

「雞」運「南」逢—— 亞洲南部戰略情勢回顧與展望

國防大學國家戰略研究中心 周茂林博士

提 要

- 一、隨著區域經濟之起飛及美國反恐戰爭之膠著，2004年亞洲南部地區戰略情勢之發展，深深牽動著亞太區域戰略之布局。
- 二、當中共、日本、澳洲、印度的戰略盤算愈發明顯之際，東協國家也正利用此次海嘯賑災鞏固主權，打開合縱與連橫之路。
- 三、面對中共壓力，我國家安全戰略對外結盟之道，除了美國一途，亞洲南部區域應是無可避免的戰略折衝所在，值得提前規劃。

壹、前 言

本文所稱「亞洲南部」，係襲用法國東方歷史學家柯德斯(G. Coedes)「大印度」(Greater India)之區域觀，^{註一}概指亞洲地區從阿拉伯海以西到印尼群島一帶，其人文輪廓是帆船時期西南信風所形成的貿易路線，^{註二}以及小乘佛教在先、回教在後的傳承地域。^{註三}由於該區塊約略包括東南亞與南亞之

和，^{註四}有利於本報告之範圍指涉，故竊用之。

惟「大印度」之區域觀仍不脫二次大戰以前的英國霸權架構，當時的澳洲屬於流放邊陲，^{註五}西藏是與中國大陸接壤之戰略前緣。^{註六}本文考量澳洲在美國全球反恐戰爭之份量暨今日亞洲之地位，仍將澳洲列入觀察範圍；而由於中共與印度緩衝區在80年代中期以後逐漸退至尼泊爾一地，故西藏略而不論。

^{註一} G. Coedes, quoted by Benudhar Patra, "Kalinga In South East Asia", Orissa Review, November, 2004, p.9.

^{註二} 當時每年從4月到9月吹西南季風，利於船隻從印度航向東南亞，10月到3月則以東北季風吹送回航。紡織品、香料與錫礦是主要往返貨物。張奕善譯，東南亞史導論（臺北，臺灣學生書局，民國68年，頁6。

^{註三} Houghton Mifflin School, Discover Our Heritage: World Cultures and Geography (Houghton Mifflin, 2001), Chapter 20, pp.596-601.由於貿易風極盛，馬來半島與馬來群島於13世紀到15世紀之間逐漸改宗回教，是商業文化頂峰現象。這股商業動力來自13世紀奠基於德里的蒙兀兒王朝——成吉思汗四大帝國之一。見張奕善，頁31。

^{註四} 「東南亞」名詞出現於二次世界大戰，蒙巴頓公爵與美國太平洋司令部為劃分戰區而定名。

^{註五} David Philips and Susanne Davies (eds.), Nation of Rogues? Crime, Law and Punishment in Colonial Australia (Melbourne: Melbourne University Press, 1994)

^{註六} R. V. Kumar, The Chinese Air Force Threat (New Delhi: Manas, 2003), p.92.

茲將2004/05年亞洲南部區域戰略發展趨勢以及我國結盟戰略規劃之道勾勒於后。

貳、本 文

一、2004/2005年亞洲南部戰略發展趨勢

本文認為2004/05年至少有五項發展趨勢值得矚目。

(一)南亞賑災行動的政治意義深遠

2004年年底本區域地震所引起的海嘯傷亡慘重，迄本文截稿前，公布之死亡人數已達22萬人。^{註七}從現實政治來看，此次天災對周邊國家卻可能是契機多於損失，深富鞏固國家主權之縱深。概其要點有四：

1. 對整體經濟的負面影響有限

此次在情對區域經濟影響不大，因為地震所及11個國家之受災區均非國家經濟發展重鎮所在。受災最嚴重的印尼亞齊省多是貧窮的漁村，即或是天然氣產地也是在蘇門達臘東邊海岸，未受到嚴重波及；^{註八}印度受傷害最重的是安德曼及尼可巴群島，^{註九}據悉若干島嶼上的原住民因為本次地震已經集體絕跡！^{註十}但是，由於直接受到衝擊的範

圍集中於沿海，對基礎設施破壞有限，因此此次天災對工業生產等經濟活動影響不大，此點可從印尼及印度當日股市終場尚且能以上漲作收略窺端倪。^{註十一}

觀光業無可諱言地受到了波折。泰國災後首日交易跌幅0.97%，但是在經過兩個交易日的修正後即出現反彈，所以傷害迅即恢復應可預料。蓋泰國觀光業產值占國內生產毛額6%，在普吉島基礎設施尚稱完整下，^{註十二}初步估計2005年觀光業營收損失不會超過四分之一，較諸2003年爆發SARS的損失相去甚遠。^{註十三}相對地，災後重建所衍生之物料需求將是今(2005)年本區域看好的主要產業。^{註十四}

2. 賑災行動成為政府鞏固主權之契機

在賑災過程中，受災國政府成為外界與當地災民接觸之唯一合法管道，使得原本陷於內戰的國家反而囊括政治資源藉以鞏固主權。

(1) 印尼

印尼政府困擾於亞齊省主張分離的「自由亞齊運動」(GAM)多年，此次地震使印尼政府軍得以賑災名義進入亞齊省，得到停火與談判的機會。^{註十五}

^{註七} 南亞罹難者暴增近22萬人，中國時報，國際新聞(臺北，民國94年1月21日)，A10。

^{註八} Strategic Forecast, "Indonesia: Devastation and A Possible Political Boon", Jan. 4, 2005.

^{註九} The Hindu, "Managing the Andaman's Crisis", Jan. 3, 2005, A1.

^{註十} Suresh Nambath, "Where Forests Saved the People", The Hindu, Dec. 31, 2004, A1.

^{註十一} 「亞股盤後多數升高」，中央社商情網(2004年12月28日)。

^{註十二} Asia Times, "Sooth Sailing for Thai Economy", Feb. 3, 2005.

^{註十三} Strategic Forecast, "Indonesia: In the Wake of Tsunamis in Aceh", Dec. 29, 2005.

^{註十四} Financial Times, "Indonesia Encourages More Infrastructure Spending", Jan. 26, 2005.

^{註十五} 「印尼政府收緊對亞齊省控制」，BBC網站(2005年1月12日)，<http://news.bbc.co.uk/chinese>

(2) 泰國

泰國總理塔信互2004年在南部推動「反毒戰爭」使得暴力事件一度加劇，^{註六}此次地震為其大軍進駐南部、^{註七}推動國內安全措施取得合理化基礎，^{註八}救災行動已經鞏固了塔信政府2月大選連任之路。^{註九}

(3) 斯里蘭卡

斯里蘭卡境內「泰米爾伊斯蘭解放之虎」(Liberation Tigers of Tamil Eelam)訴求獨立達20年，^{註十}2萬人捐軀，但是此次災情兩個小時內死亡4萬人，迫使其必須開放接受救助。^{註二}隨著2004年挪威調停失敗，^{註三}印度的泰米爾族群無暇東顧，美國海軍陸戰隊進駐斯里蘭卡後，斯里蘭卡政府目前在內部控制方面略獲上風。^{註三}

(4) 印度

印度出乎國際觀察人士逆料，竟然公開拒絕單一國家(包括中華民國)之救援，僅接受跨國組織之善

意，並額外派出16,000員部隊，32艘水面艦，41架軍機前往受災國。持平而論，印度國民平均生產毛額只有2,900美元，低於災區鄰近四個國家，政府預算赤字更居世界第四高，缺水、缺電，管理的效率乏善可陳。唯一可以解釋印度政府下達該決策的原因是印度菁英圈的「大國尊嚴」。^{註四}但是，印度拒絕「無國界醫生」(Medical Sans Frontiers)與「國際樂施會」(Oxfam International)等非政府型國際組織進入安德曼及尼可巴群島海域從事救援工作，^{註五}其實是「此地無銀三百兩」，正反映出此區域屬於印度軍事重鎮所在。

3. 印尼成為國際政治的大贏家

2004年10月，印尼首屆民選政府掌權，^{註六}印尼總統瓦希德(Susilo Bambang Yudhoyono)宣佈配合西方國家的反恐戰爭，揭示主動外交之決心。^{註七}在2005年1月6日的南亞災情高峰會上，瓦希德更是勘破好機，除充分

^{註六} Steven Bodley, "Bitter Lesson for All, Thailand-August 2004", Asian Analysis, <http://www.aseanfocus.com/asiananalysis/article.cfm?articleID=767>

^{註七} BBC News, "Thai Troops Deployed to South", Jan. 3, 2005.

^{註八} Asia Times, "Thai: Blood on the Border", Apr. 29, 2004.

^{註九} The Economist, "Thailand Politics: Tsunami Election Boost for Thaksin", Jan. 26, 2005.

^{註十} The Hindu, "LTTE and Elections", March 30, 2004, A10.

^{註二} The Hindu, "Sri Lanka and the Tsunami", Jan. 5, 2005, A10.

^{註三} Asia Times, "India Defensive over Sri Lanka", Nov. 16, 2004.

^{註三} Daily Mirror, "Use Second Best Solution to Restart Peace Process", See, <http://www.dailymirror.lk/2005/02/01/opinion/1.asp>

^{註四} 「維乎尊嚴還是展示實力，印度為何拒絕海嘯援助」，華盛頓觀察周刊，第2期，2005年1月12日。

^{註五} 同註四。英國首相布萊爾認為印度此舉代表「後殖民地國家的進步」。

^{註六} Pacific Forum CSIS, "Tsunami Brings Us Together; Provides Perspective", Comparative Connections, 4th Quarter 2004: Regional Overview.

^{註七} Kavi Chongkittavorn, "Regional Perspective: Can Indonesia Take A Leading Role in ASEAN?", The Nation, Oct. 18, 2004.

展現其災情處理之區域領導能力外，強調印尼屬於溫和伊斯蘭教國家，為美國解除對印尼武器禁運之可能又下一城。囿於1997年亞洲金融風暴，以及1999年東帝汶事件之後的美國武器禁運，印尼過去期間被迫轉向東歐與中共尋求軍事整備，出現捉襟見肘之局面。九一一恐怖攻擊事件後，布希政府基於反恐，曾嘗試與印尼重建軍事交流關係，但是美國國會反對。目前兩造之間共同利益儼然出現——亞齊省重建與反恐。美軍藉賑災任務已同意部分解除對印尼之武器禁運時，^{註六}此次災變的最大贏家顯然是印尼政府。

4. 本區域已成為美國新一波「公共外交」的實驗場

由於本區域內國家泰半認為第二任布希政府將持續推動其新保守主義的外交理念，因此對美國單邊主義的作法有一定程度之疑懼。持平而論，除了新加坡以外，^{註元}「反恐」並不是本區域國家的安全最優先項目，^{註平}本區域固然慣見綁架勒贖，但是背後欠缺意識型

態以及政治動機，原因泰半是貧富不均所致，^{註三}與阿富汗凱達組織有所區隔。

惟美國在中東的軍事行動卻可能激化本區域的伊斯蘭教，走向基本教義路線，^{註三}這項顧慮足以說明何以菲律賓、泰國先後撤回派往伊拉克的部隊，以及何以本地區的絕大多數國家未曾派遣維和部隊進駐伊拉克。^{註三}2004年3月底，美國太平洋總司令法戈上將提議美軍巡弋麻六甲海峽時，遭到馬來西亞與印尼婉拒，^{註高}此例最能說明本區域國家主權的顧慮(或顏面)遠高於反恐。

第二任布希政府外交團隊似乎注意到了這一點。繼任國務卿萊斯在1月18日聽證會上一度提及美國的國際形象問題，強調推動「公共外交」是反恐戰爭重要的配套手腕，^{註五}於是參加本地區賑災成為美國「公共外交」的最新實驗場所。易言之，遏制大規模殺傷武器仍是美國在亞洲南部國家的利益所在，^{註五}但是美軍投入賑災可以抵制基本教義派對美國「藉由反恐打擊伊斯蘭教」的說法，^{註五}有助於改善美國在本

^{註六} The Australia, "US Breaks Military Embargo", Jan. 6, 2005.

^{註元} BBC News, "Singapore Tightens Anti-terrorism Laws", Nov. 13, 2001.

^{註平} Strategic Forecast, "Economic Concerns Will Trump Shipping Security", May 25, 2004.

^{註三} Asia Times, "The Economic Roots of Philippines' Muslim Unrest", Jun. 10, 2000.

^{註三} Pacific Forum CSIS, "Election, Unrest, and ASEAN Controversies", Comparative Connections, 4th Quarter 2004, Regional Overview.

^{註三} Pacific Forum CSIS, "Philippines Withdraws from Iraq and JI Strikes Again", Comparative Connections, 3th Quarter 2004, US-Southeast Asia Relations.

^{註高} Ibid., "Pausing for Politics", 2nd Quarter, 2004.

^{註五} US Senate Commission on Foreign Relations, "Secretary of State Nomination-Part I", Jan. 18, 2005.

^{註五} Ibid., "A WMD Discovery in Malaysia and Counter-terrorism Concerns in the Rest of Southeast Asia", 1st Quarter, 2004.

^{註五} Ibid., "Election, Unrest, and ASEAN Controversies", Comparative Connections, 4th Quarter 2004.

地區之負面形象。

(二)建立自由貿易區成為本區域經濟戰略主軸

2004年南部國家互動網絡最明顯的動作是建立經濟自由貿易區。「南亞自由貿易區」經商定於2006年1月正式成立，預劃在7到10年間將關稅降至0-5%。東協國家則在去(2004)年10、11月間所舉辦的「東協加三」高峰會與亞太經合會兩場會議中作出一致結論，同意將「縮小經濟落差及研究『東亞自由貿易區可行性』」列為2005年重點。

以上趨勢說明除了鞏固主權外，經濟整合是亞洲南部各國之施政主軸，這與布希政府強調雙邊架構的單邊外交風格難免不和。相對於布希於亞太經合會上有關「調整人民幣幣值、重建伊拉克、反恐」訴求，^{註六}以及抨擊緬甸軍政府人權紀錄等作為，^{註七}日本、中共與印度等周邊大國專注於經濟發展，^{註八}此項對比將是本地區未來權力流向的觀察點。盱衡2004年經濟戰略格局的重要變化如下。

1. 中共循經濟力在亞洲南部區域

角色呈穩定成長

中國大陸的市場是中共在本地區的外交槓桿。2004年5月，中共從新加坡切入，以成立「中國中心」作為經濟全球化之起點。^{註四}11月宣布於今(2005)年成立「中共/東協自由貿易區」，先針對部分商品協商免稅，並預劃於2010年前全面取消關稅。^{註五}

中共之開放戰略使得2004年與東協貿易額首度超過千億美元，^{註六}此項趨勢除了可能直接挑戰東亞地區長期以來以日本為首的經濟發展模式外，^{註四}也有利於鞏固中共在本區域之發言地位。首先在南亞方面，中共與印度互2004年舉行了三個回合的疆界談判，在毫無進展，印度又略顯不耐下，中共再次以多極主義、能源安全、經濟發展等多項共同利益說服印度願意與中共發展戰略關係。^{註五}今(2005)年1月，中共與印度舉行副外長級層次的戰略對話，相互簡報個別安全政策，並為中共總理溫家寶訪問印度暖身，^{註六}還促成了印度陸軍總司令費棋(N. C. Vij)元月初之訪問北京。^{註七}

^{註六} BBC News, "AEEC Pushes for Free Trade Boost", Nov. 22, 2004.

^{註七} BBC News, "US Slams on Mid-East on Human Rights", Feb. 26, 2004.

^{註八} Strategic Forecast, "Myanmar, China Sign Deals", Mar 25, 2004, "India, Myanmar: Accords", Oct. 25, 2004', "Myanmar: Joint Pipeline Project", Nov. 18, 2004.

^{註四} Ibid., "China, Singapore Work on Free Trade", May 17, 2004.

^{註五} Sunday Times, "China, ASEAN Eye Biggest Free Trade Zone", November 30, 2004.

^{註六} 「東協與中國凝聚新興力量」，亞洲周刊，http://www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?Channel=ac&Path=2184028972/51ac1.cfm，東協與美國平均貿易量是1,200億美元。

^{註七} Ralph A. Cossa and Jane Shanderup, "Tsunami Brings Us Together; Provides Perspective", Pacific Forum CSIS, Comparative Connections, 4th Quarter 2004.

^{註八} 中央社，新德里電，〈中印揚棄邊界爭議展開戰略對話〉，2005年1月25日。

^{註九} 中央社，新德里電，〈中國與印度進行第一回合戰略對話〉，2005年1月24日。

^{註十} Pacific Forum CSIS, "2004: A Year of Living Activity", 4th Quarter, 2004.

其次於東南亞方面，2004年10月7日「亞歐會議」期間，中共在緬甸的與會資格議題上力排眾議，提出「亞洲的範圍由亞洲國家決定」之呼籲，一舉保住了緬甸之席次，算是彰顯出其亞洲代言人之潛力。^{註四}另外，由中共建議，東協背書之第一屆「東協區域論壇安全政策會議」於2004年11月6日在北京召開，這項國際會議是東協國家對中共信任程度上升之明證，如果持續舉辦，一般研判將是中共企圖取代年度「香格里拉會議」，^{註五}進而剝奪了我方「二軌」與會之布局。特別是芻議中的2005年「東亞高峰會」，若果真如所言不包括美國，^{註六}則中共在本區域的份量更不容小覷。

2. 日本在本地區的角色漸由經濟向政治擴充

「中共/東協自由貿易區」經敲定後，日本也宣佈將於2005年與馬來西亞、泰國、菲律賓展開自由貿易區談判，^{註七}並持續加強經援，預劃未來三年提供東協國家公務員訓練經費、贊助湄公河盆地發展計畫，^{註八}此舉說明日本競爭之壓力，希望減緩中共在本地區

上升的影響力。

日本以其身為東協國家最大投資者及經援者之地位，除了農業問題使其與東協建立自由貿易區仍有障礙外，近期内制衡中共應仍有餘力，特別是2004年期間吾人也看出日本影響力正朝政治層面擴充。此中包括自衛隊與本區域國家之軍事交流、持續協助印尼建立海岸防衛隊等。日本國際政治立場同時趨於穩健。對小國方面，日本參與了斯里蘭卡內戰之協談。^{註九}對大國方面，日本堅持「日、印戰略對談」前，印度需先簽署「非擴散條約」(NPT)、「全面禁止核試爆條約」(CTBT)。

整體而言，日本在亞洲南部區域的最終戰略目標是透過「改善聯合國機制」之議題，爭取日本成為聯合國安理會常任理事候選國，^{註十}於是提升本地區政治能見度成為達成目標之前提，惟中共將此解讀為「日本軍事戰略正由『本土防衛』轉向『海外干預』」，^{註十一}潛伏危機常存。

3. 中共與日本在越南的經濟角力

日本外相在2004年期間兩度造訪越南，以1,900萬美元的經濟援助

^{註四} Pacific Forum CSIS, "Thinking Globally, Acting Regionally", 4th Quarter, 2004.

^{註五} Ralph A. Cossa and Jane Shanderup, "Tsunami Brings Us Together; Provides Perspective", Pacific Forum CSIS, Comparative Connections, 4th Quarter 2004.

^{註六} Pacific Forum CSIS, "Election, Unrest, and ASEAN Controversies", Comparative Connections, 4th Quarter 2004.

^{註七} Guardian, "Japan and South Korea Begin ASEAN Free Trade Moves", November 30, 2004.

^{註八} Strategic Forecast, "Japan Winning Hearts and Minds in Southeast Asia", Dec. 12, 2004.

^{註九} The Hindu, "Japan, Norway Attempt Fresh Sri Lanka Peace Bid", Oct. 24, 2004.

^{註十} Pacific Forum CSIS, "2004: A Year of Living Activity", 4th Quarter, 2004.

^{註十一} 何思慎，「中日在東亞的海權競逐」，中時，時報廣場(臺北，民國93年8月25日)。

款，換取越南探勘南海油源之合作權，兩造間經濟合作已引起中共戒心，蓋其因素有三：第一、雖然中共在東南亞地區多以大陸市場之吸引力為外交槓桿，但是越南與中共的經濟互賴程度並不深，導致中共對越南的影響有限，日本直接金援反而影響力較大；第二、中共於南沙群島之油井探勘活動，恰與越南待開採的礦區重疊，在原有緊張關係之上若再加上日本因素是火上添油；第三、2004年期間受到小泉參拜靖國神社、右派支持臺獨、東海油田紛爭、反對歐盟對中共軍售等影響，^{註五}日本與中共關係仍然不穩。^{註六}

但是中共在這個角力場域仍占有地緣之便。2004年10月，越南總理潘文凱在「『中』越聯合公報」內提出「兩廊一圈」之構想，直接挑戰中共合作之誠意。所謂「兩廊一圈」是開發出「廣西南寧到越南」、「雲南昆明到越南」東西兩線一併南進越南的經濟「走廊」，形成一個包括海防在內的環北經濟「圈」。對於越南而言，以首都為核心北向結合中國大陸的地方經濟活動，

可以改善越南的弱勢地位。對中共而言，可以減少越南之疑慮，彌補20世紀留下的兩國裂痕。更重要的是，中共一旦以經濟互賴手段取信越南，等於瓦解了印度在本區域最後一枚戰略棋子^{註七}；同時東協國家對中共的不信任感也可能就此告一段落。^{註八}

(三)能源安全成為各國戰略規劃優先議題

鑑於2004年油價節節上升，所有亞洲南部國家均以前瞻眼光分散能源風險，但是放眼2005年並不樂觀。這批開發中國家對油源的需求上升中，但原油供應國並無擴產計畫，僅有阿爾及利亞與科威特表示願意於今(2005)年增加生產，兩國產量卻只占全球產量4%。^{註九}如果美國未來決定出兵伊朗，^{註十}則油價調降空間更形緊促。能源價格將衝擊到亞洲南部國家低成本的生產模式，渠等因應之道不外是合作開發油源，但是合作並不代表沒有衝突。

1. 合作開發油源

美國不支持中共對南沙主權之立場，只強調外交解決之途徑，^{註十一}所

^{註五} Dennis V. Hickey, "China's Relations with Japan, the Koreans, and Taiwan: Progress with Problems", Asia Program Special Report, No. 126, Jan. 2005, Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 9-10.

^{註六} 「日本防衛大綱渲染『中國威脅』北京表達強烈不滿」，中時（臺北，民國93年12月11日）。

^{註七} Frédéric Grare, "In Search of A Role: India and the ASEAN Regional Forum", in Frédéric Grare and Amitabh Mattoo (eds.), *India and ASEAN: The Politics of India's Look East Policy* (New Delhi: Centre de Sciences Humaines, 2001), p.125.

^{註八} <新浪網>，<21世紀經濟報道——中國地緣戰略：取信東盟必先取信越南嗎？>，2004年12月29日。

^{註九} Strategic Forecast, "2005 Annual Forecast: When Other Things Start to Matter-Part II", Jan. 17, 2005.

^{註十} Guardian, "Straw: War on Iran Inconceivable", Nov. 4, 2004.

^{註十一} Scott Snyder, "The South China Sea Dispute", Prospects for Preventive Diplomacy, Special Report No. 18, United States Institute of Peace, August 1996.

以與菲律賓共同開發南中國海油源是中共的次佳方案；日本也積極期待越南之同意合作探勘油源。^{註空}但是，儘管有「海上行為準則」，中共於2004年11月中旬在西沙群島架設探勘平臺時，仍然引起了越南抗議。^{註空}鑒於越南與中共在南海之緊張關係，預判從2005年中中期到2010年，當中共海軍宋級潛艦陸續下水後，戰略情勢將改觀，^{註空}美國與日本如何於二月的「美日安保共同宣言」中做出回應？將是觀察重點。^{註空}

2. 以聯合軍演確保麻六甲海峽交通線安全

在反恐大纛下，本區的聯合軍演益發趨於常態。^{註空}這是因為專家預估，如果恐怖份子針對十萬噸以上油輪採自殺攻擊，足以迫使麻六甲海峽關閉一年，麻六甲海峽交通線安全已經超越各國的能力，聯合軍演乃成為共識，也是美軍得以現身於本地區的重要原因之

一。中共取代日本成為全球石油消費第二順位國家後，對於麻六甲海峽安全更加敏感，但是又不可能不感受出來自美國瞰制麻六甲之壓力，於是另覓石油通衢成為另一戰略選項。^{註空}

3. 中共另覓石油交通線

中共除了研議中的「克拉地峽運河投資」案外，^{註空}「巴基斯坦通道」是另一候選方案。所謂「巴基斯坦通道」是從巴基斯坦臨阿拉伯海的瓜達爾(Gwadar)港北上，到新疆紅其拉甫。其中，紅其拉甫是中國大陸最西部的口岸；瓜達爾港是巴基斯坦的一座深水港，被認為是中亞通往印度洋最近的港口，成為中共做為來自非洲、中東石油的最佳轉運點，沿陸上油管北運新疆，足以迴避麻六甲海峽可能的不測。瓜達爾港第一期工程與「中」巴國際公路中國段之擴建均已於2004年年底展開，瓜達爾港則預計劃於2005年年底完工，

^{註空} JCN network, "Idemitsu and Nippon Oil Sign Contract for Offshore Oil Development in Vietnam", Nov 8, 2004, See, http://www.japancorp.net/Article.Asp?Art_ID=8708

^{註空} Embassy of the Socialist Republic of Vietnam in the US, "Vietnam Asks China Not to Place Oil Rig in Its Waters", Foreign affairs, Nov. 19, 2004. See. <http://www.vietnamembassy-usa.org/>

^{註空} Strategic Forecast, "Spratly Islands: The Tide of Trouble Rises", Mar 31, 2004.

^{註空} 中央社，東京電，「新版美日安保共同宣言本月中旬在華府發表」，(2005年2月4日)。

^{註空} 2004年7月，印尼、馬來西亞、新加坡簽署聯合巡弋麻六甲海峽文件；8月，美國與馬來西亞海軍，澳洲與新加坡海軍分別舉行聯合軍演；9月，澳洲、英國、馬來西亞、紐西蘭、新加坡舉行聯合軍演；10月，印度海軍編隊部署於南中國海，為期45天；2005年1月，新加坡與馬來西亞海軍聯合軍演。Pacific Forum CSIS, "Philippines Withdraws from Iraq and JI Strikes Again", Comparative Connections, 3rd Quarter 2004, US-Southeast Asia Relations; Strategic Forecast, "Australia, Singapore: Armed Forces", Aug. 11, 2004; Ibid., "South China Sea: Military Exercise", Sep. 10, 2004; Ibid., "India: Ships Deployed for 45 Days", Oct. 13, 2004; Defence News, "Singapore, Malaysia Conduct Naval Exercise", Jan. 6, 2005.

^{註空} 「美稱中國正致力海上航道基地確保石油運輸」，中央社(臺北，2005年1月21日)。

^{註空} China Economic net, "China schemes for controls on overseas oil supply", Jan. 14, 2005.

能源因素將使巴基斯坦與中共的戰略關係更上層樓。^{註半}

(四)南亞戰略情勢正值轉型

南亞地區在2004年的權力平衡也正值轉型，要點有三：

1. 印巴核武衝突退居幕後

2004年南亞地區最戲劇性的變化，是印度國大黨於5月間出乎逆料地擊敗印度人民行動黨取得政權。由於國大黨一向對巴基斯坦軍政府不信任，該黨上臺的首要衝擊，自然是升溫中的印巴關係。

惟從2004年印巴雙方一連串的互動內容，包括首度舉行板球比賽、國境間的巴士路線、影片市場交換、建立熱線、降低核武風險措施、^{註七}印度同意巴基斯坦參與「東協區域論壇」^{註七}、印度縮減喀什米爾兵力規模等觀之，^{註七}2004/05年兩國關係是印巴對峙50年以來，和解最有希望的階段，^{註七}正常化已是勢之所趨。

窺諸國大黨能異於以往立場轉

趨積極，原因不外是信心問題。(1)印度體會出巴基斯坦總統穆夏若夫已能掌控巴國內政，協議結果具有穩定性；(2)由於長期在喀什米爾地區之經營，印度自認對巴基斯坦已經取得上風。^{註五}

要言之，儘管軍事動作不斷，並沒有改變印度循外交途徑解決之方向，2004年12月8日，巴基斯坦於倫斯斐訪問印度之際試射夏興飛彈；^{註六}2005年1月19日，巴基斯坦前線部隊發動迫砲攻擊，違反了長達14個月的停火協議；^{註七}但是年底的這兩個事件並沒有影響和議的大局，說明南亞情勢因為大國戰略價值之改觀而正值轉型當中。

2. 印俄重溯戰略關係

南亞地區2004年另一戲劇化的發展，是12月初巴基斯坦總統穆夏若夫訪問華府之同時，^{註六}俄羅斯總統普丁訪問新德里，^{註六}兩組外交活動不僅重演了70年代戰略夥伴的交叉關係，也間接反映出印度與美國之間關係發展其實仍有極限。^{註八}

^{註半} 「巴基斯坦通道：破解中國南線石油困境」，[新浪網](#) (2004年12月29日)。

^{註七} Teresita C. Schaffer, "India-Pakistan Peace Talks: Slow Progress", South Asia Monitor, no. 75, CSIS.

^{註七} Frontline, "Pakistan in ARF", Vol. 21, Issue, 15, July 17-30, 2004.

^{註七} The Hindu, "Roadmap on Troop Cut Being Prepared", Nov. 2004.

^{註七} Heritage Foundation, "South and Southeast Asia", Issues, no. 4, 2004.

^{註七} Strategic Forecast, "India: Opening Channel to Pakistan and China", Jan. 13, 2005.

^{註七} The Hindu, "Pakistan Test-fires Missile", Dec. 9, 2004.

^{註七} The Hindu, "Pakistan Opens Fire Across Line of Control", Jan. 19, 2005.

^{註六} Pakistan Observer, "Pakistan Poised to Gain Economically from Musharraf Visit: Official", Dec. 4, 2004.

^{註六} India News Online, "Putin Visit: Support for Veto Power for India in UN Security Council", Dec. 6, 2004.

^{註八} Rahul Sagar, "What's in A Name? India and America in the Twenty-first Century", Survival, vol. 46, no. 3, p.129.

普丁此行，除了簽署多項印、俄資訊、太空、導航合作方案，企圖結合印度資金以「全球航行衛星系統」(GLONASS)取代美規的「全球定位系統」(GPS)外，^{註△}還提出2005年舉行「中」、印、俄高峰會之芻議，並支持印度進入安理會，主張於安理會中享有否決權，同時直指美國外交政策「專橫」(dictatorial)。^{註△}

細看新一輪的大國棋盤，始意在擺脫美國宰制，但仍舊跳脫不出傳統權力平衡的舊戲碼，只是今(2005)年在美軍深陷伊拉克戰場之背景下，印、俄、中共聯手之機會似乎提前到來！^{註△}

3. 尼泊爾的戰略緩衝地位上升，成為中共與印度關係另一指標

尼泊爾經過9年的內戰後，毛派游擊隊於2004年年底聲勢達到頂點，尼泊爾王朝君主立憲制度目前瀕臨瓦解，隨時可能遭到推翻，迫使尼泊爾王室2月初宣佈解散國會，進入緊急狀態。^{註△}由於尼國的毛派游擊隊又與印度境內的毛派游擊份子串聯，威脅到印

度東北部6個省份與孟加拉，也連帶引出人權議題。^{註△}而印度方面不願見到外部勢力進出南亞，^{註△}深恐聯合國會干預尼泊爾因此為喀什米爾問題設下先例。所以如果尼國情勢持續惡化，可能會激起印度干預尼泊爾內政。但是在地緣上尼泊爾又是印度與中共的緩衝國，干預勢將引起中共不安。^{註△}

中共的反應將成為與印度關係的重要指標，^{註△}原因也與中共在亞洲南部地區的崛起。1989年當印度制裁尼泊爾時，中共確實不敢過度反應，因為天安門事件使得中共有如國際喪家之犬，青康藏高原也是交通的障礙。今天，以中共「睦鄰政策」在南亞的斬獲，外加「西寧——拉薩」鐵路將於2007年完工，^{註△}印度對尼泊爾的動作若未引起中共反應絕非尋常。

(五)澳洲在亞洲南部區域之大國地位逐漸經他國接受亞洲國家的另一戰略發展觀察指標是澳洲的涉入角色正行膨脹。2004年年底澳洲拒絕與東協簽署互不侵犯條約，保留了先制打擊的自主

^{註△} The Hindu, "India, Russia to Build Space Navigation System", Dec. 2, 2004.

^{註△} Virtual Information Centre, "Special Press Summary: President Putin Visits India and Turkey, 3-6 December 2004", 7 Dec. 2004.

^{註△} 2005年期間，俄、印、中共三邊活動將包括於莫斯科慶祝二次大戰勝利60週年，於上海舉行學術研討會，於新德里舉行經濟諮商會議。見Vladimir Radyuhin, "Russia's Ties with India, China Set to grow", The Hindu, Jan 02, 2005, A6.

^{註△} BBC News, "Nepal King Sacks Government, Assumes Power", Feb. 2, 2005.

^{註△} CSIS, "Nepal's Agony Deepens", South Asia Monitor, Jul. 1, 2004, No.72.

^{註△} 趙曉卓，南亞雄獅——印度軍事力量透視(上海，華東師範，2002年1月)，頁19。

^{註△} The Economist, "A Failing State: The Himalayan Kingdom Is A Gathering Menace", Dec. 4, 2004, p.10.

^{註△} 「孔泉舊尼泊爾情勢、人民幣匯率等問題答問的實錄」，中國新聞社(2005年1月3日)。

^{註△} John W. Garver, "China's Probable Role in Central Asia and South Asia", Asia Program Special report, No. 126, Jan. 2005, Woodrow Wilson International Center for Scholars, p.7.

權，引起內外不同的回應。根據澳洲的說法，澳洲必須尊重先前存在的「美、澳、紐安全公約」(ANZUS)，該公約限制了澳洲參與其他集體自衛行動，所以不考慮簽訂互不侵犯條約。^{註九}

澳洲的決定等於告知東協，如果不能有效處理恐怖活動，澳洲可能派兵介入。長期以來，澳洲的安全利益繫於其與中共間各緩衝國之穩定，^{註九}此項考慮足以說明何以2003年時澳洲介入所羅門群島(Solomon Islands)內戰，^{註九}何以對印尼亞齊省之賑災行動身先各國，^{註九}也預示著如果大洋洲的巴布亞新內幾亞(Papua New Guinea)仍然無法保持穩定，^{註九}澳洲可能介入。

澳洲確保其北方之「危機弧狀地帶」穩定與美國的全球戰略是一致的。事實上，2004年4月6日，在澳洲、紐西蘭與14個太平洋島國所召開的「太平洋島國論壇」會議目的即在確立澳洲在大洋洲之領導地位。^{註九}

但是，大洋洲本是我國與中共外交角力最兇猛的區域之一，澳洲的主宰地位勢將排斥中共在大洋洲之戰略經營；澳洲對東協採行「先制打擊」，也直接牽動著東南亞地區敏感的主權神經帶，以上立場使得亞洲南部的大戰略環

境儼然又增另一變數！惟從東帝汶2004年循國際法抗議澳洲劃分經濟水域不公，油權分配不均，卻無周邊國家聲援之事實觀之，^{註九}澳洲大國的份量逐漸經他國接受，中共短期間內尚無力掣肘。

參、我國長期戰略規劃之道

回顧2004/05年亞洲南部區域戰略發展，我國可以約略整理出幾個方向作為戰略聯盟之長程規劃。

第一、本地區小國主權表面上獲得大國尊重，但是程度上有其限制，各國政府掌理內部秩序之能力成為大國是否干預的標準；第二、成立自由貿易區成為小國從事國家發展、大國掌握區域市場的手段；第三、大國在能源來源與通衢方面成為安全戰略之底限。第四、大國針對美國霸權從事權力平衡的戲碼仍是未來國際關係之主軸。第五、澳洲、日本、印度等中型國家力圖提升政治份量。

有鑑於此，我國國防報告書既然揭櫫以「預防戰爭」為軍事戰略基本目標之一，^{註九}戰略規劃就可考慮以大國平衡為架構，致力於結合軍事外交與戰略對話在內的「戰略外交」。未來的假想

^{註九} Patrick Walters, "No Good Reason Not to Sign Treaty", The Australian, Nov. 30, 2004.

^{註九} William T. Tow, 亞太戰略關係：尋求整合安全（臺北，國防部史政編譯室譯，民國92年7月），頁339。

^{註九} BBC News, "Can the Peacekeepers Succeed?", Jul. 30, 2003.

^{註九} BBC News, "Australian PM Sees Ravaged Aceh", Feb. 2, 2005.

^{註九} BBC News, "Papua New Guinea to Implode", Dec. 14, 2004.

^{註九} Strategic Forecast, "Australia Pushes Security Link for Pacific Islands", Apr. 5, 2004.

^{註九} BBC News, "Australia, E Timor 'Close to Deal'", Aug. 12, 2004.

^{註九} 中華民國九十三年國防報告書，第六章，「軍事戰略」。

戰略情境與長期戰略結盟之道至少有五，值得國軍漢光演習政軍兵棋推演參考。

一、轉化「雙邊緩衝」之情境

今天臺灣在戰略與軍事上正朝著夾在美國與中共兩個大國之間的「緩衝國」方向發展，這是危險的警訊。如果將「亡國」定義為「國家失去外交自主權」，費卓發現過去200年當中的202個國家，共有53個國家亡國，其中具雙強之間緩衝國身分者，亡國率是其他地緣位置國家的1.41倍，說明歷史上因為「雙邊緩衝國」的身分而遭亡國的機率是高的。^{註九}

臺灣有必要轉化「雙邊緩衝」的途徑。在亞洲南部國家當中，具備提供緩衝條件的國家可能是印度。當今呼之欲出的「中共、俄羅斯、印度」三角戰略同盟關係，^{註九}極有可能成為針對美國霸權而來的結盟體。由於印度戰略圈人士存在著「海峽兩岸立即統一並不符合國際社會利益」、「兩岸衝突是重新審視聯合國安理會的契機」等認知，^{註十}深化與印度之戰略交往可能是我方擺脫

「雙邊緩衝國」的選項之一。

二、尋找美、印聯盟之契機

當美國被迫逐漸退出在東亞的勢力範圍時，美國極可能基於權力平衡轉而與民主價值相近的印度結盟。^{註三}此時霸權一戰或許可以避免，但是中共基於彰顯霸權之必要，^{註三}卻有提前對臺出手之可能。如果兩岸統一屆時仍然不是成熟的選項，則臺灣必須掌握與美、印結盟的契機。

三、尋找日、印結盟之契機

當美國步入大英國協的命運，逐漸退出東亞時，日本可能基於與印度的共同威脅——中共、北韓與巴基斯坦——而與印度結盟，試圖與中共取得抗衡地位。^{註三}如果兩岸的統一屆時仍然不是成熟的選項，臺灣有必要掌握與日、印結盟的契機，這項日、印的契機在日本右派勢力抬頭後益發明顯，特別在日本外相兩年內兩度造訪印度，公開表明日、印之間相互支持爭取進入聯合國安理會後。^{註四}我方或可將此項戰略佈局列入參考。

四、持續經營南進政策

註九 Tanisha M. Fazal, "State Death in the International System", International Organization, Vol.58, No.4, 2004, pp.311-44.

註九 Vladimir Radyuhin, "India-Russia-China Triangle Has Good Prospect", The Hindu, February 22, 2004, A9.

註三 Vinod Saighal, Restructuring South Asia Security (New Delhi: Manas, 2000), pp.17-8, p.67.

註三 Amit Baruah, "US Envisages New Role for India in East Asia", The Hindu, June 4, 2002, A5.

註三 Robert Gilpin (1981) War and Change in World Politics (NY: Cambridge University Press), p.191.

註三 Prakash Nanda, Rediscovering Asia: Evolution of India's Look-East Policy (New Delhi: Lancer, 2003), p.446.

註四 P. S. Suryanarayana, "Japan and the Subcontinent", The Hindu, August 24, 2004, A10.

但是也有論者針對上述情境提出質疑，認為日本是典型的機會主義者，並沒有權力制衡的意圖，當美國霸權弱化後，日本隨時可能倒向中共。^{註5}基於此一推論，若果真日本發生「西瓜偎大邊」(bandwagon)倒向中共的情勢，則亞洲地區可能發展出兩股勢力範圍，分別是以中國大陸為主導力量的東北亞地區，以及以印度為主導力量的東南亞地區，^{註6}兩股勢力的接觸點就在東南亞北緣，中南半島將名符其實地稱作Indo-China，屆時南部亞洲國家可能會試圖援引澳、美制衡中共。^{註7}易言之，如果兩岸統一屆時仍然不是成熟的選項，臺灣有必要以戰略外交持續推動南進政策，避免遭排除在外。

五、加入大中華經濟圈

隨著亞洲南部國家先後將與中共、日、韓、澳洲建立自由貿易機制之趨勢，臺灣被邊緣化的可能性甚高。但是在經濟利益的推動下，大陸、香港、澳門、新加坡的大中華經濟圈刻正平行發展，值得考量。

加入大中華經濟圈不見得是釜底抽薪之道，但是卻是將中華民國與中共的鬥爭場轉移到國際政治經濟的領域，為臺灣主體生存另闢呼吸之窗。政府可以將企業界選擇低生產成本的中國大陸設

廠決策視為全球經營佈局的一環，在「比較利益」(comparative advantage)的定律下，確保臺灣發展不遭致邊緣化。^{註8}至於主權這種隨著全球化浪潮消長的哲學議題，應該留給兩岸智庫的國際關係學者去解決。

肆、結 語

今天我國需要的是一場國家永續經營的戰略布局，將具有國際架構的政軍兵棋推演納入漢光演習是個起點，以智庫經營建構出有利我國的大戰略論述(discourse)是目標，戰略外交則是手段。2005年起步並不嫌晚，但是「雞」運難逢，我方所賸籌碼其實不多，^{註9}雖然此刻付諸行動不見得立即有效，但是不行動則無異坐失契機。何況，機運未嘗不能「南」逢！

收件：94年02月04日

修正：94年02月21日

接受：94年03月01日

作者簡介

周茂林博士，陸軍上校，國防管理學院71年班、英國布里斯托大學國際關係博士、瑞典兀普瑟拉大學和平研究所、印度國防研究院博士後研究；現任職於國防大學戰略研究所高級教官、國家戰略研究中心研究員、美國大西洋理事會資深研究員。

^{註5} David C. Kang, "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks", *International security*, Vol.27, No.4, 2003, pp.73-9.

^{註6} G. C. V. Naidu, "India and the Asia-Pacific Balance of Power", *Strategic Analysis*, Vol. XXV, No.4, p.515.

^{註7} Rahul Bedi, "India and China Vie for Regional Supremacy", *Jane's Intelligence Review*, September 2000, p.38.

^{註8} 嚴慶彰，「東亞經濟區對臺灣不利的影響有限」，中央社（臺北，民國94年1月13日）。

^{註9} 中時，「第十屆中信CSIS圓桌會議江文漢：兩年內兩岸應把握機會之窗」，2004年12月17日。