

台灣在美國重返亞洲政策中的角色

司徒文

國立清華大學全球事務代理副校長及亞洲政策中心主任

從戰略、經濟、和政治因素來看，美國重返亞洲政策乃是無可避免，也是必要的。雖然該政策受到批評，但獲致之成果卻超過一般人所認知。多數亞洲國家都歡迎美國進一步涉入區域事務，並提供再保證。重返亞洲政策的出現，基本上是美國為因應中國在本區域日益壯大的經濟與軍事力量。中國對東海與南海之領土主張及其日益強悍的政策，正是中國崛起帶來潛在危險的最佳例證。

在美國重返亞洲政策中，台灣鮮少被提及，但台灣有能力、且應該扮演重要角色。台灣的經濟與戰略重要性、與美國長期以來的友好關係及共同價值、以及對東海與南海的領土主張，都有助於達到區域和平、安全與穩定的目標，這與美國重返亞洲政策所欲維持並推動之目標一致。這一點可以從 2014 年 4 月 3 日助理國務卿羅素（Daniel Russell）提交給參議院東亞事務小組委員會有關台灣關係法 35 週年的聲明獲得證實：「強化我們與台灣的关系、以及與台灣人民長期的友誼，仍是美國亞太地區戰略再平衡的重點。」

然而，台灣對美國重返亞洲政策多半抱持觀望的態度。台灣在過去六年來大幅改善與中國的關係，也因此對中國的經濟依賴度越來越高，對於兩岸關係也越來越投鼠忌器。同時，台灣的軍事預算逐年下降，而馬總統顯然把穩住與大陸的關係，作為國防上的第一要務。

台灣對美國重返亞洲的態度曖昧模糊，亦反映在台灣處理東海與南海領土爭議的矛盾政策，這兩個區域也是美國重返亞洲的重要面向。台灣與中國在東海及南海的領土主張相互重疊，尤其在南海爭議上，中國與台灣都根據所謂的「九段線」主張領土及於整個南海。雖然處理主權主張的方式截然不同，台灣主張亦造成強化中國主張的效果。

對於南海主權爭端，「九段線」長期以來缺乏合理解釋，美國政府也已公開質疑以其作為領土主張的基礎。有鑒於此，台灣應放棄以「九段線」作為依據，而以其所現有之太平島與東沙群島及相關島礁、以及國際海洋法為基礎，提出其南海領土主張。

台灣與日本、菲律賓進行談判以解決漁業爭議，已經提供一個良好示範，讓亞洲鄰國理解該如何進行互動。馬英九總統於 2014 年 8 月 5 日「東海和平倡議」提出二週年時，敦促應以台日漁業協議為架構，尋求和平解決南海領土爭議。然而，要把台灣與日本、菲律賓的雙邊解決方案運用到南海爭議上，將會面臨兩大阻礙。首先是南海有諸多國家提出相互重疊之領土主張，因此想藉由談判達成協定變得更加困難。更重要的是，誠如哈佛大學學者荷莉·馬羅（Holly Morrow）於 2014 年 8 月 4 日在《外交政策》（*Foreign Policy*）期刊所闡述，「問題關鍵不在石油，而是那些小礁石……在二十一世紀，絕對有遠比佔據領土或與鄰國發生衝突更簡單的能源取得方式……中國的能源探勘行動，是為了展現主權與實際控制，而非只為了取得天然資源。」

2014 年 5 月 21 日，中國國家主席習近平在上海倡議所謂「亞洲新安全觀」，試圖排除任何非亞洲國家參與。中國提出與美國的「新型態的戰略關係」，其目的事實是要美國撤離亞洲，促成中國對亞洲的戰略支配。無須否認，美國與中國對亞洲的願景，基本上截然不同。所以如果可以看到歐巴馬政府的

高層官員偶爾對中國強硬一點，真的會大快人心。

一個安全的台灣，是維持亞洲穩定與安全的先決條件。美國必須以國防合作支持台灣，更努力讓台灣取得自我防衛所需武器，尤其是非對稱性的防禦武器，例如潛艦與改良過的飛彈技術等。台美之間也需要有更頻繁且更高層的軍事對話。

美國亦應更積極在貿易策略上支持台灣，畢竟美國和各國洽簽自由貿易協定的經貿決策，向來都有政治考量的成分存在。把台灣納入跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議（TPP），符合美國的經濟與戰略利益。如果顧及中國可能對美國的 TPP 伙伴施加壓力，讓此目標難以達成，那美國就應尋求與台灣單獨簽訂雙邊自由貿易協定，或許可以考慮先從雙邊投資協定開始著手。

基於價值觀與利益，美國有責任必須更積極展現對台灣的支持，在兩個最重要的領域－國防合作與貿易－應有更多的作為。台灣也必須做出同樣努力，包括提高國防預算與採取市場自由化，才有可能在這兩方面取得進展。BT