

### 壹、前言

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

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

\* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

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

和西方之亂的鮮明對比……中國已經可以平視這個世界了」。<sup>2</sup>

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

## 貳、對中敵意漸增的國際局勢

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

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

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

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

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

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

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

## 參、寧左勿右的戰狼式回擊

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

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

3 〈美國同盟體系「七宗罪」〉，《新華網》，2021年8月4日，[http://www.xinhuanet.com/2021-08/04/c\\_1127727194.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-08/04/c_1127727194.htm)。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 肆、對北京而言中美競爭只能是「零和賽局」

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

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

爭而導致衝突升級的風險。

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

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

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

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

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

## 伍、小結

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

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

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

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

