

2020

主編 李哲全 黃恩浩

印太區域安全情勢

評估報告



財團法人國防安全研究院

2020

主編 李哲全 黃恩浩

印太區域安全情勢

評估報告



財團法人國防安全研究院

序

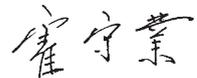
2020年是財團法人國防安全研究院精進革新的一年。成立二年後，2020年1月，本院首度入選美國賓州大學《全球智庫指數報告》最佳新興智庫名單，這是外界給予本院的一份肯定。在先前的基礎上，本院持續精進國防與安全各項重大議題的研究，並在今年進行內部組織改造，從原本的7所1中心合併成為4個所，分別為「國家安全研究所」、「中共政軍與作戰概念研究所」、「網路安全與決策推演研究所」以及「國防戰略與資源研究所」。期盼透過組織整併，讓研究人員彼此合作更為緊密、研究議題更加深入，並強化跨所의整合型研究，為台灣的國防與國家安全提出更到位的觀點及有效的政策建言。

經過兩年的研究與交流，本院的相關出版刊物越來越受到各界重視，對國防安全的論述與觀點時常為媒體與相關學術單位所引用。雖然受到新冠肺炎疫情影響，但本院仍透過各種視訊會議、線上研討會及內部討論，針對國防與安全相關議題，進行觀察與研究，並與國內外專家學者相互交流。本院每年的年度報告——「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」是院內研究同仁一年來的重要研究成果。這三本報告的內容分別融合了研究同仁們個別的觀點以及集體的結論。

2020年的印太區域，不論在政治、經濟、社會，或區域安全上，都出現了巨大的變化。受到新冠肺炎疫情衝擊，印太區域國家多半面臨經濟衰退的挑戰。雖然美中貿易戰在年初稍歇，但因新冠肺炎疫情蔓延全球，中共在印太區域，包括東海、南海、台海、香港採取強勢作為，使美中關係進一步惡化。美國呼籲民主國家結盟，共同改變中共作為。年底的「四方安全對話」第二次部長會談，及美國、日本、印度、澳洲共同參演的「馬拉巴爾」演習，也顯示四國關係的進展。美國也加強台美關係，加大對台灣的支持。中、印邊境再度出現衝突，雙方人員互有死傷，但局勢仍

在可控程度。透過這本報告，我們希望對於印太區域的情勢發展提出本院的見解與觀點，如有疏漏或是不成熟之處在所難免，也期待各界先進能夠不吝指教。

董事長

Handwritten signature in black ink, reading "霍守業" (Huo Yong).

中華民國 109 年 12 月 16 日

作者群

主編

李哲全（國家安全研究所 副研究員兼所長）

黃恩浩（國防戰略與資源研究所 副研究員）

作者

王尊彥（國家安全研究所助理研究員）

李俊毅（國家安全研究所副研究員）

李哲全（國家安全研究所副研究員兼所長）

林彥宏（國防戰略與資源研究所助理研究員）

章榮明（網路安全與決策推演研究所博士後研究）

陳亮智（國防戰略與資源研究所副研究員）

陳鴻鈞（國家安全研究所助理研究員）

黃恩浩（國防戰略與資源研究所副研究員）

楊雯婷（國防戰略與資源研究所博士後研究）

劉蕭翔（國家安全研究所助理研究員）

蔡榮峰（國防戰略與資源研究所政策分析員）

謝沛學（網路安全與決策推演研究所助理研究員）

鍾志東（國家安全研究所博士後研究）

編輯與校對

陳彥廷（國家安全研究所研究助理）

專有名詞中英對照

一、人名

川普（美國總統）	Donald Trump
巴爾（美國司法部長）	William P. Barr
戈塔巴耶·拉賈帕克薩（斯里蘭卡總統）	Gotabaya Rajapaksa
文在寅（南韓總統）	Moon Jae-in
史達偉（美國亞太事務助理國務卿）	David Stilwell
布蘭斯塔德（美國駐中國大使）	Terry Branstad
艾斯培（美國國防部長）	Mark Thomas Esper
杜特蒂（菲律賓總統）	Rodrigo Duterte
杜達（波蘭總統）	Andrzej Duda
阮春福（越南總理）	Nguyen Xuan Phuc
佩恩（澳洲外交部長）	Marise Payne
拉夫羅夫（俄羅斯外交部長）	Sergey Lavrov
拉布（英國外相）	Dominic Raab
金正恩（北韓最高領導人）	Kim Jong Un
金與正（朝鮮勞動黨中央組織指導部第一副部長）	Kim Yo Jong
阿札爾（美國衛生部長）	Alex Azar II
阿爾登（紐西蘭總理）	Jacinda Ardern
哈希納（孟加拉總理）	Sheikh Hasina
柯拉克（美國國務次卿）	Keith J. Krach
范平明（越南副總理兼外交部長）	Pham Binh Minh
庫西（菲律賓能源部長）	Alfonso Cusi

納瓦洛（美國白宮貿易顧問）	Peter Navarro
馬克宏（法國總統）	Emmanuel Macron
馬辛達·拉賈帕克薩（斯里蘭卡總理）	Mahinda Rajapaksa
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
陸辛（菲律賓外交部長）	Teodoro Locsin Jr.
普欽（俄羅斯總統）	Vladimir Putin
菅義偉（日本首相）	Yoshihide Suga
雷伊（美國聯邦調查局局長）	Christopher Wray
雷根（美國前總統）	Ronald Reagan
雷蒙傑索（帛琉總統）	Tommy Remengesau
雷諾茲（澳洲國防部長）	Linda Reynolds
歐布萊恩（美國國家安全顧問）	Robert C. O'Brien
蓬佩奧（美國國務卿）	Michael Pompeo
戴國瀾（印度駐台代表）	Gourangalal Das
羅倫札納（菲律賓國防部長）	Delfin Lorenzana

二、政策文件／法案／條約

《2019 年台灣友邦國際保護暨強化倡議法案》	<i>Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019</i>
《2020 年兵力結構計畫》（澳洲）	<i>2020 Force Structure Plan</i>
《2020 國防戰略革新》（澳洲）	<i>2020 Defence Strategic Update</i>
《千禧挑戰計畫》	<i>Millennium Challenge Corporation</i>
《中程核武條約》	<i>Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF Treaty</i>

- 《中華人民共和國軍事與安全發展》 *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*
- 《互惠准入協定》 *Reciprocal Access Agreement, RAA*
- 《比克塔瓦宣言》 *Biketawa Declaration*
- 《台灣防衛法》 *Taiwan Defense Act*
- 《印太戰略報告》 *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*
- 《印度公民身分法修正案》 *Citizenship Amendment Act*
- 《地理空間基本交流與合作協定》 *Basic Exchange and Cooperation Agreement for Geo-Spatial Cooperation, BECA*
- 《自由開放印太：促進共同願景》 *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*
- 《自由聯合協議》 *Compact of Free Association, COFA*
- 《俄羅斯聯邦國家核嚇阻基本原則》 *Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence*
- 《南海行為準則》 *Code of Conduct in the South China Sea, COC*
- 《後勤交流備忘錄協議》 *Logistic Exchange Memorandum of Agreement, LEMOA*
- 《後勤相互支援協定》（澳印） *Mutual Logistics Support Agreement*
- 《美國國防部—馬爾地夫國防部防務暨安全關係架構》 *Framework for U.S. Department of Defense-Maldives Ministry of Defence Defense and Security Relationship*

《美國對中華人民共和國的戰略途徑》	<i>United States Strategic Approach to The People's Republic of China</i>
《美國對南海海洋聲索之立場》	<i>U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea</i>
《美菲共同防禦條約》	<i>Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of the Philippines, MDT</i>
《美菲軍隊互訪協定》	<i>Philippines–United States Visiting Force Agreement, VFA</i>
《軍事供應與服務互助協定》(日印)	<i>Agreement on Reciprocal Provision of Supplies and Services</i>
《區域全面經濟夥伴協定》	<i>Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP</i>
《越南國防 2019》	<i>2019 Viet Nam National Defense</i>
《新削減戰略武器條約》	<i>Strategic Arms Reduction Treaty, New STAR</i>
《跨太平洋夥伴全面進步協定》	<i>Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP</i>
《澳紐美安全條約》	<i>Australia, New Zealand, United States Security Treaty, ANZUS</i>
《聯合國海洋法公約》	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS</i>

三、國際組織／跨國機制／政府部門

大歐亞夥伴關係	Greater Eurasian Partnership
太平洋島國論壇	Pacific Islands Forum
太平洋對話	Pacific Islands Dialogue

太平洋融合中心	Pacific Fusion Centre
世界衛生組織	World Health Organization, WHO
北大西洋公約組織	North Atlantic Treaty Organization, NATO
北美事務協調委員會	Coordination Council for North American Affairs, CCNAA
台灣美國事務委員會	Taiwan Council for US Affairs, TCUSA
四方安全對話	Quadrilateral Security Dialogue, QUAD
四方安全對話 Plus	QUAD Plus
全面全球戰略夥伴	Comprehensive Global Strategic Partnership
全球合作暨訓練架構	Global Cooperation and Training Framework, GCTF
東協區域論壇	ASEAN Regional Forum
美台經濟繁榮夥伴對話	US-Taiwan Economic Prosperity Partnership Dialogue
美國公民及移民服務局	U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS
美國國際開發總署	United States Agency for International Development, USAID
美國與東協戰略夥伴關係	U.S.-ASEAN Strategic Partnership
美澳部長級諮商會議	Australia-United States Ministerial Consultations, AUSMIN
商業與工業部（印度，商工部）	Ministry of Commerce and Industry
國家杜馬（俄羅斯下議院）	State Duma
國際貨幣基金	International Monetary Fund, IMF
國際銀行	World Bank
荷蘭在台辦事處	Netherlands Office Taipei
湄公河—美國夥伴關係	Mekong-U.S. Partnership

經濟合作暨發展組織	Organization for Economic Cooperation and Development, OECD
道路交通與高速公路部（印度）	Ministry of Road Transport and Highways
電子與通訊部（印度）	Ministry of Electronics and Information Technology
維斯格勒四國集團（捷克、匈牙利、波蘭、斯洛伐克）	Visegrad Group
歐亞經濟聯盟	Eurasian Economic Union, EAEU
歐洲共同家園	Common European Home
歐洲聯盟	European Union, EU
獨立國家國協	Commonwealth of Independent States, CIS
聯合國大陸礁層界限委員會	Commission on the Limits of the Continental Shelf
聯合國世界旅遊組織	United Nations World Tourism Organization, UNWTO

四、演習

中央—2019	Tsentr 2019
太平洋先鋒聯合演習	Exercise Pacific Vanguard
利劍軍演	Keen Sword 21
東方—2018	Vostok 2018
海龍演習	Exercise Sea Dragon
馬拉巴爾軍演	Malabar Exercise
高加索—2020	Caucasus 2020
環太平洋軍演	Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC

五、外交／軍事／戰略／安全名詞

AGM-158C 遠程反艦飛彈	Long Range Anti-Ship Missile, LRASM
中興通訊	ZTE
公民武裝部隊地理單位現役輔助部隊（菲律賓）	Cafgu Active Auxiliary Service, CAAS
太平洋升級（澳洲）	Pacific Step Up
太平洋承諾（美國）	Pacific Pledge
太平洋重置（紐西蘭）	Pacific Reset
火星-15（北韓彈道飛彈）	Hwasong-15
主權民主	Sovereign Democracy
加勒萬河谷	Galwan Valley
尼米茲號	<i>USS Nimitz</i> , CVN-68
布拉莫斯巡弋飛彈	BrahMos
永暑礁	Fiery Cross Reef
永興島	Woody Island
皮尤研究中心	Pew Research Center
皮納卡火箭	Pinaka
交往政策	Engagement Policy
印太戰略	Indo-Pacific Strategy
灰色地帶	Gray Zone
自由貿易協定	Free Trade Agreement, FTA
自由群島	Kalayaan Islands
克什米爾	Kashmir
貝瑞號	<i>USS Barry</i> , DDG-52
亞倫塔號	<i>HMAS Arunta</i> , FFH-151
拉達克	Ladakh
拉薩丹納多克	Lasadanna Dhok
芬太尼	Fentanyl

美利堅號	<i>USS America</i> , LHA 6
英勇飛彈	Shaurya
英國廣播公司	British Broadcasting Corporation, BBC
埃爾斯沃思空軍基地	Ellsworth Air Force Base
旅行泡泡	Travel Bubble
海上衛士無人機	Sea Guardian, MQ-9B
海馬斯高機動多管火箭系統	M142 High Mobility Artillery Rocket System, HIMARS
班公湖	Pangong Lake
航行自由行動	Freedom of Navigation Operations, FONOPs
逆向工程	Reverse Engineering
乾淨網路	Clean Network
專屬經濟區	Exclusive Economic Zone, EEZ
推特	Twitter
渚碧礁	Subi Reef
麥侃號	<i>USS John S. McCain</i> , DDG-56
斯里蘭卡人民陣線（斯里蘭卡政黨）	Sri Lanka Podujana Peramuna
華為	Huawei
新冠肺炎（俗稱武漢肺炎）	Coronavirus disease 2019, COVID-19
雷根號	<i>USS Ronald Reagan</i> , CVN-76
徹底、可查證、不可逆的無核化	Complete, Verifiable, Irreversible Denuclearization, CVID
漢班托塔港	Hambantota Port
銳實力	Sharp Power
鎢石極音速巡弋飛彈	Zircon hypersonic cruise missile
禮樂灘	Reed Bank
薩德反飛彈系統	Terminal High Altitude Area Defense, THAAD

轉向東方
羅斯福號
霧雨號
蘇魯爾

Pivot to the East
USS Roosevelt, CVN-71
JS Kirisame, DD-104
Sulur

目錄

序	i
作者群	iii
專有名詞中英對照	v
緒論	1
第一篇 美中競爭	5
第一章 2020年美國在印太區域的作為	7
壹、前言	7
貳、新冠肺炎爆發與美中衝突升溫	8
參、美國推動區分「中共」與「中國人民」的二元 論述	11
肆、美中貿易戰、科技戰與全球供應鏈重組	13
伍、美國在台灣海峽加強對台灣協助	15
陸、美國在南中國海強化對中國抗衡	17
柒、結語	19
第二章 進退失據的中國	21
壹、前言	21
貳、北京在疫情期間的幾個誤判	21
參、誤判的後果：內外環境交迫的一年	29
肆、結語	32

第二篇 區域國家情勢 35

第三章 日本之安全情勢發展	37
壹、前言	37
貳、美日關係與印太戰略	38
參、中日關係	41
肆、陷入冰點的日韓關係	45
伍、台日關係	48
陸、結語	48
第四章 澳洲與南太之安全情勢發展	51
壹、前言	51
貳、澳紐與南太島國積極因應疫情衝擊	52
參、澳洲強化軍備並提升印太戰略合作	59
肆、結語	64
第五章 印度之安全形勢	67
壹、前言	67
貳、中印關係惡化緊張升高	68
參、印度與南亞地區主要國家間之關係	70
肆、印度與南亞以外國家關係	72
伍、結語	75
第六章 意圖成為平衡者的俄羅斯	77
壹、前言	77
貳、俄羅斯疫情下的戰略抉擇	78
參、作為印太平衡者的俄羅斯	81
肆、結語	86

第三篇 熱點與議題	87
第七章 新冠肺炎與印太區域安全	89
壹、前言	89
貳、印太國家疫情與經濟衝擊	89
參、疫情對區域安全的影響	92
肆、疫情對區域經貿的衝擊	96
伍、結語	99
第八章 東協與南海之安全情勢	101
壹、前言	101
貳、中國在南海持續加強管控作為	102
參、美國加強與東協國家之合作	105
肆、東協的集體行動	108
伍、越南與菲律賓的安全作為	109
陸、結語	113
第九章 北韓核武情勢與發展	115
壹、前言	115
貳、北韓無核化的進展	115
參、北韓領導權的穩定性	121
肆、利益相關國家之因應	124
伍、結語	126
第十章 台海區域安全之情勢發展	127
壹、前言	127
貳、冷和僵局下的兩岸關係	127
參、持續深化的台美戰略夥伴關係	132
肆、結語	137
結論	139

IV 2020 印太區域安全情勢評估報告

圖表目錄

圖 2-1	先進國家民眾對中國觀感的變化	26
圖 3-1	對應中國飛機的緊急升高次數	42
表 3-1	中國海警船在釣魚台海域巡航情況（2019 年 11 月～2020 年 10 月）	43
圖 3-2	中國船隻進入釣魚台鄰近海域情況（2012～2020）	44
圖 4-1	太平洋島國／領地新冠肺炎累積病例（2020/11/17 為止）	55
圖 4-2	太平洋島國／領地新冠肺炎案例地圖	58

2020年將是載入史冊的一年。開年之初，美中遷延多時的貿易戰談判達成第一階段貿易協議，美中緊張對立的情勢似乎露出了一絲和解的曙光。大約同時，中國武漢傳出的新型冠狀病毒疾病（COVID-19，俗稱「武漢肺炎」，本報告稱「新冠肺炎」），以迅猛之勢蔓延開來，1月底，武漢、黃岡、鄂州等多個湖北城市陸續宣布「封城」，其他省市也開始採取緊急因應措施。許多國家對遭受疫情重擊的中國伸出援手。當時不少各國專家都建議美、中兩國放下歧見，攜手致力抗擊疫情者。但事情發展大大超出多數人的預期。

1月30日，猶豫多時的世界衛生組織（World Health Organization, WHO）終於宣布新冠肺炎疫情已構成「國際突發公共衛生事件」。次日，全球累積確診數突破1萬人大關。3月初，中國疫情逐漸趨緩，而歐美的確診數正開始急遽增加。3月10日習近平視察武漢後，中國內部隨即出現美軍將疫情帶到武漢的說法，其外交部發言人並稱「美國欠大眾一個解釋」。當世界各國因疫情而秩序大亂，跨境人流物流幾乎中斷，經貿產業活動遭受重擊時，中國開始了它的防疫外交與防疫大外宣。但來自中國的假口罩、假訊息很快引起許多國家反彈，而中國往往以強勢的「戰狼外交」回應。

4月間，中國在南海三沙市下劃設新的行政區，公務船在東海、南海強勢執法，據傳遼寧艦編隊還在南海海域包圍美國的「美利堅」號兩棲攻擊艦（USS America, LHA 6）。5月，中國與印度在兩國爭議邊界拉達克一帶對峙，並在6月出現數十人死傷，釀成1975年以來中、印最嚴重的衝突事件。在東海，中共的海警船也幾乎天天出現在釣魚台周邊水域。

* 作者李哲全，國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

4 月到 8 月間，更創下連續 111 天進入該水域的紀錄。在台灣海峽，中共軍機軍艦擾台也沒有停歇。1 月 23 日，中華民國總統大選後不久，解放軍就恢復遠海長航訓練。根據國防部嚴德發部長 2020 年 10 月 7 日在立法院報告，2020 年初到 10 月 7 日止，解放軍共 1,710 架次共機、1,029 艘次共艦，侵擾台灣防空識別區。其中 217 架次共機侵入台灣西南防空識別區，49 架次共機逾越台海中线，為 30 年來的最高紀錄。

中國在印太地區的作為日益獨斷高張，在新冠肺炎疫情期間，可說更變本加厲。5 月開始，美國推出一系列的戰略報告與政策調整，明白指出過去 40 年對中國的「交往政策」是個錯誤，呼籲各國建立民主聯盟，共同反制並改變中共作為。美國也明確表示，中國的南海權利主張全然不合法，國際社會不會允許中國將南海視為其海上帝國的一部分。川普政府對中共的反制，也從過去的貿易戰、科技戰，到 2020 年因為香港、南海、新疆議題，而公布對中國一連串的制裁措施，並提出供應鏈重組的倡議。

中國的作為引起許多國家民眾的反感，特別是先進國家。根據美國皮尤研究中心（Pew Research Center）10 月初公布，針對 14 個先進國家進行的調查結果顯示，每一個受訪國都有超過 6 成的民眾對中國持負面觀感，討厭中國的民眾平均比例高達 73.7%。日本、瑞典與澳洲對中國不滿的民眾更高達 8 成以上。11 月 16 日，法國頂尖智庫國際關係研究所（Institut français des relations internationales, IFRI）公布針對歐洲 13 個國家所做的民調也顯示，其中有 10 個國家對中國抱持負面觀感。對中國抱持負面觀感比例最高的歐洲國家，依序是瑞典、德國、法國、英國、捷克，而對中國持正面觀感的只有拉脫維亞、塞爾維亞、俄羅斯等 3 個國家。¹

反中的觀感可以解釋為何「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）的四大成員國——美國、日本、印度、澳洲的相互

¹ Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” *PEW Research Center*, October 6, 2020, <https://reurl.cc/Y6r8La>; Richard Q. Turcsányi, Matej Šimalčík, Kristína Kironská, Renáta Sedláková et al. “European public opinion on China in the age of COVID-19: Differences and common ground across the continent,” Palacký University Olomouc & Central European Institute of Asian Studies, <https://reurl.cc/WLZDeD>.

結盟在 2020 年取得了快速的進展。6 月及 9 月，澳洲、日本先後與印度簽署後勤支援協定，四國之間已建構完成軍事後勤支援同盟網絡；6 月初，印度與澳洲同意將雙方 2 + 2 對話升級後，四國之間也都建立了國防、外交 2 + 2 部長對話；10 月底，美國與印度簽署《地理空間基本交流與合作協定》（*Basic Exchange and Cooperation Agreement for Geo-Spatial Cooperation*, BECA）後，美印之間已完成美國與其盟國簽訂的四個基本協議。因此，10 月初的「四方安全對話」第二次外長會談，同意日後將每年召開部長級會談，11 月初澳洲繼 2007 年後，再次獲邀參與「馬拉巴爾」（Malabar）海上聯合演習，也就不是那麼意外。

在美中對立激化下，除了加入「印太戰略」陣營的國家之外，澳洲與美國已經加大了對南太國家的支持。東協多數國家仍不願在美中之間選邊；俄羅斯夸談可成為印太區域的「平衡者」；北韓則因疫情衝擊、經濟制裁與領導人健康問題，轉而專注內政問題。當然，中國透過密集出訪及援助合作，穩住了柬埔寨、寮國等傳統親中國家。

疫情對於各國經濟與產業的衝擊顯而易見。只有越南、台灣因疫情管控得宜，仍能維持 2020 年的經濟正成長。中國雖然宣稱經濟可維持正成長，但官方公布的 9 月失業率（只統計城鎮登記人口，且排除了國營事業下崗員工）仍高達 5.3%，其經濟恢復的情形也相當有限，無怪乎原先習近平宣布要在 2020 年完成的「全面建成小康社會」目標，已在十九屆五中全會之後宣布，將延至 2021 年上半年達標。對照 2020 年 2 月 23 日，習近平在 17 萬人參與的防疫部署會議講話中，坦承武漢肺炎疫情是中共建政以來最嚴重的重大突發公衛事件，並稱對中共來說「這是一次危機，也是一次大考」，顯然中共在這次大考的經濟面並沒有過關。

中國人常說每逢庚子年必有重大災厄。此說套用在同屬庚子年的 2020 年，可算不幸言中。美中兩強與印太區域各國在經歷 2020 年的重大衝擊與變化後，將如何邁向未來——印太地區將走向集團化、逐漸形成「小北約」，或是美中關係即將出現反轉？這些不但是北京當局與拜登政府必須思考的議題，也是包括台灣在內的印太區域國家必須審慎因應的後疫情時代世界秩序。

PART 1

.....

美中競爭

第一章 2020 年美國在印太區域的作為

第二章 進退失據的中國

壹、前言

2019年是美國清楚勾勒印太戰略的關鍵一年，而2020年則是美國具體落實印太戰略的重要一年。為加快建立一個「自由與開放的印太地區」（free and open Indo-Pacific, FOIP），並且應對中國「修正主義強權」（revisionist power）的戰略競爭與挑戰，2020年美國在印太區域逐步加大對中國勢力擴張的制衡。正因如此，華盛頓與北京的關係在2020年呈現急遽的惡化。基本上，美中兩國戰略競爭乃是源自於國際體系根深蒂固的結構性因素——即「崛起強權」（rising power）中國亟欲在各個方面挑戰「既有強權」（dominant power）美國的全球領導地位與國家利益，包括：國際政治與外交影響力，軍事力量，世界經濟、貿易、科技與產業的掌握，以及國家形象與文化吸引等等。為此，美國必須做出適時的回應以制衡中國各式各樣的威脅。也因為如此，現今美中之間的緊張關係不免引來人們對美中兩國是否正在進行「新冷戰」（a new cold war）的聯想，甚至是雙方未來有無可能進一步衍生成軍事衝突或戰爭。¹

在上述結構性因素之外，於2019年底與2020年初爆發並且席捲全球的「新冠肺炎」則是讓原本已處於低盪的美中關係更形雪上加霜，2020年的美中戰略競爭也因為新冠肺炎影響而更加激烈。新冠肺炎疫情的爆發與影響也許可視為是當今國際關係與大國競爭的一個「意外插曲」，但不可否認地是，此一意外插曲對國際局勢的衝擊卻可能遠遠超乎我們的想像，包括它對印太區域安全、全球經濟產業，以及其他許多方面等都造成巨大

* 作者陳亮智，國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。

¹ Bonnie S. Glaser, "The Deteriorating US-China Relationship and the Indo-Pacific," in *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2020* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2020), p. 11.

的影響。特別值得注意的是，在對抗疫情上，國際社會似乎是缺乏一個強而有力的領頭國家足以掌控並有效解決此一新興的議題，這恰好反映出第二次世界大戰結束以來由美國與西方所建立的國際秩序與自由體制正面臨嚴峻的挑戰，美國的世界霸權地位正受到中國強烈的威脅。

在結構性地緣政治的戰略競爭之下，加上新冠肺炎疫情延燒所激化的美中衝突，2020年美國透過一系列主管國家安全事務首長的演說，逐漸發展出更為具體的抗衡中國策略，包括呼籲民主國家結盟以共同制衡中國，同時將「中國共產黨」與「中國」及「中國人民」區隔開來，讓真正的對抗焦點集中在「中國共產黨」。其次，在美中貿易戰部分，雖然雙方在2020年1月15日簽訂了第一階段的貿易協議，並使得雙方的貿易戰爭得以暫停，但因為新冠肺炎疫情的變數，美中雙方對於第一階段協議的履行在認知上是有所落差。截至目前為止，狀況仍不甚明朗。但是不論如何，美國很顯然地已超越在貿易戰場上的經營，進而把戰線延伸至科技戰與產業鏈重組的場域，包括制裁中國企業，公布中國軍方企業黑名單，並且強化對中國科技的管制等等。華盛頓希冀透過這樣的方式，對中國高科技產業的供給與需求進行裂解的作用。除此之外，在區域地緣政治議題方面——主要是台海安全與南海安全兩項，2020年美中雙方都採取了極為強勢的作為以回應對方，特別是在軍事行動上。這顯示華盛頓是積極地落實其印太戰略以抗衡中國在此的軍事擴張。

貳、新冠肺炎爆發與美中衝突升溫

始於2019年年底的新冠肺炎，爾後快速地擴散到全球，並且造成國際上極為嚴重的公共衛生危機，同時也觸發原已處於低盪的美中關係更加走向對立衝突的一端。新冠肺炎疫情一方面反映了中國在習近平集權領導下的內部政治、政策與行政管理問題，同時也重創了中國的經濟發展與社會信任，另一方面則是在國際上造成許多重大的影響，包括嚴重地削弱全球經濟發展，造成國際社會普遍的「反中情緒」，同時也激發美中衝突的升高。

從 2018 年與 2019 年的整體美中關係發展來看，2020 年華盛頓與北京走向更為激烈的戰略競爭態勢應該是預期中的事。然而，因為新冠肺炎疫情的爆發，它無疑地為原本便要走向更為激烈的美中戰略競爭另闢一個新興的戰場，並且增添許多嶄新的衝突議題，包括：疫情是否會影響美中第一階段貿易協議的履行，雙方有關疫情責任歸屬的辯論，有關疫情衝擊下的本國與世界之經貿發展因應策略，以及雙方在國際上領導對抗疫情之影響力的競逐等等。也因此，新冠肺炎的爆發雖是美中戰略競爭漸趨激烈的一個插曲，但它卻是觀察美中關係變化裡一個極為重要的變數。

隨著新冠肺炎疫情的延燒，美國與中國在此議題上進行了一系列的攻防戰，而戰場主要有二：一是關於引發疫情擴散的責任歸屬問題；二是誰能夠掌握、主導相關國際組織與國際社會輿論的問題。首先，美中雙方就造成新冠肺炎疫情惡化的責任歸屬問題相互指責對方才是應該承擔疫情發起與擴散的一方。2020 年 3 月 12 日，中國外交部發言人趙立堅在推特（Twitter）上面指稱，新冠肺炎的病毒是由美軍帶到中國武漢，此舉隨即引來美國政府的反駁與抗議。5 月 3 日，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）指稱，美國握有大量有關新冠肺炎病毒的證據，而證據指向該病毒確實是源自於武漢的一處實驗室。美方同時指出，中國在疫情爆發之前並未及時向世界衛生組織（WHO）進行通報，這才是疫情失控的關鍵。即便後來中國有通報世界衛生組織，然北京並未向國際社會公開並且分享相關資訊。就此，美方認為中方顯然是隱匿了疫情。為此，美國則希望協助調查並解決問題，但是中國的回應卻是轉移責任的歸屬，並且拒絕國際組織與美國介入調查。也因此，國際社會與美國始終無法獲得有關位於中國武漢的肺炎起源地點與實驗室資訊。

針對美國的究責舉動，中國的回應也毫不示弱。中方認為，有關追溯疫情與病毒的起源，其本身是一個科學與專業的問題，而病毒的起源是始於自然生成，而非人為造成，更不是源自於中國實驗室的製造與散布，因此美方不該將「科學問題」轉換成為「政治問題」。另一方面，中方亦強調，中國始終秉持公開、透明與負責任的態度，在克服自己困難的同時也向國際社會及相關國家提供它們所需的醫療訊息與資源。面對新冠肺炎疫情

情的嚴厲挑戰，中國努力打贏一場對抗疫情與病毒的艱困戰役，同時也為世界衛生做出巨大的貢獻。就此來看，華盛頓雖然在責任歸屬問題上強烈抨擊中國，但北京顯然是在挺過國內疫情的高風險（2~3月）之後，逐漸站穩腳步並反守為攻向美國做出反擊。在這一來一往的相互攻訐裡，我們很難斷定哪一方在此議題是屬於勝利的一方。

其次，美中雙方亦在國際組織與國際社會輿論裡就新冠肺炎疫情進行激烈的攻防戰，其中又以世界衛生組織為最重要的競逐場域。美國認為，其每年提供4億5,000萬美元的經費給世界衛生組織，而中國只有提供3,800萬美元，因此美國才是真正貢獻最大的醫療衛生與人道救援國家。此外，美國亦堅持世界衛生組織必須對國際重大的公共衛生與傳染疾病訊息進行公開化與透明化，中國有責任遵守世界衛生組織的規範，並與國際社會分享相關資訊。雖是如此，美國與世界衛生組織的關係卻在新冠肺炎疫情蔓延期間出現緊張的情況，最終發展成美國決定退出該組織。2020年4月14日，川普總統宣布美國將停止對世界衛生組織的資助，因為美國認為該組織在處理新冠肺炎疫情上的表現極為不良，既沒有及時公布疫情消息，亦無有效提出防疫措施，而且整個組織又偏袒中國，淪為北京的傀儡。²7月6日，美國政府通知聯合國，說明美國政府決定退出世界衛生組織，生效日期為2021年7月6日。³

針對美國在國際組織與國際社會對中國的究責，中國認為美方選擇在重要的國際組織裡栽贓與課責中國，完全忽視中國在此問題上所做的努力與貢獻。美國所做的舉措是在轉移它自身對抗疫情不力的窘境，並且脅迫其他國家認定中國才是最該負責的國家。中方還指出，美國本身忽略了其他國家與國際組織在新冠肺炎疫情爆發初期即受到警告的事實。從美中兩國與世界衛生組織的互動來看，世界衛生組織是華盛頓與北京在諸多國際組織當中競逐領導地位與影響力的一個縮影，而且此一案例似乎反映了某

2 〈川普致函譚德塞揚言永久斷金源並退出WHO〉，《中央通訊社》，2020年5月19日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005190163.aspx>。

3 〈美國正式通知聯合國退出世界衛生組織〉，《聯合國新聞》，2020年7月7日，<https://news.un.org/zh/story/2020/07/1061551>。

種程度的「彼消我長」，即美國勢力下降，中國勢力上升的情況。更糟糕地是，美國依然是（或可能是）該國際組織（或各主要國際組織）最大的資金贊助國家，而新冠肺炎疫情與世界衛生組織只是反映了上述現象之冰山一角而已。

參、美國推動區分「中共」與「中國人民」的二元論述

在上述結構性美中地緣政治戰略競爭與新冠肺炎疫情延燒所激化的兩國衝突之外，2020 年美國透過一系列主管國家安全事務首長的演說，再一次推動區分「中國共產黨」（中共）與「中國人民」、「中國」的抗衡中國論述，呼籲民主國家結盟以共同抗衡「中國共產黨」（中共），將真正對抗的焦點集中在「中國共產黨」身上，而非是針對廣大的中國民眾，而「中國共產黨」也並非等同於中國。

2020 年 6 月底至 7 月底之間，美國先後由主管國家安全事務的首長陸續發表有關對中國政策的演說，包括：國家安全顧問歐布萊恩（Robert C. O'Brien）、聯邦調查局局長雷伊（Christopher Wray）、司法部長巴爾（William P. Barr）、國務卿蓬佩奧（Michael Pompeo）、與國防部長艾斯培（Mark Esper）等。⁴ 這些演說可視為是繼 2019 年美國兩份重要的國家戰略報告文件：《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*）與《自由

⁴ 這五篇演說分別為：Robert C. O'Brien, "The Chinese Communist Party's Ideology and Global Ambitions," *The White House*, June 26, 2020, <https://reurl.cc/3L55ej>; Christopher Wray, "The Threat Posed by the Chinese Government and the Chinese Communist Party to the Economic and National Security of the United States," *Federal Bureau of Investigation*, July 7, 2020, <https://reurl.cc/q8110n>; Attorney General William P. Barr, "Attorney General William P. Barr Delivers Remarks on China Policy at the Gerald R. Ford Presidential Museum," *U.S. Department of Justice*, July 16, 2020, <https://reurl.cc/Q366ZO>; Michael R. Pompeo, "Communist China and the Free World's Future," *U.S. Department of State*, July 23, 2020, <https://reurl.cc/x0EE6V>; and Mark Esper, "The Pentagon is Prepared for China," *Wall Street Journal*, August 24, 2020, <https://www.wsj.com/articles/the-pentagon-is-prepared-for-china-11598308940>.

開放印太：促進共同願景》（*A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*）之後，⁵ 美國更進一步鋪陳抗衡中國的論述。在這些演說當中，川普政府承認過往美國對中國所採取的「交往政策」（engagement policy）是錯誤與失敗的，因為美國長期對中國的貿易與投資除了讓中國在國際自由貿易與全球化中獲得更大的經濟與政治利益之外，有關其政治體制的開放與民主化問題，以及社會自由化與人權保障等，中國顯然並未做到相對應的進步。

極為諷刺地，中國共產黨主政下的中國卻是對西方民主國家採取各式各樣的惡劣手段以滲透這些民主體制，並透過「銳實力」（sharp power）的發揮進而影響這些民主國家的政治、政策與輿論。共產中國不只是為了挑戰並取代美國在國際社會上的領導地位，更是為了改變自由世界的秩序與規則。因此，美國必須採取更加強勢的作為。國務卿蓬佩奧即呼籲美國應該結合聯合國、北大西洋公約組織、七大國家集團、20 大國家集團的力量，建立民主國家聯盟以共同改變中國。⁶ 2020 年 10 月 6 日，國務卿蓬佩奧訪問日本，並且分別與日本、澳洲與印度的外務大臣（外交部長）舉行雙邊會談，當日亦與日、澳、印外長舉行「四方安全對話」（QUAD），希望加強四國的合作以對抗中國在區域的作為以及抗拒新冠肺炎疫情的措施。⁷

值得注意的是，這些演說共同呈現出一個態勢，即美國試圖將「中國共產黨」（中共）與更寬廣概念的「中國」及「中國人民」區分開來，進而讓美國所欲真正對抗的焦點座落在「中國共產黨」。國務卿蓬佩奧於演說中便指出，改變共產中國的唯一途徑便是要視中國領導人的行為而採

⁵ U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>; U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

⁶ Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future.”

⁷ Kuni Miyake, “The Quad Security Dialogue in Tokyo: Who will join next?” *Japan Times*, October 7, 2020, <https://reurl.cc/0O8MbA>.

取相對應的行動策略；對於中國的行為，美國「必須不信任，而且要核實」。⁸ 很顯然地，「中國威脅」的客觀因素固然是美國鋪陳、推動印太戰略很重要的原因，但是 2020 年美國更將「中國威脅」的焦點鎖定在「中國共產黨」，而其中「中國共產黨」與「中國」及「中國人民」是有所區別的——「中國共產黨」不應該代表「中國」及「中國人民」；「中國」及「中國人民」也不應該等同於「中國共產黨」。美國演繹出的邏輯是「若能改變中國共產黨，則當能改變共產中國，也自然能改變中國」。基於此，美國陸續推動若干針對中國共黨的反制措施，例如 2020 年 10 月 2 日，美國公民及移民服務局（U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS）宣布，美國移民官員可就申請美國移民案件中當事者現為或是曾為共產黨黨員或外圍組織的成員，做出不受理的決定，此可謂針對中國（中國共產黨）的制裁意圖十分明顯。⁹

肆、美中貿易戰、科技戰與全球供應鏈重組

在 2018~2019 年的美中貿易戰裡，華盛頓與北京歷經了多次的相互提高關稅，以壓迫對方在經貿上做出讓步。最終，雙方在 2020 年 1 月 15 日簽署了「第一階段貿易協議」（“Phase One” deal）。協議中規定，美國即日起對中國減免關稅——將價值 1,200 億美元的中國進口商品，從原本要求課與 15% 稅率的懲罰性關稅，降低為 7.5%，原本要求課與 10% 稅率的商品則調降為 5%。協議當中還要求，中方在 2020~2021 年期間必須向美國採購 2,000 億美元以上的美國製造商品與服務商品，其中更要求中國必須購買總價值約 320 億美元的美國農產品。一般認為，要求購買

⁸ Ibid. 事實上，在此之前美國便陸續拋出將中國共產黨與中國脫鉤的說法。2019 年 10 月 30 日，蓬佩奧在哈德遜研究所（Hudson Institution）演講首次指出，「今天的中國共產黨政府並不同於中國人民」，參照：“2019 Herman Kahn Award Remarks: U.S. Secretary of State Mike Pompeo on the China Challenge,” Hudson Institute, October 30, 2019, <https://reurl.cc/0Oxx1A>.

⁹ Lin Yang, “Experts Weigh Impact of US Immigration Ban on Chinese Communists,” *Voice of America*, October 8, 2020, <https://www.voanews.com/usa/experts-weigh-impact-us-immigration-ban-chinese-communists>.

320 億美元的農產品對川普總統極為重要，因為這關係到他在 2020 年年底的總統選舉是否能夠連任成功。2 月 10 日，美國貿易代表署宣布，美國不再認定中國、印度、巴西與南非等 25 個國家為「開發中國家」，而中國亦宣布自 2 月 28 日起將對美國進口的 65 種商品取消額外關稅。

然而，就在美中雙方達成並且展開履行協議之時，新冠肺炎疫情的爆發讓美中貿易戰的緩和又再次增添了變數。原來，2020 年年初開始延燒的新冠肺炎疫情，其一方面衝擊中國國內許多企業的產能，另一方面也因為企業產能的降低，中國滿足國內外需求的供應能力也隨之減弱。同時，因為「封城」與「停工」的影響，其結果是既削弱了一般民眾的購買能力，也造成總體經濟活動的下降。隨之則造成國民生產毛額的下降，最終影響了中國履行美中「第一階段貿易協議」的能力。對此，美國表示不會再降低或撤除對中國的懲罰性關稅，同時也表達希望與中方一起合作共同防疫。很顯然地，在美中貿易戰上，美國是不希望見到中國藉由新冠肺炎疫情的理由而延遲推託其所答應履行貿易協議的承諾。對此，川普總統認為，中方仍必須履行協議，若非如此，他將終止雙方的此一貿易協議。9 月 15 日，世界貿易組織（WTO）做出裁決，認為美國向中國提高總額約 2,500 億美元的關稅是嚴重違背世界貿易組織的精神、原則與規範，而美國則批評世貿組織在不公平的國際貿易問題上沒有制止中國違反、破壞自由貿易的行為。

2020 年後半年的美中貿易戰看似有停滯的現象，這當中有幾個關鍵的因素：一是中國某種程度仍遵守、履行美中的「第一階段貿易協議」，二是川普政府進入選舉的衝刺階段而未在貿易戰上對中國加大或重啟新一波的制裁動作。但是，伴隨著美中貿易戰的進行，華盛頓與北京在高科技方面展開極為激烈的攻防戰，特別是在電子通訊領域，尤其是針對華為（Huawei）與中興通訊（ZTE）兩家全球最主要的中國電訊設備供應廠商。美國於 2018 年 4 月開始對中興通訊實施禁售的命令。2019 年 5 月，川普總統簽署行政命令，禁止美國國內電信企業採用國外所製造的通信設備，尤其是中國公司所生產製造的產品，希望藉此來保護美國的電子通訊與資訊科技安全。從 2019 年開始到 2020 年年中，美國將接近一百家的中

國企業列入實體清單當中，並對這些企業實施進口管制，規定其出售相關產品到美國時，必須經過美國政府的許可，清單中包括華為與抖音（海外版為 Tiktok）網站視頻。另外，在出口到中國的高科技產品部分，美國也宣布，供應中國華為與海思半導體的廠商，若是使用美國的資訊技術與設備，皆必須取得美國政府的許可，以防止這些採購將設備或技術提供給具有解放軍背景的中國企業，同時也防範中國以「逆向工程」（reverse engineering）的方式剽竊抄襲美國重要的先進技術與觀念。的確，在貿易戰之餘，美國企圖針對中國高科技產業進行制裁與管制，進而對這些企業的經營造成影響，並為失衡的美中貿易帶來平衡的作用。更進一步地是，美國希望發揮更大的影響力，期盼運用此一做法造成中國高科技產業鏈的斷裂，不論是對其供給面或是需求面。若是如此，未來美國與中國在國際貿易、科技研發、工業製造與生產，以及全球產業分布的競爭上，華盛頓將取得較為有利的優勢地位。

伍、美國在台灣海峽加強對台灣協助

相較於 2018 年與 2019 年，2020 年美中兩強在台灣海峽的競逐更趨明顯與白熱化。由於台灣在 2020 年年初舉行總統選舉，北京對此，不論是選前或是選後，在許多方面皆對台灣的內政與外交進行滲透、干預，試圖影響此次選舉的結果。為此，美國延續前兩年對台灣的友好作為，繼續推動許多友台措施以協助台灣在外交及安全領域突破中國的封鎖與威脅。首先，在台灣的對外關係上，2020 年 3 月 26 日，川普總統簽署了《2019 年台灣友邦國際保護暨強化倡議法案》（*Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019*，簡稱《台北法案》），一方面落實美國對於協助台灣維持邦交的承諾，二方面反制中國對台灣外交的打壓。¹⁰ 6 月 11 日與 7 月 1 日，參議院與眾議院分別提出

¹⁰ 綜合 2018 與 2019 兩年，美國推出一系列的立法以協助增進台灣的外交與安全，包括《台灣旅行法》（*Taiwan Travel Act, TTA*）（2018 年 3 月 16 日生效）、《台灣國防評估委員會法》（*Taiwan Defense Assessment Commission Act*）（2018 年 5 月 7 日眾議院提出）、《台灣國際參與法》（*Taiwan International Participation Act*）（2018 年 5 月 25 日參議院提出）、《亞洲再保證倡議法》（*Asia Reassurance Initiative Act*）（2018 年 12 月 31 日生效），以及《2020 國防授權法案》（*2020 National Defense Authorization Act*）（2019 年 12 月 20 日生效）等。

《台灣防衛法》（*Taiwan Defense Act*）草案，以確保美國有能力阻止中國武力犯台，避免北京的進犯造成既定事實而難以扭轉局面。

其次，在美國與台灣關係的提升上，繼去年 5 月 25 日，我國原「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），以及 10 月 7 日，美國國務院副助理國務卿孫曉雅（Sandra Oudkirk）來台出席第一屆「太平洋對話」（Pacific Islands Dialogue）之後，2020 年則有兩位美國政府重要官員來台訪問。8 月 9~12 日，衛生部長阿札爾（Alex Azar II）訪問台灣，並就美台共同對抗新冠肺炎的疫情進行意見交換與合作展望。9 月 18~19 日兩天，國務院主管經濟發展、環境與能源的次卿柯拉克（Keith J. Krach）訪問台灣。雖然此行的主要目的是為了出席李登輝前總統的追思禮拜，但柯拉克亦拜會了蔡英文總統與我國政府若干高層官員。其中，柯拉克的訪台被視為是近年來美台關係提升的一個新高峰，一則是他的身分是美台從 1979 年斷交以來，美國國務院系統來台訪問的最高層級官員，二則是此行展現美國具體落實其稍早所制訂的《台灣旅行法》。阿札爾與柯拉克的相繼訪台也說明了美台雙方在所述地緣戰略競爭與新冠肺炎疫情衝擊下，努力提升雙邊關係以因應共同的挑戰。

再者，在軍事方面，2020 年整個態勢是中國加大並持續對台灣實施軍事武力的脅迫，特別是在台灣總統選舉之後以及新冠肺炎疫情延燒期間，解放軍多次地在東海、台海與南海舉行軍事演習，並以軍機逾越海峽中線與飛入我國防空識別區的西南處，不斷地進行騷擾。對此，美國則維持其一貫地以軍艦航行通過台灣海峽，並以軍機，包括轟炸機、偵察機、反潛機等，飛行於台灣周邊的空域。除此之外，美國於 2020 年下半年亦再進行另一波對台軍售，包括 10 月 21 日宣布出售海馬斯（M142 High Mobility Artillery Rocket System, HIMARS）高機動多管火箭系統、AGM-84H/K（SLAM-ER）增程型距外陸攻飛彈及 MS-110 光電空照莢艙，10 月 26 日出售 100 套魚叉岸防系統（Harpoon Coastal Defense Systems, HCDS），以及 11 月 3 日出售 4 架海上衛士無人機（Sea Guardian, MQ-9B）。顯見美方除了繼續其在台灣海峽與印太區域的「航行自由行動」

(Freedom of Navigation Operations, FONOPs) 之外，其也透過軍售的方式協助提升台灣的防衛能力，甚且這些武器系統部分是屬於攻擊性的武器。

陸、美國在南中國海強化對中國抗衡

2020 年美中兩國在南海的競逐態勢基本上仍是延續 2019 年的情況，也就是中國依然堅守其在南海的領土主權主張，而美國則繼續維持其「航行自由行動」與軍事演習以做為反制。雖然 2020 年沒有公開的訊息指出，中國依然持續在南海進行填海造陸工程與人工島礁軍事化作為，但是美中雙方在下半年各自於南海進行大規模的軍事行動，以致於南海的安全情勢曾一度出現緊張的局面。而 2020 年整個南海態勢似乎是美國為攻勢的一方，中國則為守勢的一方。

首先，在中國方面，2020 年上半年，中國解放軍在南海區域並未進行大規模的軍事演習，其主要活動是以南海艦隊的遠海長航訓練為主。例如：2 月 21 日，南海艦隊「遠海聯合訓練編隊」（161 編隊）即前往南海與西太平洋進行訓練。然而，台灣中央通訊社轉述日本《共同社》於 5 月 12 日的報導卻為下半年美中在南海的軍事抗衡留下了伏筆。根據該報導所指出，解放軍預計將在 8 月於靠近海南島的南海區域進行演習，其極有可能會以奪取台灣東沙群島中的東沙島作為大規模登陸演習的假想目標。¹¹ 7~8 月之間，解放軍在南海展開一系列的軍事演習，包括 7 月 1~5 日在西沙群島海域舉行軍事演習，7 月 15~16 日在海南島舉行某一型號殲戰機進行空對海與空對地實彈攻擊演練，7 月 25 日至 8 月 2 日則在雷州半島以西水域舉行實彈演習。8 月下旬，解放軍分別在渤海、黃海、南海等三大水域進行多場的實彈演習。8 月 26 日則是向著南海的西沙水域發射 4 枚中程彈道飛彈，包括有「航母殺手」之稱的東風 21D 與東風 26B 彈道飛彈。

¹¹ 〈日本共同社：共軍可能 8 月南海軍演東沙奪島〉，《中央社》，2020 年 5 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005125002.aspx>。

其次，在美國方面，有關 2020 年版的《中華人民共和國軍事與安全發展》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*），其中對中國在南海之作為的分析基本上與 2019 年的版本相似，雖然中國已經宣稱停止在南海的填海造陸行動，但是美國仍認為中方依然持續使用強硬的手段以聲張它在南海所擁有的主權，而中國則始終認為外國軍事力量在南海的出現是對其南海主權的一大挑戰。¹² 有關中國所稱之「外國軍事力量在南海的出現」，美國海軍尼米茲號（*USS Nimitz, CVN-68*）與雷根號（*USS Ronald Reagan, CVN-76*）兩艘航艦共同組成雙航艦戰鬥群，分別於 7 月 4~6 日與 17~19 日在南海舉行演習。而為了回應 8 月 26 日中方向南海發射 4 枚中程彈道飛彈的舉動，8 月 27 日，美國國防部譴責中國在南海試射飛彈是破壞區域穩定的作為。隨之，美國派遣偵察機飛往南海進行偵察，同時美國第 7 艦隊勃克級飛彈驅逐艦馬斯廷號（*USS Mustin, DDG-89*）亦於該日駛入中國所聲稱的西沙領海水域。

除此之外，美國在下半年則發展出新的策略以制衡中國在南海的作為。7 月 13 日，國務卿蓬佩奧發表談話，指責中國對南海離岸資源的主權聲索以及為了奪取、控制這些海洋資源而進行的行為是「完全地不合法」（*completely unlawful*），並且認為中國必須遵守 2016 年海牙國際常設仲裁法院針對菲律賓所提之仲裁案的裁判結果。7 月 14 日，國務院主管東亞暨太平洋事務助理國務卿史達偉（*David Stilwell*）則表示，美國並不是不可能針對在南海協助填海造陸與軍事化的中國公司採取制裁的手段。於是在 8 月 26 日，美國宣布將針對 24 家協助解放軍在南海進行建設的中國公司實施制裁。稍後在 8 月 28 日，美國則公布 11 家具有解放軍背景的中國企業。很顯然地，針對為解放軍所持有或控制，並且參與中國在南海島礁開發與建設的本國公司進行制裁，這是 2020 年美國在南海抗衡中國勢力擴張所發展出來的新策略，也是超出原先以軍事為重的「航行自由行動」與軍事演習兩手段。至於此一策略實施的成效如何，則有待時間的觀察。

¹² “Annual Report to the Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China,” U.S. Department of Defense, September 1, 2020, pp. 99-100.

在南海主權爭議上，其所事涉的國家並非只有美中兩大強權，東協國家（尤其是海洋東協國家）也是南海主權領土爭議的重要當事國。2020 年 6 月 26 日，第 36 屆東協高峰會首次以視訊的方式召開，會議輪值主席越南總理阮春福於 27 日發表聲明，重申國際社會應以國際法與《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*）作為處理南海爭議的基礎，暗中批評中國近年在南海的強勢作為。美國國務卿蓬佩奧於 28 日在推特上表示，美國樂見東協國家秉持國際法的原則來解決南海爭議問題，美國不允許中國在南海作為一個海上的帝國。而中國則於 7 月初開始在南海展開一系列的軍事演習，直至 8 月底。雖然東南亞國家本身有相當高的自主性，且它們又多強調東協的「中心性」（centrality）與中立立場，但顯然部分東協國家在南海議題上是與美國較為接近。

柒、結語

綜觀 2020 年美國在印太區域的作為，美國的確是在持續並且強化落實其印太戰略；而 2020 年華盛頓與北京的關係亦有呈現急遽惡化的現象。這一方面是來自於國際體系根深蒂固的地緣政治結構性因素，另一方面則是因為新冠肺炎疫情的出現，而讓原本已低盪的美中關係更是雪上加霜。因為疫情的關係，華盛頓與北京就引發疫情擴散的責任歸屬問題，以及誰能夠主導相關國際組織與國際社會輿論問題展開一系列的攻防。而這也反映出由美國與西方世界所建立的國際秩序與自由體制正面臨嚴峻的挑戰，美國的霸權地位正受到中國的強烈挑戰。為了因應這樣的變局，美國再一次推動區隔「中國共產黨」與「中國人民」的二元論述與對抗策略，展開針對具備中國共產黨身分的個人與團體實施管制與制裁，並倡議民主國家結盟以共同抗衡中國共產黨政權的威脅。在貿易戰上，雖然 2020 年後半年看似有停滯的現象，但是美國已發展出將美中貿易戰的戰線拉長到科技戰與產業鏈重組的場域，並針對中國企業以及具有解放軍色彩背景的

企業展開管制。很顯然地，此時美中之間的戰略競爭與對抗已超越傳統的地緣政治範疇。而在台海與南海兩大地緣政治議題上，美國並未放鬆與中國的對抗，反而是加大美軍在此區域的軍事動作以抗衡中國在此的軍事擴張。

壹、前言

中國國家主席習近平曾經於 2018 年 6 月的政治局會議上，稱「中國處於近代以來最好的發展時期，世界處於百年未有之大變局」。然而，兩年後赴廣東深圳南巡的場合，他卻表示中國正面臨「百年未有之大變局」，不再說是處於最好的發展時代。¹ 中美對抗當然是造成這箇中轉變的主因，唯過去一年，新冠肺炎全球疫情的爆發，讓國際局勢更為複雜。更進一步地講，北京在過去一年疫情期間的幾個重大誤判與錯誤的決策，包括試圖隱匿並推卸疫情爆發的責任、具侵略性的中國防疫外宣，以及利用疫情挑戰美國在印太地區的勢力，讓中國最後面臨美國加強圍堵力道與國際支持度大幅下滑，甚至在經濟嚴重下行的壓力下，仍必須以「自力更生」的路線，為可能在先進市場與科技被孤立作準備。簡言之，北京對於疫情爆發後的拙劣操作，讓中國陷入今天內外交迫的環境。

貳、北京在疫情期間的幾個誤判

一、推卸疫情爆發的責任

儘管中國最早於 2019 年 12 月 8 日便出現首例確診新冠肺炎患者，在武漢疫情爆發的關鍵初期，即 12 月中旬至 1 月下旬這段時間，由於中國政府封鎖消息，拒絕他國派遣醫療團隊赴武漢調查，並配合世界衛生組織

* 作者謝沛學，國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

¹ 〈習近平南巡：承認遭遇「百年未有之大變局」，強調「在更高起點上推進改革開放」〉，《風傳媒》，2020 年 10 月 14 日，<https://www.storm.mg/article/3110522>。

釋放諸如「肺炎病毒不會人傳人」等錯誤訊息，導致各國防範意識低落。² 北京直到 2020 年 1 月 23 日才決定對武漢封城，至少浪費了三週黃金時間，導致病毒有足夠時間進行傳播，疫情最終失控。

隨著全球疫情於 3 月大爆發，確診人數突破 10 萬，並一路攀升，國際上出現對疫情究責的聲浪。若無法擺脫「隱瞞疫情、拖延時機」的指責，將嚴重打擊中國正在全力塑造的習近平「新時代領路人」與大國崛起的形象。這或可解釋為何中國網路自 3 月突然出現「病毒源於美國」的陰謀論，而中國外交部則是呼應網路陰謀論，接連指責美國必須交待清楚疫情來源。例如：3 月 12 日，中國外交部發言人趙立堅在推特（Twitter）上指控，肺炎病毒是美國軍方的細菌武器病毒，藉由參加 2019 年 10 月世界軍人運動會的美軍將病菌帶到武漢，才導致新冠肺炎疫情爆發。³ 外交部發言人華春瑩則是援引美國疾病管制中心主任雷德菲爾德（Robert Redfield）的談話，表示此前在美國診斷為流感的一些個案，事實上可能是新冠肺炎，暗指美國才是疫情的源頭。中國駐法國與孟加拉大使館亦相繼加入戰局，在當地發表「病毒源於美國」的言論。⁴

北京推卸責任的動作，旋即引發華盛頓強烈的反應。3 月 13 日，美國國務院召見中國駐美大使崔天凱抗議趙立堅的指控，並發表聲明指意圖散播「病毒源於美國」論是「危險及可笑的」，美國不會坐視不管。⁵ 美國總統川普在白宮記者會上回答記者提問時，直接以「中國病毒」指稱「新冠病毒」，表示疫情源頭在那大家都很清楚，並強烈抨擊北京暫停國內交通運輸的同時，卻仍允許國際航班進出，企圖使疫情傳向其他國家。國務卿蓬佩奧在同一記者會上緊接著指出，北京封鎖訊息並延誤了扼制疫情擴散的寶貴時機，使世界各國陷入風險。散布「病毒源於美國」論咸信

2 〈肺炎疫情：模糊不清的「零號病人」與病毒來源爭議〉，《BBC 中文網》，2020 年 2 月 18 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51540821>。

3 陳文蔚，〈強力洗白！中外交部發言人趙立堅連珠炮質疑美軍把病毒帶到武漢〉，《央廣》，2020 年 3 月 13 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2055250>。

4 小山，〈新冠肺炎病毒罪魁禍首是美國 中國外交部發言人們這樣說〉，《法廣》，2020 年 3 月 13 日，<https://reurl.cc/bRbxxl>。

5 〈「推特風波」乍起 美國向崔天凱提抗議〉，《BBC 中文網》，2020 年 3 月 13 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-51872515>。

是促使川普政府進一步加大對中國打壓力道的開端，也預示了接下來中美關係的急速惡化。中國駐美大使崔天凱在接受美國訪問時，亦不得不表示，散播「肺炎病毒源自美軍」這類謠言，是「瘋狂之舉」，與幾名外交部發言人的言論作切割。

儘管中國企圖透過宣傳手法，使國際社會「忽略」武漢才是病毒的起源地點，部分西方主流媒體與學界亦以「政治正確」為由，抨擊「中國病毒」的用法是赤裸裸的種族歧視。從他國陸續的反應來看，北京此種「重新書寫武漢病毒歷史」的手法無法改變外界對病毒起源及北京對疫情處理不當的質疑。⁶ 例如，在4月16日「七大工業國」（G7）的視訊會議中，法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）與暫代首相職務的英國外相拉布（Dominic Raab）公開批評「中國政府隱瞞疫情」，並暗示疫情過後將「重新檢討與中國的關係」。⁷ 澳洲政府於4月發起對中國與世衛在肺炎疫情究責的獨立調查。巴西總統之子愛德華多（Eduardo Bolsonaro）參議員砲轟中國「獨裁政權」隱匿疫情，導致全球受害。巴西教育部長溫特勞布（Abraham Weintraub）則痛批中國趁人之危大發災難財，並暗示中國利用疫情企圖「統治世界」。

如果說英、法、澳、巴西都是立場偏美國的西方國家，則向來與中國關係密切的伊朗，其官員對中國的批評就具有代表性。伊朗衛生部發言人賈漢普爾（Kianoush Jahanpour）抨擊中國政府所公布的疫情訊息是「殘酷的笑話」，誤導他國相信新冠病毒只是另一場流感，低估其嚴重性而錯失防疫時機。⁸

6 楊眉，〈十字架報：中國已開始改寫武漢病毒歷史〉，《法廣》，2020年3月11日，<https://reurl.cc/9XAnjX>。

7 轉角國際，〈風向已變回不去？法國總統、英國外相同步質疑「中國隱瞞疫情真相」〉，《聯合新聞網》，2020年4月17日，https://global.udn.com/global_vision/story/8662/4498442。

8 吳介聲，〈必須停止向霸主叩頭〉——疫情敲醒全球，多國群起追究中共〉，《鳴人堂》，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4477115>。

二、操作中國防疫模式引發反中情緒

除了試圖推卸責任、扭曲對疫情源頭的訊息，隨著全球疫情惡化，北京則大力宣揚各國政府處理不當造成疫情蔓延，唯有中國在黨的領導下戰勝肺炎疫情，中國可以也願意提供抗疫的「中國模式」，協助各國渡過難關。習近平於1月下旬至2月初的幾次談話，開始試圖突顯防疫工作在他的掌握之中。例如：1月28日與世衛組織秘書長譚德塞（Tedros Adhanom Ghebreyesus）會面時強調，針對本次防疫工作，「我一直親自指揮、親自部署」。⁹2月3日在中央政治局常會上的談話，習近平強調他本人早於1月7日便針對疫情防控作出指示，並且在疫情迅速蔓延、防控工作面臨嚴峻挑戰之際，果斷下令武漢封城。更要求黨要「把握主導，壯大網上正能量」以及「占據主動，有效影響國際輿論」，以便能「主動回應國際對疫情的高度關切，講好中國抗擊疫情故事……爭取國際社會理解和支援」。¹⁰

在這個基調下，中國對外宣傳工作的主軸，轉為強調由於中國採取了嚴密與正確的防疫手段，已逐步戰勝疫情，並有能力「為世界公共衛生事業作貢獻」。¹¹特別是當3月歐美疫情爆發後，中國卻能宣布逐步復工復產，北京此種「中國防疫模式」的操作更為明顯。幾個中國外交部官方推特帳號，1月下旬至2月間的推文重點為強調方艙醫院如火如荼的完工、各地醫護人員馳援湖北，以及患者陸續康復出院等「正能量」的「中國抗疫成果」。在3月湖北疫情漸漸趨緩後，推文則轉向為「中國能幫忙」的「防疫外交」。

然而，北京宣揚「中國防疫模式」的動機，並非為了促進國際合作與人道援助，而是希望利用援助換取對「中國模式」與體制的讚揚，甚至要求被援助國不得提升與防疫成果有目共睹的台灣合作。在這樣邏輯下，中國外交人員言論逐漸呈現咄咄逼人的「戰狼」風格，以直接的言語攻擊

9 白潔，〈習近平會見世界衛生組織總幹事譚德塞〉，《新華網》，2020年1月28日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-01/28/c_1125508752.htm。

10 習近平，〈在中央政治局常委會會議研究應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作時的講話〉，《求是網》，2020年2月3日，<https://reurl.cc/k0jev3>。

11 習近平，〈團結合作是國際社會戰勝疫情最有力武器〉，《求是網》，2020年4月5日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-04/15/c_1125857091.htm。

回應外界對中國防疫的究責，甚至嘲諷外國處理疫情不利卻將責任推卸給中國，揚言可能對駐在國實施經濟報復等。例如，中國駐德國代表要求德國官員與企業公開讚揚中國的防疫成果，並感謝北京所提供的防疫器材援助。中國外交官甚至以醫療援助物資為籌碼，施壓波蘭總統杜達（Andrzej Duda），要求杜達親自致電習近平表達謝意。北京甚至揚言扣下給荷蘭的醫療援助，作為荷蘭駐台代表機構更名為「荷蘭在台辦事處」（Netherlands Office Taipei）的懲罰。¹²

北京一連串作為，以及試圖利用疫情彰顯集權制度效率，削弱與分化西方民主體制，已在西方國家內部引發警覺，進一步激化西方國家內部的反中情緒。例如，向來被視為立場友中，並積極發展對中關係的法國總統馬克宏，在接受《金融時報》專訪的提問，西方民主國家在防疫上的混亂，是否顯示「中國式威權體制」的優越性時，嗤之以鼻地表示，「訊息自由流動、公民可以批評政府的國家與真相被壓制的國家之間，沒有可比性」。他進一步強調，此次全球疫情讓歐盟警覺到自己的經濟與產業鏈過度依賴中國，為藉由疫情重新檢視與中國經貿關係提出可能性。¹³

法國領導人近期對中國的負面評價並非西方國家的孤例。根據美國皮尤研究中心（Pew Research Center）近期一項針對 14 個先進國家、超過 1 萬 4,000 位民眾進行調查的結果顯示，受新冠肺炎疫情的影響，中國在許多先進國家民眾間的形象創下史上新低的紀錄。每一個受訪國都有超過 6 成的民眾對中國持負面觀感，特別是日本、瑞典與澳洲，對中國不滿的民眾更是高達 8 成以上。其中成長最顯著的為英國，2006 年僅 14% 英國民眾對中國抱有負面印象，2020 時則有 74% 的英國人對中國持負評。即便德國過去由立場親中的梅克爾政府主政多年，德國人民亦有高達 71% 對中國持負面觀感。總體而言，在這 14 個先進國家內部，討厭中國的平

¹² 鄭抑哲，〈不滿荷蘭正名「在台辦事處」中國火大怒嗆：扣押荷醫療援助〉，《新頭殼》，2020 年 5 月 5 日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-05-05/401719>。

¹³ 〈馬克龍：為了抗疫而放棄自由 將對西方民主制度構成威脅〉，《法廣》，2020 年 4 月 20 日，<https://reurl.cc/9XAWvY>。

均民眾比例高達 73.7%。¹⁴ 簡言之，北京在疫情期間咄咄逼人的戰狼外交讓中國的國際形象進一步惡化，對西方國家的反中情緒有推波助瀾的效果。

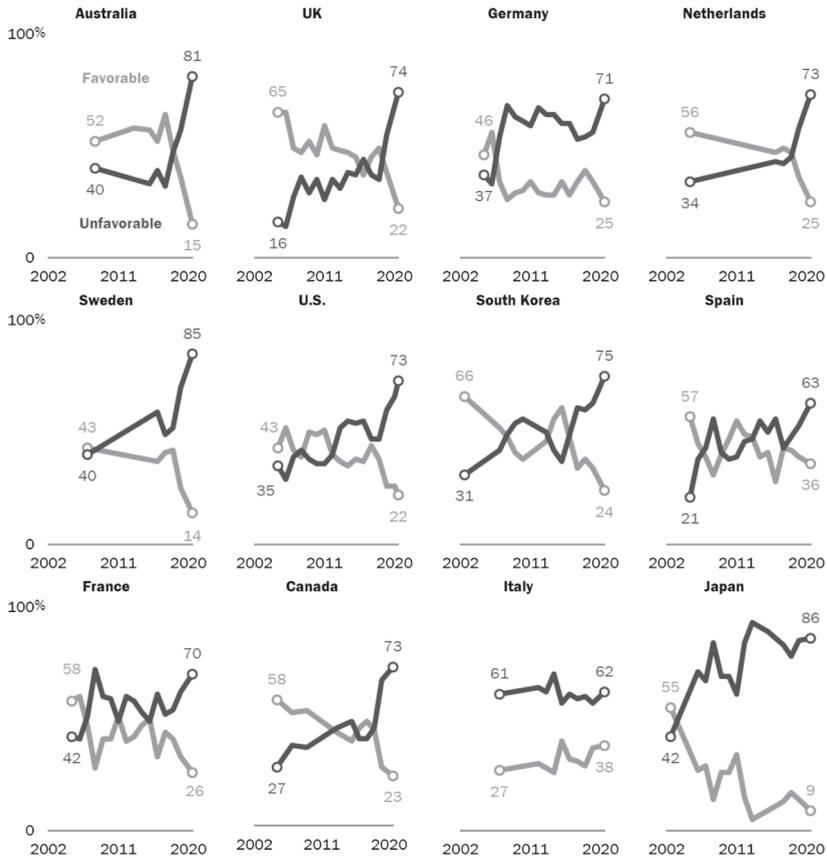


圖 2-1 先進國家民眾對中國觀感的變化

資料來源：PEW Research Center（皮尤研究中心）。

¹⁴ Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” PEW Research Center, October 6, 2020. <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>.

三、利用疫情以擴大在印太地區的勢力

當今年3月歐美疫情大爆發，印太司令部轄下的5個航空母艦戰鬥群，陸續有4艘航艦因疫情停止行動（羅斯福號、雷根號、卡爾文森號、尼米茲號），剩下的史坦尼茲號則在諾福克軍港大修，印太地區美軍的作戰演訓受疫情嚴重影響。北京則視此為有機可趁的戰力空窗期，在台海與南海相繼生事。例如，在印太美軍航艦戰鬥群受疫情影響最為嚴重的3、4月期間，中共軍機至少4度在台海周遭演訓，3月16日更罕見進行夜航訓練。4月10日則有轟6、空警500、殲11等各型軍機，於台灣西南方海域執行遠海長航訓練。4月11日以遼寧號航艦為首的6艘船艦，自宮古海峽突穿第一島鏈，並航行至台灣東部海域。¹⁵ 在南海海域亦發生數起中國的挑釁行徑。例如：中國海警船衝撞並造成越南漁船沉沒。中國「海洋地質8號」科研船則前往南沙群島萬安灘，並進入越南專屬經濟區。更發生解放軍遼寧號艦隊在南海包圍「美利堅」號兩棲攻擊艦事件。¹⁶

北京在疫情期間的挑釁，則引來華盛頓以更為強硬的軍事手段回應。如美軍改變部署策略，不斷向印太地區一些過去少見的或從未部署過的地點派遣長程戰略轟炸機，演練從美國本土長途奔襲第一島鏈的作戰模式。例如：2020年4月30日，一組2架B-1B轟炸機，搭載射程達900公里以上的AGM-158C匿蹤遠程反艦飛彈，從南達科他州埃爾斯沃思空軍基地（Ellsworth Air Force Base）出發前往南海執行任務，往返全程共耗時33小時。此次演練任務向北京送出一個清楚且強硬的訊息，即便航艦戰鬥群的運作受疫情影響，如果需要，位於美國本土的戰略打擊武力可以在約15至16個小時抵達印太衝突熱點地區的上空。¹⁷

¹⁵ 〈美國航母「中毒」中國遼寧號航母再次穿越第一島鏈〉，《BBC 中文網》，2020年4月13日 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52270514>。

¹⁶ 〈準「珍珠港時刻」？遼寧號航母編隊疑南海「包圍」美軍美利堅號〉，《自由亞洲電台》，2020年4月22日。 <https://www.rfa.org/cantonese/news/ship-04222020141514.html>。

¹⁷ News Center Staff, “Ellsworth B-1B Lancers fly 33-hour round-trip sortie to South China Sea,” *MSNBC*, April 30, 2020. <https://www.newscenter1.tv/ellsworth-b-1b-lancers-fly-33-hour-round-trip-sortie-to-south-china-sea/>.

待排除疫情影響後，美軍旋即大張旗鼓在印太地區進行操演與武力展示。除了6月中旬，尼米茲號（*USS Nimitz, CVN-68*）、羅斯福號（*USS Roosevelt, CVN-71*）和雷根號（*USS Ronald Reagan, CVN-76*）3艘航艦戰鬥群同時齊聚印太區域，是3年來的首次。¹⁸ 尼米茲號和雷根號更於7月4日展開了自2014年以來，首次在南海地區的雙航母演習，並於2周內二度於南海進行雙航母演習。¹⁹ 美軍今年截止10月底，更與日本與澳洲進行了5次三方海軍演習，包括2月的海龍（*Sea Dragon*）反潛演習、7月底航空母艦雷根號參與的三方演習、9月初飛彈驅逐艦貝瑞號（*USS Barry, DDG-52*）參與多國編隊航行、9月太平洋先鋒（*Pacific Vanguard*）聯合演習，以及10月底勃克級驅逐艦麥侃號（*USS John S. McCain, DDG-56*）與日本海上自衛隊護衛艦霧雨號（*Kirisame, DD-104*）、澳洲海軍巡防艦亞倫塔號（*HMAS Arunta, FFH-151*）在南海的聯合演習。²⁰

儘管北京試圖以更多的軍力展示挑戰華盛頓，例如：8月26日朝南海發射了「東風-21D」及「東風-26」反艦彈道飛彈，意圖展示擁有摧毀美軍航艦的能力。在台海，截至10月初，共軍出動了1710架次的軍機，進入我國防空識別區，並穿越海峽中線高達49次，創1990年以來最高紀錄。²¹ 這些行徑只是換來華盛頓方面更為強硬的回應。7月13日，美國國務院發布「美國南海海洋主張立場」聲明，否定中國對南海的主權聲張，並於8月宣布制裁24家協助南海人工島礁軍事化的中國公司。²² 根據我國防部公開紀錄，截至11月下旬，美國軍艦今年已經11次航經台灣

18 〈美國3航母打擊群同時集結印太被視為警告中國〉，《美國之音》，2020年6月14日，<https://www.voacantonese.com/a/us-naval-buildup-in-indo-pacific-seen-as-warning-to-china-20200614/5462185.html>。

19 國際中心，〈美雙航母戰鬥群在南海展現「無以倫比的海上力量」 國慶舉行軍事演習劍指中國〉，《上報》，2020年7月6日，<https://reurl.cc/Z75kqa>。

20 林宏翰，〈美日澳軍艦南海演習 2020年第5度聯手護印太〉，《中央社》，2020年10月21日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010210015.aspx>。

21 茅毅，〈美艦才操演 中國南海試射航母殺手〉，《自由時報》，2020年8月28日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1395994>。

22 〈美國宣布制裁中國公司和個人反對北京「軍事化」南海〉，《BBC中文網》，2020年8月26日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53925420>。

海峽。北京更是指控，華盛頓在 2020 年上半年，便派出近 3,000 架次軍機、60 餘艘次軍艦赴南海進行威嚇。²³

參、誤判的後果：內外環境交迫的一年

一、國際反中聯盟逐漸成形

過去一年疫情期間，北京一連串策略上的誤判，導致華盛頓加強對中國圍堵力道。除了持續推動供應鏈重組，以求在資訊、醫療等關鍵領域上與中國脫鉤，對中國獲取西方先進科技與市場則設下更嚴苛的限制。川普政府所推動的排除中國 5G 的「乾淨網路」（clean network）計畫，目前已有近 50 個國家及 170 家電信公司加入。這些加入的成員國大多屬於先進經濟體。例如，27 個歐盟成員國中除了奧地利外，全部都已加入；37 個經濟合作暨發展組織（OECD）有 31 個，以及 30 個北約盟國中的 27 個亦選擇加入。²⁴ 川普政府更簽署行政命令，以國家安全為由，驅逐近 3,000 名在美國大學、實驗室的中國籍研究生／人員，嚴格限制往後中國學生赴美攻讀科技領域研究所的名額，並禁止美國企業與 31 家具有解放軍背景的中國公司合作。²⁵

由於 5G 是未來通訊技術的發展趨勢，過去基於成本等因素的考量，即便美國再三拉攏與勸說，仍無法阻止各國允許華為參與國內 5G 基礎建設。然而，新冠肺炎疫情爆發為華為的全球布局投下變數。除了各國的 5G 發展時程被迫延後，疫情所引發的反中情緒，讓華盛頓圍堵中國的策略獲得進展。例如：英國首相強生原本同意華為有限度參與 5G 建設，現在則計畫全面將華為自英國 5G 建設排除，更聯合美德法日韓澳等國共組

23 〈王毅：上半年美國派出近 3000 架次軍機、60 餘艘次軍艦在南海炫耀武力〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2020 年 8 月 26 日，<http://big5.sputniknews.cn/politics/202009101032119924/>。

24 莉雅，〈蓬佩奧：近 50 國、170 家電訊公司加入「乾淨網路」〉，《美國之音》，2020 年 11 月 11 日，<https://www.voacantonese.com/a/us-5g-clean-network-china-20201110/5656319.html>。

25 羅昫玫，〈重磅！川普再簽禁令 封殺 31 家中國軍方背景企業〉，《鉅亨網》，2020 年 11 月 13 日，<https://news.cnyes.com/news/id/4542409>。

「D10 聯盟」，降低對中國在的通訊設備上的依賴。「D10 聯盟」的成員國是全球具代表性的經濟與科技強國，當這些國家開始將中國排除在通訊產業的高端市場外，預計將對其他國家產生示範效應。²⁶ 最終可能形成一個以美國為首的「科技同盟」，將中國高科技業排除在西方先進市場之外。

此外，過去一年北京的挑釁行為，也讓中國面臨更大的軍事圍堵風險。例如，第二次美日印澳「四方安全對話」（QUAD）的部長級會談於 10 月初舉行。緊接著趕在美國大選前，美國國務卿蓬佩奧於 10 月底訪印度時，美印兩國簽下《基本交流與合作協定》（BECA），允許印度共享美國的一系列敏感的衛星地理空間情資，對印度軍方在研判敵情與目獲上將有極大幫助。²⁷ 蓬佩奧更趁此行順道訪問兩個一帶一路重要據點國：斯里蘭卡與馬爾地夫，並承諾將在馬爾地夫設立大使館。回程時則訪問近期與中國在南海屢有爭端的越南，表達對越南的支持。日本首相菅義偉 11 月 17 日訪問澳洲期間，更與澳洲首相莫理森就自衛隊與澳軍聯合訓練等的《互惠准入協定》（*Reciprocal Access Agreement, RAA*）達成基本協議。日澳兩國更針對南海局勢惡化，特別是解放軍的彈道試射表達嚴重關切。²⁸ 該協定許兩國軍隊互訪，甚至駐紮。可說是自 1960 年簽訂《日美關於駐日美軍地位協定》以來，日本首次與外國簽署的防務協定。

二、面對經濟下行壓力必須自力更生

中國官方自 1992 年首度發布 GDP 季度成長以來，即便在 2008 年金融風暴，也未曾有過負成長的現象。然而，因為肺炎疫情的衝擊，2020 年官方公布第一季度的 GDP 為負 6.8%。儘管第二季度開始中國官方數據開

²⁶ 鄒敏，〈全球 5G 佈署拒「華為」！歐美亞 10 國共組「D10 聯盟」自行研發〉，《新頭殼》，2020 年 5 月 31 日 <https://newtalk.tw/news/view/2020-05-31/414469>。

²⁷ 韋樞，〈美印 2+2 對話 將簽地理協定助印無人機精準打擊〉，《中央社》，2020 年 10 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202010050175.aspx>。

²⁸ 〈日澳首腦就部隊訓練 RAA 達成基本協議〉，《共同社》，2020 年 11 月 17 日 <https://tchina.kyodonews.net/news/2020/11/58844350e387-raa.html>。

始轉正（3.2%），但第三季的成長 4.9% 不如預期。國際貨幣基金（IMF）與國際銀行（World Bank）對中國 2020 年全年 GDP 成長的預測為 1.9 至 2%。²⁹ 2019 年中國 GDP 成長因為中美貿易對抗加劇而下滑，仍有 6.1% 的表現。今年疫情對中國經濟所產生的衝擊之大，造成今年官方公布的失業率長期徘徊在 6% 左右，逼近歷史最高水準。甚至在今年第二季度，中國居民人均可支配收入出現數十年來首度負成長（扣除價格因素後）。中國總理李克強 5 月 22 日在第十三屆全國人民代表大會第三次會議上，針對疫情對中國經濟的衝擊進行工作報告，用了「嚴重衰退」來形容世界經濟所受的衝擊，以及「前所未有」來形容中國面臨的挑戰。這兩個詞在往年中國政府工作報告中甚少出現。更為罕見的是，此次會議上確定了 2020 年中國將不設 GDP 增長目標，這是自 1994 年中國政府首度沒有提出具體成長目標。為了拉抬搖搖欲墜的經濟，報告中還宣布擴大赤字率到 3.6%，突破了多年的「赤字率不破 3」原則，總共將投入 2 兆人民幣提振經濟。³⁰

對中國經濟更進一步打擊的是，疫情所引發的反中情緒，預期將成為中國獲得先進國家技術與投資的阻礙。因此，在規劃「十四五」發展目標的同時，中國高層亦不斷拋出「雙循環」的概念，即「逐步形成以國內大循環為主體，國內國際雙循環相互促進的新發展格局」。一如預期，五中全會確立「雙循環」為未來的發展目標。儘管北京當局極力強調，以國內大循環為主體並非要重回計畫經濟與閉關鎖國的老路。但不可否認的是，日漸不友善的國際環境，是「國內大循環」政策出台的主要因素。科技上，美國加大對華為等中國高科技企業的圍堵，並禁止美國企業與具有解放軍背景的中國企業往來。更進一進強迫 Tik Tok 必須出售美國業務，並限制中國學者和留學生赴美就學與研究。經濟上，則有產業鏈撤出中國的趨勢正在醞釀。外交上，中、美的衝突上升到互相驅逐記者與關閉領事

²⁹ “World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent,” International Monetary Fund, October 2020, <https://reurl.cc/e8aRq7>.

³⁰ 賴錦宏，〈陸振興經濟 2 破例不設 GDP 目標、赤字率達 3.6%〉，《聯合報》，2020 年 5 月 23 日，<https://udn.com/news/story/7333/4584296>。

館。軍事上，則有中、印邊境衝突再起，華盛頓趁勢拉攏新德里，推動「四方安全對話」成為印太小北約。美國更加大在台海與南海的軍力展現，並宣布中國在南海有爭議領土的主權「非法」，獲得澳洲的支持。

簡言之，北京希望以「提升科技能力、擴大國內市場」來因應面臨經濟下行壓力，卻又逐漸被國際重要市場排擠的困境。然而，許多結構型因素的存在增加了中國政府推動轉型的困難，例如：缺乏完善的社保制度再加上人口嚴重老化，中國一般民眾近年來傾向限縮消費。根據中國國家統計局於 2019 年 2 月 28 日發布最新統計，60 歲以上人口首次超過了 0-15 歲的人口，來到 2.49 億人。按目前數據預測，中國將在 2020 年左右進入「老齡社會」，屆時 65 歲以上人口將占總人口 14% 以上，面臨「未富先老」的困境。中國社科院 2019 年的調查報告更預估，最快在 2027 年中國便會出現人口負成長。³¹

此外，高漲的房價進一步壓縮了民眾可支配所得的空間，目前中國一般家庭的資產近 85% 花在房地產貸款上。家庭財務槓桿率逐步攀升，從 2007 年的 11% 上升至 2019 年第二季度的 54.6%。這些因素綜合起來的結果便是社會整體消費的疲軟，難以在短期內有顯著改善。以中國社會的現狀，要提高消費意願和能力，就必須提高社會福利支出，同時抑制房價。但前者可能導致勞動力成本提高，後者則是可能造成房地產業崩盤，而房地產與相關聯上下游產業，向來是帶動是內需市場的火車頭，抑制房價對經濟內循環不利。

肆、結語

中共十八大提出了在 2020 年「全面建成小康社會」的目標，這一年原本是實現習近平「民族偉大復興中國夢」的關鍵期。新冠肺炎疫情卻使得這個目標無法如期兌現，五中全會後宣布將延至 2021 年上半年達標。

³¹ 〈中共五中全會：中國年度政治大戲有哪些看點？〉，《BBC 中文網》，2020 年 10 月 26 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-54646203>。

中國可說是面臨自改革開放以來最為嚴重的經濟危機，迫使中國高層不得不承認，中國正面臨「百年未有之大變局」，以及「前所未見」的風險。

此次疫情對中國的衝擊不只是內部經濟，更有地緣政治環境持續惡化的挑戰。全球疫情的防堵與疫苗開發需要國際合作，新冠肺炎疫情原本應可扮演促進中、美之間加強溝通的「機會」。北京對疫情訊息的隱瞞，以及後續一連串的操作與誤判，則進一步重創原先搖搖欲墜中、美關係，讓川普政府加大對中國的打壓力道。疫情期間所引發的反中情緒，也讓華盛頓在圍堵中國獲得更多助力。

對中共高層而言，最理想的狀況是以美國為首的國際壓力消退，讓北京得以再次鑽全球多邊機制的漏洞，分化西方國家陣營，並持續從先進國家獲得科技與資金。倘若新一屆美國政府的國安成員，對中國交往派占上風，抑或即便華盛頓對中強硬立場不變，但為國內政治紛擾所困而降低了圍堵力量，上述狀況的條件便有可能發生。然而，由於習近平設下「民族偉大復興中國夢」的目標，讓他對外有不得不採取強硬立場的壓力。即便美國對中的壓力稍退，北京也難以採取持盈保泰的戰略態勢，預料將視美國立場的軟化為擴張機會，並不斷測試美國新政府與印太盟邦的底線。這或可解釋美國總統大選，拜登自行宣布當選後，中國旋即公布《海警法》草案，授權海警可對外國船隻動武，被視為特別針對日本，並加大對澳洲經濟制裁力道，下令禁止進口 7 項澳洲大宗商品。在中國近期一連串的挑釁動作後，日、澳旋即宣布達成《互惠准入協定》簽署的共識，朝準軍事同盟邁進。美國更是派遣 2 架 B-1B 戰略轟炸機從關島出發，進入中國的東海防空識別區上空。簡言之，北京若無法節制其對外躁進的行為，最終可能錯失化解以美國為首的先進國家對中敵意與圍堵的機會。

PART 2

.....

區域國家情勢

第三章 日本之安全情勢發展

第四章 澳洲與南太之安全情勢發展

第五章 印度之安全形勢

第六章 意圖成為平衡者的俄羅斯

壹、前言

2020年對全球來說相當不平靜，全人類遭受前所未有的威脅。從年初起全球受到新冠肺炎的肆虐，至今約有5,941萬人受到感染，約有140萬人死亡（11月25日止）。新冠肺炎疫情打亂了許多國家既有的政策，特別是對日本。日本自1964年舉辦首次東奧以來，56年後的今年將再次舉辦第二次東奧，是亞洲唯一獲得兩次奧運舉辦權的國家。疫情的因素讓東奧被迫延期，所造成的經濟損失無法估計。如麻生太郎（Taro Aso）副首相在3月18日參議院財政金融委員會表示：「奧運被詛咒了」、「每40年就會發生問題」。¹

9月16日，安倍晉三（Shinzo Abe）首相因個人健康因素，內閣實施總辭職，自民黨推出新的共主，由時任官房長官的菅義偉（Yoshihide Suga）接任新首相。新冠肺炎的疫情，在日本國內未受到妥善控制。截至目前為止日本國內有137,261名感染，2,021名死亡（11月25日止）²，每天感染的人數還在持續增加。防衛省推特（Twitter）官網所公布的數字顯示，自衛隊有310名隊員（11月23日止）受到感染，³其戰力可能會受到影響。

2020年7月14日，日本政府公布的防衛白皮書提到：「因新冠肺炎疫情擴大，各國的軍事活動也受到影響，尤其在安全保障必須提高警覺且

* 作者林彥宏，國防安全研究院國防戰略與資源研究所助理研究員，負責第貳、參節第一段、第二段、第三段、第五節；楊雯婷，國防戰略與資源研究所博士後研究，負責第參節「中國在東海對日本安全造成挑戰」小節、第四節；第壹、第陸節為兩人合寫。

1 〈麻生氏「呪われた五輪」「40年ごとに問題」自説展開〉，《朝日新聞》，2020年3月18日，<https://reurl.cc/A8WjdE>。

2 〈新型コロナウイルスに関連した患者等の発生について（11月25日各自治体公表資料集計分）〉，日本厚生労働省，2020年11月25日，https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_15074.html。

3 日本防衛省・自衛隊，《twitter》，2020年11月5日，https://twitter.com/modjapan_jp。

持續關注」⁴。換言之，疫情對日本周邊安全的威脅並沒有減緩。中國海軍及海警船在東海的行動，仍為日本 2020 年主要的安全威脅。另外，同是美國盟國，為何日韓關係卻遲遲無法改善關係，這將為日本帶來什麼樣的安全隱憂。

本章將針對 2019-2020 年間，面對疫情的時代，日本如何面對持續不斷的威脅，防衛政策是否會調整；印太戰略中日本所扮演的角色為何；以及美日關係、中日關係、日韓關係、東海的安全情勢等相關議題進行討論。

貳、美日關係與印太戰略

2020 年 1 月 19 日為《美日安保條約》修訂 60 週年紀念日。川普總統在 1 月 18 日率先發表聲明，闡述「伴隨著安全保障環境不斷的改變，且持續有新的課題出現，讓同盟關係更加深穩固是不可或缺的」，期待「擴展日本的貢獻和確保同盟的持續發展」。⁵

安倍晉三在典禮致詞上表示：「有關《美日安保條約》簽約至今仍是屹立不搖的支柱。守護著亞洲、印度洋和世界的和平，成為確保繁榮的堅毅支柱」。他並呼籲「現在是 60 週年，未來將會堅守日美同盟長達 100 年」。安倍強調「以守護宇宙、資訊空間的安全及和平的支柱，日本有責任鞏固日美同盟。為了對應新的課題，日本應進一步加深同盟合作關係，日美同盟亦可稱為『希望同盟』，同時提及『應該走的道路也只有一條』，冀望讓那道希望的光更加閃耀」。⁶

2020 年美日在維護印太安全上，實施多次軍事合作。從 2019 年底開始，美國美利堅級兩棲突擊艦美利堅號（LHA-6）就部署在長崎縣佐世保

4 日本防衛省・自衛隊，《令和 2 年度版日本の防衛—防衛白書—》（日經印刷出版社，2020 年），頁 185。

5 〈日米安全保障條約署名 60 周年に関する大統領声明〉，在日米国外交館・領事館，2020 年 1 月 19 日，<https://jp.usembassy.gov/ja/whitehouse-statement-60th-anniversary-us-and-japan/>。

6 〈日米安全保障條約 60 周年記念レセプション〉，日本外務省，2020 年 1 月 19 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page6_000482.html。“Statement from the President on the 60th

市的佐世保基地。美利堅號最多可搭乘 2,200 名海軍陸戰隊員，並搭載最新 F-35B 型戰機，魚鷹式傾斜旋翼機（CV-22）及直升機（CH-53E）。⁷ 透過迅速機動性的空中突擊，美利堅號在兵力投射上速度相當快，可提升在戰區內的安全性。

2020 年 2 月 14 日，防衛省公布，自衛隊依據安全保障關連法，於日本周邊對美軍等進行防衛任務，2019 年共實施 14 件，其中對美軍艦 5 件，美軍機 9 件。14 件中有 10 件是自衛隊與美軍在共同訓練中所進行的任務，其他 4 件是對北韓進行監視任務。可顯示透過雙方不斷的演練，提高雙方契合度，來維護區域和平。⁸ 然而令人感到驚訝的是，2020 年 6 月 15 日，日本政府突然宣布取消設置「陸基神盾」。該計畫投下巨額的預算及時間，瞬間付諸流水。日本在面對北韓導彈的威脅下，勢必在短時間內重新調整飛彈防禦政策。經過相關專家討論後，日本政府決定在未來 5 年內增加 2 艘神盾艦，以因應導彈的威脅。然而關於這項決定，日本有兩項重要的課題必須優先處理。首先，自衛隊的人力明顯不足，尤其 1 艘神盾級需要 300 名專業人員來操縱，以目前海上自衛隊的人力編配再加上新招募的隊員也不足夠應付。第二，1 艘神盾艦需要 1,680 億日幣（約 16 億美金），2 艘共要花費 32 億美金，除此之外，還要包含人員訓練費用。對日本來說，無疑是一個大負擔。日本面對周邊的安全威脅，可預測到日本政府將會調整其防衛戰略，逐年增加防衛預算。

2020 年 7 月 8 日，當時日本防衛大臣河野太郎（Taro Kono），與美國國防部長艾斯培（Mark Thomas Esper）及澳洲國防部長雷諾茲（Linda Reynolds）進行三方視訊會談，會後發表共同聲明。美日澳三國反對中國在東海及南海採改變現狀的威逼壓制行動。該聲明內三國首次表示，認為

Anniversary of the United States-Japan Treaty of Mutual Cooperation and Security”, White House, January 18, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-60th-anniversary-united-states-japan-treaty-mutual-cooperation-security/>.

7 〈強襲揚陸艦「アメリカ」米軍佐世保基地に配備〉，《每日新聞》，2019 年 12 月 6 日，<https://mainichi.jp/articles/20191206/k00/00m/030/210000c>。

8 〈日米一体運用 常態化 安保法 あす実行 4 年〉，《東京新聞》，2020 年 3 月 8 日，<https://www.tokyo-np.co.jp/article/14377>。

包含武裝漁民在內的「海上民兵」是具有危險性。三國一致同意將提高部隊的相互運用及強化彼此連結，確保航行與飛行自由。⁹

2020 年雖被新冠肺炎所影響，但在美日軍事合作及印太戰略上，有更進一步合作。美日 8 月於東海附近實施多次軍演；日本參與 8 月 17-31 日兩年一次於夏威夷周邊海域舉辦的「環太平洋軍演」（Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC）；10 月 26 日起至 11 月 5 日，美日「利劍軍演」（Keen Sword 21），規模前所未有，約有 46,000 名左右的美日官兵參加。日美以中國為假想敵，首次在臥蛇島舉行奪島軍演，牽制中國的態勢相當明顯。今年 5 月自衛隊所成立的宇宙作戰隊首次參加利劍軍演，美日期待在宇宙空間的數據能夠共享；11 月的「馬拉巴爾」（Malabar）海上軍演，澳洲自 2007 年以來首次參與。¹⁰ 此次美日印澳的「馬拉巴爾」海上軍演，主要目的乃是透過軍事演習的合作方式對中國進行牽制，並強化印太戰略的合作關係。這次有澳洲加入該演習，可說是替印太戰略完成最後一塊拼圖。11 月 17 日，澳洲總理莫里森（Scott Morrison）抵達日本，與日本首相菅義偉見面，並洽談軍事協定。日澳已就雙邊防衛協定達成廣泛共識。這次會談的結果宣示日澳間已接近「準同盟」的關係，雙方同意自衛隊可對澳洲的軍艦及軍機進行防衛。¹¹ 日澳間快速地接近，並談妥相關防衛協定，其最重要的原因在於，面對中國的威脅，澳洲希望在防衛及經濟領域上與日本有更進一步的合作。日澳在會後，期待在明年能夠盡早實施 2 + 2 的外交與國防部長級會議。

10 月 6 日，美日印澳四國的外交部長於東京都內召開會議，四方取得共識，推動「自由開放的印太地區」，四國必須強化連結。針對海洋安

9 〈美日澳防長會議反對大陸採取改變現狀的威逼壓制行動〉，《中時電子報》，2020 年 7 月 8 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200708002597-260408?chdtv>。

10 〈東シナ海で日米共同訓練実施……尖閣周辺の禁漁明け、中国けん制か〉，《読売新聞》，2020 年 8 月 19 日，<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20200819-OYT1T50272/>；〈コロナ下で 10 カ国合同演習米軍主催、対中結束示す〉，《日本經濟新聞》，2020 年 8 月 19 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO62779470Y0A810C2PP8000/>；〈日米共同演習始まる コロナ下初の大規模訓練〉，《時事ドットコム》，2020 年 10 月 26 日，<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020102600896&g=pol>。

11 〈日豪、「準同盟」関係深化 対中危機感で交渉進展〉，《時事ドットコム》，2020 年 11 月 18 日，<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020111701056&g=pol>。

全保障，網路安全及高水準的基礎建設領域相互合作。¹² 四國必須要嚴守南海，東海及台灣海峽的安全，以避免被中國共產黨壓榨、威脅。美日同盟的強化，印度與澳洲的合作，「亞洲版小北約」的雛型似乎已形成，美日印澳將攜手共同維護印太安全。

參、中日關係

2019 年日本國內為了習近平主席以國賓身分訪問日本，出現不同的意見，預計 2020 年春季訪日的習近平，也因新冠肺炎的關係延期訪日。日中雙方本來希望今年秋天讓習近平訪日，但以目前的情況，習近平訪日似乎遙遙無期。

菅義偉首相上台後，與習近平進行電話會談，雙方達成相關共識。日中認為以經濟發展為中心是讓雙方關係走向安定的重要因素。原本預計 10 月中國國務委員兼外交部長王毅計畫訪日，但中國因召開五中全會，王毅取消訪日。今年除了 2 月下旬楊潔篪與安倍晉三前首相會談外，中日間未有高層互訪。日中間正在協調，希望在 11 月可以實現王毅與茂木敏充（Toshimitsu Motegi）外相的會談，進一步確認及討論雙方既有存在的問題。

今年以來中國的公務船幾乎每天接近釣魚台海域，尾隨日本漁船，對日本造成極大壓力。日本國內對中國整體印象的民意調查，評價越來越低。7 月 1 日，中國全國人民代表大會通過香港的《國家安全法》，讓香港的「一國兩制」實質上已變成有名無實，日本政府對此表達遺憾之意。11 月 4 日中國公布《海警法》草案，明定外國船隻在中國海域違法活動時，海警局可動用武器。這樣規定可能讓釣魚台及其附屬島嶼的日本船隻成為該條款的實施對象。防衛大臣岸信夫（Nobuo Kishi）表示，雖然海警可動武，但日方會冷靜應對，不會讓中日船隻衝突的事態升級。中國在法律戰上的動作，確實讓日本的安全受到挑戰。

¹² 〈第 2 回日米豪印外相會合〉，日本外務省，2020 年 10 月 6 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000682.html。

中國在東海對日本安全造成挑戰

對日本而言，東海安全情勢最大的挑戰在於中國在東海的灰色地帶衝突行為。首先，中國海軍戰鬥艦艇、海軍情報收集艦頻繁地在東海活動，且艦艇種類、艦艇規模都有增加的趨勢，例如 2018 年 1 月初次發現商級核動力潛艇 093B 在釣魚台海域潛行。再者，中國空軍飛機頻繁進入南西諸島鄰近空域。如圖 3-1 所示，空中自衛隊應對這些中國軍機每每得緊急升空，2016 年次數高達 851 次。2018 年 4 月甚至還發現偵察用無人機 BZK-005 在東海飛行。¹³

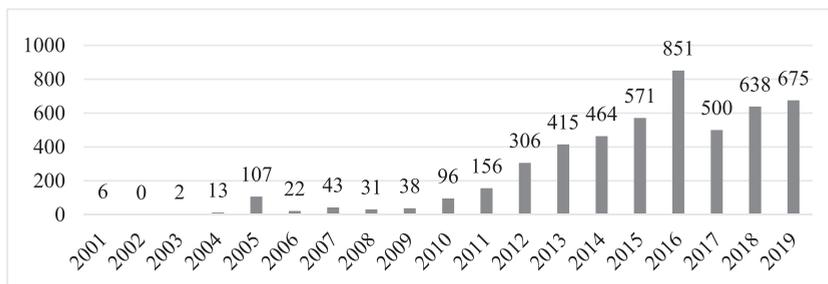


圖 3-1 對應中國飛機的緊急升高次數

資料來源：日本防衛省・自衛隊，《令和 2 年版防衛白書》，2020 年。

第三，如圖 3-2 及表 3-1 所示，中國海警局海警船幾乎每日進入釣魚台的鄰近海域，且平均一個月進入釣魚台領海三次。2020 年 11 月已刷新之前紀錄，至 11 月 5 日為止，中國海警船進入釣魚台鄰近海域的日數超過 285 日。同年 4 月到 8 月間，連續 111 日進入釣魚台鄰近海域。¹⁴ 2020 年 5 月連續 3 天進入領海，9 日到 10 日之間還停留 26 小時，其中 2 艘船隻接近 1 艘日本漁船並追尾。同年 7 月連續停留 30 小時，10 月 11 日則連

¹³ 日本防衛省・自衛隊，《令和 2 年度版日本の防衛—防衛白書—》，頁 70-74。

¹⁴ 〈中国、尖閣奪取シナリオも 海保の 2 倍の公船で圧力〉，《日本經濟新聞》，2020 年 10 月 12 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO64894520S0A011C2SHA000/>。

續停留 39 小時，不斷刷新在釣魚台領海的停留時間。¹⁵ 此外，海警船在釣魚台鄰近海域的活動內容、頻率、進入船隻的規模及搭載的武器都有增強趨勢。¹⁶ 這些變化可能與組織變動有關，海警局從 2018 年 7 月轉隸武警部隊，由中央軍事委員會透過武警總部領導；同年 12 月任命海軍王仲才少將為武裝警察部隊海警總隊司令員（即中國海警局局長）。2019 年夏天便開始進一步軍事化海警局的警備武裝。

表 3-1 中國海警船在釣魚台海域巡航情況(2019 年 11 月~2020 年 10 月)

時間	鄰接區	領海
	每月次數（總艘數）	每月次數（總艘數）
2019 年 11 月	22 (68)	1 (4)
2019 年 12 月	25 (95)	3 (12)
2020 年 1 月	27 (98)	2 (8)
2020 年 2 月	26 (90)	2 (8)
2020 年 3 月	30 (101)	1 (4)
2020 年 4 月	28 (92)	2 (8)
2020 年 5 月	31 (114)	3 (8)
2020 年 6 月	30 (109)	2 (8)
2020 年 7 月	31 (119)	5 (12)
2020 年 8 月	20 (84)	3 (10)
2020 年 9 月	27 (95)	0 (0)
2020 年 10 月	15 (50)	4 (8)

資料來源：楊雯婷整理自〈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〉，日本海上保安庁，<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>。

¹⁵ 〈防衛相「嚴重に抗議」〉，《日本經濟新聞》，2020 年 10 月 13 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO64939320T11C20AOPP8000/>；〈中国、東シナ海でも軍事演習 3 海域同時で影響力誇示〉，《日本經濟新聞》，2020 年 7 月 5 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO61179680V00C20A7PE8000/>。

¹⁶ 在此區域活動的海警船規模增大，2014 年 8 月之後幾乎都包括 1 艘 3 千噸級的海警船，2015 年 2 月後，3 艘 3 千噸級的海警船同時進入領海；12 月以後還搭載機砲。參見日本防衛省・自衛隊，《令和 2 年版日本の防衛》，頁 70-74。

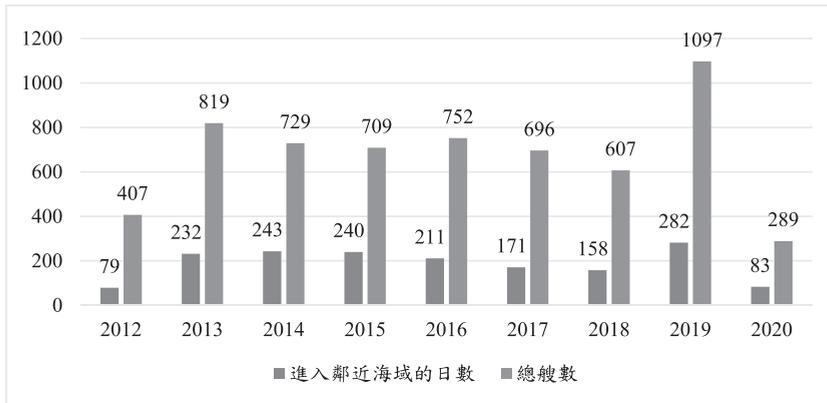


圖 3-2 中國船隻進入釣魚台鄰近海域情況（2012～2020）

資料來源：日本防衛省・自衛隊，《令和 2 年版防衛白書》，2020 年。

中國在東海區域的灰色地帶行動的目的，可由兩方面來談。第一，以爭取釣魚台主權的方面來看，中國認為增加在此海域公務船隻及飛機的行動，可作為對釣魚台海域進行實際管轄的象徵。第二，放在中國海軍及公務船海空行動的整體框架來看，近年中國在南海、東海、台海各地皆展開灰色地帶行動，為整合海空軍及海警船積極進行演練，意圖在確保第一島鏈內的制海權，並將其「內海化」。¹⁷

日本政府的回應包括國際安全合作層面及強化自身防衛能力層面。在國際安全合作層面，對不同國家訴諸合作，在不同場合重申中國在東海及南海的行動是在「以軍力試圖單方面改變現狀」。例如：前防衛大臣河野太郎便在杜拜及華盛頓的演說中明言，中國在東海的行動是在單方面憑藉權力強行改變現狀，各國必須合作讓中國做出這些事情時將付出更高代價。¹⁸ 此舉除了爭取且鞏固國際支持，亦在集結能反制中國作為的盟友。

¹⁷ 前中共中央軍委副主席劉華清曾提出海軍海洋計畫的藍圖，指出到 2010 年為止，中國要確立第一島鏈內的制海權，使其「內海化」。〈中國擬在 7 年內奪第 2 島鏈制海權 變東海為內海〉，《錢江晚報》，2013 年 6 月 25 日，轉載自《環球時報》，<https://reurl.cc/e8bzLR>。

¹⁸ 〈第 19 回ドーナ・フォーラムにおける河野大臣スピーチ（仮訳）〉，日本防衛省・自衛隊，2019 年 12 月 14 日，<https://reurl.cc/VXZzz6>；〈習氏来日へ「中国は現状改善を」 防衛相が講演〉，《日本經濟新聞》，2020 年 1 月 15 日，<https://reurl.cc/m9bMMG>。岸信介防衛大臣亦重申類似立場，〈尖閣の中国船侵入、過去最長に 防衛相「嚴重に抗議」〉，《日本經濟新聞》，2020 年 10 月 13 日，<https://reurl.cc/8nAvvo>。

其中最成功的嘗試莫過於「四方安全對話」(QUAD)。「四方安全對話」開始制度化，從 2017 年便開始進行事務層級的定期會談，2019 年起連續兩年提高到部長級，最近的一次為 2020 年 10 月 6 日，四國外長在東京舉行會談。並以此四國為中心舉行演習，如從 2015 年開始的美日印馬拉巴爾 (Malabar) 海軍演習，四國共同參加了 2018 年的環太平洋軍事演習 (RIMPAC)。¹⁹

在強化自身防衛力方面，自衛隊又進一步強化了南西區域的防衛體制，2019 年 3 月在奄美大島及宮古島都設了警備部隊。2020 年 3 月在宮古島設置了地對空飛彈部隊及地對艦飛彈部隊。往後的整備計畫包括在石垣島配置警備部隊、於 2021 年在南西諸島配備電子戰專門部隊等。此外，為了強化監視能力，自衛隊增加了新型護衛艦 (FFM) 及 E-2D 早期警戒機。航空自衛隊則希望在 2020 年底前，新設滯空型無人機的航空臨時部隊。²⁰ 海上保安廳在 2019 年亦進一步配備領海警備所需的大型巡視船、監視海洋用的新型噴射機、調查海洋用的中型飛機，並確保要員及運航費、教育訓練設施的擴充。²¹

肆、陷入冰點的日韓關係

二戰徵用工問題演變成日韓兩國在外交、貿易、安全上一連串爭端的導火線。²² 2019 年 7 月初，日方決定將就氟聚醯亞胺、光阻劑、蝕刻氣

¹⁹ Tanvi Madan, "What you need to know about the 'Quad,' in charts," The Brookings Institution, October 5, 2020, <https://reurl.cc/v1baaa>.

²⁰ 日本防衛省・自衛隊，《令和 2 年版日本の防衛》，頁 252-253。〈電子戰部隊、全国 8 カ所に 中国にらみ南西諸島に重点〉，《日本經濟新聞》，2020 年 10 月 9 日，<https://reurl.cc/A8Wjip>。

²¹ 日本海上保安庁，《海上保安レポート 2019》，2019 年 5 月，<https://reurl.cc/bRbVVr>。

²² 2018 年南韓最高法院就二戰徵用工問題作出判決，日本製鐵公司必須賠償 4 名南韓原告每人 1 億韓圓，且南韓法院批准可扣押該公司在韓資產。此舉造成日本政府反彈，日本一向立場為 1965 年《日韓請求權協定》已解決賠償問題。該條約中，日本同意給予南韓 5 億美元援助、3 億美元貸款，一次性解決徵用工之類的「二戰受害者索賠問題」，此後個人沒有求償的權利。日本據此條約反對南韓法院的判決，而南韓政府則主張尊重判決結果的立場。目前南韓大邱地方法院已發出扣押命令，將扣押日本製鐵所持 PNR 公司 81075 股的股票，並於 2020 年 8 月 4 日以公告方式產生效力。日本製鐵 7 日對大邱地方法院的浦項分院提出即時抗告狀，目前扣押命令被暫緩執行。

體三項關鍵電子材料，強化對韓出口的管制。8月初宣布將南韓移出貿易優惠白名單，由A級降至B級。南韓數天後亦宣布將日本移出貿易白名單。南韓政府2020年6月正式向WTO申請設置爭端解決小組。作為反制，韓方在2019年8月22日宣告要廢棄《日韓軍事情報保護協定》，但後來在美國的斡旋下，韓方又於11月22日發布聲明稱停止廢止協定，但韓方主張此後隨時都可宣布終止。

2019年12月，睽違1年3個月後舉行了日韓峰會，兩國領袖同意雙方外交部門發展對話，解決「二戰徵用工」問題。之後，兩國雖進行了八次的外長會談，但目前仍無進展。雖然2020年10月新首相菅義偉、文在寅（Moon Jae-in）在電話會談中重新確認美日韓關係的重要性，也表示有意改善雙邊關係，然而據《共同社》報導，日本政府已於10月12日通知南韓，若韓方不就「二戰徵用工」採取措施，則菅義偉首相將不出席中日韓峰會。²³

日韓失和有其遠因及近因。遠因為日本曾占領韓半島作為殖民地，而日本對於戰後歷史問題的處理未臻完善，導致於反日情緒成為南韓政壇的提款機，當南韓政府支持率下降時，操作反日情緒便能提升支持率。日本政府亦無意檢討對於二戰遺留問題的處置，是否得以讓受害者得到實際賠償或情感撫慰，僅堅持在國際法上1965年《日韓請求權協定》已解決賠償問題。

近因則為文在寅政府的對日政策。文政府的外交重點在於改善與北韓的關係，其政策立場傾向重視對北韓、中國政策，而較不著力在美日韓三國安全合作，亦較不重視對日關係。對日關係上，文政府在歷史問題上態度強硬，2018年11月21日宣布解散「和解・治癒基金會」，此舉等同凍結2015年的《韓日慰安婦協議》；對「二戰徵用工」爭議亦傾向要日方解決。

²³ 〈菅義偉對赴韓出席日中韓首腦會談表示為難〉，《共同社》，2020年10月13日，<https://tchina.kyodonews.net/news/2020/10/ac12c6438a79.html>。

另一方面，日本政府對於南韓政府屢次在歷史問題上作文章已感不耐，之前顧及美日韓三國安全合作，加上歐巴馬政府從中斡旋，兩國才就慰安婦協議取得共識。然而，文在寅總統上任後，對於進一步強化對日安全合作似有所保留。²⁴更甚者，2018年12月下旬，南韓海軍及日本海上自衛隊間發生火控雷達爭端，之後雙方部隊的防衛交流便處於停滯狀態。再者，川普政府在仲裁日韓和解上較消極，甚至由於對文政府的北韓政策不悅，川普政府在日韓關係上較附和日本立場。²⁵沒有美國施壓，日本政府便更不想與文政府打交道，《產經新聞》報導有政府高官直言「與文在寅多談也沒用」。²⁶連官方文件也反映出日韓關係不睦及日本政府降低對南韓的關注。²⁷

日韓失和危及防衛合作時最急的反而是美國，因為擔心美日韓三邊安全合作亦受影響。尤其《日韓軍事情報保護協定》是美國有能力整合日韓兩盟友的象徵，此條約若被終止，儼然在質疑美國整合同盟能力，亦影響到美國在東北亞的印太戰略布局。

²⁴ 文政府在2017年10月公開表明「三不立場」，其中便包括美日韓安全合作不會發展為三邊軍事同盟。Kristian McGuire, "China-South Korea relations: A delicate détente," *The Diplomat*, February 27, 2018, <https://thediplomat.com/2018/02/china-south-korea-relations-a-delicate-detente/>. 另外，文總統在接受新加坡媒體訪談時還直言，軍事上更強大的日本不會有助於解決韓半島緊張情勢，而且部分南韓人民的反日情緒仍然強烈，不會樂見於此。Yun-Suk Lim, "Cooperation with the US, Japan important to deal with tension with Pyongyang: South Korea's Moon," *Channel News Asia*, November 3, 2017, <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/cooperation-with-the-us-japan-important-to-deal-with-tension-9373348>.

²⁵ 例如：前國安顧問波頓在提及文在寅總統時，描述文不斷想把美朝會談及美國對朝政策放入其追求的對朝政策框架中。而提及日韓失和的問題時，波頓認為文在寅出於其目的在重提歷史問題，在政權陷入困難時，讓日本成為一個焦點。John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (Simon & Schuster, 2020), Chapter 4 and 11.

²⁶ 〈日韓首腦の初会談、関係悪化の影「あの人と長く話しても…」〉，《產經新聞》，2020年9月24日，<https://www.sankei.com/politics/news/200924/plr2009240032-n1.html>。

²⁷ 2020年《外交青書》指出日韓關係「面臨非常嚴峻的狀況」，而連續兩年的《防衛白書》，在介紹日本與各國防衛合作一節，都將南韓的排序從第二降至第四。參見日本外務省，《外交青書2020》，2020年10月21日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/tp/pp/page22_1003299.html，頁32；日本防衛省・自衛隊，《令和2年版日本の防衛》。

伍、台日關係

台日關係在安倍晉三擔任首相期間最大的轉變即是 2017 年「交流協會」更名為「日本台灣交流協會」，同年總務省副大臣赤間二郎（Taro Akama）訪台，亦是訪台日本最高位階的現任政府官員。2020 年 1 月 11 日，蔡英文總統以 817 萬史上最高票順利連任總統。1 月 17 日，安倍前首相特地派遣「日華議員懇談會」的會長古屋圭司（Keiji Furuya）前往台灣，並親手把安倍前首相的書信交給蔡英文總統，以表恭賀之意。檢視過去 3 年的台日關係，可說是越來越密切，台日間透過「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation and Training Framework, GCTF）平台，強化台美日的全面合作夥伴關係。²⁸

但台日間並非未有嫌隙。關於福島五縣食品禁止輸入台灣一事，對台日關係有一定的影響。2018 年 11 月 24 日，「禁止開放福島五縣食品」公投通過後，依公投法規定，2 年內不得再提修正案。台日間雖友好，台灣卻是全球唯一全面禁止進口福島五縣食品的國家。然而，公投法 2 年不得再提修正案的限制，將在 2020 年 11 月 24 日即將屆滿後解除，日本勢必會針對福島五縣食品開放等向台灣施加壓力。針對這項問題台灣需要深思熟慮，台灣急欲加入由日本主導的「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP），開放福島五縣食品是否可從日本換取何種經貿戰略利益，台灣須通盤檢討相關因應政策。或許台日間可針對雙方的「自由貿易協定」（Free Trade Agreement, FTA）的內容進行更深入協商。

陸、結語

日本周邊安全環境的威脅，並沒有因為新冠肺炎影響而有減緩趨勢。中國的軍機及軍艦，依舊遊走灰色地帶，甚至多次對日本領土及領空進行

²⁸ 〈台美日共同舉辦「全球合作暨訓練架構」成立 5 周年記者會〉，中華民國外交部，2020 年 6 月 1 日，<https://reurl.cc/x0ba75>。

騷擾。11月12日，菅義偉首相與拜登（Joe Biden）通話，除祝賀當選外，也確認日美同盟的關係及重要性。拜登亦明確表示釣魚台是《日美安保條約》第5條的適用對象，等於承認釣魚台屬日本領土，讓中國十分不滿。日中在軍事上的對峙可能更加頻繁。

中國在東海的海空行動已迫使日本進一步整備其對西南群島的防衛力量，也間接促使其爭取與美國、澳洲、印度等國深化安全交流及合作。東海成為衝突熱點之際，日韓失和可能成為美國在東北亞安全布局的破口，長遠看來可能有害於日本周邊的安全情勢。

第四章 澳洲與南太之安全情勢發展

黃恩浩、蔡榮峰*

壹、前言

新冠肺炎疫情引發的國際政治與經濟外溢效果，使得澳中關係進入1972年建交以來的最低點，但同時也導致美澳軍事與安全關係比以往更加緊密。2020年8月4日，澳洲總理莫里森（Scott Morrison）於美國「阿斯本安全論壇」（Aspen Security Forum）上表示，在印太地區建立持久的戰略平衡為當前的關鍵首要目標，志同道合的國家應該團結一致，更要經常採取共同行動。

2020年澳洲身處延續美中對抗格局的印太前線，面對態度更強硬的北京以及非建制派主政的華盛頓，坎培拉尋求發揮更積極的領導作用，企圖以各類「小型多邊主義」（Minilateralism）的合作方式進行避險（hedging），無論是在傳統安全（印太區域、本土防衛）或是非傳統安全（新冠肺炎疫情、南太政局）方面，都可以見到澳洲採取實際行動，例如：在印太地區積極參與與日澳印組成的「四方安全對話」（QUAD），並在疫情爆發後積極參與跨國防疫合作等。

南太平洋諸島與澳洲地緣關係密切，雖然受疫情影響程度有限，但同樣在疫情催化之下經歷了相當政治化的一年；馬紹爾、紐西蘭、帛琉先後舉行大選，索羅門群島最大省馬來塔省（Malaita Province）不滿中央對台斷交，再加上太平洋島國論壇（Pacific Islands Forum）秘書長改選競爭激烈，美中大國角力可說是有增無減，反而變相使得台灣議題成為焦點，存在感持續上升。連紐西蘭總理談防疫政策都喊出緊跟「台灣模式」。可以說，今年與澳洲息息相關的各類議題，明顯皆涉及了程度不一的「台灣因素」。

* 作者黃恩浩，國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員，負責第參、肆節。蔡榮峰，國防戰略與資源研究所蔡榮峰政策分析員，負責第壹、貳節。

貳、澳紐與南太島國積極因應疫情衝擊

2020 年非傳統安全威脅對澳洲所帶來的衝擊增加，迫使坎培拉對區域的態度轉向主動，企圖透過積極作為來確保這些議題「國際化」，以策略性手段應對政經實力遠大於自身的潛在對手中國所帶來的挑戰，並試圖在外交上支持美國與其他傳統盟邦。澳洲總理莫里森即主張「不負責任大國行為」與「負面全球主義」已成為世界動盪因素。前者點名中國崛起應發揮促進全球和區域公共利益，而非只追求狹窄的國家利益，也暗批美國不斷退出國際組織與協議的單邊主義傾向。後者意指難以究責的國際組織行為，反而可能降低國際採取共同行動的意願。¹ 中國施壓 WHO 且隱瞞疫情以利在全球收購防疫物資、美國宣布將退出 WHO 等作為，都再次強化了澳洲政府的決心，希望集結其他中型國家，透過「小型多邊主義」合作機制來穩定周邊區域，例如澳洲聯合紐西蘭於 4 月疫情暫緩之際率先全球提出「旅行泡泡」（Travel Bubble）概念，希望不受疫情影響的鄰國彼此之間仍然能夠維持正常的人流與物流，並考慮進一步開放斐濟、薩摩亞、索羅門群島等國加入，惟後來疫情逐漸於南太擴散，該創見仍未見實現，但已成為全球政策通用語言。

一、澳洲的抗疫作為

2020 年 1 月 25 日維多利亞州爆發首例境外移入個案，同日新南威爾斯州也傳出 3 例確診，成為澳洲疫情蔓延的起點。² 澳洲總理莫里森在 3 月 18 日稱新冠肺炎疫情為「百年一遇的事態」、「澳洲從一戰以來未曾

¹ Department of the Prime Minister and Cabinet, “Address, Aspen Security Forum-‘Tomorrow in the Indo-Pacific,’” August 5, 2020, <https://www.pm.gov.au/media/address-aspen-security-forumtomorrow-indo-pacific>.

² “Three cases of coronavirus confirmed in NSW, one in Victoria as death toll rises in China,” *ABC News*, January 25, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-01-25/first-confirmed-coronavirus-case-australian-as-china-toll-rises/11900428>.

遭遇的程度」，宣布管制集會、醫院探班等防疫措施，³ 相關限制至 3 月 30 日升高至最嚴格的程度，部分州政府學校停課直至 5 月中旬。然而 6 月解除管制後，維多利亞州隨即爆發嚴重社區感染，單日案例數度破百，全澳疫情最嚴峻，連帶引發各州對其採取邊境封鎖，直至 11 月初才有效控制疫情。⁴

面對澳洲社會要求究責的不滿聲浪，澳洲政府對中國的表現更加強硬。4 月 19 日，澳洲外交部長佩恩（Marise Payne）宣布澳洲將率先發起針對新冠病毒起因的國際調查，澳洲總理莫里森隨後進一步建議調查疫情起源可比照大規模毀滅性武器檢查員制度。最終在澳洲的積極穿梭下，5 月 19 日世界衛生大會（WHA）通過了內容較溫和的歐盟版本動議，創下 137 個國家壓倒性支持議案的紀錄，其中甚至不乏過去被認為是北京盟邦的發展中國家，連中國也迫於形勢投下同意票。⁵ 澳洲「小型多邊主義」行動還表現在防疫合作方面，例如：4 月與台灣達成協議，以 100 萬公升用作生產乾洗手的酒精，交換台灣 3 公噸用作生產口罩的不織布材料，並拒絕中國廠商高價兜售口罩產品。⁶ 澳洲政府也積極與其他先進國家藥廠

3 Eryk Bagshaw, “‘A once in 100-year event’: Travel warning raised, indoor mass gatherings prohibited,” *The Sydney Morning Herald*, March 18, 2020, <https://www.smh.com.au/politics/federal/travel-warning-raised-indoor-mass-gatherings-over-100-people-prohibited-20200318-p54b85.html>.

4 Simone Fox Koob, “Coronavirus LIVE updates: Victorian Premier announces further easing of restrictions as state records ninth day of zero cases; Australia’s death toll remains at 907,” *The Sydney Morning Herald*, November 8, 2020, <https://www.smh.com.au/national/coronavirus-live-updates-victoria-set-to-announce-further-easing-of-restrictions-australia-s-death-toll-remains-at-907-20201108-p56chl.html>.

5 Brett Worthington, “Marise Payne calls for global inquiry into China’s handling of the coronavirus outbreak,” *ABC News*, April 22, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-04-19/payne-calls-for-inquiry-china-handling-of-coronavirus-covid-19/12162968>; Andrew Probyn, “Scott Morrison lobbies Donald Trump, others for greater world health oversight to prevent another pandemic,” *ABC News*, April 22, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-04-22/morrison-to-push-for-anti-pandemic-inspection-powers/12173806>; Stephen Dziedzic, “Australia started a fight with China over an investigation into COVID-19—did it go too hard?,” *ABC News*, May 20, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-05-20/wha-passes-coronavirus-investigation-australia-what-cost/122658961>.

6 丘德真，〈澳洲拿酒精交換台灣口罩原料 拒用高價買中國製成品〉，《中央社》，2020 年 4 月 25 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004250057.aspx>。

簽訂協議，截至 11 月初已擁有 4 種因應新冠病毒的可能疫苗，總數高達 1.34 億劑。⁷

二、南太區域防疫作為

2020 年南太平洋區域先後經歷 1 月馬紹爾總統大選、3 月吉里巴斯國會選舉、10 月紐西蘭國會及總理選舉、11 月帛琉總統大選。美中競爭、台灣與疫情的辯論在今年南太所有選舉的辯論中不斷被提及。雖然巴紐、斐濟、索羅門群島、馬紹爾群島陸續傳出案例，但是疫情並未大規模擴散，然而新冠疫情依然加劇了各國在南太的外交競爭，甚至對當地內政造成影響。因此澳洲能否聯合紐西蘭，共同為南太國家提供系統性支持就成了區域穩定的重要關鍵。

紐西蘭於 2020 年 2 月 28 日出現由伊朗返國人士當中傳出境外移入首例，紐國政府採取嚴格封城，並運用快速檢測模式、集會限制、口罩規定與數位工具，有效控制住疫情，紐西蘭總理阿爾登（Jacinda Ardern）於 3 月 15 日接受紐西蘭公共電視 TVNZ 節目採訪時，直接表明紐西蘭遵循「台灣模式」（Taiwanese model）；即使 8 月疫情一度再起、將 9 月大選延後，紐西蘭仍安渡難關成為全球 2020 年最常與台灣並列的防疫典範。執政表現使執政黨於 10 月 17 日的全國大選中大獲全勝。⁸

紐澳於年初相繼傳出案例後，疫情也逐漸在南太島國地區擴散（圖 4-1），太平洋島嶼論壇 3 月 24 日引用《比克塔瓦宣言》（*Biketawa Declaration*）成立「太平洋人道主義走廊」（Pacific Humanitarian Pathway），主要內容為建立括紐西蘭、澳洲、斐濟、諾魯、萬那杜、馬紹爾、吐瓦魯七國在內

⁷ Nick Sas, “Australia’s new COVID-19 vaccines deals ‘smart’, but experts say logistics, manufacturing still a concern,” *ABC News*, November 6, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-11-06/covid19-vaccine-deals-in-australia-welcome-but-questions-remain/12851750>.

⁸ Thomas Manch, “Coronavirus: New Zealand likely to follow Taiwan in advising cancellation of crowded gatherings,” *Stuff*, March 15, 2020, <https://www.stuff.co.nz/national/health/coronavirus/120294477/coronavirus-new-zealand-likely-to-follow-taiwan-in-advising-cancellation-of-crowded-gatherings>; BBC News, “New Zealand election: Jacinda Ardern’s Labour Party scores landslide win,” October 17, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-54519628>.

的部長級工作小組會議，旨在團結會員國快速達成一致性行動，如加快通關醫療物資的通關速度，以及包機和商業運輸的外交批准。這是太平洋島國論壇自 2000 年達成《比克塔瓦宣言》以來，20 年內第 3 次引用該宣言，可見其急迫性緊急情況。⁹

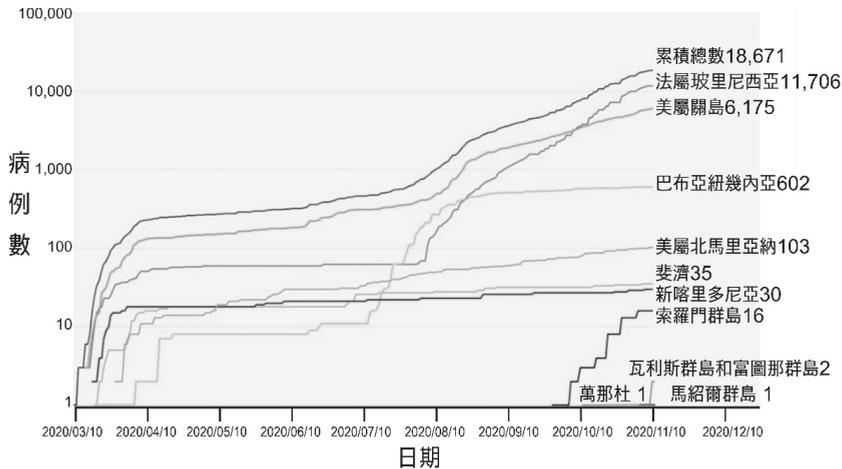


圖 4-1 太平洋島國／領地新冠肺炎累積病例（2020/11/17 為止）

資料來源：蔡榮峰修改自 Pacific Community, “COVID-19: Pacific Community Updates,” November 17, 2020, <https://www.spc.int/updates/blog/2020/11/covid-19-pacific-community-updates>。

澳洲認知區域內的競爭張力有別以往，必須投入適當資源創造公共財，才能維持周邊區域穩定。為了協助周邊國家有效防治疫情、維持其國家財政與社會秩序穩定，澳洲政府向 13 個太平洋島國和東帝汶提供超過 34 噸的人道主義物資，並針對美拉尼西亞、部分玻里尼西亞國家、東帝汶進行特別紓困，於 2020 年撥款 1 億澳幣訂出「太平洋與東帝汶新冠肺炎緊急應變方案」（Pacific and Timor-Leste COVID-19 Immediate Response

⁹ The Permanent Mission of Tuvalu to the United Nations, “Pacific Islands Forum Agrees to Establish a Pacific Humanitarian Pathway on COVID-19,” April 10, 2020, <https://www.un.int/tuvalu/fr/news/pacific-islands-forum-agrees-establish-pacific-humanitarian-pathway-covid-19>; Nic Maclellan, “Pathway across the Pacific,” *Islands Business*, April 23, 2020, <https://www.islandsbusiness.com/ib-publications/item/2779-pathway-across-the-pacific.html>.

Package），並計畫在未來兩年內繼續提供總額超過 3 億澳幣的「太平洋新冠肺炎應變方案」（Pacific COVID-19 Response Package）。¹⁰ 澳洲更派遣專家到斐濟和索羅門群島，為當地政府提供衛生與經濟復甦措施提供諮詢，並在 8 月承諾在證明安全有效、數量超過澳洲國內需求的前提下，由昆士蘭大學、牛津大學、藥廠阿斯特捷利康（AstraZeneca）共同研製的 8,400 萬劑新冠病毒疫苗，一部分將作為援助提供給南太國家，未來 3 年更要額外撥款 5 億美元推動疫苗援助。¹¹

為了在疫情蔓延的全球情勢下，減緩衝擊，紐西蘭政府曾在 6 月 26 日公布《外交政策再交往戰略》（*Foreign Policy Re-engagement Strategy*），強調將注重七大重點：「恢復出口」（包括：援助廠商、簽訂新自由貿易協定）；「太平洋夥伴」（短期融資、邊境保護、供應鏈安全、協調一致性長期復甦行動）；「使領館與在紐外籍人士」；「維持與重建國際鏈結」（包括：旅行泡泡——澳洲優先）；「東協為主的印太區域韌性」；「協助全球國際組織系統性抗疫」；「強化雙邊夥伴關係」。¹² 紐西蘭希望降低疫情影響、持續深化 2018 年提出的「太平洋重置」（Pacific Reset）戰略。

中國 3 月宣布向斐濟援助 190 萬美元並向其南太 10 個邦交國提供防疫物資，當中也包括 2019 年才轉向北京的吉里巴斯與索羅門群島。¹³ 台灣也捐贈了馬紹爾群島 100 萬美元，並向包括邦交國在內的 6 國提供了醫療用品和口罩，¹⁴ 其中也透過非正式管道以物資援助索羅門最大省馬

¹⁰ Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, “Pacific Regional–COVID-19 Response Packages,” reviewed November 8, 2020, <https://www.dfat.gov.au/countries/pacific-regional-covid-19-response-packages>.

¹¹ Rob Harris, “Australia commits \$500m for COVID-19 vaccine for the Pacific and south-east Asia,” *The Sydney Morning Herald*, October 31, 2020, Australia commits \$500m for COVID-19 vaccine for the Pacific and south-east Asia.

¹² New Zealand Government, “Foreign policy re-engagement strategy – Cabinet paper summary for proactive release June 2020,” June 26, 2020, <https://covid19.govt.nz/assets/resources/proactive-release-2020-june/Foreign-Policy-Re-Engagement-Strategy.pdf>.

¹³ Embassy of PRC in the Republic of Fiji, “China to Donate \$4.3M in Cash and Medical Supplies to the Pacific Island Countries to Fight COVID-19,” March 31, 2020, <http://fj.china-embassy.org/eng/sxw/t1764137.htm>.

¹⁴ Ministry of Foreign Affairs, “Taiwan and the Asia-Pacific region Cooperation and assistance to combat COVID-19,” August 2020, <https://web.archive.org/web/20200915140109/https://www.mofa.gov.tw/Upload/UserFiles/files/Taiwan%20and%20the%20Asia-Pacific%20region.pdf>.

來塔省 (Malaita Province)，該省長期不滿中央要求讓中資進入其島嶼開發。台灣援助消息傳一度引起索羅門中央政府反彈，美國於 10 月 1 日更加碼宣布在美國國際開發總署 (United States Agency for International Development, USAID) 2020 年度印太戰略「太平洋承諾」(Pacific Pledge) 方案下，援助馬萊塔省 2,500 萬美元，為該省 2018 年援助的 50 倍，將用於改善長期競爭力、興建重要基礎建設及基本必要服務設施，被認為是要阻絕中資趁虛而入的可能性。¹⁵

事實上，美國政府對南太疫情援助總額超過 1.18 億美元，其中超過 9,000 萬美元都是由美國國防部提供給與美國簽有「自由聯合協議」(Compact of Free Association, COFA) 的密克羅尼西亞聯邦、馬紹爾群島、帛琉三國。¹⁶ 美國國防部長艾斯培 (Mark Esper) 8 月 28 日更成為史上首位到訪帛琉的美國防長，高調指控中國於太平洋區域「破壞穩定」。¹⁷

此外，雖然南太地區的病例多半集中於美國與法國領地，累積案例並不顯著 (圖 4-2)，但是由於 2020 年正值太平洋島國論壇秘書長改選年的緣故，南太成員國之間本身就已經摩擦不斷，而原本訂於 8 月在萬那杜 (Vanuatu) 召開的年度峰會改選秘書長，也因疫情取消峰會，使得國際溝通更加困難。過去原本各國有「紳士協議」(Gentleman's Agreement) 存在，即三個次區域輪流推派的默契，¹⁸ 但本次應輪到密克羅尼西亞地區時，東加、斐濟、索羅門群島、庫克群島等其他區域的國家在 6 月

¹⁵ Evan Wasuka and Nazli Bahmani, "The US denies geopolitical motives are behind a massive aid increase to the Solomon Islands' Malaita province," *ABC News*, October 16, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-10-16/us-aid-increase-solomon-islands-china-independence-malaita/12765310>.

¹⁶ USAID, "U.S. GOVERNMENT'S COVID-19 RESPONSE IN THE PACIFIC ISLANDS," September 15, 2020, <https://www.usaid.gov/pacific-islands/covid-19-response>.

¹⁷ Meghann Myers, "Esper, first SECDEF to travel to Palau, visits with Seabees and Marines," *Military Times*, August 28, 2020, <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/08/28/esper-first-secdef-to-travel-to-palau-visits-with-seabees-and-marines/>.

¹⁸ 即美拉尼西亞、玻里尼西亞、密克羅尼西亞三個太平洋島國論壇之下的區域次集團，本來有輪流推選的非正式協議，類似聯合國秘書長選舉也有區域輪流的慣例，但並非法定標準。Richard Clark, "UPHOLD THE GENTLEMEN'S AGREEMENT: Leaders are committed to Micronesia's Candidate," Government of the Federated States of Micronesia, August 28, 2020, <https://bit.ly/35LKPDB>。

19日提名當天卻各自推派了候選人。時任帛琉總統雷蒙傑索（Tommy Remengesau）於10月1日甚至公開揚言若傳統不受尊重，帛琉就會退出太平洋島國論壇，其他密克羅尼西亞地區國家也可能跟進。¹⁹ 可以說，雖然南太國家面對疫情威脅快速採取了一致性的行動，但是其重要政治進程明顯仍受到疫情衝擊，為區域情勢帶來不穩定的負面效應。

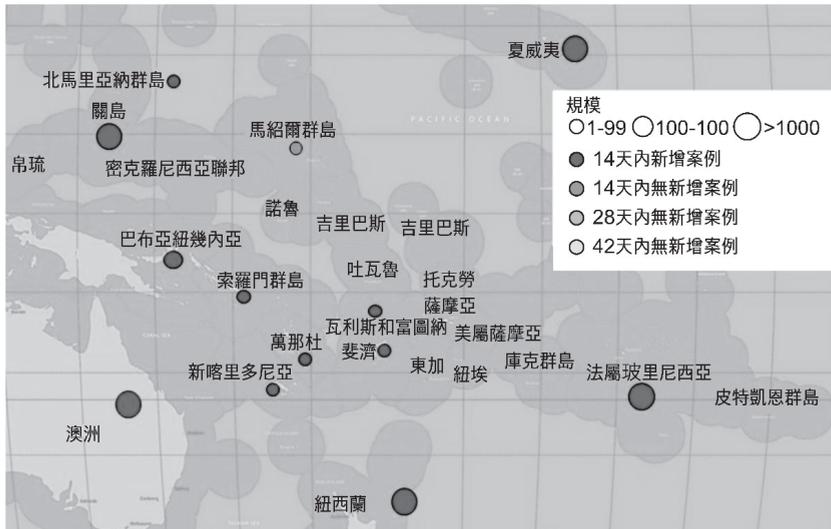


圖 4-2 太平洋島國／領地新冠肺炎案例地圖

資料來源：蔡榮峰修改自 Pacific Community, “COVID-19: Pacific Community Updates,” November 17, 2020, <https://www.spc.int/updates/blog/2020/11/covid-19-pacific-community-updates>。

¹⁹ Nick Fogarty, “Five-way race for next Pacific Islands Forum Secretary General despite ‘gentleman’s agreement,’” *ABC News*, August 12, 2020, <https://www.abc.net.au/radio-australia/programs/pacificbeat/pif-ructions/12548620>; “Palau threatens to leave Forum if secretary general ‘agreement’ not honored,” *Radio New Zealand*, October 1, 2020, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/427342/palau-threatens-to-leave-forum-if-secretary-general-agreement-not-honored>; 陳怡君，〈5 太平洋島國揚言退出區域論壇增添中國介入機會〉，《中央社》，2020 年 10 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202010050352.aspx>。

參、澳洲強化軍備並提升印太戰略合作

面對比 2019 年更為低靡的澳中關係與更為嚴峻的中國威脅，澳洲在 2020 年的國防戰略作為如下：

一、強化澳洲北方「內弧」戰略空間

為了因應澳洲皇家空軍在 2010 年全數除役 F-111G/C 戰鬥轟炸機，以及柯林斯級（*Collins-Class*）潛艦在東南亞與南太的數量與機動能力上相對不足等問題，澳洲當局因此積極強化北澳地區的制空與反艦打擊能力，以確保澳洲「內弧」（inner arc）戰略空間的安全。這空間乃是介於澳洲北方與印尼群島、巴布亞紐幾內亞、所羅門群島，再到萬那度之間的這條靠近北澳的弧狀地理區域。過去澳洲國防發展一直把北澳地區海空軍力量的銜接界定為「主要戰略利益領域」，也就是將「內弧」的海上交通線和北澳空域安全相接，但直到澳洲《2016 年國防白皮書》（*2016 Defence White Paper*）才確定了這樣的國防戰略方向。在美國提倡「印太戰略」以來，澳洲因此可以將這海空一體的軍事建設方向與美國在印太軍事部署接軌，以展現在印太戰略中澳美軍事同盟的堅定合作立場。²⁰

為因應中國軍事影響力向南太擴張，澳洲強化「內弧」方式有二：第一，澳洲總理莫里森（Scott J. Morrison）於 2020 年 2 月 21 日宣布將耗資約 11 億澳幣，升級位於北領地自治區（Northern Territory）達爾文市南方約 300 公里處的汀達爾空軍基地（RAAF Base Tindal），大部分經費會用在擴建跑道長度，以供澳洲 KC-30A 多用途加油機或美國 B-52 戰略轟炸機使用，其他經費將用於建設新航站大樓、新燃料存儲設施，以及該空軍基地其他設施。第二，向美國採購 200 枚價值約 14 億澳幣的 AGM-158C 遠程反艦飛彈（Long Range Anti-Ship Missile, LRASM），美國在 2020 年

²⁰ 魏光志，〈淺析澳洲因應「印太戰略」調整部署意義〉，《青年日報》，2019 年 10 月 12 日，<https://www.ydn.com.tw/News/356124>。

2月7日也已經宣布同意出售，該飛彈射程最遠可達約930公里，可以裝載在F/A-18大黃蜂戰機與F-35A匿蹤多用途戰機上。²¹

澳洲總理莫里森於2020年7月1日公布《2020國防戰略革新》（*2020 Defence Strategic Update*）²²和《2020年兵力結構計畫》（*2020 Force Structure Plan*）²³。從這兩份文件中可發現，澳洲確定在未來十年將投入2,700億澳元擴軍，國防經費亦將大幅增加四成。為能「可信／有效阻遏」（credible/effective deterrence）未來的軍事衝突，澳洲將向美國購買遠程反艦導彈，另外還將投資研發極音速武器系統，有能力遠程攻擊數千公里以外的目標。此外，澳洲將持續在北印度洋與南海進行監視與巡邏，強化因應「灰色地帶」挑戰的能力，²⁴以及建立北澳軍事基地以制衡中國軍事影響力擴張。雖然在這兩份文件中，坎培拉仍不直接稱中國是威脅，但是從其國防戰略規劃中可看出，其主要就是以中國為假想敵。

二、深化澳美在印太區域的軍事聯盟

在地緣戰略上，澳洲位於印度洋與太平洋之間，所以對於維護全球海洋資源、確保國際海洋法規範，以及捍衛區域航行自由與飛越權等，乃是澳洲至關重要的國家利益。就南海而言，全球有60%的海上貿易通過亞洲，全球3分之1的商船行經南海，²⁵儘管南沙群島的陸地面積只有2平方公里，但是其周邊整個海域面積卻廣達82.3萬平方公里，是印度洋與太平洋的海上交通要地，所以南海的地緣戰略就澳洲而言十分重要。由於

²¹ Paul Dibb, “How Australia Can Deter China,” *The Strategist*, March 12, 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/how-australia-can-deter-china/>.

²² Australian Government, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Department of Defense, 2020).

²³ Australian Government, *2020 Force Structure Plan* (Canberra: Department of Defense, 2020), https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Force_Structure_Plan.pdf.

²⁴ 澳洲在《2020國防戰略革新》白皮書中對「灰色地帶」的界定是，「以避免軍事化衝突的方式脅迫其他國家的各種行動。例如：使用準軍事力量、軍事化衝突的特徵、操作影響力、干預作為和強制使用貿易和經濟槓桿。」參考：Australian Government, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Department of Defense, 2020), p. 12.

²⁵ US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (Washington DC: Department of Defense, June 1, 2019), p. 1.

掌控南海不僅能扼制西太平洋至印度洋海上交通要衝，也能控制亞洲通往非洲和歐洲的海上交通，因此坎培拉當局在 1950 年代起就擔憂中國共產勢力往南擴張，所以早就對南海局勢有所關注，如今澳洲當時的南海憂慮似乎今天已經成真。²⁶ 這因此使得澳洲與美國在印太戰略架構中，更聚焦於南海區域安全的軍事合作。

美國在《印太戰略報告》中提及，南海是太平洋的一個重要部分，中國在南海區域填海造島並在該區域島上部署反艦巡弋飛彈與長程地對空飛彈，這是對南海的自由與航行權的挑戰。由於美國與澳洲、美國與菲律賓賓早在 1951 年就分別簽訂《澳紐美安全條約》（*Australia, New Zealand, United States Security Treaty*, ANZUS）與《共同防禦條約》（*Mutual Defense Treaty*），所以對任何攻擊行經南海的澳洲與菲律賓船艦將會啟動美國的軍事因應行動。此外，在美國印太戰略架構下，美國將會持續與印太區域盟邦和合作夥伴強化在南海的巡弋行動、情資分享、雙邊或多邊海上合作，以及雙邊或多邊訓練演習等。²⁷

從澳洲的戰略角度，澳美同屬軍事同盟關係，對於美國主導的南海航行自由行動與以美國為中心區域軍演，澳洲幾乎都有配合。由於美國並非 1982 年《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）簽署國，因此其於南海鼓吹的「航行自由行動」（FONOPs）是強調要以具體的法律、外交與行動來挑戰中國單方面對南海現狀的改變；澳洲是海洋法公約簽署國，對南海航行自由行動的解釋僅限於是以前國際法為準則的海軍行動，強調能否將軍艦開進中國非法主張的南海島礁的 12 浬範圍內。²⁸

第三十屆美澳部長級諮商會議（Australia-United States Ministerial Consultations, AUSMIN）在 2020 年 7 月 28 日舉行，雙方表示會在重塑南

²⁶ Elliot Brennan, "Australia's 60-Year-Old South China Sea Prophecy Comes True," *The Diplomat*, June 12, 2017, <https://thediplomat.com/2017/06/australias-60-year-old-south-china-sea-prophecy-comes-true/>.

²⁷ US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (Washington DC: Department of Defense, June 1, 2019), pp. 29, 49.

²⁸ Rebecca Starting, "Australia's Approach to South China Sea Disputes," *Asia Pacific Bulletin*, No. 485 (July 24, 2019), p. 2.

海法律的工作上合作，並增加南海行動確保地區和平穩定。²⁹ 從近年美澳部長級諮商會議的共同聲明中可瞭解到，澳洲在南海的軍事安全角色已確定，且日益重要。

三、簽署澳印「後勤相互支援協定」

因全球疫情蔓延之故，澳洲總理莫里森與印度總理莫迪（Narendra Modi）在 2020 年 6 月 4 日舉行首次視訊高峰會，雙方在會中決定建立「全面戰略夥伴關係」（Comprehensive Strategic Partnership），將國防、外交 2 + 2 對話升級為部長對話，並簽署《後勤相互支援協定》（*Mutual Logistics Support Agreement*）企圖強化雙方軍事合作。該協定不僅允許雙方在遭遇緊急狀況時，可以使用彼此的軍事後勤設施與軍事基地（包括軍港與機場），同時允許雙方進行更複雜的聯合軍事演習，以提升雙方軍隊協同作戰能力。³⁰

為抗衡中國在印太不斷擴大政治、經濟與軍事影響力，印度與日本亦有簽定類似的後勤支援協定，該協定被視為印太戰略中廣泛軍事安全合作的一環。印度與日本 2020 年 9 月 10 日簽署《軍事供應與服務互助協定》（*Agreement on Reciprocal Provision of Supplies and Services*）。³¹ 該軍事協議「也將提升印日武裝部隊間的相互操作性（interoperability），進而在兩國確立的『特殊戰略與全球夥伴關係』（India-Japan Special Strategic and Global Partnership）架構下，進一步增加雙邊防衛互動」。印度分別與

²⁹ Matthew Knott and Farrah Tomazin, “We make our own decisions: Australia-US vow to counter China at AUSMIN talks,” *The Sydney Morning Herald*, July 29, 2020, <https://www.smh.com.au/world/north-america/we-make-our-own-decisions-australia-us-vow-to-counter-china-at-ausmin-talks-20200729-p55gdz.html>.

³⁰ “Amid China tensions, Australia signs comprehensive strategic partnership with India,” *SBS News*, June 4, 2020, <https://www.sbs.com.au/news/amid-china-tensions-australia-signs-comprehensive-strategic-partnership-with-india>.

³¹ “Eye on China: India, Japan sign mutual military logistics pact,” *The Times of India*, September 10, 2020, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/eye-on-china-india-japan-sign-mutual-military-logistics-pact/articleshow/78034976.cms>.

澳洲及日本簽署的兩協議旨在遏阻中國於印太的影響力，該協議將強化包含美國在內的「四方安全對話」（QUAD）後勤支援網絡。³²

面對中國在東海、台海、南海、印度洋、南太等地區的軍事擴張行動，為維護印太的穩定和以規則為基礎的國際秩序，美國、澳洲、日本和印度因此恢復「四方安全對話」機制，目的除了因應中國擴張之威脅外，亦強調在強化反恐、網路安全和海洋安全等方面的合作。由於美國、日本、澳洲、印度已經簽署後勤支援協定，使得這四國的軍事合作將更緊密，遇到區域緊急狀態時，四國可以用彼此的軍事基地和領空，以進行補給和軍事協作，這就如同小北約一般。此協定不僅有助提升對中國軍事擴張的制衡效果，若與中國發生軍事對峙，四國亦可在後勤支援協定基礎上，進行更靈活的軍事部署。³³

四、在南太籌設「太平洋融合中心」

澳洲於 2018 年宣布「太平洋升級」（Pacific Step Up）戰略並要成立「太平洋融合中心」（Pacific Fusion Centre）³⁴，太平洋融合中心被納入澳洲的「太平洋海洋安全項目」（Pacific Maritime Security Program）中，不僅是該戰略的重要一環，亦是澳洲為加強南太區域安全的承諾，更是對 2018 年《波耶區域安全宣言》（2018 Boe Declaration on Regional Security）³⁵ 的直接回應。2020 年 10 月 19 日，澳洲政府表示，於萬那杜（Vanuatu）首都維拉港（Port Vila）籌設的「太平洋融合中心」預定於 2021 年開始正式運作，將聚焦南太平洋島國關切的安全議題。³⁶ 這是澳

³² 〈日印簽署協定，美澳日印軍事後勤支援同盟成軍〉，《自由時報》，2020 年 9 月 11 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3288289>。

³³ “India, Australia strengthen defence ties as China tensions loom,” *RFI*, June 4, 2020, <http://www.rfi.fr/en/wires/20200604-india-australia-strengthen-defence-ties-china-tensions-loom>.

³⁴ Pacific Fusion Centre, <https://www.pacificfusioncentre.org/>.

³⁵ “Boe Declaration on Regional Security,” Pacific Inlands Forum Secretariat, <https://www.forumsec.org/2018/09/05/boe-declaration-on-regional-security/>.

³⁶ “Pacific Fusion Centre to be established in Vanuatu,” *Reliefweb*, October 19, 2020, <https://reliefweb.int/report/world/pacific-fusion-centre-be-established-vanuatu>.

洲「太平洋升級」戰略的重要一環，主要戰略目標不外乎就是在抗衡中國影響力擴張與因應區域安全威脅。由澳洲籌設的太平洋融合中心將提供資訊戰略分析，從而幫助增強海洋主權與權利意識，為太平洋安全機構提供安全警報與建議，也將會在參與國之間分享海事風險、假訊息等層面的資訊，例如：非法捕魚、走私毒品、販運人口以及氣候變遷等，也都是該中心的重點研究議題。

肆、結語

2020 年新冠肺炎擴散所引發的地緣政治連鎖效應，使得國際建制持續遭到弱化成為既成事實。中國為避責蓄意遲滯 WHO 既有效能，美國政府也以宣布退出 WHO 的單邊主義行為作為因應。有鑑於此，自視為中型國家、視國家安全與國際合作密不可分的澳洲，開始主動在印太戰略架構下擔綱一部分區域領導者的角色，甚至在不同議題上企圖以各類「小型多邊主義」的合作方式來分散風險。

為降低對中國的政經影響力，所以澳洲試圖與印尼、印度、日本、韓國等區域國家增加貿易，並減少對中國市場的依賴，但目前澳洲與中國的貿易額比與這些國家的貿易額加起來還多，澳洲短期內很難轉移對中國的經貿依賴。此外，澳洲在 2018 年 7 月公布的《印度經濟戰略 2035》（*An India Economic Strategy to 2035*）政策研究報告，明確表達澳洲企圖改善現階段經貿過度依賴中國市場的現況，計畫到 2035 年要將印度提升為澳洲前三大出口標的，以期降低澳洲經濟發展過度依賴中國所帶來的危機。³⁷然而，澳洲對中國貿易額在 2019 年已經達到 1,600 億美金，排名澳洲進出口第 1 名，而排名第 2 名以後的國家要短期內彌補這中國轉移出去的貿易額空缺是非常困難。³⁸

³⁷ Mr. Peter N. Varghese AO, *An India Economic Strategy to 2035: Navigating from Potential to Delivery*, A report to the Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, April 2018, <https://dfat.gov.au/geo/india/ies/index.html>.

³⁸ 呂翔禾，〈經濟依賴高華僑多，澳洲難與中國脫鉤〉，《聯合新聞網》，2020 年 6 月 18 日，<https://udn.com/news/story/6809/4644137>。

務實來說，澳中貿易關係是無法徹底切斷的，雙方對於經貿某些項目是深度相互依賴，中方固然會對澳洲採取經濟威脅的手段，但中方也會精心選擇一些經濟項目進行報復、打擊澳洲企業與轉移外貿方向。然而，作為資源供應商的澳洲企業不會受到太大影響，因為澳洲出口的產品也為中國工業發展所亟需，像是中國鋼鐵工業、軍事工業、造船工業所需要的鐵礦。澳洲每年出口的鐵礦有約 30% 進入中國市場，而中國從世界各地進口的鐵礦約有 60% 是來自澳洲。這因此使得澳洲可以對中國的擴張與威脅採取強硬的態度，並且強化與以美國為中心的印太戰略盟國，以及提升與南太區域島國之間的軍事安全關係。

壹、前言

過去一年，印度面臨的安全形勢較以往複雜。印度面臨的中國威脅不僅未減，反而有變本加厲之勢，尤其中印兩國邊防部隊分別在 6 月和 9 月爆發嚴重衝突；前者導致雙方死傷，後者亦傳一名印軍死亡。在南亞其他地區，中國持續藉由基礎建設和貸款，作為創造與擴張其在南亞影響力的有利手段。中國也透過支援印度宿敵巴基斯坦，持續在地緣上牽制印度。

在此情況下，印度政府加強軍事整備。根據瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）公布資料，2019 年度印度軍費較前一年度增加 6.8%，高達 711 億美元，僅次於美、中兩國，為全球第三高。2020 年印度在武器發展方面也取得進展，包括 9 月成功試射增程版「布拉莫斯」（BrahMos）巡弋飛彈；10 月成功試射雷射導引反坦克飛彈，以及可攜帶核彈頭、射程 800 公里的新型「英勇」（Shaurya）飛彈等。¹ 印度自製增強型「皮納卡」（Pinaka）快速多管火箭系統則在 11 月試射成功。²

在對外關係上，印度一方面試圖強化與孟加拉、斯里蘭卡等巴基斯坦以外的南亞主要鄰國間之關係，另一方面對美、日、澳等國展現出較以往

* 作者王尊彥，國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

1 “Global military expenditure sees largest annual increase in a decade—says SIPRI—reaching \$1917 billion in 2019,” Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), April 27, 2020, <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion>; Saurav Chordia, “India successfully test fired hypersonic missile Shaurya,” *American Military News*, October 9, 2020, <https://americanmilitarynews.com/2020/10/india-successfully-test-fired-hypersonic-missile-shaurya/>.

2 Shishir Gupta, “India test-fires long range Pinaka rocket system, will be deployed to counter China,” *Hindustan Times*, November 4, 2020, <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-successfully-test-fires-enhanced-version-of-pinaka-rocket-system/story-waLts08Nqlq01cwHhACqjN.html>.

積極的姿態，與其加強安全合作。印度藉此鞏固在南亞抗衡中國的條件，同時聯合亞太地區警惕中國威脅的國家形成防中連線。

貳、中印關係惡化緊張升高

一、中印國境爆發流血衝突

中印兩國國境爭議由來已久，惟長期以來兩國之間多保持克制，邊防部隊即使衝突也避免使用武器。然而，今年 5 月在克什米爾（Kashmir）地區的拉達克（Ladakh）附近國境地帶加勒萬河谷（Galwan Valley），中印兩軍部隊互毆；接著在 6 月和 9 月又發生衝突並有人員死傷甚至使用槍械，情勢驟然升高。尤其 6 月 15 日的肢體衝突長達數小時，有 20 名印軍死亡，中方則傳 40 餘人死傷，是 45 年來中印邊界首起死亡事件。印度外交部指控中國「單方面改變現狀」，中國外交部則譴責「印方部隊違反共識」。雙方雖互相指責，但也均強調對話解決分歧，反應尚屬和緩。

詎料 9 月 7 日在拉達克東部班公湖（Pangong Lake）南岸又爆衝突，過程中雙方均有開槍，是 1975 年以來中印在邊境對峙首度用槍，且有一印軍死於誤踩地雷。³ 9 月 4 日兩國國防部長會晤但無共識；9 月 10 日兩國外長會晤，達成「脫離接觸」等五項共識，暫時解除危機。⁴

事件發生後，中印雙方均加強軍事部署，國境高度緊張。尤其 6 月的死亡衝突對印度衝擊甚大，致使莫迪政府調整對外政策，進一步靠向美國及其盟邦，促成其後參與「四方安全對話」，以及邀請澳洲參加「馬拉巴爾」軍演。⁵

³ 〈中印邊界衝突：尼瑪丹增和在印度「秘密」部隊服役的藏族士兵〉，《BBC 中文網》，2020 年 10 月 20 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-54599380>。

⁴ 〈中印外長發表聯合新聞稿，雙方達成五點共識〉，中華人民共和國外交部網站，2020 年 9 月 11 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1814001.shtml>。Joint Press Statement - Meeting of External Affairs Minister and the Foreign Minister of China, Indian Ministry of External Affairs, September 10, 2020, https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/32962/Joint_Press_Statement_Meeting_of_External_Affairs_Minister_and_the_Foreign_Minister_of_China_September_10_2020.

⁵ Saheli Choudhury, "After border clash with China, India to continue strengthening ties with U.S., others, experts say," *CNBC*, August 11, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/08/11/india-foreign-policy-new-delhi-to-strengthen-ties-with-us-and-others.html>.

二、印度在國內強化防中作為

在印度國內，莫迪政府也採取更緊縮的對中措施，試圖排除與防堵中國對印度社會的滲透與影響。印度教育部繼 2019 年 10 月要求大專與中國合作開課前須獲中央批准，2020 年 8 月著手審查國內 7 所孔子學院，以及印度大專與中國之間的合作備忘錄。⁶ 印度政府 9 月逮捕 3 名涉嫌間諜行為的人士，認為渠等在包含總理辦公室等處替中國蒐集情報。⁷

在經濟方面，印度道路交通與高速公路部（Ministry of Road Transport and Highways）部長禁止中企或中資企業參與道路建設；⁸ 印度商工部（Ministry of Commerce and Industry）則修改公共採購規則，要求旗下的「政府電子市集」的上架貨品需標明原產地國家。⁹ 印度電子與通訊部（Ministry of Electronics and Information Technology）以安全為由，要求國營電信公司勿使用華為和中興的電信設備升級第四代行動通訊網路，也禁止印度使用包含微信和抖音在內的 100 餘款中國 APP。此外，印度海關也加強檢查對從中國進口的貨物。¹⁰

6 康世人，〈防滲透教育學術界 印度對孔子學院展開審查〉，《中央社》，2020 年 8 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202008030156.aspx>。

7 康世人，〈印度逮 3 間諜為中國情蒐 鎖定重要機構內部資料〉，《中央社》，2020 年 10 月 21 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202010210384.aspx>。

8 “India to ban Chinese companies from highway projects, says Union Minister Nitin Gadkari,” *New Indian Express*, July 1, 2020, <https://www.newindianexpress.com/nation/2020/jul/01/india-to-ban-chinese-companies-from-highway-projects-says-union-minister-nitin-gadkari-2163912.html>.

9 “Govt makes country of origin mandatory for GeM platforms to weed out Chinese goods,” *Hindustan Times*, June 23, 2020, <https://www.hindustantimes.com/india-news/govt-makes-country-of-origin-mandatory-for-gem-platforms-to-weed-out-chinese-goods/story-tS6o1m9PNfPdP4xqSwLnNP.html>.

10 康世人，〈抵制中國商品 印度修改公共採購規則 倡買國貨〉，《中央社》，2020 年 6 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202006230373.aspx>；〈擴大經濟抵制中國 印度拒中資參與道路建設〉，《中央社》，2020 年 7 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202007010416.aspx>。〈繼封殺抖音後 印度傳再禁 47 款中國 App〉，《中央社》，2020 年 7 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202007270302.aspx>。

參、印度與南亞地區主要國家間之關係

一、巴基斯坦

2019年2月印度空軍轟炸巴基斯坦，報復巴國極端團體殺害印度警察，兩國緊張驟升並持續至今，2020年印巴兩國部隊仍有零星交火。5月1日，印巴在克什米爾交火，2名印兵死亡；6月17日在克什米爾再度交火；11月13日，兩國在克什米爾的交火共造成13人死亡。¹¹

兩國持續強化具針對性的軍事部署，2020年8月18日印度將第一個「光輝」（Tejas Mk1）戰鬥機中隊，部署在距離印巴邊境較近的印度西部蘇魯爾（Sulur）空軍基地，¹²印軍並依2016年的美印《後勤交流備忘錄協議》（Logistic Exchange Memorandum of Agreement, LEMOA）緊急向美國購買高海拔作戰裝備。¹³在巴基斯坦方面，巴國向中國購買4艘054A/P型飛彈護衛艦，於8月23日下水；¹⁴另據媒體報導，印度9月發現中國協助巴國在克什米爾拉薩丹納多克（Lasadanna Dhok）一地建造飛彈基地。¹⁵在中印衝突升高的背景下，北京當局顯然正積極打「巴基斯坦牌」牽制印度，而印度軍方也提醒部隊，印度正面對中巴兩國聯手對付的威脅。¹⁶

¹¹ “India says 2 soldiers killed in Pakistani firing in Kashmir,” *ABC News*, May 2, 2020, <https://abcnews.go.com/International/wireStory/india-soldiers-killed-pakistani-firing-kashmir-70468798>；〈印度與中國邊境衝突 同時與巴基斯坦關係惡化〉，《BBC 中文網》，2020年7月8日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53325791>；Ayaz Gul, “Pakistani-Indian Military Clashes Kill 13 in Kashmir,” *Voice of America*, November 14, 2020, <https://www.voanews.com/south-central-asia/pakistani-indian-military-clashes-kill-13-kashmir>.

¹² 康世人，〈中印邊境緊張 印度西部前線部署光輝戰機中隊〉，《中央社》，2020年8月18日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202008180386.aspx>。

¹³ Gaurav Sawant, “As winters close in, India procures high-altitude military gear from US,” *India Today*, October 23, 2020, <https://www.indiatoday.in/india/story/as-winters-close-in-india-procures-high-altitude-military-gear-from-us-exclusive-1734316-2020-10-23>.

¹⁴ 〈中國為巴基斯坦海軍建造的先進戰艦下水〉，《美國之音》，2020年8月24日，<https://www.voachinese.com/a/5554740.html>。

¹⁵ 康世人，〈印度陷兩線作戰 控中國助巴基斯坦在克什米爾建飛彈系統〉，《中央社》，2020年10月9日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010090100.aspx>。

¹⁶ Rahul Singh, “India will not accept any shifting of LAC, says CDS General Rawat,” *Hindustan Times*, November 6, 2020, <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-will-not-accept-any-shifting-of-lac-says-cds-general-rawat/story-e7BGQGAcrZlfsRqBNh4TK.html>.

二、斯里蘭卡

斯里蘭卡與印度關係和睦，但也對中國「一帶一路」等拉攏作為持開放態度，試圖在中印之間維持平衡，中印兩國也持續在斯國競逐影響力。2019年11月戈塔巴耶（Gotabaya Rajapaksa）當選總統後即訪問印度，印度也發表4億5,000萬美元的對斯國援助；¹⁷ 戈塔巴耶在選後首次記者會（11月24日）上宣稱，要與中國重新談判漢班托塔港（Hambantota Port）的99年租約，但北京當局隨即在2020年3月批准貸款斯國5億美元協助抗疫。¹⁸ 2020年8月5日斯國國會選舉，戈塔巴耶的兄長馬辛達·拉賈帕克薩（Mahinda Rajapaksa）所率領的「斯里蘭卡人民陣線」（Sri Lanka Podujana Peramuna）勝出。未來在拉賈帕克薩家族執政下，親中立立場恐難有變化，惟對印度則未必疏遠。¹⁹ 例如：2020年9月印、斯兩國元首舉行視訊會議，雙方強調將強化安全防務合作。²⁰

2020年9月，傳出日本援助斯國的都市交通計畫喊卡。²¹ 由於印度與日本關係良好、印日兩國也合作開發斯里蘭卡，不排除斯國企圖把前述中國資助當作對印、日兩國喊價的籌碼，以及中國企圖離間斯國與印、日關係之可能。

三、孟加拉

孟加拉傳統上是印度的友好國家。雖然印度2019年實施《印度公民身分法修正案》（*Citizenship Amendment Act*）衝擊印度的孟加拉移民，印

¹⁷ Kallol Bhattacharjee, “India announces \$450 million to Sri Lanka,” *The Hindu*, November 29, 2019, <https://www.thehindu.com/news/national/will-take-ties-with-india-to-higher-levels-says-sri-lankan-president-gotabaya-rajapaksa/article30113738.ece>.

¹⁸ 〈國家開發銀行向斯里蘭卡提供5億美元優惠貸款〉，《中國金融網》，2020年3月20日，<http://www.financeun.com/newsDetail/31003.shtml?platForm=jrw>。

¹⁹ 〈斯里蘭卡國會大選中國將有重大外交斬獲〉，《中央廣播電台》，2020年7月28日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2073794>。

²⁰ 黃啟霖，〈共抗中國印度與斯里蘭卡要強化軍事關係〉，《中央廣播電台》，2020年1月19日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2048668>。

²¹ “Lanka scraps Japan-funded rail project,” *The Hindu*, September 24, 2020, <https://www.thehindu.com/news/international/lanka-scraps-japan-funded-rail-project/article32689133.ece>。

度內政部長甚至失言譏諷孟國移民為「白蟻」，引起孟國反彈，但在安全關係上過去一年兩國大致維持穩定。²² 在此同時，中國依然是印孟關係的重要變數，北京當局持續透過基礎建設等合作，加大對孟國的影響力。2019年孟加拉總理哈希納（Sheikh Hasina）成功連任後，將孟國西萊特機場航站大廈工程，交由北京城市建設集團承包，中國則降低對孟國貨物97%關稅以為回報。²³

綜觀之，過去一年印巴雖有零星武裝衝突，所幸未釀成全面戰爭。而印度與其他南亞鄰國，也維持大致穩定之關係。北京當局持續對斯里蘭卡、孟加拉等國展開合作或援助，顯示北京當局仍想在南亞擴大其影響力。對此，印度則明確其抗衡中國的立場，一方面強化與南亞鄰國關係，期稀釋中國的影響力，另一方面則加強與南亞區域外主要國家的安全關係，尤其是美國以及美國的亞太盟邦，包含日本與澳洲。

肆、印度與南亞以外國家關係

一、美國

在美中對抗的背景下，印美兩國強化關係自有高度戰略意涵。美國在提出「印太戰略」之際，即在相關政策文件當中突出對於印度的重視，2018年印美首次舉行的外交部長與國防部長的「2+2」會談，更標誌兩國間的戰略互信。2020年2月24日，美國總統川普（Donald Trump）對印度進行首次國是訪問，兩國宣布雙邊關係提升到「全面全球戰略夥伴」（Comprehensive Global Strategic Partnership）。²⁴ 10月27日美國務

²² Kallol Bhattacharjee, “Bangladesh set to receive onions from India,” *The Hindu*, September 19, 2020, <https://www.thehindu.com/news/national/bangladesh-set-to-receive-onions-from-india/article32646905.ece>.

²³ A.Z.M. Anas, “US rush to Bangladesh revs up economic race with China,” *Nikkei Asian Review*, October 6, 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-rush-to-Bangladesh-revs-up-economic-race-with-China>.

²⁴ “Joint Statement: Vision and Principles for the United States-India Comprehensive Global Strategic Partnership,” White House, February 25, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-vision-principles-united-states-india-comprehensive-global-strategic-partnership/>.

卿蓬佩奧（Mike Pompeo）訪問南亞時，並與印度政府簽署《地理空間基本交流與合作協定》（*Basic Exchange and Cooperation Agreement for Geo-Spatial Cooperation*, BECA），未來印度可分享美國衛星資料，以強化因應中國軍事威脅的能力。²⁵

美國除提升與印度的關係外，也同時加強與南亞其他國家關係。川普政府在所謂的「千禧挑戰計畫」（Millennium Challenge Corporation）之下，提供斯里蘭卡 4 億 8,000 萬美元貸款，協助斯里蘭卡的運輸與物流基礎設施。²⁶ 美國與馬爾地夫 2020 年 9 月 10 日簽署《美國國防部—馬爾地夫國防部防務暨安全關係架構》（*Framework for U.S. Department of Defense-Maldives Ministry of Defence Defense and Security Relationship*）軍事協定，²⁷ 10 月 28 日並宣布美國將在馬國開設大使館。²⁸ 值得關注的是，印度對美國在南亞發展影響力，一改過去忌憚的立場而表歡迎，顯然在新德里當局眼中，美國在南亞提升影響力，亦有助印度鞏固其周邊地區。²⁹

二、「四方安全對話」與「馬拉巴爾」演習

印度欲提升與區域外的安全關係，也展現於 2020 年 10 月出席在日本舉行的「四方安全對話」外長會議。2007 年由美日澳印組成的 QUAD，曾因澳洲考量中國忌憚，以及印度顧慮背離「不結盟」立場而未能持續運

²⁵ Anjana Pasricha, "With Eye on China, India and US Sign Landmark Military Agreement," *Voice of America*, October 27, 2020, <https://www.voanews.com/usa/eye-china-india-and-us-sign-landmark-military-agreement>.

²⁶ Abhijnan Rej, "Mike Pompeo Visits Sri Lanka and the Maldives in a Bid to Win Friends and Influence People," *Diplomat*, October 29, 2020, <https://thediplomat.com/2020/10/mike-pompeo-visits-sri-lanka-and-the-maldives-in-a-bid-to-win-friends-and-influence-people/>.

²⁷ "The Maldives and U.S. Sign Defense Agreement," U.S. Department of Defense News Release, September 11, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2344512/the-maldives-and-us-sign-defense-agreement/>.

²⁸ Nike Ching, "US to Open Embassy in Maldives Amid Geopolitics Competition with China," *Voice of America*, October 28, 2020, <https://www.voanews.com/usa/us-open-embassy-maldives-amid-geopolitics-competition-china>.

²⁹ Suhasini Haidar, "India welcomes U.S.-Maldives defence agreement," *The Hindu*, September 14, 2020, <https://www.thehindu.com/news/national/india-welcomes-us-maldives-defence-agreement/article32601889.ece>.

作，但在中國擴張的國際情勢下，四國決定重啟 QUAD。QUAD 雖非正式組織，但至少是一多邊架構，有利於成員國推動「自由開放印太」之戰略願景。

此外，2020 年 11 月 3 至 6 日美日印澳四國舉行「馬拉巴爾」年度海軍軍演，此也係自 2007 年後澳洲再度參演；美、印並在該軍演第二階段（11 月 17 至 20 日），各派一個航母戰鬥群參演。由於「馬拉巴爾」舉行於 QUAD 外長會議翌月，而參演國恰是 QUAD 成員國，這遂使該演習有如 QUAD 的「軍事篇」，國際社會甚至推測 QUAD 未來可能發展成旨在抗中的亞洲版北約。

究其背景，一方面係因 QUAD 四國均面對中國威脅，抗中情緒日益高漲；另一方面，印度近年提升與美、日、澳之間的安全關係，已先後與這三國建立「2 + 2」機制並簽訂軍事合作協議，故 QUAD 的「軍事篇」可謂水到渠成。事實上，即使印度仍不願承認拋棄其「不結盟」外交政策，然從實務上對國際安全合作轉趨積極看來，至少可算傾向「『結伴』而不結盟」立場，亦可由此窺知，印度刻正面對來自中國極大壓力，故尋求結合區域外力量反制。

三、台灣

2020 年台印關係有明顯進展，而新德里當局提升對台關係的背後，亦存在反制中國的意圖。印度與中華民國 1949 年底終止外交關係以來，迄今仍持「一中」政策，與台灣僅維持非官方關係。然在對中關係急遽惡化的背景下，2020 年 7 月印度派遣外交部美洲司長戴國瀾（Gourangal Das）擔任駐台代表，這是斷交迄今駐台代表當中階級最高者，反映台印兩國關係的升溫。

10 月 7 日，中國去函印媒要求勿報導我國國慶活動，³⁰ 結果引發印度官方與媒體反彈，反而對我國國慶活動進行諸多友好報導，期間甚至出

30 〈要媒體報導我國慶注意用詞！印度記者怒曝中國使館威脅信〉，《自由時報》，2020 年 10 月 8 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3314905>。

現印度執政黨新德里發言人巴加（Tajinder Pal Singh Bagga）於我國慶前日，在北京駐印使館附近懸掛印有我國國旗的祝賀海報之友台行動。或因時值中國召開中共十九大五中全會，而未見北京當局明顯激烈反彈。

伍、結語

印度在 2020 年的安全情勢，雖有緊張但整體上仍能維持穩定。在傳統軍力和核武力量方面，印度在南亞地區仍具有高度優勢。印度與南亞其他國家之間，在 2019 年與巴基斯坦短暫作戰後，2020 年除邊境部隊零星駁火之外，並未傳大規模戰事。

而過去一年對印度安全環境最大的挑戰，非中國莫屬。2020 年的中印國境衝突，使兩國關係急速惡化，現階段雙方均採軟硬兩手策略，一面進行談判一面強化國境軍事部署。國境衝突不僅重創印中外交關係，更成為新德里當局針對中國調整內外政策的主要推動力。

首先，在印度國內莫迪政府提出防諜、降低經貿互動、嚴審文化交流等緊縮政策，旨在排除與防堵中國威脅，減少中國對印度社會的影響與滲透。其次，在南亞地區，印度對於巴基斯坦以外的國家，設法透過援助與合作保持外交和睦的同時，也稀釋中國對這些國家影響力。最後，對南亞以外的印太國家，尤其是與中國嫌隙日深的美、日、澳等國，印度則採取「走出去」（簽署軍事後勤補給協定，並前往日本參加 QUAD 會談）以及「拉進來」（邀請澳洲參加在孟加拉灣舉行的「馬拉巴爾」軍演）的手法，建構多邊安全關係。QUAD 與軍演本質上雖非軍事結盟，然印度一連串作為，已可視為對其「不結盟」政策的實質調整，新德里顯然期待 QUAD 未來能發揮地緣戰略上牽制中國的作用。

印度行之有年的「東進」軌跡，在 2020 年裡並未跳過台灣，顯然印度對外作為的實質調整，除「不結盟」政策之外，也包含「一中」政策。在此背後，印中關係的快速惡化固然是主因，但也凸顯台灣在印度的印太政策中驟升的重要性，印度應是期待台灣未來能扮演牽制中國的角色。

戰爭歷史與主權紛爭始終是中印關係揮之不去的陰影，而中國挾其政經力量擴及對南亞的影響力，更加深印度的被包圍感。過去一年的中印衝突與印巴交火，終於促使印度正視多邊合作抗中的必要性，甚至願意擴大推動，以突破中國用「一帶一路」等戰略所織成的對印包圍網，同時也從海洋對中國進行牽制與施壓。美國民主黨拜登（Joseph Biden）甫當選總統，未來是否如川普執政後調整歐巴馬（Barack Obama）時期的「重返亞洲」政策並另謀印太構想，此刻尚不明朗。然對新德里當局而言，在中國威脅日益升高的情勢之下，為確保印度的外部安全環境，鞏固在南亞政軍優勢並尋求更多攜手抗中的印太夥伴，應是今後必須優先實施的政治議程。

壹、前言

因新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，後簡稱新冠肺炎）疫情衝擊，俄羅斯 2020 年對外活動不若以往，國內更飽受疫情肆虐之苦，惟其重返超級大國地位的雄心絲毫未減。2020 年 10 月 22 日，俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）即於瓦爾代國際辯論俱樂部（Valdai International Discussion Club）第十七屆年會「疫情的教訓與新議程：如何將世界危機轉化為世界機遇」（The Lessons of the Pandemic and the New Agenda: How to Turn the World Crisis Into an Opportunity for the World）論壇表示，僅由俄、美兩國主宰世局時代已逝。克里姆林宮發言人佩斯科夫（Dmitry Peskov）亦就此闡釋，認為目前無人可覬覦全球超級大國的地位，無論俄羅斯或美國，抑或任何一國皆然。¹ 克里姆林宮言之鑿鑿，藉由自我否定說明美國不再一枝獨秀，但眾所周知，冷戰後俄羅斯已不復前蘇聯的超級大國地位，俄羅斯實欲間接證明自己在世界政治舞台仍有一席之地。普欽今年於瓦爾代年會所言之新冠肺炎疫情可能成為世界進程的轉折起點，即為俄羅斯欲從中創造機遇的強烈表態，更隱含俄羅斯對外戰略理念的轉變。

俄羅斯雖非美國「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）的主要遏制對象，但印太地區在俄羅斯賴以重返超級大國地位的大戰略——「大歐亞夥伴關係」（Greater Eurasian Partnership），卻是不可或缺的一塊拼圖。

* 作者劉蕭翔，國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

¹ 普欽演說全文詳見“Владимир Путин принял участие в XVII Ежегодном заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». Стенограмма пленарной сессии,” Валдай Международный дискуссионный клуб, 22 октября, 2020, <https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/vladimir-putin-v-xvii-ezhegodnom-zasedanii-kluba-valday-stenogramma/>;〈克宮回應誰可以覬覦全球超級大國的地位〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2020 年 10 月 23 日，<http://sptkne.ws/Emyn>。

俄羅斯在疫情下的戰略抉擇為何，對印太安全形勢有何影響，將是值得關注的焦點。

貳、俄羅斯疫情下的戰略抉擇

與普欽關係密切的瓦爾代國際辯論俱樂部，向來被視為瞭解俄羅斯政策方針與決策菁英思維的重要平台，而瓦爾代年會則堪稱俄羅斯與國際社會的年度政治交流盛事。普欽按例於年會結束當日的談話，在相當程度上既為俄羅斯此前施政的盤點，亦為未來內政外交方針的觀察指標，故歷來為年會的亮點。瞭解普欽於年會釋放的訊息，將有助於掌握俄羅斯在印太地區的動向。

一、疫情乃世界秩序轉變的起點

普欽的理念向來能由俄羅斯智庫與學界論述初窺端倪，其間又以其重要智囊——俄羅斯高等經濟大學（National Research University–Higher School of Economics, NRU–HSE）世界經濟與國際政治學院院長卡拉噶諾夫（Sergey Karaganov）的論述最具指標性，例如其「大歐亞夥伴關係」諸多理念即轉化為俄國官方政策立場。新冠肺炎肆虐期間，卡拉噶諾夫與其團隊提出《維護和平、地球與所有國家的抉擇自由：俄羅斯外交政策新理念》（*Protecting Peace, Earth and Freedom of Choice for All Countries: New Ideas for Russia's Foreign Policy*）² 說帖，認為疫情危機即俄羅斯的轉機，俄羅斯應順勢而為。普欽今次於瓦爾代年會的演說多數即脫胎於此，實有端詳必要。

卡拉噶諾夫認為新冠肺炎對全球發展的衝擊正負效應互見。大國競爭領導權現象加劇，人類亦須共同因應全球挑戰，惟當代世界政治本質仍

² Сергей Караганов, Дмитрий Суслов, Евгений А. Примаков, Игорь Макаров, и Лариса Попович, *Защита мира, Земли, свободы выбора для всех стран: Новые идеи для внешней политики России* (Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020).

不脫鬥爭，且為建立新秩序取代正迅速崩解秩序的鬥爭。單極格局與西方五百年來主導世局的時代則將終結。俄羅斯已藉由「轉向東方」（pivot to the East），改變歐洲次大陸的權力平衡。鑑於「歐洲共同家園」（common European home）與建立以歐洲聯盟（European Union, EU，後簡稱歐盟）為中心之「大歐洲」（Greater Europe）的失敗，創建一個合作、發展與安全的體系，且更加穩定與減少對外部依賴的「大歐亞夥伴關係」則正當時。³

面臨中國「一帶一路」進逼，俄中雖協議歐亞經濟聯盟（Eurasian Economic Union, EAEU）與「絲綢之路經濟帶」整合，但俄羅斯仍寄望其「大歐亞夥伴關係」，如此方有機會建構與主導歐亞大陸新秩序，甚至重返超級大國地位。疫情固然重創俄羅斯及其「近鄰」（near abroad）地區，但對歐盟的衝擊卻又更甚，此自然削弱歐盟對俄羅斯「近鄰」國家的吸引力，「大歐亞夥伴關係」也將有更大的施展空間。這恐怕才是普欽託言疫情為世界秩序轉變的起點。對於疫情激化全球矛盾，西方主導時代終結，乃至於世界格局重組的可能，不見容於西方的俄羅斯非但樂見，更認為是難得的機遇。

二、俄儼然自許為世界秩序平衡者

普欽以為就經濟實力與政治影響力而言，中國正迅速成為超級大國，德國亦然，但英、法兩國則正式微。某些時候主導國際舞台的美國，亦不能再宣稱自己是不受限制的例外。⁴ 此即前述俄美時代終結的論述基礎。普欽於年會更表示，若美國無意與俄羅斯協商世界重要議題，俄羅斯則願

³ Караганов, Сулов, Примаков, Макаров, и Попович, *Защита мира, Земли, свободы выбора для всех стран: Новые идеи для внешней политики России*, с. 9, 18, 29.

⁴ “Заседание дискуссионного клуба «Валдай». Владимир Путин в режиме видеоконференции принял участие в итоговой пленарной сессии XVII ежегодного заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай»,” Президент России, 22 октября, 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/64261>.

與他國展開討論。此言實另有他意，蓋因美國既已不再一枝獨秀，中國又正迅速成為超級大國，故與美國對等的俄羅斯自能無視美國，而轉與他國討論決定世界重要議題。如此一來，俄羅斯無疑是美中兩國以外不容忽視的第三勢力。

大國應有與其身分相稱的思維，使其存在有意義並闡明其獨特貢獻，否則將會衰亡。卡拉噶諾夫認為俄羅斯外交的表現極佳，並已重返世界政治排行前三名，但其外交思想卻不符內外所需。多極化仍是俄羅斯外交的核心，但已無吸引力。為尋找俄羅斯的定位，卡拉噶諾夫認為俄羅斯外交戰略應奠基於三位一體的理念：（一）維護國際和平；（二）保護政治、文化、文明多樣性、主權與抉擇的自由；（三）保護自然、地球與人類生命，包括應對流行病在內的新型全球挑戰。究其論述，維護環境之說僅是順勢而為，重點則在其他兩項。就維護國際和平作為而言，一為改善預防衝突機制並制定灰色地帶（gray zones）行為規則，以避免意外衝突。核大國間應有戰略對話，以強化戰略穩定；二為強化嚇阻，應在不捲入軍備競賽下，進一步強化俄羅斯核武與常規嚇阻能力。發展最先進戰略武器自是必然，俄美《新削減戰略武器條約》（*Strategic Arms Reduction Treaty, New START*）若能延至 2026 年，將有助於發展維持戰略穩定的新架構；三為俄羅斯作為有效與成功的和平締造者；四為俄羅斯提供空中與飛彈防禦系統以及數位關鍵基礎設施防護，成為信任與安全的輸出國。至於保護政權多樣性與抉擇自由，建立主權與多樣性的全球非正式聯盟則是一途，其間維護主權乃最高價值。俄羅斯可作為「新不結盟」（New Non-Alignment）運動——不願扈從美國或中國等中小型國家的保衛者，提供霸權國之外的替代選項。⁵

卡拉噶諾夫團隊的論述泰半已於普欽年會演說傳達。例如普欽宣示各國有其政治文化，真正的民主與公民社會應由當地人民決定，而非外來者。除指責西方國家推動民主化顛覆影響他國政權與外交政策，亦為捍衛

⁵ Караганов, Сулов, Примаков, Макаров, и Попович, *Защита мира, Земли, свободы выбора для всех стран: Новые идеи для внешней политики России*, с. 26. 35-38.

俄國「主權民主」(Sovereign Democracy)，此更為普欽 2020 年初國情咨文的重點。普欽亦指出美國若無意討論網路數位空間安全，仍有許多國家與組織願意商討，大有將美國擱置一旁之意。普欽雖認為限制軍備競賽，世界才有未來，但對於美國不願延長《新削減戰略武器條約》，則強硬表態此於己無損。俄羅斯不反對將中國納入條約，但不應將條約多邊化責任轉嫁俄羅斯，況且中國的戰略核力量亦無法與俄美相提並論。

普欽雖未於年會就俄羅斯做為第三大國平衡者與「新不結盟」運動保衛者表態，但在其認定疫情下的世界秩序有利俄羅斯，且美中之外的第三大國又捨俄羅斯其誰下，俄羅斯儼然已自許為世界秩序的平衡者，僅在言明與否，未來料將趁機積極證明自我。

參、作為印太平洋者的俄羅斯

俄羅斯亟欲掌握疫情契機再起，就當前局勢觀之，俄羅斯將加速轉向東方並推動「大歐亞夥伴關係」。自許為世界秩序平衡者的俄羅斯，將不免涉足印太地區，但俄羅斯能作為印太平洋者嗎？

一、俄極音速武器優勢扭轉戰略平衡

將於 2021 年 2 月屆滿的《新削減戰略武器條約》能否延長尚在未定之天，但就此衍生的較量卻可能牽動印太安全情勢。2020 年 10 月 28 日，美國國家安全顧問歐布萊恩 (Robert O'Brien) 於哈德遜研究所 (Hudson Institute) 坦言川普總統對此不置可否，更認為條約不盡理想。蓋因條約並未涵蓋戰術核武，而俄羅斯在此對美國卻擁有巨大優勢。歐布萊恩另表示，中國因不受《中程核武條約》(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF Treaty) 限制而得以部署數千枚飛彈，瞄準美國盟友與美國海軍。故總統決定不再受制於此而讓國家安全受損，無論在印太地區或歐洲皆然。美國已退出該約並正研製有助於保障美國安全的極音速武器與彈道飛彈載具，以保護美國盟友並遏止中國。若有必要，美國也將在歐洲部署

同樣的飛彈遏止俄羅斯。⁶

美國顯然有意在印太地區與歐洲對中俄同步施壓，迫使俄羅斯同意美國對《新削減戰略武器條約》續約的要求，並讓中國加入限武談判。惟俄外長拉夫羅夫（Sergey Lavrov）早已表態不會強迫中國參與，另條約若要多邊化，法國與英國等核大國也應加入。普欽更表示俄羅斯並未堅持續約，若美國認為無此必要亦無損俄國安全，因為俄羅斯已有最新武器可供倚恃。⁷ 普欽所言即是俄羅斯目前於極音速武器領域的領先優勢。速度達超音速 8 馬赫以上之鎢石極音速巡弋飛彈（Zircon hypersonic cruise missile）於 2020 年 10 月 6 日試射成功，更讓俄羅斯自信北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）的防空或飛彈防禦系統已無法攔截其極音速飛彈的攻擊。⁸

俄羅斯向來不滿美國進攻性先發制人的核嚇阻政策，認為美國於境外和北約盟國前進部署戰術核武，並於俄國邊界咫尺之處部署反彈道飛彈系統，破壞俄羅斯曾於此間獨有的戰略核嚇阻優勢。⁹ 箇中關鍵在於美國一旦攻擊俄羅斯後，將能封鎖俄羅斯的報復攻擊，然而俄國極音速武器技術的領先卻有望讓局面反轉，轉變俄國西疆戰略劣勢。另美國若於歐洲或印太地區部署中短程飛彈，亦將吻合俄羅斯甫於 2020 年 6 月批准之新版《俄羅斯聯邦國家核嚇阻基本原則》（*Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence*）啟動核嚇阻手段的設定情境。¹⁰ 在俄羅斯擁有穿破美國反彈道飛彈系統能力的情況下，美國恐得審慎考量升高衝突的後果。

6 “В США заявили, что готовы развернуть РСМД в Европе для сдерживания России,” *TASS*, 28 октября, 2020, <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9841681>.

7 “Lavrov says no plans to force China into arms control talks,” *TASS*, December 23, 2019, <https://tass.com/politics/1102239>; “Заседание дискуссионного клуба «Валдай». Владимир Путин в режиме видеоконференции принял участие в итоговой пленарной сессии XVII ежегодного заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай».”

8 “Эксперт рассказал об уникальных характеристиках ракеты «Циркон»,” *Известия*, 7 октября, 2020, <https://iz.ru/1070568/2020-10-07/ekspert-rasskazal-ob-unikalnykh-kharakteristikakh-rakety-tcirkon>.

9 Владимир Козин, “‘Новая’ ядерная стратегия США и её последствия для России,” *Международная жизнь*, No. 9 (сентябрь 2013), с. 70.

10 “Утверждены Основы государственной политики в области ядерного сдерживания,” Президент России, 2 июня, 2020, <http://kremlin.ru/acts/news/63447>.

俄羅斯於 2019 年協助中國建立飛彈預警系統，不僅是戰略核武控制系統最重要與最敏感的部分，亦為前所未見之舉。中國有俄羅斯的相助將可因應美國部署中短程飛彈的威脅，而俄中兩國飛彈預警系統若能進一步整合，更有助於俄羅斯對來自印太地區飛彈攻擊的預警，具有防禦性嚇阻作用。復以俄羅斯現階段於極音速武器領域領先的進攻性嚇阻作用，若能持續維持領先，俄羅斯未來在核嚇阻可望擁有「矛」與「盾」兼具的攻守優勢。

俄美在《新削減戰略武器條約》續約的攻防，不僅攸關歐洲戰略平衡，更可能讓俄羅斯捲入印太地區安全競逐。俄羅斯未來若能維持極音速武器領域的領先，進一步在核嚇阻兼具「矛」與「盾」的優勢，將有望扭轉對美國的戰略劣勢。未來美國若在印太地區部署中短程飛彈，即便並非針對俄羅斯，身為歐亞大國的俄羅斯仍可對應啟動核嚇阻力量，甚至可能在關鍵時刻發揮平衡作用。

二、俄方主導的俄中軍事合作

普欽於瓦爾代年會對中國清華大學國際關係研究院院長閻學通，關於中俄軍事同盟可能性的回應則富饒趣味。普欽雖認為中俄目前並無軍事同盟的必要，卻又表示在理論上是能想像的。兩國定期舉辦海陸聯合軍演，在國防工業更已實現高度合作。俄羅斯與中國分享了軍事機密科技，正增強中國人民解放軍的防禦潛力，而此符合俄中利益。時間會證明俄中合作關係如何發展，俄羅斯也不排除與中國建立更緊密的軍事關係。普欽亦不諱言俄中必須面對美國於亞太地區部署中短程飛彈的新威脅，而兩國必然將採取對等措施回應，但在此之前仍需靜觀其變。¹¹

¹¹ “Заседание дискуссионного клуба «Валдай». Владимир Путин в режиме видеоконференции принял участие в итоговой пленарной сессии XVII ежегодного заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай». 普欽所言之分享軍事機密科技，顯然是在中美之間協助中國建立飛彈預警系統。俄方認為此能增強穩定，並降低誤判引發的戰爭威脅，非但不會造成巨大開支，反倒能為俄方帶來經濟利益。參見 Караганов, Суслов, Примаков, Макаров, и Попович, *Защита мира, Земли, свободы выбора для всех стран: Новые идеи для внешней политики России*, с. 47.

就俄中軍事合作而言，2019 年是極具進展的一年。是年俄中首度於亞太地區戰略聯合巡航，俄羅斯協助中國建立飛彈預警系統更是一大突破。2020 年 9 月中國參與「高加索—2020」（Caucasus 2020）演習，不但提升中國的遠程軍事投送能力，解放軍更有別於往大量運用俄軍武器裝備演習，有助兩國軍隊彼此的熟稔。更重要的是，此乃中國繼參演「東方—2018」（Vostok 2018）與「中央—2019」（Tsentr 2019）後，連續第三年參與俄羅斯向來不邀請外人的最高規格戰略演習，意義重大。若無意外，是項演習未來將成為俄中軍事合作的常態項目。

中國學者在瓦爾代年會的提問，頗有欲普欽公開表態之意。有別於去年認定俄中關係僅是反映於經濟層面同盟關係的說法，普欽今年雖表達兩國暫無軍事同盟必要，卻又語帶玄機留下想像空間。其所言反映俄羅斯作為印太平衡者的企圖，又刻意保留主動權，從而爭取最大利益。俄中兩國雖無正式軍事同盟關係，卻早已為「準軍事聯盟」留下空間。例如 2001 年 7 月《中俄睦鄰友好合作條約》第 9 條即載明：「如出現締約一方認為會威脅和平、破壞和平或涉及其安全利益和針對締約一方的侵略威脅的情況，締約雙方為消除所出現的威脅，將立即進行接觸和磋商。」2018 年 6 月《中俄聯合聲明》亦強調，中俄雙方願繼續加強兩軍戰略溝通協調，完善兩軍現有合作機制，拓展軍事和軍事技術領域務實合作，攜手應對地區和全球安全挑戰。¹² 兩國或許各有盤算，但現階段的發展與軍事同盟可謂僅有一線之隔。惟在俄羅斯軍力強於中國的情況下，越線與否取決於俄羅斯居多。從印太地區角度觀之，顯然在於俄羅斯是否願意進一步成為該地區的平衡者。

三、「大歐亞夥伴關係」印太之路迢迢

俄羅斯寄予厚望的大戰略——「大歐亞夥伴關係」囊括歐亞經濟聯盟、中國、印度、巴基斯坦、伊朗、獨立國家國協（Commonwealth of

¹² 《中俄簽署睦鄰友好合作條約》，中華人民共和國外交部，2001 年 7 月 16 日，<https://reurl.cc/XvkQE>；《中華人民共和國和俄羅斯聯邦聯合聲明（全文）》，中華人民共和國外交部，2018 年 6 月 8 日，<https://reurl.cc/b1Rml>。

Independent States, CIS），以及有意參與的國家和國際組織，其旨在轉化歐亞大陸為全球政經中心，但卡拉噶諾夫亦自承「大歐亞夥伴關係」進展迄今不佳，何時實現尚待觀察。¹³ 此實乃俄羅斯歷史包袱以及與中國經濟合作兩難所致。

每逢前蘇聯地區因歷史遺緒爆發衝突時，俄羅斯與其「近鄰」國家關係就不免被放大檢視，對俄羅斯欲藉歐亞經濟聯盟擴張政治影響的質疑亦揮之不去。相較於歐亞經濟聯盟，「大歐亞夥伴關係」的地緣政治色彩毋寧更重。此又為「大歐亞夥伴關係」的先天限制。

「大歐亞夥伴關係」亦能視為俄羅斯以歐亞經濟聯盟為軸心，轉向亞太地區的布局。中國目前係歐亞經濟聯盟主要貿易夥伴，2020年1至8月雙邊貿易額合計790億美元。儘管因疫情影響同比下降6.3%，但中國尚能確保其國內生產毛額1.9%的增長，有望成為歐亞經濟聯盟經濟發展的動力。然而，歐亞經濟聯盟為保護國內市場，並不急於對中國開放市場，在一定程度上也影響其經濟復甦，顯然與中國的經濟合作已成為歐亞經濟聯盟的兩難。¹⁴

四、俄羅斯成為印太平衡者的可能性

「大歐亞夥伴關係」的基礎可謂歐亞經濟聯盟，但在歐亞經濟聯盟難以擺脫歷史遺緒又進展落後下，「大歐亞夥伴關係」的推動亦不免受拖累，故其現階段欲擴及印太地區仍為奢望。俄羅斯雖欲成為美中兩國之外的第三大國勢力，但鑑於其經濟與美中仍有相當差距，復以「大歐亞夥伴關係」未成氣候，當前能讓俄羅斯插足印太地區，乃至於成為平衡者的關鍵僅剩安全議題。俄羅斯在極音速武器領域的領先優勢，以及和中國不斷強化的軍事合作，使其在印太安全議題具備成為平衡者的條件，至於介入

¹³ Караганов, Сулов, Примаков, Макаров, и Попович, *Защита мира, Земли, свободы выбора для всех стран: Новые идеи для внешней политики России*, с. 22.

¹⁴ Любовь Маврина, “Китай и ЕАЭС координируют стратегии восстановления экономик,” *ВЕДОМОСТИ*, 28 октября, 2020, <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/10/28/844995-kitai-eaes>.

與否則取決於俄羅斯，然而俄羅斯於此間軟實力的經營卻仍待努力。例如俄羅斯對美國散播新冠肺炎病毒的指控與影射，即淪為中國卸責大外宣動作的引證。¹⁵ 此刻世界各國正苦於疫情，此等假消息的散播對俄羅斯於印太地區的軟實力未必有所助益。是故，徒有硬實力卻無軟實力輔助，俄羅斯欲成為印太平衡者並非易事。

肆、結語

新冠肺炎疫情迄今仍於世界各地延燒，俄羅斯卻認為疫情將加速世界大國國力的消長，更可望摧毀西方對世局五百年來的主導。不見容於西方的俄羅斯，從未忘懷前蘇聯時期的超級大國地位，故認為此乃重返舊日榮光的契機。就作為美中兩大國之外的第三大國勢力，俄羅斯更自認捨我其誰，儼然已自許為世界秩序平衡者。此乃俄羅斯於疫情下的戰略抉擇。

加速轉向東方並推動「大歐亞夥伴關係」乃俄羅斯當前最佳出路，而自許為世界秩序平衡者的俄羅斯可能作為印太平衡者嗎？俄美兩國於《新削減戰略武器條約》的攻防，意外同步牽動印太與歐洲兩地戰略局勢。俄羅斯在極音速武器領域的領先優勢，與由其主導的俄中軍事合作，使其有望扭轉過往的戰略劣勢，甚至可能在關鍵時刻發揮平衡作用。俄羅斯雖然具備在印太安全議題成為平衡者的條件，然而其大戰略——「大歐亞夥伴關係」仍未成氣候，更遑論擴及影響力至印太地區。俄羅斯即便掌握疫情契機重振影響力，但在印太地區目前徒有硬實力卻無軟實力輔助下，欲成為真正的平衡者仍有難度。

¹⁵ “10 conflicting things in U.S. government’s handling of the pandemic,” *China Global Television Network*, May 1, 2020, <https://news.cgtn.com/news/2020-05-01/10-conflicting-things-in-U-S-government-s-handling-of-the-pandemic-Q8vXAEKPQc/index.html>. 《美國之音》指出武漢甫封城，俄國國家杜馬（State Duma）議員暨國際事務委員會副主席波克隆斯卡婭（Natalia Poklonskaya）即宣稱新冠肺炎病毒是美國有意針對中國釋放的生物武器，除能製造社會不安，美國醫藥公司亦能藉此研發疫苗致富。《美國之音》認為俄羅斯顯然欲透過高知名度的波克隆斯卡婭，發布假消息以引起更多回響。白樺，〈散佈假消息高手俄羅斯被控利用新冠疫情反美〉，《美國之音》，2020年3月12日，<https://www.voacantonese.com/a/russia-has-been-accused-of-spreading-conspiracy-theories-about-coronavirus-20200311/5324546.html>。

PART 3

.....

熱點與議題

第七章 新冠肺炎與印太區域安全

第八章 東協與南海之安全情勢

第九章 北韓核武情勢與發展

第十章 台海區域安全之情勢發展

壹、前言

2019 年底在中國湖北省武漢市爆發的新型冠狀病毒疾病（COVID-19，俗稱「武漢肺炎」，以下稱「新冠肺炎」），在 2020 年迅速蔓延到全球。新冠肺炎染疫規模之大，為 1918 年西班牙流感後僅見。國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）也預測，新冠肺炎疫情將造成 1930 年代全球大蕭條以來最嚴重的經濟衰退。這場疫情對印太區域國家造成的影響，除了因病毒造成人民感染與死亡、因區隔截斷人流、限制經貿活動，而造成經濟衰退外，還包括地緣政治上，美中兩強因疫情更添齟齬，而對區域國家造成更大的選邊壓力。本文將簡要呈現 2019 年底以來，新冠肺炎對印太區域國家的經濟衝擊，並分析疫情對印太區域安全與經貿秩序的影響。

貳、印太國家疫情與經濟衝擊

雖然印太區域國家的新冠肺炎疫情較歐美輕微，但疫情對於印太區域的整體經貿成長、區域安全，以及個別國家的政治、經貿、產業、社會秩序都造成了巨大的衝擊。除了中共、越南與台灣之外，其他國家的經濟都面臨程度不一的衰退，這些影響很難在短期內恢復。

* 作者李哲全，國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

一、疫情衝擊印太經貿秩序

根據美國約翰霍普金斯大學統計數據，截至 2020 年 11 月 26 日止，全球新冠肺炎累計確診數已高達 6,039 萬 2,439 例，死亡人數 142 萬 1,308 人。印太區域國家中，包括全球最早爆發新冠肺炎的中國（含港澳），累計確診病例數為 9 萬 2,402 例；染疫數最多的美國，確診數高達 1,277 萬 2,653 例。確診數全球第 2、亞洲第 1 是印度的 926 萬 6,705 例。俄羅斯名列全球第 5，確診數達 214 萬 4,229 例。南亞的孟加拉、巴基斯坦分別為 45 萬 4,146 例及 38 萬 6,198 例。東南亞國家確診數最高的是印尼的 51 萬 1,836 例；菲律賓次之，達 42 萬 2,915 例。緬甸、馬來西亞、新加坡也分別有 8 萬 3,566 例、5 萬 9,817 例、5 萬 8,190 例。日本累計確診病例數為 13 萬 7,735 例，韓國有 3 萬 2,318 例。¹

在新冠肺炎疫情衝擊下，人員流動受到限制，原物料與貨物流通減少，導致經濟活動與產業生產急遽下滑。收入損失導致需求降低，更使經濟進一步衰退，並加劇社會動盪。旅行禁令和公共場所關閉對於服務業，特別是旅遊業、海空運業的影響很大。根據聯合國世界旅遊組織（UNWTO）資料顯示，在疫情影響下，2020 年全球遊客抵埠人數將減少 80%，收入損失高達 1.2 兆美元。東北亞、東南亞旅遊業是全球受影響最大的兩個地區。

封鎖和隔離措施造成的供應鏈中斷，對於依賴商品貿易的國家衝擊較大，包括日本、韓國、新加坡、越南、柬埔寨、馬來西亞和泰國等。新冠肺炎中斷了跨境貿易和交通運輸，也暴露了全球價值鏈的脆弱性。例如，東南亞 40% 的出口依賴全球價值鏈，因此很容易受到供應鏈風險的影響。²此一問題也導致美國為首的許多國家，開始思考產業鏈重組或調整的問題。

¹ 關於 COVID-19 確診與死亡數據，請見“COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University,” <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>。

² 〈2019 冠狀病毒病對東南亞的影響〉，聯合國，2020 年 7 月，<https://reurl.cc/bRgYnX>。

在疫情衝擊下，根據國際貨幣基金（IMF）2020年10月的《亞太地區經濟展望》報告，2020年亞太地區經濟成長預期為-2.2%，這是有紀錄以來亞太地區面臨最嚴重的經濟衰退。雖然IMF預期2021年亞太地區經濟將恢復增長，並預估2021年該地區將有6.9%的經濟成長，但新冠肺炎帶來的經濟傷害在短期內仍難彌平。IMF認為，直到2025年，亞太地區經濟成長都難以恢復到疫情前的水準。³

二、多數印太國家面臨經濟衰退

根據IMF預測，確診數全球第1，超過1,200萬例的美國，其2020年經濟成長率為-4.3%。確診數全球第2、亞洲第1的印度（926萬6,705例），其2020年經濟成長率為-10.3%。東南亞染疫數最多的國家——印尼（51萬1,836例），經濟成長率為-1.5%；東南亞染疫數第二的菲律賓（42萬2,915例），經濟成長率為-8.3%。泰國則為-7.1%，馬來西亞為-6%，特別突出的是染疫數頗低的越南，其2020年經濟成長率可達1.6%。澳洲與紐西蘭經濟也受到相當影響，IMF評估認為2020年澳、紐的經濟成長率分別為-4.3%、-6.1%。⁴

東北亞的情形相對好一些。IMF評估中國經濟在2020年將增長1.9%。摩根大通則預估2.5%。日本受到疫情衝擊，仰賴出口的經濟陷入衰退，到2020年6月為止已連三季萎縮。9月日本出口比去年同期減少4.9%，進口減少17.2%，但對中國出口則增加14%，對美國出口略增0.7%，貿易有逐漸復甦的趨勢。⁵ IMF 2020年10月的《世界經濟展望》預測，2020年日本經濟成長率為-5.3%，2021年將轉正成為2.3%。至

3 〈IMF：今年亞太區經濟將萎縮2.2%為有記憶以來最深重衰退〉，《新浪財經》，2020年10月21日，<https://finance.sina.cn/usstock/mgpd/2020-10-21/detail-iiznezxr7306524.d.html?from=wap>。

4 “World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent,” International Monetary Fund, October 2020, <https://reurl.cc/e8aRq7>.

5 〈日本出口年減4.9%但已見緩慢復甦〉，《中央社》，2020年10月19日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202010190123.aspx>。

於韓國，因疫情影響，2020 年第 1 季貿易總額為衰退 1.8%，第 2 季擴大到 -18.3%，2020 年經濟成長率則預估為 -1.9%。⁶

參、疫情對區域安全的影響

新冠肺炎對印太區域國家的衝擊，除了人民生命健康的衝擊、經貿發展的衰退，也間接但明顯地對區域安全造成相當大影響。其中尤以美中對立升高及雙方在南海、台海較勁更為激烈最值關注。

一、美中對立升高

經過將近兩年的貿易戰與談判折衝，2020 年 1 月 15 日，美中簽署第一階段貿易協議。中國也同意把芬太尼 (Fentanyl) 列為管制藥物，讓貿易戰帶來的關係緊張出現緩和的契機。但 1 月 23 日，中共因疫情擴大，在農曆新年前夕宣布武漢封城。美中之間隨即因為新冠肺炎出現多次摩擦，雙方關係陷入建交 40 年以來的最低潮。

2 月初，美國第一個從中國撤僑，引發中共不快，雙方出現一波媒體戰。⁷ 3 月間，中國疫情趨緩，開始強化「大外宣」，利用「口罩外交」塑造「全世界都在感謝中國」的大國形象；中共外交部發言人趙立堅更拋出美軍把疫情帶到武漢的論調，稱「美國欠大眾一個解釋」。美國為此召見中共駐美大使崔天凱，表達嚴正抗議。川普並公開表示，「中國在散播假信息，說我們美軍把病毒帶到中國，這是假的。……病毒是哪來的，就

6 “World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent,” International Monetary Fund, October 2020, <https://reurl.cc/e8aRq7>.

7 2020 年 2 月 19 日，中共外交部宣布即日起吊銷美國《華爾街日報》三名駐京記者的記者證。因《華爾街日報》1 月間發表的評論文章「詆譏中國政府和中國人民抗擊疫情的努力」，且標題「帶有種族歧視色彩」。3 月 2 日，美國國務卿蓬佩奧下令，自 3 月 13 日起，美方將減少 60 名中共駐美記者。3 月 17 日，中共外交部宣布，要求《美國之音》在內的 5 家美國媒體申報在中國的財務與經營資訊，並下令《紐約時報》、《華爾街日報》、《華盛頓郵報》駐中記者年底證件到期者交還記者證，今後不得在中國與港、澳從事採訪工作。

是從中國來的，是中國病毒（Chinese virus）」。⁸ 3月底4月初，美國部署在印太的4艘航艦傳出多名官兵染疫。美中之間多次就疫情的責任歸屬相互抨擊，川普多次稱新冠病毒為「中國病毒」，批評北京隱瞞疫情，以致貽誤因應時機，美國、澳洲及部分歐洲國家也要求調查疫情起源，民間並提出多起訴訟要求中國賠償疫情造成的損失。中方則以4月間在南海的一系列強勢作為回應。

5月起，美國開始對中共採取更為強硬的立場。5月20日，白宮發表《美國對中華人民共和國的戰略途徑》（*United States Strategic Approach to The People's Republic of China*）報告，指出美國與中共過去的「交往政策」是個錯誤，必須採取全新方法應對中共的擴張與威脅。6月底至7月底，美方連續四篇政策演講，承認美國過去數十年對中政策的錯誤，並直指中共已成自由世界的首要挑戰與威脅；對於中國「必須不信任，而且要核實」，並呼籲各國建立民主聯盟，共同改變中共作為。⁹ 7月13日，美國國務院發布《美國對南海海洋聲索之立場》（*U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea*），直指中國在南海許多主張完全不合法，敦促相關國家反對中共的海洋權利主張，並重申「南海仲裁案」的裁決對中共具法律約束力。這段期間，美中雙方就香港《國安法》、新疆人權問題、南海領土紛爭等問題展開唇槍舌戰，並互相制裁對方官員。7月底，美中兩國相互關閉總領事館（休士頓、成都）。9月14日，美國駐中大使布蘭斯塔德（Terry Branstad）離任，至今美國尚未提出繼任人選。10月初

8 “Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing,” US White House, March 17, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-4/>.

9 美國四篇對中政策演講請見 Robert C. O'Brien, “The Chinese Communist Party’s Ideology and Global Ambitions,” White House, June 26, 2020, <https://reurl.cc/3L55ej>; Christopher Wray, “The Threat Posed by the Chinese Government and the Chinese Communist Party to the Economic and National Security of the United States,” Federal Bureau of Investigation, July 7, 2020, <https://reurl.cc/q8110n>; “Attorney General William P. Barr Delivers Remarks on China Policy at the Gerald R. Ford Presidential Museum,” U.S. Department of Justice, July 16, 2020, <https://reurl.cc/Q366ZO>; Michael R. Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future,” U.S. Department of State, July 23, 2020, <https://reurl.cc/x0EE6V>.

「四方安全對話」第二次外長級會談，則宣告了「印太戰略」與美、日、印、澳四國合作的強化，但也凸顯了美中對立的加深。

二、美中南海競逐激化

2020年3月底4月初，美國4個航艦戰鬥群傳出多名官兵感染新冠肺炎，衝擊美軍在印太的部署與任務。疫情相對已獲控制的中國，利用這段期間在南海採取諸多強勢作為。包括4月初，在西沙海域發生越南漁船與中國海警船相撞後沉沒的事件（6月再度發生類似事件）。4月14日，中國「海洋地質8號」科研船出現在越南專屬經濟區，引發越南抗議。4月18日，中國在三沙市之下設立西沙區、南沙區。同日，遼寧艦編隊在南海海域，包圍「美利堅」號兩棲攻擊艦。對此，美國國務院與國務卿蓬佩奧多次表示強烈反對，並呼籲各國要求中國負責。

7月1日起，解放軍在西沙海域進行5天的軍演。美方表示關切，並迅速派出雷根號與尼米茲號2艘航艦，自7月4日起在南海舉行2014年以來首見的雙航艦聯合演習。13日，美國國務院發表聲明，認定中國的南海海洋權利主張非法，並在8月底宣布制裁24家協助南海建設人工島礁及相關軍事化的中國公司及數十名涉及南海事務的中國公民。中國的回應動作是8月26日朝南海發射了4枚（另一說法是2枚）反艦彈道飛彈，包括「東風-21D」飛彈及「東風-26」飛彈。9月9日，外長王毅並在第十屆東亞峰會外長視訊會議時，抨擊2020年上半年美國在南海炫耀武力，已成為南海軍事化的最大推手。

8月下旬開始，美、中官員透過頻頻外交出訪，分別爭取區域國家的支持。8月下旬中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪訪問新加坡、南韓，討論防疫合作、朝鮮半島合作與中韓高層交流議題。9月初，國防部長魏鳳和訪問馬來西亞、印尼、汶萊、菲律賓，討論防疫合作、防務、經貿、教育、能源合作等議題。10月11~15日，外長王毅訪問柬埔寨、寮國、馬來西亞、泰國。討論續推中馬「兩國雙園」及馬國東海岸鐵路、加快中泰鐵路建設，支持推動泰國「東部經濟走廊」與「粵港澳大灣區」

對接等一帶一路相關議題。王毅也談到與泰國進行疫苗合作、提供寮國、柬埔寨疫苗與經濟援助等議題，並與柬埔寨簽署自由貿易協定。

另一方面，美國國務卿蓬佩奧 10 月初訪問日本，與日本、印度、澳洲外長舉行「四方安全對話」（QAUD）第二次部長級會談。10 月底，蓬佩奧訪問印度、斯里蘭卡、馬爾地夫、印尼、越南，指責中國是「掠奪者」、北京與斯里蘭卡簽署的協議侵犯當地主權，並承諾在馬爾地夫開設美國大使館。10 月 19 日，上任不久的日本首相菅義偉訪問越南，暗批中國在南海建設人工島當成軍事據點的行為，並與越南總理阮春福（Nguyen Xuan Phuc）會談，同意進行抗疫合作、讓醫療物資的供應鏈更為多元化，並就日本國防裝備物資的移轉協定達成協議。¹⁰ 美、中、日高階官員分別訪問區域國家，試圖爭取支持的意圖至為明顯。¹¹ 面對美中對立激化，東協國家多仍希望維持區域和平，不願在美中之間選邊。¹²

三、中共加大對台灣施壓

由於擁有因應 SARS 的經驗、中央疫情指揮中心妥適因應疫情、資訊即時公開透明、防疫物資特別是口罩管控得當、邊境管控得宜、社區防疫完善、國民防疫配合度高、先進的醫療科技等因素，使台灣在新冠肺炎肆虐的 2020 年，能將確診數與死亡數控制在低點，並獲得國際社會的高度肯定。¹³ 但這段期間，北京當局幾乎對台灣政府的各種作為都指為「以疫謀獨」，並對台灣採取更激烈的軍事恫嚇行動。

¹⁰ 楊明珠，〈菅義偉越南演講暗批中國將南海軍事據點化〉，《中央社》，2020 年 10 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010190331.aspx>。

¹¹ 澳洲學者薩耶（Carl Thayer）認為，王毅的訪問是對蓬佩奧呼籲聯合反對中共及其政策做出的反應。薩耶指出，中國對柬埔寨、寮國的訪問有損 2020 年 9 月啟動的湄公河—美國夥伴關係（相關國家包括柬埔寨、寮國、緬甸、泰國、越南），讓美國為這些國家在新冠疫情紓困、抗旱措施等多個項目提供援助。〈中國展開新一輪外交攻勢爭取東南亞國家抵制美國〉，《美國之音》，2020 年 10 月 20 日，<https://www.voacantonese.com/a/fresh-wave-chinese-diplomacy-bolsters-resistance-US-southeast-asia-20201019/5627198.html>。

¹² 例如，9 月 8 日（中國防長魏鳳和正在印尼訪問），印尼外長蕾特諾（Retno Marsudi）接受《路透社》訪問時強調，東協 10 國外交部長 8 月的聯合聲明顯示，地區國家致力於保持團結、維護和平且不願在中美關係惡化期間選邊站隊。

¹³ 〈成功防疫因素〉，中華民國衛生福利部，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/np-4823-205.html>。

新冠肺炎爆發初期，台灣政府針對世界衛生組織（WHO）多次將台灣列入中國項下，導致多國誤認台灣有嚴重疫情一事提出嚴正抗議要求更正，並多次呼籲世衛組織不該排除台灣，以免防疫出現缺口。但中共國台辦、外交部與官媒多次抨擊台灣政府「以疫謀獨」。對於台灣處理武漢包機議題、向國際社會提供口罩、防護衣、隔離衣、呼吸器等防疫物資，以及與美國及其他國家進行新冠肺炎各種合作，均斥為「以疫謀獨」。¹⁴

對於美國高階官員訪台，除了重複「以疫謀獨」的論調，中共採取了更激烈的作為。例如，8月初，美國衛生部長阿札爾（Alex Azar II）訪台，討論加強台美醫衛領域交流，並與台灣衛福部簽署《美台衛生合作備忘錄》。北京在阿札爾訪台期間派遣軍機飛過台海中線，在舟山群島舉行3天實彈演習，並在阿札爾離台後宣布將在台海南北兩端進行軍演。9月中，美國國務次卿柯拉克（Keith J. Krach）來台悼念李登輝前總統，並與經濟部長王美花等官員就多項議題交換意見。中共也在柯拉克訪問期間，在台海舉行實戰化演訓，派遣數十架次軍機踰越台海中線，並進入台灣西南空域。至11月底，中共軍機對台灣西南空域的襲擾，仍持續進行中。

肆、疫情對區域經貿的衝擊

疫情期間，各國政府忙於相關因應作為，美中兩大國亦須顧及與其他國家的抗疫合作或相關協助。但在經濟與產業方面，美國提出的供應鏈重組倡議，以及中國與東協相互成為最大貿易夥伴、RCEP的簽署，都可能是影響未來區域經濟秩序與產業的重要因素。

¹⁴ 林克倫，〈武漢包機返台仍卡關 國台辦再批以疫謀獨〉，《中央社》，2020年2月14日，<https://reurl.cc/GrRxIG>；〈國台辦評所謂「台美防疫夥伴聯合聲明」〉，《新華網》，2020年3月24日，<https://reurl.cc/KjnbDy>；禾立，〈「以疫謀獨」是妄想（觀滄海）〉，《人民網》，2020年4月12日，<https://reurl.cc/WLZrZL>。

一、美國推動供應鏈重組

新冠肺炎疫情反映了美國對中國醫療產業鏈的依賴。白宮貿易顧問納瓦洛（Peter Navarro）指出，美國必需的藥品，口罩、手套、護目鏡等醫療器材，以及呼吸器等醫療設備，都過度依賴外國到危險的地步；而世界最大醫療產業製造就在中國。隨後，美國展開行動，與日本、澳洲、印度、台灣等盟邦夥伴討論供應鏈重組的問題。

7月22日，美國國務卿蓬佩奧表示，各國與中國關係緊張，為印度帶來機會，印度應專注國內供應鏈，將供應鏈移出中國，並在電信、醫療產品等領域上減少對中國的依賴。¹⁵ 8月，美國衛生部長阿札爾來台，和台灣討論建立公衛領域、醫療產業鏈的合作關係。9月初，美國在台協會（AIT）與台灣外交部、經濟部、歐洲經貿辦事處、日本台灣交流協會合辦「重組供應鏈」論壇。會中發表聲明，宣示台美將強化供應鏈重組及韌性的諮商及合作，特別在資通訊和醫療領域；並將在理念相近的區域，如印度、東協，及捷克、匈牙利、波蘭及斯洛伐克等維斯格勒四國集團（Visegrad Group），強化供應鏈的韌性。¹⁶

9月1日，日本、印度、澳洲的貿易部長在視訊會議中，也同意合作致力於在印太地區實現供應鏈彈性，以分散生產與採購來源，降低對中國的依賴。根據其聯合聲明，日本、印度、澳洲已敲定細節，強化2020年稍晚將啟動的供應鏈計畫。¹⁷ 11月20日，台北與華府舉行第一次「台美經濟繁榮夥伴對話」（Taiwan-US Economic Prosperity Partnership Dialogue）。雙方除簽署美台經濟繁榮夥伴對話合作備忘錄，並針對經

¹⁵ Archana Chaudhary, "India Has Chance to Draw Away China Supply Chains, Pompeo Says," *Bloomberg*, July 22, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-07-22/india-has-chance-to-draw-away-china-supply-chains-pompeo-says>; 〈蓬佩奧：印度有機會將供應鏈從中國轉移走〉，《法廣中文網》，2020年7月23日，<https://reurl.cc/gmljL4>。

¹⁶ 林育瑄、陳韻聿，〈美台歐日重組供應鏈論壇聲明確保安全不受政治脅迫〉，《中央社》，2020年9月4日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009045005.aspx>。

¹⁷ Kiran Sharma, "Japan, India and Australia aim to steer supply chains around China," *Nikkei Asia*, September 1, 2020, <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/Japan-India-and-Australia-aim-to-steer-supply-chains-around-China>.

濟、科學、5G 以及供應鏈等多項議題進行討論。¹⁸

全球供應鏈是否將出現重組，甚至產生與中國壁壘分明的「非紅供應鏈」，各方看法不一。渣打銀行資深經濟學家符銘財認為，美中貿易戰若持續，世界將邁向兩套平行且互斥的系統，東協與印度具備可服務美、中兩套系統的產業供應鏈，會是全球製造業兵家必爭之地。¹⁹ 但以經貿互利與產業效能考量，一般認為出現全面產業鏈重組的機率不高。從目前公開資訊揭露的內容來看，與疫情相關的醫療衛生產業，以及具高度戰略重要性的電信產業（特別是 5G）、資通訊產業及半導體產業，是較可能出現供應鏈重組的區塊。

二、中國與東協國家經貿關係深化

2020 年是中國—東協自貿區建立 10 周年，雙邊貿易額從 2010 年的 2,928 億美元增長至 2019 年的 6,415 億美元。截至 2019 年底，雙向投資累計金額也達到 2,230 億美元。中國已在東協設立 25 個境外經貿合作區，雙邊經貿與投資關係都有相當進展。2020 年，因新冠肺炎疫情爆發，中國與美、歐貿易量減少，但東協國家與中國的經貿額則有增加。中國商務部部長助理李成鋼指出，面對新冠肺炎疫情，中國和東協國家採取了一系列措施，包括建立便利人員往來的「快捷通道」、相互支援防疫物資和醫療設備、加快復工復產、維持共建「一帶一路」合作、加強互聯互通、維護產業鏈與供應鏈穩定，以共同促進地區經濟復甦。²⁰ 2020 年 1 月至 8 月，中國與東協貿易總值達到 4,165.5 億美元，同比增長 3.8%，占中國外貿總值的 14.6%，中國與東協已經互為第一大貿易夥伴。2020 年上半

18 潘姿羽，〈台美經濟對話確認半導體優先戰略合作 9 項事實清單全文〉，《中央社》，2020 年 11 月 21 日，<https://reurl.cc/4m7pRK>；呂伊瑩，〈台美經濟對話下週登場外交部：彰顯戰略夥伴更緊密合作〉，《自由時報》，<https://reurl.cc/pyjMya>。

19 梁珮綺，〈美中貿易戰與疫情影響電子業朝東協印度布局〉，《中央社》，2020 年 10 月 21 日，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202010210206.aspx>。

20 〈商務部：中國與東盟國家今年前 8 月經貿合作逆勢增長〉，《新京報》，2020 年 9 月 27 日，<http://www.bjnews.com.cn/news/2020/09/27/773280.html>。

年，中國對東協投資額達到 62.3 億美元，同比增長 53.1%，占中國上半年對「一帶一路」沿線國家投資的 76.7%，東協對中國實際投入外資金額也同比增長 5.9%。²¹

另外，11 月 12 日至 15 日，第三十七屆東協峰會在河內舉行，歷經 7 年談判的「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）在峰會期間簽署。²²一旦 RCEP 生效，其成員國人口約 36 億，占全球人口近半，15 國的經濟總量約為 27 兆美元，占全球 GDP 的三分之一，貿易額也約占全球的三分之一，將使其成為人口最多、經濟規模最大、貿易額僅次於歐盟的自由貿易協定。原本彼此之間沒有簽署自貿協定的中、日、韓，也將因 RCEP 生效而擁有降稅待遇。

美中貿易戰與科技戰，使中國必須分散出口市場，尋找更多的經貿與科技合作夥伴。RCEP 協定的簽署，或將有助中國確立其區域經貿秩序的領導地位，未來中、日、韓之間可能有更多的產業合作，對於台灣面臨較高關稅的產業，如機械、石化等也會有相當程度的影響。

伍、結語

新冠肺炎大流行，對於印太區域與全球的衝擊可說前所未見。除了中國、越南、台灣之外，區域國家的經濟都出現嚴重的負成長。原已不睦的美中關係，因中國的強勢作為及疫情處置與究責問題，而更進一步惡化。區域國家在美中齟齬下，選邊站隊的壓力持續升高。印太戰略與「四方安全對話」有所進展，美國也力倡「供應鏈重組」；但另一方面，中國與東協國家已互相成為最大貿易夥伴，RCEP 簽署後，北京對區域經貿的影響與主導能力也可能相應增強。

21 李如意，〈1 月至 8 月雙邊貿易總值達 4165.5 億美元東盟成為中國第一大貿易伙伴〉，《人民網》，2020 年 9 月 28 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0928/c1004-31877511.html>。

22 RCEP 談判於 2012 年 11 月啟動，自 2013 年起歷經多個回合協商，各參與國於 2019 年 11 月在泰國曼谷的東協峰會上發表聲明，宣布完成協定的 20 個章節磋商。參與 RCEP 談判的國家包含東協 10 個會員國（汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南）及 6 個自貿協議夥伴（印度、中國、日本、韓國、澳洲與紐西蘭），但印度在 2019 年 11 月因關稅、與他國貿易赤字和非關稅壁壘等歧見，決定不加入 RCEP。

疫情尚未過去，氣候轉涼後出現的新一波疫情，仍在多國肆虐，新冠肺炎對人類的衝擊與疫後的世界秩序展望，仍未真正明朗。此外，可望出任美國下一任總統的拜登（Joseph Biden），將如何處理美中之間各面向問題，包括貿易戰後續處理、5G 問題與更廣泛的科技戰等，目前仍無由得知。因此，本文的內容，僅屬階段性的分析。新冠肺炎疫情對於印太區域安全與秩序的影響，仍在持續動態發展中。

壹、前言

2020年間的東南亞區域安全局勢大致平和。夾處於美中的戰略競爭之間，東協成員國仍欲奉行其「避險」(hedging)政策，亦即不願在美中兩強之間做出抉擇，而試圖一方面和中國交往以取得經濟利益，另一方面藉由美國對區域局勢的介入，減低中國崛起可能有的侵略或改變現狀之風險。¹新加坡總理李顯龍於6月間投書《外交事務》(*Foreign Affairs*)，表示東南亞國家不樂見被迫在美中之間選邊站，它們「必須避免夾在中間，或被迫做出令人不快的選擇」，²即傳達「避險」政策的精神。然而，中國未因新冠肺炎疫情的影響而減緩在南海地區的軍事與準軍事行動。相應的，美國亦加大對中國的批判，並強化對其友盟的承諾。在此情勢下，東協雖因內部的不一致而難以形塑強硬的對中立場，協商中的《南海行為準則》(*Code of Conduct in the South China Sea, COC*)亦無實質進展，但其個別成員國——特別是菲律賓與越南——則有逐漸採取強硬對中政策的趨勢。中國與菲律賓或越南爆發傳統戰爭的可能性雖低，但可能因灰色地帶衝突而產生局部緊張關係。

* 作者陳鴻鈞，國防安全研究院國家安全研究所助理研究員，負責第貳、參節；李俊毅，國家安全研究所副研究員，負責第壹、肆、伍與陸節。

1 Cf. Kuik Cheng-Chwee, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, 2008, pp. 159-185.

2 Lee Hsien Loong, "The endangered Asian century: America, China and the perils of confrontation," *Foreign Affairs*, July/August 2020, <https://tinyurl.com/ybh8obur>.

貳、中國在南海持續加強管控作為

2020年，在美中競爭的態勢下，美中在南海問題的較勁特別突出。中國不斷透過以下方式強化對南海的管控，捍衛中國在南海的安全及利益：

一、落實行政管轄權的行為

中國除了執法及軍事作為之外，中國科學院島礁綜合研究中心2020年3月在永暑礁（Fiery Cross Reef）與渚碧礁（Subi Reef）設立分站、國務院4月宣布海南省三沙市下分設西沙及南沙兩區、民政部發布南海部分島礁與海底地理實體之標準名稱等新措施，藉此宣示與強化中國對南海的行政管轄權。³

二、海警強硬執法

中國海警與越南漁船於2020年4月及6月發生船隻擦撞事件，導致越南漁船沉沒。越南都對中國表達抗議。⁴然而，中國國防部則強硬表態，認為中國是在中國的主權範圍內所進行的公務執法行動，屬於合法範圍。⁵8月，對於菲律賓抗議中國在黃岩島（Scarborough Shoal）附近海域

3 〈中國科學院島礁綜合研究中心永暑站、渚碧站啟用〉，《人民網》，2020年3月20日，<http://scitech.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0320/c1007-31641995.html>；孫少龍，〈國務院批准海南省三沙市設立市轄區〉，《新華網》，2020年4月18日，<https://tinyurl.com/yyorfjp9>；〈自然資源部民政部關於公布我國南海部分島礁和海底地理實體標準名稱的公告〉，中華人民共和國中央人民政府，2020年4月19日，<https://tinyurl.com/y3ag63rn>。

4 〈中國海警：越南漁船非法進入西沙群島海域侵漁，撞我海警船後沉沒，8船員被救起〉，《環球網》，2020年4月3日，<https://china.huanqiu.com/article/3xgifTerc8Z>；〈越南政府證實又一艘漁船被中國海警船撞擊〉，《美國之音》，2020年6月15日，<https://tinyurl.com/y4zxh3dy>。

5 〈國防部發言人吳謙就美國國防部發表越南漁船與中國海警艦艇相撞事的聲明答記者問〉，中華人民共和國國防部，2020年4月20日，<https://tinyurl.com/y39oe46s>。

沒收菲律賓漁船漁具，中國外交部則強調中國海警是在黃岩島海域依法執勤。⁶

三、解放軍透過演習展現武力

中國也把南海當成練兵、演習、展現強大武力的重要場所。2019年11月，中國第一艘自製航母「山東號」在完成南海演訓後，於海南三亞成軍。2020年4月，「遼寧號」艦隊至南海執行跨區機動訓練。⁷7月，中國國防部證實，中國派遣轟-6G、轟-6J等新式戰機在南海進行日間及夜間的高強度訓練，包括晝夜間起降、遠程奔襲、對海面目標攻擊等，並聲明相關訓練是年度計畫中的例行工作。⁸7月，中國在西沙舉行軍演。8月，媒體傳出中國在西沙永興島（Woody Island）部署轟6轟炸機。同月，中國一方面在南沙、西沙等地舉行軍事演習，另一方面亦對南海試射4枚飛彈。⁹解放軍此舉目的是在嚇阻美國在南海的軍事活動，也是在展現中國反介入及區域拒止的能力。此後，中國又在10月與11月在南海進行各式軍事演習。¹⁰

四、解放軍使用軍事手段干擾南海聲索國活動

2020年4月，菲律賓指控中國軍艦使用射控雷達瞄準菲律賓船隻。但中國外交部出面否認，強調中國軍艦是在南沙群島相關海域正常巡航，

6 〈2020年8月21日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2020年8月21日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1808053.shtml。

7 李宣良、黎雲，〈我國第一艘國產航空母艦交付海軍 習近平出席交接入列儀式〉，《新華網》，2019年12月18日，<https://tinyurl.com/yydsrmtv>；莫小亮，〈海軍遼寧艦航母編隊組織跨區機動訓練〉，《新華網》，2020年4月13日，<https://tinyurl.com/yy7b38ag>。

8 〈2020年7月國防部例行記者會文字實錄〉，中華人民共和國國防部，2020年7月30日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2020-07/30/content_4868851.htm。

9 Carla Babb, "China Launches 4 Missiles into South China Sea," *VOA*, August 27, 2020, <https://www.voanews.com/usa/china-launches-4-missiles-south-china-sea>.

10 "PLA to hold two simultaneous exercises in South China Sea," *Global Times*, November 16, 2020, <https://www.globaltimes.cn/content/1206994.shtml>; 〈中國又軍演 18日起連兩天北部灣海域實彈訓練〉，《中央社》，2020年10月17日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202010170224.aspx>。

有關操作符合國際法及相關安全規範。¹¹ 8月，對於菲律賓反對中國針對菲律賓軍機採取無線電干擾活動，中國外交部則強調，由於菲律賓軍機入侵中國南沙駐守島礁鄰近的空域，損害中國的主權及安全，呼籲菲律賓停止挑釁的舉動。¹²

五、抗議並警告外國在南海的軍事活動

中國對於美國、澳洲等其他國家在南海舉行軍事演習非常關切及警戒，批評相關作為是破壞南海的安全及穩定，指責美國是南海軍事化的主因，解放軍會堅定捍衛國家主權及相關利益，並維護地區和平及穩定。¹³ 2020年8月，面對美國不斷採取發言、舉行軍事演習等相關活動對南海議題表達關切，外交部長王毅批評，這是美國違背不選邊的承諾，公開介入南海領土爭議，並透過舉行軍事演習破壞區域秩序，且大肆挑撥中國和東協之間的關係，干擾《南海行為準則》的磋商，目的是基於美國國內及地緣政治的考量。王毅公開呼籲要和平解決爭端，重啟《南海行為準則》磋商，中國也將加強與沿岸國的海上合作，包括安全與經濟部分，使南海趨於和平穩定繁榮。¹⁴

可是，另一方面，中國也持續和南海爭端國家表達繼續協商對話的立場。2020年7月14日，王毅與菲律賓外交部長陸辛（Teodoro Locsin Jr.）進行視訊會議，表達與菲律賓一起透過協商對話解決海上爭議，早日達成《南海行為準則》，維持南海和平及穩定。¹⁵ 繼而，7月30日，王毅跟

11 〈2020年4月30日外交部發言人耿爽主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2020年4月30日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1775247.shtml。

12 〈2020年8月21日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2020年8月21日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1808053.shtml。

13 〈2020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，2020年4月30日，http://www.mod.gov.cn/jzhzt/2020-04/30/content_4864572_3.htm。

14 〈王毅就當前中美關係接受新華社專訪〉，中華人民共和國外交部，2020年8月5日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1804247.shtml>。

15 〈王毅同菲律賓外長洛欽舉行視頻會談〉，中華人民共和國外交部，2020年7月14日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1797667.shtml>。

印尼外交部長勒特諾（Retno Marsudi）視訊會議，同時提到南海議題，重申協商對話的重要性，並儘快完成《南海行為準則》的立場。¹⁶ 8月20日，印尼外長勒特諾訪問中國，雙方觸及南海議題，王毅再度表達積極完成《南海行為準則》談判的態度，並認為有助南海和平穩定。¹⁷ 8月23日，王毅與越南副總理兼外交部長范平明（Pham Binh Minh）會面，同樣表達希望透過協商解決兩國海上邊界爭議，維護南海和平及穩定。¹⁸ 9月2日，中國外交部與中國南海研究院在北京舉辦 1.5 軌的「合作視角下的南海」國際視訊研討會，王毅聲明中國主張由當事國直接協商談判解決爭議、儘快完成《南海行為準則》、擱置爭議及共同開發等立場。¹⁹ 11月，中國總理李克強在東亞峰會上再次宣稱中國將積極推動完成《南海行為準則》談判。²⁰

參、美國加強與東協國家之合作

2020年，美國持續強化與東協國家之間的合作，南海議題是其中之一。正因為中國違反不威脅使用武力及透過和平對話解決爭端等承諾，持續在南海透過各種軍事活動恫嚇東南亞鄰國，白宮在2020年5月所公布的《美國對中華人民共和國的戰略途徑》（*United States Strategic Approach to The People's Republic of China*）將此視為中國軍事崛起所帶來的一種威脅，所以美國不僅會持續在南海執行航行自由行動，也矢言提供盟邦及夥伴安全上的援助，建立抗衡中國軍事威脅的能力。²¹

16 〈王毅同印尼外長蕾特諾舉行視頻會談〉，中華人民共和國外交部，2020年7月30日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1802552.shtml>。

17 〈王毅同印尼外長蕾特諾舉行會談〉，中華人民共和國外交部，2020年8月20日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1807891.shtml>。

18 〈王毅：不忘初心，繼往開來，推動中越關係不斷向前發展〉，中華人民共和國外交部，2020年8月23日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1808442.shtml>。

19 〈王毅：維護南海穩定，攜手化解挑戰〉，中華人民共和國外交部，2020年9月3日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1811780.shtml>。

20 〈李克強在第15屆東亞峰會上的講話（全文）〉，《新華網》，2020年11月15日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-11/15/c_1126742560.htm。

21 National Security Council, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” The White House, May 26, 2020, pp. 6, 13, <https://tinyurl.com/yadkczmy>.

7月21日，美國亞太助理國務卿史達偉（David Stilwell）參加第二十七屆東協區域論壇（ASEAN Regional Forum）資深官員視訊會議時，重申美國對自由開放印太地區裡東協扮演核心角色的觀點，並強調東協區域論壇透過合作和對話促進透明度，對提升區域安全架構的完整上具有重要性。美國也承諾支持一個有意義的《南海行為準則》。²² 此前，國務卿蓬佩奧發表《美國對南海海上主張之立場》（*U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea*）的聲明，強調美國正在強化對南海的政策，公開闡明中國對南海的主張是不合法的，包括「九段線」、南海島礁擁有的經濟海域等；表明國際社會不會允許中國將南海視為其海上帝國的一部分，美國將會堅定支持美國的東南亞盟邦與夥伴，保護他們在國際法下所擁有的合法權利及權益。²³

9月27日，國務院再度發出聲明，引用習近平在2015年9月25日在白宮的發言，即中國無意追求南沙群島的軍事化，中國的前哨不針對也不會影響任何國家，指責中國一再在這些爭議前哨追求挑釁的軍事化活動，包括部署反艦巡弋飛彈、擴大軍用雷達與情報分享能力、建設可供戰機起降的跑道等。美國國務院批評中國共產黨使用這些軍事設備及設施進行恫嚇，並企圖控制中國無法律基礎的海上主張，而這些設施也可提供海上民兵與中國海警船使用，阻止鄰國具正當性的執法活動、離岸漁業與探勘活動等。國務院對於許多國家近期在聯合國對中國在南海的非法主張提出正式反對表示支持，並呼籲國際社會持續反對這些不可接受與危險的行為，同時向中國共產黨清楚表明立場；美國將會持續與東南亞的盟邦及夥伴站在一起，抵抗中國企圖主導南海的恫嚇行為。²⁴

儘管如此，美國主導的2020年環太平洋軍演（RIMPAC）全部參與國家縮減至10國，東南亞參加的國家只有汶萊、菲律賓及新加坡。至於

22 “Assistant Secretary David R. Stilwell Participates in the ASEAN Regional Forum Senior Officials Meeting,” Department of State, July 24, 2020, <https://tinyurl.com/y4y8xzn2>.

23 Michael Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

24 “China’s Empty Promises in the South China Sea,” Department of State, September 27, 2020, <https://www.state.gov/chinas-empty-promises-in-the-south-china-sea/>.

2018 年有參加環太平洋軍演的國家，例如：越南、印尼、馬來西亞與泰國，此次卻未參加 2020 年環太平洋軍演。

此外，2020 年是「美國與東協戰略夥伴關係」（U.S.-ASEAN Strategic Partnership）建立 5 周年，華府也繼續推動與東協的戰略夥伴關係，同時提高對湄公河跨境治理的關注。4 月 22 日，蓬佩奧與東協外長舉行因應新冠肺炎疫情的特別會議，重申雙方的戰略夥伴關係，承諾共同因應新冠肺炎疫情，並謀求重新恢復經濟成長。同時，蓬佩奧也在會議上關切北京操縱湄公河上游水壩水流的行為。²⁵ 8 月 4 日，史達偉與寮國共同主持第三十三屆美國——東協對話（U.S.-ASEAN Dialogue），聚焦在美國與東協之間的合作，包括政治安全、經濟，以及社會文化支柱等，同時強調美國—東協夥伴關係在確保自由且開放印太地區的重要性。華府重申對東協的承諾，共同努力確保清楚且透明的規則區域秩序，並強化以東協為核心的區域秩序；聲明需要依據國際法等相關規範和平解決南海爭端。華府也再次確認美國將擴大它在湄公河的夥伴關係，以促進主權、經濟互賴和透明且以規則為基礎的途徑，以解決跨邊界的挑戰。相關國家也表達歡迎美國與東協之間不斷擴大的經濟關係。參與國同意繼續提升可持續且透明的經濟成長，此舉有助提升東協的韌性對抗不具持續性的債務，特別是在後新冠肺炎疫情時期的經濟復甦。美國也關注美國與東協智慧城市夥伴關係，以及在水、運輸、網路安全和健康等有助東協人民的計畫。參與國也討論擴大教育及訓練機會、女性賦權等議題。11 月，美國與東協舉行高峰會，再次表達強化與東協關係的立場。²⁶

9 月，蓬佩奧向東協提出新的計畫——「湄公河—美國夥伴關係」（Mekong-U.S. Partnership）。²⁷ 10 月 15 日，美國舉辦第一屆強化跨邊界

25 “The United States and ASEAN Are Partnering to Defeat COVID-19, Build Long-Term Resilience, and Support Economic Recovery,” Department of State, April 22, 2020, <https://tinyurl.com/y4la9xjp>.

26 “33rd U.S.-ASEAN Dialogue: Strengthening U.S.-ASEAN Relations,” Department of State, August 5, 2020, <https://www.state.gov/33rd-u-s-asean-dialogue-strengthening-u-s-asean-relations/>; “United States and ASEAN: A Billion Futures Across the Indo-Pacific,” Department of State, November 13, 2020, <https://www.state.gov/united-states-and-asean-a-billion-futures-across-the-indo-pacific/>.

27 “The Enduring U.S. Commitment to ASEAN,” Department of State, September 11, 2020, <https://www.state.gov/the-enduring-u-s-commitment-to-asean/>.

河流治理的印太會議。史達偉再度提及「湄公河—美國夥伴關係」的重要性，聲明美國擴大對湄公河次流域的交往，包括提供經費、支持湄公河委員會的角色與透明的區域河流的治理。史達偉也重申對中國單方面操縱湄公河水流的關切，並強調需要透過湄公河委員會分享全面且全年的水資訊。²⁸

肆、東協的集體行動

2019年年底以來，東協成員國似有針對南海爭議展開法律戰的跡象。2019年12月12日，馬來西亞向聯合國大陸礁層界限委員會（Commission on the Limits of the Continental Shelf）提出申請，要求將其大陸礁層延伸至自領海基線200海里以外。此舉因與中國的主張重疊，導致中國於同日提出照會，指稱中國享有南海諸島的主權及對南海的歷史性權利。中國的舉動引起各國不滿；自2020年3月起，區域內國家菲律賓、越南與印尼，以及區域外的國家包含美國、澳洲、英國、法國與德國等，紛紛向該委員會提出照會，否定中國的歷史性權利之主張。²⁹其中印尼身為東協成員但非南海主權的聲索國，其於5月26日提出的照會裡，特別提及中國的「九段線」主張不符國際法，且已被2016年常設仲裁法院的裁判確認，是東協成員國除菲律賓外首度公開支持2016年的仲裁案者。若菲律賓日後與中國進行南海主權的法律戰，印尼的支持有利菲國組成同盟，別具意義。³⁰

然而，相應的變化在東協層次並不明確。越南是東協成員國裡對中國在南海的擴張持強硬反對立場者，惟其在2020年擔任東協輪值主席

²⁸ “United States Hosts Indo-Pacific Virtual Conference on Strengthening Governance of Transboundary Rivers,” Department of State, October 16, 2020, <https://tinyurl.com/y22opn84>.

²⁹ Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), “Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Partial Submission by Malaysia in the South China Sea,” United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, October 10, 2020, <https://tinyurl.com/y63p5fus>.

³⁰ “In Letter to UN Chief, Indonesia Takes Stand on South China Sea,” *Radio Free Asia*, May 28, 2020, <https://tinyurl.com/y4d78422>.

的期間，僅進一步確立《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）的重要性。若將 2019 年 11 月 3 日的《第 35 屆東協高峰會主席聲明》（*Chairman's Statement of the 35th ASEAN Summit*）與 2020 年 6 月的《第 36 屆東協高峰會主席聲明》相較，兩者皆訴諸以符合國際法——包含《聯合國海洋法公約》——的方式和平解決爭端，惟後者更強調以包括《聯合國海洋法公約》在內的國際法作為決定各國在海洋權利、主權權利，與司法及法律利益的基礎，並主張《聯合國海洋法公約》設立所有海洋活動的法律框架。³¹此一變化或反映東協欲強化法治以抗衡中國的主權聲張，但其後效仍有待觀察。這是因為東協內部對中國的立場不一，難以達成更明確或強硬的共識，個別成員國對於公開和中國對立亦有顧慮。蓬佩奧於 7 月 13 日發表否定中國在南海的主張之聲明後，東協成員國無一明確表示贊同。³²

伍、越南與菲律賓的安全作為

2020 年間較引起關注的國家安全政策或實踐，非越南與菲律賓莫屬。菲律賓在總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）執政下，雖大致仍奉行「避險」政策，但展現較明顯的親中遠美之對外政策。此一態勢在 2020 年略有調整。首先，就菲中兩國的經貿關係來說，杜特蒂甫於 2019 年 8 月 28 日至 9 月 1 日赴北京訪問，兩國並簽訂 6 項協議，2020 年雙方因此無進一步的互訪或經貿協定。10 月 15 日，杜特蒂宣布解除在南海探勘石油的禁令，使設在禮樂灘（Reed Bank）的 3 項油氣探勘計畫得以恢復，其中之一涉及與中國海洋石油集團（China National Offshore Oil Corporation, CNOOC）的合作。菲國因為與中國的南海主權爭議，自 2014 年起停止相關探勘活動。對於菲國重啟這些在爭議地區的計畫，該國能源部長庫西

31 “Chairman’s Statement of the 35th ASEAN Summit,” ASEAN, November 3, 2019, <https://tinyurl.com/wojgeev>; “Chairman’s Statement of the 36th ASEAN Summit,” ASEAN, June 26, 2020, <https://tinyurl.com/y6n5axdf>.

32 Ian Storey, “The South China Sea Dispute in 2020-2021,” *ISEAS Perspective*, Issue 2020, No. 97 (September 3, 2020), p. 5.

(Alfonso Cusi) 希望中國尊重其決定，並期待此舉可加速和中國聯合探勘的談判。³³ 由於菲國總統任期為 6 年，杜特蒂上任（自 2016 年 6 月 30 日起）迄 2020 年底已進入第五年，一般相信其無再強化與中國之經貿關係的誘因，反而可能關注既有協議的履行。

其次，就菲中兩國的政治與安全關係來說，兩國於 2020 年的紛爭不斷。2 月 17 日，菲國一艘海軍護衛艦在自由群島（Kalayaan Islands，亦譯為卡拉揚群島）巡航時，遭解放軍海軍護衛艦以射控雷達對準；4 月 18 日，中國國務院批准海南省三沙市設立西沙區和南沙區，這兩起事件引發菲國外交部於 4 月 22 日向中國提出外交抗議。³⁴ 7 月 1~5 日，中國在西沙群島舉行軍演。對此，菲國外交部長陸辛於 7 月 3 日嚴詞警告，指若中國將其軍事行動延伸至菲國水域，將引起菲國「最嚴重的反應」。³⁵ 7 月 12 日是海牙常設仲裁法院作出南海仲裁案裁決的四週年，陸辛於當日重申南海議題「無可協商」。蓬佩奧於 13 日發布美國否定中國在南海的主權聲張之聲明後，菲國國防部長羅倫札納（Delfin Lorenzana）復呼應表示北京「必須遵守《聯合國海洋法公約》」。³⁶ 8 月 21 日，菲國外交部針對 5 月間中國海警於黃岩島附近水域沒收菲國漁民漁具一事，提出外交抗議。³⁷ 杜特蒂則於 9 月 22 日的聯合國大會視訊演說中，罕見地捍衛 2016 年的仲裁案裁決，稱其「已是國際法的一部分，無可妥協，也不受過往政府的淡化、削弱或放棄」，並以不點名的方式表示該國「堅定拒絕破壞【該裁決】的嘗試」。³⁸

33 “Philippines’ Duterte approves resumption of energy projects in South China Sea,” *Reuters*, October 15, 2020, <https://tinyurl.com/y4af3z5y>; Andreo Calonzo, “Philippines Paves Way to Ending Oil Exploration Row with China,” *Bloomberg*, October 29, 2020, <https://tinyurl.com/yyd6rt7l>.

34 Frances Mangosing, “PH files 2 diplomatic protests vs Chinese aggression in West Philippine Sea,” *Inquirer.net*, April 22, 2020, <https://tinyurl.com/yyrxpznq>.

35 Richard Javad Heydarian, “US, China inch closer towards a conflict at sea,” *Asia Times*, July 6, 2020, <https://tinyurl.com/y6z3fjb8>.

36 Derek Grossman, “China Refuses to Quit on the Philippines,” *The Diplomat*, July 22, 2020, <https://tinyurl.com/yykemkbo>.

37 “Philippines, China in fresh row over disputed shoal,” *Asia Times*, August 21, 2020, <https://tinyurl.com/y6rwhr29>.

38 Philip Heijmans and Andreo Calonzo, “Philippines’ Duterte gets tough on China in shift back toward U.S.,” *Bloomberg*, September 22, 2020, <https://tinyurl.com/y2k3rz6c>.

菲國在具體行動上值得關注之處有二。8月27日，陸辛於受訪時讚揚川普政府在南海的「航行自由行動」(FONOPs)及對菲國主權的維護，並首次表明若中國攻擊菲國海軍的船艦，該國將援引與美國的《共同防禦條約》(*Mutual Defense Treaty*, MDT)，向美國尋求支援。³⁹10月底菲國媒體報導，該國國防部正研議從其「公民武裝部隊地理單位現役輔助部隊」(Cafgu Active Auxiliary Service, CAAS)組建海上民兵，主要任務為巡邏與監視，目的則是對抗中國的海上民兵，但菲國內部仍有爭議。⁴⁰這兩項發展尚未成型，但分別對應中國在區域的軍事與灰色地帶行動，不僅對中國傳達更強烈的反制意志，也提高兩國因意外而爆發武裝衝突的可能。

最後，菲國對中疑慮升高，相對來說便需向美靠攏。2月11日該國政府宣布將終止菲美《軍隊互訪協定》(*Visiting Force Agreement*, VFA)，牽動美國於印太地區的軍隊部署。⁴¹惟6月1日菲國向美國駐菲大使館表示暫停該協定的終止，陸辛對此舉的解釋則是「強權競爭的升高」與「新冠肺炎疫情」。這反映菲國對中國的行動感到不安，而尋求美國的軍事存在與安全承諾。⁴²

越南於2019年11月底公布新的防衛白皮書《越南國防2019》(*2019 Viet Nam National Defense*)，以不點名的方式指稱在南海(越南稱東海)的「單方行動、以權力為基礎的脅迫、國際法的違反、軍事化、現狀的改變，以及對越南基於國際法而有的主權、主權權利與司法權之侵害」，構成該國國家安全與區域和平及穩定的威脅；主要強權間日益升高的戰略競

³⁹ Amanda Hodge, "Manila would trigger US defence treaty if China fires on warships," *The Australian*, August 27, 2020, <https://tinyurl.com/y5gbekbb>.

⁴⁰ Richard Javad Heydarian, "Philippines taking aim at China's sea militias," *Asia Times*, October 29, 2020, <https://tinyurl.com/y2xgcm2z>. "Cafgu"的全稱為"Citizens Armed Forces Geographic Units".

⁴¹ Mico Galang, "The Philippines-US Visiting Forces Agreement and small power foreign policy," East Asia Forum, April 9, 2020, <https://tinyurl.com/y2jxp23t>.

⁴² "Embassy Statement Regarding the Visiting Forces Agreement," U.S. Embassy in the Philippines, June 2, 2020, <https://tinyurl.com/y2up8d4u>; Prashanth Parameswaran, "What the US-Philippines VFA Withdrawal Suspension Does and Doesn't Say About the Alliance," *The Diplomat*, June 4, 2020, <https://tinyurl.com/y8zyng5>.

爭，亦使南海成為可能爆發衝突的「亮點」。⁴³ 爰此，越南國防政策從 2009 年防衛白皮書的「三不」原則，調整為「四不與一條件」。在原先的不提供外國軍事基地、不與外國締結軍事同盟，以及不利用第三國對抗另一國這「三不」原則之外，越南新增不在國際關係使用或威脅使用武力此一原則，反映其以防衛為本質的國防戰略。值得注意的是，新版白皮書主張「取決於情勢與特殊條件，越南將考慮與其他國家發展必要與妥適的防衛與軍事關係」，賦予其國防政策必要的彈性。⁴⁴

儘管如此，越南並未因 2020 年越中之間的數起事件而有新的軍事與防衛行動。4 月 3 日中國海警船與越南漁船擦撞並導致後者沉沒，引發美國國務院發言人歐塔加斯（Morgan Ortagus）與中國外交部發言人趙立堅的相互指控，最受國際關注。⁴⁵ 中國單方面宣布 5 月 1 日至 8 月 16 日期間，於北緯 12 度以北的南海地區實施禁漁令，亦招致越南漁民與政府的抗議。⁴⁶ 在這些事件中，越南政府的處理多僅是提出外交抗議，對中國的舉措幾無影響。

值得關注的，是越南於 2020 年 3 月 20 日與 27 日連同韓國與紐西蘭參加以視訊方式進行的「四方安全對話」（QUAD）。雖然該次會議的主題是新冠肺炎疫情的應處，這三國的參與卻開啟國際間關於「四方安全對話 Plus」（QUAD Plus）成為抗衡或圍堵中國的架構之討論。越南因為和中國的南海主權爭端，加上其域內國家的身分，其動向尤受關注。迄今該國尚無明確的表示，但未來若越中之間在南海爆發嚴重衝突，「四方安全對話 Plus」或成為前揭「與他國發展必要與妥適的防衛與軍事關係」之例

⁴³ Vietnam Ministry of National Defense, *2019 Viet Nam National Defense* (Hanoi: National Political Publishing House, 2019), p. 19.

⁴⁴ Vietnam Ministry of National Defense, *2019 Viet Nam National Defense*, pp. 23-24; Nguyen The Phuong, "Vietnam's 2019 Defense White Paper: Preparing for A Fragile Future," Asia Maritime Transparency Initiative, December 17, 2019, <https://tinyurl.com/yye7ht2z>.

⁴⁵ "Vietnam rejects China's fishing ban in disputed waters," *Straits Times*, May 9, 2020, <https://tinyurl.com/y5u7uaoe>.

⁴⁶ Thomas Joscelyn, "Why China Sunk a Vietnamese Fishing Boat During the COVID-19 Pandemic," Foundation for Defense of Democracies, April 10, 2020, <https://tinyurl.com/y2o6zy4y>.

證。⁴⁷或許因為如此，美國與日本紛紛強化與越南的關係。日本首相菅義偉於 10 月 19 日展開上任後首次出訪，對象即是越南；⁴⁸蓬佩奧於 10 月底結束斯里蘭卡、印度、馬爾地夫與印尼的訪問行程後，臨時受邀於 29 日訪問越南，皆顯示雙方強化關係的意圖。⁴⁹

陸、結語

中國在南海的行動，大致分成三種態樣。軍事方面，解放軍持續透過軍演展示實力、干擾其他聲索國的活動，並試圖排除域外國家的介入；在政治上，中國透過行政管轄權與警察權的行使，試圖營造其有效管理南海的形象，藉此支撐或彰顯其主權訴求；在外交方面，則以《南海行為準則》的磋商安撫東協成員國，也希望藉此排除美國的角色。美國對此則在軍事上以軍演及「航行自由行動」彰顯其在區域的存在與對友盟的安全承諾，在外交上則加大對區域國家的支持，並否定中國主權聲張的正當性。相較之下，對於中國在南海行使行政管轄權與警察權，迄今似較無有效的應對方式。

爰此，中國對南海的「治理」，構成與區域國家摩擦的主要來源。對東協成員國因各國對中國的立場不一，加上對中國的顧慮，難以藉由東協的制度平台提出有效的應對之道。2020 年，東協雖由對中相對強硬的越南任職輪值主席，但也僅強調《聯合國海洋法公約》的重要性，實質的政治效果仍待觀察。在此情況下，南海聲索國——特別是菲律賓與越南——往往因中國的「執法」行為引起的事件，而和中國發生爭議。部分因為美國的外交支持，菲律賓在 2020 年間呈現較明確的親美立場，對

⁴⁷ Derek Grossman, "Don't Get Too Excited, 'Quad Plus' Meetings Won't Cover China," *The Diplomat*, April 9, 2020, <https://tinyurl.com/y4v83dys>.

⁴⁸ Viet Anh, "Suga's Vietnam visit gets thumbs up from strategic community," *VN Express*, October 22, 2020, <https://tinyurl.com/y5et9mnz>.

⁴⁹ "Pompeo Wraps 5-Nation Asia Visit in Vietnam, with Recurring Anti-China Theme," *VOA*, October 30, 2020, <https://tinyurl.com/y5avfyrv>.

中國的批評雖有限度，但逐步加強。越南在國防政策上增加和其他國家發展軍事與防衛關係的但書，賦予自身更多的彈性，也因「四方安全對話」對該國的重視，而有強化其與這些國家的安全關係之前景。中國和這些國家發生軍事衝突的可能性不高，但設若其「執法」行為因意外而升高，將可能引起菲、越的激烈反應，而衝擊區域的和平。

壹、前言

綜觀 2020 年的北韓核武情勢與發展，北韓採取的行動對於東亞區域和平的衝擊不若往年，其原因在於全球在 2020 年廣泛受到新冠肺炎（COVID-19）的影響，北韓亦無法自外於疫情的應處；¹ 另一方面則是由於北韓領導人金正恩（Kim Jong Un）於 4 月 15 日傳出健康惡化的消息，鞏固政局的穩定成為當務之急。美國延續去年的立場，排除周邊國家的參與，以消極但堅定的方式要求北韓達成朝鮮半島無核化的目標。中國則因處理新冠肺炎，而無暇著力北韓無核化議題。本章探討 2020 年北韓核武所觸發的相關議題，主要包含北韓無核化的進展、北韓領導權的穩定性、及利益相關國家的因應。

貳、北韓無核化的進展

延續 2019 年金正恩與川普的兩次會面，² 核武議題的熱度在北韓的積極操作下，於 2020 年上旬始終維持不墜。但自 2020 年 6 月以後，北韓發現該議題得不到美國的積極回應，因而中止操作該議題。2020 年 10 月 10 日，在北韓勞動黨成立 75 週年的閱兵典禮上，北韓首次推出過去從未對外展示的新型洲際彈道飛彈，顯示北韓核武議題並未消失，而是繼續發酵。

* 作者章榮明，國防安全研究院網路安全與決策推演研究所博士後研究。

¹ 根據南韓媒體的報導，截至 2020 年 7 月 12 日為止，新冠肺炎造成北韓 500 人死亡，39 萬人受到隔離。〈武漢肺炎〉北韓零確診？韓媒爆：至少隔離 39 萬人 500 病逝〉，《自由時報》，2020 年 7 月 12 日，<https://reurl.cc/9XAX0a>。

² 若加計 2018 年 6 月 12 日，川普與金正恩於新加坡舉行的高峰會，則川金會已有三次之多。

一、北韓未能於 2019 年底取得成果

探討 2020 年北韓無核化的進展，必須先談 2019 年懸而未決的期限事件。2019 年 10 月 5 日，北韓與美國代表於瑞典斯德哥爾摩進行關於達成無核化的會談，但一如往昔般地未能獲得共識。隔日，北韓外交部設下 2019 年 12 月 31 日的期限，要求美國必須在期限前改變其態度，否則未來的會談將無以為繼。³ 美國與北韓關於無核化的立場分歧，出現在美國希望一步達成「徹底、可查證、不可逆的無核化」（Complete, Verifiable, Irreversible Denuclearization, CVID），而北韓則希望逐步達成。12 月 3 日，北韓外交部負責對美事務的次長李泰成（Ri Thae Song）在一項聲明中表示，2019 年即將結束，美國卻仍未提出處理非核化的進一步計畫；李並表示美國將得到何種「聖誕禮物」完全取決於美國的選擇。⁴ 李泰成聲明中提到的「聖誕禮物」，引起外界諸多揣測，甚至美國總統川普還曾打趣地回應，該「聖誕禮物」可能不是飛彈試射，而是個花瓶。⁵ 12 月 8 日，北韓中央通訊社（以下簡稱「朝中社」）發布新聞，表示在西海衛星發射場（Sohae Satellite Launching Station）進行了一場「非常重要」的測試，可提升該國戰略地位，但在新聞中並未提供相關內容。對於該次測試的項目，一般推測為發射衛星（或洲際彈道飛彈）所使用的引擎。12 月 14 日，朝中社再次發布新聞，指出復於同一地點進行了一場「關鍵性」的測試，詳細內容依舊未披露。在該次測試後，北韓人民軍總參謀長卜正天（Pak Jong Chon）警告「敵對勢力」切勿妄加挑釁。⁶

³ Min Joo Kim, “North Korea gives Trump administration year-end deadline to change ‘hostile policy’ if it wants nuclear talks to continue,” *Washington Post*, October 7, 2019, <https://reurl.cc/Q3xAdb>.

⁴ “N.K. warns end-of-year deadline is drawing near for U.S. to present new negotiating proposal,” *Yonhap*, December 3, 2019, <https://reurl.cc/d5Ak0k>.

⁵ Kevin Breuninger, “Trump jokes that North Korea’s ‘Christmas gift’ may be a ‘beautiful vase,’ not a missile test,” *CNBC*, December 24, 2019, <https://reurl.cc/j5oZ5L>.

⁶ “North Korea carries out ‘very important test,’” *BBC*, December 8, 2019, <https://reurl.cc/Ezel2g>; “North Korea conducts ‘crucial test’ - state media,” *BBC*, December 14, 2019, <https://reurl.cc/R1mG0D>.

二、2020 上半年多次試射飛彈掀波

北韓先前所設下 2019 年 12 月 31 日的期限，並未受到美國理會，北韓也未送上聖誕禮物。北韓領導人金正恩乃於 2020 年 1 月 1 日宣布，在美國放棄敵意之前，朝鮮半島不可能無核化；金正恩並表示新的戰略武器很快就會登場。此後的兩個月，金正恩所言的新武器並未出現，顯示該武器的製造時程出現問題。北韓只能以飛彈試射影響區域和平。

2020 年 3 月 2 日，北韓從東部的元山（Wonsan）發射兩枚短程彈道飛彈，南韓總統府隨即表示，對於北韓時隔 3 個月又重新開始試射短程飛行物體表達強烈關切，主張這種行為無益於緩解朝鮮半島的緊張局勢，並敦促北韓停止這種舉動。⁷ 北韓復於 3 月 9 日由咸鏡南道（South Hamgyong Province）向北韓東海岸附近海域發射三枚短程彈道飛彈。南韓軍方對此表示「深切遺憾」，並稱這加劇了朝鮮半島的緊張局勢。⁸

3 月 21 日，北韓再由平安北道（North Pyongan Province）發射兩枚彈道飛彈。該省位於在朝鮮半島西北角，平壤的西北方向，與中國接壤。⁹ 對於北韓接連的飛彈試射，美國總統川普未置一詞，反而於 3 月 22 日致函金正恩，信中表示願在打擊新冠肺炎上提供合作，並與全球領袖保持聯繫。北韓於同一日肯定川普來函，並表示儘管近來有些摩擦，此舉象徵兩位領袖有「特殊且穩固的私交」。¹⁰ 從川普的信件內容可以看出，美國並不理會北韓的飛彈試射，因為在川普的信中對於飛彈試射隻字未提。

據南韓聯合參謀本部 3 月 29 日表示，北韓於 3 月 29 日當天上午從元山朝東北方向的日本海發射兩枚飛行物，以 30 公里的最高高度飛行約 230 公里。南韓軍方表示，在全球忙於應對新冠肺炎疫情之際，北韓的這

7 〈北韓沉寂三月，今年首度試射飛彈〉，《聯合報》，2020 年 3 月 2 日，<https://reurl.cc/14qAoY>。

8 〈韓國稱朝鮮發射多枚飛行器，為一週內第二次武器試驗〉，《紐約時報中文網》，2020 年 3 月 9 日，<https://reurl.cc/9XaN5a>。

9 〈北韓再次發射不明飛行物體〉，《美國之音》，2020 年 3 月 9 日，<https://reurl.cc/k0gY7d>。

10 〈金正恩胞妹不領情，打臉川普私交說〉，《中時新聞網》，2020 年 3 月 23 日，<https://reurl.cc/9XaN0j>。

次發射「非常不恰當」，並呼籲北韓停止進行此類軍事行動。¹¹ 4月14日，南韓聯合參謀本部表示，北韓當天從江原道（Kangwon Province）向東海海域發射數枚疑似短程反艦巡弋飛彈。¹² 推測北韓之所以於3、4月間進行飛彈試射，是為了維持無核化議題的熱度，但眼見美國置之不理，只好於6月12日，由北韓外交部部長李善權（Ri Son Gwon）表示，對於改善與美國的關係已轉為絕望，將不再向美國執政者提供宣揚政績的籌碼。至此，北韓挑釁行動暫告一段落。綜上所述，北韓於2020年（截至11月底為止）共計發射5次飛彈，時間座落在3至4月。

三、2020 下半年藉閱兵再度掀波

10月10日，北韓進行慶祝北韓勞動黨成立75週年的閱兵典禮，首次亮相最新型的洲際彈道飛彈，這是北韓兩年來首次對外展示長程武器。值得注意的是，未經測試便進行展示，並非北韓的慣例，因而再掀波瀾。分析人士表示，這種需要用11車軸（22車輪）運載的彈道飛彈一旦完成部署，將是世界上最大型的洲際彈道飛彈。¹³ 該次閱兵同時展示了火星-15（Hwasong-15）洲際彈道飛彈，此為北韓成功試射過、射程最遠的彈道飛彈。美國前負責北韓事務的情報官員加勞斯卡斯（Markus Garlauskas）指出，展示新型洲際彈道飛彈可能是為了消除外界對北韓打擊美國本土能力的疑問，而且威脅正在準備試射這種更大型的彈道飛彈。¹⁴ 回顧2019年的「聖誕禮物」一說，指涉的應該就是由11車軸所承載的新型彈道飛彈，而此前未能送出「聖誕禮物」，實因尚未製造完成之故。即便是到了

11 〈全球苦於對抗新冠病毒疫情之際北韓發射彈道導彈〉，《美國之音》，2020年3月30日，<https://reurl.cc/0OR0p9>。

12 〈南韓軍方：北韓疑似向東海發射數枚短程巡航導彈〉，《美國之音》，2020年4月14日，<https://reurl.cc/e8A13j>。

13 “North Korea unveils ‘monster’ new intercontinental ballistic missile at parade” *CNBC*, October 10, 2020, <https://reurl.cc/avAmG4>.

14 〈北韓閱兵展示新型洲際彈道導彈〉，《美國之音》，2020年10月11日，<https://reurl.cc/avAmG4>。

2020年的10月，也就是10個月後，該彈道飛彈也只進行了展示，而尚未進行測試。

根據美國智庫史汀生中心（Henry Stimson Center）轄下專門研究北韓的「北緯38線」（38 North）計畫，該新型洲際彈道飛彈長約25~26公尺，直徑約2.5~2.9公尺，較之於火星-15洲際彈道飛彈，長度增加約4~4.5公尺，直徑增加約0.5公尺，酬載增加1,000~2,500公斤，射程可到達美洲大陸的任一角落。其發射重量約在100,000~150,000公斤，對照中國東風41的80,000公斤，與前蘇聯SS-24的104,000公斤，北韓的新型飛彈堪稱世上最大的洲際彈道飛彈。¹⁵

金正恩在閱兵典禮上致詞，表示自2020年年初開始，北韓面臨意想不到的巨大挑戰。在因長期經濟制裁而導致資源短缺的情況下，北韓不僅需要進行緊急防疫，還要克服自然災害、重建家園。在困難之際，北韓人民堅決支持和擁護黨和國家所採取的措施，攻堅克難。¹⁶注意到金正恩的發言，北韓人民攻堅克難，其實等於回應了川普於2020年3月協助北韓抗疫的提議。也等於表示北韓不需要美國的協助，傾全國之力亦可對抗新冠肺炎。

四、北韓仍藉走私緩解經濟制裁

肇因於北韓接連之核彈試驗及危害區域和平之行為，聯合國於2017年9月11日通過《第2375號決議》，對北韓進行經濟制裁，但未能完全阻擋貨物進入北韓，特別是以走私的方式。全球43個國家於2020年7月24日向聯合國制裁委員會提交報告，指北韓透過海上轉移貨品的手段，在今年前5個月內走私進口超過160萬桶精煉石油，遠超出聯合國限制的每年50萬桶。報告要求敦促聯合國成員國，立即停止向北韓供應石油。¹⁷

¹⁵ Vann Van Diepen and Michael Elleman. "North Korea Unveils Two New Strategic Missiles in October 10 Parade," *38 North*, October 10, 2020, <https://reurl.cc/14qA0W>.

¹⁶ 〈金正恩出席朝鮮勞動黨建黨75周年閱兵式〉，《文匯網》，2020年10月11日，<https://reurl.cc/MdV5R4>。

¹⁷ 〈制裁無效？北韓今年已走私160萬桶石油〉，《中時新聞網》，2020年7月25日，<https://reurl.cc/v1AYgN>。

我國雖然積極配合聯合國的決議案，但在 2020 年由媒體披露幾種北韓的走私方式中，其中一種居然與我國的台中港有關。

美國在台協會（American Institute in Taiwan, AIT）於 2020 年 8 月 25 日舉辦「台灣石油業及天然氣產業之國際制裁遵循」視訊研討會，邀請台灣金融界和油品業者與會。在台協會人員在報告中表示，南韓「SK 創新」（SK Innovation）之子公司，2 年多前向台中港自由貿易區承租油槽並囤積油品。2019 年 6 月 23 日南韓籍油輪「Loi Hope」號於該油槽裝載完油品後離開台中港，在前往目的地濟州島的途中，於 6 月 26~27 日在公海上以「海上加油」的方式，將油品輸送給巴拿馬籍的「Yun Hong」貨輪；復於 6 月 30 日以相同方式，輸送油品給中國籍未登記之貨輪。巴拿馬籍與中國籍的貨輪於油品輸送完畢後，逕行航向北韓港口，並被美國衛星拍下。¹⁸ 這是繼 2017 年 10 月高雄商人陳世憲涉嫌租用香港籍貨船「方向永嘉號」（Lighthouse Winmore）在公海賣油給北韓，再次發生我國違反經濟制裁北韓的事件。¹⁹

除了通過海上的船對船轉運，繞開對煤炭和石油等物資的貿易限制之外，海沙也成為北韓突破經濟制裁，創造收入的方式。位於華府的智庫「國防高級研究中心」（Center for Advanced Defense Studies, C4ADS）於 2020 年 3 月 4 日發表報告，根據商業衛星圖像及船運數據顯示，2019 年共有 1,563 個船次造訪了北韓的海州灣（Haeju Bay），其中很多船隻返回了中國沿岸的一些港口。「這明顯違反了聯合國安理會 2017 年的禁止北韓從事供應、銷售或轉運沙」的決議。²⁰

由於北韓的走私方式不斷翻新，使得即便在公海上通行的其他船隻，亦無法得知所目擊的船對船轉運竟是正在進行的走私行為，這使得情報

18 石秀華，〈暗助金小胖 1 / AIT 秀衛星空拍圖 抓包台中港竟成北韓油倉〉，《CTWANT》，2020 年 9 月 30 日，<https://reurl.cc/KjR7pj>。

19 盧伯華，〈台灣公司涉入海上走私油品給北韓〉，《中時新聞網》，2017 年 12 月 29 日，<https://reurl.cc/WL76kx>；曹郁芬，〈台灣制裁走私北韓油品商陳世憲 美國務院肯定〉，《自由時報》，2018 年 1 月 13 日，<https://reurl.cc/7omGeQ>。

20 〈美國智庫報告：北韓中違反聯合國制裁從事沙貿易〉，《美國之音》，2020 年 3 月 4 日，<https://reurl.cc/5qzjG6>。

與衛星偵照變得十分關鍵。儘管我國努力遵守聯合國對於北韓的經濟制裁決議，仍有零星不法業者不願配合。在我國獲得「海上衛士」(Sea Guardian, MQ-9B)無人機後，或可協助監控台海周邊船隻，增強空中偵照的能力。

參、北韓領導權的穩定性

一、金正恩的健康情況撲朔迷離

除了核武議題外，2020年北韓最為人矚目的是金正恩的健康狀況。因為這牽涉到金正恩是否能行使職權，乃至其外交政策延續及接班人選。金正恩4月15日未曾露面其祖父金日成的冥誕紀念活動，引發議論。由於這活動為北韓一年當中最重要政治活動，外界因而揣測金正恩或健康狀況不佳、或手術失敗導致昏迷，甚至病故。即便北韓兩周後發布金於5月1日出席順天(Sunchon)磷肥工廠竣工典禮的照片與影片，影中人仍被解讀為係金的替身，而非金本人。²¹金正恩的健康狀況不佳，似乎也從川普口中的發言得到證實。在4月27日的一場白宮記者會上，當被問及金正恩的健康狀況時，川普表示他確實掌握清楚的情況，但現在不宜談論。川普並祝福金正恩一切都好。²²

由於自北韓逃亡至南韓的人士(脫北者)於6月初開始，從南韓境內向北韓施放反金正恩的宣傳氣球，導致朝中社於6月9日宣布切斷南北韓之間的熱線。北韓勞動黨中央組織指導部第一副部長金與正(Kim Yo Jong)於6月13日發表聲明表示，「經最高領袖、我黨和國家的授權，我

²¹ 對於金正恩的健康狀況，甚至於渠是否健在，並無定論。參見：尉遲佩玉，〈金正恩對比照又被抓包！網驚：招牌菱角嘴沒了？〉，《中時新聞網》，2020年5月4日，<https://reurl.cc/6lxONr>；〈金正恩99%已死亡？南韓脫北議員：除非有奇蹟發生〉，《自由時報》，2020年5月1日，<https://reurl.cc/6lxONr>；關於金正恩健康不佳只是謠言的說法，請見Choe Sang-hun, "South Korea Confident That Rumors of Kim Jong-un Illness Are Wrong," *New York Times*, April 26, 2020, <https://reurl.cc/x0AM6V>。

²² 〈川普一席話，似乎證實金正恩仍然在世〉，《中央社》，2020年4月28日，<https://reurl.cc/d5AKLV>。

已經向對敵工作事務部下達了指令，要他們果斷執行下一步的行動，南韓很快就會看見設在北韓開城的『沒用的』南北共同聯絡事務所關閉」。²³ 金與正的聲明中所提最高領袖即為金正恩，但可信度則不得而知。6月16日下午，靠近兩韓邊境的開城工業區傳出爆炸聲與黑煙。南韓統一部證實，此係由於北韓爆破位於開城的南北共同聯絡辦公室所致。²⁴ 該共同聯絡事務所是金正恩和南韓總統文在寅（Moon Jae-in）於2018年4月27日的高峰會所達成的主要協議之一。爆破該事務所標誌著繼2020年6月9日切斷熱線後，另行切斷與南韓的聯絡管道。

在2020年9月22日爆發北韓軍人於其領土最南端的康翎郡海域（Kangryong County），射殺疑似投誠的南韓海洋水產部官員後，引發南韓嚴厲譴責。北韓勞動黨中央委員會統一戰線部於9月25日致函南韓總統府，表示金正恩同志對於該不光彩事件感到抱歉。²⁵ 北韓不僅罕見地道歉，也再次使用金正恩的名義，顯示金正恩的政治地位並未動搖。

二、金與正的政治地位竄升

從接班的角度來看，不能不提一下金與正的角色。金與正自2014年11月擔任北韓勞動黨中央宣傳鼓動部代理部長，於2015年7月升任該部第一副部長，並於2019年12月升任北韓勞動黨中央組織指導部第一副部長迄今。金與正開始在國際媒體露面則始自2018年2月22~24日，率領北韓代表隊參加南韓平昌冬季奧林匹克運動會。此後在北韓的國際重大場合，均可見其身影，如2018年4月27日所舉辦的南北韓高峰會（泛稱「文金會」）、2018年6月12日在新加坡舉辦的美國與北韓高峰會（泛

23 〈主導北韓對南韓採強硬態勢，金與正地位不容小覷〉，《聯合新聞網》，2020年6月10日，<https://reurl.cc/GrOy4G>；〈北韓威脅對南韓動武〉，《美國之音》，2020年6月14日，<https://reurl.cc/r8AG9x>。

24 〈北韓爆破兩韓聯絡辦公室，開城工業園區傳巨響冒煙〉，《中央社》，2020年6月16日，<https://reurl.cc/Q3xARO>。

25 〈金正恩道歉信函全文曝光，「不見屍體只看到一片血」〉，《蘋果日報》，2020年9月25日，<https://reurl.cc/D6Ezgr>。

稱「川金一會」）、2019年2月27~28日於越南河內舉辦的美國與北韓高峰會（泛稱「川金二會」）、同年6月26日所舉辦的中國與北韓高峰會（泛稱「習金會」）、及6月30日於南北韓交界的板門店舉行的美國與北韓高峰會（泛稱「川金三會」）。就北韓的軍事極權政體而言，必須控制軍方才能有效治理北韓，因而金與正若欲實質掌權，第一件事便是能控制軍隊。若然，炸毀開城南北共同聯絡事務所的目的便是在軍中立威，至於南韓脫北者施放宣傳氣球一節，恰好提供了合理的藉口。

值得注意的是，在金正恩出現健康疑慮之前，金與正便已就重要議題進行發言。換句話說，即便金與正並非金正恩的接班人，提升金與正的政治地位也是計畫中的事。如北韓於2020年3月2日第一次試射飛彈，南韓表示該行為無益緩解朝鮮半島緊張局勢後，金與正便首次以自己的名義發表談話，批評南韓「愚蠢又雙重標準」。金與正強調北韓發射火箭屬自衛行動，並指責南韓也自行或與美國進行武器試驗，因此無權批評北韓。²⁶ 在美國總統川普於3月22日致函金正恩，表示願在打擊新冠肺炎上提供合作，朝中社表示肯定後，金與正卻表示，兩國交往僅靠元首私交、書信往來是不夠的。金與正認為，當今美國與北韓發展雙邊關係都存在巨大的難度與挑戰，沒有人知道這份私交在雙邊關係當中能發揮多少正面作用。²⁷ 川普於7月9日表示可能再次與金正恩會面後，金與正隔日隨即發言，表示在美國對北韓的態度未出現決定性的改變前，兩國元首的會面是不必要的。²⁸ 綜上所述，金與正的角色有兩種可能：1. 已實質取代金正恩；2. 未取代金正恩，但朝接班人的方向邁進。由於金正恩的健康狀況不明朗，目前無法判斷金與正的角色，但其政治地位竄升則毋庸置疑。

26 〈一週內第2次 南韓軍方：北韓發射3枚飛行體〉，《中央廣播電台》，2020年3月3日，<https://reurl.cc/OqnZkX>。但金正恩卻於3月5日致函南韓總統文在寅，關切南韓應處新冠肺炎的進展，並表達了「堅定不移的友誼和信任」。參見：〈青瓦台：金正恩就新冠肺炎疫情致信文在寅「表慰問」〉，《中國新聞網》，2020年3月5日，<https://reurl.cc/WL76Xx>。

27 〈金正恩胞妹不領情 打臉川普私交說〉，《中時新聞網》，2020年3月23日，<https://reurl.cc/n0Aa5X>。

28 “Kim Jong Un’s sister rules out talks with Trump but has warm words for U.S.,” *Japan Times*, July 10, 2020, <https://reurl.cc/Q3gde2>.

肆、利益相關國家之因應

一、美國冷處理無核化議題

美國總統川普數次表示他與金正恩私人關係友好，藉以轉移無核化議題處理進度停滯的質疑。對於 2019 年底北韓單方面訂下的期限，美國也並未積極回應。美國較為積極的表態，僅止於川普 2020 年 7 月 9 日所言，將與金正恩再次舉行高峰會。但由於新冠肺炎的疫情尚未趨緩，是否真能順利舉辦，令人存疑。細究川普的再次會面說，極可能是基於 11 月 3 日美國總統大選的考量。也就是說，川普是為了讓選情得以加分，才說出川金四度會。但如前所述，北韓方面已經認定川金會華而不實，只是讓川普在美國國內的政治領域加分，而北韓卻一無所獲。因而，北韓似無理由同意川金再次會面。

二、中國因新冠肺炎無暇他顧

因應新冠肺炎，中國啟動戰狼外交，極力擺脫中國之於防處新冠肺炎不力，甚至導致全球蔓延的責任。可以說，這是中國 2020 年的外交政策重點；也可以說，中國自顧不暇，無暇他顧。在北韓於 2020 年 3 月 2 日進行今年第一次飛彈試射後，中國外交部發言人趙立堅在例行記者會上僅表示，「中方呼籲有關各方相互顯示靈活，致力於通過對話協商解決問題，為推動半島無核化、實現半島及地區持久和平作出積極努力。」²⁹ 由於開城爆炸事件曾造成短暫的緊張局勢，在爆炸當天所舉行的例行記者會上，趙立堅也僅表示：「北韓和南韓是同一民族。作為近鄰，中國一貫希望朝鮮半島保持和平與穩定。」趙立堅的發言，並未提及中國對於保持朝鮮半島和平與穩定的努力，亦未提及中國如何勸阻、防止北韓破壞朝鮮

²⁹ 〈北韓再度發射兩枚短程導彈，中國再呼籲對話〉，《美國之音》，2020 年 3 月 3 日，<https://reurl.cc/GrO8xA>。

半島的和平與穩定，可以看出中國在北韓製造的事端上並未著力，甚至有無法著力之難處。

中國唯一採取與北韓相連結的議題，並非無核化，而是「抗美援朝」的紀念行動。2020年10月19~23日，中國進行了為期一週紀念中國出兵韓戰70周年的紀念活動。中國國家主席習近平在紀念活動中演講，指出「中國人民不惹事也不怕事，在任何困難和風險面前，腿肚子不會抖，腰桿子不會彎」。³⁰但中國高調紀念「抗美援朝」，重點不在聲援今日的北韓，而在反抗美國川普政府的壓迫。

三、南韓持續希望重啟北韓無核化談判

相較於北韓對於無核化議題的絕望態度，中國使不上力的態度，以及美國的冷漠態度，南韓則較為樂觀，仍然希望能重啟北韓無核化談判。如南韓總統文在寅於6月30日與歐盟官員的視訊會議中提出，有必要在美國11月大選前，為川普與金正恩的第四次高峰會而努力。又如南韓外交部長康京和（Gang Gyeong-hwa）於9月9日，在東南亞國協加三的視訊會議上呼籲，早日恢復兩韓與美國推動無核化的談判。³¹值得注意的是南韓駐美國大使李秀赫（Lee Soo-hyuck）的發言，宣稱「南韓在70年前選擇了美國，不代表未來70年還要繼續選擇美國」。³²金大使的發言隨即受到南韓外交部的駁斥，指稱發言不當。但可以從該事件看到的是，南韓亟欲走出自己的路。表現在對北韓的關係上，則是不完全支持美國川普政府的政策。

³⁰ Steven Lee Myers and Chris Buckley, "In Xi's Homage to Korean War, a Jab at the U.S.," *New York Times*, October 23, 2020, <https://reurl.cc/VXlADb>.

³¹ Hyonhee Shin, "South Korea's Moon calls for U.S.-North Korea summit before U.S. election," Reuters, July 1, 2020, <https://reurl.cc/d5ANW2>; Ahn Sung-mi, "FM Kang calls for early resumption of talks with NK," *Korean Herald*, September 10, 2020, <https://reurl.cc/Xky1Va>.

³² 〈「70年前選美國不代表未來70年也是」，南韓駐美大使言論惹議〉，《自由時報》，2020年10月13日，<https://reurl.cc/Q3xrbo>。

而南韓要走出自己的路並非易事，茲舉二例說明。以美國欲部署於南韓的薩德反飛彈系統(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)而言，南韓於2020年10月22日運送施工裝備至星洲郡(Seongju County)後，同日便受到中國外交部發言人趙立堅於例行記者會上嚴詞反對，表示該舉動破壞了中國與南韓先前達成的「共識」。³³而美國要求南韓增加分攤駐韓美軍費用的談判，自2019年11月15日迄今，仍未取得實質進展。南韓只同意較去年分攤費用增加13%，但美方要求增加50%；川普原本的提議則是增加近500%。³⁴在南韓與美、中兩國的關係均不睦之情況下，推動朝鮮半島無核化更顯不易。

伍、結語

朝鮮半島無核化在2020年未能取得任何進展，部分原因出在全球蔓延的新冠肺炎。川普政府堅持的「徹底、可查證、不可逆的無核化」政策仍未奏效，未來該政策是否會改弦更張，不得而知。北韓一方面片面拒絕履行無核化；一方面研發全球最大型彈道飛彈。展望2021年，北韓必將進行該飛彈的相關測試。是故，北韓核武議題仍將延續。此外，北韓領導人金正恩疑似健康不佳，其妹金與正的政治地位飆升，使得北韓政權的穩定性亦成為2021年觀察的重點。

³³ 〈南韓不認「薩德三不」協議往基地送武器 中國不爽要求遵守「共識」〉，《Newtalk 新聞》，2020年10月22日，<https://reurl.cc/Grvkod>。

³⁴ “S. Korea’s favorability among Americans reaches all-time high: survey,” *Yonhap*, October 19, 2020, <https://reurl.cc/Ezy70a>.

壹、前言

美、中、台三邊關係，是構成台海區域安全的關鍵所在。2020年影響美中台三角關係主要因素有——川普政府對中國戰略定位的檢討、美國總統大選、新冠肺炎疫情、蔡英文總統連任，以及北京對美台友好關係發展的強勢回應。中國議題是此次美國總統大選期間，共和與民主兩黨在外交政策的辯論焦點，而隨著新冠肺炎疫情在美國迅速地蔓延與惡化，川普政府對中國的敵意與打擊達到新高點，此也讓美中關係呈現出自1979年建交以來最低潮的一刻。相較下，台美關係受到美中關係惡化的影響，台灣在川普政府制衡中國的戰略角色益形重要，台美關係則達到雙邊斷交以來的新高點。蔡英文總統連任成功，象徵台灣社會對其「維持現狀」兩岸政策的肯定，再加上台美友好關係的急速發展，中國對台灣敵意與施壓，則有與日俱增的現象與趨勢。準此，本章擬就冷和僵局的兩岸關係，以及升溫的台美戰略夥伴關係兩個主要面向，分析2020年台海區域安全的重要發展。

貳、冷和僵局下的兩岸關係

2020年儘管中國國內受新冠肺炎疫情嚴重打擊，但北京對台灣武嚇有增無減，台海區域安全顯得十分不平靜。北京頻繁地透過軍事演訓恫嚇台灣，一方面傳達其對特殊事件之政治態度，例如對美台關係發展或台灣政府不滿，另一方面則反映習近平在「強國必須強軍」的強軍鬥爭思維下，毫不隱諱其對「武統」的積極態度與強硬立場。

* 作者鍾志東，國防安全研究院國家安全研究所博士後研究。

一、北京透過武嚇加強對台北施壓促統

國防部嚴德發部長 2020 年 10 月 7 日在立法院報告時指出，2020 年初到 10 月 7 日止，解放軍共 1,710 架次共機、1,029 艘次共艦，侵擾台灣防空識別區，其中 217 架次共機侵入台灣西南防空識別區；另有 49 架次共機逾越台海中線，為 1990 年以來最高數目。為因應共軍行動，國軍出動 2,972 架次進行攔截，耗費成本約新台幣 255 億元（約 8.5 億美元）。¹ 美國國務院次卿柯拉克訪台期間，解放軍軍機軍艦於 9 月 18 日，曾三度共 12 架軍機與軍艦穿越海峽中線，其中解放軍軍機最近距離新竹海岸線僅 37 浬（68.5 公里），這是繼 1999 年「兩國論」後解放軍演訓恫嚇，越過海峽中線挑釁我軍事底線的最嚴重狀況。² 對此，解放軍稱其為「例行訓練」，中國外交部則公開宣稱，台灣海峽不存在「海峽中線」。³ 北京透過軍事手段恫嚇台灣，就如同 1950 年代以砲襲騷擾金馬外島般，越來越大大膽而具侵略性，且有常態化趨勢與多樣化現象。

軍事是政治的延長，習近平自上任以來，中國國家安全戰略最重要的特徵，在於「實現中華民族偉大復興的中國夢」，而兩岸統一則是習近平民族主義「中國夢」下，不可或缺的關鍵部分。兩岸關係與台海區域安全，不僅僅是兩岸在軍事與經濟硬實力上的消長，也不是台灣單方面希望「和平共存」所能達成，而須視北京當局對兩岸統一態勢，所表現的意志與行為而定。

習近平的「強軍論」，基本上是延續毛澤東「槍桿子出政權」的思維，只是這次的戰場，不在中國大陸，而在於台海與國際社會。習近平早在中共十九大報告中，即以極大篇幅闡述面對矛盾衝突時，「偉大鬥爭」的關鍵重要角色，強調「實現偉大夢想，必須進行偉大鬥爭」。習近平的「鬥

1 〈嚴德發：49 架次共機逾越台海中線 30 年來最多〉，《中央社》，2020 年 10 月 7 日，<https://reurl.cc/WLg7AZ>。

2 〈解放軍機飛越中線貼近新竹 37 浬 繼兩國論後最嚴重的軍事挑釁〉，《上報》，2020 年 9 月 18 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=96291。

3 〈外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，中國外交部，2020 年 9 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1816686.shtml。

爭論」，正反映中國改革開放強勢崛起後，所展現的國家實力與自信，與面對矛盾衝突時，好勇鬥狠的基本立場。2020年當國際社會各自忙於因應新冠肺炎之際，中國卻強化其對台灣的武嚇施壓，這也顯示北京的單邊主義，企圖迫使台灣接受其統一的政治框架，這正是台海緊張關係的根源所在。

二、台北「維持現狀」反制北京「一國兩制台灣方案」

北京在兩岸關係上，從來就只給台灣一條路可走，那就是統一；若台灣真有其他選項，不過是接受「文統」或「武統」的差異而已。蔡英文總統在2020年1月19日接受《英國廣播公司》（BBC）專訪，針對有關中國對台灣威脅問題表示，「過去3年多來，我們看到中國的威脅加劇，他們採取各種行動，包括軍事演習以及艦艇或軍機繞台，手段更甚以往，威脅的強度與日俱增，再加上香港發生的事，也讓人民更切身感受到這個威脅的真實性，而且越來越嚴重」。⁴ 蔡總統在2020年連任就職演說中強調，台灣「不會接受北京當局以『一國兩制』矮化台灣，破壞台海的現狀，這是我們堅定不移的原則」。這也讓兩岸間的衝突，成為台灣「維持現狀」與北京「追求統一」的對峙格局。

蔡總統的兩岸政策就是「維持現狀」，有其「內部平衡」與「外部平衡」的戰略考量。⁵ 在「內部平衡」上，儘管台灣社會對中國的態度仍不一致，但台灣現在內部主流意見就是，維持台灣不受北京共產政權管轄統治的現況。這也是當前台灣社會在對中國態度分歧下的最大公約數，其

4 〈總統接受「英國廣播公司」(BBC)專訪內容〉，中華民國總統府，2020年1月18日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/25191>。

5 「內部平衡」，即對內加強國家的物質與精神力量，透過國家綜合實力的增強，以便能獨立而有效地應對敵對國家的競爭與威脅。「外部平衡」，即是對外結交盟友，挾外自重藉以制衡敵對國家的競爭與威脅。有關權力平衡討論，請參閱 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Relations* (Addison-Wesley Publishing, 1979), p. 168; William C. Wohlforth, Stuart J. Kaufman and Richard Little, "Introduction: Balance and Hierarchy in International System," in William C. Wohlforth, Stuart J. Kaufman and Richard Little (eds), *The Balance of Power in World History*, (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 9-10.

有助於對內「台灣共識」的建立，團結台灣社會，共同面對來自對岸的侵略威脅。蔡總統在 2020 年 5 月 20 日的連任就職演說中，即以「共同體的台灣」意識，強調「我們兩千三百萬人，是生死與共的命運共同體」，以應對北京脅迫促統壓力。在「外部平衡」上，維持兩岸現狀是連結蔡總統 520 連任演說所提，在「積極參與國際」與「兩岸和平穩定」兩項「國家安全」策略之關鍵。首先，維持兩岸現狀下，沒有所謂台灣獨立問題，北京也難以用「台獨」為藉口，向國際社會正當化其對台軍事侵略。其次，台灣為「維持現狀」，樂見不預設立場的兩岸溝通對話，展現對促進「兩岸和平穩定」的善意。此不僅符合國際社會與美國的主流意見，更可藉此凸顯中國在台海的修正主義（revisionism）侵略者形象，此將有助於台灣「積極參與國際」與落實台灣議題國際化的戰略目標。

面對北京當局對台灣日益增加的武力威脅與促統壓力，蔡總統的因應策略在於：重申透過「和平、對等、民主、對話」4 原則，以落實「維持台海和平穩定現狀」總體國家戰略目標。⁶ 其中將「和平」列為首要原則，主要在於符合全球化下的普世價值，藉以建構台灣成為穩定台海秩序的正面形象；相較下，中國企圖透過武力與恫嚇方式改變台海現況，反將成為區域安全「麻煩製造者」的負面形象。由於蔡英文總統一再重申不接受「九二共識」並反對北京單邊主義的「一中原則」政治框架，因此蔡英文總統 2020 年的連任成功，可視為台灣社會對其「維持現狀」政策的公投肯定，也是北京對台灣「文統」努力的挫敗，但此無疑也加深了積極促統的北京對民進黨蔡英文政府敵意。

三、兩岸對國家主權各有堅持

海峽兩岸衝突的根源在於，雙邊對國家主權認知的歧異，以及各自為捍衛國家主權的立場。在北京不放棄武力解決兩岸國家主權歧見下，衝

⁶ 〈520 就職／蔡英文總統就職演說全文〉，《中央社》，2020 年 5 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005205005.aspx>。

突對峙其實才是兩岸關係的常態與現實。面對北京否定中華民國國家主權的立場，蔡總統的維持現狀策略，其主要目的在於展現一個既存的事實，即「中華民國台灣是個主權獨立國家」。蔡總統在 BBC 專訪中表示，「現實和現況是，功能上我們已經是獨立的國家，我們有自己的政府及總統選舉，這確實是說明我們擁有主權的一種方式，人民可以選出自己的領導人。實質上我們已經是一個國家」。因此，「我們沒有需要再次宣布自己為獨立國家，因為我們已經是獨立的國家了，我們稱自己為中華民國台灣，我們有自己治理國家的制度，我們有政府、軍隊和選舉，正如您所見證到的總統大選」。⁷ 明顯地，台獨是個假議題，現階段只有中華民國台灣與中華人民共和國間，雙方為捍衛各自所認知的國家主權之爭而已。

北京對兩岸關係一貫的立場是，否認中華民國的存在，同時主張對台灣擁有「毋庸置疑的主權」，因此持續堅拒蔡英文總統定位的兩岸關係，是「中華民國台灣」與「中華人民共和國」的並存現況。習近平於 2019 年 1 月《告台灣同胞書 40 周年》提出的「一國兩制台灣方案」，即強調「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」。值得注意的是，北京軟硬兼施追求兩岸終極統一的「兩手策略」——文統與武統，隨著「反統保台」已成台灣社會主流民意，加上台美戰略合作「抗中」的升溫，北京目前有加強軍事鬥爭的準備，脅迫台灣早日就範，以解決國家主權「分裂」的問題。

中共十九屆五中全會在 2020 年 10 月 29 日結束，當晚發布的《全體會議公報》，詳細描述了「十四五規劃及 2035 年遠景目標」，但刻意淡化兩岸緊張關係，僅在文末以「推進兩岸關係和平發展和祖國統一」一句話帶過。但公報中在「國防與軍隊現代化」上，強調要「提高捍衛國家主權、安全、發展利益的戰略能力，確保 2027 年實現建軍百年奮鬥目標」。⁸ 這不僅將捍衛國家主權與建軍目標相連結，更是首次於黨的政治公報中，

⁷ 同註 4。

⁸ 〈中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議公報〉，《新華網》，2020 年 10 月 29 日，<https://reurl.cc/x0ARD4>。

為強軍目標定下時間表。當兩岸關係為國家主權爭議呈現緊張對峙的新僵局態勢下，中共高調矢言在 2027 年完成強軍備戰目標，此也為其對台動武以「反獨促統」的可能時間點，向台灣傳遞出強烈的警告訊號。

參、持續深化的台美戰略夥伴關係

2020 年中美關係陷入自建交來最低潮的一刻，而台美關係則呈現自 1979 年斷交以來最好的時刻。美中關係急速惡化主要原因在於，川普政府認知中國強勢崛起後的擴張主義與共產極權意識形態，對美國與國際秩序構成嚴重威脅。川普政府於 2020 年 5 月 20 日公布《美國對中華人民共和國的戰略途徑》，總結過去 40 多年來，美國由於低估中國共產黨對經濟與政治改革的抗拒，導致北京利用美國的「交往路線」（engagement approach），透過經濟與軍事發展得以迅速崛起，並企圖重塑一個只利於中國自己的國際秩序。此不僅傷害美國國家利益，也威脅破壞其他國家的主權與尊嚴。對此，美國矢言將採戰略的「競爭路線」（competitive approach），以導正過去對中國交往路線的戰略錯誤。川普政府國務卿、國防部長等重要閣員，隨後陸續透過演講與投書，要求國際社會與其盟邦夥伴，共同合作以因應中國的威脅與挑戰。此在美中台三角關係上，也產生關鍵性的影響。

一、美中關係惡化有助美台關係

新冠肺炎疫情肆虐全美，加深美國朝野與人民對中國的負面印象，也使得美中關係更朝負面發展。目前已有上千萬美國人受感染，死亡人數超過 25 萬人，美國政治、經濟與社會層面正受到疫情全面性打擊。相較下，疫情始作俑者中國，正逐漸掌控疫情，中國經濟也罕見地呈現逆勢成長趨勢，且其增長速度並無減弱跡象。⁹ 此外，北京大肆運用戰狼外交與

⁹ Matthew A. Winkler, "China Is Winning the Virus-Economy Recovery Race," *Bloomberg*, October 2, 2020, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-10-02/china-is-winning-the-coronavirus>

大外宣，積極撇清疫情爆發責任，同時在國際間刻意操弄防疫工作以增加中國影響力。對此，有超過 7 成美國人認為北京要為新冠肺炎病毒蔓延負責，同時對中國表示反感，其對中國負面評價更達到 15 年來的歷史新高。¹⁰ 美國總統川普與白宮顧問納瓦洛（Peter Navarro），則分別在不同的公開場合，痛批中國隱匿疫情造成美國嚴重損失，放話美國絕對要中國共產黨政府負全責，總有一天會跟中共算總帳。

北京視台灣為中國的核心利益，但此也顯示台灣戰略價值。台灣不僅是中國逆鱗，同時是中國的軟肋所在。因此當任何國家與中國發生衝突，在思考反制打擊中國弱點時，台灣無疑是「攻敵必救」之重要選項。1950 年韓戰就是個例子，當北京決定派兵參戰後，華府隨即改變其亞太戰略規劃，轉而正式支持在台灣的中華民國，並開始協防台灣以反擊施壓中共。如今川普政府視中國為美國的首要威脅，將台灣納為其印太區域的戰略夥伴，台美在安全合作關係上不斷升溫，北京自有芒刺在背之感。因此習近平在 10 月 23 日紀念韓戰 70 週年時，不點名地針對美國強硬表示，將「以戰止戰、以武止戈，用勝利贏得和平、贏得尊重」，並強調「現在中國人民已經組織起來了，是惹不得的。如果惹翻了，是不好辦的！」¹¹ 習近平的鷹派高調宣示，正反映其「強國強軍」的「鬥爭論」思維，以因應川普政府的中國威脅論。

值得注意的是，儘管台北希望台美關係能獨立於美中關係之外，由於中國強烈反對美台交好，因此美台關係與美中關係具互為排擠的連動性。也就是當美中交惡，美台關係將交好；當美外交好，美台關係將轉淡。所以美台關係，目前在美中台三邊關係上，仍是受制於美中關係的發展。

economy-recovery-race; “A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery,” International Monetary Fund, June 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.

¹⁰ Laura Silver, Kat Devlin, and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” Pew Research Center, October 6, 2020, <https://reurl.cc/avZy5G>.

¹¹ 〈習近平：在紀念中國人民志願軍抗美援朝出國作戰 70 週年大會上的講話〉，《新華網》，2020 年 10 月 23 日，<https://reurl.cc/n0AK08>。

二、川普政府以更明確清晰態度嚇阻中國侵台

蔡英文總統「維持現狀」兩岸政策、強調台灣自由民主價值存在對區域安全重要性、反對北京單邊主義的兩岸「一中」原則，這些與川普政府的印太戰略規劃相互契合。面對美中關係競爭惡化趨勢，在美國印太戰略制衡中國思維下，這因此使得台灣的戰略價值，再次出現於美國的國家安全戰略的藍圖中。有關台灣議題，2020年《美國對中華人民共和國的戰略途徑》總共提及台灣7次，並有特別的專屬段落說明。基本上其延續《美國國家安全戰略》與2019《印太戰略報告》論述，強調解決兩岸歧異，須依據和平方式與符合民意兩原則，反對任何威脅與壓迫行為。因此當北京以軍事手段操作灰色地帶衝突加強對台灣施壓時，引起川普政府以明確的作為表達對台灣的支持，例如將台灣列為美國印太戰略的夥伴、派遣軍機軍艦於台海周遭巡弋、軍售增強台灣自衛反擊能力等，以嚇阻中共可能的對台軍事行動。

針對美台強化安全合作關係，北京一方面批評美國違反「一中原則」，另一方面指控民進黨政府勾結外部勢力搞「台獨」，將台海緊張關係歸咎於美國與台灣的挑釁，並以此正當化解放軍在台海的行動。為釐清美國對台政策，反制北京對台不斷升高的武力脅迫，美國在台協會（AIT）於2020年8月31日解密兩則事涉《八一七公報》與「六項保證」的電報。第一則主要闡述美國對台軍售的性能和數量將完全取決於中國帶來的威脅，第二則明列美國對台的六項保證，AIT並表明，「六項保證」始終是美國對台及對中政策的根本要素。¹²美國國務院主管亞太事務的助理國務卿史達偉（David Stilwell）則表示，「美國長期執行一中政策。這與中國共產黨聲稱對台灣擁有主權的『一中原則』不同。美國方面對台灣的主權問題不持立場」。史達偉並將「六項保證」與《台灣關係法》和美中三個聯合公報並列，強調這些政策元素，在美台關係都很重要。¹³川普政府透

¹² 〈1982年解密電報：對台軍售&對台各項保證〉，美國在台協會，2020年8月31日，<https://reurl.cc/7omao9>。

¹³ 〈美國解密對台灣「六項保證」中國擔憂「提升美台實質關係」〉，《BBC中文網》，2020年9月2日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53998804>。

過解密「六項保證」，公開表達對台灣主權不持立場以及對台灣軍售基本態度，可視為華府對長期執行的「一中」立場與「戰略模糊」政策，進行重要調整。

由於美國在《台灣關係法》上，並未明確表明美國是否將出兵協防台灣，僅表示若以非和平方式決定台灣前途，將被視為對西太平洋地區和平穩定的威脅，而此為美國所嚴重關切。所以一般認為美國在台海安全上，採取「戰略模糊」方式，在不做出具體承諾以保持政策彈性下，嚇阻海峽雙方任何企圖改變台海現況的冒進政策。不過由於習近平政府在中國崛起後，高舉民族主義旗幟，在強國強軍的「鬥爭論」下，對外積極進行擴張主義，美國「戰略模糊」的嚇阻可信度（credibility）遭嚴重質疑。證諸於北京在蔡英文總統連任後，在台海與南海東沙島一連串的軍事演習，更動輒以軍機軍艦對台灣進行極限施壓，這也使美國學界與政界建議華府改採「戰略清晰」，以更明確的態度警告中共，美國對北京武力犯台必將有所回應。川普政府的《美國對中華人民共和國的戰略途徑》，則明確把中國在台海所進行挑釁與恫嚇的準軍事與軍事行動，列為對美國國家安全的挑戰。明顯地，美國已採更為清晰明確的態度與作為，因應中共在促統單邊主義下，對台灣武力冒進的可能挑戰。

三、美強化對台軍售以維持台海安全秩序

川普政府 2020 年正式解密雷根政府時期有關對台軍售與「六項保證」的文件，並強調其重要性等同於《台灣關係法》，其實這等於間接宣布美中《八一七公報》限制對台軍售的名存實亡。堅信「和平透過實力」的川普政府，截至在 2020 年 11 月為止，華府在不到 4 年對台軍售即有 10 件，總金額高達 180 億美元；相較下，歐巴馬總統 2 任 8 年的 3 次軍售，總金額 110 億美元。¹⁴ 川普總統對美台軍售的重視，其實早有跡可循。當

¹⁴ 〈美國確定變天？川普幻想翻盤？中研院集思廣益幫台灣找出路〉，《信傳媒》，2020 年 11 月 12 日，<https://reurl.cc/9XaelX>。

面對各界批評質疑其與蔡英文總統在 2016 年 12 月的歷史性通話，川普在 Twitter 上反擊說，「很有意思，美國出售台灣數十億美元軍備，但我卻不應該接一通祝賀電話。」¹⁵ 川普政府加大對台軍售力道，強化台灣軍事能力，用以抵抗中國武力侵台，維持台海秩序，其主要目的有二：一方面可落實美國對台灣安全的承諾而無須直接派兵介入可能的台海衝突，另一方面則可向印太區域國家展現美國維持區域秩序安全的決心與信譽。

影響美國對台軍售主要的因素，除了來自北京的干擾壓力外，就是美國的中國政策與台灣自我防衛政策。川普政府對台灣軍售，在質與量上大幅的提升，反映在中國威脅論的認知下，美國對中國戰略由「交往接觸」到「競爭抗衡」的轉變。就台灣國防政策而言，蔡英文總統在 520 連任演說提到「國家安全」時，揭示有三個重要面向：「國防事務改革」、「積極參與國際」、「兩岸和平穩定」。此國安三柱的優先順序與內容，有其特殊之安排與考量。將「國防事務改革」置於國安三柱之首，此強調台灣的國防政策，在於先要建立自我防衛能力的優先性。自助而後人助，這凸顯台灣在心態上，要先能獨自因應中國威脅的重要性，對內做好防衛思想教育，對外宣示台灣自衛的決心。

值得注意的是，川普政府除了將對台軍售變成常態化和例行化外，軍售中的「海馬斯」（HIMARS）高機動火箭炮系統與「魚叉」（Harpoon）對地攻擊飛彈，更是美國第一次向台灣出售可以直接攻擊中國大陸本土的陸基武器。這讓美國不出售明顯具攻擊性武器給台灣的原則限制更顯模糊，也使得台灣國防戰略規劃運用上，更具靈活彈性。不過未來美國總統是否會繼續出售類似攻擊性武器給台灣，以增加台灣軍事威嚇能力，則仍需視美國對中國的戰略定位與台海軍事失衡程度而定。

¹⁵ Donald J. Trump, Twitter, December 3, 2016, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/804863098138005504>.

肆、結語

在川普政府任內，隨著美國對中國戰略定位的轉變，台海區域安全已成美國國家安全的焦點之一。川普印太戰略是制衡中國擴張主義下，為維持美國區域優勢的競爭策略。對美國而言，在高舉現實主義思維，主張「和平透過實力」同時，強調壯大與盟邦夥伴關係，才是美國國家安全戰略基石。對台灣而言，中國是國家安全最大敵人，美國的「中國威脅論」與重視盟邦夥伴關係，使得台美戰略夥伴關係得以深化，而此正是台灣在面對中國威脅時的「不對稱戰略優勢」。對中國而言，美國在台海搞霸權主義，否定北京的兩岸「一中原則」，企圖挑戰中國的核心利益，蔡英文政府則是「挾洋自重」，以「維持現狀」之名搞「台獨」之實。台美中三者間對如何維持台海的安全，台美間顯然有默契共識，中國則視台美合作是危害台海穩定的關鍵。

台灣主權歸屬是台海爭端的核心議題，美國國務卿蓬佩奧於 2020 年 11 月 13 日親上火線直指，「台灣非中國一部分」。蓬佩奧表示，這是前總統雷根（Ronald Reagan）政府所制定的對台政策，也是過去 35 年美國兩黨政府所遵循與承認的政策。由於台灣是民主的典範，美國對台灣的承諾也獲跨越黨派支持。¹⁶ 其後，美國國務院發言人接受訪問時再次表示，美國的「一中政策」與中國的「一中原則」明顯不同，美國對台灣主權則不採立場。¹⁷ 川普政府下重手，從主權到軍售上，強化對台灣支持以制衡中國對台威脅，其主要原因一方面出於中國威脅論下，美中競爭格局的考量，另方面則是國內總統選舉的策略需要，其目的在透過「反中」與「抗中」來轉移國內不滿，並凸顯民主黨拜登的對中軟弱立場。因此，川普政府一改自美台斷交後華府對台灣的消極作為，轉而增強對中國的威懾力，並積極調整美國的軍事戰略，以更明確態度警告中國武力犯台的後果。

¹⁶ 〈蓬佩奧：台灣非中國一部分美對台承諾跨越黨派〉，《中央社》，2020 年 11 月 13 日，<https://reurl.cc/6lxAQ6>。

¹⁷ “US says it takes no position on Taiwan’s sovereignty,” *Taipei Times*, November 16, 2020, <https://taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2020/11/16/2003747000>.

由於兩岸在國家硬實力上的懸殊差距，相較於中國的攻勢戰略，運用衝突以遂行其政治企圖，由派遣軍機軍艦騷擾台灣，到擬定制裁所謂「台獨頑固分子清單」，積極準備武力統一台灣；台灣則採取守勢戰略，透過維持兩岸分立分治現況，藉以爭取國際社會支持，避免成為國際上所指責的麻煩製造者。此也呼應美國印太戰略的核心價值——尊重國家主權獨立、和平解決爭端，及以規則為基礎的國際秩序。蔡英文總統在處理兩岸關係時，將戰略視野置於更高層的國際關係上，並表示：「現在台灣不是兩岸關係裡的台灣，而是印太地區在台灣」。而這也讓台灣在國際自我定位上，能與美國的印太戰略接軌，成為美國在維護國際秩序上重要的民主夥伴。台灣與美國於 2020 年 11 月 20 日首次建立的「美台經濟繁榮夥伴對話」（US-Taiwan Economic Prosperity Partnership Dialogue）機制，更深化了台美合作關係。由川普政府的對台政策可知，儘管美國政府的兩黨輪替，但只要台美雙方能基於民主價值理念與維持既有台海秩序的認知，而擁有共同的戰略安全觀點，台灣勢將成為美國的戰略機遇，而非美國的戰略負擔。

於 2020 年 1 月，正值華人農曆春節期間，新冠肺炎病毒從中國武漢地區爆發以來就在全球各地快速蔓延，並具有高度傳染性與致死率，因此成為國際共同關注的重要議題。為有效控制疫情擴散，各國幾乎都以直接實施鎖國與封城的政策來控制這場疫情蔓延，雖然在一定程度上獲得防疫成效，但卻也間接地影響了每個國家在其國內與國際的政治、社會、經濟、貿易、文化教育等發展，其中以經貿領域受到的衝擊最為嚴重，世界前十大經濟體包括美國、中國、日本、印度、加拿大、德國、英國、法國、義大利、巴西等國無一倖免淪陷為新冠肺炎重災區，國內外產業的生產與消費均紛紛停滯，造成國家經濟衰退與失業率攀升。世界銀行（World Bank）在 2020 年 6 月的《全球經濟展望》（*2020 Global Economic Prospects*）報告中曾預測，世界經濟在 2020 年將萎縮 5.2%，這現象是 80 年來最為嚴重的衰退情況。

自新冠肺炎爆發以來迄 2020 年底，該病毒仍輪流在各國間爆發，這場世紀疫情何時能結束尚在未定之天。受疫情嚴重肆虐的各國對於中國未能明確交代該病毒的發生原因感到憤慨，但在國際現實上卻無法與中國割斷在經貿上的互賴關係，甚至必須協助中國儘快抑制疫情，因為中國對世界扮演著相當重要經貿角色，中國近年來不僅 GDP 排名世界第二，僅次於美國，其中全球 GDP 有 16% 來自於中國，因此當中國發展趨緩或產業鏈中斷時，負面效應便會外溢到印太周邊地區，甚至是世界各地。同樣地，美國若未能有效遏制疫情，其負面效果也會外溢到其他地區。換言之，從國際社會互賴的角度觀之，當全球發展仍需高度仰賴中國的參與時，大部分的國家就無法與中國在現實利益上做切割。從國際政治發展的角度，當各國忙於防疫與抗疫之際，國際關係也正在逐漸改變發展走向，其變化關鍵仍會是以美國與中國之間大國關係的消長為主要驅動力，尤其是在印太地區。

在當前美中在印太區域進行軍事與經貿競爭的態勢下，美國如果無法像中國一樣有效控制疫情，將會造成國家發展停滯且綜合國力下滑。相較之下，中國將可能因在經濟上的復甦，在國際上經濟優勢與軍事影響力因此高於美國，這將使美國世界超強的地位受到挑戰。此外，美國若無法在一定期間內有效控制疫情，而中國又控制得當並持續恢復經貿發展動能，加上一貫的經貿外援與大外宣加持，則部分歐洲國家、開發中國家和第三世界，對世界強權的認同將可能調整，到時國際關係可能形成美中兩大集團在國際議題上的交鋒，也就是傳統上親美反中的國家再結盟，以對抗中國所領導的發展中國家與第三世界國家等。

2020 年可以說是美中戰略競爭白熱化的一年，隨著中國軍事力量擴張對區域威脅程度的深化，再加上在中國爆發的新冠肺炎疫情催化之下，因而造成印太區域國際關係的互動中存有安全困境，形成猶如一場西方民主聯盟對中國進行圍堵的新冷戰局勢，也就是以「四方安全對話」四國（美國、日本、印度、澳洲）為核心的聯盟對抗積極擴張的中國，該對抗趨勢對印太區域的影響可歸納如下：

就東北亞而言，在朝鮮半島方面，全球在 2020 年廣泛受到新冠肺炎的衝擊，北韓亦無法自外於疫情影響；加上北韓領導人金正恩曾於 4 月間傳出健康惡化的消息，鞏固政局穩定成為當務之急，造成北韓未如往年般，持續性地執行核武計畫。對此，美國延續「川金會」的立場，要求北韓達成無核化的目標。南韓希望能重啟北韓無核化談判，強調對北韓關係能走出自己的路，並非完全支持美國北韓的政策。中國因處理國內疫情，而無暇著力北韓無核化議題。在日本方面，雖然與南韓的關係仍未改善，但來自北韓的威脅因疫情較去年有稍微緩和。再者，新冠肺炎疫情對中國海警船在東海釣魚台附近的行動毫無影響，且騷擾次數有增無減，這因此成為日本 2020 年的主要安全考量。

就東南亞區域而言，中國未因新冠肺炎疫情的影響而減緩在南海的軍事作為，導致美國加大對中國進行軍事戰略制衡，並強化對其友盟的承諾。在此情勢下，東協雖因內部的不一致而難以形塑強硬的對中立場，其個別成員國菲律賓與越南則有逐漸採取強硬對中政策的趨勢。儘管中國與

菲律賓或越南爆發傳統戰爭的可能性雖低，但可能因海上灰色地帶衝突而產生局部緊張關係。

就南亞而言，印度所面對的安全形勢則較以往複雜，其面臨的中國威脅有變本加厲之局勢，尤其在 6 月和 9 月中印兩國部隊在邊界爆發嚴重軍事對峙態勢迄今未減，在南亞其他地區，中國持續藉由「一帶一路」倡議，作為創造與擴張其在南亞影響力的有利手段。同時，中國也透過支援印度宿敵巴基斯坦，持續在地緣上牽制印度。印度則強化與孟加拉、斯里蘭卡等主要區域鄰國間之關係來抗衡中國，包括強化美印之間的軍事互助合作。

就南太而言，面對美中戰略競爭對區域的衝擊，澳洲尋求發揮更積極的領導作用外，更重視強化軍事武力以提升北方「內弧」防衛能力。在外交上，除以美澳為安全主軸外，更企圖以各類「小型多邊主義」合作方式來進行避險，無論是在傳統安全或非傳統安全方面，都可以見到澳洲採取實際且積極的行動，以因應中國影響力向南太擴張。南太平洋諸島與澳洲地緣關係密切，雖然受疫情影響程度有限，但同樣經歷了區域政治緊張的一年，為了強化對南太區域的領導地位，澳洲除了強化與紐西蘭合作關係之外，對該南太地區不僅祭出特別紓困方案，並加強該區域安全的承諾。

就台海與南海而言，2020 年的武漢肺炎疫情、蔡英文總統連任、美國總統大選以及北京對美台友好關係發展的強勢回應等，都是影響台海關係主要因素。隨著武漢肺炎疫情在美國迅速地蔓延與惡化，川普政府對中國的敵意與打擊達到新高點，此也讓美中關係呈現出自 1979 年建交來最低潮的一刻，台海關係在對峙的中美互動中，因此相當容易受到影響。就南海而言，美中兩國在南海的競逐態勢基本上仍是延續 2019 年的路線，也就是中國依然堅守其在南海的領土主權之主張，而美國則繼續維持其「航行自由行動」與軍事演習以作為反制。雖然在川普政府時代，美台外交與軍事關係比以往緊密，確保南海區域穩定更具行動力，但卻也造成了台海與南海局勢更加緊繃。中國於 2020 年在台海與南海進行一連串的軍事演習，更動輒以軍機軍艦和軍演對台海與南海進行極限施壓，其目的不外乎就是對美施壓，這也使美國學界與政界建議華府採「戰略清晰」方

式，以更明確的態度來遏制中國單方面改變區域現狀之作為。

總而言之，這場無國界的新冠疫情不只是考驗著每個國家的綜合國力與治理效率，也的確讓國家、社會與人民體驗到無形敵人的可怕，未知病毒的毀滅力更勝過當代高科技武器，同時讓國際社會重新思考全球化的代價、對國際關係的再定義、對全球治理、政治制度以及社會規範的反思。面對日益白熱化的美中兩國戰略競爭，以及逐步以 QUAD 為核心的印太戰略架構，台灣不僅僅要加強與理念相同的民主各國合作以爭取國際生存與發展空間，現在也應思考如何在全球疫情趨緩之際，開始進行社會與經貿重建的超前部署作為，以因應美國民主黨拜登政府執政後，未來美中競爭下的印太區域關係可能的政經變局。

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

印太區域安全情勢評估報告 . 2020 / 李哲全, 黃恩浩主編 .
-- 初版 . -- 臺北市 : 五南圖書出版股份有限公司 ,
2020.12
面 ; 公分
ISBN 978-986-522-413-4 (平裝)

1. 區域安全 2. 亞太地區

578.193

109021207

2020 印太區域安全情勢評估報告

主 編：李哲全、黃恩浩
出 版 者：財團法人國防安全研究院
地 址：100 台北市中正區博愛路 172 號
電 話：(02) 2331-2360
承 印 商：五南圖書出版股份有限公司
地 址：106 台北市大安區和平東路 2 段 339 號
4 樓
電 話：(02) 2705-5066
傳 真：(02) 2706-6100
網 址：<https://www.wunan.com.tw>

出版日期：2020 年 12 月初版一刷

定 價：新臺幣 320 元



ISBN 978-986-522-413-4



00320



9 789865 224134