



2019 評估報告 印太區域安全情勢

主編 李哲全 王尊彥



財團法人國防安全研究院

本頁空白

2019 印太區域安全情勢評估報告

主編 李哲全 王尊彥



財團法人國防安全研究院

2019 年 12 月

本頁空白

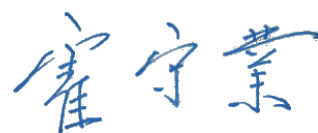
序

2019 年是財團法人國防安全研究院成立後，第一個完整的年度。本院研究同仁在國安會、國防部、外交部、陸委會等相關部會的協助下，致力於研究國防及安全各項重大議題。2019 年，本院在國內承接委託研究案、辦理研討會、年度國防安全論壇，並赴印度、美國、英國、法國、新加坡、德國等國，出席國際研討會、對話座談及各式專業活動，與當地重要智庫學者及專家，進行深度互動交流。

透過本院同仁日常研究與國內外專業交流對話，我們觀察到，美國的「印太戰略」及美中的貿易爭端對於國際秩序與區域政治經濟軍事帶來的衝擊、中國所面臨國內外各面向的挑戰因應與調適，以及國防與先進科技發展對國家安全及國防的影響等，均為各國高度關注，更是本院同仁持續探究的課題。2017 年川普總統上任以來，「印太」一詞廣泛取代「亞太」，關切的地理範圍擴大，區域安全挑戰也增多。各主要國家對「印太戰略」有不盡相同的回應，但 2019 年環繞美國與中國大陸的競爭與角力更為明顯。相對而言，各主要國家除日本與中國大陸關係改善之外，其他雙邊合作進展的推動變得遲緩。

我們希望研究同仁都能按照自己的專長，針對相關課題深入觀察，並透過各種研討、座談、拜會及內部討論，與國內外各界學者專家相互學習討論推敲。本院的三本年度報告——「印太區域安全情勢評估」、「中共政軍發展評估」、「國防科技趨勢評估」是本院同仁這一年來的部分努力成果。這三本報告既反映個別同仁的觀點，也是集體討論切磋後的產物。我們希望透過這三本報告，對上述重要議題提出本院的觀點與見解，疏漏與不成熟之處在所難免，期待各界先進不吝指教。

董事長



中華民國 108 年 12 月 6 日

本頁空白

2019 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）

王尊彥（非傳統安全與軍事任務研究所 助理研究員）

作者（依姓名筆畫順序）

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）

李冠成（量化分析暨決策推演中心 博士後研究）

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）

洪子傑（中共政軍研究所 助理研究員）

洪銘德（中共政軍研究所 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 政策分析員）

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）

編輯與校對（依姓名筆畫順序）

章榮明（量化分析暨決策推演中心 博士後研究）

劉姝廷（非傳統安全與軍事任務研究所 政策分析員）

本頁空白

摘要

王尊彥、李哲全

本報告回顧 2018 年底至 2019 年底之間印太區域的安全情勢，並評估台灣所處的國際安全環境。過去一年當中，印太區域國家面對世界超強美國強化其印太政策，及其與區域內強權中國之間的戰略競爭激化，在外交、軍事與經貿等領域，均受到不同程度的衝擊，尤其是美中貿易戰已波及許多印太國家，後者必須回應挑戰。這是後冷戰時期以來，規模最大且影響層面最深遠的國際情勢變化。

美國總統川普在 2017 年 11 月提出「自由與開放的印太願景」後，2018 年僅由國務院、國防部官員闡述政策意涵，至 2019 年 6 月與 11 月，才陸續公布闡釋該戰略之官方報告。有關台海議題，川普政府將台灣定位為「印太戰略」的重要夥伴，並透過軍售和法案等措施，提供台灣安全與外交上的協助。在美中貿易戰方面，2018 至 2019 年美中兩國攻防不歇，迄今未達成協議。中國方面，2019 年中國在經濟、軍事與外交持續發展，但也同時面臨挑戰，特別是經濟增長趨緩，而對外關係上又因「一帶一路」招致沿線國家憂心落入「債務陷阱」，而國際社會也質疑北京當局之真正企圖；香港局勢震撼國際社會，也加深台灣社會對中國「一國兩制」等對台政策之疑慮。此等局勢的發展，皆會影響未來中國崛起的走向。

日本於 2018 年 12 月公布新版《防衛計畫大綱》，關注中國、北韓與俄國對日本安全之威脅與影響。在面對中國軍事力量增長，日本政府與美國強化防衛與攻擊的任務分工。外交上，日本主要提升和東協國家的合作以牽制中國；經濟文化方面，日中兩國則持續交流互動，政治關係也有回溫的趨勢。在東南亞，東協在 2019 年 6 月公布《東協印太展望》，展現東協一直以來所強調的自主性，同時反映東協國家並不願意在美中兩大國之間選邊站。然而，不同東協國家對於美中兩國的態度仍存在歧異，而《區域全面經濟夥伴關係協定》也為調和各國利益，雖於 2019 年 11 月完成談判，但印度決定退出。

澳洲與紐西蘭的國家安全攸關太平洋的穩定，然隨著中國影響力進入澳紐兩國、甚至伸入太平洋島國，澳紐已認知到中國欲弱化兩國在南太的影響力。事實上，中國亦挑戰美國在「第二島鏈」部署之後方依托，故美國與澳紐已逐漸強化與南太的經貿交流與軍事合作，以制衡中國勢力在該地區之擴張。

在南亞，印度作為區域內大國，與巴基斯坦、孟加拉和斯里蘭卡等鄰國大致維持穩定關係。雖然 2019 年 2 月因恐攻事件，及印度取消克什米爾自治，而與巴國爆發軍事衝突，所幸未爆發戰爭。美國「印太戰略」重視印度，而中國「一帶一路」和「珍珠鏈」戰略在南亞持續推進並形成包圍態勢，令印度亦感需要美國協助制衡中國。面對美中經貿衝突，印度則調整經貿政策，期藉此機會促進經濟發展。俄羅斯雖然不是美國「印太戰略」的直接施壓對象，但俄國仍須面對美國「印太戰略」下美中對抗的戰略格局。美國的北極新戰略認定俄中兩國威脅

其北極利益，讓俄美中三國在北極的戰略競爭複雜化。

在兩岸關係上，習近平 2019 年年初的講話，使得中國對台統戰政策出現變化。一方面，北京持續透過軟硬兩手策略，在經濟及社會上給予台灣人民各項「優惠」，例如 11 月 4 日國台辦發布的「對台 26 項措施」；但另一方面卻挖台灣外交牆腳並進行軍事恫嚇，甚至利用網軍、官媒和台灣代理人，試圖操作台灣輿論並影響大選。而台灣作為美國「印太戰略」重要夥伴，台美關係升溫反映在美國行政與立法部門的實際作為上，包含「北美事務協調委員會」更名為「台灣美國事務委員會」、美台合辦首屆「太平洋對話論壇」、美國眾議院通過《2019 年台灣保證法》、以及參議院通過《2019 年台灣友邦國際保護及加強倡議法案》。

關於東海局勢，中國持續在東海進行油氣開發、巡弋釣魚台，並進行遠海長航訓練，而美國則是執行「持續轟炸機展現」任務，落實飛越自由，並重申《美日安保條約》適用釣魚台。另一方面，日中關係出現改善，但中俄卻在東海進行聯合軍演，此等事態都讓東海的整體局勢更形複雜。在南海問題上，中國已經與菲律賓、馬來西亞建立南海問題雙邊磋商機制，與東協各國《南海行為準則》單一文本磋商已完成一讀，與菲律賓 2018 年底簽署的《關於油氣開發合作諒解備忘錄》，也成立相關委員會與工作組。對此，美國則是持續深化與盟邦、夥伴、區域既有機制的雙邊、三邊與多邊關係以為制衡。

最後，在朝鮮半島方面，韓國面對美中戰略競爭顯得進退維谷：2019 年起，美中因貿易爭端、華為與南海問題，戰略競爭激化，不僅殃及韓國經濟，甚至蔓延到安全領域。韓國對美中採兩面平衡避險外交，調整外交部門組織成立因應「印太戰略」核心國家的「亞太局」，尋求強化「新南方政策」結合「印太戰略」，但也尋求與「一帶一路」對接，拓展韓國的對外合作領域。但在朝鮮半島「無核化」的進程方面，2019 年未見明顯突破。儘管北韓多次試射飛彈，而美國未做出特殊反應，但談判仍然停滯不前，這讓文在寅總統的兩韓和解政策在國內受到考驗。

本報告研究發現綜整如下。美國「印太戰略」及其官方報告，均使美中兩大國在印太區域的對抗格局更為明朗清晰；美中貿易戰可能轉為長期化，而這將會促成全球產業鏈的重組，波及印太區域內許多國家。貿易戰與「印太戰略」皆是美國為因應中國崛起之挑戰，所展開的作為與政策。至於中國方面，北京當局 2019 年同時面對包含經濟與軍費的成長趨緩、甚至香港局勢劇變的內外挑戰，這些都對中國未來的崛起增添變數。

日本在安倍晉三執政下持續強軍作為，同時深化與美國之間的軍事同盟，包含共同建造神盾級飛彈防禦系統、以及在太空能力的建構上攜手合作；日本也持續強化與東協國家在外交與安全方面合作。在東協方面，東協持續強調在印太區域的中心地位，除越南較明顯抗拒中國之外，東協國家大抵依循「東協模式」，拒絕在美中兩國進行戰略對抗之際選邊站，惟中國方面仍持續嘗試與東協國家提升安全關係與經濟合作。

相較於東協，澳洲和紐西蘭因應中國在其國內與南太平洋的影響力快速擴張，已經採取反制作為。然而，在中國的「一帶一路」伸入澳洲與南太之後，澳紐的反制效果須待未來觀察。「一帶一路」在南亞的推動及其構成的對印包圍態勢，則升高印度的疑懼，印度對美國「印太戰略」的支持進一步轉強。但面對美中貿易戰，印度則是積極因應，調整經貿政策，試圖從中獲益。俄羅斯與美國的海陸權對抗因素，及其與中國之間深化雙邊關係，均使美中兩國的戰略對抗更加複雜。

關於台海兩岸關係的發展，在中國對台灣施加更多壓力的情況下，台美關係持續快速深化；尤其美軍艦在 2019 年幾乎定期通過台灣海峽，有助穩定台海安全。美中貿易戰升溫，雖某種程度衝擊台灣經濟，但台商因此回流，故整體影響現階段仍須觀察。在東海與南海局勢方面，在日中關係改善的背景下，東海局勢大致穩定。但南海局勢，在美中各自強化軍事整備與爭奪區域領導權的情況下，卻有緊張升高之虞。在朝鮮半島方面，無核化的談判停滯不前，但也未出現重大緊張或衝突；而文在寅面對美國和中國在安全與經貿上的壓力，使其在國內的領導力受到挑戰。

本頁空白

目錄

序.....	i
2019 印太區域安全情勢評估報告作者群.....	iii
摘要.....	v
表目錄.....	xii
圖目錄.....	xiii
專有名詞中英對照.....	xi
緒論.....	1
第一篇 印太地區的安全結構.....	3
第一章 美國在印太地區的政策作為.....	5
壹、前言.....	5
貳、美國印太政策之構想與規畫.....	6
參、印太戰略與地緣政治.....	9
肆、印太戰略與經濟安全—美中貿易戰.....	14
伍、小結.....	17
第二章 2019 年中國的崛起與挑戰.....	21
壹、前言.....	21
貳、2019 年的中國崛起.....	21
參、中國面臨之挑戰與調整.....	28
肆、小結.....	36
第二篇 區域國家的回應.....	37
第三章 日本之安全情勢發展.....	39
壹、前言.....	39
貳、當前日本所處的安全保障環境.....	39
參、日美將擴大安保合作領域.....	40
肆、日中關係的「虛」與「實」.....	42
伍、日本與東協及台灣的關係.....	43
陸、小結.....	46
第四章 東協之安全情勢發展.....	47
壹、前言.....	47
貳、東協對美中戰略競爭的回應.....	47
參、主要東協成員國對美中戰略競爭的回應.....	48
肆、東協對美中貿易戰的回應.....	51
伍、小結.....	52
第五章 澳紐與南太區域之安全情勢發展.....	53
壹、前言.....	53
貳、中國在南太區域的擴張.....	53

參、澳紐與志同道合國家在南太的反制作為.....	57
肆、小結.....	61
第六章 印度之安全形勢.....	63
壹、前言.....	63
貳、印度與區域內外國家之關係.....	63
參、印度面對與回應美國「印太戰略」.....	65
肆、在中印經貿衝突與動盪下尋求繁榮.....	66
伍、印度與主要國家印太政策的政經競合.....	67
陸、小結.....	68
第七章 俄羅斯之安全情勢發展.....	69
壹、前言.....	69
貳、印太戰略下的俄中抗美格局.....	69
參、深化卻有各有盤算的俄中軍事合作.....	72
肆、小結.....	75
第三篇 區域熱點的情勢變遷.....	77
第八章 台海兩岸之安全情勢發展.....	79
壹、前言.....	79
貳、日益增溫的台美關係.....	79
參、中國片面改變兩岸關係現狀.....	81
肆、美中貿易戰對於台灣經濟安全的影響.....	84
伍、小結.....	90
第九章 東海與南海安全情勢發展.....	93
壹、前言.....	93
貳、東海情勢發展與展望.....	93
參、南海情勢發展與展望.....	97
肆、小結.....	104
第十章 朝鮮半島之安全情勢發展.....	109
壹、前言.....	109
貳、韓國對印太區域安全情勢的考量與回應.....	109
參、北韓對印太區域安全情勢的考量與回應.....	113
肆、小結.....	115
結論.....	119
大事紀.....	122

第一章責任校對：鍾志東、盧金杉
第二章責任校對：章榮明、盧金杉
第三章責任校對：章榮明、李安曜
第四章責任校對：劉姝廷、李安曜

第五章責任校對：江炘杓、張俊慶
第六章責任校對：劉蕭翔、張俊慶
第七章責任校對：王尊彥、徐銘志
第八章責任校對：洪子傑、徐銘志
第九章責任校對：陳蒿堯、周為燊
第十章責任校對：李哲全、周為燊

表目錄

表 1-1、美中貿易戰的重要時程	15
附表 1-1、2019 年美國印太倡議大事紀	18
表 2-1、2019 年解放軍海軍主要戰鬥艦艇建造與服役數	23
表 2-2、2019 年解放軍週邊地區軍力展示	24
表 2-3、2019 年習近平參與多邊會議列表	27
表 2-4、2019 年習近平出訪報導常用詞頻	27
表 8-1、2017-2019 年美國對台主要軍售	80
表 8-2、台灣三大產業產值及對美出口概況	87
附表 8-1、2019 年美國軍艦通過台灣海峽情況	91
表 9-1、中國海警船在釣魚台海域巡航情況（2018 年 6 月-2019 年 10 月）	94
附表 9-1、中國軍機艦東海遠海長航任務概況（2018 年 12 月-2019 年 11 月）	104
附表 9-2、川普上任以來美國在南海航行自由行動一覽表	107

圖目錄

圖 1- 1、2015-2019 年美國 GDP 與前一季 GDP 之百分比變化.....	17
圖 2- 1、Google 綜合國力指數	22
圖 2- 2、2019 年習近平出訪國家	26
圖 2- 3、中美貿易總額變動趨勢，2016-2019 前三季同比	28
圖 2- 4、美國進口商品產地，2018-19 年上半年同比	29
圖 2- 5、中國軍事預算年成長率（2005-2019）	32
圖 2- 6、多國軍事預算占 GDP 比重（2000-2017）	33
圖 2- 7、一帶一路債務風險	35
圖 5- 1、南太地緣政治地圖	54
圖 8- 1、美國對中國、中國對美國進口商品之平均關稅	85
圖 8- 2、台灣五大產品進出口總值（2016.1-2019.9）	86
圖 8- 3、台灣對國外及中國投資（2016.1-2019.9）	88
圖 8- 4、台商回台投資總額與家數	89
附圖 8- 1、2018-2019 美中貿易戰大事紀	92

本頁空白

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
佐科威（印尼總統）	Joko Widodo, “Jokowi”
杜特蒂（菲律賓總統）	Rodrigo Duterte
彼得斯（紐西蘭副總理）	Winston Peters
金正恩（北韓領導人）	Kim Jong-un
夏納翰（美國前代理國防部長）	Patrick Shanahan
納吉（馬來西亞前首相）	Najib Razak
馬哈迪（馬來西亞首相）	Mahathir bin Mohamad
馬提斯（美國前國防部長）	James N. Mattis
艾斯培（美國國防部長）	Mark Esper
勒特諾（印尼外交部長）	Retno Marsudi
莫里森（澳洲總理）	Scott Morrison
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
歐巴馬（美國前總統）	Barack Obama
蓬佩奧（美國國務卿）	Michael R. Pompeo
薛瑞福（美國國防部印太安全事務助理部長）	Randall Schriver
賽夫丁（馬來西亞外交部長）	Saifuddin bin Abdullah

二、政策文件／法案／條約

《2018 年國防戰略》（美國）	<i>2018 National Defense Strategy</i>
《2018 年善用投資促進發展法》（美國）	<i>Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018, BUILD Act</i>
《2019 年台灣友邦國際保護及加強倡議法案》（台北法案）	<i>Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019, TAIPEI Act</i>
《中程核武條約》	<i>Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF Treaty</i>
《台灣旅行法》（美國）	<i>Taiwan Travel Act, TTA</i>

《台灣關係法》(美國)	<i>Taiwan Relations Act, TRA</i>
《印太戰略報告》	<i>Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region</i>
《自由開放印太：促進共享願景》	<i>A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision</i>
《自由聯合協定》	<i>Compact of Free Association, COFA</i>
《法國與印太安全》戰略報告(法國)	<i>France and Security in the Indo-Pacific</i>
《南海各方行為宣言》	<i>Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC</i>
《南海行為準則》	<i>Code of Conduct in the South China Sea, COC</i>
《美日安保條約》	<i>The Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan</i>
《美國國家安全戰略》	<i>National Security Strategy of the United States of America</i>
《美菲共同防禦條約》	<i>Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of the Philippines</i>
《美澳紐防禦條約》	<i>The Australia, New Zealand, United States Security Treaty, ANZUS Treaty</i>
《核態勢評估報告》(美國)	<i>Nuclear Posture Review</i>
《海上意外相遇準則》	<i>Code for Unplanned Encounters at Sea, CUES</i>
《區域全面經濟夥伴協定》	<i>Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP</i>
《國防授權法》(美國)	<i>National Defense Authorization Act, NDAA</i>
《訪問部隊地位協定》	<i>Visiting Forces Agreement, VFA</i>
《戰略防禦政策聲明》(紐西蘭)	<i>Strategic Defence Policy Statement 2018</i>
《聯合國海洋法公約》	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS</i>
《關於更緊密經濟關係的太平洋協定》	<i>Pacific Agreement on Closer Economic Relations, PACER Plus</i>
《東協印太展望》	<i>ASEAN Outlook on the Indo-Pacific</i>
藍點網絡計畫	<i>Blue Dot Network</i>
太平洋海事安全計畫	<i>Pacific Maritime Security Program</i>

美國兵力部署倡議	United States Force Posture Initiatives, USFPI
重啟太平洋（紐西蘭）	Pacific Reset
復興太平洋（英國）	Pacific Uplift
提升太平洋（澳洲）	Pacific Step-up
網路合作夥伴關係	Cyber Cooperation Partnership
雙軌思路	dual-track approach

三、國際組織／跨國機制／政府部門

上海合作組織	Shanghai Cooperation Organization, SCO
五眼聯盟	Five Eyes
太平洋支援部隊	Pacific Support Force
太平洋島國論壇	Pacific Islands Forum, PIF
太平洋融合中心	Pacific Fusion Centre
出口融資與保險公司（澳洲）	Export Finance and Insurance Corporation, EFIC
四方安全對話	QUAD
四國防衛協調組織	Quadrilateral Defence Coordinating Group
安全諮商會議	Security Consultative Committee, 泛稱 2+2 會議
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
東協高峰會	ASEAN Summit
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	Association of Southeast Asian Nations, ASEAN
美、日、澳三邊戰略對話	Trilateral Strategic Dialogue
國防安全合作局（美國）	Defense Security Cooperation Agency
國際原子能總署	International Atomic Energy Agency, IAEA
環印度洋區域合作聯盟	Indian Ocean Rim Association, IORA

四、演習

大洋洲海事安全倡議聯合巡邏	Oceania Maritime Security Initiative, OMSI
中央-2019	Tsentre-2019
東方-2018	Vostok-2018
東協－美國海上演習	ASEAN-U.S. Maritime Exercise, AUMX
海洋勇士	Koa Moana
馬拉巴爾演習	Malabar

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
E-2D「先進鷹眼」空中預警機	Advanced Hawkeye
F-35「閃電 II」匿蹤戰機	F-35 Lightning II
V-22「魚鷹」傾轉旋翼機	V-22 Osprey
中業島	Thitu Island, Pag-Asa Island
反介入／區域拒止	Anti-Access and Area Denial, A2/AD
北康暗沙	North Luconia Shoals
瓜加林環礁	Kwajalein Atoll
自由與開放的印太	Free and Open Indo-Pacific
西里伯斯海	Celebes Sea
完全、可驗證及不可逆的無核化	Complete, Verifiable, and Irreversible Denuclearization, CVID
東協中心性	ASEAN Centrality
東協模式	ASEAN Way
東進政策 (印度)	Act East Policy
南康暗沙	South Luconia Shoals
持續轟炸機展現	Continuous Bomber Presence, CBP
玻里尼西亞	Polynesia
美拉尼西亞	Melanesia
航行自由行動	Freedom of Navigation Operations, FONOPs
密克羅尼西亞	Micronesia
曼奴斯島	Manus Island
終端高空區域防禦 (簡稱薩德)	Terminal High Altitude Area Defense, THAAD

隆布魯海軍基地

萬安灘

戰時作戰指揮權（美韓）

澳大拉西亞

Lombrum Naval Base

Vanguard Bank

Wartime Operational Control

Australasia

本頁空白

緒論

王尊彥、李哲全

無庸置疑，今日的印度太平洋（以下簡稱印太）區域，已成為全球高度關注的焦點。2019 年的印太區域，受到太平洋兩大強權－中國與美國－之間全面性戰略競爭的影響與衝擊，國際關係同時呈現渾沌與清晰、挑戰與機會並存的複雜態勢。印太區域的國家即是在此複雜的國際形勢下，致力追求經濟繁榮並確保國家安全。

美國國防部與國務院於 2019 年陸續公布「印太戰略」之正式報告。這兩份報告使川普政府對印太區域的戰略規畫，得以呈現更清晰完整的面貌，有助各國進一步瞭解美國的「印太戰略」。此外，對印太區域而言，中國與美國之間的貿易衝突，是融合挑戰與機會的國際局勢發展。自 2018 年爆發並延燒至今的中美貿易戰，已經不同程度地衝擊印太區域的國家，印太國家也對此衝擊作出不同的回應。其中不乏部分國家，在迴避或緩和美中貿易戰的衝擊之餘，更進一步試圖利用貿易戰，積極促進自國本身的經貿發展。

本報告回顧與評估 2018 年底至 2019 年印太國家與熱點地區的安全形勢，涵蓋外交、軍事、經貿等領域有關安全之議題。本報告共計十章，並區分為三篇。第一篇是「印太地區的安全結構」，包含第一章與第二章。第一章從美國「印太戰略」出發，認為美國正在印太地區擴大其在印太之影響力，而台灣正是此過程中的重要夥伴。在美中貿易衝突議題上，美中雖舉行談判並曾達階段性的共識，但貿易戰卻未因此結束，未來仍不容樂觀。第二章則將焦點轉向中國，觀察 2019 年中國在經濟、軍事和外交等面向發展的趨勢；本章指出，經濟下行、中美貿易戰與香港「反送中」等問題，導致經濟與軍費之增長均有減緩，但周邊國家對中國仍感憂慮，尤其關注中國「一帶一路」所誘發的「債務陷阱」，以及中國可能藉此掠奪港口、基地等高戰略價值之利益。

第二篇為「區域國家的回應」，包含第三至第七章，依序討論日本、東南亞、澳紐與南太平洋地區、印度和俄羅斯等國家。首先，針對美國的「印太戰略」與中國軍力持續發展，日本透過與美國間的結盟與防衛分工，以及強化與東協國家之間的安全合作，以作為因應。有關東協對美中戰略競爭的回應，在區域層次上，東協仍重視「東協中心性」原則，避免在美中之間選邊站；在國家層次上，印尼、星、馬、菲、越、東等國家對中國之態度，顯然口徑並不一致。而地緣上更遠的澳紐，則是認知到中國不僅意圖弱化澳紐與美國的關係，更藉「一帶一路」之名將勢力伸入南太，弱化澳紐對南太影響力以及我國在南太邦交。對此，「印太戰略」成為強化美國與澳紐經貿和軍事關係的推進力量。至於與美、日、澳同為「四方安全對話」成員的南亞大國印度。印度和美國互相視對方為遏制中國的力量，「印太戰略」已將印度明確定位為重要的戰略夥伴，惟印度迄今未對「印太戰略」全力支持；面對美中貿易戰，印度調整政策將美中經貿危機化為印度的

經濟轉機。俄羅斯基本上不是「印太戰略」之直接目標，但美國認為俄國和中國均威脅其北極利益，而美國已制定北極戰略制衡中國，形同「印太戰略」之配套政策。

儘管美國「印太戰略」須待進一步落實，而進行中的美中貿易戰爭並非軍事交火，印太區域內仍然有幾個致令國際社會憂慮、可能出現武裝衝突的熱點地區，第三篇「區域熱點的情勢變遷」即分別針對台海、東海與南海、以及朝鮮半島等三個區域熱點進行討論。「印太戰略」報告反映美台關係升溫，更凸顯台灣在該戰略將扮演重要角色；而台灣亦受美中貿易戰影響，惟若台灣政府調整政策，貿易戰將可成為經貿蛻變之契機。台灣在面對中國經貿誘逼與武力恫嚇之兩手策略時，此尤具戰略意義，有利台灣在中國的壓力下確保繁榮與安全。在地緣上鄰接台海的東海，2019 年中國持續在東海開發油氣以及巡弋釣魚台，日中關係雖有改善，但有其侷限；在南海，中國未放棄以雙邊主義對待相關國家，而美軍亦致力維持航行自由，中美對南海主導權的爭奪伴隨著雙方的軍事整備同步升高。圍繞著朝鮮半島「無核化」，過去一年相關國家立場未改，致談判陷入膠著，且北韓頻繁試射飛彈製造恫嚇氛圍，美國也未提出扭轉全局之對策。韓國對於美中兩國在印太的戰略競爭，則是一方面支持美國「印太戰略」，另一方面尋求參與「一帶一路」的機會。

2019 年，台灣依然處在中國的巨大陰影之下，香港局勢的劇變更加深台灣社會對於中國對台政策的疑慮。美國「印太戰略」與美中貿易戰使包含台灣在內的印太國家必須有所回應，而回應的最高目標，則是維持國家安全與經濟繁榮。台灣必須時而以鄰為師、時而以鄰為戒，密切掌握印太區域安全形勢之演變和發展，適時適切調整對外政策，以確保國家安全無虞。本報告即以此為目標，關注並分析相關議題，期對台灣的國家安全作出貢獻。

本報告由本院同仁在執行長林正義博士指導之下合作完成。撰稿同仁除專注在各自負責的章節、與主編商榷內容細節之外，尚須與觸及相關議題的其他篇章執筆者討論溝通，而本院其他同仁亦提供建議並協助校對工作。對於長官的指引以及同仁的辛勞，主編在此謹表謝忱。本報告如有疏漏缺失，概由主編負責。

第一篇 印太地區的安全結構

本頁空白

第一章 美國在印太地區的政策作為

鍾志東、陳亮智*

壹、前言

2019 年是美國提出印太倡議關鍵的一年。自從美國總統川普 (Donald Trump) 的首任國務卿提勒森 (Rex Tillerson) 於 2017 年 10 月 18 日，在華府戰略暨國際研究中心 (CSIS) 首次援用「印太區域」的地緣政治概念，聲言在「安全、穩定與繁榮」前提下，將與印度共同追求「自由與開放的印太區域」(a free and open Indo-Pacific region) 目標後，¹從川普總統、國家安全會議、國防部、國務院等政府相關部門與官員，陸續對美國在印太地區的倡議提出論述。川普政府在 2019 年對印太地區倡議發布兩份重要政策文件：國防部 6 月 1 日的《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region) 與國務院 11 月 4 日的《自由開放印太：促進共同願景》報告 (A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision)，²綜合整理了川普政府對印太倡議的願景、構想、與行動規畫，至此美國在印太地區之政策綱要的輪廓已清楚呈現。

川普政府在印太區域的戰略願景，簡言之在於建構一個「自由與開放的印太地區」，以倡議四項核心價值原則：尊重國家主權獨立、和平解決爭端、公平互惠貿易、及以規則為基礎的國際秩序。³而美國印太政策的基本構想，則在於如何促進與運用國家整體影響力，以保障其所揭示的國家利益與落實其所規畫的國防戰略與價值願景。對此，川普政府先是認知印太地區是「攸關美國未來發展最重要的區域」，而且印太區域既有的國際秩序與美國於區域內的優勢地位，正面臨中國「修正主義強權」(revisionist power) 的競爭挑戰。⁴基於此，川普政府視中國為印太區域最主要的威脅來源與競爭對手。在美中雙強於印太區域的競爭格局下，區域內國家也隨之面臨著選邊的抉擇。為因應中國透過「一帶一路」戰略擴張其在區域內影響力，華府提出「自由與開放的印太區域」政策願景，希望藉此

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

¹ Rex W. Tillerson, "Remarks on Defining Our Relationship with India for the Next Century," Center for Strategic and International Studies, October 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>.

² *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, U.S. Department of Defense, June 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF; *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, U.S. Department of State, November 4, 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.

³ *Indo-Pacific Strategy Report*, pp.3-4.

⁴ *Ibid.*, pp.7-10.

共同價值利益，作為與區域國家結盟基礎，反制中國對美國的挑戰。此種著眼於共同價值利益的戰略規畫，是一石二鳥之策，一方面建立印太國家對美國的認同，避免「美國優先」(America First)單邊主義下的負面影響，以正當化美國在印太區域作為；另一方面加強美國的影響力，透過價值同盟的方式，擴展與深化美國與區域內國家的合作關係。

貳、美國印太政策之構想與規畫

相較於 2017 年公布的《美國國家安全戰略》(*National Security Strategy of the United States of America*) 透過政治、經濟、軍事與安全的角度，僅概述美國對印太地區的政策。川普政府在 2019 年所發布《印太戰略報告》及《自由開放印太：促進共同願景》報告，就其願景、構想與具體計畫而言，詳細勾勒川普政府對印太區域的倡議規畫與政策作為。(2019 年美國印太倡議大事紀，請見附表 1-1)

一、印太區域安全秩序攸關美國國家利益

《印太戰略報告》開宗明義表示，美國是印太國家；就經貿、軍事、歷史與地緣政治等因素考量，印太地區是「攸關美國未來發展最重要的區域」。在認知大國間已於印太區域競爭格局下，美國「印太戰略」強調將展現美國於該區域的優勢影響力，以確保現行有利於美國的印太權力平衡，進而保障印太區域內自由開放的國際秩序與價值，因為這攸關美國重大國家利益。《印太戰略報告》在「美國國家利益與國防戰略」專章中，先是依據 2017 年《美國國家安全戰略》，臚列四項美國的「核心國家利益」(vital national interests)：保障美國人民、促進美國繁榮、維護和平透過實力與提升美國影響力。其後援引《2018 年國防戰略》(2018 *National Defense Strategy*)，標舉四項戰略目標以落實上述國家利益：國土防衛、維持在全球的軍事優勢、確保關鍵區域內之權力平衡有利於美國、與促進有利於美國安全與繁榮的國際秩序。⁵ 因此強調展現美國於印太區域優勢影響力，即在於落實《美國國家安全戰略》與《2018 年國防戰略》中，確保美國在全球與區域優勢地位的論調。證諸於《印太戰略報告》的願景、挑戰與作為，均致力於維持在美蘇冷戰結束後，以美國為首的國際秩序，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印太地區國際秩序，基本上也是體現川普思維下，強調利益優先的現實主義與國家至上的愛國主義。基於印太區域已成為美國對外最重要的戰略焦點，因此美國「印太戰略」需將區域內安全秩序與美國國家利益相結合。

⁵ *Indo-Pacific Strategy Report*, pp.15-16; 2018 *National Defense Strategy*, U.S. Department of Defense, January 19, 2018, <http://nssarchive.us/national-defense-strategy-2018/>.

二、中國是美國在印太地區最主要競爭對手

「一個自由和開放的印太地區」戰略願景，主要就是為因應中國強勢崛起下，印太區域國際秩序所面臨的挑戰與變局。此次《印太戰略報告》直將中國「修正主義強權」的威脅，視為美國當前於印太區域的最大挑戰。在其「印太戰略圖景：趨勢和挑戰」專章中，依序將中國、俄羅斯、北韓及跨國性恐怖主義等挑戰，列為美國在印太地區的四大威脅挑戰來源。⁶視中國為國家威脅，基本上是延續自2017年開始，在川普政府一系列的重要戰略文件中，一貫地將中國列為「戰略競爭對手」的基調。但在此次《印太戰略報告》則更進一步地指稱，中國是美國在區域內首要的競爭對手，因為中國在共產黨領導下，透過軍事現代化、軍事部署和掠奪性經濟，脅迫區域內國家，企圖改變該印太地區的既有秩序。舉例而言，軍事上，在南沙群島部署戰機、反艦與防空飛彈的舉措，與習近平在2015年「絕不追求南海軍事化」的公開承諾完全背道而馳；經濟上，以協助發展基礎建設為名，使相關國家陷入「債務陷阱」的「一帶一路」倡議。儘管習近平主政在對外關係上，提出多邊主義與全球主義建構「新型大國關係」，同時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這看法，反將中國定性為美國主要的戰略競爭對手與敵人，甚至視之為意識形態敵人。《印太戰略報告》更總結中國在印太區域崛起之戰略意涵，其短期目標是樹立亞太霸權地位，長期目標則在主宰世界。⁷相較下，《自由開放印太：促進共同願景》則不特別強調中國威脅，而著重於共同價值的倡議，以凸顯印太區域國家間合作的重要性。

三、點、線、面重層規畫下的「印太戰略」

時任美國代理國防部長夏納翰（Patrick M. Shanahan）在2019新加坡「香格里拉對話」會議發言時指出，《印太戰略報告》不只是戰略構想而已，它有著具體的行動方案。⁸夏納翰所說的方案，就是「印太戰略」三柱：「整備」(preparedness)、「夥伴關係」(partnerships)和「推動網絡化區域」(promotion of a networked region)，以達成落實「自由與開放的印太地區」的戰略願景。「印太戰略」三柱源自於《2018年國防戰略》的規畫：「增加致命性」(increase lethality)、「強化盟邦」(strengthen alliance)、「擴展競爭空間」(expand the competitive space)。⁹「整備」的核心在於軍事整備，強調建構一個致命性、彈性、敏捷性與備便性的聯合打擊武力，同時透過鏈結美國於區域內所有武裝力量，形成具優勢打擊之前進部署兵力，以嚇阻及必要時的戰鬥，戰勝敵人之軍事挑戰。「夥伴關係」則著重於強化與擴展盟邦或夥伴國家與美國的雙邊關係。基於「作業互通性」(interoperability)的理念，在平等與互惠的原則下，同盟與夥伴國間要採責任分擔

⁶ *Indo-Pacific Strategy Report*, pp.7-10.

⁷ *Ibid*, p.8.

⁸ “Acting Secretary Shanahan’s Remarks at the IISS Shangri-La Dialogue 2019,” U.S. Department of Defense, June 1, 2019, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1871584/acting-secretary-shanahans-remarks-at-the-iiss-shangri-la-dialogue-2019/>

⁹ *Indo-Pacific Strategy Report*, p.17.

方式，以共同捍衛雙邊國家間所共享的利益價值，如主權獨立、公平貿易與基於規則的國際秩序。「推動網絡化區域」在於建構以美國為核心的多邊組織機制，透過擴大既有之雙邊盟邦與夥伴關係，基於「有目的之夥伴關係」(partnerships with purpose)，建立三邊乃至多邊安排的網絡化安全架構，如美日韓、美日印澳四方安全對話 (QUAD)、下湄公河倡議 (the Lower Mekong Initiative) 部長會議、數位鏈結及網路安全夥伴 (Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership)、基礎設施交易與協助網絡 (Infrastructure Transaction and Assistance Network)、全球和平行動倡議 (Global Peace Operations Initiative)、東亞高峰會 (East Asia Summit)、美國與東協連結 (US-ASEAN Connect)、環印度洋區域合作聯盟 (Indian Ocean Rim Association, IORA) 等不同組合的互動多邊機制，以達成嚇阻侵略行為、維護區域穩定、促進區域繁榮、和確保海空航行自由權，進而鞏固既有之國際規範性秩序。「印太戰略」三柱可說是點、線、面的重層戰略規畫，它以美國優勢的軍事力量為起點，到強化雙邊連線的戰略同盟與夥伴關係，乃至建構多邊面向的網絡機制，特別強調透過軍事與外交的緊密鏈結，以鞏固美國於印太區域既有的優勢與領導地位。

四、盟邦與夥伴是美國於印太區域的「不對稱戰略優勢」

面對印太區域的國際競爭挑戰，美國除擁有優勢的軍事與經濟力量外，透過盟邦與夥伴關係，美國同時具有外交的優勢地位。《印太戰略報告》的特別之處，在於它使用超過一半的篇幅，強調盟邦與夥伴國的角色與重要性。《自由開放印太：促進共同願景》報告，透過「共同願景」(a shared vision) 倡議，以連結並強化美國和盟邦與夥伴間的合作聯盟關係。面臨中國強勢崛起與其在地緣政治的影響力，川普政府認知強權間的競爭博弈，已重返印太地區。在積極建軍整備因應競爭對手的軍事挑戰同時，《印太戰略報告》強調美國於區域內長久以來的安全同盟與夥伴，是美國印太戰略的「基石」(bedrock) 所在，也是在印太地區沒有任何競爭對手所能匹敵的「不對稱戰略優勢」(an asymmetric strategic advantage)。¹⁰ 要求盟邦對責任的共同擔當 (burden sharing)，是川普主義對外政策的特點。《印太戰略報告》不例外地，在凸顯安全盟邦與夥伴的關鍵性同時，強調要以「作業互通性」落實印太戰略的責任共擔主張。報告中特別提點，將透過安全合作、情報交換協議、定期軍事聯合演習、軍援與軍售與軍事教育交流等計畫，以深化與擴展美國與其盟邦及夥伴的安全關係。

五、硬軟兼備的「巧實力」戰略規畫

《印太戰略報告》在主張「和平透過實力」的軍事硬實力 (hard power) 外，特別強調透過「志同道合的盟友與夥伴」(like-minded allies and partners)，並視之為美國的「不對稱戰略優勢」，用以共同維持與建構印太區域安全秩序。在《自由開放印太：促進共同願景》報告，則透過「共同願景」、「夥伴與區域機構之交

¹⁰ Ibid, p.21.

往」、「促進經濟繁榮」、「推展善治」、「確保和平與安全」與「投資人力資本」等六項規畫措施，以落實美國對印太區域的重視與承諾，並連結所揭示之美國國家利益。同時以《印太透明倡議》(Indo-Pacific Transparency Initiative)事實文件(Fact Sheet)，提出「反腐與財務透明」、「民主協助」、「新興領袖發展」、「媒體與網路自由」及「基本自由與人權」等五項工作計畫，強調追求印太區域政府的「善治」的重要性。¹¹此種建構「志同道合」、「共同願景」、「善治」等價值觀概念，猶如軟實力(soft power)的運用，是基於彼此對「自由與開放的印太地區」核心價值的心悅誠服，而非透過暴力脅迫方式強行為之。美國印太政策此種軟硬兼施靈巧運用的雙軌策略，也正符合奈伊(Joseph S. Nye Jr.)所提之「巧實力」(smart power)，強調透過共同利益倡議如「全球公共財」(the global goods)概念，一方面用以擴張國家影響力，另一方面可正當化國家的行為。¹²例如在印太區域交往規畫上，《印太戰略報告》之「夥伴關係」和「推動網絡化區域」的設計方案，亦符合「巧實力」所著重與盟邦(alliances)、夥伴(partnerships)、機構(institutions)合作機制建構的建議。此也呼應《美國國家安全戰略》中強調透過價值同盟，以促進美國對外的影響力。¹³《印太戰略報告》、《印太透明倡議》事實文件、《自由開放印太：促進共同願景》報告三份印太文件中，均隻字未提「美國優先」與「讓美國再次偉大」，此正是刻意避免美國採單邊主義形象所造成困境，並藉此提高美國在印太區域行動的正當性，以實現其戰略目標，並鞏固其於印太區域的領導地位。

參、印太戰略與地緣政治

一、美國印太戰略在台海的實踐

有關 2019 年美中兩強在台灣海峽的競逐，由於美國已在其所公布的「印太戰略」文件中清楚地指出中國是美國在印太地區最主要的競爭對手，且中國持續對台灣的邦交、國際參與、以及國防安全加大威脅，因此美中雙方在此進行了一系列的攻防。而從中我們亦可以看出，台灣是美國在印太區域中回應中國崛起與挑戰的重要夥伴，美國除了延續其先前對台灣的諸多友好措施，包括《2018 財政年度國防授權法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, NDAA FY2018)(2017 年 9 月)，《台灣旅行法》(Taiwan Travel Act)(2018 年 3 月)，以及《2019 財政年度國防授權法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, NDAA FY2019)(2018 年 8 月)等，也透過軟實力的推動與硬實力的運用

¹¹ Indo-Pacific Transparency Initiative Fact Sheet, U.S. Department of State, November 3, 2019, <https://www.state.gov/indo-pacific-transparency-initiative/>.

¹² Richard I. Armitage and Joseph S. Nye Jr., *A Smarter, More Secure America: Report of the CSIS Commission on Smart Power*, November 6, 2007, pp.5-14.

¹³ *National Security Strategy of the United States of America*, pp.37-39.

而給予台灣在外交事務與軍事安全上的協助。由於台灣將在 2020 年 1 月舉行總統與立法委員選舉，北京試圖在許多方面對台灣的內政與外交進行干預，例如在政治上提出「一國兩制台灣方案」與《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（簡稱《對台 26 條措施》），在外交上奪取台灣的邦交國，在軍事上則是戰機踰越海峽中線與舉行大型軍事演習。這一連串的行動既有柔性的訴求，亦有硬性的欺凌，皆說明北京對台北的敵意與侵略企圖並未有太多的變化，反而有「軟的更軟，硬的更硬」的趨勢。為了因應北京的強勢與全面作為，華盛頓持續提升美台關係，在軍事防衛上則是延續其軍艦通過台海的政策，同時在武器輸出部分出售先進的武器裝備給予台灣。

2019 年 1 月 2 日，中國國家主席習近平在「告台灣同胞書發表 40 周年紀念大會」上提出對台「習五條」的論述，並提出所謂「一國兩制台灣方案」以推動其和平統一的願望。11 月 4 日，中國國台辦與國家發展改革委員會則公布所謂《對台 26 條措施》，用以促進兩岸更進一步的交流合作，並期盼達到兩岸融合的發展。整體而言，中國對台總體戰略仍是軟（利誘）硬（脅迫）兩手戰略，並且一再聲明其不會放棄對台使用武力。為此，在外交上，中國再次阻擾台灣出席 2019 年 5 月舉行的世界衛生大會（World Health Assembly, WHA），也阻擾台灣參與 2019 年 9 月的國際民航組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）大會。而美國政府則是公開呼籲支持台灣有意義地參加不以國家地位為參與資格的國際組織，包括國際民航組織、國際刑警組織（International Criminal Police Organization, INTERPOL）、以及世界衛生組織。除此之外，2019 年 5 月 25 日，我國外交部宣布，原台灣相對應「美國在台協會」（American Institute in Taiwan）的機構「北美事務協調委員會」（Coordination Council for North American Affairs, CCNAA）更名為「台灣美國事務委員會」（Taiwan Council for US Affairs, TCUSA），此為我國與美國關係的一個重大提升。2019 年 9 月 16 日，索羅門群島與我國斷交並於 9 月 21 日轉與北京建交；2019 年 9 月 20 日，吉里巴斯共和國與我國斷交並於 9 月 27 日轉與北京建交。針對中國奪取我國邦交國的作為，美國國務院一方面表示對索羅門群島與吉里巴斯兩國的決定感到遺憾，同時也直指中國企圖改變兩岸的現狀，其行為有害區域的穩定。對此，美方亦表示將尋求應對此事的各種選擇方案。10 月 29 日，美國參議院通過《2019 年台灣友邦國際保護及加強倡議法案》（*Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019*, TAIPEI Act），希冀藉此要求美國政府協助台灣鞏固其邦交。¹⁴ 由於南太平洋地區是我國邦交國集中的區域，10 月 7 日，美國國務院副助理國務卿孫曉雅（Sandra Oudkirk）出席在台北舉行的第一屆「太平洋對話」時即強調，她是「代表川普總統與蓬佩奧國務卿參與此項對話」，並重申美國對太平洋國家的堅定承諾。從以上的脈絡看來，美中兩強在台海的競逐上已因台灣的外交空間問題而展開一番的攻防。

在軍事上，2019 年 3 月 31 日出現兩架共機「殲 11 型」戰鬥機踰越海峽中

¹⁴ 美國眾議院外交事務委員會在 10 月 30 日也通過眾議院版的《台北法案》。

線，隨後遭我國空軍攔截驅離，這是繼 1999 年共機踰越海峽中線之後的再次相同作為。雖然中方並未說明其企圖為何，但普遍認為解放軍可能是為了對美國軍艦通過台灣海峽常態化表達不滿，同時也測試台灣方面可能的反應與底線。對此，美國國務院與美國國防部均表示，美國反對中國試圖片面改變現狀，並敦促其放棄對台灣使用武力脅迫。¹⁵ 綜合來說，2019 年美國在台灣海峽回應中國的軍事作為可從三個方面觀察，第一、美國軍艦保持其在 2018 年的作法，即不定期地航行通過台灣海峽，以宣示其對印太區域與台灣海峽的「航行自由」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs)。截至 11 月底為止，今年美艦已有 10 次航行通過台灣海峽的紀錄。第二、美國國會通過法案，要求美國政府履行《台灣關係法》，並要求對台軍售常態化。5 月 7 日，美國眾議院通過《2019 年台灣保證法》(Taiwan Assurance Act of 2019) 與「重新確認美國對台及對執行台灣關係法承諾」決議案，其中《台灣保證法》便要求美國對台軍售應常態化，這顯示在台《台灣關係法》通過 40 週年之際，美國國會持續加強對台灣的支持。第三、美國透過新的對台軍售案支持台灣對抗解放軍威脅。7 月 9 日，美國國防安全合作局 (Defense Security Cooperation Agency, DSCA) 宣布出售 108 輛 M1A2T 戰車及 250 具單兵攜行的刺針防空飛彈給台灣，總金額約 22 億美元；9 月 2 日，美國國務院則宣布出售 66 架 F-16V Block 70 (F-16C/D 型) 戰鬥機給台灣，總金額約 80 億美元。前者預計將強化台灣的地面作戰能力，後者則大幅提升台灣的空防能力。對此，美國除了在台海展現其軍事存在與實力之外，其亦以透過軍售的方式協助台灣提升防衛能力以對抗中國的武力威脅。

二、美國印太戰略在南海的實踐

2019 年美中兩國在南海的競逐，其基本態勢是美國仍延續其一貫的主張——南海是國際公海，世界各國的船艦與飛機在此區域均享有「航行自由」；美國反對中國在南海所進行的填海造陸工程與人工島礁軍事化，中國應立即停止這些活動；同時美國也以軍艦巡弋並挑戰具有爭議的海域，並與同盟夥伴舉行聯合軍演以因應南海可能出現的衝突與危機。然而，在中國方面，北京並不理會華盛頓的主張，而是依然地進行南海島礁軍事化作為。根據美國國防部 2019 年向美國國會所提交的《中國軍力報告》(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China) 指出，雖然中國已經宣稱停止其在南海的填海造陸行動，但是它仍持續在其所建的人工島礁上進行軍事化工程，包括部署反艦與防空飛彈系統等。¹⁶ 整體而言，中國已在南海取得島嶼佔領與填海造陸的先機，美國的軍事行動很難真正改變中國在南海的「事實佔有」(de facto occupation) 與既有成果。

根據「亞洲海事透明倡議」(Asia Maritime Transparency Initiative) 的研究追

¹⁵ 黎堡，〈中國軍機跨越台灣海峽中線 美國促北京不要單方面改變現狀〉，《美國之音》，2019 年 4 月 2 日，<https://www.voachinese.com/a/us-warns-china-on-taiwan-strait-20190401/4857444.html>。

¹⁶ Annual Report to the Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, U.S. Department of Defense, May 2, 2019, pp. 73-75.

蹤顯示，中國在西沙群島的永興島（Woody Island）已建設海軍基地並部署反艦與防空飛彈，同時其機場也已經可以提供戰鬥機進行起降。¹⁷ 而中國在 2016 年的南海仲裁案之後，仍持續在南沙群島進行軍事化工程，包括 2016 年在赤瓜礁（Johnson South Reef）、南薰礁（Gaven Reefs）、東門礁（Hughes Reef）、與華陽礁（Cuarteron Reef）等四處建蓋行政辦公建築、武器庫房、以及偵測設施等；2018 年則已完成在永暑礁（Fiery Cross Reef）、渚碧礁（Subi Reef）、美濟礁（Mischief Reef）等三座島嶼的航空設施、港口設施、武器修護地點、行政辦公建築、軍事營房、與通信設施等。¹⁸ 2019 年，北京在南海的作為已跳脫「製造人工島嶼」的議題，轉變成為在這些島嶼上「進行了什麼程度的軍事化作為」。這表示中國已對南海展現了更強大的軍事控制能力。

相對地，美國則是繼續執行其軍艦航行自由的任務，包括 1 月 7 日，飛彈驅逐艦「麥坎貝爾」號（*USS McCampbell, DDG-85*）駛進西沙群島 12 浬內執行航行自由任務；2 月 11 日，柏克級神盾驅逐艦「史普魯恩斯號」（*USS Spruance, DDG III*）與「普瑞布爾號」（*USS Preble, DDG 88*）駛進南沙美濟礁 12 海里範圍內；5 月 6 日，飛彈驅逐艦「普瑞布爾號」（*USS Preble, DDG-88*）和「鍾雲號」（*USS Chung-Hoon, DDG-93*）在南沙群島的南薰礁（Gaven Reefs）和赤瓜礁（Johnson Reef）12 浬內進行自由航行任務等等（有關近年美國在南海的自由航行任務，請參照附表 9-2，頁 108）。在「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）中，美國國防部則是持續批判中方在南海的作為。6 月 1 日，美國在其所公布的《印太戰略報告》強調美國將繼續其在南海的航行自由任務，並正式提出「印太海上安全倡議」（Indo-Pacific Maritime Security Initiative, Indo-Pacific MSI），以強化美國與南海周邊國家的合作。這顯示美國在南海區域對抗中國的策略不僅限於美國單方面的行動，亦訴求與區域國家的合作，以共同抵制中國在南海的勢力擴張，這些國家包括菲律賓、越南、馬來西亞、印尼與泰國等。9 月 2 至 6 日，美國更首次與東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）10 國的海軍舉行聯合軍事演習。由於中國於 2018 年 10 月在廣東省湛江與東協國家首次舉行海上聯合軍演（「海上聯演-2018」），並於 2019 年 4 月在山東青島與東協國家舉行第二次海上聯合軍演（「海上聯演-2019」），因此美國逐漸加大反制中國在東南亞與南海的軍事獨霸狀態，這是美國在軍艦巡弋與國際法規範之外所另闢的制衡策略。準此，美中雙方在南海的競逐上似乎均有從單一國家朝向「爭取夥伴盟友」與「多邊軍事合作」之「點、線、面」的發展態勢，各國在南海區域的軍事行動有更為國際化與複雜化的趨勢。值得注意的是，華盛頓與北京所爭取的盟友與夥伴多所重疊，這些國家即是東協十國。因此，東協十國未來在南海軍事合作議題上，究竟是選擇與美國合作，抑或是選擇與中國合作，或將堅持其不選邊的立場，將會是值得觀察的一個焦點。

¹⁷ “Update: China’s Continuing Reclamation in the Paracels,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, August 28, 2019, <https://amti.csis.org/paracels-beijings-other-buildup/>.

¹⁸ *Annual Report to the Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China*, U.S. Department of Defense, May 2, 2019, pp. 73-75.

三、美中在朝鮮半島的競逐

2019 年美中兩國在朝鮮半島的競逐，不若華盛頓與北京在台海與南海議題上的「直接面對面」，主要是由美國與北韓在朝鮮半島上進行折衝，中國的影響力則隱身在北韓之後。雖然朝鮮半島的和平進程在 2018 年出現明顯的轉變與推展，而兩韓關係與美朝關係亦出現了重大的進步。川普和金正恩已於 2019 年 2 月 27 日在越南河內進行二度會面，但是雙方卻在北韓無核化與解除經濟制裁等重要議題上無法達成共識而破局。美方認為關鍵在於北韓要求完全解除制裁，同時北韓則是希望解除 2016-2017 年聯合國的 5 項對北韓民生經濟制裁措施，並在無核化議題上採取「分階段同步措施」。由於雙方無法取得共識，於是協議簽署無疾而終。川金二會於 2 月 28 日破局後，北韓副外長李吉成隨即訪問中國並會晤中國外長王毅，顯示北韓與中國仍維持著密切關係與聯繫，而北京對朝鮮半島的局勢仍具有舉足輕重的影響。

2019 年 6 月 29 日，在結束大阪 G20 高峰會之後，美國總統川普隨即前往韓國，並於 6 月 30 日前往南北韓位於板門店的非軍事區與北韓領導人金正恩會面，這是雙方在 2 月的河內會談破局之後的首次會面，而川普也成為首位踏上北韓領土的美國總統。川普在稍後表示，美國與北韓將在未來的數週陸續展開諸多議題的會談，朝鮮半島無核化議題在川金再次會晤之後似乎又露出曙光。然而在此之前，習近平才於 6 月 20 日訪問了平壤並與金正恩會談。在會談中，習近平表示中國政府希望在朝鮮半島無核化議題上扮演建設性角色。很顯然地，中國的影子依然出現在朝鮮半島與美朝關係上。因此，2019 年朝鮮半島的和平進程雖有若干的進展，但是在無核化的議題上，其進展的幅度仍十分有限。雖然美國試圖將和平進程「簡化」在華盛頓與平壤之間，但是北京的身影與影響力卻是揮之不去的事實。

四、美俄在印太區域的競逐

有關 2019 年美俄兩國在印太區域的競逐態勢，基本上，一個單純的華盛頓與莫斯科在此區域的政治外交與軍事競爭樣貌並未所見。然而，這並不表示俄羅斯沒有參與印太區域事務或是不關注其在印太區域的利益。相對地，俄羅斯是與中國密切合作以推進它在印太地區的利益與地位。換言之，美俄在印太區域的競逐可視為是「美國」與「中國與俄羅斯」在印太區域的地緣政治與戰略競爭。也無怪乎，在《印太戰略報告》當中，華盛頓依序將中國、俄羅斯、北韓與跨國性恐怖主義等，列為美國在印太地區的四大威脅來源。

2019 年 4 月 23 日，中國海軍甫於青島舉行慶祝解放軍海軍成立 70 周年暨海上閱兵後，中俄兩國海軍旋即於 4 月 29 日至 5 月 4 日，於青島舉行代號為「海上聯合-2019」(Joint Sea 2019) 的聯合軍事演習，強調「聯合海上防衛行動」，以增強中俄兩國共同應對海上安全威脅的能力。¹⁹ 9 月 16 至 21 日，俄羅斯舉辦四

¹⁹ 張汨汨、王克，「中俄『海上聯合-2019』軍事演習圓滿結束」，《新華網》，2019 年 5 月 5

年一次的「中央-2019」(Tsentr-2019)軍事演習，以實際操演多國聯合部隊共同打擊國際恐怖主義，進而維護中亞地區的軍事安全。²⁰ 此項演習為俄國年度極為重要的戰略演習，中國在2018年首度獲得邀請而參與「東方-2018」(Vostok-2018)的演習，今年則又再度獲邀參與「中央-2019」演習。中國連續兩年參與俄羅斯最重要的戰略演習，代表中俄兩國的軍事交流與合作關係十分緊密。儘管兩國在中亞亦有戰略競爭與利益衝突，但是中俄聯合對抗美國的共同戰略目標則是相當一致。另外，2019年7月23日，俄羅斯與中國進行了首次的兩國亞太聯合空中戰略巡航，並由3架俄羅斯軍機與2架中國軍機共同飛進南韓與日本具有主權爭議的獨島（日本稱之「竹島」）上空。此舉則是引來南韓與日本兩國高度的關切。

肆、印太戰略與經濟安全—美中貿易戰

2019年美中貿易戰一路走來打打談談。雖然當中有一度出現和緩的態樣，特別是兩國領導人川普與習近平於6月29日大阪G20高峰會會晤之後，但是整體而言，美國是屬於攻擊與主動的一方，而中國則是屬於防守與被動的一方。從美國的角度而言，美中貿易戰的發生可追溯至2016年川普在競選總統時的主張——美國不該再是國際自由貿易與全球化之下的犧牲者，而是應該努力追求一個更為「公平與互惠」的國際自由貿易。在著眼於縮短貿易赤字的同時，美國也極力維護其在高科技研發與生產上的優勢，特別是中國以所謂「逆向工程」的方式而竊取美國的先進技術。因此，特別是針對中國，美國希望以提高關稅的方式逼迫部分產業（尤其是製造業）遷移出中國，進而延遲或拖垮中國的經濟發展及其在國際上的政治經濟影響力，削弱中國崛起所帶來的威脅。

換言之，川普推動貿易戰的目的十分清楚，即是要美國的消費市場與中國的生產供應脫勾，希冀藉由提高關稅以增加中國製造並輸往美國產品的成本，進而弱化中國的總體經濟表現。由於美國仍是世界最大的經濟體與最大的消費市場，許多國家皆是倚靠著對美出口以維持經濟成長動力，因此美國仍可藉此策略而影響他國的經濟成長。

2018年，在經歷了三波美國對中國的提高關稅制裁與中國的強勢回擊之後，2018年12月1日，在布宜諾斯艾利斯G20高峰會上，川普與習近平協商達成共識，雙方達成貿易戰停火90天的共識，並宣布在談判期間雙方暫停增加新的貿易制裁措施。2019年3月1日最後期限即將到期時，美國宣布雙方將延長暫停增加新貿易制裁措施的期限。

然而，5月5日，美國總統川普卻宣布，將對價值約2000億美元的中國輸出美國的商品課徵25%的關稅，並於6月1日開始正式生效。同樣地，5月13

日，http://www.xinhuanet.com/2019-05/05/c_1210125603.htm。

²⁰ Holly Ellyatt, "Russia conducts massive military drills with China, sending a message to the West," *CNBC*, September 17, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/09/17/russia-conducts-tsentr-2019-military-exercises-with-china-and-india.html>.

日，中國國務院關稅稅則委員會辦公室亦宣布，自 6 月 1 日起，中國對美國輸往中國價值約 600 億美元的部分進口商品將加徵 5%至 25%的關稅。6 月 1 日，美國貿易代表署則宣布，美國對中國商品加徵 25%關稅的時間將延後至 6 月 15 日實施，而中國方面則表示中國方面加徵關稅會在 6 月 1 日如期實施。

6 月 29 日，川普與習近平於大阪 G20 高峰會上進行會晤，雙方同意重啟經貿談判磋商，同時美國將不再對中國產品增加新的關稅。就此而言，美方似乎是在向中方釋放若干的善意。但是，8 月 1 日，美國對中國向美國購買農產品的進程表示不滿，川普總統於是宣布將於 9 月 1 日開始，對其他另外中國輸往美國價值約 3000 億美元的商品進行增加 10%的關稅。其後，中國則宣布暫停向美國購買農產品，並在 8 月 24 日宣布將對價值約 750 億美元的美國商品增加 10%或 5%的關稅，同時恢復對美國的汽車以及部分汽車零件增加關稅。8 月 25 日，美國則宣布對先前價值約 3,000 億美元的中國商品再提高關稅至 15%，並對當前價值約 2500 億的中國進口貨物增加 25-30%的關稅。就此而言，8 至 9 月的美中貿易戰似乎又處於一個極為強烈對抗的階段。

10 月 11 日，美國總統川普在白宮接見中國貿易談判代表、中國國務院副總理劉鶴時表示，美中雙方在智慧財產權、金融服務與農產品採購方面已達成協議，中方同意向美國採購 400 到 500 億美元的農產品，同時美方同意暫停對原定在 10 月 15 日所實施的對價值約 2,500 億美元的中國商品加徵關稅。川普樂觀地表示，其有可能與習近平在 11 月於智利所舉行的亞太經濟合作高峰會上簽署協議。然而，智利於 10 月 30 日因為首都聖地牙哥的示威抗議而宣布取消預計 11 月中舉行的亞太經濟合作高峰會，於是川普與習近平也就喪失了此次見面的機會。雙方未來將會在何時再進行會面，以及兩國將以何種方式再次進行磋商，這將是後續觀察兩國貿易戰爭的重點。有關美中貿易戰的重要時程，請參照表 1-1。

表 1-1、美中貿易戰的重要時程

時間	美國採取的行動	中國做出的回應
2018 年 7 月 6 日	針對 340 億美元中國輸美商品提高 25%關稅	針對 340 億美元美國輸中商品提高 25%關稅
2018 年 8 月 7 日	針對 160 億美元中國輸美商品提高 25%關稅	針對 160 億美元美國輸中商品提高 25%關稅
2018 年 9 月 24 日	針對 2,000 億美元中國輸美商品提高 10%關稅	針對 600 億美元美國輸中商品提高 5-25%關稅
2019 年 5 月 5 日	針對 2,000 億美元中國輸美商品提高 25%關稅	針對 600 億美元美國輸中商品提高 5-10%關稅
2019 年 8 月 1 日	川普發推文稱，將從 9 月 1 日起，對剩下的 3,000 億美元中國進口商品加徵 10%關稅	
2019 年 8 月 5 日	將中國列為匯率操縱國	無

2019 年 8 月 23 日	川普推文表示，對先前 3,000 億美元商品由 10% 提高至 15% 關稅，對既有 2500 億美元商品由 25% 調升至 30% 關稅	中國政府宣布將對價值 750 億美元的美國商品加徵 5% 至 10% 的報復性關稅
2019 年 10 月 7 日	將中國 28 家公安機構和海康威視等 8 家科技公司列為出口黑名單	無
2019 年 10 月 15 日	針對 2,500 億美元中國輸美商品提高 20-30% 關稅（暫緩）	無

資料來源：陳亮智整理自公開資訊。

綜觀美中兩國在貿易戰中的作為，事實上兩國在此議題上皆採取了「打打談談」的策略。一方面雙方皆希望藉由提高關稅以迫使對方回到談判桌，並逼迫對方做出讓步的協議。但另一方面，從 2018-2019 年的經驗裡，我們亦觀察到美中的貿易談判協議並非是「長治久安」，其很快地將被下一波的加徵關稅所打破與取代，而在雙方的一來一往當中，彼此的態度又都十分地強勢。換言之，華盛頓與北京確實都有想要藉由磋商談判來舒緩彼此的貿易戰，而它們也確實有可能在短時間之內達成協議，然而這樣的協議似乎都不會持續太久，最後還是再回到貿易戰的火線上。從美國或川普的角度而言，只要沒有達到上述的美國國家利益與戰略目的時，例如迫使中國採取更為公平的國際貿易，並且提高對智慧財產權的重視與保護等，川普的「打打談談」策略應該會持續下去。此外，由美國經濟分析局（Bureau of Economic Analysis）所發佈的統計結果觀察，從 2018 年 7 月美、中開始進行貿易戰以來，美國國內的 GDP 雖然皆出現正成長，然而從 2018 年第三季開始，美國國內 GDP 似乎有成長趨緩現象，尤以 2018 年第四季成長下滑最為明顯（見圖 1-1）。準此，目前雖然仍難斷定美中貿易戰對美國經濟成長具體衝擊的程度，而且美國國內經濟成長的趨緩也可能受到其他因素的影響。但不論如何，有關美中貿易戰與美國經濟成長的關連性，這必須累積更長時間的觀察。

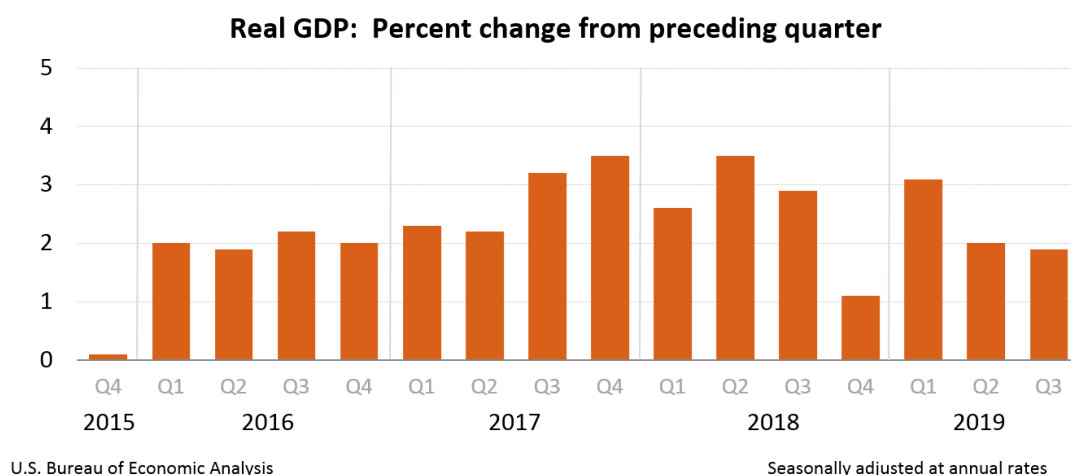


圖 1-1、2015-2019 年美國 GDP 與前一季 GDP 之百分比變化

資料來源：陳亮智摘錄自美國經濟分析局（Bureau of Economic Analysis）統計結果，https://www.bea.gov/system/files/gdp3q19_adv_1.png。

伍、小結

美國當前的印太政策基本上反映，川普主義「美國優先」下的現實主義（realism）論點，強調其在軍事、外交、與經濟「實力」，對解決國際事務的關鍵角色，同時以「結果」論的功能主義（functionalism）觀點，來衡量與追求美國國家利益。而川普總統的人格特質—自我主義、威權專斷、現實功利、不懼衝突與浮誇善變，此也都反映在川普處理國際事務的「交易外交」（transactional diplomacy）風格。川普視外交為交易，議題在其心中各有其重要性與價碼，為達成交易可不擇手段，因此沒什麼是不可被交易的，此可見諸於：貿易談判、氣候變遷、香港問題、伊朗衝突、北韓無核談判、背棄庫德族、要求外國政府調查政敵拜登（Joseph R. Biden Jr.）等案。

川普政府在認知「中國威脅論」下，定義了美中關係的「競爭」基調，打破自 1979 年美中建交來的「合作」基本態勢。儘管副總統彭斯（Michael R. Pence）在 2019 年 10 月 24 日於華府智庫威爾遜中心（Wilson Center）發表中國政策演說時表示，美國尋求有條件下與中國交往（engagement）的政策，並尋求雙邊的共榮共存。²¹國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）隨後於 10 月 30 日在華府智庫哈德遜研究所（Hudson Institute）的「中國挑戰」演說中，猛烈抨擊中國共產黨並指出，「中國共產黨對美國和美國價值觀懷有敵意」。他同時表示，「繼續無視美中兩國制度間的根本差異是不現實的，也無法忽視這種差異對美國國家安全構成的影響」。²²明顯地，面對中國崛起的挑戰，美國印太區域政策的規劃，在於透過軟

²¹“Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture,” The White House, October 24, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/>.

²² “The China Challenge,” U.S. Department of State, October 30, 2019, <https://www.state.gov/the-china->

硬兼施方式，正面迎擊其所認知的中國威脅，追求延續以美國為首的區域與全球國際秩序。有鑒於經濟安全即是國家安全，經貿議題特別是美中貿易戰，已成川普對內與對外政策的核心焦點。川普秉持「成長優先政策」(pro-growth policy)原則下，將持續對中國施壓，透過「以戰逼和」的策略，川普希望能儘早與中國達成對他明顯有利的協議，對內壯大美國經濟以轉移國內對政府的不滿，對外展示美國所領導的國際政經秩序，其成果也將為川普在尋求 2020 年總統連任時的關鍵，而這也成為川普「交易外交」的重中之重。

由國防部《印太戰略報告》與國務院《自由開放印太：促進共同願景》兩份資料顯示，川普政府於印太區域軟硬兼施的雙軌策略，已日趨明朗。於《印太戰略報告》上，華府一方面採取現實主義，在美國為中心的思維下，強調競爭概念，表示將持續促進與運用美國在軍事與經濟上所擁有的實力優勢，因應印太區域內四大威脅，以達成其所設定的美國國家利益。但另一方面在《自由開放印太：促進共同願景》，則是以區域利益為考量，強調的是合作概念，不認為競爭即是衝突，採取自由主義，在民主善治與公平貿易大纛下，透過此價值同盟方式，不排除任何國家加盟，以減輕現實主義「美國優先」下單邊主義的負面影響，同時擴大與正當化美國於印太區域影響力。川普政府所提「自由與開放的印太地區」的四項核心價值，即可視為綜整 (synthesis) 此現實主義與自由主義雙軌策略的具體主張。而川普政府正透過公共外交 (public diplomacy) 方式，積極推展「自由與開放的印太地區」理念，強化與擴張美國「不對稱戰略優勢」的盟邦與夥伴關係，以因應美國於印太區域所面臨中國的競爭挑戰。

附表 1-1、2019 年美國印太倡議大事紀

時間	重要事件
1 月	美國海岸防衛隊大型巡邏艦 (「巴索夫號」 <i>USCGC Bertholf</i>) 首次部署到亞太地區，並配屬於第七艦隊。
1 月 1 日	夏納翰 (Patrick Shanahan) 就任美國代理國防部長 (任期 2019 年 1 月 1 日至 6 月 23 日)。
1 月 13-16 日	美國海軍軍令部長李察森 (ADM. John Richardson) 任內第二次訪問中國。
1 月 17 日	美國國防部公布 2019 年《飛彈防禦檢討》(<i>Missile Defense Review</i>)。
2 月 11 日	美國國防情報局 (Defense Intelligence Agency, DIA) 公布《2019 太空安全挑戰》(<i>2019 Challenges to Security in Space</i>)。
2 月 27 日	總統川普和北韓領導人金正恩 (Kim Jong-un) 在越南河內二度會面。
3 月 19 日	美台成立「印太民主治理諮商」(Indo-Pacific Democratic

	Governance Consultation) 對話機制。
5 月 2 日	美國國防部公布《2019 年中國軍力報告》(<i>Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China</i>)。
5 月 7 日	美國聯邦眾議院通過《台灣保證法》，以嚇阻中國對台灣脅迫，並呼應《台灣關係法》40 週年。
5 月 21 日	川普首度於白宮會晤南太平洋三個「自由聯繫邦」(Freely Associated States, FAS) 的國家領導人。
5 月 26 日	川普總統以國賓身份拜訪日本，是日本改採「令和」年號之後，第一位訪問日本的外國總統，展示美日同盟特殊關係。
5 月 31 日至 6 月 2 日	時任美國代理國防部長夏納翰 (Patrick Shanahan) 出席 2019 新加坡「香格里拉對話」會議。
6 月 1 日	美國國防部發布《印太戰略報告》(<i>Indo-Pacific Strategy Report</i>)。
6 月	美國國防部於 2019 年 6 月調整組織架構，在原本 3 名副助理部長 (Deputy Assistant Secretary) 外，新增專責中國事務的副助理部長，並由斯布拉賈 (Chad Sbragia) 擔任。
6 月 20 日	史達偉 (David Stilwell) 就任國務院亞太助卿。
6 月 29 日	總統川普出席在日本的 G20 高峰會，並與中國國家主席習近平舉行「川習會」。
6 月 30 日	總統川普訪問韓國，在「板門店川金會」與金正恩第三次會面，川普成為第一位踏上北韓的美國總統。
7 月 8 日	國防安全合作局 (Defense Security Cooperation Agency) 公告對台 22 億美元軍售案 (內容包含 108 輛 M1A2T 主戰車)。
7 月 23 日	艾斯培 (Mark Esper) 就任國防部部長。
7 月 30 日至 8 月 3 日	國務卿蓬佩奧出席東協外長會議表達支持《東協印太展望》。
8 月 2 日	美國退出《中程核武條約》(<i>Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, INF Treaty</i>)。
8 月 20 日	國防安全合作局 (Defense Security Cooperation Agency) 公告對台灣 80 億美元軍售案 (內容包含 66 架 F-16V)。
9 月 2-5 日	美國首次與東協舉行「聯合海上演習」(ASEAN-US Maritime Exercise, AUMX)。
9 月 10 日	川普總統解聘國家安全顧問波頓 (John Bolton) (任期 2018 年 4 月 9 日至 2019 年 9 月 10 日)。
9 月 18 日	歐布萊恩 (Robert O'Brien) 就任國家安全顧問。
9 月 20 日	川普總統與澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 在美國白宮會晤。
9 月 22 日	博明 (Matt Pottinger) 就任副國家安全顧問。
9 月 22 日	川普總統與印度總理莫迪 (Narendra Modi) 在休士頓會晤。

9 月 24 日	川普總統在聯合國大會表示，「中方如何選擇處理（香港）局勢，將在很大程度上說明它在世界和未來中的角色」。
9 月 25 日	美國總統川普與日本首相安倍在紐約簽署對《美日貿易協定》達成最終協議的聲明。
9 月 26 日	印太「四方安全對話」（QUAD）部長級會議首度於紐約召開。
10 月 7 日	美國商務部首次以人權理由制裁中國地方政府機構及科技公司。
10 月 24 日	副總統彭斯（Michael R. Pence）於華府智庫威爾遜中心（Wilson Center）發表中國政策演說。
10 月 30 日	國務卿蓬佩奧在華府智庫哈德遜研究所（Hudson Institute）發表「中國挑戰」（The China Challenge）演說。
11 月 3 日	美國國務院發布《印太透明倡議》事實文件（ <i>Indo-Pacific Transparency Initiative, Fact Sheet</i> ）。
11 月 4 日	美國國務院發布《自由開放印太：促進共同願景》（ <i>A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision</i> ）。
11 月 4 日	美國正式通知聯合國將退出《巴黎氣候協定》（ <i>Paris Agreement</i> ）。
11 月 18 日	美國國防部長艾斯培在曼谷東協防長擴大會議，首次與中國國防部長魏鳳和舉行面對面會晤。
11 月 19 日	美國國防部長艾斯培在菲律賓，確認美菲共同防禦條約涵蓋南海及整個太平洋，並呼籲南海爭端相關國家共同表態，讓中國走上正軌。

資料來源：鍾志東自行整理製表。

（責任校對：鍾志東、盧金杉）

第二章 2019 年中國的崛起與挑戰

曾偉峯、謝沛學*

壹、前言

2019 年是中華人民共和國建政 70 周年，中國正展現著成為世界霸權的意願，尤其是中國國家主席習近平在 2012 年掌政後，提出了復興中華的「中國夢」，並從自改革開放以來中國採行的「韜光養晦」且「不強出頭」的大戰略，轉向「奮發有為」¹，2019 年 10 月 1 日中國國慶典禮，習近平在其演說中強調「中華民族走上了實現偉大復興的壯闊道路」以及「沒有任何力量能夠阻擋中國人民和中華民族的前進步伐」，以復興強國的民族主義之姿朝向世界霸權的意圖濃厚。然而，儘管有能力也有意圖，2019 年中國影響力擴張仍然收到不小的阻力，中國崛起的不確定性也相應增加。因此，中國欲尋求世界霸權地位，仍受許多外在環境的制約，經濟上，儘管中國經濟總量龐大，然經濟成長速率日漸下滑，2019 年上半年經濟成長率掉到 6.2%，第三季甚至只有 6%，正面臨經濟結構轉型之際，又持續面對與美國貿易爭端的壓力加上香港「反送中」事件的爆發，國際對中國經濟信心已非如過去般穩固；軍事上，軍備武力持續擴張，但現代化的成果仍待證明；外交上，中國新的外交戰略已造成國際疑慮，以美國為首的西方大國開始慎防中國「一帶一路」向外擴張的滲透與軍事意圖，許多小國也恐懼被中國以債務陷阱取得國內經濟甚至政治的掌控。換言之，2019 年的中國，是一個如履薄冰的崛起強國，面臨著諸多內外問題，如何解決這些問題，將是中國是否能持續擴張其國際政治與經濟影響力的重要轉折。

貳、2019 年的中國崛起

一、經濟成長

從經濟發展來看，中國無疑地已經躋身全球大國之列。2018 年中國 GDP 排名世界第二，約占世界總量的 16%。1978 年改革開放以後到 2018 年 40 年間，

* 曾偉峯，量化與決策推演中心助理研究員，負責第壹、第貳節第三小節與結論；謝沛學，量化與決策推演中心助理研究員，負責第貳節第二小節、第參節第二、三小節；第貳節第一小節與第參節第一小節為共同執筆。

¹ 習近平在 2013 年 10 月 24 日的「周邊外交工作座談會」上提出要「更加奮發有為地推進周邊外交」，被視為是中國對外政策的新常態，見〈習近平在周邊外交工作座談會上發表重要講話〉，《新華網》，2013 年 10 月 25 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878897.htm；〈中國外交主基調：奮發有為〉，《新華網》，2014 年 5 月 25 日，http://www.xinhuanet.com/world/2014-05/25/c_1110843987.htm。

中國的國內經濟 GDP 成長了 62 倍，從 2,085 億美元增加到 13 兆 6,000 億美元，年平均增長率達 9.45%。若根據各國的購買力平價（PPP）計算，中國的經濟已超越美國的 20 兆美元來到 25 兆美元。根據國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）估計，2019 年中國的國內生產毛額（GDP）將達到 14.22 兆美元，僅次於美國全球排名第二，根據匯豐銀行預測，2030 年中國的 GDP 將達 26 兆美元，超越美國，²渣打銀行（Standard Chartered Bank）更認為中國在 2020 年將是全球最大經濟體，³若依照 Google 資料庫就人口、國民生產毛額、農業、教育、能源等各項數據計算的綜合國力指數（power index）預測，中國可能在 2029 年綜合國力超越美國，並在之後 20 年持續成長，領先全球各國（見圖 2-1）。中國的 70 周年正目睹著中國崛起的進程。

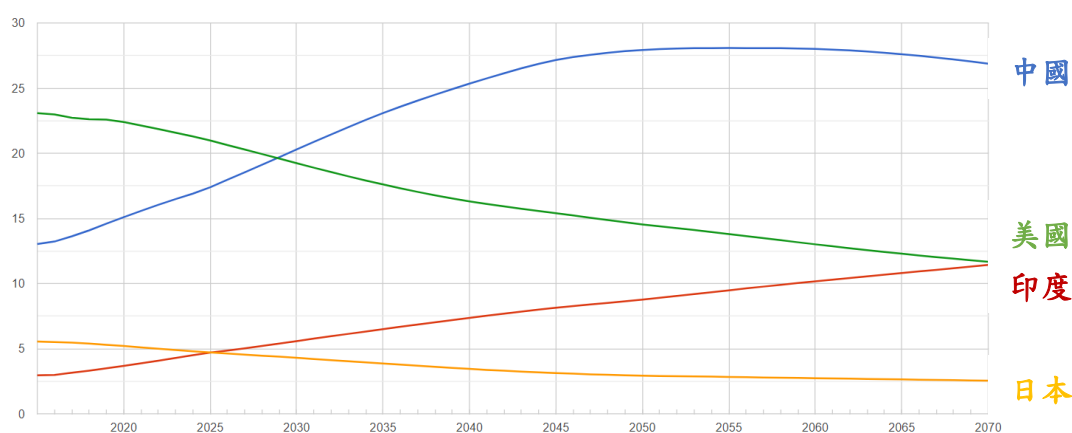


圖 2-1、Google 綜合國力指數
(Global Power index, percentage of global total) 預測

資料來源：Google publicdata 網站，<https://tinyurl.com/yxs6jay5>。

從國內市場資本總額來看，2014 年開始中國股市市值超越日本成為世界第二大，僅次於美國，2018 年則因為美中貿易戰與經濟下行等因素曾再次退居第三位，然仍有 6 兆美元以上的規模。除此之外，中國擁有全球第一大銀行系統，第三大的債券市場。此外，中國也是全球第二大的外資來源國，也是第二大的外商投資國。從貿易來看，中國自 2013 年開始就是全球第一大貿易國，到了 2017 年，中國的進出口貿易約占全球商品貨物貿易量的 11.4%，企業表現上，中國有 110 家企業名列《財富》雜誌世界 500 強（Fortune Global 500）企業中，數量與美國相等。

² Karen Leigh, "Trump Vows China's Economy Won't Surpass U.S. on His Watch," *Bloomberg*, May 20, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-05-20/trump-vows-china-s-economy-won-t-surpass-u-s-on-his-watch>.

³ "The US could lose its crown as the world's most powerful economy as soon as next year, and it's unlikely to ever get it back," *Business Insider*, January 10, 2019, <https://www.businessinsider.com/us-economy-to-fall-behind-china-within-a-year-standard-chartered-says-2019-1>.

根據 2019 年中國國家統計局公布的統計資料指出，2018 年終中國人口總數約有 13 億 9,538 萬人，⁴得利於其龐大人口，中國長期以來是世界工廠以及重要的商品消費市場。資料顯示，中國貢獻了全球製造業產值的 35%，以及 31% 的全球家庭消費增長額，而在許多商品如汽車、酒類、奢侈品或是手機等項目，中國也是世界第一大市場。從經濟總量來看，中國的崛起是無庸置疑的，而自 2001 年加入世界貿易組織以後，中國與世界經濟的互賴程度也日漸增強，因此目前中國經濟無法脫離世界經濟體系，而世界經濟體系也無法與中國經濟脫鉤，兩者互為影響、互相依賴。然而根據麥肯錫顧問公司（McKinsey & Company）2019 年 7 月的報告，中國與世界經濟互賴的局面正在逐漸轉變，隨著中國國內消費市場擴張，中國製造業商品更多依賴內需而逐漸非仰賴外銷時，也導致中國對國際市場的依賴逐漸減少，然中國在全球產業鏈以及對外的龐大投資，讓世界許多國家越來越仰賴中國。⁵

二、軍事擴張

中國國防部 2019 年 7 月發表《新時代的中國國防》白皮書強調，「當今世界正經歷百年未有之大變局，世界面臨的不穩定性、不確定性更加突出，國際戰略競爭呈上升之勢」，要求解放軍「著眼捍衛國家統一，加強以海上方向為重點的軍事鬥爭準備」，明確表達在西太平洋阻絕美軍之反介入作戰為其首要目標。為了執行「反介入／區域拒止」(Anti-Access/Area Denial, A2/AD) 的戰略目標，2015 年開始，中國海軍便進入船艦大量生產與服役的階段。2019 年則有包括 052D 型飛彈驅逐艦、萬噸級的 055 型飛彈驅逐艦，以及 056A 型飛彈護衛艦等主要戰鬥艦艇在內，至少有 16 艘下水建造、5 艘服役。其中 075 型兩棲攻擊艦為解放軍現階段噸位最大的兩棲戰鬥艦艇，全通式甲板與機庫的設計，能搭載直升機、兩棲車輛和氣墊艇展開登陸作戰。

此外，號稱新「航艦殺手」的「東風 17」極音速滑翔載具以及可攜帶 10 枚彈頭的「東風 41」洲際彈道飛彈亦於 2019 年十一閱兵正式亮相。射程 2,500 公里、極速可達 5 馬赫的「東風 17」，以及射程 14,500 公里、極速可達 25 馬赫「東風 41」，對美國現有的飛彈防禦系統構成嚴重挑戰，大幅強化解放軍拒止美軍介入印太區域的能力。

表 2-1、2019 年解放軍海軍主要戰鬥艦艇建造與服役數

船艦型號	現役總數	2019 年下水數	2019 年服役數
052D 型飛彈驅逐艦	12	6	2
054A 型飛彈護衛艦	30	0	2

⁴ 〈2018 年國民經濟和社會發展統計公報〉，中國國家統計局，2019 年 2 月 28 日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html。

⁵ 〈中國與世界：理解變化中的經濟聯繫〉，McKinsey Global Institute, July, 2019, https://www.mckinsey.com.cn/wp-content/uploads/2019/07/2019_麦肯锡_中国与世界:理解变化中的经济联系_中文摘要.pdf。

055 型飛彈驅逐艦*	1	1	0
056A 型飛彈護衛艦	22	7	0
071 型船塢登陸艦	6	1	1
075 型兩棲攻擊艦**	0	1	0
總數	71	16	5

資料來源：謝沛學整理自公開資料。

*註 1：目前 1 艘服役、4 艘下水、3 艘建造中，首批預計造 8 艘。

**註 2：目前 1 艘下水艤裝、2 艘建造中，首批預計建造 3 艘。

除了持續建造與部署具有拒止能力的武器裝備，中國亦透過演習及武裝測試，向周邊國家進行軍事威嚇。例如 2019 年 3 月 31 日中國兩架殲-11 戰機從澎湖西南方上空跨越海峽中線，這是自 1999 年以來共機首次刻意踰越台海中線。從 5 月至 8 月在台灣週邊進行一連串的軍事演習，包括 2019 年 7 月 28 至 8 月 2 日在台灣南、北海域同步進行的軍演。並於東海試射最遠射程可達 12,000 公里的「巨浪 3 型」潛射彈道飛彈，在南海的演習則進行了多次的反艦彈道飛彈試射，4 架殲 10 戰鬥機則自 2017 年以來再度進駐永興島。⁶中共首艘自製航艦 001A 型於 2019 年度亦進行 4 次海試（完工下水以來第 8 次）。解放軍空軍更與俄羅斯空軍在東海進行首次聯合巡航，引發南韓空軍以實彈驅離的事件。

表 2-2、2019 年解放軍週邊地區軍力展示

時間	區域	類型	備註
1 月 22 日	台灣週邊	軍機繞台	
1 月 24 日	台灣週邊	軍機繞台	
2 月 27 日	渤海	航艦海試	中共首艘自製航艦 001A 型今年度第 1 次海試（下水以來第五次）
3 月 30 日	東海	共機穿越宮古海峽	
3 月 31 日	台海	共機踰越海峽中線	自 1999 年以來共機首次刻意踰越中線
4 月 1 日	東海	共機穿越宮古海峽	
4 月 15 日	台灣週邊	軍機繞台	
5 月 5 日-10 日	東海	實彈演習	
5 月 25 日	渤海	航艦海試	中共首艘自製航艦今年度第 2 次海試（下水以來第 6 次）

⁶ 雖然有媒體推測是改良的東風中程飛彈，但面對媒體詢問，中國國防部發言人任國強並沒有否認解放軍進行巨浪 3 型試射一事。

6 月 2 日	東海	實彈演習	1. 巨浪 3 型潛射彈道飛彈試射 2. 中國國防部長魏鳳和於 5 月 31 日至 6 月 2 日出席香格里拉會談
6 月 10 日	東海、西太平洋、南海	遠海長航	遼寧號航艦穿越宮古海峽，進入西太平洋海域，逼近關島水域，並繞經菲律賓南方進入南中國海域，最後取道台灣海峽返回，為成軍以來距離最遠的一次長航。
6 月 19 日	南海	南海武裝化	4 架殲 10 戰鬥機進駐永興島
6 月 30-7 月 3 日	南海	實彈演習	反艦彈道飛彈試射
7 月 18 日	東海	實彈演習	為期 6 天
7 月 23 日	東海	聯合巡航	中俄雙方戰略轟炸機和預警機進行該地區首次聯合巡航
7 月 28 日-8 月 2 日	東海、南海	實彈演習	2015 年中國進行軍改以來，首次在相關海域進行同步軍演
8 月 1 日	渤海	航艦海試	中共首艘自製航艦今年度第 3 次海試（下水以來第 7 次）
8 月 28 日	東海	實彈演習	30 天內第 3 度軍演
10 月 15 日	渤海	航艦海試	中共首艘自製航艦今年度第 4 次海試（下水以來第 8 次）
11 月 16-17 日	東海、台海週邊、南海	遠海長航	中共首艘自製航空母艦伴隨護衛艦，由東海進入台灣海峽，前往南海。

資料來源：謝沛學整理自公開資料。

三、外交開展

在外交工作上，2019 年中國領導人持續推動「大國外交」與「一帶一路」戰略。自習近平 2012 年上台以後，陸續推出「中國夢」、「民族復興」等願景，並且將鄧小平確立的外交戰略「韜光養晦」調整為「有所作為」。在追求「有所作為」下，2013 年習近平提出涵蓋歷史上的陸路「絲綢之路經濟帶」以及「21 世紀海上絲綢之路」的「一帶一路」跨國經濟發展戰略。2015 年 2 月 1 日中共成立「一帶一路」建設工作領導小組，3 月國務院發布《推動共建絲綢之路經濟帶

和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》白皮書。此後「一帶一路」成了中國推動跨國經濟發展的重要外交戰略之一。

2019 年的外交工作，主要聚焦在推動「一帶一路」上，此舉可從領導人與多邊外交兩個層面來看。從領導人出訪來看，中國國家主席習近平在 2019 年訪問了 12 個國家，依序分別為義大利、摩納哥、法國、俄羅斯、吉爾吉斯、塔吉克、北韓、日本、印度、尼泊爾、希臘、巴西（見圖 2-2）。習近平訪問義大利羅馬期間，中義兩國簽署了 29 項協議，總價值達到 28 億元，義大利也成了首個加入中國「一帶一路」戰略的七大工業國組織（G7）成員。⁷在出訪會見各國元首時，習近平皆談及與各國積極推進共建「一帶一路」，以及在「一帶一路」框架下共同合作達成共利目標。2019 年中國國家總理李克強也造訪比利時、克羅埃西亞、俄羅斯、烏茲別克與泰國等 5 個國家，同樣多次強調共建「一帶一路」，由此不難看出「一帶一路」是中國外交工作的重點。

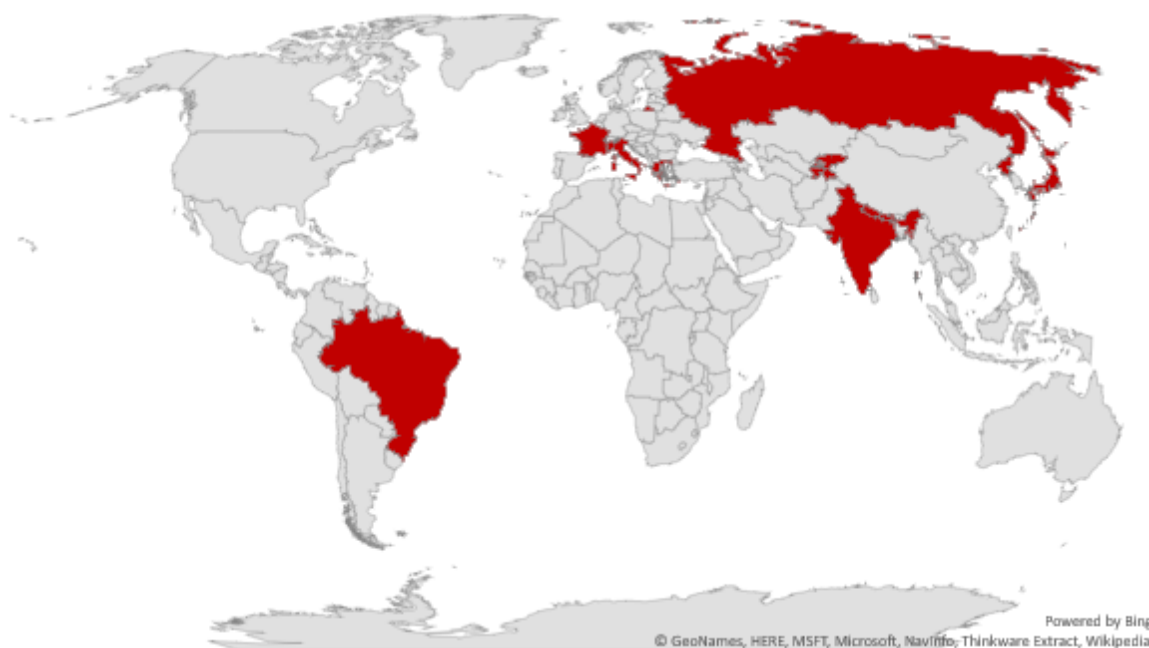


圖 2-2、2019 年習近平出訪國家

資料來源：曾偉峯整理自公開資料。

除此之外，中國領導人也廣泛運用多邊機制，習近平在 2019 年已出席了多個國際性重要多邊會議，包含了 4 月的「一帶一路高峰論壇」，6 月的上海合作組織高峰會與亞信高峰會，以及 G20 高峰會，在各個多邊會議與各國領導人會面時，習近平也不忘談及「一帶一路」框架與優點，加上 2019 年甫在北京舉辦

⁷ 〈一帶一路：義大利成為首個加入中國全球投資項目的 G7 國家〉，《BBC 中文網》，2019 年 3 月 24 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-47683550>。

了第二屆的「一帶一路高峰論壇」，明顯可見「一帶一路」戰略就是習近平要達成「有所作為」的重要政策方針之一。

表 2-3、2019 年習近平參與多邊會議列表

多邊會議	日期	舉辦國	城市	備註
一帶一路高峰論壇	4 月 26 日	中國	北京	
上海合作組織高峰會	6 月 13 日	吉爾吉斯	比許凱克 (Bishkek)	
亞信高峰會	6 月 14 日	塔吉克	杜桑貝 (Dushanbe)	
G20 高峰會	6 月 28 日	日本	大阪	
金磚國家高峰會	11 月 13 日	巴西	巴西利亞	
APEC 高峰會	11 月 16 日	智利	聖地牙哥	會議取消

資料來源：曾偉峯整理自公開資料。

若從領導人報導與談話觀察，「一帶一路」也是 2019 年外交重心，例如從中共官方「習近平系列重要講話記錄庫」的報導中，2019 年習近平出訪報導有 230 篇，其中就有 116 篇談及「一帶一路」，比重占了 50%，若將所有習近平相關講話進行詞頻分析統計，則「一帶一路」一共被提到了 257 次，與友好、多邊、和平等都是常用詞彙（見表 4），「一帶一路」作為外交常用語彙，其重要性可見一般。

表 2-4、2019 年習近平出訪報導常用詞頻

詞彙	頻率
合作	1,269
友好	258
一帶一路	257
多邊	229
和平	227
穩定	219

資料來源：曾偉峯整理自「習近平系列重要講話記錄庫」（整理至 2019 年 11 月 16 日），<http://jhsjk.people.cn/>。

參、中國面臨之挑戰與調整

一、經濟面：中美貿易戰、國內經濟下行與香港「反送中」抗爭

2019 年中國經濟成長面臨了強大的阻力。外部有中美貿易戰壓力，內部則有經濟下行與香港「反送中」抗爭。

（一）中美貿易戰

儘管巨額的貿易逆差是中美貿易戰的導火線，川普政府對中國的貿易報復並非單純著眼於貿易赤字，而是有更深的國家安全考量，希望能扭轉中國長期以不合理，甚或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。因此，川普對中國祭出的巨額懲罰性關稅，其目的在於迫使製造業遷出中國，讓全球生產鏈重新洗牌，盡可能阻斷中國從西方國家的市場與企業獲取利益與先進技術的機會。

中美貿易戰自 2018 年開打至今，川普政府已先後對價值 5,500 億美元的中國進口商品課徵懲罰性關稅，中國政府則是以對價值 1,850 億美元的美國商品加徵關稅作為回應，雙方互徵懲罰性關稅的稅率已達到二戰前貿易保護主義盛行年代的水準。巨額的報復性關稅對原有緊密的中美經貿關係及紅色產業鏈造成重大影響。根據美國商務部的數據顯示，受到美中關稅戰影響，2019 年前三季美國對中國的貨物貿易逆差年減 12.7%。其中美國從中國的進口大減 13.4%，創下自 2008 年金融海嘯以來最大減幅，對中國的出口也銳減 15.5%。兩國雙邊貿易總額則從 4,882 億美金縮減至 4,207 億美金，減幅達 13.8%（見圖 2-3），墨西哥已取代中國成為美國最大的貿易夥伴國。美國對中國之間的「外國直接投資」（Foreign Direct Investment, FDI）總額也從 2018 年的 180.8 億美元下降至 90.9 億美元。

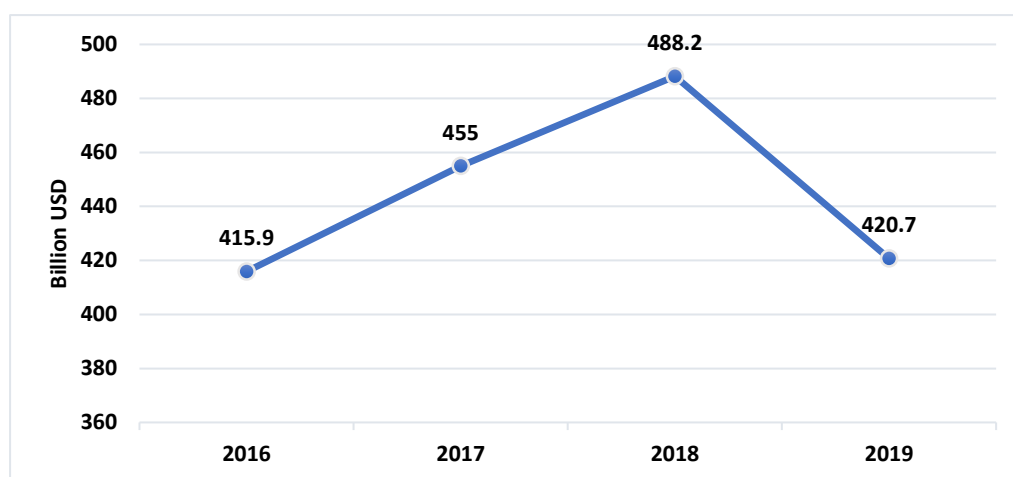


圖 2-3、中美貿易總額變動趨勢，2016-2019 前三季同比

資料來源：謝沛學整理自美國普查局（US Census Bureau）統計數據。

註：單位金額為 10 億美元。

在貿易戰的陰影下，有 50 多家跨國企業的供應商正在將生產線撤出中國，轉移至週邊國家。三星電子則已經完全關閉在中國的智慧手機工廠，轉往越南等地。2018 年 4 月至 2019 年 8 月期間，在 56 家把生產線遷出中國的企業當中，有 26 家選擇落腳越南。美國進口商品的產地來源已成為越南，該國可說是中美貿易戰最大的經濟受益者之一（見圖 2-4）。儘管跨國企業近幾年來已經因為中國產業結構調整或成本的上升而開始向外尋求替代基地的規畫，沒有中美貿易戰的推波助瀾，不會有過去 1 年半以來產業鏈外移出中國的速度與規模。近期調查顯示，貿易戰的衝擊迫使 80% 美國企業與 67% 的歐盟企業尋求中國以外的投資市場。若此趨勢繼續發展，則全球產業供應鏈將分流為配合歐美市場的供應商與以中國市場為主的紅色供應鏈。⁸ 由於川普一再表明，即便美中簽署了貿易協議，仍將對中國商品維持一定的關稅作為確保協議執行的工具。因此，即便中美解決了現階段的貿易爭端，跨國企業仍有被迫遷出中國的壓力。



圖 2-4、美國進口商品產地，2018-19 年上半年同比

資料來源：謝沛學整理自美國普查局（US Census Bureau）的統計數據。

（二）國內經濟下行

中國國內經濟成長面臨著比過往更嚴峻的挑戰。首先，2018 年中國的經濟成長率為 6.5%，2019 年預計將會低於這個數字。⁹ 至於實際的經濟成長率則受到

⁸ Austen Hufford and Bob Tita, “Manufacturers Move Supply Chains Out of China,” *WSJ*, July 14, 2019, <https://www.wsj.com/articles/manufacturers-move-supply-chains-out-of-china-11563096601>.

⁹ 世界銀行研判 2019 年的中國經濟成長率為 6.2%，見〈全球經濟展望報告〉，世界銀行，2019 年 6 月 4 日，<https://www.shihang.org/zh/news/press-release/2019/06/04/global-growth-to-weaken-to-26-in-2019-substantial-risks-seen>。

各界質疑，尤其是在中國政府習慣性修改經濟數據的狀況下，2018 年就有學者認為中國的經濟成長率或許只有公開資料的一半，或是僅有 1.68% 的低速成長。¹⁰

中國政府承認面臨經濟下行的壓力，尤其是在面對與美國進行貿易與科技競爭的態勢下更為明顯，例如 2018 年 7 月中共中央政治局會議就承認經濟情勢「穩中有變」，2018 年 12 月中共中央經濟工作會議則表明了當前經濟情勢「變中有憂」。2019 年中國政府多次承認中國經濟下行的壓力並且表達憂慮，3 月兩會期間，國務院總理李克強稱「中國經濟確實遇到新的下行壓力」，試圖「適度調低增速預期目標，用區間調控方式」藉以給市場發出穩定訊號。而中國政府在 2019 年兩會的報告將預估的經濟成長率從 6.5% 調降到 6.0%-6.5%，也顯見官方對於經濟成長停滯的憂慮。¹¹

2019 年中國國內經濟面臨的問題，也可以從中國的經濟政策一見端倪。中國強調利用外資發展國內經濟，並在 3 月兩會期間通過《外商投資法》，以負面准入的方式限定部分資訊產業與金融業，其餘未列名的國內產業開放讓外國企業進入投資。而在 2019 年 10 月美中貿易談判達成第一階段協議，中國證監會宣布取消對金融機構外資持股限制，並且將在 2020 年鬆綁其他投資項目如證券、期貨的外資持股比例，更進一步開放外資進入來提升中國國內投資力度。

投資以外，消費市場是中國政府考量的重點領域。經濟學家認為，中國的經濟產能過剩，若內需市場無法擴大，則商品銷售停滯可能會造成中國國內經濟更大的問題。¹² 因此，2019 年 8 月，中國國務院發布《關於加快發展流通促進商業消費的意見》，其中明確列出 20 條促進國內消費的重要措施，旨在要求各單位加速實施相關措施，激發國內消費潛力，顯見中國政府擔憂國內消費動能不足的問題。

（三）香港股市重挫與經濟零成長

香港作為全世界最自由的經濟體，其經濟 9 成仰賴服務業，香港也是中國外資利用最主要來源。而中國除了擔憂投資與消費能量不足以帶動國內經濟成長外，香港「反送中」事件的爆發，則在中國極力推動投資消費等措施時，提高更多不確定性。2019 年 2 月，香港政府推動修訂「逃犯條例」，將中國、澳門與台灣列為可引渡逃犯的地區，引起大批民眾反彈，從 3 月份開始陸續上街遊行反對修例，更引發了 6 月的兩次百萬規模的「反送中」大遊行，而港府一開始的強硬態度，更升級了官民衝突。即使 9 月港府正式宣布撤回修正條例，然政府與民眾的矛盾與不信任已經難以化解，也讓衝突不斷升高並且延續不斷。2018 年香港

¹⁰ Sidney Leng, "China's GDP growth could be half of reported number, says US economist at prominent Chinese university," *South China Morning Post*, March 10, 2019, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/2189245/chinas-gdp-growth-could-be-half-reported-number-says-us>; 〈直言看衰經濟 中國學者向松祚主張政改同受矚目〉，《中央社》，2018 年 10 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201812190271.aspx>。

¹¹ 〈中國下調經濟成長目標為 6% 至 6.5% 將推大減稅〉，《中央社》，2019 年 3 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201903050044.aspx>。

¹² 〈中國經濟如果停滯會發生什麼〉，《BBC 中文網》，2019 年 8 月 12 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-49160536>。

對中國的投資占中國外資利用的 75%，高達 960 億美元，¹³香港也是亞洲金融中心，許多外資企業總部在此，香港也有強大的零售與觀光產業。香港的動盪直接影響了外商的投資信心，也動搖了這個金融重鎮的地位，港股恒生指數在 2018 年重挫了 14%，而觀光與零售產業也大受影響。根據 2019 年 10 月 31 日香港政府公布的數字顯示，第 3 季香港 GDP 比去年同期衰退 2.9%，累計前三季則 GDP 為衰退 0.3%，¹⁴如此趨勢顯示香港 2019 年全年 GDP 可能為負成長或零成長，顯示「反送中」對香港經濟的衝擊甚鉅，而香港經濟下滑帶來的動盪也直接影響了中國的外資利用與經濟發展。

綜言之，2019 年的中國，經濟總量龐大但經濟態勢不穩，面臨著美中貿易戰、經濟下行、消費與投資動能不足，以及香港「反送中」動盪不安的影響，這些都形成了中國經濟崛起的困境。截至 2019 年 11 月，香港「反送中」抗爭仍然持續延燒，多個報告預測香港的 GDP 增長在 2019 年將是零，¹⁵對經濟下行的中國更加雪上加霜。

二、軍事面：預算成長趨緩唯軍事擴張仍引起各國擔憂

（一）支撐中國軍費高速增長的經濟條件不再

據 2019 年 3 月中國「兩會」期間官方公布的數據，2019 年中國的國防預算為 1.19 兆元人民幣（約 1,776.1 億美元）。相對 2018 年度的預算 1.107 兆元，增長率下降為 7.5%，雖仍高於官方預計的經濟成長率（6-6.5%），若考慮通貨膨脹等因素，2019 年的國防預算成長幅度將更小。

儘管對於中國下調軍事預算的動機有諸多揣測，包括北京希望藉此緩解外界對中國軍事擴張的疑慮，綜觀中國近期經濟數據與領導人的談話，美中貿易戰對中國經濟的嚴重衝擊，難以複製過去支撐解放軍軍事預算高速增長的經濟條件。美中貿易戰所造成的嚴峻情勢，包括出現自 1993 年以來首次的全年度經常帳赤字的現象，2019 年第三季 GDP 成長率僅 6% 創下近 30 年來最低紀錄等，讓北京對於中國的經濟體質評估，從「穩中求進、穩中向好」，一路降低標準到「變中有憂」，並引發經濟風險外溢到政治等其它領域的可能性。也因此，國務總理李克強從 2019 年初便不斷喊話，要求各級政府和部門削減支出，「牢固樹立過『緊日子』的思想」。¹⁶ 2019 年 3 月的兩會期間，習近平亦向解放軍和武警代表團強調，「各級要樹立過緊日子思想...發揚艱苦奮鬥優良作風，把錢用在刀刃上」。¹⁷

¹³ 中國商務部網站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/v/>。

¹⁴ 〈港第 3 季 GDP 跌 2.9% 經濟步入技術性衰退〉，《中央社》，2019 年 10 月 31 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201910310283.aspx>。

¹⁵ 〈美中貿易戰衝擊 星展下修 2019 香港 GDP 至零成長〉，《經濟日報》，2019 年 8 月 13 日，<https://money.udn.com/money/story/5603/3987568>；〈內外交迫 港大：預料香港今年經濟零成長〉，《中央社》，2019 年 10 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201910080228.aspx>。

¹⁶ 〈為支持企業減負，各級政府要過緊日子〉，《人民網》，2019 年 3 月 5 日，<http://lianghui.people.com.cn/2019npc/BIG5/n1/2019/0305/c425476-30958487.html>。

¹⁷ 〈用艱苦奮鬥優良作風推動既定目標任務落實〉，《人民網》，2019 年 3 月 15 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0315/c1011-30977805.html>。

然而，近年來中國軍事預算受限於總體經濟結構而下滑的情況，並非 2019 年才出現。自 2005 年以來，中國除了 2010 年之外，歷年國防預算皆以兩位數的幅度成長。直到 2015 年下半年爆發的人民幣崩盤與資金外逃潮，讓北京付出了約 1 兆美元外匯儲備及近 2 千億美債的代價，該年 GDP 成長率 6.9%，則是創下 25 年來首度「破 7」的紀錄。自 2015 年開始，中國的軍事預算便連年跌破雙位數（見圖 2-5）。

貿易戰讓中國原先已出現問題的經濟結構雪上加霜，連帶壓縮北京可以從經濟成長所擷取的軍事建設財源。此外，中國國家統計局於 2019 年 2 月 28 日發布最新統計，中國的勞動人口約 10 億左右，而 60 歲以上人口首次超過了 0-15 歲的人口，來到 2.49 億人。中國社科院 2019 年最新的調查報告更預估，最快在 2027 年中國便會出現人口負成長。由於中國過去軍事預算的高速增長得益於其經濟成果，人口老化造成的勞動人口持續減少，對於面臨經濟轉型、社福壓力以及美國關稅打擊的壓力的中國經濟，無異是雪上加霜，將進一步限縮北京每年可動用的財源。此外，少子化也將衝擊解放軍的兵力來源。



圖 2-5、中國軍事預算年成長率（2005-2019）

資料來源：謝沛學整理自中國國務院《歷年政府工作報告》。

（二）軍費成長減緩無助消除區域緊張

儘管解放軍的軍事預算成長率已連續 4 年跌至個位數，其官方公布的軍事支出佔 GDP 比例亦長期維持在 1.5% 左右，遠低於美國、英國、俄羅斯等世界主要國家的 2%~4%（見圖 2-6），卻無助於外界對中國軍事擴張與威脅的擔憂。畢竟從總體來看，中國軍費開支已經連續 25 年增長，成為僅次於美國的世界軍事支出第二高的國家，超過日、韓、印度等 3 國預算的總和。外界的擔憂更與中國

領導人的意願有關。從歷史來看，要成為霸權，除了能力還必須有意願。二次大戰前的美國雖然在經濟上已經具備全球霸權能力，華盛頓卻因為孤立主義而無意將其轉換為軍事實力。如前所述，習近平主政下的中國除了放棄過去的「韜光養晦」策略，並明確提出以「強軍夢」來實現「兩個百年」的「中華民族偉大復興」目標，要求「建設與我國國際地位相稱、與國家安全和發展利益相適應的強大軍隊」。南海人工島礁加速軍事化、吉布地海外軍事基地，以及首艘自製航艦即將正式服役等發展，都是 2012 年十八大以來習近平建軍意志的展現，帶有明顯挑戰現有美國霸權的修正主義傾向。

儘管承認經濟成長趨緩所帶來的困境，習近平在兩會期間，仍然要求解放軍「要站在實現中國夢強軍夢的高度，落實『十三五』規劃目標的如期完成」，並強調目標落實的「剛性約束」。¹⁸ 這代表雖然軍事預算投入增速減緩，但建立中國在印太區域優勢力量的建軍目標並無改變。

與此同時，印太區域主要國家則以提升軍備作為回應。以美國為例，川普為 2019 年提出破記錄的 7,160 億美元國防預算，並不諱言針對的目標便是中國。日本的防衛預算自 2013 年起已連續 7 年調升，2015 年度起更是每年創新高。2019 年度日本防衛預算達 479 億美元，增幅 2%，再創新高。¹⁹ 印度 2019 年的國防預算首度超過 3 兆盧比（約 420 億美元），以因應鄰國中國和巴基斯坦的威脅。這些跡象顯示，成長趨緩的中國軍事預算對區域情勢的緩解並未有所幫助。

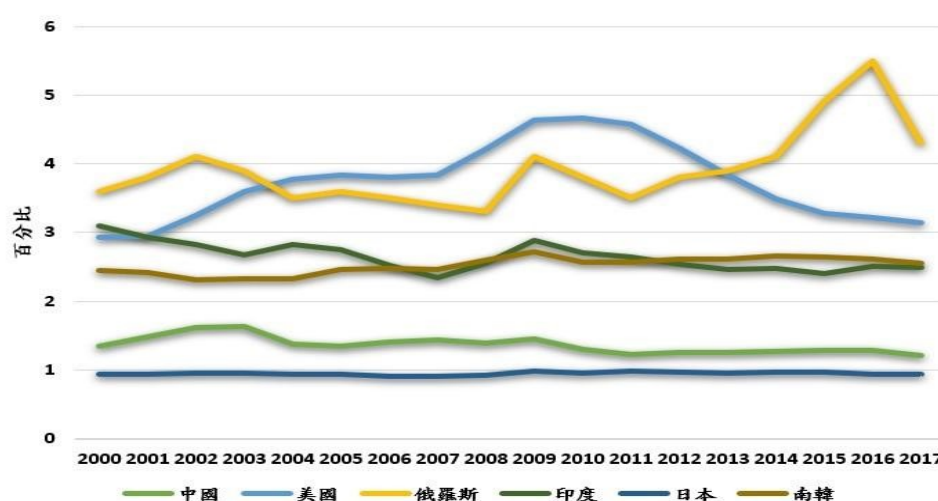


圖 2-6、多國軍事預算占 GDP 比重（2000-2017）

¹⁸ 〈攻堅之年 習近平這樣談全軍「收官規劃」部署〉，《人民網》，2019 年 3 月 12 日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n1/2019/0312/c385474-30972696.html>。

¹⁹ 〈前狼後虎 日本國防預算連 7 漲創新高〉，《中央廣播電台》，2018 年 12 月 21 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/200580>。

資料來源：謝沛學整理自 SIPRI《Military Expenditure》及中國國務院《歷年政府工作報告》。

三、外交面：「一帶一路」債務陷阱的疑慮

2019 年中國在外交上所面臨的挑戰莫過於如何緩解區域國家對其獨斷挑釁行為、甚至新殖民主義的質疑。首先，中國在南海仍持續以尚未達到傳統戰爭門檻的「灰色地帶」行徑，排除周邊國家的主權要求。如 5 月中下旬時，中國海警船阻擾了馬來西亞鑽井平台在南康暗沙附近的作業。7 月初中國勘探船「海洋地質 8 號」進入南沙群島西側的萬安灘進行石油探勘作業，越南則出動海警船與漁檢船與其對峙。2019 年 4 月與 6 月分別發生中國漁船在中業島包圍菲律賓船隻，以及中國的拖網漁船在禮樂灘（Reed Bank）撞沉菲律賓漁船後逃逸，造成 22 位漁民落海事件。

除此之外，「一帶一路」政策引發國際對北京透過債務陷阱進行地緣擴張的質疑仍揮之不去。自 2013 年推出「一帶一路」後，有 60 多個國家與中國簽署了將近總值近 7 千億美元的投資或貸款計畫。美國智庫「全球發展中心」（Center for Global Development）發布的報告指出，龐大的工程成本已在 23 國引發債務危機。其中更有 8 個國家，即巴基斯坦、東非吉布地、馬爾地夫、寮國、蒙古國、中亞塔吉克共和國、吉爾吉斯、以及巴爾幹半島的蒙特內哥羅，面臨到極高的債務風險，「一帶一路」所引發的債務陷阱問題遍及亞、非、歐三洲（見圖 2-7）。姑且不論這些建設項目的工程品質與進度等問題，當這些發展中的小國無力支付債務時，中國便得以債權人身份接管如港口等重要戰略資產。中國位於東非吉布地的第一個海外永久性海軍基地，以及斯里蘭卡漢班托塔港（Hambantota）的 99 年租借期便是透過這種方式取得。巴基斯坦、尼泊爾和緬甸亦因為債務壓力，陸續取消或擱置與中國合作的基礎建設項目。馬來西亞首相馬哈迪則以牽涉貪腐問題與超支為由，宣布暫停四項由中國資助的大型鐵路與輸油管計畫，並扣抽約 2.4 億美元的經費。最終，馬來西亞透過談判迫使中國政府同意將興建成本降低三分之一。

儘管北京調整「一帶一路」的宣傳方式，強調互惠平等，並表達願意進行債務重整談判，2019 年以來仍頻傳針對「一帶一路」計畫的抗議與不滿。如就在第二屆「一帶一路」高峰論壇開幕前夕，緬甸克欽邦再次爆發了針對中國投資的密松大壩（Myitsone Dam）的示威遊行，這已是 2019 年第 2 次就此爭議工程的抗議。2019 年 3 月甫上任的哈薩克總統托卡葉夫（Kassym-Jomart Tokayev）則下令調查涉及 15 億美元的「一帶一路」輕軌建設工程是否有貪腐問題。4 月份馬爾地夫反中派在國會選舉大勝的結果，被視為是該國人民對「一帶一路」計畫所帶來的巨額債務壓力的回應，馬爾地夫新任總統亦表示將展開相關的司法調查工作。

此外，繼美國於 2018 年通過《善用投資導引開發法》（*Better Utilization of Investments Leading to Development Act*, BUILD Act），將成立新的國際開發金融機

構，提供開發中國家在基礎建設發展上的幫助。2019 年 10 月日本與歐盟亦簽署了「基礎建設協議」，印度則是與孟加拉簽訂 7 項合作協議，都被視為是國際上針對「一帶一路」的反制作為。2019 年 11 月 4 日美國國會所成立的「海外私人投資公司」(Overseas Private Investment Corporation, OPIC) 更宣布推動「藍點網絡」(Blue Dot Network) 計畫，促進印太地區與全球的「市場驅動、透明且財務可持續的基礎建設發展」(market-driven, transparent, and financially sustainable infrastructure development)。²⁰在質疑聲浪中開幕的第二屆「一帶一路」高峰論壇，則不見多數西方國家的領袖出席，美國、印度、日本完全沒有派員，德國、法國和多數歐盟國家僅派遣部長級官員出席。由此可見，即使「一帶一路」是中國 2019 年外交推動重點，然「一帶一路」引發國際上的質疑聲浪也越來越高。

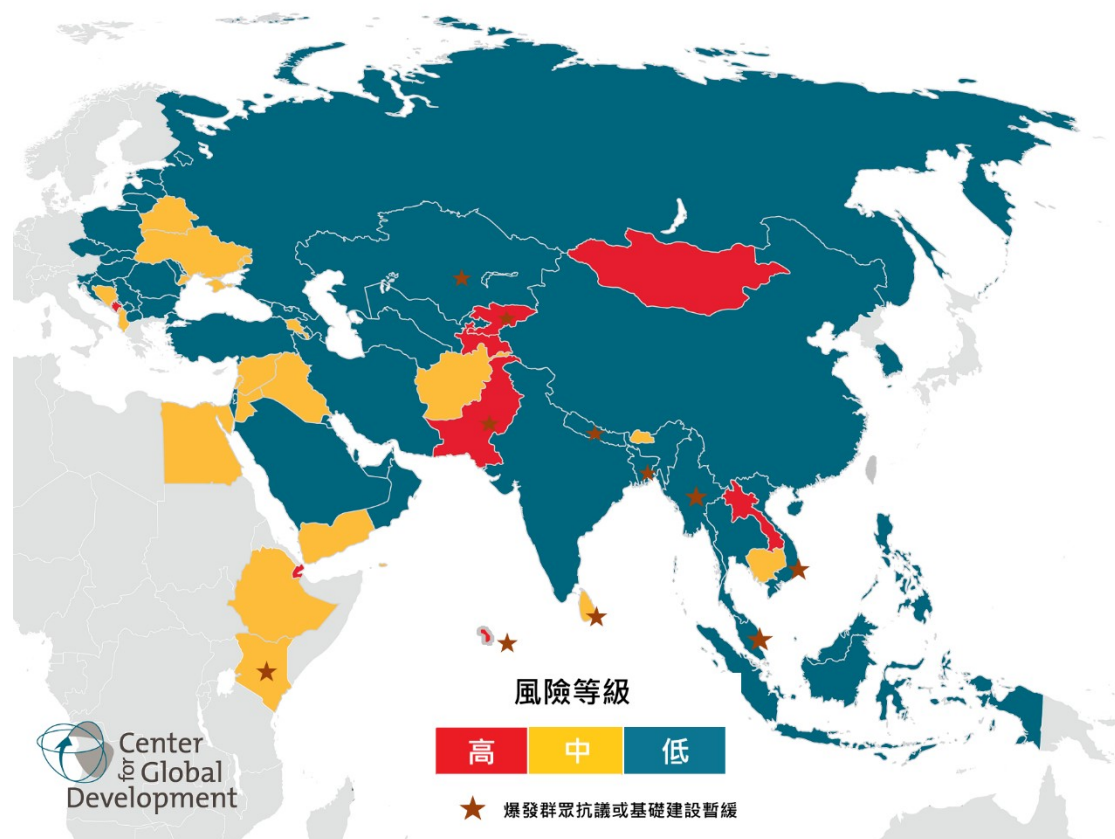


圖 2-7、一帶一路債務風險

資料來源：謝沛學修改自 John Hurley etc., “China’s Belt and Road Initiative Heightens Debt Risks in Eight Countries, Points to Need for Better Lending Practices,” the Center for Global Development, <https://www.cgdev.org/article/chinas-belt-and-road-initiative-heightens-debt-risks-eight-countries-points-need-better>.

²⁰ Overseas Private Investment Corporation, “The Launch of Multi-Stakeholder Blue Dot Network,” November 4, 2019, <https://www.opic.gov/press-releases/2019/launch-multi-stakeholder-blue-dot-network>.

肆、小結

中國作為崛起大國，已經具備挑戰美國的雛型，其龐大的經濟與政治影響力也主導著印太區域安全。本章回顧 2019 年中國崛起的態勢，指出中國的崛起絕非順遂且線性，從中國的經濟成長、軍事擴張、外交進展三方面來觀察，可以看到中國雖然持續刺激經濟成長、發展現代化軍力以及外交上推動「一帶一路」計畫，然同時面對了經濟持續下行、中美貿易戰、香港經濟衰退、軍事預算成長趨緩、國際質疑「一帶一路」的債務陷阱等挑戰，這些挑戰都讓中國難以立即且迅速的成為世界霸權，甚至若處理不佳，可能造成中國陷入成長停滯或是倒退的困境，換言之，2019 年的中國處於不穩定的崛起態勢，係印太安全一個最主要的不確定因素。

因此，儘管許多重要指標皆預測中國的國力將在今後 20 年內超越美國，成為世界首強，這些預測必須考量到中國當前處理國內外各項挑戰的結果。經濟上，若中國無法有效擺脫現有經濟下行、美中貿易戰甚至香港經濟衰退的困境，則經濟問題可能引發社會問題，危及中共政權的統治；軍事上，若中國持續現代化建軍，須解決經濟有限度供給軍事預算與國內人口結構變化的問題；外交上，中國如無法有效處理各國針對「一帶一路」債務陷阱的質疑，可能導致「一帶一路」戰略最終破局，若「一帶一路」成效不彰，中國在國際上的龐大投資無法回收，則又將回饋到國內經濟的困境，導致惡性循環。最壞情況想定（worst-case scenario）下，中國將從崛起巨龍成為困獸之鬥，影響區域安全穩定。另一方面，若以上問題皆獲得有效解決，則中國勢必將具備強大的經濟與軍事，並透過「一帶一路」形成與美國相抗衡的國際勢力，在此態勢下，則美中全球競爭將更加白熱化，新冷戰的局面也將更加明顯。無論何種想定，皆代表著未來中國發展的趨勢，是主宰印太區域情勢的最重要變數之一，需對其經濟、軍事、外交三方面進展進行持續不間斷的密切觀察，掌握即時動態以作研判。

（責任校對：章榮明、盧金杉）

第二篇 區域國家的回應

本頁空白

第三章 日本之安全情勢發展

林彥宏*

壹、前言

2018 年 12 月 18 日，日本政府舉行國家安全保障會議，安倍晉三首相批准新版《防衛計畫大綱》（以下簡稱《大綱》）及《中期防衛力量整備計畫》（2019 年至 2023 年）（以下簡稱《中期防》）。這次《大綱》中，編列未來 5 年總額約 27 兆 4 千 7 百億日幣（約 2,543.84 億美金）的日本防衛預算。此金額創下日本 5 年期防衛預算的紀錄，比前一個 5 年度預算多出 2 兆日幣（約 185.18 億美金）。¹

新版《大綱》把中國的威脅排為第一，北韓為第二，並直指中國的綜合威脅與破壞國際秩序的行為，已成為區域安全的最大隱憂。對於日本來說，面對中國軍事勢力的擴大及區域的權力平衡變化加速且複雜化，日本作為一個獨立國家，必須採積極的作為。因此，日本必須跳脫戰後「專守防衛」的原則及框架，正視此問題，並積極建構「跨領域」（cross-domain）且質量兼備的防衛能力。

本章將討論 2018-2019 年間，面對不確定的國際秩序及威脅，日本將如何具體調整其防衛政策；以及在日美同盟中，日本所扮演的角色為何；日中關係該如何發展；日本與東協各國及台灣的关系等議題。

貳、當前日本所處的安全保障環境

當前的國際社會中，國家間相互依存關係的擴大及加深的情況下，因國力擴張造成權力平衡加速變化，既有的國際秩序不確定性大幅增加。尤其是日本的周邊國家，試圖在印太地區建立對本國有利的國際和區域的秩序，並擴大其影響力。本節將討論日本當前所面臨的威脅及日本的因應措施。

一、日本面對的主要威脅

新版的《大綱》明確定義日本當前所面對的安全威脅。主要有飛彈攻擊、海空威脅、島鏈威脅、多領域飽和攻擊及核武等。中國、北韓、俄羅斯，分別給日本帶來不同的威脅。

中國的威脅已對日本、區域與國際社會造成強烈的安全隱憂。中國的軍事擴張行為主要有：第一、中國宣稱要在 21 世紀中期前，建立「世界的一流軍隊」，在軍費不透明的情況下，不斷增加國防預算；第二、以核武、飛彈的戰力及海、空

* 林彥宏，國防戰略與政策研究所助理研究員，負責本章。

¹ 〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，日本防衛省自衛隊，2018 年 12 月 18 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>。

戰力為中心，加速並強化軍事能力的質與量；第三、快速提升網路及電磁波領域的能力，持續發展太空武器；第四，強化 A2/AD、反飛彈防禦、反登陸、反兵力投射等能力；第五、擴大在東海的海空域軍事活動；第六、在南海建立軍事據點等。²

從北韓近年頻繁試射彈道飛彈看來，北韓的飛彈發射能力與突襲能力已有所提升。綜合研判北韓已有可把核武小型化／彈頭化的能力。北韓雖表明有意讓朝鮮半島無核化，但卻未採取任何行動；北韓擁有的核武及飛彈能力，也沒有任何削減。在不對稱作戰的能力方面，北韓保有大規模的網軍並竊取他國軍事機密，北韓也開發可攻擊他國關鍵基礎設施之技術。另外，北韓也擁有大規模的特種部隊。

俄羅斯依舊以核武為中心，持續發展軍事現代化，並強化其軍事態勢。在烏克蘭問題上，俄羅斯與歐美各國嚴重對立。在北極圈、歐洲、美國周邊、中東、包含北方領土的遠東附近，積極進行軍事活動。俄羅斯並結合中國，試圖在政經與軍事方面挑戰美國；嘗試以「混合戰」（hybrid warfare）結合軍事與非軍事手段威脅他國，造成區域緊張與混亂。

二、日本的因應措施

日本面對綜合性的威脅，提出許多解決方案。首先，需建構總體的防衛體制。日本政府將傳統陸海空作戰模式整合太空、網路、電磁波、海洋、科學技術等新領域，發展跨域與跨軍種的情監偵整合作戰能力。第二，持續維持監視態勢，平時保持資訊蒐集、警戒、監視、偵查等活動，預防緊急事態發生。第三，島嶼防衛，將強化機動部署能力，以因應對島嶼的攻擊，例如，新編「水陸機動團」、新編海上運輸部隊，強化快速大規模運送作戰部隊與後勤支援的統合運輸能力。第四，維持海空域的優勢，在空中方面：（一）採購 F35A 與 F35B，取代舊型 F15；（二）改裝出雲級直升機護衛艦（DDH-183、DDH-184），強化西太平洋側空防，必要時搭載 F35B；（三）採購 KC46A 空中加油機，並編成一個空中加油飛行隊；（四）新編一個無人機飛行隊，針對邊遠地區資訊蒐集及突發事態的空中監視。在海上方面：（一）提升常續監控海域，確保日本周邊海域與航道安全；（二）強化潛艦部隊；（三）採購陸基增程反艦飛彈與空對艦飛彈。³

參、日美將擴大安保合作領域

2019 年 5 月 26 日，美國川普總統以國賓身份訪日，是日本改元「令和」年號之後，首位訪日的外國總統。5 月 27 日，日美舉辦高峰會談，再次強調日美兩國不僅元首間互動良好，當今的日美同盟更是史上最堅固且最緊密的同盟關

² 郭育仁，〈解析日本 2018 年《防衛計畫大綱》〉，台北論壇，2019 年 3 月 21 日，http://www.taipeiforum.org.tw/view_pdf/520.pdf。

³ 〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，日本防衛省，2018 年 12 月 18 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>。

係。日美兩國在新的時代，欲更加強化雙方合作；雙方作為彼此的全球夥伴，將致力維持區域與國際社會的和平繁榮。雙方也重新確認，日美同盟的嚇阻能力對於日本安全將不可或缺。

面對中國的軍事力量發展，安全環境無時無刻變化的情況下，擁有攻擊能力美軍的「矛」與堅持專守防衛自衛隊的「盾」，正重新進行任務編組。

一、日美同盟的強化

日美在軍事上進行非常多的統合，例如東京橫田空軍基地，設置有航空自衛隊及美國駐日空軍（第五空軍）的司令部，地底下則有雙方資訊共享的戰情室。美軍相關人士表示「雙方在進行軍事演習時，此地將會暫時成為日美司令部」。再者，美空軍曾檢討過，在該地設置「航空宇宙作戰中心」（Air and Space Operations Center, AOC）。倘若能在該地設置該中心的話，在日美軍不需要逐一仰賴夏威夷司令部的命令，即可與自衛隊系統連結，掌握最新資訊。美軍高階幹部指出，日美兩國的軍事合作有四個階段：（一）迴避衝突；（二）協調；（三）整合（一體化）；（四）同步。日美若要真正對抗中國，必須從現在的「協調」提升到「整合」階段。

另外，在美國南部科羅拉多州的新河海軍陸戰隊基地（Marine Corps Air Station New River）內，可看到3架掛有日本國旗的V22「魚鷹」（Osprey）傾轉旋翼機並排。日本政府為了能讓該機型2020年順利部署在日本，派遣陸上自衛隊隊員到美軍基地接受訓練。⁴美國海軍陸戰隊指揮官內特（Robert Blake Neller）上將參訪該基地時表示：「看到日美官兵同心協力，相互交流，更證明日美合作無間」。⁵美國智庫「外交關係協會」（Council on Foreign Relations）高級研究員史密斯（Sheila A. Smith）指出，「當前與美國強化同盟的關係，對日本的安全保障是最上策」。⁶

二、日美將建構多方面的安全網絡

日美雙方認知到，在太空、網路空間和電磁波等新領域技術日新月異的情況下，日美面對的威脅將有別於傳統武力攻擊，敵人的攻擊將更全面且多樣化，雙方必須在新領域實現日美一體化、擴大同盟合作的戰略。兩國將推進致力於加強同盟的嚇阻力和應對能力，使同盟關係更加堅固。

在越來越嚴峻且具有高度不確定性的安全環境下，日美認識到必須重新調整國防戰略，並加強「跨領域整合防衛力」來因應當前的威脅。兩國具體的行動如下：（一）將太空納入跨領域作戰中的一個重要發展領域，以及必須強化彼此在太空開發能力的運用，日本預計2023年要發射的準天頂衛星系統（Quasi-Zenith

⁴ “Here’s why you might see Japanese Ospreys over North Carolina in the next year,” *Marine Times*, August 1, 2019, <https://www.marinecorpstimes.com/news/your-marine-corps/2019/08/01/heres-why-you-might-see-japanese-ospreys-over-north-carolina-in-the-next-year/>.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Satellites System, QZSS) 將會搭載美國所提供的空間動態感測 (Space Situational Awareness, SSA) 裝置；(二) 日美透過設置陸基神盾型飛彈防禦系統 (Aegis Ballistic Missile Defense System) 來因應飛彈的威脅。另外，隨著中程飛彈的不斷擴散，雙方達成共識，將攜手合作處理飛彈所帶來的強大安全威脅。⁷

關於《美日安保條約》(The Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan)，日美官員則有新的詮釋。根據《美日安保條約》第五條規定，美國有義務在針對日本或駐日美軍遭受包括「網路攻擊」在內之武裝攻擊中，幫助日本保衛領土。這是日美首次把「網路攻擊」列在日美安保條約第五條範疇內。也就是說在某些情況下，「網路攻擊」可能構成《美日安保條約》第五條中所說的「武裝攻擊」。但如何將具體「網路攻擊」界定為武裝攻擊，並適用《美日安保條約》第五條，兩國將通過密切的磋商，並視具體情況決定。⁸

肆、日中關係的「虛」與「實」

2018 年 10 月日本安倍晉三順利訪問中國後，檯面上的日中關係稍有起色。2019 年 6 月 28 日習近平出席日本所舉辦的 G20 會議，並答應安倍首相的邀請，預計在 2020 年櫻花盛開時，以國賓的身份造訪日本。日中關係表面上，高層互訪、經濟文化交流頻繁，在安保議題上雖有突破，但檯面下卻暗潮洶湧。國際情勢不斷地變動中，日中該如何處理彼此間的關係，將是本節討論的重點。

一、「一帶一路」日中合作不符預期

2018 年 10 月安倍首相訪中後，日中間雖就 52 項「第三國的基礎設施合作項目」簽署備忘錄。但一年之後，案件多以失敗收場。具體成功的案件，只剩伊藤忠商社株式會社與中國中信集團有限公司，在歐洲所共同合作開發「再生能源及下一代電力事業」之案件。美中貿易對抗下，日本成為中國拉攏的對象。中國希望日本提供相關高科技的技術，而日本要求中國在「一帶一路」的投資上，能夠「公開」、「公正」、「透明」，且「日本經濟團體聯合會」只願意投入小成本獲取大利潤，不願隨中國起舞。日中雙方各取所需，不易完成大型合作計畫。

二、日中間關係升溫本質仍存在對立

不論安倍晉三首相或習近平國家主席，皆在公開場合宣稱日中關係已經恢復到正常軌道。安倍晉三首相在 2019 年 10 月 9 日參議院本會議中指出：「日中關係將擴大各階層的交流，要把日中關係往新階段推，日中關係正開拓新時代」。⁹¹⁰

⁷ 〈日米安全保障協議委員會共同發表〉，日本外務省，2019 年 4 月 19 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000470737.pdf>。

⁸ 〈“サイバー攻撃は武力攻撃”日米安保条約適用で共同対処へ〉，NHK News Web，2019 年 4 月 20 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20190420/k10011890251000.html>。

⁹ 〈9 日の参院代表質問の詳報〉，《日本經濟新聞》，2019 年 10 月 10 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO50822030Q9A011C1000000/>。

月 26 日在「北京－東京論壇」開幕式的演講中，中華人民共和國國務委員兼外交部長王毅指出「中日兩國的利益從來沒有像今天這樣廣泛而深入融合，中日兩國的發展也從來沒有像今天這樣直接而緊密相連」。¹⁰日中關係表面上看似和諧。但日中關係中存在的各種結構性差異和爭議，尤其在歷史問題、領土主權之爭，均尚未解決。

2019 年 9 月份，日本防衛省公布 2019 年版《防衛白皮書》，明確把中國定義為日本面臨的最大威脅。10 月 30 日，日本航空自衛隊所公布（4 月 1 日至 9 月 30 日）緊急升空次數達 470 次。其中因應中國戰機實施緊急升空約有 332 次。¹¹相較於 2018 年同時期雖減少 13 次，中國戰機依舊對日本造成嚴重威脅。其次，日本的主流民意對中國消極的看法也未有改善。日中在防務合作上，雖有久違的軍艦互訪及共同演習。但同時日本也加強海上自衛隊在南海的巡弋，確保海上航行自由。並加強與各國軍事演習的強度，落實印太戰略。日中在國家安全和地緣戰略等諸多問題上，依舊互不相讓，互相指責。

三、2020 年日中簽署第五份政治文件之可能性

中國駐日大使孔鉉佑接受日本朝日電視台單獨訪問提到，預計讓習近平在 2020 年春天訪日時，能夠留下一個歷史的意義，並可能計畫與日本簽署第五份政治文件。關於第五份文件，孔鉉佑表示，日中雙方正在評估相關內容，中國需要跟日本進一步協商，¹²因為在 1972 年日中恢復正常關係時，簽署了《日中共同聲明》，到目前為止雙方已簽署 4 份文件。¹³

以目前日中關係來觀察，即使日中兩國簽署第五份文件，其內容恐不易超越 2008 年《日中共同聲明》所稱之「戰略的互惠關係」。蓋因現階段日本對中國的戰略態度清晰，日本應不會接受中國要求，提升戰略合作關係，而會集中在經濟、環境、文化、教育等其他議題。至於台灣問題，日本應會重申秉持 1972 年的《日中共同聲明》中日本所持之立場。

伍、日本與東協及台灣的關係

日本在策略上雖不正面直接對抗中國，但卻以外交及安保的方式，強化與東協國合作來牽制中國。對韓關係方面，日韓在今年有許多爭議，例如徵用工、貿易戰、《軍事情報保護協定》（*General Security of Military Information Agreement*, GSOMIA）等問題，兩國關係惡化。對台關係上，2019 年 3 月蔡英文總統接受日

¹⁰ 〈王毅：越是開創中日新時代、越是要夯實兩國關係政治基礎〉，《中國網》，2019 年 10 月 26 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO50822030Q9A011C1000000/>。

¹¹ 〈令和元年度上半期の緊急発進実施状況について〉，日本防衛省統合幕僚監部，2019 年 10 月 30 日，https://www.mod.go.jp/js/Press/press2019/press_pdf/p20191030_01.pdf。

¹² 〈日中両政府「第 5 の政治文書」めぐり調整を開始〉，《テレ朝 news》，2019 年 9 月 22 日，https://news.tv-asahi.co.jp/news_international/articles/000164975.html。

¹³ 已簽署之 4 份文件為：1972 年《日中共同聲明》、1978 年《日中和平友好條約》、1998 年《日中共同宣言》、2008 年《日中共同聲明》。

本《產經新聞》採訪時表示，希望與日本進行正式的安全對話。¹⁴本節將探討日本與東協各國如何在安保上進行合作、日韓關係是否有機會修復，及日台關係在安保上將如何發展。

一、日本將持續強化與東協各國的防務合作關係

自 2014 年起，日本政府開始實施「能力建構支援」(Capacity Building Assistance)計畫，尤其是在安全及防衛領域中，運用自衛隊所擁有的能力，援助他國的軍隊或是與軍隊相關之組織。日本在 2015 年制定的《開發合作大綱》允許日本政府，可為非軍事目的而對他國部隊提供支援。

2019 年 9 月 23 日，日本政府決定將自衛隊所使用的救災設備首次以「政府開發支援」(Official Development Assistance, ODA)方式提供給菲律賓陸軍。¹⁵此次日本政府對菲國陸軍的支援，預計將納入 2020 年度 ODA 的計畫，冀望菲軍能藉此提升人道救援的運作效率，並與自衛隊「能力建構支援」計畫進行結合。¹⁶關於提供給菲國的救災設備，大多為民用物資，與一般作戰所使用的武器及技術性防衛武器有所不同。

日本排除長久以來以 ODA 支援他國軍隊之禁忌，將自衛隊所使用的救災設備提供給菲國，無疑是一項突破。東協各國在基礎建設、專業人士養成、衛生教育、海洋安保專業知識等，長期接受日本政府的援助，在仰賴日本的技術與經驗且東協各國缺乏救災物資與設備的情況下，預計自衛隊將會有計劃性地持續提供東協各國必要設備，且以 ODA 方式取代過往的金援模式。

2019 年 7 月 30 日至 8 月 1 日，東協國防部長擴大會議中人道救援及災害救助(ADMM-Plus EWG on HADR Exercise 2019)的演習於馬來西亞舉行，共有 17 個國家參加。¹⁷日本的旨在於提升自衛隊在國際緊急救援的整合能力，以及與參加國在災害救助合作上，加強雙方的整合運作能力及促進雙方合作關係。9 月 8 日，陸上自衛隊與印尼進行聯合國維持和平行動(UN Peace Keeping Operations, PKO)任務的演訓。¹⁸

二、日韓關係短期難以改善

2019 年 10 月 22 日，日本舉行天皇德仁的「即位禮正殿之儀」登基儀式。韓國總統文在寅未出席，但指派總理李洛淵參加，並在 24 日與安倍晉三首相舉行

¹⁴ 〈日中兩政府「第 5 の政治文書」めぐり調整を開始〉，《テレ朝 News》，2019 年 9 月 22 日，https://news.tv-asahi.co.jp/news_international/articles/000164975.html。

¹⁵ 〈自衛隊裝備、ODA で初供与 来年度 比軍に人命救助器材〉，《產經新聞》，2019 年 9 月 23 日，<https://www.sankei.com/politics/news/190923/pl1909230015-n1.html>。

¹⁶ 〈防衛省・自衛隊による能力構築支援〉，日本防衛省自衛隊，2019 年 9 月 23 日，https://www.mod.go.jp/j/publication/book/pamphlet/pdf/cap_build_j.pdf。

¹⁷ 參加國：日本、馬來西亞、美國、澳洲、汶萊、柬埔寨、中國、印度、印尼、寮國、緬甸、紐西蘭、菲律賓、韓國、新加坡、泰國、越南，共 17 國。〈自衛隊、ADMM プラス人道支援・災害救援演習に参加〉，Fly Team，2019 年 7 月 30 日，<https://flyteam.jp/news/article/113300>。

¹⁸ 〈拡大 ASEAN 国防相会議(ADMM プラス) PKO 実動訓練参加の準備状況について〉，日本陸上自衛隊，2019 年 9 月 19 日，<https://www.mod.go.jp/gsdf/news/pko/2019/20190919.html>。

會談。目前文在寅支持率下跌，韓國經濟低迷，與日本、美國關係惡化，韓國在野黨抨擊文在寅須負最大責任。然日本政府對文在寅已失去信心，有專家指出近期內日韓關係將不會改善。日本政府認為應該把重點放在其他國家的外交上，不應該浪費精力在一個不能信賴的國家。

關於日韓《軍事情報保護協定》，美國也積極介入，並派人前往韓國向青瓦台施壓續簽這項協定。¹⁹11月22日（美東時間），美國國務院發表聲明指出，「對於韓國政府在11月23日該協定失效前，撤回終止協定的決定，表示歡迎。美國堅信，鑒於該區域和國際社會面臨的挑戰，加強日美韓合作至關重要。日本和韓國面臨的問題應與安全問題分開」。²⁰

在美國的壓力之下，韓國政府終於決定延長《軍事情報保護協定》，短期內最糟的事態得以迴避。惟若從中長期來看，日韓兩國之間仍然存在諸多問題，兩國要恢復友好關係勢必須建立更多的互信。

三、台日間安保合作的發展

日前蔡總統接受日本《產經新聞》採訪時，拋出台日安保對話議題。但日本為維持迄今立場，對此事僅輕描淡寫帶過。儘管日本避免給予台灣任何正式承諾，但日本可能已經開始謹慎運作。例如，潛艦產業一直是蔡政府長期以來優先發展的目標，報載目前台灣潛艇的模型，明顯類似日本「蒼龍級」的潛艇，表明日本專家的支持比給予承諾要重要的多。²¹

2019年10月9日，「日華懇談會」會長古屋圭司率團抵達台北參加國慶活動。他在接受媒體訪問時強調，日本將全面支持台灣參加《跨太平洋夥伴全面進步協定》（*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*），更表示台灣已經是世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）和亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）的成員，完全有資格加入CPTPP。²²古屋表示，雖然對台灣核食公投表示遺憾，但不會把此問題與其他議題連結。

部分日本國會議員主張提升日台安全合作關係，並希望在日本國會推動《日台交流基本法》。²³日本海上自衛隊前參謀長武居智久上將主張，日本海上自衛隊與台灣之間應該建立正式的溝通機制，強化與台灣的軍事交流合作，以避免中

¹⁹ 〈美官員相繼到訪 施壓青瓦台續簽韓日軍情協定〉，《中央社》，2019年11月12日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201911120255.aspx>。

²⁰ 〈米「日米韓の連携強化、決定的に重要」…失効回避を歓迎〉，《読売新聞》，2019年11月23日，<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20191123-OYT1T50080/>。

²¹ “Taiwan begins work on 1st indigenous submarine facility,” *Kyoto News*, May 9, 2019, <https://english.kyodonews.net/news/2019/05/b86865a4528c-taiwan-begins-work-on-1st-indigenous-submarine-facility.html>.

²² 〈「台湾には資格がある」日華懇の古屋会長、TPP参加支援に意欲〉，《フォーカス台湾》，2019年10月9日，<http://japan.cna.com.tw/news/apol/201910090006.aspx>。

²³ 〈「日台交流基本法」日本の議員が制定に意欲 台湾の対日機関が協力へ〉，《YAHOO! JAPAN ニュース》，2019年6月7日，<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20190607-00000001-ftaiwan-cn>。

國片面改變現狀。²⁴日本拓殖大學學事顧問渡邊利夫所主持的「日美台關係研究所」(Research Institute for Japan-U.S.-Taiwan Relations, JUST)也倡導應將台灣納入多邊的人道主義救援及救災(Humanitarian Assistance/ Disaster Relief, HA/DR)行列。²⁵日本必須採取行動,以因應中國的軍事威脅,而讓台灣參與海上的相關活動,應是重要的嘗試。

陸、小結

面對國際情勢高度的不確定性及快速的變動下,日本易受到區域利害關係的影響,大國之間的相互競爭,亦可能成為日本對外行動的制約。因此,安倍政府不得不對內調整其國家戰略思維,例如提升國防預算、成立網軍和太空部隊等新型部隊、建構「跨領域」且質量兼備的防衛能力、改裝「出雲號」直升機護衛艦、對西南諸島強化軍事部署等作為。

對外,日本則結合「共享戰略利益與價值觀的國家」,並透過日美同盟與「印太戰略」,擴大自衛隊的行動範圍,從維護南海與印度洋海域的安全,延伸至東非的吉布地基地,並且與相關海域航路的周邊國家交換資訊與情報。

日本周邊安全環境威脅不斷升高下,安倍晉三首相始終堅持修憲之政治目標,惟修憲所需跨越的高門檻,始終是嚴峻的挑戰。安倍晉三首相能否在 2021 年 9 月底自民黨總裁任期屆滿之前,完成此項艱難任務,抑或有其他因應措施,值得日後深入觀察。

(責任校對:章榮明、李安曜)

²⁴ “Sasakawa USA Fifth Annual Security Forum (Part2/2),” Sasakawa Peace Foundation USA, May 2, 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=pzvg1ef3B-0&feature=youtu.be>.

²⁵ “Japan Considers a New Security Relationship Via ‘Networking’ with Taiwan,” The Jamestown Foundation, May 29, 2019, <https://jamestown.org/program/japan-considers-a-new-security-relationship-via-networking-with-taiwan/>.

第四章 東協之安全情勢發展

李俊毅*

壹、前言

2018-2019 年間，東南亞地區的安全情勢堪稱和緩。域外強權美國與中國持續在東亞進行戰略競爭，並試圖深化和東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）成員國的關係（請見第一章與第九章）。東協對此則以自身的制度架構回應，試圖開創有別於美國與中國的區域願景。然而，在國家層次則似可觀察到東協成員國日益強調與中國的合作，儘管與美國有安全關係者仍未降低對美國的依賴。此外，東協的安全觀視安全與經濟發展高度相關，其經濟整合的計畫《區域全面經濟夥伴關係協定》（*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP）也持續調適（accommodate）中國與印度的利益，儘管後者於 2019 年 11 月退出談判。對域外國家而言，東協在美中戰略競爭一事並沒有積極的回應，在經濟整合上則呈現詭譎不前的態勢；惟這可能是「東協模式」（the ASEAN Way）的展現。

貳、東協對美中戰略競爭的回應

2019 年 6 月 23 日，第 34 次東協高峰會（ASEAN Summit）於泰國曼谷舉行，並發布《東協印太展望》（*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*）作為對美中戰略競爭的回應。¹《東協印太展望》重申東協中心性（ASEAN Centrality）的原則，視東協為連結亞太與印度洋地區的樞紐，並稱這兩個地區並非僅是「相鄰的領土空間」，而是構成「緊密整合與相互連結的區域」。爰此，在避免提及美國、中國，與其他域外國家的情況下，東協宣示面對經濟與軍事上崛起的「物質強權」（material powers），將在既有的東協制度架構下，以對話和合作取代競爭。

《東協印太展望》未提及共同面臨的威脅，因而也缺乏如同美國的「自由與開放的印太」（Free and Open Indo-Pacific）般對於軍事安全的著墨，而僅重申東協既有的原則如開放、包容、以規則為基礎的架構、善治、對主權的尊重、不干預...等。就消極意義而言，這顯示東協成員國因彼此之間的歧異，而不願或不能對於美中的戰略競爭做出明確的選邊。東協於 2018 年 10 月 22-28 日與中國進行首度海上聯合演習，於廣東湛江展開《海上意外相遇準則》（*Code for Unplanned Encounters at Sea*, CUES）、聯合搜救，與編隊通訊操演等活動，新加坡、汶萊、泰國、越南和菲律賓皆派遣船艦參演。惟東協也在 2019 年 9 月 2 日於泰國梭桃邑海軍基地（Sattahip Naval Base）展開「東協—美國海上演習」（ASEAN-U.S.

* 李俊毅，非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員，負責本章。

¹ “ASEAN Outlook on Indo-Pacific,” ASEAN, June 23, 2019, <https://tinyurl.com/yygm75u4>.

Maritime Exercise, AUMX)，並於6日在新加坡結束。該次演習內容以登艦、搜查和扣押、搜救、海域認知(maritime domain awareness)、海事資產追蹤(maritime asset tracking)的作業互通性，與分區戰術(division tactics)等，汶萊、菲律賓、新加坡、緬甸、泰國與越南皆派遣船艦參演，餘四國則僅以觀察員身分參與。²東協分別與中國及美國舉行海上演習之舉，可視為一個平衡雙方的舉措。

就積極意義而言，東協試圖以集體的方式凸顯自身的重要性，一方面避免在區域事務上被美國及其倡議之「四方安全對話」(QUAD)—美國、日本、澳洲，與印度—邊緣化，另一方面以東協共同體的建構過程形塑區域安全與經濟的發展。2019年7月31日東協-中國外長會議提前完成《南海行為準則》(Code of Conduct in the South China Sea, COC)單一協商文本草案(Single Draft Negotiating Text)的一讀。對東協而言，COC的談判則是將南海主權爭議置於其制度架構，以期將南海轉變為「和平、穩定與繁榮之海」。³

參、主要東協成員國對美中戰略競爭的回應

雖然東協強調共識決並有《東協印太展望》的提出，其成員國在面對美中壓力時，仍有不同的回應。舉其要者如下：

(一) 印尼宣示其自主性

印尼於2019年4月舉行總統大選，現任總統佐科威(Joko Widodo)順利連任；選後印尼曾出現動亂，但已平息。印尼為東協主要大國，積極試圖引導東協對美中戰略競爭的回應。在2018年第51屆東協外交部長會議中，該國外交部長勒特諾(Retno Marsudi)即曾流通一份文件，鼓勵各國外交部長就美國之「印太戰略」提出東協共同的立場。2019年6月23日的東協高峰會前，有報導披露印尼對於新加坡遲遲無法支持其「印太概念」而表示挫折；《東協印太展望》的提出，亦有論者指出其反映印尼對區域的看法，特別是總統佐科威視印尼為「全球海洋軸心」(global maritime axis)的主張。⁴有鑒於美中的戰略競爭逐漸朝向太平洋島國發展(參見第五章)，印尼於2019年7月宣布將和庫克群島(Cook Islands)及紐埃(Niue)建交，並強化和斐濟(Fiji)與巴布亞紐幾內亞(Papua New Guinea)的貿易關係。⁵

(二) 星、馬、菲強調對中關係

² 〈中國東協首度舉行海上聯合軍演〉，《中央社》，2018年10月22日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201810220203.aspx>；Lalit Kapur, "The ASEAN-U.S. Maritime Exercise and Maritime Security," Asia Maritime Transparency Initiative (ASTI), Center for Strategic & International Studies, September 11, 2019, <https://tinyurl.com/yxjtqg9z>.

³ "Joint Communique of the 52nd ASEAN Foreign Ministers' Meeting Bangkok, 31 July 2019," ASEAN, July 31, 2019, <https://tinyurl.com/y4hyj9fk>.

⁴ Resty Woro Yuniar, "Indonesia reveals frustration with Singapore over delay in Asean adopting President Joko Widodo's Indo-Pacific Concept," *South China Morning Post*, June 16, 2019, <https://tinyurl.com/y2zdy8he>; Amitav Acharya, "Why ASEAN's Indo-Pacific outlook matters," *Strategist*, Australian Strategic Policy Institute, August 12, 2019, <https://tinyurl.com/y3hcp33m>.

⁵ "Indonesia looks east to expand Pacific diplomacy, trade," *Reuters*, July 12, 2019, <https://tinyurl.com/y6rjq223>.

新加坡一向奉行安全倚賴美國、經濟依靠中國的避險 (hedging) 政策，並強調在兩強競爭中的自主性。該國總理李顯龍在 2019 年 4 月 25-29 日赴北京參加第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇並和習近平會晤。李顯龍在 5 月 31 日舉行的第 18 屆香格里拉會談發表演說，要求美中兩國勿施壓小國選邊。惟李顯龍對中國的措辭相對緩和，如承認中國發展為海洋強權為自然的舉動，並指「一帶一路」是中國與區域交往的「建設性機制」；其對川普政府的措辭則相對強硬，例如指美國作為既有強權，在面對中國崛起有最大的調適困難。⁶該國於 9 月 23 日與美國更新 1990 年的防務協定《1990 年諒解備忘錄》(*The 1990 Memorandum of Understanding Regarding the United States Use of Facilities in Singapore*)，讓美國可繼續使用新加坡的軍事基地直至 2035 年。此舉象徵美國對新加坡乃至東亞地區的安全承諾，蓋論者指出新加坡的樟宜基地常是美軍執行「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs) 的起點。⁷另一方面，新加坡也增強和中國的關係。中國於 2019 年的香格里拉對話派遣國防部長魏鳳和出席，是近幾年來極少見由國防部長參與的例子。在香格里拉對話之前，魏鳳和與新加坡國防部長黃永宏 (Ng Eng Hen) 共同宣布將強化兩國於 2008 年簽訂的《國防交流與安全合作協定》(*Agreement on Defence Exchanges and Security Cooperation, ADESC*)。該協定的更新於 10 月 20 日公布，除使兩國軍隊交流正常化之外，更擬就三軍雙邊演習和互動的擴大、《部隊互訪協定》的訂立、相互後勤保障安排的建立、部長級對話及高層互訪的定期舉行、雙邊熱線的建立，與軍事院校和軍事參謀團的交流等進行合作。⁸新加坡官方與學者咸認為此舉為該國不選邊的外交政策之展現，惟在中國的軍事威脅日益增加之情況下，新加坡加強與中國的軍事合作究竟是否必要、對區域其他國家將釋放出何種訊息，乃至中國日後將如何操作等，是需持續關注的議題。

馬來西亞自馬哈迪 (Mahathir Mohamad) 於 2018 年再度任職首相後，調整前任納吉 (Najib Razak) 政府的親中路線，代之以較為務實的中國政策。其曾於 2019 年 3 月的專訪表示，無論人們對中國的態度為何，都必須承認中國是個強權；中國尋求對外增進其影響力，乃正常的舉動。馬國支持中國的「一帶一路」，係因這體現中國以龐大的資金而非武力彰顯其影響力，且馬國可決定哪些項目符合其利益。爰此，馬哈迪主張他「寧可選擇富有的中國而非善變的美國」，於 4 月 24 至 28 日訪問中國並參與第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，復於 6 月強調該國將不會捲入其他國家發起的軍事衝突。⁹ 9 月 12 日，馬來西亞外交部長賽

⁶ “PM Lee Hsien Loong at the IISS Shangri-La Dialogue 2019,” Prime Minister Office, Singapore, May 31, 2019, <https://tinyurl.com/y5ch3s4g>.

⁷ Dewey Sim, “Singapore renews military bases pact with US amid deepening defence ties with China,” *South China Morning Post*, September 24, 2019, <https://tinyurl.com/y3y4eer6>.

⁸ “Singapore and China Step Up Defence Cooperation through Enhanced Agreement on Defence Exchanges and Security Cooperation,” Ministry of Defence, Singapore, October 20, 2019, <https://tinyurl.com/uku7wt2>.

⁹ Bhavan Jaipragas, “I’d side with rich China over fickle US: Malaysia’s Mahathir Mohamad,” *South China Morning Post*, March 8, 2019, <https://tinyurl.com/y42l2v5g>; “Malaysia will not be dragged into conflicts initiated by others - PM Mahathir,” *Bernama*, July 25, 2019, <https://tinyurl.com/y59rnxf6>.

夫丁（Saifuddin bin Abdullah）與中國外交部長王毅宣布成立「海上問題雙邊磋商機制」。王毅主張此一聯合對話機制是為了受爭議的南海地區而設，反映中國偏好與個別主權聲索國協商的立場；然而亦有報導強調，對馬國而言此一機制不涉及南海主權議題，蓋該國主張南海議題應在東協的架構下處理，且各成員國應凝聚共識。¹⁰賽夫丁亦於10月17日以不點名的方式表示，若一個強權侵犯馬國領海，馬國海軍與海上執法能力不足的事實，將不利其與中國的衝突，該國因此有必要強化其海軍能力。¹¹這些舉措顯示馬國在安全與外交政策上的自主性，惟該國具備多大的政治意志與實力，則不無疑問。

菲律賓在總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）帶領下，近年來銳意改善與中國關係。杜特蒂在8月28日至9月1日的訪中行程裡，向習近平提及「南海仲裁案」，獲得習近平重申中國不會讓步的回應。儘管如此，在維持與美國安全同盟的情況下，杜特蒂仍於9月12日宣布該國政府將忽視該仲裁案的結果，允許中國企業在菲國的專屬經濟區探勘，菲國與中國則將以60/40的比例取得收益。其理據則是仲裁結果無法促使中國歸還已佔據並軍事化的島礁，而菲國既然無法透過戰爭達此目的，與中國合作開發乃成為選項。¹²杜特蒂在加強和中國交往的同時，也試圖引進俄國勢力，如於10月3日訪俄並於索契（Sochi）會見普欽（Vladimir Putin）總統，並邀請俄國石油公司 Rosneft 在爭議海域探勘。¹³杜特蒂試圖引進美、中、俄各國勢力，惟菲國民眾對其向中國讓步之不滿，以及俄國如何平衡與中國及菲國的關係，將影響其策略之成敗。

（三）柬埔寨同意中國使用海軍基地

2019年7月間，媒體披露柬埔寨與中國簽約，授予後者位於暹羅灣的雲壤（Ream）海軍基地之使用權。東國與中國否認此一報導，但仍引起美國與周邊國家的關切。如此事為真，則有四個意涵。首先，東國在近年來雖接受美國與歐盟等之援助，該國仍持續倚賴中國。其次，使中國更能反制美國在南海進行的「航行自由行動」。第三，此舉亦將加速中國與印度在太平洋的競爭，因為印度於2018年和印尼達成協議，兩國共同發展位於印尼亞齊省北端的沙璜（Sabang）軍港，有利印度東進太平洋，中國取得雲壤基地使用權，其將可抵銷印度取得之戰略優勢。最後，此舉亦可能增加緬甸與泰國等國家提供中國相關海軍基地的使用權之壓力。¹⁴

¹⁰ “China, Malaysia to set up South China Sea dialogue mechanism,” *Reuters*, September 12, 2019, <https://tinyurl.com/y2fn8mjs>; Tashny Sukumaran, “How will Malaysia and China’s maritime consultation mechanism affect the South China Sea dispute?,” *South China Morning Post*, September 22, 2019, <https://tinyurl.com/y26ltjow>.

¹¹ “Malaysia needs to be ready for the worst in South China Sea: foreign minister,” *Reuters*, October 17, 2019, <https://tinyurl.com/y2lt9z33>.

¹² Helen Flores, Alexis Romero, “Duterte to ‘ignore’ SCS ruling For 60-40 deal with China,” *Philstar*, September 12, 2019, <https://tinyurl.com/y22wypxn>.

¹³ Richard Heydarian, “Can Duterte expand horizons of Philippine diplomacy and keep his Washington and Moscow plates spinning?” *South China Morning Post*, October 12, 2019, <https://tinyurl.com/y3cv9z2a>.

¹⁴ Hannah Elten, “Chinese naval base in Cambodia,” *Global Risk Insights*, October 6, 2019, <https://tinyurl.com/y2p7tezm>; Neou Vannarin, “US Military Official Confirms China Deal to Use Cambodian Naval Base,” *VOA*, August 25, 2019, <https://tinyurl.com/y5b86zyk>.

(四)越南對中國相對強硬

在印尼試圖主導東協對印太地區的主張，星、馬、菲三國加強和中國的合作，而柬埔寨可能更形親中的情況下，東協成員國對中國採取明確抗拒態勢者，僅剩越南。即便如此，越南和其他 8 個東協成員國的領袖仍出席 2019 年 4 月的第 2 屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，僅印尼派遣時任副總統卡拉（Jusuf Kalla）代表出席，顯見越南仍重視與中國的經濟關係。2019 年 6-9 月，越南與中國幾度於南海的萬安灘（Vanguard Bank）對峙，惟在勢單力孤的情況下，越南乃藉由爭取國際支持、強化和主要國家（如美、俄、印度與日本等）之合作，與減少對中國的經濟依賴等三個策略因應之。¹⁵

肆、東協對美中貿易戰的回應

美中戰略競爭的另一個面向，為自 2018 年以來的貿易科技戰。部分東協國家如越南、泰國與馬來西亞等，皆因外企與部分中國企業將生產線由中國移至東南亞而受惠。根據聯合國貿易和發展會議（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）於 2019 年 11 月公布的報告，2019 年上半年中國輸美商品減少 350 億美元，其中 210 億美元被轉移到其他國家和地區。台灣對美國的出口增加 42 億美元，是最大獲利者；越南則增加 26 億美元，位居台灣、墨西哥與歐盟之後；其他東南亞國家則合計增加 17 億美元的對美出口。¹⁶ 與 2018 年上半年相較，則東協國家中，越南對美國的出口增加 33%，遠超過其他東協成員國對美國的出口，是最主要的獲利者。¹⁷ 然而，同時期東協與中國的雙邊貿易亦持續成長。依據中國海關的數據，東協於 2019 年上半年首度取代美國，成為中國第二大的貿易夥伴，雙邊貿易額達 2,880 億美元，成長 10.5%，美中之間的貿易，則有 2,540 億美元，下跌 9%。¹⁸ 與 2018 年上半年相較，越南對中國的出口增加 17%，亦是東協成員國中表現最佳者。¹⁹

惟美中貿易戰對全球景氣帶來不確定性，使 2019 年東協整體的經濟成長率預期將是近五年來最低。²⁰ 2019 年 11 月 2-3 日於曼谷舉行的第 35 屆東協高峰會聚焦於貿易，馬哈迪在同時舉行的東協商業與投資高峰會（ASEAN Business and Investment Summit）表示，東協應有共同的立場，且不想被捲入貿易戰之中。尤

¹⁵ Richard Heydarian, "Vietnam a lonely island of resistance to China," *Asia Times*, October 10, 2019, <https://tinyurl.com/y3yamilvt>.

¹⁶ Alessandro Nicita, "Trade and trade diversion effects of United States tariffs on China," UNCTAD Research Paper No. 37, November 2019, pp. 11-12.

¹⁷ 楊書菲，〈美中關稅大戰，誰輸誰贏？〉，《經濟前瞻》，第 185 期（2019 年 9 月），頁 21-22。

¹⁸ "China-ASEAN trade continues to boom amid global growth slowdown, uncertainties," *China Daily*, July 23, 2019, <https://tinyurl.com/ygvhfrlm>.

¹⁹ 楊書菲，〈美中關稅大戰，誰輸誰贏？〉，頁 23-24。

²⁰ Jason Thomas, "ASEAN to gain most from trade war," *ASEAN Post*, May 13, 2019, <https://tinyurl.com/yxzwtxhl>; Jim Gomez and Elaine Kurtenbach, "ASEAN meeting grapples with trade war, territorial disputes," *Associated Press*, November 2, 2019, <https://tinyurl.com/y2p8orr4>.

有甚者，馬哈迪認為「如果此人[川普]不在那裡，可能將有變化」，凸顯他乃至東協對美國單邊主義以及貿易戰的持續進行之不耐。²¹ 此外，此次高峰會中國由總理李克強出席，美國則僅由國家安全顧問歐布萊恩（Robert O'Brien）與會，亦被指為川普政府不重視東協，以及美國對區域影響力的降低。

第 35 屆東協高峰會重要議題是 RCEP 的簽訂。RCEP 自 2013 年 5 月起展開談判，原擬於 2015 年年底完成，惟因各國發展程度與利益不一，始終無法取得共識。印度被指為是 RCEP 協議的最大障礙，因其擔心對中國開放市場後，中國大量商品湧入將影響其競爭力。為此，中國曾倡議將印度、澳洲與紐西蘭自談判中排除，並曾獲馬哈迪的支持。²² 對中國而言，RCEP 可和「一帶一路」結合，進一步鞏固中國在東南亞的政經地位；而由於印度與澳洲是「四方安全框架」的成員國，澳洲與紐西蘭則是「五眼聯盟」（Five Eyes）的成員國，排除這三國更有利中國與美國的競爭。惟此議在「東協中心性」的原則下未被接受。原定於 2019 年 11 月完成談判的 RCEP 將再度延至 2020 年，印度總理莫迪最後亦決定該國將不參與 RCEP。²³

伍、小結

2019 年東協的安全情勢堪稱平穩。講求共識的東協藉由《東協印太展望》回應美中戰略競爭，在不偏向任一邊的情況下宣揚其自主性。然而從個別國家的政策觀之，東協成員國的立場不一，反映對區域安全的認知有相當大的差異。印尼嘗試依其東協海洋大國的身分主導東協的發展進程；新加坡與菲律賓一方面維持和美國的安全關係，另一方面則加強與中國的安全合作，馬來西亞亦採相對親中的立場；柬埔寨則可能授予中國其海軍基地的使用權；東協成員國中，因此僅剩越南對中國採取相對強硬的立場，但即使如此，越南亦仍重視與中國的經濟關係。整體來看，東協成員國似有逐步調適中國在區域的主導地位之趨勢，循此以降恐將影響美國在區域秩序與安全的影響力。

在經濟方面，東協的區域整合呈現緩慢但逐漸推動的態勢。相形之下，美國對多邊主義的排斥以及美中貿易戰的不確定性，亦可能削弱美國的經濟地位。美國如何落實甚至加強其對東協國家的經營，是其落實「自由與開放的印太」之關鍵。

（責任校對：劉姝廷、李安曜）

²¹ “ASEAN summit grapples with US-China trade war,” *Deutsche Welle*, November 2, 2019, <https://tinyurl.com/y6cmmky2>.

²² Tan Dawn Wei, “Moderate progress after latest round of ministerial talks for RCEP trade pact,” *Straits Times*, August 3, 2019, <https://tinyurl.com/yxrh6mpk>.

²³ Tan Hui Yee and Debarshi Dasgupta, “India rejects RCEP as 15 other countries look to sign trade pact in 2020,” *Straits Times*, November 5, 2019, <https://tinyurl.com/yyrofw8a>.

第五章 澳紐與南太區域之安全情勢發展

黃恩浩、蔡榮峰*

壹、前言

因為位於西太平洋第二、第三島鏈周邊的澳洲、紐西蘭，以及南太平洋各島國具地緣戰略價值與豐富海陸天然資源，已經逐漸成為中國擴張海權與「一帶一路」時亟欲掌握之地緣戰略目標。再者，中國也積極以經貿利益為手段攏絡澳洲、紐西蘭以及各南太島國的菁英，企圖影響該區域政治、經濟、社會文化，甚至是國際關係。隨著中國政治與經濟勢力向南太延展，北京在該區域的擴張作為不僅衝擊到區域國家的穩定發展，同時也影響到了區域內的權力平衡，這因而使澳紐兩國政府提高警覺，並開始著手因應中國銳實力入侵。在地緣戰略方面，因中國在南太的影響力急速攀升，未來一旦掌握南太重要島嶼據點，中國解放軍將足以對美軍馳援第一島鏈之能力形成戰略挑戰。利用相對微量的投資即可換取進入這片戰略性海域，這種戰略利益的不對稱性，使得北京在南太的操作痕跡愈加明顯。自 2019 年開始，南太國家、美國與中國在該區域政治角力逐漸白熱化，且已引發新一波的外交競逐。

貳、中國在南太區域的擴張

南太平洋區域對於中國「一帶一路」倡議的推展相當重要，北京早在 2015 年 3 月就發布《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》，明言海上絲綢之路的重要方向是從中國沿海港口，通過南海到南太平洋。於 2017 年 6 月，北京再提出《「一帶一路」建設海上合作構想》進一步指出，要經南海向南進入太平洋，共建「中國一大洋洲—南太平洋」藍色經濟通道。由此可知，南太平洋島國對中國而言，具有海洋戰略上的重大意義。澳洲與紐西蘭的國家安全與南太區域的穩定息息相關，隨著中國影響力朝南太方向延伸，澳紐傳統合作夥伴，已經面臨中國勢力威脅的安全挑戰。值得注意的是，隨著中國不斷強化在南太平洋的經濟援助，這不僅弱化了澳紐對南太的影響力，更衝擊台灣在該區域的外交關係。目前，在南太區域，中國已經是繼澳洲之後的第二大援助國，中國對南太地區的影響力不容小覷；紐西蘭在《2018 年戰略防禦政策聲明》（*Strategic Defence Policy Statement 2018*）首次明示，中國在南太的擴張已對紐西蘭國家安全構成潛在威脅。

* 黃恩浩，國防戰略與政策研究所助理研究員；蔡榮峰，國防資源與產業研究所政策分析員，共同負責本章。

一、南太平洋地緣政治版圖與戰略地位

南太區域依照社會與地理特徵主要分成四大區塊，包括：澳大拉西亞（Australasia）、密克羅尼西亞（Micronesia）、玻里尼西亞（Polynesia）以及美拉尼西亞（Melanesia）。澳大拉西亞主要是指澳洲、紐西蘭兩國及其周邊小島而言。密克羅尼西亞及玻里尼西亞廣布小型島嶼，多半缺乏天然資源，重度仰賴海洋經濟，社會具有明顯階層。相較之下，美拉尼西亞蘊藏豐富天然的林業與礦業資源且人口眾多，但也因地形阻隔使然，地域分歧較高、民族組成複雜。漁業為南太島國主要經濟支柱，該地區每年鮪魚產量高達 250 萬噸，占了整個太平洋 78%、全球供給量 54%。¹

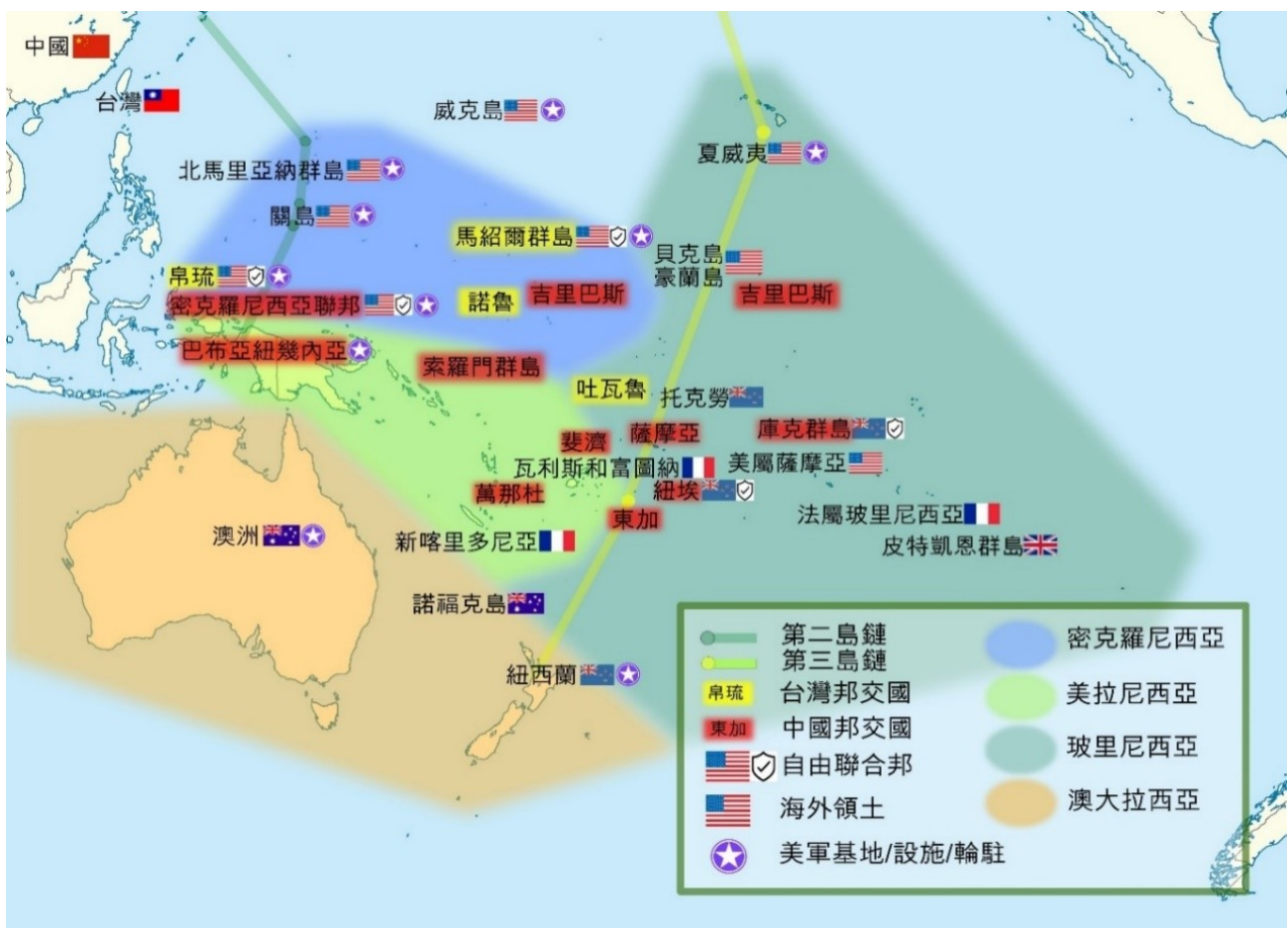


圖 5-1、南太地緣政治地圖

資料來源：蔡榮峰整理公開資訊繪製。

美國、澳洲、紐西蘭與法國為南太具影響力的重要國家，這些國家對該區域的關切度略有差異；澳洲因地緣、歷史與資源因素，特別著眼美拉尼西亞；紐西

¹ Peter Williams and Chris Reid, "Overview of tuna fisheries in the western and central Pacific Ocean, including Economic Conditions – 2017. Rev 1," Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC), July 22, 2018, <https://www.wcpfc.int/node/32051>.

蘭則聚焦其領海以東、連接夏威夷與美洲的玻里尼西亞；法國注重其最大海外領地新喀里多尼亞（New Caledonia）與法屬玻里尼西亞沿線海路暢通；而美國傳統上則將玻里尼西亞、密克羅尼西亞視為分別通往東印度洋與西太平洋的重要海上交通線。於二戰後，美、澳、紐、法為防止前蘇聯南下而組成「四國防衛協調組織」（Quadrilateral Defence Coordinating Group），可謂是大洋洲的四國聯盟，圍繞著該組織而建構起來的區域安全及海上執法合作，因此形成今日該區域穩定之核心。²

二、中國以經濟手段滲透南太區域

南太區域是澳紐戰略展望中不可或缺的一環，其與南太島國的地緣政治與安全關係相當密切可謂唇亡齒寒。中國近年來在該地區動作頻頻，許多島國相當仰賴中資發展經貿與重要基礎設施，相較之下澳紐在該區域的影響力則不若以往。澳紐對中國在南太的作為越來越謹慎關注，認為這與中國想切斷美國與澳紐連線的戰略意圖有關。如果中國切斷美澳紐連線，或是讓這個連線作用出現困難，以現在東南亞國家普遍對中國搖擺的現狀來看，屆時澳紐會面臨被孤立的局面。

中國在2017年對南太地區的40億美元援助總額在該年度已超越傳統上居首位的澳洲，2011年至2017年58.8億美元的援助總額則僅次於澳洲的67.2億美元。³北京正採「以經逼政」手法，以建立特殊政商網絡大幅弱化當地民主治理，例如中國富商黃向墨曾多次向澳洲兩大政黨捐款，並企圖影響澳洲聯邦政府的決策，被當地媒體形容是中國干預澳洲的一個「核心人物」，因此澳洲政府於2019年2月取消了黃向墨的永久居留證。中國對澳紐及南太島國諸如此類的滲透，未來恐在關鍵時刻透過操作當地代理人來侵蝕美軍對這些太平洋通道的實質控制能力，例如：抗議美軍基地存續或與中國解放軍推展海事合作。萬一未來北京以海平面上升為由「應當地國邀請」，開始於南太地區建立人工島礁，屆時恐將成為下一個南海。⁴有鑑於中國的新一代「北斗衛星」全球導航系統將於2020年建置完成，赤道附近的南太島國因其優越的地理位置，恐怕將成為中國爭奪太平洋太空控制權的主要目標。

2019年9月16日及20日，台灣在短短不到一周時間遭北京奪走索羅門群島與吉里巴斯兩個南太邦交國，台灣的南太友邦瞬間降至4國。中國國務院副總理胡春華旋即於10月20日率超過500人的龐大政商代表團，至薩摩亞首都阿庇亞舉行

² 蔡榮峰，〈中國干預我南太邦交國之模式與戰略意涵〉，《國防情勢月報》，148期，2019年10月25日。

³ James Griffiths & Ben Westcott, "China could overtake Australia as biggest donor to Pacific, if it pays up," *CNN*, August 9, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/08/09/australia/china-pacific-aid-belt-road-intl/index.html>; "Pacific Aid Map," Lowy Institute, <https://pacificaidmap.loyyinstitute.org/>.

⁴ Cory Gardner & Joseph Wu, "Strong US-Taiwanese ties needed to counter rising Chinese influence in the Pacific," *The Hill*, October 9, 2019, <https://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/464959-strong-us-taiwanese-ties-needed-to-counter-rising-chinese>; Yimou Lee, "Tuvalu rejects China offer to build islands and retains ties with Taiwan," *Reuters*, November 21, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-taiwan-diplomacy-tuvalu/tuvalu-rejects-china-offer-to-build-islands-and-retains-ties-with-taiwan-idUSKBN1XV0H8>.

「第三屆中國－太平洋島國經濟發展合作論壇」。⁵中國國家主席習近平則更早於4月1日即宣布2019年為「中國－太平洋島國旅遊年」，希望藉此「夯實雙方全面戰略夥伴關係民意基礎」。⁶目前未正式加入「一帶一路」的南太國家，只剩4個台灣友邦和剛斷交的吉國與索國，連原本拒絕加入的澳洲也於10月23日出現特例：維多利亞州（Victoria State）州長安德魯斯（Daniel Andrews）不顧聯邦政府反對前往北京與中國簽署一項《「一帶一路」建設框架協議》，此類「地方包圍中央」的新模式未來可能持續擴散。⁷美國國防部印太事務助理部長薛瑞福（Randall Schriver）於2019年9月26日在眾議院外交委員會上示警，台灣友邦馬紹爾群島（The Marshall Islands）與帛琉（Palau）正面臨龐大壓力。中國已成為索羅門群島的第一大貿易夥伴、馬紹爾群島與吐瓦魯的第二大貿易夥伴，並主宰帛琉超過四成的國際觀光市場。⁸

隨著美國與台灣友邦帛琉和馬紹爾簽署的《自由聯合協定》（*Compact of Free Association*, COFA）分別將於2023年及2024年到期，北京干預兩國內政的力道將可能加大，企圖在過渡期獲得外交與戰略利益。尤其美國測試「義勇兵-3型」（Minuteman III）洲際飛彈的雷根彈道飛彈試驗場（Ronald Reagan Ballistic Missile Defense Test Site）就位於馬紹爾的瓜加林環礁（Kwajalein Atoll），鄰近我友邦諾魯以及甫與我斷交的吉里巴斯。帛琉附近海域則涵蓋美國關島核潛艦通往西里伯斯海（Celebes Sea）、南海與印度洋的水道。⁹在2019年5月21日，與美國簽有《自由聯合協定》的密克羅尼西亞聯邦、帛琉、馬紹爾群島等3國，其領導人首次獲邀同時訪問白宮；在一系列會議上，帛琉和馬紹爾群島明確將中國列為該地區軍事和經濟威脅。¹⁰

⁵ 〈胡春華出席第三屆中國－太平洋島國經濟發展合作論壇開幕式 宣讀習近平主席賀信並致辭〉，中華人民共和國國務院，2019年10月21日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-10/21/content_5442826.htm；〈胡春華率領龐大代表團訪問南太平洋島國薩摩亞〉，《美國之音》，2019年10月19日，<https://www.voacantonese.com/a/Vice-Premier-Hu-Chunhua-Arrives-In-Samoa-20191019/5130813.html>。

⁶ 邱國強，〈拉攏太平洋國家 習近平：藉旅遊年活動夯實民意〉，《中央社》，2019年4月1日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201904010232.aspx>。

⁷ 〈中國與澳大利亞維多利亞州簽署共同推進「一帶一路」建設框架協議〉，《中國一帶一路網》，2019年10月25日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/bwdt/107406.htm>。

⁸ Ethan Meick, Michelle Ker & Han May Chan, "China's Engagement in the Pacific Islands: Implications for the United States," Staff Research Report, *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, June 14, 2018, p.7, <https://www.uscc.gov/Research/china%E2%80%99s-engagement-pacific-islands-implications-united-states>. "Annual Review of Visitor Arrival in Pacific Island Countries 2017," South Pacific Tourism Organisation, June, 2018, p. 32, <https://www.corporate.southpacificislands.travel/wp-content/uploads/2017/02/2017-AnnualTourist-Arrivals-Review-F.pdf>; Lauren Beldi, "China's 'tourist ban' leaves Palau struggling to fill hotels and an airline in limbo," *ABC News*, August 28, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-08-26/china-tourist-ban-leaves-palau-tourism-in-peril/10160020>.

⁹ 蔡榮峰，〈中國干預我南太邦交國之模式與戰略意涵〉，《國防情勢月報》，第148期，2019年10月25日。

¹⁰ Neal Conan, "Pacific News Minute: In Washington, Micronesian Leaders Protest Chinese Pressure In Western Pacific," *Hawaii Public Radio*, May 23, 2019, <https://www.hawaiipublicradio.org/post/pacific-news-minute-washington-micronesian-leaders-protest-chinese-pressure-western-pacific>; Leigh Hartman, "White House hosts Pacific island leaders," *Share America*, May 22, 2019, <https://share.america.gov/white-house-hosts-pacific-island-leaders/>.

參、澳紐與志同道合國家在南太的反制作為

南太地區長期以來為澳紐的安全「後院」，作為防止外敵入侵的緩衝區，因此雙方都不希望其他國家勢力介入南太平洋地區事務。然而南太平洋島國多為經濟狀況不佳的微型國家，全球有 5% 的貧窮人口居住於此區域，因此澳紐擔心區域內國家可能會因此淪為「失敗國家」(failed state)。¹¹ 澳洲較常採取的因應方式為聯合紐西蘭，透過經貿及外交援助等手段來積極協助這些島國。更重要的是，為防止中國藉著經濟途徑來滲透並操控南太島國，澳紐雙方採取新區域安全政策因應之；兩國於 2018 年下半年提出新政策之後，2019 年則不斷充實其政策內容，以單邊或多邊合作的方式採取實際反制作為。

一、澳紐積極推動南太新政

澳紐於 2018 年 9 月「太平洋島國論壇高峰會」(Pacific Islands Forum Summit) 上簽訂新區域安全聲明《波耶宣言》(Boe Declaration) 之後，澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 宣布了「提升太平洋」(Pacific Step-up) 政策，承諾對該南太地區提供 13 億澳幣援助，並由澳洲「出口融資與保險公司」(Export Finance and Insurance Corporation, EFIC) 提供總值 20 億澳幣的基礎設施融資。澳洲更期望在帛琉、馬紹爾群島、法屬玻里尼西亞、紐埃、庫克群島設立 5 個新的駐外使領館，意味著所有太平洋島國論壇 (Pacific Islands Forum, PIF) 會員國都將設有澳洲使領館。¹² 此外，紐西蘭於 2018 年則制定了「重啟太平洋」(Pacific Reset) 政策，該政策與澳、美、法協力加強與南太島國關係，並於 2019 年陸續推動實質合作內容。

在強化經濟關係上，澳紐承諾提供超過 3,300 萬澳幣資金來推動涵蓋商品、服務與投資的南太區域自由貿易協定——《關於更緊密經濟關係的太平洋協定》(Pacific Agreement on Closer Economic Relations Plus, PACER Plus)，該協定預計可於 2019 年底生效。此外，「太平洋勞動力計畫」(Pacific Labour Scheme) 將開放南太島國人力進入澳洲中低階技術就業市場。澳紐美日共同推動「巴布亞紐幾內亞電氣化合作夥伴關係」(Papua New Guinea Electrification Partnership) 計畫，將於 2030 年為該國 70% 的地區提供電力。2019 年 6 月澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 和紐西蘭副總理彼得斯 (Winston Peters) 訪問索羅門群島首都荷尼阿

¹¹ 「失敗國家」主要特徵為政府治理失敗、教育及醫療等公共服務中斷、法律與社會秩序蕩然無存、經濟情勢惡化，人民轉而效忠軍閥或家族，最後成為跨國犯罪組織的天堂，對鄰國的國家安全造成威脅。

¹² “Australia’s Pacific engagement,” Department of Foreign Affairs and Trade of Australia, <https://dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/Pages/stepping-up-australias-pacific-engagement.aspx>; Liam Fox, “Budget 2018: Government announces biggest ever aid commitment to Pacific,” *ABC News*, May 9, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-05-09/budget-government-makes-biggest-ever-aid-commitment-to-pacific/9740968>; “Pacific,” Department of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, <https://www.mfat.govt.nz/en/countries-and-regions/pacific/>.

拉 (Honiara) 期間，索國再度獲得了澳洲承諾 2.5 億澳元援助，用於基礎設施建設，紐西蘭也通過援助支持該國實現經濟多元化，特別是在航空、旅遊、漁業、農業和勞動力流動等領域。¹³

在強化區域安全合作上，澳洲與巴紐於 2019 年 3 月 21 日簽訂備忘錄，將於連結南海與南太的曼奴斯島 (Manus Island) 擴建「隆布魯海軍基地」(Lombrum Naval Base)，該港未來也將開放給美軍作為連接關島與澳洲的中繼站。¹⁴澳洲港務代表機構「澳洲港務」(Ports Australia) 也與紐西蘭、斐濟、薩摩亞、索羅門群島主要港務管理機構簽署五國結盟協議，以期建立區域海事合作、降低港口遭中資控制的風險。¹⁵為因應中資嵐橋集團 (Landbridge Group) 2015 年以商業名義向北領地 (Northern Territory) 自治區政府租借達爾文港 99 年，澳洲聯邦政府宣布將在達爾文港東北方 40 公里的格萊德角 (Glyde Point) 地區新建深水港與軍用設施，以轉移 2019 年規模已擴大為 2,500 人的駐澳美軍陸戰隊。¹⁶澳洲國防部長雷諾茲 (Linda Reynolds) 於 2019 年 7 月 23 日表示，將在布里斯本 (Brisbane) 成立「太平洋支援部隊」(Pacific Support Force)，藉此加強對巴紐、斐濟及萬那杜在內的南太鄰國之安全聯繫。¹⁷澳洲也將建立「澳洲太平洋安全學院」(Australia Pacific Security College) 和「太平洋融合中心」(Pacific Fusion Centre)，與南太國家和國際組織合作，以彙整、分析、共享安全情報。

澳洲計畫在未來 30 年內兌現總值 20 億澳幣的「太平洋海事安全計畫」(Pacific Maritime Security Program)，包括為南太島國提供 19 艘新式巡邏艇進行替換，並向其提供 1 項地區空中監視計畫。在數位安全方面，為取代華為建設提案，澳洲政府向澳洲公司 Vocus 撥款 1 億 3,660 萬澳幣，用以興建一條連接澳洲、索羅門群島和巴紐的 4,000 公里海底電纜。同時，澳紐承諾在 4 年內花費 900 萬澳幣與區域國家建立「網路合作夥伴關係」(Cyber Cooperation Partnership)，以

¹³ Stephen Dziedzic, "Prime Minister Scott Morrison pledges \$250 million for Solomon Islands infrastructure," *ABC News*, June 3, 2019, [https://www.abc.net.au/news/2019-06-03/scott-morrison-pledges-\\$250-million-for-solomon-islands/11172062](https://www.abc.net.au/news/2019-06-03/scott-morrison-pledges-$250-million-for-solomon-islands/11172062). "NZ renews aid agreement with Solomon Islands," *Radio New Zealand*, June 5, 2019, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/391250/nz-renews-aid-agreement-with-solomon-islands>.

¹⁴ "Australia and Papua New Guinea Sign Lombrum Joint Initiative MOU," Australian Department of Defence, March 21, 2019, <https://www.minister.defence.gov.au/minister/cpyne/media-releases/australia-and-papua-new-guinea-sign-lombrum-joint-initiative-mou>.

¹⁵ Rob Harris, "Pacific ports join Australian network amid growing Chinese presence in region," *The Sydney Morning Herald*, October 22, 2019, <https://www.smh.com.au/politics/federal/pacific-ports-join-australian-network-amid-growing-chinese-presence-in-region-20191021-p532rv.html>.

¹⁶ Megan Eckstein, "Marines Reach 2011 Goal of 2,500 in Darwin, With Addition of HIMARS Platoon, More to Current Rotation," *USNI News*, July 25, 2019, <https://news.usni.org/2019/07/25/marines-reach-2011-goal-of-2500-in-darwin-with-addition-of-himars-platoon-more-to-current-rotation>; Andrew Greene, "Secret plans for new port outside Darwin to accommodate visiting US Marines," *ABC News*, June 23, 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-06-23/navy-port-us-darwin-glyde-point-gunn-marines-gunn-military/11222606>.

¹⁷ Ben Packham, "Australia sets up force for Pacific neighbours," *The Australian*, July 23, 2019, <https://www.theaustralian.com.au/nation/politics/australia-sets-up-force-for-pacific-neighbours/news-story/e873c7605543f18ba653c990249edcbcb>; Matthew Strong, "Australia plans joint Pacific Support Force with allies," *Taiwan News*, July 23, 2019, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3750433>.

強化共同應對網路攻擊之能力。¹⁸值得關注的是，2019 年澳洲持續以安全疑慮禁止華為參與其 5G 建設，然而紐西蘭卻傾向保持開放。美國國際通訊和資訊政策副助理國務卿（United States Deputy Assistant Secretary for Cyber and International Communications）斯特雷耶（Robert L. Strayer）於 9 月警告此舉可能危及紐西蘭未來在「五眼聯盟」（Five Eyes）情報合作的地位。¹⁹

二、強化印太戰略中的南太安全

美國為了展現對此區域的重視、積極「重返」南太區域，2019 年針對太平洋島國的一系列新作為，已從 2018 年的經濟與軍事合作，明顯拉高至政治層級。特別是美國國家安全會議（National Security Council, NSC）新增了「大洋洲暨印太安全主任」（Director for Oceania & Indo-Pacific Security）一職，專責強化對南太關係，首任由川普選戰團隊資深政策顧問葛瑞（Alexander Gray）擔任。²⁰2019 年 3 月，美國國防部智庫「井上健亞太安全研究中心」（Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, DKIAPCSS）並與太平洋島國論壇秘書處共同舉辦「大洋洲國家安全政策工作坊」（Oceania National Security Policy Workshop），聚焦《波耶宣言》的執行情況以及著手協助南太國家制定國家安全政策。²¹

2019 年 8 月 5 日美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）訪問密克羅尼西亞聯邦，成為史上首位訪問該國的美國國務卿，並在當地宣布與密克羅尼西亞、馬紹爾群島、帛琉三國正式進入《自由聯合協定》續約的談判程序，欲藉此防止中國見縫插針。²²美國開始將「穩定台灣邦交」視為防堵中國影響力擴散的重要關鍵。具體例證如蓬佩奧在 2019 年 2 月 19 日於帛琉舉辦的「密克羅尼西亞總統高峰會」（Micronesia Presidents' Summit）上讚美台灣為「一個民主成功故事，一個可信賴的夥伴，更是世界上向善的力量」，新聞稿並刻意發布於轄下有當時台灣友邦的吉里巴斯（Kiribati）、諾魯（Nauru）與吐瓦魯（Tuvalu）的駐斐濟使館網

¹⁸ “Australia’s Pacific engagement,” Department of Foreign Affairs and Trade of Australia, <https://dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/Pages/stepping-up-australias-pacific-engagement.aspx>.

¹⁹ “Using Huawei for 5G would ‘absolutely not’ impact NZ’s Five Eyes role-White House official,” *TVNZ 1*, September 3, <https://www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/using-huawei-5g-would-absolutely-not-impact-nzs-five-eyes-role-white-house-official>; Tracy Withers, “New Zealand Says China’s Huawei Hasn’t Been Ruled Out of 5G,” *Bloomberg*, February 19, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-18/new-zealand-says-china-s-huawei-hasn-t-been-ruled-out-of-5g-role>.

²⁰ Stephen Dziedzic & Catherine Graue, “Donald Trump’s top security advisers visit the Pacific, signifying growing US focus in the region,” *ABC News*, March 11, 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-03-11/two-of-donald-trumps-top-security-advisers-visit-pacific/10887678>.

²¹ “DKI APCSS Partners with Pacific Island Nations to Enhance National Security,” DK I APCSS, April 1, 2019, <https://apcss.org/national-security-policy-development-in-the-pacific-islands/>. https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF.

²² Colin Packham & Jonathan Barrett, “U.S. seeks to renew Pacific islands security pact to foil China,” *Reuters*, August 5, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-micronesia-usa-pompeo/u-s-seeks-to-renew-pacific-islands-security-pact-to-foil-china-idUSKCN1UV0UV>; “Pompeo makes history in Pohnpei, courts Pacific allies,” *France24*, August 5, 2019, <https://www.france24.com/en/20190805-pompeo-makes-history-pohnpei-courts-pacific-allies>.

站；²³美國駐巴紐使館臉書專頁 3 月 18 日也在我國蔡英文總統「海洋民主之旅」出訪前夕，高調公布白宮國家安全會議資深主任博明（Matt Pottinger）及大洋洲暨印太安全主任葛瑞與我國外交部次長徐斯儉 3 月初於索羅門群島的會晤照片；²⁴蓬佩奧也在吐瓦魯 9 月大選後，重申將與台、澳、紐、日合作推動南太民主深化，皆被解讀為助台鞏固邦交。²⁵

美國在 2018 年 10 月 5 日簽署通過《善用投資導引開發法》（*Better Utilization of Investments Leading to Development Act*, BUILD Act），創設「美國國際開發金融公司」（United States International Development Finance Corporation, USIDFC），作為外援機構統一窗口，以 600 億美元貸款、貸款擔保與保險來鼓勵美國私人企業投資包括南太島國在內的國家。²⁶美國承諾向巴紐、斐濟和東加提供超過 700 萬美元的軍事援助，並協助帛琉強化海上執法能力。²⁷

2018 年 4 月，美國海岸防衛隊和美國海軍乃與區域國家合作，在西太平洋展開為期 24 天的《大洋洲海事安全倡議》（*Oceania Maritime Security Initiative*, OMSI）聯合巡邏。²⁸此外，2019 年 9 至 12 月的「海洋勇士」（Koa Moana）跨國軍事演訓，在舉辦第 4 年之際，現已成為重要的友邦培力（empowerment）平台，提升美國海軍陸戰隊為核心的區域聯合作戰能力，同時也加強美國與南太平洋夥伴國家之間的關係，並確保美軍能夠維持軍事投射能力，從第三島鏈的夏威夷、法屬玻里尼西亞，前進至第二島鏈的萬那杜、帛琉、密克羅尼西亞聯邦與北馬里亞納群島（Northern Mariana Islands）等區域。²⁹

澳洲一直視美國為區域安全支柱，澳美同盟是澳洲看待印太戰略的核心，如無美國作為安全後盾，印太權力平衡將被挑戰，南太安全及穩定亦會受到衝擊，所以澳洲一直致力深化澳美雙邊同盟，包括支持《美國兵力部署倡議》（*United States Force Posture Initiatives*, USFPI），同意美國海軍陸戰隊每年在澳洲移訓，以及在

²³ “Statement from Secretary Pompeo to the Micronesia Presidents’ Summit,” U.S. Embassy in Fiji, Kiribati, Nauru, Tonga, and Tuvalu, February 19, 2019, <https://fj.usembassy.gov/statement-from-secretary-pompeo-to-the-micronesia-presidents-summit/>.

²⁴ “National Security Council Senior Director, Matt Pottinger in the Solomon Islands working with our mutual allies and partners for a free and open Indo-Pacific,” U.S. Embassy - Port Moresby, Papua New Guinea Facebook Page, March 18, 2019, <https://www.facebook.com/usembassyportmoresby/posts/2225711577494583>; “Deputy foreign Minister meets with senior U.S. official,” *CNA*, March 20, 2019, <http://focustaiwan.tw/news/aip/201903200012.aspx>.

²⁵ “U.S. urges Tuvalu to cooperate with Taiwan to push for democracy,” *CNA*, September 28, 2019, <http://focustaiwan.tw/news/aip/201909280004.aspx>.

²⁶ “The Build Act,” OPIC, October 5, 2018, <https://www.opic.gov/build-act/overview>; Glenn Thrush, “Trump Embraces Foreign Aid to Counter China’s Global Influence,” *New York Times*, October 16, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/10/14/world/asia/donald-trump-foreign-aid-bill.html>.

²⁷ “Indo-Pacific Strategy Report-Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” The US Department of Defense, June 1, 2019, p.42, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/1/-1/1/DOD_INDOPACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF.

²⁸ “Coast Guard, Navy Complete Joint Oceania Maritime Security Initiative Patrol in Pacific Ocean,” USINDOPACOM, May 1, 2018, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/1509299/coast-guard-navy-complete-joint-oceania-maritime-security-initiative-patrol-in/>.

²⁹ “Exercise Koa Moana,” DVID, <https://www.dvidshub.net/feature/koamoana>; Joseph Trevithick, “Marines Riding On Cargo Ship To Pacific Exercises A Sign Of A More Flexible Deployment Strategy,” *The Drive*, November 15, 2018, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/24925/marines-riding-on-cargo-ship-to-pacific-exercises-a-sign-of-a-more-flexible-deployment-strategy>.

北領地興建軍事設施，進行各項澳美聯合軍事演習等。為求經濟發展，澳洲亦盼與中國建立穩定且具建設性之關係，並呼籲中國在國際上能分擔更多責任。為支撐印太區域平衡，除美國外，澳洲亦持續加強與日本、印尼、印度及韓國之關係。此外，澳洲將努力與東協建立安全、經濟及發展之夥伴關係。

此外，法國 2019 年 5 月更新《法國與印太安全》（*France and Security in the Indo-Pacific*）戰略報告，由於法國在南太的太平洋艦隊兵力有限，僅由 2 艘巡防艦、3 艘巡邏艇與 3 艘多功能船艦組成，³⁰巴黎因而傾向經由澳紐美法四國多邊機制參與南太事務，特別是在防務、人道與災難救助方面加強與美澳紐合作，以保障其在該區域龐大的專屬經濟區。³¹

肆、小結

冷戰期間，美國為遏制前蘇聯勢力擴張，與盟友澳洲、紐西蘭積極防止共產勢力入侵，所以在 1951 年簽《美澳紐防禦條約》（*The Australia, New Zealand, United States Security Treaty*, ANZUS Treaty）。前蘇聯瓦解後，美國對南太平洋區域的關注逐漸降低。雖然身為美國盟友的澳紐是南太島國的援助大國，但過去 20 年來，南太島國經濟並未顯著改善。如今中國「一帶一路」戰略支線連結至南太平洋，並積極投資這些微型國家，更涉足各國基礎建設，使南太島國期盼藉中國之力帶動國家經濟發展，因此讓中國影響力深入南太區域。

由於近年中國軍事觸角積極藉由經濟影響力向南太區域擴張，不僅直接挑戰了澳洲及紐西蘭兩個區域大國，也挑戰了美國以關島軍事基地為核心的「第二島鏈」重要後方依託。因此，美與澳紐開始恢復重視與該地區的經貿交流及軍事合作，並試圖在該區域制衡中國政經軍影響力擴張，這使澳紐在美國印太戰略中的安全角色越來越重要。

從美中戰略競爭的角度來看，美國 2018 年《國家安全戰略報告》（*National Security Strategy*）與 2019 年《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report*）都提及中國為美國主要戰略競爭者，而美國《印太戰略報告》中，更視澳紐（尤其是澳洲）為重要盟國。基於此，澳洲在戰略上理應同美國一般，視中國為競爭者才是，澳洲雖在國安議題上與美國採取相同立場，卻仍顧及商業利益將中國視為重要貿易夥伴，而紐西蘭國防情報單位雖於透過官方報告正視中國潛在威脅，卻在美中科技競爭當中採取中立，可見美澳紐對於中國擴張仍存有不同的看法。儘管

³⁰ “France and Security in the Indo-Pacific,” Ministry of the Armies of France, May 2019, p.6, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/532754/9176250/file/France%20and%20Security%20in%20the%20Indo-Pacific%20-%202019.pdf>.

³¹ “Exercise Croix Du Sud launches into action,” Department of Defence of Australia, May 16, 2018, <https://news.defence.gov.au/media/media-releases/exercise-croix-du-sud-launches-action-0>; “Australian ships join French Croix du Sud exercise in South Pacific,” *Naval Today*, May 17, 2018, <https://navaltoday.com/2018/05/17/australian-ships-join-french-croix-du-sud-exercise-in-south-pacific/>.

美國與澳紐都期待在南太區域建立以規則為基礎的國際秩序，但美國與澳紐究竟要如何在南太建立國際秩序以因應中國擴張，此議題仍有待觀察。

（責任校對：江炘杓、張俊慶）

第六章 印度之安全形勢

王尊彥*

壹、前言

2019年4月11日至5月23日舉行的印度大選結果，莫迪（Narendra Modi）所領導的執政黨印度人民黨（BJP）取得勝利，也是印度自1984年以來，單一政黨連續兩屆獲得過半數的國會席位，印度在內政方面持續維持穩定。軍事上，印度在南亞地區持續享有相對優勢。根據瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）的資料，2018年度印度在軍事支出為650億美元，排名全球第四，僅次於美國、中國與沙烏地阿拉伯，甚至超過第五與第六位的法、俄兩國。在此情況下，印度毋需憂慮來自其他南亞國家之軍事威脅。可是，在面對美國、中國等區域外大國在南亞日趨積極的動向，以及可能衝擊印度國家利益的國際局勢發展，印度政府則明確其立場並採取因應作為。在外交關係方面，印度與區域內外主要國家、尤其是美國與中國之間，大致維持穩定的關係。

以下各小節分別針對2019年印度對外關係，以及美國的「印太戰略」和美中貿易戰等兩大議題，析論其對印度之影響，及印度如何在此動盪的國際局勢中，確保國家安全並追求繁榮，並評估印度與其他主要國家在政策上之競合。

貳、印度與區域內外國家之關係

一、印度與區域外大國關係

印度對於美國的「印太戰略」，持續採取「不即不離」的態度，亦即原則上贊同「印太戰略」概念，但在具體行動上並非全面配合美國的政策。印度仍然持續與美國「印太戰略」所防範的國家維持軍事互動與交流，例如購買俄製武器、¹以及與中國聯合軍演。美國對此雖感不滿，但迄今仍無制裁印度之舉動。隨著美國國防部與國務院陸續公布「印太戰略」相關報告，印度在美國整體戰略規畫之定位已較過去明確；華府對印度的夥伴角色，將會有進一步的期待。

2017年印度與中國因「洞朗對峙」事件兩國緊張關係驟然升高，²其後於2018

* 王尊彥，非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員，負責本章。

¹ 俄國是印度最大武器供應國。另據美國智庫布魯金斯學會印度中心（Brookings India）研究員Dhruva Jaishankar評指，印度認為透過與俄國建構友好關係，便可參與中亞事務並維持印太地區之均勢。Dhruva Jaishankar, “Four hurdles to brighter India-US relations,” *East Asia Forum*, July 24, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/07/24/four-hurdles-to-brighter-india-us-relations/>.

² 2017年6月中國以修建道路為由，派遣工程人員進入洞朗（Doklam），印度則以「中國侵犯不丹主權」、「印度支持不丹主權」為由阻止，印中兩國部隊展開對峙，甚至發生肢體拉扯，惟未爆發武裝衝突。同年8月28日，中方撤回人員，該事件宣告落幕。

年4月27日莫迪與習近平在武漢召開非正式會晤而有改善；2019年10月11至12日在印度南部城市清奈（Chennai）舉行第二次非正式會晤，迄今印中兩國關係大致維持穩定。在過去曾經交戰的歷史因素、中國在南亞藉由「一帶一路」擴張勢力、以及印巴敵對、中巴友好等背景之下，新德里（New Delhi）與北京之間始終存在一定程度的緊張，印度國內也持續瀰漫針對中國的民族主義情緒。

印度處理對美與對中之外交，大致遵循「不結盟政策」的歷史傳統，不與任何一方結盟；印度對於中、美之間喧騰一時的貿易戰爭，也試圖對美中雙邊保持距離，以避免池魚之殃並影響經濟利益。

二、印度與區域內主要國家關係

（一）巴基斯坦

過去一年印度與宿敵巴基斯坦之間，圍繞著克什米爾（Kashmir）問題爆發衝突，雙邊緊張關係升高。2019年2月14日，印度44名警察在克什米爾遭到巴國極端團體「穆罕默德軍」（Jaish-e-Mohammad）自殺攻擊喪命，新德里一向視該團體為恐怖組織。印度對此展開報復，於2月26日派12架幻象2000戰機越界空襲位於巴國西北邊境、據信為恐怖份子據點所在之三個城市。此係48年來印度首次越境攻擊巴國，印度軍機則有1架遭到擊落。所幸其後兩國政府均有克制，方未發展成全面戰爭。8月5日，印度政府廢除憲法賦予查謨與克什米爾（Jammu and Kashmir）地區之自治權，並擴大該地區的軍事部署，再度引發印巴關係緊張。

（二）孟加拉

印度與孟加拉關係向來穩定，兩國定期舉行高峰會或部長級會議。然而，孟加拉與中國關係亦逐年密切，孟國也參與「一帶一路」，2018年「一帶一路」在孟加拉的相關投資已達380億美元。面對此一情勢，印度基於「睦鄰優先」（Neighborhood First）原則，積極強化與孟加拉之關係，以抗衡中國影響力。2019年10月5日，孟加拉總理哈希納（Sheikh Hasina）訪問印度，並簽署包含使用孟國吉大港（Chittagong Port）以及孟國第二大港蒙格拉港（Mongla Port）等7項合作協定。

（三）斯里蘭卡

斯里蘭卡政府因無力償還貸款，而將漢班托塔港（Hambantota Port）99年經營權予以中國企業一事，各界均認為是中國成功在南亞取得潛在性海軍基地之事例。在斯里蘭卡海軍南方司令部遷移至漢班托塔市之後，更加深外界對該港轉為軍用基地之疑慮。對此，印度亦不甘示弱，聯合日本開發斯國西部的可倫坡港（Port of Colombo），由斯、印、日三國共同建設貨櫃碼頭並修築可容納大型貨櫃船之設施。³

³ Meera Srinivasan, "Sri Lanka, Japan, India sign deal to develop East Container Terminal at Colombo Port," *Hindu*, May 28, 2019, <https://www.thehindu.com/news/international/sri-lanka-japan-india-sign-deal-to-develop-east-container-terminal-at-colombo-port/article27273794.ece>.

參、印度面對與回應美國「印太戰略」

一、美國「印太戰略」將印度定位為印度洋主要夥伴

毋庸置疑，今日美國仍然是全球在最多領域、最具影響力的國家。2017 年共和黨籍川普（Donald Trump）執政之後，公開否定民主黨前政府的諸多施政，但實際上仍延續歐巴馬（Barack Obama）政府重視亞太地區的政策方向，不論對共和黨或民主黨政府而言，印太地區對美國的戰略重要性與日俱增。

繼美國在 2016 年將印度指定為美國的「主要國防夥伴」（Major Defense Partner）、2017 年《美國國家安全戰略》（*National Security Strategy of the United States*）強調對印度的關注、將美軍太平洋司令部（United States Pacific Command）更名為印太司令部（United States Indo-Pacific Command）、以及副總統與國務卿等政府高層陸續詮釋印太戰略的含義之後，美國國防部 2019 年 6 月 1 日公布《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*），而國務院亦在 11 月 4 日公布其「印太戰略」報告《自由開放印太：促進共享願景》（*A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*），兩份報告均明確說明美國在印太地區的國家利益，而印度則是美國在印度洋地區的重要夥伴，兩國共享戰略利益與民主價值。⁴

二、美、印互視對方為遏制中國的力量

綜觀前述相關報告對中國的定位，美國戰略擘畫中的主要戰略目標均包含中國。中國在全世界的戰略性擴張，已威脅到美國在其國內與全球的國家利益。鑒於南亞在美國全球戰略的重要性，與美國政治經濟理念相近的民主大國印度，不啻為遏制中國在南亞地區的重要夥伴。

對印度而言，「洞朗對峙」事件結束後，印中兩國關係雖然恢復穩定，但印度仍對習近平治下積極對外擴張的中國懷有疑懼，尤其是中國的「一帶一路」工程以及「珍珠鏈」戰略在南亞持續推進，對印度形成圍堵的戰略態勢。⁵此外，2019 年 2 月發生「穆罕默德軍」恐攻之後，印度繼 2009 年、2016 年和 2017 年，第四度向聯合國提案將其首腦阿茲哈（Masood Azhar）列為全球恐怖分子，卻仍遭到中國否決。印度政府甚為不滿，而國內輿情譁然，甚至爆發抵制中國貨品之行動。8 月 5 日，印度在取消克什米爾地區自治地位之後，中國外長王毅於 8 月 12 日會晤印度外長蘇傑生（Subrahmanyam Jaishankar）時，不改支持巴基斯坦之立

⁴*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, U.S. Department of Defense, June 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF; *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, U.S. Department of State, November 4, 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.

⁵ 尤其中國與巴基斯坦的關係密切並在「一帶一路」合作，建構六大走廊當中的「中巴經濟走廊」，印度遂以「『中巴經濟走廊』破壞印度的主權」為由，2017 和 2019 連續兩度拒絕中國邀請參加「一帶一路」國際合作高峰論壇。

場並指責印度，印中之外交緊張遂再度升高。

在新德里當局眼中，中國持續袒護巴基斯坦的背後，暗藏支持巴國對抗印度的意圖。對印度而言，在中巴關係緊密的情況下，美國的「印太戰略」明顯針對中國，故美國可作為支援印度的域外力量，故對其表示支持。具體作為上，印度在外交部成立專司印太事務的部門，負責與印度洋、太平洋、東協、東亞以及南太平洋國家間之合作，展現對「印太戰略」的重視。

肆、在美中經貿衝突與動盪下尋求繁榮

2018 年印度的國內生產毛額 (GDP) 規模大約 2.7 兆美元，全球排名第七，僅次於美國、中國、日本、德國、英國與法國。莫迪在 2019 年 8 月 15 日慶祝獨立紀念活動時更表示，印度已設定目標，將在 2024 年使印度 GDP 提升到 5 兆美元規模。然而，印度近年經濟發展成果不彰，失業率居高不下，莫迪政府甚至一度被質疑是為轉移國內對經濟的注意力，而刻意與巴基斯坦之間升高緊張。

面對美中貿易戰爆發並沿續至今，印度政府似維持其在外交上不結盟的姿態，與美國和中國保持距離，試圖在美中衝突當中保留迴旋與運作的空間，甚至進一步期待能利用美中貿易戰，促進印度經濟發展與對外貿易。

印度在對美經貿方面，2018 年之對美貿易順差高達 252 億美元。⁶在對中貿易方面，印度則致力於縮減對中國貿易逆差。自 2018 年 4 月至 2019 年 3 月，印度對中國出口約 170 億美元，進口 700 億美元，雙邊貿易逆差高達 530 億美元。⁷印度若得以利用中美貿易摩擦，增加對中國出口，將能有助印度縮減對中國貿易逆差，故此時倒向美、中任何一方對印度並無好處。

在這方面，新加坡國立大學教授吳木鑾等學者指陳，美中貿易戰將促使外資加速離開中國，有助於印度吸引更多外來投資。⁸根據聯合國貿易暨發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) 估計各國在美中貿易互徵關稅下之獲益，印度可獲取 110 億美元之經濟利益。⁹印度智庫「觀察家研究基金會」 (Observer Research Foundation) 研究員潘特 (Harsh Pant) 也指出，莫迪總理在 2019 年 9 月 21 至 27 日訪問美國，除出席聯合國大會之外，更趁機向美國推銷印度。¹⁰

為因應美中貿易戰，莫迪辦公室 2019 年 6 月 28 日要求成立跨部會小組，負

⁶ U.S.-India Bilateral Trade and Investment, Office of the U.S. Trade Representative, <https://ustr.gov/countries-regions/south-central-asia/india>.

⁷ “India brings down trade deficit with China by \$10 billion in 2019,” *Business Standard*, April 11, 2019, <https://reurl.cc/K6K4Xm>.

⁸ Rishi Kant and Alfred M. Wu, “Will Modi 2.0 deliver on the economy? Thorny issues lie ahead, but the outlook is rosy,” *Asia Dialogue*, September 3, 2019, <https://theasiadialogue.com/2019/09/03/will-modi-2-0-deliver-on-the-economy-thorny-issues-lie-ahead-but-the-outlook-is-rosy/>.

⁹ “Trade Wars: The Pain and the Gain,” Press Release, United Nations Conference on Trade and Development, February 4, 2019, <https://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=500>.

¹⁰ Harsh V. Pant, “Reaffirming Indo-US ties,” Observer Research Foundation, September 22, 2019, <https://www.orfonline.org/research/reaffirming-indo-us-ties-55714/>.

責處理貿易戰迫使在中國設有製造基地的企業重新布局之情勢。¹¹另根據《路透社》(Reuters)報導，印度政府2019年8月14日召開會議，整理出設在中國並受到美中貿易戰衝擊的外資企業之目標清單，鼓勵此等企業將業務從中國搬遷至印度，而印度政府部門還必須針對電子、汽車和醫藥等9種產業，為印度商工部下轄之招商機構「投資印度」(Invest India)，擬訂招商優惠政策。¹²印度政府顯然期待能利用美中貿易戰，促進印度經濟發展與對外貿易。

伍、印度與主要國家印太政策的政經競合

印度政府本身有其推行多年的「東進」(Act East)政策，在該政策指導下，印度日益朝向東南亞與東北亞等亞太地區靠近。儘管如此，印度對於美國的「印太戰略」雖大致支持，但非毫無保留地接受。例如，外長蘇傑生在2019年6月會晤美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)時，重申印度對於印太地區採取包容的立場，印度對印太的概念係強調和平、繁榮與安全等普世價值，亦不針對特定的國家。此與美國在《印太戰略報告》當中，明白指出中國、俄國、北韓等國家並加以定位之作法，確實有顯著不同。

此外，日本、台灣等印太地區國家，也各自推出自己的印太政策。早在川普上任前的2016年8月下旬，日本首相安倍晉三在肯亞舉行的第六屆「東京非洲開發會議」(Tokyo International Conference on African Development, TICAD)，即已宣布日本的印太戰略—「自由與開放的印太」(Free and Open Indo-Pacific)，並提出經濟繁榮、普世價值和安全保障等三大主軸；同年11月莫迪總理與安倍晉三首相舉行高峰會並發表聯合聲明，強調印日兩國將共同主導印太區域的繁榮安定。前述印日兩國共同開發斯里蘭卡的可倫坡港，即屬兩國合作之事例。2019年9月2日印度國防部長辛赫(Rajnath Singh)與時任日本防衛大臣的岩屋毅舉行會談，確定2019年底前召開外交與國防部長級(2+2)會談，顯示印度與日本這兩個民主國家，除在經濟領域方面，共同協助其他印太國家開發之外，也同時推動在安全領域的合作。¹³

台灣蔡英文政府的「新南向政策」(New Southbound Policy)，設定18個目標國家，¹⁴其所涵蓋的地理範圍大多與美國「印太戰略」重疊，積極呼應美國「印

¹¹ Dipanjan Roy Chaudhury and Anandita Singh Mankotia, "India eyes gains from Sino-US trade tension," *Economic Times*, July 4, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-eyes-gains-from-sino-us-trade-tension/articleshow/70065540.cms>.

¹² Aditya Kalra, Sankalp Phartiyal, "Exclusive: India to woo foreign firms like Apple to capitalize on U.S.-China trade war," *Reuters*, August 29, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-india-exclusive/exclusive-india-to-woo-foreign-firms-like-apple-to-capitalize-on-u-s-china-trade-war-idUSKCN1VJ1OE>.

¹³ 〈日印 2 プラス 2、年内に初開催＝防衛相会談で一致〉，《時事通信社》，2019年9月2日，<https://www.jiji.com/jc/article?k=2019090200729&g=pol>。至2018年為止，日印兩國已開過5次次長級的「2+2」會議。

¹⁴ 18個目標國包括印尼、菲律賓、泰國、馬來西亞、新加坡、汶萊、越南、緬甸、柬埔寨、寮國、印度、巴基斯坦、孟加拉國、尼泊爾、斯里蘭卡、不丹、澳洲和紐西蘭。

太戰略」並將其與「新南向政策」連結。該政策推動台灣企業經營海外市場，而在南亞地區最重要的目標國家即是印度，前述印度為因應美中貿易戰變局選列招攬特定企業，其中亦包含「和碩科技」（Pegatron Corporation）等台灣企業，正反映印度政府亦關注到台灣企業在全球的布局。

陸、小結

綜觀過去一年，印度在地緣政治競爭和全球經濟動盪當中，持續尋求安全與繁榮。印度的整體安全形勢尚屬穩定，雖然與巴基斯坦之間，圍繞著克什米爾地區之恐怖攻擊、以及取消克什米爾自治地位而出現對立，所幸並未進一步發展成軍事衝突。

印度與其他區域內國家，持續維持友好關係。然而，隨著中國持續在南亞推動「一帶一路」之戰略布局，包含與印度長年友好的孟加拉在內，印度的周邊鄰國陸續成為「一帶一路」的參與國。印度當局對於中國在其周邊的影響力快速擴張，並在地緣上形成包圍印度之勢，不免感到疑懼並質疑北京的真正企圖，此亦反映於印度拒派代表出席「一帶一路」國際合作高峰論壇一事。

在中國全球擴張勢力之背景下，美國等區域外國家推動印太戰略並關注印度，恰好提供新德里當局在持續推動其「東進」政策之際，展開戰略結盟的機會，同時印度也據此獲得來自域外抗衡中國威脅的助力。儘管印度與其他國家對於美國「印太戰略」的認知不盡相同，但彼此共享戰略目標已是不爭的事實。美中貿易戰迄今已波及許多國家，但新德里當局積極利用此全球的經貿亂流，營造對印度有利的局勢，同時亦與中國之間維持鬥而不破的外交。由此看來，在區域內外主要國家的戰略運作中不淪為被動並確保國家安全，在全球的經貿動盪中維持經濟繁榮，確實是現階段印度政府的重要安全目標。

（責任校對：劉蕭翔、張俊慶）

第七章 俄羅斯之安全情勢發展

劉蕭翔*

壹、前言

2019 年俄羅斯在東方最引人關注之處，莫過於與中國的關係更上層樓。俄羅斯與中國於 2019 年 6 月締結「新時代全面戰略夥伴關係」後，並非如同往常僅是行禮如儀地發布政治聲明，反倒不斷深化彼此軍事合作，頗有聯合對抗美國「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)之意。然而，東方在俄國外交向來並非首要，復以普欽(Vladimir Putin)於世紀之交就任總統後，俄羅斯外交更增添務實哲學，此即外交應為國內經濟發展服務，¹而不從事無益實質國力提升之事。東方既非俄羅斯重大利益所在，俄羅斯為何願意捲入中美對抗？在美國以「印太戰略」抗衡中國已成定局下，俄羅斯又將如何自處？

貳、印太戰略下的俄中抗美格局

一、「印太戰略」之於「大歐亞夥伴關係」

2017 年 11 月，美國總統川普(Donald Trump)與日本首相安倍晉三共同宣布「自由與開放的印太戰略」(Free and Open Indo-Pacific Strategy)構想，象徵美國在亞太地區的重大戰略調整，亦代表美國有意聯合印度制衡中國。隨著中美貿易戰的激化，美國「印太戰略」愈發清晰。2019 年 6 月 1 日，美國國防部發布首份以印太為名的《印太戰略報告》(*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*)；2019 年 11 月 4 日，美國國務院繼之發布《自由開放印太：促進共同願景》(*A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*)報告，「印太戰略」至此不再模糊空泛，亦確定美國以「印太戰略」抗衡中國的布局。

俄羅斯雖與中國同為美國的戰略對手，但印太地區並非俄美競爭的焦點，俄羅斯官方在正式文件亦仍堅持使用「亞太」一詞，況且俄羅斯在冷戰後既無暇也無力顧及東方。易言之，俄羅斯並非美國「印太戰略」的主要遏制對象，俄羅斯亦不願隨美國起舞。儘管如此，俄羅斯「轉向東方」(Разворот на Восток)後，仍得面對美國「印太戰略」下中美對抗格局的新語境。

中國「絲綢之路經濟帶」向西擴張已成定局，復以「烏克蘭危機」(Ukrainian Crisis)短期難現曙光，俄羅斯因而對應提出「大歐亞夥伴關係」(Greater Eurasian

* 劉蕭翔，非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員，負責本章。

¹ Александр Яковенко, “Мир и международные отношения сегодня: новое и хорошо забытое старое,” *Международная жизнь*, No. 9 (2013), с. 10.

Partnership)。²俄羅斯外交部長拉夫羅夫 (Sergey Lavrov) 即強調，推動「大歐亞夥伴關係」為俄羅斯的優先，亦即形成從大西洋到太平洋包括「歐亞經濟聯盟」(Eurasian Economic Union, EAEU)、上海合作組織 (Shanghai Cooperation Organization, SCO)、東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，簡稱東協) 等成員國，以及歐洲聯盟 (European Union, EU) 在內所有歐亞大陸國家組成的廣泛共同體。³俄羅斯除希冀平衡來自東西兩方的壓力外，亦有意以其主導之「歐亞經濟聯盟」為軸心轉向亞太地區。俄羅斯除同意其「歐亞經濟聯盟」與中國「絲綢之路經濟帶」整合外，亦極力拓展與此間國家的關係，如「歐亞經濟聯盟」繼 2015 年 5 月與越南簽署自由貿易區協定外，又於 2019 年 10 月與新加坡簽署自由貿易區協定。放眼未來的「『歐亞經濟聯盟』—東協自由貿易區」之餘，俄羅斯仍不忘見縫插針，從中挑撥。俄羅斯總理梅德韋傑夫 (Dmitry Medvedev) 於 2019 年 11 月第 14 屆東亞高峰會 (East Asia Summit) 前夕便表示，美國「印太戰略」不但違背東協的不結盟原則，還有可能削弱東協，使其喪失解決區域安全問題的關鍵地位。梅德韋傑夫更進一步提議東協與俄羅斯舉辦海軍演習，以增強東協十國的海上安全能力。⁴

雖然美國《以制裁反擊美國敵人法案》(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA) 使俄羅斯對外軍售蒙上陰霾，但軍售仍是俄羅斯鞏固此間影響力的有力籌碼。以全球第十大軍火進口國—越南為例，俄羅斯即為其 2014 至 2018 年間的第一大武器供應國，占越南進口份額 78%。另外，俄印軍售總額近年雖然大幅下跌，但俄羅斯與印度仍為彼此軍售的最大出口與進口國，⁵兩國也正協商 2030 年前俄印軍事技術合作計畫。俄羅斯更透過俄印合資在印度共同生產軍備的「印度製造」(Make in India) 方案，確保自己未來數年在印度軍火市場的地位，其間商機可望上看 250 億至 320 億美元。⁶2019 年 11 月初，印度國防部長辛格 (Rajnath Singh) 訪俄時即表達，縱令美國施壓，印度仍打算強化與俄羅斯的軍

² “Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. Владимир Путин выступил на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума,” Президент России, 17 июня 2016, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52178>.

³ Сергей Лавров, “Мир на перепутье и система международных отношений в будущем,” *Россия в глобальной политике*, No. 5 (30 октября 2019), <https://reurl.cc/jdQ9p1>.

⁴ “Russian Prime Minister Says US New Concept in Southeast Asia Could Weaken ASEAN,” *Sputnik International*, November 3, 2019, <https://sptnkne.ws/Ap4W>.

⁵ 受印度欲降低對外國武器倚賴與軍火進口多元化政策影響，就 2009 年至 2018 年的俄印軍售而言，俄羅斯對印度的出口前五年 (2009-2013) 與後五年 (2014-2018) 相較下跌了 42%；俄製武器占印度進口份額也從前五年的 76%，下跌至後五年的 58%。2014 至 2018 年間，印度為俄國武器出口第一大需求國，占俄出口份額 27%；俄羅斯則為印度武器第一大供應國，占印進口份額 58%。美國則為俄羅斯在印度軍火市場的強力競爭對手。據統計，印度於 2013 至 2017 年間，自美國的進口相較前五年 (2008 至 2012 年) 成長了 5.57 倍。詳見 Pieter D. Wezeman, Aude Fleurant, Alexandra Kuimova, Nan Tian and Siemon T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2018* (Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2019), pp. 2, 4, 6, 9; Pieter D. Wezeman, Aude Fleurant, Alexandra Kuimova, Nan Tian and Siemon T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2017* (Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2018), p. 3.

⁶ Ajai Shukla, “Russia, already India's biggest arms supplier, in line for more. \$12 billion of Make In India projects in hand, Moscow eyeing \$25 billion more,” *Business Standard*, September 4, 2019, <https://reurl.cc/9zDpGa>.

事合作，並呼籲俄方促成印度國防產業現代化，以加速俄印兩國對第三國的軍售。

俄羅斯「大歐亞夥伴關係」與美國「印太戰略」存在某種程度的地緣政治競爭關係。俄羅斯寄望其「大歐亞夥伴關係」能吸引此間國家，但美國「印太戰略」卻在南方印度洋呈現反向吸力，⁷兩者因而在交會地帶產生拉鋸，印度則是其間關鍵。美國「印太戰略」欠缺印度恐將無以為繼，俄羅斯「大歐亞夥伴關係」若有印度支持則將生色不少。是以，俄羅斯雖未直接面臨美國「印太戰略」的壓力，短期內甚至可能因為中美對峙受惠，而緩解自身目前於歐洲面臨的壓力，但俄美兩國最終仍避不開海陸權對抗的地緣政治衝突。此亦為俄中兩國於印太地區聯合抗美的結構性因素。

二、俄美中於北極的戰略競爭

連結亞太地區與歐洲的北極航線—東北航道（俄羅斯稱之為北方航線[Northern Sea Route]）亦挑起俄美中於北極的競爭。2019年5月2日，美國國防部公布《2019年中國軍力報告》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*），內容即增闢〈中國在北極〉（China in the Arctic）專章討論中國動向，並警告防範中國在北極的作為。⁸2019年5月6日，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）於北極理事會（Arctic Council）部長會議除引用該報告外，更直言中國將在北極複製南海爭奪島礁及「一帶一路」製造「債務陷阱」（debt trap）之舉。為因應中國發表《中國的北極政策》白皮書及自我定位為「近北極國家」，美國國防部又於2019年6月公布其北極新戰略，並點名俄羅斯與中國在北極有威脅美國國家安全之虞。除指出俄羅斯在北極積極整修基礎設施與創設新部隊外，美國亦不滿俄羅斯不排除採取軍事行動，對付不遵從規定的外國船舶之舉。報告並指出中國並非鄰近北極圈國家，在北極亦無永久的軍事存在，卻欲擴大其「一帶一路」至北極，亟欲拓展經濟及軍事影響力，甚至可能部署潛艦於此。⁹美國於北極的假想敵本為俄羅斯，但中國2013年成為北極理事會觀察員，2017年又拋出「冰上絲綢之路」倡議，迫使美國不得不積極反制。北極目前尚難謂美國的戰略優先，但美國北極新戰略作為反制中國崛起的「印太戰略」配套倒是無庸置疑。

作為俄羅斯亞太窗口的俄屬遠東，乃是俄羅斯未來經濟發展寄託所在，此即俄羅斯為何每年於海參崴（Vladivostok）召開東方經濟論壇（Eastern Economic Forum）對外招商，並極力與中國「一帶一路」整合，從而如普欽所言，讓俄國經濟之帆乘上中國之風。¹⁰2019年初，俄羅斯將其「遠東發展部」（Ministry for the Development

⁷ Антон Цветов, “Индо-Тихоокеанский фронт: зачем на геополитической карте появился новый регион и что это сулит России?” Московский Центр Карнеги, 22 марта, 2018, <https://carnegie.ru/commentary/75706>.

⁸ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, U.S. Department of Defense, May 2, 2019, p. 114.

⁹ *Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy*, U.S. Department of Defense, May 29, 2019, pp. 4, 6.

¹⁰ 中國目前已是俄屬遠東的主要投資夥伴，2018年中國與當地貿易額增長26%，達97億美元；至2019年上半年，雙邊貿易額則增長21%，達49億美元。中國在當地「超前發展區」（Advanced Special Economic Zone, ASEZ）與海參崴自由港（Free Port of Vladivostok, FPV）參與49個投資計

of the Russian Far East) 更名為「遠東與北極發展部」(Ministry for the Development of the Russian Far East and Arctic)，擴大管轄範圍至俄國北部地區，意圖整合其遠東區與北極地區發展。俄羅斯同意與中國共建「冰上絲綢之路」，將有助於俄國北極地區、遠東區以及中國東北未來的發展，但俄羅斯向來視其北方航線為內水，不容他人侵犯主權。如 2019 年 3 月，俄羅斯即對外國軍艦制定北方航線通行規則，要求欲通行船隻應提前 45 天通報，且需配備俄國領航員。軍艦若未獲准而私自通行，俄方可強制制止，更可扣押或摧毀。¹¹美國雖言之鑿鑿，認定中國未來可能於北極進行軍事部署，然而中國海軍若前進北極，必然抵觸俄國北極戰略，更遑論推動其「冰上絲綢之路」。是故，儘管中國「21 世紀海上絲綢之路」於他處港口據點，因兼具軍民兩用性質而備受爭議，但在北極恐又另當別論。一來俄羅斯於北極的主權不容他人置喙，二來中國除迴避北極主權糾紛外，其在此既無軍事存在又無領土主張，故中國推動「債務陷阱」外交或有可能，但複製南海爭奪島礁之舉，恐怕是美國的臆測居多。

俄羅斯欲借助中國之力帶動其北方航線開發之意甚明，中國無權聲索北極主權亦可能為俄羅斯考量主因，畢竟中國欲推動其「冰上絲綢之路」，除依託俄羅斯北方航線也別無他法，然而中國與俄羅斯共建「冰上絲綢之路」對彼此可謂禍福相依。俄羅斯北方航線與其北極開發可趁勢而起，「亞馬爾液化天然氣計畫」(Yamal LNG) 與液化天然氣取道北方航線東運即為例證，中國亦能從中獲益。然而，美國認定俄中兩國威脅其北極利益，卻讓俄美中於北極的戰略競爭複雜化。中國可能無端捲入俄羅斯與周邊北極國家主權糾紛，而作為美國「印太戰略」鎖定目標的中國，在參與北極開發之際，亦可能將俄羅斯捲入「印太戰略」下的中美對峙。

參、深化卻有各有盤算的俄中軍事合作

一、俄中首次亞太空中戰略聯合巡航

2019 年 6 月，《俄中關於發展新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明》指出，兩國將繼續加強防務部門和軍隊戰略溝通，深化軍事互信，加強軍技領域合作，開展聯合軍事演習，完善各層級各領域務實合作機制，推動兩軍關係提升至新水準。¹²翌月，俄羅斯便與中國展開首次亞太聯合空中戰略巡航，更因其 A-50「熊蜂」空中預警機 (Beriev A-50) 闖入韓國與日本有主權爭議的獨島 (Dokdo，日本

畫，總額達 27 億美元，占外來投資的 59.1%；另有總額超過 230 億美元的 40 個投資計畫正籌備中。參見 “Китайским инвесторам предлагают инвестировать в инфраструктуру ДФО,” Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, 30 октября 2019, https://minvr.ru/press-center/news/23443/?sphrase_id=1140529.

¹¹ Алексей Козаченко, Богдан Степовой и Эльнар Байназаров, “Холодная волна: иностранцам создали правила прохода Севморпути. Военным кораблям и судам придется уведомить Россию о своих планах за 45 суток,” *Известия*, 6 марта 2019, <https://tinyurl.com/y2growf9s>.

¹² “Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о развитии отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия, вступающих в новую эпоху,” Президент России, 5 июня 2019, <http://www.kremlin.ru/supplement/5413>.

稱之為竹島[Takeshima])領空而引起軒然大波。¹³

有別於俄中兩國歷年的常態演習，此次空中聯合戰略巡航堪稱兩國軍事合作突破，對中國更尤具戰略意義。但俄羅斯願與中國聯合戰略巡航，不全然僅為鞏固俄中關係，亦有對美國施壓以緩和在歐洲面臨的壓力之意。蓋因印太地區為美國當前海外戰略布局重心，俄羅斯藉此則能向美國展示其有能力，也有意願對抗「印太戰略」。再者，俄羅斯亦能試探《美韓共同防禦條約》(*Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea*)底線與韓日空軍反應速度，乃至於間接推測美日對南千島群島(Southern Kuril Islands，日本稱北方四島)爭端的態度。

二、中國連年參演俄羅斯首長司令部戰略演習

俄中首次亞太空中戰略巡航爭議方歇，2019年9月在俄羅斯舉辦的「中央—2019」(Центр-2019, Tsentr-2019)演習又見中國身影。俄羅斯此類首長司令部戰略演習向來僅邀請其軍事友邦參演，然而中國繼2018年首度應邀參與「東方—2018」(Восток -2018, Vostok-2018)演習後，2019年又再度獲邀。中國此次參演有其特殊性與指標性。此乃中國首度參演俄方主導以反恐為名，且又為最高層級之戰略演習。中國連續兩年參與俄羅斯不邀外人的重大戰略演習，已證實彼此軍事合作不可同日而語。

俄中兩國向來標榜其軍事合作為不結盟、不對抗、不針對第三國，目的即在於避免外界認定兩國有軍事結盟意圖。但以中亞地區反恐演習頻率之高，中國實無必要再參與此次演習。論者有謂，「中央—2019」演習係俄中兩國對美國發出的信號，反映歐亞大陸兩個最大的國家結成真正意義上的安全夥伴關係，而俄中各自與美國的緊張關係則為促成動因。¹⁴至於中國未來是否第三度參與此類戰略演習，則是俄中就此常態合作的重要指標。惟中國目前尚難撼動俄羅斯在中亞安全領域的主導地位，而此次「中央—2019」演習亦能視為俄羅斯鞏固其中亞影響力之舉。

三、俄羅斯協助中國建立飛彈預警系統

2019年10月3日，普欽於瓦爾代國際辯論俱樂部(Valdai International Discussion Club)第16屆年會表示，就多面向戰略夥伴關係而言，俄中關係是一種反映於經濟層面的同盟關係。其後又另宣布俄羅斯正協助中國建立飛彈預警系統(missile attack warning system)，而這將從根本上提升中國的防禦能力，因為目前僅美國與俄羅斯擁有此種技術。¹⁵俄羅斯此舉咸信與美國退出《中程核武條約》(*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, INF Treaty)且計劃於亞洲地區部署中程飛彈有關。

¹³ 自2019年以來，中國軍機和俄國軍機擅自闖入韓國防空識別區分別達25次和13次，但此回同時闖入卻屬首次。外國軍機侵犯韓國領空和韓國軍機警告射擊之舉，更是1953年停戰以來首次發生。安俊勇，〈中俄軍機侵入韓國獨島領空挑釁〉，《朝鮮日報網》，2019年7月24日，<https://reurl.cc/xzRjV>。

¹⁴ Kristin Huang, "China to join Russia in war games as Beijing's ties to Washington unravel," *South China Morning Post*, August 22, 2019, <https://reurl.cc/xD06lL>.

¹⁵ "Заседание дискуссионного клуба «Валдай». Владимир Путин выступил на итоговой пленарной сессии XVI заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай»," Президент России, 3 октября 2019, <https://reurl.cc/5gKERz>.

俄中兩國向來避免使用同盟一詞，直至最近俄羅斯才開始使用。儘管普欽於演說裡認定俄中關係為經濟同盟，然而俄羅斯協助中國建立飛彈預警系統可謂前所未見，亦證明兩國軍事同盟的事實，蓋因此乃戰略核武控制系統中最重要與最敏感的部分。俄羅斯為何願意協助中國尚不得而知，但以兩國地理上的鄰近，倘若發生衝突，俄羅斯最擔憂的將是中國的地面部隊與中短程飛彈。至於中國海軍能力的增強、中國飛彈預警系統的建設、戰略反飛彈防禦，以及洲際彈道飛彈數量的增加，對莫斯科而言並不是什麼特別的問題。

俄中的飛彈預警系統未來還可能進一步整合，這將有助於俄中兩國對美國飛彈攻擊的預警。中國可獲得俄羅斯覆蓋北部方向或北極圈內雷達站的資訊，以及早因應美國來自北極方向的攻擊；俄羅斯則能獲得中國南部和西南部建設中的雷達站數據，以應對美國於印度洋及太平洋水域潛射彈道飛彈的威脅。果真如此，俄中軍事的整合未來將能與美國領導的軍事聯盟並駕齊驅。¹⁶

對俄羅斯而言，協助中國建立飛彈預警系統，在安全上非但於己無損，反倒有利於己，甚至還能為美國製造難題。他日即便與中國交惡而面臨中國反噬，對俄羅斯亦構不成威脅，這恐怕才是俄羅斯願意傾力相助中國的主因。

四、各有盤算的軍事合作

俄中軍事合作近年愈發緊密，儘管政治象徵意義居多，卻隱約帶有準軍事同盟性質。蓋因兩國軍演在過去十年間係運用俄國指揮體系聯合指令碼，並以俄語進行；復以大量中國解放軍官員曾負笈俄國，使兩國對當代威脅與戰爭的思維更容易融合。¹⁷俄中頻繁的軍演非但能增進熟稔度，亦能促進互信，一旦有事而情勢又容許，兩國隨時能集結一支強大的軍事力量。

延續 2019 年 4 月 29 日至 5 月 4 日，以「海上聯合防衛行動」為主題之「海上聯合—2019」貼近實戰化演習的良好勢頭，俄中兩國 2019 年 6 月聲明將提升軍事合作後，更不斷有出人意表的進展。美國因素自是促使俄中加速提升軍事合作的主因，但兩國是否願意啟動「無名有實」的軍事同盟則仍待觀察。蓋因俄中兩國皆不願因對方失誤而捲入與己無關的衝突，在關鍵時刻置身事外亦不乏前例。¹⁸如中國飽受中美貿易戰衝擊之際，克里姆林宮發言人佩斯科夫（Dmitry Peskov）卻於 2019 年 5 月表明中美貿易戰與俄羅斯無關，莫斯科希望繼續分別與華盛頓和北京建立關係。普欽於 6 月時則又表態，鑒於中美兩國在生產與金融的特殊關係，俄羅斯沒有任何理由干預中美談判進程。由於俄中關係前所未有的良好，俄美關係卻正惡化，俄羅斯自然支持其戰略夥伴—中國。普欽更呼籲俄美在二十國（G20）集團高峰會

¹⁶ Василий Кашин, “Необъявленный союз. Как Россия и Китай выходят на новый уровень военного партнерства,” Московский Центр Карнеги, 18 октября 2019, <https://reurl.cc/mdxZOV>.

¹⁷ Franz-Stefan Gady, “Why the West Should Not Underestimate China-Russia Military Ties,” Stratfor Worldview, February 13, 2019, <https://reurl.cc/oOj25>.

¹⁸ 中國在 2008 年「俄羅斯—喬治亞戰爭」（Russo-Georgian War）時便未表態支持俄羅斯，而俄羅斯也不願捲入中印衝突。俄羅斯對中國於東海及南海所涉爭端保持中立，中國亦未公開支持俄羅斯併吞克里米亞（Crimea）。

後，獲致建設性方案為經濟合作創造良好條件。¹⁹普欽顯然欲藉俄中關係要脅美國，以緩和俄美關係。可見俄中關係的友好僅存在於與己利害相關之際，如俄中首次亞太空中戰略聯合巡航即屬之。是以，縱令俄羅斯首長司令部戰略演習未來成為俄中另一常態軍事合作，其間仍帶有兩造的利害考量，更遑論俄羅斯協助中國建立飛彈預警系統的精密盤算。

肆、小結

俄羅斯為平衡「烏克蘭危機」衝擊而加速「轉向東方」，在 2019 年 6 月與中國締結「新時代全面戰略夥伴關係」後，兩國更深化軍事合作，頗有聯合抗美之意。海陸權對抗地緣政治衝突雖為俄中聯合抗衡美國「印太戰略」的結構性因素，卻不代表俄羅斯願意毫無保留地與中國合作。蓋因俄羅斯並非美國「印太戰略」的主要遏制對象，故現階段俄羅斯願與中國聯合抗美，毋寧說是被動配合起舞。然而縱令是象徵性舉動，外界仍須戒慎以對。畢竟 2019 年下半年以來，俄中軍事合作有別以往地迅速提升。再者，俄中兩國軍隊在頻繁聯合演習下，已有相當默契，他日有事不排除兩國可能將彼此軍隊集結為一支強大軍力。況且俄羅斯正協助中國建立飛彈預警系統，此乃兩國前所未見的軍事合作。

（責任校對：王尊彥、徐銘志）

¹⁹ “Kremlin urges not to exaggerate impact of US-China trade war on Russia,” TASS, May 14, 2019, <https://tass.com/economy/1058105>;〈普京：俄羅斯沒有任何理由干預中美談判進程〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2019 年 6 月 13 日，<http://sptnkne.ws/8bay>。中美貿易戰對俄羅斯可謂利害參半，如俄國天然氣對中國的出口雖受惠於此，但對歐洲的出口卻也因為美國液化天然氣改輸往歐洲而價格下跌。俄羅斯科學院遠東研究所（Institute of Far Eastern Studies of the Russian Academy of Sciences, IFES RAS）所長盧賈寧（Sergey Luzyanin）認為，俄羅斯無法填補所有美國留下的中國消費需求，但或許能取代一部份美國對中國的農業出口，然而西方對俄制裁與中美貿易戰已對俄中經濟合作造成負面影響。中國在過去 15 年對俄投資累計達 130 億美元多，但中國於 2018 年卻被迫撤出 10 億美元投資，在某種程度上應和西方，尤其是美國的制裁有關。盧賈寧的見解參見〈專家：俄羅斯在中美貿易戰中有機會奪取對華農業出口份額〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2019 年 5 月 15 日，<http://sptnkne.ws/8rfD>；〈專家：俄中應以發展高科技合作為重點〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2019 年 9 月 26 日，<http://sptnkne.ws/At6k>。（作者按：以大豆為例，俄羅斯大豆目前約占中國進口總量 1%，中美貿易戰讓中國市場出現 3,000 萬噸大豆缺額，但俄羅斯大豆全年產量卻不及 400 萬噸。中國海關總署雖於 2019 年 7 月公告，允許中國進口俄羅斯全境大豆，然即令俄羅斯農業部計劃至 2024 年提升大豆年產量至 720 萬噸亦緩不濟急。）

本頁空白

第三篇 區域熱點的情勢變遷

本頁空白

第八章 台海兩岸之安全情勢發展

李冠成、洪子傑、洪銘德*

壹、前言

2019 年 1 月 2 日，中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席習近平在《告台灣同胞書》40 周年紀念會發表重要講話，提出探索「一國兩制台灣方案」，及對台政策的宣示，對兩岸關係投下了一顆震撼彈。美國「印太戰略」及美中貿易戰的發展，以及香港「反送中」事件的延燒，也對 2019 年的兩岸關係情勢造成一定的影響。本章從台美關係、兩岸關係以及中美貿易戰對台灣經貿影響三個面向分析 2019 年台海兩岸的安全情勢發展。

貳、日益增溫的台美關係

2019 年美中貿易戰持續延燒的同時，台美關係亦持續升溫。如同 2019 年 6 月，美國國防部公布之《印太戰略報告》(*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*) 所言，作為維持印太區域安全與穩定廣泛承諾的一部分，美國尋求與台灣建立強而有力的夥伴關係並忠實履行《台灣關係法》，並肯定台灣、新加坡、紐西蘭及蒙古四國皆積極採取措施維護自由開放的國際秩序。¹11 月 4 日，美國國務院發布《自由開放印太：促進共享願景》(*A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*) 報告，亦再次強調印太戰略與包含台灣「新南向政策」在內等多國政策「緊密結合」，並關切北京對台灣的打壓作為。²台灣作為美國「印太戰略」的重要一環，台美關係升溫反映在美國行政與立法部門的實際作為上。就行政部門作為而言，首先將「北美事務協調委員會」(Coordination Council for North American Affairs, CCNAA) 更名為「台灣美國事務委員會」(Taiwan Council for US Affairs, TCUSA)，顯示台美關係穩定升溫。其次，2019 年 10 月 7 日，美國與台灣舉辦首屆「太平洋對話論壇」(Pacific Islands Dialogue)，由美國國務院主管澳紐暨太平洋事務副助卿暨 APEC 資深官員孫曉雅 (Sandra Oudkirk) 率團與談，並強調她是代表美國總統川普 (Donald Trump) 與國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 啟動此項對話。³由於美方

* 李冠成，量化分析暨決策推演中心博士後研究，負責第肆節；洪子傑，中共政軍研究所助理研究員，負責第參節；洪銘德，中共政軍研究所博士後研究，負責第貳節；三人共同執筆第壹與第伍節，並修改與潤飾全文。

¹ *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, U.S. Department of Defense, June 1, 2019, pp. 30-31, <https://reurl.cc/L1QR1e>.

² *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, U.S. Department of State, November 4, 2019, <https://reurl.cc/qDKQDE>.

³ 〈台美太平洋對話 美副助卿：我代表川普參加〉，《中央社》，2019 年 10 月 7 日，<https://reurl.cc/M7MqvV>。

明確將此定調為「政府與政府間的政策對話」，顯示台美關係的提升。再者，2019 年 11 月，美國國防部東亞事務副助理部長柯林克(Heino Klinck)亦密訪台灣，除反映華府擔憂中共對台軍事威脅外，亦凸顯雙方合作關係的持續提升。⁴

另外，美國官員發言及相關官方文件持續強調，美國會履行《台灣關係法》以及「六項保證」，透過更頻密的對台軍售，確保台灣維持足夠自我防衛能力，均展現美方對台海情勢及台灣安全的重視。2017 年起，美國已批准對台 5 項重要軍售，其中 2019 年就有 4 月 15 日 5 億美元、7 月 8 日 22.24 億美元，以及 8 月 20 日 80 億美元等 3 項軍售案（詳如表 8-1）。

表 8-1、2017-2019 年美國對台主要軍售

時間	金額	內容
2017 年 6 月 29 日	14.2 億美元	預警雷達、高速反輻射飛彈 (High-speed Anti-radiation Missile, HARM)、MK48 魚雷、聯合距外武器 (Joint Standoff Weapon, JSOW) 空對地導彈、SM-2 導彈部件、MK54 輕型魚雷轉換套件、4 艘紀德級驅逐艦的電戰系統技術支持等
2018 年 9 月 24 日	3.3 億美元	F-16、C-130、F5、經國號 (IDF) 航空系統備件，以及其他相關支援系統
2019 年 4 月 15 日	5 億美元	台灣飛行員訓練及路克空軍基地 (Luke Air Force Base) F-16 戰機升級維修
2019 年 7 月 8 日	22.24 億美元	108 輛「M1A2T 艾布蘭」(Abrams) 坦克、250 枚刺針飛彈 (Stinger Missiles) 和相關設備
2019 年 8 月 20 日	80 億美元	66 架 F-16V 戰機

資料來源：洪銘德整理自公開資訊。

關於立法部門作為，除了 2018 年通過之《台灣旅行法》(Taiwan Travel Act, TTA) 與《亞洲再保證倡議法》(Asia Reassurance Initiative Act, ARIA) 外，2019 年美國國會亦通過相關法案，例如眾議院通過《2019 年台灣保證法》(Taiwan Assurance Act, TAA)、參議院通過《重新確認美國對台灣及對執行台灣關係法之承諾》(Reaffirming the United States commitment to Taiwan and to the implementation of the Taiwan Relations Act) 決議案以及《2019 年台灣友邦國際保護及加強倡議法案》(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019, TAIPEI Act) (簡稱台北法案)。其中，《2019 年台灣保證法》強調美國政府必須落實對台軍售常態化，特別是協助發展不對稱戰力，包含水下作戰及

⁴ Kathrin Hille, "Pentagon sends envoy to Taiwan amid concern over Chinese threat," *Financial Times*, November 23, 2019, <https://reurl.cc/M7Wz2n>.

防空戰力，以提升台灣防衛能力；支持台灣有意義參與如「聯合國」(United Nations)、「世界衛生大會」(World Health Assembly, WHA)、「國際民航組織」(International Civil Aviation Organization, ICAO)、「國際刑警組織」(International Criminal Police Organization, INTERPOL)等適當國際組織；以會員身分參與「聯合國糧農組織」(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)、「聯合國教科文組織」(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)以及其他非以國家為會員前提之國際組織。⁵

同時，隨著中共軍艦頻頻在台灣周邊進行遠海長航訓練，美國亦派遣軍艦通過台灣海峽以為回應，從2018年7月以來美國軍艦已13度通過台灣海峽。2019年1月迄今，美國軍艦共10次通過台灣海峽（詳如附表8-1）。⁶其中，2019年4月28日第4次通過時，甚至首次主動開啟「自動識別系統」(Automatic Identification System, AIS)，⁷表達維護自由開放印太區域以及自由航行的決心。

關於台美關係未來展望，可預期在2020年11月美國總統大選前，美國仍會持續採取友台政策，維持台美緊密合作關係。但不論是對台軍售或重視台灣地緣戰略角色，皆是川普政府為推動「印太戰略」與捍衛美國利益之作為，美國的「一中政策」也並未改變。因此，台灣應該持續在美、中兩強之間，採取最有利的策略，以維護自身利益。另外，相對於台美在軍事、外交合作的深化，在貿易協定簽署上，卻未有實質的進展，建議政府推進《台美貿易暨投資架構協定》(Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)談判，甚至推動簽署台美自由貿易協定，以利台灣經濟持續發展。

參、中國片面改變兩岸關係現狀

2019年1月2日，習近平的講話對兩岸未來及「九二共識」進行新的詮釋，中國大陸對台統戰政策，出現重大改變。中國大陸在對台操作手法上，持續透過軟硬兩手策略，在經濟及社會上給予台灣人民各項「優惠」，例如11月4日國台辦

⁵ 關於眾議院通過《2019年台灣保證法》版本與參議院版本之主要差異處為：1. 參議院版本第3條第4項提及重啟《台美貿易暨投資架構協定》，眾議院版本則沒有；2. 參議院版本第4條提及支持台灣參與聯合國、世界衛生大會、國際民航組織與國際刑警組織，但眾議院版本則新增聯合國糧農組織與聯合國教科文組織；3. 參議院版本包含第6條強化美台防禦關係(Enhancing the U.S.-Taiwan Defense Relationship)，眾議院版本則未提及。另外，關於對台軍售常態化，參眾兩院版本皆於第3條提及。請參閱，〈美參、眾兩院「台灣保證法」不一樣 看這篇看懂差在哪...〉，《自由時報》，2019年5月9日，<https://reurl.cc/aLM2r4>。

⁶ 2018年3次美國軍艦通過台灣海峽的時間與軍艦型號分別為：1. 2018年7月7日，「馬斯汀號」驅逐艦(USS Mustin, DDG-89)、「本福德號」驅逐艦(USS Benfold, DDG-65)；2. 2018年10月22日，「科蒂斯·威爾伯號」驅逐艦(USS Curtis Wilbur, DDG-54)、「安提坦號」巡洋艦(USS Antietam, CG-54)；2018年11月28日，「斯托克代爾號」驅逐艦(USS Stockdale, DDG-106)、「佩科斯號」補給艦(USNS Pecos, T-OA-197)。

⁷ 另外，2019年8月23日第7次通過時，綠灣號亦主動開啟「自動識別系統」，請參閱〈美軍兩棲艦艇首度通過台海 第七艦隊公開「指揮官監控照」〉，《自由時報》，2019年8月24日，<https://reurl.cc/iLaGVQ>。

發布的「對台 26 項措施」；在外交及軍事上則是打壓台灣並進行軍事威懾。同時亦持續利用網軍、官媒、台灣代理人等，對台進行輿論操作，企圖影響 2020 年台灣總統大選。本節分別以習近平對台政策、中國大陸對台的銳實力操作、兩岸關係的未來展望與中國大陸可能作為進行討論。

一、 習近平的「一國兩制台灣方案」：對台政策調整

2019 年 1 月 2 日，習近平出席《告台灣同胞書》40 周年紀念會時，發表重要講話，其中「一國兩制台灣方案」係為對台政策的新轉變，亦代表中共企圖單方面推動兩岸關係進入新的階段。本節認為中共調整對台政策，是習近平為推動 2022 年繼續掌權所採取的作為，也是習近平對「解決台灣問題」信心的展現。習近平在前述談話中，提出 5 點主要內容，包括兩岸中國人應共謀統一、探索「一國兩制台灣方案」、重申一中原則及不放棄武力、深化兩岸融合發展及持續交流以達心靈契合。雖然大部分內容為老調重彈，但是亦有部分調整，包括「九二共識」內涵的新詮釋、探索「一國兩制台灣方案」以及「應通盡通」的部分，都成為各界關注的焦點（詳如附表 8-2）。

習近平 1 月 2 日談話內容，與過去相比，在論述上最為不同的，是對於「九二共識」之再詮釋。習近平特別指出「推動兩岸雙方在一個中國原則基礎上，達成『海峽兩岸同屬一個中國，共同努力謀求國家統一』的『九二共識』」，因此被認為是「統一版」的「九二共識」。但事實上，若從中共對於「九二共識」內涵的認識來看，過去國台辦已有幾次類似發言，即強調 1992 年海協會的表述是：「海峽兩岸都堅持一個中國的原則，努力謀求國家統一」。因此，中共認為的「九二共識」，本來即有「一個中國」原則和努力謀求國家統一的內涵，只是過去中共領導人並未多加著墨。習近平特別將統一內涵放入之意義在於，「九二共識」不再只講一個中國，亦包括國家統一的目標。此外，「九二共識」這段論述被放在「過去已達成的目標」中，而不是放在「習 5 點」裡，更加驗證此次的再詮釋，是將過去的內涵透過新的文字包裝加以突顯，也是習近平對「九二共識」所下的最終結論。對「九二共識」的再詮釋也成為了習近平在推動「一國兩制台灣方案」的重要論述基礎。而習近平對台政策的重大轉變，也突顯習近平推動兩岸統一的進程與目標，不因兩岸關係現況而改變，反映的是習近平對於統一的決心以及領導人意志的展現。某種程度上這也代表習近平個人對於兩岸關係停滯不前的不耐煩。

二、 中國大陸對台灣的外交打壓

中共延續過去以來對台胡蘿蔔與棒子並用的兩面手法。一方面推出經貿「讓利」，另一方面則加強打壓台灣的力道，包括外交上搶奪台灣的友邦、軍事上軍機繞台常態化，以及經濟上取消陸客自由行、限縮團客等。其目的主要在激化台灣內部對政府不滿情緒，並影響台灣選情。此外，從索羅門群島及吉里巴斯與台灣斷交的時機點來看，由於香港「反送中」事件持續延燒，中共多次指責台灣介

入香港，⁸台灣人也認為「一國兩制」失敗的比例高達 88.7%。⁹因此，中共在 9 月 21 日及 27 日與索羅門群島和吉里巴斯建交，除了激化台灣人對政府的不滿情緒進而影響選舉外，亦有對台報復的意涵。

2016 年蔡英文總統上台至今，已有聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加、布吉納法索、薩爾瓦多、索羅門群島與吉里巴斯等七國與我斷交，¹⁰我邦交國從 22 個減少至 15 個。若中共持續挖走台灣的友邦，反而容易讓更多台灣人民認定在中華民國下的外交毫無出路，甚至可能導致認同台灣主體意識人數的增加，而與中共促統的目標相反。針對中國大陸對台外交打壓，儘管有學者提出透過「立法行動綱領」等事前承諾的作為打破中共決策模式，¹¹但台灣政府並未如 2005 年中共制定《反分裂國家法》一般，也透過立法作為反制；不排除台灣政府其實已洞悉中共的策略錯誤，而刻意低調以對。

三、中國大陸對台灣的滲透

2019 年的兩岸關係雖看似如前幾年一樣停滯不前，但中共對台的操作及滲透有增無減。2018 年底，中共對台灣九合一地方選舉的操作，包括中共透過資訊戰企圖影響台灣輿論、滲透台灣基層、利用 LINE 群組散布假訊息、金援台灣特定候選人等，已先後被揭露，並由司法機關立案調查。2019 年，中共持續透過統戰部、國台辦等系統對台商、台灣村里長、意見領袖、宮廟、社會團體，加大對台統戰、滲透，最主要的目的在製造及擴大台灣的藍綠對立，以進一步分化台灣社會。

2018 年底中共介入台灣選舉及透過台商幫助特定候選人的情況，引發朝野政黨「中共同路人」與「選舉操作」的相互批評；且因相關證據取得不易，追蹤金流上有其困難，主管機關很難遏制中共的這類操作。¹²中共網軍利用內容農場、散布假訊息，也加速分化藍綠陣營及增加社會對立。¹³若台灣內部對立程度持續激化，不同立場的政黨之間彼此的敵意，恐將高於對中共威脅的認知，這將有利中國大陸介入台灣的政黨政治。從中共角度來看，其對台工作已獲致一定成效。

⁸ 溫貴香，〈駁斥國台辦介入說 民進黨：堅定挺港爭民主〉，《中央社》，2019 年 9 月 26 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909260098.aspx>。

⁹ 沈朋達，〈陸委會民調顯示 近 9 成民眾反對一國兩制〉，《中央社》，2019 年 8 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201908010361.aspx>。

¹⁰ 7 個與台灣斷交的國家及時間為聖多美普林西比（2016 年 12 月 21 日）、巴拿馬（2017 年 6 月 13 日）、多明尼加（2018 年 5 月 1 日）、布吉納法索（2018 年 5 月 24 日）、薩爾瓦多（2018 年 8 月 21 日）、索羅門群島（2019 年 9 月 16 日）與吉里巴斯（2019 年 9 月 20 日）。

¹¹ 沈榮欽，〈沈榮欽專欄：台灣外交危機的行動綱領〉，《上報》，2017 年 7 月 30 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=21534。

¹² 例如，台商在中國大陸受到中共指示，要求回台尋找公關公司為特定候選人進行宣傳，並在當地給予行政優惠、現金，或是威脅不做恐不利後續在陸經營，而該台商回台後以自身存款為特定候選人助選。由於政府無法有效證明中共與該台商在陸之關係，而無法取得其證據。

¹³ 根據台北大學沈柏洋教授研究，加深藍綠對立亦是中共對台網路操作的目的。例如，假扮兩陣營的支持者散布不利對方的訊息，而非一味幫助特定政黨或陣營。沈柏洋（演講者），〈中國資訊戰如何進行〉，國防安全研究院，台北，2019 年 9 月 4 日。

肆、美中貿易戰對於台灣經濟安全的影響

廣義而言，國家經濟安全是指「一個國家根據其政策以及希望的方式發展國家經濟的能力」。¹⁴ 跨國貿易的興盛與全球資本的流動加劇國家之間的互相依賴，使得目前幾乎沒有一個國家能置身於全球經濟體系之外。台灣為四面環海的小島經濟體，無論是自然資源、市場規模及產業活動發展皆有其先天的限制，對外貿易是台灣最重要的經濟命脈。過去美國和日本長期以來是台灣前兩大貿易夥伴，但隨著國內產業結構的轉變以及生產成本的增加，企業逐漸將生產和市場的重心轉移至中國，現今台灣的出口貿易總額約有四成流向中國（含港澳），形成一種所謂「台灣接單、中國生產、外銷美國」的生產模式。¹⁵ 這樣的三角貿易和供應鏈架構不但讓台灣的製造業和高科技電子業在全球價值鏈中扮演舉足輕重的角色，同時也是台灣經濟成長的重要助力。

然而，自 2018 年美國開始對中國出口商品課徵懲罰性關稅，¹⁶ 過去台灣廠商賴以為生的三角貿易模式面臨巨大的衝擊。根據「彼得森國際經濟研究所」（Peterson Institute for International Economics）估計的美中兩國關稅資料（圖 8-1），美國對中國出口商品的平均關稅，從 2018 年 1 月的 3.1% 開始逐步升高，到 2018 年 10 月時該平均關稅增加至 12%。隨著美中貿易談判僵局，自 2019 年 10 月起美國對中國出口商品的平均關稅升高到 21%，並預計在 2020 年年初達 23%。面對美國的關稅攻勢，中國同樣地也對美國出口產品祭出報復性關稅。從 2018 年 1 月到 2019 年 1 月，中國對美國出口商品的平均關稅足足增加了一倍有餘，從 8% 提高至 16.5%。2019 年 10 月中國對美國商品的平均關稅約為 21%。若兩國貿易談判仍無法達成共識，中國對美國的平均關稅將於 2020 年初超過 25%。美中貿易戰的持續增溫一方面提高全球市場的風險和不確定性，另一方面也加速全球產業版圖的重組，對於台灣出口導向經濟的影響不容小覷。¹⁷ 以下，本節從台灣的進出口貿易、三大產業與台商投資等三個面向，來說明美中貿易戰對台灣經濟的影響和衝擊。

¹⁴ 李瓊莉，〈經濟安全概念在亞太地區的發展〉，《問題與研究》，第 38 卷第 2 期（1999 年），頁 39-54。

¹⁵ 曹添旺，〈曹添旺觀點：美中貿易戰陰影下的台灣〉，《台灣銀行家》，第 106 期（2018 年），頁 8-11，<https://reurl.cc/NaO4E6>。

¹⁶ 美中貿易戰自 2018 年至今經歷多輪的升溫和緩和，相關的大事紀請參見附圖 8-1 的整理。

¹⁷ 王綉雯，〈美中貿易戰對台灣產業安全之影響〉，《國防安全週報》，第 50 期（2019 年 6 月），頁 14-17。

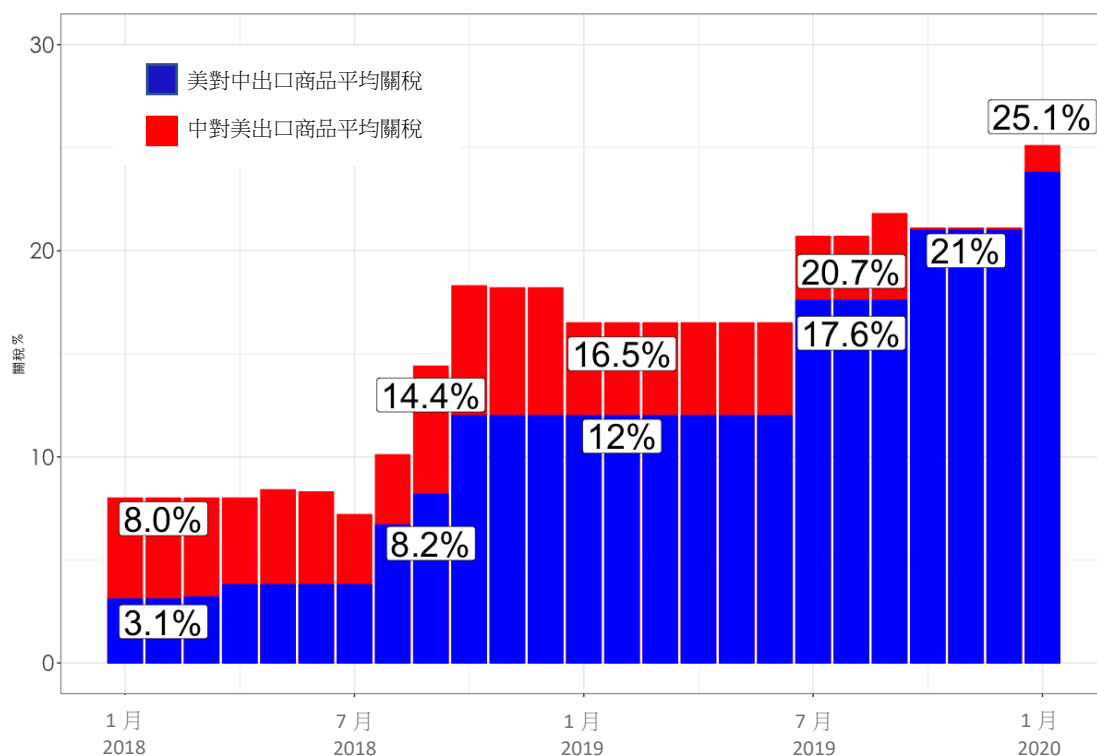


圖 8-1、美國對中國、中國對美國進口商品之平均關稅

資料來源：李冠成根據彼得森國際經濟研究所「美中貿易戰關稅：即時更新圖」繪製，<https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>。

一、美中貿易戰對台灣進出口貿易的影響

下圖 8-2 整理台灣五大貨品從 2016 年到 2019 年 9 月逐月進出口貿易值的變化趨勢。¹⁸ 台灣對外進出口最大宗貨品包含機械、電機、電子等用具或零件，這類貨品進出口的貿易總值大約等於其餘四類貨品的總和，以藍色虛線代表，其次分別是化學有關工業產品（綠色）、卑金屬及其相關製品（紅色）、塑膠或橡膠及其製品（紫色）與光學儀器相關零件（棕色）。

¹⁸ 根據經濟部國貿局貿易統計，五大貨品排名依序分別是：(1) 機器及機械用具；電機設備；及其零件；錄音機及聲音重放機，電視影像、聲音記錄機及重放機，上述各物之零件及附件。(2) 卑金屬及卑金屬製品。(3) 塑膠橡膠及其製品。(4) 化學或有關工業產品。(5) 光學、照相、電影、計量、檢查、精密、內科或外科儀器及器具；鐘錶；樂器；上述物品之零件及附件。歷年這五大貨品合計占台灣進出口貿易總額八成以上。

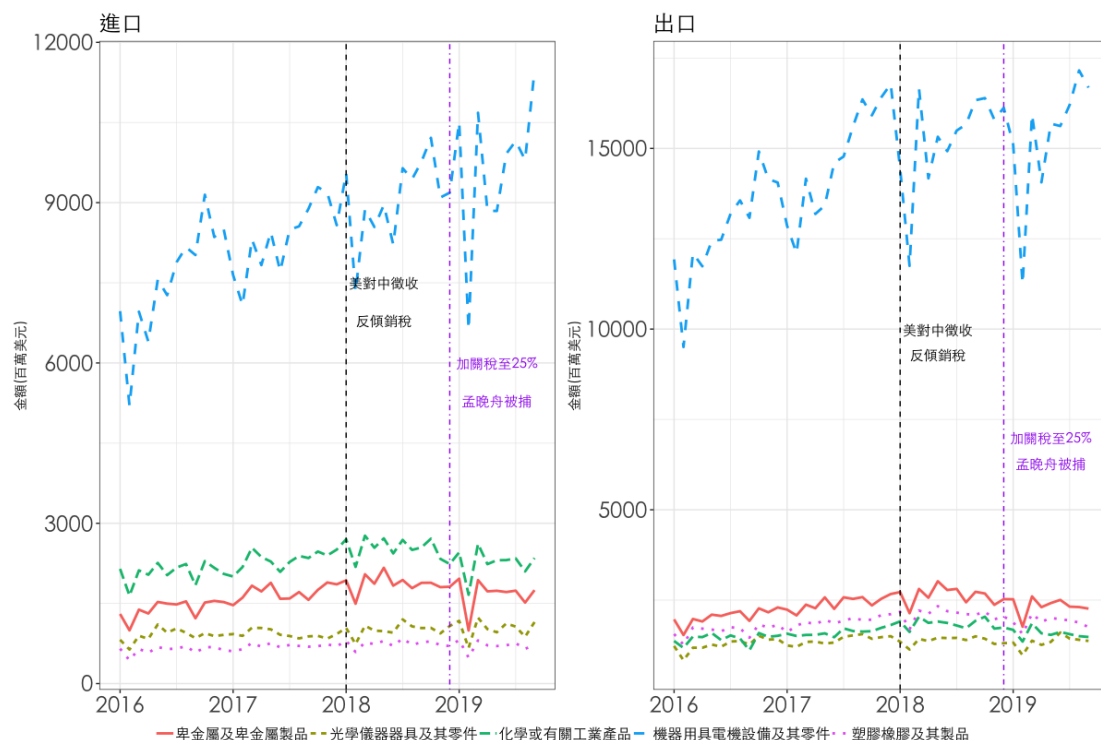


圖 8-2、台灣五大產品進出口總值（2016.1-2019.9）

資料來源：李冠成根據經濟部國貿局進出口統計製圖。

就上述五類貨品進出口值的變化趨勢而言，儘管各種貨品依其特性有季節性的增減，但是我們可以清楚的觀察到美中貿易戰對於台灣重點產品進出口值一致性的負面影響。當 2018 年 2 月美國宣布對中國鋁箔產品徵收反傾銷稅，台灣五類重要貨品無論是進口或出口都立即呈現下滑的趨勢。美中貿易戰第二個重要的時間點是 2018 年 12 月 1 日，美國總統川普揚言上調中國產品關稅至 25%，同時間華為副董事長兼財務長孟晚舟因涉嫌違反美國對伊朗出口管制在加拿大被捕，使得美中貿易戰火急遽升溫。這也導致 2019 年 2 月台灣五大產品進出口總金額與去年同期相比衰退 5-10%。以機器用具電機設備貨品為例，和 2018 年 2 月的進出口相比，2019 年 2 月該類貨品的進出口貿易金額也分別下滑 10%和 5%。日益升溫的美中貿易戰宛如市場黑天鵝，每每只要衝突和對立升高，台灣進出口貿易就會蒙受損失。不過，也由於美中貿易戰開展至今，兩大經濟體且戰且走並經歷多次磋商談判，此外我國對美國的進出口貿易總額亦呈現上升的趨勢，¹⁹使得台灣重點產品的進出口貿易並未出現持續衰退的嚴重後果。

¹⁹ 2016 年我國對美貿易總額約為 600 億美元，2017 年約為 650 億美元，2018 年約為 720 億美元，今年截至 10 月為止我對美國貿易總額累計約為 660 億美元。2018 年和 2019 年台灣對美國貿易總額有明顯的上升趨勢。資料來源：經濟部國貿局，進出口貿易統計 <https://cus93.trade.gov.tw/>。

二、美中貿易戰對台灣電子、電力和機械三大產業的衝擊與機會

2018 年美國針對自中國進口之 6,842 項、金額 2,577 億美元的產品加徵關稅（以下簡稱 301 清單）。根據經濟部統計處的整理，以電腦電子及光學製品業最多，佔所有行業 25.7%，其次是電力設備及配備業（佔 13.2%），第三是約佔 10% 的機械設備業。²⁰這顯示自中國出口至美國以這三大產業的產品受到較大的衝擊。因此，以下便進一步分析台灣這三大產業所受之影響。

表 8-2、台灣三大產業產值及對美出口概況

產業類別	產值 年增率（%）			對美出口屬 301 清單產品 年增率（%）		
	2018 年		2019 年	2018 年		2019 年
	上半年	下半年	上半年	上半年	下半年	上半年
電腦電子及 光學製品	0.1	2.8	16.5	5.5	16.5	90.1
電力設備及 配備業	9.1	1.1	-10.5	3.0	10.4	16.2
機械 設備業	15.4	2.5	-13.2	18.5	18.8	8.9

資料來源：〈當前經濟情勢概況：美中貿易戰對台灣生產及出口之影響〉，經濟部統計處，2019 年 7 月 29 日，https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/bulletin/Bulletin.aspx?kind=23&html=1&menu_id=10212&bull_id=6167。

首先，電腦電子及光學製品是美對中提高關稅之 301 清單中受影響最大的行業。但如表 8-2 所示，台灣相關產業受到的影響較小。在美中貿易戰初期，台灣電腦電子及光學產業確實受到影響，導致 2018 上半年產值的年增率僅上升 0.1%。但 2018 下半年產值年增率便回升至 2.8%，2019 年上半年更增加到 16.5%。美中貿易戰台灣電腦電子及光學產業衝擊較小的原因在於，業者將產線移回台灣及轉單效應。若看台灣電腦電子產業對美出口屬 301 清單之年增率，可以發現相關業者對中輸美關稅增加的應對策略是直接改由台灣出口美國。2019 年上半年台灣電腦電子及光學製品中，屬於 301 清單商品者，對美國出國增加 90.1%，相當於 26 億美元。

相對而言，台灣電力設備業與機械設備業受到美中貿易戰的衝擊較大。以電力設備業為例，2019 年上半年產值的年增率減少約一成；機械設備業產值的年增率則下滑 13.2%。造成上述兩個產業產值衰退的原因一方面是受到全球景氣降

²⁰ 經濟部統計處，〈當前經濟情勢概況：美中貿易戰對台灣生產及出口之影響〉，2019 年 7 月 29 日，https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/bulletin/Bulletin.aspx?kind=23&html=1&menu_id=10212&bull_id=6167。

溫、投資轉趨保守的影響；另一方面，也和他們無法在短期內大幅調整產線息息相關。儘管 2018 和 2019 年電力與機械設備業製品中屬 301 清單之產品對美出口已增加，但畢竟產業規模、型態與電子業差異頗大，原物料及上下游供應鏈的調整需要時間磨合。因此，相關業者更需要政府政策性的引導和輔助。

三、美中貿易戰對台商投資的影響

美中貿易戰也影響台商的對外投資佈局。首先在台灣的對外投資部分，過去中國大陸向來是台商對外直接投資的主要地區與生產重鎮，兩岸貿易總額甚至在 2018 年創下新高，但 2019 年兩岸貿易有降溫的趨勢。²¹這也反映在台灣的對外投資數據上，自美中貿易戰開打以來，台灣對外（非中國大陸）的投資金額（圖 8-3 左）儘管有高低起伏，但整體而言並未呈現下滑的趨勢。然而，反觀對中國大陸的投資（圖 8-3 右），自 2018 年 3 月起呈現明顯下跌的趨勢，這樣的趨勢是在 2016 年政黨輪替後政治環境丕變條件下前所未有的。可見美國提高自中國進口產品之關稅，使台商投資中國大陸的意願衰減。

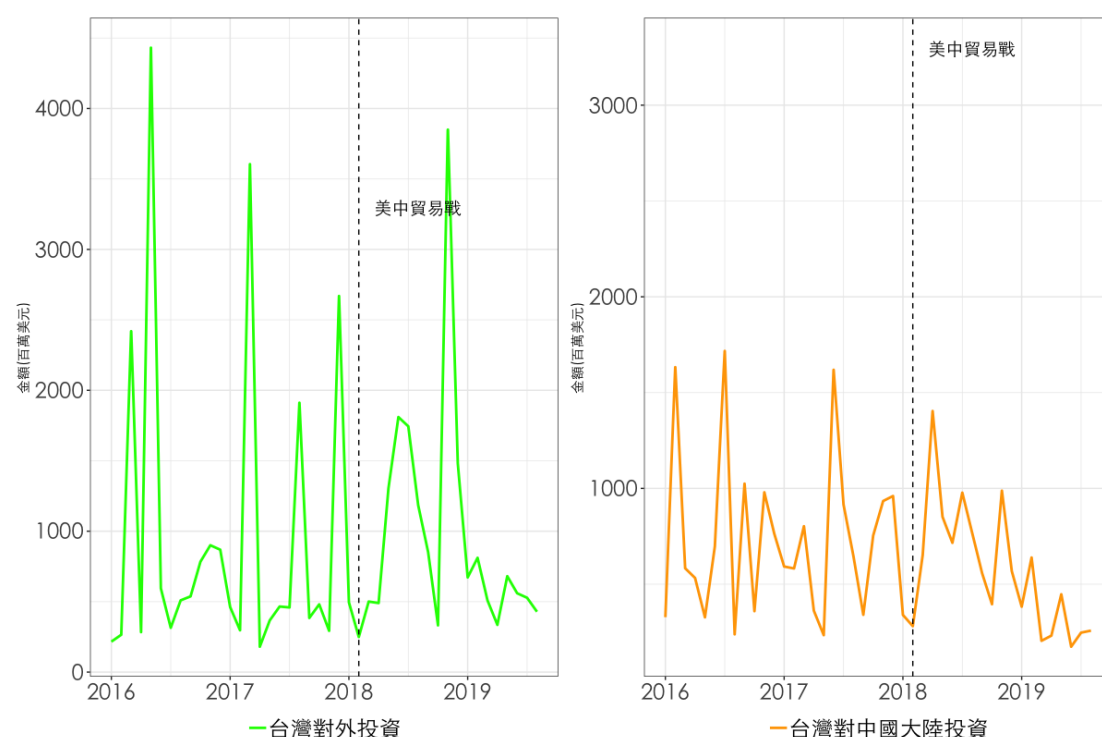


圖 8-3、台灣對國外及中國大陸投資（2016.1-2019.9）

資料來源：李冠成根據經濟部投審會對外投資統計月報製圖。

面對美中貿易衝突持續、全球供應鏈重組的契機，台灣政府接續推出各項「歡

²¹ 根據經濟部國貿局的統計兩岸 2018 年貿易總額為 1,502 億美元，創下新高。但 2019 年至九月為止，兩岸貿易總額為 1,078 億美元，若貿易額增加速率不辨，至年底約為 1,437 億美元。該數字與 2018 年相比減少約 65 億美元。

迎台商回台投資行動方案」，希望藉由改善投資環境、協助海外資金回流等舉措，吸引台商回國投資。根據經濟部統計處的資料顯示，截至 2019 年 10 月，已有 149 家廠商通過資格審查，總投資金額超過 6,233 億，平均每家投資 41 億元。²² 若以回台投資金額觀之，以電子零組件業的 2,726 億最高，約占 43.8%，其次是電腦電子產品及光學製品業，金額達 1,167 億元，占 18.8%。這兩項回台投資金額約占所有金額的 63%。²³ 受美中經貿政策與美中貿易衝突影響，全球供應鏈出現轉變，台商亦逐漸分散海外生產地點，回台投資也成為台商調整生產地點之重要選項。引導台商回台實質投資，有助於形塑國內新創技術供應鏈聚落，提升國內勞動生產力並促進就業。短期而言，此為美中貿易戰帶給台灣的契機。中、長期而言，台灣除了要持續改善投資環境，推動產業轉型和升級之外，也需要在美中貿易戰中與支持自由民主和貿易的聯盟站在同一陣線，以確保台灣的經濟安全與國家安全。

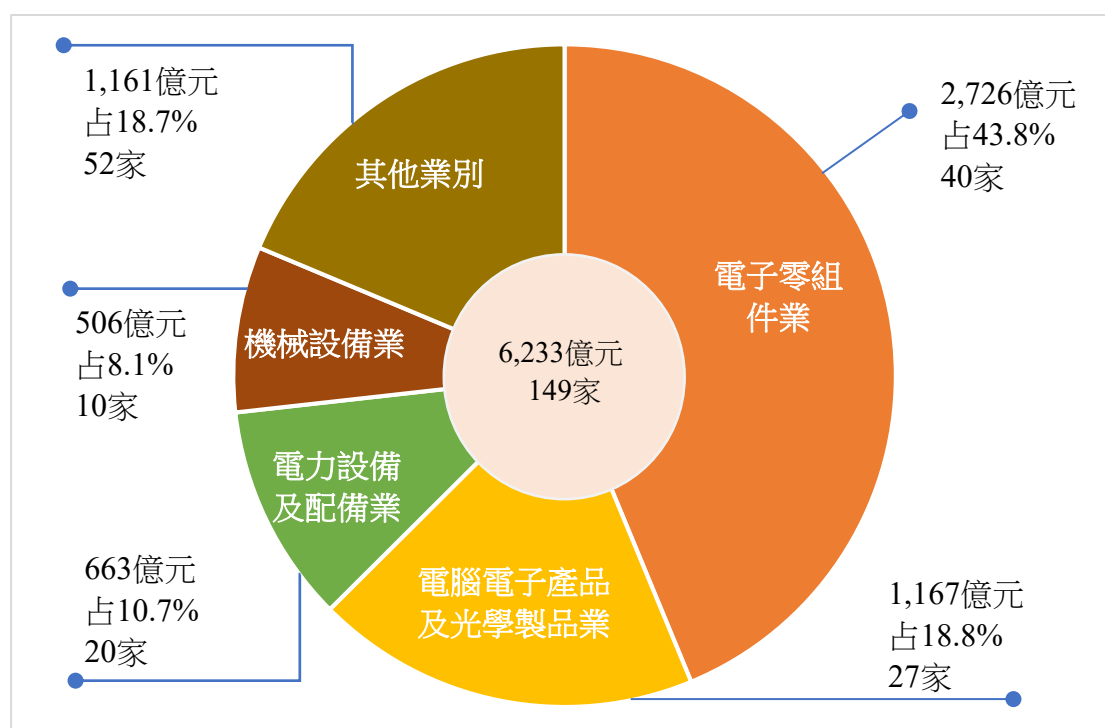


圖 8-4、台商回台投資總額與家數

²² 經濟部統計處，「當前經濟情勢概況：台日韓出口情勢比較，2019 年 10 月 28 日」，https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/bulletin/Bulletin.aspx?kind=23&html=1&menu_id=10212&bull_id=6362。

²³ 根據投資台灣事務所的資料，<https://investtaiwan.nat.gov.tw/showPagecht1135?lang=cht&search=1135>，截至 2019 年 11 月 14 日為止，有 153 家台商通過審核，總投資金額為 6,971 億元。由於該筆最新的資料缺少台商回流的產業類別細項，因此內文以爬梳經濟部統計處公布的資料為主。另外，關於台商回台投資金額誇大的質疑，本節之分析以經濟部的立場為準，相關新聞請參見，〈台商回台投資落實，經部：未限定使用境外資金〉，《聯合新聞網》，https://udn.com/news/story/7238/4172822?from=udn-ch1_breaknews-1-cate6-news。

資料來源：「當前經濟情勢概況：台日韓出口情勢比較」，經濟部統計處，2019 年 10 月 28 日，<https://reurl.cc/RdRWEc>。

伍、小結

現階段台美兩國在政治、軍事及外交上維持緊密合作關係，甚至被認為「40 年來最佳」。但在國際關係中，國家是自身利益極大化的行為者，美國對台政策與作為也是由其國家利益驅動。因此，台灣除了持續強化雙邊合作、提升台美方互動層級外，也必須加強台美經貿合作，甚至簽署自由貿易協定，以利台灣經濟長遠發展。更重要的是，在美中兩強角力下，台灣政府須動態調整策略作為，以維護台灣的最大利益。

在兩岸關係方面，中共延續過去以來對台胡蘿蔔與棒子並用的兩面手法，一方面宣稱推動經貿「讓利」，另一方面則加強打壓台灣的力道。總結 2019 年的兩岸關係，主要仍以中共對台各項威逼利誘為主軸，並透過對台政策調整，企圖改變兩岸現狀。因此，台灣政府積極推動各項反制中共改變兩岸現狀的作為。受到香港「反送中」事件影響，台灣各界高度質疑「一國兩制」，因此中共暫緩廣邀台灣各界共商「一國兩制台灣方案」的力道，在 11 月 4 日推出「對台 26 項措施」，藉此吸引台灣商人、青年、學生及運動員。但在不利因素消褪之後，「習 5 點」相關內容及「一國兩制台灣方案」，都是中共未來將推動落實的對台政策方針。今後中共除孤立台灣政府、分化台灣社會外，更將持續利誘台灣人民。中共對金門及馬祖「應通盡通」的各項操作，將使台灣政府面臨更多來自金馬的民意壓力，執政當局須審慎以對。

就台灣經濟安全而言，貿易是台灣海島型經濟體最重要的經濟命脈，過去數十年來，台灣製造業憑藉著「台灣接單、中國生產、外銷世界」的生產模式，在全球供應鏈中佔有一席之地。長期以來，這樣的生產模式就如同台灣經濟的引擎，帶動台灣經濟發展。然而，美中貿易戰宛如黑天鵝般地對全球市場投下震撼彈，也強烈衝擊台灣賴以維生的進出口貿易。總體來說，美中貿易戰大幅提高了全球市場的不確定性，每當貿易衝突升高，台灣的進出口貿易便會出現衰退。但值得慶幸的是，進出口衰退並非是持續性的。此外，美中貿易戰主要是對產線轉移困難或規模較小的產業造成負面影響。最後，我國政府的政策作為也緩衝了美中貿易戰所帶來的負面衝擊。未來若台灣政府能持續改善投資環境、扶持中小企業、推動產業升級，美中貿易戰也許可以成為台灣經濟轉型和發展的關鍵契機。

附表 8-1、2019 年美國軍艦通過台灣海峽情況

時間	國別	軍艦型號
1 月 24 日	美國	「麥坎貝爾號」驅逐艦 (USS McCampbell, DDG-85)、「華特狄爾號」載油艦 (USNS Walter S. Diehl, T-AO-193)
2 月 24 日	美國	「史塔森號」驅逐艦 (USS Stethem, DDG-63)、「查維斯號」後勤彈藥補給艦 (USNS Cesar Chavez, T-AKE 14)
3 月 24 日	美國	「科蒂斯·威爾伯號」驅逐艦 (USS Curtis Wilbur, DDG 54)、「伯索夫號」(USCGC Bertholf, WMSL-750)
4 月 28 日	美國	「勞倫斯號」驅逐艦 (USS William P. Lawrence, DDG-110)、「史塔森號」驅逐艦 (USS Stethem, DDG-63)
5 月 22 日	美國	「普瑞布爾號」驅逐艦 (USS Preble, DDG-88)、「華特狄爾號」載油艦 (USNS Walter S. Diehl, T-AO-193)
7 月 25 日	美國	「安提坦號」巡洋艦 (USS Antietam, CG-54)
8 月 23 日	美國	「綠灣號」兩棲船塢登陸艦 (USS Green Bay, LPD-20)、「伊利湖號」飛彈巡洋艦 (USS Lake Erie, CG-70)
9 月 20 日	美國	「安提坦號」巡洋艦 (USS Antietam, CG-54)
11 月 12 日	美國	「昌塞勒斯維」號巡洋艦 (USS Chancellorsville, CG-62)
11 月 17 日	美國	「韋恩梅爾號」驅逐艦 (USS Wayne E. Meyer, DDG-108)

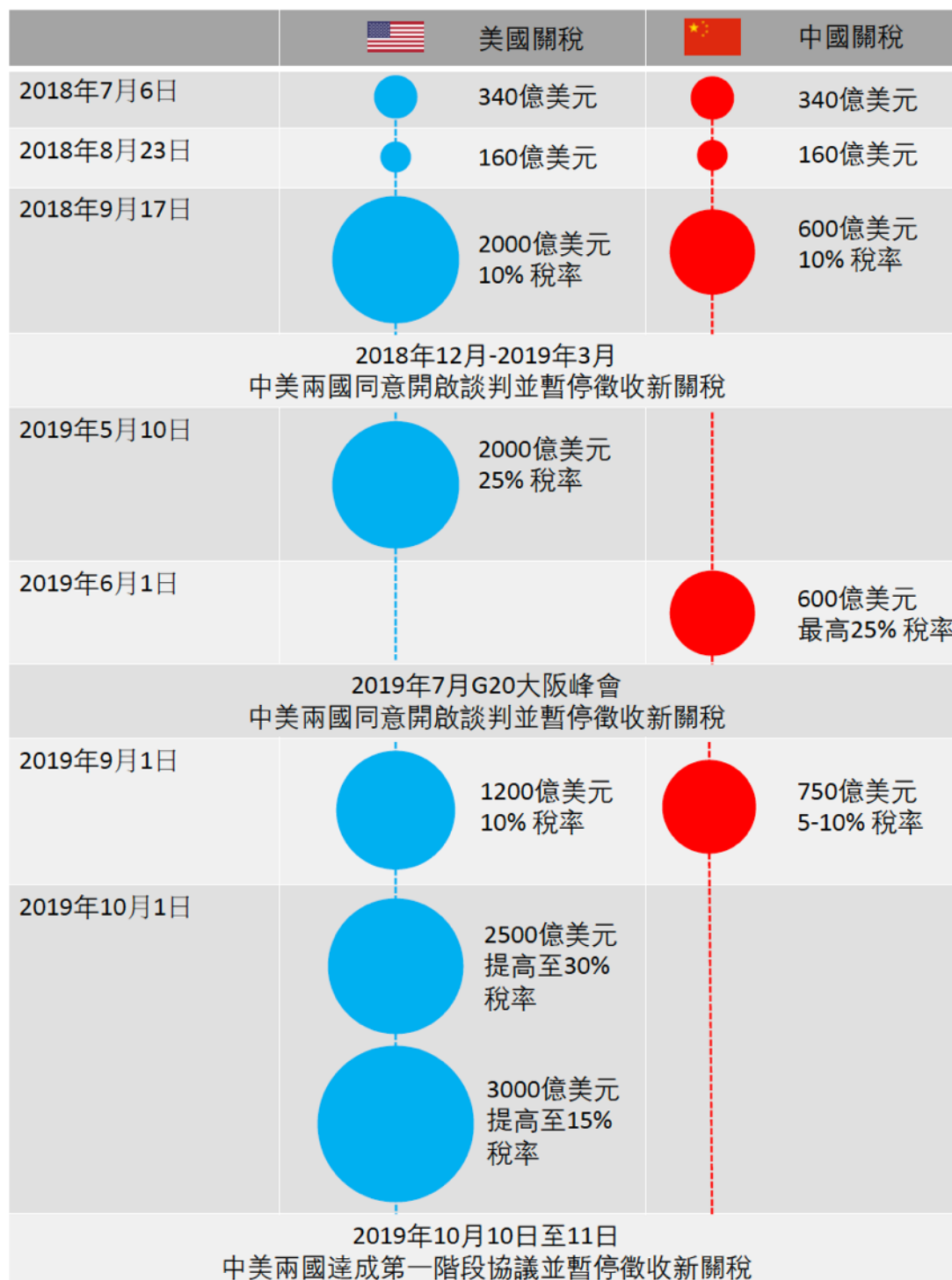
資料來源：洪銘德整理自公開資訊。

附表 8-2、《告台灣同胞書》發表 40 周年習近平演講重點擇要

2019 年 1 月 2 日 (《告台灣同胞書》發表 40 周年) 中共中央總書記、中國國家主席、習近平
習談到過去成效指出，70 年來，我們秉持求同存異精神，推動兩岸雙方在一個中國原則基礎上達成「海峽兩岸同屬一個中國，共同努力謀求國家統一」的「九二共識」，開啟兩岸協商談判，實現兩岸領導人歷史性會晤，使兩岸政治互動達到新高度。 另習近平並就兩岸關係未來發展提出 5 點方向。包括一、攜手推動民族復興，實現和平統一目標。兩岸中國人應該共同努力謀求國家統一。中國夢是兩岸同胞共同的夢。在中華民族走向偉大復興的進程中，台灣同胞定然不會缺席。台灣問題因民族弱亂而產生，必將隨著民族復興而終結。二、探索「兩制」台灣方案，豐富和平統一實踐。兩岸長期存在的政治分歧問題，總不能一代一代傳下去。在一個中國原則基礎上，台灣任何政黨、團體同我們的交往都不存在障礙。我們鄭重倡議，在堅持「九二共識」、反對「台獨」的共同政治基礎上，兩岸各政黨、各界別推舉代表性人士，就兩岸關係和民族未來開展廣泛深入的民主協商，就推動兩岸關係和平發展達成制度性安排。三、堅持一個中國原則，維護和平統一前景。儘管海峽兩岸尚未完全統一，但中國主權和領土從未分割，大陸和台灣同屬一個中國的事實從未改變。我們不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，針對的是外部勢力干涉和極少數「台獨」分裂分子及其分裂活動，絕非針對台灣同胞。四、深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎。我們要積極推進兩岸經濟合作制度化，打造兩岸共同市場。兩岸要應通盡通，提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通，可以率先實現金門、馬祖同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋。要推動兩岸文化教育、醫療衛生合作，社會保障和公共資源分享，支持兩岸鄰近或條件相當地區基本公共服務均等

化、普惠化、便捷化。**五、實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。**不管遭遇多少干擾阻礙，兩岸同胞交流合作不能停、不能斷、不能少。親人之間，沒有解不開的心結。久久為功，必定能達到兩岸同胞心靈契合。

資料來源：洪子傑整理自公開資訊。



附圖 8- 1、2018-2019 美中貿易戰大事紀

資料來源：李冠成製圖。

（責任校對：洪子傑、徐銘志）

第九章 東海與南海安全情勢發展

陳鴻鈞、李哲全*

壹、前言

2018 年至 2019 年間，東海情勢出現新的變化。除了中國持續在東海進行油氣開發、巡弋釣魚台、遠海長航訓練外，解放軍空軍也與俄羅斯空軍在東海進行聯合軍事演習。美國則持續推動印太戰略，並獲得日本、韓國、台灣的正面回應。另一方面，日中關係出現改善，日韓關係卻惡化，讓整體東海情勢仍處於複雜的局面。

中國在 2019 年《新時代的中國國防》白皮書中，稱南海形勢趨穩向好，但 2018 年下半年以來，南海海域出現大量中國漁船包圍菲律賓中業島、中國與越南在萬安灘對峙，及中國海警船阻撓馬來西亞油氣探勘等強勢執法作為，南海海域並不平靜。中國已先後與菲律賓、馬來西亞建立南海問題雙邊磋商機制，《南海行為準則》（*Code of Conduct in the South China Sea*，以下簡稱 COC）單一磋商文本已宣告完成一讀，但美中各自強化在南海的軍事整備，並爭奪區域秩序主導權，雙方逐漸針鋒相對，南海情勢也趨於緊張。

貳、東海情勢發展與展望

東海主要的行為者有中國、日本、韓國、台灣與美國。在中國持續進行油氣開發、派艦巡弋釣魚台列嶼、遠海長航訓練與俄羅斯聯合軍演的情況下，美國、日本與台灣強化對中國的軍事回應。但同時，日本與中國的關係浮現好轉的情況。不過，日本與韓國關係惡化，為東海情勢添增新的變數。

一、中國在東海的作為

（一）持續油氣開發與巡弋釣魚台

2018 年 6 月 8 日，中國與日本啟動海空聯絡機制。此後，中國仍派遣海警船前往釣魚台鄰接區（中國稱「毗連區」）與領海海域進行巡航（如表 9-1）。此外，中國持續在東海進行油氣開發活動。2019 年 3 月，日本外務省針對中國在東海的油氣開發活動向中國提出交涉，中國外交部則表明，中國在東海的油氣探勘活動均在無爭議的中國管轄海域，是中國主權權利與管轄範圍內的事務；中國亦不承認日本所謂「中間線」的主張。

* 陳鴻鈞，國家安全與決策研究所助理研究員，負責第貳節；李哲全，國家安全與決策研究所副研究員，負責第參節；第壹、第肆節為兩人合寫。

表 9-1、中國海警船在釣魚台海域巡航情況（2018 年 6 月-2019 年 10 月）

	鄰接區	領海
時間	每月次數（總艘數）	每月次數（總艘數）
2018年6月	13（47）	2（8）
2018年7月	11（43）	2（7）
2018年8月	10（44）	2（8）
2018年9月	15（59）	1（4）
2018年10月	15（63）	1（4）
2018年11月	19（72）	1（4）
2018年12月	8（32）	0
2019年1月	19（70）	3（12）
2019年2月	16（54）	3（12）
2019年3月	15（60）	3（12）
2019年4月	24（102）	3（12）
2019年5月	31（132）	4（14）
2019年6月	29（99）	2（8）
2019年7月	28（120）	3（12）
2019年8月	23（98）	3（12）
2019年9月	22（87）	1（4）
2019年10月	28（112）	3（12）

資料來源：陳鴻鈞整理自〈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，

<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>。

（二）持續實施遠海長航訓練

中國雖聲明防禦性的國防政策，但同時推動軍隊改革，以符合現代戰爭與國家安全需要；北京主張捍衛國家主權、安全與發展利益，優先任務是反對與遏制台灣分裂勢力。在上述戰略指導下，解放軍海軍推動由「近海防禦型」進化為「近海防禦型」與「遠海護衛型」兼具，解放軍空軍則由「國土防空型」進化為「攻防兼備型」。為了落實實戰化的要求，海軍進行遠海訓練，如航艦首次在西太平洋海域進行遠海作戰訓練。空軍則加強體系化實戰化全疆域訓練，如「警巡東海」、「前出西太平洋」等訓練。此外，中國宣稱為了追求國家統一，解放軍聯合機艦進行「繞島巡航」任務，目的在警告台獨分裂勢力。¹根據公開資料，解放軍在2018年12月至2019年間仍持續進行多次遠海長航與相關任務（附表 9-1），引發日本、韓國與台灣的警戒及抗議。

（三）批評美日同盟但與日本改善關係另與俄羅斯聯合軍事演習

中國批評美日同盟並企圖拉攏日本，強調美日同盟是冷戰的產物及雙邊安

¹ 〈中國政府發表《新時代的中國國防》白皮書〉，中華人民共和國國防部，2019年7月24日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2019-07/24/content_4846396_10.htm。

排，不應該擴大成員及適用範圍，倡議中國所提出的新安全觀。中國國防部重申海洋議題的立場，表明中國為維護本身的正當權益及區域的和平穩定的情況下，採取的措施是合法合理合情的；另呼籲日本應顧及中日關係的重要性及敏感性，強化兩國國防部的交流及合作。²中國與日本在 2019 年實施軍艦互訪，並舉行海上聯合演習。但另一方面，2019 年 7 月 23 日，中國與俄羅斯空軍進行聯合軍演，由日本海進入東海，一度接近釣魚台列嶼上空。此外，俄羅斯空軍同日也有一架偵察機靠近日本竹島（Takeshima；韓國稱獨島，Dokdo）上空。韓國國防部隨即表達抗議，認為中俄軍機侵入韓國防空識別區。日本航空自衛隊也緊急升空應對，並關切中國與俄羅斯的企圖。

二、美國在東海的作為

（一）持續推動印太戰略

自川普（Donald Trump）政府在《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）及《國防戰略》（*National Defense Strategy*）提出印太戰略後，華府已從戰略規劃階段邁向戰略執行階段，並在 2019 年分別由國防部與國務院提出《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*）及《自由開放印太：促進共同願景》（*A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*）。在東海，美國持續呼籲依據《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*）尊重航行及飛越自由、釐清各國的海域主張、和平解決爭端等主張，並採取各種行動落實相關論述。2019 年，時任美國代理國防部長夏納翰（Patrick Shanahan）、國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）於 4 月 19 日與日本防衛大臣岩屋毅和外務大臣河野太郎在華府舉行安全諮商會議（Security Consultative Committee，泛稱 2+2 會議）。兩國宣示持續透過雙邊或多邊的方式，結合區域內外的夥伴，共同推動自由且開放的印太地區，如美、日、澳三邊戰略對話（Trilateral Strategic Dialogue）與聯合演習；美、日、印三邊高峰會與馬拉巴爾（Malabar）演習；推動美、日、印、澳四邊合作等。此外，美國表態協助日本獲得多項新式武器裝備，如 F-35「閃電 II」（F-35 Lightning II）匿蹤戰機、E-2D「先進鷹眼」（Advanced Hawkeye）空中預警機、V-22「魚鷹」（Osprey）傾轉旋翼機等。進一步，美國揭櫫的「自由且開放的印太地區」更獲得加拿大、英國與法國等其它國家的響應，陸續在東海以不同方式展現對美國的印太戰略及自由且開放的國際秩序的支持。對此，美國在 2019 年 2+2 會議聲明，美國與日本歡迎英國及法國擴大對印太地區的存在，並提議擴大相關合作，如增加「航行自由行動」（Freedom of Navigation Operations, FONOPs）、港口訪問、打擊船隻非法轉運等。³2019 年 6 月，川普訪問韓國，文

² 〈2019 年 4 月國防部例行記者會文字實錄〉，中華人民共和國國防部，2019 年 4 月 25 日，http://www.mod.gov.cn/big5/jzhzt/2019-04/25/content_4840410_3.htm。

³ *Joint Statement of the Security Consultative Committee*, U.S. Department of State, April 19, 2019, <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement; U.S.-Japan Security Consultative Committee>

在寅對美國的印太戰略給予正面回應。

（二）將中國海警與海上民兵視為中國海軍

2018年，中國將海警納入武警底下，統一由中央軍委管理。2019年，美國表示，將視中國海警及海上民兵等同於解放軍。換言之，中國海警及海上民兵所採取的行動，美國將視為軍事行為而進行反制，增加美中發生軍事危機的可能性。

（三）「持續轟炸機展現」與相關任務落實飛越自由

美國強調自由開放對印太地區的重要性。為了落實美國對建立自由和開放印太地區的諾言，華府除透過派遣軍艦執行「航行自由行動」外，另一個重要方式，就是派遣軍機穿越東海與南海等海域，執行「持續轟炸機展現」（Continuous Bomber Presence, CBP）與相關任務，聲明相關任務符合國際法，即飛越自由的重要性。⁴

（四）警戒中國崛起的威脅重申《美日安保條約》適用釣魚台

在2019年美日2+2會議中，美日聲明兩國在國家安全及國防戰略上具有愈來愈多的共同性，皆稱中國威脅性不斷升高，如侵蝕國際法與相關規範、地緣競爭與恫嚇企圖、危害航行及飛越自由、單方面改變東海及南海現狀的舉動等，因此美日強調維護東海和平及穩定的重要性，確認《美日安保條約》（*The Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*）第五條適用釣魚台，聲明反對任何侵蝕日本對相關島嶼行政管理的單方行動。⁵

三、日韓在東海的作為

（一）日韓呼應美國印太戰略

2018年12月，日本通過新版《防衛計畫大綱》及《中期防衛力整備計畫》，除了增加防衛預算並向美國採購新式武器等強化自我防衛力量，也再度聲明日美同盟及夥伴的重要性。2019年，美日2+2會談除了表明兩國戰略趨於一致，亦透露出中國逐漸成為兩國威脅的共同目標。日本加強與美國在安全與國防上的合作，不僅購買美國相關軍事裝備，更擴大相關情報、國防科技等的合作。日本又增強與法國和英國在東海的合作關係。2019年6月，韓國也表態將支持美國的印太戰略。

（二）日本強化西南諸島防衛

2019年美日2+2會議重申《美日安保條約》第五條適用釣魚台外，日本航空自衛隊面對中國的遠海長航訓練、常態性飛越宮古海峽與靠近釣魚台附近海域，不僅大幅增加緊急升空的次數，也強化西南諸島的防禦工作，如新設水陸機動團、設置岸置飛彈部隊等。

2019 Fact Sheet, U.S. Department of State, April 19, 2019, <https://www.state.gov/u-s-japan-security-consultative-committee-2019-fact-sheet>.

⁴ 根據公開資料，美軍在東海執行「持續轟炸機展現」任務與相關任務的次數，自2018年12月起，分別是2019年3月1次、4月3次、5月7次、6月3次、8月1次、10月2次、11月2次。

⁵ Joint Statement of the Security Consultative Committee, U.S. Department of State, April 19, 2019, <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement>; U.S.-Japan Security Consultative Committee 2019 Fact Sheet, U.S. Department of State, April 19, 2019, <https://www.state.gov/u-s-japan-security-consultative-committee-2019-fact-sheet>.

（三）日中關係改善但日韓關係惡化

日中關係出現改善的跡象，如 2019 年 2 月日本與中國簽訂《日中海上搜救協定》、4 月日本海上自衛隊派出護衛艦「涼月號」（JS Suzutsuki, DD-117）參與中國海軍成立 70 周年慶祝活動及派員參與「一帶一路國際合作高峰論壇」、5 月舉行日中第 11 輪海洋事務高級別磋商，10 月中國派出「太原號」巡防艦參加日本海上自衛隊國際艦隊閱艦式（後來取消）並與日本護衛艦「五月雨號」（JS Samidare, DD-106）舉行聯合演習等。2020 年，日本首相安倍晉三預計與習近平會面。但另一方面，日本與韓國關係出現惡化，如軍艦火控雷達照射事件、竹/獨島爭議再起、中止《軍事情報保護協定》（General Security of Military Information Agreement, GSOMIA）等，使得日本與韓國關係再現緊張。

四、台灣在東海的作為

（一）支持美國的印太戰略

蔡英文總統持續聲明維持現狀的主張，並積極回應美國的印太戰略。蔡總統認同美國所提出的自由且開放的印太地區理念，對美國公開派遣軍艦通過台灣海峽表示歡迎，亦支持美國在南海的「航行自由行動」。蔡總統亦對於華府在《印太戰略報告》中將台灣列為夥伴，且持續強化美台關係的作法表示肯定，重申美台關係的穩定有助區域和平穩定與發展。

（二）加強國防與東部防禦

面對中國持續擴張軍力，國軍積極提升自我防衛能力及落實國防自主，推動國機國造與國艦國造，包含「潛艦國造」、「兩棲船塢運輸艦」、「高效能艦艇量產」、「快速布雷艇」、「新型救難艦」、「微型飛彈突擊艇」、「新一代飛彈巡防艦」等，同時發展精準打擊武器、籌建岸置機動反艦飛彈等創新/不對稱戰力及戰術。面對中國遠海長航訓練，國軍強化聯合情監偵作為，增加各型戰機及監偵機緊急起飛架次與戰演訓練，確保我國空域及海疆安全。2019 年 5 月，漢光 35 號演習在台灣東部海空域舉行海空聯合對抗操演，模擬中國軍機艦由台灣東部犯台的情境。⁶8 月 18 日，川普正式同意對台出售 F-16。20 日，美國國防安全合作局（Defense Security Cooperation Agency）公告軍售內容包含 66 架 F-16C/D Block70 戰機（下稱 F-16V）、75 具通用電氣公司（General Electric Company）F110 發動機與相關設備。蔡總統隨即表示感謝，並聲明新獲得的 F-16V 戰機將部署在東部，用以回應中國解放軍對台灣東部的威脅，某種程度上也是在強化東海的安全與穩定及自由且開放的印太地區。

參、南海情勢發展與展望

中國與美國是南海地區的兩大行為者。雖然中國堅持美國是「域外國家」，但要將美國排拒出去並非易事；美國堅持中國在南海主張與作為違反聯合國海洋法

⁶ 〈中華民國 108 年國防報告書〉，中華民國國防部，2019 年 9 月 11 日，<https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告書網頁專區/歷年國防報告書專區.files/國防報告書-108/國防報告書-108-中文.pdf>。

公約與國際法，並試圖聯合南海周邊國家，共同遏制中國在該區域的勢力擴張，但部分區域國家在美中矛盾激化下拒絕選邊。南海情勢依然是國際社會關切的衝突熱點之一。

一、中國在南海的作為

（一）南海政策取得一定成效

2014 年南海仲裁案進行期間，中國外交部長王毅提出「雙軌思路」（dual-track approach）。⁷5 年後來看，此一作法似已取得一定進展。2019 年 7 月，中國公布「新時代的中國國防」白皮書指出，「中國致力於同直接有關的當事國在尊重歷史事實和國際法的基礎上，通過談判協商解決有關爭議。中國堅持同地區國家一道維護和平穩定，堅定維護各國依據國際法所享有的航行和飛越自由，維護海上通道安全」，即反映了「雙軌思路」。相關進展包括：

1. 已與菲律賓、馬來西亞建立南海問題雙邊磋商機制

中國與菲律賓政府間的南海問題雙邊磋商機制，自 2017 年 5 月啟動至今，已經歷 5 次會議，2020 年上半年將在菲律賓舉行第 6 次會議。此一機制並未取得重大進展，但正如中國學者所說，它「為兩國管控分歧」、「推動海上務實合作」及「最終海上有關爭議的解決」打下了基礎。⁸

2019 年 9 月 12 日，王毅與馬來西亞外交部長賽夫丁（Saifuddin bin Abdullah）在北京會談後，雙方同意建立「中馬海上問題雙邊磋商機制」，作為兩國就海上問題開展對話合作的重要平台。《新華社》報導指出，該機制旨在增進雙方瞭解與互信，妥善管控分歧，推進海上合作，共同維護南海和平穩定。⁹惟須指出，菲律賓同意在菲中雙邊磋商機制討論南海領土、主權及主權權利等議題，但馬來西亞可能持不同立場。¹⁰

2. 與東協各國磋商「南海行為準則」形塑區域秩序

形成單一文本後，經過將近一年的磋商，《南海行為準則》（COC）單一磋商文本已在 2019 年 7 月 31 日中國與東協外長會議正式宣布完成一讀。依據李克

⁷ 2014 年 8 月，中國外交部長王毅在東亞合作系列外長會議後的記者會上宣告，首度提到以「雙軌思路」做為問題解決之道，也就是有關爭議由直接當事國透過友好協商談判尋求和平解決，而南海的和平穩定則由中國與東協國家共同維護。

⁸ 吳士存，〈「印太戰略」背景下的南海形勢〉，《金融時報中文版》，2019 年 7 月 11 日，<http://www.ftchinese.com/story/001083572?full=y&archive>。

⁹ 〈王毅同馬來西亞外長賽夫丁舉行會談〉，《新華網》，2019 年 9 月 12 日，http://www.xinhuanet.com/2019-09/12/c_1124992213.htm。

¹⁰ 2018 年 4 月，菲律賓外長凱耶塔諾（Alan Peter S. Cayetano）在中菲南海問題雙邊磋商機制第二次會談聲明中表示，「此一會談已為解決中菲有關西菲律賓海/南海領土、主權及主權權利邁出重要一步...」，請見“Philippines-China Bilateral Consultation Mechanism Focuses on Cooperation and Collaboration while Having Frank and Candid Discussions on Issues where the Philippines and China Disagree,” Department of Foreign Affairs, Republic of the Philippines, February 14, 2018, <https://ppt.cc/fjit5x>。至於中馬雙邊機制，《南華早報》援引馬國匿名人士說法稱，中馬雙邊磋商機制並非討論南海領土與海洋權利主張的平台。「馬來西亞立場一致—東協路徑是解決任何南海爭端的唯一道路。此一機制不應被等同為中馬雙邊南海問題磋商機制」，請見 Tashny Sukumaran, “How will Malaysia and China’s maritime consultation mechanism affect the South China Sea dispute?” *South China Morning Post*, September 22, 2019, <https://ppt.cc/f8gDXx>。

強、王毅多次對外宣告的進程，COC 預定在 2021 年底前完成磋商。雖然王毅宣稱「一讀對案文進行了精簡優化，使『準則』的總體架構和案文要素更加清晰，結構更加合理」，¹¹但隨著磋商的推進，勢必將觸及 COC 條文中各方分歧的議題——包括 COC 有無法律約束力、是否限制與區域外國家進行資源開發或聯合演習（除非區域內各國同意）、有無具體的爭端解決機制等。

3. 菲律賓成為第一個與中國共同開發的區域國家

雖然中國早就提出「擱置爭議、共同開發」的主張，但過去只有菲律賓、越南、馬來西亞等國各自開發，或聯合域外國家共同開發的案例。直到 2018 年 11 月，中菲簽署《關於油氣開發合作諒解備忘錄》（*Memorandum of Understanding on Cooperation on Oil and Gas Development*）才出現第一個中國與區域國家「共同開發」油氣資源的案例。該備忘錄簽署後，遲遲未見進展。直到 2019 年 8 月底至 9 月初，杜特蒂（Rodrigo Duterte）任內第五次訪問中國時，雙方才宣布成立油氣合作政府間聯合指導委員會及企業間工作組，推動共同開發。能否取得具體進展，仍需時間證明。

（二）對菲律賓、越南、馬來西亞強勢維權執法

2018 年 7 月起，大量中國漁船（海上民兵）開始在菲律中業島周邊海域出現，外圍並有中國海警船隻滯留，一般認為是因菲國在該島恢復修築跑道所致。雖經菲國多次提交抗議，此一情勢至 2019 年仍未解決。

2019 年中國對馬來西亞、越南的資源開發，也開始採取強勢干預的「維權」作為。5 月，中國海警赴北康暗沙（Beikang Ansha, or North Luconia Shoals），阻撓英國殼牌石油的子公司砂勞越殼牌石油公司（Sarawak Shell Berhad）於馬來西亞 SK308 號油氣區塊設立新井。5 月中下旬，馬國媒體報導，中國海警船 35111 艦曾在南康暗沙（Nankang Ansha, or South Luconia Shoals）附近阻止馬國半潛式輔助鑽井平台沙普拉希望號（*Sapura Esperanza*）進行作業，並對附近一艘馬國海警船發出警告。中國另一艘海警船 46302 艦，也對該鑽井平台實施跟蹤阻止，並抵近進行識別查證。

2019 年 6 月，中國海警船前往萬安灘（Vanguard Bank）的越南 06-01 號油氣區塊進行「執法」，意圖終止俄羅斯石油公司協助越南開發該區塊第二口氣井。7 月起，中國探勘船「海洋地質 8 號」數度進入萬安灘水域，遭越南海警船驅逐。越南為此向中國抗議，並出動主力水面艦「阮惠號」（*HQ-016 Quang Trung*）跟監。中越船隻對峙至 10 月底才告一段落。¹²從馬、越之例可看出，中國力主其海洋權利，並以強力「執法」維持南海「區域秩序」、防止沿岸國家與域外國家進行油氣開發合作案的意圖。

¹¹ 〈COC 單一磋商文本提前完成一讀〉，《新華網》，2019 年 7 月 31 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-07/31/c_1124821936.htm。

¹² 根據專門追蹤船隻動態的網站 Marine Traffic 2019 年 10 月 24 日公布，海洋地質 8 號當日上午離開萬安灘海域，駛回中國。

二、美國在南海的作為

（一）強化區域軍事整備

川普政府 2017 年上任迄今，並未推出明確的南海政策。針對中國在南海的作為，川普政府的因應方式包括：點名譴責中國的單邊強勢作為、有計畫支持強化盟國與夥伴的海上能力，以及進行較歐巴馬政府頻繁的「航行自由行動」（見附表 9-2），但這些作法未能有效遏制中方。2019 年初以來，已有多位美國資深官員表示，華府必須重新評估其南海策略作為。¹³

2019 年 6 月 1 日，新加坡「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue, SLD）期間，美國國防部發布《印太戰略報告》。該報告將印太區域視為「優先戰區」，並將南海議題整合到「印太戰略」之中，由其內容可一窺美國的南海策略藍圖。該報告指出，為達成印太戰略的目標，美軍將致力於加強軍事整備、強化聯盟與夥伴關係、推動網絡化的印太區域等三大任務。¹⁴

在加強軍事整備上，2019 年 5 月，美國駐澳洲大使卡瓦豪斯（Arthur Culvahouse）表示，美國在澳洲的海軍陸戰隊，在 2019 年底之前將超過 2,500 名；6 月，澳洲廣播公司（ABC）報導，澳洲將在距離北領地首府達爾文（Darwin）約 40 公里的格萊德角（Glyde Point）興建深水港口，供美國海軍陸戰隊駐紮。2019 年 6 月，美國海岸巡防隊太平洋區指揮官費根中將（Linda Fagan）指出，美國已派遣 2 艘海巡艦艇（USCGC Bertholf, USCGC Stratton）至印太區域，並將在南海及其他地區協助盟國夥伴強化執法與相關能力。¹⁵一般認為，美國可能將在南海行動中，以海巡艦艇做更靈活的調度運用。

2019 年 7 月 6 日，美國「蒙哥馬利號」（USS Montgomery）濱海戰鬥艦在時隔一年半之後，抵達新加坡樟宜海軍基地，彰顯美軍在此一地區的存在，並為美軍海上安全行動和地區安全合作提供重要平台。9 月 23 日，川普總統與新加坡總理李顯龍在紐約簽署更新 1990 年雙邊防務合作諒解備忘錄（*The 1990 Memorandum of Understanding Regarding the United States Use of Facilities in Singapore*）。修訂版諒解備忘錄將雙邊防務合作再延長 15 年，允許美國繼續使

¹³ 2019 年 2 月 12 日，美國印太司令部司令戴維森上將（Philip Davidson）在參院聽證會中表示「南海環境變化如此劇烈，在許多情況下需要新思路，需重新評估在該地區的存在」。4 月 29 日，美國海軍軍令部長李察遜（John Richardson）在接受英國《金融時報》（*Financial Times*）專訪時，針對中國海警和海上民兵船隻的挑釁行為表示，美國將採取和對待中國海軍同樣的相遇準則。

¹⁴ 根據 2019 年 6 月美國國防部發布的《印太戰略報告》，美國將在印太地區加快多領域特遣部隊（multi-domain task force）的發展，加強多國聯合部隊建設，擴大太平洋通道；投資新哥倫比亞級彈道飛彈潛艇；2020-2024 期間採購 10 艘以上驅逐艦；採購 110 架第四代與第五代戰鬥機；採購 400 枚先進中程空對空飛彈；採購 400 餘枚增程聯合空對地飛彈；投資 2 輛水面無人載具；增購遠程反艦飛彈；增購海上打擊戰術戰斧飛彈。美國也將提升網路攻防作戰能力；加速發展太空準則、能力和專業知識，以太空發展為優先事項。

¹⁵ Philip Heijmans and Glen Carey, “U.S. Bolks Up Coast Guard in Pacific to Counter China Fleet,” *Bloomberg*, June 11, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-11/u-s-coast-guard-bolsters-presence-in-south-china-sea>.

用新加坡軍事設施，提供過境人員、軍機和軍艦相關後勤支援。¹⁶另一方面，2018年10月，美國總統川普首度表明將退出《中程核武條約》（*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, INF），除以俄國違約多年為由外，川普也表明中國是他想毀約的原因。其目的顯然希望在印太區域部署中程核武飛彈，以因應中國在南海的軍事化作為。¹⁷2019年8月2日美國退出《中程核武條約》，19日就首度在加州聖尼古拉斯島（San Nicolas Island）成功從地面試射一枚中程巡弋飛彈。美軍將在何時何地部署中程飛彈，已成各界關注焦點。

（二）加強對區域盟國與夥伴的支持

繼2018年8月，美國宣布提供印太區域安全基金3億美元後，美國也延長其「海上安全倡議」（*Maritime Security Initiative*）至2025年，並持續加強與印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國和越南等國的資訊分享、聯合作業互通性，與多國海上合作。2018年12月，川普簽署《2018年亞洲再保證倡議法》（*Asia Reassurance Initiative Act of 2018*），強調將加強與相關國家經濟、安全、價值的合作，每年投入15億美元。具體援助包括贈送、出租或出售海巡艦艇、巡邏機與無人機等。2019年3月，美國國務卿蓬佩奧證實，《美菲共同防禦條約》（*Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of the Philippines*）第四條共同防禦範圍，將擴大適用到南海情勢。11月，美國國防部長艾斯培更表示，美菲共同防禦的範圍涵蓋南海及整個太平洋。

2019年6月，美國國防部公布《印太戰略報告》，強調將強化與盟邦及夥伴之關係，並致力推動以多邊為主的區域網絡化。越南、馬來西亞與印尼都具備潛力，可成為擁有豐富資訊，以規則為基礎，足以協助反制專制政權的區域夥伴國家。美國除了強化其軍隊、海岸防衛隊、執法部門，以維護自由開放的海上交通線外，也必須加強協調，組織區域內利害相關國家，改善渠等海上覺知以及海上執法能力。日、澳等國支持的海岸防衛隊聯合演習，也能改善國際海上規範的執法，發展海上合作，例如搜救行動、人道救援與減災行動等。2019年9月，東協—美國海上演習（*ASEAN-US Maritime Exercise*, AUMX）首度舉行。為期5天的演習，範圍從泰國暹羅灣、南海等國際水域到新加坡，參演各國共調派8艘軍艦、4架軍機、1,000多名官兵投入，共同執行加強造訪、登船、搜索和扣押、海域認知等任務。本次演習的範圍與規模，更勝2018年10月中國與東協在廣東湛江首度舉行的海上聯合演習。

三、南海區域衝突可能性上升

（一）美中爭奪區域秩序主導權

¹⁶ Charissa Yong, “PM Lee, Trump renew key defence pact on US use of Singapore air, naval bases,” *Straits Times*, September 24, 2019, <https://www.straitstimes.com/world/pm-lee-trump-renew-key-defence-pact-on-us-use-of-singapore-air-naval-bases>.

¹⁷ Gardiner Harris and Steven Erlanger, “U.S. Gives Russia a Deadline on Nuclear Treaty,” *New York Times*, December 4, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/12/04/world/europe/inf-treaty-united-states-russia.html>.

美國「印太戰略」提出以來，「以規則為基礎的（區域或國際）秩序」，成為美方官員的詞彙。以美國而言，此一秩序指的是以聯合國國際海洋法公約及相關國際法為各方共循的規則，並以之解決主權與相關權利爭端的區域秩序。但對中國而言，區域秩序是由中國與南海區域內國家共同構建，除國際海洋法公約與國際法外，更強調的是由中國與東協各國在 2002 年簽署的《南海各方行為宣言》（*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC*），以及尚在協商中的《南海行為準則》。中國與區域國家的雙邊協商機制、與東協各國的《南海行為準則》及相關多邊對話，是北京形塑南海地區秩序的重要機制。¹⁸但面對北京不接受也不理會南海仲裁結果，並持續強勢作為，美國必須強化以規則為基礎的區域或國際秩序，才能取得區域國家的支持及介入南海問題的正當性。區域秩序主導權的爭奪，已成美中南海競逐的核心。

（二）美中軍事衝突風險可能上升

中國經過大規模填海造島（包括位在南沙的美濟礁、渚碧礁、永暑礁、華陽礁、南薰礁、東門礁、赤瓜礁）及隨後的軍事化作為，已將先前鞭長莫及、影響力薄弱的南海地區，轉變為由中國掌控，具備遠程軍事投射能力的海域。¹⁹2019 年 6 月 10 日，解放軍遼寧號航艦及其護衛艦編隊，從東海穿越宮古海峽後，進入西太平洋海域向東航行，一度接近美國關島外圍，隨後轉向前往菲律賓南方海域與南海，並在海南島短暫停留後，於 6 月 25 日通過台海北返青島基地。此次遠海長航訓練，除展現其海上整補能力外，也顯示遼寧號戰鬥群艦隊間，在遠海可透過衛星與中繼通信進行巡弋、協同作戰的能力。²⁰6 月 19 日，「國際衛星影像」公司（ImageSat International）提供的最新衛星空照圖顯示，中國已在西沙群島的永興島部署至少 4 架殲-10 型戰鬥機。這是為 2017 年以來，再度發現中國戰機進駐南海島礁。此外，2019 年 6 月底到 7 月初，解放軍對南海海域試射東風 21D 或東風 26C 飛彈。不論是轟 6K 或東風-21D 或東風-26C 飛彈，都反映出中國的打擊能力可達到關島，已具備一定的反介入／區域拒止（Anti-Access and Area Denial, A2/AD）能力，對美國海空軍進入南海將造成威脅。

面對此一情勢，美國除強化在該區域的軍事整備、退出 INF，並宣稱將在該區域部署中程飛彈之外，並持續在南海地區實施「航行自由行動」。自 2017 年川普政府上台後，至少已實施 15 次「航行自由行動」，行動地點涵蓋西沙群島、南沙群島和黃岩島。日本、澳洲、法國、英國等美國盟邦先後派遣軍艦進入南海，加

¹⁸ 吳士存，〈「印太戰略」背景下的南海形勢〉，《金融時報中文版》，2019 年 7 月 11 日，<http://www.ftchinese.com/story/001083572?full=y&archive>。

¹⁹ 2018 年，中國在永暑礁（Fiery Cross Reef）、渚碧礁（Subi Reef）、美濟礁（Mischief Reef）部署鷹擊-12B 反艦巡弋飛彈（YJ-12B anti-ship cruise missiles）與紅旗-9B 地對空飛彈（HQ-9B surface-to-air missiles），以及雷達與通訊干擾設施。這些作為強化了中國在南沙的反艦、防空能力。2018 年 5 月，轟 6K 在西沙永興島起降，也暗示中國可在南沙同樣具備 3,000 公尺以上跑道的渚碧礁、美濟礁、永暑礁起降。

²⁰ Matthew Strong, "China aircraft carrier Liaoning heads north through Taiwan Strait," *Taiwan News*, June 25, 2019, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3731702>。

大在南海的軍事存在，²¹德國也傳出可能加入此一行列。2019年1月日法「2+2」會議中，以及6月3日，在「香格里拉對話」中，法國也重申持續南海航行自由行動，並將透過與盟友定期軍事演習，維護區域秩序。值得注意的是，2019年8月28日，美國「韋恩梅爾」號驅逐艦（*USS Wayne E. Meyer*）進入南沙永暑礁和美濟礁12海里內。次日，英、法、德3國發表聯合聲明，該聲明開門見山表示對南海地區情勢的憂慮，認為可能導致區域內的不安全與不穩定。針對南海油氣探勘對峙事件與南海航行與飛越自由，英、法、德也呼籲南海區域內各國採取措施緩和緊張關係，為該區域的和平、安全及穩定作出貢獻。²²

2019年11月17日，美國國防部長艾斯培（Mark Esper）與東協各國防長會面，強烈批評中國在南海的作為。次日，艾斯培首度與中國防長魏鳳和會面，魏鳳和在會中呼籲美方不要在南海秀肌肉，不要在南海挑釁、增加緊張。中國外交部發言人更稱，美國一直在南海問題「煽風點火、挑撥離間」，意圖破壞區域和平。19日，艾斯培訪問菲律賓時，在記者會上公開表示，美國將在南海執行更多巡邏任務，告訴中國美方將維護對全球貿易至關重要的南海航行自由。他也公開呼籲南海各國表態，以集體行動維護主權，向中國施壓。²³20日與21日，美軍船艦就連續在南沙與西沙群島執行航行自由任務。

另一個可能的趨勢，是美國或將建構針對中國在南海作為的懲治能力。2019年5月29日，時任美國參謀首長聯席會議主席鄧福德上將（Joseph Dunford）指出，習近平違背「不將南海島礁軍事化」的承諾，未來北京若再有任何擴張行動，各國應該採取「集體行動」（collective action）向北京究責。針對中國在南海實施切香腸策略（salami-slice strategy），破壞區域規範與法治，美國能否聯合區域國家，形成一個能對惡劣行徑課以代價的機制仍待觀察。

（三）南海周邊國家拒絕選邊

在美中日益升級的較量中，許多南海區域國家憂慮必須被迫做出「選邊站隊」的抉擇。菲律賓總統杜特蒂多次表示，菲國無力與中國開戰，並主張以合作而非對抗的方式，解決南海爭議，明顯不願在美中之間選邊。2019年6月，新加坡總理李顯龍也在「香格里拉對話」開幕演講中表示，面對中國崛起與美中持續深化的矛盾，東協國家應堅持「東協中心性」（ASEAN Centrality）的理念，不在美中之間選邊站隊。2019年6月24日，第34屆東協高峰會（ASEAN Summit）通過關於印太的第一份官方文件——「東協印太展望」（*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*）。該文件強調區域合作、和平穩定繁榮、以規則為基礎的區域架構、海

²¹ 值得一提的是法國總統馬克宏於2018年提出以「巴黎—新德里—坎培拉」為軸心的法國版「印太戰略」後，2019年5月24日，法國國防部發布《法國與印太安全》報告，強調調法國是「理所當然的印太國家」，法國在該地區擁有重要經濟利益。該報告將北韓核武問題、南海問題和恐怖主義列為印太地區主要安全挑戰。

²² “E3 joint statement on the situation in the South China Sea: Statement by United Kingdom, France and Germany on the situation in the South China Sea,” Press Release, Foreign & Commonwealth Office, United Kingdom, August 29, 2019, <https://www.gov.uk/government/news/e3-joint-statement-on-the-situation-in-the-south-china-sea>.

²³ “Esper Urges ‘Very Public Posture’ on Chinese Sea Claims,” *New York Times*, November 19, 2019, <https://www.nytimes.com/aponline/2019/11/19/world/asia/ap-as-south-china-sea-us.html>.

事議題的重要性，並重申以東協為中心，但同樣拒絕在美中之間選邊。

肆、小結

2019 年，東海情勢轉趨複雜。中國持續東海油氣開發、釣魚台巡航，以及遠海長航任務，也和俄羅斯空軍聯手在東海進行演習，中國在東海地區的軍事威脅擴大。美國持續推動印太戰略，派遣軍機軍艦執行「航行自由行動」與飛越自由任務，並將中國海警與海上民兵視為解放軍海軍。2019 年美日 2+2 聲明，除重申美日安保適用釣魚台外，更首次表明兩國在戰略上趨同的關鍵，就是中國威脅。在中國軍事威脅升高下，日本、台灣、韓國先後表態支持美國的印太戰略。域外國家，如英國、加拿大、法國與澳洲等，也承諾加入保護自由與開放的印太地區。值得注意的是，中國雖然批評美日軍事同盟，但仍同時改善與日本的關係；同為美國盟友，日韓關係的惡化為東海情勢帶來新的變數；而中俄繼東海聯合演習後，是否可能持續攜手反制美國印太戰略的深化，東海地區的后續發展值得關注。

南海地區自 2018 年底至 2019 年底期間，雖未出現重大衝突，但美中關係趨於緊張，南海對立衝突的風險已經上升。中國對區域開發採取強勢「執法」作為，並持續強化其區域拒止能力，已對美國機艦進入南海地區構成威脅。另一方面，美國宣示強化軍事整備、退出 INF，準備在印太區域部署中程飛彈。在此期間，雖然 COC 單一文本持續進行磋商，但美中在南海發生衝突的可能性上升，部分南海區域國家也先後表示，拒絕在美中矛盾之間選邊。雖然美中均強調區域秩序，但意涵截然不同的「秩序」主張，反映的是雙方爭奪區域秩序的主導權。11 月，美中防長在「東協國防部長擴大會議」上的發言，亦反映雙方在南海的針鋒相對。此外，深海探勘技術的進步、遠程投射能力增進，以及網路與太空技術的競爭等，都可能升高相關風險及南海對抗的可能性。

附表 9-1、中國軍機艦東海遠海長航任務概況（2018 年 12 月-2019 年 11 月）

日期	區域
2018年12月7-8日	解放軍海軍1艘飛彈驅逐艦穿越宮古海峽向太平洋前進，後依原路徑返航。
2018年12月11-14日	解放軍海軍1艘飛彈驅逐艦穿越宮古海峽向太平洋前進，後依原路徑返航。
2018年12月12日	解放軍運-9電子偵察機穿越宮古海峽往太平洋前進，後依原路徑返航。
2018年12月14日	解放軍運-9電子偵察機穿越宮古海峽往太平洋前進，後依原路徑返航。
2018年12月18日	解放軍轟-6、運-8、蘇-30及2艘軍艦在台灣東南防空識別區外的西太平洋海域航行。

2018年12月26-27日	解放軍海軍1艘軍艦經東海穿越對馬海峽，後依原路徑返航。
2018年12月27日	解放軍運-9電子偵察機經東海，飛越對馬海峽，進入日本海，後依原路徑返航。
2019年1月24日	解放軍海軍3艘軍艦由宮古海峽返回東海。
2019年2月15-23日	解放軍海軍3艘軍艦經東海，穿越對馬海峽，往日本海方向前進。
2019年2月23日	解放軍運-9電子偵察機經東海，飛越對馬海峽，進入日本海，後依原路徑返航。
2019年3月19日	中國運-9反潛機在東海執行任務。
2019年3月28日-4月2日	解放軍海軍3艘軍艦由大隅海峽向太平洋航行，後經宮古海峽返回東海。
2019年3月30日	解放軍多架軍機穿越宮古海峽往太平洋前進，後依原路徑返航。
2019年4月1日	解放軍2架轟-6與1架運-9電子偵察機飛越宮古海峽往太平洋前進，後依原路徑返航。
2019年4月5日	解放軍海軍3艘軍艦經宮古海峽向太平洋方向航行。
2019年4月15日	中國多架軍機由南部出海，飛經巴士海峽朝東南航向西太平洋；除轟-6K與運-8電戰機繼續向北經宮古海峽飛返駐地外，其餘共機循原航線飛返駐地。
2019年4月15日	解放軍海軍1艘軍艦穿越宮古海峽向太平洋前進，後依原路徑返航。
2019年5月26-30日	解放軍海軍1艘軍艦穿越宮古海峽向太平洋前進，後依原路徑返航。
2019年5月29日	中國運-8電戰機與運-9電子偵察機分別飛越對馬海峽、宮古海峽及太平洋。
2019年6月10日	中國遼寧號航艦等共計6艘軍艦穿越宮古海峽，往太平洋方向前進。
2019年6月16日	解放軍運-9電子偵察機穿越宮古海峽往太平洋前進，後依原路徑返航。
2019年6月16日	解放軍海軍1艘軍艦穿越宮古海峽向東海前進。
2019年7月6日	解放軍海軍2艘軍艦由對馬海峽南下，往東海方向前進。
2019年7月22-23日	解放軍海軍1艘軍艦經過東海，穿越對馬海峽，往日本海方向前進，後依原路徑返航。
2019年7月23日	中國與俄羅斯舉行聯合空中演習，軍機飛越東海，經對馬海峽，飛向日本海，後經原路徑返航，並靠近竹/獨島。
2019年7月25日-8月1日	解放軍海軍4艘軍艦穿越宮古海峽，前往太平洋，後經原路徑返航。
2019年7月27日-8月1日	解放軍海軍2艘軍艦穿越宮古海峽，前往太平洋，後經原路徑返航。
2019年8月18-22日	解放軍海軍2艘軍艦經東海，穿越對馬海峽，往日本海方向前進，後經原路徑返航。
2019年10月25日	解放軍海軍2艘軍艦經東海，穿越對馬海峽，往日本海方向

日-10月29日	前進，後經原路徑返航。
2019年10月27日	解放軍海軍3艘軍艦經宮古海峽返航（4月5日經宮古海峽向太平洋方向航行）。
2019年10月29日	解放軍運-9電子偵察機經東海，飛越對馬海峽，進入日本海，後依原路徑返航。
2019年11月17日	解放軍首艘自製航母與巡防艦由北向南編隊自東海航入台灣海峽。
2019年11月27日	解放軍海軍4艘軍艦由大隅海峽向太平洋航行。
2019年11月29日	解放軍運-9電子偵察機經東海，飛越對馬海峽，進入日本海，後依原路徑返航。

資料來源：陳鴻鈞整理自公開資料。

附表 9-2、川普上任以來美國在南海航行自由行動一覽表

時間	美國軍艦	地點	中國反應
2017年5月24日	驅逐艦「杜威」號 (<i>USS Dewey</i> , DDG-105)	南沙美濟礁12海里以內海域	跟隨、警告
2017年7月2日	驅逐艦「史塔森」號 (<i>USS Stethem</i> , DDG-63)	西沙中建島12海里以內海域	監控、表明美軍違法
2017年8月10日	驅逐艦「麥凱恩」號 (<i>USS John S. McCain</i> , DDG-56)	南沙美濟礁12海里以內海域	查證識別、警告驅離
2017年10月10日	驅逐艦「查菲」號 (<i>USS Chafee</i> , DDG-90)	西沙群島無害通過	查證識別、警告驅離
2018年1月17日	驅逐艦「哈伯」號 (<i>USS Hopper</i> , DDG-70)	中沙黃岩島12海里以內海域	查證識別、警告驅離
2018年3月23日	驅逐艦「馬斯汀」號 (<i>USS Mustin</i> , DDG-89)	南沙美濟礁12海里以內海域	查證識別、警告驅離
2018年5月27日	巡洋艦「安提坦」號 (<i>USS Antietam</i> , CG-54)、驅逐艦「希金斯」號 (<i>USS Higgins</i> , DDG-76)	西沙趙述島、東島、中建島、永興島12海里以內海域	查證識別、警告驅離
2018年9月30日	驅逐艦「狄卡特」號 (<i>USS Decatur</i> , DDG-73)	南沙南薰礁、赤瓜礁12海里以內海域	查證識別、危險迫近警告驅離
2018年11月26日	巡洋艦「昌塞勒斯維」號 (<i>USS Chancellorsville</i> , CG -62)	西沙群島無害通過	監控、警告驅離
2019年1月7日	飛彈驅逐艦「麥坎貝爾」號 (<i>USS McCampbell</i> , DDG-85)	西沙趙述島、東島、永興島12海里以內海域	查證識別、警告驅離
2019年2月11日	柏克級神盾驅逐艦「史普魯恩斯」號 (<i>USS Spruance</i> , DDG 111)、「普瑞布爾」號 (<i>USS Preble</i> , DDG-88)	南沙美濟礁12海里以內海域	查證識別、警告驅離
2019年5月6日	驅逐艦「普瑞布爾」號 (<i>USS Preble</i> , DDG-88)、「鐘雲」號 (<i>USS Chung Hoon</i> , DDG-93)	南沙南薰礁與赤瓜礁12海里以內海域	識別查證、警告驅離
2019年5月20日	驅逐艦「普瑞布爾」號 (<i>USS Preble</i> , DDG-88)	中沙黃岩島12海里以內海域	識別查證、警告驅離
2019年8月28日	驅逐艦「韋恩梅爾」號 (<i>USS Wayne E. Meyer</i> , DDG-108)	南沙群島永暑礁、美濟礁12海里以內海域	識別查證、警告驅離

時間	美國軍艦	地點	中國反應
2019年9月13日	驅逐艦「韋恩梅爾」號 (<i>USS Wayne E. Meyer</i> , DDG-108)	西沙群島無害通過	識別查證、警告驅離
2019年11月20日	濱海戰鬥艦「吉佛茲」號 (<i>Gabrielle Giffords</i> , LCS-10)	南沙美濟礁12海里以內海域	跟蹤監視、查證識別，警告驅離
2019年11月21日	驅逐艦「韋恩梅爾」號(<i>USS Wayne E. Meyer</i> , DDG-108)	西沙群島無害通過	跟蹤監視、查證識別，警告驅離

資料來源：李哲全整理自公開資料。

(責任校對：陳蒿堯、周為榮)

第十章 朝鮮半島之安全情勢發展

陳蒿堯*

壹、前言

東北亞情勢變動快速，朝鮮半島因北韓核武問題一直是印太潛藏衝突的區域熱點，過往美國尋求與中國合作因應北韓核武問題。自 2018 年初起，在朝鮮半島和平問題上，因「川金會」展開 2 次無核化談判（2018 年 6 月 12 日、2019 年 2 月 27 至 28 日）與 1 次板門店會面（2019 年 6 月 30 日），加上 3 次文金會（2018 年 4 月 27 日、5 月 25 日、9 月 18 至 20 日）改善兩韓雙邊關係，暫時使中國對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在印太地區展開戰略競爭脫鉤的態勢。但隨著美中因貿易爭端與南海問題，戰略競爭關係升溫，金正恩與習近平迄今 5 次會面（金正恩 2018 年 3 月 25 至 28 日、5 月 8 日、6 月 19 日、2019 年 1 月 7 至 9 日四度訪中；習近平 2019 年 6 月 20 日前往平壤國是訪問），並達成任內首度訪問俄羅斯（2019 年 4 月 24 至 26 日）。本章將從朝鮮半島區域安全的視角，探討美國印太戰略及美中貿易戰對朝鮮半島安全情勢發展之影響，以及韓國與北韓在區域的角色轉換與因應策略。

貳、韓國對印太區域安全情勢的考量與回應

美國為加速建構「自由開放的印太戰略」，牽制中國「一帶一路」，要求韓國完成「終端高空區域防禦」（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD，以下簡稱薩德）部署，調高駐韓美軍的軍費分擔額度，以強化韓美同盟並維持美國在印太地區領導地位。隨著美中在不同領域競爭擴大，不僅殃及韓國經濟，甚至蔓延到安全領域，如美國要求韓國對華為 5G 與南海問題表態。為避免重蹈部署薩德系統遭中國「限韓令」報復的政經衝擊，韓國決定對美中採取兩面平衡避險外交，試圖在「新南方政策」（New Southern Policy）與「印太戰略」之間創造共同點，拓展韓國的對外合作領域。¹

一、美中貿易戰對韓國的經濟衝擊與影響

據韓國產業通商資源部（Ministry of Trade, Industry and Energy, MOTIE）2019 年 9 月 1 日公佈的數據顯示，受到美中貿易矛盾升級、日本對韓採取經濟報復措

* 陳蒿堯，國家安全與決策研究所助理研究員，負責本章。

¹ “S. Korea seeks synergy between New Southern Policy, Indo-Pacific strategy,” *Yonhap News Agency*, September 13, 2018, <https://reurl.cc/vnv2yA>.

施等對外不確定性衝擊，韓國 2019 年 8 月與 2018 年同期相比，對中國出口下降 21.3%，整體出口下降 13.6%，出口額連續 9 個月下滑。²國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF) 10 月 15 日公布「世界經濟修正展望」(World Economic Outlook) 報告，將韓國 2019 年和 2020 年經濟成長略下修至 2.0%和 2.2%。³10 月 21 日，韓國央行行長李柱烈表示，美中貿易戰造成韓國 2019 年經濟增長率降低 0.4%。⁴《華爾街日報》(Wall Street Journal) 報導，由於韓中貿易額很大，韓元跟隨人民幣匯率走低，而韓國企業擁有鉅額美元債務，因此韓國很容易受到美中貨幣戰爭的影響。當美國將中國指定為匯率操縱國之後，韓國貨幣兌美元匯率下跌，對韓國貿易和經濟增長造成負面影響。⁵中國與美國為韓國前兩大出口國，占韓國整體出口 39%。半導體相關產業占韓國出口量約 20%，美中貿易戰導致中國電子產品出口受阻，加上美國對華為的禁令，導致韓國半導體製造業及附屬高科技電子元件出口大跌。

二、美國「印太戰略」下的韓美同盟與韓中關係

(一) 美國要求韓國完成薩德部署與增加「駐韓美軍」軍費分擔額度

自美國 2017 年 4 月將薩德發射架和雷達等運入星州基地起，韓國抗議民眾便長期佔據基地入口，阻止美軍出入。直到 2018 年 4 月文在寅政府動員強勢警力，方將環境工程所需的設備和材料運入基地。之後受到「川金二會」無核化談判破局的影響，駐韓美軍要求韓國正式啟動薩德部署程序，2019 年 4 月 23 日駐韓美軍於平澤基地進行首次訓練彈掛載演練。

美國與韓國 2019 年 2 月 10 日簽署第 10 期《防衛費分擔特別協定》(Special Measures Agreement, SMA)，韓國承擔駐韓美軍軍費約 9.23 億美元，分擔比例較 2018 年增加 8.2%，美國允諾不在駐韓美軍規模上作出任何改變，但此前 5 年協商一次的協議有效期間則縮短為 1 年。韓美第 11 期《防衛費分擔特別協定》將於 12 月 31 日到期，川普於 4 月 27 日與 5 月 8 日，要求韓國全額負擔駐韓美軍費用，另需額外支付行動支援(operational support)的戰略資產(部署核動力航艦、核潛艦、B-1B 戰略轟炸機、B-2 隱形戰略轟炸機、F-35 戰鬥機等費用)。時任美國國家安全顧問波頓(John Bolton) 7 月 23 至 24 日訪韓，分別會晤青瓦台國家安保室室長鄭義溶、國防部長鄭景斗與外交部長康京和，皆提及韓國對駐韓美軍軍費的負擔額度，應提升至 50 億美元〔約 5.99 兆韓元(1 美元=1199.2 韓元)，為 2019 年韓國負擔駐韓美軍軍費金額 1.03 兆韓元(9.23 億

² “Exports in August fall 13.6% to \$44.2 billion,” Ministry of Trade, industry and Energy, Republic of Korea, <https://reurl.cc/W4Noak>; Megumi Fujikawa and Kwanwoo Jun, “U.S.-China Trade War Takes Toll on South Korea and Japan,” *The Wall Street Journal*, September 2, 2019, <https://reurl.cc/jdye71>.

³ “World Economic Outlook Reports: Republic of Korea,” International Monetary Fund, October 15, 2019, <https://www.imf.org/en/Countries/KOR>.

⁴ 韓愛蘭、秋仁英，〈韓央行行長：中美貿易戰把增長率拉低 0.4 個百分點〉，《韓國中央日報》，2019 年 10 月 22 日，<https://reurl.cc/EK6v7v>。

⁵ Steven Russolillo, “Korea Feels the Trade War Burn,” *Wall Street Journal*, August 23, 2019, <https://reurl.cc/vnvx1e>.

美元)的5倍以上]，且韓方不得異議。迄今雙方已分別於9月及10月舉行兩輪談判，韓國9月18日要求美國提前返還26處駐韓美軍基地，增加對抗籌碼。

(二) 美國要求韓國對華為5G與南海問題表態

美國自2019年5月起多次透過外交管道，向韓國傳達使用華為產品有國安疑慮，施壓韓國企業停止與華為貿易往來並禁用華為產品。據傳華為將於2020年在韓國創設研發中心，目前韓國前三大通信公司僅LG U+使用華為5G設備，一旦中斷進口華為產品，估計韓企將面臨數十億美元損失，並可能遭中國報復而擴大損失。⁶6月4日，中國警告韓國在內的各國高科技產業相關人士，如配合美對中施壓，將面臨嚴重後果。隨著美中矛盾升級，美國要求韓國參與並表態明確支持美國在南海「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs)韓國考慮到中國的立場，僅堅持「應和平解決南海問題」的原則性立場。⁷

(三) 中國要求韓國撤除薩德部署

習近平於2017年5月10日文在寅當選韓國總統當天，即以電話邀請韓國出席同月14日北京「一帶一路」高峰論壇。韓國外交部5月12日宣布，韓國政府由前國會副議長朴炳錫率團出席，以尋求韓國經濟增長動能並緩和因部署薩德導致的緊張關係。⁸6月5日，文在寅以部署駐地需先通過環境影響評估為由，推遲薩德完成全面部署。10月30日，韓國外交部長康京和在國會提出「三不」承諾(不追加部署薩德系統、不加入美國飛彈防禦系統、不組成美日韓軍事同盟)，韓中關係暫趨緩和。2019年6月28日，習近平於大阪韓中領袖會談重申，希望研究薩德問題解決方案。7月24日，中國發布《2019國防白皮書》，表示韓國部署薩德「嚴重破壞亞太地區的戰略平衡」。8月20日與9月25日，王毅兩度向康京和提出要求韓國撤除薩德部署。

薩德問題雖仍是韓中改善關係的阻礙，惟雙邊國防交流與熱線正逐步恢復。2018年5月7日、12月19日，韓中接連舉行兩次國防政策實務會議。10月19日，韓中國防部長於「東協國防部長擴大會議」(ASEAN Defense Ministers' Meeting-Plus, ADMM-Plus)舉行雙邊會談，積極推動兩國高層和部隊人士交流互訪，並通過重啟空軍防空工作會議增設直通熱線。2019年5月31日，韓中國防部長利用出席新加坡「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue, SLD)舉行會晤，確立推動開通空軍熱線，增進實質國防合作關係。

(四) 中國力邀韓國參與「一帶一路」

2017年12月16日，文在寅出席「中韓產業合作重慶論壇」時，表達希望推進韓國「新北方」和「新南方」政策與中國「一帶一路」戰略對接。⁹2018年

⁶ 盧錫祚，〈美國要求韓國加入對華為之戰〉，《朝鮮日報》，2019年5月23日，<https://reurl.cc/zyDkWN>；宋京華，〈華為表示『討論向三家韓國移動通信公司提供5G獨立組網設備』〉，《韓民族日報》，2019年9月23日，<https://reurl.cc/24jOov>。

⁷ 〈美敦促韓國在南海糾紛支持美國〉，《朝鮮日報》，2019年5月24日，<https://reurl.cc/Rdeoje>。

⁸ 〈韓國接受中方邀請 將參加『一帶一路』峰會〉，《路透社》，2017年5月12日，<https://reurl.cc/Rd93a6>。

⁹ 〈文在寅出席中韓產業合作重慶論壇並發表講話〉，《韓聯社》，2017年12月16日，<https://reurl.cc/gv6o2L>。

2月5日，韓國於外交部下成立非營利性的社團法人「一帶一路研究院」。韓國經濟副總理兼企劃財政部長官洪楠基2019年4月26至27日出席在北京舉行的第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇。中國積極營造韓國參與「一帶一路」的氛圍，包括2019年3月27日宣稱韓國總理李洛淵出席海南博鰲論壇時，對中國總理李克強表示希望積極參與共建一帶一路；¹⁰以及中國外交部2019年5月28日發表聲明，指韓國駐中國大使張夏成與其他6國新任駐華大使遞交國書時，對習近平表示韓國將積極參與一帶一路。¹¹但上述相關說法皆遭韓國政府否認。

三、韓國回應美國「印太戰略」的政策作為

2017年11月8日，美國總統川普（Donald Trump）訪韓，強調韓美同盟為印太地區繁榮穩定以及安保的核心（linchpin of security, stability, and prosperity in the Indo-Pacific region）。¹²韓國考量10月甫與中國修補因部署薩德而惡化的雙邊關係，青瓦台總統助理金賢哲11月9日表示，川普建議韓國加入印太戰略，但文在寅總統並未明確答覆。同日韓國外交部發言人魯圭德隨即澄清表示，美國提出的印太戰略與韓國政策一脈相承，兩國共享自由民主主義和市場經濟的共同價值和理念，將為亞太地區和平、穩定及繁榮的戰略目標密切合作。11月13日，文在寅出席東亞高峰會（East Asia Summit, EAS）提出以人民（People）、和平（Peace）以及繁榮（Prosperity）為主軸的「新南方政策」，倡議由韓國與東協共建「和平共同體」（community for peace），並與中美日俄四國合作發展成為維護亞洲和平的重要力量。¹³

（一）韓國外交部成立對應「印太戰略」核心國家的「亞太局」

2019年5月7日，韓國外交部以因應急速增加的外交業務為由，實施組織改組，將原本管轄亞洲部門的東北亞局（Northeast Asian Affairs Bureau）和南亞太太平洋局（South Asian and Pacific Affairs Bureau），組改後保留東北亞局，並另新設亞太局（Asian and Pacific Affairs Bureau）與東協局（ASEAN and Southeast Asian Affairs Bureau）。改組之後的業務職掌，由亞太局管轄日本、印度、澳洲、紐西蘭及南太平洋國家的事務；原東北亞局負責中國、蒙古；原屬南亞太太平洋局管轄的印度改納入新創設的亞太局，東南亞外交事務則由東協局負責。由上述改組可看出韓國的外交布局，將日本、印度與澳洲等「印太戰略」核心國家合併在新創設的亞太局；原東北亞局則將日本移出併入亞太局，而專責中國事務；東協局則可視為呼應文在寅2017年提出「新南方政策」所做的相應調整。

¹⁰ 〈李克強會見韓國總理李洛淵〉，中華人民共和國中央人民政府，2019年3月28日，<https://reurl.cc/5gdN8q>。

¹¹ 〈習近平接受七國新任駐華大使遞交國書〉，中華人民共和國外交部，2019年5月28日，<https://reurl.cc/314Q3M>。

¹² “President Donald J. Trump’s Visit to the Republic of Korea,” The White House, November 8, 2017, <https://reurl.cc/Naloq9>.

¹³ Ock Hyun-ju, “New Southern Policy at heart of Moon’s diplomatic diversification,” *The Korea Herald*, December 17, 2018, <https://reurl.cc/9z394d>.

（二）韓國「新南方政策」與美國「印太戰略」對接與進展

2018年8月24日，美國國務院東亞及太平洋事務局副助卿道格拉斯（Walter Douglas）訪韓，強調「新南方政策」和「印太戰略」都追求開放，包容和透明，具高度互補性。¹⁴2019年9月25日，韓國外交部副部長尹順九會晤美國東亞暨太平洋事務助理國務卿史達偉（David Stilwell），強化「新南方政策」與「印太戰略」的經濟和外交合作。¹⁵韓美11月6日在首爾舉行第4次戰略經濟對話並首度發表聯合聲明，強調經濟關係是兩國核心主軸，將在開發合作、基礎設施、科技數位、能源和智慧城市等四大領域緊密合作。¹⁶

韓國近期內也不斷與印度、越南、印尼等國強化合作，強化韓國「新南方政策」與「印太戰略」的連結關係。韓國大宇造船（Daewoo Shipbuilding）提供技術移轉，協助印尼2019年4月完成自製首艘納加帕薩級（Nagapasa-class）潛艇「阿魯格羅號」（KRI Alugoro）。¹⁷韓國與印度將於2019年年底舉行國防與外交2+2對話，強化雙方經濟戰略合作，增進韓國企業投資印度國防工業。¹⁸

（三）韓中增設熱線應處「防空識別區」爭端

《2019年韓國國防白皮書》（2019 Defense White Paper）提及「為促進朝鮮半島和東北亞地區的和平與安定，將在韓美同盟的基礎上，發展與中國、日本、俄羅斯的國防合作關係」。近期韓日因歷史問題關係不睦，韓國8月22日宣布不續簽日韓《軍事情報保護協定》（General Security of Military Information Agreement, GSOMIA）。加上美國施壓要求提高駐韓美軍軍費分擔，以及兩韓關係受制「無核化」談判制約而鮮有突破。中俄見縫插針，7月23日中俄空軍在東北亞地區施行「首次聯合空中戰略巡航」。相較2018年，中國軍機僅有5次擅自闖入「韓國防空識別區」（Korea Air Defense Identification Zone, KADIZ），2019年迄11月為止，中國軍機已有25次闖入KADIZ。¹⁹韓中10月21日重啟自2014年中斷的「國防戰略對話」（Strategic Defense Dialogue），韓國提議增設第二中央防空管制所（Second Master Control and Reporting Center）與中國東部戰區熱線，以規範應處中共空軍利用遠海長航訓練，抵近或侵擾韓國周邊空域的紛擾。

參、北韓對印太區域安全情勢的考量與回應

自2018年6月12日川金首會後，美國和北韓表示將合作在朝鮮半島建立長

¹⁴ “Deputy Assistant Secretary Douglas on U.S. Indo-Pacific Strategy,” U.S. Embassy and Consulate in Korea, August 24, 2018, <https://reurl.cc/GkpY5A>.

¹⁵ “Deputy FM requests continued U.S. role in promoting dialogue for resolution of Seoul-Tokyo row,” *Yonhap News Agency*, September 25, 2019, <https://reurl.cc/D1lpqd>.

¹⁶ “Joint Statement on the 4th ROK-U.S. Senior Economic Dialogue,” U.S. Embassy and Consulate in Korea, November 6, 2019, <https://reurl.cc/6gK24O>.

¹⁷ Ridzwan Rahmat, “Indonesia launches first locally assembled submarine,” *Jane’s 360*, April 11, 2019, <https://reurl.cc/D1qnDO>.

¹⁸ Rezaul H Laskar, “India, South Korea look to boost business, defence ties,” *Hindustan Times*, <https://reurl.cc/5gKlx6>.

¹⁹ 安俊勇，〈中俄軍機侵入韓國獨島領空挑釁〉，《朝鮮日報》，2019年7月24日，<https://reurl.cc/EK6g5k>。

久穩定的和平機制，金正恩也承諾努力實現朝鮮半島的完全無核化。自此之後，落實「無核化」，便形成一個美朝各自表述的議題。

一、美國要求北韓落實「無核化」的立場與政策作為

自美朝啟動「無核化」談判以來，不僅雙方對於落實無核化的方式存在立場分歧，美國強調北韓的無核化必須一步到位，同時兩韓的和解進程必須與無核化談判並行不悖，直到北韓達成「完全、可驗證且不可逆的無核化」(Complete, Verifiable, and Irreversible Denuclearization, CVID)才能解除制裁。北韓則不斷重申朝無核化方向努力，但以分階段為原則並須適度解除制裁，並要求美國提供北韓領導體制的安全保障。

二、美國強力制裁對北韓的影響

美國對於無核化採「極限施壓」式的經濟制裁，制約北韓不可繼續發展核武與彈道飛彈技術。川普多次表示北韓達成無核化前，美國不會解除制裁。聯合國安理會為避免北韓利用人民海外收入資助其核武計劃，決議所有在海外工作的北韓勞動者在2019年年底必須返國。國際制裁對北韓經濟造成嚴重打擊，據「國際紅十字會」(International Committee of the Red Cross, ICRC)調查報告，燃料不足加上天災，北韓糧食短缺情況嚴峻。²⁰《路透社》(Reuters)報導，北韓很可能在2019年耗盡儲備糧食，估計將有100萬人深陷饑荒危機。²¹

三、北韓對「無核化」的態度與回應

金正恩2019年新年演說提出包括拆除核試場和飛彈試驗場，並宣稱不再製造、不再試驗、不再使用與不再擴散核武等說法，促成金正恩於2019年2月27日在越南河內和美國總統川普(Donald Trump)二度會面。北韓提出願以書面形式承諾永遠停止核試和飛彈試射，換取美方解除部分民生制裁。但金正恩所提不符美國認定的全面無核化(北韓必須先達成完全無核化才能解除制裁)，且美國情資掌握北韓尚有隱匿的核設施及飛彈武器，「川金二會」談判以破局收場。

2019年4月12日，金正恩在最高人民會議發表施政演說，重申擁核政策方針，並調整「無核化」談判布局，強調2019年底會等待美國改變立場，但不必為從制裁中解困而執著於朝美高峰會。此外，北韓警告美國介入兩韓經貿合作無助推動韓半島和平發展，並批評文在寅配合美國維持對北韓制裁，實施韓美聯合軍演，試圖裂解分化韓美同盟。另一方面，北韓在2019年5月、7月和8月試射新型短程彈道飛彈，增加談判籌碼並測試韓美戰略忍耐底線，試圖緩解美國制裁北韓的壓力。川普9月23日在紐約聯大會晤文在寅，重申不對北韓動武，北韓外務省大使金明吉與美國國務院北韓事務特使畢根(Stephen Biegun)於瑞典

²⁰ Cho Eun-jung, "International Aid Group: North Korea's Food Shortages Worsened by Drought," *Voice of America*, August 10, 2019, <https://reurl.cc/8IXVDd>.

²¹ Josh Smith, "Malnutrition, disease rising in North Korea: aid organization," *Reuters*, July 18, 2019, <https://reurl.cc/K6lo9e>.

重啟工作會談。據了解，美國要求北韓對寧邊核設施清單進行申報並接受徹底核查，而北韓則強烈要求安全體制保障並放寬制裁，會談再度觸礁。

四、美中貿易戰對抗升溫下金正恩強化與中俄合作

（一）北韓與中國雙邊關係顯著提升

北韓為反制美國主導「無核化」的雙邊談判模式，積極拉攏中國、俄羅斯擴大合作，朝多邊方向發展，爭取時間以拖待變。金正恩 2011 年掌權以來，中共領導人和金正恩曾連續 6 年未曾會面，而自 2018 年 3 月至 2019 年 1 月，短短 10 個月內，金正恩四度訪中會晤習近平，每一次他到中國，都發生在與美韓領導人會面的前後。2019 年 6 月習近平訪問平壤，是中國最高領導人 14 年來首度訪問北韓，雙方達成「促進密切戰略溝通」與發展「共同利益」的共識。

近期因無核化與美中競爭關係升高下，中朝關係更加緊密。北韓 2019 年 8 月發動連串試射新型彈道飛彈，北韓人民軍總政治局局長金秀吉 8 月 16 日率軍事代表團訪中，北韓對外經濟相金英才 8 月 23 日率領對外經濟省代表團，參加在中國長春舉行的第 12 屆中國-東北亞博覽會，討論雙邊經濟合作。中國外交部長王毅 9 月 2 日應北韓外務相李容浩邀請訪問平壤。10 月 6 日朝中建交 70 周年，金正恩與習近平互致賀電，彰顯雙邊友好關係長期穩定發展。

（二）金正恩實現任內首訪俄羅斯

北韓積極爭取俄羅斯支持，緩解美國強力制裁北韓落實無核化的壓力。金正恩 2019 年新年發表演說時，強調「2018 年適逢北韓與俄羅斯建交 70 週年，當此北韓面臨遭受西方國家經濟制裁之際，將更進一步加強與俄羅斯、中國及古巴等社會主義國家間之友好合作關係」。4 月 25 日，金正恩赴海參崴（Vladivostok）與普欽（Vladimir Putin）舉行閉門會談。雙方並未簽署文件，也沒有發表聯合聲明，惟普欽會後召開記者會表示，推動北韓無核化的過程中，需要透過六方會談的框架，維護北韓的主權與安全體制。

肆、小結

展望未來朝鮮半島安全情勢發展，韓國在美中戰略競爭格局下，面臨經濟與安全多重壓力與考驗而進退維谷；兩韓關係受制「無核化」談判僵局停滯不前，使文在寅政府提倡的兩韓和解政策飽受批評。北韓設定 2019 年底為談判最終期限，金正恩與川普雖強調兩人的私人情誼是推動無核化談判的關鍵，無核化工作會談仍因雙方各有堅持而反覆觸礁，難以形成有共識的無核化路線圖。

一、韓國面對美中戰略競爭進退維谷

除了日本之外，韓國已與「印太戰略」的核心國家，如美國、印度與澳洲，完成簽署雙邊 FTA。韓日因領土爭端與慰安婦、二戰徵用工補償等歷史問題，2018

年 12 月發生韓國海軍驅逐艦對自衛隊飛機照射火控雷達事件，日本 7 月 4 日宣布管制出口 3 種核心半導體材料至韓國，韓國則於 8 月 22 日宣布終止與日本的《軍事情報保護協定》(GSOMIA)。美國不滿韓國因歷史問題和日本衍生貿易摩擦，再延伸至安全領域，造成韓美日安全合作體系出現缺口，要求韓國於 11 月 23 日 GSOMIA 期滿前完成續簽。韓國政府終於在 11 月 22 日決定續簽。

當北韓對韓美舉行聯合軍演深感不滿並發起多次飛彈試射，以及川普不斷以節省開支降低韓美聯合軍演規模，加上美國 8 月 2 日正式退出《中程核武條約》(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)，美國國防部長艾斯培 (Mark Esper) 表示將在亞洲部署中程彈道飛彈。韓國國防部在 8 月 5 日表示，韓美兩國從未就部署中程彈道飛彈問題進行討論。2017 年韓國對外貿易依存度為 68.8%，中國是韓國最大的貿易夥伴，韓國出口的對中依存度高，在中國實施限韓令以及美中因貿易戰交鋒時，韓國經濟均應聲走低。在經濟低迷的情況下，韓國自不希望採取抑制或對抗中國的策略。後續韓國如何在經濟與安全利益上取得平衡，鞏固韓美同盟之餘，實現任內落實戰時作戰指揮權移轉，並維持對「印太戰略」戰略模糊的保留立場，同時謹慎地處理中韓關係，將是一大挑戰。

二、美朝「無核化」談判進程突破空間有限

北韓 2018 年以韓美兩國不舉行聯合軍演為條件，承諾不再進行核子試驗和試射中遠及洲際彈道飛彈。北韓 2019 年以來試射的皆屬短程彈道飛彈或北韓主張的新型控制火箭炮，對韓國安全構成直接威脅，美國認為北韓未破壞協議，但對韓國安全構成直接威脅。川普持續採軟硬兩手策略，表示將持續推動無核化談判，並對川金後續再會持樂觀與開放的態度。另一方面，美國持續與韓國維持低強度聯合軍演，並重申在北韓拿出具體、可驗證的無核化計劃前，絕不會對北韓放鬆制裁，並將北韓的無核化進展作為美朝能否達成再舉行高峰會談的前提條件。川普總統 9 月 10 日推文宣布，要求對北韓立場強硬的國家安全顧問波頓 (John Bolton) 離職，令北韓覺得美方釋放善意。美國持續營造透過美朝無核化工作協商縮小歧見的氛圍，使韓國也難以針對北韓試射短程飛彈作出激烈反應，僅能消極以對。

朝美對話的最大課題是川金再會能否針對「無核化」有所突破，其中關鍵便在於在北韓能否在工作層級磋商中提出存放核武的地點與數量，進一步制定無核化路線圖，說服美方與展示落實「無核化」的決心，但可能性很低。

當前美中貿易戰雖稍緩和，但美朝無核化互信基礎不足，使中國得以伺機展現對朝鮮半島安全議題的影響力。川普視北韓不再進行核試與飛彈試射為其任內重要外交政績。當川普爭取連任，卻面臨伊朗、中國和中東問題陷入焦頭爛額時，不排除北韓將趁美國啟動總統初選時，聯合中俄將川普主導的美國與北韓雙邊會談模式，導向多邊發展。若川普希望在上述議題尋求與中俄合作，取得外交政績，則必須思考在北韓議題上有所讓步。不排除屆時美國與北韓達成階段性協議，或美國視情況對北韓放鬆部分制裁的可能性。

三、兩韓關係受制「無核化」談判僵局停滯不前

2018 年以來兩韓為改善關係，推動簽署《板門店宣言》、《平壤共同宣言》及《韓朝軍事領域協議》。文在寅與金正恩原欲透過洽簽《板門店宣言》結束南北韓戰爭狀態，但美國多次表示，兩韓和解進程必須與無核化談判並行不悖，且簽署《終戰宣言》，必須與達成無核化的目標一致。主因美方對文在寅政府推動兩韓和解多有質疑，擔憂若兩韓簽署《終戰宣言》將弱化駐韓美軍存在的正當性與必要性。一旦兩韓和解，韓國不再視北韓為威脅，將鬆動韓美同盟共同因應威脅的合作基礎，不利美國在印太區域的軍事與安全戰略部署。

韓美為對北韓釋出善意，順利推動「無核化」談判，已停止「關鍵決斷」(Key Resolve) 和「鷓鴣」(Foal Eagle) 聯合軍演。2019 年以來，北韓先後 12 次飛彈試射（其中 1 次為潛射彈道飛彈，其餘則皆為短程飛彈），而川普總統對此並未做出特殊反應。2019 年 11 月 17 日，韓國國防部長鄭景斗和美國國防部長艾斯培，借出席在泰國舉行的「東協國防部長擴大會議」(ADMM-Plus) 舉行會談，會後宣布為促進無核化談判，將再度取消年度「警戒王牌」(Vigilant Ace) 大規模聯合空中演習，韓美雙邊軍事安全合作面臨挑戰。²²文在寅的 5 年任期迄 11 月 9 日已過半，近期不僅韓國經濟增長持續未見起色，加上曹國事件重創文在寅政府領導威信，國政運營支持率創下任內新低 32.4%。²³外交上對日關係惡化，據 11 月 18 日韓國 Realmeter 的輿論調查結果顯示，有 55.4% 的民眾支持廢棄 GSOMIA，另有 33.2% 的民眾認為應續簽 GSOMIA。其中執政的共同民主黨支持者中，支持廢棄 GSOMIA 的比例高達 88.4%。²⁴美國頻密施壓要求增加駐韓美軍分擔額度，據韓國國家統一研究院 (Korea Institute for National Unification) 11 月 6 日公布的民調，有超過 96% 的韓國民眾反對為駐韓美軍軍費支付更多的分擔費用，而有超過 71% 的受訪者表示應維持現狀。²⁵兩韓關係也因受制「無核化」談判僵局造俄、中涉入的空間，考驗韓國扮演「穿梭外交」的溝通橋樑角色，北韓也刻意疏遠韓國，將使文在寅的兩韓和解政策立場，在 2020 年韓國國會選舉倍受考驗。

（責任校對：李哲全、周為榮）

²² “U.S. and South Korea postpone military drills in bid to save North Korea dialogue,” *The Washington Post*, November 17, 2019, <https://reurl.cc/24lRXv>.

²³ 尹炳勳，〈文在寅支持率 32.4% 達到任職後最低〉，《朝鮮日報》，2019 年 10 月 8 日，<https://reurl.cc/8lbmyy>。

²⁴ 〈국민 55.4% “지소미아 종료 결정 유지해야” (리얼미터)〉，《서울신문》，2019 年 11 月 18 日，<https://reurl.cc/72EXqk>。

²⁵ William Gallo, “Poll: S. Koreans Oppose Trump’s Cost-sharing Demands, but Support Alliance,” November 6, 2019, <https://reurl.cc/Ob65Y9>.

本頁空白

結論

李哲全、王尊彥

2019 年美國國防部、國務院先後提出《印太戰略報告》與《自由開放印太：促進共同願景》報告，清晰呈現美國印太倡議的願景、構想與行動方案，並指出印太地區是「攸關美國未來發展最重要的區域」、中國是美國在印太地區最主要的競爭對手，美國與中國的競爭對抗趨於明朗。貿易戰的形式雖與「印太戰略」不同，但二者都是華盛頓面對中國崛起，決定正面迎擊的兩大策略。在美國持續施壓下，中國經濟成長率走低，全球供應鏈分流及部分企業撤出中國已成趨勢。美中如何達成協議、貿易戰帶來的衝擊與影響，及這場爭端帶來的產業鏈重組與貿易秩序變革，都將影響相關國家及區域與全球產業格局。

中國在貿易戰衝擊下，2018 年經濟成長率為 6.5%，但 2019 年第三季成長率已降至 6%。北京雖設法透過政策加強吸引外資、擴大內需、刺激消費，仍難遏制經濟頹勢。香港在「反送中」抗爭下，2019 年 GDP 可能為負成長，香港的動盪也將影響中國外資利用與經濟發展。2019 年中國國防預算增速減緩，但仍持續船艦與新武器生產開發。北京在台海、東海與南海的演訓及強勢「維權執法」，也引發各國憂慮。習近平與李克強持續推銷「一帶一路」，但其資金投入有減緩之勢。「一帶一路」的負面影響引發各國關注，美國的「藍點網絡」計畫、日本與歐盟的「基礎建設協議」，也被視為對「一帶一路」的反制。

日本、台灣、澳洲、印度、韓國均表達對美國「印太戰略」的支持。日本 2018 年底的《防衛計畫大綱》及 2019 年版《防衛白皮書》，均將中國威脅列為首位，直指中國已成為區域安全的最大隱憂。除持續提升軍備外，日本也與美國強化同盟合作，包括太空領域合作、共建陸基神盾飛彈防禦系統，並將網路攻擊納入美日共同防禦範圍。日中關係持續改善，但雙方的根本分歧仍在，日本仍以外交及安保方式，強化與東協國家合作，協助美國牽制中國。

在「印太戰略」下，美台關係持續升溫。「北美事務協調委員會」更名為「台灣美國事務委員會」，美國國會通過多個友台法案，美艦通過台海公開化，2019 年內，美國也通過總額超過百億美元的三筆重要對台軍售。惟台美關係雖有改善，但美國「一中政策」框架仍在，是值得注意之處。2019 年兩岸關係對立程度升高。政治上，北京提出「一國兩制台灣方案」；外交上，奪取索羅門群島與吉里巴斯邦交；軍事上，持續對台進行威懾；經濟及社會上，則一面發布「惠台」措施，一面持續對台輿論操作與社會滲透，對金門馬祖「應通盡通」的操作也持續加強。在美中貿易戰升溫下，台灣整體出口稍減，但電腦電子及光學產業、電力設備業、機械設備業的轉單及資金回流效應明顯。

在中國銳實力滲透公開化後，澳洲、紐西蘭也表達對美國「印太戰略」的支持。中國透過「一帶一路」投資與各種經營，已成為太平洋區域僅次於澳洲的第二大援助國。2019 年 9 月，北京奪走兩個台灣邦交國，進一步擴大在該區域的

影響力。「一帶一路」爭取到澳洲維多利亞州政府參與，顯示「地方包圍中央」模式的可行性。美、澳、紐、法已採取政策宣示、基礎建設與經濟援助，及軍事安全合作方式，強化與南太平洋國家關係，試圖遏制中國影響力擴張。惟澳洲雖在國安議題支持美國，但仍將中國視為重要貿易夥伴；紐西蘭國防與情報單位呼籲正視中國潛在威脅，但仍在美中科技競爭採取模糊立場。南太平洋的情勢發展仍難斷言。

印度對美國「印太戰略」的支持逐漸轉強。繼 2018 年武漢非正式會晤後，印度總理莫迪與習近平於 2019 年 10 月在印度清奈舉行第二次非正式會晤，印中關係大致穩定。但為對抗中國「一帶一路」在印度周邊的開展，莫迪政府積極強化與孟加拉關係，針對中國取得斯里蘭卡漢班托塔港 99 年經營權，印度也聯合日本，開發斯國可倫坡港的碼頭與設施以為制衡。由於美國「印太戰略」有助新德里抗衡中國威脅，亦有利印度推動「東進」政策，印度外交部已成立專司印太事務的部門，美、日、印、澳「四方安全對話」，也在 2019 年 9 月首度舉行部長級會議。

東協國家不願在美中之間選邊。2019 年 6 月公布的《東協印太展望》，僅重申東協中心地位及開放、包容、以規則為基礎的區域秩序等原則。東協分別與中國、美國舉行海上演習，也反映其平衡而不選邊的立場。美國透過「印太戰略」，強化與東協國家關係，但新加坡、馬來西亞、菲律賓、柬埔寨等國，均試圖在美中之間追求利益或保持平衡，越南則是東協唯一對中國採取抗拒態勢的國家。原訂 2019 年 11 月完成談判的 RCEP，再度展延至 2020 年，印度則決定退出。RCEP 簽署協議後，不排除可能和「一帶一路」結合，鞏固中國在東南亞的政經地位。

2019 年俄羅斯與中國關係深化，在軍事上頗有聯合對抗美國「印太戰略」之勢。繼 2018 年首度應邀參與俄羅斯「東方-2018」演習後，中國再度獲邀參與 2019 年「中央-2019」演習，顯示雙方軍事合作進展。2019 年 6 月，俄中締結「新時代全面戰略夥伴關係」；7 月，俄中軍機於東北亞首次聯合空中戰略巡航，並進入日韓防空識別區；俄羅斯宣布正協助中國建立飛彈預警系統，顯示兩國已有軍事同盟之實，而美國因素威信為促成俄中加速提升軍事合作的主因。俄中「無名有實」的軍事同盟未來仍待觀察。

在東海，中國仍派海警船前往釣魚台鄰接區與領海巡航，持續在進行油氣開發、繼續執行遠海長航任務，引發日、韓、台灣的警戒與抗議，美國則繼續派遣軍機穿越南海、東海，軍艦執行「航行自由任務」。日中關係改善、日韓關係惡化，及中俄關係強化，為東海情勢增添複雜性。在南海，中國取得一定進展。菲律賓、馬來西亞分別與中國建立南海問題雙邊磋商機制，《南海行為準則》單一磋商文本完成一讀，菲律賓也成為第一個與中國「共同開發」油氣資源的區域國家。但中國在南海的「維權執法」轉趨強硬，大量中國漁船包圍菲律賓中業島、在南康暗沙、北康暗沙阻撓馬來西亞油氣探勘、在萬安灘與越南對峙，都令區域國家憂慮。美國透過印太區域安全基金、「海上安全倡議」、《2018 年亞洲再保證倡議法》，強化南海周邊國家的海事安全覺知與執法能力。但除越南外，東協各

國並未積極回應美國的「印太戰略」作為。

韓國表達對「印太戰略」的支持，但面對美、中、北韓的多重壓力，文在寅政府顯得左支右絀。駐韓美軍要求韓國正式啟動薩德部署程序，但習近平、王毅要求韓方撤除薩德部署；美國多次要求韓國禁用華為產品、要求韓國參與並表態支持南海「航行自由行動」，在不願得罪美中之下，韓國只能模糊以對。韓日關係惡化，韓國宣布終止與日本的《軍事情報保護協定》，但因影響美、日、韓情報合作，引發美方不滿，要求韓國續簽。經濟上，韓國是美、中之外，因美中貿易戰受損最大的國家。2019年無核化談判並無進展。2月川金二會協商破局後，金正恩加強與中俄往來，並多次試射火箭，對川普政府施壓。金正恩赴海參崴與普欽閉門會談；習近平、王毅先後訪問平壤，顯示北韓與俄中互動頻密。美國則容忍北韓試射短程彈道飛彈或火箭砲，並表示將持續推動無核化談判。

大事紀

印太地區安全情勢大事紀（2018.12-2019.11）

日期	事件
2018 年	
12月28日	日本政府舉行國家安全保障會議，安倍晉三首相批准了新版《防衛計畫大綱》及《中期防衛力量整備計畫》。
12月31日	美國總統川普（Donald Trump）簽署《亞洲再保證倡議法》（ <i>Asia Reassurance Initiative Act, ARIA</i> ）。
2019 年	
2月11日	美國國防情報局（Defense Intelligence Agency, DIA）公布《2019 太空安全挑戰》（ <i>2019 Challenges to Security in Space</i> ）。
2月14日	印度 44 名警察在喀什米爾地區遭到巴國極端團體「穆罕默德軍」（Jaish-e-Mohammad）自殺攻擊喪命。
2月26日	印度派12架幻象2000戰機越界空襲位於巴國西北邊境、據信為恐怖份子據點所在之三個城市。
2月27日	美國總統川普和北韓領導人金正恩（Kim Jong-un）第二度會面在越南河內進行。
3月19日	美台成立「印太民主治理諮商」（Indo-Pacific Democratic Governance Consultation）對話機制。
3月31日	兩架共機「殲 11 型」戰鬥機踰越海峽中線，隨後遭我國空軍驅離。
4月23日	中國解放軍海軍於青島舉行慶祝解放軍海軍成立70 周年暨海上閱兵。
4月24至26日	中國與東協國家舉行第二次海上聯合軍演（「海上聯演-2019」）。
5月2日	美國國防部公布《2019 年中國軍力報告》（ <i>Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China</i> ）。
5月5日	美國總統川普宣布，將對總共約2,500億美元的中國輸出美國的商品課徵25%的關稅，並於6月1日起正式生效。
5月6日	中國阻撓台灣出席世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）。
5月7日	美國眾議院通過《2019年台灣保證法》（ <i>Taiwan Assurance Act of 2019</i> ）與「重新確認美國對台及對執行台灣關係法承諾」決議案。
5月21日	川普首度於白宮會晤南太平洋三個「自由聯繫邦」（Freely Associated States, FAS）的國家領導人。
5月24日	法國公布新版《法國與印太安全》（ <i>France and Security in the Indo-Pacific</i> ）戰略報告。
5月25日	我國外交部宣布，「北美事務協調委員會」（Coordination Council

	for North American Affairs, CCNAA) 更名為「台灣美國事務委員會」(Taiwan Council for US Affairs, TCUSA)。
5月26日	川普總統以國賓身份拜訪日本，是日本改採「令和」年號之後，第一位訪問日本的外國總統，展示美日同盟特殊關係。
5月31日至 6月2日	時任美國代理國防部長夏納翰(Patrick Shanahan)出席2019新加坡「香格里拉對話」會議。
6月1日	美國國防部公布《印太戰略報告》(<i>Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region</i>)。
6月23日	第34次東協高峰會(ASEAN Summit)於泰國曼谷舉行，並發布《東協印太展望》(<i>ASEAN Outlook on the Indo-Pacific</i>)作為對美中戰略競爭的回應。
6月29日	美國總統川普和北韓領導人金正恩(Kim Jong-un)第三度會面在南、北韓位於板門店的非軍事區進行。
7月8日	美國國防安全合作局(Defense Security Cooperation Agency, DSCA)宣布出售108輛M1A2T戰車及250具單兵攜行的刺針防空飛彈給台灣，總金額約22億美元。
7月24日	中國國防部發表《新時代的中國國防》白皮書。
7月30日至 8月1日	東協國防部長擴大會議中人道救援及災害救助(ADMM-Plus EWG on HADR Exercise 2019)的演習於馬來西亞舉行，共有17個國家參加。
7月31日	東協-中國外長會議提前完成《南海行為準則》(<i>Code of Conduct in the South China Sea, COC</i>)單一協商文本草案(Single Draft Negotiating Text)的一讀。
8月2日	美國退出「中程核武條約」。
8月5日	美國將中國列為匯率操縱國。
8月20日	美國國防安全合作局公告對台灣80億美元軍售案，內容包含66架F-16V Block-70(F-16C/D型)。
9月	中國阻撓台灣參與國際民航組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)大會。
9月1日	美國針對中國3,000億美元商品提高10%關稅；中國針對美國750億美元商品提高5-10%關稅。
9月2日	美國國務院宣布出售66架F-16V Block 70戰鬥機給台灣，總金額約80億美元。
9月2至5日	美國首次與東協國家舉行「東協—美國海上演習」(ASEAN-US Maritime Exercise, AUMX)。
9月16日	索羅門群島(Solomon Islands)與我國斷交。
9月20日	吉里巴斯共和國(Republic of Kiribati)與我國斷交。
9月26日	印太「四方安全對話」(QUAD)部長級會議，首度於紐約召開。

11月4日	中國發布「對台26項措施」。
10月6日	美國國務院副助理國務卿孫曉雅（Sandra Oudkirk）出席在台北舉行的第一屆「太平洋對話」（Pacific Islands Dialogue）。
10月7日	美國將20個中國公安單位和海康威視等8家高科技企業列為出口黑名單。
10月24日	美國副總統彭斯（Michael R. Pence）於華府智庫威爾遜中心（Wilson Center）發表中國政策演說。
10月30日	國務卿蓬佩奧在華府智庫哈德遜研究所（Hudson Institute）發表「中國挑戰」（The China Challenge）演說。
10月30日	美國參議院通過《2019年台灣盟邦國際保障與強化倡議法》，簡稱《台北法案》（ <i>Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019</i> ）。
10月31日	美國眾議院外交委員會無異議通過《台北法案》。
11月3日	美國國務院公布《印太透明倡議》（ <i>Indo-Pacific Transparency Initiative</i> ）事實文件（Fact Sheet）。
11月4日	美國國務院公布印太戰略報告《自由開放印太：促進共享願景》（ <i>A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision</i> ）。
11月4日	東南亞國家協會（ASEAN）高峰會發布聲明，宣布除印度以外的15個《區域全面經濟夥伴協定》（ <i>Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP</i> ）參與國完成談判，協定預計2020年簽署。
11月17日	解放軍首艘自製航母與護衛艦由北向南編隊自東海航入台灣海峽。

