市場之際，將中國大陸經濟實力轉化為國際政治、安全及文化影響力，並取得足以與其國際地位相匹配之話語權，俾營造有利持續發展的外部環境。

2、中國大陸快速崛起及其全方位外交布局已加深東亞各國之戰略疑慮，衍生各種「中國威脅論」[20]。在外交安全上，中國大陸致力推展「中國夢、強軍夢」，積極推動軍事現代化（強化艦艇遠航作戰能力、提升武力部署強化海權聲索、研發高超音速飛行器、醞釀重組軍區提升機動打擊能力等）、軍力持續向外擴張（2013年首度在西太平洋從事三大艦隊演習、遼寧號航母首度遠航南海）、軍費快速增長、對領土主權等核心利益絕不退讓等強硬對外作為，造成國際認

[20] 參見:陳欣之，〈東協諸國對「中國威脅論」的看法與回應〉，《問題與研究》，第35卷，第11期，1996年11月，頁15-34。；董立文，〈中共的全球戰略與「中國威脅論」〉，《中國大陸研究》，第39卷，第9期，1996年9月。

為中共將難以擺脫「國強必霸」之傳統大國崛起之路，對區域安全形成關鍵影響。

3、經濟民生方面，中共藉相對強勢之經濟實力持續對外進行巨額經貿、投資與援助，以及在全球爭奪發展所需之能資源與先進技術，推進陸企「走出去」[21]加大併購力度。

4、意識形態方面，持續在海外擴增孔子學院[22]，以漢語課程與文化活動滲透中共價值理念，並透過控制網路及新聞媒體進行思想宣傳、發動輿論戰，致外界產生中共對外輸出「中國模式」之「中國文明威脅論」。

5、國際規則方面，擴大向國際組織推派人才，逐漸掌握有關經貿、科技、文化等國際規則制定權，進而推動世界格局與國際機制之轉型改革，俾塑造有利其持續發展之外部環境及國際秩序，衝擊西方主導國際規則之權力架構格局。

（十一） 中國大陸和平發展道路與東亞區域霸權形象

1、中共綜合國力持續增強，雖為其維護和拓展國家利益奠定基礎，惟習近平上任後一再強調對核心利益絕不妥協之強硬態度（以軍事、經濟威嚇手段處理周邊海權爭端等涉及其核心利益問題），並持續推動軍事現代化，已使周邊鄰國感受其欲成為區域霸權之強烈企圖心；中共雖利用內外各種場合不斷宣示堅持和平發展道路，企圖化解國際疑慮[23]，惟中共實際作為如

[21] 參見:鄭又平、林彥志，〈中國「走出去戰略」之分析：跨世紀中國經濟的轉變〉，《國家政策研究基金會》，2008 年 8 月 26 日，http://www.npf.org.tw/post/2/4589。

[22] 參見:楊以彬，〈儒家文化與中共柔性權力：以廣設「孔子學院」為例〉，《展望與探索》，第 5 卷，第 7 期，2007 年，頁 23-47。

[23] 其提出「親、誠、惠、容」之周邊外交新理念與互利互惠合作倡議－睦鄰友好、誠心對待、互利互惠、倡導包容；「四個並重」之「核安全觀」－發展與安全、權利和義務、自主和協作、治標和治本等。

強硬維護海洋權益、海外能資源與企業併購、對開發中國家實施「經援換資源」布局等，致國際對「中國威脅論」疑慮仍始終未減。

2、在中共崛起情況下，各國一方面與中共深化經貿往來，另方面則研擬反制策略應處其威脅，諸如美國推動亞太再平衡、強化美日同盟；日本加大外交投入，試圖構築對中共之包圍網；俄羅斯推進與日、越及印度等和中共有領土爭議國家之安保合作；東協國家加強與美、日經濟與防務合作關係等，凡此皆對中共形成戰略制約。

（十二） 美國針對中國大陸與俄羅斯展開新冷戰

1、香港《亞洲週刊》社論表示[24]：烏克蘭的形勢正在持續惡化，東部親俄分離主義擴大叛離，俄羅斯國會已通過授權總統普京可以出兵。值得注意的，則是美俄交鋒最近趨於尖銳化。美國艦隊已強化了在黑海的游弋，美國也考慮部署部隊，參加未來在波蘭和愛沙尼亞的軍事演習。俄國也派出戰機多次接近美國的導彈驅逐艦；另外，烏克蘭也宣稱俄國的特種部隊已介入烏克蘭東部的叛變。

2、國際專家認為，黑海地帶乃是俄羅斯的核心利益，俄國勢必全力衛護，不可能退讓；而這一地帶距美國已遠，而且美國是擴張的一方，它絕無可能為了克里米亞與烏克蘭問題而和俄羅斯決裂，因此到時候必然是美國退讓。美國支持烏克蘭是有限度的。

3、歐洲的新冷戰已醞釀再起，它仍舊是以美俄為主軸，以黑海為爭鋒的地點。值得注意的是，在冷戰時代，美國所鎖定的對手只有蘇聯，但

[24] 參見：《亞洲週刊》，2014 年 5 月 4 日第 28 卷 17 期。

自從「9.11」後，美國已獨大，當時即自信滿滿地表示，美國有同時在世界上展開兩場戰爭的能力。由於這種獨大的自信，此刻美國遂有同時針對中俄展開新冷戰的企圖。現在美俄為了烏克蘭問題而劍拔弩張，美國為了制衡中國大陸，在亞洲也展開布局。美國總統奧巴馬從4月23日至4月29日，分訪日、韓、馬來西亞及菲律賓等四國，雖然美方一再表示「奧巴馬此行不是要圍堵中國大陸」，但這只是外交詞令，實質作為上，奧巴馬此行的確有替亞洲新冷戰展開布局之用意。

4、近年來，在美國的授意下，日本日甚一日地在東海釣魚台挑釁，製造緊張。但日本雖然表面強硬，內心卻忐忑不安，擔心美國對釣魚台問題會像對克里米亞問題一樣，一旦決裂，美國就會退縮。因此最近以來，日本都在對美寸寸進逼，希望美國對釣魚台甚至日本本土的軍事防衛作出清楚的承諾。就是在這樣的互動下，美國國防部長海格最近訪中國大陸，表示「如果釣島遭到外國軍隊攻擊，美國有義務援助日本」；日前美軍駐沖繩最高司令惠斯勒甚至表示，「如果中國軍隊攻佔釣魚台，美軍甚至不必登島，只需從海空攻擊，就可以消滅登島的解放軍」，惠斯勒的表態已將美國在釣魚台問題上的挺日完全赤裸化。受到美國的鼓勵，日本外務省日前推出新的釣島宣傳冊，改口說日本已對釣魚台實質控制了120年，釣島是日本領土，沒有同意過擱置主權。由於美國的強硬支持，日本對釣魚台主權也趨極端化，認為釣魚台根本不存在需要解決的主權問題，對和中國決裂也已不再擔心。

（十三） 大國競逐下東亞「安保倚美、經濟傾中」格局的形成

1、全球經濟與戰略重心持續向亞太地區轉移，美、日、俄、印度、澳及歐盟等為贏得國際合作和競爭之先機，競相加大對亞太之關注和投入[25]。

2、中共發揮其經濟實力優勢，除加強區域經濟合作及整合外，近更提出「一帶一路」[26]倡議，其中亦隱含中共「東穩西進」之戰略思維，企圖藉此突破美國亞太戰略之圍堵，打造新一輪對外開放。亞太國家雖視中國大陸為經濟發展之重要市場，然對中共軍事威脅之疑慮更為加深，除積極強化軍備外，亦加強與美軍事合作以為因應。近期東協首次在美舉行雙方國防部長論壇即為明證，反映東亞地區情勢呈現「安保倚美、經濟傾『中』」之二元格局益趨明顯。

（十四） 美國與中國大陸的戰略磨合及未來亞洲局勢的走向

1、美國受到國防預算裁減、期中選舉等國內因素牽制，中國大陸亦有深化經濟改革、內部維穩與辦好亞洲太平洋經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation，APEC）會議之需求，兩國內部成分增多，預料兩國仍將藉由亞太事務磋商、戰略安全對話等危機管理機制，以及在亞太開展多項針對第三國之雙邊抑或多邊合作，維持關係穩定、充實新型大國關係內涵。然中國大陸亦將持續關注美國將經貿問題政治化，要求美國放寬輸陸之科技管制項目，籲美國勿介入中國大

[25] 歐巴馬第二任期續推「亞太再平衡」戰略，力推 TPP、2020 年前將 60%軍艦部署亞太地區；日本積極拉攏亞太國家，冀形成對「中」包圍網；俄國持續加大對亞太政、經、軍投入；印度持續「東望政策」，加強與東協等國之經貿合作。

[26] 係指「絲綢之路經濟帶」與「海上絲綢之路」。

陸與周邊國家之主權爭議等。

2、美國則繼續警戒中國大陸之網路安全作為，密切注意中國大陸對亞太海域爭端採取強勢擴權手段，並適時聲援盟邦，兩國在區域及國際事務之戰略磨合，將係影響美中關係推展之變數。歐巴馬政府基本上雖認同中國大陸對美中構建新型大國關係之概念，然難以接受中國大陸在核心利益問題上之立場或不符美國政府的戰略利益之要求，兩國未來在亞太之戰略分歧預料將持續存在

3、此外，在兩國實力呈現「美消『中』長」，以及近期美國在應處克里米亞問題上遭外界批評示弱等，致當前美國在對中政策上，所面臨之難題為如何在亞太盟友及中國大陸關係間取得平衡點，而中國大陸之挑戰則為如何促美在中國大陸關切之核心利益問題上做出實質讓步，另隨美中在區域權力競逐日益白熱趨勢之下，區域國家對此均保持高度警覺，並審慎因應兩國關係之發展與變化，凸顯美中互動仍係牽動區域情勢走向之關鍵因素。

（十五） 其他動向

2014年5月6日澳大利亞洛伊國際政策研究所[27]

（1）前摩根史丹利(Morgan Stanley)高科技金融投資小組主管史奈德撰文指出，中國大陸 GDP 依購買力評價(PPP)雖將超越美國，惟生產力仍大幅落後，須提升品質及發展高價值服務業，始能確保經濟永續發展。

（2）中國大陸不願承擔國際責任而未公布世銀報告：世界銀行4月30日發布國際比較項目(ICP)

[27]Julian Snelder,"China's economy is 1, so now what?",05 May 2014,〈http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/05/06/Chinas-economy-is-1-so-now-what.aspx?COLLCC=690266495&〉(Accessed:2014/06/03).

報告，依據購買力評價計算，大陸 GDP 將於今年取代美國成為全球最大經濟體;惟中國大陸或顧慮將負沉重國際責任，或引起美國憂懼經濟地位遭挑戰，而遲遲不願面對世銀公布研究結果。

（３）中國大陸多項重要領域生產及消費均超越美國：中國大陸糧食、汽車家電、工業產品與基本材料等生產及消費均超越美國，如大陸鋼鐵業規模超越美國約 10 倍，相當全球總和；大陸今年建造住宅樓層面積為美國 15 倍，其 2009 至 2011 年水泥用量亦超越美國 20 世紀總量。

（４）中國大陸未來經濟成長關鍵為提升品質:中共目前資源密集量化發展模式勢難永續，未來成長關鍵在於提升品質(價值)；大陸須生產高品質創新商品，創造數十個與華為及阿里巴巴規模相當企業，亦須發展生產力蓬勃之服務業，並注重醫療、金融、教育與休閒領域。

二、釣魚台列嶼主權爭議與東海安全情勢

（一） 釣魚台列嶼基本資料及歷來相關國家主張

１、地理位置與面積：釣魚台列嶼位於臺灣的東北與沖繩的西南，約距基隆98浬(約181公里)，離琉球(沖繩縣)那霸港285浬(約528公里)。由釣魚台、黃尾嶼、赤尾嶼、北小島、南小島、沖北岩、沖南岩、飛瀨等8個島礁所組成，總計面積6.1636平方公里。

２、地質與地形

（１）東海至琉球群島海域在地質上可分為「東海陸棚」(East China Sea Continental Shelf)、「東海陸坡」(East China Sea Continental Slope）和「琉球弧溝系統」三個大地構造單元。東

海陸棚上覆新生代巨厚的碎屑沉積物，底下岩層為中生代火成岩及變質岩之基盤[28]。

（２）釣魚台列嶼位於平均淺於 200 公尺的東海陸棚邊緣，釣魚台尖峰突起高達海拔 383 公尺，北小島、南小島、黃尾嶼海拔也都有超過 100 公尺。基隆嶼到釣魚台列嶼一線的島嶼位於北臺灣火山帶上，由玄武岩和安山岩質(兩者皆屬於火山岩)組成[29]，除了釣魚台上有東海陸棚的沉積岩出露外，其他各島概由火山岩層堆砌而成，突出於陸棚地層之上，展現出岩漿在地表噴發所形成的火山形貌。這些火山島的岩層岩性類似臺灣島上的大屯和基隆火山群。

（３）釣魚台列嶼與琉球群島之地殼屬性：釣魚台列嶼位於大陸地殼上，琉球群島之岩盤是古生界到中生界的變質岩，原屬於同一大陸地殼，但受板塊邊緣的隱沒，造成弧後擴張形成沖繩海槽，而沖繩海槽在晚中新世開始形成裂谷，至早上新世沿海槽軸部逐漸形成海洋地殼及海底擴張，將釣魚台列嶼與琉球群島分隔。

３、我國對釣魚台列嶼之主張

（１）歷史：

＜１＞明永樂元年（1403 年），中國大陸《順風相送》一書中首先提到釣魚台，顯示該列嶼係中國大陸人最早發現、命名及使用。最早記載釣魚台列嶼之使錄為明嘉靖 13 年（1534 年）陳侃《使琉球錄》；明代奉使日

[28] 俞何興，〈臺灣海域地質區之特徵〉，《地質》，第 17 卷，第 1-2 期，1997 年，頁 47-68。

[29] Shinjo, R. (1998). Petrochemistry and tectonic significance of the emerged late Cenozoic basalts behind the Okinawa Troughs Ryukyu arc system. Journal of Volcanology and Geothermal Research, 80(1-2), 39-53. doi: Doi: 10.1016/s0377-0273(97)00042-5。

本之鄭舜功，於嘉靖 35 年（1556 年）《日本一鑒》中記載「釣魚嶼，小東（即臺灣）小嶼也」，並附以地圖，可知釣魚台列嶼在地理上確為臺灣屬島。清代以降，使錄更進一步明載中琉兩國之間的黑水溝（即今之沖繩海槽）為「中外之界」。

<2>明嘉靖年間，我國東南沿海倭寇為害甚烈。嘉靖 40 年（1561 年）鄭若曾《萬里海防圖》將釣魚台列嶼列入；嘉靖 41 年（1562 年），明朝抗倭最高統帥兵部尚書胡宗憲將釣魚台列入《籌海圖編》之「沿海山沙圖」，納入我國東南海防體系。隨著臺灣於康熙 22 年（1683 年）正式納入清朝版圖，釣魚台亦成為清朝版圖中之臺灣附屬島嶼。清代御使巡察之報告與地方編修之福建省及臺灣府地方志，為我方論證中最具有權威性的歷史文獻：自雍正 2 年（1722 年）御使黃叔璥《台海使槎錄》至咸豐 21 年（1871 年）陳壽祺《重纂福建通志》，不僅顯示釣魚嶼於清代納入海防巡邏據點，更將釣魚嶼明載於「卷八十六・海防・各縣衝要」，並列入噶瑪蘭廳（今宜蘭縣）。

<3>清光緒 5 年（1879 年）日本廢琉球藩為沖繩縣前夕，琉球紫金大夫向德宏在覆日本外務卿寺島函中確認琉球為 36 島，而久米島與福州之間「相綿亙」的島嶼為中國大陸所有；光緒 6 年（1880 年）日本駐華公使向清朝總理衙門提出之「兩分琉球」擬案中，證明中、琉之間並無「無主地」存在。

（２）地理與地質：

<1>釣魚台列嶼位於臺灣東北方之東海，散布於北緯 25 度 40 分到 26 度及東經 123 度到 124 度 34 分之間，南距基隆 102 海浬，北距沖繩首府那霸 230 海浬，距最近的中華民國和日本領土（含無人島）則各為 90 海浬。該列嶼位於黑潮向北流經之處，並與臺灣屬同一季風走廊，因此從臺灣北部來此，既順風又順流，甚為方便，由琉球來此則較為不便。

<2>釣魚台列嶼位於東海大陸礁層邊緣，為一貫穿第三紀岩層噴出之火山島，係臺灣北部大屯山、觀音山脈延伸入海底之凸出部分，在地質上與臺灣東北方三小島（花瓶嶼、棉花嶼、彭佳嶼）一脈相承。釣魚台附近水深不足兩百公尺，但自赤尾嶼往東或自南小島往南，即與琉球群島以沖繩海槽（Okinawa Trough）相隔。海槽水深最深可達 2,717 公尺，水色深黑，歷史文獻稱之為「黑水溝」，形成中國大陸與琉球之天然海界。海槽的地質構造傾向於「海洋塊」，與東海之大陸礁層之屬於「大陸塊」顯然不同。從地質來看，釣魚台列嶼與琉球群島具顯著差異。

（3）依國際海洋法之主張：

<1>據 1982 年聯合國海洋法公約第 121 條規定，島嶼係四面環水並在高潮時高於水面自然形成之陸地區域；島嶼之領海、鄰接區、專屬經濟區及大陸礁層應按照本公約適用於其他陸地領土之規定。因此擁有釣魚台列嶼主權之國家即可依該公約主張領海基線算起 12 海浬之領海、24 海浬之鄰接

區、200 海浬之專屬經濟區，以及不超過350 海浬之大陸礁層。雖然該公約第 121 條第 3 款規定不能維持人類居住或其本身經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸礁層，對於未來釣魚台列嶼之定義或將有所爭議，惟並不妨礙主權國提出主張。

<2>釣魚台列嶼位於臺灣東北方，福建之東面，臺灣海峽東邊之出口，面對太平洋，隔黑潮海溝，與琉球群島相望，向為臺灣東北海岸地區漁民主要的傳統漁場，加以1968 年聯合國遠東經濟委員會在東海地區進行勘測，預測釣魚台列嶼附近東海之大陸礁層可能蘊藏大量石油，因此擁有釣魚台列嶼主權之國家即能取得豐富之自然資源（魚類及石油），並可掌握東海之戰略要點，此為我國必須堅持擁有釣魚台列嶼主權之重要理由。

4、釣魚台列嶼戰略地位

（1）釣魚台列嶼位於臺灣東北方，由五小島三礁岩組成，總面積約 7 平方公里，其中以釣魚台最大，面積約為 4 平方公里，距基隆 102 浬，距日本琉球那霸 233 浬、宮古 112 浬，為臺灣北端前哨，北可控東海情勢，東可監視進出西太平洋之機、艦。

（2）釣魚台列嶼周邊區域為一豐富之漁場，並蘊藏大量石油與天然氣。根據 1982 年通過的聯合國海洋法公約，島嶼可享有領海鄰接區、專屬經濟海域，以及大陸礁層等權利，因此釣魚台列嶼的實際價值是此列嶼的領海、領空之交通、運輸權，半徑 200 浬的龐大海域之海底石油、礦產、海洋漁業等海洋資源，

對我國整體經濟發展具有實質利益。

（３）釣魚台列嶼鄰近臺灣、大陸與日本琉球群島，無論由那一方擁有，均可對另一方本土防禦產生直接威脅。

（４）以美國為首的西方民主國家集團，一直都以西太平洋第一島鏈，做為圍堵歐亞大陸極權國家的前哨據點。第二島鏈以關島基地（美軍在西太平洋中最大的海、空軍基地）為核心，可謂是美軍維護西太平洋安全防衛底線。

（５）就中共海洋戰略而言，以突破第一島鏈與第二島鏈的枷鎖，達成躍升亞太地區甚至是世界軍事強國的目標；就近年北、東海艦隊「跨區遠海長航」訓練及南海艦隊環南海訓練顯示，中共刻正積極從事是項訓練，以實踐其國家戰略及海軍戰略進程，並冀望未來防禦縱深範圍可擴展至第一島鏈與第二島鏈間海域。近程具備奪取第一島鏈戰略要域控制權、抗擊強敵之作戰能力；遠程將作戰縱深擴及第二島鏈，並建立兩洋（太平洋、印度洋）監偵體系及覆蓋全球定位與導航系統，以爭奪西太平洋軍事強權及制海權，藉深化戰場經營，突顯「軍事存在」之事實。

（６）我國位處第一島鏈中心節點樞紐位置，扼控中國大陸東南沿海的海運航道。若能維持強大之軍事力量，對於中共發展海洋戰略而言，具有制約及防範之功能；對於美國的海洋戰略而言，可確保其在西太平洋之利益和安全。

５、日本對於釣魚台列嶼相關主張

（１）日本聲稱自 1885 年至 1895 間曾數次派員探測確認釣魚台列嶼無人居住，亦無任何中國

大陸控制之跡象，遂於 1895 年 1 月 14 日以內閣秘密決議方式核准沖繩縣於該列嶼設立國標，完成占有。

（２）日本認為「明治 28 年（1895 年）迄今（1971 年），尚未受到世界上任何國家之抗議而和平地使用該列嶼」。

（３）1960 年代末期，日本在釣魚台列嶼海域發現蘊藏大量石油礦源之前，至 1971 年，中國大陸和我國未有反對的意思表示。

（４）在日中釣魚台爭議升高後，日本已將中共視為長期安全威脅，圖藉拉攏菲、越、馬等與中共存在南海爭議國家，強化海上安保（允諾菲、越以政府發展援助/ODA 名義提供海巡船等）與經貿合作，除牽制中共外，並分散日在東海單獨應對的壓力；印度雖表明不介入南海問題，然持續與越南在南海合作探勘油氣，並援越購巡邏艇；澳則支持東協與中共儘早簽訂 COC，區域大國介入亞太海域主權爭端趨勢日益明顯，對比中共輿論、法律、維權之強勢規劃與作為，亞太海域主權爭端日益複雜，擦槍走火之風險已然升高。

６、日本在與那國島上駐軍情形

（１）與那國島隸屬日本沖繩縣，人口約 1,500 餘人，面積 28.91 平方公里，為日本最西側島嶼，亦係最靠近中國大陸與臺灣之島嶼，距釣魚台列嶼以南 150 公里、臺灣東部 111 公里、大陸福建省 350 公里，該島係距釣島最近的住人島，位處扼控共軍海軍進出太平洋航道之一。

（２）原建有民用機場 1 座，1994 年因營運不敷成本關閉，改為民航機駕訓場，機場跑道則由

原先 1,500 公尺延長為 2,000 公尺，長度足以起降各型戰機。日本防衛省曾計畫於 2009 年 7 月派駐陸上自衛隊進駐與那國島，美軍亦考慮將駐沖繩普天間基地的部分阿帕契攻擊型直升機部隊移至該地，後因日本政權交替，該計畫一度取消。

（３）日本為加強西南地區防衛力度，於 2013 年「中期防衛力量整備計畫」中提出在與那國島駐紮陸上自衛隊之相關規劃，俾針對釣魚台列嶼等西南諸島情況提升快速反應能力，尤其共軍近年持續加大在東海海(空)域活動，已對日構成威脅，為防衛屬於日本領土的各島嶼，遂於今(2014)年 4 月 19 日在與那國島舉行沿岸監視部隊基地開工儀式，將在島上派駐 150 人規模之陸上自衛隊與部署 FPS-3 移動式雷達，預計 2016 年 3 月完工啟用。

（４）與那國島處日本國境最西端，鄰近中共海軍艦隊進出太平洋主要航道，地處重要戰略位置，日本擬於該島部署監偵部隊，除可加強監控追蹤釣魚台列嶼周圍共軍海空動態，並可進一步完善對琉球群島周圍之大隅、奄美、宮古等水道偵控能力；另日本興建雷達基地雖注重防範中共威脅，然其監偵範圍涵蓋我宜、花等軍事基地，對我海空軍影響不容忽視，加以中共與日本在東海海權爭執日益熾烈，雙方不斷加大對釣魚台列嶼掌控力度，日本雖僅加強監偵防禦能力，但勢必引發中共反制作為，甚至損及我對釣魚台列嶼主權，值予嚴密關注後續發展。

（５）另據《觀察月刊》報導，2014 年 4 月 19 日，日本在距離釣魚台最近的住人島與那國島，

舉行了陸上自衛隊「沿岸監視部隊」部署設施的動工儀式，正式在該島興建雷達站。當天日本政、軍高官如防衛大臣小野寺五典、陸上自衛隊幕僚長岩田清文、航空自衛隊幕僚長齊藤治和等都出席了。前日本防衛研究所研究員佐藤丙午「婉轉、含蓄地」表示，新的基地，「應能讓日本的偵查能力擴大到中國大陸附近」。臺灣的媒體、民視的評論節目也作如是觀。基本上，日本自衛隊部署「沿岸監視部隊」，就是要對該區域作陸、海、空軍事動態的立體偵察，並捕捉一切電波通訊。與那國島就在宜蘭外海僅僅約 110 公里處，據離釣魚台也只有約 150 公里。日本在與那國島部屬收集情報精銳、尖端的「沿岸監視部隊」，向西側朝大陸東南沿海執行偵蒐，臺灣東部從基隆、蘇澳以下的軍港船艦進出，空軍基地各型飛機起降、升空，未來與那國島的「沿岸監視部隊」均能偵悉固不用說，恐怕整個臺灣島的政、軍甚至民間電波通訊的監聽、側錄都可以輕易辦到。日本擬派駐的「沿岸監視部隊」，將由 100 人左右組成，執行 24 小時全天候偵蒐作業，後方還配置約 50 位支援人員[30]。

7、中共對於釣魚台列嶼相關主張

（1）日本政府利用中日甲午戰爭竊佔該列嶼，並於 1895 年 4 月逼迫清朝政府簽訂割讓「臺灣及所有附屬各島嶼」和澎湖群島之「馬關條約」。日本政府將過去掠奪中國大陸領土之侵略行為作為對該列嶼「擁有主權」之依據，

[30] 參見:李中邦，〈日本在與那國島部署『沿岸監視部隊』兩岸通吃〉，《觀察月刊》，2014 年 5 月，第 9 期，頁 38-39。

完全係竊盜邏輯。

（２）第二次世界大戰後，日本私下將釣魚台列嶼交予美國，美國片面宣布對該列嶼擁有「行政權」，該等行為自始即為非法。

（３）釣魚台、黃尾嶼、赤尾嶼、南小島、北小島等島嶼為臺灣附屬島嶼，與臺灣一樣自古即屬中國大陸領土不可分割之一部分。美日在「沖繩返還協定」中將釣魚台列嶼納入「歸還區域」完全非法，絲毫無法改變對該列嶼之領土主權。

８、美國對於釣魚台列嶼態度

（１）1972 年 5 月 15 日，美國將釣魚台列嶼併同琉球群島移交日本。我政府發表聲明堅決反對，並重申絕不放棄對釣魚台列嶼之領土主權。1972 年 6 月 17 日，美日簽署「沖繩返還協定」，美國務院同日發表聲明表示，美國係移交釣魚台列嶼之「行政權」予日本，此舉無損中華民國對該列嶼之根本主張。

（２）對於釣魚台主權爭議上，美國表面上雖採取中立角色，然現階段美國仍不欲見中共成功突破「第一島鏈」的意圖，卻也十分明顯，對於我國、中國大陸、日本在釣魚台爭端。1996 年美國亞太事務助理國務卿坎博指出，《美日安保條約》適用日本「施政下的領域」，「釣魚台列嶼置於日本施政下」，暗指釣魚台適用《美日安保條約》；此外，美國前副國務卿阿米塔吉亦認為，美國針對此條約上的防衛義務，而反對東亞國家任何勢力意圖打破現狀。

（３）依據美國國防部於「東亞戰略報告」中界定美國在亞洲基本利益就是維繫亞太地區的和

平與安定、區域通商、自由航行、同時要阻止本區域其他單一或集團強權的出現。以解決國內經濟問題及保有全球唯一超強國家地位，依美日安保機制及美韓安全合作等架構，積極以建設性角色介入東北亞地區事務，並支持區域安全對話，藉東北亞區域的經濟貿易及前進部署，以維持美國重大經濟、政治及安全利益。

（４）今（2014）年 4 月歐巴馬總統在亞洲訪問的第一站，首先透過與日本讀賣新聞的訪談，接著並在與日本首相安倍晉三的記者會上，宣示美日安保條約的範圍涵蓋釣魚台列嶼。此一宣示一如預期的引起中日兩國截然不同的反應。歐巴馬的宣示成為首位明確表示釣魚台衝突將引起美國介入的現任美國總統。

（二） 近期媒體相關報導

１、2013年11月30日聯合報聯合筆記[31]

（１）東海情勢發展，讓人目不暇給。北京宣布劃設東海防空識別區，美國、日本、南韓相繼派出軍機進行半日遊，擺明不把北京宣示當一回事。邁阿密大學教授金德芳認為，北京按兵不動，代表識別區劃設基於政治考量，目的在逼東京承認釣魚台主權存在爭議。日本首相安倍晉三宣稱，「現狀」不容單方面以武力改變，是說給北京聽的。

（２）在國安和軍事上，安倍有三支箭：設置國家安全保障會議、提高洩密刑度的特別秘密保護法案，以及透過修憲或釋憲鬆綁的「集體防衛權」。預計年底出爐的修訂版防衛大綱，是否會改變自衛隊的本質，備受關注。輿論

[31] 參見:張佑生，〈中日相爭 誰主浮沉〉，《聯合報》，2013 年 11 月 30 日，A19 版。

批評，安倍設置國家安保會議是為了集權。巧的是，中共三中全會日前也通過決議，設置國家安全委員會。

（3）習近平和安倍身為全球第二和第三大經濟體的領導人，深知不能輕啟戰端，否則將是全球性的浩劫，但都有不能退讓的壓力。

2、2014年4月30日聯合晚報[32]

（1）美國國務院主管亞太事務的助理國務卿羅素關於釣魚台適用美日安保條約第五條的議題，美日安保條約第五條明文規定範圍是日本管轄的領土，釣魚台也適用這項條約；而歐巴馬總統公開表態，單純是要再次確認，同時要去除對於美國立場和決心一直存在的疑慮。

（2）羅素說，歐巴馬在國是訪問這樣的場合說清楚美方立場有其意義，而美日同盟或美日安保條約的目的是要維持和平，歐巴馬說的和做的都不是要擺出挑釁中國大陸的姿態。對於日本推動行使集體自衛權引發外界質疑日本軍國主義復甦、廢棄日本和平憲法；羅素指出，集體自衛權是為了讓日本在維持地區和平穩定及其自我防衛中發揮更積極的作用。此外，集體自衛權原則在聯合國憲章也有記載，美國認為日本政府和人民思考是否行使集體自衛權是正確且適當的，而不論是行使集體自衛權或進行軍事現代化，都是在美日同盟的框架下進行，這是很重要的一點。

3、2014年5月8日日本新聞網[33]

---

[32] 參見:賴昭穎，〈美助卿：歐巴馬訪日言行 非反中〉，《聯合晚報》，2014年5月1日，A6版。

[33]「日本訪中團提改善關係3建議」，2014.05.08，http://www.ribenxinwen.com/html/c/201405/08-20025.html。

（1）自民黨鴿派議員為主體之「亞非問題研究會」(AA 研究會)7 日組團抵北京，拜會大陸「日『中』友好協會」會長唐家璇並進行會談。AA 研究會長、自民黨稅制調查會長野田毅表示，盼此行可為改善雙邊關係、尋找合適途徑；代表團成員包括前財務大臣額賀福志郎、前厚生勞動大臣川崎二郎等[34]。

（2）額賀福志郎會談中提出改善雙邊關係三點建議：1.由日本聯合執政自民黨、公明黨與中國大陸共產黨建立「日中執政黨交流協議會」；2.為防止日中在東海發生衝突，儘快建立雙邊軍事聯絡熱線;3.在今（2014）年 11 月北京 APEC 會議期間，舉行安倍與習近平首腦會談。唐家璇表示，創造會談環境十分重要，若得不到民眾理解，欲實現會談將很困難。

三、南海情勢與南沙守備現況

（一） 南海情勢的歷史背景

1、概說

（1）南海為東北—西南走向，其南部邊界位於南緯 3 度，位於南蘇門達臘和加里曼丹之間，北邊及東北則至廣東、廣西、福建和臺灣及臺灣海峽，東邊至菲律賓群島，西南至越南與馬來半島，通過巴士海峽、蘇祿海和麻六甲海峽連接太平洋和印度洋。整個南海幾乎被大陸、半島和島嶼所包圍。

（2）南海是世界第三大陸緣海，僅次於珊瑚海和阿拉伯海，面積約 356 萬平方公里。屬於熱帶深海，平均水深約為 1,212 公尺，為太平洋

[34]日本自民黨副黨魁高村正彥 5 月 4 至 6 日率跨黨派議員訪北京後，另一日本高層政治代表團訪「中」。日相安倍 7 日亦在歐盟呼籲北京不設任何條件與日本對話交流，盼實現 11 月北京 APEC 會議首腦會談，表示日本當局正透過各種管道推促改善雙邊關係。

和印度洋之間重要航道，也是東亞國家通向非洲、歐洲和大洋洲的海上門戶。其中有超過 200 個無人居住島嶼及岩礁。除係主要運輸航線外，並蘊藏豐富之石油及天然氣，是東南亞國家獲取油氣資源的主要場所。南海海域牽涉許多國家利益，具有重大戰略價值，係一個非常敏感地區。

2、島嶼與周邊資源

（1）南海主要島嶼包括東沙群島、中沙群島、西沙群島及南沙群島。東沙群島除我國外，無其他國家占有東沙群島島礁；南沙群島則除我國外，中國大陸、越南、菲律賓及馬來西亞均分別占有不同數目之島礁。至於西沙群島各島礁實際由中共占有；另中沙群島之黃岩島，是其中唯一露出水面之環礁（形狀類似石柱，上部面積僅約 3 平方公尺，高約 1.8 公尺，四周為距水面 0.5 公尺到 3 公尺之間的環形礁盤）尚無國家實際占有。

（2）東沙島位處國際航海重要交通樞紐，為南海與太平洋、印度洋之交通樞紐及臺灣海峽南方門戶之要衝，東北距高雄 236 浬、東南距菲律賓 420 浬、南距南沙太平島 640 浬、西北距香港 167 浬，北距廣東汕頭 137 浬。

（3）南沙群島西鄰越南，東鄰菲律賓，北與中國大陸海南島相望，南臨馬來西亞、汶萊。地處太平洋和印度洋之間國際航道要衝，是扼守麻六甲海峽、巴士海峽、巴林塘海峽、巴拉巴克海峽之關鍵所在。主要島礁有太平島、西月島、中業島、南威島、鄭和群礁、九章群礁、中業群礁、道明群礁、雙子群礁、尹慶群礁、永暑礁、美濟礁、彈丸礁、萬安

灘和曾母暗沙等。

（４）目前我國於南沙群島實際占有太平島及中洲礁，其中太平島是南沙群島中面積最大之一座，位於北緯 10°23’、東經 114°22’由海巡署駐守，行政上隸屬於我國高雄市旗津區。中洲礁位於太平島東北方約 3.1 浬(約 6 公里)，面積約 2,000 平方公尺（低潮時約 6,000 平方公尺)，目前為無人島，係由太平島上海巡署人員，定期以快艇環島巡弋、登島巡視。

３、天然資源

（１）石油：南海屬於熱帶海洋，適於珊瑚繁殖，海底高台處形成珊瑚島，南海諸島之東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島均為珊瑚島嶼；水產主要為各種熱帶海產。南海地區石油、天然氣能源，依據美國地質調查協會（USGS）估算，石油約為 216 億桶、天然氣約為 299 兆立方英呎。目前南海各國為開發南海油氣資源，已與相關國家或能源或石油公司簽訂為數眾多之雙邊或多邊協議或開發計畫，其中尤以馬來西亞業已獲致最多之油氣資源。

（２）甲烷冰[35]：西南海域蘊藏天然氣水合物之甲烷資源，惟由於評估天然氣水合物甲烷資源量所需參數，依據現階段遠距調查結果，僅能作理論推測而無法確實量測。

（二） 南海主權爭議情形

１、南海主權爭議主要在於航道利益、漁業利益、石油天然氣資源所帶來之經濟利益、海底探勘所得以及1982年聯合國海洋法公約所賦予沿海

[35] 甲烷冰，學名為「天然氣水合物」(Gas Hydrate)，甲烷占了 80%到 90%，又稱「可燃冰」或「甲烷水合物」(Methane Hydrates)，是天然氣在 0℃、大於 25 個大氣壓，或-10℃、大於 17 個大氣壓力作用下，結晶而成的「冰塊」狀物質。

國之各項權利；尤其自從大量勘探海底石油天然氣資源以後，圍繞南海海域及島嶼之主權爭議，一直被視為亞洲最具潛在危險性衝突點之一。目前，環繞南海之中國大陸、我國、汶萊、馬來西亞、菲律賓和越南等均宣稱對南海諸島或其中一部分擁有主權。

2、中國大陸於1958年《中華人民共和國政府關於領海的聲明》規定了12海浬領海寬度，並宣布此項規定亦適用於南海諸群島，從而明確南海“九斷線”，並於2009年5月7日將九斷線版圖提交給聯合國。

3、為防止敵對行動，東南亞國家聯盟與中國大陸於2002年簽署《南海各方行為宣言》，各方承諾維持南海現狀，不佔領原無人佔領之島礁，通過友好諮商和談判，以和平方式解決紛爭，而不訴諸武力或以武力威脅，南海議題及情勢始暫告舒緩；惟因南海各國仍持續強化對該區經略作為，致小型摩擦與衝突依然不斷。南海問題亦因此被美國看作為除朝鮮半島、臺灣海峽之外的亞太地區第三個重大潛在熱點。

（三） 我國對於南海相關島礁主權主張與管理情形

1、35年12月12日，我國接收南沙群島之「中業」、「太平」兩艦由李敦謙、林遵率領駛抵長島。為了紀念「太平」艦接收該島，即以「太平」為該島命名。此後，我國並派海軍駐守，建立氣象探測雷達站，設置「南沙管理處」。

2、36年我國內政部正式編製出版《南海諸島位置圖》，重新命名南海諸島全部島礁沙灘名稱共159個，並公布施行。其中，《南海諸島位置圖》中之11條「斷續國界線」（即U形線），是具有法律效力之歷史性水域（historical waters）界

線，我國主張對線內之島、礁、灘、沙洲擁有主權。

3、45年先後派出立威部隊、威遠部隊和寧遠部隊3次「威力偵巡」南沙群島。在巡弋過程中，曾在太平島、南威島、西月島重樹石碑、舉行升旗禮，並改編為「南沙防守區」、改派海軍陸戰隊守備太平島。

4、行政院82年4月13日核定「南海政策綱領」，明示東沙群島、中沙群島、西沙群島及南沙群島無論就歷史、地理、國際法及事實，向為我國固有領土之一部分，其主權屬於我國；南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益；我國政府願在和平理性的基礎上，及維護我國主權原則下，開發此一海域，並願依國際法及聯合國憲章和平解決爭端。該綱領亦揭櫫「堅定維護南海主權，加強南海開發管理，積極促進南海合作，和平處理南海爭端，維護南海生態環境」五大目標。各相關部會爰依據「南海政策綱領實施綱要分辦表」所列任務陸續推動多項施政工作，除召開7次南海小組會議外，82年9月6、7日召開「南海問題國際研討會」、83年辦竣東沙島及太平島之土地測量與登記，及83年6月28、29日召開「兩岸及海外華人南海學術研討會」、83、85、86、87年委託學術機關構研究有關南海之戰略、政治及法律問題、88年2月公告我國第一批領海基線（含東沙群島、中沙黃岩島及南沙群島）。

5、內政部部長於92年親自視察太平島，設立太平島一等衛星測量控制點，提出籌設國家海洋公園構想，並登中洲礁插國旗宣示主權。同年10月召開南海會議，審慎檢討南海主權維護工作。

6、96年1月17日時成立東沙環礁國家公園，為臺灣第7座，隸屬內政部營建署，並於該年10月4日成立海洋國家公園管理處（位於高雄市）管理之。東沙環礁國家公園包含東沙島及其直徑25公里之圓形環礁，及環礁向外延伸12海浬附近海域，總面積約為353,667.95公頃，是目前我國總面積最大之國家公園，為熱帶季風氣候，目前為了生態保育，不對一般民眾開放觀光。

（四） 國安局對於南海主權爭議提報說明

1、在南海方面，中共因航母首赴南海遠航、強化南海漁船警察權、南海艦隊赴曾母暗沙巡航宣示主權等強勢維權作為引發各方質疑；菲律賓、越南則以持續強化軍備（越向俄購基洛級潛艦前2艘均已交付正式成軍，其餘4艘則將分別於今年夏天及2015年前交付；菲向南韓採購12架FA-50戰機及擬再向美加購2艘護衛艦）、加強維權部署（越成立漁政局及海岸警備部隊強化維權；菲漁業局增加巡邏艇、軍方將黃岩島/民主礁劃入西部軍區管轄並強化軍事設施）、擴建南沙島礁建設（越在敦謙沙洲等11座島礁上擴建設施；菲律賓則持續建設中業島，並有意開放觀光）、積極與美、日深化海事安全合作等策略以為因應，菲國並力推南海國際仲裁案，質疑中共「九斷線」主權聲明，俾遏制中共勢力擴張。

2、此外，美國亦加大介入力度，高層官員近首度質疑中共「九斷線」主權聲明不符合國際法，並頻密警告中共不應劃設南海防空識別區，同時亦多次表達對菲律賓南海國際仲裁案之支持，要求中共須遵守國際法規範，並敦促中共與東協儘速簽署有約束力之「南海行為準則」

（Code of Conduct (COC) in the South China Sea），意在為中共南海擴權作為劃下紅線，亦凸顯美國在東海或南海之相關作為，皆旨在管控風險，以降低衝突可能性。

（五） 軍情局對於我國在南沙太平島周邊國家軍事部署情況提報說明

目前僅我國與中共、越南、菲律賓和馬來西亞等5國在南沙既占島礁上部署軍力，其中，中共在永暑礁等7座島礁派駐約280名官兵；越南在南威島等29座島礁派駐約2,600餘名官兵；菲律賓在中業島等9座島礁派駐約90餘名官兵；馬來西亞在彈丸礁等5座島礁派駐約120名官兵。另距離我太平島最近者為越南敦謙沙洲(兩島相距約13公里)，該島除持續加強各項戰備工事建設，近期還完成約1,000平方公尺之人工陸地。

（六） 近期新聞報導

１、鳳凰衛視2014年5月7日報導

菲律賓海警當日在南沙半月礁附近攔截一艘大陸漁船，距美菲軍演巴拉望島約100餘公里；北京外交消息人士認為，越南與菲律賓趁美軍返回南海，由防守轉向反攻。

２、2014年5月8日紐約時報中文網[36]

（１）5月4日中國大陸船隻故意撞擊了兩艘越南海洋衛隊(Vietnamese Sea Guard)船隻，越南外交部官員陳德海（Tran Duy Hai，音譯）在河內召開的一次記者會上說：「中國大陸船隻在空中力量的支援下，試圖恐嚇越南船隻，還使用了水炮。」這場衝突發生的幾天前，中國

[36] GERRY MULLANY, DAVID BARBOZA，〈越南海軍與中國船隻在爭議海域發生摩擦〉，《紐約時報中文網》2014.05.08，http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20140508/c08seas/ 。

大陸國有企業中國大陸海洋石油總公司在距離越南海岸 120 海浬的海域放置了石油鑽井平臺，中國大陸和越南都對該海域宣佈擁有主權。這一鑽井平臺的放置引發了越南的抗議，越南要求將平臺撤掉，並向該海域派出了一支小型海軍艦隊。越南外交部消息稱：「中國大陸國務委員楊潔篪週二在與越南副總理范平明(Pham Binh Minh)通電話時，駁斥了這些指責。楊潔篪說，這一鑽井平臺是在中國大陸海域內工作，但范平明在電話中告訴楊潔篪，越南將『採取一切適當和必要的手段』來捍衛其利益」。

（２）這是涉及中國大陸、越南、菲律賓、汶萊和馬來西亞等國的領土糾紛的最新事件。臺灣也對南海的大片水域宣稱主權。這些糾紛本身由來已久，但是由於中國大陸越來越強大，並在用自己新擴充的軍事實力來加強主權宣稱，這種做法近年來在該地區掀起了波瀾。中國大陸對南海大片海域宣佈主權，也就是其地圖上九斷線以內的水域，而批評人士稱九斷線沒有國際法的依據。

（３）官員稱，在另一起突發事件中，菲律賓當局在南海一個有爭議的海域拘留了一艘中國大陸漁船上的船員。中國大陸政府最初表示與在這一水域的 11 名漁民「失去聯繫」，並報導說這些漁民於週二早上被武裝人員帶走，武裝人員在登上漁船之前曾鳴槍示警。然而，中國大陸在週三承認，這些漁民是在南沙群島附近被菲律賓當局拘留的。據新華社報導，中國大陸外交部發言人華春瑩說，中國大陸呼籲菲律賓當局「立即」釋放這些漁

民，並為其行為「做出合理解釋，不要再採取任何挑釁行動」。由於南海領土糾紛，中國大陸和菲律賓之間的關係在過去一年中變得越來越緊張。

（4）這次緊張局勢爆發之際正是美國和菲律賓武裝力量在該地區進行聯合軍事演習的時候，而此前華盛頓與馬尼拉還簽訂了一項新的安全協定。菲律賓國家員警(Philippine National Police)海事部門高級警官丹特•帕迪利亞(Dante Padilla)週三下午在接受電話採訪時說，菲律賓國家員警的巡邏船這次在位於半月礁附近水域執行任務時，除了拘留中國大陸漁民之外，還繳獲了數百隻海龜。他說，「從我們得到的初步消息來看，被捕漁船沒有抵抗，也沒有人開槍。」帕迪利亞說，這艘漁船將被遞解到公主港，在那裡將對漁民進行偷捕起訴。他說，他們還可能會面臨與保護野生動物有關的指控。還不清楚這艘漁船什麼時候會到達公主港。菲律賓外交部在後來的一份聲明中表示，抓獲這艘「載有很多瀕臨滅絕物種」的船隻是為了「執行海洋法，也為維護菲律賓在其專屬經濟區(EEZ)的主權」。

3、2014年5月8日朝鮮日報[37]

越南7日派29艘艦艇船隻圍攻中共海洋石油基地，施壓陸方撤出鑽井設備，中共船隻為保護鑽井設備，向越南巡邏艦發射水砲，雙方船隻衝撞數次，越南暫時成功阻止中共石油鑽井作業；越南官員稱衝撞過程中未發射實彈，惟仍有人受傷。越南國家邊界委員會副主任陳

[37] 參見: http://cn.chosun.com/big5/site/data/htmLdir/2014/05/08/20140508000004.html。

維海 7 日於國際記者會透露，中共迄已調派包括 7 艘軍艦在內之 80 艘各類船隻抵達海洋石油 981 鑽井平臺作業海域，部分配備武器漁船與中共軍艦甚至進入李山島 50 至 60 海浬海域內;外媒析稱若雙方在南海互不讓步，可能引發武力衝突。

4、2014年5月8日環球時報報導[38]

（1）菲律賓一位匿名高階軍官 6 日透露，菲軍方已起草一份為期四年南海秘密備戰計畫，擬擴增該區既占島嶼兵力，以遏止中共強占更多島礁：

<1>該計畫旨在確保菲領土內油氣資源豐富地區，包括巴拉望島以北、巴拉望島西南及禮樂灘等 3 個南海潛藏油氣田。

<2>中共艦艇持續在禮樂灘附近現蹤，顯示北京欲獲取對該處軍事控制，該處距巴拉望島約 85 海浬;經推算北京未來戰略意圖，中共將占領仙賓礁、安塘灘及牛車輪礁，俾逐步朝禮樂灘挺進，而占領牛車輪礁將限制菲在仁愛暗沙活動，迫使菲軍棄守該暗沙。

（2）菲國「南海防禦計畫」包括加強西部、北部司令部在南海既占島礁、兵力部署，目前正在中業島擴大部署二艘巡邏船及二架偵察機，計畫整修該島飛機跑道，並興建碼頭;另擬在馬歡島及司令礁各部署一艘巡邏艇，以確保禮樂灘及其周邊油氣探勘權。菲國今年底前將於南海 9 個海岸觀測站完成衛星通訊、雷達監測及指揮控制系統間之協調工作，計畫 2018 年前在各島礁分階段落實相關

[38] 參見: http://mil.huanqiu.com/observation/2014-05/4990027.html。

系統建置。

5、2014年5月8日華爾街日報中文網[39]

（1）美國「華爾街日報」專欄分析，越南-中共最新對峙具高風險，係因越中雙方民族主義情緒均持續升溫，越南不願給予外界「向中共低頭」形象，中共領導人則將伸張南海主權視為維護政府威信要件，而目前問題在於雙方缺乏危機管理協議。

（2）美國「紐約時報」報導指出，雙方在南海最新衝突凸顯該區一觸即發緊張局勢，針對中共在南海強硬聲索主權，區域內國家正試圖加以遏制;尤其本次對峙中，越南副總理范平明對中共國務委員楊潔篪表示，越南將採一切必要措施維護自身權益。

（3）日本「外交家雜誌」網站指出，中共處理領土糾紛似正學習日本作法，即無視其他國家主權訴求；海南省「南海研究院」院長吳士存表示，中共此次在南海爭議海域建設鑽井平臺，係不願再錯失於南沙海域開採油氣機會，中共若因越南抗議而停止作業，未來在南海恐一事無成。

6、2014年5月8日參考消息網[40]

（1）2014 年「環太平洋軍演」[41]訂 6 月 26 日至 8 月 1 日舉行，中共將派 4 艘艦艇參演。環太軍演係全球規模最大海上演習，計有 23 個國家參與；該軍演由美國主導，澳大利亞與日本指揮官為輔，總計動員 47 艘水面艦艇、6 艘潛水艇、逾 300 架飛機及 2 萬 5,000 名官兵。

[39] 參見:http://chinese.wsj.com/big5/20140508/and090410.asp?source=whatnews2。

[40] 參見:http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/0508/385675.shtml。

[41] 環太軍演既定目標係提供獨特訓練機會，協助參與國在確保海上航道及全球各大洋安全等方面增進合作關係，每隔 2 年夏季在夏威夷海域舉行。

（２）軍演科目側重加強各國海軍救災、海上安全行動、爭奪制海權及複雜作戰協調性等；美海軍透露，實際訓練課程包括兩棲作戰、射擊、飛彈試射、反潛與防空、反海盜、掃雷、爆炸軍械處理及潛水打撈行動等。

（３）中共首次受邀參演，雖逢亞太局勢因東海、南海爭端而高度緊張，然亦透露釣魚台爭議陷入僵局之際，日中雙方海軍將進行合作訊息。

四、我國與美、日及中國大陸國安機制之設立與運作情形比較

（一） 中華民國

１、設立源由與法源依據

（１）先總統蔣中正因我未受邀簽署「舊金山和約」而成立「國防會議」：美國 1951 年 9 月 8 日邀集日本等 48 個國家，在舊金山簽訂「對日和平條約」，而我國卻未受邀參加，蔣中正總統遂於 1952 年下令成立「國防會議」，負責策劃政治、經濟、心理、軍事之國家戰略及審議國防政策與國家總動員等事項，此為國安會前身。

（２）我國於 1967 年 2 月 1 日依「動員戡亂時期臨時條款」成立「動員戡亂時期國家安全會議」，1991 年 4 月廢止該條款，同年 5 月 1 日公布憲法增修條文第 9 條：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設置國家安全會議及所屬國家安全局」，此為國安會法源依據。

２、組織、成員與功能

（１）1993 年 12 月 30 日通過「國家安全會議組織法」，2003 年 6 月 5 日修正組織法，增設研究單位約 30 名研究人員。依據「國家安全會議

組織法」，國家安全會議為總統決定國防、外交、兩岸關係及國家重大變故等國家安全有關大政方針之諮詢機關；設秘書長 1 人，承總統之命，依據國家安全會議之決議處理會務；副秘書長 1 至 3 人，另得設諮詢委員 5 至 7 人。

（2）國安會擔任總統之諮詢單位，就國家安全議題向總統提出建議，供總統決策參考。

（3）國家安全涉及諸多議題，且隨科技發展及全球化現象，國安議題有擴大及複雜化趨勢，涉及多個部會，而國安會具跨部會協調功能。

（4）國安會可責成其所屬國安局就國家安全議題蒐集情報，彙整分析後陳交總統參考。

3、運作方式

（1）我國國家安全會議透過總統召開之國家安全會議及常設之研究諮詢二大機制運作，總統為決定國家安全有關之大政方針，得召開國家安全會議。我國安會運作機制分為國家安全會議、高層會議、幕僚主管會議及工作階層會議四層，分述如下：

（2）國家安全會議：依國家安全會議組織法規定，國家安全會議由總統主持，出席人員包括副總統、總統府秘書長、行政院長、副院長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、經濟部長、陸委會主委、參謀總長、國安會秘書長、國安局長以及總統指定之人員。

〈1〉高層會議：由總統主持，總統依實際需要，針對特定議題，指定國家安全會議之部份成員及其他相關人員參加會議或聽取簡報，會議決議作為總統決策之參考。

<2>幕僚主管會議：由國安會秘書長主持，相關部會首長參加，旨在總統主持「國家安全會議」或「高層會議」前，形成共識，蒐集相關資料。

<3>工作階層會議：由國安會副秘書長或諮詢委員主持，相關部會次長及實際業務主管參與，目的重在針對國安有關事項之工作協調與執行。

<4>國家安全會議依其組織法之規範，包括二部分，第一部分係由總統擔任主席，並由法定成員所參加之會議，此乃總統決定有關國家安全大政方針之諮詢機關；第二部分係由秘書長、副秘書長、諮詢委員及秘書處所組成之常設幕僚機構，該機構負責國家安全會議議事業務，並將國家安全相關研究提供總統參考，故憲法增修條文第 2 條所指國家安全局隸屬於國家安全會議，係指隸屬於總統為決定有關國家安全大政方針之諮詢機關，而非隸屬於常設幕僚機構。

4、運作狀況

(1)依據憲法增修條文第 2 條第 4 項規定，總統為決定國家安全有關之大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局。

(2)兩蔣總統時期透過國家安全會議研提諸多重大決策：如 1967 至 1971 年間，前總統蔣中正任內計召開 31 次會議，自 1972 年起逐年遞減，特別是前總統蔣經國先生於 1981 年後，平均每年只召開 1 次會議。兩蔣總統時期透過國家安全會議研提諸多重大決策，包括設置人事行政局、制訂 9 年國教、充實中

央民意代表機構、擴大領海為 12 海浬、設立 200 浬經濟海域、訂定第 1 屆資深中央民意代表自願退職辦法等。

（３）時任總統李登輝先生 1995 年 6 月訪美，中共認為此違反 3 個公報原則，遂於同年 8 月至 1996 年 3 月舉行多次軍演，在臺灣南北海域進行飛彈試射，並進行地下核子試爆；李登輝總統於 1995 年 10 月召開國安高層會議，指示國安會成立「應變小組」，完成「18 套劇本」之應處對策，而行政院亦組成「臨時決策小組」，將各項對策逐一落實為政策方案。

（４）前總統陳水扁召開國家安全會議審定我國首份國安報告：前總統陳水扁任內僅於 2006 年 5 月 18 日召開 1 次國家安全會議，審定我國首份國家安全報告；與前次李前總統最後 1 次召開國家安全會議 1991 年 2 月 27 日相距 15 年，且為「國家安全會議」法制化後首次會議。另召開多次國安高層會議，概述如下：

<１>2001 年召開國安高層會議，成立「911 專案小組」。

<２>2001 年 10 月，因應美國進兵阿富汗，召開國安高層會議，提出突發狀況緊急處置措施。

<３>2002 年 8 月 24 日召開「大溪國安會議」。

<４>2002 年 9 月 8 日召開「三芝會議」。

<５>2004 年 3 月 19 日發生 319 槍擊案，時任國安會秘書長邱義仁啟動「國安機制」進行危機處理。

<６>2005 年 7 月 22 日召開「因應中國大陸不法分子在臺犯案防制對策」國安高層會議。

<７>2005 年 8 月 19 日因應禽流感，召開國安高

層會議。

<８>2006 年 2 月 27 日召開國安高層會議，宣布「終止國統會」及「停止適用國統綱領」。

（５）馬總統召開國家安全會議應處莫拉克風災：馬總統 2009 年 8 月 14 日因應莫拉克風災，首度召開國家安全會議，要求設置「災後重建委員會」及檢討救災體系；此外，馬總統為因應臺菲「廣大興 28 號漁船事件」於 2013 年 5 月 11 日召開國安高層會議，對菲律賓提出「4 點嚴正要求」。

（６）定期召開區域性及功能性會議：國安會定期或不定期召開臺美、臺歐及 APEC 專案會議等區域性及功能性會議。

<１>區域性會議：

- 臺美專案會議：每季召開幕僚工作會議，年底則召開首長會議，本局局長亦出席該會。
- 臺歐專案會議：每年定期召開幕僚會議，本局副局長亦出席該會。

<２>功能性會議：

- 海空域情勢會報：由總統主持，各部會派員參加，本局局長出席並提報專題，2013 年為因應中共劃設東海防空識別區，增加交通部等相關部會參與。
- 兩岸暨國際事務小組會議：每週一定期召開會議，本局局長亦出席該會。
- APEC 專案會議：每年召開幕僚工作會議與首長會議，本局局長出席首長會議，配合國安會交辦事項。

（二） 美國

１、設立源由與法源依據

（１）二戰時期美國因軍方與國務院情報未能有效整合，致發生 1941 年珍珠港事件，遭受嚴重軍事與情報挫敗，加以二戰結束後，美蘇冷戰逐漸成型，美國會遂於 1947 年通過「國家安全法」（The National Security Act），據此成立國家安全會議（National Security Council，NSC），其主要目的在協調軍事、情報及國務院系統之政策與作為並分享情報，俾對前蘇聯進行圍堵。

（２）杜魯門（Harry Truman）擔任總統時國會對渠強加之官僚機構，因此杜魯門鮮少參加國安會議，且對其多所疑慮，大多由國務卿代為主持，因此形同虛設，未能發揮應有職能；1950 年韓戰爆發後，杜魯門發現國安會確有其功能與效用，開始定期召會並設置跨部會區域性與功能性委員會，由國安會幕僚進行政策選項研析，並對總統提出決策建議，相關機制與程序初具雛形。

（３）前老布希（George H.W. Bush）總統因於雷根（Ronald Reagan）總統任內擔任副總統長達 8 年，對於國安會之運作早有定見，渠上任後即指派史考克羅夫擔任國安顧問並重組國安體系，成立首長委員會（Principals Committees，PCs）、副首長委員會（Deputies Committees，DCs）及政策協調委員會（Policy Coordinating Committee，PCCs），此後歷屆美國政府國安會均承襲該等跨部會協調機制。

２、組織、成員與功能

（１）美國國安會隸屬「總統行政辦公室」（the Executive Office of the President），主席為總統，其法定成員包括副總統、國務卿及國防

部長，參謀首長聯席會議主席為法定軍事顧問，國家情報總監（Director of National Intelligence）則為情報顧問；另固定邀請白宮國家安全顧問、白宮幕僚長、美國駐聯合國代表、財政部長等人參加會議，其他依需要參加官員包括司法部長、國土安全部長、總統經濟顧問、預算管理局長等部會首長或資深官員。

（２）幕僚：美國安會之幕僚群稱「國家安全會議幕僚」（National Security Council Staff），除國安會之幕僚外，尚包括國土安全會議幕僚，歐巴馬總統 2009 年上任後隨即將其更名為「國家安全幕僚」（National Security Staff），惟渠今年２月發布行政命令將之改回舊名「國家安全會議幕僚」，仍包括國土安全會議幕僚。

（３）依據「國家安全法」規定，國安會之功能為「整合有關國家安全之內政、外交及軍事政策並向總統提出建議，俾軍方與其他政府部門就國家安全議題更有效合作」。具體而言，國安會為總統與其國家安全顧問及閣員討論並協調國家安全議題之重要論壇，研擬政策選項，並向總統提出建議。

３、運作方式

（１）首長委員會（NSC Principals Committees，NSC/PCs）：由國家安全顧問擔任主席，有時亦由國土安全與反恐顧問（Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism）擔任主席，主要成員包含國防部、能源部、財政部、司法部、國土安全部、參謀首長聯席會議主席等相關部會首

長，主要就副首長委員會提出之政策選項或建議進行討論，決議後提交國家安全會議審議。

（２）副首長委員會（NSC Deputies Committees，NSC/DCs）：由副國家安全顧問或反恐顧問主持，成員主要為相關部會副首長，主要就跨部門政策委員會提出之政策選項或建議進行討論，決議後提交首長委員會審議。

（３）跨部會政策委員會（NSC Interagency Policy Committees，NSC/IPCs）：由國務院助理國務卿或國安會資深主任擔任主席，成員包含相關部會助理部長及各領域專家，其劃分為區域性及功能性委員會，分別就主管之區域及議題進行研析並依據研析結果作成政策選項或建議，提交副首長委員會審議。據研判，目前歐巴馬政府國安會共有 10 個運作中的區域性委員會，分別掌理歐洲、俄羅斯與東歐、非洲、伊朗與伊拉克、南亞及亞洲等區域事務；運作中之功能性委員會則有 9 個，分別就戰略計畫與制度改革、反恐、網路安全、國防、情報等議題進行研究暨趨勢研判。

４、運作狀況

（１）國安會為總統下達國安及外交決策之重要平臺：如前所述，美國安會由總統主持，副總統、國務卿、國防部長、參謀首長聯席會議主席、國家情報總監等人參加，並邀請國安顧問及相關部會首長出席，針對首長委員會提出之政策建議作出裁決。歐巴馬上任後經常於國安會議中對閣員、國安顧問等下達國安與外交政策指示，必要時為確保完整傳達決策意旨，則發布「總統政策指令」（President

Policy Directives，PPDs），以正式決策文件（可能是機密或非機密）詳細說明政策內涵。2013年以來，歐巴馬分別針對埃及動亂、敘利亞化武及俄羅斯兼併克里米亞等問題召開國安會議。

（２）首長委員會針對副首長委員會提案進行審議：歐巴馬政府國安首長委員會由白宮國安顧問擔任主席，相關部會首長參加，每週召會１至２次，主要討論當前與發展中的國家安全議題，檢討並協調由副首長委員會提出之政策建議，並指示後續研析及執行，副總統有時亦參加「首長委員會」。

（３）副首長委員會為歐巴馬政府政策協調與形成場所：副首長委員會由副國安顧問或國土安全與反恐顧問主持，主要成員為相關部會副首長，通常每天召會，有時甚至１天開會數次，以確保各項議題在上陳首長委員會或國家安全會議前已經充分討論，供高層研議；由於跨部會國安政策之形成與協調多半在副首長委員會完成，因此該委員會決議乃歐巴馬政府決策之重要基礎，至於敏感性與爭議性高之跨部會議題則留待首長委員會討論。

（４）跨部會政策委員會提供政策分析供副首長委員會審議：該委員會由助理國務卿或國安會資深主任擔任主席，成員包括相關部會助理部長及各領域專家，主要負責跨部會研析、政策執行規劃、政策協調、資源分配研究等，依責任範圍及議題不同決定召會頻率，其提供政策分析供副首長委員會討論。

（三） 日本

１、設立源由與法源依據

（１）1956 年設置「國防會議」，嗣後為強化內閣危機管理能力，1986 年改設「安全保障會議」取而代之；近年鑒於北韓核武威脅升高、中共崛起及自衛隊海外任務增加等情況，安倍內閣曾於 2007 年提交「安全保障會議設置法修正案」，倡議創設「國家安全保障會議」（國安會），惟因安倍下臺而暫時中止。2013 年 1 月，阿爾及利亞 17 名日人遭綁架事件，凸顯日本政府未能有效整合各單位情資問題，促使當局反思現有機制，加速推動國安會建置進程。

（２）日本內閣 2013 年 2 月 15 日召開「創立國安會相關專家會議」，並於 5 月提出日本版國安會法案草案，眾、參兩院分別於 11 月 7 日及 27 日通過「國家安全保障會議設置法」，將國安會定位為以首相官邸為決策核心之「戰略暨政策指揮中心」。

（３）2013 年 12 月 4 日國安會正式啟動，主要職能係強化首相領導功能，完善情報統合機制以及訂定國家戰略；2014 年 1 月 7 日另設「國家安全保障局」（安保局），隸屬內閣官房，作為統合全國情報之幕僚機關。

２、組織、成員與功能

（１）主席及會議成員：日本國安會在編制上隸屬首相，由首相擔任主席，邀集官房長官、外務及防衛大臣組成「4 大臣會議」；其他層級會議成員則多由財務、經產及國土交通大臣等重要閣員參與，或依據議題不同，由首相指定特定閣員組成。

（２）幕僚-「國家安全保障局」：目前編制 67 人（計畫擴編至百人以上），成員自外務省、防衛

省、警察廳、經產省及海保廳等單位借調；設有局長及 2 位副局長，均由首相任命，並設 3 位審議官分由防衛省及內閣官房相關人士擔任，凸顯該局人事由外務省主導及重視美日同盟特點。安保局下設 6 小組，謹將各組任務分述如下。

<1>綜合協調組：擔任各種綜合協調工作，係安保局核心部門。

<2>戰略規劃組：整合制訂國家安保戰略及防衛計畫大綱，並就與中共船艦發生對峙及沖繩美軍基地等爭議事件，檢討相關應處方案。

<3>情報分析組：負責綜合研析有關日本外交及國防之情報，並在發生危機或緊急事態時，聯絡政府各情報部門，發揮情報一元化及策訂適當因應方針之功能。

<4>同盟與友好國家組：負責美、澳、歐洲及東協等同盟與友好國家之情報分析，該組重大課題係加強美日同盟。

<5>中共與北韓組：負責中共、南北韓及俄羅斯等國事務，分析政府各部門所提供訊息，以制定對策，係刻意針對特定國家設置之情報分析部門，以加強掌握中共及北韓等軍事動向。

<6>其它地區組：負責中東及非洲等地事務，分析該區恐怖攻擊徵候之情資，目前重點為敘利亞內戰及南蘇丹局勢等問題。

(3)國安會組職主要係協調整合相關省廳立場、發揮首相官邸擔任政府緊急應變指揮中心之功能、制訂日本中長期國家戰略計畫，並作為與各國國安會聯繫互動之對口單位；另設

一名「國家安全保障擔當輔佐官」(由五位首相輔佐官中選任),以協助首相進行外交與安全事務之中長期政策規劃及危機處理。

(４)安保局主要功能係輔佐國安會運作,統籌外務省、防衛省及內閣調查室等情報機關所提供之情報,並負責中央各部門間協調,以及政策規劃與起草工作。

３、運作方式

(１)依據「國家安全保障會議設置法」,律定國安會四大臣(平時)、九大臣(必要時)及緊急事態大臣(緊急時)等三層會議,該等會議均於首相官邸召開,並由首相擔任主席;另安保局亦可邀集各部會次長級官員討論並制訂安保政策基本方針,提供「四大臣會議」參考。謹將國安會各會議運作機制分述如次:

(２)四大臣會議:為國安會主體,成員為首相、官房長官、外務及防衛大臣,以改進過去安全保障會議因與會閣員過多,無法定期召會而倉促作出決策缺點;每二週召開一次會議,負責制訂外交與安保中長期戰略。

(３)九大臣會議:此係 1986 年安全保障會議之延續,出席人員除「四大臣」外,另包括財務、總務、經產、國土交通大臣及國家公安委員長等五位重要閣員,負責審議防衛計畫大綱等長期國防政策基本方針;另周邊若發生他國武力攻擊或可能影響日本安全之事件時,如有派遣自衛隊必要,為確保文官統治,亦須經由此會議決定具體對策。

(４)緊急事態大臣會議:成員為「四大臣會議」加上首相指定出席之閣員(另包括自衛隊統合幕僚長),負責研議領海入侵、恐怖活動、

輻射污染等緊急事態因應對策，強化政府對突發性事件之應處能力。

4、運作狀況

（1）國安會正式成立後，日本國會即於 2013 年 12 月 6 日通過「特定秘密保護法」作為強化國安會運作之配套措施；並出版「國家安全保障戰略」等三大國防外交政策，作為日本國防正常化、解禁集體自衛權轉折點。

（2）「四大臣會議」實際運作為「五大臣會議」：依據「國家安全保障會議設置法」，該會議編制人員為首相、官房長官、外務及防衛大臣等四人，惟自國安會 2013 年 12 月 4 日召開第一次正式會議起，擔任內閣副總理兼財務大臣麻生太郎即受首相安倍邀請參加會議，故實際運作上又被稱為「五大臣會議」。

（3）制定「特定秘密保護法」強化國安會功能（該法要點及保密對象）:「特定秘密保護法」通過後，安倍得藉此將其所主導之安保政策列為機密情報，並以擴大定義範圍、加重洩密罰則、強化保密措施，爭取美、澳、英等國情報機關與日本國安會情報分享與合作。

（4）為配合國安會成立，及因應中共與北韓日益險峻之區域安全威脅，2013 年 12 月 17 日制訂「國家安全保障戰略」、「新防衛計畫大綱」與「中長期防衛力整備計畫」3 大外交與安全防衛政策，鋪陳「武器出口三原則」之修訂及解禁集體自衛權，以強化日本與美國等友好國家在國防外交領域之合作及危機應處能力。

（5）日本國安會作為國際情報合作對口，首先開通與美、英「安全熱線」，同時積極尋求與印、

澳、韓、俄等國建立類似熱線，在安全議題上保持密切聯繫與合作，如邀請澳大利亞總理艾波特出席本年 4 月 7 日日本首相官邸之國安會特別會議；另安保局局長谷內正太郎分於本年 1 月 17 至 28 日出訪美、歐等國，3 月 12 日出訪俄羅斯。

（四） 中國大陸

１、設立緣由與法源依據

（１）中共前中央總書記江澤民 1997 年曾提出組建國家安全委員會構想，希望藉該機制作為推動「大國外交」之智囊機構，提供黨中央外交、軍事、經濟及科技各方面之政策建議，惟中共高層擔憂權力過度集中，質疑聲浪不斷，最後僅於 2000 年 9 月成立「國家安全領導小組」，與「外事工作領導小組」合署，成為國安委前身。習近平於中共 18 大接班後，鑒於面臨對外「維護國家主權、安全、發展利益」、對內「維護政治安全和社會穩定」雙重壓力，而「現有安全工作體制機制還不能適應維護國家安全需要」，提出「搭建強有力平臺統籌國家安全工作，設立國家安全委員會以加強對國家安全工作的集中統一領導」構想。（習近平在中共 18 屆 3 中全會對「中共中央關於全面深化改革若干問題的重大決定」起草說明）。

（２）2013 年 11 月 12 日，中共 18 屆 3 中全會通過「中共中央關於全面深化改革若干問題的重大決定」，宣布「設立國家安全委員會，完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」；中共國安委係屬黨內機制，並非依據中共全國人大立法成立之國家機構。

（３）中共中央政治局會議 2014 年 1 月 24 日將國安委定位為「中共中央關於國家安全工作的決策和議事協調機構」，並規定該會向政治局和常委會負責，中共國安委正式成立。

２、組織、成員與功能

（１）主席及成員：中共中央政治局 2014 年 1 月 24 日召會決定，中共中央國家安全委員會由習近平任主席，李克強、張德江任副主席，下設常務委員和委員若干名。依目前掌握之訊息，常務委員包括國家副主席李源潮（以中央外事工作領導小組副組長身分出任）、中央軍委副主席范長龍、中央政法委書記孟建柱、中宣部長劉奇葆、國務院副總理汪洋和馬凱、國防部長常萬全、國務委員楊潔篪、國務委員郭聲琨等人，委員包括外事、國安系統與特殊敏感地區之黨委或政府負責人，如外交部長王毅、國安部長耿惠昌、新疆維吾爾自治區委書記張春賢等人。

（２）幕僚單位－秘書處及辦公室：中共全國政協委員陳冀平（前政法委副秘書長）2014 年 3 月透露，中共國安委屬綜合性機構，涵蓋外交、政法、國防、國安等領域，已設有秘書處及辦公室，其設於中央辦公廳，由中央辦公廳主任栗戰書兼管，另國安委辦公室副主任一職近日已由浙江省前副省長蔡奇出任。蔡係習近平心腹，擔任浙江省副省長僅半年即轉任國安委辦公室副主任。

３、運作方式

（１）國安委內設常務委員與委員若干名，此與中共中央政治局、全國人大、全國政協、中紀委設置常委會，以及國務院、中央軍委設常

務會議作法相同，顯示中共國安委運作機制架構主要區分兩層次：

<1>常委會：國安委常務委員會係國安委日常決策平臺，針對國安委辦公室設定之議程及國內外重大國安情勢需要，統籌、協調涉及國家安全有關事項，即時應處國安事務中的突發事件。

<2>全體會議：由國安委員組成全體會議，1年召會1至2次，制定總體規劃和部署年度工作，與會成員含軍事、武警、國安、公安、外交、外宣、外貿、金融、海事等安全部門領導人。

4、運作狀況

（1）習近平針對「中共中央關於全面深化改革若干問題的重大決定」明確指出，國安委「主要職責是制定和實施國家安全戰略，推進國家安全法制建設，制訂國家安全工作方針政策，研究解決國家安全工作中重大問題」，並「作為中共中央關於國家安全工作的決策和議事協調機構，向中央政治局及其常務委員會負責，統籌協調涉及國家安全的重大事項和重要工作。」

（2）中共國安委已於2014年4月15日首度召會，由習近平親自主持，目前該會屬初期建置階段。據中共全國政協委員陳冀平（前政法委副秘書長）2014年3月6日向香港「星島日報」透露，中共國安委已開始運作；另由3月1日昆明恐怖攻擊事件及8日馬航MH370班機失蹤事件中，中共官媒報導習近平、李克強相關工作指示時，均冠用國安委主席、副主席稱號，可看出國安委運作跡象。

（3）中共國安委設置目的旨在整合中共各部門資源，並提升決策效率；由於中共對臺工作運作機制已十分成熟，「國安委」的設立不影響既有對臺工作運作機制。

（五） 近期媒體報導[42]

1、中國大陸少數民族區域接連發生恐怖攻擊：大陸短期內相繼於昆明、廣州及烏魯木齊發生三起攻擊案，中共當局雖指控昆明及烏魯木齊事件係維吾爾族恐怖分子所為，惟昆明與廣州事件顯示激進主義恐蔓延至漢族與穆斯林回族，表示中共內部安全動態之重大變遷。

2、中國大陸面臨之反恐態勢日趨複雜：其長期受困於維吾爾族議題，目前維族基於民族及宗教理念，兼採和平與暴力手段捍衛權益;若維吾爾族抗爭已從民族宗教運動轉變成更廣泛之伊斯蘭激進主義，將使中共反恐戰略更趨複雜。

3、回族加入激進抗爭活動仍有待商榷：北京於廣州攻擊案同日宣布全國性新反恐工作，目前未有足夠證據顯示大陸境內之激進和攻擊活動已從少數維族人擴散至回族人，即使維族激進活動亦多無疾而終。

4、中國大陸擔憂國際社會關切其內部反恐活動：北京擔憂日益惡化之安全情勢將招致國際關注，儘管大多數伊斯蘭國家尚未強烈反對中共對維族之反恐作為，惟一旦中共對穆斯林進行更廣泛迫害行為，國際立場恐將丕變。

五、我國能源政策與南海運輸安全

（一） 我國能源安全政策基本要旨

1、政策目標：

---

[42] 參見: 2014 年 5 月 6 日美國戰略預測網站：http://www.stratfor.com/analysis/china-radicalism-could-spread-after-another-railway-attack。

（１）能源為國家民生需求、產業發展，甚至長期總體發展重要要素之一，我國能源 98%以上來自於進口，因此如何確保我國能源安全與穩定供應，為我國能源政策之重點。

（２）我國能源安全程度先天條件較為弱勢，若遇供應來源因天然災害、政治事件或船期安排發生延遲等情況，對整體能源供應系統安全可能產生重大影響，故能源安全成為我國因應未來永續發展之重要施政課題。

（３）行政院 101 年 10 月核定「能源發展綱領」之上位能源政策指導方針中，明確揭示能源安全政策目標，為建構可負擔、低風險及穩定之均衡能源供需體系。

２、現行能源安全推動策略及措施：

（１）開拓及分散油氣資源：

＜１＞提高能源自主率：

- 以石油基金獎勵石油、天然氣探勘開發並鼓勵石油開發技術研究發展。91 年至 103 年 4 月補助探勘計畫共 54 案，實際核撥補助款共新臺幣 26.29 億元，其中 10 案成功，新增天然氣蘊藏量 18.88 億立方公尺，原油蘊藏量 3,458 萬桶，繳回補助款及回饋金共新臺幣 2.36 億元。
- 臺灣中油股份有限公司（下稱中油公司）除充分開採國內礦區外，亦積極與國際石油公司在厄瓜多、印尼、美國、澳洲、剛果、尼日等國家合作進行探勘、開發與生產等活動，台塑石化公司則主要於美國進行石油及天然氣探勘工作，期望能提高能源自主率，增加能源供應穩定度。

＜２＞積極掌握油氣源：

- 國內探勘生產：陸域部分進行地質測勘與鑽探，海域部分則積極推動臺灣海域台潮石油合約區鑽井工作，及台陽石油合約區與南日島盆地案之合作研議。
- 拓展海外礦區：中油公司及台塑石化公司近年來積極拓展國外探油已略具規模及成效。截至 103 年 4 月底止，中油公司目前於國外 10 國擁有 25 個礦區，台塑石化公司則主要於美國 H-Town 礦區內進行探勘開發工作，並將積極拓展其他礦區。

<3>分散進口來源：

- 我國能源對外依存度極高，為確保來源不中斷，充分供應國內需求，業者採購方式以簽訂長期契約為主，中、短期契約或現貨為輔，依需求狀況彈性調整。
- 原油期約國主要包括沙烏地阿拉伯、科威特、阿聯、安哥拉、印尼等，現貨來源則包括伊拉克、亞塞拜然、俄羅斯等。
- 天然氣
  - ◇長期契約：現有為卡達、馬來西亞及印尼，為落實分散氣源政策，另已簽署 2 紙長期契約，氣源分別來自澳洲、奈及利亞、俄羅斯庫頁島等。
  - ◇另與 20 家供應商簽訂採購預定契約以採購中期契約及現貨，可能之貨源來自奈及利亞、千里達、赤道幾內亞、澳洲及其他非洲出口國等。
  - ◇頁岩氣：中油公司與 Cameron LNG 簽訂每年 80 萬噸契約，預計 107 年自美國進口，未來期達 100 至 200 萬噸/年(每艘 LNG 船載 6 萬噸)。

- 石油業者未來將持續洽商更多油氣來源國家或供應商，以分散來源降低風險。

（２）全力推動再生能源：

我國再生能源推動考量「電價影響可接受度」、「技術可行性」、「成本效益導向」、「分期均衡發展」及「帶動產業發展」等 5 項原則。截至 102 年底我國再生能源總裝置容量已達 3,828MW，占國內總裝置容量 7.83%(不含汽電共生為 9.41%)，較 98 年 3,061MW 增加 25%，主要為風力發電及太陽光電，102 年裝置容量分別達 614MW 及 392MW，分別為 98 年的 1.64 倍及 39.20 倍。實際可發電量約 107 億度/年，約可提供 277 萬戶年用電。

（３）強化緊急應變能力：

〈１〉穩定能源安全存量：

- 石油
  - ◇業者與政府依「石油管理法」第 24 條規定，分別儲備國內銷售與使用量 60 天與 30 天存量，業者除依同法每月申報外，每週需上傳經濟部能源局系統，俾利隨時掌握業者安全存量。
  - ◇中油公司利用資訊作業平台，隨時掌握各類油品庫存變化，即時因應以避免庫存變動異常發生，有效維持法定能源安全存量。
  - ◇依「石油管理法」規定，定期進行石油煉製業及輸入業之石油及液化石油氣等安全存量查核。
- 天然氣

依「天然氣事業法」第 31 條規定，天然氣生產或進口事業應自備一定天數之儲

槽容量。經濟部業已訂定天然氣生產或進口事業自備儲槽容量，天然氣生產事業應備半天容量、天然氣進口事業應備 15 天容量，並要求業者每年 1 月 31 日前將自備儲槽容量報中央主管機關備查。

- 煤炭

依「能源管理法」規定，燃煤電廠應至少儲備 30 天煤炭安全存量。

<2>強化輸儲設備檢測：

- 石油儲油槽檢查及石油管線檢測

◇石油業者應委託經中央主管機關指定之代行檢查機構實施定期或不定期檢查，並作成紀錄。石油業者應於每年 10 月底前編具次一年之油槽年度維修檢查計畫，並於每年 3 月底前將前一年之油槽維修執行情形、代檢機構檢查紀錄文件影本，報請直轄市、縣(市)主管機關備查，俾利掌握業者管理機制。

◇要求石油業者每年定期檢測，並將檢查結果作成紀錄保存。石油業者每年 10 月底前編具次一年之管線維修檢測、汰換、防盜、防漏及緊急應變計畫，並於每年 1 月底前將前一年之檢測、汰換狀況作成書表，報請中央及地方主管機關備查，俾利掌握業者風險管理機制。

- 天然氣輸儲設備檢查

天然氣事業對其輸儲設備應自行定期檢查，作成紀錄，保存 5 年，以備該管主管機關查核紀錄。中央主管機關對於天然氣生產或進口事業之輸儲設備，每年至少查核一次；必要時，得隨時查核。

3、未來我國能源安全工作重點：

（1）推動整合能源外交與國際能源合作，擴大能源供應來源：

掌握國際能源外交態勢與各能源供應國之合約模式、經濟情勢與能源外交佈局，進行半官方或官方層級的溝通對話，結合國家的外交、政治、經貿等手段研擬我國總體能源外交戰略。

（2）分散採購區域及國家來源：

降低能源供應集中度及增加彈性，在穩定貨源前提下，要求中油公司以「穩定及分散供應來源」列為採購重要考量因素，並增加洽商更多油氣來源國家或供應商，以分散來源降低風險，並持續以期約採購穩定油源、增加適煉油種及擴大採購地區及國家等方式分散油氣來源。

（3）擴大天然氣使用，提升低碳能源占比、降低環境衝擊：

擴大天然氣合理使用數量，預計 107 年達到 1,500 萬噸/年、119 年達到 2,000 萬噸/年。

（4）加強新及再生能源開發利用，提高能源自主能力：

規劃由 99 年 3,300MW(千瓩)成長至 114 年 9,933MW，新增裝置容量 6,633MW，提早 5 年完成條例所定增加 6,500MW 目標，119 年則進一步成長至 13,750MW。優先發展太陽光電及風力發電等再生能源，考量我國地理環境與資源特性，優先推動技術成熟、發電成本低之再生能源，期以最有限資源設置最多再生能源，其中以風力及太陽光電為最能

符合相關條件。

（５）擴大我國能源科技投入及研發：

執行(1)提升能源自主；(2)減少溫室氣體排放；(3)創立能源產業為目標之能源科技研究計畫，並與政府各相關部會、研究機構與團體等進行溝通協調，透過各相關研究計畫之申請、審查、執行、考核、管制等工作，使研究成果能達成預期目標。並擴張新能源及節能、減碳科技研發能量，提供新能源選項發展前瞻能源、儲能、能源轉換、碳捕捉、封存及碳利用與節能技術。

（６）推動建立國內外能源安全議題整合及交流平台，凝聚能源安全推動共識：

規劃能源安全戰略相關重要討論課題，及跨部會分工與合作機制，以徵詢能源安全推動意見。

（７）建置能源安全風險預警指標：

依據「能源發展綱領」有關能源安全目標「建立可負擔、低風險之均衡能源供需體系」，已建立能源預警指標並定期追蹤各項指標之變化，藉由可預警與可管理之量化指標系統，有效管理我國能源安全之風險，掌握國際能源情勢變動及我國能源安全政策之執行方向與因應措施，達到降低能源安全風險，並檢視過去各個面向之能源安全施政成果，預判未來不同政策選擇下，可能須面對的風險面向，並作為全面因應策略參考。

４、中油公司能源安全政策辦理情形-「自臺中港運送天然氣至大潭運輸安全建制與天然氣管線安全機制」：

（１）臺中港至大潭電廠天然氣海底輸氣管線監控

情形：

本海管於臺中液化天然氣廠、通霄轉輸中心、大潭隔離站、內湖監控調度中心均設有即時操作營運監控系統，監控內容包括壓力、溫度、流率、比重等數值，24 小時輪班即時監控海管操作狀況。

（２）天然氣海底管線檢測及維護部分：

<１>臺中至大潭海管於 98 年 4 月 1 日完成全線通氣，中油公司已委請國際海管專業顧問公司完成管線基本資料建置、分段風險評估、緊急應變計畫作業程序，確立海管風險資料，作為日後檢測維護之參考。

<２>中油公司已依據國際海管專業顧問公司建置之海管操作維護程序進行檢測與維護，說明如下：

檢測項目	檢測頻率	備註說明
全線外部檢測	每年一次	1. 海管全線施作多波束聲納掃描、側掃聲納掃描、底質剖面等檢測。 2. 裸露及懸空段施作 ROV 攝影檢測。
保護工監測	每季一次	1. 本海管 KP82-83.5 懸空管段於 100 年共安裝 15 座地工袋及 15 座水泥砂袋支撐保護海管。 2. 經每季監測，目前保護狀況良好。
全線海面巡查	每 2 個月一次	每 2 個月進行全線海面巡查，狀況正常。
智慧型 IP 檢測	約每 6 年一次	本海管於 99 年施作智慧型 IP 檢測。

5、台電公司能源安全政策辦理情形：

能源供應攸關國防安全與經濟發展；對進口能源依存度高達98%的我國而言，除戮力開發自產再生能源，降低對進口能源的依賴外，在進口能源部份亦應力求種類及來源多元化，並維持適當的安全存量。

（1）全力開發自產能源--再生能源：

囿於自然條件限制，我國具發展潛力的再生能源有水力、風力及太陽光電，惟這些都屬於間歇性能源，在「質」與「量」上均不佳，在現階段再生能源只能做為輔助性能源，無法配合用電需求變化隨時調整發電。因此在進行電力供需規劃時，除全力開發再生能源外，也需重覆投建其他傳統發電廠，以確保電力穩定供應。

（2）力求發電能源型式多元化：

臺灣電網為孤立系統，不像歐洲各國電網彼此相連，可相互支援。且電力儲存困難，為穩定電力供應，須額外準備適當容量備用。從國家安全及電力穩定供應著眼，發電能源種類及來源應多元化。提早達成非核家園將導致能源供應過於集中，能源取得及價格將完全暴露在能源供應市場中，不利國家經濟穩定成長，甚至國防安全會受到威脅。

（3）維持適當的燃料安全存量：

燃煤電廠的燃料法定安全存量為 30 天，天然氣年平均周轉天數約 10 天，夏天尖峰用電期間則約只 7 天左右；而核能發電，核燃料的安全存量可使用 3 年，故核能又稱為「準自產能源」。故就能源蘊藏量及

燃料之安全存量言，宜以燃煤及核能機組做基載運轉，燃氣及燃油機組做中、尖載運轉。

綜合上述，我國能源政策，需考量環境保護、能源安全及經濟發展等因素。又電力系統規模隨著經濟逐年成長而擴大，未來既有三座核電廠陸續除役，核能發電占比將逐年下降，故就能源供應安全言，未來臺灣的電力供給結構將趨於相對脆弱。

（二） 自美國進口油頁岩氣之可能性分析

１、中油公司已於102年10月與GDFSUEZ簽署LNG採購前約(Headsof Agreement)，預定自107年起每年採購80萬噸液化天然氣，氣源主要來自美國路易斯安納州之Cameron LNG計畫。

２、受頁岩氣開採量增加影響，美國現有LNG進口計畫紛紛申請轉為出口計畫。然LNG出口須分別取得美國能源部及聯邦能源管理委員會之核可。

（１）美國能源部審核出口許可：

美國能源部一般會快速核准 LNG 出口至已與美國簽署自由貿易協定(FTA)國家之申請，至於出口至未與美國簽署自由貿易協定(non-FTA)國家之申請，美國能源部為免出口量增加影響國內供應，係採個案審查方式，目前僅 6 項 LNG 計畫(SabinePass,Freeport,LakeCharles,CovePoint,Cameron,JordonCove)取得核可。

（２）聯邦能源管理委員會之建廠及環評許可：

目前僅 SabinePass 一項計畫取得核可，預定於 2016 年開始商轉。其餘已獲美國能源部核准至 non-FTA 國家之計畫多仍在審核過程中，一般預計可於 2014~2015 年取得許可，並於 2018~2019 年完成建廠開始商轉。

3、中油公司仍與美國、加拿大各LNG供應商保持聯繫採購頁岩氣機會，如確認有採購LNG長期合約之需求，將盡力爭取具價格競爭力之合約。

肆、研究方法與過程

一、研究方法

本報告係針對當前東亞安全情勢進行研析，並進行全面性之政府相應對策探討。在研究方法上，以文獻探討法、歷史研究法、比較分析法與深度訪談法為主。

（一） 文獻探討法（Literature Research Method）

文獻探討法是尋求真實的文件或物件加以分析研究的方法，又稱為圖書館式研究法（Library Research），屬於一種靜態的研究；即蒐集與研究問題有關的文獻（主要包括期刊、論文、圖書、雜誌、研究報告等），作有系統的鑑定、安排與分析，予以探討或評述（review）、綜合（synthesis）與摘述（summary）。本專案調查研究報告首先將中外書目論文期刊簡報資料及政府出版品以及相關文獻，加以研究分析、整理、歸納、演繹，以期瞭解當前東亞安全情勢發展及對我國影響，期能更客觀的討論我政府應有對策。

（二） 歷史研究法（Historical Research Method）

歷史研究法是社會科學中常使用的方法，是對與過去有關的資料加以系統的收集與分析的一種研究方法；旨在描述該問題發生及演變的沿革，具有長時間研究的性質； 藉分析與該問題有關的既存資料，歸納出可供解釋與預測的理論。本專案研究報告採用針對所搜集到的資料，包括官方文獻、書籍、期刊、傳記、學術論文、專門論著、研究報告、相關博碩士論文、政府出版品、

報章雜誌相關議題報導、統計資料及網路資源等。就我國對東亞安全情勢之掌握加以剖析，進而探究現今我國東亞戰略之成效作分析及探討。

（三） 比較研究法（Comparative Research Method）

一切理論、制度和方法，非比較不足以辨其優劣，非比較不足以見其價值。在社會科學領域中，從事制度研究常使用比較法。因此，比較研究法的作用，在以比較對照的方法，以辨清相同與相異的現象，使人們對事務能獲更清楚的觀念，更深刻的掌握與瞭解。比較可分成縱向的比較與橫向的比較，前者即一個機關或制度沿革的比較，後者就是機關與機關之間進行的比較，或就此制度與其他機關制度進行比較，經異中求同與同中求異的比較過程，來呈現各個理論或制度的特質及利弊得失，試圖從中找出較佳的理論與制度，以收「他山之石，可以攻錯」之效。本文從美國、中國大陸、日本、南韓、俄國、越南、菲律賓等國之情勢發展入手，進行國際（橫向）及歷史（縱向）的相互比較分析及探討，最後提出結論與建議。

（四） 深度訪談法

本專案調查研究報告為獲得豐富且詳細的資料，採取「半結構化訪談」，訪談前先提供訪談對象結構性之問題，由受訪談者自由表達其意見，提出相關經驗與案例，以獲得更廣泛及完整的資料，並分析所有受訪談者之共同性與差異性。訪談對象包含相關專業領域著有聲譽之學者、專家及官員，其中包括前國防部長、前外交大使及教授，並以舉辦諮詢會議形態進行訪談，另約請政府外交、國防、兩岸、經濟、能源等相關部會主管官員到院進行詢問，俾得到較為精確

的答案。

二、研究過程

（一） 文獻蒐集與研析

1、報章、雜誌、期刊。

2、相關博碩士學術論文及研究報告。

3、政府相關出版品或會議論文資料。

（二） 諮詢

業於103年3月13日、19日、20日針對「東亞安全情勢」、「釣魚台及南海主權爭端安全分析」、「美國重返亞洲政策對週邊各國影響」、「我國及美、日、中共國家安全機制」、「中共崛起下的東亞區域安全情形」等議題，分別召開諮詢會議，總計有以下13位學者專家出席，提供本案專業諮詢意見，分別如下：

1、103年3月13日：

（1）田弘茂（現任國策研究院文教基金會董事長兼院長，曾任外交部部長）。

（2）陳鵬仁（現任中國大陸文化大學日本語文學系教授，曾任國民黨中央黨史委員會主任委員）。

（3）楊開煌（現任銘傳大學公共事務系教授、中國大陸研究學會會長）。

2、103年3月19日：

（1）陳錫蕃（前駐美代表，現任國家政策研究基金會國安組召集人，曾任美國馬里蘭大學客座教授）。

（2）蘭寧利（備役海軍中將）。

（3）何思慎（現任輔仁大學日文系副教授）。

（4）范世平（現任國立師範大學政治研究所教授）。

（5）蔡翼（現任東亞統合研究中心執行長）。

3、103年3月20日：

（1）楊念祖（現任國立中山大學通識教育中心助理教授，曾任國防部部長）。

（2）張榮豐（現任中華經濟研究院第一研究所研究員兼所長，曾任國家安全會議副秘書長）。

（3）陳明通（現任國立臺灣大學國家發展研究所所長，曾任大陸委員會主任委員）。

（4）寇建文（國立政治大學東亞研究所所長）。

（5）童振源（現任政治大學國家發展研究所教授，曾任陸委會副主任委員）。

（三） 履勘與座談

103年4月15日由調查委員率同協查人員，前往國家安全局履勘，聽取該局與軍情局簡報，並就相關議題舉行座談交換意見，會後並請該局提報書面補充資料供參。

（四） 訪視與調卷

1、於103年5月8日由召集委員率協查人員赴國防大學，瞭解該校編纂、典藏我國南海U型線（十一斷線）相關檔案資料與運用情形。

2、嗣分別去函以下機關，請求同意授權本院於本案中使用南海U型線相關檔案：

（1）國家發展委員會檔案管理局《國家檔案》。

（2）國史館《總統、副總統文物》。

（3）中央研究院近代史研究所《外交檔案》。

（4）國防部政務辦公室文書檔案處《國軍檔案》。

（五） 聽取能源主管機關報告並進行研討

103年5月20日邀請經濟部政務次長杜紫軍率同台灣電力股份有限公（下稱台電公司）總經理朱文成、臺灣中油股份有限公司（下稱中油公司）總經理陳綠蔚及相關主管人員到院，聽取有關南海能源運輸及安全狀況簡報，並進行相關研

討。

（六） 約詢政府主管機關

103 年 5 月 22 日約詢外交部部長林永樂、國防部副部長夏立言、行政院大陸委員會副主委張顯耀及相關主管人員，瞭解當前東亞安全情勢下，政府在外交、國防及兩岸等層面之因應對策。

伍、研究發現與分析

一、研究資料與研究發現

（一） 總論

自從 97 年 5 月馬英九總統執政以來，我國政府即以「親美」、「友日」、「和中」政策，確定為對外政策的基本原則。過去六年來，此一基本對外政策維護了我國外交運作的空間，鞏固了我國與邦交國的穩定關係，並保障我國與中國大陸之間的經貿往來與民間各層次的廣泛交流。

然而，自去年冬天以來，由於美國與歐盟，在烏克蘭民族與地區認同的衝突問題上，與俄羅斯針鋒相對，導致新的冷戰情勢重新出現，在克里米亞半島公投回歸俄羅斯聯邦後，俄烏之間對峙，甚至進一步爆發戰爭的情勢一觸即發。美國首次面臨自冷戰結束以來，同時與中國大陸及俄羅斯二大國對峙的新局面。但是美國國力卻已大不如前，美國急於從阿富汗、伊拉克、敘利亞和中亞、中東及北非的亂局中脫身，美國的軍力也已不斷弱化。美國政府除了不斷在口頭上表達對東亞盟友的支持外，是否能以具體的行動保障其安全及權益，實屬未定之天。

（二） 美國

美日同盟正面臨著中共與俄羅斯聯手抵制的新威脅。為了阻擋中國大陸的和平崛起，並恢復美國在東亞的主導性霸權，歐巴馬總統提出了

「重返亞洲」、「亞太平衡」政策，並著手對日本、越南、菲律賓及其他亞洲國家的合作與親美政策，茲將臚列相關報導及專家分析觀點如次：

1、美「亞太再平衡」戰略[43]

美國前國家安全顧問布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)6月9日出席戰略暨國際問題研究中心(CSIS)研討會，對美「亞太再平衡」政策提出看法:

（1）「亞太再平衡」政策軍事色彩濃厚，並透露制衡中國大陸訊息，北京對此提出若干質疑，例如在阿富汗戰爭將結束時，為何強調軍事重心轉向遠東、為何在海洋及領土議題中傳遞遏制中國大陸訊號、為何不直接表達美當前亞洲政策係延續1905年調停日俄戰爭之遠東戰略。

（2）美刻意強調航母與軍事人員在亞太地區新部署彰顯其強硬姿態，然此舉似無必要；另歐巴馬近期在西點軍校發表之演講中，談及中國大陸及區域穩定問題，顯然體現美國對中國大陸在全球發揮影響力產生戒心，然美國對此等表態應更加斟酌。

（3）布里辛斯基除對「亞太再平衡」戰略表達疑慮，渠亦提到，中國大陸媒體對美負面報導正逐漸增加，加深雙方互疑，徒增不確定性。

2、2013年12月25日澳大利亞東亞論壇[44]

（1）美國「亞洲協會」(Asia Society)駐新加坡副研究院比洛(Andrew Billo)撰文指出，中共宣布劃設東海防空識別區，導致區域領土爭議愈形複雜，北京強勢作為雖不利合作氛圍，然美國

[43]今日導報，布里辛斯基憂美中戰略不智日趨敵對，2014年06月11日，http://www.herald-today.com/content.php?sn=8461（瀏覽日期：2014年6月12日）。

[44] http://www.eastasiaforum.org/2013/12/25/onus-on-us-china-to-resolve-asias-disputes

「軸心」政策亦觸動中共敏感情緒，且美副總統拜登訪日期間批評中共意圖單邊改變東海現狀，並表示美國將堅守對盟邦承諾，無異鼓勵區域盟國起而對抗中共。

（２）美國內政問題拖累亞洲政策執行強度：華府高層雖誓言維持對亞洲承諾，然因美國陷於預算僵局，使歐巴馬缺席 10 月亞太峰會，已嚴重影響軸心政策推行，另「跨太平洋夥伴協定」(TPP)談判未能於今年年終如期完成，更打擊美國推動重大貿易倡議。

（３）美國與中國大陸等國應採負責態度解決亞洲爭議：鑒於歷史詮釋與國際法規尚有不足之處，易造成非理性作為，增添解決爭議難度，故中共應認知其已躍居世界次強大國，務須避免因挑釁作為造成鄰國疏離，美國則應體認「再平衡」政策過於躁進，且推動區域軍事聯盟不利整體合作，至於亞洲其他國家則應管控民族主義勢力，始能協商具法律效力之多邊進程議。

３、2013年12月26日參考消息網

（１）日「外交家」雜誌網站 24 日稱，美軍將增加支出，加強落實「空海一體戰」概念，應對敵採取「反介入」戰略。美國市場情報公司 G2 發表題為 2014 年「空海一體戰概念、關鍵專案和預測」報告，分析美軍 2014 年海空軍採購及研發等預算，劃分相關專案分為五個不同領域：飛機、彈藥、太空、海軍與通信、情報蒐集與電子戰，估計至 2023 年美「空海一體戰」支出總額將達 5,245 億美元。

（２）飛機是耗資最大項目，至 2018 年將占「空海一體戰」支出 53%，其中 F-35 戰機係耗資最

大單一項目，美軍將在 F-35 投入 737 億美元；支出規模居次者為海軍，至 2018 年支出將占全部支出 22%。

（３）美軍「空海一體戰」任務僅估測空、海軍預算，然因陸軍亦試圖參與「空海一體戰」故隨時間推移，相關費用判將增加。

（４）美國國防界對「空海一體戰」能否有效應、對「反介入」威脅，特別是來自中共威脅，一直存在分歧；許多分析師認為，採用「空海一體戰」作戰計畫，可能導致與中共等擁核武對手的衝突升級。

４、2014年4月25日紐約時報中文網

（１）歐巴馬總統在他最重視的兩個外交政策計畫上遭到挫敗，未能推動為其轉向亞洲戰略提供支援的貿易協定，中東的和平進程也經歷了一個可能無法挽回的重創。

（２）歐巴馬原本打算利用此次東京訪問來宣佈一項協議；根據該協定，日本將開放其大米、牛肉、家禽和豬肉市場，這是達成貿易協定的關鍵一步。但是，日本首相安倍晉三未能在歐巴馬訪日之前及時化解日本農民的強烈抵制，故而取消該協定。在耶路撒冷，以色列宣佈將停止與巴勒斯坦陷入僵局的和平談判。此前，巴勒斯坦解放組織(Palestine Liberation Organization)與武裝組織哈馬斯(Hamas)達成了和解。這種情況為重啟這個困難重重的和平進程設立了一個新障礙，儘管美國國務卿約翰•凱瑞(John Kerry)已為此傾注了大量心血。

（３）這兩個挫折出現的地方在地理和歷史方面存在巨大差異，但卻說明歐巴馬在把自己的理

念和抱負化為持續性政策的過程中所遭遇的共同挑戰。從重建與俄羅斯的關係到管控阿拉伯世界的劃時代政治變遷，他已多次目睹外部力量摧毀他精心安排的計畫。週四，俄羅斯在其與烏克蘭的邊境舉行了軍事演習，凱瑞譴責克里姆林宮違背承諾，但並未採取具體行動。

5、2014年3月21日紐約時報中文網(休懷特)

（1）40 年來，美國的主導地位確保了亞洲的穩定局面，促進了它的經濟增長，尤其是中國大陸的經濟增長。但如今，中國大陸不斷增長的實力不僅破壞舊的秩序，也給美國未來在該地區的作用打上了一個大問號。這些問題籠罩在持續發酵的中日領土爭端上，東海那些無人居住的小島隨時可能引發兩個對手之間的武裝衝突。這樣的衝突可能會快速升級，美國也可能不得不迅速採取行動，為日本提供對抗中國大陸的軍事支持。

（2）對於這些島嶼屬於那個國家，華盛頓一直保持中立態度，儘管對於中國大陸通過展示武力來挑戰日本對這些島嶼的實際控制權，美國也表示了譴責。正如國務卿約翰•凱瑞所說：「大家都知道，在這些島嶼的最終主權問題上，美國不採取立場。但我們也承認，它們現在處在日本的管轄之下。」美國官員也堅定地表示，他們會作為美日防禦條約的盟友支持日本。但很顯然，北京並不相信這個說法。他們已經斷定，如果發生武裝衝突，美國是不會介入的，這就是為什麼它越來越肆無忌憚地向日本尋釁的原因。中國大陸的艦船和飛機定期在日本宣稱擁有主權的區域

巡邏。北京去年年底宣佈了涵蓋這些島嶼的防空識別區，將這種對峙升級到一個新的水準。

（3）要降低東海危機的風險，唯有歐巴馬總統發佈一個正式的、明確的聲明，部署美國的新政策。如果美國明確表示，不會在中日對抗中支持日本，那麼東京對美日同盟的信心就會破碎。日本將自己做出選擇：到底是重整軍備，在沒有美國說明的情況下佈防保衛自己，還是向中國大陸在亞洲的主導地位屈服。美國其他的盟友也會重新考慮自己的選擇。美國在亞洲的主導地位將從此改變。這是中國大陸希望發生的狀況。但發佈一份無條件支持日本的聲明，則有可能讓美國陷入一場既無法控制、可能也無法獲勝的戰爭。我們不能假設中國大陸會就此退卻：這件事跟它的利害關係太大。中國大陸不想跟美國交戰，但北京或許覺得可以打成平局，這會令它感到滿意。終究來說，美國有多願意維持亞洲秩序，中國大陸就有多願意奮起改變它，可能中國大陸的意願還更強烈一些。

（4）鑒於美國面臨的這兩個選擇如此糟糕，歐巴馬政府難以明確制定出一個清楚的政策也就不足為奇了。這就是為什麼華盛頓發出的信號會自相矛盾，而總統一直保持沉默的原因。事實上，對美國來說，為了東海這些在日本稱為尖閣列島、在中國大陸稱為釣魚島的島嶼跟中國大陸交戰並不值得。儘管如此，維護與日本的同盟，維護自己在這個區域的主導作用和整個亞洲的現狀，對美國來說卻是至關重要的。

（５）第三個辦法，美國制定一個不去力爭維持現狀的政策，未必就會讓中國大陸在亞洲稱王稱霸。如果美國一方面容忍中國大陸擁有更大份額的主導權，另一方面仍然積極平衡和限制中國大陸的實力，並且說明維持一些重大規範，那麼一個新的亞洲安全機制就可以形成。這些規範包括非常重要的、反對使用武力或武力威脅來解決爭端的規範。終究來說，這些規範比任何特定的同盟都更加重要。這是美國 1945 年後對國際秩序的願景的基礎。相較於擔心中國大陸決意在東海挑釁美日同盟、改變地區秩序而言，華盛頓應該更擔心的是中國大陸是否打算無視這一規範。美國應該為了保護這些規範而不惜跟中國大陸開戰。這會讓華盛頓的選擇更加清晰一點。歐巴馬應該說的是，他願意進行談判，以便在亞洲形成一個新的安全機制，讓中國大陸獲得更大份額的區域主導權，但前提是中國大陸要放棄使用武力或武力威脅來強行推動這些變化。如果中國大陸堅持威脅使用武力，那麼美國就應該願意與之交戰，而且必須說清楚這一點。如果中國大陸願意停手，那麼美國就願意討論如何分享權力，它也應該把這一點說清楚。

（６）具體如何實現這種區域性的權力分享，我們無從知曉。這必須透過跟中國大陸和該地區的其他強國進行談判得出。歷史上最好的樣板可能是歐洲協調(Concert of Europe)，它以大國間的平等原則和權力分享原則為基礎，維持了歐洲 100 年的和平局面，直到 1914 年。就像當時的歐洲一樣，如今的亞洲也需

要一個新的機制；在這種機制中，沒有哪個國家可以獨享主導權，而且所有強國都要同意不尋求淩駕於其他國家之上。所有區域性的重大問題，都必須通過平等協商的方式來解決。這將意味著要有許多的相互遷就。

（７）這第三條道路提供了一個現實的解決方案。但最重要的是，如果中日軍隊某天在東海交鋒，美國可能會面臨一些選擇，跟那種情況相比，現下解決這些問題要容易得多。

６、針對亞太地區軍演，2014年5月12日美國之音中文網[45]

（１）近期亞太地區主要國家頻繁舉行軍演，反映區內島嶼主權爭端激化。繼美菲年度聯合軍演後，日本亦開始在沖繩東部海域舉行 17 天奪島演習，而俄羅斯與中共則計畫月底在東海舉行「海上協作-2014」聯合軍演，反映亞太地區近年不斷激化之島嶼主權爭端。

（２）美國德州農工大學政府暨公共政策學院助理教授諾里斯(William Norris)認為：軍演適值中共與日本、越南及菲律賓等國在東海及南海衝突頻仍之際，時間安排並非巧合，日本顯然預先就俄中聯合演習潛在挑釁作出回應。

（３）俄中盼藉軍演再度確認戰略夥伴關係，並傳達在克里米亞危機發生後，雙邊關係仍牢固。

（４）美「戰略暨國際問題研究中心」亞太安全專家庫伯(Zach Cooper)指出：

<１>日本盼藉演習向美國表明自我防禦決心，盼承擔美日軍事同盟中，日本應承擔部分。

<２>頻繁軍演係東亞地區領土糾紛激化結果，隨中國大陸近年在島嶼主權爭端中採取日

[45] http://www.voachinese.com/contentlchina-russia-japan-20140509/1911717.html

益強勢姿態，未來演習將持續頻繁進行。

7、針對美國學界部分人士提出的「棄臺論」，2014年5月13日中央社[46]

（1）美在臺協會主席薄瑞光(Raymond Burghardt)12日出席戰略暨國際問題研究中心(CSIS)與布魯金斯學會(Brookings Institution)聯合舉辦「評估臺灣關係法效能」研討會，以臺灣地理位置優勢、戰力與軍事裝備進展，駁斥部分學者棄臺論。

（2）薄瑞光對我國國防發展重點之建議：

<1>嚇阻與生存能力係臺灣防衛關鍵，嚇阻旨在使中共瞭解臺灣有能力回應中共攻擊，而生存能力係指臺海發生戰事時，我國軍具足夠守備能力支撐至盟邦介入。

<2>中共軍備部署與經費逐年增加，相關演訓以臺灣為目標，故臺灣投資足夠經費於專業部隊更形重要。

（3）美政治學者米夏摩(John Mearsheimer)棄臺論相關文章以更廣泛角度思考，部分評論足供參考，但臺灣、日本、英國均具島嶼防禦優勢。

（4）美與臺灣政策制定者在討論臺灣防衛需求方面有長足進展，包括不對稱戰力與裝備等，且臺灣為因應威脅，擅長於自行研發與外購裝備。

8、2013年6月4日英國金融時報[47]

美國“轉向亞洲”不能僅憑空談。美國總統近期出訪日本、韓國、菲律賓和馬來西亞，就反映出美國正積極努力將“轉向”戰略更多從空談變

[46] http://www.cna.com.tw/news/aopl/201405130053-1.aspx
[47] http://big5.ftchinese.com/story/001 056197#adchanneIlD=1100

成現實。美國亞洲戰略的下一階段，要求它增加與中國的高級別接觸。由於海上安全問題和網絡安全行為導致兩國之間愈發的互不信任，明確找出可展開切實合作的領域，就具有至關重要的意義，這些領域包括軍事互信的構建、發展、能源安全和救災等等。中國更願意將“新型大國關係”維持在泛泛而談的層面，而不是去實際構建這樣的夥伴關系，美國還應表明，美方明確支持採取措施改善中日關係。美國必須就如何更密切地與印度新上臺的莫迪(Modi)政府合作提出清晰的戰略。《跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定》(TPP)談判的下一階段也將具有決定意義。如果TPP談判成功，美國亞洲戰略的合理性就將得到驗證；如果談判以失敗告終，美國在亞洲扮演的角色將愈遭到全面質疑。多邊論壇和組織在亞洲的重要性也與日俱增，美國必須相應在東協(ASEAN)地區論壇和東亞峰會(EAS)上投入更多努力。這些場合中的外交活動對領土爭議有愈重要的影響。對於東南亞的具體問題，美國需要考慮四個國家的機遇：越南、印尼、泰國和緬甸。中國大陸在越南大陸架上進行有爭議的鑽井作業，導致越中關係近期出現緊張，大大緩解了越南政府面對整體上的外交孤立局面。隨著越戰的陰影漸漸遠去，越南領導層是否終於做好了與美國政府加深合作的準備？答案主要取決於越南領導層自身。印尼有望迎來新的領導層，這讓人們看到了該國與美國深化經濟合作的前景。泰國需要美國牽頭展開更為團結、堅定的國際努力，強調民主和選舉——而非軍事干預或暗箱操作——是泰國未來政治道路的必要成分。緬

旬開放進程的第一階段已從頻繁外交接觸帶來的國際形象大幅提升轉向推進經濟改革的艱苦努力。

9、2013年5月13日英國金融時報[48]

（1）英媒 13 日刊文稱，李克強去年 10 月訪越提升雙邊關係，時隔 6 個月卻再次遭遇危機。澳大利亞國防學院越南問題專家塞爾(Carl Thayer)表示，中國大陸在西沙部署鑽井平臺完全出乎意料，此舉破壞近期好轉之越中關係。

（2）波士頓學院(BostonCollege)中國大陸問題專家陸伯彬(RobertRoss)認為，中國大陸像對美近期要求就南海「九斷線」做出說明等強硬言行做出反應；此外，越南去年 12 月詢問日本能否提供巡邏船，亦可能激怒中國大陸。

（3）美麻省理工學院中國大陸安全事務專家傅泰林(Taylor Fravel)表示，中國大陸鑽井平臺或為中海油(CNOOC)推動，可能誤以為在西沙群島附近鑽井作業，因越南不願破壞與中國大陸關係而不會引起強烈反應。

（4）北京智庫清華卡內基全球政策中心主任韓磊(Paul Haenle)表示，中國大陸去年對東南亞發起魅力攻勢，惟近於東海劃設防空識別區(ADIZ)等做法，暴露言行並不一致，與改善地區外交策略相悖。

（5）中國大陸南海研究院長吳士存表示，當前緊張局勢一定程度上係美國及其重返亞洲戰略所引發，中國大陸與鄰國間問題顯示華府幕後影響力大幅上升。

10、2014年5月13日參考消息網[49]

[48] http://big5.ftchinese.com/story/001 056197#adchanneIlD=1100

（１）美「國防」月刊 6 月號將發表「海警對決，南海爭端成形」文章指出，中國大陸開始藉民事海上執法機構在南海等地施加影響力。

（２）中國大陸近創建海警力量與美海岸警衛隊極相似，在顏色及設計上亦與美海警隊小型武裝快艇相同，藉由執法而非軍事力量維護其區域主導地位作法，讓美海軍進退兩難。

（３）美海軍第七艦隊上校亞當斯(David Adams)表示，美為「反介入/區域阻絕」衝突做準備，中國大陸卻採取不致挑起大規模戰爭混合式作戰策略，包括法律、經濟、高技術及網路等隱蔽進攻招數；此情勢將迫使美考量在西太平洋增派海岸警衛隊力量，以應對中國大陸海警。

（４）美第七艦隊情報處副處長法內爾(James Fanell)指出，中國大陸海警由民事部門管理，掩護該地區擴張活動，南海及東海緊張局勢惡化，中國大陸海警扮演對抗者角色。

（５）專家析指，由於海軍艦艇容易導致事態升級，故中國大陸始終仰賴所調「白色船」海警強化其主張；且中國大陸海警人力及數量上已超過亞太地區其他國家，海上停留時間增長，儼然軍事脅迫。

１１、2014年5月13日日本外交家雜誌網站

（１）澳門大學政府與行政學系助理教授陳定定指出，歐巴馬訪日未強硬抗衡中國大陸：「新美國安全中心」(CNAS)亞洲副主任瑞特納(Ely Ratner)曾表示，盼歐巴馬藉訪日時機宣布釣魚台列嶼適用美日安保條約，並指摘中國大陸挑釁破壞區域穩定等；惟歐巴馬僅聲明釣

[49] http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/0513/387499.shtml

魚台列嶼適用美日安保條約，且表示此非嶄新政策，更敦促日方和平解決爭議，避免挑釁舉動加劇緊張情勢。

（２）華府強化亞洲盟邦舉措使俄中關係趨緊密：俄中 5 月將於東海舉辦兩國海軍聯合演習，意圖向日本展現國防能力，美國與其亞洲盟邦關係強化，致使俄中關係更緊密，恐不利美國在東亞長期戰略利益。

（３）華府強化與菲國軍事合作，惟不願捲入菲中衝突，美菲雖簽署新軍事協議，惟未表明美國將動用武力介入菲中領土爭議，且美高階官員在歐巴馬行前曾就上述協定與北京接觸，顯示華府不願捲入菲中衝突。

１２、2014年5月14日美國國家利益期刊[50]

（１）美國地緣戰略顧問公司「維基戰略」(Wikistrat)中東事務分析師戴佩崔司(Daniel DePetris)撰文指出，美國輿論傾向認為美國外交政策退縮削弱華府全球影響力，國防部海格為此呼籲維持軍事預算充足以保障美國際地位及利益。

（２）美國各方認為華府全球影響力漸趨削弱：美國媒體、政壇乃至一般民眾認為美國國際影響力正在削弱，渠等認為歐巴馬政府外交策略說多做少以致國家聲望受挫，此等觀感對於華府施政甚為不利。

（３）美國防部長海格 5 月初演講，主張華府須致力扮演全球領導角色，呼籲保持充足軍事預算。海格指出，美國人民是華府參與全球事務並居於領導地位的最大受益者，即使未來

[50]http://nationalinterest.org/feature/americas-decline-dilemma-the-obama-administration-fires-back-10460?page=show

被迫對外交事務付出更高代價亦應在所不惜。近40萬美軍部署在全球約100個國家，華府對中東、亞洲和歐洲等安全事務參與較前有過之無不及，且透過與多邊組織、區域夥伴和盟友合作獲得更佳成果；渠呼籲國會重新審視凍結軍事預算作法，勿因自動減赤措施危及美軍戰力，惟有強大武力才能維護華府全球影響力於不墜。

１３、2014年5月14日中評社

（１）中共總參謀長房峰輝5月13至17日訪美，戰略暨國際問題研究中心資深研究員葛來儀(Bonnie Glaser)提出對美中軍事關係發表展看法：

〈１〉雙方可能簽署關於「設立重大軍事行動相互通報機制」及「公海海域海空軍事安全行為準則」等協議，此舉雖未能解決兩軍關係所有問題，惟可視為重大進展，尤其在避免誤判導致衝突方面。

〈２〉此訪首要議題應為南海局勢，因最近越中西沙群島爭執具顯著危險性，次為磋商朝鮮半島問題，探討因應北韓飛彈方式;另將討論兩軍關係未來走向，以及即將舉行之「環太平洋軍演」等。

（２）布魯金斯學會東亞政策研究中心主任卜睿哲(Richard Bush)：

〈１〉美中之間軍事互信程度偏低，此次訪問反映雙方對改善軍事關係承諾和努力，若能改善兩軍互動增加信任，將可穩固雙邊關係基礎。

〈２〉鑒於目前各國海上機構各行其是，中國大陸若同意制定南海乃至東海行為準則規範

各方行為，亦有利美中雙方建立互信。

１４、2014年5月19日美國國家利益期刊

（１）亞太安全專家沃頓撰文指出，儘管美國各界普遍認知中國大陸軍力崛起趨勢，惟部分專家恐因錯誤見解和偏見而低估北京軍事實力。

（２）美軍科技優勢恐受中國大陸發展挑戰：美空軍前航太分析師魏登(Brian Weeden)今年 3 月報告指出，中國大陸反衛星武器發展已領先全球，美媒體亦報導北京已進行 WU-14 高超音速飛彈測試；另美國防部代理副部長宵達爾(Frank Kendall)近於國會指出，美軍科技優勢正面臨中國大陸挑戰。

（３）華府常因錯誤見解低估共軍實力：華府常以整體武力作為衡量基準而高估自身軍事實力，惟應以美軍實際投入亞太地區之武力衡量較為客觀，另其亦常高估盟邦軍事合作而輕視共軍實力。

（４）情報人員應摒棄偏見避免錯估共軍實力：美軍前太平洋司令魏勒(Robert Willard)2009 年表示，共軍過去 10 年間平均軍力成長多超越美國情報估算程度，然華府情報分析人員仍常抱持冷戰時期共軍技術落後偏見，應持棄成見方不致低估共軍實力。

１５、2014年5月21日香港經濟日報[51]

（１）俄總統普京 20 日訪中能源軍事合作進入新階段，美國因素導致俄中關係走近。

（２）俄中競爭關係明顯：中國大陸致力爭奪中亞地區利益，如藉上海合作組織拉攏中亞國

[51]香港經濟日報，〈中美俄釀新冷戰 地緣衝突勢增〉，2014 年 5 月 21 日。http://www.hket.com/eti/article/2526a658-5f88-4902-be7a-68bcfff066f1-974259?source=print&printable=true(瀏覽日期：2014 年 5 月 30 日)

家，另大量進口中亞天然氣；而俄羅斯以武器出口為經濟支柱之一，向越南、印度等與中國大陸具邊界糾紛國家輸出大量先進軍備，中國大陸質疑俄國用意。

（３）美國因素促俄中漸行漸近：美國為首之西方陣營藉歐盟、北約向東擴張，吸收許多前蘇聯加盟共和國，令美俄關係日益惡化；另「重返亞洲」政策加強對大陸圍堵，更鼓動日、菲、越挑釁中國大陸，致東海、南海局勢升溫；致令俄中暫且放下次要矛盾，共同面對美國最大矛盾。若美續對俄中兩面進擊，將更強化雙方壁壘對峙，或將觸發新冷戰，雖未必如美與前蘇聯般激烈對抗，惟類似烏、俄、越、中國大陸等地緣衝突恐不斷加劇及爆發，徒增全球政治不穩定，並衝擊世界經濟復甦。

１６、2014年5月21日參考消息網[52]

（１）美「國家利益」網 18 日刊文指出，美軍在亞太基地戰略前景堪憂。美軍在亞太軍事基地具重要戰略意涵，惟未來可能成為戰術弱點，尤其關島在可能衝突中，將成為各方首要目標。

（２）美國「海軍戰院」教授吉原俊井認為，中國大陸將聚焦橫須賀海軍基地，而中國大陸消息人士亦透露，橫須賀、佐世保基地較航母戰鬥群容易以飛彈攻擊，且攻擊該等基地亦可破壞海上戰力之補給線。

（３）澳大利亞研究人員拉赫曼指出，新加坡非美正式盟邦，惟戰略價值遠勝泰、菲等正式盟友，惟美中爆發衝突後，星國是否願受美軍

[52] http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/0521 /391 028.shtml

利用仍是未知數。

（４）中國大陸飛彈力量提升導致在東南亞美軍出現致命弱點，如沖繩嘉手納空軍基地、橫須賀及佐世保海軍基地均將成為中國大陸打擊目標，而關島及迪戈加西亞島亦面臨風險，進而削弱星、南韓基地開放美軍使用意願。

（５）美在亞太基地正處進退兩難矛盾，對美國維持與盟邦關係，該等基地亟具戰略價值，惟若爆發戰爭，卻可能為美軍帶來高度風險。

１７、2014年5月21日華爾街日報中文網[53]

（１）美媒21日刊文析指，美尚未簽署「海洋法公約」，故援引法律制衡中國大陸之立場薄弱。中國大陸在爭奪南海及其天然資源控制權過程中，均以謹慎態度尋求以法律維持正當性，而美國除以軍事威備應對中國大陸強勢姿態外，亦將「訴諸法律」視為重要反制手段;美國堅持海洋權及天然資源開發利用須遵守國際法，而其中最重要者為聯合國「海洋法公約」。

（２）美國雖支持菲律賓依照「海洋法公約」將海疆爭議提請國際仲裁，並對南海「九斷線」法律基礎提出挑戰。然美國卻拒絕受海洋法約束，參議院因此未批准簽署「海洋法公約」;故美國提倡以法律解決爭議立場出現矛盾。

（３）中國大陸援引法律行為亦自相矛盾，例如中國大陸堅稱其南海鑽井平臺靠近西沙群島，而該群島受中國大陸控制，海洋法公約賦予中國大陸在該區作業權利，另一方面中國大陸稱自古以來即擁有南海水域主權，而此概

[53] http://chinese.wsj.com/big5/20 140520/and 175544.asp?source=whatnews2

念在「海洋法公約」中並不存在。

（４）美中武力對峙可能導致災難性後果，故美國根據「海洋法公約」與中國大陸抗衡以避免雙方對峙，惟美國立場之矛盾可能削弱其說服力。

１８、2014年6月1日亞洲周刊

（１）最近亞洲狀況不斷，四月份美國總統歐巴馬訪問了日韓馬菲四國，公開表示在東海問題力挺日本到底，又針對南海問題表示挺菲的強硬立場。美國不保留地展示自己反中制中的挑釁態度。

（２）受到美國的鼓勵，日本已決定在東海強化軍事部署，將在靠近第一島鏈的三個離島如奄美、宮古及石垣島設置常駐部隊，也將在那霸基地加倍部署 F-15 戰機，並在與那國島成立監視部隊。日本在東海加強軍備，已使得這個區域有山雨欲來之勢。

（３）在南海方面，歐巴馬訪菲之後，美菲大型軍演立即開始。菲律賓在美國撐腰之下，也扣留中國大陸漁船和漁民。而越南則發起反中運動，甚至釀成暴動。暴動後，越南總理阮晉勇於 5 月 21 日前往菲國訪問，有報導指出，越菲極可能共謀在南海中聯手反中。因此，歐巴馬訪問亞洲 4 國，已使美國在亞洲的反中聯盟正式啟動，中國大陸當然不可能任由美國宰制，於是也採取了反制措施。首先是「亞洲相互協作與信任措施會議」第四次峰會於 5 月 21、22 日在上海舉行，包括俄羅斯總統普京在內，有 14 國元首與會，包括了阿富汗、阿塞拜疆、伊朗、巴基斯坦、斯里蘭卡、柬埔寨等國，峰會主題是「跨國合

作反恐」。由亞信峰會已看出，中俄正在替亞洲的集體安全設計規劃，和美國所謂的亞洲秩序完全不同。另外，在東海方面，5 月 20 日起至 26 日止，七天之內，中俄雙方的「海上聯合 2014」軍事演習在長江口以東的東海北部海空域舉行，除了協同作戰演練外，它也新增了防空識別區的查證識別與聯合防空等，藉以強調中國大陸的東海防空識別區是在玩真。這次中俄的東海聯合軍演，中方出動的裝備包括了飛彈驅逐寧波艦、鄭州艦等多艘艦艇，蘇愷 30、殲 10 戰機也是首次參加演習。由於演習是在這個敏感時刻，儘管中方表示不針對任何國家與目標，但分析家都認為，這次演習之目的明顯是反日制美。尤其是俄羅斯介入東海、日本就會在東海面四面受敵。因此，中俄東海軍演對日本肯定有極大的壓抑作用。而在南海方面，自從越南反中運動和反華暴動後，中國大陸也不退讓，在接近越北的廣西和雲南展開相當規模的部隊調動。也常理來看，中國大陸當然不可能為了西沙群島而向越南動武，但越南出現反中暴動卻顯然有政府在操縱和鼓勵，因此中國大陸在邊界調動部隊，是為了對越南政府發揮威嚇作用。越南「518」大遊行由於遭政府強力制止，終於能和平落幕。這也顯示出，若沒有政府的介入或外國的鼓勵，越南情勢失控的可能性應不致於太大。

（4）因此，由亞信峰會和中俄的東海軍演，我們已可看出中國大陸對美國在亞洲的反中部署，已展開了積極的反制。中國大陸的反制策略有三大方向：

<1>大陸意圖藉著親中的區域組織，如「亞信」、「上合組織」等，形成一個「沒有美國的亞洲安全體系」，至少也要和美國分庭抗禮，不能讓美國肆意根據他的利益而支配其他國家，日本媒體對這種「沒有美國的亞洲安全體系」就非常緊張。

<2>美國拉攏日本以制中，而大陸則拉俄國以制日，間接制衡美國。由於目前中國大陸經濟仍在明顯成長，中俄加強合作對兩國深化合作結盟，利益極大。中俄雙方目前貿易額已達九百億美元，明年可望上千億。因此這次普京在訪問上海時也表示，他與大陸國家主席習近平會談，對「深化兩國在國際舞台的相互協調注入強大動力」。而今年以來，美國對俄國也一直在出手，美國對俄越來越不友善，已使得中俄合作空間日益加大，由經濟到科技，現在已升級到了軍事及國際政治協調一致，這對日本構成了最大的威脅。

<3>最近中俄在東海軍演，顯示出中國大陸在戰略上是以東海作為優先，也就是以反日作為重點，南海問題對中國大陸而言，由於主動性及可控制性較大，其優先順序反倒在東海問題之後。

（5）美國乃是近代最獨特的「民主帝國」，由於它擁有極大的宣傳力，它在選擇敵人或友好時，標準經常變來變去，而它的終極標準只有一個：絕對不能忍受任何國家比它強大。中國大陸的整體經濟規模可能趕上美國，前陣子歐巴馬就說過，「美國不會接受成為世界第二」。

（6）近來美國圖謀中國大陸之心愈來愈強，對中國大陸展開新冷戰的步驟已告開始，美國在亞洲對中國大陸展開戰略大包圍，在東海及南海不斷見縫插針，這乃是勢所必然。因此中國大陸在最近主辦亞信峰會，又舉行中俄聯合軍演，可以說是中國大陸也開始了它的反制，亞洲的新冷戰已正式啟動，中美的互信已完全瓦解無存，在可見的未來，亞洲的動盪已成了必然。

（三） **日本**

在美國的支持下，日本正積極推動修憲或釋憲，以突破「和平憲法」的規範限制，讓自衛隊藉「集體自衛」途徑成為正常軍隊，並可派駐赴海外作戰。中國大陸與俄羅斯認為這已違背二次大戰後各國共同「反對法西斯與軍國主義」的國際規範，韓國也認為這是對東亞安全的威脅，其他東南亞及澳太國家，則因二次大戰時曾遭受日本侵凌和殺戮的慘痛經驗，均對日本擴張軍備和實質修改「和平憲法」的舉措，抱持拒斥或淡漠的態度。我政府迄今仍未對此表態，但對於釣魚台的主權，則已多次表達堅守國土的立場。另外我政府也已提出「東海和平倡議」，希望東亞各國共同堅守和平原則，合作開發資源，追求共信互利。此外，日本政府方面近來正不斷加強與東南亞各國的經貿關係與軍事支持，此一趨勢值得重視。

1、日本擬向越南菲律賓提供軍事支持[54]：

（1）日本首相安倍晉三說，日本將在地區安全事務中發揮更大的作用，安倍政府將支持越南

[54] MARTIN FACKLER，〈日本擬向越南菲律賓提供軍事支持〉，《紐約時報中文網》，2014年06月02日，http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20140602/c02japan/zh-hant/（瀏覽日期：2014年6月10日）。

等和中國大陸存在領土爭端的國家，為他們提供巡邏艦艇、訓練以及軍事偵察裝備。在新加坡舉行的一個國際安全會議上，安倍晉三發言表示，他希望日本擺脫二戰結束以來的外交被動性，在維護該地區穩定的活動中承擔更多責任。他說，日本將與美國以及澳大利亞、印度等其他志同道合的國家合作，維護國際法規則和自由航行的權利，阻止中國大陸行動。為了控制一些日本及其他亞洲國家提出過主張的島嶼和海域，中國大陸的舉措顯得越來越堅決。

（２）為了亞洲和平及世界穩定，日本打算發揮比以往更大、更積極的作用：在談到東協時，「對於東協成員國確保領海和領空安全的努力，日本將提供鼎力支持，嚴格維護航行和飛行的自由。」通過與澳大利亞和東南亞建立新的安全關係，以及在和美國的結盟關係中變得更加成熟，日本正在加緊努力，以便至少從局部上在該地區與中國大陸崛起的經濟和軍事實力抗衡。多年來，日本一直在緩慢而謹慎地採取措施，消除二戰後東亞對其軍事力量的反感，試圖在這裡發揮更大的作用；殘暴的日本軍國主義在20世紀早期給該地區留下的創傷，至今仍未痊癒。

（３）安倍晉三是一個保守主義者：自從2012年12月上任以來，他加快了這些努力的步伐，將其融入到他的一個更宏大的願景中：改變日本，使之成為一個更加「正常」的國家，可以保護自己及其盟友。在上周五的發言中，他強調了他最近做出一些變化，包括取消對重型軍事裝備的出口禁令。「我們現在可以輸

出日本的高水平防務裝備了，」他說，這些裝備的用途是「救援、運輸、警戒、監視和掃雷」等活動。他說，當東南亞國家在南海跟中國大陸發生領土爭端時，日本將為東南亞國家提供幫助，其中包括提供軍事裝備。

（４）惟在地理位置上相距更近的韓國和中國大陸，都批評了安倍晉三的政策，稱他企圖復活日本軍國主義，但這個政策在東南亞得到了更多的讚許。分析人士說，對於東南亞國家來說，中國大陸日益咄咄逼人的領土要求，現在已開始蓋過了它們對日本戰時侵略的回憶。在該區域建立更加緊密的安全關係，已經成為安倍晉三外交政策的一根支柱。他在上周五的發言中指出，去年他訪問過 10 個東南亞國家，並試圖與澳大利亞建立「新的特殊關係」，比如進行聯合軍事訓練、共同研發軍事裝備等。

（５）綜上，安倍晉三表示日本願意向越南提供巡邏艦，由於在中越雙方都聲稱擁有主權的一些小島附近，突然出現了一個中國大陸石油鑽井平台，雙方目前正處在緊張的對峙中。他表示日本已決定為菲律賓提供 10 艘類似艦船，試圖扭轉中國大陸控制另一些有爭議島嶼的局面。他說日本還將幫助越南、菲律賓和其他亞洲國家訓練海岸警衛隊。日本和接受日本幫助的那些國家就可以建立更強的聯繫。

２、日本在東南亞推動經濟「再平衡」[55]：

（１）新加坡「東南亞研究所」資深研究員庫克

[55] Malcolm Cook，”Japan's Asia rebalance”，2014/06/05，http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/06/05/Japans-Asia-rebalance.aspx(Accessed:2014/06/12)

(Malcolm Cook)撰文指出：日本尋求在東南亞之經濟再平衡:日相安倍近日在新加坡舉辦之「香格里拉對話」會場演講，除意圖使日本在東南亞安全議題上扮演更重要角色，亦同時尋求日本在東南亞之經濟再平衡，其戰略具有以下特色:

<１>安倍非最重要角色。

<２>將以日本經濟為主要驅動。

<３>經濟再平衡對東南亞正面影響較安全戰略更為重要。

（２）中國大陸工資上揚使日本資金轉向東南亞:雖然中國大陸市場廣大，日本經濟再平衡政策仍偏向東南亞，其主因應為大陸工資上漲，而非因日中釣魚台爭議；印(尼)、馬、泰、越、星、菲等東協 6 大經濟體，2013 年外國直接投資(FDI)來自日本金額為來自中國大陸之 2.5 倍，2014 年第一季更擴大為 4 倍。

（３）日本對大陸與東南亞投資比重互為消長:據「美銀美林證券」(Bank of America Merrill Lynch)研究，日本 2010 年開始將對中國大陸投資轉向挹注東南亞，目前日本對東南亞投資占海外投資比重 7.2%，高於 2010 年之 4.3%，同時期對大陸投資則自 1.3%降至 0.7%;另日本銀行對東南亞國家貸款成長率遠高於對大陸。

３、日外相於南海矛盾升溫之際訪越表達支持[56]：

（１）港媒 6 月 10 日引述外媒報導，值越南與中國大陸就南海問題矛盾升溫之際，日本外務大臣岸田文雄計畫訪越之旅，將就南海相關問題表達對越南支持，並共同牽制中國大陸。

[56] <http://news.takungpao.com/world/exclusive/2014-06/2526526.html>(06.10 大公網)

（２）日本外務大臣岸田文雄將訪問越南，此舉意在拉攏與中國大陸存在爭端的越南，共同牽制中國大陸；岸田文雄訪越行程刻正協調中，擬與越南副總理兼外長范平明會談，探討南海、海洋和平與安全等問題。

（３）日相安倍5月30日曾於新加坡香格里拉會議上針對越中南海爭議稱，日本支持越南透過對話解決問題，並表明將向越南提供巡邏船。

（４）日本防衛大臣小野寺五典6月1日亦於新加坡會晤越南國防部長馮光青，鑒於中國大陸欲在東海與南海加強有效控制，雙方曾就不允許憑借實力改變現狀達成共識，並確認加強防衛部門間合作，從而牽制中國大陸。

（５）小野寺在會談後表示，發出有關各國團結一致訊息有助於解決問題，針對越南漁船在南海海域與中國大陸漁船衝撞沉沒事件，支持越南冷靜應對，並透過對話解決;馮光青則表示，應根據國際法和平解決，要求中國大陸克制。

４、美CSIS專家稱日就釣魚台對「中」興訟具六大益處：

日「產經新聞」14日報導，美國戰略暨國際研究中心（CSIS）資深研究員尼克斯近公開建議，中國大陸在釣魚台行為使軍事衝突風險與日俱增，日政府應就此問題向國際法庭提訴：

（１）日本向國際法庭提起訴訟，或能扭轉形勢，惟若再不注重國際輿論宣傳，將在中國大陸激烈攻勢下漸趨弱勢。

（２）日本控訴中國大陸具六大益處：

＜１＞減輕美在歷史問題上之心理負擔，使美國歐巴馬政權在釣魚台問題上增加對日支

持。

<2>中國大陸勢將拒絕國際法庭裁定，國際社會亦將加劇對中國大陸譴責。

<3>拒絕裁定將令中國大陸外交孤立，由於美、歐、東協可能強烈反應，而抑制中國大陸對日本行使武力威嚇，致共軍將收斂相關行動。

<4>有利日本增強對釣魚台防衛，因中國大陸若拒絕調停而採取軍事行動，將促使日本本身及美對日加強防衛能力。

<5>日本若能與菲律賓合作進行對中國大陸訴訟，將有利日本與其他東南亞各國進行海洋及戰略合作。

<6>提升日本在法律層面對外形象。

5、美專家認為中國大陸利用衝突風險謀求海上利益[57]：

日「外交家」雜誌網站16日刊出「美國企業研究所」安全問題專家馬明漢（Michael Mazza）文章指出，中國大陸近於東海、南海冒險對美日機艦進行高危險接觸：

（1）中國大陸近來年以火控雷達瞄準日本機艦，以戰艦危險靠近美考本斯號巡洋艦，以戰機接近日偵察機不足30公尺距離，凡此魯莽行為並非僅為賣弄技巧，而是中國大陸欲控制近海，並改變國際海空域行為準則戰略之部分作為。

（2）中國大陸挑釁行為存在假設前提，包括對手欲避免事端擴大及實際衝突；而觀察日本自衛隊與美軍訓練發現，均會對中國大陸挑釁採取自制。

[57] http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/0617/401751.shtml

（３）前述假設具危險性，因日本重視領土與主權完整，以及在民主自由前提發展，而美國則會信守維護亞太地區自由安全承諾，認為此承諾與自身安全息息相關，但中國大陸似欲推翻此秩序。

（４）中國大陸一旦成功控制爭議地區並迫使他國遠離海岸活動，將進一步推升大陸周邊鄰國與美日安全風險，故美日不會讓中國大陸遂其所願；惟目前中國大陸蓄意以軍隊提高衝突或意外發生可能性，並進而藉此冒險獲取利益。

６、日媒評安倍外交理念終將演變為抑制中國大陸戰略：

日本經濟新聞編輯委員佐藤賢16至17日刊文評論「安倍外交」之死角：

（１）日高官稱安倍外交政策三支柱，首要支柱為鞏固美日同盟以確保亞太及全球和平與穩定，其次為推動「跨太平洋夥伴協定」（TPP）等經濟整合，以及推廣自由、民主與法治等普世價值；然而追求此等外交目標終將與中國大陸碰撞，並演變成針對中國大陸之抑制戰略。

（２）安倍提出「地球儀外交」戰略以來，迄已訪問 37 個國家，惟仍未訪問至關重要之中國大陸、南韓，係地球儀外交死角。安倍曾於 2006 年訪陸時，向時任中國大陸國家主席胡錦濤提倡建構日「中」戰略互惠關係；4 月安倍藉前中國大陸總書記胡耀邦之子胡德平訪日時機，對中國大陸表達日本欲返回 2006 年「原點」態度；惟「回到原點」倡議恐需日本放棄將釣魚台國有化，並停止參拜靖國神社，

方能獲得中國大陸認同。

7、安倍曾向自民黨人士表示，承諾不參拜靖國神社，意味允許中國大陸干涉日本內政；另拒絕承認釣魚台屬爭議地區，符合國家利益，即使造成對「中」關係惡化亦別無選擇。此言論顯示安倍外交思維具危險性，未來恐引發意外。

（四） **中國大陸**

中共領導人習近平提出「中國夢」、「亞洲和平穩定」、「亞洲人管亞洲」等論述，形同推動「亞洲門羅主義」或「新版大亞洲主義」。但由於中共與俄羅斯之間長期以來存在著諸多的矛盾與心結，且在對北韓和越南的戰略互動中仍存在零和競爭的緊張關係。基於此，中共與俄羅斯的合作前景，仍有待進一步的觀察。

1、沉睡的獅子[58]醒來之後：中國大陸崛起與美國「重返亞洲」[59]

（1）美國「重返亞洲」，將中國大陸視為新世紀對手：中國大陸的崛起改變了世界秩序，習近平出訪歐洲，開展他的和平之旅。他在巴黎就西方的中國大陸威脅論，發表了饒有新意的回應：「拿破崙說過，中國大陸是一頭沉睡的獅子，當這頭睡獅醒來時，世界都會為之發抖。中國大陸這頭獅子已經醒了，但這是一隻和平的、可親的、文明的獅子。」從西方角度看來，習近平的回應可一分為二：沉睡的獅子確實醒來了，改變了世界的秩序和

[58]中共總書記習近平 2014 年 3 月 27 日在巴黎出席「中法建交五十周年紀念大會」闡述「中國夢」他引述拿破崙說過，中國是一頭沉睡的獅子，當這頭睡獅醒來時，世界都會為之發抖；但習近平說，「中國這頭獅子已經醒了，但這是一隻和平的、可親的。參見：林庭瑤，〈習近平：中國是和平、可親、文明的獅子〉，《聯合報》，2014 年 3 月 29 日，A20 版。

[59]張文光，〈沉睡的獅子 醒來之後〉，《明報》，103 年 4 月 9 日，http://specials.mingpao.com/cfm/Category.cfm?SpecialsID=20&CategoryID=694

格局，周邊國家雖不至於發抖，卻是嚴加防備。美國重返亞洲，將中國大陸當作新世紀的對手。

（2）習近平「有所作為」之新外交政策：沉睡的獅子醒來之後，怎樣處理國內和國際事務，沿用中共的專權統治，還是人類的文明價值，仍有待事實證明。中國大陸八九民運和蘇東波浪潮過後，鄧小平的外交政策，主要是「韜光養晦、絕不當頭」。如今，到了習近平時代，開始移向「有所作為」的一邊。針對美國的亞太圍堵，中國大陸強化海權的觀念，藉釣魚台挑戰美日封鎖，更以經濟統戰臺灣，實現兩岸和解，期盼着遙遠的統一大業。

（3）我國在經濟層面上愈趨依賴大陸市場：中國大陸現今除了維護海權之外，中國大陸的外交政策仍緊守中立，像近期俄羅斯與烏克蘭在克里米亞的衝突，中國大陸在聯合國投下唯一的棄權票，刻意不捲入國際爭端之心，是為了換取和平環境發展經濟。然而，外交是內政的延伸，中立不等於文明，西方與港台評估中國大陸的標尺，包括：怎樣管治國家和少數民族，怎樣處理國內政治異見者，怎樣落實香港《基本法》與民主普選？人們用普世價值觀察醒來的獅子，究竟是繼續專權還是走向文明？西方對中國大陸充滿疑慮，而我國與中國大陸關係在政治處處設防，經濟卻愈來愈倚重中國大陸的市場[60]。

2、中國大陸可平衡美國之戰略選項[61]

[60] 同前註。

[61] 鄭永年，《聯合早報網》，2014.04.15，
<http://origin-realtime.zaobao.com.sg/forum/expertlzheng-yong-nian/story2014041533259>

（１）新加坡國立大學東亞所所長鄭永年15日於星媒刊文析論，美國「重返亞洲」政策皆在「平衡」中共，故唯有中共具能力「平衡」美國，而中共能否發展有效平衡戰略，攸關亞太地區和平穩定。

（２）在全球「再平衡」美國：

<１>中共欲「平衡」美國，須超越亞洲、走向全球，然美「重返亞洲」強化美、中及亞洲各國與中共之競爭關係，美中在亞洲將進入長期對峙局面，然若中共戰略政策運用得當，將可避免雙方衝突。

<２>可實現不公開對抗因素包括：中共不具強烈擴張野心，美自身力量變化牽制其「重返亞洲」程度，部分國家終將意識到與美合作需耗成本；另東海或南海主權糾紛仍將長期存在，但中共有能力管控。

（３）平衡進行兩種戰略：

<１>避免與美軍事競賽：隨著經濟發展，中共國防必朝向現代化，一旦軍備競賽開始，勢借國家利益與安全之名，將經濟導向軍事化，從而步入前蘇聯後塵。

<２>置重經貿合作：與亞洲國家持續經濟整合，是制約軍事衝突與戰爭有效手段，從大陸獲得經濟利益，能軟化亞洲國家對中共政策，亦能避免渠等須在中美兩大國間作選擇。

３、「亞洲相互協作與信任措施會議峰會」展現「亞洲論述」，排拒美國[62]

（１）「亞洲論述」為中國大陸新國際體系觀點：亞洲相互協作與信任措施會議峰會（簡稱亞

[62] 邵軒磊，〈亞洲人管亞洲 美國閃邊？〉，《聯合報》，103年5月22日，民意論壇。

信），於 5 月 20 到 21 日在上海舉行。本次峰會是中共強調之「主場外交」重要活動之一，由國家主席習近平親自主持並發表重要講話，引發各界注目。本次峰會，除了新安全觀與相關經濟合作之外，特別著重於「亞洲觀念」，習近平在演講中稱：「亞洲的事情，歸根結柢要靠亞洲人民辦。亞洲的問題，歸根結柢要靠亞洲人民來處理。亞洲的安全，歸根結柢要靠亞洲人民來維護。亞洲人民有能力、有智慧通過加強合作，來實現亞洲和平穩定。」

（２）「亞洲人管亞洲」展現「地緣政治」觀：「亞洲」本來由於其幅員遼闊，歷史悠久，民族複雜，在討論國際關係時，以往比較少做為一個整體出現，多做為「歐洲的他者」，或是「東西方」的文化討論時使用。再加上從語源來看，「亞洲」終究是西方傳來之翻譯，並非出自傳統的中華世界文化。從而長期以來，中共早期在提及「亞洲」時多以亞非拉形式表述，意指第三世界發展中國家；近期提及亞洲多以「周邊」形式提及，注重與鄰國之雙邊關係。因此，在亞信演講中提及「亞洲人管亞洲」這種高度具有排他性之語言，並將亞洲視為「地緣政治」觀念，對中共而言，則是比較少見。

（３）亞洲論述主要有以下效果：

<１>排拒美國；

<２>與俄羅斯共管中亞；

<３>對日、韓、東南亞，甚至印度有情感上之號召能力。

<４>「亞洲」也符合現階段中共注重周邊安

全，以及非傳統安全的目標將「新安全觀」與「亞洲」連結，同時具有跨國界合作與尊重主權國家領土，做為調和「和平共處五原則」與「中國大陸崛起」的核心觀念。因此可說，「亞洲論述」是符合中共近期外交目標，也是具全球指向之戰略型論述。

（4）就地緣政治學而言，美國長期之國家利益，就是在全球戰略上要嚴防被孤立於歐亞大陸之外。後冷戰時期以降，美國在東歐、阿富汗、伊拉克、敘利亞、日韓、東南亞以及近日之烏克蘭等事件，甚至「重返亞太」政策，都可以為此一思考之延伸。但美國越想涉足歐亞大陸，就越帶給歐亞大陸上的原有強權國家危機感。本次亞信峰會，俄羅斯總統普京與伊朗總統魯哈尼都順道進行了訪中行程，與中共的關係更加緊密，將推動「新絲綢之路經濟帶」合作。因此，「亞洲」論述對於中俄伊朗而言，變成最大的國際戰略公約數，也是未來共同的目標所在。

4、中國大陸「東海防空識別區」解碼[63]

（1）「東海防空識別區」設立對中國大陸內部意義：去年 11 月中，中共三中全會宣布浩大的 60 項改革。同月 23 日，共軍突然宣布「東海防空識別區」。亞太國家激烈反彈，故意派飛機穿越，沒事。北京形象受損。震盪半月後才平復。習近平改革、矛盾雙舉。80 年代，中共改革前鋒胡耀邦鎩羽落敗。原因是他握長矛前衝，卻無防身盾牌，被反改革勢力擊潰。習近平應有鑑於此，採取攻守並行的改革戰略，以免重蹈覆轍。習的改革規模空前，

[63] 林中斌，〈東海防空識別區解碼〉，《聯合報》，103 年 1 月 13 日，要聞 A4 版。

處處挑戰既得利益，阻力巨大，可想而知。改革包括縮減國營企業王國、分隔地方行政和司法權力—球員不能再兼裁判、高層貪腐官員不斷落馬、反貪還上打老虎—前政治局常委周永康及中央軍委徐才厚已失行動自由，接受調查。還有，11 月初宣布：嚴禁公款購買印製寄送賀卡；12 月底，黨政機關全面禁菸。

（２）習近平採三項保守愛國措施，防堵反改革者借題攻擊：一系列強軍動作出爐，包括設立防空識別區、航母遼寧號南行、兩次試射東風四十一洲際飛彈、用直升機亮相、嫦娥號登月。高規格紀念毛澤東冥誕。嚴控自由派言論。誰反對習，誰就不愛國，誰就是反黨者。

（３）「東海防空識別區」設立對日本影響：日本被動選擇擦槍走火或接受現狀。因「東海防空識別區」涵蓋日本占領的釣魚台，與日本早先宣布的「防空識別區」重疊。北京隱藏的用意是逼日本單方面擦槍走火，自失立場。於是，經濟嚴重依賴中國大陸的美國，不得不加壓東京接受北京的要求—承認釣魚台有爭議，同意與北京談判。日本至今尚不承認釣島有爭議。而中國大陸又是美國最大的債主。如果日本避免擦槍走火，久而久之，便無形中接受了中國大陸「東海防空識別區」是既成事實。共軍前年便建議規劃「防空識別區」。習近平延至去年七月才拍板，並指定在三中全會後宣布，與改革配套用意明顯。但是，共軍顯然與外交部缺乏協調。北京應先充分照會他國，以減少他們的抗議，而孤

立唯一將反彈的日本。但北京未做，只於宣布半小時前通知美國。這執行上的瑕疵，應發生於新舊決策機制轉換之間的空隙。

（４）「東海防空識別區」對全球局勢影響：主要為引出美國共議空航規範。美國於 1950 年首先宣布成立「防空識別區」，是始作俑者。日本於 70 年跟進，其他美國盟友亦然。這些國家從未與他國協商。北京成立「東海防空識別區」後，美國回應：「在國際空間水域的合法自由航行權利」不容侵犯。諷刺的是：聯合國 1982 年通過的海洋公約已有類此規範，而美國是唯一未簽署的大國。聯合國一九九國中一六六國都已簽署。1980 年後全球空中飛航量，每十五年增加一倍，今後也會。如果世界各國都起而仿效單方面宣布「防空識別區」，自訂飛航規則，未來將「天上大亂」，全球民航會異常險峻。

（５）英媒析指中共意圖爭奪西太平洋霸權：英國金融時報 2 日刊文指出，中共以東海防空識別區表明其精心部署，使釣魚台主權爭議升級，其決心挑戰美國在西太平洋權力，致東亞局勢危險情勢空前。要點如次:

〈１〉習近平在 6 月歐習會時曾稱太平洋夠大，足以容下美中，意指雙方應分享利益，惟另層意涵係中共不接受美持續為太平洋頭號大國現狀；當時歐巴馬迴避該問題，習現已做出決定爭取中共利益。

〈２〉中共戰略目標符、將美驅離大陸海岸線，俾確保東、南海主權地位；其伴隨釣魚台空域控制權問題，將考驗美對東亞安全承諾。

<3>歐巴馬面臨兩難困境，一方面須向中共表明在爭端中支持日本，另方面卻不鼓勵日相安倍加劇地區緊張局勢；美若在爭議空域頻繁巡邏，展現「東亞在地大國」決心，恐再增添美中摩擦。

<4>若美國承認中共防空識別區，形同向該區域其他國家發出「不能指望美國捍衛地區現狀、控制中共擴張」之負面訊息;歐巴馬已因在中東影響力衰落遭受指責，恐難再承受釣魚台問題讓步後果。

<5>中共未來或將組織跨國軍演與美較勁：文匯報指出俄中海軍今年5月13日分別發布消息指出，今年5月20至26日在長江口以東之東海北部海空域舉行「海上聯合軍演」；軍演課目包括艦艇錯地防禦、聯合對海突擊、聯合反潛、聯合護航、聯合查證識別、聯合防空、聯合解救被劫持船身以及聯合搜救等；雙方海軍共派出各型船艦14艘、潛艇2艘、固定翼飛機9架及艦載直升機參加演習。俄媒亦刊文指出，北京不僅需在技術上加強海軍建設，更要尋找發展國際軍事合作新途徑，海上聯合演習可被視為中共在提高維護區域及全球安全角色方面邁出重要一步，隨美中爭奪區域影響力鬥爭日益激烈，中共為與美國較勁，未來或將組織類似「環太平洋軍演」之大型跨國軍演。

<6>中國大陸宣布「東海防空識別區」，雖然一時引發爭議，卻意想不到的將幫世界一個大忙。因為此舉會觸發各大國（美國在內）為照顧自己人民的飛航安全，共同商議飛

航的通用規則。[64]

5、中國大陸當前決策風格及政策走向[65]

（1）習近平成為鄧小平以來權力最大的中共總書記：三中全會通過的「決定」，規劃成立兩個新的機構[66]，皆為權力碩大的機關，2014 年 1 月政治局再成立「中央網路安全和資訊化領導小組」，此三個新權力機關都由習近平領導，橫跨內政、外交、國防大權，而中國大陸近來打壓並要求其官員公布財產的「溫和新公民運動」、整肅前政法委周永康，顯然彰顯其強勢領導作風，使得習近平成為鄧小平以來權力最大的中共總書記，此有利於改革的推行。

（2）新設「國安委」抓緊中國大陸總體國安系統[67]：中國大陸國安委的前身為 2000 年 9 月組建的中央國家安全領導小組，與外事工作領導小組合署；並由習近平擔任主席，李克強、張德江任副主席，下設常務委員和委員若干名，向政治局及其常委會負責，秘書業務由中央辦公廳兼辦，秘書長為中央辦公廳主任（亦為政治局委員兼書記處書記）栗戰書，國務院秘書長楊晶為副主任，可見國安委的重要性又在另外兩個新成立領導小組之上。2014 年 3 月 1 日昆明恐怖事件發生後，習、李以國安委的身分出現。2014 年 4 月中旬國安委舉行第一次會議，習近平指出，當前中

[64] 參見：Kishore Mahbubani, "Who Owns the Skies?"New York Times 8 December 2013.（作者為新加坡前駐美使節馬凱碩）

[65] 趙建民，〈中共當前決策風格及政策走向〉，「紀念高輝前所長暨習李改革：檢討與展望」學術研討會，2014 年 5 月 21 日，主辦單位：中國文化大學社會科學院、中山與中國大陸研究研究所。

[66] 係指中央國家安全委員會和中央深化改革領導小組。

[67] 汪莉絹，〈習近平：抓緊總體國安 走中國特色特派〉，聯合報，2014/4/16，A12。

國大陸國家安全內外因素比歷史上任何時候都要複雜，必須堅持總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依託，走出一條中國大陸特色國家安全道路。

（3）國安委吸納政法委部分權力：國安委首要職責在於國內安全，將整合國防、外交、國安、公安、外宣辦、國新辦等涉及國家安全的部門，變成一個領導小組。「但此一重要機構組成至今並不明確，據聞國安委常委包括國家副主席李源潮以中央外事領導小組副組長身分出任，還有中央軍委副主席范長龍、國防部長常萬至、國務院兩位副總理汪洋和馬凱、中央政法委書記孟建柱、中宣部長劉奇葆、國務委員郭聲琨及主管外交的國務委員楊潔篪等。」[68]

（4）鮑彤[69]—習近平以毛風格走鄧路線：比較鄧小平上世紀80年代的改革和當前中國大陸的改革：「經濟自由化、政治集權化」，習近平跟鄧小平非常接近。在經濟問題上，習要求的自由，鮑彤認為是超過了鄧小平。但是在政治上習要求的集權，他比鄧小平講得更明確，更明亮。所以兩方面都超過了鄧小平。[70]

6、中國威權體制的代價[71]

美國克萊蒙特-麥肯納學院政府學教授裴

[68] 林克倫，〈負責國內安全，管理外交政策:中國版國安會 扛雙重職能〉，聯合報，2014/4/30，A15。

[69] 鮑彤在1980年代擔任趙紫陽的政治秘書，趙先後出任國務院總理和共產黨中央委員會總書記。趙紫陽主持了80年代的市場化改革，然而在處理學生領導的天安門廣場抗議活動時與鄧小平和黨內的強硬派發生了分歧，之後失勢，鮑彤也一起被免職。

[70] 參見：儲百亮(Chris Buckley)，〈鮑彤：習近平以毛風格走鄧路線〉，《紐約時報》，2013年11月26日。

[71] http://www.ftchinese.com/story/0010529

敏欣為英國《金融時報》撰稿指出：在我們迎來天安門事件25周年之際，許多人可能忍不住會嘆服於中國共產黨的韌性，它曾經瀕臨垮臺，但之後卻領導實現了史上最大的一場經濟繁榮。但幾乎沒有人會問一個問題：中共自身是如何轉變的？一種普遍看法是，它嫻熟地適應了天安門事件之後的種種挑戰。中共的生存策略依賴四大支柱：強勁的經濟增長，老練的壓制，國家支持的民族主義，拉社會精英入夥。中共成功穩坐權力寶座，催生了一種名為“威權主義韌性”(authoritarian resilience)的熱門理論。中共的一黨專政體制是如何生存下來的？這種理論的信徒忽略了一個關鍵事實：作為統治機關的中共的腐化墮落。今天，人們不可能不注意到，腐敗已蔓延至全黨（因此也殃及整個體制）。諷刺的是，中共政權的潰敗，恰恰源於它在其兩大核心目標上取得的成功，這兩大目標就是推動經濟增長和打壓親民主力量。25年的高速經濟增長創造出巨大財富，刺激了統治精英階層對財富的掠奪。與此同時，貪腐成風是政權潰敗的最明顯跡象。我們已經聽說了一些貪污腐敗、無法無天的驚人故事，涉及中共的高官，比如前重慶市委書記薄熙來。人們有理由認為“竊盜統治”(kleptocracy)已在中國生根。“竊盜統治”的成員將這個一黨制國家的權力私有化，形成了以個人忠誠和利益交換為基礎的庇護網絡。在經濟領域，手握實權的政客們、他們的家人和生意夥伴們——時常被稱為“家族”——掌控了房地產、能源、電信和自然資源等利潤豐厚的領域。國有企業已淪為輸送管道，幫助這些家族廉價地（如果不是免

費地）收購名義上為中國人民所有的資產。竊盜統治傷害了中國人民，而它造成的破壞同樣傷及中共。國家權力私有化，庇護網絡篡奪中共權威，已嚴重損害了中共的組織完整性。中共精英階層已變得極其玩世不恭和自私自利，以至於能夠激勵他們的只剩私利，而不是黨的整體利益或長期存續。這些人已完全不受現已破產的毛澤東思想驅使，他們考慮的是盡快為自己在黨內的政治投資謀得最大限度的回報。

7、25年來中國社會的四大變化[72]

香港科技大學社會科學部教授丁學良為英國《金融時報》中文網撰稿指出：今年是八九學運25周年。八九年的那場危機，是執政者的危機，也是社會的危機；是黨政系統中進步力量的悲劇，更是民間的悲劇。這25年間，中國經歷的大變化中，最重要的有四個。

（1）第一個大變化現在已是熟視無睹了，可當時卻是全球輿論的頭號焦點，那就是中國統治高層如何走出了 1989 總體危機？主流看法是：這場總體危機及流血大悲劇之後，中國政府（廣義而言包括黨、政、軍、經濟貿易都在內）是無法走出這個深淵了。那時對中國形勢的分析評論基調普遍是悲觀到底的。

人們能夠列舉出一大串事實來論證：八九事件使得中共從中華人民共和國成立以來積累多年的社會控制基本點全盤失效，執政的合法性也隨著首都大規模的流血結局而喪失。中國政府和社會為這場危機付出一連串的道義代價，包括趙紫陽被軟禁，改革派出局，很多知識分子流亡，還有很多人和這段

[72] http://www.ftchinese.com 2014 年 6 月 4 日。

歷史一同被“塵封”。

然而，盡管中國為此付出了可怕的社會和個人的代價，兩、三年之後，中共黨政體系卻從那個似乎是無底的深淵裡掙扎著爬了出來。此後的 25 年間逐步做到了對政權架構一步步的修理和強化。得說一句老實話：當初全世界社會科學界的主流預測被證偽了。

（２）非常規的資本主義興起

第二個大變化是，中國共產黨領導中國人民曲曲折折地發展市場經濟、走向資本主義。主流解釋和預測是：中國的統治階層必然把中國推向更為封閉和保守的境地，經濟自由化的趨勢將隨同改革派領導者們的倒台而終結。然而以 1992 年的鄧小平南巡講話為標志的資本主義式經濟改革，卻從暴力彈壓造成的廢墟中冒出頭來。中共以不符合社會科學主流邏輯的非傳統方式，以先前絕大多數人沒有預料的膽量，用資本主義體制改造中國的國民經濟體系。

全球執政的共產黨陣營裡，小打小鬧搞點邊緣和補充性質的資本主義改革，早就有過幾個先例。但像中國 1990 年代那樣以越來越多方位的步驟，將全國經濟塞進資本主義的洗衣機裡沖刷改造一番，是其它當政的共產黨從未做過的。

世界社會科學界的主流理論對一個國家搞資本主義的市場經濟，列出了一大串的先決條件，比如說，你要有清晰的產權結構，要有法治，要有一系列對個人財富和自由的保護制度。沒有與之相關的政治和社會體制，是無法培育資本主義的。

可是，中國在現實中違背這一邏輯搞資本主義試驗，已經二十多年了，中國已經把自己原有的經濟體制改造了一大半。從 1992 年至今，它已經被改造了 50%以上。這種改造的結果當然與歐美老牌的自由資本主義體制區別很多，定義如今的中國政治經濟學整體（the political-economy amalgamation），是 Leninist capitalism（接近於此的還有 Party-statecapitalism），政治架構是列寧主義一黨專權制的，而它的經濟制度則是資本主義的。

為了搞出這種非驢非馬型的資本主義，付出的代價也是高昂的，包括官商勾結、腐敗盛行、國富民窮、公平正義稀薄、資源浪費、環境污染、低效重復投資等等。但有一點是難以否認的，就是 1990 年代的中國，在全球主流的觀點都認為它不可能走出這樣一條奇怪的道路條件下大體走出來了。搞出了一個與“原形態資本主義（歐美的）”頗不一樣的非常規資本主義。

（３）政治高壓下的主動參與全球化

第三個大變化，是中國主動地擁抱全球化。從社會科學的邏輯來分析，在一個缺乏政治自由和廣泛公民權的一黨制國家，投入全球化過程是非常冒險的舉動。全球化本質上是資本主義的大循環競爭，與早期國際共產主義運動的解放全人類的革命全球化是截然相反的。

可以說，中國自從唐朝以來，還沒有過參與這樣大面積的流動。在過去的 20 多年裡，中國是派出留學生最多的國家；是出境

旅遊數量增長最快的國家，2013 年也成為全球出境旅遊人次數最多的，達到 1 億人；過去 6-7 年間，中國對外海投資也是增長最快的國家，中國政府高層還是主動參與了全球化。

中國的工業化和現代化，如要盡快從低級階段向中級階段邁進，就必須參與全球化，否則會在農業社會轉向工業社會的初級階段上停滯不前。目前中國的工業化和現代化已經進入中級階段，這大大獲益於全球化。中國是目前這一波全球化受益最大的主要經濟體。

從 1989 年的悲劇結局到後來中國的大踏步走向全球化，似乎是兩個極端——當初太多的人都認為中國會長時期地封閉國門的，因為以邏輯推理，只有與世隔絕才能令政權安全穩固。

（4）與外部世界的信息差距變得越來越小

第四個大變化目前還在我們眼前生動地展開，這就是中國社會的信息化過程。信息的傳輸（instant information process）在中國的迅速發展也是不符合社會科學主流對硬性威權政體之基本假設的。因為信息流通與其他技術領域的進步的最大不同在於，即時的信息化會讓社會管控的成本大大增加，對威權統治產生每時每刻的挑戰。但中國政府努力希望只開放信息化的經濟效益擴大之門，而防止其政治自由化的蔓延效應。

簡言之，在過去的 25 年裡，中國最重大的幾個變化，都是對社會科學主流理論的根本性挑戰，這些在中國發生的大變化都違背了社會科學的主流邏輯及其預測。25 年前的

那場大事件，是中國目前非常規特色的資本主義興起最給力的催化劑。

8、中國大陸治理挑戰與「中國夢」意涵

（1）西歐北美的文明，亦即基督教、資本主義和自由民主的生活方式與文明型態。現在中國大陸領導人卻反向、高調的提出「睡獅已醒」和「中國夢」的說辭，它的內容究竟是甚麼？是漢唐盛世、天下太平的遙遠記憶？是落實西方的現代化與全球化理想？還是另一套屬於中國大陸獨有的現代文明與發展模式？很顯然的，「中國夢」不會再是馬克思、恩格斯、列寧或史達林的共產主義夢想，那一套曾經在蘇聯、東歐實踐過的烏托邦已經證明失敗了。

（2）再者，「中國夢」也不會是「美國夢」的翻版，「美國夢」的光彩已經在 2000 年的九一一事件和 2008 年的金融風暴後逐漸褪色了。「中國夢」恐怕也不應該是指「世界工廠」、「汙染大國」、「煙霾之地」等黯然蒙塵的現況。「中國夢」應該是指：在中華民族歷史傳承與當代世界各種文明挑戰之下，經歷了三十餘年經濟改革和社會進展後，積極地推動全面性的政治體制改革。但是，在政改這一艱鉅任務中，必須要符合長期以來為國際所沿用、同時對東西方各國都造成實質挑戰的「善治」(goodgovernance)標準，方才符應「中國夢」這一標誌所揭櫫的理想。

9、福山論中國大陸強勢作為之真正意義[73]

美國著名政治學家福山（Francis Fukuyama）

[73] 福山：中國大陸對外強勢是為了爭取承認，阿波羅新聞網 2014-06-10http://hk.aboluowang.com/2014/0610/404872.html#sthash.CfPCi7ol.dpbs

6月6日在卡托研究所研討會上指出，中國大陸在東海、南海強勢作為並非源於經濟利益，而是被其亞洲強權地位獲得認可之欲望所驅動：

（1）目前中國大陸正以切香腸方式將亞洲逐片切割，其根本不在意東海、南海珊瑚島礁，而是盼被承認為亞太地區第一強權，欲在經歷百餘年羞辱後，恢復其中國皇權時代歷史地位，惟美日並不如此認為。

（2）福山認為「歷史的終結」一書之「精神認可」與「承認」概念仍然重要，就黑格爾言，歷史進程係由「爭取承認」(struggle for recognition)推動，而非現代經濟學家所認為由「物質自利」（materialself-interest)推動。

（3）福山不認同許多人將中國大陸經濟高速發展及管治效率歸功於其威權統治，他認為中國大陸經濟高速發展係因其具備行政能力。福山堅持其提出自由民主理念迄今仍然適用，儘管目前不少民主國家出現倒退，且有理由對現狀感到悲觀，惟應以長遠眼光看待歷史。

（五） 俄羅斯

1、2014年5月22日大公網[74]

（1）港媒22日刊文析稱，中共戰略夥伴俄羅斯未對近期南海問題表態，係因複雜政治與戰略背景。

（2）俄中關係與美菲不同：俄中雙方具全面戰略協作夥伴關係表徵而無同盟條約，沒有義務承擔政治乃至軍事支持，且俄中關係本質基於共同利益，南海並非俄國主要利益所在，亦非其須介入地區。

（3）俄與南海周邊國家關係良好：莫斯科未在南

[74] http://news.takungpao.com/world/exclusive/2014-05/2486327.html

海問題上公開表態支持北京，係因其無須為中共得罪東南亞；俄國與越南軍事合作從二戰後延續迄今，越南採購俄 K 級潛艇與蘇-30MK2 殲擊機，而俄菲關係近年亦有改善。

（４）俄無須與美在南海衝突：俄關注重點在歐洲，尤其烏克蘭問題已使俄國與西方陷入對峙局面，短期內難以解決，無餘力在南海與美再行對峙；且美國僅係南海問題一影響因素，俄國大可置身事外，無挺中批美必要。

（５）俄忌憚中共發展：對西方言，南海周邊國家與中共齟齬可制約北京在其他領域擴張，俄中在烏克蘭、南海問題互予對方留餘地的「模糊政策」凸顯雙邊夥伴關係，並對雙方各自實現利益最大化提供轉圜空間。

２、針對俄中供氣協議意義，2014年5月22日

（１）俄國總理普京和中國大陸領導人習近平的見證下，俄羅斯天然氣工業股份公司（Gazprom，簡稱俄氣公司）與中國大陸石油天然氣集團公司簽署了協議價值 4000 億美元（約合 2.5 萬億元人民幣），這是蘇聯解體以來，俄羅斯達成的最大的一筆天然氣交易。協議期限為 30 年，還涉及管道及其他基礎設施的建設，這些建設需要數百億美元的投資。為俄羅斯的頭號出口商品提供了一個巨大的市場，也將兩個大國聯繫在了一起。儘管有過時友時敵的曲折交往史，中俄兩國還是走得更近了，為的是與美國和歐洲相抗衡。這項天然氣交易一直被視為一項足以改變局面的協議，相關談判已進行了十多年。由於烏克蘭危機迫使俄羅斯普京急切尋找其主要能源市場歐洲的替代品，敲定這項天然

氣交易的促成因素終於齊備。歐洲已對俄羅斯實施制裁，並且尋求減輕對俄能源依賴的途徑。

（２）布魯金斯學會會長、為國務卿約翰•凱瑞服務的對外政策諮詢委員會(Foreign Policy Advisory Board)主席斯特羅布•塔爾博特(Strobe Talbott)表示，上世紀 60 年代將兩國推向核戰邊緣的中蘇裂痕已得到相當戲劇化的彌補。冷戰期間，這兩個毗鄰的亞洲國家表面上站在同一邊，即便那時，他們也在憑藉兩種相異的共產主義理念爭奪全球影響力。兩國在 1969 年進行了一場短暫卻頗具爆炸力的邊境戰爭，後來又在越南和阿富汗的衝突中占到了對立的兩方。但塔爾博特說，兩國對美國的看法相似，都反對美國在科索沃、伊拉克和利比亞進行的單邊軍事行動，也都希望殺殺山姆大叔的威風。普京尤其想向世人證明，美國及其北約(NATO)合作夥伴正在衰落。他表示，這項協議為俄羅斯經濟提供了順風車，也表明了中國大陸對俄羅斯日漸改善國際形象的認可。

（３）北京人民大學國際關係學教授時殷弘表示，與此同時，習近平也因一系列問題而對歐巴馬政府不滿，包括華盛頓公開支持與日本的軍事聯盟，譴責中國大陸在南海的行動，在網路竊密一事上堅持強硬立場。時殷弘表示，儘管中國大陸已表示對烏克蘭危機持中立立場，中美雙方在其他領域的緊張關係卻使中方更傾向於支持俄羅斯。他指出，習近平和普京已舉行了七次會晤。這些因素似乎最終推動了雙方達成此項協定，該協定的最

後一個難點是價格。協議所涉的天然氣產自西伯利亞的兩塊氣田，將經由 2500 英里（約 4000 公里）長的管道輸送，其最終價格還沒有公佈，能源市場則正在設法解析，哪一方獲利更大。

（４）能源專家表示，由於俄羅斯經濟瀕臨衰退，國際貨幣基金組織(International Monetary Fund)也已預測俄羅斯今年的經濟增長率僅為 0.2%，普京不惜一切地想要敲定這筆交易。

３、針對俄中供氣協議意義，2014年5月22日英國金融時報[75]

（１）中共與俄羅斯結束長達 10 年漫長談判，已於 21 日簽署天然氣供應協議，英媒析稱此一協議蘊含深層意義。俄羅斯可藉協議帶來 4,000 億美元收入，減輕其因克里米亞事件及東烏克蘭不穩定情勢下所面臨經濟風險；此外，為避免俄中深化結盟力量，美或將因俄中聯合軍演而重新與俄國接觸。

（２）中共雖欲分散石油及天然氣供應來源，惟北京更關注於與美建立大國關係，美中貿易規模為俄中 3 倍，凸顯中共與西方國家互賴程度遠大於俄中，故此協議地緣政治意義並不大。近年美頁岩氣繁榮，壓低國際能源市場價格，增加中共談判籌碼，惟輸送西伯利亞天然氣至大陸所需基礎設施融資成本不斷上升，終致中共透過討價還價達成協議。

（３）烏克蘭危機亦增添中共磋商優勢，中共謹守不批評莫斯科吞併克里米亞行徑，惟該事件令外界對中共長期堅持不干涉他國內政立場產生疑義，並為新疆及西藏等地穩定投下不

[75] http://big5.ftchinese.com/story/001056357?full=y

利變數。

4、針對俄中供氣協議之專家評論，2014年5月22日紐約時報中文網

（1）俄羅斯遠東聯邦大學(FarEastern Federal University)地區及國際研究學院(School of Regional and International Studies)副教授阿爾喬姆·盧金(Artyom Lukin)表示：

<1>能夠取得俄羅斯的天然氣資源，中國大陸將大大提高其能源安全。從戰略角度考慮，即使出現海上封鎖，對北京造成的衝擊也會較小。而一旦中美出現衝突，海上封鎖可能是美國能向中國大陸施加的最強大武器。與此同時，俄羅斯也在其關鍵出口產品上得到了一個大客戶，因而減少了它對歐洲市場的依賴。由於烏克蘭危機，俄羅斯在歐洲市場上也的確面臨重重問題。

<2>這項天然氣協定作為商業交易本身就極其重要。而且，它又一次向我們展示了中俄關係的戰略性貼近。這無疑將對歐亞大陸和世界的權力平衡帶來重大影響。有俄羅斯作為其親密的政治夥伴，以及可靠的關鍵能源供應者，中國大陸將更加自信，可能也會在亞太地區維護自己權益時表現出更加強硬的態度。這對那些想要遏制中國大陸的人來說，並不是一個好消息。

<3>這項天然氣協定無疑符合簽署雙方的利益。但是在俄羅斯，有一些人認為，俄羅斯天然氣工業股份公司犧牲了經濟利益，中國大陸利用了俄羅斯當前的處境，而這種情緒可能會在未來帶來影響。

5、中國大陸社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所俄羅斯經濟室主任程亦軍表示

（1）此項協議經過了十餘年的談判，雙方的差異越來越小，最終達成協議，不存在任何意外。但是從政治角度來看，烏克蘭危機從一定程度上促成了這種合作，加快了進程，因為俄羅斯在急於尋找新的市場。

（2）從經濟角度來看，協議的完成對兩國的經貿聯繫有好處：俄羅斯是能源出口大國，中國大陸是能源消費大國，對兩國的經濟發展肯定有好處，對兩國雙邊關係有促進作用。

（3）從短期來說，它有利於俄羅斯穩定經濟，在一定程度上減弱西方對它制裁的影響。長期來說，這有利於地區穩定，對世界能源格局是一件好事。因為一個能源需求大國，能源供應不穩定不是好事。同樣地，一個能源出口大國，它沒有一個穩定的市場，也不是好事，因此這種合作對於地區穩定、對世界的能源供應平衡來說有很好的作用。

（六） **越南**

1、5月13日美國戰略暨國際研究中心[76]

（1）「香港城市大學」亞洲與國際研究學系教授藍登(Jonathan D.London)撰文指出：中共近期南海作為藐視國際規範。中共於西沙海城設置價值 10 億美元之鑽油設備，雖展現其財力及專業，惟凸顯其公然漠視國際規範態度，令人擔憂。

（2）越南民眾對中共充滿不信任感：中共於 1974 及 1988 年奪取西沙及南沙群島部分島嶼後，越南漁民歷經 20 多年騷擾，且迭有傷亡，導

[76] http://cogitasia.com/toward-way-out-in-china-vietnam-tensions-in-the-south-china-sea/

致越南人民對中共普遍存有懷疑與不信任。

（３）越中緊張關係一觸即發：越南表示，將持續透過外交及其他和平手段化解爭議，僅在必要時採取自衛行動；越南向來不願與他國發生武力衝突，惟在面對外來威脅時的決心眾所皆知，故現有緊張情勢迫使越南採取自衛行動之風險極高。

（４）越南應結合軟硬實力對抗中共侵擾：越南處理越中關係應可結合其嚇阻力與軟實力，藉由推動制度改革與提高國內人權等作為，加強與鄰國合作，深化區域戰略同盟，並在可行情況下持續與北京進行談判。越中雙邊經濟發展深具潛力，兩國應維持廣泛互惠之雙邊關係，若能共同開發南海資源，諸多協議將應運而生，惟仍須相關國家同意；惟越南與區域國家目前面臨之挑戰，係如何對中共侵略行為採取共同因應措施，聯手反制中共侵略行為。

２、2014年5月14日美國外交政策雙月刊[77]

編輯強森(Keith Johnson)撰文指出：

（１）越中海上衝突引發越南排華暴動：中共在西沙海域架設鑽油設備後，越中雙邊衝突延燒至陸地；南越地區上萬暴徒欲攻擊陸企廠房，卻誤認中華民國、新加坡及馬來西亞工廠為目標，東南亞外交緊張情勢大幅升高。

（２）各方關注暴動對民眾安全威脅：由於部分臺廠遭受攻擊，中華民國外交部表示必要時將協助撤僑，中共外交部發言人華春瑩亦要求越南政府保護大陸民眾生命財產安全，新加

[77] http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/05/14/chinas_backdraft?wp－login_redirect=O

坡則召見越南大使，警告該事件恐衝擊投資者信心。

（３）凱瑞致電王毅關切越中衝突：美國務卿凱瑞12日形容中共行動深具侵略性，並致電中共外長王毅，表示設置鑽油設備為挑釁行為；然中共外交部發言人華春瑩稱，凱瑞僅表示美不會在南海爭端中支持任一方。

（４）中共侵略行動改變區域各國安全態度：菲律賓13日對中共於赤瓜礁構築工事提出正式抗議，惟中共積極在西太平洋地區獲取海陸控制權，使區域各國改變其安全態度，並凸顯美國「亞太再平衡」戰略之軍事與外交迫切性。

３、2014年5月14日英國牛津情研公司[78]

（１）中共 5 月初在西沙海域架設深海鑽油平臺，引發越中雙方船隻於該海域相互衝撞，越南國內因而爆發反中暴動，惟雙邊政府仍致力避免武裝衝突發生。

（２）中共聚焦油氣利益挺進西沙海域：近年中共為平息因空污引發之民怨，致力減少燃煤發電及提升天然氣能源占比；而西沙群島附近海域據信蘊藏豐富油氣，故中共甘冒與越南衝突風險，在該爭議海域設置鑽油平臺。

（３）中共料越中爭執不致削弱與東協關係：自習近平上任後，北京應處海權爭議態度日益強勢，例如劃設東海防空識別區，以及今年初海南省政府公布新漁業法以加強對外國漁船管制等；中共盤算東協內部意見分歧，越中西沙爭議應不致削弱北京與其他東協國家關係，而 11 日於緬甸召開之東協峰會並未觸及

[78] https://www.oxan.com/display.aspx?ltemID=DB190759

相關議題。越南反中暴動對其國內外情勢將產生負面影響，惟一般認為越中當局將保持克制，避免肇生武裝衝突。

（４）北京欲與華府「亞洲軸心」戰略較勁：歐巴馬 4 月訪問日、韓、馬、菲四國時，相關海權爭議備受關注，惟華府重申保障盟邦承諾與不願捲入海權爭議間呈現矛盾，北京在西沙設鑽油平臺或存心與美國「亞洲軸心」戰略互別苗頭。

４、2014年5月14日華爾街日報中文網[79]

（１）美媒 14 日刊文指出，越中近於南海石油鑽井平臺問題僵局，僅係各種利益爭端之一部分。美能源情報署報告指出，南海相關領土爭端阻礙油氣探勘，全球近三分之一原油、超過一半液化天然氣運輸均穿過該海域；此外，南海亦為連接印度洋、太平洋重要航道，通過南海進行的貿易量約占全球海上貿易總量四分之一。

（２）澳大利亞洛伊國際政策研究所國際安全項目主任麥德卡夫(Rory Medcalf)表示，南海航線為經濟命脈，航線中斷或不穩可能增加潛在經濟成本；南海問題考驗中共崛起將採取單邊行動或與地區國家合作。

（３）美喬治華盛頓大學研究中共問題專家沈大偉(David Shambaugh)稱，中共在與鄰國問題上浪費大量資金，令中共在地區、全球乃至國際輿論遭受極大損失。

（４）史丹佛大學研究東南亞問題專家埃默森(Donald Emmerson)認為，中共在南海行為係受一系列利益影響，包括共軍強烈反對美國

[79] http://chinese.wsj.com/big5/20140514/bas091449.asp?source=whatnews2

海事監控、大陸「中海油」盼開採烴類化合物、中共中央利用民族主義強化統治及中共外交部試圖證明向外推進海事行動具正當性。

5、2014年5年15日越南青年報[80]

（1）越南「青年報」(Tuoi Tre)報導指出，南部平陽省(Binh Duong)排華暴動造成外資企業嚴重損失，該省政府已積極逮捕暴民，誓言將全力保護外商資產與人身安全。

（2）平陽省民眾 5 月 13 日至 14 日發動和平抗議遊行，但暴亂分子趁機破壞外資廠房，盜取設備資產，甚至對警察發動攻擊。

（3）東亞各國廠商均遭波及：受災廠商除臺灣及大陸企業外，日韓廠商亦遭波及，美福(My Phuoc)及越香(VietHuong)等數個工業區至少 15 間廠房遭人縱火，恐將造成數千名員工失業。

（4）平陽省政府 5 月 14 日發表聲明，要求民眾冷靜克制；平陽省副省長陳文男(TranVanNam)表示，暴民意圖破壞穩定投資環境，該省將竭盡所能保護外商，並統計財損及提供財務援助，呈報中央尋求政策指示；陳氏強調暴民行動嚴重違法，涉案者將予以嚴懲，惟暴動已延燒至胡志明市與同奈省(DongNai)。

6、2014年5月16日紐約時報中文網

越南反華潮擴大，追打華人

（1）本周稍早，越南南部的反華暴力活動針對的是外國工廠，週三晚間，越南中部河靜省的怒火發洩則更具報復色彩，越南人找上了中

[80] http://tuoitrenews. vn/society/19650/vietnams-southern-bi n h-d uongprovince-pledges to-keep-investo rs-safe

國大陸工人。看起來，河靜省的暴力活動是自領土爭端在越南引發憤怒以來，針對中國大陸人的最嚴重動亂。

（２）截至週四，該省已經進入一種暗藏不安的平靜狀態，成群的越南工人爭相擠上公共汽車。一些工人表示，他們的雇主已因混亂局面而停業，其他一些人則稱，他們是擔心暴力行動引來報復。還有一些人或許是在逃跑，因為害怕遭到逮捕。

（３）越南共有 63 個省，週四，新聞機構援引政府官員的話稱，本周動亂已蔓延至 22 個省份，但卻沒有說明，除了河靜省及南部胡志明市近郊以外，其他地區的抗議活動是否具有暴力性質，是否已經恢復平靜。有關更多人死亡的報導沒有得到證實。一名中國大陸工人稱，憤怒的越南工人將他的雙手踏在腳下，造成了骨折。另一名中國大陸工人稱，一群尋找中國大陸人進行毆打的越南暴徒，用金屬棒打了他兒子的頭。至少有一名中國大陸工人死亡。

（４）一些工廠的經理表示，警方幾乎袖手旁觀，前述鋼鐵廠的經理則說，在經理們電話報警之後，地方當局派出了車輛來疏散中國大陸工人。台塑集團的管理人員表示，河靜省省長在晚上 10 點左右走訪了工廠，會見了廠裡的安保管理人員，但騷亂一直持續到了週四早上。

７、中央社新聞

（１）中共官方對越南反中「暴動」密集表態：中共國臺辦、外交部 14 日先後對越南反中「暴動」密集表態，國臺辦發言人馬曉光上午譴

責越南對兩岸民眾之非法暴行，外交部發言人華春瑩下午隨即要求越南採取作為停止暴力示威活動，並懲罰相關肇事者；此外，中共外長王毅盼越南尊重中共主權與管轄權，勿試圖將局勢進一步複雜化、擴大化。

（２）我國經濟部次長沈榮津21日率領「關懷越南臺商訪問團」，訪視臺商受損嚴重的越南平陽省、同奈省等工業區，並舉辦3場臺商座談會，說明政府因應越南暴動事件處置作為，以及協助臺商求償、復工等相關措施；另平陽省部分臺商20日開會，建議儘快組成重建小組，由政府當後盾向越方求償。

８、聯合新聞網

數百名越南民眾13日在平陽省舉行反中示威行，抗議中共在爭議海域設置鑽油平臺之舉，惟在遊行人士情緒高漲下演變為暴動，我國、日本、南韓及新加坡等國工廠遭受牽連，其中逾百間臺商工廠遭越南民眾侵入破壞，4間廠商遭縱火，2名臺商受傷，損失難以估計；越南已出動鎮暴部隊及軍隊協助維安，我外交部嚴正要求越南政府保護臺商財產及人身安全，並將平陽省提升至黃色旅遊警示。

９、2014年5月21日參考消息網[81]

（１）國際媒體20日報導指出，在越南之外商憂心越中南海主權爭端影響產業供應鏈，工業產品零組件來源可能受阻：

（２）日本經濟新聞：1．南韓「三星」在越南北部及中國大陸南部手機工廠建立分工體制，手機年產量約三億支，若動亂持續，越北工廠

[81] http://finance.cankaoxiaoxi.com/2014/0521/391091.shtml

零組件供應恐中斷，嚴重影響生產；2‧日「兄弟工業公司」在越南有三家雷射印表機與縫紡機工廠，相關產品部分零件係向越南陸企採購，刻正調查情勢惡化之可能影響；3‧日「佳能公司」在河內建立三個噴墨印表機生產基地，雖尚未受到影響，惟若情勢緊張進一步加劇，供應鏈將遭衝擊

（３）英國金融時報：越南暴民毀壞搶奪行為導致工廠停產，使各方憂心越南製造業之未來，「臺塑集團」作為在越南投資額最大臺企，擬向越南政府索賠 300 萬美元，而其他廠商亦有意跟進。

（４）香港南華早報：越南官方調查結果顯示，上週越南暴力排華抗議中，遭搶劫或破壞工廠僅小部分為陸企所有，因此受害最深者應為臺灣企業。

（七） 菲律賓

１、2014年5月14日中央廣播電臺

菲律賓外交部發言人荷塞(Charles Jose)20日宣布，越南總理阮晉勇訂21日訪菲3天，將與菲總統艾奎諾三世會面，討論國防、觀光、經貿與投資合作等彼此關心議題。越南可能針對與中國大陸在西沙群島附近海域發生爭議乙事，尋求菲政府協助，討論菲國在此糾紛上可扮演角色。

２、中時電子報

（１）菲律賓外交部發言人荷西(Charles Jose)14 日表示，中共在南海其主權爭議赤瓜礁(JohnsonReef)填海造陸，似準備建造簡易機場。

（２）近幾週，中共運送砂土及物資至赤瓜礁進行

填海造陸，此舉違反「南海各方行為宣言」，菲國外交部已向北京提出抗議，並於上週在東協高峰會中提出該問題。菲國軍方人士前曾透露，中共已在赤瓜礁興建小型基地，並且增建飛機跑道欲藉以扭轉中共在該區制空權劣勢；菲方 2 月起發現中共在其直升機及雷達基地附近，以大型機具運載砂石，據悉現已填成直徑達 500 公尺圓形地面。中共若在赤瓜礁建成補給基地，將對中共海軍在整個南沙區域，甚至西南至麻六甲海峽、南至印尼其他海峽活動，產生重要支撐作用。

3、2014年5月22日越通社、日經中文網

（1）菲律賓總統艾奎諾三世21日在馬尼拉與越南總理阮晉勇閉門會談，磋商近期南海議題、雙邊關係及國防安全，要點計有:

<1>南海問題：阮晉勇批判中共違法開採油田及派遣船艦，破壞區域和平穩定及航行自由，艾奎諾三世則表示，菲越將加強合作，以打擊違法活動及保護海洋資源，惟未直接點名中共；雙方同意增進交流，並在海洋合作委員會、海上合作問題法律專家小組等雙邊機制上合作。

<2>雙邊關係：菲越雙方同意加強各級別互訪與接觸，建立靈活溝通機制，並在現有良好關係基礎上，進一步深化及提升雙邊關係，並計畫成立由兩國外交部負責的聯合工作委員會，以建立戰略夥伴關係路線圖，俾維護各自國家利益及地區和平、穩定與合作。

<3>國防安全：積極展開有關國防安全各項協議，加快引渡協定談判進程，研究設立國

防部副部長級政策對話機制，推動後勤、國防工業等領域合作，並在「東協防長會議」(ADMM)、「東協防長擴大會議」(ADMM+)及「東協地區論壇」等地區國防安全合作框架內加強合作。

（八） **東協**

1、2014年5月13日經中文網

（1）東協領袖峰會12日發布主席國聲明，對部分成員國與中共持續僵持南海問題表示「深切擔憂」。東協領袖峰會 11 日通過「奈比多宣言」，盼儘早制定「南海行為準則」要求當事國自我克制及接受法律約束；另主席國12日聲明承續10日外長會議共同聲明，以「深切擔憂」之嚴厲表述牽制中共，原因係在南海問題持中立立場的馬來西亞已轉為支持越南。

（2）東協成員國在領袖峰會上對南海問題出現不同反應，越南雖激烈批評中共，惟主席國緬甸僅強調東協須團結一致，記者會亦避免提及南海問題，另柬埔寨、寮國對南海問題一貫保持沉默。

（3）馬來西亞與中共亦存在領土主權糾紛，惟經濟聯繫緊密，之前一直避免批評中共，此次則表示理解越南主張；馬國總理納吉表示，應立即締結行為準則；印尼總統尤多約諾此次亦與越南保持一致步調；由於越中緊張情勢升高，印尼認為若不強烈呼籲東協團結一致，各國裂痕將擴大。

2、2014年5月16日新加坡國際事務研究所[82]

（1）東協主席國緬甸親中立場引發疑慮：緬甸今

[82] http://siiaonline.org/page/insightsDetails/id/3160/A 吋 icleCateanvmSwzQ>

年首度擔任東協輪值主席國，由於其立場親中，而中共與菲、越等國南海海上爭端方興未艾，因此緬甸相關立場備受關注，此前立場同樣親中的柬埔寨2012年擔任東協主席時曾被批評南海議題偏袒中共。

（２）東協峰會對南海爭議避重就輕：此次峰會聚焦成立東協經濟共同體(AEC)議題，並再次宣誓將於2015年達成該目標，對南海海上爭議則明顯避重就輕，僅呼籲相關各方克制避免升高衝突、儘早建立南海行為準則等，緬甸總統登盛在峰會閉幕致詞亦未提及南海爭議。

（３）東協經濟共同面體目標面臨挑戰：儘管峰會重申致力落實東協經濟共同體目標，且相關進程已推展約 80%。惟柬埔寨、寮國、緬甸和越南等較貧窮國家恐尚未準備好接受相關經濟自由化之因應措施；東協領袖承諾致力扶植中小企業以縮小各國發展差距，或有助於實現經濟共同體目標。

二、專家意見

（一） 中國大陸崛起與美日同盟下的東亞整體安全情勢分析

１、楊念祖教授

（１）最近跟美國的一些學者及過去的官員談，大家都感覺到美國重返亞洲立意過高且想法過大，沒有謹慎的評估。到底美國要做什麼事情?因為美國也一直強調說，它從來沒有離開過亞洲，亞洲作為其前緣部署，作了很多展現國力、維護地區安全的作為。所以當提出重返亞洲這樣的一個政策與戰略時，在政治上產生很大的連鎖效應。第一，重返亞洲是

什麼樣的設計，一直沒有很明確。所以大家就沒有辦法釐清重返亞洲跟現在在亞洲的作為有什麼不同。在執行這個政策的人，也沒辦法在政策上定位它的優先順序。

（２）其次，在資源緊縮財政困難背景下，當重返亞洲提出後，在美國內部面臨到資源分配的問題，因為各部門都應該要去面對甚至去服務它。但是問題是，沒有一個明確目標，以及要做出多少東西，就會產生一些排擠作用。這個到目前為止。再加上，如果美國內部各部門都沒辦法釐清，在政府外面的，對這樣的政策，就產生了不同的解讀。到底要答應什麼東西出來。另外，也限制到美國的國防工業，所以到目前為止，經過兩年多了沒有辦法驗證，它到底落實在哪些部門去，這是在美國內部政策上面的一些爭議

（３）第二方面，在亞洲的美國友邦國家，跟美國的聯盟國家。當重返亞洲提出來時，每個國家的解讀，三方面認知與期待都各有不同，便產生了問題。美國怎麼去因應解讀認知期待的差異？同時美國又說，需要各國能貢獻更多一點，來去支撐美國的亞洲政策。但是其他國家想：到底我們在哪一方面跟你有交集？再加上他們自己的認知期待，這個期望值跟美國期望值又有一點差距。所以亞洲國家跟美國之間，又產生一個認知差距，這方面也還沒有作一個協調動作。所以也使得亞洲國家對重返亞洲政策產生了質疑，一直沒有具體的結論。個別國家來說，比較明顯的只有日本，因為日本跟美國之間安全關係是比較多層次而且具體的，包括美日安保條

約、防衛指針，包括美國駐日的軍事部署等等。所以美國跟日本之間在作檢討的時候，當然會增加一些美國對日本的要求，還有日本希望能夠展現正常國家這樣的一個力量。所以外表上看起來，是美日之間軍事力量的合作，加強美日的共同防衛比較凸顯一點。但是這個到底是不是美國在重返亞洲核心，也很難說。

（４）另外，美國認知的亞洲安全挑戰是什麼，這也是個問題。美國一方面講說，他不認為中國大陸是武力威脅，它已經是大國了，希望他能夠朝和平方向走，美國要保持著跟大陸合作。但這又產生一個問題，就是其他國家認知中國大陸的崛起，說不定跟美國的解讀不太一樣。所以，一方面不把中國大陸當成對手，或者是威脅，那其他國家要怎麼跟美國在這方面面對未來安全的挑戰，到底整個未來安全是什麼？我們要怎麼做？這些問題都沒有具體的答案或明確的作法，導致重返亞洲有點空洞化。而這個空洞化，是目前美國必須要去認知面對的，也是其他國家也必須再度思考，到底它的意義在什麼地方。

２、田弘茂前部長

（１）安全的問題是很值得重視的，不論北邊或南邊，不論是東海、南海等，不論是從經貿、地理等，我們都夾在中間。我們不能採取被動的態度。周邊的問題彼此糾結在一起，彼此矛盾，像東北亞，韓國與日本關係不好，美國如果要當和事佬也當不了。北韓方面，美國與北京方面，目前共同商洽怎樣共同解決，因為這涉及到核武的問題。日本方面，

美國在東北亞的政策是維持不要亂，如果兩方爭執起來，會因為安保條約的關係而不得不介入。而這背後還有涉及到許多的經濟利益。兩方面有共同利益，但也有民族主義等等的矛盾。美國在這方面就是扮演協調者的角色，只要不打仗的話，就是成功的。那如果美國想要大陸不要搞防空識別區，則是不成功的，因為習近平重視海軍，幾次巡視都在海軍。不過中共裡面的確也有一些反對聲音，不要那麼快走向東海、南海，因為中亞有許多珍貴資源。

（２）我想過去的總統都採取一樣的政策-親美與友日，但我想差異最大的就是兩岸和解。美方對馬總統對中方的經濟政策，都表示歡迎，多次透過發言人表示肯定。但我們要想的是：下一步是什麼？也就是習近平只滿意經濟交流嗎？還是會走到和平協議或是軍事互信？如果軍事互信有簽的話，那是否還要軍購，國防部存在必要呢？這是馬上會面對的議題。其次，對大陸來說，是一中框架下來簽。而美國是一樣態度還是會重新檢視？就有一些不同的聲音出來，這會不會未來會形成主流意見，值得我們觀察。

（３）面對中國大陸崛起，在美國來說有兩派聲音，一是(現實主義)把中國大陸當作崛起的勢力；一是(理想主義)協助中國大陸參加國際社會(WTO 等)，也就是與區域內比較親美的國家強化關係。這些我國應該如何因應？畢竟在中國大陸崛起的過程中，親美要親到什麼程度，這是我們要思考的。去年我被邀請至日本訪問，非常友好，現在看起來，似乎他

們很努力在友台，因為有些企業想透過友台來進入大陸，所以現在友日應該不難做。而如果要走到深水區的話，那我們駐華府的人真的要了解美國的想法，不然到時把防線移回關島，就不與我國作朋友了。

3、范世平教授

（1）目前東亞情勢，美日聯手是非常清楚的。雖然很多人說好像美國對安倍支持有限度，但是事實上，我們看到美國國務院跟美國軍方可能態度不太一樣，軍方對他很支持。最近的集體自衛權跟美日共同防衛指針，看得出來都想把臺灣納進去。更不要說日本外務部副大臣岸信夫最近提出的臺灣關係法，這次是透過外務省提出來的，所以我覺得日本是想把臺灣納到安保的自衛權體系裡面。

（2）至於中國大陸，似乎每個領導人都想做上個領導人做不到的事情。譬如說胡錦濤改善兩岸關係，因為江澤民任內兩岸關係不好，胡錦濤他認為他任內最大著力點就是兩岸關係。而習近平，對內就是打貪，對外就是強硬。因為大家都認為胡錦濤任內打貪沒有成效，所以習近平上來，就搞一個東海防空識別區。他最近的一些強硬作為，不管是對內還是對外，其實都已經出現了一些反撲的力量。對內，我們看到打貪造成很多既得利益者的損害，所以反撲的聲音慢慢在起來。東海防空識別區出來以後，整個東亞國家幾乎都是反對的，當然中國大陸講了很多理由。反貪這一塊，目前不止是政府的反貪，而且要進入到軍隊的反貪。所以習近平最近有一個叫中央軍委會深化國防和軍隊改革領導小

組，習近平現在是進去佈這件事。但是我認為大陸的軍方比較大的問題是管理或軟體，或者整個長期以來的貪腐問題，其實是很嚴峻的。過去打貪腐是比較偏政府層面的，但是習近平看到軍方裡面的問題更嚴重，他要進去弄的時候，我覺得反作用力會更大。我覺得其實習近平到目前為止，包含最近的雲南爆炸案等等，他一直很強勢在做這些事情，可是反撲的力道也出現了。我覺得最近他可能稍微會韜光養晦，再下去的話可能很難控制。所以我覺得其實大陸最近應該會比較不在中日關係上挑動，因為挑動起來會更加麻煩。

（3）兩岸之間能否在南海問題上面合作，政府還是要做內部溝通，因為國內對大陸的擔心還是滿多的。像是最近的服貿問題，很多中小企業很擔心，怕大陸會過來。這種是一種危機。這次的服貿問題凸顯了：內部的溝通有時候比跟大陸談判困難。南海問題也是一樣，因為國內還是有些人會擔心，政府要用怎樣的委員會或單位來規劃？我覺得政府到目前還沒有一個完整的規劃，是很可惜的。

4、朱雲漢[83]院士（現任中央研究院院士、國立臺灣大學政治系教授）

（1）四月中旬，有 6 位美國參議員與 14 位眾議員出席，是 25 年來踏上日本國土最大規模的國會訪問團，也為歐巴馬亞洲行暖身。他們利用四天時間與各國學者討論美國「重返亞洲政策」。與會東亞學者專家提出的分析中，有兩點讓美國國會議員頗感驚訝。

[83] 朱雲漢，〈美國重返亞洲的考驗〉，《天下雜誌》，第 546 期，2014 年 4 月 30 日，頁 2。

（２）第一，今日的亞洲已不是美國決策者十幾年前所理解的亞洲。在美國埋頭全球反恐事業的短短十年間，中國大陸在亞洲的經濟影響力已快速超過美國。中國大陸已是多數東亞國家的第一大貿易夥伴，北京也成為主導區域經濟合作機制的設計師。幾乎所有東亞國家決策者都認定，中國大陸的經濟規模超越美國是遲早的事，這已是他們制訂外交政策的前提。第二，大多數東亞國家都歡迎美國重返亞洲，也期盼美國持續扮演維護安全秩序的角色，來平衡中國大陸崛起帶來的安全風險與不確定性。但東亞國家在中美兩強戰略競賽中，都避免選邊，都希望既強化與美國的軍事安全合作，又同時擴大與中國大陸的經濟合作。大陸的龐大內需市場、快速增長的境外旅遊消費及海外投資，對東亞國家是不可或缺的經濟增長動力來源。即使與大陸有炙熱領土爭議的日本與菲律賓，也不準備放棄與中國大陸交往所帶來的巨大商貿利益。

（３）與會的學者專家也從國會議員的提問與評論中，得到若干重要信息：第一，歐巴馬的「重返亞洲政策」並非經過深思熟慮的戰略規劃，在美國國內並沒有經過充分的共識凝聚過程。因此，國會未必願意充分配合重返亞洲政策。相反的，在美國財政日益困難的情況下，多數國會議員對於任何可能增加美國財政負擔或武力介入風險的政策調整，都有所保留。尤其在克里米亞危機之後，究竟俄羅斯與中國大陸，那一個是眼前更需要對付的戰略挑戰，華府政策圈內意見分歧。第二，

美國許多中小企業，勞工，環保與農民團體，對「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」（TPP）仍有很高的疑慮。雖然歐巴馬不斷將 TPP 塑造為維護美國在亞太地區國家安全利益的支柱，但大多數民主黨國會議員仍不為所動，因為過去行政部門總是試圖以「國家安全利益」的大帽子，來推銷自由貿易協定。第三，歐巴馬非常希望國會能即時通過「貿易促進授權法案」(Trade Promotion Authority,TPA)，讓日後的 TPP 草約得以包裹表決程序，快速通關。得到國會的授權，也有利於逼迫其他國家盡快掀出談判的底牌。

（二） 釣魚台列嶼主權爭議與東海安全情勢分析

１、陳錫蕃大使

（１）釣魚台英語國家叫做 Pinnacle，就是教堂的尖閣樓，日本也是採用翻譯名稱，可見是歷史上來講，淵源遠不及我們。在 1895 年馬關條約前，日本有個秘密會議兼併尖閣群島，但當時沒有向外宣佈，因為如果宣佈的話，沒人知道什麼是尖閣群島。

（２）在地質學上來說，如果島位在大陸礁層的大陸棚或大陸架，上面的島屬於這個國家，不是另外一個國家。日本人兼併了琉球，認為釣魚台劃歸琉球。從歷史與地質來看，釣魚台是中國大陸的，這中國大陸指中華民國，是歷代是中國大陸的。從來沒有一個國家承認釣魚台是日本的，包括美國在內。

（３）在 ADIZ 方面，日本把釣魚台畫在內。而我們畫的 ADIZ 沒有包括釣魚台。我是主張我們不承認中共這個中國大陸，畫我們該畫的區域，這樣也才站得住腳。我們要做一點這個

獨立自主的事情。

2、范世平教授

我國在釣魚台問題的邊緣化，我想這是沒有辦法的事情。其實我覺得今天釣魚台問題到今天為止，能做的都做了，要再突破很難，因為那是大國在玩的東西。我覺得我們今天應該花多一點心力分攤在南海，因為我覺得釣魚台不是我們可以操作的。

3、陳鵬仁教授

（1）安倍總理受安信介的影響很大，出身政治世家，具有中間偏右翼的思想。其實他知道日本不能跟中國大陸直接衝突，但為了要選舉，固自己的政權，還是得看美國臉色。

（2）美國本身有許多問題在安理會需要中國大陸來配合，因此美國在許多案例上，更重視中國大陸勝過日本，雖然美日是聯盟。因此美國告訴日本，釣魚台在日本手中，日本有行政權，即使大陸船與飛機在釣魚台附近繞一繞，也不會發生衝突才對，因為打日本就跟打美國一樣，因此我認為不會發生衝突才是。

（3）釣魚台的確有可能擦槍走火，但我相信機會不高，過去希拉蕊主張安保條約適用於釣魚台，我個人認為釣魚台還是共同開發。

4、陳明通教授

（1）我去年做了一個兵棋推演的題目，讓大陸、日本、美國及我國學生來回答，請他們作足了準備，詳細閱讀。我設定的情況是實際發生過的：大陸有漁船在釣魚台附近，跟日本的船發生碰撞，隨後大陸船就被帶到日本的船艙去，結果大陸 call 一群人來解圍，而日本的船又進來這樣層層包圍。

（２）一開始是漁船，後來日本海巡出動，然後漁政船進來。從這個兵推可以知道，因為他們都是來者，他怎麼想，很接近他的文化。美國方面就判定說是，這個是事件，它一定要很快出手來遏止這個事情，所以就把第七艦隊開過來，美國的學生就作這麼決定。而大陸學生的反應是：真的要這樣攤牌？他其實沒有準備好。然後要求私底下協商。這個例子突顯了習近平雖然強調民族主義、中國大陸崛起，但是他們知道，他們還沒有準備好跟美國作一個比較僵持性的，或者比較一個局部性的衝突，取得談判權等等。

（３）以釣魚台來說，行政管轄掌握在日本手上，其實大陸可以透過這種方式來取得談判的權利，但是縱然經過這麼久了，並沒有這麼動作。從那個陸生的反應裡面，其實他們崛起的過程中，心裡還是有點心虛。因此雖然美國的再平衡政策，內容空洞，但是某種程度是有遏止到中國大陸，因為他自己知道各方面還沒有準備好。

５、蔡翼教授

（１）曾與維安高層提過，日本要在下地島要設一個反艦飛彈，位置在我國跟日本之間一百公里處。這飛彈打到臺北大概十分鐘就打到。日本的反艦飛彈有三種：88 式的反艦飛彈他有三種功能，艦對艦、地對艦還有地對地，如果這個飛彈射來這邊，我們總統府就受到很大的威脅。

（２）第二，日本對於琉球群島是只有行政管轄權，不是主權。沒有主權，日本軍隊是不能夠駐紮在這個城鎮管轄權的地區。日本頂多

只是被授權行政管轄權。

6、楊永明教授（現任國際關係學會會長，曾任國家安全會議副秘書長）、林坤達[84]

（1）歐巴馬作出釣魚台屬於美日安保範圍的宣示，可能是華府真的感受到中日在釣魚台發生衝突的機率已經升高，因此必須採取以嚇阻維持和平的策略，要求北京克制避免軍事衝突。美國在釣魚台列嶼的主權議題上的中立立場應該不變，雖然宣示日本有施政行政權，但任何升高緊張的舉動都會引來華府的警告，例如去（2013）年對於安倍參拜靖國神社表達失望，也有助於美國約束日本，而讓危機管理更為有效。

（2）歐巴馬也可透過釣魚台的宣示來換取日本在跨太平洋夥伴協定(TPP)上的讓步。TPP 是美國「亞太再平衡」戰略中，主導未來亞太經濟架構的基石。身為全球第三大經濟體的日本能否順利完成談判並加入，攸關 TPP 的成敗。至於中國大陸對於 TPP 的態度，已經由批判其為圍堵工具轉變為開放態度，未來甚至有加入的可能性，成為亞太新經濟秩序的參與者，所以 TPP 成敗也會影響美中關係走向。

（3）宣示美日安保涵蓋釣魚台也可能是先發平衡的作法。隨烏克蘭情勢持續惡化，美俄關係的急凍可以預見，美中俄的戰略三角關係有可能再現。美國為避免中俄結合，同時透過與中國大陸合作繼續處理各項國際議題，歐巴馬選擇在此時強化美日同盟，同時避免中

[84]楊永明、林坤達，〈新亞太再平衡歐巴馬的雙重平衡策略〉，聯合報，2014 年 4 月 25 日，A27 版。

國大陸的誤判，以便為將來進一步推展中美合作奠下基石，為下一階段的雙重平衡策略鋪路。

（三） 南海情勢與南沙守備分析

1、田弘茂前部長

（1）東南亞國家在南海問題上立場都不一致。像越南與菲律賓就有領土的爭執，而印尼就沒有這方面問題，泰國等也沒有。換言之，這些國家對於南海的問題非常不一致。有主張要集體跟中國大陸討論出既定的行為準則。而中國大陸的立場則是一對一談。因為中國大陸希望把美國排在外，但這有困難，因為菲律賓與美國是掛在一起的。而南海這方面，對美國來說也是重要的，因為西岸物資也是透過這條線運送的。美國一向主張自由航行權，並希望中國大陸尊重。

（2）太平島方面，不論是那一個黨，都有討論過軍事化的問題。可是既然我們宣稱有主權，那為何不武裝防衛？一旦發生什麼事也可以表明立場。所以在太平島要不要做戰略性重新的檢討，變成只能定期作一些宣示，而且開過那麼多次會都把我們排除在外，讓周邊國家明白不能忽略我國。因為別人在談和平協議，頂多把美國、中國大陸都包括進來。有些人主張這條救援線太長太慢，當作漁民活動的補給站。

（3）太平島的問題還涉及到憲法層次的領土問題，或許不是總統一個人可以決定，甚至可能加入立法機關才能決定。

2、蘭寧利將軍

（1）建議委員看一下國內有關南海資料，目前最

完整的歷史證據都在國防大學。各位委員可以請他們拿出來，一整個走廊全都是，當初內政部是如何去到每個島去看看，每個島的定位，而且都命名都豎碑，每個島都做。不是他們外人講的，那都是菲律賓的領土，沒有這回事。那個時候(民國 36 年)還沒有海上國際法，當時沒有任何國家去抗議，我們就宣布了，我們每個島都完成這個程序了。海洋國際法是 1970 年之後才有。

（２）英國衛報在 4 月間特別刊出我國海軍掩護海巡艦去護漁，並說中華民國展現盡一切的力量贏得各大的區域影響力。各位注意，衛報是英國非常重要的一個報紙。另外經濟學人也特別提到，過去臺灣經常是跑龍套的角色，可有可無，這次臺灣站在舞臺中央。過去不管外交部多少次對南海或東海問題提出抗議，沒有人理。事實上，沒有一個媒體，除了中央社以外，沒人願意登我們這種官方抗議。所以人家報紙這樣講我們是非常不容易的。尤其我們政府側重陸權思想。我們談論東亞的這個問題，全部的這個東亞都是在整個在一島鏈、二島鏈這個，整個西太平洋全部都是海，都跟海洋有關的。海軍走不出去，就永遠不要談區域安全這件事情。所以我們過去人家就說，你空有這麼好的戰略環境，你掌握到臺灣海峽，你掌握到巴士海峽，結果卻是一個陸權思想。討論到南海、東海的事情，我們不得不去考慮：如果海軍走不出去，海軍固守臺灣，防衛本土，那日本、美國、韓國這些周邊國家對你臺灣是漠不關心的，臺灣有事的話，連聲音都沒有。所以

如果臺灣走出去，負責這個區域海域的安全，或者負責這個區域海域，實際有船在那個地方，那表示這個海域是我的。這就又完全不一樣了。我們的國家是一個陸權思想國家，我覺得非常遺憾。

（３）不管是東海也好，南海綱領也好，這些東西，都是柔性的，對周圍這些國家，柔性的東西不見得有效。根據這幾件事情，我們認為說，只有兵力的行動，加上柔性的這個合在一起適時的使用，才會有效。所以，雖然派船到巴士海峽去演習，我們說是演習，後來有點害怕說我不是演習是操演，後來再不行，再換船就是你膽小嘛。但是我覺得這都無傷大雅，只要軍艦出動了以後，就不一樣了。

（４）P3C 不能降落在太平島的跑道。太平島的跑道有一個問題，就是排水不良。當時是臨時用國防部剩餘標餘款做的。最前端的頭上那邊，會有一點塌陷。所以這次為什麼要做排水溝來補強，將來如果跑道再延長一段距離，向海上打樁打在礁岩上，這個跑道會是個很不錯的跑道。

（５）海軍兵力整建、主要的作戰兵力，從我們買了４艘紀德艦後，後面這麼多年來通通掛零。以現在的飛彈快艇或者是最近下水的這種沱江艦，這種船大概開到南海海域都有問題。菲律賓海軍這兩年向義大利買了四條巡航艦，比我們的巡航艦火力還更強。我覺得應該從現在開始規劃，但是因為我們國防體系以本土防衛、國土防衛為主，不會容許海軍作能夠到達南沙的大型任務艦，只容許我們做像沱江這種五百噸的船，這完全是國家政

策的問題。我覺得非常重要，這個事情大概最少要 15 年的時間。從現在開始，大概要花 15 年的時間才有辦法大概看到這個船出來。

3、蔡翼教授

（1）南海地區周邊國家情況簡單報告一下：越南在南海的島礁，在 50 個島礁裡面占了 29 個，中華民國跟大陸的一共占了 11 個島礁，原來 11 個現在變為 10 個。越南這個 29 島，至少有 15 個島礁，他們有在建置，基本上由越南人民軍派了一個師的越南人民海軍。換句話說，越南陸戰隊主要的任務就是防守這個越南沿海這邊小島、島嶼還有這些島礁。兵力大概是一個陸戰隊師，差不多一萬兩千人左右。

（2）越南在島上面比我們海峽兩岸在島上面的投資的力度大，這非常重要。島上不但有駐軍在這邊，而且他們還有小的住宅區，列為可以住人的地方。他又用風力發電、太陽能發電來提供電力，還淡化海水來提供淡水。從前只有太平島才有屬於淡水的洞，而現在經過海水淡化的機制，以及太陽能跟風力發電的建設，不但是一般生活條件大幅的提高，同時間他還駐守大規模部隊，包括他的海軍陸戰隊兩棲戰車。空防面，有機場，有直昇機的機場，還一個很長的跑道，比我們建的還長，是填海來作的。同時間，上面還駐防著防空部隊，因為好像在去年五月份的時候，國內還討論說我們的南沙情勢比較嚴峻了，我們是不是要駐紮一些這個防空的部隊在這邊，結果好像是國內有一部分人提出美國對我們把美製針刺飛彈佈置在太平島的

話，增加區域地區的緊張。但是越南自己的電視台都公佈了，在南沙的島上不但佈置短程飛彈、防空飛彈，還佈置了中程飛彈。所以越南在這29個島上建設的力度非常的大，我們對南海的重視很差。

（３）越南對沿海這些南沙的島礁上面探勘、油氣，每年可以獲利三百億美金，其中有一百億美金的油氣產品用在國內，大概還有一半的東西準備外銷。所以前幾年越南還跑到臺灣說，要不要買我們海域探勘的油氣。可是我們這邊比較便宜，距離比較近，運輸費用比較少。如果我們自己開採，油電價格是可以大幅降低。而這對國民經濟發展非常重要，我們都知道美國前兩年開始頁岩氣的探勘，因此美國油價能夠降到之前價格的三分之一，所以歐巴馬能夠喊出製造業重返美國，前提就是能源運輸成本大幅調降。

（４）越南在沿海地區建設到一個非常強大的一個濱海艦隊，作戰效率非常高。沿海地區還有從俄羅斯買來的反艦飛彈，射程三百公里，所以要注意越南。因為在沿海地區的海域探勘是最重要的，經濟效益非常高。我國目前對南海好像還無動於衷。

（５）太平島位於南沙南海的中心，從蘇比克灣到海南島，到越南的競南灣，它是在這個島的中央。所以它戰略地位非常重要，南來北往的船隻、飛機，飛航情報這東西，氣象都非常重要。所以以往我們對太平島忽視。我在大陸開會過程中，有跟我提，中國大陸有意在南海做海域探勘。海域探勘，第一需要補充糧食與淡水，第二，需要很多維修器材要

放到這邊。如果不是在島上，也會需要一艘船去停在這裡。所以你放在島上很方便。此外，萬一有緊急的醫療設備的話，就可以在太平島上面處理或是送到海南島去，以一個民間公司或是怎樣方式來合作。

4、何思慎教授

（1）36 年內政部公佈的南海十一斷線，美國有沒有給我們壓力？北美司回應說，美國並沒有給我們壓力，只是我們做一個預案，就是我們先做一些討論。不過南海九斷線或南海十一斷線，是屬於 1980 年國際海洋法的歷史水域，或是說我們所謂的歷史權利。

（2）中華民國政府當然要捍衛一個中國大陸的主權，在主權上面、在島嶼上面，絕對不打折扣。海洋的次序上面，我想可以回歸國際海洋法。當然，如果國際海洋法的規定跟所謂的歷史的權利有出入的時候，因為我們存在歷史的權利，所以我們可以多主張一點，因為是我們的歷史水域。換言之，回歸到國際海洋法，其實不見得對我國權利減損一分。因為屬於歷史的權利的話，那就基於國際法這一塊，基本上我們存著航行在南海上的自由，它屬於公海的性質。不可避免的，我們在國際政治裡面，可能發生我們主張不被周邊國家接受的窘境。

（3）至於太平島，應該要加強在太平島的管轄，現在我們知道港灣好像要擴建，將來海巡署的高雄艦也可以在這個地方靠岸。其次是跑道，其實中共沒有那麼大的機場，因為它太平島拿不到，這是我們利基。我們占的地位要比中共好太多了。所以在太平島上面，我

們認為將來應該要把機場這個跑道要解決。主要是洋流的問題，因為那個地方確實有洋流的問題，跑道的建設會有很大的難度。但我想只要有足夠的經費，工程技術應該不會有問題。建議政府捍衛這樣一個，在南海裡面我覺得是中華民國最好的一個灘頭堡，只要守住太平島，基本上在南海就有發言位置，包括將來在南海形成整個南海次序，中華民國雖然面臨很大的外交困難，不過我們存在於那裡，就有發言的位置。

5、宋鎮照[85]教授（現任國立成功大學政治學系教授）

（1）近年來，以「東協」(ASEAN)為中心的區域經濟整合興起，自由貿易協定紛紛展開，層層向外擴展，如東協加一(東協+中國大陸)、東協三(東協+中、日、韓)、東協加六等。特別值得注意的是，在現有區域經濟整合框架中，中南半島國家組成的大湄公河次區域(the Greater Mekong Subregion,GMS)可說是東南亞區域經濟整合的核心，由中南半島的緬甸、泰國、寮國、柬埔寨、越南、以及中國大陸的雲南和廣西，從核心的 GMS 逐步向外擴展，建構出東亞區域經濟整合的架構，也隨著 GMS 經濟戰略地位愈益重要，也成為中、日、美等大國亟欲拉攏的對象。從整體的地緣戰略來說，亦可以獲得如此的戰略命題：「誰能控制 GMS 經濟，誰便能控制中南半島的經濟市場;誰能控制中南半島的經濟命脈，誰便能控制整個東協的經濟；誰能控制

[85] 宋鎮照，〈中南半島的政經情勢與發展之分析-危機與契機〉，《海峽評論》，第 279 期，2014 年 3 月 1 日，頁 14-19。

東協經濟，誰便能有效整合東亞市場。」換言之，GMS 可以說是東亞區域經濟整合的核心，只要能夠掌握住區域發展核心，就能夠掌握東亞發展的趨勢。

（２）雖然目前中南半島國家浮現政情不穩現象，但是其經濟戰略地位仍然相當重要，也因此成為大國競相交往與拉攏對象。東協亦可藉由大國的外交示好，順勢確保東協的安全與發展，同時提高其在東亞區域扮演區域核心的角色，成為中、美、日、俄、印度、和紐澳爭相交往與拉攏對象，讓「C 咖」的東協可扮演「A 咖」的區域角色，讓區域大國認知到主導東亞政經發展的最佳捷徑，無疑是經由東協。

（３）中國大陸在東南亞的外交突圍，不僅有助區域經濟整合策略的推動，消弭中國大陸對東南亞區域的主觀威脅，亦可抗衡美日對東南亞的勢力擴張，凸顯中國大陸在南洋地區的絕對優勢，畢竟東南亞是中國大陸的後院，在中國大陸崛起後，必然會出現類似經濟版之「門羅主義」的主張與策略，而這種經貿的外交企圖仍難掩其傳統政治心態的情結，此種氛圍相當明顯。所以不管最近習近平和李克強訪問東南亞是示好外交、破冰之旅、開創之旅、推銷之旅、援助之旅、抑或築夢之旅，基本上就是「南巡」外交之旅的樣態，來確保東南亞實質依賴中國大陸的關係。

（４）對中國大陸來說，中國大陸可透過拉攏東協凸顯其在東亞區域的重要性，而不會坐實所謂的「中國大陸威脅」，讓周邊國家戒慎恐懼，在降低「中國大陸威脅」的疑慮下，不

僅中國大陸可以改善與東協國家的政治外交關係，更可順勢主導東亞事務，與日本、美國或歐盟勢力相抗衡，對中國大陸東亞區域的戰略佈局更有幫助，透過善意的大國和平崛起訴求，可讓中國大陸勢力南向延伸到中南半島甚至整個東南亞，並到印度洋，還可讓中國大陸勢力東出太平洋與南海，有利其海上運輸發展或海洋勢力的開拓。

（5）日本政府亦相當重視東南亞的外交關係。安倍政府上任後不久，安倍與日本高官已經訪問了東南亞 10 個國家，除了免除緬甸高達 5,000 億日元的債務、提供緬甸 500 億日元的貸款援助外，也強化與東南亞各國雙邊經貿投資與安全保障合作。從安倍政府一連串的出訪行程，不難看出其對東南亞地區的重視和企圖心。當然，從日本這種「戰略外交」作為，不難發現日本當前的亞洲外交策略和作為，就是說刻意接近或拉攏意識型態相近的鄰近國家，藉此孤立一些價值觀不一致的國家，譬如中國大陸和北韓。

（6）而歐巴馬政府的「亞太再平衡」戰略下，對美國在東亞區域的國家利益特別重視。美國「亞太再平衡」戰略，主要是為了防範中國大陸在亞太區域的過度擴張，並維持美國在東亞區域的主導地位，因此對東協與中南半島的發展情勢亦相當關注並適時介入，以推動美國在亞洲地區的外交、經濟和軍事再平衡戰略。

（7）整體而言，GMS 經濟合作發展主要是以經濟基礎建設。以走廊形式來促進次區域經濟發展的模式，並繼續在未來 10 年的「新戰略框

架」中發揮作用，無疑地能源、電信、環保、農業、旅遊、交通、基礎建設、人力資源、貿易等重點領域，都將成為區域投資的重要商機。同時，在新框架下的經濟黃金走廊發展策略下，將透過加強跨領域聯繫，擴大和深化現有交通走廊的必要性，以發展邊境城鎮和走廊城鎮，建立支線道路網路和整合區域發展、擴展能源與電信發展等方式，足以能夠營造與擴大 GMS 黃金走廊的潛在商機，並在次區域國家合作機制下，試圖建立一個持續成長和富有活力的黃金走廊經濟區，並標誌著「GMS 崛起」的跨國家區域契機。

（８）總結來說，未來中南半島的發展還是相當樂觀，亦是全球經貿成長最快速的地區之一，透過「大湄公河次區域合作」的經濟合作與整合，將是中國大陸與東協經濟整合的紐帶基礎，更值得臺灣重視，這也將是全世界都在積極預先佈局的區塊。因此，臺灣在區域發展策略框架上，應該首先透過對大湄公河次區域的投入，進而擴及東協與中國大陸市場，最後連結至整個大東亞區域整合。故如果透過南向與西進是整合中國大陸與東協自貿區的最佳策略的話，那麼新西進和新南向到大湄公河次區域合作的開發，將是臺灣打通中國大陸與東協經濟整合的任督二脈，有利於臺灣掌握實踐地區的關鍵利基。

（四） 我國與美、日及中國大陸國安機制之比較分析

１、楊開煌教授

（１）中國大陸近來成立中央國家安全委員會，組織上凡是中央的都屬於黨。過去有中央外事

小組，跟現在的委員會沒有什麼不一樣，小組只是在協調，但委員會有決策功能而且編制是完整的。中共成立此委員會是因為面對的國際形勢比較複雜，現在需要整合資源、統合權力。

（２）這是一個決策機構，不是諮詢機構，具有整合資源統合權力功能。國安委將來會有六個小組。協調上會比過去更好，這與中共表彰要現代化治理相符。剛才提到南海議題，像馬來西亞拿了兩個島，而且開採石油但不張揚，所以中共對此很感謝，不像越南。

２、張榮豐董事長

（１）我國的國安會，它是一個處理變局的單位。這種處理變局的單位，必須要具備一些技能。首先是對未來情勢。一般來說會編個五年，編好以後，會按照兩岸、國防或外交，從裡面去挑重要的事件，請學者或者專家來解讀，解讀這可能的事件對我們的影響。

（２）第二，形勢中有機會，可能也有未知數。面對機會，怎麼樣去作一個策略的佈局，來搶佔這個先機。

（３）第三，萬一在這個情勢判斷中，發現了威脅，該如何處理危機，或者是危機應用失敗以後，如何進行危機分析。

（４）第四個技能是談判，所有未來變局裡其實都隱含著衝突，解決衝突必須借重談判。

３、寇健文教授

（１）大陸的國安委成立後，對於整個中國大陸的國安決策、內部的情勢、高層權力的佈局都會產生一些影響。簡單來講，第一個成立的原因，就是國安問題更複雜。現有中共內部

的領導小組其實已經沒有辦法去處理這些問題。尤其近年的五獨合流：臺獨、疆獨、藏獨、法輪功、再加上民運人士。現在可能又多了一個：港獨。香港的社運人士跑到臺灣來取經，這給大陸一個注意。所以國安會這樣一個成立，可說是中共高層體認到他們的國安問題比以前更複雜。

（２）第二，成立國安委主要目的是要打破這種部門疑慮跟慣性思維。因為每一個部門久了，都會有他的慣性思維在。打破原來的機制，用一個新的協調性機構，更多不同部門同時坐在一起來討論問題的話，相對也比較容易讓體制內的一些新生思維力量出現，這有點像當時汪道涵所扮演的角色，並不是傳統台辦出來的人，所以有這樣的一個功能存在。

（３）第三，中共的國安委當然是一種頂層設計，不但有戰略規劃，有預警處理。以現在來看，大致上它的格局已經出現了，當初從成立到現在，其實內部有一些折衝。包括原來是國家安全委員會，最後通過加上中央兩個字，背後代表了是黨裡面的機構。那為什麼不是國家機構，因為放在國家機構的話，首長是國家主席。但中共 1982 年憲法規定國家主席其實應該是虛位，那個衝擊太大。國安委設立之後，自然會衝擊到其他原來的領導小組。衝擊到其他領導小組，也會影響到常委。因為在大陸來說都有分管的業務，分管領導小組實際上就代表這個業務的範圍，如果他們這個小組權力掌於國安委的話，那表示他的權力就變小了。

４、范世平教授

大陸最近其實發生很多事情，需要當局作橫向的連結。包含像馬航飛機事件、車站的爆炸案等等。每一個問題就像是青春痘長出來，表面上看起來是長了一個膿包，但它下面橫跨太多複雜的問題。因此不能只去解決那個膿包，必須廣面解決任何的安全問題。

5、李中邦[86]總編輯（現任臺灣日本綜合研究所總編輯）

（1）2014 年日本政府新成立了「國家安全保障會議」(National Security Council，簡稱 NSC)，同時在內閣官房(秘書處)設立執行國安相關業務的「國家安全保障局」，這整個體系是今後指揮日本外交、安全戰略最高的司令部，而原來握有國安決策權的外務省、防衛省則遭到削減。

（2）日本國安會由首相官邸掌控，將啟動官房長官、外相、防衛相，兩周至少開一次「四大臣集會」，如要應付重大、緊急的情況可擴大成「六大臣集會」或「九大臣集會」(加總務相、財務相、經濟產業相、國土交通相、國家公安委員長；審理防衛計畫大綱這種長期性的方針也是九大臣集會)。大臣集會主要是討論安全問題，快速決定重要議題的戰略決策。

（3）日本國安局擁有調整外交、防衛政策的權限，下設六個組：(1)綜合，(2)同盟、友好國家(如美、英等國的情報合作)，(3)中國大陸、北朝鮮，(4)其他（如中東等），（5）戰略，(6)情報。綜合組、戰略組與其他組由出身防衛

[86]李中邦，〈日本新設國安會 意在對付中國大陸〉，《觀察月刊》，第 5 期，2014 年 1 月，頁 27-29。

省的人任組長；同盟、友好國家組與中國大陸、北朝鮮組則由出身外務省的人任組長；情報組由出身警察廳的人任組長。來自陸海空的正規自衛隊員會配屬到每一個小組，成為參謀幕僚，可直接向首相、閣員表示意見。從此分組可知，國安會的兩大功能是「聯合」與「鬥爭」。聯合是與美、英國家合作、交換分享情報、切磋情報技術與能力。鬥爭則是針對大陸、北朝鮮而來。簡言之，第三組是整個國安會的箭頭、重中之重。2013 年 12 月 4 日「NSC 設置法」生效，當天就舉行了首次「四大臣會議」，討論大陸設東海防空識別區的問題。日本政府沒公布討論內容，但據相關人士透露，安倍在會議上說，「中國大陸新設防空識別區，跟我們的防空識別區重疊。我們跟他們的防衛能力有何差別?必須討論如何因應」。

（４）日本先前已用「2+2（外交+國防）」會議勾住美國，而現在國安會與美國國安會對等、對口，與美國的戰略合作又多了一個管道和項目，再加上平常就有情報合作，更凸顯了日本有「同盟」、後台硬的優勢。國安會現階段是定戰略決策，以後會不會增添類似美國中央情報局（CIA）、俄羅斯聯邦安全局（FSB、前 KGB）的機能呢？國安會亮出來的陣勢，令人想到戰前的參謀本部。

（５）鑒於與大陸陸地接壤的鄰國，海岸線、外島相鄰乃至有領土、劃界爭議的鄰國很多，日本就是想利用這類矛盾，挑撥大陸與鄰國的關係，牽制大陸發展。日本成立國安會，目的無非就是要收集各方情報，擬定戰略策

略、分配工作，再交給下游駐外單位進行見縫插針的任務，大陸應對此有所警惕。

三、政府回應

（一） 外交部

1、我國目前與東北亞、東南亞地區各相關國家之實質外交關係

（1）東北亞地區—日本：

<1>安倍首相強調我係日本重要夥伴：上年在印尼峇里島 APEC 會議中，我國領袖代表蕭前副總統萬長與日本首相安倍晉三會晤後，安倍首相指出我為日本重要夥伴，將與我加強合作。

<2>簽署臺日漁業協議：自上(102)年 4 月 10 日我國與日本簽署「臺日漁業協議」，藉由和平對話與理性協商，成功擱置爭議，實現資源共享，具體實踐「東海和平倡議」，並依據協議規定成立「臺日漁業委員會」，持續協商雙方關切議題。第三次臺日漁業委員會業於本(103)年 1 月 23 至 24 日召開，會中制定「臺日漁業協議適用海域漁船作業規則」，避免及解決在該海域作業之臺日漁船糾紛，具體落實「臺日漁業協議」揭櫫之友好互惠合作精神。

<3>持續推動兩國經濟合作：近年臺日經貿關係具長足進展，雙方係以「堆積木」方式，持續推動簽署各項經貿協定，未來將進一步強化臺日雙邊經貿往來，並將在區域經濟整合上加強相互合作關係。上年 11 月臺日陸續簽署「電子商務協議」、「優先權檔案電子交換備忘錄」、「藥物法規合作框架協議」、「鐵道合作備忘錄」及「關

於海上航機搜索救難合作之協議書」、「金融監理合作備忘錄」等六項協議，有效提升臺日各領域關係。

<４>政要互訪密切：我與日本政要交流密切頻繁，上年日本國會議員訪華計有 119 人次，包括前外務大臣前原誠司、松本剛明等政要，今年以來，包括前官房長官細田博之及前外務大臣玄葉光一郎等亦陸續訪華。

<５>觀光交流頻繁：隨臺日兩國「開放天空」後，在航空公司大幅增班(目前臺日每週有近 450 架次定期航班往返)帶動下，國人訪日人數突破 234 萬人次，較前一年 156 萬人次，成長逾 50%；而日本訪華人次亦達 142 萬人次，使臺日兩國互訪人次突破 370 萬大關，創下歷史新高。今年第一季，我國訪日人次突破 63 萬，較去年同期再度成長 39%，人員往來日益頻繁。

（２）東北亞地區—韓國：

<１>臺韓政務合作方案：

- 建立臺韓外交安全對話架構：

近來中國大陸單方面劃設東海防空識別區(ADIZ)，第一艘航空母艦「遼寧號」正式服役，東海及南海主權爭端日漸緊繃。鑒於韓國及臺灣均屬東亞地區重要成員，並與美、日等國維持良好互動，為增進東北亞地區之和平與穩定，外交部將儘速尋求建立臺韓相當層級之安全對話架構，以共同因應區域情勢。

- 持續推動高層互訪以提昇臺韓實質關係：

韓方在政治上礙於「一個中國大陸」原則，臺韓官方高層交流有限。外交部將持

續籲請韓方參考兩岸以及我高層與美日等國高層互動之例，共同推動高層互訪。

<２>兩國洽簽協定或備忘錄概況：

臺韓兩國近年來在簽署雙邊協議較大進展包括 2010 年 11 月「臺韓度假打工協定」、2012 年元月「臺韓間就有關空運協定事宜之瞭解備忘錄」（建立松山-金浦規則性包機航線）、2012 年 8 月「臺韓土壤及地下水污染整治領域合作備忘錄」、2013 年 5 月「臺韓通訊傳播合作瞭解備忘錄」、2013 年 9 月「臺韓氣象科技合作瞭解備忘錄」。目前雙方正就「臺韓投資保障協定」、「臺韓避免雙重課稅協定」及「臺韓司法互助協定」等進行諮商。

<３>臺韓經貿關係及中小企業合作：

臺韓雙方互為第六大貿易夥伴，2013 年雙邊貿易總值為 278.45 億美元，較 2012 年增加 3.45%。朴槿惠大統領上台後，提倡「創意經濟」，並主張「中小企業係創意經濟主角」，大力扶植中小企業。我國中小企業競爭力舉世聞名，我願與韓國政府分享中小企業成功經驗。

<４>臺韓洽簽 FTA/ECA 之可行性：

臺韓現正推動洽簽「臺韓投資保障協議」及「避免雙重課稅協定」，其中「臺韓投資保障協議」已進行 2 次實務會議，外交部將積極努力促成臺韓早日簽署上述兩項協定，以堆積木方式，增進雙邊實質合作，進而累積臺韓洽簽 FTA/ECA 之動能。

（３）東南亞地區：

<1>政治關係：

我國與東南亞各國均無正式邦交，惟關係十分密切。我國目前在印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、汶萊及越南等7國設有7個代表處及1個辦事處（胡志明市），上述7國在我國亦設有代表機構。另本年4月國合會駐緬甸辦事處正式成立。我國與東南亞國家之要案如下：

- 臺菲漁業會談：

臺菲關係因上年「廣大興28號」漁船案曾遭遇困難，惟在兩國鍥而不捨努力下，雙邊關係終於恢復。鑒於臺菲兩國相鄰，專屬經濟海域重疊部分廣闊，爰雙方有在兩國重疊專屬經濟海域建立漁業秩序之共識。上年6月14日、10月22日及本年4月8日兩國共舉行3次「臺菲漁業會談」，達成海上執法應避免使用武力及暴力、建立「臺菲漁業爭端執法通聯機制」、「臺菲漁船緊急通報及迅速釋放流程」及設立緊急熱線、儘速簽署「臺菲漁業事務執法合作協定」，將各項機制法制化之共識。臺菲雙方亦同意成立漁業合作「技術工作小組」以討論漁業合作議題，如漁業資源管理及養護與捕魚範圍等。

- 刑事司法互助協定：

臺菲於上年4月19日簽訂「臺菲刑事司法互助協定」，並於上年9月12日生效施行。該協定開啟我國與東南亞國家簽署刑事司法互助協定之先河，具重要性及指標意涵。目前與我國有類似協定或瞭解備忘錄之東南亞國家為越南，於上年簽署「臺

越合作預防及打擊犯罪協定」及我國與印尼於 101 年簽署之「臺印尼移民事務與防制人口販運及人蛇偷渡合作瞭解備忘錄」等。外交部持續推動與東南亞各國家建構共同打擊犯罪機制及洽簽刑事司法互助協定。我駐東南亞各館處與各駐在國警政及司法單位已維持密切且常態性之聯繫，分享情資，在實務上建立共同打擊犯罪機制。

- 國際合作發展基金會成立駐緬甸辦事處：

本年 4 月 5 日國合會駐緬甸辦事處成立。該會在當地將與當地農部官員及潛在合作夥伴洽商農業投資計畫合作之可行方案，以提升我在緬之能見度。

- 高層互訪：

鑒於中國大陸在東南亞地區政經影響力持續增加，相當程度影響我國與東南亞國家政治交往及其高層訪華之意願，惟我國與東南亞主要國家仍定期或不定期舉行部(次)長層級雙邊經貿、勞工、科技、農業、觀光及衛生會議，以促進雙邊實質關係。如上年經濟部張部長家祝率團赴菲出席「第 19 屆臺菲部長級經濟合作會議」、勞工委員會主任委員潘世偉(現勞動部部長)赴泰出席「第 15 屆臺泰勞工會議」、教育部部長蔣偉寧赴馬來西亞訪問等。

<2>我國與東南亞國家洽簽協定或備忘錄概況：

我國與東南亞各國簽訂之協定或備忘錄涵蓋議題廣泛，重要者如：

- 2009 年「臺越科技合作協定」及「臺菲海關人員訓練與交流合作計畫備忘錄」。

- 2010 年「臺越民事司法互助協定」及「臺越衛生醫療合作協定」。
- 2011 年「臺印高等教育合作備忘錄」及「臺菲直接聘雇計畫瞭解備忘錄」。
- 2012 年「臺印移民事務與防制人口販運及人蛇偷渡合作瞭解備忘錄」、「臺越觀光合作備忘錄」及「臺越合作預防及打擊犯罪協定」。
- 2013 年「臺星經濟夥伴協定」、「臺菲刑事司法互助協定」及「臺泰教育合作協定」。

<3>經貿關係：

上年我國與東南亞各國貿易總額達 913 億美元，東南亞係我國第二大貿易伙伴，佔我國對外貿易總額約 15.87%。而我國在東協各國累計投資金額達 814.40 億美元，使我國成為越南及泰國第三大、馬來西亞第四大、菲律賓第八大外資國、印尼第九大、柬埔寨第十一大外資國。

<4>觀光關係：

- 上年我國人前往東南亞旅遊共計 177 萬 7,432 人次，係我國人出國第四大目的地，其中以赴泰國最多(約 50 萬人次，約佔赴東南亞人次 28.56%)、其次為越南、新加坡、馬來西亞、印尼、菲律賓、柬埔寨、緬甸、汶萊。
- 上年東南亞來台旅客超過 126 萬人次，以馬來西亞為最多(39 萬 4,326 人次，約佔 31.26%)，其次為新加坡、印尼、越南、泰國、菲律賓。

<5>勞務關係：

據勞動部統計，至上年底在臺外籍勞工總數共 48 萬 9,000 人，其中以以印尼勞工在臺人數最多，佔 43.6%(集中在看護、家庭幫傭)，其次為越南(25.6%)，次之為菲律賓(18.2%)。

（４）我國與東協關係：

囿於政治因素，我國目前仍無法參與東協正式機制，惟仍積極爭取參與東協相關活動及推動與東協建立連結，包括：

<１>爭取參與「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership,RCEP)，持續透過與 RCEP 成員尤其東協國家進行洽簽經濟合作協定(ECA)可行性研究、推動洽簽 ECA，以及簽署雙邊投資協定(BIA)、優惠性貿易協定(PTA)、相互承認協議(MRA)等協議之方式，以堆積木方式累積參與動能。

<２>東協刻正加強內部整合，並已擬定「東協連結主計畫」，強化內部制度連結、實體連結(physical)及人員(people to people)連結，以期在 2015 年前完成「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community)。為爭取參與東協整合及相關事務，外交部已於上(102)年 5 月在駐印尼代表處設置「東協事務工作小組」，積極建立與東協秘書處、各國駐東協人員、東協相關組織之聯繫，外交部並持續透過多元管道，表達我國願意在中小企業、資通訊、農業技術等方面作出貢獻，協助東協能力建構，以加速整合。

<３>賡續透過「亞太安全合作理事會中華民國委員會」、「臺灣東南亞國家協會研究中

心」推動二軌外交，進行東協政治、經濟相關研究，增進我對東協之瞭解，累積我國參與東協事務之能量。

<4>在「活路外交」政策下，我國將續與東協各國建立經貿、文化及人員互動等各方面更緊密之聯繫，並爭取參與東協區域論壇(ASEAN Regional Forum,ARF)、東亞高峰會(East Asia Summit,EAS)等區域機制與會議。

2、「東海和平倡議」與東亞相關各國之回應

（1）釣魚台列嶼問題所涉之東海區域，位居西太平洋海空交通之樞紐，攸關亞太區域、乃至世界安全與和平。為增進本區域持續和平穩定、經濟進步繁榮、海洋生態永續發展，馬總統爰於前(101)年 8 月提出「東海和平倡議」，呼籲相關各方：應自我克制，不升高對立行動；應擱置爭議，不放棄對話溝通；應遵守國際法，以和平方式處理爭端；應尋求共識，研訂「東海行為準則」；應建立機制，合作開發東海資源，採取「以對話取代對抗」、「以協商擱置爭議」的方式，維持區域和平與穩定

（2）自前(2012)年日本將釣魚台群島國有化以後，我持續加強國際文宣，闡述我領土主張及「東海和平倡議」，爭取國際理解與支持，陸續獲致正面回應。日本前外務大臣玄葉光一郎於同年 8 月 7 日記者會中表示，為了東海的和平穩定，推動具體合作至為重要。渠續於同年 10 月 5 日發布對我國之訊息，表示能體察「東海和平倡議」及其「推動綱領」之基本精神，促成重啟臺日漁業會談，雙方

嗣於 2013 年 4 月 10 日簽署「臺日漁業協議」。

（３）去(2013)年 4 月臺日雙方簽署《臺日漁業協議》，具體實踐「東海和平倡議」之「主權無法分割，資源可以分享」理念，有效降低區域緊張情勢。嗣經多次會議協商，於本年 1 月下旬召開第三次「臺日漁業委員會」，制定《臺日漁業協議適用海域漁船作業規則》，俾使臺日漁船實現共同作業、共享漁業資源，彰顯協議友好互惠合作之精神，堪稱臺日雙贏。

（４）本(2014)年 1 月 15 日美國前助理國務卿坎博盛讚《臺日漁業協議》係卓越成就，應作為處理其他區域爭議之典範。2 月 5 日美國助理國務卿羅素亦表示，「東海和平倡議」有許多重要元素，該等元素實亦為美國尊重國際法及以和平方式解決爭端之中心策略。

（５）我國向秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」原則處理南海爭端，盼與相關各方共同開發南海資源，合作維持區域穩定與和平，我在南海最重視的議題包括：維持自由航行、和平解決爭端、著重資源而非主權宣示，因主權不能分割或妥協，但資源可以共享，以上皆係「東海和平倡議」之基本理念，爰「東海和平倡議」之精神亦適用於南海，我國做為「負責任的利害關係者」，將續發揮「和平締造者」之角色，致力將南海變成「和平與合作之海」。

３、東亞安全變局與外交部之應處作為

（１）東海潛在安全變局：

＜１＞2008 年起我政府推動「活路外交」，務實拓展我國之國際空間，於改善兩岸關係之

同時，亦維持與各國之友好關係，使我國與日、美等國關係均獲致長足具體進展，當前臺日關係處於40餘年來最佳時期。惟於此同時，由於中國大陸崛起並持續軍擴，區域戰略環境急遽變化，加以日本與周邊國家就領土及歷史認知等問題齟齬不斷，導致區域情勢緊張升高。我在美、日與中國大陸之強權互動中，均衡穩妥推動對外工作益形重要。

<2>我與日本循序推動強化多層次多管道之安全對話機制，藉由舉辦「臺日論壇」、「臺美日三邊安全對話研討會」及「東海和平論壇」等機制，溝通彼此想法，加強安全領域交流。

<3>去年11月中國大陸劃設「東海防空識別區」，人民解放軍扮演重掌之角色，一般認為係為強化於東海爭議與區域秩序之主導權，及確保空域優勢之戰略佈局。此舉升高區域緊張，包括日本、美國、韓國、澳洲、歐盟等相關各方先後表達抗議或關切。我國於第一時間將政府聲明立場照會美、日及相關各方，並持續保持密切聯繫。馬總統並於2月26日提出「東海空域安全聲明」，呼籲拋開冷戰之惡性競爭，以理性與創意共謀區域和平繁榮。美、日對我立場均充分瞭解，並對我「東海和平倡議」揭櫫以和平對話方式處理爭端之立場表示肯定。

<4>未來如中國大陸與日本在釣魚台發生戰事，中國大陸呼籲兩岸基於民族大義聯手抗日，我國對於釣魚台列嶼一貫立場是：

主權在我，擱置爭議，和平互惠，共同開發。馬總統已於2012年8月5日提出「東海和平倡議」，呼籲相關各方以對話取代對抗，經由協商以擱置領土爭議。中華民國政府將根據國家主權、國家利益及國民福祉，審慎因應釣魚台情勢。

（２）日本方面：

＜１＞日本安倍政府目前推動以修改憲法解釋方式，賦予日本行使「集體自衛權」之空間。安倍首相於上(5)月15日下午召開「國家安全會議」四大臣會議，並於會後召開記者會說明行使自衛權之「基本方向」，表示日本政府堅守「僅可行使必要最低限度武力」，並在此範圍內研究應如何行使「集體自衛權」，具體事例包括「防護載有海外日僑之美軍艦艇」、「自衛隊駐留海外時得使用武器保護友軍及民間人士」等。另將先尋求在不改變憲法解釋的情形下，強化相關國內法基礎，以因應未達武力攻擊之「灰色地帶」。此外，安倍首相亦承諾日本絕不會再次發動戰爭，今後仍將守護「和平憲法」，同時，日本亦不會參加聯合國主導的集體安全行動。

＜２＞對於日本欲修改釋憲以利行使「集體自衛權」之舉，美國表示歡迎，惟中國大陸及韓國均對日本如何處理防衛及安全問題持有疑慮，因而關注日本真正意圖及今後發展。

（３）琉球方面：

＜１＞扁政府時代將琉球劃歸駐日代表處運作之考量與經過：

鑒於近年來我與琉球間經貿往來、人員交流日益頻繁，臺琉關係日形密切，加以「美日同盟」關係深化，美國重視加強駐琉美軍基地之功能，使琉球戰略地位之重要性提升，外交部於94年起，遵奉政府政策指示，著手推動增設我駐那霸辦事處等相關事宜，並將機構名稱定為「臺北駐日經濟文化代表處那霸分處」，編制員額為3名，旨在提升其功能，以利加強我與琉球間之關係。相關行政程序，經我亞東關係協會及日本交流協會於95年8月1日完成簽署及換文，並經行政院核定同意，而於96年2月1日正式掛牌。

〈2〉此前我琉球駐館之外交運作情形及其歷史因素與政治意涵：

- 查我政府對於琉球群島之立場，在美國於42年8月決定將琉球群島北方的奄美大島交還日本時，外交部曾於同年11月24日向美國駐華大使遞交書面，表示對於琉球的最後處置，中華民國有發表其意見之權利與責任。60年6月，美國決定逕將琉球群島連同釣魚台列嶼之行政權交予日本後，外交部亦於同年6月11日及61年5月9日發表相關聲明指陳以，「對於琉球群島，中華民國政府一貫主張，應由包括中華民國在內之二次大戰期間主要盟國，根據開羅會議宣言及波茨坦宣言揭櫫之原則，共同協議處理。美國未經應循之協商程序，片面將琉球交付日本，中華民國政府至表遺憾」。
- 基此，外交部多年來以民間團體「中琉文

化經濟協會」之「中琉文經協會琉球辦事處」名義，派員乙名駐那霸服務，復於 95 年 1 月增派職員 1 人，辦理臺琉間各項交流及僑務、領務、漁業及急難救助等相關業務，惟該處非屬外交部之駐外館處，名稱容易混淆，且不符合實際運作情況。

〈3〉我與琉球之間往來日益密切，目前每週往訪定期航班高達 34 班(註：包括桃園─那霸 28 班、桃園─石垣 2 班及臺中─那霸 4 班；另桃園─那霸亦將自 103 年 6 月 17 日起增班至 35 班)，人員往來頻繁。臺日間海域漁船事件多由駐那霸辦事處協同駐日本代表處遵照政府指示處理。此外，鑒於近年東海區域局勢日趨緊張，使琉球地位更形重要，日方除益發倚重駐琉美軍之嚇阻力量外，更積極計畫在與那國島等離島派駐自衛隊，以增進「離島防衛能力」。為有效因應此一變化，外交部著重強化我駐日館處發揮之總體效能，並無將駐那霸辦事處由駐日代表處脫鉤運作之規劃。

（4）南海潛在安全變局：

〈1〉中國大陸與俄羅斯合作幅度加大，是否將影響俄對越南的軍售？對於東南亞安全情勢有何影響：

- 本年 5 月 20 至 21 日俄羅斯總統普京赴中國大陸參加「亞洲相互協作與信任措施會議」第四次峰會，並與中共領導人習近平舉行雙邊高峰會，訪問期間雙方簽署包括 30 年天然氣供氣合約在內之經貿合作協定，雙方並在東海舉行聯合軍演，俄同意出售兩套 S400 俄國最先進地對空導彈新系

統(類似美國愛國者導彈系統)予中共。

- 烏克蘭危機迄未解決，俄羅斯為因應西方國家之制裁與壓力，擬積極鞏固與中共之全面戰略協作夥伴關係，並加強各方面之合作，一般研析，由於俄羅斯對中共疑慮仍深，俄羅斯與中共不會建立軍事同盟，雙方係根據各自需求進行戰略合作。
- 俄羅斯對於出售武器予中共向來有保留，其售予印度、越南等與中共存有領土紛爭國家之武器，甚至都比其售予中共之武器先進。至於有關俄羅斯與中共加強合作是否將影響俄對越南之軍售？俄越在 2012 年 7 月 31 日簽署「俄羅斯與越南加強全面戰略夥伴關係聯合聲明」，以發展兩國軍事合作及國防安全領域的夥伴關係，由此以觀，俄國基於國家利益考量，將不致暫停對越南軍售。俄越關係一向密切，中共與越南近有南海問題糾紛，越美有厚實之經貿關係，越南為 TPP 成員國，美國積極拉攏；此三組雙邊關係將牽動東南亞整體安全情勢，現階段此情勢乃屬可控制。

<2>菲律賓在南海主權主張，與我國有無發生事端並進行相關交涉：

- 菲律賓係依據自然延伸、無主地、先佔等原則聲稱擁有南海諸島主權，持續於所佔島礁進行開發及建設、強化軍備與美菲同盟關係，以及採取相關行政措施等，如擅將南海改名為「西菲律賓海」、在中業島上修建機場跑道等。上(102)年 1 月底，菲國將與陸方南海爭端提交國際仲裁，另持續與陸方在民主礁（黃岩島）、仁愛暗沙

等發生船隻對峙衝突等，菲國持續透過提升實際治理及國際宣傳，強化其南海主權。

- 我國秉持「東海和平倡議」之精神，續與菲國就兩國專屬經濟海域重疊問題進行協商，目前雙方已舉辦三輪漁業會談，達成海上執法時避免使用武力及暴力、建立及時通報及迅速釋放機制等共識。
- 針對菲方在南海採取單邊挑釁作為，造成南海情勢緊張，外交部向密切關注菲方相關作為，視情向菲國表達關切，重申我國南海一貫立場。
- 「廣大興」案之處置過程中，美國在臺、菲兩國間扮演角色與所持立場：
  ◇「廣大興28號」漁船案發生後，外交部為使國際社會瞭解事實真相並支持我國立場，通電全球駐外館處參據外交部新聞稿等文宣資訊，主動進洽駐在國政府、辦理說明會、投書媒體、駁斥不實報導等方式，積極說明事件真相及我國立場，美國亦是我國進洽說明之對象。嗣國際社會深入瞭解該案後，紛出現正面、理性且支持我國之報導及言論。
  ◇美國行政部門官員肯定我國以和平方式解決爭議。如美國務院亞太副助卿梅健華（Kin Moy）上(102)年10月應邀在卡內基國際和平基金會與我政大國關中心共同舉辦之「兩岸關係的新形勢與展望」大型研討會中，就臺美關係發表專題演講，稱許我國處理臺菲「廣大興28號」漁船事件，以和平方式解決爭議之做法，並強調美國戰略關鍵係建立全面

性、持久且互惠之美臺關係，臺灣一直是、也將繼續是美國之重要夥伴。另美國務院亞太助卿羅素（Daniel Russel）於本(103)年 4 月出席美聯邦參院外委會亞太小組有關「臺灣關係法」聽證會之書面證詞指出，美國歡迎臺灣以和平方式解決爭端，以務實方式處理領土及海事爭議，例如與日本簽訂漁業協議及藉由協商方式解決與菲律賓漁事糾紛，均表現臺灣透過外交方式和平解決海事爭議之能力，可為區域模範。

（５）外交部對南海潛勢安全情事之因應：

＜１＞密切關注南海情勢發展，並即時因應：

外交部一向密切掌握南海情勢發展，並即時以發布新聞稿、約見駐華代表、透過駐外館處向當地政府表達抗議等方式回應，重申我南海一貫立場，如針對陸、越近日在西沙群島附近水域衝突事，外交部即於本年 5 月 9 日發布新聞稿，表達關切與抗議，並籲相關各方自制；此外，外交部亦就南海情勢與美方保持密切聯繫。

＜２＞配合相關部會於南海行使主權：

外交部配合國內相關單位採取之強化南海主權作為，如內政部於南海海域進行海底地形圖測繪與地質調查及研議在中洲礁設置主權碑；經濟部能源局委託礦務局及中油公司自本年起在太平島附近海域探勘油氣資源等，外交部皆派員出席相關研商會議並評析南海情勢供參。此外，針對海巡署進行太平島實彈射擊演訓及南海海空聯合演訓、海研五號進行海洋科學調查

等，外交部亦配合電知相關館處並請各館處呈報駐在國反應。本年，為配合海巡署執行「永定專案」（太平島碼頭重建及機場跑道整建工程），外交部人員納編該專案，並隨時透過外館掌握駐在國反應，已預做因應。

<3>強化我國南海主權論述：

為配合內政部南海歷史文檔資料蒐整工作，外交部前已電請相關館處蒐報駐在國所典(收)藏之南海史料；另外交部密切注意國際法學專家相關論述，並規劃與新加坡大學國際法中心進行合作計畫，從聯合國海洋法公約切入，強化我國南海主權論述。

<4>爭取南海議題話語權及能見度：

外交部定期派員出席南海議題相關國際研討會，如國際海線會議(SLOC)、印尼南海會議、越南南海會議等，並辦理相關國際研討會，或透過駐館爭取重要人士為我發言或撰文（如印尼賈拉大使、我中研院宋研究員 102 年赴歐洲歐洲議會外委會安全暨防務小組演講等），以爭取我國南海議題話語權及能見度。

4、臺商在越南遭受嚴重損害後，我方具體作為與對策

（1）事件發展概況：

<1>事件起於抗議中國大陸：

越南民眾為抗議中國大陸在南海設置鑽油平台，自 5 月 11 日下午起進行示威抗議，13 日下午在平陽省等地演變為暴力破壞事件。

<2>動亂情勢已趨穩定：

13 日之脫序暴動，造成外商尤其是臺商嚴重損失，在越南當局已警覺暴動之嚴重性，增派警力維持秩序，展現鎮壓決心後，14 日各地動亂情勢已漸趨穩定，15 日情勢大致已經平息。

<3>518 遊行未生動亂：

網路盛傳之 518 全國性示威遊行活動，越南當局雖接受民眾在定點示威，仍全面嚴格控管，強勢介入防止串連，越南各地並無民眾聚集情形，偶有零星民眾聚集即遭驅離，未有大規模非法暴動情形。

(2)外交部於第一時間啟動緊急應變機制：

<1>事前掌握情資：

我政府事前即已掌握反中示威抗議之相關情資，駐胡志明市辦事處並即於 5 月 9 日通知我臺商會轉請我旅居當地臺商及僑民注意自身安全，倘遇任何事故，隨時與駐處聯繫。

<2>即時因應：

我政府及駐處於 13 日發生暴動事件後即在第一時間啟動緊急應變機制，並立即展開持續與越南政府相關單位聯繫交涉，表達我方強烈譴責暴力及嚴正關切立場，要求越南政府加派軍警及公安保障臺商之生命財產安全；另並通報府院高層外交部之應變作為。外交部林部長於 14 日上午即召見越南駐華代表裴仲雲，表達政府嚴正立場並提出我政府之要求。國安會亦於 14 日晚召開會議，瞭解全盤狀況發展，並針對後續作為由各相關部會立即推動。行政

院繼於 15 日成立「越南暴動事件因應小組」，每日召開會議協調相關部會全力妥處本案。

<3>外交部之交涉聯繫：

- 外交部林部長自越南暴動發生後曾 4 度召見越南駐華裴代表，表達我政府嚴正關切此次暴動的立場，強烈譴責暴力，向越方提出道歉、賠償及懲凶之要求，並提出確實保障臺商及僑民的人身安全、迅速賠償臺商所有財產損失、全力維護臺商及僑民的合法權益、積極恢復臺商在越南的投資信心等 4 項嚴正要求。
- 駐越南代表處黃志鵬大使及駐胡志明市辦事處陳柏秀總領事亦多次向越南相關部會高層表達我政府對 513 暴動事件之嚴正關切，要求嚴密監控 518 示威活動，保證臺商之生命財產安全。越方高層對暴動波及臺商，向我政府及臺商表達遺憾及鄭重道歉，亦表示將嚴懲破壞份子，並全面採取預防性保護措施，嚴格控管非法集會，加強對臺商及臺僑聚集處加強巡邏維安。
- 越南駐華裴代表及該國高層已分向林永樂部長與我駐越黃大使表示，對暴動事件造成臺商龐大損失，代表越南政府表達深切遺憾及鄭重道歉。越南政府日前並已應我方要求派遣軍警人員到臺商聚集地區、臺商工廠所在地區、臺商會館及預備做為臺商及僑民緊急避難的相關安全處所、以及我駐越南代表處及駐胡志明市辦事處駐點維護安全或加強巡邏。裴代表並稱，越南當局已逮捕 1,000 多名非法破壞份子，並將

予起訴嚴懲。

（３）保護臺商及僑民具體作為：

＜１＞增加駐處緊急聯絡電話：

駐越南代表處及駐胡志明市辦事處除原有之急難救助電話，另分別各增設 3 支及 4 支急難救助電話，提供需要協助之臺商及我國人聯繫，以提供協助；相關資訊除透過駐處網絡、臉書等管道傳播外，並上掛外交部網站「越南暴動事件」專區。

＜２＞強化聯絡網絡：

駐胡志明市辦事處及駐越南代表處平日業與越南臺商會聯合總會及其各地分會建置聯絡網絡，且於 5 月 9 日通知各臺商會轉請旅越國人注意越南當地情勢。13 日暴動發生時，亦經由此聯絡網絡迅速周知國人留意人身安全，並與各地避難集結處所保持聯繫，同時掌握臺商廠房受創情形，得以立即向越南政府反映。518 示威活動前駐處並規劃設置 13 處緊急安全場所，派專人駐守並備妥乾糧飲水等物資，確保倘突發事故發生時，我在越臺商可立即獲妥善安全之保護與照顧。

＜３＞協助國人返國：

外交部於暴動事件發生後立即協調航空公司，並保證協助臺商及眷屬取得返國機位。胡志明市（新山一）國際機場每週有 52 班次飛臺（桃園、高雄、臺中），每日約有 7-8 班次。經駐越南代表處及駐胡志明市辦事處協調現地航空公司，並設法掌握臺商、僑胞搭機返國需求，洽請交通部協調國籍航空公司因應。5 月 14 日迄 18

日計採放大機型 9 班次，加開加班專機 3 班次，提高整體運能 23%，確保欲返國之國人均能取得機位，各日實際總載客情形每日仍有逾百以上之空位；期間旅居越南國人返台人數達 6,465 人次。對於希望離開越南返國之民眾，或由暴動地區撤離之安全地區民眾，倘當地交通發生困難，我駐處亦提供當地交通協助。

<4>護照通關便利：

駐胡志明市辦事處自 14 日起於機場設置服務站，提供返國臺商及國人必要協助；另協調移民署同意免收返國申請入國證明書副本 400 元之規費；對匆忙逃離未攜護照者，可不經遺失申報、保留原護照效期，返國補發第二本效期 1 年 6 個月臨時護照，免收規費等措施。

<5>行政支援：

外交部除電匯專款供駐處安排照護臺商及僑胞，另因應事況發展，調派駐越南代表處 2 位同仁、外交部領事事務局局長龔中誠及 3 位曾在胡志明市服務之資深同仁於 14 日、16 日及 17 日分抵駐胡志明市辦事處支援，協助服務臺商及僑民。

<6>旅遊警訊：

外交部自 14 日起即將平陽省、同奈省調升為「橙色」，胡志明市為「黃色」旅遊警示燈號，17 日起再提升越南全境為「黃色」旅遊警示燈號，胡志明市第一郡為「橙色」旅遊警示燈號。

<7>518 示威活動應變計畫：

- 強化聯絡網絡：

外交部緊急應變小組與駐處保持密切聯繫，嚴密掌握駐地情勢，於 18 日起每小時將當地最新情勢通報行政院各相關部會並提供予媒體參考。計發布數十則簡訊供相關部會專人及媒體記者參考，相關資訊並公告於外交部網站。

- 規劃安全場所：

駐越南代表處及駐胡志明市辦事處已與當地臺商會及僑領等保持密切聯繫，另規劃駐處辦公大樓空間及多個安全場所共 13 個，作為必要時臨時避難場所，並指派專責同仁進駐，建立密切聯繫網絡。兩處並均洽妥當地旅行社預先準備大型巴士，並請越南公安部協助必要時派員跟車保障進出安全，並要求越南政府在相關緊急避難集結地點提供維安。

（４）協助受損臺商爭取補償：

＜１＞我政府至為重視於此次暴動中受損臺商之權益，各相關部會及駐處均持續進洽越南政府強力要求應給予我受損臺商補償，並協助臺商依臺越投保協定向越方求償。經濟部沈次長於本月 21 日率團訪問越南瞭解臺商受害情形及建立雙邊協商機制，討論相關賠償事宜，外交部也要求越南政府安排該團會晤對等層級官員，針對我臺商受損情形，作最妥善的處理及賠償。

＜２＞越南駐華裴代表於 18 日已明確回應外交部林部長 4 項要求中有關賠償之部分，明確表示已採取下列措施：一、越南國家主席、公安部長以及各部省市的 7 個代表團已分別到平陽及胡志明市進行慰問及探視，以

瞭解臺商之實際損失並聽取臺商意見與建議；二、越南各部門及地方官員到遭受損害之現場評估損失，依照越南法律規定及國際承諾研究賠償方式；三、越南政府具體承諾將採取土地稅、營業稅之減免、協助優惠貸款或不計算逾期貸款等作法以彌補臺商損失，最重要的是協助企業儘早恢復正常之生產活動；四、越南政府將盡最大努力，以最高決心保衛、支持包括臺灣在內之外資企業，不容許再發生暴亂。

（５）日後倘發生類此事件，政府相關標準作業程序如次：

<１>外交部於接獲駐處通報後立即啟動緊急應變機制，在第一時間建議國安會召開會議掌握情勢。

<２>行政院迅成立應變小組，完成各相關部會分工及任務分組，並作為跨部會聯繫平臺，即時協調因應。

<３>外交部與駐處維持密切聯繫，隨時評估最新情勢發展並呈報行政院應變小組，以利協調相關部會及採取後續因應作為，至危機解除。

<４>有關是否派遣軍機艦協助撤離臺商及僑民部份，政府係綜合當地整體情勢、僑胞及臺商需求，民間運載能量及其他國家作法等因素審慎決定。

（二） **國防部**

１、當前東海、南海區域之安全局勢、潛勢危機與對應策略

（１）當前東、南海安全局勢與潛勢危機：

<１>安全局勢：

- 東海：

2012 年 9 月 11 日，日本片面宣布「釣魚台列嶼收歸國有」後，中共隨於 12 月 14 日向聯合國提交「東海部分海域 200 浬以外大陸棚劃界案」，並將爭議海域「常態化戰備執勤機制」納入工作規範，同時漸次加大海、空兵力維權力度外，2013 年 11 月 23 日再公布「東海防空識別區」，藉以擴大防空預警範圍，引發美國、韓國、日本等國強烈反彈及實施對應舉措，相關事態如后：

◇領土主權：

◎日本：

2014 年 4 月 4 日日本公布「2014 年外交藍皮書」，重申擁有釣魚台列嶼主權，並批判中共欲以軍事武力，單方面改變現狀。

◎韓國：

因應中共公布「東海防空識別區」，範圍涵蓋與其爭議之蘇岩礁(現由南韓控領)，2013 年 12 月 8 日修訂及公布其防空識別區，向南延伸及涵蓋蘇岩礁。

◇軍事情勢：

◎日本：

在支持美推動「亞太再平衡」戰略下，與美達成修訂「美日防衛合作指導」共識，並依據其新修訂「中期防衛力整備計畫」，積極進行武器裝備採購、增設「水陸機動團」及在我蘇澳外海之與那國島部署監視雷達，加

強應對中共在釣魚台列嶼之海、空維權兵力外，同時深化與菲律賓、越南等國海事安全合作，藉以牽制中共在東、南海維權態勢，展現強勢抗衡中共之立場。

◎韓國：

提升於蘇岩礁海、空偵巡力度；與美同意延後「戰時指揮權」轉移時間，以防止其國家利益遭受損害。

◎美國：

公開表示不承認中共劃設防空識別區，另總統、國防部長等政軍首長近期相繼訪問日本，除支持日本行使「集體自衛權」外，並公開表達釣魚台列嶼如有狀況，適用「美日安保條約」範圍，以強化雙方軍事同盟關係。

◎俄羅斯：

中、俄聯合軍演時間於 5 月 20 日至 26 日，其區域位於上海長江口以東海域舉行，距釣魚台尚有一段距離，惟同時間 5 月 10 日至 27 日日本於奄美群島周邊海、空域實施年度聯合實兵演習，實有互別苗頭之趨勢，隱然中共刻藉聯俄演習以抗衡美日同盟，未來中俄雙方關係後續發展，殊值關注。

◇當前，東海局勢雖因中共劃設防空識別區、美日及美韓軍事同盟關係漸趨緊密，及日、「中」戰機在釣魚台列嶼附近空域相互監視、反應力度增加等對應舉措，均因領土主權爭奪所致，惟在各國

發展考量與克制下，整體態勢仍呈現「鬥而不破」之局面。

- 南海：

南海周邊國家對其南海主權聲張已爭論多時，中共雖倡議南海各聲索國在「南海各方行為宣言」基調，以「擱置爭議、共同開發」之原則，以共享南海資源，然近期因領土主權爭議、海洋資源爭奪，仍發生諸多衝突，有關中共與各國近期衝突事態分述如后：

◇越南：

5 月 5 日迄今中共於西沙中建島(現由中共控領)南方，在與越南爭議之海域進行鑽油作業，爆發雙方自「1988 年赤瓜礁海戰」以來，最大規模之海上衝突事件，越南除藉外交途徑直指中共侵犯作為外，另其公務執法船舶與中共艦船發生多次攔阻、水砲攻擊及衝撞等情，更放任其國人攻擊在越南投資之臺商，造成我臺商之財產損失極大。

◇菲律賓：

今(2014)年 3 月菲律賓欲對其駐防在南沙仁愛暗沙擱淺之軍艦進行整補作業，中共即採強力攔阻作為，防堵其建材運送(僅同意人道物資運補)，5 月 6 日菲律賓公務船亦於南沙半月礁附近海域，直指中國大陸籍「瓊瓊海 09063 號」漁船涉及走私行為，予以扣押，中共隨即指責菲國嚴重侵犯中共主權及海洋權益，要求無條件放船及放人外，另增加艦、機於仁愛暗沙及中沙民主礁之維權

作為，以強勢行動，宣達其主權實質管控範圍。

◇馬來西亞、印尼：

馬來西亞、印尼與中共在南海主權爭議仍爭跌未止，採積極作為監視中共於南沙海域活動;另 2014 年 2 月中旬迄今，中共為維護其主權聲張，增派海警船執行常態維權駐防，對此馬國常態派遣軍艦進行監視任務，期間雙方曾採近距離監控作為。

◇整體而言，中共除強化在南沙海域艦、機維權行動及兵力增派外，另近年在南沙華陽礁、永暑礁、赤瓜礁及東門礁等進行填海造陸及整(擴)建工程，以強化島礁後勤建設，提供後續海洋維權、兵力投射之後盾；相對南海聲索國亦積極採購軍事裝備、調整兵力部署及強化島礁建設，期提升防衛力量外，另菲律賓與美國簽署「加強防務合作協定」，同意美軍輪駐其境內軍事基地，馬來西亞及美國將基於「全面夥伴關係」，提升雙方經濟與軍事安全合作範圍，凸顯區域內國家採「拉美制『中』」之勢，激化區域博弈角力及情勢緊繃，未來將不可避免發生武裝衝突事件，南海情勢發展仍處劍拔弩張之勢。此外，南、北衛灘位於我東沙島西北方約 50 浬處，中共自 1986 年起始於西沙海域實施鑽油作業，共計開發 15 處。東沙島西南方流花 11-1 油田區最大，西北方計有惠州 21-1、26-1、32-2、32-3、32-5 等 5 處油田，北方計有

陸豐 13-1 及陸豐 22-1 等 2 處油田。

<2>對我潛勢危機：

- 壓縮我戰略安全空間：

  中共分於東、南海強化軍事建設與作為，及越南、菲律賓與馬來西亞在應對南海爭執事件之軍事部署，將壓縮我臺灣北部空防及太平島防衛安全外，亦壓縮戰略安全空間。

- 直接威脅我太平島防禦工事：

  近年中共、越南在太平島附近島礁，進行島礁軍事設施構築，未來完成後，將有利相關武器裝備駐防及打擊範圍延伸；其中，越南敦謙沙洲距離我太平島約 11 公里，其部署之火砲、肩射型防空飛彈除可直接攻擊我起降之運輸機外，或可能對我島上工事產生威脅。

- 可能捲入衝突事件：

  近年各國在東、南海之軍事舉措及爭端事件，及近期將於東海海域進行中、俄海上聯合軍演及日本島嶼作戰演練，雖非應對我國而來，惟各方在區域之利益均相互衝突，在我國利益受損或面臨侵犯時，將無可避免捲入相關爭執或衝突事件。

(2)國防部因應作為：

<1>國軍已針對釣魚台可能發生之狀況，預擬應變計畫及因應原則；另依「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」及釣魚台海域情勢發展，加強雷、截情監偵，掌握海、空動態。

<2>為維護南沙主權，加強海、空監偵作為，掌握周邊國家動態，對可能遭遇之各項突

發狀況，已備完善馳援計畫，遵政府決策配合相關部會完成戰備整備，依令執行任務，確保國土安全。

〈3〉類似越南反中事件，國軍已完成海、空運輸兵力規劃，後續依政府政策指導，依令執行越南僑民疏運返國任務。

2、南沙太平島周邊諸島各國軍力部署狀況及國軍緊急馳援成效之評估

（1）各國軍力部署狀況預判：

〈1〉太平島為我國在南沙群島中，唯一實質且派遣兵力部署島礁，其周邊 60 浬內，判有人員派駐者，計南子島、中業島、渚碧礁、南鑰島、南薰礁、鴻麻島、敦謙沙洲、東門礁、大現礁、瓊礁、鬼喊礁及赤瓜礁等 12 座島礁，分由中共、越南及菲律賓控領。

〈2〉各國控領島礁及軍力部署預判：

- 中共：

控領渚碧礁、南薰礁、東門礁及赤瓜礁等 4 座島礁，其中在渚碧礁設置乙套雷達監視系統，餘各島礁均部署少量之中、小口徑防空火砲與肩射防空飛彈；另在東門礁、赤瓜礁常態部署戰車登陸艦及護衛艦各 1 艘，擔任物資補給及緊急狀況之應處兵力。

- 越南：

控領南子島、鴻麻島、敦謙沙洲、大現礁、瓊礁及鬼喊礁等 6 座島礁，其中在南子島、鴻麻島設置乙套雷達監視系統，餘各島礁均部署少量之各型口徑之火砲與肩射防空飛彈；其中，敦謙沙洲位處我太平島東方約 11 公里，若我空運機執行起

降任務時，其可能部署之肩射防空飛彈對我最具威脅。

- 菲律賓：

控領中業島及南鑰島等2座島礁，其中在中業島設置乙套雷達監視系統外，並擁有一條長約1,300公尺飛機跑道，可供運輸機進行起降作業，另島礁可能部署少量防空火砲。

（2）國防部因應作為：

<1>自100年5月起，國防部協助東、南沙提升各項戰備整備，每年排定戰備輔訪外，並協助海巡官兵由陸戰隊完成專精代訓，評估後已達到「等同陸戰隊堅強戰力」，可有效確保防區整體安全。

<2>為防範可能發生之軍事衝突，依南海情勢威脅、作戰任務及兵要地形等考量，已備完善「衛疆」應援兵力作戰計畫。遵政府決策配合相關部會完成戰備整備，依令執行任務，確保國土安全。

<3>海軍為驗證「衛疆計畫」，配合海上定期偵巡、重裝運補及艦隊基地訓練，採正規及非正規登陸方式，藉由實兵、實地、實裝、實作操演，獲得訓練參數，實地驗證累積經驗。

<4>102年迄今共計執行4次，由海軍艦艇搭載陸戰隊之部隊，向南沙太平島實施耐航及登島突擊訓練。

（3）設若越南對太平島進行奪島攻擊，國軍兵力趕赴太平島馳援所需時間：

<1>臺灣本島距南沙太平島860海浬，為能有效馳援南沙地區，國防部已完成空中快反

及海上馳援作戰計畫，並納入南沙太平島應援作戰計畫。

<2>空中快反應援兵力於受命後，約 4 至 6 小時可抵達目標區；而海上增(應)援部隊於整備完成後，約 53 小時可抵太平島執行應援作戰。

3、日本在「與那國島」上駐軍對我國之威脅

（1）與那國島位於蘇澳東方約 60 浬，在我方及琉球防空識別區交接處，其周邊 12 浬屬日本領海。有關日本自衛隊進駐與那國島乙節，不影響我國海、空軍日常演訓。

（2）為確保國防安全，國防部將持續要求監偵單位，密切掌握其兵力動態，並要求海、空軍於東部海、空域執行各項演訓、偵巡任務時，保持安全距離，避免因飛機、艦船接近事件造成兩國誤解。

（3）2010 年日本即規劃部署海岸監視部隊，2014 年進行動工儀式及營舍興建工程，預 2015 年底前完成部署；另部署海平面雷達 1 座(TPS/101)有效偵蒐距離約 35 公里。

4、中共軍隊朝訊息化發展，並具備跨軍區行動能力，國防部對此之因應

（1）中共公布「2002 年國防白皮書」，首次對外說明「努力完成機械化和信息化建設的雙重歷史任務，實現軍隊現代化的跨越式發展」之軍隊建設方向，隨後以「以打贏資訊化戰爭為目標，積極推進以資訊化為核心之中國大陸特色軍事變革」之軍事轉型發展論述，顯示共軍積極推動部隊訊息化建設與發展；目前，共軍部隊在資訊化建設已有豐碩成效，並具備軍種聯合作戰能力，現其整體作戰能

力已涵蓋第一島鏈，並逐步向第二島鏈推進，對我整體威脅與日俱增。

（２）國軍本「防衛固守、有效嚇阻」之軍事戰略構想，考量敵情威脅與防衛作戰需求，依「充實基本武力，發展不對稱戰力」之建軍規劃，積極籌建「以小搏大、以弱擊強」之可恃戰力。

５、針對大陸網軍發展之相關因應作為：

（１）中共自 1999 年起由軍方組建營級網路戰部隊，並陸續設置電子戰、網路、駭客和信息救援等分隊，且已由軍方擴至政府及民間機構，近年因應網路科技創新及任務需要，持續加強各類作戰平臺建設與聯合信息對抗實驗性實兵演習，以利爭奪網路空間優勢，藉此獲取有利之戰場優勢。

（２）因應中共網路戰威脅，國防部除嚴密掌握各項情資及妥擬因應方案，並持續精進網路安全防護能量籌建，以確保國軍資訊安全。

（３）為提升通資指管系統遭電磁脈衝攻擊時之存活率，國軍各重要陣地、指管中心、通資電系統已逐步採地下化及建立多重屏蔽隔離工程，另各部隊亦將遭敵電磁脈衝攻擊時，相關因應措施納入年度訓練計畫，且建立標準行動準據（含裝備緊急備援接替優先順序）並定期驗證，期於遭受攻擊時，儘速恢復系統運作，有效支援作戰任務遂行。

（４）為建立國軍電磁脈衝防護能量，國防部中山科學研究院自 96 年起運用既有基礎能量，並透過軍民科技合作，進行資源整合，完成國軍電磁脈衝防護技術研發，並陸續運用於相關專案計畫，以提升陣地遭受電磁脈衝攻擊

時，通資系統之存活率。

（三） 大陸委員會

1、中共國家安全委員會之任務及功能評估

（1）三中全會宣示設置「國家安全委員會」(下簡稱「國安委」)，企以建立「集中統一、高效權威之國安體制」，加強對國安工作領導：

「十八大」後大陸新領導階層面對內部貧富懸殊、少數民族問題等社會嚴重問題，與周邊國家區域糾紛等綜合因素影響，已成為中共於「三中全會」宣示設置「國安委」後的最大挑戰，亟需建立「集中統一、高效權威」的國安體制（大陸「國安委」係由習近平擔任主席、李克強及張德江擔任副主席，下設常務委員和委員若干名）。

（2）「國安委」成立可能象徵習近平全面集權的領導格局進一步強化：

在習上任僅一年內即於「三中全會」通過設立「國安委」，不僅凸顯習的權力鞏固，反映大陸應對內外部時局的戰略思考，會否衝擊中共集體領導模式及實際運作成效，仍待後續觀察。

（3）此頂層設計將成習近平執政之重要權力核心，以維護並落實中共之「核心利益」：

「國安委」係一統籌國家安全工作之強而有力的平臺，以此頂層設計之權力集中組織，落實大陸之「核心利益」(即國家安全、領土完整、國家統一、中國大陸憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定、經濟社會可持續發展的基本保障)，並消弭一切影響其「核心利益」之內外部不利因素。

（4）研判初期仍先以內部維穩為主要職能，並逐

步擴大其涉外功能：

判「國安委」仍係以穩定大陸內部發展環境為優先，藉新機構統一事權、統籌協調，打擊可能影響其政權維繫之內外勢力。同時將進一步發揮其「大國外交」之涉外事務處理能量。

（５）涉及現有黨政機制與運作之統合，後續法制化之推動進程與體制調整走向，為發揮實效的關鍵：

「國安委」實際運作將觸及大陸現有機制調整與體制改革面向，惟此新機構與現有黨政機制、平臺之內部權能分工仍未臻明確。將來該機構法制化及定位與體制調整走向，應予關注。

（６）對兩岸關係及涉臺工作之實際影響，我方應予密注並妥為因應：

大陸近期提出「總體國家安全觀」，強調既重視外部安全，又重視內部安全。而大陸「國安委」成立的首要任務雖係優先處理大陸內部棘手的社會矛盾，即維穩和反恐的問題優先，然隨著外部問題日亦嚴峻，爰未來在涉外及對臺工作方向，在既定「一中框架」政策上，可能調整情形仍有待觀察。

２、中國大陸內部安全情勢變化及東亞安全情勢之評估

（１）近期大陸內部安全情勢變化：

<１>行政與社會治理問題頻發狀況漸成內部安全情勢隱憂：

中國大陸由於過度強調各種經濟數據的成長，面臨一連串社會問題的挑戰。近期內部安全情勢產生新的變化，包括社會

抗爭出現跨階級與跨區域現象，以及少數民族問題失控與民族主義高漲相互衝擊等多重情況出現，均使社會問題更加嚴重。

<２>適逢各敏感議題重要時點或為今年增添社會穩定壓力：

由於今年正好是西藏事件 55 週年【3 月 10 日】、法輪功事件 15 週年【4 月 25 日】、五四運動 95 週年【5 月 4 日】、六四民運 25 週年【6 月 4 日】、新疆七五事件 5 周年【7 月 5 日】、中共建政 65 週年【10 月 1 日】，對大陸當局而言是敏感、危機之一年，未來各種可以預見和難以預見的風險因素，已明顯增多。

<３>近期新疆地區局勢暴亂頻增、形態轉變的發展，應是後續觀察重點：

觀察近期新疆有關之暴亂案件發現，不論在「施暴手段」以及「施襲對象」上均呈現轉變趨勢，應係顯示新疆局勢將持續惡化且產生數量次數及陳抗型態的轉變，不僅考驗大陸當局應變能力，亦是大陸局勢發展及中共政權穩定的觀察重點。

<４>大陸當局的維穩及反恐戰略會否有所調整，允值關注：

觀察近期大陸當局因應恐襲活動加劇與擴散可能變化趨勢，顯示在反恐、維穩等國安問題上，習已開始強力主導，積極布局，未來中國大陸或有可能在短時間內轉變反恐戰略，從被動防守轉為主動出擊，由國內反恐到國際合作反恐，並從源頭上打擊恐怖分子等情勢發展。

（２）對東亞安全情勢之評估：

<1>情勢方面評估：

- 陸方強化維權作為對我釣魚台主權立場形成挑戰：

  日本將釣魚台「國有化」後至今，大陸透過持續動用公務艦艇巡航釣魚台 12 海浬內及其周邊海域，圖迫使日本接受「同存共管」的現實。對我而言，陸方的強勢維權將令我對釣魚台的主權立場遭到相對挑戰。

- 南海主權爭端白熱化與大陸強勢主導，恐影響航行自由及我漁業作業權：

  「黃岩島事件」以來，大陸漸增強對與菲律賓有爭端的黃岩島與仁愛暗沙等地區強化巡弋；另方面，大陸與聲稱對西沙群島擁有主權的越南前即屢生矛盾，近期中越更因鑽油平臺問題與越南公務船發生海上碰撞衝突，並引發越人「排華」事件，亦導致部分我在越國人受到波及。不僅易肇生局部摩擦風險，更將有可能間接衝擊我在南海地區之航行自由及漁業作業權。

- 「空識區」議題將激化東亞空中安全風險及矛盾：

  大陸於去年 11 月劃設涵蓋釣魚台列嶼的「東海防空識別區」，使東海海上對峙正式升級成為海、空立體矛盾。未來陸方若在南海地區劃置防空識別區而產生更大的爭議及挑戰。一旦發生任何摩擦並形成僵局，各方勢將盼我明確表態，必深刻影響我區域戰略利益。

- 藉海域主權爭端凸顯共維主權，形塑「兩

岸同屬一中」：

面對我始終堅守「不與大陸共同處理」釣魚台問題的立場，陸方置重持續呼籲我「共同維護」釣魚台主權，強調「兩岸雙方有共同責任」及所謂「兩岸一家」的概念等政治性操作，仍希望兩岸「共同維護漁民權益」。爰倘未來我方漁船或公務船在相關海域內與日、菲方艦船發生糾紛，亦可能給陸方政治操作空間，藉機為其對國際社會形塑兩岸「同屬一中」創造有利條件。

- 大陸操作兩岸海域爭端主權合作，達政治促談目標：

菲律賓已於 2013 年 1 月正式向國際仲裁法庭提出南海問題仲裁案，部分大陸專家或民間人士可能呼籲兩岸應共同蒐集有利主張「九斷線」(U 形線)之歷史文獻，或透過討論尋求立場一致之論述，甚至不排除大陸方面可能藉操作兩岸在東、南海議題合作，促兩岸就擴展臺灣國際參與空間、兩岸軍事安全合作互信機制等政治議題進行對話與協商。

<2>政府因應對策：

- 堅定重申對南海及釣魚台列嶼之主權，以及「不與大陸合作共同處理」的立場：

面對大陸對南海及釣魚台的主張，政府首將堅定重申「釣魚台列嶼及南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域為我國固有領土及水域，其主權屬於中華民國」的立場，在主權領土問題上「沒有任何與大陸合作或共同處理」的

空間。另外，馬總統「東海和平倡議」中「國家主權無法分割，但天然資源可以分享」的精神，以及「東海空域安全聲明」中「維護飛航自由，協商制定東海行為準則」等原則，均是我國提出的戰略制高點，我將持續呼籲大陸正面回應，共同擱置爭議，探討共同開發，以為區域和平穩定。

- 促東協國家及大陸支持我加入南海對話機制：

  我方因長期被排除在南海相關對話機制之外，似可考量呼籲東協與中國大陸支持我方加入既有的南海相關對話機制，共同就資源開發與非傳統安全、南海行為準則等議題進行對話討論。

- 展現護漁決心，謹慎執行護漁任務：

  為避免陸方艦艇保護我漁民作業並進行政治操作，我實應展現自我護漁決心。惟在實際護漁執法層面，仍宜謹慎妥適海上執法，避免我與日、菲發生海上摩擦糾紛。

- 密注大陸在相關海域之作為，即時提供研析意見：

  未來倘大陸在南海地區劃設防空識別區，對我實際控制的東沙群島或南沙太平島主權立場形成重大挑戰，無助兩岸關係正面發展。大陸委員會將持續密注東海及南海等我國周邊海域情勢發展，就對兩岸關係之互動層面提供研析評估意見，以利政府決策參考。另該會亦將呼籲大陸應與周邊各方共同致力維護區域和平及臺

海穩定。

（３）目前大陸整體內部局勢仍在可控範圍，倘大陸在整體局勢陷入嚴峻時，以武力手段對我施壓，將引發外（臺）資撤離、失業率驟升，社會問題更趨惡化，對其維穩工作及和平崛起形象更加不利，亦無助化解其內部壓力；我方研判當前大陸尚不至採取武力對我施壓。另，馬總統就任以來，政府致力於改善兩岸關係，並已多次呼籲大陸方面應務實面對兩岸關係良性發展的趨勢，共同珍惜現有成果，主動採取具體善意及作法，放棄對臺針對性軍事部署。政府堅持推動和平穩定的兩岸關係立場不會改變，也會持續強化自我防衛實力與決心，使其成為兩岸互動過程中最堅實的後盾。

（４）反服貿學運凸顯國人對於服貿協議、自由貿易區等議題之共識不足，相關政策之推動面臨重大阻礙；對岸對於我政府處理能力與臺灣未來政局發展持何種看法？對臺政策是否會相應更張？對我未來安全形勢有無不良影響之評估：

〈１〉大陸方面多次強調服貿協議對臺灣經濟發展的好處，也表示願多瞭解臺灣基層和青年想法；但後續對於企圖將「兩國論」和「一邊一國」主張納入兩岸協議監督條例，重申「反獨」一貫立場。大陸反應展現對臺工作的靈活與彈性，凸顯其希望確保兩岸和平發展路線不致因突發事件遭受干擾或中斷，對於既定政策的立場也相當堅持。基本上，大陸推動兩岸關係和平發展的政策方針並未有所改變。

<2>大陸方面將會持續關注我內部對服貿協議及自由貿易區議題之意見，加強跟臺灣各個階層的溝通，尚不致對我未來安全形勢有不良影響。

(5)未來如果中國大陸與日本在釣魚台發生戰事，中國大陸呼籲兩岸基於民族大義聯手抗日，我方之立場與應對作為：

<1>釣魚台列嶼為中華民國固有領土，也是臺灣附屬島嶼，中華民國擁有釣魚台列嶼主權的事實不容置疑。我政府在釣魚台列嶼主權議題的一貫立場為「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」，並優先維護我漁民權益。

<2>政府將呼籲中國大陸重視馬總統提出之「東海和平倡議」，以和平對話方式，降低緊張局勢。著眼維繫區域情勢和平與穩定，政府秉持東海和平倡議的精神，其基本概念是國家主權無法分割，但天然資源可以分享。因此，各方應該儘快共同擱置爭議，進行和平對話，探討共同開發的可能性，才能逐漸達成資源共享的目標；惟在釣魚台主權方面，我方不會有與大陸進行合作的空間。

(6)太平島若遭越南攻佔，政府是否考慮接受中國大陸支援？又假設共軍將越南逐出太平島，並主動表示欲歸還我國，政府如何應對：

<1>南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域為我國固有領土及水域，其主權屬於中華民國，不容置疑。對於大陸方面表達兩岸南海議題合作的倡議，大陸委員會已經多次公開呼籲並重申在南海

主權部分沒有合作空間的立場，政策沒有改變。

<2>我政府對於海域衝突的各種狀況，都已做好相應準備，並已強化在太平島防禦能力，也將嚴密監控南海區域情勢發展，採取必要的軍事因應作為，堅定捍衛太平島主權。此外，針對相關狀況，我方將要求區域各方共同理性協處，透過和平對話解決問題。

（四） **經濟部**

1、越南排華暴動之檢討與因應

（1）背景說明：

中國大陸於本（103）年 5 月 1 日在南海設置鑽油台致越南與中國大陸南海領海主權爭議再起，5 月 13 日下午起越南民眾在南部及中部等地之遊行示威演變為群體暴動，非法闖入平陽省等南部省市工業區，對日、韓、臺、星、馬等外資工廠進行破壞，因臺商工廠的中文標示遭當地抗議民眾誤認為陸商，致損失嚴重，抗議民眾搶奪及破壞廠區內之原物料、半成品、成品及機器設備等，甚至廠房遭到焚毀。本次越南排華運動並非針對臺商。

經濟部次長沈榮津本（103）年 5 月 21 日率團赴越南關懷臺商，實地了解臺商需求，並向越南政府要求協助臺商。

（2）經濟部因應措施：

<1>短期：

- 要求越方成立單一窗口，協助臺商辦理認證損害清單、加速保險理賠、簡化機器設備進口手續及免稅、延長銀行貸款償還期

限等。

- 向越南政府爭取支應受損臺商停工期間員工薪資、放寬臺籍幹部工作證核發規定，以符臺商復工需要。
- 協助受損臺商辦理轉單生產，以維持正常運作。

<2>中期：

- 要求越方研議對臺商提供減免稅賦、提供優惠貸款等措施，補償臺商損失。
- 提供有意撤資回臺或轉往他國投資臺商相關協助。

<3>長期：

- 推動「臺越經濟部長會議」、「臺越雙邊投資協定」、「臺越 ECA」，深化雙邊經貿關係、強化對臺商之保障。

2、南海主權之主張及油源探採

（1）由於南海地區屬主權爭議區，中油公司配合政府政策於 99 年 6 月向經濟部申請於太平島劃定新礦區，總面積約 13 萬 8 千平方公里，並於 100 年 4 月奉准設定探礦權 4 年(100 年 4 月 15 日至 104 年 4 月 14 日止)；復配合政府南海主權宣示政策，該公司測勘團隊等 10 人於 102 年 10 月 11 日完成太平島陸上重、磁力測勘及圖資測勘作業。

（2）中油公司針對南海地區探採之規劃為持續在臺灣海峽進行自力探勘與合作探勘，目前除積極推動兩岸已有共識之台陽石油合約案（因屬深水區風險高，雙方同意引進第三方國際油公司加入)，以培養兩岸共同與國際油公司合作之默契與合作模式。未來將優先進行較不具爭議性地區的合作，如以南海北坡

深水區為先行區，進而可先在太平島南方之九章與禮樂盆地，先做聯合研究，再推展實質之雙方或三方之探採活動。

（3）目前政府於海域礦區之開發秉持「主權在我、擱置爭議、平等互惠、共同開發」之原則，與南海區域各國建立合作機制來共同開發此區域。

3、對中國大陸在東沙爭議海域「鑽油平臺」之掌握

（1）經礦務局洽詢海巡署，103 年 5 月 23 日署巡安字第 1030008707 號函復略以，該署於東沙海域執行巡防勤務期間，未曾發現中國大陸架設鑽油平台或打探勘井等類案情事。

（2）另經中油公司與台潮公司聯繫後獲悉中國大陸在東沙島 24 海浬內無探勘活動。

（3）關於我國是否應主張在該區的開採權：

<1>依礦業法第 2 條規定：「中華民國領域、專屬經濟海域及大陸礁層內之礦，均為國有」，又依同法第 6 條規定，中華民國人民得依礦業法取得礦業權。

<2>東沙爭議海域，有符合礦業法第 2 條規定情事時，當可主張在該區之探礦權與採礦權。

（4）從事探勘開採是否需要經由兩岸協議模式處理：

<1>中油公司奉行政院核定以海外石油及投資公司（OPIC）名義與中國大陸海洋石油總公司（CNOOC）於 91 年簽訂台潮石油合約，自 92 年開始執行，經 4 次延長至 103 年。以主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發原則下執行，雙方於海峽中線各

提供約一半面積，雙方工作權益比各為 50%，目前持續進行中。

<2>103 年中油公司及中海油公司推動與國際油公司洽談台陽石油合約三方合作案，雙方於海峽中線各提供約一半面積共同為地主國與國際油公司合作，兩岸雙方權利與義務以對等、公平為原則，目前進行三方石油合約條款及稅賦平等課徵等談判中。

<3>中油公司將針對兩岸油氣合作探勘中權利與義務各半原則及稅法規定不明確處，將函請財政部賦稅署、大陸委員會等主管機關預先核釋，如獲解決，應尚無需經由兩岸協議模式處理。

（五） **中油公司**

1、南海運輸安全

（1）有關中油公司油輪、氣輪經過南海之南海運輸安全：

<1>原油運輸安全：

- 載運中油公司自中東或西非採購原油油輪航線，一般係經：印度洋→麻六甲海峽→往北經南海→回抵高雄港。
- 若南海海域發生運輸安全疑慮，為保障載運原油可安全抵臺無虞，油輪航線必須遠離南海紛爭區域，來自中東或西非油輪航抵馬來西亞及印尼海域時即需繞航行經印尼及菲律賓東部海域返台，變更後航線視油輪的航速快慢約需增加 7～9 天的航程，替代航線如下：

  印度洋→麻六甲海峽或巽他海峽(Sunda Strait)→爪哇海(JAVA Sea)→往北經印尼望加錫海峽(Straits of Macassar)→西里伯斯

海(Celebes Sea)→往東北經菲律賓海(Philippine Sea)→回抵高雄港。

- 中油公司原油油輪運輸航線示意圖

<2>液化天然氣（LNG）運輸安全說明：

若南海海域因故遭到封鎖，致使 LNG 船無法順利通行之緊急應變措施如下:

- 聯繫 LNG 船評估安全航道，並繞道而行(如附圖示)。
  - ◇約 80%LNG 進口氣源(卡達、馬來西亞、汶來）原經南海航道，必須繞行菲律賓群島東方太平洋海域，轉回巴士海峽進入臺灣領海，因繞道路徑差異估計每航次單程需多費時 1.5~3 日。
  - ◇約 20%LNG 進口氣源（印尼、巴布亞紐幾內亞）不經南海航道，因此不受影響。
- 申請護航及外交協助

  洽請國防部派軍艦前往南海附近海域護航，及洽請外交部及陸委會尋求國際協助，以維持航線安全暢通。
- LNG 存量因應

◇如國內 LNG 存量因船期延遲而降低之因應方案為:

a.增產鐵砧山自產氣產量。估計每日可增產約 900 噸。

b.緊急洽購無須經由南海海域運送之 LNG 現貨，如來自俄羅斯庫頁島、印尼及巴布亞紐幾內亞等處之貨源。

c.聯繫台電公司商討減量用氣調度方案。

◇如預期 LNG 存量過低，將提報經濟部依據「天然氣供應及價格管制實施辦法」實施供氣量管制。

2、LNG船原航行南海路徑，及繞道菲律賓群島東方太平洋海域之新路徑圖：

<1>中油公司與大陸中海油公司於臺灣海峽中線合作之台潮石油契約案，目前經營人台潮公司委聘中海油公司濱海 512 震測船於合約區東南區塊進行三維震測作業，預計 103 年 9 月完成，目前工作正常。

<2>中油公司與加拿大 Husky 公司臺南盆地深

水礦區合作案，預計 103 年 6 月開始進行第二階段二維震測，經營人 Husky 公司擬委聘 CCG 公司之震測船執行該項任務，目前震測船待命中，尚未駛往作業區。

<3>以上屬南海北坡之探勘活動，目前似未受東亞安全情勢影響。

3、如臺中至桃園大潭電廠海底管線發生問題，中油公司將啟動緊急應變方案，大潭電廠天然氣可改由現有陸管，以低壓可供應1至2部燃氣機組發電。海底輸氣幹線均為碳鋼材質，具高延展性及張力強度，本身即為很好之耐震材料，且鋼管間皆採銲接方式銜接，又海管埋設於臺灣海峽底床下，因發生地震致海管斷管之可能性很低。有關處置方案方面，中油公司已擬妥因應海管遭外力損壞之緊急修護及應變措施方案，屆時將依實際發生情境，啟動對應之緊急應變方案。

4、我國液化天然氣（LNG）存量僅7到10天，過去因中寮地區地震，台電及中油兩公司曾發生限電糾紛，另於80年左右海底輸油油管亦發生過漏油事件，對此政府風險控管方案：

（1）自 91 年發生「508 限電事件」後，為避免再發生類似事件，台電及中油公司在國營會協處下研商訂定「台電、中油天然氣供需聯繫機制及預警制度」，並自 91 年 6 月 12 日開始實施。依前述機制，當未來兩週內之永安或臺中接收站天然氣儲槽可調度量低於警戒值時，台電及中油應各自通報相關權責主管，並緊急開會協商因應對策及雙方應配合事項。

（2）當發生緊急的重大異常事件，則依下列說明處理：

<1>永安或臺中天然氣可調度量低於 2 萬噸或颱風期間，中油公司應立即電話通知台電公司，後補書面文件，並以電子文件方式提供每小時天然氣可調度量資訊及 LNG 船資訊供台電參酌。

<2>台電公司如遇突發狀況，須緊急增/減天然氣用量時，應立即電話通知中油公司，後補書面文件，提供台電的增/減用氣量計畫及可能持續時間等資料，由中油公司試洽國外供應商調整船期，隨後應即召開緊急洽商會議，確認因應對策及雙方應配合事項。

(3)中油公司如遇突發狀況，致影響天然氣的正常供應時，應立即電話通知台電公司，後補書面文件，並提供須台電減用氣量之計畫及可能持續時間等資料，隨後應即召開緊急洽商會議，確認因應對策及雙方應配合事項。

(4)依據「天然氣用量及存量調度聯繫機制」，由台電公司於前一年、前一月及前一日之期間，分別提供次年、次月及次兩週之天然氣預估用量，及由中油公司每日提供次兩月每日存量，以透過雙方供需用量資訊持續交換之方式來確保天然氣供應安全；且如有突發事件發生，雙方再依緊急聯繫機制通報及會商。

(5)中油公司為維持自臺中港內臺中液化天氣廠至桃園大潭間長約 135 公里之 36 吋海底輸氣管線操作營運安全，採取措施包括：

<1>每天 24 小時即時監控海館運輸狀況。

<2>以先進之檢測設備、儀器及技術，每年進行定期及不定期外部檢查。

<3>定期以智慧型清管器(IntelligentPig)進行管線內部腐蝕檢測。

<4>定期沿海管路徑進行海上巡查。

<5>委託國際專業顧問公司提供海管安全性評估及維修計畫擬訂。

<6>定期辦理管線風險評估，確時掌握海管狀況。

<7>海管異常狀況時及時進行維護及改善工程。

5、我國外購LNG各國之比例？我國向卡達購買LNG之比重是否過高？我政府如何確保我國購氣來源之穩定：

（1）中油公司現有長期契約貨氣來源為卡達、馬來西亞及印尼，而該等國家為全球排名前三大 LNG 出口國。位於中東之卡達為全球 LNG 主要供應來源，LNG 產能約占全球之三分之一，具立即供貨能力且近年供應量穩定。中油公司為確保氣源穩定供應，及取得自 101 年起之氣源，因此增加自卡達進口量。預計至 106 年卡達中約到期，以及其他 2 紙合約陸續開始交運貨氣，屆時自卡達進口之貨量占比可降至三分之一。

（2）中油公司為落實分散氣源政策，101 年簽署二紙長期契約，氣源分別來自澳洲、奈及利亞、俄羅斯庫頁島及其他地區等。又為分散貨源及因應臨時增加之需求，中油公司已另與 20 家供應商簽訂採購預定契約以採購中期契約及現貨，可能之貨源來自奈及利亞、千里達、赤道幾內亞、澳洲及其他非洲出口國等。

氣源國別	2013 年進口占比(%)
卡達	48.6%

馬來西亞	23.9%
印尼	15.6%
奈及利亞	4.0%
其他來源國	7.9%

（六） 台電公司

1、天然氣及其他能源發電成本分析

（1）臺灣天然氣發電採購來源：

目前全臺天然氣相關之卸、輸、儲設施皆屬臺灣中油公司獨家擁有，亦是國內唯一天然氣供應商，故台電公司燃氣電廠發電用所需天然氣，皆向中油公司採購。因臺灣自產生產匱乏，102 年天然氣總供應量中高達97.8%來自國外進口之液化天然氣，自產天然氣僅佔 2.2%，進口的液化天然氣主要來自卡達、馬來西亞、印尼，少部分來自奈及利亞、赤道幾內亞、埃及、西班牙、澳洲、千里達、葉門、俄羅斯及汶萊等國。

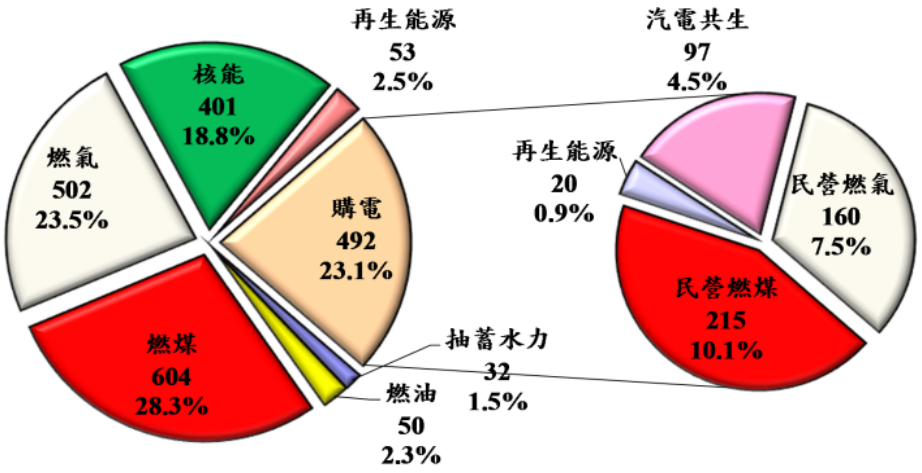
（2）所占總發電量比例：

102 年全系統發購電量為 2,134 億度，其中台電本身之天然氣發電量為 502 億度，占發購電總量比例為 23.5%，其他外購電力民營燃氣發電量為 160 億度，占發購電總量比例為 7.5%，合計天然氣發電量為 662 億度，占發購電總量比例為 31%，102 年全系統發購電量詳如下圖：

全系統發購電量 (102年1~12月)

發購電量： 2,134億度

單位：億度



台電自有：76.9% 民營：18.2% 承攬：0.3% 汽電共生：4.5%

2、天然氣發電之政策規劃

（1）目前台電公司所需之天然氣均向中油公司採購，除大潭合約係以公開招標方式辦理，氣價按合約公式計價外，其餘均按中油公告之發電用天然氣牌價計價，該價格係以中油採購之氣源成本加計管銷成本，再加上預計的盈餘後而訂；而若台電公司有額外之天然氣需求量須由中油公司緊急採購，則須增購量之費用計價，除氣源成本及供應成本外尚須加計服務費用。若台電公司可自行進口天然氣，則可免除支付予中油公司之利潤或服務費用。

（2）天然氣發電因燃料成本高，係屬中、尖載機組，其用氣量易受天候、水文、氣溫、負載變動等影響，亟難事先掌控，且變化極大，若台電公司能透過第三座 LNG 接收站自行進口 LNG，則天然氣之採購、供輸及儲槽容量

將更能緊密配合電力之動態需求，以達增加調度彈性，滿足電力系統用氣需求之目標。

（3）台電公司已積極蒐集天然氣產業鏈之相關資訊，掌握全球 LNG 供需展望及價格趨勢，俟第三座 LNG 接收站推動後，將與國外 LNG 供應商進行接洽。

3、102年發電成本分析表

單位：新台幣元/度

項目	發購電成本
燃煤	1.39
燃料油	6.55
天然氣	3.91
複循環	3.82
汽力	5.83
核能	0.95
抽蓄發電	3.02
再生能源發電	1.56
慣常水力	1.22
風力發電	3.39
太陽光電	11.36
氣渦輪	64.89
柴油機	8.93
購電	3.06
汽電共生	2.13
燃煤民營電廠	2.31
天然氣民營電廠	4.66
再生能源	2.76
總計	2.45

4、天然氣運輸安全之配套措施

（1）依據天然氣事業法第 45 條，進口天然氣之氣源不足或價格大幅波動，有影響國內天然氣穩定供應或國家安全之虞時，中央主管機關得實施天然氣供應及價格管制。而按天然氣供應及價格管制實施辦法第 5 條，天然氣進口事業可用存量不足時，應依電業、汽電共生系統、工業、運輸、公用天然氣事業等用

戶順序及規定比率管制天然氣之供應。

（２）中油公司供應天然氣給發電用戶約佔 80%、家庭用戶約佔 10%及工業用戶佔 10%，若發生天然氣無法進口，致預期將有 LNG 儲槽存量偏低不足的情況，將依天然氣事業法啟動天然氣供應管制方案，分階段調整降低供應天然氣給發電用戶至停用氣，基本上管制方案優先供應家庭及工業用戶，且並不影響其充份使用天然氣。

（３）當發生緊急情況致預期 LNG 儲槽存量偏低時，除了每日管控 LNG 儲槽可調度量及天然氣長途輸送管線之管存量外，中油公司之鐵鉆山氣窖注儲系統將配合產氣，另苗栗地區之自產氣礦場緊急時亦可配合增產，粗估可供應約 3 個月公用天然氣用戶使用天然氣。

５、大潭電廠運輸安全之分析

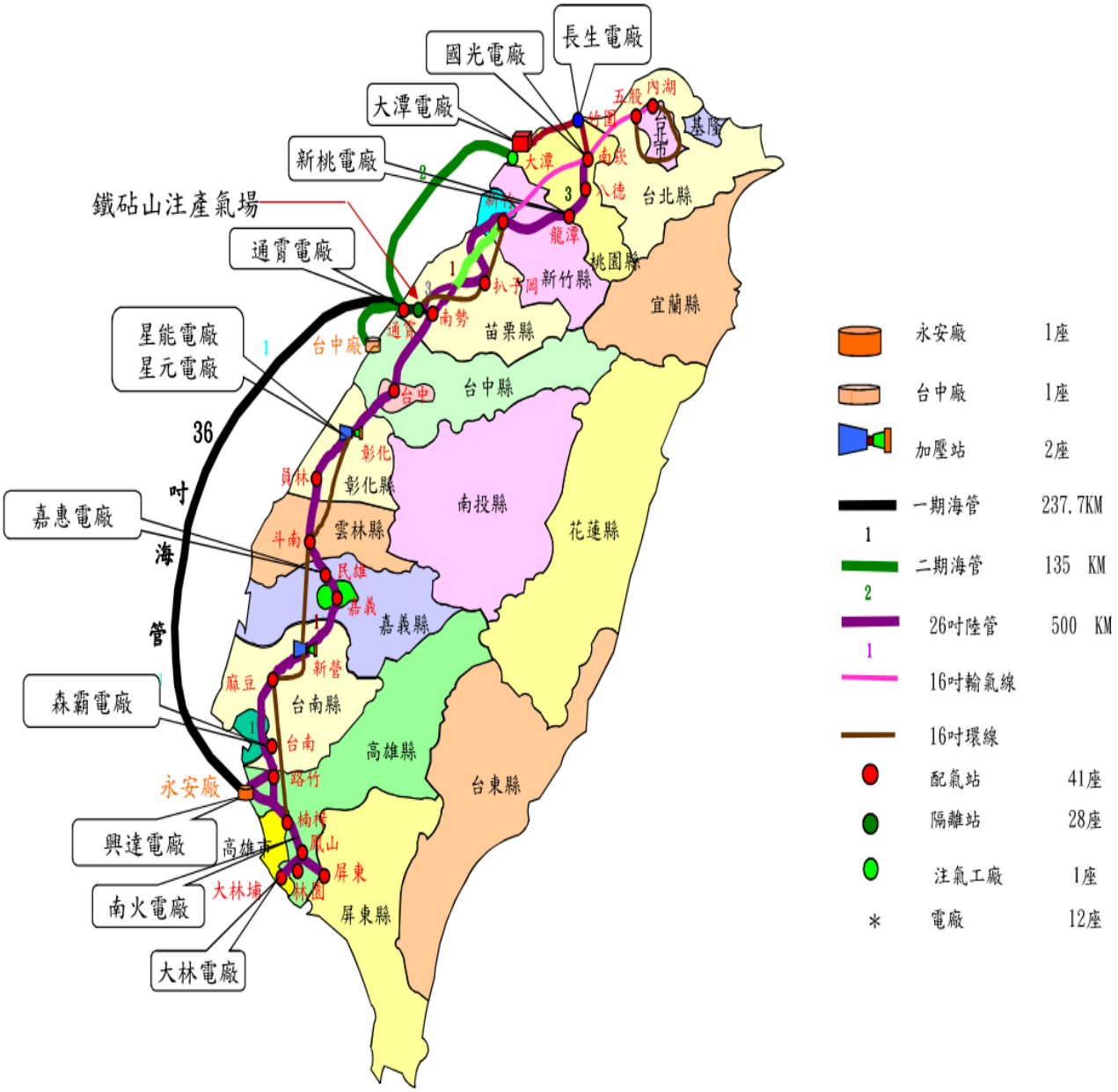
（１）大潭電廠生產能量及供應狀況：

＜１＞大潭電廠燃氣機組所需天然氣係由中油臺中液化天然氣廠供應，先經由臺中液化天然氣廠-通霄配氣站段海管，再經由通霄配氣站-大潭隔離站段海管後，最終輸送至大潭電廠。

＜２＞大潭電廠近 5 年發電量及供應情形，詳如下表：

年度	98	99	100	101	102
淨發電量(億度)	92.34	133.12	132.75	206.30	228.84
天然氣供應量(萬公噸)	118.65	187.58	187.44	284.61	315.72

＜３＞國內天然氣配氣站及管線佈置圖



（２）自臺中港運送天然氣至大潭運輸安全建制：

<１>為確保供氣穩定及發電安全，台電公司與中油公司依「台電、中油天然氣供需聯繫機制及預警制度」密切保持聯繫，當未來兩週內之天然氣可調度量永安廠低於 8 萬公噸，臺中廠低於 5 萬公噸，即啟動預警機制，雙方各自通報相關權責主管，並密切聯繫協商因應對策及雙方應配合事項。

<2>除前述機制外，為更進一步加強雙方在供用氣作業上能順利執行，雙方每季召開協調會就供用氣之相關事宜進行研討，另視是否有影響供用氣調度議題不定期召開協商會議，強化聯繫機制效能。

<3>中油公司供氣管線計畫性施工若會影響台電的正常供氣，將儘量安排於假日期間施工，並應提前以書面通知台電，俾台電在不影響供電安全原則下配合。

<4>若中油公司供應大潭電廠發生海管斷管時，可能情境及替代供氣方案臚列如下：

- 臺中接收站-通霄配氣站間的海管斷裂：

  可經由永安海管供氣到通霄配氣站，再轉通霄配氣站海管到大潭隔離站(配氣站)供氣予大潭電廠，高壓(55 公斤/平方公分)供應之供氣量為 200 公噸/小時(兩部機組使用)。

- 通霄配氣站-大潭配氣站間的海管斷裂：

  由永安接收站或臺中接收站經海管供氣至通霄配氣站後，以陸管供氣予大潭電廠，因陸管之管壓不足，僅能以低壓供氣，低壓(35 公斤/平方公分)供氣量為 100 公噸/小時(1 部機使用)。

- 大潭電廠機組係使用高壓天然氣之機組，若需轉為使用低壓天然氣，則需進行機組硬體改裝並進行調校，所需時間約為 2 個星期。

(3)天然氣管線安全機制：

<1>目前中油公司設有長途輸氣管線監控系統(SCADA)負責監督控制及資料蒐集作業。

<2>為確保天然氣管線內部及管壁保持清潔，

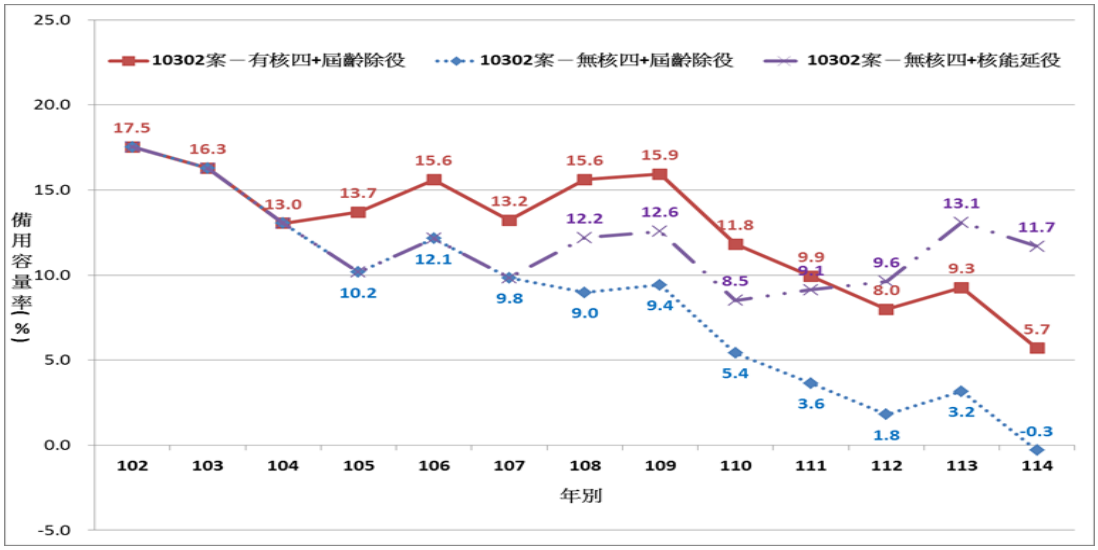
中油公司定期及不定期進行通 PIG(清管/IP檢測)作業。

6、核四封存後之電力穩定計畫

（1）依台電公司最新的負載預測及電源開發方案，為滿足未來用電成長求及彌補既有機組陸續屆齡退休(核一、二、三廠屆齡除役)所造成的供電缺口，除如期完成施工中之林口、大林及通霄等更新擴建計畫，以及配合政策優先開發再生能源外，亦積極規劃大潭#7~#9及通霄新#4、#5 等擴建計畫。然當核四停工不發電，新建電廠至少需時 9 年以上的情形下，預估台電系統備用容量率自 107 年起即降至個位數，114 年降為-0.3%，電源嚴重不足。

（2）核四計畫及既有核電廠延役對台電系統備用容量率之影響：

由於核四停工所造成的供電缺口短期間無法以新建電廠補足，台電公司將持續加強維護現有發電機組，減少機組故障率，力求施工中發電計畫如林口、大林及通霄更新擴建計畫，及規劃中之大潭#7~#9 及通霄新#4、#5 新興發電計畫等如期商轉發電，以降低缺電之衝擊。若既有三座核電廠得以延長使用年限，電源不足之情形可獲大幅度舒緩，如下圖所示，113 年備用容量率可達13.1%；若彰工發電計畫之環評可於短期間儘速審查通過，則長期電源不足之情形可獲進一步改善。



7、臺中火力發電廠之環保控制

（1）PM2.5 主要為衍生性污染物，係來自硫氧化物及氮氧化物前驅物經複雜之化學反應機制所產生，臺中發電廠所在位址係緊鄰海域、遠離市區，復受當地盛行風及高煙囪擴散影響，故其衍生之 PM2.5 對大臺中暨中部空品區貢獻量實已微乎其微。

（2）臺中地區影響其空氣品質者除臺中電廠外，尚包括鄰近之鋼鐵廠、科技廠、一般工廠等，此外移動性污染源－汽機車、燃燒稻草、海水飛沫、揚塵等亦皆為 PM2.5 主要來源之一。另據環保署 TEDS7.1 全國排放量資料庫結果顯示，氮氧化物主要排放來源則來自交通源之排放(佔 54%，火力電廠僅佔 13%)，故造成 PM2.5 惡化來源亦與當地交通源排放氮氧化物有很大的影響，臺中發電廠實非造成中部地區 PM2.5 惡化之主要來源。

（3）臺中發電廠為符中央及地方空污排放標準暨有效降低空氣污染物之排放，於 84~94 年間已完成空污改善工作，各機組皆採高效率之空氣污染防制設備，如以排煙脫硝設備

(LowNOxBurner；SCR)去除氮氧化物、排煙脫硫設備(濕式 FGD)去除硫氧化物及靜電集塵器(ESP)去除粒狀污染物，各機組並裝設煙氣排放連續監測儀器(CEMS)，具體掌握煙氣中污染物之濃度，確保防制設備效能維持在最佳狀態，以符合環保法規之要求，並藉由前述降低 PM2.5 前驅物(硫氧化物及氮氧化物)之防制措施，大幅減少大氣中 PM2.5 之形成。

（４）為持續改善臺中發電廠煙氣排放品質、減少空污排放總量，台電公司除持續加強既有機組空污防制相關設備之運轉維護外，另已規劃既有機組空氣污染防制設備性能提升及改善工作，前述並於 102 年 7 月 19 日獲經濟部同意編列 92.68 億元，進行臺中發電廠既有機組(1~4 號機)空氣污染改善工程計畫。

（５）為使外界充分瞭解臺中發電廠污染防治成效及對環境衝擊情形，以免造成不必要之疑慮，台電公司於建廠時，對外界即採資訊公開方式辦理如下：

〈１〉臺中發電廠鄰近區域共進行空氣品質、水質、海域生態、鳥類、農作物、地下水質、酸性沉降、漁業調查等項目之監測工作，除定期按季將監測函報環保主管機關外，並函送地方環保團體及地方議會參酌。

〈２〉另於施工期間(77 年)起由中部地區 4 縣市環保團體參與環境空氣品質平行監測迄今，該民間環保團體邀集當地大學專業科系教授參與監測及資料研析，除定期舉辦公開說明會，將監測結果向地方民眾說明外，並將監測研析結果公佈於環保團體所建置之網站及環保期刊上，讓民眾確實瞭

解臺中發電廠運轉情形及附近環境狀況，使監測資料更具公開、公正性及公信力。

<3>有鑑於環境保護議題係全民矚目的焦點，且網路傳播無遠弗界，故台電公司自 101 年第 3 季起將監測結果摘要並公布於台電公司之企業網站。

<4>對新聞媒體、環保團體、民意及外界所關切事項，台電公司將儘速處理及答覆，必要時，將派員與之持續溝通。同時，亦將台電公司長期辦理環保成果如臺灣大豆之復育、及臺中電廠興建小燕鷗棲地...等，對外發表，以爭取外界對台電公司正面看法與支持。

陸、結論與建議

一、綜合結論

自從烏克蘭獨立公投、美俄關係惡化，中俄雙方增溫等情勢發生變化後，美國總統歐巴馬的「重返亞洲」與「亞太再平衡」政策，正面臨一波波新的挑戰，並牽動整體東亞安全情勢的發展。綜而言之，其中犖犖大者，包括下列各端：

（一）美國首次面臨自冷戰結束以來，同時與中國大陸及俄羅斯二大國對峙的新局面。但是美國國力卻已大不如前，美國急於從阿富汗、伊拉克、敘利亞等中東國家，及中亞、北非的亂局中脫身，美國的軍力也已不斷弱化。美國政府除了不斷在口頭上表達對東亞盟友的支持外，是否能以具體的行動保障其安全及權益，實屬未定之天。根據本研究之歸納整理，目前美國相關輿論與專家見解，對此看法並不一致，尚未形成全盤共識。

（二）在此前提下，美日同盟正面臨著中國大陸與

俄羅斯聯手抵制的新威脅。中國大陸與俄羅斯互信與合作的範疇，從軍事演習與軍備交流，到能源合作（包括交易金額新台幣 12 兆的天然氣協議）與高層互訪，已形成與美日同盟針鋒相對的新兩極對抗。中國大陸領導人習近平更進一步提出「中國夢」、「睡獅已醒」、「亞洲和平穩定」、「亞洲人管亞洲」等論述，形同推動建立「亞洲門羅主義」或「新版大亞洲主義」的戰略方針。但由於中國大陸與俄羅斯之間長期以來存在著諸多的矛盾與心結，且在對北韓和越南的戰略互動中仍存在零和競爭的緊張關係。基於此，中國大陸與俄羅斯的合作前景，是否將進一步發展為「同盟」關係，仍有待進一步的觀察。

（三）在美國的支持下，日本正積極推動修憲或釋憲以突破「和平憲法」的規範限制，讓自衛隊藉「集體自衛」途徑成為正常軍隊，並可派駐赴海外作戰。中國大陸與俄羅斯認為這已違背二次大戰後各國共同「反對法西斯與軍國主義」的國際規範，韓國也認為這是對東亞安全的威脅，其他東南亞及澳太國家，則因二次大戰時曾遭受日本侵凌和殺戮的慘痛經驗，均對日本擴張軍備和實質修改「和平憲法」的舉措，抱持質疑的態度。但日方近來已不斷加強與東南亞各國，包括越南、菲律賓等國之經貿關係與軍事合作，值得重視。然我政府迄今仍未對此一問題表態，惟對於釣魚台的主權，則已多次表達堅守國土的立場。另外我政府也已積極提出「東海和平倡議」，希望東亞各國共同堅守

和平原則，合作開發資源，以追求共信互利。

（四）在南海方面，由於中國大陸在此地區成立地區級行政區三沙市，並積極開採西沙地區油源，已引起越南境內嚴重的排華暴動，造成多位華人死亡，數十人受傷，中國大陸當局已撤僑逾 7,000 人，並且嚴詞警告越方，誓將堅守國土，並堅定戮力完成油田的開採任務。我國則因臺商眾多，受同文同種因素影響而損失慘重（已逾五億美元），目前尚有待與越方談判，以彌補臺商損失。如果中國大陸進一步與越南兵戎相見，我方所持的立場究竟為何？如果越南攻占我南沙太平島，我方具體對策為何？此皆有待政府仔細研擬對策，充實防衛實力，以保障國家利益，堅持民族尊嚴，維護民眾福祉。

（五）由於東海與南海情勢變遷，我國能源供應勢將面臨衝擊。目前石油、煤、天然氣多自南海輸運，若此一地區情勢進一步惡化，我政府之能源安全政策如何因應？有無迅速而安全的替代管道可供支應？是否能儘早引入美國之頁岩氣？此係關係國計民生與國家安全的重要課題，殊值政府正視檢討，並提出全盤對策。

二、研析建議

由於東亞安全情勢的變化牽動美國、日本、中國大陸、俄羅斯及東南亞各國之間的權力消長，亦影響我國整體的國家安全與民眾權益，在瞬息萬變的國際情勢下，過去六年政府所秉持的「親美」、「友日」、「和中」的整體對外政策，是否仍能持續推動？而以「不統」、「不獨」、「不武」為主軸的兩岸政策，是否仍將持之以恆，繼續運作，均有待審慎檢討，

並進行細部的實例分析與沙盤推演，提出具體的政策規劃。茲謹就調查與諮詢所得，就行政院相關部會之作為與對策，提出下列具體意見：

（一） **外交部**

1、 針對南海主權，以及「十一斷線」的歷史疆域劃界（中國大陸則改為「九斷線」），應鄭重聲明此係中華民國的傳統疆域，絕不容任何外國侵凌，亦不容任何國家竄改此一明確史證。外交部應主動出版相關史料與資料選輯，將是類主權相關史料公諸於世人(詳如附件)。

2、 針對日本政府擬以修憲或釋憲手段改變「和平憲法」之作為，外交部應基於中華民國係二次大戰戰勝國，且曾受日本軍國主義荼毒至深的慘痛經驗，嚴正表達反對的立場。

3、 針對琉球主權問題，應尊重歷史事實，尋求恢復中華民國駐日機構琉球館處的正常名稱[87]。同理，對於釣魚台之主權，亦應堅持其主權一向為中華民國所有，目前為我宜蘭縣頭城鎮所管轄，絕不容任何國際勢力加以扭曲。

4、 針對美國國內出現的「棄台論」，以及其他從全球戰略角度否定臺灣地緣政治重要性的相關論述，外交部應主動加以澄清，並請適當之專家學者以具體論述加以駁斥，強調中華民國對東亞和平與全球民主的重要貢獻，以及目前在兩岸和平發展上的關鍵性角色。目前每年有

[87]抗戰前後，蔣中正總統不僅追求中國的民族獨立，也將幫助亞洲政府也支持主各國脫離殖民統治，謀求獨立，視為中華民國的道德義務。中國在與琉球長達五百年的宗藩關係中，從未干預其內政；這與日本薩摩入侵，直接干涉琉球內政的情形迥然不同。蔣中正總統將中國歷史上的國際正義理想與反對殖民地、次殖民地的價值結合，不承認明治以降日本對琉球的統治權，亦反對日本要求獲得對琉球的統治權。自開羅會議迄今，中華民國政府堅持不承認日本對琉球擁有主權。1953 年，美國有意將其占領下琉球群島北部的奄美群島移交給日本，即受到將奄美群島視為琉球附屬島嶼的我政府強烈反對，同時強調保障琉球人民意志、捍衛國際條約精神的道德價值。延續此一立場，中華民國政府絕不承認 1972 年美國單方面進行「琉球歸還」行動的合法性。見吳啟訥，「琉球王國 135 年祭」，《觀察月刊》，2014 年 5 月 10 日，第 9 期，頁 48。

數百萬的陸客、陸生來台參訪、交流、學習，充分凸顯了我國重要的文化價值與對兩岸民主發展的啟迪意義。外交部並應積極宣揚「東海和平倡議」，在 APEC 等國際場合，政府主事人員應呼籲東亞各國與我國積極合作，共同開發東海地區資源，並積極加入各項區域組織與計畫，以保障我國經濟發展與民眾福祉，鞏固國家安全。

5、 針對越南辱華、排華，甚至縱容暴民侵凌臺商人身自由與財產權益的蠻橫作法，外交部應與相關部會表達強硬抗議立場，並向越方積極索賠，以彌補國人與臺商損失。再者，應向越方要求對臺商與國人之人身安全保證，否則將以具體行動反制與回應。對於越方後續之因應作為，應擬定沙盤推演方案，議定標準作業程序，絕不容五月中反華暴動時倉皇無措的慘況，再次發生。外交部在暴動期間印發「我是臺灣人」貼紙給越南臺商，想藉以區隔「臺灣人」與「大陸人」，卻無任何效果，顯見其對越南政府與民眾，以及暴動者之心理狀態缺乏了解。

6、 對於南海主權及我駐軍太平島之合法性，外交部應重申我方之堅定立場，絕不容越方再次挑釁與侵凌。

7、 外交部應加強對東亞安全情勢的研究工作與情資掌握。由於該區域情勢日趨複雜，單靠外館蒐集資訊及不斷更換任期的外交輪調人員，已不足以應付當前的變局；外交部必須積極安排對全球政經情勢與兩岸地緣政治具專業素養的專才，負責主其事以竟其功，方克有成。

（二） **國防部**

1、國軍守土有責，應積極強化實編海軍陸戰隊之軍備與戰力，確實保衛東沙、南沙等島嶼之領土安全，並結合海軍、空軍，採相關之必要防護設施與安全措施，以維護國土之完整，鞏固捍衛之尊嚴。

2、針對釣魚台及東海之安全情勢，應密切監視中國大陸與俄羅斯東海聯合軍演後的情勢發展；並對日本在那霸及與那國島的軍力部署，密切監控。由於中國大陸與俄羅斯的聯手，反制美日同盟，對此一地區勢將增添安全威脅，我國軍必須以堅定的立場鞏固國權，捍衛領土，擬定對策，妥為因應。

3、政戰制度對於堅實心防，推動心戰，整飭軍紀，落實保防等任務，均負有重責大任。國軍應積極培養心戰人才，強化戰略及國際現勢研究，以充分掌握周邊情勢及各方可能「假想敵」侵略我疆土的動向。

4、國防部應精進對鄰近各國敵情與軍事情報的掌控，由於目前周邊地區的情勢已日趨多樣化與複雜化，此一情研任務亦日益艱鉅，相關之專業人力與資訊配備，應予強化。

（三） **大陸委員會**

1、針對中國大陸領導人習近平、李克強等當前推動的「國家安全委員會」,「全面深化體制改革領導小組」、「網絡安全與信息化領導小組」及「軍委深發改小組」等機制，陸委會應掌握其實際運作，並擬定相關對策。

2、對於大陸內部安全情勢及維穩政策之變化，包括暴力恐怖行動，宗教及維權抗議事件，工廠工人罷工，異議人士抗爭，以及其他維穩防制

措施之建置，陸委會應建立警訊機制，以確實掌握大陸安全情勢的變化。

3、針對中國大陸與其周邊國家，包括日本、韓國、俄羅斯、越南、菲律賓、印度等之互動關係，陸委會應進行全面研析，以掌握地緣政治與安全情勢的變化動向。

4、針對在中國大陸臺商、臺胞、臺生的權益與福祉，以及因東亞安全情勢變遷而發生的權益損失（如臺商從大陸轉赴越南投資所招致的人身安全威脅及財產損失），陸委會應定期匯總整合為具體之數據分析，供國人參酌，以了解其全面動向。

5、陸委會應重視「中華民國法統與主權」的深刻價值，在南海與釣魚台主權問題上，應協調政府相關主管機關主動公布我主權證明之歷史文件及相關資料，並在兩岸兩會的互動中要求陸方正視中華民國「民主與法統」持續存在之重要意義。

（四）**經濟部**

1、有鑑於東亞安全情勢快速變遷，經濟部應針對能源安全政策及各類能源供應，擬定可行替代方案及應變措施，並要求中油、台電及民間業者積極配合，促其實現。

2、對於國軍在南海地區護船及護油措施之相關規劃，經濟部應評估成本與風險並確定其可行性。

3、經濟部應積極督促所屬，加速輸入美國頁岩油(氣)，以有效降低我國當前對中東石油(氣)之高度依賴。

（五）**海巡署**

1、針對東海、南海安全情勢，尤其是日本、越南與菲律賓等國的戰略部署及軍力配置，海巡署

應協調、爭取足夠的軍力編制與武器配備，並強化海巡人員的軍事訓練，以因應潛在的敵人威脅，並保障我國漁民之安全與漁業權益。

2、海巡署應密切關切並監視各國在我方海域中的油源開發狀況，並將相關訊息迅速傳報國防、外交、能源等相關主管機關。

3、目前海巡署派遣至東沙及南沙的防衛人員中，尚有一定比例的義務役軍人，應儘速替換為志願役，加強其專業軍事訓練，以提升當地的防備武力。

（六） 中油公司

1、目前中油公司進口之石油、天然氣及煤礦，大多自南海輸運來臺，儘管政府已訂定安全存量機制(石油 30 日，天然氣 7 至 10 日，煤 30 日)，但一旦安全情勢變遷，仍有發生能源危機之虞。中油應從速擬定分散能源來源國之具體計畫，並促其及早實現。

2、中油公司應針對近期「核四封存」之爭議，擬定應變計畫，就其他能源設施一旦面臨民眾要求「限制產能」或「禁止運作」時之替代措施，妥為研擬策劃，以為因應。

（七） 台電公司

1、台電公司應針對中東天然氣輸運一旦受限時之應變措施，預擬替代方案。對於大潭電廠周遭環境變遷及天然氣管線安全性之評估，亦應積極檢討。

2、日本政府擬議在 2017 年後，將自美輸入之頁岩氣提高至其天然氣供應量 20%以上，台電公司應就自美輸入頁岩氣，擬定可行性計畫，以利儘早實現，以符能源來源多元化政策，維護能源安全。

3、對於國內發電環保規範之落實，及電力輸運之安全性之維護，台電公司應積極完備檢驗機制，強化能源安全，避免過去「中寮斷電」事件再度肇生。

柒、處理辦法：

一、抄本專案調查研究報告「陸、結論與建議」函請行政院參處見復。

二、檢附派查函及相關附件，送請外交及僑政委員會處理。

調查研究委員：周委員陽山

趙委員榮耀

黃委員煌雄

葛委員永光

中　華　民　國　1　0　3　年　7　月　1　4　日