

出國報告(出國類別:進修)

印度—太平洋區域安全現況 及未來展望

服務機關：外交部外交及國際事務學院

姓名職稱：朱文祥大使

派赴國家：澳大利亞

出國期間：民國 105 年 11 月 6 日至 18 日

報告日期：民國 105 年 12 月 12 日

印度—太平洋區域安全現況及未來展望研究報告目錄

摘要	01
一、全球秩序的現況及展望—人道主義的未來	03
二、亞太安全秩序的新趨勢—朝向競爭或衝突的未來?	05
三、影響「印度—太平洋區域」戰略穩定的中國議題大哉問	14
四、軍事採購及東海與南海的海軍戰略—武力競賽的風險	20
五、南亞: 印度—巴基斯坦關係及不穩定的複雜性	24
六、美國下任總統對亞太戰略再平衡及亞太外交政策展望	27
七、由經濟與安全因素驅動的亞太區域新雙邊主義貿易系統	31
八、風險、權力與政策	35
九、菲律賓政局及杜特蒂總統對南海議題處理方式	49
十、緬甸現況及政治改革	53
十一、印度尼西亞政治與經濟改革的成就與挑戰	61
十二、太平洋島國的政治穩定性及政府治理能力	67

摘要：印度－太平洋區域國家安全現況及未來挑戰

外交部朱文祥大使奉派於本(105)年 11 月 6 日至 18 日，赴坎培拉參加澳洲國防學院(新南威爾斯大學分校)主辦之「2016 年印度－太平洋國家安全挑戰與政策」(National Security Challenges and Policies in the Indo-Pacific)短期高階主管課程。

計有來自澳洲、美國、越南、泰國、新加坡及我國之外交、國防、國家安全等單位中高階官員或現役軍官共計 10 名參與。研習計分專題研討會 27 堂(每堂進行 90 分鐘，學者專家先進行 30 至 45 分鐘解說，續由學員回應、提問或尋求共識)、機關簡報二場(國家危機處理中心及聯邦警察訓練基地)暨登上澳洲現役 4,200 噸級導彈驅逐艦實地參訪等多種方式進行。

由於專題研討係報告人奉派赴澳洲主因，27 堂主講人均係澳洲相關領域一時之選，從澳洲國家及亞太區域安全角度深入探討：例如美國重返亞太戰略的未來、停滯的全球經濟、北韓核武、習近平的中國夢、美中暨印巴之間的戰略競爭、國際恐怖主義、領土爭議（喀什米爾、東海及南海）、東協經濟整合及各國與中國大陸之間的複雜競合關係；印尼、緬甸、菲律賓、阿富汗的政經前景、TPP 與 RCEP 之比較、巴紐及索羅門群島及南太島國的新地緣政治…等。此外亦探討新型態的網路戰爭及網路詐騙、海盜搶劫、販毒、走私及販賣人口等罪行，政府如何運用尖端科技反制暨氣候變遷與人類大未來等。

透過本系列研討除能有效理解美澳紐現階段關係、東協國家與中國大陸中長期關係發展、我國如何尋求新南向政策定位外，報告人與其他五國菁英及澳洲主辦單位的專家、學者及官員得有良性互動及彼此認識機會，對推動未來相關工作

實裨益匪淺。

由於本課程部分內容事涉敏感，為避免不必要的誤會，對於主辦及參訪單位若干人員/官員之名銜將不列入本報告中。本文內容係報告人全程聆聽、提問、獲得釋疑、取得多數人共識，並融入 30 餘年外交實務工作經驗後之個人心得與建言，不代表中華民國政府或澳洲政府立場，特此聲明。

一、全球秩序的現況及展望—人道主義的未來

本課程策劃人澳洲國防學院 Christopher Roberts 副教授 15 年來長駐日本、新加坡與越南等地生活及實地田野研究，係澳洲少見之亞太議題專家。迄已出版及編輯逾 40 本相關專著，對澳洲與緬甸、汶萊、寮國、印尼、東南亞及東亞之間的關係暨南海議題均有深入精闢見解。

首堂開宗明義邀請學員各別試舉五項影響全球及亞太區域安全與穩定的關鍵要素，經過全堂反覆探討及激烈辯論後，獲得共識如下：

中國大陸崛起：自 2008 年美國造成的全球金融海嘯危機以來，亞太地區國家逐漸對美國失去信心，不再無條件接受百餘年來西方列強所制定的「國際遊戲規則」。美國雖高舉亞太戰略再平衡大纛，但由於新總統川普的「非傳統」論述及對國際關係概念，造成亞太國家普遍「疑美」。復因中國勢力崛起，若干亞太國家領袖開始重新檢討對美關係。未來導致中美決戰最可能的「南海引爆點」及中日軍事衝突潛在的「東海主權引爆點」等問題，在在攸關今後亞太地區甚至全球安全秩序的走向。

全球氣候變遷、環境惡化與水資源污染問題：地球溫室效應引發的極端氣候，連鎖反應造成的國家安全與社會穩定問題，而糧食安全更受氣候變遷影響，許多國家正面臨饑荒、人權受迫害等嚴重的社會及人道問題。新形態的國際議題已無法憑單一國家能力處理，但新的跨國有效處理機制迄仍未誕生。

極端組織與恐怖主義：全球主要國家 70%以上資源用於對付恐攻及恐怖主義，抑制福國利民政策之施展。ISIS、塔利班、蓋達組織、博科聖地及北韓等極端恐怖組織與國家，對人類社會和諧及文明進程係一絕大挑戰，若不能有效遏

止，人類文明有可能邁入另一個「黑暗時代」。

網路犯罪(Cyber-crime)及社群網路(Social media)革命：主事者可在極短時間內癱瘓政府運作功能、顛覆傳統社會價值觀；若再伴隨國安洩密、資訊戰爭、突發危機或民主運作失能，隨時隨地都有爆發類似「茉莉花革命」的可能。網路科技破壞既有國家社會秩序並不難，但舊有的制度一旦毀滅後，卻無法於短期內產生更好的、更持久性的替代品，國家與社會發展極易陷入史無前例的進退維谷矛盾中。

反自由貿易及反全球化運動：自由貿易主義運行順暢已逾半世紀，惟近來遭到前所未見的挑戰。「反全球化運動」刻正方興未艾，日趨猖獗透過「民粹主義(Populism)」手段上台的國家領袖不再對全球議題感興趣，施政作為悉以內政或虛構議題優先，導致國際秩序及經貿關係逐漸失控，恐非人類之福。

上述五項變數得否做有效節制或理性引導，將係未來全球安全秩序向上提升抑或向下沉淪的關鍵。成敗之間端賴各國領導菁英能否捐棄成見，整合區域集體安全機制，不再以鄰為壑，胸懷人道主義，共同為人類子孫未來的幸福為著眼始得以致之。但具備此種人格特質的潛在領袖，在既有民粹主義或狹隘民族主義洪流之下得否脫穎而出？甚或政治生命得否存續？殆不無疑義，因此持悲觀論者漸有佔上風態勢。

二、亞太安全秩序的新趨勢—朝向競爭或衝突的未來？

影響亞太區域未來安全趨勢的主要變數包括：
美國新總統的態度及戰略佈局、中國大陸崛起、
日本復興及印度東向行動等四大關鍵因素。

美國自 21 世紀以來的各項內外表現難再取信世界，無論總統選舉結果如何，都已無法於短期內改變美國人民及世人對美國總統及政府的不信任感。美國「亞太再平衡戰略」能否有成不能光憑口號，靠的是美國經濟及軍事兩大支柱是否真的穩固扎實。美國的經濟與戰略利益永不改變，美國是太平洋的強國(Pacific Power)，但經濟、貿易及投資是國力的泉源，美國政客認為「跨太平洋夥伴協定」已死，但美國若不能提出有效的、超越黨派及更具說服力的替代機制，將可能使美國逐漸喪失公信力及地緣政治影響力。

亞太地區近 30 年來的經濟驅動力量大部分與中國大陸崛起息息相關殆無疑義，但水可載舟亦可覆舟，自 2012 年起中國經濟成長趨緩迄今已連續四年，經濟發展趨勢有停滯癥兆，若處理不當，今後中國的經濟問題反而可能成為亞太區域不穩定的大變數。

而中國與美國“既合作又是戰略競爭”對手的複雜關係，係新型的大國關係模式(New model of major country relations)。中、美迄今已簽署超過百餘項的雙邊機制(Bilateral Mechanisms)協定，其中包括：戰略與經濟對話、戰略安全對話、國防諮詢談話、國防政策協調談話及軍事海洋協商會談等。而中國僅 2012 至 2013 年便對美國投資超過 30 億美元，兩國關係綿密龐雜且難以精確量化。彼此間存有太多交疊可供演繹，無法天真地用黑白加以切割。

對於「中國崛起」已因習近平於(明 2017 年 11 月)「中共 19 大」召開以前，

早已取得黨內對手無法超越的「核心地位(Core of the Party)」而益顯真實。屆時七位政治局常委中有五位將屆齡「退休」。習近平將進入第二個五年任期，以習近平強勢人格及施政作為推論，若健康條件許可，極有可能採取「越南模式」，藉故於 2022 年執政滿十年後延退以實現他的中國夢。習近平對亞洲新秩序及中國夢有既定的看法及步驟，他認為民族主義是中國夢的驅動力量，而「亞洲問題應該由亞洲人決定(Asian issues should be decided by Asians)」，頗有效法當年毛澤東主張：「不是東風壓倒西風，就是西風壓倒東風，在路線問題上沒有調和的餘地」，為自己創造歷史地位。

美國 2013/14 年度國防預算 5,200 億美元，惟人事費佔據不成比例之首要地位。中國國防預算則從 2006 年 600 餘億美元連續成長十年，迄 2015 年已達 1,900 億美元，至 2020 年則估算將高達 2,600 億美元。故現階段的國防政策已從“反對干涉台灣事務(Counter-intervention – Taiwan)”延伸為“遏制偶發性事故(Contingencies other than Taiwan)”。台灣似遭邊緣化，中共軍隊現代化著眼於短期間決勝及高強度的地域性戰鬥。新的軍事戰略則從原先的防禦“第一島鏈”延伸至“保護第二島鏈”。想定日本及美國才是其邁向現代化軍事強國的阻礙，更堅信「槍桿子出一切」，台海既有的國防軍力平衡正逐日遞減中，亦有可能成為影響區域安全秩序的關鍵變數。中國與俄國雖無軍事同盟，但戰略協調關係頗緊密。俄國自從經濟走下坡以來，俄中兩國關係發展益趨緊密。習近平與普丁私誼頗佳，而俄國對於國際事務均樂與中國採取「趨於一致」—“尤其在對付美國方面”的立場。俄國在國際場域支持中國，尤其是外交與軍事方面，有助於強化並升級中國對國際事務的影響力，讓中共更有力量處理「南海議題」；因此未來十年中俄戰略結盟關係仍會持續加強。

安倍晉三(Shinzo Abe)於 2012 年底贏得眾議院大選壓倒性勝利，順利取得政權並成為首相，2016 年七月再度獲參議院大勝。安倍有意於明(2017)年初再次提前舉行大選若再度獲勝，則其首相任期將可以延任至 2021 年(註 3)。安倍亟盼透

過經濟成長達成「日本復興」的戰略目標，更寄望「2020 年東京奧運會」能成為日本復興的發端並確認日本成為全球大國(global major power)。在安倍主導下，眾議院於 2103 年 11 月七日通過「國安會設置法」，嗣安倍 2014 年在內閣通過變更憲法解釋案，擴大集團自衛權的解釋。除了日本自衛隊可以參與聯合國維和部隊的行動外，一旦與日本有密切關係的他國受到武力攻擊，可能進一步危及日本國民安全時，日本也能派遣自衛隊協防。2015 年日本將憲法第 9 條，擴大解釋集團自衛權，調整安保條約內容，支援對象也從美軍擴大到其他國家。此外配合新的防衛計畫及日美安保指針的修訂，日本政府已決定武器輸出，以提升日本的國際影響力。若明(2017)年大選安倍繼續連任，勢必選擇正式修憲途徑，將日本變成可以“執行戰爭”的正常國家。日本的民族主義正在安倍引導加溫下逐日高漲，而日本 2014、2015 及 2016 年國防預算連續編列均超過每年 400 億美元水準，欲防堵中國及抗衡中國的態勢極其明顯，除中國及日本國民以外，美、英、法、德、澳、菲、越、馬等國政府均表 100%支持。中日兩國對峙緊張情勢隨時可能因東海或南海主權問題延燒。日本視釣魚台為其領土，中共則視東海及南海為恢復其歷史光輝及固有地位的決戰場域。

印度總理莫迪(Narendra Modi)於 2014 年以壓倒性勝利獲得執政五年權利，上台伊始便不惜與中美兩大國在「巴黎氣候變遷會議」大唱反調，堅持印度經濟發展最優先的立場。於內政上則主張善治及政治穩定，達成 2015 年經濟成長率高達 7.3%、降低通膨及提高國民實質收入等施政目標，而各式各樣的國家基礎建設更如火如荼進行中。莫迪為強力打擊權貴及公務體系貪腐傳統，近日更破天荒宣布將 500 元及 1,000 元貨幣廢止，頓時使全國 80%貪汙所得人間蒸發，雖有效解決長久以來的「印度國病」，但同時卻也造成無數低收入家庭陷入絕境。莫迪立竿見影的執行力係印度歷史上所少有，雖然毀譽參半但始終不動搖其意志。

莫迪的外交與國防政策係將印度以往的“東望(Look East)”轉變成“東向行動(Act East)”，重新強調印度在國際中的影響力並與美國及日本形成三邊關係、

與澳洲及東南亞國家交好、對南海議題亦不放棄發言權。印度 2015 年度國防預算約 25 億美元。

挑戰—總體而言現階段對亞太區域安全的負面變化尚有:

全球經濟停滯、核武擴散—尤其是北韓狂人金正恩“隨時發射核彈頭飛彈”的狂妄舉措連中國都無法遏制。中國經濟成長反覆無常、中國建軍成功後國力強大的危險自信、中國及美國無止盡的戰略競賽。

國際恐怖主義及 ISIS 恐攻盛行不衰、新型態的網路戰及太空戰改變傳統戰爭方式、失敗國家的難民潮或東協大國如印尼或緬甸政治不穩定、海上安全秩序—例如荷姆茲海峽等公海瓶頸點(Choke Point)的航行安全遭受挑戰或破壞。東海與南海的領土主權爭議到了必須攤牌的地步、印度及巴基斯坦長年無解的喀什米爾領土紛爭及核武恫嚇擦槍走火。

此外，區域經濟架構整合競爭白熱化例如—以《中國為主的「亞太自由貿易區(FTAAP)」+「區域全面經濟夥伴協定(RCEP)」集團》抗衡《美國領軍的「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議(TPP) 或其替代機制」+「國際貨幣基金會(IMF)」+「世界銀行(WB)」集團》。由《美國領軍的「亞洲開發銀行(ADB)」》對決《中國創設的「亞洲基礎建設投資銀行(AIIB)」集團》及有效的多邊安全結構至今尚未產生等。

若上述挑戰能被逐一克服，則區域安全當穩固如磐石。但在美國國力衰退、軍事預算遞減及新孤立主義交疊影響下，國際政治體系已儼然從單極走向分崩離析後的多極列強格局，而亞太區域又是重中之重，以人類歷史經驗來看，不無可能朝向激烈競爭或甚至武力衝突的趨勢方向發展。

機會—人類智慧仍有機會尋求安全與和平的未來

持樂觀論者認為區域國際組織及論壇功能與日俱增，「印度—太平洋地區」從 1967 年創設「東南亞國家協會(ASEAN，簡稱東協)」迄今已衍生出「東協 10+6 自由貿易區」及「東協區域論壇(ARF: ASEAN Regional Forum)」(註 1)等跨國性組織或對話機制；而 1989 年創立的「亞太經濟合作(APEC)」的 21 個會員/經濟體，已成為亞太區域最重要的經貿合作論壇。加上「G20 元首高峰會」近年來不斷創新典範，均為區域國家間合作與對話創造了更有力的平台，為安全與和平締造有利因素。而環太平洋戰略格局變化將影響華盛頓的整體佈局—北京對周邊地區日益升高的領土(海)主張，讓美國的同盟心生警惕，東京、首爾、馬尼拉、新加坡等都在密切觀察中國如何測試美國對台灣的防衛承諾？隨著民進黨政府執政，同時中美在南海摩擦，美國新政府很可能進一步提升台灣在美國亞太戰略中的地位。

中國「一帶一路」經濟框架擴大戰略的展現，「絲綢之路經濟帶」及「21 世紀海上絲綢之路」預計涵蓋超過 50 餘國、40 億人口及四兆美元以上的經貿年產值，而成敗關鍵端繫於能否維持區域內的「安全及和平」，係一史無前例的浩瀚工程。因此中共必須竭力維護地緣政治的穩定，使區域內各國相安無事始有成功可能。此外中國透過「上海合作組織(SCO)」、中國—東協(10+1)、及金磚五國等國際組織，不斷改善合作互動機制；並經由「亞洲基礎建設投資銀行」、「絲綢之路基金」，結合「上海合作開發銀行」及「金磚國家開發銀行」等機構，擴大整合國際金融平台，以確保實施一帶一路戰略。

東協持續擴大(Enlargement of the ASEAN)，亦有助於和平機會。1967 年印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國等五國外長為防止越戰事態擴大，於泰國外交部簽署「東協宣言」，成立「東南亞國家協會(Association of Southeast Asian Nations 簡稱 ASEAN-東協)」。迄 1999 年柬埔寨成為會員為止，東協會員國已擴大為 10 國(註 3)。巴紐(Papua New Guinea)及東帝汶(Timor-Leste)刻正積極申請由觀察員轉變為正式會員中。從 1995 年起舉辦的「東協論壇」，提供了亞太地區國

家多元對話、諮詢及建立互信(Confidence Building)一預防式外交的構築。此外，東協國家與中國、日本及韓國亦設有「東協 + 3 (ASEAN plus 3)」的對話機制。我國則因受中共排擠，自 1995 年迄今始終無法參與東協論壇。

「東協 2025 願景: 團結奮進吉隆坡宣言(Kuala Lumpur Declaration On ASEAN 2025: Forging Ahead Together)」亦提出未來十年發展願景。東協十國領袖於 2015 年 11 月 22 日在馬來西亞吉隆坡舉行的第 27 屆「東協高峰會」，簽署成立「東協共同體」宣言。十國領袖並簽署，宣告東協正式告別 48 年來的鬆散“合 10 為 1”。成立東協共同體之外另將成立三大核心共同體，分別是「東協政治安全共同體 (APSC)」、「東協經濟共同體 (AEC)」及「東協社會文化共同體 (ASCC)」。

自 2016 年開始，東協區域內的八類專業文憑可以在十國境內暢行無阻，相互承認，一國文憑，十國就業。這八種文憑包括工程師、建築師、護士、醫生、牙醫、會計師、測量師及旅遊專業人士等(註 4)。

未知數—外卡/鬼牌 (Wild Cards):

美國總統當選人川普(Donald Trump) 特異的人格與行事作風及其外交、國防與經濟產業政策，除造成美國內部分裂之虞，亦將係影響世局變異的未知數。

另一位“狂人總統”菲律賓杜特蒂(Rodrigo Duterte) 嫉毒如仇，罔顧人權及國家形象，上台僅三個月就處決毒販及吸毒者逾 3,700 人，另公然對嗆美國總統歐巴馬，且不顧美國立場單獨與中國協商「南海議題」，頻打破國際事務與政治評論專家及學者的認知，惟卻仍取得史無前例的高度支持。國家領袖不再以國際社會觀感或準繩為施政參考，內政高於國際議題的風潮逐漸蔓延，若各國領袖群起效尤，亦可能造成非理性民粹主義抬頭，為區域穩定投下變數。此外杜特蒂看似高明的手法，卻也難掩外來投資(FDI)怯步的窘境，萬一民意不再支持或個人遭遇意外時，將為菲國政局產生難以預期的後果。菲律賓迄今對美國仍然僅流

於口頭叫陣，不敢妄自違逆人民普遍對美好感而未見具體行動，而對中國及日本方面亦然，菲國所能動用籌碼有限。若徒將反美主義引入東協國家，勢必難以見容於各會員國。杜特蒂運用處理內政手法應付極端復雜的國際關係，若非欠缺國際實務經驗即屬智識不足。

ISIS 戰略轉變—在遙遠的地方肆行恐怖攻擊，2015 年元月七日，《查理週刊》巴黎總部遭到襲擊，連主編在內 12 名工作人員喪生。同年 11 月 13 日，巴黎六個地點幾乎同一時間發生槍擊與爆炸，造成 127 人死亡及 200 多人受傷的慘況(註 4)。本(105)年三月 22 日比利時布魯塞爾機場與地鐵站遭到 ISIS 連串爆炸攻擊，造成 31 人死亡、200 多人受傷。此外在土耳其、敘利亞、伊拉克及索瑪莉亞等平民區及醫院的軟性目標(Soft Targets)屢成為恐怖主義份子鎖定的攻擊對象，使戰場前線與後方的界線混淆不清。此種戰略及戰術的轉變將為亞太地區分離主義恐怖份子提供最佳教材範例。

東協內部分裂亦有可能成為影響區域安全趨勢的未知數，東協(由其是越南)莫不視中國大陸崛起為區域經濟及安全的機會與保障，但南海及東海主權爭執仍是東協關切的外交挑戰重點之一。東協各國均擔心萬一被迫捲入美、中、日之間爭執，將導致原本鬆散的東協分裂。東協雖多嚮往美式價值觀念，但卻受制於緊鄰中國所造成的「國格分裂」現實。越南雖亦聲索南海諸島主權，但仍歡迎美國艦艇航空器巡弋其領海及領空以維持安全秩序，對中國明顯採取兩手策略。東協各國夾在中美之間自認為「小國」，因此更應該團結，避免在兩強之間選邊。惟中國則靈活運用觀光(外交)、孔子學院(文化)及貿易、投資等手段分化東協十國；由於各會員國與中國關係各有其親疏遠近的歷史性歧異，因此極易被各個擊破，總體而言東協其實對「南海議題」缺乏關鍵性影響力。然而北京近年來在南海「填海造陸」，並採取近乎撕破臉的(軍事化)布局及粗鄙的外交手段，反而招致東協各國提高對中國所謂「和平崛起」的不信任感。

(註 1) —

參考 ADMM-Plus 2016 行事曆得知「東協區域論壇(ARF: ASEAN Regional Forum)」及「東協國防部長會議 + 印度、日本、韓國、紐西蘭、澳洲或中國大陸 (ADMM-Plus: ASEAN Defence Ministers' Meeting)」強化協同互動機制，僅 2016 年東協及與周邊國家之有關海上航行及安全的議題便輪流召開逾 40 次國際會議，各國執掌國防及安全首長彼此之間互動交流頻密，對於凝聚共識、避免誤會或責任劃分具有積極效益，有助於營造區域內和平氛圍。

(註 2) —

節錄天下雜誌 2015.11.22 “10 個國家 1 個力量 東協峰會簽署成立共同體宣言”報導)。

(註 3) —

亞洲多邊主義角色—東協及衍生機構的效用與侷限:

1. **東協統合運動:** 若東協十國無法統合成功，未來 30 至 50 年區域安全變化勢仍將難以逃脫中美兩國角力的陰影。戰爭與國界衝突仍是唯一焦點。
2. **東協國家的目標:** 期望成員國完全依賴和平進程，解決分歧和爭端。而對凝聚力與和諧的塑造，包括「我們共同的感覺」與「區域認同的特性」則無日不在營造中。
3. **2015 年東協的目標超越了安全共同體的定義:** 置重點於內部主要挑戰—國家弱點和政治價值觀的建構。
4. **東協之道主要原則:** 互不干涉內政、彼此尊重會員國國家主權。惟於應付全球性金融危機、全球化及新安全議題上，十會員國均體認到光憑單一國家力量反應絕對不足，但對於該如何採取「集體應對」則相關的共識機制尚未具體產生。此外，中國並不樂見一個 “仿如歐盟一體的政治集團” 形成，因此若中國大陸始終反對的話，東協未來發展將係一大負面變數。
5. **南海問題若中國應付處理不當，有可能造成東協國家團結合作對外的結果:** 東協國家議事有彼此不傷顏面的文化遺緒，領袖彼此之間遣詞用字絕不說滿，且凡事預留餘地。十位領袖間平均每年面晤十次以上，各國駐使則幾乎每天見面; 因此政治領袖與各國菁英之間的互動關係頗順暢。東協當年成立主要原因係基於對抗共產主義蔓延避免遭赤化，故區域安全仍是迄今為止首要的關切項目與凝聚的因素。惟各國其他如語言、文化、風俗及發展條件差異，而各有不同形式或程度的關係。雖然各國人民之間互不信任，但仍可共處一堂。
6. **東協國家領袖均屬政治強人類型，** 各國彼此間頗重視和諧與顏面問題。但菲

律賓總統杜特蒂總統將於 2017 年接任東協主席，其口無遮攔風格似有可能導致領導人間不和諧，甚至造成相關國家間的緊張關係；因此 2017 年對東協各國而言極可能係頗具戲劇性變化的一年。

(註 4)－

日經報導提前舉行大選的原因：一可能想於在野黨新黨魁未站穩腳跟之際，讓對方一個措手不及。二則今年 12 月安倍將與俄羅斯普丁在日本舉行高峰會，商討北方四島問題，若進展順利可以贏得更多民意，順勢在元月宣布解散下院，贏得二月份大選就十拿九穩。安倍…繼續延長政治生命，有更長時間尋找合適機會修改憲法，讓“日本成為可進行戰爭的正常國家”。在本(2016)年七月十日，安倍聯合執政黨已在參議院獲三分之二席位，若“安倍軍團”同時控制日本上下兩院，自然獲得修憲的能力。

(註 5)－

2015.11.14 蘋果日報整理報導。

三、影響「印度-太平洋區域」戰略穩定的中國議題大哉問

中國與穆斯林悠久歷史所衍生的思想及文化，難以令西方理解；中國民族主義及穆斯林好戰基本教義派才是 21 世紀對人類安全與和平最大的隱憂。

中外對中國的觀點—中國實在太大、太複雜，縱使在北京也從無人真正了解過。中國始終無法被預測，且經常令人驚訝其發展或轉變。中國經濟成長停滯，對其前景無法樂觀。此外中國正在運用巧實力(Smart Power)模仿美國，打算將戰爭當生意，將生意當戰爭來經營。

中國經濟崛起已是一個公認的事實— 1979 至 2014 年中國 GDP 成長率平均每年達 9.8%、2010 年中國取代日本，正式成為世界第二大經濟體。中共提出的第 13 個五年經濟計劃目標為 2016 至 2020 年，維持 GDP 年平均成長率 6.5%。而 2014 年平均實質購買力(PPP)亦首度超越美國。綜合來說中國大陸平均每 13 年經濟便翻倍成長成就驚人，係現階段全球最大的貿易國家、第一大外銷國及第二大進口國，中國已成為全球 140 個國家的第一名貿易夥伴；以中國為核心的區域貿易及生產鏈已成形。

中國對外投資基本策略乃展現為全球投資的動力國，充分運用鉅額的外匯存底，透過國營企業大肆向外拓展，取得海外能源礦產及各式原物料供應源頭。

中國軍力崛起的事實為擁有最龐大的陸軍、全球國防預算居第二名，雖總額落後美國甚多，但成長率卻遠高於美國（十年內將超越）。中國亦為主要核武國家及崛起中的海權大國。2012 年首艘航空母艦遼寧號下水，目的乃向全球宣示已具備發展航母的能力及野心，上海江南船廠刻正打造第二艘八萬噸級航母。

中國政治及軍事力量崛起對區域安全的影響:

中國數千年來的「朝貢體制(The Tribute System)」概念與西方近兩百年來所建立的國際關係行為模式逐漸糾纏不清。中共觀念認為，21 世紀的中國只是恢復歐洲人入侵東方以前的地位—“China see itself not as a rising power but as a returning one, predominant in its region for two millennia and temporarily displaced by colonial exploiters taking advantage of Chinese domestic strife and decay ” (註 1)，中國領導菁英腦海深處仍然銘印著「朝貢體制」的國際關係觀念。

中國經濟集矛盾的集權式市場資本主義於一體。係以市場發展為導向的強大經濟體，政府扮演主導力量，惟政治上仍採列寧式集權主義。中國內部問題的核心是非常複雜的，中國固然已是崛起中的強國，但卻是由一群無安全感的人在領導，中共當局尤其對自己同胞無安全感。蓋中共領導人的執政合法性係建築在經濟不斷成長以及堅持民族主義兩大基礎上。而習近平的大戰略不外乎和平崛起，成為亞太區域大國以及中國國家復興。於 2020 年達成建立和諧社會目標，於 2050 年成為現代化國家。

澳洲學者看待習近平的中國夢乃恢復既有的歷史強國地位—經濟學人雜誌 2013 年 5 月 4 日版刊載習近平黃袍加身 “Let’s Party Like It’s 1793”(乾隆皇帝盛世)的封面，即一語道破習近平思維。惟習近平和平崛起 2.0 版本則再三強調，中國和平崛起係附屬於中國國家核心利益中，和平崛起係與其他國家互補，不會傷害到他國。為此中國發動新的魅力攻勢(New Charm offensive)，習近平於 2013 年提出「一帶一路」大戰略、籌設亞洲基礎建設投資銀行及金磚五國開發銀行等。

但中國真正能讓世人相信它在尋求和平崛起嗎？

中國於 1990 年啟動軍事現代化工程迄仍未停歇，國防預算成長率冠居全球。2006 年中共國防預算 600 億美元至 2016 年已高達 1,900 億美元；至 2020 年將成長至 2,600 億美元。而同期間美國基礎建設停滯、研究發展預算大幅縮減，

加上政黨競逐導致政府運作程序失常等，造成軍事力量相對萎縮。美國 2006 年國防預算 5,120 億美元，2016 年則達 5,730 億美元，扣除通膨因素後，其國防預算編列呈凝縮趨勢。若趨勢不變，預期十年內中美國防預算將抵達「交叉點」。美國不反躬自省卻將衰頹的原因歸咎於中國大陸的崛起，有意無意地將中國形象「妖魔化」。而**台灣問題對中共而言更是難以言喻的核心挑戰**，中共迄今仍有如鴛鴦般未敢正視台灣存在的現實，且不尊重台灣人民的感受及自主權。其軍事現代化工程係以對付台灣獨立為名，肆行搶食國家預算大餅及擴充軍備之實。

此外，東海問題劍拔弩張。中國主張釣魚台列嶼及專屬經濟海域早於明朝成祖永樂元年(1403)已併入台灣版圖，而台灣又屬於中國，自無主權歸屬問題。惟若加以對照日本安倍首相急於推動修憲，使日本成為“可進行戰爭的正常國家”，中國與日本之間難解的敵意，隨時可能因誤判或意外導致駁火衝突(註 2)。

對於南海主權議題中共向來採取不妥協的強勢立場，固然有其內政上塑造強大形象及鞏固人民愛國心的考量，惟卻頗令國際對其不講理、蠻幹及予東協各國重溫「宗祖國幽靈」記憶等不良後果，難以令世人相信中國真心誠意搞和平崛起。

此外中印之間的邊界糾紛幾十年來一直沒有解決，中印邊境危機持續緊張。印度稱中共佔據喀什米爾 38,000 平方公里的土地，中共指控印度佔據阿魯恰那兒邦的 90,000 平方公里土地。印度此刻在邊界仍屯兵超過十萬，成為現階段中國邊界最緊張的火線(註 3)。

中國崛起的挑戰—盛世危言:

依據各項精確數據分析得知，中國諸多嚴峻的挑戰正隨時隨地爆發開來，例如**中國仍是發展中的貧窮國家—**一億二千八百萬人平均每日生活費僅 1.25 美元，在貧窮線下，係全球最大的“丐幫”。2012 年平均國民生產毛額(GDP)排名居全球第 120 名、2012 年起經濟成長動力停滯，打破 30 年連續經濟成長不墜的

神話。

人口紅利消失及人口成長危機亦為重大潛在問題，2013 至 14 年勞動力「人口紅利」首度呈現“死亡交岔點”，迄 2030 年全國 65 歲以上老年人口將高達三億三千萬人。由於「重男輕女」的傳統更導致兩性失衡，目前男女比率為 119 比 110；到 2025 年女性適婚缺口將高達二、三千萬人，「陰陽失調」後果將不堪設想。此外長期以來嚴苛執行「一胎化」人口生育政策，未來十年亦將面臨史無前例「一胎化成人」對中國社會衝擊的「完美風暴」，蓋屆時一名生產者將面對需撫養四名老者的窘困。此外，其他隨時爆炸的危機尚包括一沿海與內陸經濟失衡、內部政治不穩定及資本主義經濟成長與一黨專政的根本牴觸等挑戰，都有待習近平及其黨羽一一克服。

中共內部挑戰嚴峻，隨時可能步結束前歷代中國王朝“內破裂(Implosion)”的後塵—內部維穩與經濟持續不斷成長係中共政權治國唯一目標，根本無心也無力追求外擴霸權，因此東海、南海及台海議題勢將持續蔓延，不可能於短期內獲得徹底解決。中共毅然決定 2030 年以前經濟成長為治國首要目標及挑戰，環境惡化議題則擺在次要順序。惟亦有中外學者專家斷定“一帶一路戰略終將注定失敗”，蓋此戰略係習近平及其同僚的政治算計，擬為國內過剩產能尋出路。此外，中共對與「一帶一路」戰略息息相關 50 餘國的個別經濟條件，迄未曾作精密計算，僅係以模石頭過河，且戰且走模式進行，反而屢成為官僚藉機詐取額外預算(利潤)或滋生貪瀆的方便門。

習近平卸任後的局勢變化亦難逆料，按照中共慣例，新領導人或新核心上台勢將提出新口號或新計畫，以昭告天下並示與時俱進。綜觀一帶一路戰略規模過於宏大，係中國經濟規模加以國際性極大化，而經濟成長有其必然的極限性。以中國能力及制度似不可能達成，後習近平時代的中共領導人定將有改玄更張的舉措。

中國共產黨前景黯淡。缺乏制衡的權力將造成政治腐敗，乃千古不易的定律。

中共建政之父毛澤東不以正道取天下及治天下，其流風所及乃對中國大陸人心汙染沉淪造成無可逆轉的浩劫。中共政權正在由一群對自己以及對同胞缺乏信心與愛心的領導人管理中，沒有政治改革，中共前景必然黯淡不堪。驚悚事實例如一習近平上台後奮力打擊貪腐，被拉下官員職位之高與牽連之廣前所未見。四月 18 日中國最高法院宣布三年來查辦貪腐幹部 16 萬人，平均每天 160 人落馬。其他涉案尚未被查者更不計其數，人心惶惶(註 4)。而官場及政協系統買官賣官嚴重，如陝西國土資源廳王姓前廳長花費逾五千萬人民幣購買“副省部級”官位，創買官價格新高。而江澤民提拔的郭伯雄及徐才厚把持軍權十餘年，在任期間將領升格按級索價，少將 500 至 1,000 萬、中將 1,000 至 3,000 萬人民幣不等。而全國政協委員則以 1,000 萬起價、省級政委 100 萬底價，即便地市級政委亦十萬開價(註 5)。

如同中外歷史大國的興衰一般，政權有其致命弱點(Achilles' Heel)。崛起的中國欲透過軍事力量爭霸甚至維繫政權，將係一廂情願的思維，相關各國無須想定擬以戰術攻克中國。中共戰略最高原則乃“中國共產黨永遠執政”，因此所有資源勢均挹注於鞏固此一最高戰略核心利益上，要對付中共必須以其戰略目標為攻堅對象，對中共而言政權的穩固則繫乎內部社會穩定與國家安全的維持。就像諾貝爾獎得主翁山蘇姬所說的：“造成腐敗的原因不是權力而是恐懼。掌權者因駭怕失去權力而導致腐敗，凜於權力之鞭淫威而臣服的人也是造成腐敗的因素”(註 6)。中共刻意忽略不符合其利益的國際遊戲規則，尤其當中國大陸崛起且日益強大時刻，東方與西方的碰撞—或東風將可能取代西風，勢將成為 21 世紀重要的歷史篇章之一。

(註 1)—

參考季辛吉 “The Future of U.S. - Chinese Relations Conflict Is a Choice, Not a Necessity” by Henry A. Kissinger Foreign Affairs - March / April 2012

(註 2) —

報告人嗣拜會日本駐澳洲大使館時獲告：日本政府視東海及尖閣諸島(釣魚台列嶼)係其領土，與中國之間並無存在所謂領土爭執問題。「尖閣諸島」係其領土主權，中國任何舉措均係挑釁及侵略行為，因此合理推論對日方而言，東海議題的急迫性應較大於南海。

(註 3) —

大紀元 2013 年 11 月 21 日報導。

(註 4) —

2016.5.4 聯合報林中斌/習近平打貪的險路。

(註 5) —

2016.11.25 大紀元報導。

(註 6) —

諾貝爾獎得主翁山蘇姬的名言之一：“造成腐敗的原因不是權力而是恐懼。掌權者因駭怕失去權力而導致腐敗，凜於權力之鞭淫威而臣服的人也是造成腐敗的因素(It is not power that corrupts but fear. Fear of losing power corrupts those who wield it and fear of the scourge of power corrupts those who are subject to it)”。

三、軍事採購及東海與南海的海軍戰略—武力競賽的風險

中國在 19 世紀以前視海洋為天然屏障，未曾當作對外勢力的延伸；

直到 1895 年甲午戰敗後才猛然醒悟海疆、海防及海軍的重要性。

美國 Joseph Nye 指出，美國的軍事地位是其國力的核心。

中國軍事崛起係以海軍現代化為先鋒。中共海軍建軍現代化已有初步具體成效，使中國大陸有機會從陸權大國轉變為海洋(權)大國。蓋中國在 19 世紀以前視海洋為「天然屏障」，從未曾將海洋當作國土疆域的延伸；直到 1894 年甲午戰爭後才猛然醒悟海疆與海防的重要性。但人民解放軍仍視建軍現代化乃以提升硬體為主要優先項目，對於將領選拔仍以政治掛帥考量；據澳洲海軍將領透漏，曾親睹中共某海軍中將長期駐紮瀋陽，卻從未曾擔任過「艦長」，遑論領兵遠征海洋的實務經驗。中國海軍將突破「第一島鏈 (指北起日本、南韓、琉球，中接台灣，南至菲律賓及大巽他群島之鏈形島嶼帶)」及將力量擴展至「第二島鏈 (指涵蓋台灣東部海域外側的條弧形島嶼帶，北起日本列島、經小笠原群島、硫磺群島、馬里亞納群島、雅浦群島、帛琉群島延伸至哈馬黑拉馬等島群)」。**作為建軍現代化是否成功的指標。**中國政府具預算充沛優勢，近 15 年來不斷擴充軍備，隱然已逐漸佔據戰略制高點。而海軍優先發展項目以核潛艦為主，惟現階段「靜音」關鍵性技術仍然落後美國海軍 25 至 30 年之遙。中國海軍以海南島潛艦基地為主，足證中共當局對南海主權確實具有急迫感。

中俄軍事合作交流關係綿密，俄羅斯更將其海軍與空軍關鍵性技術悉數移轉中國，提升境外作戰與攻擊能力。中國對第二島鏈佈署戰略核動力潛艇，對第一島鏈則佈署戰術傳統潛艇；近年來更積極購買俄製海軍武器與技術，驥望加速提

升海軍遠距作戰能力。另空軍作戰用之長程轟炸機系統亦均購自俄羅斯。

中國現階段唯一形成戰鬥力的遼寧號航空母艦，係於 1999 年購自烏克蘭的瓦良格號航母改造而成。80 年代中後期，瓦良格號於烏克蘭建造時遭逢蘇聯解體，建造工程中斷完成度僅 68%。1999 年，中國購買瓦良格號，於 2002 年三月抵達大連。2005 年四月中國海軍繼續改進工程並將之用於科研、實驗及訓練等用途。2012 年九月完工後正式更名「遼寧號」，並交付予人民解放軍海軍(註 1)。

航空母艦所耗不貲而且容易淪為被攻擊目標，不符合現代建軍經濟效益，惟中共仍不惜成本傾力完成，概與航空母艦具備中國夢及強軍夢的象徵作用。中國雖然尚無法抗衡美國，但具備航母製造能力卻是夢想的起飛點。航母設計能力佔首要地位，需精密的頭腦與豐沛的國家資源。目前第二艘航母正在上海江南船廠建造中，預計 2021 年下水。惟中共海軍亦認知，航母作戰實質效益遠不如核動力潛艇及快速導彈艦艇為優，因此其戰術戰略仍以發展後二者為主。

中國目前僅剩軍事網路系統(Network)技術尚未成熟，海軍艦艇與航空器及空中指揮機網絡協調技術仍落後美國甚多。惟美國須努力保持優勢，否則中共解放軍之空中指揮機(Conductor)統合技術總有突破之日。此外中共全力發展反艦飛彈 DF-21D 及 DF-26 系統之有效攻擊範圍已涵蓋第一及第二島鏈；亦即反艦飛彈的續航力分別長達 1,700 至 3,000 公里。另中共靈活構思的「非對稱戰爭(Asymmetric warfare)」戰術對抗美國也因為近年解放軍的武器投擲能力強化及衛星技術提升而逐漸扭轉原本的劣勢。此外，中共建軍戰略上設定要有保證「同歸於盡」的能力，才能獲得共同生存的保障。因此中國軍事崛起不是為了攻擊美國，而是為了不被美國打。現階段全力強化一核武威攝力量、導彈與潛艇打擊美國航空母艦、非對稱作戰手段致盲美國衛星及電子系統、東海及南海加速建軍並開始開拓海外軍事基地(非洲吉布地)。

航道安全攸關國家命脈—中國大陸極端仰賴國際貿易及進口原物料，以維經濟持續成長及政權不墜，海洋係其國家命脈通路，維護國際政治穩定及公海航行

安全，係中美兩大國應極端審慎應處的嚴肅議題。而**中國對印度洋航行安全特別重視**—蓋荷姆茲海峽(Strait of Hormuz)之原油航運線係中國能源戰略上最脆弱的瓶頸點(Chock Point)，若無法確保海上航運安全，將迫使程期增加 67%額外負擔。

日本於戰略上視釣魚台列嶼為「東方的福克蘭群島」，中國發展兩棲大型登陸艦艇，展示不惜一戰決心，日本備受威脅壓力。日本海軍潛艇正積極擴軍中，且品質精良遠勝於中國及俄國產品。若日本安倍首相修正憲法成功並授權，屆時東海風雲一旦遽變，日本軍方可做立即反應，勢將觸發無法逆料的後果。而中共對台灣若宣布獨立的強硬立場是—“絕非明日將有戰爭，而是應該當日下午中共解放軍就可發動戰爭。”

九段線係中國在南海的海上長城 (A Great Wall in the South China Sea)。東協各國如馬來西亞及菲律賓的海軍設備老舊，泰國、越南及印尼雖均發展潛艇，但經濟規模根本無法承擔武力競賽，更無法有效整合並肩作戰，且必遭中國各個擊破，實難以與中共抗衡，區域情勢衝突機率與日俱增。中共於南海舉措雖已充分展現出崛起的野心，但過早亮牌、欠缺智慧沉穩恐將招致反效果。

萬一“南海事起”美國將如何應處？美國核心的「2015 年國會軍事與安全發展報告」設定中國大陸為假想敵—“劍指中國”。以台海交戰為想定戰場，另以東海及南海潛在衝突作為軍事投資依據。蓋美方戰略專家“片面認定”，中國大陸布局全球的條件與格局已成熟，有能力執行跨國投擲、航行安全、反海盜、維和、人道救援、災難救濟任務。解放軍現代化乃習近平中國夢及中國再興與再肇強國地位的基礎，中國軍事現代化具有挫抵美國軍事核心科技領先優勢的潛力。而解放軍現代化重點則包括—巡弋飛彈、中短程彈道飛彈、高效能戰機、空防力、訊息戰、兩棲作戰、空中攻擊力、電子戰及太空戰等。中共設定 2020 年係取得潛在衝突領域軍事領先地位的“關鍵年”。

若十年之內中美對決，美國仍將穩佔上風，但中國大陸經濟發展勢必馬上遭到負面衝擊影響，而全球零件供應鏈將也將隨之瞬間停頓。全球化運動對 21 世

紀的國際政治、經濟及貿易的縱橫交織影響(ramifications)已不容各國政府領導人忽視，與昔日國際衝突最終訴諸武力解決的時代已截然不同。

國際影響力及勢力範圍(Sphere of Influence)突變:

20 世紀美國承襲英國成為全球海洋共主，21 世紀情勢丕變已逐漸使「印度—太平洋」區域成為中國及印度的勢力與責任範圍。南海亦然，中國必須設法讓周邊國家心悅誠服於其所制定的國際規則，南海始有風平浪靜之日。然中國對南海近來強勢舉措所為何來？固有中國大陸單方面之國際關係、國內政治、海洋及漁業資源等因素考量，但最核心者蓋與中國崛起、傳統中國式國際關係觀念回頭，加上心靈上受傷的美國無法坐視，爰使南海問題複雜化。但美國在加勒比海百餘年來的「我行我素」行徑與中國對南海所抱持的心態其實無太大差異，美國為何能獨責中國霸權？(註 2)

(註 1) —

參考原文網址：<https://kknews.cc/zh-tw/military/jvvjb6q.html>

(註 2) —

澳洲海軍少將 James Goldrick 教授結論語。

五、南亞: 印度-巴基斯坦關係及不穩定的複雜性

印度及巴基斯坦自建國以來安全兩難(Security Dilemma)

現象始終存在並不斷困惑折磨著彼此

自從 1947 年印度與巴基斯坦分別獨立以來，兩國之間的“安全兩難(Security Dilemma)” (註 1)始終存在並困惑彼此。即便使用同樣語言、綿延諸多共同文化記憶，印巴兩國仍發生三次戰爭、一次卡吉爾軍事衝突(註 2)、二次軍事對峙及無數的邊界小衝突及恐怖攻擊。

印巴衝突原因源自彼此的生活習慣、政治組織的概念、基本教義的歧異、價值觀及精神與宗教態度截然不同。此外，巴基斯坦與印度之間無論是人口、國土面積及國力均處於非對等的地位，以及印度高高在上的姿態，令巴國始終感到備受威脅與不安。印巴因血腥暴力分裂而分別從英國獨立建國，為了喀什米爾(Kashmir)邊界紛爭兩國自 1947 年從獨立以來發動過三場戰爭。加上巴基斯坦被控庇護恐怖分子，對印度進行恐怖攻擊事件以及南亞此刻的反恐戰略地位日漸舉足輕重。美中俄等大國幕後介入，亦使原本脆弱的印巴關係添加錯綜複雜的國際因素。

冷戰時代戰略布局的陰影加深對立—蘇聯解體以前的冷戰時代巴基斯坦便傾力拉攏美國、親近中國以制衡印度。巴基斯坦介於中國、伊朗、阿富汗及印度之間，戰略地位重要，但與印度關係始終不佳，於是採取與美國軍事同盟(CEATO, SEANTO)戰略平衡策略，同時與中國發展全面友好關係，中巴雙方稱彼此關係「係長期、全天候及多方面發展的友好關係(All weather friendship)」。

近年更與

中國之間建立「巴基斯坦－中國經濟走廊(China-Pakistan Economic Corridor: CPEC)」係將古代絲路復活於 21 世紀，積極有效整合兩國的經濟、文化、商業、能源、貿易、金融、觀光、教育、安全、資通訊及海關關務於一體。此外，在上海合作組織(Shanghai Cooperation Organization: SCO)及亞太經合會(APEC)等國際組織內始終保持同步緊密關係。當前巴基斯坦的嚴峻挑戰乃恐怖分子選擇該國內部「軟性」目標濫殺無辜，造成內部緊張及人民怨懟。印度為示對抗則無條件擁抱蘇聯以迄今日的俄羅斯。在歷年多次的印巴衝突中，印度屢居上風。

核武威嚇理論於印度巴基斯坦關係中獲得實證。印度基於內政考量率先於 1998 年帶頭發展核武，巴基斯坦備受壓力於是不顧民生凋敝亦被迫跟進，並發展即使歷經打擊尚能存活的核戰報復策略。自此之後迄今印巴兩國再無任何軍事衝突；顯見“核武恐怖平衡戰略”見效。近年印巴兩國則努力扭轉核武改作能源分散等和平用途。

和平契機臨時到來—印度總理莫迪訪問阿富汗於返回印度途中，突然於 2015 年 12 月 25 日在巴基斯坦東部城市拉合爾做短暫的停留訪問。此次訪問巧逢巴基斯坦總理謝里夫的生日。莫迪是自 2004 年以來首位訪問巴基斯坦的印度總理。莫迪盼採取務實主義態度，若對巴基斯坦改採睦鄰政策，可以讓印度獲得更巨大的國際角色。但是兩國在嗣後的和平談判期間卻頻遭恐怖攻擊，只要一有和平談判，便會有恐攻。雖然印巴邊界軍事對峙仍然存在，且印度在外交上仍採取孤立巴基斯坦政策，軍事布局則採取外科手術般精確反擊策略。巴基斯坦現階段雖然仍是印度重要關切的安全與外交議題之一，但莫迪總理本身的態度及傾力發展內部經濟的決策重點，已悄然改變並放鬆對巴基斯坦態度。巴基斯坦近兩年來已非印度政府的優先政策項目，來自印度的戰略約束似已不如過去逾半世紀般地嚴峻對立。

中國頗具影響南亞戰略平衡實力。巴基斯坦邀請中國派軍隊入駐喀什米爾，因此中國仍是隱藏印巴兩國幕後的關鍵勢力。印度則迭透過美國國會管道遊說應

付巴基斯坦，美國則努力協助巴國儘早進化為公民社會(Civil society)。但美國在巴基斯坦國境內單獨行使“刺殺賓拉登(Osama Bin Laden)事件”，造成巴基斯坦上下至今仍不信任美國，益令巴基斯坦的外交政策向中國傾斜。

(註 1) —

安全兩難 (security dilemma)，又稱“安全困境”。在國際政治的現實主義理論中，係指一個國家為保障自身安全所採取的措施，反而會降低其他國家的安全感，從而導致該國更加不安全的現象。一個國家即使是出於防禦目的而增強軍備，也會被其他國家視為需要作出反應的威脅，這樣一種相互作用的過程是相關國家間難以擺脫的一種困境。

(註 2) —

維基百科:卡吉爾戰爭(Kargil War)，亦稱**卡吉爾衝突**，指 1999 年 5 月至 7 月期間，印度與巴基斯坦之間的武裝衝突。戰爭的直接起因是由於巴基斯坦軍隊越過了印度控制線，進入了印控地區。印度軍隊展開反擊作戰，代號為「勝利行動」。最終，印度軍隊奪回失地，巴基斯坦軍隊撤回控制線。

六、 美國下任總統對亞太戰略再衡及亞太外交政策展望

“英國永遠不會成為我們的朋友，直到我們成為她的主人為止”（註 1）套用在中國則改寫成“美國永遠不會成為我們的朋友，直到我們成為她的主人為止。”

從美國歷史來看，每當遇到美國(總統)政權轉移時容易發生重大突發事件。例如甘迺迪（John F. Kennedy）總統 1961 年就職的次年十月發生「古巴飛彈危機」、柯林頓(William Jefferson Clinton)總統 1993 年上台即發生「索馬利亞戰爭(Black Hawk Down)」、布希總統(George W. Bush)2001 年甫上台即有四月的「中美軍機空中相撞事件」及九月的「911 事件」...歷史意外事件再三證明，每當美國新舊政權轉移時刻，國際上的政治及軍事“地雷”遠逾於平常。第 45 任美國新總統川普訂於 2017 年 1 月 20 日就職，因此未來一年的國際情勢發展不容掉以輕心。

21 世紀閃燃點(Flash Point)在亞太地區。據美國軍事戰略專家指稱，美國總統無論何人上台，都不可能改變「美國亞太再平衡戰略」，蓋「**印度-太平洋區域**」攸關美國 **21 世紀安全及經濟長期發展的國家雙重利益**。美國現階段於全球計有七項仍具效力的「軍事同盟條約」，而其中高達五項(韓國、日本、泰國、菲律賓及澳洲)即在亞太區域，佔美國外交軍事承諾七成以上高比例；**21 世紀的亞太區域安全係美國戰略布局的最優先項目**。本(2016)年底美國第 5 代(F-35 Lightning II)戰鬥機 35 架將駐防日本，以具體行動嚴正展示決心；此外，美國與澳洲軍事體

系經過超過半世紀的整合，早已融合為一體。

美國與中國大陸關係發展是機會、但也是世紀性挑戰。美國將全力與中國大陸縮短歧見、擴大合作、避免誤判；而與台灣則維持非常緊密的特殊關係。在區域反恐及全球氣候變遷議題上，美國仍將尋求機會與中國合作，以議題為導向，共同設法解決。

美國積極修補對東協國家關係。美國受到越戰失敗的歷史創傷影響，長期以來忽略東協的經營，導致中國大陸傾全力填補權力真空，惟今時移勢易，歐巴馬總統派遣親信出任印尼大使亟思改進關係，對於緬甸民主化過程亦密切關注，惟秉持不介入干預立場，盼能亡羊補牢急起直追。

美國篤信基本人權與普世自由價值，其外交人員主要職掌之一即係向全球人類宣介人權與自由，惟卻受挫頗深絕不輕鬆，與中國大陸之國際觀及價值觀歧異頗大。於南海閃燃點議題上，美國堅持主張以國際規範制約中國在南海諸島的軍事化(militarize)作為，並維護各國航行自由。第二次世界大戰予美國太多歷史教訓，若不緊盯「國際危機閃燃點」並即時予以扭轉或撲滅，未來必將付出更大的代價。惟美國當前最大的挑戰其實係來自國會內部對國際情勢及國內事務孰輕孰重的分歧看法，導致對行政部門掣肘。尤其當行政與立法不同調(黨派)時，美國行政部門對國際事務更難放手處理。

澳洲、紐西蘭、法國及美國在太平洋地區採取集體行動(Act Collectively)係良好合作典範(註 2)，不只對中國大陸、更是對全世界展現美國護衛太平洋安全及平的企圖。**歐巴馬總統八年來善巧透過 G20 達成默默融合中國目的**，G20 平台對區域航行及海運安全已建立頻密對話機制，有助和平穩定發展。美國認為「大國爭霸」的歷史未必一定重演，也期望切勿重演，當然前提是必須以美國為最優先。

競逐對南海的影響力—美國與中國各自展現戰略影響力，但其實「影響力」是無形的、難以客觀量化評估。新加坡政府與美國維持軍事合作關係，但同時也

與中國大陸維持良好生意往來關係，可見國際關係已非「零和遊戲」，而是如何將餅作大共享成果；若中國領導人能試著理解一國際關係集體利益(Collective Interest)的真諦當對亞太區域共同安全具有莫大助力，同時可以抹除來自美國片面賦予的「戰略假想敵」角色，消彌美國的質疑及其鷹派構建的施力點。

(註 1) —

美國首任駐英國大使、第二任總統約翰·亞當斯 John Adams 目睹 1815 年 6 月 6 日法國拿破崙滑鐵盧夢碎，已論斷大英帝國將成為 19 世紀世界的主人。他於 1816 年大膽許諾「美國夢」時曾豪情地說：「英國永遠不會成為我們的朋友，直到我們成為她的主人為止“Britain will never be our friend, till we are her Master”」。

(註 2) —

「澳洲國防白皮書」重點及「美澳軍事同盟」解析：澳洲 2017 年國防占政府總預算 2%：係著眼於建構穩定的「印度-太平洋」區域安全及全球秩序。惟澳洲係一民主國家，由人民選舉產生的國會議員擔任國防部長，因此其國防政策之釐訂與相關預算之編列，無法排除政治層面思考凌駕於專業的妥協考量。對職業軍人言，澳洲國防預算與政治的連結，係無可避免的政治現實。而澳美軍事、貿易關係深厚，且共享相同價值觀。因此美國對澳洲的關係從未曾受過新總統當選人川普任何質疑。「澳美軍事同盟」深厚，遠超過美國對日本、對韓國及對歐盟關係，預期未來仍將堅如磐石。

澳洲及美國兩國軍事緊密關係始自第二次世界大戰期間麥克阿瑟元帥倡議所成立之美澳「聯合情報局(Allied Intelligence Bureau)」，於對日作戰發揮極大功效；其後復歷經韓戰、越戰考驗而益形彌堅。「澳美自由貿易協定」亦從未遭川普挑戰過，美澳共享國家合作利益，兩國思想價值觀及利益重疊性非常高，難以切割。另澳洲軍方觀察家認為亞太國際情勢尚不致失控，蓋近年來中共人員在國際場域屢對美國或西方代表團粗暴叫囂，看似無理取鬧，但僅限於肢體語言上的張牙舞爪，不像當年德國在公海不宣而戰，任意截擊美國船艦，因此亞太區域現階段情勢尚不致於失控。

在對南海議題上，澳洲及美國始終殷盼東協採取“聯合一致”對中國立場，惟迄未能如願。蓋東協各國對中國之歷史記憶、心理及政經現實上均彷彿如小蝦米應對大鯨魚般無奈。澳洲海軍在南海議題上為充分配合美國非常活躍，參與率高。澳洲亟盼能與東協國家間進行「軍事協調 coordinate」合作，惟迄今仍有如石沉大海般，未獲任何回應；足以證明中共對東協國家所造成巨大的壓力陰影無所不在。

七、由經濟與安全因素驅動的亞太地區新雙邊主義貿易系統

1950-1990 年貿易自由主義時代已結束？ 二次世界大戰後由美國及西歐國家所主導，世界貿易從關稅貿易總協定(GATT, 1947-1993)進化到世界貿易組織(WTO, 1994-)的體系，全球貿易自由化蔚為主流。但在 WTO 內部矛盾及「反自由化」浪潮下，自由貿易時代逐漸改由新雙邊主義取代(註 1 圖表)。

為何需要新的雙邊貿易系統？ 源於下列所謂的“WTO+的問題”叢生，例如智慧財產權、投資保障、貿易和投資中的壁壘 (behind-the-border)障礙、農業、能源及服務業等新議題都無法在 WTO 框架機制內得以獲得解決。而杜哈回合談判自 2001 年以來呈無解的僵局，使相關國家必須另求出路，解決問題。

優惠貿易區（亦稱優惠貿易協定 PTA: Preferential Trade Agreement）係一快速、骯髒但卻能有效解決「WTO+」貿易問題的設計，對峙的貿易當事國無須等候 WTO 曠日廢時甚至無解的裁決。優惠貿易協定係“另類的貿易集團”，當事國可以透過優惠降低彼此間關稅，通過貿易協定建立「優惠貿易區」，也是「經濟一體化」的第一階段。PTA 和自由貿易協定（FTA）之間的界線可能模糊，因為幾乎任何 PTA 都有根據「關稅和貿易總協定」而產生自由貿易協定的可能。但是這些關稅優惠亦將造成許多偏離正常貿易關係的行為，亦即 WTO 成員應對來自其他成員的進口項目適用相同的關稅稅率。

隱形的重商主義正逐日蘊為主流，雖然 PTA 成員國確保得以優惠條件進入主要市

場，但依據鮑德溫的「骨牌理論 Richard Baldwin's 'Domino Theory」--在自由貿易協定中弱勢群體之所以別無選擇，只能加入匆忙，期望能中和或稀釋掉本身的「劣勢」條件。

美國的政治動機亦屢扮演推波助瀾的角色，美國戰略運作上常與能配合期望的其他國家元首簽署自由貿易協定，作為與盟邦的黏合劑與鼓勵，例如運用 FTA 進行對配合反恐盟友的「獎勵」。對美國的盟邦領袖個人亦能產生在其「國內政治的 CNN 式效應」，與美國簽署 FTA 確實能讓盟友領袖感到顏面有光，在國內政壇產生個人聲望的加權效果；例如 2005 年澳洲總理 John Howard 與美國總統 George W. Bush 簽署「澳美自由貿易協定」即是明顯例證。此外，國家間亦常運用 FTA 連結非關貿易議題，亦即將旅遊簽證(或豁免簽證)待遇、能源安全、智慧財產等議題與 FTA 掛鉤並加速處理。例如澳洲與日本的自由貿易協定、與中國的資源競爭等議題相結合。

雙邊自由貿易協定的問題與缺點—例如品質無法配合期望值，大部分簽署雙邊 FTA 國家之間實質貿易量甚少，反映出「非經濟性」動機，例如澳洲與智利、美國與摩洛哥及中國大陸與冰島之間皆是。而涵蓋中國與東協國家的自由貿易協定，很少涉及「WTO+」相關事務。此外對一致性的問題也產生非常破壞性的後果，大量的雙邊自由貿易協定的內涵勢必導致嚴重歧異後果，破壞全球貿易行之數十年的法律基礎及全球貿易系統的透明度，額外增加交易成本並使交易程序複雜化。

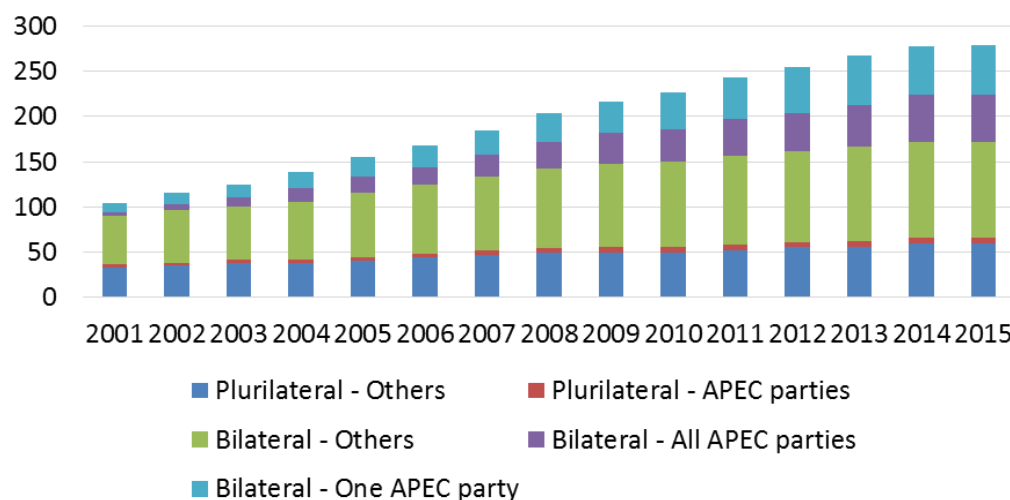
大型區域自由貿易協定可否補救 WTO 先天缺點?「跨太平洋夥伴關係(TPP: Trans-Pacific Partnership)」係以美國、日本、澳洲及部分東協國家等 12 國集團(排除中國)為主的解決方案。係一項具備 21 世紀時代精神的貿易協定，用以解決區域貿易規範現行的品質問題，已於 2015 年完成談判，但卻遭美國國會“卡關”未予批准，迄仍無法生效；另美國總統當選人川普亦強力主張不加入 TPP，未來即使日本願意出面領軍，但缺乏美國領導的 TPP 前景黯淡可期。而另一個「區域全

面經濟夥伴協定(RCEP)」係中國大陸及東協國家的解決方案。2011 年 11 月第 19 屆東協高峰會(ASEAN Summit)通過《東協區域全面經濟夥伴關係架構》，盼能深化以東協為核心之區域經濟整合，邀請中國大陸、日本、韓國、紐西蘭、澳洲及印度等 6 個對話夥伴國共同參與，迄本(2016)年為止已歷經 13 回合談判。RCEP 企圖整合現存的「東協+自由貿易(美國除外)」架構，並聚焦於通過整合現有多面化協議，與跨太平洋夥伴關係(TPP)比較，RCEP 缺乏改革野心，係置重點於整合既有貿易條款，而非區域性貿易自由化。

TPP 與 RCEP 的比較：係中美兩大國對於亞太區域貿易系統未來演進模式的競逐(TPP 排除中國，RCEP 則排除美國)，明顯看得出來係中國大陸及美國於幕後角逐戰略地理致高點的布局手段。TPP 係美國亞太再平衡戰略的布局機制之一，而 RCEP 則係中國反制的措施。未來第三者勢將無法規避，而將被迫選邊站。此外對「印度-太平洋」區域政經影響力亦與日增強的印度將有可能扮演 TPP 與 RCEP 之間的重要關鍵角色(註 2)。

(註 1) Global FTA Notifications, 2001-2015 WTO Regional Trade Agreements

Database



(註 2) TPP 與 RCEP 比較表

TPP 與 RCEP 比較(2015)		
	跨太平洋夥伴關係(TPP)	區域全面經濟夥伴協定(RCEP)
GDP 佔全球比重	30%	32%
人口佔全球比重	9.4%	48%
商品貿易總值比重	21%	28%
預計談判完成日期	2013 年底	2015 年底
TPP 及 RCEP 成員國名單		
TPP 成員	美國、加拿大、智利、墨西哥、秘魯	
RCEP 成員	中國大陸、印度、印尼、柬埔寨、寮國、緬甸、菲律賓、泰國、南韓	
TPP+RCEP 成員	日本、澳洲、紐西蘭、馬來西亞、越南、新加坡、汶萊	

八、風險、權力與政策

強者為所欲為，弱者承所需受!

The strong do as they can, and the weak suffer what they must!

國際重大議題例如阿富汗、敘利亞及南海等問題的思維：這些衝突問題到底如何產生？所為何來？如何演變？後果如何？有無續集？...為助於國家政策主導者釐清思維方向，美國及澳洲政府藉助於「政策思考模型」以簡化及釐清思維路徑、確認重要問題的面向、聚焦於政治事務的根本要素、釐訂政策孰輕孰重的優先建議順序，以及更重要的是----假設我們是“正確的”，則所採取的政策作為，對公眾所產生的後果又將如何？

10 種常見公共政策/外交政策思考模型:

制度主義(institutionalism): 制度主義在社會科學中是一種強調機構作用的方法學，機構研究有一段很長的歷史。它融了合包括經濟學、政治學、社會學、人類學及心理學在內的各種學科長期研究觀察中所得到的深刻的見解。在 1980 年代初，對機構研究興趣重現係對當時主流思想的反動，為了有利於一般理論化而忽視機構、歷史背景和過程所扮演的角色。制度主義通常以對歷史的關注為其特徵，嗣於 1980 年代後期出現的制度主義被泛稱為「新制度主義」。

理性主義(rationalism): 是建立在承認人的理性可以作為知識來源的理論基礎上的一種方法，並獨立於感官認知之上。理性指能夠識別、判斷、評估實踐理

由以及使人的行為符合特定目的等方面的智能。理性通過論點與具有說服力的論據發現真理，通過符合邏輯的推理而非依靠表象而獲得結論，意見和行動的理由。

漸進主義(Incrementalism): 又稱**漸進調適理論**，認為決策制定的實際過程，諸如分析問題、確定目標、提出方案及優化選項等過程，並非在“完全理性”情況下為之，而係對以往的決策行為不斷修正與補充的過程。因此，決策制定是根據以往的經驗，在既有政策基礎上進行漸進式變革。

過程模型(process model):係指將相同性質的過程一起歸類到模型中，是對類型級別過程的描述。由於過程模型屬於類型級別，因此過程就是它的實例化。相同的過程模型被重複地使用於許多應用開發，並具有許多實例化。過程模型可能的使用方式，例如規定如何做事情—必須/應該/應該/可以做對比過程本身，這是真正發生了什麼。過程模型大致上是對過程將演變成何種模樣的預期。從觀察者角度看，透過審視過程的執行方式，來確定須進行的改進以達成讓政策/計畫...更有效率地執行。

公共選擇理論(public choice theory): 係以現代經濟學概念分析民主憲政體制國家政策議題的方法，屬於傳統政治學的範疇。此理論以選民、政客及官員的行為為研析對象，並假設每個人均出於私利而採取行動，以此研究這些人在民主或其他類似社會體制下進行的互動對政策的影響。

集體決策理論(group decision-making theory): 集體決策係指當集體(團)中的個人面對各種可能的選擇而作出決定後，該決定不再屬於群體中任何個人所有。這是因為個人在群體互動過程中的社會力產生對決定的影響，群體的決定與個人的決定截然不同；美國共和黨歷來似較偏好集體決策模式。群體極化則是一個明顯的例子，蓋群體傾向於做出比個體成員更加極端的決策，朝著擬人化傾向發展。集體決策(定)是否導致更好決策，始終存有頗多爭議。雖然“三個臭皮匠勝過一個諸葛亮” 集體的決定看似比單人做出的決定更有效。然而，群體決策是有缺陷的，高度凝聚力、意識形態及絕對意見的隔離等，都會對群體行為及決策

造成負面的影響。例如麥卡錫主義盛行時代(1950-1954)，不少美國人遭誣指為共產黨員或共產主義同情者，被迫接受不當的調查或審問。聯邦、州和地方政府紛紛「決策」成立「忠誠審查會」，此外一系列的反共委員會、理事會及私人委員會也致力於監察各企業，試圖找出共產黨員。全國則由聯邦眾議院「非美調查委員會」、參議院「內部安全委員會」與「國土安全暨永久調查委員會」負責處理共產黨問題，從 1949 年到 1954 年間，全國總計有 109 項調查案係由上述委員會“集體決策”後執行。

菁英理論(elite theory): 美國民主黨常見的思考模式。菁英理論在政治學及社會學中，是一種形式的理論，試圖描述和解釋當代社會中的權力關係。該理論假定，由經濟菁英及政策規劃成員所組成之網絡系統的一小撮人擁有最大權力，這種權力獨立於國家的民主選舉過程之外。透過在公司或董事會中的職位，以及透過對關鍵智庫或政策討論小組的基金會或職位的財政支持，即可造成對政策規劃網絡的影響，菁英因此掌握了對政策決定的重大權力。富比世按例於 2015 年 12 月雜誌上發表題為“世界上最強大的人(The World's Most Powerful People”，其中以俄國領導人普丁為首，共列舉出世界上最有權力的 73 人（平均每一億人產生一位，其中逾半數為經濟菁英，透過民主選舉產生的政治領袖則低於 18%）。

博弈理論(game theory): 乃形式方法學，用來分析決策者之間的競爭或合作互動關係，對棋局或整體社會都適用。蓋賽局資訊公開，所有參賽者均詳知規則、可能的選項，且對全盤賽局有計畫能力，若善巧運用策略，便可贏得賽局。博弈理論亦可充作其他互動形式的類比，分析真實世界情況，例如飛彈防禦、勞資協商及削價競爭等。川普深諳博弈理論，運用政府體系規則弱點，以 1990 年代經商損失十億為由，換得 20 年免稅即係一明顯案例。

系統理論(system theory): 亦即系統科學，是一般系統的跨領域研究，旨在發掘模式及闡明通用原則，作為分辨各種研究類型及應用層次分類上，被認為是一個系統思維的專門化，或作為系統科學及系統工程的目標輸出，強調廣泛系統

的概括通用性。最核心的概念乃一系統可以透過回饋(反應)機制，進行自我糾(修)正的功能。廣而言之，諸如身體的生理系統、區域和全球生態系統、氣候(變遷)以及從個人到國際組織的學習互動過程，均屬於自我調節系統。

木桶理論(barrel theory)：係由美國管理學大師彼得·杜拉克(Peter Drucker)提出，又稱“彼得原理”。譬如組成木桶的板條若長短不一，則木桶的盛水量係由最短的那一塊板條所決定。意指任何一個組織的構成分子，往往是良莠不齊的，而劣質部分，往往會決定該組織的總體實力與競爭力。若瞭解你的某些特質是自己的短板，則要儘快彌補起來。若你是群體中“最短的木板”則應該努力提升自己的功力以求迎頭趕上，不要讓自己成為拉扯組織前進的“後腿”。又例如將「國家發展」譬喻為一個大木桶，則政治、經濟、文化及環境...等就是構成這個木桶的大板條，任何一塊板條的短缺、破損或遲滯都會影響整體國家的發展。這也是國際關係常引用的理論，例如澳洲對中國大陸沒有明確及統一的外交政策，為免掛一漏萬，澳洲始終刻意模糊指稱“其政策以謀求經貿利益為優先”。

風險與威脅：風險乃具有可能性的結果，威脅則具備能力意圖，後者不易被察覺。

當某方不願遵守國際規則而又具備實力時，國際關係極易陷入緊張態勢—尤其當中國傳統上對鄰近國家的進貢概念碰上西方堅持的國際公法等法治概念時，更容易擦撞出危機火花。

俄國兼併克里米亞—俄羅斯運用敘利亞難民大量湧入歐盟時機，進行戰略進，兼併克里米亞。對於天時地利人和等因素的掌握及計算非常精確，但中國在南海大動作填海造陸、伸張主權，期望兼併南海的大刺刺手法卻不太高明，似已立即引起周邊國家及美國高度重視與警覺。

權力的問題：古希臘修昔底德（Thucydides），在名著《伯羅奔尼撒戰爭史》中的「梅利安對話（The Melian Dialogue）」曾道：「強者為所欲為，弱者承所需

受 (The strong do as they can, and the weak suffer what they must)」。其實國際政治現況自古希臘伯羅奔尼撒戰爭 2,400 餘年以來，迄無太大改變。梅利安對話是《伯羅奔尼撒戰爭史》中所記載公元前 416 年雅典在入侵愛琴海梅洛島(Melos)的一場激烈辯論篇章。以戲劇化手法描述雅典(入侵者)的使者和梅洛島導統治者之間的談判。雅典使者要求梅洛人若無條件投降即可獲得讚揚榮耀，惟若拒絕投降將即刻被毀滅。雅典人呼籲梅洛人「識時務者為俊傑」、以現實主義及絕對壓倒性的軍事力量威脅勸降，而梅洛人則不斷呼籲、盼能喚起雅典人的正直感及對諸神的恐懼而打消侵略意圖。由於雙方都無法改變另一方，談判失敗。雅典人隨後征服梅洛島，大肆無情屠殺男人並併迫其婦孺為奴。**梅利安對話(The Melian Dialogue** 全文請詳註 1)兩千多年來屢被各國政治學家及外交官引用為「政治現實主義」的經典案例。若將對話邏輯套用到當前「台灣對中國」的對話上，似有諸多雷同之處，頗值借鏡深思。

英國 1981 發動福克蘭群島戰爭付出慘痛代價的政策思維案例研究：英國於 1982 年四月至六月期間派遣遠征軍，犧牲 200 多名海軍士官兵性命，打敗阿根廷，並踏上距離阿根廷僅 480 公里但與英國卻遙距 13,000 多公里的福克蘭群島上。首相柴契爾夫人 (Margaret Thatcher) 向保守黨同僚發表勝利演說指出福島戰爭勝利證明「英國再也不是一個畏畏縮縮的國家」。但眾多英國人民至今仍質疑，這場戰爭並非象徵著英國南征北討偉大帝業的復興。勝利只是暫時讓人民忘卻民生經濟正在不斷走下坡的衰頹困境。當時英國政府也明白失去福島，打擊的只是自尊心。但若無這場勝利，柴契爾隨後的經濟改革便無緣發生，也不可能於 1983 年獲得連任。1982 年以前，英國未曾對福克蘭群島有如何重要的戰略利益做過官式表述。然而自福島戰爭以來的 34 年，英國竟額外花費超過 50 億英鎊來護衛在福島的主權，沈重的國防負擔自 2008 年以來日益艱難。

但事實的深層內涵又如何呢？讓我們從另一個政策思考面向談起：《關於環境保

護之南極條約議定書》於 1998 年生效，效期 50 年至 2048 年終止，亦即南極條約預計於 32 年之內屆滿。

各國爭奪南極主權：自南極探險時代開始，先進國家對南極的領土主權和資源的慾望從未曾稍減，莫不千方百計盼搶得先機染指南極大陸，獨霸資源。**1908 至 1947 年間**，前後計有一英國、澳洲、紐西蘭、法國、智利、挪威及阿根廷等七國宣布對部分南極洲的領土主權，美國及前蘇聯則再四聲明保留對南極具有領土主權要求的依據與權利；而同期間的中國雖困於內憂外患未曾搶得一席之地，但近年來隨著國力崛起無不設法尋求各種「合作」機會。南極洲籠罩在七國的主權爭端與疆域瓜分及大國關切的陰影下，成為國際中的棘手問題。為解決領土主權問題，1959 年 12 月英國、澳洲、美國、前蘇聯、紐西蘭、挪威、法國、比利時、智利、阿根廷、日本及南非等 12 國在華盛頓簽署《南極條約》，於 1961 年六月 23 日生效(效期 30 年)。並於 1991 年修訂，將效期無限延長。

《南極條約》的表面宗旨：“名義上”係為了全人類的利益，南極應永遠專為和平目的而使用，不應成為國際紛爭的場所和對象，「凍結」各國對南極洲領土主權要求並倡導科學研究與合作。迄今簽署《南極條約》的國家共有 46 個，其中 28 個國在南極有實質性科學研究活動。

南極洲及專屬經濟海域的礦產資源無限豐沛—“21 世紀將是南極世紀”：據科學家研究，南極洲的礦產資源極為豐富。煤礦層分佈於冰蓋下層，儲量估約 5,000 億噸。鐵礦乃最豐沛礦產之一，分佈於東部南極洲。在查爾斯王子山脈(Prince Charles Mountains)地層內，蘊藏厚 400 米、長 120~180 公里、寬 5~10 公里的帶狀富磁鐵礦岩層，含鐵量達 32%~58%，係具高度經濟價值的富鐵礦床，蘊藏量足供全球開發利用 200 年，亦為世界最大的富鐵礦藏。而石油儲存量約 500~1,000 億桶，天然氣儲量約 30,000~50,000 億立方米；大陸棚更是豐沛原油及天然氣蘊藏地。其他各類礦產及稀有元素更是難以盡數，真『大地藏無盡』的最佳寫照。“掌握南極能源便掌握 21 世紀”，南極洲(及專屬經濟區)之戰略地位

隨著開採技術的進步而日益彰顯。

1998 年《關於環境保護的南極條約議定書》正式生效： 1991 年世界各國續就南極洲領土主權和資源開發議題，達成繼續擱置 50 年的共識，再度促成《關於環境保護的南極條約議定書》的簽署，該協議於 1998 年正式生效。也就是說：各列強國家暫時統一口徑，等 50 年後，亦即 2048 年再(視情勢發展)“瓜分南極”。

以科學為名的現代圈地運動： 儘管《議定書》禁止南極 50 年的礦產資源開採活動，但若干國家早已悄悄在「科學考察與環境保護」名義下從事礦產資源的考察與探勘行動。人類南極活動遂從 20 世紀「純科學研究」的初階，邁向資源開發利用的「研究過渡階段」，如今則更晉級到「圈地終極階段」。在保護自然環境的旗幟下，通過成立「南極特別保護區 (ASPA, Antarctic Specially Protected Areas)」及「南極特別管理區 (ASMA, Antarctic Specially Managed Area)」，展現對重要區域的「有效控制權」。各勘察大國積極申請建立由本國所主導的「特別保護區」及「特別管理區」。例如，美國在第 30 屆南極條約協商會議中，提出的特別管理區面積達 26,400 平方公里，比先前最大的特別管理區擴大 100 倍。《南極條約》雖然禁止各國提出新的領土要求，但卻同意建立特別保護區及管理區，無疑等於「開後門」讓各相關國家有執行「劃分勢力範圍」的機會。

各國心照不宣的「潛規則」-- 圈地成果： 各國不斷積極增加在南極洲的「存在」活動，造成占領的既成事實，各國爭相建立的科學勘察站及為支持科學活動而建立的後勤基地與機場、跑道、碼頭及公路等配套設施，已成為未來爭奪勢力範圍的有效利器。目前有 28 國共計建立 150 餘座基地，其中逾 50 座係常年駐人的科學站。各國圈地的地點也具有戰略布局深義，例如美國於 1957 年在南極地理中心的「極點 (南緯 90° 東經 0°)」上建立永久駐人據點「阿穆森—史考特科學站 (Amundsen-Scott South Pole Station)」已確保立於不敗之地。

美國「極點」的重要性： 數學上當一個圓以扇形劃分面積的時候，無論如何

都須經過中心點。根據「扇形原則」，任何國家的扇形「領土」都必須經過阿穆森-史考特科學站。而扇形原則是七國所提出，對南極領土主權要求的主要依據之一。儘管美國當初並未對南極洲提出領土要求，但將來在南極洲的領土劃分時，相關國家卻不得不考慮到美國的利益。

英國透過福克蘭群島延伸座標至極點，即可獲取南極洲圈地主權：福克蘭群島總面積逾 12,000 平方公里，兩大主島平行列居東西，而新島(New Island)是位處群島西南端的一個小島，也是最偏遠的人居島嶼，距離首府史丹利約 238 公里，將這三個座標點連結並延伸至南極洲的極點，所經過的區域勢將成為英國未來的圈地範圍，當年英國戰略專家建議發動福克蘭群島戰爭的「戰略企圖」到 21 世紀終於真相大白(註 2)。

澳洲係南極大陸最大的主權主張國家：澳大利亞南極領地 (AAT, Australian Antarctic Territory) 是南極洲大陸的一部分。英(聯合王)國於 1933 年宣稱對南極主權並置於國協會員澳大利亞轄下，迄目前為止是七個對南極宣稱主權國家中所獲取的最大塊領土，面積 589 萬 6,500 平方公里，佔南極洲總面積 1,400 萬平方公里的 42%比例。澳洲盼維持在南極科學研究、探勘與環境保護的領先地位並兼顧永續發展漁業及旅遊業，因此亟需他國協力合作。而中國大陸對南極並未主張領土主權，但對礦產及漁業資源深感興趣，且具充沛資金及技術，中國雖反對澳洲、法國及比利時在東部南極洲設立「海洋保護區」，蓋中國係最大捕魚國，當不願支持禁捕區規範，但除此之外中澳具備互補條件，因此澳洲於南極議題上勢必不排除與中國大陸合作的可能性。

(註 1) — 報告人試譯古希臘雅典史學家修昔底德(Thucydides)在《伯羅奔尼撒戰爭史(The History of the Peloponnesian War, 431 – 404BC)》中的「梅利安對話(The Melian Dialogue)」全文 (Thucydides 5.84-116) :

隔年夏天，阿爾希比亞德斯(Alcibiades)以 20 艘船航行至阿爾哥斯(Argos)，擄獲 300 名阿爾哥斯人，這些俘虜被懷疑是斯巴達的同夥，他們被雅典人關進附近轄下的島嶼。

雅典人還對梅洛島(Melos)進行了遠征。他們有 30 艘自己的船、六艘來自希俄斯(Chios)及二艘來自雷斯博斯(Lesbos); 雅典部隊計有 1,200 名重裝備步兵、300 名弓弩手及 20 名安裝弓箭手; 而來自盟國及島民的重裝備步兵則約有 1,500 人。

梅洛島是斯巴達的殖民地。梅洛人起初拒絕像其他島民一樣加入雅典帝國，一開始保持中立，不幫助任何一方; 但是後來，雅典人用壓制力量迫使他們荒廢土地，於是梅洛人便公開成為雅典的敵人。現在，利寇美德之子克雷歐美德(Cleomedes)將軍和提西馬丘之子提西亞(Tisias)將上述部隊紮營在梅洛人領土上，在對土地進行任何損害之前，首先派遣代表談判。梅洛人沒有邀請這些代表在人民之前說話，但請他們在主管團體少數人面前論述發言。

雅典代表隨後發言如下：

“所以不讓我們在人民面前說話，毫無疑問如果人民群眾能最後一次不被干擾地聽到我們具說服力且無可爭議的論據，當不致被被誤導。這使我們領悟到，讓我們來這裡對少數人說話是你們的動機。現在假設你們坐在這裡的人應該對自己的才能具有雙倍的自信(亦暗諷厚顏無恥)。假設你們也應該避免對演講中的每一個細節做詳細地處理，而應該改為每當我們論述到一些有爭議的事情時，請中斷並予以處理，然後繼續下一個論點？請先告訴我們是否同意我們的建議。”

梅洛理事會回答如下：

“無人可以反對我們每個人在平靜的氣氛中提出我們自己的觀點。那是完全合理。但與這樣提議幾乎不一致的是目前的威脅，真實的確定性，是你們對我們發起中的戰爭。我們看到你們已經準備好來自行裁決你們的論點，如果證明我們正確的話，這一切的可能結束將是戰爭，所以我們拒絕投降，如若不然則淪為奴隸。”

雅典人：如果你們打算花時間列舉你們對未來的懷疑，或者，如果你們基於其他原因而在此相會，除了你們不願面對事實真相，並在務實基礎上考慮你們如何拯救你們的城市免於毀滅，如此一來我們的討論就沒有意義。如果，無論如何，你們按照我們的建議做，那麼我們將可對話。

梅洛人：這是自然及可以理解的，像我們這樣被處置的人應該得以訴諸

各種論據和不同的觀點。但是，你們說你我在這裡一起來討論我們國家的安全是對的，如果你們期望如此，討論也應該會按照你們所規範的方針進行。

雅典人：那麼我們就不再使用精緻的客套話了，例如，我們對我們的帝國擁有一個權利，因為我們擊敗波斯人，或者我們現在來對抗你們是因為你們傷害了我們---大量的話語卻沒有人會相信。我們從你們的立場來反問不要想像你們會影響我們，你們說雖然是一個斯巴達的殖民地，但在戰爭中沒有加入斯巴達陣營，或者說你們從未對我們造成過任何傷害。相反地，我們建議你們應該嘗試得到些什麼是你們可能得到的，考慮我們雙方都能理解想像的；既然你們知道我們這樣做，當這些事情由講求實際的人們討論，正義的標準取決於權力的強制平等以及「強者做他們有權力做的，弱者接受他們必須接受的」現實。

梅洛人：然後在我們看來（既然你們迫使我们離開正義的價值及限制我們止於自利）---在我們看來無論如何有用，你們都不應該毀滅一個符合全人類利益的原則---即使所有人都陷入危險情況下仍存在公平競爭和公正交易的理想，這樣的人們該被允許使用縱然無法如數學般精確的論據以獲得利益。這是一個原則會很大程度影響你們及任何人，因為你們自己的墮落將被最可怕的復仇之神探望並將成為世界的懲戒。

雅典人：至於我們，假設即使我們的帝國結束了，我們也不會感到沮喪接下來會發生什麼。曾經統治其他國家的人並不害怕被權力征服，正如斯巴達做的（不是我們現在所關心的斯巴達），假如一個統治權力被自己的臣民攻擊並擊敗，就會發生。就你們這一關切點而言，你們儘管留給我們自行面對涉及的風險。我們現在要做的是告訴你們這是為了我們自己帝國的好處，我們在這裡也是為了保存你的城市，我們會說該說的事情。我們不想讓你們進入我們的帝國產生任何麻煩，為了你我彼此好處，我們希望寬容你們。

梅洛人：那麼，為什麼我們成為奴隸和你們成為主人一樣好呢？

雅典人：你們同意讓步，便會救贖你們脫離災難；而我們不毀滅你們，也因此能從中獲得利益。

梅洛人：所以你們不會同意我們是中立的，不會同意我們是朋友而不是敵人且非任何一方的盟友？

雅典人：不，因為絕非你們的敵意傷害我們；相反地，如果我們與你們議定友好條款，我們的臣屬會認為這是我們示弱的跡象，而你們的仇恨正是我們力量的證據。

梅洛人：這是你們臣屬對公平競爭的想法---不應該對與你們毫不相干的

人以及大多數是你們自己的殖民者或其他人被你們征服的反叛者之間做出任何區分？

雅典人：至於對與錯，他們認為兩者之間沒有區別，那些仍然保持他們獨立地位的，是因為他們夠堅強，如果我們不能攻擊他們，那是因為我們害怕。所以，通過征服你，我們擴大的不僅是自己帝國的規模而且也是帝國的安全。我們統治大海，你們是島上的人，而且是比其他島國更弱的島民；因此，特別重要的是你們不應該逃跑。

梅洛人：但是你們認為我們的建議沒有給你們安全嗎？謹在此重申，既然你們不讓我們提及正義，卻只告訴我們對你們的利益讓步，我們也必須告訴你們什麼是我們的利益，如果你們的和我們的利益恰巧重疊，我們必須嘗試說服你們實情。難道讓目前維持中立的所有國家都成為你們的敵人，當他們看到這裡發生什麼，自然得出結論假以時日，你們會也會攻擊他們嗎？這不也意味著你們正在強化既有的敵人及迫使他人成為你們的敵人，縱使這違背他們的意圖和傾向？

雅典人：事實上我們並不如此害怕大陸上的國家。他們有自由，這意味著在他們開始採取預防措施對付我們之前將有一段很長的時間。我們更加關心倒是像你們這般的島民，仍然未被征服，或已經因我們帝國對他們施加約束而感到憤怒的臣屬。這些人最可能以魯莽的方式行事，將帶給他們自己和我們，最明顯的危險。

梅洛人：那麼，當然，如果這樣的危險是由於你們為了維持你們的帝國和你們的臣屬為了逃離它而造成的，若我們無法面對一切且非屈從為奴隸，而仍然自由將會顯示我們是很大的懦夫和弱者。

雅典人：不，如果你們明智的話。這不是公平的鬥爭，一方的榮譽和另一方的恥辱。這是一個拯救你們的生命以及不要抵抗那些遠比你們強大者的問題。

梅洛人：然而我們知道，在戰爭中雙方數量的差異有時會使得財富賠率比預期的水準更高。如果我們投降，那麼我們所有的希望就馬上消失，然而，只要我們繼續行動，仍然有希望，我們可能仍然挺立著。

雅典人：希望，在危險中的安慰劑！如果人們已經有了堅實的優勢，當然可以沉迷於希望。它可能會傷害，但不會造成毀滅。但希望在本質上是一個昂貴的商品，那些不計一切冒著風險，找出它的意義時，祇是他們已經遭毀滅了；希望從來不會失敗，當有如此的認知將使人們能夠採取謹慎的措施。不要讓這種情況發生在你們身上，你們是弱者，你們的命運取決於單次

行動的規模。不要像那些人們，因為常常發生，失去挽救作為人和實踐願望的機會，並且，當每一個清楚和明確的希望使他們置身於逆境，轉向盲目和模糊，預言和神話及類似事物因鼓勵希望而生，卻導致他們的毀滅。

梅洛人：這非常難，你們可能已確知我們知道，除非條件平等我們反對你們的力量及財富。然而，我們相信神會賜給我們和你們一樣的財富，因為我們是站在正義對抗邪惡的一方；至於我們所缺乏的力量，我們相信將由我們與斯巴達人的聯盟彌補，這種連結，如果不為其他，則是為了榮譽的緣故，因為我們是他們的同族人，會來援助我們。因此，我們的信心絕非你們所想像的那麼完全不合理。

雅典人：就神的恩惠而言，我們認為我們有和你們同樣的權利。我們的目標和行動完全符合人類對神的信念和指導吾人行為的準則。我們對神的見解和對人類的認知使我們推論出一條“強者支配之普遍及無可規避的自然法則”。這不是我們自己制定的法則，我們也非在這法則制定時第一個採取行動者。我們發現這法則早已存在，而且即使將來後人取代我們了它仍將永遠存在。我們只是按照這法則行事，而且我們也知道若你們或任何其他擁有同樣力量時，也會以相同精確的方式行動。因此，說到神我們不認為有任何理由足以讓我們應該害怕會處於不利的地位。但關於你們對斯巴達的看法和信心，她會從榮譽感著眼，來援助你們，我們必須說，我們恭賀你們的純真，但不妒忌你們的傻念頭。凡是攸關到他們自己的事情或憲法法規斯巴達人相當不錯；至於他們與他國的關係，是一個冗長的故事，簡單明瞭地說我們所認識的人當中，斯巴達人最明顯的是只相信喜歡做什麼才是光榮的事，以及符合他們利益才是公正的。這種態度對此時此刻你們所荒謬追求的安全是不會有任何幫助的。

梅洛人：但這點卻是我們感覺最篤定者。他們自己的自利會讓他們拒絕背叛自己的殖民地人民，梅洛人，因為這將意味著喪失希臘盟友們的對斯巴達的信心並讓其敵人獲得利益。

雅典人：你們似乎忘記了，如果一個人追求自我的利益則想要的只是安全，而通往正義及榮譽的道路上卻涉及危險。而且，在涉及危險時，斯巴達人通常不是非常喜歡冒險的。

梅洛人：但我們認為他們拿其他情況計算值得為了我們的緣故而危及自己，因為我們是如此接近伯羅奔尼撒他們可以更容易地操作，並且因為他們依靠我們遠高於其他人，況且我們還是同樣的種族及承擔共同的感覺。

雅典人：企求援助一方所展現的親善好意並不意味著盟友的安全。所企

求者乃係在行動中積極優勢的權力。而斯巴達人比其他人更注意到這點。當然，他們不相信自己本土資源，所以每當攻擊鄰國時，他們都會率同盟國組大軍前往。因此，在我們控制海洋的時候，他們絕不可能會橫渡馳援一個島嶼。

梅洛人：但他們還是可能派遣別人。克里特是一個寬大的海洋，控制者難以攔截他人，尤其對那些想要安全逃脫的人更難。即使逃脫失敗，他們會反攻你們自己的土地及柏拉悉達尚未征服的盟友。所以，與其麻煩一個無關的國家，你們會發現麻煩就在附近，就在你們的盟友和在你們自己國家之中。

雅典人：這是一種可能性，事實上之前發生過。它可能發生在你們的身上，但你們很清楚，雅典人從來沒有因為別人恐懼而放棄過任何一個單獨圍攻的行動。但我們有點震驚發現，雖然你們宣布打算討論如何能夠保護自己，在這場談話中你們所說的卻完全無關宏旨，沒有任何想法證明能獲得保存的正當性。你們的主要論點是你們希望在未來可能發生的事，然而你們的實際資源太少，以致於無法賦予你們面臨此刻一個反對力量的生存機會。因此在你們要求我們退出這個會議後，顯示出你們非常缺乏常識，你們仍然沒得到比你們提到過的任何事情更明智的結論。千萬不要被錯誤的“榮譽”感引入歧途---這種事情往往會給人帶來毀滅，尤其不知何故影響到他們的驕傲而面對明顯危險的時候。在許多情況下，人們還是能夠看到面前的危險，但這東西稱作“不榮譽”，這個詞，靠其自身誘惑力量，已經使他們陷入投降想法的狀態，然而事實上是他們自願地陷入不可挽回的災難，不光彩的恥辱完全來自於他們自己的愚蠢，而非不幸。你們，如果採取正確的觀點，將會小心避免這種情況。你們會看到，為希臘最偉大的城邦讓步不是一件失體面的事，尤其當他們為你們提供如此合理的條件時---在進貢聯盟基礎下你們保有享受自己財產的自由。而且，當你們被允許在戰爭和安全之間作選擇，你們不會那麼感覺遲鈍自大地做出錯誤的選擇。這是安全的規則---達到平等的作法，乃以服從尊重行為面對強者，用溫和節制對待弱者。請再想想，當我們退出會議時，請讓這一個論點不斷在你們心中重複---，你們正在討論攸關你們國家的命運，你們只有一個國家，它未來的好或壞取決於此時此刻你們將要做出的單一決定。

然後雅典人退出討論。梅洛人自己，得到與他們先前所答復大致相同的結論。他們的答案如下：

“雅典人，我們的決定與最先的決定是一樣的。我們的城市自從奠基以來已經享有 700 年的自由，縱使是短暫的時間我們也不打算放棄。我們把我

們的信賴託付諸神賜予的幸運，救贖我們到現在，並獲得人們協助---即斯巴達人;所以我們會盡力挽救自己。但我們請求你們允許我們成為你們的朋友以及不要成為兩邊的敵人，與我們簽訂一個你我雙方都滿意的條約，然後離開我們的國家。

梅洛人作了上述回應，雅典人，正如他們打破討論，說過：

“無論如何，從你們這個決定判斷，對我們而言你們似乎有非常獨特的能力能把未來視為比你眼前更為確定的東西，並視難以預料的事物為事實，只是因為你們希望它們是這樣。因為你們已經賭注了最多的信任於斯巴達人，運氣與希望，總而言之，到頭來你們將會發現自己完全受到欺瞞。”

然後，雅典代表回到軍隊中，與雅典將軍們，發現梅洛人不會屈服，立即展開敵對行動並建造一堵牆圍繞梅洛市，將工作指派分配予諸國。然後他們留下一批自己的和一批盟軍的部隊從陸地到海洋進行地區封鎖，他們的大軍則返國。留下軍力則繼續圍攻...大約在同一時間，梅洛人再次捕獲雅典陣線的另一部分但那裡只有少數駐軍守衛。結果，另一股軍力在迪米亞斯之子菲洛克提(Philocrates)的命令下從雅典挺進。圍城之戰此刻開始強烈地進行，梅洛城內部也有一些反叛行動，梅洛人最後對雅典人無條件投降，雅典人將所有達到役齡的男性俘虜處死，將全部婦女和兒童販賣為奴隸。梅洛島本身，成為一個由雅典人派出 500 人接管的殖民地。

(註 2)—Chris McNicol 副教授指導本節討論，總花費四小時完成對英國發動福克蘭群島戰役的戰略思維論述。

九、菲律賓政局及杜特蒂總統對南海議題處理方式

海燕颱風過後的政治效應：21 世紀迄今最強烈海燕颱風(註 1)將菲國脆弱的國家政府體系破壞得一覽無遺，各國救援物資的輸運分配及各項災後重建工作在菲國官僚體系扭曲或無法應處下，使人民開始明瞭要求政府善治(Good Governance)理想目標的嚴肅議題。菲國有志之士體會人民願望，嗣後對追求建立一個更好的政府已成為政治運動的主要訴求。菲國總人口逾一億、平均年齡僅 23 歲，近年來的國家新形象乃「拳擊手、選美皇后及屠夫杜特蒂」3 樣。惟菲律賓文化從 16 至 19 世紀以來受西班牙統治影響，頗有墨西哥式的拉丁風味。外界不能以對亞洲國家的眼光標準看待菲律賓，否則容易失真誤判。官方雖宣稱其經濟成長近年來已漸入佳境，但由於該國中產階級僅佔總人口 25.2%、470 萬戶、貧富懸殊如天壤之別且欠缺國家經濟起飛所需要的工業基礎(僅 31.5%);而服務業高達 55.7%、農漁牧業則占 12.8%，因此經濟發展欲邁入開發國家門檻，仍有無數挑戰需待克服。

菲律賓輪流性政治生態遭社群媒體改變：杜特蒂(Rodrigo Duterte)曾 3 度擔任達沃(Davao)市長（1988-1998 年、2001-2010 年、2013-2016 年），共任職 22 年。在 2016 年菲律賓總統選舉中，以總票數 1,660 餘萬票勝出，成功當選總統。人民歸功於他有能力將南部犯罪城市，轉變成為繁榮富裕的城市。期望他能將菲律賓導正為善治國度。但是從 1986 年以來菲國政權始終係「改革派→民粹派→改革派→....」輪流執政模式，惟賑災期間杜特蒂“市長”跨越官僚框架的思考模式，打破城市邊界藩籬，全力拯救遭海燕颱風肆虐毀損的 Tacloban、Leyte 等鄰居城市，在社群媒體即時傳播下，頓時贏得民心。社群媒體已儼然成為推動菲

律賓政治改革的工具。杜特蒂於 2015 年 2 月 19 日提出“我可以做這犧牲，如果只是為了拯救這個國家免於破碎(I can make this sacrifice if only to save this country from being fractured)”打算競選總統的口號，其後勢如破竹果然於本(2016)年 6 月 30 日當選總統。杜特蒂上台以來的 3 大施政一對毒品宣戰、集權主義、和平談判。

反毒濫殺無辜蔓延菲律賓(Vigilantism in the Philippines): 據稱，達沃死亡隊(DDS)是一個在菲律賓達沃市積極活動類似保安警察組織。該集團負責處理涉嫌毒品輕微犯罪的個人並立即處決。據估計 1998 至 2008 年期間，遭該組殺戮或失蹤的人口高達 1,020~1,040 人。菲國地方官員及警察均知道並容忍這批「執法分子」的存在。人權團體控訴，由於菲國刑事司法系統運作不良、缺乏正當程序，當局採取司法行動時，已將不成文的「殺無赦」做為處理犯罪的有效手段。杜特蒂反毒戰爭有爭取“草根民心”作用，但執行迄今連有錢人也支持他，與川普的“反移民”政策頗有異曲同工效果。而對菲國政局向來舉足輕重的天主教勢力亦被杜特蒂巧妙邊緣化，杜特蒂表示“小時曾被神父性騷擾過…”頓時令宗教領袖啞口無言。菲國治安也確因杜特蒂一人強悍施政而大治，人民開始對社會有安全感。

掌握國會超級多數肆行單獨意志: 為有效執行政策，杜特蒂上台以來採取強勢作為，對反對障礙向來不假顏色，刻正恩威並施，打算在國會中籌組超級多數黨派，以貫徹其執政意志。杜特蒂獨特的言行舉止頻頻令政治觀察家跌破眼鏡，頗類似美國川普，對他們來說民粹價格廉宜且極容易炒作。杜特蒂的政策主張接近「社會主義」理想，但治理國家時卻採取非常務實手段，施政復具有自由主義傾向。由於上台半年即立竿見影，因此頗受絕大多數(逾 90%)人民愛戴支持，他所擘畫的政策目標提供人民可期的願景，但是否永遠受人民支持？政策持久性如何？仍有待觀察。此外杜特蒂已逾 70 歲、健康情況堪慮，未來菲律賓似僅能由強人(馬可仕之子)繼承強人，否則政策延續將難以為繼。國際投資人因受杜特蒂

無法捉摸的性格影響，難以預測評估菲國政局發展方向，外資迄仍裹足不前，對菲國經濟發展前景蒙上陰影。菲國服務業多由美國人投資，惟美菲關係陷入空前低潮，總統當選人川普更明白要求美國資金應撤離菲律賓。

內部和平談判進程：杜特蒂夾其高度聲望態勢，尋求與菲國極端伊斯蘭好戰份子及共產黨毛派等反政府勢力和平相處，邀請各黨派代表進入總統府對話，尋求長期和平解決方案，亦係前歷任總統所不敢為者。

外交政策：杜特蒂放話威脅將退出聯合國、痛罵美國歐巴馬總統“婊子”不要干涉並質疑菲國政府對毒品的戰爭、罵歐盟“Fxxx you to EU”...，一時之間搶盡國際媒體重要版面。但對美關係搞僵，絕非符合菲律賓國家利益。分析家認為杜特蒂可能係「馬基維利型」的政治領袖，抑或侷限於市長資歷經驗，導致眼光及格局只能以對付國內毒梟的粗糙手法來處理國際關係。菲國政治學者及專家卻認為，杜特蒂不可能立即改變對美外交關係政策，蓋外交事務有一定軌跡慣性，杜特蒂縱然於口頭上看似堅持『反美親中』立場，但菲國菁英無不質疑杜氏發言的真實意圖；此外況且美、菲兩國關係淵遠長，菲國人民普遍對美親善好感、熱愛美國價值，同時嚴重質疑中國人，應不致輕易附和杜特蒂處理對美關係做法，若對美關係處理不當，反而會造成菲國內部紛亂不安的反效果。

杜特蒂總統對南海議題的處理方式：「九段線」仍是菲律賓與中國大陸爭執的關鍵要點，惟杜特蒂與習近平會面之前曾大放厥辭指稱“南海仲裁不過是一張紙而已”，而與習近平晤面時更刻意跳脫黃岩島(Scarborough Shoal)主權議題，獲得中方保證同意菲國漁民捕魚權。杜特蒂對中國採取與菲國官方截然不同的立場，傾向符合中國期望以雙邊外交談判方式解決難題，惟卻已冒犯美國利益，且極可能侵蝕與美國的軍事同盟關係。杜特蒂明瞭菲國人民其實不在乎外交事務，人民只關注眼前的通膨、失業及治安等切身問題。杜特蒂對中國採雙邊會談模式，原應打算可以立即降低國際(尤其是美國)及東協國家對菲律賓的影響力，但此舉反而證實杜特蒂欠缺國際政治知識與外交實務經驗，杜氏係以解決「地方問

題」的思維邏輯，引申用之處理千百倍複雜的國際問題，杜特蒂對中國舉措已形同放棄對黃岩島主權，勢將牽引菲國捲入中、美紛爭漩渦中。

(註 1)一強烈颱風海燕 (Haiyan)，菲律賓命名尤蘭達(Yolanda) 乃 2013 年全地表最強的熱帶氣旋及 21 世紀迄今為止西太平洋區域最強烈風暴;海燕颱風於 11 月八日凌晨 4 時 40 分，以巔峰強度在菲律賓東薩馬省吉萬沿海登陸，為全球有記錄以來，登陸最高時速 379 公里的熱帶氣旋，對菲國中部造成毀滅性破壞，官方確認逾 6,300 人死亡，菲國警方估計約 1 萬人罹難，而菲國紅十字會更表示失蹤人數多達 25,000 人。風暴過後超過半年，災區罹難人數仍持續增加;菲國人民的財產損失更難以數計。因應海燕造成的災難性傷亡，「海燕」名稱在 2014 年初的颱風會議上遭除名，同時菲方亦將尤蘭達除名。

十、 緬甸現況及政治改革

緬甸簡介：緬甸面積 67 萬 6,578 平方公里，係中南半島最大、及東南亞次大的國家；南北逾 2,000 公里，居「印度-太平洋區域」戰略中心位置。與泰國、寮國、中國、印度及孟加拉等五國毗鄰。超過 12 支種族集團與主要語言，另有逾 100 種少數民族及方言。主要產業有觀光、紡織、礦產及天然氣。緬甸歷經長期內戰與衝突歷史，現各武裝派系雖然協議停火，但仍未解除武裝，係當前聯邦政府所面臨的難題之一。2013 年「東協」十國平均國民年所得達 3,832 美元，緬甸僅 888 美元居東協之末。同年新加坡國民所得高達 55,183 美元，而澳洲則達 64,157 美元；因此緬甸未來發展尚有無數的挑戰待克服。

緬甸積弱不振的遠因：綜合 Georg Sørensen 對積弱國家(State Weakness)及 Collier 所提的「厄運循環(Collier and the ‘Cycle of Doom’)」理論(註 1)的分析，當一國內部普遍存在安全、能力與合法性差距(a security gap, a capacity gap, a legitimacy gap)條件過大時，即為疲弱狀態(State Weakness)國家。也就是說當政府一不願意或無能力維持基本社會安全保護人民；或無意願或無能力維護社會福利、自由及法治等基本社會價值；或很少或完全沒有合法性的統治基礎，使人民對政治回饋機制完全失去希望。凡符合其中之一條件的國家，即為疲弱狀態國家，若再加上由一群教育與薪資水準不高、運用貪腐手段加薪，且罔顧人權的無能官僚治理下，勢必使國家不斷陷入「厄運循環」的衰敗困境中。多年以來的緬甸情況完全符合上述三條件—人民的生命財產未獲得安全保障、政府集權但公共服務品質不彰、統治集團欠缺合法性更遑論取得人民的信任支持；此外不斷脫焦的政治宣傳以及「尋找替罪羔羊的亢奮民族主義(Scapegoating and

Hyper-Nationalism)」更阻礙著緬甸邁入文明國家行列。

經濟穩定度不足且亟欲排除中國影響力：依據「珍氏穩定指標(Jane's Stability Indicators)」顯示，緬甸現階段經濟發展穩定度僅 31 分，在東南亞及東北亞區域國家中，約僅略高於北韓 22 分。緬甸發展尚無法排除走私、人口販賣、販毒及武器買賣等地下經濟活動，除非繼政治改革之後，將社會體制及經濟制度亦推上大破大立的改革途徑，否則經濟穩定度與國家生產力勢必無法有效繼續向上提升，從而影響政治改革成果。此外緬甸軍政府無法忘懷中國支持 MCP(緬共)的歷史及 國共內戰對緬甸亦留下極深刻烙印，而今中國資金攻佔緬甸全境，以臘戍(Lashio)為例，該市是緬甸北境貿易大城，為緬北公路匯集及貨物集散地，係「滇緬公路」起點及通往中國雲南的必經之處。從臘戍可通往仰光、泰國及新加坡等中南半島國家，是中國、印度與東南亞的交流大城。臘戍市華人佔 50% 並且有十所的華文學校。市內到處可見中文市招，足見中國對緬甸具深厚的經濟影響力量。惟緬甸逾百的少數民族區域迄今仍處於貧病交加絕境中，頗多僅能冒生命危險，依賴種植罌粟及跨界販運非法毒品維生(註 2)。近年來緬甸人民普存「親美疑中」傾向。登盛總統宣布中止「中緬工程契約」(註 3) 的深層涵義，除回應人民停建的訴求外，亦對中國南海佈局、修正傾中政策及轉化印度洋戰略產生變數。

緬甸政治發展史回顧：1948 年緬甸脫離英國 60 多年的殖民統治，正式宣布成立「緬甸聯邦共和國」，蘇瑞泰為首任總統。1962 年尼溫將軍奪取政權，廢除聯邦憲法，成立「緬甸聯邦革命委員會」。排除民選制度，開始軍人獨裁統治。1974 年尼溫頒布新憲法卸下軍裝並自任「緬甸社會主義綱領黨」主席，改國名為「緬甸聯邦社會主義共和國」，明確奠立「軍人一黨專政」政制。嗣迄 2011 年為止緬甸前後均由將領執政，史稱「緬甸軍政府統治時期」。惟多年來在國際輿論與經濟制裁壓力下，迫使緬甸「國家和平與發展委員會」於 2010 年十月頒布法令，啟用新憲法所確定之新國旗及國徽，再將國名改回「緬甸聯邦共和國」，

並承諾逐步推動政治與經濟改革。2011 年三月 31 日緬甸國會開議並提名通過登盛(Thein Sein)成為總統、承認過去數十年軍政所犯錯誤、解除民主鬥士翁山蘇姬 (Aung San Suu Kyi) 女士軟禁令、修改選舉法。2012 年四月一日在 45 個聯邦議席補選中，翁山蘇姬所領導的「全國民主聯盟—全民盟 (NLD)」贏得 43 席、翁山蘇姬亦當選「人民院」議員。2015 年 11 月八日，緬甸舉行 20 年來首次議會選舉：「全民盟」總共贏得 390 議席，跨越總席次 664 議席過半數門檻，取得聯邦議會控制權，翁山蘇姬終於為緬甸開啟民主政治新紀元。

緬甸民主改革：緬甸民主改革是指自從 2010 年結束軍政府統治，由登盛所領導的「聯邦鞏固與發展黨」執政以來所進行的系列政治、經濟等領域的改革措施。其中計有釋放被軟禁超過 15 年的「全民盟」領袖翁山蘇姬並與她進行對話、大赦政治犯、成立國家人權委員會、頒布賦予勞工有組織工會及罷工權利的勞動法暨放寬出版審查等內容。這些舉措被認為係自 2010 年國會大選以來，政府當局所承諾的使緬甸逐步邁向“民主國家”及重新“融入國際社會”的具體表徵。嗣「東協」成員國則一致同意，由緬甸主辦「2014 年東協高峰會」。11 月中旬，翁山蘇姬領導的全國民主聯盟也被當局允許註冊為合法政黨，並參加了後來的議會補選。2011 年 12 月初，美國國務卿希拉蕊·柯林頓訪問緬甸，為半世紀以來的美、緬關係解凍。2013 年底，緬甸政府悉數釋放全體仍遭繫獄的政治犯。新頒布的(偏西方)憲法重點—政府採聯邦制、兩院制的國會、對人權保障—尤其重視宗教、信仰及集會結社的自由，同時廢除奴隸制度。惟軍方仍佔有國會兩院 25%保障席次及對 14 個地方議會 30%議席提名權利、保證對加害者不追訴、翁山蘇姬不得擔任國家元首。此外軍方擁有修憲否決權，因為修憲需要超過 75%國會議員支持。

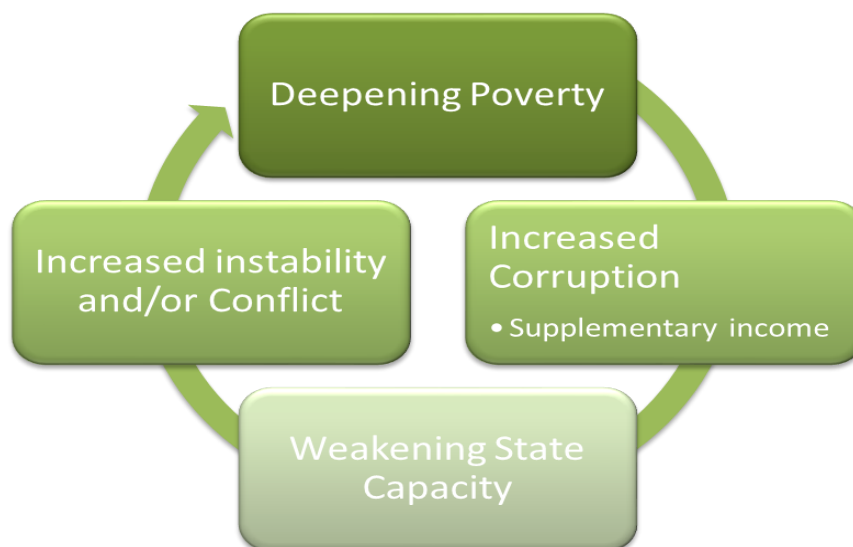
政治改革成功的原因—人心思變—從“番紅花革命”到超級氣旋風暴“納爾吉斯”：受到民主鬥士翁山蘇姬個人魅力影響，西方國家對緬甸軍政府態度始終非常強硬。惟各種國際制裁壓力仍無法撼動軍政府的統治地位，反屢遭利用為對外

同仇敵愾的民族主義及加緊政治控制的藉口。直到 2007 年八月 15 日軍政府取消燃油補貼，導致燃料突然漲價一至五倍，數十萬群眾由身披番紅花架紗的高僧們領銜，於全國主要大城市示威，要求民生物資價格合理化，嗣再加入「與軍事執政團進行對話」及「釋放翁山蘇姬等政治犯」等訴求。十月中旬軍政府雖然有效鎮壓史稱「番紅花革命（Saffron Revolution）」（註 4）的群眾，但人民長年夙怨早已累積仿如隆隆聲作，瀕臨“爆發臨界點”的火山，隨時有噴發的可能，只是軍政府聽不見而已。無獨有偶地，超強氣旋「納吉斯（Cyclone Nargis）」（註 5）緊隨著在 2008 年五月三日侵襲緬甸。迄五月 20 日為止，至少造成 13 萬 3,000 餘人喪生或下落不明、逾 250 萬災民的慘劇。此後三四年的災後重建工作仍無法恢復地力原貌，「納吉斯」更將軍政府無能、瞞頂、懼外與自大的醜陋真貌撕裂，人民至此終於徹底覺悟，人心思變催化政治改革腳步。翁山蘇姬所領導的全國民主聯盟（NLD）於 2015 年 11 月大選中獲得壓倒性勝利順利取得政權，國會上下議院聯席會議於 2016 年三月 15 日選出翁山蘇姬的親信兼友人 70 歲的琺喬(Htin Kyaw)為新總統，逾半世紀以來首位文人總統終於誕生；翁山蘇姬則擔任國務顧問兼外交事務部、總統府事務部、教育部、能源與電力部，大權在握係緬甸「攝政王」。新政府的國防、邊境及內政等三部會首長則仍由軍人出任。

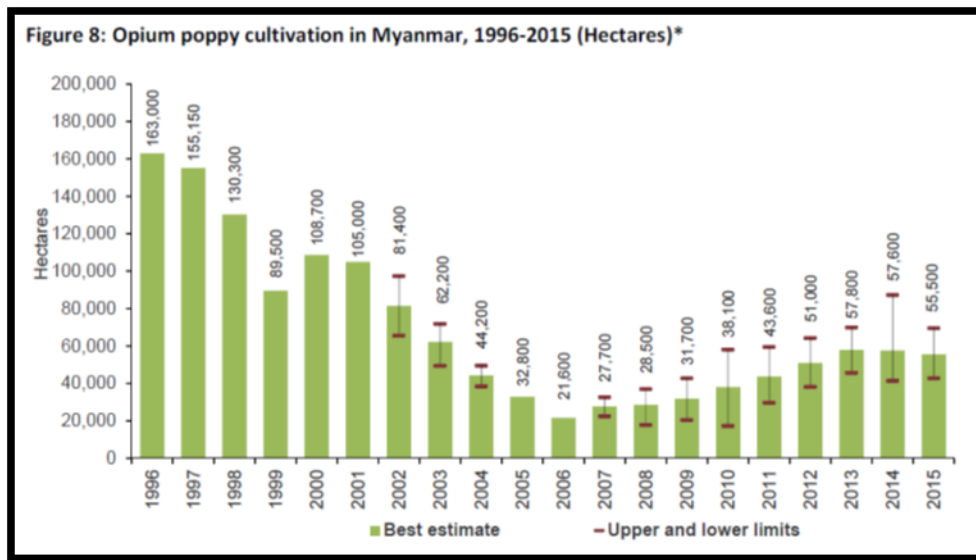
緬甸未來之路：緬甸文化與歷史的獨特性，始終令西方國家無從深入了解。緬甸軍人深具強烈的民族自尊心，對歷史記憶深刻，寧餓死也不樂願對外國勢力低頭折腰。緬甸由於天然資源豐富，人民無須仰賴外援即可維持最起碼的生存條件，此外緬甸多數人認為外國都是為竊取豐沛資源及寶藏而來的，數百年來此種觀念深植人心，凡此種種均為經濟民生能否穩定發展投下負面變數。21 世紀的緬甸無法自外於國際社會，亟需外援或外來投資以維護剛萌芽的自由民主體制，由於緬甸族群、文化及社會複雜，必須因地制宜讓資源有效流進始能解決緬甸未來發展的挑戰。學者專家建議以下 6 項行動：預防（透過同儕評審、教育與脆弱性基金挹助經濟成長）、透明度及問責、具備因地制宜各層面的援助執行能力（納

吉斯超級氣旋所記取的模式)、建構國家能力的戰略(例如提高薪資水準、協調援助及法治等)、學習柬埔寨將各個衝突勢力整合進入緬甸社會中及**最困難的部分乃透過多邊/區域力量或民警執行和平及維持和平**(註 6) – 緬甸目前停火/尚未停火且未解除武裝的(軍閥、毒梟、地方諸侯)派系計有佤邦聯合軍(United Wa State Army: UWSA)、克欽獨立軍(Karen Independence Army: KIA)、北部撣邦軍(Shan State Army North)、德昂民族解放軍(Ta-Ang National Liberation Army: TNLA)及緬甸民族民主同盟軍(Myanmar National Democratic Alliance Army: MNDAA)等 16 支武裝團體，其中僅 8 支協議停火，“永續和平的維持”仍將是國家未來發展最大挑戰。

(註 1)—Collier and the ‘Cycle of Doom’ 厄運循環圖



(註 2) — 緬甸邊區種植鴉片統計表



(註 3) — 緬甸宣布中止中緬工程契約:

密松大水壩 (Myitsone Dam) 及水力發電廠工程位於伊洛瓦底江 (Irrawaddy River)，當地的緬甸少數民族以武裝抗爭，強烈反對此一工程。緬甸總統登盛(Thein Sein)於 2011 年 9 月 30 日中共建政日前夕，下令暫停密松大水壩工程，頗出乎中方預料。該工程係 2006 年緬甸軍政府邀請中方出資興建，預訂於 2019 年完工。但動工伊始便遭當地居民不斷抗爭，反對被迫徵地及搬遷。俟緬甸民選總統登盛宣布暫停該計畫，頓時受到國內廣泛支持。

根據計劃，密松大水壩建成後將形成面積大約 766 平方公里的水庫，高達 90% 電力將輸往中國，卻刺激緬甸人民的敏感神經，咸認為中國在掠奪緬甸資源。另據專家研究指出，密松大水壩位於伊諾瓦底江上游，具豐富生態環境，且距離地震帶僅百公里。此外，該地亦違反緬甸政府武裝「克欽獨立組織」的活躍地區，該組織認為興建大水壩工程將直接威脅到切身生計並迫使成千上萬村民搬遷。另伊諾瓦底江乃緬甸母河，係孕育緬甸文化及歷史的搖籃。每位緬甸人都與她有情感聯繫，因此絕大多數人均反對大水壩工程。環保人士、學者、政客都加入到抵制行列中，其中包括著名的民主派領袖翁山蘇姬。中國在緬甸投入數十億美元，幫助經營礦區、木材以及建造石油和天然氣管道，緬甸片面宣布停止建壩，瞬間使兩國關係蒙上陰影。

2016 年 8 月 16 日緬甸政府發布聲明，將組織委員會審查及監督“中國在該國資助興建的水壩工程”，評估對緬甸人民可能帶來的益處，並建議是否應該繼續。蓋緬甸「國務顧問兼外交部長」翁山蘇姬將於 8 月 17 日至 20 日訪問中國，將與習近平及李克強會談包括兩國興建水力建設工程及經濟特

區等相關事宜。

(註 4) — 維基百科: 緬甸番紅花革命 (Saffron Revolution)

係 2007 年緬甸反軍政府示威，亦稱「第二次緬甸民主運動」，自 8 月 15 日開始持續至 10 月中旬；起因為緬甸軍政府取消燃油補貼，導致燃料突然漲價 1 至 5 倍，公共汽車收費也漲價 1 倍，引發民眾連日示威，要求民生物資價格合理化，嗣後又加入「與軍事執政團進行對話」及「釋放翁山蘇姬等政治犯」等訴求。示威以學生及反對派政治人物為首，事後軍政府宣布「宵禁」60 日以及禁止 5 人集會，並在前首都仰光和曼德勒緝捕異議人士，並聲稱示威是由外國挑撥引發。自 9 月 18 日起，約數千名佛教僧侶開始參加 10 萬人的示威遊行。一些新聞媒體將此次示威活動媲美顏色革命，稱為「番紅花革命 (Saffron Revolution)」。番紅花革命名稱源自於當時佇立在示威最前線的「上座部佛教」僧侶，而遊行群眾則將象徵僧袍的深紅色帶子繫在衣服上，表達對僧侶們的支持。

由於聲勢浩大，英國《泰晤士報》引述外國人權組織之說，開始稱之為「番紅花革命」。另「Saffron Revolution」中的「Saffron」其實是寓意遊行活動係由「上座部佛教」僧侶領導的意思。不過此名稱亦常讓外界誤解為是源於參加活動的僧侶所穿的深紅色僧袍。

9 月 26 日逾萬名僧侶不理會軍政府的宵禁及集會警告，當日早上在仰光的大金塔聚集；示威者與軍警爆發衝突，警方鳴槍及放催淚彈鎮壓，衝突中一名僧侶被殺。當局對示威群眾武力鎮壓，至少有 4 人死亡、100 人受傷。大約 300 人被捕，惟半數是僧人。9 月 27 日軍方大舉搜捕仰光及其他地方帶頭示威僧侶，近千人被捕。在仰光兩間寺院的玻璃窗被打破、滿地子彈殼。另在其他地方寺院，亦有僧侶遭毆打。另有逾 1 萬人在仰光集會示威，主要是年輕人及學生以及少數僧侶，軍方下令示威者必須在 10 分鐘散去，否則將面對「極端行動」。其後成千上萬的示威者乃被迫陸續散去。

日本 APF 通信社記者長井健司在鎮壓行動中被緬甸士兵由背後近距離開槍射殺。9 月 28 日日本首相福田康夫對記者長井健司表示遺憾，並要求合理解釋；日本政府並考慮是否中止對緬甸的人道援助。東協被要求敦促聯合國介入事件，聯合國安理會呼籲抵制緬甸軍政府。美國總統布希宣布，不會對緬甸軍政府及其家屬發出赴美簽證，以及在聯合國大會上發言時表示將會經濟制裁緬甸，並呼籲各國仿效。助理國務卿希爾則稱會要求中國運用影響力，迫使緬甸軍政府「改變觀點」。美國財政部則下令凍結軍政府領袖丹瑞及另外 13 名官員在美境內資產。

歐洲聯盟：輪值主席國葡萄牙警告緬甸勿用暴力對付示威民眾，否則將加重制裁。歐洲議會並建議歐盟成員國聯合抵制 2008 年北京奧運，來逼迫北京方面和國際民主國家站在同一條陣線上。

澳大利亞：外長唐納表示希望國際社會會與澳洲一樣，藉此機會來表達對希望改革的緬甸民眾的支持，並對緬甸軍政府領袖強烈表示在 1980 年代發生的一些強烈鎮壓，在國際社會中是完全不被接受的。惟後來他表示，不認為聯合國可作為改變緬甸局勢的媒介。國際社會反而應該說服中國政府，因為只有中國可對緬甸領導層產生最大影響力。

(註 5)一

超強氣旋「納吉斯 (Cyclone Nargis)」於 2008 年 5 月 3 日侵襲緬甸迄 20 日為止，至少造成 13 萬 3,000 餘人喪生或下落不明、逾百萬人無家可歸、250 萬人受災的慘劇。仰光省、伊洛瓦底省、勃固省、孟邦及克倫邦為 5 個主要災區，伊洛瓦底江 95% 建築物被吹毀。但一直到 5 月 23 日為止，緬甸軍政府始終以維護國家安全及尊嚴為由謝絕國際援助，造成民怨從沸騰到爆炸。3 年災後重建工作仍無法恢復原貌，「納吉斯」將軍政府無能、瞞頂自大卻又懼外的醜陋真貌撕裂，人民至此終於徹底覺悟。

緬甸軍政府不理會國際的呼籲將所有資源集中於救災工作，竟如期在 5 月 3 日當天舉行憲法公投。迄 5 月 13 日死亡人數增至 34,273 人，27,838 人失蹤，聯合國警告，現在只有不到 1/3 的災民受到救助，除非軍政府立即准許大規模空運與海運提供協助及緬甸政府加快向國際救援人員頒發簽證的速度，否則在熱帶氣旋造成慘重傷亡後，緬甸可能面臨霍亂疫病爆發的第二波浩劫。惟緬甸政府仍強調，不會批准外國救援隊伍入境，所有救災及賑濟工作須由軍政府直接指揮。此外，納吉斯氣旋摧毀緬甸主要農業地帶的稻米庫存之後，緬甸將面臨饑荒的危機。

5 月 17 日，緬甸軍政府始首度同意帶領外國使節團，前往風災衝擊最嚴重的伊洛瓦底江三角洲，但仍須由政府安排行程，使節團不能自由考察。迄 18 日緬甸領袖丹瑞才首度於災區露臉，次日中國醫療隊參與災區醫療救助服務，成為首批「獲准施援」的國際救援隊之一。澳洲海軍坎培拉航母滿載救援物資抵達領海，惟遭緬甸軍方以危及國防安全，拒絕批准靠岸。5 月 23 日，聯合國潘基文在緬甸新首都奈比多會見軍政府主席丹瑞並代表國際施壓，緬甸政府終於允許所有外國救援人員入境展開賑災行動。

(註 6)一Rice, Graff and Pascual 'Confronting Poverty: Weak States and U.S. National Security', Brookings Institute Press (2010)

十一、印度尼西亞政治與經濟改革的成就與挑戰

印尼近 15 年政治改革之路: 1998 蘇哈托政權(Suharto Regime)殞落，工程科學背景出身的哈比比(D. J. Habibie)繼任蘇哈托為印尼過渡期總統。哈比比雖僅止擔任 1 年 5 個月(1998.5.21 – 1999.10.20)的總統，卻進行大刀闊斧改革—解除媒體及政治活動禁令，讓許多政黨應運產生；尤其重要者乃通過立法於 1999 年 12 月，時隔 45 年後，首度讓印尼人民進行自由選舉。哈比比雖因黨內派系與軍方鬥爭，無法參與總統角逐，嗣由伊斯蘭學者瓦哈地(Abdurrahman Wahid)贏得大選並組織新政府。

印尼 1999~2002 年憲政改革—重新設計政府: 新憲法提升國會立法權力、創造代表各地區的第二院強化法案諮詢功能(DPD)、重新釐定地方政府角色與職權、提升監察機構權力(BPK)、設立憲法法庭監督審查法規、透過「貪腐根除委員會(Corruption Eradication Commission-KPK)」起訴涉及貪瀆者，及透過監察機關改善政府公共服務品質等。此外，亦大膽限縮軍方出任國會議員人數。

印尼總統選舉: 蘇哈托強人時代，總統由國會議員選出，國會僅具橡皮圖章功能。1999 年後，印尼國會(MPR: The People's Consultative Assembly)有權力撤銷總統職位，卻造成 2001 年 7 月 23 日國會擬罷黜瓦哈地總統改任命由副總統替代瓦哈地的政治危機(Crisis of removal of President Wahid)，嗣進行憲法條文修正，將多年以來的總統間接選舉改成直接民選制。新政治制度雖類似美國三權分立，惟卻亦有可能步美國歷史經驗之後，造成未來總統與國會之間的政治僵局。總統直選對印尼的另一個重大影響—乃創造出新政黨有如雨後春筍般不斷冒出的契機。

民主化及地方分權：民主改革運動及中央政府權力下放至各地區，這 2 股歷史過程同步發生，非常有效地遏制各地方分離主義、回應了各區域多年來的自治訴求、為地方政府效率提升產生新的機會，但更預想不到的是一總統直選亦 “為地方級領袖創造一條通往國家元首的快捷通道” —例如左科威 (Jokowi, Joko Widodo) 2014 年當選第七任總統，就是因為擔任蘇拉卡爾塔(Surakarta-Solo)市長七年任期內政績表現傑出 (於 2006 年將蘇拉卡爾塔申辦成功為世界遺產城市聯盟一員，並於 2007 年舉辦世界音樂節)，從地方快速進入中央的範例。

印尼政權 4 度和平轉移的影響：自 1999 年以來，印尼已歷經四度政權和平轉移，為國家形象創造極大加分效果，但同時也滋生政治分裂及政黨叢生問題。從 1999 年國會起初由五政黨組成迄 2014 年已高達十個政黨。左科威總統以廉能清新的形象於 2015 年挾民意高度期許進入中央，但因缺乏治理國家經驗、加上反對黨惡意杯葛以及政府於國會仍為「少數聯盟」，此外黨內大老一前總統梅嘉娃蒂(Megawati)更頻利用內閣威逼，使左科威對警政及貪腐根除委員會等重大決策無從施展，執政初期在黨內頗勢單力薄。為鞏固政權，左科威捨棄動員民氣或民主辯論方式，重回蘇哈托式權謀老路，運用國家機器打擊具敵意的陣營，巧藉各種名目策略及方便門利誘並分裂各黨派內部，逐一將國會議員拉攏到自己陣營的旗幟下，佐科威政府目前已充分掌握國會多數議席。梅嘉娃蒂雖然影響力式微，但仍是執政黨內潛在的頭痛人物。

菁英的反抗—對民主及體制改革的敵意：國會通過立法，廢止地方省長直選及對「貪腐根除委員會」削權，同時對委員會主席、職員及警察濫權引發各種民怨擬進行改善。由於貪腐仍是印尼政府體系最大問題，賄賂官員、警察及各級公務員或政客索取工程回扣，仍為印尼每日生活中常見情事。加以官僚體系嚴重遭受親信政治侵蝕，更導致貪腐問題叢生。地方政府要求分

權，只是將貪腐從中央散播到新的地方而已。而每次的選舉所費不貲，「以錢換權，再以權謀財」已成為印尼民主發展最大的隱憂。2014 年軍人(退役中將)出身的總統候選人普拉博沃·蘇比安托(Prabowo Subianto)即曾公開質疑過“民主政治是否適合印尼?”。

有限度的經濟表現: 1997 至 1998 年印尼經濟崩潰，成長率負 11%，加上通膨嚴重，社會充滿悲觀氛圍。2000 至 2012 年，經濟邁入復甦期長達 13 年，平均每年以 5%~6% 穩定成長。但由於貪腐所造成的隱藏性成本(hidden costs)及經濟基本結構性問題 (例如: 長期忽略及缺乏公路、鐵路、航運、空運等基礎設施; 各級機關繁瑣的發照法令，以及因“地方自治”而將貪腐弊病從中央散播到全國各地)，導致國際外來投資者始終卻步不前。印尼出口項目非常有限，以煤礦、林木及棕櫚油為大宗，欠缺工業生產能力對減緩內部失業率實無太大助益。2012 年以來的經濟發展更趨嚴峻，而在民主政治 15 年期間，投機者紛紛集中於炒房地產、蓋購物中心及奢侈消費等項目，汲盡原本應該挹注於提振生產力、創造就業機會的資本財項目。左科威上台二年來重拾蘇哈托時代新發展主義(New Developmentalism)，印尼政府對少數民族未設立有效保護措施，社會包容性逐日淡失，對社會和諧與國家統一發展不利。此外，若左科威無法將產業帶向“高附加價值的製造業”。印尼極有可能會陷入類似南非或巴西的「中產階級陷阱」中。

未來政治發展的指標: 印尼政府必須排列政策優先順序，在兼顧社會和諧及國家團結的前提下，以和平及合法程序一消彌菁英貪腐階級(Corrupt Elite)、持續改革文官體系，形成一個可被公開檢驗的透明體制。解決長期以來的經濟結構性問題、提高偏鄉的教育與健康醫療資源、改革教育提振人力資源及品質。同時採取更寬容的族群與宗教政策，以消彌日漸增溫的宗教緊張問題。印尼雖然未來五年的內政與經濟前景尚稱樂觀，但社會及宗教族群間的關係仍因伊斯蘭教少數極端份子挑動而備感壓力。左科威總統對外交

事務不感興趣，印尼對中國大陸關係頗錯綜複雜，當前內部尚瀰漫著經濟國家主義(Economic Nationalism)，對外國(中國大陸)被捕的非法漁船採取「一次性炸沉」的激烈措施(註 1)。即連對新加坡關係現階段似也陷入「無話可對」的窘境。

印尼政治發展未來的挑戰：雅加達省長已「史無前例」由華裔基督徒鍾萬學(Basuki Tjahaja Purnama)遞補出任。然而印尼的伊斯蘭教與民主政治能否相容並存？此正為印尼社會當前所面臨的重大問題與挑戰(註 2)。印尼能否做到族群與宗教融合，勢將成為印尼能否在 21 世紀邁向現代化大國的關鍵因素。

(註 1) —

印尼海事暨漁業部配合獨立建國 70 週年慶典，2015 年 8 月 18 日於全國多處同步炸沉 34 艘「非法捕撈」的外國漁船，再次宣示印尼捍衛漁權的決心。其中大部分漁船屬於中國大陸，除對中國宣示主權決心外，更有藉以團結印

尼人民向心的作用。

(註 2) —

綜合外電 2016 年 11 月 5 日相關報導 “基督徒鍾萬學被控褻瀆可蘭經”：印尼雅加達華裔省長鍾萬學（Basuki Tjahaja Purnama）被指控褻瀆《可蘭經》，強硬派穆斯林團體「伊斯蘭捍衛者陣線」於 11 月 4 日發起示威遊行，號召逾 10 萬人走上首都雅加達街頭，要求鍾萬學下台、並接受法律制裁。遊行晚間演變成警民衝突，造成示威民眾 1 死 4 傷，警察則有 3 人受傷。

通曉中文的鍾萬學以大刀闊斧改革，成為印尼備受矚目的政治人物，明(2017)年的連任之路原被各方看好。然而，擁有華裔及基督徒 2 種少數族群身分的鍾萬學，日前在一場演講中引用《可蘭經》條文，指稱競選對手企圖利用該段條文，讓穆斯林誤以為不可選非穆斯林為領導人，還告訴在場民眾「你們被愚弄」。該發言被視為褻瀆《可蘭經》，在當地引起軒然大波。人口達 1,000 萬的雅加達瀰漫肅殺之氣。為防範擦槍走火，當局派出約 18,000 名軍警戒備，另於交通要道、政府機關及市區各處都有維安人員持槍駐守。大批抗議民眾在的總統府外集結，曾一度朝總統府丟擲水瓶，迫使警方發射催淚瓦斯，以驅離群眾。

佐科威總統誓言不會介入該事件的法律程序，佐科威曾在擔任雅加達省長期間，提拔鍾萬學任副省長因而被視為愛將。佐科威當選總統後，鍾萬學未經過民選便遞補省長遺缺。

印尼有 2 億 5,000 萬人口，但穆斯林人口高達 2 億 290 萬人，佔印尼總人口比例 8 成以上、占世界穆斯林 12.9%，是全球最多穆斯林信徒的國家。而印尼華人估計僅佔總人口 2%~3% 之間，約為 600 至 700 百萬人，華人數百年傳統上不涉入政治，但卻屢遭排華暴動波及。

十二、太平洋島國的政治穩定性及政府治理能力

太平洋島國(The Pacific Islands): 計有 22 個政治實體，其中有九個獨立國家、5 個自由屬邦(Freely Associated States)以及八個領地(Territory)。九獨立國家—斐濟、吉里巴斯、諾魯、巴布亞紐幾內亞(簡稱巴紐)、薩摩亞、所羅門群島、東加王國、吐瓦魯及萬那杜便佔太平洋島國總人口數 1,000 萬中的 90%。其中以巴紐、斐濟及所羅門群島人口居前三名。根據 2015 年三月聯合國新制定的「最低度開發國家」(註 1)標準—一人均國民總收入 (GNI 三年平均數) 低於 1,035 美元、人力資產指數(包括營養、健康、入學率、識字率等多項指標)及經濟脆弱性指數(包括自然衝擊程度、經濟易受衝擊程度、經濟規模狹小程度、地理位置偏遠程度) 等三大項指標低於聯合國標準數的國家被列入「最低度開發國家」名單；其中太平洋島國便有吉里巴斯、 索羅門群島、吐瓦魯及萬那杜等四國，而薩摩亞於 2014 年被移除，可見太平洋島國大部分國家發展低於國際經濟平均水準。

政治穩定性問題: 太平洋島國政治穩定性概由一憲政體制、文化傳承與語言分歧度、殖民統治歷史經驗、人口成長率、進入周邊主要國家勞動市場距離及領導人素質等六項因素決定。其中以薩摩亞、吐瓦魯、吉里巴斯及東加王國自獨立以來，政治穩定性相對較高。巴紐及萬那杜則屢有政權轉移時遇政策無法延續的問題，此外不論何人執政均面臨中央威權不足，施政不可預期及社會動盪問題的挑戰。所羅門群島更於 1998~2003 年遭逢排華動亂嚴重問題。蓋巴紐逾 800 種語言、所羅門則 75 種語言(使用英語者僅 1 至 2%)，且均為小村落型態治理不易。所羅門群島由於體制文化差異、語言分歧、欠缺殖民政府管理國家的歷史經驗、領導菁英品質欠佳等負面因素，加上長年

無解之土地遭竊占償還、自然資源分配及受難者賠償等問題，導致政治與社會情勢始終紛擾不安。此外太平洋島國政黨政治缺乏對政黨的忠誠度，政客基於自身或族群部落的利益跨黨輸誠習以為常。

澳洲撤離所羅門之影響：所羅門群島 2003 年發生種族暴亂到頂點，澳洲政府應邀領銜於 2004 年四月派遣維和軍警部隊「RAMSI (Regional Assistance Mission to Solomon Islands)」維持社會秩序迄今已超過十年，期間屢逢所羅門國內的“反澳勢力”藉機攻擊其國家主權遭受侵犯，澳洲啞巴吃黃蓮外亦遭連累，造成國內政治議題不斷。澳方迄今已支付逾 30 億美元軍費，係一重大財政負擔，已決定於 2017 年六月完全撤離。所羅門人民僅 12% 對其政府「維穩」能力具信心，但卻高達 85% 對澳洲及外國政府更有信心。澳洲軍警撤除後，所羅門政經社會前景不容樂觀，蓋所國治理能力闕如，屆時不排除再藉外力“施援維穩”的可能性。此外萬一所羅門成為“失敗國家”，勢將成為澳洲的負擔，亦將令美國質疑澳洲。蓋澳洲多年來迭以“看緊巴紐及所羅門”為藉口，婉拒美國促請增兵屯駐伊拉克及阿富汗的訴求。

斐濟—政變與民主輪流上陣：斐濟執政者於 1987、2000 及 2006 年係以軍事政變方式上台；於 1970、1990、1997 及 2013 年則以「憲政」程序執政。惟 2006 至 2014 年則為軍事強人主政。2014 年係有史以來首度嘗試排除族群分類之大選。Frank Bainimarama 當選總理，B 氏於 2006 年主導軍事政變推翻民主政府上台，於 2009 年中止憲法，行軍事統治迄 2014 年，復於 2014 年卸下軍裝贏得民主大選。澳洲及紐西蘭對斐濟採取外交孤立及制裁政策。斐濟轉向中國求援，於投資及軍事合作上形成更緊密的關係。斐濟職業軍人約僅 3,000 名，惟多年參與聯合國和平部隊駐節國外，頗具國際觀及海外長期「維和」戰鬥經驗，屢在斐濟政壇中扮演關鍵性角色。另中國在太平洋地區的軍事花費不高，迄今僅援贈斐濟六艘軍用快艇。

中國大陸的角色與新布局：2014 年 11 月習近平走訪斐濟並與其八個南

太邦交國元首就基礎建設、氣候變遷科技、貿易及投資等項目合作達成協議。中國積極經營該區域迄已挹注援建(贈)款及低利無息貸款(Soft Loan)各十億美元；顯見太平洋島國對美國、澳洲、紐西蘭及中國已具備新時代的戰略及區域安全意義。對中國而言，中國援助計畫著眼於獲取保持經濟成長所需要的資源，例如在巴紐及斐濟設有礦業公司、於巴紐成立鎳礦公司；此外中國投資者對海床蘊藏的稀有礦物及鎂礦頗具高度興趣。近 3 年來的亮點援建計畫則有巴紐的「國際會議中心(將係 2018 年 APEC 會場)」於 2016 年開幕、萬那杜的「國家會議中心」亦於 2016 年啟用；另協助興建基礎工程如一斐濟納達里瓦土(Nadarivatu)水力發電廠、巴紐雷宜港(Rae)改建及莫斯比港(Port Moresby)高速公路網、萬那杜維拉港(Port Vila)新會議中心、更遠者如重建東加首都中心區(於 2006 年毀於暴動)等計畫。為回應中國的善意，斐濟特派軍隊參加北京勝利日(V-DAY)閱兵大典，另派遣軍人赴中國受訓。

美國的角色及對中國在太平洋崛起的回應：美國是太平洋強權，擁有太平洋區域諸多領域一例如計有夏威夷州、北馬里亞納島自治區、關島及美屬薩摩亞領地；此外另有帛琉、麥克羅尼西亞及馬紹爾群島等三個自由屬邦。其中馬紹爾群島允許美國測試飛彈，帛琉同意美國使用若干島嶼作為國防基地效期至 2044 年。九個獨立島國負責各自領域內的安全，惟整個太平洋的戰略安全維護責任則非美國莫屬。近來中國以軟硬實力侵蝕澳洲及太平洋島國，因此美國對大洋洲的戰略憂慮感遠高於澳洲；2015 年中國與太平洋島國的貿易總額突然高達 75 億美元，其中以觀光為大宗，益令美國不自在。此外澳洲視中國為金主乃能幸運避開 2008 年全球金融海嘯危機，因此澳洲與美國對中國大陸的看法不盡相同，對南太戰略布局似已不再唯美國馬首是瞻；澳洲人民普遍認為中國對澳洲的投資是「具品質的投資(Quality Investment)」且能被有效管理及監督。為對抗中國崛起及在南太積極動作，美國從 2011 年起恢復中斷 16 年「援外總署(US Agency for International Development)」的

工作，將區域總部設於巴紐的莫斯比港。2012 年美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)參與「太平洋島國論壇」會後對話會，允諾將協助加強對太平洋島國專屬經濟區的巡航任務。

澳洲對太平洋島國的戰略：澳洲「2106 年國防白皮書」確認太平洋島國乃未來十年，除澳洲本土之外最重要的戰略防禦利益，若近鄰巴紐、東帝汶及太平洋島國成為澳洲威脅來源，澳洲勢必無安全可言。惟澳洲現階段概以維持各國社會穩定為優先，但太平洋島國不信任澳洲，蓋澳洲援贈(建)合作計畫屢見暗藏資金再回流坎培拉之機巧設計。而斐濟的態度亦影響大部分島國的立場，自政變以來斐濟經濟係靠每年約 70 萬中國觀光旅客支撐，度過國際打壓難關。另澳洲與巴紐於 1987 年簽署軍事安全與主權原則聯合宣言(The Joint Declaration of Principles of 1987)以來關係尚稱密切，2013 年兩國再度簽署國防合作協議，澳洲承諾將以財政援助巴紐擴充軍隊編制: 2017 年巴國正規軍從 2,000 擴增為 4,000 員、預備兵 1,000 員，至 2030 年更增至 10,000 員額。此外當區域內遇有大型天災、旋風、海嘯及地震時，澳洲與紐西蘭「對外默契夥伴(Default External Partners)」部隊將立即馳赴災區現場，進行賑災與重建任務。例如:紐澳派兵援助 2016 年侵襲斐濟的溫士頓氣旋(Cyclone Winston)、2015 年幾乎毀滅萬那杜的潘姆氣旋(Cyclone Pam)及 2009 年襲擊薩摩亞的大海嘯。

(註 1) —

最低度開發國家（也稱作最不發達國家、未開發國家 “Least developed country” 縮寫 LDC、LDCs）係指那些經聯合國認定的社會、經濟發展水準以及人類發展指數最低的一系列國家。