

摘要

李俊毅、李哲全

本篇報告回顧印太地區於 2017-2018 年間的安全情勢，以評估台灣的安全環境。對多數區域內的國家來說，其安全政策的課題，是如何因應一個日趨積極與強勢的中國。中國在習近平主政下，過去一年持續在南海推動「島礁軍事化」之措施，也藉由「一帶一路」戰略積極介入東南亞、中亞、印度洋與非洲事務。中國的作為引起美國、中國周邊國家乃至國際社會疑慮，也導致美、中兩國在外交、軍事與經濟等方面的競爭與緊張關係。由中國本身的因素來看，習近平將權力集中於一身而引起的中國共產黨黨內異議、中國近期經濟成長的趨緩、以及諸如收入分配不均、區域及城鄉發展差異、老齡化與少子化等導致之社會問題，皆使北京採取強硬的對外政策，以移轉或宣洩國內的壓力。在北京單方面研判與華盛頓之衝突的代價是可控的情況下，中國對美國將持續採取強硬的立場。

美國川普總統自 2017 年 1 月 20 日上任以來，逐漸將中國視為「修正主義者強權」與美國的主要「戰略競爭者」。在戰略層次，川普政府提出「自由與開放的印太戰略」。在政治外交上，這意味著美國強化對印度、日本、澳洲、以及其他盟邦與夥伴的連結；在軍事上，美國特別強調國際海域的自由航行與爭端的和平解決；在經貿上，華盛頓著重雙邊關係的公平與互惠。在實踐上，美國在南海地區數度進行軍機與軍艦的「航行自由行動」，自 2018 年 3 月以降更發動數波對中國的關稅貿易戰，並於 2018 年 7 月起，宣布加大對印太區域國家的投資，提供這些國家在加入中國「一帶一路」戰略之相關計畫以外的選擇。由於「中國威脅」幾已是美國民主與共和兩黨的共識，美國對中國的反制與施壓，亦可望持續。

美國與中國的戰略競爭，構成印太區域內多數國家的安全課題。然而，隨著各國地緣戰略的差異，其對美中競爭的回應亦有不同。對日本來說，北韓、中國與俄羅斯是其國家安全持續的威脅來源，北韓核武危機似隨著 2018 年 6 月 12 日「川金會」及之後的發展而緩和，但北韓的飛彈仍是日本的威脅，且北韓綁架日人之人質問題也未有實際的進展。日中之間除了釣魚台（尖閣群島）之主權問題懸而未解，中國的軍事擴張，以及其軍艦與軍機在日本周邊海空域的演訓與繞行，則造成日本的不安。俄羅斯的安全關切及其對外政策的擴張，雖以西向的歐洲與美國為主，日俄之間的「北方四島」爭議與俄國在日本周邊的活動趨於頻繁，亦是日本的隱憂。凡此皆使日本在仰賴《日美安保條約》的安全保障之餘，思考在日美乃至區域關係中扮演更積極的角色。2017-2018 年間，日本積極呼應「印太戰略」，強化和澳洲、印度、與部分東協國家的合作。惟有鑒於日中經貿關係的密切，日本亦藉著《日中和平友好條約》簽訂 40 週年之際改善與中國的關係。

對於印度與澳洲來說，中國的崛起與強勢的對外政策尚難謂構成其軍事安全的威脅。印度本身為核武俱樂部之一員，因此印中雖於 2017 年 8 月在不丹洞朗地區爆發對峙事件，但雙方終究同意化解危機。儘管如此，中國透過「一帶一路」

戰略增進與巴基斯坦、孟加拉及斯里蘭卡的關係，仍構成印度的安全關切。印度乃在其「東進」政策之下開展和東南亞國家、韓國、與日本的關係。就印美關係來說，兩國雖在安全合作有實質進展，且對「印太地區」的認知漸有共識，但印度現階段仍未接受美國「印太戰略」之概念。

澳洲雖因地緣上的保障而未將中國視為嚴重的軍事安全威脅，但相當關切中國對南太地區甚至澳洲內政的介入。在自我定位為「中型國家」的前提下，澳洲著重美國的領導角色並支持美國強調之「以規則為基礎的國際秩序」。2018年7月美澳「二加二」會議同意將輪駐達爾文之美國海軍陸戰隊人數，儘速由1,500人規模擴增到2,500人。在區域安全合作方面，澳洲著重南太與東協國家的海事安全、反恐、和網路安全。2017-2018年間，澳洲與越南共同強調南海地區的「自由航行」，並藉由「太平洋島國論壇」深化在南太島國的領導地位。澳洲亦試圖增進與日本及印度的安全合作。惟對澳洲而言，與中國的經貿關係仍相當重要。

俄羅斯近年來轉向東方，在2017-2018年間則面臨與美國「印太戰略」與中國「一帶一路」戰略競合的問題。俄羅斯現階段無意隨美國「印太戰略」起舞，然而其與印度、日本及中國的關係，則牽動區域局勢的發展。在聯中制美的戰略考量下，俄羅斯強化與中國的軍事關係，2018年9月的「東方-2018」軍演即邀請中國參加。對俄中關係的重視，亦使俄國在「俄-日-中」與「俄-印-中」這兩組三角關係中，相對忽略與日本及印度的關係，導致美國藉軍售強化與印度關係；就俄日關係而言，日本雖為防止俄中聯合而對俄國釋出善意，兩國關係仍因北方四島主權問題而難有進展。另一方面，俄國聯中制美的戰略，在面對中國「一帶一路」戰略時，卻有讓中國以「絲綢之路經濟帶」主導俄國南方傳統勢力範圍之虞。為此，俄國於2016年提出「大歐亞夥伴關係」，以降低「絲綢之路經濟帶」的衝擊，並以其「歐亞經濟聯盟」為軸心，擴大整合範圍，轉向亞太地區。惟俄中兩國因戰略考量未能真正合作，其整合進度呈現落後態勢。

面對在南海議題上逐步擴張與強勢的中國，東協國家則呈現立場不一的態勢。印尼與泰國和中國的關係大致良好，中國甚且利用泰國軍政府受西方制裁之機，拉近和泰國的關係。菲律賓雖是南海主權的聲索國之一，但杜特蒂總統在確認美國的安全承諾之下，刻意淡化南海議題之重要性，甚至時有抑美親中之舉。馬來西亞自馬哈迪再次擔任首相後，以財政負擔為主因，重新檢討乃至中止中國在該國的部分「一帶一路」計畫，但整體而言馬國仍重視與中國的經貿關係。相形之下，越南因南海議題而與中國衝突之可能性仍在，因此與美國的關係大幅改善。東協成員立場的分歧導致無法對美國「印太戰略」或中國「一帶一路」戰略形成一致的回應，卻是美中爭相支持的對象。東協區域安全合作乃聚焦於切身相關之威脅，如海事安全、恐怖與極端主義、跨國犯罪、環境安全、與網路安全等。

最後，在印太地區的區域軍事衝突熱點上，兩韓領導人自2018年初起，積極營造和解對話的氛圍，北韓領導人金正恩先釋放改善兩韓關係的訊息，文在寅政府則利用平昌冬奧推動穿梭外交，使緊張局勢漸趨降溫，並體現於「川金會」與兩韓雙邊關係的改善。這導致美國與中國藉朝鮮半島發揮影響力的空間受到限

縮，呈現北韓核武問題似與美中戰略競爭脫鉤的趨勢。惟北韓仍有不確定性的因素，中國角色仍相當重要。就東海地區而言，中國海警船持續進入釣魚台周邊海域似已形成新的常態。日本一方面加強西南諸島的防衛，另一方面嘗試與中國改善關係，如雙方於2018年6月8日啟用「海空聯絡機制」，並擬於2018年底前推動實質進展。相對地，南海毋寧是2017-2018年印太地區安全情勢的重心。2017年以來，中國逐步在西沙與南沙島礁構築基礎設施與軍事設施，並進行軍機起降；川普政府也開始加強南海地區「航行自由行動」的頻率與強度，對中方作為提出譴責與反制。雖然中國與東協國家的《南海行為準則》單一協商文本取得一定進展，但近期美方透過政治、經貿、軍事策略，聯合盟國與南海周邊國家採取諸多行動，已使南海情勢升高。2018年9月30日美國驅逐艦「狄卡特號」於南沙群島海域遭中國驅逐艦「蘭州號」逼近至41公尺，迫使前者採取閃避，凸顯美中雙方的緊張態勢。

就兩岸關係而言，自民進黨政府上台以來，秉持「善意不變、承諾不變，不會走回對抗的老路，但也不會在壓力下屈服」之立場，但仍面對中國龐大且持續之政軍威脅。在軍事上，中國推動軍改與軍事現代化，對台海及周邊的軍力平衡造成壓力。此外，中國亦積極發展電戰、網路與太空作戰等未來衝突關鍵之作戰能力。在政治外交上，中國對台亦有較過往更積極之施壓。中國一方面持續推動兩岸之經濟與社會的融合，另一方面則區別朝野與官民，試圖以「分而治之」的方式分化台灣內部。在台灣的對外關係上，中國亦強化對台的打壓與「去主權」作為。惟美國亦採取若干支持台灣的政軍作為反制中國，並鼓勵台灣對「印太戰略」做出貢獻。傾斜的台海兩岸情勢或將因美國的支持，而有新的平衡點。

本篇報告的研究發現可綜整如下。中美兩國因各自內部的壓力或條件，雙方競爭的態勢似不易於短期內緩解，而有長期化的趨向。面對在對外政策上日趨積極與強硬的中國，美國提出之「印太戰略」雖強調不針對特定國家，但該戰略實際上係以中國為對手。美國的「印太戰略」透過政治外交、軍事與經濟等方式連結盟友與夥伴。惟由於區域內的國家對中國的軍事安全威脅認知不盡相同，中國更是許多國家的重要經濟夥伴，「印太戰略」欲連結的重點國家如日本、印度與澳洲等，並不易構成堅實的反中聯盟；對政經實力更次之的南海周邊國家來說，其更難以個別或集體之力對中國造成顯著壓力。在此情勢下，「印太戰略」的經貿層面如數位經濟、能源和基礎設施等，反而因為是區域國家發展的需求，且提供這些國家在中國「一帶一路」戰略之外的選擇，而較可能有實質的進展。

就印太地區的軍事衝突熱點來說，朝鮮半島的安全情勢自2018年6月以來有相當程度的緩和，迄今該地區的和平進程似由南北韓主導，而有獨立於美中戰略競爭之外的趨勢。東海問題雖在短期內無法根本性地解決，但局勢大致而言在日本與中國可控制的範圍。南海問題則演變為中美雙方的戰略競爭，並有擦槍走火之風險。最後，台灣持續在政治外交上受到中國的打壓、在軍事上面臨中國的武力威嚇、在經濟社會上則持續受到中國之統戰與分化。