

上的貢獻；以及（3）結合國防與外交，來強化中華民國的國家安全，並確保未來的長治久安。這三道防線可以說是反制中共三戰的戰略思維，由和解的制度化來化解法律戰；藉由凸顯台灣在國際間的貢獻來化解輿論戰；再由國防與外交的結合來化解心理戰。基本上，三道防線能夠提出一套「如何」強化國家安全的邏輯思考。藉由雙邊制度的建立，構建彼此遵循的模式，透過制度性的接觸與協商，進而促進了解與信心建立，因此三道防線能清晰地形成現階段的國家安全策略雛形，有利於我國未來的政經心軍等戰略的發展，更有助我國安單位與國防部形塑適當的國安政策和軍事戰略。

### 三、關注美國國會對台灣關係法的立場

《台灣關係法》是美國官員經常在正式外交場合上回應中共官員「一個中國」問題的官方用語，例如歷年美國總統訪問中國大陸期間被問到對台軍售議題時，其官式回答通常是以美國根據《台灣關係法》與三個公報，來回應中共的批評。陳炳德此次藉訪美的機會，要求美國國會修改《台灣關係法》，似乎是一種釜底抽薪的方式，否定美國對台的軍售法源，以達阻撓軍售的目的。2011年6月16日美國國會再度舉行有關台灣安全的聽證會，與會兩黨議員共同敦促歐巴馬總統盡速批准對台灣出售先進的F-16戰機，聽證會主席羅斯蕾緹南(Ileana Ros-Lehtinen)更表示將提出法案來加強「台灣關係法」，這在在顯示美國政界對中華民國的重視。我國能夠彰顯民主價值，扮演區域內的和平締造者，才是友盟支持的基礎，美國對我之支持也是基於這個立場，因此我政府應該朝這個方向努力。

## 美越雙邊發展與其戰略意涵

趙文志\*

### 前言

1975年越戰結束，美軍撤離越南，離開時犧牲58,000名美國大兵的生命在越南戰場上與花費超過1,500億美元的軍事開銷；美國與越南關係卻沒有因為越戰結束而獲得改善；直到1991年美越雙方高層首度在聯合國進行會晤，雙方皆同意加強正式接觸，開始了美國與越南關係正常化的第一步。美國政府於1992年派遣助理國務卿層級的代表團訪問越南，此為越戰結束後，首次美國官方代表到越南訪問。在此次訪問中，雙方在尋找越戰期間失蹤美軍人員事務上展開合作。在此之前，美國一直把全面解決柬埔寨問題及尋找失蹤的美軍人員作為實現美越關係正常化的先決條件。

隨著上述先決條件基本獲得解決後，美國從1995年開始與越南進行關係正常化的政策，這標示著兩國在經過從敵對、軍事對抗的階段開始進入和解乃至合作的里程碑。隨著雙邊關係的進展，兩國合作的項目、往來的密切與互動層級都不斷加大、加深與加高，顯見兩國對此發展都持正面的態度與思維去理解與面對。

面對美越關係的發展，如何理解與解讀為本文的出發點。本文首先將簡單回顧從1995年美越關係正常化開始至

\* 作者為中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授。

2010 年為止，這段期間兩國關係之演變；第二，說明兩國在「湄公河下游行動計劃」(Lower Mekong Initiative)、AIDS 防制、核電廠合作、與軍事面向上的近期合作情形；第三，分析美國的越南政策及其背後的戰略意圖；最後，提出政策建議與美越關係可能對台灣之影響。

## 1995-2010 美越雙邊關係：穩定中成長

隨著越南對外開放政策的實施及柬埔寨問題的解決，美國的西方盟友基於利益考量下，要求美國取消禁令，在此情形下也對美國改善對越關係上起了一定作用。越南為了尋求早日關係正常化，也對美國所提出的一些條件做出讓步，這也促使美國採取相應措施，逐步實現兩國關係正常化。

1995 年 6 月 11 日美國總統柯林頓 (Bill Clinton) 宣布和越南關係正常化，此後雙邊展開一連串的合作。2000 年美國與越南簽署雙邊貿易協定 (Bilateral Trade Agreement)，2003 年簽署緝毒協議書 (Counternarcotics Letter of Agreement)、民用航空運輸協定 (Civil Aviation Agreement) 以及紡織品協議 (Textile Agreement)，2006 年兩國舉行雙邊人權對話會議，2007 年美國國會通過給予越南永久正常貿易關係法案 (Permanent Normal Trade Relations)，2008 年美國與越南舉行針對區域安全與戰略議題的年度政治軍事會談與政策計畫會談。2010 年 8 月美國與越南舉行歷史性首次聯合軍事演習。雖然演習項目集中在海上救援與文化交流，但其中的意涵與重要性不言可喻。

此外，雙邊高層互訪方面，雙邊領導人的接觸與訪問也逐步展開。2000 年 11 月柯林頓總統訪問越南，是越戰結束

以來首位美國總統訪問越南；2006 年 11 月美國總統小布希亦訪問越南河內；2007 年 6 月越南國家主席阮明哲 (Nguyễn Minh Triết) 訪問華府，越南總理阮晉勇 (Nguyễn Tấn Dũng) 於 2008 年 6 月也訪問華府；2010 年 7 月美國國務卿希拉蕊訪問越南。

由上述來觀察，美國與越南的雙邊關係，隨著柯林頓總統採取與越南雙邊關係正常化的外交政策後，美國與越南逐步展開在貿易、犯罪、安全、戰略與軍事等領域的合作。由合作的面向觀察，雙方以貿易做為雙邊關係改善的出發點，然後逐步朝高階政治場域的議題與事務合作，其中包括 2006 年的人權對話、2008 年政治軍事會談、2010 年軍事合作演習。同時，雙方最高領導人也相互進行國是訪問，顯示出雙邊關係深化的趨勢。

## 美越之間近期的合作

### 一、湄公河下游行動計劃

湄公河下游行動計劃起始於 2009 年 7 月，由美國國務卿希拉蕊 (Hillary Clinton) 與湄公河下游的四個國家—泰國、越南、柬埔寨與寮國—的外交部長達成的協議。2010 年 7 月 22 日，美國與泰國、越南、柬埔寨、寮國進一步提出「湄公河下游倡議計畫」，美國與越南在內的五個國家，同意針對這個計畫，彼此在功能性議題上進行合作，例如環境、衛生與教育的援助；同時美國撥款 2,200 萬美金協助進行湄公河地區環境計畫，以及研究氣候變遷對水資源、糧食安全、人民生活的影響並建立湄公河與美國密西西比河管理局的合作關係和建立湄公河氣候變遷預測數據庫。在醫療衛生方面，

美國亦表示將透過 1 億 4,700 萬美金的援助，協助這些國家控制新興傳染疾病威脅、訓練醫療衛生人員、降低瘧疾抗藥性區域網絡、防制愛滋病。此外，在教育訓練方面，美國投入 1,800 萬美金，進行鄉下地區網路連結、教育、發展計畫，贊助湄公河流域國家領袖菁英前往美國學習，及英語訓練計畫。

## 二、AIDS 防制

此外，針對越南日益嚴重的愛滋病問題，2010 年 7 月 22 日美國國務卿希拉蕊與越南司法部長何雄強 (Hà Hùng Cường) 簽署「美越愛滋病預防與控制伙伴架構協定」(Partnership Framework between the Government of the Socialist Republic of Vietnam and the Government of the United States for HIV/AIDS Prevention and Control)。此架構協議提供雙方一個五年合作計畫，此計畫的主要目的是協助越南減少其國民愛滋病毒感染率、改善愛滋病的防護、照顧與治療服務以減輕對於越南的影響。

## 三、核電廠合作

美國與越南的核能合作早在 2007 年即開始，雙方針對民用核能合作進行談判與協商，討論如何在核能燃料和核能技術上進行合作並在相關放射性廢棄物與使用過的燃料上，如何有效管理。2010 年 3 月 30 日，兩國在越南首都河內簽署了合作備忘錄，在備忘錄中雙方同意由美國向越南提供核燃料並加強兩國在核能用於民生用途上的合作，同時越南在備忘錄中承諾將採負責任的態度與做為和美國以及國際社會成員在核能擴張上相互配合。

## 四、軍事合作：軍艦訪問、兩國演習

2010 年 8 月 22 日，美國與越南舉行兩國首次為期一週的非戰鬥性聯合軍事演習，美國的驅逐艦與航空母艦均參與了此次研習，項目包含了醫療、飛機升降航母、船隻互訪等，演訓內容包括船隻損害控制、海上搜救示範，以及「文化／技術交流」。兩國將於 2011 年 7 月在越南峴港舉行海上搜救演習，美國海軍將派出一艘驅逐艦和一艘潛水打撈船參加這次「海軍交流」活動。美國與越南為了淡化軍事演習的色彩，宣稱此次為雙邊「海軍交流活動」而非演習。而這一系列的軍事交流合作活動，對於過去處於敵對狀態的兩國來說，是雙方關係正常化後，在軍事領域議題合作的開始，由一般人道救援項目做為雙邊軍事合作的切入點，以作為未來雙方在軍事合作上進一步深化的基礎，有其重要的意義。

## 美國的越南政策變化與其戰略意圖

美國與越南關係的發展在經濟、文化、社會、安全、反恐與軍事等議題上的緊密合作關係，事實上反應了美國越南政策的轉變，這樣的轉變是要回應國際體系格局的變化與美國國家戰略。在 80 年代末與 90 年代初之間，蘇聯瓦解、東歐局勢改變，過去與蘇聯在東南亞的對抗態勢已成為歷史，對美國來說有必要調整其戰略佈局。美國在 1995 年 2 月與 1998 年分別提出了同樣名為「東亞與太平洋地區的美國安全戰略報告」，這兩份報告詮釋了美國戰略佈局調整。在該報告中提出了「交往」(Engagement)與「擴大」(Enlargement)做為亞太戰略的中心思想，希望提昇國內外經濟繁榮、推廣全球民主政治及強化安全機制三大目標，以維護美國國家利益。

也因此，柯林頓政府時期轉變過去雙方冷凍關係與政策，改採與越南交往和關係正常化的對越政策。

2000年以後，美國小布希總統時期雙邊高層仍有互訪，同時美國持續尋求與越南關係之深化與合作之政策。因此，雙方在貿易、緝毒、甚至區域安全與戰略等議題上展開雙邊合作與對話。到2009年，現任歐巴馬政府上任後由於其大幅調整與亞太地區國家因反恐所造成之疏離，開始重新建構與亞太國家密切的雙邊關係。因此，其對越南政策更加進一步尋求雙邊關係深化，兩國甚至舉行歷史上首次軍事合作演習，美國國務卿希拉蕊更是多次訪問越南，以強化雙邊關係。

美國與越南關係持續強化，反映出與美國更大的戰略佈局框架有關。因為越南在政治體制的專制、貪污、人權記錄不佳的事實，並未因為與美國關係加強而獲得大幅改善，美國雖然也表達持續關注越南的人權狀況，但從雙邊關係在經貿上的深化，甚至軍事交流的強化來觀察，顯然這些議題並沒有阻礙美國與越南雙邊關係進一步發展，而這樣的現象背後顯然有其戰略意義。

美越這樣的發展態勢是在美國重返亞洲，重建美國領導權下，針對中國崛起而來的。隨中國經濟發展所伴隨在軍事與政治實力的提升，都讓美國感受到壓力，現實主義的思維讓美國在面對中國崛起的事實，而亟欲填補過去專注反恐戰爭而在東亞地區事務參與的空白。面對中國國力的提升，在亞太地區影響力大幅上升的情況下，採取所有可能方法，維持美國在此地區的領導權，成為美國政府的首要目標。因此，與亞太地區國家深化雙邊關係，制衡甚至削弱中國的影響力，成為美國的戰略手段之一。而越南顯然就是在這樣的戰略架構下的一環。尤其越南與中國有著領土與南海爭議，

同時越南在東協組織中具有舉足輕重的角色，拉攏越南做為制衡中國影響力，成為美國亞太戰略的一部份。也因此，即使越南在人權、政治體制、貪污等事件上記錄不佳，美國仍持續與越南深化雙邊關係。

就如同中國學者北京外交學院教授蘇浩表示，美國政府的一系列舉動都是針對中國近年來的崛起。美國智庫企業研究所資深亞洲問題研究員卜大年(Dan Blumenthal)指出：「雖然中國正日漸強大，但比起美國和其盟友來說，中國還是略遜一籌，但美國及其亞洲盟國都不希望中國在亞洲稱霸。」<sup>1</sup>換句話說美國正採取各種行動加強與東協(ASEAN)各國的關係，強化在亞洲的影響力，以制衡中國的崛起。

## 對台灣的影響與政策建議

美國對越南政策轉變，對兩國關係的快速進展，有其背後圍堵中國的戰略意涵。對於台灣來說，美國與越南關係的發展，我們亦必須將其置於美中關係的大框架下來看待與因應。對台灣來說，美越關係的發展有以下幾項影響：一是美越關係的進展，對於南海地區爭議的調解，在美國介入下，讓將來南海問題的處理上，我方是否有更大迴旋的空間，是我國應該特別關注。應避免在此空間下，我方對於南海議題的發言權與相關權力被排除在外。二是美越關係的進展中，雙邊經貿關係勢必進一步獲得加強，這對於在越南投資的台

<sup>1</sup> Dan Blumenthal, "Contrary to China's Recent Behavior, Washington Is Still Stronger than Beijing," American Enterprise Institute for Public Policy Research, July 21, 2010.

灣企業來說，有助於在越南台商對美國的出口，因為美越雙邊經貿關係加強，美國各種對越南的貿易優惠措施，都讓在越南的台資企業，有機會增加對美國出口，而有利在越南台商的成長與收益，進而間接嘉惠台灣經濟發展。

### 本文的政策建議為：

- (一)對於美國與中國在東南亞地區的權力競逐，我方應維持一個客觀與中立的立場，避免在權力競逐過程中，陷入選邊站的困境。由於目前兩岸關係處於和緩狀態，涉入美中戰略競逐，容易使台灣面臨零合遊戲下多面向的負面衝擊。因此，對於美越關係的發展，我國應保持密切關注的態度。
- (二)對於美國與越南在南海議題上可能的共同立場與發聲，我國應該給予密切關注其可能對我國在南海利益的衝擊與影響。必要時我國應該採取相關因應做為，包括宣示我國在南海主權，與越南和美國針對南海議題尋求合作共識等，以維護我方在南海利益。
- (三)政府應該協助在越南台商對於美越關係的掌握，使其利用美國與越南關係改善機會以及雙邊經貿上 FTA 合作的契機，建構台灣、越南與美國經貿三角關係，為台灣建立新的利基，進而強化與越南的雙邊實質關係，而有助於台灣外交空間的拓展。
- (四)在上述經濟密切合作的條件下，進一步利用越南做為台灣尋求與東協進一步合作與深化雙邊關係的平台，建立起類似東協加一自由貿易協定的雙邊貿易上的互惠與合作。

## 五月亞太重要戰略大事紀

時間	事件內容	
2011/05/01	<p><b>斯里蘭卡拒絕聯合國調查戰爭罪犯的要求</b>          由聯合國秘書長潘基文指派的調查小組上週發佈一份調查報告，內容指稱斯里蘭卡政府在剿滅塔米爾之虎 (LTTE) 分離主義組織的內戰中犯下許多戰爭罪行，包括使用由 30 萬人組成的人肉盾牌。該份報告是西方國家要求這個印度洋島國調查這場長期內戰中戰爭罪行的最新壓力。斯里蘭卡政府今天拒絕聯合國的報告與要求，斯里蘭卡外交部表示，該份報告在斯里蘭卡本身的「教訓學習與調停委員會」(Lessons Learned and Reconciliation Commission) 報告發佈之前發表，只會對斯里蘭卡政府的調解努力造成分裂與傷害。(路透社報導)  <a href="http://www.reuters.com/article/2011/05/01/us-srilanka-un-idUSTRE73Q3JD20110501">http://www.reuters.com/article/2011/05/01/us-srilanka-un-idUSTRE73Q3JD20110501</a></p>	亞太 政治安全
2011/05/02	<p><b>中國強化對爭議島嶼的海洋巡邏</b>          中國海監總隊黨委書記孫書賢表示，由於近來中國與其鄰國之間的重疊海洋聲索又引發區域緊張，中國政府已經增加了約一千名左右的人力與相關裝備至海洋巡邏方面，將在「與中國有關」的水域進行更頻繁的海洋巡邏以落實中國在這些地區的執法，另外在未來五年內也會再增加相關人員與 36 艘船隻。(BBC 報導)  <a href="http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-13257263">http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-13257263</a></p>	亞太 政治安全
2011/05/02	<p><b>歐巴馬宣布賓拉登死亡</b>          美國總統歐巴馬今天正式宣佈，蓋達組織領導人賓拉登 (Osama bin Laden) 已經在一場與美國特種部隊的戰鬥中由於頭部中彈而遭到擊斃。賓拉登遭殺死的地方在巴基斯坦一個靠近首都伊斯蘭馬巴德 (Islamabad) 的小鎮阿博塔巴德 (Abbottabad)，中央情報局 (CIA) 在多方蒐集情報後判斷賓拉登躲藏在該地，歐巴馬總統在美國時間上週五早上批准對該地的作戰行動，特種部隊在今天早上於激烈的槍戰中擊斃賓拉登，並將其遺體依照伊斯蘭傳統習俗予以海葬。(紐約時報報導)  <a href="http://www.nytimes.com/2011/05/02/world/asia/osama-bin-laden-is-killed.html?ref=world">http://www.nytimes.com/2011/05/02/world/asia/osama-bin-laden-is-killed.html?ref=world</a></p>	亞太 政治安全