



2018 印太區域安全情勢評估報告

主編 李哲全 李俊毅

財團法人國防安全研究院

2018 年 12 月

2018 印太區域安全情勢評估報告

主編 李哲全 李俊毅



財團法人國防安全研究院

2018 年 12 月

2018 印太區域安全情勢評估報告作者群

主編

李哲全（國家安全與決策研究所 副研究員）

李俊毅（非傳統安全與軍事任務研究所 助理研究員）

作者（依姓氏筆畫順序）

王尊彥（非傳統安全與軍事任務研究所 助理研究員）

李俊毅（非傳統安全與軍事任務研究所 助理研究員）

李哲全（國家安全與決策研究所 副研究員）

林彥宏（國防戰略與政策研究所 助理研究員）

林盟凱（量化分析暨決策推演中心 博士後研究）

洪子傑（中共政軍研究所 助理研究員）

許智翔（先進科技與作戰概念研究所 博士後研究）

陳亮智（國防戰略與政策研究所 助理研究員）

陳蒿堯（國家安全與決策研究所 助理研究員）

陳鴻鈞（國家安全與決策研究所 助理研究員）

曾偉峯（量化分析暨決策推演中心 助理研究員）

黃恩浩（國防戰略與政策研究所 助理研究員）

劉蕭翔（非傳統安全與軍事任務研究所 助理研究員）

蔡榮峰（國防資源與產業研究所 研究助理）

鍾志東（國家安全與決策研究所 博士後研究）

謝沛學（量化分析暨決策推演中心 助理研究員）

摘要

李俊毅、李哲全

本篇報告回顧印太地區於 2017-2018 年間的安全情勢，以評估台灣的安全環境。對多數區域內的國家來說，其安全政策的課題，是如何因應一個日趨積極與強勢的中國。中國在習近平主政下，過去一年持續在南海推動「島礁軍事化」之措施，也藉由「一帶一路」戰略積極介入東南亞、中亞、印度洋與非洲事務。中國的作為引起美國、中國周邊國家乃至國際社會疑慮，也導致美、中兩國在外交、軍事與經濟等方面的競爭與緊張關係。由中國本身的因素來看，習近平將權力集中於一身而引起的中國共產黨黨內異議、中國近期經濟成長的趨緩、以及諸如收入分配不均、區域及城鄉發展差異、老齡化與少子化等導致之社會問題，皆使北京採取強硬的對外政策，以移轉或宣洩國內的壓力。在北京單方面研判與華盛頓之衝突的代價是可控的情況下，中國對美國將持續採取強硬的立場。

美國川普總統自 2017 年 1 月 20 日上任以來，逐漸將中國視為「修正主義者強權」與美國的主要「戰略競爭者」。在戰略層次，川普政府提出「自由與開放的印太戰略」。在政治外交上，這意味著美國強化對印度、日本、澳洲、以及其他盟邦與夥伴的連結；在軍事上，美國特別強調國際海域的自由航行與爭端的和平解決；在經貿上，華盛頓著重雙邊關係的公平與互惠。在實踐上，美國在南海地區數度進行軍機與軍艦的「航行自由行動」，自 2018 年 3 月以降更發動數波對中國的關稅貿易戰，並於 2018 年 7 月起，宣布加大對印太區域國家的投資，提供這些國家在加入中國「一帶一路」戰略之相關計畫以外的選擇。由於「中國威脅」幾已是美國民主與共和兩黨的共識，美國對中國的反制與施壓，亦可望持續。

美國與中國的戰略競爭，構成印太區域內多數國家的安全課題。然而，隨著各國地緣戰略的差異，其對美中競爭的回應亦有不同。對日本來說，北韓、中國與俄羅斯是其國家安全持續的威脅來源，北韓核武危機似隨著 2018 年 6 月 12 日「川金會」及之後的發展而緩和，但北韓的飛彈仍是日本的威脅，且北韓綁架日人之人質問題也未有實際的進展。日中之間除了釣魚台（尖閣群島）之主權問題懸而未解，中國的軍事擴張，以及其軍艦與軍機在日本周邊海空域的演訓與繞行，則造成日本的不安。俄羅斯的安全關切及其對外政策的擴張，雖以西向的歐洲與美國為主，日俄之間的「北方四島」爭議與俄國在日本周邊的活動趨於頻繁，亦是日本的隱憂。凡此皆使日本在仰賴《日美安保條約》的安全保障之餘，思考在日美乃至區域關係中扮演更積極的角色。2017-2018 年間，日本積極呼應「印太戰略」，強化和澳洲、印度、與部分東協國家的合作。惟有鑒於日中經貿關係的密切，日本亦藉著《日中和平友好條約》簽訂 40 週年之際改善與中國的關係。

對於印度與澳洲來說，中國的崛起與強勢的對外政策尚難謂構成其軍事安全的威脅。印度本身為核武俱樂部之一員，因此印中雖於 2017 年 8 月在不丹洞朗地區爆發對峙事件，但雙方終究同意化解危機。儘管如此，中國透過「一帶一路」

戰略增進與巴基斯坦、孟加拉及斯里蘭卡的關係，仍構成印度的安全關切。印度乃在其「東進」政策之下開展和東南亞國家、韓國、與日本的關係。就印美關係來說，兩國雖在安全合作有實質進展，且對「印太地區」的認知漸有共識，但印度現階段仍未接受美國「印太戰略」之概念。

澳洲雖因地緣上的保障而未將中國視為嚴重的軍事安全威脅，但相當關切中國對南太地區甚至澳洲內政的介入。在自我定位為「中型國家」的前提下，澳洲著重美國的領導角色並支持美國強調之「以規則為基礎的國際秩序」。2018年7月美澳「二加二」會議同意將輪駐達爾文之美國海軍陸戰隊人數，儘速由1,500人規模擴增到2,500人。在區域安全合作方面，澳洲著重南太與東協國家的海事安全、反恐、和網路安全。2017-2018年間，澳洲與越南共同強調南海地區的「自由航行」，並藉由「太平洋島國論壇」深化在南太島國的領導地位。澳洲亦試圖增進與日本及印度的安全合作。惟對澳洲而言，與中國的經貿關係仍相當重要。

俄羅斯近年來轉向東方，在2017-2018年間則面臨與美國「印太戰略」與中國「一帶一路」戰略競合的問題。俄羅斯現階段無意隨美國「印太戰略」起舞，然而其與印度、日本及中國的關係，則牽動區域局勢的發展。在聯中制美的戰略考量下，俄羅斯強化與中國的軍事關係，2018年9月的「東方-2018」軍演即邀請中國參加。對俄中關係的重視，亦使俄國在「俄-日-中」與「俄-印-中」這兩組三角關係中，相對忽略與日本及印度的關係，導致美國藉軍售強化與印度關係；就俄日關係而言，日本雖為防止俄中聯合而對俄國釋出善意，兩國關係仍因北方四島主權問題而難有進展。另一方面，俄國聯中制美的戰略，在面對中國「一帶一路」戰略時，卻有讓中國以「絲綢之路經濟帶」主導俄國南方傳統勢力範圍之虞。為此，俄國於2016年提出「大歐亞夥伴關係」，以降低「絲綢之路經濟帶」的衝擊，並以其「歐亞經濟聯盟」為軸心，擴大整合範圍，轉向亞太地區。惟俄中兩國因戰略考量未能真正合作，其整合進度呈現落後態勢。

面對在南海議題上逐步擴張與強勢的中國，東協國家則呈現立場不一的態勢。印尼與泰國和中國的關係大致良好，中國甚且利用泰國軍政府受西方制裁之機，拉近和泰國的關係。菲律賓雖是南海主權的聲索國之一，但杜特蒂總統在確認美國的安全承諾之下，刻意淡化南海議題之重要性，甚至時有抑美親中之舉。馬來西亞自馬哈迪再次擔任首相後，以財政負擔為主因，重新檢討乃至中止中國在該國的部分「一帶一路」計畫，但整體而言馬國仍重視與中國的經貿關係。相形之下，越南因南海議題而與中國衝突之可能性仍在，因此與美國的關係大幅改善。東協成員立場的分歧導致無法對美國「印太戰略」或中國「一帶一路」戰略形成一致的回應，卻是美中爭相支持的對象。東協區域安全合作乃聚焦於切身相關之威脅，如海事安全、恐怖與極端主義、跨國犯罪、環境安全、與網路安全等。

最後，在印太地區的區域軍事衝突熱點上，兩韓領導人自2018年初起，積極營造和解對話的氛圍，北韓領導人金正恩先釋放改善兩韓關係的訊息，文在寅政府則利用平昌冬奧推動穿梭外交，使緊張局勢漸趨降溫，並體現於「川金會」與兩韓雙邊關係的改善。這導致美國與中國藉朝鮮半島發揮影響力的空間受到限

縮，呈現北韓核武問題似與美中戰略競爭脫鉤的趨勢。惟北韓仍有不確定性的因素，中國角色仍相當重要。就東海地區而言，中國海警船持續進入釣魚台周邊海域似已形成新的常態。日本一方面加強西南諸島的防衛，另一方面嘗試與中國改善關係，如雙方於2018年6月8日啟用「海空聯絡機制」，並擬於2018年底前推動實質進展。相對地，南海毋寧是2017-2018年印太地區安全情勢的重心。2017年以來，中國逐步在西沙與南沙島礁構築基礎設施與軍事設施，並進行軍機起降；川普政府也開始加強南海地區「航行自由行動」的頻率與強度，對中方作為提出譴責與反制。雖然中國與東協國家的《南海行為準則》單一協商文本取得一定進展，但近期美方透過政治、經貿、軍事策略，聯合盟國與南海周邊國家採取諸多行動，已使南海情勢升高。2018年9月30日美國驅逐艦「狄卡特號」於南沙群島海域遭中國驅逐艦「蘭州號」逼近至41公尺，迫使前者採取閃避，凸顯美中雙方的緊張態勢。

就兩岸關係而言，自民進黨政府上台以來，秉持「善意不變、承諾不變，不會走回對抗的老路，但也不會在壓力下屈服」之立場，但仍面對中國龐大且持續之政軍威脅。在軍事上，中國推動軍改與軍事現代化，對台海及周邊的軍力平衡造成壓力。此外，中國亦積極發展電戰、網路與太空作戰等未來衝突關鍵之作戰能力。在政治外交上，中國對台亦有較過往更積極之施壓。中國一方面持續推動兩岸之經濟與社會的融合，另一方面則區別朝野與官民，試圖以「分而治之」的方式分化台灣內部。在台灣的對外關係上，中國亦強化對台的打壓與「去主權」作為。惟美國亦採取若干支持台灣的政軍作為反制中國，並鼓勵台灣對「印太戰略」做出貢獻。傾斜的台海兩岸情勢或將因美國的支持，而有新的平衡點。

本篇報告的研究發現可綜整如下。中美兩國因各自內部的壓力或條件，雙方競爭的態勢似不易於短期內緩解，而有長期化的趨向。面對在對外政策上日趨積極與強硬的中國，美國提出之「印太戰略」雖強調不針對特定國家，但該戰略實際上係以中國為對手。美國的「印太戰略」透過政治外交、軍事與經濟等方式連結盟友與夥伴。惟由於區域內的國家對中國的軍事安全威脅認知不盡相同，中國更是許多國家的重要經濟夥伴，「印太戰略」欲連結的重點國家如日本、印度與澳洲等，並不易構成堅實的反中聯盟；對政經實力更次之的南海周邊國家來說，其更難以個別或集體之力對中國造成顯著壓力。在此情勢下，「印太戰略」的經貿層面如數位經濟、能源和基礎設施等，反而因為是區域國家發展的需求，且提供這些國家在中國「一帶一路」戰略之外的選擇，而較可能有實質的進展。

就印太地區的軍事衝突熱點來說，朝鮮半島的安全情勢自2018年6月以來有相當程度的緩和，迄今該地區的和平進程似由南北韓主導，而有獨立於美中戰略競爭之外的趨勢。東海問題雖在短期內無法根本性地解決，但局勢大致而言在日本與中國可控制的範圍。南海問題則演變為中美雙方的戰略競爭，並有擦槍走火之風險。最後，台灣持續在政治外交上受到中國的打壓、在軍事上面臨中國的武力威嚇、在經濟社會上則持續受到中國之統戰與分化。

目錄

摘要.....	i
表目錄.....	xi
圖目錄.....	xii
專有名詞中英對照.....	xiii
緒論.....	1
第一篇 印太地區的安全結構.....	3
第一章 中國大變數.....	5
壹、前言.....	5
貳、中美對抗的博弈邏輯.....	6
參、中國迄今強硬對外的國內因素.....	7
肆、美國堅持強硬反制的原因.....	10
伍、中美衝突的個案.....	12
陸、小結.....	16
第二章 美國的「印太戰略」.....	19
壹、前言.....	19
貳、「印太戰略」的政治層面.....	20
參、「印太戰略」的經濟與軍事層面.....	24
肆、美國與中國的關係.....	25
伍、小結.....	29
第二篇 區域國家的回應.....	31
第三章 日本之安全情勢發展.....	33
壹、前言.....	33
貳、日本於「印太戰略」與「一帶一路」的角色.....	33
參、日本與朝鮮半島、俄羅斯的關係.....	36
肆、日本與南海各國及台灣的关系.....	37
伍、小結.....	39
第四章 印度之安全情勢發展.....	41
壹、前言.....	41
貳、中國陰影下的印度周邊安全形勢.....	42
參、「東進」政策、「印太戰略」及「新南向政策」.....	43
肆、小結.....	45
第五章 澳洲之安全情勢發展.....	47
壹、前言.....	47
貳、美中影響力相對消長下的澳洲.....	47
參、澳洲面對中國擴張的因應策略.....	48
肆、民主安全鑽石同盟與澳洲角色.....	50

伍、澳洲未來的印太區域安全挑戰.....	51
陸、小結.....	52
第六章 俄羅斯之安全情勢發展.....	55
壹、前言.....	55
貳、俄羅斯與亞太地區.....	55
參、俄羅斯對中國「一帶一路」之因應.....	57
肆、小結.....	60
第七章 東協之安全情勢發展.....	61
壹、前言.....	61
貳、主要國家之安全政策與態勢.....	61
參、東協的安全合作.....	65
肆、小結.....	65
第三篇 區域軍事衝突熱點的情勢變遷.....	67
第八章 朝鮮半島之安全情勢發展.....	69
壹、前言.....	69
貳、朝鮮半島情勢的變化.....	69
參、影響朝鮮半島安全的變數與挑戰.....	72
肆、小結.....	76
第九章 台海兩岸安全情勢發展.....	79
壹、前言.....	79
貳、中國對台軍事威脅.....	79
參、中國對台之統戰作為.....	82
肆、美國對台政軍作為.....	84
伍、小結.....	85
第十章 南海與東海之安全情勢發展.....	91
壹、前言.....	91
貳、近期南海情勢.....	91
參、近期東海情勢.....	97
肆、小結.....	99
結論.....	105
大事記.....	111

表目錄

表 1-1 中美貿易戰大事記（2018.3-2018.12）	17
表 1-2 中美南海對峙大事記（2017.5-2018.11）	18
表 9-1 兩岸軍力對比	86
表 9-2 2018 年美國官員對台政軍發言要點	88
表 10-1 美國軍艦在南海海域執行航行自由行動列表	102

圖目錄

圖 1-1 近年農民工人數成長	9
圖 3-1 日本歷年防衛預算（2003 年至 2019 年）	40
圖 8-1 朝鮮半島安全情勢主要利益當事國互動關係圖	70
圖 10-1 中國公務船在釣魚台周邊海域動向及日本海上保安廳之應處	103

專有名詞中英對照

一、人名

川普（美國總統）	Donald J. Trump
文在寅（韓國總統）	Moon Jae-in
史塔福（美國前北約盟軍司令）	James G. Stavridis
安倍晉三（日本首相）	Shinzo Abe
佐科威（印尼總統）	Joko Widodo, “Jokowi”
杜特蒂（菲律賓總統）	Rodrigo Duterte
金正恩（北韓領導人）	Kim Jong-un
馬哈迪（馬來西亞首相）	Mahathir bin Mohamad
馬提斯（美國國防部長）	James N. Mattis
莫迪（印度總理）	Narendra Modi
彭斯（美國副總統）	Michael R. Pence
普欽（俄羅斯總統）	Vladimir Putin
黃之瀚（美國國務院亞太副助理國務卿）	Alex Wong
歐巴馬（美國前總統）	Barack Obama
蓬佩奧（美國國務卿）	Michael R. Pompeo
薛瑞福（美國國防部亞太助理部長）	Randall Schriver

二、政策文件/法案/條約

《2018年善用投資促進發展法》（美國）	Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018, BUILD
《太平洋安全保障條約》	The Australia, New Zealand, United States Security Treaty, ANZUS Treaty
《台灣旅行法》（美國）	Taiwan Travel Act
《台灣關係法》（美國）	Taiwan Relations Act, TRA
《南海行為準則》	Code of Conduct in the South China Sea
《美國國家安全戰略》	National Security Strategy of the United States of America
《核態勢評估報告》（美國）	Nuclear Posture Review
《區域全面經濟夥伴協定》	Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP
《國防授權法》（美國）	National Defense Authorization Act, NDAA
《國防戰略》（美國）	National Defense Strategy

《訪問部隊地位協定》	Visiting Forces Agreement, VFA
三、國際組織（含重要活動）	
上海合作組織	Shanghai Cooperation Organization, SCO
亞太經濟合作會議	Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC
亞洲安全會議/香格里拉對話	Asia Security Summit/ Shangri-La Dialogue
亞洲基礎設施投資銀行	Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB
東協區域論壇	ASEAN Regional Forum, ARF
東協國防部長會議	ASEAN Defense Ministers' Meeting, ADMM
東南亞國家協會	The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN
國際原子能總署	International Atomic Energy Agency, IAEA
四、演習	
乙支自由衛士	Ulchi Freedom Guardian
東方 2018	Vostok-18
馬拉巴爾	Malabar
環太平洋	Rim of the Pacific, RIMPAC
五、外交/軍事/戰略/安全名詞	
（自由開放的）印太戰略（美國）	(Free and Open) Indo-Pacific Strategy
完全、可驗證及不可逆的無核化	Complete, Verifiable, and Irreversible Denuclearization, CVID
「東進」政策（印度）	Act East Policy
航行自由行動	Freedom of Navigation Operations, FONOPs
終端高空區域防禦（薩德）	Terminal High Altitude Area Defense, THAAD
戰時作戰指揮權（美韓）	Wartime Operational Control

緒論

李俊毅、李哲全

台灣正處於一個機遇期。距本報告出版時的一年前，「印太」仍是個少見且略顯突兀的名詞。而今，它卻是每一個關注國際事務、國際安全、美中關係、以及兩岸關係者皆琅琅上口的概念。美國川普總統於 2018 年 3 月簽署《台灣旅行法》，鼓勵美、台官員相互拜訪，總統蔡英文即於 3 月 27 日接見美國聯邦眾議院外交事務委員會主席羅艾斯 (Ed Royce) 一行人時，表示「穩健的台美關係會是印太區域和平、穩定跟繁榮的重要的基石，台灣有能力也有意願，跟美國在印太區域共同合作，做出更多的貢獻」。我國外交部於 2018 年 5 月 11 日為新成立的亞東太平洋司「印太科」正式揭牌，以呼應美國、日本、澳洲等國家提出的「自由開放印太地區」倡議。美國國務院東亞暨太平洋事務局副助卿黃之瀚 (Alex Wong)、國防部亞太助理部長薛瑞福 (Randall Schriver)、川普總統顧問白邦瑞 (Michael Pillsbury)、美國前北約盟軍司令史塔福上將 (James G. Stavridis)、「美國在台協會」(AIT) 台北處長酈英傑 (Brent Christensen) 等人士，亦在 2018 年 3 至 8 月間的不同場合，肯定台灣可在「印太地區」扮演重要角色。爰此，台灣在國際政治備受孤立的態勢，似乎出現轉折的機會。台灣不僅可強化和美國的關係，甚至能藉由美國之助連結區域其他國家。

然而「印太地區」或「印太戰略」提供的前景，卻未可樂觀。儘管「印太」的倡議者多強調其是一個開放的概念，它卻無可諱言地將中國視為須圍堵或反制的對手。在此情形下，「印太」的倡議者越是強調此一概念、越是呼籲更多區域內國家需在各式傳統與非傳統安全上合作，就越凸顯中國政治、軍事與經濟實力的龐大與對區域的挑戰。誠然，此一訴求可能是策略性的，亦即藉由凸顯中國崛起的危機而說服區域其他國家聯手投入，從而降低一國或少數國家抗衡中國的「成本」；或藉此讓中國在多個層面或「戰線」開戰，從而消耗其資源與實力。惟對台灣來說，長年面對中國的文攻武嚇，自須嚴肅看待「印太」一詞的興起，及其背後隱含的中國威脅。審慎評估台灣當前所處之安全環境，於焉有其必要。

本報告回顧與評估 2017-2018 年間印太區域的安全態勢，特別聚焦於傳統安全的面向。本報告共計十章，而可區分為三篇。第一篇為「印太地區的安全結構」，分兩章探討美中的戰略競爭，也藉此確立後續各章的分析主軸。第一章以「中國的大變數」為題，其基本的出發點是美中戰略競爭構成或陷入某種「賽局」，因而是結構性的，難以在短時間內因領導人個人因素或突發事件而遽然變化。至於此一「賽局」的成因，本章則聚焦於導致中國與美國採取強硬對外政策的內部因素。由於本院另出版《中共政軍發展評估報告》，本章因此不擬一一記述近一年來中國的各項政軍政策與對外作為。

在此脈絡下，第二章檢視川普政府發展「印太戰略」的軌跡，包含此一政策的發展脈絡及其政治、經濟與軍事層面的意涵。在博弈邏輯下，中美在任一重要

議題上皆面臨對方的反制，這兩章因此也分從兩國的角度扼要敘述貿易戰、朝鮮半島、台海兩岸與南海的發展，作為後續章節的引子。

美中的戰略競爭構成區域多數國家必須回應的安全課題，第二篇乃以「區域國家的回應」為主題，依序探討日本、印度、澳洲、俄羅斯與東協在這一年間的安全情勢發展。本報告規劃這五個國家與國際組織的理由，在於日本、印度與澳洲乃是美國「印太戰略」的核心國家；俄羅斯的政、軍、經實力固然不若以往，但仍是區域不可忽略的重要行為者；東協十國則隨著經濟發展與區域整合的進展，成為美、中、乃至歐盟高度重視的市場與夥伴。這些行為者如何因應美中的戰略競爭，特別是美國的「印太戰略」與中國的「一帶一路」戰略，遂構成區域安全的重要形貌。本報告的第三至第七章的共同關切，是相關國家與國際組織對美中競爭的回應；在此之後，則是各行為者隨著地緣政治條件、歷史遺緒與制度特色、社會與經濟發展現況等因素而來的特定安全考量。

本報告的第三篇則是「區域軍事衝突熱點的情勢變遷」。在國際安全研究中，亞太（印太）地區的特殊性在於三大區域安全熱點—朝鮮半島、台海兩岸、南海（與東海）—牽涉多國的利益糾結，國家之間的對立關係不但難以根本消解，更易因意外或突發事件而使衝突升高。以此，這三個熱點宜以整體的角度切入。本報告的第八至十章依序分析朝鮮半島、台海兩岸、南海與東海在 2017-2018 年間的安全情勢變遷。朝鮮半島的局勢發展似由兩韓主導，而有相對自主的進程；台海兩岸與南海地區的安全局勢則在美中戰略競爭的局勢下，呈現動態的變遷。

台灣正處於一個機遇期。我國如能藉機推展與美國及其盟邦的實質關係，則不止能增進對國家安全的保障，也有助於提升國際能見度並促進經濟與社會的發展。可預期的是，在此過程中，台灣亦將面臨中國更多與更大的打壓。本報告期許能藉由對區域安全態勢的掌握與評估，對台灣的國家安全略作貢獻。

本報告撰擬過程有賴本院同仁的齊心努力。執筆的同仁在投入負責的章節之餘，尚需與其他同仁及主編往復開會，就各項細節逐一討論與商榷；本院其他同仁亦在本報告的不同階段給予建議、協助校對、並提供支援；本院林正義執行長與李瓊莉副執行長更全程提供寶貴的建議與指引。對於同仁的辛勞與付出，主編謹此深致謝忱。如有疏漏缺失之處，概由主編負責。

第一篇 印太地區的安全結構

第一章 中國大變數

謝沛學、曾偉峰、林盟凱¹

壹、前言

2017-2018 年是中美關係乃至亞太區域穩定急轉直下的一年。中國在習近平主政下，揚棄「韜光養晦」的策略，在亞太區域採取強勢作為，並試圖挑戰美國的地位，建構新的秩序。除了持續在南海採行「吹沙填海」（台灣稱「填海造陸」）與「島礁軍事化」措施，嚴重挑戰美國所主張的「公海航行自由」原則，北京更透過「一帶一路」戰略與「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）等機制，積極介入東起紐澳、西至非洲的事務，並在東非的吉布地共和國（Republic of Djibouti）建立第一座海外軍事基地。此外，中國亦透過「銳實力」（Sharp Power）在國際上打壓台灣，試圖改變台海現狀。²

為了因應中國的挑戰，華盛頓對北京展開了經貿與軍事上的反制。川普（Donald J. Trump）總統於 2018 年的《國情咨文》中將中國視為「經濟掠奪者」，並陸續對中國發動數波關稅戰，試圖扭轉中國長期以不合理、甚或非非法的手段獲取美國先進技術，造成美國在高科技領域優勢逐漸消失的態勢。華盛頓亦在 2018 年的「亞洲安全會議」（Asia Security Summit，又稱「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue））前夕，將原美軍太平洋司令部（U.S. Pacific Command, USPACOM）更名為印太司令部（U.S. Indo-Pacific Command, USINDOPACOM），並預計把 60% 的海軍兵力部署在印太地區，試圖籌組美、日、澳、印聯盟遏制中國。美國國會更通過「2018 年善用投資促進發展法」（Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018, BUILD），反制中國的「一帶一路」。華盛頓亦計劃透過與北美、日、歐等先進國家的自由貿易，建構一個排除中國的自由貿易體系。

川普政府對中國的反制，獲得國會兩黨普遍的支持，這代表了華盛頓內部對於中國的辯論已經底定，即中國是美國在全球地位的最大威脅，中美交往不再是雙贏的賽局。特別在習近平打破集體領導並強勢運作取消國家主席連任限制後，美國社會菁英已經普遍不對中國融入西方秩序抱有幻想。由此而來的啟示是，華盛頓必須在領先優勢消失之前，抑制中國的崛起。

簡言之，中國崛起的態勢引發了川普政府的強硬反制，並造成近一年亞太區域局勢的急遽變化，隨之而來的中、美對抗則是亞太變局的主軸。本章試圖提供

¹ 謝沛學，量化分析暨決策推演中心助理研究員，負責本章第壹、貳、參之一、肆之三、伍之一與第陸節；曾偉峰，決策推演中心助理研究員，負責本章第參之三、肆之一與第伍之三節；林盟凱，決策推演中心博士後研究，負責本章第參之二與第伍之二節。

² 「銳實力」的概念最早源自於「美國國家民主基金會」（National Endowment for Democracy）於 2017 年 12 月初所發表的報告〈Sharp Power: Rising Authoritarian Influence〉。參與的專家學者以拉丁美洲與東歐為例，說明中國及俄羅斯是如何以威脅利誘的方式，操控並影響外國輿論與政策。

一個簡要的賽局模型來解釋近期的中、美競爭，並分析與研判這個主軸的可能變化。

貳、中美對抗的博弈邏輯

綜觀這一年來中、美關係的轉變，兩強之間的競爭正朝向「膽小鬼博弈」的路徑發展，即北京與華盛頓皆不願率先妥協，而是寄望於對方最後知難而退，做出重大讓步。根據此一博弈的設定，中美在亞太地區的競爭有四種可能結果：一、雙方各退一步；二、中國成功迫使美國退讓；三、美國成功迫使中國退讓；四、兩強選擇硬碰硬到底。

在第一種結果之下，雖然沒有任何一方佔有明顯優勢，但中美兩強可以透過協商及相互妥協，劃分大致均等的利益，亦不必付出雙方對撞的成本。第二與第三種結果則是選擇強硬並成功迫使對方退讓者，可以全拿此賽局的利益。主動選擇妥協的一方，雖然利益為零，卻不必付出與對方衝撞的成本。在第四種情境之下，雖然中美兩強皆堅持以強硬路線來最大化己方的利益，但對撞後所付出的成本，卻可能大於利得。

中、美競爭賽局會如何演變，取決於北京與華盛頓採取強硬路線的機率。本章設定影響中國採取強硬政策的因素有「高層鬥爭的模式」、「經濟成長的狀況」及「社會治理的成本」。首先，當中共高層權力鬥爭轉趨白熱化，習近平在黨內面臨權力被挑戰的危機，就越不可能在中美賽局退讓，以免弱化自己的黨內地位。其次，若中國經濟下滑，則北京越可能在對外經貿採取掠奪與侵略性作為，例如以匯率走貶來擴大順差、以強制技轉或間諜手段獲取關鍵技術、以債務陷阱來獲取對開發中國家資源的掌控等。最後，當社會治理的成本越高，代表中國內部越不穩定，北京越有可能對外採取強硬政策，以轉移內部的不滿。這三個因素影響北京對於中美賽局的成本效益計算。當習近平面臨的國內挑戰越大，就越願意承擔衝突的成本，並相信最終能迫使美國妥協，而獲得更大的利益。

至於美國對中選擇強硬路線的機率，本文設定重要的影響因素有「美國在亞太地區霸權受挑戰的程度」、「經濟成長的狀況」及「川普面臨的國內壓力」。當中國在亞太地區對美國的挑戰越大，華盛頓越可能以硬碰硬的方式回應，遏制中國的威脅。若美國的經濟體質越好，川普可運用的籌碼越多，則越可能維持對中國強硬的立場。最後，若國內壓力越大，川普越可能以對中強硬來穩固其支持率。這三個因素同樣影響華盛頓對於中美賽局的成本效益計算，可能促使川普政府判定衝突的成本仍在可控制的範圍，美國有優勢能迫使北京讓步，故持續升級對中國的施壓。

雖然第一種結果對中美雙方皆有利，或許也最為外界所期盼，但卻不見得受雙方領導人青睞。按照理性計算的原則，「成功迫使對方退讓並全拿此賽局的利益」才是「最有利」的結果。一旦北京與華盛頓皆如此盤算，中美賽局最終將朝向兩強對撞的最壞結果發展。

參、中國迄今強硬對外的國內因素

中國自 2017 年以來對外的強勢作為有其國內根源。從「黨內權鬥的惡化」、「經濟發展前景不佳」，再到「社會不穩情勢升高」，這些因素促使北京選擇挑戰美國在亞太的地位的路線。即使華盛頓對中國的圍堵態勢日趨明顯，與美國全面衝突恐帶來難以承受的成本，這些內部的潛在危機造成習近平在關鍵議題上，有不得退讓的壓力。

一、高層權鬥重回零和賽局

綜觀 2017-2018 年這一年以來，中國高層政治最大的變化，莫過於習近平對於中國自鄧小平時代以來所形成的黨內集體領導制之挑戰。習除了持續以打擊貪腐為由清除政敵，整肅孫政才及打壓胡春華這兩位第六代接班梯隊的核心，並在中國共產黨第十九次全國代表大會（簡稱中共十九大）上，推動將其個人意識形態納入中共黨章，復辟毛澤東時代的領袖崇拜，更進一步透過修憲取消國家主席任期制，引發外界對習近平為其打造終身制的疑慮。

中共黨內權力競逐在鄧小平重掌權力後，透過一連串措施，諸如杜絕個人崇拜、派系平衡、政治局常委分權、屆齡退休、隔代指定接班、刑不上政治局常委等，逐漸轉變為非零和賽局，不再是毛時代你死我活的鬥爭。習近平的作為等於是打破自鄧以來所形成的默契與平衡，讓中國高層政治重回零和賽局的老路，迫使黨內菁英陷入「囚徒賽局」中，行為者必然選擇「背叛」，沒有合作可能性的困境。

當習近平打破集體領導制的平衡，並不斷以反貪為由清洗黨內可能的威脅，習與中共內部非習派人馬之間，可說沒有互信基礎。在這樣的背景之下，縱使彼此合作可以讓雙方受益，例如習近平任期結束後能安全下莊，黨內非習人馬也能保有集體領導制，但合作這個選項不再具有誘因，雙方皆傾向以背叛而從對方身上榨取利益。這能解釋為何習近平復辟個人崇拜並執意打破黨內集體領導制，企圖朝個人終身獨裁的方向推進。倘若習近平願意合作或退讓，不搞個人崇拜與終身獨裁，他在任期結束後可能面臨黨內的反撲與清算。

簡言之，習近平的處境使他必須不斷打擊黨內可能的挑戰者，這也促使他不斷地往集權的方向走；而越集權獨裁樹敵更多，迫使習近平必須更加的強硬，以防止可能的反撲與清算。因此，可以預期，習近平對內應會在 2022 年的中共二十大上連任第三屆總書記與軍委主席；對外，習近平將會持續以「銳實力」擴大中國的影響力，挑戰美國霸權，避免放軟的姿態弱化其黨內權威。

二、經濟成長明顯趨緩

中國經濟成長率在 2010 年仍維持雙位數的 10.6%，2011 年起即從 9.5% 一路下滑；2012 年更是無法「保八」，下降 1.6% 至 7.9%；2013 年習近平上台後，雖然中國經濟成長率連 2 年維持在 7% 以上，卻也持續在衰退，分別為 7.8% 和

7.3%。2015年起「保七」失敗至6.9%，2016年則持續降至6.7%。2017年雖然出現7年來經濟成長率首次回升至6.9%，但地方政府陸續傳出在數據上造假，讓外界質疑其成長的真實性。³

2018年在諸多國際政經局勢變化下，中美貿易戰成為中國經濟再放緩的焦點。2018年上半年，中國經濟成長率為6.8%，第二季的成長率為6.7%。下半年在中美貿易戰開戰後，中國消費、投資、淨出口均有所放緩。根據2018年10月，中國國家統計局公布最新統計數據顯示，中國的第三季經濟成長率為6.5%，為2008年金融風暴以來最低水準。此外，2018年1-9月全國固定資產投資同期成長5.4%（較1-8月上升0.1%，但1-8月為20年來最低）；2018年9月工業增加值同期成長5.8%（略低於市場預期的6.0%，較8月下降0.3%）；2018年9月製造業採購經理指數（Purchasing Managers' Index, PMI）為50.8%（較8月下降0.5%）。⁴這顯示中國正逐步陷入消費、投資和生產均衰退困境，在中美貿易戰後續發酵情況下，整個中國經濟衰退跡象明顯，需要先進技術進行產業升級，並擺脫在關鍵高科技對美國的依賴，北京自然在「以不合理手段獲取關鍵技術」等議題上，採取相對強硬的作為，而非向美方妥協，也因此進一步引發與華盛頓之間的衝突。

三、訴諸民族主義減緩社會維穩壓力

伴隨著中國經濟成長的另外一個問題，是社會問題，包含了收入分配不均以及老年化與少子化，以及許多社會抗爭持續削弱中國威權政權統治合法性。這些都是習近平的治理難題，也讓維持目前政權的統治合法性更加困難，而中國在亞太地區的擴張，則成為解決這些難題的重要途徑。

（一）收入分配不均與人口老化

根據官方公布資料，就代表貧富不均程度的基尼係數(Gini coefficient)上，中國的表現一直高於0.46。2008年到達高峰0.491後逐年下降，而2015年後降至0.462又悄然上升。2017年回升到0.467。貧富差距加大主要原因來自前收入前20%階層之收入增加遠高於其他階層。區域發展與城鄉發展不平衡也更加嚴重，2016年東部沿海省分人均GDP是東北地區的1.62倍、中部的1.77倍、以及西部的1.85倍。2017年，城鎮居民可支配收入是農村居民的2.7倍，城鎮居民人均消費支出是農村居民的2.2倍，因此中國官方仍定調自己為發展中國家。

另一方面，中國人口紅利不再，老齡化與少子化問題成了經濟成長障礙。根據中國全國人大內務司法委員會於2018年3月第十三屆第一次會議中的報告指出，至2017年底，中國60歲以上人口數已達2.4億，占比達17.3%。65歲以上更高達1.58億人，占總人口11.4%。⁵社會福利與醫療支出的增加到了2050年可

³ 〈遼寧內蒙古等多地自曝 GDP「灌水」：弄虛作假歪招多〉，《新華網》，2018年1月20日，http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-01/20/c_1122289080.htm。

⁴ 相關統計數據見中國國家統計局（<http://www.stats.gov.cn/>），檢閱時間2018年10月3日。

⁵ 〈老齡化加速，我們準備好了嗎？〉，《新華網》，2018年4月18日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/18/c_1122702322.htm。

能上升到 23.3%。⁶ 現今少子化趨勢，讓中國未來勞動力無法因應其工業成長。

(二) 社會抗爭不斷

經濟成長不樂觀狀況以外，社會抗爭也成中國政府最頭痛的問題。自 2010 年開始，中國的維穩經費超越軍費，中國政府對社會維穩的重視可見一般。這也顯示中國社會問題逐年增加，據非正式統計，每年中國社會群體性事件可達 10 萬件以上。社會抗爭有其歷史因素，以工人群體為例，自 1990 年代中國國有企業改革以來，造成許多工人下崗；此外，改革開放以來農村勞動力大量流入城市，產生許多農民工群體。收入底層的農民工仍然是中國一大不穩定群體，除了流動性大，農民工遭遇欠薪、資遣衍生社會問題與抗爭層出不窮，而此群體龐大，卻難以受政府掌控。據中國國家統計局發布的「2017 年農民工監測調查報告」，2017 年中國農民工總量達到 2 億人 8652 萬人，比 2016 年新增 481 萬人（見圖 1-1）。而除了工人群體外，許多社會團體，如退伍軍人、新興網絡金融投資客、學生、失地農民、被強徵住房之居民、被打壓的宗教信仰者與少數族群、以及對環境關注的提升等，都是中國社會動盪不穩定的因子，造成中國社會維穩壓力日增。

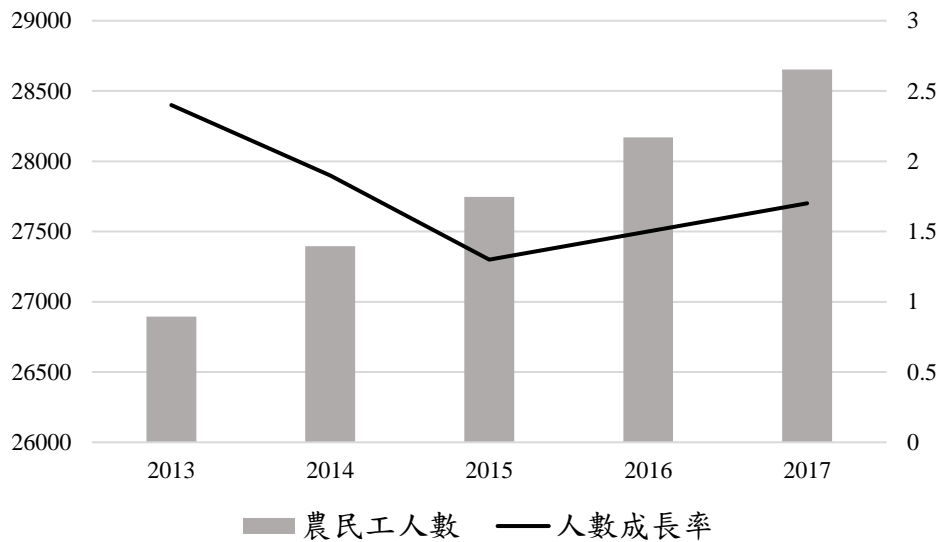


圖 1-1 近年農民工人數成長

資料來源：中國國家統計局，「2017 年農民工監測調查報告」，2018 年 4 月 27 日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html。

對於上述經濟與社會危機，威權中國尚缺乏一套民主機制以定期且有效的消除經濟成長趨緩造成的社會怨懟。2018 年發生許多大規模經濟抗爭事件，如退伍軍人抗爭、深圳佳士工人維權遭中國鎮壓，經濟成長帶來的統治合法性逐漸被分配不均抵銷。在如此狀況下，中國若想要維持經濟成長的合法性統治，除了進

⁶ 〈人口老齡化對經濟可持續發展的影響及戰略選擇〉，《新華網》，2015 年 7 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/gongyi/yanlao/2015-07/28/c_128068093.htm。

行產業升級，擺脫傳統依靠低廉勞動力的成長模式，必須依賴更大的國際市場。因此北京開始宣揚國企「走出去」及「一帶一路」戰略，並大力發展「中國製造 2025」。這也促使了中國對外戰略從「韜光養晦」轉向「奮發有為」，並訴諸「中國夢」，冀圖以民族主義取代經濟合法性，做為政權的統治基礎。

肆、美國堅持強硬反制的原因

近一年亞太局勢迫使華盛頓承認「對中交往」政策的失敗，並加大對中國的圍堵力道，以扭轉美國對中國優勢正逐漸消失的事實，華盛頓有不得不強硬反制的理由。此外，穩健的經濟表現及回溫的國內支持度，更增添川普對其強硬路線的信心。

一、中國對美國霸權的挑戰已到關鍵轉換點

首先，「一帶一路」戰略試圖連接歐亞非大陸，涉及 65 個國家，占全球 41% 土地面積以及 46.7 億人口，投資規模龐大。藉由此一戰略布局，北京以「債務陷阱」掌控當地國資源與關鍵設施，並輸出與西方自由民主大相逕庭的「中國發展模式」。「中國製造 2025」則目標在掌握關鍵技術、促成工業轉型以及開發互聯網新應用等方式，成為科技大國。再者，長久以來，美國一直憂心中國透過人事滲透、買通中國留學生、工程師，或是利用駭客後門程式等方式，盜取美國科技智慧財產權。從美國封殺中興通訊、調查華為是否違反出口禁令、限制國防部與全球軍事基地不得使用中國製通訊設備、通過《國防授權法》(National Defense Authorization Act, NDAA) 禁止採購中國製造的監視器，並禁止美國政府機關採用華為或中興的通訊產品等可見一斑。美國聯邦調查局 (FBI) 甚至將參與中國吸引國際人才的「千人計畫」之學者列為調查重點。最後，約在 2014 年到 2015 年間，中國以不到一年時間，迅速在數個南海島礁進行「填島造陸」工程，引起美國強烈反對，中美船艦在南海更因此發生數次對峙事件。2018 年中國派遣軍機繞台與遼寧艦通過海峽中線，美國則三度派遣軍艦於 7 月、10 月、11 月通過台灣海峽，中美在兩個海域的緊張關係日益升高。

2018 年 10 月 4 日美國副總統彭斯 (Michael R. Pence) 在哈德遜研究所 (Hudson Institute) 對中國政策演說中，公開批判北京透過各種手段在政治、經濟、軍事各方面擴大影響力，藉此挑戰美國。美國國務卿蓬佩奧 (Michael R. Pompeo) 更強調，華盛頓將「強而有力」地回應中國的威脅。這顯示川普政府相信能成功扼制中國挑戰的機會之窗正在縮小，美國不再容忍中國的行徑，這些擔憂加速了中美對抗的白熱化。

二、強勁的經濟表現增加川普的籌碼

有別於外界的批評與憂慮，美國經濟並未因為川普強調「美國優先」的單邊主義傾向而有所衰退。即便川普上任以來以國家安全及鉅額逆差為由，退出 TPP 並向包括傳統盟邦在內的多個國家祭出關稅制裁的威脅，多項美國經濟數據在川

普執政期間依然保持強勁成長。例如，2017 年第一季至 2018 年第一季，美國的 GDP 年成長率為 2.25，高於歐巴馬（Barack Obama）與小布希時期的美國 GDP 表現（2.05%與 1.71%）。2018 年第二季美國的 GDP 成長率更提升至 4.1%，是 2014 年第三季以來最好的表現。⁷ 2018 年 8 月美國創下連續 114 個月牛市的歷史記錄，10 月就業人數超過 1.56 億人，失業率為 3.7%，是 1969 年 12 月以來的最低水準。⁸ 蓋洛普民調（Gallup）顯示有 65%的美國民眾認為目前是求職的好時機，這是蓋洛普自 2002 年首度進行就業信心調查以來的最高記錄。受益於經濟與就業市場好轉，美國消費者信心維持高檔，連帶促使聯準會必須提早升息，以避免美國經濟因為過熱而出現衰退。

持續擴大的中美貿易逆差，除了是關稅生效前加速出口美國的市場預期反應，更代表了美國經濟持續成長，國內需求強勁。相較之下，處於貿易戰陰影下的中國在 2018 年各項重要經濟數據，如 GDP、股市、消費指數、工業產值、固定投資...等，都明顯疲軟，甚至創下新低。即便是一向對川普抨擊不遺餘力的西方主流媒體，也開始承認美國經濟在川普執政期間確實表現亮眼，這將有助於川普在對中談判佔據有利條件。

三、川普透過對中強硬凝聚國內支持

川普的當選是近年來美國政治日趨兩極化的產物，其毫不掩飾的言論與人格特質無疑加深了社會的對立，也引發民主黨及「自由派」媒體與學者的圍剿，並試圖透過一連串司法指控，打擊川普政府的正當性，對川普及共和黨的支持度造成不小衝擊。此前多數民調皆顯示民主黨有望以壓倒性勝利之姿，重奪眾議院多數席次，並質疑川普連任的可能性。

然而，面對批評與反對聲浪，川普沒有改變其政策立場來化解爭議，反而選擇以強勢兌現競選承諾的方式來回應。川普試圖透過正面迎戰、不迴避的策略，塑造其強硬不屈的領導人之公眾形象，來凝聚選民支持。無論是在政治（汰除華府建制派官員）、經濟（減稅、去管制化）、社會（遣返非法移民）、外交（退出伊朗核協議、退出 TPP、重簽自由貿易協議）等領域，皆可看到這種決策模式。

如此便可理解為何川普執意向中國，這個世界第二大經濟體、美國最大的貿易夥伴發動貿易戰。中國所代表的不僅是經濟優勢與工作機會的流失，更是對美國的世界領導地位及自由民主價值的最大威脅。透過打擊中國，川普向美國選民傳遞一個重要的訊息，他不惜與中國正面衝突，也要維護美國的利益，兌現其「美國優先」的承諾。

⁷ “Gross Domestic Products: Second Quarter 2018 (second estimate),” U.S. Bureau of Economic Analysis, August 29, 2018, <https://www.bea.gov/news/2018/gross-domestic-product-second-quarter-2018-second-estimate-corporate-profits-second>

⁸ “The bull market is about to become historic and may have even more room to run,” *CNBC*, August 18, 2018, <https://www.cnn.com/2018/08/14/this-could-be-the-longest-bull-market-in-stocks-ever-and-it-still-has-.html>; “U.S. added 250,000 jobs in October; unemployment rate at 3.7%,” *New York Times*, November 2, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/11/02/business/economy/jobs-report.html>; “Americans’ views of job market remain upbeat,” *Gallup*, June 29, 2018, <https://news.gallup.com/poll/236318/snapshot-americans-views-job-market-remain-upbeat.aspx>

綜觀近期民調變化，川普以對外強硬路線凝聚國內支持的策略逐漸產生效果。根據數家美國媒體與機構於 2018 年 11 月期中選舉前最後一份民調的平均數據顯示，川普的支持率約 43.5%，與歐巴馬第一任期內在期中選舉前的支持度（45%）相去不遠。⁹ 對於川普 2020 年連任的看好度亦持續上升，共和黨的選情連帶回穩。雖然民主黨於 2018 年 11 月期中選舉拿下眾議院過半席次，但先前眾多媒體評論認為民主黨將大獲全勝的「藍色浪潮」（blue wave）並未出現，贏得 38 左右的席次，與歷屆的平均席次相距不大。此外，共和黨不僅守住參議院優勢，席次更有所增長。綜觀美國期中選舉歷史，若總統的民意支持低於 50%，所屬政黨在眾議院選舉可能掉 50 個以上席次，在參議院則平均失去 5 個席次。¹⁰ 在川普選前造勢之下，共和黨在佛羅里達州等關鍵州都大有斬獲，特別是他公開支持的候選人大多當選，而共和黨內敗選的候選人則多數在選前與川普劃清界線。雖然選後的美國政治對立更加嚴重，但川普扭轉了共和黨在期中選舉的劣勢，並促使共和黨當選的政治人物必須更加他靠攏。

由於川普善於操作國際與國內政治聯結的「雙層博弈」（two-level games），透過對外貿易談判的強硬路線凝聚國內支持，再以成功凝聚的國內支持作為國際談判的後盾。可以預期，凝聚國內支持的需求將使川普持續對中國採取強硬手段。

伍、中美衝突的個案

當北京與華盛頓皆有不得退讓的壓力，可以預期中、美之間的對抗將會不斷升級，在貿易爭端、台海以及南海航行自由的角力，皆可看到這個趨勢。

一、貿易戰

過去一年，中國對於亞太乃至於世界局勢最大的影響，莫過於和美國陷入不斷升級的貿易對抗。雖然川、習雙方在川普就任一年內，接連進行三次高峰會與數次通話，北京與華盛頓也針對數項議題，特別是經貿，進行多次協商。然而，密切的溝通並未緩解雙方的歧見。北京除了自恃每年中、美鉅額雙邊貿易中斷所帶來的損失，將打消美國發動貿易戰的企圖，並認為可以透過利益交換，如增購美國產品，讓商人出身的川普讓步。北京因此研判華盛頓在經貿議題上的警告，乃虛張聲勢的談判手段。

中國對美方要求的漠視，促使川普政府認定北京沒有解決貿易爭端根本性問題的意願，從而將中國視為「經濟掠奪者」，並於 2018 年 3 月底起陸續針對中國祭出關稅制裁威脅。當中、美雙方於 6 月初的第 3 輪貿易協商破局後，美國針對中國的首波加徵關稅懲罰於 7 月 6 日生效。截至 2018 年 11 月止，川普政府對中國的懲罰性關稅已來到 2500 億美元，並威脅若中國進行報復，美國將再針對 2670

⁹ 這裡採用了 Gallup, Ipsos, CNN, NBC News/Wallstreet Journal, Rasmussen Report/Pulse Opinion Research, YouGov, Morning Consult, 及 Survey Monkey 共 8 家機構於期中選前最新民調。

¹⁰ 以 Obama 第一任期的期中選舉為例，他在民調支持度 45% 的條件下，失去了 63 個眾議院席次及 6 個參議院席次。

億美元中國輸美商品課徵額外關稅，等於是對所有輸美的中國商品進行制裁。

北京認為華盛頓對中國竊取西方先進技術與經濟掠奪模式的指控，「是對中國科技進步艱苦努力的污蔑」及「抹殺中國保護知識產權的巨大努力與成效」，並抨擊川普政府以「單邊主義、保護主義和經濟霸權主義對許多國家和地區特別是中國做出一系列不實指責，利用不斷加徵關稅等手段進行經濟恫嚇」。北京強調雖然中國以「以最大的耐心和誠意回應美國關切，以求同存異的態度妥善處理分歧」，川普政府仍「出爾反爾、不斷發難，導致中美經貿摩擦在短時間內持續升級，使兩國政府和人民多年努力培養起來的中美經貿關係受到極大損害，也使多邊貿易體制和自由貿易原則遭遇嚴重威脅」。¹¹

因此，雖然隨著美國施壓的不斷升級，北京在包括大國崛起及「中國製造 2025」等宣傳上轉趨低調，試圖轉移外界批評的焦點，但在與美國談判最為關鍵的條件，即放棄以國家權力介入市場，造成不公平競爭的經濟掠奪模式上，中國並沒有任何讓步的跡象。北京調整去槓桿化政策，重新採取貨幣寬鬆，以人民幣貶值來降低關稅衝擊，將戰線拉長的方式回應。北京並透過加強推動「一帶一路」戰略，以及拉攏歐盟、日本等同樣受美國關稅制裁威脅的國家等方式，向外尋求突破點。甚至試圖影響美國期中選情，期望川普最終會因為國內政治因素無法連任或提早下台。

面對北京以拖待變、不願真正妥協的態勢，川普政府將中美貿易對抗升級到新高。透過「美、墨、加協定」(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 一系列針對中國的條款，諸如禁止成員國與非市場經濟體簽訂自由貿易協定，華盛頓正計劃如果北京最終仍不讓步，將進行堅壁清野，以北美及與歐、日等先進國家的 FTA 弱化世貿組織，建構一個排除中國的自由貿易體系，盡可能阻斷中國得以從西方國家的市場獲取利益的機會。如果說川普的關稅戰只是美國單方面的施壓，USMCA 的簽訂則代表對中國經濟圍堵的開端。

總合前述，中、美兩國這一年來在貿易上的衝突，正符合本文所提供的「膽小鬼博弈」之分析，兩強各有不得退讓的理由與壓力，導致貿易對抗不斷升級。以中國為例，從一連串對美情勢誤判，認為中國在雙邊經貿關係上佔有優勢，美國不敢真的打貿易戰看來，北京有衝突的成本在可承受範圍的迷思。雖然經濟表現受貿易戰的衝擊明顯趨緩，讓中國與美國對抗所付出的成本升高，習近平卻必須更加捍衛其所設下的「兩個 100 年」及「偉大復興中國夢」基調，以免在黨內鬥爭中失勢。也因此，北京自然不願在關鍵議題，如改變掠奪性的經濟模式及放棄「中國製造 2025」上有所讓步。當然，惡化的經濟與社會維穩壓力，也迫使習近平選擇拉長戰線對抗，而非實質退讓，以尋求統治的正當性。

至於美國，川普自始認為對中國的貿易戰，美國勢在必得，一定能逼中國退讓。畢竟當中國在高科技與資本上對美國高度依賴，鉅額的貿易順差也讓北京缺乏對等的關稅武器進行反制，美國在貿易戰上確實比中國有更多的優勢。而貿易

¹¹ 〈關於中美經貿摩擦的事實與中方立場〉，《新華網》，2018 年 9 月 24 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/24/c_1123475272.htm。

戰開打後美、中經濟的消長，似乎「印證」了川普的「信心」。再加上國內的選舉壓力，以及中國對美國霸權的挑戰的公開化，這些因素都促成川普相信強硬路線是對中賽局的最佳策略，必須在美國領先優勢消失之前，針對北京的「中國製造 2025」與「千人計畫」等項目進行打擊，以扼制中國的挑戰，從而造成美國對中國的強硬施壓不斷升級。

雖然美中雙方於 2018 年 12 月的阿根廷 G20 高峰會上，達成「暫停」升高貿易對抗的共識。但外界普遍懷疑中國是否能在 90 天的談判期間，滿足美方所提出的，包括大量採購美國農產品、加強對智慧財產權的保護、中止強制性技術轉移、取消非關稅壁壘等結構性改革，並對美中貿易戰是否能就此劃下休止，持保留態度。

二、台海

中國視台灣問題為其核心利益，在兩岸立場上僅接受一個中國原則的「九二共識」作為對話基礎。即使蔡英文總統在過去兩年多以來對兩岸不斷釋出善意，中國不但關閉溝通管道，更抨擊蔡總統 2018 年的「雙十講話」，稱「任何挾洋自重、升高對立、妄圖破壞兩岸關係、改變台灣地位的分裂圖謀和行徑，只能自取其辱，絕不可能得逞」，¹² 將蔡英文政府的政策視為配合美國的反中勢力，也因此中國在兩岸關係上升高對台灣的反制，某層面意涵也是中美賽局的延伸。

例如 2017 年 6 月與中華民國有百年外交關係的巴拿馬，轉而與北京建立外交關係，並多次進行軍機與軍艦繞台演訓。與此同時，美國開始大打「台灣牌」做為反制中國的對策之一，川普總統於 2018 年 3 月簽署《台灣旅行法》(Taiwan Travel Act)，放寬美、台官員相互拜訪的限制，隨後，美國國會也陸續提出四個與台灣國防相關的法案。中國則以在 4 月底逼迫外國航空公司變更台灣名稱、於 5 月初與 5 月底分別與我邦交國多明尼加和布吉納法索建交作為回應。

當 7 月 6 日美國對中國第一波懲罰性關稅生效，隱含中美在兩岸關係對抗的升級，7 月 7 日美國 2 艘海軍驅逐艦「馬斯汀號」(USS *Mustin*) 及「班福特號」(USS *Benfold*) 航經台灣海峽，並由我國防部主動發布訊息。7 月底，中國以取消台中東亞青運主辦權、8 月初懲罰台灣演藝人員做為回應。8 月 12-20 日，蔡英文總統出訪中南美洲邦交國（巴拉圭與貝里斯），去程過境美國洛杉磯參觀台商公司，該公司隨即遭受中國政府打壓。蔡總統過境美國休士頓，獲得以元首身分參訪美國太空總署的禮遇。然而，回程隔日（8 月 21 日）我邦交國薩爾瓦多即傳出與中國建交。美國則以召回美駐巴拿馬（2017 年 6 月 13 日與我斷交）、多明尼加及薩爾瓦多大使回應；10 月底，美國軍艦「柯蒂斯·魏柏號」(USS *Curtis Wilbur*) 及「安提坦號」(USS *Anietam*) 通過台海，顯示美國意在警示中國勿有挑釁行為。

簡言之，兩岸關係表面上是台灣與中國的競合關係，實則是中美賽局的延

¹² 〈國台辦：任何挾洋自重、升高對立的行徑，只能自取其辱〉，《新華網》，2018 年 10 月 10 日，http://www.xinhuanet.com/tw/2018-10/10/c_129968908.htm。

伸。儘管蔡英文總統自上任後，對中國一再釋出善意，但中國方面仍未有相對的回應，反而升高對台灣的打壓。對台灣的打壓真正的目的係針對美國，做為對華盛頓友台力道加大的反制。

三、南海主權與航行自由之角力

中國在南海的利益主要為「主權」及「戰略優勢」。領土主權部分，中國根據其「九段線」主張，宣稱南海大部分區域屬中國領土，並反對他國有任何侵犯其南海主權的行為。戰略優勢則包含了資源與航線，由於南海海域自然資源豐富，除了石油與天然氣，尚有豐富之稀有礦藏，再加上做為重要國際漁場與航線，經濟利益龐大。南海為中國「一帶一路」戰略的海路航道之必經路線，重要性不言而喻。

為了強化主權的主張，中國 2012 年於永興島 (Woody Island) 設立海南省三沙市，並將南海納入三沙市轄區，並從 2014 年開始於南沙群島 (Spratly Islands) 以及西沙群島 (Paracel Islands) 「填海造陸」，建立軍事基地，實行軍事飛行與航行演訓。中國長期對於美國在南海派遣軍艦與偵察機進行巡航任務表達抗議，並且多次派遣軍艦驅離美艦以維護自身的主權主張。2018 年 6 月 27 日，習近平在中國會見來訪的美國國防部長馬提斯 (James N. Mattis) 時，表明「我們的態度是堅定的也是明確的，老祖宗留下來的領土一寸也不能丟，別人的東西我們一分一毫也不要」，態度十分強硬。¹³

中國在南海軍事演訓則向美國以及南海主權聲索國表達其維護南海主權的強硬立場，2018 年 4 月，中國在南海舉辦有史以來中國最大規模的海上軍演，習近平於此宣示打造強大人民海軍，凸顯其強硬姿態。¹⁴ 2018 年 5 月中國國防部宣布解放軍空軍轟六 K (H-6K) 轟炸機在南海島礁順利完成起降訓練任務，稱此訓練全面提升「全疆域到達、全時空突擊、全方位打擊」的能力。¹⁵ 面對外國船艦進入中國島礁 12 海里範圍，中國也派遣軍艦加以驅離，如 2018 年 10 月，中國派遣「蘭州號」驅逐艦，迫使進入南沙群島南薰礁 (Gaven Reef) 12 海里海域的美國「迪凱特號」(USS Decatur) 驅逐艦，雙方接近到僅有 41 公尺距離，迫使美國船艦轉向。此舉顯示中國在南海主權議題上，已經達到願意與美國正面抗衡的局面。

南海資源對中國而言也十分重要，一是南海有豐富可利用的天然資源，另一個是南海為海上貿易要道，兩者皆對當前中國的經濟發展影響甚鉅。2017 年 11 月，李克強訪菲律賓時，談到中菲「雙方願探討在包括海洋油氣勘探和開發等其他可能的海上合作領域開展合作的方式」，雙方也在 2018 年協議共同探勘南海資

¹³ 〈習近平會見美國國防部長馬提斯〉，《人民網》，2018 年 6 月 28 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0628/c1024-30091853.html>。

¹⁴ 〈堅定不移貫徹習近平強軍思想 為全面建成世界一流海軍努力奮鬥〉，《人民網》，2018 年 4 月 13 日，<http://military.people.com.cn/n1/2018/0413/c1011-29923100.html>。

¹⁵ 〈空軍轟-6K 戰機島礁起降訓練提升海上實戰能力〉，《新華網》，2018 年 5 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-05/18/c_129876028.htm。

源。此符合中國利益，一方面在不觸及主權問題上，可開展對南海資源之利用，另一方面中國與菲律賓合作，在中國具備技術能力優勢情況下，可進一步強化中國對南海之掌控。另外，中國透過「一帶一路」戰略，也持續拉攏馬來西亞、新加坡等國，以實現其「海上絲綢之路」戰略。由此來看，中國自然無法放棄對南海的實質掌握。

2018 年中美軍艦南海對峙事件反映了兩強在亞太地區對抗的升級。南海資源豐富、地理位置優越、加上中國長久以來的主權主張，讓中國在南海議題上日漸強硬。此外，習近平在十九大以後的制度集權，在高層政治上給予其更大的政策權力，卻也使得他無法在面對外在力量時，採取軟弱姿態，否則將嚴重削弱個人權威。在社會經濟層面，中國經濟成長趨緩，經濟發展命脈放在「一帶一路」戰略，鞏固南海勢力可以有效投射其權力，讓「一帶一路」戰略推行更為順利；社會問題上，由於中國經濟成長動能不足導致社會不穩定，加上未來人口結構又會惡化經濟問題，為了避免大規模抗爭，中國需要經常性的訴諸民族主義，這更使得中國在南海必須採取強硬策略，以激起國內民族主義支持，由外部爭端換取內部團結。由此觀之，中國在南海問題上採取強硬立場是不可避免的長期趨勢。

陸、小結

中國對外的強勢作為是造成近期亞太區域局勢變化的主因。而中國的侵略性有其國內因素的根源，如高層鬥爭、經濟惡化，以及社會維穩壓力日增。這些因素導致北京選擇強硬路線，挑戰美國的既有霸權，從而引發華盛頓對中國的圍堵。兩強各自都有不願退讓的壓力，驅使著中、美緊張關係持續升高，並有白熱化、長期化的跡象。在貿易戰上，川普發動對中貿易戰的動機是為了扼止中國對美國霸權的挑戰，而非僅著眼於貿易逆差。當美國經濟表現持續強勁，並且成功在 USMCA 納入排中的「毒藥條款」，以此為基礎開始對中國經貿圍堵網的建構，美國明顯在與中國的貿易對抗佔上風之際，川普政府自然沒有動機與中國妥協。北京亦清楚認知到貿易戰是中、美霸權競逐的一環，倘若在「中國製造 2025」等關鍵項目上讓步，將無法打破對美國先進科技的依賴，對於習近平而言，無疑宣告放棄做為其統治正當性來源的「偉大復興中國夢」基調。在台海議題上，由於中國視台灣為其核心利益，當美國加強友台力道，做為反制中國的態勢日益明顯，可以預期北京將透過升高對台灣的外交打壓與政經滲透來回應。在南海到印度洋，華盛頓將會不斷以實際行動特別是軍事，來回應北京對公海航行自由的挑戰，並以其政經軍實力，對中國的「一帶一路」戰略沿途反制。

美國副總統彭斯警告中國必須作出重大改變才能避免與美國之間的新冷戰，中國駐美大使崔天凱則以引發第二次世界大戰的經濟大蕭條為例，暗指美國發動的貿易戰可能造成美中兩強的全面對抗與世界動盪。雖然雙方在阿根廷 G20 高峰會上達成恢復貿易談判的共識，中美貿易戰能否在 90 天緩衝期後落幕，仍存在許多變數。再加上兩強在南海、台灣等議題上的分歧尚未有緩解的跡象，中、美在亞太的競爭是否朝向「膽小鬼賽局」最糟的結果，即雙方對撞，升級為軍事

衝突，值得密切觀察。

表 1-1 中美貿易戰大事記 (2018.3-2018.12)

3 月 23 日	川普簽署備忘錄，擬對中國銷美 1,300 多項產品加徵 25%。作為回應，中國政府則宣布對 128 項價值 30 億美元的美國商品課徵 15%-25%的關稅。
5 月 29 日	美國根據 301 條款，對價值 500 億美元的中國商品課徵 25%關稅
6 月 15 日	美國宣布首波 500 億美元中國商品課徵清單。中國政府亦宣布對價值 500 億美元的美國商品課徵 25%關稅。
7 月 6 日	美國正式啟動對價值 340 億美元，818 項的中國商品加徵 25%關稅。中國對於價值 340 億美元，545 項的美國商品所課徵的 25%亦正式生效。
7 月 10 日	美國政府公布價值 2000 億美元的貨物清單，預計課徵 10%懲罰性關稅。
7 月 30 日	美國政府將上述針對 2000 億美元中國商品的 10%關稅提高到 25%。
8 月 3 日	中國宣布將對價值 600 億美元的美國商品課徵 5%-25%不等的懲罰性關稅。
8 月 8 日	美國貿易代表署宣布，對中國價值 160 億美元、279 項的中國商品加徵 25%關稅，完成對首波 500 億美元中國商品的懲罰關稅，並於 8 月 23 日起生效。
9 月 17 日	美國總統川普宣布將對價值 2000 億美元的中國輸美商品加徵 10%關稅，9 月 24 日生效，並將於 2019 年 1 月 1 日調升至 25%。假如中國進行報復，美國將會對約 2670 億美元的中國輸美商品加徵關稅。
9 月 18 日	中國商務部宣布對美國 600 億美元商品加徵 5%至 10%關稅作為回應。
12 月 1 日	美中雙方於 G20 的川習高峰會上達成「暫停」升高貿易對抗的共識。在 90 天的談判期間，中國必須滿足包括大量採購美國農產品、加強對智慧財產權的保護、中止強制性技術轉移、取消非關稅壁壘等結構性改革，否則美國將照原訂計畫，把 10%的懲罰關稅上調至 25%。

表 1-2 中美南海對峙大事記 (2017.5-2018.11)

時間	事件
2017 年	
5 月 24 日	美國海軍「杜威號」(USS Dewey) 驅逐艦駛入南沙群島美濟礁 12 海里巡航
7 月 2 日	美國海軍「史蒂森號」(USS Stethem) 驅逐艦駛入西沙群島中建島 12 海里巡航。
8 月 10 日	美國海軍「麥凱恩號」(USS John S. McCain) 驅逐艦駛入南沙群島美濟礁 12 海里巡航。
10 月 10 日	美國海軍「查菲號」(USS Chafee) 驅逐艦駛入西沙群島巡航。
2018 年	
1 月 17 日	美國海軍「哈伯號」(USS Hoppe) 驅逐艦駛入中沙群島黃岩島附近海域巡航。
3 月 23 日	美國海軍「馬斯汀號」(USS Mustin) 驅逐艦駛入南沙群島美濟礁 12 海里巡航。
4 月 11-12 日	中國在南海舉行大規模軍事演習
5 月 18 日	中國媒體指中國成功在南海島礁起降轟六 K 轟炸機。
5 月 23 日	美國取消對中國參加環太平洋軍演的邀請。
5 月 27 日	美國海軍「安提坦號」(USS Anietam) 巡洋艦與「希金斯號」(USS Higgins) 驅逐艦駛入西沙群島巡航。
6 月 27 日	習近平會晤馬提斯，稱「老祖宗留下來的領土一寸也不能丟」與「別人的東西我們一分一毫也不要」。
8 月 16 日	美國國防部提交國會年度報告，強調中國針對美國以及太平洋盟邦為攻擊目標對其轟炸機進行訓練，並且能力上已更擴大了轟炸機的飛行攻擊範圍可達關島。
9 月 30 日	美國「狄卡特號」(USS Decatur) 驅逐艦進入駛入南沙群島海域中南薰礁和赤瓜礁 12 海里內巡航時，中國旅洋級驅逐艦「蘭州號」接近到僅有 41 公尺距離，使美國艦艇緊急閃避以避免碰撞。
11 月 26 日	美國導彈巡洋艦「錢瑟勒斯維爾號」(USS Chancellorsville) 於 11 月 26 日在南海西沙群島附近執行自由航行任務。

第二章 美國的「印太戰略」

陳亮智、陳鴻鈞、鍾志東¹

壹、前言

美國總統川普自 2017 年 1 月 20 日上任以來，揭櫫「讓美國再次偉大」(Make America Great Again) 為國家目標，透過「美國優先」(America First) 的政經戰略，落實其治國的理想。然而，以「美國優先」為中心思想的川普主義立即引起國際社會的矚目與疑慮。當中主要的疑問有三點：第一、做為國際上唯一的超級強權，美國如何重新定位它在全球與區域政治中的角色？第二、在全球化的時代裡，川普主義是否代表美國正走向單邊主義與孤立主義？第三、若是美國正在發展單邊主義與孤立主義，其又如何與同盟夥伴進行互動？由於川普總統上任後簽署的第一項行政命令即是退出前任總統歐巴馬在「亞太再平衡」(Rebalance to Asia and the Pacific) 戰略下的「跨太平洋夥伴協定」(The Trans-Pacific Partnership, TPP)，此舉無疑地加深了國際社會對川普政府的疑慮。

川普總統在外交政策上的不確定性，特別是在亞太地區，更面臨著中國崛起的嚴肅考驗。中國在習近平領導下，提出深具民族主義意涵的「中國夢」，表達實現「中華民族偉大復興」的願景。在對外政策上，北京一方面在南海以前所未有的規模進行「填海造陸」計畫，落實它對領土主權的主張；另一方面則提出「一帶一路」戰略，透過基礎設施的投資，建立中國與沿線國家在政治、經濟、與人文的關係。中國正結合改革開放以來累積的綜合國力，積極參與國際事務以彰顯其影響力，並挑戰現行以美國為首，由西方世界主導的國際秩序。

為因應中國在西太平洋與印度洋與日俱增的挑戰，川普總統於 2017 年 11 月第一次進行亞洲訪問時，正式提出以「印太」(Indo-Pacific) 取代「亞太」(Asia-Pacific) 的地緣政治與經濟戰略觀，主張建立「一個自由與開放的印度-太平洋區域」(A Free and Open Indo-Pacific Region)，並賦予印度在此新地緣政治概念中重要的地位。本章首先分析正持續發展中的美國「印太戰略」，重點包括：第一、美國在「印太戰略」的政治層面中如何定位與各國的關係？第二、美國如何在「印太戰略」中建構經濟與軍事機制？其次，本章探討川普總統執政以來的美中安全關係，主要分析重點包括雙方的貿易戰爭以及在台海、南海、與朝鮮半島的競逐等四項。本章最後總結美國「印太戰略」的地緣政治觀，及其對「印太」區域與台灣安全的意涵。

¹ 陳亮智，國防戰略與政策研究所助理研究員，負責第肆節；陳鴻鈞，國家安全與決策研究所助理研究員，負責第貳與第參節；鍾志東，國家安全與決策研究所博士後研究，負責第壹與第伍節。

貳、「印太戰略」的政治層面

一、印太戰略的範疇與意涵

美國的「印太戰略」是在「美國優先」理念下，為因應亞太區域權力平衡急遽變化，特別是中國崛起後的亞太新秩序而提出的新地緣政治觀。此一概念仍處在發展建構的階段。以「印太」地理概念的演變來說，2017年公布的《美國國家安全戰略》(National Security Strategy of the United States of America)將「印太」區域的地理範圍界定為「印度西海岸到美國西岸間」。² 國務卿蓬佩奧在2018年7月30日提出之「美國的印太區域經濟願景」(America's Indo-Pacific Economic Vision)，則主張把環印度洋國家聯盟(Indian Ocean Rim Association, IORA)納入其中。³ 就「印太戰略」的意涵而言，川普於2017年11月10日在越南舉行的亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)企業領袖高峰會上，首度針對「自由與開放的印太區域」倡議發表演說。他強調美國追求公平且互惠的貿易關係，也願意和「印太」地區的国家簽署雙邊自由貿易協定；鼓吹新的投資及能源為美國創造新的工作機會。⁴ 美國國防部長馬提斯在參加2018年「香格里拉對話」時，則對「自由與開放的印太區域」的概念做出更完整的解釋。其指出，不論國家的大小，國家之間皆必須相互尊重，享有自由航行的自由，以和平的方式解決國際爭端，推動公平的互惠與投資，並遵守國際法與國際規範等原則。美國的戰略將關注以下幾個主題，包含：一、幫助夥伴建立海軍和執法能力；二、透過安全合作建立與盟友之間的互通性；三、強化法治與市民社會的透明治理；以及四、由私部門引導的經濟成長及基礎建設投資等。⁵

二、印太戰略的盟國與夥伴

在與各國的關係上，美國與同盟國、夥伴國家、以及印度的關係是構成「印太戰略」的重要部分；美國在其官方文件中展現對區域國家之安全問題的重視。首先，美國在「印太」地區的盟邦與夥伴有日本、南韓、澳洲、紐西蘭、新加坡、泰國、菲律賓、台灣等。在2018年所發表的《核態勢評估報告》(Nuclear Posture Review)裡，美國即主張，為了嚇阻敵人的攻擊，美國的核武政策之一是提供核武保護傘給它在亞太地區的盟國與夥伴；只有當嚇阻失敗時，美國才會真正地動

² The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, 2017), pp. 45-46.

³ Michael Pompeo, "Remarks on 'America's Indo-Pacific Economic Vision'," U.S. Department of State, July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>

⁴ Donald J. Trump, "Remarks by President Trump at APEC CEO Summit," The White House, November 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>

⁵ James N. Mattis, "Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue," U.S. Department of Defense, June 2, 2018, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>

用核武。因此，美國為維持亞洲地區的戰略穩定，必須避免發生核武攻擊或誤判事件。⁶

2017 年的《美國國家安全戰略》亦指出，美國的盟邦與夥伴在回應共同威脅以及相互保障彼此在「印太」地區的利益是極為地重要，例如有關來自北韓的飛彈試射與核武試爆。為了對抗共同的威脅，川普政府更主張美國的盟邦必須貢獻心力，證明對抗上述威脅的意願。以東北亞為例，北韓正快速加強其網路、核武與飛彈能力，可能導致大規模毀滅性武器擴散至「印太」與其它地區。川普政府認為北韓由無視人性尊嚴的統治者所統治，並發展飛彈與核武，這對美國與其盟友構成嚴峻的威脅，需要區域與全球的國家一起回應。

為了因應北韓威脅，美國尋求強化與日本及南韓兩個東北亞同盟國的關係，而由華盛頓所領導的陣營則堅持主張北韓必須實施「完全、可驗證及不可逆的無核化」(Complete, Verifiable, and Irreversible Denuclearization, CVID) 以確保朝鮮半島的無核化與核不擴散。美國則透過維持前進部署的嚇阻能力，強化與既有盟友在軍事上的合作關係，同時也鼓勵區域同盟與夥伴之間的合作，例如強化與日本及南韓之間的飛彈防禦合作。2018 年 3 月之後，朝鮮半島情勢出現和緩的轉變。6 月 2 日，美國國防部長馬提斯在新加坡參加「香格里拉對話」時，重申美國對東北亞盟友及夥伴的重視；美國也努力推動與日、韓同盟關係的現代化以因應 21 世紀的新挑戰。儘管川普與金正恩 (Kim Jong-un) 在 6 月 12 日舉行高峰會，而美國亦決定先後暫停與南韓的「乙支自由衛士」(Ulchi-Freedom Guardian) 與「警戒王牌」(Vigilant Ace) 聯合軍演，但華盛頓致力於強化與東京、首爾的軍事同盟關係的立場並沒有改變。

在與澳洲、紐西蘭和部分東南亞國家的合作關係上，《美國國家安全戰略》稱澳洲長久以來支持美國，並持續強化雙邊經濟與安全的聯繫，共享民主價值；美國也視紐西蘭為重要夥伴，尋求與紐西蘭恢復共同的防衛關係；美國努力與澳洲及紐西蘭共同合作，協助南太平洋島國免於經濟波動與天然災害的影響。在與東南亞國家的關係方面，美國重視與菲律賓、泰國、越南、印尼、馬來西亞和新加坡等東協國家的關係。其中，菲律賓及泰國是美國重要的夥伴與市場；越南、印尼、馬來西亞和新加坡則是美國成長中的安全與經濟夥伴。美國將東南亞國家協會 (The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 與亞太經濟合作會議視為是「印太」區域架構的核心與促進自由開放的平台。除了經濟與安全上的合作之外，美國也尋求強化與東南亞國家有關因應恐怖主義威脅的合作，包括共同執法與情報互換等。

在與台灣的关系方面，《美國國家安全戰略》指出美國將繼續與台灣保持堅強的聯繫，依據美國的「一個中國政策」及《台灣關係法》(Taiwan Relations Act, TRA)，提供台灣正當的防禦需求以及有效的威脅嚇阻。2018 年 3 月 16 日，川普總統簽署了《台灣旅行法》，放寬美台各層級官員進行交流訪問。隨後，美國

⁶ Department of Defense, *Nuclear Posture Review* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2018), pp. VII-VIII.

國務院亞太副助理國務卿黃之瀚讚揚台灣的憲政民主是「印太」地區的典範；美國國防部亞太助理部長薛瑞福稱台灣是可為美國的「印太戰略」做出具有價值貢獻的夥伴；美國前國防部長卡特（Ashton Carter）在其訪問台灣時表示，台灣在「印太戰略」中具有很大的重要性；而國務卿蓬佩奧則在印太商業論壇上肯定台灣的經濟及高科技發展。這些跡象顯示，川普政府對台灣此一夥伴擁有極高的肯定與支持。

在與印度的關係發展上，華盛頓則是積極地爭取新德里加入美國的「印太戰略」。根據《美國國家安全戰略》，在經濟事務方面，美國鼓勵印度增加其對南亞與中亞地區的經濟援助。在軍事安全方面，美國則是擴大與印度在國防與安全上的合作，其目標是讓印度成為美國主要的國防夥伴；美國同時支持印度擴大它在「印太」地區的角色，包括推動美、日、印、澳的四邊軍事安全合作。2017年9月，馬提斯訪問印度，並強調美國對印度此一戰略夥伴的重視與承諾。2018年「香格里拉對話」上，馬提斯便提到，美國將以印度與東協國家為基礎，尋求建立一個主權及領土完整且受保護的「印太」地區。當莫迪（Narendra D. Modi）總理強調印度在區域事務的領導角色時，美國也看重印度在「印太」區域，乃至在全球安全事務上的重要性，並且視美印關係是「自然的夥伴」（natural partnership），因為雙方共享自由民主與尊重國際法等價值，同時也在戰略利益上有高度的重疊之處。美國甚至歡迎印度的作為可以超越「印太」地區，例如歡迎印度在阿富汗重建上做出貢獻。

三、印太戰略對中國與俄羅斯的定位

在《美國國家安全戰略》中，美國將俄羅斯與中國定位為「修正主義強權」（revisionist power）與主要的「戰略競爭者」（strategic competitor），意指兩者皆企圖挑戰美國的領導地位，並且威脅美國在各個區域與全球的國家利益。首先，美國認為俄羅斯正在改變歐洲的國際秩序。川普政府視俄羅斯入侵喬治亞及烏克蘭等作為是俄羅斯有意侵犯歐洲國家的主權，並持續使用核武及部署其它攻擊性武器以威脅鄰國。華盛頓研判莫斯科正在削弱美國對北約與歐盟的防衛承諾、侵蝕跨大西洋國家之間的團結、以及弱化歐洲的制度與政府。《核態勢評估報告》也指出，美國在減少核武數量的同時，俄羅斯卻朝相反方向發展。事實上，美國並不希望將俄羅斯視為敵人，而是希望維持穩定的關係。

不過，美國對俄羅斯的批評與相關反制作為並未改變俄羅斯的作法，俄羅斯反而強化與中國的合作。在「印太」地區，美國在朝鮮半島部署「終端高空區域防禦」（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD，俗稱「薩德」）亦遭到俄羅斯（與中國）的反對。俄羅斯出售 S-400 地對空飛彈給印度亦引發美國關切。俄羅斯與日本有關北方四島的領土爭議仍未解決。2018年9月，俄羅斯在遠東地區舉行後冷戰時期規模最大、代號為「東方 2018」（Vostok-18）的軍事演習，中國派出約 3200 名士兵參加。同月，美國根據《反制美國敵人制裁法》（Countering America's Adversaries Through Sanctions Act）把 33 名與俄羅斯軍隊和情報機構

有關的實體和個人列入制裁名單，同時也因中國購買 Su-35 戰機及 S-400 地對空飛彈，美國把中國武器裝備部及其部長李尚福亦列入制裁名單。

相較俄羅斯企圖改變歐洲的國際秩序，川普政府認為中國試圖改變現行以美國為首的「印太」區域秩序。雖然華盛頓並未揚棄原來與北京的交往政策，但更指出美國過去二十年對中國採取的交往政策是失敗的，因為中國並未藉著融入國際建制與世界貿易而成為良善且值得信賴的夥伴。相反地，北京試圖取代華盛頓以建立符合其價值與利益的國際新秩序。《美國國家安全戰略》與川普總統 2017 年北京訪問行程在對中國的定位上有明顯的落差。這反映川普政府在就任之前，對中國在美國國家安全與利益上的威脅已有定見，將北京視為最主要的威脅來源。此外，在朝鮮半島核武問題上，北京的作為與華盛頓的期待有明顯的落差，甚至是對華盛頓「陽奉陰違」。因此，雖然一年之內，川普與習近平進行過兩次的高峰會談，但這樣的高峰會卻無助於華盛頓對北京之印象與定位的形成。

由於雙方缺少戰略互信，美中關係中的「衝突對抗」也隨之增加，體現在雙方貿易與安全的競爭。馬提斯在 2018 年「香格里拉對話」時指出，美國的「印太戰略」引領美中關係前進，而中國在南海的侵略性作為和美國開放性的「印太戰略」卻是形成強烈的對比。例如中國在南海島礁上的軍事化行動，包含部署反艦飛彈、地對空飛彈、電子干擾器、以及中國轟炸機降落永興島等，其目的即在改變南海地區的穩定秩序。馬提斯也批評，中國在南沙的軍事化行動直接違背習近平在 2015 年訪問白宮時所做的承諾——中國不會推動南海軍事化。因為如此，美國取消邀請中國參加 2018 年環太平洋軍演（Rim of the Pacific, RIMPAC）。2018 年 APEC 會議，美國副總統彭斯與習近平針對美中關係等各項議題進行激烈交鋒，進而導致首次未發表領袖宣言，而是在閉幕後 5 天發布主席聲明。

然而，華盛頓又稱「印太戰略」本身並未排除任何國家，美國仍將在符合相互利益的領域尋求與中、俄兩國合作。馬提斯在太平洋司令部更名為印太司令部致詞時稱，美國《國防戰略》（National Defense Strategy）認為與中國的關係並非是一個對抗的戰略，美國仍會持續尋求與競爭者對話及合作的機會。⁷在「香格里拉對話」上，馬提斯陳述中國即將面臨重要的抉擇，但如果中國選擇有助於長期的和平與繁榮，美國也準備支持這樣的選擇。美國沒有要求任何國家選擇支持美國或中國，包含中國周邊國家。如果中國持續追求一個建設性導向的美中關係，美中兩國的合作將是可能的，儘管雙方仍有競爭的存在。2018 年 6 月 26 至 28 日，馬提斯首次訪問中國。但在美國 9 月制裁中國武器裝備部及其部長李尚福後，原定 10 月舉行第二輪美中外交安全對話被延後至 11 月 9 日召開。美中兩國在安全議題上仍存有重大的歧見，雙方在安全關係上是處於高度的不穩定狀態。

⁷ James N. Mattis, "Remarks at U.S. Indo-Pacific Command Change of Command Ceremony," Department of Defense, May 30, 2018, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1535689/remarks-at-us-indo-pacific-command-change-of-command-ceremony/>

參、「印太戰略」的經濟與軍事層面

整體而言，美國「印太戰略」的面向非常多元，包括政治、軍事、經濟、非傳統安全、國內治理等多個面向。除了上述的政治層面外，美國「印太戰略」在經濟與軍事層面值得特別注意，兩者皆呈現出以雙邊為主，多邊為輔的情況。

一、經濟層面

在經濟建構層面，美國是以雙邊為主、多邊為輔的方式推進美國的「印太戰略」。華盛頓希望藉由與區域國家簽訂雙邊協議的方式，取代傳統倡議的多邊區域經濟整合模式，並為美國爭取較為有利且公平的國際貿易。川普退出「跨太平洋夥伴協定」，並與日本、南韓重啟自由貿易協定談判，即是具體的展現。在對外援助與投資部分，美國仿效中國的作法，對「印太」地區提出經濟援助與投資的計畫。2018年7月30日，蓬佩奧提出「印太戰略」經濟願景，宣布投入1.13億美元頭期款到「印太」地區，支持數位經濟、能源和基礎設施，包含投資「數位鏈結和網路安全夥伴」(Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership)、亞洲版的「經由能源強化的發展與成長」(Enhancing Development and Growth through Energy)及建立新機制落實「基礎設施交易及援助網絡」(Infrastructure Transaction and Assistance Network)等。31日，美國宣布聯合日本和澳洲成為策略夥伴，共同支持「印太」地區的基礎建設投資。10月5日，川普簽署《2018年善用投資促進發展法》，擴大美國政府的發展融資能力達600億美元，支持美國民營部門為海外戰略機會進行投資。美國似是警覺中國「一帶一路」戰略對其國家利益的衝擊，因此在「印太戰略」中亦以經濟策略中國相競逐。11月12日，在美國、日本與澳洲政府的支持下，美國海外民間投資保證公司(Overseas Private Investment Corp, OPIC)、日本國際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)、澳洲外交暨貿易部及出口融資與保險公司(Export Finance and Insurance Corporation, EFIC)正式簽署三邊諒解備忘錄，投入「印太」地區的基礎建設。⁸11月14日，彭斯(Mike Pence)重申美國支持「自由與開放的印太區域」，美國在印太地區尋求共同合作，而非掌控，而繁榮是美國印太戰略三支柱之首要。彭斯稱美國每年和印太地區的貿易額達1.8兆美元，整體投資金額接近1兆美元，遠超過中國、日本與南韓三國投資總額。華府將透過簽署雙邊自由貿易協定與私人投資區域基礎建設的方式來實踐目標，包含鼓勵民間投資印太地區建立世界級的港口和機場、鐵公路、油管和資料鏈路等。⁹

⁸ “Joint Statement of the Governments of the United States of America, Australia, and Japan,” The White House, November 17, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-governments-united-states-america-australia-japan/>

⁹ 第二支柱為安全，第三支柱是支持透明與迅速回應的政府、法治、對宗教自由等個人權利的保障。Mike Pence, “Mike Pence: The United States seeks collaboration, not control, in the Indo-Pacific,” *The Washington Post*, November 9, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/mike-pence-the-united-states-seeks-collaboration-not-control-in-the-indo-pacific/2018/11/09/1a0c330a-e45a-11e8-b759-3d88a5ce9e19_story.html?utm_term=.10100c6eba04

二、軍事層面

就像經濟建構層面，美國在「印太戰略」中的軍事建構也是以雙邊為主，但有朝向多邊發展的跡象。美國除維持與日本、南韓、澳洲、菲律賓及新加坡的同盟關係之外，《國防戰略》宣示與盟邦及夥伴建構一個能夠嚇阻攻擊且維持穩定，並自由進入公共領域的「網絡化的安全架構」(networked security architecture)，希冀結合雙邊與多邊安全關係。¹⁰ 在行動上，2017年11月12日，美、日、印、澳四國資深官員在東協高峰會外舉行第1次對話，討論「印太」地區反恐、航行自由及海上安全等議題。2018年3月，美軍「卡爾文森號」(USS Carl Vinson)訪問越南。4月，美國則是核發台灣有關潛艦國造的「行銷核准證」(marketing license)。5月，美國太平洋司令部更名為印太司令部。6月，美國主導的環太平洋軍演一共有25個國家參加，而中國則因為推動南海人工造島與軍事化作為而未受邀請。東協除緬甸、柬埔寨及寮國外，其餘國家皆有參加；印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡更是首次派艦參與軍演。

2018年6月7日，美、日、印、澳四國資深官員舉行第2次對話。6月7日至16日，美國、日本與印度舉行馬拉巴爾(Malabar)海軍聯合演習，首次選在菲律賓海海域靠近關島附近進行操演。7月，美國海軍驅逐艦「馬斯汀號」及「班福特號」穿越台灣海峽，並於台灣東部海域與美國航空母艦「雷根號」(USS Ronald Reagan)戰鬥群會合。8月4日，蓬佩奧則表示，為促進「印太」地區安全，美將提供3億美元的安全合作基金給東南亞國家，用於海上安全、人道救援、維和及打擊跨國威脅等。10月22日，美國海軍驅逐艦「柯蒂斯·魏柏號」及「安提坦號」巡洋艦穿越台灣海峽。11月16日，美、日、印、澳四國資深官員舉行第3次對話。11月28日，美軍飛彈驅逐艦「斯多克代爾號」(USS Stockdale)和補給艦「佩科斯號」(USNS Pecos)穿越台灣海峽。這些跡象顯示，美國開始加大其在軍事上的作為，向中國的軍事擴張傳達清楚的抗衡意涵。儘管如此，同為美國盟邦的新加坡、菲律賓以及美國積極爭取建立戰略夥伴關係的印度，在應對中國的作法上仍有不同。

肆、美國與中國的關係

川普在競選總統期間即對中國在美中雙邊貿易失衡的問題上多所批評。川普主張美國是自由貿易與全球化的最大受害者，而中國則是最大受惠者，因中國從與美國的貿易中獲取巨大的貿易順差與經濟利益。惟由於2017年川普政府在東亞的主要外交考量是北韓的飛彈試射與核子試爆危機，華盛頓敦促北京對平壤採取制裁，因此2017年的美中關係尚稱穩定。但是，隨著北京的作為與華盛頓的期待出現明顯落差，加以美國與北韓的關係出現極具戲劇性的變化，於是華盛頓在2018年3月開始對北京進行經貿上的制裁，並逐漸加大與北京在軍事戰略方

¹⁰ Department of Defense, *National Defense Strategy* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2018), p. 9.

面的抗衡。

一、美中貿易戰爭

從 2018 年 3 月以來，美中兩強之間持續進行的貿易戰爭是兩國關係的一個重要變化；而美中貿易戰爭與美國對國際自由貿易與全球化的反思有極大的關連性，這其中又具有反制中國所實施之經濟侵略的意義。在川普總統上任後，美國雖無杯葛、制衡中國有關「一帶一路」與「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 的倡議，但是華盛頓對「世界貿易與區域經濟整合」以及「與北京的雙邊經貿關係」則出現了急遽的轉變。前者最主要是退出先前由美國所主導的「跨太平洋夥伴關係」，後者則是由美國所發起的美中貿易戰爭。但不論是針對前者或後者，美國皆希望達到一個「自由且公平」的新國際貿易環境。固然許多批評認為，此舉無異是讓美國從「自由貿易與全球化」的擁護者倒退到保護主義的立場，會讓美國遭受到嚴重的經濟創傷，也會損及美國在世界上的領導地位，並且讓中國有機會取而代之。但美國的立場則是唯有如此，美國的經濟與國力才不會再受到不公平貿易的侵蝕、保持在科技與經貿上的領先地位、並反制在美中貿易失衡上的弱勢，順勢削弱中國的影響力。

在對中貿易部分，川普政府認為中國是自由貿易與全球化的最大受惠者。中國非但從世界與對美貿易中獲取巨大的順差，其更藉由本身對智慧財產權的忽視，對美國高科技技術的竊取，以及對美國經濟與市場有計畫的掠奪等，逐漸地侵蝕並威脅美國的產業、經濟、與領導地位。雖然在川普的第一次亞洲行(2017 年 11 月 3-14 日)與訪問中國時，北京曾做出對美 2625 億美元的投資合作協定，但是川普旋即於在越南峴港所舉行的亞太經合會中表示，華盛頓將不容許「美國一直開放市場，但一些國家卻對美國施予貿易限制」的局面持續下去。川普亦表示，他並不責備中國採取對美貿易限制的作為，因為中國與其他國家皆是為了自己的利益而與其他國家發展經貿關係。因此，美國未來也會以「美國第一」為出發點來與他國進行「公平和對等」的經貿往來。就此看來，川普是將經濟安全視為美國國家安全的重要部分，並循著與中國一樣的邏輯，重新調整美中的經貿關係。

於是美國在 2018 年 7 月開始，針對中國採取了三波提高關稅的反制措施。第一波是 7 月 6 日，美國啟動對中國價值 340 億美元，818 項商品加徵 25% 關稅(包括航太、渦輪引擎、機械與零組件、ITC 科技設備等)；中國則隨即宣布對總值約 340 億美元，545 項的美國商品加徵 25% 關稅(包括汽車、黃豆、小麥、玉米等)。第二波是 8 月 7 日，美國再宣布對中國價值 160 億美元的 279 項中國商品加徵 25% 關稅(包括石化、鋼鐵、汽車零組件等)；隔日，中國則宣布 8 月 23 日起，對價值 160 億美元的美國產品課徵 25% 關稅。¹¹ 第三波則是 9 月 24 日開始，對中國輸往美國價值 2000 億美元的商品課徵 10% 的關稅，並預計在 2019 年 1 月 1 日調升至 25%。若是中國也採行報復，則美國將另外對價值 2670 億美

¹¹ 在此當中，美中雙方也分別在 5 月、6 月、及 8 月舉行了四次貿易談判。

元的中國進口貨物實施課稅。為此，中國宣布對美國輸往中國價值 600 億美元的商品加徵 5% 至 10% 的關稅。截至目前為止，雙方的貿易戰爭似乎仍會持續，而且勝負未定。雖然雙方都希望逼迫對方上談判桌，但美國很顯然是以經濟貿易戰的方式反制美中的貿易失衡，以及中國對美國智慧財產與高科技的侵害掠奪，而這正是它落實其國家安全戰略的一部分。此外，在甫結束的 2018 年聯合國年度大會安全理事會中，川普亦指出中國試圖干預美國期中選舉，以影響共和黨政府可能的勝利，因為他是第一位挑戰美中貿易問題的美國總統。

然而，美中貿易戰爭亦非沒有轉圜的可能。11 月 1 日，川普在推特透露，他與習近平通電話談及美中貿易問題，雙方同意在 11 月底 G20 峰會上繼續討論該議題。11 月 14 日，美國財政部發言人也證實，美國財政部次長馬爾帕斯 (David Malpass) 領導的美方談判人員，在 13 日透過視訊會議與中方代表討論貿易議題。因此，有關兩國的貿易戰問題，未來的發展是戰是和值得持續關注。

二、美中在台海的競逐

在台灣議題方面，美國（特別是國會部門）近一年來充分展現其對台灣的友善。2017 年 9 月，美國國會通過《2018 財政年度國防授權法》，要求行政部門評估美台雙方軍艦互訪並停靠的可能性。2018 年 3 月，國會則通過並由川普總統簽署《台灣旅行法》，明確授權美國政府各層級官員，包括外交、國防及其他內閣官員，可前往台灣與相對應的官員會面，同時也允許台灣政府官員訪問美國，並在適當的條件下與美國官員會面。7 月，美國海軍兩艘配備神盾作戰系統的驅逐艦航行通過台灣海峽，並在台灣東部海域與「雷根號」航空母艦戰鬥群會合。對此，美國國防部亞太助理部長薛瑞福則表示，台灣海峽是國際水域，美國軍艦擁有航行通過的權利。

8 月 13 日，川普總統簽署了由參眾兩院所分別通過的《2019 財政年度國防授權法》。該法要求美國國防部長應與台灣相關部門進行諮商，並在法案生效後一年內提交報告，尤其是針對「擴大美台高階軍事交流與聯合軍事訓練」及「支持對台軍售及其他軍備轉移，特別是發展不對稱作戰能力」等項目（法案第 1257 條）。而該法案也要求美國應與台灣進行實地訓練與軍事演習，並根據《台灣旅行法》，促進雙方高階與一般國防官員的交流。同時，美台雙方也應擴大人道主義援助與救災合作，建議派遣醫療船訪問台灣，以作為年度「太平洋夥伴」(Pacific Partnership) 任務的一部分（法案第 1258 條）。¹² 這些發展均顯示出，川普政府有意藉由美台雙邊關係的提升，牽制北京日益突破第一島鏈的軍事擴張。

雖然美國國防部在 9 月拒絕了國務院提出派遣海軍陸戰隊進駐美國在台協會的請求，但是美國副總統彭斯在 10 月的一項演說中即說明美國加強各項的軍事力量，並警告中國惡意影響美國的期中選舉。10 月 22 日，由「安提坦號」與「柯蒂斯·魏柏號」所編隊的美國海軍則再次穿越台灣海峽；11 月底，美軍作戰艦

¹² 雖然法案第 1258 條為表達「國會意見」(Sense of Congress) 之條文，且法案最終刪除要求美軍參加「漢光演習」，但來自美國國會對美台雙邊安全合作提升的重視則顯得極為明顯。

與補給艦各一艘，自台灣東北部海域進入台灣海峽向西南航行，並於晚間脫離台灣海峽，這是 2018 年第三次美艦例行性通過台灣海峽國際水域，也顯示美國對台海情勢的高度關注。

三、美中在南海的競逐

在南海問題上，川普政府在 2017 年 5 月第一次批准美軍在南海的巡航任務，並主張該海域為國際公海，各國的船艦與飛機均享有「航行自由」(freedom of navigation)。華盛頓反對北京持續在南海進行人工造島與軍事化作為，並以軍艦巡弋於具有爭議的海域，與同盟夥伴舉行聯合軍演，以及訴諸國際公法規範等方式以反制中國。2018 年 5 月，美國取消邀請中國參加該年的環太平洋軍演，其主要理由便是中國在南海擴張勢力。同年 8 月，國會通過《2019 財政年度國防授權法》，當中即針對南海問題要求國防部長協同國務卿報告中國在南海地區的人工造島進程與軍事化作為，包括軍事部署、行動與基礎建設等。同時也要求中國必須「停止填海造陸」，「撤除所有武器」，並且「連續四年有助於區域穩定」，如此才有可能再次受邀參加環太平洋軍演。而在中國方面，北京主張其在南海的作為是合理且合法，而美方的反應則是嚴重地干涉中國的主權與領土完整。

四、美中在朝鮮半島的競逐

從川普就任總統之初，其在亞洲所面臨最棘手問題便是北韓不斷地的飛彈試射與核子試爆。北韓金正恩政權的不確定性非但嚴重威脅南韓，也嚴重威脅日本與美國。為此，川普政府在 2017 年當中與金正恩不斷地相互進行攻訐，甚至亦引來川普批判美國自己過去數十年來的朝鮮半島政策出現嚴重的錯誤。由於華盛頓瞭解到北京對平壤具有重要的影響力，因此這段期間美國主要敦促中國配合聯合國對北韓進行制裁。也因此，這段期間的美中關係尚屬穩定，雙方在朝鮮半島上看似是「戰略夥伴關係」。然而就在 2017 年 7 月，美國發現中國依然持續自北韓進口鐵礦時，華盛頓明白北京在朝鮮問題上是採取敷衍、口惠的作為。¹³

南北韓關係在 2018 新年伊始即出現重大的轉變。先是金正恩於 1 月透過祝賀新年而釋放改善南北韓關係的訊息，接著雙方於 1 月 9 日在和平之家舉行部長級會面，再來則是北韓參加了南韓所舉辦的平昌冬奧。最終 4 月 27 日，文在寅 (Moon Jae-in) 與金正恩在板門店舉行歷史性會面，文在寅也在 9 月 18 日率團訪問北韓。於此同時，美朝關係也出現了重大的轉折，川普與金正恩於 6 月 12 日在新加坡舉行了歷史性的會晤。就在外界普遍認為美國可以在朝鮮問題上獲得重大突破，並且排除中國的影響力時，金正恩在 3-6 月三個月內密集訪問中國與會晤習近平。此一發展凸顯出中國仍是影響朝鮮半島的重要因素。9 月 4 日，中央政治局常委栗戰書代表習近平訪問平壤，而習近平亦於 9 月 9 日拍發賀電給北

¹³ “China defends imports of North Korean iron ore,” *Financial Post*, July 13, 2017, <https://business.financialpost.com/pmn/business-pmn/china-defends-imports-of-north-korean-iron-ore>

韓。在接下來的韓戰終止、和平協議簽署、以及北韓廢核等議題上，中國將持續扮演著重要的影響角色。因此，雖然朝鮮半島的和平進程看似推進了一大步，但在各方的角力之下，特別是華盛頓與北京的「既相互合作，又彼此暗地裡的較勁與牽制」，其前景恐非一帆風順。

伍、小結

綜觀川普政府所提出的「印太戰略」，以及在此戰略下與各國（主要是中國）的關係發展，本章認為有以下五點特殊的安全意涵與影響值得關注。

第一、延續性。川普在其《美國國家安全戰略》中，宣示「再確保美國在全球的優勢地位」。證諸於美國「印太戰略」的目標、態勢與作為，均致力於維持在美蘇冷戰結束後，以美國為首的單極體系國際秩序，遏止區域新興強權挑戰美國的優勢地位。這種延續既存美國優勢下的亞太地區國際秩序，基本上是與「讓美國再次偉大」與「美國優先」的理念相符合。

第二、針對性。美國「印太戰略」明顯在於制衡中國的崛起。習近平復興中華民族的「中國夢」，以實力與行動，挑戰了美國為首的亞太國際秩序與結構。也因此，川普政府針鋒相對地以「修正主義強權」、「戰略競爭者」、「經濟掠奪者」、「潛在敵人」來定位與描述中國，而民主黨基本上也接受此立場。因此有關「中國威脅論」的主張，在美國兩黨間已逐獲共識。

第三、獨特性。川普政府在名稱上，刻意將「亞太」區域改為「印太」區域，有著獨特的地緣政治與戰略規劃考量。在地緣政治上，透過「印太」的新概念，擴大傳統亞太區域範圍至非洲東岸，以涵蓋中國「一帶一路」於「印太」區域內的「海上絲綢之路」範圍。在戰略規劃上，刻意凸顯並拉攏傳統上不參與結盟的印度，將之納入美國「印太戰略」核心，並賦予印度特殊而關鍵的地位。

第四、多重性。川普政府在建構「印太戰略」時，在政治、經濟、與軍事關係上，有著多重而不同的安排。政治上，以多邊概念取代單邊乃至雙邊關係，強調建構以美國為核心的多邊「印太」地區「網絡化安全架構」，作為其「印太戰略」的優先任務。經濟上，美國建構以雙邊為主，多邊為輔的關係，如在退出「跨太平洋夥伴協定」後，積極推動與「印太」區域國家簽署雙邊自由貿易協定，另結合日本和澳洲投資印太地區的基礎建設。軍事上，美國同樣透過雙邊為主，多邊關係為輔的安排，在強化其既有之雙邊軍事同盟關係基礎上，希望拉攏印度成為美國在「印太」區域中新的國防安全夥伴。此外，美國也積極推動美、日、印、澳四國間的戰略安全合作關係。此種多重特殊的安排，其目的在確保以美國主導的區域秩序，並落實「印太」地區為「自由且開放」的國際體系。

第五、功利性。川普的《美國國家安全戰略》強調「實力」對國家的重要性，主張以「結果」的利害而非意識形態，來衡量與追求美國國家利益。這也符合川普的商人性格特質——利益至上與欠缺理想性。在中美貿易戰上，川普明顯的利用美國在經濟與貿易上優勢，反制美中的貿易失衡，打擊中國對美國智慧財產與高科技的侵害掠奪。在東海與南海爭議問題上，美國則誓言將建立更多致命與靈活的

軍事力量，透過其赤裸裸的軍力優勢，挑戰中國在區域內對其傳統領土主權主張。

不過川普的「印太戰略」，也面臨著兩項基本的挑戰：第一、「印太」國家對中國看法欠缺共識。美國「印太戰略」的核心假設是中國威脅論，但是「印太」區域國家對中國威脅論的看法卻不一。即使在美國的同盟與夥伴當中，如新加坡與菲律賓，它們不盡然與美國一樣地將中國視為威脅，也不願意在美國與中國之間選邊站。而所謂新夥伴的印度，其走向仍未明朗。美國「印太戰略」與其過去亞太戰略最大的不同之處，乃在於凸顯印度的重要性並拉攏與印度的關係。但印度是傳統不結盟的國家，也屢屢聲明要在美中之間維持友好等距的關係，因此除非中印關係發生劇變，例如中印間爆發邊境戰爭，否則新德里仍會繼續遊走於兩國之間。第二、美國的「印太戰略」欠缺具體的計畫。美國雖然揭示要建立「一個自由與開放的印度-太平洋區域」，但相較於與其競逐的中國「一帶一路」計畫，美國「印太戰略」雖已有初步經費投入，但仍欠缺具體的行動綱領，也未形成具體的組織機制，以落實其理念。因此，美國「印太戰略」似乎仍處於一個動態發展的概念階段，仍須進一步的實踐與觀察。

雖然「印太戰略」充滿著變數與不確定性，但有一點是可以肯定的是：美國與中國對抗的國際格局已逐漸形成。中國崛起後，習近平提出要在多邊主義下建構「新型大國關係」，並以太平洋夠大，容得下中美兩國為辭，希望能與美國維持友好關係。但實際上，川普政府並未完全接受此一觀點，反將中國定性為美國的戰略競爭對手。面對美中之間的戰略競爭，台灣在對外關係上勢將面臨一個選擇的問題，即在「台美關係」與「兩岸關係」競爭中，究竟何者應為優先？台灣是小國，在美中台三角關係上，是弱勢的一方，也欠缺主動建構區域國際秩序的能力。假如中國在國家主權上，不放棄對台灣零和遊戲的競爭，台灣充分利用美中間的矛盾與競爭，在維護台灣國家主權的前提下，協助美國建立新的「印太」區域國際秩序，以平衡中國對台灣主權的威脅，也是可理解的戰略選擇。在美中台三角關係中，只要弱勢的一方有著清楚的國家目標與敵我意識，在兩大之間，也不見得難為小。

第二篇 區域國家的回應

第三章 日本之安全情勢發展

林彥宏¹

壹、前言

2018年9月28日防衛省出版的《平成30年度防衛白皮書》提到，日本目前面臨的主要軍事威脅有三：第一、北韓的核武、飛彈及軍事挑釁行為；第二、中國的軍事活動有擴大的傾向；第三、俄羅斯在日本周邊的軍事活動趨於活躍。²在上述日本周邊國家之軍事活動日趨頻繁的情況下，日本乃至東亞區域的國家在安全保障上皆面臨極大的不確定性。

以下回顧2017-2018年間，日本定義的國家安全威脅之發展，並探討在當前印太區域情勢急速變化的情況下，日本在美國的「印太戰略」及中國的「一帶一路」中所扮演的角色；日本與朝鮮半島、俄羅斯、南海區域各國及台灣的关系；以及日本未來防衛政策的走向等議題。

貳、日本於「印太戰略」與「一帶一路」的角色

日本為美國在亞洲的重要同盟國之一，戰後秉持著「日美同盟」維繫著東北亞的安全。隨著中國的崛起，以及美中在貿易上的對抗，日本面臨在「印太戰略」上如何與美國、澳洲、與印度合作，以及日本長久以來維持的防衛戰略是否該「轉型」之課題。再者，面對強大的中國，且日中本身存在許多問題的情況下，分別為世界經濟第二與第三大的中國與日本該如何改善其關係、能否有新的發展、以及日本應如何面對中國的「一帶一路」戰略，也是當前日本的重要安全議題。

一、堅定的「日美同盟」

自2017年1月20日美國川普總統上台後，到目前為止，日美之間合計共進行9次的日美高峰會談及25次的電話會談，³雙方領袖除討論各國情勢以外，也重新確認日美兩國自1960年《安保條約》簽訂以來，秉持民主主義的理想，人權的尊重，法治及共同的利益為基礎的同盟關係。日美安保體制下的日美同盟不單單只是提供日本在國家安全上的保障，同時也是亞太區域及全世界安定與繁榮的「公共財」(Public goods)。⁴從戰略安全的角度來看，日本政府高度肯定川普對同盟國、世界和平及安全的關注，安倍首相(Shinzo Abe)並認為自己與川普都有很強意志，認為印太地區的和平與繁榮的基礎就是強固的日美同盟。

2018年9月20日安倍再次贏得日本自民黨總裁選舉，10月2日第四次安

¹ 國防戰略與政策研究所助理研究員。

² 防衛省，《平成30年度版日本の防衛-防衛白書》(東京：防衛省，2018年)，頁23。

³ 期間從2017年1月20日~2018年11月9日，參見〈アメリカ合衆国〉，日本外務省，2018年11月09日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/index.html>。

⁴ 防衛省，《平成30年度版日本の防衛-防衛白書》(東京：防衛省，2018年)，頁258。

倍內閣正式啟動。無疑地，在安全保障上，日美關係將會更加緊密。再者，安倍也將會積極推動修憲，把自衛隊寫入憲法，讓日本成為一個正常的國家。

二、「印太戰略」的形成及「日美同盟」的轉型

「印太戰略」的雛形，初見於 2006 年 11 月 30 日，當時的麻生太郎（Tro Aso）外務大臣於日本國際問題研究所演講時，提出「自由與繁榮的弧」的概念。⁵ 此構想被安倍採納並重用。2007 年 8 月 22 日安倍於印度國會演講中提出日、美、澳、印度構築「自由與繁榮之弧」的戰略思維時，獲得印度議員的支持。⁶ 2016 年 8 月 27 日第 6 次非洲開發會議中，安倍的演說提到：「自由且開放的印度太平洋戰略」（Free and Open Indo-Pacific Strategy, FOIP）。⁷ 2017 年 11 月 12 日，日美澳印於菲律賓召開四國安全對話，倡議自由、開放、繁榮的印太地區。⁸ 該戰略的重要關鍵字在於，自由主義、民主主義、市場經濟、基本人權的擁護及法治，共同享有「普遍的價值」。

從日本的角度來看，中國國力崛起與增強，對於周邊國家的單邊挑釁行為只會增加不會減少。然而，美國在印太戰略的角色，基本上，從以前由美國來主導這些區域秩序，變成由美國來協調這些國家，讓有共同關懷的國家如日本，印度，澳洲等，針對「議題」來合作。但，當美國評估與中國直接對抗的成本過高時，美國很有可能袖手。日本因此需要一個方式來避險，最好的方法就是「印太戰略」，即在印太地區建構多邊、多層的安全架構，例如：日澳、日印、日澳印等軍事交流。因此，日本在日美同盟的角色越來越主動，日本必須為了強化國家安全付出必要的代價。

另外，日本在經濟領域與東南亞國家合作緊密。2018 年 10 月 9 日於東京舉行第 10 次「日本與湄公河流域國家高峰會」（Mekong-Japan Summit）。在本次會議中，5 個東南亞國家（柬埔寨、緬甸、寮國、越南、泰國）領袖，特別感謝日本，根據「新東京戰略 2015」在過去三年期間提供 7500 億日幣的「政府發展援助」（Official Development Assistance, ODA）。對於日本協助完成高品質基礎設施，並強化彼此之間的連結，給予很高的評價。透過本次會議 10 週年的紀念，會中通過「日本與湄公河流域國家合作東京戰略 2018」（Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation）方針，日本與湄公河流域國家決定將提高彼此合作的關係，進一步成為戰略性的夥伴。⁹

⁵ 〈「自由と繁榮の弧」をつくる〉，外務省，2006 年 11 月 30 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html。

⁶ 〈「2つの海の交わり」〉，外務省，2007 年 8 月 22 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html。

⁷ 〈TICAD VI開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣貴重演説〉，外務省，2016 年 8 月 27 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/af2/page4_002268.html。

⁸ 〈日米豪印のインド太平洋に関する協議〉，外務省，2017 年 11 月 12 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005249.html。

⁹ 〈第 10 回日本・メコン地域諸国首脳会議〉，外務省，2018 年 10 月 9 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000406730.pdf>。

「印太戰略」面對的現狀是，中美相對國力的消長和日美需要新的國家大戰略。日本目前在「日美同盟」上的具體作法有三：第一、與美國建構嚴密的合作機制，允許美軍使用更多軍民設施或基地，並建立聯合作戰司令部、聯合作戰計畫、聯合特遣部隊（Combined Joint Task Force），以共同因應東海、南海及台海事態；第二、強化西南諸島的防衛作為，部署防空與反潛的能力，並於 2018 年 3 月 27 日成立「水陸機動團」（日本版的海軍陸戰隊），強化奪島任務演練；第三、增強南海與印度洋反潛艦及作戰能力。

三、日中關係改善與中國的「一帶一路」

從 2017 年安倍的特使二階俊博（Toshihiro Nikai）出席「一帶一路國際合作高峰論壇」可看出，日本對參與中國「一帶一路」的態度轉趨積極。日本的產業界普遍認為，對中國的關係應該採「政經分離」，並且與中國在「一帶一路」上尋求合作機會，創造雙贏。¹⁰ 不僅如此，日中作為世界主要經濟體，雙方深化經貿合作不僅符合彼此利益，更有助於全球經濟和貿易發展。

2018 年 8 月 12 日，《日中和平友好條約》簽訂 40 週年，日本安倍晉三與中國李克強總理相互發電報祝賀，讓日中關係呈現改善的態勢。安倍於 2018 年 10 月 25-27 日前往中國進行「正式訪問」。此行是繼 2011 年 12 月野田佳彥（Yoshihiko Noda）前首相訪中以來，再度有日本首相到中國進行訪問。

2018 年 10 月 26 日，安倍與習近平國家主席舉行會談。習近平表示：「雙方要遵循中日關係四個政治文件（即 1972 年之中日聯合聲明、1978 年之中日和平友好條約、1998 年之中日聯合宣言、2008 年之日中共同聲明）確立的各項原則，堅持和平友好大方向，持續深化互利合作，推動中日關係在除回正軌基礎上得到新的發展」。安倍則提起：「日方願同中方一道，密切高層及各層級交往，持續改善兩國友好的民意基礎，妥善管控好雙方分歧，推動日中戰略互惠關係深入發展，共同致力於地區穩定與繁榮。『一帶一路』是有潛力的構想，日方願同中方在關廣泛領域加強合作，包括共同開拓第三方市場」。另外，雙方達成數項共識，包含「從競爭轉化為合作」、「相互關係為夥伴而非威脅」、「發展自由公正的貿易體系」等三原則，並認為日中關係進入了新的發展階段。

安倍這次訪中，與中國進行數項經濟合作的協議。2018 年 10 月 26 日，安倍和李克強舉行會談，就 52 項「第三國的基礎設施合作項目」達成協議。日中將重啟互換貨幣機制，規模將擴大 10 倍，高達 3 兆日幣。不僅如此，日本野村証券將與具有中國官方色彩的創投共同成立新的基金，預計從日中兩國募資 1000-2000 億日幣的資金來進行投資。另外，引人關注的項目是數家中國的企業在這次與日本富士通株式會社、日本 Panasonic、日本一般社團法人 CHAdeMo 等達成合作備忘錄。

再者，領土、領海主權爭議是日中長久以來矛盾的根源。此次雙方推動日本

¹⁰ 〈安倍訪中に経団連の利権ある……「一帶一路」裏切りの末路〉，《Newsweek》（日本版），2018 年 10 月 25 日，<https://www.newsweekjapan.jp/youkaici/2018/10/post-27.php>。

自衛隊與共軍偶發衝突的「海空聯絡機制」及就 2018 年內舉行防衛之間定期交流的首次會議達成一致。另外日中也共同簽署《日中海難搜索救助(SAR)協定》。

從上述安倍訪中可看出，日中在經濟合作上有大幅進展。惟陪同安倍訪中的經濟產業省大臣世耕弘成(Hiroshige Seko)表示，日中合作進軍第三國市場，基本上與中國「一帶一路」無關。這似乎強調日本還是支持美國、印度、澳洲所共同主導的「印太戰略」。

參、日本與朝鮮半島、俄羅斯的關係

「川金會」後，朝鮮半島緊張的局勢似乎趨於和緩，然而從日本的角度來看，與北韓長久以來存在的人質問題似乎沒有太大改變。其次，日本不樂見「川金會」後美國與韓國中止軍事演習。最後，日俄在領土主權的爭議以及日益強化的俄中關係等，亦持續構成日本的安全問題。

一、日本與北韓的關係

2018 年 6 月 8 日的美日高峰會中，川普向安倍保證，將會在「川金會」中提起日本人質問題。隨即在 6 月 12 日晚上，安倍與川普通電話，感謝川普在該會議中提到日本人質的相關議題。6 月 15 日晚上，北韓國營對外電台在「川金會」後，就首次提及日本人質問題，表示「日本的人質問題已經獲得解決」，此話一出令安倍政府大失所望。日本國內普遍認為「川金會」後，日本在人質的問題上，根本無實質的進展。2018 年 10 月 25 日安倍訪中時，在北韓的議題上，與習近平有共識，希望朝著朝鮮半島無核化共同努力，也對履行安理會決議的重要性，再次進行確認；另外在人質議題上獲得習近平的支持與理解。

「川金會」後，北韓的飛彈及核武尚未解除，對日本來說，威脅依舊存在。日本認為「川金會」針對核武問題所達成的協議缺乏具體內容，對於朝鮮半島無核化的實現遙遙無期。¹¹ 另外，北韓認為攸關北韓安全保障問題的關鍵是美國，但能夠給予大規模經濟支援的可能是日本。北韓內部認為，如果日朝外交正常化，將可獲得 50 億至 100 億美元的賠償，還應該可以從日本得到 200 億甚至 500 億美元的經濟援助。¹² 「川金會」後，日本政府已重新確認方針，將力促日朝重啟對話，希望透過日朝領袖會談，解決遭北韓綁架的人質問題，並進一步實現日朝邦交正常化。

二、日本與韓國的關係

「川金會」後，美國宣布與韓國停止聯合軍演。此舉讓日本相當驚訝，因為聯合軍演除可對北韓產生一定的軍事壓力外，並可維持美韓作戰能力，以因應突

¹¹ 〈米朝會談を終え、日本政府が抱いた懸念 経済支援の中核は韓国ではなく日本に〉，《日経ビジネス》，2018 年 6 月 15 日，

<https://business.nikkeibp.co.jp/atcl/opinion/16/122000032/061400073/?P=2>。

¹² 〈非核化費用で米朝首脳、日本が北に 5 兆円拠出〉，《世界日報》，2018 年 6 月 25 日，<http://www.worldtimes.co.jp/world/korea/87688.html>。

發狀況。雖日本與韓國在領土（日稱：竹島，韓稱：獨島）、慰安婦的議題上有許多爭議，但在北韓問題依然不透明、不安定的情況下，日本應該在日美同盟的基礎上，與韓國有更多積極作為，在安全保障上日韓之間緊密的合作仍不可或缺。

三、北方四島與中俄的軍事作為

北方四島是日本與俄羅斯之間最大的懸案。日本一貫的基本主張，希望透過與俄羅斯間達成共識後，先解決北方四島的歸屬問題，再與俄羅斯簽訂和平條約。2017年經過4次的日俄高峰會及5次的外交部長會議後，雙方先對北方四島的共同經濟開發議題達成初步共識。2018年以後，日本則承諾改善島上交通，使居民自由往來之行動能夠更便捷。¹³

近年來，俄羅斯軍隊在日本周邊的活動趨於頻繁，軍事能力不斷提升，軍隊邁向現代化，不僅在北方四島上配置地對艦飛彈，也增加一個師團的兵力駐紮。戰鬥機、軍艦、潛艦更不定時接近日本領空及穿越日本海峽。日本航空自衛隊在2018年度上半年對俄羅斯空軍實行211次緊急升空攔截。¹⁴ 2018年9月11日俄羅斯於遠東地區實施代號為「東方2018」的軍演，號稱為後冷戰時期最大規模，俄羅斯共有30萬名軍人參加，中國與蒙古也有派兵參與。另外，自2012年開始的中俄「海上聯合」軍事演習，已經成為常態化機制。2018年4月26日中國國防部新聞發言人吳謙表示：中俄雙方已經達成共識，計畫在今年內於青島舉辦的「海上聯合-2018」軍演，但至今具體的日期尚未公布。¹⁵ 然而，為了維持中俄軍事交流，2018年10月21日俄羅斯海軍太平洋艦隊，已前往中國青島，進行為期五天的友好訪問。中俄在海軍相互學習、且不斷拓展的軍事效益下，無疑地對日本在安全保障上是一大潛在威脅。

肆、日本與南海各國及台灣的關係

中國在南海的島嶼上設置跑道及配置飛彈等行為，被美國視為軍事佔領的一個嚴重問題。日本配合美國的南海「航行自由行動」，派遣軍艦對中國進行牽制。本段將探討日本與南海周邊國家如何合作及台日間在安全保障上的作為。

一、日菲合作與海上自衛隊訪問南海

日本與菲律賓在2016年10月26日簽訂合約，以「政府發展援助」(ODA)的方式借款給菲律賓。該計畫中包含為了強化菲律賓沿岸警衛隊的能力，日本將提供10艘40公尺的巡邏船給菲律賓，解決菲律賓巡邏船不足的現狀。透過這項交流，日菲兩國在海上執法及戰略合作上，將有更進一步的發展。

¹³ 〈地球儀を俯瞰する外交〉，《外交青書2018》(東京：外務省)，2018年10月19日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2018/html/chapter2_05_01.html。

¹⁴ 〈平成30年度上半期の緊急発進実施状況について〉，防衛省統合幕僚監部，2018年10月12日，http://www.mod.go.jp/js/Press/press2018/press_pdf/p20181012_07.pdf。

¹⁵ 〈國防部：中俄兩軍年內舉行“海上聯合-2018”聯演〉，中華人民共和國國防部，2018年4月26日，http://www.mod.gov.cn/v/2018-04/26/content_4811228.htm。

日本海上自衛隊於 2018 年 8 月 26 日至 10 月 30 日進行為期兩個多月的印度太平洋演訓，期間訪問印度、印尼、新加坡、斯里蘭卡、與菲律賓。其主要目的在與各國海軍實施共同訓練、提升部隊戰術、加強與各國海軍的連結，並透過此訓練，維持該地區的和平與安定，同時增加相互理解及強化彼此的信賴關係。在實現「自由且開放的印度太平洋」的前提下，配合美國「印太戰略」及維護地區的和平與安定，海上自衛隊將與各國共同協力達成目標。

二、日本公布潛艦演訓之訊息

2018 年 9 月 17 日，日本防衛省首次公布海上自衛隊的潛艦與護衛艦部隊於南海進行演訓的訊息，包含 9 月 13 日菲律賓西側的海域，進行護衛艦反潛之演訓，日本防衛省主動公開藏匿性非常高的潛艦訓練訊息相當罕見。本次演訓範圍設定在中國所主張的 9 段線內側。由於中國藉在南海群島的人工島上建設跑道，及西沙群島配置地對空飛彈，強化對南海的控制，導致南海海域周邊國家不滿。日本防衛省本次公開此訊息，不外乎在警告中國，南海屬於公海，日本的潛艦有權利巡航該海域，呼籲中國遵守國際規範。

三、日台交流單位的名稱更改

自 1972 年日本政府承認中華人民共和國以來，日台關係近年來不論在政府間的交流及民間上的往來，可說是非常好的一個時期。2017 年 1 月 1 日，日本的對台窗口「公益財團法人交流協會」更名為「公益財團法人日本台灣交流協會」。另外，2017 年 5 月 17 日，台灣的對日窗口，「亞東關係協會」更名為「台灣日本關係協會」，在雙方尚無實質的外交關係下，此舉對日台雙方都是一項大突破。

四、日台安全保障上的交流

在安全保障層面上，日本自民黨眾議員鈴木馨祐（Keisuke Suzuki）於 2017 年 12 月 13 日出席「台美日三邊對話研討會」時，提到自民黨內部正在研議是否可能在國會成立日本版「台灣關係法」，並表示「二、三年內可能出現進展」。¹⁶關於日本版的「台灣關係法」，是由日本安倍晉三的胞弟岸信夫（Nobuo Kishi）在 2014 年任外務副大臣時，於以他為首的一個眾議院日台經濟文化交流會中所提出。岸信夫議員在 2016 年蔡英文總統就職典禮時，親自率團拜訪，並與蔡總統閉門會談一個小時。蔡英文總統回應，在「新南向政策」上，有很多項目需要日本的協助來共同完成、共同開發第三國的市場。另外在國艦國造的計畫中，日台之間有重大的突破，台灣已聘請多位日本產業界退休的技師，協助台船建造潛艦。尤其是在潛艦焊接技術上，提供台船專業的指導，彌補台灣在這方面人才的

¹⁶ 〈日本版台灣關係法「3 年以內に進展の可能性あり＝自民黨議員」〉《excite ニュース》，2017 年 12 月 14 日，
https://www.excite.co.jp/News/world_g/20171214/Jpcna_CNA_20171214_201712140009.html。

不足。

2011年起由外交部委託智庫辦理的研討會「台美日三邊安全對話」，從2018年改為「印太安全對話」，本次會議除了台美日以外，另外邀請印度與澳洲的學者參與。前北約盟軍司令史塔福演講中提到：對於中國的威脅，在南海議題上，台灣與鄰國及夥伴，例如與美日的關係，應該扮演重要的角色，以「不激怒中國」的方式進行，透過明智的做法以及良好的外交手段去完成。日台間享有自由、民主、基本人權的普遍共同價值，在日美同盟的基礎下，若能推進日台合作，將有助於未來印太區域和平與安定。

伍、小結

當今的中國似乎無法扮演維持區域安定的角色，為了朝向強國的路線發展，實現「中國夢」，在軍備上不斷的擴張，國防預算逐年增加，是造成亞洲不安定的主要原因之一。

對於目前的亞太情勢，日本主要的對應方式有三；第一、增加國防預算（歷年防衛預算可參下圖 3-1）。2017年3月安倍也在國會證實，國防預算今後將不會控制在GDP1%以內。¹⁷ 2018年5月底自民黨提出建言，在2018年底預計公布的「新的防衛計畫大綱暨中期防衛力整備計畫」中，將會說明日本目前處於「戰後最大的危機情勢」，應大舉擴張軍備，從先前的專守防衛轉向積極防衛。國防預算將朝向以北大西洋公約規範之2%為目標。¹⁸ 面對北韓的飛彈威脅，配置神盾彈道飛彈防禦系統（Aegis Ballistic Missile Defense）的計畫將不變。第二、日本於「日美同盟」中轉型。日本必須在印太地區建構多邊、多層的安全架構。特別是在川普要求友盟國家提高防衛預算、分擔區域責任的情況下，參與「印太戰略」是日本最好的避險作法。第三、與中國的關係採「政經分離」的方式處理。2018年10月25日安倍訪中時，與中國達成數項經濟協議。雖日中關係的本質是脆弱，但雙方意識到彼此的關係若趨於緊張，對雙方的經濟沒有好處。本次安倍訪中，可觀察到日中在安全保障的合作只限於「非傳統安全」事宜，要在軍事合作上突破比較困難。日本產業界主張，不應該全面反制中國，在經濟上必須與中國積極合作，成為中國重要的經濟夥伴。

¹⁷ 〈第193回国会 参議院予算委員会会議録第5号〉，日本参議院，2017年3月2日，<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/193/0014/19303020014005.pdf>。

¹⁸ 〈新たな防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画の策定に向けた提言～「多次元横断(クロス・ドメイン)防衛構想」の実現に向けて～〉，日本自由民主党，2018年5月9日 https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/137478_1.pdf?_ga=2.3454832.1352683841.1541555656-1512408211.1534931708。

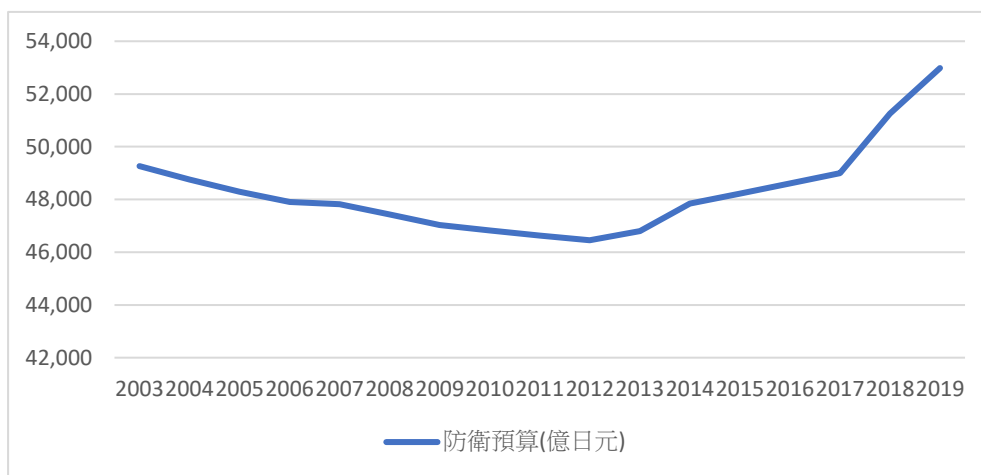


圖 3-1 日本歷年防衛預算（2003 年至 2019 年）

資料來源：林彥宏依據日本防衛省歷年防衛白皮書繪製。

第四章 印度之安全情勢發展

王尊彥¹

壹、前言

新世紀以來，南亞大國印度的國際存在感日益鮮明。在莫迪政府「東進」(Act East) 的政策旗幟下，印度與亞太地區國家展開前所未有的緊密互動。印度和日本持續提升戰略關係；韓國的「新南方政策」(New Southern Policy) 也重視印度。在太平洋的彼岸，美國川普政府於 2017 年提出「印太戰略」，取代過去歐巴馬時期的「亞太再平衡」政策，將印度納入其戰略規劃。此等發展均反映印度在區域政治與安全地位之提升。

在台灣，蔡英文政府實現選前承諾，提出旨在強化台灣與印太地區經貿關係的「新南向政策」，該政策的 18 個目標國家當中即包含印度在內。台灣外交部也在亞太司新設「印太科」，期符合國際社會重視印太地區的戰略趨勢，爭取未來與該地區民主國家間進行合作。

印度的經濟發展整體穩定，根據世界銀行公布，目前印度為全球第 6 大經濟體。² 在經濟成長的支撐之下，印度每年的國防預算逐年增加，以 2017 年度而言，印度國防支出 631 億美元，僅次於美、中、沙烏地阿拉伯和俄國，居全球第 5 名。³ 在持續強化其傳統軍武力量的同時，印度仍然維持其核武政策。目前印度是全球 9 個核武國家之一。斯德哥爾摩國際和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) 2017 年之資料顯示，印度目前擁有 130 到 140 枚核彈頭，且仍逐步擴大其核武規模，不斷加強核武器生產設施建設。⁴ 與周邊鄰國相較，印度在外交、軍事和經濟等方面均享有相對優勢，故整體而言印度仍是南亞地區的強權。

然而，這並不表示印度能夠樂觀看待其所處之安全形勢。2017 年 8 月，印度與中國在不丹洞朗(Doklam) 地區爆發對峙事件，即引發區域與國際社會緊張，憂慮擦槍走火引發戰爭。在南亞地區，印度與巴基斯坦的敵意由來已久且至今未消；而印度與其他南亞鄰國間之關係雖屬平穩，但是在中國因素的陰影之下，新德里當局仍然存在疑忌。

本章觀察 2017 年迄今印度安全情勢的重要發展，聚焦在印度與南亞區域內、外主要國家之間的安全關係。首先是印度與中國之關係，闡述中國的對外戰略如

¹ 非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員。

² "Gross domestic product 2017," World Development Indicators Database, World Bank, September 21, 2018, <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

³ "Military expenditure by country," SIPRI Military Expenditure Database, Stockholm International Peace Research Institute, 2018, https://www.sipri.org/sites/default/files/1_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20in%20constant%20%282016%29%20USD.pdf

⁴ Hans M. Kristensen & Robert S. Norris, "Status of World Nuclear Forces," *Federation of American Scientists*, n.d., <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>

何衝擊印度的安全形勢，接著則觀察印度與南亞區域內周邊鄰國間的關係，主要以巴基斯坦、孟加拉和斯里蘭卡為例，討論印度與這三個國家之間的安全關係，及其如何受到中國的影響。然後，將觀察視角擴大到印度與東北亞的互動，觀察印度「東進」政策在該地區、尤其與日本、韓國這兩個東北亞主要國家的關係。最後，討論美國「印太戰略」下的印美安全關係。

貳、中國陰影下的印度周邊安全形勢

中國自 1978 年「改革開放」以降逐步崛起，自習近平主政以來更採強勢的對外政策。在南亞地區，中國和印度因有邊界與西藏等問題不睦已久，尤其 1962 年 10 月到 11 月中印兩國爆發邊界戰爭，雙方敵意數十年未消。再加上中國在全球展開戰略性擴張，尤其是採取西方所稱「珍珠鏈戰略」(String of Pearls Strategy) 的能源運輸據點策略，將具有高度戰略重要性的有關國家港口串聯起來，更對印度形成戰略威脅。斯里蘭卡之漢班托塔港 (Hambantota)、巴基斯坦的瓜達爾港 (Gwadar)、孟加拉的吉大港 (Chittagong)、甚至緬甸的皎漂港 (Kyaukpyu) 等皆是戰略上之重要港口，若將其串聯起來，在地緣政治上便形成對印度的戰略包圍格局。

此外，中國政府的「一帶一路」戰略規劃，也加深印度遭中國包圍的疑懼。例如，作為「一帶一路」戰略在南亞重要環節的「中巴經濟走廊」(China-Pakistan Economic Corridor)，預定將前述的瓜達爾港和中國新疆，藉由交通基礎設施和能源開發連結起來，但卻需經過印度宣稱擁有主權、但目前受巴基斯坦控制的部分克什米爾地區。印度亦批判中國透過貸款援助的方式，以財政負擔控制其他國家的主權，後述之斯里蘭卡即為此例。

中國此等跨區域的戰略規劃，令印度當局備感壓力。在此背景之下，2017 年 6 月爆發中印部隊在洞朗對峙的事件。該事件起因於中國試圖修建至洞朗的道路，遭到印度部隊以「中方侵犯不丹主權」、「印度支持不丹主權」為由阻止。對峙期間中印雙方部隊曾經出現肢體推拉，惟未惡化為武裝衝突。最後，中印兩國政府在廈門「金磚峰會」(BRICS summit) 之前，於 2017 年 8 月 28 日發表聲明，同意結束長達 72 天的對峙，化解爆發戰爭的危機。2018 年 4 月 27-28 日，莫迪總理對中國進行非正式訪問，媒體報導稱雙方均同意維持邊境的和平，現階段中印兩國安全情勢尚能維持穩定。

過去一年，莫迪政府推行所謂「睦鄰優先」(Neighborhood First) 政策，亦即重視與印度周邊鄰國的關係。在此政策之下，印度與周邊國家關係大致能夠維持穩定。不過，在中國持續在南亞擴張影響力的情況下，印度與周邊國家關係仍然存在隱憂與挑戰，尤其是與宿敵巴基斯坦、東北方鄰國孟加拉、以及海島鄰國斯里蘭卡等三國之間。這三個國家的地理位置，恰好對於印度形成三角包圍的態勢，故在地緣政治上對於印度具有安全意涵。以下即針對過去一年，印度與這三國之間在安全領域的重要發展進行說明。

一、印度與巴基斯坦關係

在前述三國之間，印度與巴基斯坦之間的安全關係，其軍事衝突風險可謂最高。印巴兩國關於克什米爾主權的衝突長年未解，儘管 2013 年兩國協議停戰，然而 2016 年 9 月印度陸軍基地遇襲，印度認係巴國所為並展開報復，雙方衝突迄今。2018 年印巴關係出現改善氛圍，5 月底兩國軍方各自宣示，願透過對話與會議化解衝突，並落實前述停戰協議。不過，巴基斯坦與中國的軍事關係持續緊密，根據斯德哥爾摩國際和平研究所 2018 年 3 月公布的報告，中國仍是巴國最大武器供應國，而印度亦繼續向美、俄等國增購武器裝備，顯然印巴兩國的安全關係仍然無法跳脫不斷升高軍事競賽的「安全困境」。

二、印度與孟加拉關係

由於印度在歷史上協助孟加拉自巴基斯坦獨立建國，印孟關係一向良好。2017 年 4 月，印孟兩國簽署數項有關防務合作之協議。但在經濟領域，中國近年加大對孟加拉投資，引發印度不安與反對。印度即曾在 2016 年對孟加拉政府施壓，迫使其取消由中國建造索那迪亞 (Sonadia) 深水港之計畫。不過，孟加拉仍接受中國的貸款，建造跨越博多河 (Padma River)、長 6 公里的鐵公路兩用大橋，這顯示現階段印度並無力阻止中國與其鄰國發展關係。

三、印度與斯里蘭卡關係

印度和斯里蘭卡的關係，同樣因中國因素而出現陰影。2017 年 12 月 9 日，斯里蘭卡將其第三大國際港漢班托塔港以及港口周圍 15000 英畝土地，租借給中國「招商局港口控股有限公司」(China Merchants Port Holdings Company Limited)，租借期間長達 99 年，中方並且取得港口的控股權，中國透過商業手段得以長期掌握該港，此令印度十分憂慮。此外，2018 年 2 月 10-11 日斯里蘭卡舉行地方選舉，被視為親中的前總統拉賈帕克薩 (Mahinda Rajapaksa) 所領導之政黨「斯里蘭卡人民戰線」(Sri Lanka Podujana Peramuna) 取得大幅勝利。10 月 26 日，斯里蘭卡總統席瑞賽納 (Maithripala Sirisena) 將原總理威克瑞米辛赫罷黜，並任命拉賈帕克薩為新總理。若最終獲得國會支持，斯里蘭卡恐將更向中國傾斜，進一步衝擊印度在南亞地區的影響力。

參、「東進」政策、「印太戰略」及「新南向政策」

中國勢力擴及南亞，已然對印度構成地緣上的包圍態勢。儘管印度奉行「不結盟政策」，但中國的擴張已迫使印度對外尋求潛在盟友，並建立戰略關係以強化其安全環境。至此，原本非以中國為目標的「東進」政策，遂逐漸帶有對抗中國的戰略意涵，尤其是在「東進」的對象國家與中國之間存在著矛盾之情況下。

在東南亞地區，中國近年在南海「填海造陸」並加以軍事化的作為，已不斷引發與相關國家間的緊張。以此為背景，印度在 2018 年 1 月下旬舉行與東協 10

國領袖之高峰會，會後發表共同宣言，宣示將共同面對海洋議題的挑戰。1 月底，菲律賓國防部長羅倫沙納（Delfin Lorenzana）表示尋求強化與印度軍事合作的可能性，包含向印度購買武器在內。4 月底，印度與馬來西亞舉行首次聯合軍事演習；5 月下旬，印度與越南首度進行海上聯合演習。菲律賓、越南和馬來西亞等國都在南海的島嶼主權上與中國立場對立，印度與此等國家強化軍事合作關係的背後，應有牽制中國擴張之意圖。

另外在東北亞地區，日本與中國迄今屢因釣魚台列嶼（日本稱「尖閣諸島」）的主權爭議、以及二戰歷史問題而頻生齟齬；韓國與中國之間，則因朝鮮半島無核化問題，尤其是在「終端高空區域防禦」部署的問題上立場互異。日、韓兩國和中國之間的緊張與矛盾，在印度「東進」東北亞以擴大其安全環境之際，都轉化為新德里當局著力點。韓國總統文在寅於 2018 年 7 月上旬抵達印度進行國事訪問，韓印雙方同意提升安全關係；日本持續參與「馬拉巴爾」軍演，2017 年 7 月甚至首次出動直升機護衛艦「出雲號」參演。2018 年 10 月上旬，日本與印度在印度維薩喀巴坦（Visakhapatnam）舉行代號「JIMEX-18」之聯合軍事演習；10 月下旬，莫迪總理更對日本進行其首相任內的第 3 次訪問，同時也是莫迪總理與安倍晉三首相第 12 次的會晤。

而做為日、韓兩國最重要軍事盟國的美國，由川普政府所提出的「印太戰略」，其戰略目標區域之範圍，從美國西岸遠至印度西岸；⁵ 據此，美國已明確將印度列為戰略目標。美國國防部亞太事務助理部長薛瑞福 2018 年 5 月在美國參議院外交委員會的聽證會上便指出，美印兩國非僅是在政治、經濟與軍事議題上的「天然夥伴」，兩國的夥伴關係甚至超越印太地區。⁶

然而，儘管美國在「印太戰略」中強調印度的角色，但尚無進一步的具體作為，而印度對「印太戰略」的理解與美國也不盡相同。莫迪總理在 2018 年 6 月初舉行的「香格里拉對話」發表演講，在暗指中國而主張「自由、開放、包容」的印太地區之同時，卻也強調「印度不把印太地區視為一種戰略，抑或一個成員有限的俱樂部」，⁷ 表現出對於「印太戰略」概念之保留。此外，儘管 2018 年印美在安全關係出現重要進展，包含 7 月美國授予印度「戰略貿易授權地位」（Strategic Trade Authorization-1 (STA-1) status），准許對印度出口高科技產品，也與印度簽署《通信兼容性和安全協議》（Communications Compatibility and Security Agreement, COMCASA），俾使兩國得以安全交換機敏軍事資訊，但是 9 月上旬印美首次外交與國防部長會談的聯合聲明，僅稱雙方認為「印太」是「自由、開放、包容」的地區，而未出現「印太戰略」之用語，顯係顧慮印度立場而刻意迴

⁵ The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, 2017), pp.45-46.

⁶ Randall Schriver, "Testimony on American Leadership in the Asia-Pacific," Senate Foreign Relations Committee, May 15, 2018, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051518_Schriver_Testimony.pdf

⁷ "Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue (June 01, 2018)," India's Ministry of External Affairs, June 1, 2018, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>

避該詞。⁸ 此反映印美雖在安全合作有實質進展，且對「印太地區」的認知漸有共識，但現階段「印太戰略」之概念仍未獲印度接受。

2018年10月初，印度確定購買俄製S-400防空飛彈系統，已引發川普政府的不滿。今後美國的「印太戰略」究竟對印度的安全情勢將產生何種影響，印度對外發展安全關係，是否衝擊美國「印太戰略」之政策方向，均需持續審慎分析。

對台灣而言，除日、韓兩國之外，同處東北亞的台灣亦未忽視印度的戰略重要性。「新南向政策」即反映台灣政府對此之認知，惟印度「東進」政策未見有關台灣的規劃。印度政府已將日、韓兩國視為其「延伸周邊」(extended neighborhood)，亦即視為印度的安全環境，而台灣在地理位置上，較日本與韓國更接近印度，台灣理應也屬於印度的安全環境的一部分；而且台灣與印度相同，同樣面對來自中國的壓力與安全威脅。據此，印度政府實應將台灣納入其「東進」政策的範圍，台灣的「新南向政策」亦可增加安全議題，與印度加強交流。

肆、小結

2017-2018年間，印度與其他南亞國家間的安全關係大致維持穩定，與巴基斯坦之間的關係甚至出現好轉跡象。與中國之關係雖因「洞朗」事件一度出現緊張，但其後情勢趨穩至今。

在中國的陰影之下，印度「東進」政策背後隱含著對抗中國的意圖。印度試圖藉由「東進」政策，持續鞏固其周邊的安全，也重視在地緣上更遠的亞太地區，藉由強化與東北亞國家之間的安全與戰略關係，某程度削減或抵消中國的壓力，前述印度與日、韓發展戰略關係便是一例。然而，「東進」政策跳過台灣而直抵日本與韓國，這讓台灣成為印度在北半球的戰略邊疆之缺口。既然日本、甚至遠在太平洋彼岸的美國都無法對台灣的戰略重要性視而不見，台灣更應是「東進」戰略必須納入考量的因素。

川普政府「印太戰略」涵蓋印度，印美安全關係持續提升，惟新德里當局仍與「印太戰略」保持距離。我國政府對「印太戰略」表達支持之時日尚淺，今後川普政府將要如何推動並落實其「印太戰略」，同樣需要進一步觀察。在中國以「一帶一路」戰略增進其國際影響力，而使北京與新德里於南亞相互競逐之態勢日益明顯的背景下，印度「東進」政策亦可能持續調整與發展。

⁸ “Joint Statement on the Inaugural U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue,” U.S. Department of State, September 6, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/285729.htm>

第五章 澳洲之安全情勢發展

黃恩浩、蔡榮峰¹

壹、前言

建構一個國際安全環境是澳洲國家安全的核心利益，坎培拉於 2016 年時任總理滕博爾（Malcolm Turnbull）任內發表新《國防白皮書》（2016 Defence White Paper），並於 2017 年 11 月發布最新《外交政策白皮書》（2017 Foreign Policy White Paper）。這兩份白皮書都相當重視美國力量在印太區域前沿存在的重要性，並指出下一個十年澳洲國家安全將會面臨中國不斷增加軍事的壓力，以及恐怖分子回流與外國網絡攻擊等威脅。其中，中國崛起不僅導致印太區域結構發生權力轉移的變化，而且中國軍事與經濟擴張更直接挑戰美國主導的區域安全架構與經濟架構的現狀，所以澳洲相當重視未來印太安全環境的發展。再者，這兩份白皮書都強調印度對澳洲安全的重要性，並將「印太區域」界定為「一個從東印度洋經東南亞到太平洋的區域，包含印度、北亞與美國在內」。² 在國際上，澳洲自我認定為「中型國家」（middle power），對建構印太安全之戰略傾向包括：第一、偏好與美國結盟並扈從美國領導。第二、重視與經貿結合的外交政策導向。第三、強調國際多邊主義與區域安全合作。第四、扮演美中關係與區域互動的協調者。第五、維護國際秩序與國際法規範。

貳、美中影響力相對消長下的澳洲

在冷戰結束以來，印太區域安全局勢主要由美國主導，但中國快速擴張直接挑戰了美國的區域上地位。澳洲長期與美國保持緊密的安全同盟關係，並在美國主導的經貿與安全架構中發展綜合國力。隨著中國經濟快速崛起，澳洲目前原物料進出口高度依賴中國市場，澳中經貿關係因此成為澳洲維持經濟成長與穩定的基礎；此外，中國大量輸出的留學生和觀光客，更支撐了澳洲高等教育和旅遊業。因此，澳洲建構國家安全與發展的一項重要考量，就是對中國經濟的依賴。

與印太區域經貿互賴的深化，持續影響著澳洲戰略環境的建構，主要因素是中國經濟增長的複合效應，正在加速區域經濟和戰略重心的轉變。美國一直是澳洲在印太地區的主要盟友，但由於澳洲與中國雙方經貿投資合作關係蓬勃發展，中國已經成為澳洲最大貿易夥伴，這使澳洲必須開始學習如何與美國以外的區域強權互動。尤其當美中戰略競逐加劇，中國更強調自己戰略利益時，澳洲扈從美國的策略必將面臨修正壓力，在美中兩國之間的互動也就越難取得平衡。

確保國家安全與經濟利益，深化與美國安全結盟並強化區域經貿多邊主

¹ 黃恩浩，國防戰略與政策研究所助理研究員，主筆；蔡榮峰，國防資源與產業研究所研究助理，負責澳洲對南太、東協國家防務合作部分、資料蒐集、專有名詞。

² Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper: Opportunity, Security, Strength* (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 2017), p. 1.

義，成為澳洲建構安全環境的重要基礎。³ 就安全方面而言，澳洲是《太平洋安全保障條約》(The Australia, New Zealand, United States Security Treaty, ANZUS Treaty)、「五眼聯盟」(Five-Eyes)、以及東南亞唯一的集體防衛機制「五國聯防」(Five Power Defence Arrangements, FPDA)之成員。在經濟方面，澳洲是「亞太經濟合作會議」、「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)與《區域全面經濟夥伴協定》三個自由貿易集團的共同成員。在鄰近的南太區域方面，澳洲不僅致力於協助巴布亞紐幾內亞與東帝汶的國家穩定與經濟成長，也積極強化與太平洋島國的多邊安全合作，並與紐澳經濟與安全建制整合，以維護澳洲的區域戰略利益。

參、澳洲面對中國擴張的因應策略

由於澳中經貿關係日益緊密，於是兩國在2014年11月17日澳中將雙邊關係提升至「全面戰略夥伴關係」的層次。但因為南海議題、中國統戰作為與政治滲透，以及中國在南太區域擴張等問題，坎培拉自2017年以來對北京擴張開始採取強硬態度，並且深化與美國與盟邦之間的關係，這因而使澳中關係陷入緊張局面。

一、緊密連結美國戰略

美國川普政府於2017年12月18日推出的《美國國家安全戰略》報告將中國視為「修正型強權」與「戰略競爭對手」。美國國防部於2018年1月19日發布美國《國防戰略》報告更直接把中國視為最重要的對手，並且提到中國正利用其軍事現代化、影響力行動和掠奪式的經濟活動來塑造對其有利的印太區域秩序。在川普政府的思維中，美國在「互惠合作」架構下聯合澳日印三國構建「四方安全框架」(QUAD)合作機制，並與東協等國推出「自由開放印度太平洋」戰略，牽制中國的「一帶一路」倡議。

面對中國擴張的壓力，澳洲主要的作為是深化與美國的安全連結，並且在此基礎上強化區域安全與經貿多邊主義。澳洲的做法有二：一方面與中國保持全面戰略夥伴關係，以維持經貿利益；另一方面與美國深化安全同盟關係，以維持戰略利益。為了不讓這兩手策略陷入矛盾的狀態，澳洲強調要協調美中雙方約束緊張關係不要影響到區域發展，因為一個穩定的印太秩序才是澳洲重大利益。

二、反制中國勢力滲透

為了防止中國以各式手段對澳洲政治、經濟與社會的干預，澳洲於2018年6月28日通過《國家安全立法修正案(間諜活動及外國干預)法案》(National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2018)與《外國影響力透明化法案》(Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018)，⁴

³ Australian Government, *2016 Defence White Paper* (Canberra: Department of Defence, 2016), pp. 41-44.

⁴ National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2018,

明文禁止外國政治獻金以打擊和防止國外勢力介入國內政治，並擴大間諜罪的定義。同時，澳洲也以強化澳洲安全情報組織（Australian Security Intelligence Organization, ASIO）的功能等方法來因應之。

三、確保南海航行自由

目前中國已是世界上重要的經濟體，其不僅是區域大多數國家最重要的貿易夥伴，也是區域主要基礎設施投資者。中國正在加速軍事現代化的腳步來強化軍事實力，其不僅擁有亞洲最大的海軍、空軍與世上最大的岸防部隊，更是大型援助捐助者和貸款者。在可預見的未來，中國將在區域上擴大影響力以追求國家利益，使印太局勢更加複雜與競爭，這也是澳洲必將面對的戰略環境。

澳洲的海線交通大多經行經南海附近海域，在南海的自由航行對澳洲經貿安全相當重要。對於中國將南海軍事化的作為，澳洲堅持不接受中國單方面改變現狀的行為。2018年3月15日，澳洲與越南發表《越南社會主義共和國和澳大利亞聯邦關於建立戰略夥伴關係的聯合聲明》（Joint Statement on the Establishment of a Strategic Partnership between the Government of the Socialist Republic of Vietnam and the Government of Australia），雙方提及對南海局勢的擔憂，並強調將繼續協調聯動維護地區和平穩定，並全面有效落實《南海各方行為宣言》（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea），儘早達成東協與中國之間符合國際法且更具約束力的《南海行為準則》（Code of Conduct in the South China Sea）。⁵

四、重視南太平洋區域安全

於2018年7月，為了防範中國勢力對該區域滲透，澳洲承接與巴布亞紐幾內亞和索羅門群島聯合海底光纖電纜計畫，藉此排除具有中國解放軍背景的華為公司參與其中。澳洲也成功阻止中國資金介入斐濟軍事建設，成為斐濟在納迪（Nadi）黑岩軍營（Black Rock Camp）唯一的外國資助方，以便將該設施轉變為南太平洋軍隊的一個區域培訓中心。在2018年9月3至6日第49屆太平洋島國論壇（Pacific Islands Forum）會議上，澳洲聯合紐西蘭與南太島國簽訂新區域安全聲明《波耶宣言》（Boe Declaration），進一步強化集體防衛合作指導方針，以應對新的區域外威脅；並於會議共同聲明中，提議2018年年底將著手設立「太平洋融合中心」（Pacific Fusion Centre）作為主要執行單位。2018年9月，澳洲亦同意與巴紐合作，在連結南海與南太的曼奴斯島（Manus Island）聯合擴建「隆布魯海軍基地」（Lombrum Naval Base），一方面藉此阻止中資在該島興建軍民兩用港口，另一方面該軍港將成為《波耶宣言》新區域安全架構下第一個國際示範據點，未來也將開放給美軍作為連接關島與澳洲的海上交通中繼站。

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r6022; Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018,
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00063>

⁵ Australian Government, “Joint Statement on the Establishment of a Strategic Partnership between Australia and Viet Nam,” March 15, 2018, <https://dfat.gov.au/geo/vietnam/Pages/joint-statement-on-the-establishment-of-a-strategic-partnership-between-australia-and-viet-nam.aspx>

肆、民主安全鑽石同盟與澳洲角色

2017年10月18日，時任美國國務卿提勒森（Rex Tillerson）在華府戰略與國際問題研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）演說中曾提出建立「自由和開放的印太地區」的想法，其主要目的是構建川普上任以來的「印太聯盟」，並以「印太」取代「亞太」的戰略思維，為美國川普政府的新亞洲政策作一定義。⁶ 提勒森所述之「印太」概念並不是專屬美國的戰略思維，日、澳、印三國推動印太戰略構想比美國還要早，像是印度提出「東進」政策而日本倡導「民主安全鑽石」（Democratic Security Diamond）聯盟等。提勒森2017年10月24日訪印之行進一步揭示了美國構建印太地區國家聯盟的戰略方向，最終目的是要構建以美印日澳為支點，類似日本安倍首相在2012年為制衡中國海上擴張所提出的「民主安全鑽石」概念。

提勒森用「印太」取代「亞太」一詞，代表美國地緣戰略思維的轉變，顯然是想把印度當作美國新亞洲戰略的重要支點國家。提勒森的印太地緣戰略思維中，印度是西部支點，日本是東部支點，澳洲是南部支點，美國自然是連結這些戰略支點的領導國家。只要四國能聯合起來，就有能力牽制中國的擴張方向，所以澳洲在民主鑽石安全同盟中的戰略角色相當重要。澳洲政府於2017年《外交政策白皮書》提及，在印太民主國家伙伴中，澳洲相當重視跟美日印三國的進行安全對話，以強化澳洲在印太合作伙伴關係的建構。儘管「民主安全鑽石」安全同盟架構尚在發展中，但澳洲與美日印三方個別關係的發展相當值得關注。

一、澳美「軍事安全同盟關係」

在《太平洋安全保障條約》的架構下，澳美軍事安全同盟關係相當緊密，儘管中國崛起在一定程度上影響美澳同盟的運作。冷戰期間，美軍在澳洲建設很多軍事基地，但不直接承擔作戰任務，大多是通訊站、電子監聽站、衛星情報站和核試驗監控站等。自2011年11月起，美軍開始陸續派遣陸戰隊進駐澳洲北部達爾文港基地。在民主安全鑽石架構下，澳洲仍然會持續支持美國作為同盟的領導者。在偏好與強權結盟的戰略文化思維中，⁷ 澳洲在2017年《外交政策白皮書》中明白表示，強化與美國結盟就是澳洲的戰略利益。就澳洲而言，一個愈趨孤立的美國，並不利於「以規則為基礎的國際秩序」，而一個沒有美國的民主鑽石將毫無安全效益可言。2018年7月美澳「二加二」會議同意將輪駐達爾文之美國海軍陸戰隊人數，儘速由1,500人規模擴增到2,500人，達到美國海軍陸戰隊遠征隊（Marine Expeditionary Force）的規模。

⁶ “Defining Our Relationship with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson,” CSIS, October 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>

⁷ Hugh White, “Australian Defence Policy and the Possibility of War,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2 (July 2002), p. 257.

二、澳日「特殊戰略夥伴關係」

澳日是美國的傳統軍事安全盟國，亦是美國維持太平洋安全的南北雙錨，雙方也都是 RCEP、CPTPP 與 APEC 的共同成員，彼此安全與經濟關係匪淺。為因應之前美國退出 TPP 的壓力，在日澳《安全合作共同宣言》的基礎上，兩國持續深化於 2014 年 7 月確定之「特殊戰略夥伴關係」，不僅深化對法治、自由貿易、開放區域市場、海洋自由航行的承諾，並且加強在經貿、軍事與海上安全領域合作，在區域攜手抗衡中國壓力。澳洲是 2010 年繼美國之後，對日簽署《物品勞務相互提供協定》(Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA) 的國家。2017 年更深化協議合作內容。2018 年 10 月 10 日澳日在雪梨舉行的「二加二」會議上，兩國空軍預計於 2019 年舉辦代號「武士道衛士」(Bushido Guardian) 的首次戰機聯合訓練。值得注意的是，雙方 2018 年 1 月 18 日確認盡早達成《訪問部隊地位協定》(Visiting Forces Agreement, VFA)；未來若順利簽署，將更有利雙方進行軍事交流、軍演與安全合作，將澳日關係推升至準同盟國地位。

三、澳印「戰略夥伴關係」

澳印在 2009 年以聯合聲明等方式，將雙邊關係提升為戰略夥伴關係。由於澳洲橫跨印度洋與太平洋，所以澳印雙邊的經貿、文化與教育等交流相當頻繁。印度洋區域的穩定繁榮亦是印澳重要安全利益，雙方在印度洋安全合作之重要性也越來越明顯，對於環印度洋的海上自由航行與安全更有共同責任。澳印目前都在積極提升在印度洋的海軍能力，雙方亦正在逐步加深海軍聯合演習，如兩年一次的澳印聯合軍演 (AUSINDEX)、進行更廣的相關國防合作，以及擴大分享情資等。2017 年 11 月 13 日的東亞高峰會 (East Asia Summit)，澳洲提議印度強化與澳日的三邊戰略合作關係。此外，澳印雙方在 2017 年 12 月 12 日首次舉行「二加二」的外交與國防次長級對話，以強化彼此軍事事務交流與合作。

伍、澳洲未來的印太區域安全挑戰

儘管中國擴張對澳洲造成壓力，但澳洲目前沒有直接的傳統地緣軍事威脅。目前對澳洲國家安全最直接的挑戰是跨國非傳統威脅，而這些挑戰將會影響澳洲未來的安全環境的建構，例如：海上交通安全、恐怖主義，與外國惡意網路攻擊等問題。⁸

一、海線交通航道安全

澳洲的經濟發展主要由進出口貿易支撐，所以其北面經巴布亞紐幾內亞與印尼所屬之海峽，通往太平洋與印度洋的海上交通線是否暢通，是該國重要戰略利益。澳洲擬與周邊國家深化海洋安全合作和海上信心建立措施，以期能夠支援區

⁸ Australian Government, *2016 Defence White Paper* (Canberra: Department of Defence, 2016), pp. 14-18; 32-36.

域沿海國家確保航行安全。就南海主權爭端而言，雖然澳洲不是南海的主權聲索國，但是該海域是國際重要海線交通，亦是澳洲重要的海上運輸樞紐，所以澳洲公開反對中國單方面將該海域軍事化與內海化，更堅持《聯合國海洋法公約》(UN Convention on the Law of the Sea) 的無害通過權與公海自由航行原則。

二、恐怖主義擴散議題

恐怖分子使用社交媒體和加密通訊軟體，對澳洲安全機構在抵禦恐怖攻擊上構成了嚴峻挑戰。為因應恐怖主義對國家安全的影響，在 2018 年 3 月 17 日首屆「東協—澳大利亞特殊高峰會」中，東協與澳洲正式簽署《東協與澳洲政府合作打擊國際恐怖主義諒解備忘錄》(Memorandum of Understanding between the Association of Southeast Asian Nations and the Government of Australia on Cooperation to Counter International Terrorism)，同意所有約定國家必須合力共享網路情報和警力資源，並制定一套統一的立法框架，以抵禦和制裁恐怖分子。此外，澳洲安全情報組織自 2018 年起也開始全面清查情報體系，針對國家、地方情報機關如何共享訊息、情資等進行檢視，國內外情蒐相關單位也配合這次清查。

三、外國網路攻擊問題

網路入侵的範圍從盜竊智慧財產權到非法修改數據，甚至有犯罪者惡意鎖住電腦以勒索贖金，這類型的跨國犯罪越來越頻繁和複雜。「澳洲網路安全中心」(Australian Cyber Security Centre, ACSC) 發現，澳洲企業日益成為網路間諜的攻擊目標，這些攻擊削弱了企業的盈利能力和生存能力。澳洲於 2016 年 4 月 21 日宣布在未來四年投入約 2.3 億澳元於「網路安全戰略計畫」(National Cyber Security Strategy)，並首次聲明將使用具有攻擊性的網路功能遏止可能的的外來攻擊，以阻止海外網路干擾活動。澳洲網路安全戰略計畫強調，將提出有系統的戰略來因應網路攻擊，包括：增強國家網路夥伴關係、提升網路防禦系統、強調全球責任和影響、強化網路研發和創新，以及建立國家網路智能網路等。

陸、小結

澳洲在國家安全戰略與經濟貿易政策方面，始終追隨區域內最強勢的西方國家腳步，先是英國再來是美國。由於澳洲地處印太南方地緣邊陲，使得澳洲能夠避免直接被捲入地區的權力衝突中。不過，也因為地緣上與西方盟友距離遙遠、土地廣袤而人口相對稀少，造成邊防不易，先天上限制了澳洲國防安全發展的選項。為了建構一個安全戰略環境，無論政黨如何更迭，澳洲都必須持續扞從美國的安全同盟與區域戰略。此一方針在 2018 年 8 月 24 日新任總理莫里森 (Scott Morrison) 上台後，亦未發生重大改變。⁹ 然而，面對中國崛起對印太區域的威脅，在美澳安全同盟的架構下，澳洲在區域扮演的安全角色更加關鍵。隨著澳洲

⁹ “Australian Leader Urges Trump to Stay Involved in Indo-Pacific,” *Bloomberg*, October 18, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-31/australian-leader-urges-trump-to-stay-involved-in-indo-pacific>

經貿對中國市場依賴程度的加深，坎培拉不希望因為政治因素跟中國敵對，而直接影響到經濟發展。因為在維持國家安全的前提下，澳洲無法承擔在印太區域內與中國展開戰略競爭的成本，在權衡經濟安全與國防安全的現實考量下，澳洲目前不僅保持「經貿傾中、安全傾美」的權宜之計，更採取外交多邊主義作為避險方法，試圖在美中兩強之間保持平衡，以維持其利益與安全。然而，澳洲的兩手策略是否有效，或是澳洲能夠在美中關係之間走出自己的路，仍需要一段時間觀察。

第六章 俄羅斯之安全情勢發展

劉蕭翔¹

壹、前言

東方在俄國外交歷來是較為薄弱的一環，此於冷戰後俄羅斯國力中衰尤甚。世界政經重心今日正往亞太地區轉移，俄羅斯卻長年難有作為。有別於往，俄羅斯在 2018 年 9 月的亞太地區則格外引人側目。是月，俄羅斯同步舉辦「東方—2018」(Восток-2018) 軍演與「東方經濟論壇」(Eastern Economic Forum)。時值美國倡議「印太戰略」，中國亦力推「一帶一路」，俄羅斯是否將重返亞太地區？其如何看待美國「印太戰略」？又如何因應中國的挑戰？凡此皆為值得觀察的重點。

貳、俄羅斯與亞太地區

由於東方既非俄國安全之所繫，亦非其威望之所在，故序位總落後於西方和南方，僅在情勢容許時才被顧及，然而此外交傳統既在延續，也在轉變。今日，西方仍是俄羅斯外交重點，亦是地緣政治壓力源頭；南方近鄰 (near abroad) 仍攸關威望，但已成外交優先，亦為日後再起憑藉；東方則今非昔比，已崛起的中國更是俄羅斯外交的新課題。

一、俄羅斯加速轉向東方

2016 年最新版的《俄羅斯聯邦對外政策概念》(Foreign Policy Concept of the Russian Federation) 曾闡述俄羅斯對亞太地區的認知及其亞太定位。該文件指出，鑒於全球權力與發展潛力正逐漸分散並往亞太地區轉移，俄羅斯視鞏固其於亞太地區的地位，與加強和當地國家關係為戰略重點，希望積極參與亞太地區整合進程，利用當地資源落實自身西伯利亞和俄屬遠東的開發，並於亞太地區建立一個全面、開放、透明、平等的集體安全與合作體系。² 亞太地區在俄國官方論述雖有一席之地，但序位卻遠落後於獨立國家國協 (Commonwealth of Independent States, CIS，以下簡稱獨立國協)、歐洲與大西洋地區、美國和北極地區，此既反映國際現實，亦為往昔外交傳統遺緒。

俄羅斯一向重視與歐盟的合作，希望與其打造從大西洋至太平洋的共同經濟與人文空間。縱使俄歐關係在烏克蘭危機爆發後陷入低潮，俄羅斯仍視歐盟為重要貿易與外交夥伴，但 2018 年 6 月歐盟卻再度延長對俄經濟制裁至翌年 1 月。對俄羅斯而言，既然融入西方不可得，加速轉向東方則正當時。2009 年普遍被認為

¹ 非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員。

² “Концепция внешней политики Российской Федерации,” Министерство иностранных дел Российской Федерации, 1 декабря, 2016, http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/2542248

是俄羅斯「轉向東方」(Разворот на Восток)的開始，但真正的加速轉向則始於烏克蘭危機後，其間又以 2014 年 4 月俄中 4,000 億美元天然氣合同最引人側目。西方啟動制裁後，俄羅斯在亞太地區的參與又更為積極。³

2015 年 10 月生效的《符拉迪沃斯托克自由港法》(Law On the Free Port of Vladivostok)，即在於提供單一窗口與多種稅收優惠和行政便利以吸引外資。據 2018 年統計，2017 年遠東聯邦區已成立 18 個超前發展區 (Advanced Special Economic Zone, ASEZ)，其間常駐企業 204 家，共創造 39,772 個工作崗位，吸引 2,175 億盧布的投資。與 2015 年僅 9 個超前發展區，21 家常駐企業，7,666 個工作崗位和 187 億盧布的投資相較有大幅度的成長。⁴甫於 2018 年 9 月落幕的第四屆「東方經濟論壇」，則簽署 175 項合作協議，總金額達 3.1 兆盧布 (約 460 億美元)。論壇規模逐年成長，隱有成為東北亞國際合作平台之勢。此次除中國國家主席習近平首次與會外，逾 60 國代表團亦齊聚符拉迪沃斯托克 (Vladivostok，即海參崴)，俄羅斯總統普欽 (Vladimir Putin) 還特地提出制定遠東發展國家特別計畫的構想。由於過往不乏涵蓋遠東與貝加爾湖周邊區域的發展計畫，此次特地針對遠東亦有面向亞太地區之意。

俄羅斯加速轉向東方與其西方困境有關，其間的政經權宜考量居多。「轉向東方」已是不得不然，但俄羅斯若欲重返亞太地區，現階段仍心有餘而力不足。

二、俄羅斯與美國「印太戰略」

俄中兩國在 2017 年《美國國家安全戰略》同被視為戰略競爭者，但美國「印太戰略」的主要假想敵實為中國，而非俄羅斯。俄羅斯雖被邊緣化，卻不代表沒有發言權。美國「印太戰略」欲借重者—印度與日本，及所欲打擊者—中國，向來是俄羅斯亞太政策的重點，而且若非與俄羅斯密不可分，就是關係糾葛難解。俄羅斯現階段顯然無意隨美國印太戰略起舞，要談論「俄羅斯如何看待美國『印太戰略』」，或許思考「俄羅斯因素對美國『印太戰略』的可能影響」會更合宜。

印度是俄羅斯亞太政策與全球布局不可或缺的支柱，但中國的重要性卻可能更甚於印度。蓋因俄羅斯在俄美中三角更需要聯中制美，但俄中關係的增強無異為俄印關係的削弱，而美國正得以趁虛而入，美俄對印度軍售的競爭即為具體之例。以 2013—2017 年印度軍購為例，俄羅斯是印度最大武器供應國，占其進口額 62%，美國居次僅占 15%。但印度 2013—2017 年自美國的進口額，卻是 2008—2012 年的 5.57 倍，成長幅度驚人。⁵ 俄印軍售份額若被美國瓜分，過去俄羅斯藉俄印軍售質勝俄中軍售一籌，而箝制中國之說便難以成立，也代表俄羅斯於俄印中三角的樞紐地位正在動搖。但俄羅斯之於印度仍舊不可或缺，正因有俄印

³ Будущее России в глобальной экономике, под общ. ред. И.Ю. Юргенса (М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015), с. 119-122.

⁴ “O TOP,” Корпорация развития Дальнего Востока, <https://erdc.ru/about-tor/>

⁵ “India is world’s largest weapons importer: SIPRI report,” *Indian Express*, March 13, 2018, <http://www.newindianexpress.com/nation/2018/mar/13/india-is-worlds-largest-weapons-importer-sipri-report-1786293.html>; Aude Fleurant, Pieter D. Wezeman, Siemon T. Wezeman, Nan Tian, and Alexandra Kuimova, *Trends in International Arms Transfers, 2017* (Stockholm: SIPRI, 2018), p. 6.

軍售及俄印「因陀羅」(Indra)系列軍演，印度才能與西方討價還價。此即美國2018年即便威脅制裁或延遲美印首次防長和外長「2+2」會談，逼迫印度取消購買俄國S-400「凱旋」防空飛彈系統，印度仍不為所動之故。

美國「印太戰略」另一重要槓桿—日本，則與俄羅斯的關係糾葛難解。俄日關係長年受俄中日與俄美中三角關係影響。俄日和解非但有助俄羅斯成為俄中日三角的樞紐，亦能平衡俄中關係。俄羅斯雖可聯日制中，卻更需要在俄美中三角聯中制美。俄羅斯雖捨日就中，但日本為自身利益考量卻對俄羅斯多所遷就。如日本不得不隨美國就烏克蘭危機制裁俄羅斯，但力道卻相對溫和；日本擔憂俄中聯合制日，故亦樂見甚至強調俄屬遠東的「中國化」，以利日俄和解。凡此莫不為北方四島（俄方稱為南千島群島(South Kuril Islands)）問題，俄日為此迄今仍未簽署二戰後的和平條約。普欽曾於2018年9月「東方經濟論壇」提議，俄日於2018年底前不設任何前提簽署和平條約，意圖擱置主權爭議。日本則向來堅持解決島嶼歸屬後，再進行條約談判，故日本外務省對此不予置評，並宣稱日方立場不變。俄羅斯試圖分化西方經濟制裁力道，而日本尋求突破北方四島問題，雙方各取所需之舉，短期內恐仍不斷重演。

俄羅斯在俄美中三角對中國的重要性自不待言，俄中兩國在反霸與倡議世界多極化經常互為表裡。再者，俄中軍事合作密切，更不時舉行聯合軍演傳達政治意向。2018年9月「東方—2018」軍演即號稱是自1981年「西方—81」(Запад-81)演習以來，在俄國規模最大的戰役演習。俄羅斯宣稱此回將記取在敘利亞及烏克蘭的教訓，顯然欲針對西方，並順道邀請中國趁機向美國示威。

俄羅斯在亞太地區雖然力有未逮，更遑論建立其想像中的集體安全與合作體系。但俄羅斯與當地主要國家的往來，仍可能影響區域情勢，或對美國「印太戰略」構成壓力。此外，俄羅斯的意向亦足以使亞太地區情勢反轉，如俄羅斯既能作為中國穩定的後方，同樣亦能與美國改善關係，但此仍需諸多條件配合。至少美國總統川普在「通俄門」的緊箍咒下，短期內美俄聯合制中的可能性微乎其微。

參、俄羅斯對中國「一帶一路」之因應

普欽曾謂要讓俄國經濟之帆乘上中國之風，⁶除代表對中國帶動西伯利亞及俄屬遠東開發的期盼，也顯示俄羅斯欲融入亞太地區仍需中國相助。一如普欽的務實外交哲學，中國亦不會從事於己無益之事。伴隨中國經濟力量而來的，對俄羅斯可能是挑戰居多，而不盡然是機遇。

一、「絲綢之路經濟帶」的挑戰

2018年9月，習近平於「東方經濟論壇」表示中國已是俄屬遠東第一大貿易國與第一大投資國，並宣布已成立首期100億元人民幣，總規模為1,000億元人民幣的中俄地區合作發展投資基金。其籌備始於2017年5月「一帶一路」國

⁶ Владимир Путин, “Россия и меняющийся мир,” *Московские новости*, No. 33, 27 февраля, 2012, с. 1.

際合作高峰論壇，為中國推動「絲綢之路經濟帶」—「中蒙俄經濟走廊」重要策略，旨在促進中國東北與俄屬遠東的整合。

「中蒙俄經濟走廊」於 2016 年 6 月推動後，同年 12 月俄羅斯亦公布「濱海一號」與「濱海二號」國際交通走廊構想，以連結其遠東區港口與中國東北。兩國看似合作無間，卻非自始如此。「絲綢之路經濟帶」構想於 2013 年 9 月提出後，俄國內部對此正反意見皆有，反對者更提出連接歐洲、亞洲與北美洲的「跨歐亞發展帶」(Trans-Eurasian Belt Development, TEPR)與之較勁。2015 年 3 月，中國闡述「絲綢之路經濟帶」具體內容後，時任第一副總理舒瓦洛夫(Igor Shuvalov)即回應俄羅斯對此歡迎，並準備在 2015 年 1 月成立的「歐亞經濟聯盟」(Eurasian Economic Union, EAEU) 框架下與之合作。⁷ 易言之，俄中合作須由俄羅斯主導。凡此除代表俄羅斯擔憂其「歐亞經濟聯盟」受衝擊外，亦認定「絲綢之路經濟帶」取道中亞、俄羅斯再至歐洲的規劃，有邊緣化其亞俄地區之虞。2015 年 5 月習近平訪俄後，兩國卻簽署「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」整合聲明。背後折衝無從得知，但至少代表俄羅斯願意平等合作，不再堅持主導。俄國立場的轉變，咸信應為全盤考量後的抉擇。

烏克蘭危機攸關俄國國家安全，尋得有力盟友的支持至關重要。「絲綢之路經濟帶」有益俄國西部與南部的發展，卻可能損及俄國的中亞威望，並與「歐亞經濟聯盟」競爭。亞俄地區本有被邊緣化之虞，但中國已表態願推動「中蒙俄經濟走廊」，俄羅斯亦能從「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 獲得所需資金。在東方可能蒙受的經濟損失已然化解，南方威望利益亦非迫切之事，中國又是少數願意支持俄羅斯的大國，俄羅斯權衡後自然同意其「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」整合。

二、因勢利導的「大歐亞夥伴關係」

俄中於 2018 年 6 月簽署《關於完成歐亞經濟夥伴關係協定聯合可行性研究的聯合聲明》，宣示兩國已完成 2017 年 7 月進行研究的決議。但雙方僅就未來擬談判的領域達成初步共識，並無具體重大突破。近年中國與俄羅斯及上海合作組織(Shanghai Cooperation Organization, SCO，以下簡稱上合組織)成員有關自由貿易區的談判滯後。2018 年 5 月「歐亞經濟聯盟」與中國簽署經貿合作協定，乃是 2016 年 10 月啟動談判，並於 2017 年 10 月簽署實質性結束談判聯合聲明後的具體成果。但協定卻未取消關稅或自動降低非關稅壁壘，僅是簡化貿易手續。反觀聯盟與越南、伊朗的整合進度卻大幅超前。整合現況實難與 2015 年俄中宣示的情景聯想。

「歐亞經濟夥伴關係」實即普欽於 2016 年 6 月聖彼得堡國際經濟論壇所提，欲包含「歐亞經濟聯盟」、中國、印度、巴基斯坦、伊朗、獨立國協，與有意參與的國家及組織在內之「大歐亞夥伴關係」的實踐。⁸ 此又可溯及其智囊卡

⁷ “Шувалов: Россия готова к совместной работе с Китаем,” *Аргументы Недели*, 28 марта 2015, <http://www.argumenti.ru/politics/2015/03/393796>

⁸ “Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. Владимир

拉噶諾夫 (Sergey Karaganov)，於「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」整合之際提出的「大歐亞」概念。卡拉加諾夫認為俄中正創建「大歐亞」新共同體。俄國經濟雖不如中國，卻仍與中國平起平坐，但俄羅斯必須轉向東方，以扭轉停滯的經濟。印度、伊朗和其他地區國家也應參與該共同體。中國將是大國，或許是領導者，但不會是霸主。與歐洲分離不利於具有歐洲特徵的俄羅斯，須尋求與西方在更廣泛歐亞背景下的對話。中國將帶來巨大機遇，但過去幾年俄羅斯只看到危險，對機會卻視而不見。⁹ 凡此實已勾勒出俄羅斯外交未來數年的脈絡。

繼前外長伊凡諾夫 (Igor Ivanov) 於 2015 年 9 月表示應以「大歐亞」取代「大歐洲」後，¹⁰ 普欽又於同年 12 月國情咨文建議俄羅斯、「歐亞經濟聯盟」、上合組織與東協磋商經濟夥伴關係的可能。¹¹ 2016 年 5 月俄羅斯—東協高峰會議，普欽指出「歐亞經濟聯盟」與東協創建自由貿易區前景時，又提出另一有前景者為「歐亞經濟聯盟」、東協、上合組織與「絲綢之路經濟帶」的區域經濟整合。¹² 普欽最後於 2016 年 6 月定調為「大歐亞夥伴關係」並與中國簽署聯合聲明，主張在開放、透明和考慮彼此利益的基礎上建立「歐亞全面夥伴關係」，包括吸納「歐亞經濟聯盟」、上合組織與東協成員加入的可能，然而到可行性研究的完成卻又耗時兩年。

中亞與遠東兩地整合進度的高度反差，令人懷疑俄羅斯與中國的合作是否有所選擇。整體觀之，「大歐亞夥伴關係」可視為俄羅斯因應「絲綢之路經濟帶」的對策。「大歐亞」概念的落實雖僅年餘，卻能看出俄羅斯以「歐亞經濟聯盟」為軸心，轉向亞太地區的布局。「轉向東方」已是必然，「絲綢之路經濟帶」之勢亦不可擋，但俄羅斯卻無意受制於中國，而且更要鞏固南方。蓋因「歐亞經濟聯盟」為俄羅斯再起的憑藉，此即何以提出「大歐亞夥伴關係」倡議之故。除能降低「絲綢之路經濟帶」的衝擊，還能藉機提升聯盟成員亟待改善的基礎建設。

處於劣勢的俄羅斯能與中國周旋，在於其態度足以左右「一帶一路」布局，如六大經濟走廊即有三條與俄羅斯有關，而 2018 年啟用的「冰上絲綢之路」亦有賴其支持。此外，面臨西方經濟制裁與中國「絲綢之路經濟帶」的衝擊，俄羅斯雖順勢鞏固其南方並轉向東方，卻仍未忘懷西方，依舊受其外交傳統影響。

Путин выступил на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума,” Президент России, 17 июня 2016, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52178>

⁹ Евгений Шестаков, “Китайский ветер дует в наши паруса. Китай и Россия создают новое сообщество - Большую Евразию,” *Российская газета*, 1 июня, 2015, с. 5.

¹⁰ Игорь Иванов, “Закат Большой Европы,” *Россия в глобальной политике*, 13 сентября 2015, <http://globalaffairs.ru/global-processes/Zakat-Bolshoi-Evropy-17680>

¹¹ “Послание Президента Федеральному Собранию,” Президент России, 3 декабря 2015, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864>

¹² “Встреча с представителями Делового форума Россия – АСЕАН,” Президент России, 20 мая 2016, <http://kremlin.ru/events/president/news/51951>

肆、小結

烏克蘭危機迫使俄羅斯加速轉向東方，此乃其不得不然之舉。俄羅斯雖然無力重返亞太地區，卻仍可影響區域情勢或對美國「印太戰略」構成壓力，更甚者還能使亞太地區情勢反轉，惟此尚需諸多條件配合。

目前俄中兩國於東北亞的整合進展順利，但俄羅斯起初卻擔憂「絲綢之路經濟帶」可能衝擊其甫成立的「歐亞經濟聯盟」，甚至邊緣化其亞俄地區。鑒於「絲綢之路經濟帶」能帶動亞俄的開發，對其南方威望的影響亦非迫切，且又有益俄國西部與南部發展，而中國更是目前少數能雪中送炭的大國，俄羅斯幾經權衡後方同意其「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」整合。現階段既然融入西方無望，中國的經濟力量又勢不可擋，俄羅斯惟有鞏固其南方近鄰勢力範圍，並以「歐亞經濟聯盟」為軸心，擴大整合範圍轉向亞太地區，以免受制於中國，此即俄羅斯何以順勢推動「大歐亞夥伴關係」倡議之故。在一定程度上，「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」近年整合進度的落後亦反映現況。

第七章 東協之安全情勢發展

李俊毅¹

壹、前言

東南亞國家協會（以下簡稱東協）於 2018 年 8 月 5 日慶祝成立 51 週年。東協迄今大致實現其維持區域和平與穩定的目標。雖然東協四國—汶萊、馬來西亞、菲律賓、與越南—為南海地區的主權聲索國，同時東協也面臨一個逐步擴張與強勢的中國，但 2017-2018 年間，東南亞地區沒有爆發國家之間的武力衝突。然而，成員國對安全環境的認知差異，加上東協以共識為基礎的決策過程與不干預他國內部事務的原則，也使東協難以就重大的區域安全問題達成一致立場，以集體的力量的力量影響區域外強權的政策。面對美、中的競爭，東協無意也無能扮演積極角色，因而在採取交好兩強的等距外交立場時，也削弱了其在區域政治與安全的地位。相對地，在與各國切身相關、且政治敏感度較低之新興或非傳統安全議題上，東協成員國較易有實質的合作，體現在諸如海事安全、恐怖與極端主義、跨國犯罪、環境安全、與網路安全等領域。這些領域也是未來區域安全合作的重點。

貳、主要國家之安全政策與態勢

東協成員對其國家與區域安全的看法差異頗大，體現在印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國與越南等五國。印尼與泰國分別是島嶼東南亞與中南半島的大國，菲律賓與越南則和中國就南海議題有主權紛爭，是印太地區爆發衝突的可能來源。馬來西亞則自馬哈迪（Mahathir bin Mohamad）二度擔任首相以來，在外交與安全政策上有頗大的轉向。此五國之政策走向，足以反映東協的安全態勢。²

一、印尼

印尼現任總統佐科威（Joko Widodo, “Jokowi”）自 2014 年 10 月 20 日上任後，提出「全球海洋支點」（Global Maritime Fulcrum）的戰略，重新確認印尼海洋大國的身份。2016 年 4 月底，印尼政府公布《2015 年防衛白皮書》（Defence White Paper 2015），將之定位為實現「全球海洋支點」的綱要。³《防衛白皮書》稱印尼面臨之已知且可能發生的「事實」（factual）威脅涵蓋恐怖主義與極端主義、分離主義與武裝動亂、天然災害、邊境入侵、海盜與天然資源竊占、流行病、

¹ 非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員。

² 本節對印尼、菲律賓、泰國與越南之分析，曾發表於 Jyun-yi Lee, “What’s in a Community? Mapping Taiwan’s New Southbound Policy to Southeast Asian Security Policy and Practice,” paper presented to INDSR-RAND Joint Workshop on “Taiwan’s Southern Pivot,” Taipei: Institute for National Defense and Security Research, September 14, 2018.

³ Ministry of Defence of the Republic of Indonesia, *Defence White Paper 2015*, November 20, 2015, <https://www.kemhan.go.id/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDONESIA-DEFENCE-WHITE-PAPER-ENGLISH-VERSION.pdf>

網路攻擊與間諜、以及走私與藥品濫用等；相對的，印尼「假設其周邊國家都是友善的」，而將公開的衝突威脅或傳統戰爭視為不太可能發生之「非事實」威脅。

印尼在 2017-2018 年間的對外與安全政策和《防衛白皮書》的基調大致相符。佐科威的對外政策著重吸引外資，在安全領域著重於海事安全。在美中關係上，印尼持續維持「等距外交」的立場。印尼因為與中國的漁權爭議，加上佐科威不欲予外界「親中」的形象，而於 2017 年 7 月 14 日將印尼在南海的專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）命名為「北納土納海」（North Natuna Sea）以宣示主權，但印中雙方仍維持友好關係。同年 9 月 29 日中國將兩隻貓熊借予印尼，象徵雙方的友誼。就印美關係來說，川普政府在安全上偏好小多邊主義（如印太戰略著重美、日、澳、印度四國）的立場，佐科威則偏重經貿甚於地緣政治，兩國的合作局限於少數議題。2018 年 1 月美國國防部長馬提斯訪問印尼與越南，與前者的會談議題集中在反恐、印尼特種部隊（Kopassus）的訓練、以及海事安全合作。8 月，國務卿蓬佩奧訪問印尼，與印尼外交部長樂娜（Retno Marsudi）就「印太戰略」的意涵交換意見。

在與其他國家的關係上，佐科威於 2017 年 6 月 22 日和菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）電話會談，雙方同意在打擊伊斯蘭恐怖主義方面共同合作。南韓總統文在寅於 2017 年 11 月 9 日率團訪問，重點聚焦於雙邊經貿關係。2018 年 6 月 5 日，印度總理莫迪訪問印尼，與佐科威宣示基於印太地區海事安全的共同願景，建立「全面戰略夥伴關係」。

二、馬來西亞

2017 年 1 月 11 日，馬來西亞政府批准《國家安全政策》（National Security Policy），其中列出九項核心安全價值，包括區域主權與完整、社會--政治穩定、國家完整、善治、經濟完整、社會正義、永續發展、民眾安全與國際承認。時任首相納吉（Najib Razak）則指伊斯蘭國武裝份子為當前主要威脅，並自豪馬國在國際網路安全與最和平國家的評比中有良好表現。⁴ 爰此，馬國主要的安全問題源於多族群與多語言而來之政治社會問題，以及區域間的落差對一致性的挑戰。馬國為南海主權聲索國之一，南海議題亦攸關其海上生命線，惟其一貫的立場則是透過檯面下的談判與其他利害關係者協商。

馬國之安全與對外政策於 2018 年 5 月馬哈迪領導之反對陣營贏得大選後發生變化。馬哈迪檢討納吉任內與中國洽簽之「一帶一路」計畫，於 8 月 17 至 21 日赴中國尋求重新協商部分協定，期間指中國為「新殖民主義」，最後宣布取消東岸鐵路和沙巴天然氣管道兩項計畫。其後，馬哈迪嚴詞批判中國企業在馬國「關丹產業園區」築牆，及中企碧桂園於柔佛州的房地產將引來大量中國移民等情事。

⁴ “PM: National Security Policy to Be Reviewed Every 3 Years,” *Free Malaysia Today*, July 19, 2017, <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/07/19/pm-national-security-policy-to-be-reviewed-every-3-years/>

惟這些舉措並不意味馬國對中政策的大幅轉向，馬哈迪的目的毋寧是修正納吉過於傾中的路線。馬哈迪批判中國軍事化南海的舉動，稱習近平「有極權主義的傾向」，中國正在「展示實力以增加在東南亞的影響力」，然而其亦於 2018 年 6 月主張，應由以打擊海盜為目的之小型船隻取代戰艦，以實現南海地區的去軍事化，並重申自由航行權的重要。為增加馬國的影響力，馬哈迪在 2018 年 6 月選擇以日本為首度出訪的對象，顯示對日本的重視；蓬佩奧則於 8 月出席東協外長會議途中，訪問馬國並推銷美國以私部門投資為主的區域經濟發展計畫。

三、菲律賓

菲律賓於 2017 年 4 月公布《2017-2022 國家安全政策》（National Security Policy 2017-2022, NSP 2017-2022），2018 年 4 月公布《2018 國家安全戰略》（National Security Strategy 2018, NSS 2018）作為落實前者的綱要。⁵ 這兩份文件的主軸是「國家安全與經濟發展是兩個緊密相連且相互強化的概念」。爰此，菲國國家安全議題首重內部武裝衝突（如恐怖主義與極端主義）以及因應這些衝突的手段（如法治、治理與經濟發展），領土主權問題則次之。其他內部與非傳統安全問題，如毒品、海盜、武裝搶劫、走私與綁架、以及與之相關的海事與邊境安全，亦是菲國安全政策的重點。2017-2018 年間日本、印尼、澳洲、新加坡、中國及馬來西亞等國與菲國的合作，亦以打擊恐怖主義與相關之能力建構為主。

在對美國與中國關係上，雖然南海議題（菲律賓稱西菲律賓海問題）與美中戰略競爭帶來區域安全的不確定性，菲國仍主張以外交及審慎來應對。《2017-2022 國家安全政策》視美國在亞太地區的存在為區域的穩定力量，肯定美國是菲國唯一的防衛條約盟友。中國則被稱為是區域國家之政策關切，菲國則呼籲建立「以規則為基礎的建制」以規範中國與相關國家之行為。

菲國總統杜特蒂於 2016 年 6 月上任以來，發表過若干批評美國與親中的言論，論者乃主張菲國外交與安全政策發生轉向。惟若從杜特蒂的作為來看，菲國仍延續與其本身安全有關的美菲雙邊安全合作。2017 年 11 月，杜特蒂與川普藉東亞高峰會於馬尼拉舉辦之際發表共同宣言，宣示美菲同盟的延續；川普恭喜菲國自恐怖組織手中取回民答那峨南部馬拉韋（Marawi city）的控制權，並為菲國的犧牲致哀，並承諾提供人道援助與後續重建。杜特蒂變動或曾取消的，多是與南海有關而有針對中國意涵的事務，例如停止 2017 年美菲「兩棲登陸演習」（Phiblex）與「海上戰備暨訓練聯合演習」（CARAT）。⁶ 杜特蒂毋寧仍是採取與美中同時交好之等距策略。

⁵ Office of the President of the Philippines, *National Security Policy 2017-2022 (NSP 2017-2022)*, April 2017, <https://www.nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf>; Office of the President of the Philippines, *National Security Strategy 2018*, April 2018, <http://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2018/08aug/20180802-national-security-strategy.pdf>

⁶ Richard Javad Heydari, "Philippines: Foreign Policy Manoeuvres to Address Dynamic Security Environment" in Ron Huisken, ed. *Regional Security Outlook 2018* (Canberra: Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, 2018), p. 36.

四、泰國

泰國自 2014 年 5 月發生軍事政變，由帕拉育 (Prayut Chan-ocha) 成立並領導軍政府。泰皇浦美蓬 (Bhumibol Adulyadej) 於 2016 年 10 月逝世後，軍政府的地位更加穩固。2018 年 7 月 6 日，軍政府提出之《二十年國家戰略 2017-2036》(Thailand: 20-Year National Strategy (2017-2036)) 獲國會通過，惟對外披露的資訊不多，難以得知軍政府對國家安全之認知。《第十二期經濟與社會發展計畫 2017-2021》(Economic and Social Development Plan) 則將國家安全列為十大策略之五，其中主要關懷則是維持王室政體、社會團結、南部邊境省份的分離主義、與非傳統安全如恐怖主義、網路安全、海事安全、健康、災害預防與減輕等。⁷

泰國軍事政變後，美國與若干西方國家降低與軍政府的關係，中國乃藉此強化雙邊往來。2017 年 4 月，泰國政府同意向中國購買三艘潛艦，5 月又同意購買武裝運兵車與坦克。此舉對內體現泰國之軍事現代化並強化軍方的地位，對外則象徵泰中關係的大幅增進。泰中關係的升溫亦使美國逐漸趨向泰國，在軍政府口頭宣示將舉行大選的前提下恢復部分與泰國的交流與軍售。2017 年 6 月底，美國同意出售四架黑鷹直升機予泰國；川普於 10 月 2 日接待訪美之帕拉育；美國於 2018 年 2 月的「金色眼鏡蛇」(Cobra Gold) 演習中恢復美軍參加的規模；美國國防部則於 4 月邀請泰國副總理兼國防部長訪美。

五、越南

越南於 2009 年公布其第三期、也是最新之防衛白皮書《越南國家防衛》(Vietnam National Defence)。2016 年 1 月，越南內閣通過《2020 年國際整合、視野 2030 全面戰略》(Overall Strategy for International Integration Through 2020, Vision to 2030)，對大國之間的競爭、軍備競賽、領土與海事爭議、東協的內部與外部挑戰等表示憂慮。面對這些挑戰，越南除提升自身國防能力，也以國際與區域整合因應，並強調與俄羅斯、印度與日本的合作，將澳洲與以色列列為潛在合作夥伴，及期待東協成員間關係的深化。中國與美國則未被提及。⁸

2017-2018 年間，越南與中國處於既合作又衝突的局面。兩國在外交、軍事、經貿、與政黨關係等領域持續交往，但在南海問題上呈現緊張態勢，如越南於 2017 年 7 月與 2018 年 3 月，兩度因中國壓力而下令受其資助的西班牙能源公司 Repsol 暫停南海的活動。越美關係則繼 2016 年歐巴馬總統宣布解除對越南的武器禁運後持續升溫。2017 年 11 月，川普訪問越南並表示美國對南海議題與雙邊貿易的關切；2018 年 3 月，美國航艦「卡爾文森號」訪問越南；5 月，美國海

⁷ Office of the National Economic and Social Development Board, *The Twelfth National Economic and Social Development Plan (2017-2021)* (Bangkok: Office of the Prime Minister, 2017), pp. 149-159.

⁸ “Overall Strategy for International Integration through 2020, Vision to 2030,” *VGP News*, January 31, 2016, <http://news.chinhphu.vn/Home/Overall-strategy-for-international-integration-through-2020-vision-to-2030/20161/29060.vgp>

岸防衛隊贈送越南 6 艘巡邏艇以提升其海上執法能力；馬提斯則於 2018 年 1 月 24 日與 10 月 16 日二度訪問越南，顯示對越南的重視。

參、東協的安全合作

面對中國軍事化南海的挑戰，東協成員國的回應不一。印尼、馬來西亞、菲律賓與泰國不認為面臨中國武力威脅，而又以菲律賓對此較有準備；越南則認為領土主權爭議與強權競爭可能為該國帶來挑戰，從而積極尋求與各國的防衛與安全合作。此一歧異導致東協雖然位處美國「印太戰略」與中國「一帶一路」交疊之戰略地位，但難以形成一致的立場而發揮作用。就東協與美國和中國的關係來說，2018 年 8 月東協外交部長會議暨相關會議（The ASEAN Foreign Ministers' Meeting (AMM) and related meetings）前，印尼曾流通一份文件，外長樂娜鼓吹在「東協中心性」（ASEAN Centrality）概念下，賦予「印太戰略」一個東協的共同立場。然而在會後的公報中，相關文字卻是外交部長們「討論若干外部夥伴提出之深化與本區域交往的倡議，例如[美國之]印太、[中國之]一帶一路、以及[日本之]高品質基礎設施合作夥伴擴大計畫」。這意味東協成員國對「印太戰略」與「一帶一路」仍有疑慮，不欲改變其一貫的等距外交立場。

就南海議題而言，菲律賓在 2017 年擔任東協輪值主席國期間刻意降低南海議題的重要性，並迴避提及 2016 年國際常設仲裁法庭的南海仲裁案裁決。2018 年 6 月 27 日，東協與中國就「南海行為準則」單一磋商文本草案（Single Draft South China Sea Code of Conduct Negotiating Text, SDNT）達成共識，惟後續談判過程仍須調和各方立場，特別是越南主張納入較強烈之字眼，恐將曠日費時。10 月 18 日，東協國防部長會議（ASEAN Nations Defense Ministers' Meeting, ADMM）就《軍機空中相遇行為準則》（Guidelines on Air Military Encounters, GAME）達成共識，並獲包括美國與中國在內之東協 8 個夥伴國認可。東協與中國於 10 月 22 至 29 日於廣東湛江水域舉行海上聯合演習，東協與美國之演習則擬於 2019 年進行，顯示東協兩面交往的策略。

相對於在外部安全上的歧異，東協成員在內部與非傳統安全上有共通的利益。多數東協成員國欠缺健全的治理體系以處理因內部差異而激化的對立，也無力因應災害與後續之救援與重建問題。與各國切身相關的安全問題如恐怖主義與暴力極端主義、人道救援與減災、海事安全、跨國犯罪與人口販運、氣候變遷與環境等，於是構成東協內部及其與區域夥伴的合作議題。2018 年 1 月，東協 6 個成員國於印尼成立「我們的眼」（Our Eyes）倡議，建立關於恐怖主義、基進主義與暴力極端主義之情資交換平台。此一倡議亦獲 10 月的東協國防部長會議採納。

肆、小結

東協因成員國之間對安全環境的不同認知，在區域乃至國際安全的影響力相對受限。針對南海問題與美中在印太地區的競爭，東協成員國無法形成共同的立

場，因此整體而言，傾向同時與美外交好的策略以降低風險。在內部與非傳統安全上，東協成員國在政治敏感度較低之議題，如反恐、海事安全與救災等有較多與較實質之合作，近期則是網路安全逐漸成為各國關注的熱門領域。受制於各國的安全認知與東協對共識決的強調，此一內外有別的安全態勢可望持續至 2019 年。

第三篇 區域軍事衝突熱點的 情勢變遷

第八章 朝鮮半島之安全情勢發展

陳蒿堯、王尊彥¹

壹、前言

朝鮮半島具有重要的地緣戰略地位，其安全局勢穩定與否，與美中競逐地緣戰略利益環環相扣，更與印太區域安全環境密不可分。美中在區域爭端議題往往針鋒相對，2017年整年美國與北韓持續處在飛彈挑釁與孤立制裁的對抗糾葛，全球都聚焦川普與金正恩的交鋒、中國對北韓施展的潛在影響力，以及利益當事國的周旋與角力。相形之下，自2018年初起，在北韓核武與朝鮮半島和平問題上，因文在寅對北韓問題採取和解政策，以及美國積極主導無核化發展走向，使中國對朝鮮半島發揮影響力的空間受到限縮。

2018年適逢韓戰停戰協定簽署65周年，由於過去韓美兩國對北韓採取施壓與制裁措施，試圖使北韓放棄發展核武的成效有限，金正恩1月先透過新年賀辭釋放改善南北韓關係的訊息，文在寅政府則利用舉辦平昌冬奧推動穿梭外交，積極營造和解對話的溝通氛圍，並具體落實於「川金會」與兩韓雙邊關係的改善，使危機的緊張局勢漸趨降溫，呈現北韓核武問題似與美中在印太地區展開戰略競爭脫鉤的趨勢。

貳、朝鮮半島情勢的變化

文在寅就任之初即表示將對北韓問題釋放對話善意，一方面說明韓國政府對相關議題的態度，並配合美國、日本與聯合國強化對北韓經濟制裁，同時強化韓美聯合防衛。另一方面，積極於平昌冬奧後，針對緩解兩韓軍事緊張，推動協商無核化的領導人高峰對話（詳參圖8-1）。

¹ 陳蒿堯，國家安全與決策研究所助理研究員，負責第壹、參、肆節；王尊彥，非傳統安全與軍事任務研究所博士後研究，負責第貳節。

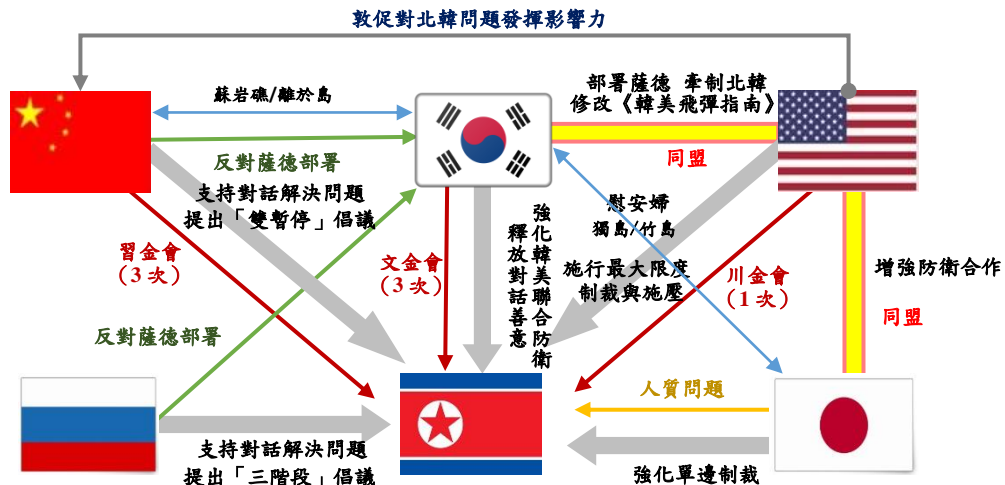


圖 8-1 朝鮮半島安全情勢主要利益當事國互動關係圖

資料來源：陳蒿堯整理繪製。

一、平昌冬奧前相關各方對北韓核問題的態度

(一) 韓國對北韓釋放善意並強化韓美聯合防衛

文在寅 2017 年 5 月 17 日提出優先強化自主防衛力量，確保殺傷鏈 (Kill Chain)、韓國型飛彈防禦體系 (Korea Air and Missile Defense, KAMD)、韓國型大規模懲罰報復 (Korean Massive Punishment and Retaliation, KMPR)，並維持韓美聯合防衛態勢。文在寅 6 月 15 日表示，倘北韓不再發起核導挑釁，將以 1972 年《7.4 韓朝共同聲明》、1991 年《韓朝基本協議》、2003 年《6.15 共同宣言》及《10.4 共同宣言》等雙邊協議為基礎，無條件進行對話。文在寅 6 月 20 日接受美國《哥倫比亞廣播公司》(Columbia Broadcasting System, CBS) 電視台訪問，表示國際社會採取制裁與壓迫的方式未能解決問題，將致力推動對話，分階段解決問題，在北韓瞭解並確保領導體制與安全無虞的前提下，先凍結飛彈發展，進而徹底棄核。

文在寅 2017 年 7 月 6 日提出「柏林構想」，向北韓釋放善意，但北韓卻接連於 7 月 4 日與 28 日強行發動火星-14 型 (Hwasong-14) 飛彈試射，使文在寅政府面臨威脅升高與民意轉變之壓力，對北韓轉趨強硬。韓國 7 月 29 日以因應北韓飛彈威脅為由，臨時決定追加部署 4 座發射架，9 月 12 日正式完成終端高空區域防禦 (「薩德」) 編裝。此舉引發中國強烈反對，認為終端高空區域防禦雷達偵測範圍，涵蓋中國北部戰區及黃海、渤海之飛彈活動與演訓動態，嚴重影響其戰略利益。韓國外交部長康京和 (Kang Kyung-wha) 10 月 30 日在國會備詢時表態，部署終端高空區域防禦僅為防禦北韓核武威脅，並提出不追加部署終端高空區域防禦、不參與美國構築的彈道飛彈防禦系統 (Missile Defense, MD)、韓美日安全合作不會發展成軍事同盟等三項承諾後，韓中關係趨緩。

(二) 美國、日本與聯合國強化對北韓經濟制裁

面對北韓提高核試頻率（2016年2次；2017年1次）與增加飛彈試射次數（2017年16次），美國川普政府提出「最大限度施壓」(Maximum Pressure)，重申對北韓「戰略忍耐的時代已經結束」，同意韓國將射程800公里彈道飛彈的彈頭重量，由500公斤提升至1噸以上，增加對北韓飛彈掩體的攻擊力量，並將與北韓交易的外國企業列為美國單邊制裁的對象。日本方面，除禁止與北韓的雙邊貿易外，另禁止「在日本朝鮮人總聯合會」幹部入境，並禁止停靠北韓的船隻進入日本港口。

聯合國安理會先於2017年8月決議全面禁止北韓主要外匯收入來源的煤炭、鐵礦石和海產品出口，9月和12月再通過決議，削減供應北韓石油製品、禁止纖維製品出口和遣返北韓勞工。

(三) 俄羅斯的「三階段」與中國的「雙暫停」倡議

北韓外交部長李洙墉2016年4月24日即提出，北韓在美國停止與韓國的聯合軍演的前提下，已做好停止核試準備。但各方對於如何處理北韓發展核武及穩定朝鮮半島安全局勢，存在意見分歧。中國反對美國對北韓施加單邊制裁，外交部長王毅於2017年3月8日提出「雙暫停」(北韓暫停核武與飛彈活動、美國與韓國暫停軍事演習)與「雙軌並行」(朝鮮半島無核化與停核機制轉換)，以建立朝鮮半島和平機制。

2017年6月27日，俄羅斯政府提出解決北韓核武問題的三階段「路線圖」。第一階段：「雙暫停計畫」(北韓放棄新的飛彈和核子試驗，美國及其盟友也同時暫停軍演)，以減緩軍事緊張局勢。第二階段：由北韓對美國及韓國分別啟動直接談判。第三階段：就建立東北亞和平與安全機制展開多邊談判。2017年7月4日，中俄兩國再簽署以「雙暫停」和「三階段」為基礎，制定「無核化路線圖」的聯合聲明。

二、平昌冬奧後的關鍵領導人高峰會

(一)「文金會」(3次：2018.4.27、2018.5.25、2018.9.18-20)

2018年4月27日在板門店舉行文在寅任內首度兩韓領導人會面，雙方為順利促成首次「川金會」，復於5月25日二度會晤後，文在寅9月18日率領包括三星、SK、現代、LG等韓國四大財團在內的訪問平壤，並針對緩解兩韓軍事緊張和推進朝美無核化對話交換意見。

「文金會」帶來正面效應，2018年6月13日韓國舉行第7屆地方選舉，由執政的共同民主黨以58%得票率，贏得市、道廣域行政區首長選舉(17席中當選14席)。韓國國內民調對落實《板門店宣言》亦持肯定態度；9月19日兩韓領導人順利簽署《平壤共同宣言》。然韓國國會5月28日反對通過《板門店宣言》決議案，在野黨對於文在寅10月23日藉國務會議，逕行通過《平壤共同宣

言》及韓朝軍事領域協議，批指有違憲之虞，未來文在寅政府推動兩韓和解政策恐受到制約。

（二）「習金會」（3次：2018.3.25-28、2018.5.8、2018.6.19）

金正恩在川普宣布舉行「川金會」後，分別在3月25至28日、5月8日赴北京及大連與習近平會面，「川金會」後的6月19日更三度訪中，與中國共同重申分階段同步行動的無核化方案，以及建立半島和平機制等原則。由於美朝雙方對話的互信基礎不足，美國仍需要中國對北韓潛在影響力的協助，北京將視二次「川金會」規劃時程，舉行「習金會」。

（三）「川金會」（1次：2018.6.12）

美國總統川普於2018年3月8日接受金正恩邀請，川普雖一度宣佈取消會面，但在文在寅穿梭外交努力下，最終川金首會順利在6月12日舉行。美朝雙方在1994年及2005年之協議框架上，針對「朝鮮半島無核化與建立和平機制」、「商討韓戰由停戰對峙轉向終止狀態」以及「推動美國與北韓關係正常化」等三大主軸進行會談，美方雖多次重申在北韓未達成「完全、可驗證、不可逆的無核化」前，將貫徹制裁與對話雙軌並行，北韓則提出以無核化為前提解除經濟制裁，並研擬具體保障北韓安全體制之方案，但會後聲明並未具體提及如何達成政策目標與勾勒落實無核化的路線圖。

參、影響朝鮮半島安全的變數與挑戰

現階段朝鮮危機緊張局勢看似在韓美營造對話氛圍下漸趨降溫，但美國與北韓對於落實無核化的時程與方式仍缺乏共識，兩韓關係以落實《板門店宣言》、《平壤共同宣言》及《韓朝軍事領域協議》為基礎，寄望於2018年底前透過協商《終戰宣言》結束韓戰，但美國對此態度消極。美國與韓國間，包括韓美年度例行軍演、駐韓美軍部署、以及軍費分攤與移交戰時指揮權等軍事安全合作，也不可避免因兩韓關係改善而面臨挑戰。

一、美國與北韓的爭論點

（一）落實無核化的時程與方式

川普多次表達將一次解決北韓核問題的決心，以及在北韓表達徹底棄核行動前，將不會與金正恩舉行會談。據《東亞日報》(Dong-A Ilbo)引述韓國情報單位披露，金正恩2018年4月1日會晤蓬佩奧時，明確表示願意徹底棄核，並接受包括國際原子能總署(International Atomic Energy Agency, IAEA)在內的無核化檢查，但拒絕提及具體的無核化措施和時間表。

對於美國始終強調的無核化進程，包括川普本人與主要官員的說法迄今都不盡相同。蓬佩奧2018年6月14日表示不會就無核化談判制定時間表，但希望於2021年1月20日川普首任任期結束前達標。白宮國家安全顧問波頓(John Bolton)7月1日接受美國《哥倫比亞廣播公司》(CBS News)專訪時表示，若北韓依據

「川金會」達成的協議，美國可能會在 1 年內廢除北韓的大規模毀滅性武器、核生化武器以及彈道飛彈計畫。川普 7 月 17 日會見共和黨參議員時表示，北韓無核化問題「既沒有時間限制，也沒有速度限制」。波頓 8 月 19 日接受《美國廣播公司》(ABC News) 訪談表示，北韓無核化是美國的首要課題，1 年內實現無核化，是由文在寅提出，經金正恩同意的時程規劃。川普 8 月 20 日接受《路透社》(Reuters) 專訪時表示，相信北韓已採取邁向無核化的具體步驟，雙方「很可能」再次舉行會談，但並未提到具體時間與地點。川普 8 月 24 日在推特上，要求蓬佩奧取消訪問平壤，並將無核化談判鮮有進展，歸咎於中國未提供協助。

2018 年 9 月 19 日第三次「文金會」後，北韓承諾如果美國採取互惠行動，願意在外國專家面前「永久」廢除其主要飛彈設施，並關閉其主要核設施。蓬佩奧 9 月 19 日表示，期盼以金正恩提出「由美國和國際視察員在場的情況下，完成拆除同昌里遺址，作為全面核查無核化的基礎，持續爭取 2021 年 1 月完成無核化。川普 9 月 26 日於聯合國安理會核擴散會議後的記者會表示，朝核協議可能會耗費數年時間才能達成，但美國不必受限於時間，亦毋須急於求成。

蓬佩奧於 10 月 6-8 日再度應邀回訪平壤商討無核化問題。綜觀蓬佩奧迄今四次訪問北韓的談判過程中，並未能就無核化的程序、方式、對象、補償及順序等問題取得實質性進展，甚至「川金會」後第 3 度訪問平壤期間，蓬佩奧提出對核武設施申報和核查的要求，金正恩亦選擇迴避不見。蓬佩奧 10 月 7 日表示，獲金正恩同意舉行二度「川金會」，雙方亦就無核化議題達成協議，同時美方也明言，唯有北韓確定貫徹無核化才會終止制裁。川普 10 月 11 日表示，韓國不會在未經與美國協商並獲同意的情況下，單方面解除對北韓的制裁。

(二) 北韓未落實無核化

北韓迄今共進行 6 次核試，其中 4 次於金正恩 2011 年掌權後展開，聯合國安理會自 2006 年 10 月以來雖通過 10 次對北韓制裁決議，但北韓仍持續進行核試與長程洲際彈道飛彈開發，其中 2017 年共進行 16 次飛彈試射。

2018 年 4 月 27 日「文金會」與 6 月 12 日「川金會」的會後共同聲明，僅提及承諾努力實現朝鮮半島的完全無核化，但彼此間對「無核化」的定義與範圍並不相同。美國與韓國的「無核化」是要求北韓必須立即停止發展核武，並銷毀過去已生產開發的核武器。北韓的「無核化」是以獲承認擁核國為目標，透過停止發射飛彈、拆除豐溪里核子試驗場、摧毀發動機測試場來間接證明落實「無核化」。

北韓棄核要達到美方所認定符合「完全、可驗證、不可逆的無核化」等四大原則的過程當中，尚須經過許多冗長的談判與實施步驟。目前北韓與美國討論落實「無核化」已逐漸失焦，美國將「無核化」的談判重點放在要求北韓提出核查清單的與國際機構核查驗證，但北韓則刻意將其導向以暫停核試和飛彈試射、關閉核試場、遣返在韓戰中喪生的美軍遺骸等作為拖延手段。北韓外交部長李容浩 2018 年 8 月 4 日在新加坡東協區域論壇外交部長會議，表達不會接受「單方提出的無核化」要求，並主張「分階段同時進行」實現無核化。

雖然「川金會」後簽署聯合聲明，北韓承諾將致力做到「朝鮮半島」無核化，仍有情資顯示北韓持續發展核武。蓬佩奧 7 月 25 日在國會聽證會證實，北韓繼續生產用於製造核武器的可分裂材料（Fissile Material）。《華盛頓郵報》（The Washington Post）7 月 30 日披露，美國間諜衛星發現北韓 2017 年對美國本土試射飛彈的發射場，仍在持續生產使用液態燃料的洲際彈道飛彈。聯合國 8 月 3 日發表委託機密報告，顯示北韓仍在研發核武和飛彈，並規避制裁，持續在公海以船對船方式非法轉運石油產品。美國智庫「史汀生研究中心」（Stimson Center）的網站 38 North，公布 8 月 16 日拍攝的衛星畫面，北韓自 8 月 3 日起即停止西海衛星基地的飛彈引擎測試措施拆除作業。聯合國國際原子能總署 8 月 20 日公布報告，北韓並未停止發展核武。

二、兩韓關係之進展

（一）落實《板門店宣言》、《平壤共同宣言》及《韓朝軍事領域協議》

依據《板門店宣言》之共識，兩韓優先推動涉及人道的軟性議題，包括 2018 年 6 月 18 日舉行板門店體育會談，商討共同參加 8 月份亞運會。6 月 22 日在金剛山舉行紅十字會會談，並於 8 月 20 日舉辦離散家屬會面，韓國統一部表示，未來朝「定期」舉行離散家屬會面與互訪，促進深化友好關係。

文在寅 2018 年 8 月 15 日在光復節 73 週年賀詞中，表示兩韓關係的改善，可增進無核化發展的原動力，未來將推動設立兩韓統一經濟特區，透過經濟合作層面，擴大成為東北亞多邊安全機制和東亞經濟共同體。此外，為推動兩韓常態性交流與無核化談判，韓國根據《板門店宣言》，在不破壞對北韓制裁的前提下，於開城工業園區設立南北韓共同聯絡事務所（Joint Liaison Office With Resident Representatives）。美國國務院 7 月 31 日已表明反對重啟開城工業園區和金剛山旅遊，並於 8 月 23 日再重申兩韓關係改善不可違背北韓無核化的原則立場。

兩韓依《平壤共同宣言》與《韓朝軍事領域協議》之共識，停止包括地面、海上和空中在內的所有地區各種軍事敵對行為，包括 10 月 1 日開始進行「共同警備區」（Joint Security Area, JSA）地雷拆除作業、10 月 25 日試點撤離非軍事區（Demilitarized Zone, DMZ）前沿監視哨所（Guard Post, GP）、板門店共同警備區（JSA）解除武裝，自 11 月 1 日起於軍事分界線設立禁飛區（停戰線以東 40 公里和西海 20 公里內軍用飛機禁止進入）、北韓封閉部署於朝鮮半島西部海岸火炮。

（二）協商《終戰宣言》

對兩韓而言，簽署《終戰宣言》是邁向朝鮮半島和平機制的第一步，也是保障北韓體制安全與後續推動兩韓關係正常化不可或缺的環節，美國則堅持北韓在履行無核化承諾前，不宜簽署《終戰宣言》。美國駐韓國大使哈里斯（Harry Harris）8 月 2 日表示，《終戰宣言》與《和平協定》不同，可考慮在簽署《和平協定》之前先發表《終戰宣言》，但必須看到北韓為此採取必要的無核化措施。哈里斯於 8 月 13 日再就美方對《終戰宣言》的立場與條件表示，目前論及《終戰宣言》仍

為時尚早，兩韓關係改善，必須與北韓達成「完全、可驗證及不可逆的無核化」的行動並行不悖。韓美聯合司令部司令布魯克斯（Vincent Brooks）8月22日再度重申《終戰宣言》必須與達成無核化的目標一致。

三、美國與韓國之安全合作進展

（一）韓美年度例行軍演

川普表示只要無核化談判朝正面發展，將停止具挑釁性的美韓聯合軍演，以節省軍費開支，同時考慮將駐韓美軍撤出。文在寅總統6月14日於國家安全保障會議（National Security Council, NSC）表示，若北韓真誠落實無核化，且南北韓、美朝間持續進行誠摯對話，將慎重考慮中斷韓美聯合軍演。美國國防部發言人懷特（Dana White）6月22日確認，韓美決議停止原定8月舉行的「乙支自由衛士」軍事交流訓練計畫。美國國防部長馬提斯8月28日表示，在北韓未進一步落實無核化前，沒有暫停與韓國舉行重大演習的規劃。未來如果無核化後續談判有實質性突破，2019年美韓例行的「關鍵決斷」（Key Resolve）與「鷓鴣」（Fool Eagle）等聯合軍演，是否有可能維持暫停或降低演訓規模，仍有待觀察。

（二）駐韓美軍部署

現有美軍28,500名陸海空部隊駐紮韓國，如再加上部隊換防和美韓軍演的參演人數，駐韓美軍人數最多高達32,000名。2018年6月原本駐紮在龍山基地的12,000名美軍，已陸續遷出韓國首都圈，進駐平澤市韓福瑞斯營基地（Camp Humphreys）。據《韓國中央日報》（Korea JoongAng Daily）報載，金正恩曾於2018年4月1日向蓬佩奧提出，「承認目前駐韓美軍駐守韓國」及「構建和平體制後縮減駐韓美軍規模」兩套解決方案，甚至表明倘北韓體制安全可獲得保障，也不會要求撤除駐韓美軍。

4月27日「文金會」後，美韓兩國內部開始出現締結簽訂《終戰宣言》與《和平協定》後，駐韓美軍是否續留的相關討論。文在寅政府的統一外交安全事務特別助理文正仁（Moon Chung-in）4月30日於美國《外交事務》（Foreign Affairs）雜誌撰文，如果兩韓將《停戰協定》轉為《和平協定》，駐韓美軍將失去繼續留在朝鮮半島的正當性。青瓦台發言人金宜謙（Kim Eui-kyeom）5月2日澄清「駐韓美軍涉及韓美同盟，與簽訂《和平協定》無關」。《紐約時報》（New York Times）5月3日引述美國官員說法，兩韓簽署《和平協定》後，將降低目前駐韓美軍的規模，川普已要求國防部考慮減少駐韓美軍人數。美國參眾兩院8月1日通過《2019年會計年度國防授權法》，禁止將駐韓美軍人數削減至22,000名以下，同時必須取得國會批准，才能裁減駐韓美軍。

（三）協商軍費分攤與移交戰時作戰指揮權

依《駐韓美軍地位協定》（U.S.-R.O.K Status of Forces Agreement, SOFA），韓國向美方免費提供設施和用地，美方承擔部隊在韓駐紮所需經費。韓國自1991年起，每年依據《防衛費分擔特別協定》（Special Measures Agreement, SMA），商

議分擔部分駐韓美軍費用，至 2009 年共簽訂過 8 次協定，2014 年 1 月簽訂的第 9 期防衛費分攤協定將於 2018 年底到期。²美方提出在防衛費中追加作戰支援 (Operational Support)，未來朝鮮半島發生緊急狀況時，須由韓國額外負擔美軍部署核動力航空母艦與轟炸機等戰略武器的費用。雙方迄 2018 年 9 月 20 日歷經 7 輪談判，仍未形成共識，僅透過聯合聲明，以韓方能儘早從美軍手中收回戰時作戰指揮權為條件強化安全合作。

韓國國防部長鄭景斗與美國國防部長馬提斯 10 月 31 日於華府舉行第 50 次韓美安全協商會議 (Security Consultative Meeting, SCM)，會後聯合聲明重申美國對韓國的協防承諾外，雙方並簽署《韓美防衛合作指針》(Alliance Guiding Principles)，就美軍向韓軍移交戰時作戰指揮權後仍駐紮韓國，並保留韓美聯軍司令部達成協議。³

肆、小結

朝鮮半島現階段的安全情勢發展在美中戰略競逐外有其獨立發展脈絡，但仍是印太潛藏衝突的區域熱點，美國已明確表態兩韓協商發表《終戰宣言》與北韓無核化議題，不可分開談判，並持續對北韓維持制裁強度，施壓北韓落實無核化承諾。文在寅政府雖致力於緩解兩韓軍事對立，並以經濟發展可促進北韓遵循無核化為由，推動遊走於有違聯合國制裁的兩韓經濟合作計畫。兩韓軍事和緩關係快速發展，以及美韓對處理無核化議題的認知與差異尚有歧見，不利「印太」戰略合作。研判朝鮮半島未來安全情勢與無核化挑戰如下：

一、短期內無核化難有進展

(一) 美朝對落實「無核化」的補償方式認知不同

美國強硬主張北韓必須「一步到位」，立即停止發展核武，並關閉和設施與銷毀已生產研發的核武，美方將於北韓完成無核化後解除制裁，並提供其發展經濟所需之援助。北韓則主張棄核必須以消除軍事威脅及保障體制安全為前提，⁴並秉持「分階段廢核」與「同步補償」的原則，逐步累積互信，朝「無核化」的

² 南韓負擔的駐韓美軍費已由 1991 年的 1500 億韓元 (約台幣 41.2 億元) 增加至 2018 年的 9600 億韓元 (約台幣 263 億元)。“S. Korea, U.S. to hold talks on sharing defense cost,” *Yonhap News Agency*, June 21, 2018, <http://english.yonhapnews.co.kr/news/2018/06/21/0200000000AEN20180621005900315.html>

³ “Security Meeting Examines Wartime Control of Forces in South Korea,” U.S. Department of Defense, October 31, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1678332/security-meeting-examines-wartime-control-of-forces-in-south-korea/>; “Resolution of the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the Republic of Korea: Guiding Principles Following the Transition of Wartime Operational Control,” October 31, 2018, <https://media.defense.gov/2018/Oct/31/2002057974/-1/-1/1/ALLIANCE-GUIDING-PRINCIPLE.S.PDF>

⁴ 北韓曾向美方具體提出：美國從南韓撤出核戰略資產、韓美聯合軍演時停止出動戰略裝備、保證不使用常規武器及核武進行攻擊、將停戰協定轉變為和平協定、北韓與美國建交等 5 項方案，作為北韓落實無核化的前提。援引自“North Korea reportedly makes specific denuclearization proposal during working-level talks with US,” *The Hankyoreh*, April 13, 2018, http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/840509.html

目標邁進。

(二) 美朝對落實「無核化」時程表缺乏共識

美國原本無核化的時程規劃，要求北韓必須在 1 年內徹底棄核，表達希望北韓於 2021 年 1 月 20 日川普首任任期結束前達成無核化的目標，之後再基於評估協商時間與技術問題考量，延長至數年內完成即可，惟美方不會對與平壤協商無核化談判設定時間表。北韓迄今僅承諾努力實現朝鮮半島的完全無核化，卻未對落實「無核化」時程表作出任何回應。

(三) 美、韓與中俄對制裁北韓的立場有所差距

美國已明言，唯有北韓確定貫徹無核化才會終止制裁。北韓、中國、俄羅斯的外交部副部長 2018 年 10 月 9 日舉行會談並發表聯合聲明，聲稱需重新審視對北韓制裁。韓國外長康京和 10 月 10 日透露，考慮解除對北韓的單邊制裁，為雙方經貿合作鋪路。川普已多次表示不會對北韓放鬆制裁，10 月 11 日則更明白表示，未經美國批准，韓國將不可片面解除對北韓的制裁。

(四) 北韓對棄核態度「欲迎還拒」

金正恩雖已宣示願在外國專家面前「永久」廢除其主要飛彈設施，並關閉主要核設施等落實無核化舉措，但包括聯合國、國際原子能總署、韓國的情報單位、美國智庫史汀生研究中心，皆陸續掌握北韓並未完全停止發展核武與飛彈，反映北韓並不接受美國單方面設定的「無核化」要求。

二、兩韓推動 2018 年內結束韓戰難度甚高

《板門店宣言》設定在 2018 年內宣布結束戰爭狀態，現階段文在寅與金正恩皆有意願以和談取代對抗，短期內或仍呈現和平互動，但兩韓和平進程在韓美同盟的合作架構制約下，美韓雖對外宣稱在處理北韓問題時將採取一致行動，但卻有愈來愈多意見分歧的徵兆，例如：美國國務院拒絕評論韓朝透過軍事協議，停止包括設置邊境禁飛區（no-fly zone），以及逐步清除非軍事區內地雷和 11 個前線警衛哨所的「所有敵對行動」，其中又以在軍事分界線上空設禁止飛行區，自 2018 年 11 月 1 日起，軍用飛機禁止進入停戰線以東 40 公里和西海 20 公里內，將可能影響美韓近距離空中支援（close air support）演訓與動員防禦，以及提高對北韓軍事動態偵蒐的難度，令美國軍方頗有微詞，憂心將影響其「印太戰略」部署。此外，美方設定「終戰」的前提是確認北韓「完全棄核」，並提交核申報清單、廢除寧邊核設施和飛彈發射基地，但川金二會的時間與議程未定，文在寅政府想持續推動朝年底透過邀請金正恩回訪，共同發表《終戰宣言》，實現 2018 年內結束韓戰的目標並非易事。

三、中國仍在朝鮮半島安全議題上扮演要角

習近平 2017 年 11 月在北京會晤川普後，重申為維護朝鮮半島及地區和平穩定，須通過對話和談判來解決朝鮮半島無核化的問題。對中國而言，雖然北京可以配合美國施壓北韓廢核、以利害相關當事國身分參與未來和平協議相關事宜，中國也倡議通過對話談判解決問題，但因受制於川普主導無核化談判進程，且無核化談判仍維持美朝雙邊的格局，因此中國尚難找到合適的切入點。一旦川普或金正恩任一方認定利益調和未如預期，或無核化談判陷入膠著，美國將需要中國的協助，屆時北京當局將重新展現對朝鮮半島安全議題的影響力。

第九章 台海兩岸安全情勢發展

許智翔，洪子傑，林盟凱¹

壹、前言

蔡英文總統於 2016 年就任以來，多次宣示維護兩岸關係和平穩定發展，並重申「我們的善意不變、承諾不變，不會走向對抗的老路，但也不會在壓力下屈服」的原則。但中國當局在軍事上藉軍機軍艦繞台及軍演展示武力，對台灣民眾及企業釋出多項「讓利」與「惠台」措施，並在政治外交上對台灣加大施壓。中國軍事改革與現代化所增進的能力，已對台灣及區域軍事平衡造成影響；習近平積極的對外政策作為，也對當前國際秩序造成挑戰。2017 年以來，美國對中國的政策逐漸轉趨強硬，美中在軍事、經貿及意識形態的競爭逐漸加劇，這些因素也成為左右兩岸情勢與未來美中台三邊關係的重要關鍵。

貳、中國對台軍事威脅

近年中國軍事支出持續增長，2017 年之國防預算約為 1,543 億美元，占其 GDP 約 1.3%，與前一年相比增長 6.5%，與台灣國防預算 3,217 億新台幣相比，則高達 15 倍之多。然中國軍事開銷難以估算全貌，美國《2018 中國軍力報告書》推估其 2017 年之實質軍費可能達 1,900 億美元，雖近年中國經濟成長放緩，但軍費仍可能在 2028 年超過 2,400 億美元。² 在此種極端不對稱的狀況下，台海兩岸在軍力上即有相當程度的落差（請參表 9-1 台海雙方兵力差距，頁 86）。以下進一步闡述中國軍改之後對台軍事威脅以及近期的威嚇。

一、中國軍改及其潛在威脅

近年中國積極軍改，戰區以下力求組織扁平化以提高效率，除 2017 年裁軍 30 萬外，也大幅改組地面部隊，強化多維打擊能力。中國軍方以改組陸軍單位為「合成旅」與「合成營」的方式，強化基層聯合作戰，尤其是空中突擊與兩棲作戰能力，並藉此強化對周邊區域的投射能力。

中國另成立聯勤保障部隊、戰略支援部隊，以及將第二砲兵部隊改編為火箭軍等，各項軍改作為顯示其重新整合軍方資源及單位，增加運用效率之目的。中國火箭軍則持續發展其長程打擊與嚇阻能力，透過包括東風 41 型飛彈等洲際彈道飛彈及反艦彈道飛彈，增強其對美國的核嚇阻以及反介入 / 區域拒止 (A2/AD)

¹ 許智翔，先進科技與作戰概念研究所博士後研究，負責第壹與第貳節；洪子傑，中共政軍研究所助理研究員，負責第參節第二與第三小節；林盟凱，量化分析暨決策推演中心博士後研究，負責第參節第一小節與大事記表。三人共同執筆第肆與第伍節，並修改與潤飾全文。

² Office of the Secretary of Defense, "Military Expenditures Trends," *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, pp. 81-83, <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>

能力；這些嚇阻雖然主要針對美國增加美國介入台海的難度與美中衝突升級的風險，但對台灣而言，也代表中國對台灣的軍事威脅大幅增加。中國在電戰、網路與太空作戰等未來衝突之關鍵作戰能力，將因為戰略支援部隊整合成立，而大幅提高聯合作戰與輔助能力。這些戰力除了在區域衝突中可扮演關鍵角色外，也是其 A2/AD 能力之重要一環。值得一提的是，網路作戰即使在承平時與非武力衝突狀態下，同樣能對台灣在內的周邊各國造成壓力與威脅。

在海空戰力上，中國持續更新空軍機隊及海軍艦隊，增加對台灣的威脅。除「遼寧號」外，中國正在建造 002 與 003 等航空母艦，並可能在新航艦如 003 上使用彈射起飛與攔阻索降落（Catapult Assisted Take-Off But Arrested Recovery, CATOBAR）方式，以真正發揮艦載機戰力。此外，包含擁有 112 單元垂直發射系統之 055 級萬噸驅逐艦等海軍各級艦隻大量下水服役，使其海軍戰力與數量均大幅提升。根據中華民國《106 年國防報告書》資料顯示，近 2 年內中國海軍有包含 054A、056 型護衛艦、052C/D 型飛彈驅逐艦在內，共 40 餘艘主（輔）戰艦艇撥交其艦隊；單就 2018 年初至 7 月為止，就有包含 4 艘驅逐艦（含新式 052D）在內，不少於 16 艘水面艦艇下水，足見其海軍近年增建艦艇速度之快。³

當前中國海軍在兩棲戰力上主要之發展重點，在增加遠洋投射能力、致力建造船塢登陸艦及兩棲突擊艦等艦隻。目前仍未大量建造對台灣威脅最大之各式傳統登陸艦艇（如戰車登陸艦等），因此，對台灣當面兩棲登陸壓力仍有限。然中國大幅擴編其海軍陸戰隊，也同樣對台灣防務造成壓力。中國空軍機隊亦持續更新裝備，除自俄羅斯購入第二批 Su-35 戰機外，其自製戰機如殲 10、殲 11 等機型與殲 20 匿蹤戰機之持續發展及量產，亦對台海及周邊的空中軍力平衡造成壓力。

二、近期中國對台灣的軍事威嚇

近年中國解放軍在強大經濟實力作為後盾之下快速發展，除了軍事裝備大幅現代化之外，其軍事活動亦日趨積極。中國機艦當前已在包含台海、東海、南海甚至台灣東部西太平洋區域積極活動，對區域安全造成實質上的影響。

（一）中國機艦繞台

根據我國《106 年國防白皮書》顯示，自 2016 年 8 月 18 日至 2017 年 12 月 11 日止，中國機艦的跨區訓練已有軍機 26 次，及「遼寧號」戰鬥群 4 次訓練；然中國的遠航行動在 2018 年 6 月美國國防部長馬提斯訪中後即暫告中止。共軍繞台除進行遠洋操練外，亦藉此提升對台威嚇並向各國展示武力。迄今，中國機艦於台灣周邊之活動路徑以通過台灣海峽，及從台灣防空識別區（Air Defense

³ 中國海軍僅將主戰艦艇分類為驅逐艦和護衛艦，不論是 4000 噸的 054 級還是 1300 噸的 056 皆以護衛艦稱之，055、051、052、現代級等則為驅逐艦。國防部，〈中共戰力整補〉，《106 年國防報告書》，頁 36。“China Launched the Fourteenth Type 052D Destroyer for the PLAN,” *Navy Recognition*, July 22, 2018, <http://www.navyrecognition.com/index.php/news/defence-news/2018/july-2018-navy-naval-defense-news/6371-china-launched-the-fourteenth-type-052d-destroyer-for-the-plan.html>

Identification Zone, ADIZ) 邊緣穿過巴士海峽與宮古海峽為主。由於東亞各國防空識別區相互比鄰或重疊，中國的遠程訓練或繞台，亦對區域國家造成安全影響。

中國進行繞台演練的機種，以具較長航程機型如轟六 K 轟炸機與電子偵察機為主，後者以蒐集電子資訊與情報為主。轟六 K 雖是舊式轟炸機的改良型，然搭配長劍-20 飛彈時，其航程加上射程，將使其攻擊範圍突破第一島鏈，直接到達關島，對西太平洋美軍造成威脅。因此，繞台任務除了加強宣傳與對台灣施加壓力外，也對周邊國家傳達中國打擊範圍已能包含整個西太平洋地區的訊息。

中國戰機較少運用於繞台，若有則多為俄製 Su-30 戰機。2018 年 5 月 11 日，中國空軍在其繞台任務中，首次出動新式 Su-35 戰機。這是由於中國空軍戰機空中加油能力仍有限，繞台任務仍以能透過俄製加油機受油之戰機為主。此外，中國戰機於繞台行動中亦多半中途即折返。船艦繞台則以「遼寧號」航艦及其戰鬥群為主，由於「遼寧號」任務仍以訓練與培養中國海軍航空兵人員為主，加以滑跳起飛方式限制其艦載殲 15 戰機戰力，因此，當前中國航艦戰鬥群繞台的威脅仍屬有限。隨著「遼寧號」入港維修，自 2018 年夏季以來，中國軍方暫無進一步繞台行動。

(二) 台海周邊其他中國軍事活動

中國除了繞台演練之外，同樣對其他周邊國家構成壓力。根據日本防衛省資料，航空自衛隊對應中國軍機之緊急起飛次數，在平成 29 年度（2017 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日）總數為 904 次，其中針對中共軍機者約 500 次，較前一年略有下降，應與中國與日本在 2017 年修補雙邊關係有關。日方資料顯示平成 30 年度第一季（2018 年 4 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日）有 271 次緊急起飛，其中 173 次為應對中國戰機，與 2017 年度第一季的 101 次相比又大幅增加。這些緊急起飛，雖有部分在對馬海峽等離台灣海峽較遠區域，但不少皆與共機繞台和在台灣附近區域之軍事活動有關。此節可由多數緊急起飛皆由日本負責西南離島群與沖繩之南西航空方面隊進行看出。此外，中國海軍大幅擴增實力，船艦演練突破第一島鏈，同樣對日方造成壓力。

台海周邊另一區域安全熱點為，台中日三方爭議之釣魚台列嶼。儘管中日雙方關係在 2017 年回溫，釣魚台列嶼之領土爭議事件仍然經常發生。根據日方資料顯示，2017 年 5 月 18 日有一中國之無人機侵入日方宣稱之釣魚台西部領空，並配合中國海警船的活動。針對可能的離島任務需求，日方則於 2018 年 3 月成立陸上自衛隊「水陸機動團」，並加強離島警戒與緊急部署能力。而美國在 2017 年 8 月派遣 B-1 轟炸機，與日本航空自衛隊的 F-15 戰機在釣魚台周邊進行演練，除強化美日同盟外，亦暗示美國對協防釣魚台的承諾。從各方面來看，中國在台海地區之作為，在軍事與政治上的影響不僅限於海峽兩岸，也波及第一島鏈其他國家。此外，中國單方面開通 M503 南往北的航線以及其東西走向延伸航線，雖非對台直接的軍事行動，然而其由於靠近敏感空域，仍可能造成台灣在國防安全上的疑慮。

參、中國對台之統戰作為

除了軍事方面的威脅之外，北京堅持要求民進黨政府接受「九二共識」政治前提，致兩岸政治關係持續低迷。近期中國則持續強化對台灣經濟與社會方面的統戰，包括推動兩岸經社融合、區別官民朝野分化台灣、片面改變兩岸現狀等。

一、 推進行兩岸經社融合

2017年以來，中國大力推行「兩岸經濟社會融合發展」政策。實際作為則從過去的經貿交流向社會交流方面延伸，尤其強調所謂「一代一線」，亦即「加強與台灣基層一線和青年一代交往交流」，期望建立台灣民眾對「兩岸一家親」、「一個中國」的認同。⁴ 部分學者與媒體認為，經社融合發展所強調的「一代一線」，是2014年中國推出的「三中一青」（中小企業、中南部、中低收入戶、青年）的進化版本，代表從過去的單方面「讓利」到強調精神思想上的融合。⁵ 因此，2018年中國許多對台工作及統戰作為，亦圍繞著經社融合發展之概念推動，包括強化與台灣基層意見領袖的交流、推出對台31項措施（《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》）、強化兩岸各項交流（如文化、教育、學術、宗教）等。目前兩岸在經濟方面的融合程度相對較高，社會方面的融合較低。政治方面帶有意識形態存在，故中國加強對台灣之銳實力作為，試圖減低台灣民眾對中國的負面觀感。

在教育方面，中國對台灣學生以學測成績赴陸升大學之門檻，有降低趨勢（從頂標前12.5%到目前均標前50%），對於面臨少子化問題的台灣高教已造成一定衝擊，特別是台灣中段大學。在學術方面，中國一直對於台灣博士人才相當注重，特別是距離台灣最近的福建省，磁吸力道更強。例如，2018年6月中，福建省福州市舉行第16屆「6·18海峽兩岸人才交流合作大會」，吸引125名台灣博士到場洽談。這些招攬台灣人才的動作逐漸在台灣化暗為明，增加台灣政府管理與規範的挑戰。

台灣是小型開放經濟體，在兩岸經貿上容易受中國影響。依據台灣海關統計資料，2017年台灣對中國（含香港）的進出口貿易額為1817.62億美元，對中國（含香港）的貿易占比（或稱貿易依賴程度，即對中國與香港貿易額/台灣貿易總額）是31.5%，出口占比為41.0%，進口占比為19.9%。若不計香港，則2017年兩岸貿易總額為1,390.4億美元，對中國（不含香港）的貿易占比為24.1%，出口占比為28.0%，進口占比為19.3%。

2018年1至6月，台灣對中國（含香港）的進出口貿易額為942.57億美元，對中國（含香港）的貿易占比是31.1%，出口占比為40.9%，進口占比為

⁴ 〈解讀全國政協工作報告傳遞出的對台工作訊息〉，《華夏經緯網》，2018年3月5日，<http://www.huaxia.com/thpl/djpl/2018/03/5662564.html>。

⁵ 〈大陸對台新政策 一代一線取代三中一青〉，《中時電子報》，2017年5月24日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170524000115-260203>。

19.4%。若不計香港，則 2018 年上半年對中國的進出口貿易額是 725.93 億美元，貿易占比為 24%，出口占比為 28.4%；進口占比為 18.9%。這顯示過去一年，台灣對中國貿易總額占比大致持平。至於中國在兩岸經貿方面的統戰作為，包括其對台 31 項措施，原要吸納台商設立高端、智慧製造等區域總部或研發中心，但因受到美中貿易戰的衝擊，遏止台商西進投資「中國製造 2025」，因此目前未見成效。

二、區別官民朝野分化台灣

相較於 2017 年，2018 年的兩岸關係受到美中關係變動的影響，受到來自中國更強烈的打壓。中國不斷透過政治、經濟、社會等手段，企圖增強對台灣的影響力。中國對台灣之統戰，仍續採兩手策略。在打壓台灣國際空間並以軍艦軍機繞台威脅的同時，北京方面於 2018 年 2 月底對台灣民眾提出對台 31 項措施、9 月推出「港澳台居民居住證」等單邊作為。其中，「港澳台居民居住證」所採行的 18 碼證號、製作標準，皆與中國身分證相同，凸顯北京拉攏台灣民心，分化台灣人民團結之意圖。

中國也企圖以區別對待的方式，分化台灣的民眾及政府。例如，國台辦於 2018 年 6 月 1 日表示，台灣的斷交潮及解放軍機艦繞台並不是針對台灣人民，而是對行政院長賴清德所提「務實台獨工作者」的回應。⁶ 此外，中國亦持續採取作為分化台灣政黨，相關作為完全符合中國統戰中「聯合次要敵人，打擊主要敵人」之做法。另外，值得注意的是，過去中國在台灣選舉期間，對台作為往往轉趨低調，然而在 2018 年 11 月台灣九合一選舉前，中方介入選舉的動作卻有增加跡象。例如，10 月底法務部調查局表示，有 33 件有關中國金援台灣選舉之情報；有 2 家媒體以及 1 家網路民調公司疑似收受中國好處，發布特定立場的新聞及民調結果。⁷ 此外，中國亦加強透過網路介入選舉，包括透過網路釋放假消息、企圖在網路上操作風向影響選情等。

三、片面改變兩岸現狀

2018 年 1 月，中國民用航空局逕自宣布開通 M503 航線南向北航路及 W121、W122、W123 西向東之延伸航線。台灣政府抗議並要求落實 2015 年時的協議，再啟兩岸協商。然此次中方不理會台灣方面的要求，直接開始使用上述航線。其後，中國民用航空局致函 44 家外國航空公司，稱其官網或宣傳資料中對台灣的稱呼，已違反中國法律、違背「一個中國」原則，並要求對方在信函發出之日起 30 日內改正其相關內容。台中市主辦的 2019 年第一屆東亞青年運動會，遭中國

⁶ 〈共機繞台、斷交潮擾民 劉結一：回應台獨工作者〉，《經濟日報》，2018 年 6 月 6 日，<https://money.udn.com/money/story/7307/3183142>

⁷ 〈陸資傳介入選舉 調查局：情資 33 件儘速偵辦〉，《中央社》，2018 年 10 月 22 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810220104.aspx>；〈中國干預台灣選舉 消息人士證實：2+1 媒體收了好處〉，《自由時報》，2018 年 10 月 24 日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2590074>。

以台灣進行正名公投連署為由，主導東亞奧會投票，導致 2019 年東亞青會停辦。繼巴拿馬(2017 年 6 月)、多明尼加與布吉納法索(皆為 2018 年 5 月)後，薩爾瓦多也在 2018 年 8 月與台灣斷交。此外，北京並打壓西班牙薩拉曼卡大學(University of Salamanca)舉辦的台灣文化日。

中國打壓台灣之目的及效果有三：第一是向世界各國政府及人民持續推行中國的「一個中國」原則，使各國在提到「台灣」時，自然聯想到是中國的一部分。第二除了宣示台灣的國際空間需在中國同意下進行之外，並警告台灣未承認「九二共識」的前提，兩岸關係只會更差而不會更好。第三則是對台報復。因 2018 年以來美國對台灣一連串的友好舉措，致中國加強對台灣之打壓，。

中國對台政策作法，主要是從法理上在國際嚴格執行對中華民國的「去主權化」，也就是落實北京方面「台灣是中國的一部分」之主張。因此，北京當局對台灣民眾推行居住證，懲罰疑似有「台獨」言論行為之藝人及企業，對國際則透過「不對稱懲罰」手段來強制改名，形塑國際社會對「中國台灣」的認知。從這角度來看，若未來中國發行台灣民眾專用護照，並與他國簽定協議，限定台灣民眾前往相關國家只能持用中國所發專用護照，亦不足為奇。

綜觀近幾年中國對台統戰的手段，除了公開示好、交流、威脅之外，有更多是檯面下的操作。北京以台商、交流團體、台灣社會精英為代理人，透過台灣媒體、企業、網路平台，試圖影響台灣政治、經濟及社會。台灣內部確已相當程度受到中國因素干擾，兩岸現狀已逐步受到影響。從中國的角度來看，中國對台統戰取得了階段性的成果。儘管目前台灣的政府依各部會權責，就中國單項統戰作為分別進行因應及回應，但仍待有效統合，使台灣能清楚掌握中國對台統戰的全貌，包括整體影響、脈絡及其後果。

台灣的民主價值及其運作對中國社會可有其影響力，或能間接趨緩中國對台統戰之影響。惟在中國對內外的控管操作及台灣朝野各界不夠重視下，讓中國持續單方面的影響台灣。若台灣未能在戰略層面提出一套整體性的政策因應中國的統戰，未來中國在台影響力只會持續增加，侵害台灣的主體性及其民主。

肆、美國對台政軍作為

在兩岸關係中，美國扮演極為重要的「平衡者」、甚至「限制者」的角色，並協助維持了台海兩岸長達數十年的現狀。自 1979 年美國與中國正式建立外交關係以來，雖然歷任美國總統在政策細節看法上有所不同，但美國在兩岸關係上的作法始終維持一貫基調，即基於美國於 1972 年以來之「一中政策」、「一法」(即《台灣關係法》)、「三公報」以及「六項保證」等文件為基礎，維持台海兩岸現狀及平衡。

川普政府自 2017 年 1 月上任以來，對印太地區投注極大關注，尤以對北韓及中國關係為重中之重。在朝鮮半島問題逐漸有進展的同時，美國將注意力轉到對中關係上。川普對中政策漸趨強硬，並在 2018 年展開大規模的美中貿易戰。2018 年美國對中國政策的轉變，是自 1979 年美中關係正常化以來的重大調

整。美方在戰略上明確將中國列為競爭對手，並認清無法藉由自由貿易讓中國走向經濟開放與政治民主的道路。美中關係當前的緊張態勢以及其惡化，可從美方高層的公開發言中注意到。美國副總統彭斯於 2018 年 10 月的演說中，明白表示美國當前對中國各項作為的回應與反擊，並在 2018 年 11 月表示，中國需改變自己的行為，否則將引起新冷戰。美中貿易爭端雖有可能出現轉寰，然其後續發展仍待觀察。⁸

在中美貿易戰的同時，台美關係有顯著提升。美國國防部亞太助理部長薛瑞福在 2018 年 7 月演講中提及川普政府所提倡之「自由與開放的印太戰略」，使區域各國都有免於壓力與脅迫的自由，並具備維護自身合法權益的能力，台灣即是此戰略中的重要一環。美國近年對台灣的支持也反映在實際作為上，例如 2017 年與 2018 年分別核准的 14.2 及 3.3 億美元軍售案、2018 年通過《台灣旅行法》、批准潛艦關鍵技術所需的「行銷核准證」、以及《2019 財政年度國防授權法》內含數項對台有利之內容等。其中，《2019 財政年度國防授權法》不但支持台灣強化防衛能力，並擴大聯合訓練、軍售以及高階軍事交流，包含邀請台灣參加太平洋司令交接儀式等，甚至建議台美聯合軍演。這可看出台美軍事交流目前雖未達軍事同盟程度，然相較於過往已有十足進展。而在中國機艦近年經常性遠航演訓、繞台同時，美國亦派遣軍艦通過台灣海峽、甚至同樣繞行台灣，亦是以實際動作做為對中國行動的回應。

從美國官方對台的各項發言與呼籲看來，政治方面美國持續對台灣表達支持，除了強調台灣為美國在整體印太地區中的重要夥伴角色之外，亦強調「維持現狀」的重要性，以及台灣在民主等價值上的所扮演的角色。在軍事方面美國亦不斷透過前述批准關鍵技術，及國防授權法等實質措施，提供台灣在武器採購及自製裝備上的協助；美方同時也不斷提醒台灣須努力強化自身戰力，包含提醒台灣國防預算過低及自我防衛意志等方面的擔憂（請參附表 9-2 美國對台政軍發言，頁 88）。

伍、小結

綜觀 2016 年以來之兩岸關係變化，中國透過銳實力與政經軍作為，加強對台統戰與打壓力道，已對兩岸現狀造成重大影響，並引發美國高度關注與介入。在軍事方面，針對解放軍的繞台演練及威嚇宣傳，國軍除持續掌控共軍機艦動態外，並已透過展示精實的防空能力與公開說明穩定民心。解放軍的進一步現代化，包含資金的投入、技術的進展、與裝備的更新等，成效尚待觀察。至於未來解放軍持續增加軍費開銷，在陸、海、空、網路、太空等方面投注資源追趕美國，則可能導致備多力分。因此，美中在軍事實力上的差距變化，以及台灣的因應作為，將是未來台海軍事平衡的觀察重點。雖然中國建軍方向放眼區域及全球性，其軍事活動影響已擴及第一島鏈、甚至印太地區，但在中美實力仍有相當差距下，中

⁸ 張家維，〈美稱中國恐引發新冷戰 中國冷回：我們是國際模範生〉，《上報》，2018 年 11 月 16 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=52152。

國應會避免過度刺激美方，不使中美磨擦與衝突更進一步升級。然而，中國持續強化遠洋投射能力，主要目的仍是鞏固中國對包含台海在內區域的權力，並透過嚇阻減少美國介入區域的機率，或藉其 A2/AD 能力減弱美軍介入區域熱點的能力。換言之，從各方面看來，中國軍方在組織、裝備上的各種現代化目標皆是追求區域霸權，甚至全球性的影響力。中國軍改與軍隊的進一步現代化之成效仍有待觀察，如軍改成功，將能大幅提升協同作戰能力，提升資源運用效率，並增加對台灣及周邊國家之威脅。

在政治外交方面，中國對台灣持續增加施壓力道，並透過單方面作為改變兩岸現狀，例如透過金援台灣邦交國使之轉而與中國建交、要求各國航空公司等民間企業與機構更改對台灣的稱呼與定位。這些作為已經引發國際高度矚目，美國政府並予以公開譴責。在經濟社會方面，中國試圖透過求學、居住、創業、就業等「惠台」措施，及台灣對中國的經貿依賴拉攏台灣民眾，但目前為止因美中貿易戰，其「惠台」政策成效有限，仍未能改變台灣民眾對中國政府及其「一個中國」原則之負面觀感。11月底的台灣九合一選舉改變了藍綠陣營在地方政治的版圖。此次選舉有無中方因素介入，尚在司法檢調單位偵辦中；惟選後有多位國民黨籍縣市長迅速宣布承認「九二共識」，這些表態可能帶來什麼變化與影響？敗選的民進黨會否在兩岸政策做出調整？中國對台作為將出現什麼變化？這些都是未來兩岸關係值得觀察的指標。

表 9-1 兩岸軍力對比

陸軍			
項目	中國		台灣*
	總計	東部、南部戰區	總計
現役兵員	915,000	360,000	140,000
軍團	13	5	3
合成旅	78	30	無
機步、摩步、裝甲旅	整併為合成旅（見上方）		3/6/4
空降/陸航隊	13	5	4
砲兵旅	15	7	3
航空旅	6	6	0
陸戰旅	7	4	2
戰車	7,400	未知	1,200
砲兵	10,600	未知	2,300
海軍			
項目	中國		台灣
	總計	東部、南部戰區	總計

航空母艦	1	0	0
驅逐艦	28	20	4
巡防艦**	51	39	22
巡邏艦	28	21	0
戰車登陸艦/兩棲船塢 運輸艦	33	30	13***
中型登陸艦	23	17	0
柴油動力攻擊潛艦	47	32	2
核子動力攻擊潛艦	5	2	0
彈道飛彈潛艦	4	4	0
海岸巡邏艦（配備飛 彈）	86	68	44****
海岸巡邏船	240	未知	23
空軍			
項目	中國		台灣
	總計	東部、南部戰區	總計
戰機	1,490	400	420
轟炸機/攻擊機	530	190	0
運輸機	400	未知	30
特種飛機	130	未知	40
火箭軍			
系統	發射器	飛彈	估計範圍
洲際彈道飛彈	50-75	75-100	5,400-13,000+公里
長程彈道飛彈	16-30	16-30	3,000+公里
中程彈道飛彈	100-125	200-300	1,500+公里
短程彈道飛彈	250-300	1,000-1,200	300-1,000 公里
陸基巡弋飛彈	40-55	200-300	1,500+公里

* 美國《2018年中國軍力報告書》中，兩岸軍力對照表項目分類與現行台灣的各式分類略有出入，目前國軍無摩步旅或砲兵旅等編制，比照國軍目前編裝可推估《報告書》內此二者所指應為步兵（新訓）旅及各軍團之砲指部。

** 《報告書》中艦艇仍以美國海軍的方式分類，中國海軍分類法請見本章註3。

*** 由於舊艦除役，目前登陸艦數量應與美方報告中有出入。

**** 由數量推斷應指沱江、錦江飛彈巡邏艦以及光華六號等，與中國方面該項目的艦隻屬性不同。

資料來源：Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military*

and Security Developments Involving the People's Republic of China
2018 (Washington, D.C.: Department of Defense, 2018), pp. 123-125.

表 9-2 2018 年美國官員對台政軍發言要點

日期	發言者	發言要點
1 月 29 日	國防部副助理部長 柯柏吉 (Elbridge A. Colby)	美國國家安全戰略明確表示美國信守三公報與《台灣關係法》，會維持軍售政策，反對任何對台灣人民的脅迫或脅迫意圖。
2 月 14 日	時任美軍太平洋司令 哈里斯 (Harry Harris Jr.)	隨著中國軍事支出上升，台灣防衛能力正在下降，美國須幫助台灣自我防衛，中國任何以武力迫使台灣人民的企圖，均不可接受。
3 月 22 日	國務院亞太副助卿 黃之瀚	強調台灣在美國印太戰略中「憲政民主典範」之角色。
6 月 2 日	國防部長馬提斯	美國反對任何片面改變現狀做法，堅定承諾與台灣合作，依據《台灣關係法》提供必要與防衛相關設施。
6 月 22 日	國務院亞太副助卿 黃之瀚	美台關係基礎為共享民主等價值，此基礎使台灣成為美國在印太重要夥伴。
7 月 18 日	國防部亞太助理部長 薛瑞福	在美國之「自由與開放的印太戰略」中，台灣是重要夥伴。
7 月 24 日	前國防部長卡特	台灣為印太戰略網路中的一部分，並是美國傳統政策支持者，美透過《台灣旅行法》等維持對台非官方關係，支持兩岸穩定與對話。
7 月 24 日	國務院	重申美國信守一法三公報，決心落實《台灣關係法》並提供必要軍備及服務，鼓勵台灣增加國防預算至與所遭威脅相稱水準。
8 月 7 日	國防部亞太助理部長 薛瑞福	美國醫療船訪台或高層交流等原本即可在《台灣關係法》下進行，美國國防部仍須檢視如何執行《國防授權法案》之內容。
10 月 4 日	副總統彭斯	川普政府遵守三個《聯合公報》與《台灣關係法》的「一個中國」政策；台灣的民主為所有華人展示一條更好的道路。
10 月 11 日	國防部亞太助理部長 薛瑞福	美國對台軍售將更「常態化」透過政府對政府之「外國軍售」(Foreign Military

		Sales) 進行。
10 月 30 日	國防部副助理部長 海大衛 (David Helvey)	美國在《台灣關係法》下的義務是確保自由開放印太地區之關鍵，台灣一向、也將持續為美國在地區的重要夥伴。將協助台灣防衛，及維持美國能力以避免可能傷害台灣之武力或其他方式脅迫；肯定台灣增加國防預算，但指出目前預算仍然太少。
10 月 31 日	美國在台協會 (AIT) 台北處長 鄺英傑 (Brent Christensen)	台灣發展為高科技經濟重鎮與成功自由民主政體，展現美台共享的許多價值；非和平方式決定台灣前途之舉即為對西太平洋地區和平與安全之威脅。美國反對片面改變現狀，並歡迎兩岸進行減少衝突與改善關係之和平穩定對話。美國將持續與台灣合作，推動共享民主價值。
11 月 5 日	美國在台協會主席 (AIT) 莫健 (James Moriarty)	美台之間有全面性持久與互惠的夥伴關係，奠基於雙方支持民主與人權的共享利益價值上。
11 月 9 日	國務卿蓬佩奧	美台關係堅定，一中政策沒有改變，關切中國不斷升高壓迫台灣國際空間作為。國務院的新聞稿重申美國根據一法三公報，反對單方面改變現狀，籲中國恢復兩岸穩定、尊重台灣國際空間。
11 月 15 日	副總統彭斯	美國已對美台關係與台灣國際空間有所表述，即使美國在未來仍尊重自己的「一中政策」，也將堅定支持所有與台灣有關的協議與條約。

資料來源：許智翔整理自網路公開資料。

第十章 南海與東海之安全情勢發展

李哲全¹

壹、前言

2017 年以來，中國逐步在其佔領的南海西沙與南沙各島礁，建設基礎設施與軍事設施，並在其上起降軍機；針對中方作為，川普政府開始加強南海地區「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs) 的頻率與強度，對中方作為提出譴責，並採取更多反制作為。雖然中國與東協國家的《南海行為準則》(以下稱《準則》) 協商取得一定進展，但近期美方透過政治、經貿、軍事策略，聯盟國與南海周邊國家採取諸多行動，已使南海情勢升高。

東海地區在中國海警船持續進入釣魚台周邊海域下，已形成新的常態。面對中國公務船的大型化與武裝化，日本也採取一系列因應作為。雖然 2017 年以來，日中關係出現改善，但雙方對釣魚台及其周邊島嶼的立場並無鬆動或改變。

貳、近期南海情勢

近一年來南海情勢可從四個方面來看。首先，中國持續推進在所佔領島礁的軍事化作為，已造成區域緊張情勢升高。其次，美國雖不對島礁主權爭議採取立場，但已開始以行動反制中國的主張與作為。第三，區域外的國家，如日本、澳洲、英國、法國等，亦採取作為表達對南海議題的關切。最後，南海地區其他聲索國雖不接受中國的主張，但反制力道各有不同，使區域情勢更加複雜。

一、中國推進南海軍事化

自 2013 年以來，中國至少在南海地區 7 個島礁進行「填海造陸」工程，造出 3,200 英畝的陸地，將其所佔礁岩面積擴大了 400 多倍。² 2017 年以來，中方工程重點轉為強化南海諸島的軍事設施建設與軍事化作為，西沙永興島 (Woody Island)、南沙美濟礁 (Mischief Reef)、渚碧礁 (Subi Reef)、永暑礁 (Fiery Cross Reef)，均擁有 3000 公尺以上飛機跑道，可供共軍各型戰機起降，並設有雷達導航站、戰備儲油槽等設施。2018 年 4 月，中國更在永暑、渚碧、美濟三島礁部署反艦飛彈、地對空飛彈系統；5 月在永暑礁、美濟礁部署電子干擾設備，在永興島進行可攜帶核彈頭的轟六 K 轟炸機起降訓練，隨後在渚碧礁、永暑礁、美濟礁展開電子戰測試演練。中方相關舉措引發周邊國家與美國的關注與不滿。

除軍事化作為之外，2018 年 7 月底，中國交通運輸部南海救助局派遣專業

¹ 國家安全與決策研究所副研究員。

² “China Island Tracker,” Asia Maritime Transparency Initiative, *Center for Strategic and International Studies*, September 25, 2018, <https://amti.csis.org/island-tracker/china/>

海洋救助船「南海救 115 輪」進駐渚碧礁，執行海上救助和值班待命任務。11 月初，《新華社》報導稱，中國在南海 3 座人工島礁的氣象觀測站已於 10 月底啟用，引發菲律賓、越南抗議。2018 年亦多次傳出，中國將在 2019 年部署第一座海上核電站，在 2020 年完成 20 座海上核電站的部署，以解決鑽井平台、海上人工設施及人工島礁等電力成本高昂的問題。2018 年 8 月中旬，中國媒體也報導中方規劃在 2019 年下半年開始發射一系列衛星，預計到 2021 年可對整個南海海域進行每天一次、重點區域每天多次的全覆蓋觀測，並可與三亞衛星地面站組成南海動態觀測和應用體系。³

與此同時，中國仍持續增強南海海空演訓力度。如 2018 年 4 月中旬在南海海域舉行號稱「建政」以來最大規模海上閱兵，出動大型艦艇與航艦編隊 48 艘，配合 76 架戰機，參演官兵逾萬。7 月，在南海組織「海上朱日和」實彈對抗演練，模擬對抗美軍航艦打擊群介入區域紛爭。9 月 27 日，中央電視台揭露，南部戰區海軍航空兵組織數十架殲擊機、殲轟機在南海某海上靶場進行實彈射擊訓練，並聲稱這是一次「大強度、多型武器」的綜合打擊訓練。

另一方面，《南海行為準則》單一磋商文本草案，已於 2018 年 6 月 27 日第 15 次落實《南海共同行為宣言》（以下簡稱《宣言》）高階官員會議中獲各方同意，將在後續「《宣言》聯合工作小組會議」爭取一讀與二讀，並已在 2018 年 11 月東協領袖高峰會前，開始進行正式協商。⁴ 惟因各國對《準則》內容有不少歧見，迄今仍未取得實質共識。⁵ 值得注意的是，中方在《準則》單一磋商文本草案中，提出中國和東協在南海舉行常態化聯合演習、和東協聯合鑽探南海石油及天然氣，均排除域外國家參與。對北京而言，只要《準則》維持談判不致破局，與南海周邊國家能透過聯合演習及能源探勘開採增進互信、維持至少表面上的區域秩序，美國等西方強權就難以介入南海區域問題。

二、美國強化對中反制作為

美國對於南海島礁爭議不採取任何主權立場，但認為中國在南海填海造陸規模遠超過其他聲索方，反對在爭議島礁軍事化，並呼籲所有聲索方避免採取單方、強制性作為改變區域現狀。自 2017 年底，《美國國家安全戰略》報告將中國定位為「戰略競爭對手」後，川普政府在 2018 年開始在公開發言與軍事行動上，對

³ 〈「海南一號」衛星明年擇機發射 可觀測整個南海〉，《中國新聞網》，2018 年 8 月 14 日，<http://www.chinanews.com/gn/2018/08-14/8599674.shtml>。

⁴ 南海仲裁案後，北京當局對「南海行為準則」磋商轉趨積極。2017 年 5 月，與東協各國審議通過《準則》架構草案，並自 2018 年 2 月起，繼續談判《準則》的單一協商文本內容，6 月獲得共識。

⁵ 2018 年 11 月 14 日，中國國務院總理李克強在新加坡出席第 21 次中國—東協領導人會議暨慶祝中國—東協建立戰略夥伴關係 15 週年紀念峰會時表示，《南海行為準則》磋商各方一致同意在 2019 年內完成第一輪審讀，中方願同東協國家努力爭取未來 3 年完成《準則》磋商。〈李克強出席第 21 次中國—東盟領導人會議〉，《新華網》，2018 年 11 月 14 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/14/c_1123714218.htm。

中國在南海的強勢作為，展開明確的反制行動。

(一) 公開抨擊中國在南海作為

2018年5月23日，美方取消邀請解放軍參與2018年「環太平洋聯合軍演」後，對於中國在南海作為的批評轉趨強烈。例如，美國國防部長馬提斯在6月初「香格里拉對話」上，重批中國在南海部署武器系統是恫嚇和脅迫區域鄰國的行為，並警告如果北京再不改變行為，將面臨更大後果。6月15日，馬提斯在紐約美國海軍戰爭學院畢業典禮致詞時指出，「現在的中國用一種更強悍的方式，來打造明朝的朝貢模式，要讓其他國家都成為他的藩屬國，讓他們對北京磕頭...，並將南海軍事化，利用掠奪性的經濟手段讓其他國家累積鉅額債務」。⁶此外，6月中旬與6月底，美國國務卿蓬佩奧及國防部長馬提斯分別訪中，兩人均向習近平表達對中方在南海大興土木與軍事化的高度關切，抨擊中國軍方在南海的擴張，並重申美國對南海爭議的立場。此外，「香格里拉對話」後，美國、日本、澳洲三國國防部長在6月3日發表聯合聲明，針對中國南海軍事化行為表示，不允許任何以軍事手段改變南海現況的單方面作為；美日澳三國外長也在8月3日至4日東協區域論壇發表聯合聲明，反對中國的填海造陸、基地建設、軍事化等行動。

(二) 強化軍艦軍機通過南海的頻率與強度

根據公開報導，自2017年5月至2018年9月底，川普政府至少已在南海地區執行8次「航行自由行動」(FONOPs)，超過歐巴馬政府8年執政期間的4次(詳如表10-1，頁95)。值得注意的是，2018年以來，美國執行FONOPs的針對性似有升高跡象。例如，3月23日，美中貿易問題緊繃之際，勃克級神盾飛彈驅逐艦「馬斯汀號」進入南沙美濟礁12海里海域。5月18日，中國公布轟六K戰機首度在西沙永興島起降後，美方在5月27日派遣巡洋艦「安提坦號」與驅逐艦「希金斯號」駛入西沙群島的趙述島、東島、中建島和永興島12海里內。

除FONOPs外，美軍也加大航艦戰鬥群及轟炸機通過南海的頻率與強度。例如，2018年2月，「卡爾文森號」航艦戰鬥群進入南海巡弋，並於3月訪問越南中部的峴港，這是越戰後美國航艦首度訪越。4月11日，美國「羅斯福號」(USS Theodore Roosevelt)核子動力航艦戰鬥群駛入解放軍演習的南海海域展示軍力，隨後抵達馬尼拉。6月26日，「雷根號」航艦戰鬥群於穿越南海爭議海域後，在馬尼拉灣停泊。2018年2月起，美軍也開始從沖繩嘉手納基地(Kadena Air Force Base)、關島安德森空軍基地(Anderson Air Force Base)，或印度洋的迪亞哥加西亞島(Diego Garcia)海軍基地，派遣B-52轟炸機，以每月約2次的頻率飛越南海空域，執行自由飛航行動。⁷

⁶ James Mattis, "Remarks by Secretary Mattis at the U.S. Naval War College Commencement, Newport, Rhode Island," U.S. Department of State, June 15, 2018, <https://goo.gl/p3HEjB>

⁷ 根據長期追蹤美軍戰機動態的推特帳號「飛機守望」(Aircraft Spots)的資料，2018年2月4日、2月8日、3月2日、3月20日、4月11日、4月22日、5月22日、5月25日、6月3日、6月5日、8月28日、8月30日、9月1日、9月23日、9月25日，美軍均派遣B52轟

三、南海域外國家作為

在美國號召下，日本、澳洲、英國、法國等南海域外國家，已開始強化作為，表達對南海議題的關切。日本的做法是援助並與南海周邊國家聯合演練；澳洲英法則開始派遣軍機軍艦進入南海地區（部分為 FONOPs），並實施聯合軍演。

（一）日本援助越菲並與區域國家聯合演練

對於南海爭議，日本做法為援助南海周邊國家，以維持其相關影響力。例如，2017 年初，日本承諾為越南航行安全、應對氣候變化、排水和污水處理等領域，提供 1230 億日元補充貸款；同年 5 月 20 日，向越南提供 384 億日元政府開發援助。2017 年 10 月底，菲律賓總統杜特蒂訪日，日本提供約 50 億日圓貸款，協助杜特蒂家鄉民答那峨島進行農業開發；11 月，日本將原先租給菲國的 5 架 TC-90 教練機改為援贈等。

日本並未在南海執行 FONOPs，而是與東南亞國家合作確保南海航行自由。例如，2018 年 7 月 11 至 12 日，日本與印尼巡邏艦在雅加達附近海域進行海上緝毒協同演練。8 月 26 日起到 10 月底，日本海上自衛隊派遣包括出雲級大型直升機護衛艦「加賀號」(JS Kaga, DDH-184) 在內的 3 艘護衛艦，前往南海與印度洋執行巡航任務，停靠菲律賓、印尼、新加坡，印度與斯里蘭卡等 5 國港口，並參加多國聯合訓練和軍演，以提升日本在南海和印度洋地區的戰略存在。

值得注意的是，日本防衛省宣布海上自衛隊親潮級潛艦「黑潮號」(JDS Kuroshio, SS-596) 於 9 月 13 日偕同「加賀號」、護衛艦「稻妻號」(JS Inazuma, DD-105)、「涼月號」(JS Suzutsuki, DD-117)、艦載機 5 架，在黃岩島 (Scarborough Shoal) 西南方海域舉行海上反潛演練，這是日本官方首次宣布潛艦在南海進行演訓。9 月 17 日，「黑潮號」泊靠越南金蘭灣 (Cam Ranh Bay)，則是二次大戰結束以來，日本潛艦首次停靠該港，顯示日越國防合作的提升。另外，日本自衛隊也以觀察員身分，參與美國、菲律賓 10 月 2 日起在南海舉行的「海上戰士合作 (Kamandag) 聯合演習，這是日本裝甲車在二次戰後，首次登上外國領土。

（二）澳洲、英、法進一步參與南海行動

在美國推動下，法國、英國、澳洲等國均已派遣軍艦軍機通過南海或在南海實施 FONOPs。澳洲在 2018 年 4 月派出 3 艘軍艦，駛經南海前往越南；英軍飛彈護衛艦「薩瑟蘭號」(HMS Sutherland F81) 在 4 月底進入南海實施 FONOPs；6 月中旬，該艦通過南海國際海域時，遭 16 艘中國海軍艦艇「圍堵」；法國在 5 月也派出 2 艘軍艦執行 FONOPs。8 月 31 日，英國兩棲船塢登陸艦「白島號」(HMS Albion) 結束對日本訪問，前往越南途經西沙群島海域時，遭中國軍艦在其後 200 公尺的危險距離行駛，要求英艦離開，中方戰鬥機並從「白島號」上方低空掠過。

炸機飛越南海空域，執行自由飛越行動，僅 7 月例外。

除了派軍艦進入南海爭議海域，澳洲於 2018 年 10 月 2 至 19 日，聯合新加坡、馬來西亞、紐西蘭及英國軍方，在南海海域進行代號為「五國團結-2018」(Exercise Bersama Lima 2018) 的聯合軍演。澳洲和日本 10 月 10 日在雪梨舉行外交國防 2+2 會談後表示，兩國將在 2019 年首度實施「武士道護衛」空軍戰機訓練，並加速《訪問部隊地位協定》談判，雙方對中國推進軍事基地化的南海局勢表達「嚴重關切」，反對中國在東海單方面行動。英法除參與 FONOPs 外，法國首度派遣由 3 架「颯風」(Rafale) 戰機與 3 架其他支援運輸機組成的機隊，於 2018 年 8 月 26 日飛抵越南河內的內排 (Noi Bai) 國際機場進行 4 天訪問，也顯示法方提升對南海議題的參與。

四、南海其他聲索方作為

除了中國以外，南海主權聲索國有越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊，以及中華民國台灣（印尼並無主張領土，僅主張擁有納土納群島的經濟海域）。因汶萊對此議題一貫維持低調，以下簡要說明越南、菲律賓、馬來西亞、台灣 2017 年以來的相關作為。

（一）越南持續制衡中國

2017 年 6 月，越南因中國的強力威脅，被迫停止在南海主權爭議區域的天然氣鑽探，第 4 屆中越兩軍邊境高層會談也因此取消（至 9 月底恢復）。11 月習近平訪問越南，兩國發表聯合公報，同意管控分歧，維護南海和平穩定。但 2018 年以來，越南政府持續在外交方面制衡中國。時任國家主席陳大光 (Tran Dai Quang) 在 3 月初及 5 月底分別訪問印度與日本，重申南海應維持航行與飛行自由的立場，並與印度、日本就南海議題加強海上合作。7 月 9 日，越南與到訪的美國國務卿蓬佩奧加強越美全面夥伴關係，表達雙方對違反國際法的軍事化、填海造陸的共同關切。⁸ 8 月 3 日，越南副總理兼外長范平明 (Phạm Bình Minh) 在新加坡東協外交部長會議上，呼籲各方保持克制，不要採取使南海局勢複雜化的行動，嚴格遵守協議和承諾。

軍事方面，在越南同意下，2018 年 3 月 5 日，美軍航艦「卡爾文森號」在越戰後首度停靠越南峴港；9 月 17 日，日本潛艦「黑潮號」獲同意泊靠金蘭灣，都凸顯出越南制衡中國的意圖。此外，越南參與 3 月 6 至 8 日印度舉辦的「米蘭」(Milan) 海上聯合軍事演習，也在 6 月底首度參與美國 2 年一度的環太平洋軍演。6 月，國防部長吳春歷 (Ngo Xuan Lich) 在「香格里拉對話」針對南海問題強調，侵犯他國主權、推動軍事化、彰顯軍事強勢之舉，都不符合國際法。9 月 15 至 20 日，吳春歷訪法，與法國國防部長帕利 (Florence Parly) 簽署《2018 年至 2028 年階段防務合作聯合願景聲明》(Joint Vision Statement on Defense Cooperation for 2018-2028) 等合作協議，雙方同意進一步深化兩國防務合作關

⁸ Heather Nauert, "Secretary Pompeo's Meeting with Vietnamese Leaders," Office of the Spokesperson, White House, July 9, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/07/283897.htm>

係，包括加強海事安全的合作、維護海上航行自由等。

（二）菲律賓在美中之間搖擺取利

2018年，菲律賓與中國間出現若干齟齬。例如，5月間，中國海警人員在黃岩島海域登上菲國漁船拿走漁獲，違反先前兩國同意菲國漁民在該海域捕魚的協議，為此，杜特蒂總統的發言人羅奎（Harry Roque）6月11日對中國發布罕見的公開斥責。因中國以無線電警告菲國飛機軍艦遠離中方人工島礁的次數越來越多，8月14日，杜特蒂在演說中表示，中國無權宣稱擁有人造島的空域所有權，因為「這些水域是大家認為的國際水域，無害通行權應獲保障」。⁹

2017年規模縮水的美菲「肩並肩」（Balikatan）系列聯合演習，在2018年5月7至18日於呂宋島多點展開，共有8,000餘名官兵參加。軍演主題包括人道救援、反恐、兩棲登陸和實彈射擊演練。日本、澳洲首度參演，英國也前往觀摩。7月9至16日，菲美海軍在拉烏尼昂省（La Union）波羅角（Poros Point）展開「齊心協力」（Sama-Sama）海上聯合演習，兩國海軍進行防空、潛水和搜救演習，日本海上自衛隊以觀察員身分參與。

值得注意的是，8月9日馬拉坎南宮表示，已成立工作小組，研議與中國在南海共同探勘油氣事宜，擬於11月習近平訪菲時，雙方簽署共同開發南海油氣協議。菲國外長凱耶塔諾（Alan Peter Cayetano）強調，為推進南海共同開發計畫，菲中必須暫時擱置爭議，但這不代表馬尼拉會放棄主權及領土主張。11月20日，習近平訪菲，雙方簽署油氣開發合作備忘錄。

（三）馬來西亞呼籲航行自由避免選邊

2018年7月25日，馬來西亞外長賽夫丁（Saifuddin Abdullah）在國會表示，馬哈迪政府將會在南海問題堅持強硬立場，阿卜杜拉也批評中國在南海的軍事化作為加劇區域內的緊張局勢，呼籲各方保持克制，遵守國際法。但馬國國防部長末沙布（Mohamad Sabu）在「香格里拉對話」期間，向美國國防部長馬提斯表明，馬來西亞不希望中國和美國這種世界大國的軍艦在南海展示軍事力量，將通過與有關各方磋商，友好解決這個問題。8月23日，馬哈迪也向泰國公共電視台表示，東協國家可以抗議中國在南海的主張，但這不能解決問題；「透過外交手段與中國談判」，保持船舶自由通過，才是最重要的。¹⁰

⁹ “Philippine leader says China wrong to police airspace over disputed sea,” *Reuters*, August 15, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-southchinesea/philippine-leader-says-china-wrong-to-police-airspace-over-disputed-sea-idUSKBN1L0067>

¹⁰ Asmah Rusman, “Dr Mahathir: Malaysia could benefit from China-US trade war,” *New Straits Times*, August 23, 2018, <https://www.nst.com.my/news/nation/2018/08/404263/dr-mahathir-malaysia-could-benefit-china-us-trade-war>

(四) 台灣建設南海島礁為科研人道救援基地

台灣的南海政策，係以蔡英文總統的 4 點原則與 5 項做法為基本原則，¹¹ 一方面以東沙島與太平島為重點，強化科學研究、災害防治與人道救援，另一方面持續向國際社會表達，台灣有意願也有能力，參與南海相關協商機制，在平等協商的基礎上與相關國家共同合作，促進南海區域的和平與穩定。

科技部於 2017 年 9 月 5 日舉辦「南海國際科學研究論壇」，帶領國內外學者專家科研團隊登上太平島，規劃南海區域科學研究；2018 年 8 月 17 日，科技部部長陳良基率領國際科研團隊登上東沙島，進行科學研究工作會議及現勘活動。海洋委員會海巡署除定期在太平島進行實彈射擊，也透過年度「南援專案」，以人道救援行動，展現台灣以太平島為「人道救援中心」的意圖與決心。此外，海巡署也持續執行巡護南海的「碧海專案」，由所屬 1,000 噸型巡護船輪流來回在南海的航線上，執行巡航與運補任務。

參、近期東海情勢

2012 年 9 月 11 日，日本政府正式從私人手中收購釣魚台及其附屬島嶼南小島、北小島（日本稱尖閣諸島）並登記為國有，該年中國發生大規模反日遊行，並揭開中日爭奪釣魚台海域「管轄權」的序幕。

一、中國公務船進入釣魚台海域已成常態

釣魚台「國有化」至今 6 年，中國公務船進入釣魚台周邊海域已成常態。根據日本海上保安廳統計，2012 年 9 月至 2017 年 12 月，中國公務船進入釣魚台鄰接區（離岸 12 至 24 海里）達 4,112 艘次，平均每日超過 2 艘次；進入「領海」範圍（離岸 12 海里或以下）達 668 艘次，平均每月 10 艘次。¹² 《日本經濟新聞》稱，進入 2017 年後，在周邊海域的中國公務船數目增加，且有大型化和武裝化趨勢。2012 年 1,000 噸級以上海警船有 40 艘，2015 年達 120 艘，而日本海上保安廳同級巡邏船 2015 年時僅有 62 艘。預計到 2019 年，中國 1,000 噸級以上海警船將達 139 艘，日本僅有 66 艘。此外，中國在 2016 年 9 月後，將每次進入釣魚台周邊海域的公務船從 3 艘增至 4 艘；2017 年後，每月 3 次，每次 4 艘公務船在日本主張的「領海」內航行約 2 小時的情況很多，日方稱為「3·4·2 模式」。4 艘公務船中有 2 艘是超大型的 1 萬噸級船隻，還配備大口徑砲和機關砲。¹³

¹¹ 2016 年 7 月 19 日，蔡英文總統召開上任後首次國安高層會議，就南海仲裁案後續的南海議題處理，提出 4 項原則，包括依據國際法和海洋法，包括聯合國海洋法公約，以和平方式解決南海爭端、台灣應納入多邊爭端解決機制、相關國家有義務維護南海航行和飛越自由、應以擱置爭議共同開發方式處理南海爭端；並要求部會採取 5 項做法，包括捍衛漁權、多邊協商、科學合作、人道救援、鼓勵海洋法研究人才。參見〈南海仲裁 蔡總統國安高層會議提 5 做法〉，《中央社》，2016 年 7 月 19 日，<https://reurl.cc/q8dag>。

¹² 〈尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向と我が国の対処〉，日本海上保安廳，<http://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>。

¹³ 〈“國有化”5 年後的東海與中日〉，《日經中文網》，2017 年 9 月 12 日，<https://goo.gl/J6a6bH>。

二、中國軍艦與潛艇多次進入日本與釣魚台周邊海域

除公務船外，中國海軍艦艇與潛艦也開始出現在日本與釣魚台周邊海域。2017年7月2日，一艘中國海軍情報收集艦通過津輕海峽（Tsugaru Strait）進入日本領海。日方未出動軍艦應對，僅由海上自衛隊向中方喊話，要求其駛離日本領海。2018年1月11日，又有一艘中國「商」級攻擊型核動力潛艦093B駛近釣魚台周邊鄰接區海域，並於次日在釣魚台附近海域浮出水面，掛出五星旗。此事件引起日本政府強烈抗議，首相官邸甚至成立危機處理中心應對。

三、中國航機侵擾日本領空與釣魚台周邊空域

儘管日中關係在2017年開始回溫，釣魚台周邊爭議事件仍經常發生。根據日本防衛省統計，2018年4月到9月間，針對可能侵犯領空（不限釣魚台周邊）的外國航機，日本航空自衛隊緊急起飛次數共561次，因應中國航機者達345次，比2017年同期增加58次，成長約20%。¹⁴此外，2017年5月18日，有一架中國無人機配合其海警船活動，侵入釣魚台「領空」，日方2架F-15戰機及空中預警機緊急起飛前往因應，其外務省也向中國提出抗議。2018年4月10日，日本航空自衛隊雷達發現在釣魚台北方約160公里，疑似中國開發的「BZK-005」型偵查無人機，在東海及日本領空外側飛行，日本航空自衛隊派出戰機升空因應。

四、日本對中國作為的因應

面對中方船艦持續施壓，川普總統與安倍首相在2017年2月10日發表共同聲明，強調美國防禦日本的承諾絕不動搖，並再度確認釣魚台適用日美《安保條約》第5條範圍。日美也在釣魚台周邊進行聯合演練。例如，2017年8月，美軍派遣B-1轟炸機與日本航空自衛隊的F-15戰機在釣魚台周邊進行演練；2018年9月27日，可搭載核武器的美軍B-52戰略轟炸機與日本航空自衛隊16架戰機，也在東海至日本海一帶進行聯合演訓。在美軍協助下，日本陸上自衛隊也在2018年3月底，在佐世保市（Sasebo）相浦軍事基地（JGSDF Camp Ainoura）舉行水陸機動團（類似美國海軍陸戰隊遠征部隊）成立儀式，約1,500名水陸機動團隊員出席成立儀式。這是自二次大戰結束以來，日本首次成立的水陸機動團。

2018年5月15日，日本內閣決定了第三份《海洋基本計畫》（Basic Plan on Ocean Policy），作為今後5年海洋政策的指南。這份《海洋基本計畫》不指名地表示，外國船隻侵犯「領海」，令日本海洋權益受到深刻威脅。日本內閣並通過「綜合性海洋安全」方針，以確保日本「領海」與國家海洋權益、改善海上通道安全、加強以法治和規則來治理海洋秩序等為綱領。此外，2018年6月27日，日本沖繩縣石垣市議會通過尖閣諸島「正名」案，將原本登錄的「登野城」改為「登

¹⁴ 中國飛機最頻繁接近的地區，是日本奄美大島周邊至與那國島、釣魚台等空域，也有罕見地從對馬海峽飛往日本海上空。〈日本戰機半年緊急升空 561 次 逾 6 成為了中國〉，《自由時報》，2018年10月13日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2579567>。

野城尖閣」。7月17日，日本文部科學省公布，擬提前修改教科書，在2019新學年的課綱中將釣魚台列為日本固有領土。

五、釣島爭議未因日中關係改善而趨緩和

2017年以來，日中關係出現回暖跡象。2018年是《日中和平友好條約》締結40週年。1月22日，安倍在日本眾議院發布施政方針時，對改善日中關係表達強烈意願。5月初，李克強成為2011年後首位到訪日本的中國總理。安倍成功於2018年9月三連任自民黨黨魁後，也在10月25日訪問中國。

2018年5月9日，日中雙方歷經10年「海空聯絡機制」協商，終於達成協定，並從6月8日起啟用「海空聯絡機制」。這是促進中日彼此了解及提升互信的重要步驟。對於敏感的釣魚台問題，雙方則以不標明適用範圍是否包括釣魚台周邊海空域的方式帶過。

必須注意的是，雖然李克強在日本一再形容中日關係「雨過天晴」，安倍也稱與中國關係已重回正常軌道，但李克強訪日後，中國海警船在釣魚台附近海域仍照樣巡邏（仍維持每月至少2次頻率巡航釣魚台）。6月25日起，中國在跨越兩國中間線的石油和天然氣盆地區域，部署多個自升式開採平台，日本政府也低調地向中國提出抗議。

肆、小結

2018年9月30日，美國驅逐艦「狄卡特號」(USS Decatur)駛入南沙群島南薰礁(Gaven Reef)與赤瓜礁(Johnson South Reef)12海里範圍內時，遭中國一艘旅洋級驅逐艦「蘭州號」逼近至41公尺，迫使美艦採取閃避動作，才避免碰撞。10月4日，美國副總統彭斯赴華府智庫哈德遜研究所發表演說，明白指出中國藉政治、經濟、軍事、宣傳工具，甚至文化，干預與影響美國民主社會與政治運作；川普政府已對中國採取新的政策路線，以尋求「公平、對等及相互尊重主權的關係」。研判南海與東海未來情勢與挑戰如下：

一、華府將聯合各國加大反制中國力道

10月4日，美國印太司令部宣布已完成B-2隱形戰略轟炸機在夏威夷的首次常態化部署，B-2的部署對於應對東海、南海潛在衝突具有重要的戰術意義。10月11日，川普政府宣布將大幅限制對中國出口民用核科技，並指控中國將民用核科技改用於軍事，打造新一代潛艦、航艦和海上核電廠等，顯示美國已加大反制中國的力道。11月9日，在美中第二輪外交安全對話後，美國國務院發表聲明，要求中國從具爭議的南沙島礁撤除飛彈系統，並重申所有國家均應避免透過脅迫或恫嚇手段解決爭議。¹⁵ 研判美方將持續強化反制中國南海軍事化作為，並拉攏甚至施壓東協國家，共同牽制中國。除先前承諾投資在印太地區數位經濟、

¹⁵ Office of the Spokesperson, "U.S.-China Diplomatic and Security Dialogue," U.S. Department of State, November 9, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/11/287282.htm>

能源及基礎建設 1.13 億美元，及加強印太地區安全合作之用的 3 億美元外，美國《2018 年亞洲再保證倡議法案》(Asia Reassurance Initiative Act of 2018)與《2018 年善用投資促進發展法案》，都是強化與南海周邊國家合作抗衡中國的重要法案。11 月 12 日，美、日、澳洲三國具政府色彩的金融機構更進一步簽署合作備忘錄，將以東南亞國家為主要對象，實施能源、通訊、資源等基礎設施的開發聯貸案。¹⁶另外，相對於東協與中國已於 10 月 22 至 29 日於廣東湛江水域舉行海上聯合演習，10 月 19 日的東協國防部長會議也已同意與美國於 2019 年進行聯合演習。

二、北京將力圖保有優勢逐步將南海納入勢力範圍

過去幾年來，中國逐步在南海填海造陸、強化軍事建設，包括鋪設跑道、部署雷達、反艦飛彈、地對空飛彈系統等，已在南海地區建立可觀的軍事能量。正如美國印太指揮部司令戴維森 (Philip S. Davidson) 上任前在提交參議院的書面證詞中指出，除非美國訴諸武力，否則中國已有能力在各種情況下控制南海，¹⁷加上中國佔有地緣優勢，美國難以有效遏制中方漸進持續的策略作為。研判中國方面將持續既有策略，分化南海周邊國家，並以南海區域情勢可控為由，排拒美日英法等域外強權干涉，對美維持「鬥而不破」的態勢，以逐漸將南海納入其勢力範圍。

三、南海周邊國家採取平衡外交的難度上升

在美中兩強對立態勢愈趨明顯之際，南海周邊國家採取平衡外交策略，在美中之間獲取利益，又無須選邊的操作難度將隨之升高。若美國強化對這些國家的安全承諾，並提供基礎建設與投資援助，可能使部分國家面臨選邊站的難題。至於台灣雖然位居西太平洋中段，轄有東沙群島與太平島，台海也是連結南海與東海之間的重要戰略海域，但在北京「一個中國」原則限制下，台灣在南海事務的參與受到很大的局限。隨著美中對立激化，美國連續釋出「友台法案」，台灣在南海問題的進退拿捏，也是決策當局需要審慎研議的課題。11 月 5 日，立委質詢國防部嚴德發部長，若美國以救援、研究、運補、維修等理由，要求讓美國軍艦停泊南沙太平島，國軍是否同意？嚴部長答以，這是假設性問題，但人道救援應

¹⁶ 2018 年 11 月 12 日，日本的國際協力銀行 (Japan Bank for International Cooperation, JBIC)、美國的海外私人投資公司 (U.S. Overseas Private Investment Corporation, OPIC)、澳洲外交貿易部所屬的出口融資保險公司 (Export Finance and Insurance Corporation, EFIC) 簽署合作備忘錄，三方將推進合作，通過銀行團貸款和擔保業務，推動對東南亞國家能源、通信、資源等開發項目。這項行動是繼 2018 年 7 月底澳洲、日本宣布加入美國國務卿蓬佩奧 1.13 億美元頭期款投資印太地區基礎設施的倡議，及 8 月日美澳部長級戰略對話時，三方一致同意「在印度太平洋地區推進高質量的基礎設施建設」後，三方強化合作牽制「一帶一路」的具體進展。〈日美澳「牽手」推進亞洲基礎設施建設〉，《日經中文網》，2018 年 11 月 12 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/politics/society/33021-2018-11-12-10-53-34.html>。

¹⁷ “Advance Policy Questions for Admiral Philip Davidson, USN Expected Nominee for Commander, U.S. Pacific Command,” United States Senate Committee on Armed Services, April 17, 2018, https://www.armed-services.senate.gov/download/davidson_apqs_04-17-18

該可以，不過如果影響區域安全穩定，應該再考量。¹⁸ 此一問答充分反映台灣在處理南海議題上的兩難。

四、日中關係雖有改善東海情勢仍外弛內張

為防禦北韓與中國，日本國防預算已連續 6 年創新高，西南諸島防衛，包括釣魚台周邊海域，也是日本防衛計畫的重點。雖然近期日中關係改善，但釣魚台問題的本質迄無變化，中國公務船也持續進入釣魚台周邊水域。日本則繼 2018 年 3 月底成立水陸機動團後，規劃在 2018 年底前成立網路防衛部隊，以強化日本西南群島，包括釣魚台等無人島的網路防護工作，顯見東海情勢仍需持續密注。

¹⁸ 〈嚴德發：若屬人道救援 美國軍艦可泊太平島〉，《中央社》，2018 年 11 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201811050170.aspx>。

表 10-1 美國軍艦在南海海域執行航行自由行動列表

政府	時間	美國軍艦	地點	中國反應
歐巴馬政府	2015 年 10 月 27 日	驅逐艦「拉森號」(USS Lassen)	南沙渚碧礁	跟隨
	2016 年 1 月 30 日	驅逐艦「柯蒂斯·魏柏號」(USS Curtis Wilbur)	西沙中建島	監控、表明美軍違法
	2016 年 5 月 10 日	驅逐艦「勞倫斯號」(USS William P. Lawrence)	南沙永暑礁	監控、警告
	2016 年 10 月 21 日	驅逐艦「狄卡特號」(USS Decatur)	西沙中建島、永興島	跟隨、警告
川普政府	2017 年 5 月 24 日	驅逐艦「杜威號」(USS Dewey)	南沙美濟礁	跟隨、警告
	2017 年 7 月 2 日	驅逐艦「史蒂森號」(USS Stethem)	西沙中建島	監控、表明美軍違法
	2017 年 8 月 10 日	驅逐艦「麥凱恩號」(USS John S. McCain)	南沙美濟礁	查證識別、警告驅離
	2017 年 10 月 10 日	驅逐艦「查菲號」(USS Chafee)	西沙群島	查證識別、警告驅離
	2018 年 1 月 17 日	驅逐艦「哈伯號」(USS Hopper)	中沙黃岩島	查證識別、警告驅離
	2018 年 3 月 23 日	驅逐艦「馬斯汀號」(USS Mustin)	南沙美濟礁	查證識別、警告驅離
	2018 年 5 月 27 日	巡洋艦「安提坦號」(USS Antietam)、驅逐艦「希金斯號」(USS Higgins)	西沙趙述島、東島、中建島、永興島	查證識別、警告驅離
	2018 年 9 月 30 日	驅逐艦「狄卡特號」(USS Decatur)	南沙南薰礁、赤瓜礁	查證識別、危險迫近警告驅離
2018 年 11 月 26 日	巡洋艦「錢斯勒斯維爾號」(USS Chancellorsville)	西沙群島	監控、警告驅離	

資料來源：李哲全彙整自公開報導。

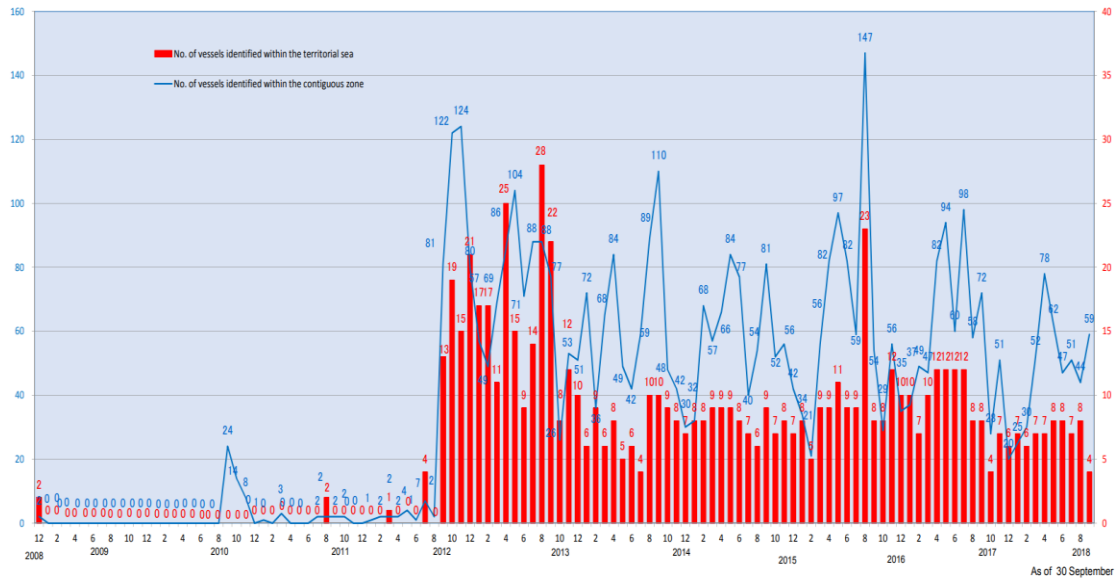


圖 10-1 中國公務船在釣魚台周邊海域動向及日本海上保安廳之應處

資料來源：日本海上保安廳統計（至 2018 年 9 月 30 日截止），<https://www.mofa.go.jp/files/000170838.pdf>。

結論

李哲全、李俊毅

2017-2018 年是美中關係劇烈變動的一年。2013 年以來，中國在習近平主政下，一方面在南海地區以前所未有的速度與規模，進行「填海造陸」與軍事設施建設，並強化對台灣的「去主權化」作為，落實中國對其傳統領土主權的主張；另一方面在亞太區域透過「一帶一路」等政經戰略布局，積極介入東南亞、印度洋與非洲事務。越來越多人認為，中國的區域及國際作為，不但有習近平個人及其國內因素的驅動，也帶有強烈民族主義色彩。力圖復興中華民族光榮的「中國夢」，在對外面向上，是以中國改革開放以來積累的綜合國力，試圖挑戰美國的地位，建構新的國際秩序。其持續的強勢作為，已引發美國及許多國家對「和平崛起」的質疑。

2017 年 1 月，美國總統川普上任後，華府內部對於中國的辯論已經底定，共和、民主兩黨對中國看法趨於一致，美國社會菁英普遍已不對中國融入美國主導的西方秩序抱有幻想。因此，川普在 2017 年 11 月，正式提出美國建立「一個自由與開放的印度-太平洋區域」的倡議。美國政府陸續推出的幾個戰略報告及國情咨文，明確以「修正主義強權」、「戰略競爭者」、「經濟掠奪者」定位與描述中國；美國國會也推出一系列呼應「印太戰略」、強化反制中國的法案。2018 年中展開的對中國關稅貿易戰，也是川普政府反制中國「組合拳」的一部分。簡言之，美國已經將北京視為最主要的威脅來源，並積極爭取盟邦與夥伴的支持，試圖遏制中國。這是 2017 年下半年至今，印太區域情勢發展的主軸。2018 年 10 月 4 日，美國副總統彭斯在哈德遜研究所的對中政策演說，對此做了系統性的總結，並昭告美國對中國的新政策路線。

經過前面三大篇、十章節的探討，我們試圖把各章作者的研析重點及當前印太區域安全情勢，簡要歸納呈現如下：

一、美中競爭態勢可能趨向長期化

冷戰結束後，華盛頓對中國的政策總在「圍堵或交往」之間擺盪。認為中國終將透過自由貿易融入西方體系的思維，牽制著華府的強硬路線，讓美中爭端不至於升級為兩強之間的全面對抗。然而，美、中長期「鬥而不破」的局勢從 2017 年底開始出現重大變化。北京不論在對外的軍事、經貿等作為都日趨侵略性，挑戰美國霸權秩序的態勢明顯。十九大後中國國家主席任期制取消，習近平走向個人終身集權，讓西方特別是美國的菁英對中國的看法更趨一致。華府認定中國是美國領導的西方秩序的最大挑戰，必須在美國領先優勢消失前，抑制中國的崛起。

從博弈的角度看當前的美中競爭，華盛頓與北京基於各自考量，仍堅持己方立場，希望迫使對方讓步，而全拿賽局的利益（這是理性計算下「最有利」的結果）。以中國而言，不論是中共高層的零和鬥爭、經濟成長下滑，或社會維穩壓

力上升，都促使習近平以民族主義強硬路線維持其統治的正當性。即便美國逐步強化對中國施壓，北京也難以作出根本性的讓步。至於美國方面，中國是美國國家安全最大威脅已成共和、民主兩黨共識，加上美國經濟成長強勁、川普以對中強硬手段凝聚國內支持、美中貿易戰已取得相當成果，儘管民主黨在期中選舉取得眾議院多數席次，對中強硬路線在可預見的未來，應不會受到有力的牽制。因此，美中兩強雖可透過協商及相互妥協，尋求劃分彼此可接受的利益，亦不必付出對撞的成本，但卻不易為雙方領導人所青睞。

我們不能斷然排除美中達成某種妥協的可能性；但博弈理論也告訴我們，若雙方繼續堅持強硬路線，則可能出現兩強對撞的最壞結果。目前看來，美中雙方皆有不得退讓的壓力或不須退讓的理由，並寄望於對方因為承受不住壓力而妥協，且從川普打造的對中國經濟圍堵網絡（以「美、墨、加自由貿易協定」(USMCA FTA) 為起點，加上商談中的美國與歐盟、美日自由貿易協定) 可看出，華盛頓此次的戰略轉向應是長期而深遠的，美中競爭的賽局可能趨向長期化。

二、「印太戰略」經貿層面有實質進展

「印太戰略」提出以來，其政治、經貿、軍事軸線，在川普與美國高階官員的穿梭協調下，已次第展開。其經貿策略兩大重點開展順利，獲得各國呼應與支持的程度也較高。

（一）以懲罰性關稅迫使中國調整不公平的貿易制度及作為

在美中貿易戰上，川普利用美國在經貿與科技上的優勢，透過加徵懲罰性關稅的方式，反制美中日益擴大的貿易失衡，打擊中國對美國智慧財產權與高科技的侵害掠奪。美國對中國施加的高額關稅，已對中國經濟與產業、股市與匯率造成明顯衝擊。此外，2018年7月底，日本與歐盟簽訂零關稅協議，美國與歐盟也針對非汽車類產品建立零關稅架構。若美、日、歐盟三大經濟體相互達成零關稅協議，將對中國貿易進出口形成巨大的壓力。

（二）聯合主要貿易夥伴迫使中國落實自由與公平的貿易

2018年9月底，美國先後與韓國簽署新版《美韓自由貿易協定》(KORUS FTA)，與加拿大、墨西哥完成《美、墨、加自由貿易協定》(USMCA FTA)；歐盟、日本、英國也願與美國展開自由貿易協商。川普拒絕損害美國利益的不公平經貿及其經貿談判路線，似已獲得主要國家的支持。9月底美歐日在聯合國大會發表聯合聲明，以不點名方式抨擊中國的非市場導向經濟掠奪行為，聲言將對此採取共同行動；USMCA亦明文禁止成員國與「非市場經濟國家」簽署自由貿易協定。若北京堅拒讓步，不排除美國可能透過自由貿易協定聯合主要貿易夥伴，建構一個排除中國的自由貿易體系。

（三）投資印太地區提供各國在「一帶一路」外的另一選擇

2018年7月30日，美國國務卿蓬佩奧提出「印太戰略」經濟願景，宣佈投

入 1.13 億美元頭期款到印太地區，支持數位經濟、能源和基礎設施，澳洲、日本旋即宣布加入。參議院 9 月底通過《2018 年亞洲再保證倡議法案》，力主落實自由與開放的印太地區；10 月 5 日川普簽署《2018 年善用投資促進發展法案》，則投入 600 億美元，用於發展中國家基礎建設的融資與新興市場的私人投資。10 月初在東京舉行的「湄公-日本高峰會」(Mekong-Japan Summit)，日本也承諾將在 5 個湄公河流域國家(柬埔寨、緬甸、寮國、越南、泰國)推廣 150 項優質基礎設施，作為日本印太連通計畫的一部分。此外，針對以東南亞國家為主的基礎建設聯貸，美國、日本、澳洲已於 11 月簽署合作備忘錄，由其對外經援機構(美國的 Overseas Private Investment Corporation、日本的 Japan Bank for International Cooperation、澳洲的 Export Finance and Insurance Corporation)提供印太地區國家在中國「一帶一路」之外的另一選擇。

三、美國與印太主要國家難成堅實反中聯盟

面對美國「印太戰略」倡議及川普總統要求盟國提高防衛預算、分擔區域責任，印太區域主要國家，包括日本、澳洲、印度(「印太戰略」三大支柱國家)，對美方的回應程度不盡相同。至於俄羅斯，在面對美中戰略倡議下，則呈現略顯尷尬曖昧的姿態。

身為美國密切的盟國，且面臨北韓核武與彈道飛彈威脅、北方四島與釣魚台爭端，日本安倍首相已宣示，防衛預算將不會控制在 GDP1% 以內。日本將維持配置神盾彈道飛彈防禦系統的計畫，以防禦來自北韓的飛彈威脅，並將從美國購買數十架 F-35 戰機。預計日本可能從先前的「專守防衛」轉向「積極防衛」，並在「印太戰略」下，積極協助美國建構印太地區之治理架構。至於日中關係，則如安倍 2018 年 10 月訪中時所說，日本將「妥善管控好雙方分歧，推動日中戰略互惠關係深入發展」。

由於中國統戰滲透問題及其在南太平洋與南海地區擴張，澳洲自 2017 年起開始對北京採取反制作為，深化與美國的同盟關係。2018 年 6 月，坎培拉通過《國家安全立法修正案(間諜活動及外國干預)法案》與《外國影響力透明化法案》，並擴大間諜罪的定義、強化澳洲安全情報組織的功能。7 月，澳洲承接與巴布亞紐幾內亞和索羅門群島聯合海底光纖電纜計畫，排除華為公司參與。9 月，澳洲與巴紐合作，在連結南海與南太平洋的曼奴斯島(Manus Island)擴建海軍基地，並阻止中資介入斐濟軍事建設。但由於經貿上對中國市場高度依賴，坎培拉在權衡經濟發展與國家安全考量下，仍採取外交多邊主義，試圖在美中兩強之間保持平衡，並維持澳洲在區域上的利益與安全。

為因應中國以「一帶一路」戰略強化在南亞布局之威脅，印度試圖藉由「東進」政策強化與東南亞、東北亞國家的合作關係，以鞏固其周邊安全，並削減或抵消中國的壓力。惟印度做為擁核的南亞大國，對於抗衡中國威脅有一定的自信，加上傳統不結盟外交路線及美國要求新德里配合制裁俄羅斯、伊朗，與印度國家利益有結構性矛盾，因此，短期內印度積極配合「印太戰略」的可能性較低。

俄羅斯在當前印太區域情勢中，角色較為特殊，亦略顯尷尬。由於美歐制裁與內部經濟社會問題，近年俄羅斯雖將注意力東移，但無力真正重返亞太。俄羅斯對於中國「一帶一路」戰略仍有疑慮，故其「歐亞經濟聯盟」與「絲綢之路經濟帶」整合進度落後，惟「絲綢之路經濟帶」有助於俄國內部開發，爰仍與中國選擇性地合作。但必要時，俄羅斯仍可對美國「印太戰略」或中國的「一帶一路」戰略構成壓力，並影響區域情勢。

四、南海周邊國家缺乏共識難以遏制中國擴張

東協地區位處美國「印太戰略」與中國「一帶一路」交匯處，是美中爭取的對象。但因東協各國對外部安全環境的認知差異，加上東協以共識為基礎的決策過程及不干預他國內部事務的原則，使得東協各國難以就重大地緣政治與安全問題達成一致的立場，對於美、中在區域的競爭、南海主權爭端等議題，東協無意也無能扮演積極角色。

東協成員國中，越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊為南海主權聲索國。除汶萊一貫維持低調外，越、菲、馬三國立場也各不相同。越南與中國處於既合作又衝突的局面。在外交、軍事、經貿、與政黨關係等領域持續交往，但在南海問題上則經常呈現緊張狀態。因此，2017年以來，越南持續強化軍備，加強與美國、法國的安全合作，並深化與日本、印度雙邊關係。菲律賓雖面對南海爭端與美中戰略競爭帶來的不確定性，但杜特蒂政府仍主張以外交方式與等距策略審慎應對，藉由保有一定程度的自主性，發揮對美中的影響力。馬哈迪成為首相後，馬來西亞雖批評中國在南海的軍事化作為加劇區域緊張局勢，呼籲各方保持克制、遵守國際法。但馬國仍不希望中美軍艦在南海展示力量，呼籲透過各方磋商解決問題。

相較之下，中國逐步在所佔領的西沙與南沙島礁，開展基礎設施與軍事設施建設，並進行軍機起降，目前已相當程度掌控南海情勢。另外，中國透過「雙軌思路」與東協各國持續推進「南海行為準則」協商，並開始進行聯合演習，試圖排除以美國為首的西方國家介入南海事務。美國已加強與東協國家互動，聯合日、澳、英、法等國，加強在南海爭議海域的通過與航行自由行動；取得東協同意，於2019年進行聯合演習；並在美中第二輪外交安全對話中，要求中國從具爭議的南沙島礁撤除飛彈系統。但要扭轉南海地區一步步進入中方掌控的趨勢，恐須採取更有力的壓制手段甚至某種程度的武力行動才能見效。

五、東海問題整體可控不急於短期內解決

釣魚台周邊海域在中國海警船持續進入下，已形成新的常態；中國軍機持續進入釣魚台周邊空域，無人機也開始加入此一行列。雖然中國公務船艦與軍機持續進入，其海警船有大型化並強化武裝的趨勢，對日本海上保安廳造成一定壓力，但日方除美國軍售支持及日美《安保條約》協防承諾，並與美軍在釣魚台周邊海空域進行聯合演練，對於進入釣魚台周邊海空域的中國機艦，日本仍能保持

高度警戒有效因應，並藉此強化西南諸島防衛。在日中關係改善的大方向與氛圍下，2018 年日本《防衛白皮書》仍指出，即使日中關係修復，中國在東海及西太平洋上的活動「質與量均有擴大的可能性」。研判日中雙方在釣魚台問題應仍將維持「鬥而不破」的態勢，短期內此區域應不致出現重大的衝突。

六、朝鮮半島在美中戰略競逐外有其獨立發展脈絡

2018 年初起，兩韓領導人積極釋放善意營造和解氛圍，使朝鮮半島的緊張局勢漸趨降溫，並落實為兩韓關係改善與 6 月的「川金會」。值得注意的是，在北韓核武與朝鮮半島和平問題上，美中雖仍相互角力，但雙方對朝鮮半島影響力均有其侷限，且美國仍需要中國協助（儘管愈來愈少），因此呈現出與美中戰略競爭「脫鉤」的態勢。必須強調的是，朝鮮半島仍是印太區域潛藏的衝突熱點。以無核化而言，美朝對落實無核化時程表與補償方式仍無共識，且雙方互信基礎不足，一旦任一方認定利益協調未符預期，北韓核問題談判很可能重回對立與制裁的惡性循環。對中國而言，雖然中方倡議透過談判解決問題，目前仍難找到合適的切入點。至於兩韓和解，目前文在寅與金正恩皆有意願以和談取代對抗，短期內應仍呈現和平互動。但在韓美同盟合作架構制約下（川普公開宣稱韓國不會在未與美國協商並獲同意的情況下，單方面解除對北韓的制裁；美方軍事將領多次表示，倘兩韓欲簽署《終戰宣言》，必須與達成無核化的目標一致），兩韓領導人欲在 2018 年內透過簽署《終戰宣言》或口頭宣示結束韓戰，難度恐怕很高。

七、台海兩岸已成印太安全重要節點

2016 年蔡英文總統上台以來，北京當局在政治外交上強化對台打壓與「去主權」作為，在軍事上藉由持續繞台演練進行武力威嚇，在經濟社會上，則對台灣民眾進一步施行統戰與分化策略。北京聲言相關作為屬於「中國內部事務」，但在區域安全上，隨著解放軍大幅擴增實力，軍機軍艦繞行台灣，並突破第一島鏈進行演練，不但對台灣、日本造成強大壓力，也向各方宣告解放軍已具備反介入與區域拒止（Anti Access/Area Denial）能力。

美國近期採取許多作為，展現對台灣的支持。除美方官員多次指出台灣是「印太戰略」重要夥伴外，美方在 2017 年與 2018 年核准 14.2 億美元與 3.3 億美元軍售案、2018 年通過《台灣旅行法》、批准潛艦關鍵技術所需的「行銷核准證」、批准《2019 財政年度國防授權法》，均有助強化台灣防衛能力，並為美台強化高階軍事交流、擴大雙方聯合訓練創造了空間。2018 年 7 月、10 月、11 月底美國三度派遣驅逐艦通過台海，亦顯示美國對台海安全的高度關注。近年台海兩岸軍力有日益失衡之勢，台灣能否在美國協助下取得新的平衡點，相信是各方高度關注的議題。

大事記

印太地區安全情勢大事記 (2017.6-2018.12)

日期	事件
2017 年	
6月13日	巴拿馬決定片面終止與我國外交關係並與中國建交
6月18日	中印(度)洞朗事件爆發
7月1日	中國「遼寧號」行經台灣海峽駛往香港
11月3-14日	川普第一次亞洲行
12月9日	斯里蘭卡將漢班托塔港租借給中國
12月12日	美國總統川普簽署《2018 財政年度國防授權法》
12月18日	美國公布《美國國家安全戰略》
2018 年	
1月4日	中國逕自啟用M503南向北航路及W121、W122、W123航路
2月2日	美國國防部發表《核態勢評估報告》
2月28日	中國公布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》
3月16日	川普總統簽署《台灣旅行法》
3月25-28日	第一次「習金會」
4月3日	中國宣布對美國進口的128項產品加徵15%或25%關稅。
4月25日	中國民用航空局通報外國航空公司網站涉港澳台訊息整改情況
4月27日	第一次「文金會」
5月1日	中國鉅額金援承諾，多明尼加與我斷交
5月8日	第二次「習金會」
5月24日	布吉納法索與我斷交，2天後宣布與中國建交
5月25日	第二次「文金會」
5月30日	美國太平洋司令部更名為印太司令部
6月2日	2018年「香格里拉對話」
6月12日	「川金會」
6月19日	第三次「習金會」
7月7日	美國海軍驅逐艦「馬斯汀號」及「班福特號」通過台灣海峽
7月30日- 8月4日	第51屆東協外交部長會議暨相關會議
7月30日	美國國務卿蓬佩奧提出《美國的印太區域經濟願景》
8月4日	美國宣布提供3億美元的安全合作基金予東南亞國家
8月7日	美國對中國發動第二波關稅貿易戰
8月13日	川普簽署《2019 財政年度國防授權法》
8月20日	中國鉅額金援承諾，薩爾瓦多與我斷交

9月1日	中國開放台灣民眾申請「台灣居民居住證」
9月3至6日	第49屆太平洋島國論壇，會後簽訂《波耶宣言》
9月4日	中共中央政治局常委栗戰書代表習近平訪問平壤
9月11-15日	俄羅斯在遠東地區舉行「東方2018」演習
9月18日	第三次「文金會」
9月24日	美國對中國發動第三波關稅貿易戰
9月30日	美國驅逐艦「狄卡特號」於南沙群島海域險遭中國驅逐艦「蘭州號」擦撞
10月4日	美國副總統彭斯在哈德遜研究所演說中，公開批判北京
10月5日	川普簽署《2018年善用投資促進發展法》
10月18日	東協國防部長會議
10月22日	美國海軍驅逐艦「柯蒂斯·魏柏號」及巡洋艦「安提坦號」穿越台灣海峽
11月12-18日	APEC經濟領袖會議，因美中無共識導致首次未發表領袖宣言，而是在閉幕後5天發布主席聲明。
11月28日	美軍飛彈驅逐艦「斯多克代爾號」和補給艦「佩科斯號」穿越台灣海峽
12月1日	美中雙方於G20的川習高峰會上達成「暫停」升高貿易對抗的共識

