

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

第四卷第二期
Vol.4, No.2
SUMMER
2013

書介

China Goes Global: The
Partial Power

Restructuring the
Chinese Economy:
Economic Distortions and
the Next Decade of
Chinese Growth

ASEAN Regionalism:
Cooperation, Values and
Institutionalization

林柏州、簡佩吟

《臺日漁業協議》之戰略意涵與挑戰

蔡裕明

中國大陸對於輕小型武器擴散問題
與管制政策之研究

周容卉

「聯合國武器貿易條約」及其對華美軍
售影響

胡敏遠

2012 年末「歐巴馬亞洲三國行」之分析
：攻勢現實主義的觀點

研究論文

劉中字、郭燕霖、康鑽佑、楊樹華

災害救援之架構分析：以颱風災害為例

戰略與評估

第四卷第一期

Vol.4, No.2

Summer

2013

國防部

國防智庫籌備處

ISSN 2223-9413



9 772223 941002

國防智庫籌備處

國防部 國防智庫籌備處 出版

《戰略與評估》期刊

中華民國一〇二年 夏季號

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 4, NUMBER 2, SUMMER 2013

發行：國防部國防智庫籌備處

出版：《戰略與評估》期刊編輯部

主任：楊念祖

學術副主任：邱國正

行政副主任：孫玦新

執行長：陳遠雄

副執行長：張延廷

總編輯：陳嘉生

編輯委員：楊威武、陳文凡、馬振坤、汪為超、簡燦重

執行編輯：楊雅琪

編輯：史奇良、廖美菊、張立德、林柏州

舒孝煌、林子喬、簡佩吟、周容卉

校稿：王光磊、任祖榮、袁祖惇（依姓氏筆劃排序）

電話：(02)2532-7950

傳真：(02)2532-7387

電子信箱：thoughts168@gmail.com

I S S N：2223-9413

出版源由

衡諸二十一世紀國防事務發展趨勢，為整合國防政策之專業研究能量，拓展國際交流合作，以提升整體國防思維，建構符合國家發展、最適資源配置之政策建議，國防部參酌各先進國家國防智庫運作與發展經驗，研擬規劃設立「國防智庫」。國防智庫設立宗旨：

- 1、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 2、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 3、推動安全合作，維持區域穩定。

本刊係國防智庫籌備處所發行之國防政策綜合性專業期刊，為整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論為宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》為一學術性刊物，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題為宗旨，每年三、六、九、十二月出刊。本刊歡迎學有專精之國內外學者專家（具備相關領域研究專長）、國防大學教官（含外聘教職）及國防智庫籌備處研究人員等，踴躍投稿下列議題：

- （一）兩岸關係和平發展與安全議題。
- （二）中共與解放軍研究（中共黨政及國家戰略、解放軍軍力發展、C4ISR 能力、軍文關係、軍事教育等）。
- （三）國防與軍事戰略及軍事事務革新。
- （四）區域軍事同盟與區域穩定（亞太地區、東海及南海、朝鮮半島及其他熱點地區）。
- （五）非傳統安全研究（災害防救、能源安全等）。
- （六）我國國防轉型。

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明題目、姓名，兩百字以內之中文摘要及四個關鍵詞。文長以 7,000 至 15,000 字為宜。來稿請以電腦打字，並告知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊恕不刊登翻譯著作，不接受一稿多投，論文轉投者有義務主動提供審稿人員規避名單。

四、本刊採隨到隨審方式，無截稿日期之限制；來稿均須經本刊正式審稿程序，本刊編輯並對來稿有刪改權。

五、來稿未刊登者，本刊恕不退件。一經刊載，除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章為作者個人之意見，僅供學術研究發展之參考，不代表本單位及任何機關政策或立場。

七、來稿如有違反著作權法之行爲，作者負完全之法律責任，本刊不接受作者申訴。

八、稿件請以掛號郵寄「10462 臺北市中山區北安路 409 號 5 樓《戰略與評估》期刊編輯部」或 Email 至 thoughts168@gmail.com。

戰略與評估期刊

第四卷第二期

目錄

專題分析

- 《臺日漁業協議》之戰略意涵與挑戰 林柏州、簡佩吟 1
- 中國大陸對於輕小型武器擴散問題 蔡裕明 21
- 與管制政策之研究
- 《聯合國武器貿易條約》及其對華美軍售 周容卉 47
- 影響
- 2012 年末「歐巴馬亞洲三國行」之分析： 胡敏遠 63
- 攻勢現實主義的觀點

研究論文

- 災害救援之架構分析：以颱風災害為例 劉中字、郭燕霖 83
- 康鑽佑、楊樹華

書介

編輯部 113

China Goes Global: The Partial Power

Restructuring the Chinese Economy: Economic Distortions and the Next Decade of Chinese Growth

ASEAN Regionalism: Cooperation, Values and Institutionalization

本刊專文屬作者個人意見，不代表本部政策立場

作者簡介

- 林柏州 東吳大學政治學碩士。曾任行政院青輔會專案助理、《中央日報》政治組記者、康軒文教事業兼任編輯。現任國防智庫籌備處副研究員。研究領域為比較政治、國際安全、國際情勢研析等。
- 簡佩吟 美國德州大學奧斯汀校區社會學碩士，曾任德州大學奧斯汀校區助教，現任國防智庫籌備處副研究員。研究領域為美、_中⁷、臺關係與東亞事務。
- 蔡裕明 國立中山大學大陸研究所博士、淡江大學國際事務與戰略研究所碩士。曾任教育部助理研究員、國家安全會議研究助理、南華大學兼任講師、《臺北時報》(Taipei Times)網路工程師；現任實踐大學(高雄校區)博雅學部助理教授、中央警察大學國境警察學系兼任助理教授。研究領域為國際關係、國家安全、國土安全、中國大陸研究。
- 周容卉 國立政治大學外交學系碩士。曾任國立政治大學國際事務學院外交政策研究中心研究助理。現任國防智庫籌備處助理研究員。研究領域為國際關係、國際安全、公眾外交研究等。
- 胡敏遠 國立政治大學東亞研究所博士暨外交研究所碩士、國防大學戰略研究所 91 年班、戰爭學院 87 年班、陸院正規班 85 年班、陸軍官校 72 年班。曾任國防大學軍事理論組主任教官。現任國防大學戰略研究所兼任助理教授。研究領域為軍事戰略、國防政策、國際政治理論。
- 劉中宇 國防大學理工學院國防科學研究所電子組博士。曾任國防大學理工學院電機電子工程學系助理教授、空軍作戰司令部(現已改為空軍作戰指揮部)電戰中心模式模擬科資訊系統設計官；現任國防大學理工學院資訊工程學系助理教授。研究領域為系統模式化與模擬、C⁴ISR 架構設計、資訊安全風險評估，以及計算機圖學。

- 郭燕霖 國防大學理工學院資訊工程學系資訊工程碩士。曾任陸軍排長、副連長、連長及通信官；現任陸軍飛彈砲兵學校少校資參官。研究領域為資訊工程及國防企業架構。
- 康鑽佑 國防大學理工學院資訊工程學系資訊工程碩士。曾任陸軍通信電子資訊學校排長、區隊長、副隊長及教官；現任陸軍通信電子資訊學校上尉教官。研究領域為資訊工程及國防企業架構。
- 楊樹華 國立臺灣大學工學博士。曾任國防大學理工學院環資系助理教授、國防大學理工學院後勤科土木工程官兼講師；現任國防大學理工學院環境資訊及工程學系副教授。研究領域為土壤結構互制、土壤動力學、大地工程。

專題分析

《臺日漁業協議》之戰略意涵與挑戰

林柏州

國防智庫籌備處副研究員

簡佩吟

國防智庫籌備處副研究員

摘 要

華日自 1996 年 8 月即展開的漁業談判，於 2013 年 4 月 10 日正式簽訂《臺日漁業協議》，雙方避開主權爭議，針對釣魚台海域漁業資源分享獲致共識，展現我國希望和平解決紛爭的決心。本文分成四個部分：首先，介紹華日兩國漁業談判與漁業協議之緣起與背景；第二，對協議洽簽原因進行分析；第三，分析協議簽訂對我之戰略意涵；最後，探討我國未來釣魚台政策之影響。筆者認為，華日雙方對於漁船於 12 浬範圍之內海域作業仍缺乏共識，仍不能排除發生對峙的可能性。此外，中共在協議簽訂後不久，即派遣海軍船艦、8 艘公務船艦及 40 餘架戰機前往釣魚台地區，強硬維權執法措施已由海上擴及空域，對我海巡署及東北海空防禦構成嚴峻考驗。我政府相關單位應思考如何針對中國大陸籍漁船頻繁越界捕魚、「中國海警」進入「協議適用海域」之應處。

關鍵字：東海、釣魚台、臺日漁業協議、領土紛爭、護漁

The Challenges and Implications of the Taiwan-Japan Fisheries Agreement

Po-Chou Lin

Associate Research Fellow, Office of Defense Studies, MND

Pei-Yin Chien

Associate Research Fellow, Office of Defense Studies, MND

Abstract

After 17 rounds of negotiations since August 1996, the Republic of China and Japan signed the Taiwan-Japan Fisheries Agreement on April 10, 2013. The two sides reached a consensus on resource sharing without touching sovereign issues, demonstrating the R.O.C. resolute to peacefully solve the disputes. This article is composed of four parts: introduction to the background of the Fisheries Agreement and related negotiations, analysis of factors contributing to the signing of the Agreement, the strategic implication to the R.O.C., and the impact on the R.O.C. future Diaoyutai policy. The author argues that due to the lack of consensus on fishing activities within 12 nautical miles of the Diaoyutai Islands, there are still possible confrontations between the two sides. Additionally, Mainland China's assertive actions has extended from to sea to air as demonstrated by dispatching the PLA South China Sea fleet, 8 surveillance ships and more than 40 fighter jets to the Diaoyutai area soon after the Agreement. Mainland China's assertive actions pose tremendous challenges to the R.O.C.'s northeast air defense as well as to the Coast Guard. It is suggested that the R.O.C. government formulate a strategy responding to Mainland China's frequent cross-border fishing activities and scenarios of Mainland China's Coast Guard entering the agreement area.

Keywords: East China Sea, Diaoyutai Islands, Taiwan-Japan Fisheries Agreement, territorial dispute, fishing boat escort

壹、前言

自 1972 年，美國依據《沖繩歸還條約》（*U.S.-Japan Okinawan Reversion Treaty*）將釣魚台行政權交予日本開始，釣魚台紛爭即未曾休止，1975、1997 年日本雖兩度與中共簽訂漁業協定，¹但對中華民國政府的協商要求卻消極以對，直到 2013 年 4 月 10 日亞東關係協會與日本交流協會簽訂《臺日漁業協議》，雙方才為和平解決釣魚台紛爭取得最具體的進展。過去囿於國際現實環境的影響，中共藉由 1972 年日「中」建交所發布的《「中」日聯合聲明》確立之「一中原則」，據以主張我國無對外簽署國際漁業協議的權利，反對日華洽簽漁業協議；日本在取得釣魚台行政權後，堅持「釣魚台不存在主權問題」立場下，亦無意與我簽訂釣魚台相關協議；然最近幾年基於國際環境的改變，相關海域情勢轉趨複雜，我國政府與社會堅定維護釣魚台主權的立場，讓華日雙方簽訂漁業協議出現契機，漸露曙光。

本文將分成以下四個部分進一步闡釋，首先，介紹華日雙方漁業談判與漁業協議之緣起與背景；第二，分析協議洽簽原因；第三，分析協議簽訂對我之戰略意涵；最後，探討我國未來釣魚台政策之影響。

貳、漁業談判與漁業協議

被譽為國際海洋憲章的《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*）在 1994 年 11 月 16 日正式生效後，日本於 1996 年 4 月批准，5 月通過《專屬經濟海域及大陸礁層法》，據以於其領海基線外側 200 浬劃訂為專屬經濟海域（EEZ），而與外國經濟海域重疊區域，則採中線或協議方式處理；²至於釣魚台海

¹ 中共與日本曾於 1975 年 8 月 15 日簽訂《中華人民共和國與日本國漁業協定》（舊協定）；1997 年 11 月 11 日簽訂《中華人民共和國與日本國漁業協定》（新協定），並於批准《聯合國海洋法公約》後，在 1998 年公布《中華人民共和國專屬經濟區與大陸架法》。

² 呂建良，〈從中日漁業協定論臺日漁業糾紛之解決〉，《問題與研究》，第 50 卷第 1 期（2011 年），頁 35-65。

域，日本在未經協商的情況下，擅自劃訂中間線，作為海上執法依據，對此，政府也對日嚴正交涉，華日雙方的首次漁業會談即於 1996 年 8 月展開，但由於雙方歧異過大，導致會議毫無進展。

我國於 1998 年通過《中華民國領海及鄰接區法》與《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》，1999 年公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」明定釣魚台為我國最北方的領海基點。期間，我國多次與日舉行漁業會談，雙方亦針對漁船作業水域範圍、經濟海域劃界、立法、船數、漁獲量等議題進行洽商，惟未獲具體成果。2003 年 11 月，行政院邀請有關部會及學者專家，就華、日、菲重疊專屬經濟海域範圍與相關問題進行研議，核定「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」。我國利用 2005 年 7 月在東京召開的第 15 次會談，告知日方有關我國暫定執法線之作法，會中兩國代表同意設置「臺日漁業工作小組」，以處理緊急事故與急難救助，但日方仍無意與我洽簽協議。接著日方執法力度加大，我國籍漁船遭日驅逐、扣押情形屢見不鮮，行政院復於 2006 年 11 月核定「政府在暫定執法線內外界之護漁立場及作為」，明定於該海域的護漁三原則。³

2008 年 6 月「聯合號」事件後，華日於 2009 年 2 月 26 日召開第 16 次會談，地點為臺北，會議達成以理性和平方式處理漁業糾紛、建立漁業糾紛緊急通聯機制、同意由臺灣省漁會與大日本水產會就協助處理民事案件進行協商、擇期繼續進行協商等共識，⁴但海域劃界進展仍十分有限。

2012 年開始，日本民主黨內閣對於釣魚台的行政權動作漸增，1 月 16 日時任日本內閣官房長官藤村修宣布，將對 39 座無人島命名，⁵其中

³ 政府護漁原則為：(1) 暫定執法線內：我國漁民在執法線內作業，遭日方干擾，政府將派艦護漁；(2) 暫定執法線外：我國漁民在暫定執法線外作業，遭日方取締，政府將不派艦護漁，惟適時提供必要外交協助；(3) 海上執法對峙：我國漁民在暫定執法線外作業，遭日方追逐至線內之我方專屬經濟海域，發生臺日公務船對峙時，尋外交途徑協商解決。詳見「漁業巡護任務」，海巡署海岸巡防總局網站，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=6342&ctNode=5942&mp=9996>。

⁴ 呂建良，〈從中日漁業協定論臺日漁業糾紛之解決〉，《問題與研究》，第 50 卷第 1 期（2011 年），頁 35-65。

⁵ 日本內閣官房長官藤村修於 2012 年 1 月 16 日表示，已請求轄有離島的 1 都 15 市町

包含釣魚台附近幾處島礁。對此，我國除多次對日表達抗議，並主張依據國際法礁岩無法主張領海等相關權利，而未加命名。⁶4月17日時任東京都知事石原慎太郎於美國華府智庫傳統基金會（Heritage Foundation）演講時拋出震撼彈，稱東京都政府準備買下釣魚台，野田內閣為避免後續效應，決定由中央政府出資購買。8月15日香港「啓豐二號」漁船部分人員成功登上釣魚台，揮舞兩岸國旗，遭日方以「非法入境」罪嫌拘捕，後釋放。9月10日，野田內閣決議以20億5,000萬日圓購入釣魚台，中國大陸數十多個城市爆發嚴重反日示威；9月25日中共國務院更發表《釣魚島是中國的固有領土》白皮書。⁷

為彰顯釣魚台為中華民國固有領土、臺灣傳統漁場之立場，我國宜蘭南方澳漁民於同年9月24日發起「為生存，護漁權」行動，58艘漁船、292名漁民在12艘海巡船艦保護下，於隔日清晨進入釣魚台海域，海巡署與日本海上保安廳船艦互射水柱，我國海巡艦更進入2.1浬海域。⁸兩岸船隻與日本公務船的海上對峙引發美國關注，美國會研究處（Congressional Research Service）報告更稱，「兩岸政府在東海同步行動（parallel actions），出動政府船隻與軍事編裝護漁」，「臺灣更部署購自美國的武器系統」，⁹顯然擔憂日趨嚴重的華日海上對峙。此形勢迫使日本政府與我洽簽漁業協議之態度鬆動，時任日相野田佳彥與總統特使

村（地方政府）協助配合徵集名稱，待今年底由國土地理院、海上保安廳組成「地名統一聯絡協議會」共同決定。其中我方所屬之釣魚台列嶼均遭日方命名確立。「EZ基點39離島」名稱內定，尖閣周邊『北小島』など」，（日本）產經新聞，2012年1月30日，<<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/120130/plc12013008100005-n1.htm>>；「名無し39離島、今年度中に命名 官房長官が正式表明」，（日本）產經新聞，2012年1月16日，<<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/120116/plc12011618150014-n1.htm>>。

⁶ 我外交部亞東關係協會秘書長黃明朗2012年1月31日表示，「我方針對日方命名一事，已於2011年11月、2012年1月16日與1月30日三度向日方抗議，重申我國主權，請求日方克制」，避免類似行為損及華日關係，「單位主管例行新聞說明會紀要-亞東關係協會」，中華民國外交部，2012年1月31日。

⁷ 「釣魚島是中國的固有領土全文」，中共外交部，2012年9月25日。

⁸ 海巡署資料，「Near Disputed Islands, Japan Confronts Boats from Taiwan,」 *The New York Times*, September 25, 2012.

⁹ Ben Dolven, Shirley A. Kan and Mark E. Manyin, *Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2013), pp. 25-26.

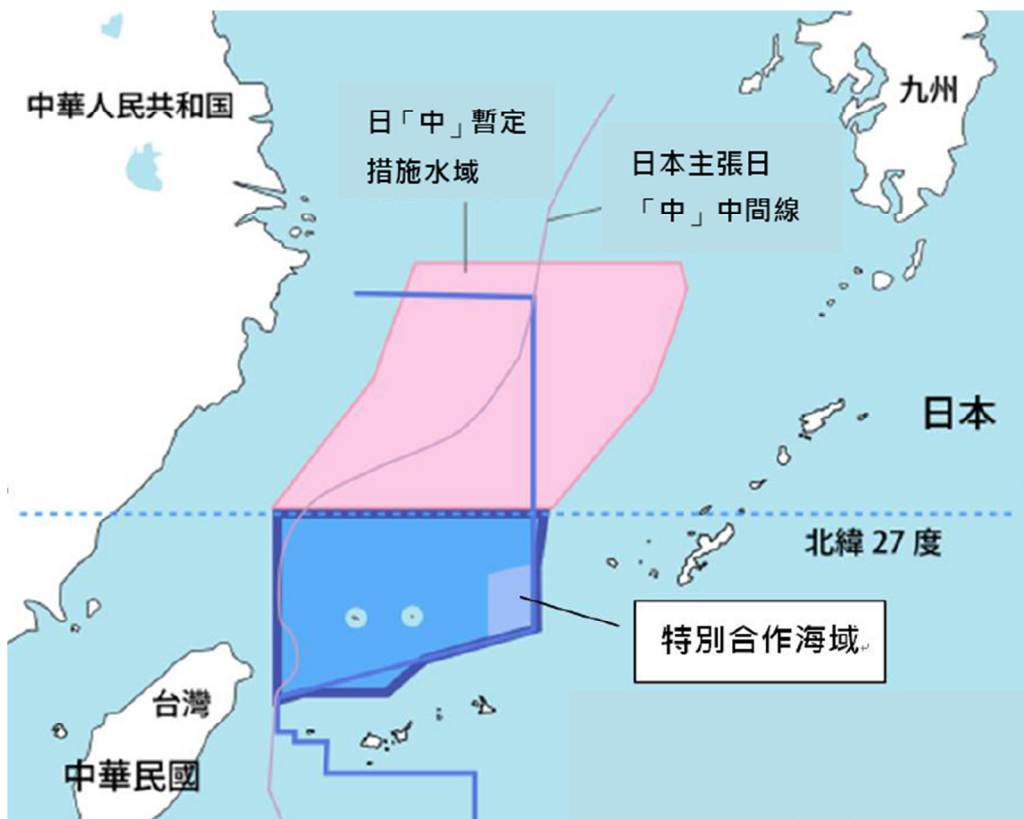
連戰利用出席亞太經合會高峰會（APEC Summit），達成重啓兩國漁業會談的共識。12 月日本國會大選，安倍晉三率領自民黨重返執政，臺日漁業談判進展轉趨快速，《臺日漁業協議》正式於 2013 年 4 月 10 日簽訂。¹⁰

《臺日漁業協議》第 1 條指出「維持東海之和平穩定，推動友好及互惠合作，致力於專屬經濟海域之海洋生物資源養護及合理利用，並維持漁業作業秩序」為議約主旨；第 2 條規定北緯 27 度以南、日本先島諸島以北海域所劃定之專屬經濟海域為「協議適用海域」，在此區域排除對方法令適用，雙方漁民可自由作業，不受對方公務船干擾，使臺灣漁民作業範圍較以往暫定執法線擴大 1,400 平方浬（約 4,530 平方公里）。「協議適用海域」之重要漁場區塊再劃設「特別合作海域」，由雙方依據各自法令自主管理，排除對方法令適用，未來華日雙方漁船都可在此作業（如圖）。至於釣魚台 12 浬海域仍排除於協議適用範圍之外。

另外，應我國政府代表要求，協議第 4 條亦加入「免責條款」，規定「協議之所有事項或為實施而採取之措施，均不得認為影響雙方主權限之主管機關有關海洋法諸問題之相關立場」。馬英九總統在 17 日出席「第五屆釣魚台列嶼議題國際研討會」開幕致詞時強調，該協議屬於《聯合國海洋法公約》第 74 條之暫時安排（provisional arrangement），不致影響最終界線劃定之談判。兩國亦同意設立「臺日漁業委員會」，以進行其他後續作業海域及雙方漁業合作的協商，該委員會將由雙方各派 2 名代表組成，即我國外交部、漁業署與日本外務省、水產廳資深官員，每年開會乙次；並得視需要邀請具有專業知識之有關機關代表、漁業相關民間團體共同開會；委員會所作決定，需經一致同意。至此，歷時 17 年共 17 次的漁業談判終於獲致具體成果。

¹⁰ 「臺日漁業協議全文」，《中央社》，2013 年 4 月 10 日。

圖 臺日漁業協議適用海域



資料來源：外交部、《朝日新聞》

外交部長林永樂強調，華日達成協議對於維護漁船作業權益有非常正面的助益，實際上擴大漁民作業範圍，並強調漁業會談「未涉及雙方對主權的主張」。¹¹至於 12 浬內漁船作業，發言人高安認為，12 浬內情勢複雜，如果臺灣漁船前往作業，「政府會依法善盡護漁責任，日本公務船可能採取干擾行為，外交部將持續與日本協商」。¹²另外，負責執法的海巡署長王進旺表示，我方主張的領海與經濟海域，即使不在這次協議範圍，仍會執行護漁任務，外國船隻，甚至中國大陸籍漁船，只要進

¹¹ 「釣島漁區談定 臺灣漁權大突破」，《中時電子報》，2013 年 4 月 10 日。

¹² 「釣魚台 12 海里 政府善盡護漁」，《中央社》，2013 年 4 月 12 日。

入都會取締、勸離。¹³

參、洽簽原因之分析

一、我方堅定主權不可分割、強勢護漁立場

2008 年我國籍「聯合號」海釣船因赴我本島東北海域釣魚，途經釣魚台附近海域，遭日本海上保安廳追逐、衝撞沉沒，船長為日方扣留，隨後總統府發表措詞嚴厲之聲明，除重申釣魚台主權立場，亦要求日方放人、道歉及賠償，時任行政院長劉兆玄於立法院更說出「不惜開戰」之宣示，華日關係自此進入低潮。

馬總統在 2012 年 8 月於中央社專訪時提出「東海和平倡議」；9 月 7 日登上彭佳嶼表示，「將堅定維護我漁民權益，只要是合法出海作業的漁船，我海巡艦艇一定予以保護」。並強調我方是兩岸四地中，唯一經常性以公務船艦有效捍衛我國海疆、保護我國漁民的政府，相關作為符合「東海和平倡議」精神，「未來將持續派遣海巡船艦護漁」。9 月 25 日宜蘭漁船發起「為生存，護漁權」活動，60 多艘漁船在 12 艘海巡船艦保護下，抵近釣魚台 3 浬，並發生華日公務船隻相互噴水對峙狀況。馬總統隔日召見嘉勉參與人員時強調，「不挑釁，不衝突，不迴避」的被動立場，此一宣示也表明未來華日海巡船艦對峙狀態有「長期化」的可能性，華日漁業衝突加劇引起日本各大媒體關注，¹⁴此一時期，我國政府除重申「兩岸不聯手保釣」立場，亦展現堅定護漁決心，促使日方重新考慮與我議約的可能性。

二、華日國內政治情勢轉變

馬總統研究釣魚台議題已逾 40 年，對相關議題的立場較前任總統態度較堅決。渠於 2012 年 8 月提出「東海和平倡議」時指出，「釣魚台問題已到了要解決的時機」，「（因為）衝突不僅無法解決問題，更將激使民族情緒越發強烈」，高度盼望華日能在漁業談判中取得進展。

¹³ 「臺船可進釣島海域捕魚」，《蘋果日報》，2013 年 4 月 11 日。

¹⁴ 「臺漁船保釣，登日媒頭條新聞」，《中央社》，2012 年 9 月 25 日。

安倍晉三在 12 月贏得國會大選，較首次因為派系鬥爭擔任首相時擁有更高民意支持，相較於前幾任飽受派系牽制或民意支持度低迷的內閣，渠曾多次訪華，並赴忠烈祠獻花致意，¹⁵於我政界朝野擁有更深厚私誼，其在此次談判展現出強烈的洽簽企圖，被媒體形容是此次協議主要催生者。¹⁶內閣官房長官菅義偉在 4 月 10 日記者會上強調，「臺灣在日本 311 大地震捐款最多」，似有向日本民眾暗示患難見真情之意，而首相官邸亦對自民黨內表達強烈促簽期待，故能順利化解黨內歧見。安倍在 12 日接見談判代表團時表示，「臺灣是重要夥伴，臺日簽署漁業協議對雙方都有益」，¹⁷23 日復在參議院接受質詢時，以「對亞洲地區是安全保障環境的一大進展，更是一項歷史性的協議」形容，¹⁸對此一成就了然於胸。

三、臺灣本島海空防禦及釣魚台現狀遭挑戰

對我國而言，釣魚台不但是我國領土，更具有重要戰略及經濟價值。政府過去對於釣魚台主權問題，希望能以和平方式解決，主張「國家主權無法分割，但天然資源可以分享」，¹⁹不認同採取過於激烈的作法。然而，強調和平發展的中共，積極發展「近海防禦」戰略，於 2009 年 3 月開始計劃性編隊突破第一島鏈，以期逐步掌握島鏈以西海域，而釣魚台具有突破島鏈現狀的象徵意涵，故於近年派遣公務船隻及軍艦「常態化」巡邏釣魚台海域，今年初以射控雷達鎖定日本公務機艦，4 月更有 40 餘架戰機護航公務船隻，抵近釣魚台列嶼，對日本構成「前所未有」的威脅。²⁰4 月 26 日，中共外交部首度將釣魚台納為「核心利益」，²¹近

¹⁵ 安倍晉三 2010 年 11 月初訪華期間曾至忠烈祠獻花，「安倍晉三主動至忠烈祠獻花」，中時電子報，2010 年 11 月 1 日；「日本原首相安倍：日中要脫離友好第一主義」，日經新聞中文網，2012 年 5 月 9 日。

¹⁶ Corey Wallace, "Japanese Media: Taiwan-Japan Fishing Deal Strategically Significant," Asia Security Watch, April 10, 2013; 「聚焦：日臺簽署尖閣漁業協定 雙方均警惕兩岸聯手」，共同社，2013 年 4 月 10 日。

¹⁷ 「簽漁協 安倍稱臺是重要夥伴」，中央社，2013 年 4 月 12 日。

¹⁸ 「臺日漁業協議 安倍：亞洲安保大進展」，中時電子報，2013 年 4 月 24 日。

¹⁹ 此發言為馬總統於 9 月 24 日接見英國國會上議院副議長兼臺英國會小組共同主席福克納（Lord Faulkner）勳爵訪華團時的發言，詳見「釣魚台爭議，我國保衛漁權，籲共享東海資源」，青年日報，2012 年 9 月 25 日。

²⁰ 「國防部證實解放軍出動戰機，稱日軍騷擾正常巡邏」，《環球網》，2013 年 4 月 28

月陸續加入軍方機艦巡邏，透過「共管」方式，擴大空軍活動範圍，實現其朝向「藍水海軍」、「遠海防禦」的目標發展，有關作法讓西太平洋安全環境更加複雜。

更為重要的是，釣魚台距離臺灣約 170 公里，飛機約 10-12 分鐘可抵達臺北上空，若設置雷達、常態化巡航，除全臺北部地區陸海空動態盡收眼底，本島北部海空防禦更將遭遇嚴重威脅。對美日同盟而言，同樣也面臨日本行政權現狀，²²甚至遠東地區和平與安全的複雜情勢。而在面對中共不斷施壓我方「兩岸聯手保釣」的同時，馬總統於 2013 年 2 月 18 日，利用黨內說話場合詳述「兩岸不能聯手保釣」的理由，乃是因為中共否認《中日和約》、中共未回應「東海和平倡議」與不希望臺日漁權談判觸及主權等，²³以期化解國內不同輿論看法，展現我國政府對於捍衛釣魚台的更強意志。

表 1 2012-2013 年 4 月共軍穿越第一島鏈活動統計

時間	演訓海域	所屬艦隊與艦型	演訓課目	意涵
2012 年 2 月	經沖繩海域，進入沖之鳥礁西南 900km 海域	東海艦隊常州號 (054A)、嘉興號 (053H3)、連雲港號 (053H3) 與銅陵號 (053H2G) 等 4 艘	艦載直升機飛行訓練、海上補給等任務	遇日本釣魚台島礁命名
2012 年 4-5 月	經大隅海峽，進入沖之鳥礁東方約 700km 海域	東海艦隊舟山號 (054A)、杭州號 (054A) 與調研船北極星號 (851) 等 3 艘	無人飛行載具訓練	遇黃岩島對峙事件
2012 年 5 月	經南海、臺灣東部海域，進入沖繩西南約 610km 海域	南海艦隊廣州號 (052B)、武漢號 (052B)、巢湖號 (054A)、玉林號 (054A) 與崑崙山號 (071) 等 5 艘，直-8 艦載直升機	海空反潛與超視距 (OTH) 作戰訓練	遇黃岩島事件持續對峙
2012 年 6 月	穿越大隅海峽，進入沖之鳥	北海艦隊瀋陽號 (052C)、綿陽號 (053H3) 與補給船洪澤	艦載直升機起降訓練與海上補給訓練	逢美、日韓、聯合

日。

²¹ 「中國首次表示釣魚台是『核心利益』」，《日經新聞》中文網，2013 年 4 月 27 日。

²² 中共外交部發言人洪磊 2012 年 10 月 31 日表示，「日方應正視釣魚台形勢已經發生根本性變化的現實」；詳見「外交部發言人：日方不要再抱有霸佔釣魚島的幻想」，中共國防部，2012 年 10 月 31 日；M. Taylor Fravel, "China's Island Strategy: 'Redefine the Status Quo'," *The Diplomat*, November 1 2012.

²³ 「『兩岸不能聯手保釣』馬提三理由」，《自由電子報》，2013 年 2 月 19 日。

	礁海域	湖號（太倉級）等3艘		軍演
2012年 10月	經與那國島東南方約49km海域，於西太平洋演訓	北海艦隊石家莊號（051C）、哈爾濱號（052）、鹽城號（054）、綿陽號、洪澤湖號（太倉級）、長興島號（925）與海洋島號（926）等7艘	反潛任務演練，返航繞經釣魚台逼近49公里海域	逢釣魚台國有化，有潛艦補給艦跟隨
2012年 11月	穿越宮古島附近海峽，前往西太平洋	東海艦隊杭州號（054A）、寧波號（053H1）、舟山號（054A）、馬鞍山號（054）與鄱陽湖號（太倉級）等5艘	連續航行與防禦、編隊遠海作戰與補給、為大型水面艦護航、艦機聯合搜救、飛彈測試等	事前發布，遇日韓選舉
2013年 1-2月	經黃海、東海、巴士海峽、宮古海峽，於南海演訓	北海艦隊青島號（052）、煙臺艦（054A）和鹽城艦（054A）等3艘	遠海機動作戰、對空、對海、對陸、反潛、警告、警戒、驅逐及對海監漁政船支援和掩護等維權訓練	1月30日以射控雷達鎖定日艦與直升機
2013年 4月	穿越宮古海域，進入釣魚台約70浬海域，於西太平洋演訓	南海艦隊蘭州號（052C）、衡水號（054A）等2艘，無支援艦隨隊	綜合攻防、指揮所特情處置、艦艇與艦載直升機、艦載高速快艇協同，組織臨檢拿捕演練	4月16日進入釣魚台海域

資料來源：《平成24年版日本防衛防衛白書》（東京：防衛省，2012年），第38頁；

中共國防部、《共同社》、《新華社》。

四、美國釣魚台政策立場流於空泛

安倍晉三上任後於2月出訪美國，期間未獲歐巴馬對日釣魚台立場之明確且有力支持，歐巴馬面對日本記者有關釣魚台議題的提問亦未理會，²⁴僅表示將在北韓議題上提供日本防衛協助，未明確承諾將於釣魚台衝突中支援日本。美國安會亞太資深主任羅素（Danny Russel）2月21日表示，「美日領袖均相信在區域經濟成長、化解分歧方面，維持與中共關係是重要的，日『中』關係對區域與國際有重大影響，東海與亞太區域穩定符合各方利益」，美國「支持和平手段解決紛爭，反對採取威嚇手段威脅區域穩定」²⁵，顯示美國在釣魚台未發生軍事衝突前提下，也僅止於重申同盟條約防禦義務、強化美日聯合軍演，不會積極干預，更無意在主權議題上，與中共發生衝突。面對此一發展，安倍在美智庫

²⁴ 「安倍自誇日美同盟完全恢復」，《朝鮮日報》中文網，2013年2月25日。

²⁵ “Press Briefing on the Visit of Prime Minister Abe of Japan,” The White House, February 21, 2013.

戰略暨國際研究中心（CSIS）演說時，表明在釣魚台議題上，「不會尋求美國應該採取任何措施」，²⁶此一宣示即預告日方準備採取更積極的外交應對措施，化解該海域的衝突升級。

五、日本避免單獨面對兩岸船艦

日「中」在 2010 年釣魚台爭端、²⁷稀土事件²⁸與 2012 年釣魚台國有化政策後，²⁹雙方關係惡化，日本在處理釣魚台問題上日漸複雜，近期中共透過公務船艦、漁船頻繁進入釣魚台海域實施「維權執法」，已讓日本海上保安廳疲於奔命，且面對兩岸三地此起彼落的保釣活動，日本鞏固西太平洋南方海域情勢、確保航行安全已變得刻不容緩。

日方基於過去華日關係的長期友誼，以及臺灣社會對於日本 311 大地震後的慷慨援助，透過洽簽漁業協議已成為舒緩華日海上紛爭的唯一道路。此次，日本政府甘冒可能違反日「中」關係架構（「一中原則」）的風險，與中華民國簽訂漁業協議，主動讓出沖繩部分南方漁場，加強華日合作，藉以拉攏臺灣民眾，進而擴展未來華日溝通與協調，即是希望透過鞏固現有「臺日夥伴關係」，以專心應付中共公務船隻，避免日後再度遭遇必須同時對抗兩岸船艦的劣勢，而損害日本區域戰略利益。

²⁶ 原文為 on the Senkaku issue, our intention is not to ask the United States to do this or that or to say this or that, 詳見 Shinzo Abe, "Statemen's Forum: Shinzo Abe, Prime Minister of Japan," Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., February 22, 2013.

²⁷ 日「中」釣魚台爭端，日本政府因稀土手段屈服，讓管內閣支持度大降，根據日本《產經新聞》和「FNN」（富士新聞網）發表的民調，81.4%認為管政府的作法軟弱，對日本政府作法造成屈服壓力的形象表示不安的達 78.8%，對那霸檢方保留處分釋放中國大陸籍船長的決定表達不適切的有 77.6%，認為日本政府介入釋放決定的則高達 84.5%，79.7%對中國大陸的印象惡化，71.5%認為中國大陸對日本安全已構成威脅，「最新民調，七成日人認定中國是威脅」，《自由電子報》，2010 年 10 月 3 日；「中國船長事件，日相支持率下滑」，《中央社》，2010 年 10 月 1 日。

²⁸ 中國大陸限制重要原料出口可能違反世界貿易組織（WTO）規定，WTO 曾在 2012 年 1 月指中國大陸限制重要原料（鋁土、焦煤、螢石、鎂、錳、金屬矽、碳化矽、黃磷和鋅）出口的作法違反貿易規定。「WTO 維持原判，陸：遺憾」，《中央社》，2012 年 1 月 31 日。

²⁹ 日本水產廳官員在 4 月 19 日接見沖繩漁業人士時稱，「去年 9 月國有化後，中共與臺灣有試圖聯手的跡象，一切都始於國有化」，詳見「日本水產廳稱難以修改日臺漁業協議」，《共同社》，2013 年 4 月 19 日。

肆、戰略意涵

一、「東海和平倡議」獲得國際重視

總統馬英九於去年 8 月提出「東海和平倡議」，並於協議簽訂後，會見日方談判代表時表示，雙方在主權議題上雖未能達成共識，但「我方在漁業項目已獲致大幅進展」，顯示出我國一方面堅持主權，另一方面在擱置爭議的前提下，以和平方式解決爭端，做法符合國際法及《聯合國憲章》要求，同時證明「東海和平倡議」不是徒具空言，已獲日本政府的重視與關注，希望未來東海能真正成為和平與合作之海，為東亞和平與穩定奠定基礎。³⁰馬總統於 4 月 17 日出席釣魚台研討會開幕致詞時強調，「中華民國是愛好和平的國家」，協議將可做為解決釣魚台問題的「先聲」，未來將從資源開始，逐步降低緊張，透過和平方式解決。³¹

美智庫戰略暨國際研究中心專家葛來儀（Bonnie Glaser）表示，「東海和平倡議」將是各國擱置領土主權爭議，在共同利益上合作的最佳模式；而《臺日漁業協議》更是具體之實踐。³²美國在臺協會理事主席薄瑞光（Raymond F. Burghardt）和前美國務院亞太助卿坎博（Kurt Campbell）亦對協議表示肯定。³³

二、有助於舒緩東海緊張情勢

東海過去幾年來，充斥著主權、資源紛爭，「中」日油氣田、「中」韓離於島與蘇岩礁、華日釣魚台問題，其中尤以釣魚台情勢最為複雜，特別是近期中共意圖打破現狀的強勢作為，讓情勢趨於惡化。協議簽訂後，華日雙方將原本最可能發生海上爭議的區域，除釣魚台 12 浬內海域，幾乎全數劃入「協議適用海域」，且為擴大未來漁業事務協調、海

³⁰ 「總統接見『日本交流協會』會長大橋光夫等一行」，總統府，2013 年 4 月 11 日。

³¹ 「馬：主權不分割，資源可分享」，《旺報》，2013 年 4 月 18 日。

³² 「葛來儀：臺日漁業協議時間點佳」，《中央社》，2013 年 4 月 22 日。

³³ 「薄瑞光讚馬：處理臺日漁協得當」，《青年日報》，2013 年 4 月 25 日；「康貝爾：臺日漁協重要里程碑」，《中央社》，2013 年 4 月 20 日。

洋資源保護與海上合作事宜，透過設置「臺日漁業委員會」，做為兩國常態化漁業協商機制，有助逐漸舒緩兩國緊張情勢。³⁴輔仁大學教授何思慎認為，協議對於將東海轉變為「和平、合作、友誼」之海具有指標性意義。³⁵至於「東海和平倡議」中，是否可能驅動「日『中』」與「兩岸」兩組現存對話機制，逐步走向「華日『中』」三邊協商仍待觀察。中研院歐美所研究員宋燕輝樂觀認為，若能獲致共識，協議可能帶動利害關係三邊更為緊密的對話，甚至可擴展臺灣與其他南海聲索國進行礦業、漁業、海洋科學研究與環境保護、海上安全與非傳統安全等議題之對話，進而促進中華民國與南海周邊國家簽署共同開發海洋資源的協定，³⁶然這部分有待觀察。

三、展現政府反對「兩岸聯合保釣」立場

馬總統於 2011 年 7 月接受日本媒體《讀賣新聞》與《日本經濟新聞》專訪時首度宣示，將不會兩岸聯手保釣，³⁷刻意主動向日方澄清，並展現保護我國領土的堅決意志。東京外國語大學副教授小笠原欣幸（Yoshiyuki Ogasawara）指出，簽訂漁業協議是東海和平穩定的第一步，也是兩國對「東海和平倡議」的正面回應，臺灣持續公開強調兩岸不會在釣魚台議題進行合作，此立場也刺激《臺日漁業協議》之簽署。此外，未來若中國大陸海監船艦在釣魚台海域活動，臺日可共同抗議中共船隻干擾漁民活動，進而聯合抵制中共強硬行為，是兩國在外交上的勝利與智慧。³⁸前駐日代表羅福全則強調，簽署此協議對臺日關係是重要突破，且可在釣魚台議題上徹底將臺灣與中國大陸清楚切割開來，領土爭議應以國際法、協商機制解決，臺灣與動用武力威脅的中共「搞在

³⁴ Ko Shu-Ling, "Details of New Japan-Taiwan fisheries Pact are Explained," *The Japan Times*, April 23, 2013.

³⁵ "Talk of the Day – Fishery Pact Marks Breakthrough in Taiwan-Japan Ties," *Central News Agency*, April 10, 2013.

³⁶ 宋燕輝，「讓東海變成和平之海」，《中時電子報》，2013 年 4 月 12 日。

³⁷ 馬總統 2011 年 7 月接受日媒《讀賣新聞》與《日本經濟新聞》專訪時已宣示相關立場，詳見「總統接受日本『讀賣新聞』及『日本經濟新聞』聯合專訪全文」，總統府，2011 年 7 月 22 日；「馬總統：釣魚台問題不與陸聯手」，《中央社》，2011 年 7 月 22 日。

³⁸ "Fishing Agreement by Japan and Taiwan a Product of Diplomatic Wisdom," *The Asahi Shimbun*, April 10, 2013.

一起」，不僅國際觀感不佳，對日也不利。前駐日代表許世楷也認為，協議有助降低美國對於東亞情勢的憂慮，讓華、美、日三方在安全合作上更形順暢，鞏固夥伴關係，極具戰略意義。³⁹

越南《青年報》評論，協議對日本保持高度友誼，對中華民國而言是項「外交突破」，華日之所以妥協握手，是預防兩岸合作一起對抗日本，臺灣也因此獲得許多漁業利益。⁴⁰俄羅斯《獨立報》(Nezavisimaya Gazeta)亦認為，協議顯著改善華日關係，可說是中華民國外交的勝利，臺灣漁民亦獲得額外漁場可自由作業。俄羅斯科學院遠東研究所研究員貝格(Yakov Berger)指出，臺灣在釣魚台議題從來不與中國大陸聯手，簽定協議讓臺灣有機會再次宣示政治上的獨立。⁴¹

四、鼓勵中共在島嶼爭端尋求和解之道

日本與中共均屬聯合國成員國，有義務遵守《聯合國憲章》第2條第3款有關國際爭端應以「和平方式解決」之規範，然而自習近平上任以來，中共在周邊海域的活動日趨頻繁，4月17日南海艦隊通過釣魚台海域，23日解放軍40餘架戰機、海監8艘船隻更穿梭附近進行「維權執法」，甚少透露希望以「和平方式解決」的訊息。中共採取的政策仍以「要求日本遵守一中原則、施壓臺灣聯合保釣」為主，例如外交部發言人洪磊除反對日本在釣魚台海域採取單方面行動，亦提醒日方兩國早在1996年就簽署漁業協定，日方應「嚴格按照《中日聯合聲明》確定的原則和精神，妥善處理涉臺問題」。⁴²國臺辦新聞發言人范麗青則仍在老調重彈「兩岸聯合保釣」。⁴³中國社會科學院海洋法與海洋事務研究中心主任王翰靈認為，此協議乃日本挑撥兩岸，不會影響釣魚台戰略走向與北京堅決的保釣立場。⁴⁴《人民日報》評論則直指，臺灣中「離間

³⁹「臺日攜手，許世楷：美日臺安保聯盟更穩固」，《自由電子報》，2013年4月11日。

⁴⁰「臺日簽漁協，越媒關注」，《中央社》，2013年4月12日。

⁴¹「臺日漁業協議，俄媒關注」，《中央社》，2013年4月16日。

⁴²「我回應臺日漁業協議：反對日本單方面行動」，中共外交部，2013年4月10日。

⁴³「中共國臺辦：維護漁民，兩岸責任」，《聯合新聞網》，2013年4月11日。

⁴⁴ Minnie Chan, "Taiwan Would 'Expel' Mainland Trawlers under Japan Fishing Deal," *South China Morning Post*, April 10, 2013.

計」，並認為日本肯讓步，是畏懼兩岸聯手捍衛釣魚台主權的壓力。⁴⁵顯然把關切重點置於兩岸應聯手的策略問題上，絲毫沒有改變強硬作為、尋求擱置爭議之意。對於這項發展，前美國務院副發言人容安瀾（Alan Romberg）即悲觀地指出，釣魚台具有軍事意義，美國也非常樂見有助和平解決紛爭之作為，但協議無法解決所有附近海域的爭端，片面挑釁行為仍可能發生。⁴⁶

其他學者則較為樂觀，澳洲雪梨大學助理教授李約翰（John Lee）認為，「此協議將帶給北京壓力，可能使北京將來考慮擱置主權爭議，先就漁權等商業利益與其他國家達成共識」，⁴⁷科漢（David Cohen）也認同，協議將帶給中共更多壓力，一則可使國際認為中共是和平談判海洋爭議的最大障礙，讓中共面臨在外交與領土爭議上更孤立的情形，二則讓中共更懼怕臺灣的外交地位提升。⁴⁸國際知名法學家美國紐約大學教授孔傑榮（Jerome Cohen）也分析，面對中共在外交上的強硬作為，越來越多東亞國家訴諸國際法，做為捍衛主權的工具。⁴⁹從國際輿論觀察，華日與日「中」處理釣魚台方式將被等同比較，因為同樣具有主權爭議，若華日兩國可以透過協議方式解決紛爭，日「中」也應該透過協調方式化解歧見，而非升高緊張情勢。

伍、觀察與結論

馬總統於去年 8 月適時提出「東海和平倡議」，鼓勵各方和平解決爭議，引起美國、日本官方與學界的重視與關注，今年 4 月簽定《臺日漁業協議》，更獲得美國、澳洲、俄羅斯、越南與日本等國的正面態度，除指出可有效化解華日之間可能發生的海上對峙，並認係中華民國的外交勝利。相反的，由於中共在釣魚台海域所採取的強勢維權執法措施，例如射控雷達鎖定等，已逐漸偏離國際法與《聯合國憲章》和平解決紛

⁴⁵ 「與日本簽漁業協議，臺灣中『離間計』怎還甘之如飴？」，《人民網》，2013 年 4 月 12 日。

⁴⁶ 「臺日漁協，容安瀾：有助區域和平穩定」，《自由電子報》，2013 年 4 月 18 日。

⁴⁷ Rick Wallace, "Japan Shocks China on Senkakus," *The Australian*, April 12, 2013.

⁴⁸ David Cohen, "Japan and Taiwan's Senkakus Play," *The Diplomat*, April 13, 2013.

⁴⁹ 同上註。

爭之規範。對於協議簽訂，中共認為「中」日雙方已於 1997 年簽署漁業協議，要求日方遵守兩國先前所確立的原則，思維似仍無意尋求和解，自然也不希望 1972 年所確立的「七二體制」有所鬆動，⁵⁰至於以民逼官的「兩岸聯合保釣」策略也有可能持續。⁵¹

協議簽訂促使我方漁船得以重回傳統漁場，未來國內漁船在遵守國內法令的前提下，於協議海域已可安心捕魚，毋須擔憂可能遭日方驅離或扣船。至於靠近釣魚台列嶼 12 浬海域範圍之內作業，外交部長林永樂指出，「希望與日本繼續協商」，漁業署長沙志一也表示，「我方立場是日本船隻不能進入該海域作業，但取締作業將參考日本公務船對我國漁船的作為，採取相應措施」，⁵²顯然華日雙方對於漁船在 12 浬範圍之內海域作業仍缺乏共識，有待後續協商，發生糾紛的可能性仍不能排除，惟現階段尚有賴各方自我克制，以避免衝突升級。

⁵⁰ 所謂「七二體制」係指 1972 年日本與中共建交（日「中」關係正常化），與中華民國斷交（不承認《中日和平條約》）時，所確立歷史、安全、領土等問題之處理原則，例如日本尊重與理解中共有關臺灣係中國領土不可分割的一部分之「一個中國」原則；華日兩國則簽訂《財團法人交流協會與亞東關係協會雙方互設駐外辦事處協議書》，維持準官方關係；馬總統上任之後，鑒於兩國往來頻繁，將兩國定位為「特殊的夥伴關係」，〈釣魚台主權爭議之動態分析〉，《大陸情勢雙週報》第 1625 期，2012 年 7 月 25 日；「七二體（1972 system）」，臺灣大百科全書（文化部），〈<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=100485>〉；淺野和生、何義麟〈一九七二年體制下日臺關係之再檢討：往制定日本版「臺灣關係法」目標前進〉，《臺灣國際研究季刊》第 3 卷第 1 期，2007 年，頁 35-65。

⁵¹ 中共藉由「以民逼官」方式施壓我政府屈從「兩岸聯手保釣」，可說是近年中共採取的統戰策略，中共官媒《環球時報》7 月 9 日社論指出，「面對日本在釣魚台問題無理挑釁，兩岸民間可先展開聯合保釣行動，倒逼馬英九政府與大陸合作」；7 月 16 日《環球時報》與中時報系更舉辦民調指出，52%臺灣民眾支持兩岸合作保釣，「以民逼官」策略明顯。據我國安高層向《中央社》表示，「政府之所以表明不與大陸『聯合保釣』，就是擔心中共『別有用心』，利用保釣運動遂行統戰和打擊政府、分化臺灣民心的目的，大陸《環球時報》的社論，已經證明了政府的研判。且曾經與部份臺灣保釣人士溝通，但無奈未能取得認同，現在《環球時報》的社論，證明了政府當初的研判」。詳見「兩岸保釣社論，陸官媒揭露用心」，《中央社》，2012 年 7 月 9 日。

⁵² 「王進旺：釣島水域，日船越界就取締」，《中時電子報》，2013 年 4 月 12 日。

表 2 海巡署查獲中國大陸籍漁船越界驅離船隻數量統計

	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
宜蘭縣	78 艘	86 艘	311 艘	642 艘	8 艘	29 艘
金馬地區	1,495 艘	1,715 艘	2,181 艘	2,280 艘	2,925 艘	2,782 艘
全國總數	5,003 艘	4,208 艘	5,140 艘	5,579 艘	6,325 艘	5,402 艘

資料來源：海巡署 95-100 年海巡統計年報

再者，過去我方船隻依據 2003 年公告的「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」，於釣魚台附近海域執行公務、進行漁業活動，協議簽訂後，針對中國大陸籍漁船在「協議適用海域」越界捕魚的狀況，我國海巡單位應依法實施驅離，國安會副秘書長楊永明即於 4 月 11 日，在國立政治大學國際關係研究中心一場研討會中表示，「並不同意大陸漁民來此作業，未來如有必要會再與大陸談」。⁵³海巡署長王進旺亦表達，將取締進入協議海域越界捕魚的外國籍或中國大陸籍漁船。⁵⁴由於「協議適用海域」概念係解決兩國「專屬經濟海域」重疊的問題，中共是否願意承認、接受、約束自我行為，亦或透過頻繁越界的方式，讓我方海巡船隻疲於奔命，值得後續關注。

值得關注的是，過去兩岸公務船隻少有在該區域相遇的經驗，但近期中共在釣魚台周邊地區採取強硬維權執法措施的情況日趨嚴重，海巡署與國防部有必要針對協議海域內各項狀況加強協調，⁵⁵特別是政府相關單位如何回應中共公務船艦（整併後稱為「中國海警」）進入「協議

⁵³ 「楊永明：必要時會與陸談釣島漁權」，《中時電子報》，2013 年 4 月 12 日。

⁵⁴ 所謂「越界捕魚」指依據《中華民國領海及鄰接區法》第 17 條與《漁業法》第 6 條規定，凡查獲中國大陸籍或外國籍船筏未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，採捕水產動植物，經扣留、逮捕或留置等案件者。海巡署依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》規定，違法進入臺灣地區水域，經主管機關扣留，得處以罰鍰。

⁵⁵ 目前，海巡署與國防部依據 2001 年訂定之《行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法》，進行相互協調支援。

適用海域」的情況，勢將成為難題。

過去為瞭解日本新舊內閣交替後於釣魚台政策立場的轉變，中共似曾利用漁船進入釣魚台海域，以測試日本的政策轉變與軍事反應，例如 2010 年 9 月日「中」釣魚台爭端即發生在菅直人內閣 6 月上任後；⁵⁶更令人憂心的是，在協議簽訂後不久，中共似亦如法泡製，出動南海艦隊前往我釣魚台海域，並罕見於 4 月 23 日同時派遣 40 餘架戰機、8 艘公務船艦穿梭，有關宣示與挑釁動作持續升高情勢緊張，已是我海巡署在執行公務及國軍在東北部海空防禦上，立即需要面對的嚴峻考驗。

最後，國內學者也提醒，臺日漁業協定排除釣魚台列嶼周邊 12 浬領海範圍，應避免造成間接承認日方擁有釣魚台主權之印象，⁵⁷政府仍需重申主權立場，與日本加強友好合作、持續協商為宜。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁵⁶ 菅直人首相於 2010 年 6 月 8 日取代力推「友愛外交」的鳩山由紀夫內閣，9 月 7 日中共閩晉漁 5179 號漁船即衝撞日本海上保安廳公務船，引爆雙方交鋒，部分專家認為中共意在瞭解菅直人新內閣的釣魚台政策，日本自此重回美日同盟政策。

⁵⁷ “Talk of the Day – Fishery Pact Marks Breakthrough in Taiwan-Japan Ties,” *Central News Agency*, April 10, 2013；胡念祖，「臺日漁業協議，勿自滿」，《中時電子報》，2013 年 4 月 11 日。

《臺日漁業協議》之戰略意涵與挑戰

專題分析

中國大陸對於輕小型武器擴散問題與管制政策 之研究

蔡裕明

實踐大學博雅學部助理教授

中央警察大學國境警察學系兼任助理教授

摘 要

當代許多衝突主要經由小型武器（small arms）與輕型兵器（light weapons）所進行。這類武器在國家內部衝突中廣泛使用，也為內戰、恐怖主義、組織犯罪（organized crime）或幫派行動的首選武器。聯合國大會於 2013 年 4 月 2 日通過具有約束力的《武器貿易條約》（Arms Trade Treaty）則為全球管控輕小型武器擴散的新進展。與此同時，中國大陸剛結束全國人民代表大會與政治協商會議，習近平與李克強剛主導中國大陸國家安全戰略之際，中國大陸卻對於該約投下棄權票，不同於希冀做為「最大的發展中國家」之大國責任態度。本文以為中國大陸已認識到輕小型武器的轉移將對和平、區域安全與治理造成破壞性影響，北京方面也參與多項國際防範輕小型武器相關建制，並建立國內武器出口的管理機制，但是漫長國界與國有企業卻成為武器走私管道或途徑。本文針對中國大陸防止輕小型武器擴散政策進行探究。然而中國大陸為國際間武器主要出口國之一，北京在國際間武器出口卻又會引發區域衝突或破壞當地安全穩定。並且中國大陸的陸地邊界漫長，緊鄰動盪的中亞與南亞地區，這些更顯示中國大陸的輕小型武器管制政策在區域安全之重要性。

關鍵字：輕小型武器、武器貿易條約、武器轉移、區域安全、邊界管制

The Study of PRC Policy and Regulation on SALWs

Yu-ming Tsai

Assistant Professor
Shih Chien University

Adjunct Associate Professor
Department of Border Police, Central Police University

Abstract

Small arms and light weapons (SALWs) are frequently used in many contemporary conflicts. SALWs are weapons of choice in internal conflicts, civil wars, terrorist attacks, organized crimes or gang activities. On April 2, 2013, the United Nations General Assembly adopted the legally binding Arms Trade Treaty, marking a new progress of the global control of SALWs proliferation. At the same time, mainland China has just had its National People's Congress and the Political Consultative Conference, and Xi Jin-ping and Li Ke-qiang have just led conferences on mainland China's national security strategy. However, mainland China abstained in the Arms Trade Treaty, which is contrary to what a responsible actor should do as the biggest developing country. This paper argues that mainland China has realized the destructive impact of the transfer of SALWs on regional peace, security, and governance. As a result, Beijing involves itself in a number of international regimes of preventing SALWs proliferation and has established its own mechanism to manage arms export. However, its long border line and state-owned enterprises have become a means for arms smuggling. This article explores mainland China's policy of preventing SALWs proliferation. Mainland China is one of the major arms exporters; however, its exports of arms may cause regional conflicts or undermine the security and stability of

importers. Moreover, mainland China is adjacent to the unstable Central and South Asia, which makes its SALWs control policy even more important to regional security.

Keywords: Small arms and light weapons, Arms Trade Treaty, arms transfers, regional security, border control

壹、前言

當代許多衝突主要經由小型武器（small arms）與輕型兵器（light weapons）所進行。¹這類武器在國家內部衝突中廣泛使用，也為內戰、恐怖主義、組織犯罪（organized crime）或幫派行動的首選武器。²儘管許多國家把擁有槍支視為合法權力，但是非法槍支之擴散（proliferation）或交易卻助長衝突、犯罪與暴力行為，全世界每天約有 1,000 人在槍支下喪命、受傷致殘、或因為武裝暴力被迫流離失所；聯合國和平信使道格拉斯（Michael Douglas）因而表示「武器流到哪裡，暴力就接踵而至」。

輕小型武器擴散問題不僅是軍備管制或裁軍問題，更涉及發展、人權與人類發展等議題。與此同時，這些武器的非法轉移，加劇衝突、引發難民潮、破壞國家法治、增生暴力文化，³除了危害和平，更阻礙社會與經濟發展。全球在過去 20 年間所發生的衝突，從非洲大湖區到巴爾幹半島，從中南美洲到中亞與南亞地區的衝突，各方交戰團體（或政府）以輕小型武器為作戰工具，造成戰爭延長、減少以談判方式獲致和平的機會，以及限制國際社會協調危機管理衝突之機會。

小型武器與輕型兵器在不同的文件或研究有著不同的界定。根據 2005 年 12 月 8 日由聯合國大會所採用的《使各國及時可靠地查明和追蹤非法小武器和輕武器的國際文書》（International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons）之界定，小型武器為基於個人使用為目的的武器，輕型兵器為設計給一組人所使用的武器。因此，小型武器包含：（1）左輪手槍和自動手槍；（2）步槍和卡賓槍；（3）衝鋒槍；（4）突擊步槍；（5）輕機槍等。輕型武器則包含：（1）重機槍；（2）手提下管和可架起的榴彈發射器；（3）移動式高射砲；（4）移動式反坦克砲或無後座力

¹ 兩者的英文簡寫為 SALW，除有特別指涉，本文之後將小型武器與輕型武器合稱為輕小型武器。

² 聯合國安全理事會，《小武器：秘書長的報告》，S/2008/258，April 17, 2008, <http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2008/258>。

³ 趙裴，〈輕小武器非法擴散及其管制機制—以西非地區為例〉，《國際觀察》，2011 年第 2 期，頁 58-64。

砲；(5) 移動式反坦克彈道飛彈和火箭系統發射器；(6) 移動式防空彈道飛彈系統發射器；(7) 口徑小於 100 公釐的迫擊砲等。彈藥或爆裂物在衝突當中也是輕小型武器的一部分，彈藥之獲得為重要因素，沒有適當彈藥，輕小型武器便無用處。彈藥的種類包含：(1) 小型武器子彈（發）與彈藥筒；(2) 輕武器砲彈和導彈；(3) 裝有單動式（single-action）防空和反坦克系統彈道飛彈或砲彈的機動容器；(4) 殺傷性和反坦克手榴彈；(5) 地雷；(6) 炸藥等。⁴

聯合國大會於 2013 年 4 月 2 日通過具有約束力的《武器貿易條約》（Arms Trade Treaty）則為全球管控輕小型武器擴散的新進展，該約為人類史上第一個具法定效力、管控武器交易的全球條約，避免種族屠殺與戰爭罪行等大規模人道災難。與此同時，中國大陸甫結束全國人民代表大會與政治協商會議，習近平與李克強剛主導中國大陸國家安全戰略之際，中國大陸卻對於該約投下棄權票，不同於希冀做為「最大的發展中國家」之大國責任態度。本文以為中國大陸已認識到輕小型武器的轉移將對和平、區域安全與治理造成破壞性影響，北京方面也參與多項國際防範輕小型武器相關建制，並建立國內武器出口管理機制，但是漫長國界與國有企業卻成為武器走私管道。本文針對中國大陸防止輕小型武器擴散政策進行探究。本文首先概述聯合國輕小型武器管制歷程與中國大陸之認知，再探討國際及地區聯合反擴散機制與中國大陸參與狀況，並且論述中國大陸對於輕小型武器進出口之國內機制與管控輕小型武器的問題與挑戰，最後為結論。

貳、聯合國輕小型武器管制歷程與中國大陸之認知

相較於黃金、盜版軟體或音樂、古物或毒品等物品，輕小型武器之國際轉移與貿易欠缺嚴格規範，而且輕小型武器的非法交易更易導致許多民眾死亡或致殘，成為區域動盪根源，影響國家治理或區域穩定。然而，並非所有武器轉移都欠缺嚴謹規範。從 1960 年代開始，國際社會在限制大規模毀滅性武器之擴散已有共識，建立起一系列國際協議或條

⁴ United Nations, *General and Complete Disarmament: Small Arms*, A/52/298, 27 August 1997, pp. 11-12.

約等不擴散機制，例如，核子武器不擴散條約（NPT）、桑格委員會（Zangger Committee）或核子供應集團（Nuclear Suppliers Group）等。⁵因此，輕小型武器與大規模毀滅性武器的管控機制相較，前者一直未有強制性的法律規範，致使大量輕小型武器流入動亂地區，成為恐怖份子或組織犯罪者之工具。

防止輕小型武器擴散更涵蓋國家治理、區域衝突與國際安全等問題。全球化與貿易自由化之驅動，促使管控輕小型武器之擴散更需要國際合作。首先，全球化因素讓武器從研發、設計、生產到銷售更為跨越國境，軍火工業也更加全球化。許多國家，包含中國大陸，對於防止輕小型武器擴散需要負擔更多責任。再者，全球化趨勢也意味著輕小型武器擴散影響區域安全與政經穩定，例如在索馬利亞（Somalia）外海的海盜，⁶中國大陸的漁船亦受到海盜武裝劫掠之影響。

一、《聯合國武器貿易條約》發展

2006 年 12 月，聯合國大會通過第 61/89 號決議，開始討論制訂《武器貿易條約》之內容。從 2010 年 7 月至 2012 年 2 月，《聯合國武器貿易條約》會議籌備委員會先後召開 4 次會議，討論議事規則等問題。⁷2006 年，由聯大通過的 61/89 號決議為國際政治具有重要正面發展的一步。該架構第一次建構意義重大的全球政治意圖，以因應國際武器貿易方管理不善之問題。這個架構也清楚說明《武器貿易條約》之制定將結合現有聯合國目標和準則。決議指出，武器控制、裁軍和不擴散是維護國際和平與安全的重要因素。決議同時指出，在有權出售、購買及擁有武器的同時，各國也有義務和責任遵守《聯合國憲章》和國際法，包括國際人權法、國際人道主義法及聯合國安理會授權下的武器禁運決議。

2012 年 7 月，聯合國召開《武器貿易條約》談判大會，但是美國、俄羅斯和中國大陸等國表示需要更多時間考慮條約最終草案，致使大會

⁵ Man-sung Yim, "Nuclear Nonproliferation and the Future Expansion of Nuclear Power," *Progress in Nuclear Energy*, Vol. 48, Issue 6, August 2006, pp. 504-524.

⁶ Anja Shortland and Marc Vothknecht, "Combating 'Maritime Terrorism' off the Coast of Somalia," *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, Supplement 1 (December 2011), pp. S133-S151.

⁷ 草案在聯合國大會僅須獲得簡單多數即可通過。

未能取得成果。⁸2012 年底，聯大以多數通過於 2013 年 3 月重啓《武器貿易條約》草案磋商會議。2013 年 3 月 18 日至 28 日，在紐約聯合國總部舉行的最後一次談判會議上，由於北韓、伊朗和敘利亞三國反對，導致談判會議再次失敗。支持該條約的許多國家隨後決定將有關草案提交聯大重新審議和表決。2013 年 4 月 2 日，聯大以 154 票贊成；北韓、伊朗和敘利亞 3 票反對；以及中國大陸、俄羅斯、印度和埃及等 23 票棄權的結果下，表決通過《武器貿易條約》，並於 2013 年 6 月 3 日於聯合國總部聯合國大會簽署。⁹

全球性的《武器貿易條約》為 8 個類別的傳統武器之國際貿易制定共同國際標準，旨在防止武器被用來對付平民百姓，並防止武器流入恐怖組織或組織犯罪團體手中，並且禁止武器出口至可能被用來從事種族滅絕、違反人道主義或戰爭罪刑的國家。

二、中國大陸對於輕小型武器管制之參與進程

從 2000 年之後，中國大陸對《武器貿易條約》之立場從懷疑到逐漸參與，但最後卻投下棄權票。中國大陸逐漸參與國際社會之際，也面臨許多國際或跨國性問題，因而逐漸接受國際相關規範。在輕小型武器擴散問題上，中國大陸已認知到輕小型武器擴散之危害。2002 年 10 月，中國大陸常駐聯合國副代表張義山表示，「小型武器的過度積累和非法販運加劇有關國家和地區的戰亂，影響一些國家戰後重建的順利進行，助長恐怖主義和販毒等犯罪活動，並造成種種人道主義問題。為此，聯合國安理會應注意妥善解決小型武器問題」。¹⁰

1991 年聯合國創設《傳統武器登記規則》（UN Register of Conventional Arms），並於 1996 年開始實施《傳統武器轉移綱領》（Guidelines for International Arms Transfers）。登記規則制度建立後，中

⁸ Talha Khan Burki, "UN Debates Global Arms Trade Treaty," *The Lancet*, Vol. 380, Issue 9837 (July 2012), pp. 14-20.

⁹ 該約在獲得第 50 個締約國批准的 90 天後正式生效。

¹⁰ 中華人民共和國外交部，〈中國常駐聯合國副代表張義山大使在安理會小武器問題公開辯論中的發言〉，2004 年 1 月 19 日，available at <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t266028.shtml>。

中國大陸每年向登記制度提交 7 大類傳統武器進出口情況。¹¹2001 年，聯合國小型武器問題國際大會通過《行動綱領》，之後各國通過《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》（UN Convention against Transnational Organized Crime）所附《槍支議定書》（Firearms Protocol），中國大陸此時以為落實《行動綱領》等現有國際規範，並且加強各國相關能力建設、推動打擊輕小型武器非法貿易的多邊談判。¹²從 2005 年開始，中國大陸參與《聯合國武器貿易條約》問題政府專家組（UN Group of Governmental Experts, GGE）、開放式工作組（Open-ended Working Group, OEWG）、2011 年《武器貿易條約》大會籌委會會議（Preparatory Committee Conferences of the Arms Trade Treaty），以及 2012 年《武器貿易條約》外交大會的相關工作，¹³並參與 2012 年 3 月《聯合國武器貿易條約》最後大會，以及 2013 年聯合國大會就《武器貿易條約》之表決會議。

中國大陸曾對 2006 年的 61/89 號決議與 2013 年 4 月的《武器貿易條約》投下棄權票。中國大陸對於聯合國秘書長所提交的意見表示，北京仍會支持國際社會「採取必要措施來管理武器貿易，同武器的非法轉讓和走私行為作鬥爭」，並且也提及「濫用常規（傳統）武器，特別是輕小型武器，已經成為國際社會越來越關注的一個問題」，中國大陸以為武器貿易行為涉及國家安全、國防需求與各國經濟利益，因此需要考量武器進出口國家各自利益與立場。¹⁴在 2013 年，中國大陸對於《武器貿易條約》投下棄權票之後，中國大陸駐聯合國副代表王民表示，「中方不贊成在聯大強行達成事關國際安全及各國安全的多邊軍控條約，認

¹¹ 在登記冊制度建立後，中國大陸每年向登記制度提供 7 大類傳統武器的進、出口情況。中國大陸於 1996 年起因為美國出售武器給臺灣，認為違背聯合國大會有關決議的精神及登記冊的宗旨和原則，北京暫停參加登記。之後美國宣布停止出售武器給臺灣，北京才從 2007 年起，恢復向登記制度提供 7 大類傳統武器的進、出口情況。

¹² 中華人民共和國外交部，《打擊輕小武器非法貿易》，〈http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zcwj_611316/t321013.shtml〉。

¹³ 中華人民共和國外交部，《武器貿易條約倡議》，〈<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/zcwj/t410717.htm>〉。

¹⁴ “China Vows to Fight against Illicit Trade of Small Arms: Envoy,” *Xinhua*, August 29, 2012.

爲應堅持通過談判，以協商一致方式達成各方都能接受的條約」。¹⁵

中國大陸亦認爲《武器貿易條約》將削弱國家保護國家安全的能力。然而，《武器貿易條約》並非裁軍條約，其目標並非削弱國家合法持有自衛用途的武器，而是管控非法武器交易行爲。《聯合國憲章》第 51 條說明國家擁有自衛權，中國大陸武器出口原則也指出，武器出口的接受國必須有助於國家的正當防衛能力。然而，權力來自於責任。2005 年世界高峰會（World Summit）闡述《國家保護責任》（Responsibility to Protect, R2P）之原則，這些原則包含主權國家對於保護平民免於種族滅絕、戰爭、種族淨化（ethnic cleansing）及嚴重侵犯人權之責任，《國家保護責任》的內容也成爲《武器貿易條約》的基本目標，正如聯大於 2009 年的決議防止武器被用來犯下上述罪行，但中國大陸認爲《武器貿易條約》討論的人權問題過於主觀，因此不應連結人權問題，並且認爲該約限制不應涵蓋輕小型武器，也不應限制對於政府的武器出口。¹⁶

參、國際及地區聯合反擴散機制與中國大陸參與狀況

若從輕小型武器技術角度而言，科學家與工程師不斷努力設計單兵所使用更爲致命之武器。爲延長輕小型武器使用年限，科學家們不斷嘗試使用新材料，例如，5.56x45 公釐口徑的 M-16 突擊步槍於 1960 年代設計生產，當時使用美國的玩具製造商美泰公司（Mattel）所設計的塑膠槍托和護木，而非美國柯爾特製造公司（Colt's Manufacturing Company）之零件。如今，輕小型武器多使用複合材料或特殊橡膠，讓這些武器可以持續更長時間、承受惡劣氣候、減輕武器重量，並讓武器更易攜帶與使用。¹⁷若從輕小型武器管制觀點而言，武器擴散之確切數字並不重要；相對的，有各類被偷盜、即將被銷毀武器再被轉售的輕小型武器或傳統武器於全球擴散，甚至流入衝突地區。因此，武器的全球

¹⁵ 〈中國代表說應以協商一致方式達成《武器貿易條約》〉，《新華網》，2013 年 4 月 3 日。

¹⁶ “Arms Exporters Object to UN Treaty,” *The Financial Times*, July 1, 2012.

¹⁷ Virginia Hart Ezell, “Small Arms: Dominating Conflict in the Early Twenty-First Century,” *The Brown Journal of World Affairs*, Volume IX, Issue 1 (Spring 2002), pp. 307-308.

擴散意味著有必要進行國際合作，制訂與實施負責任的政策，限制武器流入衝突地區。此讓國際社會多方思考如何解決衝突地區乃至於全世界所面臨的輕小型武器擴散問題，不外乎從以下方式或途徑解決問題：解決叛亂或衝突之根源、爭取非政府組織的支持、積極鼓勵聯合國會員參與相關防止輕小型武器擴散之協定，以防堵此類威脅、改善國家或區域治理能力及行政效率與執法能力。

一、國際與區域性防範輕小型武器擴散機制

繼管制大規模毀滅性武器擴散之後，國際社會於 1990 年代開始認為輕小型武器之擴散將危及國際社會穩定，咸認應該管制輕小型武器轉移至可能威脅區域和平或捲入衝突的地區。同時，小型武器與輕型武器擴散之危害，亦引起國際社會高度重視。在 1998 年聯合國裁軍會議(UN Conference on Disarmament)上，時任聯合國秘書長安南(Kofi Annan)表示，「在傳統武器方面，需要認識並採取措施減少成員國輕小型武器的轉移，現在是所有人共同認識此一問題並採取果斷行動之時刻。」¹⁸

為解決或控制區域與內戰衝突，前聯合國秘書長蓋里(Boutros Boutros-Ghali)曾於 1992 年提出《和平議程》(An Agenda for Peace)，希冀聯合國與安理會透過預防性外交(preventive diplomacy)、和平維持(peace-keeping)、和平建立(peace-making)與軍備管制等方式來預防、控制與解決衝突。往後 20 年間，國際社會陸續建立防止輕小型武器擴散相關機制。1998 年 4 月，聯合國有 46 個會員國簽署共同防止非法製造與販運輕小型武器。1999 年，聯合國安理會呼籲國際社會須在 21 世紀防止輕小型武器擴散，之後在 2000 年領袖高峰會上，各國領袖承諾採取協調一致行動，以消除非法軍火交易，之後才有《武器貿易條約》之規範研究與推動相關立法進程，並於 2013 通過《武器貿易條約》。

管理或防止輕小型武器之擴散問題約略有兩種方法。首先為涉及政策方針，主要在於建立防止與嚇阻武器供應之相關法律，換句話說，即從「供給」面處理武器流動問題。第二種方式側重輕小型武器擴散之成

¹⁸ Graciela Uribe de Lozano, "The United Nations and the Control of Light Weapons," in *Light Weapons and Civil Conflict: Controlling the Tools of Violence*, eds., Jeffrey Boutwell and Michael T. Klare (Oxford: Cumnor Hill, 1999), p. 162.

因，即從需求端管理武器擴散問題；然而，這兩種方式皆須強烈的政治意願，以及各國尊重相關反擴散機制。值得注意的是，八大工業國（G8）或聯合國安理會常任理事國，持續成為出售輕小型武器給破壞人權或嚴重衝突地區的國家。除中國大陸之外，全世界百大軍火公司其中的 85 個軍火公司總部設置於已開發國家。例如，加拿大的普惠公司（Pratt & Whitney Canada, PWC 或 P&WC）、德國的賓士公司（Mercedes-Benz）或英國軍火商 BAE Systems（BA-UK），以及中國大陸、埃及、印度與南非武器出口至印尼、蘇丹和烏干達等地，讓這些衝突地區的武器被濫用，例如，南非 OMC 陸地系統公司（Land Systems）為英國 BAE 的子公司所製造的裝甲車，曾出口至烏干達與印尼，並被用來侵犯人權。¹⁹表 1 為國際間現有輕小型武器制度與措施一覽表，包含國際與區域條約、協定、聲明、規範或決議。

表 1 國際間現有輕小型武器制度與措施

現有輕小型武器制度或措施	時間
傳統武器公約（Convention on Certain Conventional Weapons, CCW）	1981 年
傳統武器公約第一議定書（Protocol I）	1983 年
傳統武器公約第二議定書（Protocol II）	1983 年
傳統武器公約第二議定書（Protocol II）修正	1996 年
傳統武器公約第三議定書（Protocol III）	1983 年
傳統武器公約第四議定書（Protocol IV）	1996 年
傳統武器公約第五議定書（Protocol V）	2006 年
聯合國槍支議定書（UN Firearms Protocol）	2001
聯合國防止小型武器與輕型武器非法貿易行動計畫（UN Programme of Action on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons, PoA）	2001 年
使各國能夠及時和可靠地識別和追查非法小武器和輕武器的國際文書（International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons）	2005 年
禁止人員殺傷地雷條約（The Mine Ban Treaty）	1997 年

¹⁹ AI, IANSA and Oxfam International, *Arms without Borders: Why a Globalised Trade Needs Global Controls*, October 2006, pp.2-3, available at <<http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/Arms-Without-Borders-why-a-global-trade-needs-global-controls.pdf>>.

瓦聖納協定 (Wassenaar Arrangement)	1995
瓦聖納協定在輕小型武器的最佳執行準則 (Best Practice Guidelines on SALW)	2002 年， 2007 年修正
瓦聖納協定在攜帶式防空系統的最佳執行準則 (Best Practice Guidelines on MANPADS)	2003 年， 2007 年修正
美洲傳統武器取得透明化公約 (Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions)	1999 年， 2002 年生效
美洲反武器非法製造與販運公約 (Inter-American Convention against Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, CIFTA)	1997 年， 1998 年生效
美洲國家組織軍火槍械管理規範 (Organization of American States Model Regulations for the Control of Firearms)	1998 年
美洲國家組織軍火捐客管理規範 (Model Regulations for the Control of Brokers)	2003 年
歐洲安全暨合作組織 (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) 關於小型武器的文件 (Document on Small Arms)	2000 年
歐洲安全暨合作組織關於傳統武器轉移原則 (Principles Governing Conventional Arms Transfers)	1993 年
耐迪架構 (Nadi Framework)	2000 年
奈洛比議定書 (Nairobi Protocol)	2004 年
奈洛比綱領 (Nairobi Guidelines)	2006 年
安地斯共同體從各方面預防、對抗與消除非法輕小型武器計畫 (Andean Plan to Prevent, Combat and Eradicate Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in all its Aspects)	2003
安提瓜宣言 (Antigua Declaration)	2000 年
巴馬科宣言 (Bamako Declaration)	2000 年
奈洛比宣言 (Nairobi Declaration)	2000 年

資料來源：Rachel Stohl and EJ Hogendoorn, *Stopping the Destructive Spread of Small Arms: How Small Arms and Light Weapons Proliferation Undermines Security and Development*, Center for American Progress, March 2010, 32.

聯合國安理會第 1373 號決議 (Resolution 1373) 亦為國際防止輕小型武器擴散之機制。該協議於 911 恐怖攻擊事件後由聯合國安理會所通過，強調各國必須防止輕小型武器流入恐怖主義組織與支援恐怖主義的國家，並要求所有國家監督第 1373 號決議的執行狀況，並提高各國打擊恐怖主義之力度。²⁰聯合國反恐委員會 (Counter-Terrorism Committee

²⁰ 1373 號決議提及所有國家應「不向參與恐怖主義行為的實體或個人主動或被動提

Executive Directorate) 表示，該協議適用於對於輕小型武器之管控。

二、中國大陸參與國際防範輕小型武器規範狀況

許多武器擴散的理論基於軍備競賽 (arms race) 與軍備管制 (arm control)。在冷戰時期，軍備競賽為國家關係學界主要研究主題，認為軍備競賽將導致國家或區域間衝突狀態。國際關係的現實主義者認為，軍備轉移或武器銷售將助長軍備競賽，造成或增加區域的不安全狀態，任何衝突極可能升高為戰爭，並且相關國家可能捲入此種衝突或戰爭。他們建議應該強化國際管制來減少武器擴散風險。學者哈克維 (Robert E. Harkavy) 則從國際體系的變化探究武器交易。他將國際體系分為三個階段，分別為：國際戰爭、冷戰與後冷戰時期，國際結構也出現兩極體系之間的意識形態衝突、聯盟關係、軍事技術改變的狀況，並從供應者的市場、供應者接受者關係模式、武器轉移模式、武器接受者的依賴程度進行分析，認為後冷戰時期全球軍事交易模式回到國際戰爭模式，特別形成去政治化 (depoliticization) 與去國家化 (denationalization) 的情況，並且軍事技術革命 (Military Technical Revolution) 在全球武器交易當中具有關鍵因素。²¹

從 1949 年迄今，中國大陸對於軍備管制政策從拒絕參與、到有條件的參與再到全面性參與歷程，突顯北京政府對於安全情勢調整、軍備管制政策之作用，以及對於輕小型武器危害的認知已有所變化。²²在多項國際防範輕小型武器規範當中，中國大陸參與《傳統武器公約》(CCW)、《聯合國預防、反對及根除非法販賣輕小武器行動計畫》(PoA)，以及《聯合國傳統武器登記冊制度》，另亦簽署《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》所附的《關於打擊非法製造和販運槍支及其零部

供任何形式的支持，包括制止恐怖主義集團招募成員和消除向恐怖份子提供武器」，Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, < <http://www.poa-iss.org/SecC/ASAMEMBER/MemberOfCasa.aspx?MrI=19>>。

²¹ Robert E. Harkavy, "The Changing International System and the Arms Trade," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 535, No. 1 (September 1994), 11-28.

²² 鐘龍彪，〈中國國際軍備控制政策演變論析〉，《當代中國史研究》，2009 年第 5 期，頁 225-232。

件和彈藥的補充議定書》（簡稱為《槍支議定書》），並參與《使各國能夠及時和可靠地識別和追查非法小武器和輕武器的國際文書》。²³

2001年12月，中國大陸確認外交部軍控司為實踐《行動計畫》（PoA）的國家聯絡點。其工作內容包含協調相關部門制定打擊輕小型武器非法貿易的政策、推動簽署《槍支議定書》、推動研擬對於武器進行標誌與記錄保存制度、對於聯合國裁軍事務廳（UN Department for Disarmament Affairs, DDA）提交中國大陸輕小型武器管控相關法律和行政法規，例如：《中華人民共和國槍支管理辦法》、《中華人民共和國民兵武器裝備管理條例》、《中華人民共和國槍支管理法》和《中華人民共和國軍品出口管理條例》等。聯合國安理會於2001年9月29日通過1373號決議，中國大陸外交部隨即於9月30日發布〈外交部關於執行聯合國安理會第1373號決議的通知〉，要求相關部門根據該項決議履行相關規定。²⁴然而，儘管中國大陸已簽署或表達願遵守國際間輕小型武器轉移之規範，但是這些規範或條約拘束力薄弱，無力真正管控武器黑市或灰色市場，也不時傳出非法出口武器案例，例如，在辛巴威、達富爾、蘇丹政府軍或利比亞等地的民兵組織所擁有的輕小型武器，彈藥或槍械上標有中國大陸軍工公司使用的標識代碼。²⁵

肆、中國大陸對於輕小型武器進出口之國內機制

武器出口管制制度為防止輕小型武器非法擴散之重要政策之一。為防範輕小型武器擴散，除聯合國與區域層次制止輕小型武器擴散外，各個國家亦強化對於輕小型武器之管控機制，訂定有關輕小型武器在生產、擁有、使用、儲存與出售的國內立法與管理機制，希冀防止落入非法甚至恐怖組織當中，例如美國國務院透過出口管制及邊境安全計畫（Export Control and Related Border Security, EXBS），協助許多國家建置

²³ 〈2010年中國的國防〉，《新華網》，2011年3月31日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2011-03/31/c_121252301_11.htm〉。

²⁴ 參見《中國政府網》，〈關於執行聯合國安理會第1373號決議的通知〉，外發（2001）18號，〈http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_61169.htm〉。

²⁵ 〈聯合國《武器貿易條約》的盲點，大陸國企售武助燃戰火〉，《陽光時務週刊》，2013年5月13日。

出口管制系統。

在中國大陸進行改革開放之前，採行計畫經濟並以行政手段管理武器進出口。隨著改革開放的實施與擴展，中國大陸的武器管理模式乃從行政管理轉向法制化管理，讓武器進出口政策連結相關國際規範。2005年在《中國的軍控、裁軍與防擴散努力》白皮書，以及2007年中國大陸對於聯合國所提交的檔當中，均說明北京對於軍品出口的三項原則：即有助於接受國的正當自衛能力；不損害有關地區和世界的和平、安全與穩定；不干涉接受國的內政，²⁶並且將是否有利於捍衛國家主權和安全、是否有利於維護全球戰略穩定，以及是否有利於增進各國的普遍安全和互信做為決策依據。

根據2013年瑞典智庫「斯德哥爾摩國際和平研究所」(SIPRI)之統計，中國大陸已成為全球第5大武器出口國。比較2003年到2007年與2008年至2012年這兩段時間，中國大陸武器出口總量增加162%，中國大陸同時也是世界第2大軍火進口國，在2008年至2012年期間，中國大陸武器進口數量占全球總數6%。

一、出口控制機制

限制小型武器或輕型武器的出口或裁軍，將影響到民眾、國家與非國家行為者。而成功的限制小型武器的出口則有助於減少暴力衝突並且促進區域穩定。嚴謹的出口管制措施為嚇阻小型武器的非法貿易行為，大多數傳統的武器出口國已參與多邊出口控制制度和安排，此制度旨在管控軍事與敏感裝備的國際轉移，根據聯合國小型武器行動計畫(United Nations Programme of Action on Small Arms)，各國需要致力於建立有效的出口管理制度，並嚴格按照國家法規和程序評估申請出口許可證，並且符合相關國際法律。

在立法方面，中國大陸已訂定多項管控輕小型武器進出口相關規範，實施《槍支管理法》、《中華人民共和國軍品出口管理條例》、《軍品

²⁶ 聯合國大會第62屆會議，《全面徹底裁軍推動擬訂一項武器貿易條約：建立常規武器進出口和轉讓共同國際標準》，A/62/278，2007年8月，<<http://www.poa-iss.org/CASAUplod/ELibrary/A-62-278%20Part%201%20Ch.pdf>>。

出口管理清單》、《技術進出口管理條例》與《兩用物項和技術進出口授權管理辦法》等規範，並且採取包括出口許可證制度和最終用戶證明制度的多項與國際接軌的輕小武器出口控制措施。並且特定軍用品的出口僅能由政府所指定的少數公司專營，相關法規對於非法武器出口行為均另訂處罰措施。中國大陸多數傳統武器均由國有企業所生產，小型和輕型武器的主要製造商是中國北方工業集團公司和中國南方工業集團公司。這兩家公司生產所有類型的小型 and 輕型武器，包括突擊步槍、機關槍、榴彈發射器、迫擊砲及配套彈藥。而根據中國大陸法規之規定，武器、軍火和相關設備應僅由國有出口公司從中國出口，例如，北方工業公司就是中國北方工業集團公司、中國南方工業集團公司和保利科技有限公司的主要進出口商。²⁷並且中國大陸表示，僅與主權國家進行傳統武器貿易合作，要求武器接受國政府提供最終用戶與最終用途之證明，承諾未經過中國大陸同意不向其他廠商或國家轉移從中國大陸所進口的武器，並且中國大陸政府不向受聯合國安理會武器禁運制裁的國家或地區轉移武器，也不向非國家實體或個人提供武器。中國大陸的武器出口管制機制包含下述部分：²⁸

（一）出口經營登記制度：要求從事敏感物項和技術出口的經營者須經中央政府主管部門登記，未經登記，任何單位和個人不得從事相關出口活動。並就軍品出口，規定專營單位，任何其他實體和個人均不得從事這方面的貿易活動。

（二）授權管理制度：規定敏感物項和技術的出口須經中央政府相關的主管部門逐項審批，獲取出口許可證件後方可出口。出口經營者出口上述物項和技術時，應向海關出具出口許可證件，依照《中華人民共和國海關法》和有關管制條例及管制辦法的規定辦理海關手續，並接受

²⁷ 〈《聯合國武器貿易條約》的盲點，大陸國企售武助燃戰火〉，《陽光時務週刊》，2013年5月13日。

²⁸ 以下修改於〈中國的防擴散政策和措施〉，《新華網》，2003年12月3日，〈http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-12/03/content_1211988.htm〉，以及 China Arms Control and Disarmament Association (CACDA) and Saferworld, *The Evolution of EU and Chinese Arms Export Controls*, March 2012, 〈<http://www.saferworld.org.uk/downloads/Final%20Report%20CACDA-Saferworld%20-%20English.pdf>〉。

海關監管。

（三）最終用戶和最終用途證明：要求敏感物項和技術出口經營者，提供由進口敏感物項和技術的最終用戶出具的最終用戶和最終用途證明。最終用戶須在上述證明中申明進口物項或技術的最終用戶和最終用途，並明確保證，未經中國政府允許，不將中國提供的有關物項用於最終用途以外的其他目的，或向最終使用者以外的協力廠商轉讓。

（四）清單控制方法：編制相關敏感材料、設備和技術管制清單，並根據實際情況適時對清單進行調整。

（五）全面控制原則：對於出口經營者知道或應該知道存在擴散風險的出口項目，即使擬出口的物項或技術可能不屬管制清單範圍，也要求其申請出口許可證。出口審批部門在審查出口申請、決定是否發放出口許可證時，將全面評估有關出口的最終用途和最終用戶及大規模殺傷性武器擴散的風險。

（六）處罰措施：對未經許可擅自出口受控物項和技術，擅自超出許可範圍出口相關物項，偽造、變造或買賣有關出口許可證的出口經營者，依照《中華人民共和國刑法》關於走私罪、非法經營罪、洩露國家秘密罪或其他罪的規定，依法追究刑事責任。

（七）其他相關規範：中國大陸懲處違反武器出口管制法規的法律包含以下各項法規：《中華人民共和國刑法》、《中華人民共和國外貿法》、《中華人民共和國行政處罰法》、《中華人民共和國海關法》、《中華人民共和國刑法修訂》、《中華人民共和國技術進出口管理條例》、《中華人民共和國商品進出口管理條例》；懲處違反法規的措施包括行政和刑事處罰。行政處罰則包括警告、罰款、臨時停止和吊銷軍品出口許可證，刑事懲處則另根據刑法予以量刑。

二、國內控制機制

《中華人民共和國軍品出口管理條例》（以下簡稱《軍品出口管理條例》）於 1997 年頒布並於 2002 年重新修訂，2002 年 11 月頒布與條例配套的《軍品出口管理清單》，該份清單臚列管控的具體軍用品項目，

並且涵蓋軍品出口之定義、原則、行政管理與體系、出口與相關的法律責任。

在組織部分，中國大陸武器出口涉及多個政府門。包含國務院各部、局，如外交部、國防部、解放軍、經貿部門、銀行、海關、安全部門等，這些部門涉及到從武器的研發到生產、庫存、運輸、交易與商品進出口的審查。《軍品出口管理條例》第三條規定中國大陸的國務院與中央軍事委員會主管軍品出口項目，並對於軍品出口實施監督管理。中國大陸在審議和批准武器出口交易為建立在各部門間的協商與協調。包含外交部、總裝備部、國家國防工業科技局與海關總署。中國大陸外交部需要提供武器出口國當地的政治環境與安全狀況等情勢分析，並就這項出口是否符合中國大陸外交政策與國家利益。總裝備部和國家國防工業科技局則負責接受和評估武器出口許可證之申請，並且發放管制清單中武器裝備和產品的出口許可證，總裝備部並另審查與發放部隊現有裝備的出口許可證，國家國防工業科技局則批准或拒絕出口中國大國國防工業生產的產品。海關總署則依照《中華人民共和國海關法》之規定，負責監督和管制武器和技術之出口，還參與調查和處理非法出口案件。

在執行層面上，中國大陸政府以「出口許可制度」與「三報三批」的審批制度管理輕小型武器的進出口。²⁹出口許可制度包括：經營許可、經營範圍許可、專案許可和通關許可四大類。³⁰所謂「三報三批」，即首次向國外推銷武器裝備及相關技術之前，須辦理產品的審批手續，由國防科工局與國防部共同審批，重大項目須報國務院與中央軍委審批。³¹獲得出口項目批准後，軍火貿易公司可在國外推銷相關產品，待尋得買主後，須再向國防科工局提出項目出口申請。項目獲得批准後，軍火貿易

²⁹ 呂正韜，〈中國武器出口管制全球最嚴〉，《國際先驅導報》，2011年10月12日。

³⁰ 中國大陸目前有11家軍火貿易公司擁有出口武器的資格，分別是：「中國保利科技有限公司」、「中電科技國際貿易有限公司」、「中國北方工業公司」、「中國船舶工業貿易公司」、「中國京安進口公司」、「中國航空技術進出口總公司」、「中國精密機械進出口總公司」、「中國電子進出口總公司」、「中國新興進出口總公司」及於2010年的「中國航天長征國際貿易有限公司」。

³¹ 中央軍委另有相關條例指揮四總部。《中國人民解放軍軍事訓練條例》指揮總參謀部、《中國人民解放軍政治工作條例》指揮總政治部、《中國人民解放軍後勤裝備條例》指揮總後勤部、《中國人民解放軍裝備條例》指揮總裝備部。

公司才可以對外簽訂軍品出口合同，出口合同獲批准後方可生效。軍品報關出口前，軍貿公司憑出口合同批准文件向國防科工局申領軍品出口許可證作為通關憑證，海關憑許可證檢驗武器產品之出口。³²

三、小武器和輕武器的國內管制

中國大陸為全球槍支管理最為嚴格國家之一，嚴格管控一般民眾持有槍支。大陸於 1995 年頒布《中華人民共和國民兵武器裝備管理條例》，並於 1996 年頒布《中華人民共和國槍支管理法》，以法律方式全面禁止私人擁有步槍、手槍、甚至是訓練用槍。然而，有關於槍支之類犯罪案件卻有增加狀況，根據 2007 年由《小型武器調查》（Small Arms Survey）的資料，大陸民眾約擁有 4,000 萬把槍支，平均每 100 人擁有 4.9 把槍支。³³根據《中華人民共和國槍支管理法》第 3 條之規定，³⁴「國家嚴格管制槍支。禁止任何單位或者個人違反法律規定持有、製造（包括變造、裝配）、買賣、運輸、出租、出借槍支」，第 33 條也提及「嚴格管理槍支的入境與出境，任何單位或者個人未經許可，不得私自攜帶槍支入境、出境」。

在執法部分，中國大陸中央與地方政府從 2006 年開始實施整治非法槍支彈藥行動，並且實施全國性的槍支管理資訊系統，建立小型武器的出口記錄體系，記錄小型武器的出口資訊，並且強化槍支的標示系統，例如增加國別代碼，讓中國大陸所生產的武器易於識別與追蹤流向。³⁵在《刑法》等法律中，也明確非法製造、買賣、運輸、郵寄、儲存槍支、彈藥、爆炸物等均屬違法行為。³⁶

³² 席志剛，〈中國武器出口體系揭秘〉，《鳳凰週刊》，2010 年 12 月，〈<http://lkyyih.blog.163.com/blog/static/1361958432010418256453/>〉。

³³ 在全球 178 個國家當中，中國大陸民眾擁有槍支的排名為 102 位；Small Arms Survey 2007，〈<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2007/en/Small-Arms-Survey-2007-Chapter-02-annexe-4-EN.pdf>〉。

³⁴ 參見《中華人民共和國槍支管理法》。

³⁵ 中華人民共和國外交部，〈中國政府執行聯合國小武器《行動綱領》的情況 and 國家聯絡點信息〉，〈<http://www.poa-iss.org/CASACountryProfile/PoANationalReports/2007@42@China-Ch.pdf>〉。

³⁶ 例如，中華人民共和國《刑法》第 112 條規定「非法製造、買賣、運輸槍支、彈藥的，或者盜竊、搶奪國家機關、軍警人員、民兵的槍支、彈藥的，處 7 年以下有期

四、邊界控制

一般而言，國境安全可以被界定為四個部分：機場、港口、官方派出官員的陸地上的關口，以及無人防守的陸地邊境或海岸線。上述的第四個地點主要被用於從事非法移民、走私、非法販運，或者恐怖分子也會善用無人所守護的關口。每一個地點基本上仍有許多易於通過的地方，因而必須保護各地區的入出境地點，以及非官方的進入點。從 911 恐怖攻擊之後，各國紛紛改善與強化國境安全控制措施。然而滿足國境安全代價相當高昂，以及牽涉到許多利害關係者（stakeholders），包含：盟國與貿易伙伴、私營部門、地方政府，以及相關的安全機構。

中國大陸與周邊國家的邊界達 22,000 公里，為全世界陸地邊界最長的國家，漫長邊界也成為走私武器的管道。1980 年代之前。由於越戰因素導致有許多非法槍支從廣西的「中」越邊境流入中國大陸，在中國大陸警方與越南聯合打擊槍支走私後，2005 年之後從中越邊境的槍支走私案逐漸減少，但是從緬甸入境的槍支卻逐漸增加。因此在法規層次上，中國大陸訂定《中華人民共和國槍支管理法》、《中華人民共和國出境入境邊防檢查條例》與《出入境人員攜帶槍支彈藥邊防檢查管理規定》作為管理邊防檢查依據。

伍、中國大陸管控輕小型武器問題與挑戰³⁷

儘管中國大陸多次宣示願意遵守國際社會有關防止輕小型武器擴散之責任與義務，但也不時傳出北京政府或國內非法組織涉嫌非法武器交易之訊息。2006 年國際特赦組織（Amnesty International）則抨擊中國大陸銷售武器予侵害人權國家。國際特赦組織指出，北京正成為全球銷售槍支、鎮暴裝備與傳統武器的出口大國之一，中國大陸所製之武器

徒刑；情節嚴重者，處 7 年以上有期徒刑或者無期徒刑」。刑法第 151 條修為「走私武器、彈藥、核材料或者偽造貨幣者，處 7 年以上有期徒刑，並處罰金或者沒收財產；情節特別嚴重者，處無期徒刑或者死刑，並處沒收財產；情節較輕者，處 3 年以上 7 年以下有期徒刑，並處罰金」。

³⁷ 參見蔡裕明，〈輕型兵器與小型武器擴散〉，收錄於《跨國（境）組織犯罪理論與執法實踐之研究》，汪毓瑋編（臺北：元照出版社，2012 年），頁 351-402。

在蘇丹、尼泊爾、緬甸及南非等國，已經助長殘酷的衝突、犯罪暴力及其他嚴重侵犯人權行為。儘管中國大陸自 1990 年代起，已規範武器出口法令，其中要求買主國家購買武器須以「自衛」為原則，並不會威脅區域和平與安全，但是這些規定並不明確，且常被中國大陸的軍工企業集團所忽視。³⁸使得 2011 年「小型武器調查報告」(Small Arms Survey 2011) 才會指出，2008 年時中國為第二層武器出口國 (major second tier)，出口值為 3,700 萬美元。³⁹

而在國內的部分，大陸境內非法槍支問題已漸成為社會治安問題。從 1996 年至 2002 年上半年，中國大陸曾收繳各類非法槍支 380 多萬枝，其中軍用槍支 3 萬多枝、民用槍支 230 萬餘枝。⁴⁰2000 年 6 月至 2003 年 6 月，中國公安部在全國收繳各類非法槍支 165 萬餘隻，2006 年 6 月至 9 月，中國大陸公安部表示警方收繳非法彈藥和收繳 10 萬支槍，1,000 多噸炸藥和 380 萬枚雷管。2009 年 3 月至 8 月，公安部再收繳 5 萬多枝各類槍支，800 多噸炸藥和 370 多萬枚雷管，此可顯見中國非法彈藥和槍支市場十分猖獗。表 2 為 2006 年至 2010 年全國公安機關繳獲槍支統計狀況。

³⁸ 例如，2005 年 8 月出售 200 輛以上軍用卡車給蘇丹，交運武器給軍事統治下的緬甸，並出售步槍與手榴彈給尼泊爾。〈中共售武器予侵害人權國家〉，《大紀元》，2006 年 6 月 13 日，〈<http://www.epochtw.com/6/6/13/29958.htm>〉。

³⁹ The Graduate Institute, *Small Arms Survey 2011*, p. 11.

⁴⁰ 〈中國大陸非法槍支泛濫七年收繳三百八十萬枝〉，《大紀元》，2002 年 12 月 11 日。

表 2 2006 年至 2010 年全國公安機關繳獲槍支統計狀況

年份及專項 行動持續時 間		2006 年 (6/2-9/10)		2007 年 (4/1-9/30)		2008 年 (3/1-10/31)		2009 年 (3/20-10/30)		2010 年 (3/1-12/31)	
持續時間 (月)		3.3	月平 均收 繳量	6	月平 均收 繳量	8	月平 均收 繳量	7.3	月平 均收 繳量	9.5	月平 均收 繳量
繳獲槍 支(萬)	總 數	17.8	5.39	11.1	1.85	11	1.375	8.9346	1.224	5.5	
	軍 用	0.2041	0.0618	0.7863	0.7863	1.1	0.1375	0.6332	0.088	未 公 布	
	仿 真	63.8	19.33	43.8	43.8	256	32	32	4.386	未 公 布	
繳獲彈藥(萬 發)		474.9	143.91	未 公 布		820	102.5	490	67.123	439	46.21

資料來源：陳君武、鄭永紅與張紅梅，〈我國非法制販槍支犯罪的發展態勢及對策〉，
《中國人民公安大學學報（社會科學版）》，2011 年第 5 期，頁 30。

中國大陸槍支市場約略有五種需求人群，分別是：黑道、地下賭場的保鏢、西藏地區民眾、礦產老闆及販毒集團。⁴¹中國大陸民間槍支主要來自三個途徑，分別為：少數區域非法製造和賣買、偷盜和搶劫軍工廠或合法配槍部門，以及從中國大陸邊境非法走私或進口。並形成以下五項趨勢：第一，少數區域非法製造和賣買。中國大陸境內有部分地區進行非法製造、販賣槍支與彈藥，讓中國大陸的公安機關不得不每隔一段時間嚴打與收繳非法槍支與彈藥，非法槍支與彈藥也對於社會穩定造成衝擊；⁴²第二，不法分子偷竊或搶劫國家武器。中國大陸在 1996 年《槍支管理法》公布實施之前，中國大陸的黨政要員均能配槍，使得持槍人數過多讓槍支被盜或搶劫的機率大增，從 1996 年之後，中國大陸政府

⁴¹ 其中西藏地區民眾因有打獵習慣，擁有獵槍為傳統的一部分。〈揭秘內地黑槍制造買賣鏈條：五類人有槍支需求〉，《新京報》，2010 年 8 月 30 日，<<http://military.people.com.cn/BIG5/12575624.html>>。

⁴² 中華人民共和國公安部，〈全國公安機關嚴厲打擊涉槍涉爆違法犯罪活動〉，<<http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1342/n803715/3392674.html>>。

限縮合法配槍人員，但是隨著員警或武警人數的增加，也讓部分民兵體制的部隊，槍支遺失或被盜的數量也增加，而且分布大陸各地的兵工廠也被發現與不法分子或走私集團掛勾；第三，中國邊境線從北韓到越南，有 22,000 多公里，是世界上陸地邊界線最長的國家，也是中國邊境管理的重大挑戰，非法集團易從邊境運送非法軍火出入，主要有從巴基斯坦、越南經海島偷運槍支入口、或從獨立國家國協或中亞地區輸入及從德國經過南方邊境城鎮黑河市非法偷運入口等；⁴³第四，中國大陸的非法槍支多集中於西部少數民族地區，形成三大黑槍基地：青海化隆、廣西合浦與貴州松桃及其周邊地區；第五，製槍技術人員的擴散。販運非法槍支的環節在於兩處，一為製槍，二為販運管道，而最為關鍵的是懂得製槍程序與技術標準人員的流動，並且製造非法槍支的技術水準也因為技術擴散而提升。⁴⁴

網際網路普遍化也是中國大陸境內地下非法槍支擴散的緣由。例如，有媒體報導，記者可以輕易從網路獲得眾多「銷售槍支」信息，並且經過詢問雙筒獵槍僅 3,800 多元人民幣，配 200 發子彈及附有槍油與槍套，甚至還可以現場驗槍。⁴⁵此外，中國大陸非法槍械也有跨境交易的市場，其中一個流向便是臺灣。1970 年代時，臺灣便有零星的黑槍輸入，1984 年發現集團性的「王水龍軍火走私集團」自菲律賓運來大批槍械。1988 年年底我國首次破獲中國大陸黑槍，主要是我國不法分子，從中國大陸兵工廠、共軍部隊及特殊管道而購得槍械。⁴⁶之後中國大陸黑槍成為強盜與黑道犯案用的槍械。

在國際戰略意義上，輕小型武器的擴散也成為中國大陸與印度爭執點之一。印度與中國大陸曾於 1962 年因為邊境領土主權問題進行短暫的戰爭，之後兩國又對於部分邊境領土主權歸屬問題時起糾紛，特別在於喀什米爾地區。作為亞洲兩個崛起大國，兩國競相爭奪對於區域的控

⁴³ 許源、喬淑欣與伍贛湘，〈世界武器貿易現狀及趨勢研究〉，《導彈與航天運載技術》，2011 年第 5 期，頁 32-37。

⁴⁴ 陳君武、鄭永紅與張紅梅，〈我國非法制販槍支犯罪的發展態勢及對策〉，《中國人民公安大學學報（社會科學版）》，2011 年第 5 期，頁 31。

⁴⁵ 〈「地下兵工廠」猖獗，中國涉槍案倍升〉，《明報》A22 版，2010 年 6 月 13 日。

⁴⁶ 〈黃駿，魔高？道高？—國際犯罪挑戰臺灣〉，《遠見雜誌》，第 50 期，1990 年 8 月。

制權與經濟發展，印度關切長期以來中國大陸對於巴基斯坦的軍事與政治的支持，以及爭取印度近鄰國家的關係，如斯里蘭卡或孟加拉取得軍事基地。中國大陸則視印度為美國所建構圍堵（containment）戰略的一環，而且在尼泊爾的西藏難民及達賴喇嘛（Dalai Lama）於印度達蘭薩拉（Dharamsala）所建立的流亡政府，讓印「中」兩國關係更為複雜。

根據國際樂施會（Oxfam International）、國際特赦組織（AI）與國際小型武器網絡（International Network on Small Arms, IANSA）2006 年的聯合報告指出，印度輕小型武器多從巴基斯坦、尼泊爾、緬甸與中國大陸流入，輕小型武器又與組織暴力或恐怖行動息息相關。此種趨勢讓印度的北方與中部省份，包含比哈爾邦（Bihar）、恰蒂斯加爾邦（Chhattisgarh）、北方邦（Uttar Pradesh）、恰爾肯德邦（Madhya Pradesh）、奧里薩邦（Orissa）和中央邦（Madhya Pradesh）必須提高對於輕小型武器非法進口之關注。⁴⁷而且來自中國大陸的非法槍支由於易於使用與相對便宜，成為比哈爾邦、恰爾肯德邦、恰蒂斯加爾邦、奧里薩邦、馬哈拉施特拉邦（Maharashtra）、西孟加拉邦（West Bengal）、卡納塔克邦（Karnataka）和安得拉邦州（Andhra Pradesh）的主要問題，並讓印度每日平均有 12 人死於暴力衝突當中。⁴⁸印度與中國大陸希冀維持良好的互動關係避免兩國之間的任何糾紛，而印度內部的毛派問題卻讓中國大陸得以介入內部事務。印度指責中國大陸提供輕小型武器給於印度境內的叛亂分子。印度內政部長皮萊（GK Pillai）指責中國大陸為毛派分子最大的武器供應國，也是最大的走私者，⁴⁹也有些指責中國大陸協助印度毛派分子訓練游擊隊，並且協助尼泊爾毛派（Nepalese Maoists），但是中國大陸官方應不太可能協助南亞地區的毛派分子，但是輕小武器的確經由西藏的喜馬拉雅地區走私進入印度與尼泊爾境內，印度和尼泊爾游擊隊也可能越過邊境避難或尋求協助。⁵⁰於是有效

⁴⁷ “India Home to 40 Million Illegal Small-arms,” *Daily Times*, April 02, 2006, <http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2006\04\02\story_2-4-2006_pg7_11>.

⁴⁸ South Asia Intelligence Review Weekly Assessments & Briefings, <<http://www.satp.org/>>.

⁴⁹ Pankaj Mishra, “Games India Isn’t Ready to Play,” *New York Times*, 10/3/10, Week in Review, 9.

⁵⁰ Robert Weil, “Is the Torch Passing? the Maoist Revolution in India,” *Socialism and Democracy*, Vol. 25, No. 3(2011), pp. 1-81, 154-155, <<http://search.proquest.com>

的國界管制成為中國大陸下一階段改善出口控制的基礎，包含對於人員培訓、嚴格實施出口管制法規、企業教育及可靠的武器出口審查與批准流程並對於武器最終使用者的驗證制度，以及除武器本身之外，涵蓋對於彈藥之管理體系。

陸、結論

許多因素決定著戰爭的開始與終局。儘管立論紛歧，武器應為影響暴力衝突最主要因素，因此，武器擴散成為預防與解決衝突根源。20世紀的國際軍備管控多在非傳統武器項目，特別在於大規模毀滅性武器（Weapons of Mass Destruction, WMD）。然而，冷戰結束迄今，國際間在殺傷人員地雷或集束炸彈的生產達成協議，並在2006年將《禁止或限制使用某些可被認為具有過分傷害力或濫殺濫傷作用的傳統武器公約》（Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects）內容，涵蓋戰爭當中所遺留爆炸物（Explosive Remnants of War），並且有越來越多的條約或協議，監測與規範傳統武器。1991年時聯合國設立傳統武器登記冊制度（UN Register of Conventional Arms），防止傳統武器之擴散或積累破壞區域穩定與安全，並且克制國家間武器轉移。⁵¹

儘管不能解決所有武器問題，2013年聯合國通過《武器管制條約》為管控輕小型武器擴散之開始。首先，是禁止武器出口至內戰或違反人權公約之國家，其次，對於輕小型武器的進出口進行公開監督。其中，最大的問題在於主要的武器出口國不贊成該約，而部分發展中國家擔憂武器來源受到管制，進而影響國家安全。美國國內也面臨軍火商及反槍支管制的遊說團體（例如美國步槍協會）的壓力反對武器貿易條約。事實上，禁止輕小型武器的出口在實務管制上有許多問題，就是在內戰當

/docview/916424126?accountid=13838>.

⁵¹ 成員國被要求每年報告主要武器進出口的狀況，包括坦克裝甲戰鬥車、大口徑火炮系統、作戰飛機、攻擊直升機、軍艦、彈道飛彈和發射器等，並且要求提供國家武器採購的相關資訊，以及有關輕小型武器的國際轉移。

中無兵工廠的一方才仰賴武器進口，擁有兵工廠的一方，特別是政府軍所受到的限制較少，在敘利亞的衝突當中反政府軍若擁有武器，也許較不會發生政府軍攻擊平民的案例，正因為武器供需有時也是控制戰爭進展重要手段。

從 1970 年代中國大陸開始採行開放政策以來，為其國際貿易努力建構一個可行的法律架構。2001 年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）後提供另外一個推動作用，讓中國大陸進一步調整外貿體制與國內相關出口規範，事實上，中國大陸正努力履行入世的承諾並強化在各地的貿易地位。出口管制政策也是國家保護經濟利益與國家安全的重要貿易措施，各國均會考慮自身的經濟與社會狀況，建立出口管制措施。⁵²中國大陸在國內嚴格槍支管制政策下，有關於槍支所延伸的暴力行為相對較少。然而中國大陸為國際間武器主要出口國之一，北京在國際間武器出口卻又會引發區域間之衝突或破壞當地安全穩定。另外，中國大陸的陸地邊界漫長，並緊鄰動盪的中亞與南亞地區，這些更突顯中國大陸的輕小型武器管制政策在區域安全的重要性。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁵² Yun Zhao and Yongmin Bian, “Export Control Regime for Space Items in China: Opportunities and Challenges in the New Era,” *Space Policy*, Volume 27, Issue 2 (May 2011), p. 107.

專題分析

《聯合國武器貿易條約》及其對華美軍售影響

周容卉

國防智庫籌備處助理研究員

摘 要

全球武器非法販運與濫用是造成部分區域局勢不穩與人道危機的原因之一，近來國際社會積極推動管制武器運動，呼籲各國政府制定具有法律拘束力的國際條約，擔負起武器移轉與交易之責任。在各界努力下，今（2013）年4月聯合國大會通過《聯合國武器貿易條約》決議文，成為國際間首份武器管制條約，對於維護世界和平穩定有正面影響。鑑於《聯合國武器貿易條約》規範之傳統武器種類廣泛，該條約是否對我軍事採購產生影響？若美國簽署該條約是否將威脅華美軍售管道？甚至衝擊《臺灣關係法》？上述問題值得進一步討論。據此，本文目的在於討論《聯合國武器貿易條約》之意涵，並探討對我國軍事採購的可能影響。大抵言之，本文重點有四。首先，闡述條約發展之進程；其次，說明聯合國安理會常任理事國對條約之立場；再者，探討條約與《臺灣關係法》的關係及影響；最後，對我國在此議題應有作為提出建議。

關鍵字：聯合國武器貿易條約、武器移轉與貿易、傳統武器、臺灣關係法

On the Arms Trade Treaty and Its Implication to U.S.-Taiwan Arms Sales

Rong-hui Chou

Assistant Research Fellow
Office of Defense Studies, MND

Abstract

Given that arms trafficking and misuse of weapons around the globe has been contributing to instability and humanity crisis in some areas, the international community has been vigorously promoting arms control and calling on governments of major nations to stipulate a legally binding international treaty to govern arms transfer and trades. With the efforts of all realms, the United Nations General Assembly has passed the resolution of the Arms Trade Treaty on April, 2013, which becomes the first international arms control treaty and has a positive influence on maintaining world peace and stability.

The Arms Trade Treaty regulates trade in a variety of conventional arms. Hence, one has to consider whether or not this treaty will affect the arms procurement of the Republic of China on Taiwan? Will it undermine U.S.-Taiwan arms sales channels or even the *Taiwan Relations Act*, if the U.S. signs for it?

With regard to this, this article explores the implication of the Arms Trade Treaty and its possible effect on our military procurement. This article focuses on four aspects in general. First, it elaborates the development of the treaty. Then, it explains the U.N. permanent member states' respective stances towards the treaty. Next, it explores the connection between the treaty and the *Taiwan Relations Act* and how the former influences the latter. Finally, it advises on how we respond to the treaty.

Keywords: *Arms Trade Treaty, arms transfer and trade, conventional arms, Taiwan Relations Act*

壹、前言

爲於國際社會間建立一套具法律拘束力之全球傳統武器貿易規範，各國於今（2013）年3月18日至28日展開「聯合國武器貿易條約最終會議（Final United Nations Conference on the Arms Trade Treaty）」，會後將決議草案提交聯合國大會，並於4月2日獲聯大通過。鑑於該條約係規範全球武器移轉與貿易，囊括傳統武器（conventional weapon）之種類廣泛，可能對我軍事採購產生影響。

據此，本文以《聯合國武器貿易條約》決議草案（draft decision）文本分析條約之意涵，並探討對我國軍購之可能影響。¹首先，闡述該條約之目標與發展；其次，說明安理會常任理事國對條約之立場；再者，探討該條約與《臺灣關係法》之關係；最後，對我國因應作爲提出建議。

貳、《聯合國武器貿易條約》之探討

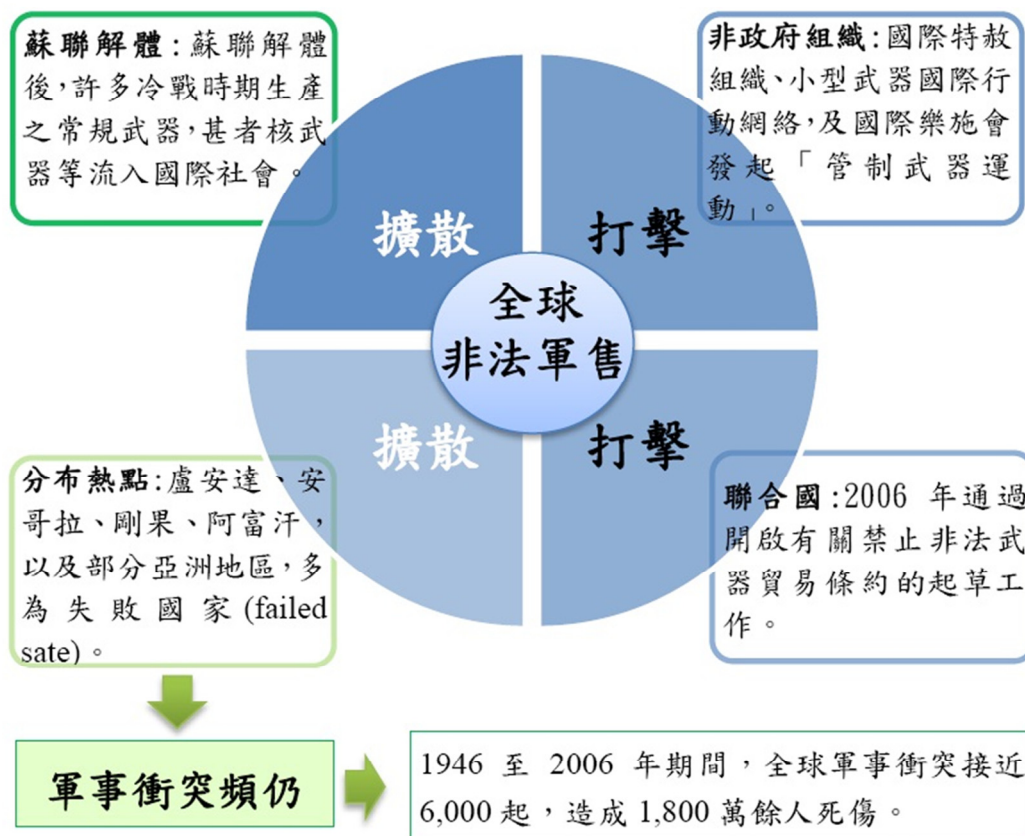
冷戰結束後，國際間大規模軍事衝突降低，惟國際安全仍面對許多新型態挑戰，全球非法軍售及小型武器（small weapons）或輕武器（light weapons）擴散即屬其一。

當前武器非法販運與濫用問題，造成部分區域局勢不穩與人道危機，影響世界和平穩定，甚至不利於聯合國執行維和任務，進而引起國際社會強烈關注，更出現制訂管制國際間武器交易的倡議，要求各國政府擔負起武器移轉與交易之責任（如圖）。²

¹ 截至完稿日，聯合國尚未開放聯大於2013年4月2號通過之決議文本（A/RES/67/234B），因此本文使用條約內文係採獲聯大通過並放入決議案中的最終會議決議草案（U.N. Doc. A/CONF.217/2013/L.3）。

² United Nations Office for Disarmament Affairs, <<http://un.org/disarmament/convarms/arms/trade>>.

圖 全球非法軍售概念圖



資料來源：筆者自行繪製，內容引自文匯教育，〈立法禁黑市軍售〉，《文匯報》，2012 年 7 月 5 日。

一、非政府組織促進管制軍售條約

自 2003 年起，國際非政府組織，如國際特赦組織（Amnesty International）、國際樂施會（Oxfam International）與國際小型武器行動網絡（International Action on Small Arms）等，開始共同推動系列「管制武器運動」（Control Arms Campaign），呼籲各國制定具有法律拘束力

的國際條約。

二、《聯合國武器貿易條約》推動進程³

2006 年 12 月，聯合國大會通過 61/89 號決議，並成立「聯合國政府專家小組」(UN Group of Governmental Experts) 負責研擬規劃。2008 年，該小組對外公布「武器貿易條約研究報告」，聯大於 2010 年通過 64/86 號決議，於 2012 年 7 月召開「聯合國武器貿易條約會議」，企圖制定擁有法律拘束力之傳統武器轉移標準。

2012 年「聯合國武器貿易條約會議」結束前，⁴會議主席提交綜合會期間各方意見的條約文本草案 (A/CONF.217/CRP.1)，然受會議程序規範，條約需要會員國一致通過，難度甚高，而未達成協議。此後聯大第一委員會 (the First Committee) 以去年 7 月外交會議為基礎，通過決議於今年 3 月進行最後一輪「聯合國武器貿易條約會議」，⁵聯大並於 4 月 2 日通過《聯合國武器貿易條約》決議文，成為國際間第一項武器管制條約。

三、《聯合國武器貿易條約》⁶

聯大於今年 3 月 27 日通過《聯合國武器貿易條約》最終會議之決議草案 (A/CONF.217/2013/L.3) 明確指出，本條約目的在於制定監管傳統武器國際貿易或改進對傳統武器國際貿易監管的儘可能高之共同標準，以防止和消除傳統武器非法貿易；條約宗旨係為促進國際和區域和平、安全與穩定、減少人類苦難，以及促進締約國在傳統武器國際貿易方面的合作 (第 1 條)。⁷

條約涵蓋項目應適用於作戰坦克、裝甲戰車、大口徑火炮系統、戰機、攻擊直升機、軍艦、彈道飛彈及其發射器，以及小型武器和輕武器

³ *Ibid.*

⁴ 2012 年「聯合國武器貿易條約會議」性質為外交會議，並非聯合國大會之會議。

⁵ U.N. Doc. A/CONF.217/2013/L.1 [ENGLISH] (January 25, 2013).

⁶ 此處摘陳條約草案中可能影響我國軍售之重點項目，詳細內容請參見 U.N. Doc. A/CONF.217/2013/L.3 [ENGLISH]/[CHINESE] (March 27, 2013)。

⁷ 聯合國公布條約之中文版係將 conventional weapons 採中共名稱譯為「常規武器」，即為我國慣用之「傳統武器」，據此本文仍使用「傳統武器」一詞。

等類別的所有傳統武器（第 2 條）。彈藥出口（第 3 條）及傳統武器之零組件亦屬於條約監管範圍（第 4 條）。

條約另列出禁止傳統武器出口或轉讓的幾種情況，如果轉讓將（第 6 條）：

（一）違反依照《聯合國憲章》第 7 章行事的聯合國安理會所採取的措施，特別是武器禁運措施規定的義務，⁸則締約國不得批准本條約第 2 條第 1 項所述傳統武器或物項的轉讓。⁹

（二）違反本條約締約國根據其做為締約國的國際文書應承擔的相關國際義務，尤其是涉及傳統武器轉讓或非法販運的義務，則締約國不得批准本條約第 2 條第 1 項所述傳統武器或物項的轉讓。

（三）如果締約國在批准本條約第 2 條第 1 項所述傳統武器將用於滅絕種族罪、危害人類罪、嚴重違反 1949 年《日內瓦公約》的行為，實施針對受保護民用物品或平民的襲擊或其做為締約國的國際文書所規定的其他戰爭罪，則締約國不得批准武器或物項的轉讓。

出口評估方面，若第 6 條未禁止某項出口，各出口締約國應評估擬議出口的傳統武器或物項，¹⁰是否會破壞和平與安全，或用於（有助於）犯下嚴重違反國際人道主義、國際人權法、恐怖主義、跨國犯罪等行為（第 7 條）。

條約就傳統武器進口、過境和轉運、中介活動、轉用等行為進行相關規範（第 8-11 條）。

締約國應依照本國法律，保留第 2 條第 1 項所述傳統武器的出口批准書或實際出口的國家紀錄，紀錄至少應保留 10 年（第 12 條）。

締約國每年皆應於 5 月 31 日前向秘書處提交上年度第 2 條第 1 項所述傳統武器的批准或實際出口情況，報告中可不列入商業敏感資訊或

⁸ 《聯合國憲章》第 7 章係「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法」。

⁹ 「物項」係指第 3 條及第 4 條所規範的彈藥及零組件。

¹⁰ 出口締約國應根據國家管制制度與進口國提供的相關資料，以客觀和非歧視方式進行考量。

涉及國家安全訊息（第 13 條）。

本條約的實施不得妨害締約國對其所參與的現有或將來的國際協定所承擔的義務，只要這些義務符合本條約，亦不得以本條約為由廢除本條約締約國間簽訂的國防合作協議（第 26 條）。

每個國家在簽署、批准、接受、核准或加入時均可提出保留，但保留不得與本條約目的和宗旨不符（第 25 條）。

本條約應自 2013 年 6 月 3 日起在聯合國總部開放所有國家簽署，直到生效為止；本條約應在向保存人交存第 50 份批准書、接受書、核准書的第 90 天後生效（第 21、22 條）。¹¹

整體而言，草案文本對於國際武器貿易規範呈現幾項進展，包括目標明確、列出武器範圍條款、要求各國在出口武器決策過程中納入風險評估（評估武器是否可能用於違反人權或恐怖主義行為），並報告條約管控範圍內的武器交易，要求各國政府考慮如何避免武器出口對社會發展可能的不利影響、成立秘書處，以及對爭端解決進行相關規定。¹²

參、安理會常任理事國對簽訂《聯合國武器貿易條約》之立場

一、美國

美國係全球軍售出口第一大國。武器貿易涉及國家安全、國防需求和龐大的經濟利益，因此，小布希（George W. Bush）政府時期，美國對武器貿易條約起草工作持反對立場。

然而，歐巴馬總統（Barack Obama）上任後即推翻前任政府立場，認為武器貿易條約能提供國際社會對於武器出口制訂更高標準與規範

¹¹ 德國、英國、法國、澳洲、日本、芬蘭、阿根廷、哥斯大黎加、肯亞等 61 國於 2013 年 6 月 3 日簽署《聯合國武器貿易條約》，惟美國仍未明確表達是否加入，俄國及中共則公開表示不會簽署該條約。

¹² Elizabeth Kirkham，〈武器貿易條約談判進展與前景〉，《更安全世界簡報》，2012 年 11 月。

的機會。¹³本(67)屆聯大會議時，美國代表對此決議案投下贊成票(如圖2)，¹⁴美國務卿凱瑞(John Kerry)於會後表示，堅強、有效且可行的武器貿易條約，可以強化全球安全，保護各國執行合法武器交易的權利。¹⁵惟美國首席談判代表康翠曼(Thomas Countryman)卻指出，歐巴馬總統並不確定何時簽署本條約，為條約順利實行增添許多變數。

再者，美國內部仍存有眾多反對聲浪，如參議員杰莫朗(Jerry Moran, R-KS)指出，本條約將侵害憲法《第二修正案》(the Second Amendment)賦予人民的權利，使國家政策受聯合國規範的限縮，進而危害國家主權；¹⁶參議員金瑞奇(Jim Risch, R-Idaho)亦認為簽署條約將對美國法律帶來衝擊；甚至有53名參議員表達不支持條約的立場。¹⁷據此，美國國會是否同意批准仍待觀察。

二、中共

中共於2011年「武器貿易條約大會籌備會(preparatory committee)」宣示「協商四原則」，¹⁸反映中共希望該條約能放寬對武器貿易的規範標準，亦顯示中共對條約的認知與條約本身維護人權的目標呈現相當落差。

此外，近來中共已從世界最大軍火進口國轉變成主要武器輸出國，瑞典智庫「斯德哥爾摩國際和平研究所」(SIPRI)最新「國際武器交易趨勢報告」指出，中共已取代英國成為全球第5大武器出口國，為冷戰

¹³ U.S. Department of States, *Arms Trade Treaty*, <<http://www.state.gov/t/iden/58369.htm>>.

¹⁴ U.N. Doc. GA/11354 [ENGLISH] (March 2, 2013).

¹⁵ BBC, "UN Passes Historic Arms Trade Treaty by Huge Majority," *BBC NEWS*, April 2, 2013.

¹⁶ CSIS, "The U.N. Arms Trade Treaty: The View from the U.S. Senate," CSIS Events, June 20, 2012.

¹⁷ 表達反對立場的53名參議員中，有8位民主黨議員，資料來源：Kip Hill, "Idaho's Risch Vows to Stall U.N. Arms Treaty," *The Spokesman-Review*, April 6, 2013.

¹⁸ 「四點原則」係指：本條約只在**規範武器貿易行為，防止和打擊非法武器**；本條約只是**解決武器貿易有關問題**，若期望藉由該條約解決人權問題，不僅不現實，且會使談判複雜化；本條約應簡潔、易行、能解決問題且不應影響各國安全、主權與正當防衛需求；堅持公開與透明的方式，消弭各方於本條約的分歧，並以協商方式做出最後決定。資料來源：聯合國，〈中共代表團團長在聯合國「武器貿易條約籌備會」發言〉，2011年2月28日。

以來最高排名，更顯示中共正把自己打造成重要武器供應國。¹⁹再者，中共本身即出售武器予蘇丹等危害人權的獨裁國家，若簽署條約將受到規範限制。²⁰

中共雖在會期間透過輿論表達對條約談判保持樂觀態度，然而考量中共出口武器的目的及獲利，今年 4 月聯大會議中，中共仍對本案投下「棄權」，²¹中共駐聯合國副代表王民於會後表示，中共不贊成於聯合國大會中強行達成有關國際安全的多邊軍控條約，認為此作法將對日後多邊軍控談判造成不利影響。²²

三、歐洲聯盟²³

歐盟認為未經管控的傳統武器擴散將對國際社會和平與安全造成嚴重威脅。1998 年時，歐盟理事會（Council of European Union）即通過「歐盟武器出口行為準則」（European Union Code of Conduct on Arms Exports），設定評估傳統武器之出口標準、建立拒絕購買武器之通知和磋商機制，並定期出版「歐盟武器出口年度報告」之透明化措施。因此，自英國於 2005 年提倡「爭取通過武器貿易條約」計畫起，歐盟即全力支持具法律拘束力「武器貿易條約」。²⁴

四、俄羅斯

俄羅斯身為全球武器供應第二大國，其 2007 年到 2011 年武器轉移

¹⁹ SIPRI, “Trends in International Arms Transfers,” March 18, 2013; 管淑萍，〈中國軍火出口晉全球第五大〉，《自由時報》10 版，2013 年 3 月 19 日。

²⁰ 〈國際特赦組織指責「中」、俄違規向達富爾輸出武器〉，《美國之音》，2012 年 2 月 9 日，〈<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/article-20120209-sudan-china-russia-139000154/798794.html>〉。

²¹ 同註 15。

²² 周曉輝，〈武器貿易條約通過，中共棄權憂出口受限〉，《大紀元》，2013 年 4 月 4 日。

²³ 聯合國安理會常任理事國的英國與法國皆為歐盟會員，因此本文以歐盟做為討論依據。

²⁴ 歐洲聯盟，〈歐盟對有法律拘束力的國際《武器貿易條約》的支持〉，〈<http://www.consilium.europa.eu/wmd>〉；European Union and United Nations Institute For Disarmament Research, “Supporting the Arms Trade Treaty Negotiations-Projects Findings,” 〈<http://unidir.org?ATT>〉。

量較 2002 年到 2006 年增加 12%。²⁵根據「2012 年國際武器交易趨勢報告」數據顯示，相較於其他武器出口大國呈現負成長趨勢，俄羅斯於 2008 年到 2012 年間反而逆勢成長 2%。²⁶再者，國際特赦組織更指出從俄羅斯進口的飛機在蘇丹達富爾地區被濫用於侵害人權的武裝行動。

關於俄羅斯的立場，去年 7 月外交會議中，俄方曾要求更多時間研究條約內容，²⁷本次武器貿易管制條約決議案投票中，俄羅斯亦投下「棄權」，²⁸反映俄國政府不可能放棄由武器出口所獲得的龐大利益，以及其維持對特定國家的影響力。

肆、《聯合國武器貿易條約》與《臺灣關係法》之探討

如前述，《聯合國武器貿易條約》指涉武器交易範圍包括戰車、軍艦、戰機、彈道飛彈等傳統武器，可能影響我國武獲管道，特別擔心該條約是否與《臺灣關係法》中，美國對我提供防禦性武器義務的規定產生衝突。因此，本文將探討若美國簽署該條約後，對《臺灣關係法》之影響。

一、國際條約與美國國內法之關係

在美國，國際條約之位階與聯邦法律相同，具有國內法效力。²⁹然值得注意的是，並非所有條約均得為法院直接適用，端視其是否具備自動履行效力。³⁰

依據美國法學界及法院實務操作，凡系爭條約（協定）明定應透過

²⁵ Paul Holtom, Mark Bromley, Pieter D. Wezeman and Siemon T. Wezeman, "Trends in International Arms Transfers, 2011," *SIPRI Fact Sheet*, March 2012.

²⁶ Paul Holtom, Mark Bromley, Pieter D. Wezeman and Siemon T. Wezeman, "Trends in international arms transfers, 2012," *SIPRI Fact Sheet*, March 2013.

²⁷ 〈聯合國為達成國際武器貿易公約進行最後努力〉，《美國之音》，2013 年 3 月 19 日。

²⁸ 同註 15。

²⁹ 《美國聯邦憲法》第 6 條第 2 項，「本憲法，與依據本憲法所制定之合眾國法律，及以合眾國之權利所締結或將締結之條約，均為全國之最高法律，縱與任何州憲法或法律有所抵觸，各州法案之法官均應遵守而受其拘束。」顯示國際條約屬美國聯邦法律之一部分，其效力高於一般行政命令、州憲法及州法。

³⁰ 「自動履行效力」，條約或其中條款明示或依其性質不必再經國內立法，就可以在國內生效。

國會踐行國內立法程序；或國會行使同意權之際要求另行立法執行；抑或系爭條約用語模糊不清等情況，該國際條約即不具自動履行效力，須透過立法補充（國內立法轉化），始得拘束人民並受各級法院適用。³¹

至於國際條約與美國國內法牴觸之問題，鑑於國際條約與國內法屬同位階規範，依據美國法院實務，將適用於「後法推翻前法」原則予以解決；但適用時將儘可能推定國會不願其立法與條約牴觸。³²

二、《聯合國武器貿易條約》與《臺灣關係法》

本文以美國（行政部門）是否簽署《聯合國武器貿易條約》的各種可能情況，對《臺灣關係法》將產生之影響進行探討。首先，美國不簽署條約，將完全不影響《臺灣關係法》。其次，美國簽署條約，美國國會未通過，亦不影響《臺灣關係法》；然行政當局若採「行政協定」方式，並事後獲得國會批准，則可能產生影響，若僅以總統權力簽訂之協定，其法律位階亦不影響《臺灣關係法》。最後，國會以 2/3 多數通過該條約，其位階等同國內法，則可能影響《臺灣關係法》（如表 1）。

³¹ 丘宏達，《現代國際法》（臺北：三民，2006），頁 114-116。

³² 同上註。

《聯合國武器貿易條約》及其對華美軍售影響

表 1 《聯合國武器貿易條約》與《臺灣關係法》之關係

美國	國會	行政當局	《臺灣關係法》
不簽署	—	—	無影響
簽署	未通過	—	無影響
		行政協定 (總統應 在簽訂後 60 天通知 國會)	行政協定由國會事後批准者，應與條約有相等地位。 若由總統根據其本身在憲法上權力所簽訂的行政協定，依過去實踐觀之，迄未認為可以推翻在協定簽訂前的聯邦法律。(無影響)
	通過	—	須參議院 2/3 多數的勸告與同意，才能批准。(難度高)

資料來源：筆者自行整理繪製。

伍、研究觀察（代結論）

一、條約係以防止侵害人權及維護國際和平安全與穩定為宗旨

《聯合國武器貿易條約》制定目的是希望藉由管制國際間武器的轉移量，降低以傳統武器侵害人權事件的發生率。根據聯大決議草案文本列出國家控制制度之評估標準（第 7 條），係考量武器進口國是否用於嚴重違反國際人道主義或與恐怖主義有關之行爲。因此，我國為民主國家，購買武器係為防禦性目的，以及維護區域和平穩定為目標，與該條約所欲限制之對象實有差異。

二、全球武器出口大國態度將影響條約實際成果

國際規範和國家利益的調和將影響國際秩序的發展。聯合國常任理事國中，美國、俄羅斯、法國、中共，皆為全球前 5 大武器出口國（如表 2）。

雖然美國外交代表於表決中投下贊成票，惟國內仍充滿眾多反對聲浪，特別擔心條約恐侵害憲法《第二修正案》賦予人民擁槍權，條約是否能在國會通過，仍充滿變數；³³另包括俄羅斯與中共等傳統武器出口大國採「棄權」立場，若主要武器出口國家不批准條約，則大幅影響條約的實際效力。

表 2 全球前五大武器出口國概況（2008-2012）

	佔全球比率	
	2008-2012	2003-2007
美國	30%	31%
俄羅斯	26%	24%
德國	7%	10%
法國	6%	9%
中共	5%	-%

資料來源：Paul Holtom, Mark Bromley, Pieter D. Wezeman and Siemon T. Wezeman, “Trends in International Arms Transfers, 2012,” *SIPRI Fact Sheet*, March, 2013.

三、《聯合國武器貿易條約》影響《臺灣關係法》之程度較低

如前述，《聯合國武器貿易條約》始得拘束人民並擁有與聯邦法相同位階的情況為：美國簽署條約並獲得國會參院 2/3 通過；但在美國國內適用時將會推定國會不願其立法與條約牴觸，因此，美國政府幾乎不可能以「後法推翻前法」而不履行《臺灣關係法》義務。

此外，聯大「武器貿易條約」決議草案文本第 26 條明訂，本條約的實施不得妨害根據其他文書承擔的義務；不得以本條約為理由廢除本條約締約國間簽訂的國防合作協定的合同義務。

³³ Kip Hill, “Idaho’s Risch Vows to Stall U.N. Arms Treaty,” *The Spokesman-Review*, 6 April, 2013.

整體而言，受到國內利益團體及政黨立場影響，³⁴美國國會以 2/3 多數通過《聯合國武器貿易條約》難度相當高，並以草案文本之條款內容觀之，《臺灣關係法》對臺軍售規範，受到該條約影響之可能性不高。

四、《臺灣關係法》為美國對臺政策重要基石

政治上，《臺灣關係法》係為美國對臺政策之重要基石，其中定期對華軍售為美國處理兩岸關係時，操作「戰略模糊」的主要工具，³⁵不僅可嚇阻中共，亦可用以約束臺灣；若《臺灣關係法》精神與架構不復存在，將大幅影響美國對華政策操作彈性。

整體而言，法律上，縱使美國國會通過條約，將可能影響《臺灣關係法》，但考量本條約之立法目的與宗旨為「盼由管制國際間武器的轉移量，降低傳統武器侵害人權的發生率」。再者，聯大決議草案文本列出國家控制制度之評估標準（第 7 條），係考量武器進口國是否用於嚴重違反國際人道主義或與恐怖主義有關之行爲。因此，我國為民主國家，購買武器係為防禦性目的，以及維護區域和平穩定為目標，與該條約所欲限制之對象實有差異。另就政治角度思考，美國對《臺灣關係法》之立場應不致受一項尚非絕對法（*jus cogens*）的國際條約而調整。³⁶

五、積極於國際間闡述我國安全立場

雖然我國並非《聯合國武器貿易條約》所欲限制之對象，但在無法

³⁴ 美國政府制定政策時將受到多種因素的影響和牽制，利益團體即為其中重要的遊說力量，而美國軍工複合體（Military Industrial Complex, MIC）的影響力更不容小覷。美國身為全球最大軍事武器輸出國，控制著全球 2/3 武器銷售，其中軍火貿易的利潤豐厚，據報導美國每增加 10 億美元的武器出口，可提供 2 萬人的就業機會，對於經濟復甦及社會穩定扮演重要角色。

³⁵ 此處「戰略模糊」不再指涉過去探究美國是否會出兵協防臺灣，而是進入第二層次，亦即美國對何種情況下會介入臺海事務，保持模糊態度，進而達到約束兩岸政策作為之目的。

³⁶ 絕對法，亦稱國際習慣法，1969 年《維也納條約法公約》第 53 條規定，絕對法應優先於國際條約及國際習慣法而適用；國際習慣法須符合「實踐一致性」、「時間持續性」及「空間普遍性」（須世界上絕大多數國家採行相同的國家實踐，並須包括具代表性的國家）的客觀要件，亦須符合國家在主觀上對普遍實踐須具備「法之確信」。

參與條約協商談判前提下，我應積極向國際間，包括非政府組織，闡述我國國家安全所面臨之挑戰，使其瞭解我方軍購立場。

此外，我國亦應積極聯絡美國國會臺灣連線議員，使其堅定體認《臺灣關係法》和「六項保證」係華美互利互惠關係的重要基石，亦為維護區域安全情勢的支柱，藉此鞏固華美軍售管道。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

《聯合國武器貿易條約》及其對華美軍售影響

專題分析

2012 年末「歐巴馬亞洲三國行」之分析：

攻勢現實主義的觀點

胡敏遠

國防大學戰略研究所助理教授

摘 要

美「中」近期在東亞地區的權力競逐，具體地表現在美國對東協國家的外交作為，同時強化與南海主權各聲索國的安全合作關係。依攻勢現實主義的看法，中共崛起之所以會讓美國焦慮不安，實因美國在亞太地區的影響力有被中共超越之感。「歐巴馬亞洲三國行」主在突顯美國的霸權角色，目的是要降低中共崛起的影響力。另外，攻勢現實主義是從國際體系為無政府狀態的假設下，解釋強國欲爭取全球或區域霸權的意圖，但因體系中每個行動體自主越來越強，可利用不同議題在強權之間採取平衡策略，遂使權力操作更加困難。未來大國須以更精緻、多元化的議題做為合作手段，才能確保權力運作順遂。

關鍵字：歐巴馬、東協組織、攻勢現實主義、中國崛起

An Offensive Realistic View on Barack Obama's Trip to Three Asian Nations in the End of 2012

Ming-yuan Hu

Assistant Professor
Graduate Institute of Strategic Studies, National Defense University

Abstract

The recent power competition between the U.S. and mainland China in the East Asia region is specifically reflected upon U.S. foreign policy towards ASEAN nations and its effort in strengthening security cooperation with claimants in the South China Sea. From an offensive realistic view, U.S. anxiety about the rise of mainland China stems from its perception that its influence in the Asia Pacific region is being surpassed. Based on this perspective, U.S. president Barack Obama's trip to Thailand, Myanmar, and Cambodia in the end of 2012 aimed to stress U.S. hegemonic role in the region and reduce the influence of a rising mainland China. On the hypothesis that the international system is in a condition of anarchy, offensive realism explains the intention of great powers to compete for regional or global hegemony. However, with their increased autonomy, each actor in the system is now able to utilize a variety of issues to strike a balance among great powers, which makes it difficult for the great powers to exert their strength. As a result, great powers will have to adopt more subtle and diverse issues for cooperation to ensure a smooth exertion of power.

Keywords: Barack Obama, ASEAN, offensive realism, rise of China

壹、前言

冷戰結束以降，東亞地區權力結構的變化大多在以安全為主體的框架中進行，其中大國間的安全與經濟利益之爭，決定了東亞地區權力結構變化的內容。美「中」權力競逐具體地表現在美國對東協國家的積極外交作為，同時強化與南海主權各聲索國的安全合作關係。值得注意的是，兩強權力競逐也讓地區內中小型國家，更有機會採取在大國中的平衡策略，也讓大國在權力運作變得更為複雜。

美國總統歐巴馬（Barack Obama）於 2012 年 11 月 18 至 20 日間前往泰國、緬甸、柬埔寨等三國進行正式訪問，並參加 11 月 20 日於金邊召開的東亞高峰會（East Asia Summit, EAS），明顯看出美國對東南亞地區的控制意圖，尤其想掌握東亞高峰會的主導權。¹「歐巴馬亞洲三國行」的目標不僅表明美國「重返亞洲」的決心，更直接與中共在東協的傳統盟邦（緬甸、柬埔寨）接觸，以試探中共新領導人的反應。在訪問緬甸期間，歐巴馬特地拜訪反對黨領袖翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi），強調美國支持緬甸民主改革運動的立場。在與緬甸總統登盛（Thein Sein）會晤時，允諾將以 2 年時間提供 1.7 億美元的經濟援助，主要用於籌畫民主機制和改善教育，同時宣布重啟 20 年前關閉的「美國國際開發總署」（USAID）緬甸辦公室，以加強雙邊各項合作計畫。²歐巴馬也藉機提出建立美緬雙邊戰略夥伴關係，這些作為都突顯美國企圖圍堵中共崛起的戰略意圖。³其次，歐巴馬參與東亞高峰會時，再次提出解決南海主權爭端，要求各聲索國以和平途徑化解彼此誤解，以共同維持

¹ 〈歐巴馬展實力主導亞洲外交〉，《聯合報》，2012 年 11 月 21 日。
<<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/7512838.shtml#ixzz2CrNpEbph>>，檢索日期：2012 年 11 月 22 日。

² 〈歐巴馬給緬甸伴手禮 49 億〉，《聯合報》，2012 年 11 月 21 日，
<<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS1/7510434.shtml#ixzz2Cjue8PBI>>，檢索日期：2012 年 11 月 22 日。

³ 美國現正穩健改善與緬甸的關係，並鼓勵歐盟國家加強投資緬甸，誘使緬甸減少對中共的經濟依賴。2011 年底前國務卿希拉蕊訪問緬甸時，還被緬甸總統登盛描述為「美緬的新頁」。“Clinton Pledges Improved Burma Ties If Reforms Continues,” *BBC*, December 1, 2011, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-15978893>>, accessed on March 12, 2012.

2012 年末「歐巴馬亞洲三國行」之分析

南海地區的穩定與繁榮。美國想藉此議題讓東南亞國家重視美國的功能與其提供安全保障的能力。美國的戰略目標也可間接達到削減中共崛起的影響力。

若從國際關係理論攻勢現實主義（offensive realism）的觀點來看，「歐巴馬亞洲三國行」的戰略思考主在彰顯美國在亞太地區的霸權角色，削弱中共在東協國家的影響力，以維繫其在東亞地區經濟的主導權。相對的，中共面對美國新圍堵策略的因應措施，是採取修正主義國家（revisionist states）的戰略思考，以挑戰美國在亞太地區霸權國家的地位。從攻勢現實主義的論點似乎可以理解美「中」兩強在東亞地區的權力之爭。然而，攻勢現實主義是從國際體系為無政府狀態的假設下，解釋強國欲爭取全球或區域霸權的意圖，但因體系中每個行動體自主性越來越強，可利用不同議題在強權之間採取平衡策略，遂使權力操作更加困難。基此，本文運用米爾斯海默（John Mearsheimer）的經典著作《大國政治的悲劇》（*The Tragedy of Great Power Politics*）所論述的攻勢現實主義為研究途徑，並以「歐巴馬亞洲三國行」的外交策略為例，解釋上述理論與實際運作的關聯性，以對該理論與美「中」權力競逐關係有一番新的認識。

貳、二十一世紀美「中」在東亞地區權力競爭的特色

本世紀以來，東亞地區的權力結構大多在以安全為主體的框架中進行，其中大國的國家安全與海洋權力爭奪，決定了該地區的政治生態。東亞地區也成為美「中」兩強權力競賽的場域。尤其美國的亞洲政策因權衡國家安全考量，重點置於如何壓制國際恐怖組織，同時力求遏制地區強權（中共）崛起，國家戰略重心已逐漸向亞太地區進行調整。2010年5月，歐巴馬政府公布《美國國家安全戰略報告》（*National Security Strategy*），再度將中國大陸、印度、俄羅斯並列為未來世界「影響力中心」。歐巴馬政府強調在維持軍事優勢地位之外，應同時重視外交、經濟、國際秩序等非軍事手段，以因應國家安全挑戰。⁴2011年11月，時

⁴ U.S. White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2010*, May, 2010.

任國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）於《外交政策》（Foreign Policy）發表「美國的太平洋世紀」（America's Pacific Century），再次表達美國在亞太地區的領導決心。⁵她列舉六大政策方針：第一，加強雙邊軍事同盟；第二，與包括中國大陸在內的新興大國展開關係；第三，參與區域多邊組織；第四，擴展經貿投資範圍；第五，增加軍事存在的力量；第六，促進區域各邦交國家的民主人權發展。文中同時強調涉入區域事務與穩固國內安全兩者間的密切關係，以彰顯美國重返亞太的必要性。⁶

明顯地，美國「重返亞洲」政策是以制衡中共崛起（威脅）為考量。美國全球戰略「再平衡」（rebalance）的方向也從歐洲及中東地區向亞洲方面調整。尤其在經濟方面，近年來東亞國家的經濟發展緊跟著中國大陸的腳步前進，中共在東亞區域經貿整合上又為東協國家提供發展的公共財（common goods），遂使東南亞國家願意附和中共的經濟藍圖。從經濟競爭的角度來看，「歐巴馬亞洲三國行」最重要目的在於拓展由美國主導的「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP），以抗衡中共在東協國家中倡議並形成的經濟共同體「區域廣泛經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）。然而，美國長久以來在亞洲的重心是安全問題而非經濟政策，直到近年才將重心轉移到經濟，但是亞洲各個國家早在十多年前，已著手在經濟領域上為彼此提供更多公共產品（例如東協+N 建構出的自由貿易協定），美國在這個領域的介入稍嫌過遲，角色也明顯不足。⁷但是，美國的積極作為已有動搖「東亞區域整合以東協+N 為中心」的趨勢，重新使美國成為東亞區域整合的核心。⁸

美國為獲取與爭奪在亞太地區的更大利益，其「重返亞洲」政策從政治、外交與軍事等領域與亞太地區傳統盟邦或友邦國家合作，以壓抑

⁵ Hillary Clinton, "America's Pacific Century, *Foreign Policy*, October 11, 2011, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century>, accessed on April 3, 2013.

⁶ 同上註。

⁷ 孫國祥，〈歐巴馬連任首訪東南亞展「重返亞太」決心〉，《青年日報》7版，民國101年11月12日。

⁸ 張登及，〈中共對美「重返亞洲」戰略的回應趨勢與展望〉，《戰略與評估》，第3卷第2期，頁31。

中共經濟力量的影響。在政治方面，2012 年 7 月，希拉蕊訪問歐亞 9 個國家，其中 6 個都是中共周邊國家（日本、越南、寮國、柬埔寨、蒙古、阿富汗）。訪問目的明顯是要加強與中共周邊國家的安全合作，以增強美國在亞太地區的影響力。同年，時任美國防部長潘尼達（Leon Panetta）訪問亞洲，與希拉蕊的亞洲行似乎有異曲同工之效用。由此得知，美國對中共採取攻勢現實主義的戰略作為十分明顯。⁹在軍事方面，2012 年出版的《維持美國全球領導地位：21 世紀國防重心》（*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*）提到美軍主要任務，包括反制恐怖主義與非正規戰爭；嚇阻及擊敗侵略；即使在「反介入／區域拒止」（A2/AD）挑戰之下，仍可進行兵力投射；遏阻及反制大規模毀滅性武器；網路及太空空間有效運作；維持安全有效的核嚇阻等。¹⁰美國在亞太地區的兵力部署和強化盟邦的作戰關係，真正用意是降低中共帶來的新威脅。因此，美國重返亞洲主要目標是排除中共崛起對美國地區霸權地位的威脅，無論在政治、經濟與外交，美國的作為都符合攻勢現實主義的論述。

值得注意的是，東亞多數國家擔心中共軍事力量壯大（「中國威脅論」）可能為地區帶來不穩定現象。尤其中共在南海主權爭端上表現出強勢作為，讓南海主權聲索國深感焦慮。畢竟中共仍為非民主體制國家，在決策模式與人權問題上，中共不斷地遭到國際質疑。¹¹對此，與中共有海上利益衝突的東亞國家希望拉攏美國，期望藉由美國的力量制衡中共軍事威脅。大致而言，東亞地區的權力結構雖以美「中」兩強所

⁹ 張登及，〈希拉蕊訪問中共周邊國家戰略意涵：攻勢現實主義的分析〉，《展望與探索》，第 10 卷第 8 期，2012 年 8 月，<<http://blog.xuite.net/lukacs/blog/62967643-%E5%B8%8C%E6%8B%89%E8%95%8A%E8%A8%AA%E5%95%8F%E4%B8%AD%E5%85%B1%E9%80%B1%E9%82%8A%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E6%88%B0%E7%95%A5%E6%84%8F%E6%B6%B5%EF%BC%9A%E6%94%BB%E5%8B%A2%E7%8F%BE%E5%AF%A6%E4%B8%BB%E7%BE%A9%E7%9A%84%E5%88%86%E6%9E%90>>，檢索日期：2013 年 3 月 13 日。

¹⁰ U.S. DoD, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington D.C.: U.S. DoD, 2012), pp.4-6.

¹¹ Peter Van Ness, "Addressing the Human Rights Issue in Sino-American Relations," *Journal of International Affairs*, Vol.49, No.1 (Winter 1996), p.25；轉引自，朱雲漢、賈慶國主編，《從國際關係理論看中國崛起》（臺北：五南出版社，2007 年 10 月），頁 76-77。

形成的權力結構為主，但夾在兩強中的中小國家仍保有極大彈性與靈活選擇的自由。美「中」權力之爭風起雲湧，兩強企圖主導地區的意圖，仍是帶動體系結構變化的驅動力，但是中小國家的影響力也不容小覷。簡言之，東亞地區的權力結構類似冷戰時期的兩極對抗體系，但存在著高度變動性及不穩定性。

參、攻勢現實主義理論概述

針對東亞地區權力結構的變遷，運用攻勢現實主義理論以理解美「中」之間權力競逐的景況，似乎可以提供一幅較為清晰的圖像。

一、攻勢現實主義的權力與道德觀

從權力運作的層面來看，攻勢現實主義更強調行為者（大國）的意圖與能力之間的關係。不可否認，傳統國際關係現實主義理論提供對於「權力」與「道德」在國際政治中所能發揮的效用；國家藉由權力的運作，在其間產生外交政策、國際協議、國際爭端的處理態度等。傳統現實主義將國家追求權力視為國際社會成員欲追求的目的，摩根索（Hans J. Morgenthau）甚至提出權力等於利益，權力更是等於國家目的。¹²結構現實主義學者華爾茲（Kenneth Waltz）雖不完全認同傳統現實主義的權力觀，¹³但仍認同權力在國際體系中所能發揮的力量。他認為國家最終目的是藉權力獲得安全，權力僅是實現安全目的的一種手段。華氏的權力觀認為，在體系中大小排列形成結構，權力變化引起結構變化，國家間權力的分配及變化有助結構的形成和變化。¹⁴有關權力的界說及其與道德之間的發展關係，無論傳統現實主義或結構現實主義，都不願意將國家間的政治問題與國內政治問題相互混淆。¹⁵因此，傳統現實主義認為國際間對於權力的界定和利益的互動關係具有獨立性格，不應與國

¹² Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, (Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), p. 8.

¹³ 結構現實主義又分為攻勢現實主義與守勢現實主義。Joseph Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

¹⁴ *Ibid.*, pp. 123-128.

¹⁵ 詹姆斯·多爾蒂等著，閻學通等譯，《爭論中的國際關係理論》（北京：世界知識出版社，2003 年），頁 67-69。

2012 年末「歐巴馬亞洲三國行」之分析

內政治混為一談。¹⁶

二、攻勢現實主義的假設與重要觀點

米爾斯海默的攻勢現實主義繼承上述現實與新現實主義的觀點，其基本假設有以下五點：第一，國際體系為無政府狀態（anarchy）；第二，大國具備用於侵略的強大軍事力量；第三，任何國家永遠無法掌握他國意圖（intention）；第四，生存仍為大國的首要目標；第五，大國仍為理性行為者，會依成本與效益的算計能力進行分析與評估。¹⁷基於以上五點假設，攻勢現實主義的重要論點如下：

（一）國際政治即是大國政治

攻勢現實主義對國際社會所持的是悲觀態度，認為大國處在無政府的國際秩序中，恐懼（fear）支配國家行為。國與國之間終究不存在任何信任，安全威脅是大國之間導致衝突的根本原因。¹⁸大國之間的衝突常會引發國際社會的動亂，因為當大國認識到相對力量正變得強大時，就會傾向於向外擴展政治利益，以求先發制人，實現自我。攻勢現實主義認為國際政治即是「大國政治」。¹⁹大國最終理想是要成為世界唯一或地區霸權，唯有成為霸權之後，國家才會滿足現況。因此，任何大國會抓住任何機會成為體系中的霸主，以確保在該地區內無平行的挑戰者。

（二）權力分配決定大國政治意圖

攻勢現實主義的體系結構概念與結構現實主義的概念有些相似。結構現實主義認為不同的國際權力分配型態產生不同的國際結構，大國間的權力分配往往決定國際體系內結構力量的分布。²⁰米爾斯海默認為國家最初的動機是防禦性的，但國際體系的結構會迫使國家進行攻勢思

¹⁶ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf Press, 1985), Chapter 1.

¹⁷ 洪鎌德，《全球化下的國際關係新論》（臺北：楊智出版社，2011 年 5 月），頁 147。

¹⁸ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York & London: W.W. Norton & company, 2001), p.5.

¹⁹ 米爾斯海默的攻勢現實主義特別強調通過權衡擴張行為的得失大小，以決定自己該採取何種行為，而國家的首要目標是要不斷獲取權力，才能改變現有的權力結構；John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.5.

²⁰ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, p. 80.

考，有時則是採取攻勢行動。²¹因為結構雖是由大國的力量分配而形成，但力量的分配則由大國的意圖來決定。²²可見攻勢現實主義的權力意圖要比結構現實主義的權力運作顯得更為積極。

（三）大國政治為修正主義國家間的衝突過程

米爾斯海默在其《大國政治的悲哀》一書中，運用 18 個戰爭歷史，並以個案分析論述大國追求權力的過程都是採取修正主義的角色。²³大國無法判定他國是否對其懷有敵意、或是否一定會對其進攻，為了自己的安全與生存，大國必須是一個修正主義國家，而且必須具備一定的進攻能力，才能使國家保有生存的戰略。²⁴米爾斯海默也不贊成結構現實主義認為國家追求權力僅是為了獲得安全，而認為追求無限的權力，才是國家最終的目標。一旦地區大國掌握絕對的權力，就會建立起依此強權為中心的國際秩序，對那些不服從強權建立起秩序的修正主義國家，強權的主要目標就是要設法遏制其挑戰意圖。²⁵

（四）大國採取「離岸平衡者」的策略與功能

米爾斯海默以 19 世紀的美國在歐洲與亞洲維持霸權為例，認為霸權國家是維持現狀的國家，美國採取的手段為「離岸平衡者」(offshore balancer) 策略。²⁶米爾斯海默認為大國可以征服它從陸地上能到達的相鄰地區，但是絕對不可能獲得全球霸權。大國為了能在許多地區都成為

²¹ John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, vol. 19, (May 1994), pp.32-35.

²² 在米爾斯海默看來，華爾茲的結構現實主義過分保守，因為國際政治幾乎沒有維持現狀的國家，國際體系以犧牲對手做為獲得權力的手段，當重要機會出現時，大國會抓住機會，大國最終之目標就是成為體系中的霸權。John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.21.

²³ 米爾斯海默以日本 (1868-1945)、義大利 (1861-1943)、德國 (1862-1945)、蘇聯 (1917-1991)、威廉德國 (1890-1914)、納粹德國 (1933-1941)、美國的核政策、蘇聯的核政策、美國的崛起 (1800-1900)、美國與歐洲 (1900-1990)、美國與東北亞 (1900-1990)、英國大戰略 (1792-1990)、法國 (1789-1815)、俾斯麥的普魯士 (1862-1870)、冷戰 (1945-1990)、近代歐洲大國戰爭 (1792-1990) 等 18 個戰爭，說明大國在追求權力的過程都是修正主義國家；詳見 John Mearshesimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Chapter 6,7,8,9.

²⁴ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.32.

²⁵ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.29.

²⁶ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Chapter 7.

2012 年末「歐巴馬亞洲三國行」之分析

霸權者，「離岸平衡者」的角色遂成為霸權國的最佳戰略選擇。²⁷因為霸權國家要維持在地區的優勢，得先防範地區其他霸權出現，而最佳的辦法就是在當地扶植另一國家，使之成為「責任承擔者」，自己則充當「離岸平衡者」。

（五）大國的政治意圖在遏止另一個區域強權

依據傳統現實主義「權力平衡」理論，強權國家追求的目標，是在國際體系中永續經營其王國事業，所以極大化追求權力與國家安全，正是追求霸權地位的必要之道。²⁸質言之，強國追求霸權事業的永續經營，等同於追求權力的極大化，也等同於追求軍事實力的極大化。所以米爾斯海默認為每個國家最主要的目標就是將權力最大化，以遏制區域另一個強權出現。²⁹

肆、「歐巴馬亞洲三國行」的戰略意涵 - 鞏固霸權地位

「歐巴馬亞洲三國行」是美國「重返亞洲」的具體實踐，其作為是從中共周邊國家著手，以鞏固傳統盟邦為重點。美國藉由擴大、強化與中共周邊國家的關係，降低中共在區域的影響力，進而鞏固其在亞太地區霸權的地位。尤值注意的是，歐巴馬的外交手段是從各國的安全思考與國內民主出發，促進這些國家的政治轉型，達成與美國政治理念相互一致，以擴大美國在此地區的聲勢與威望。從國家利益與外交策略來看，歐巴馬的外交作為符合攻勢現實主義的要求，分析如後：

一、強化與東協國家的外交關係

美國白宮官員表示，歐巴馬此行目的並非圍堵中共，而是推動所謂

²⁷ 米爾斯海默認為平衡者在未獲得絕對優勢前，其作為是強勢且具有進攻性質，例如 20 世紀前的美國是擴張性的、革命性的，之後是和平的，因為美國已完成西部開發，成為具有兩洋的大國。他甚至大膽判斷，美國在 21 世紀將會減少在歐洲和東亞地區的駐軍，試圖將上述地區交給其他大國（美國盟邦）去抵抗區域內的威脅。一旦這種作為失效，美國將會使用軍事力量消除威脅；John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.140, pp.236-238.

²⁸ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 31-34.

²⁹ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.2.

的「軸心轉向亞洲 (pivot to Asia)」戰略，將外交重點由伊拉克及阿富汗轉向太平洋地區的經濟與政治。歐巴馬以此做為第二任內的使命，³⁰讓美國在東南亞地區找到著力點。東南亞國家認為，中共在南海主權上展現的軍事霸氣，加上近十年來積極的外交意圖，突顯中共的霸權野心，也讓東南亞國家心懷恐懼。歐巴馬參加東亞高峰會時，即從「南海自由航行安全」做為切入點，以此團結東協國家。美國甚至以催促各國簽署「南海行為準則」為題材，希以集體力量與中共進行談判。此一議題雖未在該次東亞高峰會發酵，但美國凝聚東協國家力量，鞏固霸權地位之意圖昭然若揭。³¹另外，美國擴大參與東協國家內部事務，並從個別國家與中共之間的矛盾關係下手，找出能與美國合作的共同利益。例如，中共在湄公河上游攔水築壩，其「大湄公河開發計畫」並未顧及湄公河下游國家（越南、寮國、柬埔寨、泰國）的農業、水資源與環境汙染問題。美國遂向柬埔寨、寮國與越南等國提供經濟援助，並以保護環境與教育為名實施共同經濟合作。美國的經濟援助是要分離東協國家與中共的親密關係，最終目標是說服東協國家與美國合為一體，增加美國在亞太地區的影響力，進而維持其既有霸權地位。

二、擴大「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」之能量

目前讓美國最感威脅的莫過於美國本身的經濟問題。「歐巴馬亞洲三國行」的首要考量即是說服東南亞國家加入美國主導的 TPP，以改善美國經濟困境。亞洲當前經濟貿易已趨整合，意味著美國的影響力很難再進行主導與干預。進一步反應的是，美國在亞太地區的經濟地位可能被中共超越。此發展趨勢將讓美國經濟問題無法擺脫當前困境。歐巴馬利用東亞高峰會與馬來西亞、新加坡、越南、汶萊、澳洲及紐西蘭等國家領袖召開特別會議，針對如何開展 TPP 交換意見。東南亞各國卻持相對審慎與保留的態度，認為必須仔細評估利益損失，才能再進行討

³⁰ 〈歐巴馬訪問緬甸，美中競賽升溫〉，《聯合報》，〈<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS1/7507954.shtml#ixzz2CdL2YyYC>〉，檢索日期：2012 年 11 月 22 日。

³¹ 〈南海主權美中過招點到為止〉，《聯合報》，民國 101 年 11 月 21 日，〈<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/7513076.shtml#ixzz2CrM0Ptgp>〉，檢索日期：2012 年 11 月 22 日。

論。³²毋庸置疑，TPP 的戰略思考隱藏著美「中」政治與經濟利益較量。美國試圖以 TPP 主導亞太地區經濟自由貿易協定，欲與中國大陸所主導的「東協模式」(The ASEAN Way)；「中」、日、韓形成的自由貿易區(東協+3)、未來可能成型的 RCEP (東協+6) 相互較勁。

值得再觀察的是，美國目前因應措施似乎不夠，經濟整合程度也較遜於中共的積極作為。尤其隨著美國「重返亞洲」政策的擴展，美國對盟國已提供足夠的安全保護—公共財，其效益理應回饋到霸權國家可獲取的利益。從整體經濟層面來看，東亞地區的經濟發展經由東協與中國大陸共同發展的 RCEP，儼然將成為全球最大經貿自由區。³³相對的，美國在亞洲的經濟地位正逐漸下降，在大多數東協國家的對外貿易總額中，美國所占的比重逐漸減小。美國雖不斷推銷其政治、經濟與安全等服務，希望獲得東協國家認同，東協國家在經貿合作方面彷彿仍選擇靠向中共，美國的訴求與策略似乎很難如願以償。

三、擴展美緬關係以降低中共在東協國家的影響力

「歐巴馬亞洲三國行」的第二站訪問緬甸，所代表的意涵就是擴展美緬關係，降低中共在東南亞地區的影響力。緬甸長期以來為中共的忠實盟邦，中共對緬甸的支援不僅包含大量經濟、軍事、科技支援，更重要的是向緬甸輸出一套「具有中國大陸特色的」政治與經濟管理制度。此套制度隨著中共軍事與經濟實力不斷成長，也成為中國大陸向外（國際）推銷中共成功的發展經驗。緬甸長期依中國大陸式政經管理模式進行統治，卻被世人譏評為極權、封閉與保守的國家，且經濟發展程度遠遠落後其他東協國家。2011 年起，緬甸當局受到國內外不利形勢的巨大壓力，不得不實施開放與改革政策。美國喬治城大學緬甸專家史坦伯格(Andrew Steinberger)指出，緬甸高層突然熱情擁抱政治與經濟改革，是在幾年前無法想像的情景。中國大陸長期對緬甸的支援與控制，卻讓緬甸決定中止伊洛瓦底江大壩計畫，就是在抵抗中國大陸的控制，代表

³² 同上註。

³³ 根據國際貨幣基金(International Monetary Fund)統計，RCEP 具有 34 億人口，GDP 總產值達 17.2 兆，將成為全球最大經濟貿易體；International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, October 2012.

緬甸試圖減少對中國大陸的依賴。³⁴緬甸尋求改革開放的經驗與模式時，發現必須與西方國家（尤指美國）重新接軌，而不是僅運用中國大陸式的改革模式。基此，美國此時以強大的經援姿態進入緬甸，同時又以美式民主價值向緬甸政府傳達其意涵。對緬甸政府而言，歐巴馬的善意不僅能改善目前虛弱的經濟體質，也可挽救當前執政困境。

歐巴馬在緬甸仰光大學（緬甸的民主聖地）發表演說表示：「這段不凡的（民主改革）旅程才開始，還有一段長路要走…我們不容進步的火花熄滅，必須成為這個國家所有人民閃耀的北極星…雖然緬甸的民主發展仍有不足之處，但美國支持你們。」³⁵白宮副國家安全顧問羅茲（Ben Rhodes）指出，歐巴馬向緬甸當局傳達的訊息相當清楚，只要緬甸持續改革路線，美國將提供更多支援，並協助推動民主。³⁶所以，歐巴馬的緬甸行象徵美國力量已向東協國家擴展。美國的政治目標是分化東協國家對中共的依賴。「歐巴馬亞洲三國行」格外顯現出美國對中共採取「拔樁」的競爭策略。

攻勢現實主義認為，擴張與追求霸權地位是大國的宿命，這一點也使得國家與國家之間的互信極少，恐懼極大。³⁷以此觀點審視美國國家戰略，似乎合乎攻勢現實主義的霸權國家理論；因為從以往美國決策者的經驗觀察，美國無法忍受在世界上任何地區出現與其爭霸的強權國家。現今中共崛起實令美國擔心不已。米爾斯海默認為「假如你把中共視為敵人，它就肯定會成為你的敵人。」奈伊（Joseph Nye）也曾提出相同看法：「堅持說肯定會有一場戰爭，就是最終邁向戰爭的主要理由。由於兩方都相信衝突最終要用戰爭手段來解決，雙方只會著手進行合理的戰爭準備。在對方的心目中，這只會證實他們的憂慮。」³⁸基此，中

³⁴ 〈歐巴馬給緬甸伴手禮 49 億〉，《聯合報》，2012 年 11 月 21 日，〈<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS1/7510434.shtml#ixzz2Cjue8PBI>〉。

³⁵ 〈緬甸民主之旅才剛開始〉，《聯合新聞網》，〈<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS1/7510449.shtml#ixzz2CjtWKnHX>〉，檢索日期：2012 年 11 月 21 日。

³⁶ 〈歐巴馬訪緬旋風正負評價各見〉，〈<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=726076&type=%E5%9C%8B%E9%9A%9B>〉，檢索日期：2012 年 11 月 22 日。

³⁷ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.32.

³⁸ 約瑟夫·奈伊（Joseph Nye），〈美國如何看待中國崛起〉，《商務週刊》，2005 年 4 月，

共崛起對東亞地區或西太平洋是否有進一步擴張意圖，已成為美國訂定「對『中』政策」的內涵及「重返亞洲」政策的意圖（intention）。事實上，攻勢現實主義所指的國家意圖，不但與界定國家的生存層次目標有關，也與國家的安全認知極為密切。如此一來，美國的對外行為是由威脅法則所決定，對於追求主宰國家的生存方式也從此孕育而生。³⁹

由上述分析得知，中共若在亞太地區稱霸或企圖主宰區域內的國際事務，美國必然會採取制衡措施，以防止中共壯大。學者張登及認為，21世紀以來，隨著中共實力與在亞太地區影響力不斷升高，在國際組織與亞太地區的多邊活動也日益活躍，使得美國認知中共已對美國在此地區的霸權地位構成挑戰。⁴⁰因此，美國會運用軍事與外交等手段圍堵中共，使其減弱到不再有能力站上控制亞洲國際舞台的制高點。鄭永年認為，美國「重返亞洲」的根據是其所認知的「國家利益」。中共也很難改變自己國家利益的認知，國家利益的衝突不可避免；但這並不是說，美「中」戰爭不可避免，但衝突會持續發生。因為美國「重返亞洲」是要平衡中共崛起，中共也會找到平衡美國力量的手段。⁴¹洪鍊德認為，美國當前「重返亞洲」對付中共的作法，就像冷戰時期對付蘇聯所採取的態度幾乎一樣。⁴²現今美國對付中共的方式，實際上就是攻勢現實主義的運用邏輯。

伍、中共對「歐巴馬亞洲三國行」的因應措施 - 修正主義國家的觀點

依據攻勢現實主義的觀點，強權最終目標是在國際體系中獲取優

頁 24。

³⁹ 朱雲漢、黃旻華，〈探討中國崛起的理論意涵—批判既有國關理論的看法〉，收錄於朱雲漢、賈慶國主編，《從國際關係理論看中國崛起》（臺北：五南出版社，2007年10月），頁28。

⁴⁰ 張登及，〈希拉蕊訪問中共周邊國家戰略意涵：攻勢現實主義的分析〉，前引文。

⁴¹ 鄭永年，〈美國「重返亞洲」與亞洲秩序的巨變〉，〈<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=102238876>〉。

⁴² 洪鍊德，《全球化下的國際關係理論》，揭前書，頁156。

勢、霸權地位，此乃國家生存發展的最佳保障。⁴³目前，中共在亞太地區除美國之外已取得優勢，進一步的意圖就是排除原霸權國（美國）對自己的限制，以確保綜合國力持續發展。中共從 2003 年起不斷提出「和平崛起」、「和平發展」與「和諧世界」等外交上的修正策略。再從近期「中」日在釣魚台的主權紛爭、在南海地區與各聲索國的利益爭奪等方面來看，中共的外交政策、作為與調整仍是以排除原霸權國（美國）或其盟邦對自己發展之限制為考量。由此得知，中共為因應美國「重返亞洲」政策及「歐巴馬亞洲三國行」，仍將不斷修正對外政策，以因應美國的新圍堵措施。相關作為分析如後：

一、加速推動區域經濟整合

中共瞭解美國「重返亞洲」政策主要是針對中共與東協國家已形成整合條件下的對應措施。美國的戰略目標是要搶回在亞洲地區的主控權，維繫其經濟王國的榮景。中共企圖轉變東亞地區的經濟板塊，以使體系中的「權力結構」發揮轉移效用。然而，中共必須慎重地處理美「中」競合關係，其前提假設是在不與美國發生衝突的情況下，積極推動東亞地區經濟一體化，特別是發展未來由東協 10+6 所形成的「區域全面經濟夥伴協議」。目前中共與東協及其他 5 個國家（日本、韓國、印度、澳洲、紐西蘭）均已簽署 FTA，在東協+FTA 的架構與基礎上，更有助中共加快區域經貿整合。如同東協秘書長蘇林（Surin Pitsuwan）所言，「RCEP 的成立，不僅得以將全球經濟力量從西方轉移至亞洲，同時也有助抵銷美國與歐盟經濟疲弱的衝擊」。⁴⁴由此得知，中共在東亞地區經濟整合的努力是要極大化與其他鄰國（特別是日本）之間的差距，成為亞洲區域經濟板塊的霸權。中共「和平崛起」或「和諧世界」的呼喚，並不能代表其沒有在亞洲稱霸的野心。反之，中共在東北亞推動「中」、日、韓自由貿易協定；在兩岸之間發展 ECFA；在東南亞建立「中國大陸—東協自由貿易區」，以及在中亞推動「上海六國合作組織會議」等

⁴³ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.31.

⁴⁴ 李鐔龍，〈東亞峰會將推經濟夥伴關係〉，《21 世紀基金會》，〈http://www.21stcentury.org.tw/02_research/03_detail.php?id=4&type=3&did=6509〉，檢索日期：2013 年 5 月 27 日。

2012 年末「歐巴馬亞洲三國行」之分析

行動，都可證明中共欲爭取區域經濟領域獨大的野心。⁴⁵

二、降低在南海主權爭端的矛盾關係

南海主權爭端是東南亞國家與中共合作關係中最脆弱的一環。中共深知美國正運用南海安全議題，做為與東協國家建立安全合作的立基點，進而也可運用此議題遏制中共崛起。美國實際上也理解中共對於領土（海）主權絕不退讓的立場，此點又是東南亞國家最難以單獨面對中共的關鍵所在。中共為抗衡美國介入南海所可能為其帶來的負面效益，目前採取的權宜作法為「一手硬、一手軟」立場。一方面繼續深化與南海聲索國的經貿合作，另外也擴大在國際舞臺上宣傳中共在南海政策上「共同開發、和平共處」的手段，以打亂聲索國想利用美國制衡中共的策略。⁴⁶

依攻勢現實主義的看法，中共崛起之所以會讓美國焦慮不安，主因是其影響力已超越美國，中共未來必然會挑戰和損害美國在全球和亞太體系的主導地位。⁴⁷因此，中共目前會依修正主義國家的謀略，暫時不與美國在亞太地區發生衝突，但仍會持續發展實力，以待爾後挑戰美國，成為體系中的霸權。

三、強化並鞏固與傳統盟邦國家的關係

歐巴馬的亞洲三國行讓中共感覺不是滋味，中共總理溫家寶也利用參加此次高峰會的機會訪問柬埔寨和泰國。⁴⁸明顯看出中共必須設法強化並鞏固其與東南亞傳統盟邦的關係，此舉更加激化美「中」在東亞地區的戰略交鋒。另外，在安全與軍事部署上，美國試圖讓中國大陸周邊國家（尤其與中共有領土、主權、海上利益衝突的國家）相信，美國能夠提供安全保護措施。不過中共認為這種政策終究會失敗，鄰國終將選擇親近中共、疏遠美國。因為，在中共與東南亞國家建構的自由貿易協

⁴⁵ 曾復生，〈美國巧實力拚中國組合拳〉，《國家政策研究基金會》，〈<http://www.npf.org.tw/post/3/11947>〉，檢索日期：2013 年 4 月 12 日。

⁴⁶ 孫曉玲，〈中越南海爭端中的美國因素〉，《東南亞研究》，2012 年第 3 期，頁 36-37。

⁴⁷ Aaron L. Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia," *International Security*, Vol. 18, (Winter, 1994), pp. 31-33.

⁴⁸ 〈溫家寶訪泰擬擴大投資抗美〉，《青年日報》5 版，民國 101 年 11 月 22 日。

定（東協 10+1）方面，中共實際上已處於領導地位。其中東協 10+3 在 2012 年 11 月 20 日簽訂協議書，更可證明這點。雖然做為美國盟友的日本與東南亞國家也保有密切的貿易關係，但美、日、韓軍事合作關係並不能彌補美國在東南亞經濟影響力的下降。⁴⁹

中共目前是世界第二大經濟體，每年平均保持 7% 左右的高經濟成長率，尤其國防預算更是以 2 位數字的百分率逐年增加。中共無論在政治、經濟與軍事各領域，正拉大與鄰國日本及俄羅斯之間的差距。此一作為具體表現在中共對領土、主權與海洋權益的爭奪上。尤以 2010 年 9 月釣魚台「中」日漁船衝撞事件為一明顯例證。⁵⁰米爾斯海默認為「富強的中國大陸不會是一個維護現狀的大國，而會是一個決心要獲取地區霸權、雄心勃勃的國家。這不是因為富裕的中國大陸就會有不良動機，而是對於任何一個國家來說，最大化其生存機率的最好方法是成為本地區霸主。」⁵¹在當前亞太地區，中共的國力與周邊大國（日本、俄羅斯）並未有明顯的差距，同時又有美國（原霸權）對中共崛起的限制，中共未來霸權企圖的展示必須再拉大其與日俄等大國的國力差距，中共的強勢作風表現將會更加明顯。⁵²洪鎌德認為中共崛起不僅讓美國感到震驚，也讓周邊國家感到不安。有事實或證據顯示印度、日本、俄羅斯甚至南韓、越南等國，都會盡其本事阻止中共成為地區霸權。⁵³未來亞洲地區是否會形成由美國領導的同盟組織來對付中共崛起，都視中共對外政策是選擇「對抗」或「和平」發展而定。

⁴⁹ 李小軍，〈試析美國對中國在東南亞力量崛起的安全評估〉，《東南亞研究》，2012 年第 3 期，頁 40。

⁵⁰ 2010 年 9 月 7 日，中共漁船和日本海上保安廳巡邏艦在釣魚台海域相撞，由此引發的兩國紛爭不斷升級，中共隨即在 9 月 8 日逮捕 4 名日本違法商人，並停滯向日本出口稀土的通關手續。中共強勢的外交作為，逼迫日本在 2 週後無條件釋放被日本扣押的中國大陸漁船與所有人員。此一事件後，中共在東海不斷展現強勢的外交與軍事作為。詳閱嵇偉，〈分析：日本釋放中國船長或使紛爭告一段落〉，〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/indepth/2010/09/100924_chinajapan.shtml〉，檢索日期：2013 年 4 月 13 日。

⁵¹ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 401-402.

⁵² 洪鎌德，《全球化下的國際關係理論》，前揭書，頁 156。

⁵³ 同上註。

陸、結論

攻勢現實主義將國際政治視為大國政治，大國政治在國際環境中追求的最終目標是成為霸權，即體系中的唯一大國。⁵⁴依此論述，「歐巴馬亞洲三國行」可謂美國企圖「再平衡」亞洲新權力的具體作為，意味美國「既要轉向亞太，也要留在亞太之內」，亦即加強與緬甸、泰國及柬埔寨的交往為其重返亞洲的重要措施，⁵⁵此點符合攻勢現實主義的主張。因為攻勢現實主義「區域霸權」的運作邏輯，大國極為關注體系間權力的分配運用並追求權力最大化，此乃大國謀求生存和自助所必然採取的行為。「歐巴馬亞洲三國行」或「重返亞洲」政策，都是要維持美國在東亞地區的霸權。美國「重返亞洲」的外交目標主在弱化中共，其中的重要手段是團結其傳統盟邦國家（日本、南韓、澳洲），同時擴大與中共深交國家如緬甸、寮國、柬埔寨等的合作關係。

事實上，上述國家對中共又依賴又畏懼，主因渠等國家無法與中共國力相抗衡之故。美國本想以此當作與其盟邦交往的著力點，運用優勢經濟與軍事力量，確保其在亞太地區的舊有霸權地位。但事實卻與願違，美國的盟（友）邦在安全領域獲得強化後，卻不完全反應到美國最初目標所設定的效益上，東亞地區的權力結構仍出現分散化狀態。美國學者季辛吉（Henry Kissinger）表示如果美國和中共對抗，大部分亞洲國家都不會站在任何一方，因為他們只想參與多邊框架，而不是成為美國計畫的一部分。⁵⁶大多數美國盟邦國家都希望美國能繼續發揮仲裁者角色，以遏制「中國威脅論」，但在區域經貿整合上仍然選擇中共。尤其他們都不希望再看到某個大國（中共或美國）在此地區獨占鰲頭。⁵⁷換言之，東亞地區各國的自主性愈來愈強，他們不願意再回到冷戰時期的兩極體系，反而是採取大國平衡策略；在經濟上靠中共，在安全上則選擇美國。

⁵⁴ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.2.

⁵⁵ 〈歐巴馬訪問緬甸 美中競賽升溫〉，《聯合報》，〈<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORLD/RS1/7507954.shtml#ixzz2CdL2YyYC>〉，檢索日期：2012 年 11 月 22 日。

⁵⁶ Henry Kissinger, "China: Containment Does Not Work," *Washington Post*, 13 June 2005.

⁵⁷ 孫國祥，〈歐巴馬連任首訪東南亞展「重返亞太」決心〉，前引文。

其次，有關「修正主義」國家運用「能力」(capability)與「意圖」(intention)時，出現矛盾關係。依據攻勢現實主義的看法，修正主義國家在未獲得足以挑戰霸權的軍事實力之前，若追求軍事實力的增加，必會引起原來霸權的討伐，但他仍會隱晦地發展自己的軍事力量，以謀求未來能挑戰舊霸權的實力。⁵⁸從中國大陸近年來購建首艘航空母艦、測試隱形戰機、發展精準飛彈及研發太空資電武器都可看出，中共不希望美國干預「中國內政」，甚至採取「反介入」的戰略以對抗美國。簡言之，中共崛起到到底是「能力」還是「意圖」對美國形成了威脅，仍待釐清。相對的，美國又該如何認識中共(修正主義國家)的意圖或能力，如何運用控制「修正主義國家」的策略以制衡中共霸權崛起，該理論的實踐是否符合美國國家利益，也有待後續觀察。

最後，攻勢現實主義是從國際體系無政府狀態的結構下，解釋強國欲爭取全球或區域的霸權意圖，但因體系中的每個行動體自主性越來越強，可利用不同議題在強權之間採取平衡策略，遂使權力的操作已非簡化為「單極穩定」、「雙極穩定」、「多極穩定」或「多極不穩定」等概念，就能釐清彼此之間權力的運作關係。因此，在亞太地區原霸權國家面對另一個實力不斷膨脹的大國時，他欲建立均勢對抗的作法並無法順利獲得多數國家支持。大國必須以更精緻、多元化的議題做為合作手段，才能確保權力運作的順遂。質言之，攻勢現實主義理論可有效解釋美「中」在亞太地區的競爭關係，該理論對於大國的戰略意圖，以及亞太各國戰略思考及採取的戰略行為，大致也符合攻勢主義最後預測的結果。

(本文為作者個人意見，不代表本部政策立場)

⁵⁸ 有關「修正主義國家」之論述，請參閱 Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, P.29.

2012 年末「歐巴馬亞洲三國行」之分析

研究論文

災害救援之架構分析：以颱風災害為例

劉中宇

國防大學理工學院資訊工程學系助理教授

郭燕霖

陸軍飛彈砲兵學校少校資參官

康鑽佑

陸軍通信電子資訊學校上尉教官

楊樹華

國防大學理工學院環境資訊及工程學系副教授

摘 要

我國為天然災害極端風險國家之一，在全球暖化及氣候變遷的大趨勢下，災害與救援任務趨於複合且複雜，要讓參與救災的各方單位清楚與正確地認知所有參與應變成員的角色和責任，以有效組織應變團隊，是非常大的挑戰。尤其是負有協助及支援救災之責的國軍，並非專職救災部隊。當緊急災害發生時，必須快速轉換工作為災害應變任務，若對其他相關單位瞭解不夠、對共同工作的熟練度不足，聯合救災任務可能難以有效整合與溝通。從美國國防部的經驗可知，應用架構方法與整合框架有助於聯合作戰相互運作與整合，美國「聯邦緊急事務管理總署」在 2007 年將「國家應變計畫」修正為「國家應變框架」，以整合全國各級政府與民間組織的應變參與。基此，本文將以架構分析的角度檢視災害救援，將國軍從事之複雜颱風災害救援任務以作業架構來呈現，以方便任務溝通與互動，再以架構分析來理解任務結構、邏輯與缺失。

關鍵字：架構分析、颱風災害、災害救援

An Analysis on Disaster Relief and Rescue Framework: Taking Typhoon and Flood Disasters as an Example

Chung-yu Liu

Assistant Professor

Department of Computer Science and Information Engineering
Chung Cheng Institute of Technology, National Defense University

Yen-lin Kuo

Major, IT Staff Officer

Army Artillery Missile School

Kuei-you Kang

Captain Instructor

Army Communication Electronic and Information School

Shu-hua Yang

Associate Professor

Environmental Information and Engineering Department
Chung Cheng Institute of Technology, National Defense University

Abstract

Taiwan is one of the nations susceptible to threats from extreme natural disasters. Under the trend of global warming and climate change, disaster relief and rescue works become more compound and complex in nature. As a result, it becomes a greater challenge for all agencies participating in disaster relief and rescue works to clearly and correctly understand one another's role and duty and to organize an effective response effort. Among all participants, the Armed Forces, which play an assisting and supporting role, are not a troop exclusively trained for disaster relief and rescue. When

a disaster occurs, they need to switch from the role of defending the nation to responding to the disaster. If they fail to understand how other agencies operate and are unfamiliar with the collective relief and rescue works, it is difficult to make a joint effort effectively integrated and well communicated. It is learnt from the experience of the U.S. Department of Defense (DoD) that a joint operations can be well organized by integrating a variety of frameworks. For example, in 2007, the U.S. Federal Emergency Management Agency (FEMA) revised the National Response Plan (NRP) and renamed it the National Response Framework (NRF) so as to integrate the joint effort of governmental agencies across all levels as well as civil organizations. Hence, this article examines disaster relief and rescue works with framework analysis and presents the complex typhoon and flood relief and rescue tasks carried out by the Armed Forces with an operational framework which aims to facilitate communication and interaction. It then uses framework analysis to examine task structures, logics, and defects.

Keywords: Framework analysis, typhoon and flood disaster, disaster relief and rescue

壹、前言

2010 年世界銀行集團（World Bank Group, WBG）所發表的《天然災害與非天然災難：有效防範的經濟學》（*Natural Hazards, Unnatural Disasters: The Economics of Effective Prevention*）報告指出，亞洲地區發生高風險災害頻率最高。未來全球處於熱帶氣旋及地震風險的人口，將由 2000 年的 6.8 億增至 2050 年的 15 億人，財產損失將達 280 億至 380 億美元之間。¹英國風險管理顧問公司（Maplecroft）於 2011 年提出《2011 年自然災害風險圖譜》（*Natural Hazards Risk Atlas 2011*），內容針對全球 196 個國家面對可能曝險於地震、火山、海嘯、暴風雨、洪水、山崩等天災進行排名，臺灣名列極端風險國家之一，全球排名第四。²顯見臺灣未來面對各類型天然災害發生機率只會更高，而且災害將更加劇烈。

檢視各國近年大型災難，可以發現一個共同特點，就是當災難發生後，唯一可以在惡劣天候與環境、災情不明及政府部門能力不足情況下，仍有組織、有執行力地動員龐大人力與物資者，無不以軍隊為主。以中華民國為例，2009 年 8 月 8 日，莫拉克風災造成死傷及失蹤人數創近十年新高記錄；從莫拉克救災經驗可知，國軍在災害防救仍扮演不可或缺的重要角色，其功能甚至比政府部門更讓民眾安心。《青年日報》曾於 2010 年 3 月 14 日報導，馬英九總統說：「國軍主動救援是安定民心的重要力量」。正因如此，當大規模災害發生時，國軍如何有效執行災害救援工作，成了當前重要課題之一。

然而，在全球暖化及氣候變遷的大趨勢下，災害與救援任務趨於複合且複雜，參與救災的單位眾多，包括中央政府、災防主管部會、直轄市縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所、軍隊系統、警察系統、消防系統、民政系統、國營事業、志工團隊、民間組織、國際救援隊等，要讓參與救災的各方單位清楚與正確地認知所有參與應變成員的角色和責任，以有效組織應變團隊，是非常大的挑戰。尤其是負有協助救災、支援救災

¹ Apurva Sanghi, “Natural Hazards, Unnatural Disasters,” *The Economics of Effective Prevention*, 2010, pp.33-172.

² *Natural Hazards Risk Atlas 2011*, Maplecroft August 11, 2011.

之責的國軍，並非專職的救災部隊，平時還有繁重的戰演訓任務。當緊急災害發生時，必須快速轉換工作為災害應變任務，若對其他相關單位瞭解不夠、對共同工作熟練度不足，聯合救災任務執行時，可能難以有效整合與溝通。

美國「聯邦緊急事務管理總署」(Federal Emergency Management Agency, FEMA)歷經卡崔娜颶風(Hurricane Katrina)的教訓後，在2007年將「國家應變計畫」(National Response Plan, NRP)修正為「國家應變框架」(National Response Framework, NRF)。³此框架彰顯了救災需整合全國與全民能量的概念，除了政府部門之外，框架中規範了私部門的角色和責任，還從各種層面指導災害應變，包括應變行動、應變組織、應變規劃、資源調度等。其實，在軍事任務方面，早在十多年前就有類似教訓與趨勢。90年代波灣戰爭時，美軍發生不少誤擊友軍的事件；也就是在複雜戰場中，聯合作戰或聯盟作戰任務未能整合，造成無謂的傷亡。針對此問題，美軍認為要確保未來聯合作戰及聯盟作戰中，各部隊的戰力能夠相互運作與整合，最重要的就是建立一種共同基礎來表達與溝通；因此，建立了C⁴ISR架構框架(C⁴ISR Architecture Framework, C⁴ISRAF)，⁴使任務的描述具有共通架構基礎與規範，讓參與任務的部隊能方便地做跨軍種、組織及部門的互動與整合。隨著國防任務整合性日增，2003年美國國防部擴充C⁴ISRAF，使其適用性擴大至國防部所有任務領域，成為美國國防部架構框架(Department of Defense Architecture Framework, DoDAF)。⁵基此，本文應用DoDAF架構規範來描述國軍的颱風災害救援任務，以增進救災任務的整合與溝通；其次，再以架構分析的角度檢視災害救援，從架構必須遵守的原則與關聯中找出任務規劃漏洞，並分析架構的觀點及其間的關聯，以理解任務結構、邏輯與缺失。

³ U.S. Homeland Security, *National Response Framework*, January, 2008.

⁴ C⁴ISR Architecture Framework Working Group, *C⁴ISR Architecture Framework Version 2.0*, U.S. DoD, December, 1997.

⁵ DoD Architecture Framework Working Group, *DoD AF Architecture Framework Version 1.5 Volume I : Definitions and Guidelines*, U.S. DoD, Washington D.C., April, 2007.

貳、架構基礎與分析方法

依據國際標準化組織（International Organization for Standardization, ISO）ISO/IEC 42010 標準，架構（architecture）定義為「系統的基本概念或在其所處環境下的特性，具體地以其元素、關聯，以及設計與演變的原則來呈現」。⁶ISO 訂定架構相關的標準是因為科技進步，人造系統的複雜性已發展到前所未有的高度，雖然創造了方便性與效率，但也增加組織系統建立、使用和管理的複雜性。這裡所指的系統，是廣義的人造系統，除了硬體、軟體、資料、設施、材料，還包括實體、人員、流程、程序及組織，這些元素或成員相互關聯組成了系統，再進一步由系統之間互動形成更大的系統，因此複雜度越來越高。越來越多的解決方案是運用架構概念、原則和程序，以幫助系統各類型、各層級的利害關係者（stakeholder）管理系統因應所面臨的複雜性。因為系統已經太大、太複雜，無法以單一角度透視全面，很難以個別的認知理解系統的每個部分，所以系統以架構來展現，架構再以利害關係者的關切來投射與切割出架構觀點。因此，架構通常包含多個觀點，以整合處於不同位置與環境的利害關係者的關切與考慮。不同類型利害關係者的關切可藉由多層次、多種模式的架構描述來透視複雜的系統。

目前已有許多架構規範，如最早提出的 Zachman 架構框架（Zachman Framework）、⁷使用最廣的開放組織架構框架（The Open Group Architecture Framework, TOGAF）、⁸美國國防部架構框架（DoDAF），⁹以及英國國防部架構框架（Ministry of Defence Architectural Framework, MODAF）。¹⁰Zachman 架構框架是使用二維分類矩陣，做為描述架構的正型及高度結構化的架構框架（如圖 1）。分類矩陣的第一個維度（橫

⁶ IEEE Standards Association, *ISO/IEC 42010, Systems and Software Engineering - Architecture Description*, 2011.

⁷ C. O'Rourke, N. Fishman, and W. Selkow, *Enterprise Architecture Using the Zachman Framework*, 1st Ed., Course Technology, April, 2003.

⁸ The Open Group, *TOGAF Version 9*, 2009.

⁹ U.S. DoD, *DoD Architecture Framework Version 2.0, Volume 1: Introduction, Overview, and Concepts, Manager's Guide*, May, 2009.

¹⁰ Ministry of Defense, *MOD Architectural Framework Overview Version 1.0*, U.K., August, 2005.

軸)，是根據六個疑問詞（依序為：什麼，如何，何處，何人，何時和為什麼）來引導分類；另一個維度（縱軸）依據架構的六類利害關係者（依序為：規劃者／願景者、業務負責人、設計者、建造者、實作者和使用者）的觀點透視呈現。此二維框架是為了組織企業架構使用，以此兩個維度來引導架構的思考與建立。例如：考慮架構使用的對象是誰？如果是設計者，就選縱軸中的設計者觀點來切入，再考慮描述什麼特性；如果針對執行者描述，則選橫軸中的何人分類格來切入。六種身份的透視觀點對應六種特性描述，提供 36 個框架矩陣格，以此分類矩陣提供企業架構模型一個全部的觀點與完整的描述。

圖 1 Zachman Framework 二維分類矩陣⁷

	DATA <i>What</i>	FUNCTION <i>How</i>	NETWORK <i>Where</i>	PEOPLE <i>Who</i>	TIME <i>When</i>	MOTIVATION <i>Why</i>	
SCOPE (CONTEXTUAL)	List of Things Important to the Business 	List of Processes the Business Performs 	List of Locations in which the Business Operates 	List of Organizations Important to the Business 	List of Events Significant to the Business 	List of Business Goals/Strat 	SCOPE (CONTEXTUAL)
Planner	Entity = Piece of Business Thing	Function = Class of Business Process	Node = Major Business Location	People = Major Organizations	Time = Major Business Event	End/Means = Major Bize Goal/Critical Success Factor	Planner
ENTERPRISE MODEL (CONCEPTUAL)	e.g. Semantic Model 	e.g. Business Process Model 	e.g. Business Logistics System 	e.g. Work Flow Model 	e.g. Market Schedule 	e.g. Business Plan 	ENTERPRISE MODEL (CONCEPTUAL)
Owner	Ext = Business Entity Rel = Business Relationship	PProc = Business Process IO = Business Resources	Node = Business Location Link = Business Linkage	People = Organization Unit Work = Work Product	Time = Business Event Cycle = Business Cycle	End = Business Objective Means = Business Strategy	Owner
SYSTEM MODEL (LOGICAL)	e.g. Logical Data Model 	e.g. Application Architecture 	e.g. Distributed System Architecture 	e.g. Human Interface Architecture 	e.g. Processing Structure 	e.g. Business Rule Model 	SYSTEM MODEL (LOGICAL)
Designer	Ext = Data Entity Rel = Data Relationship	PProc = Application Function IO = User/Views	Node = VS Function Resource = Resource Link = Line Characteristic	People = Role Work = Deliverable	Time = System Event Cycle = Processing Cycle	End = Structure Objective Means = Action Assembly	Designer
TECHNOLOGY MODEL (PHYSICAL)	e.g. Physical Data Model 	e.g. System Design 	e.g. Technology Architecture 	e.g. Presentation Architecture 	e.g. Control Structure 	e.g. Rule Design 	TECHNOLOGY MODEL (PHYSICAL)
Builder	Ext = Schema in Database Rel = Pointer/Key/etc.	PProc = Computer Function IO = Data Element/Set	Node = Hardware System Software Link = Line Specifications	People = User Work = Screen Format	Time = Event Cycle = Component Cycle	End = Condition Means = Action	Builder
DETAILED REPRESENTATIONS (OUT-OF-CONTEXT)	e.g. Data Definition 	e.g. Program 	e.g. Network Architecture 	e.g. Security Architecture 	e.g. Timing Definition 	e.g. Rule Specification 	DETAILED REPRESENTATIONS (OUT-OF-CONTEXT)
Sub-Contractor	Ext = Field Rel = Address	PProc = Language Stmt IO = Control Block	Node = Addresses Link = Protocols	People = Identity Work = Job	Time = Interrupt Cycle = Machine Cycle	End = Sub-condition Means = Step	Sub-Contractor
FUNCTIONING ENTERPRISE	e.g. DATA	e.g. FUNCTION	e.g. NETWORK	e.g. ORGANIZATION	e.g. SCHEDULE	e.g. STRATEGY	FUNCTIONING ENTERPRISE

TOGAF 架構框架在商業領域中使用最為普遍，是由「國際開放性組織」所制訂，目前全世界有超過 350 個大型企業與組織參與發展，包含 IBM、HP、Sun、Symantec、Cisco 及 Oracle 等跨國大公司。TOGAF

是一種開放式的架構框架，任何企業都可以透過 TOGAF 建立正確的企業架構。TOGAF 核心為架構發展方法(Architecture Development Method, ADM)，藉由 ADM 發展程序可逐步發展企業架構。ADM 發展程序除包含預備階段與需求管理階段，區分架構願景階段、業務架構階段、資訊系統架構階段、技術架構階段、機會及解決方案階段、轉移計畫階段、實施控管階段及架構變更管理階段等八個階段。

DoDAF 是美國國防部提出的架構規範，目的是藉由訂定總體性、全面性框架與概念模型，以促使架構開發。架構規範讓架構開發具有參考與指導，使成功的架構設計經驗可以重複使用。透過跨部門架構資訊共享，促進國防部各級管理人員做出更有效的決策。美國國防部對 DoDAF 有政策指導，要求使用架構描述資料來支援決策程序的相關分析，認為架構資料甚至可提供關鍵的決策資訊。DoDAF 目前包含八種架構觀點，對應美國國防部內各類型利害關係者的關切事項（如圖 2）。每個架構觀點又包含多種模式來描述相關特性。架構師在建立架構模式時，會選擇適當的架構元素並建立其對應關係，將架構描述以圖形、符號、表格或文字方式呈現。

圖 2 DoDAF 的八種觀點⁵

綜合觀點 (All Viewpoints)	資料和資訊觀點 (Data and Information Viewpoint)	標準觀點 (Standards Viewpoint)	能力觀點 (Capability Viewpoint)	專案觀點 (Project Viewpoint)
			業務/作戰觀點 (Operational Viewpoint)	
			服務觀點 (Services Viewpoint)	
			系統觀點 (Systems Viewpoint)	

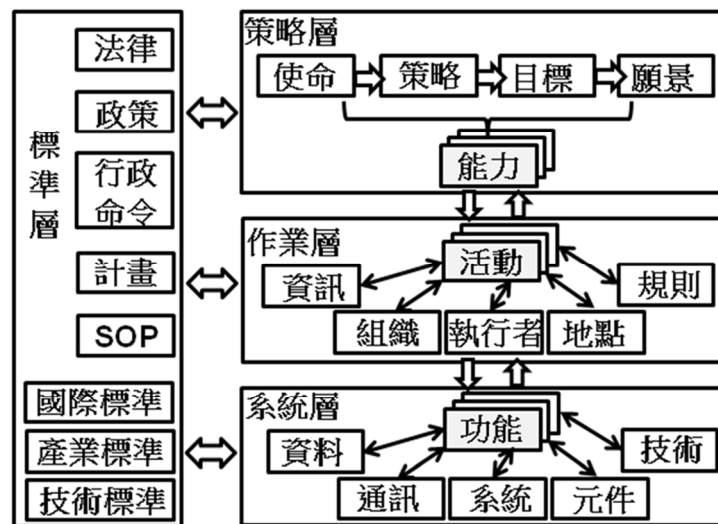
MODAF 是建立在 DoDAF 基礎上的架構框架，是為滿足英國網狀化作戰能力需要而開發。MODAF 對於國防事務不同的面向都劃分了不同領域，國防任務中的利害關係者都可透過架構，應用至所感興趣的領域，藉此保持對整體的瞭解。MODAF 領域定義的觀點，包含整體觀點（all views）、戰略觀點（strategic views）、作戰觀點（operational views）、

服務導向觀點（service oriented views）、系統觀點（system views）、技術標準觀點（technical standard views）及武獲觀點（acquisition views）。

依據系統的產業區分及利害關係者的屬性，選擇適當的架構規範、架構觀點及模式來發展架構，可有效管理系統的複雜性，還有助於架構整合及後續分析與決策。¹¹國軍早期武器裝備多購自美軍，許多系統皆源自美軍，因此在架構發展方面也是參考美軍 DoDAF 架構。

本文主要參考 DoDAF 與 MODAF 架構框架之結構，提出四層災害救援架構（如圖 3），其中每個層級代表一種利害關係者關切的觀點。

圖 3 災害救援架構



（一）策略層：代表政策規劃者的觀點，考慮的因素包括使命（宗旨）、策略、目標、願景、能力及其對應之發展階段。

（二）作業層：代表任務業管或執行人員的觀點，考慮的因素包括為達成目標或能力所執行的活動、執行者、資訊輸入與輸出、規則、組織、地點的相關作業。

¹¹ 同註 9。

（三）系統層：代表系統設計者的觀點，考慮的因素包括執行或支援活動的系統、子系統、功能、資料輸入與輸出、通訊、技術、元件的相關運作。

（四）標準層：代表法律、規範或標準制定者的觀點，考慮的因素包括策略層、作業層、系統層所遵循的政策、法律、行政命令、計畫、標準作業程序、國際標準、產業標準或技術標準等等。

至於層級之間有橫向與縱向關係。標準層分別與策略層、作業層、系統層之間有強制遵循與參考的橫向關係，例如：訂定策略層的使命、目標或願景必須遵循標準層的法律、政策或行政命令，設計系統層的元件或技術等等應參考標準層所選定的技術、產業或國際標準。策略層對作業層及作業層對系統層有指導與需求的縱向（向下）關係，系統層對作業層及作業層對策略層有支援與能力基礎的縱向（向上）關係；例如：系統層功能的規格來自作業層活動執行的需求，作業層活動為策略層能力的基礎。每個層級內的元素也有關聯，例如：在策略層內，使命選擇策略達成目標滿足願景需要能力。依據此架構及關聯，本文提出災害救援之架構分析原則。

（一）需求性原則：上層架構元素需要下層架構元素來支援。每個目標至少需要具備一個能力來達成，每個能力至少能夠藉由執行一個活動來達成。

（二）追溯性原則：下層架構元素必須能夠支援上層架構元素。每個能力至少可支援一個目標的達成，每個活動至少可支援一個能力的達成，每個組織至少有一個角色參與活動的執行，每個系統至少有一個功能可支援活動的執行。

（三）配套性原則：每個活動需要滿足其最少執行配套。作業層配套條件：人員、組織、資訊、訓練、規則；系統層配套條件：裝備、基礎建設、後勤。

（四）一致性原則：所有的架構層級之間的關係，以及層級內元素的關聯必須是不相衝突的。例如：能力 C 藉由執行活動 A 來達成、活動

A 由組織 B 負責執行，能力 C 必定是由組織 B 建立；活動 A 產出資訊 D 作為活動 B 的資訊輸入，若活動 A 為組織 E 負責執行、活動 B 為組織 F 負責執行，則組織 E 與組織 F 必定有資訊交換關聯。

參、颱風災害情境與救援架構

一、情境

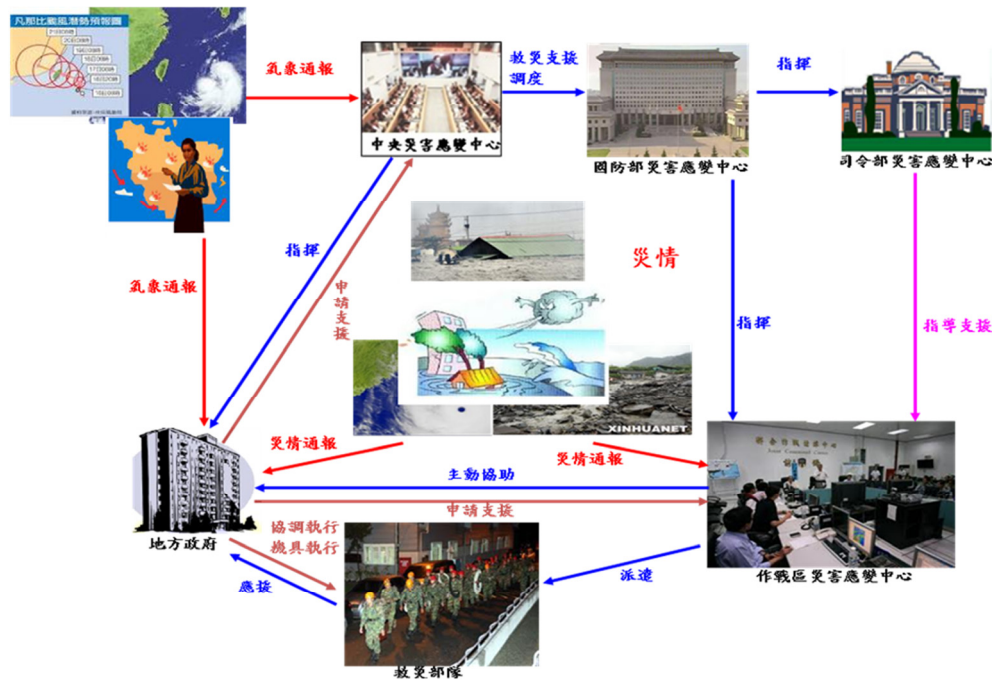
國軍參與救災的核心單位包括中央災害應變中心、國防部災害應變中心、司令部災害應變中心，以及作戰區災害應變中心。直接參與協助災害救援，則以作戰區為主。常見的颱風災害防救整體運作情境，起源為氣象局發布颱風警報。國防部聯合作戰中心接獲中央災害應變中心命令，即開設國防部災害應變中心，並通報下級立即開設災害應變中心。國防部災害應變中心指揮作戰區災害應變中心，遂行災害應變處置。作戰區災害應變中心除依國防部災害應變中心指示從事災害防救工作外，在接獲地方政府申請國軍支援災害處理後，若在支援能力範圍內，通常會立即調派兵力支援；另在重大災害時，作戰區部隊將主動協助災害防救，¹²整體運作架構概念描繪如圖 4。

上述概念，與災害救援架構之標準層－策略層之橫向關係呼應，源自法律—《災害防救法》，對應至策略層探討作戰區災害應變中心的救援能力，應規劃為「具有支援救災能力」或「具有主動協助救災能力」。

¹² 〈災害防救法〉，民 99 年。

災害救援之架構分析：以颱風災害為例

圖 4 颱洪災害應變高階概念示意圖



二、應變活動架構初步設計

依據災害防救現行作業程序及上述颱風災害應變高階概念示意圖，將作戰區災害應變中心的支援救災能力或主動協助救災能力，實現於災害救援架構之作業層的各項救災活動中，並予以分解，建立活動模式樹狀圖（如圖 5）。第一層為活動階段，區分為救災整備、災害應變及災後復原。第二層活動為災害應變活動之分解，包含作戰區災害應變中心開設、氣象資料研判與災情蒐整、勘察災情、災情研判、評估作戰區兵力、災害防救會報、救災應援即時任務、新聞媒體處理、物資徵（租）用作業與協調、救災兵力派遣與管制，以及彙整各項救災執行資訊等 11 個活動。再依作業程序，將第二層活動分解至第三階層。¹³例如作戰區災害應變中心開設活動，可分解為通報作戰區各單位開設災害應變中心、通報各單位完成人員緊急召回、通報各單位聯絡官至災害應變中心完成報到、掌握氣象資料、掌握運輸資源及機具調用資料、掌握民事協

¹³ 第五作戰區，〈複合式災害防救實施計畫〉，民100年。

調工作、掌握消毒防疫及沐浴站開設能量、掌握特殊機具能量、掌握可徵（租）用物資、通報通資部隊完成災害應變中心通資系統架設，以及彙整災害應變中心開設概況等。

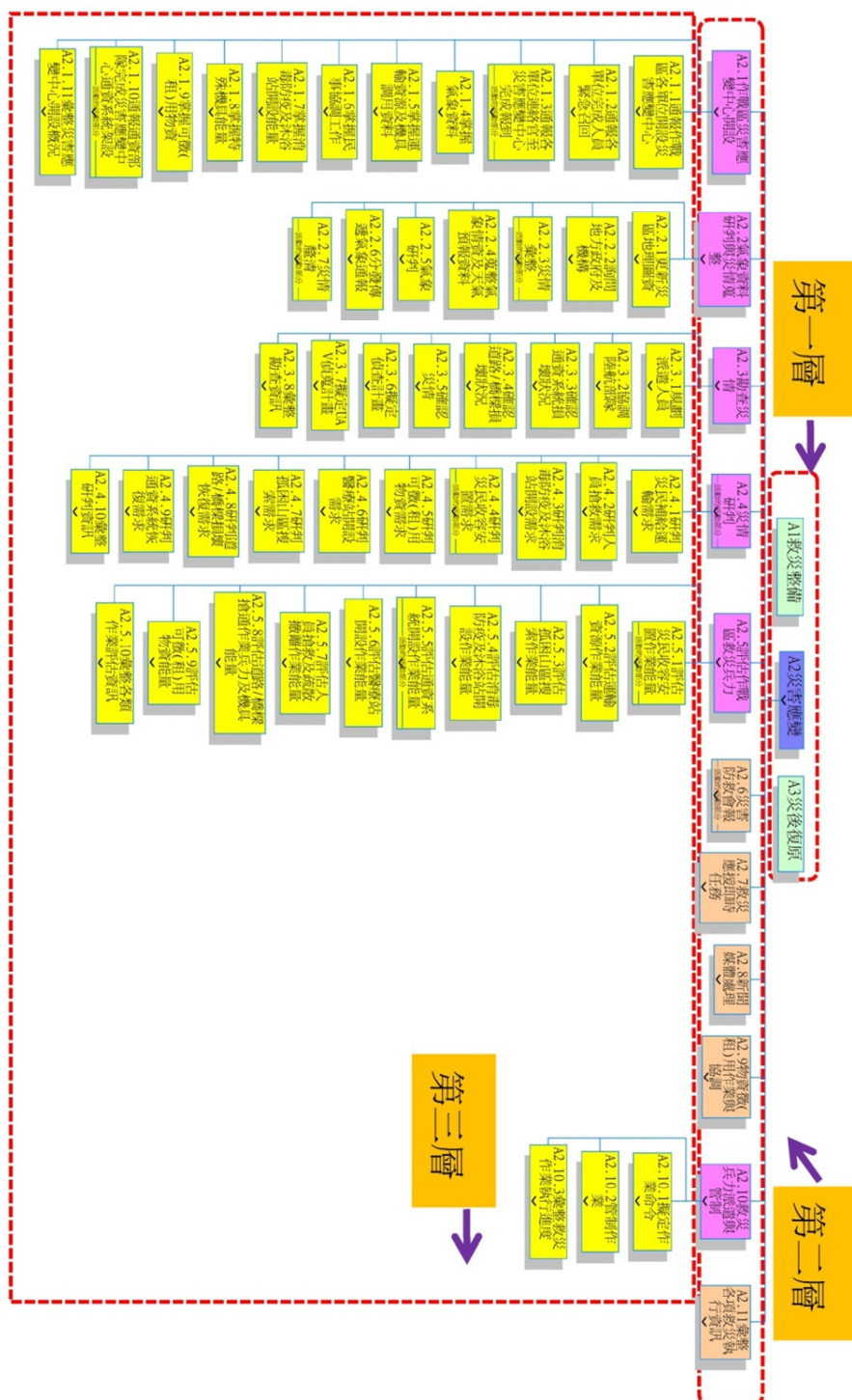


圖 5 災害應變行動模式樹狀圖

三、活動的輸入與輸出及執行者

爲了釐清圖 5 各活動之間的關係，需找出活動之資訊輸入及輸出，將其串連起來，以呈現活動流程；再找出活動執行者。在此，執行者可能是組織或人員。

圖 6 分解自圖 5 的災害應變活動，描述第二層活動之流程與執行者。其中，實線方塊代表活動，虛線方塊代表執行者，實線箭頭代表活動輸入與輸出資訊，虛線連接線代表活動被執行者執行。活動分爲三種：粉紅色實線方塊代表還會再分解的活動，橘色實線方塊代表不再分解的底層活動，綠色實線方塊代表作戰區災害應變中心之外的外部活動。災害應變 A2 的第二層第 1 個活動編碼爲 A2.1，第二層第 2 個活動編碼爲 A2.2，其餘編碼依此類推。由圖可知，A2.1 作戰區災害應變中心開設活動的執行者爲作業組與計畫管制組，輸入資訊爲上級開設命令，來自下達開設命令活動，輸出資訊爲災害應變參謀作業指導傳達至各單位救災活動，以及輸出救災兵力編組資料傳送至評估作戰區兵力活動、災害防救會報活動、彙整各項救災執行資訊活動。同理，其餘 A2.2 至 A2.11 活動都可在圖中獲得對應的輸入與輸出資訊及執行者。

災害救援之架構分析：以颱風災害為例

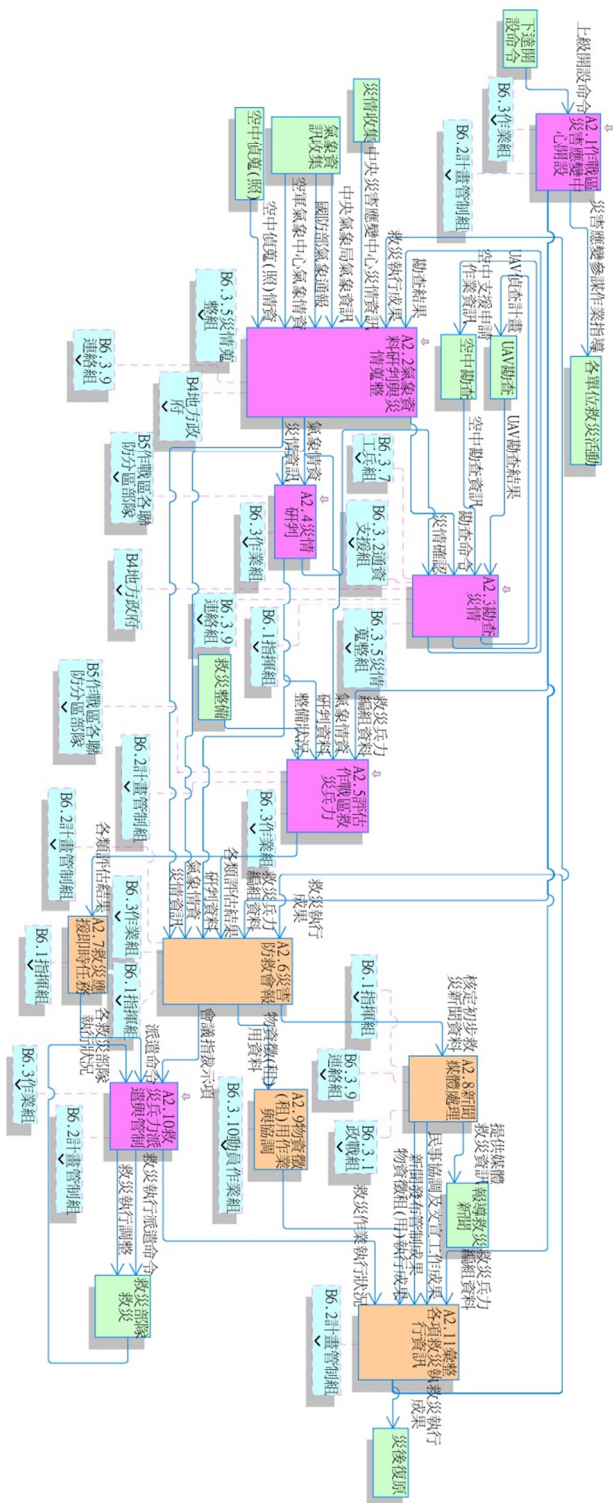


圖 6 災害應變活動圖

圖 7 分解自圖 6 的作戰區災害應變中心開設活動，描述第三層活動之流程與執行者。在圖中黃色實線方塊代表第三層不再分解的底層活動，其餘符號意義與圖 6 相同。從圖中可知，作戰區災害應變中心開設活動分解為通報作戰區各單位開設災害應變中心、通報各單位完成人員緊急召回、通報各單位聯絡官至災害應變中心完成報到、掌握氣象資料產出氣象資訊、掌握運輸資源及機具調用資料、掌握民事協調工作、掌握消毒防疫及沐浴站開設能量、掌握特殊機具能量、掌握可徵（租）用物資、通報通資部隊完成災害應變中心通資系統架設、彙整災害應變中心開設狀況等 11 個活動。以 A2.1.2 通報各單位完成人員緊急召回活動為例，從圖中可知，執行者為人事作業組，輸入資訊為開設通知，來自 A2.1.1 通報作戰區各單位開設災害應變中心活動；輸出資訊為人員召回資訊，傳達至 A2.1.11 彙整災害應變中心開設狀況活動。

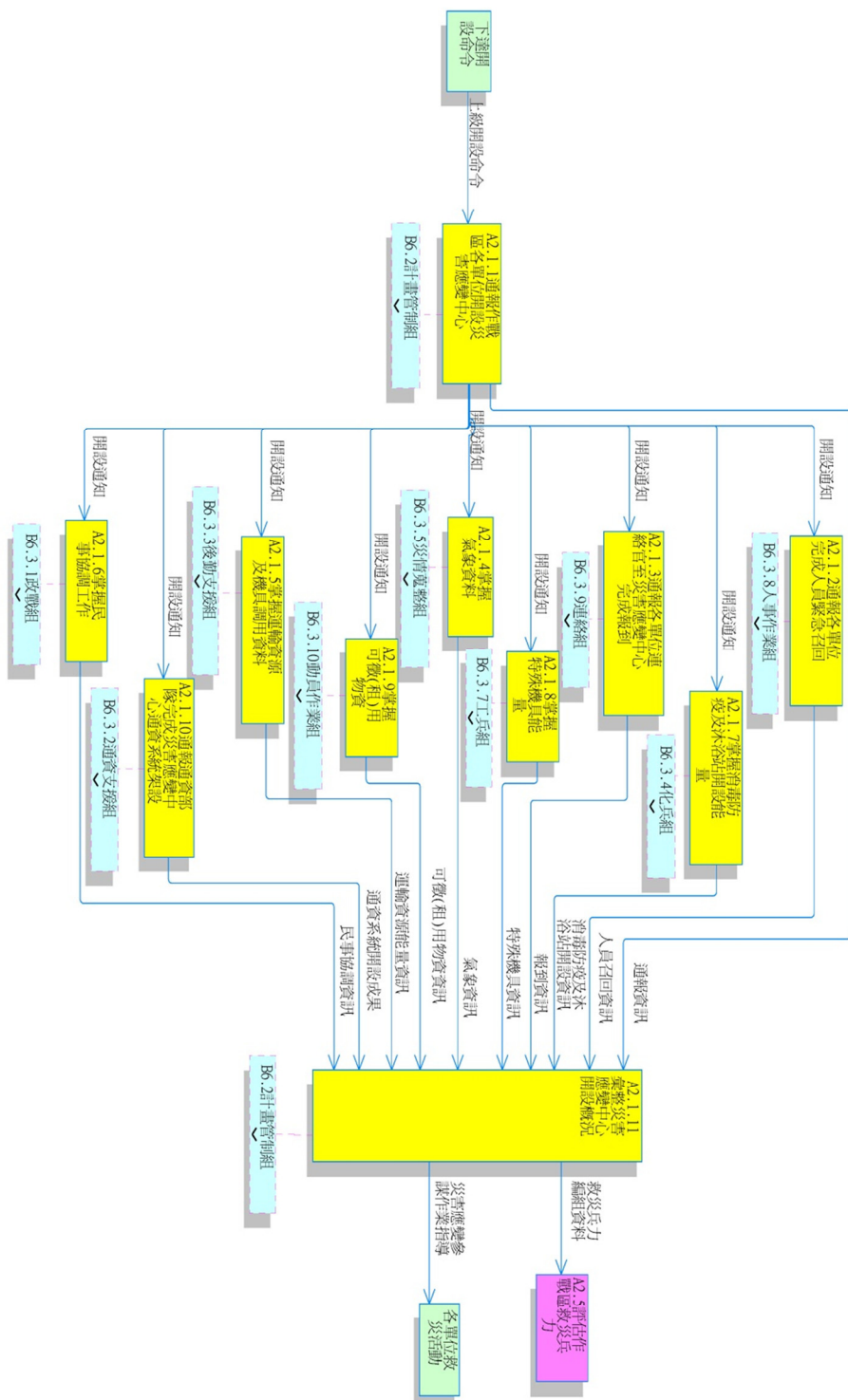


圖 7 災害應變一作戰區災害應變中心開設活動圖

圖 8 分解自圖 6 的氣象資料研判與災情蒐整活動，包括更新災區地理圖資、詢問地方政府及機構、災情彙整、蒐整氣象情資及天氣預報資料、氣象研判、分發傳遞氣象通報、災情釐清等 7 個活動。以圖中 A2.2.3 災情彙整活動為例，執行者為災情蒐整組，輸入資訊為新增災區地理圖資、救災執行成果、中央災害應變中心災情資訊、地方災情資訊，分別來自 A2.2.1 更新災區地理圖資活動、A2.11 彙整各項救災執行資訊活動、災情蒐集活動、A2.2.2 詢問地方政府及機構活動；輸出資訊為不明災情資訊，傳達至 A2.2.7 災情釐清活動，以及輸出災情資訊，傳達至 A2.4 災情研判活動。



圖 9 分解自圖 6 的勘察災情活動，分解活動包括規劃派遣人員、協調陸航部隊、確認通資系統損壞狀況、確認道路／橋樑損壞狀況、確認災情、擬定偵查計畫、擬訂無人飛行載具偵蒐計畫、彙整勘查資訊等 8 個活動。以圖中 A2.3.6 擬定偵查計畫為例，執行者為災情蒐整組，輸入資訊分別來自 A2.3.2 協調陸航部隊之協調結果；輸出資訊為空照支援申請作業資訊，傳達至外部活動空中勘察活動。

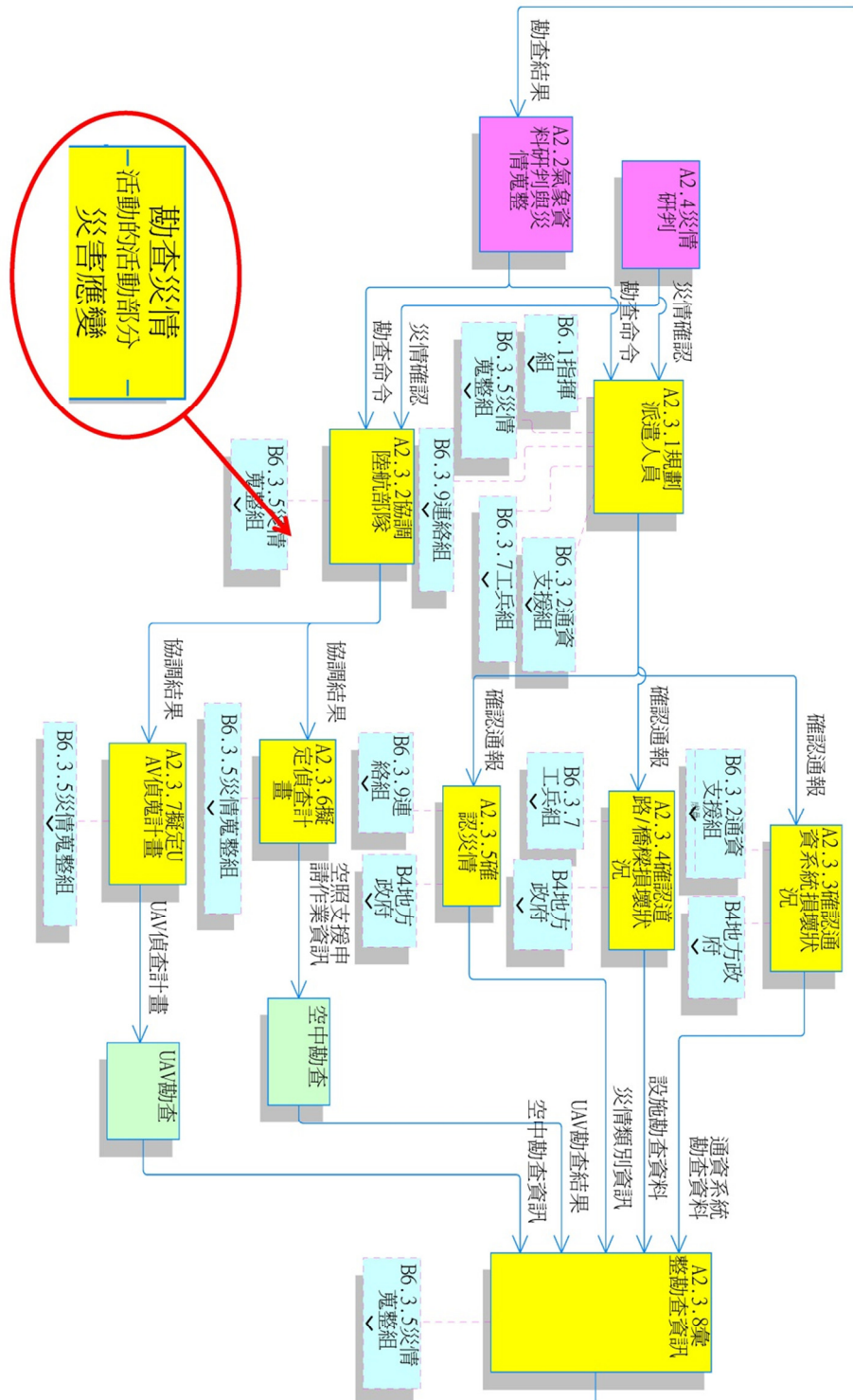


圖 9 災害應變—勘察災情活動圖

圖 10 分解自圖 6 的災情研判活動，圖 11 分解自圖 6 的評估作戰區救災兵力活動，圖 12 分解自圖 6 的救災兵力派遣與管制活動；同理，分別可從圖中獲得分解的 10、10、3 個活動。同樣，圖中可得知活動執行者、輸入資訊、輸出資訊與流向，藉此方便救災活動的理解與溝通。

災害救援之架構分析：以颱風災害為例

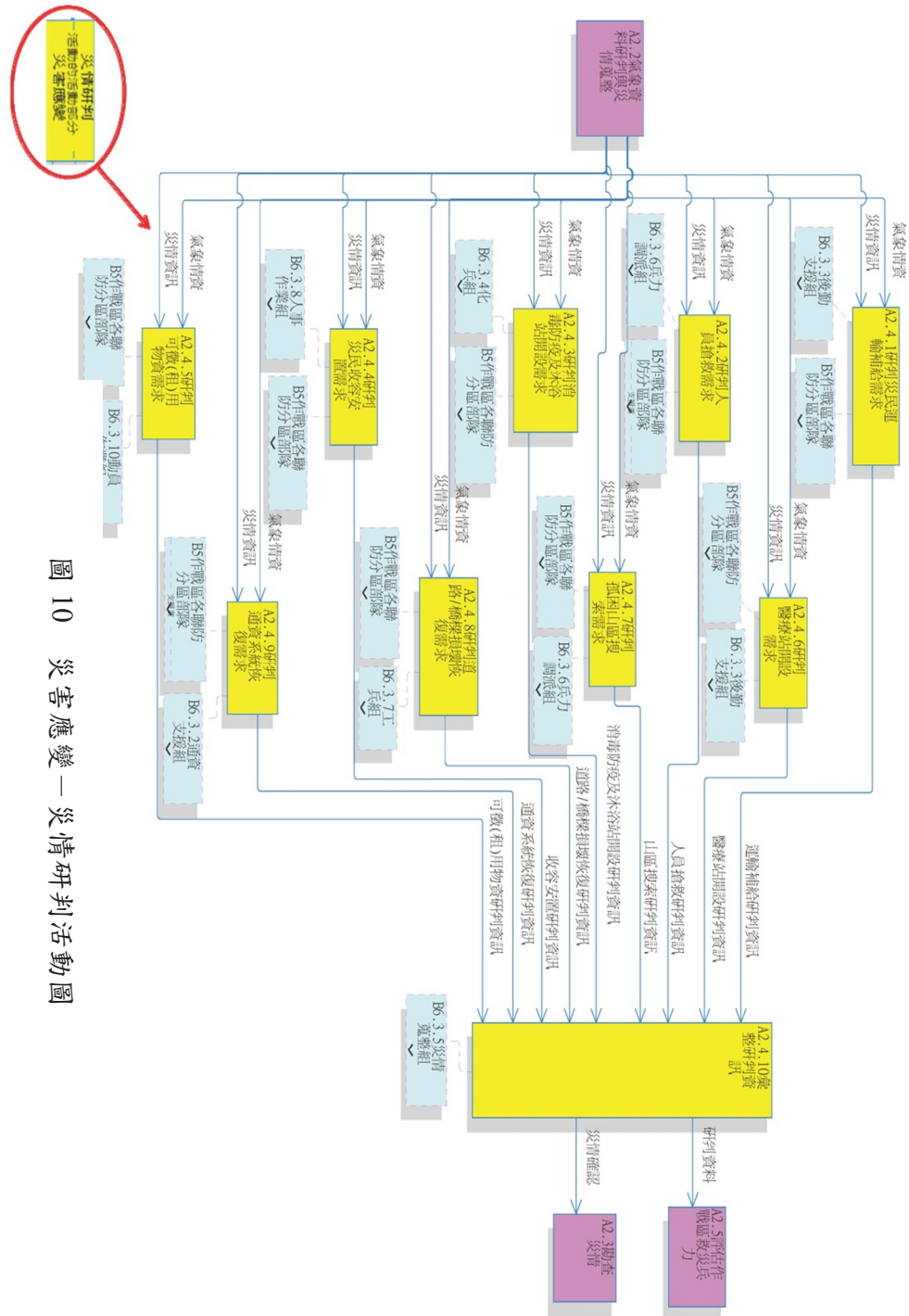


圖 10 災害應變－災情研判活動圖

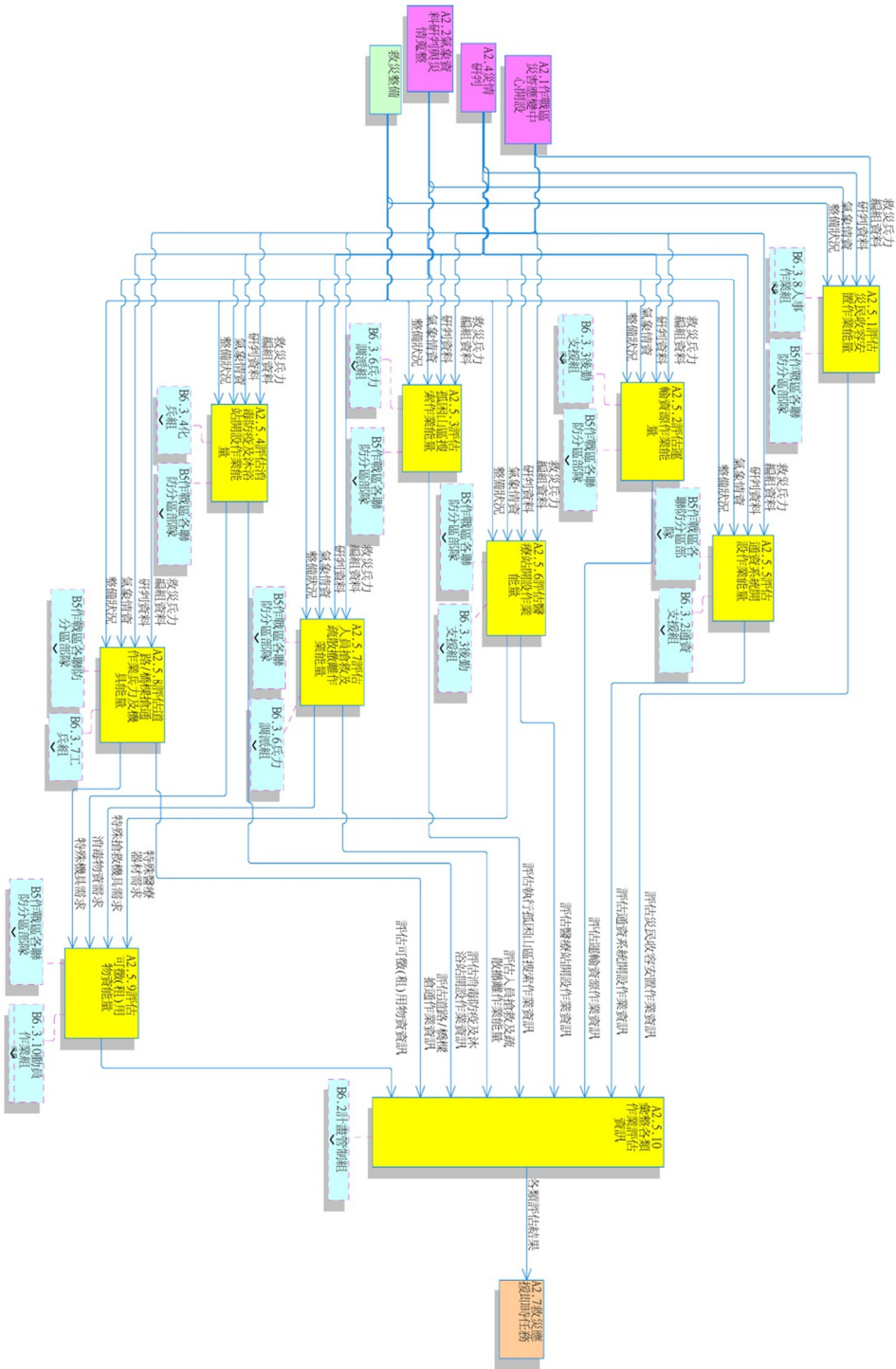


圖 11 災害應變－評估作戰區救災兵力活動圖



108 2013 年 夏

肆、架構分析

本文提出的架構因描述大多侷限於災害救援架構之作業層範圍內，故僅針對活動之配套性原則做架構分析。

一、每個活動需要執行者

活動對應之執行者以圖 7 災害應變－作戰區災害應變中心開設活動圖為例來說明：(通報作戰區各單位開設災害應變中心→計畫管制組)、(通報各單位完成人員緊急召回→人事作業組)、(通報各單位聯絡官至災害應變中心完成報到→聯絡組)、(掌握氣象資訊→災情蒐整組)、(掌握運輸資源及機具調用資料→後勤支援組)、(掌握民事協調工作→政戰組)、(掌握消毒防疫及沐浴站開設能量→化兵組)、(掌握特殊機具能量→工兵組)、(掌握可徵〔租〕用物資→動員作業組)、(通報通資部隊完成災害應變中心通資系統架設→通資支援組)、(彙整災害應變中心開設概況→計畫管制組)。分析作戰區災害應變中心應變作業的分解活動計 54 個，每個活動都有執行者。

二、每個活動需要資訊

活動對應之資訊以圖 8 災害應變－氣象資料研判與災情蒐整活動圖為例來說明：(更新災區地理圖資→〔空中偵蒐照情資、勘查結果〕)、(詢問地方政府及機構→勘查結果)、(災情彙整→〔新增災區地理圖資、救災執行成果、中央災害應變中心災情資訊、地方災情資訊〕)、(蒐整氣象情資及天氣預報資料→〔中央氣象局氣象資訊、國防部氣象通報、空軍氣象中心氣象情資〕)、(氣象研判→氣象資訊)、(分發傳遞氣象通報→氣象研判結果)、(災情釐清→不明災情資訊)。分析作戰區災害應變中心應變作業的 54 個分解活動，每個活動都有明確資訊需求。

三、其它配套

其它配套項目如人員、訓練、規則、裝備、基礎建設等，分析事項說明如下：

災害救援之架構分析：以颱風災害為例

（一）人員：擔任災害應變活動之相關職務或角色有實際職缺，並有實際人員來填補。

（二）訓練：是否有提供災害救援人員執行救災活動所需的知識、技能或態度的相關課程或演習。

（三）規則：是否建立執行救災活動所需相關原則、指導、準則及作業規定，使活動實施有所依循、能有條不紊地執行。

（四）裝備：是否規劃或籌獲救災活動需要的相關機具、設備或系統，以提升效能，使活動順利進行。

（五）基礎設施：是否提供救災活動或救災裝備使用的建築物、設施或基礎服務。

藉由架構描述能夠明確找出救災應變活動，以此為基礎再關聯與檢視作戰區指揮所執行災害應變現況及災害防救現行作業程序是否有相關配套措施，或是否存在相關配合項目。每個分析項目分別給予 4 個指標：有配套措施、部分配套措施、無配套措施及不明確。

分析作戰區災害應變中心應變作業的 54 個分解活動衡量給予 4 個指標等級，分析結果有配套措施的指標的活動為 207 個，部分配套措施的指標的活動為 56 個，無配套措施的指標的活動為 3 個，不明確的指標的活動為 4 個。

針對無配套措施的救災活動，可列為未來作戰區災害應變中心執行災害應變的首要改進建議事項，因為無配套措施的指標將會造成現行作戰區災害應變中心執行災害應變無法順利執行。「詢問地方政府及機構」、「災情釐清」及「確認災情」這 3 個活動之規則項目為無配套措施；也就是說執行這 3 個活動時沒有標準作業程序或相關準則，做為有效遵循的依據。

其次，也針對不明確的救災活動列為未來作戰區災害應變中心執行災害應變的改進建議事項，因為不明確也可能會造成作戰區災害應變中心執行災害應變混淆與描述不全。「掌握氣象資料」、「更新災區地理圖

資」、「蒐整氣象情資及天氣預報資料」及「氣象研判」，這 4 個活動之裝備項目為不明確。

最後針對指標分析為部分配套措施的事項，以訓練項目最多。檢討作戰區災害應變中心的 12 個小組，成員除受過基礎戰情講習課程，平時藉由年度萬安演習、全民戰力綜合協調會報、漢光演習及軍官團教育的訓練課程，加上現行災害防救計畫或救災經驗，來提升執行災害應變的能力，但無專業的災害防救教育與師資提供標準的災害處置作業及訓練。若能在平時有學校、科系的專業師資提供訓練課程，建立災害防救所需知識與技能，搭配擬真演訓，必能提升或改善救災作業人員執行災害應變的能力。

伍、結論

本文以架構分析的角度描述國軍救災應變任務，藉由架構描述能夠方便救災活動的理解與溝通，應用架構分析可理解任務結構、邏輯、缺失。以臺灣最常發生之颱風災害為例，建構出作戰區災害應變中心之作業架構。本文提出四層次的災害救援架構，包括層級之間橫向與縱向關係，以及層級內的元素關聯。依據此架構及關聯，提出災害救援之架構分析原則。此外，本文另以配套性原則做架構分析，發現作戰區災害應變中心在資訊、組織（執行）、人員及基礎建設等四方面均有良好的救災配套；但在活動規則方面有 3 個無配套措施、訓練方面有 56 個部分配套措施、裝備方面有 4 個不明確措施，這三方面的配套仍有改善空間。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

災害救援之架構分析：以颱風災害為例

書介

China Goes Global: The Partial Power

作者：David Shambaugh (喬治華盛頓大學政治學及國際事務教授暨中國研究計畫主任；美國布魯金斯研究院非駐院資深研究員)

ISBN-10：0199860149

ISBN-13：978-0199860142

出版日期：2013 年 2 月

出版社：Oxford University Press, USA

三十年前，中國大陸對國際事務的涉入有限，地緣政治重要性亦不高；如今，強勁的經濟成長使得中國大陸足跡幾乎遍布全球：從非洲的礦坑、西方國家的匯率市場、中東的油田、拉丁美洲的農業，到東亞的工廠，中國大陸的經濟影響力無所不在。隨著中國大陸經濟活動走向全球，其國家利益也跟著向外擴展，對國際事務的參與也逐漸增加；中國大陸慢慢成爲一個國際大國。

在《中國大陸邁向全球：不完整的強權》(*China Goes Global: The Partial Power*，暫譯)一書裡，中國大陸研究專家沈大偉(David Shambaugh)從這個亞洲大國無遠弗界的經貿足跡、崛起的軍事實力與文化軟實力、活躍的外交活動，以及在全球治理領域的重要地位，分析中國大陸邁向全球的現象及背後意涵。沈大偉指出，儘管中國大陸在國際事務的重要性日益增長，但其發展廣而不深入，尚不具備身爲世界強權的內涵；因此，中國大陸目前只能稱得上是「不完整的強權」。

前美國國務卿季辛吉(Henry Kissinger)評論本書深入分析中國大陸崛起的本質與後果，係一部經過審慎研究的佳作；《經濟學人》指出本書挑戰一般所認定的中國大陸崛起觀點，也是批判中共擴張主義的重要著作；本書係從國際關係角度瞭解中國大陸崛起的必讀之作。(譯介/楊雅琪)

Restructuring the Chinese Economy: Economic Distortions and the Next Decade of Chinese Growth

作者：Michael Pettis（美國卡內基國際和平基金會亞洲研究計畫資深副研究員；北京大學光華管理學院財政學教授）

ISBN-13：978-0-87003-407-7

出版日期：2013 年 5 月

出版社：Carnegie Endowment for International Peace

1980 及 90 年代期間，中國大陸快速的經濟成長令全球已發開國家望塵莫及。然而，中國大陸經濟增長的三大來源（出口、消費及政府投資）結構分配不均，儘管官方公布的 GDP 成長數字依然驚人，但在政府投資偏高，出口成長遲緩與消費不振的情況下，加上貧富不均與城鄉發展落差問題未獲解決，原有的經濟成長模式已遇到瓶頸。隨著中共新任領導階層上任，中國大陸必須重新調整經濟發展模式，經濟「再平衡」已是一個無可避免的趨勢，問題在於何時開始進行。

中國大陸經濟研究專家白提斯（Michael Pettis）在《再造中國大陸經濟：扭曲的經濟與未來十年的成長》（*Restructuring the Chinese Economy: Economic Distortions and the Next Decade of Chinese Growth*，暫譯）一書裡，提出中國大陸經濟成長所面臨的問題，勾勒 6 條北京當局可以遵循的經濟發展途徑，並分析各個途徑在政治及經濟的優勢與限制。這 6 個途徑全都指向一個目標：經濟「再平衡」，如此方能確保經濟持續穩定成長。在中共新任領導階層矢言推動經改之際，本書提供讀者洞悉中國大陸當前經濟發展困境的機會，並深入理瞭該模式未來可能的出路。（譯介/ 楊雅琪）

ASEAN Regionalism: Cooperation, Values and Institutionalization

作者：Christopher B. Roberts (澳洲國立大學國家安全學院資深講師)

ISBN-10：0415490014

ISBN-13：978-0415490016

出版日期：2011 年 12 月

出版社：Routledge

區域化是繼全球化之後另一個影響當前世界發展局勢的重要因素。相對於歐洲與美洲，亞洲地區的區域整合較晚，但近年也呈現快速發展趨勢，其中又以東南亞國家協會（簡稱東協，ASEAN）最具代表性。東協成立於 1967 年，目標在整合區域經濟，並聯合區域國家力量解決共同關切的安全問題。歷經四十多載，東協在經濟、文化、價值、傳統與非傳統安全，以及災難與人道救援等各項議題的合作機制越趨完整。隨著其重要性日增，其他亞洲國家（中國大陸、日本、韓國等）、亞洲以外國家（美國、澳洲、紐西蘭）及組織（歐盟）亦與東協進行各項合作；東協已成亞洲地區接觸全球的重要區域組織。

然而，東協的發展並非完全順利，各國須就各自國內政治和國家利益進行協調，以期彼此配合與合作，更深入且廣泛地進行區域整合。由澳洲國立大學國家安全學院資深講師羅伯茲（Christopher B. Roberts）所撰寫的《東協區域主義：合作、價值、制度化》（*ASEAN Regionalism: Cooperation, Values and institutionalization*，暫譯）檢視深化及廣化東南亞整合程度的背後動機與挑戰，並分析各國對經濟與安全的關切，如何促進—或是阻礙—東協達到更高層次的整合。本書透過 100 多場訪談和 2 項調查，以量化數據和質化分析的方式，探討東協區域主義的契機與挑戰，供有興趣的學者深入瞭解東協現況與未來展望。（譯介/楊雅琪）

撰稿規則

- 一、譯名：使用外來語之中文譯名，請盡量用通行之翻譯，並請於第一次出現時以括號附加原文全稱。
- 二、標點符號：中文標點符號一律以「全形」輸入。引用中文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱，請以《》標記；文章名稱以〈〉標記；外文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱請用斜體字，索引文章名稱加“ ”標記。
- 三、數字表示：
 - （一）年月日、卷期等數字及頁碼一律以中華民國年份（本國資料）或西元年份（中共資料）及阿拉伯數字表示。
 - （二）屆、次、項等採用國字表示，如：第一屆、第三次、五項決議。
 - （三）整的數字採用阿拉伯數字，如：50 人；但百位以上整數之數字「可以」國字表示者，以國字表示，如：二億三千萬。
 - （四）不完整之餘數、約數以國字表示，如：七十餘件、約三千人。
- 四、附圖、附表：
 - （一）編號採用阿拉伯數字，寫法如：圖 1、圖 2、表 1、表 2，圖 1-1、圖 1-2 等類推。
 - （二）表之標題在該表上方（置中），圖之標題在該圖之下方。
 - （三）圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置左）。

註釋體例

- 一、所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。
- 二、簡、繁體字中文書籍，使用相同註釋體例。
- 三、所有注釋置於正文頁腳。
- 四、時間表示：中文註腳內日期，以西元○年○月○日表示；英

文依序以 month, day, year 表示。

五、專書

- (一) 中文書籍：作者姓名，《書名》(出版地：出版者，年月)，頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year), p. x or pp. x-x.
- (三) 如引用全書時，可註明該書起迄頁數或省略頁數。

六、專書譯著

- (一) 中文：Author(s)' full name 著，譯者姓名譯，《書名》(書名原文)(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author(s)' full name, *Complete Title of the Book*, trans. Translator(s)' full Name (Place of publication: Publisher, year of publication), Volume number (if any), p. x or pp. x-x.

七、期刊譯著

- (一) 中文：Author's full name 著，譯者姓名譯，《篇名》(篇名原文)，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。
- (二) 英文：(略)

八、專書論文或書籍專章

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，編者(群)姓名，《書名》(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author's full name, "Chapter Title," in Editor/Editors' full Name(s), ed(s)., *Complete Title of the Book* (Place of publication: Publisher, Year of publication), p. x or pp. x-x.

九、學術性期刊論文

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》(出版地)，第

x 卷 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。(臺灣出版之期刊無需註明出版地，但若與其他地區出版期刊名稱相同者，仍需註明出版地，以利識別)

(二) 英文：Author's full name, "Title of the article," *Name of Periodical*, Vol. x, No. x, Month Year, p.x or pp. x-x.

十、學位論文

(一) 中文：作者姓名，《學位論文名稱》，學校院或系所博士或碩士論文（畢業年份），頁 x 或頁 x-x。

(二) 英文：Author's full name, "Complete Title of Dissertation/ Thesis," (Ph.D. Dissertation/Master's Thesis, Name of the Department, Name of the Degree-granting University, year of graduation), p.x or pp. x-x.

十一、研討會論文

(一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，發表於○○○○研討會（地點：主辦單位，舉辦年月日），頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's full name, "Paper Title," presented for Complete Title of the Conference (Place of conference: Conference organizer, Date of conference in month day, year), p. x or pp. x-x.

十二、官方文件

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

(一) 中文：官署機構，〈文件名稱〉(行政命令類)或《文件名稱》(法律類)，卷期(案號)，日期，頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's Full Name, "Title of the Article," Date, Section or Page Numbers.

十三、報刊、非學術性雜誌

(若為社論、短評、通訊稿或作者匿名，則可不列作者欄)

(一) 中文報紙：作者姓名，〈篇名〉，《報紙名稱》(出版地)，年月日，版 x。(一般性新聞報導可省略作者和篇名，臺灣出版之報紙無須註明出版地。)

- (二) 中文雜誌：作者姓名，〈篇名〉，《雜誌名稱》（出版地），年月日，頁 x 或頁 x-x。（無須註明第卷第 x 期。臺灣出版雜誌無須註明出版地）
- (三) 英文報紙：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Newspaper*, Date, Section or Page Numbers.
- (四) 英文雜誌：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Magazine*, Date, Page x or pp.x-x.

十四、網際網路資料

- (一) 請依照個別線上網站實際資訊，詳細臚列。
- (二) 引用網路版報紙的一般報導，無須註明版次，但須附上網址，其餘體例不變。
- (三) 引用電子報紙雜誌評論文章，或電子學術期刊論文，在頁碼後面註明網址，其餘體例不變，無頁碼者得省略之。
- (四) 直接引用機構網站的內容，請註明文章標題、機構名稱與網址。
- (五) 中文：
 1. 專書：作者姓名，《書名》（出版地：出版者，出版年），《網站名稱》，〈網址〉。
 2. 論文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 3. 官方文件：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 4. 報導：作者姓名，〈篇名〉，《網站名稱》，〈網址〉。
- (六) 外文：
 1. 專書：Author(s)' full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year) , p. x or pp. x-x, <URL>.
 2. 論文：Author(s)' full name, "Title of the article," *Name of the Periodical*, Vol. x, No. x, Date, p.x or pp.x-x, <URL>.

3. 報導：Author's full name, "Title of the article," *Name of the Newspaper*, Date Month Day, Year <URL>.

十五、第二次引註之格式

首次引註須註明完整之資料來源（如前述各案例），第二次以後之引註可採以下任一格式：

- （一）作者姓名，《書刊名稱》或〈篇名〉，或特別註明之「簡稱」，頁 x-x。
- （二）如全文中僅引該作者單一作品，可簡略為——作者，前引書（或前引文），頁 x 或頁 x-x。
- （三）某一註解再次被引述，簡略為——同註 x，頁 x 或 x-x。
- （四）英文資料第二次引註原則相同：op. cit., p.x or pp.x-x（前引書，頁 x 或頁 x-x。）
- （五）Ibid. p.x or pp.x-x.（同前註，頁 x 或頁 x-x。）

十六、文末之參考文獻

- （一）參考文獻原則上與第一次引述的註釋體例格式相同，惟書籍、研討會論文及博碩士論文無須註明頁數。
- （二）所有文獻依據中文、英文、其他語文先後排列。
- （三）中文著作依作者姓氏筆畫排序，英文著作依作者姓氏字母排序。
- （四）將書籍專章列為參考書目時，依專章作者排序。
- （五）翻譯作品依翻譯語文類別，中文譯作按譯者姓氏筆畫排序，英文譯作按原作者姓氏字母排列。
- （六）同一作者有多篇著作被引用時，按出版時間先後排序。