

馬習會對亞洲區域安全的影響

薛健吾*

無論各方對這次事件的評價如何，2015年11月7日星期六的下午三點都會是歷史性的一刻，因為中華民國總統馬英九與中共中央總書記、中華人民共和國國家主席習近平在新加坡的會面，已經寫下兩岸從1949年分治以後雙邊最高領導人第一次會面的創舉。

這一次會面的現場總共吸引了超過600位以上來自世界各國的記者，堪稱今年下半年國際上最重要的政治事件。究其原因，除了它無疑是兩岸關係的歷史性的一刻之外，世界各國所真正關注的，其實是它到底會對未來的區域安全與世界局勢的發展將帶來什麼樣的影響。雖然雙方在會後的記者會中都表示面談中談的都是屬於兩岸關係的問題，但光是本次馬習會的促成其本身背後的意涵已頗耐人尋味。許多論者認為這只不過是一齣政治作秀的演出，兩岸和諧氣氛營造的成分遠大於兩岸實質上到底能夠作出什麼具體合作的成分，習近平之所以願意與馬英九見面，其目的也只不過是在國民黨2016年總統選舉中落敗的事實已經勢不可違時，起到一些拉攏泛藍選民的效果；而也有許多論者認為，這次的會面實透露出中國大陸對南海問題、東亞區域安全與中美關係三個議題的長遠佈局，是中國大陸未來發展藍圖的重要暗示，其

* 作者為國立政治大學東亞研究所助理教授。

重要性值得亞洲各國與美國作出相對的政策因應。¹ 本文的目的，即在探討馬習會對東亞區域安全所可能造成的影響，而為了說明本文的論點，本文的結構安排如下：首先，本文將分析可能影響亞洲區域安全的重要議題；接著，本文將分析馬習會如何可能透過對這些重要議題的影響，進而影響到亞洲的區域安全；最後，本文將根據以上的分析提出未來的觀察重點與我國應有的因應之道。

影響亞洲區域安全的重要因素

目前對於亞洲區域安全有重要影響的關鍵不外乎是中美關係、中日關係、中國大陸與東協國家的關係、中國大陸與澳洲的關係，以及北韓問題，其背後更複雜的因素則是中、美兩個立場迥異的世界大國該如何面對相對權力開始出現變化的問題。馬習會可能造成的影響，主要牽涉到對「美中台關係」、「台日中關係」以及「台灣、中國大陸與東協國家的關係」這三個方面的議題，而「東海與南海的島嶼主權爭議」則是這三個議題的共同交會之處。

東海與南海的島嶼主權爭議其實由來已久，但近年來，隨著各島嶼石油與天然氣等自然資源的發現，以及中國大陸

¹ 陶儀芬，「習近平為什麼要見馬英九？」，《端傳媒》，2015年11月5日。網址：<https://theinitium.com/article/20151104-opinion-Ma-Ying-jeou-Xi-Jin-ping-taoyifen-04/>。

劉子維，「台灣學者：馬英九『馬習會』尋求自己在中國的歷史定位」，《BBC中文網》，2015年11月5日。網址：http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151105_taiwan_view_president_ma_xi_meeting。

的快速崛起，主權爭議問題開始在周邊國家之間升溫，這個事實也隨著中國大陸崛起之後，美國到底要在亞洲這個區域扮演著什麼樣的角色而更趨複雜。雖然冷戰後亞洲地區對美國在地緣政治上的重要性並不若以往，但美國基於其全球聲譽的考量，在亞洲地區絕對不能展現漠然無視或是軟弱的態度，因此其近年來開始陸續採行各種「重返亞洲」的戰略佈局，例如擴大「美日安保條約」的防衛解釋、強調美日安保條約適用於釣魚台爭議、積極推動「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議」(The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, 簡稱 TPP)，以及派出軍艦到中國大陸人造島礁的十二海浬內巡航等等。而對中國大陸來說，亞洲地區是中國大陸求富求強大戰略中極重要的一環，中國大陸不僅要確保鄰國不會對它造成安全上的威脅，也要確保其發展所需的各種資源與能源能夠充分供應，更要確保未來的假想敵美國不會聯合亞洲各國築起一道防止中國大陸崛起的包圍網，其近年來所陸續推行的「一帶一路」與「亞洲基礎設施投資銀行」政策，以及積極在南海諸島中建造人造島礁的作為，即說明中國大陸在亞洲佈局的決心。再考量到中國共產黨因為缺乏統治正當性而必須訴諸於「表現正義」(Performance Legitimacy)和「民族主義」(Nationalism)來維持其統治權的情況之下，我們可以預見在東海與南海的島嶼主權爭議問題中，中國大陸有著難以作出任何主權讓步的理由與苦衷，特別是當中國大陸近年來大肆在國內宣揚「南海九段線」的主權劃分之後，後續的發展更是變成中國大陸自身也騎虎難下、無法輕易妥協這「九段線」的主權要求，因為根本找不到任何可對國內交代這不是喪權辱國的理由。更何況，「九段線」政策的背後，其實是一連串牽涉到國內巨大商業利益開

發與政商合作的利益政治運作，² 中國大陸在政商關係的利益驅使以及必須達成年均 8% 以上的社會穩定經濟成長率這兩個政策輸入壓力之下，可以預見南海問題將會持續被中國大陸放在檯面上，成為影響亞洲區域安全的關鍵因素。

馬習會如何對上述重要議題造成影響

一、台灣、中國大陸與東協國家的關係

馬習會的舉辦正當中國大陸與東協國家的島嶼主權爭議發展正烈的時候，也正當中國大陸積極透過亞投行來對東協國家融資建設的時候。中國大陸對台灣釋出善意的原因，一方面是其拉攏亞洲各國的政策的一環，另一方面台灣也是中國大陸在南海島嶼主權問題上與東協各國發生齟齬時的一個有用的對象。一來，中華民國在南海諸島中最大的島嶼太平島有七十年的佔有事實；二來，「九段線」當初在 1947 年時即是由今天在台灣的中華民國政府所繪製；三來，加上中國大陸的政治認知上認為台灣本來就是中國的一部分，這三個理由使得拉攏台灣更加有助於中國大陸在南海的爭奪。因此，中國大陸在馬習會中釋放與台灣維持良好關係的善意的同時，可能也暗藏了中國大陸想藉台灣以在南海議題上與東

² 例如早從 1992 年，在南海諸島底下可能蘊藏石油的消息被一間小型美國石油公司提報出來之後，中國海洋石油總公司隨即進行一連串的政治運作，試圖說服國家以政治力強行進入南海開採石油，而從 1992 年迄今尚未開採的這十幾年以來，中國海洋石油總公司在各項的前置作業上已經從國家方面得到了十億美金左右的補貼。這中間詳細的精彩過程可見 Bill Hayton 著，林添貴譯，「南海：21 世紀的亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步？」（台北：麥田出版），頁 181-220，346-354。

airiti

協各國抗衡的用意。但在此之外，還要考量到的是，如本文先前所述，中國大陸在南海島嶼主權爭議所表現的強勢行為（Assertiveness）很大一部分也與中國大陸內部的利益政治操作有關，而在中國大陸的國內制度下，要約束國內利益政治的影響力，一個重要的因素是要靠強勢領導人的鐵腕。習近平的領導若能強化，則理論上他應愈有能力來約束國內的利益政治，³以減低在南海島嶼主權問題上直接與東協國家發生衝突的可能性。近期習近平的訪英、訪美與馬習會，都充分藉由在國際政治上的醒目表現達到了他鞏固國內領導地位的目的，這個對他在將來是否能夠約束國內的利益政治來說是一個正面的消息。

二、台日中關係

馬習會對台日中關係的影響是微妙的。台灣與日本的關係向來非常和睦，再考量到冷戰以來中日關係因為歷史教科書問題與靖國神社問題而趨於緊張，以及近年來中國大陸快速崛起的事實，又使得先前亞洲的大國日本倍感國際結構相對權力改變所帶來的安全壓力，因此在理論上，日本與台灣在亞洲區域安全的看法上應該要更加地同步才是。然而，這次的馬習會卻披露了日本沒有與美國同步從台灣這邊獲得舉辦馬習會這件事情的傳言。根據這個傳言，在馬習會決定舉行之前的四天（11月3日）我國就已經事先照會了美國，但是日本卻一直要等到馬習會前三天（11月4日）的媒體報導

³ 例如近年來習近平所厲行且推動順利的一連串打貪腐措施就是很好的例子。

才得知這個消息，⁴使得日方對我國非常地不滿。雖然在馬習會結束後的第二天（11月9日）的早上，日本政府發言人、內閣官房長官菅義偉（Yoshihide Suga）在例行記者會上回應媒體的詢問中表示，「台日是共享基本價值觀、有緊密經濟關係的重要夥伴，基於信賴感，台日關係沒有任何變化」，但是他隨即也在回應兩岸是否可能在釣魚台問題上聯手合作表示「日本政府會密切關注往後的變化」。⁵因此，雖然日本並未明顯表達對未獲台灣方面事先或同步通知的不滿，但考量到其對中國大陸的立場，其對我國未來兩岸政策的發展會更加高度關切並扮演更積極角色的可能性應會提高。

三、美中台關係

馬習會對於美中台關係的影響基本上尚屬於正面。雖然在美國這邊也披露了我國較晚通知美國，已醞釀數月的馬習會將在11月7日舉辦，使得美國方面感到不滿的傳言，但美國國務院的網站隨即在馬習會當天（11月7日）刊出國務院發言人柯比（John Kirby）的新聞稿（Press Statement），其全文寫道：「美國歡迎台海兩岸領導人會面及兩岸關係近年來的歷史性改善。台海和平與穩定符合美國的重大及長久利益，美國鼓勵兩岸在尊嚴與尊重的基礎上建立關係、降低緊張、促進穩定，並取得進一步進展。美國仍信守基於三個聯合公

⁴ 鄒景雯，「『馬習會』前4天才告知美國 朱立倫被關切」，《自由時報》，2015年11月15日。網址：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1509053>。

⁵ 楊明珠，「馬習會後日政府：台日關係不變」，《中央社》，2015年11月9日。網址：<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201511090153-1.aspx>。

報與《台灣關係法》之一個中國政策」，⁶可以看出美國即使未即時被我國通知，但仍對我國表達正面的態度。美國這個舉動其實也合情合理，如果馬習會代表著中國大陸可能在某種程度上仍然試圖去影響台灣 2016 年的總統大選，在美、中雙方的默契上，美國也必須要對中國大陸的舉動有所回應，因此對我國表達支持，藉以平衡中國大陸對台灣總統大選的可能影響是必要之舉。簡言之，馬習會使美中台關係走向和睦，這一點對亞洲的區域安全來說是正面的消息。

未來的觀察重點與我國的因應之道

雖然中國大陸在馬習會的前、中、後都隱約透露出收復台灣與向外（東海、南海）擴張的意圖，但盱衡中國大陸的大戰略目標，在人民解放軍尚未充分具備其「能打仗、打勝仗」這種與中國大陸的大國地位相符的現代戰鬥能力之前，中國大陸最好的盤算仍然是以「保持對東海與南海議題的積極行動、但不要達到使得日本與東南亞各國非使用武力不可的程度」為最上策。同樣地，在亞洲地區，在人民解放軍真正達到能夠與美國的軍隊有抗衡的能力之前，A2/AD 的戰略⁷對中國大陸而言絕對是個務實可行且必要的選擇。在中國大陸的這個大戰略之下，本文認為，馬習會雖然在表面上並不

⁶ 劉屏，「美國務院按讚馬習會 兩岸近年來歷史性進展」，《中時電子報》，2015 年 11 月 9 日。網址：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151109000280-260102>。

⁷ A2/AD 為 Anti-Access（反介入）或 Area-Denial（區域阻絕）的戰略佈局之縮寫，其戰略精神在於當較弱的一方在面對較強的一方時，較弱一方透過其地理上的優勢來佈局，來使較強一方因難以有效地在該地區投入武力而大幅減低戰鬥能力的一種策略。

直接牽涉到南海議題或是與亞洲各國的關係，但在未來可能的發展上反而幫助我國大大增加了我們在區域安全上的重要性，這一點可能是當初中國大陸也始料未及之處，這同樣可分為南海議題、中日關係與中美關係這三個方面來談。

在南海議題的部分，在馬習會之前，我國雖然在南海諸島中最大的島嶼太平島有七十年的佔有事實，理論上應當可以在中國大陸與東南亞各國在南海諸島的主權爭議中扮演一定比例的角色，但實際上我國的作為一直都非常有限，僅能不斷地充實太平島上可維持人類生活的各種設備，以持續保持其在「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea)中所定義的正式島嶼地位。雖然在今(2015)年的5月馬英九總統曾經對各國提出「南海和平倡議」，呼籲各方「應避免任何升高緊張情勢的單邊措施，擱置主權爭議，建立南海區域資源開發合作機制，全面規劃、分區開發南海資源」，⁸但事實上從未得到各國的認真回應。本次的馬習會，在東南亞各國的眼中，應會被解讀為中國大陸拉攏台灣的一項具體動作，而如果此點屬實，則理論上東南亞各國應該會比過去更有誘因來把台灣納入考量，甚至還有可能進而想要拉攏台灣來藉此稍微平衡一下中國大陸在這個區域的影響。在這個邏輯之下，我國應有的因應之道應為把握機會積極釋出合作的善意，把握馬習會後東南亞各國可能想要拉攏台灣的這個氣氛，但考量到直接在南海議題上與東南亞各國合作可能反而使中國大陸想要增加防備，以及東南亞國家也不太可能會因小失大為了台灣得罪中國大陸，因此

⁸ 劉麗榮，「南海和平倡議 總統提出5呼籲」，《中央社》，2015年5月26日。網址：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201505260079-1.aspx>。

台灣與東南亞各國最好的合作方式還是應以加強「低階政治」(Low Politics)的經貿交流為主，從經貿實質交流的加強上逐漸鞏固與東南亞各國在南海議題上合作的互信基礎。

在中日關係的部分，雖然台灣與日本除了在釣魚台議題之外大體上都維持著非常和睦的關係(這一點可以從2011年的311大地震後台灣對日本的捐款數額為全部國家的第一名表現出來)，但是在馬習會之前，日本對於中國大陸崛起的防備，基本上還是一面倒地依靠在加強其與美國的同盟關係之上。日本從未積極地想與更靠近中國大陸的台灣或是東南亞各國進行安全上的合作，而這一部分也是由於二戰期間日本在東南亞殖民的歷史包袱所造成的。如果馬習會所顯示出來的是中國大陸與台灣更加地靠攏，再加上中國大陸與台灣基本上都認為釣魚台列嶼並不屬於日本的這個事實，則日本應與東南亞國家一樣將會更有誘因來積極與台灣保持良好的關係。若局勢朝這個方向發展，則我國政府應可考慮更積極地扮演牽起日本與東南亞國家的安全合作的媒人角色，這是一個順應國際局勢提高我國重要性的良好機會。

最後，則是在中美關係與我國國內問題的部分，馬習會可能會在我國的國內帶來以下的影響，而影響到美中台三邊的關係，進而影響區域的安全，那就是有關民進黨如何面對國民黨已經達成的這個「雙方領導人會面」的高門檻的問題。如前所述，無論如何，馬習會都代表著國民黨有能力在兩岸未統一的情況之下以一種相對平等的方式來達成雙方最高領導人的對談，這個既成事實無疑地對很可能在明(2016)年執政的民進黨來說是一個難以跨越的巨大門檻，因為國民黨在馬習會中成功地證明其有辦法處理兩岸關係的能力，而中國大陸方面的政策基於政治正確考量也將維持盡可能地保

持「積極與國民黨合作、避免直接與民進黨合作」的基調，因此民進黨即使順利執政，應也無法在短期內達成如國民黨促成兩岸最高領導人會面的成就。如此一來，民進黨在一個要說服國人其有能力處理兩岸關係的巨大壓力之下，則勢必要在「更積極地轉向與日本和美國的合作」或者是「更積極地達成與中國大陸的制度化整合」兩者之中達成一項，才能證明其有處理兩岸關係的能力，而這兩方面的選擇都將牽動到兩岸關係以及亞洲各國的互動關係，實為未來的觀察重點。