

摘要

王尊彥、李哲全

本報告回顧 2018 年底至 2019 年底之間印太區域的安全情勢，並評估台灣所處的國際安全環境。過去一年當中，印太區域國家面對世界超強美國強化其印太政策，及其與區域內強權中國之間的戰略競爭激化，在外交、軍事與經貿等領域，均受到不同程度的衝擊，尤其是美中貿易戰已波及許多印太國家，後者必須回應挑戰。這是後冷戰時期以來，規模最大且影響層面最深遠的國際情勢變化。

美國總統川普在 2017 年 11 月提出「自由與開放的印太願景」後，2018 年僅由國務院、國防部官員闡述政策意涵，至 2019 年 6 月與 11 月，才陸續公布闡釋該戰略之官方報告。有關台海議題，川普政府將台灣定位為「印太戰略」的重要夥伴，並透過軍售和法案等措施，提供台灣安全與外交上的協助。在美中貿易戰方面，2018 至 2019 年美中兩國攻防不歇，迄今未達成協議。中國方面，2019 年中國在經濟、軍事與外交持續發展，但也同時面臨挑戰，特別是經濟增長趨緩，而對外關係上又因「一帶一路」招致沿線國家憂心落入「債務陷阱」，而國際社會也質疑北京當局之真正企圖；香港局勢震撼國際社會，也加深台灣社會對中國「一國兩制」等對台政策之疑慮。此等局勢的發展，皆會影響未來中國崛起的走向。

日本於 2018 年 12 月公布新版《防衛計畫大綱》，關注中國、北韓與俄國對日本安全之威脅與影響。在面對中國軍事力量增長，日本政府與美國強化防衛與攻擊的任務分工。外交上，日本主要提升和東協國家的合作以牽制中國；經濟文化方面，日中兩國則持續交流互動，政治關係也有回溫的趨勢。在東南亞，東協在 2019 年 6 月公布《東協印太展望》，展現東協一直以來所強調的自主性，同時反映東協國家並不願意在美中兩大國之間選邊站。然而，不同東協國家對於美中兩國的態度仍存在歧異，而《區域全面經濟夥伴關係協定》也為調和各國利益，雖於 2019 年 11 月完成談判，但印度決定退出。

澳洲與紐西蘭的國家安全攸關太平洋的穩定，然隨著中國影響力進入澳紐兩國、甚至伸入太平洋島國，澳紐已認知到中國欲弱化兩國在南太的影響力。事實上，中國亦挑戰美國在「第二島鏈」部署之後方依托，故美國與澳紐已逐漸強化與南太的經貿交流與軍事合作，以制衡中國勢力在該地區之擴張。

在南亞，印度作為區域內大國，與巴基斯坦、孟加拉和斯里蘭卡等鄰國大致維持穩定關係。雖然 2019 年 2 月因恐攻事件，及印度取消克什米爾自治，而與巴國爆發軍事衝突，所幸未爆發戰爭。美國「印太戰略」重視印度，而中國「一帶一路」和「珍珠鏈」戰略在南亞持續推進並形成包圍態勢，令印度亦感需要美國協助制衡中國。面對美中經貿衝突，印度則調整經貿政策，期藉此機會促進經濟發展。俄羅斯雖然不是美國「印太戰略」的直接施壓對象，但俄國仍須面對美國「印太戰略」下美中對抗的戰略格局。美國的北極新戰略認定俄中兩國威脅

其北極利益，讓俄美中三國在北極的戰略競爭複雜化。

在兩岸關係上，習近平 2019 年年初的講話，使得中國對台統戰政策出現變化。一方面，北京持續透過軟硬兩手策略，在經濟及社會上給予台灣人民各項「優惠」，例如 11 月 4 日國台辦發布的「對台 26 項措施」；但另一方面卻挖台灣外交牆腳並進行軍事恫嚇，甚至利用網軍、官媒和台灣代理人，試圖操作台灣輿論並影響大選。而台灣作為美國「印太戰略」重要夥伴，台美關係升溫反映在美國行政與立法部門的實際作為上，包含「北美事務協調委員會」更名為「台灣美國事務委員會」、美台合辦首屆「太平洋對話論壇」、美國眾議院通過《2019 年台灣保證法》、以及參議院通過《2019 年台灣友邦國際保護及加強倡議法案》。

關於東海局勢，中國持續在東海進行油氣開發、巡弋釣魚台，並進行遠海長航訓練，而美國則是執行「持續轟炸機展現」任務，落實飛越自由，並重申《美日安保條約》適用釣魚台。另一方面，日中關係出現改善，但中俄卻在東海進行聯合軍演，此等事態都讓東海的整體局勢更形複雜。在南海問題上，中國已經與菲律賓、馬來西亞建立南海問題雙邊磋商機制，與東協各國《南海行為準則》單一文本磋商已完成一讀，與菲律賓 2018 年底簽署的《關於油氣開發合作諒解備忘錄》，也成立相關委員會與工作組。對此，美國則是持續深化與盟邦、夥伴、區域既有機制的雙邊、三邊與多邊關係以為制衡。

最後，在朝鮮半島方面，韓國面對美中戰略競爭顯得進退維谷：2019 年起，美中因貿易爭端、華為與南海問題，戰略競爭激化，不僅殃及韓國經濟，甚至蔓延到安全領域。韓國對美中採兩面平衡避險外交，調整外交部門組織成立因應「印太戰略」核心國家的「亞太局」，尋求強化「新南方政策」結合「印太戰略」，但也尋求與「一帶一路」對接，拓展韓國的對外合作領域。但在朝鮮半島「無核化」的進程方面，2019 年未見明顯突破。儘管北韓多次試射飛彈，而美國未做出特殊反應，但談判仍然停滯不前，這讓文在寅總統的兩韓和解政策在國內受到考驗。

本報告研究發現綜整如下。美國「印太戰略」及其官方報告，均使美中兩大國在印太區域的對抗格局更為明朗清晰；美中貿易戰可能轉為長期化，而這將會促成全球產業鏈的重組，波及印太區域內許多國家。貿易戰與「印太戰略」皆是美國為因應中國崛起之挑戰，所展開的作為與政策。至於中國方面，北京當局 2019 年同時面對包含經濟與軍費的成長趨緩、甚至香港局勢劇變的內外挑戰，這些都對中國未來的崛起增添變數。

日本在安倍晉三執政下持續強軍作為，同時深化與美國之間的軍事同盟，包含共同建造神盾級飛彈防禦系統、以及在太空能力的建構上攜手合作；日本也持續強化與東協國家在外交與安全方面合作。在東協方面，東協持續強調在印太區域的中心地位，除越南較明顯抗拒中國之外，東協國家大抵依循「東協模式」，拒絕在美中兩國進行戰略對抗之際選邊站，惟中國方面仍持續嘗試與東協國家提升安全關係與經濟合作。

相較於東協，澳洲和紐西蘭因應中國在其國內與南太平洋的影響力快速擴張，已經採取反制作為。然而，在中國的「一帶一路」伸入澳洲與南太之後，澳紐的反制效果須待未來觀察。「一帶一路」在南亞的推動及其構成的對印包圍態勢，則升高印度的疑懼，印度對美國「印太戰略」的支持進一步轉強。但面對美中貿易戰，印度則是積極因應，調整經貿政策，試圖從中獲益。俄羅斯與美國的海陸權對抗因素，及其與中國之間深化雙邊關係，均使美中兩國的戰略對抗更加複雜。

關於台海兩岸關係的發展，在中國對台灣施加更多壓力的情況下，台美關係持續快速深化；尤其美軍艦在 2019 年幾乎定期通過台灣海峽，有助穩定台海安全。美中貿易戰升溫，雖某種程度衝擊台灣經濟，但台商因此回流，故整體影響現階段仍須觀察。在東海與南海局勢方面，在日中關係改善的背景下，東海局勢大致穩定。但南海局勢，在美中各自強化軍事整備與爭奪區域領導權的情況下，卻有緊張升高之虞。在朝鮮半島方面，無核化的談判停滯不前，但也未出現重大緊張或衝突；而文在寅面對美國和中國在安全與經貿上的壓力，使其在國內的領導力受到挑戰。