

從「攻勢現實主義」看台灣的「活路外交」 及「外交休兵」

張國城

台北醫學大學通識教育中心助理教授

摘 要

本文旨在從現實主義的重要分支之一，攻勢現實主義，來評估台灣的重要外交政策，「活路外交」與「外交休兵」。攻勢現實主義著重的是強權的行為，台灣雖然很少被人認為是強權，但是台灣的外交政策卻受到一個攻勢現實主義所探討和分析的潛在霸權——中國所強烈影響，甚至可以說，中國是影響台灣外交政策的唯一外在變數。本文認為是在可見的未來，中國可能成為攻勢現實主義所定義的大國，而和區域外的大國很可能走上對抗。在馬政府執政之後，在「九二共識」之下推動「活路外交」，的確讓台灣與中國在國際上的正面交鋒和衝突減少。但是是否是由於北京的善意，抑或台灣自動退守仍需更多事實證明。至於「外交休兵」，固然鞏固了現有邦交國，但要防止被詮釋為「變更現狀」的作為。目前台灣的一中政策，很有可能會被視為是有和中國結盟的意圖，因為這很明顯的是在「變更現狀」。如台灣不能藉由外交展現自我防衛的決心及投資，勢將影響民主盟邦支持的意願，若更進一步被定位為中國的附庸，未來在區域外大國遏制中國的過程中，一旦發生衝突，國家意志將可能遭大國壓制，政府將更難捍衛國家主權的完整並保障國家的利益。

關鍵詞：現實主義、攻勢現實主義、台灣外交政策、中國外交、活路外交、外交休兵

本文旨在從現實主義 (realism) 的重要分支之一，攻勢現實主義 (offensive realism)，來評估台灣的重要外交政策，「活路外交」與「外交休兵」。攻勢現實主義著重的是強權的行為，台灣雖然很少被人認為是強權，但是台灣的外交政策卻受到一個攻勢現實主義所探討和分析的潛在霸權中國所強烈影響，甚至可以說，中國是影響台灣外交政策的唯一外在變數。

筆者的假設是在可見的未來，中國可能成為攻勢現實主義所定義的大國，而和區域外的大國很可能走上對抗。在這種必然對抗的情況下，台灣的外交政策是否合理，會對台灣帶來怎樣的結果，則是筆者所希望在此評估的。因此，將首先分析何謂「攻勢現實主義」，在這理論之下，大國會怎樣的行為？再檢視中國是否會有這樣的行為，是否符合理論的假設。若符合理論的假設，筆者再以攻勢現實主義來預判東亞局勢，在這種局勢之下，台灣目前的外交政策，包括「活路外交」、「外交休兵」等，在中國的行為和東北亞的大環境下，會產生怎樣的效應，對台灣又有怎樣的影響。在此，筆者還將以釣魚台為實例，對「活路外交」、「外交休兵」及台灣的保釣作為在外交和軍事上的效應進行探討。

壹、何謂「攻勢現實主義」？適用於東北亞和中國嗎？

現實主義的重要分支之一是「攻勢現實主義」 (offensive realism)，被認為是冷戰後影響最大的現實主義理論之一 (許嘉，2008：559)，這種學說除了維持現實主義中「國際社會無政府狀態」、「尋求權力極大化」及「理性評估」等觀念外 (Mearsheimer, 1994)，創見在於：

1. 強調大國在國際政治中扮演的角色，特別強調大國會不斷尋求機會採取攻勢攫取權力。但是甚麼是權力？攻勢現實主義的創造者米爾斯海默 (John J. Mearsheimer) 認為，權力就是一國所具有的實力，包括潛在權力和軍事權力，潛在權力就是一國用來建立軍事權力的社會資源，最重要的社會資源是財富和人口 (Mearsheimer, 2001: 60-67)。大國必然深切關心權力分配，並在可見的未來競逐更多的

權力；雖然冷戰已經結束，但是在世界的各個區域裡，仍然存在競逐權力的情況。實際上，他認為有明顯的證據證明自 1990 年以來，權力政治並未在亞洲消失。¹

2. 因為國際社會中沒有中央政府提供保護，同時許多國家都尋求軍事力量以發動攻勢，在對於別人意向不確定的情況下，懷疑和恐懼充斥於國際互動中。也因此國家必須自助（self-help），也就是說，無政府狀態的國際體系為國家創造了有力的動機去獲得權力；大國習於對其他國家採取攻勢，而非合作，因為這是在無政府狀態的國際社會中保障自己安全的最佳方式。
3. 一些大國會想成為「修正主義者」（revisionist），就是想要改變「現狀」（status quo）。
4. 大國的終極目標就是成為區域霸權。
5. 不平衡的國際體系還未達到權力平衡，因此發生戰爭的可能性遠高於平衡的兩極體系或平衡的多極體系。體系內的大國必須獲取足夠的軍事力量以對付其他同類的國家。即使他們沒有辦法打敗對方，也必須採取方法削弱對方。為了變成最強的國家，國家將盡可能強化軍力，軍備競賽也就隨之而起。

攻勢現實主義適用於中國嗎？首先，我們可以看見中國就土地面積、人口和經濟總量（財富）來看，在東北亞無疑是個大國。同時也會不斷尋求機會採取攻勢攫取權力——（Goldstein, 1997; Layne, 1993）。這種權力包括經濟、軍事和外交。同時中國也高度關切東北亞各國權力的分配，事實上和拉丁美洲與西歐相比，這一區域的權力基本上處於較為變動的狀況。Friedberg（1993）認為以 19 世紀末的歐洲能更好的理解 20 世紀末的亞洲，因為傳統的強權正在一個多極狀況下進行經濟和戰略的對抗。各國對權力分配的關心更是不在話下。

¹ 幾乎所有的美國國際關係學者都持同樣觀點。除了米爾斯海默以外，季辛吉（Kissenger, 1994: 766）也認為即使是在冷戰之後，在亞洲「……即使是在少數民主國家裡，也沒有所謂以共同的國內價值為基礎的合作體系，重點全擺在均勢和國家利益上頭。」。

其次，東北亞是標準的「無政府狀態」，所有這一區域沒有一個中央的權威。區域內國家必須自行和其他國家建立關係，沒有一個更高的實體來規範，目前也沒有動力來創造這樣的新安全關係 (Duffield, 2003: 260)。雖然美國和日本與韓國有軍事同盟，東京和首爾並不需要在同一架構下跟從美國。美韓同盟和美日同盟是不同的，因為兩國不在相同的基礎和狀態下和美國建立各自的安全關係。日本在二次大戰戰敗，美國在日本的駐軍是建立在占領軍的基礎下，在 1951 年簽訂的『美日安保條約』裡，美國單方面對日本的防衛負 (Katzenstein & Okawara, 2004: 98)。而美國駐軍南韓是 1950 年聯合國任務的延續，當時聯合國負起了防衛南韓免於北韓進攻的責任。今天兩國分別和美國進行軍事合作，而美日、美韓雖然有軍事同盟，美國並未扮演區域秩序最高仲裁者的角色。譬如美國就不對東北亞海上領土和經濟海域的主權爭端表達支持特定方的主權主張。因此，東北亞各國除了台灣和北韓外都積極擴充海軍力量，這正是自助 (self-help) 的表現。

第三，中國和日本都有成為「修正主義者」的傾向。中國從 2000 年之後使台灣接受一中原則，逐步推動並落實兩岸的統合進而統一，在釣魚台和南海採取更強硬的姿態，固然有國內政治權力鬥爭的考量，但很容易被定義為修正主義者。²

中國是否會成為區域霸權？目前中國的官方立場仍然堅持中國在國際上「不稱霸」的立場。但是東北亞和東南亞的國家都知道，未來區域內國際關係的模式將視中國這個鄰國強大或衰弱而定 (Segal, 1990)。這可能會使各國更加受中國的態度所影響，而能影響他國正是霸權的象徵。攻勢現實主義者認為國家基本上是具侵略性的，領土的擴張通常會被具敵意的實力所阻。大部分東北亞東亞的戰略衝突都和領土主權有關；台灣問題、釣魚台、獨島都是最好的例子。這些爭端都是零和遊戲。米爾斯海默認為零

² 有種說法認為釣魚台原屬中國領土，因此中國意欲收回並非「變更現狀」，但事實上「現狀」就是該地在日本的統治之下，日本未積極開發不代表日本承認現狀有爭議。1978 年 10 月，中國國務院副總理鄧小平為『中日和平友好條約』換文訪問了日本，在記者招待會上關於釣魚島主權問題的答問，後來被中國媒體歸納為「擱置爭議」，並說成是中日兩國政府的共識；但是這種說法，從來得到日本官方的明確否認；事實上這其實不過是中方的倡議，並沒有得到日方的回應。

和遊戲有時可能導向戰爭。

至於發生戰爭的可能性如何？目前雖然各國仍然保持相當的克制，但是大國努力獲取足夠的軍事力量以對付其他同類的國家是非常明顯的趨勢。中國每年增加國防預算是眾所周知的，日本也打算自 2013 年起增加國防預算，2013 年度預算案中的防衛預算比上年度最初預算增加 400 億日元，達到 4.75 萬億日元（BBC, 2013）。並且深化美日同盟來對抗中國。雖然中國暫時在釣魚台沒有辦法打敗日本，也積極採取方法削弱對方，但中日可能的軍備競賽仍是值得台灣高度關注的。

總的來看，這一區域的特色包括：權力平衡逐步轉變；國內與國家間政治力量分配不均；政治與文化仍在存在異質性；安全機制缺乏功能性；以及包含後殖民民族主義與天然資源因素的領土衝突（Christensen, 1999: 49）。

貳、在攻勢現實主義的假設下，中國的行為可能為何？ 及其他國家的可能反應？

米爾斯海默認為若中國維持經濟高速成長，它會變成潛在的霸權，因為具有龐大的人口，可以建立一支龐大的陸軍，也遠比周邊國家富有；若中國變為潛在的霸權，那麼很可能逐步成為真正的霸權，也更可能招致周邊國家和美國的圍堵（Mearshimer, 2001: 400）。而在國際關係的歷史上，大國更可能發動戰爭也不是攻勢現實主義者獨特的想法（Wright, 1965: 221-23）。而中國歷來是非常喜歡動用武力的國家（Palmer & Morgan, 2006: 87）。在身為大國並成為霸權之後，這種傾向可能更加強烈。

目前，可能讓中國動用武力的議題可能是釣魚台的主權爭議，其次是南海諸島。在考慮中國和衝突對手國的實力前，我們可以發現中國居於明顯劣勢，就是距離衝突地點都比對手國來的遠。因此中國積極發展航空母艦戰力。2012 年 9 月 25 日，中國高調宣布自烏克蘭購進的前蘇聯未完成航空母艦「瓦良格」號已經整修完畢，正式編入中國人民解放軍海軍服役，並命名為「遼寧」號。雖然該艦尚未正式配備艦載機，也未編成航空母艦

戰鬥群 (CVBG) 出海游弋，但已引起極大的關注，因為這是東北亞第一艘能夠搭載傳統固定翼戰機的航空母艦。³ 雖然形成戰力仍需時日 (廖文中，2001：102；張國城，2013：4-3-11)，但作為一項攻勢行動的象徵乃無庸置疑。

若中國成為霸權，在東北亞這個多極區域裡，確保和建立「前進基地」可能是其他大國的可能反應；因為這些基地可以在軍事上監視中國的動向，並且作為對中國採取軍事行動時所需軍事武力的補給和支援基礎。目前美國在東北亞有多個設備完善的海空軍基地，這些前進基地形成了美國在「第一島鏈」箝制中國的主要憑藉。若中國想要以海軍癱瘓這些前進基地，無論行動成功與否，都將會增加其運動的可預測性，這本身就可能可以嚇阻中國的軍事行動。

但是另一方面，一個較弱的海權國家若在另一個較強大的海權國家的主要航路所通過的終點區內擁有基地，則可在一定程度上彌補海軍實力的劣勢。因為這些接近重要航線的基地可以減少軍艦往返攻擊敵人海運線的時間，也就是增加了兵力的密度。對於潛航速度較慢的傳統動力潛艦尤其重要，這種航行時間上的減少可以增加攻擊的強度、減少被偵測和摧毀的風險，還可以獲得較高的攔截率。

在一個多極化的東北亞，「前進基地」的爭奪可能會形成影響區域內外交的重要因素。因為軍事是外交的延伸，軍事作為外交的籌碼，外交也為軍事作戰營造有利環境。大國之間的外交互動，必然反應在「前進基地的爭奪」上——因為任何國家若要獲得「前進基地」並予以鞏固，當然是先以外交手段爭取基地所在國的支持方有可能設置。同樣的，任何國家也可能透過外交手段，阻止鄰國設置針對己國的前進基地，或是使基地地主國在爭端發生時能夠限制基地設置國對基地的利用，以減輕或消除對己國的威脅。

³ 日本海上自衛隊的「日向」級直升機護衛艦雖然具備航空母艦的外型和能力，但目前僅配被直升機，日本目前也還未有能在該艦上操作的固定翼戰機或籌獲此類飛機的計畫。遼寧號雖然目前尚未具有完整操作固定翼艦載機作戰的能力，但是它的設計和機能足以起降數種俄羅斯製造的幾種傳統固定翼戰機，中方也有這樣的計畫，並積極準備中。

所以大國若想成為霸權，或區域外大國想要約制潛在霸權，先行建立一群前進基地是有效的手段；其次是以外交手段換取重要國家加入與己方合作蒐集和交換情報的行列，同時，瓦解、削弱其附庸、盟友也是常採取的途徑。

參、台灣的外交政策核心——「活路外交」及「外交休兵」

一國的外交政策，其內涵究竟為何？根據蘭特納（Howard H. Lentner, 1973: 3）的定義，政策涉及一、目標之選擇；二、為達到這些目標的手段所進行的各項努力。對此，我們可以歸納出外交政策應有的內涵應該是：

1. 在與他國往來的過程中確定並達成本國的目標。
2. 在國際組織中確定並達成本國的目標。
3. 在本國的目標遭遇他國挑戰時，能夠排除他國的挑戰；並且孤立對方，爭取他國支持我國目標，不支持他國目標。
4. 利用各類外交活動增進本國各方面的能力（如經濟、軍事、科技……等）。

目前台灣主要的外交政策，依據執政黨中國國民黨和外交部的說法，可概略以「活路外交」和「外交休兵」稱之。所謂「活路外交」，依據總統府（2012）官方網頁，係指：

……活路外交是以務實精神為外交找活路，以「尊嚴、自主、務實、靈活」為原則，兩岸以「對話」代替「對抗」，在雙邊互信的基礎下外交休兵，不再進行惡性競爭式的「支票簿外交」（checkbook diplomacy），而是提倡「經貿外交」、「文化外交」和「形象外交」，節省國庫支出也提升國際形象。冰凍的兩岸關係阻礙台灣在國際社會的實質參與，唯有主動面對問題的根源才能解決問題，總統表示：「鞏固邦誼、擴大友誼、維護尊嚴，參與國際是不變的總體目標」，台灣要以小國的智慧，與重要國家建立夥伴關係，並增進與無邦交國的實質關係。

至於「外交休兵」，則是（總統府，2012）：

堅守中華民國主權，不與中華人民共和國進行外交競爭，及不使用
金援外交為前提，與中華人民共和國及其他國家進行外交合作。

本質上看，台灣的外交政策仍是以中華民國為主體，以「另一個中國」身分在國際上活動，並未自我承認台灣是一個國家。因此馬總統所謂「鞏固邦誼」，並非爭取他國承認台灣是國家，而是指的是希望目前仍承認中華民國政府為中國唯一合法政府的 23 個國家能繼續承認此一事實，而非和「台灣」建立外交關係或承認台灣為國家；至於擴大友誼，筆者認為應指的是和「無邦交國家」擴大實質關係，這些無邦交國家也都是出於不再承認中華民國政府為中國唯一合法政府，也因此和中華民國「斷交」，其實應正名為「撤銷承認」。但馬政府迴避了「維護中華民國主權」及「推動以國家身分加入國際組織」這兩項工作，因此習於將「主權」替代為「尊嚴」，將「加入國際組織」簡化為「參與國際」，至於「尊嚴」的意義，享受「尊嚴」的身分，以及「參與國際」的身分，「國際」的意義，則由政府自行詮釋。

肆、在攻勢現實主義的東北亞，台灣外交政策管用嗎？

從前面的說明，大概可歸納出台灣目前外交政策的目標為「鞏固邦誼、擴大友誼、維護尊嚴、參與國際」而達成這些目標的手段就是「活路外交」和「外交休兵」。但在攻勢現實主義的東北亞，大國會不斷尋求機會採取攻勢攫取權力。但是台灣的「活路外交」政策對於大國的這一作為似乎並無所覺，也不易看出在台灣的目标遭遇他國挑戰時，如何排除他國的挑戰；並且孤立對方，爭取他國支持我國目標，不支持他國目標。外交部（2012）在施政報告中，甚至有以下的說法：

……美國防部長潘尼達（Leon Panetta）於本年 6 月公開表示，美方強力支持中國大陸及台灣近年來改善兩岸關係之努力，美國對台海之和平及穩定具有長期利益，美國會持續遵循奠基在三公報及「台

灣關係法」上之「一個中國」政策……。

顯然是把「美國的支持」視為外交重要成績，但忽視了美國支持的是「改善兩岸關係的努力」，而非直接對我外交的支持（依據馬總統的說法，兩岸關係不是國際關係，自然也非外交關係），同時可能也忽視了美國的「三公報」包含了否定中華民國、逐步減少對台軍售，本質上是對中華民國的長期外交目標（確立國家地位和獲取軍售）相當不利的這一事實。

攻勢現實主義認為國際社會中沒有中央政府提供保護，同時許多國家都尋求軍事力量以發動攻勢，在對於別人意向不確定的情況下，懷疑和恐懼充斥於國際互動中。也因此國家必須自助。利用各類外交活動增進本國各方面的能力（如經濟、軍事、科技……等），以在與他國往來的過程中如何確保本國的利益。但台灣似乎沒有像過去李登輝，甚至蔣經國時期那樣，透過各種外交手段尋求軍售以保衛台灣安全。相反的對於既有的台美軍售管道，馬政府表現的並不積極。若台美關係真的如馬政府宣傳得如此友好，軍售的進度和條件應當放寬，這也是外交工作所必須為納稅人所努力的。但目前看來，目前台美軍事合作沒有超過陳水扁時期的水準，美國承諾的潛艦大概已經胎死腹中煙消雲散（吳明杰，2013），因應中國海空擴張的新式戰機和反潛艦也全無蹤影。換言之「活路外交」「外交休兵」除了未讓美國公開批評台灣外，在實質安全上並無顯著建樹。

攻勢現實主義認為一些大國會想成為「修正主義者」，就是想要改變「現狀」，因為中國甚至日本都明顯地有這種傾向，因此台灣必須警覺此一趨勢的發展，外交政策必須有效讓國際間理解台灣和中國的友好（……兩岸以「對話」代替「對抗」，在雙邊互信的基礎下……）以及「外交休兵」不會有助於中國變更現狀，也不會幫中國成為區域霸權，在不平衡的國際體系中達到對中國有利的權力平衡，因為若中國強大，和中國採取太過接近的外交政策，可能會讓台灣成為要制衡中國的國家對付的對象，因為對付大國的附庸總是對付大國容易的多，一方面可以直接中和霸權以附庸作為基地的努力，又可避免直接和霸權發生衝突。韓戰時美國大舉轟炸北韓，和中國開戰，但是避免直接攻擊蘇聯；越戰時美國教訓北越，但是

不直接攻擊蘇聯和中國。美國威脅封鎖古巴，是對蘇聯的政治姿態，因為古巴是蘇聯的附庸；1983 年進攻略瑞那達，因為當時格瑞那達革命政府是古巴的附庸。打擊這些附庸就是對區域內小型霸權以及區域外大國的明顯警告。

台灣目前的「外交休兵」政策，最大好處在於不再有邦交國遭中國挖走。因此若台灣的外交政策目標是維繫邦交國數量，當前的外交政策效果是非常大的。⁴ 若真的可以不需要再以金錢賄賂的方式維持邦交國，也可以避免他國動輒以斷交作為要脅，自然符合我國「鞏固邦誼」的目標。但是外交政策若讓他國認為我國的外交關係係受北京所控制，或是與我國交往或開展關係時，必須得到北京許可或諒解，則台灣的地位恐怕就遭到矮化，失去外交最重要的目的之一——就是凸顯並維護國家的主體性。

「外交休兵」還面臨另一個邏輯問題，那就是維持 20 多個邦交國數量對台灣有何幫助？過去之所以要強調甚至增加邦交國，是因為台灣或中華民國若要被國際間視為一個獨立的國家，其他國家的正式承認還是相當重要的，承認的最重要形式就是建立外交關係。而且數量是越多越好。所以，把邦交國數量凍結在某一數字，其實和這個目標可能有矛盾之處。如果獲得承認很重要，那麼自然應該努力增加承認中華民國的國家數量，凍結在一個數字未必妥當；如果獲得承認不重要，又何必以「外交休兵」的方式鞏固邦誼？其次，邦交國多半並非台灣的主要貿易夥伴，主要對台灣的幫助在於支援我國加入國際組織，但目前看來台灣已不再央請邦交國在每年聯合國大會中聲援台灣加入聯合國。如此維繫邦交國的意義就值得探究。

至於在國際組織中確保本國的目標，由於台灣並不是聯合國和主要國際組織的會員國，也未能加入亞洲的主要區域國際組織（如 ASEAN），所以這一塊長期以來甚為萎縮，目前政府雖然希望能加入各項國際組織，但「外交休兵」政策對此一目標幫助似乎非常有限。在重要國際組織的參與上，因為要「休兵」，因此台灣已經不再有積極參與聯合國的作為，僅參

⁴ 陳水扁執政時期有 9 國和台灣斷交，3 國建交，馬英九自 2008 年執政後至本文修正時間（2013 年 11 月），邦交國數目並無變化。

加一些周邊活動，如 2012 年 6 月參加了「聯合國永續發展大會高峰會」（Rio+20），由行政院環境保護署副署長葉欣誠出席，另有國內 NGO 人士百餘人與會。會中發言聲援台灣「有意義參與環境議題相關之國際組織」的邦交國有吐瓦魯、聖克里斯多福及尼維斯及布吉納法索 3 個國家。台灣也首度在「聯合國永續發展會議」（UNCSD）舉辦場內周邊會議（外交部，2012）。但所用的名稱及地位外交部並未公布，國內媒體也未見報導，這可能達成了「參與國際」的目標，但是對台灣的外交可能助益有限。

目前在東北亞，釣魚台問題是台灣當前面對的最大也是最複雜的區域外交議題之一。此一問題的發展狀況，恰好可以有效檢證「活路外交」和「外交休兵」是否管用。

前面已經說過外交政策目的之一在於遭遇他國挑戰時，是否能夠以外交策略孤立對方，爭取他國支持我國和不支持敵方。目前台灣的「活路外交」在我國面對釣魚台問題時，是否能達此一目的？從目前狀況來看，恐怕可能是反其道而行。

當然以台灣的國力和現實形勢，要孤立釣魚台問題的另外兩方（中國、日本）是不切實際，但是退而求其次，「活路外交」和「外交休兵」有沒有讓其他國家，甚至是接受台灣援助的邦交國強力聲援我國在此議題上的立場呢？顯然並沒有。原因何在？首先台灣聲稱擁有釣魚台的依據和中國幾乎完全相同，⁵ 並非基於台灣對此一地區的經營和利用，而是出於中國歷

⁵ 根據外交部說法，對釣魚台的主權依據為：「……釣魚台列嶼為台灣附屬島嶼、我國固有領土，15 世紀初為中國人發現並命名使用，明清兩朝先後納入海防，劃入版圖。1885 年，日本明知本列嶼屬於中國，但仍擬以「無人島」為藉口設立國標予以兼併，旋以清廷警覺、時機不宜，決定暫緩。1895 年 1 月，日本內閣趁甲午戰爭清廷大敗之際，在簽訂『馬關條約』3 個月前秘密決議竊占釣魚台列嶼，但未對外公開。二戰後，本列嶼隨琉球歸美國託管。1968 年，由於聯合國專家推測其海域蘊藏大量油氣，主權爭議開始浮現。1972 年，美國將本列嶼行政權隨琉球交還日本，激起我國政府與大陸當局抗議，爭議至今未解。……西元 1403 年（明永樂元年），釣魚台即出現在歷史文獻《順風相送》中。明代《日本一鑑》（1556 年）一書，更附地圖註明「釣魚嶼，小東（台灣）小嶼也」，顯示釣魚嶼自古就是台灣屬島。十六世紀以降，明清兩朝派赴琉球冊封琉球新王的數十位特使所撰的《使琉球錄》中，屢見釣魚嶼、黃尾嶼與赤尾嶼之名，因為本列嶼一向是中琉航道上的地標，其與琉球群島之間的「黑水溝」（沖繩海槽），就是當時公認的「中外之界」。明清兩朝為防倭寇（日本海盜），將釣魚台列嶼劃入福建海防範圍，

史因素，因此台灣要特別小心，避免被認為是和中國聯手變更這一地區的現狀。同時，更要避免影響台灣對美日的關係；因為台灣本身仍面對中國的強大武力威脅，需要美日在安全上予以支援；且日本和美國對台灣無領土要求，因此這些大國採取攻勢作為充其量只是讓台灣完全失去釣魚台，但中國係對整個台灣有領土要求，若中國採攻勢作為變更現狀則台灣必首當其衝，因此台灣的外交作為不僅要確保我方在此一地區的權益，更要將中國作為「修正主義者」的現狀考慮進去。

就當前狀況來看，台灣保釣的諸多作為看來是增添中國對該島的主張正當性，因為台中雙方所持論據幾乎相同，在中國而非台灣具有更多的外交能見度和活動空間時，對我方收回該島似乎無助；因為只要不能打勝日本奪回該島，則釣島自然不可能到台灣手裡，如此一切保釣作為都只有引起美日的警覺甚至敵意。特別是中國保釣尚可解釋為國內政治鬥爭需安撫鷹派和民間民族主義浪潮，馬總統毫無政權內部出現政治鬥爭，領導人需要對外展現強硬姿態的壓力，民間保釣的民意壓力也小到馬政府可以完全忽略不計（目前無選舉，縱使有，絕大多數保釣人士的政治立場也使他們

史不絕書。清朝地方志書更明載它是噶瑪蘭廳（今宜蘭）的「衝要」（要衝之意），是台灣版圖的一部分。古代日本、琉球及中國使用的地圖，更是支持釣魚台列嶼為中國領土的有力證據。而在使用方面，列嶼周圍風為台灣漁民的大漁場，經常來此打魚、避風、修補漁船漁具。也有藥師來此採藥，工人在此打撈沉船」（外交部，2012）。

至於中國的依據，則是：「……中國古代先民在經營海洋和從事海上漁業的實踐中，最早發現釣魚島並予以命名。在中國古代文獻中，釣魚島又稱釣魚嶼、釣魚台。目前所見最早記載釣魚島、赤尾嶼等地名的史籍，是成書於 1403 年（明永樂元年）的《順風相送》。這表明，早在十四、十五世紀中國就已經發現並命名了釣魚島。……1372 年（明洪武五年），琉球國王向明朝朝貢，明太祖遣使前往琉球。至 1866 年（清同治五年）近 500 年間，明清兩代朝廷先後 24 次派遣使臣前往琉球王國冊封，釣魚島是冊封使前往琉球的途經之地，有關釣魚島的記載大量出現在中國使臣撰寫的報告中……釣魚島海域是中國的傳統漁場，中國漁民世代在該海域從事漁業生產活動。釣魚島作為航海標誌，在歷史上被中國東南沿海民眾廣泛利用。……早在明朝初期，為防禦東南沿海的倭寇，中國就將釣魚島列入防區。……清朝不僅沿襲了明朝的做法，繼續將釣魚島等島嶼列入中國海防範圍內，而且明確將其置於台灣地方政府的行政管轄之下。清代《台海使槎錄》、《台灣府志》等官方文獻詳細記載了對釣魚島的管轄情況。1871 年（清同治十年）刊印的陳壽祺等編纂的《重纂福建通志》卷八十六將釣魚島列入海防衝要，隸屬台灣府噶瑪蘭廳（今台灣省宜蘭縣）管轄。」（中華人民共和國外交部，2012）。

不至因馬無作為而轉投民進黨）。

所以馬政府的保釣雖然多數人認為不起作用，把焦點放在實力較強大的中國，實際上台灣的作為也一樣是可能改變亞太現狀的作為。在從中國前往釣魚台的路徑上，台灣居於關鍵位置。台灣可以扮演約制中國動用武力的重要角色。若台灣能夠提供解放軍海空兵力和早期預警和中途監控，將會對中國的軍事行動形成極大的不利因素。

但另一方面，台灣也可以扮演支援中國武力的重要角色。目前中方海軍建設的重點在於航母的成軍，在其他載台及裝備（船艦、潛艦、飛機、雷達）與武器方面的籌補相當慎重。但是水面作戰艦除了 054A 型巡防艦外，其他大型艦艇都只建造很少的數量。這似乎顯示共軍在大型艦艇的設計、感測器、武器裝備與系統整合上仍有相當多的問題。因此連填補舊有的旅大級（051 型）和江湖級（053 型）淘汰後的空缺都未達成，更遑論建立起足以護衛航母戰鬥群的水面艦隊。但是中國第一艘航母仍然在 2012 年成軍，可見中國的急迫感。

此外，航艦雖然是水上機場，但是成功的航艦作戰仍然需要依托陸上基地的飛機支援。歷史上大規模的航艦作戰只有珊瑚海海戰和福克蘭戰爭沒有陸上基地飛機的充分支援。這種支援包括協助艦載飛機搜索、攻擊敵艦；提供護航和空中屏衛；提供艦載飛機著陸加油維修的備降機場等。因此即使是建立了航艦戰鬥群，在缺乏地面機場支援的情況下，也會大幅影響操作的效率與彈性。美國海軍在珊瑚海戰役中學到了幾件重要的事：首先就是航空母艦在岸上飛機和敵艦載機的夾擊下，行動一定會被大幅拘束；由勒克辛頓號（USS Lexington CV-2）的損失經驗中，美軍學到以更好的方式來保護航空用油，以及如何控管防衛艦載機；由對日軍航艦的攻擊中，美軍更習得俯衝轟炸機及魚雷轟炸機如何協同作戰以達到最佳的效果（Naval History and Heritage Command, n.d.）。

台灣的重要性，就在於可以支援中國的航艦作戰，作為中國的「前進基地」，反之則可以大幅削弱甚至拘束中國海軍艦隊的行動。在東北亞這個海洋為主的區域，大國要改變現狀，掌握海權贏得制海權是必要道路。因此台灣的保釣有可能被解讀為台灣的戰略轉向。事實上美國也不認為台

灣無足輕重。美國國務卿希拉蕊·柯林頓在 2013 年 1 月 18 日與新任日本外相岸田文雄會談時，重申美日安保條約涵蓋「尖閣諸島」（釣魚台列嶼），也表示美國雖然對釣魚台的最終主權不採取立場，但美國認知這些島嶼是在日本行政管轄之下，「我們反對任何企圖破壞日本管轄權的片面行動，同時我們敦促相關各方採取步驟以防範事變，並透過和平手段來處理歧見。」（劉屏，2013）。這段話雖然一般解讀為是針對中國，對經常喜歡派船保釣的台灣政府來說，也不能完全等閒視之。

除了作為台灣在外交上意欲追隨中國改變現狀的象徵外，釣魚台很難說對台灣有其他外交或經濟價值。以海底石油來說，可能不存在或不具商業開採價值（Downs & Saunders, 1998）。即使釣島附近真的蘊藏石油，探勘及開採也需要極大成本。例如中國最近宣布自行研製的海洋鑽井平台「海洋石油 981」，總造價一座就近 60 億元人民幣（新華網，2012）。且不能保證一定採得石油。台灣並無自行研製海洋鑽井平台的實力，勢必需要和外國石油公司合作，甚至將海域外包給外國石油公司，但外國公司願意來投標承包的前提就是台灣已經對該海域建立穩固的控制，並且有能力確保石油探勘、開採及輸運不受任何干擾。同時油井也必須逐步建立，不可能立刻就大量產油。以越南在南海開採石油的收益來看，經歷了 20 多年的探勘與建設，已經打下約 1,000 口大小油井，2010 年石油產量約 1,750 萬噸（南昌新聞網，2012），以每噸約 7.3 桶，每桶 100 美元計算，1,750 萬噸石油約價值 128 億美元，即使台灣能在釣魚台附近有這麼大規模的開採，收益占台灣每年 GDP 也不到 2.6%，並且還要扣除探勘和開採的成本。同時無論如何也必須和日本共享無法獨吞，因為釣魚台無論主權歸屬為何都位於日本的經濟海域內（石垣島等日本領土與釣島距離不及 200 海浬）。

所以對台灣的資源面來看，此地其實遠不如一般想像的具有價值。至於漁業則更低，根據農委會統計，台灣近海漁業一年產值約 100-130 億元（陳詩璋，2011）。扣除漁船用油補貼，實際產值應更低於此。釣島海域即使全屬台灣，產值也可能不及此數一半，因為還需顧及市場對水產品需求量，還有漁船數目。因此這一區域對台灣漁業的貢獻程度，也可以審慎衡量。

結語：檢討和建議

台灣外交政策的走向，往往以兩岸互動的結果為主要依據，導致台灣的外交實踐往往不自覺陷入制式反應中國欺台動作的零和僵局，或是淪為邦交國數目競賽之窠臼。這一點在馬政府執政之後，在「九二共識」之下推動「活路外交」，的確讓台灣與中國在國際上的正面交鋒和衝突減少。但是否是由於北京的善意，抑或台灣自動退守仍需更多事實證明。至於「外交休兵」，固然鞏固了現有邦交國，但要防止被詮釋為「變更現狀」的作為。因為在馬英九執政前，兩蔣和李扁都在和中國進行外交戰、爭奪邦交國。若說「台獨」是變更現狀，這種外交戰也不能說是「台獨」，因為在兩蔣時期台獨並不是國家政策。

台灣外交政策的擬定，顯然有些陷於被動回應國際現勢的舊式思考，較為缺乏主動認知與判斷國際情勢變化的預警能力。依據攻勢現實主義，潛在強權基本會招來他國的攻擊，至少是制衡其作為霸權以避免變更現狀。所以和強權結盟的國家必須有對抗另一個霸權的準備。目前台灣的一中政策，很有可能會被視為是有和中國結盟的意圖，因為這很明顯的是在「變更現狀」。

至於釣魚台，很明顯地，台灣必須思考這片土地對台灣的真正意義。有人認為釣魚台附近蘊藏充分的石油資源，姑且不論此一說法仍有被質疑之處，事實上在中華民國不被日本和中國承認為國家前，我方根本無法參與這一區域內海域劃界和資源分享的國際談判。同時在中日還沒有開始開採之前，台灣完全不可能採取任何探勘和開採的行動，就算執政者冒險啟動探勘和開採的作業，勢必也要強化軍備以面對日本的壓力，這些不僅對於台灣的外交不利，也增加台灣的國防負擔。並且還可能讓台灣成為真正的麻煩製造者。

當前，兩岸關係雖略有和緩，但中國從未放棄以武力進犯台灣，除軍事預算持續上升外，對台軍事準備亦未有任何放鬆。中國在外交、軍事與經濟的影響力日增，區域權力平衡已有鬆動跡象，如台灣又不能藉由外交展現自我防衛的決心及投資，勢將影響民主盟邦支持的意願，若更進一步

被定位為中國的附庸，未來在區域外大國遏制中國的過程中，一旦發生衝突，國家意志將可能遭大國壓制，政府將更難捍衛國家主權的完整並保障國家的利益。

參考書目

- 許嘉等，2008。《美國國際關係理論研究》。中國北京：時事出版社。
- 廖文中，2001。〈中共二十一世紀海軍戰略對亞太區域安全之影響〉收於廖文中（編）《中共軍事研究論文集》頁 91-119。台北：中共研究雜誌社。
- 吳明杰，2013。〈放棄向美購艦，海軍轉向潛艦國造〉《自由時報》3 月 12 日（<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/mar/12/today-p5.htm>）（2013/3/12）。
- 陳詩璋，2011。〈台灣漁業現況及水產品國際行銷策略〉（<http://coa.cpc.org.tw/edu/WebPage/FCKeditorUpload/10e73331-0346-4648-9d9a-8b4bb1d209ee/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%BC%81%E6%A5%AD%E7%8F%BE%E6%B3%81%E5%8F%8A%E6%B0%B4%E7%94%A2%E5%93%81%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E8%A1%8C%E9%8A%B7%E7%AD%96%E7%95%A5-%E9%99%B3%E8%A9%A9%E7%92%8B%E7%A7%98%E6%9B%B8%E9%95%B7.pdf>）（2012/3/12）。
- 劉屏，2013。〈協防釣島，希拉蕊再為日撐腰〉旺報，1 月 20 日（<http://www.want-daily.com/portal.php?mod=view&aid=60694>）（2013/3/12）。
- 無作者，2013。〈日本十多年來首次增加防衛預算〉BBC 中文網，1 月 29 日（http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2013/01/130129_japan_budget_military.shtml）（2013/3/12）。
- 無作者，2012。〈海洋石油 981 “南海首鑽：邁出海洋石油深水戰略實質性步伐”〉新華網，5 月 9 日（http://news.xinhuanet.com/energy/2012-05/09/c_123103196.htm）（2013/3/12）。
- 總統府，2012。〈活路外交〉（<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1077>）（2013/3/12）。
- 外交部，2012。〈釣魚台列嶼爭議解析〉8 月 16 日（<http://www.mofa.gov.tw/Home/TopicsUnitArticleDetail/d92a46d8-f8d2-4c4a-8a09-0520bd22188c>）（2013/3/12）。
- 外交部，2012。〈林部長立法院第八屆第二會期外交業務報告〉（<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/51b4af35-8144-4a3f-9d04-8bde2a1daea2?arfid=640a8ac1-119a-4120-b4d2-a400e0e052c3&opno=e64993ce-392b-4851-9ad8-28ac7acb1fc4>）（2013/3/12）。
- 中華人民共和國外交部，2012。《釣魚島是中國的固有領土》白皮書（http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/diaoyudao_611400/t973235.shtml）（2013/3/12）。
- 熊武，2012。〈專家：中國須軟硬兼施拉攏西方石油巨頭〉南昌新聞網（http://www.ncnews.com.cn/xwzx/jsxw/t20120809_905357.htm）8 月 9 日（2013/3/12）。
- 張國城，2013。〈中國航母的外交與軍事意義〉發表於李登輝民主協會主辦「探

討中國學術研討會」。台北：台灣大學社科院國際會議廳。3 月 2 日。

- Downs, Erica Strecker, and Phillip C. Saunders. 1998. "Legitimacy and the Limits of Nationalism: China and the Diaoyu Islands." *International Security*, Vol. 23, No. 3, pp. 114-46.
- Duffield, John. S. 2003. "Asia Pacific Security Institutions." in G. John Ikenberry, and Mastanduno, eds. *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, pp. 243-70. New York: Columbia University Press.
- Friedberg, Aaron L. 1993. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in Multipolar Asia." *International Security*, Vol. 18, No. 3, pp. 5-33.
- Goldstein, Avery. 1997. "Great Expectations: Interpreting China's Arrival." *International Security*, Vol. 22, No. 3, pp. 36-73.
- Katzenstein, Peter J., and Nobuo Okawara. 2004. "Japan and Asian-Pacific Security," in J. J. Suh, Peter J. Katzenstein, and Allen Carlson, eds. *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency*, pp. 97-130. Stanford: Stanford University Press.
- Kissinger, Henry A. 1994. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.
- Layne, Christopher. 1993. "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise." *International Security*, Vol. 17, No. 1, pp. 5-51.
- Lentner, H. Howard. 1973. *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*. Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Co.
- Mearsheimer, John. 1994. "The False Promise of International Institutions." *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 5-49.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Co.
- Naval History and Heritage. n.d. "Battle of the Coral Sea, 7-8 May 1942: Overview and Special Image Selection." (<http://www.history.navy.mil/photos/events/wwii-pac/coralsea/coralsea.htm>) (2013/5/1)
- Palmer, Glenn, and T. Clifton Morgan. 2006. *A Theory of Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Segal, Gerold. 1990. *Rethinking the Pacific*. Oxford: Clarendon Press.
- Wright, Quincy. 1965. *A Study of War*. Chicago: University of Chicago Press.

Analyzing Taiwan's "Viable Diplomacy" and "Diplomatic Truce": An Offensive Realist Understanding

Kuo-cheng Chang

*Assistant Professor, Center for General Education
Taipei Medical University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

This article seeks to analyze Taiwan's two diplomatic policy guidelines, "viable diplomacy" and "diplomatic truce" through offensive realism. According to the offensive realism's assumption, China is likely to become a potential hegemon in the East Asia and may attempt to change the status quo in the future. For the reason China is now becoming a major problem affecting regional security. Moreover, China is the most significant factors for impacting Taiwan's diplomacy. Therefore, this article introduces the China's possible actions at first, and then assesses the effects and influences of both Taiwan's new diplomatic policy guidelines under the rising Chinese hegemon. The argument of the article is the Taiwan's diplomatic situation has remained stable under these guidelines, but Taiwan may be regarded as a China's ally against the U.S. and Japan. With this development, Taiwan needs to strengthened its political, economic and military relations with the other countries in this region and attempt to avoid regarding as a only partner of China to jointly change the current security situation in regional special flash point, such as Diaoyu/Senkaku islands dispute.

Keywords: offensive realism, Taiwan diplomacy, China diplomacy, viable diplomacy, diplomatic truce