



財團法人國防安全研究院



主編——沈明室、王占璽

2024

印太區域 安全情勢 評估報告

民主選舉與地緣衝突



序

2024 年全球區域形勢動盪，也是世界大選年，包括中華民國、美國、英國、日本、印度等代表性的民主國家共有 76 國進行大選，超過全球一半的公民參與投票，區域安全的變化以及各國政治結構的轉變都給世界局勢的發展帶來新的挑戰與機會。事實上，國際安全涉及政治、外交、軍事、經濟乃至科技等複合議題，可說是國防安全的總和，因此國防安全研究院針對相關議題，分別提出分析報告，以利各界先進參考。

首先是《印太區域安全情勢評估報告》，學者與政策分析界必須回應一系列重要問題，即各主要國家選舉的過程能否展現民主政體的制度韌性？各國在民主與威權的競爭格局下呈現出何種調適路徑？選舉結果如何牽動民主盟邦的發展前景？以及將對區域安全與國際權力格局產生何種影響？在前述脈絡下，《2024 印太區域安全情勢評估報告》以「民主選舉與地緣衝突」為主題，探討各國選舉的過程、結果及其對區域安全的影響，並從四個面向切入探討。

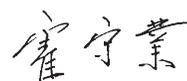
其次是《中共政軍發展評估報告》，鎖定中共當局對外仍持續推展外交和軍事的擴張，除了延續疫情後以元首外交為核心，輔以頻繁的外交官員頻密出訪模式外，在軍事方面也利用與海警的執法配合增加在台海和南海的活動頻率和強度。而中共對內的發展和各種管控也是今年的重點，圍繞二十屆三中全會所揭示的深化改革，呈現出中共所重視多面向的國家安全，亦即除了原本以經濟改革為中心外，經濟、政治、文化、社會、生態文明、國防和軍隊等各領域的安全及現代化都被重點著墨。本年報關注上述的中國整體發展現況，以政治外交篇、軍事篇、經濟社會篇等三部分進行研究，再於各章節詳細深入分析 2024 年最值得關注的議題。

而《國防科技趨勢評估報告》，迥異於往昔的研究主題，以印太地區相關國家的國防科技與軍備發展為研究標的，收錄 12 篇相關國家國防科技發展趨勢的評估報告，包括中華民國、澳洲、中共、印度、日本、韓

國、北韓、菲律賓、俄羅斯、新加坡和美國。評估對象鎖定印太地區的成員，尤其聚焦於台灣周邊的國家。這種安排有利於理解台灣和周邊國家國防科技發展的情況，對於各國未來的國防科技發展趨勢也能有基本的認識和理解，從而為國防科技發展政策提供一定程度的思路和建議。

由是之故，在世界新局勢形成之際，我們也細察脈動結合理論與實務之分析，冀望能提供觀點以利各界參考，並資跨領域先進在政治、國防、經濟等事務評估之益，此即為本報告研究之主要使命。

董事長



中華民國 113 年 12 月 16 日

2024 年是全球選舉年。全球範圍內共有 76 個民主國家舉辦選舉，超過全球一半的公民參與投票，透過民主機制決定國家發展方向。在印太地區，舉行選舉的國家包括美國、臺灣、韓國、北韓、印度、孟加拉、巴基斯坦、印尼；在歐洲則包括歐盟、英國、烏克蘭、捷克、立陶宛、芬蘭、冰島等國；在中東、非洲、大洋洲亦有超過 20 個國家辦理選舉。

在民主國家與威權國家競爭形勢日益加劇、地緣政治衝突風險持續提高的宏觀背景下，民主國家的選舉過程及結果或將影響其內部權力結構及外交政策，亦可能牽動周邊國家的互動方式，進而影響民主與威權國家的競爭格局，甚至重新形塑全球政治秩序的發展方向。與此同時，許多國家的選舉過程並非全然依循民主原則，抑或受到威權國家的滲透干預，而選舉中的競爭者對民主政治的想像也並不一致，甚至具有反民主的傾向。因此，瑞典智庫「V-Dem」(Varieties of Democracy) 指出，2024 年可能是「全球民主的成敗之年」。¹ 此外，在各國政局紛紛隨著各自選舉過程變化的同時，印太區域情勢的變化也仍在持續發生，特別是美國及日本在印太區域戰略部署的調整。此些調整也在相當程度上反映出兩國國內社會對於提升軍事準備的態度。

就此，學者與政策分析界必須回應一系列重要問題，即各主要國家選舉的過程能否展現民主政體的制度韌性？各國在民主與威權的競爭格局下呈現出何種調適路徑？選舉結果如何牽動民主盟邦的發展前景？以及將對區域安全與國際權力格局產生何種影響？在前述脈絡下，《2024 印太區域安全情勢評估報告》以「民主選舉與地緣衝突」為主題，探討各國選舉的過程、結果及其對區域安全的影響，並從四個面向切入探討。

* 王占璽為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ V-Dem, “Democracy Winning and Losing at the Ballot,” *V-Dem Institute*, March, 2024, https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf.

本報告第一篇「美中競爭下的印太情勢」延續對印太地區的關注，並收錄三篇專論，分別聚焦美、日兩國。分析美中競爭如何牽動美國大選、美國太平洋戰略部署的調整，以及日本周邊防衛政策與國內民意之間的關係。

第二篇主題為「印太國家選舉與地緣政治的連動」，觀察印太區域各主要國家的選舉結果，以及其是否改變相關國家的外交政策，或是地緣政治因素對選舉過程產生的影響。本篇包含對臺灣、韓國、印尼、印度、巴基斯坦、印尼等五個國家的深入分析，以及對南太平洋國家選舉的總體觀察。

第三篇的主題是「歐洲國家選舉與對外政策走向」，將視野轉移至歐洲地區的選舉，分析俄羅斯、歐盟及中東歐國家各自的選舉結果及其是否改變各自的外交政策，以及印太區域情勢與各國選情的相互影響。

第四篇「各國選舉中的中國因素」則跳脫出地緣政治的框架，著重觀察民主國家選舉過程中，中國等威權國家的干預手段、具體影響，以及民主國家的回應。此一過程反映出威權國家對民主體制的威脅不再僅限於地緣政治上的軍事力量對比，也已經滲透進民主國家的國內政治事務中。

整體而言，民主國家選舉對地緣政治衝突的影響，正呈現出民主與威權國家的競爭並不是單純的實力對抗，而是不同政治體制的制度競爭與價值選擇。本報告盼能為各界增進對此一趨勢的理解，提供多元視角及深入分析。

PART 1

.....

美中競爭下的印太情勢

第一章 美中競爭與美國大選的連動：延續、深化或轉折

第二章 美國太平洋戰略部署的調整與強化

第三章 日本近期西南群島防衛部署作為與民間反應

第一章 美中競爭與美國大選的連動：延續、深化或轉折

李哲全*

壹、前言

2024年11月5日，美國舉行總統暨國會大選投票。代表共和黨的川普（Donald Trump）及其搭檔俄亥俄州參議員范斯（J. D. Vance），以普選票50%、選舉人票312票，擊敗代表民主黨的副總統賀錦麗（Kamala Harris）與其搭檔明尼蘇達州州長華茲（Tim Walz）的普選票48.4%、選舉人票226票。在國會，共和黨也贏得參議院與眾議院的多數席次。川普將以「完全執政」之姿重返白宮。

各國均高度關注這場總統大選的結果，將如何影響過去幾年來日益升高的美中戰略競爭。拜登政府的「印太戰略」、美中兩國在經貿、科技及地緣政治上的激烈競爭，以及美國與臺灣之間非官方但日益緊密的軍事安全合作，將在2025年繼續發展？更加深化？或將出現重大的調整與轉折？

本文從當前美中關係出發，接著探討幾個可能影響未來美國對中政策的因素，包括總統的外交理念、核心執政團隊，以及川普有關中國與臺灣的政見及言論等面向。經過簡要分析後，本文認為，川普就任之後，美國仍將維持與中國激烈競爭的政策路線，對中國的貿易戰與科技管制政策，將進一步強化。不過，拜登的多邊主義外交可能出現轉折或重大調整。臺灣仍將獲得美國的支持，但華府勢必對臺灣的防衛能力、自我防衛決心與韌性，提出更強烈的要求施加更大的壓力，這些是臺灣必須面對的課題。

* 李哲全為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員。

貳、2024 年的美中關係

過去幾年間，美中戰略競爭的態勢已經確立。2023 年 11 月，拜登與習近平在舊金山 APEC 峰會期間會談後，美中恢復了軍事交流，並在商務、反毒等領域建立工作小組互訪與對話機制。2024 年間，美中關係雖無明顯改善跡象，但亦未惡化。雙方雖仍時有齟齬，但仍能維持戰略溝通與高層往來。各國較為矚目的是，拜登政府在 2024 年間擴大了貿易戰，並強化對中國的科技出口管制。在地緣戰略上，拜登政府持續深化其「印太戰略」，並反覆強調關切北京在南海的挑釁、繼續美國對臺灣的支持，並要求中國停止對俄羅斯的軍事工業援助。

一、對中關稅貿易戰持續

5 月 14 日，白宮宣布因中國的不公平貿易做法對美國經濟安全構成「不可接受的風險」，拜登總統將維持川普對中國實施的懲罰性關稅，同時提升其他產品的關稅，包括將鋼鐵和鋁、半導體、電池、關鍵礦物、太陽能電池、船岸起重機和醫療產品等七大類價值 180 億美元產品的關稅，分別提高至 25% 至 100%。5 月 24 日，美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）宣布，拜登總統將恢復對數百項中國進口商品徵收關稅，以提高戰略性產業的關稅、保護美國製造業。終結關稅豁免的產品，包括印刷電路板零組件、電動機車與天然石墨等。¹

9 月中，美國貿易代表署宣布，為加強對國內戰略產業的保護，抵禦中國政府主導的過剩產能，上述多項關稅將於 9 月 27 日生效，包括對中國電動車的 100% 關稅、太陽能電池的 50% 關稅，以及鋼鐵、鋁、電動車電池和關鍵礦物的 25% 關稅。針對中國晶片（包括太陽能面板使用的

¹ 根據《彭博社》報導，美國貿易代表署 5 月 24 日表示，400 種獲得關稅豁免的產品中，將讓大約一半產品豁免到期終止，164 項豁免將延長到 2025 年 5 月，102 項商品因為公眾沒有提出要求延長豁免，所以沒有延期。請見黃國樑，〈中國數百產品 美將復徵關稅 從印刷電路板零組件到電動機車〉，《聯合報》，2024 年 5 月 26 日，<https://reurl.cc/eyZ9rR>。

多晶矽和矽片)的 50% 關稅，則將在 2025 年開始實施。美方的目的是進一步施壓中國，促使中國更加遵守貿易協議的條款，並推動中國進一步開放市場、改善貿易措施。有不少支持者認為，這樣的措施有助於保護美國本土產業，減少中國在全球經濟中的不公平競爭。面對美國的再次加徵關稅，中國政府表達強烈不滿，但並未立即公布具體的反制措施。

二、加大對中國制裁與科技出口管制

近年來，美國逐步發展出十多種對中國的科技出口管制清單與制裁清單。較常見的有商務部主管的「實體清單」(Entity List，被列入的公司購買美國技術必須獲得美國商務部頒發的許可證，但商務部很可能以危害國家安全為由拒絕)、財政部主管的「特別指定國民清單」(Specially Designated Nationals And Blocked Persons List)，² 以及國防部主管的「中國軍事企業」清單(Chinese Military Companies List，被列入者將禁止與美國國防部進行交易)等。³ 2024 年間，拜登政府持續對中國的制裁與科技出口管制行動。例如，1 月底，美國國防部將中國航空工業集團等 16 家中國公司列入「中國軍事企業」清單，被列入該清單的中國公司累積到達 73 家。

美國也四度增加其「特別指定國民名單」，分別在 2024 年 2 月(納入 2 個個人及 4 個中國實體)、5 月(納入武漢高芯科技公司等 22 家中國企業)、6 月(納入 4 名中國人士和 41 家中國實體)、8 月(納入 42 個中國實體與個人)，使得被列入該名單的中國個人與實體達到 617 個。這些個人與企業被禁止接入美國金融系統、在美國的資產均遭凍結，任何在美國有業務營運或與美國有交易關係的企業，均不得與其有任何交易。

² 「特別指定國民名單」(SDN 名單)是美國財政部下屬海外資產管理辦公室(Office of Foreign Assets Control, OFAC)負責管理的名單。在 SDN 名單上的實體，將受到美國的經濟制裁，包括凍結資產、禁止交易、禁止投資、限制出口、禁止交易政府債券、禁止接入美國金融系統等。

³ 「中國軍事企業」清單亦名 Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies List (NS-CMIC List)，被列入的公司，將禁止與美國國防部進行交易。

至於 2024 年被美國商務部工業暨安全局（BIS）以各種原因納入「實體清單」進行嚴格出口管制的中國公司，到 8 月止就有近百家。這些被制裁的中國實體，包括先進製程晶片、生物醫藥、人工智慧、量子技術、無人機、高空項目、導彈研究、核技術等關鍵技術領域。拜登政府已將約 400 家中國實體列入「實體清單」，是歷屆美國政府之最。

除了單方祭出各種限制或制裁名單，美國也期望藉由盟友之力，例如，洽請日、德、荷、韓等國家進一步限制中國取得其先進晶片的技術、原材料、設備，以圍堵對中科技管制的漏洞，避免類似華為與中芯國際合作量產 7 奈米的事件再次發生。

對於中國的半導體技術管制也持續深化。繼 2019 年荷蘭半導體設備製造商艾司摩爾（ASML）在美國政府要求下，停止向中國出口最先進的極紫外光光刻機（Extreme ultraviolet, EUV）後，2024 年 3 月，荷蘭計畫限制 ASML 較舊型深紫外線光刻機（Deep Ultraviolet, DUV）的更先進版本出口到中國。8 月間傳出，ASML 可能將宣布停止維修在中國的機台，部分半導體設備最快 2025 年就無法使用，此舉將重創中國研發先進晶片的能力。

三、持續高層對話，管控分歧避免誤判

繼 2023 年 11 月，拜登與習近平在舊金山的費羅麗莊園進行約兩個小時的會晤後，雙方在 2024 年 4 月 2 日通電話，討論俄烏戰爭、貿易政策和臺海安全等議題。美國財長葉倫（Janet Yellen）、國務卿布林肯（Antony Blinken）、國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）等高階官員，也先後赴中國訪問。雙方討論的問題，不脫俄烏戰爭（中國協助俄羅斯國防工業）、南海情勢、貿易與經濟安全（如中國產能過剩問題）、臺灣議題，以及在禁毒、執法、非法移民遣返、應對氣候變遷等領域的合作等。

另一方面，美中防務政策協調會談、《海上軍事諮商協議》會議恢復了。兩國防長相隔將近 18 個月後，在 2024 年 4 月舉行視訊通話。5 月底，雙方在新加坡舉行的香格里拉對話期間舉行面對面會晤。另外，美方

積極要求的戰區指揮官通話，在蘇利文訪中期間獲致共識。9月10日，美軍印太司令部司令帕帕羅（Samuel Paparo）與中國人民解放軍南部戰區司令員吳亞男進行視訊通話。在中菲一年多南海紛爭未解下，戰區高層對話的意義不言而喻。

這些高層對話並未讓美中雙方或美中兩軍達成重大共識或進展，但仍然有其重要意義。8月底，美國國家安全顧問蘇利文在結束三天訪中之行後，在北京舉行的記者會上的說法頗具代表性。他說，「我們激烈交鋒且顯無共識，但對話仍非常有用，因為它澄清了各方的關切，也讓我們藉機說明了我們的行動，我認為這是有價值的」。⁴換言之，美中雙方進行的會談，主要目的在防止失控、避免誤解誤判。至於重大的根本性分歧，例如美中兩軍在臺海議題的政策與立場，印太司令希望能先與主管臺海事務的解放軍東部戰區司令直接對話，目前尚未獲得安排。遑論具體解決彼此的分歧。

參、2025年美國涉中政策釐探

可能影響2025年美國涉中政策的因素頗多，因篇幅所限，本文僅探討川普的整體外交理念、核心執政團隊，及其對於印太區域、中國與臺灣的政見與發言。

一、外交理念與路線

在外交政策方面，過去幾年拜登的「多邊外交」與「價值外交」，強調民主自由的價值與盟邦夥伴的重要性，在國際間贏得不少正面評價。但即將接任的川普，則高倡美國優先，傾向貿易保護主義。川普顯然不喜多邊合作，並對價值與意識形態表現出輕蔑的態度；川普喜歡強調美國的國

⁴ “Remarks by APNSA Jake Sullivan in Press Conference | Beijing, People’s Republic of China,” *US Embassy and Consulates in China*, August 30, 2024, <https://reurl.cc/b3zD7o>.

家安全與利益優先，經常降低甚至退出美國在國際組織的參與，對於盟邦夥伴也多是要求對方履行義務，而少談美國的安全承諾。因此，2025 年起的美國外交政策，勢將以美國的利益為第一優先，拜登的多邊主義路線可能告終或出現重大調整，對歐洲與北約盟國、對中國與印太國家的往來，很可能改以雙邊互動作為主軸。

二、核心執政團隊

擔任過 4 年美國總統的川普，對於中國自有其看法。美國知名學者奈伊（Joseph Nye）認為，川普對自己在上一任期任命的多為老派共和黨人擔任要職後悔不已，因為這些人限制了他的行動，使他的政策變得溫和許多。因此，川普再度執政後，對執政團隊的挑選，將更強調絕對忠誠，而非專業背景。

至本文截稿時間（2024 年 11 月底）為止，川普 2.0 的團隊仍在逐步形成中。但依據已經見報的成員背景、經歷與立場，忠誠是其共同的特點，另一特點是鷹派人士居多，當中也有不少具有相當爭議性。不過可以肯定的是，2025 年即將展開的第二個任期，川普對於外交與重大安全政策的掌控，將比川普 1.0 時期更高。

三、對於印太戰略、中國與臺灣的看法

（一）印太區域政策

過去 3 年多，拜登逐步推進美國的「印太戰略」，並已獲致相當成效。拜登將「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD，美、日、印度、澳洲）提升到高峰會層級、建立 AUKUS（澳、英、美）軍事安全合作關係、組建「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF）強化供應鏈韌性，並深化與日本、韓國、菲律賓、澳洲的軍事同盟，在印太區域促成「小多邊主義」（minilateralism）

蓬勃發展，包括美日韓、美日菲等三方合作。美國在印太區域的盟邦夥伴網絡已更為綿密，並展現共同抗衡中國擴張的「印太戰略」態勢。

川普對於捍衛國際秩序及強化盟邦夥伴網絡，顯然興趣缺缺。在首度擔任總統期間，川普採取「美國優先」的單邊主義，並先後退出多個國際協議與國際組織。⁵ 雖然拜登上任後迅速重返多個國際組織與國際協定，但從此次川普競選期間的言論來看，他仍然強調美國優先、重視短期交易的立場，⁶ 並且毫不掩飾對民主價值、盟邦夥伴與國際秩序的輕蔑。因此，2025 年上任後，川普很可能扭轉拜登的多邊主義路線。

舉例而言，2023 年底川普表示，如果他當選美國總統，將退出拜登政府推動的「印太經濟架構」（IPEF），若如此，將可能傷害過去幾年拜登建構的供應鏈韌性與「友岸外包」（friend-shoring）架構。過去川普擔任總統時，曾要求日本、韓國大幅增加分攤美國駐軍軍費的額度。2024 年 4 月底，川普接受《時代雜誌》專訪時再度表示，南韓在駐韓美軍軍費分攤上「費用低到不像話」。身為經濟富裕國家的南韓，必須要為美國駐軍付出更多費用。⁷ 川普再任總統之後，可能對日、韓的分攤額度繼續施壓，對美、日、韓合作關係，會造成多大影響值得密切關注。川普可能也不會喜歡 AUKUS 對澳洲的長期承諾與安全合作關係，儘管此一合作有助於因應中國在印度洋與南太平洋的安全挑戰。

⁵ 2017 年 1 月 23 日，剛成為美國總統的川普即簽署行政令，退出《跨太平洋夥伴關係協定》（TPP）。同年 6 月 1 日，宣布退出《巴黎氣候協議》，原因是美國承擔了太多責任。2017 年 10 月 12 日，美國國務院發表聲明，退出聯合國教科文組織（事實上從 2011 年開始，美國已經停交聯合國教科文組織會費），2017 年 12 月 2 日，宣布退出聯合國《全球移民契約》（*Global Compact on Migration*）。2018 年 5 月 8 日，川普宣布美國將退出《伊朗核問題全面協議》，並宣布美國將重啟對伊朗的嚴厲經濟制裁。2018 年 6 月 19 日，美國駐聯合國代表海莉（Nikki Haley）和美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）共同宣布美國退出聯合國人權理事會。此外，美國在 2019 年 8 月退出《中程導彈條約》、揚言要退出萬國郵政聯盟、《北美自由貿易協定》（但最後與加拿大、墨西哥重新談判，簽署《美國—墨西哥—加拿大協定》）等國際組織或協定。美國還多次威脅要退出世界貿易組織。

⁶ 2023 年 9 月芝加哥全球事務委員會的民調顯示，53% 共和黨人認為美國應該「遠離世界事務」。這是 1974 年以來，在芝加哥全球事務委員會民調中，首度有任何一黨的多數支持孤立主義立場。

⁷ “Read the Full Transcripts of Donald Trump’s Interviews with TIME,” *Time*, April 30, 2024, <https://reurl.cc/GplZ5p>.

（二）對中政策

相較於經濟問題、移民及醫療保健問題，外交議題或中國問題在美國選民關心的議題中，排名並不算高。但如果是涉及中國對美國經濟與產業的威脅，這絕對是美國選民高度關注的議題。這也是美國民主、共和兩黨對於遏制共產中國有高度共識的議題。因此，美國以戰略競爭甚至圍堵為主，以合作為輔的對中基本路線將持續下去。

1. 對中貿易戰與科技戰將擴大深化

川普在第一次任期內啟動了對中國的貿易戰，並對中興、華為等公司開始施加制裁。拜登政府不但延續了川普對中國的懲罰性關稅，並對更多的中國產品增加進口關稅，且強化對中國實體與個人的科技管制與制裁，以保護美國製造業。這就是蘇利文與布林肯所說的「小院高牆」（small yard, high fence）策略。

依據川普過去的發言，新一屆川普政府將對中國採取更強硬的經貿政策。競選期間川普表示，若當選將通過計畫，逐步停止從中國進口包括電子產品、鋼鐵、藥品等所有必需品，並將制定規則與政策，徹底消除美國對中國的依賴。2024年2月間川普表示，將針對所有來自中國的進口商品，全面徵收60%的關稅。⁸3月表示，將對美國進口的中國製汽車課徵100%特別關稅。至於川普會不會採取更激進的行動，撤銷中國的永久性正常貿易關係地位（status of permanent normal trade relations, PNTR），各方看法不一。一旦發動，中國將喪失最惠國貿易待遇與市場准入條件。但中國也可能採取相應的報復作為。

除了貿易，共和、民主兩黨也都認為中國在科技上對美國國家安全、經濟發展與企業利益構成日益嚴重的威脅。因此，川普可能進一步強化對中國科技產業的制裁力度，包括對包括半導體在內的軍民兩用技術的出口管制、禁止中國公司擁有美國能源和科技行業的基礎設施，甚至以「最大

⁸ 11月中旬，《路透社》對逾50位經濟學家進行調查，預估川普新政府2025年初可能對中國進口商品課徵近40%的關稅，並可能讓中國2025年經濟成長最多減少1%。“Donald Trump may Impose 40% Tariffs on China in Early 2025: Report,” *Reuters*, November 20, 2024, <https://reurl.cc/Y4WVKl>。

化策略」實施制裁。⁹若如此，在川普領導下，美國對中國的貿易戰與科技戰時將持續，甚至從「去風險」走向「脫鉤斷鏈」，「小院高牆」策略可能擴張成「大院高牆」策略。美中經貿與產業關係將如何發展，值得密切觀察。

2. 因應美中潛在衝突的策略或將不同

拜登政府認為面對美中競逐，必須確保激烈的競爭不升級為衝突。華府及北京可以有不同的意見，但美中也需建構戰略護欄，避免雙方關係失控。2023 年底，舊金山拜習會晤發出管控大國競逐、建立護欄的訊息，反映了拜登政府管控美中競爭的政策。2024 年 11 月 16 日，習近平在秘魯 APEC 與拜登會面時表示，願意與美國明年上任的新政府「繼續保持對話、拓展合作、管控分歧，努力實現中美關係平穩過渡，造福兩國人民」，習並強調「臺灣問題、民主人權、道路制度、發展權利是中方的四條紅線，不容挑戰。這些是中美關係最重要的防護欄和安全網」。此一表述硬軟兼具，表面上回應拜登「建構戰略護欄」的主張，實質上則向即接上任的川普拋出中方的立場。

另一方面，與中國交手已有豐富經驗的川普，在競選期間多次針對中國議題做出強硬表態。僅在共和黨全國代表大會上，川普就 14 次提到中國，反覆強調擔任總統期間，他如何讓中國「陷入困局」。9 月 10 日的大選電視辯論過後，川普在隨後 5 次競選集會上，也提到中國高達 40 次，似乎有意藉此提振選情。獲得勝選後，11 月 12 日媒體報導，川普選

⁹ 美國榮鼎集團在 2024 年 8 月底公布《合併的緊迫性：精簡美國針對中國的制裁清單》報告。該報告指出，近年美國已逐步發展出十多種對中國的技術出口管制清單與制裁清單，例如商務部主管的「實體清單」(Entity List)、財政部主管的「特別指定國民清單」(Specially Designated Nationals And Blocked Persons List)及國防部主管的「中國軍事企業」清單(Chinese Military Companies List)等。針對未來美國對中國的制裁清單前景，該報告設想了三種可能：1. 合併採購限制清單，阻止美國政府資金和供應商向被制裁實體提供設備或服務。若將所有涉及採購限制的清單合併，將影響 86 家中企母公司；2. 擴大財政部軍民融合清單範圍，禁止對任何被列入美國主要制裁和警示清單的實體進行投資。被禁止投資的公司將從 68 個增加到 927 個，總市值約為 9,697 億美元；3. 以最大化策略實施制裁，將華為、中芯、海康威視、浙江大華等其他清單內的實體納入財政部特別指定國民清單。這將實質上把列入清單的公司從全球市場中片面凍結。請見 Reva Goujon, Juliana Bouchaud and Ciel Qi, "The Urge to Merge: Streamlining US Sanction Lists Targeting China," *Rhodium Group*, August 29, 2024, <https://reurl.cc/6jVWXV>。

定共和黨籍聯邦眾議員瓦爾茲（Mike Waltz）擔任其國家安全顧問。瓦爾茲明確主張，川普應迅速結束加薩及烏克蘭戰事，以便將焦點及軍事資源轉回印太地區對抗中國。次日，川普延攬對中鷹派的聯邦參議員盧比歐（Marco Rubio）擔任國務卿，同樣顯示未來對中國的政策很可能採取更為強硬的立場。他屬意的中情局雷克里夫（John Ratcliffe）也曾表示，中國是二戰以來對全球民主自由的最大威脅。

不過，部分觀察家認為，川普上任後，他的美國優先與單邊主義作風，可能使拜登建構的「民主聯盟」出現鬆動，並給予中國操作空間；川普重視短期利益的交易性格，有可能讓美中之間出現某些交易空間，例如臺灣議題。但以當前美中競爭的激烈程度及臺灣的高度戰略重要性，「臺灣交易」並不像某些戰略家所形容的那樣可以輕鬆擺布。

（三）對臺立場

共和、民主兩黨對於臺灣議題存在相當程度的共識，包括希望兩岸維持和平穩定、反對片面改變臺海現狀，協助臺灣強化自我防衛能力，並致力防止中國武力犯臺等。但這些共識並不包含出兵協防臺灣。即使近年中國持續加大對臺灣的灰色地帶威脅，美國傳統的戰略模糊（strategic ambiguity）政策，有逐步往戰略清晰（strategic clarity）移動的跡象，拜登也曾經多次表示，一旦解放軍進犯臺灣，美國將出兵協助保衛臺灣，但至今美國仍維持其戰略模糊政策不變。2023年11月拜習會，習近平公開表示沒有2027年或2035年攻臺計畫，美中關係略趨緩和。

2025年川普就任後，同樣將支持臺灣，並為中國帶來各種挑戰。但對於中國若是武力犯臺，美國是否會出兵援助，川普多次採取迴避的態度。2023年夏天，川普拒絕回答此問題。2024年6月底，接受《彭博商業周刊》（*Bloomberg Businessweek*）專訪時，川普則稱臺灣偷走了美國的晶片事業，臺灣應該向美國支付保護費。¹¹不過，2024年5月，川普

¹⁰ “The Donald Trump Interview Transcript,” *Businessweek Bloomberg*, July 16, 2024, <https://reurl.cc/2jE3ZO>.

在募款活動中表示，如果中國在他任內入侵臺灣，他會轟炸北京回敬。8月初，美國媒體 NOTUS 也報導，美國聯邦眾議院外交委員會主席麥考爾（Michael McCaul）透露，川普在執政最後一年對他說，自己曾告訴習近平，如果入侵臺灣，「我就要把你炸個粉碎」。¹¹ 不過，由於川普決策的不可測與交易式決策風格，有專家仍然擔憂，若川普再度執政，有可能以臺灣為代價，與中國達成某種有利於美國的協議。另外，川普主張迅速結束俄烏戰爭，若以烏克蘭為代價，此舉可能鼓勵習近平武力犯臺。這些情境可能使未來兩岸地緣政治風險上升。

肆、小結

經過 8 年的競爭對抗，美國從 1970 年代以來的對中交往政策幾乎已煙消雲散。從川普到拜登，美中關係的熱門詞彙是貿易戰、高關稅、印太戰略、出口管制、小院高牆、脫鉤、去風險等。雙方的競爭與抗衡已從經濟逐步擴大到外交、軍事、地緣政治與先進科技。美國駐中國大使伯恩斯認為，美中之間的關係已經進入了深層次的「結構性競爭」。這種競爭關係將長期存在，不會很快消失，甚至會延續到未來的 10 年。¹²

歷史即將從拜登主義擺盪回到川普路線。2025 年川普入主白宮以後，勢將調整拜登政府的多邊主義外交，美中競爭可能轉向更為單邊、更為強硬的路線。美中關係出現重大轉變的機率不大，華府對北京的貿易戰與科技戰勢將延續，甚至可能進一步擴大深化，而美國對臺灣的支持也將持續下去。

不過，美中關係或美中臺關係，並非單純的線性關係。習近平如何應對川普，也將影響 2025 年以後的美國外交政策。不論是積極面對華府進行交涉與往來，或強化中國的貿易內循環及產業科技自主能力，甚至擴大

¹¹ Haley Byrd Wilt, "Lawmakers Hope China Doesn't Make a Move on Taiwan During U.S. Election Chaos," *NOTUS*, August 8, 2024, <https://reurl.cc/pvXO6d>.

¹² Janis Mackey Frayer and Jennifer Jett, "China Rivalry Will Continue 'Into the Next Decade,' U.S. Ambassador Tells NBC News," *NBC News*, October 24, 2024, <https://reurl.cc/Q57WLZ>.

建構中國與「全球南方」（Global South）國家的關係，都是中國可能採取的因應對策。同樣地，臺灣在面對川普時，也必須因應華府對臺北國防預算防衛能力、決心與韌性的要求。臺灣如何在美中競爭下，繼續維持區域和平穩定，壯大自我實力，並尋求發展契機，是國家領導人與朝野各黨派共同的課題。

第二章 美國太平洋戰略部署的調整與強化

舒孝煌*

壹、前言

為嚇阻中國在印太地區的擴張野心，2019年美國推動太平洋嚇阻倡議，調整印太地區戰略部署，增加在太平洋地區軍事投資，以抗衡中國。此項戰略跨越黨派，由川普政府提出，拜登政府不但持續推動，且對太平洋地區的投資增加一倍。

俄烏戰爭仍未止歇，中東風雲再起，美國雖強調戰略重心仍在印太，然而美軍又將重兵部署至中東，預防可能變局，令人擔心美國能否兼顧太平洋地區。外界將關注美國是否能提升軍事能力，同時兼顧歐亞兩大戰略重心，嚇阻侵略者的野心。

時值美國總統大選，美國國防力量及印太戰略部署成為討論議題，兩黨在印太戰略及抗中議題上具高度共識，但雙方也對印太戰略提出看法。美國在印太地區的投資是否足夠應付中共挑戰，受到高度關注，美國應以不對稱建軍，發展基於人工智慧（artificial intelligence, AI）的自主化無人系統等，在印太地區創造戰略及戰術上優勢。美國總統當選人川普即將上任，新政府將如何強化印太地區部署，仍有待未來審慎檢討。

貳、具跨黨派共識的美國印太戰略

2024年為美國總統大選年，拜登總統退出選舉後，美國大選呈現民主黨賀錦麗（Kamala Harris）與共和黨川普（Donald Trump）對決之勢，因此外界也關切兩黨未來印太政策的走向。相較於兩黨在其他政策的攻防，美國的印太戰略可能比大多數其他政策更穩定安全，因為對抗中共是

* 舒孝煌為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

目前民主、共和兩黨能達成共識的極少數優先事項。¹

許多分析師都認為，美國在印太區域的政策不會有大幅度改變。由近年美國歷屆政府的政策來看，美國對印太區域態度具連續性。國務院和國防部傾向朝著一直以來的方向繼續前進，「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）已是跨黨派的政策共識，並具有政策延續性。2010年，歐巴馬政府時代將戰略方向「轉向亞洲」。² 2017年，川普政府更將大戰略轉變為「大國競爭」，其《國家安全戰略》指出修正主義強權、流氓國家、跨國恐怖主義是美國三大安全挑戰，美國需重建優勢，強化軍事實力，與盟國合作，在印太及歐洲維持有利的權力平衡。³

接著，時任美國國務卿的提勒森（Rex W. Tillerson），在2017年於「戰略暨國際研究中心」（CSIS）首提追求「自由與開放的印太區域」（a free and open Indo-Pacific region）目標，⁴ 並在2019年6月由國防部公布《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*），⁵ 及國務院2019年11月4日公布《自由開放印太：促進共同願景》報告（*A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*），⁶ 另外川普政府至2021年將「印太戰略框架」（U.S. Strategic Framework For The Indo-Pacific）解密，詳述美國對自由開放印太地區的願景，以及確保臺灣發展有效的不對稱戰略及能

¹ “Why Asian Allies Are Wary of the U.S. Election—and Why Experts Say They Don’t Need to Be,” *Time*, April 18, 2024, <https://time.com/6968434/indo-pacific-security-alliances-us-presidential-election-trump-biden-asia/>.

² Daniel Goure, “What Strategic Pivot To The Asia-Pacific Region?” *Lexington Institute*, February 16, 2012, <http://www.lexingtoninstitute.org/what-strategic-pivot-to-the-asia-pacific-region->.

³ “National Security Strategy of United States of America,” *White House*, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>.

⁴ Rex W. Tillerson, “Remarks on Defining Our Relationship with India for the Next Century,” *Center for Strategic and International Studies*, October 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>.

⁵ “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” *U.S. DoD*, June 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDOPACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF.

⁶ “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” *U.S. Department of State*, November 4, 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.

力，享有不受脅迫的自由。⁷

拜登政府上任後，在 2022 年 10 月 12 日公布的《國家安全戰略》（*National Security Strategy*），延續「大國競爭」基調，同年稍早提出的《美國印度—太平洋戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*），也強調印太地區追求的目標，以及持續推動「太平洋嚇阻倡議」（Pacific Deterrence Initiative, PDI）及「海洋安全倡議」（Maritime Security Initiative, MSI），⁸ 這顯示，美國印太戰略有其持續性，在可見的未來，在國防及軍事議題上應不致有重大的變化，差異將會在其執行方式，以及與盟國的合作。

選舉期間兩黨在對中政策上差異不大，賀錦麗對印太及臺灣的安全前景與拜登持相同看法，優先考慮加強美國聯盟及國際夥伴關係，強調北約重要性，重申對盟友承諾，主張多邊主義，倡導以合作應對全球挑戰，而非以單邊行動發揮領導力。她曾反對大幅增加預算，但也批評中共與北韓的侵略行為，並納入更廣泛的國家安全戰略。也會支持澳英美（AUKUS）合作，抗衡中共並維護海洋安全，並加強四方安全對話（QUAD）合作，增加投資新興技術以應對新威脅。⁹

川普應會持續增加國防開支，強化其國防政策承諾，但可能是「美國優先」，他曾表示臺灣應補償美國相關防禦費用、AUKUS 協議著重科技與安全合作，QUAD 定位為制衡中共，可能會推動日本、澳洲及印度，對北京採取更具對抗性立場，並加強技術及網路安全合作，以扼制中共。¹⁰

前國家安全顧問歐布萊恩（Robert C. O'Brien）曾在《外交事務》（*Foreign Affairs*）期刊上撰文〈以實力恢復和平：川普外交政策論據〉

7 “U.S. Strategic Framework For The Indo-Pacific,” *AIT*, January 29, 2021, <https://www.ait.org.tw/zh-tw/zh-u-s-strategic-framework-for-the-indo-pacific/>.

8 “Indo-Pacific Strategy of the United States,” *White House*, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

9 “US Role in Indo-Pacific at Stake as Presidential Candidates Square Off in Heated Election,” *Bower Group Asia*, August 13, 2024, <https://bowergroupasia.com/us-role-in-indo-pacific-at-stake-as-presidential-candidates-square-off-in-heated-election/>.

10 *ibid.*

（*The Return of Peace Through Strength: Making the Case for Trump's Foreign Policy*），為川普辯護，指出美國的軟弱和失敗導致的困境，華府應讓經濟與中共脫鉤，實施更嚴格出口管制，限制任何可能對中產生用處的技術。他認為美國應對中共發起軍事挑戰，協助印尼、菲律賓及越南擴充軍隊，增加對臺灣軍事援助，並強化印太區域的飛彈及戰機防禦系統；他指出川普希望看到透過談判解決俄烏戰爭，但將持續提供由歐洲國家資助的援助，確保對俄外交大門敞開，但運用不可預測性以讓俄難以應付；他也表示川普要求歐洲各國增加國防支出，以讓北約更為強大。¹¹

大選揭曉，川普獲勝，贏得第二個白宮任期。然而世局與他的前一任期已有大幅度的變化，俄烏戰爭仍未止歇，中東可能再度爆發衝突，中共傳統武力及核武不斷增強，並持續對周邊國家施壓，川普新任期將面對一個更危險的世界。

川普政府的國安團隊已逐漸成形，新國安顧問可能由曾為綠扁帽隊員的眾議員瓦爾茲（Mike Waltz）出任，他曾在《經濟學人》（*Encomiasts*）上撰文指出，美國在歐洲及中東的嚇阻政策失敗，分散對中共的注意，美國忙於兩線作戰，但北京卻在開闢第三條戰線，每天與臺灣及菲律賓對峙，美國應改變路線。國防部長人選可能是新聞主持人赫格斯（Peter Brian Hegseth），國務卿則傳出可能是參議員盧比歐（Marco Rubio），可能是川普陣營最為鷹派人士，其新政府的國安團隊料將持續對中共展現強硬態度。

川普政府首先要解決俄烏戰爭的棘手問題，他曾要求雙方談判解決，並聲言將減少對烏克蘭的支持，但其立場遭到北約及烏克蘭質疑，即使共和黨內也會有不同聲音，認為若輕易讓烏克蘭屈服，將有利於俄羅斯，也有損美國在全球領導地位，以及盟國的信任。¹²

¹¹ 〈川普前國安顧問：美應與中經濟徹底脫鉤 陸戰隊全部署亞洲〉，《中央社》，2024年6月18日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406183001.aspx>。

¹² “A Second Trump Administration Won’t be ‘Automatic Disaster’ for Ukraine, NATO: Analysts,” *Breaking Defense*, November 7, 2024, <https://breakingdefense.com/2024/11/a-second-trump-administration-wont-be-automatic-disaster-for-ukraine-nato-analysts/>.

川普曾要求北約國家增加國防預算至 3%，承擔保衛自己的責任，目前仍有 9 個未達到此一門檻，未來川普政府將會與北約國家討論提升國防支出的議題。類似言論也提及臺灣，對美軍來說，要至印太區域部署，最大的挑戰是距離，這將導致任何強化印太區域美軍能力的方案，成本都相當高。

由於中共已是「步步進逼的挑戰」（pacing challenge），美國勢須考慮不同的建軍方式。前國務卿龐培奧（Mike Pompeo）曾於 2024 年 2 月撰文「新戰略可能有助美軍保衛臺灣」（A new strategic concept could be useful in the US military's defense of Taiwan），¹³ 指出美國國防部 2025 年國防預算已達極限，兩黨都認為美軍國防發展成本太高，無法滿足需求，美國需要新方法來應對中共可能施加的最壞情況，美軍需廣泛運用空中、水面及水下無人載具，建立一支「刺猬部隊」（Hedge force）。目前通用型的美軍部隊將無法主宰所有狀況，美軍需要打造可彈性運用與部署的特殊工具，應對不穩定的世局，這也是川普第二任期所要面對的艱鉅挑戰。

參、太平洋嚇阻倡議走向令人擔憂

拜登政府上任第二年，各部會都提出印太戰略的檢討報告，國防部指出美國與盟友及合作夥伴在印太地區推動更多合作，並持續支持與印太盟友及夥伴投資國防及安全，強化彼此關係及與美國關係。美國與 QUAD 合作夥伴透過「印太海域意識夥伴關係」（Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness, IPMDA）提高偵測水域能力、加速與印度國防工業合作、推動美澳聯盟、提高美菲互通性及投資基礎建設，增進美日同盟現代化，深化與南韓國防合作、支持東南亞國協中心地位、推進 AUKUS 三邊合作，持續協助澳洲獲核動力攻擊潛艦，以及先進軍事能力，並消除雙方合作障礙。加強在印太地區的聯合行動，包括美菲肩

¹³ Mike Pompeo and Bryan Clark, “A New Strategic Concept Could be Useful in the US Military's Defense of Taiwan,” *The Hill*, April 2, 2024, <https://thehill.com/opinion/4570280-a-new-strategic-concept-could-be-useful-in-the-us-militarys-defense-of-taiwan/>.

並肩（Balikatan）演習、美國與印尼等多國超級金盾演習（Super Garuda Shield）、美泰金眼鏡蛇（Cobra Gold）演習，以及美日韓澳的「太平洋先鋒」（Pacific Vanguard）演習。¹⁴

印太司令部在 2025 年度為太平洋嚇阻倡議（PDI）要求的預算為 265 億美元，較 2023 年增加 110 億美元，已是 2 年前的 4 倍。2024 年度 PDI 的撥款為 147 億美元，但國會尚未通完整版的 2024 年預算，尚不知實際額度為多少。265 億美元中，150 億包含在預算中，留下 110 億的「無資金優先清單」（unfunded priorities list）。印太司令部的需求，與五角大廈在 PDI 中提出的額度，是國會、國防部與印太司令部三方間持續緊張關係的所在，國會要求作戰司令部提出相關計畫，是擔心其需求在國防部預算中失焦。美國國防部 2023 年 10 月公布的《中共軍事及安全發展報告》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2023*）指出，中共正努力實現世界一流軍隊的目標，目的在對抗強敵的作戰中取得勝利，報告指出「印太地區安全環境更加危險」。¹⁵ 新的預算要求最大支出是在印太區域的姿態及存在，約 190 億美元，許多項目與過去相同，但金額更高，另外先進武器則高達 80 億美元，也是去年的 3 倍。另外有 17 億美元是機密項目，要海軍提供「全領域可消耗自主化能力」（all domain attritable autonomous capabilities, ADA2），也就是美國海軍「複製者」（Replicator）無人艇計畫。¹⁶

印太司令部表示，在太平洋地區仍短缺 110 億美元，這比去年的清單要增加 3 倍。這些資金會用於建設基礎設施，以容納駐紮該地的美軍、機密太空計畫、彈藥，以及關島的飛彈防禦系統，抵禦彈道飛彈、極超音速

¹⁴ “Department of Defense Marks Two-Year Anniversary of the U.S. Indo-Pacific Strategy,” *US DoD*, February 9, 2024, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3672121/fact-sheet-department-of-defense-marks-two-year-anniversary-of-the-us-indo-paci/>.

¹⁵ “Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2023,” *US DoD*, October 19, 2023, <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>.

¹⁶ “Pacific Leaders Say They Need more Funding to Compete with China,” *Defense News*, March 15, 2024, <https://www.defensenews.com/pentagon/2024/03/14/pacific-leaders-say-they-need-more-funding-to-compete-with-china/>.

飛彈及巡弋飛彈威脅，達 33 億美元，目標是強化在印太區域的存在，以嚇阻中共。另外包括提供帛琉、密克羅尼西亞及馬紹爾群島等國的援助，以回報這些國家為美軍提供通道。美國也與菲律賓達成加強基地合作協議，並從 2024 年開始進行許多基地的升級工作。

美國法律要求作戰司令部及各軍種，每年向國會提交無資金支持的優先事項清單。2024 會計年度國防支出上限為 8,860 億美元，2025 年目前提出的支出上限是 8,950 億美元，任何「願望清單」中的資金都要國會同意從其他項目中提供資金，目前尚不知國會能同意為 2024 或 2025 會計年度提出多少額外資金。¹⁷

但即使花費逐年增長，這對美國要嚇阻中共的預算究竟是否足夠，仍是國會想瞭解的問題，2021 年提出的 PDI 目前在解決兩個問題，一是推動美國國防部在印太地區投入更多資金，二是讓這筆資金容易追蹤，但國會認為這僅使資金透明化而已，實則美國國防預算並無直接用於阻止與中共發生戰爭的實際資金。眾院議員凱斯（Ed Case）曾在 2017 年提到，他不認為印太地區的資金短缺存在危險，美國仍朝著正確方向前進，問題是速度是否夠快？

美國高階軍官也認為預算仍然不夠。已退休的前印太司令戴維森上將（Phil Davidson）2021 年在國會作證時指出，美國在印太地區的傳統嚇阻力量正在減弱，他擔心的不是北京軍事力量變得更強大，而是速度問題。臺灣距大陸僅 100 哩，但印太司令部距臺灣則有 5,000 哩，美國需要花 3 周時間才能將船艦從美國西岸送往臺灣，從阿拉斯加則需 17 天，中共若發動快速入侵，有可能在美國能抵達前壓倒臺灣。他的答案是讓美軍更接近臺灣，但美國需要沿臺灣周邊的太平洋島嶼建造基地、機場、雷達，以及其他建物，這需要很多資金。這取決與陸、海、空三個軍事部門，但他們的想法和作戰司令部不同，作戰司令部通常關注短期需求，因此各軍種無法提供作戰司令部所需的一切資金，此一問題在太平洋地區特別巨大。

¹⁷ “Pacific Force’s Wish List Seeks \$11 Billion more than Defense Proposal,” *Defense News*, March 20, 2024, https://www.defensenews.com/congress/2024/03/19/pacific-forces-wish-list-seeks-11-billion-more-than-defense-proposal/?utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=dfn-dnr.

2017 年當時共和黨參議員麥凱恩（John McCain）就注意此一問題，但到 2020 年參院軍事委員會才宣布 PDI 計畫，以安撫美國盟友並增加軍事力量。此外該法案還要求印太司令部就印太地區軍事需求提出第二意見。但國會仍很挫折，五角大廈每年都制定預算，然後進行審查，看看哪些有助印太區域的嚇阻，並註記其為 PDI。這不是 PDI 倡議者想要的模式，國會希望看到的是「歐洲嚇阻倡議」（European Deterrence Initiative, EDI）的印太版本。美國從 2015 年至 2023 年，花費 350 億美元增強盟友能力，並確保自己更為敏捷，2023 年，美國駐歐陸軍部隊每年的演習次數為 50 次。

2022 年俄羅斯入侵烏克蘭，美國增派 2 萬名人員、一支裝甲旅，在一周內抵達，若沒有在戰區的事先預儲，這會需要 4 周至 6 周時間。換言之，EDI 有一獨立帳戶支付，但 PDI 沒有。因此印太司令部每年都會報告無資金的優先事項，而且逐年增加。印太司令部 2024 年列出的 110 億美元，多用於建造成本，因在印太地區的建設成本較美國本土為高。匿名官員指出，PDI 遠遠不能解決問題。戴維森的繼任者，阿奎利諾上將（John Aquilino）2024 年作證時指出，風險仍然很高。助理國防部長拉特納（Ely Ratner）則抱高度期望，他認為 PDI 可看出支出的增加，不過兩人對嚇阻是否增加存在分歧。¹⁸

肆、美國勢需尋求不對稱建軍方向

不對稱建軍並非弱國專利，強國也可發展不對稱優勢，避實擊虛，創造戰略及戰術上優勢。美國國防部的國防創新小組（Defense Innovation Unit）及太平洋艦隊已在尋找未來成為刺猥武力的要素，擴大對無人系統及軟體技術的努力，國防部可在一年內部署一支刺猥部隊，而不是花上漫長時間等待下一代戰機、飛彈或潛艦服役，更重要的是，可讓美軍彈性運

¹⁸ “Pacific Problems: Why the US Disagrees on the Cost of Deterring China,” *Defense News*, April 4, 2024, <https://www.defensenews.com/pentagon/2024/04/03/pacific-problems-why-the-us-disagrees-on-the-cost-of-deterring-china/>.

用，例如中共對臺灣航運的干擾表明，封鎖或隔離可能是中共最有可能對臺施加壓力的途徑，但美國艦隊在應付中東威脅已捉襟見肘，很難保護臺灣海上航線。總之龐培奧認為，通用型的美軍部隊無法再主宰所有狀況，五角大廈需要打造特殊工具，應對不穩定的世界。¹⁹

美國在先進武器的發展上仍面對不少挫折，美國空軍的「下一代空中優勢」(NGAD)計畫因成本過高暫時喊停，預計每架成本將達數億美元，敵方無人機的發展和擴散，可能會擊敗或至少挑戰美國軍方的第四或第五架飛機，其成本則低得多，因此 NGAD 成本曲線顯然站在錯誤一邊；美國海軍的新一代星座級巡防艦計畫、中型及大型無人艦計畫也面臨延宕。面對中共海、空軍作戰兵力數字不斷增加，美國空軍機隊數量不增反減，艦艇數量在面對可能爆發的中東衝突時，印太地區甚至沒有部署一艘航空母艦，情勢的確令人擔心。

美國前國防部助理部長鮑伯沃克 (Bob Work) 曾於 2015 年指出，第三次抵銷戰略 (Third offset strategy) 的核心是假設 AI 和自主化系統的進步，將領導人機協同及戰鬥團隊的新時代，²⁰ 重點在於運用 AI 及無人系統等先進技術來對抗中共及俄羅斯的科技進步。美國國會眾議員威特曼 (Rob Wittman) 更提到美國需要根本解決方案來抵銷中共的工業能力、低成本的武器開發等，機會之一是「有人及無人團隊」(Man-Unmanned Team, MUM-T)，這對美國傳統上在具明顯不對稱優勢的領域超越競爭對手，並保持成本效益上至關重要。²¹

美國正在加速 AI 在國防上運用。發展中的「聯合全領域指揮及管制」(Joint All-Domain Command and Control, JADC2)，構想是將跨軍種的傳

¹⁹ Mike Pompeo, Bryan Clark, "A New Strategic Concept Could be Useful in the US Military's Defense of Taiwan," *The Hill*, April 2, 2024, <https://thehill.com/opinion/4570280-a-new-strategic-concept-could-be-useful-in-the-us-militarys-defense-of-taiwan/>.

²⁰ Bob Work, "Deputy Secretary of Defense Speech CNAS Defense Forum," *US DoD*, December, 14, 2015, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/634214/cnas-defense-forum/>.

²¹ "Wittman: Why Manned-unmanned Teaming Could be the Fourth Offset for America's Military," *Breaking Defense*, May 30, 2023, <https://breakingdefense.com/2023/05/wittman-why-manned-unmanned-teaming-could-be-the-fourth-offset-for-americas-military/>.

感器與武器或射手連接起來，以能滿足需求的方式作戰。確保美國指揮管制及作戰決策優勢。JADC2 可以視為是系統化系統，運用 AI 及機器學習等技術，加快指管決策的節奏。²²

在 JADC2 框架下，各軍種都將整合其自己的網路指管系統，包括陸軍融合計畫（Project Convergence）、空軍先進戰鬥管理系統（Advanced Battle Management System, ABMS），及海軍「優勢計畫」（Project Overmatch）。

美國目前發展中的自主化武器，被設計為與載人平台協同作戰，具相互溝通能力，成為網路化作戰的一部分。美國空軍的協同作戰飛機（Collaborative Combat Aircraft, CCA）將成為 F-35 或下一代戰機（Next Generation Air Domain, NGAD）的忠誠僚機（loyal wingman），在高度威脅環境下執行危險任務。美國海軍 2023 年提出的「複製者」（Replicator）概念，透過小型無人艇、無人機，用於壓倒中共海軍。陸軍的「滯空攻擊彈藥」（loitering munition）如彈簧刀（Switchblade）等，也已使用烏克蘭戰場。²³

無人機已被證明是力量倍增器，並已是戰區情、監、偵（ISR）的主力，執行廣泛軍事任務。未來無人機且可與有人機以集群式飛行，或是作為「忠誠僚機」，將傳統的有人戰機編隊轉變成有人平台及無人平台的新組合，創造戰場優勢，作為有人戰機感測器或其他系統的延伸，擾亂、破壞或摧毀目標防空系統，並在高度威脅的 A2/AD 環境中生存，若要加快決策反應速度，還需運用 AI 增強分析及邊緣運算能力。²⁴

美國空軍已進行各種先進無人機計畫，DARPA 發展的「長射」（Longshot）是一種空射無人機，可擴大有人戰機的任務範圍，並降低有

²² “It’s Both AI Technology and Ethics that Will Enable JADC2,” *Breaking Defense*, December 24, 2020, <https://breakingdefense.com/2021/12/its-both-ai-technology-and-ethics-that-will-enable-jadc2/>.

²³ “The Killer Robots Are Here. It’s Time to Be Worried,” *the Nation*, February 23, 2024, <https://www.thenation.com/article/world/killer-robots-drone-warfare/>.

²⁴ “Mosaic Warfare: The March Towards Interconnectivity in US, UK and European Air Power,” *Dubai International Air Chiefs’ Conference*, Fall 2021, https://www.diaac.ae/resources/2021_Anika_Torruella_Mosaic_Warfare_Interconnectivity_Air_Power.pdf.

人戰機的風險，可攜帶 AIM-120 先進中程空對空飛彈，無形中延長其空對空射程。由 4 代戰機攜帶「長射」無人機，可大幅提高其生存能力。

CCA 可運用 AI 技術，大幅提高操作自主性及戰場生存能力。CCA 的 AI 演算法僅需一名任務指揮官進行有人及無人的協調。CCA 擁有先進的感測系統，增強對周邊環境的覺知能力，並具備機載自衛系統以保護自己，執行多種任務，廉價版則使用模組化設計，並承受高損失風險。

美國海軍也在 2021 年發布《智慧自主系統科學技術戰略》（*Science and Technology Strategy for Intelligent Autonomous Systems*），設想集群化、分散化、持久式感測器，以及制海與拒止的未來場景。2022 年《導航計畫》（*Navigation Plan 2022*）也預期未來美國海軍將會擁有數千個自主平台，以增強殺傷力及生存能力。

2023 年 9 月，國防部副部長凱瑟琳希克斯（Kathleen Hicks）宣布海軍將發展及部署大量可消耗的自主化系統，即「複製者」，運用 AI 技術自主航行，讓美國海軍創造「地獄場景」（hellscape），阻止臺灣被入侵。「地獄場景」意指敵方艦艇遭到損毀、航速減慢、作戰時機被打斷，艦艇迷航或甚至被擊沉，後方主力部隊即可以遠程火力摧毀大型水面目標。²⁵ 美國海軍已在 2024 年 5 月成立另一支無人水面艦分隊（USVDIV-2），用於小型無人艦實驗。

太平洋艦隊司令帕帕羅上將（Adm. Samuel Paparo）指出，某些戰場不需爭奪海上或空中優勢，只要阻止敵人達到目的，運用具備一定能力的智慧化無人載具，以更有效且成本更低的方式執行海上拒止作戰。²⁶ 美國海軍已向工業界提案，這被 DIU 稱為 PRIME（可量產、廉價、海上遠征，Production-Ready, Inexpensive, Maritime Expeditionary）計畫，將大量採購無人艦，續航力僅 500 浬至 1,000 浬，可自動航行至指定海域巡弋，偵測

²⁵ “The U.S. Navy’s Unmanned Future Remains Murky as China Threat Looms,” *USNI News*, November 30, 2023, <https://news.usni.org/2023/11/30/the-u-s-navys-unmanned-future-remains-murky-as-china-threat-looms>.

²⁶ “Navy Will Stand Up Lethal Drone Unit Later this Year, First Replicator USVs Picked,” *USNI News*, February 2024, <https://news.usni.org/2024/02/14/navy-will-stand-up-lethal-drone-unit-later-this-year-first-replicator-usvs-picked>.

水面威脅，並以 35 節航速攔截敵艦。²⁷ 無人艦還需能與其他無人艦團隊合作，執行複雜的自主行為，適應目標艦的規避動作並加以獵殺。²⁸

美軍也在演習中演練不同作戰系統的不對稱運用，如擊沉靶艦（SINKEX）演習，以標準 6 型艦用防空飛彈，當作超音速攻艦武器攻擊靶艦。²⁹ RIMPAC 2024 演習中，也使用由標準 6 型飛彈衍生發展的 AIM-174 空對空飛彈，首度掛載在美國海軍的 F/A-18E 戰機上，這使美國海軍以快速方式重新獲得長程空對空飛彈，能有效在航艦打擊群接近敵方「反介入 / 區域拒止」（A2/AD）範圍外，有效威脅敵方的高價值空中目標。³⁰ 另外，諸如將 2,000 磅的聯合直攻炸彈（JDAM）套件轉換，用於攻擊敵方水面艦艇，稱為「快沉」（Quicksink），以低成本增加反艦武器，該型武器可通用於美國海空軍各型戰機及轟炸機，³¹ 這些都是美軍不對稱作戰努力的一環。

海軍標準 6 型飛彈也被陸軍用於「堤豐」作戰系統，搭配戰斧巡弋飛彈，被當成地對地飛彈使用，這在 2024 年 5 月美菲肩並肩演習中，作為陸軍多領域特遣隊的一部分，部署至菲律賓，能直接在第一島鏈內，以類似短程彈道飛彈的地對地武器威脅解放軍。

27 “US Navy Wants Marine Drone Swarms to Counter Taiwan Invasion,” *the Defensepost*, February 2, 2024, <https://www.thedefensepost.com/2024/02/02/us-navy-marine-drone/>.

28 “Pentagon Puts Out Call for Swarming Attack Drones That Could Blunt a Taiwan Invasion,” *USNI News*, January 30, 2024, <https://news.usni.org/2024/01/30/pentagon-puts-out-call-for-swarming-attack-drones-that-could-blunt-a-taiwan-invasion>.

29 “SM-6 Missile Used To Strike Frigate During Massive Sinking Exercise In Pacific,” *the Warzone*, June 20, 2022, <https://www.twz.com/sm-6-missile-used-to-strike-frigate-during-massive-sinking-exercise-in-pacific>.

30 “New AIM-174 Air to Air Missile Introduced For F-18s: Can It Bridge the Missile Gap with Chinese and Russian Aviation?” *Military Watch Magazine*, July 18, 2024, <https://militarywatchmagazine.com/article/aim174-f18s-missile-gap-chinese-russian>.

31 “AFRL’s Quicksink Weapon DEMO,” *AF Research Lab*, <https://afresearchlab.com/technology/quicksink/>.

伍、小結

川普將重返白宮，印太戰略方向料將不會改變，美國會持續推動 PDI，並設法重獲印太地區優勢，嚇阻中共威脅。然而目前情況令人擔心，美國軍、政界人士都擔心 PDI 是否走在正確方向，並能真正協助印太盟國，扼制中共野心，並在臺海或南海抵禦中共軍事行動。美國也在發展高科技的不對稱戰力，以 AI 驅動的自主化無人載具，改變美軍的部署與作戰方式，為敵軍可能軍事行動製造困擾，並創造優勢。雖然兩黨在印太戰略上具高度共識，然而 PDI 的走向、美國的建軍方向、印太區域如何強化部署，仍有待川普新政府審慎檢討。

第三章 日本近期西南群島防衛部署作為與民間反應

王尊彥*

壹、前言

日本對其周邊安全環境惡化，不掩憂慮地表述在各種官方防衛文件，從位階最高的《國家安全保障戰略》（*National Security Strategy*）到每年刊行的《防衛白皮書》（*Defense White Paper*），皆明確指陳日本的安全環境正在急速惡化，而中國無疑是威脅最鉅者。《國家安全保障戰略》稱中國為「前所未有的最大戰略挑戰」（*an unprecedented and the greatest strategic challenge*），其下位之《國家防衛戰略》（*National Defense Strategy*）以及《防衛白皮書》，乃至於政府官員的公開發言均採此敘述。

長期以來日、中兩國因釣魚台列嶼（日本稱「尖閣諸島」）之領土爭議而頻生齟齬。尤其近年來中國海警船長期現蹤釣魚台海域，滯留時間屢創紀錄，¹甚至試圖追捕在該海域作業的日本漁船，引發日中海上執法機構屢海上對峙。

近年來臺海緊張升高，也令日本政府憂心，萬一臺海發生戰端，戰火將波及日本，尤其是地緣上接近臺灣的西南群島；若美國偕同日本介入臺海戰事，西南群島更可能成為中國的打擊目標。²再加上歐洲戰場上俄烏戰爭仍酣，而中東地區也戰火衝天，日本政府唯恐其他威權國家趁此機會生事。

* 王尊彥為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ 據日本政府統計，去（2023）年中國海警船現蹤釣魚台海域長達352天，2022年為336天，2021年為332天，2020年為333天。日本海上保安廳，《海上保安レポート2024》，2024年，https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2024/html/honpen/3_03_chap2.html。

² 今年5月20日，中國駐日大使吳江浩因不滿「日華議員懇談會」有31名議員出席賴清德總統就職典禮，竟狂稱「如果日本將自己綁上分裂中國的戰車，日本民眾將被帶入火坑」，其霸權姿態與威嚇意圖表露無遺。〈中國大使「火坑」涉台說日本：極不恰當已抗議〉，《中央社》，2024年5月22日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202405220111.aspx>。

在此危機意識之下，日本政府致力強化西南群島的防衛建設，以捍衛日本的安全利益，同時也關注臺海的和平與穩定。日本西南群島的防衛建設，對臺海和平與穩定具有高度戰略意涵；臺海一旦有事，西南群島將受影響，日本若因此將臺海有事認定為「存立危機事態」，³ 則日本在西南群島的防衛整備，將對日本的安全保障發揮重要作用。

近年中國軍事活動愈來愈接近，甚至侵犯日本海空域，僅就今年而言即有數起案例，例如9月17日，中國航艦「遼寧」號與其他2艘海軍艦艇進入日本鄰接水域，⁴ 挑動日本官民的敏感神經。今年9月27日，日本執政黨自由民主黨舉行總裁選舉，據日本媒體《琉球新報》在選前對參選的9位國會議員進行意見調查，其中有5位表態，支持增加在西南群島部署自衛隊，其理由便是「安保環境嚴峻」。⁵

本文旨在探究過去一年（2023年10月至2024年9月），日本在防衛西南群島的防衛作為，包含人員部署、武器建置、軍事基建、國民保護等作為，以及日本民眾對於西南防衛規劃之複雜感受。

貳、日本在西南群島的防衛部署

一、日本有關西南防衛之政策方向

日本政府對於西南群島安全情勢的關切，反映在官方主要安全文件上。不論是每年出版的《防衛白皮書》，或者2004年以來各版《防衛計

³ 日本在2015年通過的「新安保法制」中納入「存立危機事態」，亦即「與日本有密切關係的他國遭到武力攻擊時，會形成威脅日本國家存亡、明顯從根本顛覆國民生命與權利的危險狀態」，並規定日本政府在此情況下得下令出動自衛隊因應，日本稱此自衛隊之行動為「防衛出動」。換言之，若臺灣遭受中國攻擊，而被判斷為「與日本有密切關係的他國遭到武力攻擊」，日本便得採取因應，包含「軍事作戰」意涵的「防衛出動」。日、美兩國在2022年「環太平洋」軍演當中，已經首次納入「存立危機事態」的演練。楊明珠，〈環太軍演 日本自衛隊首度實施存亡危機事態演訓〉，《中央社》，2022年8月8日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202208080363.aspx>。

⁴ 〈中國「遼寧」號航母一度駛入日本毗連區水域〉，《NHK》，2024年9月18日，https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/zh/news/20240918_ML02/。

⁵ 〈南西諸島への自衛隊配備強化、5氏が「賛成」自民総裁選候補者アンケート〉，《琉球新報》，2024年9月20日，<https://ryukyushimpo.jp/news/politics/entry-3482268.html>。

畫大綱》（自 2022 年起改稱《國家防衛戰略》），均表達對西南群島防衛的重視。例如，《防衛白皮書》（2024 年）設置專欄「西南防衛體制的強化」，增加一般民眾對防衛西南地區的認知。⁶

以 10 年為期制定的《國家防衛戰略》（2022 年）則指出，「中國海軍艦艇在尖閣諸島周邊海域的活動趨積極」，也「觀察到在西南群島周邊的我國日本領海和鄰接水域航行之案例」；⁷ 在具體因應方面，指「在面對島嶼地區遭攻擊，應快速部署可機動運用之部隊，並與常駐部隊合作共同阻擋或排除侵略。在此同時，要確立能因應巡弋飛彈等島嶼周邊防空態勢，以及確保周邊海空域的空優與海上運輸路線的安全」。⁸

二、強化部隊部署

部署在最接近臺灣的沖繩縣與那國島的自衛隊，此前主要以「沿岸監視隊」（規模約 160 人）為主，但今（2024）年 3 月 21 日，陸上自衛隊在該島上首次部署規模約 40 人的電戰部隊。此外，自衛隊在與那國島上駐地範圍也擴大為既有之 1.6 倍，預定增設射擊靶場與彈藥庫，以利未來部署地對空（防空）飛彈部隊。同（21）日，陸上自衛隊也在沖繩本島的宇流麻市，新成立規模約 350 人的地對艦飛彈第 7 聯隊。⁹ 在此之前，自衛隊已經在宮古島部署地對艦部隊，可牽制宮古海峽附近海域。

6 月 28 日，防衛省宣布，預定在距離沖繩本島約 360 公里的離島北大東島上，編配移動式警戒管制雷達部隊，該部隊將使用航空自衛隊「TPS-102」型車載型管制雷達的部隊。時任防衛大臣的木原稔在宣布部署的記者會上，強調此舉有利嚇阻外來的武裝攻擊，在防衛上具有重要意

6 日本防衛省，《令和 6 年版 日本的防衛：防衛白書》，頁 275，2022 年 12 月 16 日，<https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2024/pdf/R06zenpen.pdf>。

7 日本防衛省，《國家防衛戰略》，頁 3，2022 年 12 月 16 日，<https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy.pdf>。

8 《國家防衛戰略》，頁 21。

9 〈陸自 与那国島に「電子戦部隊」など 県内 2 か所に追加配備〉，《NHK》，2024 年 3 月 21 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/okinawa/20240321/5090027098.html>。

義。該島位於沖繩本島與宮古島之間的宮古海峽往太平洋方向，有利日本監視通過該海域，尤其是在該海域活動的中國艦船。¹⁰

三、強化武器建置

（一）強化部署攻艦飛彈及島嶼防衛用高速滑空彈

《國家防衛戰略》提出要「根本性強化」的7種防衛力包含：1. 遠距防衛能力；2. 統合防空飛彈防衛能力；3. 無人裝備防衛能力；4. 跨領域作戰能力；5. 指揮管制與情報相關能力；6. 機動展開與保護國民能力；以及7. 持續性和強韌性。有關第一種「遠距防衛能力」，具體作為包含提前一年取得陸基型「加強型12式地對艦飛彈」與美製「戰斧」飛彈，以及啟動島嶼防衛用高速滑空彈的試射階段。具備遠距防衛能力之後，日本即可應處進攻日本離島的敵艦艇與登陸部隊。¹¹

前述第四種「跨領域作戰能力」也同樣強調西南群島防衛。相關作為包含在今（2024）年3月，改組既有部隊編成陸上自衛隊第2砲兵旅，以及新編成前述之陸自第7地對艦飛彈連隊。

（二）建造空中加油機、運輸機艦及租賃民間船舶，以強化部隊續戰與運輸能力

前述第六種「機動展開與保護國民能力」則重視在長時間遂行空中戰鬥，向離島投射部隊與大量運輸的能力，以及保護國民的能力（如後述）。日本防衛省2025（令和7）年度防衛預算申請書顯示，防衛省預定在2025年度當中，獲取空中加油機運輸機（KC-46）共4架；在海上運輸方面，則規劃中型運輸艦、小型運輸艦以及機動舟艇各建造1艘，並交由

¹⁰ 〈沖繩・北大東島にレーダー配備、防衛省が発表〉，《日本經濟新聞》，2024年6月28日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA283H50Y4A620C2000000/>。

¹¹ 日本防衛省，〈防衛力抜本的強化の進捗と予算 令和7年度概算要求の概要〉，頁11，2024年8月30日，https://www.mod.go.jp/j/budget/yosan_gaiyo/2024/yosan_20240830.pdf。

新成立的「自衛隊海上運輸群」運用。此外，也預定增加向民間租賃的船舶，數量從現在的 2 艘增加為 8 艘，大約從 2027 年度起運用。¹²

四、強化軍事基礎建設

在強化軍事用基礎設施方面，主要是增建彈藥庫以及整備機場與港口，分述如下。

（一）增建大型彈藥庫

日本《國家安全保障戰略》主張，應當整備保管彈藥與燃料之體制。¹³而在 2025 年度的防衛預算申請文件當中，也特別強調要整備與維持彈藥的數量，並強化彈藥保管設施。¹⁴

目前日本擁有共約 1,400 處的彈藥庫，日本政府已規劃在 2032 年以前，完成在全國範圍內建構 130 個彈藥庫，這些彈藥庫除北海道之外，主要分布在日本的西部，包含九州的宮崎縣、鹿耳島縣以及沖繩縣。這樣的規劃明顯是針對西南群島。

（二）整備特定的機場與港口

日本政府宣布，全國共指定 16 個「特定利用機場與港灣」，以作為爆發緊急事態時使用，其中有 11 處位於九州、四國以及沖繩縣。其後在今年的 8 月 26 日，日本政府再度宣布，為加強防衛力，進一步新增 12 處「特定利用機場與港灣」，包含福井縣的敦賀港、熊本縣的熊本機場、熊本港、八代港和鹿兒島縣的鹿兒島機場、德之島機場、川內港、鹿兒島港、志布志港、西之表港、名瀨港、和泊港。至此，全國共有 28 處此類

¹² 前揭註。

¹³ 日本防衛省，《國家安全保障戰略》，頁 25，2022 年 12 月 16 日，https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf。

¹⁴ 日本防衛省，〈防衛力抜本的強化の進捗と予算 令和 7 年度概算要求の概要〉，頁 3，2024 年 8 月 30 日，https://www.mod.go.jp/j/budget/yosan_gaiyo/2024/yosan_20240830.pdf。

國家指定的基礎設施。¹⁵ 從以上機場與港口之地理位置多位在日本西部看來，針對西南群島的意圖不言而喻。

五、強化日本國民保護措施

不論是 2013 年版或 2022 年版的《國家安全保障戰略》，都指出應該增設緊急避難場所的重要性，俾利緊急狀況下保護國民。例如，新版《國家安全保障戰略》即規定要「強化國民保護體制」，內容指「要遠在武裝攻擊發生之前，就執行包含西南地區在內的居民之迅速避難」。¹⁶ 今年 3 月 29 日，日本政府公布了關於建設避難所的新指針，以利相關整備工作。

同時，地方政府也開始著手舉辦相關演習。今（2024）年 1 月熊本縣政府防災中心首次針對「有事」舉行避難演練，其想定為鹿兒島縣之離島遭受武裝攻擊，約有 600 名島民必須撤離疏散到熊本縣八代市之情況。¹⁷

另外，為提高撤離民眾之效率，日本自衛隊在今年提出的預算中，規劃增加運輸用艦艇的數量。而隸屬於國土交通省的海上保安廳，也充實其協助撤離民眾的能量。根據今年所提交的次（2025）年度預算申請，海上保安廳規劃建造全長 200 公尺、噸位 3 萬噸之大型巡邏艦。該艦將比現今海上保安廳所擁有之最大巡邏艦（長 150 公尺、6,500 噸）大出許多，預計單次運輸量可達 1,000 人，並可搭載 3 架直升機。日媒相關評論認為，該艦的建造目的涵蓋了因應「臺灣有事」。¹⁸

¹⁵ 〈日政府宣佈新增 12 處機場港灣為突發事態據點〉，《共同社》，2024 年 8 月 27 日，<https://tchina.kyodonews.net/news/2024/08/fff1548b9473-12.html>。

¹⁶ 《國家安全保障戰略》，頁 25。

¹⁷ 戴雅真，〈日本演練「台灣有事」12 萬人避難 吃飯居住都成問題〉，《中央社》，2024 年 4 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202404200190.aspx>。

¹⁸ 增山祐史，〈最大級の巡視船導入へ 1 千人を輸送、自衛隊との訓練も 海上保安庁〉，《朝日新聞》，2024 年 8 月 27 日，<https://www.asahi.com/articles/ASS8W02T7S8WUTIL023M.html>。

參、日本民眾對西南防衛的反應

一、日本民眾對「西南防衛」的反應

根據日本外務省今年公布民調結果顯示，有關日中關係所「應該重視的項目」方面，認為「對於侵入領海等問題應強勢因應」的受訪者最多，高達 58.4%；其次，有 41.4% 認為，「應該確保區域與國際社會的和平與穩定」。¹⁹ 由此調查結果可推斷，前者指的是中國海警船長期現蹤釣魚台海域，侵入日本宣稱的領海，甚至追逐在該海域作業的日本漁船等緊張情事；後者指的則是在臺海與南海不斷升高的緊張情勢。

換言之，現今日本民眾在思考其所處的安全環境時，最在意的就是其主張擁有主權的釣魚台正被中國覬覦。其次，則是中國為求統一而對臺動武，戰火恐波及到日本。在地理位置上，釣魚台位在西南群島地區，而臺灣則是鄰接西南群島。兩地連動的可能性，想必令日本民眾困擾憂心。

二、日本民眾對「西南防衛」之感受複雜

事實上，居住在西南群島的日本民眾，對於東京當局欲強化防衛西南地區的政策，心境相當複雜，同時夾雜著支持與憂慮的矛盾。

部分民眾擔心住所附近若有自衛隊的基地或彈藥庫，一旦爆發戰事，將會遭到戰火波及。例如，近來日本政府為強化作戰時的續戰能力，加速建造（尤其是儲藏飛彈之）大型彈藥庫，其附近的日本民眾便因此擔心，彈藥庫在戰時將是敵方優先打擊目標，民眾也會無辜遭受波及。²⁰ 此外，也有民眾擔心，即使在平時，倘若彈藥庫管理不善發生爆炸，同樣會釀成大禍。

在此同時，對於人口稀少的小島，自衛隊的進駐或增設基地，可以增加人口並帶動地方經濟而有利發展；或者對於中國艦艇在周邊海域的動向

¹⁹ 〈令和 5 年度外交に関する国内世論調査〉，《日本外務省》，2024 年 4 月 26 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_000001_00649.html。

²⁰ 〈止まらぬ防衛拠点化 県に陸自ミサイル部隊司令部 大型弾薬庫建設も 住民「有事に標的」〉，《毎日新聞》，2024 年 7 月 27 日，<https://mainichi.jp/articles/20240727/dtlk44/010/277000c>。

深感不安，而支持自衛隊前往進駐。前述北大東島的北大東村村長，即持此等意見。²¹

面對西南群島民眾對防衛建設的複雜情感，日本政府強調獲得當地民眾的諒解。在這方面，今（2024）年8月初甫就任、負責衛戍熊本縣、宮崎縣和鹿兒島縣的陸上自衛隊第8師師長德永勝彥中將，也在首場記者會上強調，「必須向心懷顧慮的居民反覆解釋」，為何防衛重心轉移到西南地區。²²舉北大東島雷達站為例，防衛省在宣布設置之前即先與當地居民聯繫，著手召開說明會進行溝通，以期能儘快順利設置部署。²³

除了前述民眾對自衛隊進駐的憂慮之外，近期傳出數起有關自衛隊的醜聞後，也打擊日本民眾對政府的信任。例如2017年至2022年間，有74名日本海上自衛隊隊員共騙取約4,300萬日圓的深海工作潛水津貼。此外，有22名自衛隊員在海上自衛隊餐廳消費卻不付帳。今（2024）年，列為「特定機密」的情報被交付給不具揭密資格的人員承辦，此案導致218名自衛官遭受處分，海上幕僚長（相當於海軍司令）酒井良上將甚至引咎辭職。²⁴

儘管防衛省接二連三爆發醜聞，但多大程度衝擊日本政府的建軍整備，尚待進一步觀察確認。畢竟日本經濟低迷多年，若非具備充分的正當性，日本民眾未必樂意勒緊褲帶支持防衛建設。或許值得慶幸的是，相關民調反映日本民眾對於日本安全環境惡化是有感的，也支持增加防衛預算提高防衛力。

據日本《讀賣新聞》今年4月8日公布的民調結果顯示，有53%的日本民眾對於「增加防衛費用」表示「贊成」，高於表示「反對」者。²⁵

21 〈空自のレーダー計画「生活の安心につながる」…沖縄県北大東村、容認派後継が新村長に〉，《読売新聞》，2023年11月15日，<https://www.yomiuri.co.jp/local/kyushu/news/20231115-OYTNT50029/>。

22 野呂賢治，〈南西防衛、理解求める 陸自第8師団長、徳永陸将が着任〉，《毎日新聞》，2024年8月14日，<https://mainichi.jp/articles/20240814/ddl/k46/010/146000c>。

23 〈沖縄・北大東島にレーダー配備、防衛省が発表〉，《日本經濟新聞》，2024年6月28日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA283H50Y4A620C2000000/>。

24 〈自衛官ら218人を処分 海幕長交代へ 特定秘密めぐり違反などで〉，《NHK》，2024年7月12日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240712/k10014509681000.html>。

25 〈「安全保障」全国世論調査 質問と回答〉，《讀賣新聞》，2024年4月8日，<https://www.yomiuri.co.jp/election/yoron-chosa/20240407-OYT1T50069/>。

此外，「日本世論調查會」在今年 8 月公布的「有關和平之全國郵送世論調查」結果顯示，對於日本防衛重心向西南地區轉移（南西シフト）之政策，76% 表示「贊成」，遠多於「反對」之 22%。²⁶ 未來日本在安全保障議題上，中央與地方的立場以及彼此的關係，值得持續觀察。

肆、小結

日本西南群島是日本國土距離臺灣最近的區域，因此也是最易遭受「臺灣有事」波及的地區。面對解放軍在日本西南群島附近海空域的行動頻率增加，以及中國海警船進出釣魚台群島周邊海域，防衛西南群島已成為日本國防規劃的重中之重。日本政府近年透過相關規劃，包含人員與裝備的部署、遠距打擊武器的研發、增設彈藥庫與防空避難設施、強化投射兵力以及後撤民眾的運輸能力等，試圖強化西南群島的整體防衛。

然不可忽視的是，自衛隊在推動西南群島的軍事整備之際，在地方上同時出現支持與反對聲浪。在這方面，前述「日本世論調查會」民調結果顯示，多達 85% 的受訪民眾擔心被捲入「臺灣有事的武裝衝突」。此顯示即使日本國民憂心西南群島安全情勢嚴峻，因而贊成日本政府的強化西南防衛政策，卻未必願意被兩岸間的戰火所波及。²⁷ 儘管已故日本前首相安倍晉三，以及其他日本友臺政界人士，屢屢在公開場合說「臺灣有事就是日本有事」，然吾人也應理解日本人對遭受波及的憂慮。

基於地緣上的接近，以及中國同時對臺灣及日本所稱之「尖閣諸島」都宣稱擁有主權，臺灣與日本已然是「命運共同體」。從此角度來看，日本政府強化西南群島的防衛建設，自是對我國的安全有高度的戰略意涵，殊值吾人今後持續對推動狀況密切關注分析。

²⁶ 〈〔社説〕「南西シフト」賛成 76% 本土との溝示す結果だ〉，《沖繩タイムス》，2024 年 8 月 27 日，<https://c.okinawatimes.co.jp/index.html?kijid=OTPK20240827A0005000100N43001>。

²⁷ 前揭註。

PART 2

.....

印太國家選舉與地緣政治的連動

- 第四章 臺灣大選對中美關係與印太地緣政治的影響
- 第五章 東協成員「典範移轉」觀察：普拉博沃時代印尼與中國關係之走向
- 第六章 韓國國會選舉之後韓半島地緣戰略之展望
- 第七章 世界之友或大國外交？印度選後的外交政策
- 第八章 渾沌的宿命：巴基斯坦大選後的內外情勢
- 第九章 美中競爭格局下的南太平洋國家選舉

第四章 臺灣大選對中美關係與印太地緣政治的影響

侍建宇*

壹、前言

臺灣 2024 年總統與立法院選舉確立了未來 4 年政府的正當合法性，並授權他們推出新政策。民進黨總統候選人賴清德獲得 40% 票數，成為新任總統。但鑑於臺灣的總統選舉是簡單多數當選制（國民黨籍侯友宜與民眾黨籍柯文哲各獲得 33% 與 26% 的選票），賴清德未能獲得過半數的支持。在立法院，反對黨國民黨以 52 席贏得立法院最多議席，且有 2 席親國民黨的獨立議席，排名第三的臺灣民眾黨也獲得立法院 8 席。反對黨們的勢力在立法院大於執政民進黨獲得 51 席。¹ 也就是說，民進黨賴總統面對「三黨不過半」的局面，將領導一個行政權與立法權對立的政府，這意味著如果他想在未來做出任何重大改變，需要尋求彌合黨派立場和政治上意見的分歧。

臺海緊張情勢已經成為全球焦點，臺灣大選結果揭開的新政府政治生態當然也帶動兩岸關係與印太區域地緣政治的走勢。這個文章分成三部分；首先介紹臺灣新政府政治生態結構；其次討論中國與美國如何面對臺灣新政府的態度，以及可能的策略演變，也就是美國、中國、臺灣之間關係走勢的一些可能發展；最後分析兩岸關係在當前與未來可能的發展趨勢，以及相應的一些議題與變數。

* 侍建宇為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ 〈2024 選舉開票結果，區域立委當選完整名單〉，《中央社》，2024 年 1 月 13 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202401135005.aspx>。

貳、賴政權新局 —— 重塑臺灣主體性

民進黨政府未來如果要獲得實質有效的政績，就需要在各個政策制定上取得民眾的支持，同時還要顧及行政部門和立法部門之間，以及立法部門各黨派之間進行有效和成功的協商。未來內政的重點應該是國土計畫，涉及臺灣經濟成長、氣候變遷與能源政策、城鄉資源分配，並需全盤務實地檢討。同時面對國際局勢的變遷，更要強化經濟發展與國防安全的韌性，靈活地處理兩岸關係，這些都將面臨挑戰。

臺灣的治理正變得複雜。在野的國民黨及民眾黨聯手推動《立法院職權行使法》修法，立法部門的調查權與相應權限擴大。在野黨認為這是「國會改革」，但是執政的民進黨認為修法部分內容充滿爭議並窒礙難行，於是 2024 年 6 月提起覆議與釋憲。立法部門與行政部門的抗衡與衝突一觸即發。

行政部門為求增加推動政策的正當性，快速增加社會信任感，就必須除弊肅貪。儘管各種政治陰謀論四起，但是樹立人民對政府廉能的信心，從 2024 年 7 月司法部門開始「敲山震虎」。賴總統與行政院長卓榮泰都發表談話，強調打詐、掃黑、肅貪是為維護國家長久發展，以及回應社會的期待。²

讓臺灣成為一個更「正常」的國家，國土的重新規劃當然異常重要。臺灣領土劃分為自然保育區、海洋資源區、農業開發區、城鄉發展區四大功能區。³ 未來臺灣的土地利用必須嚴格遵守這些功能分類，無論是地方政府或中央政府都不得隨意改變土地的使用方式。臺灣的工業區、機場、水庫或公路設施只允許在城鄉開發區建造，大規模徵用農業用地或自然保

² 原文為「不分黨派，不問何人，只要涉及非法，檢調都應該查辦，勿枉勿縱。打詐、掃黑、肅貪，是目前政府重要的工作，目的是要維護國家的生存發展、社會的安定，以及回應人民深刻的期待，不得不然。」參見〈鄭文燦疑涉貪 500 萬元交保，總統：凡涉非法檢調都應查辦〉，《中央社》，2024 年 7 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202407060159.aspx>。類似觀點在「雅琴看世界」電視專訪中再次重複這一論點，https://www.youtube.com/watch?v=ccweE7q_kyg。

³ 〈全國國土計畫—確立國土新秩序〉，《中華民國行政院》，2018 年 5 月 18 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/90200f69-7dd0-428f-acc-d17934caf86d>。

護區將不再像過去那樣被接受。⁴要滿足臺灣不同地區均衡發展的需要，同時兼顧工商業發展與國防需求。

賴清德總統在 2024 年 6 月也宣布總統府成立三個委員會：國家氣候變遷對策委員會、全社會防衛韌性委員會、健康臺灣推動委員會。⁵等於直接對接國土計畫相關衍生的議題，像是臺灣高科技產業對電能的需求量極大，目前天然氣發電能量，以及未來核電廠是否需要延役相關議題，都需拉高到行政部門最高層級來進行思考並決議。⁶

甚至政治中心 / 樞紐的重組和搬遷也變得至關重要。⁷臺灣的首都不一定是臺北，出於治理效率和國防原因，也可以考慮遷往其他地方。然而，土地規劃政策決策需要跨黨派共識，亦需要時間討論妥協，不容易快速推進。

參、美中競逐下的臺灣與印太區域安全的連動

共和黨川普當選新一屆美國總統對中國有著充滿不確定的壓力。過去川普在 2017 年至 2021 年任內，已經推行強硬對華路線，包括大規模引入懲罰性關稅。2025 年 1 月川普總統將再次入主白宮，如果他履行競選承諾，中美貿易戰必將再起。原本中國很可能認為面對美國民主黨拜登總統過去 4 年的磨合，美中關係已經進入「穩定期」，現在又充滿變數。

美中元首拜登與習近平在 2023 年 11 月亞太經濟合作組織舊金山年度峰會場合進行會談。當時美中共同的期待就是「穩定」雙邊關係；也就是，雙邊溝通過程正常化，甚至確保雙邊軍方保持聯繫與交流。⁸事實

⁴ 參見報導者關於國土計畫法上路風暴報導專題，<https://www.twreporter.org/topics/functional-zone-of-spatial-planning-in-turmoil>。

⁵ 〈總統宣布成立三個委員會，替國家發展擬定戰略，與民間力量展開對話〉，《中華民國總統府》，2024 年 6 月 19 日，<https://www.president.gov.tw/News/28514>。

⁶ 〈國土計畫之亂，考驗賴清德的韌性永續國土〉，《聯合報》，2024 年 8 月 11 日，<https://udn.com/news/story/7338/8153919>。

⁷ 鄧鴻源，〈李鴻源的國土規劃是可行的〉，《風傳媒》，2024 年 2 月 17 日，<https://www.storm.mg/article/5021509>。

⁸ 中國官方稱為「舊金山願景」，開展多個領域和不同層級的對話交流，參見〈相向而行，共同落實好「舊金山願景」〉，《中共新聞網》，2024 年 3 月 2 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0302/c64387-40187294.html>。

上，美國白宮國安顧問蘇利文（Jacob Sullivan）與中共外辦主任兼外交部長王毅從 2023 年 5 月開始，至今已經有 4 次戰略溝通。⁹

美中過去數年在全球各方面的激烈競爭，拜登政府一直嘗試設置多層次「護欄」，加強美中危機管理和降低風險的機制。「穩定化」可能的有限衝突，同時建立溝通管道，並極力避免最終在臺海直接開戰。儘管美國政界鷹派時有驚人之語要發動「新冷戰」，¹⁰或在第一島鏈（First Island Chain）進行熱戰。¹¹但這應該不是美國拜登政府追求的目標，也非華府朝野的共識。美國過去數年也認為在印太地區很可能必須面對一場「戰略意外」（Strategic Surprise），尤其是在臺海、南海和東海，所以美國也努力建立各種雙邊與多邊安全結盟的網絡，加強自己與盟友共同的防衛韌性。美國在亞洲目前的安全策略應該是在增強第一島鏈的防衛韌性，利用西太平洋的島嶼政治地理，把中國軍事力量壓縮到亞洲大陸的近海，「威懾」則是主要的戰術。除去美日安保與美韓共同防禦的強化，從 2023 年開始，美國重新在菲律賓開始軍事據點，同時積極強化臺灣防務；像是臺灣軍隊前往美國移訓、增強臺灣飛彈投產的「刺蝟戰術」（Hedgehog Defence），甚至嘗試與印度進行軍事合作的突破，在印度卡萊坤達空軍基地（Kalaikunda）進行聯合軍演。

可能在這樣的壓力下，中國願意在軍事領域提高透明度和建立某種雙邊互信機制。臺灣新政府 2024 年 5 月就職後，美國安全顧問蘇利文於 2024 年 8 月往訪北京進行戰略溝通，蘇利文與習近平，以及中共中央軍委副主席張幼俠會面。¹²可以視作美中兩國當時對拜登政府任期雙邊關係

⁹ 四次戰略溝通分別在維也納、馬爾他、曼谷與北京，〈蘇利文訪中結束 北京：中美打交道在於 5 個關鍵〉，《中央社》，2024 年 8 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202408300070.aspx>。

¹⁰ 例如，Nick Mordowanec, “China Has Been Waging ‘Cold War’ Against U.S. for Years: Ex-NSA,” *Newsweek*, February 28, 2023, <https://www.newsweek.com/china-waging-cold-war-against-united-states-pottinger-1784462>。以及 William C. Mao and Dhruv T. Patel, “Rep. Gallagher Calls for U.S. to ‘Wage Cold War’ Against China at Harvard IOP Forum,” *Crimson*, February 13, 2024, <https://www.thecrimson.com/article/2024/2/13/gallagher-cold-war-iop-china/>。

¹¹ Andrew F. Krepinevich, “The Big One: Preparing for a Long War with China,” *Foreign Affairs*, January/February 2024, <https://www.foreignaffairs.com/china/united-states-big-one-krepinevich>。

¹² 〈蘇利文會見張又俠，討論美中軍事交流〉，《中央社》，2024 年 8 月 29 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202408290141.aspx>。

的一個總結。除去討論毒品、人工智慧、雙邊貿易與軍事交流相關共同關心的議題，也嘗試「穩定化」雙方對臺灣地位的看法。美中雙方可能已經在臺灣軍事問題上成功設置護欄；中國當時應該承諾短期不會對臺動武侵略，但是對臺海的軍事騷擾與灰色作戰依然持續，以防堵「臺獨」。但是美國民主黨政府也承諾對臺軍售保持謹慎的態度，主要以維修零件及彈藥為主，並增強臺灣的防衛抵抗韌性。¹³ 以確保臺海軍事衝突機率降到最低，侷限在美方「威攝」打擊解放軍侵略，中方持續提升「拒止作戰」能力的形式上。

美中兩國元首在 2024 年 11 月於秘魯舉行的亞太經合組織（APEC）會議期間會談。根據中國中央電視台報道，習近平對拜登表示：「臺灣問題、民主人權、道路制度、發展權利是中方的 4 條紅線，不容挑戰。這些是中美關係最重要的防護欄（guardrail）和安全網。」¹⁴ 換句話說，習近平講話的內容應該是針對美國新一屆總統川普所劃下紅線或護欄。隨著臺灣主體性愈發明顯與鞏固，如果以武力解決並無信心的前提下，中國現在可能認為臺灣主權問題必須與美國協調。儘管美國與臺灣雖然沒有外交關係，卻在保障臺灣安全扮演關鍵角色。

肆、兩岸關係走勢：進取的維持現狀與對話

賴總統多個場合重申他將秉持蔡英文前總統所提出的「四個堅持」兩岸外交主張：¹⁵

- 一、永遠堅持自由民主的憲政體制。
- 二、堅持中華民國與中華人民共和國互不隸屬。

¹³ 〈美台商會看軍售走向：川普寬鬆賀錦麗謹慎維持節奏〉，《中央社》，2024 年 8 月 29 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202408290018.aspx>。

¹⁴ 〈習近平：臺灣問題、民主人權、道路制度、發展權利是中方的 4 條紅線，不容挑戰〉，《中國中央電視台》，2024 年 11 月 17 日，<https://www.youtube.com/watch?v=j7St4fCKPZY>。

¹⁵ 賴清德總統就職演說全文，請見中華民國總統府官網第十六任總統暨副總統就職專輯，<https://www.president.gov.tw/Page/700>。「四個堅持」原由蔡英文總統於 2021 年雙十國慶講話提出的兩岸關係主張。

三、堅持主權不容侵犯併吞。

四、堅持中華民國臺灣的前途，必須遵循全體臺灣人民的意志。

另外，更早在 2023 年 7 月還是總統候選人時，賴總統就提出維持臺海和平的「和平四大支柱行動方案」，包括：一、我們必須建立臺灣的威懾力；二、經濟安全就是國家安全；三、第三支柱是基於與全世界民主國家建立夥伴關係；四：第四支柱是穩定而有原則的兩岸關係領導能力。¹⁶並在總統就職演說中強調「不卑不亢，維持現狀」。同時也釋放善意，希望中國與臺灣民選合法政府在對等的原則下，明確對中國提出「觀光客交流」和「學位生開放」兩個議題，讓兩岸重新開始接觸。

當然北京也早在 2023 年初，開始準備面對臺灣政治新局。2019 年「反送中」運動成為壓垮香港「一國兩制」的最後一根稻草，中聯辦成為實質的香港黨委辦，而香港行政長官也成為傀儡。¹⁷於是，中國透過學者開始提倡「一國兩制臺灣方案」，並出版了一本內容粗糙的論文集作為濫觴，書中文章沒有太多的概念上啟發。¹⁸2023 年 5 月，中國人民大學國際關係學院教授王英津，發表〈深化兩岸各領域融合發展的意涵、意義和路徑〉一文。¹⁹文中提到一些增加中國與臺灣融合，以及讓臺灣社會參與中國日常生活的一些活動，像是建議借鑑東西德統一前同意進行雙方貨幣一比一結算，以及臺灣年輕人報考地方政府公務員的試點。

但是最重要的「一國兩制臺灣方案」政策應該是 2023 年 9 月中國國務院頒布政策文件，宣布以福建作為「示範區」，以廈門及福州為基地，提出 21 項措施，分別與金門、馬祖兩島接軌，並進而連結臺灣社會各行

¹⁶ Lai Ching-te, "My Plan to Preserve Peace in the Taiwan Strait," *The Wall Street Journal*, July 4, 2023, https://www.wsj.com/articles/my-plan-to-preserve-peace-between-china-and-taiwan-candidate-election-race-war-7046ee00?mod=Searchresults_pos1&page=1.

¹⁷ 程翔，〈中共開始對香港進行「社會主義改造」？〉，《自由亞洲電台》，2024 年 4 月 22 日，<https://www.rfa.org/cantonese/commentaries/ching/com-socialism-04222024115017.html>。

¹⁸ 郭偉峰主編，《一國兩制台灣方案初論》，中國評論學術出版社（香港，2023 年）。全文可見電子版，<https://reurl.cc/rvnr01>。

¹⁹ 王英津，〈深化兩岸各領域融合發展的意涵、意義和路徑〉，《台海研究》，2023（1），頁 57-63。

各業。²⁰事實上，中國全國政協主席王滬寧在 2023 年 6 月的福建海峽論壇就已經提出「一國兩制福建示範區」的架構。儘管臺灣社會對這樣的統戰政策已經彈性疲乏，但是王滬寧的版本應該是位階最高，也最詳細的「一國兩制臺灣方案」，象徵著中國面對臺灣政治現實的官方政策論述。²¹

不能排除在國際社會關注臺海和平與安全的前提下，中國目前已經對無力進行「軍事統一」已有確定的認知。在灰色地帶相關策略施行過程與效果極大化的需要下，在美國總統大選後，2025 年北京或有可能與臺北恢復某種程度的對話。為了重啟對話，中國可能「放棄」或要求「更新」所謂的「九二共識」，並對接賴總統與臺灣共存的基礎上，轉而嘗試談判一個可能維持臺海現狀的「新共識」。一方面緩和臺海緊張局勢，另一方面製造排除外力介入臺海的輿論。

臺灣社會無意挑釁中國或進行軍事對抗，更何況目前推動政治獨立很難為國際社會認可。面對中國在政治上可能出現的積極改變，臺灣在兩岸政策上可能需要更進取的「維持現狀」論述。臺灣社會其實希望政府能找到與中國作為「鄰居」相處的辦法，既能維持現狀，在不損害國家利益的前提下，又能繼續進行經濟文化交流。賴總統應該會擬定更務實的兩岸政策，嘗試與對岸進行接觸，建立更長遠的兩岸願景。

伍、當前國際局勢中的臺灣國家「正常化」

臺灣在過去 20 多年已經歷經三次政黨輪替，民主化臻於完成，但是國際對臺灣作為一個「正常國家」的認定卻依然停滯。李登輝前總統認為國家「正常化」必然會依據過去歷史與地緣政治，在提升自己主體思考後，才能找出一條可能的發展途徑。²²賴總統為求凸顯臺灣被國際社

²⁰ 〈關於支持福建探索海峽兩岸融合發展新路建設兩岸融合發展示範區的意見〉，《中共新聞網》，2023 年 9 月 13 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0913/c64387-40076436.html>。

²¹ 楊憲宏，〈王滬寧變法：中共的「一國兩制福建示範區方案」寄希望於台灣？〉，《民報》，2023 年 10 月 5 日，<https://www.peoplenews.tw/articles/bb2e1ed3ed>。

²² 李登輝，〈為何要主張邁向正常國家？〉，《李登輝基金會》，2002 年 10 月 19 日，<https://reurl.cc/2jvzjO>。

會不公平對待的背景，宣稱中國惡意扭曲《聯合國大會第 2758 號決議》（*United Nations General Assembly Resolution 2758*），主張臺灣是中華人民共和國的一部分，需要重新檢視。²³ 事實上，從 2021 年開始，美國多方人士就表示聯合國第 2758 號決議不應阻擋任何及所有臺灣人參與聯合國體系的法律地位。²⁴ 2024 年 5 月美國主管亞太事務的副國務卿坎貝爾（Kurt Campbell）也公開表示中國以第 2758 號決議損及臺灣國際地位。²⁵ 荷蘭、澳洲國會也都通過挺臺灣議案，認為第 2758 號決議不涉及臺灣國際地位。²⁶

聯合國大會第 2758 號決議要求中國在聯合國代表權的變化須以三分之二票數決定。而 1971 年通過的決議，承認中華人民共和國是「中國在聯合國的唯一合法代表」，並排除了「蔣介石的代表」。中華人民共和國政府認為第 2758 號決議已經解決中國在聯合國的代表權問題，不存在「兩個中國」、「一中一臺」問題。但是，聯合國大會第 2758 號決議僅處理中國代表權問題，不涉及作為一個政治主體的臺灣。²⁷

明辨聯合國大會第 2758 號決議影響臺灣未來的國際地位，也開啟了一個可操作的空間。賴總統必須讓「海峽兩岸互不隸屬」的理解逐漸成為國際社會的共識。這個過程不能夠只靠臺灣外交部駐外機構來推動，臺灣作為一個正常國家，以現在的政經實力，理應向全球所有的國家派出人員。但是礙於國際現實，很可能需要透過正式與非正式的雙重管道，像是

23 〈總統於 Concordia 年度峰會發表演說 盼與民主國家攜手遏制威權主義侵害 強調以「和平四大支柱行動方案」維持臺海和平穩定〉，《中華民國總統府》，2024 年 9 月 25 日，<https://www.president.gov.tw/News/28741>。

24 〈美前國安顧問：聯大 2758 決議不涉台，應給參與空間〉，《中央社》，2021 年 9 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109170009.aspx>。

25 〈美國副國務卿公開表示，中國以 2758 決議損台地位〉，《公視新聞網》，2024 年 9 月 19 日，<https://news.pts.org.tw/article/715482>。

26 〈綠委提案 2758 號決議不涉台，籲朝野棄成見連署支持〉，《中央社》，2024 年 9 月 18 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202409180101.aspx>。

27 美國聯邦眾議院外委會 2023 年 5 月 16 日通過「臺灣國際團結法案」，強調該決議處理中國代表權，但沒有討論或涉及臺灣地位問題。參見〈眾院通過台灣國際團結法案，主張聯合國大會 2758 決議不涉台〉，《中央社》，2023 年 7 月 26 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202307260005.aspx>。

現有的外貿協會駐外代表、臺灣在海外的商會，甚至針對某些臺灣沒有派外機構的國家與地區，像是大洋洲、非洲與西亞，安排非正式的派外人員，²⁸ 對國際社會進行連結與說服。

陸、小結

美國總統拜登與中國國家主席習近平在 2023 年底舊金山舉行高峰會後，美國政府內部即使不是鴿派，也存在著鷹派與溫和鷹派之間的分歧。爭端的關鍵在於是否需要與中國進行有限的和解和重新接觸。但 2024 年是美國總統大選年，美國對中國的政策很難做出重大改變，但是卻意欲收尾，進一步「穩定化」或對美中關係設置「護欄」。

面對臺灣大選結束，三黨政治版圖確立的形勢，北京需要利用這個時機進行轉型。繼續以軍事脅迫手段逼迫臺灣，只會讓臺灣採取更強硬的備戰策略，向美國傾斜，從而進一步深化體制改革，強化臺灣的國防軍事能力。臺灣目前的國防政策是「拒敵於彼岸、擊敵於半渡、毀敵於水際灘頭、殲敵於城鎮陣地」。但如果兩岸局勢惡化，可能會吸取教訓，改變並增加另一層防禦，也就是「城鎮戰」能力，而這應該是北京不希望看到的發展。當然一方面如果兩岸政府都能找到接觸的基點，2025 年進行直接接觸，緩和臺海對立情勢，這應該也是美國樂意見到的發展。另一方面臺灣也應該朝向正常國家發展，藉由對聯合國大會第 2758 號決議闡述所開啟的空間，盡力拓展關係，增進國際社會對臺灣的理解。

²⁸ 李登輝前總統於 1990 年代曾經嘗試類似多元開拓外交的非正式手段，但是之後無以為繼。

第(五)章 東協成員「典範移轉」觀察：普拉博沃 時代印尼與中國關係之走向

黃宗鼎*

壹、前言

印尼於 2024 年 2 月 14 日舉行總統大選，儘管選舉結果早在 2 月底前便已底定，惟全國計票作業至 3 月 20 日方告完成。結果顯示，國防部長普拉博沃·蘇比安托 (Prabowo Subianto) 與其搭檔吉布蘭·拉卡布明·拉卡 (Gibran Rakabuming Raka)，獲得了 58.59%、共計 9,621 萬 4,691 張的全國選票，擊敗了安尼斯·巴斯韋丹 (Anies Baswedan)、穆哈伊明·伊斯坎達 (Muhaimin Iskandar)，以及甘加爾·普拉諾沃 (Ganjar Pranowo)、馬赫福德 (Mahfud MD) 兩組競爭對手，前者得到了 24.95% 的選票，後者得到了 16.47% 的選票。¹

在美中對抗格局日深之背景下，有鑑於普拉博沃獲得絕對多數選民支持，並具有開創新局的強人性格，使得印尼成功繼菲律賓及越南之後，再次激起人們對於東協成員外交典範移轉的想像。本文擬就今年印尼總統大選顯示意涵、印尼中國雙邊關係走向，以及印尼典範移轉要素等議題研討如後，藉以觀察普拉博沃時代印尼—中國關係之走向。筆者認為，未來普拉博沃政府可能的典範移轉傾向，乃美中戰略擠壓之下，因勢利導之產物。

* 黃宗鼎為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

1 “2024 Indonesian General Election Information,” *Global Information*, <https://allglobal.net/info/2024-Indonesian-general-election>.

貳、印尼總統大選顯示意涵

一、「隔黨交班」成功

身為印尼民主鬥爭黨（PDI-P）的正式成員，佐科威並未支持執政黨提名的候選人，亦即前中爪哇省省長甘加爾·普拉諾沃（Ganjar Pranowo），而是利用各種機會為他的前競爭對手、時任國防部長普拉博沃抬轎。最具代表性的舉措，便是安排佐科威長子吉布蘭擔任普拉博沃的副手。

二、選民無視操弄

為了讓 36 歲的梭羅市長吉布蘭具備參選資格，2023 年 10 月印尼憲法法院認可未滿 40 歲的民意代表和地方首長可以繞過年齡限制，成為正、副總統候選人。關鍵是參與裁決的憲法法院院長安瓦爾·烏斯曼（Anwar Usman）正是佐科威的妹夫、吉布蘭的姑丈。此外，佐科威政府一面運用腐敗調查逼迫黨政領袖支持普拉博沃，一面利用社會援助，甚至安排與普拉博沃競選團隊有關人士來發放，使得該支出激增。許多法律教授和其他學者表示，這是後蘇哈托時期最骯髒的選舉。

三、「佐規普隨」乎

普拉博沃在競選期間儘管沒有提供詳細的政策說明，但已承諾將追隨佐科威的領導。普拉博沃一旦履行其政見，似應延續包括「商品下游化」、發展印尼基礎設施、簡化外人投資環境（部分是為了吸引逃離中國的公司），乃至於一些旨在幫助貧困人口的民粹主義政策。觀察家指出，儘管普拉博沃並非「氣候變遷否定論者」，但據信他將砍伐大片印尼森林，並肇致印尼二氧化碳排放量大幅增加。

惟普拉博沃喜怒無常，這使得「普拉博沃—佐科威聯盟」將持續多久，成為一個現實問題。此外，普拉博沃現年 72 歲，據傳他健康狀況不

佳。一些資深的印尼技術官員認為，最令人擔憂的是「吉布蘭總統」的出現，會使得全球第三大民主國家的命運，掌握在一位「政治菜鳥」之手。²

四、遷都案底定

最具代表性的政策延續，將會是首都搬遷案。2019年，佐科威便宣告了婆羅洲東海岸的遷都計畫，該計畫旨在拉近爪哇島與其他群島之間的發展不平衡，並減輕雅加達的社會與生態負擔。2022年，新都正式命名為「努山塔拉」（Nusantara）。³ 佐科威宣稱新都將是一座「智慧、綠色、潔淨」的城市，並表示努山塔拉至少將使用80%的再生能源，惟印尼內部仍不乏有關新都將嚴重衝擊環保、排擠預算的質疑聲浪。2023年，印尼在聯合國氣候大會上公布《努山塔拉2045年淨零策略》（*Nusantara Net Zero Strategy 2045*），企圖讓新都成為全球對抗氣候危機的典範。普拉博沃承諾會依法建造完成，新都建設預期將帶動印尼經濟成長。

參、印尼—中國雙邊關係走向

一、合作部分

普拉博沃明確表示他將延續佐科威的「資源民族主義」（*hilirisasi*）政策，此包括禁止出口未經加工之資源，以及旨在扶植印尼工業的「下游化政策」，據以在印尼建立工廠並為當地民眾創造就業機會。⁴ 儘管普拉

² Joshua Kurlantzick, “Prabowo Wins. Does Indonesian Democracy Lose?” *Council on Foreign Relations*, February 14, 2024, <https://www.cfr.org/blog/prabowo-wins-does-indonesian-democracy-lose>; Prashanth Parameswaran, “How a Prabowo Foreign Policy Could Impact US-Indonesia Relations,” *Wilson Center*, February 16, 2024, <https://www.wilsoncenter.org/article/how-prabowo-foreign-policy-could-impact-us-indonesia-relations>.

³ Nusantara 字意為外島，13世紀以爪哇為根據地的帝國滿者伯夷，用以稱呼帝國的島嶼及海岸。Philip Bowring, 《風之帝國：全球貿易的關鍵地帶，海洋亞洲的盛世繁華》（聯經出版社，2021年），頁27、39。

⁴ Prashanth Parameswaran, “How Prabowo Foreign Policy Could Shape Indonesia After 2024 Elections,” *Asean Wonk*, February 14, 2024, <https://www.aseanwonk.com/p/prabowo-foreign-policy-indonesia-elections-2024>.

博沃過去曾批評佐科威政府過分追求中國資本，甚至指控中國工人偷走印尼在地人民的工作機會，但他仍認為中國值得仿效。他曾公開讚賞中國的快速經濟增長。儘管普拉博沃也批評了中國在南海的冒進主義，但他也嚴肅表示，任何行動都不應破壞中國資本的流動，尤其是在關鍵行業如鎳礦業的流動。⁵ 印尼現為中國最大的硫酸鎳供應國。⁶

2023 年，東南亞接收了中國約 50% 的區域投資，比前一年增長了 27%。印尼成為這些資金的主要接收國，吸引了約 73 億美元的投資。⁷ 預料中國得以透過此種以投資帶動貿易的模式，持續鞏固對印尼之影響力。與此同時，積極對接與迅速回應雅加達的政策，也是中國維繫對印尼關係的重要法門。例如當印尼宣示其「下游化」政策之餘，美國一度冷淡視之，歐盟也照搬 WTO 規範加以回應，中國則相對配合並為印尼建造礦石加工廠。⁸ 當然，這也反映出中國腳踏鎳礦採掘加工業及其下游先進行業〔電動汽車（EV）及 EV 電池〕，藉以主導印尼關鍵礦物產業鏈的意圖。

普拉博沃政府應當也會繼承佐科威政府明確區分印、中「經濟合作」和印、中「政治關係」的傾向。在這種情況下，印尼將「一帶一路」（BRI）詮釋為純經濟關係，不涉及任何地緣政治和政治議程，且自認為 BRI 不會使印尼對中國產生依賴。⁹ 值得注意的是，佐科威於 2023 年底已請求中國資助對「努山塔拉」的建設，故儘管印尼對 BRI 大額投資的態度趨於謹慎，一定程度關注其對中國的隱性債務，但該專案計畫定於 2045 年完

5 Gatra Priyandita, “Prabowo’s Foreign Policy and What It May Mean for Australia,” *The Strategist*, February 12, 2024, <https://www.aspistrategist.org.au/prabowos-foreign-policy-and-what-it-may-mean-for-australia/>.

6 “Chinese Companies Set to Benefit if Front-runner Prabowo Subianto Seals Victory in Indonesian Presidential Election,” *SCMP*, February 11, 2024, https://www.scmp.com/business/china-business/article/3251669/chinese-companies-set-benefit-if-front-runner-prabowo-subianto-seals-victory-indonesian-presidential?campaign=3251669&module=perpetual_scroll_0&pgtype=article.

7 Giulia Interesse, “China’s Investments in Indonesia: 2024 Outlook,” *Asean Briefing*, June 5, 2024, <https://www.aseanbriefing.com/news/chinas-investments-in-indonesia-2024-outlook/>.

8 Sarang Shidore, “What A Prabowo Win Signals for US-Indonesia Relations,” *Responsible Statecraft*, February 14, 2024, <https://responsiblestatecraft.org/prabowo-subianto-indonesia-elections/>.

9 Noto Suoneto, “How Prabowo Subianto Has Helped Shape Indonesia’s Foreign Policy,” *The Diplomat*, December 10, 2021, <https://thediplomat.com/2021/12/how-prabowo-subianto-has-helped-shape-indonesias-foreign-policy/>.

工，中國仍然會被普拉博沃政府認定是這個計畫必要的合作夥伴。¹⁰

大抵來說，未來新政府與中國之合作，基本還是會以 2023 年 10 月 18 日兩國《關於深化全面戰略合作》的聯合聲明來推進，除了新都的建設合作，其他重點還包括：中國支持印尼「北加里曼丹」工業園的建設；雙方將共同推進區域全面經濟走廊和「兩國雙園」建設，¹¹ 在礦產加工領域開展更多高品質項目，以增強當地價值創造能力；在能源基礎設施、乾淨能源發展重點產業開展更多高品質合作，包括太陽能光伏發電及新能源汽車生態系統項目。

二、敏感問題

就主權問題而言，普拉博沃在選戰期間表示，印尼與中國「確實存在問題」，而且這個問題「是相當大的問題」，指的是近年來印尼與中國船隻在南海南部「納土納群島」（Natuna Islands）附近印尼專屬經濟區內所發生的摩擦。普拉博沃說：「現在我們必須處理我們的自然財富被廉價奪走的問題」；「但我們處理這個問題的方式是透過談判、友好的方法」。可以說，普拉博沃謹慎因應海洋爭端的態度，與之前並無不同。2019 年底，中國船隻侵犯印尼「納土納群島」專屬經濟區的「北納土納海」（North Natuna Sea），當時普拉博沃稱中國為友好國家，一些印尼人公開批評其過於軟弱，認為這是印尼政府過分重視中國投資需求的反應。¹² 對印尼來

¹⁰ Sebastian Strangio, "Indonesia, China Vow to Expand Economic Cooperation," *The Diplomat*, October 18, 2023, <https://thediplomat.com/2023/10/indonesia-china-vow-to-expand-economic-cooperation/>; "A New Wave of Chinese Investment Sweeps into Indonesia," *Dinsight*, March 21, 2024, <https://dinsights.katadata.co.id/read/2024/03/21/a-new-wave-of-chinese-investment-sweeps-into-indonesia>.

¹¹ 「雙園」是指在雙方國家建立對等的工業園。包括在中國福建福清的元洪工業園；印尼方面則有三家國家對等工業園，即民丹工業園（Bintan Industrial Park）、阿維爾那工業園（Aviarna Industrial Park）和巴塘工業園（Batam Industrial Park）。〈中印尼「兩國雙園」：打造「一帶一路」互利共贏升級版〉，《人民網》，2023 年 8 月 5 日，<http://fj.people.com.cn/BIG5/n2/2023/0805/c181466-40520735.html>。

¹² Jefferson Ng, "The Natuna Sea Incident: How Indonesia Is Managing Its Bilateral Relationship With China," *The Diplomat*, January 15, 2020, <https://thediplomat.com/2020/01/the-natuna-sea-incident-how-indonesia-is-managing-its-bilateral-relationship-with-china/>.

說，敏感海域不僅止於「北納土納海」，包括廖內群島、望加錫及南蘇拉維西海域，都曾發現中國的無人水下載具。

除了在東協—中國國防部長非正式會議上要求繼續與中國就「南海行為準則」進行實質性談判，普拉博沃迄未發表任何關於海域安全問題的聲明。¹³ 由於他僅聲言印尼將繼續在東南亞的海上安全問題上發揮引領作用，故相信普拉博沃未來即令壯大東協內部包括聯合軍演在內的海洋協調行動，仍是會避免與中國直接衝撞。如 2023 年 9 月印尼主辦東協首次聯合軍演，但最後仍放棄在首選海域——「北納土納海」實施該項演習。惟至關重要的是，普拉博沃在南海問題上仍有護守印尼底線的基本責任，在此基礎之上，他必然會拒絕接受足以解構印尼國內海洋法體系的中國「九段線主張」、捍衛印尼在「北納土納海」等專屬經濟海域的漁權及採礦權，牢記印尼海軍試射中國製反艦飛彈的脫靶歷史，而維持自 2017 年以降不向中國購買武器之路線。

伴隨中國投資而來的環保及社會問題，新政府同樣需要應處。新都的電力支撐，同樣涉及中國的爭議工程。經費達 170 億至 180 億美元的卡揚（Kayan）水力發電廠將由中國電建集團承攬，廠址就落在生物多樣性熱點「婆羅洲之心」（the Heart of Borneo），其勢將衝擊當地生態與原民生存。¹⁴

肆、印尼典範移轉的可能性

一、總統與官僚因素

儘管普拉博沃表面上會堅守印尼「獨立且不結盟」的傳統路線，惟基於其持續推動印尼軍備現代化的雄心，銳意奪回印尼在東協核心地位的壯志；積極參與國際事務的企圖，盼能對烏克蘭等國家的人道主義援助發揮

¹³ Noto Suoneto and Ananta Evander, “Assessing Prabowo Subianto’s Defense Diplomacy,” *Binus University, International Relations*, June 22, 2021, <https://ir.binus.ac.id/2021/06/22/assessing-prabowo-subiantos-defense-diplomacy/>.

¹⁴ “Indonesia’s Capital Ambitions Risk Financial and Environmental Shortfalls,” December 20, 2023, *The Banker*, <https://www.thebanker.com/Indonesia-s-capital-ambitions-risk-financial-and-environmental-shortfalls-1703063098>; 〈印尼支持利用水電為新首都供電〉，《對話地球》，2023 年 4 月 6 日，<https://dialogue.earth/zh/4/101644/>。

作用；關切安理會改革問題，擬作南北國家之間的對話者；¹⁵ 致力於吸引更多來自於歐日美等國家的投資；乃至於透過邊界巡邏、與外國發展海洋相關產業，來保障印尼群島主權等等，故可預料普拉博沃的領導相較於沉穩與和解風格的佐科威，勢必更為強勢，¹⁶ 也會有更多跳脫印尼既有外交框架的典範移轉作為。¹⁷

印尼沒有專門的外交政策委員會，或於總統府內專責外交事務的單位。以佐科威政府來說，其外交政策很大程度取決於外交部長、海洋事務和投資協調部長、經濟事務協調部長，以及國防部長之間的分工。故若無意外，官僚因素勢必高度影響普拉博沃政府的外交政策。¹⁸ 而將在新政府內負責管理與華盛頓及北京投資關係的海洋事務和投資事務部長，應當是日後最能夠透露普拉博沃外交傾向的指標人物。¹⁹

二、美國因素的牽動

以往中國對印尼外交關係之經營所以能取得成功，與中國經濟強勢影響及美國消極經營東南亞等因素有著直接關係。惟在中國內需及出口緊縮之態勢下，加以美國與印尼在 2023 年 11 月達成全面戰略夥伴關係，主

¹⁵ Trystanto Sanjaya, "Canvassing Indonesia's Future Foreign Policy: How Do the Three Candidates Stack Up?" *Australian Outlook*, January 17, 2024, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/canvassing-indonesias-future-foreign-policy-how-do-the-three-candidates-stack-up/>.

¹⁶ Laila Afifa, "Prabowo May Have Different Policies from Jokowi, Say Political Observers," *Tempo.co*, February 21, 2024, https://en.tempp.co/read/1836338/prabowo-may-have-different-policies-from-jokowi-say-political-watchers?tracking_page_direct; Joshua Kurlantzick, "Prabowo Wins. Does Indonesian Democracy Lose?" *Council on Foreign Relations*, February 14, 2024, <https://www.cfr.org/blog/prabowo-wins-does-indonesian-democracy-lose>.

¹⁷ 黃宗鼎，〈印尼新總統的外交典範轉移，台灣該把重點畫在哪？〉，《印太安全劄記》，《天下雜誌獨立評論》，2024 年 3 月 4 日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/14607>。

¹⁸ Noto Suoneto, op. cit.; Prashanth Parameswaran, "How Prabowo Foreign Policy Could Shape Indonesia After 2024 Elections"; Prashanth Parameswaran, "Indonesia's Foreign Policy after the 2024 Presidential Elections," *Geopolitical Intelligence Services*, January 3, 2024, <https://www.gisreportsonline.com/t/indonesia-foreign-policy/>; 黃宗鼎，〈印尼新總統的外交典範轉移，台灣該把重點畫在哪？〉。

¹⁹ Shannon Teoh, "Optimism in Asean as Prabowo Presidency Heralds A more Active Role for Indonesia," *The Straits Times*, February 18, 2024, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/optimism-in-asean-as-prabowo-presidency-heralds-a-more-active-role-for-indonesia>.

打乾淨能源供應鏈暨工作機會之擴大，故未來中國就印尼關鍵礦產「下游化」所取得的早期優勢，乃至於印尼「經濟靠中國」的傳統思維與市場結構，必然都會遭到挑戰。

普拉博沃被認為對西方有一定的好感，傾向於加強與美國及其盟友的國防聯繫。²⁰ 普拉博沃在 1980 年代接受了美國的軍事訓練，在擔任國防部長期間，印尼與美國的安全關係在演習及「海域意識」等面向上獲得加強，如 2022 年、2023 年連續舉辦「超級鷹盾」（Super Garuda Shield）演習，亦即將既有之「鷹盾」演習予以升級；²¹ 另外在全面戰略夥伴關係加持之下，美國將於既有合作基礎上支援「印尼海事安全機構」（BAKAMLA）的海上監視無人機計畫，包括購買無人機、進行飛行員培訓和維護，極大增強 BAKAMLA 在「海域意識」、海洋執法和打擊非法捕魚方面的能力，而作為印、美全面戰略夥伴關係的見證者與參贊者，普拉博沃將會敦促相關合作之實踐。尤其普拉博沃在 2023 年 8 月訪美期間，主導了印、美兩國軍售關係之深化，向美國購買了 24 架 F-15EX「鷹二式」（Eagle II）戰鬥機及 24 架 S-70M「黑鷹」運輸直升機。

在印、美安全關係昇華之餘，普拉博沃與華府之信任感，自不難外溢至兩國未來之經濟關係，進而為印尼開啟典範移轉的機會之窗。包括華盛頓正在尋求與印尼和其他東南亞重要國家如菲律賓和越南在半導體領域開展合作，推動「共用繁榮」的經濟夥伴關係；關注印尼新首都的發展，協助印尼發展高品質、可持續基礎設施，向其推銷「創新智慧城市」解決方案；與印尼共同推動《公正能源轉型夥伴關係》（JETP），進行小型模組反應爐（SMR）技術部署可行性研究，並建立區域碳捕捉和封存中心。²² 此皆美國試圖將印尼推上典範移轉軌道的重要舉措。

²⁰ Gatra Priyandita, op. cit.

²¹ “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Meeting With Indonesia Minister of Defense Prabowo Subianto,” *U.S. Department of Defense*, June 2, 2023, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3415825/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-meeting-with-indonesia-minis/>.

²² “Joint Statement from the Leaders of the United States and the Republic of Indonesia: Elevating Relations to a Comprehensive Strategic Partnership,” *The White House*, November 13, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/11/13/joint-statement-from-the-leaders-of-the-united-states-and-the-republic-of-indonesia-elevating-relations-to-a-comprehensive-strategic-partnership/>.

伍、小結

2024年2月22日，佐科威正式啟用了望加錫新港（Makassar New Port, MNP），這是印尼東部的一個新物流門戶。他希望 MNP 能夠抑制該國的物流成本，特別是在東部地區。隨著普拉博沃政府賡續建設新都及發展中部印尼的背景下，蘇祿海—西里伯斯海—望加錫海峽之戰略價值亦將提升。

普拉博沃上任後，美中兩國對印尼之外交競逐將更趨白熱化，故維持傳統中立路線之空間將愈發受限，其與中國在北納土納海域的安全僵持亦難有解。據此，筆者料定普拉博沃儘管仍將於檯面上標榜中立外交的必要性，然在中國經濟下行與被迫緊縮戰略，以及美國加大對關鍵礦產供應鏈支配能力的「戰略機遇」引導之下，普拉博沃將從實務角度與美國進行更加廣泛的協調，畢竟此項選擇是較能符合印尼利益，也是較能大展其外交長才的途徑。可以說，未來普拉博沃政府可能的典範移轉傾向，乃美中戰略擠壓之下，因勢利導之產物。

面對印太經濟安全大局及印尼新政府的機會之窗，我國政府似應嘗試與美、日等國家分進合擊，或尋求對接普拉博沃政府新政之管道，如輔導企業參贊印尼之下游化政策，進而協助臺灣獲得更多乾淨能源轉型所需資源。

對於印尼新都建設，政府似應鼓勵企業擴大參與。如大同已於2023年10月24日宣布，攜手旗下福華電子與印尼 NIRWANA 集團簽訂合作意向書（MOU），藉以發展「努山塔拉」的太陽能及電力相關基礎建設。另一家重電廠亞力也相中印尼的發展潛能，成為印尼國家電力公司（PLN）的電力電網設備供應商。

又鑑於勞工輸出與旅遊政策亦是新政府經濟外交重點，我方宜趁普拉博沃就職初期主動提出溝通暨深化合作之提案，²³以取得其好感。另因普拉博沃可能帶入軍事背景之故舊，加以其防務背景，故我方亦可試圖利用軍事軌道提升雙邊關係。

²³ 黃宗鼎，〈印尼新總統的外交典範轉移，台灣該把重點畫在哪？〉。

第六章 韓國國會選舉之後韓半島地緣戰略之展望

林志豪*

壹、前言

韓國於 2024 年 3 月 22 日舉行第二十二屆國會議員選舉，同時也是韓國總統尹錫悅上任之後的第一個期中考試。然而此次的國會大選卻讓韓國執政黨「國民力量」（People Power Party）遭受到前所未有的大敗，韓國最大在野黨「共同民主黨」（Democratic Party）囊括了將近三分之二的席次，韓國總統尹錫悅面臨到了韓國民主化以後最為嚴峻的朝小野大困境。在這樣的情況之下，韓國總統尹錫悅於 2024 年 12 月 3 日突然對外發布「非常戒嚴」，讓原本已經相當不穩定的國內政治情勢變得更為雪上加霜，未來韓國總統尹錫悅是否能夠順利完成任期，都成為未知數。

本文認為，如果當初韓國總統尹錫悅沒有發動戒嚴，韓國國會大選的結果實際上對尹錫悅政府的外交安保政策影響有限，但是在戒嚴事件之後，緊伴隨而來的彈劾程序和漸趨激烈的國內政治紛爭，恐將影響既有的政策施行。

在面對北韓對韓國實施的灰色地帶侵擾手段逐漸推陳出新，以及美中競爭和朝俄同盟的關係，本文認為，即便韓國目前正在面臨動盪不安的內政危機，現階段的韓國政府應會試圖把來自內部的負面影響降至最低，對外穩定與美日英澳德等國的交流關係，在國防產業、網路安全、經濟安全等領域維持高度合作。

另一方面，北韓從 2024 年開始正式宣布南北韓為「敵對國與國關係」。全面裁編統戰單位，加強內部控管。對外則是大幅改變在中俄之間

* 林志豪為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

的長期擺盪路線，朝俄得以提升為戰略夥伴關係，未來或將引起韓美日更進一步強化安全共助關係。但這並不符合北韓的長期利益，因此仍需持續關注朝中與朝美關係的後續發展。

本文試以 2024 年 4 月韓國國會大選和 12 月非常戒嚴事件之間作為時間點，探討南北韓各自的地緣戰略變化，與韓半島整體的未來局勢走向。本文第貳部分評析選後的韓國對朝與對外的地緣戰略變化；第參部分針對北韓的對韓與對外戰略變化進行論述；第肆部分則是分別根據南北韓目前在大國之間的避險與擺盪策略，簡述韓半島未來局勢展望和研判；最後小結針對韓國戒嚴事件發生之後，對於未來的周邊局勢發展和對臺韓關係可能的影響進行簡述，並以「臺灣的韓半島政策」為視角提出相關建議。

貳、韓國國會大選後的韓國地緣戰略變化

一、加強國家安保政策與對朝嚇阻

此次韓國執政黨政府雖然在國會大選慘遭大敗，但由於韓國總統制的任期保障，因此實際上對於韓國的對朝與對外政策並不會產生太多的影響。尹錫悅政府在選後依舊維持原有的國防與國安團隊，並且持續加強既有的國際合作機制。尹錫悅任內在對朝政策方面做出了許多具體方針，若以對朝政策為基礎，韓國在國防、國安與外交三大領域，有以下幾個比較明顯的政策。

第一，國防領域。這部分可分為戰略打擊、網路戰力和擴大國防外交等三方面。首先在戰略打擊的部分，韓國已在今年 10 月成立「戰略司令部」，這是一個整合韓國陸海空所有戰略單位的跨軍種單位，首任司令將由空軍中將擔任，這也是韓國耗費將近 10 年籌備三軸體系的最後階段，戰略司令部將在當中扮演「大腦」的角色，同時透過「韓美日三國共助關係」，提升戰略合作對接層級，以及對北韓進行飛彈反制和監控的效率。有關網路安全的部分，根據今年 2 月尹錫悅政府所發布「國家網路安保戰略」（National Cybersecurity Strategy）的「全球網路安全共助體系」，韓

國已先後與美英等國軍方的網路作戰單位進行多次的網路安全演習，也把網路作戰納入未來每年例行聯合軍演的訓練科目當中。主要是以北韓網路駭客組織為假想目標進行演練。最後是國防外交方面，韓國與美國於4月27日簽署的《韓美高峰戰略網路安保協議文書》（*ROK-U.S. Strategic Cybersecurity Cooperation Framework*）、韓國與英國於5月舉辦AI峰會，宣布《AI首爾宣言》（*Seoul Declaration For Safe, Innovative and Inclusive AI*），也於今年派遣軍艦和作戰部隊前往韓國參與韓美聯合軍演。¹ 德國也於今年8月正式加入聯合國軍司令部，派前偵察機進駐平澤基地（Camp Humphreys）參與韓半島維和任務。

第二，國安領域。韓國近期發生多起機密洩漏事件，其中來自情報司令部的多起洩密事件已經嚴重影響韓國國家安全，其主要來自北韓與中國等地，因此韓國目前正在考慮擴大間諜罪的適用範圍。² 另外尹錫悅政府從8月底開始改組國安人事，任命前國防部長申源湜擔任國家安保室長，³ 原室長張虎鎮轉任新設的「外交安保輔佐官」，目的可能是為了加強國家安保室在韓國國安體系的「中央指揮塔」的角色，同時也藉由外交安保輔佐官的職能，加強國際之間的安全合作。

第三，外交領域。尹錫悅政府上任之後，成功與古巴建立正式外交關係，再加上2023年至2024年之間先後有多位北韓外交官叛逃。這一連串外交事件對北韓影響至鉅。韓國也於今年5月在首爾舉行韓中日三國高峰會，中國也首次公開表達支持韓半島非核化立場，讓朝中關係的矛盾更為明顯。韓國外交部也整合了原有的對朝交涉單位，於今年5月28日成

1 實際上英國從2012年起，已多次參與韓美聯合軍演，從去年開始逐步公開參訓內容。今年9月初舉行的「雙龍訓練」，除了韓美兩國海軍陸戰隊之外，英國皇家海軍與皇家海軍陸戰隊也參與其中。〈미국 북서함, 영국 코만도도 온다... 한미 연합상륙훈련 26일 개시〉，《문화일보》，2024年8月25日，<https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2024082501039930114004>。

2 〈국정원, 간첩죄 적용 대상 확대... 한국형 FARA 제정 추진〉，《KBS뉴스》，2024年7月29日，<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8023783>。

3 「國家安保室」是韓國總統的直屬參謀單位，輔佐國家安全業務，始於2013年的朴槿惠政府，整合以前的國家安全保障會議（NSC）事務處、統一安保政策室等國安指揮單位。「國家安保室長」為部長級官員，朴槿惠時期是由退役將領擔任，從文在寅時期到尹錫悅政府初期，則是由前外交人員擔任。

立「外交戰略情報本部」（Office of Strategy and Intelligence），對於北韓相關的外交情報進行研搜。除了韓半島地區，該單位業務也涵蓋了外交戰略、外交情報、國際安保、網路安保等方面，⁴可預期未來韓國將持續提升對北韓的外交戰力，繼而持續維持在韓半島局勢的影響力。

簡而言之，韓國將堅持在非核化與自由民主為前提之下與北韓進行對談和提供援助，這對於北韓而言，無異是一種運用軟實力的「和統攻勢」。因此在尹錫悅的剩餘任期當中，南北韓關係應會持續現況，但韓國所扮演的「同盟投射」角色將會愈來愈明顯。

二、合作提升與共助層級

韓國在 2022 年底推出韓國版印太戰略之後，韓國在印太區域的「同盟投射」角色也變得至關重要。儘管尹錫悅政府目前的支持度持續下滑，但在其任內的韓國地緣政策應不至於出現明顯變化，但韓國極有可能會藉由 2025 年在慶州舉辦的 APEC 會議，積極促成習近平在尹錫悅任內訪問韓國，重啟韓中峰會，緩解雙邊緊張的關係。然而，如同前文所敘，韓國在國會大選過後持續在國防、國安與外交三大領域對朝包圍網，並以此主動掌握韓半島局勢發展，避免再次被北韓或其他國家間接影響韓國國內輿情。今年韓國參與美國為首的多國聯合軍演，不論在次數、規模與科目均比去年增加，韓美日三邊多邊外交將可能朝向長期固定協議體的方向發展。⁵韓美日三國更於 2024 年 8 月 18 日再次共同確認大衛營原則，確認韓美日三角共助關係與未來展望，共同和平解決區域內的懸案。

⁴ 〈외교전략정보본부 이달 말 출범…본부장에 조구래 기조실장 내정〉，〈한국일보〉，2024 年 5 月 6 日，<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024050516230003127>。

⁵ 〈한미일 「흔들림 없는 믿음… 3국 협력은 필수 불가결」〉，〈조선일보〉，2024 年 8 月 19 日，https://www.chosun.com/politics/politics_general/2024/08/19/4ASHSDSGD5HDFKN2UBDKUYASQ/。

參、韓國國會大選後的北韓地緣戰略變化

一、南北特殊關係被視為「敵對國與國關係」

北韓金正恩政權自 2010 年開始執政至今，於 2024 年 1 月和 2 月多次對外宣布「北南關係不再是同族關係，而是敵對的兩個國家關係，更是兩個交戰國關係」、⁶「韓國是第一敵對國家」，⁷全面揚棄金日成時代開始至今的「對南（韓）統一政策」。⁸而南北韓於 2019 年簽署的《9.19 軍事協議》，也同時於今年全面實質廢除，原有的軍事緩衝區也全面消失，南北韓軍事對立局勢實際上也已回復到 2017 年之前的水準。金正恩政權從 2023 年開始已逐步縮減對韓國的統戰文宣規模，也開始大幅緊縮內部管理政策，強化內部思想管控和對外經濟流通。

若依照北韓現行憲法和相關法令規定，北韓理應也要在今年 7 月舉行第 5 屆最高人民會議選舉。但今年北韓尚未公布任何選舉公報，這或許是為了降低來自韓國的間接影響，或內部未知的因素。

北韓極有可能透過這些對韓國敵對的相關論述，全面切斷來自韓國在各方面的影響力。而其主要目的應是基於內政體系穩定為首要考量。北韓自從 2022 年開始擴大嚴格執行《文化思想排擊法》，對內強力管控任何來自韓國的「文化毒素」，加強思想教育，限制外部資訊的流入，這部分的主要原因可能是為了要適應北韓社會階層「MZ 世代」的影響，由於該世代長期受到外部資訊影響，也未經歷過金日成時代的黨國教育洗禮，隨著社會階層的不同，對於現有的體系應有不同程度的不滿。而這也促使金正恩政權在基於國家安全的考量之下，徹底屏除來自韓國的各種影響。

⁶ 〈경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시었다〉, 《조선중앙통신》, 2024 年 1 月 16 日, <http://www.kcna.kp/kp/article/q/f4bf631617198851f067bd66d7f48d18.kcmsf>。

⁷ 〈경애하는 김정은동지께서 국방성을 축하방문하시여 하신 연설〉, 《조선중앙통신》, 2024 年 2 月 9 日, <http://www.kcna.kp/kp/article/q/54da0897ea49c2f22ee28024ede46534.kcmsf>。

⁸ 北韓實際上從 2023 年開始已經逐步減少統戰網站的更新次數，並且逐漸改變對韓國的稱呼方式。從原有的「南朝鮮」改為「大韓民國」。北韓境內許多與統一相關的建築物也被拆除或改名，甚至從今年 2 月以後播送的新聞和電影當中曾出現過的韓半島相關圖騰或統一相關的內容場景也全數被刪除。

目前北韓已正式揚棄對南統戰策略，改以全面「對敵鬥爭路線」，把韓美日等國視為敵對國家，也揚言必要時會「平定南朝鮮的領土」。而原本負責對韓國進行統戰和侵擾的「朝鮮勞動黨統一戰線部（統戰部）」已確認被縮編，改稱為「10局」，但仍舊隸屬於朝鮮勞動黨中央委員會管理，原本轄下的海內外統戰單位也全數解散，對韓政策可能已改由外務省主導，對韓國的灰色地帶侵擾則可能由偵察總局繼續執行，至於「10局」未來在北韓內部的地位，仍需後續觀察。

若深究金正恩的敵對兩國論政策的背景，從外部角度來看，確實有可能會是為了斷絕來自韓國為首的「外部有害資訊」，但從內部角度來看，北韓自金正恩執政至今，已持續十多年的「金日成一金正日主義」政治思想體系，根據近期朝鮮勞動黨的主要內部會議資料和金正恩對外發言紀錄來看，北韓極有可能是為了要建構出符合內外現況而正在進行「金正恩政治思想體系化」⁹和「強化金正恩偶像崇拜作業」。¹⁰這部分可能是基於內部管控為首要考量，同時讓南北關係緊張態勢長期化，利用作為累積內政政績的機會。

在這樣的情況之下，北韓除了透過官方媒體持續對韓國實施政治和輿論戰，也針對尹錫悅政府長期低迷的支持率和國內局勢進行負面宣傳，在反制韓國和韓美日軍事策略方面，北韓目前預估已保有 50 顆以上的核彈頭，¹¹也具備多樣載具發射能力，未來或將全面朝向戰術化的方向發展，成為嚇阻韓美日最主要的依據。

⁹ 由於北韓主要政治思想體系是以金日成時代的「主體思想」為主。在不跳脫原有框架的情況之下，可能會先以「金正恩的革命思想」連結前代政治思想，逐步弱化前代政治節日，逐步強化自身當前所建立的功績，強化合法繼承，甚至是衍生出新的政治論述。北韓可能會透過最高人民會議的修憲程序和黨中央全體會議修訂黨綱的方式，把朝鮮勞動黨明定為「金正恩的黨」，並透過黨幹部教育系統，進行再教育，培養新的中堅幹部。目前較為具體的事蹟就是「新時代五大黨建設路線：政治、組織、思想、規律、作風」以及白頭山精神思想、革命家後輩育成思想、新農業政策等多個次理論，目前可能仍在進行政治思想體系化的作業當中。

¹⁰ 正因如此，金正恩從今年開始大幅提升視察軍事工廠的次數，也多次親自視察新型彈道飛彈試射和發射車輛移交典禮，並在這當中不斷宣揚核戰略武器對北韓國家安全的重要性。

¹¹ 〈북한 핵탄두 추정 보유량 50기로 늘었다 ... 90기 조립 가능〉，《한겨레》，2024 年 6 月 17 日，https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1145123.html。

二、北韓改變在中俄之間的擺盪路線

雖然北韓今年未舉行國會選舉，但北韓的朝鮮勞動黨已在今年（2024年8月31日為止）舉行了一次黨內全體會議和兩次政治局會議，也在平壤舉行了睽違20年的朝俄峰會，訂定史無前例的《朝鮮民主主義人民共和國和俄羅斯聯邦關於全面戰略夥伴關係條約》，取代原有的《朝鮮民主主義人民共和國和俄羅斯聯邦親善、善鄰與合作條約》，¹² 恢復攻守互助條款。俄國也因此得以重新回歸韓半島區域競爭的賽局當中。北韓更是從10月初開始，在俄國海空軍的協助之下，派遣將近12,000名的「特殊作戰軍」前往俄國的庫斯克州，協助俄國對烏克蘭作戰。朝俄雙邊高層陸續在11月中下旬批准條約之後，從11月底開始，北韓部隊極有可能會開始與烏克蘭部隊接戰，北韓部隊或將遭受到嚴重的損失。北韓極有可能已在事前從俄方取得某些未知承諾或關鍵軍事科技（例如：衛星火箭、防空系統、無人機、戰機升級等）的援助，讓北韓願意冒著大量死傷的風險，派遣部隊協助俄國作戰。但此舉也可視為北韓試圖以具體作為，實踐條約當中的安全互助條款，以期俄國未來也對北韓提供安全保障，這不僅改變了韓半島安全秩序，也意味著俄國正式重返韓半島的角力賽局，也將使得韓國的對朝政策和韓俄關係陷入更為被動的困境。

但是相較朝俄關係的迅速升溫，朝中關係卻出現了近期少見的低潮與矛盾。雖然2024年是朝中建交75週年，中國人大常委委員長趙樂際曾訪問北韓，同時兩國先後進行了一系列文藝表演。但在這之後，北韓與中國並無太多的高層互動，甚至滯留在中國的勞動者也逐步被遣送回國，由於朝中之間的矛盾累積已久，¹³ 北韓或將藉由朝俄關係的急速發展，以此改

¹² 〈조선민주주의인민공화국과 러시아연방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약〉, 《로동신문》, 2024年6月20日, <http://rodong.rep.kp/ko/index.php?OEAYMDI0LTA2LT1wLU4wMDRAMUBAQDFAMTI=>。

¹³ 朝中關係長期以來累積相當多的矛盾。雖然朝中之間曾多次簽署經濟特區協定，中國雖然曾計畫協助北韓在黃金坪、咸化島，甚至是在新義州建立工業特區，但大多「口惠而實不至」，無具體後續發展。中國過去20年以來至少曾經向北韓提議過兩次建設高速鐵路（新義州—開城）計畫案，但全部沒有後續下文。反而俄國曾協助北韓在咸鏡北道建立廣軌與標準軌混用的現代化鐵路，也協助在清津港建立現代化碼頭。

變或提升朝中關係，但因為中國可能顧及到俄烏戰爭和中美競爭等國際形象，中國的對朝政策可能短期之內不會有太多關鍵的變化，依舊堅持王毅所提出的「雙暫停和雙軌併行」¹⁴路線，而這部分實際上對韓半島局勢的穩定影響有限。根據目前為止中國外交部就韓半島局勢和朝俄關係所發表的聲明來看，中國在亟欲維持韓半島地區的影響力，卻同時想要在朝俄戰略同盟維持「安全的距離」，這也是讓原本漸趨冷淡的朝中關係顯得更為矛盾。

在這樣的情況之下，北韓在長期無法獲得中國的實質經濟協助，¹⁵甚至可能基於安全顧慮，鮮少接受中國方面的相關提議。¹⁶從2024年5月24日的韓中日峰會之後的情勢來看，近期朝中關係顯然未有明顯的提升，雙邊可能基於區域安全或「共同抗美」的前提之下，將來會持續維持既有的戰略夥伴關係，但從目前北韓內外情勢來看，與俄國之間的高度磨合更能符合北韓的國家利益，其中原因有以下幾點：

第一，北韓正在尋求主要傳統武器更新換代。目前朝鮮人民軍陸海空三軍所使用的軍事裝備當中，推測北韓海軍和陸軍疑似已獲得俄規火炮，甚至疑似經由逆向開發方式，發展新型輕武器。但整體來看，北韓軍隊應該仍舊無法全面換發現代化武器，可能只集中裝備在火箭戰略軍部隊當中。北韓極有可能持續將傳統軍事裝備提升至「冷戰之後的水準」，在這

¹⁴ 王毅曾主張呼籲南北韓各自中斷軍備競賽，北韓停止試射飛彈，韓國停止聯合軍演，建立半島無核化與和平體系的雙軌機制。但從後來的事實證明，這樣的呼籲基本上是難以實現的，也不符合韓半島現實狀況。參見〈[주재우의 프리즘] 북.중 수교 75주년 ... 김정은 · 시진핑 · 푸틴 올해 평양에서 만날까〉，《아주경제》，2024年6月5日，<https://www.ajunews.com/view/20240604124557160>。

¹⁵ 金正日政府時期曾與中國簽訂經濟合作協議，計畫在平安北道的成化島、黃金坪等地協助北韓建立經濟特區，北韓也曾規劃在北部地區建立加工出口區賺取外匯。但根據目前為止的衛星照片和已知的影片資訊，朝中邊境地區的相關經濟特區實際上未有具體的運作的實績。雙邊的邊境管制反而更加嚴格，因此新冠疫情之後，朝中邊境的脫北者人數明顯大幅減少。

¹⁶ 中國從2014年開始，曾經向北韓提出至少一次以上的高速鐵路建設協議，而北韓也曾考慮過改善新義州—平壤之間的鐵路幹線設施，但上述相關建設協議無任何具體的下文，也未有任何具體建設實績。這部分可能是北韓方面基於安全顧慮，或其他內部因素所致。參見〈[단독] 개성~신의주 고속철 북중 계약 체결〉，《KBS뉴스》，2014年4月7日，<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=2840842>。

過程當中，可預期北韓將會透過提供俄國火炮彈藥的方式，換取俄國協助北韓提升軍工產業層級。

第二，北韓急欲擴展外貿，改善國內地方經濟。此部分對北韓具有相當的急迫性。北韓目前已規劃「20x10 地方規劃」，預計在未來 10 年之內建立起 200 個地方工廠，深植地方經濟發展力量。這極有可能是為了掩蓋「國家經濟發展五年計畫（2021-2025）」可能依舊未獲得具體的成績。但根據韓國銀行所公布的數據顯示，¹⁷ 北韓在去年的經濟成長率為 3.6%，打破金正日時代以來的長期經濟負成長的情況。然而這部分可能也包含了國防軍工業，但這不代表北韓社會各階層的經濟獲得好轉，很有可能僅反映在國營或黨營企業。根據今年朝俄峰會的決議，北韓與俄國未來將在邊境建立第二條「朝俄友誼橋（鐵公路）」，可望大幅提升邊境貨物運輸量，再加上俄國急需發展遠東地區經濟，¹⁸ 這或將有利於北韓加速東北部地方的經濟建設，並協助北韓更進一步改善基礎設施。

因此，在朝中關係短期之內暫時可能不會升溫的情況下，這將有助於韓中關係回溫，韓中兩國極有可能在今年底開始陸續恢復 2 + 2（國防與外交）高層對話，中國可能亟欲透過韓中和韓日中關係的恢復，¹⁹ 抵銷韓美日三國在韓半島的互助機制。但長期來看，朝中俄三國在地緣位置和戰略地位的考量之下，未來還是極有可能會恢復朝中俄三邊戰略合作的關係。

¹⁷ 根據韓國銀行公布的資訊，北韓的製造業、化學工業和礦業有大幅成長的趨勢。對外貿易方面，2023 年的對外貿易額為 27.7 億美金，比前年（15.9 億美金）成長 74.6%。〈2023년 북한 경제성장률 추정 결과〉，《한국은행》，2023 年 7 月 26 日，<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/B0000501/view.do?nttId=10086115&menuNo=201264&programType=newsData&relate=Y&depth=201264>。

¹⁸ 〈북한「6월 러시아 국제경제포럼, 9월 세계친선대회 참석」〉，《SPN서울평양뉴스》，2024 年 4 月 26 日，<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=79397>。

¹⁹ 韓日中間有固定的三國對話聯絡機構叫作「韓日中三國協力事務局」，該組織除有助於韓國與中日之間維持固定的對話管道之外，也會定期舉辦韓中日峰會，這是中國與東北亞國家之間最主要的對話機制，有助於維持東北亞區域秩序。

肆、未來韓半島局勢評估

一、北韓或將持對韓國實施灰色地帶侵擾

北韓自從俄烏戰爭以來，已向俄國提供大量的火炮彈藥和短程彈道飛彈，北韓製的火箭彈和輕兵器也依舊持續出現在世界各地戰場。同時北韓也透過境外派兵和大量輸出軍事裝備的方式，試圖在短時間之內，累積實兵作戰與武器運用的實戰經驗，未來或將成為北韓軍方現代化改革和後續新一期國防發展計畫的重要參考來源，並持續強化非對稱作戰能力。從今年北韓官方媒體所公布的軍事武器相關宣傳畫面顯示，北韓今年至少已公布新型水下無人載具（海嘯 -5-23）、新型戰略巡弋飛彈（火鳥 -3-31）、新型傳統動力彈道飛彈潛艦（金君玉英雄號，3,000 噸級）、新型大口徑多管火箭彈和載具、極超音速飛彈固體燃料發動機試驗，以及發射失敗的軍事偵察火箭衛星計畫。同時北韓也對韓國施放高達 20 次以上的垃圾空飄氣球，造成韓國國內民眾財產損失，使得韓國的國安威脅倍增。

若北韓對韓國連續實施上述措施，並搭配突發性的短程彈道飛彈試射，再加上利用韓國目前的政治紛爭和輿論戰干擾之下，這或將可達成北韓進行混合戰的目的。加深韓國內部紛亂，這應該是北韓未來進行混合戰的主要目標。

二、朝中俄在圖們江流域的競合

朝中俄三國之間由於在地理位置上互相接壤，可進行三國邊境鐵路運輸。這也顯示出三國共同接壤的圖們江流域（南北韓皆稱為「豆滿江」）具備相當重要的戰略地位。該流域出海口緊鄰北韓東北部最重要的不動港「羅津港」，²⁰ 是北韓最主要的對外貿易港口之一，靠近俄國在西太平洋

²⁰ 該港口位於羅先市(라선시)，該市是北韓東北部相當重要的直轄市，包含附近的清津市(清津港)在內，是北韓對外貿易的主要吞吐口之一，該區北部的「豆滿江車站」（羅先市先鋒區豆滿江洞）是朝俄貨物運輸的主要關鍵樞紐，俄烏戰爭爆發之後，該站的貨物運輸物規模明顯增加，研判應是進行軍火交易或其他戰略物資交易。隨著俄烏戰略關係大幅提升，該區可望變成兩國之間的重要交通節點。

的主要港口「符拉迪沃斯托克」，羅津港在日據時期曾是滿州國南滿鐵路的一部分，也是當年日本進入中國東北最重要的運輸管道。蘇聯也曾在偕同進入滿州國的蘇軍，發動「8月風暴行動」，襲捲韓半島北部。因此，若能掌握圖們江出海口，等同掌握周邊區域安全。對於中俄兩國而言，這也是極為重要的戰略要地。

目前圖們江中上游流域是朝中兩國共同持有，圖們江下游與出海口之間是北韓與俄羅斯共同持有，²¹ 中國並未實質擁有出海口，²² 也不具備出海口和上方空域使用權。俄國濱海邊疆區的哈桑市與北韓羅先市則是中下游到出海口之間主要的貿易口岸。不同於北韓將西海（黃海）的漁業權租借給中國的大方態度，北韓對於圖們江出海口的使用權依舊保持相當謹慎的態度，至今中國疑似多次藉由朝中俄三國共同開發的名義，試圖把影響力延伸至此地，但皆以失敗告終。除此之外，未來朝俄之間協議即將建造的「新朝俄友誼大橋」如果如期完工，依照目前兩座橋梁的高度限制，中國的大型船艦恐將難以使用圖們江出海口作為戰略延伸支點，更遑論上方空域的使用權。

圖們江流域下游到出海口之間的流域可謂朝中俄三國邊境地區的關鍵鎖鑰，以現今的戰略觀點來看，中俄兩國若能共同擁有該流域和出海口的使用權，甚至該區域領空的使用權，對中國而言，不僅有助於東北地區經濟效益，海空軍部隊甚至可以藉由此出口對韓國和日本產生安全壓力。但目前中國與俄國對於北韓核武的認知有明顯的差異，中國可能基於地理位置和韓美軍事合作的影響，對北韓持有核武的問題，向來抱持相當低調和消息的態度，甚至曾在聯合國對朝制裁案投下贊成票，而今年的韓中日峰會所發表的共同宣言更是等同否定北韓的核武政策，朝中關係可能會因此出現短暫的低潮期。相對而言，俄國對於北韓持有核武的態度一直以來都

21 “China-North Korea-Russia (CNKPRU) Triline Border,” *Jan S. Krogh's Geosite*, <http://geosite.jankrogh.com/borders/cnkpru/index.htm>; “The Russia-China-DPRK Strategic Triangle: Phantom Threat or Geopolitical Reality?” *38North*, June 13, 2024, <https://www.38north.org/2024/06/the-russia-china-dprk-strategic-triangle-phantom-threat-or-geopolitical-reality/>.

22 〈中國的出海通道在哪裡：圖們江——我國最北面的出海口〉，《中國海洋發展中心》，2024年5月11日，<https://aoc.ouc.edu.cn/2024/0530/c15171a465752/pagem.htm>。

沒有太多的疑慮，甚至默許北韓持續發展核武與戰略武器，使其成為北韓嚇阻韓美日等國的主要方式。中俄正是因為這樣的分歧，因此讓北韓有機可乘，如同 1970 年代北韓在中蘇兩國之間走鋼索的方式，北韓可能會藉由朝俄戰略關係，提升或改變目前的朝中關係。

研判朝俄之間未來可能會共享圖們江出海口的戰略地位，但中國應難以參與其中。雖然朝中俄三國皆以「抗美制衡」作為共同長期目標，中俄對於韓半島的戰略觀點已出現根本上的差異，這將會成為三國合作當中的不確定因素。

伍、小結

2024 年 12 月 3 日，韓國第六共和國發生史上首次的「非常戒嚴事件」，雖然戒嚴時間僅有 6 小時，但已對韓國國內政治和對外關係造成極為嚴重的負面影響，既有的韓國版印太戰略、韓美日、韓日關係合作與對話機制恐將有所鬆動，在下屆韓國總統選出之前，韓國恐將難有新的具體作為。

因此之故，韓國可能會維持現有的國安與外交政策，尋找新的解決方式。由於 2025 年的 APEC 會議預定在韓國慶州舉行，為了避免戒嚴案導致出現新的負面效應，韓國應會在此之前，尋求新的解決之道，恢復韓美高層戰略對話，並且在往後的美中競爭架構當中，尋求新的避險空間。

對於印太地區的區域紛爭，韓國實際上已不再像過去堅持僅以北韓問題為主的地緣戰略，而是採取更為積極且外向的態度，建立多邊安全同盟，配合美國建構軸輻體系，實踐同盟投射的角色。

然而，隨著目前韓國國內政局的發展，對於較為敏感的臺海問題或臺韓關係，韓國未來可能會採取更為謹慎的態度。因此，我方必須持續關注韓國國內政治局勢的發展，提早做出因應之道。

這實際上也反映出韓半島地理位置的特殊性。若回顧韓半島近代百年發展史，可發現韓半島同時承受了美日俄中等國的長期影響。因此南北韓在先後建政之後，即便身處不同陣營，但皆試圖在主要大國當中維持「戰

略樞紐」的地位，避免對其中一方產生扈從，進而危及國家安全，同時積極發展軍事力量，阻絕任何的不確定性。

除此之外，臺海安全議題也成為韓國對外地緣戰略的主要考量項目之一。在臺海問題與北韓核問題的連動關係漸趨明顯的情況之下，臺海與韓半島的距離實際上「不近也不遠」，兩邊一旦發生非常事態，必將對另一邊造成間接影響。因此，不論是「臺灣有事」或「韓國有事」，東亞地區的所有成員都將難以置身事外。因此臺灣未來有其必要就韓半島局勢，建立符合臺灣利益的韓半島政策，同時擴大臺韓之間在國防和安保領域的多軌對話，建立長遠持續的交流機制，並整合至臺灣對東北亞區域的地緣戰略當中。

第七章 世界之友或大國外交？印度選後的外交政策

沈明室*

壹、前言

攸關印度政局的國會大選於 2024 年 4 月 19 日到 6 月 1 日舉行，到 6 月 4 日記票結束公布，執政的印度人民黨（Bharatiya Janata Party, BJP）僅僅贏得 240 席。與 2019 年相較，少了 63 席，無法如上次選舉一樣，單獨過半取得執政權。這使印度人民黨只能聯合其他兩個小黨：安德拉邦（Andhra Pradesh）的泰盧固之鄉黨（Telugu Desam Party）和比哈爾邦（Bihar）的聯合人民黨（Janata Dal），組成了全國民主聯盟（National Democratic Alliance），在眾議院 543 個席位中獲得了 293 個席位，勉強過半組成聯合政府，取得執政權力。反觀在野的國大黨雖僅取得 99 席，但比上次選舉多 47 席，成為在野最大黨，結合其他在野黨組成共獲得 234 席的印度國家發展包容性聯盟（India National Development Inclusive Alliance, INDIA）。¹ 即使無法單獨過半，但是人民黨仍然主導執政權，讓莫迪（Narendra Modi）成為尼赫魯（Jawaharlal Nehru）以來，印度獨立之後第二位擔任三任總理者。²

* 沈明室為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員。

1 Hannah Ellis-Petersen, “Narendra Modi Wins Backing of Allies to Form Indian Government,” *The Guardian*, June 5, 2024, <http://web.archive.org/web/20240606000854/https://www.theguardian.com/world/article/2024/jun/05/narendra-modi-wins-backing-of-allies-to-form-indian-government>.

2 Daniel Bellamy, “India’s PM Narendra Modi Sworn in for Rare Third Term after Weak Election Showing,” *Euro News*, June 9, 2024, <https://www.euronews.com/2024/06/09/indias-pm-narendra-modi-sworn-in-for-rare-third-term-after-weak-election-showing>.

檢視印度兩個聯盟政見，除了各邦地域特殊性的政策主張外，多數政見以內政為主，如福利政策、³ 就業問題、⁴ 宗派主義、⁵ 選舉債券⁶ 等，比較少談外交政策。有學者指出，聯合政府的現實屬性可能會限制莫迪有關國內議題及政策，但不太可能改變印度現行的外交政策。因為這些小黨對於外交政策問題的興趣較低，可以讓莫迪發揮其外交政策的主張，達成其外交的目標。實際上，印度外交政策仍會受到國際戰略環境或者是大國政治的影響，如美國總統選舉的結果等。⁷

但從另一觀點來看，正因為內政受限聯合政府的影響，反而讓莫迪政府必須在外交方面展現成果，全力投入過去尚未完成的外交政策，以大國形象及影響力，爭取亮麗執政成績單，取得下次選舉中獲得更多席次。印度選舉從來不是以外交政策為重點，但選舉結果會對外交政策產生影響。⁸ 印度選舉會影響政策制定過程、執政政府意識形態和世界觀，以及政治家及政黨未來的命運。印度想要透過大國外交，主導及影響全球重要議題，也想透過世界之友（Vishwa Bandhu）的想法，領導全球南方國家，落實自己希望建構的秩序，雖然選舉結果不如人意，莫迪仍堅持自己的外交政策。

³ 如人民黨主張提供住房計畫（Pradhan Mantri Awas Yojana）、全球最大的農民現金轉移計畫、提供免費烹飪燃氣、電力和自來水等。Soutik Biswas, “Free Water, Housing, Food: Modi’s \$400bn Welfare Bet to Win Indian Elections,” *BBC*, May 9, 2024, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-68236697>.

⁴ “India’s Narendra Modi Has a Problem: High Economic Growth But Few Jobs,” *Financial Times*, March 23, 2024, <https://www.ft.com/content/6886014f-e4cd-493c-986b-1da2cfc8cdf2>.

⁵ 如莫迪信守重建羅摩（Lord Rama）神廟的政治承諾，履行印度人民黨向全國印度教徒發出的宣言，印度教民族主義意識形態獲得印度教社區成員的大力支持。Suvolaxmi Dutta Choudhury and Suyesha Dutta, “Temple Inauguration Raises Ruling Party’s Stock Ahead of India’s National Elections,” *Asia Pacific*, January 24, 2024, <https://www.asiapacific.ca/publication/temple-inauguration-raises-ruling-partys-stock-before-elections>.

⁶ Yashraj Sharma, “Ban on India’s Electoral Bonds: How Will It Affect 2024 Election?” *Al Jazeera*, February 16, 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/16/check-on-quid-pro-quo-will-indias-electoral-bonds-ban-hurt-modi>.

⁷ Sumit Ganguly and Dinsha Mistree, “Modi’s Third-Term Foreign Policy Looks the Same,” *Foreign Policy*, July 1, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/07/01/india-modi-diplomacy-west-us-biden-trump/>.

⁸ Daniel Markey, “After India’s Surprising Elections, What’s Next for Modi’s Foreign Policy,” *USIP*, June 11, 2024, <https://www.usip.org/publications/2024/06/after-indias-surprising-elections-whats-next-modis-foreign-policy>.

貳、莫迪外交政策延續與變化

從邁入第三任期的莫迪的人事布局來看，阿米特·沙阿（Amit Shah）繼續擔任內政部長，蘇傑生（S. Jaishankar）繼續擔任外交部長，拉傑納特·辛格（Rajnath Singh）延續國防部長的職務，自2014年以來擔任國家安全顧問的阿吉特·多瓦爾（Ajit Doval）也繼續留在位子上。這顯示他們在印度人民黨受到重用，而且過去政策受到莫迪的肯定。因此，這也表明莫迪的外交政策重點將維持不變。

印度未來外交政策延續與變化反映出以下的考量：首先是國際戰略環境改變的影響，如俄烏戰爭、中東衝突等，使印度必須調整以往政策。俄烏戰爭讓印度可以在俄羅斯受到制裁的情況下，購得便宜的石油，並且轉賣給其他國家。雖然印度也有許多蘇聯時期規格的武器，但並沒有轉賣給俄羅斯，用於烏克蘭戰場。印度總理莫迪在2024年8月23日訪問烏克蘭，與總統澤倫斯基會談，強調要透過對話和外交方式結束俄烏戰爭，並稱印度是「站在和平這邊」，願積極為和平努力。明顯地在烏克蘭和平歷程中扮演一定角色，但不會在俄烏兩國之間選邊站。⁹

在中東的以色列及哈瑪斯衝突方面，印度明顯並未偏向任何一方，也沒有任何明顯的利益考量，但因為葉門的青年運動組織（Houthis）對於紅海航道船隻的攻擊行動，使印度必須派遣船隻護航，加以印度對於恐怖攻擊行動比較敏感，應該會支持紅海的護航行動，以維護自身利益，但不會介入中東衝突。

其次是區域國家的政策轉變，如鄰國外交政策，因為馬爾地夫及孟加拉等國政局改變，連帶影響印度外交政策。在印度選舉之後，2024年6月，印度和孟加拉簽署海上安全、海洋經濟和其他擴大合作的協議，以此強化兩國國防關係。¹⁰ 另外，之前與斯里蘭卡合作啟動印度資

⁹ “India Stands ‘Firmly for Peace’ PM Modi Tells Ukraine’s Zelensky,” *RFI*, August 23, 2024, <https://www.rfi.fr/en/international/20240823-india-stands-firmly-for-peace-pm-modi-tells-ukraine-s-zelensky>.

¹⁰ “India, Bangladesh Sign Pact to Boost Maritime, Blue Economy Ties,” *The Time of India*, June 20, 2024, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-bangladesh-sign-pact-to-boost-maritime-blue-economy-ties/articleshow/111188001.cms>.

助的海軍偵測中心升級改造專案。這個中心位於可倫坡（Colombo），包含斯里蘭卡東部沿海區域的 7 個遠程基地，其中一個靠近漢班托塔港（Hambantota），升級後能夠追蹤更廣範圍的船運狀況。¹¹ 這些計畫體現印度處理與 8 個鄰國關係（阿富汗、孟加拉、不丹、馬爾地夫、緬甸、尼泊爾、巴基斯坦和斯里蘭卡）的「鄰國優先」（Neighborhood First）政策。這個政策遵循印度的「區域安全與成長」（Security and Growth for All in the Region, SAGAR）政策，其主張確保印太「自由、開放、包容、和平與繁榮」。

在孟加拉方面，由於歷史和地理位置的原因，印度非常關注孟加拉的動態及合作。2017 年、2021 年、2022 年，兩國領導人在互訪的過程中，簽署了幾十項合作協議和諒解備忘錄。繼莫迪於 2024 年 6 月承諾強化印度的軍事準備和影響力後，印度亦強化與孟加拉和斯里蘭卡的安全事務。由於美印強化與孟加拉的關係，可能引起孟加拉國內的民族主義情緒。針對政府公職配額制度的抗議活動演變成暴力事件，孟加拉發生變局，致哈西娜總理（Sheikh Hasina）流亡，這種反印和反美的民族主義情緒可能引發美印強力的干涉。現在由經濟學家尤奴斯（Muhammad Yunus）擔任臨時政府總理，¹² 孟加拉相對穩定的經濟發展環境，勢必需要較長時間才能恢復，印度過去對孟加拉的經營也會受到影響。

最後則是全球性大國外交政策的變化，如美國與中國的戰略競爭，對印度可能造成衝擊，也可能帶來機會。另外，中印邊界近年持續爆發衝突，也成為中印外交的隱患，雖經多次邊界談判，解決了巡邏路線的問題，但難有立竿見影的改變。這次選舉結果沒有明顯改變印度既有的外交政策，換言之，延續性大於突破性。

¹¹ Arundathie Abeysinghe, “India and Sri Lanka Sign Pacts to Enhance Maritime Security,” *The Diplomat*, April 15, 2022, <https://thediplomat.com/2022/04/india-and-sri-lanka-sign-pacts-to-enhance-maritime-security/>.

¹² Redwan Ahmed, “Nobel Laureate Muhammad Yunus to Head Bangladesh’s Interim Government,” *The Guardian*, August 7, 2024, <https://www.theguardian.com/world/article/2024/aug/07/muhammad-yunus-bangladesh-interim-government-pm-sheikh-hasina>.

從美中競爭關係來看，印度可以從中國對外擴張及美中戰略競爭中獲得地緣政治利益，因為中印邊界問題，印中關係難以和解，但印度也不會完全倒向美國。印度需要美國，在成為聯合國常任理事國、區域安全議題得到更多的支持。經過俄烏戰爭驗證之後，長期使用俄羅斯武器系統的印度必須獲得新的武器管道，才能與中國軍事能力相比擬，因此想與美國合作提升其軍事科技能力，振興國防產業。但基於冷戰時期的不結盟基礎，以及親蘇政策下累積對美國的不信任，印度雖有許多與美國的國防合作，但避免成為美國的同盟。

參、印度外交政策走向

一、印度對美政策

美國從小布希總統開始，一直將印度視為地緣政治必須拉攏的對象，除了簽訂民用核子協定之外，也有一些軍事合作的安排。從美國總統川普公布《印太戰略》之後，美國將印度視為在南亞抗衡中國的關鍵性角色，希望印度可以從西方牽制中國的擴張。牽制中國擴張符合印度的利益，印度也在經濟與貿易上制裁中國，但印度並不希望與中國爆發衝突，也不願擔任圍堵中國的第一線，仍然保留不結盟或戰略自主的傳統。為了拉攏印度，美國對於莫迪政府違反人權的作風採取包容的態度，表面上看起來印度已經融入四邊安全架構，但從印度不斷強調此一機制並非屬於軍事安全架構來看，印度雖已成為印太安全主要關鍵國家，但是與區域衝突保持距離，避免自己捲入。

從美國的觀點來看，對印度外交政策不會有太大的轉變。兩位總統候選人選舉時沒有在政見中提及如何與印度合作，新上任的川普總統將印度視為地緣戰略合作對象，但印度應該不會在臺海問題提供援助承諾，美國會鼓勵印度開發替代中國的供應鏈。聯合政府的形成，可能使印度成為對美國投資更具吸引力的市場。在安全合作方面，未來美國與印度在國防領域合作將繼續加深。舉例而言，美國和印度去年達成聯合生產史崔克

（Stryker）裝甲車的計畫，不僅可以提升印度裝甲車的品質，也可以協助印度脫離對俄羅斯軍工產品的依賴。

值得一提的是，美國兩位前後任總統與莫迪私人關係有所不同。從互動來看，川普與莫迪關係更為融洽，但是拜登總統給予印度更多國防合作計畫，而且兩位總統對於印度人權紀錄的觀點也有所不同。莫迪鎮壓反對黨，或者參與對政敵在加拿大的暗殺行動，印度政府雖未承認，¹³ 但可能會成為批評美印進一步合作的理由。川普選上美國總統後，會強化與印度合作，甚至在印度人權問題上保持緘默，莫迪的威權統治可能成為民主黨政府的負擔，但對川普而言，中國問題比較重要。

二、印度對中政策

從 2020 年拉達克（Ladak）邊界衝突以來，中國一直在與印度爭議邊界上採取激進行動。如果俄羅斯和中國在未來幾年繼續深化關係，印度可能不得不重新評估其與莫斯科的長期夥伴關係，思考俄羅斯是否因為中俄戰略同盟關係，降低對印度的支持。印度將繼續追求其在南亞其他地區、東南亞和中亞的利益，不會有太大變化。印度與西方國家（尤其是美國）合作的意願將會持續下去，儘管印度已經表示不願放棄很多東西來換取西方的支援。

前任中國駐印度大使孫衛東於 2022 年 10 月離任後，該職位便一直出缺，這是自 1976 年中印恢復互派大使以來空缺最久的一次。18 個月後，中國新任駐印度大使徐飛洪於 2024 年 5 月 10 日抵達新德里履新。這表明中國和印度準備在大選後尋求關係正常化，這在政治和戰略邏輯是合理的。一方面中國在莫迪再次贏得壓倒性多數後，可能更願意達成協定，以紓解未來 5 年任期的緊張情勢；另一方面，莫迪也需要一個大幅的選舉勝利，以高度的政治支持，獲得與中國談判的有力籌碼。因為選舉結果不如

¹³ Jessica Murphy, “Three Arrested and Charged over Sikh Activist’s Killing in Canada,” *BBC*, May 2024, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-67836968>.

預期，莫迪處於比較艱困的政治處境中，可能會堅持強硬路線，或是避免與中國接觸，防範國內政敵的攻擊。

雖然中國與印度在拉達克的衝突暫時休止，但是兩國預防邊界衝突的部署與準備仍積極進行。如中國將殲 20 戰機前進部署中印邊界，¹⁴ 在班公湖（Pangong Tso）邊積極強化軍事設施的部署、¹⁵ 沿著邊界設置戰略村等，¹⁶ 都證明中國表面上維持邊界和平及穩定，實際卻為了強化作戰準備及部署，在邊界一帶步步進逼。印度同樣也在強化邊界的作戰部署，除了基礎設施外，也陸續在邊界增兵。儘管印度並無越界攻擊的計畫，但中國軍隊強化部署，伺機而動的意圖非常明顯。因此，印度在中印邊界上採取增兵與防範態勢，但同時與中國延續邊界軍長級談判，交換彼此訊息，以持續對話來穩定邊界情勢。

基本上，中國及印度在外交上仍然保持互動，但因為中國與美國關係的和緩，印度有可能在外交政策部分開放，恢復某種程度的互動與往來，以象徵兩國關係的和緩。甚至兩國有可能在國際重要議題合作，為兩國利益表達關切。但是在某些議題如邊界、中國對印度周邊國家的擴大影響力、美印合作等，仍存在重大歧見，短期之內難以解決。

三、印度對俄政策

相對於美國及中國而言，俄羅斯應該是印度從冷戰時期以來的摯友，雖然印度及俄羅斯並非盟國，但是兩國互動在印度不結盟政策脈絡下，可以說是關係緊密的戰略夥伴。兩國在國防產業、能源及工業合作的關係相

¹⁴ “Satellite Images Show China’s J-20 Stealth Fighters Near Indian Border in Sikkim,” *The Economic Times*, May 30, 2024, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/satellite-images-show-chinas-j-20-stealth-fighters-near-indian-border-in-sikkim/articleshow/110569521.cms?from=mdr>.

¹⁵ “China Building Base on Land India Held until 2020: Kharge,” *The Hindu*, July 7, 2024, <https://www.thehindu.com/news/national/take-nation-into-confidence-on-border-situation-at-lac-kharge-to-govt/article68378627.ece>.

¹⁶ Jennifer Jun and Brian Hart, “China Is Upgrading Dual-Use Villages along Its Disputed Indian Border,” *CSIS China Power*, May 16, 2024, <https://chinapower.csis.org/analysis/china-upgrading-dual-use-xiaokang-villages-india-border/>.

當緊密，即便在區域安全議題，兩國互動也很密切。印度不論是參與上海合作組織或金磚五國，都受到俄羅斯的強力支持。

2024年7月8日，印度總理莫迪前往莫斯科拜會俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）。這是莫迪連任後的首次出訪，彰顯俄羅斯對印度的重要性。訪俄期間，兩國領袖分別就「強化俄印友好關係」和「討論國際及區域重要議題」進行會談，主要包括國防、貿易、投資及能源合作。¹⁷ 印度正致力實現國防工業自給自足的目標，印俄軍事夥伴關係也從早前的武器採購，轉向先進國防技術及系統的聯合研發及生產。

印度希望從俄羅斯進口更多先進武器，因為印度一些計畫中的軍備發展計畫，需要俄羅斯的協助，俄羅斯也希望與印度在能源與貿易，對俄羅斯投入更多的財政挹注，彌補俄烏戰爭中的消耗。到2024年3月止，印度與俄國的雙邊貿易成長33%，達到657億美元的新高，只不過雙邊貿易並不均衡。官方數據顯示，印度對俄出口僅42.6億美元，但卻從俄國進口將近614.4億美元。¹⁸ 雙方貿易雖然不均衡，但印度卻扮演支持俄羅斯經貿的重要角色。

綜合而言，印度雖然並未譴責或反對俄羅斯入侵烏克蘭，也未批評俄羅斯總統普欽，但也呼籲雙方停戰，對戰爭保持中立。印度明顯地從戰爭中獲利，美國及西方國家則因為地緣政治利益，並未直接批判印度立場及投機作為。在印度外交政策上，俄國和美國各有重要地位。美國積極拉攏印度，但印度不會在國際間孤立普欽。

四、全球南方政策

因全球南方地位愈發重要，遂引起中印等發展中大國的重視，紛紛將競爭全球南方主導權，置於攸關國家未來國際影響力增升與否的考量，

¹⁷ Anbarasan Ethirajan, “Modi’s Balancing Act as He Meets Putin in Moscow,” *BBC*, July 9, 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/cpd91pe5r9go>.

¹⁸ Surabhi, “PM Modi’s Visit to Moscow: India’s Rising Trade Deficit in Focus,” *Business Today*, July 9, 2024, <https://www.businesstoday.in/india/story/pm-modis-visit-to-moscow-indias-rising-trade-deficit-in-focus-436464-2024-07-09>.

無論是投入大量援助資源，抑或透過國際性組織活動爭取認同，雙方競逐異常激烈。印度於接任 G20 輪職主席國前，莫迪即透過投書印度國內報章，提出對 G20 議程願景，指出「會透過諮詢不止 G20 的夥伴，還有聲音往往未獲聽見的全球南方同伴，來形塑 G20 的優先事項」。¹⁹ 自 2022 年 12 月成為 G20 輪職主席國後，印度即高調展開外交工作，尤其強調新德里作為全球南方的領袖，將趁峰會傳達該字眼所指涉的新興、發展中和未開發國家的聲音，被視為尋求進一步提高近年已上升的國際地位。隨後於 2023 年 1 月中旬主辦「全球南方之聲峰會」，邀請 125 國的代表以視訊形式開會，蒐集、交流全球南方國家的訴求，惟中共卻被排除於外。²⁰

全球南方迄今尚未研議出立場一致的相關文件，且缺乏協調不同利益訴求與實現共同利益的行動綱領，不但短期內很難形塑出屬於全球南方的普遍價值，從而為維護共同利益奠定共同理念基礎；相反地，彼此間的客觀差異，極易衍生出認知與強化共同利益的羈絆。尤其鑑於中印競相爭逐成為全球南方領袖代言國，使得日益凸顯的多樣化訴求，無法得到有效協調與融合。

印度與全球南方國家謀求戰略自主的選擇並無差異，尤其是婉拒美歐關於共同制裁俄羅斯的邀約，成功規避可能損害自身利益的要求。惟面對美中博弈加劇，印度親西方戰略思考與推進全球南方議程呈現合一態勢，如何與中國競逐全球南方領導權，成為印度追求全球南方代言人背後更深層的戰略目的。

¹⁹ Narendra Modi, "Narendra Modi Writes: India's G20 Presidency, for the World," *The India Express*, November 30, 2023, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/narendra-modi-writes-indias-g20-presidency-for-the-world-9047703/>.

²⁰ "Modi to Inaugurate Second Voice of Global South Summit on November 17," *The Hindu*, November 15, 2023, <https://www.thehindu.com/news/national/modi-to-inaugurate-second-voice-of-global-south-summit-on-november-17/article67537317.ece>.

肆、小結

事實上，與許多其他國家一樣，印度國會的選舉，尤其是下議院或眾議院的選舉，選民關注的主要還是國內問題而不是外交事務。對於傳統的印度選民來說，經濟和身分認同等議題，往往優於外交政策。但因為莫迪所屬的印度人民黨屬於民族主義政黨，基於執政優勢，希望將重大外交成果納入選舉議題，並且利用國際參與來傳達關於印度在世界上日益突出的國家地位。

為了激發民族自豪感，印度人民黨在競選過程反覆強調，在莫迪的努力下，印度已成為世界第五大經濟體，發展工業，並在貿易出口取得重大進展，提升印度新的外交和戰略自信。印度人民黨強調莫迪的許多國際承諾，包括他參加四方安全對話（QUAD）、金磚國家、二十國集團和上海合作組織（SCO）等論壇，頗有大國外交的氣勢。

此外，印度人民黨採用世界之友的概念，將印度描繪成和平締造者、人道主義援助提供者和世界解決方案設計者，這也顯示，印度人民黨試圖鞏固莫迪成為印度在世界舞台持續崛起的領導人，藉著喚起選民的民族自豪感以及他們的國家獲得國際認可的願望。²¹ 但是，在沒有獲得大勝的結果下，這些恢弘遠大的目標，也可能會使印度外交政策的執行受到約制。在更廣泛的地緣政治發展（包括美中競爭）的背景下，儘管其統治者發表了令人震驚的民族主義言論，²² 西方仍將會繼續尋求與印度保持接觸。

²¹ “Foreign Policy Issues in the BJP 2024 Election Campaign: Boosting National Pride and Glorifying a Strong Government Asia,” *Ifri*, No. 141, June 2024, <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/asia-visions/foreign-policy-issues-bjp-2024-election-campaign-boosting>.

²² Chietigi Bajpae, “A Modi Election Victory Will See Indian Foreign Policy Grow More Assertive – Bringing Risk and Opportunity,” *Chatham House*, May 29, 2024, <https://www.chathamhouse.org/2024/05/modi-election-victory-will-see-indian-foreign-policy-grow-more-assertive-bringing-risk-and>.

第八章 渾沌的宿命：巴基斯坦大選後的 內外情勢

沈明室*

壹、前言

2024年2月，巴基斯坦的選舉在高潮迭起的內部政治競爭中結束。雖然與正義運動黨（Pakistan Tehreek-e-Insaf）關係密切的獨立參選人，以101個席次囊括多數，但因為不能以政黨形式運作，無法獲得婦女及少數族群的名額，最後由穆斯林聯盟的謝里夫派（PML-N）贏得最多席次，並且與巴基斯坦的人民黨（Pakistan People's Party, PPP）扎達里（Bilawal Bhutto Zardari）共同組成執政聯盟的聯合政府，甚至有部分原來屬於正義運動黨的獨立候選人也選擇加入穆斯林聯盟。但是人民黨拒絕組成聯合政府，以交換由前總統阿里·扎達里（Asif Ali Zardari）¹擔任總統一職。最後人民黨聲明放棄與穆斯林聯盟結成聯合政府，正義運動黨也強調只願意擔任在野角色，使穆斯林聯盟謝里夫派的執政聲勢壯大，確定由穆斯林聯盟主導執政政府的組成。

事實上，巴基斯坦從獨立後，雖然透過民主方式的國會選舉組成執政黨及政府，但是從來沒有一位總理能夠做滿任期。尤其巴基斯坦軍方在政府運作中扮演重要角色，境外國家如美國及中國等，可以透過軍隊介入巴基斯坦內部政治及政策，使得軍文關係成為影響巴基斯坦的重要變數。²除了軍隊之外，各政黨傳承的家族政治遺產，³成為各政黨擴張影響力的

* 沈明室為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員。

1 阿里·扎達里曾在2008年至2013年擔任總統，他也是被暗殺的前總理碧娜芝·布托（Benazir Bhutto）的丈夫扎達里（Asif Ali Zardari）的父親；板球球員出身的伊姆爾·汗則是異數，但他也說他父系祖先是一位名將，曾任旁遮普省總督。Imran Khan, *Pakistan: A Personal History* (New York: Random House, 2012), pp. 22, 37.

2 Najiyah Khan, "Civil-Military Relations: A Case Study of Pakistan," (2010). UNLV Theses, Dissertations, Professional Papers, and Capstones, 880, <http://dx.doi.org/10.34917/2228992>.

3 如謝里夫家族及布托家族等。

依據，但也成為政黨壟斷與派系的重要基礎。

巴基斯坦的每一位政黨領導者都可以找到過去政治世襲的影子，在多數人民屬於文盲的情況下，⁴ 民主政治發展的進程非常緩慢。因此，即使巴基斯坦透過選舉建立政府與人民的授權，難以有效治理的內外政治混亂，已經成為巴基斯坦渾沌的宿命。

貳、巴基斯坦選舉經過及結果

2024 年巴基斯坦選舉包括國民議會（下議院）、省議會及參議院（上議院）的選舉，其中參議院 100 位名額係由省議員選舉加上婦女及少數民族而成，省的執政官員也從被選上省議員中產生。因此，在這次選舉中，巴基斯坦人民總共投了兩張票，依據投票結果組成省級及中央層級的政府領導官員。國民議會的任期為 5 年，而參議院的任期為 6 年。參議院的選舉是部分錯開的，每 3 年舉行一次。參議院、國民議會和該國的省議會聯合組成選舉團，由選舉團負責選舉巴基斯坦總統。但是巴基斯坦總統並無實質權力，僅在儀式性及象徵性的典禮中出現，無足夠威望整合國內政黨的紛爭。

攸關政府權力組成的國民議會選舉，根據最後 2024 年選舉委員會網站顯示，獨立候選人獲得 264 席中的 101 席，其中多數屬於正義運動黨，因為前總理伊姆蘭·汗（Imran Khan）及其領導的巴基斯坦正義運動黨遭到鎮壓，這些針對軍隊參與政治的指控被刻意放大，使伊姆蘭·汗入獄，無法參加競選，⁵ 而巴基斯坦正義運動黨則被禁止使用其選舉標誌——板球拍，只能以獨立候選人的姿態競選，在選舉過程中備受打壓。

最後選舉結果，原本正義運動黨旗下獨立候選人 93 人在省的選區當選，成為實質的最大黨；而穆斯林聯盟謝里夫派則在省選區取得 75 席。

⁴ 巴基斯坦識字率僅為 59.3%，對於這些文化程度較低的選民，特殊的政黨標識就是投票的指南。

⁵ 伊姆蘭·汗因為出賣國家禮物及貪腐等罪名，被判處 30 餘年監禁，10 年內不得擔任公職。

因為正義運動黨的候選人都被迫以獨立名義參選，使正義運動黨不能分配到 60 席婦女名額和 10 席非穆斯林名額，讓謝里夫（Nawaz Sharif）的穆斯林聯盟謝里夫派超越正義運動黨成為第一大黨。因為沒有單獨過半，必須與其他黨共組聯合政府。經過拉攏少數正義運動黨及人民黨議員後，就由穆斯林聯盟的謝里夫擔任巴基斯坦總理一職。

參、巴基斯坦的內外困局

自 1947 年獨立以來，巴基斯坦的軍隊至少掌控該國政治超過 30 年，即使在非軍政府執政期間，軍隊勢力對政府影響也非常明顯。巴基斯坦前陸軍參謀長卡瑪爾·賈韋德·巴傑瓦（Qamar Javed Bajwa）曾在 2022 年 11 月承認軍隊干預政治的事實。⁶ 儘管如此，從執政的總理背景來看，文人總理已經持續 16 年的時間，也是巴基斯坦獨立以來，歷史上最長的一段時間。

由於前一任伊姆爾·汗政府因為不信任投票而下台，無法做完 5 年任期，重新啟動選舉之後，穆斯林聯盟聯合軍隊極力防範正義行動聯盟在選舉之後仍然穩居第一大黨的地位。因此，伊姆爾·汗面臨著數十項指控，包括腐敗和煽動叛亂，經歷多次逮捕行動，最後被旁遮普軍隊的遊騎兵逮

表 8-1 巴基斯坦選舉區域及名額分配

類別	首都區 (Islamabad Capital Territory)	開伯爾— 普赫圖赫瓦省 (Khyber Pakhtunkhwa)	信德省 (Sindh)	俾路支省 (Balochistan)	旁遮普省 (Punjab)
國民議會	3	45	61	16	141
省議會	0	124	168	65	371
參議院 100 位參議員，省議會選出 62 位；科技專業 17 位；女性 17 位；少數民族 4 位。					

資料來源：沈明室製表。

⁶ Ejaz Haide, “Can the Military Stay Out of Politics?” *DAWN*, December 18, 2022, <https://www.dawn.com/news/1726931>.

捕，因而讓人懷疑軍方參與驅逐行動，伊姆爾·汗也指責巴基斯坦的三軍情報局圖謀暗殺行動，使得伊姆爾·汗與軍隊關係不睦。

事實上，在伊姆爾·汗接任總理初期，與巴基斯坦軍方情治單位關係不錯。因為伊姆爾·汗曾是一位贏過世界冠軍的板球明星，對很多巴基斯坦人來說，他既是擊敗過印度的「民族英雄」兼昔日球王，又是長期被軍隊與腐敗掌控的政壇的一股清流。他當初成為總理，與軍方的支持密切相關，但是等到因為某些議題與軍方觀點不同後，軍隊反而成為掣肘伊姆爾·汗的主要勢力。

對比其他貪污家族，伊姆爾·汗可以說是新興勢力，人民也有新的選擇，促成了伊姆爾·汗及正義行動黨的崛起。根據巴基斯坦軍隊的特質，即使不能成為實際掌權者，也願意扮演影響政府決策的影武者。2018年的選舉，伊姆爾·汗獲得廣大民眾的支持，一些建制派或軍隊全力支持他。伊姆爾·汗曾經自稱與軍隊立場完全一致，但是在治理問題，尤其是經濟、反腐及疫情等議題沒有處理好。例如，拓展社會福利制度的政策、計畫在大部分地區引入醫療保險的計畫等。

然而，隨著疫情以及全球物價飆升和經濟不景氣，巴基斯坦人的生活成本一直在飆升，食品價格急劇上漲，盧比兌美元貶值。正義行動黨的支持者埋怨全球原因導致國家經濟困難，但公眾對他的不滿情緒一直在上升。軍方對伊姆爾·汗未能實現良好治理的承諾感到沮喪，特別是在旁遮普，軍方還面對民間反對派不斷公開指責軍方讓伊姆爾·汗上台的壓力。因為伊姆爾·汗與軍方關係的破裂，使在野黨把握住機會，拉攏部分軍方將領，以不信任方式罷黜伊姆爾·汗，並以貪腐罪名，將其關入監牢，讓正義行動黨無法遂行政黨的權力。

因正義行動黨受到民眾支持，讓獨立參選人可以最高票當選的情形來看，正義行動黨在執政時的錯誤或失敗並非主因，而是受到內部政治架構制約的影響。軍隊的支持仍然是關鍵因素。新政府在內政上面臨的任務

7 開始策劃不信任投票時，正義行動黨和盟友內部發出叛逃的訊息時，軍方明確表示將保持中立。

有很多：如經濟、改善與塔利班（Taliban）統治鄰國阿富汗的關係、更新年久失修的基礎設施、解決停電問題等。在塔利班問題上，塔利班曾想扶植巴基斯坦境內勢力，企圖奪取巴基斯坦軍隊力量，尤其是核武器。由於巴基斯坦逮捕非法居住的外國人，導致逃難至巴國的 170 萬阿富汗人，被趕回阿富汗，使塔利班與巴基斯坦關係惡化。在西南部，巴基斯坦俾路支省分離分子希望獨立，以支配更多的資源，近幾年也發動一些恐怖攻擊行動，造成人民傷亡。

在經濟方面，國民議會選舉雖然對巴基斯坦穩定混亂的政治局面奠定良好的基礎，然而新政府面臨的挑戰依然很多。穩定物價和獲得充足外匯依然是政府最大的挑戰，巴基斯坦在與國際貨幣基金組織（IMF）談判，希望能夠獲得更多的援助。當然，最嚴重的是政治問題，一個弱勢的執政黨勢必難以推行其政策，為了政府良好運轉和維持執政地位，穆盟（謝）勢必須要不斷向執政聯盟內部的其他黨派妥協，有時甚至需要向反對黨妥協，以確保通過關鍵法案和政策。這種政治環境不穩定不僅會影響政府的執行效率，還導致政策的牽制和推遲，進而影響國家整體發展和治理能力。

根據世界銀行（World Bank）的評估，由於巴基斯坦採取緊縮的宏觀經濟政策、嚴格的進口管制、持續的通貨膨脹和政策不確定性，使巴基斯坦 2024 年實際 GDP 將放緩至 1.8%。由於這些經濟問題都因政治不穩定而更加嚴重，使得常用經濟政策或貨幣政策難以生效。巴基斯坦兩極分化的選舉進一步加劇國內普遍存在的不確定性，這種困境不僅直接影響巴基斯坦未來的走向，也對人民、民主狀況以及軍文關係產生嚴重影響，這些問題又都與其脆弱的經濟狀況密切相關。因為不確定及動亂，自然會讓外資猶豫不決，降低巴基斯坦對外資的吸引力。

另外，根據國際貨幣基金組織對巴基斯坦的評估，雖然巴基斯坦的經濟政策稍微獲得進展，但是在政治動盪中進行必要改革仍面臨嚴峻的挑戰。除此之外，目前的政治環境與格局，不論哪一黨執政，都難以實施長期的經濟政策。政治不穩定的後果導致政府偏重短期利益明顯的持續性經濟政策，使得政府經濟改革難收成效，管理也會問題叢生，如稅制改革、

補貼削減和改善商業環境等政策努力成果難料。更何況，在不穩定的政治框架下，實施必要經濟改革和吸引外國投資的努力不斷遭到破壞。

而政治不穩定擴大社會分裂和不滿情緒，可能導致示威抗議和政治動盪，進一步加劇巴基斯坦面臨的挑戰。因此，政治穩定和治理能力的提升也是巴基斯坦需要解決的重要問題。政府和各政黨需要共同努力，推動政治改革和建立穩定的治理機制，以確保國家的長期穩定和發展。

在外部情勢方面，巴基斯坦與阿富汗之間曾爆發邊境衝突，數名軍人喪生，使得巴基斯坦與阿富汗之間的衝突可能持續下去。在中國與阿富汗塔利班政權關係密切的情況下，巴基斯坦可能會尋求美國援助。比較親中俄的正義行動黨雖未獲得執政權，但是實質影響力第二的獨立候選人，仍會秉持伊姆爾·汗的政策，至少會間接牽制巴基斯坦不要倒向美國及西方。另一方面，美國則認為本次選舉不夠公開透明，美國與巴基斯坦關係值得關切。

伊姆爾·汗明顯地與俄羅斯站在一起，巴基斯坦對俄羅斯侵略烏克蘭採取的曖昧態度，不僅惹怒美國及西方國家，也讓巴基斯坦軍方非常不滿。前蘇聯入侵阿富汗，巴基斯坦基於地緣戰略支持美國反擊前蘇聯的軍隊。2001年反恐戰爭期間，巴基斯坦軍方也從美國軍方得到很多援助。因此伊姆爾·汗對俄烏戰爭的態度，讓其失去軍隊與美國支持，後來伊姆爾·汗改變態度表示支持美國，但為時已晚。

除了親近俄羅斯之外，巴基斯坦也對中國保持友善。伊姆爾·汗在2018年7月勝選之後，曾提及希望組團訪問中國，學習中國的反腐及扶助貧窮的工作。這也符合他的理想，但是他沒想到中國的反腐是剷除異己的政治行動，扶助貧窮也有很多造假情事。實際上，是透過行政調整，搬移窮人離開某些縣市，並宣布完成掃除貧窮問題。疫情過後中國經濟下滑，返回貧窮現象非常頻繁。另外，值得一提的是，中國的一帶一路倡議主要是在巴基斯坦興建中巴經濟走廊，但因為路線經過貧窮及恐怖分子猖獗地區，攻擊中國工程人員的事件頻傳，不僅讓巴基斯坦承受很大的外交壓力，也讓經濟走廊計畫進度延宕，無助於改善巴基斯坦的經濟。

在宿敵印度方面，印度利用巴基斯坦與伊朗和阿富汗的緊張，快速強化和伊朗及阿富汗的關係。例如，印度與伊朗簽署恰巴哈爾港協議，得到阿富汗塔利班政權的認可。塔利班政權認可該港成為巴基斯坦喀拉蚩港的替代貿易路線。伊朗與印度在恰巴哈爾港口計畫的合作給巴伊關係增添更多可能性。近期，伊朗和巴基斯坦之間發生的跨境襲擊事件進一步加速雙邊關係的緊張，使兩國外交和經濟交往變得愈加複雜；巴基斯坦與阿富汗的雙邊關係因各種政策而惡化。與中國不同，中國實際已承認塔利班政府，更進行大量投資，巴基斯坦政府在這方面仍然猶豫不決，仍傾向於西方陣營，如此一來，塔利班與中國關係發展無法成為巴基斯坦的機會。

因為美國和中國在亞洲及全球競爭日益激烈，對一向親中的巴基斯坦造成很大的影響。美國希望扶持印度成為主宰南亞的強權，從西部牽制中國，對抗中國不斷增長的影響力。這項政策以犧牲巴基斯坦的戰略利益為代價，深化巴基斯坦外交政策的困境。此外，巴基斯坦與鄰國的緊張外交關係也可能限制其獲得國際援助和貿易機會，從而使巴基斯坦在國際上不論外交或經濟都會被進一步孤立。

肆、小結

巴基斯坦的大選結束，並不代表巴基斯坦國內政治鬥爭的休止。常任文官政府與軍隊之間的博弈，新興崛起的巴基斯坦正義運動黨、傳統的巴基斯坦穆斯林聯盟（謝里夫派）、巴基斯坦人民黨三個政黨之間的競爭與合作，尤其是在重大國內經濟議題，以及隨著俄烏戰爭造成全球與區域格局的演變，美中之間的競爭，印度本身的態度，都會讓巴基斯坦內部的政黨持續地角力，未來是不信任投票或是軍方支持任何一方發動政變，可能性都是存在的。

面對上述的內外困境，巴基斯坦必須透過強而有力的經濟改革、促進內部政治穩定和奉行多元化的外交政策來擺脫當前的困境。政治穩定、經濟改革和良好治理密不可分，對於整個國家進步與發展非常重要。尤其是

內部安全和治理、發展戰略夥伴關係，以及參與地區外交對於巴基斯坦的長期成功和穩定至關重要。但是面對周邊環境的複雜與險惡、重大外交的左右為難，巴基斯坦新政府必須靈活運用內外政策，才能避免國家混亂與經濟的衰退。

第九章 美中競爭格局下的南太平洋國家選舉

楊一達*

壹、前言

南太平洋區域近年來成為美中競爭格局下的前線。相較於臺海、南海與東海，南太平洋並不是大國競爭可能的衝突熱點，然因其橫跨在夏威夷與澳洲之間的關鍵地理位置與接軌第二島鏈的海上交通要道、區域國家擁有廣闊的「專屬經濟區」（Exclusive Economic Zone）、豐富的海洋資源與關鍵礦物儲量，以及中國於該區域日益深化的交往，各界在關注第一島鏈動態的同時，亦會將南太平洋的安全情勢納入整體觀察。在此脈絡下，南太平洋國家選舉的趨勢與發展，牽動美中在此區域的動態權力平衡變化，格外重要。

2024年為全球大選年，估計超過70多個國家進行選舉，而南太平洋區域也不例外。隨著萬那杜（Vanuatu）於2023年9月完成國會大選，傾向中國的基爾曼（Sato Kilman）出任總理，我國友邦馬紹爾群島（Marshall Islands）於2023年11月完成國會大選，友臺的海妮（Hilda C. Heine）再次出任新任總統，2024年將迎接大選的南太平洋國家包括吐瓦魯（Tuvalu）、索羅門群島（Solomon Islands）、吉里巴斯（Kiribati）與帛琉（Palau）。換言之，不僅我國邦交國：吐瓦魯與帛琉將舉辦國會選舉，2019年與臺灣斷交轉向中國的索羅門群島與吉里巴斯也將迎來大選，牽動美中在此區域的競爭。本文首先探析中國近年在南太平洋擴張的影響力，接著釐清美國與其盟國於該區域回防及鞏固勢力的舉措，最後分析美中競爭對南太平洋國家選舉影響之特點。研究發現，即便南太平洋國家強調調整體的區域主義與自主性，不願被捲入美中大國的競爭之中，隨著美中競爭的激化，美國的回防無法大幅弱化中國在此區域的影響力，中國議題

* 楊一達為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

依舊成為南太平洋國家選舉的焦點議題，整體區域未來或將朝向偏好美國或偏好中國的「極化」（Polarization）發展。

貳、中國影響力於南太平洋之擴張

索羅門群島前總理蘇嘉瓦瑞（Manasseh Sogavare）於 2022 年與中國簽署秘密安全協議被揭露後，成為一個各界認知中國在南太平洋戰略企圖的重要轉折點。以美國為首的西方國家與理念相同的行為者共同領悟，過去因忽略南太平洋國家發展需要而形成的間隙與權力真空，正被中國迅速填補。中國在南太平洋部署與營造的戰略環境不僅鋪墊其政治、外交與經貿優勢，更包含軍事、安全與後勤補給利益。換言之，中國安全利益的戰略部署，早已超越第一島鏈的範圍，正在第二島鏈扎根與擴張，甚至放眼橫跨太平洋，連結南美洲的經略計畫。

一、中國「大周邊」戰略將「一帶一路」接軌南太平洋

索羅門群島與中國於 2022 年簽署安全協議，凸顯中國勢力早已深入南太平洋。中國長期以來針對全球島嶼國家與沿岸國進行分而治之的戰略經營，已逐漸獲得各界關注。¹ 不論是位於印度洋的模里西斯（Mauritius）、塞席爾（Seychelles），還是南太平洋中的巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea）、斐濟（Fiji）與萬那杜，中國企圖建立海外後勤支援網絡、強化投射能力、「反介入」（Anti-Access）與戰略支援點的野心十分明顯。透過單獨一對一的雙邊合作模式，小型島嶼國家往往無法與中國有效討價還價，反讓中國勢力與技術大舉滲入。

¹ Darshana M. Baruah, “Showing Up is Half the Battle: U.S. Maritime Forces in the Indian Ocean,” *War on the Rocks*, March 18, 2021, <https://warontherocks.com/2021/03/showing-up-is-half-the-battle-u-s-maritime-forces-in-the-indian-ocean/>.

事實上，中國於 2013 年揭示「一帶一路」戰略後，復旦大學學者祁懷高就提出整合南太平洋至中國大周邊外交戰略的看法。² 祁懷高認為，界定中國「大周邊」外交戰略範圍的指標為：有利中國的地緣戰略依託；考慮中國自身實力與對周邊有效的影響力；成本與效益。很明顯地，中國挺進南太平洋的目的並不主要是為了經濟或外交，而是地緣戰略的依託。也就是說，南太平洋區域是中國突破美國可能引領盟國進行對中聯合封鎖的重要基礎。

中國「大周邊」外交戰略接軌南太平洋的概念於 2014 年成形後，習近平同年 11 月就出訪斐濟、澳洲與紐西蘭，並在斐濟與巴布亞紐幾內亞、萬那杜、密克羅尼西亞、薩摩亞、東加王國、庫克群島與紐埃等國的領袖會面。³ 中國於 2017 年發布《一帶一路建設海上合作設想》，也正式將「一帶一路」延伸至南太平洋，強調中國與南太平洋的海事、海運、港口、執法、訊息交換等多方面的合作。⁴ 習近平於 2018 年 11 月更再次訪問巴布亞紐幾內亞，並會面密克羅尼西亞、薩摩亞等 7 位南太平洋國家的領導人。

從中國推展「大周邊」外交戰略接軌南太平洋的脈絡可釐清三項特點：第一，中國在南太平洋布局的戰略與軍事利益大於經濟利益；第二，中方過去 10 年來以全面系統性的手法經營南太平洋國家，其中結合「一帶一路」的投資為主要特色。接續第一點論述，「一帶一路」在南太平洋的戰略目的大於經濟目的；第三，就現今中國在南太平洋的成果反看 2014 年祁懷高提出「大周邊」外交範圍之指標可得知，中方早在「一帶一路」揭示時就認為中國可以成功擴張影響力至南太平洋區域。這表示南太平洋的權力真空現象自 2014 年或更早就已產生。

² 祁懷高，〈構建面向未來十年的大周邊外交戰略戰略戰略〉，《復旦大學國際問題研究院》，2014 年 2 月 16 日，https://iis.fudan.edu.cn/_upload/article/3a/0b/2d1ee4564690911f847989a0db8c/cbf4271d-6293-4bc4-b0e4-59b22a24d147.pdf。

³ 張朔，〈習近平開啟首次大洋洲之行 兩年內構建完整出訪版圖〉，《人民網》，2014 年 11 月 14 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2014/1114/c64094-26023079.html>。

⁴ 〈一帶一路建設海上合作設想〉，《中國政府網》，2017 年 11 月 17 日，<https://www.gov.cn/xinwen/2017-11/17/5240325/files/13f35a0e00a845a2b8c5655eb0e95df5.pdf>。

二、中國於南太平洋擴張的借貸影響力

中國在南太平洋擴張的綜合性影響力，不僅挑戰澳洲與紐西蘭在該區域的地位，更衝擊美國的利益。其中，中國對該地區投放的大量貸款，已引發區域行為者的不安。從澳洲智庫「羅伊國際政策研究院」（Lowy Institute）彙整的數據可看出，中國自 2008 年至 2021 年是南太平洋區域中主要的國家借貸者（表 9-1）。換言之，中國對南太平洋國家的經略，其本質偏向以貸款為主軸的戰略投資。巴布亞紐幾內亞、索羅門群島與斐濟係南太平洋區域中接受貸款與贈款的前三大國家，占整體區域的 52%，而中國是巴布亞紐幾內亞與斐濟的最大借貸者。有趣的是，中國也是東加王國最大的貸款者。巴布亞紐幾內亞、斐濟與東加王國為南太平洋國家中

表 9-1 部分南太平洋國家前三大贈款者與貸款者（2008 年至 2021 年）

（單位：百萬美元）

接受國	巴布亞紐幾內亞		
前三大贈款者	澳洲（6,000）	歐盟（398）	日本（387）
前三大貸款者	中國（941）	世銀（626）	亞銀（617）
接受國	索羅門群島		
前三大贈款者	澳洲（2,000）	紐西蘭（380）	日本（257）
前三大貸款者	亞銀（44）	IMF（35）	世銀（25）
接受國	斐濟		
前三大贈款者	澳洲（814）	日本（222）	紐西蘭（218）
前三大貸款者	中國（306）	世銀（185）	日本（138）
接受國	萬那杜		
前三大贈款者	澳洲（667）	紐西蘭（291）	中國（145）
前三大貸款者	中國（218）	世銀（99）	日本（81）
接受國	薩摩亞		
前三大贈款者	澳洲（466）	紐西蘭（261）	日本（223）
前三大貸款者	中國（277）	世銀（84）	亞銀（73）
接受國	東加王國		
前三大贈款者	澳洲（365）	日本（225）	中國（214）
前三大貸款者	中國（132）	世銀（33）	亞銀（11）

資料來源：“Pacific Aid Map,” *Lowy Institute*, January 31, 2024, <https://pacificaidmap.lowyinstitute.org/>.

唯三擁有軍隊的國家。中國在南太平洋區域的借貸行為，似乎有其戰略選擇性，精準聚焦在地緣位置關鍵與具備武裝力量的行為者。

即便中國近年因經濟發展放緩，「一帶一路」對外放款與借貸轉為小範圍精準投資，但其對南太平洋島國的借貸還是讓各界擔憂。中方可能利用貸款接受國無法償還借款的條件，轉透過「以物易物」（Bartering）手段以獲取該地區碼頭、港口、機場、通訊設施、礦物開採或深海資源的使用權或所有權。舉例來說，東加王國每年需償還中國的金額占其 GDP 的 4%，而萬那杜需償還中國的款項占其 GDP 的 2%。⁵ 中國過去極具爭議的「債務陷阱外交」（Debt-Trap Diplomacy），似乎在財政體質不穩定的南太平洋島國之中又逐漸引發討論。南太平洋國家（包括政治菁英）是否會因非透明的債務問題而受到中國的脅迫，或在其內政與外交上配合中國利益所需，成為各界觀察重點。

參、美國的回防與鞏固邦誼

針對中國在南太平洋擴張的影響力，美方認為已影響到美國在該區域能力投射的現況與區域穩定性，必須積極回防與鞏固局勢。綜觀美方與其盟友及夥伴於近年來回防的舉措——包括與巴布亞紐幾內亞簽署《國防合作協議》（*Defence Cooperation Agreement*），允許美軍進入巴國機場和港口；與 11 個太平洋島國簽署《共巡協議》（*Shiprider Agreements*）；重新開啟駐索羅門群島大使館；新開設位於東加首都的大使館；美國參議院於 2024 年 3 月 8 日批准通過 20 年期 71 億美元的《自由聯合協定》（*Compacts of Free Association, COFA*）等途徑，本文認為此脈絡可歸納為「綜合嚇阻」（*Integrated Deterrence*）與「多領域反制」（*Multi-domain Counterforce*）等兩大方針。

⁵ Doug Dingwall and Marian Kupu, “Pacific Island Nations Owe ‘Astronomical’ Debts to China. Can they Repay?” *ABC*, July 28, 2024, <https://www.abc.net.au/news/2024-07-28/pacific-island-nations-owe-astronomical-debts-to-china/104140248>.

一、建構集體與多面向的「綜合嚇阻」係鞏固南太平洋現狀之根本

美方的「綜合嚇阻」係由防長奧斯汀（Lloyd Austin）於 2021 年 4 月 30 日提出。其內容旨在利用美國各種跨領域能力與尖端科技與系統，鏈結及整合盟國與夥伴集體的力量，建構集體、多層次與多面向的嚇阻。⁶簡言之，美方當前的「綜合嚇阻」包含三大特點：第一，跨領域與跨部門的「全社會」（Whole-of-Society）與「全政府」（Whole-of-Government）能量。嚇阻不僅靠軍事能力，外交、經濟、科技、通訊、執法等跨領域與部門的能力都可釋放嚇阻訊號，需要串聯及整合；第二，盟友與夥伴的動員、協調與「相互操作性」（Interoperability）。也就是除了美國傳統盟友需要彼此深化整合外，理念相近的夥伴及盟友之間都需要建立協調與相互操作能力的模式；第三，尖端科技的運用與創新。舉凡能強化未來能力或鏈結與協調的技術，如人工智慧（AI）、邊緣運算（Edge Computing）、太空科技等，都係「綜合嚇阻」整合的一部分。

在「綜合嚇阻」方針的指引下，美方於 2021 年開始提出多項政策與倡議，整合區域盟友與夥伴，回防鞏固南太平洋。例如 2021 年揭示「太平洋嚇阻倡議」（Pacific Deterrence Initiative），強化美國與盟友夥伴間的防衛姿態、快速反應能力、後勤與訓練能量、關鍵基礎建設、「相互操作性」等。美國、澳洲、日本、紐西蘭、英國於 2022 年 6 月成立非正式的「藍色太平洋夥伴」（Partners in the Blue Pacific）協調平台，促進與太平洋島國在網路安全、人道救援、海事執法、海洋研究與環境保護等合作。拜登政府（Biden Administration）於 2022 年 9 月接續公布致力深化與太平洋島國關係的首份《太平洋夥伴關係戰略》（*Pacific Partnership Strategy*），強調維持自由、開放與透明的南太平洋區域，並將協助區域國家抵抗環境變遷、護衛海事安全、創造經濟發展條件與提升公衛能量。

⁶ Lloyd J. Austin III, “Secretary of Defense Remarks for the U.S. INDOPACOM Change of Command,” *U.S. Department of Defense*, April 30, 2021, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2592154/secretary-of-defense-remarks-for-the-us-indopacom-change-of-command/>.

美國更於 2023 年 9 月 25 日承認庫克群島（Cook Islands）和紐埃（Niue）為主權獨立的國家，並與該二國建立正式的外交關係。

二、「多領域反制」係現階段抗衡中國擴張的主要手段

美國前亞太副助卿華自強（Rick Waters），於 2024 年 8 月 21 日參與「凱達格蘭論壇」（Ketagalan Forum）討論如何抵抗中國在印太區域內的灰色地帶襲擾與混合式威脅時，提出「多領域反制」（Multi-Domain Counterforce）的因應概念。⁷亦即面對中國多面向的脅迫手段與灰色地帶挑釁，區域行為者不一定要以軍事對軍事或經濟對經濟的模式因應，反倒可以採取透過其他「領域」——外交、科技、供應鏈或論述等，回推的「多領域反制」手段。例如與美國合作，連結區域內其他行為者與夥伴，強化「海域意識」（Maritime Domain Awareness）資訊的交換，支持區域的「航行自由」（Freedom of Navigation），建構不對稱嚇阻能力，與遊說「七大工業國集團」（G7）對印太區域情勢展開更多的關注等反制方式。美國與庫克群島及紐埃建立正式外交關係亦可看作針對中國武裝勢力於南太平洋區域擴大的反制。美方與澳洲、荷蘭及義大利等理念相近國家開始強調聯合國大會第 2758 號決議非關臺灣地位的行為，也係一種反制中國對臺強化的灰色地帶威脅的因應。

然本文認為，「多領域反制」手段是否真能在盟國與夥伴間協調成功，深化合作，推展出實質透過外交、經濟、情報交換或甚至是國防產業合作與深化的「多領域」反制，需要進一步觀察。當軍事能力無法完全嚇阻與強勢超越挑戰區域秩序的修正主義國家時，結合其他領域的反制方式或許也將受限，不僅無法即時有效遏止區域內的軍事冒險／挑釁行為，也間接影響區域內中小型國家的團結。

⁷ 〈凱達格蘭論壇——2024 印太安全對話會議直播〉，《凱達格蘭論壇》，2024 年 8 月 21 日，<https://www.youtube.com/watch?v=1GKm2TDUbV0&t=6317s>。

肆、美中競爭對南太平洋國家選舉趨勢之影響

接續上述美方回防南太平洋成果可能受限，與無法有效形成區域集體團結抵抗之討論，本文提出三點美中競爭對南太平洋國家選舉影響之觀察。

一、大國競爭紅利與戰略自主性

美中在南太平洋之競爭，不僅凸顯該區域的重要性，更讓區域國家有機會獲得來自美中因較勁而強化對南太平洋國家投資與交往的紅利。換言之，區域國家投身競選的政治菁英並不排斥美中因競爭而對區域產生的關注。事實上，不僅美中，澳洲與紐西蘭也重新活化與南太平洋國家的外交與投資關係。例如紐西蘭於 2021 年將 2018 年提出的「太平洋重啟」（Pacific Reset）計畫升級為更成熟的「太平洋堅韌」（Pacific Resilience）計畫，旨在推動區域共同投資與循環經濟。

在左右逢源爭取大國競爭紅利之當下，南太平洋國家也試圖保持其自主性。觀察美方 2022 年首份《太平洋夥伴關係戰略》中不斷強調太平洋的生活方式與太平洋區域主義，南太平洋國家強調的「太平洋方式」（Pacific Way）—— 相互尊重、對話和共識，與其區域主體性似乎在大國競爭的結構性制約下，仍保有自主運作的空間。

二、左右逢源不選邊的侷限

即便許多南太平洋國家投入大選的政治菁英都會強調不想被捲入美中競爭與不選邊站的態度，南太平洋國家是否真的可以在美中競爭格局下保持區域自主性，需持續觀察。借鏡東南亞國家的經驗，當區域內的小型國家擺盪在「抗衡」（Balancing）或「扈從」（Bandwagoning）兩大區域強權之間，往往採取第三種途徑：間接抗衡、多元的接觸與交往及與大國

「糾纏」(Enmeshment)的策略，整體又稱為「避險」(Hedging)。⁸換言之，「避險」的目的係避免當選擇一方而犧牲或得罪另一方，在某種程度上可以讓小國的收益最大化，又無需承擔對大國承諾的負擔。南太平洋國家目前在美中之間採取的應處與「避險」類似。例如巴布亞紐幾內亞一方面接收中國大量的基礎建設、投資與貸款，另一方面又與美國及澳洲維持良好的軍事、安全與經濟的合作。

然而小國左右逢源不選邊的空間隨著日益競爭激烈的大國權力分配，將逐步失去彈性，最終可能邁向從「避險」轉移至「扈從」維持現狀強權或修正主義強權的光譜。一旦大國競爭激化，系統性的威脅與不穩定籠罩整個區域，小國將無法左右逢源，因壁壘分明的情勢讓小國在每一件事情上都需要作出選擇。以南太平洋區域為例，過去因第一島鏈爭端距離遠，美中競爭態勢並未激化，區域行為者可以左右逢源。隨著中國強化的軍事能力，投射演練範圍已至關島附近 500 公里內的區域，加上各種軍事冒進與挑釁（例如澳洲海軍潛水員於 2023 年 11 月在國際水域因解放軍海軍軍艦的聲納脈衝影響而受傷），不僅美中競爭愈演愈烈，澳洲未來 10 年內也將提升國防支出至 GDP 的 2.4%。⁹國際系統性的變化，也壓縮區域大選候選人左右逢源政策的空間。

三、南太平洋區域或將「極化」發展之徵兆

從今年南太平洋國家的選舉來看，中國因素與美中競爭的挑戰已讓此區域逐漸呈現「極化」的發展：偏向中國或偏向美國（友臺與偏向美國屬

⁸ Evelyn Goh, "Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies," *East West Center*, January 1, 2005, <https://www.eastwestcenter.org/publications/meeting-china-challenge-us-southeast-asian-regional-security-strategies>.

⁹ Colin Clark, "Australia Unveils 'Historic' Defense Boost to 2.4% of GDP in Decade, But Critics Say Too Little, Too Late," *Breaking Defense*, April 17, 2024, <https://breakingdefense.com/2024/04/australia-unveils-historic-defense-boost-to-2-4-of-gdp-in-decade-critics-say-too-little-too-late/>; "Australian Naval Divers Injured after Being Subjected to Chinese Warship's Sonar Pulses," *The Guardian*, November 18, 2023, <https://www.theguardian.com/australia-news/2023/nov/18/australian-naval-divers-injured-after-being-subjected-to-chinese-warships-sonar-pulses>.

同一光譜)。其中，我國友邦是否轉移外交關係為觀察指標之一。以諾魯總統亞定 (David Ranibok Adeang) 於今年與我國斷交為例，諾魯受到中國影響，扭曲聯合國大會第 2758 號決議的謬論 (暗示聯大第 2758 號決議可以定義臺灣地位，並將「一中原則」緊扣該決議)，與美國副國務坎康貝爾 (Kurt Campbell) 及國務院亞太助卿康達 (Daniel Kritenbrink) 相繼公開表示聯合國第 2758 號決議無關臺灣地位之公開言論，為親中與親美光譜的兩端。¹⁰ 帛琉現任總統惠恕仁 (Surangel S. Whipps, Jr.) 於今年 2 月 9 日時更致函美國參議員，表示美國 COFA 資金若未通過將不利年底帛琉人民選出友臺總統。

事實上，若綜合觀察自去年 9 月萬那杜大選、10 月諾魯大選與 11 月馬紹爾群島大選結果，至 2024 年 1 月的吐瓦魯國會大選、4 月索羅門群島國會大選與 8 月吉里巴斯國會大選結果，吾人可發現南太平洋的選舉在美中競爭下早已呈現親近中國或親近美國的兩極化發展。換言之，候選人傾向中國或靠近美國 (也就是較為友臺) 的立場變得公開。以結果來論，去年 9 月萬那杜大選由親中的反對黨候選人基爾曼 (Sato Kilman) 出任總理，而較為友臺的諾魯前總統昆洛斯 (Russ Joseph Kun) 則於去年 10 月的大選敗給親中的新任總統亞定 (David Adeang)，奠定今年 1 月份的諾魯斷交事件。即便吐瓦魯於今年 1 月選出的新任總理泰歐 (Feleti Teo) 表示將與臺灣維持外交關係，不可否認其前親臺灣的總理拿塔諾 (Kausea Natano) 於選舉中敗陣之事實。吐瓦魯前財政部長潘恩紐 (Seve Paeniu) 也在大選結束後向媒體透露新政府或將重新審視與臺灣的外交關係。¹¹

索羅門群島於今年 4 月的選舉中再一次選出親中派的總理 —— 前外交部長馬內列 (Jeremiah Manele)。索羅門群島大選前專家認為這是對前總理蘇嘉瓦瑞 (Manasseh Sogavare) 過於偏向中國的檢驗。未料蘇嘉瓦瑞

¹⁰ The House Foreign Affairs Committee, "From 1979-2024: Evaluating the Taiwan Relations Act and Assessing the Future of US-Taiwan Relations," *YouTube*, May 2, 2024, <https://shorturl.at/kTVY9>.

¹¹ Kirsty Needham, "Tuvalu Expected to Review Taiwan Ties after Election – Minister," *Reuters*, January 24, 2024, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/tuvalu-expected-review-taiwan-ties-after-election-minister-2024-01-24/>.

因為疑似牽連中方資金的貪污爭議而提前退選。然索羅門群島選民又一次選出一位親中候選人出任總理——馬內列，他於4月確定出任索羅門群島總理後，7月立即出訪中國，並會面習近平。

吉里巴斯大選目前已完成階段性選舉，而現任親中派總統馬茂（Taneti Maamau）以近83%得票率守住國會議員席次。最有能力挑戰馬茂的反對派領袖蘭博恩（Tessie Lambourne）因在第二階段國會獲得的票數不夠，而無法成為總統候選人，進階最後的總統選舉。蘭博恩認為，親中派的馬茂非常可能連任，因進入第三階段選舉的候選人都是由國會最大黨，也就是馬茂領導的「吉里巴斯關懷黨」（Tobwaan Kiribati Party）所選出，理當支持馬茂。¹²「吉里巴斯關懷黨」與中國共產黨交往綿密。該黨於2024年初時曾赴中國與中國共產黨交流。中共中央對外聯絡部也於2023年10月時訪問「吉里巴斯關懷黨」。在此脈絡下，不難理解為何吉里巴斯最大執政黨親中的選擇。整體來看，南太平洋國家的選舉不僅因為中國勢力的擴張而產生親中或親美（友臺）的兩極化路線之爭，選舉的結果也透露出中國在南太平洋的影響力並未因美國回防與鞏固而大幅消退。

南太平洋國家因美中競爭而產生的分化從其整體的對外關係中也可看出趨勢。由英國代表，與51個國家聯合於2023年10月18日在聯合國第三委員會發表聲明譴責中國在新疆、香港與西藏對人權的侵犯。¹³當時紐西蘭、澳洲、諾魯、帛琉、馬紹爾群島、吐瓦魯和斐濟都加入聲明（斐濟之後退出）。同時巴基斯坦也與72個國家合作，發表聯合聲明支持中國與呼籲不干涉中國內政，而加入的南太平洋國家包括：吉里巴斯、巴布亞紐幾內亞、索羅門群島和萬那杜。換言之，面對中國已經崛起，並在國際系統中造成的變化，與美中間高度競爭的壓力，南太平洋區域選舉趨勢勢

¹² Don Wiseman, "Tessie Lambourne Claims Kiribati 'Now A One-party State', Takes Aim at Taneti Maamau's Leadership," *RNZ*, September 24, 2024, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/528864/tessie-lambourne-claims-kiribati-now-a-one-party-state-takes-aim-at-taneti-maamau-s-leadership>.

¹³ "Pacific Wrestles with the Great China-US Divide," *Monash University*, November 8, 2023, <https://360info.org/pacific-wrestles-with-the-great-china-us-divide/>.

必將因應偏向美國或偏向中國，產生更明顯的「極化」發展。中國因素也會持續成為區域大選時的焦點辯論議題。

伍、小結

本文旨在探討在美中競爭格局下，南太平洋國家選舉之趨勢。筆者首先釐清中國如何透過其大周邊外交戰略，自 2014 年以來將「一帶一路」接軌南太平洋，進而擴張其借貸影響力。接著針對美方於該區域回防進行分析。研究發現，美方「綜合嚇阻」方針下的「多領域反制」似乎無法全面遏止區域修正主義國家挑戰現狀，形成空隙。而在這樣的美中競爭脈絡中，南太平洋國家或將往「極化」方向發展選舉趨勢。中國不僅係選舉時的關鍵議題，美方回防亦無大幅弱化中國在南太平洋的影響力。

PART 3

歐洲國家選舉與對外政策走向

第十章 歐洲議會選舉及其對歐盟對外政策之影響

第十一章 俄羅斯總統大選後的亞太政策：延續與應變

第十二章 中東歐國家大選年對外交政策走向之影響：
斯洛伐克、克羅埃西亞與立陶宛三國觀察

第十章 歐洲議會選舉及其對歐盟對外政策之影響

李俊毅*

壹、前言

2024年6月6日至9日，歐洲議會（European Parliament）舉行5年一度的選舉。27個歐盟成員國依其人口數，以「遞減比例原則」（degressive proportionality）分配720個歐洲議會議員（Members of the European Parliament, MEPs）席次。¹各成員國的選民票選其偏好的國內政黨，由這些政黨依得票比例分配該國可有的歐洲議會議員席次。大多數的歐洲議會議員進一步依照其左、右派的意識形態組成跨國的黨團（political groups），並以此決定歐洲議會的運作。上屆歐洲議會主要有7個黨團。此次選舉後，極右翼的「認同與民主黨團」（Identity and Democracy Party, ID）大有斬獲，但隨即分裂成兩個新黨團。當前歐洲議會乃形成8個黨團，以及一群「無所屬」（Non-attached Members, NI）議員的局勢。

在歐盟體制下，歐洲議會不直接決定歐盟的「共同外交與安全政策」（Common Foreign and Security Policy, CFSP），因為後者屬於由各國領袖組成的歐盟高峰會（European Council）以及歐盟行政機關——執委會（European Commission）——之權責。儘管如此，歐洲議會對於歐盟的對外政策仍有間接影響力。在制度上，歐洲議會具有批准或駁回執委會主席及其他委員的任命、批准歐盟預算、接受新成員與否，以及部分（共同）立法權等權力。在政治上，歐洲議會選舉雖是歐盟層級的事務，但選

* 李俊毅為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ 此一制度旨在使小國有相對較多的歐洲議會席次。因此，雖然人口數最多的德國可取得歐盟條約規定的最多席次96席，而人口數最少的賽浦勒斯、盧森堡與馬爾他則各僅有6席，但每一席次的德國歐洲議會議員代表的人口較小國的議員為多。參見Manuel Müller, “A Permanent System for Seat Allocation in the EP,” *The Committee on Constitutional Affairs (AFCO), European Parliament*, February 2024, <https://tinyurl.com/ymazr85f>。

民票選的是該國政黨，因此選舉結果往往反映民眾關切的議題，以及一國政黨政治的變遷。鑑於歐盟事務相當程度上仍由大國主導，它們的未來動向亦可由歐洲議會選舉結果觀察。

此次選舉的結果反映近年來歐洲政治逐漸右傾的趨勢，但中間派仍大致維持相對多數。這使原任執委會主席范德賴恩（Ursula von der Leyen）於 7 月 18 日以 401 票贊成、284 票反對、22 票棄權或無效的結果連任成功。² 歐盟的整體政策走向可望維持穩定。較大的變數，是在歐盟層次，其移民與環境政策可能受到較多來自右派的挑戰；在國家層次，德國與法國於此次的選舉皆面臨右翼政黨大幅崛起的挑戰，這將影響其未來的對外政策。

貳、歐洲議會選舉結果

2024 年歐洲議會的選舉結果，呈現右派勢力相對興起，左派席次減少的態樣。各黨團的席次，可以圖 10-1 表示。從意識形態的光譜來看，歐洲選舉結果大致有三。

一、中間派仍居主導地位

中間派泛指范德賴恩所屬的中間偏右之「歐洲人民黨」（European People's Party, EPP）、中間偏左的「社會民主黨」（The Progressive Alliance of Socialists and Democrats, S&D），以及屬自由派或中間派的「復興歐洲」（Renew Europe）。這三個黨團在上屆歐洲議會大抵相互合作，被視為相對穩定的結盟，也是歐洲議會的主導力量。此次 EPP 較上屆微幅成長 12 席次，以 188 席持續成為第一大黨團；S&D 稍減 3 席，以 136 席為第二大黨團；而 Renew Europe 大減 25 席，以 77 席為第五大黨團。它們合計

² “Parliament Re-elects Ursula von der Leyen as Commission President,” *European Parliament*, July 18, 2024, <https://tinyurl.com/2k45mcue>.

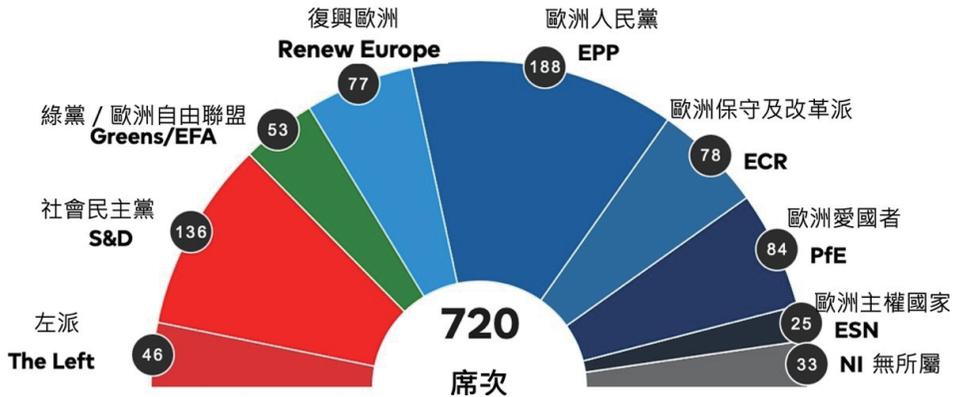


圖 10-1 2024 年歐洲議會選舉結果

資料來源：李俊毅修改自“European Parliament 2024-2029,” *European Parliament*, July 23, 2024, <https://tinyurl.com/37ud5h7r>。

取得 401 席，就數字而言可維持過半。儘管如此，此一聯盟不無隱憂。執委會的選舉以秘密投票方式為之，讓黨團內部的政黨有「跑票」的空間。范德賴恩取得的票數看似和三黨團的票數吻合，但實際上屬於 Renew Europe 的德國自由民主黨（Free Democratic Party）明示不支持其連任；范德賴恩取得的票數，部分來自「綠黨 / 歐洲自由聯盟」（Greens–European Free Alliance, Greens/EFA）的成員之支持。³

這意味中間派雖仍占多數，但其優勢可能因黨團之間——以及內部成員之間——的策略性投票而受威脅。舉例來說，若這三大黨團在特定議題上未有共識，則 EPP 將需要拉攏其他黨團，例如在環境與綠能議題拉攏 Greens/EFA，以形成穩定的多數。惟由於各黨團由成員國的政黨組成，這些結盟行為是取得更多票數，或反而流失內部的支持，難以一概而論。

³ Aurélie Pugnet, et al., “Von der Leyen Wins 401-strong Parliamentary Majority with Tactical Concessions, Greens Support,” *Euractiv*, July 18, 2024, <https://tinyurl.com/39pzzr577>.

二、民粹與極端的右翼勢力興起

此次歐洲議會選舉前，觀察家即普遍預期右翼政黨將大有斬獲。就投票結果來說，右翼勢力雖然興起，但彼此之間的歧異亦阻礙其形成可挑戰中間派的政治勢力。首先，疑歐的右翼「歐洲保守及改革黨」（European Conservatives and Reformists Party, ECR）成長 9 席，以 78 席為第四大黨團。其次，原有的極右翼「認同與民主黨」（Identity and Democracy Party, ID）增加 9 席至 58 席，但旋即分裂並解散。ID 內部最大的勢力，由雷朋（Marine Le Pen）領導的法國「國民聯盟」（National Rally, RN）和原先不屬於任何黨團而由匈牙利總理奧班（Viktor Orban）領導的青年民主黨（Fidesz）合作，連同其他 11 個各國政黨組成「歐洲愛國者」（Patriots for Europe, PFE）黨團。⁴ PFE 共有 84 席，一躍成為歐洲議會第三大黨團。最後，在選前因主要候選人爭議言論而遭 ID 驅逐的德國極右翼「另類選擇黨」（AfD），則和其他 7 個政黨組成「歐洲主權國家」（Europe of Sovereign Nations, ESN）黨團。⁵ ESN 僅有 25 席，在意識形態光譜上占據最極端的位置。

純以數字論，民粹與極右翼共有 187 席，亦可能形成具相當影響力的勢力。惟右派黨團之間或 / 與內部往往有重大分歧，不易形成穩定的結盟。這些黨團的共識，大抵是認為歐盟權力過大，應讓成員國有更多權限；主張歐盟應對移民有更嚴格的限制，並對歐盟的「綠色新政」（Green Deal）—— 一個具企圖新的能源轉型與減碳淨零政策 —— 抱持批判態度。然而，它們對如何限縮歐盟的權力有不同程度的主張。在此之外，ECR 在外交政策上較著重跨大西洋關係、支持烏克蘭，並對抗俄國；PFE 與 ESN 則持親俄立場。⁶

⁴ Eddy Wax, “Patriots for Europe Becomes EU Parliament’s 3rd-largest Group, Picks Jordan Bardella as President,” *Politico*, July 8, 2024, <https://tinyurl.com/5fddxwke>.

⁵ Thomas Escritt, “Germany’s Spurned AfD Creates Third Far-right EU Parliament Group,” *Reuters*, July 11, 2024, <https://tinyurl.com/4csjd2ze>.

⁶ Federico Baccini, “Conservatives, Patriots, Sovereignists. Why There are Three Different Far-right Groups in the EU Parliament,” *EU News*, July 11, 2024, <https://tinyurl.com/4yyxk6ts>.

三、左派勢力略減

歐洲議會選舉結果出爐後，左派勢力原有較大幅度的衰退。「綠黨 / 歐洲自由聯盟」減少 20 席，「左派」(The Left) 則微幅成長 2 席。其後因政黨的策略結盟，特別是部分無所屬政黨加入「左派」，迄今「綠黨 / 歐洲自由聯盟」減少 18 席至 53 席；「左派」反而成長 9 席至 46 席。整體來說，左派僅略減 9 席。

參、歐洲議會選舉對歐盟政治的影響

一、歐盟重要人事與政策可望維持穩定

歐洲議會並不直接影響歐盟「共同安全與外交政策」的作成，但仍可在兩方面影響歐盟政策走向。其一是歐盟重大人事案的同意權，包含執委會主席、執委 (commissioners, 包含歐盟外交與安全政策高級代表) 與歐盟高峰會主席。在這方面，6 月 27 日的歐盟高峰會中，成員國領袖再次提名范德賴恩擔任歐盟執委會主席，歐洲議會並於 7 月 18 日投票通過。

執委會主席確立後，其將決定組成執委會的執委。每一個歐盟成員國推舉一位執委人選，由范德賴恩分配這些候選人未來將負責的職掌。其後，歐洲議會的各委員會將舉行聽證會，以決議這些執委候選人的適任性；執委會主席與全體執委最終必須獲得歐洲議會的認可。⁷ 在這些執委中，歐盟外交和安全政策高級代表 (High Representative for Foreign Affairs and Security Policy) 因對外代表歐盟外交政策，對內擔任執委會副主席並主掌歐洲對外事務部 (European External Action Service, EEAS)，是較特殊也最受關注的職位。原愛沙尼亞總理卡拉斯 (Kaja Kallas) 已於 2024 年 6 月 27 日的高峰會受成員國領袖提名，並已獲歐洲議會同意。卡拉斯自 2021 年起成為愛沙尼亞首位女性總理，其政黨在歐洲議會屬於 Renew

⁷ “After the European Elections: Confirmation Hearings of Commissioners-designate,” *European Parliament*, February 22, 2024, <https://tinyurl.com/5bsz9m6z>.

Europe，在 2022 年 2 月俄烏戰爭爆發前即堅定支持烏克蘭，並有「歐洲的鐵娘子」（Europe's Iron Lady）之美譽。⁸ 由其主導歐盟對外事務，歐盟可望維持既有援烏抗俄的立場。

執委會可望在范德賴恩與卡拉斯的合作下，延續前者上一任的重要外交與安全政策，包含支持烏克蘭抵抗俄羅斯、以「兩國方案」（the two-state solution）解決以巴衝突、在中美戰略競爭中相對親美，以及維持對中國的「去風險」政策等。

6 月 27 日的高峰會同時任命葡萄牙前總理柯斯塔（Antonio Costa）為歐盟高峰會主席。其所屬政黨在歐洲議會為 S&D 成員，反映 EPP、S&D 與 Renew Europe 合作以維持歐洲議會走向的態勢。柯斯塔是溫和的社會主義者，在葡萄牙 2011 年至 2014 年的債務危機後，帶領葡國經濟穩定復甦。⁹ 歐盟高峰會主席對外代表歐盟，對內主要負責主持高峰會、確保高峰會的準備工作、促進高峰會的和諧與共識，並在每次的高峰會後向歐洲議會提交報告。這是一個較著重協調性的角色，而論者認為柯斯塔與范德賴恩的關係，將較前任米歇爾（Charles Michel）與范德賴恩的關係更佳。¹⁰

二、歐盟或需要調適（極）右翼政黨之議題¹¹

歐洲議會對歐盟政策的另一影響方式，是對歐盟年度預算的審議，本屆歐洲議會亦將審議歐盟下一輪的「多年期金融框架」（Multiannual Financial Framework, MFF），亦即決定 2028 年至 2035 年歐盟年度預算與支出的上限。¹² 歐盟當前面臨諸多不確定性，設若美國總統川普（Donald

⁸ Natália Tkáčová, “Kaja Kallas and the New Era of EU Diplomacy,” *Friedrich Naumann Foundation*, July 5, 2024, <https://tinyurl.com/mt99rsr4>.

⁹ Sergio Gonçalves, “Former Portuguese PM Costa Vows to Promote EU Unity as Council Chairman,” *Reuters*, June 28, 2024, <https://tinyurl.com/wkwpd8nj>.

¹⁰ Aitor Hernández-Morales and Barbara Moens, “Von der Leyen and Costa: Europe's New Dynamic Duo,” *Politico*, June 28, 2024, <https://tinyurl.com/mryp2rrb>.

¹¹ 本文區分右翼與極右翼勢力，前者如 ECR 是范德賴恩與 EPP 可對話甚至合作的對象，後者如 PfiE 與 ESN 等，則因更激進的立場而遭邊緣化。部分由右翼與極右翼黨團支持的議題如限縮移民，本文將以「（極）右翼」表示。

¹² “Budgetary Powers,” *European Parliament*, n.d., <https://tinyurl.com/p7n6hh66>.

Trump) 上任後減少美國對烏克蘭與歐洲防務的支持，歐洲議會可能要求歐盟將更多的預算用於安全與國防領域；若歐洲民意強調生活成本與經濟成長更甚於氣候政策與數位轉型，歐洲議會亦可望將資源配置在競爭力的提升；若移民持續成為歐洲政治的熱門議題，也可能排擠其他議題的優先性。¹³

從歐洲議會的生態以及歐盟重要人事的安排來看，歐盟未來的政策應具有相當的一致性。2024年6月18日，范德賴恩以執委會主席候選人的身分於歐洲議會全體會議發表演說，在此之前亦公布一份下屆執委會願景的《政治綱領》(Political Guidelines)。¹⁴ 在兩份文件中，范德賴恩以歐盟的永續繁榮與競爭力為首要。除宣示打造更經商的環境，她特別著重調和永續發展與經濟發展，視歐盟對前者的投資將有助於歐盟經濟競爭力的提升。歐盟結構性的高能源價格為民眾與企業帶來壓力，而解決之道是投資乾淨能源。范德賴恩因此宣示維持「綠色新政」的方向，更稱將於新執委會上任百日內，提出「乾淨產業新政」(Clean Industrial Deal)。她亦主張將執委會於2月的建議，即歐盟於2040年的碳排放量將較1990年減少90%，寫入歐盟環境法。

針對歐盟的國防與安全，范德賴恩稱「歐洲安全最佳的投資是對烏克蘭安全的投資」。因此除了持續支持烏克蘭，歐盟也將深化自身的防衛能力。就各界關切的移民問題，范德賴恩則將延續2024年5月通過的《移民和庇護協定》(Pact on Migration and Asylum)。¹⁵ 該協定允許歐盟成員國設立邊境中心以收容仍在申請庇護的非法移民、加速驅逐被認定不具

¹³ Donatienne Ruy, et al., "What's at Stake with the 2024 European Parliament Elections," *Center for Strategic and International Studies*, June 4, 2024, <https://tinyurl.com/bdfjhkv8>.

¹⁴ Ursula von der Leyen, "Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, Candidate for A Second Mandate 2024-2029," *European Commission*, July 18, 2024, <https://tinyurl.com/w5v9cfx7>; Ursula von der Leyen, "Europe's Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029," *European Commission*, July 18, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

¹⁵ "Pact on Migration and Asylum," *European Commission*, May 21, 2024, <https://tinyurl.com/yjws5hu3>.

備資格的申請者，並將他們送往歐盟外部的夥伴國家，被反對者評為違反人權。沿此方向，范德賴恩稱將提出「歐盟移民和庇護戰略」；也將設立地中海地區事務的執委與發展「地中海協定」，以處理包含移民在內的相關議題。

就歐盟未來的對外關係，范德賴恩主張歐盟需以更自信與果斷（assertive）的方式追求戰略利益。這意味強化對烏克蘭的支持、以「兩國方案」解決以巴衝突，並面對和俄、中進行戰略競爭的現實。具體來說，范德賴恩倡議深化歐盟與七大工業國集團（G7）和英國的合作、持續歐盟成員的擴大以因應地緣政治現實，並發展新的經濟外交政策。經濟外交政策包含三大支柱，分別是提升歐盟的經濟競爭力與去風險（de-risking）；以貿易促進公平的競爭環境、取得或加入分散化與韌性的供應鏈，並以夥伴關係的深化取得乾淨關鍵礦物與原料；持續發展「全球門戶」（Global Gateway）計畫，以關鍵基礎設施的公私投資發揮歐盟在其他地區的影響力。

就范德賴恩揭櫫的政策方向來說，未來歐盟的重要政策理當有一定的延續性。范德賴恩所屬的 EPP 黨與其他黨團達成共識，將封鎖（cordon sanitaire）第三大黨團 PfiE 與更激進的 ESN，使其無法在歐洲議會的 14 名副議長中取得任何席次，理由是反對歐盟計畫者不應代表歐洲議會。¹⁶ 這顯示主要黨團限制甚或排除極右翼勢力的努力。儘管如此，實務上（極）右翼政黨仍有間接影響歐盟政策的空間。首先，經過多年的倡議，（極）右派主張的部分議題已登上歐盟議程，成為被正常討論的議題。其中最重要的，當屬移民問題。范德賴恩的《政治綱領》即主張歐盟將與第三國簽訂協議，讓尋求庇護者的申請可在該第三國處理，反映她與所屬之 EPP 不得不回應（極）右翼政黨的主打議題之現實。

其次，（極）右翼黨團亦對歐盟的「綠色新政」帶來挑戰。歐盟對環境與氣候政策的著重，部分原因是 Greens/EFA 與 Renew Europe 在 2019 年的歐洲議會選舉中大有斬獲，從而推進歐盟對相關政策的重視。這兩個

¹⁶ Simone De La Feld, “Cordon Sanitaire Against Orbán, Patriots to Get No Posts in the European Parliament,” *EU News*, July 9, 2024, <https://tinyurl.com/mrybbkeb>.

政團在此次選舉的衰退，反映民意的變遷。右翼黨團或因彼此的歧異而不足以推動特定議題，但它們在環境議題上具有關鍵破壞者的潛力。2024年2月歐洲議會在票決備受爭議的《自然復育法》（*Nature Restoration Law*）前夕，持反對立場的 ECR 與 ID 試圖提出修正案否決該法，而內部意見分歧的 EPP 一度表示將支持前兩者的動議。該法案最後仍獲通過，但已可見 EPP 面臨進步價值與民眾的抗爭之兩難，以及其策略性地支持右翼黨團之可能。范德賴恩雖有意延續「綠色政綱」，但仍將面臨反對聲浪。其議程的推進，將取決於范德賴恩如何就環境與競爭力的權衡提出新的論述，並就該議題在歐洲議會內形成多數聯盟。

三、極右翼勢力或將衝擊歐盟主要成員國之政策

（極）右翼勢力的興起對歐盟政策的影響或許有限，但已衝擊部分歐盟成員國，特別是法國與德國。在法國，極右翼的「國民聯盟」在歐洲議會的選舉中取得近三分之一的票數，而總統馬克宏（Emmanuel Macron）所屬的復興黨（Renaissance Party）僅獲得 14.6% 的票數。雖然馬克宏可執政至 2027 年，但他視此選舉結果危及其執政基礎，從而於 6 月 9 日宣布提前解散國會，並於 6 月 30 日和 7 月 7 日分兩輪舉行大選。¹⁷ 在第一輪的選舉中，「國民聯盟」取得 33.1% 的票數，勝過左派聯盟「新人民陣線」（New Popular Front）和中間派聯盟「同在」（Ensemble）。惟此一結果亦促使超過 200 名的左派和中間派候選人退出第二輪投票，以期集中票數。爰此，在第二輪的選舉中，「新人民陣線」取得 577 席中的 182 席，馬克宏所屬的「同在」聯盟取得 168 席，「國民聯盟」及其盟友則僅有 143 席。¹⁸ 馬克宏雖免於極右翼取得組成政府的權力之最壞局面，但也面臨三大勢力各不過半的「僵持國會」（hung parliament）之困境。馬克宏排除與極右翼合作的可能，但他也於 8 月底否決左派聯盟提出的總理人

¹⁷ Tara Varma, “The European Parliament Elections Have Upended French Politics,” *Brookings Institution*, June 12, 2024, <https://tinyurl.com/yztzadsf>.

¹⁸ “Who Will Control the National Assembly?” *The Economist*, August 31, 2024, <https://tinyurl.com/ysz8y8d8>.

選。¹⁹ 就此以觀，法國恐將面臨內部政治局勢不穩的情勢，這也將削弱馬克宏在法國內部與歐盟政治的影響力。

在德國，歐洲議會的選舉結果則衝擊執政聯盟的正當性。中間偏右的「基督教民主聯盟 / 基督教社會聯盟」（Christian Democratic Union/Christian Social Union, CDU/CSU）微幅成長，取得 30% 的票數；極右翼的「另類選擇黨」則取得 15.9% 的票數，一躍成為第二大黨。相對地，組成執政聯盟的三個政黨中，總理蕭茲（Olaf Scholz）的社會民主黨（Social Democratic Party, SPD）僅占 13.9%；綠黨（Green Party）則大幅下滑 8.6%，僅取得 11.9% 的票數；而自由民主黨（Free Democratic Party, FDP）更僅有 5.2% 的票數，若該黨於下次聯邦選舉的票數低於 5%，將無法在國會取得席次。²⁰ 整體來看，執政聯盟僅得到約 30% 民意的支持，使其正當性受到質疑。該聯盟已於 11 月 6 日因財政政策問題而解散，並將於 2025 年 1 月舉行信任投票。與法國相似，德國的內部與在歐盟的政治議程，恐更需調適右翼勢力的主張與挑戰。

肆、小結

整體來說，未來歐盟的整體政策走向應大致穩定。歐洲議會的選舉雖反映（極）右派勢力的興起與左派的相對衰退，但仍由中間派之 EPP 與 S&D 偕同 Renew Europe 主導。在歐盟重要人事上，雖然范德賴恩的執委會主席與卡拉斯的外交和安全政策高級代表之職仍待歐洲議會通過，一般預料變數不大。在政策議題上，由范德賴恩與卡拉斯過往的主張來看，歐盟對外政策 —— 特別是在俄烏戰爭、以哈衝突，以及中國議題 —— 應有延續性。較需關注者，是（極）右派倡議且依此取得選舉斬獲的移民與氣候兩大議題，可能使歐盟需有某種程度的政策調整。

¹⁹ Edna Mohamed, “Macron Has Blocked Left-wing Choice for French PM – What Happens Next?” *Al Jazeera*, August 27, 2024, <https://tinyurl.com/zfd9964u>.

²⁰ Catrina Schläger, Christos Katsioulis, and Jan Niklas Engels, “Analysis of the 2024 European Elections in Germany,” *Friedrich Ebert Stiftung*, June 2024, <https://tinyurl.com/4c5nuv2u>.

歐洲議會的選舉過程與結果，以及其對法國與德國政治的衝擊，短期內對印太地區的影響尚不大。歐盟主要的人事與政策路線仍由中間派掌握，這也使歐盟的對外政策有一定的延續性。另一方面，（極）右翼關注的議題，主要聚焦於移民、氣候、俄烏戰爭與以哈（或以巴）衝突等，並不及於更遠的印太地區，且其內部的分歧亦難以對中間派構成嚴峻的挑戰。儘管如此，外部因素的變遷，特別是美國選舉的結果，或是影響跨大西洋關係，以及催化歐盟政策變遷的主要變數。

第十一章 俄羅斯總統大選後的亞太政策：延續與應變

劉蕭翔*

壹、前言

普欽（Vladimir Putin）於 2024 年 3 月俄羅斯總統大選勝選，世人多認為其連任毫無懸念，殊不知此乃事後之明與忽略其精心布局。在俄烏戰爭（Russo-Ukrainian War）轉為消耗戰之際，此次大選看似內政事務，卻必然牽動俄國對外政策。大選後的俄國亞太政策延續性可期，惟仍需因應大環境的變化。其間，俄中關係仍是優先；俄印關係雖是戰略支柱，卻面臨美國挑戰；俄朝關係則將各取所需。此外，俄中朝集團看似成形，卻禁不起考驗。故俄羅斯雖在亞太地區伺機而動，但欲建構安全體系仍長路迢迢。

貳、2024 年俄羅斯總統大選

一、精心操控的選舉

2024 年 3 月 15 日至 17 日俄羅斯舉行總統大選，獨立參選人普欽以 7,627 萬 7,708 票，87.28% 的得票率贏得大選。¹ 一如外界預期，普欽以不可思議且比上屆 76.69% 更高的得票率勝選。在出口民調出爐後，各國便痛斥這是一場不合法的選舉，指控普欽監禁政治對手，阻止他人競選；在

* 劉蕭翔為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ “Явка на выборах президента составила 77,49 процента,” *РИА НОВОСТИ*, 21 марта 2024, <https://ria.ru/20240321/vyboru-1934640650.html>; “ЦИК объявил официальные итоги выборов, Путин набрал 87,28% голосов,” *ТАСС*, 21 марта 2024, <https://tass.ru/politika/20303683>。此次大選投票率為 77.49%，總票數為 8,757 萬 6,075 票，普欽得票率為 87.28%，其餘候選人依次為哈里托諾夫 4.31%（376 萬 8,470 票），達萬科夫 3.85%（336 萬 2,484 票），斯盧茨基 3.20%（279 萬 7,629 票），無效票為 1.36%。

「嚴厲鎮壓」下舉行投票；抑或在烏克蘭被占領領土舉行無效「選舉」，並再度觸犯國際法。²

諸般指控並非空穴來風。普欽雖非同額競選，但其競爭者：新人民黨（New People）候選人達萬科夫（Vladislav Davankov）、俄羅斯聯邦共產黨（Communist Party of the Russian Federation）候選人哈利托諾夫（Nikolai Kharitonov）與俄羅斯自由民主黨（Liberal Democratic Party of Russia）候選人斯盧茨基（Leonid Slutsky）皆為現任國會下院——國家杜馬（State Duma）議員，亦為體制內反對者，並支持普欽與對烏克蘭的「特別軍事行動」（Special Military Operation），故實與陪榜者無異。

反觀尖銳批評當局、反對俄烏戰爭或與當局立場相左者，若非身陷囹圄，就是被當局以各種手段禁止參選。反對派領袖納瓦爾尼（Alexei Navalny）即猝死於獄中，而反戰人士前國家杜馬議員納傑日丁（Boris Nadezhdin）雖獲得 10 萬餘人連署支持，卻仍遭當局以連署簽名有瑕而被禁止參選。另一公開反戰者鄧佐娃（Yekateina Duntsova），也被當局以文件有誤為由取消資格。除杜絕反戰人士參選外，當局也將可能左右選情的俄烏戰爭變數影響降至最低。蓋所有被准許參選者均支持對烏戰事時，戰爭就不再是影響大選的變數。

早在 2023 年 7 月，克里姆林宮即訂出讓普欽在大選獲得 80% 以上支持率的目標，而動員真正支持者、行政與企業動員，乃至於電子投票皆為手段。³ 主事者總統府辦公廳第一副主任基里延科（Sergey Kiriyenko）即延續 2018 年總統大選的關鍵績效指標作法：設定略低於認為可行的目標，超額完成後便給予獎勵。2018 年大選的設定即為得票率指標 70%，投票率 70%，而結果為得票率 76.69%，但投票率僅有 67.5% 而未達標。在 2024 年大選，中央給地方當局的得票率指示為 75% 以上，而大多數地區則開出約 85% 或更高的得票率。

² 〈俄羅斯總統選舉結束 美英各國：不合法不公平〉，《中央社》，2024 年 3 月 18 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202403180020.aspx>。

³ “В Кремле решили, что на выборах 2024 года Путин должен набрать больше 80%,” *Медуза*, 18 июля 2023, <https://meduza.io/feature/2023/07/18/v-kremle-reshili-chto-na-vyborah-2024-goda-putin-dolzhen-nabrat-bolshe-80>.

2024 年大選另一怪象是：當局動員公共部門和國有企業員工，與忠於政府企業的員工投票。此舉在過往雖非完全隱蔽，卻不至於公開宣傳，也盡可能遠離選舉觀察員，而將投票者秘密送往特殊投票站，今日則完全不避諱地公然動員。因應新冠肺炎（COVID-19）疫情而生的多日投票模式也被保留，除便於動員外，也增加夜間操控選票的機會，更遑論操作空間更大的遠端電子投票。克里姆林宮堂而皇之地運用過往「糾正」選舉結果的隱密手段，顯然已不在乎外界觀感，⁴ 凡此則莫不為確保普欽以高投票率和高得票率連任。

二、大選與對外政策的連結

此次總統大選正逢俄烏戰爭轉為消耗戰之際，不免令人懷疑曠日廢時的戰爭是否影響大選結果。是以，此次大選將攸關普欽執政與後續決策的合法性。為此，普欽不但要勝選，而投票率與支持率也必須比過往更高。

在當局精心操控下，普欽以 87.28% 破紀錄的得票率勝選，而投票率亦達 77.49%。普欽發表勝選感言時，曾自詡俄國選舉比美國透明，更抨擊包括美國在內的一些西方國家沒有民主，而在烏東新兼併地區的高得票率，更反映當地民眾感謝俄羅斯保護他們的決定。⁵ 儘管言之鑿鑿，卻難對大選期間操作的斧鑿斑斑自圓其說，復以主要國際觀選代表團此回無一到場，僅登記參選的候選人或政府認可的諮詢機構可派遣觀察員觀選，故大選的公平性與透明性實難令人信服。大選結果則再度證實選舉是當局執政合法性的橡皮圖章，以鞏固普欽的威權執政，而能預見的是俄羅斯對外政策的延續性，至多是因應大環境變化的調整。

⁴ Андрей Перцев, “Избирательный ГОСТ. По каким правилам прошли выборы-2024,” *Берлинский центр Карнеги по изучению России и Евразии*, 18 марта 2024, <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/03/russias-2024-election-has-established-new-voting-standards?lang=ru>.

⁵ Максим Цуланов, Елена Мухаметшина, “Путин выступил в Гостином дворе после выборов президента России,” *ВЕДОМОСТИ*, 18 марта 2024, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/03/18/1025812-putin-vistupil-gostinom-dvore>.

參、俄羅斯總統大選後的亞太政策

一、既延續亦應變調整

（一）政策仍有延續性

西方在俄國外交傳統向來為國家安全之所繫，南方為威望之所在，東方則在情勢容許時才被顧及。俄羅斯今日在亞太地區雖面臨中國的挑戰，卻在西方壓力下被迫加速「轉向東方」（Pivot to the East）。惟在重歐輕亞傳統思維下，亞太政策仍是俄國外交布局的配套，而當務之急則是贏得西線的對烏戰事。普欽在勝選感言亦聲稱，必須在「特別軍事行動」框架內解決問題，加強國防能力與武裝部隊，以公眾的支持確保所有任務得以解決、所有目標得以實現。⁶ 為因應後續的消耗戰與西方的孤立制裁，俄國亞太政策將以穩固東方夥伴關係為主，而中國、印度與北韓則是重點。

大選後的亞太政策可望延續 2023 年 3 月甫頒布的《俄羅斯聯邦對外政策概念》（*The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*）的理念。亞太地區在新版《對外政策概念》的序位大幅提升，優於歐洲、美國與其他盎格魯撒克遜國家。可劃歸亞太地區的中國與印度，則特地劃入歐亞大陸，而中印兩國的序位又在亞太地區之前。⁷ 此反映俄羅斯僅能「轉向東方」之際，仍欲藉東方平衡西方。惟其刻意註明歐亞大陸的中國與印度之意，顯然仍欲與俄羅斯成形中的大戰略 —— 「大歐亞夥伴關係」（Great Eurasian Partnership）連結，蓋中印兩國乃其於此間僅剩的兩大戰略支柱。

⁶ Дмитрий Гончарук, “Путин рассказал о вызовах своего нового президентского срока,” *Российская газета*, 18 марта 2024, <https://rg.ru/2024/03/18/putin-rasskazal-o-vyzovah-svoego-novogo-prezidentskogo-sroka.html>.

⁷ “Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 31 марта 2023 г.),” *Министерство иностранных дел Российской Федерации*, 31 марта 2023, <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/>.

（二）俄中關係仍是優先

普欽連任後於 2024 年 5 月 16 日至 17 日對中國進行國是訪問，以中國作為就任第五個總統任期後的首訪國家自有用意。中國自俄烏戰爭開戰以來，雖秉持中立並敦促雙方和談，卻仍在不違反規定與觸發美國「二級制裁」（Secondary Sanction）的前提下暗地助俄，除進口俄國原物料與能源外，還對俄提供軍民兩用物資。在戰爭轉為消耗戰下，中國的支持愈發重要。此次普欽訪問聚焦於中國東北，並努力為俄國遠東區與中國東北合作搭橋，即有經濟考量在內，蓋遠東區乃俄國經濟振興的希望。俄中聯合聲明欲合作開發黑瞎子島，以及與北韓協商中國船隻經圖們江下游進入日本海事宜，⁸ 則又為俄中朝合作埋下伏筆。

儘管俄中兩國翌月隨即因價格問題，導致「西伯利亞力量二號」（Power of Siberia 2）天然氣管線修建協議停擺，惟長遠來看，兩國仍有合作空間，「西伯利亞力量一號」（Power of Siberia 1）管線即殷鑑不遠。2014 年烏克蘭危機後，俄羅斯因西方制裁導致許多重大開發無以為繼，彼時若不退讓而引進中國資金，則無後來的「西伯利亞力量一號」管線。如今俄羅斯因俄烏戰爭失去歐洲天然氣市場，中國市場將更形重要。故價格問題的解決僅是時間問題，端視俄中如何協調。在兩國共同敵人美國的壓力下，復以現階段俄羅斯有求於中國，最後極有可能以俄方妥協收場。

俄中經濟合作雖有摩擦，但在聯袂反美的大局下，俄中聯合軍演則合作無間且各取所需。今年的首度聯合軍演——第四次海上聯合巡航，創下首次至南海的紀錄外，隨後於 7 月 15 日至 17 日在南海舉辦「海上聯合—2024」軍演亦令人側目，蓋此乃兩國在 2016 年後又於此演習。此舉除回應中菲南海衝突的激化外，亦與北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）高峰會於 7 月 10 日譴責中國是俄羅斯侵略烏

⁸ “Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики об углублении отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия, вступающих в новую эпоху, в контексте 75-летия установления дипломатических отношений между двумя странами,” *Президент России*, 16 мая 2024, <http://www.kremlin.ru/supplement/6132>.

克蘭的「關鍵推動者」有關。惟其間顯然俄羅斯配合的成分居多，否則實難想像俄羅斯為何願意涉足與己無關，且現階段並無重大利益的南海問題。俄中海上軍演甫告段落，兩國未幾又於7月25日在白令海相關空域實施聯合空中戰略巡航。美方也證實在阿拉斯加附近國際空域，攔截2架俄軍圖-95MS轟炸機和2架中國轟-6K轟炸機編隊。此乃中國轟-6K轟炸機首次進入阿拉斯加防空識別區。中國近年雖自許為近北極國家，惟參與北極開發仍得仰賴俄國，毋寧說俄羅斯才是此間真正擁有重大利益者。蓋阿拉斯加空域、白令海一帶關涉俄國「北方航線」（Northern Sea Route, NSR）入口，軍事與經濟價值巨大。是以，此次空中戰略巡航則是中國配合俄羅斯居多。

9月10日至16日，俄羅斯舉行橫跨太平洋、北冰洋與地中海的「大洋—2024」（Ocean-2024）戰略演習。此乃其30年來首度舉行如此規模的海軍演習，中國海軍則加入與俄方在日本海進行飛彈與砲彈的實彈射擊。俄中「北部·聯合—2024」演習亦於9月11日在日本海相關海域展開，並分兩階段進行實兵對抗演練。此乃俄羅斯繼「西部·聯合—2021」與「北部·聯合—2023」後，第三度受邀參加中國的年度戰略演習。與此同時，俄中又於北太平洋展開第五次海上聯合巡航。就俄中9月的軍演，中國表示聯演聯訓旨在深化中俄兩軍的戰略協作水準，增強共同應對安全威脅的能力。⁹ 其間的安全威脅一詞則頗令人玩味。

俄中兩國雖然宣稱其軍事行動不針對第三方，亦與國際和地區局勢無關，惟眾所周知，其沿第一島鏈的海空聯合巡航與軍演實則劍指美國，反制美國「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）之意已不言而喻。

（三）俄印關係尚待穩固

2024年7月8日至9日，印度總理莫迪（Narendra Modi）訪俄進行第二十二屆印俄高峰會。此乃莫迪於6月第三次連任總理後的首度出訪，

⁹ 〈中方談中俄舉行聯演聯訓：旨在增強共同應對安全威脅的能力〉，《中國新聞網》，2024年9月11日，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2024/09-11/10284129.shtml>。

更是俄烏戰爭爆發以來的首度訪俄。會後雙方簽署《關於發展至 2030 年俄印經濟合作戰略領域的聯合聲明》（*Leaders' Joint Statement on the Development of Strategic Areas of Russia-India Economic Cooperation for the Period up to 2030*）與《第二十二屆印俄年度高峰會後聯合聲明 印度—俄羅斯：持久和擴大的夥伴關係》（*Joint Statement Following the 22nd India-Russia Annual Summit India-Russia: Enduring and Expanding Partnership*），合作涵蓋政治、經濟、運輸、能源、航太、軍事、文化與反恐等多重領域。雙方另強調將消除雙邊貿易相關的非關稅貿易壁壘，並於 2030 年將貿易額增至 1,000 億美元；同意繼續合作開發本幣結算系統，並探討簽署石油供應長期合約的可能性；另同意在「印度製造」（Make in India）計畫下，藉技術轉移與合資企業，鼓勵在印度聯合製造俄製軍備的備件、組件、總成和其他產品，以滿足印度武裝部隊需求，並在雙方批准下出口至友好第三國。¹⁰

莫迪於紀念北約 75 週年華盛頓高峰會期間訪俄，俄烏戰爭則是此次北約高峰會的重要議題，故此次印俄高峰會無疑是印度平衡外交的巧妙展現，亦符俄羅斯所需，可平衡西方對己的孤立。惟莫迪也不願過度親俄，故又於 8 月 23 日訪問基輔與烏國總統澤倫斯基（Volodymyr Zelenskyy）會晤。此乃烏克蘭自 1991 年 12 月獨立以來，首次有印度總理到訪，故被視為歷史性訪問。莫迪也首度聲明堅決支持烏俄和平，但未提出任何具體建議。惟從 2024 年 7 月起，印度已超過中國，成為俄國原油的最大買家，而此前俄國出口石油而「滯留」在印度的盧比，亦由數十億美元減至數百萬美元，¹¹ 顯然俄羅斯又找到規避西方制裁的新巧門。

¹⁰ “Совместное заявление по итогам XXII российско-индийского ежегодного саммита «Россия-Индия: прочное и расширяющееся партнерство»,” *Президент России*, 9 июля 2024, <http://kremlin.ru/supplement/6168>; “Совместное заявление лидеров Российской Федерации и Республики Индии о развитии стратегических направлений российско-индийского экономического сотрудничества до 2030 года,” *Президент России*, 9 июля 2024, <http://kremlin.ru/supplement/6169>.

¹¹ Nikunj Ohri and Manoj Kumar, “India, Russia Central Banks Renew Talks for Mechanism to Expand Local Currency Trade - source,” *Reuters*, August 14, 2024, <https://www.reuters.com/markets/currencies/india-russia-central-banks-renew-talks-mechanism-expand-local-currency-trade-2024-08-14/>.

印度既在俄美之間，也在俄烏之間尋求平衡，一切以國家利益為依歸。此即俄國新版《對外政策概念》為何強調要特別關注印度、增加與其往來規模，以抵禦敵對勢力的破壞。易言之，俄印關係尚待穩固，且遠不及同份文件裡優先與中國開展互惠合作，強化國際事務協調的政策指導。

（四）俄朝同盟赫然成形

2024年6月18日至19日，普欽應金正恩邀請訪問北韓，此乃普欽時隔24年再度到訪。《俄朝全面戰略夥伴關係條約》（*Treaty on Comprehensive Strategic Partnership between Russia and North Korea*）的簽署則為最重要的成果。雙方會後宣布兩國關係已經上升為「同盟關係」，蓋條約第4條規定，雙方中哪一方受到個別國家或多國的武裝侵犯而處於戰爭狀態時，另一方將依據《聯合國憲章》（*Charter of the United Nations*）第51條和朝鮮及俄羅斯的法律，立即調動自己擁有的一切手段提供軍事及其他援助。¹²

去年9月，普欽與金正恩於俄國阿穆爾州（Amurskaya oblast'）東方航天發射場會晤後表示，雙方未簽署軍事合作或其他協議，但軍事技術合作仍有前景。¹³言猶在耳，俄朝軍事同盟即赫然成形。此應與俄烏戰爭的壓力有關，連帶也讓俄朝關係急速升溫。軍事同盟對雙方可謂互蒙其利，北韓可解決其能源、糧食問題與提升軍事科技水準；俄羅斯則能獲取亟需的戰爭物資，在一定程度上亦能強化自身的東方影響力。

¹² 〈朝鮮民主主義人民共和國和俄羅斯聯邦全面戰略夥伴關係條約〉，《朝鮮中央通訊社》，2024年6月20日，<http://www.kcna.kp/cn/article/q/848b0727d48dcc965d89ce5f716e78e71.kcmsf>。

¹³ “Песков сообщил, что РФ и КНДР не подписывали соглашений ни по ВТС, ни по другим темам,” ТАСС, 15 сентября 2023, <https://tass.ru/politika/18758895>.

二、穩定為主並分散歐洲戰場壓力

（一）俄中朝集團禁不起考驗

俄中朝關係的趨近乃形勢所逼。在面臨共同敵人美國的壓力下，中朝兩國在俄烏戰爭均對俄提供援助。中國為避免觸發美國「二級制裁」，故僅提供軍民兩用物資，而北韓則已被證實對俄軍援彈藥。美國 2024 年 5 月的報告即指出，就烏克蘭戰場飛彈碎片圖像分析後，證實俄軍正使用北韓製彈道飛彈。南韓國防部 8 月時則指控北韓近 2 年來輸俄的貨櫃超過 1.3 萬個，若換算為 152 毫米砲彈，可能多達 600 多萬發，且近期數量有激增趨勢。¹⁴

《俄朝全面戰略夥伴關係條約》與《朝中友好合作互助條約》讓北韓與俄中兩國有協防義務，《俄中睦鄰友好合作條約》亦有類似但模糊空間更大的協防條款，故俄中朝三國似已形成獨裁「軍事同盟」，惟仍禁不起現實考驗。除力有未逮外，無意為彼此兩肋插刀則是主因。中國即未派兵赴烏助俄軍作戰，而北韓在過往中蘇、中印與中越軍事衝突裡，亦未對中提供任何軍事支援。俄中兩國近年頻頻在亞太實施空中與海上聯合巡航，卻始終未涉及臺灣，俄羅斯自保之意已不言而喻，況且演習亦不能與作戰相提並論。倘若行之有年且涵蓋戰略與戰術層級的俄中聯合軍演，即未能讓俄中為彼此派兵作戰，蓋兩國仍各有考量。北韓現雖派兵助俄作戰，卻無顯著助益，故宣示意義恐大於實際作用。至於已深陷俄烏戰爭泥淖的俄羅斯，在西線戰事結束前應無力於東方再闢戰場，故避免捲入東方衝突亦不意外。

俄烏戰爭結束前，俄羅斯仍得穩固亞太的盟友，故俄中朝三國短期內將維持合作。是以，即便擱置俄中爭議分歧，俄羅斯亦應在所不惜；至

¹⁴ Phil Stewart, "Debris Analysis Shows Russia Using North Korean Missiles in Ukraine, US Military Says," *Reuters*, May 31, 2024, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/debris-analysis-shows-russia-using-north-korean-missiles-ukraine-us-military-2024-05-30/>; 〈南韓軍方：北韓向俄羅斯輸送超過 1.3 萬個貨櫃〉，《中央社》，2024 年 8 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202408270386.aspx>。

於印度，僅能避免其過度親美，底線則應是不牴觸俄國利益；俄朝互通有無、各取所需的模式，則應會持續至戰爭結束。

（二）分散歐洲戰場壓力

普欽於 2024 年 6 月對烏克蘭提出和平條件時，亦闡述歐亞大陸為何需要新安全架構 —— 雙邊與多邊保障組成的體系，並應對包括北約國家在內的歐洲國家開放。為了促進集體安全體系概念，則有必要大力啟動已在歐亞大陸運作的多邊組織對話進程。長遠來看，應逐步減少外部勢力在此間的軍事存在。¹⁵

普欽所言實即其曾提及的「大歐亞夥伴關係」理念，¹⁶ 亦即形成從大西洋到太平洋，包括此間所有國際組織在內，所有歐亞大陸國家組成的廣泛共同體。¹⁷ 在俄羅斯與西方因俄烏戰爭決裂的政治現實下，「大歐亞夥伴關係」的歐洲區段恐怕難以為繼，在亞洲則仍有發揮空間。從俄國外交布局觀之，俄國總統大選後的亞太政策則肩負開拓外交空間的任務。此即俄國外長拉夫羅夫（Sergey Lavrov）2024 年 7 月訪問東南亞提出包容性安全體系概念之故。其強調，東南亞國家視俄羅斯為對抗美國「蠻橫行為」的平衡與穩定因素。美國正軍事化東南亞，甚至計畫以「澳英美安全夥伴關係」（AUKUS）之名部署核嚇阻力量。將如此冒險的作法引進東南亞，情況只會更糟，風險只會更大。莫斯科不贊同針對中國的對抗性作法，但美國正積極利用中國與汶萊、菲律賓、馬來西亞和越南的領土爭端製造摩擦。¹⁸

¹⁵ “Путин предложил Украине условия мира. Главное,” *РБК*, 14 июня 2024, <https://www.rbc.ru/politics/14/06/2024/666c46c79a79475416d89d4f>.

¹⁶ “Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума,” *Президент России*, 17 июня 2016, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52178>.

¹⁷ 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/>.

¹⁸ Валентин Логинов, “Восточный прогноз: о чем Лавров договорился в Лаосе и Малайзии,” *Известия*, 28 июля 2024, <https://iz.ru/1734160/valentin-loginov/vostochnyi-prognoz-o-chem-lavrov-dogovorilsia-v-laose-i-malaizii>.

拉夫羅夫所言看似言之成理，惟東南亞國家多採取「對沖戰略」，不在經濟與安全完全依賴同一國家，以規避風險。在俄烏戰爭前，「大歐亞夥伴關係」已觸及亞太地區，與此間不少國家簽署自由貿易協定，而馬來西亞與泰國對金磚國家（BRICS）亦感興趣，但與俄羅斯的交集顯然偏重經濟面向，然而冷戰後俄羅斯在亞太的戰略收縮卻是不爭的現實。故俄羅斯又如何提供所謂的包容性安全體系？乃至於拓展其「大歐亞夥伴關係」？俄羅斯若欲以經濟誘因吸納東南亞國家，從而建構安全體系恐將長路迢迢，至多是增加美國構築「印太戰略」的成本，以分散已於歐洲戰場的壓力。

肆、小結

普欽竭力以高投票率與高得票率連任總統，以鞏固其執政與後續決策的合法性。在普欽執政穩固下，大選後的俄國亞太政策延續性可期，至多是因應大環境變化的調整。

俄中關係仍是俄國亞太政策的優先，蓋在俄烏戰爭下，俄羅斯得仰賴中國的支持，故擱置與中國的爭議分歧亦在所不惜。俄印關係亦為俄國大戰略不可或缺的支柱，惟俄羅斯僅能盡力避免印度過於親美。俄朝軍事同盟則堪稱俄烏戰爭的意外產物，雙方在戰爭結束前料將持續互通有無與各取所需。另俄中朝集團看似成形，卻仍禁不起現實考驗，除力有未逮外，無意為彼此兩肋插刀則是主因。縱有支持亦是以自保為前提，而未真正視之為義務。

俄羅斯尚未忘懷昔日超級大國地位，故在亞太地區仍伺機而動。惟在力有未逮的政治現實下，俄羅斯當前僅能推動經濟合作，在亞太建構安全體系則仍長路迢迢，至多是增添美國構築「印太戰略」的成本，分散已於歐洲戰場的壓力。

第十二章 中東歐國家大選年對外交政策走向之影響：斯洛伐克、克羅埃西亞與立陶宛三國觀察

楊三億*

壹、前言

對區域安全與國別的外交政策研究領域中，中東歐國家的研究一直是一個很特別的存在：首先是研究範疇的轉換，中東歐原屬於冷戰時期蘇聯研究範疇、冷戰結束後這些國家紛紛向歐洲靠攏、以加入歐盟和北約為國家發展目標，因此當前多數國際關係相關研究已把這個區域視為歐洲研究的一部分。另一個特殊性是這個區域內國家數目眾多，自北部的愛沙尼亞（Estonia）、拉脫維亞（Latvia）、立陶宛（Lithuania）等波羅的海三國；由波蘭（Poland）、捷克（Czech Republic）、斯洛伐克（Slovakia）、匈牙利（Hungary）組成的維斯格拉瓦集團（Visegrad Group）四國；巴爾幹半島區域的羅馬尼亞（Romania）、保加利亞（Bulgaria）、阿爾巴尼亞（Albania）與由前南斯拉夫共和國分裂成的斯洛維尼亞（Slovenia）、克羅埃西亞（Croatia）、波士尼亞—赫塞哥維納（Bosnia and Herzegovina）、塞爾維亞（Serbia）、蒙特內哥羅（Montenegro）、科索沃（Kosovo）、北馬其頓（North Macedonia）等幾個國家。¹冷戰結束帶來的國家數目爆增，一方面顯示這些國家重新找回自主性，另一方面則預示了國家間衝突與合作的多樣性面貌並存。第三個特殊性則與臺灣高度相關，由於中東歐國家位處東方俄國與西方歐美強權的中間地帶，因此經

* 楊三億為國立中興大學國際政治研究所教授。

¹ Adam Fagan and Petr Kopecký, *The Routledge Handbook of East European Politics* (London: Routledge, 2017).

常受到強權政策擠壓。² 此種位處在強權競爭下的中小型國家外交政策研究恰巧能提供給臺灣許多參照，可為臺灣擘劃未來外交政策發展方向提供諸多參考。

有鑑於這個區域存有這麼多的特殊性，本文將從近期中東歐若干國家的國內大選過程出發，瞭解這些國家近期國內政治發展變化及其對該國外交政策發展影響。本文將揀選 2024 年斯洛伐克、克羅埃西亞與立陶宛三國大選經驗，以瞭解該國國內政治力量變遷，以及對選後政府上台後外交政策變化進行討論，並將焦點特別集中於這些國家的外交政策與對中政策發展。

貳、中東歐國家大選

今（2024）年是許多國家的大選年，除了臺灣與美國外，歐洲有許多國家也舉行中央層級的選舉，例如俄國總統大選（3 月 17 日）、斯洛伐克總統大選（3 月 23 日）、克羅埃西亞國會大選（4 月 17 日）、立陶宛總統大選（5 月 12 日）、立陶宛國會大選（10 月 6 日）、歐洲議會大選（6 月 6 日至 9 日）、羅馬尼亞總統 / 國會大選（11 月至 12 月），以及克羅埃西亞總統大選（12 月），由於年報另有專文討論俄國總統大選與歐洲議會大選與寫作時限之故，本文將就中東歐地區的斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛這三國進行觀察與分析。

一、斯洛伐克

斯洛伐克位處歐洲中心地帶，北鄰波蘭、西鄰捷克與奧地利、南鄰匈牙利、東鄰烏克蘭，是一個人口約 550 萬，但土地面積卻有約 5 萬平方公里的歐洲內陸國。1993 年斯洛伐克與捷克和平分離，自此走上獨立之路，

² Kimberly Marten, “Reconsidering NATO Expansion: A Counterfactual Analysis of Russia and the West in the 1990s,” *European Journal of International Security*, No. 3 (2017), pp. 135-161.

其和平分離模式更為其他地區的獨立運動提供重要參考。

（一）總統大選

1993 年斯洛伐克與捷克和平分離而獨立，獨立後的斯洛伐克於 2004 年加入歐盟與北約，成為歐洲最重要政經與軍事組織的會員國，從此走向與歐洲整合的外交政策。斯洛伐克總統由人民直接選出、任期 5 年連選得連任一次，其權力大多屬於象徵性或儀式性權力為主，總統雖有提名內閣總理的權力，不過基本上須由國會通過信任投票為之；另外，總統象徵性權力還包含簽署法案以及根據總理推薦任命部長與各種官員，這些都是根據斯洛伐克國內法律為之；總統對國會法案也保有否決權，但國會仍可以多數再行否決總統。

總統在國會多數黨組成不明顯或政治力量不穩定時其權力相對擴張，例如國會如果對內閣提出不信任案並通過時，總統權力便會增加，看守內閣的許多行政權力便依賴總統作出決定。³ 總統權力還出現在內閣組成出現挑戰時，總統權力便獲得提升，例如 2023 年 9 月斯洛伐克 SMER-SSD（Direction）政黨於國會大選後與中左翼的 HLAS（Voice）黨和民族主義、親俄羅斯的斯洛伐克民族黨（Slovak National Party）組成執政聯盟，SMER-SSD 政策受自由派總統卡普托瓦（Zuzana Caputova）挑戰，卡普托亞拒絕提名胡利雅克（Rudolf Huliak）為環境部長，要求收到新候選人後才會確定任命日期。⁴

2024 年 3 月 23 日舉行斯洛伐克總統選舉，第一輪選舉中，主要由親西方的候選人科爾喬克（Ivan Korčok）以 42.5% 的得票率領先前總理佩列格里尼（Peter Pellegrini）的 37%，因為兩位主要候選人都未獲得過半票數，因此第二輪於 2024 年 4 月 6 日舉行。由於第二輪右派力量整合成

³ “Slovakia President Sets Condition to Appoint ex-PM Fico’s Cabinet,” *Reuters*, October 20, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/slovakia-president-sets-condition-appoint-ex-pm-ficos-cabinet-2023-10-20/>.

⁴ 該職位最後由內閣副總理 Tomáš Taraba 兼任。

功，因此佩列格里尼反倒以 53.12% 的得票率超越科爾喬克，順利當選斯洛伐克總統。

（二）大選後的外交政策走向初探

總統競選期間，兩大陣營外交政策主要辯論焦點集中在該國於俄烏戰爭政策立場，親西方的科爾喬克認為應該支持烏克蘭抵抗俄羅斯，而佩列格里尼則與現任總理費柯（Robert Fico）一致，認為斯洛伐克應該要促進烏克蘭與俄國和談，從當前斯洛伐克的政治發展歷程來看，總理與總統的主流政策都是降低對烏克蘭支持與減緩對俄的制裁框架。

二、克羅埃西亞

克羅埃西亞地處巴爾幹半島，自前南斯拉夫聯邦分裂出來的新興民主國家，其鄰近亞得里亞海的領土呈現多島嶼的國土地形，北與斯洛維尼亞、東與匈牙利、塞爾維亞、波士尼亞－赫塞哥維納、蒙特內哥羅等國為界，僅匈牙利為非前南斯拉夫聯邦分裂之新興國家，土地面積約 5.6 萬平方公里，人口約 400 萬。

（一）國會大選

克羅埃西亞國會大選於 2024 年 4 月 17 日舉行，選前由執政的克羅埃西亞民主聯盟（Hrvatska demokratska zajednica, HDZ），也是現任總理的普蘭科維奇（Andrej Plenkovic）對決激進左派的克羅埃西亞社會民主黨（Socijaldemokratska partija Hrvatske, SDP），也是該國總統的米蘭諾維奇（Zoran Milanovic）。自 1990 年獨立以來，HDZ 與 SDP 為該國兩大主流政黨，HDZ 執政時間又較 SDP 為久，選前普蘭科維奇連任兩次，已是該國任期最長之總理。選舉結果顯示 HDZ 贏得總共 151 席當中的 60 席（與 2020 年大選所獲席次相同）成為國會第一大黨，較第二大黨多出 19 席，因此最終由 HDZ 進行組閣。從本次選舉經驗來看，2024 年克羅埃西亞的

國會大選顯示選民仍繼續支持右派的 HDZ 政府，但左派的我們可以（We Can）政黨席次也從 5 席成長至 10 席，可以說該國國會大選呈現出向左右兩端發展的政治現象。

（二）大選後外交政策走向初探

克羅埃西亞自 1991 年獨立以來外交政策以回歸歐洲為主流方向，加入北約與歐盟為後冷戰時期最主要的政策標記，政治穩定與經濟發展是過去 30 年來該國取得之主要政經成就，不過面對俄烏戰爭爆發之際，克國總統米蘭諾維奇於 2023 年 1 月聲稱「克里米亞（Crimea）永遠不會回到烏克蘭控制之下」，又指出西方國家不應該提供軍事武器給烏克蘭，因為要打贏俄國是一種瘋狂想法。⁵ 米蘭諾維奇長期主張反歐盟立場，並經常與匈牙利總理奧班政策保持協調狀態，因此可謂是巴爾幹半島上重要的反歐國家。

克羅埃西亞大選後普蘭科維奇雖連任總理，不過其未過半數的議會席次使其執政力量受到減損，米蘭諾維奇被稱為巴爾幹半島的川普，意味著他將來還能繼續維繫其高人氣的支持，反映在外交政策上的則是以普蘭科維奇的親歐反俄與米蘭諾維奇的反歐與親俄政策競爭關係，對克國政情發展來說，如果該國未來未能有效地持續打擊貪腐與維持旺盛的經濟發展，那麼反歐親俄仍有其市場魅力。⁶

三、立陶宛

立陶宛位處波羅的海沿岸，北鄰拉脫維亞、東鄰白俄羅斯、南與俄國飛地卡列寧格勒、波蘭接壤，國際間多以波海三國（愛沙尼亞、拉脫

⁵ “Crimea Will Never Again be Part of Ukraine – Croatian President,” *Reuters*, January 30, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/crimea-will-never-again-be-part-ukraine-croatian-president-2023-01-30/>.

⁶ Una Hajdari, “Croatian Election Results: Populist Wins Chance to Steer Zagreb away from pro-EU, pro-Ukraine Path,” *Politico*, April 17, 2024, <https://www.politico.eu/article/firebrand-populist-wins-chance-to-steer-croatia-away-from-pro-eu-and-pro-ukraine-path/>.

維亞、立陶宛）稱呼該區域。立陶宛人口約 280 萬人、面積約 6.5 萬平方公里，首都維爾紐斯（Vilnius）為最大城，由於過往歷史上曾與波蘭組成波—立聯邦（Polish-Lithuanian Commonwealth），並在冷戰時期為蘇聯加盟共和國，因此境內有相當比例的波蘭裔與俄羅斯裔民族。

（一）總統大選

立陶宛實施雙首長制的憲政制度，總統由人民直接選舉並具有國防外交政策決策權，總統選舉方式採兩輪投票制，如果沒有候選人在第一輪投票中超過半數，則需要兩名的候選人進行第二輪選舉。立陶宛於 2024 年 5 月 12 日舉行總統大選，第一輪選舉現任總統瑙塞達（Gitanas Nausėda）雖以 44% 得票率領先所有其他候選人，主要競選對手為總理希莫尼特（Ingrida Šimonytė）僅獲得 20% 選票，但由於未能超越 50% 門檻，因此兩人進行第二輪選舉。在 5 月 26 日第二輪決選中瑙塞達以得票率 75% 擊敗希莫尼特順利連任總統。從選舉過程與得票率來看，瑙塞達的民意支持度非常高，這將對立陶宛國內政治發展投下另一個變數。

（二）大選後外交政策走向初探

瑙塞達投入政壇的時間相對較晚，從政之前多數時間都在金融相關領域工作，2019 年即首次以獨立候選人身分與希莫尼特競選總統並獲勝，由此可以看出瑙塞達雖較缺乏厚實的政治歷練，但卻享有高人氣的政治性格。瑙塞達競選期間的主要訴求為反對俄國侵略烏克蘭、立陶宛應強化對烏克蘭的支持立場，也同意立陶宛應該增加國防開支、加強與北約合作關係並積極參與歐盟和北約事務，並認為立陶宛應該將國防支出提高至國內生產總值的 3%。不過瑙塞達在社會議題上與祖國聯盟（The Homeland Union-Lithuanian Christian Democrats）的希莫尼特較不一致，瑙塞達反對同性婚姻，對社會改革議題較為保守，因此預計兩人未來在若干議題上將有更多的對立態度。

由於立陶宛位處俄烏戰爭最前線，與俄國的卡列寧格勒和強力支持俄國的白俄羅斯邊界緊緊相連，對戰爭感受尤其深刻，因此對烏克蘭展現強力支援。據統計，如以國別的軍事援助計算，援助烏克蘭的國家以美國最多，約 450 億美元；其次為德國、英國等國。⁷ 但如果考量到人均與該國經濟國力表現，立陶宛自俄烏戰爭爆發日起已提供 6.4 億美元的軍事援助，這比例在所有援助國中名列前茅。因此從立陶宛大選後的外交政策走向來看，未來立陶宛總統與總理將持續在歐盟內部扮演積極援助烏克蘭的倡議角色，並在此基礎上繼續採取抗俄政策，這一點與斯洛伐克和克羅埃西亞的外交政策取向將有很大不同。⁸

參、斯洛伐克、立陶宛與克羅埃西亞對中政策走向觀察

一、斯洛伐克對中政策觀察

中國對斯洛伐克外交政策植基於帶路倡議，在此框架下推動與斯洛伐克合作，中國在斯洛伐克的投資主要集中在基礎設施和鐵路運輸方面。⁹ 斯洛伐克在謝格拉瓦集團（Visegrad Group，也就是波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利等四國）中的地位相當特殊，斯洛伐克主要貿易對象為德國與捷克等歐洲國家，中國為歐洲國家外斯洛伐克最大貿易夥伴，占斯洛伐克整體貿易比重為 2.7%。¹⁰ 在斯一中雙邊貿易關係中，中國是斯洛伐克歐洲以外的主要貿易國家、主要商品貿易項目為汽車出口，這是由於德國等歐陸國家以斯洛伐克為汽車製造業主要產地，並以中國為主要出口市場。

⁷ 關於援助烏克蘭的統計方式有許多面向，例如雙邊、多邊、軍事、經濟、人道等各種援助，本處資料來源引用德國之聲，請參閱 Ines Eisele，〈烏克蘭十大軍事援助國〉，《DW》，2024 年 4 月 22 日，更詳細資料可參閱“Total Aid to Ukraine by Country 2024,” *World Population Review*, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/total-aid-to-ukraine-by-country>。

⁸ “Lithuania Ceasing All Russian Gas Imports for Domestic Needs,” *Reuters*, April 3, 2023, <https://www.reuters.com/business/energy/lithuania-ceasing-all-russian-gas-imports-domestic-needs-2022-04-02/>.

⁹ Julia Gruebler, “China Connecting Europe?” *Asia Europe Journal*, No. 19 (2021), pp. 77-101.

¹⁰ “Slovakia Exports By Country,” *Trading Economics*, accessed August 12, 2024.

根據統計，斯洛伐克福斯汽車公司（Volkswagen Slovakia）每年四分之一的營收來自於中國市場，這就決定了斯洛伐克依賴中國市場的決定性結構因素。¹¹

由於斯洛伐克對中國市場的依賴程度，因此近年來斯洛伐克內部對於應該如何調整其對中政策迭有討論，其中一項爭辯圍繞在斯洛伐克是否應繼續參與 16 + 1 機制（中國與中東歐國家合作倡議），支持者認為斯洛伐克應繼續保持當前對中政策框架，避免激怒中國；相對地，另一方面的聲音則認為斯洛伐克應該逐步降低對 16 + 1 機制的參與程度，並以強化對臺關係經貿交流作為取代對中經貿關係的另一方向，2020 年 4 月在 COVID-19 疫情期間臺灣向斯洛伐克捐贈包括 70 萬個口罩與其他醫療裝備，斯洛伐克則於 2021 年 9 月回贈 15 萬劑阿斯特捷利康（AstraZeneca）疫苗，並於 12 月組成 43 名的產官學代表團訪問臺灣，顯示雙邊關係有逐步升溫態勢。

二、克羅埃西亞對中政策觀察

近年來克羅埃西亞與中國的交往關係呈現經濟升溫的發展路徑，一個重要的里程碑是該國於 2017 年推動南部大橋（Pelješac Bridge）興建，該項大橋建設總資金高達 4.6 億美元，但其中 85% 經費來自於歐盟補助，值得注意的地方是該項大橋建設最終由中國的國營企業路橋公司（China Road and Bridge Corporation, CRBC）得標，對克羅埃西亞來說，這證明克羅埃西亞可以在歐盟與中國間取得平衡、採取兩邊討好的政策作為；對中國來說，2017 年的得標也可以視為中國企業前進歐洲基礎建設重要的里程碑之一。¹² 除基礎建設外，克羅埃西亞與中國的其他層次交流也相當顯

¹¹ Martin Sebena, “Collateral Damage: Slovakia Caught in the China-EU Crossfire,” *The Diplomat*, May 31, 2024, <https://thediplomat.com/2024/05/collateral-damage-slovakia-caught-in-the-china-eu-crossfire/>.

¹² Jelena Prtoric, “In Croatia, China’s Building Its Bridge to Europe,” *Dialogue Earth*, May 11, 2020, <https://dialogue.earth/en/business/12005-in-croatia-china-s-building-its-bridge-to-europe/>.

著，例如早於 2012 年 University of Zagreb 大學便設立孔子學院，克一中雙方在該架構下推動教育、獎學金、觀光旅遊等各項交流，從這些面向來看，克羅埃西亞近期對中政策似無調整跡象。¹³

相較於克一中相對活絡的政經關係，臺灣與克羅埃西亞近期發展則顯得較為乏善可陳，臺灣與克羅埃西亞不僅沒有邦交、雙方也未在對方設立代表機構，克羅埃西亞在臺灣對外貿易排行為 103 名，2023 年雙邊貿易總額僅約 6,800 萬美元，其中臺灣對克國出口約為進口的 3.13 倍，主要貿易項目為通訊、塑膠、機器零附件等商品項目。除商品貿易外，雙邊投資項目也甚為稀少，教育交流等亦屬少見，雙邊關係可見一斑。

三、立陶宛對中政策觀察

在所有中東歐國家中，近期立陶宛對中與對臺政策發展變動最大。立陶宛的地緣政治位置與斯洛伐克和克羅埃西亞有著極大差異不同，立陶宛為波羅的海國家，過往與俄國互動的歷史留下諸多衝突與殖民經驗，冷戰時期立國消失在政治地圖之上成為蘇聯加盟共和國之一，這就讓立陶宛當前各種重要政策決定過程無一不以維護國家安全為首要目標，自然對中政策也被涵蓋在這一目標上。

立陶宛自 2012 年起加入 16 + 1，當時的立陶宛決定與中國深化雙邊關係，緩解因歐債危機後歐洲國家的經濟衰退與金融動盪，經濟因素是當時主要考量。從加入該機制後的發展來看，立一中兩國經貿關係的確有所增長，不過此種增長卻愈來愈往立陶宛所不樂見的方向前進，一是立陶宛對中貿易赤字逐步增大，二是中國對立陶宛投資付之闕如，投資金額稀少。¹⁴ 2020 年 10 月立陶宛國會大選朝野政黨激辯對中政策，大選結果

¹³ Senada Šelo Šabić, “Chinese Influence in Croatia,” *CEPA*, August 12, 2022, <https://cepa.org/comprehensive-reports/chinese-influence-in-croatia/>.

¹⁴ Dragan Pavličević, “‘China Threat’ and ‘China Opportunity’: Politics of Dreams and Fears in China-Central and Eastern European Relations,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 113 (2018), pp. 688-702.

由祖國聯盟、自由黨與自由運動勝出並組成聯合內閣，並悍然決定退出 16+1 機制、同時提升與臺灣雙邊關係，臺灣「駐立陶宛臺灣代表處」(The Taiwanese Representative Office in Lithuania) 隨即成立。自此雙邊關係進入新階段，臺雙方在半導體、雷射、金融科技等各領域進行合作，新冠疫情期間立陶宛捐贈臺灣 2 萬劑阿斯特捷利康疫苗以回饋臺灣援助立陶宛的 10 萬片醫療級口罩。整體來說，立陶宛是本文三國個案研究中對中政策調整最大、對臺也最友善的國家。

肆、小結

透過本文上述討論，以下幾點是本文初步總結：首先，斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛三國均位於中東歐，不過三國雖同屬於冷戰時期蘇聯加盟共和國或衛星國，但這三國又恰好分屬三種國族身分：立陶宛冷戰時期是蘇聯加盟共和國一員、為歷史上獨立國家但遭併吞的國族經驗，因此反俄力道最強；斯洛伐克與捷克冷戰時期組成捷克斯洛伐克社會主義共和國、為蘇聯當時衛星國，雖具有國家身分但受蘇共指揮，不過獨立後的斯洛伐克卻有著實用主義的國內氛圍，雖然反對俄國的侵略行為，但對於境內湧入烏克蘭難民與戰爭期間湧入的烏克蘭農產品、導致斯洛伐克相關產品崩跌的損失感到憂心忡忡；¹⁵ 克羅埃西亞原為前南斯拉夫聯邦成員之一，南斯拉夫冷戰期間與蘇聯外交政策立場有所不同，2022 年俄烏戰爭爆發後克羅埃西亞對烏克蘭的援助也相對有限。¹⁶

理解這一群國家外交政策核心所在，俄烏戰爭爆發後對烏援助立場與是否同情俄國的政策表現固然極為重要，但這些國家參與歐盟整合的積極程度、或曰國內疑歐主義力量興衰更是關鍵。我們可以發現那些政策立場

¹⁵ Roger Cohen, "Unease in the West as Slovakia Appears Set to Join the Putin Sympathizers," *The New York Times*, October 1, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/10/01/world/europe/slovakia-election-fico-ukraine.html>.

¹⁶ "Croatia Rejects Joining EU Mission of Ukrainian Military Support," *Reuters*, December 16, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/croatia-rejects-joining-eu-mission-ukrainian-military-support-2022-12-16/>.

較為親俄的國家通常是該國國內具有較高疑歐主義情懷，過往即保持有限的歐盟整合立場；相對地，反俄立場濃厚的國家多半選擇擁抱歐盟作為依歸，可以說俄烏戰爭後這些國家的親歐疑歐政策辯論成為該國政治核心。¹⁷

本文另外一個觀察則聚焦在這三國外交政策中的對中政策，由於近期有愈來愈多中東歐國家對 16 + 1 感到疑惑，這些疑惑包含了中國對中東歐國家的資金投注承諾不到位以及日益惡化的中國國內人權狀況，使得 16 + 1 機制下的若干國家選擇退出，波海三國已正式退出該機制，捷克與其他國家內部也有相當討論，這些都顯示親中 / 遠中的政策辯論也隱然成為中東歐國家重要的政治議程。不過我們也需要指出中國於中東歐國家影響力並非處於全面撤退狀態，若干疑歐立場較濃的國家將中國視為重要合作夥伴，並在此基礎上開展與中國各式交往關係，從這一點看，未來中東歐國家的對中政策發展仍值得高度關注。¹⁸

與中東歐國家親中 / 遠中政策立場的討論則與地緣政治競爭外溢與蔓延相關，有鑑於美中貿易競爭與俄烏戰爭帶來的地緣政治衝擊，歐洲與亞洲國家的地緣政治關懷似有逐漸合流之貌，作為跨洲的行為者，中國對歐洲地區影響力到逐年上升，這將使得中國從單純的經貿合作對象轉變成影響國家安全的重要攸關對象，此舉將不免引起相關國家的重視與回應。臺灣近期重要性上升與地緣政治發展有高度關聯，立陶宛與其他相近國家的親臺 / 遠中政策發展也與此密切相關，臺灣各界應對此保持高度關注、掌握這一群同為處於強權競爭下的中小型國家外交政策選擇，由此將可更能掌握國際局勢變遷，以此為臺灣求取最大的生存空間。

¹⁷ Wenlong Song, "Between Europe and Asia: Narrow Spaces for Strategic Hedging in New Europe," *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 25, No.1 (2022), pp. 22-39.

¹⁸ Ahmet Üncel and Oğuz Guner, "17+1 Cooperation: An Overall Assessment on China-Central and Eastern European Countries Relations," *Journal of International Relations and Diplomacy*, Vol. 4, No. 2 (2021), pp. 46-67.

PART 4

.....

各國選舉中的中國因素

第十三章 2024 年印太國家選舉的中國因素

第十四章 民主國家對威權國家介選行為的回應趨勢

壹、前言

1954 年 6 月周恩來總理應邀訪問印度和緬甸期間，提出「和平共處五原則」，將「互不干涉內政」奉為圭臬，迄今 2024 年剛好為 70 週年，¹ 中國國家主席習近平並於 6 月 28 日舉行紀念大會、² 中國國家副主席韓正在 7 月 6 日第 12 屆世界和平論壇開幕式均予以重申。³ 習近平同步宣布將成立「全球南方」研究中心，將提供獎學金、研修培訓名額並對國際農業發展基金增加 1,000 萬美元等值人民幣捐款支持「全球南方」農業發展。⁴ 外界解讀這是中共意圖對抗以美國為首的民主陣營，同時形塑新的國際秩序，⁵ 可見中共企圖影響他國之行徑並未停歇。

中共累積數十載統一戰線或者現稱為影響力作戰的經驗，過去以來中共操作經貿與投資、外交及國際組織，以及收編媒體引導輿論等手段，冀以影響他國內政之政、經、軍、心。近年來中共對外統戰行為從過去針對個人團體的騷擾壓迫，升高為國家收買政客、經濟脅迫甚至干預選舉。2024 年適逢不少印太國家舉辦大選，加上不少國家視其為干預內政的威脅來源——根據知名民意調查機構美國皮尤研究中心（Pew Research Center）2023 年報告指有 57% 的受訪者認為中國在不同程度上干預了其他

* 曾怡碩為財團法人國防安全研究院網路安全暨決策推演研究所副研究員。

1 〈「和平共處五項原則」為何能夠歷久彌新 70 年？〉，《香港 01》，2024 年 6 月 27 日，https://www.hk01.com/article/1032876?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral。

2 〈習近平在和平共處五項原則發表 70 周年紀念大會上的講話〉，《人民網》，2024 年 6 月 28 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0628/c1024-40266475.html>。

3 李雅雯，〈北京清大論壇韓正：堅決反對干涉他國內政〉，《中央社》，2024 年 7 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202407060101.aspx>。

4 〈和平共處五原則 70 年中國宣布成立全球南方研究中心〉，《中央社》，2024 年 6 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202406280120.aspx>。

5 〈習近平宣布設「全球南方」研究中心分析指只想作為對抗西方基礎〉，《自由亞洲電台》，2024 年 6 月 28 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/cn-xi-06282024061227.html>。

國家的內政，⁶ 各種關於中共介選敘事紛紛浮現，但多從中共為外來干預角度觀察，相對缺乏選戰時內部操弄的面向。

有鑑於此，本篇將以 2024 年上半年舉辦大選的印太國家，主要以印度、印尼、南韓為觀察對象，依據歷史研究途徑與文獻探討方法，首先著眼於中共在其他國家選舉時發揮影響的面向與其脈絡演進，接續分別探討選戰陣營操作與內外對中共介選的觀察視野，匯集成兼顧外在干預、內部操作與內外觀察論述的本年度敘事檢視。

貳、中國在多國選戰中的多重面向影響

一、檢視中國的多面向影響力

中國自過去以來，一直有多部門進行對外影響工作，包括外交部、統戰部、宣傳部與負責黨對黨交流的對外聯絡部，另外還有負責僑務的國務院僑務辦公室、情蒐與執法的國安部與公安部，在經濟力揚升、中國市場與中國對外投資成為對外影響渠道後，經貿部門也形成對外影響的工具。中國透過政黨交流、經貿、外交、統戰、媒體、僑務進行影響、利誘、滲透、脅迫、菁英籠絡。就統戰與影響力作戰而言，各層面的影響滲透，最終若能成功讓中共屬意的人選執政，將最可能滿足中共的利益，發揮最大的影響效力。

循此，對於舉辦大選的國家，中共影響選舉的目的，不外乎藉由前述多重面向的渠道與工具，得以讓大選結果形成對北京相對有利的局面。近年中共最有力的工具就是「帶路倡議」，對於非洲、中亞與東協國家形成經貿與政治滲透，但影響成效以中共對於非洲的影響手段為參考，依據習近平於 2021 年中非合作論壇第 8 屆部長級會議宣示的《中非合作 2035 年

⁶ 文灝，〈皮尤報告：世界大多數民眾認為中國干預本國事務 不相信北京為世界和平做貢獻〉，《美國之音中文網》，2023 年 7 月 28 日，<https://www.voacantonese.com/a/pew-china-global-views-20230727/7201774.html>。

願景》「九項工程」，除第一項衛生健康工程是因應新冠疫情外交，其餘八項可作為影響手段參考基準，包括：農業技術交流示範和培訓、帶路貿易促進、外援與投資促進、數位建設、綠色產業發展、「魯班工坊」職業教育、軟實力輸出、軍事安全協助。⁷

這些項目大多在對東協國家⁸與對中亞國家都可見到，但結果不一而足。例如美國 International Republican Institute 在 2024 年 2 月公布調查報告顯示，中共意圖透過選舉影響東協中的菲律賓，也呈現類似樣態，主要透過與有影響力的政治家建立關係、與東道國媒體建立關係、發展與商界的聯繫、統戰組織發展與政治行為者的關係。⁹此外，儘管中國官媒在中亞積極「說好中國故事」，但中亞社會對中國的觀感愈趨負面，這可歸因於「帶路倡議」衍生的腐敗醜聞以及中共偏重攏絡菁英而讓中亞人民產生疏離感。¹⁰塔吉克政治菁英藉帶路項目掠取個人私利，甚至出現仲介賄賂的買賣，¹¹而中國在吉爾吉斯透過商團在 2020 年支持親中政客罷黜總統並取得政權，¹²更是中共介入他國內政的惡例。

7 〈習近平在中非合作論壇第八屆部長級會議開幕式上的主旨演講〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2021 年 11 月 29 日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-11/29/content_5654846.htm。

8 推進「一帶一路」建設工作領導小組辦公室，〈中國—東盟國家共建「一帶一路」發展報告〉，《中國一帶一路網》，2023 年 12 月 15 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/a/icmp/2023/12/15/20231215179983118/c720a536a9494c1bb107420dbedacb40.pdf>。

9 “China’s Approach to Influencing Elections and Political Processes to its Strategic Advantage,” *IRI Report*, February 15, 2024, <https://www.iri.org/resources/chinas-approach-to-influencing-elections-and-political-processes-to-its-strategic-advantage/>.

10 Elizabeth Woods and Thomas Baker, “Public Opinion on China Waning in Central Asia,” *The Diplomat*, May 5, 2022, <https://thediplomat.com/2022/05/public-opinion-on-china-waning-in-central-asia/>.

11 “China Corrosive Capital in Tajikistan,” *Civic Idea*, December 13, 2022, <https://civicidea.ge/en/china-corrosive-capital-in-tajikistan/blog-en/>.

12 “Dangerous Liaisons: How China Is Taming Central Asia’s Elites,” *Carnegie Endowment for International Peace*, January 29, 2021, <https://carnegieendowment.org/commentary/83756>.

二、中共在印太多國選戰中的多面向影響力

（一）印度

即使印度與中國在邊界衝突後在軍事安全上有所對峙，但在經貿上持續熱絡。根據印度智庫「全球貿易研究計畫」（GTRI）的研究資料顯示，在 2023 年至 2024 年，中國超越美國，再次成為印度最大的貿易夥伴。然而，印度對中貿易逆差也持續惡化，印度向中國出口的主要是礦產品、金屬等初級原材料，而中國向印度出口的則是電子產品、機械等帶附加價值的成品。¹³

印度身為世界人口數第一大國，一直以來秉持自主外交路線，在對美與對中之間並無選邊站隊問題。2024 年 6 月初結束 5 年一度的國會下議院選舉中，來自中國發動的影響力作戰，就算不能衝擊印度選情，也希望製造社會裂痕，削弱莫迪總力的強勢領導。選舉結果顯示，印度總理莫迪的印度人民黨（BJP）僅拿到 240 席，未能超過穩定多數所需的 272 席，而需要與其他政黨組執政聯盟。¹⁴ 這樣的慘勝結果雖未足以顯示中共介選有所成就，但恐已足以讓中共相關部門自誇其影響選舉有戰功。

中共除持續與印度進行政黨交流之外，其駐印領事館的人員頻繁接觸特定族群、機構。以加爾各答為例，中方人員定期走訪特定學校、帶團與學生對話。中共對印度發展影響力，主要是透過資助親中政黨、威脅利誘印度政客發表親中言論，以及收買媒體發表親中論述。¹⁵

（二）印尼

中國主導的區域全面經濟夥伴協定（RCEP）於 2023 年初即在印尼生效，作為東南亞最大的經濟體兼天然資源稟賦富足，印尼自知工業並不

¹³ 〈美中較勁！陸再躍居成印度最大貿易夥伴〉，《旺報》，2024 年 5 月 13 日，<https://www.ctee.com.tw/news/20240513700802-430801>。

¹⁴ 劉奇峯，〈莫迪失勢「慘贏」第 3 任挑戰大〉，《聯合報》，2024 年 6 月 10 日，<https://udn.com/news/story/124068/8020583>。

¹⁵ 林行健，〈印度大選 4 / 中國 3 手段對印度影響力作戰 加劇社會裂痕干預選情〉，《中央社》，2024 年 6 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406030037.aspx>。

發達，但對於勞力密集的輕工業中小企業相當保護，形同在意民眾有感的就業議題。循此就不難理解印尼一方面積極加入自貿協議以開拓市場，另一方面也挾自身天然與人力資源豐厚的底氣，在面對中國對外傾銷生產過剩產品之際，分別於選前 2023 年底針對食品配料、電子產品、化學品等 3,000 多種進口商品加強監管，並進一步於選後 2024 年 6 月底針對紡織及紡織品、服裝、陶瓷、電子、化妝品及鞋類等七大類數千種商品，加徵 100% 至 200% 關稅，此舉被指是針對中國製商品，形同貿易保護主義。¹⁶

印尼 2024 年 2 月 14 日舉行總統大選，2 億多人在 80 多萬個投票所投票，據稱是全球單日最多人投票的選舉，3 月確認由普拉伯沃當選總統。¹⁷ 在外交與安全議題方面，中共雖在以哈戰爭中暗中鼓吹反美旗幟，但印尼面對南海主權議題，對中共仍心生忌憚。此外，在經貿議題之外，印尼薄弱的基礎建設也成為選前政績亮點，尤其是雅萬高鐵這樣橫跨兩個省份的大規模基礎建設，其推動過程高度政治化，不只中共視之為「帶路倡議」的旗艦計畫，印尼前總統佐科威更將其列為優先推動的「國家策略項目」基礎建設，而該項建設的環評急就章就頗為在地環保團體詬病。¹⁸

（三）南韓

南韓與中國貿易依存度相當高，2024 年對中國的記憶半導體、無線通信設備零部件等資通訊中間產品出口增加，1 月至 7 月再次重回中國第二大進口國，而中國也成為南韓第一大出口國，可見中國市場對南韓的重要性。¹⁹ 過去南韓企業往往因為受制於中國市場誘因，讓中共運用經濟脅

¹⁶ 范銘羽，〈印尼加關稅影響中國進口 保護主義背後是資源詛咒〉，《亞洲週刊》29 期，2024 年 7 月 22 日，<https://reurl.cc/jy3vjn>。

¹⁷ 許詮，〈「印尼總統大選」承平 10 年後，印尼可能選出「排華總統」嗎？〉，《換日線》，2024 年 3 月 5 日，<https://crossing.cw.com.tw/article/18689>。

¹⁸ 周昱君，〈印尼雅萬高鐵：中國海外基建如何究責？〉，《DW 中文網》，2023 年 12 月 29 日，<https://www.dw.com/zh-hant/%E5%8D%B0%E5%B0%BC%E9%9B%85%E8%90%AC%E9%AB%98%E9%90%B5%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E5%A4%96%E5%9F%BA%E5%BB%BA%E5%A6%82%E4%BD%95%E7%A9%B6%E8%B2%AC/a-67839389>。

¹⁹ 樸慧潤，〈韓 7 月對華出口復蘇 再次成為中國第二大進口國〉，《韓聯社》，2024 年 8 月 4 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20240804001100881>。

迫屢屢進逼。最著名的案例就是當年南韓加入 THAAD 反飛彈系統而遭中共對韓國演藝產業實施禁韓令。中共近年則動輒以一中表態對韓國演藝事業個人、團體或經紀公司施行選擇性的經濟制裁。

在安全面向，南韓高科技半導體一方面呼應美國高科技產業對中國之去風險與脫鉤，另一方面也覬覦中國電動車出口所需要大量晶片與小尺寸平板。鑑於南韓在晶片先進製程追不上臺灣的台積電，自然對於中國市場不會輕言放棄，加上中國廠商因應美國晶片出口管制而大量囤貨，根據南韓產業通商資源部和南韓貿易協會資料指出，2024 年 7 月南韓對中國出口年增 14.9% 至 114 億美元，是近 21 個月以來的新高。中國正擴大採購三星等南韓晶片，加上 AI 產業崛起，讓韓國 2024 年 8 月出口額年增 11.4% 至 579 億美元，乃連續 11 個月呈現增長，對中國出口也年增近 8%。²⁰

此外，南韓自從尹錫悅當選總統後，對美國印太政策立場傾向支持，不僅多次呼應美國發布期待臺海和平穩定的聲明，²¹ 也接連傳遞積極推動加入四方安全對話（QUAD）以及澳英美三方安全夥伴關係（AUKUS）的意願。²² 這樣的動作引發北京反彈，高調指責美國與其有盟「搞小圈圈」。²³ 對於南韓民意代表訪臺造勢，中共官方也不假辭色，引發南韓予以嚴斥，要求中共停止干預南韓內政。²⁴

²⁰ 曹再菱，〈中國防美禁令「囤晶片」韓對陸出口年增 7.9%〉，《非凡新聞》，2024 年 9 月 1 日，<https://news.ustv.com.tw/newsdetail/20240901A025>。

²¹ 〈南韓紐西蘭譴責北韓核武發展 看重臺海和平穩定〉，《中央社》，2024 年 9 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202409040158.aspx>；〈美韓防禦對話 重申維持臺海和平穩定重要性〉，《中央社》，2024 年 4 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202404120018.aspx>；〈美日韓首次印太對話重申臺海和平重要性 外交部表感謝〉，《臺灣英文新聞》，2024 年 1 月 7 日，<https://www.taiwannews.com.tw/zh/news/5073638>。

²² 桂華春，〈韓高官：政府將加快步伐參與四方安全對話工作組〉，《韓聯社》，2023 年 3 月 8 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20230308001500881>；〈澳韓 2+2 會談 韓國有興趣加入 AUKUS 第二支柱〉，《中央社》，2024 年 5 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202405010146.aspx>。

²³ 陳相如，〈南韓擬加入 QUAD 陸外交部：別搞小圈子〉，《TVBS 新聞網》，2023 年 3 月 9 日，<https://news.tvbs.com.tw/world/2063012>。

²⁴ 〈韓議員訪臺遭批竄訪 趙慶泰要求中方停止干涉內政〉，《中央社》，2023 年 1 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202301060183.aspx>。

參、參選陣營操作中國因素的樣態

中國問題有史以來頭一遭成為 2024 年印度國會大選的一部分，主要還是聚焦在印度與中國的邊界衝突。在這次全國大選中，一開始莫迪總理在印度跟中國之間領土爭端上一直避免直接提及中國，也沒有在公開場合或議會對過去 4 年的印中關係發表任何評論。一直到印度外交部長就印中關係發表嚴厲聲明，指責中國透過在實際控制線集結軍隊而違反與印度的協議之後，莫迪才提到中國。印度國防部長批評中國給阿魯納恰爾邦改名，暗示印度也會採取同樣的舉措，並責怪北京導致兩國關係惡化。內政部長則在一次公開集會上表示，由於印度的警覺，中國軍隊才沒有能夠占領印度領土。政治反對派批評莫迪總理在中國入侵印度領土時軟弱無力。莫迪總理在大選前打破了對印中關係以及自 2020 年 4 月以來一直存在的實際控制線僵局的沉默。莫迪總理呼籲中印雙方「緊急解決我們長期以來的邊界問題，以便擺脫我們雙邊互動中的不正常狀況」，此舉乃為避免中國因素把執政黨競選活動弄得更加複雜。²⁵

南韓在野陣營則於國會大選期間，針對臺海與韓國安全關聯性以及介入臺海議題事務的必要性，提出種種質疑與抨擊。最大在野黨共同民主黨黨魁李公開質疑尹錫悅政府介入兩岸關係的必要性，稱中國過去是南韓的最大出口國，如今卻變為南韓的最大進口國。他將這歸咎於尹錫悅執政後，首爾和北京關係惡化。李在明表示，「南韓為何要介入兩岸問題？無論臺海情勢怎樣、中國及臺灣的內政如何，又跟南韓有什麼關係？我們自己過好日子不就好了？」對此，執政陣營也予以駁斥交鋒。²⁶

不同於印度反中與南韓有安全與經濟上對中政策的拉扯角力，印尼總統大選的不同陣營之間，在對中的經濟與安全政策主張並無太大差異，甚

²⁵ 賈尚傑，〈中國首次成為印度大選的熱門議題〉，《美國之音中文網》，2024 年 4 月 20 日，<https://www.voacantonese.com/a/millions-of-indian-votes-to-choose-a-new-government-20240419/7577562.html>。

²⁶ 〈韓在野黨領袖李在明稱臺海與韓國無關 遭批屈從中國〉，《中央社》，2024 年 3 月 26 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202403260005.aspx>。

至在對美與對中保持距離的立場上也相差無幾，²⁷ 反而將相關爭議置放於中國投資所造成的環境傷害與其補救措施。由於 2023 年中資鎳礦家工廠屢屢發生工安事故，2023 年 12 月 24 日印尼的中蘇拉威西省莫羅瓦利工業園中資青山企業鎳加工廠發生爆炸事故，造成 19 名工人死亡，40 多人受傷，事後數百名印尼工人遊行示威，要求廠方改善工作環境安全和提高損失賠償。但是，這並沒有擴散成為全國性的遊行示威。因而參選陣營會將焦點置於印尼與中共貿易投資公平性議題，公開指責印尼 90% 的鎳礦遭中資企業把持控制，並且將絕大部分鎳礦產品運回中國，以滿足中國的需求。²⁸ 在南海政策上，印尼各參選陣營雖都表示對中強硬，但並沒有跡象顯示打算跟隨採取菲律賓對峙中共路線，²⁹ 因此新任總統府上任就與中共簽訂印尼與中國在南海爭議水域的共同開發協議，著實也不令人意外。³⁰

肆、大選國對於中國介選的評估或反應

2023 年在中等收入國家中，印度是唯一對中國看法非常負面的國家。接近 70% 的民眾表示不喜歡中國。³¹ 這與印度與中共的邊界衝突有相當大關係，與菲律賓因南海主權灰色地帶衝突而導致菲國民眾反中情緒高漲類似，但是印菲不同處，在於印度將「帶路倡議」在印度周遭建設基礎設施視之為威脅，而且雖然中印經貿關係密切，但印度自中國輸入之電子產品具有可替代性，故國內外咸認中共面對莫迪，雖難以扶植親中人

27 林柏宏，〈普拉博沃新時代將至 印尼與中國關係會改變嗎？〉，《美國之音中文網》，2024 年 2 月 16 日，<https://www.voacantonese.com/a/future-of-indonesia-china-relations-after-jokowi-20240215/7489918.html>。

28 廖建裕，〈中國因素能成為印尼總統選舉議題嗎？〉，《聯合早報》，2024 年 2 月 1 日，<https://www.zaobao.com.sg/forum/views/story20240201-1465524>。

29 〈印尼總統候選人在解決南中國海爭端問題上意見不一〉，《美國之音中文網》，2024 年 1 月 13 日，<https://www.voachinese.com/a/indonesian-candidates-differ-on-solutions-for-south-china-sea-disputes-/7437935.html>。

30 李宗憲，〈印尼與中國簽海事協議惹議 官員忙解釋、學者不埋單〉，《中央社》，2024 年 11 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202411190416.aspx>。

31 文灝，〈皮尤報告：世界大多數民眾認為中國干預本國事務 不相信北京為世界和平做貢獻〉，《美國之音中文網》，2023 年 7 月 28 日，<https://www.voacantonese.com/a/pew-china-global-views-20230727/7201774.html>。

士，但或可削弱莫迪。

鑑於印度 2024 年大選聚焦在脫貧與民族主義，中共針對印度種姓對立、南北歧見、財富分配不均等社會裂痕，發動輿論與認知作戰。莫迪政府則祭出禁用 TikTok 等中共 APP 作為反制。此外，類似中共對臺以商圍政手法，由於中印邊界衝突之後，印度緊縮跟中國的各項往來，但中方人員常誘導商業人士向印度政府施壓，要求放行被扣在孟買港口的中國貨物及放寬中國工程師來印交流限制。³² 最後，雖然印度境內外咸認中共此番操作未收成效，但若以持久戰角度視之，仍不可等閒視之。在選後莫迪總理於社群媒體回應臺灣賴清德總統祝賀其勝選之後，中共外交部竟予以公開抨擊，引發印度政學界反彈。³³ 這也更加證實印度對於中共介入其政務，實有必要保持警覺。

對於傾向美國安全陣營的南韓，中共自不會放過大選期間施行干預，運用網軍遂行認知作戰自是首選，而且不乏前例，早在 2022 年之前，當時中共網軍就以韓文內容與留言攻訐國民之力候選人尹錫悅，聲稱如果尹錫悅當選，「國家就會滅亡，會發生戰爭」。³⁴ 南韓執政黨成為中共網軍攻擊目標，也推動提案限制中國人在韓國地方選舉之投票權，以此作為反制姿態。³⁵ 南韓國家情報院在國會選舉前透過赴臺取經以及接連座談會不斷提出預警，216 個中國公司開設、偽裝成韓國國內媒體的網站，除了以韓文刊登中國政府和企業的新聞稿，網站還刊登反美反日的內容，其中包括駐韓美軍釜山細菌實驗室進行生化武器實驗等陰謀論。³⁶ 然而由於南韓

³² 林行健，〈印度大選 4 / 中國 3 手段對印度影響力作戰 加劇社會裂痕干預選情〉，《中央社》，2024 年 6 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406030037.aspx>。

³³ 林行健，〈中國抨擊莫迪友台發文 掀起印度政學界挺台聲浪〉，《中央社》，2024 年 6 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406090079.aspx>。

³⁴ 高有贊，〈介入 2022 大選等情況…對保守派惡意回帖，對進步派發帖助威〉，《朝鮮日報》，2023 年 12 月 28 日，<https://cnnews.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=20231260217&cate=C01&mcate=M1002>。

³⁵ 貝利利，〈韓執政黨推修法 限制中國人在地方選舉享有的投票權〉，《中央社》，2023 年 6 月 23 日，<https://www.pourquoi.tw/intlnews-neasia-230616-230622-3/>。

³⁶ 葛靜怡，〈韓國國會選舉在即 中國網路水軍喬裝打扮影響輿情〉，《中央社》，2024 年 2 月 21 日，<https://www.voachinese.com/a/chinas-internet-influence-operations-are-causing-concern-in-south-koreas-20240220/7495360.html>。

情報界過去曾有運用網軍干預大選的前科，³⁷ 故仍可能為韓國國內質疑。

相較於南韓游移與印度反中，讓中共有干預選舉的充分誘因，但面對印尼，中共自認在以哈衝突後與穆斯林陣營同一陣線，加上印尼向來有反華情緒，以及印尼對於網路言論的嚴格管制，³⁸ 都讓中共操縱網路風向、進而干預印尼選舉的迫切感大為減弱。循此不難理解，即使印尼總統大選投票後一開始有爭議，但爭議焦點在於國內干預而非境外干預。³⁹

伍、小結

本篇藉印度、印尼與南韓在 2024 年大選的案例比較分析，從內部層面角度析論中共干預選舉與內政，作為未來持續關注研究的基石，期能擴大選取個案與研究時間範圍，俾利更進一步掌握中共干預與滲透他國的客觀動態條件。

相較於中共對臺灣 2024 年選舉的複合式威脅干預，中共對印度、印尼與南韓等印太國家在 2024 年大選的干預，雖然仍是從經貿與安全面向出發，但較無法如同對臺灣一樣操作主權認同爭議，更談不上運用軍事干擾與外交封鎖進行選舉干預。然而，經濟脅迫的陰影同樣一直籠罩著印尼與南韓，而中共對南韓這個美國安全盟友照樣操縱疑美論。雖然如此，但畢竟缺乏足夠有效工具，中共對印度、印尼與南韓選舉干預的操作，尚未達到干預臺灣大選之複合式威脅那般的精密複雜。

撇開中共干預選舉手段，光是印度、南韓與印尼這三個印太國家平日的政治經濟與安全運作，都呈現不同程度的中國因素，等到全國性總統或

37 〈動用網軍干預大選 南韓國家情報院認了〉，《中央社》，2017 年 8 月 4 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201708040175.aspx>。

38 〈印尼大選在即，臉書禁止境外廣告以對抗外來選舉干預〉，《關鍵評論網》，2019 年 3 月 6 日，<https://www.thenewslens.com/article/114900>。

39 〈印尼最高法院駁回敗選者上訴 新總統當選無誤〉，《法廣》，2024 年 1 月 13 日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%BA%9E%E6%B4%B2/20240424-%E5%8D%B0%E5%B0%BC%E6%9C%80%E9%AB%98%E6%B3%95%E9%99%A2%E9%A7%81%E5%9B%9E%E6%95%97%E9%81%B8%E8%80%85%E4%B8%8A%E8%A8%B4-%E6%96%B0%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E7%95%B6%E9%81%B8%E7%84%A1%E8%AA%A4>。

國會大選之際，不同陣營之間也會在政治經濟或安全議題上，不約而同地操作中國相關議題。從具有主權爭議與邊境衝突的印度衍生反中敘事，到親美與反美陣營拉鋸的南韓發展出疑美論及臺海爭議，再到親美也親中的印尼操作如何與中國交往獲利的議題，除了作為鞏固同溫層的利器，也成為中共可資運用以干預選舉進行分化滲透的著力點。

第十四章 民主國家對威權國家介選行為的回應趨勢

王占璽*

壹、前言

2024 年是世界多個民主國家舉行重要選舉的全球大選年。在當前民主與威權國家陣營的競爭態勢下，涉入各國民主選舉過程的參與者，已經不只是各國國內的政治力量，也包括來自威權國家的跨境干預。自 2016 年美國大選以來，俄羅斯的介選行為已經受到廣泛重視。而隨著近年來中國對於其他國家進行影響力行動（influence operation）的手段日益多元化，也提高了各國對中國介選行動的警惕。

就此，本文梳理在 2024 年主要民主國家對於威權國家干預其國內選舉的疑慮及回應，指出：首先，以中國、俄羅斯、伊朗為主的威權國家對民主國家選舉過程的干預仍在持續，除了不斷應用新興手段強化影響能力外，也出現彼此整合介選的跡象；其次，愈來愈多的民主國家開始將此種介選行為視為影響國家主權的重要威脅，並且提高警覺及反制，但仍有許多民主國家缺乏意識或能力；再次，威權國家介選行為反映民主與威權陣營的競爭，已從國際場域延伸到國內政治社會運作，此種複雜態勢仍將持續引導各國政治、地緣政治乃至全球秩序的發展方向。

貳、俄、中介選經驗與行為

自 2016 年起，以美國為首的民主國家開始對中國、俄羅斯、伊朗等威權專制國家的可能介選行為保持高度警覺，主因為 2016 年美國總統大選中俄羅斯的干預作為，以及近年來中國在影響力行動上的快速擴張。

* 王占璽為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

2016 年的美國總統大選過程中，爆發震驚美國的「劍橋分析事件」。英國劍橋分析公司（Cambridge Analytica）自 2013 年起透過臉書（Facebook，現改名 Meta）蒐集大量用戶的個人資料，並將分析後的數據用於設計與投放以影響選民投票意向為目標的政治廣告。¹ 事後調查更發現，劍橋分析公司與俄羅斯的情報機構有密切關係，對於社群媒體用戶的資料蒐集及分析可能涉及俄羅斯對美國選舉的干預，並且以強化美國社會的族群分化及對立作為目標。² 對美國政府而言，劍橋分析事件只是俄羅斯試圖影響 2016 年大選的各種作為之一。2019 年美國參議院的調查報告便認定俄羅斯政府曾採取廣泛行動來協助川普勝選。³

在 2020 年的美國總統選舉中，俄羅斯仍然試圖採取影響選舉的作為。美國政府在 2021 年、2023 年公布的調查都指稱俄羅斯利用社群媒體、國營媒體和間諜，放大關於 2020 年大選和新冠疫情的不實訊息，試圖影響美國及其他 20 幾個國家的選情。美國政府也向全球各國警告此種威脅正在破壞各國民眾對選舉公正性的信任。⁴

除了俄羅斯，中國、伊朗等威權國家也被視為是有意干預美國及各國選舉的外國威脅。依據美國情報機構的報告，中國、伊朗都在使用各種隱蔽與公開的手段干預選舉，試圖提高其偏好候選人的勝選機會。⁵ 而揭露劍橋分析醜聞的專家 Christopher Wylie 也曾在 2019 年警告中國在干預外

¹ 布特妮·凱瑟，《操弄：劍橋分析事件大揭秘》（台北：野人出版，2020）。

² 〈告密者爆料 劍橋分析與俄國共享 FB 資料〉，《中央社》，2018 年 5 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201805170070.aspx>。

³ Mark Mazzetti and Nicholas Fandos, “G.O.P.-Led Senate Panel Details Ties Between 2016 Trump Campaign and Russian Interference,” *The New York Times*, August 18, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/08/18/us/politics/senate-intelligence-russian-interference-report.html>.

⁴ 〈蒲亭下令干預美 2020 大選 調查報告出爐傳美祭制裁〉，《中央社》，2021 年 3 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103170041.aspx>；〈美情報評估：俄羅斯干預選舉 範圍遍及全球〉，《中央社》，2023 年 10 月 21 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202310210016.aspx>；施欣妤，〈美情報：俄干預全球民主國家選舉〉，《青年日報》，2023 年 10 月 22 日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1624043>。

⁵ 〈2020 美國大選：美國情報高官指控中國、俄羅斯和伊朗「試圖影響投票」〉，《BBC》，2020 年 8 月 8 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53705001>；〈CNN：美 4 年前發現中伊擬以 AI 介選 最終未行動〉，《中央社》，2024 年 5 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202405160108.aspx>。

國選舉上具有更強烈的意圖及能力，並且有意對包括澳洲在內的中小型國家進行政治干預。⁶ 值得注意的是，美國情報界指出 2020 年中國並未積極干預美國大選，其理由可能是中國發現介選有可能得不償失，嚴重損害中國的國際地位及其與美國的關係。⁷

過去 10 餘年來俄羅斯、中國積極干預民主國家選舉的經驗，使各國在 2024 年陸續展開選舉活動前，便對威權國家的介選威脅抱持警覺。例如美國資安公司 CrowdStrike 指出中國、俄羅斯和伊朗可能試圖干預全球各國的選舉，其手段則包括透過生成式 AI 等工具生成虛假資訊及反美宣傳，並在社群媒體上散播以影響選情。⁸

在 2024 年舉辦重要選舉的民主國家中，臺灣既是最早選舉的國家，也是面對中國介選時間最長、力度最強的國家。長期以來，中國一直積極透過各種威脅、滲透手段來干預臺灣國內不同層次的政治過程，以降低其統一臺灣的成本，而攸關兩岸政策方向的總統大選更是中國干預作為的重要對象。因此，自 1996 年臺灣首次進行總統直選以來，中國政府在每一次大選中，都試圖利用各種手段幫助其偏好的候選人當選。

而在 2024 年總統大選中，中國政府的首要目標是阻止民進黨繼續執政。民進黨在兩岸政策上強調維護臺灣主權國家地位，並且持續拒絕接受中國以「九二共識」為核心的和平統一政策，一直被中國視為推動統一的障礙。⁹ 在 2024 年的選舉中，中國採取多種手段進行複合式的選舉干預。這些手段包括操縱民意調查、透過查稅、動員等方式施壓臺商表態、日常軍事侵擾及灰色地帶行動、以停止 ECFA 部分項目及貿易壁壘調查作為工

⁶ 〈劍橋分析吹哨者：中國干預澳大利亞選舉 比俄羅斯還危險〉，《新頭殼》，2019 年 9 月 1 日，<https://newtalk.tw/news/view/2019-09-01/293226>。

⁷ James M. Lindsay, "Election 2024: China's Efforts to Interfere in the U.S. Presidential Election," *Council on Foreign Relations*, April 5, 2024, <https://www.cfr.org/blog/election-2024-chinas-efforts-interfere-us-presidential-election>.

⁸ 〈英今年 2 大選 AI 介選恐加劇〉，《自由時報》，2024 年 4 月 19 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1639921>。

⁹ Joseph Webster, "China and Russia Are Trying to Stack the Deck in 2024 Elections," *The Diplomat*, December 21, 2023, <https://thediplomat.com/2023/12/china-and-russia-are-trying-to-stack-the-deck-in-2024-elections-abroad/>.

具的經濟脅迫、製造並傳播影響選情的虛假訊息、傳播「疑美論」及「疑軍論」以打擊民眾信心等。¹⁰

中國的介選行為不僅是對臺灣民主政治的嚴重威脅，也代表對全球民主國家的挑戰。就此，臺灣前外交部長吳釗燮曾公開向國際社會發出警告，強調如果中國在臺灣的介選成功，中國將利用此一經驗強化對其他民主國家選舉過程的干預。¹¹ 就結果而言，中國的介選行為並未成功，代表民進黨參選的賴清德先生當選總統。而臺灣社會面對的介選威脅型態及其反制中國介選的經驗，也為世界各國提供可茲借鏡的重要經驗。

參、2024 年美國總統大選中的外國介選行為

經過 2016 年、2020 年的外國介選經驗後，美國政府面對 2024 年大選中的介選力量如臨大敵，並積極規劃防禦反制策略。除了政府部門及民間機構的持續警告，各州政府也陸續推出反制方案。值得注意的是，相對於俄羅斯，美國各界更加重視對中國潛在介選行動的警示及防範。

一、拜登要求習近平切勿干預美國選舉

自 2023 年底開始，各界對以中國為主的外國勢力介選行為紛紛提出警告。美國總統拜登及國務院官員的公開發言，說明此一問題已經被美國政府視為重要的美中元首會晤中。在 2023 年底在加州舉行的美中元首會晤中，拜登便要求習近平切勿對美國大選進行干預，而在 2024 年 4 月拜習通話時，拜登再次提出同樣的要求。美國政府官員指出，這些要求反映美國針對中國干預選舉作為的關注正持續增加，並且並不信任中國關於不

¹⁰ Chun-wei Ma, "China's Interference in Taiwan's 2024 Elections: From Tax Inspections to Extended Trade Investigations," *Prospects & Perspectives*, November 11, 2023, <https://www.pf.org.tw/en/pfen/33-10387.html>.

¹¹ Joseph Wu, "Taiwan's Foreign Minister on What's at Stake in the Coming Election," *The Economist*, January 3, 2024, <https://www.economist.com/by-invitation/2024/01/03/taiwans-foreign-minister-on-whats-at-stake-in-the-coming-election>.

會介入美國選舉的宣稱。¹² 美國國務卿布林肯（Anthony Blinken）也曾公開指出，已經發現中國試圖影響甚或干預美國選舉的證據，並希望儘快阻止相關行為。¹³

二、安全部門及民間機構持續提出警示

美國高層官員的態度，來自美國政府安全部門的持續警告。在 2024 年 3 月美國國家情報總監辦公室公布的年度安全威脅評估報告中，指出中國可能試圖透過從 TikTok 建立的網路影響力和虛假資訊活動來宣傳親中立場內容及對美國民主的質疑，進一步影響選舉。報告同時指出俄羅斯、伊朗也對美國選舉有同樣的干預意圖。¹⁴ 5 月國家情報總監 Avril Haines 在參議院聽證會表示，俄羅斯仍然是威脅美國選舉最主要的外國勢力，其將試圖削弱美國人民對民主制度的信任以及對烏克蘭的支持。¹⁵

美國民間機構也高度關注中國的介選現象。例如社群媒體 Meta 的全球威脅部門在 2023 年 12 月的報告中，警告中國透過對社群媒體的資訊操控，持續提升對其他國家內部社會的影響力，並且可能藉此加強它國內部政黨之間的激烈競爭。¹⁶ 而微軟公司在 2024 年中發布的報告則警告在 2024 年美國大選前，俄羅斯的意圖在削弱美國對烏克蘭的支持，而中國

¹² 〈拜登告訴習近平不要干涉美國選舉〉，《美國之音》，2024 年 4 月 3 日，<https://www.voacantonese.com/a/biden-tells-china-s-xi-to-stay-out-of-u-s-elections-20240402/7554058.html>。

¹³ Simone McCarthy, “Blinken Tells CNN the US Has Seen Evidence of China Attempting to Influence Upcoming US Elections,” *CNN*, April 26, 2024, <https://edition.cnn.com/2024/04/26/politics/blinken-china-interview-intl-hnk/index>.

¹⁴ Office of the Director of National Intelligence, “Annual Threat Assessment of The U.S. Intelligence Community,” *Office of the Director of National Intelligence*, February 5, 2024, <https://www.odni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2024-Unclassified-Report.pdf>.

¹⁵ David Klepper and Eric Tucker, “Now Armed with AI, America’s Adversaries Will try to Influence Election, Security Officials Warn,” *Associated Press*, May 16, 2024, <https://apnews.com/article/election-interference-facebook-tiktok-russia-putin-china-1b5e5ce56d64dc356c2ad332068e2f8c>.

¹⁶ Shannon Bond, “Meta Warns that China Is Stepping up Its Online Social Media Influence Operations,” *National Public Radio*, November 30, 2024, <https://www.npr.org/2023/11/30/1215898523/meta-warns-china-online-social-media-influence-operations-facebook-elections>.

則試圖分裂美國社會，並削弱民眾對民主制度的信心。¹⁷ 另一方面，美國捍衛民主基金會（FDD）的研究則發現，社群媒體上存在一群以攻擊拜登總統、傳播對美國政策批評內容的虛假帳戶，並指出這是中國試圖影響美國政治的重要模式。¹⁸

三、各州政府加強立法防範

面對來自威權國家的介選威脅，美國許多州的政府官員也陸續採取防禦措施，試圖降低中國在州一級選舉過程中產生的影響。及至 2024 年中，美國至少已經有 39 個州的立法機構提出或通過了超過 100 項法案，以限制社群媒體傳播由人工智慧產製的選舉虛假資訊，並且懲罰故意傳播此些資訊的人。¹⁹ 這些由地方政府主動發起的防禦作為，源自於各州對於聯邦政府反制外國介選作為的信心不足，也說明外國介選已經成為美國各行政層級共同重視的問題。

肆、其他國家對外國介選的反應

除了臺灣及美國外，各民主國家也對國內的選舉過程可能遭受威權國家的干預保持高度關注。以下梳理不同區域重要國家的反應及其趨勢。

一、英國

如同美國，英國同樣將外國介選視為國家層級的威脅。英國首相卡麥

¹⁷ Jake Bleiberg, “Microsoft Sees Slowing in Russia, China Efforts to Sway Vote,” *Bloomberg*, April 18, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-04-17/microsoft-sees-slowdown-in-russia-china-efforts-to-sway-us-vote>.

¹⁸ Max Lesser, Ari Ben-am, Margot Fulde-hardy, Saman Nazari, Paul J. Malcomb, “Much Ado About ‘Somethings’: China-linked Influence Operation Endures despite Takedowns,” *Foundation for Defense of Democracy*, March 27, 2024, <https://www.fdd.org/wp-content/uploads/2024/03/fdd-memo-much-ado-about-%E2%80%98somethings.pdf>.

¹⁹ Vera Bergengruen, “States Race to Counter AI Fakes Before the 2024 Election,” *Time*, April 23, 2024, <https://time.com/6969563/states-are-racing-to-pass-ai-bills-before-the-2024-election/>.

隆 2023 年 12 月便曾直接向中國外長王毅表達關切，今年 2 月慕尼黑安全會議與王毅的雙邊會談中再次提出此一問題。此外，英國政府在 2023 年通過一項國家安全法案，旨在阻止外國勢力的間諜活動、竊取商業機密和干預政治體系。而為防範及反制今年英國選舉前的外國介選威脅，英國警方也在 2024 年初成立一個新的應對部門，並且指出「由於伊朗、中國和俄羅斯的威脅，英國面臨著冷戰以來最嚴重的敵對國家威脅」。²⁰ 而在 3 月，英國政府更公開指責中國透過竊取用戶個資、惡意網路攻擊等方式來影響年初的地方層級選舉，並且以召見中國大使表達抗議、對相關中國實體實施制裁等方式進行反制。²¹

二、加拿大

加拿大在 2024 年並未舉辦選舉，但仍透過公布中國過去在該國介選行為的調查結果，對介選威脅提出警示並要求加強反制。2024 年 4 月加拿大安全情報局（CSIS）指出，在 2019 年、2020 年的兩次重要選舉中，中國以秘密、欺騙性的手段干預選民意向，其主要手段是利用代理人、國家實體、在加國的中國官員及僑民、中文新聞媒體和各種威脅利誘手段，支持採取親中立場或不反對中國的候選人。²² 對此，加國總理特魯多（Justin Trudeau）在國會要求下啟動針對外國干預選舉的公開調查，而調查的初步結果表示沒有證據表明最近兩次選舉遭到破壞，但也指出外國干預已經降低一些加國人民對民主過程的信任程度，而此種干預可能是加國歷來因外國干涉而遭受的最大傷害。²³

²⁰ 〈防中俄蠢動「介選」 英國警方成立新部門反制〉，《自由時報》，2024 年 1 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4558882>。

²¹ 〈英指控中惡意網攻介選 宣布制裁 2 官方人員及 1 實體〉，《公視新聞》，2024 年 3 月 26 日，<https://news.pts.org.tw/article/687182>。

²² Amanda Coletta, "How China Allegedly Interfered with Canada's Elections," *The Washington Post*, April 10, 2024, <https://www.washingtonpost.com/world/2024/04/10/canada-china-foreign-interference-trudeau/>.

²³ Amanda Coletta, "How China Allegedly Interfered with Canada's Elections," *The Washington Post*, April 10, 2024, <https://www.washingtonpost.com/world/2024/04/10/canada-china-foreign-interference-trudeau/>.

三、歐盟

歐盟國家在 2024 年 6 月舉行歐洲議會選舉，而多國對於威權國家的干預也提出警示。義大利情報機構表示，2023 年中國已經開始使用複雜的操作手法及成熟技術，對義大利的國內網路輿論進行干預，而俄羅斯則在俄烏戰爭爆發後，對義大利與西方國家發動積極的多媒體文宣戰。²⁴ 義大利內政部及七大工業國集團（G7）網路安全小組也都警告 2024 年的歐洲議會選舉可能遭遇外國勢力的干預作為。另一方面，4 月時比利時首相德克羅（Alexander De Croo）公開指出該國情報機構發現俄羅斯正透過一個支持網絡，幫助更多持親俄立場的候選人進入歐洲議會，以強化以破壞對烏克蘭支持為主的親俄言論。德克羅並稱已要求對相關情況展開調查，以及時進行防堵與反制。²⁵ 歐洲議會議長梅措拉（Roberta Metsola）也曾在 3 月的歐盟峰會上提出警告，稱 6 月的歐洲議會選舉將遭遇外國干預行為對歐盟制度的考驗。

四、韓國

韓國在 2024 年舉行國會議員選舉，雖然韓國政府並未正式對外國介選行為正式提出警示，但各界專家仍高度重視此一問題，並且提出一系列的證據。根據韓國嘉泉大學警察安保系的一份研究，中國在 2021 年的總統選舉及 2022 年地方選舉中，已經透過網軍大量傳播對尹錫悅及國民力量黨各候選人的負面攻擊言論，試圖影響選民意向。同時，中國支持的網軍也試圖在臺灣及烏克蘭問題上，刻意傳播支持中國政策利益的輿論。²⁶ 美國智庫「傳統基金會」的報告則指出，中共已經利用孔子學院及海外祕

²⁴ 黃雅詩，〈歐洲議會改選 義大利情報單位警示中俄干預投票〉，《中央社》，2024 年 6 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406050110.aspx>。

²⁵ 〈比利時宣布就俄羅斯涉嫌干預歐洲議會選舉展開調查〉，《法廣》，2024 年 4 月 13 日，<https://reurl.cc/oyqjpD>。

²⁶ 〈中國介選惡名昭彰！韓媒披露：中國網軍入侵網站 帶風向貶低尹錫悅〉，《自由時報》，2023 年 12 月 29 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4535388>。

密警察據點發布虛假情報，試圖影響韓國的輿論和政策，而韓國的反制系統相當脆弱，也增強了中國介選的動機。²⁷ 韓國學者也警告，韓國政府與社會尚未充分認識中國介選的威脅，並且缺乏警戒意識及反制規劃，但中國對臺灣採取的各種滲透干預作為，未來也將轉向使用於韓國。²⁸

五、帛琉

中國干預他國選舉的對象不僅包括主要民主國家，也延伸至位於太平洋的臺灣盟邦帛琉，試圖以此限縮臺灣的國際空間。帛琉將在 2024 年 11 月舉辦總統選舉，爭取連任的帛琉總統惠恕仁也在 6 月公開指稱中國可能會積極介入總統選舉，促使反對中國的惠恕仁落選，由親中立場的政治人物替換。²⁹

伍、反制威權介選已成為民主國家共識

一、威權國家的介選行為威脅民主國家的主權及政治運作

自 2016 年迄今，中國、俄羅斯、伊朗等威權國家對其他國家政治過程及選舉的干預行為，已經引起各國高度警覺。事實上，威權國家干預選舉的手法主要仍是延伸自對其他國家的影響力行動，即以宣傳、滲透、資訊操弄等手段影響他國國內社會產生有利於發動國家的偏好。然而，干預選舉將嚴重影響一國的政治過程與權力交替結果、破壞民主體制強調的公平、開放原則，並且涉及對國家主權的侵害。因此，隨著威權國家的介選手段逐漸被揭露，各國也對此抱持高度反感與警覺，並且視之為來自威權國家的敵意行動。

²⁷ 吳歡心、張鐘元，〈韓國會選舉在即 疑中共秘密警站中餐館被強查〉，《大紀元》，2024 年 3 月 8 日，<https://www.epochtimes.com/b5/24/3/7/n14197130.htm>。

²⁸ 安景，〈韓國研討會以臺灣為鑑 探討應對中共介選策略〉，《大紀元》，2024 年 1 月 26 日，<https://www.epochtimes.com/b5/24/1/6/n14152125.htm>。

²⁹ 〈惠恕仁控文件遭駭與中有關 稱中欲介選讓親中派上台〉，《公視新聞網》，2024 年 6 月 6 日，<https://news.pts.org.tw/article/698872>。

二、反制介選逐漸成為民主國家的共同議題

從前述各國反應觀察，民主國家對於威權國家介選威脅的警覺意識及反制行動正快速升高，並且開始出現在不同民主國家之間的擴散，以及在國家內部不同行政層次及部門的擴散。另一方面，美、英等民主國家也都開始在國際場域將威權國家的介選威脅問題化，包括嘗試透過外交途徑抑制俄、中等國介選行動的強度，以及採取「點名羞辱」（naming and shaming）策略，以持續發布的調查報告或對公眾的警示，警告威權國家收斂其干預作為。然而，不可忽視的是，並不是所有民主國家都已經意識到威權介選對各國維持政治穩定及制度運作的傷害，同時部分國家即使已經高度警覺，卻缺乏足夠的能力應對。這些現象將成為民主國家維持制度競爭能力的新議題。

三、介選手段持續創新，加大反制難度

相對於民主國家開始積極反制外國介選的趨勢，威權國家陣營在介選手段及能力上也不斷強化。一方面，資訊技術的快速演進促使介選手段快速更新且更為隱蔽，從 2016 年以臉書用戶為主的數據調查到 2024 年 AI 製作的虛假資訊，新興介選手法正在持續挑戰民主國家的反制意志及能力。例如美國資安公司 OKTA 在評估英國面對的介選威脅時，便指出 AI 和機器人驅動的內容將使虛假資訊的傳遞規模比以往更猛烈。³⁰ 但同時值得注意的是，傳統的介選模式仍然存在並且可能更為有效。就此，微軟公司的研究指出技術難度不高的偽造音頻，其能創造的欺騙效果仍比 AI 智慧生成的精美圖像更為顯著。³¹ 而另一個重要趨勢是威權國家在介選行動上的彼此合作，例如在中國製的社群媒體 TikTok 上，俄羅斯政府對於俄

³⁰ 〈英今年 2 大選 AI 介選恐加劇〉，《自由時報》，2024 年 4 月 19 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1639921>。

³¹ Jake Bleiberg, “Microsoft Sees Slowing in Russia, China Efforts to Sway Vote,” *Bloomberg*, April 18, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-04-17/microsoft-sees-slowdown-in-russia-china-efforts-to-sway-us-vote>.

烏戰爭宣傳內容的數量明顯偏高，反映威權國家也並非各自為政，而是已經具有一定程度的整合行動趨勢。³²

四、各國加大反制力度或有助遏制威權國家介選

以美國為首的民主國家在反制介選時，開始重視對發動介選國家的究責，因此也迫使威權國家必需重新衡量發動介選的收益及代價。美國安全部門指出，中國於 2020 年在美國大選中的實際介選操作的強度不如預期，在 2024 年中以前也缺乏明顯的作為。這並非代表中國並無介選的意圖，而是反映美國對中國干預選舉行為的強烈反應，使中國選擇抑制原本已有準備的介選行動。³³ 另一方面，中國政府對於西方國家介選的指控，也持續堅持否認的立場。³⁴ 此些趨勢代表民主國家強烈的指責及反擊，仍然可能有抑制威權國家介選行為的效果。進一步而言，民主國家若能集結合作強化反制力量，應有可能進一步降低威權國家介選行為的影響。

陸、小結

2024 年在多個民主國家紛紛進行重要國內選舉的同時，包括中國、俄羅斯及伊朗在內的威權國家干預選舉的意圖及作為也日益明顯，並且嚴重傷害各國政治過程的穩定及民主政治的權力交換程序。面對此種已經侵害各國主權及民主韌性的新興威脅，也有愈來愈多的民主國家強化自身的警覺意識及反制行動。然而，仍有許多民主國家缺乏應對此種威脅的意識或能力，而中國及俄羅斯不斷利用新興科技推陳出新的介選手段，也使民

³² 吳介聲，〈抖音抖出一堆假訊息？俄烏戰爭中「武器化」的社群平台〉，《鳴人堂》，2022 年 4 月 29 日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/6276519>。

³³ James M. Lindsay, "Election 2024: China's Efforts to Interfere in the U.S. Presidential Election," *Council on Foreign Relations*, April 5, 2024, <https://www.cfr.org/blog/election-2024-chinas-efforts-interfere-us-presidential-election>.

³⁴ Tiffany Hsu、Steven Lee Myers, 〈中國水軍假冒川普支持者，試圖影響美國大選〉，《紐約時報中文版》，2024 年 4 月 2 日，<https://cn.nytimes.com/world/20240402/china-online-disinformation-us-election/zh-hant/>。

主國家的應對面臨持續挑戰。另一方面，即便威權國家的介選行動日益隱蔽且多元，但民主國家的反制作為似乎仍能在一定程度上發揮抑制效果。

整體而言，此些趨勢反映民主國家與威權國家的制度競爭，其實不僅存在於國際場域，也已經滲透到各國內部，且其影響程度不亞於兩種陣營在經濟、科技、外交、軍事領域的彼此抗衡。在威權專制國家仍試圖改變既有國際秩序的前提下，此種複雜的競爭甚或對抗，恐仍將持續引導各國政治、地緣政治乃至全球事務的發展方向。值得注意的是，在前述趨勢中各國開始重視臺灣長期面對中國統戰攻勢的豐富應對經驗，此些經驗也成為臺灣彰顯主權自主、提升國際支持的重要資產，我國政府似宜就此議題持續推動民主國家的戰略溝通，強化各國共同捍衛民主政治制度價值的集體安全意識。

2024 年是部分印太國家的選舉年，也是權力更替的年代。如果依照時間順序來看，臺灣的選舉是印太國家選舉中最早的。民進黨繼續執政使許多國家稍微放下臺灣偏向中國的憂慮，但也擔心臺海情勢的升高。事實證明，臺灣持續維持現狀政策的宣示，讓 2024 年的第一場選舉在印太地區有了好的開始。而攸關印太區域未來的美國總統選舉，到年底時終於有了結果。事實上，不論民主黨或共和黨，在選舉末期，有些重大政策呈現趨同的現象，尤其是與中國的戰略競爭態勢，短期內難以消除。因為防範中國持續擴張，取得印太國家對美國戰略保證的信任，對美國而言是非常重要的政策，不同總統與內閣，不會有重大差別。正如美國印太戰略從川普延續至拜登，對中國的經濟與科技制裁，也延續兩個政府的任期。尤其川普當選之後，更顯示出對抗衡中國的強烈意圖。

日本因為岸田文雄首相不願意繼任自民黨總裁位置，導致黨內群雄並起，爭取新總裁的位置，進而成為日本的總理。在派系合縱連橫下，資深的石破茂成為日本首相。雖然他以往親中，但是上任日本首相後，不可避免地要跟隨美國的政策，尤其其他選擇訪問臺灣時宣布參選自民黨總裁，自然有其特殊意義及考量。一般預料，石破茂會採取抗中政策，基本上也會延續岸田關注臺海安全的政策，並全力防範區域衝突對日本的影響，這也讓日本參與印太相關安全機制的意願更加強烈。不論是在雙邊或是多邊架構下的安全合作及演習，日本會持續地積極參與。

印度的莫迪雖然進入第三個任期，但是沒有單一過半，使其推動重要政策的雄心受到影響，因為他必須關注聯盟政黨的觀點，更重要的是也要顧及地方政治生態的變化，為下次的選舉布局。在莫迪連任下，許多政策將會延續，但是在外交政策方面，因為中印邊界衝突，印度在軍事上的準

* 沈明室為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員。

備仍會持續，因為中國同樣在強化邊界上的經營與部署。2024 年金磚國家會議前的撤軍協議，只回到 2020 年的態勢而已。至於莫迪中斷許多與中國的貿易與合作，近期有回溫的跡象。但因為中印利益競爭，攜手合作發展經濟的可能性不高，因為在吸引外資、能源進口、出口市場等方面，中印處於競爭狀態。外資撤離與中國經濟衰退，印度反而得利。如果兩國關係有所緩和，那也只是避免衝突的現實考量。

在印太區域的其他國家，雖然政權更替，但也隨著區域國家政策及本身經濟利益著想，多數考量美中之間的競爭，採取大國平衡戰略。過去的「經濟靠中國、安全靠美國」已經轉變到各國待價而沽，等待美中釋出的利益，或者儘量保持平衡，以收「漁翁之利」。但是選舉過後，各國內部政治仍然會是主要焦點，因為內部政黨競爭或是選舉恩怨，牽動內部政治發展。即使新任者或現任者採取明確外交政策，但也可能受到內部政治掣肘而難以落實，如巴基斯坦。東協國家對於美中競爭關係的敏感度高於其他印太國家，若將其區分，其偏向美中的比例也在動態變化當中。如果美中在印太爆發衝突，願意立即表態支持美國的，可能不到東協國家的半數。這些國家不是親中，而是在看事態發展，再做進一步決定。

回顧這一年，印太國家透過不同形式的選舉，使人民賦予不同政黨或個人擁有治理國家的權力。因為不同政黨或是個別領導者的認知與決策，各國外交與國防政策也隨之調整與變異。但是這樣的決策認知，又受到戰略環境的影響，必須關照國家本身的利益，並隨著大國政策轉變而調整。這種政策變異與調整程度，又與國家大小、地緣政治及歷史傳統有關。讓所有民主國家，都必須面對每次選舉完以後的政權更替與政策調整，如果政黨輪替，政策差異可能更大，甚至相反，因而影響區域國家的利益與政策。選舉結果造成政府權力的改變，同樣地也會造成政權的更替。戰略環境與地緣政治固然會影響政策的形成，但是這些由民主選舉所產生的戰略決策者對於情勢的認知，也成為決定政策的關鍵。