

第四章 東北亞安全潛在不穩定議題

東北亞安全潛在威脅因素當不只飛彈防禦部署爭議、朝鮮半島核武危機、海洋領土主權爭議及台海兩岸衝突危機等不確定的因子，同時潛藏在區域危機當中尚有分離主義與恐怖主義等諸多問題，意味著東北亞區域和平與穩定充滿變數。也因此逐漸形成東北亞區域軍力的競相爭逐的局面。亦即東北亞區域非但未因美蘇冷戰結束退出對抗格局而有所緩和，反而是潛在衝突的開始。更因為此一區域各國在政治、文化、語言、宗教、經濟能力、與意識型態上的相對落差，在各國為維持本身的安全利益競相採取許多必要的措施下，對抗、不信任就促成危機與衝突的升高。

第一節 飛彈防禦部署爭議

美國認為在亞太國家中，中共與北韓的短、中程戰術彈道飛彈的部署，於前蘇聯在 70 年代末期、80 年代初期，在東歐地區針對西歐的北約盟國部署 SS-20 飛彈，形成冷戰式的飛彈威脅，而東北亞國家如南韓、日本與台灣並沒有部署相同的潘興二式與巡弋飛彈以茲因應，是故，美國建構戰區飛彈防禦系統的構想提供了這些國家另外的戰略選項，只是此種構想卻引起中共與俄羅斯的強烈反彈。中共前國務院總理朱鎔基明確表示：「我們反對戰區飛彈防禦系統，尤其反對堅持把台灣拉入戰區飛彈防禦系統。因為戰區飛彈防禦系統不但違反了有關彈道飛彈的國際協議，也干涉了中共的內政，是對中共主權和領土完整的侵略。」¹ 中共前副總理錢其琛更明白指出，如果美國同意售予台灣配備神盾雷達系統的驅逐艦，會使中國與美國關係嚴重緊繃。如果美國總統小布希執意進行這項交易，錢其琛不排除中國會對台灣有採取先制攻擊的可能性。他說，這項交易會違反美國與中國在 1982 年的軍售協定。²

1998 年 8 月北韓試射中程大浦洞一號飛彈的作為，使得 1999 年 6 月，美日兩國達成自 2000 年會計年度共同進行戰區飛彈防禦系統的研發工作，此舉也使得日本傳統的防禦性軍事戰略姿態，轉向比較攻擊性的趨勢。另外，如果台灣、日本與南韓和美國藉由戰區飛彈防禦系統形成潛在軍事同盟關係，更會牽

1 (朱鎔基總理會見中外記者提問)，《人民日報》，1999 年 3 月 16 日。

2 《中國時報》，民國 90 年 3 月 21 日，1 版要聞。

動東北亞的戰略格局發展。同時，美國在小布希政府上台之後，不僅改變對中共角色的定位，從「戰略夥伴關係」走向「戰略競爭關係」，尤其在 2001 年 4 月 1 日，中共與美國之間因軍機擦撞事件，使雙方的緊張關係急遽升溫，而在此同時，小布希總統卻於 2001 年 5 月 1 日在美國國防大學發表演說，宣布推動部署國家飛彈防禦系統，他強調：「我們需要一個新的架構，讓我們建造飛彈防禦來對抗今日世界的不同威脅。要這麼做，我們必須超越已有 30 年的反彈道飛彈條約的限制」。³所以，美國為爭取世界與國的支持，派遣不同的代表去遊說各國，其中以中共和俄羅斯為主，例如，美國主管東亞及太平洋事務的助理國務卿凱利前往北京企圖說服中共接受國家飛彈防禦系統，但是遭遇其強烈反彈，除了擔心國家飛彈防禦系統會破解其薄弱的核子嚇阻及飛彈能力外，也會因台灣納入戰區飛彈防禦系統內，中共對台飛彈將失去其威脅性。⁴

1991 年波灣戰爭中，伊拉克飛毛腿飛彈的教訓，美國遂在 1993 年建構彈道飛彈防禦體系，並在 1994 年成立彈道飛彈防禦局主其事，由彈道飛彈防禦局取代戰略防禦機先計畫局，反映出美國調整其彈道飛彈防禦系統政策，來還擊有限的彈道飛彈威脅，其主要目標是對付來自第三世界的彈道飛彈威脅。在此彈道飛彈防禦系統計畫中，包括三個主要核心部分：⁵（一）戰區飛彈防禦：以區域友邦和美軍部隊遭受彈導飛彈威脅的狀況，由陸基、海基和空中等共同傳統防禦武器構成之區域防禦體系；（二）國家飛彈防禦：以威脅評估為部署的前提下，發展與整合改良後傳統攔截飛彈科技，與地面基地構成之全面預警、偵蒐系統、完成以美國本土為中心之防禦體系；（三）先進彈道飛彈防禦科技：支援前述之戰區飛彈防禦系統與國家飛彈防禦系統的技術開發工作。

根據美國參謀首長聯席會議釐定出戰區飛彈防禦系統任務的四個主要支柱為：（一）攻勢行動：破壞敵人的飛彈載台與發射架；（二）主動防禦：攻擊來襲的彈道飛彈；（三）被動防禦：減少飛彈帶來的軍民損害；（四）C4I 系統：提供戰區飛彈防禦系統運作所需的資料、數據和偵察設備。⁶

美國的戰區飛彈防禦系統下則分為低層和高層兩部分的攔截部分，並以海

3 <http://ofind.sina.com.tw/cgi-bin/news/mKNew.s.cgi?IDC=3336165&LOC=TW>.

4 《中國時報》，民國 90 年 3 月 15 日，二版。

5 *Ballistic Missile Defense Organization, 1997 Report to the Congress on Ballistic Missile Defense*, pp. 1-4.

6 “TMD Four pillars,” see on *Internet* : <http://cdiss.org/colsep2.htm>.

基、陸基，和空中三種不同形式來攔截彈道飛彈：(一) 在海基方面：高高層部分是屬於海軍戰區廣面防禦，主要配備為以神盾級驅逐艦為主，附加一個輕型外大氣層載具攔截器和一具延伸射程加力器的標準二型改良型反彈道飛彈；低層部分則為海軍區域防禦，以神盾級驅逐艦配備標準二型飛彈為主，以反制敵方的飛機、巡弋飛彈及彈道飛彈的攻擊；(二) 在陸基方面：戰區飛彈防禦系統分為高層部分的戰區高高度區域防禦系統，主要設施包括陸基雷達、指管通情系統、發射器及攔截飛彈，可以防禦高高空戰術飛彈的來襲，提供廣大地區內散布之軍事設施或人口中心的保護；在低層方面則是愛國者改良型飛彈，本來是屬於防空飛彈，經過改良之後，具有攔截彈道飛彈的能力，是屬於一種點防禦；另外則是軍級地對空防禦系統是屬於軍級野戰部隊的防空系統，其特徵為系統輕巧，適合海、空運，可快速的部署和撤離；(三) 在空中部分的飛彈防禦系統包括第一道防線以先制打擊的方式摧毀敵方的機動飛彈，亦即以準確的空對地武器攻擊對方的飛彈飛射架或陣地；第二道防線則是在飛彈加力階段攔截，也即在彈道飛彈從發射升空至最高點之前，由於體積大，是最脆弱的階段，也是攔截率最高的階段，可使用高速攔截飛彈或是空載雷射系統加以摧毀。⁷

但到 1987 年才通過「飛彈技術管制機制」，才有了一個國際共識性的規定，它管制的範圍涵蓋了彈頭酬載超過 500 公斤與射程超過了 300 公里的飛彈及無人駕駛空中載具，亦即除了審查並限制飛彈相關產品的出口外，亦審查他國軍民兩用物品的購買要求，避免經由組合來發展飛彈。⁸ 在亞太地區則是由於中共和北韓不僅擁有多元化的彈道飛彈，更由於兩國出口飛彈及其相關的技術到區域衝突地區，使得亞太區域飛彈擴散問題更形嚴重，下列五點理由更值得吾人加以重視：(一) 亞洲與中東地區在現在和未來，可透過彈道飛彈技術來影響區域軍事平衡和戰略環境；(二) 由於中共、北韓、印度在彈道科技的投資成果，可提升其飛彈的質與量的水準；(三) 亞太地區有可能成為中東地區彈道飛彈的主要軍火庫來源；(四) 由於缺乏對亞太飛彈發展計畫的軍備管制辦法，使其可以輕易外銷，影響世界安全穩定；(五) 其他國家如日本、台灣、南韓缺乏視外攻擊的武器能力，也會因面對此處種飛彈威脅而發展相對的因應措施，除非美國與西方盟國協助建構戰區飛彈防禦系統。

美國在 1991 年的波灣戰爭中獲得最寶貴的教訓就是：即使是「最粗糙的飛

7 高一中譯，《挑戰美國：美國會被打敗嗎？》(台北：國防部史政編譯局，88 年)，頁 1-2。

8 “TMD Four pillars,” see on *Internet* : <http://cdiss.org/colsep2.htm>.

彈，即便是準確度低，或僅能攜帶傳統彈頭者，也能輕易瓦解聯軍的行動」，儘管美軍也在以色列和沙烏地阿拉伯部署愛國者飛彈，但也無法避免伊拉克飛毛腿飛彈所帶來的心理震撼。美國認為其區域利益會因為區域強權運用彈道飛彈的能力，來脅迫其他區域國家，以達其特定的恐嚇行動。所以，美國自 1994 年起在彈道飛彈防禦局的工作主軸即在建構戰區飛彈防禦，主要任務就是：「保護美軍、美國的盟邦及其他重要的國家，包括美國重要利益有關的地區，以避免遭受飛彈的攻擊」，具體保護目標為人口集中區、固定軍事與平民設施和機動軍事部隊的安全。基於上述的戰略與戰術考量，美國在 1994 年即開始著手在亞太地區建構戰區飛彈防禦系統的計畫，一方面是因為亞太地區有許多潛在的熱點衝突，基於「預防性國防」的考量，以免美國在亞太的利益受到影響；另一方面 1995 與 1996 年中共台海的「飛彈試射」演習，也令美國和亞太國家感到震驚，此種飛彈封鎖的心理效果，若不能提出一有效因應方案，會讓中共藉此訛詐。

美國國會更在 1998 年底通過一項決議，要求美國國防部評估建立亞太地區飛彈防禦系統的可行性報告。美國認為一個主動的亞洲飛彈防禦戰略可以增強美國的領導權，同時，也可以（一）創造一個美、亞同盟體系；（二）確認美國亞洲戰略為良性與防禦性的意圖；（三）扭轉美國在亞太地區的勢力有衰退與虛弱的領導現象。⁹ 此報告在 1999 年提交給國會，國防部把重點放在南韓、日本與台灣。¹⁰ 不過，此評估報告並不在於討論有關具體戰區彈道飛彈的具體事宜，而是在於討論上述三個國家面對不同的政治、軍事威脅的狀況下，可以採行的防禦架構。

就日本而言，早在 1987 年兩國就已建立彈道飛彈防禦對話機制，1993 年 12 月建立美日戰區飛彈防禦系統工作小組，以茲討論與戰區飛彈防禦系統相關的課題和其所可能造成的政治層面的衝擊。在 1994 年 10 月美日進行彈道飛彈的研究，主要方向為確認與評估日本戰區飛彈防禦系統的架構內容，1998 年 8 月底，北韓發射大浦洞一號飛彈之後，日本朝野才真正覺醒到北韓飛彈對日本的威脅，開始加快研發建構的腳步，至 1999 年 1 月，日本國會正式通過自下個

9 David Fisher, Jr., “*Building a More Secure Asia through Missile Defense*,” The Heritage Foundation, Asian Studies Center, Backgrounder, no. 138, October 24, 1995, pp. 15-16.

10 Department of Defense, Report to Congress on Theater Missile Defense Architecture Options for the Asia - Pacific Region, on *Internet*.

會計年度起，正式和美國進行戰區飛彈防禦系統的研發。1999年2月日本防衛研究所發表1998-1999年的「東亞戰略概觀」，其中強調日本因應飛彈的威脅除了外交與報復性的手段外，防禦性的作為也應納入考量，雖然建構戰區飛彈防禦系統不免會被亞太周邊國家認為是「軍國主義」與中共的嚴重抗議，中共認為日本會在21世紀針對來自西南方的飛彈威脅，建構其戰區飛彈防禦系統，也因此會造成美日聯盟來對抗中共和北韓，並成為中共處理台灣問題的障礙。

以日本橫須賀基地為母港的美國海軍神盾艦「考本斯號」於2004年8月20到23日停泊新潟縣東港，這是美國神盾級軍艦首次停靠新潟的港口。這也是1998年以來美軍船艦難得的到訪。美國小布希總統宣布在2004年以前要部署飛彈防禦網，其中的一環即是，要在日本海部署神盾艦，日本政府也於2004年3月表示歡迎。日本本身也計畫於2006年開始部署飛彈防禦網，目前已開始採購反飛彈系統的相關軍需，由「考本斯號」神盾艦的行動也可看出，美國的飛彈防禦系統已經開始運作。¹¹

至於南韓部分，美國國防部提交的評估報告並沒有深入討論南韓與美國研究戰區飛彈防禦系統的可行性，美國只是基於在東北亞的戰略利益提出南韓可能因應北韓彈道飛彈威脅的措施。另外，美國也指出南韓首都漢城瀕臨北韓邊界與其地理狹長性質，也是需考量部署戰區飛彈防禦系統的因素。不過，南韓政府近年來走向所謂「陽光政策」，大力促成與北韓的「四邊會談」，不願意得罪相關的周邊大國，例如中共和俄羅斯，對於參與或建構戰區飛彈防禦系統態度較被動，1999年9月6日，南韓外長洪淳瑛在會見俄羅斯國防部長謝蓋耶夫就表示：南韓不會加入美日共同研發的戰區飛彈防禦系統，因為南韓本身沒有足夠的經費和技術。¹²事實上，南韓不積極主動參與之因，除了部分原因為經費因素外，大體上，其所考慮者厥為政治性衝擊因素，若中共與北韓堅決反對，會使南韓感受相當大的壓力，又何況美國在南韓有重兵駐守，南韓其實可以搭美日建構戰區飛彈防禦系統便車。

對於台灣而言，建構戰區飛彈防禦系統，不僅是因為戰區飛彈防禦系統可以達到某種程度的反飛彈嚇阻效果(雖非百分之百)，亦可在心理上提供國人一定程度的保障。1996年中共的飛彈試射，讓台灣直接感受到飛彈的威脅，於是愛國者二型反飛彈系統的建構就是一個立即的因應措施。但是，愛國者飛彈是

11 《中央社》，民國93年8月13日。

12 《中央日報》，民國88年9月6日。

屬於一種針對短程彈道飛彈的有限防禦武器，未來如果面臨中共多元化彈道飛彈的飽和攻擊，即無法勝任保衛台灣安全的需求。美國參、眾兩院相繼在 1998 年協調通過的「國防授權法案」，要把台灣納入戰區飛彈防禦系統中，自是有利於台灣的政策作為。在此美國防部的東北亞戰區飛彈防禦系統建構案的評估報告中，美國強調維繫台海安全的穩定為其最大利益，根據《台灣關係法》提供台灣防禦性武器。事實上，台灣早已表明欲改善和戰區彈道飛彈防禦系統相關的早期預警系統、相應的技術資訊和未來的成本估算問題。台灣內部對戰區飛彈防禦系統的部署從幾年前的混沌不明，直到 1999 年 8 月李總統的政策性談話而確定建構戰區飛彈防禦系統考量。

日前，美國政府高級官員接受香港「鳳凰衛視」訪問時表示，美國注意到最近兩岸關係緊張局勢上升，美國正在盡力穩定形勢，試圖為兩岸對話創造環境。他並否認美國目前有將台灣列入東北亞戰區飛彈防禦系統的計畫，同時強調，台灣從美國購買愛國者飛彈只是一項雙邊的軍售合約，並不包括日本、澳大利亞等相關國家的參與，這是 3 年前批准的軍售案，並沒有新的內容。¹³

最後，則是中共對於在東北亞建構戰區飛彈防禦系統的態度，基本上是反對到底，從官方到民間學術界的看法都相當一致。例如中共前國家主席江澤民在 1999 年 3 月 27 日出席日內瓦裁軍會議上發表：「推動裁軍進程，維護國際安全」的講話，¹⁴ 強調北京反對部署反彈道飛彈系統。基本上，中共認為美國在東北地區建構戰區飛彈防禦系統，不僅破壞區域安全問題，更是影響兩岸關係的變數。而美國則是基於平衡東北亞安全的思考下，預防性國防的再次體現。只是，東北亞戰區飛彈防禦系統加上《美日安保》同盟的結合，會使得中共蒙受更大的軍事壓力。未來，中共一定會致力於本身反彈道飛彈防禦系統的研究，建構其可靠的嚇阻力量。此舉必然引發新一輪的軍備競賽。

台灣不是美國的盟友，也不是美國的戰略夥伴。台灣或許希望能經由戰區飛彈防禦系統或武器的購置而與美國成為虛擬的同盟，但是這將永遠只是單方面的想法而已。美國目前給了台灣一個暫時沒有軍事安全顧慮的環境，如果不能緊握美國現階段仍願保護台灣的機會，自行去追求自己能夠掌握的安全，而一味地在心理與實質上依賴美國，那麼台灣安全局勢將是很危險的。歷史證明，

13 《中國時報》，民國 93 年 8 月 8 日。

14 《中國時報》，民國 88 年 3 月 28 日。

沒有一個國家會永遠維護另外一個國家的安全。¹⁵ 台灣則是必須從戰略上去思考，如何建構自己本身的有效嚇阻力量，除了爭取外購高性能的武器，如何形塑本身有特色的國防自主工業亦是關鍵之處。

第二節 朝鮮半島核武危機

2002 年年初，美國總統小布希（George W. Bush）在國情咨文中將北韓、伊朗及伊拉克列為「邪惡軸心」國家，暗示將對這些國家採取軍事行動。2002 年 10 月，美國主管東亞事務助理國務卿凱利銜命訪問北韓時，北韓向美國坦承核武發展計畫，並宣稱其核武計畫為北韓與美國之間的雙邊議題，必須透過平壤與華盛頓簽訂互不侵犯條約，方能解決。但美方反對該項主張，認為北韓核武問題為國際性議題，牽涉國際核子非擴散體制的建立，必須透過東北亞國家的參與，透過多邊協商機制解決問題。2002 年 11 月 14 日，美國以北韓開發核武器，違反了《核子框架協定》為由，宣布從 12 月起停止向北韓提供重油。雙方立場歧異，導致外交與軍事僵持，引發北韓核危機的發生，為東北亞區域安全埋下變數。

1985 年，北韓為了取得前蘇聯的核能電廠裝置，應莫斯科要求加入了國際原子能總署及《禁止核子擴散條約》。惟在 1993 年 3 月間，外界質疑北韓利用反應爐，加工蒐集鈾原料作為發展核子武器之用，美國與國際原子能組織共同要求北韓屈服並停止類似政策。北韓乾脆宣布退出《禁止核子擴散條約》，¹⁶ 引

15 張亞中，〈全球化的臺灣安全：大戰略的思維〉，《遠景季刊》，第 3 卷第 1 期，2002 年 1 月，頁 44。

16 《禁止核子擴散條約》是英國、美國、蘇聯等 59 個國家 1968 年 1 月 7 日分別在倫敦、華盛頓和莫斯科簽署的一項國際條約。該條約的宗旨是防止核擴散，推動核裁軍和促進和平利用核能的國際合作。該條約 1970 年 3 月正式生效。《禁止核子擴散條約》共有 11 條規定，主要內容是：有核國家不得向任何無核國家直接或間接轉讓核武器或核爆炸裝置，不幫助無核國家製造核武器；無核國保證不研製、不接受和不謀求獲取核武器；停止核軍備競賽，推動核裁軍；把和平核設施置於國際原子能機構的國際保障之下，並在和平使用核能方面提供技術合作。根據規定，該條約有效期為 25 年，其間每 5 年舉行一次會議，審議條約的執行情況。1995 年 4 月，《禁止核子擴散條約》締約國在聯合國總部召開的審議和延長該條約大會上，決定無限期延長這個條約。截止 2002 年 4 月，《禁止核子擴散條約》締約國共有 187 個。摘自：〈戰略觀察〉，中國國際戰略研究網，2003 年 8 月 14 日。

起朝鮮半島的第一次核武危機。那次危機的解決，柯林頓政府採用柔性外交方式和北韓談判，柯林頓總統甚且派出前總統卡特，往訪平壤和金日成見面。金日成在 1994 年 7 月初過世，北韓終究基於現實考量，在 1994 年 10 月 24 日和美國簽訂《日內瓦核子框架協定》。在《核子框架協定》下，北韓承諾不再運轉舊型電廠、接受原子能總署的監督、保證不發展核武器。美國則同意偕同南韓、日本、歐盟等國以及國際組織，組成朝鮮半島能源開發組織（KEDO）以推動興建兩座新型的輕水式核子電廠交予北韓，預計在 2003 年完工。完工之前，美國每年須交運 50 萬噸的原油支應北韓能源所需。¹⁷

北韓對外宣示具有核武能力後，由於小布希拒絕雙邊會談，因此採取「戰爭邊緣」戰略，希望迫使對手正視其訴求，達到與美簽訂互不侵犯條約的目標。自 2002 年 10 月公開承認核武計畫以來，北韓採取一連串升高緊張情勢的作為，2002 年 12 月 22 日拆除國際原子能總署（IAEA）監督設備，重新啟動 5 百萬瓦特的核子反應爐；驅逐 IAEA 檢查人員；2003 年 1 月 10 日宣布退出《禁止核子擴散條約》（NPT）；威脅將重新考慮 1953 年簽訂的停戰協定；2003 年 2 月 24 日在盧武鉉就職週年前夕，進行地對地飛彈試射，飛彈試射方向指向日本；2003 年 2 月 19 日派遣戰機越過「北方限制線」（Northern Line Limit, NLL）侵入南韓領空；派遣戰機在公海上空攔截美國偵察機；以及發動漁船闖入南韓西部領海，北韓的一連串動作，立即將朝鮮半島帶入第二次核武危機。而相關舉動旨在升高對立情勢，一方面展現北韓作戰的能力與決心；另一方面升高緊張氣氛，帶給對手壓力，製造美國、日本與南韓處理北韓問題的歧見，以爭取有利於北韓的談判地位。¹⁸

北韓宣布核武計畫，不僅違反 1992 年兩韓對於朝鮮半島非核化的共同宣言，也嚴重衝擊 1994 年的美國與北韓《核子框架協定》（Agreed Framework）。¹⁹ 國際社會包括美、中、日、俄與歐盟對於北韓核子問題具有共識，即朝鮮半

<http://www.chinaiiss.org/observe/iiss001/asp/display.asp?id=57>.

17 李明，〈近期北韓核武危機亟待解決〉，《歐亞研究》，第 6 卷第 3 期，民國 92 年 3 月，頁 2-4。

18 蔡明彥，〈美國對朝鮮半島軍事戰略之分析〉，《北韓核武問題與東北亞區域安全座談會》，國立中興大學國際政治研究所主辦，民國 92 年 6 月 10 日。

19 1994 年 10 月美國與北韓達成的《核子框架協定》的要點：華盛頓和平壤同意：建立由美國領導的國際組織，為北韓建設兩座輕水反應爐，以取代石墨核反應爐，為北韓提供能源；在輕水反應爐建設期間，為了解北韓國的能源危機，美國同意每年向北韓提供 50 萬噸重

島應維持「非核化」。但對於如何解決北韓核武問題，各方看法不一。即便小布希政府內部對於如何因應北韓核武問題，亦有兩派不同主張：一派認為應對北韓採取溫和外交手段，解決爭議；另一派則主張採取較強硬的措施，孤立北韓直至政權瓦解，或對其採取軍事行動，發動攻擊。

觀察現階段小布希政府的政策，可發現美國目前對北韓仍採雙管齊下的策略：一方面，對北韓的挑釁低調以對，承諾透過和平手段解決；但另一方面，則透過嚇阻策略，防止北韓軍事冒進。小布希政府對北韓的「交往」政策，主要由國務卿鮑爾（Colin Powell）代言。2003年2月初，鮑爾與南韓總統盧武鉉討論北韓議題時，盧武鉉強調應透過和平方式解決北韓核子問題，不應以武力迫使北韓放棄核武計畫。鮑爾回應美國無意如攻打伊拉克一般出兵北韓，進行政權替換。鮑爾甚至宣布，美國解決北韓核武問題的和平手段將包括在年底前恢復對北韓的糧食供應。

美國在釋放和平訊息之際，也透過五角大廈對北韓採取嚇阻。美國國防部副部長伍佛維茲（Paul Wolfowitz）2003年初在新加坡參加區域安全會議時，便呼籲國際社會對北韓施加經濟制裁，迫使北韓放棄其核武計畫。同時，伍佛維茲也警告，平壤最好放棄核武計畫，否則美國將對其採取「毀滅性」回應措施。在提出警告的同時，五角大廈在關島部署了24架航程可達北韓的重型轟炸機。另外，美國也透過軍事演習展現武力，除了延長美國F-111隱形轟炸機參加美韓代號「小鷹」（Foil eagle）聯合軍演的訓練時間外，在2003年3月間更派出「文森」號航空母艦（USS Vinson）至南韓，參與美韓聯合軍事演習。同時，美軍也進行了罕見的軍事演習行動，動員船艦將駐日美軍緊急運送增援至朝鮮半島。²⁰

美國原本不擬與北韓做雙邊直接談判，不過2003年4月開始的「三方會談」，是多日折衝之後的選擇，美國的讓步，或者可換來中共的熱望，因為中共不希望北韓生事，卻又不能對北韓施壓過大，因此美國的作法，對中共而言，

油；北韓同意凍結並最終拆除其石墨反應爐以及其他相關的核設施；美國和北韓同意在各自的首都為對方設立聯絡辦公室，並最終把雙邊關係升級為大使級外交關係；美國向北韓做出正式保證，不對北韓使用核武器；北韓承諾將採取措施，實現朝鮮半島的無核化；北韓表示它將不退出《禁止核子擴散條約》。摘自：（戰略觀察），中國國際戰略研究網，2002年12月12日。<http://www.chinaiiss.org/observe/iiss001/asp/display.asp?id=56>.

20 蔡明彥，〈美國對朝鮮半島軍事戰略之分析〉，《北韓核武問題與東北亞區域安全座談會》，國立中興大學國際政治研究所主辦，民國92年6月10日。

是北京外交的勝利，也是今後對朝鮮半島影響力增強的張本。中共在北韓核危機的態度，國際各界均甚表關切，因其向來是北韓的盟友，對北韓具有某種程度的影響力。而中共此次的態度是：首先，堅持朝鮮半島非核化。中共認為，北韓發展核武器將徹底改變東北亞的力量均衡，導致核武在本地區泛濫，從而使整個地區陷入混亂和緊張狀態；其次，強調通過對話解決核問題，反對用制裁或武力的方式。中共希望美國與北韓直接對話，並暗示不排除從中斡旋的可能性；第三，對聯合國等多邊措施暫不表態，國際原子能總署計畫把北韓核問題提交給聯合國安理會進行審議，但是，中共認為，提交安理會將使問題複雜化，應當給美國與北韓更多的時間，展開對話，達成妥協。

俄羅斯長期希望在朝鮮半島問題上發揮更大的作用。這次積極斡旋危機，其憑恃的是：第一，是聯合國安理會常任理事國的地位；其次，是總統普丁上台後與北韓日益密切的關係；第三，是「九一一」事件後日益密切的俄美關係。俄羅斯在 2003 年 1 月中旬推出了一個「五加五」方案，即由安理會 5 個常任理事國，加上歐盟、日本、澳大利亞、南北韓組成 10 國委員會，就北韓核問題進行多邊談判，使北韓回到 1994 年《核子框架協定》，朝鮮半島繼續保持無核化，同時，對北韓進行國際保證，滿足北韓的安全要求。俄羅斯的建議有相對的吸引力，同時又有利於俄羅斯在北韓問題上發揮更大的影響力，並可與美、中兩國分食「核危機」的大餅。²¹

南韓不希望小布希再度對北韓施壓，因為南韓對於自己的安全，感受最深刻，也不希望北韓在被逼冒險。南韓總統盧武鉉在就職典禮上，說明他的對北韓政策為「和平與繁榮政策」，基本上延續了他的前任金大中的基調。2003 年 5 月 14 日，南韓總統盧武鉉在會見小布希的高峰會議當中，還是重申了和平解決朝鮮半島核武問題的決心。不過，盧武鉉的造訪白宮，也讓他的信心增強，也表示希望加強和美國的關係，這點說法，顯然也考慮對北韓施加一些壓力。南韓在朝鮮半島問題上爭取主動，但對於北韓仍然放低身段，是朝鮮半島核武危機最終解決的要素。²²

作為北韓的近鄰，日本受核危機衝擊的可能性甚大，但是，它又有一種不能發揮積極作用的「無力感」，加上北韓已有的導彈能力，將極可能刺激日本加

21 李華球，《香港動向雜誌》，2003 年 3 月號。

22 李明，〈北韓核武計畫對朝鮮半島安全情勢之影響〉，《北韓核武問題與東亞區域安全座談會》，國立中興大學國際政治研究所主辦，民國 92 年 6 月 10 日。

速獲得核武器的努力。不少日本右派團體正為此積極鼓噪，國會內要求改變「無核」政策的壓力也將增強。此點對東北亞的核武競賽，將埋下難以預判的深層危機。

台灣在此次北韓核危機當中，應該積極關心，但不能介入，避免捲入「核武泥淖」，引發不必要的敵意，是為上策。

現階段美國雖已針對潛在的朝鮮半島衝突預作軍事準備，調整駐韓美軍武力態勢，但在此過程中，美國一方面必須與南韓與日本等盟國建立強化軍事合作的共識，另一方面還須與中共及俄羅斯建立外交上「非正式」或「戰術」的伙伴關係，以降低處理北韓核武問題時的不確定因素。

第三節 海洋領土主權爭議

雖然咸認朝鮮半島與台灣海峽是東北亞區域最可能肇發衝突的二個焦點，但是東北亞國家間尚有許多海洋領土主權爭議尚待解決，其中包括日俄北方(四島)領土爭議、日韓獨島(日本稱竹島)問題、中日台釣魚台群島(日本稱尖閣列島)主權糾紛、中日東海中線海域存在歧異。目前，各國在無法有決定性的解決前，暫採政治手段擱置爭議，預防情勢升高成持續性的衝突；但就長期言，仍是破壞地區穩定的一種隱性危險因子，未來一旦國力消長或政治情勢變動，難保不導致嚴重的軍事對抗。茲分析如後：

一、日俄北方(四島)領土爭議

從法律的角度講，日俄還沒有結束戰爭狀態，而北方四島問題則是影響締結和平條約的主要因素。依據《波茨坦宣言》規定：「日本的主權只限於本州、北海道、九州與四國，以及我們決定的各小島」，日本無條件地接受《波茨坦宣言》才終止了戰爭。因此在 1946 年 1 月 29 日，盟軍司令部發布訓令把千島列島(包括國後島與擇捉島)與齒舞群島、色丹島從日本行政地域分離出去。三天以後，蘇聯最高會議把這些領土編入俄羅斯共和國，也從此開始日俄的北方領土爭議。北方四島，指的是日本北海道以北的國後、擇捉、色丹、齒舞四個島及周圍近百個珊瑚礁，方圓近 5,000 平方公里；就軍事戰略上言，俄國若喪失北方四島將使海軍太平洋艦隊失去出入太平洋的重要通道，也使千島群島防禦鏈條斷裂，影響俄國對鄂霍茨克海的控制，甚至影響俄堪察加半島上的戰略導

彈潛艦的安全。此外俄軍方顯然認識到，如果北方四島歸還日本，美日還可能在島上駐軍，這不僅使俄國千島群島防禦屏障洞開，還可能成為美日封鎖俄國太平洋艦隊的前進基地，因此俄國對此問題一直未鬆口。

1997年11月，日本前首相橋本龍太郎訪俄，與當時的俄羅斯總統葉爾欽會談，雙方一致同意全力以赴的在2000年內締結和平條約，但從此後雙方並未能有實際行動來達成共識。2000年9月4日俄國總統普丁在其訪日時，明確拒絕當時日本首相森喜朗對北方四島的領土要求。也使得雙方原定在2000年內締結和平條約的願望告終。2001年3月普丁和日本前首相森喜朗曾就俄歸還色丹和齒舞兩島的條件以及國後和擇捉兩島的前途問題進行了單獨磋商，信奉實用主義的俄羅斯總統普丁謹守其就任以來提出：「外交工作要為國內的經濟建設服務」的理念，試圖以領土問題拉住日本，推動兩國開展經濟合作，以獲得經濟上的實惠；而日本則將經濟合作與領土問題牢牢掛鉤，堅持「政經不可分」，冀望以經濟合作迫使俄羅斯在領土問題上作出讓步。雙方領土分歧由來已久，近年來日俄關係雖在經貿問題上有了較多的進展，但因雙方在北方四島上的分歧無法解決，使得雙方關係發展受限，相對的也限制了區域經濟合作與發展。²³

二、日韓獨島（日本稱竹島）爭議

獨島位於東經 131°52' ~131°53'，北緯 37°14' ~37°14' 45"，是火山爆發時生成之郁陵島的一個屬島，目前為南韓之行政區域，所謂獨島是由 36 個岩島組成，其中以東、西兩島最大，面積共約 56.301 平方公里，其距日韓兩國本土距離概等約 215 公里，但距南韓之郁陵島約 92 公里，距日本之隱祈島約 160 公里；島上並無重要戰略物資，但此區海域漁場豐富，日韓兩國漁民均常在此捕撈漁獲。就其軍事戰略價值而言，南韓地處半島三面臨海，外圍有 2,400 餘個海島，對南韓進出太平洋或南下印度洋有其重要的地位。

韓國自新羅王朝（西元 512 年）開始即佔有此島，至 1438 年韓國李朝對郁陵島實施「空島」政策，將島上居民全數撤回本土，日本才有少數漁民在此休息，但在 1692 年，日韓雙方對獨島歸屬問題進行談判，1696 年，江戶幕府放棄對郁陵島的經營權；日本在 1875 年發行的朝鮮全圖亦將其劃歸朝鮮；但在 1905 年日俄戰爭之後，日本政府又把「獨島」劃歸日本島根縣，並向當時的「大

23 新華網，2004 年 9 月 2 日。http://news.xinhuanet.com/world/2004-09/02/content_1938672.htm.

韓帝國」通告置縣，當時的「大韓帝國」並未表示意見；直至 1946 年日美簽署《佔領軍備忘錄》，才由日本佔領軍總部將其分離出日本的行政權範圍，交回南韓治理，且在日本一再要求談判獨島主權歸屬情況下，南韓歷年之主政者均對其主權表達強烈的立場，並在獨島設置燈塔、警察署，並鼓勵南韓人民移居。

日韓兩國雖對獨島主權問題各執一詞，互不相讓，但均不想把獨島爭端鬧大，在行動上都有所克制，仍保持頻繁的外交接觸。目前經過多次會談，雙方同意將領土問題與漁業問題分開解決。南韓稱，關於 200 海浬排他性經濟海域的設定，南韓將根據海洋法「與鄰國日本進行協商，屆時將不談領土問題」。日本則稱，對獨島歸屬的立場是一貫的，但「立場的分歧不能損害日韓友好關係。」雖然就這樣獨島問題又被擱置，但這種擱置並未解決問題，也使分歧依然存在，糾結愈來愈久愈深；也使日韓亟欲建立東亞「新漁業秩序」的設想也變得渺茫。對南韓來說，獨島的主權還不僅是經濟利益問題，更與本國國民的民族情結密切相關。近代史上，韓國飽受日本殖民統治之苦，民眾反日情緒強烈，日本對獨島提出主權要求，不能不激起南韓國民的民族情結。一般南韓國民認為，日本的侵略擴張野心不死，總是對南韓領土存有覬覦之心。²⁴

對於日本，從軍事戰略上講，獨島具有重要的地理位置，佔據該島不僅可使朝鮮半島東部海域內海化，且對日本提出的保護海上交通線也有至關重要的意義。此外，日本與周邊國家都有領土爭端問題，如在獨島問題上讓步，害怕連鎖反應，這也可能是日本持強硬態度的一個原因。由此看來，雙方均不會在獨島主權問題上讓步，獨島之爭仍將長期存在下去，並將成為長期影響日韓關係的一個重要因素。

三、中日台釣魚台群島（日本稱尖閣列島）主權糾紛

長期以來，釣魚台群島問題一直是中日台等各國間糾纏不清的問題，迄無有效處理方案。

釣魚台群島亦稱釣魚台，依主島名稱為釣魚島而得名。該群島位於中國東海大陸架上。主島距台灣基隆港約 120 海浬，隔沖繩海槽與琉球群島遙遙相望，相距約 250 海浬。釣魚台群島共包括 8 個島礁，即釣魚島、黃尾嶼、赤尾嶼、

24 李庚嬉，〈論國際法無法解決韓、日領土爭執〉，《日本綜合情報焦點》，台灣日本綜合研究所，2004 年 6 月 2 日，頁 1-3。

南小島、北小島、飛瀨島、大南小島和大北小島，周圍水深不足 100 米，向來是我國台灣附屬各島。釣魚台群島以東為沖繩海槽，該地常年風大浪高，古代為航行者所忌，只有台灣漁民順水順風，才有可能前往島上及其附近海域從事採集野生植物和捕魚等生產活動。據中國歷史文獻記載，釣魚台群島自古以來就是中國領土，無論從歷史或法律上看，都具有充分根據。

1945 年日本投降後，美軍佔領沖繩並對其實行「行政管理」，釣魚台群島也被列入其「行政管理」範圍。1972 年 5 月 15 日，美國不顧中共和台灣的反對，將琉球交給日本時，拋下一句主權問題留待相關國家去解決，就強制連同釣魚台的「管轄權」一併交給了日本。²⁵ 按照《開羅宣言》和《波次坦宣言》，日本投降後，必須將台灣和澎湖列島等島嶼歸還中國，作為台灣附屬島嶼的釣魚台群島原應一起歸還。但美國出於其政治目的，將沖繩歸還給日本時，也將釣魚台群島交給了日本。中共政府當局對此曾提出過抗議。美國國務院發言人麥克勞斯基解釋道：「在歸還沖繩時，美國已將包括尖閣列島在內的行政權歸還給日本。美國認為，行政權和主權是兩回事。如果在主權問題上產生分歧，應由當事國協商解決。」可見，美國政府並未承認日本對釣魚台群島擁有主權。但美國的這一做法，恰為中日關於釣魚台群島主權的爭論留下了禍根。²⁶ 台灣於 1999 年公布的領海基線，也將釣魚台群島劃入台灣領域。

日本「讀賣新聞」2003 年 1 月 1 日報導，日本政府已於 2002 年 10 月起，以每年 2,200 萬日圓代價租賃釣魚台群島五個島嶼中的「釣魚台」、「南小島」、「北小島」等三個無人島。2003 年 1 月 2 日台灣外交部政務次長高英茂約見日本交流協會台北事務所所長內田勝久，表達台灣對釣魚台群島主權的立場。2003 年 8 月 25 日日右翼團體登上釣魚台維修燈塔，台灣外交部於 8 月 26 日重申釣魚台群島為中華民國領土，不容侵犯，並向日本政府表達嚴重關切，要求防止類似事件再度發生。對於上述二件涉及釣魚台主權事件，中共外交部均發表聲明指出，釣魚台及其附屬島嶼自古來即為中國固有領土，日本對這些島嶼所採取的任何單方面行動都屬無效。此外，中共海洋局在 2003 年 9 月也批准了數件承租釣魚台群島的開發案，來彰顯對釣魚台的主權，2003 年 10 月 8 日兩岸三地的保釣人士聯袂前往釣魚台宣示主權。中共外交部也聲明主張以協商方式解

25 李中邦，〈中日釣魚台之爭讓「台灣主權」原形畢露〉，《日本綜合情報專論》，台灣日本綜合研究所，2004 年 4 月 27 日，頁 1-4。

26 劉文宗，〈釣魚群島主權的歷史事實和法律依據〉，中國網，2002 年 10 月 18 日。

決釣魚台爭議。²⁷ 2004年3月24日，7位中國大陸「中國民間保釣聯合會」的成員成功登上釣魚台，後為日本海上保安廳逮捕。日本外務省次官竹內行夫當天上午即召見中共駐日大使武大偉，說「日本政府會依相關法令，嚴正處置」，表達嚴重的抗議。相對的，武大偉面對日方的抗議回答是：「關於釣魚島（中國大陸稱法），中國有中國的立場」，僅說會與北京政聯絡，但不接受抗議。中共外交部發言人孔泉表示「釣魚島及其附屬島嶼自古以來就是中國固有領土。關於中日雙方在釣魚島問題上的爭議，中國一向主張通過談判解決」，要求「日方冷靜處理，不得採取任何危害他們（指登島7人）人身安全的行動。」²⁸ 東京與北京經過一陣激烈的外交爭論後，日本於3月26日將這7位入侵者遣送回中國大陸。這個事件不僅影響2004年4月3日日本外相訪中的議程安排，同時也影響到原定在聯合國會議談論的中日海洋談判。

除了中日為釣魚台問題爭論外，美國國務院也於3月24日例行新聞記者會上針對此發言。國務院副發言人艾瑞里表示，美國對釣魚台「主權」爭議的立場中立，但指出在1972年將琉球「管轄權」交還日本時，釣魚台的「管轄權」也因此一起交給日本，而根據1960年的《美日安保條約》第五條，其涵蓋範圍包括所有日本有「行政管轄權」的地區，因此該條約也一併適用於釣魚台。換言之，美國國務院3月24日的聲明意味著，如果包括中共在內的第三國，企圖對釣魚台地區採取軍事行動，有可能會面對「美日同盟」的軍事反制。在國內普遍認為美國因陷於伊拉克戰爭及反恐而亟需中共在亞洲問題的協助時，美國這樣的宣示是頗不尋常的。但可以發現美國這次的立場，明顯的是在重視「美日同盟」戰略思考之下所採取的做法。而這又和小布希政府強調以「美日同盟」為其亞洲戰略基柱有關。這和克林頓政府強調以「美中合作」經營亞洲，其亞洲政策有相當大的不同。所以這次的釣魚台爭議，正好成為測量美國亞洲政策方向的探針。

此次美方在釣魚台事件的表態，所代表的是美國對於「美日同盟」的強力承諾，仍以日本作為美國的亞洲戰略夥伴，「美日同盟」仍是美國亞洲政策的基

27 （釣魚台主權爭議），（第四章外交與國防），《2004 台灣年鑑》。

28 李中邦，〈中日釣魚台之爭議「台灣主權」原形畢露〉，《日本綜合情報專論》，台灣日本綜合研究所，2004年4月27日，頁5。

柱。這有助於「美日同盟」的強化，與日本對於「美日同盟」的信心。²⁹

四、中日東海中線海域存在歧異

繼釣魚台和歷史問題之後，爭奪東海海底資源，成為中共與日本關係另一不穩定因素。日本近日宣布，2004年7月上旬將派海洋調查船，前往東海海域調查海底資源；中共則強調，日本調查的海域是「中共專屬經濟區」，日方舉動將損及雙方關係。

東海「春曉」油田及東海中線地帶，最近成為「中」日爭執焦點，雙方各自照會對方外交官抗議，兩國的資源爭奪戰趨於白熱化。日本認為「春曉」油田的礦藏可能延伸到日本領海，要求中共提出相關資料，作為依面積比例分配的依據，但中共未回應日方的要求。5年前，中共在東海建造「平湖」油田，當時就引起日本關注，只是「平湖」距離日本所稱的東海中線海域有70公里。但「春曉」油田僅距中線海域5公里，自然引起日本關切。

「中」日對東海中線海域存在歧異，東海最寬處約360海浬，「中」日劃定各自200海浬專屬經濟區出現重疊，日本遂在1982年主張雙方應依海岸中線來劃分專屬經濟區。中共始終不回應，也不承認日本的主張。中共認為，「中」日雙方的專屬經濟區劃分應依聯合國海洋法公約的「大陸架自然延伸」原則為主。由於雙方各自主張的劃分方式，相差約30萬平方公里，相當江蘇、浙江、福建三省加起來的總面積，自然難有交集，以致多年來一直各說各話。

隨著中共加速東海油田的探勘和開採，日方也不甘示弱，派出調查船蒐集資料。日方不能忍受在中線海域形成一個屬於中共大油田群，「中」方則認為日方是無理取鬧、侵犯主權，雙方緊張關係，似有一觸即發之勢。³⁰

2004年6月中旬，中共與日本因中共在東海海域開發天然氣一事，已出現摩擦。日本認為，中共在東海海域開發的「春曉油氣田」，可能侵犯日本海洋權益。對於「春曉油氣田」的爭議，中共外長李肇星曾向日本外相川口順子建議，兩國共同開發海上天然氣，川口拒絕共同開發，並要求中共提供「春曉油氣田」和專屬經濟區內海底油氣的具體位置、掘井深度以及其他試驗開採數據等詳細

29 賴怡忠，〈釣魚台－美日中關係的探針〉，《台灣日報「國際現場」專欄》，民國93年5月4日。

30 《聯合報》，民國93年7月9日。

資料。中共認為，在東海海域開採油氣田，全部在日本曾認可「日中中間線」中國大陸一側的「春曉油氣田」，距離中間線 5 公里以上，沒有在爭議海域從事商業開發。中共認為，根據《聯合國海洋法公約》規定，東海海域是中國大陸架的自然延伸部分，天然地屬於大陸，並以沖繩海槽作為大陸架和日本琉球群島島架之間的分界線。按照這個原則，沖繩海槽以西都是中共的專屬經濟區。若再依《聯合國海洋法公約》規定，沿海國專屬經濟區為 200 海浬，但中共與日本領土間的海域不足 400 海浬，若按 200 海浬規定，有相當一部分重疊，兩國對東海專屬經濟區的界線問題，分歧很大，如果處理不當，將嚴重影響兩國關係。³¹

五、中共情蒐船艦進出日本排他性經濟海域問題

根據日本讀賣新聞的報導，日本海上自衛隊 P 3 C 的哨警機 2004 年 7 月 7 日發現中共海軍的測量艦「南調 4 1 1」出現在日本經濟海域（EEZ）之內，位置於沖鳥島西方約 200 公里處，測量艦航行時也同時放下探測器，被認為是進行海洋調查，沖鳥島是日本極南端的島嶼，與台灣距離最近。日本政府已透過駐北京的大使館要求中共外交部說明，認為在未知會日本情形下此舉會引起疑慮。

依日方資料顯示，中共海測船 2004 年至今有 20 次以上到日本附近的經濟海域活動，活動範圍更正一步步深入太平洋內。以目前中共海軍現代化和擴張的速度，到 2010 年時，其防衛線可能就會推進到所謂「第二島鏈線」。這個第二島鏈線北從日本的小笠原群島，南至美國的塞班和關島，對區域安全影響極大。

由於 2004 年中共的海測船到日本的排他性經濟海域活動（EEZ）次數大幅增加，活動範圍也越深入太平洋內，日本媒體從年初以來即大幅報導並持續關注。根據日本媒體統計，2003 年一年，中共未通報日方而逕行進入日本經濟海域的案件有 8 件，但 2004 年光到 5 月底就有 17 件，其中有 14 件是已經超過從日本、台灣到菲律賓的第一列島線，逐漸往太平洋的第二列島線附近。2004 年 7 月也至少有 5 件以上。細看這些海測艦的活動範圍，除了在以往曾出現過的琉球附近的石垣島、西表島等海域外，2004 年出現次數最多的區域都在日本

31 《聯合報》，民國 93 年 6 月 30 日。

領土中最南端的島嶼「沖鳥島」。它位於太平洋中、離東京有 1,700 公里之遠。

由於聯合國海洋法條約中規定，在他國的經濟海域上進行海洋調查時應事先得該國的同意，若對該國的天然資源的探堪和開鑿有所影響，該國可拒絕海洋調查。日本雖已多次向中共方面抗議，但以沖鳥島的例子來說，中共主張其僅是岩礁不是島嶼，所以不在 E E Z 定義範圍內，而不予理會。³²

第四節 台海兩岸衝突危機

從 1949 年起迄今，兩岸歷經 50 餘年的分離，雙方的經貿交流日益密切，人員互動頻繁，但是由於種種因素，雙方仍處於政治緊張狀態。兩岸關係的重新定位，中國大陸方面是在 1980 年左右開始，制定「一國兩制和平統一」的政策。台灣方面遲延了 10 年，1990 年後提出一中各表兩岸分治的說法，1993 年辜汪第一次會談，兩岸政府間互動達到了高峰，但隨即從高峰下降。10 餘年過去，兩岸關係不進而退，台灣問題已經成為中共最嚴峻而且緊迫的問題，牽涉到兩岸關係的世界局勢也有了極大的變化。

1996 年的台灣海峽危機，主要是中共對李登輝前總統的「兩國論」主張，施以軍事上的壓力。結果造成美國派遣獨立號與尼米茲號航空母艦，進入台灣海峽，引起台灣海峽的緊張。其後，李登輝前總統在 1999 年 7 月 9 日發表中共與台灣是「國與國間的關係」，引起中共的反彈，台灣海峽再度出現緊張關係。2000 年陳水扁當選總統後，在就職演說中提出「四不一沒有」的宣示，後來又表示要做一個「全民總統」，走「中間路線」，要改善兩岸關係，使中共一度對陳水扁的疑慮稍減，而有「聽其言，觀其行」的宣示，但 4 年期間，中共認為陳水扁反覆無常，「四不一沒有」只是作為幌子，並無改善兩岸關係的誠意，實際仍在追求「台獨」。2002 年 8 月 3 日陳總統發表「一邊一國論」，中共批評台灣當局正在進行中華民國台獨化，兩岸關係再度緊繃。³³

國台辦在 2004 年 5 月 24 日記者會中表態，清楚說明北京方面從陳總統 2004 年 5 月 20 日就職演說中所解讀出的訊息，竟是「充滿台灣是一個獨立國家的意

32 《中國時報》，民國 93 年 8 月 23 日。

33 「四不一沒有」：不宣布台獨、不推動兩國論入憲、不舉行台獨公投、不更改中華民國國號，以及沒有廢除國統綱領及國統會的問題。摘自：(扁就任後對兩岸重要對話)，《聯合報》，民國 93 年 10 月 11 日。http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_ART_ID=3112。

涵」，而且認為陳水扁「仍然拒不承認大陸和台灣同屬一個中國」，最後的結論是陳水扁「並未放棄台獨立場，也沒有表現出改善兩岸關係的善意與誠意」。因此，中共在「五二四談話」中對陳水扁做出的總結是：「自食其言，毫無誠信」，今後對陳水扁已「不聽其言，只觀其行」，甚至中共進而提出「聽我言，觀其行」。中共對陳水扁已經毫無信任感，未來將不會相信陳水扁講的話，兩岸關係的發展今後並不樂觀。事實上不論從中共搶先在五二〇之前發表措詞強烈的「五一七聲明」，提出「五個絕不」和「七個主張」，³⁴ 到陳總統五二〇發表的演說，到中共國台辦「五二四談話」，我們可以清楚看出兩岸關係依然潛伏著嚴重危機。至於陳水扁總統 2004 年國慶大會上有關兩岸關係的講話，大致循著五二〇就職演說的基調，針對中共「五一七聲明」中有關兩岸三通、軍事互信機制、和平協定等議題做出回應。其中較受矚目的是「在九二香港會談的既有基礎上」兩岸復談。但問題是中共「五一七聲明」所提兩岸協商、對話、交流的前提是「台灣當局不搞台獨，回到一中原則」。中國大陸方面將「一中原則」簡化為「九二共識」，³⁵ 已是中國大陸方面對兩會復談的底線，陳總統提出「以九二香港

34 聲明中強調「五個絕不」，北京當局堅持「一個中國」原則的立場絕不妥協，爭取和平談判的努力絕不放棄，與台灣同胞共謀兩岸和平發展的誠意絕不改變，堅決捍衛主權與領土完整的意志絕不動搖，對台獨絕不容忍。「七項主張」：在台灣承認一中原則下，恢復兩岸對話與談判、建立軍事互信機制；以適當方式保持兩岸密切聯繫；實現全面、直接、雙向三通；透過協商，解決台灣地區在國際上與身分相適應的活動空間問題。摘自：《大紀元》，2004 年 5 月 17 日報導。

35 還原九二共識：1991 年海基、海協兩會分別成立，將就兩岸事務性議題展開接觸協商。海協會認為兩岸交往的具體問題是中國內部事務的客觀討論，提出在商談中須堅持「一個中國」原則，這點我方當然不能接受。1992 年 10 月 28 日至 30，兩會在香港就「公證書使用」問題進行工作性商談；對於如何在協議文本中表述「一個中國」，各自提出五種文字方案，但未達成共識。隨後，海基會代表建議在彼此可接受的範圍內，各自以口頭方案說明立場，又提出三種口頭表述方案。其中第八案的表述內容是：「在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方雖均堅持一個中國的原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同。」據當年參加協商的海協會代表表示，此一口頭表述內容，由海基會代表逐字逐句念出，海協會現場記錄下來。海協會回北京後研究此一方案，認為可表明台灣當局和海基會謀求統一、堅持「一個中國」原則的態度；雖然提出對一個中國涵義認知各有不同，但沒有出現具體涉及一個中國的政治涵義的文字。當年中國大陸所以同意兩會協商，是想由事務性協商逐步進入兩岸經濟、政治性議題協商，既然台灣提案認同一中，為推動兩岸談判，因此同意海基會的第八方案。11 月 3 日，海協會接到海基會「已徵得主管機關同意，

會談為基礎」，取代「九二共識」的新說法，海協會認為，較「九二精神」更倒退，骨子裏還是否定「一中」；所謂「尋求雖不完美、但可接受的方案」，用意還是想拿「一中」做為議題討論，否定兩岸兩會既有共識，推翻以既有基礎為重開兩岸協商與談判的前提，企圖把「兩岸不是一個國家」的分裂立場，做為兩岸對話與談判的新基礎。畢竟，陳總統曾在 2000 年的國慶致詞中，呼籲兩岸領導人回到「九二年的精神」，擱置彼此爭議，盡速恢復對話和交流，然而由於這個「九二精神」，是建立在否定有「九二共識」存在的前提上，結果沒有獲得中共任何正面的回應；其次，「九二共識」也不好再用了，儘管中共很在乎陳總統會不會在這個問題上作表態，但是「九二共識」的存在早在 2000 年即被當局公開否認，再加上陳總統在 2001 年 10 月間助選時曾說出接受「九二共識」，就是「接受一國兩制」、就是「消滅中華民國」的重話，雖說當時表述這些話的情境是「選舉語言」，但畢竟是陳總統公開講話。

所以，2004 年 10 月 14 日中共國台辦發言人張銘清回應陳總統國慶談話，用辭嚴厲，傳達的是中共堅持對台政策最重要防線「一個中國」。就實際工作層次來說，面對兩岸間無法迴避的實質議題，包括經貿交流、包機，甚至直航，中共方面不可能長時間毫無反應。而台灣在外交及軍事上動作不斷，對內又不斷藉特定議題釋放「善意」，甚至以九二年會談歷史來回應中共視為重要原則的「九二共識」，讓中共以強硬態度做出反擊。可以確定的是，為了嚴守「一個中國」底線，未來在包機、通航等實質議題上，「國內事務」原則將成為中共最堅

以口頭聲明方式各自表達」的正式答覆；6 日，海協會致函海基會，表示同意以各自口頭表述的方式，表明堅持「一個中國」原則的態度，並提出海協會的口頭表述要點是：「海峽兩岸都堅持一個中國的原則，努力謀求國家統一。但在海峽兩岸事務性商談中，不涉及一個中國的政治涵義。」海協會並將海基會的第八方案附在函中。至此，雙方達成兩會事務性協商「一個中國，各自表述」共識。台灣方認知的「一個中國，各自表述」，中國大陸版本所用的表述是「海峽兩岸均堅持一個中國原則」，在此基礎上，兩會展開包括「辜汪會談」在內的一系列事務性協商。有趣的是，當時在兩岸緩和的氣氛之下，中國大陸媒體每談到「九二共識」，引用的也是台灣版本「一個中國，各自表述」。原本中國大陸方面模糊「一中」原則，是認為兩岸協商本是一國內部事務，欲推動兩岸政治談判；但前總統李登輝於 1999 年 7 月 9 日發表的「兩國論」，中國大陸方面認為台灣想將兩岸問題國際化，推動台獨，於是中斷兩岸接觸協商，不承認「一個中國，各自表述」的說法，只強調「海峽兩岸均堅持一個中國原則」。摘自：(如要復談 中國大陸底線是九二共識)，《聯合報》，民國 93 年 10 月 11 日。<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS2/2287215.shtml>.

固的防線。回想過去兩岸曾在兩岸定位的模糊空間中創造友好氣氛，如今立場的明確表達，以最不可能妥協的基準做為修好唯一的前提，「一個中國」原則成中共對台每一項行動的指導方針，台灣幾乎沒有迴避的空間。³⁶ 原則前提各不同，兩岸僵局難解。

目前台灣與中國大陸雙方在政治上與軍事上仍然處在僵持與對立的狀態，國際社會普遍認為，朝鮮半島、台灣海峽與南海海域主權爭議，為亞太地區最可能發生軍事衝突破壞區域和平的三個火藥庫。相較於南、北韓與南海諸國的爭端，當事國不僅透過各式各樣的協商對話管道，以期建立有效機制防止衝突的爆發，國際社會也積極介入提供各種集體安全方案，以追求區域的和平與發展。唯獨台海兩岸目前為止，不僅雙方已成為全球第一及第二的武器購買國，中共也部署了 610 枚左右飛彈瞄準台灣（且每年增加 50 到 75 枚），並一再宣稱不放棄對台使用武力。面對兩岸政治的紛歧與軍事的對峙，兩岸既欠缺官方直接接觸對話，連官方所授權的民間中介機構，即台灣的海基會與中國大陸的海協會，也自 1999 年 7 月中斷至今。

近 10 年來，台灣內部經歷了認同的衝擊，不幸的是，台灣政府並沒有化解認同分歧所帶來的傷害，反而參與及加速認同的糢糊。政府在「一個中國」定義上的變化，就可以充分了解。從《國統綱領》將統一視為政府追求的目標，將兩岸視為政治實體相待；國統會視「一個中國就是中華民國」；1994 年的《兩岸關係說明書》卻將「一個中國」去法律化與去政治化，而認為「一個中國」只具「歷史、地理、文化、血緣」上的概念；1999 年李登輝總統又提出兩岸關係為「特殊的國與國關係」，而被外界視為「兩國論」；至民進黨政府上台，由於對「一個中國」的排斥是民進黨長期的一貫政策，使得「一個中國」的論述在台灣似乎成為一個誰接受誰就是賣國的邏輯推論。中國大陸看著台灣對「一個中國」立場的改變，又看到民進黨的執政，兩岸的基本互信亦就愈來愈難建立。兩岸在「一個中國」的認知上，可能都犯了錯誤。對中共而言，將「台灣的主體性」與「台灣獨立」劃上等號；對台灣而言，認為接受「一個中國」就是接受「統一」。兩岸都缺少認真地思考，有沒有可能在台灣擁有主體性，而不同於台獨；兩岸都是中國的一部分，但是卻不同於統一的思維中找到答案。1992 年兩岸針對一個中國原則問題對彼此歧見作口頭聲明（俗稱為「九二共識」與「一中各表」，一種「同意歧見」的表達方法）認可的結果，或許是打開兩

36 《聯合報》，民國 93 年 10 月 14 日。<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS6/2293219.shtml>.

岸僵局的最好方案。但是就長久而論，「一中各表」並不容易持久。就中共而言，「一中各表」容易在國際間造成「兩個中國」的結果；對台灣而言，由於中共在國際間享有優勢，因此，國際社會接受中共「表述」的遠多於台灣的「表述」，台灣的「表述」最後將會只是自我滿足的意義而已。因此，「一中各表」並不會成為持久的兩岸定位關係，最好的方法還是「一中共表」，由雙方共同為「一個中國」的意涵找到答案。³⁷

雖然全球化時代所討論的安全已不再是傳統的安全事務，但是對於處於分裂國家地位而言的兩岸，似乎並不完全適用。在「綜合性安全」概念中，「主權國家追求與維護安全的能力受到相當的限制」與「國家安全威脅大多來自於非傳統因素」的命題其實就不全然為真。畢竟，主權與安全仍然是兩岸，特別是台灣所必須面對的問題，並不因冷戰的結束而有改變。台灣似乎也不可能跳離這個分裂國家必然要面對的現實，而必須面對中國歷史上「合久必分、分久必合」的邏輯發展。台灣與全球化時代的其他國家不同，其他國家不會有亡國的問題，國際法也不容許國家間的武力入侵，但這並不適用於台灣，台灣在面對中共時，有著國家「政治生存」(political survival)的擔憂，這並不因在全球化時代而有差異，也不因兩岸的經貿是否密切，而有不同。

兩岸問題不在軍事力量優劣，是在政治歧異。當台灣用盡各種名目朝另一個方向前進時，雖然拋出各項善意措施，都無助於改善兩岸之間的不信任，這種無法信任的狀態，正是台灣的最大危機。戰爭的發動是在決心與冒險，軍事力的優劣只是發動戰爭的充分條件，不是必要的條件，台灣在中美斷交後喪失美軍協防，軍事上頓失依托，但是台海多年沒有戰禍，不必然是中共兵力不如人，是中共在政治上未決定動武。1996年飛彈試射，是政治意義高於軍事意義的行動，如果以為電腦計算中共是因為勝算不高，不對台採取軍事行動，那是過於樂觀的想法。台灣處於中共軍事威脅之下，避禍的最佳策略是尋求政治解決。

中國大陸人大常委會 93 年 12 月 25 日首次審議《反分裂國家法》草案，《反分裂國家法》能交付「人大」審議，應是中共政治局對台獨問題已達成具體決議。首先應該認知，《反分裂國家法》的意旨在定義何謂「國家分裂」與「台獨」，重點就是畫出一條台獨的紅線，如果越過紅線，中共就動武。一旦反分裂、反

37 張亞中，〈全球化的臺灣安全：大戰略的思維〉，《遠景季刊》，第 3 卷第 1 期，2002 年 1 月，頁 58-59。

台獨化身為「法律」時，若行政系統不依法作為，中共則將同時面對國內的「民族主義壓力」與「違法壓力」。換言之，對中國大陸當局而言，面對台獨「不作為」的可能性，幾乎不存在。胡溫體制這種「務實到家」的對台政策風格，與政治解決兩岸關係的「九二共識」時期氣氛相較，可說是自 1996 年台海飛彈危機以來最重大的變化。台灣面對中共的《反分裂國家法》仍須冷靜以對、認真分析，才能清醒看見中共對台政策的轉變，不至於誤判情勢。

「安全」這個字是美好的，但是人類以「安全」為名所帶來的災難卻也罄竹難書。「止戈為武」、「上兵伐謀」是中國的傳統智慧，但是其目的都不是在追求和平，而是爭取最少代價的勝利。追求和平卻往往被視為是弱勢政權不得已的選擇。在中國歷史上，追求和平是弱者，維護安全才是強者應有之作為。以中華民國台灣的軍力及國際的現實都使得台灣無法經由武力來尋求台灣的安全，因此，台灣安全戰略的目標首應在於為兩岸「製造和平」。製造和平的首要條件就是不去挑戰對方最敏感與最不能讓步的神經；第二個條件就是用足夠地智慧以政治手腕防範衝突；第三個條件就是要有耐心等待對方政權的變質。現代國際史上值得稱許的例子就是芬蘭。芬蘭追求「和平而非『安全』」的政策，使得芬蘭平穩地度過了冷戰 40 年，沒有讓布里茲涅夫主義(Brezhnevism)在芬蘭發生，最後證明是芬蘭得到了安全，蘇聯走向瓦解。

台灣的安全是脆弱的，不僅在於它的軍力，更在於它的外貿高度依賴性，以及台灣災難的承受力。1999 年，一個僅僅 10 餘秒的「921 地震」都可以讓台灣的社會受到重創，更何況如果兩岸戰禍開起，不論戰爭的輸贏，台灣人民都將付出巨額代價。如果要真正顧及台灣安全，則維持兩岸和平應為最基本的戰略目標，以創造兩岸永久和平為最高戰略目標。³⁸

第五節 小結

國際態勢雖朝積極、正面方向發展，但區域利益的糾葛、潛藏的威脅，將可能隨時為國際環境投下不安全的變數。

雖然世界各國都瞭解，穩定的國際情勢有利於一國經濟、民生的發展，及有助於脫離貧窮、落後的境況。但東北亞區域在領土主權、核武擴散、飛彈防

38 張亞中，〈全球化的臺灣安全：大戰略的思維〉，《遠景季刊》，第 3 卷第 1 期，2002 年 1 月，頁 49-50。

禦系統及意識型態盛行下，短期內仍將無法避免衝突的局面。

國際法向來強調「和平解決爭端，不訴諸武力」，特別在冷戰結束後，各國體認到和平穩定發展的重要性，以「和平對話」取代「武力對抗」，營造民主自由的國際社會，更是國際文明社會的潮流。「不使用武力」與「相互尊重主權」原則雖然早已是國際法的規範，但冷戰時期，仍有國家面臨生存的失敗，南越就是一個例子。國際法的一些規則似乎並不適用於東北亞區域分裂的國家，南北韓或台海兩岸似乎也不可能跳離這個巢臼去尋求和平穩定的未來。

東北亞是一個大國利益錯綜交織、相互影響的地區，其安全問題呈現兩種基本類型：以朝鮮半島及台灣海峽兩個局部安全問題和以中、美、日、俄四大國關係為外部背景的整個地區安全秩序問題。這些安全潛在不穩定議題，使得東北亞地區成為全球關注的焦點。因此如何建立起一套有效解決區域紛爭的安全機制，實為東北亞各國的當務之急。