

變動的亞洲——台灣觀點

賴怡忠

台灣智庫國際事務部主任

摘 要

亞洲地緣政治與區域經濟出現變化，包括中國、日本、南韓、台灣、北韓、美國，以及印度與東協國家在內，在地緣戰略與經濟位置上，都出現明顯的轉變，而這個轉變已經根本改變了亞洲的戰略架構，迫使我們須採取一個新的觀點來處理目前所遇到的問題。本文一一探討上述各國的社會經濟與政治現況，並以台灣為主體提出相關性的策略建議。

關鍵字：亞洲、戰略架構、地緣政治

壹、亞洲的變化？

亞洲地緣政治與區域經濟出現了重大的變化。包括中國、日本、南韓、台灣、北韓、美國，以及印度與東協國家在內，在地緣戰略與經濟位置上，都出現明顯的轉變，而這個轉變已經根本改變了亞洲的戰略架構，迫使我們須採取一個新的觀點來處理目前所遇到的問題。

令人擔憂的中國勢力擴張

在地緣政治上，獨裁中國的崛起正根本改變了亞洲地緣政治的局面。中國的崛起不僅包括中國的軍事擴張，還包括中國區域政治影響力的擴大。中國軍事擴張不僅表現在過去十七年來軍事預算一直以平均兩位數的比例增加，還包括其軍事項目的現代化上。

對於一個大陸型國家來說，最近這十五年來軍事改革重點在海、空軍、太空科技與飛彈部隊（二砲部隊）的發展，都顯示中國的軍力不再是以防禦為主，而顯示出逐漸朝向近程與中程投射能力的方向進行。海軍由近岸防禦（brown water defense）向遠洋海軍（blue water navy）的發展，短程與中程彈道飛彈以及巡弋飛彈的加強部署，有計畫購置並成軍以俄羅斯先進戰機為主的空軍，同時近年來還加緊進行運行載人的太空探測計畫等，都顯示中國過去十五年來投注在軍事改革，擴大軍事投射能力（power projection capability）等的投資，已經出現顯著的後果。

中國近十五年來有令人注目的經濟發展，但由於中國還是個獨裁國家，共產黨仍然支配全國資源，中國也還不具透明的市場經濟環境，這些因素給予北京政府更大的空間，以直接或間接的手段，將經濟力量轉換為直接的政治資源，使中國在亞太以及全球區域有更大的操控能力，使其政治影響力數倍於現有的經濟實力。更由於中國經濟發展，使北京更有能力進行軍事擴張與軍事現代化能力提升，在中國以國內經濟力為後盾，並輔

以軍事力量的威懾作用下，使中國在區域以及全球的政治影響力更為提升，儼然成爲美國之外另一股影響全球戰略趨勢的關鍵力量。

中國除了本身經濟與軍事力量的擴大外，其戰略意圖也明顯的著眼於全球，而在國際議題上也明顯採取更爲主動積極的態度。這與直到 1990 年代中期爲止，中國對於國際議題多採取消極迴避的態度，同時對於美國或歐洲的要求多採取退讓的姿態等，十分不同。自從胡錦濤上台後，中國在伊朗核武問題、北韓核武問題、蘇丹、聯合國改革等問題上，都主動表示意見，對於美歐等國的要求，也不再一意退讓，有時甚至公開表達不同意的看法。這直到 1990 年代中後期，都是不可想像的事情。

此外，國際上對中國的討論，已經由過去爭論「是否要讓中國溶入世界體系」，轉變爲如何調適自己面對中國崛起所改變世界體系的現實。現在的新說法，不再是透過這個世界體系「改變」中國，因爲實際上是中國再改變這個世界體系，而是希望能夠說服中國，使其成爲這個新體系的「負責任利害關係者」(responsible stakeholder)。

日本走向正常化

除了中國以外，日本的經濟也逐漸復甦。一方面小泉政府的改革策略逐漸生效，日本經濟體質逐漸好轉，二方面出生在二次世界大戰後的世代，以及經歷 1960 年代經濟高成長的世代，在現在成爲日本政壇與社會的領導者。這個世代的特色是對日本有自信，多認爲日本在國際上應該扮演更大的角色，對於日本憲法所限制的政治發展路徑也不甚滿意，因此在近年來出現要尋求建立日本成爲「正常國家」的呼聲，不能將其視爲政壇少數右翼勢力的影響力加大，而是這個呼聲反應了日本主流社會新世代的集體要求，是個日本社會在二戰結束後六十年發展的自然後果。

日本的正常化發展，又與日本重新標舉「美日同盟」的戰略走向相互影響。日本強調「美日同盟」，使日本的正常化過程比較不是「改變現狀」的作爲，而是與強化「維持現狀」的能力有關。在九十年代初期，有人曾

經提出日本要廢除「美日同盟」以走向獨立自主外交，或日本應該與美中兩國採取等距的關係等說法，在小泉總理的領導下，似乎是採取「強化美日同盟」的日本正常化路線。

南韓自主外交走向「遠美親中」

最近在南韓也出現戰略轉向的現象。以盧武炫為代表的南韓新世代政治領袖，在攸關南韓國家利益的戰略選擇上，有意識的採取了遠離美國，親近中國的「遠美親中」路線，同時在對北韓的政策上，比過去金大中總統的「陽光政策」(Sunshine Policy)更進一步，將北韓視為受害者，而不是威脅東北亞安全的挑戰者。這個新發展不僅挑戰了「美韓同盟」的既存架構，同時對於北韓核武問題的處理上，也出現新的局面。美國不能再將南韓視為是美國對北韓政策的自然盟友，因此更加依賴中國來協助處理北韓核武問題。

南韓的戰略轉向有其世代基礎，而這又與南韓民主化發展時，南韓推動民主化力量對美國角色較為負面的認知，以及隨著南韓經濟發展所出現更有自信的年輕世代，對於南韓國際角色的不一樣期待有關。因此不論是基於過去對美國在南韓民主化過程的不滿，還是基於南韓應該脫離美國的勢力範圍，建立南韓自主外交路線的思考，「親中遠美」成為這兩股力量的共同匯集。這也意味著即使盧武炫在 2007 年後不再續任總統，但這兩股力量已經在南韓有強大的社會基礎，所以跟著新世代而出場的「親中遠美」路線，應該不會隨著盧武炫的去職而在南韓的政界失去影響力。我們可能要體認南韓「親中遠美」路線長期化的事實。

民主化提高台灣外交的自主性

而台灣在 2000 年出現政黨輪替，成為真正的民主國家。台灣民主化的實現不僅給予台灣更大的國際正當性，同時隨著民主化發展，「台灣認同」(Taiwanese Identity)也逐漸成為台灣政壇的主流，這一點在 2004 年

陳水扁總統連任成功後更獲得確認。根據「台灣智庫」在 2004-2005 年幾次民意調查結果顯示，相對於 10% 認為自己是中國人，以及 25% 認為自己既是台灣人也是中國人，認為自己是台灣人的有穩定的近六成支持率。

民主化所帶給台灣在東亞區域與國際政治上，還有兩項變化。其中之一是台灣人民對於台灣前途的自主權提高，同時發言權也加大。對於泛綠政治陣營來說，台灣民意的支撐使得在同時面臨美國與中國的壓力下，台灣還是舉辦有史以來的第一次公民投票。對於泛藍陣營來說，台灣民意對於軍購在價格上的猶疑態度，使其有空間持續杯葛軍購。民主化使得台灣民意對於台灣外交走向有著根本的影響力，台灣或外國政府，自此在沒有得到台灣人民的同意下，是無法單方面支配台灣外交作為的。

民主化帶給台灣在東亞區域與國際政治走向的另一項變化，是任何有關台灣前途的討論，都需要有台灣人民的參與，並由台灣人民決定。1990 年代中期有關台灣前途的討論，集中在「支持獨立」、「支持統一」、「支持維持現狀」等三個既定的選擇。雖然在今天在廣義上「支持維持現狀」的比例仍有近六成的主流比例，但真正在台灣居民意主流的，是在決定台灣前途的「方式」，而不是「結果」。根據一項在一月八日由「台灣智庫」所公佈的民調上，發現有近九成民眾認為「台灣前途要由台灣人民決定」，只有 6.6% 支持國民黨馬英九主席所支持「台灣與中國統一」的立場。

因此台灣在民主化後，民意對於台灣外交的走向有更大的影響力，對於外界的壓力也不會完全接受。而任何有關台灣前途的問題都必須經由台灣人民同意。這意味著包括美、中等其他國家，如果意圖維持一個台灣民眾無法接受的現狀，或是強迫台灣民眾接受統一，都會受到強烈的反抗。這股力量是比民進黨政府還是國民黨政府都要大得許多的。

美國在亞太影響力下滑

美國的亞太政策在小布希政府上台後，也出現相當變化。剛開始美國將中國視為「戰略競爭者」(strategic competitor)，但隨著九一一事件發生，

以及中國十六屆人民代表大會出現的胡溫體制，反恐與對伊拉克戰爭，吸引了美國全部的戰略注意力，北韓核武問題又因為南韓的自主態度而更為複雜，美國因而更為依賴中國來協助美國處理北韓核武問題。

隨著中國國力的快速提昇，以及在美國忙於反恐與對伊拉克戰爭而無暇它顧時，中國與東協國家的關係進展快速，亞太區域的經濟整合的關鍵角色，逐漸由「亞太經合會」(APEC)轉向東協與中國為主體的「自由貿易協定」，即「東協加中國自由貿易區」(ASEAN+1)，這個自由貿易區後來擴張為「東協加三」(ASEAN+3)，在2005年更出現「東亞峰會」(East Asian Summit)。雖然目前「東亞峰會」的前途未卜，但美國在這波東亞整合過程一直是個局外人，東協對於美國為了反恐而忽視東南亞也十分不滿，中國正大步侵蝕美國在東南亞影響力。

美國小布希政府雖然在幾年中，有效強化了「美日同盟」與「美澳同盟」，但是「美韓同盟」前途不明，以及台灣因軍購案遲遲不通過，而影響了美國在亞太的軍事部署，同時中國在「反分裂國家法」通過後與台灣泛藍政黨建立了合作關係，使美國傳統上在台海的政治優勢不復存在，這些發展都影響了美國過去依靠其泛太平洋雙邊同盟關係，來進行亞太戰略管理的能力。面對中國崛起，以及隨著中國崛起與全球佈局能力的加強，美中的戰略競爭關係在現在出現了實質化與全球化的趨勢。美國開始調適(adjust)其對中政策，並呼籲中國成為「負責任的利害關係者」，意圖建立美中共管全球秩序的新戰略安排。而這個呼籲則很可能會進一步被美國的亞太盟邦，視為這是美國對中國崛起挑戰美國在亞太影響力的戰略妥協，總而言之，美國在亞太區域的影響力出現被中國蠶食鯨吞而有大幅下降的現象。美國在亞太區域作為提供區域穩定的公共財(common goods)角色，也隨之出現下挫的趨勢。

印度的和平崛起

在二十一世紀影響亞太戰略平衡的另一個新因素，是印度的和平崛起

起。與中國類似，印度的崛起在於其經濟發展，同時也與印度的核武發展、人口、肩負反恐的要衝，以及位居控制三分之一海洋聯通線（SLOC）的要道等有關。印度本身是個民主國家，使其崛起的過程與影響，對於創造一個有利於民主的亞太戰略平衡來說，更是十分重要的關鍵。

這些都可看出印度的崛起不是因為剛好位居重要的戰略要道，或為了對付某一個強大的國家而需要印度，而是印度本身的經濟發展與民主政治，對於創造未來一個新而穩定的亞太戰略平衡是十分必要的。也因此印度成為美、日、東協、歐洲、俄羅斯等國籍於建立密切關係的重點，也是中國意圖防止美日利用印度箝制中國的重要戰略關切之一，這使得印度現在忽然成為世界各大國急於發展關係的所在。印度崛起對於東亞戰略平衡的影響力，會有日趨擴大的趨勢。

貳、台灣的憂慮與期待

對台灣來說，在不被大多數國際社會所承認的情形下，同時因為全球化趨勢使得台灣的國際參與因為被國際政治隔離，而導致經濟邊緣化的問題後，如何維持經濟的競爭力，同時深化民主體制，並能建立一個體現正義公平的社會體制，是台灣任何一個政治領導者都須要面對的問題。而致個問題因為中國對台灣日漸擴大軍事威脅、國際打壓與經濟磁吸作用，而更形加劇。

要面對這個問題，實際上是如何醞釀一個對台灣生存有利的國際環境，使台灣有空間進行內部的政治、經濟與社會改革，不僅能夠永續台灣的民主發展，同時還能在未來透過落實「主權在民」原則，而完成正常國家體制的實現。

在這樣的考慮下，台灣的國家利益就在於如何使中國的國際影響力，及對台作為能夠先被有效的克制，進而降低其對台灣安全威脅的能力，減輕國際上對台打壓的力道，以及減損其透過非市場經濟對台灣展開的經濟磁吸作用。

嚇阻中國以武力方式解決爭議的任何企圖

在安全上，除了要透過強化「美日同盟」與創建新的區域戰略平衡，以平衡中國的軍事力量，及重整台海的軍事平衡關係，以能夠有效抑制中國尋求對台灣的軍事冒險外，還需要使中國了解到，使用武力不僅無法解決問題，同時還會使全世界視中國為一個意圖改變現狀的侵略流氓國家。最有效解決這個問題的方式，是公開放棄以武力方式解決與台灣的爭議，同時也放棄以武力方式處理與其他包括日本在內國家的爭議。

這也意味著「美日同盟」的持續強大是台灣的戰略利益所在，因為「美日同盟」除了可以抑制中國對台灣的軍事冒險外，更重要的，是「美日同盟」的存在有助於維持一個有利於海洋民主的亞太戰略平衡，對台灣的生存發展提供一個穩定的外部條件，同時也有利於台灣的區域參與。因此台灣如何協助「美日同盟」持續強大，並尋求與「美日同盟」的在區域安全、政治與經濟事務的合作關係，會是十分重要的。

與被國際政治隔離的台灣積極交往

在政治上，如何使中國的區域影響力不致過大，同時也了解台灣因國際政治隔離（political apartheid）所面臨的治理危機，協助台灣加入國際組織，以及根據實際的需要，提昇與台灣的雙邊交流，不因中國的反對而限制與台灣的交往。實際上，要防止台灣因在國際上無路可走而可能出現的極端作為，亞太國家更需要進行積極交往（proactive engagement）的國家，是台灣與台灣的人民。

然而釜底抽薪之計，還是一方面如何正確認知台灣的民主需要，並鼓勵台灣的民主改革，同時二方面促進中國的民主化。不要把台灣的民主以及隨之出現的統獨爭議視為問題，而是中國本身不民主，在政權面臨合法性危機下，無力處理內部問題反而要求外部順存中國的政治要求，這樣的無理需求才是兩岸政治緊張的來源。因此正視台灣維持民主的需要，同時

協助中國走向民主，才是維持區域政治穩定的永續之道。

協助台灣有效進入亞太經濟整合

在這一波與東協有關的種種自由貿易協定中，台灣發現自身往往是被排除在外的。尤其是「東協加三自由貿易區」一但成型後，對台灣直接現有的 GDP 影響將會有 1-2%，其後果不可小覷。除了直接經濟面的影響外，台灣被排除在外還會影響其他國家來台灣投資的意願，台灣廠商留在台灣所面對競爭力流失的現實，以及因高等人才與商業機會等，因「自由貿易區」排除台灣後，不再以台灣為停留重點對經濟競爭力所產生的影響，這些都是十分嚴肅的課題。

台灣如果無法進入這個新的經濟整合趨勢，起碼台灣應該與亞太各國在雙邊自由經貿協定有簽署的機會，同時原先以「亞太經合會」為代表的亞太開放經濟秩序，以及現在代表全球化趨勢的「世界貿易組織」，能夠發揮作用，同時給予台灣一個有意義的參與方式。唯有台灣能夠有效的參與世界經濟運作，台灣才能與區域及全球經濟有效整合，並有自信的進行新的經濟改革，為一個符合公平正義的社會體制打下堅實的物質基礎。

參、以台灣主體為出發點的建議

面對亞太戰略平衡的轉變，以及台灣的生存發展需要，現在可能要先理解到過去在亞太區域的「戰略現狀」(strategic status quo)已經不存在了。實際上，不僅中國的戰略擴張在改變亞太戰略平衡，日本的正常化、南韓的戰略轉向、台灣的民主化、以及印度的和平崛起，都衝擊現存的戰略現狀，而美國希望中國成為「負責任利益關係者」的做法，以及強化「美日同盟」、「美澳同盟」、「美印關係」等作為，也對於這個戰略現狀的改變起了加速的作用。

由於美國還是影響亞太區域最關鍵的國家，其他國家在面對中國的勢

力擴張時，對美國的区域角色也有相當期待，因此美國的作為還是重要關鍵。

美國能否處理這個「改變中的戰略現狀」，固然一定要能處理美中關係，但是能建立一個有利於民主的海洋戰略平衡關鍵，是在美國如何學習與南韓及台灣這兩個新興民主國家交往。由於南韓戰略自主化與台灣認同的普及化，都與民主在這兩個國家的發展有關，同時還有其世代的基礎。因此與其指責南韓與台灣的執政當局為民粹主義，或攻擊其民主政治的內在問題，還不如學習如何傾聽這兩個國家的政治與社會需要。

對美國來說，如果無法處理好美國與南韓的關係，美國在北韓核武問題就會一直依賴不可信賴的中國來協助其處理北韓問題，同時陷入美國-北韓爭議的困境。如股美國無法處理好與台灣的關係，不管是哪一黨的領導者當選台灣總統，美國都會面臨台海現狀定義權為中國掌控的現象，屆時所謂的「誰失去台灣」爭論絕對會再度出現。而台灣一但落入中國的勢力範圍，同時如果中國鼓動台灣領導者走反「美日同盟」路線，或藉由直接佔領台灣，「美日同盟」將會失去其區域的信用度，導致日本的孤立以及美國勢力的後撤。對於意圖創建有利於民主的亞太戰略平衡，將形成毀滅性的打擊。因此現階段美國亞洲戰略，應該以先回復與南韓及台灣這兩個民主國家的關係為主，同時與中國維持一個穩定，但可能是高度競爭關係的美中關係。

此外，「美日同盟」也可以與台灣合作，在經濟事務上建立美日台在印度與東南亞的合作關係，一方面協助台灣走出在區域經濟整合被孤立的局面，二方面強化與印度的交往能力，並有效將印度整合進入亞太的戰略方程式中。只要美日印有好的三邊合作關係與密切的聯繫交流，自然能夠有較好的東南亞政策合作默契。美日印在東協議題上的密切合作，不僅合乎台灣的國家利益，同時如能與台灣整合，則相信更能有效合作四方在東協議題的合作關係。

最後提到台日關係，目前台日關係的順暢為 1972 年斷交前所僅見，但如能根據交流的需要，有效的檢討如何促進台日關係，包括對官員會面

層級與頻率的不必要限制，以及建立雙方高層在戰略層次的對話管道，是十分重要的。台日雙方更需要將美國帶入戰略對話的討論中，以有效建立台灣與「美日同盟」的合作關係。目前的架構在 2008 年後日本小泉首相、台灣陳水扁總統、以及美國小布希總統下台後，可能在新領導者上來後無法立即發揮作用，因此一個較為制度性的機制建立是當務之急。

Changing Asia: A Taiwan Perspective

I-Chung Lai

Director, Foreign Policy Studies of Taiwan Thinktank, Taipei, Taiwan

Abstract

The political geography and regional economies of Asia are changing. Countries such as China, Japan, South Korea, Taiwan, North Korea, India, and the nations of Southeast Asia must continually respond to the challenge of constantly shifting strategic goals for regional economic and national security. Due to these changes, Taiwan needs new approach and a fresh perspective in order to adequately face these challenges. This article discusses the current socio-economic-political situation of these Asian countries, and with sustainable regional peace as the final goal, provides policy suggestions for Taiwan, based upon its current political and economic position.

Keywords: Asia, security strategy, political geography