

新世紀全球化趨勢下我國國家安全的戰略 規劃

楊志誠*

摘 要

新世紀已經來臨，全球化的衝擊，人類文明的轉型，在在顯示了新時代的挑戰和希望。也正在此刻，我國的國家發展情勢卻面臨了空前的考驗：經濟恐慌，政治混亂，文化解構，中共謀我日切，我國家安全遭遇了重大且嚴厲的挑戰，可謂正處於危急存亡之秋，亦不為過。鑒於兵法所云「先勝而後求戰」的精神，本文將試以超越時間、空間和敵我思維的方式，理性分析新世紀的國家安全情勢，並做可行的戰略規劃。

在新世紀中，全球化已是各國必須面對的挑戰，但就在這樣的衝擊下，各國更需要創造和發揮主體的優勢，提升自我的「國家競爭力」，這也正是宇宙進化的辯證關係。因此，整體性的國家安全戰略規劃就必須根據辯證結果，採取「全球化思維的自我定位」及「融入主體價值的全球戰略架構」的戰略思維。本文在「全球化思維的自我定位」中，將分別從政治、經濟和社會文化的層面分析和評估。關於「全球戰略架構」，則從地緣戰略、地緣政治及地緣經濟的角度探討，進而根據我國的主觀條件規劃可行的戰略方案。

關鍵詞：第三波文明、全球化、地緣戰略、地緣政治、戰略規劃

* 逢甲大學社會科學教學組專任教授，美國加州大學聖塔巴巴拉校區政治科學哲學博士。

根據理性決策的理論，任何國家政策都應該是針對相關的客觀情勢，爲了貫徹自我目標，所規劃的國家發展綱領及戰略部署¹。因此，我國的國家安全政策，理性上，也應該是根據客觀情勢，爲維護國家安全，所規劃出來的戰略部署及行動綱領。而這當中最值得注意的，莫過於針對客觀情勢的國家安全規劃必須要能超越時間、空間和敵我的思維，才能「決勝於未戰之時」²，進而「持續」鞏固我國家安全。尤其面對中共謀我日切³，敵長我消的不利形勢下，若不能在時間和空間的掌握和規劃上，發揮「以小搏大」的精緻智慧，化被動爲主動，則我國的國家安全必然會遭遇重大而且嚴厲的挑戰。

新世紀的全球化趨勢

從時間的角度來看，依循歷史發展的脈動，毫無疑義的，新世紀必然邁入第三波文明的時代，亦即資訊革命、知識革命的時代⁴。隨著資訊科技及通信科技的無遠弗屆，人類各層面的社會生活將普遍受到全球化趨勢的嚴厲衝擊。這種新時代的空間形勢，對世界各國而言，「全球化」不僅對現有體制造成危機，也同時會提供新的機會⁵。

隨著速度的提升、空間相對縮小，而且地緣關係也爲了因應相對思維而轉換，處此情勢下，國家安全的思維也產生了新的面貌。一方面，在全球化的趨勢下，世界各國相互依賴的程度日趨擴大，同時也日漸深化，每個人的福祉與安全都將與其它個人和國家產生或多或少的互賴關係，所謂牽一髮動全身⁶。所以，中共試以武力謀台的作爲，無疑的會牽動世界各國政府及人民的關切，如果未來能夠促成並深化中共的生存發展與國際體系的互賴關係，那麼某種程度上或可制約中共的國家行爲（state behavior），提高其決策理性。這也就是克林頓政府時期的中國政策，採取「交往」（engagement）與「圍堵」（containment）併行的外交

¹Carl V. Patton & David S. Sawicki, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1993), pp.8-18.

²《孫子兵法》，「兵者，先勝而後求戰」。

³Kurt M. Campbell & Derek J. Mitchell, "Crisis in the Taiwan Strait?" *Foreign Affairs*, Vol.80, No.4, July/August 2001, pp.14-25.

⁴Alvin Toffler, *The Third Wave* (N.Y.: Morrow, 1980); Allen L. Hammond, "Digitally empowered development," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.2, March/April 2001, pp.96-106.

⁵Robert W. Cox, "Civilizations and the twenty-first century: some theoretical considerations," *International Relations of the Asian-Pacific*, Vol.1, No.1, 2001, pp.105-130; Anthony Giddens, *Runaway World: How Globalization Is Reshaping our Lives* (N.Y.:Routledge,2000); Hedrick Smith, *Rethinking America* (N.Y.: Avon Books, 1995), Introduction.

⁶Robert O. Keohane & Joseph S. Nye Jr., "Globalization: what's new? What's not? (and so what?)," *Foreign Policy*, No.118, Spring 2000, pp.104-118; Joseph S. Nye Jr., "Military deglobalization?: long-distance military interdependence is taking new forms," *Foreign Policy*, No.118, Spring 2000, pp.82-83.

思維⁷。另一方面，在全球化的嚴厲衝擊下，各國爲了自己的生存與發展，勢必要跨越「全球化危機」⁸，因此也必須要在全球化的架構下建立主體價值，發揮主體的優勢和特質，全力提升本身的「國家競爭力」⁹，亦即推動全球化思維的「自我定位」——本土化政策。

這種新世紀的發展形勢正好驗證了馬克斯的辯證哲學理論¹⁰：全球化與本土化的辯證互動關係；如果再依該理論進一步推演，那麼歷史的進化將會推向「正一反一合」的方向；只有同時考量全球化及本土化的國家政策，才能同時跨越全球化危機，並掌握新世紀的契機。緣此，攸關國家安全的規劃也應該迎合這種進化的方向，以前瞻性的思維，將全球化及本土化的互動關係加以整合。配合這樣的思維，從決策的程序而言，在政策目標確立之後，接下來則應將主觀性的自我定位及客觀性的環境定位加以整合，才能完成整體性的戰略規劃。換句話說，就是在主觀性自我定位的規劃上要融合全球化的思維；在客觀性環境定位上必須融入主體的意識，即「全球化思維的自我定位」及「融入主體價值的全球戰略架構」的戰略思維。

全球化思維的自我定位

主觀性的自我定位，簡單的說，就是自我國家系統的機能整建，亦即綜合國力的整建。而全球化思維的自我定位則是針對全球化的時、空趨勢，建立自知之明，確定自己能做什麼、可做什麼；在全球化的嚴厲衝擊下，最忌過度高估自己，一旦高估自己且付之行動，很快地將會自陷危境。

總體而言，國家新機能的重建，首要之務，就是必須整建配合全球化時、空發展特性的組織結構，包括政府組織結構、社會組織結構和企業組織結構。過去所追求的科層式(hierarchy)或平面式(flat)的組織型態，都已無法迎合新世紀的需求，更無法跨越新世紀的挑戰。新世紀所追求的結構模式，將是一種立體式的資訊網狀結構，是一種以 IC3 (intelligence, communication, command and control)¹¹ 資訊系統串聯起來的網狀結構。在這樣結構內的每一個組織單位，都是一個具有完整機能、高效能、高效率的小而全的單位網狀結構，可以對任何的環境需求，

⁷ Michel Oksenberg & Elizabeth Economy, *Shaping U.S.-China Relations: A Long-Term Strategy* (N.Y.: Council on Foreign Relations, Inc., 1997), pp.45-72; Joseph S. Nye, Jr., "The case for deep engagement," *Foreign Affairs*, Vol.74, No.4, July/August 1995, pp.90-102; 楊志誠,〈後冷戰時期美國的中共政策〉,《美歐月刊》,第10卷第10期,民國84年10月,頁4-22.

⁸ Ulrich Beck, Patrick Camiller (translator), *What Is Globalization?* (Stanford, CA: Polity Press, 2000).

⁹ David P. Rapkin & William P. Avery, editors, *National Competitiveness in a Global Economy* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1995).

¹⁰ Karl Marx, *Basic Writings on Politics and Philosophy* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1959);

Howard Selsam, *Dynamics of Social Change* (N.Y.: International Publishers, 1970).

¹¹ 目前有人以 IC4 來取代 IC3,當中加了一項 computer,其實 computer 只是資訊體系內的一項工具,與前三個 C,並不搭調。

做出快速的產出反應；對於任何的環境挑戰和衝擊，整個系統也能很快地發揮整合的功能，超越現況，開創新局¹²。基於這樣的組織機能，以下將再進一步分別檢視我國政治、經濟和社會文化各層面的景況。

從政治的層面來看，國家機能旨在透過制度、程序、理念（包括政治意識型態、文化認同及國家認同）的運行機制，對多元、分化的社會進行有效的整合。隨著科技的高度發展，分工更為精細，於是為了因應專業的分殊化及相應利益的分殊化，社會組織必然呈現多元化的現象，而且越民主的體制或程序，個人意識越凸顯，其社會組織的結構就越顯得多元、分殊¹³。這種發展的極致，正是新世紀的社會結構模式——由包涵完整機能、高效能、高效率的小而全單位組成的網狀結構；可以對任何的環境需求，做快速反應及產出的組織。因此，傳統或是舊時代那種大組織、單一領導的模式，絕對無法迎合新世紀的需求；領導功能也必然隨著組織分殊的型態而趨向分散¹⁴。整個國家機能的生命力，必須透過領袖各層面及各層次領導（leading leaders at all levels）的組織運作而形成；領導功能的責任分攤及相應領導權的分享，也將是新世紀的必然趨勢。這種多層面及多層次分殊領導（dispersed leadership）的組織型態，表面上看來，整合的效能及效率似乎相對減弱，但真正多元而民主的體制所要追求的是混亂中的平衡；這種基於共同理性的秩序，雖然因為對個人自由的高度尊重而形式上顯得混亂，但透過制度和程序的整合，所呈現的平衡狀態卻具有高度的穩定能量¹⁵（high potential of stability）。美蘇對抗的最終結果就是這一個論述的具體驗證。然而，這種符合新世紀趨勢的體制，主要是立基於二大要素：共同理性的形成¹⁶（透過對於異己的容忍與尊重而形成對國家的認同；亦即將民主的真諦作為共同的價值）及具有高效能的制度和程序。

台灣的政治發展，由於在匆促中轉型，尤其幾千年傳統的政治文化更是轉型不易，單從制度及程序上「東施效顰」，民主的文化無法養成，於是整個政治情況遭致扭曲和轉向，由不成熟的民主，快速轉向了民主異化，黑金充斥政壇，

¹² Alvin & Heidi Toffler, *War and Anti-war: Survival at the Dawn of the 21st Century* (Boston, MA: Little, Brown, 1993).

¹³ Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998), pp.145-188; *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

¹⁴ John W. Gardner, *On Leadership* (N.Y.: The Free Press, 1990), Introduction & Chap. I.

¹⁵ Frederick C. Thayer, "God, science and administrative theory: an unfinished revolution," in Ali Farazmand, ed., *Modern Organizations: Administrative Theory in Contemporary Society* (Westport, Connecticut: Praeger, 1994), pp.229-242; Garrett P. Williams, *Chaos Theory Tamed* (Washington DC: Joseph Henry Press, 1997), Chaps. 1 & 2; Raymond A. Eve, Sara Horsfall & Mary E. Lee, *Chaos, Complexity, and Sociology: Myths, Models, and Theories* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997), Foreword, Preface, pp.15-29; Celso Grebogi & James A. Yorke, ed., *The Impact of Chaos on Science and Society* (Tokyo; N.Y.: United Nations University Press, 1997), Chaps. 1 & 2.

¹⁶ Ernst Barker, *Social Contract; Essays by Locke, Hume, and Rousseau* (N.Y.: Oxford University Press, 1960).

不僅造成政治情勢的混亂，而且正在加速侵蝕著國家正常的政治機能¹⁷。所謂「攘外必先安內」，國家安全受到的威脅，莫此為甚。

新政府上台一年多以來，似乎一直顯得施政不順，一般人也都從政權轉移不易及執政經驗不足的方向去思考，而且都從官僚體系的慣性去考量，其實這種思考並沒有抓到問題的真正癥結。試想，黑金從地方到中央都宰制著政壇，其利益根深蒂固，政權怎麼可能輕易轉移。阿扁從李登輝接手過來的，只是形式政權而已，實質的政權還是在黑金手上，那有轉移？這是老謀深算的李登輝早就算好的，阿扁終究還是必須仰賴他，形式政權不能不交，而且還要交得很乾脆，但實質政權只要在手，依然可以是「太上皇」。在一個民主體制下，簡直無法想像這種景況竟能形成。老布希既是前總統又是現任總統的親父親，都無法做到的（不管任何理由，民主體制絕不容忍），李登輝做到了，追根究底是拜黑金政治所賜¹⁸。但李登輝所沒算到的是，台灣社會儘管是「不成熟的民主社會」，它終究還是存在一些民主的機制，一般人民就算對黑金的宰制有點無奈，但絕不至於連自己生命財產的安全都不顧。從國家安全的立場而言，社會的公平正義是社會穩定、國家安全的基石，絕不可有私害公，否則國將安在？而且「除惡務盡」更是執行靖安政策的準則。「匪諜」固然可怕，但仍然沒有黑金的傷害那麼直接；假如縱容黑金，匪諜必藏其中¹⁹。

其次，關於新政府對國家官僚體系的領導，主要是出在組織轉型的問題上。新世紀的時、空轉移及相關資訊像海潮一般，快速的湧到世界各地，個人的需求意識抬頭，整個社會對於政府形成了重大的壓力。面對這樣的新形勢，舊官僚體系的組織型態當然無法滿足人民在新時代的各種新的需求。根據馬克斯的社會進化理論，當這種落差不斷擴大之後，社會將產生革命性的遽變²⁰；用政治的語言來說，這樣的政府將會不斷地被人民所推翻（民主體制是透過選舉機制），直到轉型成功。舊政府執政的晚期，蕭萬長先生已經察覺到科層式的組織型態無法迎合台灣高度發展的工業社會需求，因此推動政府再造，預期往平面式的組織型態轉型。不料，由於政權轉移，未竟其功，因而現有的官僚體系又退回到舊有的科層組織型態。但是在此同時，社會的進化並未就此停滯，尤其台灣已是對外高度開放的社會，資訊革命、知識革命的浪潮快速湧入的情況下，台灣社會已呈現了

¹⁷ 楊志誠，《中華民國憲政民主之探討》，大中國圖書公司，民國 87 年 10 月，第一章。

¹⁸ 經過一年多的掙扎，阿扁總統最後還是屈服在李登輝規劃的 35 席政團之下，而這 35 席在一般認知上，概屬於黑金，其所謂「政權轉移」，可見一斑。見《中國時報》，民國九十年七月中旬。

¹⁹ 根據共產主義世界革命的鬥爭策略，未戰先勝的不二法門，就是派員先滲透到對方社會內部，組成第五縱隊，伺機而動，而最有可能之處就是必須往金錢和武器靠攏，才能隨時啟動，發揮革命的效力。以台灣的情況而言，匪諜最好藏身之處，剛好與黑金的條件吻合；以港澳而言，因為是直接從英國和葡萄牙政府手上收回，因此只要選擇“金”，不需“黑”，以擔任“特首”，其歷史經驗可參見 Yuan-li Wu & H.C. Ling, *As Peking Sees Us: "People's War" in the United States and Communist China's American Policy* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1969), pp.29-53。

²⁰ 同註 9。

第三波文明初期階段的景象，但是新政府卻必須以第一波文明的官僚體制去接受第三波文明社會的挑戰，民怨將可預期了。

另外，組織的領導模式亦未能轉型，更重要的是，整個官僚體系大量缺乏必要的領導人才。爲了迎合新世紀組織型態的多角營運（多層面、多層次、小而全組織的立體網路結構），處於組織領域內的任何個人都很有可能擔負領導的責任，隨時會被要求運用他們的專業和知識去解決他們所承擔層次的領導任務²¹。因此，新世紀的現代公民，尤其是從事公共事務的公務人員，都必須具備基本需求的領導知能。但由於傳統政治文化對領導意涵的誤解，認定領導功能及領導權具有專屬性和集中性，應極化於高階領袖，這樣的運作機制根本無法應付和滿足新世紀公共管理的需求，民怨那有不起之理？而事實上，在當今世上已沒有一個「超人」或「聖人」，能夠真正有效領導現代化的龐大組織。未來的政府改造，必須從組織的轉型及領導知能的充實做起，才能讓「新政府」完成「真正的政權轉移」，也才能在節約原則（人員、組織和預算的逐漸縮減）及效能、效率持續提升的趨勢下，一方面克服財政赤字及不易加稅的壓力；另一方面還能積極滿足人民在新世紀的各種需求（有此政府機能，何愁黑金不除？）。如此則社會將漸趨穩定，國家安全得以鞏固矣！

其次將從經濟層面來檢視，正如中山先生所提示，一切的革命終以民生爲依歸²²，新世紀的趨勢也正好驗證了這項智慧。所以，任何的政治宣示或號召如果不能提升經濟，都將失去其正當性和說服力。經濟情勢一旦惡化，政治情勢必會因爭利而隨之混亂，社會將失去穩定，國家安全亦不可得。如果從結構功能的研究角度切入，**概可從資訊體系、產業結構及金融體制三個面向來探討**。

首先來看資訊體系。新世紀的文明顯然將邁入第三波的發展階段，應已無疑義，其特徵即在於資訊體系的高度活絡性²³。所謂資訊體系的活絡性，包括了二個層面：資訊自由流通（free mobilization of information）的體制及普遍使用資訊的能力。以台灣的科技發展水準及相關的制度來看，客觀性資訊自由流通體制的建立已沒有太大的問題，但是對於一般使用資訊的能力恐尚未達到新世紀的要求。面對新世紀的來臨，吾人應該深切認知到，資訊本身並不具任何價值，資訊的價值是在於它可以提供使用者產製財富的機會，而當中還包括把資訊轉化爲知識或智慧的過程，此乃「知識經濟」之謂也。其關鍵就在於國家的教育機能。

事實上，一個國家的發展與教育所發揮的功能有著直接的關係²⁴。傳統以來，我國的教育一直缺乏「鼓勵創新」的機制，過去制式、歸於一統、標準答案式的愚民教育方式，不僅不能培育出堪爲國家主人的下一代公民，以迎合新世紀

²¹ 同註 12。

²² 孫文,《三民主義》,大中國圖書公司,民國 80 年 6 月。

²³ Allen L. Hammond, "Digitally empowered development," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.2, March/April 2001, pp.96-106.

²⁴ Hedrick Smith, *Rethinking America* (N.Y.: Avon Books, 1995), pp.100-101.

的挑戰，而且也導致我們整體的社會機制及企業機制都無法有效的建立創新的機能。如此一來，資訊永遠只是資訊，無法轉化成爲知識，更無法再轉換成智慧，進一步參與市場的競爭機制，創造財富。空有自由流通的資訊體系，卻缺乏有效運用這些流通資訊的人才，依然是一灘死水，無法產製財富、提升經濟，亦未能有助於社會穩定、國家安全也。總之，引進電腦，並不等於資訊化。

以結構功能而言，經濟機能的第二個指標將從我國產業結構的生產力來檢討。事實上就如前面所論述，由於我國教育體制及整體社會缺乏創新的機能，產業一直無法真正的升級，縱使隨著先進科技的引進，生產量可以不斷的提升，但是在質方面的改進，仍然無法突破，因而產品的附加價值也無法隨著工資上漲的比例提升，產業結構當然會形成內在失衡的困境，勞資糾紛也必然牽動社會的不穩定。其次，就算量的產值或可彌補質的缺失，以減緩結構的失衡，然而由於我國屬於外向型的經濟體系，量的產值又必須決定於國際的市場，以當前我國對外的情勢而言，其變動因素多、變動頻繁而且震盪幅度也大，其不穩定度可見一斑。這是我國產業結構上先天性的不足，必須靠後天的適當調養，以維持其健康，這也是過去長期以來我國經濟政策採取「穩定中求發展」的原因，但是在當前全球化的衝擊之下，恐怕很難再維持這樣的穩定政策了。

其實，我國的產業結構有一項特性將在新世紀的競爭體系中具有優勢，那就是以中、小企業作爲結構的主架，剛好符合了第三波文明的生產結構方式——「小而全」的立體網路結構。重要的工作是，必須將現有的中、小企業體架上立體生產網路，然後再逐步擴及於海外。其實這已經不是一項什麼創新而不易著手的工作，目前許多國際知名的跨國公司都已經建立了類似的組織型態，譬如歷經四次組織改造的 IBM 公司²⁵、生產汽車的日本 TOYOTA 公司²⁶、荷蘭 PHILIPS 公司等。關鍵及困難的地方是，總公司怎麼產生，它必須負責將所有相關的「小而全」的企業以 IC3 的系統架構起組織網，並且承擔風險。當然，毫無疑義地，這項工作不僅工程浩大而且風險也高，不是一般中、小企業的能力所能承擔。目前可行的方案，應該是由政府透過相關產業工會，趁此產業面臨危機之際（新國際趨勢下，危機是必然，不轉型，危機將持續而擴大），進行說服、溝通、協調、整合，並輔以融資及獎勵政策，才有可能轉型成功，這是新世紀新政府必須發揮的功能和扮演的角色。另外一個重要的問題是，攸關產業組織的運作將有賴於各層面、各層次的領導機能，這是一項新的組織營運機制，因此，分散性的領導觀念必須認知；領導知能必須全面養成。

另外，我國以中、小企業爲主架的產業結構還有一項特性，就是具有高度的機動性，可以深入未開發地區及低度開發地區，而且可以降低風險，應該可以稱爲「經濟開發的特種部隊」。很多先進國家的企業在經歷第二波文明的發展之

²⁵ Hedrick Smith, *Rethinking America* (N.Y.: Avon Books, 1995), pp.72-94.

²⁶ Ibid, pp.48-60.

後，規模及能力已大幅度擴增，再加上第三波文明的轉型，普遍具有強大的國際競爭力，這是我國的中、小企業所不及的。但儘管如此，這些大企業依然未完全轉型成功，其機動性仍然有很多限制，而且一旦深入較低度開發的地區，其風險相對增加，經濟效益上不划算，決策不易。因此，我國在對外貿易或投資上，應該試圖發揮本身的長處，選擇本身具有優勢競爭力的地區，如獨立國協（共 12 國）、東歐及非洲等地區；就算要到中國大陸，也應選擇深入內陸地區（未來在中共開放政策的持續推動下，世界各跨國企業將先後進駐沿海的開發地區，台商將會很快失去競爭力）。這些落後地區的開拓，一方面需要具有高度的機動性，還需要有韌性，但是開發出來的利潤卻非常高。反觀一般大公司，其經營的基本成本太大，慣性大、風險高，不大容易與我國中、小企業的高機動性和韌性競爭。不過，也就因為風險較高，需要政府的參與規劃和協助，此時，政府不宜再採取自由放任、任憑廠商自求多福的政策。果能如此，我國將可再創經濟的第二春。

接下來要探討的第三個面向是金融體制。金融體制規範著資金的流通機能，支持經濟機能的各項活動，有如人體中的血液循環系統，透過它的運行提供經濟活動所需的資金，進而才能維繫著市場的生命。因此，金融體系的效能決定了資本主義經濟的活絡，它應有效地支持生產、消費及交易的經濟活動；另一方面它的運行也必須遵循一定的規範，金融運行有了秩序，才会有正常的市場機能，不致產生嚴重的市場失靈（market failure），否則一旦中風，整個經濟體系必呈現癱瘓。

顯然地，金融體系所要支持的，必須限制在純經濟的活動，包括生產所需要的融資；消費的融資，如購屋、購車等；交易活動的融資，如貿易及服務業等。理論上，金融體系有如血液網路一般，應緊密地纏繞著產業結構及交易體系，隨時提供資金以支持其「經濟活動」。但是，如果金融體系的運行並不是支持經濟活動，而是受到政治力的宰制，尤其是受黑金政治所把持，那麼不僅整體經濟機能將遭致扭曲和破壞，黑金也將因而更加猖獗。其實，台灣整體的經濟體質，自從黑金侵入政壇之後，已經產生了金融病變，只是憑著過去硬朗的體質，勉強支撐到新政府上台，再不謹慎處理，那裡還會有國家安全可言。

另外再從全球資本主義經濟體系的運作來看，不必諱言地，我國的經濟體系只能處於世界體系的邊緣地位。自從凱因斯理論被提出之後，資本主義的經濟學理論幾乎完全確認了市場機能應該由需求來決定供給，修正了過去馬爾薩斯(Thomas R. Malthus) 提出「人口論」時期所主張的供給決定需求。而資本主義的市場機能又立基於個人自由主義，也就是說，市場機能是個人依自由意志做理性選擇所產生的經濟行為、彼此互動而形成的。從現實的社會實體來觀察，由於人的理性（rationality）並不是定量的變項（variable），都會隨著主客觀的形勢而產生變量轉移，譬如從個人對某一項產品的消費行為及選擇來看，其消費滿意度（utility）必然會呈現效能遞減的現象。那麼依此邏輯推演，資本主義的市場就

會呈現震盪 (fluctuation) 的情形。如果從宏觀及長遠的角度歸納起來，一般會認為，市場的震盪應該是屬於穩定的週期震盪，但其實並不是所有的市場都會有穩定的週期震盪，必須要有足夠的規模 (size) 和足夠能量 (potential) 的市場，才可能有穩定的週期震盪。寰觀整個世界資本主義經濟體系，只有美國和歐盟具有足夠的市場規模及能量，能夠自我調整，以維持穩定的市場週期震盪 (這也是為何西歐的大部分國家不惜犧牲部分國家主權整合成歐盟的原因)。至於其他國家，由於市場規模及能量的不足，也只能處於世界資本主義經濟體系中的邊緣地位，接受主要市場的支配與影響²⁷。不僅如此，任何的市場失靈都可能導致經濟景氣的長期低迷，陷入困境。一九八零年代號稱經濟霸權、對美國可以說「不！」的日本，雖然具有良好的產業結構、敬業精神及工作倫理，一旦掉入了這樣的泥淖，也很難自拔了。

很顯然地，我國及大部份的東亞國家都是屬於小規模、小能量的資本主義市場，都是從傳統的社會結構轉化而來，對資本主義市場運作的門道普遍缺乏深入的了解，而且又都背負著沉重的政治包袱。當經濟景氣碰上榮景時，習慣性地會擴大信用 (credits)，甚至在受到政治牽動下，很可能過度擴張而不自知。普遍的情形是，捨不得依總體經濟的理論，主動緊縮信用，說穿了就是「執政者好面子，政客們好利」所致；然而，一旦碰上經濟蕭條的景況時，缺乏足夠規模和能量的市場機能，根本沒有能力自我調整過來，如果再加上政治包袱的壓力，只好再不斷的採取信用擴張的政策。表面上看起來，似乎是某程度有效刺激經濟景氣，維持適度的經濟成長，但實質上金融的秩序正逐漸地遭致扭曲，就有如已經有病了，還在大量進補一樣，病情必然會快速加重，庸醫誤人即此之謂也。

根據以上的論述，顯然地，新世紀社會的經濟現象及程序根本無法與政治現象及程序分別獨立運行。當前被認定的經濟問題，其內涵必定是經濟的現象與政治的現象糾葛在一起，所以無法以純經濟學的典範得到解決；同樣的，被認定屬於政治的問題，也無法以純政治學的典範得到解決²⁸。這也就是上世紀末，政治經濟學成爲顯學，並廣泛被用來解決當前的經濟問題和政治問題的主要原因。新政府面對當前的經濟困境，如果不從這個方向去思考，恐怕很難有效的解決。**最後所要探討的是社會文化的層面。**文化是指一個社會生存機能的普遍性過程及這個過程的結果。十九世紀的德國思想家特別將其內涵偏重在思想和精神層面的發展過程；另外，人類學的觀點認為，文化乃是對一個特定社會或歷史時期的各種價值觀、信念、風俗、常規、習慣和習俗的描述，這當中隱含著達成這些共識意念的狀況及程序；近代的社會學則指出，文化是上述這些象徵形式的生產和傳

²⁷事實上，這種結構早在「依賴理論」中得到論證，參見 Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987).

²⁸Martin Staniland, *What Is Political Economy?* (Yale, Connecticut: Yale University Press, 1987); 胡祖慶譯，《政治經濟學導論》，五南圖書公司，民國 80 年，第一章。

播，透過這樣的程序以完成凝聚社會的目標，進而穩定其結構²⁹。懷特（Leslie A. White）在《文化的科學》（*The Science of Culture*）一書中，特別提到：文化是指社會普遍現象的獨特秩序。由此可以進一步推演出文化現象的三個系統：技術系統、社會學系統和意識型態系統³⁰。技術系統為維繫社會生產秩序的工作倫理；社會學系統則涵蓋家庭組織的倫理、社會各階級及各種團體之間互動的規範與秩序；意識型態系統是指各種不同文化的相容性及其共存共榮的秩序，以及國家認同或公民意識對公民行為的規範作用。總之，文化的意義象徵著社會整體價值體系的共識狀態，至少是多元共容的平衡狀態。不管從程序或從結構的角度來看，文化的轉移，不管是建構或解構，都是持續漸進的過程：內在社會程序的轉換或結構的轉型，將帶動文化的轉移，如西方社會的民主化及工業化；外來的文化衝擊也會牽動內部程序的轉換或結構的轉型，如第三世界國家現代化及民主化的過程和結果。

儘管文化具有很大的慣性，其轉移是漸進的，但由於台灣歷史及族群結構的特殊性，其社會文化卻具有高度的變動性。另外，更由於現代化、工業化及民主化的過程概都在急促中完成，尤其民主化的衝擊更牽引出過去蘊存的變動能量，舊文化在李登輝執政的十二年中已漸趨解構，但新的文化卻還來不及建構，形成了文化空檔、價值觀面臨迷惘的狀態，一下子哈美、一下子哈日、連韓國風也哈進來，這些現象正反映出台灣的「後蔣氏政權文化」的狀態。

此時台灣社會文化現象的三大系統都面臨著解構的情形：在技術系統方面，過去普遍性的工作倫理已漸趨瓦解，勤儉的價值遭到否定，雇傭倫理正處於轉換階段，勞資關係在傳統理性解構後無法獲得合理的調和；在社會學系統方面，由於工業化的衝擊，舊的家庭倫理已無法適用在現代化的家庭結構，牽動了社會治安的惡化。另外，在社會各階級及各種團體之間的互動關係，隨著民主化步調的混亂，也產生嚴重失序的現象；最後是意識型態系統的解構情形更為嚴重，中國意識與台灣意識之間的強烈牴觸，形成族群文化之間的彼此仇視，國家認同的混亂及公民意識的脆弱。當然，文化的解構程序是漸進而持續的，絕非新政府的失策，但是文化如果長期處於空檔狀態，未能適時建構新文化以適應新時代的話，社會將呈現動亂而不安的狀態，豈能奢談經濟發展或政治安定？所以縱使新政府不需負起文化解構的責任，但依民主政治就是責任政治的道理，新政府卻也必須負起建構新文化以繁榮經濟、安定社會的使命。

建構新文化基本上是一種「教化萬民」的工作，除了透過教育體系的功能之外，配合著現代化的資訊系統及大眾傳播媒體，將可以很有效的生產新時代的各種象徵形式，包括價值觀、信念、風俗、常規、習慣和習俗等，並將之傳播出去，發揮教化的效能，以凝聚社會的向心力。其實，教化的程序和工具固然重要，

²⁹ 王逢振，《文化研究》，揚智文化公司，民國89年，頁1-15。

³⁰ Leslie A. White, *The Science of Culture* (N.Y.: Farrar, Strauss and Cudahy, 1949), p.363.

更重要的是，教化的內容能不能符合大家都可以接受的「普遍的過程和結果」。本來，文化的建構程序應該是由基層互動逐漸往上形成共識，它往往是與解構的過程相互重疊，慢慢轉化而成的。然而，因為台灣舊文化的解構並不是由內在的動力所產生，主要是由於外來文化衝擊的擴散效應，牽動舊有蘊藏的政治反動能量而爆發快速解構的結果。所以，再建構新文化的程序也就無法按照一般的常軌進行，只好採取由上往下的傳播方式，但也就因為它的內容不是「共識過程」所產出的結果，所以在內容的選擇和製作上更要考量是否具有「普遍性價值」，才能產生有效的教化功能，進而快速完成其「共識程序」。另外，執政者也可以將這些內容作為本身的行事風格或行為風範，所謂「身教重於言教」，透過媒體的傳播，也可以很快速地達到教化的效果，進而形成共識，轉為新文化。總之，沒有新世紀文化的建構，台灣社會將長期處於動盪的狀態下，亦無國家安全可言。

經過以上各主要層面的分析之後，才能客觀的評估我國在當前時、空下的總體國力，以及國力整建上所遭遇的問題和應該有的作為。如此也才能進一步確立我們在新世紀的文明體系中，能夠要什麼及能夠做什麼。所謂「外交乃內政的延伸」，如果內政未能安定，拓展外交很容易淪為形式，變為空談。這種傳統的準則固然有其智慧所在，基本上認為內政與外交應是互為表裡。但隨著時、空的轉換、科技的突破性發展及行為科學的典範轉移，很多傳統的智慧也都面臨了修正³¹，譬如牛頓定律、組織理論、宇宙理論、國家主權觀、自由經濟理論等都已做過了修正。至於內政與外交的關係，隨著全球化的趨勢，國家的主權領域將面臨重大的挑戰³²，因此內政與外交之間傳統的藩籬將不復存在，彼此互動、互賴的關係可能將觸動新典範的研究，至少在新世紀的國家安全理念上應該要採取新的思維。譬如，有時想要解決內部經濟的困境，常常必須透過外交的成就，才能有效地擴大市場，刺激總需求，以維持內部經濟體系的正常運作；而如果把外交的推動都限制在處理對外事務上，或對主權的承認，將不符合新世紀的外交功能。所以儘管在情勢分析的工作上會有先後的次序，但本文對兩者的關係是採取互動、互賴的對等看法。以下將分析我國國家安全的外在情勢。

新世紀的國際戰略架構

從國家安全的考量，絕無疑義地，中共是我國最大的外在威脅。而中共又將是新世紀崛起的強權，台灣卻是中共圖謀最迫切的對象³³，說起來真不幸；但如果採

³¹ Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions, 2nd Edition* (Chicago, Ill: The University of Chicago Press, 1972).

³² David J. Elkins, *Beyond Sovereignty: Territory and Political Economy in the Twenty-first Century* (Toronto, Canada: University of Toronto Press, 1995).

³³ Nan Li, *From Revolutionary Internationalism to Conservative Nationalism: the Chinese Military's Discourse on National Security and Identity in the Post-Mao Era* (Washington DC: United States Institute of Peace, May 2001), pp.5-7.

取逆向思考的話，有時也該慶幸。所不幸者，台灣以彈丸之地，卻要面對一個無所不用其極的強權威脅；所幸者，也因為中共的強大，使得她對台灣的威脅引起世界的關切，尤其是她的競爭對手——美國——的關切，反而增加了幾分的安全保障。相較之下，車臣就沒有這麼幸運了，主要是因為蘇聯瓦解，而俄羅斯的國力已經不被美國或其它主要國家認為具有威脅性，否則車臣應該會受到世界應有的關切和同情，不至於如此無助和無奈。然而，台灣所受到的關切絕非偶然，主要是因為台灣在全球戰略架構中具有其一定的價值，這一價值的變動也將直接決定台灣的國家安全所受到的關切程度；另外，對於這一價值的分寸拿捏及適度的運用，也要特別小心，一不慎，可能變成「其人無罪，懷璧其罪」的窘境，反而更不利於我們的國家安全。更重要的，一國的國家安全不能存有機會主義的僥倖心態，必須做嚴謹的分析和規劃。

從冷戰結束到邁入新世紀這一段期間的國際情勢發展來觀察，除了地緣的因素之外，隨著人類意識的覺醒，經濟成為新世紀競爭的主軸，再配合了科技的推波助瀾，以及相關利益國家的有心規劃，一般有識之士概已能預見，新世紀的全球戰略體系將形成陸權與海權的競爭態勢；依此競爭的態勢，位處大陸邊緣地帶的國家，其戰略價值也將隨之水漲船高。

根據麥金德的陸權論，世界的重心應該是在歐亞大陸所形成的全球大陸心臟地帶；誰掌握了歐亞大陸，誰就掌握了世界。然而，隨著交通科技的發展，人類得以突破海洋的天然障礙，終究海洋佔了地球的大部份面積，於是馬漢的海權論普遍被接受，認為誰控制海洋，誰就控制了世界³⁴。事實上，在新世紀全球化的趨勢下，不管誰掌握陸權或是控制海權，都無法當然的就掌控世界，更何況隨著人類文明層面的大幅度擴增，想完全掌控世界，似乎是愈形困難了。儘管如此，當冷戰結束、蘇聯瓦解之後，美國自然成了惟一的世界性強權，縱使當時美國的國力也在衰退中，但心理上，仍然會產生強烈的意志力，試圖建立一個「以美國為主導的國際新秩序」。或許美國的意圖還沒有真正想到要「掌控世界」，但想要維持世界性的支配地位及建立獨霸的全球權力結構的野心應該是有³⁵。所以美國名戰略家布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)在《大棋盤》(The Grand Chessboard)一書中就明白揭示，美國在新世紀霸權地位的維持，端在抑制歐亞大陸形成任何足以與美國抗衡的霸權³⁶。小布希政府上台後的冷戰新思維，事實上是可跡可循的；其外交政策也必然遭致歐亞大陸許多主要國家的反感³⁷。這種

³⁴ 許介麟、蕭全政，《台灣的亞太戰略》，國家政策研究中心，民國83年。

³⁵ Joseph S. Nye Jr., "The 'Nye Report': six years later," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.1, No.1, 2001, pp.95-103; Samuel R. Berger, "A foreign policy for the global age," *Foreign Affairs*, Vol.79, No.6, November/December 2000, pp.22-39; Eliot A. Cohen, "Defending America in the twenty-first century," *Foreign Affairs*, Vol.79, No.6, November/December 2000, pp.40-56.

³⁶ Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperative* (N.Y.: Basic Books/Harper Collins Publishers, Inc., 1997).

³⁷ 中美撞機事件發生後，小布希政府採取了強硬的政策路線，本以為必可以得到歐盟的支持，但竟大

形勢更肯定了新世紀的全球戰略體系，將如布里辛斯基所預測，是由美國領軍與歐亞陸權互相競爭的局面。因此，也難怪小布希政府不再把中共視為「伙伴」，而將之重新定位為「競爭者」³⁸；在此同時，小布希政府的這種思維及作為，也很可能促成歐亞陸權的整合，至少中共已正在這方面做積極的努力。

在歐亞陸權的整合方面，除了加強營運原有貫穿中國東北及俄羅斯遠東地區的歐亞大陸橋（聯合國教科文組織也配合規畫了圖門江開發計劃以整合臨近的東北亞國家³⁹）之外，中共正積極開發第二條的歐亞大陸橋及新絲路的建設，並準備投入大量資源從事大西北的建設來配合營運，儼然有崛起稱霸歐亞陸權之勢。新歐亞大陸橋東起中國的連雲港、日照等沿海港口城市，西出中國國境，穿越中亞，經過俄羅斯、烏克蘭、波蘭、德國等歐洲國家，最後抵達大西洋東岸，從荷蘭的鹿特丹及比利時的安特衛普等港口出港。該陸橋綿延連貫了全球大陸心臟地帶的兩岸——太平洋和大西洋，全長一萬一千公里，比相關位置的既有海運線縮短一萬至一萬五千里。其輻射面廣大，總面積達五千零七十一萬平方公里，涵蓋三十多個國家及地區，居住人口約占世界總人口的75%。隨著新世紀國際關係理論——新自由主義(neo-liberalism)——的經濟合作趨勢，這一條大陸橋將與舊有的歐亞大陸橋同時扮演重要的經濟整合及促成所有相關國家經濟互賴的功能⁴⁰。如果再根據新功能主義(neo-functionalism)的溢出原理(spill-over)，這一種透過科技結合所達成的經濟互賴而緊密的關係，將可能進一步促成該廣大區域的政治結合，甚至形成軍事同盟。事實上，隨著北大西洋公約組織(NATO)東擴的壓力以及南斯拉夫政權的轉向，中共與俄羅斯及中亞五國之間已逐漸推向了軍事合作的關係，尤其面對美日安保體制的重建，中俄的軍事同盟關係亦已成型⁴¹。基於這樣的戰略架構，中共的當務之急，將在內政上積極進行大西北及新絲路的建設，而在外交上則必須推動統戰策略：從與俄羅斯及中亞的軍事結盟，到與歐盟的政經合作，另外還配合與第三世界國家的友好關係，從外線形成包圍的有利態勢。毫無疑問地，這樣一個新地緣結合新功能的權力統合，對目前惟一

出所料，這種現象令美國不得不重新思考其外交政策的方向，參考 Ivo H. Daalder, "Are the United States and Europe heading for divorce?" *International Affairs*, Vol.77, No.3, 2001, pp.553-567; Glenn P. Hastedt & Anthony J. Eksterowicz, "The perils of presidential transition," *Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol.1, No.1, 2001; Antony J. Blinken, "The false crisis over the Atlantic," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.3, May/June 2001, pp.35-48; William Wallace, "Europe, the necessary partner," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.3, May/June 2001, pp.16-34.

³⁸ Thomas J. Christensen, "Posing problems without catching up: China's rise and challenges for U.S. security policy," *International Security*, Vol.25, No.4, Spring 2001, pp.5-40.

³⁹ Michael Underdown, "A new direction for the Tumen River Area Development Program," paper presented at the Northeast Asia Economic Forum of Hawaii Asia-Pacific Institute, Jan. 18-19, 1996; Tsunco Akaha, "Northeast Asian regionalism," *Sejong Review*, Vol.3, November 1995, pp.81-112.

⁴⁰ 楊志誠，〈從柯江互訪看跨世紀的兩岸關係〉，《海峽評論》，第九十期，1998年6月，頁19。

⁴¹ 〈江普會將簽友好合作條約〉，《世界日報》，海外版，2001年7月16日，頁A1；〈江澤民談中俄新條約將奠定整體雙邊關係〉，《世界日報》，海外版，2001年7月16日，頁A2。

擁有全球性霸權地位的美國而言，顯然是一項重大且嚴厲的挑戰⁴²。針對這樣一個陸權中心的興起，素以海權維持霸權地位並具有前瞻性戰略觀的美國，當然也會有長遠的整體規劃以爲因應。

事實上，早在第二次世界大戰結束初期，針對蘇聯的崛起，美國已經對預防歐亞陸權的興起與擴張有了經驗，並也有過周詳的研究和規劃。首先有圍繞陸地邊緣的新月形地帶論的提出，隨之則由肯南（G. Kennan）提出了圍堵政策（containment policy）並規劃相關的戰略部署：由美國大陸的東西兩大洋出發，分別結合包圍歐亞大陸的兩大新月形的陸地邊緣國家，以圍堵當時控制世界大陸心臟地帶（歐亞大陸）的共產主義霸權⁴³。這一個戰略部署貫穿了整個冷戰時期，長達半個世紀，只不過當時是以軍事爲手段、政治意識型態爲主軸的新現實主義架構。

然而，新世紀的情勢產生了新的發展。由於亞太地區在經濟方面的蓬勃發展，整體力量的快速提升，逐漸受到關注並成爲世界的重心，再加上一個新陸權——中共——的崛起，儘管新世紀的主流價值已經從軍、政轉移到經濟，面對支配地位受到挑戰，美國終究還是無法放棄圍堵的思維，重新又拾回冷戰期間的戰略部署：在太平洋方面，將強化與日本的同盟關係，以美日安保體制爲主軸，配合新月形鏈島防線（從阿拉斯加經白令海峽、庫頁島、對馬海峽、台灣海峽、麻六甲海峽進入印度洋，沿線的地緣國家包括南韓、日本、菲律賓、台灣、泰國、印尼、馬來西亞、新加坡等國），以圍堵中共⁴⁴；在大西洋方面，必然強化與英國的同盟關係爲主軸，搭配北大西洋公約組織，以防制俄羅斯的西進。這個全球戰略的部署攸關著美國長遠的國家利益，短期之間應該不太可能改變。可能改變的只是手段，不變的是圍堵的思維，因此雖有「硬圍堵」和「軟圍堵」之分⁴⁵，但終究還是跳脫不了圍堵的思維。

如果著眼在亞太地區，新月形的島鏈國家將成爲新世紀中海、陸兩權從事經濟及政治競賽的新圍堵前線。然而在國際政治的現實上，由於美國在上世紀的國力耗損以及該地區的經濟成長，形成了彼此國力的差距縮小，美國不再像冷戰時期擁有高度支配性的地位，各國外交自主性相對提升，當日本、南韓、新加坡、

⁴²Zbigniew Brzezinski, *The Geostrategic Triad: Living with China, Europe and Russia* (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2001); C. Fred Bergsten, "America's two-front economic conflict," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.2, March/April 2001, pp.16-27; Chen Jian, *The China challenge in the Twenty-first century: Implications for U.S. Foreign Policy* (Washington DC: United States Institute of Peace, June 1998); Joint Economic Committee, Congress of the United States, *China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1997).

⁴³George F. Kennan, *American Diplomacy: 1900-1950* (Chicago, Ill: University of Chicago Press, 1951); *At a Century's Ending: Reflections, 1982-1995* (N.Y.: W.W. Norton, 1996).

⁴⁴Robert H. Scales & Larry M. Wortzel, *The Future U.S. Military Presence in Asia: Landpower and the Geostrategy of American Commitment* (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1999).

⁴⁵Joseph S. Nye Jr., "Redefining the national interest," *Foreign Affairs*, Vol.78, No.4, July/August 1999, pp.22-35.

馬來西亞、印尼等國相繼提出「亞洲價值」⁴⁶，對美國說「不！」之際，美國卻也感受到亞洲文明的抬頭對美國國家利益的威脅，因而杭廷頓（Samuel Huntington）的《文明衝突論》（Clash of Civilizations）⁴⁷是有現實的背景為依據，絕非偶然的創見。就在苦於新圍堵策略難以成型之際，亞洲金融風暴的爆發，從某一角度來說，卻也提供了美國一個良好的機會。

從美國新圍堵戰略的地緣來看，經濟層面而言，南韓及泰國的金融風暴提供了戰術上的著力點；政治層面而言，台灣的政治改革奠定了戰略可行性的保證。金融風暴後的南韓經濟及泰國經濟，在大量缺乏資金運轉的困境之下，其面臨停滯的產業結構正好提供美國跨國公司良好的投資機會（由於幣值的匯率大幅調降，美國跨國公司可以用小投資但卻是股東的有利條件，迅速滲透到產業結構），到了新世紀，大部分東亞國家的產業結構都已在美國跨國公司的支配之下了。情勢的發展顯現出，美國透過資金及資訊的聯合支配，已經與這些東亞國家形成了一個新的依賴結構。必要時，隨時可以啟動新自由主義的溢出效應，這些國家想再說「不！」，也很難了。而其中最重要的二個國家是南韓和泰國，是東亞地區海權力量伸入陸權領域的二個重要鉗口。此時美國所主導的海權勢力將有如一支鐵鉗，就從東北亞的朝鮮半島和東南亞的中南半島二端狠狠地咬住「世界島」，而這一支鐵鉗的中心支力點就在台灣。

過去幾年來，當大部分東亞國家紛紛向美國說「不！」的時候，台灣由於兩岸之間政治及軍事的紛擾不斷，依然忍辱負重地作為美國的摯友。再加上台灣所推動的政治改革，已經把整個政治價值體系快速地向著美國價值轉移，長遠來看，這是美國在亞太區域內所能擁有的重大政治利益。儘管在經濟利益的考量上，美國不得不著眼於中國大陸市場的開發⁴⁸，但無論如何，邏輯上，美國的對華政策應該不太可能會以犧牲長期的戰略利益來換取短期的經濟利益，除非情勢產生了重大的轉變。

另外，美國在整個全球戰略中，除了地緣，還有一項重要的考量，就是能源的支配⁴⁹。這就關係到中東能源的掌握及其所延伸出去的石油運輸航線的控制，在中東能源的掌握上，美國在上世紀末打的伊拉克戰爭就可以顯示其決心。美國同時透過巧妙的戰略指導，在擊退伊拉克軍隊之後，又保留了海珊的政權，不僅維持了中東地區的權力平衡體系，防止了伊朗的獨大，並且造成美國得以長

⁴⁶Fareed Zakaria, "A conversation with Lee Kuan Yew," *Foreign Affairs*, Vol.73, No.4, July/August 1994, pp.109-127.

⁴⁷Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (N.Y.: Simon & Schuster, 1996).

⁴⁸David Shambaugh, "Facing reality in China policy," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.1, Jan./Feb. 2001, pp.50-64.

⁴⁹Michael T. Klare, "The new geography of conflict," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.3, May/June 2001, pp.49-61; John V. Mitchell, *The New Geopolitics of Energy* (London: Royal Institute of International Affairs, Energy and Environmental Programme; Washington DC: distributed by Brookings Institution, 1996).

期「應邀」駐軍中東的戰略目標，與當年諸葛亮在赤壁之戰後不殺曹操，頗有異曲同工之妙⁵⁰。

隨著蘇聯的解體，俄羅斯版圖往北移，中亞五國獨立，於是僅次於中東能源的中亞，脫離了舊霸權的控制，也自然成為美國全球戰略上極為關注的區域⁵¹。而顯然在中東和中亞周邊國家中，除了中國之外，已經沒有具較大實力的國家了。根據美國白宮一份題為《新世紀國家戰略》的文件中提到：美國基本的能源需求有40%以上依靠石油，而一半左右靠進口，大部分來自波斯灣地區。新世紀中則必須進行根本性的調整，以改變這種依賴結構。目前委內瑞拉、加拿大和墨西哥已逐漸成為對美國輸出石油最主要的國家。另外，擁有二千億桶石油儲量的裡海盆地，對於世界石油需求量日益增加的趨勢，尤其對亞洲石油需求量隨著經濟發展而翻倍暴增的情形（預計在2010年亞洲需求量約每日三千萬桶，而日產量只約八百萬桶），將發揮極其重要的作用⁵²。基此考量，控制中東和中亞必然成為美國全球戰略的一環。而想要控制中東和中亞，首先就必須先控制南亞，因為南亞是中東的側翼及中亞的重要門戶。而在南亞的二個大國——印度和巴基斯坦，都是戰略要地：印度有如一把利刃南插印度洋，控制著穿越印度洋的國際航線及運油線；巴基斯坦則是中亞進入阿拉伯海的重要門戶，又是波斯灣的側門⁵³。因此，美國的南亞政策在新世紀中將日顯重要。

然而，美國的南亞政策絕對與對世界能源的控制有關，一方面固然要能優先掌握，另一方面更要阻止任何競爭者染指，主要還是針對中國。在策略上，美國採取了間接路線與直接路線並進的方式：間接路線是以聲東擊西的策略，充分且巧妙地運用所謂「香港問題」、「台灣問題」、「南海問題」甚或「釣魚台問題」這些短期而立即、但足以刺激中共的敏感問題，不斷騷擾中共，讓中共自己陷入民族主義的泥淖，拖住中國，讓其轉移注意力；另一方面在直接路線上則採取插足中亞及中國的西藏和新疆問題，試圖在中國與中東、中亞石油國之間建立一道政治屏障。所以早在克林頓政府時期，美國就在國務院設立了「西藏事務特別辦公室」，由專人掌理相關事務⁵⁴。據預測，中國隨著快速的經濟成長，其石油缺

⁵⁰ 根據羅貫中所著《三國演義》，赤壁之戰後，諸葛亮原可在華容道上置曹操於死地，為了造就三國鼎立的權力平衡體系，不惜放過曹操，一方面讓曹操在華北維持弱勢而穩定的局面；另一方面可防止孫權藉機稱霸，甚至統一天下。美國的伊拉克戰役，顯然也有異曲同工之妙。

⁵¹ M.E. Ahrari, *The New Great Game in Muslim Central Asia* (Washington DC: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, January 1996), pp.50-61; *Foreign Assistance: U.S. Economic and Democratic Assistance to the Central Asia* (Washington DC: United States General Accounting Office, 1999).

⁵² 《一九九五年美國國防部中東戰略報告》，美國國會國防委員會報告書。

⁵³ W.A.C. Adie, *Oil, Politics and Seapower: the Indian Ocean Vortex* (N.Y.: Crane, Russak, 1975).

⁵⁴ 張文木，〈美國的石油地緣戰略與中國西藏新疆地區安全〉，《波士頓紀事報》，2000年3月10-16日。

口將持續擴大⁵⁵，至少達四千萬噸，因此對中東和中亞的石油來源將產生很大的依賴，美國如果能順利推動上述的策略，屆時必可以拖住中國，掌握優勢。

我國國家安全的戰略規劃

環觀整個世界，中共應是我國國家安全上最主要的對象。所謂「攻心為上」，尤其以小對大的情勢下，更應堅守「未戰先勝」的原則，方能確保基本的國家安全，因此就必須從敵我思維中去求勝。從整體的對抗原則而言，以小對大的情勢，絕不能採取一對一攤牌的決戰方式，更不能將對抗的重點集中於單一面向上，因為一旦被擊潰或突破，將導致全盤皆沒；而以大對小則應反其道而行，將對抗面縮小，並集中在特定層面上攤牌，以求決戰。根據這個原則，我國在處理兩岸關係上，應該盡量擴大其競爭的層面，並將兩岸關係放大到國際的架構內去思考和解決。過去以來，表面上我方雖然堅持兩岸必須在國際場合上做官方接觸，其實這只是立場的堅持和僵化而已⁵⁶，實際上在所有層面上，不管朝野都把處理兩岸的事務侷限在兩岸關係的架構下去思考，一切政策幾乎都沒有跳出這個框框，當然就會繞著統獨問題在打轉，所有的問題和爭議也都是從這個思維引申出來。

譬如目前一般人看到台商往大陸投資而導致台灣產業空洞化的問題，就只會想到中共試圖「以商圍政」的政策所致，因此自然就會想出「戒急用忍」的政策去堵台商的大陸投資潮。但是，如果能夠冷靜、理性的分析，並把思考格局放大到國際的經濟體系，那麼或許能夠發現，台商到大陸的投資潮可能是有國際的因素存在，應該從國際經濟體系中去尋求解決之道，方能奏效。事實上，台商是世界上最聰明的商人之一，任何的投資不可能不做風險評估，只要有其它較佳的選擇，他們決不會頂著風險，跟自己的資金過不去。台商到大陸投資，固然有國內的因素，但另外的原因是，東亞金融風暴之後，許多國家的幣值大幅度貶值，因而工資隨之大幅度下滑，勞資之間的緊張關係也得以緩和，藉此吸引了許多開發國家的跨國公司大舉投入。而這些跨國公司有很大部分都是曾經投資在台灣的外商，這種情勢當然迫使大部份的台灣定單流失，轉移到這些受過金融風暴襲擊過的國家。於是台商爲了提高產品的國際競爭力，不到大陸求生機(相較之下，大陸對美輸出仍具有最惠國待遇 MFN 的關稅優惠)，難道還有其它的地方可供選擇？要不然難道坐困愁城？這個時候，如果能夠跳出兩岸關係的框框，掌握自己產業結構的優點，從國際體系中去尋求替代方案，就能發揮「疏導」的效果，不

⁵⁵ 〈大陸整建海軍,保護油源: 富比世雜誌指對進口原油依賴日深,需求成長率遠甚美國〉,《世界日報》,海外版,2001年7月16日,頁A2。

⁵⁶ 從李登輝時代到新政府時期,雖然都堅持兩岸領導人應在國際場合接觸,都只是想讓中共陷入圈套,默認我方在國際社會的國家人格而已,藉此在國際社會造成「二個中國」或「一中一台」的既成事實,並非想在國際架構的思維下,解決實質的生存與發展的問題,這是自曝其短,把弱點提供給敵人集中火力攻擊,乃犯了兵家之大忌,也是捨易求難的不智之舉。

必擔心「戒急用忍」政策可能潰堤的疑慮，漸漸地經濟的困境也得以舒緩。從此邏輯來推演，其它層面的決策也是同樣的情況。所以，只要把格局放大，從國際戰略的體系去思考兩岸的關係，應該只有生存與發展的問題，哪裡還會有統獨爭議的糾葛呢？

本文在前面也提過，攸關國家安全的思考不能存有僥倖的心理，必須知己知彼，才能百戰不殆，所以應該客觀分析中共的思考模式及作為，方能進一步尋求對策。中共乃是以大對小的態勢與台灣對峙和鬥爭，基本策略上是根據人民戰爭的指導方針⁵⁷，將台灣誘入對她最有利的範圍內，然後在特定層面上對決；至於時機，中共的鬥爭原則是，沒有絕對勝利的把握，不輕易攤牌。新世紀既然是全球化的形勢，而且自1979年之後，中共對我外交的封鎖已達特定的成果，未來的鬥爭層面將會鎖定在經濟的層面，一來因為這是新世紀的趨勢，二來經濟是我國民心之所繫，而且最近的發展已呈現敵長我消的不利傾斜，只要等待攤牌對決的時機。所以，新世紀的中共對台政策應該是採取經濟封鎖的策略，而且中共也非常清楚，在全球化的趨勢下，只要從國際經濟體系下手，自然就會迫使我們的產業外移，正可收一箭雙鵰的效果。於是，整體的策略形勢就成為，將台灣誘入在兩岸關係的框架之內，然後以其經濟發展的成果，廣對世界宣揚，透過其廣大的市場為誘因，再配合共產主義的革命策略，以第五縱隊對我內部從事滲透破壞⁵⁸，將可以對台灣的生存與發展發揮焦土策略的效果，屆時我不陷入「一個中國」的框框也很難了。可見，儘管中共還在宣稱台灣問題是中國人自己的事，但在處理新世紀的兩岸關係上已經有國際架構的思維了。就如當年美國解決「越南問題」的經驗一樣，必須先解決與中共的關係；中共目前亦已能認知，中美兩國關係的解決，才是解決台灣問題的前提。

另外，面對新世紀全球戰略架構的新形勢，中共也不是酣然無知，儘管她對民族主義的意識型態仍然難以超越，但也對競爭的態勢做了戰略規劃。事實上，中共自從九五年及九六年的飛彈及軍事演習之後，已經逐漸認知到，兩岸問題是不可能堅持「兩岸解決」的原則了，多少程度上必須透過國際的架構，尤其必須考慮美國的影響。而如果要想擺平美國這個因素，就必須從全球戰略的高度去思考和規劃。其實，中共心裡也非常清楚，至少在新世紀的前半世紀中，以中國的國力來說，還是無法真正對美國產生實質的威脅；另一方面，中共也瞭解只要超越美國，就等於擊敗美國。因此，根據共產主義的鬥爭策略，中國是不能也不會與美國搞攤牌式的對抗，這個原則早在上世紀末就由鄧小平吸取美蘇對抗的經驗後提出⁵⁹。基於此，中共顯然只會在全球戰略架構下對美國採取「假對抗、

⁵⁷ Samuel B. Griffith, *Peking and people's wars: an analysis of statements by official spokesmen of the Chinese Communist Party on the subject of revolutionary strategy* (N.Y.: Praeger, 1966).

⁵⁸ Jay Mallin, *Strategy for conquest: Communist documents on guerrilla warfare* (Coral Gables, Fla: University of Miami Press, 1970), Foreword.

⁵⁹ 1997年7月，作者曾與當時的海協會常務副會長唐樹備先生，在北京西苑飯店二十六樓面談，唐先

真超越」的戰略方針。從這次中共處理中美撞機事件的謹慎態度，就可以得到證明。針對小布希政府的強硬路線，中共不是不回應，而是從國際體系下手，以醞釀足夠的籌碼，作為未來鬥爭的準備。

對於美國基於「國際新現實主義」(neo-realism) 思維所規劃出來的全球戰略，中共還是未能超越「國際現實主義」(realism) 的理論思維加以因應。也因此，在國際體系內的中美對抗，中共總會處於被動的不利態勢，對我們來說，也多少程度上增加了國家安全。國際關係的「現實主義」認為，國家主權至高無上，所以國際間並沒有特定的秩序存在，應該是無政府的狀態(anarchy)，每一個國家根據主權所作出的外交決策和作為，都是追求基於權力的國家利益，所以國家的安全一般是建立在維持權力平衡的狀態，因而極力反對他國追求霸權，「反霸」成為主要的國家安全政策；而「新現實主義」則認為，國家主權確實存在，但是隨著科技的進展，國與國之間交往頻繁且關係密切，國際體系自然會形成一個權力結構，因此，國際體系內各國的外交決策和作為不可能為所欲為，都應該會受到當時的權力結構所制約，各國的國家安全都與國際秩序的穩定有著密切的關係，進而推論出「霸權穩定理論」⁶⁰。也因為認知上的差距，中共認定，中美撞機事件的發生是美國從事情報偵查侵害中國主權所致；而美國則認定，這是美國為了維護亞太地區的穩定秩序必須執行的任務，中共也曾受益於此，實在不必反應過度。然而，國際政治所要重視的，並不是理論本身的是非問題，而是那一個理論有助於國家的安全與發展。基於新現實主義的決策思維，顯然地，美國會從全球及全方位規劃其國家安全和國家利益，並主動地去防制任何可能的危害因子；而中共則仍只是沉浸於過去大中華帝國的思維，做積極性防禦的規劃⁶¹。這二種思維落實到現實的對抗後，就變成了美國不斷地在中國的周邊放火，而中共則疲於奔命地一方面怒罵美國又一方面要忙於滅火的情勢。也因為如此，我國得以藉此得到喘息，國家安全暫時得以保障。

面對美國的全球戰略，中共所能採取的對策，概要而言，主軸上還是必須促成中俄同盟以平衡美日安保體制的威脅，並對日本採行統戰；透過與德國和法國的關係改善，經濟上拉攏歐盟，以牽制北大西洋公約組織；極盡所能拉攏中東及中亞；穩住與巴基斯坦的關係，並避免刺激印度，以護住運油線、新疆及西藏；善用市場的潛力，並透過 WTO 的體制，結合第三世界國家，抵制美國。在

生當面表達了中共不與美國搞對抗的原則，相關論點參考 Richard Evans, *Deng Xiaoping and the Making of Modern China* (N.Y.: Viking, 1994), pp.304-305.

⁶⁰ James E. Dougherty & Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: a Comprehensive Survey* (N.Y.: Harper & Row, 1981), pp.84-127 & pp.134-166; Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace* (Boston, MA: McGraw-Hill, 1993); Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: a Theoretical Analysis* (N.Y.: Columbia University Press, 1959); Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984), pp.31-48.

⁶¹ Michel Oksenberg & Elizabeth Economy, *Shaping U.S.-China Relations: a Long-Term Strategy* (N.Y.: Council on Foreign Relations, Inc., 1997), pp.31-36.

主軸上，中共一方面要加強與俄羅斯的關係，另一方面要疏離美日關係的緊密度。只要中俄同盟關係的緊密度可以與美日安保條約的關係相抗衡，那麼當中共在處理台灣問題的時候，就足以對美、日發揮嚇阻的效應，讓其放手與台灣攤牌對決。另一方面在疏離美日關係上，除了擴大美日之間的經貿矛盾之外，中共將設法在能源的供應上造成日本對她的依賴。根據日本官方資料透露，上世紀末，日本三菱財團與美國埃克森石油公司（EXXON）將耗資 220 億美元，聯手規劃一條西起土庫曼，經烏茲別克和哈薩克，橫貫中國新疆塔里木盆地，最後以海底管道直達日本，全長八千公里，連接中亞和遠東的天然氣管道⁶²。果若如此，將來日本的經濟命脈多少程度上會受到中共的牽制。屆時，美日安保條約的「新指針」對台灣的安全，到底能發揮多少正面的功能，頗值得懷疑。

基於這樣的國際現實，我國國家安全的首要工作，將是透過與美國和日本所有可能的溝通管道，從區域安全的角度出發，以維繫美日關係為著眼，對雙方做遊說的工作，這比爭取她們對我國主權的承認容易多了，而且對我國國家安全的保障，將會產生意想不到的效果。另一方面，疏離中俄同盟關係，對我國國家安全來說，將與幫助強化美日關係，有著同樣的效果。問題是，基於整體戰略的情勢（美日安保的再強化、北大西洋公約組織東擴、南斯拉夫政權的轉向），從軍事安全及政治的層面來看，中俄同盟關係的建立是必然的趨勢，任何其他國家，包括美國，都無法阻擾⁶³。這當中惟一可以下手的地方，就是從經濟的層面出發，而且最能有著力點的，就是我們的中小企業。中華民國素來與蘇聯或俄羅斯都有良好的外交關係，過去兩蔣的糾葛已成雲煙，當前如果從經濟關係再續前緣，不談軍政關係，只要說服美國，應該很容易啓動。一來，俄羅斯經濟一直處於艱困的狀態，在對西方援助絕望之際，政策已開始轉向東方⁶⁴；二來，儘管中俄關係基於雙方國家安全的現實已得到改善，但俄羅斯心知肚明，基於地緣關係，中共絕不會坐視其坐大⁶⁵，因此經濟上必須靠自己站起來。台灣如果能主動表達合作，既可以讓俄羅斯維持其國家尊嚴，彼此又有互補的效應，將是俄羅斯的最佳

⁶²杜幼康，〈中亞大角逐〉，《國際展望》，第 18 期，1997 年，頁 7。

⁶³雖然俄羅斯總統普亭在與中共簽定合作條約後的第二天，立即召開記者會，一方面表達對北約東擴的不滿，但另一方面又表示，不會與中共聯合對抗美國，並願與美國探討新戰略架構。其實這是標準的國際現實主義的作為，試圖極大化國家利益，一方面抵消美國發展飛彈防禦系統對俄羅斯國家安全所產生的不利效應，另一方面仍可以聯合中共，制衡美日的軍事同盟及北約的東擴。然而，無論如何，中俄的軍事同盟是基於政治現實的必然趨勢。美國亦已有了警覺，試圖改善美俄兩國關係，以降低中俄同盟的可能性，相關論述請參考 Robert Blackwill, Arnold Horelick & Sam Nunn, *Stopping the Decline in U.S.-Russian Relations* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, December 6, 1997).

⁶⁴Ariel Cohen, "A new paradigm for U.S.-Russia relations: facing the post-war reality," *Backgrounder* (Washington DC: the Heritage Foundation, March 6, 1999).

⁶⁵Vsevolod Ovchinnikov, "A world of equals," *Rossiiskaya Gazeta*, January 15, 1997; M. Nosov, *Challenges to the Strategic Balance in East Asia on the Eve of the 21st Century: a View from Russia* (Alexandria, VA: Center for Naval Analysis, 1997); "What's the real point: George Bush needs to come clean about his missile-defence ambitions," *The Economist*, July 21st-27th, 2001.

選擇。其次，更重要的是，以當前俄羅斯的經濟體制來看，一般資本主義國家的跨國企業根本就會舉足不前，主要是風險太高，不適合於它們的投資；而台灣的產業是以中小企業為主架，機動性佳，韌性強，剛好適合開發這種可以提供高利潤、高機會、但高風險的經濟體系。事實上，雙方如果能夠合作，必然是一種互惠雙贏的結果：同時跨越各自的經濟困境。進一步看，一旦台商深入俄羅斯的產業結構，雙方的互賴將日愈緊密和深化，中共若想強力解決台灣問題，屆時也將同時侵害俄國的重大利益，其態度與政策應該是可以預期的。我雖不直接疏離中俄的同盟，但卻可以實質阻擾中共謀台的決策，屆時木已成舟，無從抗議了，此曰「禦敵於未戰之時」，國家安全方得以保障矣。

其次，基於現實主義的決策思維，中共對於新疆及西藏的主權宣示是絕無妥協餘地的，這是中共最敏感的地方。基於我國家安全，我們應盡可能避免碰觸，減少不必要的困擾和危險。千萬不要為了追求獨立的表象或迷信「貫頂」，與藏獨或回獨有任何掛勾，將國家安全作為情緒發洩的祭品。

最後，中美雙方在全球戰略的最近競逐中，應該是對中亞的爭取。自從米羅塞維奇政權在南斯拉夫殞落之後，配合著北大西洋公約組織東擴，通過黑海、裡海，將直逼哈薩克；哈薩克北隔俄羅斯，東臨中國，只要能夠影響哈薩克，美國就能很成功地從內部突破，制止陸權的坐大。所以，美國於 1997 年先後邀請了吉爾吉斯和哈薩克的總統訪問美國，並承諾提供資金的援助；同時又促成北大西洋公約組織推動「中亞和平計畫」，提供軍事裝備、人員培訓並舉行聯合軍事演習⁶⁶。儘管如此，中亞國家終究是內陸國家，自蘇聯解體後，失去了維繫民生的支助，經濟也面臨了問題。而且經過了這次的經驗，她們也都認知到經濟不能再靠別人長期的支助，必須自力更生。基於地緣的關係，這方面中共顯然占有優勢，所以在哈薩克境內一項油田開發計畫的競標上，中共擊敗了美國而得標⁶⁷。從這種競爭情勢的警訊，中共不得不積極開發大西北，以穩住局面。這一方面，美國的著力點顯然有限。雖然證據顯示，美國已透過教育體系對中亞各國的政治菁英招手，但其效應是長遠而間接的，對中亞各國經濟的著力，與俄羅斯的情形一樣，是我們的專長。這一方面可能需要與美國合作開發，至少美國可以在資金方面加以協助，有助於加快腳步完成部署，相信美國方面也會樂於合作。進一步來說，透過這種作為，對中共形成的壓力，也會迫使中共對大西北的建設產生急迫感；在此同時，政策上，我方亦應表達樂見大西北建設的成功。一旦中共兩腳踩入大西北，從事大規模的建設，將必然要將大量的國家資源從東南轉移到西北，屆時如果還要兼顧台灣問題，將反而會自陷危機，我國家安全顯然又多了一

⁶⁶Dianne L. Smith, *Breaking Away from the Bear* (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1998), pp.41-44.

⁶⁷Sylvia Babus & Judith S. Yaphe, *U.S.-Central Asian Security: Balancing Opportunities and Challenges* (Washington DC: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1999);〈阿拉木圖選擇了北京〉，《獨立報》（俄羅斯報紙），1997 年 10 月 15 日。

層保障。

總之，國家安全能夠確保，才有獨立的國家主權可言，對外的關係上也才談得上尊嚴。更重要的，國家安全的規劃絕對必須排除僥倖的機會主義心態，應該要特別理性，並需將眼光放之四海，且要具前瞻性。更確切地說，國家安全的決策，必須跳脫傳統直線式的思維，跨越時、空的限制，不能要求速效，更不能沒有迂迴路線的思考，進一步才能建立新的立體思維，以迎合新世紀的變化和需求。再把這一個原則運用到兩岸關係的處理上，簡單的說，想要解決兩岸關係的政策，能夠有效確保我國家安全，就必須有跳脫兩岸關係的思維。這是中國的道家思維（跨越陰、陽，回歸太極，萬物皆在掌握之中），也是馬克思的辯證理論（超越正、反互動的思維，才能掌握歷史進化的方向），國家安全於焉是賴也。

Feng Chia Journal of Humanities and Social Sciences
pp. 247-269, No. 3, November 2001
College of Humanities and Social Sciences
Feng Chia University

Strategic Planning for the ROC National Security in the 21st Century

*Chih-cheng Yang**

abstract

Globalization and paradigm shifting of civilization have emerged to challenge and to offer opportunities for human societies in the 21st Century. At the moment, Taiwan is confronting a situation of relentless plight in her national development: economic panic, political chaos, cultural dissolution and vulnerable security. This paper will rationally and objectively analyze the situation of the ROC national security from domestic and international perspectives in a way of new thinking in terms of time, space and competing values.

In the 21st Century, globalization has exerted significant impacts on every nation; under the impacts, she needs on the other hand to create her own superiority and competitiveness in the global system. A strategic planning for national security or national development must simultaneously consider the both aspects and their dialect relations: self-evaluation in the global system and global strategy with subjective values.

In terms of self-evaluation, this paper will offer the related analysis in aspects of politics, economy and socio-culture. With regard to global strategy with subjective values, it will construct a framework with geostrategic, geopolitical and geoeconomic approaches.

Keywords: civilization of the third wave, globalization, geostrategy, geopolitics, geoeconomic

* Professor, Section for Social Sciences Teaching, Feng Chia University.