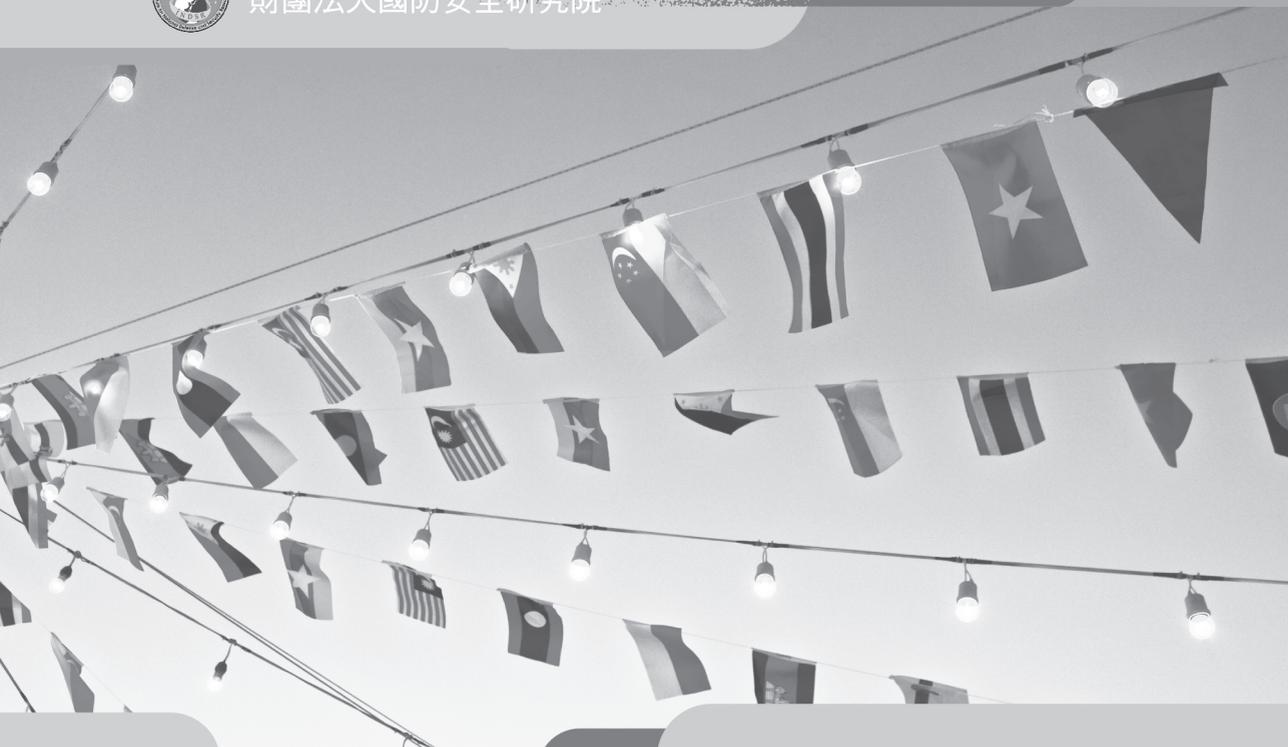




財團法人國防安全研究院



2021

印太區域安全情勢 評估報告

五南圖書出版公司 印行

主編 — 沈明室 劉蕭翔

從拜登 2021 年就任總統之後，被認為是國際戰略環境改變的開始。外界預期美中之間從川普以來的戰略對峙，因拜登主張與中共處於戰略競爭關係而趨向和緩。然而這一年來，當初認為美中關係將趨向和緩的預判，因為中共持續窮兵黷武、在新疆實施種族壓迫、自訂國安法強制限縮香港人權，引起印太區域國家的警覺而落空。乃使拜登必須延續川普的印太戰略，以遏止中共的企圖。特別在美國軍隊撤出阿富汗之後，阿富汗立即陷入塔利班控制，引起國際社會關注美國是否會堅守對於盟國的戰略保證與承諾。

這一年來，美國聯合區域及同盟國家，密集在印太區域進行聯合演習及訓練，除了既有四國安全架構（Quad）外，美國另與英國及澳洲建立三國聯盟（AUKUS），提升印太海上同盟實力。另邀請日本、加拿大、荷蘭、德國、法國等國家，常態性在印太區域不斷舉行海上聯合演習，展現美國及其同盟國家以優勢軍力嚇阻中共的決心。在此情勢連動下，其他區域如東北亞、東南亞、南亞、中東及歐洲安全情勢也受到影響。

今年出版的《2021 印太區域安全情勢評估報告》區分牽動印太格局的戰略情勢與大國作為、印太主要國家的回應與作為、影響印太區域安全等三個重要議題，由本院同仁撰寫共十五章的評估報告，內容涵蓋印太區域情勢與政策的發展與變化，以提供相關政策部門的參考。

隨著中國共產黨建黨進入一百年，2021 年的中共政軍情勢呈現出習近平為求延續權力，急於奠定自己歷史地位的發展，中共黨史的第三份歷史決議就是在此背景下產生。《2021 中共政軍發展報告》即是以中共建軍百年為主軸，從政治、軍事、經濟社會三大面向，對中共面臨的內外部環境挑戰的相關議題進行分析與評估。就內部環境而言，中共發布《十四五規劃與 2035 遠景目標》與推動雙循環政策，除了重視戰略科技或有研發

潛力的企業，也希望扶植半導體產業，達成科技自主的目標。而在維穩及永續執政之標的下，預判中共未來將持續強化對社會、輿論、媒體與軍隊的掌控，且在 20 大之前，只會強化，不會放鬆。

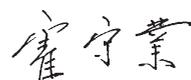
在對外關係方面，因為中共一連串打壓人權與民主的作為，在國際社會指責下，又以戰狼外交處理對外關係，導致中共在國際社會陷於孤立地位。而隨著美中戰略對峙升溫，美台軍事合作關係大幅提升，國際上友台及支持台灣參與國際組織的國家越來越多。以中共如今處境而言，究竟是因為國力提升而過度自信，對外擴張；或是因為在國際孤立陷於不安，為求內部穩定，防止外力趁虛而入，採取強勢控制作為，各方觀點仁智互見。國際智庫對於中共的研究，往往受限於文化及語言，常是霧裡看花，無法看到中共政權詭詐本質與靈活多變的手段。今年的《2021 中共政軍發展報告》，乃係就重要主題，提供觀察中共的不同視角，期能對中共政權本質有更深入之瞭解。

從媒體報導中共在南海太空軌道發射高超音速飛彈之後，美中之間的核軍備競賽，轉為飛行速度超過五倍音速以上飛彈的競爭。在中共積極強化軍隊智能化發展之際，中共新世代軍事科技能力的發展，不僅受到西方先進國家的關注，預估未來也會對印太區域的軍力平衡造成衝擊。《2021 國防科技趨勢評估報告》以「中共新世代軍事科技評估」為副標題，針對中共傳統兵力、戰略兵力、戰略支援裝備、通用科技與政策配套等面向，統合本院專家見解，分析中共現有國防科技的能力與政策，希望能夠對難以掌握與釐清的中共先進科技之未來發展，進行深入的趨勢評估。

國防安全研究院以成為國家級國防智庫為目標，研究工作內涵從國家層次的國家安全、中共政軍與作戰概念研究，到國防戰略層級的國防戰略與資源、網路安全與決策推演研究，率皆聚焦在深化國防安全領域的議題，尤其在戰略理論與實務的研究與相互印證，研究範圍相當廣泛，除此並延攬許多不同領域的國內外學者專家，以演講、授課、跨領域整合研究等方式，強化本院研究成果的深度與廣度，並期待能藉此厚積本院之研究能量；於此也特表達感謝之意。

2021 年的評估報告，乃是本院四個研究所年度研究成果的展現。因為主題與篇幅甚多，難免有貽誤及疏漏之處，尚祈各方先進能夠不吝指教。

董事長

Handwritten signature in black ink, reading '霍宇業' (Huo Yong).

中華民國 110 年 12 月 6 日

作者群

主編

沈明室（國家安全研究所 研究員兼代研究副執行長）
劉蕭翔（國家安全研究所 副研究員）

作者

王尊彥（國家安全研究所 助理研究員）
沈明室（國家安全研究所 研究員兼代研究副執行長）
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）
汪哲仁（網路安全與決策推演研究所 助理研究員）
林彥宏（國防戰略與資源研究所 助理研究員）
林佳宜（國家安全研究所 政策分析員）
林聖堯（國家安全研究所 政策分析員）
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）
章榮明（網路安全與決策推演研究所 博士後研究）
黃恩浩（國防戰略與資源研究所 副研究員）
劉蕭翔（國家安全研究所 副研究員）
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 研究行政助理）

專有名詞中英對照

一、人名

小布希（美國前總統）	George W. Bush
川普（美國前總統）	Donald Trump
中山泰秀（日本防衛副大臣）	Nakayama Yasuhide
巴育（泰國首相）	Prayut Chan-ocha
尼溫（緬甸獨裁者）	Ne Win
布林肯（美國國務卿）	Antony Blinken
札里夫（伊朗外交部長）	Javad Zarif
札亞尼（巴林外交大臣）	Abdullatif Zayani
伯格納（聯合國緬甸事務特使）	Christine Schraner Burgener
佐科威（印尼總統）	Joko Widodo
吳溫敏（緬甸總統）	U Win Myint
希克斯（美國國防部副部長）	Kathleen Hicks
杜特蒂（菲律賓總統）	Rodrigo Duterte
辛瑪昂（緬甸影子政府代理外交部長）	Zin Mar Aung
里亞布柯夫（俄羅斯外交部副部長）	Sergei Ryabkov
岸田文雄（日本首相）	Fumio Kishida
拉夫羅夫（俄羅斯外交部長）	Sergey Lavrov
拉布（前英國外交大臣）	Dominic Raab
拉達（前英國海軍參謀長）	Tony Radakin
波恩達茲	Antoine Bondaz

波瑞爾（歐盟外交和安全政策高級代表兼執委會副主席）	Josep Borrell
阿奎利諾（美國印太司令部司令）	John Aquilino
文在寅（南韓總統）	Moon Jae-in
拜登（美國總統）	Joe Biden
茂木敏充（日本前外務大臣）	Motegi Toshimitsu
范德萊恩（歐盟執委會主席）	Ursula von der Leyen
庫達舍夫（俄駐印大使）	Nikolay Kudashev
翁山蘇姬（緬甸民主運動領袖）	Aung San Suu Kyi
馬克宏（法國總統）	Emmanuel Macron
馬哈迪（馬來西亞前總理）	Mahathir Mohamad
馬胡塔（紐西蘭外交部長）	Nanaia Mahuta
勒特諾（印尼外交部長）	Retno Marsudi
康坎鮑爾（德國國防部長）	Annegret Kramp-Karrenbauer
康貝爾（白宮印太事務協調官）	Kurt Campbell
強生（英國首相）	Boris Johnson
敏昂來（緬甸政變軍方領導人）	Min Aung Hlaing
曼達維亞（印度衛生部長）	Mansukh Mandaviya
梅克爾（德國總理）	Angela Merkel
理察德（美國戰略司令部司令）	Charles Richard
紹伊古（俄羅斯國防部長）	Sergei Shoigu
紹敏通（緬甸政變軍方發言人）	Zaw Min Tun
莫里森（澳洲總理）	Scott J. Morrison
莫迪（印度總理）	Narendra Modi
麻生太郎（日本前副首相兼財政大臣）	Taro Aso
斯科格（歐盟駐聯合國大使）	Olof Skoog
普欽（俄羅斯總統）	Vladimir Putin
普萊斯（美國國務院發言人）	Ned Price

菅義偉（日本前首相）	Suga Yoshihide
華勒斯（英國國防大臣）	Ben Wallace
賀錦麗（美國副總統）	Kamala Harris
奧斯汀（美國國防部長）	Lloyd Austin
瑞特納（美國印太助理國防部長）	Ely Ratner
聖地牙哥（馬來西亞國會議員）	Charles Santiago
慕尤丁（馬來西亞總理）	Muhyiddin Yassin
潘文江（越南國防部長）	Phan Văn Giang
戴維森（美國前印太司令部司令）	Philip Davidson
謝爾曼（美國副國務卿）	Wendy Sherman
龐培歐（美國前國務卿）	Michael Pompeo
蘇傑生（印度外交部長）	Subrahmanyam Jaishankar

二、政策文件／法案／條約

《2016 國防白皮書》（澳洲）	<i>2016 Defence White Paper</i>
《2017 外交政策白皮書》（澳洲）	<i>2017 Foreign Policy White Paper</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>
《2021 年亞洲發展展望》	<i>Asian Development Outlook 2021</i>
《2021 財政年度國防授權法案》	<i>National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021, 2021 NDAA</i>
《大西洋憲章》	<i>The Atlantic Charter</i>
《中英聯合聲明》	<i>Sino-British Joint Declaration</i>
《中國—歐洲聯盟全面投資協定》	<i>China-EU Comprehensive Agreement on Investment</i>
《太平洋嚇阻倡議》	<i>Pacific Deterrence Initiative, PDI</i>
《巴黎氣候協議》	<i>Paris Climate Agreement</i>

《卡比斯灣七大工業國組織高峰會公報》	<i>Carbis Bay G7 Summit Communiqué</i>
《布魯塞爾高峰會公報》（北約）	<i>Brussels Summit Communiqué</i>
《生產鏈結激勵》（印度）	<i>Production Linked Incentive, PLI</i>
《全球態勢檢討》	<i>Global Posture Review</i>
《印太政策綱領》（德國）	<i>Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region</i>
《印太戰略報告》	<i>Indo-Pacific Strategy Report</i>
《印太願景報告》	<i>A Free and Open Indo-Pacific</i>
《供應鏈韌性倡議》	<i>Supply Chain Resilience Initiative, SCRI</i>
東協印太展望	<i>ASEAN Outlook on the Indo-Pacific</i>
《俄中 2017 年至 2020 年軍事合作路線圖》	<i>Russian-Chinese Military Cooperation Roadmap for 2017-2020</i>
《俄羅斯聯邦國家安全戰略》	<i>National Security Strategy of the Russian Federation</i>
《美日安保條約》	<i>Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan</i>
〈美國印太戰略框架〉	<i>U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific</i>
《美國創新與競爭法》	<i>U.S. Innovation and Competition Act, USICA</i>
《美歐高峰會聲明》	<i>U.S.-EU Summit Statement</i>
《軍隊互訪協定》	<i>Visiting Forces Agreement, VFA</i>
重建美好未來世界夥伴關係	<i>Build Back Better World Partnership, B3W</i>

《區域全面經濟夥伴協定》	<i>Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP</i>
《國防戰略》	<i>National Defense Strategy</i>
《國家安全法修正案》	<i>National Security Legislation Amendment</i>
《國家安全戰略中期指導方針》	<i>Interim National Security Strategic Guidance</i>
《貿易和投資框架協議》	<i>Trade and Investment Framework Agreement</i>
《新削減戰略武器條約》	<i>New START</i>
《跨太平洋夥伴全面進步協定》	<i>Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP</i>
《歐中全面投資協定》	<i>EU- China Comprehensive Agreement in Investment, CAI</i>
《歐中關係戰略展望》（歐盟）	<i>EU-China – A Strategic Outlook</i>
《歐盟—台灣關係與合作》	<i>EU-Taiwan Relations and Cooperation</i>
《歐盟印太合作戰略》	<i>Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU Strategy for Cooperation in the Indo Pacific</i>
《歐盟印太合作戰略決議》	<i>Council Conclusions on EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific</i>
《歐盟印度太平洋地區合作戰略聯合公報》	<i>Joint Communication on the EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific</i>
《澳紐美防禦條約》	<i>ANZUS Treaty</i>

《聯合國海洋法公約》	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS</i>
《韓國境外企業返國援助法》	<i>Act on Assistance to Korean Offshore Enterprises in Repatriation</i>
《競爭時代的全球英國：安全、防衛、發展與外交政策整合總檢討》《整合總檢討》	<i>Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy</i>

三、國際組織／跨國機制／政府部門／傳媒

七大工業國組織	Group of Seven, G7
上海合作組織	Shanghai Cooperation Organization, SCO
大歐亞夥伴關係	Greater Eurasian Partnership
太平洋島國論壇	Pacific Islands Forum
五眼聯盟	Five Eye
日本國際協力機構	Japan International Cooperation Agency, JICA
日本貿易振興機構	Japan External Trade Organization, JETRO
世界衛生大會	World Health Assemble, WHA
世界衛生組織	World Health Organization, WHO
世界糧食署	World Food Programme, WFP
半導體供應鏈倡議	Semiconductor Supply Chain Initiative
北大西洋公約組織	North Atlantic Treaty Organization, NATO
北韓中央社	Korean Central News Agency

四方安全對話	Quadrilateral Security Dialogue, QUAD
四方基礎建設夥伴關係	Quad infrastructure partnership
布加勒斯特九國	Bucharest 9
瓦爾代國際辯論俱樂部	Valdai International Discussion Club
皮尤研究中心	Pew Research Center
全國民主聯盟	National League for Democracy
全國團結政府	National Unity Government
全球疫苗暨免疫聯盟	Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI
《印度斯坦時報》	<i>Hindustan Times</i>
《自由亞洲電台》	<i>Radio Free Asia</i>
杜拜環球港務集團	Dubai Ports World
《亞洲打擊海盜和武裝搶劫船隻區域合作協議》	<i>Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP</i>
東方經濟論壇	Eastern Economic Forum
東協人權國會議員組織	ASEAN Parliamentarians for Human Rights, APHR
東協區域論壇	ASEAN Regional Forum, ARF
東協跨政府人權委員會	ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR
東南亞國家協會	Association of Southeast Asian Nations, ASEAN
俄羅斯國家原子能集團	Rosatom
政府開發援助	Official Development Aid, ODA

《星條旗報》	<i>Stars and Stripes</i>
流行病防備創新聯盟	Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, CEPI
美國貿易代表辦公室	U.S. Trade Representative's Office
國際原子能總署	International Atomic Energy Agency
國際貨幣基金	International Monetary Fund, IMF
《雪梨晨鋒報》	<i>The Sydney Morning Herald</i>
《經濟學人》	<i>The Economist</i>
綠能海運網路	Green-Shipping Network
歐亞經濟聯盟	Eurasian Economic Union, EAEU
歐洲聯盟	European Union, EU
歐洲議會	European Parliament
歐盟執委會	European Commission
歐盟理事會	European Council
澳英美安全夥伴	AUKUS
優質基建夥伴關係（日本）	Partnership for Quality Infrastructure
環印度洋區域合作聯盟	Indian Ocean Rim Association
聯合國人權理事會	United Nations Human Rights Council, UNHRC
聯合國兒童基金會	United Nations Children's Fund, UNICEF
聯合國糧食及農業組織	United Nations Food and Agriculture Organization, FAO
韓國大韓商工會議所	Korea Chamber of Commerce and Industry, KCCI
韓國工業聯合會	Federation of Korean Industries, FKI

四、演習

2021 年全球大規模演習	Large Scale Global Exercise 21, LSGE21
大規模演訓演習	Large Scale Exercise, LSE
中央—2019	Tesnt-2019
西方—2021	Zapad-2021
西部·聯合—2021	Zapad/ Interaction-2021
東方—2018	Vostok-2018
金色眼鏡蛇	Cobra Gold
高加索—2020	Kavkaz-2020
過航演習	Passage Exercise, PASSEX
護身軍刀演習	Talisman Sabre

五、外交／軍事／戰略／安全名詞

大國競爭	great power competition
川普主義	Trump Doctrine
中型多用途戰機	Multi-Role Combat Aircraft, MMRCA
內弧	inner arc
反介入／區域拒止	Anti-access/ Area-denial, A2/AD
日土鎮	Rudok
火星—15	Hwasong-15
以規則為基礎的國際秩序	a rules-based international order
加馬列亞流行病與微生物學國家 研究中心	Gamaleya National Research Center of Epidemiology and Microbiology

加萬河谷	Galwan Valley
北方航線	Northern Sea Route, NSR
北阿坎德	Uttarakhand
北極星五號	Pukguksong-5
北領地	Northern Territory
北韓政策檢討	North Korea policy review
可信／有效阻遏	credible/ effective deterrence
外包	Outsourcing
外交關係協會	Council on Foreign Relations, CFR
布萊德蕭野戰訓練區	Bradshaw Field Training Area
永珍願景	Vientiane Vision
永續發展目標	Sustainable Development Goals, SDGs
伊麗莎白女王號	<i>HMS Queen Elizabeth</i>
印太戰略	Indo-Pacific Strategy
印度血清研究所	Serum Institute of India Pvt. Ltd.
回流倡議	Reshoring Initiative
多邊主義	multilateralism
安倍主義	Abe Doctrine
尖閣群島	Senkaku Islands
朱利安·費利佩礁	Julian Felipe Reef, 中國稱牛軋礁
灰色地帶衝突	gray zone conflict
自由與開放的印太	Free and Open Indo-Pacific
完全無核化	complete denuclearization
完整、可驗證、不可逆、無核化	complete, verifiable, irreversible, denuclearization
杜尚別	Dushanbe
那加蘭	Nagaland

邦迪山訓練區	Mount Bunday Training Area
里契蒙號	<i>HMS Richmond</i>
防空識別區	Air Defense Identification Zone, ADIZ
亞洲民主安全鑽石同盟	Asia's Democratic Security Diamond
供應鏈韌性	Supply Chain Resilience
協調的海洋存在概念（歐盟）	Coordinated Maritime Presences Concept
空喀隘口	Kongka Pass
阿克賽欽	Aksai Chin
阿斯特捷利康	AstraZeneca
阿魯納恰爾邦	Arunachal Pradesh
俄羅斯直接投資基金	Russian Direct Investment Fund, RDIF
南十字星整合飛行研究實驗	The Southern Cross Integrated Flight Research Experiment, SCIFiRE
拜仁號	<i>Bayern</i>
拜登主義	Biden Doctrine
查謨和克什米爾	Jammu and Kashmir
洞朗	Doklam
洲際彈道飛彈	intercontinental ballistic missile
珍珠鏈戰略	String of Pearls
科興公司	Sinovac
紅色供應鏈	China's red supply chain
美日競爭力和韌性	CoRe: Competitiveness and Resilience
美國就業計畫	American Jobs Plan

美濟礁	Mischief Reef
負責任的風險共同承擔者	responsible stakeholder
格萊德角	Glyde Point
桑河下游二級大壩	Lower Sesan 2 Dam
烏克蘭危機	Ukraine crisis
特殊與尊榮的戰略夥伴關係	special and privileged strategic partnership
班公湖	Pangong Tso
航行自由任務	Freedom of Navigation Operations, FONOPs
馬努斯島	Manus Island
高格拉	Gogra
國藥集團	Sinopharm
康西瓦	Kangxiwar
曼尼普爾	Manipur
脫鉤	Decoupling
莫德納	Moderna
袋鼠平地訓練區	Kangaroo Flats Training Area
規範性強權	normative power
軟實力	soft power
戰斧巡弋飛彈	Tomahawk cruise missiles
喜馬偕爾邦	Himachal Pradesh
單邊主義	unilateralism
惠特森礁	Whitsun Reef
無聲的入侵	Silent Invasion
硬實力	hard power
塔吉克	Tajikistan
塔利班	Taliban
塞納號	<i>BSAM Seine</i>

新中國主義	new China doctrine
新冠病毒工具取得加速器	Access to COVID-19 Tools Accelerator, ACT-Accelerator
新型冠狀病毒肺炎	COVID-19
極音速巡弋飛彈	hypersonic cruise missiles
群體免疫	herd immunity
達魯鎮	Daru
鈾	plutonium
實際控制線	Line of Actual Control, LAC
福田主義	Fukuda Doctrine
《緊急事態宣言》	<i>Declaration of State of Emergency</i>
翡翠號	<i>Émeraude S604</i>
遠程反艦飛彈	Long Range Anti-Ship Missile, LRASM
增程型反艦飛彈	boost-glide anti-ship missiles
德普桑	Depsang
播銳智諮詢公司	Bridge Consulting
潘興三型中程反艦彈道飛彈	Pershing III intermediate-range anti- ship ballistic missiles
潛射型彈道飛彈	submarine-launched ballistic missile
緬甸經濟公司	Myanmar Economic Corporation
緬甸經濟控股有限公司	Myanmar Economic Holdings Ltd.
衛星五號疫苗	Sputnik V
銳實力	sharp power
戰爭邊緣	brinkmanship
戰略之弧	strategic arc
戰略競爭	strategic competition
戰略競爭對手	strategic competitor
戰術導引武器	tactical guided weapon

諾斯洛普·格拉曼公司

錫金

轉向東方

羅柏森基地

權宜軸心

Northrop Grumman

Sikkim

Pivot to the East

Robertson Barracks

axis of convenience

目錄

序	i
作者群	v
專有名詞中英對照	vii
緒論	1
第一篇 牽動印太格局的戰略情勢與大國作為	3
第一章 2021年美國拜登政府在印太區域的政策與行動	5
壹、前言	5
貳、拜登政府的印太戰略思維	6
參、拜登政府在印太區域的「合縱」外交穿梭	9
肆、拜登政府推動印太基礎建設投資計畫	11
伍、小結	14
第二章 美國全球戰略調整對中國的影響	15
壹、前言	15
貳、拜登政府全球戰略調整	16
參、拜登政府對中政策	19
肆、對中國及印太區域的影響	21
伍、小結	23

第三章	路越走越窄的中國	25
壹、	前言	25
貳、	對中敵意漸增的國際局勢	26
參、	寧左勿右的戰狼式回擊	28
肆、	對北京而言中美競爭只能是「零和賽局」	30
伍、	小結	32
第四章	俄羅斯對印太地區的戰略及其意涵	35
壹、	前言	35
貳、	俄羅斯在印太地區的戰略布局	36
參、	俄羅斯維護其戰略利益的實踐	37
肆、	俄國戰略布局對印太地區的影響與未來變化	42
伍、	小結	45
第五章	歐盟與歐洲主要國家的印太交往	47
壹、	前言	47
貳、	歐中關係惡化的變因	48
參、	歐洲的印太交往	51
肆、	歐洲的印太交往之限制	55
伍、	小結	56
第二篇 印太區域各主要國家的回應與作為		57
第六章	日本安全情勢發展與作為	59
壹、	前言	59
貳、	美日關係的再確認	60
參、	中日關係的齟齬	62
肆、	台日關係的新氣象	65

伍、小結	67
第七章 日本印太戰略的東南亞環節	69
壹、前言	69
貳、過去一年東南亞國家的重大挑戰	70
參、東南亞在日本對外安全與戰略的影響因素	72
肆、日本對東南亞國家展開支援	73
伍、小結	79
第八章 印中對邊界的焦慮與防範	81
壹、前言	81
貳、邊界焦慮引起的基礎建設與軍隊部署	82
參、印中邊界談判後的防範	84
肆、印中邊界情勢未來發展及影響	86
伍、小結	89
第九章 澳洲在美國印太戰略架構中的角色與作為	91
壹、前言	91
貳、拜登路線下的美澳安全關係	92
參、美國印太戰略中的澳洲角色	94
肆、澳洲在印太區域的戰略行動	98
伍、小結	101
第十章 重啟核武計畫的北韓	103
壹、前言	103
貳、北韓的核武發展	103
參、北韓政權的穩定性	108
肆、北韓帶來的挑戰與相關國家的因應	110
伍、小結	113

第十一章	台海區域安全情勢發展	115
壹、	前言	115
貳、	兩岸僵局下台灣的求穩思維	115
參、	拜登新政府下台灣因應之道	120
肆、	台海議題國際化方興未艾	123
伍、	小結	127
第三篇	影響印太區域安全的重要議題	129
第十二章	新冠肺炎疫情與印太秩序	131
壹、	前言	131
貳、	疫情下的印太各國	131
參、	印太疫情的國際因素	135
肆、	印太區域秩序展望	139
伍、	小結	141
第十三章	南海戰略競逐對印太區域安全影響	143
壹、	前言	143
貳、	南海國際秩序的建立與齟齬	143
參、	南海戰略競逐情勢	145
肆、	對印太區域的影響	151
伍、	小結	152
第十四章	印太供應鏈韌性與台灣角色	155
壹、	前言	155
貳、	美中對抗與新冠肺炎疫情對供應鏈衝擊	156
參、	印太主要國家供應鏈調整現況	160
肆、	台灣在印太供應鏈調整的角色	164

伍、小結	166
第十五章 緬甸政變對東南亞區域安全之影響	167
壹、前言	167
貳、緬甸政變始末	167
參、各界對緬甸政變的態度	168
肆、緬甸政變對東南亞區域安全的影響	173
伍、小結	175
結論	177

表目錄

表 6-1	中國海警船在釣魚台海域巡航情況（2020 年 11 月至 2021 年 8 月）	63
表 7-1	2021 年日本與東南亞國家防長會談	77
表 12-1	中國出售、捐贈與運達各主要地區的新冠疫苗	136
表 12-2	俄羅斯疫苗在印太地區的銷售與生產	138
表 14-1	中美貿易戰影響商品金額	157
表 14-2	美中貿易戰對台商投資意願之影響	163

圖目錄

圖 12-1 印太區域國家民眾至少已接種一劑新冠肺炎疫苗的比例 (2021 年 9 月 28 日截止)	133
圖 14-1 關稅和美中貿易緊張局勢對上海美國企業投資計畫的影響	158
圖 14-2 美國前 20 大進口國進口金額變化情況	160

拜登（Joe Biden）於 2021 年初就任美國總統，無疑為今年印太區域安全的最大變數，世人莫不關切拜登是否延續川普（Donald Trump）的「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy），而印太地區情勢又將如何轉變。隨著 2021 年 3 月《國家安全戰略中期指導方針》（*Interim National Security Strategic Guidance*）的頒布，拜登政府的「印太戰略」愈發清晰明朗，其不但承襲川普抗中路線，更上綱為民主與威權之爭，強調要重建美國民主體制，以號召盟友對抗中國。為扮演稱職的國際社會領導者，拜登政府在全球戰略上亦對應調整，多邊主義（multilateralism）則為其關鍵。

就印太地區安全情勢而言，身為「印太戰略」的圍堵對象——中國，認為拜登政府將專注國內事務而無暇與中國競爭，為此世界必然呈現「東升西降」態勢。故中國對外展開一連串挑釁政策，惟世局卻未出現其所預期的坦途，反倒讓美國得以號召盟友對抗中國，更為後續的南海戰略競逐，乃至於台海衝突的升級埋下伏筆。與此同時，中俄聯合抗美格局則愈發穩固。俄羅斯雖不願捲入中美對抗，但其於印太的戰略布局攸關自身能否重返昔日超級大國地位，遂於俄烏邊境發動灰色地帶衝突，展現其掣肘美國「印太戰略」的能力。美國聯合盟友圍堵中國之際，其歐洲盟邦亦因歐中關係惡化而強化與印太國家的交往，並增強自身於印太地區的軍事存在。是以，本為中美對抗的印太地區安全格局，隨著拜登政府策略的轉變而愈趨複雜，印太地區的周邊大國亦捲入其間，印太與歐洲兩地的情勢因而出現連動效應的可能。

在印太地區與外部環境連動愈發緊密之際，此間國家亦本著國家利益，就情勢變遷進行回應。作為美國「印太戰略」支柱的日本與澳洲，在與中國關係齟齬日深下，除強化與美國的安全合作，亦趁機穩固自身於印

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

太地區地位。另一重要支柱——印度，其與中國的邊界糾紛迄今難解，仍有因彼此內政變化與民族主義而重啟之虞。此外，北韓核武發展似有死灰復燃跡象，緬甸軍事政變則牽動中美於此間影響力的消長，凡此又為印太情勢平添不穩定性。與此同時，衝擊人類社會甚鉅的新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）疫情迄今仍看不到盡頭，亦為印太情勢增添變數，產業供應鏈危機則為印太區域得面臨的另一挑戰。

台灣面臨中國灰色地帶的極限施壓，但我們的自由民主卻贏得外界與日俱增的認可與支持，復以台灣於國際產業結構鏈的不可或缺，未來在強化印太供應鏈韌性可望扮演一定的角色。是以，身處多重交錯的印太格局，台灣面臨危機之際亦有轉機。

鑑於印太區域安全情勢的轉折與複雜，《2021 印太區域安全情勢評估報告》分為三大篇：「牽動印太格局的戰略情勢與大國作為」、「印太區域各主要國家的回應與作為」以及「影響印太區域安全的重要議題」，由宏觀至微觀地逐次探索是年印太區域的戰略安全情勢，希冀藉由對區域情勢的掌握，從中發現台灣的戰略機遇，從而能對我國家安全有所貢獻。

牽動印太格局的戰略情勢與 大國作為

- 第一章 2021 年美國拜登政府在印太區域的政策與行動
- 第二章 美國全球戰略調整對中國的影響
- 第三章 路越走越窄的中國
- 第四章 俄羅斯對印太地區的戰略及其意涵
- 第五章 歐盟與歐洲主要國家的印太交往

第一章 2021 年美國拜登政府在印太區域的政策與行動

陳亮智 *

壹、前言

2021 年美國在印太區域的作為本身是歷經一個美國國內因素變化的影響——即 2020 年 11 月的美國總統大選。若是川普（Donald Trump）贏得大選，則美國應該會在印太與全球各領域加大對中國勢力擴張的制衡；若是拜登（Joe Biden）勝選，則美國應該仍會持續在國際上加強與中國對抗，但是拜登政府應對中國挑戰的策略將會不同於川普政府。¹ 換言之，一個完全翻轉川普政府的對中政策應該不至於發生。而 2021 年的美中關係發展正是印證一個源自於國際體系的結構性因素——由既有強權美國與崛起強權中國所構成的「大國競爭」（great power competition）。相較下，美國國內政治變數則成為非決定性的影響。

然而，將拜登與川普的印太戰略（Indo-Pacific Strategy）比較仍有意義：第一，若是兩者的印太戰略具有極高的相似性（similarity）與延續性（continuity），則或可證明與中國的競爭對抗既是美國民主與共和兩黨的共識，也是「大國競爭」結構環境下的必然結果。第二，若是兩者的印太戰略有差異性（difference），特別是在策略上有所不同，而非本質或目標明顯有別，則對華盛頓的意義乃是拜登政府的策略能否更有效地遏止中國的挑戰。在拜登政府所初步揭櫫的國家安全戰略中，其強調外交政策與國內政治的區隔已不再明顯，為對抗威權獨裁國家對美國及民主國家的威

* 國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。

¹ Brahma Chellaney, “Biden Follows Trump’s Footsteps in The Indo-Pacific,” *The Hill*, March 25, 2021, <https://thehill.com/opinion/national-security/544860-biden-follows-trumps-footsteps-in-the-indo-pacific>.

脅，重建美國民主政治體制攸關華盛頓的國際聲譽與領導地位，也影響它及其所領導的民主同盟（democratic alliance）是否能力抗中國與俄羅斯等修正主義者強權。² 準此，美國內政則又是探討其國家安全戰略與印太戰略不可忽視的變項。

在印太戰略上，拜登政府基本上承襲川普政府的抗中路線，但強調美國的國際領導角色以及與盟邦夥伴的合作。在策略上，拜登政府的做法明顯不同於川普政府——其一方面強調重建內政的重要性，二方面則積極在外交上穿梭，強化與盟國及夥伴的關係以共同抗中。在地緣經濟方面，拜登政府與日本提出美日民主國家版的印太區域基礎建設計畫，反制中國所倡議的「一帶一路」。總體而言，2021 年美中兩國在印太區域的戰略競爭態勢是變得更為激烈，拜登政府持續加大、加強抗衡中國的力道。

貳、拜登政府的印太戰略思維

美國印太戰略可謂當前美國國家安全戰略及外交、國防、經濟、科技與文化等政策的重要縮影，對川普政府如是，對拜登政府亦然。由於中國崛起在各領域構成對美國國際領導地位、全球自由民主體制，與二戰結束以來國際秩序的挑戰，在地緣政治與經濟上，美國必須特別加強其在印太區域對抗中國擴張，因為印太是北京政經軍文力量的直接投射區域。因此，觀察美國印太戰略約莫可以綜觀美國總體國家戰略及政策；而現今美國的國家戰略與政策有相當大比重是反映在印太戰略。在印太戰略議題上，拜登政府最受矚目的焦點是：拜登是否會延續（或改變）川普的印太

² Joseph R. Biden, Jr., *Interim National Security Strategic Guidance*, *The White House*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, pp. 6-9. Also see Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

戰略？從回顧民主黨勝選前後的輿論，³ 以及拜登政府執政後的表現，許多跡象均顯示其非但無改變或揚棄川普政府的印太戰略，反而持續加大與中國的戰略競爭。顯示美國印太戰略有高度的延續性，然而拜登政府在策略做法上則有所不同。⁴

拜登政府執政至今仍未發表其印太戰略報告書，⁵ 但是根據拜登總統與其國安團隊重要官員的公開談話，⁶ 以及白宮於 2021 年 3 月 3 日所公布的《國家安全戰略中期指導方針》（*Interim National Security Strategic Guidance*），則大致能看出拜登政府總體國家安全戰略與外交政策，以及印太戰略與對中政策。從這些談話與文件中可以看出，拜登仍延續川普的看法，將中國視為主要戰略競爭對手。但是拜登強調重振美國國際聲望與領導地位的重要，同時加強與同盟及夥伴國家協調合作以形成強大的抗中聯盟。

首先，拜登政府打破「內政」與「外交」的分際，轉而尋求外交政策必須與國內政策融合為一。部分民主黨政治菁英意識到，美國近年來在外交上的退卻乃是源自於國內政治的問題，包括分裂社會與兩極化現象、政治民粹主義與極端主義、受全球化重創的經濟發展瓶頸、種族主義與社會公平性問題、政府治理貧弱、新冠病毒疫情因應失當與基礎建設失能等等。這些國內問題不僅衝擊了美國在國際上的競爭優勢，也影響了美國的國際形象、聲譽與領導地位。加以美國又採取退出國際建制與協定的決定

3 此一時期許多的輿論普遍認為，拜登並不會放棄或改變川普的印太戰略。參照“Joe Biden ‘Unlikely To Replace’ Trump’s Indo-Pacific Strategy Vs China,” *NDTV*, October 29, 20202, <https://www.ndtv.com/world-news/joe-biden-may-continue-trumps-india-focused-strategy-to-help-offset-china-2317322>; Derek Grossman, “US Election Won’t Dramatically Alter Indo-Pacific Strategy,” *Nikkei Asia*, November 1, 2020, <https://asia.nikkei.com/Opinion/US-election-won-t-dramatically-alter-Indo-Pacific-strategy>; Eric Feinberg, “China Policy from Trump to Biden: More Continuity than Change,” *Pacific Forum*, March 5, 2021, <https://pacforum.org/publication/pacnet-12-china-policy-from-trump-to-biden-more-continuity-than-change>。

4 Yogesh Joshi and Archana Atmakuri, *Biden’s Indo-Pacific Strategy: Expectations and Challenges* (Singapore and Tokyo: Institute of South Asian Studies and Sasakawa Peace Foundation, 2021), pp. 10-12.

5 在川普政府時期，五角大廈於 2019 年 6 月 1 日發布了《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report*），國務院則於同年 11 月 4 日公布了《印太願景報告》（*A Free and Open Indo-Pacific*）。

6 這些官員包括國務卿布林肯、國防部長奧斯汀以及國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）。

〔例如退出世界衛生組織（World Health Organization, WHO）、《巴黎氣候協定》（*Paris Climate Agreement*）與聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council, UNHRC）等〕，這些行動無疑是將許多重要國際場域（arena）讓予中國。因此，重建美國的外交政策與國際影響力必須重建美國的國內政治。⁷

其次，重建美國國內政治的另一項重點是強化美國的自由民主體制，因為這不僅關乎美國，更關係到其他民主國家。拜登政府意識到，當前中國對美國的挑戰與威脅並非只是在地緣政治與地緣經濟的物質面向，在攸關人類價值與生活型態的政治體制方面，北京也亟欲挑戰，甚至是取代。更嚴重的是，當今崛起威權政體強權所欲挑戰的對象正是冷戰結束以來被視為普世價值典範的民主政治；中國挑戰的並非只是美國而已，而是世界上所有的自由民主政體。若是作為民主國家領袖的美國弱化了，則非但無法兼顧自身的內政與外交，華盛頓亦無法強勢領導抗中民主同盟。⁸

再者，與川普政府策略極為不同的是，拜登政府強調美國無法獨自完成對抗新興崛起強權中國的戰略目標，華盛頓必須揚棄過去的單邊主義（unilateralism）行動，以及忽略維繫與同盟國家關係的做法，重新提升與盟邦及夥伴國家的協力合作，並且重新回到若干重要的國際場域與國際建制中。拜登政府尋求透過各式雙邊與多邊關係的提升，讓美國再次恢復其國際領導地位，並且重建國際聲望與信譽，發揮原有的國際發言權與影響力。⁹準此，拜登政府在一系列的外交穿梭當中逐步領導、建立抗衡中國的民主聯盟，並且落實美國的國家安全戰略與印太戰略。

⁷ Jeff Seldin, “Biden’s National Security Approach Sees Merge of Foreign, Domestic Policy,” *Voice of America*, January 29, 2021, <https://www.voanews.com/usa/bidens-national-security-approach-sees-merger-foreign-domestic-policy>; Joseph J. Collins, “Biden’s Task Is Building a Better National Security Policy,” *The Hill*, February 1, 2021, <https://thehill.com/opinion/national-security/536177-bidens-task-is-building-a-better-national-security-policy>.

⁸ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*, p. 7; Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” March 3, 2021, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

⁹ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*, pp. 8, 10.

參、拜登政府在印太區域的「合縱」外交穿梭¹⁰

與同盟及夥伴國家提升合作關係正是拜登政府與川普政府在印太戰略實踐方式上最大不同處。華盛頓一方面藉此恢復其在同盟與夥伴國家中的領導威信，另一方面則是藉外交穿梭逐步建構對抗中國威脅的國際民主聯盟。美國在外交上的策略是雙邊與多邊同步發展，印太區域內與外同時進行。

在雙邊外交關係方面，國務卿布林肯（Antony Blinken）與國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）上任後的首次國際訪問是共同訪問亞洲，並以日本為首站，這顯示拜登政府對亞洲與同盟國日本的重視。¹¹ 2021 年 3 月 16 日至 17 日，美日舉行外長與防長的「美日安全保障協議委員會會議」（又稱「2+2 會談」），並針對中國危害印太安全的情勢發表聯合聲明，重點包括強調台海和平穩定的重要性，確認美日安保條約第 5 條適用於尖閣諸島（Senkaku Islands，又稱釣魚台列嶼），不允許中國《海警法》破壞日本國家利益，主張自由開放的印太與和平解決爭端，以及必要時反擊中國的威嚇與侵略等。這些共同主張則在稍後 4 月中旬日本首相菅義偉（Suga Yoshihide）訪問美國時再次獲得確認。¹² 值得關注的是，有關「台海和平穩定重要性」的論點乃是雙方自 1969 年以來首次所提及。

3 月 17 日至 18 日，美韓亦舉行外長與防長的「2+2 會談」，雙方表示美韓同盟是朝鮮半島與印太區域和平、安全與繁榮的重要基礎。然而雙方對威脅的認知顯然有別——華盛頓直指中國與北韓是安全威脅的根源所在，但首爾則認為北韓與朝核問題才是真正關鍵。¹³ 在 5 月下旬南韓總

¹⁰ 「合縱」概念乃取自中國古代春秋戰國的歷史經驗。由於「合縱」是多國聯合（六國，位於東，分布南北）以事一強（秦國，位於西），其地緣分布與結盟抗衡與當今的印太戰略態勢極似，即美國聯合多國（位於東）以對抗一強中國（位於西）。

¹¹ Jason Strother, “Top US Officials in Asia on First Overseas Visit,” *Voice of America*, March 16, 2021, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/top-us-officials-asia-first-overseas-visit-0>.

¹² “U.S.-Japan Joint Leaders’ Statement: ‘U.S.-JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA,’” *The White House*, April 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>.

¹³ “Joint Statement of the 2021 Republic of Korea–United States Foreign and Defense Ministerial Meeting (“2+2”),” *The White House*, April 18, 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>.

統文在寅（Moon Jae-in）訪問美國時，美韓發表聯合聲明指出，雙方致力維護一個包容、自由與開放的印太區域，並且強調維持台海和平穩定的重要性。¹⁴ 很顯然地，美國在印太安全與台海議題上是促成韓國（美韓）與日本（美日）做出一致的主張。雖然美日兩國及南韓對中國威脅的認知有所落差，但此事仍說明美國在抗中議題上對日韓兩國具有強烈的影響力。

華盛頓在雙邊外交上力促同盟與夥伴國家響應其印太戰略的痕跡斑斑可見，除日韓之外，印度、澳洲、越南、菲律賓、新加坡與台灣等也都有美國著力甚深的耕耘。例如 8 月 22 日至 26 日，美國副總統賀錦麗（Kamala Harris）訪問了新加坡與越南，其宗旨仍是在於強化美國與星、越兩國的夥伴關係，共同致力於維護自由開放的印太區域。¹⁵

在多邊外交關係方面，美國也積極參與多邊的「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）、七大工業國組織（Group of Seven, G7）與北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）等國際建制，努力重建華盛頓的國際領導、聲譽與威望，並構築另一道抵抗中國威脅的防線。2021 年 3 月 12 日，美、日、澳、印四國領袖舉行「四方安全對話」視訊會議，討論如何因應全球氣候變遷與新冠肺炎疫情等危機，同時力促維繫自由開放的印太，並重視台海的和平穩定。8 月 12 日，四國則再次召開「四方安全對話」資深官員視訊會議，討論強化彼此在印太戰略、假訊息、人權與民主與提升聯合國功能等議題的合作。9 月 24 日「四方安全對話」舉行第一次四國領導人實體會議，再次表明四國努力建立自由開放的印太區域，雖然會後聯合聲明並未提及中國威脅，但是針對中國仍十分明顯，雖然亦未提到台海安全，但顯然已將台灣海峽包含其中。¹⁶

¹⁴ “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” *The White House*, May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>.

¹⁵ “Remarks by Vice President Harris on the Indo-Pacific Region,” *The White House*, August 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/24/remarks-by-vice-president-harris-on-the-indo-pacific-region/>.

¹⁶ Steve Holland, David Brunnstrom, Nandita Bose, and Michael Martina, “Quad leaders press for free Indo-Pacific, with wary eye on China,” *Reuters*, September 25, 2021, <https://www.reuters.com/world/china/quad-leaders-meet-white-house-amid-shared-china-concerns-2021-09-24/>.

2021 年 6 月中旬，美國總統拜登出席七大工業國組織高峰會，除了與英國首相強生（Boris Johnson）簽署新版《大西洋憲章》（*The Atlantic Charter*）以強化美英「特殊關係」之外，其更召集西方盟友共同對抗中國的挑戰，首次表明七大工業國組織重視台海和平與穩定，反對中國片面改變南海的現狀。¹⁷ 在七大工業國組織高峰會之後，拜登總統出席北約高峰會。會後，北約首次將中國列為安全威脅，認為其迅速的核武擴張、軍事不透明，以及與俄羅斯的軍事合作關係等，已對國際秩序與北約安全構成系統性的挑戰。北約同意強化與印太民主夥伴合作，以因應區域的安全挑戰。¹⁸ 9 月 16 日，美、英、澳三國宣布成立「澳英美安全夥伴」（AUKUS）機制，預計在人工智慧、網際網路、遠程打擊能力等方面進行合作，尤其是美英兩國準備向澳洲提供核子潛艦技術，協助澳洲建立核子潛艦部隊。¹⁹

從此發展來看，拜登政府的多邊外交經營非但補強前述雙邊合作共同抗衡中國威脅的力道，其「合縱」努力已超越印太的地理範疇而跨足到歐洲與北美等國家。華盛頓強勢地恢復、強化與同盟及夥伴國家的關係無疑地帶給北京更大的外交壓力，這也反映美中兩國在國際聯盟上的基礎與潛力有著極鮮明的落差。

肆、拜登政府推動印太基礎建設投資計畫

除了外交作為之外，2021 年美國印太戰略也基於「地緣經濟」戰略觀而提出美國版本的印太基礎建設投資計畫，希冀藉此幫助區域經濟發展，如此一方面能發揮美國與民主同盟夥伴的經濟影響力，進而回饋強化它們在外交與軍事上抗衡中國威脅的力量，另一方面是對中國「一帶一

17 “CARBIS BAY G7 SUMMIT COMMUNIQUÉ,” *The White House*, June 13, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communique/>.

18 “Brussels Summit Communiqué,” *North Atlantic Treaty Organization*, June 14, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_185000.htm?selectedLocale=en.

19 “Joint Leaders Statement on AUKUS,” *The White House*, September 15, 2021, <https://web.archive.org/web/20210916023441/https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aucus/>.

路」倡議所投射的政經影響力進行反制。就戰略而言，美國對印太區域的基礎建設投資計畫既是「地緣經濟」思維，也是「地緣政治」考量。

由於印太區域總體經濟規模持續擴大，以及區域經濟整合的發展趨勢，中國以成為「世界工廠與世界市場」的雄心，輔以「一帶一路」倡議的推動，逐步將印太區域的「內」與「外」納入其經濟力量與影響力的範圍，其結果乃是對美國與其他西方工業先進國家的國際政經勢力構成嚴重的挑戰。為了因應此戰略環境變化，美國與部分經濟條件相對優越的盟邦（日本）開始推動另類屬於「民主國家」的區域經濟戰略或「美日印太版」的一帶一路經濟戰略，這同為美國印太戰略極重要的一部分。²⁰ 值得注意的是，華盛頓所欲推動的不只是傳統有關機場、港口、道路、電力與水利等項目基礎建設，因應科技的發展與進步，「美國與民主國家」的印太基礎建設計畫更著眼於建立高品質的基礎設施，例如高速 5G 網際網路與乾淨再生能源等，而美國與西方國家在這些項目上仍保有相當的競爭優勢。²¹

2021 年 4 月 16 日，美國總統拜登與來訪的日本首相菅義偉共同宣布，美日兩國將共同針對高科技競爭與創新、新冠肺炎疫情與世界衛生健康及綠色能源等三大領域進行投資與發展。稍早在 4 月上旬即有消息指出，美日將共同簽署「美日印太版一帶一路」的指導原則，共同推動印太區域的基礎建設合作計畫，以贏得區域國家的信任，並在與中國的印太戰略競爭上取得優勢。此一指導原則將詳列評估投資的前提條件，擬定施行

²⁰ Jeffery Wilson, "Infrastructure Choices and the Future of the Indo-Pacific," *Security Challenges*, Vol. 16, No. 3, Special Issue: The Indo-Pacific: From Concept to Contest (2020), pp. 64-65 and pp. 67-68; Ritika Passi, "Competing Infrastructure in the Indo-Pacific: Enter the B3W," *Italian Institute for International Political Studies (ISPI)*, August 6, 2021, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/competing-infrastructure-indo-pacific-enter-b3w-31343>.

²¹ 2018 年 7 月，時任美國國務卿龐培歐（Mike Pompeo）即提出美國的印太戰略經濟願景，宣布美國計畫投注 1.13 億美元的頭期資金在印太地區，以支持數位經濟、能源與基礎設施等建設，計畫包含「數位鏈結與網路安全夥伴」（Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership）與「經由能源強化的發展與成長」（Enhancing Development and Growth through Energy）等。參照 Herbert J. "Hawk" Carlisle, "Opening the Aperture: Advancing US Strategic Priorities in the Indo-Pacific Region," *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Vol. 1, No. 1 (Fall 2018), pp. 3-13; "A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision," U.S. Department of State, November 4, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>, pp. 13-28。

計畫的規範，著眼於培養在地的人才，以及進行標準化與防範機密外洩等措施，試圖創造不同於中國「一帶一路」倡議所形成之「債務陷阱」的另類屬於透明與法治的發展援助模式。²²

不只是尋求與日本的雙邊合作，華盛頓對此也在多邊上努力。白宮印太事務協調官康貝爾（Kurt Campbell）即表示，美國亦尋求「四方安全對話」的成員共同參與、擴大彼此對印太區域基礎鍵計畫的實踐；²³ 在七大工業國組織高峰會上，美國亦成功讓七大工業國組織提出一項協助落後國家建設基礎設施的「重建美好未來世界夥伴關係」（Build Back Better World, B3W）發展計畫，以對抗中國「一帶一路」倡議。而印太區域則是計畫中的一部分。²⁴

值得注意的是，6月上旬，美國參議院通過《美國創新與競爭法》（*U.S. Innovation and Competition Act, USICA*），預計在未來五年內投注2,500億美元，用於擴大美國在高科技產業的投資。由於此時正是華盛頓積極尋求與盟友合作以共同抗衡中國全球影響力之際，該法的通過與未來在通訊、衛生、綠能等高科技領域的投資將一方面呼應落實重建與強化美國國內實力的發展，二方面配合印太戰略中的基礎建設投資計畫而帶動美國與西方國家和印太的經濟融合發展，並且反制中國「一帶一路」倡議在此的影響力。²⁵ 這正是拜登政府印太戰略的具體落實。

22 Rieko Miki, "US and Japan plan 'Belt and Road' alternative for Indo-Pacific," *Nikkei Asia*, April 6, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/US-and-Japan-plan-Belt-and-Road-alternative-for-Indo-Pacific>.

23 David Brunnstrom and Michael Martina, "U.S. Says Looking at Quad Meeting in Fall Focused on Infrastructure," *Reuters*, May 26, 2021, <https://www.reuters.com/world/us-says-looking-quad-meeting-fall-focused-infrastructure-2021-05-26/>.

24 "FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership," *The White House*, June 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>.

25 Nina Palmer, "The Innovation and Competition Act Is Progressing Policy," *The Hill*, June 25, 2021, <https://thehill.com/opinion/technology/560198-the-innovation-and-competition-act-is-progressive-policy>.

伍、小結

除了上述外交與地緣經濟作為之外，2021 年拜登政府的印太戰略當然也包含軍事行動，這當中包含來自美國國內本身的立法與政策推動，例如《2021 財政年度國防授權法案》（*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021*, 2021 NDAA）與「太平洋嚇阻倡議」（Pacific Deterrence Initiative, PDI），也有美國在印太區域的軍事力量呈現，例如在南海與台海繼續執行其航行自由任務（Freedom of Navigation Operations, FONOPs）以貫徹其「自由開放印太」的主張，以及主導兩國或多國的聯合軍事演習以反制中國在印太區域的武力擴張。為了因應新冠肺炎疫情所帶來的衝擊，美國與日本亦在國際輿論與疫苗外交上展開對中國的反制與對抗。拜登政府領導下的美國確實在印太戰略上表現得極為積極、強勢，試圖重返國際領導地位。

檢視 2021 年拜登政府的印太政策與行動，讓先前對民主黨政府是否會延續共和黨政府印太戰略的質疑招致否決；拜登政府不僅持續加強反擊中國的挑戰，其內政與外交融合的思維，重返國際建制與重建盟友的策略，外交先行於軍事但兩者並用，以及強調國內科技研發與對印太基礎建設投資等等，處處顯現與中國進行戰略競爭的企圖心。雖然拜登政府仍主張在若干領域尋求與北京合作（例如全球氣候變遷），但美中兩強在各領域及區域的競爭與對抗則是持續地加劇。

第二章 美國全球戰略調整對中國的影響

陳鴻鈞*

壹、前言

2021年1月20日，拜登（Joseph Biden）宣誓就職美國第46任總統。拜登主張重回國際體系，扮演國際社會領導者的地位，並倡議維護以規則為基礎的國際秩序。拜登也支持民主與人權，宣揚民主及人權是美國外交政策的一環，舉辦首屆民主高峰會。拜登亦強調盟邦夥伴的重要性，積極改善與盟邦夥伴的關係。在軍事上，拜登啟動《全球態勢檢討》（*Global Posture Review*）。白宮宣布自阿富汗撤軍，並有意在2021年底結束伊拉克的軍事任務。同時，華府提高對印太地區的關注，擴大在印太地區的軍事存在。在經濟部分，拜登要求強化供應鏈安全，提升美國的競爭力。拜登亦提出「重建美好未來世界夥伴關係」（Build Back Better World, B3W Partnership）倡議，協助改善落後國家的基礎建設。

這當中，拜登的對中政策備受矚目。拜登認定中國是美國威脅的來源之一，且是唯一可以結合經濟、外交、軍事、技術等綜合力量，挑戰美國所建立開放且穩定之國際體系的國家。因此，華府採取多邊主義（multilateralism）的方式，擴大與盟邦夥伴的合作，共同維護以規則為基礎的國際秩序及自由開放的印太地區，並關切中國在核武、傳統武力、人權、新疆、西藏、香港、台灣、東海、南海、經貿、網路等諸多領域的作為。另一方面，華府仍希望和中國合作，包括阿富汗、北韓、伊朗、氣候變遷等議題，維持與中國的溝通管道，避免產生戰略誤判，確保合作的空間及機會。

拜登全球戰略的調整，不僅強化與中國的競爭關係，也形塑全球與印太地區的發展，更讓美國在歐洲的盟邦夥伴強化在印太地區的存在。其結

* 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

果是，美中在全球及印太地區的競爭態勢愈來愈明顯。本文首先介紹拜登全球戰略的調整，之後分析拜登政府的對中政策，然後詮釋美國全球戰略的調整對中國和印太地區的影響，最後做出結論。

貳、拜登政府全球戰略調整

拜登全球戰略的調整，可從其就職演說看到初步的方向。在其就職演說中，拜登除了訴求民主、團結外，並聲明美國整體國力依舊強大，度過重重考驗，展現出強大的韌性及堅強的實力。在國際上，華府要修復與盟邦夥伴的關係，並和世界交往，藉此作為一種榜樣，領導國際社會，成為一個強大且可信賴的夥伴。¹ 正因如此，華府在全球戰略上出現調整。

一、外交層面：重回國際體系、民主同盟、重新修補盟邦夥伴關係

在外交上，拜登首先宣布美國重回《巴黎氣候協議》（*Paris Climate Agreement*）、重新加入世界衛生組織（World Health Organization, WHO）及聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council, UNHRC），用實際行動證明美國願意重新回到國際體系，繼續扮演領導者的角色，維護以規則為基礎的國際秩序。² 其次，華府也宣揚民主及人權的重要性，並在 12 月以視訊的方式舉辦首次民主高峰會，藉此鞏固民主國家之間的關係，亦凸顯民主體制的優越性。³ 同時，華府更彰顯民主和威權／極權體制的差異，警戒且防範戰略競爭者的惡意影響力。

¹ Joseph Biden, “Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.,” *The White House*, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

² Joseph Biden, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” *The White House*, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

³ Joseph Biden, “President Biden to Convene Leaders’ Summit for Democracy,” *The White House*, August 11, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/11/president-biden-to-convene-leaders-summit-for-democracy/>.

第三，拜登又積極修補美國和盟邦夥伴之間的關係。舉例來說，拜登就任後就密集地與盟邦夥伴領袖進行電話交流及視訊會議，如「四方安全對話」領袖視訊與實體峰會（美、日、印、澳）、布加勒斯特九國（Bucharest 9，由波蘭、羅馬尼亞、捷克、匈牙利、保加利亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、斯洛伐克、立陶宛），也透過出訪及接待訪賓來改善美國和相關國家的關係，包括日本、韓國、澳洲、印度、英國、法國、德國、加拿大、七大工業國組織（Group of Seven, G7）、北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）、歐洲聯盟（European Union, EU）、阿富汗、以色列等，展現華府重視盟邦夥伴的態度，積極尋求合作的機會。9月，美、日、印、澳舉行首次實體領袖峰會，強調自由開放的印太地區是四方共同願景，並加強新冠肺炎疫情、氣候變遷、關鍵與新興技術、關鍵基礎設施、網路、太空、教育、人民交流、反恐等領域上的合作，並支持以規則為基礎的海上秩序、朝鮮半島無核化、恢復緬甸民主等立場。⁴

二、軍事層面：《全球態勢檢討》、中東撤軍、重視印太地區及台灣

在軍事上，拜登首先進行《全球態勢檢討》，之後在4月宣布自阿富汗撤軍，7月聲明停止在伊拉克的軍事任務。其中，阿富汗撤軍在8月30日完成，在伊拉克的軍事任務則計畫在12月底正式結束。⁵與此同時，華

⁴ “Joint Statement from Quad Leaders,” *The White House*, September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>.

⁵ Joseph Biden, “Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan,” *The White House*, April 14, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>; Joseph Biden, “Remarks by President Biden and Prime Minister Mustafa Al-Kadhimi of The Republic of Iraq Before Bilateral Meeting,” *The White House*, July 26, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/26/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-mustafa-al-kadhimi-of-the-republic-of-iraq-before-bilateral-meeting/>; “Statement by Secretary of Defense Lloyd Austin III On the End of the American War in Afghanistan,” *U.S. Department of Defense*, August 30, 2021, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2759181/statement-by-secretary-of-defense-lloyd-austin-iii-on-the-end-of-the-american-w/>.

府顯然高度重視印太地區，誓言維護自由開放的印太地區。拜登政府加大對印太地區的軍事投入，維持在南海的自由航行任務，更公開且頻繁地穿越台灣海峽。除此之外，華府延續與印太地區盟邦夥伴的合作，如日本、韓國、印度、澳洲、台灣、菲律賓、新加坡、越南等。進一步，拜登政府更遊說英國、法國、德國等重要歐洲國家，加入維護自由開放印太地區的軍事任務。9月，拜登宣布，美國聯合澳洲與英國，建立「澳英美安全夥伴」（AUKUS），並協助澳洲獲得核動力潛艦，共同維護印太地區的安全。⁶

三、經濟層面：強化供應鏈安全及「重建美好未來世界夥伴關係」倡議

在經濟上，拜登以提升美國自身競爭力為主要策略，除了在國內推動重建基礎建設外，也提出強化美國供應鏈安全的因應對策，將四大類領域的產品列為第一波強化供應鏈安全的目標，第一類是半導體製造及先進封裝，第二類是可使用在電動車等產品上的高能量電池，第三類是稀土等關鍵礦產和其他戰略物資，第四類是醫藥產品及設備等。⁷ 在國際上，拜登亦透過擱置與盟邦夥伴在經濟上爭端的方式，改善和盟邦夥伴的關係。進一步，拜登更在七大工業國組織領袖峰會的場合提出「重建美好未來世界夥伴關係」倡議，呼籲理念相近國家共同加入，協助改善貧窮國家的基礎建設。在美、日、印、澳首次實體領袖峰會中，四方領袖也宣布推動「四方基礎建設夥伴關係」（QUAD infrastructure partnership）。

也就是說，拜登政府上台後，為了重新恢復美國的領導地位，華府在外交、軍事及經濟策略上都做出調整，目的在鞏固現有的國際體系及美

6 “Joint Leaders Statement on AUKUS,” *The White House*, September 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

7 Joseph Biden, “Executive Order on America’s Supply Chains,” *The White House*, February 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

國的領導地位，同時增加對印太地區的關注，維護以規則為基礎的國際秩序，及自由開放的印太地區。

參、拜登政府對中政策

白宮在2021年3月公布《國家安全戰略中期指導方針》（*Interim National Security Strategic Guidance*），成為華府對中國政策的重要文件之一。該報告表明在全球的安全環境下，中國是美國的威脅之一。中國威脅的內容包括：一是威權體制；二是中國的行為具攻擊性，愈趨於獨斷，且會使用恫嚇手段，包括不公平且不合法的貿易行為、網路竊取、使用武力威脅等；三是唯一一個可以結合經濟、外交、軍事、技術等綜合力量，挑戰美國所建立具穩定且開放之國際體系。面對新的安全環境，華府整體的安全對策包含三大部分，一是提升自我實力，包含人民、經濟與民主；二是形塑有利的權力平衡環境，嚇阻及預防敵人對美國及其盟邦的威脅；三是領導並確保民主國家聯盟所創立開放且穩定的國際體系。針對中國的部分，華府表態對台灣、香港、新疆、西藏議題的關注，重申民主與人權的重要性。進一步，華府也強調五角大廈的國防預算必須調整優先順序，投資在先進技術及能力，以因應中國崛起的威脅。華府亦認為應該強化關鍵國防技術與醫藥的供應鏈安全。此外，華府研判強化美國的盟邦夥伴體系是因應中國挑戰的關鍵，包含在外交、軍事及經濟等各領域，同時可避免中國的惡意影響力。⁸

在外交上，就某種程度來說，由於前任總統川普（Donald Trump）的缺席，使得中國輕易獨攬制定遊戲規則的權力。如同上述，華府藉由重新加入《巴黎氣候協議》等作為，展現美國捍衛國際領導者地位的態度，不讓中國獨攬制定國際規則的權力，並確保現有的國際秩序不被輕易變動。華府也經由強化民主國家的聯繫及舉辦民主高峰會等方式，凸顯與中國威

⁸ Joseph Biden, "Interim National Security Strategic Guidance," *The White House*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

權體制的不同，並彰顯民主制度的優點。拜登更積極聯合美國的盟邦及夥伴，在不同的國際場合共同加大對中國在經濟、軍事、外交上的關注，議題涵蓋核武及傳統軍事武力、太空、新疆、香港、台灣、西藏、南海、東海、網路、經貿、新冠肺炎疫情的溯源調查等。

在軍事上，為了因應中國的軍事挑戰，在拜登的指示下，新任國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）成立中國任務小組，專門討論五角大廈如何因應中國軍事崛起所帶來的挑戰，並擬定相關對策。中國任務小組的建議區分如下：一、美國政府內部的政策協調機制；二、五角大廈內部運作機制的調整；三、強化與盟邦夥伴之間的合作；四、提升嚇阻能力；五、加速發展新的作戰概念及新興能力；六、未來的兵力部署與現代化的軍文人力資源等。奧斯汀採納相關建議，並融入即將出版的《國防戰略》（*National Defense Strategy*）之中。⁹ 此外，新任的美國國防部副部長希克斯（Kathleen Hicks）、印太助理國防部長瑞特納（Ely Ratner）及印太司令部司令阿奎利諾（John Aquilino）等人亦高度關注中國威脅及挑戰。

在經濟上，拜登聲明要求中國落實第一階段貿易協議。另一方面，華府擱置與歐盟之間的貿易爭端，訴求共同因應中國不公平的貿易行為。華府也基於維護國家安全的理由，繼續對中國施以經濟制裁。此外，華府亦以保護新疆維吾爾族的人權為由，對中國施以經濟制裁。華府更強化出口管制措施，以免新興或關鍵技術流向中國。特別的是，拜登提出的「重建美好未來世界夥伴關係」倡議，有意制衡中國的「一帶一路」倡議。

儘管華府擴大與中國的競爭關係，《國家安全戰略中期指導方針》亦表明，美國不會排斥與中國合作的可能性。¹⁰ 華府寄望與北京在氣候變遷、阿富汗、北韓與伊朗等議題上進行合作。因此，雙方仍維持對話及溝通的安排，如2月拜登與習近平的電話交談、3月美中在美國阿拉斯加的

⁹ “Secretary of Defense Directive on China Task Force Recommendations,” *U.S. Department of Defense*, June 9, 2021, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2651534/secretary-of-defense-directive-on-china-task-force-recommendations/>.

¹⁰ Joseph Biden, “Interim National Security Strategic Guidance,” *The White House*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

會談、6月布林肯與楊潔篪的電話交談、7月美國副國務卿謝爾曼（Wendy Sherman）訪問中國、9月拜登和習近平二度通話等。然而，上述的交流與對話並非固定且定期舉行，而是保持磋商與合作及減少誤判的可能性。

換言之，從《國家安全戰略中期指導方針》可以看出，拜登政府對中國的定位，類似前一任的川普政府，也就是把將中國視為戰略競爭者。美國前總統小布希（George W. Bush）在競選總統時，曾把中國定位為戰略競爭者，後因EP-3軍機擦撞事件與「九一一事件」，逐漸改變對中國的立場，調整為「坦誠的、建設性的與合作的」關係。從美國對中國定位的調整，可以看出美中關係的轉變。拜登政府將對中國的態度區分為競爭、合作與對抗三種，且處於三種並存的狀態。華府在外交、軍事、經濟上都保有與中國競爭的態度及作為，甚至有強化的趨勢。拜登政府不尋求與中國進行對抗，但表明會與中國展開激烈的競爭，且在必要時進行合作。美中之間依舊留有相關的對話管道，維持雙方溝通及合作的機會。但是，華府調整對話形式，降低對話的定位，或許是雙方激烈競爭的一種方式。

肆、對中國及印太區域的影響

拜登政府全球戰略的調整，顯然將對中國及印太區域產生影響。在對中國影響的部分，一是強化美國與中國之間的軍事競爭關係。拜登宣布自阿富汗撤軍與停止在伊拉克軍事任務的重大決定，象徵美國正式結束自2001年以來所進行的兩場以反恐為主的戰爭。當華府決定結束反恐戰爭，華府的全球戰略勢必將進行調整。拜登也表示，美國自阿富汗撤軍，將有助與中國、俄羅斯之間的競爭。然而，在美國及聯軍撤出後，塔利班（Taliban）迅速取得阿富汗政權，後續影響仍值得觀察。

二是擴大美國印太盟邦夥伴與中國的軍事外交競爭關係。由於拜登政府將中國視為戰略競爭者，因此華府倡議結合盟邦夥伴的力量，透過多邊主義的方式，共同因應中國在外交、經濟、軍事及技術的挑戰。在外交與軍事上，華府以維護以規則為基礎的國際秩序，及自由開放的印太地區為號召，訴求理念相近的國家共同加入，一同捍衛印太地區的和平、穩

定及繁榮。美國成功獲得區域內相關國家的認同，加強和華府之間的合作，包括四方會談升級到四方領袖高峰會、菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）重新恢復與美國的《軍隊互訪協定》（*Visiting Forces Agreement, VFA*）、與台灣簽署《台美設立海巡工作小組瞭解備忘錄》、對台軍售40門M109A6自走砲、建立「澳英美安全夥伴」等。美國也結合日本、韓國、澳洲、印度、菲律賓、越南、台灣等印太地區重要盟邦及夥伴，共同因應中國在東海、南海、台灣海峽及西太平洋地區的各種脅迫及軍事作為，包括舉行相關軍事演習，如護身軍刀演習（*Talisman Sabre*）、大規模演訓演習（*Large Scale Exercise, LSE*）。

三是加強美國歐洲盟邦與中國的軍事外交競爭關係。華府不僅向印太地區國家推廣自由開放印太地區的理念，也積極敦促印太區域以外國家重視印太地區的發展，特別是歐洲地區，且獲得正面回應。因此，七大工業國組織、北約等都開始關注印太地區的自由開放與和平穩定，以及中國崛起所帶來的威脅及挑戰。進一步，英國首度派遣航空母艦「伊麗莎白女王號」（*HMS Queen Elizabeth*）戰鬥群、德國派遣「拜仁號」（*Bayern*）軍艦等至印太地區執行任務，英國甚至加入「澳英美安全夥伴」，並派遣「里契蒙號」（*HMS Richmond*）軍艦穿越台灣海峽等，展現支持美國自由開放印太地區的理念。當美國強化對中國的嚇阻作為，印太地區的軍事較勁就愈加明顯。

四是強化美國及其盟邦夥伴在經濟上與中國的競爭關係。華府強化供應鏈安全的作為，目的之一在與中國展開新興經濟及技術領域的競爭，包含電動車、稀土、半導體、醫藥等。這當中，華府也主張結合日本、韓國、台灣等盟邦夥伴的力量共同合作，以增強與中國之間的競爭力。另外，拜登亦在七大工業國組織、北約及歐盟的領袖高峰會上，呼籲相關國家擴大對印太地區的關注，警告中國崛起所帶來的威脅及挑戰，更提出「重建美好未來世界夥伴關係」倡議，強化相關國家與中國之間的競爭態勢。

拜登全球戰略的調整亦對印太地區產生影響。一是美國提高對印太地區的關注程度。華府認同自由開放印太的理念，使得美國愈加關注印太地

區的發展及變化。二是歐洲國家提高對印太地區的關注程度。基於對華府及自由開放印太地區的認同，歐洲國家也愈來愈關注印太地區的現況及未來，包含台灣。三是美中在印太地區的競爭愈趨激烈。隨著美國及其盟邦夥伴對印太地區投入更多資源，美中在印太地區的競爭態勢日益明顯。四是台灣地位及角色愈趨重要。當華府愈加重視自由開放的印太地區，亦使得華府更加重視台灣的角色及地位，深化美台之間的合作與關係。

簡言之，拜登全球戰略的調整對中國產生影響，包括政治、軍事及經濟等各方面，不僅強化美國與中國的競爭關係，也帶動美國的盟邦及夥伴和中國之間的競爭態勢。這不僅擴大印太地區國家和中國的競爭態勢，亦讓歐洲國家加入印太地區與中國之間的競爭。也就是說，在美國的戰略調整下，中國不僅面臨來自美國對中國的壓力，同時亦必須面對美國盟邦及夥伴一同施壓中國的情境。美國盟邦夥伴的壓力，並不僅限於印太地區，連歐洲國家亦出現施壓中國的情況。對印太地區而言，隨著美國與歐洲國家提高對印太地區的關注，印太地區的重要性也隨之提高。美中在印太地區的競爭成為常態，也讓台灣的地位獲得提升。

伍、小結

拜登上台後，調整美國的全球戰略，涉及外交、軍事及經濟等各層面，包括重回國際體系、倡議民主同盟、修補與盟邦夥伴的關係、進行《全球態勢檢討》、中東撤軍、重視印太地區與台灣、強化供應鏈安全、提出「重建美好未來世界夥伴關係」倡議等，目的在維護以規則為基礎的國際秩序，及支持自由開放的印太地區。華府把中國當作唯一可以與美國在各方面競爭的國家，強化和中國競爭的態勢，卻仍不願和中國走向對抗的局面。華府調整全球戰略對中國的影響是強化美國與中國的軍事競爭關係，擴大美國印太及歐洲盟邦夥伴和中國的軍事外交競爭，也加強美國及其盟邦夥伴和中國的經濟競爭。華府調整全球戰略對印太地區的影響是，美國及歐洲都擴大對印太地區的注意力，整個印太地區與台灣的重要性提高，更讓美中在印太地區的競爭變成此地區的特徵之一。

壹、前言

從 2020 年 11 月美國總統大選結果出爐，至 2021 年 3 月初這段期間，可說是中國政府從 2018 年 3 月中、美貿易戰開打以來，最為躊躇滿志的時刻。首先，總是不按牌理出牌、讓北京當局頭疼不已卻又莫可奈何的川普（Donald Trump）確定離任。外界預期接續的拜登（Joe Biden）將會採取非對抗的路線，為印太地區乃至世界局勢投入不穩定變數的中、美貿易對抗劃下句點。其次，由於國內激化的政治對立，以及新冠肺炎疫情的失控，北京判斷美國新政府將以國內事務為優先施政目標，無暇應對與中國的競爭，未來幾年將是中國的「戰略機遇期」。

也因此，北京在 2020 年 11 月 4 日美國大選隔天，隨即公開徵求《海警法》立法意見，並於 2021 年 1 月 22 日由中國人大代表會上正式通過，為中國海警對外國船舶使用武力提供了法源依據。¹ 2020 年 11 月 15 日則是有包含日本、澳洲、南韓、紐西蘭等美國盟友在內的十五個會員國，正式簽署《區域全面經濟夥伴協定》（*Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*），選擇加入包含中國在內的自由貿易協定。此外，經過七年的協商，旨在改善「雙方市場准入條件」的《中國—歐洲聯盟全面投資協定》（*China-EU Comprehensive Agreement on Investment*）亦於 2020 年 12 月 30 日完成談判，並計畫在來年歐洲議會（European Parliament）進行投票與批准程序。簡言之，美國在大選後陷入的紛爭，以及中國一連串在外交上的得分，讓習近平重提「百年未有之大變局」的論點，並強調中國擁有「時與勢」，敦促中國官員「認清東升西降的大趨勢，中國之治

* 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 〈中國海警法上路 執法權擴容下釣魚島火藥味漸濃〉，《BBC 中文網》，2021 年 3 月 2 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56249465>。

和西方之亂的鮮明對比……中國已經可以平視這個世界了」。²

然而，中國在印太地區所面臨的局勢從 2021 年 3 月開始有急轉直下的趨勢，在東升西降的誤判前提下所做出的一連串挑釁政策，不僅沒有帶來如北京所預期的一片坦途，反倒給予華盛頓機會說服與團結友盟共同抗中，讓中國自身在外交與軍事等領域的路愈走愈窄，也為未來在東海、南海，甚至是台海等爭議海域的衝突升級埋下導火線。

貳、對中敵意漸增的國際局勢

新上任的拜登政府團隊，出乎意料的在對中政策上採取了「川規拜隨」的路線，甚至有愈演愈烈的趨勢。例如，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）在參議院外交關係委員會有關他的人事提名確認聽證會上表示，他認同川普政府時期對中國所採取的強硬政策。白宮印太事務協調官康貝爾（Kurt Campbell）5 月在一場公開的演講中更指出，美國近半世紀的「對華交往接觸時代」已經結束，未來美國的對中政策將以「競爭」為主軸。拜登總統則是在 6 月 3 日簽署行政命令，將川普時代所訂立的禁止美國人投資與解放軍有關係的中國企業黑名單，由 48 家增加到 59 家。

對北京更大的警訊在於，拜登政府一改過去川普時期的單打獨鬥模式，積極組織國際抗中聯盟。過去川普的對中政策即便發揮一定作用，迫使北京簽下第一階段貿易協定，也只是以美國國家安全利益為由的單方面施壓。現在的拜登政府則是結合國安、侵犯人權以及民主與專制之間的對抗等訴求，讓美國的抗中政策更站得住腳，以此積極拉攏特別是歐洲盟友共同對北京施壓，中國也因此遭受到近年在歐洲最大的外交挫敗。歐洲聯盟（European Union, EU）在 2021 年 3 月 22 日與美國及加拿大發表聲明譴責中國在新疆的作為，並對中國政府進行制裁。歐盟的決議引發中國的反制裁，最終導致北京運作多年的《中歐全面投資協定》被歐洲議會凍

² 安德烈，〈習近平稱中國可以平視世界了 美國是隱憂〉，《法國國際廣播電台》，2021 年 3 月 9 日，<https://reurl.cc/XIDIQE>。

結。立陶宛則是在5月宣布退出中國與中、東歐國家的「17+1」合作機制，並呼籲其他成員國跟進。在立陶宛退出的效應下，儘管習近平親自出席今年的「17+1」高峰會，卻有包含波羅的海三國在內等六國元首選擇不與會。緊接著在7月，立陶宛宣布將以「駐台灣代表處」的名義在台灣建立辦事機構，引發中國制裁報復。惟北京此舉不但沒有達成威嚇立陶宛的目的，反而加強了立陶宛與台灣發展關係的動向，與斯洛伐克、捷克、波蘭等中東歐國家，相繼加入美國與日本的行列，捐贈疫苗協助台灣渡過新一波疫情爆發後的關鍵期。歐盟亦發表聲明支持立陶宛與台灣發展合作關係，歐洲議會外交委員會甚至以壓倒多數通過《歐盟—台灣關係與合作》（*EU-Taiwan Relations and Cooperation*）報告草案，建議將「歐洲經貿辦事處」正名為「歐盟駐台灣辦事處」，報告草案還將提交10月歐洲議會進行全會表決。

中國今年在印太地區所面臨的戰略環境惡化，除了外交層面，更蔓延到軍事領域。日本與澳洲數次表達關注台灣安全，並積極與美國合作研議衝突爆發時，日、澳兩國將如何提供美軍相關的支援。美、日、印、澳、法五國於2021年4月3日至5日，在孟加拉灣聯合軍事演習，這也是拜登上任後，「四方安全對話」（*Quadrilateral Security Dialogue, QUAD*）的第一次正式軍事聯合演習。5月則有美、日、澳、法在日本南西諸島進行島嶼防禦的聯合演習。8月則有美國印太司令部攜手英國、澳洲、日本三國所舉辦的「2021年全球大規模演習」（*Large Scale Global Exercise 21, LSGE21*）。印度國防部亦宣布派遣艦隊前往南海進行為期2個月的部署，期間將和四方安全對話的夥伴進行演習。英國除了派遣「伊莉莎白女王號」（*HMS Queen Elizabeth*）航艦打擊群參與聯合軍演，更宣布將在2021年底派遣2艘船艦常駐印太地區。甚至向來極為重視與中國經貿利益的德國，亦在近20年後首度派遣「拜仁號」（*Bayern*）巡防艦前往南海執行自由航行任務。

面對美國陸續拉攏友盟加入抗中團隊，中國官方新華社則是於8月4日罕見的一天連發兩篇萬字長文，其中一篇標題為《美國同盟體系「七宗

罪」》，歷數以美國為首的同盟體系如何為世界帶來動亂與不安。³ 甚至傳出解放軍對於中國外交部極為不滿，指責「戰狼外交」到處點火，解放軍則必須承擔外交部逞口舌之快、到處樹敵的後果。⁴ 簡言之，拜登政府「拉攏友盟共同抗中」的策略頗具殺傷力，也讓北京在印太地區擴張的戰略目標面臨自貿易戰開打以來的新一波挑戰。

參、寧左勿右的戰狼式回擊

面對以華盛頓為首的抗中聯盟逐漸成形，習近平在中共中央黨校的演講中亦承認，「當前世界百年未有之大變局加速演進……中國面臨的風險挑戰明顯增多」。惟抱持「西強東弱是歷史、東升西降是未來」的政治判斷，並且相信「時與勢」在中國這一邊，習進一步要求黨員幹部「要丟掉幻想、勇於鬥爭，在原則問題上寸步不讓」。⁵ 在此種「寧左勿右」氛圍的影響下，理應肩負起扮演本國與外國溝通管道的中國外交官，則紛紛以義和團式的言行，來呼應習近平的號召。中國駐法國大使盧沙野，在法國參議員訪問台灣計畫所引發的爭議事件中，以「小流氓」、「瘋狗」等字眼辱罵法國學者、法國議員及媒體。即便過去被認為在與西方國家打交道上，行事風格較為理性、溫和的中國官員，例如中國前駐美大使、現中共中央外事辦主任楊潔篪等，也不得不採取戰狼式的強硬手段反擊美國的對中壓力。

除了言詞上的攻勢，北京更是以其人之道還施彼身，在川普卸任隔天，即宣布對川普政府內 28 名國安外交事務高層官員進行制裁。甚至在拜登政府的副國務卿謝爾曼（Wendy Sherman）即將訪中之際擴大制裁名單，與華盛頓較勁之意不言可喻。當歐盟與美英加以在新疆犯下侵害人權

3 〈美國同盟體系「七宗罪」〉，《新華網》，2021年8月4日，http://www.xinhuanet.com/2021-08/04/c_1127727194.htm。

4 〈傳中共軍方「拒絕打仗」告訴習近平：不願為戰狼樹敵負責〉，《法國國際廣播電台》，2021年8月11日，<https://reurl.cc/GbZbqy>。

5 邱國強，〈習近平：中國挑戰增多 不過太平日子要勇於鬥爭〉，《中央通訊社》，2021年9月1日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202109010345.aspx>。

為由，制裁相關的中國官員，中國外交部旋即以「嚴重損害中方主權和利益、惡意傳播謊言和虛假信息」為由，對歐洲的 10 人和 4 機構實施反制裁。

在軍事方面，中國則是持續發展「反介入／區域拒止」（Anti-access/Area-denial, A2/AD）能力，以便在美軍主力從本土趕到之際，在第一島鏈造成既定事實，迫使華盛頓陷入是否繼續馳援友盟的困境。解放軍除了擁有全球最大的彈道飛彈部隊，近期更被發現疑似在新疆、甘肅與內蒙古等地擴建洲際彈道飛彈發射井。⁶截至 2020 年底，美海軍的各式作戰船艦數量不及 300 艘，解放軍海軍船艦數卻已超過 360 艘，並正加速擴建中。⁷除了第一艘具有彈射能力的 003 型航艦正在船塢總裝，預計 2022 年上半年可以下水，首艘 075 型兩棲攻擊艦亦於 2021 年 4 月入列服役。

此外，北京持續透過低於戰爭門檻的「灰色地帶」手段，試探並給予美國在第一島鏈友盟施加壓力。例如 2021 年 3 月，超過 200 艘中國的海上民兵漁船隻即大舉入侵菲律賓所屬的朱利安·費利佩礁（Julian Felipe Reef，中國稱牛軛礁）海域。當七大工業國組織（Group of Seven, G7）於 2021 年 6 月 13 日發布峰會公報，首度提及台灣局勢與「強調台灣海峽和平穩定的重要性」，解放軍於 15 日便出動 28 架次軍機擾台。10 月 4 日更是出動 56 架軍機闖入我方西南防空識別區，創下單日紀錄。⁸繼 2021 年 1 月通過《海警法》賦予中國海警動用武力的法源，中國更於 9 月 1 日正式實施新修訂《海上交通安全法》規定，外國籍船舶進入中國領海應向中國當局通報，被外界認為係針對以美國為首的西方盟友在南海的自由航行行動而來。⁹

6 古莉，〈澳洲防長指中國新建 100 多飛彈發射井帶來嚴重不確定性〉，《法國國際廣播電台》，2021 年 8 月 15 日，<https://reurl.cc/zWgWa6>。

7 Ronald O'Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress," *CRS Report*, <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=RL33153>.

8 游凱翔，〈國防部二度發布動態 總計 56 架共機擾台創新高〉，《中央通訊社》，2021 年 10 月 4 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110040366.aspx>。

9 呂嘉鴻，〈美國軍艦再入台灣海峽 中國施行「海上交通安全法」反制〉，《BBC 中文網》，2021 年 9 月 2 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-58408029>。

面對華盛頓在印太地區與歐洲組織抗中聯盟，北京亦積極拉攏相關國家，試圖突破美國的外交圍堵。中國外交部部長王毅於 2021 年 3 月 22 日，也就是美國與英國、加拿大與歐盟以侵犯人權為由制裁中國官員的 2 天後，旋即啟程出訪伊朗、土耳其、巴林、阿拉伯聯合大公國、沙烏地阿拉伯、阿曼等中東六國，企圖透過這些同為伊斯蘭教國家的支持，減緩在新疆議題上所受到的抨擊。在王毅訪問期間，巴林外交大臣札亞尼（Abdullatif Zayani）便聲明：「堅定支持中方維護自身主權，反對將人權問題政治化，聯合國人權理事會不應成為干涉別國內政的平台」。¹⁰ 王毅更於出訪期間與伊朗外交部長札里夫（Javad Zarif）共同簽署為期 25 年的《中國、伊朗全面合作計畫》，伊朗獲得中國高達 4,000 億美元的各項投資，中國則是獲得長期穩定的石油來源。除了伊朗，中國也積極尋求加強與俄羅斯的關係，與俄國達成延長《中俄睦鄰友好合作條約》的協議。透過發展與伊朗及俄羅斯更為緊密的合作關係，北京也多了一個利用伊朗核協議談判及美歐俄關係作為與華盛頓競爭的籌碼。

肆、對北京而言中美競爭只能是「零和賽局」

圍繞著中美關係的印太區域情勢，在民主黨拜登政府上台之初，確實存在著因中、美重新合作而趨於和緩的可能性。畢竟拜登政府雖然將競爭定調為美中關係的主軸，卻也希望能在氣候變遷、全球防疫等領域尋求與北京的合作，並為雙方的競爭範圍設限，避免美中競爭升級至全面性軍事衝突。拜登政府為美中關係的重新定調，倘若逐步實現，這種「既競爭又合作」的模式可以讓兩國關係達到「正和賽局」（Positive-sum Games）。也就是即便在某些領域雙方競爭激烈，透過協調劃定正式與非正式的原則，各方皆可獲得一定的「收益」（gains），避免出現因為某方壓倒性獲利或甚至贏者全拿，而導致競爭失控升級為衝突的局面。在其他領域的合作則可增進雙方對話，具有「外溢」（spill-over）效應進一步降低因為競

¹⁰ 繆宗翰，〈因應歐美聯盟 中國正組全球統一戰線〉，《中央通訊社》，2021 年 3 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103270193.aspx>。

爭而導致衝突升級的風險。

然而，習近平主政下的中國強調的是「平視西方、美國沒有資格從力量出發來對中國說教」的世界觀，而東升西降、時與勢在我們這一邊的判斷，更隱含著「彼可取而代之」的戰略目標，自然難以接受由美國給中美關係定調的做法。中國外交部副部長謝峰在天津與美國副國務卿謝爾曼的會晤時，便對拜登政府「競爭、合作加對抗」的對華政策表示強烈不滿。謝峰宣稱，競爭、合作、對抗三分法只是美國用來遏制圍堵中國的障眼法。¹¹ 對北京而言，中美關係本質上就是「零和競賽」（Zero-sum Games）。中國想要把握戰略機遇期達到東升西降、取代美國的目的，身為衰退中霸權的美國自然會竭盡所能圍堵遏制中國的崛起。這是一個「贏者全拿」的競爭，中間不存在兩者可以共享權力的模糊地帶。從川普的貿易戰、科技圍堵開始，到現在拜登政府延續抗中路線，北京已經放棄了中國能像過去輕易從西方國家獲得資金與技術投入軍備發展，華盛頓為首的西方國家菁英卻又對中國睜一隻眼閉一隻眼的幻想，進而承認中、美關係已朝向「新冷戰」局面惡化。從2020年「十四五」規劃所拋出建立「以國內大循環為主體的新發展格局」，再到今年諸多讓外界聯想到文革再現、閉關鎖國的政策出台，放在「為中美新冷戰對抗作準備」的背景下來理解也就不足為奇。

當然，東升西降、時與勢在我們這一邊的判斷代表習近平有自信能贏得對美國的鬥爭。我們可以預期北京將會持續使用經貿利益為手段，在分化與爭取美國盟友上加大力道，讓印太乃至歐洲國家能識時務地與美國主導的抗中聯盟保持距離。畢竟過去大部分國家在中美之間，或多或少都遵循著「安全靠美國、經濟靠中國」的原則。特別是疫情後各國有強烈的經濟復甦需求，也增加了北京以中國市場准入為條件，大打經濟牌的籌碼。這也是印太國家，如新加坡、南韓、紐西蘭等國，遲遲不願表態，不希望在中美之間選邊站的原因。特別是紐西蘭，身為「五眼聯盟」（Five

¹¹ 沈朋達，〈謝鋒：美藉競爭合作對抗障眼法 遏制打壓中國〉，《中央通訊社》，2021年7月26日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202107260090.aspx>。

Eye) 成員，卻未參與美歐等國對中國人權議題發表聯合譴責聲明。紐西蘭新任外交部長馬胡塔 (Nanaia Mahuta) 更直言「對五眼聯盟擴大管轄範圍的做法感到不舒服」，並稱紐西蘭與中國的關係是該國最重要的外交關係之一。¹² 事實上，自 2017 年以來，中國一直是紐西蘭最大的貿易夥伴。2021 年 1 月 26 日，中、紐簽署議定書升級雙方自貿協定，紐西蘭更給予中資與《跨太平洋夥伴全面進步協定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 成員同等的審查門檻待遇。

這種對中國的經濟利益考量也深刻地影響著美國的歐洲盟友，特別是對英、法、德等國而言，中國並非地緣上的直接安全威脅，反倒是全球最大的外銷市場。自 2021 年 3 月「新疆議題」的中歐相互制裁，以及英法德的軍艦相繼赴印太地區參與軍演及執行自由航行，中歐雙邊關係可說是將至近年來的冰點。然而，德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 和法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron) 在 7 月 5 日與習近平透過視訊會議中，皆表達希望中歐投資協議能盡快獲得批准，更傳出雙方已就文件翻譯等技術問題進行準備工作。¹³ 而美軍撤出阿富汗的失序所引發對美國的信心危機，是否會因此而增強中國打經濟牌的效益，亦是後續值得觀察的重點。

伍、小結

北京基於美國國運開始衰弱，認為只要堅守強硬路線下去，華盛頓最終將在中美對抗的博奕扮演「懦夫」的角色，為避免與中國的全面衝突而選擇退縮，更可能是嚴重的戰略誤判。除了中美雙方各項實力是否真如北京所研判，已經進入東升西降的黃金交叉，還有待商榷。為了消除友盟的疑慮，亦挽救下滑的民意支持與可能失利的 2022 年期中選情，拜登政府更有可能在印太地區採取強硬的對中路線。特別是從中東撤軍進行戰略調

¹² 弗林，〈新西蘭外長稱對擴大五眼聯盟職權範圍感到不適 以水獸和龍形容對華關係〉，《法國國際廣播電台》，2021 年 4 月 19 日，<https://reurl.cc/jgM7QL>。

¹³ 〈中國商務部：中歐投資協定展開技術準備工作〉，《中央通訊社》，2021 年 7 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202107080230.aspx>。

整後，華盛頓就更有餘裕應對北京的挑戰。倘若 2022 年到 2024 年共和黨陸續取回執政權，可以預期對中政策只會比現在的拜登政府更加強勢，不論是經濟脫鉤或軍事對峙上。簡言之，接下來不論美國是由誰執政，都難有對中和解的理由。當雙方都必須採取對抗的路線，最壞的情況便是中、美關係進入「懦夫賽局」（Chicken Games）的困境。即便沒有爆發全面軍事衝突，可以預期將進入長期壁壘分明的對抗，則中美兩強都會極力運作相關國家加入自己的陣營，印太國家「不選邊站」的模糊空間將被最大程度壓縮。

壹、前言

2021年的世局對俄羅斯有其變與不變。拜登（Joe Biden）年初就任美國總統後，《新削減戰略武器條約》（*New START*）因而得以延長，俄羅斯在軍控領域的壓力也稍緩解。惟俄中聯合抗美格局依然不變，更可能因為拜登將美國與中俄的競爭訴諸為民主與威權之爭，¹而激化為意識形態對抗。

川普（Donald Trump）卸任前解密的〈美國印太戰略框架〉（*U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific*）雖將俄羅斯視為相對美中印三國次要的參與者，²惟拜登的《國家安全戰略中期指導方針》（*Interim National Security Strategic Guidance*）已挑明中俄為主要對手，並宣示美國將在印太和歐洲與夥伴合作嚇阻對手，³故橫跨歐亞的俄羅斯顯然未能置身事外。

欲扮演平衡者的俄羅斯，雖不願捲入美國「印太戰略」（*Indo-Pacific Strategy*）下的中美對抗，卻仍得因應其間變化。蓋因印太地區攸關其重返超級大國之路，俄羅斯亦須在印太地區布局以維護其戰略利益。

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

1 President Joseph R. Biden, Jr., *Interim National Security Strategic Guidance*, *The White House*, March 2021, p. 6.

2 “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” *The White House*, January 6, 2021, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

3 *Interim National Security Strategic Guidance*, pp. 8, 15.

貳、俄羅斯在印太地區的戰略布局

烏克蘭危機 (Ukraine crisis) 後，俄羅斯加速「轉向東方」(Pivot to the East)，更於 2016 年提出「大歐亞夥伴關係」(Greater Eurasian Partnership) 亟思突圍。復以俄中聯合抗美格局愈趨明朗，俄羅斯與西方的緊張關係因而從歐洲蔓延至印太地區。2021 年《俄羅斯聯邦國家安全戰略》(National Security Strategy of the Russian Federation) 則宣示欲藉「大歐亞夥伴關係」框架確保經濟整合與多邊合作，尤其要發展與中印兩國的戰略夥伴關係，在不結盟的基礎上確保亞太地區穩定與安全。⁴ 蓋因穩定的亞太地區有助其滯後的亞俄地帶開發，而中印兩國更為俄羅斯重返昔日大國地位不可或缺的戰略支柱。

「大歐亞夥伴關係」旨在形成從大西洋到太平洋，包括歐亞經濟聯盟 (Eurasian Economic Union, EAEU)、上海合作組織 (Shanghai Cooperation Organization, SCO)、東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 與歐洲聯盟 (European Union, EU) 在內，所有歐亞國家組成的廣泛共同體。⁵ 儘管俄國官方批判「印太」一詞，但「大歐亞夥伴關係」的地理範圍實已涵蓋印太地區。在運作上，俄羅斯則以歐亞經濟聯盟為軸心轉向東方，初始力求與此間國家簽署自由貿易協定，最後建立「歐亞經濟聯盟—東協自由貿易區」此等更大規模的自由貿易區，進而厚實「大歐亞夥伴關係」內涵。

目前與歐亞經濟聯盟已簽署自貿協定的國家有越南、新加坡、伊朗 (臨時協定) 與塞爾維亞，準備簽署者為印尼，另啟動全面自貿談判者為伊朗，而正在談判者則有中國、印度、埃及、以色列、泰國與蒙古。進展雖然緩慢，但「大歐亞夥伴關係」的經濟觸角顯然已延伸至印太地區。

⁴ 2021 年《俄羅斯聯邦國家安全戰略》第 101 條第 6 項、第 7 項，參見“Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 ‘О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации’,” *Президент России*, 2 июля 2021, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>。

⁵ Сергей Лавров, “Мир на перепутье и система международных отношений в будущем,” *Россия в глобальной политике*, No. 5 (30 октября 2019), <https://globalaffairs.ru/articles/mir-na-perepute-i-sistema-mezhdunarodnyh-otnoshenij-v-budushhem/>。

中國與印度乃「大歐亞夥伴關係」在印太的重要支柱。在中美對抗激化下，聯俄抗美乃中國最佳抉擇，但身為「大歐亞夥伴關係」與「印太戰略」競相爭取對象的印度卻趁機周旋於各方，也讓俄印關係蒙上陰影，俄印軍售更是大受衝擊。鑑於俄中關係愈緊密而矛盾便愈發顯著，俄若欲聯中抗美又不受制於中，必然得挾印制中而多方平衡。故俄羅斯聯中抗美仍得穩固俄印關係，此既有助於主導俄中關係，亦有利於「大歐亞夥伴關係」推動。

參、俄羅斯維護其戰略利益的實踐

一、推動俄中軍事合作

（一）操作戰略模糊

2021年6月，俄中發布〈俄中關於《俄中睦鄰友好合作條約》簽署20週年的聯合聲明〉（後簡稱〈聲明〉）指出疫情加劇全球博弈更凸顯條約的價值，故有續約的必要。其另又強調俄中關係並非類似冷戰時期的軍事政治同盟，而是超越此種模式、不求權宜之計、不帶意識形態、全面考慮彼此利益、互不干涉內政、具有獨立價值、不針對第三國的新型國際關係。⁶

《俄中睦鄰友好合作條約》第9條常遭外界質疑俄中刻意為彼此留下軍事結盟空間，⁷此即〈聲明〉澄清之故，惟仍不脫過往不結盟、不對

6 “Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики к двадцатилетию подписания Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой,” *Президент России*, 28 июня 2021, <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/hkwONx0FSpUGXPaRU3xUHRmkRneSXIR.pdf>.

7 該條款內容為，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，將立即進行接觸與磋商。參見“Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой,” *Министерство иностранных дел Российской Федерации*, 16 июля 2001, https://www.mid.ru/web/guest/maps/cn/-/asset_publisher/WhKWb5DVBqKA/content/id/576870。

抗、不針對第三國的套路，亦不啻為另一種戰略模糊。此約於 2001 年簽署時，旨在表達俄中對彼此並無領土要求，亦無需軍事結盟，然而近年美國分別與俄中迅速交惡，條約提供的戰略模糊空間：未明文結盟，卻能戰略合作且無需承擔相應的壓力，此時反倒契合兩國所需。

論者有謂，俄中關係乃權宜軸心（axis of convenience），其合作係由權宜與投機主義驅動，而非真正志趣相投。⁸ 此於俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）就俄中軍事結盟與否的反覆態度即能一窺堂奧。2019 年普欽甫提及俄中關係僅是反映於經濟層面的同盟關係，未幾卻宣布俄羅斯正為中國建立飛彈預警系統；2020 年其雖表態俄中目前並無軍事結盟必要，但又補充在理論上是能想像的；2021 年由其批准的《俄羅斯聯邦國家安全戰略》，卻強調要在不結盟基礎上強化俄中關係；2021 年其於瓦爾代國際辯論俱樂部（Valdai International Discussion Club）第十八屆年會，就北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）視俄中兩國為一種共同威脅，而俄羅斯是否該與中國聯合的提問表示，俄羅斯與中國友好並非針對任何人，而是為彼此利益。與北約不同，我們無意創立封閉的軍事集團。⁹ 普欽的操作可謂將條約的戰略模糊發揮至極致，並已對美國造成相當的壓力。¹⁰

（二）藉軍演傳遞政治訊號

俄中常因對美關係緊張而刻意藉軍演傳遞政治訊號，「海上聯合—2014」東海軍演、「海上聯合—2015」第一階段地中海軍演，與「海上

⁸ Bobo Lo, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics* (London: Chatham House, 2008), p. 3.

⁹ “Владимир Путин принял участие в XVIII Ежегодном заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». Стенограмма пленарной сессии,” *Валдай Международный дискуссионный клуб*, 21 октября, 2021, <https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/vladimir-putin-xviii-ezhegodnoe-zasedanie-mezhdunarodnogo-diskussionnogo-kluba-valday-stenogramma/>.

¹⁰ 美國戰略司令部司令理查德（Charles Richard）海軍上將即對俄中軍事合作感到擔憂，因為華盛頓 30 年來從未遇過這般競爭對手。俄中兩國不僅在軍事領域積極合作，並擁有最現代化的戰略核武與艦隊，在網路安全領域亦然。為此，美國有必要修改對這兩個國家的嚇阻理論。參見“В ВС США заявили, что обеспокоены сотрудничеством России и КНР в оборонной сфере,” *TASS*, 26 августа 2021, <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12231121>。

聯合—2017」第一階段波羅的海軍演皆屬之。惟此仍不及中國自 2018 年連年參與俄方向來不邀請外人的最高層級戰略演習——「東方—2018」（Vostok-2018）、「中央—2019」（Zentr-2019）、「高加索—2020」（Kavkaz-2020）與「西方—2021」（Zapad-2021）的震撼。¹¹此暗示俄中軍事合作自此邁入不同階段。該轉變自是與俄美關係惡化，以及 2017 年 6 月《俄中 2017 年至 2020 年軍事合作路線圖》（*Russian-Chinese Military Cooperation Roadmap for 2017-2020*）的簽署有關。翌年俄中軍事合作開始質變，除前述戰略演習外，俄中又自 2019 年起連續兩年實施亞太聯合空中戰略巡航，刻意挑釁美國盟友。

於 2021 年 8 月舉辦，以恐怖組織發動襲擊為想定的「西部·聯合—2021」（Zapad/Interaction-2021）演習亦屬之。演習若旨在反恐，則應在以反恐為宗旨的上海合作組織架構下舉辦才能發揮最大效益，故俄中此次聯演實欲測試其聯合作戰能力。中俄雙語版指揮資訊系統的啟用，與直達兩軍單兵平台末端的指揮鏈路測試才是重點。今次聯演亦完成自「高加索—2020」演習以來，運用對方主戰裝備的演練。俄中至此可謂跨出實質聯合作戰的第一步。惟聯合作戰程度為何實為機密，俄中卻刻意大肆宣傳，顯然真正目的為對美示威，反恐尚在其次，畢竟世人亦未料到塔利班（Taliban）竟如此迅速重掌阿富汗。

另甫於 2021 年 10 月 23 日結束的俄中首次海上聯合戰略巡航則在西太平洋海域又掀波瀾。此次聯合巡航係俄中兩國於 10 月 17 日「海上聯合—2021」聯合軍演結束後，以 10 艘艦艇搭載 6 架艦載直升機組成的聯合編隊，先穿越日本北海道與本州島間的津輕海峽，再南下穿越日本鹿兒島縣大隅半島和種子島間的大隅海峽，形同繞行日本列島一周。隨著對美關係緊張升高，俄中類似的挑釁舉動未來恐將對應增加。

俄中軍演未來亦可能擴及飛彈預警系統與網路領域。前者端視系統建設進度與世局變化，後者則能從近期態勢窺得端倪。前述〈聲明〉除強調

¹¹ 「西方—2021」於 2021 年 9 月在俄羅斯與白俄羅斯兩地舉辦。鑑於「西方」系列演習向來以北約與美國為想定對象，為避免坐實北約指稱中國對其構成「系統性挑戰」的指控，中國今次僅派員觀察，參與程度不若以往。

國家應保有國內網路治理主權外，亦言明俄中將鞏固國際資安領域的雙邊與多邊合作，推動建構防止衝突、鼓勵和平運用技術的全球資安體系，並制定反制資安領域威脅的可行措施。未幾，俄副外長里亞布柯夫（Sergei Ryabkov）便於 2021 年 7 月底俄美戰略穩定磋商結束後，表達對俄美網路安全對話常態化的期盼，更希望美方勿侷限於網路詐騙，因為運用網路攻擊無人機這類武器控制系統或關鍵基礎設施，此等與安全、戰爭領域相關的議題也同樣重要，並期待美方的回應。¹² 若對照新版《俄羅斯聯邦國家安全戰略》指控西方藉網路滲透顛覆俄國文化主權與社會治理，與不排除以對稱或非對稱手段回應的宣示，¹³ 未來俄中不無可能舉辦網路聯合演習施壓美國。

二、穩固俄印關係

（一）抵抗「印太戰略」的離間

俄印關係雖號稱「特殊與尊榮的戰略夥伴關係」（special and privileged strategic partnership），惟近期卻因印度過度傾向西方而起波瀾。2020 年 12 月，俄外長拉夫羅夫（Sergey Lavrov）便公開譴責以美國為首的西方，為恢復世界單極秩序而視印度為「印太戰略」的棋子，更離間俄印的特殊關係。¹⁴ 俄駐印大使庫達舍夫（Nikolay Kudashev）與副手巴布希金（Roman Babushkin）雖緩頰理解印度對印太的包容性願景，卻仍擔憂「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）有礙區域穩

¹² “Рябков назвал приземленной и деловой встречу с США по стратегической стабильности,” *ТАСС*, 28 июля 2021, <https://tass.ru/politika/12009721>.

¹³ 參見 2021 年《俄羅斯聯邦國家安全戰略》第 49 條、第 50 條、第 51 條、第 53 條、第 87 條、第 88 條、第 99 條。

¹⁴ Сергей Лавров, “Выступление на Общем собрании Российского совета по международным делам,” *Российский совет по международным делам*, 8 декабря, 2020, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vystuplenie-na-obshchem-sobranii-rossiyskogo-soveta-po-mezhdunarodnym-delam/>.

定，並強調「大歐亞夥伴關係」能整合俄中印三國的願景。¹⁵不過，莫斯科終究仍取消此前宣稱因新冠肺炎（COVID-19）疫情而延後的俄印元首峰會，此乃 20 年來首見，更令印度輿論譁然。惟印度依然積極參與 2021 年 3 月的首次「四方安全對話」線上元首會談，顯示印度無法抗拒可證明其大國地位的「印太戰略」，但俄羅斯仍於 2021 年 7 月俄印外長會晤後，聲明將在年底舉辦雙邊年度元首峰會。¹⁶在 2021 年 9 月第六屆東方經濟論壇（Eastern Economic Forum）上，俄羅斯更力邀印度投資其遠東開發，與會的印度總理莫迪（Narendra Modi）也宣布印度將作為俄羅斯的合作夥伴並參與北方航線（Northern Sea Route, NSR）開發，成為俄羅斯實現遠東開發願景的可靠夥伴。¹⁷乍看似為俄羅斯扳回一城，卻可能僅是俄美較量的回合之一。從俄美競相爭取印度的動作可知，美國攏絡印度的「印太戰略」雖然針對中國，但俄羅斯仍無法容忍任何動搖「大歐亞夥伴關係」布局的可能。「印太戰略」與「大歐亞夥伴關係」的地緣政治競爭終究難以避免。

（二）力保印度軍備市場份額

俄印軍售乃俄印關係主軸，亦為俄羅斯在印太的重大利益，但近年俄方優勢漸失。2011 年至 2020 年，俄羅斯一直是印度軍備最大供應者，惟期間軍售份額卻大跌 53%。若以前後五年兩個階段相較，俄製武器在印度軍備進口占比則從 70% 跌至 49%。此雖與印度複雜冗長的武獲程序而導致軍備進口全面下滑有關，但印度欲降低對俄製軍備的依賴亦不無影響。

¹⁵ Rezaul H. Laskar, “Russia understands India’s Vision of Indo-Pacific, Has Concerns About Quad: Russian Diplomats,” *Hindustan Times*, December 21, 2020, <https://www.hindustantimes.com/india-news/russia-understands-india-s-vision-of-indo-pacific-has-concerns-about-quad-russian-diplomats/story-ngJamb9wWTfA6aP2SFM7NK.html>.

¹⁶ “Ежегодный российско-индийский саммит состоится до конца 2021 года,” *TACC*, 9 июля 2021, <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/11866689>.

¹⁷ “Индия поможет России развивать Северный морской путь,” *TACC*, 3 сентября 2021, <https://tass.ru/ekonomika/12294941>; “Нарендра Модди: Индия будет надежным партнером России на Дальнем Востоке,” *Российская газета*, 3 сентября 2021, <https://rg.ru/2021/09/03/narendra-modi-india-budet-nadezhnym-partnerom-rossii-na-dalнем-vostoке.html>.

美國雖是俄羅斯在印度軍備市場的長期競爭者，但美國於 2016 年至 2020 年對印軍售亦較前期（2011 年至 2015 年）下跌 46%，由印度第二大軍備來源國跌至第四位。美國態度雖然積極，但法國與以色列卻是俄羅斯在印度軍備市場最大的挑戰者，前者的銷售增幅達 709%，後者則達 82%。¹⁸

俄印數件大型軍售案雖已在 2020 年前結案，但印度於 2019 年至 2020 年又向俄方下訂數筆訂單，故俄印軍售短期仍舊看好。¹⁹ 惟印度延宕多年又重啟的「中型多用途戰機」（Multi-Role Combat Aircraft, MMRCA）標案卻是一大變數。面臨美國將「印太戰略」與軍售掛鉤的策略，俄羅斯雖擁有俄系武器為印軍主流裝備的先天優勢，但其 Su-35 戰機亦未必能拿下標案。²⁰ 該戰機標案攸關俄羅斯未來對印度的影響力，若順利得標不僅能影響美國「印太戰略」，又能在歐洲與美國周旋，更能平衡俄中關係，但在美國的強力挑戰下卻又不容樂觀。

肆、俄國戰略布局對印太地區的影響與未來變化

一、俄能掣肘美「印太戰略」

俄羅斯於 2021 年 3 月至 4 月間，在俄烏邊境發動自 2014 年併吞克里米亞以來最大規模的軍演，不僅令外界擔憂衝突升高為大戰，更有中國可能趁機武力犯台之說，堪稱今年國際情勢高潮。俄羅斯亦藉此灰色地帶衝突證明自己有左右國際局勢的能力。外界為此質疑美國在俄中聯合抗美的現實下，卻未做好兩面作戰準備，亦無力分化愈趨緊密且形同準聯盟的俄

¹⁸ Pieter D. Wezeman, Alexandra Kuimova and Siemon T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2020* (Stockholm: SIPRI, 2021), p. 9.

¹⁹ Wezeman, Kuimova and Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2020*, p. 4.

²⁰ 關於各方對印度下一代戰機標案的競逐，可詳見劉蕭翔，〈牽動未來印太格局的印度下一代戰機標案〉，《國防安全即時評析》，第 135 號，2021 年 2 月 23 日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3331/ 牽動未來印太格局的印度下一代戰機標案。

中軍事合作。²¹ 儘管美國後續於 2021 年 8 月啟動號稱冷戰以來最大規模的海上軍演——「大規模演習—2021」（Large Scale Exercise 2021），美軍《星條旗報》（*Stars and Stripes*）更宣稱此次軍演係向中俄發出的信號，表明美國有能力多面作戰擊退侵略。²² 惟此不代表俄美於歐洲較勁牽動印太局勢的疑慮就此平息，反倒開啟該連鎖效應無盡的想像空間。

印太地區的發展攸關俄羅斯未來國運，蓋因亞俄地帶開發與俄國未來經濟發展息息相關。在俄羅斯無力獨自開發的情況下，引進印太地區外來助力已是不得不然。此外，中國與印度乃俄羅斯大國戰略不可或缺的支柱，攸關其能否重返昔日與美國並肩的大國地位。對美國而言，印太地區則為其全球戰略優先，但如何兼顧歐亞兩處戰場卻是一大挑戰。

2021 年 6 月俄美日內瓦峰會旨在尋求戰略穩定與對抗規則，避免衝突惡化至最糟情況。美中對抗迫使美國尋求穩定且可預測的美俄關係，從而全力對付中國。惟此不代表美國願意妥協，日內瓦峰會後其仍以「納瓦尼事件」²³ 為由制裁俄羅斯。俄羅斯雖希望俄美關係恢復正常卻仍堅守底線，不願在其近鄰（near abroad）與內政問題讓步。不過在俄羅斯仍有實力左右歐洲安全情勢下，只要美國不願衝突失控而有所顧忌，俄羅斯便能掣肘美國。畢竟美國若未兌現在歐洲的安全承諾，恐將嚴重衝擊其全球霸主地位。美國以此間地緣政治利益，換取聯俄抗中則難以想像。惟中國若願意對俄羅斯讓利或在關鍵領域全力支持，俄羅斯不無可能重演今年於俄烏邊境的灰色地帶衝突戲碼，乃至於與中國合謀同步於歐洲與印太兩地牽

21 Jack Detsch and Amy Mackinnon, "China and Russia Turn Deeper Ties into a Military Challenge for Biden," *Foreign Policy*, April 20, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/04/20/china-russia-military-attention-us-policy-xi-putin-biden-taiwan-ukraine/>. 關於俄羅斯於俄烏邊境發動灰色地帶衝突之動機與影響，可詳見劉蕭翔，〈俄羅斯藉對烏克蘭灰色地帶衝突重返大國地位〉，《國防安全即時評析》，第 153 號，2021 年 4 月 12 日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3352/；俄羅斯藉對烏克蘭灰色地帶衝突重返大國地位；劉蕭翔，〈近期俄烏邊境灰色地帶衝突對台灣的連鎖效應評〉，《國防安全即時評析》，第 167 號，2021 年 5 月 6 日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3370/；近期俄烏邊境灰色地帶衝突對台灣的連鎖效應評析。

22 Alison Bath, "Navy and Marine Exercise to Span 17 Time Zones on a Scale Last Seen During the Cold War," *Stars and Stripes*, August 2, 2021, <https://www.stripes.com/branches/navy/2021-08-02/largest-scale-us-naval-and-amphibious-exercise-in-40-years-starting-sixth-fleet-2413231.html>.

23 納瓦尼（Alexei Navalny）係俄國知名反對派人士，其於 2020 年 8 月疑遭俄國當局下毒，曾一度出國醫治，返國後卻遭逮捕入獄服刑。西方國家則以莫斯科打壓異己，威脅民主價值為由對俄發動制裁並要求釋放納瓦尼。事件延燒迄今仍無停歇跡象。

制美國，使美國備多力分而無法專注應付中國。

二、俄美中印周旋未果

在俄中聯合的情況下，俄羅斯左右歐洲局勢之餘，亦能對印太地區製造連鎖效應。此對美國極為不利，然而俄中關係亦非無懈可擊。俄羅斯曾多次自承當前俄中關係正處於有史以來的最好階段，但自從「轉向東方」以來，俄羅斯的期待卻未符預期，反倒是中國斬獲頗多，因而出現 2014 年後的轉向是否錯誤的質疑。²⁴ 另前述〈聲明〉亦出現不尋常氛圍，其提及要在互利與尊重沿線國家利益基礎上，就利用北方航線加強協作，推動北極的永續發展。除未採用中方「冰上絲綢之路」一詞外，其更強調要尊重沿線國家俄方的利益。蓋因俄羅斯向來視其北方航線為內水，不容他人染指主權。因此，即便俄羅斯需要中國協助，其仍欲主導且有所堅持。俄羅斯更多方尋求奧援，避免過於依賴中國。除於前述東方經濟論壇爭取印度支持外，主導航線基礎設施營運的俄羅斯國家原子能集團（Rosatom）亦於 2021 年 7 月與杜拜環球港務集團（Dubai Ports World）簽署協議合作開發。²⁵

俄美中在印太各有大戰略，俄羅斯提出「大歐亞夥伴關係」，美國為「印太戰略」，中國則以「人類命運共同體」構想為代表，印度在各方版本顯然皆為關鍵。鑑於中印關係遺緒與邊境衝突激化，以及「珍珠鏈戰略」（String of Pearls）與「一帶一路」對印度國家安全的威脅，很難想像印度會支持中國。為了抗衡中國，印度更搖擺於俄美之間。印度雖欲聯美制中，卻仍與美國保持一定距離以免損及印俄關係，但此仍未符俄國期待，而讓俄印關係漸行漸遠。不過為了鞏固其重返大國戰略布局，俄羅斯仍得穩固俄印關係，況且印度亦得借俄羅斯之力與西方周旋。

²⁴ Sergey Sukhankin, "Russia's Pivot to Asia (China) After 2014: The Wrong Turn?" *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 18, Iss. 91, June 8, 2021, <https://jamestown.org/program/russias-pivot-to-asia-china-after-2014-the-wrong-turn/>.

²⁵ "Росатом и DP World подписали соглашение о сотрудничестве," *РОСАТОМ*, 23 июля 2021, <https://rosatom.ru/journalist/news/rosatom-i-dp-world-podpisali-soglashenie-o-sotrudnichestve/>.

對俄羅斯而言，印太雖非其國家安全之所繫，卻仍攸關其未來國家經濟發展與大國戰略布局。世局發展將歐洲與印太緊密連結，對俄羅斯既是機遇亦是挑戰。局勢演變雖讓俄羅斯重獲許久未有的大國尊重感，惟處理不慎亦可能加速其國勢衰退，故俄羅斯仍得步步為營。

伍、小結

俄羅斯在印太地區的戰略布局與實踐係其「大歐亞夥伴關係」一環，旨在重返其昔日大國地位。「大歐亞夥伴關係」於印太地區經營多年後，在經濟上初步有成。另在美國與俄中對抗激化下，俄中聯合抗美格局則愈發穩固，俄中軍事合作更令美國備感壓力，惟俄印關係卻漸生隔閡。俄若欲聯中抗美又不受制於中，必然得挾印制中，故需穩固俄印關係，然而俄印關係近年卻面臨「印太戰略」的強力挑戰，但印度仍需要俄羅斯，故俄印關係亦不可能決裂。

烏克蘭危機後，俄羅斯與西方關係難見曙光，復以世界經濟發展重心轉向印太，故印太在俄羅斯的全球戰略布局愈發重要。此亦 2021 年《俄羅斯聯邦國家安全戰略》認為應強化與中印兩國關係之故。2020 年俄羅斯國內興起藉新冠肺炎疫情之機，而趁勢成為左右世局的平衡者論調。儘管彼時不被外人看好，而俄羅斯在印太的戰略布局亦順逆參半，但其於 2021 年所展現的左右歐洲安全局勢能力非但能掣肘美國，亦能對印太局勢產生連鎖效應。足見歐洲與印太情勢的緊密連結，已讓俄羅斯成為印太秩序不容忽視的變數。

壹、前言

2019年3月，歐洲聯盟（European Union, EU）發布《歐中關係戰略展望》（*EU-China—A Strategic Outlook*）將中國定位為合作與談判夥伴、經濟競爭者與系統性的對手。¹此一立場迄今仍是歐洲對中國的定位。惟歐中關係於2020年至2021年持續惡化，將中國視為競爭者與對手的呼聲似多於視其為夥伴者。²《歐中全面投資協定》（*EU-China Comprehensive Agreement in Investment, CAI*）的轉折尤其具代表性。此協定歷時七年由歐盟與中國於2020年12月30日完成談判。2021年3月22日，歐盟因新疆人權問題制裁4名中國官員與新疆生產建設兵團公安局，引起中國以制裁若干歐洲議會（European Parliament）議員、成員國國會議員、歐盟機構與智庫為報復。歐洲議會乃於5月20日決議因中國的反制裁與香港問題，凍結《歐中全面投資協定》的審議。³

經貿利益仍是歐中關係的主軸，但雙方在人權與制度的差異日益凸顯。美中的戰略競爭（strategic competition）與美國重拾多邊主義（multilateralism），則是雙邊關係變化的外部條件。歐中關係的惡化導致歐盟與歐洲主要國家強化與印太地區之交往，體現在若干印太政策文件的公布與相關實踐。惟受限於地理因素，歐洲對印太事務的關注與介入程度，仍以政治與象徵意義居多。

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

1 “EU-China—A strategic outlook,” *European Commission*, March 12, 2019, <https://tinyurl.com/33y87m3c>.

2 本文以「歐洲」一詞，統稱歐洲聯盟、其成員國，以及其他非歐盟的成員國，例如脫歐後的英國。

3 “European Parliament Resolution of 20 May 2021 on Chinese Countersanctions on EU Entities and MEPs and MPs,” *European Parliament*, May 20, 2021, <https://tinyurl.com/yjbdc54n>.

貳、歐中關係惡化的變因

歐中關係的變遷大致受以下因素影響。

一、歐中的歧異日漸顯著

歐洲對政治與安全的關切日益高過對經濟利益的追求。多年來歐盟抱怨中國在開放市場准入、縮減對企業的補貼、停止強迫技術轉移與保障智慧財產權等的改革進展有限。這些不滿與失望逐漸轉為對中採取積極作為的主張。在此氛圍下，中國對新疆維吾爾族的迫害、蔑視《中英聯合聲明》（Sino-British Joint Declaration）並戕害香港的人權、法治與自主、在南海的擴張，以及對台灣的武力恫嚇等，直接挑戰歐盟自詡為「規範性強權」（normative power）的認同，引發政治菁英與民眾對中國的反感。2021年4月，歐盟執委會（European Commission）主席范德萊恩（Ursula von der Leyen）與外交和安全政策高級代表兼執委會副主席波瑞爾（Josep Borrell）就一份內部報告致函歐盟理事會（European Council），稱歐中在「經濟體系、全球化的管理、民主及人權，以及與第三國的合作」存在根本分歧，並讓商業利益與政治考量兩分的立場難以維持。⁴

此外，中國在基礎建設、資訊安全與新興科技的威脅也日益明顯。歐洲除對華為參與其5G建設抱有疑慮，歐盟外交和安全政策高級代表更針對Microsoft Exchange 伺服器遭駭一事，於2021年7月19日發布聲明敦促中國政府處理從其境內發起的惡意網路行動。⁵然而對於歐洲在這些與其他事務之疑慮與批評，中國一概否認，更不時以脅迫與「戰狼外交」因應。中國駐法大使盧沙野於2021年3月因威脅法國國會議員與羞辱學者波恩達茲（Antoine Bondaz）而遭法國外交部召見；4月間，駐瑞典大使

⁴ Stuart Lau, "EU slams China's 'Authoritarian Shift' and Broken Economic Promises," *Politico*, April 25, 2021, <https://tinyurl.com/ack9m8hj>.

⁵ "China: Declaration by the High Representative on Behalf of the European Union Urging Chinese Authorities to Take Action against Malicious Cyber Activities Undertaken from Its Territory," *Council of the EU*, July 19, 2021, <https://tinyurl.com/vy6kwttv>.

桂從友威脅瑞典記者，引起瑞典在野黨要求將之驅逐出境，中國大使館則強硬回擊。⁶

最後，中國在新冠肺炎疫情期間的作為，例如否認疫情的起源、反對國際調查、宣傳自身制度的優越，與批評西方國家的處置等，亦加劇雙方對立。皮尤研究中心（Pew Research Center）針對 9 個歐洲與其他 5 個民主國家的調查顯示，疫情期間多數國家對中國的負面觀感顯著提升，反映歐中關係的結構性演變。⁷

二、美中戰略競爭與拜登政府重拾多邊主義

美中關係亦牽動歐中關係。美國拜登（Joe Biden）政府上任後，延續川普（Donald Trump）政府視美中關係為「戰略競爭」的立場，而更著重多邊主義的途徑。拜登於 2021 年 6 月出席在英國舉行的七大工業國組織（Group of Seven, G7）高峰會、北約高峰會與美歐（盟）高峰會，傳遞「美國回來了」之訊息，並受到歐洲之歡迎。⁸

6 月 13 日的《卡比斯灣七大工業國組織高峰會公報》（*Carbis Bay G7 Summit Communiqué*）點名批判中國，稱將以集體途徑挑戰中國的非市場性之政策與實踐；呼籲中國尊重人權與基本自由，特別是新疆與香港；在安全方面則重申自由與開放的印太，並強調台海、東海和南海的和平。⁹

6 月 14 日的北約《布魯塞爾高峰會公報》（*Brussels Summit Communiqué*）主張「中國日益增長的影響力及國際政策」可構成北約盟邦需共同應對

6 “France Summons Chinese Ambassador Over ‘Unacceptable’ Tweets,” *France 24*, March 23, 2021, <https://tinyurl.com/3xt74vj5>; Hannah Somerville, “China’s embassy in Sweden Under Fire Over ‘Threats’ to Journalist,” *Euronews*, April 12, 2021, <https://tinyurl.com/y4zuauze>.

7 Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” *Pew Research Center*, October 6, 2020, <https://tinyurl.com/68w3v8tv>. 九個歐洲國家為比利時、英國、丹麥、法國、義大利、德國、荷蘭、西班牙與瑞典；其餘五國為澳洲、加拿大、日本、韓國與美國。

8 “G7 summit: Biden Says America is Back at the Table,” *BBC News*, June 14, 2021, <https://tinyurl.com/dc6ur83a>; Stephen Collinson, “Biden Pushes China Threat at G7 and NATO, But European Leaders Tread Carefully,” *CNN*, June 15, 2021, <https://tinyurl.com/4nmekmkt>.

9 “Carbis Bay G7 Summit Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better,” *G7 UK 2021*, July 13, 2021, <https://tinyurl.com/4fxaad5n>.

的挑戰，並稱中國明示的野心與專斷的行為對於「以規則為基礎的國際秩序」和北約安全構成「系統性挑戰」（systemic challenges）。這是北約首次在公報將中國列為安全威脅，儘管在氣候變遷等問題，仍保留與中國合作的空間。¹⁰

6月15日的《美歐高峰會聲明》（*U.S.-EU Summit Statement*）稱美歐各自的對中途徑有相似之處，亦即包含合作、競爭與系統性的競爭，雙方將密切諮詢與合作。美國與歐盟對東海與南海的局勢表達嚴重關切，並重申台海和平與穩定的重要性。〈聲明〉亦保留與中國建設性交往的空間，聚焦在氣候變遷與核武不擴散等議題。¹¹

三、對中定位仍無共識

歐洲逐漸視中國為競爭者與對手甚於合作夥伴，然而基於經貿利益及外交自主性的考量，其對中國的立場略有保留。法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）在2021年6月10日的記者會主張北約「必須知道我們的敵人是誰與在哪」，認為相對於俄羅斯，中國尚非優先議題；在七大工業國組織高峰會則強調「G7非是敵視中國的俱樂部」。¹²德國是推動《歐中全面投資協定》完成談判的關鍵，總理梅克爾（Angela Merkel）在北約高峰會上主張「中國在許多問題上是對手，但同時在許多議題上也是夥伴」。¹³波瑞爾在7月9日與中國外交部部長王毅的視訊會議中，表示雙方對香港與新疆問題有非常不同的看法，但川普所稱之經濟脫鉤非歐盟的意圖，亦不符歐盟利益。波瑞爾亦透露將檢討歐盟對中戰略，分析則

¹⁰ “Brussels Summit Communiqué,” *North Atlantic Treaty Organization*, June 14, 2021, <https://tinyurl.com/553tk8k9>.

¹¹ “U.S.-EU Summit Statement,” The White House, June 15, 2021, <https://tinyurl.com/5ff7k4py>.

¹² Michel Rose, “NATO Needs to Know Who its Enemies Are, Says Macron,” *Reuters*, June 11, 2021, <https://tinyurl.com/2bem9v5s>; Stephen Collinson, “Biden Pushes China Threat at G7 and NATO, But European Leaders Tread Carefully,” *CNN*, June 15, 2021, <https://tinyurl.com/4nmekmkt>.

¹³ Hans von der Burchard, “Merkel pushes EU-China Investment Deal over the Finish Line Despite Criticism,” *Politico*, December 29, 2020, <https://tinyurl.com/4a962xzp>; Stephen Collinson, “Biden Pushes China Threat at G7 and NATO, But European Leaders Tread Carefully.”

指這是中國及部分歐盟成員國施壓的結果，欲刪除視中國為「系統性的對手」之字眼。¹⁴

參、歐洲的印太交往

歐中關係的惡化，促成歐洲關切印太的局勢並強化與區域的交往。以下擇要簡述之。

一、德國的《印太政策綱領》

德國於2020年9月公布《印太政策綱領》（*Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region*）。¹⁵該報告主張印太的內涵隨各國或國際組織對中國的態度而異，德國在印太地區不具有領土，而視印太為經濟空間，自身則是一個貿易國家（trading nation），為保障其經濟利益而需要和平與安全的印太。爰此，德國藉由和區域組織與國家的交往，表達對中國霸權威脅的關切，但仍欲在區域安全與經貿利益求取平衡。《印太政策綱領》主張德國將分散但深化與區域國家的關係，拒絕單極或兩極的秩序而強調選擇的自由，並透過歐盟發揮影響力。2021年8月1日，德國加入《亞洲打擊海盜和武裝搶劫船隻區域合作協議》（*Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP*）以確保貿易航線的自由與安全；¹⁶8月2日，「拜仁號」（*Bayern*）巡防艦航向東亞，執行聯合國安理會對北韓的禁運、彰顯歐盟與東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）的戰略夥伴關係，並加強與日本及澳洲的安全合作。國防部部長康坎鮑爾（Annegret Kramp-

¹⁴ Stuart Lau, "EU Mulls Review of China Policy, Again," *Politico*, July 29, 2021, <https://tinyurl.com/kc4yzpm8>.

¹⁵ "Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region," *German Federal Foreign Office*, September 2020, <https://tinyurl.com/2ucbohjv>.

¹⁶ "International Cooperation to Combat Piracy: Germany Accedes to the International Agreement ReCAAP," *German Federal Foreign Office*, August 1, 2021, <https://tinyurl.com/e4h9xjnb>.

Karrenbauer) 稱這是德國捍衛價值與利益的展現, 「對印太夥伴而言, 事實是航道已不再是開放與安全的, 而強權即是公理的法則被用在領土的訴求上」。¹⁷

惟《印太政策綱領》避免對中採取對抗立場, 亦鮮少提及美國的角色。「拜仁號」原欲停靠上海但遭中國拒絕; 其不駛入中國宣稱擁有的島礁之 12 浬水域及台灣海峽, 即避免刺激中國。¹⁸

二、英國的《整合總檢討》¹⁹

英國於 2021 年 3 月 16 日公布《競爭時代的全球英國: 安全、防衛、發展與外交政策整合總檢討》(*Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, 以下簡稱《整合總檢討》)。²⁰ 在安全層面, 英國區隔俄羅斯與中國, 視前者為「嚴峻挑戰」(acute threat) 而後者是「系統性的競爭者」(systemic competitor)。中國的威脅包括威權體制、迥異的價值, 以及對英國經濟安全的危害。這意味中國的挑戰或雖全面但不急迫, 英國因此對中國採取競爭與合作的立場。

《整合總檢討》重申英國加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》(*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP) 並成為東協對話夥伴之目標。該報告重申派遣以「伊莉莎白女王號」(*HMS Queen Elizabeth*) 為首的航艦打擊群巡弋東亞, 此議並於 4 月 26 日落實。相似的構想曾於 2019 年年底提出, 但據稱因中國施壓而

¹⁷ “German Warship Sets Sail for Indo-Pacific Region,” *Deutsche Welle*, August 2, 2021, <https://tinyurl.com/3svnc25c>.

¹⁸ Jens Kastner, “German Frigate Heads to South China Sea; Seeks to Dock at Shanghai,” *Nikkei Asia*, August 18, 2021, <https://tinyurl.com/3zzhdj8>; Liu Zhen and Finbarr Bermingham, “China Denies Request for German Frigate to Make Port Call in Shanghai,” *South China Morning Post*, September 15, 2021, <https://tinyurl.com/ss3v58ma>.

¹⁹ 本節部分改寫自李俊毅, 〈英國《整合總檢討》的國防與外交走向及其限制〉, 《國防安全雙週報》, 第 25 期, 2021 年 4 月 1 日, 頁 9-14。

²⁰ *Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (London: Cabinet Office, UK, 2021), <https://tinyurl.com/arcfhvpr>.

取消。此次的部署彰顯英國重視印太地區更甚於中國；隸屬該打擊群的巡防艦「里奇蒙號」（*HMS Richmond*）於9月27日通過台灣海峽，傳遞台灣海峽為國際水域的訊息。²¹

英國亦強化和區域國家的安全與外交關係。在英日關係上，雙方於2021年2月3日舉行外交與國防部長的「2+2會談」，重申對「自由與開放的印太」、「以規則為基礎的國際秩序」、「在南海的航行與飛越自由」等之承諾。²² 在與東協的交往上，時任外交大臣拉布（Dominic Raab）於4月7日至9日出訪印尼與東協輪值主席汶萊；英國亦邀請汶萊參加5月的七大工業國組織外交部長高峰會，彰顯對東協的重視。²³ 7月20日，國防大臣華勒斯（Ben Wallace）宣布將在區域永久部署2艘濱海巡邏艦，作為印太交往的展現。²⁴ 9月15日，英、美、澳宣布成立「澳英美安全夥伴」（AUKUS）。英國藉由協助澳洲發展核子潛艦展示其科技實力並創造就業，同時展現對印太地區的安全與穩定之承諾。²⁵

三、歐盟的《歐盟印太合作戰略》

歐盟部長理事會（Council of the European Union）於2021年4月19日通過《歐盟印太合作戰略》（*EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific*）決議，執委會在這基礎上於9月16日提出對歐洲議會與理事會

²¹ Kari Soo Lindberg and Cindy Wang, “U.K. Warship Transits Taiwan Strait for First Time Since 2019,” *Bloomberg*, September 27, 2021, <https://tinyurl.com/3mpbae4z>.

²² “Japan-UK Foreign and Defence Ministerial Meeting 2021: Joint Statement,” *GOV.UK*, February 3, 2021, <https://tinyurl.com/28extu44>.

²³ “Foreign Secretary Visits South East Asia to Usher in ‘New Era’ of UK-Indo Pacific Security Cooperation,” *GOV.UK*, April 7, 2021, <https://tinyurl.com/ayvmf3tt>; “Foreign Secretary’s Meeting With Chair of ASEAN, Brunei Foreign Minister II Dato Erywan, 5 May 2021,” *GOV.UK*, May 5, 2021, <https://tinyurl.com/sm2fk97n>.

²⁴ “Britain to Permanently Deploy Two Warships in Asian Waters,” *Reuters*, July 21, 2021, <https://tinyurl.com/9667krbm>.

²⁵ “Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS,” The White House, September 15, 2021, <https://tinyurl.com/24pf8ujt>; Alex Therrien, “Aukus: Truss Defends Security Deal Amid Criticism,” *BBC News*, September 19, 2021, <https://tinyurl.com/4x86cm4m>.

的《歐盟印太合作戰略》共同通訊，惟兩者的重心有別。²⁶ 前者僅於一處提及中國（即《歐中全面投資協議》）且未提及台灣，但較著重政治與安全層面。例如其稱地緣政治的競爭加劇貿易與供應鏈以及技術、政治與安全領域的緊張，普世人權亦受到挑戰。這牽動歐盟的利益，使之以全球行為者的角色和印太地區交往，促進「以規則為基礎的國際秩序」、公平競爭與對歐盟有利的環境。

共同通訊的涵蓋面向廣泛，包含共同價值與原則、開放與公平的貿易、聯合國「永續發展目標」（Sustainable Development Goals, SDGs）、氣候變遷與生物多樣性、多邊與區域組織、公民社會、包容性的經濟成長與設施的聯通，以及人口發展趨勢等。惟這相對淡化中國與區域安全議題之優先性。例如其雖關切中國在南海、東海與台海的武力展示及升高緊張之舉，但未有具體作為。在其列出的七大優先領域中，安全與防衛僅居第六。

在與印太地區的交往上，歐盟宣示深化與已有印太政策或戰略的國家之關係，並強調東協的角色。為此，歐盟於 2020 年 12 月將雙邊關係提升至「戰略夥伴關係」（strategic partnership）；波瑞爾於 2021 年 6 月 1 日至 4 日訪問印尼與東協總部，強調歐盟與東協的連結。²⁷ 然而，歐盟對印太地區的安全事務之參與，仍以較柔性的海事安全為主，並仰賴其成員國的行動。兩份文件皆稱歐盟將評估其「協調的海洋存在概念」（Coordinated Maritime Presences concept）在印太地區之適用性，由成員國自願將其海、空資產部署於攸關歐盟利益的海域，凸顯歐盟的存在。²⁸

²⁶ “Council Conclusions on EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” *European Council*, April 19, 2021, <https://tinyurl.com/wkyd2snb>; “Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU Strategy for Cooperation in the Indo Pacific,” *European Commission*, September 16, 2021, <https://tinyurl.com/mdtsajd5>.

²⁷ Josep Borrell, “EU, ASEAN Natural Partners With Common Agenda,” *Jakarta Post*, June 13, 2021, <https://tinyurl.com/yf9jrrwk>.

²⁸ “Factsheet: Coordinated Maritime Presences,” *European External Action Service*, January 2021, <https://tinyurl.com/68y28wpv>.

四、其他國家之作為

法國於 2021 年 2 月 18 日展開年度軍演「聖女貞德 2021」（Jeanne D'Arc 2021, ARC21），落實法國印太戰略並執行聯合國安理會對北韓的制裁。其中，法國與印度首次舉行兩棲演習，亦與美日於日本九州展開首次陸軍聯演。²⁹ 8 月 30 日，法國與澳洲成立外交與國防部長的「2+2 部會諮詢」（Ministerial Consultations）架構，其聯合聲明更強調對台海和平的關切與對台灣的支持。³⁰

捷克、斯洛伐克與立陶宛則不畏中國壓力，強化與台灣的關係。三國在 2021 年 6 月至 7 月間分別宣布捐贈台灣疫苗。³¹ 在外交上，捷克參議院議長維特齊（Miloš Vystrčil）於 2020 年 8 月至 9 月率團訪台，立陶宛於 2021 年 7 月 20 日同意台灣以「台灣」為名設立代表處。³² 捷克與立陶宛的舉措導致中國的強烈抗議與反制，但也使台灣議題進一步國際化。

肆、歐洲的印太交往之限制

歐洲加大對印太地區之關注，但其實際影響力可能有限。

首先，地理條件使歐洲關心自身甚於印太的安全事務。由於俄羅斯仍是歐洲安全的主要考量，即便英、法、德等國派遣軍艦巡弋印太地區，這些舉措恐以象徵性居多，傳達國際秩序係由各國而非中國決定之訊息。³³

²⁹ Xavier Vavasseur, “French Amphibious Ready Group Set Sails for The Indo-Pacific,” *Naval News*, February 21, 2021, <https://tinyurl.com/3cs25h4v>.

³⁰ “Inaugural Australia-France 2+2 Ministerial Consultations,” *Minister for Foreign Affairs*, France, August 30, 2021, <https://tinyurl.com/224s6f5s>.

³¹ 葉素萍，〈捷克將援台疫苗 總統府：患難見真情好朋友〉，《中央通訊社》，2021 年 7 月 27 日，<https://tinyurl.com/5hx7njdk>；吳睿駢，〈斯洛伐克贈台 16 萬劑 AZ 疫苗運抵 供第 2 劑造冊接種〉，《中央通訊社》，2021 年 9 月 26 日，<https://tinyurl.com/b3rfzps>；〈立陶宛捐贈 2 萬劑疫苗啟運 預計 31 日抵達台灣〉，《中央通訊社》，2021 年 7 月 28 日，<https://tinyurl.com/ys8zbdjn>。

³² 〈挺台灣反戰狼風潮從捷克吹向全歐 各國重要發言一次看〉，《中央通訊社》，2020 年 9 月 22 日，<https://tinyurl.com/kuam6rsb>；鍾佑貞，〈外交部：立陶宛堅定捍衛國家尊嚴、自由理念令人敬佩〉，《中央通訊社》，2021 年 8 月 10 日，<https://tinyurl.com/3xvckhux>。

³³ Alex Wilson, “UK to Bolster its Indo-Pacific Presence With Offshore Patrol Vessels, Littoral Response Group,” *Stars and Stripes*, July 21, 2021, <https://tinyurl.com/32hb35yy>.

「澳英美安全夥伴」對英國在區域的軍事部署之影響則待觀察。更可能的發展，是英國為強化對歐盟的影響力而承擔更多歐洲安全的責任，歐盟國家則在「戰略自主性」的訴求下強化自身安全與國防，減少對美的依賴，也使美國在印太的部署更有餘裕。

其次，歐洲在印太地區發揮影響力的主要方式，是強化與區域國家及國際組織的關係，特別是東協。由於東協在地緣政治與經濟的重要性，此舉是合理的選擇。然而，東協強調共識決而不易在政治與安全議題形成共同立場，中國並可透過部分國家影響東協議程，歐洲與東協交往而產生的作用可能有限。

最後，歐盟與歐洲國家對中國皆持既競爭又合作的立場。此一立場預設歐洲在歐中關係居主導地位，這或雖滿足其對自身的認知，但它們是否具此能力，則不無疑問。歐洲內部對中國威脅的認知不同，亦影響共同行動的做成。

伍、小結

歐中關係在 2020 年至 2021 年間出現較大轉折，歐洲對中國的不滿與疑慮漸增，導致其加強對印太地區的交往。歐盟與歐洲國家對中國雖採取既競爭又合作的立場，但競爭似多過於合作。「以規則為基礎的國際秩序」成為它們介入印太事務的基礎，也藉此深化和區域國家與組織的關係。這些主張與做法否定中國主張新疆、香港與台灣為內部問題，而南海領土爭議則由爭議兩造協商的立場。就此而言，儘管歐洲對印太地區的安全與和平之實質影響有限，英國、法國與德國在區域的軍事存在也以象徵性質居多，其與印太的交往仍有意義。

美歐將台灣議題「國際化」的做法，以及歐盟部分國家的友台之舉，皆有利於台灣。台灣在論述上宜主張台海局勢為「以規則為基礎的國際秩序」之試金石，在做法上則可關注歐洲在印太地區的安全合作，特別是維護與促進海事安全的相關計畫。

印太區域各主要國家的回應與作為

- 第六章 日本安全情勢發展與作為
- 第七章 日本印太戰略的東南亞環節
- 第八章 印中對邊界的焦慮與防範
- 第九章 澳洲在美國印太戰略架構中的角色與作為
- 第十章 重啟核武計畫的北韓
- 第十一章 台海區域安全情勢發展

壹、前言

2021 年全球依舊籠罩在新冠肺炎的烏雲中，疫情不但沒有減緩，變種病毒更重創日本，讓甫辦完夏季奧運的日本，感染人數屢創新高，也逼得菅義偉內閣不得不繼續延長《緊急事態宣言》（*Declaration of State of Emergency*）的期限，疫情再次讓日本陷入泥沼。

1 月 20 日，拜登（Joe Biden）與賀錦麗（Kamala Devi Harris）就任美國第 46 任總統及副總統。1 月 28 日，日本首相菅義偉（Suga Yoshihide）以電話向拜登祝賀就任，電話中雙方同意在密切交流下，進一步強化美日同盟的合作關係。拜登總統表達對日本防衛的堅定承諾，包含將《美日安保條約》（*Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*）第 5 條適用於尖閣群島（Senkaku Islands，又稱釣魚台列嶼），並重申美國決心向日本提供更廣泛的威懾。除此之外，雙方亦認知到必須強化美國在印太地區的重要性，並實踐「自由與開放的印太」（Free and Open Indo-Pacific）戰略，美日將於區域內進行全方位的合作。¹

2 月 1 日，中國實施《海警法》後，對日本領海騷擾的行為已成常態化。中國海警勢力的增強，造成日本海洋安全維護嚴重的負擔。日本為了因應「有形」、「無形」的安全威脅及強化西南諸島的防禦，2022 年會計年度所編列的國防預算高達 5 兆 4,000 億日幣（約 490 億美金），創歷史新高。這次日本預估的國防預算，預計會超過長期以來保持國內生產毛額 1% 的界線。² 日本整經備戰的態勢相當明顯。

* 國防安全研究院國防戰略與資源研究所助理研究員。

1 〈日米首腦電話會談〉，外務省，2021 年 1 月 18 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_000925.html。

2 〈防衛費要求、過去最大規模の 5 兆 4000 億円台に… 中国念頭に装備強化〉，読売新聞オンライン，2021 年 8 月 19 日，<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20210819-OYT1T50281/>。

本章將針對「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）下，2021年甫上任的美國總統拜登與日本如何進行安全合作；美中全方面對抗下，中日關係會如何演變，以及台日關係是否有新氣象等相關議題進行討論。

貳、美日關係的再確認

2021年3月16日，美日兩國於東京舉辦外交及國防部長會議（又稱「2+2會談」）。會後的聯合聲明指出，「中國在印太地區的威脅和破壞穩定的行為表達反對，認為不符合現有的國際秩序，對美日同盟及國際社會的政治、經濟、軍事和科技造成挑戰。對於中國通過可動武的《海警法》，美日表示深感憂慮」。這次會後的聯合聲明內，美日罕見地提及「台灣海峽和平與穩定的重要性」，要中國勿輕舉妄動。美日對和平解決區域內爭端達成共識，並主張維持「自由與開放的印太」戰略。美國國務卿布林肯（Antony Blinken）表示，如果中國使用威嚇和侵略遂行其目的，必要時我們將予以反擊。³ 美日聯合抗中的態勢相當明顯。

一、堅若磐石的美日同盟

4月16日，日本首相菅義偉前往華盛頓，與美國總統拜登舉行元首高峰會談。拜登就任總統後，第一位被邀訪問美國的是日本首相菅義偉，這代表美國對日本高度的重視。⁴ 面對中國於區域內的軍事及經濟擴張活動，美國將在印太地區不斷強化其安全配置，美國認為要因應中國的挑戰，最重要的是以美日同盟為核心機制，強化美日關係，並擴大合作範圍。這次美日元首峰會，如同3月16日的「2+2會談」，會後聯合聲明亦提及台灣。這是繼1969年以來，美日元首會議的聯合聲明再次對台灣關注，顯示台灣的戰略地位及台海安全的重要性。

³ 〈日米安全保障協議委員會（日米2+2）（結果）〉，日本外務省，2021年3月16日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page1_000942.html。

⁴ 〈管內閣総理大臣の米国訪問（令和3年4月15日～18日）〉，日本外務省，2021年4月16日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_005298.html。

拜登與川普時期所採取的單邊主義（unilateralism）不同，拜登積極重返國際組織，透過以同盟或聯盟的方式形成對中國的包圍網，讓日本、越南、澳洲成為中國的敵人，美國的盟友。⁵ 然而美中長期對抗下，拜登政權認為若要獲得勝利，日本將是最重要的合作夥伴。從地緣政治角度觀之，日本未與中國毗鄰且位於阻擋中國進入第一島鏈的重要位置，又與中國保持一定的距離，故可從太平洋監視中國。⁶ 對美國而言，與日本共享重要價值觀也很重要。美日元首會談的聯合聲明列出了共享自由、民主、人權、法治、國際法、多邊主義和自由公平的經濟秩序等普世價值。⁷ 因此，作為美國長期盟友的日本，毫無疑問被美國寄予厚望，成為美國對抗中國的前線國家。日本國內民意也贊成必須強化日美關係。日本電視台NHK民調顯示，「隨者美中衝突加深，是否應進一步強化日美同盟的關係」，回答「是」的高達70%。⁸

美日元首峰會後的聯合聲明，雙方同意通過啟動「美日競爭力和韌性（CoRe: Competitiveness and Resilience）的夥伴關係」，共同提高經濟競爭力，例如對第5代無線網路（5G）的安全性和開放性的承諾，並同意在敏感供應鏈（包括半導體）上合作。⁹ 換言之，美日合作另一個目的是透過美日經濟安全合作模式，抑制中國在各方面的擴張。

二、美日將強化與區域國家的軍事合作關係

再者，面對中國的威脅，日本除了積極調整戰略外，美日間及與其他印太區域國家亦進行多項、多次的軍事演習，不外持續不斷地對中國進

5 〈日美高峰會提台灣 前外長田弘茂：代表美國高度重視亞太區域〉，《匯流新聞網》，2021年4月19日，<https://cnews.com.tw/202210419a01/>。

6 〈日米首腦會談の戰略的意義—今後の課題は対中經濟安全保障協力〉，笹川平和財團，2021年4月27日，https://www.spf.org/iina/articles/watanabe_14.html。

7 〈日米首腦會談〉，日本外務省，2021年4月16日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_000951.html。

8 〈日米同盟「さらに強化していくべき」7割 NHK世論調査〉，NHK，2021年4月13日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210413/k10012969861000.html>。

9 〈U.S.-Japan Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership〉，日本外務省，2021年4月16日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100177722.pdf>。

行牽制。例如：（一）4月5日至7日，美日印澳法等五國於孟加拉灣的「拉佩魯茲」（La Perouse）聯合海上軍演；¹⁰（二）5月11日至17日，美日澳法於日本西南部舉行的「聖女貞德2021」（Jeanne D’Arc 2021, ARC21）軍演；¹¹（三）6月24日至7月11日所舉行的「東方之盾」（Orient Shield）軍演，美日合計派遣超過3,000人以上參加，規模為歷年最大。其目的除了驗證日本正在推動的「跨領域作戰」以外，最重要即面對中國威脅時，美日的聯合應對能力、協調性及相互操作能力的表現；¹²（四）7月14日至31日，美澳兩國於在澳洲國內與周邊海域舉行的兩年一度「護身軍刀」（Talisman Sabre 21）聯合軍演。¹³

參、中日關係的齟齬

2月1日中國《海警法》生效後，在安全上對日本構成更嚴重威脅，導致存在主權爭議的釣魚台周邊緊張態勢升高。日本國內反中情緒升高，中日關係正面臨嚴重考驗。

一、中國海警對日本的威脅

根據《海警法》第22條規定，當中國的權利在海上受到「外國組織和個人的不法侵害或者面臨不法侵害的緊迫危險時，中國海警機構有權使用武器」。¹⁴由於該項法律對於適用範圍界定模糊，導致與中國有領土爭

10 〈【一同抗中】美日印澳法3天海上軍演展開「拉佩魯茲巡洋艦」航入孟加拉灣〉，《上報》，2021年4月6日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=110181。

11 〈日米豪仏共同訓練（ARC21）について〉，日本海上自衛隊，2021年5月11日，<https://www.mod.go.jp/msdf/release/202105/20210511.pdf>。

12 〈岸防衛相 過去最大級の日米実動訓練を実施へ 日米同盟の強化に〉，NHK，2021年6月22日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210622/k10013097421000.html>。

13 “Talisman Sabre 21,” *Australian Government Department of Defence*, <https://www1.defence.gov.au/exercises/talisman-sabre-21>.

14 〈中國人民共和國海警法〉，中國海警局，2021年1月24日，http://www.ccg.gov.cn/2021/zcfg_0124/295.html。

議的國家，例如日本、越南、菲律賓與印尼備感擔憂。根據日本海上保安廳所公布的資料，從 2020 年 11 月至 2021 年 8 月止，中國的海警船進入釣魚台附近的鄰接區計 471 天，達 1,009 艘。進入釣魚台附近的領海計 39 天，達 102 艘。中國對日本不斷的挑釁行為有增無減（參見表 6-1）。

表 6-1 中國海警船在釣魚台海域巡航情況（2020 年 11 月至 2021 年 8 月）

時間	鄰接區	領海
	每月次數（總艘數）	每月次數（總艘數）
2020 年 11 月	30（88）	2（6）
2020 年 12 月	22（70）	3（8）
2021 年 1 月	25（92）	3（6）
2021 年 2 月	26（96）	6（14）
2021 年 3 月	31（112）	2（6）
2021 年 4 月	30（106）	4（10）
2021 年 5 月	31（118）	5（14）
2021 年 6 月	30（118）	6（16）
2021 年 7 月	23（92）	4（10）
2021 年 8 月	29（117）	4（12）

資料來源：作者整理自〈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>。

二、中日關係不易修復

2021 年 4 月 5 日，日本外務大臣茂木敏充（Motegi Toshimitsu）與中國外交部部長王毅舉行電話會談。¹⁵ 此次會談互動氣氛與 2020 年 11 月 24 日於東京的中日外長會談大為不同。當時王毅邀請茂木於 2021 年訪問中國，中日也為了替因延期而無法順利以國賓身分訪日的習近平尋找適當時機。因為 2022 年是中日恢復正常關係 50 周年紀念的重要節日，中日盼能營造和諧氣氛。¹⁶ 但此次電話會談，茂木不僅對中國提及釣魚台爭議和

¹⁵ 〈日中外相電話會談〉，日本外務省，2021 年 4 月 5 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000787.html。

¹⁶ 〈中国、茂木外相に訪中要請〉，Reuters，2020 年 12 月 13 日，<https://jp.reuters.com/article/idJP2020121201002421>。

南海議題，並對新疆、香港人權等表達「強烈關切」，亦對海警局可動武的《海警法》等霸權行動表達深刻憂慮，強烈要求中國應有具體的行動以改善情況。王毅則警告日本，「勿干涉中國事務，要求日方遵守國際關係基本準則，作為近鄰對中國的內部事務保持起碼的尊重，不要把手伸得太長了」。¹⁷ 日本對中國態度大幅轉變，咸信與拜登上台後，拜登於 4 月 16 日美日高峰會高度重視美日同盟，讓日本對美國恢復信心，才讓日本對中國的態度變得更加強硬。¹⁸

近期日本民眾對中國軍事擴張的行為，表達擔憂的比例不斷升高。2021 年 6 月，日本 NHK 電視台針對 18 歲以上，2,131 人所做的民意調查顯示，其中一項提問：「針對中國不斷增強的軍事力量及在東海及南海的擴張行為，有多大的程度構成安全威脅？」回答「相當大的程度」為 51%，「普通的程度」為 29%，「未有任何感覺」為 10%。前兩項的回答約有 80% 左右的日本民眾，感受到中國的軍事威脅。¹⁹ 另一項由日本內閣府所做的民調顯示，高達 81.8% 日本民眾認為「中日關係並不好」，並有 77.3% 的日本民眾對「中國沒有親近感」。²⁰ 日本人對中國認知感情惡化造成中日關係失去日本的民意支持，預料難以穩健前行。

美中對抗下，日本要在美中間做取舍將會愈來愈困難。在安全保障上，日本將以美日同盟為外交的基礎，結合印太戰略對中國形成一個包圍網。在經濟上，中日間依舊維持高度相互依存關係。疫情雖重創全世界，國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）仍預測 2021 年中國經濟將成長 8.1%，²¹ 中國為日本最大的貿易夥伴，中國的經濟成長可幫助

17 〈王毅同日本外相茂木敏充通電話〉，中華人民共和國外交部，2021 年 4 月 5 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1866937.shtml>。

18 〈中美關係惡化：日本的戰略選擇〉，《Yahoo! 新聞》，2021 年 7 月 21 日，<https://tw.news.yahoo.com/中美關係惡化：日本的戰略選擇-230038713.html>。

19 〈中国の安全保障面の脅威 8 割が「感じる」 NHK 世論調査〉，NHK，2021 年 6 月 15 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210615/k10013083981000.html>。

20 〈「外交に関する世論調査」の概要〉，日本內閣府，2021 年 2 月 19 日，<https://survey.gov-online.go.jp/r02/r02-gaiko/gairyaku.pdf>。

21 “World Economic Outlook Update,” IMF, July 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021>.

日本疫情後經濟復甦。但美國希望盟國能在安全戰略上對中國一致，特別是在經濟供應鏈能夠「脫中」，倘若日本想要切斷與最大貿易夥伴中國的關係，無疑很難獲得日本國內經濟團體的支持。日本在美中之間如何創造出最大利益，對當局將是一項挑戰亦考驗其智慧。

肆、台日關係的新氣象

在3月「美日2+2會談」、4月「美日高峰會議」、5月「日本與歐盟會議」、6月「日澳2+2會議」、「七大工業國組織共同聲明」與7月「美日韓副外長共同聲明」，台海安全皆成為各國討論的議題，瞬間成為全世界研究的顯學，期間日本首相菅義偉、副首相麻生太郎（Taro Aso）、防衛大臣岸信夫（Nobuo Kishi）與防衛副大臣中山泰秀（Nakayama Yasuhide），更是頻頻對台海安全進行發言。

一、日對台戰略轉清晰

日本對台灣為何有如此大的轉變，無疑就是為了抑制中國武力犯台，以及近期中國在軍事、經濟上對台不斷施壓，造成區域安全極不穩定。但其中一項最重要的原因即是配合美國的印太戰略。美國前印太司令部司令戴維森（Philip Davidson）上將在美參議院軍事委員會答詢時指出，「中國是美國當下最大的戰略威脅，並加速取代美國的國際地位，台灣亦是中國的目標之一，且解放軍攻台威脅有可能在未來六年內發生」。²²倘若台灣遭受中國武力侵犯，美國可能被迫介入，日本因為美日同盟亦不能置身事外，必然牽涉其中。美國若未介入台海，而台灣被中國奪取，日本亦將陷入中國包圍。換言之，日本希望台海能維持和平與穩定，以確保日本本身利益。

²² “Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan In ‘Next Six Years,’” *USNI News*, March 9, 2021, <https://news.usni.org/2021/03/09/davidson-china-could-try-to-take-control-of-taiwan-in-next-six-years>.

2021 年日本對台政策呈現與過往不同的新氣象。例如 2 月日本自民黨外交小組成立「台灣政策檢討專案小組」，並於 6 月 1 日對菅義偉首相進行第一次政策建言。該小組強調台灣對日本來說，在自由、民主、法治、基本人權上，擁有普遍的共同價值，台日間有緊密的經濟合作及人員往來，台灣是日本極為重要的夥伴。²³ 5 月中，台灣疫情嚴峻，全國疫情提升至三級警戒。6 月 4 日，日本基於台日間長期情誼的基礎，以及回報 2011 年 3 月 11 日東日本大地震台灣對日本的援助，日本無償提供台灣 124 萬劑阿斯特捷利康（AstraZeneca, AZ）疫苗。²⁴ 正當疫情肆虐全球，被視為戰略物資的「疫苗」在各國取得不易的情況下，日本緊急贈送台灣大量疫苗就像是一場及時雨，讓台灣可暫時解決疫苗短缺的問題，這也是日本首度對海外提供疫苗。到目前為止，日本總共對台灣提供五次共 390 萬劑的 AZ 疫苗。²⁵ 6 月 11 日，日本參議院全票通過「世界衛生組織（World Health Organization, WHO）處理台灣問題決議」，籲請各國同意台灣自 2022 年起參與世界衛生大會（World Health Assembly, WHA），並要求日本政府與各國合作確保台灣參與世界衛生大會的機會。²⁶

二、台日合作將邁入新領域

7 月 13 日，日本公布 2021 年版的防衛白書，內容首度載明台灣局勢的穩定對日本的安全保障和國際社會相當重要。²⁷ 7 月 29 日，台美日國

23 〈外交部會 台灣政策檢討プロジェクトチーム 第一次提言〉，日本自民党，2021 年 6 月 1 日，https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201712_1.pdf。

24 〈台灣に対する新型コロナウイルス・ワクチンの追加供与〉，日本外務省，2021 年 6 月 6 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000518.html。

25 〈日本が台湾へ 5 回目のワクチン供与決定、今回は 50 万回分〉，《TAIWAN TODAY》，2021 年 9 月 15 日，<https://jp.taiwantoday.tw/news.php?unit=149&post=207721&unitname=ニュース-政治 &postname=日本が台湾へ 5 回目のワクチン供与決定、今回は 50 万回分>。

26 〈世界保健機関（WHO）の台湾への対応に関する決議〉，日本參議院，2021 年 6 月 11 日，<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/204/210611-1.html>，〈WHO 総会への台湾参加認めるよう求める決議可決參議院〉，NHK，2021 年 6 月 11 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210611/k10013079521000.html>。

27 日本防衛省・自衛隊，《日本の防衛—防衛白書—令和 3 年版》，日經印刷株式会社，2021 年，頁 52。

會議員戰略論壇舉辦線上會議，前日本首相安倍晉三為論壇的開幕進行致詞。安倍表示，「香港發生的事情難保不會在台灣，我們非常重視台灣，希望台灣能夠參加世界衛生大會、《跨太平洋夥伴全面進步協定》（*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*）」。²⁸ 8月27日，台日的執政黨以視訊方式舉辦首次「外交防衛政策意見交流會」。台灣由民進黨羅致政立法委員、蔡適應立法委員參加，日本則由自民黨佐藤正久參議員、大塚拓眾議員參加。台日間首次的安全對話意義相當重大。雙方在會談中提到，中國片面改變區域現狀已造成各國的不安，台日間有必要進行安全對話且要持續。日本對台態度轉向，表示日本在台灣問題上的危機意識日益增強。²⁹

日本的行政與立法部門多次且堅定支持台灣參與國際事務的立場，顯示日本政府對我國重視的程度已與過往大為不同。

伍、小結

美國總統拜登上台後，任命對中態度強勢的康貝爾（Kurt Campbell）為印太事務協調官（Coordinator for the Indo-Pacific），他認為與中國交往的時代已經過去，當今的美國應與現存盟友強化關係，並與印度、印尼等國家拉近距離，以因應中國的崛起。華盛頓相關人士亦認為，中國已經隱藏不住威權野心，也意識到一味姑息將會讓中國更進一步得寸進尺。

關於台海議題，日本有了美國在安全保障上明確的支持後，也打破過去的謹言慎行，不斷試圖測試中國的底線。對日本來說，台海發生戰事將會直接影響日本國家的存亡危機，亦符合自衛隊出兵的條件。因此，日本

²⁸ 〈台美日國會論壇 神秘嘉賓安倍挺台參與 WHA、CPTPP〉，《中央通訊社》，2021年7月29日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202107290026.aspx>。

²⁹ 〈台日執政黨會談 日方：中國威脅台海日本安全 加強與台交流〉，《自由時報》，2021年8月27日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3652143>。羅致政委員為現任民進黨國際部主任及立法院外交及國防委員會委員，蔡適應委員為現任立法院外交及國防委員會委員。佐藤正久為現任日本自民黨外交部會長及參議院議員，大塚拓為現任日本自民黨國防部會長及眾議院議員。

在美國的默許下，不斷調整戰略以抗衡中國，並逐步增加國防預算與整軍備戰。

然而，日本對台灣的態度已與過往不同，台海議題亦受到日人的重視。台日間似乎有機會在某些領域合作。例如台日可仿效台美在海巡上的合作模式，簽訂《台日海巡備忘錄》，共同維護台日周邊海域安全，台美日的海巡亦可進行共同訓練。台日可與第三地進行合作，例如台日對南太平洋島嶼國家的公共醫療及經濟上進行援助。日本已經計畫在數年內於吉里巴斯設立大使館，以對抗逐漸在南太平洋地區影響能力擴大的中國。

國際情勢的變化及各國挺台抗中的情勢似已成形。尤其是在印太戰略中，台灣的角色將愈來愈重要。不僅有多數自由民主國家的支持，甚至歐洲國家對台態度也發生轉變。面對中國強大的威脅，台灣沒有選邊站的條件，而應主動積極與周邊國家進行多領域的合作。

第七章 日本印太戰略的東南亞環節

王尊彥*

壹、前言

不論是作為「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）成員的一員，或是作為全球最早展現重視印太地區並制定「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）的主要國家之一，日本在印太區域安全事務中所扮演的角色日益重要。長期以來日本秉持「專守防衛」原則，主要關注其本國軍事安全，除避免引發鄰國對軍國主義復活的疑慮之外，也可同時集中國力於經濟發展。然隨著日本躍升為經濟強國，並面對 1980 年代末的冷戰終結、1990 年代初的中東動盪，乃至於同一年代後期台海緊張驟升等國際情勢鉅變，日本也隨之調整其對外政策，以確保其國家安全並維持其周邊穩定。

對日本國家安全而言，東南亞一向具有不可忽視的重要性。在明治時期，日本視其為攸關國家利益的「利益線」，而提出旨在進出東南亞的「南進論」。第二次世界大戰結束後，日本政府於 1977 年揭示「福田主義」（Fukuda Doctrine），以和平平等姿態重返曾遭其侵略的東南亞。進入 21 世紀，安倍晉三政府提出「安倍主義」（Abe Doctrine），再度強調日本重視東南亞，並將其作為日本的新外交方針。尤其安倍政府在 2016 年提出其「自由與開放印太」（Free and Open Indo-Pacific）構想，東南亞亦為實現該構想的目標區域。

台灣在地理上北聯日本、南接東南亞，南北兩鄰自然構成台灣的外在安全環境。民進黨政府更制定「新南向政策」，涵蓋西起南亞、東至大洋洲的廣大地理範圍，東南亞恰位於該範圍之中心。本文旨在觀察過去一

* 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

年，日本與東南亞關係中具有安全意義面向的重要發展，並分析其戰略意涵與對台啟示。

貳、過去一年東南亞國家的重大挑戰

過去一年，東南亞的內外安全環境並不穩定，新冠肺炎疫情仍在所有東南亞國家肆虐並威脅健康安全，而巨鄰中國在南海的威嚇性展示武力，對相關國家也形成灰色地帶威脅。在此同時，與霸權面孔對比的魅力攻勢「疫苗外交」與「一帶一路」工程，則對東南亞國家帶來不可低估的另類負面衝擊。

一、肺炎疫情與中國「疫苗外交」

新冠肺炎疫情在全球爆發迄今，東南亞始終是全球疫情最嚴峻的熱點之一。東南亞因缺乏疫苗，仍有半數國家之接種率低於五成。截至2021年9月30日為止，新加坡最高為79.6%，柬埔寨78.32%，馬來西亞71.84%，汶萊64.77%，泰國42.18%，寮國37.93%，印尼32.96%，越南32.77%，菲律賓22.69%。¹

在此情況下，中國向東南亞大力推廣其「疫苗外交」，習近平宣稱今年要向全球提供20億劑疫苗，而東南亞所有國家均已接受中國所提供之疫苗。前述統計數據也顯示，與中國關係良好、接受中國援助疫苗的柬埔寨，其接種率相對較高。惟中國的「疫苗外交」本身或許順利，但防疫成果卻不理想。根據報導，印尼在今年2月至6月期間，至少20名醫生與10名護士接種中國「科興」疫苗後仍染疫死亡，² 泰國等其他區域內國家亦傳出類似情事，故中國疫苗效力已逐漸遭到質疑。

¹ Our World in Data, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

² 拉賈·伊本·隆班羅、麗貝卡·亨施克，〈新冠疫苗：數十名醫護打完針後仍然死亡，印尼呼籲提供科興加強版第三針〉，《BBS 中文網》，2021年7月7日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-57731574>。

二、中國的海上威脅

在南海造島之後，中國進一步在島礁上建造軍事基地，此動向對相關國家構成軍事壓力。以菲律賓宣稱擁有主權卻遭中國奪走的美濟礁（Mischief Reef）為例，根據美國衛星影像分析公司 Similarity 於 2021 年 2 月公布的報告，中國去年以來一直在該島礁上修建軍事設施。³

此外，中國也持續對南海相關國家炮製灰色地帶衝突。舉例而言，2021 年 3 月 7 日，約 220 艘疑似載有中國民兵之漁船，以「顧慮海況」為由而集結在菲律賓惠特森礁（Whitsun Reef）周邊海域，導致菲國憂慮重演美濟礁遭奪取情事。⁴ 另外，馬來西亞政府於 2021 年 6 月 1 日發表聲明，指有 16 架中國軍用運輸機於 5 月 31 日侵犯馬國飛航情報區，馬國空軍被迫緊急起飛因應。⁵

三、中國「一帶一路」帶來隱憂

過去一年，中國在東南亞持續推動「一帶一路」工程。然正如許多國家迄今所呈現之情況，該工程帶給沿線國債務陷阱、環境破壞、漠視人權等危機。

據《自由亞洲電台》（*Radio Free Asia*）2021 年 3 月 16 日報導，寮國在中國「一帶一路」投資之下大舉推動基礎建設，結果導致寮國政府陷

3 經 2016 年國際仲裁法院宣判，美濟礁無法產生領海、專屬經濟區或大陸棚。〈衛星圖片「顯示美濟礁新變化」 中國被指推進「完全軍事基地化」〉，《BBC 中文網》，2021 年 2 月 25 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56198339>。

4 菲律賓稱惠特森礁為朱利安·費利佩礁（Julian Felipe Reef），中國則稱牛軋礁。此並非首次有大批中國漁船停留該海域，2020 年亦曾發生過 100 艘中船停滯該海域情事。〈中國船隻集結牛軋礁 菲律賓前大法官疑為占領前奏〉，《中央通訊社》，2021 年 3 月 25 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103240395.aspx>。

5 〈馬來西亞控 16 軍機侵入空域 將召喚中國大使說明〉，《中央通訊社》，2021 年 6 月 2 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106020006.aspx>。針對該起事件，中國外交部發言人 6 月 2 日駁稱，中國空軍該舉為「例行訓練」，「未進入他國領空」。〈2021 年 6 月 2 日外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2021 年 6 月 2 日，fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1880857.shtml。

入龐大債務。⁶ 另非政府組織「人權觀察」2021年8月10日公布的調查報告指出，中國在柬埔寨的「一帶一路」規劃之一的「桑河下游二級大壩」（Lower Sesan 2 Dam）建設工程，造成原居住大壩周邊的柬人流離失所，並影響大壩上下游居民生計。⁷

參、東南亞在日本對外安全與戰略的影響因素

有關日本政府對東南亞的政策定位，可從日本官方文書中理解。防衛省刊行的《防衛白皮書》每年均強調東南亞對日本的重要性，稱其為「位居連結太平洋與印度洋的交通要衝，對於經濟活動與國民生活所需物資多依靠海上運輸的我國而言，乃是重要地區」。⁸

2016年11月16日在寮國首都永珍舉行的日本與東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）防長會議上，日本防相稻田朋美提出「永珍願景」（Vientiane Vision）倡議，宣告日本將強化對東協安全合作。⁹ 其後，雙方又在2019年達成「永珍願景2.0」倡議，強調將追求「自由開放印太」構想與東南亞版印太戰略「東協印太展望」（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific）的結合，在「自由開放印太」構想之下推動與東南亞地區的關係。菅義偉（Suga Yoshihide）於2020年接續安倍晉三主政後，持續在「自由開放印太」構想下推動與東南亞的安全關係，渠就任首相後首次出訪選擇東南亞國家越南和印尼，更是以實際行動彰顯對東南亞的重視。

⁶ “Laos Grants 25-Year Concession to Chinese Company to Manage Power Grid,” *Radio Free Asia*, March 16, 2021, <https://www.rfa.org/english/news/laos/grid-03162021152622.html>.

⁷ 〈人權觀察：一帶一路在柬埔寨蓋水壩 摧毀數萬人生計〉，《中央廣播電台》，2021年8月10日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2108105>；“Underwater: Human Rights Impacts of a China Belt and Road Project in Cambodia,” *Human Rights Watch*, August 10, 2021, <https://www.hrw.org/report/2021/08/10/underwater/human-rights-impacts-china-belt-and-road-project-cambodia>.

⁸ 《防衛白書》（令和3年版）第1部第7節，日本防衛省，<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/R03010207.pdf>。

⁹ 〈ビエンチャン・ビジョン～日ASEAN防衛協力イニシアティブ～〉，日本防衛省，<https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/j-asean/vientianevision/index.html>。

肆、日本對東南亞國家展開支援

具體而言，日本面對東南亞國家遭逢肺炎疫情、來自中國的安全威脅，以及「一帶一路」衍生的政經泥淖等衝擊，主要採取以下支援作為。

一、日本加入提供東南亞疫苗的行列

日本國內疫情防控成果雖然差強人意，¹⁰但與東南亞國家相比較，尚屬領先且仍有餘力支援。再加上中國對東南亞的疫苗外交頗為積極，故自新冠肺炎疫情全球爆發之後，與中國關係不睦的日本亦對東南亞展開防疫支援。例如具有官方色彩的團體「日本國際協力機構」（Japan International Cooperation Agency, JICA）即捐贈越南醫療設備，今年亦持續進行。¹¹日本政府於2021年6月25日宣布，自7月起將陸續向印尼、馬來西亞、菲律賓和泰國等東南亞四國，各提供100萬劑疫苗。¹²

二、日本強化對東南亞安全合作

戰後很長一段時間，日本與東南亞互動時謹慎地迴避軍事層面，而以經貿、文化等軟實力贏取東南亞人心。而東南亞在冷戰時期淪為東西對抗前線，甚至爆發越戰等「熱戰」，也對域外勢力介入東南亞安全事務有所保留。然近年來，東南亞國家面對中國挾武力在南海擴張，無計可施之餘危機感升高，而轉為正面看待與域外國家之安全合作，日本即在此背景下推動與東南亞之安全合作。

¹⁰ 以疫苗覆蓋率而言，日本打過至少一劑疫苗者占全國56.64%。

¹¹ 〈日本向越南捐贈防疫醫療設備〉，《越通社》，2021年4月10日，<https://reurl.cc/pgQq6l>。

¹² 〈ASEAN4 カ国に新たにワクチン提供 各100万回分〉，《朝日新聞》，2021年6月26日，<https://www.asahi.com/articles/ASP6T6376P6TUTFK00M.html>。

（一）菲律賓

日、菲兩國均為美國之條約盟國，日本近年持續強化與菲國軍事關係，繼 2020 年 8 月日本敲定出口防空雷達給菲國軍隊，2021 年起更進一步利用「政府開發援助」（Official Development Aid, ODA）提供自衛隊用之救難器材給菲國。¹³ 2021 年 1 月 8 日，日本派遣海上保安廳大型巡邏艦「越後號」（えちご），至菲國周邊海域與菲國海岸巡防隊進行聯訓。¹⁴ 在防衛／軍事部門之間，2021 年 7 月 5 日至 8 日，日本航空自衛隊與菲國空軍首次進行聯合演習，演習內容以人道救援為主。¹⁵

（二）越南

在冷戰時期隸屬共產陣營的東南亞國家中，越南與日本關係相對密切，也是菅義偉執政後首訪的國家（其後訪問印尼），展現日本對越南之重視。2021 年 6 月 3 日，日越舉行防長視訊會談，商討議題包含海上自衛隊艦艇停靠和技術合作等，日本防相岸信夫並表達反對「試圖憑藉力量單方面改變現狀」，以及深刻憂慮（「深刻な懸念」）中國《海警法》。¹⁶ 其後的 9 月 10 日至 12 日，岸信夫更親訪越南，越南成為其就任防相後首訪的國家；11 日，與越南防長會談，雙方並簽署《日越防衛裝備與技術移轉協定》，往向越南提供武器裝備邁出重要的一步；12 日，岸更在越南國防部發表題為〈邁進新階段的日越防衛合作關係與全球夥伴關係〉之演說。¹⁷

¹³ 〈〈独自〉自衛隊裝備、ODA でフィリピンに初供与 対中包圍の協力強化〉，《產經新聞》，2021 年 4 月 18 日，<https://www.sankei.com/article/20210418-QCLRVPYVWFNBXPIB257NQ4LGCI/>。

¹⁴ 〈海上保安庁 新潟拠点の巡視船「えちご」海賊対策のためフィリピンへ派遣〉，《乗り物ニュース》，2021 年 1 月 9 日，<https://trafficnews.jp/post/103546>。

¹⁵ 〈空自がフィリピンと訓練 初の2国間、首都近郊で〉，《時事通信》，2021 年 7 月 5 日，<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021070500675&g=int>。

¹⁶ 〈日ベトナム防衛相テレビ会談について〉，日本防衛省，2021 年 6 月 3 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2021/20210603_vnm-j.html。

¹⁷ 〈日越防衛相会談（概要）〉，日本防衛省，2021 年 9 月 11 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2021/20210911_vnm-j.html；〈越国防省における岸防衛大臣基調講演〉，日本防衛省，2021 年 9 月 11 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2021/20210912_vnm-j.html。

（三）印尼

印尼是東南亞人口最多國家，同時也是唯一與日本擁有「2+2 會談」機制的東南亞國家。2021 年 3 月 28 日，日印防長在東京舉行會談，商討未來兩國軍隊在南海舉行聯訓事宜。¹⁸ 同月 30 日，日印兩國並舉行第二次「2+2 會談」，簽署《日印武器與防衛科技移轉協議》，並於當日生效。¹⁹ 7 月 14 日，日本海上保安廳透過視訊方式，指導印尼海事安全局人員強化印尼海事實務技術。²⁰

（四）馬來西亞

馬來西亞與日本關係十分友好，馬國前總理馬哈迪（Mahathir Mohamad）在 1981 年初提出的「東望」（Look East）政策，即將日本視為馬國發展的學習目標。²¹ 2021 年 4 月 15 日，日馬舉行防長視訊會談。另據 2021 年 6 月日媒報導，繼 2020 年售與菲律賓防空雷達之後，日本近期也預定參加馬國採購防空雷達之競標。²²

（五）泰國

自 2005 年迄今，日本自衛隊每年均參加泰國與美國合辦的「金色眼鏡蛇」（Cobra Gold）系列多邊軍演，2021 年 5 月 25 日，泰日舉行防長

18 〈日インドネシア防衛相会談（概要）〉，日本防衛省，2021 年 3 月 29 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2021/20210328_idn-j.html。

19 印尼為日本簽屬該類協議第 10 個對象國，此前有美、英、澳、法、義、德、印度、菲律賓、和馬來西亞。〈第 2 回日インドネシア外務・防衛閣僚会合（「2+2」）〉，日本外務省，2021 年 3 月 30 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009033.html；*Agreement between the Government of Japan and the Government of the Republic of Indonesia Concerning the Transfer of Defense Equipment and Technology*, Japanese Ministry of Foreign Affairs, March 30, 2021, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100169288.pdf>。

20 自 2017 年起，日本開始支援東南亞等國家訓練海上警備知識與技能。因疫情之故自 2020 年起以視訊方式持續進行。〈海保 インドネシア職員にオンライン指導〉，《日本電視台》（Nippon News Network），2021 年 7 月 14 日，<https://www.news24.jp/articles/2021/07/14/07906139.html>。

21 “The Malaysian Look East Policy,” *Embassy of Japan in Malaysia*, <http://www.my.emb-japan.go.jp/English/JIS/education/LEP.htm>。

22 〈〈独自〉政府、マレーシアに防空レーダー輸出へ 来月から入札参加〉，《産経新聞》，2021 年 6 月 19 日，<https://www.sankei.com/article/20210619-2K2ZJ72KANOJHADMVVBU6E7ITE/>。

會議，日方對持續獲邀參加前述軍演表達感謝。²³ 2021 年度「金色眼鏡蛇」軍演於 7 月 10 日至 8 月 23 日舉行，日本第十七度獲邀參與，內容包含網路攻擊與人道救災等科目。²⁴

（六）汶萊

汶萊也是南海聲索國。汶萊自 1984 年獨立以來，日本與其在軍事領域的互動不多。然 2021 年 5 月 20 日，日本防相岸信夫與汶萊第二國防部部長舉行視訊會議；²⁵ 6 月 6 日，海上自衛隊訓練艦「鹿島」（かしま）與「瀨戶雪」（せとゆき）停靠汶萊摩拉港（Maura Port），8 日並與汶萊海軍在汶國近海與南海進行「過航演習」（Passage Exercise, PASSEX）。²⁶

（七）寮國、柬埔寨

2021 年 6 月 23 日和 25 日，日本先後與寮國、柬埔寨舉行防長視訊會談，討論未來的兩國防衛合作與交流，以及防疫作為與人道救援。雙方並表示尊重國際海洋法等國際法規，反對任何憑藉武力改變現狀的企圖。此外，日本另與寮國提及網路安全威脅，以及與柬埔寨之間討論有關日本協助培育維和行動人才。²⁷

23 〈日タイ防衛相テレビ会談について〉，日本防衛省，2021 年 5 月 25 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2021/20210525_tha-j.html。

24 〈多国間共同訓練コブラ・ゴールド 21 への参加について〉，日本防衛省統合幕僚監部，2021 年 7 月 8 日，https://www.mod.go.jp/js/Press/press2021/press_pdf/p20210708_02.pdf。

25 汶萊國防部長由國王兼任。〈日ブルネイ防衛相級テレビ会談について〉，日本防衛省，2021 年 5 月 20 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2021/20210520_brn-j.html。

26 〈海上自衛隊練習艦隊「かしま」、「せとゆき」のブルネイ寄港〉，在ブルネイ日本国大使館（日本駐汶萊大使館），2021 年 6 月 14 日，<https://www.bn.emb-japan.go.jp/itpr-ja/20210607.html>。

27 〈日ラオス防衛相テレビ会談について〉，日本防衛省，2021 年 6 月 23 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2021/20210623_lao-j.html；〈日カンボジア防衛相テレビ会談について〉，日本防衛省，2021 年 6 月 25 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2021/20210625_khm-j.html。

表 7-1 2021 年日本與東南亞國家防長會談

日期	會談對象國	對談重要內容
3 月 28 日	印尼	<ul style="list-style-type: none"> • 強調自由開放印太 • 尊重國際海洋法等國際法規 • 反對任何憑藉武力改變現狀的企圖 • 憂慮中國《海警法》 • 推動防衛合作（包含武器與技術合作、自衛隊機艦停靠、聯訓、人道救援與防疫）
4 月 15 日	馬來西亞	<ul style="list-style-type: none"> • 強調自由開放印太 • 尊重國際海洋法等國際法規 • 反對任何憑藉武力改變現狀的企圖 • 憂慮中共《海警法》 • 推動防衛合作（包含武器與技術合作、自衛隊機艦停靠、聯訓與人道救援）
5 月 20 日	汶萊	<ul style="list-style-type: none"> • 尊重國際海洋法等國際法規 • 反對任何憑藉武力改變現狀的企圖 • 憂慮中共《海警法》 • 推動防衛合作（包含人道救援與防疫）
5 月 25 日	泰國	<ul style="list-style-type: none"> • 強調自由開放印太 • 尊重國際海洋法等國際法規 • 反對任何憑藉武力改變現狀的企圖 • 憂慮中共《海警法》 • 推動防衛合作（包含武器與技術合作、人道救援與防疫）
6 月 2 日	菲律賓	<ul style="list-style-type: none"> • 強調自由開放印太 • 尊重國際海洋法等國際法規 • 反對任何憑藉武力改變現狀的企圖 • 憂慮中共《海警法》 • 推動防衛合作（包含武器移轉、能力建構、人道救援與防疫）
6 月 3 日	越南	<ul style="list-style-type: none"> • 強調自由開放印太 • 尊重國際海洋法等國際法規 • 反對任何憑藉武力改變現狀的企圖 • 憂慮中共《海警法》 • 推動防衛合作（包含武器與技術合作、自衛隊機艦停靠、能力建構、人道救援與防疫）
6 月 23 日	寮國	<ul style="list-style-type: none"> • 強調自由開放印太 • 尊重國際海洋法等國際法規 • 反對任何憑藉武力改變現狀的企圖 • 持續推動防衛合作（包含人道救援、防疫與網安）
6 月 25 日	柬埔寨	<ul style="list-style-type: none"> • 強調自由開放印太 • 尊重國際海洋法等國際法規 • 反對任何憑藉武力改變現狀的企圖 • 推動防衛合作（包含維和人材之培育、人道救援與防疫）

表 7-1 2021 年日本與東南亞國家防長會談（續）

日期	會談對象國	對談重要內容
9 月 11 日	越南	<ul style="list-style-type: none"> • 宣告日越防衛合作關係進入「新階段」，超越雙邊而為區域和國際社會和平穩定而積極貢獻。 • 對簽署《防衛裝備與技術移轉協定》表達歡迎 • 強調自由開放印太 • 尊重國際海洋法等國際法規 • 反對任何憑藉武力改變現狀的企圖 • 憂慮中共《海警法》 • 推動高層交流 • 推動防衛合作（包含：網安；維和；武器與技術合作；自衛隊機艦停靠；能力建構；人道救援；防疫）

資料來源：作者整理自〈各国との防衛協力・交流〉，日本防衛省，<https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/index.html>。

三、日本持續支援東南亞國家基礎建設

日本協助開發中國家充實基礎建設之經驗豐富，因此當面對中國展開「一帶一路」工程，日本亦不甘示弱地在 2015 年提出「優質基建夥伴關係」（Partnership for Quality Infrastructure）計畫。²⁸ 事實上，日本「自由開放印太」（Free and Open Indo-Pacific）所強調的「追求經濟繁榮」，其所推動的「三種連結」之一即是「物理連結」，而優質基建正是該連結所重視。

日本採取「全政府」（whole-of-government）模式，由不同政府部會負責其相關領域的支援計畫。例如，外務省負責「日本東協連結倡議」和「亞太地區網路通信環境整備事業融資」等計畫；國土交通省則有「日本東協交通合作」計畫；經產省和財務省共推「東協地區能源基建財政援助」計畫等。²⁹

²⁸ 〈「質の高いインフラパートナーシップ」の公表〉，日本外務省，2015 年 5 月 21 日，<https://tinyurl.com/u6txdyt>。

²⁹ 〈第 23 回日 ASEAN 首脳会議〉，日本外務省，2020 年 11 月 12 日，<https://tinyurl.com/npf6e3sa>。

伍、小結

觀諸現今日本與東南亞國家之間安全關係的穩健進展，日本侵略東南亞的歷史記憶已轉淡薄，取而代之的是東南亞對日本發展經驗的關注。當東南亞相關國家與中國頻生齟齬之際，更是歡迎日本提供支援。2020年起肺炎疫情的全球性蔓延，嚴重妨礙國際間交流，然日本與東南亞的互動卻顯示，東南亞國家確實期待日本在該地區扮演更重要角色，特別是發揮平衡或稀釋中國影響力的功能。

從前述雙邊防長會談內容可得知，儘管中國對東南亞一向具有影響力，但日本防衛大臣除與主張南海主權（權益）的越、菲、馬、汶等國，以及泰國之間質疑中共《海警法》，並重申反對武力改變現狀之外，在與對中關係良好的寮國和柬埔寨會談時，亦能夠（不指名地）批評中國和反對武力改變現狀。由此可見，日本對寮、柬兩國的影響力正在浮現，且不排除這是因為日本在諸多領域支援寮、柬兩國的共同鄰國越南，而對寮、柬產生「示範效果」。

中國在對東南亞進行「疫苗外交」的同時，也不放棄傳統或非傳統武力（例如海上民兵）的恫嚇。日本剛好藉此機會提升對東南亞國家的安全關係，包括實施軍演或海事安全與救災訓練，以及售予菲、馬、印尼等海洋國家以及越南武器裝備。既然連寮、柬等相對友中的中南半島國家，也願與日本實施防長對話，顯然日本在安全領域對東南亞國家的影響力，正從「海洋東南亞」逐漸擴大到「大陸東南亞」。

台灣政府力推「新南向政策」，而在 18 個政策對象國當中東南亞國家即占半數以上多達十國。鄰國日本瞄準東南亞國家所需，在健康、安全和經濟民生等三個領域推動支援與合作並有成果，日本經驗應有台灣可借鑑之處。隨著台日關係升溫，「攜手南向」也應適時納入今後雙邊對話的議程之中。

壹、前言

自從 2017 年在印中邊界中段的洞朗（Doklam），以及 2020 年加萬河谷（Galwan Valley）與班公湖（Pangong Tso）爆發衝突以來，雖然印中雙方經過多輪談判，直到 2021 年 2 月第九次談判後才達成班公湖撤軍，但是在爭議地區，雙方並未完全撤離軍隊，甚至反而強化對西段邊界增兵與進行軍隊遠程投射的訓練。近期中國領導人習近平在河南鄭州水災期間，突然到西藏視察，並且與駐藏部隊軍官講話，除紀念共軍入藏 70 周年外，也關切印中東段邊界衝突時，共軍的防範與部署。2021 年 6 月 25 日拉薩到林芝鐵路通車後，習近平刻意搭乘火車至林芝，更凸顯這段鐵路的國防與經濟戰略價值。拉林鐵路可以連結川藏與青藏鐵路，將來也會興建從林芝到成都的鐵路，使得西藏鐵路可以連結甘肅、青海、雲南、四川，在印中邊界衝突時可以擔任遠程後勤與兵源輸送的重要角色。

就雙方而言，印中兩國並無升高邊界衝突的計畫，但是中國在對外關係、內部穩定與經濟下滑情況下，攸關下一屆中國二十大人事的北戴河會議召開之際，達成穩定拉達克（Ladakh）邊界衝突的協議，對習近平穩定內部政局有所助益。問題是，只要印中邊界爭議沒有解決，雙方駐守軍隊將會因為內部政局變化與民族主義情緒，習慣性對領土主權的表態與越界，仍有可能再度引起衝突。

* 國防安全研究院國家安全研究所研究員兼代研究副執行長。

貳、邊界焦慮引起的基礎建設與軍隊部署

因為印中邊界的爭端，為了營造更好的戰略態勢，印度積極地強化邊界基礎設施，2021年7月，印度在與中國接壤的7個邦新建63座橋樑和12條道路。¹ 在63座橋樑中，11座位於拉達克地區，4座位於查謨和克什米爾（Jammu and Kashmir）地區。實際控制線（Line of Actual Control）沿線的其他印度州正在獲得其餘的資源：喜馬偕爾邦（Himachal Pradesh）3個，北阿坎德（Uttarakhand）6個，錫金（Sikkim）8個，那加蘭（Nagaland）和曼尼普爾（Manipur）各1個，阿魯納恰爾邦（Arunachal Pradesh）29個。這些橋樑的建造總成本為24億盧比（約3,220萬美元）。² 這項作為象徵印度戰略正在變化，但在涉及敏感的阿魯納恰爾邦時仍保持謹慎。

在印中邊境，就實體邊境基礎設施而言，經過多年的經營，對中國比較有利。中國在西藏自治區和印中邊境地區的基礎設施和互聯互通取得進展。中國還對喀喇崑崙公路進行重大修復，改善中巴之間的連通性。尤其印度幾十年來，一直忽視邊界地區的發展，影響印度軍隊在緊急狀況遠程兵力投射的能力。惟印度政府政策已在轉變，在邊境地區建設和升級道路、橋樑和隧道。邊界爭議使印中雙方必須派遣軍隊沿著邊界駐守，以防對方越界或是趁隙占領。但因邊界位於高原地帶，隨著河流沖刷或雪地掩蓋後的地貌變化，實際控制線附近對於臨時性的緩衝區或界線的確認，往往失去明確界標成為爭議焦點。

例如在拉達克地區，印度宣稱擁有的阿克賽欽（Aksai Chin）由中國實質占領，沿阿克賽欽到加萬、班公湖還有一些爭議地區，在印中雙方情勢升高時，會成為當地駐守部隊宣示主權的重要場域。以加萬事件為例，因為河谷中間線位移，印軍認為中國軍隊越界採取反制行動，雖然衝突暫

¹ Kunal Purohit, “China-India Border Dispute: New Delhi Talks up Infrastructure Build-up in Strategy Shift against Beijing,” *South Chinese Morning Post*, July 6, 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3139929/china-india-border-dispute-new-delhi-talks-infrastructure-build>.

² Rajeswari Pillai Rajagopalan, “Unabating Tension with China Spurs India’s Border Infrastructure Efforts,” *The Diplomat*, July 1, 2021, <https://thediplomat.com/2021/07/unabating-tension-with-china-spurs-indias-border-infrastructure-efforts/>.

時停止，但因互有傷亡，隨後在班公湖又爆發第二次衝突。印中雙方雖然未動用武器，但因涉及領土主權，彼此都不願意退讓下，後續又採取增兵對抗作為。

2021年6月，中國空軍出動20餘架的國產殲-11和部分殲-16戰機，在印度列城東部地區的印中實控線，靠中國一方的空域進行空戰演習，³印度空軍則以購置法國的颶風戰機應對。中國這些飛機來自剛重建強化的機場，如和田、阿里昆莎和喀什機場。這些機場已重新建造堅固的掩體、加長跑道長度和部署額外後勤設施及人力，以容納更多機種。阿里昆莎機場離邊界最近，但是受到3,000公尺的地形環境影響，戰機部署的數量並不多。新疆主要的空軍基地在和田，距離邊界約350公里，可部署50架至60架戰機，也可部署轟6K戰機；喀什基地距離邊界約600公里，可當作後援機場。

另外，根據《印度斯坦時報》（*Hindustan Times*）報導，⁴中國已經為西部戰區建立新的聯合防空系統，負責印中實際控制線沿線防空作戰行動。為了建立此一系統，中國將新的武器系統和飛機編隊轉移到西藏和新疆，加強中國實際控制線後方的防空作戰能量，這套防空作戰系統已經過西部戰區的演習驗證。因為聯合防空作戰涉及陸軍、空軍相關單位，由戰區空軍指揮與控制，整合至少10個解放軍陸軍與空軍單位進入到指揮鏈，成為新的聯合防空系統。

另外，中國為了強化作戰準備，建造上百個新設施，以便為駐紮在拉達克邊境日土鎮（Rudok）和康西瓦（Kangxiwar）的軍隊提供支援。康西瓦位於連接西藏和新疆地區的阿克賽欽高原以北。中國在日土鎮營地則已設立約20個永久和臨時營地，可駐紮1.5萬至1.8萬名部隊，而此前營地僅能容納為5,000人左右。

3 賴錦宏，〈印媒：共軍殲16居印中前線主導地位 印戰機無法占上風〉，《聯合新聞網》，2021年6月13日，<https://udn.com/news/story/7331/5530434>。

4 Rezaul H. Laskar, "China Creates Combined Air Defense System along LAC," *Hindustan Times*, June 2, 2021, <https://www.hindustantimes.com/india-news/china-creates-combined-air-defence-system-along-lac-101622544473501.html>.

除了西部戰區的部隊外，隸屬於中部戰區的 81 集團軍砲兵旅遠火分隊（遠程多管火箭連）也到新疆地區結合無人機部隊進行射擊訓練，這種跨戰區的支援是否成為慣常配屬作戰，值得後續注意。因為射程較遠，無法以前進觀測方式修正射擊目標，故以無人機的方式進行目標修正。此次火力演習，新疆軍區以新型 122 厘米輪型自走砲以及 08 式步兵戰車投入邊界作戰，並部署紅旗 9 反飛彈系統。

印度為了反制中國火力，也使用從韓國購買 K9 自走砲部署邊界附近，另購買美國的 M777 火砲，以增強地面反制火力。另部署從美國採購 24 架 MH-60 多用途直升機、6 架阿帕契攻擊直升機、30 架武裝無人機，以及從以色列購買防空飛彈、蒼鷺 TP 無人機，以因應印中邊境的情勢。

7 月 3 日，媒體也報導印中兩國分別向邊界派遣數萬名士兵與先進裝備，使兩國在邊界軍隊部署達到數十年來的最高程度。去年此時兵力約 1.5 萬人，現已增加到 5 萬人。因為部隊人數增加，兩國軍隊也配合強化軍事基礎設施，包含地下坑道、後勤設施、野戰醫院、直升機停機坪、避寒營舍等，企圖強化與確保在嚴寒時期軍隊的部署與能力。

綜合而言，印中兩國在邊界的情勢並未因撤軍而緩和，反而針對預想可能升高的衝突加強防範，另外擬定不同地段邊界發生衝突的作戰計畫，利用夏季的時間加強邊防部隊訓練。

參、印中邊界談判後的防範

從加萬衝突之後，印中兩國陸續進行軍長級的談判，企圖穩定拉達克邊界安全。但除了達成班公湖撤軍之外，仍未建立降低與消弭邊界衝突的制度性措施。2021 年 4 月的第十一輪軍長級談判，歷經 13 個小時的談判，雙方各執一詞，毫無退讓跡象。中國拒絕在拉達克東部的高格拉（Gogra）地區、溫泉（Hot Springs）地區與德普桑（Depsang）地區脫離接觸，而部署於其間的摩托化步兵、砲兵旅及防空旅，與印度哨所最近距離僅數十公尺。如果中國不撤軍，雙方再度發生衝突的可能性就存在。

平心而論，印中邊界爭議的談判本來就不是軍長層級可以決定，任何重大決定都必須遵從雙方政府高層的策略指導，這種指導又受區域戰略情勢的影響。2021年4月期間正值印度與美國、日本及澳洲「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）高峰會議，展現出四國緊密合作抗衡中國的態勢。後續不論在美日、美韓、美國與北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）及七大工業國組織（Group of Seven, G7）高峰會對於中國「戰狼外交」，以及對新疆、香港及台灣議題的蠻橫處理已有共識。在此情況下，中國不可能在印中邊界問題示弱，中國軍事談判代表堅守既有立場，強調主權係理所當然。

但是在2021年7月31日開始的軍長級談判，印度曾表達解決此區域駐軍對峙問題，對印中兩國關係而言非常重要。而且之前7月16日印度外長蘇傑生（Subrahmanyam Jaishankar）在塔吉克（Tajikistan）首都杜尚別（Dushanbe）印中雙邊外長會議上，向中國外長王毅表示，拉達克東部情勢的延續將對兩國雙邊關係產生消極影響。雙方同意再舉行一次高級軍事指揮官會議，雙方也都認為目前局勢的延長不符合任一方的利益。⁵7月5日西部戰區司令突然從張旭東換為徐起零，9月6日又換成汪海江，似有臨陣換將以改變政策的跡象，從而促成第十二輪軍長級談判的成果。但不到兩個月，西部戰區司令又更換為剛接任新疆軍區司令的汪海江，讓西部戰區的指揮官人選備受關注。⁶

根據第十二輪軍長級談判的聯合聲明來看，聲明中提及「雙方繼續就推動印中邊界西段實控線地區一線部隊脫離接觸坦誠、深入地交換意見」、「會談具有建設性，進一步增進了相互理解。雙方同意根據雙邊協議協定，保持談判對話勢頭，儘快解決剩餘問題。」中國態度已有軟化，因為會議9小時就結束，可能是印中兩軍之間最短的一輪會談。可見兩國都希望在這一輪的軍長級談判中，儘快穩定拉達克的情勢。

5 林汪靜，〈印中外長會談 邊境局勢稍緩〉，《聯合新聞網》，2021年7月16日，<https://udn.com/news/story/7331/5604842>。

6 Ananth Krishnan, "Xi Names New General to Head Border Command, Third Change This Year," *The Hindu*, September 7, 2021 <https://www.thehindu.com/news/international/xi-names-new-general-to-head-border-command-third-change-this-year/article36331318.ece>.

值得注意的是，在談判隔日的 8 月 1 日，也是中國建軍 94 周年，印中舉行錫金北部空喀隘口（Kongka Pass）印度軍隊和西藏自治區崗巴鎮的中國軍隊之間熱線的開通儀式，以彰顯兩國邊境地區的信任和友好關係。這是印中兩國在錫金段的第二條熱線，在西段拉達克邊界已有 2 條熱線，東段阿魯納恰邦邊界也有 2 條，印中邊界總共已有 6 條避免衝突的熱線電話。會選在此時舉行開通儀式，就代表前一天的邊界談判應該可以順利舉行，也會達成共識。

但問題是，兩國軍隊在拉達克如何脫離接觸細節並未公布，兩國為了防範衝突的軍事部署是否會減緩，以及增兵部署與擴建軍事設施，短期內不會有重大變化。兩國如認為採取邊界增兵戰略態勢可以有效達成談判協議，任一方主動撤軍的可能性不高。就如同拉達克原本就有 2 條熱線，但是在一方執意升高衝突下，此種溝通性的信心建立措施，當爆發衝突時難以發揮作用。

肆、印中邊界情勢未來發展及影響

一、印中盼覓得下台階以避免衝突擴大

不論是 2017 年洞朗爭議或是 2020 年的加萬衝突，似為邊界部隊因「認真」執行任務，而導致傷亡引起衝突。事實上，印方其實並無升高衝突趁勢解決邊界問題的意圖；就中國來說，面對美中關係緊張，中國以「戰狼外交」讓自己陷於孤立狀態之際，挑起邊界衝突，驅使印度強化與美國、北約國家的合作，更使中國處於腹背受敵的戰略態勢。即使中國自信在軍改後，不論軍隊規模、基礎設施與戰力都超越印度，但一旦發起戰爭，短時間無法結束，而且可能從拉達克的衝突，擴大到西藏及阿魯納恰邦。此時升高衝突，對亟欲穩定過渡二十大，繼續掌握權力的習近平而言是不利的。印度也未必做好與中國軍事衝突的準備，能夠達成軍長級談判，也讓兩國得以找到下台階，緩和印中邊界衝突。

二、印度對「四方安全對話」的態度與變化

面對印中邊界衝突，目前印度需要時間強化因應軍事衝突的準備，恐怕還需要其他國家的協助。基於不結盟的傳統，印度並未與任何國家簽訂防衛或同盟協定，在難以抗衡中國威脅時，主觀上希望獲得其他國家的支持。印度雖與美國簽訂軍事合作協議，又在「四方安全對話」上展現積極態度，卻不會與美國成為同盟國家，或展現出與美日澳等國合作對抗中國的態度。印度雖然從美國購得如海上巡邏機、阿帕契武裝直升機、魚叉飛彈、飛機發動機等先進系統，但這只是印度提升軍備的途徑，不能理所當然認為美印已經強化軍事同盟。正如印度同樣也從俄羅斯、法國採購戰機，也不能說印度與俄羅斯及法國可能結成軍事同盟。

然而印度須面對與強敵存在邊界爭議的事實，在中國不放棄收回領土的企圖下，兩國在邊界就可能發生衝突。印度如果無法獨自抗衡中國，就需要其他國家的支持與協助。不論是亞太再平衡或印太戰略，美國都需要印度在南亞扮演支柱的角色，因此美印在地緣戰略利益前提下，仍存在軍事合作空間。近期美國國務卿布林肯（Antony Blinken）訪問印度，首先表明，印度和美國都希望防止中國共產黨及其盟友控制印度—太平洋地區。⁷ 就是期望以美國及印度的共同利益，強化與印度的安全合作。四國在南海區域舉行馬拉巴爾演習（Exercise Malabar），更提升四國安全合作的層次。

是 2021 年 9 月的四國高峰會，卻未明指中印邊界及台海問題，⁸ 有可能因為印度將此機制視為廣泛安全的機制，並非軍事同盟機制，故未在聯合聲明中提及。故此種表述方式不代表中印邊界不重要，或美國對中政策已經改變。

7 古莉，〈美國務卿布林肯訪印度 聚焦阿富汗和中國〉，《法國國際廣播電台》，2021 年 7 月 28 日，<https://www.rfi.fr/tw/國際/20210728-美國務卿布林肯訪印度-聚焦阿富汗和中國>。

8 U. S. White House, “Joint Statement from Quad Leaders,” *The White House*, September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>.

三、兩國持續採取進攻型防禦爭取嚇阻優勢

中國軍隊邊界第一線由新疆軍區及西藏軍區的邊防部隊駐守，但已強化兩個軍區合成旅的編成與裝備。另外，中國以西部戰區的 77 集團軍支援新疆軍區，以 76 集團軍支援西藏軍區，而且中部戰區的 81 集團軍及空軍的空降軍擔任預備隊，形成利於縱深作戰與機動打擊的戰略部署。媒體報導原戰略支援部隊司令員李鳳彪轉任西部戰區的政委，⁹ 他從專司太空與網路作戰的司令員轉任督導新疆與西藏軍區的西部戰區政委，有可能借重他在空降軍與戰略支援部隊經歷，整合邊界衝突的聯合作戰行動。另外像新疆、西藏鐵公路網設置，以及沿著不丹邊界建立軍事化的村莊，都是在強化印中邊界的軍事部署，企圖以「切香腸」的方式，在邊界地區達成既定用有主權的事實。

印度沿邊界部署的軍隊仍維持傳統山地軍與山地師的編制，但中國軍隊則以集團軍及合成旅部隊部署於印中邊界。印度雖然了解中國的意圖與做法，但是除了增派兵力外，並無有效方式遏止中國在邊界的灰色地帶作為。尤其印度邊界戰場經營較慢，目前印度正強化邊界地區鐵公路的經營，但若從公路前進部署兵力不僅數量少，也比較耗時，目前則透過重型運輸機與直升機的方式，可以彌補基礎設施的不足。

2021 年 10 月 10 日，中印兩國軍隊舉行第十三輪軍長級會談。中國堅持印度需撤回 2020 年派往中印邊境數千名部隊和武器，包括位於德普桑平原（Depsang Plains）的駐軍。¹⁰ 印度拒絕中國的要求，因為印度認為中國軍隊頻繁在此演習證明，中國準備強化在實際控制線沿線的活動，不可能撤軍。顯示雙方在第十二輪軍長級談判達成雙方軍隊脫離接觸，但因應可能發生邊界衝突所做的準備不可能放鬆。不論東段、中段或西段，仍潛存邊界發生衝突的可能性。

⁹ 張謙，〈習近平西藏行 分析：宣示印中邊界立場〉，《中央通訊社》，2021 年 7 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202107270109.aspx>。

¹⁰ Rajat Pandit, "India, China Lash Out at Each Other as Talks Reach Bitter Deadlock," *The Times of India*, October 12, 2021, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/lac-row-no-breakthrough-in-13th-round-of-india-china-talks/articleshow/86928076.cms>.

伍、小結

印中兩國軍長級談判雖已取得共識，未來可能從拉達克爭議地區撤回增援部隊，但是兩國對於主權觀點並未退讓，也未建立徹底解決的模式。可以想見的是，拉達克邊界問題暫時休止，但是爭議仍在。劍拔弩張情勢雖然緩和，邊境部隊仍有可能因為執行邊境巡邏發生衝撞而升高衝突。兩國為可能發生的軍事衝突而加強防範，但在邊境增兵或是建立基礎設施愈多，將引起對方疑慮，疑慮愈高，雙方難以達成緩和邊界共識，仍然有可能擦槍走火。

隨著美印兩國在軍備貿易、聯合演習、人員交流以及海上安全與反海盜合作的強化，軍事合作已成為美印關係的重要支柱。拜登上任後，這樣的趨勢並無改變跡象，兩國的戰略夥伴關係有望在拜登領導下進一步加強。拜登對川普的印太戰略不會改弦更張，但執行方式將有調整。因為美印兩國領導人對於中國在印太地區崛起的憂慮，進而深化兩國軍事合作關係，強化彼此的戰略保證。惟印度並未期待美國介入中印邊界衝突，此反倒將讓邊界問題複雜化。印度正積極強化軍事組織改革及軍備提升，而在軍備提升仍需要美國在科技與國防產業上的協助。

壹、前言

自冷戰結束以來，許多西方民主國家甚至是學界，對於中國崛起的現象總是懷著樂觀期待，大多數人認為只要將中國拉進全球經濟體系就能促使中國的和平演變，進而推動中國朝西方民主體制發展的政治改革，並讓其成為國際安全「負責任的風險共同承擔者」（responsible stakeholder）。¹但是自從美國進入川普（Donald Trump）時代以來迄今，這套在西方行之已久的共存論述就不再被美國外奉為圭臬，取而代之的是一套近乎零和的對抗思維。儘管全球經貿與中國市場的連結已經難以分割，但在這美中競爭日趨白熱化的態勢中，造成美國盟友澳洲在現實安全上有必要在民主與專制之間做抉擇。

澳洲一直是美國在太平洋地區最忠實的傳統安全盟友，在 1951 年簽署的《澳紐美防禦條約》（*ANZUS Treaty*）框架下，澳洲國防戰略幾乎和美國太平洋安全政策綁在一起，並自願擔任美國在太平洋區域的「副警長」（deputy sheriff）。因此之故，華盛頓對坎培拉的尊重和感情相當深厚。因為地理上處於南半球的印度洋與太平洋之間，所以澳洲早在美國提出「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）之前就已經有印太區域的概念。澳洲更於 2012 年在政策上首次將印度洋與太平洋連結在一起，並稱之為「戰略之弧」（strategic arc）。²

* 國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。

1 Andrew Taffer, “Washington Still Wants China to Be a Responsible Stakeholder,” *Foreign Policy*, December 29, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/29/washington-china-responsible-stakeholder/>.

2 Australian Government, *Australia in The Asian Century* (Canberra: Department of Prime Minister and Cabinet, 2012), https://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/australia_in_the_asian_century_white_paper.pdf.

澳洲「戰略之弧」的印太概念，其實是源自於澳洲對地緣位置的不安全感與焦慮感。為確保國家安全，澳洲不僅要面對來自印度洋的挑戰，也要處理來自太平洋的威脅，但是就國防力量相當有限的澳洲而言，這並不足以支撐其國家安全。因此，美國印太戰略的提出，除了符合澳洲對地緣安全需求與戰略構想，亦強化了美澳之間的相輔相成的軍事與安全同盟關係。³ 本文要探討的問題是，在美國拜登（Joe Biden）政府延續前川普政府的印太戰略並持續抗中的前提下，究竟澳洲在目前印太戰略架構下的角色應如何扮演？作為為何？

貳、拜登路線下的美澳安全關係

若說「川普主義」（Trump Doctrine）是以「美國優先」（America First）或「孤立主義」（isolationism）等單邊主義（unilateralism）為本質的話，那麼「拜登主義」（Biden Doctrine）的本質則可以說是「同盟優先」或「多邊主義」（multilateralism）。從拜登競選前到當選後所對外表達的國際觀可知，重建盟國對美國的信任以及強化盟國與美國的合作將成為拜登政府的外交路線主軸。⁴ 面對「戰略競爭對手」（strategic competitor）中國與俄國的挑戰，多邊主義將會是美國處理國際事務與維持國際秩序的基礎，⁵ 所以美國持續在印太架構下深化與澳洲的軍事安全合作是可以預見的。就中國政策而言，拜登與川普的抗中方向大致不變。拜登基本上認為，中國的企圖是要取代美國的國際地位，因此必須視中國為一個假想敵並與之進行戰略競爭。相較於川普，拜登比較彈性的是，他認為對中國

3 黃恩浩，〈第七章：澳洲的南海政策與作為〉，鍾志東主編，《多元視角下的南海安全》（台北：五南出版社，2020年12月），頁211。

4 林育立，〈拜登將在慕尼黑安全會議演說創美國總統首例〉，《中央通訊社》，2021年2月12日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202102130013.aspx>。

5 楊明娟，〈拜登主義浮現，永遠與盟國一起合作〉，《中央廣播電臺》，2021年2月20日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2092225>。

「該合作就合作，該競爭就競爭，該對抗就對抗」，此論述被《經濟學人》（*The Economist*）稱為拜登的「新中國主義」（new China doctrine）。⁶

美國在 2021 年 1 月份解密的《美國印太戰略框架》（*U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific*）文件中強調，中國正在片面改變國際規範、區域秩序與民主價值，而美國則是尋求捍衛盟友和夥伴能夠分享自由和開放的印太地區的價值觀，並維持以規則為基礎的國際秩序。雖然區域國家（澳洲、日本、印度）都有各自的印太想法，但這份文件強調美國支持盟國和夥伴對印太區域參與及能力互補，以因應中國的軍事威脅與經濟挑戰。該文件也相當重視澳洲在印太的戰略地位，該文件不僅提到美國在印太戰略框架下將強化澳洲的能力以及進行合作，也相當肯定澳洲在「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）中的安全角色。⁷

美國白宮國安會在 2021 年 3 月 3 日公布的《國家安全戰略中期指導方針》（*Interim National Security Strategic Guidance*），將中國界定為是唯一具有全面性經濟、外交、軍事和科技能量挑戰現有開放式國際秩序的國家。⁸ 為抵銷中國對全球的挑戰，美國更加重視對盟邦的安全承諾。例如 2020 年 4 月份，澳洲公開呼籲對中國進行新冠肺炎病毒起源調查導致中國不滿，中方隨之對澳洲採取貿易制裁手段。對此，美國白宮國家安全會議印太事務協調總監康貝爾（Kurt Campbell）在 2021 年 3 月 16 日接受《雪梨晨鋒報》（*The Sydney Morning Herald*）專訪時表示，美中關係改善前，北京必須先改善澳中關係；美國不準備在親密盟友遭受到經濟威脅時，與（中國）提升雙邊關係和達成單獨的協議。⁹

6 “Biden’s New China Doctrine,” *The Economist*, July 17, 2021, <https://www.economist.com/weeklyedition/2021-07-17>.

7 “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” *The White House*, January 5, 2021, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

8 “Interim National Security Strategic Guidance,” *The White House*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

9 “US Shows Solidarity with Australia over China Trade War,” *The Sydney Morning Herald*, March 16, 2021, <https://www.smh.com.au/politics/federal/us-shows-solidarity-with-australia-over-china-trade-war-20210316-p57ba2.html>.

近年來，中國藉「一帶一路」倡議金援南太平洋島國建構關鍵基礎設施，造成澳洲在區域安全上倍感疑慮。在印太戰略架構下，美澳都強調要提升與盟國之間的安全合作，對中國向南太的軍事擴張表達強硬態度，並期待以多邊安全合作框架牽制中國。就「四方安全對話」而言，在2021年3月12日，美日澳印領袖舉行第一次高峰會議，也是美國拜登政府重視國際多邊主義的重要實踐。該會議的聯合聲明提出「四方對話精神」，並論及「東海與南海」、「海洋安全」、「民主價值」與「法治、航行與飛越自由」等議題的重要性。¹⁰ 該聲明雖未明指中國威脅，也未涉及軍事合作議題，但卻已經形成四國聯手因應中國威脅的態勢。

參、美國印太戰略中的澳洲角色

在美澳軍事安全同盟是澳洲國家安全主要支柱的前提下，儘管澳洲有其本身的印太安全構想，但是澳洲在區域的戰略規劃與安全實踐主要仍是以美國印太戰略為方向。澳洲在區域上的軍事與外交政策的作為，往往在其官方公布的白皮書中可以一窺究竟，下面就從澳洲最近的國防與外交白皮書來探討，澳洲在美國印太戰略中的軍事與外交角色。

一、軍事同盟的角色

澳洲在2016年公布的《2016 國防白皮書》（*2016 Defence White Paper*）指出，過去70年印太區域的繁榮與以規則為基礎的全球秩序是由美國所主導；對於仰賴開放航道與多元貿易夥伴的澳洲來說，如何維持穩定與繁榮對澳洲的國家利益至關重要。¹¹ 該白皮書設定三項基本國防戰略利益：第一，務必確保安全及強韌的澳洲；第二，保障澳洲鄰近區域的安全與穩

¹⁰ 〈美日印澳四國領導人發表聯合聲明，談「四方對話精神」〉，《法國國際廣播電台》，2021年3月13日，<https://www.rfi.fr/cn/政治/20210313-美日印澳四國領導人發表聯合聲明，談-四方對話精神>。

¹¹ Department of Defence of Australian Government, *2016 Defence White Paper* (Australia: Department of Defence, 2016), pp. 13-14.

定，例如東南亞與南太平洋地區；第三，穩定印太區域與以規則為基礎的全球秩序。澳洲在這份白皮書中預測，到 2035 年美中關係的發展都將造成印太區域在經濟與安全情勢上的嚴峻挑戰。對此而言，澳洲必須在印太區域持續與美國及夥伴合作，以確保印太安全與穩定來強化自身國家利益。

由前述的白皮書中可以了解到，澳洲相當重視印太區域與鄰近區域的安全。若將澳洲安全觀置於美國印太戰略架構中來看，可以發現澳洲是位於美國「第二島鏈」防禦南方的重要國家，更是該島鏈的重要依託力量；可見美澳雙方在第二島鏈的共同安全利益不言而喻。隨著中國海軍力量不斷地往南太擴張，第二島鏈安全已經受到挑戰，一旦中國軍事力量突破第二島鏈並往第三島鏈延伸，此不僅會對美國安全形成挑戰，亦會對澳洲安全直接造成威脅。因此，如何在美澳軍事同盟的架構下守住第二島鏈防衛，尤其是在印尼與巴布亞紐幾內亞附近地區，這不僅是澳洲國防戰略所要思考的問題，更凸顯出澳洲在印太戰略中的關鍵角色。

鑑於日本二戰期間從東北方向入侵澳洲的歷史經驗，澳洲相當重視其領土北方從印尼群島、巴紐，再到所羅門群島這條扼守印度洋與太平洋中間的重要連結地帶，澳洲稱這條弧狀群島地帶為「內弧」（inner arc）戰略空間。此地理是澳洲面對北方威脅的「主要戰略利益領域」，對於澳洲國防安全與美國印太戰略都極為重要，也是美軍在南太填補太平洋兵力空缺的重要樞紐，尤其在戰機與軍艦的部署方面。為制衡中國向南太軍事戰略擴張，美澳合作利用澳洲的地緣戰略縱深，不僅可以有效增強澳洲區域防禦範圍，亦可提高美軍進出印太區域的靈活性。¹²

澳洲除了與美國固有的軍事同盟外，在 2021 年 9 月 15 日，澳洲、英國與美國更共同宣布成立「澳英美安全夥伴」（AUKUS）。¹³ 這是國際社會自冷戰結束以來的首個軍事安全合作同盟，「澳英美安全夥伴」可謂

¹² 黃恩浩，〈澳洲強化「內弧」防衛之戰略規畫〉，《台北論壇》，2020 年 4 月 15 日，http://www.taipeiforum.org.tw/view_pdf/593.pdf。

¹³ “UK, US AND Australia Launch New Security Partnership,” *Prime Minister’s Office*, September 15, 2021, <https://www.gov.uk/government/news/uk-us-and-australia-launch-new-security-partnership>.

是美國拜登政府印太戰略的一部分，其首要目標是協助澳洲建造一支至少 8 艘核動力常規潛艦的艦隊，當然該聯盟還包括軍事情報、量子技術以及巡弋飛彈採購等等（該新同盟宣布成立後，澳洲就取消了與法國簽署要建造 12 艘傳統潛艦的軍售合同）。¹⁴ 儘管「澳英美安全夥伴」的成立未明言針對中國，但卻明顯標誌著該澳洲安全觀與美國印太戰略從守勢積極轉向攻勢的變化，目的就是要制衡中國軍力擴張與威脅。

二、外交聯盟的角色

若說美澳軍事同盟是為防禦和情報合作而建立的，那麼美澳外交關係就是為建構國際安全環境而存在。澳洲於 2017 年 11 月公布《2017 外交政策白皮書》（*2017 Foreign Policy White Paper*），提及印太區域是「跨越東印度洋至太平洋並連結東南亞區域，包含印度、北亞及美國。」¹⁵ 這個界定跟日本「亞洲民主安全鑽石同盟」（Asia's Democratic Security Diamond）概念，¹⁶ 以及美國《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report*）¹⁷ 在地緣戰略上有著不謀而合之處。該報告更提出六大印太戰略核心議題：第一，各國應加強對話並依據國際法和平解決爭端；第二，各方應促進市場的開放；第三，推動具有包容性、開放性的經濟整合；第四，確保航行與飛越自由；第五，美國在區域安全與經濟事務的參與依舊關鍵；第六，中國依據前述原則將於區域秩序的深化過程中扮演重要角

¹⁴ Media Statement, "Australia to Pursue Nuclear-Powered Submarines through New Trilateral Enhanced Security Partnership," *Prime Minister of Australia*, September 16, 2021, <https://www.pm.gov.au/media/australia-pursue-nuclear-powered-submarines-through-new-trilateral-enhanced-security>.

¹⁵ Department of Foreign Affairs and Trade of Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper* (Australia: Department of Foreign Affairs and Trade, 2017), p. 1.

¹⁶ Shinzo Abe, "Asia's Democratic Security Diamond," *Project Syndicate*, December 27, 2012, <https://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog>.

¹⁷ US 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>.

色。¹⁸ 簡言之，儘管美國與中國都是影響印太安全的重要因素，但澳洲外交所要追求的目標就是維持一個國際安全環境。

自 2007 年，中國首次成為澳洲最大貿易國以來，澳洲經貿發展就相當倚賴中國市場。在 2014 年，中澳關係提升為「全面戰略夥伴關係」，並於 2015 年《中澳自由貿易協定》生效實施，同年也加入中國主導的「亞洲基礎設施投資銀行」。當時澳洲相當樂觀的看待與澳中關係，然而卻因中國對澳洲操作「銳實力」（sharp power），試圖影響澳洲政府的決策，澳方因此在 2018 年 6 月通過《國家安全法修正案》（*National Security Legislation Amendment*），以因應中國對澳洲進行「無聲的入侵」（silent invasion）。¹⁹ 隨著新冠肺炎疫情在 2019 年底的爆發，澳洲在 2020 年 4 月堅持北京應全面調查肺炎病毒的源頭，雙方關係因此開始惡化，造成雙方關係進入 1972 年建交以來的新低點。

就澳洲而言，中國是印太區域中不可或缺的經貿易市場和外交力量。澳洲外交相當重視維護一個自由與開放且共榮共存的區域，因為澳洲的繁榮、安全與國際安全環境相互依賴。儘管以往美中之間存有摩擦，但為不影響經貿利益之故，所以澳洲在外交上並不選邊站。在澳中外交關係交惡之後的 2021 年，在美澳緊密的外交合作基礎上，澳方不僅在「四方安全對話」機制下強化與日本和印度的外交合作關係，也拓展其他印太志同道合國家的外交互動，像是台灣。從澳洲在印太戰略架構中強化外交多邊主義的作為與要處理的議題來看（例如 2021 年 2 月 18 日，美國主辦的「四方安全對話」高峰會中所提出的反假訊息、反恐、海上安全、民主價值、基礎建設、網路安全、人道救援、災害防救、全球疫情、氣候變遷等議題），²⁰ 其實與拜登正推動的國際多邊主義一致。

¹⁸ Department of Foreign Affairs and Trade of Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper*, p. 38.

¹⁹ Clive Hamilton with Alex Joske, *Silent Invasion: China's Influence in Australia* (London: Hardie Grant Books, 2018).

²⁰ “Japan-Australia-India-U.S. Foreign Ministers’ Telephone Meeting,” *Japan Ministry of Foreign Affairs*, February 18, 2021, https://www.mofa.go.jp/press/release/press3e_000172.html.

在 2021 年 9 月 25 日，拜登在白宮主持「四方安全對話」領袖高峰會，雖四國領導人在這次會議中並未提及中國威脅與台海安全，而著重在新冠病毒、氣候變化、新興技術、網路安全等方面的深度且務實合作，但「四方安全對話」發展至今對區域安全的影響力正逐漸提升，而且幾乎已成為美國推動印太戰略的「安全會議」。²¹ 未來，澳洲與美國的外交聯盟將會在印太戰略架構與「四方安全對話」扮演更多的合作角色。

肆、澳洲在印太區域的戰略行動

在強化澳洲本土與內弧空間安全之前提下，澳洲總理莫里森（Scott J. Morrison）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*）兩份文件闡述澳洲國防未來的發展與國際合作方向。²³ 為了進一步強化印太安全並增強美日印澳四國在軍事上的相互操作性，澳洲繼去年再次受邀參與美國主導下的 2021 年馬拉巴爾（Malabar-21）海軍聯合演習（2021 年 8 月 26 日至 29 日），這可謂是鞏固「四方安全對話」架構一大步。²⁴ 再者，為能建構「可信／有效阻遏」（credible/ effective deterrence）的國防力量，澳洲將投入 2,700 億澳元向美國採購遠程反艦導彈，另外還將投資研發射程可達數千公里的極音速武器系統。此外，澳洲也將升級在北澳的軍事基地，以及持續在北印度洋與南海進行監控與巡邏任務。²⁵ 目前，澳洲強化北澳與內弧安全的戰略構想如下：

21 林森，〈「四方」機制影響力日趨上升不排除未來成為軍事聯盟可能〉，《美國之音粵語網》，2021 年 9 月 29 日，<https://www.voacantonese.com/a/US-china-quad-092821/6249364.html>。

22 Australian Government, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Department of Defense, 2020), <https://www1.defence.gov.au/about/publications/2020-defence-strategic-update>.

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 Sarah Zheng, "China Holds Naval Drills Ahead of US-led Quad Exercise off the Coast of Guam," *South China Morning Post*, August 24, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3146192/china-holds-naval-drills-ahead-us-led-quad-exercise-coast-guam>.

25 Australian Government, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Department of Defense, 2020), p. 12.

一、在達爾文興建海軍軍港

由於中國確定擬斥資 2 億美元在巴紐南方的達魯鎮（Daru）興建大型多功能漁港，基於中國協助當地興建基礎設施被認為都帶有軍事用途，因此在區域安全方面引起澳洲疑慮。²⁶再者，澳洲北領地自治區的達爾文位於麻六甲海峽、巽他海峽和龍目海峽的海線交通線附近，該港是澳洲通往印太區域的重要門戶。因此，澳洲計畫在距離達爾文東北方約 40 公里處的格萊德角（Glyde Point）地區，興建多功能深水港供軍事或商業使用，亦可供美方海軍陸戰隊駐紮與大型兩棲戰艦停泊。另外，美澳也決定在巴紐的馬努斯島（Manus Island）興建聯合軍港，以反制中國在該地區的軍事作為。²⁷

二、升級北領地的軍事基地

於 2020 年 2 月 21 日，澳洲總理莫里森宣布將耗資約 11 億澳幣，升級北領地（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、新燃料存儲設備，以及其他關鍵基礎設施。²⁸為擴大美澳軍事合作，澳洲於 2021 年 4 月更宣布要投入 7.47 億澳幣升級位於北領地的四座軍事基地，包括羅柏森基地（Robertson Barracks）、袋鼠平地訓練區（Kangaroo Flats Training Area）、邦迪山訓練區（Mount Bunday Training Area）及布萊德蕭野戰訓練區（Bradshaw Field Training Area）；這些基地

²⁶ 翟思嘉、楊昇儒，〈中國在巴紐建大型漁港引疑慮〉，《中央通訊社》，2020 年 12 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202012150271.aspx>。

²⁷ Stephen Dziedzic, “US to Partner with Australia, Papua New Guinea on Manus Island Naval Base,” *ABC News*, November 17, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-11-17/us-to-partner-with-australia-and-png-on-manus-island-naval-base/10507658>.

²⁸ Paul Dibb, “How Australia Can Deter China,” *The Strategist*, March 12, 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/how-australia-can-deter-china/>.

升級規劃也讓澳軍可以和駐澳美軍陸戰隊得以進行更密切的聯合演訓，²⁹ 例如美澳「護身軍刀」(Talisman Sabre)聯合軍演。

三、採購遠程戰略匿蹤轟炸機

澳洲國防部一直有很強意願要向美國購買正在開發中的 B-21 突擊者 (B-21 Raider) 長程匿蹤戰略轟炸機，其航程約可達 1.2 萬公里，該轟炸機是由美國空軍與諾斯洛普·格拉曼公司 (Northrop Grumman) 共同打造，可攜帶傳統武器與核子武器。³⁰ 儘管澳洲的 B-21 長程轟炸機採購案還在討論階段，倘若美國願意在澳美軍事同盟架構下售予澳洲，澳洲將可以彌補其空軍遠程打擊能力不足的問題，同時也可以將戰略防禦範圍從澳洲本土推向第一島鏈附近。再者，澳洲也將在「澳英美安全夥伴」架構下發展核動力潛艦，以延伸其潛艦的巡航及打擊範圍。

四、購入新式同時研發新型飛彈

美國在 2020 年 2 月 7 日已經宣布同意出售，澳洲向美國採購 200 枚價值約 14 億澳幣的 AGM-158C 遠程反艦飛彈 (Long Range Anti-Ship Missile, LRASM)，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 戰機上。³¹ 為強化澳洲皇家空軍戰力，澳洲與美國更在 2020 年 11 月 30 日簽署為期 15 年的《南十字星整合飛行研究實驗》(The Southern Cross Integrated Flight Research Experiment, SCIFiRE) 計畫，試圖聯合研發一款空射型極音速武器。³² 未來澳洲還規劃要向美國採購研

²⁹ 弗林，〈澳大利亞將花費 7.47 億澳元用於北部軍事基地升級〉，《法國國際廣播電台》，2021 年 4 月 28 日，<https://www.rfi.fr/cn/亞洲/20210428-澳大利亞將花費7.47億澳元進行軍事升級>。

³⁰ Paul Dibb, op cit.

³¹ Paul Dibb, ibid.

³² 王光磊，〈澳美聯手研發空射極音速飛彈，抗衡俄「中」〉，《青年日報》，2020 年 12 月 2 日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1293902>。

發中的最新陸基戰斧巡弋飛彈（Tomahawk cruise missiles）、滑翔式反艦飛彈（boost-glide anti-ship missiles）、極音速巡弋飛彈（hypersonic cruise missiles）、潘興三型中程反艦彈道飛彈（Pershing III intermediate-range anti-ship ballistic missiles）。³³ 因為這些飛彈系統的投射距離可達約 1,000 至 3,000 公里左右，若擁有這些武器系統，澳洲不僅可以有效鞏固「內弧」空間，也可以壓縮中國軍力向南太擴張的威脅。

伍、小結

基本上，美國拜登政府執政以來，其印太戰略規劃仍是沿襲前川普政府的做法，但是對中國的態度似乎更為強硬，且更強調以多邊主義的外交與軍事作為來制衡中國對西太平洋的外交挑戰與軍事威脅。中國自習近平掌權以來，不斷在印太區域擴張軍事力量、片面改變國際秩序，以及在全球操作「戰狼外交」與「銳實力」，已經造成全球許多民主國家反感，並在安全面向上選擇向美國印太戰略靠攏，儘管中國廣大經貿市場的利益誘惑仍在。再者，美國印太戰略架構中，要確保一個自由與開放的印太，位於西太平洋的島鏈防衛顯得日益重要，對此美澳對區域安全方向的觀點是一致的。因為澳洲是南太區域的關鍵國家，其地理不僅橫跨兩洋也地處第二島鏈的南方位置，在地緣戰略上可以說是制衡中國向東南亞與南太擴張的重要戰略高地，美澳緊密的軍事合作將有助澳洲在區域上有效發揮制衡中國軍事擴張的戰略角色。最後，南太區域不僅是澳洲的後門也同時是美國的后院，所以澳洲在印太戰略架構中若能扮演好團結南太平洋島國的外交角色，並偕同志同道合的民主國家支援南太國家的建設，此將有助於抵制中國影響力對南太入侵。

³³ Paul Dibb, "How Australia Can Deter China," *The Strategist*, March 12, 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/how-australia-can-deter-china/>.

壹、前言

2021 年的北韓情勢，與 2020 年有兩不同，一延續。不同者一，美國總統由川普（Donald Trump）換成拜登（Joe Biden）。川普任內對北韓廢除發展核武並無實際建樹，僅有與北韓領導人金正恩（Kim Jong-un）的三次會面。拜登甫上台之際，由於對北韓的政策檢討尚未出爐，北韓在 2021 年上半年對美外交採取逐漸升高緊張的策略。不同者二，由於 2021 年的水患，使得北韓的糧食生產出現危機，或有可能造成北韓人民的逃難潮。一延續指的是新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，以下簡稱新冠肺炎）。自 2019 年開始肆虐起，至 2021 年仍無大幅消退的跡象。為了防止新冠肺炎進入北韓境內，北韓關閉邊界，進行了比聯合國經濟制裁還徹底的自我封鎖。

貳、北韓的核武發展

北韓於 2021 年 1 月進行閱兵時，公開展示了潛射型彈道飛彈（submarine-launched ballistic missile），但未對該行飛彈進行試射。由於該閱兵舉辦的時間，在美國總統拜登就任之前，因此引起拜登政府的注意應是其主要目的。進一步來看，北韓在核武的發展上未能取得進步，應是主要原因。按照北韓以往的行為模式，通常是先試射，繼之以宣布該型飛彈試射成功，且這些飛彈皆具有配備核彈頭的能力。然而，北韓在 2020 年舉行的夜間閱兵上，除了展示由 22 輪大卡車及運載的「火星—15」（Hwasong-15）洲際彈道飛彈（intercontinental ballistic missile）之外，該

* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所博士後研究。

型飛彈的相關訊息銷聲匿跡，未見諸任何報導。合理的懷疑是 2020 年所展示的飛彈為尚未發展成功的雛型。而跨越至 2021 年，該飛彈仍未能突破發展上的瓶頸。因而北韓既未試射，也未大肆宣傳，或以之恫嚇鄰近國家。

一、拒絕溝通的北韓

2021 年 1 月北韓的兩起事件值得注意。首先，北韓領導人金正恩於 1 月 5 日勞動黨全國代表大會上表示，在強化核武恫嚇的同時，也必須盡力建立最強有力的軍隊。金正恩並表示，無論美國總統換誰掌權，美國的本質和敵視北韓的基本政策永遠不會改變。此外，金正恩將美國視為北韓的最大敵人和創新發展的最大障礙。¹ 其次，1 月 15 日在拜登即將就職之際，北韓舉行閱兵。在展示的武器當中，最引人注目的是代號為「北極星五號」（Pukguksong-5）的潛射彈道飛彈，北韓中央社（Korean Central News Agency）甚至將該型飛彈稱為「世界最具威力的武器」。² 然而，該型飛彈未經測試，北韓也未宣稱其發展成功，因而其成效令人存疑。

美國總統拜登於 1 月 20 日就任，他本人並未立刻對北韓問題表態。白宮新聞秘書莎琪（Jen Psaki）則於 1 月 22 日的記者會上表示，「拜登總統認為，毫無疑問地，北韓的核子彈道飛彈，及其他與（核武）擴散相關的活動對世界和平與安全構成嚴重的威脅，並破壞全球（核武）不擴散建制。我們的核心利益，和日本一樣，仍然是嚇阻北韓。」³ 接著，3 月 16 日至 18 日，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）與國防部長奧斯汀

1 〈金正恩：美國是朝鮮的「最大敵人」〉，《德國之聲中文網》，2021 年 1 月 9 日，<https://p.dw.com/p/3n9ine>；〈面對美國新總統將上任 金正恩矢言強化核武發展〉，《中央通訊社》，2021 年 1 月 13 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101130052.aspx>。

2 江昱蓁，〈北韓閱兵大秀潛射彈道飛彈 以強軍姿態向拜登喊話〉，《中時新聞網》，2021 年 1 月 15 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210115004722-260417?chdtv>。

3 “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Economic Director Brian Deese,” *The White House*, January 22, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/22/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-economic-director-brian-deese/>.

(Lloyd Austin) 先出席與日本外交及國防首長的「2+2 會談」，接著拜訪南韓，並參加同性質的「2+2 會談」。這兩個會談的目的在於再次確立美國對位在東北亞的兩個盟國的安全承諾，以維護印太區域乃至全球的穩定、安全及繁榮。⁴

北韓勞動部副部長金與正 (Kim Yo-jong) 則於 3 月 16 日透過北韓官方報紙《勞動新聞》(Rodong Sinmun) 發言，表示已經獲悉南韓當局於 3 月 8 日開始針對北韓的侵略性戰爭的演習消息，警告兩韓將因此難以重返「3 年前的春天」。金與正強調，「如果美國希望未來四年睡得安穩，最好不要在一開始就製造讓自己無法入眠的事端」。⁵

事實上，自 2 月中旬起，美國便以各種管道嘗試和北韓聯絡，諸如電話、電子郵件，甚至試圖透過第三國，但皆不成功。北韓外交部副部長崔善姬 (Choe Son-hui) 在 3 月 18 日於新加坡參加北韓與美國的工作會議時表示，上述方式失敗的主要原因在於北韓認為美國的這些「廉價伎倆」不過是為了拖延時間和爭取公眾支持。⁶

二、核子設施重啟與飛彈試射

2021 年 3 月 1 日，國際原子能總署 (International Atomic Energy Agency, IAEA) 署長葛羅西 (Rafael Mariano Grossi) 在致總署理事會的聲明中表示，並未在北韓的寧邊 (Yongbyon) 發現生產濃縮鈾的現象，但卻在降仙 (Kangson) 發現有些動靜。葛羅西補充道，雖然沒有跡象顯示該地 5 兆瓦 (megawatt) 的核子反應爐已在運轉，但輔助放射性化學實驗室

4 “Secretary Blinkens’ Travel to Tokyo and Seoul,” *U.S. Department of State*, March 10, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-travel-to-tokyo-and-seoul/>.

5 吳映璠，〈金與正再開砲 對美已讀不回 先嗆拜登〉，《中時新聞網》，2021 年 3 月 16 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210316001227-260408?chdtv>。

6 〈北韓稱美國用「廉價伎倆」試圖接觸 北韓與美國對話是「浪費時間」〉，《美國之音粵語網》，2021 年 3 月 18 日，<https://www.voacantonese.com/a/North-Korea-says-US-initiates-to-contact-is-cheap-trick-20210318/5819618.html>。

(radioactive chemical laboratory) 的蒸氣廠 (steam plant) 卻出現了運作的跡象。⁷ 代表北韓除了不與美國溝通之外，已經開始逐漸升高緊張情勢。

3月25日，北韓試射兩枚戰術導引武器 (tactical guided weapon)，成功命中370哩外位於日本海的目標。距離上次北韓試射飛彈，相隔約一年。⁸ 根據南韓《中央日報》的報導，此次試射其實是2021年的第二次，而首次試射的時間為1月22日。⁹ 這次試射的時間和去年相差無幾，但由於前不久布林肯與奧斯汀聯袂訪問日本與南韓，且正值美國進行北韓政策的檢討 (North Korea policy review)，因而被部分觀察家認為是在對美國政府示威。拜登提出警告，若北韓繼續試射飛彈以升高情勢，美國將做出相應的回應。¹⁰

4月28日，拜登在國會聯席會議指出，形容北韓、伊朗的核子計畫構成「嚴重威脅」，承諾將和盟國一起透過外交及嚴厲嚇阻來應對。4月30日，白宮新聞秘書莎琪在美國空軍一號專機上與隨行記者非正式的會面中表示，關於北韓的政策檢討已經完成。美國政府將採用「經校準、實際的方式，保持開放態度，並探索與北韓的外交方式，以取得實際進展用以提升美國、盟邦和駐軍的安全」。¹¹

7 “IAEA Director General’s Introductory Statement to the Board of Governors,” *IAEA*, March 1, 2021, <https://www.iaea.org/iaea-director-generals-introductory-statement-to-the-board-of-governors-1-march-2021>.

8 Alexander Smith, “Kim Jong Un and North Korea Make a Splash for Biden with Ballistic Missiles,” *NBC News*, March 26, 2021, <https://www.nbcnews.com/news/world/north-korea-makes-splash-biden-ballistic-missile-salvo-n1262130>。《韓聯社》則指出，北韓曾於3月21日發射巡弋飛彈，請見〈北韓試射遠程巡弋飛彈，精準命中1500公里外目標！射程覆蓋日本大部分地區〉，《風傳媒》，2021年9月13日，<https://www.storm.mg/article/3936440>。

9 轉引自楊明暉，〈對立升高 美朝重啟對話希望渺茫〉，《中國時報》，2021年3月26日，<https://www.chinatimes.com/amp/realtimenews/20210326000672-261601>。

10 Joshua Gallu and David Wainer, “Biden Warns North Korea of ‘Responses’ to More Missile Tests,” *Bloomberg*, March 26, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-25/biden-warns-north-korea-of-responses-to-more-missile-tests>.

11 “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA,” *The White House*, April 30, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/>.

北韓方面也做出回應。5月2日，北韓外務省北美事務局局長權正根（Kwon Jong-gun）警告美國，如果華府持續採用源自於冷戰思維與觀點的過時政策來應對朝美關係，不久的將來美國將面臨「更難控制的嚴重危機」。¹²

三、對話與對抗兩手策略

2021年6月15日，金正恩於北韓勞動黨第八屆中央委員會第三次全體會議表示，應該對美國準備好對話與對抗的策略。美國總統國家安全事務助理蘇利文（Jake Sullivan）於6月20日回應表示，這是個有趣的信號，美方正在等待北韓就是否重返對話發出明確的信號。朝鮮勞動黨副部長金與正隨後於6月22日表示，美國對此抱有錯誤的期待，而錯誤的期待將帶來更大的失望。¹³

美國仍然寄希望於金正恩所提出的對話策略。副國務卿謝爾曼（Wendy Sherman）於7月22日在首爾與南韓外交通商部部長邱義溶（Chung Eui-yong）及統一部部長李仁容（Lee In-young）會晤，會後的聲明指出雙方決定繼續密切磋商，促使北韓重返談判桌。¹⁴

在對抗方面，媒體引述國際原子能總署已出版但尚未上線的2021年度報告，指出北韓於寧邊的核子反應爐已於2021年7月初開始運作。由於無法進行實地檢查，因此主要是以衛星偵測的方式，由寧邊的核子設施排放的冷卻水，來推論該核子設施開始運轉。除此之外，從衛星觀測，亦可發現在平山郡的鈾礦和工廠，有挖礦和濃縮的運作跡象。該年度報告指出，自2018年12月初至2021年7月初，均未發現寧邊出現運轉的跡象。該核子設施擁有5兆瓦的反應爐，可從核廢料中提煉出武器級的鈾元

¹² “N. Korea Says Biden ‘Made Big Blunder,’ Warns of ‘Worse Crisis Beyond Control,’” *Yonhap*, May 2, 2021, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20210502000651325?section=nk/nk>.

¹³ 方華，〈朝鮮回應美國 金與正稱華盛頓是「錯誤的期待」〉，《法國國際廣播電台》，2021年6月22日，<https://pse.is/3hz9cb>。

¹⁴ 莉雅，〈美韓官員：將推動北韓重返談判桌〉，《美國之音粵語網》，2021年7月23日，<https://www.voacantonese.com/a/us-south-korea-north-korea-china-20210722/5976294.html>。

素。¹⁵ 有鑑於此，美國方面的反應是必須立即與北韓進行對話，以達成朝鮮半島的徹底無核化。¹⁶

四、再次閱兵與持續性飛彈試射

2021年9月9日，北韓再次於夜間舉行閱兵。此次閱兵的名義雖為慶祝北韓建政73周年，實際上是在動員工人與農民，以塑造內部團結、發展經濟的形象。因而，在閱兵典禮上並未展示新型武器。此外，穿戴橘色整套防護裝備的抗疫方隊，顯示北韓當局對新冠肺炎疫情不敢掉以輕心。¹⁷ 而在沉寂了半年後，北韓持續進行飛彈試射。9月11日與12日，北韓發射兩枚長程巡弋飛彈，成功擊中1,500公里外的目標，並於13日宣稱試射成功。9月15日，北韓再從中部內陸地區向東部海域發射兩枚彈道飛彈。¹⁸ 值得注意的是，此次的飛彈是從火車上試射，顯示了機動性與伴隨而來的存活率。¹⁹

參、北韓政權的穩定性

一、金正恩的健康情形再受關注

金正恩的健康狀況是北韓政權穩定性的關鍵。如果金正恩的健康狀況欠佳，則內部爭奪大位的情形可能出現，也將影響到北韓的政權穩定

¹⁵ Francois Murphy and Josh Smith, “Renewed Activity at N. Korea Nuclear Reactor ‘Deeply Troubling’, IAEA Says,” *Reuters*, August 30, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/north-korea-appears-have-restarted-nuclear-reactor-iaea-says-2021-08-29/>.

¹⁶ Doina Chiacu, “U.S. Says North Korea Nuclear Report Shows ‘Urgent Need for Dialogue’ -Official,” *Reuters*, August 30, 2021, <https://www.reuters.com/world/china/us-says-north-korea-nuclear-report-shows-urgent-need-dialogue-official-2021-08-30/>.

¹⁷ 〈朝鮮閱兵未秀新武器 工農赤衛軍成主角〉，《韓聯社》，2021年9月10日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210910001000881?section=nk/index>。

¹⁸ 〈詳訊：朝鮮試射遠端巡航導彈 金正恩未到場觀摩〉，《韓聯社》，2021年9月13日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210913000400881?section=nk/index>；〈詳訊：朝鮮向東部海域發射2枚彈道導彈〉，《韓聯社》，2021年9月15日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210915002900881?section=nk/index>。

¹⁹ 〈北韓公開「鐵路飛彈團」 南韓專家：機動性與生存率更高了〉，《自由時報》，2021年9月19日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3676996>。

性，甚至與周邊國家的關係。相較於 2020 年，金正恩在 2021 年的露面增加不少。反倒是 2021 年較多的露面，對比出 2020 年的健康狀況恐怕真的不佳。金正恩 2021 年的公開露面，包括了 1 月舉行的勞動黨全國代表大會及隨後的勞動黨第八屆中央委員會第一次全體會議、2 月召開的第八屆中央委員會第二次全體會議、3 月至 4 月的多次造訪普通江畔高級住宅園區、5 月於平壤觀賞演出、6 月召開的第八屆中央委員會第三次全體會議，以及 9 月召開的勞動黨第八屆中央委員會第三次政治局擴大會議。²⁰

儘管金正恩在 2021 年頻繁露面，但外界對於他的健康情形究竟如何依舊關注。譬如說，金正恩 5 月曾有 24 天未曾公開露面，便引發外交的猜測。2021 年 6 月 4 日，金正恩出席第八屆中央委員會第三次全體會議的身形更加引起熱議。畫面中，金正恩的臉型明顯消瘦，猜測體重可能由原來的 140 公斤，減少約 10 到 20 公斤。²¹ 此外，6 月 18 日，北韓中央電視台播出金正恩的影像，亦可明顯見到身形變瘦。在新聞中相當罕見地播放了一段影片，內容是一位平壤市民擔憂金正恩的健康狀況。²² 此外，從金正恩 7 月 24 日至 29 日的公開露面中，可以發現金正恩的後腦部位出現了一個綠色的標記，在同部位也出現過貼了 OK 繃的畫面，使得金正恩的健康情形再度引發關注。²³

20 王培驊，〈血腥領導人→瘦身歐巴！金正恩「近照直接小一號」 下巴浮出驚呆外媒：北韓有震盪〉，《中天 GOTV》，2021 年 8 月 22 日，<https://gotv.ctitv.com.tw/2021/08/1860594.htm>；〈金正恩主持勞動黨政治局會議強調疫情防控〉，《韓聯社》，2021 年 9 月 3 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210903000500881?section=nk/index>。

21 Hyung-Jin Kim and Kim Tong-Hyung, "N Korea's Kim Looks Much Thinner, Causing Health Speculation," *Associated Press*, June 16, 2021, <https://apnews.com/article/coronavirus-pandemic-health-lifestyle-effd61316feab540d6eb1922935ba1e2>.

22 Alistair Coleman, "North Korea: Kim Jong-un Weight Loss Remark Aired on State TV," *BBC News*, June 28, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57634593>.

23 Jennifer Hassan, "Kim Jong Un's Mysterious Head Bandage Fuels Further Speculation about His Health," *The Washington Post*, August 3, 2021, <https://www.washingtonpost.com/world/2021/08/03/kim-jong-un-bandage-health-rumors/>.

二、金與正的政治地位不確定

相較於去年金正恩的健康狀況不佳時，其胞妹金與正屢屢發言，似乎顯示其突然竄升的政治地位，金與正在 2021 年的聲勢似乎不漲反跌。主要的觀察點為，金與正原係北韓勞動黨第一副部長，但她在 2021 年 1 月發言時的頭銜卻僅為北韓勞動黨副部長。換言之，金與正原先的首席副部長位階已不在。而北韓勞動黨於 2021 年 1 月增設第一書記，咸認為是北韓的二把手，地位僅次於金正恩。但雖增設第一書記的職位，卻未立即補實。²⁴ 對照金與正被下降的政治地位，似乎與勞動黨第一書記的職位無緣。

綜合金與正在 2021 年與 2020 年的發言來看，可以發現 2020 年她在外界臆測金正恩的健康狀況前便常在媒體發言。2021 年的情形依舊。設若金正恩在 2021 年 6 月至 7 月的健康狀況曾亮起紅燈，但金與正早在 2021 年 3 月便警告兩韓的關係將難以重返「三年前的春天」。因此，儘管 2021 年金與正的頭銜不升反降，但從她發言的頻率與力道來看，她的政治地位似乎與頭銜並不相關。

肆、北韓帶來的挑戰與相關國家的因應

北韓不願放棄發展核武，並持續進行飛彈試射，這是從過去到現在對區域國家造成的最大安全挑戰。此外，北韓遭遇洪荒，糧食產量大幅減產，可能爆發的逃難潮或將成為區域國家額外的挑戰。茲分述如下：

一、安全的威脅

拜登就任後，一改前總統川普單獨處理國際問題的外交策略，轉而聯合盟國共同處理。在拜登造訪歐洲時，七大工業國組織國家

²⁴ 張佑生，〈北韓勞動黨增設第一書記 地位僅次金正恩〉，《聯合新聞網》，2021 年 8 月 2 日，<https://udn.com/news/story/6809/5502867>。

於6月13日發表聯合聲明，要求北韓讓朝鮮半島完全無核化（complete denuclearization），並歡迎美國以外交方式處理北韓核武問題的方式。²⁵隔日，北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）亦發表聯合聲明，要求北韓遵照「完整、可驗證、不可逆、無核化」（Complete, Verifiable, Irreversible, Denuclearization）的原則，放棄核武發展計畫。²⁶這些都是拜登政府聯合盟友應對國際安全威脅的一環。

除了遠在歐洲的盟國之外，因應北韓所造成的安全威脅，美國最需要鞏固的是與南韓的聯盟關係。因此儘管美國與南韓舉行的軍事演習，在被北韓認為是挑釁並要求取消的情況下，仍如期舉行。8月2日，金與正向南韓喊話，呼籲南韓停止韓、美聯合軍演，強調該軍演會破壞南北韓改善關係的前景。這是金與正繼3月警告兩韓將難以重返「三年前的春天」後，就韓美聯合軍演再次發言。但南韓國防部表示將持續與美方協商聯合演習相關事宜。美國國防部發言人柯比（John Kirby）也提到，聯合演習一切事宜都透過韓美密切協商決定，而南韓並未要求取消聯合演習。²⁷8月10日，韓美聯合軍演的預演開始，金與正表示美韓軍演加劇朝鮮半島的不穩定情勢，且為了應對美國日益增強的軍事威脅，北韓將發展先發制人的打擊能力。²⁸

二、洪災與糧荒可能產生難民潮

因應新冠肺炎遲遲無法撲滅的疫情，北韓為了阻絕新冠肺炎疫情於境外，於2020年1月關閉邊界，其認真執行的程度比聯合國施加的經濟制

25 “G7 Calls for ‘Complete’ Denuclearization of Korean Peninsula,” *The Korea Times*, June 14, 2021, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/06/120_310433.html.

26 Ji-Sun Choi, “NATO Calls for ‘Complete, Verifiable, Irreversible’ Denuclearization of N. Korea,” *Dong-A Ilbo*, June 16, 2021, <https://www.donga.com/en/article/all/20210616/2725315/1/NATO-calls-for-complete-verifiable-irreversible-denuclearization-of-N-Korea>.

27 〈金與正籲停止韓美聯合軍演 美國防部：南韓不曾要求取消〉，《自由時報》，2021年8月4日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3626577>。

28 〈不滿美韓啟動規模縮小的聯合軍演 平壤稱要提升先發制人的打擊能力〉，《美國之音粵語網》，2021年8月10日，<https://www.voacantonese.com/a/north-korea-warning-20210810/5997194.html>。

裁來得更為徹底。²⁹ 因此，北韓至今皆宣稱境內無確診病例。³⁰ 根據世界衛生組織（World Health Organization, WHO）的資訊，自 2020 年 1 月 3 日至 2021 年 9 月 3 日，北韓的新冠肺炎確診數為零。³¹ 北韓原本可依靠的正常貿易管道與走私管道，也幾乎受到完全斷絕。³² 北韓的經濟狀況因此每下愈況，陷入嚴重衰退，多國派駐北韓的外交官無法在北韓維持基本、正常的生活條件，只能返回母國。³³ 外交官在北韓的生活尚且如此，北韓一般民眾的生活情況可想而知。

適逢北韓遭遇洪災，農作物歉收，使得北韓長年面臨的糧荒問題更形雪上加霜。聯合國糧食及農業組織（United Nations Food and Agriculture Organization, FAO）於 2021 年 6 月 14 日發布的報告指出，2020 年 11 月至 2021 年 10 月期間，預估北韓的白米短缺 53.5 萬噸、玉米短缺 40.7 萬噸、大（小）麥短缺 10.6 萬噸，雖可能進口 20.5 萬噸糧食，但缺口仍將達 85.8 萬噸。³⁴ 6 月 15 日，金正恩在北韓勞動黨第八屆中央委員會第三次全體會議的開幕日表示，抓好農業生產工作是當前北韓黨和國家「最重視、最優先解決的戰鬥任務，迫切需要舉全黨全國之力保障糧食產量」。³⁵ 2021 年 8 月，北韓已經開始發放儲備糧食。³⁶ 9 月 2 日，金正恩在北韓勞動黨

²⁹ Ken Dilanian, Carol E. Lee and Dan De Luce, “North Korea Has More Nuclear Weapons than Ever. What Should Biden Do?” *NBC News*, April 17, 2021, <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/north-korea-has-more-nuclear-weapons-ever-what-should-biden-n1263983>.

³⁰ 根據一位原為醫生的脫北者證詞，北韓之所以在新冠肺炎上無確診病例，原因是根本沒有試劑可供測試。請見 Hyung-Jin Kim, “North Korean Defectors, Experts Question Zero Virus Claim,” *Associated Press*, October 20, 2020, <https://apnews.com/article/ap-top-news-north-korea-international-news-seoul-virus-outbreak-c94f460ca06cb5e9fe18d74dd4515750>。

³¹ 請見世界衛生組織網頁，<https://covid19.who.int/region/searo/country/kp>。

³² Robert King, “Number of North Korean Defectors Drops to Lowest Level in Two Decades,” *Center for Strategic & International Studies*, January 27, 2021, <https://www.csis.org/analysis/number-north-korean-defectors-drops-lowest-level-two-decades>.

³³ “North Korea: Russian Diplomats Leave by Hand-pushed Trolley,” *BBC News*, February 26, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-56206033>.

³⁴ “The Democratic People’s Republic of Korea Food Supply and Demand Outlook in 2020/21 (November/ October),” *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, June 14, 2021, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/cb5146en.pdf>.

³⁵ 〈金正恩承認嚴重缺糧：解讀朝鮮糧荒四個基本問題〉，《BBC 中文網》，2021 年 6 月 20 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-57526363>。

³⁶ “North Korea Feeds War Rations to the Poor after Heatwave Ravages Food Supply,” *ABC News*, August 4, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-08-04/north-korea-feeds-war-rations-to-the-poor/100347846>.

第八屆中央委員會第三次政治局擴大會議上表示將動員一切力量，以確保農業物資和設備充足，並做好糧食運輸、加工和分配工作。³⁷ 這些都顯示金正恩的重視緩不濟急，另一方面則證實了聯合國糧食及農業組織關於糧食缺口的預測。據報導，隸屬於聯合國的世界糧食署（World Food Programme, WFP）已於 2021 年 9 月初在北韓發放約 14 萬人的糧食。³⁸

糧荒的問題若未能得到改善，有可能導致難民潮。這樣的情形曾經於 1995 年至 1998 年出現過，當時北韓人民因長期糧荒而外逃；現今的糧荒則有可能再次造成逃難潮。不只是北韓人民，北韓軍人亦有可能叛逃。且由於戍守邊境的部隊具地利之便，跨越邊境逃向中國更顯容易。有鑑於此，平壤當局早於 2020 年 8 月起，便開始增建北韓與中國邊境的阻絕設施，如鐵絲網及圍牆。且為了防止執行封鎖邊境任務的士兵叛逃，特別派出中階軍官監造阻絕設施。³⁹ 北韓擔心人民逃到中國境內，中國也擔心北韓民眾非法越境。為了防止北韓人民非法越境，中國除了維持原有駐紮邊境的部隊及第二線的警力外，在死角地帶大量裝設監視器，以為防備。⁴⁰ 儘管中國與北韓兩國過去是血盟，且在目前的國際環境下，兩國不得不鞏固雙邊關係，但中國在非法越境這件事上，對北韓民眾可說是處處防範。

伍、小結

金正恩在 2021 年伊始，恐怕就已訂出先發制人的對美鬥爭方案，並中斷與美國的溝通管道，逼迫美國首先讓步。殊不知拜登上台後不願採取前總統川普之懷柔做法，造成北韓持續升高緊張情勢。從國際原子能委員會 3 月及 8 月的報告可以看出，北韓的核武發展已有死灰復燃的跡象。雖

37 〈朝鮮召開政治局會議要求加強防疫〉，《文匯報》，2021 年 9 月 3 日，<https://www.wenweipo.com/a/202109/03/AP613184f2e4b08d3407d7fdc5.html>。

38 〈北韓洪患 14 萬災民有飯吃了！世界糧食計畫署出手援助〉，《風傳媒》，2021 年 9 月 14 日，<https://www.storm.mg/article/166126>。

39 〈糧荒嚴重 北韓防士兵叛逃 中朝邊境築圍牆〉，《世界日報》，2021 年 8 月 28 日，https://udn.com/news/story/6809/5705732?from=udn-catelistnews_ch2。

40 〈親兄弟明算帳！中國部署監視器長城 防北韓難民〉，《自由時報》，2021 年 7 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3610960>。

然因防範新冠肺炎進入北韓境內而採取的封鎖邊境政策，已然造成北韓經濟的凋敝；且因洪災所導致的糧荒，有可能造成難民潮。金正恩雖於6月15日宣示將對美國採取對抗與對話的兩手策略，但目前尚看不到在對話上有任何進展。自該次宣示後，北韓於9月11日起再度進行飛彈試射以增加對美壓力，顯示金正恩仍然持續採取對抗的方式。金正恩的想法恐怕是對外造成的情勢愈緊張，屆時因對話所能獲取的利益就愈高。至於北韓逐漸增強的姿態能夠維持多久，外界雖不得而知，但從金正恩於9月2日勞動黨第八屆中央委員會第三次政治局擴大會議上宣布，動員一切力量，確保農業物資和設備充足，做好糧食運輸、加工和分配工作，兼以9月9日舉辦團結勞工與農民的夜間閱兵，顯示金正恩並不願示弱，或者放棄對抗而改採對話的方式。問題在於，金正恩會將緊張局勢升高到何種程度？如果美國決定在北韓不率先放棄核武發展的情況下，對於逐漸升高的緊張情勢始終不予回應的話，依照北韓目前面臨的經濟、洪荒及糧食的問題，綜合國力應不足以支撐發動對外戰爭，但極可能採取逐步邁向戰爭邊緣（brinkmanship）的策略。進行飛彈試射是一直以來所採取的方式，也極可能是未來會採取的選項之一。在方式上或者增加試射的頻率，或者將射擊的目標區向南韓或日本逼近，以製造更大的壓力，藉以謀取與美國對話時更大的利益。

壹、前言

中國在習近平領導下，專制獨裁的左傾意識形態日趨明顯，加以操作民族意識下的對外擴張主義，已使得國際社會對中國威脅提高警覺，對自由民主台灣的認可與同情則是日趨高漲，這也讓台海安全有朝國際化發展趨勢。由於兩岸政府在國家主權上南轅北轍的認知，使得兩岸關係持續呈現緊張對峙態勢。北京則積極運用「灰色地帶衝突」對台灣施壓，中國的軍機、軍艦騷擾台灣，方式層出不窮，頻率也屢創新高。面對中國日趨強硬立場與武力脅迫，台灣一方面持續「維持現狀」的兩岸政策，另一方面積極展示自我防衛決心，並視之為嚇阻中國冒進的關鍵。準此，本章擬就兩岸僵局下台灣的求穩思維、拜登新政府下台灣因應之道，以及台海議題國際化方興未艾等三個主要面向，分析 2021 年台海區域安全重要發展。

貳、兩岸僵局下台灣的求穩思維

一、「遇到壓力不屈服，得到支持不冒進」的處下智慧

蔡英文總統自 2016 年上任以來，所提出「維持現狀」的兩岸政策，有其一致性與穩定性。在 2021 年的新年談話上，蔡總統強調台海穩定的重要性時表示，「從全球戰略的角度來看，台灣的地位愈發重要。兩岸關係的穩定，現在已經不只是台海兩岸關注的議題，更是攸關印太區域穩定的議題，而且已經是全球焦點」；並重申台灣在兩岸關係上，「不會冒進，也會堅守原則。只要北京當局有心化解對立，改善兩岸關係，在符合對等

* 國防安全研究院國家安全研究所博士後研究。

尊嚴的原則下，我們願意共同促成有意義的對話」。¹ 此也再次呼應蔡總統在 2020 年總統連任就職演說時所呼籲，透過「和平、對等、民主、對話」四原則，以落實「維持台海和平穩定現狀」總體國家戰略目標。

中國持續地在 2021 年，以軍機與軍艦在台灣周邊的海空域進行騷擾挑釁，此種騷擾行為，已成為北京表達對台灣以及國際社會涉入台海議題不滿時的政治工具。對此，蔡英文總統在國安高層會議中表示，對台灣文攻武嚇對兩岸關係不會有所幫助，更不利於印太地區和平穩定的現狀，兩岸和平不是台灣單方面的事情，現在關鍵鑰匙是在中國手中。她也藉此指出，在兩岸關係上，「台灣一貫的立場，就是遇到壓力不屈服，得到支持不冒進」。² 在維護國家主權獨立自主前提下，此種「不屈服」與「不冒進」立場，正反映蔡英文總統「維持現況」的低調務實思維，面對北京的威脅恫嚇，避免主動與中國發生衝突，對內以呼應維持兩岸現況的主流社會共識，對外以回應國際社會對維持台海和平穩定的要求。

二、主權爭議下兩岸持續緊張對峙

面對蔡英文總統「有原則、不冒進」以維持兩岸現狀的政策，大陸國台辦嚴詞批評這正暴露「民進黨當局謀取台灣獨立的本性」，並將台灣「期待兩岸人民逐步恢復正常有序的交流，增加理解、減少誤解」的說法，形容為「欺世惑眾的把戲」，還指控當前兩岸關係緊張動蕩的根源，在於民進黨政府不承認一個中國原則的「九二共識」，更加緊勾結外部勢力，不斷進行謀「獨」挑釁。³ 蔡英文總統在「2021 海內外台灣國是會議——台灣國家正常化、亞太和平持續化」大會書面致詞中表示，在維護台灣主權上，政府一貫的立場，是「國土主權、寸步不讓；民主自由、

1 〈蔡總統 2021 新年談話全文〉，《中央通訊社》，2021 年 1 月 1 日，<https://reurl.cc/GmMvMD>。

2 〈總統召開國安高層會議 重申兩岸和平關鍵鑰匙在中國〉，《中央通訊社》，2021 年 2 月 9 日，<https://reurl.cc/VEyoa6>。

3 〈北京批蔡英文新年講話暴露台獨本性〉，《法國國際廣播電台》，2021 年 1 月 2 日，<https://reurl.cc/W3jgxD>。

堅守不退」；副總統賴清德則在會中發言表示，台灣是主權獨立的國家，與中國互不隸屬，這是不爭的事實，而台灣前途只有台灣人有權決定。⁴對此國台辦回應稱，「民進黨當局操弄和鼓譟謀『獨』議題，大肆散播『台獨』言論，進一步暴露了他們偽善意、真『台獨』的本質，撕下了他們所謂『緩和兩岸關係』的面具」。⁵明顯地，兩岸政府在國家主權上南轅北轍的認知，使得兩岸關係持續呈現緊張對峙態勢。

2021年是中共建黨的百年紀念，習近平在充滿民族主義氛圍下，以「實現中華民族偉大復興」為主題，宣告中華民族已經「站起來、富起來、強起來」了，他嚴詞批評國際霸權主義，表示北京「絕不接受教師爺般頤指氣使的說教」，並警告「中國人民也絕不允許任何外來勢力欺負、壓迫、奴役我們，誰妄想這樣幹，必將在14億多中國人民用血肉築成的鋼鐵長城面前碰得頭破血流」。在台海議題則矢言，「解決台灣問題、實現祖國完全統一，是中國共產黨矢志不渝的歷史任務，是全體中華兒女的共同願望。……堅決粉碎任何『台獨』圖謀，共創民族復興美好未來。任何人都不要低估中國人民捍衛國家主權和領土完整的堅強決心、堅定意志、強大能力」。⁶根據統計分析，習近平近來165篇講稿顯示，他儘管談到台灣次數下降，但講「和平發展」愈來愈少，說「粉碎台獨」愈來愈多，其對台灣恫嚇字句比例，有明顯上升現象。⁷這也顯示，北京對台灣姿態有愈來愈強硬趨勢。

4 〈海內外台灣國是會議今登場 蔡英文：國土主權寸步不讓〉，《自由時報》，2021年4月25日，<https://reurl.cc/mLeQD1>；〈海內外台灣國是會議 副總統：台灣前途只有台灣人有權決定〉，《中央廣播電台》，2021年4月25日，<https://reurl.cc/ZGYoeW>。

5 〈國台辦：民進黨當局撕下所謂「緩和兩岸關係」的面具〉，中共中央台灣工作辦公室國務院台灣事務辦公室，2021年4月26日，<https://reurl.cc/Q90gG5>。

6 〈習近平：在慶祝中國共產黨成立一百周年大會上的講話〉，《新華網》，2021年7月1日，<https://reurl.cc/839mqd>。

7 〈「和平發展」越來越少、「粉碎台獨」越來越多 習近平165篇講稿全解析〉，《中央通訊社》，2021年7月1日，<https://reurl.cc/IR3OzY>。

三、台灣展現自衛決心應對中國極限施壓

北京加強文攻武嚇台灣，除了赤裸裸以「武統」脅迫外，近年來其主要模式，是透過所謂灰色地帶衝突（gray zone conflict）為之。其思維與做法是，把衝突視為達成特殊政治目標的必要手段，企圖在不觸動戰爭下，透過「硬實力」（hard power）、「軟實力」（soft power）與「銳實力」（sharp power）的綜合運用，對預設目標，進行施壓與表態，近來北京常用的軍機與軍艦騷擾台灣就是個例子。在美國總統拜登（Joseph Biden）上任的頭幾天，中國戰機大規模地騷擾台灣周遭空域向拜登下馬威，在4月12日更創紀錄有高達25架共機，侵擾台灣西南防空識別區（Air Defense Identification Zone, ADIZ），這是自4月3日起連續10天擾台。⁸面對中國咄咄逼人的軍事威脅，美國新任印太司令部司令阿奎利諾（John Aquilino）示警，北京將併吞台灣視為首要任務，中國武力併吞台灣的威脅「比想像更近」。⁹

在2020年共有380架軍機，闖入台灣防空識別區進行騷擾，但2021年截至9月26日為止，中國軍機擾台次數已超過500架次的空前紀錄。但中國對台灣挑釁施壓持續升高，北京自10月1日國慶起連續5天，罕見地分別派出38架、39架、16架、56架、1架共150架次的軍機擾台，屢創單日共機擾台的新高紀錄。¹⁰對此，美國國務院特別發表聲明，譴責中國「挑釁行動」破壞區域穩定，不久日本海上自衛隊於10月4日發表新聞證實，美、日、英、澳、荷蘭、加拿大及紐西蘭等國海軍，於10月2日至3日，在沖繩西南海域舉行聯合軍事演訓，其目的在於加強盟友間

⁸ 〈25架共機擾台灣西南防空識別區 架數創新高〉，《中央通訊社》，2021年4月21日，<https://reurl.cc/W3pob7>。

⁹ 〈美準印太司令：中國犯台威脅迫切 應速有嚇阻作為〉，《中央通訊社》，2021年3月24日，<https://reurl.cc/bX1oyr>。

¹⁰ 〈共機清晨擾台今年進入空域逾500架次 超過去年總數〉，《自由時報》，2021年9月26日，<https://reurl.cc/MkNXoL>；〈28架共機擾台 美國防部：破壞穩定增加誤判風險〉，《中央通訊社》，2021年6月16日，<https://reurl.cc/R0ao36>；洪哲政，〈1天38架共機擾我空防 攻擊編隊抵我東岸外海〉，《聯合新聞網》，2021年10月2日，<https://reurl.cc/GbXrdZ>；〈我西南空域空情動態〉，中華民國國防部，2021年10月4日，<https://reurl.cc/Kr37kM>。

合作，「實現自由開放的印太區域」。¹¹ 習近平在 10 月 9 日紀念辛亥革命周年大會上，藉機高調談兩岸統一表示，「以和平方式實現祖國統一，最符合包括台灣同胞在內的中華民族整體利益」；他嚴詞警告，「『台獨』分裂是祖國統一的最大障礙，是民族復興的嚴重隱患。凡是數典忘祖、背叛祖國、分裂國家的人，從來沒有好下場，必將遭到人民的唾棄和歷史的審判！台灣問題純屬中國內政，不容任何外來干涉」。¹² 對此，蔡英文總統於 10 月 10 日國慶演說提出「四個堅持」說：「堅持自由民主的憲政體制，堅持中華民國與中華人民共和國互不隸屬，堅持主權不容侵犯併吞，堅持中華民國台灣的前途，必須要遵循全體台灣人民的意志」。¹³ 用以團結國內共識，並回應前日習近平的對台恫嚇。

面對中國日益肆無忌憚的武力威脅，蔡英文總統明確指示，台灣有無自我防衛決心，才是嚇阻中國冒進的關鍵。蔡總統強調，與其考量外國人要不要支持我們、中國會不會對我們採取什麼樣的行動，「其實真正關鍵的都在我們自己」，也就是說「我們有沒有防衛自己的決心，我們對自由、民主的價值這件事是不是堅定的」，這樣才會讓國際社會覺得台灣是值得支持的。¹⁴ 此反映蔡總統「有實力才有安全」的國防思維下，強調自助而後人助，在「防衛固守，重層嚇阻」軍事戰略指導，致力於建構防衛及嚇阻兼具的國防戰力。

11 〈逾百架解放軍機擾台踩紅線 日美證實海上六國軍演〉，《上報》，2021 年 10 月 4 日，<https://reurl.cc/GbK8my>。

12 〈習近平：在紀念辛亥革命 110 周年大會上的講話〉，《中國共產黨新聞網》，2021 年 10 月 9 日，<https://reurl.cc/0xZApY>。

13 〈共識化分歧 團結守台灣 總統發表國慶演說〉，中華民國總統府，2021 年 10 月 10 日，<https://reurl.cc/2oE1Ea>。

14 〈蔡總統：台灣人有無自我防衛決心是嚇阻中共冒進的關鍵〉，《中央廣播電台》，2021 年 5 月 5 日，<https://reurl.cc/O0xoZD>。

參、拜登新政府下台灣因應之道

一、華府「抗中友台」路線下持續深化台美關係

美國總統拜登於 2021 年 2 月 4 日在國務院以《美國在世界上的地位》（*America's Place in the World*），發表其就任後的首次外交政策演說，宣稱「美國回來了，外交回來了」（America is Back, Diplomacy is Back）的戰略願景，強調「我們將重建同盟、重新與世界接觸，應對疫情的巨大挑戰與全球暖化，並且再次在世界各地捍衛民主與人權」的戰略布局，同時將中國定位為美國「最嚴峻的競爭者」（our most serious competitor）。¹⁵ 在 3 月 3 日的《國家安全戰略中期指導方針》（*Interim National Security Strategic Guidance*），一方面批評中國尋求不公平的優勢、採取侵略性與強迫作為，並破壞開放與穩定的國際體系核心規則與價值；另一方面明確表態，支持台灣這個主要的民主政體、關鍵的經濟與安全夥伴，這符合美國長期承諾。¹⁶ 拜登對中國的負面定性，以及對台灣的正面支持，大體上延續前任川普政府的「抗中友台」基本路線。

蔡英文總統認為，拜登政府下的台美關係依然穩定，雙邊既有合作交流持續進行，並沒有因為美國政權更替受到影響。蔡總統表示，她注意到美軍機艦多次以執行自由航行任務，展現美國對印太地區安全現狀遭到挑戰時的明確態度，台灣除須維持台美雙邊最佳的溝通狀態，也要能持續深化與美國的全面合作，特別是在經貿戰略上的對話。¹⁷ 拜登政府在 4 月 9 日公布最新《對台交往準則》，以改善過往對台美交流的各種限制，促進台美官方更多的互動溝通。¹⁸ 針對台灣持續加強台美雙邊安全夥伴關係，

¹⁵ “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” *The White House*, February 4, 2021, <https://reurl.cc/YOZ6nX>.

¹⁶ “Interim National Security Strategic Guidance,” *The White House*, March 2021, <https://reurl.cc/noW0MI>.

¹⁷ 〈總統召開國安高層會議 重申兩岸和平關鍵鑰匙在中國〉，《中央通訊社》，2021 年 2 月 9 日，<https://reurl.cc/VEyoa6>。

¹⁸ 江今葉，〈美對台交往準則 美官員得訪代表處與雙橡園〉，《中央通訊社》，2021 年 4 月 10 日，<https://reurl.cc/NZYmjQ>。

北京則是將之定位為所謂的「倚美謀獨」挾洋自重，批評美方惡意渲染中國威脅論，持續地對「台獨」勢力發出錯誤信號。

二、台北以「維持現況」回應美方尋求平衡的兩岸政策

外交部部長吳釗燮在4月7日表示，美國已「清楚地看到了中國可能攻打台灣的危險」，如果發生中國攻擊台灣，台灣將戰鬥到底，以展現台灣自衛決心。¹⁹ 隨後美國國務院強調，對台灣承諾「堅若磐石」(rock-solid)，並高度關切中國對台灣的持續脅迫作為。²⁰ 這也引起外界關注美國對台灣的安全承諾，是否由「戰略模糊」改弦易轍為「戰略清晰」。對此，白宮主管印太事務負責人康貝爾(Kurt Campbell)於7月6日表示，美國如何一方面適當地對台灣展現尊重支持，另一方面維持行之有年的「一中政策」時，指稱這兩者間「是非常微妙的一個『危險平衡』(dangerous balance)，但這是必須維持的平衡。維持(台海)和平與穩定，涉及美國極其重要的利益，而其他國家也正在認識到這一點，此也攸關國際間穩定」。²¹

國務卿布林肯(Antony Blinken)曾表示，拜登政府不想與中國發生衝突，也無意啟動新冷戰圍堵中國，不過華府堅持維護「以規則為基礎的國際秩序」對中國進行競爭。²² 因此，拜登政府為維持「微妙而危險平衡」台海安全，一方面提醒台北美國「不支持台獨」，另一方面警告北京犯台的「災難性」，反對兩岸任何一方，片面改變美國所認知的台海現況。蔡英文總統強調「不挑釁、不屈服、無意外」以維持台海現狀的政策，明顯地與美國的兩岸政策相契合；相較下，北京在民族主義與過度自信心下，不

19 〈台灣表示如果中國入侵台灣會戰鬥到底〉，《美國之音中文網》，2021年4月7日，<https://reurl.cc/ZGYdrg>。

20 〈中共軍機艦大舉擾台 美重申對台承諾〉，《中央廣播電台》，2021年4月8日，<https://reurl.cc/3adA3X>。

21 “Kurt Campbell: U.S. and China Can Co-Exist Peacefully,” *The Asia Society*, July 6, 2021, <https://reurl.cc/KAE8Le>。

22 David Shepardson, “Blinken Says China Acting ‘More Aggressively Abroad’—‘60 Minutes’ Interview,” *Reuters*, May 4, 2021, <https://reurl.cc/WE28jx>。

斷地耀武揚威企圖片面改變台海現況，無異於挑戰美國「以規則為基礎的國際秩序」的底線。如此以致，隨著中國對台武嚇的增加，美國對台灣安全承諾則是日益清晰。

但值得注意的是，拜登總統在 10 月 5 日表示，他曾就台灣議題與習近平進行過電話交談，雙方都同意遵守「台灣協議」(Taiwan agreement)。²³ 由於所謂「台灣協議」是第一次出現的美中新協議，茲事體大將深刻影響美中台三邊關係，因此其具體內容究竟為何？是否真的只是如華府所說美國的「一中政策」而已？這些都有必要進一步地加以釐清。

三、台灣成為美國阿富汗撤軍的意外收獲者

美國領導長達 20 年之久的阿富汗「反恐戰爭」，隨著美國撤軍，阿富汗政府軍發生雪崩式潰敗，塔利班 (Taliban，意為神學士) 在 8 月 31 日美軍完全撤離阿富汗後，全面重掌阿富汗，也為美國在阿富汗戰爭，畫下失敗的句點。美國與盟軍倉皇撤軍所引發亂象與人道危機、在喀布爾機場遭受自 2011 年以來傷亡最為慘重的自殺恐攻，以及於阿富汗所留下權力真空讓競爭對手中俄有可趁之機，無疑是對拜登總統所聲稱「美國回來了」的一大諷刺。美國阿富汗撤軍災難性結果，加劇了美國的國際負面形象，不僅迫使美國盟友重新檢視華府對其安全承諾，更嚴重地打擊拜登企圖重建美國全球領袖地位的信譽。

在美中競爭格局下，中國不意外地趁機運用美國在阿富汗的挫敗，頻頻操作「疑美論」，以削減美國維護台海和平穩定的可信度，此也引發外界質疑美國對台灣的安全承諾。美國國家安全顧問蘇利文 (Jake Sullivan) 在 8 月 17 日白宮記者會上，駁斥將阿富汗與台灣類比，他表示兩者的情況截然不同，強調美國對盟友和合作夥伴的承諾一直是「神聖不可侵犯」(sacrosanct)，並說「我們也相信自己對台灣、以色列的承諾，

²³ 〈何謂「台灣協議」？ 美國務院：即美國「一中政策」〉，《自由時報》，2021 年 10 月 8 日，<https://reurl.cc/V54AxR>。

一如既往堅實」。²⁴ 隨後，拜登令人意外地在 8 月 19 日首度引述《北大西洋公約》（*North Atlantic Treaty*）對台灣表態，「我們對第 5 條款做出了神聖的承諾，即如果真有人入侵或對我們的北約盟友採取行動，我們會做出回應。日本也是，韓國也是，台灣也是」。²⁵ 美國民調顯示，如果中國入侵台灣，有過半數美國人贊成派軍防衛台灣；拜登更以要專注於應對中國等新競爭威脅為理由，為其結束阿富汗戰爭辯護。²⁶ 在 10 月 21 日美國 CNN 新聞節目上，拜登被問及「中國若攻台，美國是否防衛台灣」？他明確回答稱，「是的，我們對此保證過」（Yes, We have a commitment to do that）。²⁷ 儘管解讀拜登與蘇利文的對台灣安全的發言各有不同，但明顯地，拜登政府為修補因阿富汗戰爭所受損的國際信譽，在台海安全議題，以從所未有明確姿態，展現對台灣安全承諾，以確保美國不致重蹈阿富汗的失敗覆轍。這也使得台灣成為阿富汗戰爭後，在拜登政府強勢外交重建國際信譽下的意外受益者。

肆、台海議題國際化方興未艾

一、七大工業國組織峰會首度將台海安全納入聲明

由對共產中國強勢崛起的疑慮，與因應美中負面競爭的升高，國際社會對台海安全的關注，於 2021 年有了突破性的發展。2021 年 6 月 13 日《卡比斯灣七大工業國組織高峰會公報》（*Carbis Bay G7 Summit Communiqué*），在重申維持自由開放印太地區的重要性後，首度將中國

²⁴ “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan,” *The White House*, August 17, 2021, <https://reurl.cc/3avxg8>.

²⁵ “Full transcript of ABC News’ George Stephanopoulos’ Interview with President Joe Biden,” *ABC News*, August 19, 2021, <https://reurl.cc/ZGpyW3>.

²⁶ 〈反感中國威脅過半數美國人支持派軍捍衛台灣〉，《美國之音中文網》，2021 年 8 月 27 日，<https://reurl.cc/ZGR7MW>；〈關注與中國競爭等新挑戰拜登為結束美國在阿富汗的 20 年戰爭大力辯護〉，《美國之音中文網》，2021 年 9 月 1 日，<https://reurl.cc/eEjg8j>。

²⁷ 〈明確表態！拜登：美國會防衛台灣「我們對此保證過」〉，《自由時報》，2021 年 10 月 22 日，<https://reurl.cc/82DR7o>。

視為禁忌的台海議題納入公報，強調台海和平與穩定重要性，同時鼓勵兩岸問題的和平解決；並嚴重關切東海與南海情勢，強烈反對任何單方面意圖改變區域現況與增加區域緊張的行為。²⁸ 此也將台海國際化議題，正式地端上全球舞台。隨後在《布魯塞爾峰會公報》（*Brussels Summit Communiqué*）中，北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）定位中國「公開的野心與過分自信的行為，對以規則為基礎的國際秩序與聯盟安全相關領域構成了系統性的挑戰」，並聲言將強化與其亞太傳統夥伴（澳洲、日本、紐西蘭、南韓）的政治對話與實際合作，以促進彼此的合作安全與支持規則為基礎的國際秩序。²⁹

拜登政府以外交為核心的全球戰略布局，試圖將歐洲與印太兩大戰略區塊相連結，把包括台海的印太安全議題，積極地引介給其歐洲盟友。對此，歐洲國家也以具體行動，展現其對印太與台灣的關注。英國「伊麗莎白女王號」（*HMS Queen Elizabeth*）航艦打擊群於7月駛入印太南海巡弋，其中還包括一艘美國海軍驅逐艦和一艘荷蘭護衛艦，並藉此與區域內之美日等盟友進行聯合軍事演習。英國海軍參謀長拉達金（Tony Radakin）表示，台灣海峽明顯是「自由開放印度太平洋的一部分」，其後英國在9月27日派出此次航艦打擊群中的「里契蒙號」（*HMS Richmond*）巡防艦穿越台灣海峽，此為英國脫歐後的第一次，更可視為其對於9月15日新成立「澳英美安全夥伴」（AUKUS）的西方同盟核心，在維護台海和平穩定的行動表態。³⁰ 德國則是在8月派遣「拜仁號」（*Bayern*）巡防艦前往印太區域，這也將是自2002年以來德國軍艦第一次到訪西太平洋。³¹ 在

28 “Carbis Bay G7 Summit Communiqué,” *The White House*, June 13, 2021, <https://reurl.cc/XWvx73>.

29 “Brussels Summit Communiqué,” *North Atlantic Treaty Organization*, June 14, 2021, <https://reurl.cc/4a2D63>.

30 〈英國航母「伊麗莎白女王號」駛入亞洲 將穿行南中國海〉，《BBC 中文網》，2021年7月27日，<https://reurl.cc/qgMbKy>；〈英巡防艦通過台灣海峽 航母打擊群深耕印太〉，《中央通訊社》，2021年9月27日，<https://reurl.cc/2oZA8r>；〈罕見！英國軍艦穿越台灣海峽〉，《美國之音粵語網》，2021年9月27日，<https://reurl.cc/OkAaMX>；鍾志東，〈澳英美三方安全夥伴（AUKUS）成立之意涵〉，《國防安全雙週報》，第38期，2021年10月1日，<https://reurl.cc/KrbzEm>。

31 〈德艦啟程駛往亞洲 德防長：確保海上航行不受限〉，《中央通訊社》，2021年8月2日，<https://reurl.cc/MANmWp>。

8月31日法國與澳洲「2+2部會諮詢」首份聯合聲明更特別提及台灣，不僅強調台海和平穩定的重要性，也明確表達對台灣參與國際組織的支持。³² 歐洲議會（European Parliament）外交委員會則是不顧中國強烈反對，於9月1日壓倒性通過《歐盟—台灣關係與合作》（*EU-Taiwan Relations and Cooperation*）報告草案，並繼立陶宛後，建議將「歐洲經貿辦事處」正名為「歐盟駐台灣辦事處」。³³ 歐盟於9月16日通過《歐盟印度太平洋地區合作戰略聯合公報》（*Joint Communication on the EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific*），以「夥伴」（partner）稱呼台灣，表示將在包括地緣政治緊張熱區、強化半導體供應鏈韌性、深化貿易投資關係、海洋治理及促進資料安全保護制度等五方面，加強與台灣合作，並強調將提升與印太地區的策略性交流。³⁴ 隨著歐洲國家將其戰略視野擴展至印太區域，台海的和平穩定，已不僅是侷限於兩岸關係之內，勢將逐漸成為國際舞台的新興焦點。

二、重要鄰國日本拉高聲調關注台海安全

中國崛起後的侵略性對外擴張主義，使得中日緊張關係日益升高，就東亞地緣戰略而言，台灣與緊鄰的日本間，存有著唇寒齒亡的安全關係。日本防衛副大臣中山泰秀（Nakayama Yasuhide）指出，日本與台灣地理位置相近，台灣「不是朋友，是兄弟，是家人，關係親密得多。台灣如果出事，將直接影響日本沖繩縣」，並強調台灣是「紅線」（red line），民主國家間必須互相保護。³⁵ 日本副首相兼財政大臣麻生太郎（Taro Aso）

32 〈法澳首長 2+2 架構成立 聲明提及挺台參與國際〉，《中央通訊社》，2021年8月31日，<https://reurl.cc/ogObpj>。

33 〈台灣·歐盟·中國關係震盪：歐洲議會十月全會或引發立陶宛模式多米諾效應〉，《BBC 中文網》，2021年9月3日，<https://reurl.cc/vg3mgo>。

34 呂伊萱，〈「歐盟印太戰略公報」5度提及台灣 定位為「夥伴」〉，《自由時報》，2021年9月17日，<https://reurl.cc/KrxzNR>。

35 〈中國威脅增 日防衛副大臣：台灣是兄弟家人必須保護〉，《中央通訊社》，2021年6月29日，<https://reurl.cc/pgQbVe>。

於 2021 年 7 月 6 日在東京演講時表示，中國如果入侵台灣，可被認定為事涉《安全保障關聯法案》（以下稱《安保法案》）所定義的「生存危機」事態，日本將可據此有限地行使集體自衛權，因為「當台灣出事時，完全有可能讓日本陷入生存危機，美國與日本必須共同防衛台灣」。³⁶ 日本重要閣員對台灣的公開發言，反映自 2021 年 3 月「日美 2+2 會議」，美日首次共同表達「台灣海峽和平與穩定的重要性」立場，以及其後在美日峰會強調「台海和平穩定重要性」的聲明。³⁷ 新當選的日本首相岸田文雄（Fumio Kishida）除支持台灣加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》（*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*），並將對付中國當作其政府首要任務，他視台灣地處對抗專制主義的最前線，日本應積極與美國合作，未雨綢繆地為台海衝突相關因應措施，持續更新並做好準備。³⁸

日本高調關注台海安全重要性，其主要關鍵有三：日本對中國威脅認知、因應美中競爭緊張關係，以及對台灣地緣戰略價值的重新評價。日本應已認知，在中國擴張民族主義下，當台灣不保，釣魚台列島將更岌岌可危，中國甚至可能挑戰日本琉球群島主權，更不用說中國併吞台灣後，整個東亞乃至印太地緣戰略，將對日本產生翻天覆地的負面衝擊。隨著中國併吞台灣的野心升高，美國對台灣安全承諾日益明顯，台灣已成為考驗美日安保同盟的試金石，日本勢將難以置身事外。由於美國不願單獨承擔維持台海和平穩定責任，日本目前也未具備能力與意願單獨面對中國挑戰，因此東京一方面積極強化美日安保同盟，另一方面透過與印太區域及歐洲盟友夥伴的安全合作機制，以共同因應中國在台海安全的威脅。

36 〈日副相：中國若犯台 美日應一同防衛台灣〉，《中央通訊社》，2021 年 7 月 5 日，<https://reurl.cc/2r5AyX>。

37 〈美日 2+2 會議批中：台海須穩定〉，《自由時報》，2021 年 3 月 17 日，<https://reurl.cc/vq9b21>；〈中美日關係三岔口：美日 52 年後再度提及台灣聯合聲明的同與異〉，《BBC 中文網》，2021 年 4 月 18 日，<https://reurl.cc/MAnmom>。

38 〈日下任首相其人其事！岸田文雄挺台不迴避〉，《中央廣播電台》，2021 年 9 月 29 日，<https://reurl.cc/oxQe3v>。

伍、小結

儘管北京的強烈反對與打壓，台灣議題已不再侷限於海峽兩岸之間，台海安全更是印太秩序的關鍵區域，並逐漸成為全球安全的新興焦點。這除了反映台灣的地緣戰略位置重要性以及台灣的自由民主理念和國際普世價值相符外，台灣於全球產業供應鏈下的關鍵角色，也讓台灣得以透過經貿戰略運作，加強與國際社會的連結與合作。凡此種種，加以對中國威脅的覺醒，使得國際社會不得重新檢視台海和平穩定的重要性，也為台海國際化創造有利的戰略環境。簡言之，中國作為區域安全的麻煩製造者，才是台海議題國際化的最重要推手；而中國擴張主義下被脅迫欺壓的台灣，只是精確地掌握時機，因勢利順水推舟，「伐謀與伐交」地訴之於國際社會。

拜登政府上台後，基本上延續「抗中友台」路線，阿富汗戰爭失敗的混亂收場，讓拜登更亟欲重建美國國際信譽。因此，嚇阻反制中國在台海可能的軍事冒險行動，實已成為拜登政府在阿富汗戰爭後，重建美國國際信譽的重要一環。自助人助，蔡英文總統「遇到壓力不屈服，得到支持不冒進」維持兩岸現狀的處下智慧，也讓台灣得道多助而避免國際孤立。台灣是中國的逆鱗，但同時也是中國的軟肋，這讓國際社會在思考反制中國時，多了個戰略選項。準此，台灣身處對抗中國擴張主義的最前線，國際社會應重新正視台灣的戰略價值與重要角色，而非以負面的態度看待台灣對區域安全秩序的影響。

影響印太區域安全的重要議題

- 第十二章 新冠肺炎疫情與印太秩序
- 第十三章 南海戰略競逐對印太區域安全影響
- 第十四章 印太供應鏈韌性與台灣角色
- 第十五章 緬甸政變對東南亞區域安全之影響

壹、前言

自新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）在 2019 年底出現，至 2021 年 9 月 30 日全球累計確診人數已超過 2.33 億人，死亡人數超過 477 萬人。這場疫情對人類經濟與社會造成巨大的衝擊，且目前還看不到盡頭。雖然各種疫苗問世，強化了人類對病毒的抵禦能力，並降低重症率與死亡率，但快速變種的病毒仍持續威脅人類。本章將檢視 2020 年底以來，印太區域各國面對疫情的衝擊與調適，各國產業回復或停滯情形，並觀察疫情爆發及疫苗問世以來，各國的因應對策，包括疫苗採購與接種進度。最後，本文就疫情爆發前的印太區域秩序，與當前區域現況作對照，並展望印太區域未來可能的發展方向。

貳、疫情下的印太各國

相較於歐美及中南美洲國家，2020 年亞洲地區新冠肺炎疫情的控制相對良好，但到 2021 年，情勢出現明顯變化。由於變種病毒肆虐，亞洲各國除中國外，沒有自己的疫苗大廠，疫苗施打速度明顯較歐美國家落後。至 9 月 28 日止，許多印太國家每百人疫苗施打率仍低於全球平均的 44.9%，包括泰國、寮國、印尼、越南、菲律賓、緬甸等（如圖 12-1）。去年相對緩和的馬來西亞、泰國，在今年出現了嚴峻的疫情。印太國家累計確診數超過百萬人的已有美國、印度、俄羅斯、印尼、菲律賓、馬來西亞、日本、孟加拉、泰國、巴基斯坦等十個國家。¹

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ 各國通報新冠肺炎確診數與死亡數資訊，請見“Reported Cases and Deaths by Country or Territory,” *Worldometers*, <https://www.worldometers.info/coronavirus/>。

一、印太各國疫情

2020 年底開始施打疫苗後，美國的新增確診數與死亡數逐漸趨緩，最高單日確診數從 2020 年 12 月間的 40 萬人，降到 2021 年 6 月間不到 1 萬人；但 7 月下旬疫情轉劇，至 8 月 25 日單日確診數又突破 22 萬人。印度疫情在去年底今年初一度趨緩，但 3 月下旬爆發新一波疫情，至 5 月初，單日新增確診數突破 40 萬人高峰。至於 2020 年東南亞確診數最多的印尼，其策略是重啟經濟活動，並自 2021 年 1 月開始施打疫苗，希望在一年內為 70% 人口接種疫苗，達到群體免疫（herd immunity）效果。但因疫苗供應及施打進度緩慢及 Delta 病毒更強的感染力，2021 年印尼的疫情並未趨緩，並在 6 月下旬快速升高，至 8 月底累計確診人數已超過 400 萬人。

菲律賓也希望在 2021 年底前達到群體免疫，但疫苗接種進度遲緩，到 9 月 9 日每百人接種率只有 22.7%。3 月起每日確診數升高，4 月單日確診數曾突破 1 萬人，稍稍趨緩後，8 月底單日確診數又超過 1.8 萬人。馬來西亞雖然採購多種且大量的疫苗，但疫情仍持續增溫。5 月起遭遇一波確診高峰，到 8 月底每日確診數突破了 2 萬人。泰國也訂購了中國的科興及 BNT、AZ、莫德納（Moderna）等，總計超過 1.3 億劑疫苗。但疫情在 4 月開始升高，到 8 月 13 日單日確診數達到 2.3 萬人的高峰。柬埔寨和寮國是接受中國疫苗捐贈劑量最多的國家。柬埔寨人口 380.3 萬人，中國就捐贈了 220 萬劑疫苗。因此，柬埔寨的每百人接種率（到 9 月 27 日為 77.9%）領先大多數東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）國家。

越南在 4 月底前，每日確診數仍多在 10 人以下，但 7 月間疫情迅速惡化，至 8 月底，每日確診數已達 1 萬人以上，疫情尚未獲得控制。日本的疫情在 4 月開始增溫，7 月底出現新一波疫情，單日確診數在 8 月 22 日突破 2.5 萬人，至 9 月中旬後趨緩，每日確診數降至 2,000 人至 3,000 人。南韓疫情相對穩定，但每日確診數也在 7 月間突破千人，在 8 月間超

過 2,000 人。中國疫情控制較佳，新增確診曲線平緩，並在各省市區持續為民眾接種，至 9 月 18 日，每百人接種率已達到 76.2%。

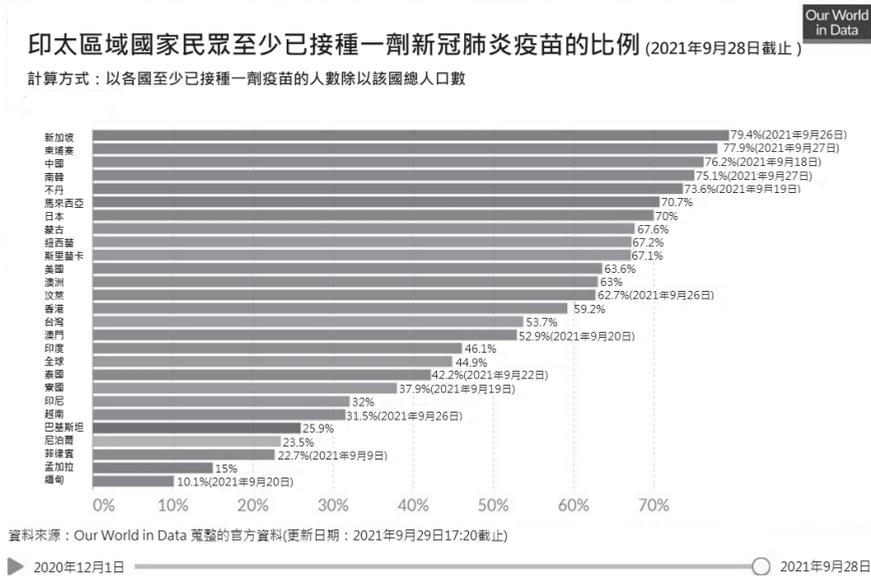


圖 12-1 印太區域國家民眾至少已接種一劑新冠肺炎疫苗的比例 (2021年9月28日截止)

資料來源：作者依據 Our World in Data 2021 年 9 月 29 日截止資料譯為中文。

二、印太區域經濟發展

2021 年，印太區域國家的經濟與貿易持續恢復成長動能。雖然疫苗陸續運抵各國並開始施打，但大多數國家距離群體免疫的目標仍然遙遠。由於不少國家在 4、5 月間遭遇新一波 Delta 變種病毒打擊，亞洲開發銀行在《2021 年亞洲發展展望》(Asian Development Outlook 2021) 將「發展中亞洲」(由亞太地區 45 個開發中國家組成)的經濟成長預估，從 2021 年 4 月份預估的 7.3%，調降到 7 月的 7.2%，到 9 月再度降到 7.1%。東亞地區經濟成長從 7.4% 上調到 7.6%。東南亞有幾個國家疫情較為嚴重，因

此 2021 年的經濟成長率從 4.4% 下調為 3.1%。亞洲的通貨膨脹大致溫和，2021 年預期為 2.2%。²

中國經濟成長率預估維持 8.1%。印度則因疫情影響，經濟成長率從 11% 調降為 10%。南韓的投資與出口增長超出預期，2021 年經濟成長率從 3.5% 上調為 4%。由於出口需求強勁，台灣 2021 年第一季成長率較去年同期增加 8.9%，投資成長率為 9.1%，2021 年全年 GDP 成長率從 4.6% 上調為 6.2%。美國的經濟成長率預估為 6.0%，日本因疫情衝擊，成長率從 4 月間預估的 2.9% 調降到 2.2%。受疫情影響較大的東南亞國家，經濟成長率預估也被下調。印尼從 4.5% 下調為 3.5%；馬來西亞從 6.0% 調降為 4.7%。泰國與越南也因疫情惡化，成長率分別從 3% 與 6.7%，被調降為 0.8% 與 3.8%。疫情控制較佳的新加坡，成長率則從 6.0% 上調到 6.3%。

東南亞是僅次於中國的全球製造重鎮。韓國工業聯合會（Federation of Korean Industries, FKI）指出，截至 2019 年，中國占亞洲貿易總額的 31.2%，東協 6 個成員國（菲律賓、印尼、越南、泰國、新加坡和馬來西亞）的占比，已達到 30.8%。2016 年至 2020 年間，全球對東協十國的直接投資達 7,310 億美元，已超過同期對中國投資的 6,989 億美元。顯見東協正在取代中國，成為全球供應鏈中心。³ 2021 年初，全球航運市場因需求強力反彈，導致嚴重的供不應求，出現缺櫃、塞港等狀況。但 Delta 變種病毒引發的新一波感染，又讓東南亞各國許多工廠被迫停產，對全球產業鏈造成衝擊。

2 “Asian Development Outlook 2021 Update,” *Asian Development Bank*, September 2021, <https://reurl.cc/Q6bjN0>.

3 請見〈南韓產業團體：東協正在取代中國 成為全球供應鏈中心〉，《自由時報》，2021 年 9 月 13 日，<https://reurl.cc/35NrzL>；Lisa & May，〈東協可能取代中國 成為全球製造中心〉，國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心科技產業資訊室，2021 年 8 月 26 日，<https://reurl.cc/q18EnD>。

參、印太疫情的國際因素

一、COVAX 疫苗機制

COVAX 是由世界衛生組織等機構聯合創建的「新冠病毒工具取得加速器」(Access to COVID-19 Tools Accelerator, ACT-Accelerator) 之下，疫苗、診斷、治療與衛生系統四大支柱之一。COVAX 宗旨在確保疫苗的公平分配，特別是分配給全球所得較低的國家。負責 COVAX 運作的，除世衛組織外，還有聯合國兒童基金會 (United Nations Children's Fund, UNICEF)、全球疫苗暨免疫聯盟 (Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI)、流行病防備創新聯盟 (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, CEPI)。2021 年初已有 192 個國家與經濟體加入 COVAX，包括 92 個中低收入國家及 100 個自費參與國家／地區。

2020 年 12 月，美國各地開始接種疫苗。當時已開發國家已向各大疫苗廠商預購 100 多億劑疫苗。若無國際機制協助，低收入國家可能要等到 2023 年或 2024 年才能取得疫苗。但在 COVAX 機制的努力下，2021 年 2 月 24 日，第一批 60 萬劑 AstraZeneca 疫苗就運抵迦納。這是全球公衛治理體系的一大進步。

COVAX 原本規劃在 2021 年底前，向全球配送至少 20 億劑疫苗，其中 13 億劑運往 92 個中低收入國家，使全球 20% 的人口能夠順利接種。但因各疫苗廠生產延宕、富裕國家囤積疫苗、原本承擔主要疫苗生產的印度出現嚴重疫情等因素影響，COVAX 配送的疫苗進度嚴重落後。至 2021 年 9 月 30 日，COVAX 已向全球 144 個國家與地區配送疫苗，但送達的疫苗總數只有 5.59 億劑，達成率僅 27.95%，與預定進度仍有頗大差距。⁴

⁴ COVID-19 Vaccine Deliveries, COVID-19 Vaccine Market Dashboard, UNICEF, <https://reurl.cc/jgG1WM>.

二、中俄疫苗外交

取得緊急使用授權後，新冠肺炎疫苗在美歐開始實施接種。雖然幾支主要的疫苗都是由美歐廠商研發製造，但從 2020 年底到 2021 年 4 月間，西方國家的疫苗出口量甚少。只有印度向外輸出 6,000 多萬劑由阿斯利康藥廠（AstraZeneca）授權生產的 Covishield 疫苗（即印度版的 AZ 疫苗）是例外。這段期間，國際市場見到的主要是中國與俄羅斯生產的疫苗。這也是中俄疫苗外交的「黃金時期」。

（一）中國的疫苗外交

中國出口的疫苗，主要是國藥集團（Sinopharm）與科興公司（Sinovac）生產的疫苗。根據總部位於北京的播銳智諮詢公司（Bridge Consulting）追蹤統計，截至 2021 年 9 月 27 日，中國已向國外出售 12.84 億劑疫苗，捐贈 6,855 萬劑疫苗，並運送了 8.84 億劑疫苗。⁵ 但雖然中國疫苗外交宣傳響亮，但北京捐贈的疫苗數量，其實僅占其全部輸出疫苗的 5.33%（詳如表 12-1）。

表 12-1 中國出售、捐贈與運達各主要地區的新冠疫苗

（單位：百萬劑）

	亞太地區	拉美地區	歐洲地區	非洲地區	合計
購買	700.13	388.09	118.72	77.60	1,284.54
捐贈	50.76	2	1.48	14.31	68.55
合計	750.89	390.09	120.20	91.91	1,353.09
已送達	520.90	241.40	47.50	61.90	871.50
送達比例	69.37%	61.88%	39.52%	67.35%	64.41%

資料來源：作者依據 Bridge Consultant 資料（截至 2021 年 9 月 27 日）製表。

⁵ China COVID-19 Vaccine Tracker, *Bridge Consulting*, August 23, 2021, <https://reurl.cc/0j5Q1K>.

以區域來看，中國的疫苗外交有明顯戰略考量。其主要出口地區為亞洲及中南美洲，其次是歐洲和非洲。美國智庫外交關係協會（Council on Foreign Relations, CFR）下，聚焦國際公衛議題的「思考全球衛生」（Think Global Health）網站，在 2021 年 4 月底的一份報告也指出，中國承諾提供疫苗的 65 個國家中，有 63 個都是「一帶一路」倡議的參與者。以個別國家來看，印尼和柬埔寨是中國疫苗的最大出口國與捐贈國。其中，柬埔寨是中國的從屬國，而印尼是東南亞最大且疫情最嚴重的國家，由此可見中方的策略考量。除雙邊疫苗交易及援助之外，北京也試圖藉由疫苗倡議，進一步強化中國在區域的領導地位。6 月 23 日，王毅在北京主持「一帶一路亞太區域國際合作高級別視訊會議」，與會的 29 個國家共同發起《一帶一路疫苗合作夥伴關係倡議》，東協 10 個會員國全都參與其中。⁶

（二）俄羅斯的疫苗外交

俄羅斯的衛星五號疫苗（Sputnik V）是由俄羅斯直接投資基金（Russian Direct Investment Fund, RDIF）與位在莫斯科的加馬列亞流行病與微生物學國家研究中心（Gamaleya National Research Center of Epidemiology and Microbiology）合作開發。根據 Statista 公司的統計，衛星五號疫苗主要出口到中亞、東歐、拉丁美洲部分國家；在印太地區的銷售及合作國家不多，僅有中國、印度、南韓、尼泊爾與越南，對區域秩序的影響有限。

雖然衛星五號已在全球 70 個國家取得緊急使用授權，但生產進度並不順利。2021 年 5 月，媒體報導指出，俄羅斯已承諾 8 億劑疫苗，但產出只有 3,300 萬劑。Statista 公司的資料則顯示，衛星五號在全球共取得 6.17 億的訂單，在印太區域的客戶，包括印度購買 2.5 億劑、尼泊爾購買 2,500 萬劑，與越南購買 2,000 萬劑。另外，俄羅斯已授權在南韓、印度、中國等國家製造衛星五號疫苗，生產量達 33.45 億劑（如表 12-2）。

6 〈「一帶一路」疫苗合作夥伴關係倡議〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 6 月 24 日，<https://reurl.cc/VEKraA>。

表 12-2 俄羅斯疫苗在印太地區的銷售與生產

(單位：百萬劑)

國家	訂購數量	授權生產數量
中國	-	260
印度	250	1,152
尼泊爾	25	-
南韓	-	1,850
越南	20	

資料來源：Statista，截至 2021 年 9 月 20 日，<https://reurl.cc/6aAyKOa>。

三、「四方安全對話」的疫苗對策

印度擁有全球最大疫苗生產商印度血清研究所 (Serum Institute of India Pvt. Ltd.)，原本是 COVAX 疫苗機制下的主要供應國。⁷ 2021 年 3 月，美、日、印、澳「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD) 高峰會後，印度也承擔在 2022 年底前，提供印太地區 10 億劑疫苗的重任。但因疫情在 3 月間惡化，印度外交部在 3 月下旬宣布停止疫苗出口，優先將疫苗向印度供應。QUAD 陣營原本用以抗衡中俄疫苗外交的策略因而中止。

美國疫情在 4 月間趨緩後，拜登總統於 5 月 17 日宣布，將向外國無償提供 8,000 萬劑疫苗 (25% 由美國直送，75% 透過 COVAX 分送)，且無任何附帶條件。根據美方公布的資料，首批 2,500 萬劑疫苗中，透過 COVAX 捐贈給亞洲 (含太平洋島國) 的有 700 萬劑疫苗，另有 600 萬劑由美國自行送給區域優先國家及夥伴國家，包括南韓與印度。第二批 5,500 萬劑疫苗中，透過 COVAX 捐贈給亞洲的有 1,600 萬劑疫苗，另有 1,400 萬劑由美國自行送給區域優先國家及夥伴國家，包括孟加拉、巴

⁷ 印度血清研究所 (SII)，獲得英國牛津大學和阿斯利康藥廠授權，生產 Covishield 疫苗 (即印度版的 AZ 疫苗)，自 2021 年 1 月起開始出口。

基斯坦、菲律賓、越南、印尼等。⁸ 6月初拜登在歐洲再度宣布捐贈5億劑BNT疫苗，8月開始出貨，送往92個中低收入國家與非洲聯盟。據美國國務院統計，拜登承諾捐贈的5.8億劑疫苗，至9月26日已運送1億6,000萬劑給超過100個國家。⁹

日本也在6月開始無償捐贈的疫苗外交。包括6月及7月捐贈給台灣330萬劑、越南100萬劑；7月1日向馬來西亞、印尼分別提供100萬劑疫苗；7月8日與9日向菲律賓、泰國分別贈送100萬劑。9月，日本再發動新一波疫苗捐贈行動。另外，日本也透過COVAX機制，向東南亞、南亞和太平洋島國提供總計1,100萬劑的疫苗。9月23日，日本首相菅義偉（Suga Yoshihide）表示，日本捐贈的疫苗將達到6,000萬劑。日本的疫苗在宣布後，均迅速送達受贈國。雖然美國與日本的疫苗外交起步較晚，但兩國均為無條件且無償提供品質更好的疫苗，普遍受到各國的肯定與歡迎。

肆、印太區域秩序展望

一、中國疫苗外交並未贏得普遍肯定

中國雖然在填補印太區域疫苗空缺上捷足先登，但其疫苗外交成效有限。因為不少國家對中國疫苗的安全性及有效性存疑，也有回教國家民眾擔心疫苗「不清真」（含有豬隻成分）。2021年6月，印尼26名染疫死亡的醫生中，至少有10人已完成接種兩劑科興疫苗，更引發普遍的關注。不過，在協助相關國家儘早取得疫苗上，中國確實贏得了一定的肯

8 “FACT SHEET: Biden-Harris Administration Unveils Strategy for Global Vaccine Sharing, Announcing Allocation Plan for the First 25 Million Doses to be Shared Globally,” *US White House Press Release*, June 3, 2021, <https://reurl.cc/kZGnGr>; “FACT SHEET: Biden-Harris Administration Announces Allocation Plan for 55 Million Doses to be Shared Globally,” *US White House Press Release*, June 21, 2021, <https://reurl.cc/NrzYVe>.

9 “COVID-19 Vaccine Delivery,” U.S. Department of State, Last Updated: September 26, 2021, <https://reurl.cc/mLeY3A>.

定。另一方面，美國、日本無條件提供的西方疫苗，普遍獲得接受國的歡迎。但 7 月以來，俄羅斯、以色列、英國、法國、德國、美國、中國等國政府，先後宣布為因應傳染力更強的 Delta 病毒，將開始施打疫苗加強針（俗稱疫苗第三劑）。不少人擔心，西方國家對中低收入國家的疫苗支持力度可能因此削弱。幸而印度衛生部長曼達維亞（Mansukh Mandaviya）已宣布，將自 10 月起恢復疫苗出口。9 月 24 日「四方安全對話」首度實體領袖峰會上，印度總理莫迪（Narendra Modi）也進一步表示，將在 10 月底前出口 800 萬劑疫苗。¹⁰

二、疫苗選擇與各國立場高度相關

新冠肺炎疫情爆發前，許多國家已憂心在美中對立激化下，可能被迫在美中兩強之間選邊。2021 年，在美中關係持續惡化的國際氛圍下，各國的疫苗政策似乎也受到影響而自動選擇陣營。例如美國並未通過中俄疫苗的緊急使用權，中國只授權本國研製的五款疫苗施打，遲遲不通過 BNT 疫苗緊急授權。此外，根據美國杜克大學（Duke University）的統計，與美國立場緊密的盟邦夥伴，例如日本、澳洲、紐西蘭、台灣、南韓等，均選擇了西方疫苗，而未購買中國疫苗。與中國關係親近的國家，例如柬埔寨、巴基斯坦則幾乎全數採用中俄製造的疫苗。試圖在美中之間維持平衡或拒絕選邊的國家，例如印尼、馬來西亞、越南，其採購的中俄疫苗與西方疫苗，則呈現幾乎各半的「巧合」。新加坡採取的是另一種策略——採購並施打莫德納與 BNT 疫苗，但不透露數量；接種數據不納入科興疫苗，但同意私人診所購入科興疫苗（購買 20 萬劑）。¹¹

¹⁰ “India to Resume Export of Covid Vaccines from October: Health Minister Mansukh Mandaviya,” *Times of India*, September 20, 2021, <https://reurl.cc/r1RZkZ>; “India Tells Quad Will Allow Export of 8 mln Indo-Pacific Vaccine Doses,” Reuters, September 25, 2021, <https://reurl.cc/AR0yLQ>.

¹¹ Launch and Scale Speedometer, *Duke University*, <https://reurl.cc/W312D7>.

三、各國可能被迫「與病毒共存」

接種疫苗使疫情得到一定的控制，但新冠病毒不斷變種，許多專家已指出「病毒流感化」的可能性。先前部分印太國家因疫苗不足，只能採取限制人員移動的管制措施，並對經濟衝擊提供刺激與補貼。但反覆的補貼政策，導致部分國家財政緊張，貨幣政策強度減弱。長期的封鎖措施，使弱勢民眾陷入經濟困境，對政府不滿升高。同樣地，防疫政策的不確定性，也使企業無法進行中長期的生產調度與策略規劃。若嚴格防疫措施持續，企業必須考慮將部分生產轉移到其他國家，以確保供應鏈不受影響。因此，許多國家可能必須學習「與病毒共存」。一方面加強疫苗接種與個人防疫措施，另一方面鬆綁對人員流動的管制，以使經濟與社會活動恢復。

伍、小結

從樂觀的角度來看，經歷 2020 年新冠肺炎疫情衝擊後，各國逐漸掌握與病毒周旋之道，經濟數據也逐漸轉正。但短期內，全球經濟仍難恢復到新冠肺炎疫情出現之前的水準。而且多種疫苗問世，雖使疫情得到一定程度的緩解，但仍無法殲滅不斷變種的新冠病毒。在民眾生命安全與經濟社會秩序的兩難下，人類可能必須學習與新冠病毒共存。

2020 年新冠肺炎疫情初起時，呼籲美中放下矛盾，攜手面對疫情的聲音頗高，不過，美中兩國的對立非但未曾緩解，反而連疫苗也成為競爭的一部分。世界衛生組織與公衛專家「疫苗正義」的呼聲雖然獲得響應，但 COVAX 機制仍不敵「疫苗民族主義」國內優先的思維，在疫苗取得與送達的進度上嚴重落後。至於印太各國在政治上面臨被迫選邊的問題，從疫苗採購與施打政策上，可以看出大多數國家已經默默地選邊站隊。幾個不願選邊的國家，也透過其疫苗政策，悄無聲息反映了他們的立場。

第十三章 南海戰略競逐對印太區域安全影響

林聖堯*

壹、前言

2016年7月12日，根據《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS）附件七設立的仲裁庭對南海爭端做出了具有重大意義的判決引發了許多法律議題的討論，也為各國在南海活動提供了法律基礎。該判決結果被認為是菲律賓對中國的勝利，亦成為隨後周邊國家反制中國之依據。然而，各國在南海的扞格並未隨著時間的推進而減緩。2021年，除美國持續派遣軍艦航行南海外，亦有許多域外國家相繼響應，中國則透過演習等行動反制。在理念衝突與各方動作頻頻的情況下，無疑加劇南海緊張情勢。本文旨在討論相關國家在南海的行動及其對區域安全的影響。首先，說明美中南海秩序建立上的衝突；接著，探討以美中為首國家在南海的作為，以及域外國家的參與；最後，討論前述國家在南海頻頻動作對印太區域的影響。

貳、南海國際秩序的建立與齟齬

一、拜登政府延續「自由開放的印太」之理念

2021年2月19日國務院發言人普萊斯（Ned Price）即表示「美國重申2020年7月13日關於中國在南海非法和過度的海洋主張的聲明」。¹隨後於3月，強調重建與盟友關係的拜登政府將四方安全對話升級到領導人層級，並以領導人名義發布聯合聲明闡述印太願景。聲明中並未提及中

* 國防安全研究院國家安全研究所政策分析員。

¹ “Department Press Briefing—February 19, 2021,” *U.S. Department of State*, February 19, 2021, <https://www.state.gov/briefings/departments-press-briefing-february-19-2021/>.

國，但強調建立一個自由、開放、不受脅迫的區域，並共同致力於促進基於國際法的自由、開放的秩序。² 4月，拜登（Joe Biden）在白宮接見日本首相菅義偉（Suga Yoshihide），是拜登上任以來首位面對面會晤的外國領導人。在美日領導人聯合聲明中，再次提到「發展一個自由開放的印太地區的共同願景」。³

儘管美國經歷改朝換代，但促進印太地區的「自由與開放」顯然仍是美國對該區域的主要政策。

二、「以規則為基礎的國際秩序」和「以國際法為基礎的國際秩序」

除了自由開放的印太願景之外，「以規則為基礎的國際秩序」作為美國對外價值論述以及制衡中國行為的政策同樣扮演著重要的角色。2021年5月的七大工業國即於聯合聲明中表示「致力於加強開放社會、共同價值觀和以規則為基礎的國際秩序」，並呼籲中國「建設性地參與以規則為基礎的國際體系」。⁴ 5月21日拜登與韓國總統文在寅（Moon Jae-in）雙邊領袖會談後的聯合聲明中再次強調「反對一切破壞穩定或威脅『以規則為基礎的國際秩序』的活動」。⁵ 顯見「以規則為基礎的國際秩序」已成為美國與盟友建立國際秩序的核心論述。

與西方國家互別苗頭的乃中國所主張之「以國際法為基礎的國際秩序」。在聯合國成立75周年峰會上，習近平即表示「堅定維護以聯合國

2 “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad,’” *The White House*, March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>.

3 “U.S.-Japan Joint Leaders’ Statement: ‘U.S.-JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA,’” *The White House*, April 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>.

4 “G7 Foreign and Development Ministers’ Meeting: Communiqué,” *EEAS*, May 5, 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/97842/g7-foreign-and-development-ministers%E2%80%99-meeting-communic%C3%A9_en.

5 “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” *The White House*, May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>.

為核心的國際體系、『以國際法為基礎的國際秩序』」，並強調「成為國際法治的倡導者和維護者」。⁶ 2021年5月，在安理會上，王毅於其發言中重申「堅持真正的多邊主義」並強調「國際規則應該以國際法為基礎」，⁷ 暗示美國操作多邊主義以針對中國。另外，中共中央外事辦主任楊潔篪的撰文指出，中國堅定維護以聯合國為核心的國際體系和以國際法為基礎的國際秩序，反對以多邊主義之名行單邊主義之實的「偽多邊主義」。⁸

拜登上任後加強了要求中國遵守「以規則為基礎的國際秩序」的呼聲，同時呼籲盟友加入並採取相關強制措施。中國則主張聯合國在全球治理中的核心地位以及國家主權至上的基本原則。對中國而言，西方國家所主張的「以規則為基礎的國際秩序」是一個模糊的術語。同樣受西方國家指責的俄羅斯，其外長拉夫羅夫（Sergey Lavrov）則表示西方並不再關心國際法規範，只是要求每個行為者遵循西方的規範和秩序。⁹

參、南海戰略競逐情勢

一、美國追求自由開放的印太

2021年1月，時任國務卿龐培歐（Michael Pompeo）即就保護和維護自由開放的南海做出新聞聲明，強調所有國家都應於該區域享有受到國際法所保障的權利和自由，並表示將繼續採取行動，直到看到北京停止在南

6 〈習近平在聯合國成立75周年紀念峰會上發表重要講話〉，《中華人民共和國國防部》，2020年9月22日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2020-09/22/content_4871568.htm。

7 〈團結起來踐行真正的多邊主義〉，《中國人民共和國外交部》，2021年5月8日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1874345.shtml>。

8 〈楊潔篪談中共外交成果 功勞都歸習近平〉，《中央通訊社》，2021年7月3日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202107030085.aspx>。

9 “Foreign Minister Sergey Lavrov’s Remarks at the Meeting of the UN Security Council, ‘Maintenance of International Peace and Security: Upholding Multilateralism and the United Nations-centred International System,’ Held via Videoconference,” *Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, May 7, 2021, https://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4721942.

海的脅迫行為。¹⁰

（一）持續執行自由航行行動

拜登上任後延續「自由開放的印太」的核心價值，持續進行航行自由行動（freedom of navigation operation）以挑戰中國對南海的主張。2021年2月5日，海軍第七艦隊完成拜登總統上任以來在南海的首次航行自由行動。該次行動在西沙群島附近主張航行權利和自由，除了挑戰單方面對無害通過施加任何授權或提前通知要求外，還對中國於1996年宣布的包括西沙群島在內的直線基線提出質疑。¹¹截至8月為止，美國已於南海進行四次航行自由行動，分別三次於西沙群島、一次於南沙群島進行。¹²

（二）展現深化與東協國家關係的態度

2021年7月27日開始美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）出訪東南亞，造訪新加坡、越南和菲律賓，是拜登上台以來第一位被派往東南亞的主要內閣成員。在新加坡國際戰略研究所發表的演講中，除了當前疫情，還強調穩定、開放和繁榮的印太地區的重要性以及建立以規則為基礎的國際秩序。¹³在越南，奧斯汀與越南國防部長潘文江（Phan Văn Giang）同意優先在某些領域開展軍事合作，其中包括對抗新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）的軍事醫療服務合作、提高海上執法能力等。¹⁴至

¹⁰ “Protecting and Preserving a Free and Open South China Sea,” *U.S. Department of State*, January 14, 2021, <https://2017-2021.state.gov/protecting-and-preserving-a-free-and-open-south-china-sea/index.html>.

¹¹ “7th Fleet Destroyer Conducts Freedom of Navigation Operation in South China Sea,” *Commander, U.S. 7th Fleet*, February 5, 2021, <https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/2494240/7th-fleet-destroyer-conducts-freedom-of-navigation-operation-in-south-china-sea/#.YBz2a2BKNqs.twitter>.

¹² “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas,” *Congressional Research Service*, August 4, 2021, <https://sgp.fas.org/crs/row/R42784.pdf>.

¹³ “Transcript: US Defense Secretary Austin’s speech in Singapore,” *Nikkei Asia*, July 27, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Transcript-US-Defense-Secretary-Austin-s-speech-in-Singapore>.

¹⁴ “Vietnam, US Military Medics to Cooperate in Covid-19 Prevention,” *VNEXPRESS*, July 29, 2021, <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-us-military-medics-to-cooperate-in-covid-19-prevention-4332493.html>.

於菲律賓，過去一年半來總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）不斷威脅要廢除《美菲軍隊互訪協定》（*Philippines–United States Visiting Force Agreement*, VFA）。根據該協議，美國軍隊可以使用菲國軍事基地，廢除該協議無疑不利美國於印太地區的布局。但在隨後的新聞發布會上，菲國防長羅倫札納（Delfin Lorenzana）表示總統決定撤回《美菲軍隊互訪協定》的終止程序，¹⁵ 這無疑是奧斯汀訪問東南亞最重要的成果。

8月3日美國國務卿布林肯（Antony Blinken）於華府與印尼外長勒特諾（Retno Marsudi）會面，會後宣布美啟動戰略對話，承諾雙方會在捍衛南海航行自由等議題上合作。¹⁶ 8月下旬，副總統賀錦麗（Kamala Harris）先後訪問新加坡與越南，在談話中譴責中國在南海的作為並主張維護以規則為基礎的國際秩序。¹⁷ 在短短兩個月內國防部長與副總統接連出訪，除了顯示東南亞國家的重要性外，更表現出美國積極拉攏盟友以對抗中國在南海的頻頻動作。

（三）聯合軍演展現嚇阻能力

美國於2021年8月2日至8月27日進行「2021年全球大規模演習」（Large Scale Global Exercise 21, LSGE21），該演習是國防部制定的演習，並由印太司令部執行。其中參與者包括美國陸、海、空軍部隊和海軍陸戰隊，及英國武裝部隊、澳洲國防軍和日本自衛隊。該演習的目的乃加強與盟友的合作以維持區域穩定，並加強以規則為基礎的國際秩序及維持一個自由開放的印太地區。¹⁸ 此次聯合軍事演習涵蓋範圍從東海、南海到東地

¹⁵ “‘As if Nothing Happened’: Duterte Nixes Termination of PH-US VFA, Says Lorenzana,” *Manila Bulletin*, July 30, 2021, <https://mb.com.ph/2021/07/30/as-if-nothing-happened-duterte-recalls-termination-of-ph-us-vfa-lorenzana-says/>.

¹⁶ 〈美國偕印尼 捍衛南海航行自由〉，《中時新聞網》，2021年8月5日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210805000672-260309?chdtv>。

¹⁷ 〈賀錦麗東南亞訪問尾聲 指美國將對南海問題「大聲疾呼」〉，《中央廣播電台》，2021年8月26日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2109615>。

¹⁸ “U.S. Indo-Pacific Command Will Conduct Large Scale Global Exercise 21,” *U.S. Indo-Pacific Command*, August 2, 2021, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/2716767/us-indo-pacific-command-will-conduct-large-scale-global-exercise-21/>.

中海和黑海，橫跨範圍廣大，同時向中國以及俄羅斯傳達美國擁有同時應對多條戰線的訊號，可以將該次行動理解為美國正為防止全面性世界大戰建構聯合嚇阻力量。¹⁹

二、中國堅定維護主權

（一）透過國內立法建立南海秩序

2021年2月1日，《中華人民共和國海警法》正式實施，海警機構有權採取包括使用武器在內的一切必要措施制止侵害，²⁰甚至在來不及警告或者警告後可能導致更為嚴重危害後果的，可以直接使用武器。²¹值得注意的是，未經主管機關批准在中國管轄海域和島礁建造建築物，海警機構有權責令其停止上述違法行為或者限期拆除；對拒不停止違法行為或者逾期不拆除的，海警機構有權予以制止或者強制拆除。²²若南海島礁聲索國在南海島礁上建築結構設施，將有可能遭強制拆除。該法的通過引起許多國家關切，美國國務院發言人表示「允許海警破壞其他國家的經濟結構並使用武力捍衛中國在爭議地區的海洋主張，強烈意味著該法律可用於恐嚇中國的海上鄰國」。²³

此外，全國人大常委會於4月通過修改《中國人民共和國海上交通安全法》，並於9月1日施行。修訂後的法律規定特定外國籍船舶進出中華人民共和國管轄海域，應向海事管理機構報告，包括「法律、行政法規或者國務院規定的可能危及中華人民共和國海上交通安全的其他船舶」。²⁴

¹⁹ 江忻杓，〈美國「全球大規模演習」的戰略涵義〉，國防安全研究院，2021年8月11日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3441/美國「全球大規模演習」的戰略涵義。

²⁰ 〈中華人民共和國海警法〉，中華人民共和國國防部，2021年1月23日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2021-01/23/content_4877678.htm，第22條。

²¹ 〈中華人民共和國海警法〉，第48條、第49條。

²² 〈中華人民共和國海警法〉，第20條。

²³ “US Concerned at Chinese Law Allowing Coast Guard Use of Arms,” *Financial Times*, February 20, 2021, <https://www.ft.com/content/14d52b20-b104-4d59-a8e0-ef211e1b08c4>.

²⁴ 〈中華人民共和國海上交通安全法〉，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2021-04/30/c_1127394062.htm，第54條。

中國得以為維護海上交通安全、保護海洋環境，阻止外國船舶進入所謂管轄海域。

（二）海上民兵與灰色地帶戰略

自 2021 年 3 月起，多達 220 艘中國船舶停泊於南沙群島牛軛礁（Whitsun Reef）海域，菲國防長指出該行為是對該地區的軍事挑釁行動，要求中國停止該行動，並認為這些船舶乃「海上民兵」。²⁵ 4 月 6 日中國外交部例行記者會上，趙立堅指出「牛軛礁是中國南沙群島的一部分，中方漁船在那裡作業、避風合理合法」。²⁶ 這樣的情況並未因菲國抗議而停止，菲律賓媒體指出，5 月仍可見中國民兵船隻於菲律賓專屬經濟區內活動。²⁷

美國海軍陸戰隊大學教授吉爾（Jill Goldenziel）指出，中國在尋求控制南海的過程中愈來愈多透過「海上民兵」作為其軍事行動的一部分。中國利用民兵湧入南海有爭議的島礁甚至占領，這對美國的航行自由構成巨大挑戰。這些漁船還與商船和軍艦碰撞，但操縱這些船隻的漁民是平民，美國無法隨意做出反擊。²⁸

（三）軍演展現武力

南海是中國重要的練兵場，同時也藉由軍事演習向挑戰中國南海主張的國家提出警告。2021 年 1 月 27 日至 30 日，禁止船隻進入北部灣（Gulf of Tonkin）到中國西南部雷州半島西部之間的海域。該軍演被認為是北京

25 “South China Sea Dispute: Huge Chinese ‘Fishing Fleet’ Alarms Philippines,” *BBC News*, March 21, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-56474847>.

26 〈2021 年 4 月 6 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，2021 年 4 月 6 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1867092.shtml。

27 “Nearly 300 Chinese Vessels Still Scattered in West Philippine Sea, Says Task Force,” *ABS-CBN News*, May 12, 2021, <https://news.abs-cbn.com/news/05/12/21/287-chinese-vessels-west-philippine-sea-may122021>.

28 Jill Goldenziel, “The U.S. Is Losing The Legal War Against China,” *Forbes*, August 3, 2021, <https://www.forbes.com/sites/jillgoldenziel/2021/08/03/the-us-is-losing-the-legal-war-against-china/?sh=47141ee56cab>.

對美國軍事行動的回應，同時也是中國正在試探拜登，表明已經做好與美國保持對抗的姿態。²⁹ 3月，中國發布另一個航行限制通知，於雷州半島以西，南海半徑5公里內的區域舉行。自2020年7月以來，中國已在該地區舉行了多次軍事演習，表明該地區是演習的例行地點，該次演習則正值美國再度頻繁對中國沿海地區及南海水文環境進行近距離偵察行動。³⁰ 中國於南海軍演已成常態，而2021年8月6日到10日的演習據稱創下南海演習規模新紀錄，涵蓋多達10萬平方公里，並於演習期間禁止任何船隻駛入。³¹

三、域外國家的參與

除了印太地區周邊國家外，2021年2月時法國核動力攻擊潛艦「翡翠號」(*Émeraude S604*)和支援艦「塞納號」(*BSAM Seine*)穿過南海海域。法國國防部長表示，該次行動證明了法國海軍長期遠地部署的能力，與澳洲、美國和日本戰略夥伴並肩。³² 8月「伊莉莎白女王號」(*HMS Queen Elizabeth*)從東大西洋及地中海出發，是打擊群首次執行遠洋任務，也藉此表現英國可以在印太地區做出貢獻。打擊群5月開始首次操演航程，且是首度航向印太區域，並規劃與美國、印度、新加坡、日本、南韓、澳洲等區域盟友聯合演訓。³³ 另外，德國海軍亦派遣「拜仁號」(*Bayern*)巡防艦前往南海進行長途航行，表明其支持多國為制止中國在該地區的擴張

²⁹ 林森，〈軍事專家指 中國南海軍演是對美國的「試水」行動〉，《美國之音粵語網》，2020年1月28日，<https://www.voacantonese.com/a/china-drills-20210128/5755159.html>。

³⁰ “China to Hold Month-long Military Drills in South China Sea,” *Global Times*, February 28, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202102/1216821.shtml>。

³¹ 〈有史以來最大！中國展開10萬平方公里南海軍演 美軍踢館回應〉，《NewTalk新聞》，2021年8月7日，<https://newtalk.tw/news/view/2021-08-07/617033>。

³² 〈法國軍艦高調通過南海 學者分析：釋放無懼訊號〉，《中央通訊社》，2021年2月14日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102140005.aspx>。

³³ 〈英航母「伊莉莎白女王號」駛入菲律賓海：展現維護印太安全決心〉，《ETtoday新聞雲》，2021年8月2日，<https://www.ettoday.net/news/20210802/2045646.htm>。

主義所做的努力。德國國防部長的聲明表示該行動「是穩定、繁榮和以規則為基礎的多邊秩序的象徵」。³⁴

肆、對印太區域的影響

一、南海緊張情勢難以降溫

適逢南海仲裁案 5 周年，美國國務卿布林肯表示，以規則為基礎的海洋秩序在南海受到嚴重威脅，並呼籲中國遵守國際法。³⁵ 面對美國的聲明，中國外交部發言人趙立堅六點反駁美國立場並稱仲裁案廢紙一張，敦促美國停止濫用國際法，停止在南海挑釁滋事，遵守以《聯合國憲章》為核心的國際法，尊重中方在南海的主權權益。³⁶ 同樣的立場於中國外交部部長王毅參加東亞峰會外長會議中的發言再次被重申，其以「四個尊重」呼籲各國尊重區域國家為維護和平所做的努力，要求域外國家不要將手伸進南海。³⁷ 從仲裁結果出爐至今，美中兩國對各自主張採堅定之立場，前述論述也充分顯示中美兩國就南海的定位仍存在相當大的分歧。

拜登承襲了過去美國「自由與開放的印太」政策，上任後即派遣軍艦前往南海進行航行自由行動，同時與盟友進行聯合軍演嚇阻中國。中國亦不甘示弱，除了在南海持續進行軍事演習外，還透過國內法制定《海警法》及《海上交通安全法》以加強其海域執法，企圖藉由國內法來加強保護自己的利益，並建立中國說了算的南海秩序。然而，由於美國頻繁在南海進行航行自由行動以挑戰中國的主張，過程中會經過距離島礁 12 浬的海域，若中國於該海域內強力執法，將進一步加劇南海緊張局勢。

³⁴ “German Frigate Departs for the South China Sea,” *Maritime Executive*, August 3, 2021, <https://www.maritime-executive.com/article/german-frigate-departs-for-the-south-china-sea>.

³⁵ “Fifth Anniversary of the Arbitral Tribunal Ruling on the South China Sea,” *U.S. Department of State*, July 11, 2021, <https://www.state.gov/fifth-anniversary-of-the-arbitral-tribunal-ruling-on-the-south-china-sea/>.

³⁶ 〈2021 年 7 月 12 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，2021 年 7 月 12 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1891432.shtml。

³⁷ 〈王毅強調在南海問題上應做到「四個尊重」〉，中華人民共和國外交部，2021 年 8 月 5 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1897509.shtml>。

二、南海議題「國際化」

中國一直都採取外部勢力不應介入南海爭議的立場，主張南海問題國際化將不利於問題的解決。這樣的立場也可見於中國對美國、英國、法國、德國等國於該海域出現時的抗議中。《南海各方行為宣言》及《南海行為準則》則是另一個中國包裝南海議題區域化的工具，由於中國不願意域外國家介入南海問題，因此鼓勵其他國家尊重《準則》所列原則。中國力圖將南海塑造成僅是中國與南海聲索國之間的問題，進而排除域外國家介入。

惟值得注意的是，在拜登政府積極推動多邊主義、聯合更多盟友的情況下，南海議題難以侷限於周邊國家。美國除持續在南海進行航行自由行動，2021年8月舉行的全球大規模演習甚至涵蓋了非南海沿海國，包括澳洲、英國、日本。2月時法國核子動力攻擊潛艦翡翠號和支援艦塞納號穿過南海海域、8月英國伊莉莎白女王號的到來，以及預計將於12月中穿越南海的拜仁號，是自2002年以來第一艘穿越該地區的德國軍艦。種種跡象皆顯示南海議題朝向國際化發展的趨勢不可避免。

伍、小結

回顧2021年南海競爭的情勢，南海的局勢仍不斷升溫且更加複雜。美國主張「以規則為基礎的國際秩序」在南海受到嚴重的挑戰，並呼籲中國遵守。中國則認為美國提出的秩序觀與事實不符且用語模糊，是個「偽多邊主義」，並擁護「以國際法為基礎的國際秩序」，要求美國尊重中國主權。在南海秩序的基礎上，美中存在截然不同的主張，也奠定美中在該區域的競逐情勢難以降溫。為了捍衛及維護各自立場，美國透過航行自由行動來挑戰中國的海洋主張，並拉攏盟國共同參與該區域的行動。至於中國，在軍事上持續透過軍事演習來展現自己的能力；在政治上透過國內立法來建立符合其期待的秩序，以達到對南海更嚴格的執法；同時，藉由海上民兵執行灰色地帶行動。

除了美中作為南海主要的行為者外，域外行為者亦扮演著重要的角色。以美國為首的盟友除了參與聯合軍事演習外，亦單獨派遣船艦航行南海，某些程度而言是對中國在南海主張的挑戰，也使得南海議題不可避免地國際化與複雜化。料想在拜登政府力推多邊主義的政策下，美國與盟友共同介入南海乃至於印太區域的行動或常態化。

壹、前言

在全球化的生產體系中，肇因於比較利益差異的國際分工，各國在產品價值鏈的不同階段提供各自的貢獻。在全球化的生產過程中，零組件與半成品在不同國家製造，一項終端消費產品已不太可能僅由一國製造，因此，產業內貿易成為國際貿易中的重要的一環，也帶動供應鏈的興起。供應鏈常碰到問題，例如運輸延誤（國內與跨境）、關鍵物資獲取延誤或無法再次獲取（例如備用供應商與關鍵供應商來自同一來源或供應商倒閉）、庫存不足等現象，常造成生產線停工，例如今（2021）年各大車廠因車用晶片缺料而導致停工。美中貿易紛爭與新冠肺炎疫情不僅加深供應鏈安全問題，如封城帶來的人員流動限制、工廠被迫停工、港口塞港，導致供應鏈斷鏈。如何強化供應鏈韌性（Supply Chain Resilience）成為2020年以降最熱門的話題之一。

擁有全球六成國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）與大量年輕人口的印太區域在美中對抗下成為美國及其盟友與中國抗衡重要戰略區域，而面對全球供應鏈重組之際，台商除了因轉單效應，積極將大陸的生產基地回流台灣外，也將部分產線移往東南亞與印度。台資企業前往印太地區投資案例大增，影響整體台灣產業供應鏈的移動布局，進而導致全球供應鏈的重新洗牌，重要性不容小覷。本文針對印太區域供應鏈變動原因、現況與台商未來可能著墨之處，依序分析如後。

* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

貳、美中對抗與新冠肺炎疫情對供應鏈衝擊

作為世界工廠的中國，過去的生產基地大多分布於東南沿海，但隨著勞動成本上升，有部分廠商，特別是傳統勞力密集的產業，已經開始將工廠移往勞動力更豐沛的區域，如中國大陸內陸省份或是東南亞國家。美中對抗加深大陸零組件廠商的疑慮，其對供應鏈的影響可以分成前後兩階段來看，首先是貿易戰；其次是科技戰。

一、美中對抗對供應鏈衝擊

從 2018 年 3 月 22 日川普政府發布「中國經濟侵略」備忘錄，¹ 提出對價值超過 500 億美元的中國進口商品徵收 25% 的關稅，中國政府立即進行了報復，對美國進口的類似價值的產品徵收關稅之後，美中開啟互課關稅報復的關稅戰（參見表 14-1）。因美方的供應鏈大多來自中國，在關稅戰開始後，一時找不到完整的替代廠商，所以關稅幾乎完全轉嫁到美國消費者身上。² 另根據一項研究顯示，美國對中國提高的關稅導致了約 78 億美元的福利損失（占美國 GDP 的 0.04%）。³ 雖然美方在貿易戰中受創，但也讓中國出口到美國的比重大幅衰退，使得 2020 年成為近 30 年來美國在中國進出口中的比重最低的一年，也造成了「脫鉤」（Decoupling）與供應鏈遷移現象，例如由於大部分自中國遷移出的廠商主要遷移到越南、泰國與台灣等，因此造就這些國家產品輸美比重增加。但是此種現象隨著時間而有不同的發展。

1 “Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation,” *The White House*, March 22, 2018, <https://reurl.cc/WXq4gk>.

2 Pablo Fajgelbaum, et al., “The Return to Protectionism,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 135, No. 1, February 2020, pp. 1-55.

3 Mary Amiti, Stephen Redding and David Weinstein, “The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33, No. 4, Fall 2019, pp. 187-210.

表 14-1 中美貿易戰影響商品金額

時間 (年/月)	美對中		中對美	
	影響金額	方式	影響金額	方式
2018/3-4	400 億美元	鋼鐵 25% 關稅、鋁製品 10%，非僅針對中國	30 億美元	廢鋁和冷凍豬肉 (25%)，堅果、水果、乾果、葡萄酒 (15%)
2018/6	340 億美元	818 項，包含飛機零件、半導體等 (25%)	340 億美元	大豆、小麥、電動車、海鮮等 (25%)
2018/8	160 億美元	279 項，包括重油製品、潤滑劑、塑膠製品、鋼鐵結構體、光敏半導體、電路保護裝置、二極體 (25%)	160 億美元	333 項，包含醫療設備、能源產品、運輸設備 (25%)
2018/9	2,000 億美元	5,745 項，包含紡織、化學、家具等 (10%，2019 年提高至 25%)	600 億美元	5,207 項，包含化妝品、珠寶、電玩等 (5% 或 10% 或)
2019/9	1,100 億美元	農產品、服飾、廚具等 (15%，後協議至 7.5%)	250 億美元	原油 (5%)，農產品 (額外 5-10%)

資料來源：Eric Martin, James Mayger, “U.S.-China Trade Booms as If Virus, Tariffs Never Happened,” *Bloomberg*, July 22, 2021, <https://reurl.cc/V5RagQ>.

美中貿易戰讓廠商意識到過度仰賴外包 (Outsourcing) 與供應來源過於集中所帶來供應鏈可能突遭中斷的缺陷，因此，供應鏈韌性與多生產基地的需求增加，然而，這將減低大量生產 (mass production) 效率與製造成本上升。⁴

雖然美中兩國關稅大幅增加，甚至在某些情況下高達 25%，對貿易衝擊甚大，但全球供應鏈雖受挫但並沒有全面瓦解。在拜登上台後，持續對於供應鏈在國家安全議題多所著墨。在今年 2 月拜登下令對關鍵供應鏈進行審查，要求執行機構在 100 天內報告美國獲得關鍵商品的風險，儘管沒有明確針對中國，但該審查是拜登政府更廣泛的戰略的一部分，目的是在面臨世界第二大經濟體帶來的挑戰時增強美國的競爭力。

⁴ “Gartner Survey Reveals 33% of Supply Chain Leaders Moved Business Out of China or Plan to by 2023,” *Gartner*, June 24, 2020, <https://reurl.cc/emW5gm>.

2020年11月，上海美國商會（AmCham）發布的《2020年中國商業報告》（*2020 China Business Report*）認為，即便雙方在高漲的貿易戰壓力下，在陸美商並無大舉遷出中國的現象，該報告顯示（參見圖14-1）中美貿易戰對於美商投資意向的影響力較2019年減少，而預計將生產活動自中國移往非美國區域者，占14%，7%表示會移往中國其他區域或移出中國，會回流美國者只有3.7%。這27.7%移出中國者中，僅有1.8%會完全移出中國，其他移出比例都在30%以下，顯示中國仍是重要的市場，廠商採取維持在各個市場參與。

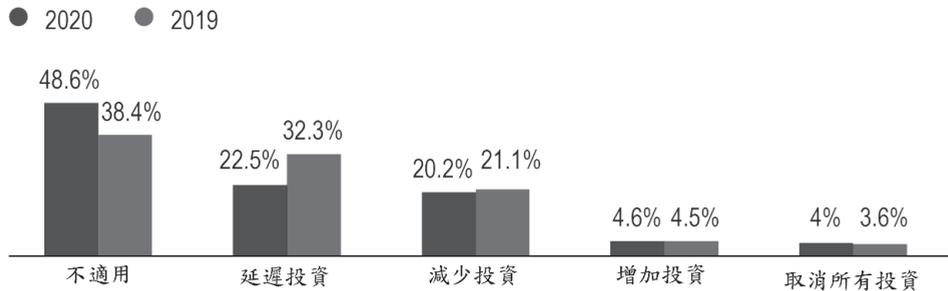


圖 14-1 關稅和美中貿易緊張局勢對上海美國企業投資計畫的影響

資料來源：The American Chamber of Commerce in Shanghai and PwC China, *2020 China Business Report*, November 2020, <https://www.pwccn.com/en/consulting/china-business-report-sep2020.pdf>, p. 23.

在日本方面，根據日本貿易振興機構（Japan External Trade Organization, JETRO）在2019年的調查，受到美中衝突的影響，大約有2.8%的廠商選擇移出生產基地，以大企業為主，占大企業比例4.4%，中小企業僅2.5%。⁵

⁵ 〈米中摩擦が組み替えるアジアのサプライチェーン〉，日本貿易振興機構，2020年4月3日，<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2020/0401/d798e2287994e498.html>。

二、新冠肺炎疫情對供應鏈衝擊

2020年初，雖然許多大公司體認到必須減少對中國供應的依賴，以降低美中貿易戰所帶來的衝擊，然而實際進展緩慢，主要原因還是在於調整供應鏈所費不貲。然2019年12月底自中國所爆發新型冠狀病毒（COVID-19）引發了全球強制性的社交隔離與旅行限制，讓2020年第一季在中國與歐美都出現經濟和社會混亂，進而產生對供應鏈衝擊。新冠肺炎疫情對供應鏈衝擊所造成損失很大程度上取決於最初的實施封城限制的國家數量，封鎖的持續時間比封鎖的嚴格程度更容易造成供應鏈損失，而較早、較嚴格和較短的封鎖可以最大限度地減少整體損失。⁶

於是，在各地封鎖的情況下，許多公司發現縮短供應鏈長度，將產品更貼近終端消費市場，能夠讓商業運行更不容易中斷，再加上許多政府對於將生產設備遷移出中國有所補助，⁷於是廠商重新將遷廠列入考量，把資本支出用於生產設備的遷移上。根據美國銀行（Bank of America）的一項針對3,000家全球公司的調查顯示，大約有80%的公司遭受到供應鏈中斷的影響，而有三分之二的公司加大回流範圍。⁸

韓國大韓商工會議所（Korea Chamber of Commerce and Industry, KCCI）2020年9月公布針對300家韓國國內製造商進行的「全球價值鏈（Global Value Chain, GVC）重組前景和應對情況」調查顯示，約七成的公司「感受到全球價值鏈的變化」或是「期待」變化。而影響價值鏈重組影響最大的因素，有72%廠商認為是受到「新冠肺炎疫情」的影響，而「中美貿易戰」僅占7.7%，反倒是「中國製造業進步」占了16.9%，明顯高於中美貿易戰，顯示中國紅色供應鏈崛起的影響。⁹

⁶ Dabo Guan, et al., "Global Supply-chain Effects of COVID-19 Control Measures," *Nature Human Behavior*, Vol. 4, No. 6, June 2020, pp. 577-587.

⁷ 美、日、韓政府對生產設備遷移出中國都有不同的誘因，例如美國是以關稅為主，日本、台灣與韓國以租稅或其他補貼為主。

⁸ "The Price of Change," BofA Global Research, <https://reurl.cc/6DLgx6>.

⁹ Jung Min-hee, "Most Korean Companies Regarding Global Value Chain Reshaping as Inevitable," *BusinessKorea*, September 28, 2020, <https://reurl.cc/DZX1EN>; Shin Ji-hye, "Korean Firms Say Restructuring is Inevitable: Survey," *Korea Herald*, September 27, 2020, <https://reurl.cc/bnG6g6>.

參、印太主要國家供應鏈調整現況

在美中對抗與新冠肺炎疫情前，中國大陸為全球工廠，生產並控制許多原物料資源，然而這種單一旦過度集中的生產模式在人員物資流動限制的情況下已受到嚴重挑戰，過去以價格及效率為主要考量的供應鏈模式已經被穩定、安全供應鏈的要求所取代。從圖 14-2 可知，美國從 2019 年開始，就從東南亞與台灣增加進口以取代中國的產品。因此雙供應鏈體系或

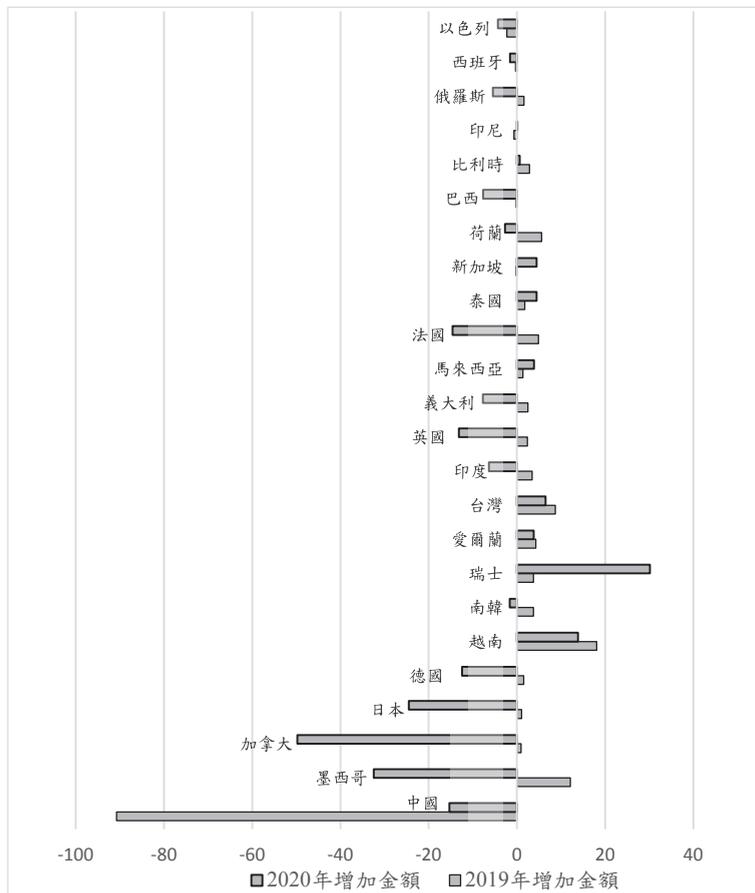


圖 14-2 美國前 20 大進口國進口金額變化情況

資料來源：Trade Map, International Trade Centre, <https://www.trademap.org/Index.aspx>.

多源供應成為當前主流。不論是美國、中國或其他國家皆以規避供應鏈風險為主要考量。

根據世界銀行所出版的《世界投資報告》（*World Investment Report 2020*），¹⁰ 供應鏈的調整大概可以分成四種型態：回流（reshoring）、多樣化（Diversification）、區域化（Regionalization）、生產複製化（Replication）。回流指的是將海外生產基地搬遷回生產母國；生產複製化是指以新的生產技術為支撐，在靠近各主要消費市場複製相同或類似產能，但這種方式僅適用於製程相對簡單的產品，且能通過客製化得到該特定市場的優勢。多樣化則是利用數位技術，轉移、外包將製造分散於各地，適用於服務業與價值鏈複雜的製造業；區域化肇因於全球化生產的縮減（跨國公司將原有的全球化生產分拆、在不同的次區域複製）或是生產線跨越國境的情況增加的結果，企業依物料供應來源、生產、運送等方面調整而出現的結果。¹¹ 這四種型態興起，其中最重要的概念就是供應鏈短鏈化，也就是生產貼近市場。

在全球性的調查方面，除了上述美國銀行的調查外，國際研究暨顧問機構顧能公司（Gartner, Inc.）在2020年2月至3月對260家全球供應鏈領導者進行的一項調查發現，33%的企業已將採購和製造活動遷出中國，或計畫在未來兩到三年內將其遷出中國。

在個別國家調查方面，根據美國回流倡議（Reshoring Initiative）的統計，約60%企業認為2020年影響美國企業回流最大因素是新冠肺炎疫情的爆發，其他的因素還包含供應鏈中斷、失控和與國外生產基地關係的緊張（意旨美中關係緊張）、碳排放與氣候變遷等。¹² 然而，新冠肺炎疫情影響的力道在2021年下滑，而拜登政府的政策刺激力道逐漸上升。

¹⁰ “World Investment Report 2020,” *United Nations Conference on Trade and Development*, June 2020, <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>.

¹¹ Ben Aylor, et al., “Designing Resilience into Global Supply Chains,” *Boston Consulting Group*, August 3, 2020, <https://www.bcg.com/publications/2020/resilience-in-global-supply-chains>.

¹² “Reshoring Initiative 2020 Data Report,” *Reshoring Initiative*, May 26, 2021, <https://reshorenow.org/blog/reshoring-initiative-2020-data-report/>.

拜登總統上任後所揭櫫的《美國就業計畫》（*American Jobs Plan*）¹³、《美國供應鏈》（*America's Supply Chains*）¹⁴和「買美國貨」的行政命令（*Ensuring the Future Is Made in America, by All of American Workers*），¹⁵讓廠商為求爭取聯邦訂單，加速廠商回流的誘因。

為了協助日本廠商提高供應鏈韌性，2020年3月安倍政府提出兩種解決之道，第一類是針對高附加值且高度依賴單一國家的產品，此類產品建議將生產基地移回日本；第二類是不屬於第一類者，但未避免依賴單一供應地，協助廠商在多國建立生產線，特別是在東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）國家。日本政府針對第一類廠商提供2,200億日元，協助廠商回流日本，另外針對第二類者，提供235億。¹⁶由於援助對象不限於自中國撤回者，因此截至2020年9月，約有1,700家廠商申請回流補助，金額達1兆7,600億日元。¹⁷日商轉出中國後，以赴越南投資最多，有24.5%，其次是泰國，占14.5%，選擇回流日本與遷移至台灣各占6.9%。¹⁸在2020年的報告中，選擇移出生產基地的比例上升到5.1%。

在韓國方面，雖然韓國在2013年起推動回流政策《韓國境外企業返國援助法》（*Act on Assistance to Korean Offshore Enterprises in Repatriation*），到2020年8月已經有80家廠商回流，而且新冠肺炎疫情後回流數量明顯提升，但整體而言，即便是有政府的補助，韓商回流的數量還是不多。¹⁹

13 “Fact Sheet: The American Jobs Plan,” *The White House*, March 31, 2021, <https://reurl.cc/dxerAk>.

14 “America's Supply Chains,” *Federal Register*, March 1, 2021, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/03/01/2021-04280/americas-supply-chains>.

15 “Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers,” *Federal Register*, January 28, 2021, <https://reurl.cc/r1ZlAb>.

16 “Council on Investments for the Future,” *Prime Minister of Japan and His Cabinet*, March 5, 2020, https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/202003/_00009.html; “Japan Sets Aside ¥243.5 Billion to Help Firms Shift Production out of China,” *Japan Times*, April 9, 2020, <https://reurl.cc/Yjdlpo>.

17 “1,700 Japanese Firms Seeking Homecoming Subsidy Are Not All in China, JETRO Says,” *Yicai Global*, September 17, 2020, <https://www.yicai.com/news/1700-japanese-firms-seeking-homecoming-subsidy-are-not-all-in-china-jetro-says>.

18 〈米中摩擦が組み替えるアジアのサプライチェーン〉，日本貿易振興機構，2020年4月3日，<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2020/0401/d798e2287994e498.html>。

19 Min Hyeoki, “Reshoring Korean Companies and Plans for Improvement,” *Korea Institute for Industrial Economics and Trade*, September 3, 2020, https://eng.kiet.re.kr/kiet_eng/?sub_num=209&state=view&idx=11639.

韓國大韓商工會議所的報告顯示，84.3%的韓商並不會降低與中國的生意往來。²⁰但是部分的韓國大型製造商，如三星與現代汽車，的確有將生產基地移往東南亞或印度的情況。

在台灣方面，根據中華經濟研究院在2019年進行的調查顯示，絕大部分台商對於美中貿易戰採取觀望對應的居多，七成到八成左右廠商「不改變」或「尚在評估」對全球各地區的投資。在投資增加的區域，則以新南向國家居多，達29.6%，其中越南最多，另外有高達三成廠商評估新南向投資的可能性；投資增加的區域第二多的是台灣，達24.5%。²¹

若比較2019年與2018年變化，可以發現「增加對大陸投資」的比例略減，「減少對大陸投資」的比例也增加，顯示台商確實有減少對陸投資的意願。增加對新南向國家投資的部分，則大幅減少（由57.32%降至29.56%），對台灣投資的部分則大幅增加，「難以判斷」的比例也顯著減少，顯示雖然新南向國家仍是台商投資的重要地區，但是回流也成為台商重要的投資方向。

表 14-2 美中貿易戰對台商投資意願之影響

	2018 年				2019 年			
	增加	不變	減少	難以判斷	增加	不變	減少	難以判斷
對大陸投資	3.61	68.03	13.32	15.5	2.09	62.17	16.83	18.92
對美國投資	4.08	71.63	1.88	22.4	3.2	67.87	3.89	25.03
對台灣投資	1.41	73.67	1.25	23.67	24.48	58.14	2.23	15.16
對新南向國家投資	57.32	32.93	4.27	5.49	29.56	37.74	1.66	32.04
單位：%								

資料來源：鍾富國、劉孟俊等，「2020年對海外投資事業營運狀況調查分析（調查年度：2019）」，經濟部投資審議委員會，2020年12月，<https://reurl.cc/951nGX>，頁86；鍾富國、劉孟俊等，「2019年對海外投資事業營運狀況調查分析（調查年度：2018）」，經濟部投資審議委員會，2019年12月，<https://reurl.cc/15ZYov>，頁87。

²⁰ Shin Ji-hye, *ibid.*

²¹ 鍾富國、劉孟俊等，〈2020年對海外投資事業營運狀況調查分析報告〉，經濟部投資審議委員會，2020年12月，<https://www.moeaic.gov.tw/news.view?do=data&id=1490>，頁86。

肆、台灣在印太供應鏈調整的角色

美中貿易戰與新冠肺炎疫情造成全球供應鏈斷鏈，迫使各國廠商須調整製造基地，以多元（地理位置與供應商）採購方式來確保生產與銷售穩定。除了傳統的貿易保護主義、企業經營環境變化（制度與政策變動）與匯率變動等風險外，天災與疫情、氣候變遷、地緣政治等風險，成為影響供應鏈重要因素。

台灣在國際產業結構中，主要是以替國際大廠代工為主，尤其是以資通訊產業占大宗，不論是從組裝、中間零組件製造與設計，到高階晶圓代工，台灣均扮演非常重要的角色。有鑑於印太區域將成為未來全球經濟發展最重要的區域，特別是在東南亞與印度的製造潛能崛起之際，台灣如何在本次美中供應鏈脫鉤的轉變下，維持在全球供應鏈中不可或缺的一部分，不僅攸關台灣的經濟發展，也將影響台灣的國家安全。台灣在印太區域供應鏈可供著力的地方有二：

一、透過雙供應鏈以強化台灣在印太區域供應鏈的合作

由於大陸目前還是世界經濟成長主要來源，而且是主要零組件與原物料的供應來源，因此各國企業在目前的情況下，大多維持在中國的生產規模，但將新的投資投放在中國以外的地區，真正完全撤出中國市場的廠商為數不多。因此台灣除在在大陸維持既有的供應鏈外，對於目前推動的印太供應鏈合作應積極參與，例如去年9月澳大利亞、印度和日本提出「供應鏈韌性倡議」（Supply Chain Resilience Initiative, SCRI）透過數位科技與貿易投資多元化，以強化供應鏈，最終能實現該區域強勁、可持續、平衡和包容的成長。今年4月底，三國正式啟動「供應鏈韌性倡議」，並且每年開會一次，並且在適當的時候，可以考慮擴大「供應鏈韌性倡議」。日、澳、印三國與中國關係不佳，日、印與中國有領土糾紛，澳洲則受到中國經濟制裁。因此「供應鏈韌性倡議」可以說是在《區域全面經濟夥伴協定》（*Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*）的架構下

的競爭。²² 此外，日本、澳洲也積極強化與東協的供應鏈合作，希望在與中國爭奪東協國家支持中獲勝。印度則透過「生產鏈結激勵」（Production Linked Incentive, PLI）積極爭取高科技製造業的投資，部分台商如鴻海、緯創等已經取得部分的成果。²³

「供應鏈韌性倡議」目前尚在發展階段，但目前正在充實內容中。今年 9 月 24 日「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）首次面對面領袖會議在華府舉行，為了處理當情國際供應鏈問題，提出兩項相關倡議——「半導體供應鏈倡議」（Semiconductor Supply Chain Initiative）與「綠能海運網路」（Green-Shipping Network）。²⁴ 半導體與海運都是台灣重要的產業，台灣若能加入「供應鏈韌性倡議」或是「四方安全對話」的兩項倡議，對於台灣經貿當有所助益。

二、扮演供應鏈管理者角色

台灣在兩波的南向政策後，已經逐漸在東南亞建立相當的生產基地。電子業台商近 10 年來，在越南、印尼、泰國與菲律賓等國已經投資金額近 140 億美元，以越南最多，達 87.3 億美元，其次是泰國的 22.6 億美元，印尼的 15.3 億美元，菲律賓的 14.6 億美元。在過去 30 年的發展中，台灣廠商扮演品牌客戶與下游供應鏈廠商間樞紐，但台灣應該不再自滿於組裝而已，而是應該透過印太區域各地不同的資源稟賦，如產業聚落、人力或天然資源，除建立橫跨印太的傳統供應鏈外，更進一步利用數位供應鏈，掌握更多的連結，成為其客戶供應鏈管理者與整合者。

尤其是台日有長遠的經濟合作歷史，兩國在供應鏈上的合作綿密。由於日本經營東南亞從二次大戰前的殖民時代就已經開始，商業網絡布局甚深，了解當地的資源，更建立了完整的供應鏈體系。若能透過台日已有的

²² 雖然印度並不是「區域全面經濟夥伴協定」中的一員。

²³ Danish Khan, "Apple iPhone Makers Foxconn, Wistron on Track to Achieve PLI Targets, Pegatron to Take Time," *Economic Times*, September 20, 2021, <https://reurl.cc/yemyX6>.

²⁴ "Fact Sheet: Quad Leaders' Summit," *The White House*, September 24, 2021, <https://reurl.cc/73j2ml>.

商業基礎，爭取打入日商在東南亞的供應鏈體系，共同開拓市場，可能是台商擴大在東南亞供應鏈布局的捷徑。

伍、小結

美中貿易戰與新冠肺炎疫情影響全球的生產和消費，造成供應鏈斷鏈，但是兩者對於供應鏈重組與廠商從中國撤出的影響力不太相同，新冠肺炎疫情的衝擊力顯大於貿易戰。雖然主要工業國家都致力協助廠商進行生產基地的調整，但是成效並不顯著。除了中國大陸仍是一個重要的市場外，廠商本身的條件，如銷售市場在哪裡、產品有無受到關稅的影響、生產線移轉的容易性、漲價的轉嫁能力等，都會影響廠商重新布局的急迫性。但是為了穩定生產線的供應能力，未來廠商新投資應會減少在中國投資，而將新產線移往他處。

台灣廠商面對大環境的高度不確定性，雙供應鏈可能是未來發展方向。除了維持在中國大陸的供應鏈產能外，對於新南向國家的新投資案有助於台廠在東協國家的供應鏈體系布局更深。此外也可以聯合其他理念相同的國家，如美國與日本，建立在第三地的供應鏈合作，可穩定與擴大台灣在印太供應鏈的地位。未來台灣除加強參與區域性供應鏈合作以提升在供應鏈的地位外，也應努力成為印太區域供應鏈的管理者與整合者。

第十五章 緬甸政變對東南亞區域安全之影響

林佳宜*

壹、前言

2021年2月緬甸發生軍事政變，軍政府推翻當時的合法政府，因緬甸乃東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）成員國之一，其內政動盪不安將影響東協區域安全及和平穩定，故東協在這場緬甸政變的角色備受國際社會關注。此外，中國、美國、俄羅斯等大國皆對緬甸政變及東協區域安全發展高度關注，伺機而動以求取其最大利益。本文將從緬甸政變始末、各界對緬甸政變的態度、緬甸政變對東南亞區域安全的影響分析此一事件之影響及趨勢。

貳、緬甸政變始末

二戰後的緬甸於1962年至1988年，由尼溫（Ne Win）將軍的緬甸社會主義綱領黨（Burma Socialist Programme Party）實行一黨專政軍事獨裁。¹ 1990年12月，軍政府於1990年舉行全國大選，由翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）領導的全國民主聯盟（National League for Democracy，簡稱全民盟）贏得大選，然軍政府宣布緬甸聯邦國家聯合政府為非法組織，該政府因而淪為流亡政府。² 此後緬甸政權一直由軍政府把持。2010年10月，緬甸國家和平與發展委員會頒布法令，國名由緬甸聯邦改為緬甸聯邦共和國，仍為軍政府所領導。³ 2015年11月緬甸舉行25年來首次大選，

* 國防安全研究院國家安全研究所政策分析員。

¹ “Myanmar Profile-Timeline,” *BBC News*, September 3, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12992883>.

² “Coup in Burma: Implications for Congress,” *Congressional Research Service*, May 12, 2021 Congressional, p. 4.

³ “Myanmar Profile-Timeline,” *BBC News*, September 3, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12992883>.

由翁山蘇姬領導的全民盟取得執政權，結束軍政府長達 54 年統治，全民盟及軍方依照憲法組成政府，翁山蘇姬則出任國務資政。

此次政變三個月前的 2020 年緬甸議會選舉中，全民盟贏得大選，緬甸軍方對選舉結果提出異議，聲稱選舉舞弊。2021 年 1 月，緬甸軍方發言人准將紹敏通（Zaw Min Tun）再次呼籲選舉委員會提供最終選民名單進行驗票，隨後緬甸國防軍總司令敏昂來（Min Aung Hlaing）提出廢除憲法的可能性。⁴

2021 年 1 月 28 日，緬甸聯邦選舉委員會否認舞弊，同年 2 月 1 日凌晨，緬甸國防軍以 2020 年議會選舉涉及舞弊為由發動軍事政變，軍政府宣布進入緬甸為期一年國家緊急狀態，並拘禁翁山蘇姬等全民盟高層幹部，推翻全民盟政府，由敏昂來掌握實權，同時拘捕國務資政翁山蘇姬、總統吳溫敏（U Win Myint）、中央政府內閣成員及 14 個省邦領導人。隨後，緬甸全國爆發反政變示威，軍方以強硬手段鎮壓示威活動，死亡人數約千人，數千人則遭拘禁。⁵

截至 2021 年 8 月，已有 960 多人喪生、數千人被捕或拘留，其中亦包含外國人和 100 多名兒童。同月，敏昂來任命自己為總理，並承諾在 2023 年之前舉行選舉。⁶

參、各界對緬甸政變的態度

一、聯合國

2021 年 6 月，聯合國大會通過決議譴責緬甸軍政府，呼籲緬甸軍方釋放被拘禁的翁山蘇姬等政治犯，並停止鎮壓示威民眾，且呼籲各國停止

4 “Commander-in-chief Says ‘Constitution Can be Repealed,’” *Myanmar Now*, January 28, 2021, <https://www.myanmar-now.org/en/news/commander-in-chief-says-constitution-can-be-repealed>.

5 “Myanmar’s Coup and Violence, Explained,” *The New York Times*, May 29, 2021, <https://www.nytimes.com/article/myanmar-news-protests-coup.html>.

6 “Myanmar Military Leaders Attempting to Legitimize Power: UN Special Envoy,” *UN News*, August 10, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/08/1097452>.

出售武器給緬甸。此決議得到了 119 個國家的支持，白俄羅斯則是唯一投反對票的國家，另有 36 個國家棄權，例如東協成員的泰國及柬埔寨，以及緬甸軍方最大的兩個軍火供應國——俄羅斯及中國。⁷

該決議雖無國際法上之約束力，但具有政治意義，歐盟駐聯合國大使斯科格（Olof Skoog）表示該決議「使軍政府失去合法性，並譴責軍政府對該國人民的暴力與虐待，顯示了緬甸軍政府在全球的孤立性」。⁸

2021 年 8 月，聯合國緬甸問題特使伯格納（Christine Schraner Burgener）在紐約記者會中表示，政變 6 個月後，緬甸軍方領導人現在似乎正在鞏固統治權，全民盟也可能很快會被軍政府強行解散，加上第三波新冠肺炎疫情嚴峻的情況下，緬甸局勢仍非常令人擔憂。⁹

二、東協

東協邀緬甸軍方領袖敏昂來在 2021 年 4 月 24 日召開峰會，達成五點共識，¹⁰ 分別是：

- （一）立即終止暴力，各方展現最大自制。
- （二）各方展開對話，尋求有利人民的和平方案。
- （三）東協主席指派特使赴緬甸促進、調解對話過程。
- （四）東協提供人道援助。
- （五）特使赴緬甸與各方會晤。

東協峰會達成「五點共識」後，印尼總統佐科威（Joko Widodo）、馬來西亞前首相慕尤丁（Muhyiddin Yassin）皆表示，敏昂來已做出承諾，

⁷ “Myanmar: Timely Support and Action by Security Council ‘Really Paramount’, Says UN Special Envoy,” *UN News*, June 18, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/06/1094322>.

⁸ “Myanmar Coup: UN Calls for Arms Embargo Against Military,” *BBC News*, June 19, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57536032>.

⁹ “Myanmar Military Leaders Attempting to Legitimize Power: UN Special Envoy,” *UN News*, August 10, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/08/1097452>.

¹⁰ “ASEAN Changed Myanmar Statement on Release of Political Detainees-sources,” *Reuters*, April 25, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/asean-changed-myanmar-statement-release-political-detainees-sources-2021-04-25/>.

然而緬甸軍方 4 月 26 日透過聲明說：「當情勢穩定後，會仔細考慮東協的建設性建議」。¹¹

馬來西亞、印尼、菲律賓與新加坡四國的外長共同呼籲軍方釋放翁山蘇姬等人。雖然東協對外宣稱團結，個別國家的表現並不一致。新加坡作為緬甸最大的外國投資者，表現較為強硬，新加坡在聲明中表示「嚴重關切」，並形容對抗議者使用致命武力是「不可原諒的」。即便如此，以經濟為首要考量的新加坡也不願對緬甸軍方實施經濟制裁。¹²

泰國和越南在柬埔寨和寮國的支持下，主張接受政變，符合東協不干涉各國內政的傳統。印尼、馬來西亞和新加坡譴責緬甸軍政府對於手無寸鐵的平民使用武力，並指出東協成員國的憲章承諾包含「尊重基本自由、促進和保護人權以及促進社會正義」並應採取積極行動。是故，東協內部對緬甸政變態度並不一致。¹³

三、中國

歐美各國敦促國際社會制裁對緬甸貿易、投資、軍事交流和軍事裝備供應，然因歐美等國並非緬甸經濟的重要參與國，因此軍政府對渠等實施的制裁不以為意。緬甸的鄰國中國、印度、泰國和孟加拉係緬甸重要國際貿易對象，仍未中斷與緬甸貿易；日本及部分亞洲企業已減少或切斷了與緬甸軍方有關聯的業務往來，但該等企業之官方政府卻未能正式對緬甸進行經濟制裁。此外，緬甸最大的兩個軍火供應國中國及俄羅斯，仍與緬甸軍方保持密切聯繫，並阻止聯合國安理會通過對緬甸武器銷售禁令之決議。¹⁴ 易言之，經濟制裁對緬甸軍政府而言並未造成太大影響。

11 〈特派專欄 緬甸軍方持續武力鎮壓 東協峰會 5 共識可能淪為空話〉，《中央通訊社》，2021 年 5 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202105070357.aspx>。

12 〈軍人干政短期無解！中俄圍事、鄰國盤算 制裁緬甸僅美國一個銅板敲不響〉，《中央廣播電台》，2021 年 6 月 24 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2103576>。

13 “ASEAN’s Myanmar Dilemma,” *East Asia Forum*, May 23, 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/aseans-myanmar-dilemma/>.

14 Ibid.

過去幾十年間，中國政府與緬甸軍方獨裁領導人關係向來密切，北京當局近年通過「一帶一路」計畫，在緬甸之影響力亦日益擴大。中國政府在政變之初並未明確對緬甸軍方表達支持態度，但此前中國在聯合國安理會上拒譴責緬甸軍方接管政權，¹⁵ 其真意可見一斑。

2021年6月7日，國務委員兼外長王毅在主持「中國—東盟建立對話關係30周年特別外長會」時闡述中國對於當前緬甸局勢的立場：「中方支持東盟為妥善處理緬國內問題發揮建設性作用，中國也是緬甸山水相連的近鄰，緬甸局勢直接關乎中國利益。中國同樣對緬局勢高度關注，願繼續以自己的方式發揮建設性作用」。¹⁶

中國常駐聯合國代表張軍在安理會審議緬甸問題時亦表示，「希望各方尊重緬甸主權，當前緬甸出現的問題是其內政，外部對緬一味施壓制裁只會適得其反。中方希望各方能夠恪守《聯合國憲章》宗旨和原則，在尊重緬甸主權、政治獨立、領土完整和國家統一前提下，秉持客觀公正態度，支持地區國家努力，避免單邊制裁和不當介入」。¹⁷

2021年8月，緬甸軍政府控制下的外交部宣布，中國將資助緬甸600多萬美金用作軍政府之發展資金。此舉表明北京當局與緬甸軍政府恢復合作；緬甸反政變人士則批評中國此舉等同支持緬甸軍政府的暴力政變，¹⁸ 從過去經驗可以歸納出中國再次見獵心喜，趁此次政變之機，積極建立在緬甸的政軍新勢力，插手緬甸政局走向。

15 〈緬甸政變：聯合國通過決議促各國對緬甸實施武器禁運 中國及俄羅斯棄權〉，《BBC 中文網》，2021年6月19日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-57536841>。

16 〈王毅談緬甸局勢〉，《央視網新聞》，2021年6月7日，<http://m.news.cctv.com/2021/06/08/ARTI2HC7HQtb5zkxhMcBBA8T210608.shtml>。

17 〈中國代表呼籲各方為緬甸國內政治和解營造有利外部環境〉，《新華網》，2021年6月19日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-06/19/c_1127578152.htm。

18 “China to Fund Myanmar Projects in Agreement with Junta,” *Reuters*, August 11, 2021, <https://www.reuters.com/world/china-fund-myanmar-projects-agreement-with-junta-2021-08-11/>.

四、美國

2021年2月，美國總統拜登（Joe Biden）呼籲美國的盟友及國際社會團結支持捍衛緬甸的民主。在政變後的幾週內，拜登政府實施了一系列經濟制裁，包含與緬甸軍政府相關之企業，例如緬甸經濟公司（Myanmar Economic Corporation）、緬甸經濟控股有限公司（Myanmar Economic Holdings Ltd.）、國有木材及寶石公司等，均受到嚴格的出口管制。美國政府亦對軍政府領導人及其家屬發布入境限制，旨在限制軍政府取得援助資金。¹⁹

同年3月，拜登政府宣布將提供在美國的緬甸國民及居民人道主義保護，美國貿易代表辦公室（U.S. Trade Representative's Office）宣布立即暫停所有根據2013年《貿易和投資框架協議》（*Trade and Investment Framework Agreement*）下與緬甸進行的貿易往來。²⁰

同年7月，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）表示美國「嚴重關切」緬甸軍事政變，並呼籲東南亞國家採取行動，終止緬甸的暴力，恢復民主。美國國務院發言人普萊斯（Ned Price）發表聲明指出，布林肯呼籲東協國家，依據同年4月達成的五點共識，就緬甸問題採取「立即行動」。²¹

同年8月，美國副國務卿謝爾曼（Wendy Sherman）與反軍政府人士組成的影子政府——緬甸全國團結政府（National Unity Government）代理外交部長辛瑪昂（Zin Mar Aung）通話。普萊斯發表聲明指出，美國將繼續支持緬甸民主運動、對緬甸升溫中的新冠肺炎疫情提供協助，以及向緬甸人民提供人道主義援助。²²

¹⁹ “Coup in Burma: Implications for Congress,” *Congressional Research Service*, May 12, 2021 Congressional, p. 6.

²⁰ *Ibid.*, p. 7.

²¹ 〈布林肯籲東協 就緬甸政變採取行動〉，《中央廣播電台》，2021年7月14日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2105413>。

²² 〈東協任緬甸特使 美副國務卿與影子政府代表通話〉，《中央通訊社》，2021年8月5日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202108050060.aspx>。

肆、緬甸政變對東南亞區域安全的影響

緬甸政變引發國際社會譴責，但緬甸軍方無視國際壓力，拒絕聯合國駐緬甸事務特使伯格納及東協外交特使入境。²³

2021年4月的東協峰會是敏昂來政變掌權後首度出訪。就緬甸議題達五點共識後，東協跨政府人權委員會（ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR）印尼代表余雲認為東協未能將釋放政治犯納入「五點共識」，作用有限；東協人權國會議員組織（ASEAN Parliamentarians for Human Rights, APHR）主席、馬來西亞國會議員聖地牙哥（Charles Santiago）指出，東協須盡快提出明確時間表，堅決要求敏昂來實踐承諾並釋放政治犯。²⁴東協未來能否持續施壓緬甸實行「五點共識」仍有待觀察。

東協自1967年成立以來，作為創會國之一的泰國多次發生軍事政變，但東協從未就此召開任何會議，故國際社會特別關注4月的峰會能否挑戰東協長期以來奉行的「不干預成員國內政」原則，儘管印尼成功召開峰會，但泰國首相巴育（Prayut Chan-ocha）和菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）卻選擇不赴會，²⁵顯示泰菲兩國對緬甸政變態度消極。

泰國對緬甸政變的措辭比印尼、馬來西亞、菲律賓及新加坡溫和，僅稱其「嚴重關切」緬甸政變以來不斷升級的流血事件，然因泰國與緬甸間邊界長達2,400公里，兩國的經貿及難民問題之利害關係比任何其他東協成員國更加複雜，地理位置和謹慎外交的傳統是其在政變評論中特別謹慎的原因。²⁶

23 “Myanmar Junta Refuses UN Envoy Visit,” *The Star*, April 10, 2021, <https://www.thestar.com.my/aseanplus/aseanplus-news/2021/04/10/myanmar-junta-refuses-un-envoy-visit>; “Myanmar Junta Says no ASEAN Envoy Visit Until Stability Restored,” Reuters, May 7, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-junta-says-seeks-stability-before-allowing-asean-envoy-visit-2021-05-07/>.

24 石秀娟，〈特派專欄 緬甸軍方持續武力鎮壓 東協峰會5共識可能淪為空話〉，《中央通訊社》，2021年5月7日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202105070357.aspx>。

25 唐南發，〈外交鋪成的地獄之路：東協「緬甸和平方案」為何注定血腥？〉，《轉角國際》，2021年5月6日，https://global.udn.com/global_vision/story/8663/5438497。

26 “Analysis: Myanmar’s Neighbour Thailand Unlikely to Toughen Stance on Coup,” *Reuters*, April 2, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-thailand-analysis-idUSKBN2BP0LN>.

菲律賓雖缺席峰會，惟菲律賓外交部強調馬尼拉支持緬甸的主權和領土完整，²⁷ 反對外在勢力加諸的區域或多邊框架解決方案，²⁸ 顯示菲律賓認為國際社會或東協不應採取太過積極之制裁行動，避免違反「不干預成員國內政」之原則。

從歷史上的經驗借鑑，2007年9月，緬甸的和尚及民眾走上街頭，抗議政府的油價上漲和暴政，結果遭到政府軍殘暴地壓制，引起全世界譁然與譴責。是年11月的東協高峰會，卻對此事沒有任何正式的譴責，只是後退、讓步、回到其基本原則，重申「不干預東協成員國的內部事務」，並要求「尊重每個成員國的生存權利，免於外在的干涉、顛覆或強迫」。而「東協主席宣言」只是軟弱地呼籲，緬甸軍事執政黨應「努力和乎轉移、邁向民主」，並取消對翁山蘇姬的限制。就建立廣泛區域共同體而言，不論東協策略如何轉變，一個不能掩蓋的事實是，弱國不可能塑造強國的命運。²⁹ 東協此一區域型組織向來對各國內政無實質影響力，甚至可以說是袖手旁觀，且本質上為異質性甚高的團體，成員國在政經文化等層面上均不相同，從根本上即難以發展出共同的認同。如此一來，讓美中俄等大國得以在次次的各國政變中見縫插針，大國在表面上贊同維持東協的和平共識及運作，實際上卻各自以其軍事及經濟實力，從東協各國中拉攏、建立戰略勢力，令已經貌合神離的東協成員國內部更難形成共識，可以預見此次緬甸政變亦只是又為東協史上的動盪不安添了一筆區域難題，加深東協內部的分歧，更加難以發揮東協區域整合之目的。更有甚者，強國亦會以其政軍經實力挾持東協弱國，令弱國為其戰略利益在國際場合中發聲表達立場，暗中操控東協運作走向。

27 “Citing Myanmar’s Sovereignty, PH Won’t Join UN Resolution vs. Military Takeover,” *CNN Philippines*, February 13, 2021, <https://cnnphilippines.com/news/2021/2/13/philippines-myanmar-military-coup-un-human-rights-council.html>.

28 “Philippine Statement for the Special Session of the Human Rights Council on the Human Rights Implications of the Crisis in Myanmar on 12 February 2021,” *Department of Foreign Affairs, Philippines*, February 12, 2021, <https://dfa.gov.ph/dfa-news/statements-and-advisorupdate/28619-philippine-statement-for-the-special-session-of-the-human-rights-council-on-the-human-rights-implications-of-the-crisis-in-myanmar-12-february-2021>.

29 宋興洲、林佩霓，〈東南亞國協與區域安全〉，《全球政治評論》，第25期，2009年，頁22、44。

伍、小結

自 1970 年代起，東南亞地區的柬埔寨、寮國和越南，相繼倒向蘇聯，形成一股「紅色威脅」，1980 年代至今，俄羅斯是東南亞地區最大的軍火供應國，俄羅斯與緬甸的軍事往來已 20 多年。2021 年 6 月，敏昂來訪問莫斯科時，俄羅斯國防部長紹伊古（Sergei Shoigu）即表示俄國將緬甸視為通過長時間考驗的東南亞及亞太地區戰略夥伴及可靠盟友。³⁰

此外，中國長期以來亦與緬甸軍政府關係密切，此次中國將緬甸政變導向為其內政問題，一如要求國際社會不要干涉中國的內政問題，背後暗渡陳倉支持軍政府勢力，企圖使軍政府更加親中。緬甸國內政經問題因各國將勢力加深探入東南亞而雪上加霜，過去美國在緬甸有一定勢力，然而近幾年美國在緬甸影響力下降，從過往經驗觀察，歐美等國際社會的制裁恐會導致緬甸向中國靠攏。

緬甸政局不穩連帶影響整個東南亞的經濟和商業利益，但東協各國各有盤算，以不願干預他國內政為理由，迄今尚無積極舉措，以免影響自身利益。緬甸軍政府在外交、軍事、政治、經濟領域遊走於俄羅斯、中國、美國等大國間，以鞏固新關係並從中獲得最佳利益。是故，緬甸政局動盪或將持續數年。

³⁰ 〈緬甸政變為契機 俄國勢力重返東南亞〉，《中央廣播電台》，2021 年 7 月 14 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2104947>。

從今年1月美國拜登政府上台之後，美中戰略對峙並未如外界所預期的趨向和緩。從新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）疫情爆發以來，因為中國對疫情來源調查的隱瞞，以及利用疫情遂行防疫外交，並透過援助疫苗的方式，施壓我邦交國。此外，即使在世界疫情嚴重的當下，中國仍在區域情勢上，展現強勢擴張的態度，派遣戰艦與軍機巡航南海、台海及東海，以海上民兵船陣壓迫菲律賓、頻繁派遣軍機巡航台灣西南空域，企圖破壞台灣防空識別區的完整性等，這些窮兵黷武的作為，已引起國際社會關切。

另外，中國對新疆、西藏人權的壓迫，加上以其自定的「國安法」，直接取消現任立法局議員資格，扼殺香港民主與人權，種種作為都讓全世界認清中國的真面目，也擔憂民主台灣將成為下一個香港，變成中國極權統治下的犧牲品。國際社會一致認為，台灣民主政治發展已成為東亞華人的典範，如果台灣被中國占領及統治，將危及東亞及世界民主發展。而近年來台灣半導體與晶片科技的發展，早已主導世界晶片的供應鏈，一旦台海發生戰爭，全球依賴晶片的高科技產業，如汽車、手機及資通訊產品，都會受到嚴重影響，歐盟國家也不例外。

在地緣戰略方面，過去歐盟及北約僅關注與自身安全攸關的區域情勢，如北非發生「茉莉花革命」後，對利比亞反抗軍的支持；「伊斯蘭國」擴張時，大批敘利亞及土耳其難民逃亡歐洲的安頓與治理；俄羅斯吞併克里米亞後，烏克蘭面對俄羅斯軍事威脅的協助等。但自從中國軍事崛起與擴張後，歐盟及北約關注的焦點，也從西歐、中東逐步擴大到印度太平洋區域。近一年來，歐洲的英國、法國、荷蘭、德國等國家，遠從歐洲派遣

* 國防安全研究院國家安全研究所研究員兼代研究副執行長。

艦艇航行西太平洋，即在展現與盟國共同維護西太平洋和平及穩定的決心與能力。

中國雖然積極藉「一帶一路」倡議，想要擴大對世界的影響力，但中國名為援助，實為掌握特定國家投資項目的作為，讓受援助國家陷入債務陷阱，被迫讓出重大基礎建設的主導權，各國已紛紛反悔，退出「一帶一路」計畫。例如位於東南亞的馬來西亞和越南、中亞的巴基斯坦、南亞的斯里蘭卡等。值得注意的是，東歐國家轉型成為民主國家後，因為陸續加入北約，獲得美國及北約經濟與安全的援助。中國「一帶一路」原本是以這些東歐國家為目標，抵制美國對這些國家的影響。

例如羅馬尼亞廢除與中國簽訂核電廠協議，轉與北約國家合作；捷克布拉格放棄北京，轉與台北市締結為姊妹市，其議長堅持訪問台灣，並在立法院說出「我是台灣人」的經典話語；位於波羅的海的立陶宛，則拒絕中國參與深水港計畫。這些東歐國家早期曾深受共產集團統治的教訓，因此更能看清與警覺中國擴張的企圖。

不可否認，因美中關係惡化、中國專制體制與擴張等因素，使中國在歐洲地區的投資變得敏感而不受歡迎，也讓台灣與歐盟關係產生重大轉折。尤其，台灣一再受到中國在國際外交空間打壓與排擠，又須獨自面對中國強大軍事威脅，讓歐盟國家在了解中國主導世界秩序的圖謀後，紛紛結合印太區域國家，組成新的集體安全與軍事同盟機制，如美英澳三國的澳英美安全夥伴（AUKUS）；另外，過去冷戰時期的安全機制，如「五眼聯盟」（Five Eye）及「五國聯防」體制，也有重振跡象，其目的都是在反制中國擴張。

中國雖然尚未成為美國軍事上的同儕競爭者，但是中國在經貿及科技實力上已經可以挑戰美國在亞太盟國的霸權地位，以及對於美軍在東亞的活動造成嚴重的安全影響。隨著中國整體國力上升，中國在周邊地區採取更為積極與強硬立場，引起周邊國家以及美國的憂慮。美國拜登政府除了延續川普時代之美、日、印、澳及台灣等盟邦、夥伴之外，將納入英、法、越南及其他國家，牽動敏感的東海、台海與南海區域安全。

隨著美中戰略對峙升高，英國脫歐後，與美國的軍事合作關係也更加深化，並且正在重返亞洲；英國過去在亞洲的安全機制可能因此更加活絡。如以情報為主的「五眼聯盟」，已強化對中國的情蒐及交換；隨著英國重返亞洲，也必然寄予承擔區域安全角色的厚望。世界各國均認知，以中國近年對新疆、西藏及香港的強勢壓制作為，未來在台海及南海問題上，必然採取強硬姿態，壓迫主權國家放棄權利。

一旦中國開始行動，獨裁政權的強勢擴張，將對印太及全球安全與利益造成衝擊。因此，在中國軍事能力尚未超越美國之前，勢須結合區域國家力量，以集體安全機制的共同力量，防範其恣意擴張。尤其，在美日澳三國的積極促成下，若能將原有戰略同盟與集體安全架構延伸與擴大，以往既有的集體安全機制，也將發揮新的功能。印太區域情勢的發展，仍將聚焦在美中戰略對峙的變化。但是在中國習近平面對即將到來的二十大及內部經濟頹勢與外部孤立的環境，可能採取暫時退讓的政策，但在習近平內部第3任權力穩固後，仍將持續採取對外強勢擴張政策，並成為印太情勢最大變數。

本書係完成兩位教授匿名審查後修改出版。

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 2021/ 沈明室, 劉蕭翔主編.
-- 初版.-- 臺北市: 五南圖書出版股份有限公司, 2021.12
面: 公分
ISBN 978-626-317-431-3(平裝)

1. 區域安全 2. 亞太地區

578.193

110020309

2021 印太區域安全情勢評估報告

發行人：霍守業
總策劃：林成蔚
主編：沈明室、劉蕭翔
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：2021 年 12 月初版一刷
定價：新臺幣 450 元