

# 戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

第四卷第一期  
Vol.4, No.1  
SPRING  
2013

## 書介

Uncharted Strait: The  
Future of China-Taiwan  
Relations

The Chinese Army  
Today: Tradition and  
Transformation for the  
21st Century

No Exit: North Korea,  
Nuclear Weapons, and  
International Security

## 莫大華

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的  
挑戰與機會：領土爭議與政治動員

## 林賢參

日本安倍晉三內閣所面臨的內外課題與  
挑戰

## 王高成

歐巴馬政府亞太戰略與區域安全

## 周容卉

南海島嶼主權爭議的國際法分析：以  
Ligitan-Sipadan 島嶼主權歸屬案為例

## 研究論文

## 孫國祥

亞太地區安全機制再思考：  
兼論東亞海域島礁爭端的解決

戰略與評估

第四卷第一期

Vol.4, No.1

Spring

2013

國防部

國防智庫籌備處

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 春 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 4, NUMBER 1, SPRING 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、唐明華、簡燦重  
執行編輯：楊雅琪  
編輯：史奇良、劉振安、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、鄭舜元（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為，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

## 第四卷第一期

### 目錄

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的 挑戰與機會：領土爭議與政治動員	莫大華 1
日本安倍晉三內閣所面臨的內外課題與 挑戰	林賢參 21
歐巴馬政府亞太戰略與區域安全	王高成 43
南海島嶼主權爭議的國際法分析：以 Ligitan-Sipadan 島嶼主權歸屬案為例	周容卉 65
研究論文：	
亞太地區安全機制再思考： 兼論東亞海域島礁爭端的解決	孫國祥 89
書介：	編輯部 115
Uncharted Strait: The Future of China-Taiwan Relations	
The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century	
No Exit: North Korea, Nuclear Weapons, and International Security	

本刊專文屬作者個人意見，不代表本部政策立場



## 作者簡介

- 莫大華 國立中興大學公共行政系學士、國立中山大學中山學術研究所碩士、政戰學校政治研究所博士。曾任政戰學校政治系助理教授及副教授。現任國防大學政治系教授。研究領域為政治學方法論、國際關係理論、戰略與安全研究、軍事政治學。
- 林賢參 中央警官學校正科 48 期、日本青山學院大學國際政治經濟學研究科（國際政治學博士）。曾任清雲科技大學兼任助理教授、國立政治大學國際關係研究中心亞洲太平洋研究所助理研究員、中華民國國家安全會議助理研究員、日本早稻田大學大學院亞洲太平洋研究科交換研究員。現任國立臺灣師範大學東亞學系助理教授。研究領域為安全戰略、日本外交與防衛、中共對外戰略、東北亞區域安全情勢。
- 王高成 美國賓州大學政治學博士。現任淡江大學國際事務與戰略研究所教授。研究領域為美「中」臺三邊關係、外交政策、國際關係等。
- 周容卉 國立政治大學外交學系碩士。曾任政治大學國際事務學院外交政策研究中心助理。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、兩岸關係研究等。
- 孫國祥 國立政治大學政治學博士。曾任遠景基金會兼任副研究員、中央警察大學國境系兼任副教授、國立師範大學東亞學系兼任副教授。現任南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班副教授。研究領域為國際關係理論、國際法、亞太區域安全。



專題分析

## 「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與 機會：領土爭議與政治動員

莫大華

國防大學政治學系教授

### 摘 要

本文嘗試以政治動員的觀點聚焦於領土爭議，探索「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會。之所以聚焦於此議題，是因為三國面臨領導階層更迭之際，日本與南韓政治人物基於政治動員增強此議題的衝突性，迫使中共與美國必須採取相應作為。前述國家藉以爭取選舉優勢，鞏固其在國內及國際的地位，贏得選舉、取得政權。領土爭議造成「中」日與日韓之間外交關係緊張，美國在此緊張關係中扮演著關鍵的角色。除了領土爭議是因為美國移交處置而來，在維持既有秩序下，既要避免衝突發生，又必須維持其美、日、韓的同盟關係及嚇阻中共。

關鍵字：釣魚台領土爭議、獨島／竹島領土爭議、「中」日韓外交關係

## The Challenges and Opportunities of China-Korea-Japan Trilateral Diplomatic Relations in the New Leaderships: Territorial Disputes and Political Mobilization

**Ta-hua, Mo**

Professor  
Department of Political Science  
National Defense University

### **Abstract**

This article explores the challenges and opportunities confronting the new leaders of Mainland China, South Korea, and Japan in their trilateral diplomatic relations from the perspective of political mobilization and by focusing on sovereignty claims over disputed islands. This article focuses on the territorial issues due to the fact that during the power transit of the aforementioned countries, Japanese and South Korean politicians conducted political mobilization to underline the conflict side in the issues, thereby forcing Mainland China and the U.S. to respond accordingly. By doing so, the ruling parties of Japan and South Korea were able to take advantages in their respective elections, consolidate their international and domestic positions, and win the elections and the ruling power. The territorial disputes have resulted in a tension in the China-Japan and Japan-South Korea relations. The U.S. plays a key role in such a tension not only because these disputes are results of the U.S.' handling of the islands involved but also that while trying to avoid conflicts, the U.S. has to maintain the U.S.-Japan-South Korea alliance and to deter China.

*Keywords: Diaoyutai/Senkaku Islands dispute, Dokdo/Takeshima dispute, China-Japan-South Korea diplomatic relations.*

## 壹、前言

2012 年是東亞國家領導階層的分水嶺之年，中共、南韓與日本的領導階層分別進行接班，都是由新領導人物接任。習近平成爲中共第五代領導者，安倍晉三成爲掌握眾議院多數黨的首相，朴槿惠成爲南韓第一位女總統。<sup>1</sup>在此之前，領土爭議也伴隨領導階層更迭而有失控風險。隨著 2012 年日本命名周邊無人島、前東京都知事石原慎太郎基於國會選舉及培養兒子石原伸晃政治實力（競逐自民黨黨魁）的考量而操作釣魚台（日稱尖閣諸島）議題（從申請登陸勘察到購買），迫使野田內閣被迫出資購買並國有化釣魚台，導致釣魚台爭議事件引發中共、日本與我國之間的激烈反應。同時，日本與南韓之間爭論多年的獨島／竹島領土爭議，<sup>2</sup>也在 2012 年時任南韓總統李明博爲提振該黨聲勢的選舉考量下，親自登陸獨島／竹島宣示主權，引發日韓之間的抗議活動。當日韓兩國新領導階層皆受益於選舉過程中操弄的領土爭議，就任之後必須妥善處理，以避免爆發外交衝突與危機；尤其安倍內閣腹背受敵，還要面對中共新領導階層基於主權不可讓的立場，持續增強在釣魚台海域的海空活動，「中」日兩國稍有不慎，恐會引發戰爭或將美國捲入之中。

除了領土爭議，北韓新領導者金正恩持續進行長程飛彈與衛星試射，特別是在南韓總統選舉之前進行，引起國際社會憂慮東亞安全與和平。北韓試射活動也牽動「中」、日、韓三國外交關係，日韓兩國原都嘗試以援助活動影響北韓，並且希望中共約束北韓。但李明博對北韓採取強硬立場，並且嘗試聯合「中」、日、美對北韓進行制裁，新任總統朴槿惠就任之後是否延續此立場備受關注；安倍對北韓也主張採取強硬立場。令人訝異的是，中共除支持聯合國安理會制裁北韓去（2012）年 12 月發射長程火箭投送衛星的行爲，甚至在北韓於今（2013）年初揚言核試之際，密集召喚北韓大使呼籲停止，顯示習近平不同的外交處理態度。北韓面對中共的態度改變，勢必要思考後續因應作爲，尤其北韓

<sup>1</sup> 其他國家如中華民國總統馬英九連任，俄羅斯也在 2012 年舉行總統選舉，總理普欽（Vladimir Putin）再度回任總統。

<sup>2</sup> 有關日韓之間的獨島／竹島爭議，參閱許金彥，〈日、韓獨島爭議研究〉，《亞太研究通訊》，第 7 期，2009 年 7 月，頁 151-178。

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會：領土爭議與政治動員

長程飛彈攻擊能力已經達到美國本土，勢必影響美國在此區的角色與作為。北韓在今年 2 月 12 日進行核試之後，中共是否仍能約制北韓，關係到其在亞洲的強國地位，以及與日、韓、美的外交關係。

「中」、日、韓新領導階層面對這場因選舉政治考量而加劇的領土爭議，以及北韓持續進行長程飛彈試射及核試的行為，東亞三國之間是和是戰？和戰之間又是如何？將決定三邊外交關係的挑戰與機會。實際上，這些強烈的姿態都是因為領導階層更迭所引發的政治手段，藉以動員與爭取國內支持，獲取政治領導的正當性與合法性。隨著選舉結束與接班完成，這些長期未決的領土爭議或第二次世界大戰遺緒，仍將如同以往一般，偶爾在需要的時刻被用來動員之外，也就沒有多大用途，因為各國都瞭解除非兵戎相見，否則這些議題不可能獲得解決，而且這些議題更有助於政治人物動員與爭取人民支持，若是真正解決，就失去可用的操作手段。前述三國也知道領土爭議並非彼此外交關係的全部，經貿合作與防止北韓盲動，都有助於各自與整體的利益，如何操作，端賴於其政治動員的策略與時機。

因此，本文嘗試以政治動員的觀點聚焦於領土爭議，探索「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會。之所以聚焦於此議題，是因為三國面臨領導階層更迭之際，日本與南韓政治人物基於政治動員增強此議題的衝突性，迫使中共與美國必須採取相應作為。前述國家藉以爭取選舉優勢，鞏固其在國內及國際的地位，贏得選舉、取得政權。領土爭議造成「中」日與日韓之間外交關係緊張，美國在此緊張關係中扮演著關鍵的角色。除了領土爭議是因為美國移交處置而來，在維持既有秩序下，既要避免衝突發生，又必須維持其美、日、韓的同盟關係及嚇阻中共。

## 貳、領導階層更迭前的暴風雨 - 2012 年選舉壓力下的領土爭議

### 一、釣魚台議題

美國於 1972 年將釣魚台列嶼行政權移交日本，因而引發保釣運動。隨著中共國力興起，港澳地區保釣人士積極串連海峽兩岸三地進行

登島計畫。尤其 2006 年以後，兩岸三地的保釣人士遂在每年組織船隻前往釣魚台列嶼，意圖登島宣示主權，但都遭到包圍、攔截與拘捕。此外，我國漁民常以釣魚台附近海域為傳統捕魚海域，卻遭日本海上保安廳驅離逮捕，更是引起國人氣憤。相同情況一再重複，始終沒有任何突破。但在去年，爭議多年的釣魚台與獨島／竹島領土爭議在選舉考量下，有了新的進展。尤其是釣魚台附近島嶼的命名及日本國有化的舉動，激化「中」日兩國緊張的外交關係。同時，李明博登上獨島／竹島視察，也升高日韓兩國外交關係的緊張情勢。

2012 年 1 月 16 日，日本時任官房長官藤村修宣布，日本將對 39 座無人島進行命名；<sup>3</sup> 3 月 3 日，日本公布此 39 座無人島的命名，中共則公布釣魚台及其部分附屬島嶼共 71 座島嶼標準名稱，<sup>4</sup>我國隨後重申沿用 8 座主要島嶼的命名，未對散布在釣魚台列嶼周圍的小岩礁進行命名。<sup>5</sup> 4 月 17 日，石原在美國華府宣布，東京都政府決定買下釣魚台，使之變成東京都「政府土地」。<sup>6</sup>當時野田內閣為避免石原的決定獲得更多選民支持，不顧中共國家領導人胡錦濤的反對，決定將釣魚台國有化。此舉激化中共與我國的抗議活動，也升高「中」日之間的緊張關係。

如同以往，每年都有兩岸三地華人前往釣魚台附近海域進行「保護釣魚台」行動；日本政府宣布釣魚台國有化之後，這些保釣人士積極籌畫較大規模的主權宣示行動。去年 8 月 12 日，香港保釣行動委員會漁船「啓豐二號」載著中國大陸、香港及澳門保釣人士前往臺灣，預定與臺灣及海外保釣人士前往釣魚台宣示主權。但由於臺灣船隻未履行約定

<sup>3</sup> 〈尖閣周辺、39 の無名離島に命名，EEZ 基準で官房長官〉，《日本新聞網》，2012 年 1 月 16 日，〈<http://www.47news.jp/CN/201201/CN2012011601001657.html>〉，(檢索日期：2013 年 1 月 12 日)。

<sup>4</sup> 〈爭釣魚台，中國正式命名 71 島〉，《蘋果日報》，2012 年 3 月 4 日，〈<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20120304/34066187>〉，(檢索日期：2013 年 1 月 12 日)。

<sup>5</sup> 〈內政部重申：釣魚台列嶼為臺灣附屬島嶼〉，《蕃薯藤新聞網》，2012 年 3 月 3 日，〈<http://history.n.yam.com/newtalk/politics/20120303850974.html>〉，(檢索日期：2013 年 1 月 12 日)。

<sup>6</sup> 〈東京都知事宣布將購買釣魚台〉，《中時電子報》，2012 年 4 月 17 日，〈<http://news.chinatimes.com/politics/50206960/132012041700800.html>〉，(檢索日期：2013 年 1 月 12 日)。

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會：領土爭議與政治動員

出海，只有「啓豐二號」一艘船前往釣魚台。8月15日，「啓豐二號」進入釣魚台海域，遭日本海上保安廳艦隻和直升機包圍、攔截與碰撞。「啓豐二號」部分人員成功登上釣魚台，插上兩岸國旗，隨即遭日方包圍，並以「非法入境罪名」拘捕，送至石垣島拘禁。<sup>7</sup>「中」日雙方相互召見大使表達抗議，野田內閣爲避免引發更大的抗議行動，將扣留人員遣返香港，卻也招致國內反對人士的批評。<sup>8</sup>

2012年正值中共領導階層換班，野田內閣國有化釣魚台的舉動，引起中國大陸人民關切胡錦濤與習近平的處置立場與態度。去年9月9日，胡錦濤在亞太經合會高峰會期間，親自向野田表示反對日本購買釣魚台，維護領土主權的立場堅定不移。渠要求日本充分認識事態嚴重性，不要做出錯誤決定，以維護兩國關係發展大局。<sup>9</sup>但9月10日，野田依然召開閣僚會議，正式確定釣魚台列嶼國有化方針，以20億5,000萬日圓購買，並在例行記者會宣布。<sup>10</sup>野田內閣急於宣布此訊息，是因爲要阻止石原將釣魚台私有化以爭取選民支持，卻也引發中共更激烈與頻繁的反應，包括軍方發表捍衛國家領土主權的強硬聲明，以及加強三軍演習；<sup>11</sup>海監機艦加強在釣魚台附近海空域常態化巡航，即使農曆春節亦復如此；<sup>12</sup>部分城市發生反日示威遊行，甚至引發拒買日貨行動；<sup>13</sup>

<sup>7</sup> 〈豪勇7壯士登釣島，共插兩岸國旗〉，《中時電子報》，2012年8月16日〈<http://news.chinatimes.com/focus/501011741/112012081600079.html>〉，(檢索日期：2013年1月9日)。

<sup>8</sup> 〈遣返保釣人士，野田軟弱挨批〉，《中時電子報》，2012年8月18日，〈<http://news.chinatimes.com/focus/501011754/112012081800115.html>〉，(檢索日期：2013年1月9日)。

<sup>9</sup> 〈胡錦濤就當前中日關係和釣魚島問題表明立場〉，《新華網》，2012年9月9日，〈[http://news.xinhuanet.com/world/2012-09/09/c\\_113010420.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-09/09/c_113010420.htm)〉，(檢索日期：2013年1月9日)。

<sup>10</sup> 〈日本購買釣島 11日簽約〉，《中央通訊社》，2012年9月10日，〈<http://www.cna.com.tw/News/FirstNews/201209100033-1.aspx>〉，(檢索日期：2013年1月9日)。

<sup>11</sup> 〈中國軍方就釣魚島問題強硬發聲，三軍演練顯決心〉，《中國新聞網》，2012年9月13日，〈<http://www.chinanews.com/kong/2012/09-13/4179330.shtml>〉，(檢索日期2013年1月9日)。

<sup>12</sup> 〈我海監船巡航釣魚島向日方喊話：請你船立即離開中國管轄海域〉，《新華網》，2013年2月11日，〈[http://news.xinhuanet.com/world/2013-02/11/c\\_124342003.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-02/11/c_124342003.htm)〉，(檢索日期：2013年2月15日)。

<sup>13</sup> 〈我國多地發生反日示威遊行〉，《新浪網》，2012年9月16日，〈<http://news.sina.co>

官方宣布釣魚台及其附屬島嶼領海基線，宣示主權。<sup>14</sup>其中最重要的是，中共國務院於 9 月 25 日發表《釣魚台是中國的固有領土》白皮書，並於 28 日發行中、日及英文版，闡釋釣魚台是中共固有領土、日本竊取釣魚台、美日對釣魚台私相授受的行為無效、日本主張釣魚台主權毫無依據，堅決反對和遏制日本採取任何方式侵犯中共對釣魚島的主權。<sup>15</sup>誠如中共外交部發言人所言，日本政府執意採取錯誤的購島行動，並不斷採取升級挑釁的行為，是導致目前釣魚台局勢持續緊張的根源所在。<sup>16</sup>接連而來的「中」日在釣魚台附近海域的準軍事對峙（如中共海監機船與日本海上保安廳船艦頻繁巡航），以及美日聯合軍事演習，也使釣魚台領土爭議更難以善了。

為挽回臺灣未能配合「啓豐二號」登釣魚台之顏面，以及受到中國大陸升高抗議日本國有化釣魚台的影響，我國宜蘭縣南方澳漁民於 2012 年 9 月 24 日發起「為生存，護漁權」的保釣行動。50 多艘漁船於當日下午 3 點從南方澳漁港出發，我國海巡署出動 12 艘船艦保護，隔日清晨在釣魚台外海約 40 多浬集結，日本海上保安廳開始阻擋去路，雙方海巡單位互相廣播制止對方行動。臺灣漁船進入 20 浬後，日方開始噴灑水柱阻止，海巡署也對日方噴灑水柱，並以艦身阻擋海上保安廳攻擊漁船。直至當日上午 9 點，臺灣漁船進入釣魚台約 3 浬，但因海象惡劣無法安全登島而離開，至 25 日深夜返回蘇澳漁港。<sup>17</sup>相關漁民事後獲馬

---

m.cn/c/2012-09-16/013925181818.shtml》，(檢索日期：2013 年 2 月 15 日)。

<sup>14</sup>〈中國政府就釣魚島及其附屬島嶼領海基線發表聲明〉，《新華網》，2012 年 9 月 10 日，〈[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2012-09/10/c\\_113025365.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2012-09/10/c_113025365.htm)〉，(檢索日期：2013 年 2 月 15 日)。

<sup>15</sup>中華人民共和國中央人民政府，《中國發白皮書指出中國對釣魚島擁有無可爭辯主權》，2012 年 9 月 28 日，〈[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2012-09/25/content\\_2232749.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2012-09/25/content_2232749.htm)〉，(檢索日期：2013 年 1 月 9 日)；《釣魚台是中國的固有領土》，2012 年 9 月 28 日，〈[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2012-09/28/content\\_2235353.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2012-09/28/content_2235353.htm)〉，(檢索日期：2013 年 1 月 9 日)。

<sup>16</sup>〈外交部發言人就美方近期涉釣魚島言論答記者問〉，《新華網》，2013 年 1 月 20 日，〈[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-01/20/c\\_114431480.htm?prolongation=1](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-01/20/c_114431480.htm?prolongation=1)〉，(檢索日期：2013 年 2 月 15 日)。

<sup>17</sup>〈漁船保釣 海巡護漁宣示主權〉，《中央通訊社》，2012 年 9 月 25 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aSOC/201209250072-1.aspx>〉，(檢索日期：2013 年 1 月 9 日)；〈釣魚台護漁 海巡沙盤推演準備足〉，《中時電子報》，2012 年 9 月 25 日，〈<http://news.cna.com.tw/News/aSOC/201209250072-1.aspx>〉，(檢索日期：2013 年 2 月 15 日)。

英九總統召見嘉勉，馬總統強調漁民係以自發性、未武裝、無敵意的態度宣示主權並表達訴求，不具任何攻擊性；而我方執法人員在護漁過程中採取「不挑釁、不衝突、不迴避」的被動立場。<sup>18</sup>誠如行政院海巡署官方網站所言，該次保釣護漁活動，首見政府及漁民攜手合作，全程經由國內外媒體報導，成功突顯我國對於釣魚台列嶼的主張，也讓國人充分體會政府捍衛主權漁權之決心。<sup>19</sup>我國意圖藉由這樣的方式，表達不會聯合中共處理釣魚台領土爭議，這遠比馬總統提出的「東海和平倡議」更能展現我國獨立處理的立場。

## 二、獨島／竹島議題

2012年11月13日，辭去東京都知事的石原組成立太陽黨，並與日本維新會合併，由石原擔任維新會黨魁，原黨魁橋下徹擔任代理黨魁。橋下徹雖然主張釣魚台與獨島／竹島是日本領土，但認為應與周邊國家共同管理，並將爭議送交國際法庭，卻遭黨內、學者及南韓媒體批評。<sup>20</sup>12月16日，安倍領導自民黨獲得眾議院選舉，並於26日取代野田成為首相。對於領土爭議採取強烈立場的維新會與自民黨已經掌握超過三分之二之席次，而修憲所需要的，就是贏得2013年7月參議院選舉三分之二之席次。

約莫同時，日韓之間也因為國內政治選舉而升高獨島／竹島領土爭議。同年6月，南韓反對黨批評李明博政府無視國內反日情緒，準備與日本簽署「軍事情報保護協定」(General Security of Military Information Agreement)，並指稱簽署此協定是叛國且助長日本軍事野心的行爲，迫

---

hinatimes.com/focus/501011996/132012092500860.html》，(檢索日期：2013年1月9日)。

<sup>18</sup> 〈馬：始作俑者，日應深刻反省〉，《中時電子報》，2012年9月29日，〈<http://news.chinatimes.com/focus/11050105/112012092800087.html>〉，(檢索日期：2013年1月9日)。

<sup>19</sup> 行政院海岸巡防署全球資訊網，「海巡風雲錄－應處蘇澳區漁會『為生存，護漁權』保釣護漁案」，〈<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=59527&ctNode=6421&mp=999>〉，(檢索日期：2013年1月9日)。

<sup>20</sup> “Hashimoto Opens Can of Worms,” *Daily Yomiuri Online*, August 12, 2012, <<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T121008002358.htm>>, (accessed on January 9, 2013).

使執政黨新國家黨主席前往獨島／竹島海域，以宣示南韓主權，意圖減緩國內對執政黨簽署此協定的批評，進而影響該黨總統選情。<sup>21</sup>但南韓國內仍繼續強烈批評，迫使執政黨宣布延後簽署。<sup>22</sup>李明博感受到國內對日本的歷史仇恨，為免影響該黨選舉情勢，李明博於 8 月 10 日登上獨島／竹島視察，成為第一個登上該島的南韓總統。<sup>23</sup>日本時任外相玄葉光一郎隨後召回駐韓大使武藤正敏，並召見南韓駐日大使申王玉秀表達強烈抗議。渠另致電南韓時任外長金星煥，表示此舉為日韓關係帶來嚴重不利影響。野田也在記者會上表示不能接受李明博登上該島，指示政府必須採取嚴厲措施應對。隨後日本財務省也宣布取消即將在南韓召開的日韓財務對話。不過，日本當時的防衛大臣森本敏針對李明博登島問題鬧出失言風波，稱「這是依據南韓內政需要而定的，我們不應去評價他國內政」，<sup>24</sup>卻也點出李明博登上獨島／竹島，完全是為了謀取國內政治利益。首先，渠因家人涉貪而使聲望下滑；再者，先前南韓打算與日本簽訂軍事情報合作協定，引起反彈後被迫喊停，也讓新國家黨被貼上親日標籤。由於李明博依法不得再次參與總統大選，因此登島或可提振他的聲望與新國家黨的聲勢。<sup>25</sup>12 月 19 日，新國家黨候選人朴槿惠獲勝，相當程度上也受利於李明博登島。12 月 27 日，南韓環境部將鬱陵島和獨島／竹島指定為國家地質公園，以反制日本將島根縣的隱歧島指定為國家地質公園，並向聯合國科教文組織申請成為世界地質公園。南韓藉此正式開始對獨島／竹島生態進行研究，強化南韓主權；<sup>26</sup>顯示

<sup>21</sup> “South Korea Signs Military Pact with Japan,” *New York Times*, <[http://www.nytimes.com/2012/06/29/world/asia/south-korea-to-sign-historic-military-pact-with-japan.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/06/29/world/asia/south-korea-to-sign-historic-military-pact-with-japan.html?_r=0)>, (accessed on January 9, 2013).

<sup>22</sup> “South Korea Postpones Signing Controversial Military Pact with Japan,” *Yonhap-news Agency*, <<http://english.yonhapnews.co.kr/national/2012/06/29/57/030100000AEN20120629008900315F.HTML>>, (accessed on January 9, 2013).

<sup>23</sup> 〈李明博訪問視察獨島〉，《朝鮮日報》，2012 年 8 月 11 日，〈[http://cn.chosun.com/big5/site/data/html\\_dir/2012/08/11/20120811000000.htm](http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/08/11/20120811000000.htm)〉，(檢索日期：2013 年 1 月 9 日)。

<sup>24</sup> 〈李明博登獨島，日韓外交緊張〉，《自由電子報》，2012 年 8 月 11 日，〈<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/aug/11/today-int1.htm>〉，(檢索日期：2013 年 1 月 9 日)。

<sup>25</sup> 同註 24。

<sup>26</sup> 〈鬱陵島和獨島被指定為國家地質公園〉，《中央日報》，2013 年 1 月 3 日，〈[http://chinese.joins.com/big/article.doi?method=detail&art\\_id=97738&category=002001](http://chinese.joins.com/big/article.doi?method=detail&art_id=97738&category=002001)〉，(檢索日期：2013 年 1 月 9 日)。

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會：領土爭議與政治動員

出南韓堅持其主權立場。

### 三、小結

就領土爭議而言，由於 2012 年日韓國內政治選舉，兩國政治人物將既有的領土爭議予以政治動員，彰顯各自的國家主權立場，藉以爭取選民支持。日本前東京都知事石原慎太郎企圖私有化釣魚台，迫使野田內閣國有化釣魚台，但野田面對中共未能採取更強烈立場，促使安倍得以採取右派立場獲勝，更意圖爭取參議院選舉勝利修改憲法。李明博為扭轉該黨劣勢登上獨島／竹島，協助朴槿惠獲得總統選舉勝利。

### 參、暴風雨後的寧靜或另一場暴風雨的開始 - 新領導階層的挑戰

野田內閣去年 8 月就因為駐日美軍基地遷移，以及與「中」韓領土爭議，計畫更換駐美、「中」、韓三國大使，以重新改造並強化外交談判陣容；<sup>27</sup>但候任駐「中」大使西宮伸一未上任就逝世，只好重新安排。<sup>28</sup>誠如玄葉所言，「中」日兩國關係正在重要的十字路口，希望基於戰略利益互惠，增進與中共新領導階層的關係。<sup>29</sup>

安倍面對與中共及南韓的領土爭議，所採取的策略與作法與前者並無多大差異，基本主軸是加強美日同盟，做為其外交與安保基本方針。安倍在其就職記者會中表示，美日同盟紐帶是日本外交與安保基礎，再次加強此基礎是重建日本外交與安保的第一步。<sup>30</sup>安倍在施政方針演說

<sup>27</sup> “U.S., China, S. Korea Get New Envoys, New Diplomatic Blood Injected Amid Friction over Long-term Beef,” *The Japan Times Online*, August 21, 2012. <<http://www.japantimes.co.jp/text/nn20120821a3.html>> (accessed on January 8, 2013).

<sup>28</sup> 〈日本候任駐華大使西宮伸一去世〉，《BBC 中文網》，2012 年 9 月 16 日，〈[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/09/120916\\_japan\\_ambassador\\_china.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/09/120916_japan_ambassador_china.shtml)〉，（檢索日期：2013 年 1 月 8 日）。

<sup>29</sup> 玄葉光一郎，〈日中關係正處在一個重要的十字路口〉，日本外務省，2012 年 11 月 21 日，〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/gaisho/gemba/pdfs/ih121121\\_cn.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/gaisho/gemba/pdfs/ih121121_cn.pdf)〉，（檢索日期：2013 年 1 月 25 日）。

<sup>30</sup> 日本首相官邸，〈安倍內閣大臣就任記者招待會〉，2012 年 12 月 26 日，〈[http://www.kantei.go.jp/cn/96\\_abe/statement/201212/26kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201212/26kaiken.html)〉，（檢索日期：2013 年 1 月 17 日）。

中再度提出強化美日同盟，恢復美日之間的紐帶。<sup>31</sup>今年2月21日，安倍首次訪美並會見歐巴馬（Barack Obama）總統。<sup>32</sup>行前數日，安倍表示將透過這次會談，向亞洲各國展示日美同盟已恢復緊密關係。<sup>33</sup>簡言之，安倍企圖以美日同盟威脅中共及壓迫南韓，使之分別在釣魚台與獨島／竹島領土爭議上讓步。

面對中共強勢軍力，安倍在其就職記者會中表示，針對釣魚台危機設置國家安全保障強化擔當大臣，並設置做為指揮部的國家安全保障會議。<sup>34</sup>安倍也公開批評中共因為日本政府將釣魚台國有化後爆發反日遊行，致使部分日本企業遭受損失，認為中共為實現政治性目的，給日系企業及人民帶來傷害，非國際社會中負責任國家應有作為；此不僅會損毀兩國關係，還會對中國大陸的經濟及社會造成負面影響。安倍更強調釣魚台議題沒有談判餘地，其捍衛領海和領土的決心沒有絲毫改變。<sup>35</sup>他認為若美、日、韓合作，就可對「中」採取強硬態度；外務省資深官員也表示對「中」強硬態度的條件已經具備。<sup>36</sup>因此，安倍積極強化美日同盟關係，提升與東南亞國家協會（ASEAN）及澳洲的往來，尤其是與中共有領土爭議的國家（例如菲律賓及越南），企圖包圍中共。<sup>37</sup>菲律

---

<sup>31</sup> 日本首相官邸，〈第183屆國會安倍內閣總理大臣施政方針演說〉，2013年1月28日，〈[http://www.kantei.go.jp/cn/96\\_abe/statement/201301/28syosin.html](http://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201301/28syosin.html)〉，（檢索日期：2013年2月15日）。

<sup>32</sup> 〈詳訊：日美首腦會談定於22日舉行〉，《共同網》，2013年2月15日，〈<http://china.kyodonews.jp/news/2013/02/46799.html>〉，（檢索日期：2013年2月16日）。

<sup>33</sup> 〈安倍希望通過強化日美同盟保衛領土〉，《共同網》，2013年2月16日，〈<http://china.kyodonews.jp/news/2013/02/46820.html>〉，（檢索日期：2013年2月17日）。

<sup>34</sup> 日本首相官邸，〈安倍內閣大臣就任記者招待會〉，2012年12月26日，〈[http://www.kantei.go.jp/cn/96\\_abe/statement/201212/26kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201212/26kaiken.html)〉，（檢索日期：2013年1月17日）。

<sup>35</sup> 〈詳訊2：安倍就尖閣問題批評中國，同時稱望改善關係〉，《共同社》，2013年1月11日，〈<http://china.kyodonews.jp/news/2013/01/44684.html>〉，（檢索日期：2013年1月12日）。

<sup>36</sup> 〈分析：安倍批評中國或因日美、日韓關係改善已有眉目〉，《共同社》2013年1月11日，〈<http://china.kyodonews.jp/news/2013/01/44717.html>〉，（檢索日期：2013年1月12日）。

<sup>37</sup> 〈日本欲強化與東盟關係 以打開對華外交僵局〉，《共同社》，2013年1月10日，〈<http://china.kyodonews.jp/news/2013/01/44624.html>〉，（檢索日期：2013年1月12日）。

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會：領土爭議與政治動員

賓外長即表示希望日本強化國防力量，有利於地區穩定。<sup>38</sup>

今年1月16日，安倍訪問東協三國（越南、泰國及印尼），希望加強與東協的經濟關係，改善日本因釣魚台爭議引發中國大陸反日活動所造成的經濟影響。他並於行前派遣外交官員訪問菲律賓、新加坡、汶萊及澳洲等國，藉由與東協國家及澳洲的安全合作圍堵中共，但澳洲表明兩國安全合作並非針對中共。<sup>39</sup>安倍於訪問期間提出有關亞洲外交基本方針的安倍主義，內容包括在民主主義、市場經濟、法治等方面具有共同價值觀的國家展開安全、經濟、能源政策等合作<sup>40</sup>。甚至為爭取國際輿論支持，安倍內閣新成立「領土主權對策企劃調整室」，以對外宣傳日本在釣魚台和獨島／竹島的主張。<sup>41</sup>即使在他訪問美國時，也不斷強調美日同盟關係的重要性，以及並不存在釣魚台的主權爭議。<sup>42</sup>

除了加強美日安全同盟與圍堵中共，安倍也分別派遣特使前往中國大陸與南韓表示善意，例如安倍指派特使團持親筆函前往南韓拜會朴槿惠，朴槿惠表示就理想的日韓關係，正視歷史，面向未來，追求和解與合作，因此兩國需要不斷積累信賴關係。<sup>43</sup>另外，執政聯盟公民黨黨魁山口那津男攜帶安倍親筆函訪問中國大陸，習近平會見山口時表示，中方在釣魚台問題的立場是一貫和明確的，日方應正視歷史和現實，以實際行動，同中方共同努力，透過對話磋商找到妥善管控和解決問題的有

---

<sup>38</sup> 〈菲外長期待日本加大防衛力量〉，《共同社》，2013年1月10日，〈<http://china.kyodonews.jp/news/2013/01/44595.html>〉，（檢索日期：2013年1月12日）。

<sup>39</sup> “Abe Diplomacy Start with Southeast Asia,” *Daily Yomiuri Online*, January 15, 2013, <<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T130114002891.htm>>.

<sup>40</sup> 但由於日本人民在阿爾及利亞遭到挾持作為人質，安倍提早於1月19日返國處理人質事件。

<sup>41</sup> 〈日本成立新機構加強所謂領土主張宣傳〉，《新華網》，2013年2月5日，〈[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-02/05/c\\_114623262.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-02/05/c_114623262.htm)〉，（檢索日期：2013年2月15日）。

<sup>42</sup> Prime Minister of Japan and His Cabinet, “Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe during His Visit to the United States of America,” February 22, 2013, <[http://www.kantei.go.jp/foreign/96\\_abe/statement/201302/22kaiken\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/statement/201302/22kaiken_e.html)>, (assessed on March 3, 2013).

<sup>43</sup> 〈朴槿惠接見日本特使代表團，強調和解與合作〉，《韓聯網》，2013年1月4日，〈<http://big5.yonhapnews.co.kr:83/gate/big5/chinese.yonhapnews.co.kr/allheadlines/2013/01/04/0200000000ACK20130104002500881.HTML>〉，（檢索日期：2013年1月9日）。

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會：領土爭議與政治動員

效辦法。<sup>44</sup>在此同時，前任首相鳩山由紀夫、村山富市陸續計畫訪問中國大陸，希望緩和並改善兩國因為釣魚台所引發的緊張關係。<sup>45</sup>

然而，由於政治人物政治動員引發的領土爭議，尤其對於釣魚台事件採取強硬立場而使安倍領導的自民黨獲得眾議院改選勝利，預計於 2013 年 7 月舉行的參議院改選也會促使安倍繼續採取強硬立場。當安倍宣布要修憲，將自衛隊改為國防軍時，迫使「中」、日、韓三邊外交關係又必須捲入更大的風暴，美國的關鍵角色也就更重要了。

## 肆、美國的關鍵角色

### 一、美國對釣魚台的立場

無論是釣魚台或獨島／竹島領土爭議，都是美國在第二次世界大戰之後外交作為的後果。首先，美國於 1946 年經由盟軍總部，將獨島／竹島交付駐韓美軍管理，駐韓美軍則在 1948 年將之移交給獨立後的南韓；釣魚台行政權則是於 1972 年由美國移交日本政府。其次，「中」、日、韓三邊關係及美國在此三邊關係的角色與作用，卻因北韓飛彈試射與核子試驗而有影響，顯示出美國在「中」、日、韓三邊關係的關鍵角色與作用。

美國自從 1972 年將釣魚台行政權移交日本之後，即表示對釣魚台主權爭議保持中立。然而，依據《美日安保條約》（*U.S.-Japan Treaty of Mutual Cooperation and Security*）第五條規定，美國有義務保護日本轄下領土（the territories under the Administration of Japan）；因此，美國有條約義務保護日本政府管轄的釣魚台及附近島嶼。<sup>46</sup>去年 12 月 28 日，

<sup>44</sup> 〈習近平會見日本公明黨魁山口那津男，談釣魚島〉，《東森新聞雲》，2013 年 1 月 26 日，〈<http://www.ettoday.net/news/20130126/157299.htm>〉，（檢索日期：2013 年 1 月 9 日）。

<sup>45</sup> 〈日本前首相鳩山由紀夫將於下周訪華〉，《共同社》，2013 年 1 月 10 日，〈<http://china.kyodonews.jp/news/2013/01/44602.html>〉；〈日本前首相村山富市一行計劃 28 日訪華〉，《共同社》，2013 年 1 月 10 日，〈<http://china.kyodonews.jp/news/2013/01/44643.html>〉，（檢索日期：2013 年 1 月 12 日）。

<sup>46</sup> “Mark E. Manyin, *Senkaku (Diaoyu/Diaoyutai) Islands Dispute: U.S. Treaty Obligations*,” *CRS Report for Congress*, No. R42761 (January 23, 2013).

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會：領土爭議與政治動員

美國國會通過《2013 財政年國防授權法案》( *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013*, H.R. 4310/P.L. 112-239)，其中第 1286 條闡明國會對釣魚台議題的立場，包括重申《美日安保條約》第五條的承諾，意即針對任何攻擊日本轄下領土的行爲，將依據該國憲法與程序採取行動，對付共同威脅。<sup>47</sup>簡言之，美國的立場是一方面循外交途徑和平解決釣魚台主權爭議，但另一方面承認日本既有的管轄權，同時確立釣魚台適用於《美日安保條約》的保障。

去年 9 月 19 日，習近平以國家副主席身分訪問美國，希望美國以地區穩定爲考量，不要介入釣魚台事件。<sup>48</sup>美國除了表達上述《美日安保條約》的義務，也積極表達在軍事上的明顯態度，尤其是國防部長潘尼達 (Leon E. Panetta) 9 月訪問日本與中國大陸時表示，美國將信守《美日安保條約》的義務，但不會在釣魚台事件中採取預設立場，希望「中」日雙方透過外交解決，保持良好關係並防止事態擴大。<sup>49</sup>他更指出兩國領土爭議的危險是無法衡量的，而且會產生更大的危機。<sup>50</sup>美軍太平洋司令部司令洛克利爾 (Samuel J. Locklear III) 也表示，美國不會偏於任何一方，會全力支持和平解決爭議，確保有關各國瞭解錯估情勢、導致衝突升高的意外後果。他並表示希望藉由建立行爲規範體系，共同以外交方式和平解決衝突。<sup>51</sup>美軍駐日司令安傑雷拉 (Sam Angelella) 更直接挑明「中」日釣魚台爭議惡化的事實，並譴責中共挑釁行動而讚許日

---

<sup>47</sup> U.S. Government Printing Office, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013," <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr4310enr/pdf/BILLS-112hr4310enr.pdf>> (accessed on February 12, 2013).

<sup>48</sup> 〈習近平：望美勿介入釣魚島爭議〉，《新浪網》，2012 年 9 月 20 日，〈<http://dailynews.sina.com/gb/chn/chnpolitics/phoenixtv/20120919/14533791634>〉，(檢索日期：2013 年 2 月 12 日)。

<sup>49</sup> 〈穿梭日、中，美國防部長明晤習近平〉，《聯合新聞網》，〈<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS3/7370229.shtml>〉，(檢索日期：2013 年 1 月 9 日)。

<sup>50</sup> U.S. Department of Defense, "As Delivered by Secretary of Defense Leon E. Panetta, Georgetown University, Wednesday, February 6, 2013," February 06, 2013, <<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1747>> (accessed on February 9, 2013).

<sup>51</sup> Department of Defense, "Locklear Warns of Territorial Disputes Escalating to Conflict," February 9, 2013, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119249>> (accessed on February 10, 2013).

本的專業反應行動。<sup>52</sup>

## 二、美國對獨島／竹島的立場

相較於釣魚台議題，日韓獨島／竹島爭議並不屬於《美日安保條約》義務，因為獨島現在是南韓的管轄領土；但相同地，《美韓共同防禦條約》是否適用於獨島／竹島呢？雖然該條約第三條有類似《美日安保條約》第五條的條文，但根據該條約裡美國備忘錄（Understanding of the United States）第三條規定，南韓管轄領土是由美國承認屬於南韓合法管轄的領土，美國仍未承認獨島／竹島是南韓合法管轄領土，也就不適用《美韓共同防禦條約》。美國副國務卿伯恩斯（William J. Burns）曾說，美國對獨島／竹島的最終主權沒有立場，呼籲日韓冷靜處理。<sup>53</sup>

這說明了美國仍延續第二次世界大戰後，企圖以《美日安保條約》及《美韓共同防禦條約》，建立美、日、韓三國的軍事同盟圍堵崛起的中共。美國與日韓都簽有軍事協防條約，並定期進行雙邊及三邊安全對話。尤其三邊安全對話是在日韓兩國因李明博訪問獨島／竹島、兩國關係緊張之後，美國提出的機制，預計今年1月開始進行每年兩次局處級首長對話，藉以強化三國在共同關切議題上的立場。美國希望日韓兩國盡速簽署「軍事情報保護協定」。<sup>54</sup>這也正是安倍所強調美日同盟是日本外交與安保基礎，用以達成美日韓同盟，美國也就更為關鍵了。

## 三、北韓因素

除了中共崛起之外，影響美國在亞洲地區的戰略布局的因素，是北韓核武問題。金正恩接班之後，曾向美國提出重開援助糧食會議的要求，美國堅持只會延長向朝鮮兒童提供如餅乾、嬰兒維生素等營養食品

<sup>52</sup> “U.S. Commander Chides over China ‘Provocative Act’,” *The Wall Street Journal*, February 15, 2013, <[http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324432004578305453572408918.html?mod=WSJASIA\\_hpp\\_MIDDLETopNews](http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324432004578305453572408918.html?mod=WSJASIA_hpp_MIDDLETopNews)> (accessed on February 16, 2013).

<sup>53</sup> U.S. Department of State, “Interview with Chosun Ilbo and Kyunghyang Shinmun,” October 16, 2012, <http://www.state.gov/s/d/2012/199236.htm>,> (accessed on February 16, 2013).

<sup>54</sup> “South Korea Signs Military Pact with Japan,” *New York Times*, June 29, 2012, <[http://www.nytimes.com/2012/06/29/world/asia/south-korea-to-sign-historic-military-pact-with-japan.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/06/29/world/asia/south-korea-to-sign-historic-military-pact-with-japan.html?_r=0)> (accessed on January 9, 2013).

的援助。<sup>55</sup>事實上，美國近年基於人道立場提供北韓糧食，即是希望藉由糧食援助影響北韓核武發展計畫，甚至於 2004 年制定《北韓人權法案》(North Korean Human Rights Act)，但成效並不大。

金正恩上臺以後，務實地處理國內饑荒與發展核武的問題，嘗試尋求國際社會恢復援助。去年 2 月 23 日至 24 日，北韓與美國在北京進行第三次探索性雙邊會談，北韓同意暫停發射長程彈道飛彈，以及在寧邊的核子試驗及提煉鈾等核子活動，也同意國際原能總署檢查人員回到寧邊進行監控，同時確認撤除核子反應爐等相關設施。美國則同意提供 24 萬噸的糧食援助。<sup>56</sup>同年 3 月 12 日，北韓外交部副部長訪美時更表示，北韓將在短期內接受國際原能總署檢查，並希望與美國互設聯絡辦事處。<sup>57</sup>這是歐巴馬政府就任以來，兩國關係最大的突破。若金正恩務實處理國內饑荒問題、暫停核子相關活動及接受國際原能總署檢查，並履行其父答應撤除寧邊反應爐的承諾，將有助於六方會談的恢復及推動，緩和朝鮮半島情勢。中共外交部發言人曾表示歡迎美朝會談結果，指出將與各方共同努力，繼續推動六方會談進程。<sup>58</sup>換言之，北韓當初立場的改變獲得中共支持，或甚至是由中共所主導。在當時氛圍下，延宕多時的六方會談極有可能復談，因為美方代表在北京與北韓代表開完會後，即分別拜會日韓兩國的六方會談代表團團長，南韓與北韓的代表團團長也一起接受美國雪城大學邀請訪問紐約，參加有關六方會談的研討會。<sup>59</sup>若是北韓同意回到六方會談，就能顯示出中共致力恢復會談的

---

<sup>55</sup> 〈日媒：金正恩向美國提出糧食援助請求遭拒絕〉，《新浪網》，2012 年 1 月 7 日，〈<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/phoenixtv/20120107/21183047183.html>〉，(檢索日期：2013 年 1 月 12 日)。

<sup>56</sup> U.S. Department of State, “U.S.-DBRK Bilateral Discussion,” January 7, 2012, 〈<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/phoenixtv/20120107/21183047183.html>〉, (accessed on February 5, 2013).

<sup>57</sup> 〈北韓願接受國際原子能機構檢查〉，《中時新聞網》，2012 年 3 月 13 日，〈<http://news.chinatimes.com/realtime/110104/112012031301007.html>〉，(檢索日期：2013 年 2 月 5 日)。

<sup>58</sup> 國務院新聞辦公室，〈2012 年 3 月 1 日外交部發言人洪磊舉行例行記者會〉，2012 年 3 月 1 日，〈<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxfbh/fbh/201203/t1112739.htm>〉，(檢索日期：2013 年 2 月 5 日)。

<sup>59</sup> 〈六方會談韓朝代表將於下周在紐約會晤〉，《中央日報》，2012 年 3 月 3 日，〈[http://chinese.join.com/big5/article.do?method=detail&art\\_id=81832](http://chinese.join.com/big5/article.do?method=detail&art_id=81832)〉，(檢索日期：2013

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會：領土爭議與政治動員

努力有了成果，也顯現中共對於北韓新政權的影響力增強。

未料金正恩卻在去年 12 月 12 日試射長程飛彈，<sup>60</sup>即使聯合國安理會對此通過制裁，<sup>61</sup>北韓仍在今年 2 月 12 日進行第三次核試。歐巴馬總統為此特別致電日韓領導人，表示聯合制裁北韓及保護日韓的立場。<sup>62</sup>此次核試也引發國際媒體與學者質疑習近平的外交政策能力，<sup>63</sup>認為這代表中共對北韓的影響力減弱。尤其北韓事先還通知美國要進行核試，只是未說明詳細日期，<sup>64</sup>顯示美國既影響「中」、日、韓領土爭議，也日漸增強對北韓的影響力，只是影響程度仍不及中共。

## 伍、「中」、日、韓新領導階層的機會

亞洲地區對於石油與天然氣能源需求的增加，引發美、「中」、日、韓之間的能源爭奪。<sup>65</sup>但「中」、日、韓三國自 2008 年起，每年舉行三國領導人會議，藉由政治對話與協商推進合作夥伴關係。2009 年，日

---

年 2 月 15 日)。

<sup>60</sup> 〈南韓媒體：北韓試射長程導彈〉，《中時電子報》，2012 年 12 月 12 日，〈<http://news.chinatimes.com/focus/501012462/132012121200685.html>〉，(檢索日期：2013 年 2 月 16 日)。

<sup>61</sup> 〈安理會通過決議案，譴責北韓試射飛彈〉，《中央廣播電臺》，2013 年 1 月 23 日，〈[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=402334](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=402334)〉，(檢索日期：2013 年 2 月 16 日)。

<sup>62</sup> 〈北韓核試，威力廣島原爆 1/2〉，《聯合新聞網》，2013 年 2 月 13 日，〈<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS4/7696328.shtml>〉；〈北韓核試，美矢言護日〉，《聯合新聞網》，2013 年 2 月 14 日，〈<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS4/7697264.shtml>〉，(檢索日期：2013 年 2 月 16 日)。

<sup>63</sup> 〈北韓核試，美媒：考驗習近平〉，《中央通訊社》，2013 年 2 月 12 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201302130002-1.aspx>〉，(檢索日期：2013 年 2 月 16 日)。

<sup>64</sup> 〈美證實北韓核試前有告知，國務卿凱瑞急電陸日韓商討〉，《東森新聞雲》，2013 年 2 月 13 日，〈<http://www.ettoday.net/news/20130213/163889.htm>〉，(檢索日期：2013 年 2 月 16 日)。

<sup>65</sup> 參閱 Philip Andrews-Speed, et al., *Oil and Gas for Asia: Geopolitical Implications of Asia's Rising Demand* (Washington D.C.: The National Bureau of Asia Research, 2012); Gabe Collins, et al., *Asia's Rising Energy and Resource Nationalism: Implications for the United States, China, and the Asia-Pacific Region* (Washington D.C.: The National Bureau of Asia Research, 2012).

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會：領土爭議與政治動員

本前首相鳩山由紀夫積極推動成立東亞共同體，即使可行性不高。<sup>66</sup>直到去年，三國領導人會議仍以經貿自由化為主要合作議題。<sup>67</sup>值得關注的是，三國去年 11 月在東亞高峰會（East Asia Summit）期間宣布啓動自由貿易區談判之餘，<sup>68</sup>日本與南韓依照往例在今年 1 月 10 日進行戰略對話，商定促進外交部門之間的緊密溝通和交流，並努力恢復兩國自由貿易協定談判。雙方一致認為，為了東北亞和平穩定與共同繁榮，有必要進一步深化和發展「中」、日、韓合作機制。<sup>69</sup>「中」、日、韓三國也正積極爭取由北極理事會（Arctic Council）的特殊觀察員成為永久觀察員，從批准獲邀參加而到自動獲邀參加，三國主要是受到經濟利益的驅使，但中共認為這是基於其新興全球強國的地位而參與，南韓則認為這是提升其全球角色的方法。<sup>70</sup>

若非政治人物的政治動員，「中」、日、韓間的領土爭議在美國發揮關鍵角色的作用下，並不會突然爆發戰爭。另外，北韓核試事件也會促進「中」、日、韓的合作關係，尤其金正恩試射長程飛彈與進行核試，威脅周邊國家與國際社會，日韓兩國新領導人必須審慎因應，習近平也為展現中共的大國外交能力，改變既有美、日、韓軍事同盟關係結構，勢必要更能影響北韓，使之不要輕易以核試威脅日韓；如此，「中」、日、韓三國將有更多合作機會。

## 陸、結論

---

<sup>66</sup> 〈分析：東亞共同體是否可行〉，《BBC 中文網》，2009 年 9 月 30 日，〈[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2009/09/090930\\_cw\\_china\\_japan\\_skorea.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2009/09/090930_cw_china_japan_skorea.shtml)〉，（檢索日期：2013 年 2 月 3 日）。

<sup>67</sup> 〈第五次中日韓領導人會議〉，《新華網》，2012 年 12 月 14 日，〈<http://big5.huaxia.com/zt/tbgz/12-051/3128051.html>〉，（檢索日期：2013 年 2 月 4 日）。

<sup>68</sup> 〈中日韓年內完成自貿區聯合研究〉，2012 年 11 月 19 日，〈[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese\\_news/2011/11/111119\\_china\\_japan\\_korea.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2011/11/111119_china_japan_korea.shtml)〉，（檢索日期：2013 年 2 月 4 日）。

<sup>69</sup> 〈韓日對話在東京召開〉，《韓聯網》，〈<http://big5.yonhapnews.co.kr:83/gate/big5/chinese.yonhapnews.co.kr/international/2013/01/10/0304000000ACK20130110002600881.HTML>〉，（檢索日期：2013 年 1 月 9 日）。

<sup>70</sup> Linda Jakobson, "Northeast Asia Turns Its Attention to the Arctic," *NBR Analysis Brief*, December 17, 2012.

日本政府對於第二次世界大戰前後侵略中國與南韓，以及殘殺兩國人民等歷史罪行，至今仍未正式道歉或負起賠償責任，甚至否認殘殺兩國人民的史實，或是以「進出」掩飾侵略事實，相關慰安婦事件、日本高階官員參拜靖國神社等，都使亞洲國家人民感受不到日本政府的悔意。2012年，日韓分別舉行國內選舉，政治人物政治動員尚未解決的領土爭議，引發一場外交風暴。在這場風暴之中，三位新領導人猶如各自駕駛一葉漁舟的船長，意圖在暴風雨中捕撈漁獲，既要捕撈滿載漁獲、避免相互纏網碰撞，又要維持船長寶座及防止發生叛變。其中，安倍的駕船策略與技術，是三葉漁舟能否捕撈滿載漁獲，並安然渡過風暴的關鍵。因為他是目前漁獲最多的船長，受益於對領土爭議與北韓試射飛彈採取強烈的民族主義立場，而獲得選舉勝利並擔任首相，其右派立場將會升高與「中」韓的緊張關係及增加美國外交壓力。尤其日本即將於今年7月舉行參議院選舉，安倍勢必延續去年眾議院選舉的策略，升高與中共、南韓和俄羅斯的領土爭議，恢復軍國主義以及重新詮釋第二次世界大戰罪行，甚至以2/3的多數參、眾議員席位修改和平憲法。若是安倍再度獲得壓倒性的選舉勝利，並且採取強烈姿態，將迫使中共與南韓採取激烈的回應，致使三葉漁舟接近而纏網，甚至相撞沉沒。那麼習近平在釣魚台領土爭議及北韓試射飛彈事件上的駕舟策略與技巧，就會決定東亞安全與和平的未來。

朴槿惠面對與日本的獨島／竹島爭議及北韓試射飛彈事件，需要美「中」兩國協助，也需要自行和平處理與北韓的關係。在此暴風雨圈中，歐巴馬與金正恩也是兩位影響安倍、習近平與朴槿惠三位船長能否渡過風暴的關鍵。歐巴馬是意圖重新平衡漁場漁獲的老船長，希望各船長都能以既有技術在既有地點進行捕撈，即使偶有纏網也能經由協商解決，以維持漁場秩序。金正恩則是沿襲祖業意圖搶佔漁獲的新船長，不時騷擾安倍與朴槿惠捕撈或威脅歐巴馬的漁船。在這場暴風雨中的漁撈當中，各船長的駕船捕撈策略與技術也就關乎彼此之間能否既有所獲又無纏網撞船的危險。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

「中」、日、韓新政府三邊外交關係的挑戰與機會：領土爭議與政治動員

專題分析

## 日本安倍晉三內閣所面臨的內外課題與挑戰

林賢參

國立臺灣師範大學東亞學系助理教授

### 摘 要

去（2012）年 12 月 16 日舉行日本眾議院選舉，自民黨獲得壓倒性勝利，議席由 119 席暴增為 294 席，再度奪回執政權。此一選舉結果，是否意味著日本選民將希望重新寄託給自民黨？安倍再度出任首相，其外交安保政策是否會如許多外國媒體所言，安倍內閣的右傾化政策，將對東亞區域安全造成重大影響？本文分別從政治、經濟、外交與安全保障等三個觀點，分析安倍內閣所面臨的內外課題與挑戰。從得票率來分析，自民黨僅獲得選民的「消極性支持」，必須在短期內滿足選民在經濟問題的望治心切，才能贏得今夏的參議院選舉，並鞏固政權基礎。其次，面對中共在經濟與軍事上的崛起，特別是在釣魚台／尖閣諸島議題上的挑戰，安倍內閣將採取在強固的美日同盟基礎上，連結周邊民主價值同盟，建構以中共為對象的「避險」或者是「再平衡」戰略。

關鍵詞：安倍經濟學、價值觀外交、美日同盟、釣魚台列嶼／尖閣諸島、民主安保之鑽

## The Domestic and Foreign Portfolios of Shinzo Abe Cabinet

**Hsien-sen, Lin**

Assistant Professor  
Department of East Asian Studies  
National Taiwan Normal University

### **Abstract**

On December 16, 2012, the Liberal Democratic Party (LDP) of Japan won a landslide victory in the poll of the election of House of Representative. This victory has increased the seats of the LDP from 119 to 294 seats and brought the LDP back to power. Does the result imply that the Japanese people restore their faith in the LDP? Will the comeback of Prime Minister Shinzo Abe with his diplomatic and security policies, as predicted by foreign press, impact tremendously on the East Asian regional security, due to the Abe cabinet's right-wing tendency? This article aims to analyze internal and external issues and challenges faced by the Abe cabinet from the political, economic, and diplomatic and security perspectives. Based on the percentage of votes it received, the LDP won only passive support from the voters, which means the LDP must satisfy the critical demands and expectations of the voters on economic issues in a short time in order to win the poll of the election of House of Councilors this summer and to consolidate its political power. Next, faced by the rising economic and military power of Mainland China and challenges posed by issues like the disputes over Diaoyutai/Senkaku Islands in particular, the Abe cabinet, based on the strong foundation of the U.S.-Japan alliance, will work to unite the neighboring democracies to establish a hedging or rebalancing strategy towards China.

*Keywords: Abenomics, Value Diplomacy, Diaoyutai/Senkaku Islands, U.S.-Japan alliance, democratic security diamond*

## 壹、前言

日本眾議院於去（2012）年 12 月 16 日舉行改選，選舉結果一如各方所預測，在野的自民黨獲得大勝，議席由 119 席暴增為 294 席，重新奪回執政權。在 2009 年 8 月的眾議院選舉，當時執政的自民黨遭到歷史性慘敗，議席由 296 席暴跌為 119 席，因而失去政權。相對於此，當時在野的民主黨則是大躍進，議席由 115 席暴增為 308 席，遠超過組閣所須之 241 席。但是，執政後的民主黨因執政能力受到選民質疑，以及黨內不同路線的鬥爭，導致前黨主席小澤一郎為首的派系，以及其他議員的派系相繼出走，讓民主黨的眾議院席次從 308 席降至僅剩解散時的 230 席。本次改選民主黨議席更是驟降至 57 席，雖然勉強維持住最大在野黨地位，但也僅比新近崛起的第三勢力、由前東京都知事石原慎太郎與大阪巽市長橋下徹共同領軍的「日本維新會」多出 3 席。

近年來，由於日本國內部分政治人物一再出現否定侵略歷史之發言，尋求修改憲法或變更憲法解釋，以行使集體自衛權的主張，以及在釣魚台主權爭議之不妥協姿態，讓包括歐美在內的外國媒體屢見有關日本社會右傾化的報導。本次眾議院選舉結果出爐後，中共《新華社》報導稱：「日本正在快速右傾化」。其次，南韓《聯合新聞網》則將自民黨總裁安倍晉三定位為「右翼政治家」，並指出：「如果（安倍）新政權堅持右傾化的外交與安保政策，在歷史與領土問題上表現出強硬姿態，將引發與南韓、中共等周邊國家間深刻的摩擦」。此外，英國主要媒體也指出，安倍就任首相後，東亞區域的緊張情勢將會升高。《經濟學人》更發表評論指出：「安倍內閣是右傾內閣，對區域而言是個惡兆」；而美國有線電視新聞網（CNN）則引述學者意見稱：「日本政治右傾化，可能對區域安全產生重大影響。」<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 〈歐美媒體警惕日本右傾化，稱其或影響地區安全〉，《新華網》，2012 年 10 月 15 日，〈<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2012/10/15/6011s3886692.htm>〉；〈海外、右傾化警戒の論調〉，《日本經濟新聞》，2012 年 12 月 17 日，〈[http://www.nikkei.com/article/DGXNASGM16012\\_W2A211C1000000/?dg=1](http://www.nikkei.com/article/DGXNASGM16012_W2A211C1000000/?dg=1)〉；〈安倍總裁の外交姿勢、東アジアの緊張高まる，英メディア〉，《産経新聞》，2012 年 12 月 17 日，〈<http://sankei.jp.msn.com/world/news/121217/erp12121716130002-n1.htm>〉；

如果「右傾」的定義是指堅持自己的主張，較少顧慮到對方立場，並敢於向對方說「不」的話，日本確實有走向右傾的趨勢。自經濟泡沫化以來，日本社會經歷兩段「失落的十年」，日本經濟如同進入看不到出口的黑暗隧道，再加上自 2007 年以降，每年更換首相之政治流動性，讓日本社會充滿鬱悶與焦慮，人人翹首企盼出現有能的政黨與政治菁英。此次眾議院選舉結果，是否意味著日本選民將希望重新寄託給自民黨？安倍再度出任首相，其外交安保政策是否會如前述媒體所言，將對東亞區域安全造成重大影響？本文將分別從政治、經濟、外交與安全保障等三個觀點，分析安倍內閣所面臨的內外課題與挑戰。首先，透過本次眾議院選舉結果，分析安倍內閣之民意支持度，以檢視其政權基礎；其次，探討新內閣必須優先處理的國內政經課題，以及其因應目前外交與安保情勢所採取的政策；最後結論強調，安倍內閣為確保提振經濟發展與強化國防安全等優先課題之政策執行力，必須先取得今（2013）年 7 月參議院選舉後的過半數席次。

## 貳、今年 7 月參議院改選是關鍵

### 一、自民黨僅獲得選民「消極性支持」

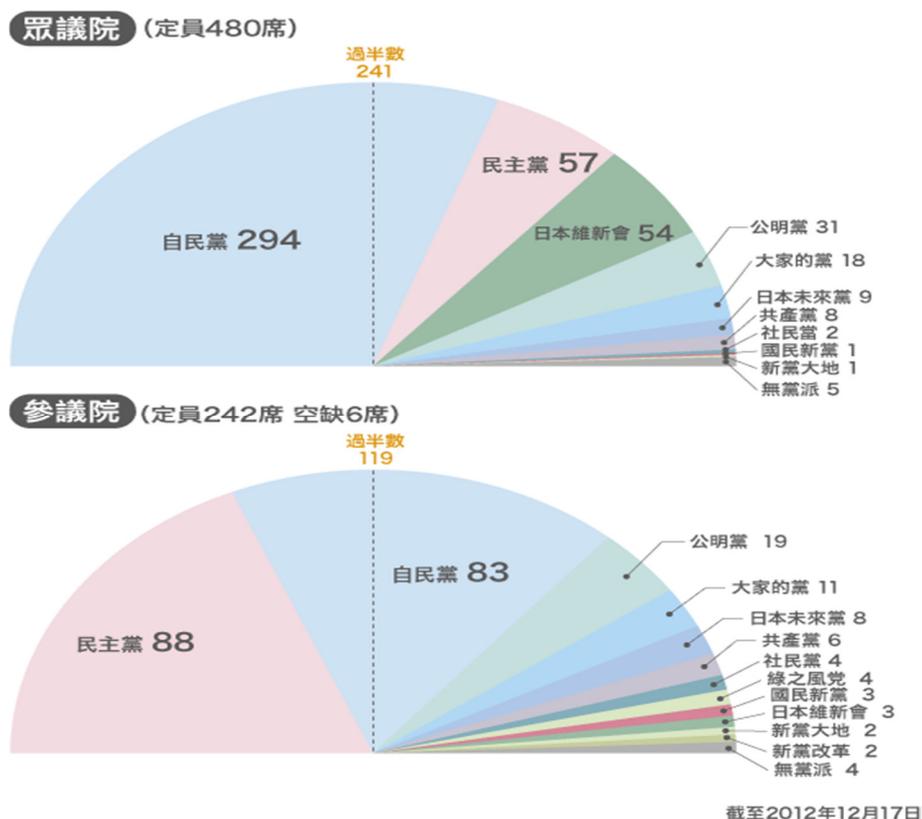
去年眾議院選舉結果雖然證明「民意如流水，水能載舟，亦能覆舟」之古訓，但由於小選區與比例代表並列的選舉制度設計，選舉結果未必反映真實民意。在 2009 年眾議院選舉中，民主黨的小選區與比例代表得票率分別為 47.43%和 42.4%，議席獲得率為 64.2%；另一方面，自民黨得票率則分別為 38.7%和 26.7%，議席獲得率卻只有 24.8%，其在去年選舉的投票率更只有 59.3%，創下戰後以來的最低紀錄。在去年選舉中，自民黨的小選區與比例代表得票率分別為 43%和 27.6%，議席獲得率卻高達 61.3%；相對於此，民主黨得票率分別為 22.8%和 15.9%，議席獲得率卻只有 11.9%（如圖 1）。<sup>2</sup>

---

英エコノミスト誌〈日本の新内閣：未来に背を向けて〉，*JB-PRESS*，〈<http://jbpress.ismedia.jp/articles/-/36873>〉。

<sup>2</sup> 総務省自治行政局選挙部，〈平成 21 年 8 月 30 日執行-衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調〉，ページ 23-25，2009 年 9 月 4 日，〈<http://>

圖 1 日本各政黨在參眾兩院議席



資料來源：nippon.com；〈<http://www.nippon.com/ja/features/h00022/>〉

從席次數字來看，自民黨在去年的選舉是獲得壓倒性勝利而奪回政權；但從小選區得票率來看，去年僅比失去政權的 2009 年選舉多出 4.3%，而選黨不選人的比例代表得票率為 27.62%，比 2009 年僅多出 0.89%。<sup>3</sup>換言之，自民黨在去年選舉之狂勝結果，乃得利於選民對民主黨之懲罰性投票，以及投票制度的設計，並非自民黨選舉訴求或候選人

/www.soumu.go.jp/main\_content/000037492.pdf〉；總務省自治行政局選舉部，〈平成 24 年 12 月 16 日執行-衆議院議員總選舉・最高裁判所裁判官国民審査結果調〉，ページ 23-25，2012 年 12 月 21 日，〈[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000037492.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000037492.pdf)〉。

<sup>3</sup> 同前註。

擄獲民心。安倍也承認，自民黨雖獲得壓倒性勝利，但並非意味著選民已恢復對自民黨的信賴。以東京第一選區有 9 位候選人參選為例，獲得當選的自民黨候選人山田美樹得票率只有 29.3%，超過 7 成選民未投給她。因此，日本媒體大都以選民對自民黨之「消極性支持」來解讀此次選舉結果。<sup>4</sup>由此可知，自民黨與執政聯盟公明黨在眾議院議席，雖然超過 3 分之 2 絕對多數，但是獲得選民的支持率未超過半數，民意基礎略顯薄弱，《產經新聞》於選後所做的民調結果，也證明此一推論。該民調顯示 65.5% 受訪者不認為自民黨在去年選舉中獲得積極支持，安倍內閣支持率也只有 55%，低於 2006 年安倍第一次組閣時的 63.9%。<sup>5</sup>

## 二、贏得參議院選舉以強化政策執行力

自民黨在去年選舉時所提政權公約之首要目標，在於 311 大地震之災後重建，並且表明將透過經濟、教育、外交安保、以及國民生活等四項領域之再生，建構一個全新的日本。<sup>6</sup>不過，誠如安倍所言，為貫徹政策目標，自民黨與公明黨組成的執政聯盟必須贏得今年 7 月舉行的參議院改選（半數任期屆滿）後之過半數席次，否則所有政策規劃將成爲一紙無法執行的空文。換言之，7 月參議院選舉將決定安倍內閣能否成爲穩定的長期政權，並關係到今後日本政治發展。

今年 1 月 7 日，自民黨幹事長石破茂在記者會上針對參議院選舉問題表示，自公執政聯盟的目標在於取得過半數的 122 席，以解除參議院朝小野大的現象。如圖 1 所示，目前自民黨與公明黨在參議院席次合計爲 102 席（自 83、公 19），非改選議席有 58 席（自 49、公 9），如果要取得過半數，7 月的改選就必須取得比目前的 44 席（自 34、公 10）多出 20 席，亦即 64 席。<sup>7</sup>而在第一次安倍內閣的 2007 年 7 月參議院改選時，自民黨改選議席 69 席，結果僅當選 37 席，才導致參議院陷入朝小

<sup>4</sup> 岩淵美克，〈視点・論点「衆院選・国民の選択（2）国民の信賴と政治の安定」〉，2012 年 12 月 20 日，NHK 解説委員室，〈<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/142306.html>〉。

<sup>5</sup> 〈安倍内閣支持率 55%，最も期待する政策は景気対策〉，《産経新聞》，2012 年 12 月 28 日，〈<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20121228-00000536-san-pol>〉。

<sup>6</sup> 自民党政権公約〈日本を取り戻す。自民党〉〈[http://special.jimin.jp/political\\_promise/](http://special.jimin.jp/political_promise/)〉。

<sup>7</sup> 〈「自公過半数が目標」=参院選、石破自民幹事長が明言〉，2013 年 1 月 7 日，《時事通信》，〈[http://www.jiji.com/jc/c?g=pol\\_30&k=2013010700224](http://www.jiji.com/jc/c?g=pol_30&k=2013010700224)〉。

野大的局面。

根據過去日本選民投票行為經驗，參眾兩院選舉較為接近時，日本選民會出現制衡性的鐘擺效應，亦即將選票投給上一次選舉居於下風的主要政黨，以避免單一政黨獨大局面。自民黨在去年選舉的大勝，是否會影響日本選民今年參議院選舉的投票傾向，尚不得而知。不過，除非在未來幾個月安倍內閣能展現讓日本選民放心的執政能力，否則依照過去經驗，鐘擺效應可能出現。因此，為降低出現鐘擺效應的機率，安倍內閣必須在今後幾個月內，向選民展現自民黨已脫胎換骨的新形象，以及讓陷入谷底的日本經濟出現好轉跡象。如果自公執政聯盟估算無法取得過半席次，唯一可行的選項就是尋求與其他在野黨合作。值得注意的動態是，安倍於 1 月 11 日赴大阪，與大阪市長暨日本維新會代表橋下徹會談。橋下徹在去年組織新政黨前，曾與尚未就任自民黨總裁的安倍會談，探詢雙方合作的可能性。由於雙方在修憲、教育改革等領域之主張較為接近，如果能夠在參議院選舉時合作，或是選後進行政策議題合作，將有助於安倍內閣化解參議院朝小野大的僵局。

其次，安倍內閣在處理因領土問題而與中共、南韓、以及俄羅斯等國陷入緊張關係的外交安保危機上，如何向選民展現危機處理能力，也是觀察安倍內閣能否成為穩定長期政權的重點。日本輿論對於近年日本周邊的領土主權爭議，似乎存在著強烈的不滿，認為「日本至今一直遭到擠壓，而日本政府沒有採取妥善的措施。」<sup>8</sup>因此，安倍內閣是否會認為此一民氣可用，為鞏固政權基礎而煽動領土民族主義？將是值得觀察的不確定因素。

### 參、必須優先處理的國內政經課題

誠如前述，自民黨在選前提出的政權公約，尋求透過 4 項領域之再生，以建構全新日本之政策目標。首要之急在於克服通貨緊縮困境，以及糾正日圓匯率過高的不正常現象，以提振景氣，藉此爭取選民認可，

---

<sup>8</sup>〈尖閣諸島問題的解決和今後日中關係〉，〈對談：宮本雄二、高原明生、秋山昌廣〉，《日本外交政策論壇》，〈<http://www.japanpolicyforum.jp/ch/archive/no12/>〉。

日本安倍晉三內閣所面臨的內外課題與挑戰

支持自公執政聯盟取得參議院過半數席次，實現內閣所擘劃的政策規劃。在眾議院選舉獲勝後，安倍表明，對渠而言最重要的課題，是將日本經濟重新推上成長軌道；爲此，新內閣將大規模放寬貨幣政策與增加政府公共支出，並要求日本銀行將通貨膨脹目標從 1% 上調至 2%。<sup>9</sup>

### 一、擘劃經濟成長戰略與部署執行團隊

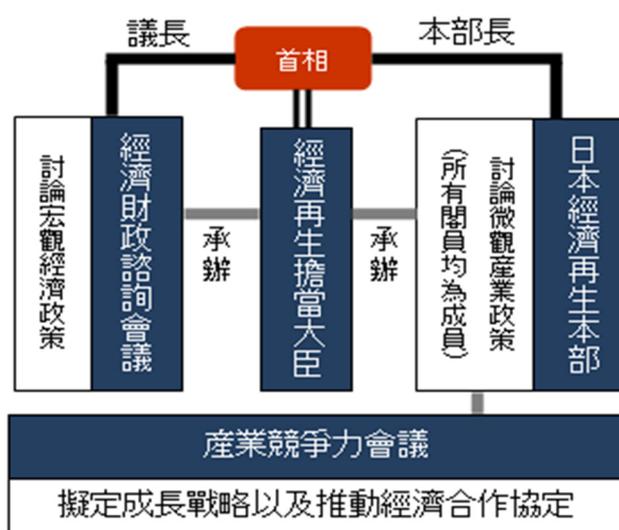
安倍組閣後，自詡其內閣爲「突破危機內閣」，並宣示首要任務是讓日本經濟脫離通貨緊縮困境，以提振景氣。爲圖日本經濟再生，安倍內閣提出由大膽的放寬金融管制政策、擴大政府公共支出、以及吸引企業投資之經濟成長戰略等三大框架所構成、被稱爲「安倍經濟學」（Abenomics）的處方箋。1 月 7 日，安倍在日本三大經濟團體舉行的新春團拜會上，針對自民黨政權公約所揭櫫的經濟再生政策，表明由渠擔任本部長的「日本經濟再生本部」將設置「產業競爭力會議」，預計於今年 6 月前提出以製造業爲核心的產業復興、培育醫療照護等特定領域，以及重點投資開發日本周邊海域所蘊藏，俗稱可燃冰之甲烷水合物（methane hydrates）和稀土（rare earth）等資源／能源的經濟成長戰略。

爲執行經濟再生政策，安倍內閣重新啓動被民主黨政權冷凍的「經濟財政諮詢會議」（由經濟相關閣員、日本銀行總裁與專家學者組成），並且新設立「日本經濟再生本部」（由首相擔任本部長，成員包括所有閣員與學者專家）。前者負責規劃中長期經濟財政營運目標，以及預算編列的基本方針等宏觀政策，後者負責規劃提升支援國際競爭力與技術革新，以促進經濟成長的微觀政策，兩者均由首相直接指揮。其次，爲汲取民間人士智慧，安倍內閣將邀集 7 位企業經營者及 2 位經濟學者參加「產業競爭力會議」，（如圖 2）。此外，安倍任命前首相麻生太郎爲副首相兼財務大臣與金融擔當大臣，同時任命現任自民黨政務調查會長甘利明、前任政調會長茂木敏充分別接任經濟財政大臣（兼經濟再生擔

<sup>9</sup> 〈日本將宣佈大規模刺激計劃以提振經濟〉，《華爾街日報》，2013 年 1 月 9 日，〈<http://cn.wsj.com/big5/20130109/bas105609.asp?source=newsletter>〉。在內閣壓力下，日本銀行理事會於 1 月 22 日決定，將通膨目標上限調升至 2%。〈日銀、2% 物價目標を決定＝来年からは無期限緩和—政府と「共同声明」発表〉，2013 年 1 月 22 日，《時事通信》，〈[http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20130122-00000065-jij-bus\\_all](http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20130122-00000065-jij-bus_all)〉。

當大臣)和經濟產業大臣，並且由甘利明負責「經濟財政諮詢會議」與「日本經濟再生本部」政策規劃整合工作，與麻生協力指揮經濟成長戰略之推動。<sup>10</sup>

圖 2 安倍內閣部署擘劃經濟成長戰略架構



資料來源：《每日新聞》，2012 年 12 月 21 日，

〈<http://mainichi.jp/select/news/20121221k0000m020139000c.html>〉。

安倍內閣為求在參議院選舉前，展現提振經濟的成效，在內閣成立後，立即著手進行 2012 年度追加預算與下一年度預算編列工作，並草擬放寬金融管制政策與投資計畫的「產業競爭力強化法」草案。<sup>11</sup> 1 月 11 日，安倍內閣會議通過利用政府公共支出以促進民間投資與刺激消費，並帶動經濟成長、總額高達 20 兆日圓的經濟振興方案「緊急經濟對策」，預期將提升國內總生產（GDP）2%，創造 60 萬個就業機會。<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 〈安倍內閣發足經濟再生擔う2つの「司令塔」〉，《產經新聞》，2012 年 12 月 27 日，〈<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/politics/politicsit/617863/>〉；〈民間投資促し成長持續 經濟再生本部が始動 首相「脱デフレ最重要」〉，2013 年 1 月 8 日，《日本經濟新聞》，〈[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS0800B\\_Y3A100C100000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS0800B_Y3A100C100000/)〉。

<sup>11</sup> 自民党政權公約，同前註。

<sup>12</sup> 〈60 万人の雇用創出，GDP 2%押し上げへ〉，《產經新聞》，2013 年 1 月 8 日，

日本安倍晉三內閣所面臨的內外課題與挑戰

此為安倍內閣追求「日本經濟再生」所開出的第一帖藥方。接著要求日本銀行配合將通貨膨脹率提高為 2%，以及在 3 月底前通過 2013 年度預算案，以期在短期間內讓選民感受得到自民黨重新執政的正面效果。

## 二、強化國內政治層面的外交與安保體制

除了前述透過提振經濟以贏得參議院選舉之外，安倍內閣必須優先處理的另一個重要國內政治課題，就是強化對應潛在國防威脅之能力，主要著眼於重新檢討外交與安全保障政策的決策體制，以及增加自衛隊與海上保安廳預算。為了爭取日本國民支持，安倍內閣可能利用國防上的危機意識，以及逐漸高漲的領土民族主義，正當化其外交與安保政策。1 月 7 日，日本防衛省在自民黨國防部會提出報告，表明將凍結民主黨內閣於 2010 年通過的「防衛計畫大綱」及其「中期防衛力整備計畫」，並追加 2012 年度防衛預算 2,124 億（單位：日圓，下同），以及重新編列新年度預算，預定比前一年度增加 1,200 億（總額為 4.77 兆）。<sup>13</sup>其次，根據日本《共同通信社》報導，為因應近期中共戰機頻繁進入釣魚台周邊空域，日本防衛省正研究在沖繩西南群島、擁有 3,000 公尺長跑道的下地島機場駐防 F-15 戰機，以強化對釣魚台之防衛能力。<sup>14</sup>

眾所周知，戰後日本在外交與安保領域，始終維持著以美日安保體制為主軸的架構。惟 2009 年上臺的民主黨政權初期，因處理美軍駐沖繩普天間基地遷移問題，以及提出建構排除美國的東亞共同體，引發美國對日本之不信任。因此，自民黨在選舉公約中即表明，將在強化美日同盟架構下，「開展維護國家利益、勇於主張的外交」。安倍贏得選戰翌日即表明，在外交安保議題方面，將優先強化美日關係，以恢復美日之間的信賴。此外，自民黨選舉公約有關外交安保議題中，亦揭櫫以下之

---

〈<http://sankei.jp.msn.com/economy/news/130111/fnc13011109580007-n1.htm>〉。

<sup>13</sup> 〈防衛大綱、年内に見直し、安倍政権、現行凍結し予算増〉，《朝日新聞》，2013 年 1 月 7 日，〈<http://www.asahi.com/politics/update/0107/TKY201301070077.html>〉；〈防衛費 1200 億円増へ、11 年ぶり増額〉，2013 年 1 月 7 日，《産経新聞》，〈<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130107/plc13010720550007-n1.htm>〉。

<sup>14</sup> 〈宮古島の下地島空港に戦闘機常駐、尖閣領空侵犯で防衛省検討〉，《47News 日本が見える》，〈<http://www.47news.jp/CN/201301/CN2013011401001524.html#fb-root>〉。

課題：<sup>15</sup>

- 第一，新設「國家安全保障會議」，以強化首相官邸之決策與指揮機制；
- 第二，解除禁止集體自衛權行使之規定，以及制定「國家安全保障法」，以維護日本和平與區域穩定；
- 第三，擴充日本自衛隊之人員、裝備與預算，以及強化海上保安廳能力，以維護日本的海洋權益；
- 第四，駐日美軍重新整編過程中，在維持駐日美軍嚇阻力的同時，也要減輕包括沖繩在內的基地周邊居民的負擔；
- 第五，制定「國際和平合作法」（又作「國際和平協力一般法」），以對國際社會做出進一步的貢獻。

至於與外交安保議題有關的憲法修改方面，選舉公約以自民黨於去年4月所提出憲法修改草案為基礎，揭櫫「載明日本擁有國防軍；加入對應武力攻擊或大規模自然災害之緊急事態」條項。<sup>16</sup>

安倍在勝選後曾表明，將成立由學者專家組成的諮詢小組會議，針對變更行使集體自衛權禁令之憲法解釋、創設日本版的國家安全保障會議、日本政府對於歷史認識之首相談話等三大課題進行討論，並提出政策建言。<sup>17</sup>

首先，在有關集體自衛權行使議題方面，第一次安倍內閣曾於2007年5月籌組任務編組的首相諮詢小組「安全保障法令基礎再構築懇談會」，針對包括在公海協助防衛美國艦艇，以及攔截攻擊美國之彈道飛彈等四種事例之集體自衛權行使的必要性與適法性進行研究。該懇談會

<sup>15</sup> 自民党政權公約，同前註。

<sup>16</sup> 自民党政權公約，〈日本を、取り戻す。自民党〉，〈[http://special.jimin.jp/political\\_promise/](http://special.jimin.jp/political_promise/)〉；有關自民黨所提出之修憲草案，可參閱以下自民黨官網：〈<http://www.jimin.jp/activity/colum/116667.html>〉。

<sup>17</sup> 〈安倍首相:3 有識者會議設置へ，NSC・集团的自衛権・歴史認識〉，《每日新聞》，2013年1月6日〈<http://mainichi.jp/select/news/20130106ddm001010092000c.html>〉。

於翌年 6 月提出報告建議：變更現行憲法解釋，承認日本有行使集體自衛權及參加聯合國集體安全保障的權利。爲此，由內閣提出新的憲法解釋即已足夠，無須修改憲法。<sup>18</sup>不過，第一次安倍內閣總辭之後，接替的福田康夫內閣將該建議束之高閣。再次組閣的安倍於去年 12 月 26 日記者會上表明，有鑑於日本周邊安全環境緊張度升高，有必要再度檢討集體自衛權行使問題，已開始檢討再次諮詢當時懇談會成員的意見。<sup>19</sup>不過，執政聯盟公明黨對此議題保持慎重態度。但是，由於美國高度期待日本解除集體自衛權行使之禁令，如何說服公明黨及爭取同樣認爲有必要解禁之日本維新會的支持，將考驗自民黨決策菁英的智慧。由於日本國內對此議題尚有爭議，爲避免成爲參議院選舉之爭議焦點，此一議題之檢討應該會延至選後再進行。

其次，有關國家安全保障會議創設問題，牽涉首相官邸外交與安保的決策與指揮機制，以及比較能夠獲得公明黨的支持，將是安倍召集諮詢小組會議所要優先檢討的議題。由於國際戰略環境險峻，安倍特別重視外交與安保議題，此次組閣時即新設國家安全保障擔當大臣（由內閣官房長官菅義偉兼任），再加上第一次安倍內閣曾在 2007 年 4 月，以內閣決議通過「國家安全保障會議設置法案」（因內閣總辭及繼任內閣不支持而成爲廢案），此議題對安倍本身而言別具意義。事實上，民主黨政權於 2010 年 12 月所制定的防衛計畫大綱即規定：針對包括現行內閣安全保障會議在內、處理安保問題的內閣之組織、機能、體制等進行檢討，並在首相官邸設置負責國家安全問題之跨部會政策協調，以及向首相提出建言的組織。翌年 2 月，民主黨政權設立由內閣官房長官及 3 位副長官所構成的「國家安全保障內閣機能強化檢討小組會議」，針對過去有關國家安全保障決策或事態對應之事例進行檢討，另調查各外國有關國家安全保障組織之現況。<sup>20</sup>因此，安倍內閣再度提出此議題時，獲

<sup>18</sup> 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会，《報告書》，2008 年 6 月 24 日，首相官邸，〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/index.html>〉。

<sup>19</sup> 〈集团的自衛権の行使を再検討，安倍政権、法整備は参院選後に〉，《日本經濟新聞》，2013 年 1 月 3 日，〈[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS02005\\_S3A100C1PE8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS02005_S3A100C1PE8000/)〉。

<sup>20</sup> 千々和泰明，〈内閣安全保障機構の歴史的変遷から見た日本版 NSC の課題〉，《防衛研究所ニュース》，2012 年 11 月号（通算 170 号），〈<http://www.nids.go.jp/public>〉。

得民主黨支持的可能性很大。

至於有關歷史認識的第三項課題，主要是安倍在去年 9 月自民黨總裁選舉期間，拋出修改對戰前慰安婦問題表達道歉之「河野談話」所引發的議題。由於日本國內對歷史問題共識不足，重新檢討以首相身分發表全面否定或取消過去日本政府對歷史問題的談話，可能引發國內外較大之爭議，應該只是安倍安撫國內右翼人士的手段，今後即使成立諮詢研究小組，最終提出完全否定過去歷史的可能性不大。根據 1 月 6 日《日本經濟新聞》報導稱，美國政府官員曾於 2012 年底，向日本政府高層人士表示，此事可能嚴重惡化日本與中共、南韓等周邊國家的關係，將對亞太區域穩定造成負面影響。美方警告稱：「特別是如果修改『河野談話』，美國政府不能不做出某種具體反應」，暗示美方可能發出表達憂慮的正式聲明。<sup>21</sup>如果連美國都表態反對，應該可以為安倍之右傾動作發揮踩刹車的功能；再加上安倍具有拉攏南韓，強化美、日、韓三邊合作機制以牽制中共之構想，當不至於為歷史問題而惡化與南韓關係。

#### 肆、外交安保領域的課題與挑戰

2010 年以降，日本在外交安保領域遭逢極大挑戰，陸續出現釣魚台列嶼（日稱尖閣諸島）撞船事件（2010 年 9 月）、俄羅斯總統梅德韋傑夫（Dmitry Medvedev）登上北方四島（俄稱南千島群島，同年 11 月）、南韓總統李明博登陸竹島（韓稱獨島，2011 年 8 月）等有關領土爭議的外交事件。去年 9 月，更因民主黨野田內閣將釣魚台國有化，而與中共關係陷入空前的緊張狀態，迄今仍然無解。接二連三的領土主權爭議升溫，讓日本國內出現四面楚歌的危機意識。

##### 一、重新建構以美日同盟為核心的「價值觀外交」

現階段日本外交最大課題，是強化與同盟國美國及其他友好亞洲國家的合作，以因應中共崛起所衍生的東亞區域權力移轉（power

---

ation/briefing/pdf/2012/briefing\_170.pdf)。

<sup>21</sup> 〈米、日本政府の歴史認識見直しをけん制〉，《日本經濟新聞》，2013 年 1 月 6 日，〈[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS05001\\_V00C13A1PE8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS05001_V00C13A1PE8000/)〉。

transition) 現象。亞洲各國所採取的避險戰略 (hedging strategy), 或者是美國「重返亞洲」(Pivot to Asia) 之「再平衡」(rebalance) 戰略的核心, 在於一方面維持與中共的合作關係, 同時未雨綢繆地採取對應中共潛在威脅的避險措施。釣魚台國有化事件所引發的中「日」緊張關係, 已成為東亞區域安全的關注熱點。不少學者提出警告, 中「日」在釣魚台海域存在爆發軍事衝突的風險。如何管理甚至化解危機, 是安倍內閣在外交安保議題上的最大課題與挑戰。安倍勝選後不久, 曾指示外務省幹部立即採取強化美日同盟的措施。12月18日, 安倍以準首相身分致電美國總統歐巴馬時表示:「美日同盟是我國外交安保的主軸, 在中共崛起的情勢日漸嚴峻之際, 希望更進一步強化美日同盟。」<sup>22</sup>今年2月22日, 安倍以美國總統歐巴馬第二任期之第一位訪問白宮的外國元首身分, 與歐巴馬舉行會談。會談結束後, 安倍向記者宣示:「日美同盟的信賴、紐帶關係已經完全復活。」而前一天晚上, 安倍在美國智庫戰略暨國際研究中心 (Centre for Strategic and International Studies, CSIS) 以「日本回來了」(Japan is Back) 之演講中表明, 希望重構蜜月期的日美同盟關係。<sup>23</sup>不難看出, 強化美日同盟是安倍規劃外交安保政策最優先選項。

不過, 安倍因應中共崛起的外交方針, 不僅止於強化美日同盟。安倍去年12月28日接受《讀賣新聞》專訪時表示, 為盡快修正遭到民主黨政權動搖的外交方向, 將重新建構第一次安倍內閣時代所推動的外交路線, 亦即結合美國、澳洲、印度、歐盟/北約等民主國家或組織的「價值觀外交」(Value Diplomacy), 或是「自由與繁榮之弧」(Arc of Freedom and Prosperity) 的構想。安倍強調, 必須以全球視野思考外交戰略, 不

<sup>22</sup> 〈日米同盟「深化」から「強化」へ, 安倍総裁が指示〉, 《産経新聞》, 2012年12月23日, 〈<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/politics/politicsit/616909/>〉; 〈安倍外交まずは安全運転, 日米同盟テコ、対中韓の改善探る〉, 《日本経済新聞》, 2012年12月19日, 〈[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS1802D\\_Y2A211C1PP8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS1802D_Y2A211C1PP8000/)〉。

<sup>23</sup> 〈「Japan is Back」首相が米で講演へ, 蜜月回帰訴え〉, 《日本経済新聞》, 2013年2月20日, 〈[http://www.nikkei.com/article/DGXNASGM2000S\\_Q3A220C1MM0000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASGM2000S_Q3A220C1MM0000/)〉; 〈「強い絆は完全復活」, 首相TPPで共同宣言〉, 《産経新聞》, 2013年2月23日, 〈<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130223/plc13022307230004-n1.htm>〉。

能局限於兩國關係。<sup>24</sup>由此可知，安倍的外交安保戰略，在於強化以美日同盟為主軸的民主國家間之合作，藉此支援中亞、東南亞等中共周邊新興國家的民主化建設，以平衡中共崛起的威脅。<sup>25</sup>

在新年期間，安倍內閣啟動「價值觀外交」，將東南亞列為出訪首站。1月2日至5日，副首相麻生太郎攜帶安倍親筆信訪問緬甸，與緬甸總統登盛（Thein Sein）舉行會談，表明日本將取消緬甸5千億債務，並在3月底前提供緬甸500億「日圓貸款」。<sup>26</sup>麻生以安倍內閣第一位出訪閣員的身份，選擇赴緬甸訪問，並恢復中斷23年的援助貸款，彰顯日本支援緬甸政權的民主化改革，再加上美國總統歐巴馬於去年11月19日訪問緬甸所浮現出「重返亞洲」決心，以及對緬甸改革的支持，<sup>27</sup>其戰略意涵格外重大。其次，外相岸田文雄於1月9日至14日，出訪菲律賓、新加坡、汶萊等東南亞國家及澳洲；首相安倍則於16日至19日赴越南、泰國、印尼等東南亞國家訪問。<sup>28</sup>綜觀安倍內閣在新年伊始所展開對東南亞7國外交訪問的主要目的，在外交安保領域上，是建構用以牽制中共在海洋活動的強勢姿態，以及北韓開發核武與飛彈之包圍網；在經濟領域上，則是希望透過對東南亞國家的開發援助，整備有利於日本企業在東南亞投資的環境，以促進日本經濟再生，並強化日本與東南亞國家的經濟關係，避免東南亞各國在經濟上過度對中共傾斜。

其次，澳洲乃是安倍「價值觀外交」的戰略夥伴國家，是除了美國

---

<sup>24</sup> 〈首相、日米軸に「価値観外交」…アジア連携重視〉，《読売新聞》，2012年12月29日，〈<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20121229-OYT1T00441.htm?from=popin>〉。有關此一構想之詳細，參閱：麻生太郎〈「自由と繁栄の弧」をつくる：拡がる日本外交の地平〉，日本外務省官網，〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo\\_1130.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html)〉。

<sup>25</sup> 〈日米印豪で安保協力…安倍首相、対中改善へ布石〉，《読売新聞》，2012年12月29日，〈<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20121228-00001509-yom-pol>〉。

<sup>26</sup> 〈麻生訪緬甸，允諾巨額經援〉，《MSN新聞》，2013年1月3日，〈<http://news.msn.com.tw/news2976864.aspx>〉。

<sup>27</sup> 〈美報看點：奧巴馬出訪緬甸加強亞太關係〉，《鉅亨網新聞中心》，2012年11月19日，〈<http://news.cnyes.com/Content/20121119/KFNY5EILSYVYU.shtml>〉。

<sup>28</sup> 〈岸田外務大臣のフィリピン、シンガポール、ブルネイ及びオーストラリア訪問〉，外務省，2013年1月9日～14日，〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g\\_kishida/psba\\_1301/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_kishida/psba_1301/index.html)〉；〈安倍総理大臣の東南アジア訪問〉，外務省，2013年1月16日～19日，〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_abe2/vti\\_1301/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe2/vti_1301/index.html)〉。

日本安倍晉三內閣所面臨的內外課題與挑戰

以外，日本唯一與第三國發表「安保共同宣言」(2007 年)、定例召開國防與外交部長聯席會議(2+2)的準同盟國。安倍於去年 12 月 27 日在英文網頁發表文章，提出建構包括澳洲在內，由日本、美國夏威夷、印度等四地海洋力量所構成的亞洲「民主安保之鑽」(Democratic Security Diamond，如圖 3)，以維護從印度洋到西太平洋的海洋安全，共同因應中共在東海及南海之強勢作為。<sup>29</sup>安倍預定在雅加達發表演說中所揭櫫的日本對東南亞外交五項新原則，即包含平衡中共對海洋安全所造成威脅之戰略構想。<sup>30</sup>此次外相岸田訪問澳洲，與澳洲外長卡爾(Bob Carr)舉行會談時，亦針對中共強勢進出海洋問題交換意見，並達成兩國繼續深化外交安保合作的共識。

圖 3 日相安倍所提亞洲「民主安保之鑽」構圖



資料來源：《產經新聞》，2013 年 1 月 14 日，

〈<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20130114-00000062-san-pol>〉。

<sup>29</sup> Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond,” December 27, 2012, PROJECT SYNDICATE, 〈<http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>〉。安倍在該文中亦主張，應邀請英法海軍力量加入此鑽石陣容。

<sup>30</sup> 安倍晉三，〈開かれた、海の恵み—日本外交の新たな5原則—〉，《首相官邸》，2013 年 1 月 18 日，〈[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2013/20130118speech.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/20130118speech.html)〉。安倍訪問印尼之際，傳出日本企業員工在阿爾及利亞遭綁架事件，因而提前返國，由日本政府向媒體公開演說內容。

## 二、謹慎處理釣魚台爭端並改善與韓俄關係

安倍在去年自民黨總裁與眾議院選舉期間，提出要派遣公務員常駐釣魚台、修改憲法、解除行使集體自衛權禁令、擴充軍事預算、以及將自衛隊改稱為「國防軍」等強硬主張。不過，從安倍在第一次內閣時，曾以務實態度化解前首相小泉純一郎在任期間參拜靖國神社所造成的「中」日外交僵局來看，除非另有其他變數，否則安倍走向激進右翼路線的可能性不高。其次，安倍為避免四面樹敵，對於領土主權爭議問題，區分威脅之輕重緩急，將已掌握爭議島嶼實效支配的南韓、俄羅斯視為次要威脅，採取以和為貴的策略，而將力量集中對應主要威脅、意圖從日本手中爭奪釣魚台實效支配權之中共。安倍在勝選後不久，表明將致力於改善與韓俄的關係、增加防衛預算、擬重新制定防衛計畫大綱與美日防衛合作指針，以及強化海上保安廳巡防能力，渠著眼點在強化與同盟友好國家間的合縱連橫關係，以及強化自身嚇阻力以抗衡中共。

因國有化政策引發的「中」日緊張關係，並未因始作俑者民主黨政權下野而獲得緩和，中共挑戰日本對釣魚台實效支配的行動逐漸升級，導致雙方關係陷入自 1972 年建交以來最嚴峻的緊張狀態。中共當局為挑戰日本實效支配，不但派遣國家海洋局（海監）機艦常態性進入釣魚台周邊海空域宣示主權，甚至派遣戰機進入日本防空識別區、逼近釣魚台上方空域。因此，如何透過強化美日同盟的防衛合作，以及日本自衛隊因應中共武力奪島的嚇阻力，將是安倍內閣最迫切的外交安保課題。不過，雙方各自強化挑戰力與嚇阻力的結果，就是陷入「安全困境」（security dilemma）的惡性循環，進一步升高衝突危機。尤其雙方各自出動戰機緊急升空，會出現偶發軍事衝突之危險。<sup>31</sup>在釣魚台爭議白熱化後，美國行政部門與國會明確表態，強調釣魚台屬於《美日安保條約》第五條之適用範圍，同時高調地與日本舉行聯合奪島軍事演習，意圖嚇阻中共採取進一步行動。另外，美國也要求「中」日雙方透過對話，冷

---

<sup>31</sup> “Dangerous Shoals: The Risks of a Clash between China and Japan are Rising - and the Consequences Could be Calamitous,” January 19, 2013, *The Economist*, <<http://www.economist.com/news/leaders/21569740-risks-clash-between-china-and-japan-are-rising-and-consequences-could-be>>.

日本安倍晉三內閣所面臨的內外課題與挑戰

靜處理問題，不要做出可能升高衝突的動作。<sup>32</sup>日本執政聯盟公明黨黨魁山口那津男於今年 1 月 22 日，攜帶安倍致中共總書記習近平親筆信赴北京訪問，應該就是為搭建雙方對話、特別是首腦會談，以摸索雙方都能接受的暫定措施之平臺。<sup>33</sup>不過，如果安倍不改變「不存在釣魚台主權爭議」的立場，雙方將無法以對話化解危機。

其次，在改善日俄關係方面，安倍於去年 12 月 28 日，主動以電話與俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）舉行會談，雙方同意安倍將於今年赴莫斯科訪問，並敦促雙方外長進一步推進和平條約簽署工作。根據日本媒體報導，安倍在電話中向普欽表示，渠將於 2 月派遣前首相森喜朗，攜帶其親筆信赴莫斯科訪問，並與普欽舉行會談。<sup>34</sup>此外，安倍對於普欽在北方四島歸屬問題上，表現出願意與日方進行「建設性對話」的態度，表達高度肯定，並指出：「將致力於尋求雙方都能接受的解決方案」。<sup>35</sup>由此可知，安倍希望改善與俄羅斯的關係，以避免俄羅斯在領土問題上與中共聯手對抗日本。

對於日韓關係方面，自民黨政權公約主張，由中央政府於今年 2 月 22 日舉辦「竹島日」紀念儀式。不過，自民黨在選後表現出務實態度。安倍在獲悉朴槿惠當選南韓總統後，立即致電祝賀，並表明今後將積極強化日韓雙邊關係。其次，自民黨幹事長石破茂也在記者會上表明，為避免妨礙日韓關係之改善，自民黨內閣在今年不會舉辦「竹島日」紀念

---

<sup>32</sup> 〈尖閣「冷静な対応」を，岸田外相に米国務長官，安倍新政権に要請〉，《産経新聞》，2013 年 1 月 9 日，〈<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130109/amr13010909560002-n1.htm>〉；〈米報道官「われわれに懸念向けるより対話を」，尖閣で「言行慎め」の中国に反論〉，《産経新聞》，2013 年 1 月 23 日，〈<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130123/chn13012311170002-n1.htm>〉。

<sup>33</sup> 〈釣島發燒，日政黨領袖破冰訪中〉，2013 年 1 月 22 日，《旺報》，〈<http://news.chinatimes.com/mainland/17180502/112013012200187.html>〉。

<sup>34</sup> 森喜朗於 2 月 21 日以首相特使身分赴莫斯科訪問，與俄羅斯總統普欽舉行會談，為安倍訪俄鋪路。〈森・プーチン会談，四島の主権確認目指し，鍵握る対中関係の行方〉，《産経新聞》，2013 年 2 月 21 日，〈<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130221/erp13022119360004-n1.htm>〉。

<sup>35</sup> 〈首相、来年の訪露を調整…6 か国首脳と電話会談〉，《読売新聞》，2012 年 12 月 28 日，〈<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20121228-OYT1T01178.htm?from=popin>〉。

儀式。<sup>36</sup>不僅如此，安倍內閣成立後，也決定擱置民主黨內閣將竹島爭議託付國際法院（International Court of Justice, ICJ）裁決之決定。<sup>37</sup>1月4日，安倍派遣自民黨重量級議員、日韓國會議員聯誼會幹事長額賀福志郎攜帶其親筆信，赴首爾拜訪朴槿惠，再度表明修復因竹島問題而陷入僵局的日韓關係之意願，並邀請朴槿惠訪日。<sup>38</sup>其次，安倍於9日接見南韓超黨派韓日議員聯盟會長黃祐呂時表示：「日韓兩國是共有基本價值觀的最重要雙邊關係，將予以發展。在對應北韓發射飛彈等問題的合作，對區域和平與穩定是相當重要。」<sup>39</sup>翌日，停滯1年7個月的日韓次長級戰略對話在東京召開，雙方均表明將共同努力改善因竹島問題而受損的關係。<sup>40</sup>

至於妨礙日韓關係改善之歷史認識問題，朴槿惠於當選後曾暗示：「將在『正確的歷史認識』基礎上，致力於擴大東北亞的和解、合作與和平。」<sup>41</sup>1月4日，朴槿惠於接見安倍特使額賀福志郎時，公開強調「正視歷史以改善關係」之立場。其次，前述南韓國會議員黃祐呂在拜會安倍時亦表示：「希望正視歷史，以未來的志向建構信賴關係。」<sup>42</sup>因此，安倍唯有正視韓方對歷史認識之表態，才能改善日韓關係。根據日

<sup>36</sup> 不過，安倍內閣於2月22日派遣內閣府政務官島尻安伊子，首度以中央政府代表的身分出席由島根縣政府所舉辦的紀念儀式。〈政務官「日本固有の領土」＝「竹島の日」で記念式典一島根県〉，2013年2月22日，〈時事通信〉，〈<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20130222-00000117-jij-pol>〉。

<sup>37</sup> 〈〈竹島の日〉来年の式典見送りを、石破幹事長が示す〉，《毎日新聞》，2012年12月20日，〈[http://news.biglobe.ne.jp/domestic/1220/mai\\_121220\\_5758519549.html](http://news.biglobe.ne.jp/domestic/1220/mai_121220_5758519549.html)〉；〈竹島領有権、当面提訴せず…日韓関係改善を優先〉，《読売新聞》，2013年1月9日，〈<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20130109-00000689-yom-pol>〉。

<sup>38</sup> 〈新政権下で日韓関係改善，額賀特使、朴氏と一致，早期の訪日要請〉，《産経新聞》，2013年1月4日，〈<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130104/kor13010415470007-n1.htm>〉。

<sup>39</sup> 〈〈安倍首相〉韓日議連会長らと会談，日韓関係の改善に意欲〉，2013年1月9日，《毎日新聞》，〈<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20130109-00000072-mai-pol>〉。

<sup>40</sup> 〈関係改善に努力で一致＝日韓次官〉，《時事通信》，2013年1月10日，〈<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20130110-00000170-jij-soci>〉。

<sup>41</sup> 〈リーダー交代した日韓、関係に変化は？〉，《日本テレビ系（NNN）》，2012年12月30日，〈<http://headlines.yahoo.co.jp/videonews/nnn?a=20121230-00000005-nnn-int>〉。

<sup>42</sup> 〈安倍首相、日韓改善に意欲＝韓日議連は「歴史直視」言及も〉，《時事通信》，2013年1月9日，〈<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201301/2013010900820&g=pol>〉。

日本安倍晉三內閣所面臨的內外課題與挑戰

本《讀賣新聞》報導，在美國主導下，美、日、韓三國政府已初步決定，今後將每年召開二次三國間的局長級安保協商，以因應北韓開發核武飛彈及中共擴大海軍力量，導致東北亞區域的不穩定情勢。<sup>43</sup>由於日韓關係的改善牽涉美國重返亞洲之「再平衡」戰略，美國不會容許安倍以修改歷史認識而破壞其戰略部署，<sup>44</sup>而以強化美日同盟為矢志的安倍，亦不能無視美國警告。時任美國國務卿希拉蕊於1月8日與日本新任外相岸田文雄舉行電話會談時，即針對日方要重新檢討「河野談話」問題指出，日韓兩國新政權「要有好的開始」，委婉要求日本不要滋生新問題。<sup>45</sup>時任美國國務院亞太助卿坎博（Kurt Campbell）更於1月15日至17日分訪首爾與東京，目的就在為「重新建構日韓關係」奔走，以集中力量對應美日韓三國共同關心的議題。<sup>46</sup>

## 伍、結語

由以上論述可知，自民黨在重新取得執政後，最優先的政策目標在於提振經濟發展，以及強化國家安全。首先，在經濟發展方面，第二次安倍內閣所面臨的內外環境與挑戰，比起2006年第一次組閣時更為險峻與複雜。已走過「失落的二十年」的日本經濟，迄今仍然在黑暗隧道摸索前進，再加上2008年以降的國際金融風暴，以及引發核電災難的311大地震之重擊，更是雪上加霜。由各類有關政黨或內閣支持率的民調顯示，日本民眾所最引頸企盼的，就是有效的經濟振興方案。「安倍經濟學」所提出的三大措施，能否在短期內創造日本經濟復甦奇蹟，依然有待時間驗證。

其次，在牽涉國家安全的外交安保方面，安倍賡續第一次內閣時所

<sup>43</sup> 〈日米韓が定例安保協議、对中国・北朝鮮を念頭〉，《読売新聞》，2013年1月10日，〈<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20130110-OYT1T00838.htm>〉。

<sup>44</sup> 〈美艦前進東海 規模逾臺海危機〉，《中國時報》，2012年10月3日，〈<http://news.chinatimes.com/focus/501012056/112012100300165.html>〉。

<sup>45</sup> 〈尖閣「冷静な対応」を、岸田外相に米國務長官、安倍新政権に要請〉，《産経新聞》，2013年1月9日，〈<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130109/amr13010909560002-n1.htm>〉。

<sup>46</sup> 〈尖閣、竹島問題協議へ、米次官補が日韓訪問〉，《産経新聞》，2013年1月9日，〈<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130115/amr13011514400006-n1.htm>〉。

採用、以美日同盟為主軸的「價值觀外交」路線，企圖透過強化自衛隊戰力與美日防衛合作所構成的軍事嚇阻力，以及與其他民主國家之合縱連橫，牽制中共之強硬姿態。目前，日本與中共在釣魚台爭議上，仍處於互不相讓的高度對立狀態，如何展現出不示弱的態度，又不引發衝突或是軍國主義復活疑慮的危機處理能力，乃是安倍內閣所面臨的挑戰。為此，安倍內閣面臨以下課題：協防美國之集體自衛權行使能否解禁；普天間美軍基地遷移問題能否解決；如何修定新《防衛計畫大綱》與《美日防衛合作指針》；經濟發展能否支撐防衛預算之增加。其中，較具爭議的集體自衛權行使問題，安倍內閣應該會採取變更憲法解釋的途徑，而不會碰觸國內共識不足的修憲，特別是第九條之修改。

面對以上國內外政經議題挑戰，安倍內閣雖然提出各項因應政策，但是，重要的是，必須確保其政策執行力。確保政策執行力之前提，在於安倍內閣必須先取得 7 月參議院選舉後的過半數席次。為確保參議院席次過半，安倍內閣必須先讓選民在經濟上感受到景氣回升的跡象，以及在政治上不會有強烈的右傾疑慮。而即使自民黨未能單獨取過半數，也得確保與在野陣營的合作空間。否則，2007 年 8 月以來參議院「朝小野大」之惡夢將會持續下去，安倍內閣也將再度面臨短命內閣的命運。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

日本安倍晉三內閣所面臨的內外課題與挑戰

專題分析

## 歐巴馬政府亞太戰略與區域安全

王高成

淡江大學國際事務與戰略研究所教授

### 摘 要

本文以討論歐巴馬政府亞太戰略為目的，內容分成四大部分：首先是描述自歐巴馬上任後，美國所面臨的亞太安全戰略環境；第二，詳述歐巴馬重返亞太戰略的內容；第三，美國重返亞太除提升美國的區域地位，但也造成美「中」競爭關係升高、東海與南海主權爭議升高、亞太地區緊張情勢升高等影響。最後，建議我國除了歡迎美國重返亞太戰略之外，應持續推動華美合作、兩岸關係發展、持續強化我國軍事實力、確保領土主權，並呼籲亞太國家建立共同安全。

關鍵字：重返亞太戰略、美「中」關係、東海與南海主權爭議、領土主權

## Obama Administration's Asia-Pacific Strategy and Regional Security

**Kao-chen, Wang**

Professor  
Graduate Institute of International Affairs and Strategic Studies  
Tamkang University

### **Abstract**

This article discusses the Obama Administration's Asia-Pacific strategy. It includes four parts. First, it describes the Asia-Pacific security strategic environment faced by the U.S. ever since Obama took office. Second, it elaborates on the content of Obama's pivot to Asia-Pacific strategy. Third, while the pivot to Asia-Pacific strategy helps to improve the U.S.' regional position, it also increases tensions in the U.S.-China competitive relations, the East and South China Seas sovereignty disputes, and the Asia-Pacific region. Lastly, it suggests the Republic of China (ROC) that in addition to welcoming the U.S. pivot to Asia-Pacific strategy, it should also continue to promote U.S.-Taiwan cooperation, develop cross-Strait relations, strengthen its military capabilities, ensure territorial sovereignty, and call on other Asia-Pacific countries to maintain regional security collectively.

*Keywords: Pivot to Asia strategy, U.S.-China relations, East China Sea, South China Sea, sovereignty disputes, territorial sovereignty*

## 壹、前言

本文以討論美國總統歐巴馬（Barack Obama）政府亞太戰略為目的，內容分成四大部分：首先是描述自歐巴馬上任後，美國所面臨的亞太安全戰略環境；第二，詳述歐巴馬重返亞太戰略的內容；第三，評估美國重返亞太的效應，包括提升美國的區域地位、造成美「中」競爭關係升高、東海與南海主權爭議升高、亞太地區緊張情勢升高等影響。最後，建議我國除了歡迎美國重返亞太戰略之外，也應持續推動華美合作、兩岸關係發展、持續強化我國軍事實力、確保領土主權，並呼籲亞太國家建立共同安全等。

## 貳、歐巴馬政府調整亞太戰略的原因

歐巴馬政府上任後之所以立刻調整亞太安全戰略，有客觀的政經因素考量。

首先，美國的反恐需求已逐漸降低。在歐巴馬之前的小布希總統（George W. Bush）任內，美國的國家安全戰略著重於在全球進行反恐任務。911 事件的發生，促使美國將安全重心置於打擊全球恐怖主義，尤其是賓拉登（Osama bin Laden）所領導的蓋達（al Qaeda）組織。為此，小布希政府發動了兩場反恐戰爭，分別是 2001 年的阿富汗戰爭及 2003 年的伊拉克戰爭。美國憑藉其優異的軍事武力，在這兩場戰爭中取得軍事勝利。但是戰場上的勝利，並不能確保後續打擊恐怖主義及政權重建工作的順利。美國雖然在阿富汗及伊拉克推翻原先的專制政權，並且扶植新的民主政府，但是新政府並不能有效治理戰後的國內發展。恐怖攻擊仍持續發生，阿富汗境內的塔利班（Taliban，另譯神學士）組織也捲土重來，伊拉克境內則有回教什葉派與遜尼派的內鬥。美軍在伊拉克及阿富汗的駐軍於戰後持續傷亡，美國為了反恐戰爭及後續的安全維護也耗費大量經費。在民意不滿持續升高下，小布希政府及歐巴馬均

主張自伊拉克撤兵，歐巴馬上任後，也已逐漸落實撤兵計畫。<sup>1</sup>在全球恐怖主義威脅明顯降低的情形下，美國必須將國家安全戰略重心轉移至其他地方。

其次，因應中共崛起的挑戰。在美國耗費大量人力及金錢在中東地區進行反恐戰爭的同時，中共卻在亞太地區專注於經濟發展，並取得明顯成果。<sup>2</sup>中國大陸已超越日本成為世界第二大經濟體，外匯存底世界第一，許多機構甚至預估其最快在 2030 年就會取代美國，成為世界第一大經濟體。<sup>3</sup>中共也利用經濟實力發展軍事，每年的國防預算以平均兩位數速度成長，已建立一支現代化武力。中共也改變過去保守封閉的態度，自 1990 年代開始積極參與國際組織及國際事務，再配合其充足的經濟資源與國防武力，在國際及亞太地區的政治與經濟影響力也大幅提升。中共不論在國際上及亞太地區，已成為美國不可忽視的競爭者，尤其是在亞太地區，中共憑藉地利優勢與強大的綜合國力，已取得重大影響力，威脅到美國在此區傳統的領導地位。美國如不願坐視其全球及亞太地區的領導地位被中共所取代，勢必重新重視及經營亞太地區，並鞏固其在此區的權力。

第三，復甦美國的經濟。自 2008 年以來，全球陷入金融風暴及隨後的經濟不景氣，美國則是這個風暴的起始點，至今仍在力圖擺脫經濟不景氣的衝擊。歐巴馬之所以能當選，與其承諾將恢復美國經濟成長有密切關係。對於美國而言，復甦經濟不只是一要恢復既有的國力，更是內政的當務之急，任何在位的總統如果不能復甦經濟，將被選民所唾棄。歐巴馬上任後深知自己的責任所在與人民的關切焦點，因此除了維護國家必要的安全之外，歐巴馬政府的施政重心就在於儘速復甦美國的經濟，改善美國人民生活的困境。所以欲儘快結束美國在伊拉克的反恐戰爭，減少海外駐軍及花費，以專注於經濟發展。美國如欲復甦經濟，絕

---

<sup>1</sup> 最後一批駐伊拉克美軍於 2011 年 12 月 18 日撤離；參見〈美完成伊拉克撤兵計畫〉，《星島日報》，2011 年 12 月 19 日，〈<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/singtao/20111219/09302998906.html>〉。

<sup>2</sup> 沈明室，〈美國重返亞太軍事戰略：戰略內涵的觀點〉，《戰略安全研析》，第 83 期，民國 101 年 3 月，頁 23。

<sup>3</sup> 〈中國經濟實力 20 年超美〉，《星島日報》，2012 年 12 月 12 日，〈<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/singtao/20111219/09302998906.html>〉。

不能忽視亞太地區。亞太是當今全球最具經濟活力及實力的地區，在全球的經濟不景氣聲中，也是復甦最快的地區。此一地區有全球第二大經濟體的中國大陸、第三大的日本；金磚四國中的中國大陸、俄羅斯及印度；亞洲四小龍的南韓、臺灣、新加坡及香港，以及澳洲、紐西蘭、東協國家。歐巴馬政府的經貿策略是擴大美國的出口，勢必要與東亞國家加強經貿的交流與合作。<sup>4</sup>

第四、亞太地區具備重要的戰略意義。從大國關係而言，此區有中國大陸、俄羅斯、日本及印度，影響國際安全的走勢。從經濟發展而言，此區有最具活力及潛力的經濟條件，影響國際經濟發展甚鉅。從貿易及能源安全而言，此區的航道，對於美國及盟邦的能源進口及貨物運輸甚為關鍵。從區域安全而言，此區有北韓的核武發展及南北韓問題，有東海、臺海及南海地區的領土主權爭議，爭議的國家涉及美國重要盟邦，一旦衝突發生，也將影響亞太地區的安全及經濟發展，美國也將被捲入其中。對於當前仍是全球最強大的美國而言，如欲維持國際的和平與穩定，全球的經濟發展與繁榮，以及自身的安全與領導地位，都不能不重視在全球戰略環境中越來越重要，而且持續變化的亞太地區。<sup>5</sup>

## 參、歐巴馬政府亞太戰略的內涵

歐巴馬政府有意重新調整其亞太戰略，自上任之後即有跡可尋。任內首位國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）在上任後的第一次出訪即前往亞洲，而非傳統上先訪問其歐洲盟邦，顯示對於亞太的重視。2009年7月，希拉蕊在泰國參加「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum, ARF）時，宣布美國將「重返亞洲」。<sup>6</sup>歐巴馬本人也打破慣例，在上任不到一年後即前往東亞訪問，在日本時發表其亞太政策，內容強調美國是一個亞太地區的國家，美國的利益將與亞太未來發展有密切關係，未來將加

<sup>4</sup> Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, November 2011, <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century)>.

<sup>5</sup> 林正義，〈美國戰略調整及其對亞太周邊主要國家的意涵〉，《戰略安全研析》，第83期，中華民國101年3月，頁5。

<sup>6</sup> 〈參與東協論壇，希拉蕊宣示美「重返」亞洲〉，《自由時報》，2009年7月23日，〈<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/jul/23/today-int2.htm>〉。

強與亞太地區國家的合作。<sup>7</sup>希拉蕊於 2010 年 9 月 8 日在紐約外交關係協會發表演說，宣告美國重返亞太，並確認日本、南韓和澳洲等盟國關係，也將強化與中共、印度及東協國家的交往。<sup>8</sup>2011 年 10 月，她在《外交政策》(*Foreign Policy*) 發表〈美國的太平洋世紀〉(*America's Pacific Century*) 一文，再度宣示美國重返亞太區的政策與決心。<sup>9</sup>2011 年 11 月 10 日在夏威夷檀香山表示，亞太地區將是美國今後外交戰略的重心，21 世紀將是美國的太平洋世紀。<sup>10</sup>

爲了落實此一亞太戰略，歐巴馬政府採取如下的作爲：

#### 一、強化與盟邦及友邦的關係

美國採取積極的措施以拉攏亞太各個國家，包括美國傳統盟邦、不具備正式盟約的國家，甚至包括中共在內也保持接觸。<sup>11</sup>在形式上採取雙邊與多邊方式進行。

美國先強化與傳統盟邦的關係，歐巴馬說美國將與五個具有盟約關係的盟國，意即日本、澳洲、菲律賓、南韓和泰國不斷加強合作。<sup>12</sup>希拉蕊也強調，美國非常重視與這些國家的關係，美國在亞太地區的影響及領導地位正是通過這些關係得以實現。美國於 2010 年高調支持南韓李明博政府，譴責北韓對於南韓的武力威脅及天安艦攻擊事件，並與南韓舉行大規模聯合演習。<sup>13</sup>與南韓簽訂自由貿易協定，強化雙方經貿關係。2011 年 6 月 21 日再度與日本舉行「2+2」安全會談，發表共同戰

---

<sup>7</sup> Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>>.

<sup>8</sup> Remarks by Hillary Rodham Clinton on United States Foreign Policy at Council of Foreign Relations, Washington, D.C., September 20, 2010, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/146917.htm>>.

<sup>9</sup> 同註 4。

<sup>10</sup> Remarks by Hillary Rodham Clinton on America's Pacific Century, at East-West Center, Honolulu, HI, November 10, 2011, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>>.

<sup>11</sup> 同註 4。

<sup>12</sup> 同註 7。

<sup>13</sup> 〈分析：「天安」艦餘波震蕩東北亞〉，《BBC 中文網》，2010 年 5 月 20 日，<[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2010/05/100520\\_ana\\_koreanship\\_china.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2010/05/100520_ana_koreanship_china.shtml)>。

略目標，承諾強化雙邊安全合作，推動與南韓、澳洲的三邊防衛合作，並加強與印度的安全對話，同時期望早日解決美軍在沖繩的軍事基地使用問題。<sup>14</sup>在日本與中共因釣魚台主權歸屬問題產生爭議時，美國採取支持日本立場的態度。新當選的日本首相安倍晉三也在訪美時強調，將加強美日同盟關係，<sup>15</sup>並於訪美之後的3月15日正式宣布將加入美國所領導的「跨太平洋戰略經濟夥伴協議」(Trans-Pacific Partnership, TPP) 協商，目的在於向美國示好，並制衡中共的經濟影響力。<sup>16</sup>希拉蕊於2011年11月16日訪問菲律賓，登上到訪菲律賓的美國海軍驅逐艦「費茲傑羅號」(USS Fitzgerald)，紀念美國與菲律賓簽署安全條約60周年。她與菲律賓總統艾奎諾三世(Benigno Aquino III)舉行會談並簽署共同宣言，進一步加強美菲之間的合作關係，增加對菲律賓的軍事與經濟援助措施。隔年4月，雙方又在華盛頓舉行首度外交與國防的「2+2」會談。<sup>17</sup>希拉蕊也於2011年11月16日前往泰國訪問，宣布對遭受洪災威脅的泰國提供援助。<sup>18</sup>隔年泰國外長素拉蓬(Surapong Tovichakchaikul)也回訪美國，雙方宣示加強合作，尤其是關於非傳統安全的領域。<sup>19</sup>歐巴馬在2011年前往參加「東協高峰會」(ASEAN Summit)途中，至澳洲訪問，與澳洲總理吉拉德(Julia Gillard)會晤，雙方並簽訂新的軍事合作關係，美國將增加在澳洲的駐軍。<sup>20</sup>

在非正式盟邦方面，美國也積極拓展合作關係，最明顯的例證即是

<sup>14</sup> 〈美日2加2部長級會議，批中國大陸海洋政策〉，《中央廣播電臺》，2011年6月22日，〈[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=303579](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=303579)〉。

<sup>15</sup> 〈安倍將訪美，強調加強美日同盟〉，《中央通訊社》，2013年2月20日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201302200405-1.aspx>〉。

<sup>16</sup> 〈安倍晉三正式宣布日本加入TPP談判〉，《新華網》，2013年3月15日，〈[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-03/15/c\\_115045299.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-03/15/c_115045299.htm)〉。

<sup>17</sup> 〈菲向美求援，希拉蕊：不會選邊站〉，《中國時報》，2012年5月2日，〈<http://news.chinatimes.com/focus/501011064/112012050200174.html>〉。

<sup>18</sup> 〈穎拉會晤美國務卿希拉蕊〉，《泰國世界日報》，2011年11月17日，〈[http://www.udnbkk.com/article/2011/1117/article\\_89865.html](http://www.udnbkk.com/article/2011/1117/article_89865.html)〉。

<sup>19</sup> 〈泰外長訪美希拉蕊，盼邀歐巴馬訪泰〉，《泰國世界日報》，2012年6月15日，〈[http://www.udnbkk.com/article/2012/0615/article\\_96564.html](http://www.udnbkk.com/article/2012/0615/article_96564.html)〉。

<sup>20</sup> 〈歐巴馬：無懼中國，美軍常駐澳洲〉，《聯合新聞網》，2011年11月17日，〈<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/6723143.shtml>〉。

對於東協國家關係的經營。美國於 2009 年參加「東南亞國家友好合作條約」，為參與「東協高峰會」解除障礙，2011 年 7 月與俄羅斯首次參與該會議。<sup>21</sup>在此之前，美國已與東協舉行過「東協+1」(ASEAN+1)的雙邊高峰會。美國藉由反恐議題，加強與印尼及馬來西亞的合作關係；藉由南海議題，強化與菲律賓及越南的關係，並與此兩國舉行過多次軍事演習。即使對於臺灣，美國也展現友善態度。希拉蕊於 2011 年 11 月在夏威夷演說時，少見地提出臺灣是美國重要的安全與經濟夥伴(an important security and economic partner)。<sup>22</sup>除了雙邊的經貿與文化交流關係持續推動外，華美雙方高層的互信恢復，美方多次同意馬總統至中南美友邦訪問的過境要求，也支持臺灣的國際參與。歐巴馬政府也不顧中共反對，多次售予臺灣防禦性武器，總金額已達 180 億美金，超越過去政府甚多，其中包括提升臺灣 F-16/AB 型戰機的性能。美方也於 2012 年底正式給予臺灣人民免簽入境的待遇。

## 二、參與區域安全爭端的解決

美國重返亞太主要的目的之一既然在於復甦美國的經濟，自然希望維持此區的和平與穩定。在此目標之下，歐巴馬政府持續要求北韓遵守廢除核武的承諾，並停止對於南韓的軍事威脅。美國與南韓於 2010 年 7 月 25 日至 28 日於日本海舉行聯合軍事演習，是自 1976 年以來規模最為盛大的一次，美方出動許多精銳武力，包括核動力航空母艦「喬治華盛頓號」(USS George Washington)，約 20 艘戰艦與潛艦及 200 架戰機，包括新型的 F-22 猛禽式戰鬥機也首度進駐朝鮮半島，還有 8,000 名美韓部隊參與。<sup>23</sup>之所以舉行如此盛大的聯合軍演，主要的目的是對於北韓施壓，以對於 3 月時南韓「天安艦」在黃海海域遭北韓潛艇攻擊表達不滿。其次，美國大舉動用軍隊投入演習，也想表達對於南韓堅定的支持，進一步強化美國與南韓的軍事同盟關係。北韓新領導人金正恩上任後，接連試射長程火箭，以及進行核子試爆。歐巴馬政府均予以譴

---

<sup>21</sup> 〈抗衡中國！美國將參與東亞高峰會、澳洲演習計畫〉，《今日新聞》，2011 年 11 月 16 日，〈<http://www.nownews.com/2011/11/16/10844-2758177.htm>〉。

<sup>22</sup> 同註 15。

<sup>23</sup> 〈美韓軍演，北韓嗆啟核武〉，民視新聞，2010 年 7 月 27 日。

責，並說服包括中共在內的國際大國，對北韓進行嚴格的經濟制裁。<sup>24</sup>歐巴馬政府也非常關切此區的領土與主權爭議，希望爭議的各方以和平方式解決，不要影響區域安全。

對於「中」、日、臺關於釣魚台與東海的領土爭議，美國基本上站在日本這一方，以牽制中共權力擴張，但是也不希望爭議升高為軍事衝突。<sup>25</sup>去年以來，「中」日對於釣魚台的主權爭議明顯升高。事件的導因在於日本改變其對釣魚台的政策，受到前東京都知事石原慎太郎欲購買釣魚台的影響，野田佳彥內閣於 2012 年 9 月 10 日決定先一步因應，將釣魚台收購國有化。此舉嚴重激怒北京當局，開始對日本強力施壓。中共開始派遣海監船及漁政船至釣魚台海域巡弋，甚至多次進入或接近 12 浬日本聲稱的領海海域，目的在於藉此對外宣示其擁有釣魚台列嶼的主權。<sup>26</sup>此自然與同樣視釣魚台為領土的日本發生管轄權衝突，當中中共公務船進入釣魚台海域，日本即派遣海上保安廳船隻進行驅離。然而中共船隻不僅未立即離開，反而喊話宣稱釣魚台為其領域，正在執行領土巡邏公務，甚至曾對日本船隻進行驅離的作為。為了彰顯維護主權的意圖，中共也適時派遣軍艦在東海活動及演習。2012 年 9 月 20 日，2 艘中共軍艦進入釣魚台北北西 150 公里海域。10 月 16 日，7 艘中共軍艦在演習返航途中接近釣魚台西南方 80 公里，是中共軍艦最接近釣魚台海域的一次航行，日本也因此派護衛艦加以監視。10 月 19 日，中共東海艦隊的巡防艦「舟山號」與醫院船「和平方舟號」，協同海監、漁政等部門舉行代號「東海協作—2012」的聯合軍演，模擬外籍船隻入侵領海、執法船遭撞擊損壞且人員落水時，海軍派軍艦和直升機救援的情景。演習的總指揮官、東海艦隊副參謀長沈浩少將強調，此次演習主要目的是因應海上維權突發事件，展示中共維護海洋權益和領土主權的能力與決心。另一方面，安倍的立場也很強硬，強調日本對於釣魚台的主

<sup>24</sup> 〈聯合國擴大制裁北韓，南韓歡迎〉，《中央通訊社》，2013 年 3 月 8 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201302200406-1.aspx>〉。

<sup>25</sup> 賴怡忠，〈美國的釣魚台議題戰略操——從「同盟綁架」向「同盟遺棄」轉移〉，論文收錄於翁明賢主編，《止戈為善：釣魚台爭議的和平解決》（臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所，民國 101 年），頁 274。

<sup>26</sup> 王高成，〈中國大陸對於東海的政策〉，論文收錄於何思慎、王冠雄主編，《東海及南海爭端與和平展望》（臺北：兩岸交流遠景基金會，民國 101 年），頁 63。

權不存在任何爭議，將全力維護日本的領土主權。<sup>27</sup>

美國在此次事件中扮演促和者的角色，先是宣布釣魚台為《美日安保條約》(U.S.-Japan Treaty of Mutual Cooperation and Security)所涵蓋的範圍，但是又不願意力挺日本及得罪中共，故而說美國對於釣魚台主權的歸屬無特定的立場，只承認日本對於釣魚台擁有行政權。美國國安會亞洲事務資深主任貝德(Jeffery Bader)說明，美國一貫立場是對釣魚台主權歸屬沒有特定立場，但《美日安保條約》適用日本行政管轄的所有領土，1972年美國將琉球群島交還日本後，釣魚台就由日本行政管轄，因此有那樣的說法。美國並呼籲「中」日兩國以對話及和平的方式解決爭議，以維持東北亞的穩定。當安倍訪美尋求美國力挺日本對釣魚台的立場，以反制中共壓力時，歐巴馬並未給予積極的回應。<sup>28</sup>主管亞太事務的前美國國務院助理國務卿坎博(Kurt Campbell)曾表示，「中」日維持友好關係符合美國利益。歐巴馬政府之所以採取如此立場，原因包括：一、美國不樂見東亞情勢緊張，妨礙此區和平與經濟發展，影響自身經濟復甦。二、美國不願意正面得罪中共而與其關係緊張，美國仍有求於中共，包括解決朝鮮半島的核武問題及解決「中」美貿易赤字，因此不願與中共在其他議題發生衝突。第三、美國不願東亞兩大國關係緊張，讓自己陷入左右為難的局面。

中共與東協部份國家關於南沙群島的主權爭議，也引發美國關切。南沙群島不僅蘊藏豐富天然資源，所在位置又掌控南海地區的航行權，尤其是根據日本媒體報導，中共曾於2010年3月告訴美國副國務卿史坦伯格(James Steinberg)及貝德，南海是中國大陸的核心利益，更引發美國擔憂中共有意將南海納入其勢力範圍，限制各國航行自由。<sup>29</sup>歐巴馬政府的亞太戰略不同於之前美國各政府的作法之處在於，美國積極且高調地介入南海地區的主權之爭。在歐巴馬政府之前，美國雖然也關

---

<sup>27</sup> 〈日相安倍：釣魚台主權沒有交涉的餘地〉，《聯合晚報》，2013年1月11日，〈<http://udn.com/NEWS/OPINION/OPI1/7715089.shtml>〉。

<sup>28</sup> 〈美日高峰會，形式重於實質〉，《聯合晚報》，2013年2月23日，〈<http://dailynews.sina.com/gb/news/usa/usnews/chinesedaily/20100925/00041859879.html>〉。

<sup>29</sup> 〈中國嗆美：南海是領土核心利益〉，《自由時報》，2010年7月5日，〈<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/jul/5/today-int1.htm>〉。

切此區的主權爭議，但僅採取較為保守的作為，呼籲爭議各方採取和平的方式解決。希拉蕊於 2010 年 7 月在參加「東協區域論壇」時，主動表達應維持南海地區的航行自由，有關南海地區的主權爭議，美國雖不採取偏向任一國的立場，但是認為此議題應該遵循國際法及規則，透過多邊方式和平解決，反對任一國以武力威脅其他國家讓步。<sup>30</sup>美國表面上是希望南海地區維持和平穩定，但實質上則是不希望中共壟斷南海地區。此舉引發中共強烈反彈，時任外長楊潔篪在會中嚴正反駁希拉蕊的言論，出現近年來罕見的美「中」外長在國際場合公開對峙的場面。<sup>31</sup>

隔年 11 月 19 日，歐巴馬在首次參加的「東亞高峰會」又不顧中共反對，在會中引導討論南海議題，在閉門的領袖會議中，18 個與會國家除緬甸與柬埔寨之外，有 16 個國家領袖就此議題發言，贊成維護南海地區的海上安全與航行自由。<sup>32</sup>對於美國而言，此舉具有如下的戰略意義：一、藉由南海議題，爭取與中共有主權爭議的國家，如越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊，以及其他擔心南海地區為中共所獨佔的東協國家支持，並分化這些國家與中共的雙邊關係。二、藉由該場合表達美國對於此議題的關切與立場，並凝聚其他國家的共識，以共同對中共施壓。

美國也關心兩岸關係的發展，其最高的目標也是維持臺海地區的和平穩定。在馬英九總統上任後，以「九二共識、一中各表」為基礎推動兩岸關係，海基會與海協會已恢復接觸，目前已和中共簽訂 18 項協議，也包括「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 在內。兩岸關係的和平與發展，符合美國在亞太地區的戰略利益，歐巴馬政府對此表示肯定與鼓勵，也希望此一關係模式能繼續推動下去。此外，歐巴馬政府也提供臺灣必要的防禦性武器，以平衡兩岸軍力，維持臺灣的安全。

<sup>30</sup> Hillary Clinton, Remarks at Press Availability, National Convention Center, Nanoi, Vietnam, July 23, 2010, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>>.

<sup>31</sup> “China Rejects U.S. Efforts in Maritime Spat,” *The Wall Street Journal*, July 25, 2010, <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703958904575388262371173300.html>>.

<sup>32</sup> 〈東亞峰會，溫家寶批美介入南海〉，《蘋果日報》，2011 年 11 月 20 日，〈<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20111120/33828595>〉。

### 三、強化美國與盟邦的軍事力量

軍事投入是歐巴馬政府重返亞太戰略中重要的一部分，因為軍事是美國最有優勢的資源，也最足以顯示美國的力量。<sup>33</sup>歐巴馬在 2012 年 1 月 5 日公布美國的新國防戰略時表示，儘管未來十年將刪減國防預算，但絕對不會影響美國對於亞太地區的軍事投入與實力，以及防衛盟邦安全及維護此區安全的意志。<sup>34</sup>

美國時任國防部長潘尼達在 2012 年新加坡的「香格里拉安全對話」(Shangri-La Dialogue) 中表示，日本是美國最重要的盟邦，未來將加強雙邊軍事合作，包括共同研發飛彈防禦系統及網路戰、太空防禦等。美軍將陸戰隊自琉球撤至關島，將使關島成為美國在亞太地區的防禦基地，以此為基地支援各地的緊張情勢。美國也將繼續加強與南韓的合作。未來也將加強與澳洲、新加坡、印度、菲律賓及泰國的軍事合作，增加與這些國家的聯合演習次數。<sup>35</sup>

美國未來將把 60% 的海軍艦艇調整至太平洋地區，將在此區部署 6 個航艦戰鬥群、增加潛艦、第五代戰機的數目，進行軍事投資以提升武力的科技水準。<sup>36</sup>美國並採取「空海整體戰」(AirSea Battle) 的軍事戰略，加強反潛戰及大幅增加關島的軍事設施，已將其 60% 的核潛艇派往太平洋地區，進一步增加亞太地區具備彈道飛彈防禦能力的艦船數量。同時，美海軍還計畫把新的兩棲攻擊艦部署在亞太地區。

其次，強化與盟國的軍事合作。與南韓在日本海及黃海多次舉行聯合軍事演習，並出動「喬治華盛頓號」航艦參演。強化美日安保合作關係，舉行「2+2」會談，2010 年 12 月並在日本海舉行兩國歷來最大規模聯合軍事演習，演習項目包括以中共為假想敵的「防止武力奪取釣魚

<sup>33</sup> Mark E. Manyin, et. al., "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's 'Rebalancing' toward Asia", CRS Report for the Congress, March 28, 2012, p. 10.

<sup>34</sup> U.S. DoD, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense* (Washington D.C.: U.S. DoD, 2012), <[http://www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)>.

<sup>35</sup> Shangri-La Security Dialogue, as Delivered by Secretary of Defense Leon E. Panetta, Shangri-La Hotel, Singapore, June 2, 2012, <<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1681>>.

<sup>36</sup> Ibid.

台」行動。<sup>37</sup>美、日、韓三國更破冰式地在 2012 年 6 月 20 日，於朝鮮半島南部黃海海域舉行聯合軍演，除了美國出動航艦外，日本海上自衛隊也派出神盾艦「霧雨」和搭載直升機的大型護衛艦「鞍馬」等數艘艦艇參加軍演，演習的目的在提升三國的共同作戰水準及通信能力。<sup>38</sup>美國與菲律賓及越南在南海地區也多次舉行軍事演習，以示對於此兩國關於南海主權爭議的支持。同時美國也提供菲律賓軍事援助，包括 2 艘「漢彌爾頓級」(Hamilton) 巡邏艦，售予 40 架軍用飛機，以提升菲國的軍事防禦能力。<sup>39</sup>美國也在新加坡部署濱海戰鬥艦，與印尼合作打擊海盜，並宣布出售 F-16C/D 型戰機。<sup>40</sup>

美國也強化與澳洲的軍事關係，增加在澳洲的軍事力量。歐巴馬於 2011 年 11 月 16 日對澳洲進行正式訪問，會後兩國決定美國將從 2012 年中開始，在澳洲北部的達爾文部署 200 到 250 名海軍陸戰隊員，並計劃在 5 年內將駐澳美軍總人數增加近 13 倍，最終建立一個規模為 2,500 人的海軍陸戰隊員軍事指揮中心。<sup>41</sup>美澳進一步加強軍事合作的協議內容還包括：美國海軍將增加在澳洲附近海岸的行動頻率，預計有更多的美軍戰艦將使用位於伯斯市南部的斯德林海軍基地。美國空軍計劃增加進出澳洲的軍機架次，包括 B-52 遠程戰略轟炸機、FA-18 戰鬥機、C-17 運輸機及空中加油機等，它們將駐紮在澳洲皇家空軍廷達基地，兩國也將增加聯合演習、聯合訓練及聯合行動。

澳洲是美國在亞太地區的忠實盟友，過去對於美國的國際反恐行動也努力支持。近年來澳洲與中共的經貿關係也密切發展，中共自澳洲進口大量的天然資源，美國不免擔心澳洲過於傾向中共。歐巴馬政府獲得澳國同意，強化雙方的軍事合作關係，具有重要的外交意義。美國在達

<sup>37</sup> 〈牽制中國威嚇北韓，美日軍演登場〉，《自由時報》，2010 年 12 月 4 日，〈<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/4/today-t3.htm>〉。

<sup>38</sup> 〈抗中，美、日、韓首次聯合軍演〉，《旺報》，2012 年 6 月 22 日，〈<http://news.chinatimes.com/mainland/17180502/172012062200220.html>〉。

<sup>39</sup> 〈美援菲，第二艘巡邏艦交付〉，《世界新聞網》，2012 年 5 月 23 日。

<sup>40</sup> 〈新加坡同意美部署 4 濱海戰艦〉，《新加坡文獻館》，2012 年 6 月 4 日，〈<http://www.sginsight.com/xjp/index.php?id=8331>〉。

<sup>41</sup> 〈吉拉德宣布，美國將在澳洲駐軍〉，《中央廣播電臺》，2011 年 11 月 16 日，〈[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=327875](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=327875)〉。

爾文輪調駐軍，也具有重要的軍事戰略意義。達爾文港位於澳洲大陸北端，距離印尼只有幾百公里，距中國大陸南海約 2,000 公里，被澳洲視為通往東南亞的大門。美國在此駐軍首先可以為介入南海問題提供地理上的便捷。配合美國海軍的新型高速運輸船，駐紮在達爾文的海軍陸戰隊將能在相對較短的時間內進入南海，實施必要的軍事行動。<sup>42</sup>其次，中國大陸近年來已成為一個能源需求大國，對海外能源進口的依賴程度非常高，主要自北非及中東進口石油，必須經過印度洋及麻六甲海峽。達爾文軍事基地靠近麻六甲海峽與印度洋國際航道，美國在此建立軍事基地，對中共的海上能源及貿易運輸通道構成威脅。

#### 四、強化與亞太國家的經濟關係

美國重返亞太的主要目的之一在於復甦美國經濟，自然必須強化與此區國家的經貿關係。<sup>43</sup>美國已與南韓簽訂自由貿易協定，並獲得兩國國會批准，於 2012 年 3 月 15 日起生效，將有助於推動美韓經濟關係，擴大美國出口，以及促使其他亞太國家與美國洽簽自由貿易協定。<sup>44</sup>美國也積極倡議 TPP，在 2011 年的「亞太經濟合作會議」(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 中推出完整的協議架構，目前已有美國、澳洲、汶萊、智利、馬來西亞、紐西蘭、秘魯、新加坡、越南、日本等國加入談判，一旦正式成立，將成為全球最大自由貿易區。<sup>45</sup>其核心議題不僅包括以往大多數自貿協定中的降低商品關稅、促進服務貿易等，還將涵蓋安全標準、競爭政策、非關稅壁壘、食品安全、智慧財產權、政府採購及綠色增長和勞工保護等，標準之高和覆蓋領域之廣，遠超一般自貿區協議。美國積極推動 TPP，除了經濟利益的考量之外，也有與中共較勁的戰略意涵。<sup>46</sup>亞太地區目前的經濟整合是以中國大陸與東協

---

<sup>42</sup> 〈美國駐軍澳洲鷹眼盯華〉，《新浪網》，2012 年 4 月 5 日，〈<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/ausdaily/20120405/15023290593.html>〉。

<sup>43</sup> 同註 4。

<sup>44</sup> 〈美韓自貿協定 15 日生效，專家稱對中國經濟有影響〉，《新浪網》，2010 年 3 月 14 日，〈<http://finance.sina.com/bg/usstock/chinanews/20120314/1929478242.html>〉。

<sup>45</sup> 〈歐巴馬公布 TPP 架構，盼擴大出口〉，《蘋果日報》，2011 年 11 月 13 日，〈<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20111113/91644>〉。

<sup>46</sup> 〈美國有意以 TPP 取代 APEC，將中國排除在外〉，《星島日報》，2011 年 11 月 14 日，〈[http://ny.stgloallink.com/usa/201111/t20111114\\_1666697.html](http://ny.stgloallink.com/usa/201111/t20111114_1666697.html)〉。

所形成的「10+1」自由貿易區為基礎，再逐漸擴大為加入日本與南韓的「10+3」，以及加入澳洲、紐西蘭及印度的「10+6」，臺灣雖然未直接與東協國家簽訂自由貿易協定，但是已與中國大陸簽署 ECFA，等於間接參與了此一整合中的東亞經濟圈。<sup>47</sup>美國也未直接參與此一東亞經濟圈，有被排斥的感覺。在當前全球化時期，經濟實力已成為一國權力與影響力的重要基礎，中共即以自身經濟實力，加強與周邊國家的關係，並逐漸建立在亞太地區的權力地位。美國積極推動 TPP 即是在於另起爐灶，將亞太地區的經濟整合圈從東亞延伸擴大至包括太平洋兩岸地區，以增加美國與亞太國家的經濟關係，提升美國在亞太經濟區的領導地位，並稀釋中共的經濟影響力。<sup>48</sup>

#### 五、與中共維持競合的關係

美國重返亞太之目的在於重新鞏固自身在此區的領導地位，必然會與中共產生競爭或衝突，並採取措施制衡或遏制中共在此區的權力。美國採取單邊、雙邊與多邊的途徑來達成此一目的。在單邊的作為方面，美國加強在亞太地區的軍力，預計在 2020 年前將太平洋與大西洋地區的海軍軍力調整成 6：4 的比例，並強化美軍聯合及靈活作戰的能力。在雙邊方面，美國強化與盟國及夥伴國家的政治、軍事及經貿關係，在多邊方面則是積極參與此區的多邊組織，並在其中扮演重要角色，或者擴大由美國所領導的多邊軍事及經濟合作。例如美國已積極參與「東協區域論壇」及「東亞高峰會」，並在其中對於南海爭議如何解決表達立場，呼籲以多邊協商的方式解決爭議。美國 2012 年 6 月舉行「環太平洋軍事演習」(Rim of the Pacific, RIMPAC)，共邀請 21 個亞太周邊國家參加，規模為歷年最大。<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> 林若雲，〈臺灣於亞太主義與東亞主義之間的區域安全戰略選擇〉，論文收錄於翁明賢主編，《變遷中的亞太戰略情勢》(臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2012 年)，頁 95-100。

<sup>48</sup> 同註 33。

<sup>49</sup> 儘管中共並未邀約參與 2012 年「環太軍演」，然 2012 年 9 月潘尼達訪「中」時，主動邀請中共參與 2014 年環太演習；參見〈習近平會見美國國防部長〉，《中國軍網》，2012 年 9 月 20 日。

然而，美國也無意如冷戰時期，對中共採取圍堵或對抗政策。<sup>50</sup>當前已是一個全球化時代，冷戰氛圍與原因不復存在，中共與美國及亞太周邊國家的經貿交往甚為密切，形成互賴關係，如果此一經貿關係切斷，將使各國產生嚴重損失。歐巴馬政府的亞太戰略目的之一在於復甦美國經濟，絕不可能與世界第二大經濟體的中國大陸交惡。亞太周邊國家也高度依賴中國大陸的經濟發展，以度過當前全球經濟不景氣的衝擊，因此絕無意願追隨任何國家的腳步圍堵或對抗中共。即使周邊各國擔憂中共軍力擴張或者與其有領土主權紛爭，也只是希望美國能重返亞太制衡中共而已。其次，美國在全球及亞太地區的許多安全議題，仍須中共配合與支持才易於解決，例如全球經濟的復甦、減緩地球的暖化、打擊恐怖主義、制止伊朗及北韓的核武擴散等。<sup>51</sup>因此，歐巴馬政府也積極推動與中共的交流及合作。<sup>52</sup>雙方領導人及政府官員互訪頻仍，也建立了年度性的「戰略與經濟對話」(Strategic and Economic Dialogue, S&ED) 機制，推動雙方經貿及安全合作事宜，並已取得實質進展。即使是軍事交流也持續進行，例如美國時任國防部長蓋茲 (Robert Gates) 於 2011 年 1 月 9 日訪「中」；<sup>53</sup>中共解放軍時任總參謀長陳炳德於 2011 年 5 月 15 日訪美；<sup>54</sup>美國時任參謀首長聯席會議主席穆倫 (Michael Mullen) 於 2011 年 7 月 9 日訪「中」；<sup>55</sup>中共時任國防部長梁光烈於 2012 年 5 月 4 日訪美；<sup>56</sup>美軍太平洋司令部司令洛克利爾 (Samuel J. Locklear

<sup>50</sup> 美國國家安全顧問唐尼倫 (Tom Donilon) 於今年 3 月 11 日在「亞洲協會」(The Asia Society) 公開演說時強調，歐巴馬的亞太安全政策無意與中共對抗；參見 Thomas Donilon, "The United States and the Asia-Pacific in 2013," presented at Asia Society New York, March 11, 2013。

<sup>51</sup> 李明，〈歐巴馬政府的對華政策：臺灣的機會與挑戰〉，論文收錄於王高成主編，《兩岸新形勢下的國家安全戰略》(臺北：秀威出版社，2009 年)，頁 127-135。

<sup>52</sup> 王高成，〈從權力轉移論看歐巴馬政府的美中關係〉，論文收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011 年)，頁 193-198。

<sup>53</sup> 〈美國防部長蓋茲抵北京，對中正式訪問〉，《新浪網》，2011 年 1 月 10 日。

<sup>54</sup> 〈解放軍總參謀長陳炳德訪問美國〉，《BBC 中文網》，2011 年 5 月 15 日，〈[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese\\_news/2011/05/110515\\_china\\_us\\_military\\_c.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2011/05/110515_china_us_military_c.shtml)〉。

<sup>55</sup> 〈美國聯參會主席穆倫訪中〉，《自由時報》，2011 年 7 月 10 日，〈<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jul/10/today-int7.htm>〉。

<sup>56</sup> 〈梁光烈訪美，就敏感議題宣示立場〉，《美國之音》，2013 年 3 月 13 日，〈<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/article-20120505-china-defen>〉。

III) 於 2012 年 6 月 25 日訪「中」;<sup>57</sup>美國時任國防部長潘尼達亦於 2012 年 9 月訪「中」。

## 肆、美國亞太戰略的影響

### 一、美國在此區的權力地位提升

經過近四年多的努力，美國在此區的領導地位已有所提升。在雙邊關係方面，美國已成功地強化了與許國家的政治、軍事與經貿關係。在盟邦方面美國已進一步強化與日本、南韓、澳洲及菲律賓的軍事合作關係，在友邦方面也強化了與印度、印尼、新加坡、越南、臺灣及馬來西亞的軍事合作關係，甚至也將外交觸角擴大到柬埔寨及緬甸。<sup>58</sup>美國已與這些國家舉行過多次雙邊及多邊聯合軍事演習。藉由上述作為，美國在此區的軍事權力及安全維護角色已明顯提升。在多邊關係方面，美國已大幅改善與東協國家的關係，參與了「東亞高峰會」，並在此一組織中發揮重要影響力。<sup>59</sup>美國關於南海地區爭議的基本立場如維護航行自由、遵守國際法及規範、和平解決爭端、建立「南海行為準則」(Code of Conduct in the South China Sea, COC) 等，已基本上獲得所有爭端國家，包括中共在內的支持。美國已擴大了 TPP 的參與國家，推動了此一協議的進度，提升了其聲勢與影響力。藉由這些作為，美國已明顯地壓制了中共在此區原有的權力地位。

### 二、美國與中共的競爭關係升高

美國重返亞太的主要目的在於重新提升及鞏固在此區的領導地位，雖然不是以中共為唯一的針對目標，但是也必須制衡或遏制中共已有及未來的權力。美國採取一系列作為，包括增加在亞太的軍力，強化與中共周邊國家的雙邊關係，積極介入東亞領土主權紛爭，但又採取與中共相左的立場，支持與其有主權紛爭的國家，並推動新的亞太經濟合

---

se-minister-150298445/958037.html)。

<sup>57</sup> “China’s Military to Strengthen Ties with U.S.,” *Asia One*, June 27, 2012.

<sup>58</sup> 〈美國宣布解除向緬甸投資限制〉，《BBC 中文網》，2012 年 7 月 13 日，〈[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/07/120713\\_clinton\\_burma\\_business.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/07/120713_clinton_burma_business.shtml)〉。

<sup>59</sup> 同註 33。

作架構等。即使美國並無此一意圖，看在中共眼中仍認為美國正在進行對於中共的圍堵。

中共基於經濟發展需求及軍力仍不如美國，目前無意對美國採取對抗政策，但是仍必須採取措施以維護自身利益與安全。這些作為包括繼續強化解放軍實力、在亞太地區進行軍事演習、強化與俄羅斯的軍事關係、以軟硬兼施的方式維護領土主權的完整、繼續強化與美國及周邊國家的雙邊關係等。中共目前對美國的策略也是既鬥爭又合作，鬥而不破。隨著美國的亞太戰略繼續實施及中共的反制措施回應，美「中」兩國在此一地區的競爭與摩擦有升高的趨勢。

### 三、東海與南海地區的主權爭議升高

在美國大力推動重返亞太的戰略鼓舞之下，與中共有權力競逐或領土主權紛爭的國家，開始勇於堅持自己的主張，挑戰中共的權力及領土主張，升高了與中共的緊張關係及衝突。

日本一向自視為東亞的大國，並與中共競逐此一地區的權力。隨著中共軍事力量迅速成長，以及開始穿越第一島鏈向太平洋擴張，日本感受到日益增加的軍事壓力，已將中共列為潛在威脅，並加強西南諸島的軍事防禦。<sup>60</sup>「中」日之間也存在著釣魚台及東海地區的主權之爭，隨著海洋資源及能源的重要性提升，兩國的爭奪態勢也日益升高。在美方鼓舞及國內保守勢力的壓力之下，日本對於釣魚台的主權動作也越來越積極，去年野田政府將釣魚台國有化後，使釣魚台的主權爭執加劇。<sup>61</sup>美國對於釣魚台的爭議雖然表示不對主權歸屬持有特定的立場，但是卻又不斷公開宣示，釣魚台屬於《美日安保條約》涵蓋的範圍，亦即一旦日本在此一區域遭遇攻擊，美國將出兵協助。<sup>62</sup>美方的立場使得日本更加有恃無恐，對於釣魚台的主權立場更不退讓，使爭議熱度持續升高。

---

<sup>60</sup> 日本公布 2012 年版的「防衛白皮書」，將中共擴軍視為威脅，參見〈大陸軍費 24 年增加 30 倍，日本防衛白皮書：令人不安〉，《今日新聞》，2012 年 7 月 31 日，〈<http://www.nownews.com/2012/07/31/91-2840092.htm>〉。

<sup>61</sup> 〈釣島主權論戰，中日在聯大火爆對嗆〉，《自由時報》，2012 年 9 月 30 日。

<sup>62</sup> 〈釣島列美日安保，大陸表反對〉，《中央廣播電臺》，2012 年 7 月 25 日，〈[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=367683](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=367683)〉。

南海主權的爭議持續已久，涉及了中共、中華民國、越南、菲律賓、馬來西亞及汶萊。2002 年中共與東南亞各聲索國簽訂「南海各方行為宣言」(*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC*)，承諾暫時擱置爭議，以和平的方式解決問題，曾使問題暫時降溫。與釣魚台的爭議相同，在美國宣示重返亞太，開始加強與東協國家的交流，並在 2010 年 7 月由希拉蕊公開宣示美國關於此一議題的立場後，越南及菲律賓開始強化對於南沙群島的主權立場，並採取實際行動宣示主權。越南加快在南海的石油探勘及開採，因此於 2011 年 5 月及 6 月兩度與中共發生海上摩擦，越南因此舉行海上實彈射擊軍演。<sup>63</sup>菲律賓則是單方面將南海改名為西菲律賓海，以示擁有南海主權。<sup>64</sup>2012 年 4 月 12 日，「中」菲在黃岩島因菲國欲逮捕在當地捕魚之中國大陸漁民，進而發生嚴重對峙。<sup>65</sup>另外，據媒體報導，越南武裝巡邏艇於 2012 年 3 月甚至兩度逼近我國太平島並開火，意圖挑釁。<sup>66</sup>目前中共已實質掌控黃岩島海域，菲律賓雖被迫暫時退讓，但問題未根本解決，仍有可能引發後續衝突。在越菲各自提升對於南海主權的立場及作為，並增加與中共的摩擦及衝突後，北京也升高了對南海主權的因應措施。中共於 2012 年 7 月 24 日在西沙群島的永興島成立三沙市，下轄西沙、中沙與南沙群島，並成立警備區，用以進一步宣示南海主權，以及因應逐漸增加的海上衝突。<sup>67</sup>中共的作法也引發越南及菲律賓進一步的抗議。美國對於南海的爭議採取兩面的手法，一方面呼籲爭端各國採取自制的立場，另一方面則是繼續強化與菲越的軍事互動，並提供菲律賓巡防船艦及武器。此一作法無異是支持菲越兩國對於南海主權採取堅持的立場，使南海的主權爭議持續無法停息。

<sup>63</sup>〈越南 13 日在南海第一階段實彈演習持續 16 小時〉，《中國網》，2011 年 6 月 14 日。

<sup>64</sup>〈菲頒命令，南海改名西菲律賓海〉，《聯合新聞網》，2012 年 9 月 12 日。

<sup>65</sup>〈點評中國：中菲的黃岩島對峙〉，《BBC 中文網》，2012 年 5 月 17 日

<sup>66</sup>〈臺灣外交部稱太平島為固有領土〉，《BBC 中文網》，2012 年 5 月 11 日，〈[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese\\_news/2012/05/120511\\_southsea\\_vietnam\\_taiwan.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/05/120511_southsea_vietnam_taiwan.shtml)〉。

<sup>67</sup>〈中國摘報：三沙市揭牌成立〉，《BBC 中文網》，2012 年 7 月 25 日，〈[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese\\_news/2012/07/120725\\_china\\_morning\\_round\\_up.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/07/120725_china_morning_round_up.shtml)〉。

#### 四、亞太地區緊張情勢升高

綜觀上述第二及第三項發展，亞太地區的緊張情勢事實上正在升高。地區中的兩大國家美國及中共的競爭及摩擦升高，甚至又將日本及俄羅斯牽扯近來，將影響到此區許多事務的發展，並使得這些事務的處理複雜化，也迫使其他國家必須在兩個競爭的大國中選邊站，或者必須以更靈活的方式與兩大國打交道。其次，中共與周邊國家的主權爭執升高，將會產生許多零星摩擦與衝突，如果處理不慎，有可能演進為較嚴重的衝突或軍事衝突。即使未發生軍事衝突，也將因為這些主權的摩擦與紛爭，使中共與爭議國家關係不睦，妨礙合作關係的維持，甚至牽扯進其他國家，例如中共與整體東協國家的關係。近期東協國家也為了如何處理南海主權問題產生分歧，2012年東協外長會議因此而無法達成共識性聲明，這是該組織成立45年來首見。<sup>68</sup>整體而言，亞太地區的和諧及合作氛圍已然降低，競爭及摩擦的氛圍在上升之中。

#### 伍、我國的對策

##### 一、歡迎及肯定美國重返亞太的戰略

美國自二次大戰以來即為亞太地區的領導國家，並負責維持此區的秩序與和平。如果美國忽略或者逐漸退出此區，將使區域安全局勢陷入不確定狀態。在美國將戰略重心置於中東地區的時期，中共成為亞太地區新崛起強國。但中共的意識型態及政治制度仍為威權式領導，且與周邊國家存在領土主權的紛爭，若中共成為此區領導國家，將可能與周邊國家產生紛爭。因此，包括臺灣在內的許多亞太國家將中共的迅速崛起視為潛在安全威脅。

美國重返亞太將使此區權力結構重新調整，可以制衡中共在區域的權力，美國仍將是此區領導國家。對於臺灣而言，由於與中共的主權及政治關係仍未確定，且其未放棄以武力解決兩岸爭議的企圖，意識型態及政治制度未走向自由民主之前，中共若成為亞太地區的領導強國，將

---

<sup>68</sup> 〈印尼總統警告南海主權紛爭各方勿讓緊張局勢惡化〉，《自由亞洲電視臺》，2012年7月17日，〈<http://www.rfa.org/mandarin/guojishijiao/ma-07172012135115.html>〉。

成爲我國潛在威脅。美國是一個民主國家，又與臺灣關係友好，將可制衡及降低中共權力，有助於減少臺灣的壓力及威脅，我國應表示肯定與歡迎。

## 二、持續加強華美合作關係

美國重返亞太，積極展開或修復與各盟邦及友邦的政治、經濟及軍事關係。臺灣因爲戰略地位重要，歐巴馬政府也明白地表示重視華美關係。臺灣應該把握美國重返亞太的戰略契機，積極強化與美國的政治、經濟與軍事合作關係，一方面以增強華美關係，一方面以提升我國政治地位、經濟利益及軍事實力。在政治上，我們希望美國能支持中華民國擴大國際參與空間，在經濟上希望加強華美經貿關係及參與美國所領導的亞太經濟合作，例如與美方簽訂自由貿易協定及加入美國所推動的TPP，在軍事上希望能售予我高性能的武器及提升華美軍事合作，參與美國所推動的多邊軍事演習。<sup>69</sup>

## 三、持續推動兩岸關係

推動兩岸關係與支持美國的亞太戰略，兩者並不衝突，可以相輔相成。<sup>70</sup>美國重返亞太目的不在圍堵中共，仍與中共維持競爭與合作的關係，其自身也與中共保有密切的政治互動、經貿關係及軍事交流。美國官員已多次公開表示，肯定當前兩岸關係的和平與交流，並且鼓勵此一關係繼續發展。美國重返亞太的目的之一在於復甦美國經濟，自然希望臺海地區能維持和平穩定，兩岸的經貿關係持續發展。兩岸關係的和平與發展，符合美國的亞太戰略利益。

中共與我關係特殊，如果兩岸關係交惡，將影響臺灣的安全與經濟發展。自馬總統上任後，兩岸關係大幅改善，雙方已簽訂 18 項協議，兩岸軍事緊張關係也已降低，對於臺灣安全及經濟發展有利。在不與美國亞太戰略牴觸的情形下，臺灣應該維持現有兩岸政策，發展兩岸關係。

<sup>69</sup> 陳一新，〈美國戰略調整對我國國家安全之影響〉，《戰略安全研析》，第 83 期，民國 101 年 3 月，頁 20。

<sup>70</sup> 王高成，〈中國大陸崛起與臺灣因應之道〉，論文收錄於翁明賢主編，《變遷中的亞太戰略情勢》，前揭書，頁 122。

#### 四、強化我國軍事實力

亞太地區的緊張情勢逐漸升高，美「中」兩國的競爭加劇，部分國家間的領土紛爭增加，臺灣也涉入其中。不論是就安全的維護，或者是主權的確保，臺灣都須持續強化自身軍事實力，以在情勢逐漸緊張及不確定的情形下，擁有自保力量。臺灣必須在軍事戰略、武器、國防科技、組織、訓練及人力方面持續精進，以提升國防武力。軍事力量的發展，亦須建立在有力的經濟基礎之上，尤其是當前全球仍受經濟不景氣及歐債風暴影響，仍須先積極復甦及發展經濟，以支持國防發展。

#### 五、確保海外領土及主權

由於美國亞太戰略的刺激，部分東亞國家對於釣魚台及南沙群島的主權爭執升高，這些島嶼也是我國的領土範圍。各主權聲索國紛紛採取加強實際的執法與資源探勘開採，輔以政治、外交、經濟及軍事的支援。在各國升高對於主權的宣示及強化軍事準備之下，我國也應採取積極作為，以維護領土主權。我國應強化對於護衛釣魚台及南沙群島主權所需的執法及軍事武力，採取彰顯主權的實際作為，如加強巡弋及執法，資源的探勘及開採，運用及開發漁業資源等，爭取參加關於這些島嶼主權爭執解決的多邊及雙邊會議。為免各國疑慮，我國仍不宜與中共合作共同維護主權。但是，我國也應提防美國在推動亞太戰略時，在處理釣魚台及南沙群島的主權議題上過於偏向日本、菲律賓及越南，而犧牲了我國利益，應透過管道向美國表達此一顧慮，希望其採取較平衡的作法。

#### 六、呼籲亞太各國建立共同安全

亞太地區是全球經濟最有活力的地區，如果此區陷於大國的權力競爭，多國的領土主權紛爭與衝突，將妨礙此區的安全與經濟發展，對於所有的國家皆不利。臺灣應呼籲亞太各國建立共同安全觀，放棄傳統安全觀的權力與主權爭議，加強各國間的對話與互信，以和平的方式解決爭議與衝突，建立解決衝突及維護安全的多邊機制，共同合作以維護亞太各國安全，以及此區的和平及經濟發展。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

專題分析

# 南海島嶼主權爭議的國際法分析： 以 Ligitan-Sipadan 島嶼主權歸屬案為例

周容卉

國防智庫籌備處助理研究員

## 摘 要

南海島嶼主權爭端一直以來皆是東亞地區的潛在衝突點，由於南海主權爭議涉及國家數目較多，影響層面也較為廣泛，呈現出相當複雜的態勢。據此，本文以國際法之相關規範與實踐，並以國際法院判例，印尼、馬來西亞島嶼主權歸屬案，檢視南海主權爭端，藉此對我國於南海議題提出相關建議。

關鍵字：南海主權爭端、有效控制原則、共同開發

**Analyzing the South China Sea Sovereignty Disputes with  
International Laws: Taking the Judgment in the Case Concerning  
Sovereignty over Ligitan-Sipadan as an Example**

**Rong-hui, Chou**

Assistant Research Fellow  
Office of Defense Studies, MND

**Abstract**

Disputes over sovereignty of islands in the South China Sea (SCS) have long been one of the potential flashpoints of conflicts in the East Asia region. Involving in relatively more countries, sovereignty claims over the SCS islands are considerably complex and have a profound influence on the regional situation. In this regard, this article examines the disputes over sovereignty of SCS islands with regulations and practices of international laws and the judgment made by the International Court of Justice (ICJ) in the case concerning sovereignty disputes between Indonesia and Malaysia so as to make suggestions for the Republic of China on the SCS issue.

*Keywords: South China Sea (SCS), sovereignty disputes, Ligitan-Sipadan, the principle of effectivités, joint development*

## 壹、前言

南海島嶼主權爭端一直以來皆是東亞地區的潛在衝突點，由於南海主權爭議涉及國家數目較多，影響層面也較為廣泛，呈現出相當複雜的態勢。據此，本文以國際法之相關規範與實踐，並以國際法院判例，印尼、馬來西亞島嶼主權歸屬案，檢視南海主權爭端，藉此對我國於南海議題提出相關建議。

## 貳、南海諸島

### 一、南海諸島主權爭端背景概述

#### (一) 南海諸島之地理位置<sup>1</sup>

南海海域範圍東起菲律賓群島，北至臺灣海峽，西至巽他礁層（Sunda Shelf）與印度洋，南達印尼群島。整片海域延伸走向約為東北—西南形勢，由位於東北的臺灣拉出西南方向的軸線長度約1,500浬，而較短的軸線則自越南至沙巴（Sabah），約480浬長。南海海域中主要涵括東沙群島、中沙群島、西沙群島、南沙群島等四個島群（如圖1）。

#### 1. 東沙群島（Pratas Islands）

東沙群島由北衛灘、南衛灘與東沙島組成，其絕對位置在東經116度至117度、北緯20度30分至21度31分之間；相對位置則位於臺灣西南方約240浬、香港東南方約170浬處。東沙群島現於我國管轄之下，自二次大戰後，我國即於此派遣駐軍，未曾中斷。東沙島上建有一條長4,500呎的跑道，可供貨機起降之用。2000年1月，行政院海岸巡防署成立後，即由海巡署隊員取代陸戰隊隊員執行駐防任務。

#### 2. 中沙群島（Maccelesfield Bank）

中沙群島雖稱為群島，但大部分的礁灘長年覆蓋於海水之下，僅有黃岩島（我稱民主礁）係唯一高出水面的島礁，其絕對位置在北緯15

<sup>1</sup> 許惠祐主編，《臺灣海洋》（臺北：行政院海岸巡防署，2005年），頁96-106；蕭曦清，《南沙風雲》（臺北：臺灣學生書局，2009年），頁21-31。

度24分至16度25分、東經113度40分至115度57分之間。由於地理位置因素，使得中沙群島在南海諸島主權爭奪過程中，各聲索國較少對中沙群島（除黃岩島外）提出激烈主張。

圖 1 南海諸島之地理位置



### 3. 西沙群島 (Paracels Islands)

西沙群島之絕對位置在北緯15度46分至17度8分、東經111度11分至112度54分之間。整個群島共有約130餘個島礁沙灘，分為東西兩群島，東北方的稱為宣德群島；西南方的稱永樂群島，其中最大島嶼是永興島，總面積約1.85平方公里。1974年「中」越西沙海戰後，中共已完全控制西沙群島，並納入其實際管轄之下。

### 4. 南沙群島 (Spratly Islands)

南沙群島的絕對位置在北緯4度至11度30分和東經109度30分至117度50分之間；相對位置則東距菲律賓巴拉望群島約300浬，西距越南約300浬，北距海南島約650浬，共約102座島嶼、礁、灘。南沙群島之最

大島嶼為太平島，現於我國實質管轄之下。2008年1月太平島上的飛機跑道正式啓用，供太平島與臺灣本島之間運補、醫療之用。

## （二）南海諸島之戰略價值

南海海域及其諸島的戰略價值可由以下兩個層面加以分析，一是戰略地位；二是自然資源。

### 1. 戰略地位

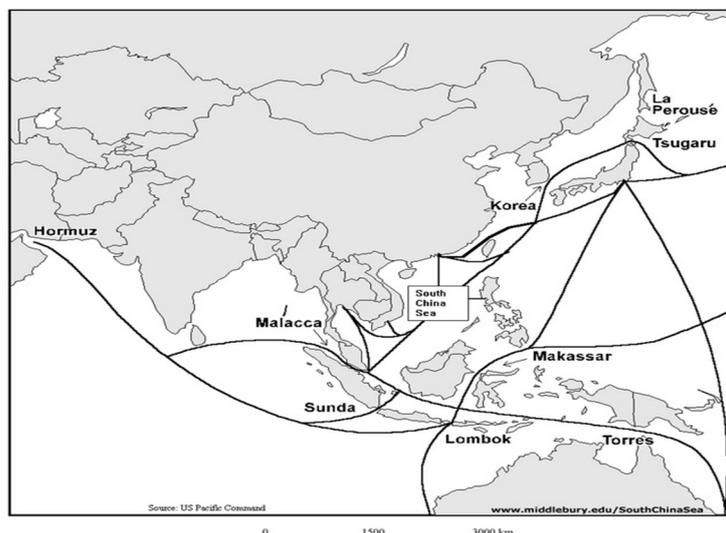
南海海域面積廣達百餘萬平方公里，經由北端的臺灣海峽和巴士海峽及南端的新加坡和麻六甲海峽，溝通太平洋與印度洋，使東北亞、東南亞、中東、非洲與歐洲相互連結（如圖2）。自西方殖民時期以來，南海係屬列強用以剝奪東南亞資源及進入中國大陸廣大市場的必經要道，更是日本從中東輸入石油的生命線。二次大戰與冷戰時期，列強也經由南海從事軍事行為與進行運補。時至今日，南海仍是國際海事貿易、遊輪運輸、軍事用途的國際重要航道，且被日益頻繁地使用。以麻六甲海峽為例，每年約有6萬艘船隻通過；2011年每年約有1,520萬桶原油通過（原油運輸量是蘇伊士運河的3倍、巴拿馬運河的15倍）；<sup>2</sup>此外，南海也是我國、日本、南韓的重要海線孔道，日本進口石油約90%經過此處。<sup>3</sup>據此，南海海域向來為重要的國際貿易孔道，若能掌握海域中的島嶼及海峽，就能掌控海線貿易的安全，也因為其特殊的戰略價值，遂引起周邊國家的覬覦與爭奪。

---

<sup>2</sup> “World Oil Transit Chokepoints-Malacca Strait,” U.S. Energy Information Administration, August 22, 2012 <<http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=WO TC>>.

<sup>3</sup> 資料來源：Malacca Singapore Straits Pilots Ple Ltd。

圖 2 南海海域之戰略地位（交通孔道）



資料來源：“Major Asia-Pacific Shipping Lanes,” *WWW South China Sea Virtual Library*, <<http://community.middlebury.edu/~scs/maps/sealanes.gif>>。

## 2. 自然資源

南海諸島蘊藏豐富的自然資源，主要島嶼上有磷酸礦、石灰礦，在大陸礁層海床下也蘊藏有錳、銅、鎳、鈷、鈦、錫、鑽石等礦物。<sup>4</sup>南海諸島係由珊瑚礁所構成，位於熱帶島嶼地區又適合魚類生長，據1978年估計，南海地區每年漁獲量為500萬公噸，若善加維護與改善漁撈技術，每年尚可增加300萬噸。<sup>5</sup>因此，就全球海域之生物資源而論，南海可說是極為重要的漁場之一，鯖類（mackerel）、鮪類（tuna）、鯧類（scad）等皆是重要的商業魚種。<sup>6</sup>除了礦產、漁業資源以外，碳氫化合物（石油、天然氣）是南海海域中最具吸引力與最重要的資源，各國不僅著眼於此種資源的高度商業價值，能源安全更是不可或缺的考量因素

<sup>4</sup> 蕭曦清，《南沙風雲》（臺北：臺灣學生書局，2009年），頁66-68。

<sup>5</sup> 杜栩，〈南中國海南沙海域遊憩資源評估及開發利用〉，《兩岸及海外華人學術研討會論文集》（臺北：國際法學會，1994年），頁151、154。

<sup>6</sup> 王冠雄，《南海諸島爭端與漁業共同合作》（臺北：秀威資訊科技，2003年，二版），頁21。

。根據調查，南沙群島周圍大陸礁層的碳氫化合物蘊藏量，包含約250億立方公尺的天然氣和1,050億桶的原油；萬安及曾母暗沙盆地石油資源則估計約有50億噸的蘊藏量。<sup>7</sup>據此，南海海域在石油及天然氣蘊藏量的估計上有其誘人之處，又因周邊國家對於能源的需求，使得各國積極透過占領島嶼的方式從事探勘與開發，以取得豐富能源與相關利益。

### (三) 各聲索國占領南沙島礁及駐軍情形

南海諸島主要有六個聲索國，分別為中華民國、中共、越南、菲律賓、馬來西亞，以及汶萊，各聲索國占領或駐軍之情形整理如表1。

表 1 各聲索國占領南沙島礁及駐軍情形

國名	占領或駐軍島礁名稱	駐軍數目
中華民國	太平島	約 110 名(海巡署)
中共	11 個島礁(南黨礁、華陽礁、擁暑礁、信義暗礁、曾母暗沙、東門礁、赤瓜礁、美濟礁、仁愛暗礁、渚碧礁、五方礁)	約 260 名海軍陸戰隊
越南	32 個島礁(安波納沙洲、六門礁、柏礁、蓬勃堡礁、中礁、荷華礁、大現礁、小現礁、東礁、南海礁、西礁、鬼喊礁、金盾暗沙、日積礁、瓊礁、鴻麻島、澳南暗沙、奧援暗沙、畢生島、奈羅礁、無面礁、船蘭礁、廣雅礁、南薇島灘、敦謙沙洲、染青沙洲、景宏島、南子島、南威島、萬安灘、金盾暗沙、梅溪礁)	約 600 名兵力
菲律賓	11 個島礁(司令礁、費信島、半月暗礁、火艾礁、楊信沙洲、南鑰島、馬歡島、北子島、禮樂灘、中業島、西月島)	約 590 名兵力
馬來西亞	6 個島礁(南通礁、皇路礁、彈丸礁、安渡灘、光星仔礁、光星礁)	約 70 名兵力
汶萊	無	無

資料來源：蔡政文主持，行政院研考會主編，《南海情勢發展對我國國家安全及外交關係影響》(臺北：行政院研考會，2001年)，頁24-25。

<sup>7</sup> 陳荔彤，〈南海主權問題及其水域船舶活動安全問題之研究〉，內政部85年獎助南海專題研究計畫(基隆：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所，1996年)，頁180。

## 二、各國主權主張之法理依據

### (一) 中華民國<sup>8</sup>

我國對南海諸島之主權主張，主要以歷史事實及法理依據為基礎。此等歷史事實及法理依據，又可歸納為四個面向。

#### 1. 初步原始權利名義之取得

南海諸島不僅最早是被中國人民所發現，且西漢時代（西元前206年至西元25年）以來，始終是中國人民從事捕魚等經濟活動與作息的場所；亦為中國人民往來於中國大陸和南洋諸國間的通航指標。另在法理上，這些私人使用南海諸島的事實，雖尚不足以構成我國對該島群享有主權之基礎，但得以構成中國在該區域進一步建立主權的「初步原始權利名義」(inchoate title)；主因是中國人民來到南海諸島前，這些島礁皆為「無主地」。

#### 2. 國家功能之執行

中國政府至少從西元13世紀起至第二次世界大戰前，即在南海諸島執行國家功能，其中較為重要的史實與證據主要有四項：

第一，多次派遣水師經過或巡視南海：如史弼將軍於1293年奉元世祖之命率艦攻打爪哇時途經南海；清朝曾兩度遣使巡視；1928年國民政府派遣以沈鵬飛為首的調查委員，前往西沙群島從事實地調查後提出報告，同時重申中國對南海的主權。

第二，命名及設置管理：如以明成祖（1403-1424年）和明宣宗（1426-1435年）兩皇帝之年號「永樂」和「宣德」命名西沙群島的兩個次級群島；另中國政府於1911年正式將南海諸島併入廣東省，經由海南島地方政府實行行政管理。

第三，頒授和撤銷許可證：管理南海諸島鳥糞及漁業、礦產等天然資源之開發，如中國廣東省政府即於1921至1932年頒發五種

---

<sup>8</sup> 俞寬賜，《南海諸島領土爭端之經緯與法理—兼論東海釣魚臺列嶼之主權問題》（臺北：國立編譯館，2000年），頁8。

開發西沙群島之許可證。

第四，以實際行動維護中國在南海主權：如滿清政府曾以施壓及談判等外交途徑，於1883年成功阻止德國政府調查船前往南沙群島巡視。

### 3. 戰後領土主權之恢復

第一次世界大戰前，中國是唯一擁有南海諸島主權的國家；其後，由於國內清廷政治不修與國民革命運動，以及日本帝國主義入侵與第二次世界大戰爆發，致使中國無力鞏固和強化對南海島礁的管轄，日、法、英等國競相對南海諸島主張主權。日本於1938至1939年占領南海全部島礁，之後將四大群島合併，納入日本領土並置於當時的臺灣總督管轄之下；直到1945年第二次世界大戰結束後，日本軍事佔領下的南海諸島和該地區的日本軍隊全面向我國投降，我國從而恢復南海諸島之主權。

### 4. 設治和管理

中華民國政府先後採行設治及其他一系列政策措施，以重申與維護對南海諸島的主權，如1946至1947年相繼派遣中業號及太平號兩艦巡視南沙群島，以及中建號和永興號巡視西沙群島，且分派駐軍駐守各群島；1947年12月將南海諸島併入廣東省，特設東、西、南沙群島行政區以治之，並交由海軍管理；1949年6月改將南海諸島劃歸海南特別行政區；1947年由內政部將四大群島所屬之島礁重新命名，並於12月由該部方域司公布「U形線」，表明該線內之一切島礁均為中國領土。

其後，在國家分裂和兩岸對立的情勢下，雖然雙方皆稱對全部的南海諸島享有主權，但事實上西沙群島自1947年後皆由中共管轄，而東沙與南沙群島的太平島由我國實質管轄。歷年來，我國為此採取之相關作為甚多，例如1956年6月改設東沙和南沙兩個守備區，1980年12月將南海諸島交由高雄市政府代管，並成立區公所治之；1963年10月巡視太平、南威島等南沙群島的島礁，1966年再派軍艦至中業島、南子礁、北子礁等巡視和重建國碑；1988年公布施行之《中華民國領海及鄰接區法》與《專屬經濟海域及大陸礁層法》，均規定適用於南海諸島。

綜上所述，我國對南海諸島最主要之主權主張係建立在「無主地先占」的基礎上，輔以其他歷史證據為佐證，並藉相關行政管理措施鞏固與強化主權之法理依據。除了上述四項主張外，國際條約之規範，如1887年《中法越南續議界務專條》、1951年《舊金山和約》、1952年《中日和約》等，皆是我國常用以主張南海諸島主權的證據。

## （二）中共<sup>9</sup>

中共對南海諸島之領土主張與我國立場大致相同，而其主權主張可歸納為**歷史發現**、**占有與設置管理**三個面向。歷史發現與占有兩個主權主張，與我國立場相同；而在設置管理方面，中共也對南海諸島進行一系列行政管理措施，包括1950至1956年，中共廣東省海南行政區派遣人員到西沙群島調查勘測，建立氣象臺，並對西沙群島的漁民進行管理；1959年3月，海南行政區在西沙的永興島設立西沙、南沙、中沙群島辦事處；1984年將西沙、南沙、中沙群島島礁及其海域納入海南行政區人民政府的管轄；1992年公布《中華人民共和國領海及毗連區法》，將南海四沙劃入海南省管轄；2007年，中共宣布將西沙群島辦事處升格設置縣級三沙市；2012年7月正式成立海南省三沙市，轄區包括西沙、中沙、南沙群島及附近海域，而後更設立海南省三沙警備區等。<sup>10</sup>此外，國際條約（與我國主張相同）和考古發現的證據等，皆是中共用以宣示南海諸島主權的主要法理依據。

## （三）越南<sup>11</sup>

越南屬於較早爭奪西沙及南沙群島主權的東南亞國家，其主要依據為「**歷史事實**」（發現及占有）與「**國家繼承原則**」。就前者而言，安南國王嘉隆曾於1802年派人到西沙做商業考察，並於1816年據取西沙群島，樹立安南國旗。1834年、1838年再度派員前往西沙巡視，並測繪地圖，同時在班納礁（the Banna Rock）建廟立碑。此外，安南人民亦曾於西沙及南沙海域捕魚。就後者而言，越南認為自法國1954年結束其對中

<sup>9</sup> 陳鴻瑜，《南海諸島主權與國際衝突》（臺北：幼獅文化，1987年），頁109-117。

<sup>10</sup> 〈爭南海主權，中國設三沙市展企圖心〉，《新浪網》，2012年7月24日。

<sup>11</sup> 同註8，頁26-28。

南半島的殖民統治後，越南即繼承法國在西沙和南沙群島的控制權。

#### (四) 菲律賓<sup>12</sup>

菲律賓主張具有卡拉揚群島 (The Kalayan，包括大部分的南沙群島) 主權的法理依據，主要有三項。

##### 1. 自然延伸原則

菲國認為卡拉揚群島屬於該國巴拉望省 (Province of Palawan) 在海底自然延伸的大陸邊緣範圍，兩者共同構成完整的巴拉望盆地。

##### 2. 無主地先占原則

菲國認為1951年《舊金山和約》規定日本放棄對南沙群島之一切權利和名義，而未規定將此等權利和名義交給任何國家。因此，南沙群島即成為無主地，並且曾由菲國商人克勞瑪 (T. Cloma) 於1956年加以占領，命名為卡拉揚群島。據此，菲國認為可援引「無主地先占原則」，進而取得該島礁之主權。

##### 3. 鄰近原則

就地理位置而言，卡拉揚群島與菲律賓之距離較越南或臺灣為近。因此，依「鄰近原則」(principle of proximity)，其主權應歸屬於菲國。除上述原則外，菲國亦透過「時效取得」和「排斥歷史事實」等主張南海諸島主權。

#### (五) 馬來西亞與汶萊<sup>13</sup>

相較於其他聲索國對南海諸島主權提出多種法理依據，馬來西亞與汶萊之主權依據則顯得較為單純。馬來西亞主張對南沙群島南端的若干島礁享有主權之理由為：由於該島礁位於馬國大陸礁層及專屬經濟海域內，因此被視為馬來西亞的領土 (自然延伸原則)。汶萊則主張對南沙群島的南通礁享有主權，其理由與馬來西亞相同。

---

<sup>12</sup> 同註 8，頁 28-30。

<sup>13</sup> 同註 8，頁 30-31。

(六) 小結

總結上述(如表2)，兩岸對於南海諸島的主權論述係奠基於「無主地先占原則」上，而後以各種歷史事實、行政設治及管理措施，鞏固先占原則的基礎；越南則以「先占」與「國家繼承」主張對南海諸島的主權；菲律賓是主張「先占」、「自然延伸原則」及「鄰近原則」為主；馬來西亞與汶萊則以大陸礁層與專屬經濟區「自然延伸原則」為論述。

表 2 各聲索國主權主張之法理依據

國名	法理依據
中華民國	歷史事實(發現、先占、設置和管理、國際條約、主權宣示)
中共	同中華民國
越南	歷史事實、國家繼承
菲律賓	自然延伸原則、先占、鄰近原則
馬來西亞	專屬經濟區與大陸礁層延伸原則
汶萊	同馬來西亞

資料來源：筆者自行整理繪製。

三、以國際法評析各聲索國之法理依據

(一) 歷史事實

如前所述，歷史事實主要奠基於「先占」原則上，而先占亦需具備兩個要件：先占必須是國家行為及先占必須有效。常設國際法院在1933年4月5日東格陵蘭島法律地位(Legal Status of Eastern Greenland)判決中認為，先占是否有效取決於下列兩個條件：1. 主權者行事的意向與意志。2. 真正行使與表示此種權力的若干表現。此外，1953年1月29日國際法院對英、法兩國爭執的海峽群島案(The Minquiers and Ecrehos)判決中認為，英國實際行使國家職務(行政司法等)，較法國提出的

一些中古時代條約更爲重要，因此判決英國勝訴。<sup>14</sup>

雖然從我國與中共所提出的各歷史證據顯示，兩岸對南海諸島所主張的先占原則，表現出先占的意圖與意向，且實際展現國家功能，並將南海諸島劃入行政管轄。但是在「有效控制」的要件上，兩岸之依據則顯得較爲薄弱。迄今爲止，我國僅有效控制東沙群島與南沙群島中的太平島；中共有效控制西沙群島與部分南沙群島（赤瓜礁、美濟礁等）。其餘多數南海諸島則多被越南、菲律賓、馬來西亞實質控制並施行行政管理措施，如越南在南威島上修建機場跑道；菲律賓在中業島擴建機場並修築軍備工事；馬來西亞則將彈丸礁建設爲觀光勝地，並於其上建立渡假中心，登島旅遊必須向馬國政府申請。由此視之，我國與中共並不具備以歷史事實（先占原則）主張所有南海諸島主權的充分要件。

## （二）鄰近原則

菲律賓認爲卡拉揚群島在地理位置上距離菲律賓較越南或臺海兩岸爲近，因此其主權應歸屬菲律賓所有。而菲律賓的論述能否成立，可從國際法院相關判例加以檢視。例如1932年克立普敦島仲裁案（*The Clipperton Island Arbitration Case*），該島雖位於墨西哥海岸外，但卻被法庭仲裁爲法國領土；1928年帕瑪斯島案（*The Island of Palmas Case*），該島靠近菲律賓但被裁定屬於荷蘭。國際法院在1969年北海大陸礁層案（*The North Sea Continental Shelf Cases*）判決中，更駁斥當事國德國所主張的「鄰近原則」。<sup>15</sup>

而在該地區氣候嚴峻或地理位置難以達到的情況下（主要指南北極），國際法上的先占原則無法適用，因爲不容易「有效占領」，因此有些國家主張以「鄰近理論」（*theory of contiguity*）適用於此地區。所謂鄰近理論係指，先占國的主權要達到與占領地區地理有關的鄰近地區；換言之，因爲自然因素使得該地區難以有效控制，所以先占國僅需將主權達到該地區之鄰近區域即可。<sup>16</sup>

<sup>14</sup> 丘宏達，《現代國際法》（臺北：三民，2006年），頁502-503。

<sup>15</sup> 同上註，頁29-30; *ICJ Reports*, 1969, p. 4.

<sup>16</sup> 同註13。

據此，若依循上述分析來檢視菲律賓主張，可得出以下結論：**第一**，從判例結果視之，國際法案不接受鄰近原則的主權依據。**第二**，南海諸島不適用於「鄰近理論」，因為南海海域及其島嶼並非因自然因素而無法有效控制之區域。所以，鄰近原則實不足以作為菲律賓主張南海諸島主權的法理依據。

### （三）專屬經濟區與大陸礁層延伸原則<sup>17</sup>

根據《聯合國海洋法公約》第55條，專屬經濟區是領海以外並鄰接領海的一個區域；第57條規定，專屬經濟區從測算領海寬度的基線量起不應超過200浬。因此，公約賦予沿岸國主張200浬專屬經濟區的權利。此外，第56條賦予沿岸國在以勘探和開發、養護和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然資源（生物和非生物資源）為目的的主權權利，以及關於在該區內從事經濟性開發和勘探，如利用海水、海流和風力生產能源等其他活動的主權權利。<sup>18</sup>

從上述條文內容可得知兩點具體意涵：**第一**，沿岸國在專屬經濟區內行使的是「主權權利」。此種權利主要是經濟性質，且受到公約相關規範的限制，而其他國家在沿岸國的專屬經濟區內，仍享有第87條所指的航行和飛越自由、鋪設海底電纜和管道的自由，以及與這些自由有關的海洋其他國際合法用途（第58條）。由此視之，沿岸國在專屬經濟區內所行使的並非具有「絕對排他性」的主權。**第二**，沿岸國只有在確立領陸主權與領海基線後，才能主張擁有專屬經濟區（島嶼亦然，可參見第121條之規定）。因為，公約規定領海基線起算200浬內係為專屬經濟海域，但領海基線之確定必須要有固定的領陸，因此無法劃定領海基線，亦無法主張200浬的專屬經濟區。

依循上述兩點分析脈絡加以檢視馬來西亞與汶萊的主張：首先，馬國與汶萊在專屬經濟區所行使的應該是主權權利，而非主權。所以，兩國以南沙諸島位於專屬經濟區或大陸礁層之延伸，進而行使主權於法不

<sup>17</sup> 大陸礁層的相關規定與專屬經濟區大致相同，兩者的論證基礎亦相似，所以本段內容將以專屬經濟區為論述基礎；有關大陸礁層規範，可參考《聯合國海洋法公約》第六部分。

<sup>18</sup> 相關條文可參考1982年《聯合國海洋法公約》。

符。其次，根據公約規定，唯有沿岸國的領陸或島嶼有權享有專屬經濟區或大陸礁層，而非導因為果，以專屬經濟區或大陸礁層決定島嶼主權之歸屬。綜上所論，馬來西亞與汶萊以南沙諸島位於其專屬經濟區或大陸礁層自然延伸，進而主張主權的依據，於法不符且違背公約的法理。

(四) 小結

依循上述分析結果，可進一步就聲索國之法理依據做初步評析(如表3)：

表 3 各聲索國之法理依據評析

法理依據	評析
歷史事實	中華民國、中共：無法完全實踐「有效控制」。越南、菲律賓：先占對象是否為「無主地」受質疑。
鄰近原則	國際法與法院判例不支持此觀點。
專屬經濟區/大陸礁層 延伸原則	國際法不支持此觀點。

資料來源：筆者自行整理繪製。

### 參、印尼、馬來西亞Ligitan-Sipadan島嶼主權歸屬案<sup>19</sup>

由上述分析可知，「歷史事實」(無主地先占)仍是各國主張主權的主要依據，但先占必須奠基於「有效控制」之上。據此，本文以國際法院2002年對印尼、馬來西亞Ligitan-Sipadan島嶼主權歸屬案的判決，說明國際法對於「有效控制原則」(the principle of effectivités)的解釋，以及對傳統國際法在領土主權爭端解決上的補充。

<sup>19</sup> 王冠雄，〈印尼與馬來西亞對於 Ligitan-Sipadan 兩島之主權爭端與研究〉，《海華與東南亞研究》，第4卷第1期，2004年1月，頁1-17；“Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders: Case Concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia),” *International Court of Justice*, December 17, 2002.

Ligitan和Sipadan兩島位於西里伯斯海（Celebes Sea），婆羅洲東北部海岸外，前者位置較北，島上僅有少數植物，未有固定居住之人民。後者位置較南，島上植物緊密且有淡水，四周有大片珊瑚礁環繞，在馬來西亞發展下成為潛水者的天堂。印馬兩國之所以會對兩島主權歸屬產生爭端，主要係對於兩國海上疆界線的劃定有所爭執。為了永久解決此一爭端，在1998年11月2日，印尼與馬來西亞兩國簽署特別協定，向國際法院提出請求，要求法院依照雙方所提出的條約、協定，以及其他相關證據，裁定兩島之主權歸屬。印、馬兩國在特別協定中同意國際法院本次判決對兩國是最終且具拘束力。最後，國際法院以16比1之投票結果，判定Ligitan島和Sipadan島主權屬於馬來西亞，以下分別說明判決理由。

### 一、歷史事實

印尼以1891年《英荷條約》為論述基礎，<sup>20</sup>該約東岸北緯4度10分線做為劃分荷蘭與英國於婆羅洲的領土疆界，而Ligitan和Sipadan島正位於此範圍內，既然兩系爭島嶼位於該線以南，依據該約規定應為殖民母國荷蘭所有，而後為印尼所有。馬來西亞則主張1891年條約目的為劃分英荷兩國在婆羅洲的陸地疆界而非海上疆界，據此，北緯4度10分線僅為疆界線，並非分配線，且僅限於劃分Borneo和Sebatik島。針對兩國對《英荷條約》主張，國際法院決定先行檢視條文內容與締約目的，法院認為1891年條約僅在劃分Sebatik島的各自主權範圍，沒有任何劃分婆羅洲或該島東部任何島嶼的企圖。因此，1891年《英荷條約》並不支持印尼的觀點，並未提供印尼擁有兩座小島之法律基礎。

### 二、是否藉由繼承取得島嶼主權

本文中印尼與馬來西亞皆主張系爭島嶼並非「無主地」，因此國際法院決定檢視爭端當事國是否透過「繼承」（*succession*）獲得島嶼主權。法院不接受印尼繼承其殖民母國荷蘭與當地Bulungan蘇丹締結之條約

---

<sup>20</sup> 1891年，印尼與馬來西亞的殖民母國荷蘭與英國曾以雙邊條約對婆羅洲陸地疆界予以劃定，以婆羅洲東海岸與北緯4度10分線交界做為重要參考點，並劃分了婆羅洲東部海岸外的Sebatik島。

而擁有兩島主權的論述；另法院亦不接受馬來西亞主張其係由其他國家之轉讓獲得系爭島嶼主權的論述，其宣稱Sulu蘇丹曾將島嶼授予西班牙而後移轉至美國，再交由英國、愛爾蘭，最後交由馬來西亞所有。

### 三、「有效控制」原則之檢視

國際法院檢視印尼和馬來西亞提供之證據後，認為雙方皆缺乏足夠主張，以證明兩島的主權。因此，法院繼續檢視雙方所提之「控制能力」內容，亦即有關國家行為的證據，其足以驗證該國具有實際且延續地對該島嶼實踐國家權能，是否具有意圖和意志主張其主權。

印尼舉出1921年Lynx事件，荷籍船隻Lynx為追捕海盜，曾登臨Sipadan島，印尼海軍亦有在兩島附近海域活動紀錄，另說明兩島附近水域亦為印尼漁民傳統作業海域。然法院認為前者主張不足以推論當時海軍行為存有Ligitan和Sipadan兩島及其附近水域，屬於荷蘭或印尼主權之體認；至於後者，法院亦指出未獲得官方授權之私人行為，並不能被視為「有效控制」原則的實踐，進而拒絕上述主張。

馬來西亞則主張，自1878年開始，殖民母國英國即展示對系爭島嶼的行政管轄，包括英屬北婆羅洲公司設立駐地、英王任命當地駐在官及總督、英國海軍測繪行為、對船舶課稅等行政行為。另遠在1930年以前，英國就已對該兩島行使：採捕海龜和海龜蛋、平息地區紛爭、設立鳥類保護區、建立與維護燈塔，以及在島嶼周圍水域建立捕魚船舶之證照制度等作為。而後，自1980年代初期，馬來西亞政府開始在Sipadan島上開發觀光資源，目前在該島經營的住宿及潛水公司均向沙巴之「公司、國內貿易與消費者事務部登記處」登記，要進入該島只能由馬來西亞出發，而非馬國籍之外國觀光客則須申請馬國簽證。

國際法院注意到，英國北婆羅洲公司採行某些措施控制採捕海龜和海龜蛋，已構成重要經濟活動，其他作為均實際增強馬來西亞對兩座島嶼的控制能力。同時，法院進一步指出，當英國與馬來西亞進行上述行為時，印尼政府及其殖民母國未曾表達反對或抗議。據此，依據「有效控制原則」，亦即考量島嶼控制能力的有效性，國際法院以16比1，判定Ligitan島和Sipadan島主權歸屬於馬來西亞。印馬爭點如下表4。

表 4 印、馬兩國之爭執點

國名	主要論點
印尼	主要以 1981 年《英荷條約》為論述依據。
馬來西亞	強調持續和平地擁有兩島，並在其上建立行政措施。

資料來源：筆者自行整理繪製。

綜言之，依國際法院判決顯示「有效控制原則」在本案中持續獲得重視，另可進一步推論占領意圖的展現、歷史證據的弱化、有效且持續地展現國家權力，已為判定主權歸屬案的重要參考標準。<sup>21</sup>

## 肆、結論

### 一、以印、馬島嶼主權歸屬案檢視南海主權爭端

從上述國際法院的判決結果可進一步得知占領意圖的展現、歷史證據的弱化、有效且持續地展現國家權力等三項有效控制原則的具體意涵。以下本文將以此三項分析脈絡，檢視南海主權爭端（如表5）。

表 5 印、馬案例對南海主權爭端的啟發

占領意圖的展現	就現階段而言，各聲索國對於南海諸島的占領皆展現出國家意志與國家意圖。
歷史證據的弱化	對於我國與中共而言較為不利。
有效且持續地站現國家權力 (有效控制)	對實際控制較多南海諸島並實施行政管轄的越南、菲律賓、馬來西亞等東南亞國家而言較為有利。

資料來源：筆者自行整理繪製。

據此，若以國際法院的判例為借鏡，若各聲索國同意將南海諸島主權爭端交由國際法院審理，則國際法院極可能以「有效控制」原則，做為裁決諸島主權歸屬的依據。屆時，對實際占有較多南海諸島，並實際

<sup>21</sup> 王冠雄，〈印尼與馬來西亞對於 Ligitan-Sipadan 兩島之主權爭端與研究〉，《海華與東南亞研究》，第 4 卷第 1 期，2004 年 1 月，頁 1-17。

從事行政管理的東南亞國家而言較為有利；我國（除東沙群島與太平島外）與中共（除西沙群島與南沙若干島嶼外）則可能因此喪失對所有南海諸島的主權，根據國際法院最近判例與「有效控制」原則的發展視之，將不利於我國與中共主張所有的南海諸島主權。

## 二、南海主權爭端之解決方案—共同開發

### （一）南海爭端未來可能的發展

《聯合國憲章》第2條第3項規定，會員國應以和平方法解決國際爭端，避免危害國際和平、安全及正義。第33條第1項規定，任何爭端當事國於爭端之繼續存在足以危及國際和平與安全之維持時，應先以談判、調查、調停、和解、裁定、司法解決、區域機關或區域辦法之利用、或各該國自行選擇之其他和平方法求得解決。<sup>22</sup>另憲章第2條第4項，禁止會員國使用武力，2002年《南海各方行為宣言》中，各方重申以《聯合國憲章》宗旨和原則、1982年《聯合國海洋法公約》、《東南亞友好合作條約》、中共的「和平共處五原則」及其他公認的國際法原則，做為處理國家間關係的基本準則。此外，承諾以和平方式解決領土和管轄權爭議，而不訴諸武力或威脅使用武力。<sup>23</sup>2008年2月，時任我國總統陳水扁提出《南沙倡議》，接受《南海各方行為宣言》所揭櫫的精神與原則，堅持以和平方式解決領土與管轄的爭議。由上觀之，「擱置主權爭議、共同開發、和平解決爭端」應是南海爭端未來可能的發展。

和平解決南海爭端並非近幾年才有的構想，1990年由印尼卸任大使 Hasjim Djalal 所倡議，並由加拿大國際發展署（Canadian International Development Agency, CIDA）出資透過加拿大英屬哥倫比亞大學「南海非正式工作小組」（South China Sea Informal Working Group）共同合辦「非正式南海會議」，<sup>24</sup>屬於商討南海爭端解決方法的二軌機制，海峽

<sup>22</sup> 丘宏達（編輯）、陳純一（助編），《現代國際法參考文件》（臺北：三民，2002年），頁24、30。

<sup>23</sup> 中華人民共和國外交部，〈南海各方行為宣言〉，《中華人民共和國外交部》，2002年11月4日，〈<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t4553.htm>〉。

<sup>24</sup> 全名為處理南海潛在衝突非正式會議（Informal Workshop on Managing Potential

兩岸則在1991年被邀請參加（我國以Chinese Taipei名義加入）。

### （二）共同開發的法律基礎

《聯合國海洋法公約》第73條、第84條係共同開發的法律基礎，共同開發符合上述條款所規定的「臨時措施」；換言之，共同開發與公約中提及之臨時措施的法律特徵、性質一致。<sup>25</sup>大致而言，共同開發具有下列法律特徵（如表6）。

表 6 共同開發的法律特徵

公約規定	共同開發	
基於合作與諒解的精神	共同開發的目標	達成合作之協議，以達到共同開發區域資源之目的。
盡一切努力做出實際性安排	共同開發具有實用性或功能性	主要是出於保護和利用油氣資源的經濟需要，相關國家達成的一種經濟合作。
過渡期間應做臨時性安排（達成劃界協定前）	共同開發具有臨時性	一般共同開發協定會規定起止期限，這種開發亦非對邊界問題進行之永久安排。
	共同開發的不妨礙性	共同開發協定一般皆會有「不妨礙條款」，指出不涉及領土問題或涉及劃界本身，亦不危害或阻礙劃界協議的達成，相關國家保留各自的權利主張。

資料來源：任懷峰，〈南海共同開發研究〉，傅崐成、水秉和主編，《中國與南中國海問題》（臺北：問津堂，2007年），頁330-332。

### （三）共同開發的模式與倡議

國內學者傅崐成認為，討論南海共同開發時應先將南海海域的法律

---

Conflicts in the South China Sea)。

<sup>25</sup> 任懷峰，〈南海共同開發研究〉，傅崐成、水秉和主編，《中國與南中國海問題》（臺北：問津堂，2007年），頁330。

地位分爲三個層級，而在三個不同層級的海域中，可以進行合作之項目也有所不同（如表 7）。<sup>26</sup>

表 7 南海海域三層級論

層級	合作項目
第一級：整個半閉海 <sup>27</sup>	依照《聯合國海洋法公約》第 123 條規定，針對生物資源、海洋環保、海洋科研的協調合作。 <sup>28</sup>
第二級：歷史性水域	依國際法歷史性水域的法律地位，中國（同指兩岸）享有優先權。
第三級：島礁及 12 浬領海	依照《聯合國海洋法公約》及其他國際法規範，在此區域內主權應屬我國，任何合作必須依照國內法進行。

資料來源：傅崐成，〈南海國際合作的法律依據與區隔〉，傅崐成、水秉和主編，《中國與南中國海問題》（臺北：問津堂，2007 年），頁 330-332。

除上述南海海域三層級論，常見之爭議區開發模式則有四種。第一，超國家模式，例如泰國與馬來西亞的共同開發案。第二，雙方政府共同管理模式，例如澳洲與印尼的共同開發案。第三，代理模式，例如 1958 年《沙烏地阿拉伯與巴林協定》。第四，合資機構共同經營模式，例如 1974 年《日本韓國共同開發東海大陸礁層協定》。<sup>29</sup>至於，南海海域共同開發的倡議，本文選擇較具代表性的提議，歸納如下表（如表 8）。

<sup>26</sup> 傅崐成，〈南海國際合作的法律依據與區隔〉，傅崐成、水秉和主編，《中國與南中國海問題》（臺北：問津堂，2007 年），頁 330。

<sup>27</sup> 「閉海或半閉海」係指兩個或兩個以上國家所環繞，並由一個狹窄的出口連接到另一個海或洋，或全部或主要由兩個或兩個以上沿岸國的領海和專屬經濟區構成的海灣、海盆或海域。

<sup>28</sup> 1982 年《聯合國海洋法公約》第 123 條對閉海和半閉海沿岸國的合作規定，「閉海或半閉海沿岸國在行使和履行本公約所規定的權利和義務時，應相互合作。為此目的，這些國家應盡力直接或透過適當的區域組織：(a) 協調海洋生物資源的管理、養護、探勘、和開發；(b) 協調行駛和履行其在保護和保全海洋環境方面的權利和義務；(c) 協調其科學研究政策，並在適當情形下在該區進行聯合的科學研究方案；(d) 在適當情形下，邀請其他有關國家或國際組織與其合作以推行本條規定。」（資料來源：聯合國，《聯合國海洋法公約》，1982 年。）

<sup>29</sup> 蔡鵬鴻，《爭議海域共同開發的管理模式：比較研究》（上海：上海社會科學院，1998 年）。

表 8 南海海域共同開發倡議比較表

倡議者	倡議內容	合作形式
B.A. Hamzah (馬來西亞學者)	在南沙群島重疊海域成立一個「共同開發總署」(Joint Development Authority),就該區域的航行安全、海洋科學研究、海洋環境保護、捕魚行為、防治海盜等議題進行合作。這項倡議的前提為相關國家應承認並維持所有的占領現狀,停止進行任何進一步的占領和兼併行動,並且禁止採取任何軍事行為。	多邊管理機制
李鵬(中共總理)	時任中共總理在 1990 年 8、12 月訪問新加坡與馬來西亞時,提出在南海海域「擱置主權、共同開發」的構想。	雙邊合作
李登輝(我國總統)	時任總統李登輝於 1992 年提出「南海資源共同開發」主張。	多邊合作(相關國家出資組成公司)
錢其琛(中共外長)	時任中共外長錢其琛在 1992 年時提出「主權在我、擱置爭議、共同開發」的南海政策。	雙邊合作
Mark J. Valencia (馬來西亞學者)	主張設立「南沙開發總署」(Spratly Development Authority),以進行生態保護、漁業之合作、聯合探勘與開採天然氣、促進科學研究、放棄軍事立場、成立非軍事區、以和平方式解決爭端。	多邊管理機制
Hasjim Djalal (印尼卸任大使)	自南海周邊國向南海劃出 200 哩專屬經濟區,南海中心部分會出現不屬於各國管轄的公海範圍。其建議將該公海範圍做為「共同開發區」,只供和平用途,不得做為任何軍事之用。同時南海周邊國家不得在該區域中主張任何權利。	多邊管理機制

資料來源：B.A. Hamzah, “Conflicting Jurisdictional Problems in the Spratlies: Scope for Conflict Resolution,” paper presented at the Workshop on Managing Potential Conflict in the South China Sea (Bandung, Indonesia, July 15-18, 1991); Mark J. Valencia, “A Spratly Solution,” *Far Eastern Economic Review*, March 1994, p.30; 王冠雄,《南海諸島爭端與漁業共同合作》(臺北：秀威資訊科技, 2002 年), 頁 66-67。

#### （四）共同開發的困難

雖然共同開發是未來南海主權爭端的最佳解決方案之一，然其亦會遇到下列困難。**第一，撤兵困難。**目前南海諸島分別由五個國家所占領，部分國家甚至不斷（企圖）加強軍備。**第二，各聲索國先前的動作頻繁。**各聲索國除了加強軍備，還各自採取片面行動，以取得權利優勢。**第三，組織共同開發機制的問題。**如何組織？如何分配開發之成果？**第四，主權問題。**南海共同開發最主要的問題仍在「主權」，各國是否能擱置主權爭端，以利於進行資源共同開發，仍值得日後進一步觀察。<sup>30</sup>

#### 四、研究發現與建議

南海主權爭議不僅涉及爭端當事國與聲索國的主權與主權權利，更是影響區域安全與穩定的關鍵因素，以長遠利益觀之，回歸國際法相關規範、原則，在「和平解決爭端」之基礎上共同開發，並降低軍事與權力在南海事務的涉入程度，才能符合區域整體經濟利益。同時，唯有爭端各方擱置爭議，從低階議題（經濟、環保、海事安全）推動合作，進而建立互信，島嶼主權爭端才有解決的可能。南海議題上，共同開發雖為未來可能發展趨勢，許多國家與學者亦提出各種共同開發的模式與倡議，但其間仍充滿許多變數，其中最重要的癥結點還是在於「主權問題」。然南海海域的和平發展，應是爭端各方最無異議的公約數，而共同開發的實際作為，仍待爭端各方繼續努力，發揮外交智慧，思索出對各方有利且能促進區域和平發展的新路徑。

整體而言，以國際法院判例觀之，現階段南海諸島情勢發展不利於我國主權主張，我國亟需努力充實「有效控制原則」的實踐，亦即展現明確且持續性的行政行為，以多層面的行政管轄為後盾，藉此做為我國島嶼主權論述的有利法理依據，並積極向國際社會宣示中華民國對於南海諸島的主權。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

<sup>30</sup> 陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》（臺北：國立編譯館，1997年），頁378-380。

南海島嶼主權爭議的國際法分析

研究論文

## 亞太地區安全機制再思考： 兼論東亞海域島礁爭端的解決

孫國祥

南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究副教授

### 摘 要

面對東亞海域領土爭端的升高，既有的亞太地區安全機制似乎既無「信度」更無「效度」，令人反思亞太地區是否需要新的地區安全機制；如果的確如此，應該採取什麼樣的形式，值得探討。東亞地區安全問題的解決或至少問題的管理已日趨重要；因此，新安全機制必須能夠應對亞太安全環境的動態，因為安全問題已經影響到地區穩定。中共和印度的崛起引發各種安全挑戰與影響；此外，跨國和非傳統安全問題，以及南海潛在衝突和朝鮮半島不穩定等傳統安全問題，使各國決策制定者、學者、分析家意識到區域在解決潛在危機的制度安排確有缺失。本文回顧並評估亞太地區既有的安全機制，然後提出亞太地區安全新機制的多重對比。本文認為，不斷演變的地區安全機制將是在漸進和既有機制的基礎上前進；然而，缺少臺灣參與的亞太安全機制（尤其是南海問題）顯然欠缺正當性，而「東海和平倡議」作為亞太次區域的安全機制，將有助於亞太整體安全機制的提升。

關鍵字：亞太、地區安全機制、南海問題、東海和平倡議、南海實體

## **Rethinking the Security Mechanisms in the Asia-Pacific Region: Settlement of Disputed Islands in East Asia**

**Kuoh-siang, Sun**

Associate Professor  
Department of International and China Studies  
Nanhua University

### **Abstract**

In the face of rising territorial disputes in the East Asia, Asia-Pacific regional security mechanisms seem to be neither reliable nor valid, making many to ponder whether the Asia-Pacific region needs new regional security mechanisms; if so, what type of a mechanism they should be. Given that it is increasingly important for East Asian regional security issues to be solved or at least managed, new security mechanisms should be able to respond to the dynamics of the security environment in the Asia-Pacific. The rise of China and India is challenging and influencing the regional security. In addition, cross-border and non-traditional security issues as well as traditional ones such as potential conflicts in the South China Sea (SCS) and the instability of the Korean Peninsula are raising an awareness among decision-makers, scholars, and analysts of the shortfall of existing regional security mechanisms in managing potential crises. This paper reviews and assesses existing Asia-Pacific regional security mechanisms and compares possible new security mechanisms for the Asia-Pacific region. It argues that the regional security mechanisms will evolve gradually on the existing basis. It also believes that any regional security mechanism without Taiwan's participation (especially in the SCS issue) obviously lacks legitimacy and holds that the East China Sea Peace Initiative can serve as a sub-regional security mechanism to facilitate the overall effectiveness of the regional security mechanisms.

*Keywords: Asia-Pacific, security mechanism, South China Sea (SCS), East China Sea Peace Initiative, South China Sea entities*

## 壹、前言

冷戰結束後，亞太各國逐漸察覺到避免不必要的軍備及提高軍事力量與國防政策透明度，可以避免突發事件的發生和升級，並且意識到國防部門之間的對話與交流和各種聯合軍事演習，可以深化相互信任。此外，另一逐漸普遍的看法是，各種安全問題需要國際社會攜手方能應對，而國家的發展有賴於相互合作和依存。由於各國採取積極措施，改善安全環境，防務交流在量和質兩個方面不斷擴大。

然而，儘管各國經濟互賴程度已明顯增加，亞太地區的安全仍然非常脆弱，產生衝突的原因主要是來自歷史的對立和主權問題。當安全問題日漸具有跨國複雜性和不可預測性時，朝鮮半島、東海和南海等議題的計算錯誤，可能造成非常危險的情勢；因此，亞太地區需要可以減少戰略不信任和誤解的機制或平臺。雖然東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）在維護區域安全的核心角色日益合法化，<sup>1</sup>但該安全對話的永續網絡在南海問題上卻失去效能。本文聚焦在重新思考亞太地區的安全機制，並以晚近南海和東海的島礁爭議為主要檢討對象，因此，首先論述與東亞海域解決爭端相關的既有機制。其次，檢驗亞太地區安全機制在解決東亞海域爭端方面的成效。再者，對目前亞太地區安全機制概念與路徑進行再思考。最後則重思亞太地區安全機制的要素及臺灣的角色。

## 貳、亞太地區多邊安全合作機制的重點探討

亞太地區有廣泛的安全機制框架，包括以東協為核心的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）、東協加三（ASEAN+3, APT）、東亞峰會（East Asia Summit, EAS）、東協國防部長會議（ASEAN-Defense Ministers Meeting, ADMM）<sup>2</sup>和東協國防部長擴大會議（ADMM+8）；<sup>3</sup>上

---

<sup>1</sup> 以下簡稱東協。

<sup>2</sup> 以下簡稱東協防長會議。

<sup>3</sup> 以下簡稱東協防長擴大會議。

海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO）、六方會談（Six Party Talks, SPT），以及東北亞三邊高峰會（Northeast Asian Trilateral Summit）等區域防務和安全制度；其次有防衛聯盟，尤其是五國防禦安排（Five Power Defense Arrangements, FPDA）；其三是非官方或二軌知識社群，諸如東協戰略研究所（ASEAN Institutes of Strategic and International Studies, ASEAN-ISIS）、亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, CSCAP）、東協防衛和安全研究所（Network of ASEAN Defense and Security Institutions, NADI），以及簡稱香格里拉對話（Shangri-La Dialogue）、由「國際戰略研究所」（International Institute for Strategic Studies, IISS）所主辦的亞洲安全高峰會議（Asia Security Summit）；另有其他國防和安全外交的制度形式。

#### 一、東協系列峰會

1994 年成立的東協區域論壇是地區的主要安全框架。東協區域論壇目前包括 26 個國家和一個組織，雖然不同於北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）<sup>4</sup>和歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）等安全組織，<sup>5</sup>卻是外交和國防官員聚集討論各種安全政府間會議的重要場所。尤其重要的是，各國國防部門在東協區域論壇中為了發展亞太地區共同體意識而增進信任，從而促進框架來穩定地區安全環境。因此，各國國防部門持續經由定期參與東協區域論壇，致力深化相互理解，鼓勵東協區域論壇成員增加國防政策透明度，促進國防官員之間坦率的討論。

近年來，諸如人道主義援助和救災、海上安全，以及維持並建設和平等非傳統安全議題，已成為地區共同安全挑戰的討論主題。諸如每年資深官員會議（Senior Officials Meeting, SOM）的舉行，是部長級年度會議之外另一個討論場合。在海上安全領域中，自 2009 年 3 月起每年舉行一次的海上安全會議期間會（Inter-Sessional Meeting on Maritime Security, ISM on MS）。在非傳統安全領域，該論壇也致力尋求更多務實合作。例如在人道主義援助和救災領域，隨著「東協區域論壇救援合作

---

<sup>4</sup> 以下簡稱北約。

<sup>5</sup> 以下簡稱歐安組織。

一般指導原則」(ARF General Guidelines for Disaster Relief Cooperation)的制定，作為國際合作的指導方針，「東協區域論壇人道援助及災害防救的戰略指導方針」(ARF Strategic Guidance for HA/DR)的草案列出更加詳細的合作程序。<sup>6</sup>東協區域論壇救災演習具有重大意義，因為它表明東協區域論壇已經從對話的階段進展到實際訓練。因此，東協區域論壇在促進地區實際和具體的安全合作上扮演重要角色（如表1）。

表 1 東協區域論壇會議與大事（2012 年 8 月至 2013 年 12 月）

會議或大事	地點	日期
第 5 屆東協區域論壇維和專家會議 (5th ARF Peacekeeping Experts' Meeting)	烏蘭巴托	2012 年 8 月 27-28 日
東協區域論壇準備和回應生物事件工作坊 (ARF Workshop on Preparedness and Response to a Biological Event)	馬尼拉	2012 年 9 月 5-7 日
東協區域論壇關於網際事件反映工作坊 (ARF Workshop on Cyber Incident Response)	新加坡	2012 年 9 月 6-7 日
東協區域論壇網路空間信心建立措施研討會 (ARF Seminar on Confidence-Building Measures in Cyberspace)	首爾	2012 年 9 月 11-12 日
第 16 屆東協區域論壇國防大學 / 學院 / 研究所首 長會議 (16th ARF Heads of Defense Universities/Colleges/Institutions Meeting, HDUCIM)	北京	2012 年 11 月 4-8 日
東協區域論壇國防官員對話 / 東協關於信心建立	斯里巴加	2012 年 11 月

<sup>6</sup> 舉例而言，2009 年，菲律賓與美國在菲律賓共同舉辦第一屆東協區域論壇救災實地演練 (ARF disaster relief field exercise, ARFVDR)。日本派遣陸上自衛隊醫療、衛生、供水單位，一架海上自衛隊救援兩棲飛機 (US-2)，以及兩架航空自衛隊運輸機 (C-130) 約 100 名人員參加。日本派出的參加人數排名第二，僅次於東道國菲律賓。2011 年 3 月，印尼與日本共同舉辦第二屆東協區域論壇救災實地演習 (ARF disaster relief field exercise, ARF-DiREx2011)，但原先計畫派遣參加的部隊取消，因為需要投入 3 月 11 日東日本大地震的救災行動。

亞太地區安全機制再思考：兼論東亞海域島礁爭端的解決

措施和預防外交支持團體會議期間會 (ARF Defense Officials' Dialogue, DOD/ ARF Inter-Sessional Support Group Meeting on Confidence Building Measures and Preventive Diplomacy, ISG on CBMs and PD)	灣	27-28 日
東協區域論壇空間安全工作坊 (ARF Workshop on Space Security)	會安	2012 年 12 月 6-7 日
東協區域論壇災難救援演習初步計畫會議 (ARF Disaster Relief Exercise [ARF DiREx] 2013 Initial Planning Conference, IPC)	曼谷	2013 年 1 月 14-16 日
第 12 屆東協區域論壇災難救助期間會 (12th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief, ISM on DR)	印尼	2013 年 2/3 月
第 2 屆東協區域論壇落實聯合國安理會 1540 決議 案研討會 (2nd ARF CBM Seminar on Implementation of UNSCR 1540)	待確認	2013 年 2-3 月
第 11 屆東協區域論壇反恐和打擊跨國犯罪會議期 間會 (11th ARF Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime, ISM on CTTC)	越南	2013 年 3 月
東協區域論壇災難救助演習最終計畫會議 (ARF Disaster Relief Exercise [ARF DiREx 2013]Final Planning Conference, FPC)	差安 / 華欣	2013 年 4 月 1-3 日
東協區域論壇船舶剖析工作坊 (ARF Workshop on Ship Profiling)	吉隆坡	2013 年 4 月 15-16 日
第 5 屆東協區域論壇海上安全的會議期間會 (5th ARF Inter-Sessional Meeting on Maritime Security, ISM on MS)	首爾	2013 年 4 月 18-19 日
東協國防官員對話 / 東協區域論壇信心建立措施 和預防外交支持團體會議期間會 (ARF Defense Officials' Dialogue, DOD / ARF Inter-Sessional Support Group Meeting on Confidence Building Measures and Preventive	中國大陸	2013 年 4 月 29-30 日

Diplomacy [ISG on CBMs and PD])		
東協區域論壇災害救援演習 (ARF Disaster Relief Exercise, ARF DiREx 2013)	差安 / 華欣	2013 年 5 月 7-11 日
第 5 屆會議期間關於核不擴散和裁軍會議期間會 (5th ARF Inter-Sessional Meeting on Non-Proliferation and Disarmament, ISM on NPD)	馬尼拉	2013 年 5 月
東協區域論壇國防官員對話 / 第 10 屆東協區域論壇安全政策會議 / 東協區域論壇資深官員會議 (ARF Defense Officials' Dialogue / 10th ARF Security Policy Conference / ARF Senior Officials' Meeting)	斯里巴加灣	2013 年 5 月 20-24 日
第 2 屆東協區域論壇核不擴散取證工作坊 (2nd ARF Workshop on Non-Proliferation Nuclear Forensics)	越南	2013 年春
第 20 屆東協區域論壇 (20th ASEAN Regional Forum)	斯里巴加灣	2013 年 6 月 27 日
第 7 屆東協區域論壇專家與名人會議 (7th ARF Experts and Eminent Persons [EEPs] Meeting)	待確認	2013 年
東協區域論壇預防氣候外交研討會 (ARF Seminar on Preventive Climate Diplomacy)	待確認	2013 年
東協區域論壇跨國威脅資訊共享中心概念發展工作坊 (Workshop on Concept Development of the ARF Transnational Threat Information-sharing Centre, ATTIC)	待確認	待確認

資料來源：ARF official website, Events Calendar, <<http://aseanregionalforum.asean.org/events.html>>。

另外，自 2006 年 5 月東協防長會議舉辦以來，已經成為東協國家國防部門之間的部長級會議。尤有甚者，2010 年 5 月舉行的第 4 屆東協防長會議決定建立東協防長擴大會議。東協防長擴大會議包括 8 個非東協國家，2010 年 10 月在越南河內舉行第 1 屆東協國防部長擴大會議。

<sup>7</sup>實際上，東協防長會議成立之前，地區各國防長一直沒有正式的會議。從地區鼓勵發展和深化安全與防衛合作的角度觀之，東協防長會議的成立非常重要。尤有甚者，東協防長擴大會議是該地區處理廣泛、多元安全問題的框架，許多國家國防部門和軍隊都認為，東協防長會議應發展為地區安全合作的主要支柱，並且致力於提供積極的支持。<sup>8</sup>

第1屆東協防長擴大會議進行了互利和實際領域合作的討論，並界定五類合作領域，分別是人道主義援助和救災、海上安全、反恐、軍事醫學，以及維和行動。與會者歡迎東協防長擴大會議的成立，並且簽署《河內共同宣言》（*Hanoi Joint Declaration*），要求今後進一步加強在該地區的安全合作。《河內共同宣言》定位東協防長擴大會議作為「東協防長會議的一個組成部分」，將是東協政治安全共同體（*ASEAN Political Security Community*）的一部分，而且表示東協防長擴大會議是具體和務實合作的框架，不僅只於作為討論的場所。<sup>9</sup>

就形式而言，東協防長擴大會議似將成為東協發展史上的重要里程碑。該會議作為充滿活力、高效、公開、兼容並蓄地區安全架構中的重要組成部分，有助於東協防長會與8個對話夥伴國合作應對共同安全挑戰。會議表示，將推動東協防長擴大會成為防衛和安全事務合作的有效平臺，使之有助於維護地區的和平與安全；拓展東協防長擴大會各國防機構的對話與交流，以增進彼此的友誼與互信；開展具體的務實性合作來解決關乎彼此利益的防衛和安全問題，另提升能力、開發技術、加強協調，以促進地區防務和安全合作。

## 二、六方會談及預期的「東北亞區域論壇」

<sup>7</sup> 其他8國包括澳洲、中共、印度、日本、紐西蘭、俄羅斯、南韓和美國。參見 Ron Huisken, "ADMM+8: An Acronym to Watch," *East Asia Forum*, October 8, 2010, <<http://www.eastasiaforum.org/2010/10/08/admm8-an-acronym-to-watch/>>。

<sup>8</sup> 參見 Tan Seng Chye, "ADMM+8: Adding Flesh to a New Regional Architecture," *RSIS Commentaries*, No.131/2010, 15 October 2010。

<sup>9</sup> 出於此原因，它決定了東協防長擴大會議中將設立決策機構，包括東協防長擴大會議，每3年舉行一次部長級會議；東協國防資深官員擴大會議（*ASEAN Defense Senior Officials' Meeting-Plus, ADSOM-Plus*），每年舉行一次的高層級會議；東協國防資深官員擴大會議工作小組（*ASEAN Defense Senior Officials' Meeting-Plus Working Group*），以及專家工作小組（*Experts' Working Groups, EWG*），以解決上述五個共同的區域安全事務。

北韓引起的潛在核威脅涉及 5 個最直接的國家利益，從而在該問題上與平壤共同會談。參加者包括中共、美國、日本、南韓、俄羅斯和北韓。早在 2003 年，中共在北京舉辦第一回合會談，自此六方會談繼續零星召開。此乃中共除了上海合作組織之外，另一個與其他國家合作處理直接影響國家利益及邊界問題的機制。會談從 2003 年 8 月 27 日開始，一度中斷後於 2006 年 9 月恢復，並在 2007 年表現出了相當的進展。儘管金正恩上臺，對於削減或消除北韓核武計畫的談判始終沒有成功，但他們將東北亞地區的主要參與國帶入，以尋求問題的解決辦法。<sup>10</sup>

有些人認為，在六方會談的五個國家（不包括北韓）形成了某種特別的（*ad hoc*）集團，或許可以推動為「東北亞區域論壇」（Northeast Asia Regional Forum, NARF）。六方會談是一個重要進程，如果可以維持討論的永續框架，由所有東北亞國家再加上美國，此框架有可能在未來發展成東北亞地區集體安全框架。鑑於這種可能性，俄羅斯顯然也願意參與其中。誠如部分人士所提出，東北亞區域論壇的目的將是組織定期舉行的多邊外交會議，思考地區關鍵的安全、能源、衛生和經濟問題。與會國家代表將有相同的外交層級，如同在六方會談的情形。<sup>11</sup>

2006 年 7 月，第 13 屆東協區域論壇會議中，前美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）表示，需要「在東北亞安全上有活力的對話」及討論如何「推動合作與安全的議題」。<sup>12</sup>因為北韓當時拒絕參加，因此在東協區域論壇場邊，六方會談中其他 5 個成員，加上馬來西亞（2006 年東協區域論壇主辦國）、澳洲、加拿大等國會晤討論北韓局勢，成為替代六方會談舉行的會議。<sup>13</sup>

東北亞地區主要問題在於中共、日本、俄羅斯、美國及南韓之間的差異是非常巨大，以致於各國唯一聚在一起朝共同目標努力的契機，是當他們都面臨足以大到使其願意放下戰略競爭，以在單一問題上合作，

---

<sup>10</sup> 參見 Larry A. Niksch, *Korea: U.S.-Korean Relations - Issues for Congress*, CRS Report RL33567。

<sup>11</sup> Ian Bremmer, Choi Sung-hong, and Yoriko Kawaguchi, "A New Forum for Peace," *The National Interest*, Winter 2005/2006, Issue 82, pp. 107-111.

<sup>12</sup> Condoleezza Rice, Remarks on Multilateral Talks on North Korea, U.S. Department of State press release, 2006/T19-12, July 28, 2006.

<sup>13</sup> Robin Wright, "Rice to Hold Talks on North Korea," *Washington Post*, July 27, 2006.

並尋找相互都滿意的解決方案。此種途徑的麻煩是唯有遭遇超越國界且十分的棘手的巨大問題，諸如六方會談的特設機構才會存在。在解決如此巨大的問題時，各國之間雖然可能沒有任何合作歷史，或有關各方可能是戰略競爭對手，並具有相互對立的感受，但有關各方預期能找到共同點。許多專家認為，需要某種方式使得東北亞主要的參與國能更常在一起，協助他們追求信心建立措施，並進行更多的討論和共同政策的行動。各國可以先處理已經有某種程度共識的共同利益領域，像是在東北亞地區中的問題可能包括傳染病、恐怖主義、運輸或能源安全。此過程可以建立諸如歐洲安全與合作委員會（赫爾辛基委員會）之類的溝通路線以及信心建立。當然，此種設想迄今並未實現。<sup>14</sup>

### 三、五國防禦安排

儘管有重要的歷史，五國防禦安排仍然面臨是否具有存在意義的問題，包括五國防禦安排是否仍為可行的安全機制？是否重疊和補充了其他地區安全制度、或正遭到其他機構所超越？根據全面的審查，東南亞地區有許多證據表明，五國防禦安排沒有遭到取代，而是持續扮演加強區域安全的關鍵角色。

該組織保持其重要性的因素有三。首先，五國防禦安排具有補充地區雙邊安全框架的重要意義。雖然比起馬來西亞和新加坡等國與美國保持的雙邊關係，五國防禦安排的軍事強度較低，但仍補充了美國的雙邊網絡。相對於美國的網絡，五國防禦安排界定馬來西亞和新加坡的安全是不可分割的。單獨追求自身國家安全，可能以其他國家的安全為代價，因此通常具有反效果。有觀點認為，五國防禦安排增進星馬之間的關係，以及兩國分別與華盛頓保持的安全關係。同時，該組織也補充了美國的安全網絡，提供有用的場域來加強其與新馬的雙邊關係，以及他們與地區中其他國家（諸如澳洲和紐西蘭）的關係。

第二個因素涉及五國防禦安排在補充地區迷你多邊（mini-lateral）

---

<sup>14</sup> 關於東北亞安全結構架構的討論，可參考Andrew Yeo, "Old Habits Die Hard: Historical Institutionalism and Northeast Asia's Regional Security Architecture," presented at Asiatic Research Institute, Korea University, Seoul, South Korea, June 13, 2011。

安全機構的重要性。自 2000 年年初開展的五國防禦安排在海上和非傳統安全方面軍事演習明確與其他迷你多邊組織的目標重疊，諸如麻六甲海峽巡邏（Malacca Strait Patrol, MSP）倡議。然而，五國防禦安排在兩個重要層面補充了麻六甲海峽巡邏。首先，經由年度聯合演習提供了麻六甲海峽巡邏所缺乏的軍事合作形式。再者，在外交層面上補充了麻六甲海峽巡邏，構成了包括馬來西亞和外部強權加強麻六甲海峽海上安全行動合作的文書。

第三個因素涉及五國防禦安排在補充區域主要安全制度的重要性，尤其是東協防長會議和相關的進程（東協防長擴大會議）。五國防禦安排提供東協防長會議仍缺乏的國防成分，自然對東協防長會議有所補充。舉例而言，五國防禦安排超越東協在地區的人道援助和救災。同樣地，東協防長擴大會議進程加強成員國之間的防衛合作；然而，該安排仍面對一系列挑戰。東協的核心地位大概會受到一些成員的反對，因為東協防長擴大會議計畫涵蓋一些將持續有問題的傳統議題。總之，五國防禦安排最大的優勢和成就是靈活性和互補性的特點。

#### 四、其他相關的會議

##### （一）民間組織主辦的國際會議

在安全領域，除了正式的政府間會議，還有民間組織舉辦的各種國際會議，並由政府官員、學者和記者參加。這些會議不僅有助於政府之間傳達政策和建立信心，而且也是分享和交換中、長期安全問題意見的重要場所，區域各國國防部對此通常表示高度讚賞。然而，該等會議有時打破傳統一軌和二軌的明確劃分。

在這些國際會議之中，兩個皆由「國際戰略研究所」主辦的會議，分別為香格里拉對話<sup>15</sup>和麥納麥對話（Manama Dialogue），<sup>16</sup>是各國國防部參與的很好例子。香格里拉對話的成立是為建立地區安全框架，並且每年在新加坡舉行。2012 年 6 月舉行第 11 次會議，參加會議的包

<sup>15</sup> David Capie and Brendan Taylor, "The Shangri-La Dialogue and the Institutionalization of Defence Diplomacy in Asia," *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 3 (2010).

<sup>16</sup> IISS, *The Manama Dialogue - Sherpa Meetings*, <[http://www.foreignpolicy.com/files/fp\\_uploaded\\_documents/110819\\_Manama%20Sherpa%20note.pdf](http://www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/110819_Manama%20Sherpa%20note.pdf)>.

亞太地區安全機制再思考：兼論東亞海域島礁爭端的解決

括來自美國、中共、澳洲、日本、加拿大、印度、印尼等 27 個國家的國防部長及高級官員。麥納麥對話也是一項國際會議，該會議固定在巴林麥納麥召開，來自中東的各國外長和防長針對安全議題進行意見交換。就能源安全的角度而言，中東地區的穩定對亞太安全也非常重要，當然還涉及海上通道的安全和保安。

## （二）亞太首長的國防會議

亞太國防首長會議（Asia-Pacific Chiefs of Defense Conference, CHOD）的與會者大多來自亞太地區，旨在培養本地區各國之間的信任，透過意見交流、雙邊對話以及其他活動，提升安全合作關係；該會議自 1998 年起每年定期舉辦。2004 年，日本與美國太平洋司令部共同舉辦第 7 屆會議。2011 年，美軍太平洋司令部在夏威夷主辦第 14 屆會議。

## （三）雅加達國際防務對話

印尼國防部主辦的雅加達國際防務對話（Jakarta International Defense Dialogue, JIDD）也是針對亞太地區安全的論壇。2012 年 3 月 21 日，第 2 屆論壇的主題是：在世界經濟形勢變幻莫測的背景下，加強亞太地區和世界的安全和穩定。聯合國秘書長潘基文（Ban Ki-moon）在論壇上致辭時，對印尼舉辦該次論壇的倡議和努力予以高度評價，並認為這是各國就全球當前面臨的機遇和挑戰，交換意見和尋找應對措施的機會。潘基文談到中東和北非地區，特別是敘利亞的動盪局勢、伊朗和北韓核計畫、非洲和拉丁美洲形勢。潘基文呼籲聯合國安理會就敘利亞問題達成共識，同時呼籲各國積極參加和協助聯合國實施維和任務。他也強調擬於 26 日在南韓首爾舉行的核安全峰會的重要性。<sup>17</sup>

## （四）麥克阿瑟基金會的「亞洲安全倡議」

2009 年 5 月，麥克阿瑟基金會（John D. and Catherine T. MacArthur Foundation）發起的「亞洲安全倡議」（Asia Security Initiative, ASI）係

---

<sup>17</sup> 〈越南出席國際防務對話會〉，越南社會主義共和國中央政府網站，2012 年 3 月 22 日。<<http://cn.news.gov.vn/Home/%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%87%BA%E5%B8%AD%E5%9B%BD%E9%99%85%E9%98%B2%E5%8A%A1%E5%AF%B9%E8%AF%9D%E4%BC%9A/20123/6663.vgp>>.

一個全球 27 個政策研究機構的網絡，旨在由亞太國家發展新思維，以克服安全挑戰。其中「亞洲安全倡議」分為三大研究群：區域安全合作、東北亞安全、內部安全挑戰。<sup>18</sup>

### 參、亞太地區安全機制應對東亞海域爭端解決之檢驗

以南海問題為例，儘管亞太地區安全機制不同層次、不同形式而林林總總，然而，實際討論諸如南海島礁爭議的平臺卻不多；因此，南海問題突顯亞太多邊機制的脆弱性。莫斯（Trefor Moss）認為，中共在南海的強勢作為，破壞區域安全環境，顯示南海問題乃是集體失敗結果，亦暴露多邊機制的脆弱性。雖然前澳洲總理陸克文（Kevin Rudd）和前日本首相鳩山由紀夫（Yukio Hatoyama）均倡議建立區域安全機制，但皆無疾而終。其次，東協成員各自為政無法成事，儘管有人另行倡議，以東協為主體建立區域安全機制，但東協各國在安全議題並不團結，且內部多分歧，像是泰國和柬埔寨頻頻發生對抗。南海爭議升溫，即導因於各成員國藉此等衝突，轉移國內政治焦點，掩蓋經濟失策困境。<sup>19</sup>另外，針對將《南海各方行為宣言》（*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC*）轉化為《南海行為準則》（*Code of Conduct for the South China Sea, COC*）進行談判，做為結合東協各國起點也可作為觀察切入點。因此，本部分主要圍繞東協及其相關機構、香格里拉對話及某種程度的五國安排在處理南海問題的實際運作。

#### 一、東協系列論壇處理南海問題的窘境

雖然東協是討論南海的主要多邊平臺，但成就一直差強人意。<sup>20</sup>1992 年《南海宣言》和 2002 年《南海各方行為宣言》所載的基本原則為避

<sup>18</sup> “Launch of the Asia Security Initiative,” May 29, 2009, MacArthur Foundation. <<http://www.macfdn.org/events/48/>>.

<sup>19</sup> Trefor Moss, “The Limits of China as Villain,” *The Diplomat*, June 29, 2011. <<http://thediplomat.com/2011/06/29/THE-LIMITS-OF-CHINA-AS-VILLAIN/?PRINT=YES>>.

<sup>20</sup> 一些學者認為東協無法解決問題但能管理問題（作者於 2013 年 1 月與越南社科院、越南外交學院、新加坡國立大學國際法研究中心，以及菲律賓大學等專家訪談之歸納）。

免爭端，但沒有提供任何機制來解決它們。<sup>21</sup>兩份文件設想了《南海行為準則》以進一步促進地區和平與穩定。<sup>22</sup>隨著東協回應中共佔據美濟礁的統一聲明後，中共和菲律賓在 1995 年試圖制定雙邊的行爲準則，但很快就破局了。<sup>23</sup>自此以後區域的行爲準則進展一直相當緩慢。<sup>24</sup>

2002 年簽署《南海各方行為宣言》時，東協成員國一致同意該組織應涉入南海問題。<sup>25</sup>他們還指出，該聲明是朝向行爲準則的第一步，從而提供東協在南海扮演角色的基礎。東協也陸續創建諸如東協區域論壇、東亞峰會等新平臺，帶入許多地區以外國家也正密切關注爭端的發展。<sup>26</sup>除了增加對北京的外交壓力外，一些論壇也支持河內和馬尼拉較為強硬的立場。<sup>27</sup>同時，一些諸如印尼的東協國家對域外國家深入的參與感到不自在，<sup>28</sup>並希望確保區域機構仍以解決爭端爲努力重心。就雅

---

<sup>21</sup> 1992年7月22日，東協南海宣言在馬尼拉簽署，第4點；1995年3月18日，東協外交部長關於南海近來發展的聲明（Statement by the ASEAN Foreign Ministers on the Recent Developments in the South China Sea），以及2002年11月4日於金邊簽署的南海行為宣言。

<sup>22</sup> 同上註。

<sup>23</sup> 在此行爲準則中，兩國同意避免在南沙群島周邊海域進行潛在的不穩定和挑釁性行動。Ian Storey, “Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 21, no. 1 (April 1999), pp. 95-118; 馬尼拉宣布，北京已違反準則進行建設並派軍艦到該地區。Christopher C. Joyner, “Problems, Policies, and Prospects for Diplomatic Accommodation”, in Ranjeet Singh (eds.), *Investigating Confidence Building Measures on the Asia Pacific Region*, Report no. 28, Henry L. Stimson Center (1999)。

<sup>24</sup> 在此之前達成一項草案，成員不願意加入菲律賓要求在有爭議地區各方行為聲明，已使準則的進展複雜。Carlyle A. Thayer, “Sovereignty Disputes in the South China Sea: Diplomacy, Legal Regimes and Realpolitik”, Paper presented to the International Conference on Topical Regional Security Issues in East Asia St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russian Federation, April 6-7, 2012.

<sup>25</sup> 如果不能達成一致，問題甚至無法提上議程。

<sup>26</sup> 地區一些外交官認為，這些論壇也使東協陷入中共和美國之間越來越「熱」的競爭。

<sup>27</sup> 如前所述，據報越南在2010年利用東協區域論壇帶入美國，馬來西亞則指責越南加劇中共與東協之間的緊張。2011年，越南避開前一年發揮主導作用之後，菲律賓獨自在東南亞國家推動對中共更強硬的立場，並從更廣泛的東協區域論壇成員中，獲得多於區域組織其他9個成員國的支持。然而，馬尼拉的外交官員表示，他們理解越南不能繼續這麼積極，因為其在2010年「過於強勢」（作者於2013年1月與越南社科院、越南外交學院、新加坡國立大學國際法研究中心，以及菲律賓大學等專家訪談之歸納）。

<sup>28</sup> 印尼在 2011 年擔任該組織的主席。

加達的觀點而言，最好的辦法是在《南海行為準則》上取得進展，以證明它是解決南海問題的最合適場所。<sup>29</sup>

柬埔寨在 2012 年接替印尼擔任主席國，對於《南海行為準則》的推動似乎不感興趣。<sup>30</sup>金邊未能發揮領導作用，或從東協區分自身的國家利益。北京對柬埔寨的影響力也促使東協在黃岩島（我稱民主礁）<sup>31</sup>對峙時期的無所作爲，暴露成員之間的深刻分歧。2012 年 5 月在對峙的緊急會議中，柬埔寨阻止該組織在聲明中鼓勵北京和馬尼拉自我克制。<sup>32</sup>2012 年 7 月在金邊召開的外長會議，東協未能發布例行公報，此乃東協 45 年歷史的頭一遭。<sup>33</sup>越南和菲律賓都堅持在公報中提及南海事件，但據悉柬埔寨代表離開會議室，即使越菲兩國同意了妥協版本的聲明。<sup>34</sup>此種瓦解當然也影響到《南海行為準則》的進展，因為它表明北京仍不願放棄其雙邊談判的優先性。東協與中共之間行為準則草案的新多邊討論於 2012 年 9 月重啓，<sup>35</sup>但仍無疾而終。

北京當局對東協的內部政治十分清楚，不時選擇利用之，如同在 2012 年 7 月的情形。在此之前，作為其南海策略的軟化途徑，<sup>36</sup>顯現出更願意參與該組織，並且在 2011 年年中的東協峰會上同意模糊的《落

<sup>29</sup> 印尼（非聲索國）自認為中立，因此能引領中共和東協在一起。

<sup>30</sup> 印尼幕後致力於阻止金邊過度傾向北京。但是，柬埔寨是中共的親密盟友，當時金邊甫獲北京擴大的 1,900 萬美元國防援助。“ASEAN to ‘Intensify Efforts’ on China Sea Disputes,” AFP, 4 April 2012; “China Gives Cambodia Millions before Meet,” *The Phnom Penh Post*, May 29, 2012。東協資深外交官說明柬埔寨如何關閉東協內較低層次的溝通，致使海上問題必須通經由高階政治領導層提高，從而放緩了討論。

<sup>31</sup> 1947 年，中華民國政府將斯卡巴羅礁（Scarborough Shoal）改稱為民主礁，並列入中沙群島範圍。1983 年中共的地名委員會公佈「南海諸島部分地名」時，將黃岩島做為標準名稱，以民主礁為副名。

<sup>32</sup> International Crisis Group (ICG), “Stirring up the South China Sea (II): Regional Responses,” *Asia Report*, No.229, July 24, 2012. <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/229-stirring-up-the-south-china-sea-ii-regional-responses.pdf>>.

<sup>33</sup> “Key Players Holding ASEAN Hostage,” *The Nation*, July 16, 2012; “ASEAN Stumbles in Phnom Penh,” *Asia Times Online*, July 17, 2012.

<sup>34</sup> “Asian Leaders at Regional Meeting Fail to Resolve Disputes over South China Sea,” *The New York Times*, July 12, 2012.

<sup>35</sup> “ASEAN Stumbles in Phnom Penh,” *Asia Times Online*, 17 July 2012.

<sup>36</sup> International Crisis Group, “Stirring up the South China Sea (I),” *Asia Report*, No.223, April 23, 2012. <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/223-stirring-up-the-south-china-sea-i.pdf>>。

實南海行爲宣言指導方針》( *Guidelines for Implementation of the Declaration of Conduct (DOC) in the South China Sea* )。據印尼外交官的說法，2010年年底北京建議推動宣言，與以前的立場產生鮮明對比。<sup>37</sup>雖然抱持較柔軟的立場，但北京在南海爭端仍願意遵循「分別對待，各個擊破」的策略。<sup>38</sup>北京一直反對東協召開關於南海問題的閉門會議，並在2011年9月試圖破壞馬尼拉的區域海事法律專家，成功地勸阻寮國和柬埔寨出席會議。<sup>39</sup>

美國的支持也影響了《南海行爲準則》的討論與進程。歐巴馬(Barack Obama)政府一直渴望加強與東協的關係，以促進東南亞國家之間更大的團結，並鼓勵他們在面對不斷增長的中共影響力時，能維護自身獨立性。<sup>40</sup>2011年11月19日，歐巴馬不顧中共反對，將敏感的南海主權爭端提到東亞高峰會上討論。據悉有16位領袖在會中對南海航海安全發表看法，迫使溫家寶提出相當節制的回應：「關於南海問題，東亞峰會不是討論此一問題的合適場合。我本來不想說這個問題，但一些國家領導人點到中國(大陸)，來而不往非禮也，我願重申一下中方的立場…南海爭議應由直接有關的主權國家通過友好協商和談判，以和平方式解決。」<sup>41</sup>2012年7月的東協區域論壇中，前美國國務卿希拉蕊

<sup>37</sup> Chair's Statement, 18th ASEAN Regional Forum, Bali, Indonesia, July 23, 2011, paragraph 11, <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/conference/arf/state1107.pdf>>.

<sup>38</sup> 「分別對待，各個擊破」散見在中國大陸討論南海文章之中，說明中共的戰略途徑。參見〈郁志榮：設三沙市意在用實際行動教訓越南〉，《環球時報》，2012年6月25日。

<sup>39</sup> ICG, "Stirring up the South China Sea (II): Regional Responses." *op.cit.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> 溫家寶指出，「中國(大陸)在南海問題上的基本立場和主張是明確的、一貫的。2002年，中國(大陸)與東盟(東協)國家簽署了《南海各方行爲宣言》，確定推動務實合作，並為最終達成《南海行爲準則》而努力。這是東盟(東協)國家與中國(大陸)的共同意願。南海爭議應由直接有關的主權國家通過友好協商和談判、以和平方式解決，這是《南海各方行爲宣言》的共識。我們希望各方都能從維護地區和平穩定的大局出發，多做增進互信、促進合作的事情」。他表示，「東亞和東南亞經濟的發展，從一個側面印證了南海的航行自由和安全沒有因為南海爭議受到任何影響。各國根據國際法在南海享有的航行自由得到了充分保障。南海是中國(大陸)、本地區其他國家及世界各國的重要運輸通道。中國(大陸)政府為維護南海航行安全做出了積極貢獻…多年來，在各國共同努力下，東亞保持了和平穩定。實現東亞的長治久安，是人心所向，大勢所趨。東亞國家有智慧、有能力妥善解決歷史遺留問題」。溫家寶表示，「在當前形勢下，東亞峰會繼續堅持領導人引領的戰略

(Hillary Clinton) 強調，一個以規則為基礎的框架的重要性，並鼓勵中共和東協朝向締結行為準則取得有意義的進展。<sup>42</sup>除了反覆強調他們對準則的支持，外交官們也一直在幕後運作：2012年5月東協與美國對話中，美國敦促其夥伴推進《南海行為準則》，<sup>43</sup>並於數天後在金邊舉行的東協防長會議中，提出包括《南海行為準則》的制定將是有益的。<sup>44</sup>

雖然東協成員國普遍希望美國在該地區的存在，但仍有人擔心美國是否會持續參與，如同馬來西亞某位學者所言，「我們不確定美國對東南亞的承諾，因此不能把所有的雞蛋放在一個籃子裡」。<sup>45</sup>東協國家擔心美國的支持是「歐巴馬專屬」(Obama-specific)，<sup>46</sup>有論點認為，希拉蕊離任國務卿，代表美國在南海問題的姿態也可能出現變動。同時，美國也理解東協對地區安全影響的限制，並對東協在南海問題上的緩慢進展感動失望。

即使中共和東協都同意必須建立《南海行為準則》，但部分國家不同意以該準則解決領土聲索的問題。菲律賓方面則堅持認為這個準則不僅包括合作領域，<sup>47</sup>還應包括解決爭端和釐清爭議區與非爭議區的規定，因而提出「和平、自由、友誼與合作區」(Zone of Peace, Freedom, Friendship and Cooperation, ZoPFFC)。<sup>48</sup>菲律賓的堅持成為東協內部挫敗的根源，但也有一些人在閉門會議中同情和支持菲國提出的想法。

---

論壇性質，堅持團結、發展、合作的主題尤為必要，不能偏離這個方向」。參見中華人民共和國外交部網站，<<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t879057.htm>>。

<sup>42</sup> “Remarks by Secretary Clinton to the ASEAN Regional Forum,” Department of State, July 12, 2012.

<sup>43</sup> Carlyle A. Thayer, “Background Briefs: ASEAN-U.S. Dialogue,” May 22, 2012, <<http://zh.scribd.com/doc/94666397/Thayer-ASEAN-US-Dialogue>>.

<sup>44</sup> Josh Rogin, “Inside America’s Quiet Diplomacy on the South China Sea,” *Foreign Policy*, June 8, 2012, <[http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/06/08/inside\\_america\\_s\\_quiet\\_diplomacy\\_on\\_the\\_south\\_china\\_sea](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/06/08/inside_america_s_quiet_diplomacy_on_the_south_china_sea)>.

<sup>45</sup> ICG, “Stirring up the South China Sea (II): Regional Responses,” *op.cit.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> 自1992年的宣言，合作的設想在五個方面：海上航行和通信安全、防止污染的環境保護、搜索和救援行動的協調、打擊海盜和武裝搶劫，以及共同打擊毒品走私。

<sup>48</sup> Statement of President Benigno Aquino III on the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, April 4, 2012, delivered at the Retreat Session of the 20<sup>th</sup> ASEAN Summit in Phnom Penh, Cambodia, April 4, 2012, <<http://www.gov.ph/2012/04/04/president-aquinos-statement-on-the-declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-april-4-2012/>>.

另一方面，在第一屆東協防長擴大會議中，與會者討論了南海問題及其對地區穩定的影響，強調必須全面實施《南海各方行為宣言》，並透過諸如《聯合國海洋法公約》( *United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS ) 等國際法和平解決衝突。

## 二、亞太其他涉及南海爭議的平臺

### (一) 五國防禦安排

如前所述，五國防禦安排原屬於某種歷史機制，但有趣的是因為馬來西亞也涉入爭端之中，相對於越南和菲律賓與中共在南海屬於第一線的對抗，馬國似乎列於第二順位。因此，就馬來西亞而言，雖然東南亞國家與中共在處理南沙群島主權爭議時，成功達成《南海各方行為宣言》，並使局勢減少摩擦，但弱小的東南亞國家在面對日趨強大的中共，無不感覺到未來的談判籌碼可能會逐漸減少。由此催生的現象是，東南亞國家逐漸走上聯合一起應對中共挑戰的道路，越南和馬國共同向聯合國提呈南海大陸礁層劃界案就是最佳例證。

其實，南沙問題不僅牽涉東南亞相關聲索國，新加坡和印尼等非聲索國在南海都有巨大的利益，航行自由和穩定都是其關注點，只是他們的觀點都被忽略了。因此，藉由五國防禦安排召開國防部長會議，所有成員國部長都出席的機會，就一直紛擾著東南亞和中共的南沙群島主權爭議，馬國媒體特別向同樣身為南海利益相關者的新加坡提出假設性問題，即馬國若在南沙有事，新加坡是否本著五國防禦安排，為馬國協防？五國防禦安排有否涵蓋南海？新加坡國防部長張志賢表示：「新加坡不是成員，我們對南沙群島沒有任何主權聲索。」卻也進一步表明新加坡身為東南亞國家之一，雖不是南沙聲索國，但希望看到此爭議能透過談判和對話獲得和平解決。「重要的是，靠近南沙群島的地區可以對全球其他國家繼續維持自由和開放的使用。」<sup>49</sup>

張志賢表示，五國防禦安排是處理馬來西亞和新加坡國防議題，若馬國和星國面對外來直接攻擊，五國防禦安排成員國同意針對局勢諮詢

---

<sup>49</sup> 〈新加坡：五國聯防不排除未來包括南中國海爭議〉，《吉隆坡安全評論》，(Kuala Lumpur Security Review)，2009年6月30日。〈<http://news.backchina.com/viewnews-46997-big5.html>〉。

各造。張志賢透露的訊息似乎是，「五國防禦安排是否涵蓋南海，須視局勢的情況而定」。他的談話可以有多方面的解讀，但關鍵在如何去定義「局勢的情況」和五國防禦安排不拒絕一併涵蓋南海。<sup>50</sup>

## （二）香格里拉對話

隨著南海情勢升溫，香格里拉對話以南海為討論的焦點逐漸浮現。與會國的國防部長及資深官員聚集討論的亞太區域安全問題皆圍繞著「保護航海自由」及「遏制南海爭端」為主題。2012年第11屆的香格里拉會議，雖然有來自28個國家和地區的400多位代表出席會議，是亞太地區規模最大的國防部長會議，然中共代表團降低與會人員的層級，由軍事科學院副院長任海泉中將擔任團長，率其他來自國防部和軍事科學院的人員，以及部分非軍職人員出席，致使會議祥和，當然也無任何進展。開會以前，基於菲律賓和中共在南海黃岩島對峙、美國可能扮演的角色，以及越南持有的立場，使得南海問題成為該次會議焦點，甚至造成某種程度的唇槍舌劍。<sup>51</sup>因此，香格里拉對話有助於「促進對話、加強交流、增進理解、擴大信任」的目標，在南海問題上卻成為反方向。

## （三）雅加達國際防務對話

「2012年雅加達國際防務對話」提及南海問題，印尼總統開幕演說中提及南海爭議無法在短時間解決，各國現階段應置重點於避免衝突出現，故各國應致力於南海地區信心建立措施，以避免此區域內出現衝突，而東協和中共皆應同意展開南海問題的協商。印尼認為南海問題不能單靠武力解決，必須要透過政治協商，才能找到更好的解決方案。菲律賓前總統羅慕斯（Fidel Ramos）表示，各國不能在南海區域內採取單邊主義行為，國際社會應共同制止這類行為。南海爭端早已存在和平解決機制，那就是《聯合國海洋法公約》相關規定和公海航行自由的原則，南海不屬於任何國家主權所獨有。越南國防部防衛戰略所所長阮庭前

---

<sup>50</sup> 同上註。

<sup>51</sup> 丁樹範，〈第11屆亞洲安全高峰會（香格里拉對話）觀察〉，《亞太和平月刊》，第4卷第7期，2012年7月13日，〈<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=281>〉。

亞太地區安全機制再思考：兼論東亞海域島礁爭端的解決

(Nguyen Dinh Chien) 少將表示，南海爭端應依《聯合國海洋法公約》和其他國際法律文件，循聯合國機制解決。各國應同意並遵守相關國際行為準則與規範，並進行多邊和雙邊對話，俾利消弭歧見。中共認為南海問題涉及主權爭端，應進行雙邊對話，但越南認為南海問題應採多邊對話，而且在對話時各國應負責任地提供正確的資訊。<sup>52</sup>

## 肆、亞太地區安全機制概念與路徑的再思考

亞太地區安全機制意謂兩件事：聚焦於集體防衛或衝突管理，以及聚焦於信心和信任的建立。<sup>53</sup>當然，對各國而言，它可以是「和／或」的選擇，並在某些情況下，第二步必須優先於第一步。各國可以選擇他們在該地區討論任何集體防衛和衝突管理之前，是否應先建立信心，或如果感到地區國家之間已有足夠的信心，則可選擇朝向更大範圍的防衛和衝突管理的合作進行討論。亞太地區安全架構的不斷演進之中，各國必須明顯做出一些選擇，以使演變的方向明確。本文概括為三種選擇：持續與變遷；多重的結構與單一結構；以及單極亞太、大國協商與共同體。<sup>54</sup>

### 一、亞太地區安全機制的持續與變遷

亞太國家偏好以東協為中心的地區安全架構，還是會偏好新的制度？不可諱言的是，東協在地區安全挑戰的管理角色正受到質疑。東協若要持續在管理地區安全問題位於核心角色，有賴於其推動東協區域論壇朝向預防性外交的能力。由於地區安全管理需求的變化，各國對東協區域論壇純粹以非傳統安全威脅為優先的方向感到不足。東協一貫主張，應該做出讓所有參與國都接受的改變步伐。因此，在東協區域論壇提出可能的新行動時，所有參加國必須考慮其他國家在地區的能力。此

<sup>52</sup> 馬振坤，《赴印尼參加「2012 雅加達國際防務對話」出國報告》，2012 年 4 月 20 日，〈[http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report\\_detail.aspx?sysId=C10100737](http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10100737)〉。

<sup>53</sup> Jurgen Haacke and Noel M. Morada, "The ASEAN Regional Forum and Cooperative Security," in Jurgen Haacke and Noel M. Moradal ed., *Cooperative Security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum*, (Oxon: Routledge, 2010).

<sup>54</sup> 當然，雖然此三類重點式的選擇無法真正涵蓋所有涉及地區安全架構的辯論，但反映了一些當前在學術和政策文獻中可見的辯論。

種最低的交集使各國能平等參與，可以防止較強大的國家壓迫較弱勢的國家。同時，當弱國不斷阻止可能侵犯其主權的措施時，同樣也阻礙了地區安全機制進一步的發展。

對某些國家而言，新制度可能較目前東協區域論壇的僵局更為可取。新的地區安全體系結構不是基於東協方式，也沒有使東協區域論壇做為預防外交的核心支柱，其中國家主權將不會是障礙，以確保進程能處理棘手的問題。然而，問題在於地區新安全架構將造成甚麼變化。任何地區體系結構的協議都必須由所有的國家接受，以免地區分解成不同的派別和特定的組織。然而，此將會聯想到東協方式，但若將其帶入其他區域制度，將是深化合作的絆腳石。亞太地區國家同質性的缺乏也是困難點，從而使任何建議新安全機制的拼圖板可以是完美的圖畫，但卻沒有拼圖。

如何在集體防衛和衝突管理上能合作的問題仍須以東協區域論壇為例加以回答，東協區域論壇是地區政治—安全問題的主要論壇，已經存在了 16 年。如果有所進展，關於亞太安全合作的成效為何？<sup>55</sup>東協區域論壇的參與國應檢討該論壇作為安全合作工具的演變，因為它無法滿足以前支持該論壇走向預防外交的承諾。如果提出根本性的改變，任何建議的架構也必須考慮目前在地區存在的信心程度。如果多年來東協區域論壇沒有提升足夠向預防外交推進的信心水準，任何新的架構如何能強加信心，以致於成為解決實際問題的體系架構，是這個新架構將面對的問題。

## 二、多重的結構與單一結構

---

<sup>55</sup> 2002 年，加洛法諾 (John Garofano) 提出一個重點，東協區域論壇的問題在於是否對處理該地區的安全正在取得進展。參見 John Garofano, "Power, Institutions and the ASEAN Regional Forum: A Security Community for Asia?" *Asian Survey*, Vol.42, No.3, pp.502-521 (University of California Press: May-June 2002)。塞弗雷諾 (Severino) 的回答是十分的緩慢；參見 Rodolfo C Severino, *The ASEAN Regional Forum* (Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 2009)。而哈克 (Haacke) 和摩拉達 (Morada) 似乎也同意此觀點，他們認為東協區域論壇似乎與 1994 年的情形沒有明顯的不同 (p. 219)；參見 Haacke and Morada, "The ARF and Cooperative Security: More of the Same?" in Jurgen Haacke and Noel M. Morada, ed., *Cooperative Security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum* (Oxon: Routledge, 2010)。

另一辯論在於地區安全架構是否應該來自與東協有關的機制，以及來自諸如東協區域論壇、東亞峰會和其他制度靈感的延伸，還是應是獨立於東協的新結構，甚至可能將東協納入自身之下。這場辯論和之前選擇之間的區別是，在這種情況下，各國將必須決定在亞太地區諸如亞太經合會、東協、東協加三以及其他五花八門的制度是否將被保留，以便地區機制能專注在安全議題，尤其是傳統安全；或是創設能協調和實施現有機構正在從事活動的單一結構。

就中程而言，雖然地區不可能出現類似歐盟的單一結構、或是如北約和歐安組織等有相當經驗的結構，但亞太國家可以將其作為考慮的案例選擇。單一結構的安全機制必須確保其能管理地區的經濟、政治和安全關係。慮及現存不同的制度背景，如此艱難的任務似難以超越。單一結構也必須慮及各國良好意願潛在損害的可能性，此將涉及東協制度和機制關於信心的建立。舉例而言，東協加三已經發展成為東協成員國和「中」、日、韓之間在各種政治、安全和經濟領域合作和更好關係的機制。單一的新安全機制勢將界定出明確的工作項目。

### 三、單極亞太、大國協商與（安全）共同體

單極亞太的概念，關鍵在於相信美國將仍維持在地區的優越地位。儘管美國正面臨國內的挑戰，一些分析家仍相信，美國在地區的軍事力量仍將占主導地位。亞洲國家甚至在維持美國在地區的霸權可能有共謀（*complicit*）的角色。<sup>56</sup>在此視角中，亞洲國家可能經由建立制度以掩蓋自身戰略的優柔寡斷，試圖盡可能涵蓋所有退路。另一觀點認為，亞太國家對中共崛起保持謹慎態度，從而尋求與美國的戰略聯盟。<sup>57</sup>雙邊聯盟和戰略的多邊合作是應對安全挑戰的主要架構。儘管此觀點並非毫無質疑，但主要質疑在於美國在亞太的未來沒有明確的論述。<sup>58</sup>美國仍被視為確保該地區安全最可靠的夥伴，而東亞國家或許希望美國更多的

---

<sup>56</sup> 參見 Evelyn Goh, “What the Asian Debate about U.S. Hegemony Tells Us,” *PacNet* No. 39A, September 7, 2010, <<http://csis.org/files/publication/pac1039a.pdf>>。

<sup>57</sup> Malcolm Cook, Raoul Heinrichs, Rory Medcalf, and Andrew Shearer, *Power and Choice: Asian Security Futures*, (Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2010).

<sup>58</sup> 同註 56。

關注，<sup>59</sup>但亞太國家對美國未來在地區的角色仍有歧見。尤有甚者，在其他國家推動關於安全體系結構的討論時，美國表達多是模糊的內容，僅能確定的是其不願支持任何可能削弱自身影響力的架構，其更進一步不希望放棄在區域的主導地位。

另一方面，澳洲提議的亞太共同體(Asia-Pacific Community, APC)旨在亞太地區創建出大國協商機制。此協商將包括地區中主要經濟強權或 8 到 10 個新的 20 國集團(Group 20, G20)成員。「大國協商」是「合作安全」的擴大版。在合作安全體系中，國家可能會彼此不信任，但在體系中沒有立即認知的威脅。<sup>60</sup>在此體系中，各國都在尋求減少誤解的機會和降低不確定性。根據原則、規則和程序來管理國家間的關係，或簡言之，制度化在於協議增加信任及減少可能導致誤讀國家行為的可能性。在安全問題上減少不確定性可能會使關係改善，包括在經濟合作和解決跨國問題的集體行動。<sup>61</sup>現實情況是在地區中大國協商包括以東協做為整體的一員。當然，東協內部成員國之間的緊張會削弱他們共同的影响力，儘管《東協憲章》(ASEAN Charter)可以扮演某種黏合劑。反對大國協商的論點認為，「如果其試圖做為大國俱樂部，將區域做為整體加以管理，則可能會失敗。」<sup>62</sup>該地區不具備建立大國間處理安全問題和衝突所需的信心。事實上，這些大國可能對構成安全的問題和導致衝突的原因立場不一。大國協商並沒有做出太多的努力，以緩和一些較小的國家不會在恐嚇下進行合作。

亞太安全共同體的概念將是長期的目標。「共同體安全」較「合作安全」是更深刻的關係。在共同體安全體系中，國家的概念和利益歸入更為超國家的體系或國家的共同體之下。<sup>63</sup>在本質上，國家不僅關注自

---

<sup>59</sup> 對於全面討論東亞安全和美國的角色，參見 David Kang, "The Security of Northeast Asia," *Pacific Focus*, Vol. 24, No.1 (April 2009), pp.1-21。

<sup>60</sup> Muthiah Alagappa, "Rethinking Security," Chap. 1 in Muthiah Alagappa, eds., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford: Stanford University Press, 1998), pp.27-64.

<sup>61</sup> 同註 60。

<sup>62</sup> Amitav Acharya, "Asia-Pacific Security: Community, Concert or What?" *PacNet* No. 11, March 12, 2010, <<http://csis.org/publication/pacnet-11-asia-pacific-security-community-concert-or-what>>.

<sup>63</sup> 同註 60。

身安全，也關注共同體中其他國家的安全。爭端將經由商定的機制解決，而且武力解決爭議被認為是非法行為。更廣泛的共同體是雄心勃勃的目標，但難以在中程建立。<sup>64</sup>事實上，東協自身成為共同體的進程對更廣泛的地區可能具有啟發意義，因為東協體現了需要將不同國家結合在一起，朝著共同目標和目的前進。

## 伍、結語：亞太地區安全機制要素的再思考與臺灣的角色

### 一、亞太地區安全機制的標準

亞太地區的安全機制需要考慮兩個條件。一個是正當性的問題，另一是有效性的問題。兩個要素可以用來確定其有效性的標準。要素之一是何者涉及其中，舉例而言，佔有南沙群島最大島礁太平島的中華民國若無法參與南海行為的任何機制，勢將使得任何機制產生正當性的問題，遑論許多東協國家並非南海聲索國皆可參與其中。當然，如果機制成員過多也有失去有效性的風險。亞太地區安全機制另一要素在於其是否擁有有效的方法來解決問題。換言之，吾人可以總結出以下重點；它僅僅停留在單純安全對話的程度，還是具備解決問題的方法。如果以美國為首的聯盟網絡也視為是亞太安全機制，大致就不會有正當性的疑問。因此，在中華民國能參與亞太地區安全機制之前，維繫臺灣與美國的準軍事關係就十分重要，因為美日同盟是目前處理亞太安全問題上較為有效的框架。

### 二、東協區域論壇的發展

無論如何，涵蓋整個亞太地區的框架是東協區域論壇，自 1994 年以來，其一直充當亞太地區多邊安全對話的主要論壇。1995 年第二屆東協區域論壇外長會議中有一份概念文件，與會者同意以三階段途徑逐步推展行動，包括信心建立的進程、預防性外交的進程，以及全方位解決衝突的途徑。雖然東協區域論壇具有合法性，但仍只是最低程度的制度化，它擁有部分正式的結構或程序，但在解決任何實際的衝突或是提

---

<sup>64</sup> Amitav Acharya, "Asia-Pacific Security".

高參與者遵守制度措施、以增進安全方面，仍無顯著效果。雖然東協區域論壇在建立信心方面已有重要成果，但是當討論轉向預防性外交和解決衝突的途徑時，國家之間的利益對抗浮上檯面，而且被動和規避風險通常是最有可能的結果。因此，雖然臺灣目前無法參與東協區域論壇，但因該論壇的無效性，致使臺灣並沒有受到較直接的衝擊，當然，盡可能擴大中華民國的國際參與，是國內各界一致的目標。

### 三、亞太次區域安全框架的需要

既有亞太安全機制對於特定安全問題的討論並不一定是最實用的場地，因為成員國的數量是如此之多。更具現實意義的是議題導向的機制，其中對特定的安全問題有利益分享的國家都可以參與。雖然前文提出了對六方會談的關注，但此框架需要加以繼續保持，方可發展成研究東北亞地區各種問題的機制；對此點的察覺在一定程度上由六方會談的所有參與者共享。對於釣魚台列嶼的爭端，東北亞地區並沒有處理或管理的相應機制，致使日本認為將釣魚台的國有化是降低爭端的情形，卻在北京有相反的解讀。因此，東北亞海上安全需要有超越整個亞太安全機制的次區域安全框架，中華民國總統馬英九提出的「東海和平倡議」可以列為某種亞太次區域安全框架的落實。當然，作為臺灣附屬的釣魚台列嶼，中華民國有責任提出某種爭端管理和解決的機制，同樣的，沒有臺灣參與的任何處理釣魚台列嶼的機制亦無正當性可言。

### 四、涵蓋臺灣的嶄新地區安全架構

亞太地區迄今沒有單一的制度，以推動或至少促進合作，地區安全架構在確保穩定與和平的發展上將有很長的路要走。亞太地區的安全機制必須能夠處理脆弱國家內部不穩定因素所帶來的挑戰，也必須尋求以武力作為對安全問題主要回應的去合法性（delegitimize）。亞太地區安全架構只能漸進而不是突然的強加；由東協和東協區域論壇與會國之間建立信心，以及邁向建立安全的共同體。就臺灣的角度而言，亞太地區安全機制的建立，不應該視臺灣而不見，否則亞太地區難以形成安全共同體。

因此，就東亞海域的爭端而言，中華民國在東海提出了「東海和平

倡議」，主要的內容包括根據有關國際法的規則、自我約束、不使用武力，和平解決爭端。更具體的說法是：一、明確規定遵守國際法、《聯合國憲章》、1982年《聯合國海洋法公約》；二、明確《東海各方行為準則》的目標是根據法律規定制定，調整各方在東海行為的法規框架；三、明確規定有關各方在東海的行為與義務；四、制定履行《東海各方行為準則》的保障（監督）機制。中華民國對於任何和平解決爭端的訴求及採取的措施，皆可為其他亞太國家參考，避免爭端因片面行為而擴大。尤有甚者，推動亞太單一安全機制的過程中，「東海和平倡議」可以做為次區域安全機制的實踐。

最後，對於南海的爭議，沒有中華民國的參與，必將使得任何地區安全機制的本身及其結論有無效化之虞，臺灣需要以適當的身分，參與南海問題的國際談判，避免在處理應對南海問題中遭到邊緣化。因此，作為南海聲索國和實際控制方，臺灣成為「南海實體」(South China Sea entity) 應獲得國際社會的支持。

(本文為作者個人意見，不代表本部政策立場)

書介

## Uncharted Strait: The Future of China-Taiwan Relations

作者：Richard Bush (美國布魯金斯研究院東北亞政策研究中心主任)

ISBN-10：0815723849

ISBN-13：978-0815723844

出版日期：2013年1月

出版社：Brookings Institution Press

近年來，兩岸關係在雙方若干政策推動下，緊張情勢大幅減緩，取而代之的是熱絡的民間交流，官方單位之間的互動也成為常態。此一趨勢多為國內外各界所樂見，卻也引發不同角度的疑慮。

首先，國內外（以美國為主）部分人士憂心臺灣當前兩岸政策一味順應中共方面的期望，恐有日益傾向中共之疑慮。再者，鑑於中共國力崛起及兩岸關係和緩，美國部分學者及前政府閣員開始重思華美關係的發展，甚至提出「棄臺」主張。在此一氛圍之下，長期參與並研究兩岸政策事務、現任美國「布魯金斯研究院」東北亞政策研究中心主任的卜睿哲（Richard Bush）撰寫此書，並就兩岸關係歷史發展脈絡、互動現況及未來走向提出獨到見解。卜氏評論臺灣當前兩岸政策係採混合（mixed）或避險（hedging）策略，意即在有利於臺灣且有助中共克制行為的領域（例如經濟與教育）進行交往，對於中共所提出無助於臺灣利益的建議（例如政治與安全）則予以拒絕。另外，卜氏針對「棄臺」主張亦提出多面向反駁，認為該主張無論對兩岸關係、華美關係或美國利益等皆不切實際。

最後，在兩岸關係未來發展方面，卜氏警告中共兩岸政策的終極目標是終結臺灣事實獨立的狀態，若該期望受挫或其耐心有限，可能利用兩岸實力不對稱的情況逼迫臺灣接受其選項，因此就兩岸政治及經濟互動對臺灣提出數項建議，值得關心兩岸走向者參考。（譯介/楊雅琪）

## **The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21<sup>st</sup> Century**

作者：Dennis J. Blasko（前美國陸軍駐北京武官）

ISBN-10：0415783224

ISBN-13：978-0415783224

出版日期：2012年2月（第二版）

出版社：Routledge

自1999年起，中共展開一連串軍事現代化計畫，在經濟實力的支持之下，解放軍現代化的水準和發展速度與20多年前相比，已不可同日而語，各國對於軍事實力崛起的中共，無不殫精竭慮地分析其建軍整備狀況。坊間關於解放軍發展的書籍不勝枚舉，本書則是由前美國陸軍駐北京武官、現為中共軍事問題專家卜思高（Dennis Blasko）所著的一本全方位剖析解放軍現代軍力的書籍。作者以駐北京武官的獨到觀察，和服務於美國陸軍30多年的豐富經驗，詳盡介紹解放軍編制、各軍駐點位置、人員訓練與裝備、作戰法則，以及其在社會所扮演的角色。

美國喬治華盛頓大學中國研究計畫主任沈大偉（David Shambaugh）盛讚很少有人像卜氏一般瞭解中共軍隊，認為此書係瞭解解放軍及其對亞洲安全與美國國家利益影響的必讀之作。蘭德公司（RAND Corporation）政治研究員史考柏（Andrew Scobell）亦表示此書是當今最有權威、簡潔扼要且全面的中共軍事專書。此書第二版增加諸多解放軍近期發展狀況，讓研究中共軍事的讀者對解放軍有更深入的認識。（譯介/楊雅琪）

## No Exit: North Korea, Nuclear Weapons, and International Security

作者：Jonathan D. Pollack (美國布魯金斯研究院資深外交政策研究員)

ISBN-10：0415670837

ISBN-13：978-0415670838

出版日期：2011年5月

出版社：Routledge

2011年12月，北韓前領導人金正日猝死消息震撼全世界，各國高度關注事件對北韓政局的衝擊，以及對整個東北亞情勢的影響。當時年紀不到30歲的金正日三子金正恩繼承父位，各界多盼曾經留學國外、接受過西方教育和文化的他，能擺脫先前領導人窮兵黷武的思維，以發展經濟和提振民生為優先。未料在金正恩上任的短短一年多之內，北韓力排各國及聯合國嚴厲的譴責聲浪，先後兩次試射長程火箭，更不顧傳統盟友中共的反對，於2013年2月進行第三次核子試爆。一連串的驚人之舉粉碎各界先前的期望，讓人意識到北韓的核武計畫不會隨著金正日逝世而消失，也使人更好奇民不聊生的北韓，何以執意發展核武，其背後原因何在？

本書係由「布魯金斯研究院」資深外交政策研究員波拉克 (Jonathan D. Pollack) 所著，渠於書中探討北韓對核子科技和核子武器的追求，以及其對東北亞安全及不擴散政策的影響。波氏從北韓建國歷史、領導人個人特質、政治發展脈絡及國家體系，討論一個高度孤立的小國，如何左右大國的安全政策和不擴散規劃，並在明目張膽地挑戰國際權力之時，仍能繼續維持國家基本的生存。本書大量使用美國智庫「威爾遜國際研究中心」(Woodrow Wilson International Center for Scholars) 的「冷戰國際史」(Cold War International History Project) 資料，以廣泛的角度介紹北韓歷史，另收錄對中國大陸、南韓、日本、俄羅斯等國學者專家和美國前閣員的專訪內容，以及兩次前往北韓的訪問記錄，供讀者瞭解各國對北韓議題之觀點。(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，以民國○年○月○日或西元○

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。