

## 壹、前言

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

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

\* 作者陳亮智，國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。

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

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

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

## 貳、新冠肺炎爆發與美中衝突升溫

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

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

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

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

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

其次，美中雙方亦在國際組織與國際社會輿論裡就新冠肺炎疫情進行激烈的攻防戰，其中又以世界衛生組織為最重要的競逐場域。美國認為，其每年提供4億5,000萬美元的經費給世界衛生組織，而中國只有提供3,800萬美元，因此美國才是真正貢獻最大的醫療衛生與人道救援國家。此外，美國亦堅持世界衛生組織必須對國際重大的公共衛生與傳染疾病訊息進行公開化與透明化，中國有責任遵守世界衛生組織的規範，並與國際社會分享相關資訊。雖是如此，美國與世界衛生組織的關係卻在新冠肺炎疫情蔓延期間出現緊張的情況，最終發展成美國決定退出該組織。2020年4月14日，川普總統宣布美國將停止對世界衛生組織的資助，因為美國認為該組織在處理新冠肺炎疫情上的表現極為不良，既沒有及時公布疫情消息，亦無有效提出防疫措施，而且整個組織又偏袒中國，淪為北京的傀儡。<sup>2</sup>7月6日，美國政府通知聯合國，說明美國政府決定退出世界衛生組織，生效日期為2021年7月6日。<sup>3</sup>

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

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

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

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

## 參、美國推動區分「中共」與「中國人民」的二元論述

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

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

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

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

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

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

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

<sup>6</sup> Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future.”

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

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

## 肆、美中貿易戰、科技戰與全球供應鏈重組

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

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

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

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

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

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



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

## 伍、美國在臺灣海峽加強對台灣協助

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

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

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

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

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

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

## 陸、美國在南中國海強化對中國抗衡

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

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

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

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

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

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

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

## 柒、結語

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

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