

# 台灣的地緣戰略<sup>1</sup>

余家哲、李政鴻

中山大學中山學術研究所政治組博士候選人

## 摘要

本文以古典地緣政治研究方法，回顧台灣歷史上的客體地緣政治，認為台灣的國家安全必須維繫台灣島生存與海上交通線的暢通，並提出台灣的地緣政治密碼：在地層次為落實民主自由制度、雙邊層次是取得海峽防衛優勢，區域層次則融入海洋同盟運作。本文以島嶼・海洋國家為出發點，確認台灣的國家利益是自由民主的生存與安全基地，且因應戰略縱深不足與高度依賴貿易，必須控制周圍海域和享有交通線的暢通為生存基礎。在確認中華人民共和國是台灣的生存威脅後，台灣需要善用亞洲地中海的北方扼制點、海陸勢力的交會前緣與海洋轉運站的優勢，結合民主、自由與繁榮的海洋國家，組成具有軍事、外交、政治與經濟關係的海洋同盟，以東亞區域最重要的美日同盟為核心，維繫台灣的國家生存與安全。

關鍵字：地緣戰略、地緣政治密碼、淡交戰略、海洋同盟

---

<sup>1</sup> 感謝兩位匿名審查委員的悉心指正與寶貴意見。

## 壹、前言

### 一、緣起

台灣沒有地緣戰略（geo-strategy）：台灣欠缺建立在地理現實與思維之上的國家安全戰略。

當前台灣正處於劇烈變遷的時代，國家安全之課題日益多樣化，挑戰也愈趨深刻。這標誌著台灣必須採取長遠而綜合的國家安全戰略觀點，並形塑清晰的概念架構，從而建構有效的組織機制，規劃可行的國家安全戰略，以保障國家安全。就歷史的教訓而言，國家安全戰略之實踐，不能僅根據某些理想化的世界來設計，而必須根據國際關係與國內社會的現實<sup>2</sup>。其次，理智的國家安全戰略，不僅須根據國際與國內現實來掌舵，且必須和該國在世界上的特殊位置搭配。這意味著，國家的生存暨安全問題，正是由一國的地理位置及該國與國際權力各中心的關係所界定的。

台灣的國家體質是島嶼・海洋國家，這層地理的現實，正是構築台灣國家安全戰略的起點。本文的根本目的，就是提出一組能確保台灣國家安全的戰略指導綱領，並據此擬定國防、外交、經濟與文化四大領域的戰略。

因此，本文的目的為，第一、研究架構的提出，首重於提出一個研究台灣之地緣政治的完整性與全面性的分析架構；第二、標示台灣地緣戰略指導綱領，提出台灣地緣政治的分析架構後，根據台灣國家安全目標與國

---

<sup>2</sup> 就結構現實主義的觀點，國際政治有三層不同的結構，第一層是無政府狀態的排序原則，任何國家在無絕對權力中心的環境下，必須自力救濟謀求國家之生存；第二層是國家與社會的關係，然而結構現實主義認為國家被國際結構（無政府狀態）社會化，因此國家的功能都是類似的，然而這有待進一步商榷；第三層是各國的能力分配原則，主要是軍事與經濟力量，因而形成不同的國際體系。參見Waltz（1979：88-99）。同屬於現實主義的地緣政治學，也接受上述原則，然是以地理為最思考的基礎，並進一步考慮到不同的國家與社會關係，對各國地緣政治的影響。

家安全威脅的主要來源，擬定一組具體的地緣戰略指導綱領，藉以作為規劃我國國家安全戰略的指導原則；第三、以地緣戰略指導綱領為依歸，進一步提出台灣的國防、外交、經濟與文化等四大領域之戰略。

## 二、文獻檢討

國內、外少有專門針對台灣地緣戰略的研究。因為地緣戰略研究的根本任務，旨在服務國家的生存與安全；此類研究帶有濃厚價值判斷（如確保主權與維護國土安全）的本質，而非是單純學術研究所追求的價值中立。換言之，地緣戰略研究必然有嚴格的針對性，國外人士不會以台灣主體的立場來從事此類研究，如下文回顧作為客體的台灣地緣政治時，會見到將台灣視做東南屏障、南進基地或海洋扼制點（chokepoint）等角色，亦即這些看法或研究的根本考慮並非是以台灣為主體，台灣多是被外來者視為手段或工具。而台灣學術界理應懷抱生於斯、長於斯，在台灣安居樂業為出發點，將台灣視做生存的唯一基地，並據此思考與規劃台灣的國家安全戰略。然而，至今仍未見到類似的研究，最可能的原因是我們早已習慣於將台灣視為客體的地緣政治，例如不斷彰顯台灣是不沉的航空母艦，諸如此類只強調台灣對他國的利用價值之觀點。另一個可能的原因是台灣的統治者並不認為台灣是唯一的立足之地，而將台灣視為承載著特殊目的的客體，這部份在本文的「歷史回顧——作為客體的台灣地緣政治」有詳細的解釋。

迄今為止，有關台灣地緣戰略的研究只有一本專著：許介鱗、蕭全政與李文志合著的《台灣的亞太戰略》（許介鱗等，1991）。該書詳細介紹地緣政治與地緣經濟理論，並提出台灣應有的亞太戰略。問題是該書過度重視地緣經濟，而忽略東亞大陸勢力對台灣國家安全的影響，因而導出的台灣亞太戰略：西和中國、北聯日本、南進東南亞，從近 20 年後的觀察與現實有不少差距，特別是西和中國幾乎是完全失敗。

台北當局自 1992 年迄今已公佈 9 份《國防報告書》，先分析全球、亞

太到中國的安全情勢和潛在威脅，再提出中華民國（台灣）的因應之道。如2008年《中華民國九十七年國防報告書》就以上述方式提出「預防戰爭、國土防衛與反恐制變」的現階段基本目標（國防部，2008）。但從地緣戰略的觀點而言，《報告書》並未有明確的研究途徑，多聚焦在解放軍防衛，而較忽略台灣海上生命線以及海洋同盟的重要性。其次，國家安全會議在2006年發表《2006國家安全報告》，透過分析新安全環境與安全威脅，提出現代國防、經略海洋、多元外交、強健經濟、人口政策、信賴社會、國土安全、資訊安全與穩定台海等9項國家安全策略（國家安全會議，2006）。《安全報告》對國家統治者而言是完善的政策建言書，也符合綜合性安全的趨勢；但這種廣泛政策面的研究，理所當然地不會重訪歷史以理解台灣地緣政治的發展，自然難以掌握台灣國家安全的關鍵因素，因此多提出與國家安全有關的個別政策指導，而非是上位的國家安全指導總綱。本文所提出的「台灣地緣戰略指導總綱」試圖以更具邏輯推論的方式，透過古典地緣政治途徑的分析，提出由主體台灣為核心的指導總綱。

### 三、研究途徑

本文將運用古典的地緣政治途徑（geo-political approach）進行分析綜合<sup>3</sup>，該方法論意味著本文的理論立場是國際關係理論中的現實主義（realism）。首先，本文認為理解地緣政治是規劃台灣國家安全戰略的基本前提，特別是因內、外環境劇烈變遷下的台灣，身處於極度危險的挑戰之中，絕不能依靠不證自明的理想原則或道德價值，而必須重視自身的權力，這意味著台灣的生存必須掌握在自己的手中。這就是現實主義與地緣政治

---

<sup>3</sup> 地緣政治途徑有許多分支，特別是冷戰後發展的批判地緣政治。本文採用的是古典政治研究途徑，根本立場是國家的所在至關緊要（location matters）。國家的行為植根於他們的地理位置，位置的觀念具有最根本的意義。河川與海洋容易成為商業與文化的發源地，易於行軍的平原滋生出脆弱感（sense of vulnerability），並因此培育出先制攻擊（pre-emptive strike）的戰略文化。代表作如Mahan（1998 [1890]）、Mackinder（1919）&（1943）、Spykman（1942）。

所強調的基本原則，國家的首要目標就是維繫生存，而生存的關鍵為是否掌握保障生存的權力<sup>4</sup>。如同所有國際社會中的國家，台灣的根本利益是生存：維護領土完整與國家主權。對任何國家而言，領土是國家的組成部分，國家的生存是仰賴對其領土的控制；而維護國家主權乃是國家對內、外運作的最基本內涵，國家主權與國家獨立是一體的兩面。亦即，以生存為目的的具體做法是保衛領土安全與維護國家主權<sup>5</sup>。

就地緣政治途徑而言，國家與其它社會組織最根本性的差異，除了對內的合法壟斷暴力權力，國家必須以領土作為物理的基礎特性。因此，生存、權力、領土完整與國家主權的互動，就構成安全的基石。亦即，以國家安全與生存為目標，所擬定的國家安全戰略，必須從對領土與主權的控制來理解。其次，不同國家領土的物理特性，將會直接地影響各國維護生存與安全的方式，因為權力的產生在很大程度上是由地理的特質與自然資源所決定。國家處理安全與獨立問題時，必須在可動員力量的基礎上行動，最根本的來源就是國家領土的物理特性。當然，這並非表示一個國家的地緣政治就決定了國家的對內與對外行為。若以結構與能動者的角度觀察，地緣政治與國際政治確實具有結構性的制約能力，但人與由人所組

---

<sup>4</sup> 這種觀點在 1980 年代之後不斷受到批判理論與後現代理論的質疑，然而不能否認的是無論國際社會是如何互動：康德式、洛克式或霍布斯式，作為壟斷國內暴力的唯一合法機構：國家機關的首要目的就是維繫國家的生存。而地緣政治認為國家的安全與生存，是與全球的權力分布緊密相連。雖然 1945 年聯合國憲章強調世界社會的特徵是主權國家的獨立。但是，當代國際社會的現實是主權國家組成的世界政治體系之中，既沒有傳統帝國模式的中央政府，也沒有保障當前世界政治體系構成員的領土完整、政治獨立或國際法上權利的中央權威（國家）。這標誌著國家的生存必須仰賴本身的力量或其保護國的力量。以此為前提，國家機關的主事者與全體國民，就必須以生存的基地為最優先考量，並以此作為國內政策與外交政策的首要目標。進一步討論，請參閱張錫模（2006：32-34）。

<sup>5</sup> 既然本文採取古典的地緣政治研究途徑，遂多從國家權力、空間特質、戰間與戰爭期和國家安全的互動著手。這意味著擱置「國際爭議中的台灣主權」議題，一來國際法庭受理或做出政治性解決的可能性極低，二來國際法並未能解決台灣主權議題，反而是國際政治的運作，如聯合國、美國（『臺灣關係法』）、日本（『周邊有事法』）或中國（主權要求、軍事發展與經濟磁吸）等，嚴重地影響到台灣的國家安全。

成的國家機關等能動者，也具有行動的能力，甚至可以改變結構<sup>6</sup>。

這就聯繫上本文的基本立場：現實主義。既然地緣政治並非唯一的決定性因素，在現實國際政治的運作中，國家要維繫各個面向的國家安全：政治安全、經濟安全、社會安全與其它安全等，除了要以地緣政治途徑考察，並訴諸本國力量之外，理論上，尚有另外三種途徑：國際合作、世界政府與集體安全<sup>7</sup>。不過，一個國家最終的生存與安全，仍取決於汲取國內資源並轉換成領土防衛的力量。

既然國家最終的生存與安全，取決於防衛領土的力量。這意味著無論是戰爭與戰間期（和平期）<sup>8</sup>，國家都必須善用權力，並處理決定權力的各種因素。甚至到了戰爭期，國家更必須謹慎地爲了特定政治目的而使用戰間期所累積的權力。因此，戰間期追求生存與安全的外交戰略，與戰爭期尋求勝利的軍事戰略，有著環環相扣的緊密連結關係。除了生存的目的外，外交戰略與軍事戰略最大的共通點都是討論權力的發展、分配與運用。再者，既然權力的產生在很大程度上是由地理的特質與自然資源所決定的，因此地緣政治又反過來扮演指導性的角色。亦即，由地緣政治爲基礎所發

---

<sup>6</sup> 地緣政治學者並非地理（地緣）決定論者，例如馬漢（Alfred Thayer Mahan, 1840-1914）討論一個國家是否具備海權的潛在條件時，並非只討論地理因素，6項基本要素爲：（1）地理位置、（2）國家領土的自然型態、（3）領土範圍的大小、（4）人口素質與數量、（5）面向海洋或大陸的民族特性以及、（6）政府的制度與政策。許多面臨海洋的大陸或島嶼上的國家，並未企圖發展海權就意味著地理並非唯一的決定性因素。

<sup>7</sup> 第一種途徑是透過國際合作與相互容忍，根本缺陷是忽略不同國家所追求的價值差異與發展程度的巨大落差；第二種爲世界政府，問題是目前國際社會並沒有成立世界政府該能力的國家，其它國家也未必能接受；第三種是集體安全，這也是實際上最常見到、用作保護國家生存的途徑，問題是個別盟國是否能在戰間（和平）時期遵守盟約的義務。詳見張錫模（2006：32-34）。

<sup>8</sup> 馬克思曾言，人類歷史的進程是一部階級鬥爭史，亦即階級之間的衝突影響著人類的歷史。若以類似的觀點，只是將決定性因素改成「戰爭」，也會發現是戰爭影響著人類的歷史，那麼就可以將人類的歷史進程劃分成兩大循環的部分，「戰爭期」與「戰間期」（和平期）。歷史社會學者，如Theda Skocpol就認爲國家面對以戰爭爲主的外部壓力時，能否成功地汲取內部資源以應付外部壓力，將是決定革命與否的關鍵，但無論結果爲何，國家都將進一步地重新振作並再次帶給他國新的外部壓力。這也說明國際政治可以分成戰爭與戰間期，請參見Skocpol (1979: 19-24)。

展出的地緣戰略，可作為國家安全的指導總綱，以國家在世界（地理）結構的特殊位置，與國際政治運作中的權力原則為本，方可擬定出長治久安的战略觀點。

因此，本文認為若要維護國家主權與領土安全，要以地緣政治的觀點處理戰間期的政治與外交戰略，也以同樣的觀點處理戰爭期的軍事戰略。將台灣視作生存基地，並藉由政治、經濟、軍事與文化戰略的運作，於戰間期茁壯權力，藉以有效地嚇阻戰爭；若無法嚇阻他國發動戰爭時，也有足夠的權力捍衛國家。

## 貳、台灣的地緣政治——國家生存與安全的地理基礎

人類歷史是一部人類與地理之間互動，和不同人類集團在地理之上互動而形成的。而要研究當代的地緣政治，就必須回顧人類的歷史，發現人類、地理與歷史之間的影响過程，進而理解地理在人類歷史活動中的重要性<sup>9</sup>。因此，要理解台灣的地緣政治也必須從歷史回顧著手，討論台灣地緣政治在歷史中的變化。

其次，台灣與相關島嶼是台灣地緣政治中的國家生存與安全之地理基礎，體質為島嶼·海洋國家的台灣，因為缺乏如石油、鐵、鋁、橡膠等重要的戰略資源，而必須透過對外貿易方能維繫日常生活的運作，特別是台灣的能源幾乎全部是進口<sup>10</sup>，這顯示一個特別的生存關鍵：（海上）交通線。亦即台灣的地緣政治不僅是討論島嶼的生存暨防衛，還必須包括交通線的防衛。

<sup>9</sup> 法國地緣政治學派就非常強調人類、地理與歷史的互動過程。請參閱Levy（2001）。

<sup>10</sup> 台灣2006年的進口能源比率高達97.97%，能源進口值是總進口金額的16.59%，也是GDP總額的9.50%。這個比例算是非常高的，幾乎所有的能源都仰賴於進口，內部主要的能源則是水力發電。若以佔總能源比率高達50.94%的石油而言，又高達79.85%來自中東地區，這說明台灣有多達40.68%的能源來自中東地區。若麻六甲海峽（Malacca Strait）、巽它海峽（Sunda Strait）與龍目海峽（Lombok Strait）被封鎖，又或者南中國海被封鎖，台灣的經濟血液：能源就幾乎被封鎖。相關數據見經濟部能源局（2007）。

## 一、歷史回顧——作為客體的台灣地緣政治

除原住民族（包括今日之平埔族）外，至今統治台灣的政權多將台灣視為客體，亦即承載特殊的目的性。從荷蘭（正確名稱應為尼德蘭）與西班牙時期將台灣視為前進大明國，以及與日本暨南洋貿易轉運站；鄭成功進佔台灣為反清的根本之地，進取退守與中國抗衡。清帝國在 1683 年領有台灣後，朝廷就棄台與領台詳加討論，最後是施琅認為台灣可作江、浙、閩、粵四省之左護而繼續保有台灣。日本國則是將台灣作為北從樺太島（中國稱為「庫頁島」）、南至台灣島，包圍中國大陸的佈局，最根本的目的仍是作為包圍與跳板，並向南前進東南亞；二次世界大戰時的美國則遵從史派克曼（Nicholas John Spykman, 1893-1943）的見解，自 1950 年韓戰爆發後即掌握台灣成為扼制亞洲地中海（Asiatic Mediterranean）的北方扼制點，進而控制海上交通線（Sea Lines of Communications, SLOCs）；直到國民黨政府時期，仍將台灣視作反共復興的基地，未以島嶼・海洋國家的觀點擬定軍事政策，反而維繫龐大的陸軍。雖然民進黨政府購買潛艦、戰鬥機與反潛機確實較符合台灣的國家特質，但在外交戰略上卻有所失誤。底下的歷史回顧，將討論台灣是如何作為客體的地緣政治，並進一步提出將台灣視為本體的應有態度。

### （一）海洋轉運站

1557 年葡萄牙人經日本與琉球群島航至台灣近海後，望見美麗的島嶼而稱之為「Iiha Formosa」，並標誌在有著經度與緯度的地圖上<sup>11</sup>。大航海時代的海圖就透露著台灣最基本的地緣特質：北方的李氏朝鮮、東北方的日本國、西方的明帝國，以及南方的呂宋、香料群島與大陸東南亞等地之間的海上交通線，都會經過台灣附近海域。雖然荷蘭、西班牙、葡萄牙與日

<sup>11</sup> 當時的地圖確實就有標誌經度與緯度，並將台灣分成三個不同的島嶼。如要參閱 400 多年來的台灣地圖，詳見國立歷史博物館編輯委員會（編）（2003）。

本等各勢力都曾意圖佔據台灣，但直到 1619 年於馬尼拉的西班牙殖民者，因擔憂荷蘭與英國聯合艦隊的威脅，為保護與明帝國的貿易路線與馬尼拉的安危，遂重新考慮進佔台灣。隨後荷蘭因對澳門進攻失利、又攻擊金門灣敗於大明國水師，佔領澎湖後旋即與明朝簽約撤兵，最後於 1624 年 8 月登陸台江鹿耳門。荷蘭人隨後在 1633 年意圖迫使明朝與荷蘭簽約，獨享與明朝的貿易壟斷權，然 1633 年在金門料羅灣與鄭芝龍海戰失利後，遂不再強求貿易壟斷。自 1624—1662 年，荷蘭展開長達 38 年的台灣殖民事業（伊藤潔，1994：9-19）。大航海時代的台灣，對日本、荷蘭、西班牙等國最大的地緣政治意涵，乃是作為主要海洋貿易路線上的海洋轉運站。

## （二）鄭氏王朝——反清的根本之地

明永曆 13 年（1659），鄭成功北伐南京城失敗，最後僅剩廈門與金門兩個據點，遂尋找更具生產力的根據地。永曆 15 年（1661），鄭成功對諸將指出：

前年（1659）何斌所進台灣一圖，田園萬頃，沃野千里，餉稅數十萬，造船製器，吾民鱗集，所優為者。近為紅夷占據，城中夷夥，不上千人，攻之可垂手得者，我欲平克台灣，以為根本之地，安頓將領家眷，然後東征西討，無內顧之憂，並可生聚教訓也（楊英，1987 [明]：184-85）。

從鄭成功的言談，可看出台灣對鄭氏而言是反清的根本之地，是軍事上安頓家眷的後方，也是軍需品的重要來源。在此之前，荷蘭人的通譯荷斌曾上書鄭成功曰：

台灣沃野千里，實霸王之區。若得其地，可以雄其國；使人耕種，可以足其食。上至雞籠、淡水，硝磺有焉。且橫絕大海，肆通外國，置船興販，桅舵銅鐵，不憂乏用。移諸鎮兵士眷口其間，十年生聚，十年教養，而國可富，兵可強，進取退守，真足與中國抗衡也（江日昇，1987 [清]：191）。

鄭成功面對部屬，尤其是漳、泉兩地重要將領的反對仍力排眾議進取台灣，除了當時清廷已解除大陸西南方的軍事壓力（永曆王），最主要是具有商人性格的鄭氏，了解台灣具有的特質：橫絕大海，肆通外國，且沃野千里，可足其食。顯見任何時代對台灣地緣政治的理解，都圍繞著一個主題，亦即台灣有相對於東亞大陸的安全距離，並掌控著國際貿易的主要海路。然而，台灣對鄭氏最大的目的仍是反清的根本之地。

### （三）清帝國——四省之左護

清康熙 22 年（1683），鄭氏東寧王國的海上部隊因在澎湖被清朝水師提督施琅擊潰而投降。之後，由大陸北方崛起的清朝欲放棄對台灣的主權。然，施琅在所著的〈恭陳台灣棄留疏〉曾言（1987 [清]：59-62）<sup>12</sup>：

……竊照台灣地方，北連吳會，南接粵嶠，延袤數千里，山川峻峭，港道迂迴，乃江、浙、閩、粵四省之左護；隔離澎湖一大洋，水道三更餘遙……逆孽乃一旦凜天威，懷聖德，納土歸命；此誠天以未闢之方輿，資皇上東南之保障，永絕邊海之禍患，豈人力所能致……如僅守澎湖，而棄台灣，則澎湖孤懸汪洋之中，土地單薄，界於台灣，遠隔金廈，豈不受制於彼而能一朝居哉？是守台灣則所以固澎湖。台灣、澎湖，一守兼之。沿邊水師，汛防嚴密，各相犄角，聲氣關通，應援易及，可以寧息……蓋籌天下之形勢，必求萬全。台灣一地，雖屬多島，實關四省之要害……。

最後，康熙皇帝同意施琅的觀點，保留台灣作為清帝國江、浙、閩、粵東南四省之左護。這全然是軍事戰略考量，台灣的存留對清朝海疆的防守至關重大，若守住台灣等同於強化澎湖之安全，進一步保障清帝國最富庶的東南四省。也因為台灣對清帝國僅有軍事上的考量，遲至 19 世紀中葉方大力開墾台灣。

---

<sup>12</sup> 施琅時任大清國的太子少保、靖海將軍、靖海侯、兼管福建水師提督事務，該〈恭陳台灣棄留疏〉作於清康熙 22 年 12 月 22 日（西曆 1683 年）。

#### (四) 日本帝國——南門之鎖鑰

日本在 1874 年因牡丹社事件派兵至台灣之前，外務省所任用的顧問美國人李先得（Charles W. Le Gendre, 1830-1988）曾建議，「佔有北自樺太島南迄台灣一連串的列島，用半月形包圍中國大陸，又非持有朝鮮與滿州作為立足地時，將無法保障帝國的安全，並操縱東亞的時局」（伊藤潔，1994：11）。這意味著日本國若要維繫本身的安全，必須掌控現在的第一島鏈，圍堵東亞大陸力量進入東亞海域的可能性，並在東亞大陸建立灘頭堡：朝鮮與滿州<sup>13</sup>。該建議案成為日本帝國之後 70 年對外擴張的基調，台灣在該建議中的角色是包圍東亞大陸的南方基地。

1894 年日清戰爭接近尾聲之際，日本的前樞密顧問井上毅，呈交首相伊藤博文的意見書中強烈主張應該佔領台灣。主要內容為「日本國雖必須取得朝鮮之主權，卻不明白佔領台灣的重要性。若佔領台灣，則可以居東洋航路中樞的台灣，掌控黃海、朝鮮海、日本海等航行權。況且，台灣鄰接我國沖繩及八重山群島，若落入他國之手，則沖繩諸島的安全均受威脅。（戴天昭，2002：201-2）」並認為若日本不從『馬關條約』取得台灣，則台灣最終也將落入其他西洋國家之手，進而威脅日本國的南方。對日本帝國而言，台灣是南中國海的咽喉，掌控台灣就可以控制台灣的航路。隨著日本帝國的擴張，台灣最終成為「南門之鎖鑰」。

#### (五) 美利堅合眾國——海洋秩序

雖然美國西岸直抵東亞大陸最近的航線，是經過日本列島的北太平洋弧形航路。但由於大清國對台的放任態度，使得台灣較之日本更容易成為美國的殖民地，因此在 1850 年代，美國就曾有佔領台灣之意見。對美國而

<sup>13</sup> 日本國現在的國家安全戰略也有類似的影子。首先是日本列島的綏靖，保證內部的安定，特別是北海道（19 世紀才開拓）的維護；進一步要確保三個海域：日本海、東中國海與南中國海的控制權，這目前掌控在美日聯盟；最後則是防止來自東亞大陸的勢力進入東亞海域。這與日本帝國時期最大的差別是，放棄在東亞大陸的佔領與殖民。

言，台灣的位置非常適合作為美國在遠東的物產中繼地。以台灣為基點，可建立對中國、日本、琉球、中南半島、高棉、暹羅、菲律賓及其他沿岸地帶之航路。且台灣可控制清國南部一帶的沿海地區，亦可牽制東海上船舶的出入。若以美國熟悉的比喻，台灣對東亞的戰略價值，就如同古巴島控制佛羅里達南部沿岸與墨西哥灣的出入口（戴天昭，2002：82-83）。

影響美國二次世界大戰後海洋秩序最重要的著作*America's Strategy in World Politics*中，史派克曼所提出的邊緣地帶論（rimland）深刻地影響著對台灣的地緣政治觀點。位於邊緣地帶的台灣島，是亞洲地中海的北方扼制點<sup>14</sup>。然而二戰結束之初，美國的太平洋政策搖擺不定，直到1950年韓戰爆發之後，才確立以史派克曼的觀點佈局跨太平洋的海洋秩序<sup>15</sup>。於是台灣成為美國阻止東亞大陸勢力進入東亞海域的第一道防線，最明顯的做法就是將台灣納入以美國為首的自由貿易圈，與產業分工體系，並要求台灣政權逐步實施民主制度與自由化，甚至在前蘇聯崩潰後軍售台灣先進武器，形塑強調自由與繁榮的海洋同盟。

## 二、基地與交通線——生存與安全的地理基礎

對生於斯、長於斯，安居樂業於台灣島的人民而言，若前述將台灣視為客體的地緣政治學，應用於21世紀的全球政治，即可能會有時空錯置，並再度以外來者的觀點處理台灣應有的地緣政治。因此，前述對歷史的回顧，旨在提供進一步以台灣為主體理解台灣地緣政治時，更為完整的總合

---

<sup>14</sup> 亞洲地中海是由北方的台灣島、西南方的新加坡與東南方的澳洲約克岬（Cape York）三個進出口所形成的三角形區域，包括整個海洋東南亞與半數以上的大陸東南亞，以及中國南方區域等。是人口密集、天然資源豐富與農產品眾多的熱帶區域。就戰略的意義而言，掌握上述三個進出口就等於控制上述區域。參見Spykman（1942: 132-33）。

<sup>15</sup> 若不論911事件與恐怖主義的影響，海洋秩序其實僅是美國國家戰略的一環，憑藉著海洋秩序並不足以保障美國的國家安全。因為必須有層層緊扣的戰略佈局，方能保障國家安全。美國的戰略設計，依序為：加拿大與墨西哥兩個鄰國弱化至無力挑戰美國；西半球大陸無其他區域的勢力介入，這是『門羅宣言』至今的一貫政策；確保兩大洋：大西洋與太平洋的海洋秩序，特別是以美國為領導的開放海洋路線；最後，則是不允許世界島：歐亞大陸出現統一的霸權國家，因此在各區域遂行權力平衡的政策。

分析，並思索台灣地緣政治變動的內在與外在動力。目前台灣已經是 2,300 萬人民共同的家園，經歷過數百年的外來者統治後，台灣今日的政治體制、政府官員與民意代表，已經由在地居民透過民主制度選舉產生。這有兩層意義，首先是具有民意正當性與合法性的台灣政府，將首度具有擬定主體的台灣地緣政治之意願，亦即擁有建構主體地緣政治的意圖；再者，既然政府獲得內部的支持，將可以汲取國內資源於國際政治中運作，遂行地緣政治的意圖，亦即擁有建構主體地緣政治的能力。

### (一) 基地

本文認為台灣政府與人民應有意願與能力，建構主體的台灣地緣政治。國際政治可分為兩個時期：戰爭期與戰間期（和平期），作為台灣人民唯一生存基地的台灣島與相關島嶼，必須在戰間期被建設為維繫生存與安全的堡壘，並確保嚇阻戰爭爆發的能力；若嚇阻失敗而進入戰爭期，也必須盡可能地降低生存與安全堡壘的損失，甚至可進行境外作戰，迫使發動戰爭的敵方無法獲取預期中的利益而結束戰爭，並在戰爭期間重新規劃能維持較長時間戰間期的戰略。也就是說，無論是戰爭期或戰間期，地緣政治首要的目的就是確保基地：生存與安全堡壘的穩固。

對台灣這個海島而言，基地的穩固必然是來自於內部的團結，特別是不會受到外部勢力的分化而無力形成對外一致的回應，這意味著無論是鷹派或鴿派、強硬派或務實派都分享相同的國家利益觀點，爭執的焦點乃是如何保護與遂行國家利益的手段；其次，政府必須能順利地汲取國內資源<sup>16</sup>，執行地緣政治下轄的地緣戰略，這必須是在內部團結後方能達成，同時也必須對外展示保護生存基地的決心。上述內部的團結與資源的汲取，是保障人民生存與安全的最重要基礎。尤其台灣是個島嶼·海洋國家，此類國家的安全問題乃陸地的戰略縱深極淺，以現代的軍事科技而言，這樣的

<sup>16</sup> 汲取國內資源，重要手段包括徵稅、徵兵與甄選官僚體系人員等。

反應與防禦時間都太短<sup>17</sup>。要解決該問題就必須將戰略縱深延伸到周圍的海域，特別是掌控台灣海峽與台灣四周海域的主導權。

從台灣的歷史資料可觀察到，所有要從東亞大陸進攻台灣島的戰爭，都必須跨越台灣海峽方能抵達台灣西部海岸。如清朝水師提督與東寧王國的決定性戰役，就是發生在台灣海峽東側的澎湖群島，此役東寧王國戰敗而導致王國的覆滅；日本帝國在日清戰爭中也是先奪取澎湖，控制台灣海峽之後，才執行對台灣的綏靖；中華人民共和國政權也是因沒有優勢的海、空軍力量，才無法跨越台灣海峽，從而完全擊潰中華民國的國民黨政權。歷史經驗顯示，要確保基地生存與安全堡壘的存續，必須掌握台灣週遭海域的主導權。

上述的分析標誌著台灣地緣政治最基本的特質：基地的穩固與控制周圍海域。然而，對於缺乏石油、鐵、鋁、橡膠等重要的戰略資源，近年來國內糧食生產日益不足，無法光憑國內經濟而須透過對外貿易，方能確保日常生活的運作和經濟發展的台灣島，實無法僅依賴基地與周圍海域的綏靖而保障生存與安全。這就牽涉到歷史回顧時的另一個課題，台灣被視為海洋轉運站、對外擴張路線與維繫海洋秩序前緣的核心命題：海上交通線。

## (二) 交通線

海上交通線可說是島嶼・海洋國家的生命線。若台灣確實達成地緣政治中的基地之穩固，以及控制周圍海域，但卻無法跨越南中國海、巴士海峽、北太平洋或東中國海，與其他國家進行海上貿易<sup>18</sup>。這等同於台灣各項機能將無法運作，無異於坐困愁城，最終只有一個下場，亦即在戰間期慘遭戰爭期的重大挫敗，國家主權被剝奪或無法維護領土完整。換言之，台

---

<sup>17</sup> 以台灣距離東亞大陸最遠的花蓮佳山基地與台東志航基地而言，戰略縱深不足 200 海里（約 370 公里），以 Su-27 高空極速 2.35 馬赫（約時速 2,500 公里）為例，從東亞大陸到台灣東部空軍基地不用 10 分鐘。由此可見台灣戰略縱深極淺。然而，在東部建設空軍基地，甚至是海軍基地（安東計畫）可增加較之台灣西部多出一倍的戰略縱深，仍是有必要的。

<sup>18</sup> 特別是能源部分幾乎仰賴進口，參閱註腳 10 的資料。

灣的地緣政治必然牽涉到海上交通線，這又具有雙層意義。第一層意義來自於主體的地緣政治，台灣島的對外海運交通線就是生命線，所以鄭成功會阻斷荷蘭人在台灣殖民時期的海上貿易路線，迫使荷蘭人屈服於鄭成功的海洋霸權；大清國會在鄭氏佔領台灣之後頒布「禁海令」，意圖以陸地封鎖這類似於海上封鎖的概念，切斷貿易這個東寧王國最主要的資金來源；美國在第二次世界大戰期間，不斷以魚雷攻擊日本帝國西太平洋的船艦，導致帝國各島嶼無法進行內部貿易，最終則是以經濟潰敗作收。如今，北京政權對台灣公開的威脅方式，也包括封鎖台灣的交通線，意圖以切斷台灣經濟命脈奪取台灣人民的生存與安全基地。然而，第一層意義的最大問題是，台灣並無法從國內汲取足夠的資源，成立遠洋艦隊巡弋台灣的海洋交通線。這就必須從第二層意義來探討。

海上交通線的第二層意義來自於客體的地緣政治，台灣位於西太平洋島鏈的中心點。台灣的地理位置往東北連接琉球群島，東南銜接菲律賓群島，西邊面對東亞大陸的（季風）精華區域<sup>19</sup>，東方偏南 2,500 公里處是美國距離台灣最近的海外領土。西太平洋島鏈北起自美屬的阿留申群島、續接勘察加半島、往西南方的千島群島、經過日本列島與琉球群島、到達位於中心的台灣島、接著往南有菲律賓群島、婆羅州到印尼群島。這個島鏈的南端分隔太平洋與印度洋，自新加坡到約克岬的馬來半島與印尼群島北方為太平洋，以南為印度洋。其實，位於中心的台灣島同時是亞洲地中海的北方扼制點，控制印度與太平洋的海上交通線。

正是島鏈的特殊地理位置，而讓台灣得以發揮客體地緣政治的意義。台灣同時具有世界各國海上交通線匯聚的交會點，以及東亞海域與東亞大陸勢力交會點的特質。這兩個特質反覆地上演在世界政治的舞台，荷蘭、西班牙、日本，甚至英國與德國意圖取得台灣島是因為台灣的海洋扼制點

---

<sup>19</sup> 若以全球範圍而言，東亞大陸是歐亞大陸（世界島）東側的一個季風地帶，見Mackinder (1943: 601-3)。然而本文討論的主題是「台灣的地緣戰略」，並無指涉到全球範圍，討論的區域多集中在東亞區域，因而使用「東亞大陸」與「東亞海域」。

特質；清帝國、日本帝國、美國乃至於今日的中華人民共和國欲掌控台灣，著重的是海、陸勢力交會的特質。若東亞大陸勢力取得島鏈的控制權，就可以讓近海成為前進區域，除防止海洋勢力的進攻，更能滲透到遠洋海域；若東亞海洋勢力控制島鏈，就可以施展制海權（command of sea）與制海（sea control）的目標，退一步可遏制或圍堵東亞大陸對外擴張的意圖，進一步則可威脅東亞大陸沿岸的重要軍事與民生目標，從而影響區域的權力平衡，避免單一且強大的歐亞大陸國家出現。

因此，即使台灣無法從國內汲取足夠的資源，成立遠洋艦隊巡弋相關的海洋交通線，仍可以從客體地緣政治著手：交通扼制點與海陸衝突點。既然台灣具有的特殊地緣政治特質，遂可以選擇對台灣地緣戰略最為有利的選項。這個選擇關乎台灣這生存與安全堡壘的安危。也就是說，雖然確保台灣島的內部團結與維護周圍海域安全，是台灣地緣戰略的必要基礎。但是仍需要進一步選擇關乎台灣海上交通線，亦即台灣對外最重要的生存條件之地緣戰略選項。這就要進入台灣的地緣戰略指導總綱，討論台灣的地緣政治密碼與總指導綱領。

## 參、台灣的地緣戰略指導總綱

台灣的地緣政治具有幾個特質，以島嶼・海洋國家為起點，並須完成內部的安定化、控制周圍海域並保護交通線，方能作為生存暨安全的堡壘。然而，又因台灣的內部資源不足以組成龐大的遠洋艦隊保護交通線，因此必須借助西太平洋島鏈的中心點、亞洲地中海的北方扼制點、以及海洋暨大陸勢力交會點等特性，選擇能在戰間期嚇阻戰爭發生，並在戰爭期贏得勝利的戰略選項。前一段落已經具體描繪出台灣在歷史中所扮演的客體地緣戰略之角色，並從地理的特性勾勒出由地理特質為起點，能維繫台灣生存與安全的戰略選項。然而，這尚不足構成具體的國家安全戰略，因為缺乏作為總指導的綱領，也沒有可操作化的戰略。因此，理解台灣的地緣政

治後，得進一步討論台灣的地緣政治密碼作為綱領，並據此形塑台灣的地緣戰略指導總綱。

## 一、台灣的地緣政治密碼

古典地緣政治研究途徑的思維，在人類歷史的活動中扮演極為重要之角色。特別是 19 世紀末期至 20 世紀初期，興起一波高潮後，逐漸以地緣政治的思維彙總歷史經驗的教訓，與抽象化的理論概念。而在實際的操作中，形成作為國防與外交等國家安全戰略指導的操作模式，稱之為地緣政治密碼（geopolitical codes）。簡言之，地緣政治密碼為一組可操作化的長期存續性密碼，內部蘊涵著影響特定國家的國家戰略之地緣政治假設（Gaddis, 1982: 4-7）。實際運用上，這一組密碼要先界定國家的利益、國家利益所面臨的外在威脅，和對威脅所需回應的本質（nature of the required responses to those threats）。並據此擬定包括在地層次、雙邊層次、區域層次，或者全球層次的密碼（Nijman, 1994: 89-90）<sup>20</sup>。既然地緣政治密碼也要界定國家利益所面臨的外在威脅，意味著在某國家的地緣政治密碼，也會受到其他國家地緣政治密碼的影響。也就是說，雖然該密碼是有長期存續的特徵，卻可能會有轉變，這是個動態的過程。

要理解台灣的地緣政治密碼，必須從台灣的地緣政治著手。島嶼・海洋國家是探討的起點，因此要先安定島嶼的內部，並掌控周圍海域的主導權，以增加戰略縱深，並確保台灣對外的海上交通線。亦即，保障生存暨安全基地的國家戰略，必須達成上述的目的，這同時是台灣的國家利益。其次，要界定國家利益所面臨的外在威脅，這必須從實際的證據出發，務必排除任何情感或理想的影響。本文認為台灣國家利益的外在威脅是來自西面的東亞大陸政權：中華人民共和國。原因如下，僅有中華人民共和國

---

<sup>20</sup> 字典的解釋中，特別援引二次世界大戰後的美國為例子，並提出區域派與全球派的差別，不過這兩派的見解都曾經運用在美國的國家安全戰略。對於一般只有區域影響力的國家而言，幾乎不用設定全球層次的密碼。

對台灣有領土的野心，意圖消滅中華民國（台灣）的主權，併吞台灣的土地。從 2005 年 3 月，北京通過以武力併吞台灣的『反分裂國家法』<sup>21</sup>，要求人民解放軍必要之際以武力攻擊台灣。在全球政治，以國內法律明訂以其他主權國家領土為目標的做法極為罕見。與此同時，解放軍海軍自俄羅斯購買先進的水面船艦、潛水艦與飛彈，空軍也購置先進的Su-27 與Su-30 等戰鬥與轟炸機，以法律正當化北京對台灣的主權威脅，再以軍事實力為實踐法律的工具。北京的作為，足以被認定是台灣國家利益的外在威脅。

確認外部威脅來自於西面的北京政權後，必須擬定回應該威脅的政策。這牽涉到兩個層面，首先是台灣內部的層次，由於台灣政府有民意正當性與合法性的基礎，方能擬定具主體性的台灣地緣政治，並汲取國內資源以遂行欲建構的主體地緣政治之能力。也就是若無民意正當性與合法性基礎的政府，就沒有具備主體性質的台灣地緣政治，追根究底會發現以民主為制度，以自由為目標的國內制度暨民意的展現，是回應上述威脅的第一步。也就是要排除對國家利益的外在威脅，必然要有穩定且豐富的民主制度與自由思想。其次要控制台灣的周邊海域，若要達成此目標，則要有完整的台灣海峽防衛計畫與能力。台灣海峽最窄處不過 130 公里、北端開口為 200 公里，而南端約為 410 公里，雖然與東亞大陸距離如此近，但是海峽防衛卻是保障安全與生存的第一道軍事防線。

然而，台灣就算傾全國資源投注國防部門，仍難以保證能擊潰所有的人民解放軍。這是所有島嶼・海洋國家面對大陸國家的難題，從歷史經驗而言，海洋國家能持續與大陸國家對抗，是因為大陸國家通常兼具陸地與海洋兩個特質，而海洋國家多半只需要發展強大的艦隊，防止大陸國家越海登陸即可保障國家安全與利益。但在實際運作上，權力平衡是海洋阻止大陸國家進攻的關鍵因素。大英帝國就不斷地要維持歐洲大陸的均勢，防

---

<sup>21</sup> 該法律的英文為*Anti-secession Law*，意指台灣的主權屬於中國。不給予台灣主權任何爭議的空間，北京認定中華人民共和國必定要奪取台灣的主權，以維護中國的國家主權與領土完整。這自然是對台灣 2,300 萬人民生存暨安全基地的最大威脅。

止任何統一歐洲大陸的國家挑戰；美國在二次世界大戰之後，則要防止歐亞大陸出現統一的霸權，讓世界島無法凝聚資源挑戰美國<sup>22</sup>。現在的權力平衡理論已經發展出硬性平衡（hard balancing）、軟性平衡（soft balancing）或非對稱平衡（asymmetric balancing）等概念，國家、非國家等不同行為者，針對不同的對手本質，採取相應的關鍵戰略（Paul, 2004: 3, 13）。設定台灣的地緣政治密碼就必須理解權力平衡，因為台灣是島嶼・海洋國家，面對著龐大的東亞大陸勢力，同時也是西太平洋島鏈的中心和亞洲地中海的北方扼制點，若要防堵大陸勢力跨越海洋而威脅台灣的國家利益，就必須善用權力平衡，尋求有利於己的權力平衡態勢，亦即結合海洋同盟，共同遏制東亞大陸勢力向海洋擴張。當前東亞地區（更廣義為亞太地區），有兩個核心區域（core areas）：領有歐亞大陸東方邊緣，且面積與人口均龐大的中國，以及大陸邊緣資源貧乏，但人口也不少的日本；另外，則有四個主要行為者，分別是美國、日本、中華人民共和國與俄羅斯，自 1905 年之後就不斷有著複雜的互動關係（Lim, 2003: 1-8）。當前東亞已經形成美日為首的海洋同盟，與中華人民共和國為首的大陸勢力，巧妙地操作著權力平衡。冷戰結束之後的海洋同盟，仍保有防止大陸勢力控制西太平洋島鏈的能力，並可進一步封鎖海上交通線（Ross, 2004: 208-83）。只是這個權力平衡的局面將逐漸轉變，特別是表現在北京大幅增加國防預算的擴軍行動。

換言之，台灣若要確保國家利益，控制周圍海域與順暢地使用交通線，並在戰間期確實嚇阻北京的戰爭威脅，就必須選擇以權力平衡為運作原則而形成的海洋同盟。從上述的定義利益、確認威脅與擬定回應，可依照不同的層次而列出台灣的地緣政治密碼。

<sup>22</sup> 美國自二次世界大戰後即採取這種戰略，原始概念來自Spykman (1944: 64-66)。

表 1：台灣的地緣政治密碼

在地層次	民主自由
雙邊層次	海峽防衛
區域層次	海洋同盟

## 二、地緣戰略指導總綱

雖然地緣政治密碼是一組可操作化的長期存續性密碼，可作為國防與外交等國家安全戰略的操作模式，但仍需要進一步提出可具體落實為政策的指導綱領。地緣戰略指導總綱即扮演此角色，是實現地緣政治與地緣政治密碼的工具，並可作為各分項戰略：國防、外交、經濟與文化戰略的總指導。換言之，透過歷史與理論的回顧，所建構出的台灣地緣政治與地緣政治密碼，必須落實到地緣戰略指導總綱，並據此建立轄下的各項戰略。台灣的地緣戰略指導總綱必須要擬定出清晰的戰略綱領，特別是達成雙邊層次與區域層次密碼的實際做法。

### (一) 深化民主

回顧歷史，台灣的地緣政治都是由客體所定義的，出發點不外乎是台灣可作為生聚教訓的基地、海洋的轉運站、或者各種勢力的扼制點。將台灣視為島嶼 2,300 萬人民唯一的生存與安全之基地，以此為基礎，並以地緣戰略途徑的思維思索島嶼・海洋國家的地理特質，方能形成具有主體性的台灣地緣戰略指導總綱。而最根本的意義是，台灣必須堅持各種能反應民意、擴大參與的民主制度；若沒有這些民主制度，則無從建構真正保衛生存堡壘的地緣戰略，更遑論雙邊與區域層次的指導總綱。

因此，深化日益脆弱的台灣民主體系，就成為建構台灣地緣戰略的基礎。自 1980 年代勃興的政治民主化進程，到當前已有不小成就。特別是，台灣所有政治權力正當性的唯一來源，必須透過民主制度而獲得。這意味

著，台灣的前途也必須由所有人民，透過民主制度而決定。然而，民主空洞化的逆流也蓄勢待發，主要問題包括：後民主時代的公民無力感、民主社會喪失目標後所導致的內部嚴重失序，和民主主義與反民主的族群主義之緊張關係（張錫模，2006：25-26）。也就是說，在地層次的指導總綱是要「深化民主」，這可透過民主制度與教育體系的改革，逐步影響公民而積極地參與政治運作；政府與民間利用審議式民主的方式，共同構思具有長期一貫性的國家政策方針；消融以族群為號召的政治動員，真正的結構問題是台灣主權的歸屬、是全球化下階級之間的衝突、是長期以來國家資源分配的不均、也是政治人物與媒體競相操作的後果，必須改革上述的結構性問題，方能深化台灣的民主體制，保障全體人民的自由，從而發動並實踐具有主體性的台灣地緣戰略。

## （二）淡交戰略<sup>23</sup>

台灣雙邊層次的地緣政治密碼是海峽防衛，這是界定國家利益與對國家利益的外部威脅後所提出的。隨著東亞大陸的最主要國家：中華人民共和國，自 1978 年改革開放獲致巨大的經濟成就，該國正崛起為強大的軍事國家，並在胡錦濤政權的主導下，將僅能投射在大陸本土的軍事力量，逐步擴張成突破西太平洋島鏈的藍水艦隊<sup>24</sup>。換句話說，軍事層次的海峽防衛之成本，將逐漸升高；這就更需要以民主自由團結內部，透過正當程序汲取國內資源，對抗意圖併吞台灣的北京政權，保衛生存與安全的基地。然而，海峽防衛的成本不僅在軍事層次，更重要的是展現在對東亞大陸高度

<sup>23</sup> 簡單的說，「淡交戰略」就是「與東亞大陸勢力的政治、經濟、社會與文化等，淡淡地交往」，該名詞的詳細解釋請見張錫模（2006：35-36）。

<sup>24</sup> 人民解放軍在 1990 年代之後，除自俄羅斯購買大量先進武器，如蘇愷戰鬥機、現代級驅逐艦、基洛級潛艦與除役的航空母艦外；也引進技術而自行生產殲十、旅滬級驅逐艦、093 與 094 型核動力潛艦等。依照目前的發展實力與態勢，北京的軍事目標遠超越對西太平洋海域的海洋阻絕（sea denied），逐漸邁向制海（sea control）甚至是制海權（command of sea）。這意味著在台灣海峽壓制並擊敗台灣，只是解放軍對外擴張的前奏曲。換言之，無論有無台灣的主權爭議，長達 60 年的海峽戰間期狀態終將結束。

的投資金額與比率，最高的貿易依存度與貿易順差來源，以及相應而來的主權與意識形態衝突。

據財政部統計，2007年台灣的出口值2,467.3億美元（下同），進口值2,193.5億，貿易出超達273.8億，創下歷史新高。然而統計數字背後卻隱藏著對東亞大陸的貿易依賴，因為對中國與香港的出口值高達1,004.4億，佔出口比重的40.7%，貿易出超為706億，出口值年增率是12.9%。這表示台灣的經濟是高度依賴東亞大陸的經濟。因為曾經為台灣最大貿易夥伴的美國與日本，現在的貿易比重已降低到對東亞大陸貿易的三分之一左右。因此，北京政府可輕易地以政治手段影響台灣在中國的製造業與商業，腐蝕台灣內部的民主自由體制；甚至，若東亞大陸的經濟產生爆發巨大的結構性或突發問題，也將深刻地影響著台灣的經濟活動。於是，海峽防衛要具體落實在淡交戰略時，除政治與軍事的威脅界定與因應，最重要的是極小化對東亞大陸經濟的依賴，也就是要擴大在全球經濟事務的參與。且台灣的生命線是透過海洋維繫，經濟命脈是與全世界進行的貿易，在這層意義上就突顯台灣地緣政治密碼的區域層次：海洋同盟之重要性。

### （三）美日同盟

區域層次的台灣地緣政治密碼，強調要以權力平衡為運作原則，組成或加入海洋同盟。因為台灣的國家利益植基於控制周圍海域和使用海上交通線，而海洋同盟的國家也認同這樣的概念，多數的海洋國家並沒有廣大的陸地面積，必須以外貿作為經濟發展的火車頭，也因此產生極為可觀的貿易額。台灣當前的自由、民主與繁榮，很大程度是受惠於美國所主導的西太平洋海洋秩序，透過自由貿易的交換體系，完成農業、輕工業到科技產業的經濟轉型過程，並成為新興的民主國家。就這個意義而言，台灣早就就是海洋同盟的成員。

然而，秉持自由、民主與繁榮的海洋同盟，仍是由主要國家所維繫的。全球範圍是美國，而東亞區域則要加入日本。美國主導大西洋與太平洋的秩序，是要保障美國本土不會遭受其他國家的越洋攻擊，雖然洲際彈道飛

彈與潛射彈道飛彈改變這個原則，但美國仍以控制兩大洋作為國家安全戰略。由四個主要島嶼組成的日本，由於石油、鐵、商品等貿易航路遍及全球，自然也要掌控並維持可自由航行的交通線。對日本而言，防止東亞大陸勢力跨越日本海、東中國海與南中國海，攸關國家的生存與利益。換言之，台灣的利益與美、日兩個主要海洋勢力重疊。且台灣與美、日雖無名義的外交關係，卻有密切的政治、安全與經濟聯繫。

因此，要達成遏制東亞大陸勢力向海洋擴張，維持戰間期的穩定，台灣的戰略選擇就是與美國和日本組成「沉默同盟」：無正式外交關係，卻有實質的同盟關係。

透過上述分析，下表列出不同層次的台灣地緣政治密碼與相應的指導總綱。

表 2：台灣的地緣政治密碼與指導總綱

	地緣密碼	指導總綱
在地層次	民主自由	深化民主
雙邊層次	海峽防衛	淡交戰略
區域層次	海洋同盟	美日同盟

## 肆、國防、外交、經濟與文化戰略

國防、外交、經濟與文化戰略，是由台灣地緣戰略指導總綱，依照不同的前述四大領域不同的運作邏輯而衍生的，最終目標是要落實台灣的地緣戰略，維繫生存與安全的基地、確保周圍海域的控制和通暢地使用海上交通線。雖然中華民國的國家主權、生存條件與民主體系，受到日益嚴重的考驗，特別是來自中華人民共和國的威脅。只要台灣透過民主自由達成內部團結、採取淡交戰略極小化東亞大陸的影響與威脅，並保持與美日良好的海洋同盟關係，將可穩固地在戰間期培養實力和嚇阻各種形式戰爭的

爆發，且在戰爭時期能保衛生存與安全的唯一基地。而下述的國防、外交、經濟與文化戰略，就是達成上述目的的不同戰略，且這些戰略必然遵守地緣政治密碼與地緣戰略指導總綱的約束。

## 一、國防戰略

一個國家是否有抗拒外部威脅，維繫生存與安全的決心，最明顯的觀察指標就是國家的防衛能力。戰間期（和平）的持續，並非來自於個別人民或國家對和平的期待，現實主義與地緣政治認為，沒有充足軍事防衛與準備的國家，最終將因他國的侵略而消滅<sup>25</sup>。和平不是在真空的環境發生的、也不是在虛幻的理想中形成的；相反地，和平是各行為者經過理性計算，評估成敗得失之後所得到的動態狀態，只要這動態過程失去平衡，那麼隨時會掀開戰爭的序曲。台灣生存與安全的最大危機之一就是因著和平的幻覺，而失去應有的國防戰略與防衛準備。當東亞大陸政權快速擴軍，海峽防衛的軍力平衡逐漸傾向北京之際，必須重新審視台灣目前的建軍計畫與軍購案，是否能讓台灣穩固地主導周圍的水域。否則，若解放軍對台灣進行海上封鎖，2,300萬人民的抵抗意志與生存機會將隨之瓦解。

一個國家的國防力量是安全的最重要保障，具有雙層意義。首先，國防是確保戰間期持續的後盾，這反應在對峙的各行為者均保持互不挑釁的舉動，或有最基礎的良好溝通管道，以避免軍事誤判與擦槍走火的可能性。這意味著各方的嚇阻發揮作用，決策者不會訴諸非理性的思考而發動無意義的戰爭。與東亞大陸政權的互動中，台灣是備受威脅的一方，若是不斷地發出要求和平、避免戰爭之呼籲，從而讓北京政權認為台灣懼怕戰爭，對台灣武力恫嚇有效，遂不斷以戰爭威脅作為獲取利益，甚至是不惜訴諸武力結束長期的戰間期（和平）。因此，積極備戰是台灣國防戰略的基礎。

其次，國防的第二層意義是戰爭時期的攻擊暨防禦力量。控制台灣周

---

<sup>25</sup> 歷史的血淚教訓警惕著人們，勿因和平幻影而忽略國防力量的整建。無論國家的強弱大小，若無充足的國防準備、外交折衝或特殊的時空背景，往往成為誘發戰爭的最佳藉口。

邊海域是戰爭時期的國防首要目標，這可以替戰略縱深不足的島嶼・海洋國家增加反應時間，也可以防止來自大陸勢力的龐大陸軍登陸。也就是說，無論台灣要不要發展中程飛彈等中距離武力<sup>26</sup>，都必須控制著西起大陸東南沿岸、東至太平洋西側、北從琉球群島、南迄巴士海峽與南中國海的控制權，最佳狀態是取得上述海域的海洋控制或制海權，因此制空與制海方為軍備整建的最優先目標，且至少仍須保有該海域的阻絕武力。然而，面對極權國家的武力進犯，台灣的國防戰略必須聯繫外交戰略，與美、日為首的海洋同盟協防，共同嚇阻戰爭的爆發與贏得戰爭的勝利。

## 二、外交戰略

台灣的外交戰略與國防戰略，具有相似的特質，都是要防衛台灣海峽，並確保台灣海上交通線的暢通。同時，兩個戰略還有相輔相成的關係，台灣的國防戰略是戰間期有積極備戰而達成嚇阻，戰爭期有效控制周圍海域；而外交戰略則要在戰間期與美、日為首的海洋聯盟密切聯繫，嚇阻來自於東亞大陸政權的威脅，保障海上交通線的安全，戰爭期則共同協防取得戰爭的勝利。

但是台灣目前的政經與外交情勢發展，與台灣的地緣政治（密碼）與戰略指導總綱背道而馳。前述分析得知掌控東亞大陸勢力的中華人民共和國，是意圖威脅和侵略台灣主權與領土的國家，外交戰略就是要抑制這具有敵意的大陸勢力出現，若無法阻止則會組成遏制的聯盟或同盟。也就是說，當前台灣內部經常出現要求政府與北京發展友善的合作關係，或終止將其視為敵國的聲浪<sup>27</sup>，這完全不符合台灣當前的外交戰略。既然民主體制

<sup>26</sup> 就國防的觀點而言，台灣確實需要可以反擊大陸東南沿海精華地帶的武器，從而嚇阻北京對臺動武的決心。面對龐大的東亞大陸勢力，台灣應積極考慮毒蠍戰略，痛擊敵人的戰略要害。

<sup>27</sup> 行政院大陸委員會的經持性民意調查顯示，每次均有 6 成到 7 成以上的受訪者認為「中國政府對我們政府的態度不友善與非常不友善」，也有 4 成到 5 成以上的受訪者認為「中國政府對我們人民是不友善與非常不友善」。雖然這無法等同於將北京政權視為敵國，但也反應多數的台灣人民認為北京政權對台灣是有敵意的。請參見行政院大陸委員會（2008）。

與民意已經成爲台灣政治權力唯一的正當性來源，政府相關單位必須注意內部對中國意見分歧並重視這種論調，但仍須堅持台灣主體的地緣戰略與外交戰略。畢竟，認爲中華人民共和國是台灣對手的人民居於多數。

其次，外交戰略必須恪守以權力平衡爲運作準則，親近美、日同盟爲首的海洋同盟，成爲正式或非正式的成員。除善用台灣客體地緣政治的優勢外，更要讓所有關切台灣與東亞區域安全與穩定的國家理解：強調自由、民主、開放與貿易的海洋同盟國家，必須在東亞大陸的極權政權，藉由政治、經濟，特別是軍事力量向外擴張之前，共同合作以嚇阻北京的侵略意圖。換言之，有效維繫戰間時期的和平，不僅仰賴於台灣一己之力，也需要自由的海洋同盟團結一致以遏制侵略的力量。若台灣的地緣戰略終告失敗，則鄰近的國家，例如日本、南韓、新加坡與澳洲等國，必然將面臨更大的安全與軍事威脅。北京政權將掌握亞洲地中海的北方扼制點，箝制日、韓等國的交通線，並逐步以軍事力量控制太平洋與印度洋交界的海洋東南亞各國。台灣的安全與海洋秩序是息息相關的。

最後，外交的運作基礎是實力原則，同盟國之間更需要有良好的互動管道，一旦實力衰退或利益分歧，則外交運作與同盟就可能出現轉變。而此種轉變經常影響往後的歷史發展。以台灣目前的處境而言，政治權力的正當性來自民意基礎，意味著要求正視台灣國際地位的聲浪將此起彼落，並可能會影響以美、日爲首的海洋同盟之團結。問題是，這兩者都是台灣地緣戰略的指導總綱，之間的衝突可能會嚴重到摧毀生存與安全的基地；最佳的解決途徑是透過盟國間不斷地溝通，並與國內民意進行直接對話，詳列各種可能的後果交由民主機制決定，而政府則扮演緩衝閥的角色。

### 三、經濟戰略

台灣的經濟戰略須服從地緣政治特質：島嶼・海洋國家，經濟命脈是與全球進行貿易，拓展全球市場，生命線就是透過無遠弗界的海洋聯繫。如同淡交戰略之處所提的，界定威脅來源是東亞大陸勢力後，就必須極小

化對東亞大陸的貿易、投資與經濟依賴。因此，要以全球視野建構台灣的貿易版圖，特別是在全球經濟中尋找同時具有自由民主特質、共同維護海洋秩序的經貿網絡。亦即，台灣的經濟戰略指導原則就必須是世界化，而非僅限於東亞大陸或東亞區域。

自開放與中華人民共和國交流後，台灣就逐漸加深與東亞大陸的經貿交流，目前對外貿易出口的 40% 是到香港與中國，且對中國的投資佔對外投資額的 70% 以上，約為 GDP 的 2.15%。比起鄰近的南韓與日本，就投資比率為 2—4 倍，佔 GDP 的比率也高出 5—20 倍之多<sup>28</sup>，可見台灣經濟嚴重地嵌入東亞大陸經濟的運作中。問題是，這種經貿交流是無法排除政治因素的介入，從而衍生許多政治層面的外部成本，進而影響台灣地緣戰略的內部基礎：民主自由與深化民主。有不少要求避開主權討論，而直接進入「三通」談判的聲浪；或者是部份因與東亞大陸貿易獲益、甚至是尋求經濟租（rent-seeking）的利益團體，進而成為僅從個人或團體利益考量，而忽略台灣地緣政治與民主體制特質。上述的聲浪與團體，導致台灣民主深化的外部成本，而這成本甚至高到要由全體台灣人民共同承擔<sup>29</sup>，同時也將弱化台灣海峽防衛與海洋同盟的意願與實踐。因此，經濟戰略須嚴格遵守淡交戰略的指導。

最後也最重要的，台灣是生存與安全的唯一地理基礎，必須在島嶼上建立良好的政治與經濟環境暨政策、制度化與透明化的運作規格、便利的金融與資金之取得、完善的基礎設施、以及安全的對外貿易網絡等。政府

---

<sup>28</sup> 政府應明確訂出對外投資額度、單一區域比率與佔 GDP 比率的警戒值。這應參考日本、南韓、美國等海洋同盟國家的現狀與規範，並佐以特殊的地緣經濟運作。

<sup>29</sup> 例如要求擱置主權而直接進入三通談判的聲浪，就是忽略國際政治的運作必然牽涉到主權，而中華人民共和國堅持在一個中國的原則下進行談判。換言之，因三通而獲利的人事小，而全體 2,300 萬人民主權被拍賣的事大：這是唯一的安全與生存基地。就算是主權問題解決（可能性極低但不排除），因查緝走私、加強安全檢查、監控飛航與軍事警戒等費用，也將成為政府必須負擔的外部成本。且多數台灣民意並不支持直接三通，而是有條件（如主權）下的三通，不能因為沉默多數不表態，就要共同分擔這外部成本。若上述條件皆解決，也要恪守外部成本內部化（spillover cost，外溢成本）的原則。

必須善盡應有的職責，營造良好的投資環境，適度導引新產業的發展與聚落；但政府也無須過度介入經濟事務，因後果通常是無效率的經營、官商勾結以尋求經濟租或扼殺創意產業的發展。唯有透過內部經濟建設，壯大經濟與社會實力，政府方能適度地汲取內部資源發展國力、控制周圍海域並參與海洋同盟的地緣政治目標。

#### 四、文化戰略

文化戰略最主要的目的在於確立主體的台灣地緣戰略，而不將台灣視為承載特殊目的之客體，這可分成兩部分討論。其一是民主空洞化，其二是文化多元化。這兩者都與自由民主與民主深化有關。前述地緣戰略指導總綱已清楚討論台灣民主空洞化的問題，並認為「民主深化」可以透過民主體制、教育體系、審議式民主，和改革結構性問題而達成。台灣的民主深化，是建構主體性台灣地緣戰略的基礎，並藉此作為海峽防衛與海洋同盟的堅實後盾。此外，民主空洞化的問題也存在台灣沒有長期的國家認同依歸，既然生於斯、長於斯，並在此安居樂業，應以中華民國（台灣）作為認同的最大公約數。如此才能理解台灣國家利益與外部威脅之來源，從而齊心協力支持積極備戰的軍事戰略，控制周圍海域與生命線的外交戰略，以及服從於淡交戰略的經濟戰略等。觀察先進國家的民主運作，會理解無論面對何種攸關國家利益的內部或外部危機，國家內部會凝聚共識朝向單一的目標邁進。例如面對傷亡慘重的越南戰爭，雖內部有強大要求撤軍的力量，但美國各黨派都堅持維護美國在西太平洋的海洋秩序，亦即仍掌控西太平洋的水域；而英國面對阿根廷佔領福克蘭群島，內部也放下黨派鬥爭、迅速動員龐大的海外遠征軍，從而擊敗阿根廷。

長期被視為客體地緣政治載體的台灣，歷經荷蘭、西班牙、東寧王國、大清國、日本帝國、國民黨政府的數波外來移民潮，因而有原住民、閩南人、客家人與 49 族群（外省人）。此外，因全球經濟的結構而有新一波的移民潮，這都顯示台灣族群與文化的多元特性。而多元族群與多元文化的

概念，逐漸反應在多元主義的價值：建立多元化與多樣化的價值觀，並促進社會的正義與集體利益，實現多元鑲嵌的公民社會，這包容差異性、尊重多元性的社會，最終有利於民主的深化。而民主的深化正是建立台灣主體地緣戰略的基礎。

## 伍、結論

本文的首要目的，是建構一組能確保台灣國家安全與利益的地緣戰略指導總綱。透過本文的研究順序：界定古典地緣政治的研究方法、從歷史回顧作為客體的台灣地緣政治，和確立基地與交通線為台灣生存和安全的地理基礎後，以地緣政治密碼為長期存續性的可操作模式為本，最終提出台灣地緣戰略的指導總綱，並據以擬定國防、外交、經濟與文化等四大領域的戰略。

台灣在歷史中，曾被視為反攻與擴張的基地、海洋轉運站、海洋扼制點與海陸勢力的交會前緣，這些歷史的經驗告訴後人，當台灣已經完成民主轉型，民主體制成為政治權力唯一的正當性來源後，上述的客體地緣政治，都將融入主體性的台灣地緣政治與台灣地緣戰略中。以島嶼·海洋國家為研究出發點，確認台灣的國家利益是自由民主的生存與安全基地、控制周圍海域和享有交通線的暢通性，並具體列出中華人民共和國之所以成為中華民國（台灣）的威脅，與應有的回應後。本文認為在地層次上，必須堅持民主自由的價值，透過深化民主達到凝聚國內力量，應付外在的威脅；雙邊層次上，威脅來自台灣海峽西岸的東亞大陸政權，在台灣戰略縱深極淺的狀況下，必須完成海峽與台灣周圍海域的制空與制海權，據以在戰間期嚇阻解放軍的武力進犯，同時極小化對東亞大陸或東亞地區的經貿依賴，避免政治的外部成本與經濟危機對台灣內部的危害；區域層次上，則是善用客體台灣地緣政治的優勢，如亞洲地中海的北方扼制點、西太平洋島鏈的中心點等，結合同為民主、自由與繁榮的海洋國家，組成具有軍

事、外交、政治與經濟關係的海洋同盟，並且與東亞區域最重要的美國與日本形塑沉默同盟，以維繫台灣的國家生存與安全。簡言之，要維護安全與生存基地的存續，就必須按照前述地緣戰略的指導總綱，確實落實在國防、外交、經濟與文化戰略等四大領域。

## 參考書目

- 丁渝洲（編）。2006。《台灣安全戰略評估，2005-2006》。台北：遠景基金會。
- 中華民國經濟部能源局。2007。〈油價資訊管理與分析系統〉（<http://210.69.152.10/oil102/>）（2008/5/26）。
- 江日昇。1987 [清]。《台灣外記》。台北：大通書局。
- 行政院大陸委員會。2008。〈2007年兩岸關係各界民意調查綜合分析〉（<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/pos/9701/po970106.htm>）（2008/5/26）。
- 伊藤潔（江萬哲譯）。1994。《台灣：四百年的歷史與展望》。台北：新遠東出版社。
- 施琅。1987 [清]。《靖海紀事》。台北：大通書局。
- 國立歷史博物館編輯委員會（編）。2003。《美麗之島：台灣古地圖與生活風貌展》。台北：國立歷史博物館。
- 國防部。2008。《中華民國九十七年國防報告書》。台北：國防部。
- 國家安全會議。2006。《2006國家安全報告》。台北：國家安全會議。
- 張錫模。2006。〈政治安全〉收於丁渝洲（編）《台灣安全戰略評估，2005-2006》頁19-44。台北：遠景基金會。
- 許介鱗、蕭全政、李文志。1991。《台灣的亞太戰略》。台北：國家政策研究中心。
- 楊英。1987 [明]。《從征實錄》。台北：大通書局。
- 戴天昭（李明峻譯）。2002。《台灣國際政治史（完整版）》。台北：前衛出版社。
- Gaddis, John Lewis. 1982. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press.
- Levy, Jacques, ed. 2001. *From Geopolitics to Global Politics: A French Connection*. London: Frank Cass Publishers.
- Lim, Robyn. 2003. *The Geopolitics of East Asia: The Search for Equilibrium*. New York: Routledge.
- Mackinder, Halford J. 1919. *Democratic Ideals and Reality*. London: Constable.
- Mackinder, Halford J. 1943. "The Round World and the Winning of the Peace." *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 4, pp. 595-605.
- Mahan, Alfred Thayer. 1998 (1890). *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. Boston: Little, Brown, & Co.
- Nijman, Jan. 1994. "Geopolitical Codes," in John O'Loughlin, ed. *Dictionary of Geopolitics*, pp. 89-90. Westport, Conn.: Greenwood Press.

- O'Loughlin, John, ed. 1994. *Dictionary of Geopolitics*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Paul, T. V. 2004. "Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance," in T. V. Paul, James J. Wirtz, and Michel Fortmann, eds. *Balance of Power: Theory and Practice in the 21<sup>st</sup> Century*, pp. 1-25. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Paul, T. V., James J. Wirtz, and Michel Fortmann, eds. 2004. *Balance of Power: Theory and Practice in the 21<sup>st</sup> Century*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Ross, Robert. 2004. "Bipolarity and Balancing in East Asia," in T. V. Paul, James J. Wirtz, and Michel Fortmann, eds. *Balance of Power: Theory and Practice in the 21<sup>st</sup> Century*, pp. 267-304. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of French, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spykman, Nicholas John. 1942. *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. New York: Harcourt, Brace, & Co.
- Spykman, Nicholas John. 1944. *The Geography of the Peace*. New York: Harcourt, Brace, & Co.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

# The Geo-Strategy of Taiwan

Hubert Chia-che Yu, Cheng-Hung Lee

*Ph.D. Candidate, Sun Yat-Sen Institute of Interdisciplinary Studies*

*National Sun Yat-Sen University, Kaohsiung, Taiwan*

## Abstract

Taiwan has no geo-strategy. Taiwan's national security strategy is deficient in geographical reality and thought. This article aims to emphasize that Taiwan's national security is dependent on survival and unimpeded ocean lane. Therefore, Taiwan's geopolitical codes should be as follows: implementing institutional democracy and freedom in local level, acquiring defense advantage of Taiwan Strait in mutual level, and acceding to Ocean Alliance in regional level. These geopolitical codes construct the geo-strategy of Taiwan and ensure state's significant goal in international politics—survival. In reality, People's Republic of China (P.R.C.) menaces Taiwan's security and survival. To deal with P.R.C.'s threat, Taiwan need to take the geopolitical advantages of north chokepoint of Asiatic Mediterranean, frontier between land and sea, and oceanic transfer post for the first step. Therefore, Taiwan can safeguard national survival and security by collaborating military, diplomacy, politics and economy of USA-Japan Ocean Alliance.

**Keywords:** geo-strategy, Geopolitical Codes, Ocean Alliance, Lukewarm Strategy