

# 美國重返亞洲政策與台灣的角色

司徒文 (William A. Stanton)

清華大學亞洲政策中心 (Center for Asia Policy) 主任

前美國在台協會台北辦事處處長

## 勢不可免的再平衡

2011 年 10 月，美國國務卿希拉蕊 (Hillary Clinton) 在《外交政策》 (*Foreign Policy*) 雜誌上發表的文章中，率先揭露勢不可免的「重返亞洲」政策。自從第二次世界大戰結束以來，美國外交政策的重點一向放在蘇聯、分裂的歐洲以及紛紛擾擾的中東地區。不過隨著柏林圍牆在 1989 年 11 月 9 日轟然傾圮、蘇聯在 1991 年 12 月 26 日倏忽崩解、最後一批駐伊拉克美軍在 2011 年 12 月 18 日全面撤出，以及歐巴馬 (Barack Obama) 總統在同年 6 月 22 日宣布美軍將開始自阿富汗撤軍，這些重大事件都凸顯出美國有必要重新調整其外交政策。因此，美國理所當然地會把注意力移往亞洲地區。正如同希拉蕊在文章中指出：「亞太地區將成為影響全球政治局勢的主舞台。從印度次大陸開始一路延伸到美國西岸的這一片廣大區域，橫跨了印度洋與太平洋——也是航運蒸蒸日上，戰略地位與日俱增的兩大洋區。這片廣大的區域涵蓋全球將近半數的人口，包含許多推動全球經濟成長的引擎，同時也是溫室氣體的最主要的排放者。這邊不但是許多美國盟邦的家園，也孕育了許多像是中國、印度和印尼等重要新興強權。」

雖然「重返」這個字眼經常被認為與軍事力量高度相關，但是希拉蕊很謹慎地強調這是一個超越軍事部署的全方位再平衡概念，她表示美國「需要在六個方面採取行動——強化與盟邦之間的雙邊安保；深化與各方——包含中國在內——新興強權的合作關係；參與區域內的多邊組織；擴張經貿與投資；廣泛提升美軍部署以及加強推動民主與人權。」

事實上，如果只就經濟層面來看，隨著中國帶動，亞洲的經濟重要性日益提升，美國早就把注意力投注在這個區域了。以 2013 年為例，東亞國家加上印度就已經佔全球 GDP 的三分之一，因此早在 2008 年歐巴馬當選總統之前，美國決定參與跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 第一輪協商時，就已形同是美國重返亞洲相當重要的一步了。

再者，早在希拉蕊發表文章之前，歐巴馬政府就已經透露出將對亞洲更加關注的訊息。舉例來說，希拉蕊在 2009 年二月擔任國務卿之後的第一次出訪就是前往亞洲，是史上第一位、也是唯一一位這樣做的國務卿。等到她發表「重返亞洲」文章的時候，她已經出訪亞洲高達七次。在歐巴馬就職後一個月，時任日本首相的麻生太郎成為第一位造訪白宮的外國領袖。

觀察歐巴馬與希拉蕊兩人的出訪行程即可進一步看出美國重返亞洲的意圖。截至目前為止，歐巴馬總統已經訪問過十三個亞太地區的國家，行程遍及印度和澳洲。其中造訪韓國四次、日本三次；希拉蕊則在四年國務卿任內訪問過十四個東亞國家，其中包括所有東協會員國和香港。與前一任國務卿萊斯（Condoleezza Rice）的作風形成強烈的對比。萊斯則是出了名的不重視亞洲——

## 預算緊縮對美國在亞洲進行軍事部署的限制

美國國防部隨後在 2014 年 3 月 4 日發表《四年期國防總檢報告》（*Quadrennial Defense Review*），

重新發表聲明表示將重心移往亞太地區的任务需要國防部「用創意與彈性（在預算與武備之間）做出艱難的決定，以確保美軍隨時都可以進入戰備狀態」。麥法蘭強調美國國防預算的編列業已呈現這樣的作法，因此「亞洲再平衡的戰略一定可以、也會持續進行下去」。

### 「實質上的」爭論

除了該如何執行的實質問題外，打從一開始「重返亞洲」的政策目標與實際意涵就引起很多討論，甚至就連政策名稱本身都帶有爭議性。歐巴馬政府之後傾向用「再平衡」一詞取代「重返」，就是因為亞洲以外的盟邦會把「重返」一詞，視為美國打算轉身背棄這些盟邦的訊號。

就連季辛吉——2014 年 2 月還在專訪中坦承自己是中國「超級粉絲」——也認為美國重返亞洲的政策勢不可免，

### 具體的步驟

想要真正評估重返亞洲的成效，當然要先知道美國除了頻繁造訪亞洲各國外，到底已經採取哪些措施，落實把焦點移回亞洲的政策目標。這些措施包括了：

- 歐巴馬總統在 2009 年一月第一次前往亞洲訪問時，重申推動跨太平洋夥伴協定的承諾，美國貿易談判代表柯克（Ron Kirk）隨後在 12 月 14 日向美國國會表示，歐巴馬規劃中的跨太平洋夥伴協定，將以在貿易方面「達成更高標準、觸角更廣的區域協定為目標」。
- 2009 年 7 月，希拉蕊代表美國與東協國家簽署『東南亞友好合作條約』（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia），強化美國與東協的政治關係。
- 2010 年 6 月，美國成為的第一個在雅加達設立東協使節團的非會員國。
- 2010 年 7 月 23 日，希拉蕊出席在河內舉行的東協區域論壇上公開表示，採取和平、多邊協商方式解決南海主權爭議符合美國的「國家利益」。

- 2011年9月19日，美國與越南共同簽署合作備忘錄強化雙邊軍事合作。
- 2011年11月16日，歐巴馬總統宣布與澳洲政府達成協議，將以輪調方式在澳洲達爾文港派駐2,500名海軍陸戰隊協防亞洲盟邦。北京政府指控歐巴馬的決定將升高區域內軍事對峙的壓力。
- 2012年1月13日，美國宣布將與緬甸全面恢復外交關係。
- 2013年7月25日，歐巴馬總統與越南總統張晉創簽訂美越全面夥伴關係協定（U.S. - Vietnam Comprehensive Partnership）並發表聯合聲明。
- 2014年2月5日，美國東亞與太平洋事務助理國務卿羅素（Danny Russel）在眾議院外交委員會的聽證會上表示「根據國際法，在南海的領土主張必須符合地緣延伸的原則，而中國借用「九段線」來主張其領海權的說法與之不符，有違國際法的規範。國際社會將樂見中國修正、調整其有關「九段線」的主張，使之能符合國際上有關海洋法的規範」。
- 2014年4月28日，美國與菲律賓共同簽署強化防務合作協定（Enhanced Defense Cooperation Agreement）。美、菲兩國這項為期十年的軍事協定將允許美國日後輪調部隊進駐菲律賓各地軍事基地，並在當地進行補給。
- 2014年8月4日，助理國務卿羅素在向媒體簡報時提到國務卿凱瑞（John Kerry）將促請各方參與一項自願性凍結惡化南海主權爭議局勢的協定。羅素表示，「這個地區經濟太重要性、也太脆弱，經不起任何國家或任何聲索國採取軍事威脅，或是採取準軍事層級的報復、威嚇或強制的手段。」中國隨後在八月9日東協外長會議上正式拒絕這項提議。

## 中國對重返亞洲政策的反應

「重返亞洲」政策當然讓中國嚴肅以對，對中國知之甚詳的學者史文（Michael D. Swaine）2012年8月6日在《中國領導人觀察》（*Chinese Leadership Monitor*）中全面性總括中國方面對重返亞洲政策的反應，他發現大多數來自中國官方的評論都「有所節制」，至於「準官方」或是「非官方」的消息來源可就「毫不含糊地全面抨擊」了。這些批評包括指控重返亞洲將「破壞區域秩序，違逆當前的國際潮流，清楚地凸顯出美國正想方設法對抗、遏止中國日益強大的國力與對亞洲的影響力」。

我個人認為從官方媒體新華社的報導最能看出中國對再平衡的重視程度。新華社把重返亞洲評選「2012年國際十大新聞」第一條——無論從哪個角度來看，都不可能是因為北京對重返亞洲的高度好評而獲選。

## 其他亞洲國家的反應

在亞洲，中國的鄰國對重返亞洲的看法也很分歧。知名台海問題專家卜睿哲（Richard Bush）在 2012 年 1 月 31 日於布魯金斯研究所（Brookings Institution）發表演說時指出，「亞洲各國對美國在平衡的作法反應各異」。比方說，日本、印度對這項政策大表歡迎，印尼和馬來西亞則顯得猶疑不定，反應出區域內各國對檯面下逐漸加溫的強權對峙看法不同。

## 重返亞洲的目標就是中國

希拉蕊在《外交政策》雜誌上發表的〈美國的太平洋世紀〉（America's Pacific Century）一文中，小心翼翼、字句斟酌地說明重返亞洲政策。時任美國東亞與太平洋事務助理國務卿坎貝爾（Kurt Campbell），與美國國安會亞洲事務資深主任貝德（Jeff Bader）兩位在擬定政策與撰寫文章時的遣詞用字上想必幫了大忙。整篇文章合計 52 段，其中整整有 7 段的篇幅在談論中國，雖然希拉蕊直截了當否認把中國視為威脅，但是字裡行間不時透露著對中國未來走向的高度關切。

## 為什麼要關注中國？

如果要正確評估重返亞洲的意義、持久影響力，以及會對台灣造成的影響，就必須深入源頭了解歐巴馬政府和中國交往的方式。重返亞洲政策背後除了有亞洲重要性與日俱增、中國漸次取得經濟與軍事主導地位的全球大戰略觀點外，再平衡真正的原動力，其實來自於歐巴馬總統於 2009 年 11 月 15~18 日訪問北京後，在態度上的轉變。

從歐巴馬總統第一任期間的政府官員回憶錄當中，可以看出當時的歐巴馬總統不想再重複相同的模式，所以他們決定從一開始就採取正面的態度——甚至不惜讓歐巴馬拒絕了與達賴喇嘛的會面——希望因此能更有助於推動雙邊的合作關係。

在對雙邊合作滿懷希望的背景下，他們籌畫了歐巴馬在 11 月 15-18 日的第一次訪問北京行程，想不到這趟旅程最終竟落得空手而歸的下場。《紐約時報》（*New York Times*）在 2009 年 11 月 17 日總結歐巴馬這趟訪問行程如下：「六小時的會晤，兩頓飯，再加上一場 30 分鐘矯揉造作、胡錦濤從頭到尾沒接受任何提問的新聞記者會。歐巴馬第一次出訪所面對的中國，是一個迅速崛起、也越來越能向美國說「不」的中國。……觀察家指出，這趟旅程毋寧讓中國有機會表達出自己有能抗衡外界壓力，而不是讓歐巴馬根據議程在主要的幾個議題上有任何進展。」

結束訪問行程後，據說白宮隨行人員用以下這段文字向某個國安會同僚說明此行成果：

「嗯，如果——就像你所說的——我們需要中國在全球、區域與經濟議題上更廣泛地合作，那麼，在這趟行程結束以後，我猜我們可以這樣下結論，那就是：我們不可能獲得任何進展。」歐巴馬在 2009 年的中國行再次清楚點出美國和中國的合作的困難度，尤其是在中國毫

髮無損挺過 2008 年的全球金融海嘯後，它顯然趾高氣昂、也更加把美國看成是一個衰退中的強權。

## 由南海主權爭議衍生的重返亞洲

第二件促使美國決定重返亞洲、對中國採取較強硬立場的原因，是時任美國國安會亞洲事務資深主任的貝德與副國務卿史坦柏格（James Steinberg）兩人在 2010 年 3 月 2~4 日訪問北京後的一連串餘波蕩漾。當年 1 月 29 日，美國宣布將執行總額達 64 億美元的對台軍售，此舉惹惱了中國，先是取消兩人的訪問行程，之後才又安排兩人成行，不管怎麼樣，這趟行程可想而知不會有什麼好結果。當美方代表想要討論包括伊朗、北韓、氣候變遷等諸多議題時，所有的中方代表卻只想討論台灣議題，特別是要求美國停止對台軍售。中國還明確表示，如果美方代表想要有所收穫的話，停止軍售就是不容妥協的交換條件。

另外根據不同的媒體報導，在會晤時任中國國務委員戴秉國、外交部部長楊潔篪與副部長崔天凱時，貝德與史坦柏格兩人第一次聽聞中國打算在台灣與圖博之外，將南海主權議題也視為其「核心利益」。雖然最後實際用字為何仍眾說紛紜，但是毫無疑問地，中國已經清楚表達將提升自己對南海主權立場的基調。據傳 2010 年 5 月，希拉蕊本人也在與戴秉國進行美、中第二輪戰略與經濟對話時，聽到中國用類似的說法主張自己擁有大部分南海的主權。

## 轉捩點：東協區域論壇

根據上述諸多事件，當希拉蕊在 2010 年 7 月 23 日出席東協區域論壇時，南海主權爭議也就因此在她的議程裡取得優先性。事後看來，2010 年這場區域論壇就是最關鍵的轉捩點，也是美國在同年十月正式宣示重返亞洲的重要因素。北京方面顯然不想讓南海主權爭議被排進議程，但是中國的杯葛並未奏效。當十一位與會的各國外交部長率先對南海的和平與穩定表達高度關切後，希拉蕊隨後發言表示以和平方式解決南海主權爭議符合美方的「國家利益」，直接挑戰中國立場。她並表示：「美國支持透過所有聲索國透過外交斡旋的方式，在沒有強暴脅迫的前提下解決各種領土爭端。美國反對任何一方採取或威脅採取使用武力的方式解決問題。」

希拉蕊接著說明，美國認為「自由航行權、亞洲公海領域的開放，以及尊重國際法的規範處理南海爭議，符合美國的國家利益」。她表態支持東協與中國在 2002 年共同發表的《南海各方行為宣言》（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea），願意對「依照宣言精神提出議案建立互信機制」的作法提供協助，並重申美國對各聲索國的領土主張保持中立立場。希拉蕊說：「各聲索國必須遵照《聯合國海洋法公約》（UN Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）提出領土及相關權利主張。」

接下來的場景雖然沒有公開的文字記錄，但根據戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies）消息靈通的葛來儀（Bonnie Glaser）彙整當天與會代表的說法可以得知，中國外交部長楊潔篪隨即憤怒異常地離席大約一個小時。等到楊潔篪重新入座後，包括希拉蕊以及其他膽敢談論南海主權議題的外交部長盡皆成為他嚴厲譴責的對象。他提醒東南亞各國代表別忘了自己與中國的經濟連結，更別忘了中國是大國、東南亞國家皆屬小國的事實，隱約透露中國可能斷絕雙方經貿往來的弦外之音。

## 中國的後續反應

中國外交部事後在官網上張貼一篇聲明，標題是「楊潔篪外長駁斥南海問題上的歪論」。文章指控希拉蕊在東協區域論壇的發言是在攻擊中國，試圖「給國際社會造成一種南海局勢十分堪憂的迷象」。

中國國防部發言人耿雁生隨後在 2010 年 7 月 30 日的記者會上重申中國對南海諸島及其附近海域擁有「無可爭辯的主權」。外交部發言人姜瑜也選在同年九月、美國即將與東協在紐約舉行高峰會的前夕表示：「中國堅決反對與南海問題無關的國家插手南海爭議，也反對將南海問題國際化、多邊化、擴大化，因為這不僅不能解決問題，還將使問題複雜化」。

希拉蕊在 2012 年 9 月 4、5 日再次前往北京與包括外交部長楊潔篪在內的多位中國重要官員會晤，但是當時身為國家副主席的習近平卻突兀地取消雙方的會面。雖然南海主權問題再次列入雙方討論議程中，但是對於該如何解決爭議卻一點進展也沒有，除了一如預期看見許多批評希拉蕊此行的負面報導與社論。中國共產黨的機關報《環球時報》在九月 4 日的社論中便指責希拉蕊在亞洲所進行的外交作為「是在中國及其鄰國間製造緊張」，呼籲她「認真審視她對中美關係造成的深層傷害」。

儘管來自中國的惡評如潮，但是很多亞洲國家私底下卻顯然頗能認同美國對中國採取較強硬的立場。希拉蕊日後在 2012 年 9 月 20 日的《紐約時報》專訪中談到：「我一而再、再而三聽到亞洲國家領導人——我的意思是指那些國家的最高領導人——大致上這麼跟我說：『謝天謝地，多謝你們；真高興在這裡看到你來。我們過去一直很擔心美國到底會怎麼做。』」

## 中國持續挑釁的海洋政策

並不是只有因為中國對鄰近海域採取更強硬的主張導致區域內各國與美國的共同關注，也不只是因為美國調整外交政策導致爭議，實際上我們可以把問題根源回溯到中國在 1974 年強行自越南手中奪取西沙群島，以及在 1995 年從菲律賓手中強行奪取美濟礁（Mischief Reef）等事件開始說起。

雖然中國與東協國家的外交部長早在 2002 年 11 月 4 日共同發表非強制性的南海行為準則——也就是希拉蕊在東協區域論壇提及的《南海各方行為宣言》。相關行為準則包括「承諾根據公認的國際法原則，包括 1982 年《聯合國海洋法公約》，由直接有關的主權國家通過友好磋商和談判，以和平方式解決它們的領土和管轄權爭議，而不訴諸武力或以武力相威脅」。

《南海各方行為宣言》裡提到的諸多承諾並未被認真看待，隨著中國軍事力量、尤其是海軍實力的大幅擴張，使得中國得以持續採取挑釁作為以支持其大膽的領海主張，包括：

- 2012 年 7 月，中國宣布主權爭議未定的帕納塔格礁（Scarborough Shoal，即黃岩島）附近海域進入休漁期，禁止進入，並派遣政府所屬船艦在周邊巡邏，驅趕菲律賓船隻。2013 年 1 月 22 日，菲律賓將與中國有關的領土爭議提交聯合國，打算依照《聯合國海洋法公約》進行仲裁，不過中國並不接受此一作法。
- 2013 年 11 月 23 日，中國無預警宣告「東海防空識別區」的設置，其中涵蓋爭議不斷的尖閣諸島（Senkaku Islands，即釣魚台列島），並要求所有通過該區域的飛行器向中國提交飛行計劃書、開放雙向無線電通信。
- 2014 年 5 月 2 日，越南軍艦在南海被設置鑽油平台的中國船隻撞擊，事發地點在雙方皆宣稱擁有主權的海域內。五月 26 日，另一艘越南漁船也在鑽油平台附近被中國船隻撞沈，過程還被拍攝下來。這些爭議事件的發生導致越南河內與其他地區從五月 11 日至七月 6 日將近兩個月的時間內，爆發嚴重的反中示威遊行與暴動，怒火甚至延燒到越南境外。中國在七月 16 日出乎意料地表示——或許是因為對越南高漲的憤怒情緒感到意外，而且探鑽結果也根本一無所獲——該鑽油平台的工作任務已經完成，並已進行撤離。
- 2014 年 8 月 4 日，中國某位官員宣稱「南沙群島為中國固有領土，中國政府有權力採取任何必要的措施。」
- 2014 年 8 月 7 日，中國宣布將在南海五座島嶼上興建燈塔，其中至少有兩座島嶼座落在越南也宣稱擁有主權的水域。
- 2014 年 8 月 9 日，正如前文提及，在緬甸舉行的東協外長會議上，中國拒絕參與美國國務卿凱瑞促請各方凍結惡化南海主權爭議局勢的協定。

### **台灣在重返亞洲政策上的潛在戰略角色**

綜上所述，儘管有關當局再三否認，但是美國重返亞洲的主要政策目標無疑就是中國，因此也一定跟台灣有關。諷刺卻又不讓人意外的是，台灣幾乎沒有對這項政策公開發表過什麼意見，美國政府則是從來沒有在這項政策框架下談到過台灣。前文已經提到過，馬英九總統對於美國的重返亞洲政策採取的是很微妙的、但大致上肯定的立場，只是他幾乎很少在公開的場合談論這個話題。

台灣跟美國都面臨著兩難的處境。台、美之間維持長年的夥伴與朋友關係，彼此抱持共同的價值觀，也享有共同的利益；台、美在經濟、貿易、安保、教育與民間的連結密不可分，在很多領域上也建立起緊密的合作關係。

然而台、美雙方在言行舉止上總會對彼此的關係感到驚扭，尤其是在軍事合作上。美國為了顧及與中國之間的重要關係，持續拒絕出售或拒絕協助台灣取得許多迫切需要且能大幅提昇軍事能力的武器系統——像是柴油動力潛艦。另一方面，台灣在過去六年內大幅改善與中國的關係，在經濟上也越來越倚賴中國，對於台海問題也越來越投鼠忌器。更麻煩的是，台灣的國防預算在這段期間年年下滑，因為馬總統在國防方面最想做的就是設法穩住與中國之間的關係。

歐洲人——以葡萄牙為首，再來是荷蘭與西班牙——早在十六世紀中葉就開始注意到台灣戰略地位與重要性，而且自此之後台灣的重要性只增不減。在麥克阿瑟（Douglas McArthur）將軍的眼中，台灣處於西太平洋邊緣的中央位置，也是第一島鏈的樞紐位置，可以有效建立阻絕共產勢力擴張的防衛體系，如今在中國人民解放軍眼中，台灣戰略價值——不論就進攻還是防守的角度——也一樣重要，美、中兩國軍事參謀在為還不太可能爆發的衝突預先規劃時，台灣注定是雙方優先關注的戰略標的，只是這一點還沒有引起多少公眾的注意。

因此不意外的，某些美國戰略分析家試圖喚起公眾注意，認為台灣不論在經濟、政治和軍事等方面不但可以、也應該在美國重返亞洲政策中扮演舉足輕重的角色。2012年4月13日，在一篇刊在《外交家》（*Diplomat*）網站上的文章〈為什麼美軍需要台灣〉（Why the U.S. Military Needs Taiwan）中，石明凱（Mark Stokes）和蕭良其兩位指出「台灣的未來與美國能否維持該區域的安全息息相關。事實上，可以扮演關鍵角色的台灣不啻才是美國的核心利益；（從五角大廈的立場出發）可以在爆發海、空戰時把台灣視為特殊的盟友並參與聯合作戰，從戰略面發揮平衡亞太地區的穩定力量。」

2013年7月，另一篇刊在《亞洲展望》（*Asian Outlook*）的論文〈台灣在美國重返亞洲政策下的關鍵地位〉（Taiwan's Crucial Role in the US Pivot to Asia）也抱持類似觀點。這篇論文的作者是美國企業研究所（American Enterprise Institute）研究員馬薩（Michael Mazza）。他提到「雖然大多數人都忽略了台灣在美國重返亞洲政策下的潛在角色，但是這個島的確應該被當成是獨一無二的重要夥伴，與美國共同攜手維護安全」。馬薩認為台灣可以「配合美國在亞太地區的軍事部署，提供重要的網路資訊、通訊能力與軍事情報」，而美國則應該幫助台灣「強化對海、對空的防禦能力，這樣台灣才有可能嚇阻中國潛在的侵略行徑」。



他的觀點當然是正確的，唯一的缺點是：在當前台、美之間彼此劃地自限的氛圍下，這些建議顯然不太可能被具體實踐。而且我們也不能低估台、美進行更密切合作時可能會遭遇的困難——中國絕不可能坐視不管，也一定會採取強硬的反對立場，甚至採取某些可能的行動。

### 台灣與中國面對釣魚台／尖閣諸島爭議的作法

台灣在東海、南海處理海權爭議時也面臨棘手的矛盾問題，而這兩個地方又恰好是美國重返亞洲的關鍵。更重要的是，台灣對東海、南海的主權立場跟中國完全一樣，只是就某些方面來看，兩者在處理相關爭議的態度上大不相同。。

馬英九總統長年以來對台灣擁有釣魚台列島主權的說法堅信不移，早在 1981 年於哈佛大學完成的博士論文就是以「海底油田的紛爭：東海的海底界線以及外國投資的法律問題」(Trouble over Oily Waters: Legal Problems of Seabed Boundaries and Foreign Investments in the East China Sea) 為題，他也經常在各種公開場合表達他個人主張釣魚台列島屬於中華民國的強烈信念。

儘管立場堅定，馬總統還是在 2012 年 8 月 5 日提出頗有新意的《東海和平倡議》，呼籲各方：自我克制不升高對立、不放棄對話、遵守國際法，以和平方式處理爭端，以及建立機制合作開發東海資源。

和馬總統所提倡的《東海和平倡議》相符，台灣在 2013 年 4 月 10 日與日本完成《台日漁業協議》的簽訂，以期解決台灣漁民與日本當局在釣魚台列島附近漁場不時發生衝突、摩擦的場面。在《台日漁業協議》中，雙方先迴避了主權主張互相重疊的問題，允許兩國漁船可以在指定範圍的大部分區域內作業，不受對方管轄，其中日本漁船較常出現的區域則由雙方政府經協商後共同管理。

台灣透過外交途徑解決這項爭議的作法——讓北京相當不悅——和中國處理相同爭議的方式形成強烈對比。中國不但沒打算與日本建立危機預防機制，還繼續堅持在海、空兩路進行侵略性的巡邏，而日本不甘示弱，也以相同的方式回應。前文也曾提及，中國在 2013 年 11 月 24 日未經任何協商就驟然建立「東海防空識別區」，範圍涵蓋釣魚台／尖閣諸島，而且中國還要求進入識別區內的所有飛行器必須提交飛行計劃書，並在進入識別區前提供其他相關資訊，還不著痕跡地威脅將對不從者採取必要的反制措施。

海軍專家霍姆斯 (James R. Holmes) 2013 年四月 15 日在《外交家》網站上讚揚台灣在處理釣魚台／尖閣諸島爭議時沒有選擇跟中國站在同一陣線。霍姆斯認為藉由與日本簽署漁業協

定，台灣得以塑造出和中國有所區別的有利局勢，不但顯示台灣可以用更成熟、文明的方式解決問題，也經由這次自主行為凸顯其主權國家的地位。

## 台灣與菲律賓的漁業協定

在此同時，台灣也正在跟菲律賓協商類似的漁業協定，希望藉此解決兩國不時在對方視為領海的區域內發生漁業糾紛的窘境——包括一位台灣漁民在 2013 年 5 月 9 日被菲律賓海巡官員射殺身亡的事件。根據台灣外交部表示，這項協議將明文約束雙方不得使用「武力或暴力」方式進行護漁，同時也將建立起雙邊的協商機制解決日後的漁業糾紛，並在最短的時間內釋放被羈押的漁民。雖然這份協議尚未正式簽訂，不過據說相關條款規定已經被付諸實行。2014 年 5 月 31 日美國國防部部長哈格爾在新加坡舉行的「亞洲安全高峰會議」（Asia Security Summit）上即推崇台、菲兩國共同透過外交途徑簽訂和平、互惠協議的努力。認真說起來，雖然台灣的作為自始就不是美國重返亞洲所關注的重點，但是台灣恪遵國際法規範處理和日本、菲律賓兩國的海權糾紛，反倒具體實現了重返亞洲的政策目標。

相較之下，前文提到中國在 2014 年 8 月 9 日出席在緬甸舉行的東協外長會議時，直接拒絕了菲律賓凍結挑釁行為的提案——這可是美國與其他東協國家共同支持的提案——而且似乎也沒打算協商出任何具約束力的法律條文。當菲律賓向聯合國常設仲裁法庭（UN Permanent Court of Arbitration）訴請解決領土爭議時，中國更是拒絕出席。

## 台灣與中國對南海爭議的立場

不過，台灣對南海所採取的政策卻跟它處理東海或是與菲律賓之間的漁業糾紛大不相同，反而跟中國類似。台灣外交部在 2014 年 5 月 9 日重申其主張：「無論就歷史、地理及國際法而言，南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域係屬中華民國固有領土及水域，其主權屬於中華民國」。

台灣跟中國主張擁有整片南海主權的基本根據是所謂的「九段線」，最早出處可追溯至中華民國在 1947 年 12 月 1 日發行的地圖（原圖為十一段線），日後因為中國總理周恩來無故刪除其中包含北部灣（the Gulf of Tonkin）在內的兩段線，因而得名。無論是台灣或是中國都不曾說明欠缺明確地理座標的九段線的背後緣由與意義；又該如何把九段線串連在一起，形成一條完整的疆界；又或者九段線連結後對於南海那些被佔領的領土之主權，又會帶來什麼程度的影響？中國直到 2009 年 5 月 7 日才把包含九段線在內的地圖遞交給聯合國，隨即引起菲律賓、越南、馬來西亞、汶來，甚至是印尼的正式抗議（印尼不曾在南海提出主權主張），據聞中國在 2013 年又更進一步改用新的十段線提出其主權主張——新的範圍涵蓋到台灣東部，形同把整個台灣併到中國。

台灣處理太平島的手法也跟中國處理其他在南海佔領的島嶼、暗礁如出一轍。中國近年來對這些佔領地著墨甚多，除了建立軍事碉堡、雷達、與通訊設施外，也把不少淺灘、暗礁改建成人工島，在上面設置碼頭、簡易跑道和各種工事，因此能有效在黃岩島驅逐菲律賓的海巡部隊，並且在 2014 年 7 月 16 日以前片面在爭議水域設置鑽油平台，動用武力驅趕鄰近的越南軍艦與漁船。中國還打算在此區域興建五座燈塔，並警告未來可能在整片南海設置防空識別區。

對比之下，雖然台灣只有佔領太平島，但它卻是南沙群島中最大、也是唯一擁有淡水水源的島嶼。中華民國政府在 1946 年派遣四艘海軍艦艇前往南海佔領太平島，目前島名即是以 1946 年 12 月 12 日佔領行動中的一艘艦艇為名。太平島距離高雄將近 1,000 英里遠，但是中華民國政府依據 1956 年 7 月在島上首次興建永久設施的理由主張所有權，島上的機場於 2007 年 12 月完工，在 2012 年設置導航（太康）天線鐵塔。中華民國政府在 2013 年八月宣布將斥資 33 億升級島上的簡易機場，並興建可停靠三千噸級巡防艦的碼頭。早在 2011 年 4 月的時候，中華民國政府還宣告將派遣海軍陸戰隊——而非海巡部隊——再次駐軍太平島。

### 拒絕海峽兩岸合作處理領土爭端的台灣

台灣對南海的主張基本上和中國一致，對處理所佔領領土的作法也大同小異，儘管如此，台灣拒絕和中國在領土爭端上進行合作這一點倒是值得一提。台灣陸委會發言人吳美紅在 2014 年 5 月 14 日回應中國國台辦不久前公開提議的合作計畫，表示台灣政府已經多次明確重申立場，陸委會也不曾改變「不會在相關議題上與中國進行合作」的既定政策，台灣外交部部長林永樂也在同一天同樣表達出不會在領土議題上與中國進行合作的立場。

吳美紅還進一步指出，可以考慮把馬英九總統在 2012 年提出的《東海和平倡議》延伸適用到南海這個區域，像是建立行為準則；在保留各國不同主權訴求的前提下，尋求以和平方式共同開發、資源共享的可行性。馬英九總統本人也在 8 月 5 日、《東海和平倡議》發表兩週年之際，建議各國以《台日漁業協議》的架構為基礎，尋求和平解決南海領土主權爭議。

不過，要在南海套用類似台灣與日本、菲律賓達成的雙邊協議會碰上兩個大的障礙。首先，南海主權爭議是個多方角力的問題，不同國家的領土主權主張卻多所重疊，要協商出一項協定的難度顯然要困難得多。

而更棘手的，一如哈佛大學研究員馬洛（Holly Morrow）在 2014 年 8 月 4 日刊在《外交政策》上的論點：「問題不在石油——而在寸土必爭」。馬洛認為實際上根本無從得知南海蘊藏多少石油跟天然氣，而且根據某一最具權威的消息來源指出，南海很可能只有非常少量的傳統石油與天然氣。馬洛更進一步表示，中國是能源淨輸入國，任何能增加全球石化燃料供

應量、降低售價的作法都可以讓中國從中獲利，因此是不是能夠取得石油或天然氣並非重點。「簡單講，在二十一世紀直接採購能源，遠比佔領產地、或是和鄰國衝突相對來得容易許多」；馬洛因此提出悲觀的結論：「中國執行能源探勘的目的是為了展現主權與主導能力，而展現主權及主導能力的目的可就不見得是為了爭取能源了。」

## 台灣應放棄九段線的主張

由於南海主權爭議實在太過危險也太棘手，台灣應該認真考慮放棄原先根據九段線基礎擁有南海全部主權的主張。美國也已經公開對中國提出相同的建議，2014年2月5日，在眾議院對外事務委員會亞洲和太平洋事務小組委員會（House Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific）「東亞的海洋爭端」聽證會上，助理國務卿羅素表示他期待「能夠在以地物（land features）延伸為原則的國際法規範下，強化南海主權主張的法理基礎。中國任何根據『九段線』提出的主張都不符合地物延伸的原則，有違國際法規範。國際社會將樂見中國釐清或調整其南海九段線的主張，使之能符合國際海洋法的規範」。

美國國安會前亞洲事務資深主任、現任布魯金斯研究所資深研究員的貝德接續羅素證詞，建議美國政府「針對各種主張發表立場明確的聲明，同時也要讓新加坡、泰國等其他東協國家了解美國期待他們在國際法的基礎上，出面公開反對九段線的主張」。貝德也建議美國政府跟台灣政府對話，「不論台灣是否能夠釐清其對九段線的主張，美國都必須清楚地讓台灣瞭解，台灣所提出的主張必須符合《聯合國海洋法公約》的規範」。

戰略與國際研究中心資深研究員葛來儀在2014年4月15日建議台灣可以考慮「主動說明九段線的意涵，表明台灣是根據國際法規範提出其海洋主張，特別是以1982年的《聯合國海洋法公約》為基準，遵守地物延伸的原則，藉此降低南海的緊張局勢。」

最近，新美國安全中心（Center for New American Security）亞太安全事務（Asia-Pacific Security Program）資深主任克羅寧（Patrick Cronin）也建議台灣「採取大膽的海洋戰略」（A Bold Maritime Strategy for Taiwan）。克羅寧注意到馬英九總統雖然提出頗有創意的和平解決方案，「但是台灣的聲音在絕大多數情況下都被忽略了」，他認為既然北京不太可能改變用威嚇手段處理海權爭議的作法，台灣大可藉機「高調提出避免衝突的辦法」。就跟其他人的建議類似，克羅寧也認為台灣應該「重新界定其海洋主張，不再採用「固有權利」觀點，而是奠基於現代國際法」。他並建議馬英九總統應該「大膽宣布延後在太平島上進行基礎建設，以期能和美國近期提議凍結在南海大興土木的提案相互搭配」。另一方面，克羅寧也期待看到台灣對國防安全投注更多資源，包括採行美軍早在多年以前就三番兩次建議過的「不對稱防禦戰略」。

目前在台灣也已經一些政治力量支持這樣的提議。民進黨秘書長吳釗燮在 2014 年 5 月 14 日投書《外交家》網站，文章標題為〈未來的台美關係〉（The Future of U.S.-Taiwan Relations），當中提到「台灣應該清楚表達願意遵守《聯合國海洋法公約》的立場，尤其是依照第 121 條相關原則，以實際擁有太平島為根據提出領土主張，並表態支持自由航行權的原則」。

如果要在南海採取這些大膽的作法，台灣應該要：

- 調整自己的政策以符合國際法規範
- 在公開場合表達對領土爭議中的角色與訴求，讓台灣成為國際關注焦點
- 強化自己主權國家的地位與主張，與其他亞洲國家平起平坐
- 持續與北京侵略性、完全自我中心的政策作法保持區隔，可能的話也藉機向北京施壓，促其改採較具建設性的作法
- 多多宣傳與日本、菲律賓達成協議的成就，強化台灣「一直都是和平締造者而非麻煩製造者」的名聲
- 設法成為美國重返亞洲政策中的關鍵角色，為該政策維持和平穩定，促進亞洲安定繁榮的主要目標做出貢獻

當然，美國也應該想辦法協助台灣，使它能夠根據國際法來提出在南海的領土主權主張主權。很多政治評論家已經指出，當前最重要的辦法就是讓美國參議院能夠批准《聯合國海洋法公約》。以貝德的話來說，就是：「批准《聯合國海洋法公約》將讓美國取得主動參與南海主權爭議的法律與道德基礎，並得以對未來南海最終的解決方案提出意見……美國應該要能夠劍及履及、說到做到」。

### 其他美國應該採行的措施

美國也必須主動承擔讓台灣在重返亞洲政策當中扮演一定角色的責任。第一步就是別再對台灣能夠、且應該扮演的正面角色保持沈默——講白話一點，如果美國要求中國放棄用九段線的主張，實在沒道理不用同樣的標準要求台灣比照辦理。

美國也沒理由繼續對北京的情緒性反應再三退讓。北京擺明認定南海主權爭議、甚至包括整個亞洲事務完全沒有美國插手的空間。中國國家主席習近平 2014 年 5 月 21 日在上海提出「亞洲新安全觀」，直陳亞洲安全與亞洲以外國家無關——「亞洲的事情，歸根結底要靠亞洲人民辦」。中國並不欣賞跨太平洋夥伴協定，它期待美國放棄在南海主張「自由航行權」，放棄在海峽兩岸之間扮演所謂的「溝通介面」，停止對台軍售，取消對中國技術移轉的相關限制等。在中國的心目中，美國應該完全撤出亞洲，認可或放手讓中國在亞洲主導戰略局勢才對，這就是中國希望美國在新型態「戰略夥伴關係」想定下所應該扮演的角色。

美國也沒必要否認自己與中國對亞洲未來的想像完全不同，這樣才能讓歐巴馬政府的高層官員找回對中國說重話的勇氣。現在不論美國對什麼議題發表什麼看法，中國完全不把美國的意見當一回事；儘管美國想維持文明語調來繼續其外交磋商，盡可能地和他國合作，又要避免那些受中國威嚇的亞洲盟邦越來越焦慮，但美國也應該毫不含糊宣示會繼續在亞洲追求哪些價值觀與利益。

也就是根據這些價值觀與利益，美國更應該主動表現出對台灣的支持，特別是在防衛合作與經貿往來這兩個最重要的領域。只是，如果想在這兩個領域獲得進展的話，台灣自身也必須付出相當的努力才行——能否提升防衛合作，相當大一部份取決於台灣願不願意在增加國防預算上做出更具體的承諾；想要促進台、美經貿往來的話，台灣也需要更加開放市場才行。

不管如何，美國都應該更積極主動。環顧與美國進行自由貿易談判的國家名單——包括以色列、摩洛哥、澳洲、韓國——中，其實都帶有政治的考量。讓台灣加入跨太平洋夥伴協定符合美國的經濟與戰略利益，如果因為中國向美國的貿易夥伴施壓以致此案難以進行的話，美國應該尋求與台灣簽訂個別的雙邊自由貿易協定來取而代之。從雙邊投資保障協定著手或許是個不錯的切入點。

希拉蕊自國務卿一職卸任後，在 2014 年 6 月 19 日接受台北《商業週刊》雜誌專訪，對於過度依賴中國恐將犧牲台灣的「獨立自主性」這個問題，她表達了高度的關切。希拉蕊表示：「台灣與中國之間的關係正面臨轉捩點，台灣必須決定在經濟上要依賴中國到什麼程度」，她還對台灣因過度依賴中國而可能導致的脆弱性以及『始料未及』的後果提出警告。希拉蕊雖然認為「台灣加強與中國的關係是可理解而且適當的」，也認為美國將繼續維持「一個中國政策」，但是她也強調美國「會不顧中國反對，持續在許多領域對台灣提供協助，未來也會繼續這樣做」。

加強台、美防衛合作就是其中一種協助的方法。維持亞洲安全、穩定的基本前提就是確保台灣安全無虞，美國必須努力幫忙，讓台灣能夠擁有更多、可實現自我防衛的軍事裝備，特別是潛艦或提升飛彈系統這類進行不對稱作戰的防禦系統，除此之外也必須在台、美之間舉行更頻繁的高階軍事互訪、對話。如果要把視野放得更寬，則美國應該持續強化與其他亞洲盟邦的軍事關係，包括印度在內。

### **越來越多亞洲國家視中國為威脅來源**

即使美國沒有提出重返亞洲政策，中國為了成為亞洲霸權不斷採取侵略性、零和賽局的作法也已經促使另一股反制力量逐漸成形，促使日本、菲律賓、越南等國跟美國建立起更密切的關係，也改變原本與中國交往的態度與政策評估。皮尤研究中心（Pew Research）在 2014 年

七月 14 日發表的全球意向調查 (Survey on Global Attitudes) 報告顯示，把中國視為威脅的比率越來越高。這份報告指出，中國身為崛起中的強權，卻也「同時是焦慮的源頭」。在八個參與調查的國家中——中國、印尼、日本、馬來西亞、菲律賓、南韓、泰國和越南——「每個國家大多數民眾都擔心中國與鄰國的領土爭議會演變成軍事衝突」。在菲律賓、日本、越南、南韓這幾個國家裡，超過七成的民眾認為這件事確實值得擔憂——菲律賓達 93%，日本為 85%，越南 84%，南韓 83%——就連美國和中國也都分別有 67%、62% 的民眾同感焦慮；如果從軟實力的角度來看，中國在區域內的作為顯然完全沒有發揮作用。很遺憾地，台灣並不是皮尤研究中心的調查對象，一如台灣並沒有被包括在美國重返亞洲的政策考量的重點一樣。

### 結論與重點摘要

美國重返亞洲是必要且勢不可免的政策，雖然各界對重返亞洲的政策目標、成效、執行能力有諸多批評，但是實際上卻已經達成比一般所知還要多的成果。大多數亞洲國家都歡迎美國多付出一點心力關注亞洲事務，提供安全保障。重返亞洲的確是為了回應中國在亞洲崛起後，在經濟與軍事領域的優異表現而來。中國崛起後的潛在危險後果，已經可以清楚從中國追求南海領土主權時的侵略政策上，一覽無遺。

在美國重返亞洲政策的思考框架下，雖然台灣很少被提到，但是台灣可以、也應該在其中扮演一個主要的角色。台灣經濟表現亮眼，具有戰略重要性，又跟美國維持長年的友誼，而且台灣在東海、南海的主權主張都以追求和平、安全與繁榮為要，完全符合美國重返亞洲的政策目標。台灣已經利用跟日本、菲律賓解決漁業糾紛的方式，提供一個理想的範本供亞洲眾鄰國參考，接下來應該再接再厲引領風潮，放棄中華民國在 1947 年無從解釋的「九段線」主張，改用國際法規範作為在南海主張領土所有權的主要依據。

台灣也應該在提升自我防衛與市場自由化兩方面更加努力，後者將有助於台灣加入跨太平洋夥伴協定，如果不幸未能達標，起碼也已經替台、美之間未來可能的自由貿易協商奠定良好基礎。至於美國，除了參議院需要批准通過《聯合國海洋法公約》外，也應該持續協助台灣提升自我防衛的能力，更加盡力地協助台灣成為跨太平洋夥伴協定中的一員，或是與台灣簽訂內容趨近的雙邊自由貿易協定。上述這些措施都將創造台、美之間共同利益，也有助於美國實踐當初重返亞洲政策的相關承諾。

譯者：陳以禮 (Deux Lapins 德拉邦文化工作室負責人)

