

「戰略安全情勢論壇」

今春開春的元旦，陳總統元旦文告拋出「積極管理、有效開放」的大陸政策主調，國內外輿情包括相關各國政府，均普遍認為陳總統決定走向趨於緊縮的大陸政策，企業界甚至抱持更加悲觀的看法；而文告中更對新憲推動完成的進程有所陳述，引發美國、中國等的疑慮。目前不論政府新政策方向到底所指為何？這種普遍對於我國政府採取消極大陸政策的認知，已使各界對於兩岸未來情勢產生較悲觀的期待。正當政府大陸政策主要路線新訂之際，陳總統再於春節談話中提出具有震撼性的三大訴求：一、指目前是認真思考廢除國統會及國統綱領的適當時機；二、要認真考慮以台灣為名稱重新申請加入聯合國；三、希望今年內促成台灣新憲法定稿，明春辦理新憲公投。

北京方面因為正值新春年假期間並未做出正式回應，稍後亦冷靜以對華府方面美國國務院發言人卻立即以嚴正言詞做出回應，表示陳總統此次談話對美國而言係一「意外」；同時認為若推動以台灣為名申請進入聯合國便是涉及片面變動現狀。提議廢除國統會及國統綱領所引發美、台之間的爭議，已經持續近月，在國內也同樣引發激烈議論；近期間，國民黨主席馬英九對於兩岸未來的說法「終極統一論」、「台獨選項之一」也持續在泛藍陣營及國內輿論界中引起討論。

許多國人看到的是國內政治的觀點、是政黨間利益與意識形態的爭辯，但是國內戰略安全社群成員所關切的是這些政治論述如何界定台灣的戰略安全？對於台灣立即的戰略安全會造成什麼影響？美國的「轉型外交」論述及QDR相繼出現，區域戰略形勢正在進行轉變中，國內這些政治論述或政策思維是否符合台灣國家安全長遠的利益？值得國人共同來關心。

本刊特以「戰略安全情勢論壇」方式，將值得深思的政策議論點呈現給讀者：

陳總統希望台灣未來保有更多選項

林正義（中央研究院歐美所研究員）

2006年1月29日，陳水扁總統發表春節談話，提到「大家在呼籲、在要求是否要廢除國統會、廢除國統綱領」，因此「應該要認真來思考，在適當的期間好好來處理，這是非常嚴肅的課題，——國統

綱領要來追求什麼共同的統一，甚至在綱領中來接受所有一個中國的原則，這都是非常有問題的」。

1月30日，美國國務院副發言人厄立（Adam Ereli）快速表示：美國不希望這些

談話引發爭議，或者傳達出錯誤的訊號(to be inflammatory or send the wrong signal)，因此必須重申美國下列立場：不支持台獨、反對任何一方片面改變現狀、支持可為台海兩岸人民接受的和平解決歧見的方式、呼籲兩岸建立實質性對話、支持兩岸航運及通訊聯繫以降低兩岸誤解及誤判。被問到以台灣名義參與聯合國一事，厄立表示美國反對片面改變現狀的做法，以台灣名稱申請加入聯合國「算是片面改變現狀」。當被問及華府方面是否驚訝陳總統的春節談話內容，厄立表示：「美國確實沒有預期到這件事，美國事先也未就此得到諮商，因此是一個意外」。

針對陳總統談話，國際社會有不同解讀，包括：陳總統很在意變成跛鴨或喪失主動權，因此需打中國牌，來挽回下跌的政治聲望；陳總統需要有歷史定位，需在卸任前劃出一個大框架，限制後來的台灣領導人；陳總統計畫朝宣佈台灣獨立這個方向走，因此美國需要在事情變得不可收拾之前加以制止；布希政府不能一味地鞭打台灣，卻完全忽視中國的挑釁。2月2日，「亞洲華爾街日報」社論「警告的紅旗」，提到：陳水扁2000年就任總統時曾承諾不會廢除國統會及國統綱領，也不會尋求台灣獨立；陳總統其實可以透過更有耐心及避免危險的作為，提供台灣人民更好的服務。2月2日，美國「尼爾森報導」(The Nelson Report)指出：布希總統個人感到憤怒，並重提當年台灣公投爭議一事。

2月6日，俄羅斯外交部發表聲明提到：「當前的狀況是，必須不斷努力才能恢復台海兩岸間的對話，值此之際，台灣方面最近的發言看來像是挑釁，不僅不符

合維護台海區域內的和平利益和穩定，也同時對亞太地區整體隱含嚴重後果」。2月8日，中國國台辦指「台灣當局領導人」是亞太地區和平穩定的「麻煩製造者」和「破壞者」，但強調中國不會因為「台灣當局領導人的蓄意挑釁而改變對台灣人民的承諾」。

國際輿論界忽略的是，陳總統對於「四不一沒有」的承諾是有前提的，亦即「只要中國無意對台動武」。若美國可以在「八一七公報」之後，因中國持續威脅台灣，而必須加強對台軍售。台灣在中國增加導彈部署、通過「反分裂國家法」之後，可根據國際法上「根本情勢變遷」原則，重新考慮國統會與國統綱領的承諾。因為，台海情勢自2005年以來起了根本性的變化，包括反對黨領袖訪問中國大陸，一起聯合反對台獨，當此項改變的影響會根本變動台灣需履行義務的範圍時，實可援引情勢變遷原則。

台灣最大的壓力來自美國而非中國。厄立的談話反映華府對陳水扁總統將在他剩餘任期內，是否會打破「四不一沒有」承諾，及執行不按牌理出牌的政策感到不安。2004年，美國政府對陳水扁總統台灣正名的談話做出立即反應，此次廢統論也是反應快速，顯示美國在未來將更快速反應台灣領導人的一些談話。美國政府官員第一次清楚表示，以台灣名義加入聯合國是片面改變現狀，顯然是偏頗的反應。美國對台海現狀的詮釋愈來愈具體，也可能愈來愈緊縮。美國在期待台海兩岸「和平解決」之下，對陳水扁總統廢國統會，但不意味因此就是宣布台獨，或因而完全排除統一可能性，應該有較大的理解與寬

容。如何讓台灣人民有「自由選擇權」，而非命定式的只能有一個選擇，事實上，

與美國強調的台海「和平解決」並沒有違背。

「終極統一」論對我國軍事戰略的影響

沈明室（國防大學教務處科長）

從國民黨主席馬英九提出「終極統一論」之後，陳總統在新春講話中提及將廢除「國統綱領」與「國統會」的議題。終極統一或廢統議題牽涉到兩岸現狀是否仍將繼續維持的認定，不僅引起國內對統獨議題的討論，也引起周邊國家，尤其是美國與中國的關切。

不同政黨對國家定位與未來走向提出不同主張，實屬正常，即使將政治考量稍做言辭包裝，或做不同方式論述，亦屬民主政治政黨操作的手段之一。只要政黨間競爭能夠合法合憲，尊重人民自由意志與權益，大可視為政黨政治議題的策略性訴求。然而由於兩岸關係的複雜發展，國內政黨對兩岸關係走向意見分歧，夾雜美、中在西太平洋戰略對峙的態勢下，我國重大的政治宣示與體制的變動都有可能牽動美中台三邊的戰略關係。也因為如此，極其敏感的兩岸情勢使某些看起來在正常國家稀鬆平常的政治議題，也可能成為牽動美中台三邊關係變化的導因，甚至成為衝突爆發的導火線。

當兩國交惡發生戰爭時，雙方軍事戰略必然成為贏得勝利的最重要作戰指導依據。軍事戰略依據國家軍事的能力與限制，假想各種最壞的情況，做適時因應及

指導形成最佳戰爭準備。因此，如果對未來國家情勢的發展過於樂觀，反映在軍事戰略的設定，就會忽略某些看似悲觀卻有可能發生，且後果嚴重的戰爭因素。因為樂觀者認為沒有必要自己嚇自己，以免大幅擴張軍力後讓龐大國防預算排擠民生福利的預算，結果造成國防預算降低、軍事力量的停滯與衰弱，反而限制對軍事戰略的選擇空間。

就我國而言，統獨議題也有類似的情況。任何人都知道中國一再揚言如果台灣獨立，不惜以非和平手段或武力解決台灣問題。由於是否進行法理台獨或事實台獨皆由中國片面主觀認定，即使兩岸民間交流密切，甚至在特定時日有包機往返，我國多次釋出善意，然因中國悍拒與官方接觸，並聲稱不放棄武力犯台，兩岸仍籠罩在台海戰雲之下。

我國軍事武力的發展也因為中國明顯的軍事威脅，獲得相當程度的重視，使我國軍力與中國相較仍具某種程度優勢；即使在過去我國對軍事戰略的設定為「料敵從寬」，並以數年後的中國軍力作為假想威脅，以爭取國防預算，強化軍備發展，仍因其合理性而被接受。

然若對台灣前途未來抱持樂觀期望，

並認為未來方向是終極統一，則一切國防建設與軍備武器採購的必要性，將因而降低，連帶造成軍備與武力的停滯或退步。更糟糕的是，全民心防將因此如潰堤般瓦解，將數十年整軍經武的國防建設根基毀於一旦。更何況我國與中國軍力原即存在不對稱的差距，將來在對抗中國軍事威脅時，仍需要美國及日本等國直接或間接的協助；如果我們本身明確宣示未來前途在終極統一，盟國在衡量戰略利益明顯悖離的情況下，將會重新檢討原有對台海的威脅評估與戰略部署，尤其對台各項軍事合作與軍備採購亦會被通盤檢討與修正。

除此之外，如果美國顧慮售台武器與軍事科技有可能在兩岸終極統一之後流至中國、並可能用於對付美國軍隊，將使我國原本狹隘及不公平的軍購環境進一步惡化，原本基於反制共同敵方所建構的各項情報交流與軍事合作機制，將因彼此心結，有所保留而效益不彰。在兩岸關係尚未完全解決之前，美日盟國在未來兩岸發生任何衝突，將有可能因為我國對未來走

向的限制性宣示，而將兩岸之爭單純視為國內的議題，不便介入協調與折衝我國既有權益。這將使我國在面對中國各項談判及協商時，失去盟國及國際社會支持的可能性。因此，一廂情願的表明未來前途只能走向終極統一，等於自我矮化主權地位，自我喪失對等權益與自我削弱戰略優勢，因而失去盟國支持，並惡化我國外交與軍購的空間，並將對軍事戰略的運用造成影響。

台海和平與穩定固然是亞太周邊各國共同的利益，然在中國共產體制未變、對台動武野心未減、對岸飛彈森然羅列威脅我國軍事安全的情況下，輕易掀開未來走向底牌，自我示弱表明未來政治走向，未必能獲得中國的憐憫與優遇，反而戕害人民自由選擇的意志，喪失軍事戰略彈性，徒然承擔失去盟友支持，惡化我國軍購環境，弱化我國抗敵意志的風險而已。不論台灣將來的終極走向為何，維持強大與可恃的國防武力，才是確保與中國和戰接觸時的最大保障與後盾。

台灣茶壺裡的風暴？還是美日的警訊？

吳自立（前國防大學戰略研究中心研究員）

自接任中國國民黨主席以來，馬英九先生的一舉一動儼然成為國內的政治焦點，馬英九今年2月所展開的歐洲之行，又將此一焦點推向國際。

然而，一系列對馬英九個人與其所領導的中國國民黨的質疑與批判，卻在這段

時間不斷地發酵。緣自陳水扁總統在元旦文告中抨擊馬英九的「統一是國民黨的終極目標」說法開始即不斷針對此一議題做嚴厲的批判，到後來提出搭上在野黨解散總統府非編制黑機關要求順風車的「廢統論」，及馬英九在英國表示「完全可以

接受」某留學生主張對岸若不撤除飛彈，台灣就拒絕談判的看法；接著國民黨於《自由時報》頭版刊登的廣告中，呼應馬英九的說法，以「台灣的務實道路」為題，將「現狀」與「和平」放在同一天平上，強調國民黨主張台灣應該維持中華民國的現狀。該廣告特別引起注意的是下列這段文字：「台灣未來有很多可能的選項，不論是統一、獨立或維持現狀，都必須由人民決定。」被認為是國民黨第一次公開宣示將台獨列入未來選項。

以上的發展乍看之下，好像馬英九一路下來為綠營製造了許多攻擊的話題，但是從區域國家相對冷漠的反應來看，此一事態最後將成為台灣本土的風暴。對國民黨角逐2008年總統大位或有階段性的負面影響，但是長期看來，正好給了馬英九與其所領導的國民黨陸續有系統地說明其兩岸政策與基本立場的絕佳機會，反而為國民黨在未來一年半的選戰路線定了調，有助於凝聚實力的效果。

但是，國際上的觀感呢？除了日本、美國以外的區域國家，看到的可能只是茶壺裡的風暴，畢竟這只是台灣島內政治鬥爭的過程，對其他國家實質利益並沒有明

顯的衝擊。中國的反應也是出奇的低調，大陸學者認為，陳水扁總統最近對兩岸政策的表述，以及國民黨的「路線風波」，使得台灣政治鬥爭重新回到「統獨較量」。他指出，中國並不會因此而改變對國民黨的立場，馬英九推動兩岸經貿關係等政治路線依舊為北京所認同。日本與美國的反應值得我們注意，他們對改變現狀的敏感度遠高於其他國家，由於關係到美、日在亞洲區域戰略利益，台灣島內的一舉一動皆會挑動他們的神經。站在美、日國家利益的立場觀之，統一選項的提出，提高了潛在的風險，美軍會擔心軍事技術與裝備因統一而流入中國，增加美軍在亞太的風險，中國國力因統一而獲致加乘的結果亦可能對美國在東亞甚至全球的戰略利益產生無法掌控的風險。日本的主要能源補給線將因兩岸統一的結果而風險大增，在韓國與中國長期以來揮之不去的反日情結籠罩之下，日本所感受到的危機感有可能急遽升高，使得日本為了獲致強而有力的支撐，要求美國必須強力支持日本組建可以依賴的軍事實力，誠如部分美國智庫學者所憂慮的，目前東海問題遠比台海問題來的急切。

中國對陳總統春節談話的反應

丁樹範（政治大學國際關係研究中心第三研究所研究員）

陳水扁總統近期相繼提出被視為是新的大陸政策。其一是於1月1日元旦講話提出「積極管理、有效開放」的經濟政

策；改變昔日「積極開放、有效管理」的政策。另一個是於春節在台南縣麻豆國中設宴款待地方人士致詞時表示，目前已是

認真思考廢除「國家統一委員會」及「國家統一綱領」的適當時機，以彰顯台灣主體意識。陳總統在台南的講話中還提出，以台灣為名重新申請加入聯合國，以及今年內將台灣新憲法定稿，明年舉辦新憲公投。陳總統在台南的講話隨即引起世人的注意。

中國如何看待陳總統的講話？從認識層面而言，陳總統新年以來的講話應該並沒有使中國當局震驚。首先，他們對民進黨從來就沒有信任過，自然對民進黨籍的陳總統也沒有信任感。他們認為，民進黨就是要推動去中國化，甚至切斷和中國的任何關係而追求獨立。

第二，隨著兩岸交流的擴大及學者交流的增加，中國對台灣內部政治的運作和政治複雜性的瞭解應該是越來越多，他們也瞭解陳總統在台灣內部政治被掣肘的狀況。因此，他們可能對2005年三合一選舉民進黨挫敗後，陳總統推動被視為是緊縮兩岸經貿關係的做法不會感到意外。

其次，藉2004年公投的推動，中國可能已經意識到，陳總統會以體制外社會運動方式推動新憲。他們非常瞭解，依照正常體制，泛藍在立法院是多數，陳總統

的修憲案沒有被立法院通過的可能。因此，陳總統可能以社會運動方式對立法院施壓，進而迫使立法院通過新憲草案。

民進黨新任黨主席游錫堃最近的講話可能強化中國的看法。游錫堃主席近日主張，修憲沒有底線，國旗、國號、領土都可以修。游主席被視為是陳總統的人，因此，游主席的主張很可能被中國視為是陳總統的意見。

在此情形下，中國可能擔心必須要做某種表態。如果修憲的內容真的是沒有底線，中國領導人可能必須要表態，否則可能面臨政治危機。而中國領導人的表態必然激化台灣內部情緒，因而，兩岸關係緊張的升高可能無法避免。

然而，到達那個程度以前，中國應該是持續目前既有政策。那就是全力推動以經濟交流為主軸的兩岸民間協商，持續增加對台灣的誘因以增加兩岸經貿的密切度。對我政府的任何作為皆低調以對，持續以胡四點推動兩岸關係。另一方面，則密切對美國就兩岸議題施壓，使美國承擔更多穩定台海的責任，進而由美國對台灣施加必要的壓力。

美國「四年期國防檢討報告」與「轉型外交」對我國政策的啓示

劉復國（政治大學國際關係研究中心第一研究所副研究員）

美國國務卿萊斯於2006年1月18日在華府喬治城大學外交學院以「轉型外

交」為題發表演講，論述美國當前面對新的國際環境以及新的挑戰，其地緣戰略必

須轉型，重新調整部署的理由。美國國防部2月6日正式公佈的「四年期國防檢討報告」(QDR)的精髓也在於美國當前面對許多不同的安全挑戰，必須進行戰略上和軍事部署的調整，以掌握未來發展勢態維護美國國家利益。

美國國防部所發布的2006 QDR報告，焦點置於美國國家安全當前所面臨的威脅，主要來自於潛在性強權的挑戰(如中國)、災難爆發的威脅(自然災難和大規模毀滅性武器的投放)、人道危機、恐怖行動、大規模毀滅性武器擴散至敵對國家、政權轉移後不斷的衝突、衰敗的國家等等傳統性與非傳統性安全因素，意味著美國所面臨的安全環境中對於威脅不確定感和難以預測性增加；其中凸顯出當前美國軍事戰略思維必須要以「能力導向」取代「威脅導向」的主軸，以便掌握主動性。這便是第一部由倫斯斐所完全主導的QDR之特色，對美國國防政策做出重大的調整，重新調整國防資源，將過去以建構昂貴武器系統作為打贏傳統戰爭的思維，轉變為以更具彈性和機動能力的快速部隊，面對多變與突發的國際安全挑戰。

由於稍早美國國務卿萊斯已經正式揭示美國外交戰略的調整，她以務實的基礎出發論述「轉型外交」，充分體認美國外交上的限制，主張當前應該調整為以多極國際體系為主的政策方向。萊斯特別點出印度、中國、巴西、埃及、印尼和南非在未來國際社會中的重要性，美國需要與區域中重要國家合作共同維護和平，強調轉型外交的核心思維是夥伴關係而不是家長式的作風。雖然國防部的QDR主要仍是以單極國際體系的觀點出發，卻也反映出

必須要接受多極國際體系的事實。QDR一方面主張美國必須要具備足夠的軍事力量以阻止任何國家威脅到美國在世界任何地方的利益，另方面卻同意美國也必須以間接力量的投射，透過與區域強國的夥伴關係保障其利益。尤其在對中國崛起的論述中，明確地將中國列為在軍事上對美國最具挑戰潛力的國家，同時指出中國發展先進軍事科技未來將可能抵銷美國傳統軍力上的優勢；美國將中國列為首要關注國家，希望鼓勵中國在亞太地區扮演建設性、和平的角色，並在面對恐怖主義、防擴散、毒品、海盜等共同安全威脅時能夠成為合作夥伴。美國的目的在於希望中國繼續作為經濟夥伴，並成為「負責任的利益相關者」(stakeholder)。

不論是QDR或是轉型外交代表的實質內涵，均是美國軍事、外交戰略上的轉進，更代表著政策方向的調整，將會影響未來整體戰略結構的變遷。美國對亞洲地區或是中國的政策都是在軍事上採取領先優勢的堅定立場，同時在外交接觸上則積極鼓勵美、中的接觸與合作。

從美國對亞洲以及對中國、印度、俄羅斯的期待與顧慮中，不難理解美國所規範的新時代戰略圖像，在於維持與區域崛起強國間的合作關係，同時分擔維持國際和平的義務；另方面自然持續增強建軍，以優勢軍力向潛在挑戰者宣示實力。為此，美國國防與外交均將進行轉型重新調整部署重點，這將會帶來一波波戰略與區域政策的調整。台灣不論是考量美台關係、兩岸關係、外交關係均深深受到美國戰略轉型的影響，正當國際間、區域間進行著戰略轉型之時，周邊各國均密切注意

情勢的發展並伺機做出調整。故當前不論是政府或在野黨均應注意其所論述的政策方向，是否順應區域形勢的變化？或是否會在區域戰略形勢中產生重大衝擊？目前的態勢已然明顯，單純以內政思維衝擊國際的方式將可能為台灣帶來不利的影響，儘管或許國內各政黨會在這一波的政治論述中獲得內部政治的實利，但是因為操作的方式已經引起美國、中國以及周邊各國的擔憂，勢必將進一步弱化台灣在外交、兩岸的利基與機會，這是國內政治人物必須要深思熟慮的警訊。

在受到政府大動作「廢統」操作後，預料近期間美台關係將會有一波逆流挑戰，中國方面的軟壓力必然持續增加，同時，台灣的對外關係也將受到牽連，周邊國家已經無法接受台灣屢屢製造震盪的效應，此時問國家利益何在？確實特別發人深省。