

Yumen Delhi

ONGO GOBI P

評估報告

主編-沈明室 侍建宇

JET NAM

SOUTH CHINA

SEA

2022年2月,俄羅斯入侵烏克蘭,原本外界預期很快結束的戰爭,卻在烏克蘭堅持反抗,陸續獲得外援下反守為攻,戰爭持續將進入2023年。這場戰爭對全球戰略環境與情勢造成極為深遠的影響,不僅戰爭結果將使東歐地緣戰略為之改變,連帶因為對戰爭立場不同、援助對象差異、抗衡與扈從的程度,而影響國際政治版圖的發展。例如,原本就已經存在的美中戰略對峙、科技制裁、區域影響力競爭,隨著俄烏戰爭的發展日益升高;中共習近平面臨二十大權力延續的關鍵,必須展現捍衛核心利益的態度,讓美中關係難以緩解;國防科技發展成果的日新月異也將成為大國藉以嚇阻他國軍事威脅的主要工具,並且從陸地、海洋、太空到無遠弗屆的網路空間,防範衝突的能力與準備更趨向精密與複雜。

基於上述國際情勢的發展,本院 2022 年的年報分別針對俄烏戰後的 印太情勢、中共二十大後政經情勢、國防科技情勢發展等三大主題進行分 析與觀察。首先在印太情勢方面,從川普時期開始,美國就將戰略重點 放在印太區域,除調整兵力部署外,也強化四方安全架構(QUAD)的運 作,甚至在印太區域建立美英澳聯盟(AUKUS)、經濟(IPEF)與科技 (Chip 4)的合作機制,全方位遏止中共的擴張。俄烏戰爭後,印太原有 政治與經濟情勢受到影響,原有的安全議題加上俄烏戰爭的衝擊,呈現複 雜的發展趨勢。

雖然俄羅斯入侵烏克蘭引起國際社會譴責及制裁,但是個別國家的 政策與態度差異,也反映出印太情勢的多變性,最明顯的就是中共與印度 兩國的政策與方向。兩國基於自身利益與過去傳統,並未贊同對俄羅斯制 裁,但也不敢公開地援助俄羅斯,中共希望強化與俄羅斯的同盟,但也覬 覦俄羅斯因為戰爭失敗所遺留的全球戰略影響力。印度因為軍備後勤大量 依賴俄羅斯,除了趁俄烏戰爭獲得俄羅斯廉價能源外,也在思考後俄羅斯 時代的戰略環境,並質疑俄羅斯發動戰爭的正義性。因此俄烏戰爭帶動了 印太主要國家政策的轉變,主要國家之間的競爭與合作也連動變化。因 此,《2022 印太區域安全情勢評估報告》乃著重在分析俄烏戰爭對個別國 家及區域安全機制的影響與未來發展。

俄烏戰爭爆發時,中共社群媒體盛傳在美國自顧不暇之際,將藉機武力犯台,美國亦再三警告中國切勿對台動武,美國拜登總統也再三強調對台灣的保證與承諾。但是中共延續過去文攻武嚇的行動,在台灣周邊擴大進行演習行動。尤其在美國眾議院議長裴洛西訪問台灣後,對台灣周邊海空域進行擴大軍事演習,不僅演習區域接近台灣的領海範圍,在第一天的飛彈試射中,還有一顆穿越台灣北部上空。而後續的海空訓練中,船艦數量也打破過去的慣例與規模,外國媒體形容為「第四次台海危機」。

在中共 2022 年的第二十屆全國黨代表會議中,習近平成功地延續第三個任期,並且排除其他派系成員進入政治局常委會,獨攬黨政軍大權。當全世界在二十大會議中看到習近平將前任總書記胡錦濤請出會場的畫面,讓中共內部權力鬥爭的實況具象化後,中共在二十大後的動向也成為各界注目的焦點。2022 年可能成為中國歷史的重要轉捩點。在美中兩強對峙和俄烏戰爭的世局下,習近平在第三任期有何重要政策;新冠疫情對策堅持「清零防控」,造成中國經濟及社會的重大衝擊,甚至引發遍地開花的「白紙革命」;科技進展則使其完成「天宮」太空站基本建設,朝「科技強國」邁進。以上種種現象顯示中國大陸情勢即使在二十大後,仍然呈現複雜多變的情況。

另在中國朝共產主義數位國家轉型之過程中,更需密切觀察其政治、 外交、軍事、科技、經濟、社會等各領域之發展趨勢,依據紮實的研究 成果,預作各種先期規劃及準備。本院出版《2022 中共政軍發展評估報 告》,提出深入觀察與分析,以提供各界參考。

俄烏戰爭經驗充分表明,軍事劣勢一方藉由創意式運用現有科技,仍可對強勢一方形成威脅,並扭轉軍力不平衡態勢,贏得戰爭勝利。在本院的《2022 國防科技趨勢評估報告》中,對半導體的關鍵軍事技術,諸如

人工智慧、無人系統、精準彈藥、先進製造、擴增實境與軍用綠能等領域 進行分析。由於當前軍事科技競爭係以「矽基技術」作為核心,台灣在半 導體技術與產業上領先全球,加上在通訊電子領域亦有紮實的工業製造能 力,這為台灣未來軍事科技研發提供了一個機會之窗。除說明其在軍事領 域運用的潛能外,亦探討台灣相關產業能夠可以提供的支援,希望喚起各 界對國防產業的重視,集思廣益提出合理方案,創新運用台灣有限國防資 源。

本院自成立後,在國防部指導及院內同仁努力之下,已經奠定政策研究的穩固基礎。在2022年陸續完成有關俄烏戰爭及中共二十大的專題報告與系列特刊,並藉《台北安全對話》、《台北防衛對談》、《印度中國論壇》及與國內外國智庫交流當中,分享對俄烏戰爭及中共情勢的研究,成果堪稱豐碩。《2022 印太區域安全情勢評估報告》、《2022 中共政軍發展評估報告》、《2022 國防科技趨勢評估報告》更是本院同仁研究的精華所在。即使如此,內容難免疏漏,亦請各方先進不吝指正。

重事長

催宁業

中華民國 111 年 12 月 16 日

作者群

主編

沈明室(國家安全研究所 研究員兼代所長)

侍建宇(國家安全研究所 副研究員)

作者

王彥麟(國家安全研究所 助理研究員)

王尊彦(國家安全研究所 副研究員)

李俊毅(國家安全研究所 副研究員)

李哲全(國家安全研究所 副研究員)

沈明室(國家安全研究所 研究員兼代所長)

侍建宇(國家安全研究所 副研究員)

林佳宜(國家安全研究所 政策分析員)

林雅鈴(國家安全研究所 副研究員)

陳亮智(國防戰略與資源研究所 副研究員)

黃宗鼎(中共政軍與作戰概念研究所 副研究員)

黃恩浩(國防戰略與資源研究所 副研究員)

楊一逵(國家安全研究所 助理研究員)

楊長蓉(國防戰略與資源研究所 助理研究員)

劉蕭翔(國家安全研究所 副研究員)

謝沛學(網路安全與決策推演研究所 助理研究員)

鍾志東(國家安全研究所 助理研究員)

vi 2022 印太區域安全情勢評估報告

專有名詞中英對照

一、人名

英國前首相強森

卡拉噶諾夫,普欽智囊,俄政治學家

白宮印太事務協調官坎博

印度總理莫迪

吉爾吉斯總統扎帕羅夫

俄駐美大使安東諾夫

俄羅斯外長拉夫羅夫

俄羅斯總統普欽

前美國總統歐巴馬

前烏克蘭總統亞努科維奇

前德國總理梅克爾

哈薩克總統托卡耶夫

美中情局長伯恩斯

美政治學家米爾斯海默

美國防長奧斯汀

美國防部發言人萊德

美國前國家安全顧問布里辛斯基

美國印度洋一太平洋司令部司令

阿奎利諾 (美國海軍上將)

美國國家安全顧問蘇利文

美國國務卿布林肯

美國總統拜登

菲律賓駐美大使羅慕爾德茲

Alexander Boris de Pfeffel Johnson

Sergei Karaganov

Kurt Campbell

Narendra Modi

Sadyr Japarov

Anatoly Antonov

Sergei Lavrov

Vladimir Putin

Barack Obama

Viktor Yanukovych

Angela Merkel

Kassym-Jomart Tokayev

William Burns

John Mearsheimer

Lloyd Austin

Pat Ryder

Zbigniew Brzezinski

John Aquilino

Jake Sullivan

Antony Blinken

Joseph Robinette Biden Jr.

Jose Manuel Romualdez

菲律賓總統小馬可仕 塔吉克總統拉赫蒙 澳大利亞總理莫里森 Ferdinand Marcos Jr. Emomali Rahmon Scott John Morrison

二、政策文件/法案/條約

《2022 台灣政策法》 Taiwan Policy Act of 2022

《五國聯防》 Five Power Defence Arrangements

《北大西洋公約》 North Atlantic Treaty

《全球安全倡議》 Global Security Initiative

《共同防禦條約》 Mutual Defense Treaty

《東協對於印度—太平洋之展望》 ASEAN Outlook on the Indo-Pacific

《東南亞友好合作條約》 Treaty of Amity and Cooperation in

Southeast Asia, TAC

《東南亞無核武器區條約》 The Treaty on the Southeast Asia

Nuclear-Weapon-Free Zone,

SEANWFZ

《美國一太平洋夥伴關係宣言》 Declaration on US-Pacific Partnership

《美國印太戰略》 Indo-Pacific Strategy of the United

States

《美菲加強防務合作協議》 the U.S.-Philippines Enhanced

Defense Cooperation Agreement

《海軍核動力推進資訊交換協議》 The Exchange of Naval Nuclear

Propulsion Information Agreement,

ENNPIA

《禁止核子擴散條約》 Treaty on the Non-Proliferation of

Nuclear Weapons, NPT

《聯合國海洋法公約》 UNCLOS

日俄 8 項經濟合作計畫 The Eight-Point Cooperation Plan

《日俄原子能協定》 Agreement between the Government

> of Japan and the Government of the Russia Federation for Cooperation in the Peaceful Uses of Nuclear

Energy

《俄美安全保障條約》 Treaty between the Russian Federation

and the United States of America on

Security Guarantees

《美烏戰略夥伴關係憲章》 U.S.-Ukraine Charter on Strategic

Partnership

《區域全面經濟夥伴協定》 Regional Compre-hensive Economic

Partnership, RCEP

《聯合國憲章》 Charter of the United Nations

Agreement on Measures to Ensure the 《關於俄羅斯與北約成員國的安全

> Security of the Russian Federation and Member States of the North Atlantic Treaty Organization

三、國際組織/跨國機制/政府部門/傳媒/公司/單位

「三方安全合作新階段」 A new phase of the trilateral security

cooperation

中亞五國加一(美國)會議 C5+1

措施協議》

Greater Eurasian Partner 大歐亞夥伴關係

二十大工業國 G20

上海合作組織 Shanghai Cooperation Organization,

SCO

Five Eves 五眼聯盟 World Bank 世界銀行

x 2022 印太區域安全情勢評估報告

北大西洋公約組織

NATO

BRICS

石油輸出國組織

印太經濟架構

OPEC

Indo-Pacific Economic Framework for

North Atlantic Treaty Organization,

Prosperity, IPEF

亞洲基礎設施投資銀行 Asian Infrastructure Investment Bank

亞洲開發銀行 Asian Development Bank 東方經濟論壇 Eastern Economic Forum

東協「互聯互通總體規劃」 MPAC

金磚國家

國際貨幣基金組織 International Monetary Fund, IMF

博思艾倫諮詢公司 Booz Allen Hamilton

博龍資產管理公司 Cerberus Capital Management

晶片四方聯盟 Chip 4

華盛頓郵報 The Washington Post

集體安全條約組織 Collective Security Treaty

Organization, CSTO 新三方防務夥伴關係 A New Trilateral Defense Partnership

聖彼得堡國際經濟論壇 St. Petersburg International Economic

Forum

路透社 Reuters

歐亞經濟論壇 Eurasian Economic Forum

歐亞經濟聯盟 Eurasian Economic Union, EAEU

歐洲復興開發銀行 European Bank for Reconstruction

and Development, EBRD

澳英美聯盟 AUKUS

獨立國家國協 Commonwealth of Independent States,

CIS

環球銀行金融電信協會 Society for Worldwide Interbank

Financial Telecommunication,

SWIFT

藍色太平洋夥伴 Partners in the Blue Pacific, PBP

四、外交/軍事/戰略/安全/經濟名詞

「鷹撃 21」 YJ-21 超音速反艦飛彈

003 型航空母艦 Type 003 Fujian Type 055 Destroyer 055 型飛彈驅逐艦

恐華情緒 Sinophobia

Cross-Border Inter-Bank Payments 人民幣跨境支付系統

System, CIPS

Continental Shelf 大陸棚

北極液化天然氣2號 Arctic LNG 2

Global Britain 全球英國 印太論壇 Indo-Pacific Forum

印太戰略 Indo-Pacific Strategy

同盟 Alliance

米爾支付系統 Mir (payment system)

Systemic Level 系統性層次 防禦協定 Defense pact

亞洲再平衡 Rebalance to Asia

東方-2018 Vostok 2018 東方—2022 Vostok 2022 東協「湄公河一瀾滄江」及 BIMP-EAGA

「汶一印馬—菲東部成長區」

東協中心性 **ASEAN Centrality**

東南亞智慧能源計畫 Southeast Asia Smart Power Program 狀況覺知 Situation Awareness

近鄰 near abroad 非洲司令部 USAFRICOM

俄烏戰爭 the Russo-Ukrainian War

俄喬戰爭 Russo-Georgian War

珍珠鏈戰略 String of Pearls

約翰霍普金斯大學 Johns Hopkins University

美國對漠南非洲的戰略 U.S. Strategy toward Sub-Saharan

Africa

英語圈 Anglosphere

重返亞洲 Pivot to Asia

重建更好世界 Build Back Better World,B3W

修正主義者 Revisionists

庫頁島 1 號(位於俄羅斯庫頁島 Sakhalin 1

和其近海的一個石油以及天然氣

生產項目)

庫頁島 2 號Sakhalin 2恐俄症Russophobia

海洋微風 2021 Sea Breeze 2021

消費者物價指數 Consumer Price Index, CPI

島克蘭危機 Ukraine crisis

特別軍事行動 special military operation

馬歇爾計書 Marshall Plan

國內生產總值 Gross Domestic Product, GDP

國家杜馬 State Duma

基於規則的國際秩序 Rules-based international order

強化的三邊安全夥伴關係 An enhanced trilateral security

partnership

結盟 Alignment

超級嘉魯達之盾 Super Garuda Shield

新納粹主義 Neo-Nazism

Zero-sum Games 零和競賽 影子貿易 shadow trade 戰略支點(樞紐) Strategic Pivot

The law of the jungle 叢林法則 顏色革命 color revolution

五、國名/地名

中吉鳥鐵路 China-Kyrgyzstan-Uzbekistan

Railway

古羅斯 Rus

札波羅熱 Zaporizhzhia

印度洋區域 Indian Ocean Region

Djibouti 吉布地 Ethiopia 衣索比亞

狄耶戈加西亞(查戈斯群島的主 Diego Garcia 島,位處太平洋與印度洋的重要國

際水域,戰略地位重要)

南奧塞梯亞

Gulf of Aden 亞丁灣 Tanzania 坦尚尼亞 肯亞 Kenya 阿布哈茲 Abkhazia South Africa 南非 South Ossetia

哈爾科夫 Kharkiy 索馬利亞 Somalia 馬達加斯加 Madagascar

xiv 2022 印太區域安全情勢評估報告

莫三比克Mozambique斯里蘭卡Sri Lanka塞席爾Seychelles葛摩Comoros

頓內茨克人民共和國 Donetsk People's Republic

赫爾松Kherson模里西斯Mauritius

盧甘斯克人民共和國 Luhansk People's Republic

目録

序	i
作者群	v
專有名詞中英對照	vii
緒論	1
第一篇 俄烏戰爭與印太戰略	3
第 一 章 俄烏戰爭與印度的戰略選擇	5
壹、前言	5
貳、印度對俄烏戰爭的反應	6
參、印度的戰略選擇	8
肆、對印太區域影響	11
伍、小結	12
第 二 章 美中競爭與印太戰略展望	15
壹、前言	15
貳、美中競爭態勢快速升高	15
參、美中在印太的相互較勁	19
肆、「印太戰略」的推進與挑戰	21
伍、小結	26
第 三 章 俄烏戰爭對歐洲印太戰略的影響	27
壹、前言	27

II 2022 印太區域安全情勢評估報告

		貳、歐洲安全新情勢與歐中關係	27
		參、歐盟與北約印太政策之調整	32
		肆、歐洲主要國家之印太政策	37
		伍、小結	39
第	四	章 美國「國內」對俄烏戰爭與印太戰略	
		連動的反應:拜登政府、美國國會與	41
		國內民意	41
		壹、前言	41
		貳、拜登政府對「俄烏戰爭與印太戰略」的表述	42
		參、美國國會對「俄烏戰爭與印太戰略」的討論	45
		肆、美國國內民意對「俄烏戰爭與印太戰略」的	
		看法	48
		伍、小結	51
第	五	章 俄烏戰爭與印太經濟架構的發展與影響	53
		壹、前言	53
			33
		貳、印太經濟架構背後意涵及主要內容	54
		貳、印太經濟架構背後意涵及主要內容 參、重要參與國及中共對印太經濟架構的立場	
			54
		參、重要參與國及中共對印太經濟架構的立場	54 57
		參、重要參與國及中共對印太經濟架構的立場 肆、俄烏衝突對印太經濟區域的影響	54 57 64
第 <i>二</i> 篇	15	參、重要參與國及中共對印太經濟架構的立場 肆、俄烏衝突對印太經濟區域的影響	54 57 64
•	·	參、重要參與國及中共對印太經濟架構的立場 肆、俄烏衝突對印太經濟區域的影響 伍、小結 我烏戰爭與亞洲國際關係	54 57 64 66
•	·	參、重要參與國及中共對印太經濟架構的立場 肆、俄烏衝突對印太經濟區域的影響 伍、小結 我烏戰爭與亞洲國際關係 章 俄烏戰爭下的日俄關係	54 57 64 66 67
•	·	參、重要參與國及中共對印太經濟架構的立場 肆、俄烏衝突對印太經濟區域的影響 伍、小結 我烏戰爭與亞洲國際關係 章 俄烏戰爭下的日俄關係 壹、前言	54 57 64 66
•	·	參、重要參與國及中共對印太經濟架構的立場 肆、俄烏衝突對印太經濟區域的影響 伍、小結 我烏戰爭與亞洲國際關係 章 俄烏戰爭下的日俄關係	54 57 64 66 67

		參、烏克蘭危機後的日俄關係 —— 和而不同,	
		鬥而不破	71
		肆、烏克蘭危機落幕後的日俄關係走向及限制	74
		伍、小結	77
第	七	章 俄烏戰爭與俄羅斯在印太的戰略抉擇	79
		壹、前言	79
		貳、俄羅斯認知的俄烏戰爭	79
		參、俄烏戰爭發展對全球格局的影響	84
		肆、俄羅斯在印太的戰略抉擇	87
		伍、小結	90
第	八	章 俄烏戰爭對中亞區域情勢的影響	91
		壹、前言:撒馬爾罕的上海合作組織峰會	91
		貳、俄烏戰爭重組中亞地緣經濟與政治格局	92
		參、中亞國家對俄烏戰爭的回應	95
		肆、中、美因素與中亞「恐華」(Sinophobia)	96
		伍、小結	99
第	九	章 俄烏戰爭對「澳英美聯盟」發展的影響	101
		壹、前言	101
		貳、美國印太戰略下的「澳英美聯盟」	102
		參、俄烏戰爭對「澳英美聯盟」的衝擊	105
		肆、「澳英美聯盟」對未來戰爭的因應	107
		伍、小結	109
第	+	章 變局與變數:俄烏戰爭下東協與美中	
		關係之走勢	111
		壹、前言	111
		貳、變局下的東協之道	111

IV 2022 印太區域安全情勢評估報告

參	、變數一:美國如何拉攏東協以制中	116
肆	、變數二:中國如何拉攏東協以抗美	118
伍	、 小結	120
第十一章	「一帶一路」在非洲的戰略部署衝擊	
	印太安全	123
壹	,前言	123
貳	、「一帶一路」在東非沿岸國家的利益考量	124
參	、經略東非沿岸國家作為前沿樞紐	127
肆	、「一帶一路」於東非的戰略軍事部署	130
伍	、小結	135
第三篇 俄烏	片戰爭與兩岸情勢	137
学上一类	併良熙妥與日中台二角關反	120
	俄烏戰爭與日中台三角關係	139
壹	、前言	139
壹	、前言 、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係	139 140
壹	、前言 、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係 、俄烏戰爭衝擊東北亞三角關係	139 140 141
壹	、前言 、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係	139 140
壹	、前言 、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係 、俄烏戰爭衝擊東北亞三角關係	139 140 141
壹貳參肆伍	、前言 、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係 、俄烏戰爭衝擊東北亞三角關係 、台灣枕戈待旦,日本未雨綢繆	139 140 141 145
壹 貳 參 肆 伍 第十三章	、前言 、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係 、俄烏戰爭衝擊東北亞三角關係 、台灣枕戈待旦,日本未雨綢繆 、小結	139 140 141 145 146
壹 貳 參 肆 伍 第十三章 壹	、前言 、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係 、俄烏戰爭衝擊東北亞三角關係 、台灣枕戈待旦,日本未雨綢繆 、小結 俄烏戰爭對台海情勢的影響	139 140 141 145 146 149
壹 貳 參 肆 伍 章 壹 貳	、前言 、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係 、俄烏戰爭衝擊東北亞三角關係 、台灣枕戈待旦,日本未雨綢繆 、小結 俄烏戰爭對台海情勢的影響 、前言	139 140 141 145 146 149
壹 賞 參 肆 伍 章 壹 賞 參	、前言 、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係 、俄烏戰爭衝擊東北亞三角關係 、台灣枕戈待旦,日本未雨綢繆 、小結 俄烏戰爭對台海情勢的影響 、前言 、俄烏戰爭對中共武力犯台迫切性的影響	139 140 141 145 146 149 149
壹 賞 參 肆 伍 章 壹 賞 參 肆 田 第十三	、前言 、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係 、俄烏戰爭衝擊東北亞三角關係 、台灣枕戈待旦,日本未雨綢繆 、小結 俄烏戰爭對台海情勢的影響 、前言 、俄烏戰爭對中共武力犯台迫切性的影響 、美國介入俄烏戰爭模式的適用性	139 140 141 145 146 149 149 149 153

第十四章	俄烏戰爭國際法攻防與對台啟示	161
壹、	前言	161
貳、	俄羅斯「特別軍事行動」合法性探討	162
參、	烏克蘭關於軍事行動合法性之攻防	165
肆、	烏克蘭主動接受國際刑事法院管轄權以追訴	
	個人國際刑事責任	166
伍、	侵略罪部分仍無管轄權,需另設特別國際專庭	169
陸、	國際法攻防對台啟示	170
柒、	小結	170
第十五章	俄烏戰爭對中國戰略環境的影響	171
壹、	前言	171
貳、	俄烏戰前中國戰略環境	172
參、	俄烏戰爭對中國的政治、經濟與軍事環境影響	174
肆、	中國的反應	178
伍、	小結:未來可能的發展	180
第十六章	美歐制裁俄羅斯對中國的影響	183
壹、	前言	183
貳、	當前中國經濟發展與中俄經貿關係	184
參、	美歐制裁俄羅斯之措施及影響	186
肆、	國際制裁下對中國經濟的影響	190
伍、	小結	192
結論		195

VI 2022 印太區域安全情勢評估報告

表目錄

表 3-1	俄烏戰爭爆發以來歐盟友台舉措	34
表 10-1	東協與美中兩國於近三次聯合國大會全體會議對	
	俄烏戰爭投票之概況	112
表 11-1	中國援建與投資鄰接印度洋非洲國家之金額與項	
	目 (2006~2022)	128
表 11-2	「一帶一路」在東非沿岸的港口項目	132

圖目錄

圖 4-1	美國「國內」對俄烏戰爭與印太戰略連動之反應	
	觀察架構圖	43
圖 11-1	比較 2020 年中國最大非洲出口國與出口鄰接西	
	印度洋非洲國家之貿易額	125

俄羅斯在烏克蘭的戰爭將持續到 2023 年,或更久的時間,對全球政經格局產生重大影響。烏克蘭社會面對戰爭,日常生活當然會受到停電和能源短缺的衝擊,進行侵略的俄羅斯軍隊也要面對物資枯竭和士氣低落的挑戰。但是這場戰爭也衝擊鄰近區域的歐洲國家,更向外輻射,持續衝擊位於歐亞大陸另一端的印太區域。

《2022 印太區域安全情勢評估報告》於是分成三篇,分別討論俄烏戰爭對印太戰略、對亞洲國際關係以及台海兩岸情勢的影響,共集結十六章專論。

我們發現俄烏戰爭下的中俄準同盟關係使得美國在印太地區不可能退讓。美國政府與社會也有明顯的共識,在烏克蘭與印太地區必須同時抗拒中俄兩國的擴張。美國的印太戰略有著多邊多樣的架構,一方面透過重組供應鏈強化區域經濟影響力,另一方面美國捍衛台海安全的立場越來越清晰。俄烏戰爭的發展也會帶來俄羅斯與中國、與印度關係的改變,甚至影響印度的「不結盟」外交策略,隨著外在環境的改變,四方安全架構就可能被進一步強化。同時在烏克蘭的戰爭陰影下,歐洲的印太戰略已經把中國定位成「系統性的挑戰」,對台灣問題的關注程度達到前所未有的境界。

卡內基國際和平基金會 Denis Volkov 與 Andrei Kolesnikov 的研究報告 指出:普欽對烏克蘭發動「特別軍事行動」以應對北約東擴,對烏克蘭發動「特別軍事行動」以應對北約東擴,這樣的說法的確得到俄羅斯社會超過七成群眾的支持,他們也不認為戰爭在可預見的短期內可以告終。當然這場戰爭對俄羅斯周邊國家帶來了極大的不安全感,像是哈薩克北部,只要有俄羅斯後裔聚居的鄰國,都擔心領土主權被侵擾。

俄烏戰爭目前對亞洲國際關係的影響則相對分歧; 俄烏戰爭對中亞 的影響有喜有憂。喜的是俄羅斯的資金流向中亞, 疫情過後促進中亞經濟 復原。憂的是俄羅斯很可能無法擔負中亞區域安全。如果美國無法也無意填補權力空虛的狀態,中國趁機擴張,中亞國家並沒有太多選擇。東協國家則認為俄烏戰爭儘管緊張,但是尚未失控。作為印太區域重要的組成部分,東協夾在中美角力之間,目前嘗試兩面討好。中國透過一帶一路倡議對非洲進行擴張,在經濟上和地緣軍事戰略上都有著很深的意涵。經濟擴張很可能帶動的是中國向西印度洋軍事力投射。那些投資的基礎建設與商港,都可能隨時要搖身一變成為軍民兩用的戰略支點。

對於日本來說,確保能源供應,只願意對俄羅斯實施有限度的制裁。 但是面對日本北方領土爭議則態度強硬,寸土不讓。俄烏戰爭促使澳英美 聯盟更緊密,這三個國家清楚認識並認真面對中國威脅。中國可能像俄羅 斯一樣,在亞洲進行軍事擴張,因此必須進行「嚇阻平衡」。

俄烏戰爭對台海局勢有著非常深刻的影響。俄烏戰爭的發展使得日本更加懷疑中國有可能併吞台灣,甚至進一步威脅日本的領土主權。「台灣有事,日本有事」的認知越來越清晰,未雨綢繆,日本開始增加軍事預算,正視防務。俄烏戰爭使得中國更加「反獨促統」,以武力脅迫在台海創建新常態,抗拒國際干預。台灣也認識到必須加強自我防衛的能力,才能確保安全。從國際法來評論俄烏戰爭,俄羅斯主張對烏克蘭軍事行動是行使「正當防衛權」和「集體防衛權」,烏克蘭在國際法院則反控俄羅斯。儘管國際法院和國際刑事法庭都有調查與回應,然均無法阻止俄羅斯持續軍事行動。台灣並不是聯合國的會員國,更應該注意國際司法途徑是否適用於台海的衝突。俄羅斯遭受國際間經濟制裁,更讓當前處在美中對抗局勢的北京政府越發警惕,不僅更加重視國內高新產業的發展,並預期俄羅斯在經濟上將會更加仰賴中國。俄烏戰爭孰勝孰敗影響中國未來的戰略環境演變,如果俄羅斯短期內不能獲致決定性的勝利,中國應該也會盡量避免與美國全面決裂。

俄烏戰爭短期尚不見終期,影響不僅涉及周邊區域,更波及遙遠的印 太地區與台海局勢,亞洲地緣戰略局勢隨之變化。

PART 1

俄烏戰爭與印太戰略

第一章 俄烏戰爭與印度的戰略選擇

第二章 美中競爭與印太戰略展望

第三章 俄烏戰爭對歐洲印太戰略的影響

第四章 美國「國內」對俄烏戰爭與印太戰略連動的反

應:拜登政府、美國國會與國內民意

第五章 俄烏戰爭與印太經濟架構的發展與影響

沈明室*

壹、前言

俄羅斯 2022 年 2 月 24 日對烏克蘭發動的戰爭,對全球戰略格局產生重大的影響。首先是北約的中東歐國家在戰爭發生後,如果烏克蘭被占領之後,原本存在的戰略緩衝被壓縮。俄羅斯擴大國界的結果,原本北約東擴的憂慮終於發生,北約國家直接與俄羅斯對壘。而且為了解決加里寧格勒(Kaliningrad)飛地的問題,俄羅斯仍有可能繼續擴張。¹ 為了鞏固戰略緩衝,美國與北約雖未直接介入戰爭,但是大量的軍事援助,擊潰了俄羅斯第一階段攻擊行動,使戰爭延長超過 7 個月。

不論俄羅斯派遣兵力的多寡及未來作戰成敗如何,對於歐亞地區而言,在地緣戰略上所受的影響最小。除了在中亞及中東因為俄羅斯的干預或影響力變化所造成的改變之外,長期戰爭對原有的戰略格局的影響遠小於東歐。但是因為部分國家基於戰爭對其並未產生直接性影響,加上長期隔絕於外的戰略思維,不願意支持國際對俄羅斯制裁或是袖手旁觀,企圖在國際制裁對俄羅斯之際,獲取更多的能源、貿易利益及地緣影響力。例如,印度及中國就是如此。

美國民主黨的拜登政府將俄羅斯對於烏克蘭的侵略,採取動員世界各國以制裁或是禁運方式,希望讓俄羅斯屈服。但是印度在國際制裁的趨勢下,顯然有不同思考,經過慎思熟慮後,採取和許多國家不一樣的態度與政策。例如,印度在聯合國安理會、聯合國大會和人權理事會的譴責俄羅斯侵略烏克蘭的投票中投棄權票,至今仍然拒絕公開指責俄羅斯是危機的

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所研究員兼代所長。

^{1 &}quot;Kaliningrad: Russia Warns Lithuania of Consequences over Rail Transit Sanctions," BBC, June 21, 2022, https://www.bbc.com/news/world-europe-61878929.

始作俑者。但是在9月上海合作組織高峰會中,印度總理莫迪(Narendra Modi)勸說俄羅斯總統普欽(Vladimir Putin)現在已經不是「戰爭的年代」(not an era of war),² 間接說出許多國家對俄羅斯侵略的不滿。

從戰爭初期的不選邊政策到戰爭持續,俄羅斯處於不利狀態下的勸服,其實可以看出印度並非置身事外的不結盟政策,而是隨著全球與區域情勢變化,動態調整其外交政策,但又不偏向任何美俄光譜的極端。

貳、印度對俄烏戰爭的反應

對許多國家而言,以看似言之成理,實際荒謬不堪的理由,以武力公然侵略另一個國家,企圖將改變邊界及軍事占領合法化,不僅違反國際法,在現今全球國與國之間的互動而言,也是難以接受的。因此多數國家都反對俄羅斯強勢入侵,僅剩一些獲得俄羅斯援助,並積極反美國家的支持。當戰爭爆發當天,印度總理莫迪曾打電話給普欽,呼籲立即停止軍事武力攻擊行為。他在兩日後與烏克蘭總統澤倫斯基交談,但沒有承諾武力的支持與協助。

可以看出,基於冷戰時期與俄羅斯建立的同盟關係,印度在戰爭初期,情勢尚未明朗之際,避免採取立場及批評俄羅斯。在貿易方面,印度不願意參與國際對俄羅斯的制裁行動,甚至利用國際制裁,俄羅斯重要貨物無法出口時,以低價方式獲得俄羅斯的能源及軍備等。這也使印度成為四方安全架構國家(QUAD)中,唯一不參與制裁俄羅斯的國家。對此,烏克蘭駐印度大使波利卡(Igor Polikha)曾告訴印度媒體,烏克蘭對印度坐視的立場深感不滿。3

² "US Welcomes PM Modi Telling Russia's Putin Now Is 'Not an Era of War'," *The Indian Express*, September 21, 2022, https://indianexpress.com/article/world/united-states-pm-modi-russia-president-putin-ukraine-war-comment-8163729/.

^{3 &}quot;Ukraine Ambassador Igor Polikha Expresses Dissatisfaction over India's Role Amid Russian Offensive," The Indian Press, February 25, 2022, https://www.newindianexpress.com/world/2022/feb/25/ukraine-ambassadorigor-polikhaexpresses-dissatisfaction-over-indias-role-amidrussianoffensive-2423514.html.

除此之外,印度還在聯合國安理會譴責俄羅斯入侵的決議及聯合國大 會譴責決議中都採取棄權票,遭致許多西方國家領袖對印度的批評。當時 英國首相強森(Boris Johnson)和日本首相岸田文雄(Fumio Kishida)與 印度總理莫迪對話時,都無法成功說服印度加入譴責俄羅斯入侵的行列。4 英國還對印度與俄羅斯的針對印度及俄羅斯戰爭期間貿易貨幣交換機制的 安排表達關注。大多數印度人支持政府棄權的決定。同時,印度外交部長 蘇傑生(Subrahmanyam Jaishankar)強調,印度將採取獨立外交政策,並 考量市場狀況後,考慮有利的選擇,以滿足能源需求。他還辯稱,與所有 歐盟國家從俄羅斯購買的能源相比,印度總體進口的數量僅占很小部分。

另外,印度對這場戰爭中,抱持戰爭不要擴大的立場,蘇傑生在表達 立場討論中強調,敦促「尊重國家主權和領土完整」,呼籲「立即停止暴 力和敵對行動」,對「放棄外交道路」表示遺憾,並敦促有關國家「重回 正軌」,重申「對話是解決分歧和爭端的唯一方法,無論此時此刻多麼令 人生畏」。在聯合國安理會討論中,印度也認為「全球秩序以國際法、《聯 合國憲章》和尊重國家的領土完整和主權」。印度雖然提出聯合國憲章及 國際法強調戰爭的不正義性,卻未對俄羅斯發表譴責,也不參加禁運及制 裁作為,更在國際會議機制決議中投棄權票,更加凸顯印度對俄羅斯外交 的微妙立場。

但是正當印度開始積極面對美國所主導的四方安全架構,並努力在邊 界防範中共擴軍極可能進一步行動之際,印度對於俄羅斯好戰侵略烏克蘭 持包容立場,不願參與國際制裁而得到便官能源,或者必須考慮俄羅斯對 印度國防武器供應的穩定,皆無可避免的讓美國及西方國家懷疑印度的立 場。印度雖不至於走向親俄羅斯或是支持俄羅斯戰爭的立場,但是這種注 重自己國家利益,罔顧地緣政治變化及國際正義的立場,也很難讓其他國 家接受,呈現出美國與西方國家在重大議題上的分歧。

^{4 &}quot;Japan PM Urges Modi to Take Tougher Line against Russian Invasion," Al Jazeera, March 20, 2022, https://www.aljazeera.com/news/2022/3/20/japan-pm-presses-modi-for-indian-action-onukraine.

參、印度的戰略選擇

從印度對俄烏戰爭的選擇來看,在戰爭並未直接衝擊印度國家利益情況下,依據印度國家利益做出最有利的選擇,幾乎是不可避免的。然而從印度總理莫迪在 2022 年雷崗(Raisina Dialogue)對話中,與歐盟執委會主席的談話,5以及在 9 月參加上海合作組織高峰會與普欽的對話可以看出,6 印度對於俄烏戰爭的立場與選擇,並非純粹站在眼前現實利益的考量,也會思考全球地緣戰略在戰後變化、美中戰略對峙與中國軍事崛起對印度的影響。

一、「不結盟」(Non-alignment)傳統的影響

談到印度外交政策,最常被提及的是「不結盟」的傳統。事實上,從冷戰時期開始,印度一直避免在兩極對立的格局選邊,希望位居南亞次大陸一隅,不要捲入美蘇衝突。但是在中印發生邊界衝突之後,印度明顯站在蘇聯一邊,借助蘇聯軍事援助,強化對中國的軍事抗衡。從那時起,整個世界格局經歷美中關係和緩以致建交、美國透過巴基斯坦協助阿富汗反抗軍、蘇聯瓦解冷戰結束、印巴發展核武、中國軍事崛起、波灣戰爭、反恐戰爭、美國撤出阿富汗、俄烏戰爭等重大事件改變。如果印度仍然抱持不結盟的政策,不僅過於重視自我利益,也無法提出與時俱進的外交政策。

因為印度從 1990 年代以後的經濟改革,開始重視對亞太的經營,陸續提出東望(Look East)政策與東進(Act East)政策,⁷希望融入亞太經

⁵ PBNS, "India-EU Ties on Fast Track with Raisina Dialogue Giving It a Much Needed Impetus," News on Air, April 27, 2022, https://newsonair.com/2022/04/27/india-eu-ties-on-fast-track-with-raisina-dialogue-giving-it-a-much-needed-impetus/.

⁶ 莫迪正告普欽,現在已非戰爭年代。Stuart Lau and Saim Saeed, "India's Modi Tells Putin: This Is 'Not the Era for War'," *Politico*, September 16, 2022, https://www.politico.eu/article/narendramodi-tells-vladimir-putin-war-has-no-place-in-todays-era/.

⁷ Arijit Mazumdar, "From 'Look East' to 'Act East': India's Evolving Engagement with the Asia-Pacific Region," Asian Affairs, Vol. 52, Issue 2, May 5, 2021, pp, 357-374.

濟發展的動力,或吸引亞太國家資金與技術到印度投資。雖然在經濟上非 常積極,但是安全上因為不結盟政策以及對中共的顧忌,始終在態度上有 所保留。在東北亞方面,印度吸引許多韓日廠商到印度投資,在安全合作 上與日本關係稍微密切,韓國則無討論空間。在東南亞方面,新加坡有許 多印度人,但印度與新加坡有一些海上聯合演習,但並非同盟關係。在越 南方面,兩國有共同敵人,在冷戰時期都與前蘇聯站在同一陣營,安全合 作關係較為密切。但是這些國家都無法單獨抗衡中共,即使與印度合作, 同樣無法協助解決中印邊界衝突問題。

後來因為中共對外軍事擴張,中共海軍藉打擊海盜之名,前進印度 洋,引起印度對不結盟政策的討論,而有不結盟 2.0 的倡議。內容不是在 放棄或改變不結盟政策,而是在強調堅守印度價值,以及努力解決印度內 部問題,因為印度面臨威脅不只是軍事而已。8 但是在 2017 年爆發中印邊 界洞朗(Doklam)爭議,2020年爆發加萬(Galwan)河谷爭議後,印度 瞭解中共對邊界問題的野心,以及逐步提升與強化邊防部隊的企圖,遂積 極強化邊界基礎設施整建,部隊組織結構也要調整,甚至積極參與四方安 全架構的活動。但是仍將其界定為綜合性安全範疇,不期待美、日、澳三 國在中印邊界衝突的援助。9

對印度而言,不結盟政策在印太地區不會帶來麻煩,但是在對俄烏戰 爭方面,卻有可能獲得經濟利益。尤其當美國刻意拉攏印度,對印度未採 取一致制裁措施,執意購買俄製武器及能源,無法有效制裁之際,不結盟 是很好的理由與藉口。

Sunil Khilnani, Rajiv Kumar, Pratap Bhanu Mehta, Prakash Menon, Srinath Raghavan, Shyam Saran, Nandan Nilekani and Siddharth Varadarajan, "Non Alignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century," Centre for Policy Research, February 29, 2012, https:// cprindia.org/briefsreports/nonalignment-2-0-a-foreign-and-strategic-policy-for-india-in-the-twentyfirst-century/.

⁹ 與印度外交部前東亞司司長班浩然 (Gautam Bambawale) 2020 年 10 月 8 日的訪談。

二、能否超越戰略自主性

戰略自主意味著對於任何重大戰略利益問題,能夠保有自己的主題 性,不受他國牽制或主導。當印度堅持與俄羅斯維持貿易關係,使西方國 家對俄羅斯制裁留下缺口,仍能苟延殘喘時,印度似乎仍保有自己的戰略 自主。但如果印度不敢制裁俄羅斯或停止對俄羅斯進口軍備,是因為印度 在能源及軍備上已經依賴俄羅斯,無法與俄羅斯脫鉤,不也意味著印度對 俄羅斯缺乏戰略自主性。尤其當俄羅斯國力衰弱,國防工業一蹶不振時, 連帶將使印度受到牽連,軍備後勤及國防產業將受到嚴重影響。

印度許多重要武器系統,如航空母艦、戰機、戰重與火砲均仰賴從 俄羅斯淮口。甚至輕兵器的步機槍及彈藥,因為便官,也大量從俄羅斯淮 口。印度自己生產的武器系統性能不佳,無法滿足軍隊需求,只能繼續仰 賴俄羅斯。印度雖然已經從法國、美國等進口軍備,努力與美日等國展開 國防產業合作,尤其項目繁雜,難以在短時間之內看到成果。美日澳國也 看到印度處境,希望強化對印度出售軍備與國防產業合作,或許可以解決 俄羅斯軍備無法滿足印度軍隊的問題,但是同樣面臨戰略自主性的困境。

冷戰時期,印度依賴前蘇聯抗衡中共軍事威脅;冷戰結束後,俄羅 斯與印度關係仍然密切,而且在俄羅斯防範中共下,出售印度的軍備均優 於出售中共的品項。印度必須警覺,如果俄羅斯因為俄烏戰爭導致國力衰 退,必須仰賴中共支持,使兩國戰略合作夥伴關係淮一步提升為同盟合作 關係,首當其衝的將是印度。即使莫迪與烏克蘭總統澤倫斯基進行對話, 尋求他幫助以潰返滯留在烏克蘭的數千名印度學生,並向基輔提供人道主 義援助,印度仍拒絕公開譴責莫斯科行動。印度必須思考俄烏戰爭後的各 種可能狀況,重新思考印度與美國印太戰略及四方安全架構下印度的角色 與責任問題。如果繼續堅持戰略自主,恐怕得不到其他國家的支持。

肆、對印太區域影響

一、印度持續扮演在印太戰略下關鍵角色

在美國印太戰略設計中,位居中共西方,與中共存在邊界衝突的印 度,必須扮演重要的角色,讓美國印太戰略可以從東西兩方夾擊施壓中 共。因為中共軍力快速成長,各種關鍵性武器,如數量龐大的軍艦及中程 飛彈、隱形戰機發展與部署、規模龐大的地面部隊、與美國不相上下的網 路及太空部隊,都已是美國無法單獨抗衡中共。因此,美國才會有印太戰 略設計,並將部分北約國家,如法國、德國、英國、加拿大,納入在印太 衝突爆發及各種想定之中。但是無可否認的,這些國家必須聚焦在東海、 台海及南海的議題及準備,如果在中共一方能夠持續施予壓力,牽制中共 軍隊調動至東部戰區支援,可以紓解美日台韓的備戰壓力。因此,只要中 印存在邊界衝突,仍有可能發生戰爭,軍力規模龐大的印度,持續在美國 印太戰略中扮演重要的角色。

二、印度不結盟外交政策將因俄烏戰爭結果而微調

印度對於美國存在不信任的態度,過去比較仰賴前蘇聯或是俄羅斯的 承諾。如俄羅斯並未因印度發展核武而採取制裁行動,國防產業合作較青 睞印度等。如果俄烏戰爭最後結果是俄羅斯戰敗,普欽狼狽下台或被殺, 俄羅斯將一蹶不振,或許在 10 年後再度依賴能源收入復興。屆時中共可 能成為取代俄羅斯的第二大軍事強國,或是在習近平偉大復興目標下,強 硬解決中印邊界問題。在無法單獨抗衡中共軍事威脅下,印度勢必需要西 方國家提供軍備,或是在國際組織中採取支持印度行動。如果印度持續不 結盟或是戰略自主政策,或者對於美日澳等國的安全需求視而不見,將使 印度處於孤立狀態。為了改變此一頹勢,印度將會更積極參與四方安全架 構的軍事合作及演習,將四方安全架構從安全機制變成準同盟機制,以防 範中共的擴張。

三、以四方安全架構增加同盟夥伴趨勢增加

當四方安全架構形成,且逐漸提升對中共的防範與準備之際,如果印度因為情勢演變,更為積極參與安全合作,將使 QUAD+1 的規模增加,形成網狀化的安全架構。事實上,美日印澳四國從冷戰開始,就已經有一些雙邊或多邊的同盟或是安全合作架構存在。冷戰結束後,這些機制,如五眼聯盟、五國防衛同盟等並未解散,但已成為儀式性維持軍事交流的例行合作機制。但是在中共軍事崛起,並對印太區域產生迫切性軍事危機後,這些原有機制開始復活,甚至產生出一些新的機制,如澳英美(AUKUS)同盟機制。

有些不在四方安全架構,但是國家利益與印太區域攸關的國家,如韓國、台灣、菲律賓、越南、新加坡、印尼、馬來西亞、紐西蘭等,都將因為與四個國家安全合作的提升,納入擴大的四方安全架構中,並且在美日印澳等國主導下,促進這些國家的合作。有的可能是固定機制,如參與美國的環太平洋演習,有的則是在特定區域爆發衝突後,因為自身利益考量而加入。由於台灣在第一島鏈中扮演核心角色,連帶將使台灣與四方安全架構國家關係更加提升。從原有美台安全合作,擴充到美日台合作一美日澳台一美日澳印台一美日澳印韓台等。當印度參與度越高,印太安全網絡更為擴大與堅實,越能確保印太和平與穩定。

伍、小結

印度戰略選擇主要基於本國國家利益的計算,也可能因為印度從冷戰時期開始的戰略文化所積澱而成。這樣的戰略選擇都會受到戰略文化、地緣戰略利益、外在環境因素及內部政治因素的影響。因為印度文化及官僚體制運作鈍重性,¹⁰ 導致不結盟策略仍是印度戰略選擇的核心。如果印度不結盟政策主要源自於外交政策利益的現實性考量,不願意選邊站,當因

¹⁰ Shrikant Paranjpe, *India's Strategic Culture: The Making of National Security Policy* (New York: Routeldge, 2020), pp. 119-138.

為內外在環境的變化,導致印度利益受到影響,印度外交政策也會隨之改 戀。

例如當中共因為俄羅斯衰退,取代俄羅斯在全球影響力,強迫印度接 受邊界領土的主張時,印度將會重新思考如何抗衡中共,以及如何運用現 有國際安全合作機制,提升自己的反制與談判籌碼。甚至從原始的綜合性 安全考量,因為中共軍事威脅迫切性,慢慢轉為軍事合作與同盟。基於現 實利益的考量,並非拘泥於特定的理想或意識形態的原則,利益在哪裡, 政策就指向哪個方向。

14 2022 印太區域安全情勢評估報告

李哲全*

壹、前言

2021年初,美國總統拜登(Joe Biden)上台後,迅速提出「競爭、合作、對抗」三位一體的對中政策。2021年間,美中雙方進行多次會談,但除了同意繼續保持溝通外,美中關係並無進展。2022年伊始,中俄宣示「準同盟」關係、俄羅斯入侵烏克蘭;拜登政府在2月公布的《美國印太戰略報告》,明白指出中國是美國「印太戰略」的首要挑戰與因應對象。美中在東南亞、東北亞與南太平洋島國的競爭更為激烈。8月初,美國眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)訪問台灣,中國對台進行大規模近距離軍演。上述事件都使美中關係在2022年間更形惡化。

「印太戰略」是美國的亞太區域戰略。美中關係一方面影響「印太戰略」的推進與發展,另一方面,隨著「印太戰略」逐步落實,對於美中關係也必然有一定程度的衝擊。本文將首先分析 2021 年底以來美中關係的變化,及雙方在東南亞、東北亞、太平洋島國的競爭,再透過 2022 年美國「印太戰略」的宣示、作為及各國的態度,呈現二者之間的相互關聯及其對區域情勢的影響。最後是本文對於「印太戰略」的展望分析。

貳、美中競爭態勢快速升高

一、中俄「準同盟」與俄烏戰爭衝擊美中關係

2022年2月4日,北京冬季奧運在以美國為首的許多國家抵制下開幕。俄羅斯總統普欽(Vladimir Putin)親自出席,並與習近平舉行會談。

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

雙方在會後公布聯合聲明,宣稱中俄關係「超越冷戰時期的軍事政治同盟關係」,並強調「兩國友好沒有止境,合作沒有禁區」。在聲明中,雙方批評美國「在亞太地區構建封閉的結盟體系、製造陣營對抗」,「高度警惕」印太戰略「造成的消極影響」,並抨擊 AUKUS「加劇地區軍備競賽危險,構成嚴重核擴散風險」。¹

2月24日,俄羅斯入侵烏克蘭。美國官員向《華盛頓郵報》、《紐約時報》透露,美方從2021年11月中旬至2022年2月,與中方舉行六次緊急會議,分別向中國駐美大使秦剛及中國外長王毅透露俄羅斯可能入侵烏克蘭的情資,籲請中國阻止俄羅斯入侵烏克蘭,但均遭到拒絕,中方甚至向莫斯科通風報信。2顯見華府對北京的強烈不滿。戰爭爆發後,中國政府並未譴責莫斯科的入侵,反而採用俄國官方用語「特別軍事行動」(Special Military Operation)來描述這場戰爭,並強調其「不介入、不干涉」立場。對於北京表面中立實則挺俄的做法,美國國務卿布林肯(Antony Blinken)、國家安全顧問蘇利文(Jake Sullivan)與總統拜登,在一個月內分別與其對口王毅、楊潔篪與習近平進行會談,就美中關係與烏克蘭局勢交換意見。拜登警告中國若向俄羅斯提供物資支持將會招致的後果。3

中俄聯合聲明雖未涉及兩國軍事協防,亦未發展至與北約相當的同盟關係,但「友好沒有止境,合作沒有禁區」的聲明絕不尋常。在發表聯合聲明的同時,雙方也簽署了包括石油、天然氣、農產品交易,以及衛星合作、海關合作等 15 份協議。換言之,這不是北京單方面支持莫斯科的協議。若北京對台灣採取軍事行動,俄羅斯的石油、天然氣、糧食與衛星,也可能成為北京最強力的後援。即使中俄聲明並非「新軸心」聯盟的成立,亦難代表「新冷戰」的開端,但已足夠令反對極權擴張的國家,包括美國與台灣,對其意圖提高警戒。

^{1 〈}中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於新時代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明〉,《中華人民共和國外交部》,2022年2月4日,https://reurl.cc/yM8Ag6。

² Edward Wong, "US Officials Repeatedly Urged China to Help Avert War in Ukraine," New York Times, February 25, 2022, https://reurl.cc/eO2pAW.

^{3 &}quot;Readout of President Joseph R. Biden Jr. Call with President Xi Jinping of the People's Republic of China," White House, March 18, 2022, https://reurl.cc/leK40j.

二、貿易戰並未趨緩,科技戰逐步升高

2022年2月初,美國統計局公布,2021年美國對中國商品貿易逆差 達 3,553 億美元 (年增 450 億美元,同比增長 14.5%)。這是 2018 年川 普(Donald Trump)總統發動對中貿易戰以來,最大的貿易逆差。此外, 按照美中在2020年初簽訂的第一階段貿易協議(於2021年12月31日 到期),中國承諾將在2017年的基礎上(自美進口1,512億美元),在 2020 與 2021 兩年額外購買 2,000 億美元的商品與勞務。換言之,中國應 該在 2020、2021 兩年,至少購買總計 5,024 億美元的美國商品與服務。但 這兩年間,中國自美進口總額為 2,908 億美元,平均每年僅購買 1,454 億 美元, 甚至低於 2017 年的水平。至於承諾額外購買的 2,000 億美元,等 於是完全沒有落實。4

儘管如此,拜登政府在今年4、5月間,仍開始研究是否減免川普時 期對中國施加的懲罰性商品關稅,5以期減輕日益嚴重的通貨膨脹壓力。 經過數月的審議與辯論後,原本意見分歧的拜登政府,終於在9月2日由 美國貿易代表署官布:由於許多企業與利益團體要求,美國政府將維持對 價值 3,700 億美元的中國進口商品課徵懲罰性關稅。6

與此同時,美國對中國的科技戰也逐漸升高。今年7月,美國國會通 渦「晶片與科學法」(Chips and Science Act,CHIPS Act),禁止 14 奈米 以下製程的半導體設備與記憶體製造設備出口到中國。8月中旬,商務部 在針對中國的「出口管制清單」中新增四項科技。78月底,美國商務部 以國安與外交憂慮為由,將七家航空航天領域的中國實體列入「出口管制

⁴ Chad Brown, "US-China Phase One Tracker: China's Purchases of US Goods," Peterson Institute for International Economics, July 19, 2022, https://reurl.cc/GE2LqD.

^{5 2018}年初,川普政府因不滿中國長年不公平貿易行為,對北京發動貿易戰,前後共計對大約 3,700 億美元的中國進口商品課徵 7.5% 至 25% 的懲罰性關稅。相關措施在 2022 年 7 月 6 日 及8月23日屆滿4年後到期。

^{6 &}quot;USTR Receives Requests for Continuation of China 301 Tariffs," Office of the United States Trade Representatives, September 2, 2022, https://reurl.cc/eO2Q4W.

⁷ 包括氧化鎵與鑽石這兩種第四代半導體的關鍵材料、限制 3 奈米以下電子電腦輔助設計軟體 出口;限制壓力增益燃燒技術,以壓制中國燃氣渦輪引擎科技的發展。

清單」。⁸ 10 月間,美國進一步對中國祭出新的先進運算、半導體產業出口管制,並限制美國公民或綠卡持有人,不得在中國半導體行業工作,更進一步打擊中國的半導體產業與晶片發展。⁹

三、裴洛西訪台後台海現狀面臨挑戰

8月2日晚間,美國眾議院議長裴洛西的專機降落在松山機場,隨後引發美、中、台之間的高度緊張情勢。中國外交部在事前表達強烈反對,拜登總統則稱,軍方認為,裴洛西訪台「現在不是好主意」。7月28日,拜登與習近平進行2022年第二次通話,很可能觸及裴洛西訪台議題。會談後,中國官媒提到習近平表明,「堅決反對『台獨』分裂和外部勢力干涉,絕不為任何形式的『台獨』勢力留下任何空間」。白宮新聞稿則簡短表示:「在台灣問題上,拜登總統強調美國政策不變,美國強力反對單方面改變現狀,或破壞台海和平與穩定」。

裴洛西抵台當晚,中國外交部緊急召見美國大使伯恩斯(Nicholas Burns),向美方提出強烈抗議,並稱「美方必須為自己的錯誤付出代價。中方將採取必要措施堅決反制」。解放軍也宣布自8月4日中午12時至7日中午12時,在台灣東西南北周邊共6個海域「進行軍事演訓,並組織實彈射擊」。8月5日,中國外交部宣布對裴洛西及其直系親屬實施「制裁」,並取消或暫停8項美中交流與合作。10解放軍軍演期間,台灣政府網站包括總統府、國防部、外交部,甚至台鐵、超商的電視牆,多次遭到境外網軍攻擊。中國也宣布暫停進口台灣柑橘類水果、冰鮮白帶魚、凍竹炭魚,暫停對台灣出口天然砂。

⁸ 〈美國將 7 家中國機構列入出口管制清單涉航空航天和電子領域〉,《BBC 中文網》,2022 年 8 月 24 日,https://reurl.cc/2mRerv。

⁹ Ana Swanson, "Biden Administration Clamps Down on China's Access to Chip Technology," New York Times, October 7, 2022, https://reurl.cc/Z146d6.

¹⁰ 這8項措施包括取消安排中美兩軍戰區領導通話、取消中美國防部工作會晤、取消中美海上軍事安全磋商機制會議、暫停中美非法移民遭返合作、暫停中美刑事司法協助合作、暫停中美打擊跨國犯罪合作、暫停中美禁毒合作和暫停中美氣候變化商談。請見〈外交部宣布針對佩洛西窜台反制措施〉,《中華人民共和國外交部》,2022年8月5日,https://reurl.cc/ER5eX1。

北京當局在台海進行的大規模軍演與對台各種脅迫作為,無疑是片面 以武力改變台海現狀,破壞台海和平穩定,明顯牴觸拜登政府多次宣示的 「維護台海和平穩定」的政策立場。裴洛西離台後,美國、日本、歐盟與 歐洲國家、台灣邦交國政要紛紛訪台,以實際行動表達對台灣的支持。

北京與解放軍的大規模挑釁,使美中關係的對立成分進一步升高。10 月12日,拜登政府公布其《國家安全戰略》報告,並在報告中三處反覆 強調「中國是唯一有企圖改浩國際秩序,並且在經濟、外交、軍事與科技 上越來越有能力達成該目標的國家」。報告更指出,因應中國挑戰,美國 將採取投資自身實力、聯合盟邦夥伴、以負責任方式與中國競爭的三重策 略。11

寥、美中在印太的相互較勁

2022年間,美中在印太區域的較勁較過去更顯而易見。以下僅列舉 幾個簡單事例說明:

一、東協國家成為中美影響力競逐的焦點

自2009年以來,中國一直是東協最大貿易夥伴。中國與東協也 在2021年底建立「全面戰略夥伴關係」。今年1月,中國與東協各國 的「區域全面經濟夥伴關係協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 正式生效。另一方面,原擬召開的「美國一東協特別 峰會 上 先是在 1 月因疫情升高而延期,到 3 月底又因多個東協成員不克與 會再度推遲。中國隨即宣布印尼、泰國、菲律賓、緬甸四國外長將於 3 月 底至4月初先後訪中的消息。

5月「美國一東協特別峰會」順利在華府召開。數日後,美國提出 「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)

¹¹ 拜登政府在報告的序言及第8頁、第23頁,三度提及幾乎一模一樣的用語,強調中國的野 ∾ "National Security Strategy," The White House, October 2022, https://reurl.cc/EROGov.

有14國官布參與。東協成員中,除了與中國關係緊密的柬埔寨、寮國與 緬甸外,其他7國均官布參與IPEF。此外,美國持續加強與菲律賓、印 尼、馬來西亞、越南等國的關係。例如,今年4月,美菲舉行史上最大規 模的聯合軍演;小馬可什(Ferdinand Romualdez Marcos Jr.)上任前,菲 律賓終止菲中南海能源開發談判;美國也持續與菲律賓協商強化軍事合作 關係。

因此,中國外長王毅在7月出訪東南亞。除出席在印尼舉行的20國 集團(G20)外長會議,也訪問了緬甸、泰國、菲律賓、印尼和馬來西亞 等國。同時,北京也啟動「榴槤外交」,開始與越南、柬埔寨、菲律賓、 馬來西亞進行開放其榴槤進口的協商。一般咸信,王毅此行除了深化與東 南亞各國合作,也力抗美國主導的北約、G7 對相關國家的影響力。

二、華府強化美日韓關係,北京試圖拉攏首爾

2022年美日韓三邊關係有明顯提升。5月份拜登上任後首度亞洲行, 首先訪問韓國,雙方達成加強軍事與經濟合作的共識。6 月初,美日韓三 國國防部長在「香格里拉對話」討論舉行已中斷5年的三方聯合軍演, 並在聯合聲明首度提及台灣議題。6月底,日、韓領導人應激參加北約峰 會,美日韓領袖在場邊召開時隔將近5年的三方峰會。中國外交部對此表 示不滿,學者也重複其外長王毅、副外長樂玉成的論調,指此舉「體現了 『印太北約化』和『北約印太化』的趨勢」,美日韓三邊關係「可能增加」 中國在東北亞地區面臨的壓力」。12

韓國政府在中國壓力下,與美日舉行了三方聯合軍演,並面臨是否加 入了美國主導的「晶片四方聯盟」(Chip 4)的兩難抉擇。9月中,中國 全國人大常委會委員長栗戰書率團訪問南韓。根據《朝鮮日報》引述政界 人十說法報導,栗戰書在與韓國國會議長金振杓的非公開會談中,批評美

¹² 照明昊,〈中美博弈催化中國周邊外交變局〉,《中美聚焦》,2022 年 6 月 30 日,https:// reurl.cc/gMLOpV •

國無意對北韓問題採取實質解決措施,反而利用朝鮮半鳥問題,強化美日 韓軍事合作;他也批評美國主導的「晶片四方聯盟」及「印太經濟架構」, 並稱國際供應鏈重組獨利美國,美國為牽制中國而損害了國際供應鏈秩 序。13

三、美中在南太地區競爭激化

2022年4月,索羅門群島與中國簽署安全協議,同意中國警察、武 警入境「協助維護社會秩序」;5月底中國外長王毅訪問南太平洋島國, 試圖與太平洋10國簽署區域安全協議未果,中國在南太區域的高調作 為,引發了美國、澳洲、紐西蘭等國的高度關注。

美國在 6 月號召成立「藍色太平洋夥伴」(Partners in the Blue Pacific, PBP)。副總統賀錦麗(Kamala Harris)在7月宣布多項強化與南太鳥國 關係的措施。8月初,副國務卿雪蔓(Wendy Sherman)與新任美國駐澳 洲大使卡洛琳·甘迺迪(Caroline Kennedy),聯袂訪問南太平洋島國。9 月底,美方召開首次「藍色太平洋夥伴」外交部長會談及美國與太平洋島 國領導人的首度高峰會,加強對太平洋島國的政治、經濟、安全與發展的 支持與承諾,建立雙方更緊密的夥伴關係。

肆、「印太戰略」的推進與挑戰

2022年,拜登政府延續其對中政策方針,並公布《美國印太戰略報 告》。雖然強調無意尋求衝突或新冷戰,無意遏制中國崛起,但拜登政府 仍持續在印太地區推動多邊主義建構,並從供應鏈韌性與技術管制上,加 大對中國施壓。對於台灣海峽的安全承諾,也隨著中共脅迫升高,而有越 趨明顯之勢。

¹³ 廖禹揚,〈栗戰書訪韓砲火猛烈 直攻軍事半導體薩德議題〉,《中央社》,2022 年9月16日, https://reurl.cc/gMLQpV .

一、印太戰略報告:建構能與中國共存的戰略環境?

2022年2月初,拜登政府公布《美國印太戰略報告》。報告中明白 指出,印太地區正面臨來自中國日益嚴峻的挑戰。「中國正結合經濟、外 交、軍事與技術實力, 在印太地區尋求勢力範圍, 並企圖成為全球最具影 響力的強權₁。¹⁴ 但報告也表示,「美國的目標不是要改變中國,而是要 塑造一個戰略環境,在全世界建立一個影響力平衡,使其最有利於美國及 美國盟友和夥伴及共同享有的利益和價值觀」。此一立場與2021年11月 美國國安顧問蘇利文在 CNN 專訪中稱,美國無意改變中國,而是要尋求 與中國的共存之道,可說相當一致。

北京顯然拒絕接受拜登政府「尋求共存」的「印太戰略」。3月7日, 中國外長王毅在政協、人大兩會後的記者會上,嚴詞批評「印太戰略」是 「地緣博弈的把戲……封閉排他的『俱樂部』……,攪亂地區和平穩定的 禍水」;並稱「印太戰略真正目的是企圖搞印太版的『北約』,維護的是 以美國為主導的霸權體系,衝擊的是以東盟為中心的區域合作架構,損害 的是地區國家的整體和長遠利益」。15 中國對「印太戰略」的敵視姿態顯 露無潰。

二、多邊架構中漸漸清晰的核心盟邦夥伴

2022年5月,拜登政府採取一系列行動,推進「印太戰略」的多邊建 構。包括 5 月 12 日至 13 日,在華府舉行「美國與東協特別峰會」(U.S.-ASEAN Special Summit),拜登宣布將投入 1.5 億美元與東協國家在氣候、 教育、海上安全和公衛等四大領域合作;5月23日,在日本官布啟動「印 太經濟架構」,以及5月24日在東京舉辦「四方安全對話」(Quad)峰

^{14 &}quot;Indo-Pacific Strategy of the United States," The White House, February 2022, https://reurl.cc/

^{15 〈}國務委員兼外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉,《中華人民共 和國外交部》,2022年3月7日,https://reurl.cc/WkZ4Z7。

會。但在杯觥交錯的多邊活動下,各國對美國印太戰略的向背也日漸清 晰。

此次「美國與東協特別峰會」稱不上特別成功。除了本次峰會日程經 歷兩次延期,可看出各國立場不一之外,東協各國對美中立場本即分歧; 在戰略上,各國多採不結盟政策;經濟上,東協對中國經貿及市場依賴升 高,因此,各國雖堅持「印太戰略」下東協的「中心地位」,但多數東協 國家仍不願在美國與中國之間選邊。此次峰會後的聯合願景聲明與成果清 單中,雖然提及南海議題,但對中國仍略而不提,亦未載入拜登政府反覆 強調的對於「台海和平穩定」的關切。

印度是美國另一個特殊的夥伴。雖然印度參與了「四方安全對話」, 但仍拒絕承認「印太戰略」係針對中國。俄烏戰爭爆發後,印度拒絕譴責 俄羅斯,也拒絕對俄實施制裁,甚至趁各國制裁俄國之際,大量買進俄羅 斯原油。為此,拜登總統在3月底讚揚北大西洋公約組織(NATO)、歐 洲聯盟(EU)與美國亞洲夥伴國團結對抗俄羅斯時,指出「或許印度是 例外,因為它在應對普欽的侵略行為時,有時立場不堅定」。5月 Quad 峰會的聯合聲明,也如同過去幾次的 Quad 峰會文件,並未點名中國在區 域內的擴張,亦未表示對台海和平穩定的關切,印度的立場應是主要因 素。因為 2021 年以來,美國、日本、澳洲已多次強烈表達對於台海安全 的高度關切。在今年8月5日,美日澳三國外長的「三方戰略對話」,也 發表聲明重申三國對於維持台海和平穩定的承諾。16

今年 4 月,中國和索羅門群島簽署安全協議,同意中國軍艦停靠及派 遣安全部隊「協助維持計會秩序」。5月底,王毅出訪太平洋鳥國,試圖 與 10 個島國簽署涵蓋警務、安全、資通訊等方面的區域性協議。此舉並 未成功,但中國在太平洋島國展現的影響力,引發各國的高度憂慮。6月

^{16 &}quot;U.S.-Australia-Japan Trilateral Strategic Dialogue," U.S. Department of State, August 5, 2022, https://reurl.cc/pMeAzr。也有不少人認為,比 Quad 更能對印太防衛議題發揮作用的,應是「美 日澳三方防長會議」(Trilateral Defense Ministers' Meeting, TDMM)。請見 Hayley Channer, "Trilateral - Not Quad - Is the Best Chance for Indo-Pacific Defense," Diplomat, June 16, 2022, https://reurl.cc/leKA31.

底,美國宣布與日本、澳洲、紐西蘭、英國成立「藍色太平洋夥伴」非正式集團,並在9月召開首度外長會談及首度美國與太平洋島國領導人峰會。美國宣布提供8.1億美元的援助資金,以及多項政治、外交、經濟與民間交流措施,強化與太平洋島國的關係,¹⁷並承認過去多年忽略太平洋島國。但上述措施能否亡羊補牢,贏回區域國家的支持,並遏制中國在南太平洋的擴張,仍然有待觀察。

三、強化供應鏈韌性以遏制中國

強化供應鏈韌性及推動供應鏈重組,是「印太戰略」的重點之一。在美國與東協領袖峰會上,美國商務部長表示正尋求與東南亞夥伴國家合作,深化供應鏈韌性。美國與台灣的「台美 21 世紀貿易倡議」(U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade),除推動雙邊貿易、加強技術出口管控,加強供應鏈韌性也是重點工作。為了強化美國的半導體產業,華府邀請日本、韓國、台灣,組成晶片四方聯盟。5 月宣布的「印太經濟架構」,供應鏈韌性也是其四大支柱(貿易、供應鏈韌性、綠色能源、稅制與反腐)之一。¹⁸ 同樣地,「美國一歐盟貿易技術委員會」(U.S.-EU Trade and Technology Council)也在今年 5 月宣布,將進行先期研究,為半導體供應鏈中斷發展一套「預警系統」。¹⁹

^{17 &}quot;Pacific Partnership Strategy of the United States," *The White House*, September 2022, https://reurl.cc/gMXvgb; "FACT SHEET: Roadmap for a 21st-Century U.S.-Pacific Island Partnership," *The White House*, September 29, 2022, https://reurl.cc/LMK1Ye; "Declaration on U.S.-Pacific Partnership," *The White House*, September 29, 2022, https://reurl.cc/KQW0jg.

¹⁸ 楊明珠,〈美貿易代表戴琪:今夏正式協商印太經濟架構〉,《中央社》,2022 年 5 月 29 日, https://reurl.cc/9GyQ5O; "Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity," *The White House*, May 23, 2022, https://reurl.cc/GxDlkp.

^{19 &}quot;U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council," U.S. Department of Commerce, May 16, 2022, https://reurl.cc/VDlnyn.

四、美國對捍衛台海安全的立場日漸清晰

隨著中國在台海的威脅性日益升高,拜登政府從2021年3月以來, 聯合日本、澳洲、英國、法國及歐盟、G7 會員國,多次強調台灣海峽和 平穩定的重要性。美國高階官員也多次向中方強調,美國關切北京對台 灣的脅迫,並且要確保台灣海峽和平穩定現狀不會遭到片面改變。《美 國印太戰略報告》中,除了將台灣列為美國要強化關係的區域主要夥伴 (leading regional partner),也強調「美國將和區域內外夥伴共同維護台 海和平穩定,包括支持台灣的自我防衛能力,以確保一個台灣人能依其意 願與最大利益和平決定未來的環境」。在十大行動計畫中的「強化嚇阻」 部分,也強調「美國將捍衛自身利益,嚇阻對美國及其盟邦夥伴的軍事侵 略 —— 包括台灣海峽」。

更明顯的表態,來自拜登總統上任以來四度公開表示,如果中國對台 動武,美國將出兵協防台灣。20雖然白宮每次在事後均稱「美國政策並 未改變」,但白宮印太事務協調官坎博(Kurt Campbell)在9月19日公 開表示,媒體將白宮發言解讀為「收回總統言論」並不恰當,「總統的發 言意思很清楚。美國政策向來維持一致,沒有改變。美國主要目標是維持 台海和平穩定,維持穩定現狀」。21 依據坎博的澄清,拜登的四次發言 是說,如果中國以武力破壞台海和平穩定、改變台海現狀,美國將依其一 貫政策立場,出兵協防台灣。隨後,拜登在聯合國大會的演說中也重申, 美國尋求台灣海峽的和平與穩定,並繼續「反對任何一方單方面改變現 狀」。10月公布的美國《國家安全戰略》,也重申「美國反對任何一方單 方面改變台海現狀……,繼續支持台灣的自我防衛」,並誓言將「維持美 國能力, 抗拒『任何訴諸武力或脅迫台灣的舉動』」。

²⁰ 拜登分別在 2021 年 8 月、10 月、2022 年 5 月及 9 月 18 日,四次在公開場合表示,若中國 武力犯台,美國將出兵協防台灣。

²¹ David Brunnstrom and Trevor Hunnicutt, "Biden Says U.S. Forces would Defend Taiwan in the Event of a Chinese Invasion," *Reuters*, September 19, 2022, https://reurl.cc/603rKO.

伍、小結

自 2017 年美國提出「印太戰略」以來,至今已滿 5 年。從美方政策報告內容、歷次發言與相關作為,可以看出它是一個維持現狀的戰略。其目的是要維持美國在印太地區的優勢地位與國家利益,以及二戰結束以來,以規則為基礎的國際秩序。為此,美國必須遏制中國以其綜合國力,尋求成為印太區域霸權與全球強權的野心。

2022年以來,美中關係在去年的軌道上持續發展,不但沒有改善跡象,更因俄烏戰爭爆發、中國在南太平洋的擴張,以及解放軍在裴洛西訪台後的大規模圍台軍演,而進一步惡化。拜登政府已經明示「印太戰略」係以中國為首要對象,競爭也成美中關係的主軸。2022年拜登政府持續爭取印太區域國家支持,並從貿易、科技等層面,加大對中國的壓制力道。最支持「印太戰略」的國家,並非與美國簽有協防條約的盟邦(韓國、菲律賓、泰國對「印太戰略」顯然各有考量),也不是 Quad 與 AUKUS 等所有成員國。除了「印太雙錨」日本與澳洲之外,台灣無疑是最堅定的「印太戰略」夥伴。

對於台灣,美國仍維持其「一個中國」政策,但在北京日益升高的對台威脅之下,拜登政府已逐漸形成一致的論述 ——「美國政府一貫反對任何一方片面改變現狀,若中國武力犯台,美軍將協防台灣」。美國對於台灣的安全承諾,正逐步走向清晰。

第(三)章 俄烏戰爭對歐洲印太戰略的影響

李俊毅*

壹、前言

歐中關係自 2020 年至 2021 年間漸趨惡化。其後雙邊關係未有根本性的改善,中國在俄烏戰爭中抱持的「親俄的中立」(pro-Russian neutrality)立場,加劇歐盟與多數歐洲國家對中國的疑慮,甚至將俄烏戰爭與中國對台灣的威脅相連結。在此脈絡下,歐盟與歐洲國家視中國為對手更甚於夥伴與競爭者的傾向益加明顯。在政策上,歐盟與北約的重要文件皆納入對中國影響國際秩序與安全的關切。惟鑑於兩地距離遙遠與俄國對歐洲安全的威脅,歐洲國家雖意識到中國的威脅,但後者仍非其首要安全關切,也尚未能形成共同的因應策略。在國家層次,法國、德國與英國持續執行既有之印太政策。在論述層次上,這三國未因俄烏戰爭而忽視印太地區的重要性與中國的安全威脅,並持續透過軍演表達其在地區的軍事存在。

歐中關係歷經兩年多以來的發展,似有結構化的現象,亦即歐盟及多數歐洲成員國視中國為制度上的對手,漸成趨勢。此一環境對台灣相對有利,2022年台灣亦得到歐盟——特別是歐洲議會——的聲援。在價值相通的基礎上,台灣可透過因應中國威脅的經驗、在防疫與災防的成就,以及科技與經貿實力等,鞏固與歐洲的關係。

貳、歐洲安全新情勢與歐中關係

2019年3月,歐盟發布之《歐中關係戰略展望》(EU-China - A Strategic Outlook)將中國定位為合作與談判夥伴、經濟競爭者與系統性的

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

對手。¹ 2022 年 3 月歐盟通過之《戰略指針》(Strategic Compass)沿用 此三分法界定與中國的關係。2歐中關係在俄烏戰爭期間的變遷,大致可 描述為夥伴關係前景看淡、經濟持續競爭,而制度與價值的競爭與對立漸 趨明顯。

一、合作與談判夥伴

歐盟一向主張可和中國在永續發展、氣候變遷、乾淨能源轉型與海 洋治理等層面合作,中國亦每宣示對這些議題的重視。惟自 2022 年中以 降,雙方出現相互指責的態勢。8月31日,二十工業國(G20)於印尼 峇里島舉行減碳會議,但會後未有聯合公報。歐盟氣候政策主席提孟思 (Frans Timmermans)以不點名方式批判中國試圖讓 2021 年的《格拉斯哥 氣候協定》(Glasgow Climate Pact)走回頭路;中國則反控歐洲國家因抵 制俄國天然氣而燃燒更多煤炭。3中國外交部另發布聲明,指中國恪遵其 綠色與低碳發展路徑,而「和歐盟不同」。中國氣候變遷事務特使解振華 在9月21日向德國國際氣候政策特別代表摩根(Jennifer Morgan)表示, 已開發國家須提出「正面行動」以落實氣候變遷的目標。4 這些事例凸顯 歐中不僅未能在氣候議題合作,中國更藉由歐盟對俄國的能源制裁,貶抑 歐盟在相關議題的領導地位,爭取國際話語權。

二、經濟競爭者

歐中實質經貿關係仍相當緊密,2021年中國是歐盟第二大貿易夥 伴,歐盟則是中國最大貿易夥伴。惟雙方因新疆人權問題導致歐盟於

^{1 &}quot;EU-China - A Strategic Outlook," European Commission, March 12, 2019, https://tinyurl. com/33y87m3c.

² "A Strategic Compass for Security and Defence," Council of the European Union, March 21, 2022, https://tinyurl.com/bdzc5e7u.

³ Kate Abnett and David Stanway, "EU, China Trade Barbs over Failed G20 Climate Talks," Reuters, September 7, 2022, https://tinyurl.com/yck7c6ae.

⁴ David Stanway, "China Urges Europe to Take Positive Steps on Climate Change," Reuters, September 22, 2022, https://tinyurl.com/2p84fxyx.

2021年5月宣布凍結《歐中全面投資協定》(Comprehensive Agreement on Investment, CAI)的審議,自此陷入僵局。5 在 2022 年 4 月 1 日歐中第 二十三次高峰會中,歐盟高峰會主席米歇爾(Charles Michel)與執委會主 席范德萊恩(Ursula von der Leyen)力促北京發揮對俄國的影響力以終結 戰事,並警告北京直接或間接協助俄國將損及自身聲望。相對地,習近平 迴澼不以軍事或經濟方式支援俄國的承諾,並嘗試將議程轉向雙邊合作事 項。歐中在俄烏戰爭的立場分歧,導致此次會議無共同聲明之發布,具體 成果甚微;歐盟外交和安全政策高級代表波瑞爾(Josep Borrell)稱之為

7月19日舉行的第九屆中歐經貿高層對話雖有部分進展,但似象徵 意義大於實質意義。中國稱雙方在宏觀經濟政策協調、產業鏈供應鏈合
 作、與世貿組織改革等7項領域達成共識,歐盟的聲明則相對保守,且歐 盟長期關切的議題,如不公平競爭環境、中國國家補貼政策,以及對立陶 宛的經濟脅迫作為等,則未有任何進展。⁷

三、系統性的對手

俄烏戰爭爆發以來,中國拘持「親俄的中立」立場,拒絕以「侵略」 字眼描述俄國的入侵,亦迴避制裁俄國的問題,引起歐盟與若干成員國 不滿。8歐中第二十三次高峰會,雙方無實質成果,彰顯雙方立場的根本 分歧。在國家層次,戰爭爆發伊始,部分國家原本期待中國積極協助中 止戰爭。2022年3月24日歐盟理事會召開之際,時任義大利總理德拉吉

⁵ "European Parliament Resolution of 20 May 2021 on Chinese Countersanctions on EU Entities and MEPs and MPs," European Parliament, May 20, 2021, https://tinyurl.com/yjbdc54n.

⁶ Finbarr Bermingham, "EU-China Summit Was A 'Dialogue of the Deaf,' Says Top Brussels Diplomat," South China Morning Post, April 6, 2022, https://tinyurl.com/ea6jmvfh.

^{7 〈}劉鶴同歐盟委員會執行副主席東布羅夫斯基斯共同主持第九次中歐經貿高層對話〉,《新華 網》,2022 年 7 月 19 日,https://tinyurl.com/34r28d8v;"EU-China: A Stable Global Economy Is A Shared Responsibility," European Commission, July 19, 2022, https://tinyurl.com/y5z37xjc.

⁸ Kathrin Hille, "Xi Pursues Policy of 'Pro-Russia Neutrality' Despite Ukraine War," Financial Times, February 27, 2022, https://tinyurl.com/ye8emezb.

(Mario Draghi) 指「中國是最重要的國家,在和平進程至關重要並有許 多可施力之處」。拉脫維亞總理卡林斯(Arturs Karins)對媒體表示,「中 國擁有選擇……將命運押在俄羅斯,亦即對烏克蘭發動戰爭,轟炸其婦 女、小孩與醫院,或是以某種方式和歐洲、美國與西方民主國家合作」。 芬蘭總理瑪琳(Sanna Marin)則稱,「若中國幫助俄國,則經濟制裁將不 如我們「歐盟國家」預期地有效,中國因此是個主要國家,而我們須確保 中國站在歷史正確的一方」。9

相對地,部分國家則因原本與中國關係緊張或對中國有疑慮,而自戰 爭開始即對中國可扮演的角色抱持懷疑熊度。立陶宛外交部副部長艾德梅 納斯(Mantas Adomenas)於3月中旬呼籲歐盟取消歐中高峰會,直到中 國澄清其在俄烏戰爭的立場。4月1日高峰會後,立陶宛外交部長藍柏吉 斯(Gabrielius Landsbergis) 在波海三國外交部長與時任法國外交部長勒 德里安(Jean-Yves Le Drian)的共同記者會上,呼籲歐盟持續施壓中國, 因為後者須選擇世界秩序或世界秩序的摧毀者。藍柏吉斯更將俄國與中國 相比擬,指俄國對烏克蘭的軍事威脅以及中國對立陶宛的經濟脅迫,俱是 對國家主權的限制。10

4月29日,立陶宛國安部門發布國家安全威脅評估報告。該報告維 持 2021 年 11 月新版《國家安全戰略》(National Security Strategy)的基 調,稱俄羅斯、白俄羅斯與中國是最主要的安全威脅。其官稱中國正就其 感興趣的領域如科技發展與軍事訓練和俄羅斯合作,並施壓其他國家以防 它們跨越中國的「紅線」。中國預期將持續以侵略性的資訊作戰、非正式 的經濟限制、單方面降級外交關係,網路敵對活動等施壓立陶宛,但會對 外否認相關行為。11

⁹ Silvia Amaro, "EU Leaders Send A Message to China: Use Your Leverage to Stop Putin," CNBC, March 24, 2022, https://tinyurl.com/3hb3kb39.

¹⁰ Michael Martina and Humeyra Pamuk, "Lithuania Says EU Should Scrap Summit with China," Reuters, March 16, 2022, https://tinyurl.com/2s3pjpx4; "China Must Learn to Respect the EU as A United and Strong Entity," The Baltic Times, April 3, 2022, https://tinyurl.com/4te4a6ym.

^{11 &}quot;On the Radar of Authoritarian Regimes – Lithuania Assesses Its Security Threats," LRT.lt, April 29, 2022, https://tinyurl.com/mvpsvvuw.

愛沙尼亞內部安全局(Internal Security Service, ISS)於4月12日公 布年度評估報告,稱戰前中國即掌握俄國的侵略計畫,兩國並持續協調其 行動。中國持續尋求不公然選邊但可在戰後確保其利益的方式。中國在塔 林的大使館密切關注烏克蘭議題在愛沙尼亞媒體的發展情形並使用莫斯科 的言論,但避免公開表達立場。12

鑑於中國未改變對俄鳥戰爭的立場、「一帶一路」成效不彰,以及對 中國滲透與影響力行動的警覺,多數中東歐與波海國家對中國不再抱持希 望。繼立陶宛於2021年退出「17+1」機制後,愛沙尼亞與拉脫維亞亦於 2022年8月11日宣布退出。13 若干「戰狼外交」的爭議,特別是中國駐 法大使盧沙野於8月初公然表示統一台灣後,將「再教育」台灣人以清除 「分離主義」的餘毒,更凸顯歐中在制度與價值的對立。14

綜合來說,歐中關係持續緊張,歐盟也更可能視中國為對手而甚於競 爭者和夥伴。然而 2022 年 9 月 21 日俄國總統普欽宣布局部動員,並稱將 以「各種可得手段」保衛領土,暗示動用核武的可能。這導致波瑞爾於24 日稱鳥俄戰爭進入「危險的時刻」,歐盟必須正視此一威脅。¹⁵ 在此之 前,波瑞爾於9月21日在紐約聯合國大會場邊會議會晤中國外交部長王 毅,重申希望中國說服俄國停戰、協助解決當前世界面臨之糧食、能源與 金融危機,並避免鳥國的扎波羅熱核電廠因戰爭而演變為核危機。王毅則 藉機強調中國在俄烏戰爭上「不會袖手旁觀,更不會火上澆油」。16 俄國 升高局勢之舉或不致使歐盟改變援烏抗俄的立場,但可能促使歐盟重新看 重中國對俄國的影響力。

¹² Estonia Internal Security Service, Annual Review 2021-22 (Tallinn: Estonia Internal Security Service, 2022), p. 23, https://tinyurl.com/2224asnj.

¹³ Augustas Stankevicius, "Latvia, Estonia Withdraw from China Cooperation Group," Reuters, August 12, 2022, https://tinyurl.com/wrjxb6j2.

¹⁴ Finbarr Bermingham, "Chinese Envoy to France Lu Shaye Doubles down on Taiwan 'Re-Education' Aims," South China Morning Post, August 8, 2022, https://tinyurl.com/3cpt3kud.

^{15 &}quot;Ukraine War: Putin Not Bluffing about Nuclear Weapons, EU Says," BBC News, September 24, 2022, https://tinyurl.com/mked9zcb.

^{16 &}quot;China: High Representative/Vice-President Josep Borrell Meets State Councillor/Foreign Minister of China Wang Yi," European External Action Service (EEAS), September 21, 2022, https://tinyurl. com/vevi3vrn.

參、歐盟與北約印太政策之調整

俄國自2014年兼併原屬烏克蘭之克里米亞以來,即被視為歐洲安全 的主要威脅。俄烏戰爭淮一步確認此一事實,並使美國與北約的角色重獲 肯定。鑑於近年來歐中關係緊張,加上中國在俄烏戰爭中的立場偏向俄 國,使歐盟與北約仍相當關注中國對它們與印太地區的威脅。儘管如此, 印太地區距離歐洲遙遠,歐盟與北約雖漸提高對中國的警覺,但尚難且無 意將軍事能力與資源挹注在印太地區。

一、歐盟的《戰略指針》與「戰略自主」前景

歐盟在安全與防衛政策的整合,本是歐洲統合進程中最弱的一環。爰 此,在歐盟執委會於2021年9月16日提出的《歐盟印太合作戰略》(The EU Strategy for Cooperation in the Indo Pacific) 共同通訊中,歐盟與印太地 區的交往聚焦於經貿、發展援助、氣候變遷、生物多樣性、災防與執法等 層面,未特意彰顯中國與區域安全議題。17 另一方面,為提升歐盟在區域 與國際安全議題的角色,歐盟於2016年正式提出「戰略自主」(strategic autonomy)概念,意味在不影響北約的前提下,歐盟應有追求自身利益而 不受美國牽制的能力。18 歐盟於2020年11月提出並於2022年3月涌過 的《戰略指針》,是強化「戰略自主」的作為之一。它包含歐盟首次嘗試 的威脅評估,羅列後者在5年至10年內將面臨的全球、區域與針對歐盟 的各項威脅與挑戰。在此基礎上,歐盟淮一步訂定安全與防衛的共同戰略 願景,涵蓋行動、安全、投資與夥伴等四大層面。在俄鳥戰爭的脈絡下, 該文件也被標舉為歐盟「地緣政治的覺醒」(geopolitical awakening)的 重要宣示。19

^{17 &}quot;Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU Strategy for Cooperation in the Indo Pacific," European Commission, September 16, 2021, https://tinyurl.com/mdtsajd5.

^{18 &}quot;Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy," European Union, June 2016, https://tinyurl.com/yz43593f.

^{19 &}quot;A Strategic Compass for Security and Defence," Council of the European Union.

然而,俄烏戰爭對歐盟發展「戰略自主」的影響仍未明朗。支持的 一方如法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron) 與波瑞爾主張歐盟應強化獨 立行動的能力,並強調「戰略自主」可作為北約的輔助,兩者並行不悖。 《戰略指針》官示組建 5,000 人的快速反應部隊以應對各種危機,是最具 代表性的舉措,儘管類似主張過去已有但皆未落實。在美中戰略競爭與俄 烏戰爭的脈絡下,支持「戰略自主」者進一步主張由於歐洲國家官示強化 國防支出與防衛合作,它們應承擔較多的抗衡俄國之責如提供烏國軍備, 以使美國更有餘裕將資源置於應對中國的挑戰。²⁰ 另一方面,波羅的海 與中東歐國家在安全上仰賴北約(特別是美國),擔心歐盟發展「戰略自 主」能力將導致美國重心的轉向與資源的重複配置。波蘭副總理卡臣斯基 (Jaroslaw Kaczynski)於2022年4月稱對美國在該國部署核武持開放態 度,希望美國在歐洲的駐軍增加50%,在安全與防衛議題上呈現清晰的親 美能度。²¹

鑑於「戰略自主」的辯論與能力發展的前景尚不明朗,歐盟在印太政 策的落實上,仍將以外交與經貿為主。《戰略指針》在論及歐盟的對外關 係時,將印太地區列在西巴爾幹半島、北非與中東地區之後。這顯示歐盟 的外交與安全政策採取「由近及遠」的途徑,其雖承認印太地區在地緣政 治與經濟的重要性,但後者尚非首要關切。《戰略指針》提及中國 9 次, 除以合作夥伴、競爭者與對手界定歐中關係外,僅官示將就國際海洋法、 爭端的和平解決、以規則為基礎的國際秩序,與人權等議題與中國對話。

二、歐盟提升對台灣的支持

俄島戰爭則進一步使歐盟體認台歐共享民主制度與價值、台灣在產業 鏈(特別是半導體)的重要性,並關注台海和平與穩定。這點在中國以美

²⁰ Cf. Hans Binnendijk, Daniel S. Hamilton, and Alexander Vershbow, "Strategic Responsibility: Rebalancing European and Trans-Atlantic Defense," The Brookings Institution, June 24, 2022, https://tinyurl.com/4byjbenp.

²¹ Anna Koper and Alan Charlish, "Poland Would Like More U.S. Troops in Europe, Says Ruling Party Boss," Reuters, April 4, 2022, https://tinyurl.com/yw3hxh7p.

國眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)訪台為藉口,在台海周遭舉行大規模軍演後更形明顯。歐盟的印太政策文件提及台灣與台海安全日益頻繁,歐盟政治菁英與領袖,如波瑞爾與歐洲議會議員等,也更願意表達對台灣安全與深化台歐關係的支持。

目前歐盟對台灣的支持,係以歐洲議會為主,決策與行政部門如歐盟 高峰會、理事會與執委會的態度仍較為保守(詳參表 3-1)。

表 3-1 俄烏戰爭爆發以來歐盟友台舉措

日期	事件	性質
2月17日	歐洲議會通過歐盟「共同外交暨安全政策」(Common Foreign and Security Policy, CFSP)及「共同安全暨防禦政策」(Common Security and Defence Policy, CSDP)年度執行報告兩項決議案,表達對台海局勢的關切並支持台灣的國際參與。	友台報告/議案
3月9日	歐洲議會通過《外國干預歐盟民主程序特別委員會》 (INGE)報告,肯定台灣對抗中國假訊息攻擊成果, 鼓勵歐盟及其成員國深化與台灣的合作。	友台報告 / 議案
5月18日	歐洲地區「福爾摩沙俱樂部」(Formosa Club)各國共同主席聯名致函世界衛生組織,聲援台灣出席世界衛生大會(WHA)。	聲明
6月2日	台灣經濟部長王美花與歐盟執委會貿易總署長魏恩德 (Sabine Weyand)共同主持「台歐盟經貿對話會議」。 會議召開前,歐盟宣布此次與會官員層級,將由原定的 技術官員,提升到司局長及部長級。	雙邊交流
6月7日	歐洲議會通過《歐盟與印太地區安全挑戰》報告案,視 台灣為歐盟在印太地區的重要夥伴和民主盟友。	友台報告/議案
6月14日	政務委員鄧振中與歐洲議會代表團於 WTO 第十二屆部 長會議會談,探討雙方在半導體等優勢產業的合作。	雙邊交流
7月5日	歐洲議會通過《歐盟印太戰略之貿易及投資面向》報告。	友台報告/議案
7月6日	歐洲議會通過《歐盟及捍衛多邊主義》報告,支持台灣 以觀察員身分有意義參與多邊機構。	友台報告/議案
7月19~21日	歐洲議會副議長畢爾(Nicola Beer)率團訪台。	訪台
8月3日	七大工業國集團(G7)外交部長與歐盟外交與安全政策 高級代表發布聯合聲明,關切中國在美國眾議院議長裴 洛西訪台後的軍演行動,兩次提及對台海和平穩定的承 諾。	聲明
8月8日	歐洲地區「福爾摩沙俱樂部」的議員發布聯合聲明,表 達對中國升高台海緊張局勢的嚴重關切。	聲明

日期	事件	性質
8月9日	「對華政策跨國議會聯盟」(IPAC)發布聲明,嚴正關 切中國升高對台灣的軍事威脅。	聲明
9月1日	歐洲議會外交事務委員會臨時更動議程,討論中國對台 威脅與台歐貿易談判。	友台報告/議案
9月13日	波瑞爾在歐洲議會表示「一中政策」不妨礙歐盟深化與 台灣的合作,強調台海議題的和平解決。	聲明
9月15日	歐洲議會全會通過「台灣海峽情勢」決議案,譴責中國 軍演並呼籲深化與台灣夥伴關係。	友台報告/議案
11月1~4日	歐洲議會議員包瑞翰(Reinhard Bütikofer)以「對華政 策跨國議會聯盟」共同主席名義,率領七名歐洲國家國 會議員訪台。	訪台
12月15~18日	歐洲議會外委會議員芙緹嘉(Anna Fotyga)一行三人訪台。	訪台
12月18~21日	歐洲議會貿易委員會由副主席阿西馬柯波蘿(Anna-Michelle Asimakopoulou)率團訪台。	訪台

表 3-1 俄烏戰爭爆發以來歐盟友台舉措(續)

資料來源:作者依公開資訊製表。

三、北約的《戰略概念》與印太合作

北約於 2022 年 6 月 29 日至 30 日舉行馬德里高峰會,提出第 8 份《戰 略概念》(Strategic Concept),大幅翻修對其安全環境的描述。和 2010 年 的前一版相較,北約認為成員國不再處於和平且領土受攻擊的威脅程度為 低的情境,而是面對「不和平」且「無法排除成員國的主權與領土完整受 攻擊」的新情勢。俄國對烏克蘭的侵略,使北約重新聲張「嚇阻與防衛」、 「危機預防與管理」,以及「合作安全」等3項核心任務,宣示強化成員 國的嚇阻、防衛與韌性,並界定俄國為「最重要與直接的威脅」。22

新版《戰略概念》亦首次提及中國,稱後者構成「系統性的挑戰」 (systemic challenges)。中國的威脅包含惡意的混合與網路作戰;對抗性 的措詞與假訊息;對於關鍵技術與產業部門、關鍵基礎設施、戰略物資與

^{22 &}quot;NATO 2022 Strategic Concept," NATO, June 29, 2022, pp. 3-4, https://tinyurl.com/5n74mcsw.

供應鏈的控制;利用經濟創造北約成員國對中國的戰略依賴;顛覆包含太 空、網路與海洋在內的「以規則為基礎的國際秩序」,以及俄中深化的戰 略夥伴關係及其對國際秩序的侵蝕等。《戰略概念》宣示將對中國採取「建 設性的交往」(constructive engagement),同時強化對中國的警覺、提升 韌性與準備程度,並保護盟邦免於中國的脅迫性戰術與分化作為。²³

北約在《戰略概念》明確提及中國,加上馬德里高峰會激請澳洲、紐 西蘭、日本與韓國與會,引發北約是否向印太地區擴張的討論。中國外交 部稱北約此舉顯示其將觸手延伸至印太,並稱任何破壞區域和平與穩定的 意圖「注定失敗」;其他觀察家則稱印太國家深化與北約的關係,既反映 其對俄國與中國的憂慮,也旨在藉此提高嚇阻能力。²⁴ 然而從當前局勢 觀之,北約內部或是其與印太夥伴之間雖逐漸意識到俄國與中國的威魯, 但在具體做法上尚無共識。首先,《戰略概念》對俄中的定位不同。俄國 是首要的威脅,而中國議題在文件中則位列恐怖主義、北非與中東,以及 人類安全等議題之後,顯示兩者在威脅程度上的差異。其次,北約對中國 的論述聚焦在政治、經濟與網路等層面,未明確論及中國在軍事安全的挑 戰。這可能反映除美國之外,多數成員國難以將軍事力量投射至印太地區 的限制。

最後,無論是北約內部或是印太地區國家之間,對中國的看法仍未 有共識。例如部分中東歐國家擔心北約與美國將注意力由歐陸轉向印太; 德國與法國反對將俄中視為同等的威脅;日本與澳洲對中國的立場相對強 硬,紐西蘭無意加入仟何針對中國的聯盟,韓國則主要關切北韓的威脅更 基於中國。²⁵

^{23 &}quot;NATO 2022 Strategic Concept," NATO, June 29, 2022, p. 5, https://tinyurl.com/5n74mcsw.

²⁴ Kana Inagaki, Nic Fildes and Demetri Sevastopulo, "China's Rise Pushes Asia-Pacific Nations to Embrace NATO," Financial Times, July 3, 2022, https://tinyurl.com/5n83x9a9.

²⁵ Helena Legarda, "China and Russia Bring NATO and the Indo-Pacific Together," Internationale Politik Quarterly, July 14, 2022, https://tinyurl.com/yckukk7c.

肆、歐洲主要國家之印太政策

法國、德國與英國等歐洲主要國家於2019年到2021年間分別公布 印太政策相關文件,俄烏戰爭構成對其印太政策的檢驗。法國於2018年 5月提出《法國印太戰略》(France's Indo-Pacific Strategy),開歐洲之 先河。²⁶ 該國於 2022 年 2 月提出更新版的印太戰略,²⁷ 或有意利用於 2022年上半年擔任歐盟輪值主席國的機會,藉由歐盟推動法國對區域的 政策,惟似乎因俄烏戰爭而未在歐盟層次有具體成果。該國國防部長勒科 努(Sebastien Lecornu) 在 6 月 11 日的「香格里拉對話」重申區域安全與 歐洲安全密切連結,法國亦將強化在印太地區的軍力部署。28 在實際行動 上,法國於8月間舉行「天馬任務2022」(Mission Pégase 22) 軍演,派 遣軍機由法國北部至法屬新喀里多尼亞(New Caledonia),展現在東南亞 與太平洋的軍事存在, 並參與澳洲主辦的「漆黑」(Pitch Black) 演習。²⁹

德國於 2020 年 9 月公布《印太政策綱領》 (Policy Guidelines on the *Indo-Pacific Region*), 30 並於 2022 年 6 月公布在過去一年的進度報告。 該報告稱德國藉由擔任七大工業國組織(G7)輪值主席的機會,促進成 員國和印太地區的關係,特別是印尼與印度,並促成在氣候、永續發展與 資安等領域的多項協議。在政治與外交領域,德國總統史坦麥爾(Frank-Walter Steinmeier)於6月出訪新加坡與印尼;總理蕭茲(Olaf Scholz)於 4月出訪日本;外交部長貝爾伯克 (Annalena Baerbock)於7月出席於印 尼舉辦的二十國集團(G20)外交部長會議,並順道訪問帛琉與日本。31

^{26 &}quot;France's Indo-Pacific Strategy," Ministry for Europe and Foreign Affairs, France, May 2018, https://tinyurl.com/m2nn7u67.

^{27 &}quot;France's Indo-Pacific Strategy 2022," Republic of France, February 2022, https://tinyurl.com/ vevnbziw.

^{28 &}quot;Shangri-La Dialogue Speech of Sebastien Lecornu, French Minister of The Armed Forces, on June 11, 2022," French Ministry of Defense, June 11, 2022, https://tinyurl.com/ytw7cet5.

²⁹ Nigel Pittaway, "Mission Pegase 2022 Concludes," Australia Defence Magazine, September 23, 2022, https://tinyurl.com/45d2smzp.

^{30 &}quot;Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region," German Federal Foreign Office, September 2020, https://tinyurl.com/2ucbohjv.

^{31 &}quot;Progress Report on the Implementation of the Federal Government Policy Guidelines for the Indo-Pacific in 2022," German Federal Government, June 9, 2022, https://tinyurl.com/43p555e5.

在軍事面向,德國繼 2021 年 8 月派遣巡防艦「巴伐利亞號」(Bayern) 至東亞巡弋後, 在 2022 年 8 月舉行「急速太平洋 2022」(Rapid Pazific 2022) 軍演,派遣軍機於24小時內由德國飛抵新加坡以證明其在印太地 區作戰的能力;德國亦參加澳洲舉辦之「漆黑」演習。32

俄烏戰爭無疑是英國當前最重要的安全課題,這也引起該國甫於 2021年公布的《競爭時代的全球英國:安全、防衛、發展與外交政策整合 總檢討》(Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy,以下簡稱《整合總檢討》)是否 調整的呼聲。英國國會為此舉行若干聽證會與報告,英國政府則於2022 年9月21日宣布時任首相特拉斯(Liz Truss)已指示更新《整合總檢討》, 預計於年底公布。33

就既有資訊來看,英國當不致大幅變動《整合總檢討》的政策走向, 包含其「印太傾斜」(Indo-Pacific tilt)的官示。該報告視俄國為「嚴峻挑 戰」(acute threat)而中國是「系統性的競爭者」(systemic competitor)。 由於俄烏戰爭並未根本性地挑戰前流觀點,英國內部大抵認為《整合總檢 討》的基本假設仍然正確,但需關注執行面的議題。³⁴可能調整的議題有 二,首先,《整合總檢》宣示 2025 年其陸軍將由現行的 82,000 員裁減至 72,500 員,並主張當代科技如無人機與網路戰的發展可彌補編制的縮減, 但俄烏戰爭彰顯傳統戰爭仍有爆發的可能,英國因此有檢討其兵力結構的 必要; 35 其次是英國與歐盟的關係,論者認為英國需強化對歐關係,例如

³² Matthias von Hein, "Germany's Military Ramps up Presence in Indo-Pacific," Deutsche Welle, September 3, 2022, https://tinyurl.com/kt4ztc5h.

³³ Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy (London: Cabinet Office, UK, 2021), https://tinyurl.com/arcfhypr; "Prime Minister to Tell UN General Assembly: I Will Lead A New Britain for A New Era," GOV.UK, September 21, 2022, https://tinyurl.com/585vpwdj.

³⁴ Peter Magill and Wyn Rees, "UK Defence Policy After Ukraine: Revisiting the Integrated Review," Survival, Vol. 64, No. 3, May 2022, pp. 87-102.

³⁵ Daniel Capurro, "Stop the Cuts and Build An Army That Can Stand up to Russia, Says Lord Dannatt," Telegraph, June 20, 2022, https://tinyurl.com/4r5jumpc; Andrew Dorman, Tracey German and Matthew Uttley, "Impact of Russia's Invasion on UK Integrated Review," Chatham House, March 24, 2022, https://tinyurl.com/2ezbjpam.

鼓勵歐盟成員國提升其「戰略自主」。36 此舉既有利提升歐陸的安全,也 符合英國傳統的戰略,因為維持歐陸的均勢 —— 俄國作為一個區域強權 並受到其他國家的制衡 —— 將可使英國有餘裕追逐其全球利益。

伍、小結

歐中關係在 2022 年間持續惡化。除了雙邊在經貿與人權等議題的障 廢未解之外,俄鳥戰爭的爆發與中國對戰爭的立場,亦使歐盟與多數歐洲 國家對其抱有不信任或疑慮的態度。在安全層面,儘管歐盟、北約與多數 歐洲國家對中國的立場漸趨一致,但這尚無法轉化為具體的共同行動。在 相當程度上,歐洲的印太政策仍將由法國、德國與英國等主要國家落實, 而其具體的做法則是增加在區域的軍事存在。

就此而言,俄烏戰爭下的歐洲印太戰略對台灣安全的助益以象徵大於 實質意義。儘管如此,歐洲的印太戰略或政策納入對中國的關切與/或對 台灣的支持,逐漸將台海的和平與穩定與歐洲安全相連結,對台灣來說仍 甚有意義。歐洲議會的決議文,對行政部門固然沒有拘束力,惟在議會與 各國支持台灣的力度與幅度日漸提高的情況下,台歐關係仍有希望持續締 造新局。台灣在半導體與供應鏈的重要性已逐步彰顯,在假訊息與認知作 戰的因應經驗,乃至在公共衛生與災防等領域的成就,也可連結美歐的倡 議,成為民主治理體系不可或缺的一員。

³⁶ Robin Niblett, "Global Britain in A Divided World: Testing the Ambitions of the Integrated Review," Chatham House, March 29, 2022, https://tinyurl.com/2yb4cc4w.

40 2022 印太區域安全情勢評估報告

第(四)章 美國「國内」對俄烏戰爭與印太戰略連動的反應:拜登政府、美國國會與國内 民意

陳亮智*

壹、前言

從表面上看來,「俄烏戰爭」與美國「印太戰略」兩者之間似乎並不相干——一個是發生在歐洲東部的地區性戰爭,一個是美國於印度太平洋地區所推動制衡中國勢力擴張的巨型戰略(grand strategy)。然而,在本質上,這兩件事卻是有高度的關聯性,其關鍵便是俄羅斯與中國的「結盟關係」。¹ 由於莫斯科與北京兩者皆是屬於威權主義國家(authoritarianism state),它們本身即強烈地批判以自由主義為基礎的民主政治;另外它們也是所謂的修正主義者國家(revisionist state),亟欲挑戰並改寫二次大戰之後由美國與西方國家所建立的國際秩序。因此,俄中兩國與美國的戰略競爭本身是極其複雜的「雙重複合競爭」(dual complex competition),它既包含屬於「地緣政治與權力平衡」的國家權力抗衡,也涵蓋屬於「政治體制與價值信念」的意識形態對峙。與莫斯科所不同的是,北京是目前在外交、經濟、軍事與科技等各方面最具實力對華盛頓與全球構成挑戰的強權。²

^{*} 國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。

^{1 「}結盟」(coalition)是一種不同團體之間在戰術上的組合,在此之上,團體將足夠強大而能運作,而結盟者可以在此組合中分享權力。參照 W. Phillips Shively, Power & Choice: An Introduction to Political Science (Boston: McGraw-Hill, 2007), G-1; William H. Riker, The Theory of Political Coalitions (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1962).「聯合」(alignment, 另譯為「合作」)是指國家因為共享利益,於是它們合作採取行動,並且在當中進行協調行為,但是它們並無簽訂正式協定。參照 Bruce Russett, Harvey Starr and David Kinsella, World Politics: The Menu for Choice (Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, 2007), p. 83. 而「同盟」(alliance)係指國家在軍事安全議題上透過正式條約的簽訂進而達成互相合作的組合。

² Joseph R. Biden, Jr., *Interim National Security Guidance* (Washington D.C.: White House, 2021), p. 8; Joseph R. Biden, Jr., *National Security Strategy* (Washington D.C.: White House, 2022), p. 8.

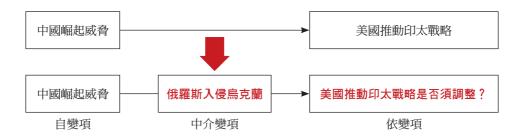
也因為如此,俄烏戰爭對美中兩強的戰略競爭具有強烈的「外溢效應」(spillover effect)—— 即戰事的進展與結局會深刻地影響北京與華盛頓是如何看待彼此的攻與防。一個合理的假說(hypothesis)是,如果俄羅斯在烏克蘭戰場上獲得勝利,中國將因此獲得鼓舞而更具侵略性,美國方面所承受的壓力將更為升高。反之,倘若俄羅斯在烏克蘭戰場上遭致挫敗,中國將因此得到警惕而更顯保守謹慎,美國所承受的壓力將得到某種程度的舒緩。

本文旨在觀察、探討美國「國內」對俄烏戰爭與印太戰略兩者連動關係的反應。針對「美國是否因為俄烏戰爭而必須調整其印太戰略」的問題,分別從拜登政府國家安全決策高層官員、美國國會以及國內民意三個面向進行探討。固然,影響美國是否因為俄烏戰爭而調整其印太戰略的變數有許多,例如俄烏戰爭的勝負結果以及中國對印太的威脅程度等。但是從美國「國內社會」檢視有關俄烏戰爭與印太戰略連動的反應,是協助我們透過一個「更大的美國視野」(a bigger American perspective)觀察美國如何看待其是否因為俄烏戰爭的關係而必須調整原已在進行的印太戰略。有關本文的解釋架構,請參照圖 4-1。3

貳、拜登政府對「俄烏戰爭與印太戰略」的表述

有關美國印太戰略是否因為俄烏戰爭的影響而出現變化,總統拜登(Joseph Biden)的說詞最為關鍵,也是最具權威性。在2022年3月29日與新加坡總理李顯龍的會面中,拜登表示,俄烏戰爭是全球性地對「基於規則的國際秩序」(rules-based international order)的威脅,包括亞太地區也是;俄羅斯所發動的戰爭不僅僅是對歐洲,同時也是對世界的和平、安全與繁榮進行攻擊。因此美國除了反對俄羅斯發動戰爭以外,同時

³ 因為篇幅的關係,本文先不細究「美國是否因為俄烏戰爭而必須重新調整印太戰略的原因」,「若須將資源移至歐洲,美國如何繼續應對印太挑戰」,與「美國能否同時兼顧兩個戰區及其原因」等問題,而是將重心置於「美國是否因為俄烏戰爭而必須調整其印太戰略」之問題。



華盛頓面臨相關的問題:

是否因為俄烏戰爭而必須重新調整印太戰略?

若是,為何?若不,為何不? 若須將資源移至歐洲,如何繼續應對印太挑戰? 美國能否同時兼顧兩個戰區? 若能,如何能夠?若不能,為何不能?



美國反應之一 (視美國為一行為者,觀察其對外行為)

美國反應之二

(視美國國內有不同部分,它們對該議題有其回應)

圖 4-1 美國「國內」對俄烏戰爭與印太戰略連動之反應觀察架構圖

也密切關注中國對俄烏戰爭所採取的立場與行動。拜登同時表示,在俄烏 戰爭渦程裡,亞太地區的安危依舊是美國的優先順序,華盛頓會繼續強烈 且迅速地實行印太戰略,並向印太地區投注更多的外交與安全資源,以 應對中國在此試圖建立勢力範圍的企圖。4 2022 年 5 月 24 日,拜登於美 日澳印四國領袖在東京所舉行的「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QSD or Quad) 高峰會議中再次強調,俄鳥戰爭給予世界的啟示 是建立一個「自由與開放」印太區域的必要性。雖然四國在會後的聯合聲 明沒有具體地批判俄羅斯入侵行為,但是四國主張反對「一切以武力改變

^{4 &}quot;Remarks by President and Prime Minister Lee Hsien Loong of Singapore Before Bilateral Meeting," The White House, March 29, 2022, https://www.whitehouse.gov/?s=Lee+Hsien+Loong.

現狀的企圖,特別是在印太地區」,強調將共同致力於實現「全面且堅定的自由開放印度太平洋」。⁵

除了拜登總統以外,拜登政府的國安高層官員對於俄烏戰爭後的美國 印太戰略之看法與立場可謂相當一致。首先,國家安全顧問蘇利文(Jack Sullivan)於2022年8月30日至31日在夏威夷與日本及韓國的國家安全 顧問官員亦舉行了美日韓三方的國家安全諮詢會議。蘇利文對此表示,美 日韓是在共同討論捍衛自由與開放印太區域的聯盟;認為美國海軍涌過 台灣海峽是符合國際法的規範,因為該水域是國際水域,美軍保有航行 自由的權利,同時也是表明華盛頓對一個自由開放印太的承諾。6 其次, 2022年5月26日,國務卿布林肯(Antony Blinken)於華府喬治華盛頓大 學(George Washington University)演說時表示,俄羅斯所發動的戰爭是 對主權與領土完整,以及對和平與安全基礎的直接攻擊;儘管戰爭仍持續 再進行,美國將繼續專注於對國際秩序最嚴重的挑戰 —— 中國威脅。美 國的基本策略將保持「投資」(invest)、「聯合」(align)與「競爭」 (compete),其中對印太地區更是如此。7再者,國防部長奧斯汀(Lloyd Austin)於2022年6月11日在新加坡「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue)即表示,美國誓言要協助亞洲國家對抗中國的霸凌行為,並稱 要辦免印太區域重蹈俄烏戰爭的覆轍。奧斯汀淮一步表示,雖然歐洲的戰

^{5 &}quot;Quad Joint Leaders' Statement," *The White House*, May 24, 2022, https://www.whitehouse.gov/?s=Quad.

^{6 &}quot;Statement by NSC Spokesperson Adrienne Watson on National Security Advisor Jake Sullivan's Trilateral Dialogue with Japan and the Republic of Korea," *The White House*, August 30, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/30/statement-by-nsc-spokesperson-adrienne-watson-on-national-security-advisor-jake-sullivans-trilateral-dialogue-with-japan-and-the-republic-of-korea/; "U.S., Japanese and South Korean National Security Counterparts to Meet this Week," *Reuters*, August 30, 2022, https://www.reuters.com/world/us-japanese-south-korean-national-security-counterparts-meet-this-week-2022-08-30/.

⁷ Antony J. Blinken, "The Administration's Approach to the People's Republic of China," U.S. Department of State, May 26, 2022, https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/.

事分散了美國的精神與資源,但是印太地區仍是位處華盛頓國家戰略的核 小。8

從以上拜登政府國安高層的發言來看,很顯然地,美國對印太戰略 的推動並未受到俄羅斯入侵烏克蘭的影響而有所退化或改弦更張的跡象。 華盛頓依然將北京視為是最主要且最危險的戰略競爭對手,而印太區域的 安全、穩定與秩序仍然是美國總體戰略的重心,因為中國已在印太區域大 幅地攜增其影響力,是美國在此最為棘手的安全課題。固然,俄鳥戰爭確 實分散並消耗了美國許多的注意力與資源分配,但是在戰爭爆發之際,拜 登總統即宣布美國不會派兵參戰,而是會以其他的形式援助烏克蘭。9對 此,本文認為這便是美國並未受到俄烏戰爭的影響而「轉移」或「削弱」 印太戰略。相對地,美國則是堅持繼續推動印太戰略,並且在許多面向, 包含政治外交、經濟投資、軍事部署、科技研發、資源開發與公共衛生等 加大對印太地區的資源投注。

參、美國國會對「俄烏戰爭與印太戰略」的討論

就俄烏戰爭而言,基本上美國國會參眾兩院是支持烏克蘭的領土與 主權完整,反對俄羅斯發動戰爭。在戰爭之前,美國參議院於2022年2 月 17 日便通過第 519 號決議案(S.Rse.519),表明美國支持獨立與民主 烏克蘭,反對俄羅斯採取任何進一步的軍事行動或是其他目的作為;決議 中也譴責俄羅斯於 2014 年企圖吞併克里米亞,同時亦譴責俄羅斯在烏克 蘭邊境駐軍超過15萬。10在戰爭爆發之後,美國眾議院在3月2日通過

⁸ Lloyd J. Austin, "Remarks at the Shangri-La Dialogue by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III (As Delivered)," U.S. Department of State, June 11, 2022, https://www.defense.gov/News/Speeches/ Speech/Article/3059852/remarks-at-the-shangri-la-dialogue-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austiniii-a/.

⁹ Zachary B. Wolf, "Here's What Biden Has said about Sending US Troops to Ukraine," CNN, February 24, 2022, https://edition.cnn.com/2022/02/24/politics/us-troops-ukraine-russia-nato/index. html.

^{10 &}quot;S.Res.519 - A Resolution Supporting an Independent and Democratic Ukraine against Any Further Russian Military Invasion, and for Other Purposes," Congress Gov, February 17, 2022, https://www. congress.gov/bill/117th-congress/senate-resolution/519/summary/00.

第 956 號決議案(H.Rse.956),表明支持鳥克蘭人民,要求俄羅斯立即 停火,並且軍隊必須全面撤出烏克蘭國境。該決議支持使用制裁方式以孤 立莫斯科政府,並敦促美國政府與盟友共同向烏克蘭提供防禦性的安全援 助。11 事實上,從戰爭爆發以來,美國國會參眾兩院不只提供烏克蘭許多 政治與外交上的支持,包括組成高級別代表團訪問基輔,同時也邀請烏克 蘭第一夫人歐倫娜・澤倫斯基(Olena Zelenska) 到美國國會演說。另外在 經濟與軍事上,美國國會則是對烏克蘭提供大量的援助,包括3月批准第 一個補充援助計畫(金額為136億美金),5月再批准第二個援助計畫(金 額為400億美金),以及9月公布並準備通過的第三個援助計畫(金額為 123 億美金)。12

在此同時,美國國會參眾兩院對於中國威脅與印太安全並未因為歐洲 戰事而出現忽略或不聞不問。相對地,因為前述「莫斯科與北京」及「歐 洲與印太」的緊密連結關係,美國國會也在俄烏戰爭的脈絡之下,積極並 熱烈地討論美國此時應該如何實踐其已經在推動的印太戰略。以參議院外 交關係委員會(Committee on Foreign Relations)為例,委員會副主席里 奇(James Risch)(共和黨籍,愛達荷州)便認為,印太地區仍是美國的 優先戰區,因為中國在此對美國的安全與繁榮已經構成嚴重威脅,而俄羅 斯的侵略行為必須被制止。美國必須在保衛印太與歐洲的安全上肩負更 強大的領導責任。¹³ 同樣地,在參議院軍事委員會(Committee on Armed Services)方面,3月10日該委員會舉行了有關美軍印太司令部與駐韓美 軍司令部的聯合聽證會,當中,軍事委員會主席參議員里德(Jack Reed) (民主黨籍,羅德島州)與副主席參議員因宏(Jim Inhofe)(共和黨籍,

^{11 &}quot;H.Res.956 - Supporting the People of Ukraine," Congress Gov, March 2, 2022, https://www. congress.gov/bill/117th-congress/house-resolution/956.

¹² Bryant Harris, "Congress to Vote on \$12.3 Billion Ukraine Aid Package," Defense News, September 27, 2022, https://www.defensenews.com/congress/2022/09/27/congress-to-vote-on-123-billionukraine-aid-package/.

^{13 &}quot;Risch: Indo-Pacific Must Be Priority, And Putin's Aggression Cannot Be Ignored," U.S. Senate Committee on Foreign Relations, March 4, 2022, https://www.foreign.senate.gov/press/rep/release/ risch-indo-pacific-must-be-priority-and-putins-aggression-cannot-be-ignored.

奧克拉荷馬州)皆表示,在俄羅斯入侵烏克蘭之際,中國在印太區域對美 國與其他民主國家的威脅也越來越嚴峻。中國的挑戰不只來自於它本身大 量日快速的軍事投資,同時中國人民解放軍也在各方面學習美軍的作戰經 驗與準則。對此,印太司令部與駐韓美軍必須做好準備以確實履行美國在 此地區的策略。14

在眾議院部分,眾議院外交委員會(Committee on Foreign Affairs) 亞太小 網委員會 (Subcommittee on Asia, the Pacific, Central Asia, and Nonproliferation) 於2022年5月19日舉行了主題為「烏克蘭危機:對美國印太政策之意 涵 (The Ukraine Crisis: Implications for U.S. Policy in the Indo-Pacific) 聽證會。其中與會的學者專家表示,俄烏戰爭的經驗顯示雖然在戰爭初期 中國對戰事的態度有些躊躇不明,但是許多跡象仍證明北京與莫斯科是緊 密的戰略夥伴。今日在歐洲所發生的戰爭,明日也極有可能會在亞洲地區 或印太區域發生。因此,美國的印太戰略必須盡早做好準備,華盛頓必須 盡快將它在印太區域的盟友團結在一起。¹⁵ 小組委員會主席眾議員貝拉 (Ami Bera) 認為,北京必然密切關注俄烏戰爭的發展,並且從中汲取教 訓。美國也必須記取歐洲戰場的經驗 —— 如果華盛頓修復其與北約及歐 洲盟友的關係在俄烏戰爭中發揮了正面的意義,則它在印太地區也必須如 此努力。¹⁶ 此外,2022 年 3 月 9 日,眾議院軍事委員會(Armed Services Committee)也曾舉行了題目為「國家安全挑戰與美國在印太的軍事活動」

^{14 &}quot;Opening Statement of U.S. Senator Jack Reed, Chairman, Senate Armed Services Committee," U.S. Senate Committee on Armed Services, March 10, 2022, https://www.armed-services.senate. gov/imo/media/doc/INDOPACOM USFK%20Posture%20Hearing%203.10.22 final.pdf; "Opening Statement of U.S. Senator Jim Inhofe, Ranking Member, Senate Armed Services Committee," U.S. Senate Committee on Armed Services, March 10, 2022, https://www.armed-services.senate.gov/imo/ media/doc/03.10.22%20Inhofe%20Opening%20Statement%20at%20INDOPACOM%20USFK%20 Hearing%20for%20Website.pdf.

¹⁵ Hearing Transcript of "The Ukraine Crisis: Implications for U.S. Policy in the Indo-Pacific," U.S. House Foreign Affairs Committee, May 19, 2022, https://foreignaffairs.house.gov/cache/ files/7/6/7680256d-b370-4cb6-9e8c-0a1496703c44/756A7CDAE47563FDC95CFDE177CA0F 9E.05-19-2022-hfac-apcan-hearing-transcript.pdf.

¹⁶ Ibid.

(National Security Challenges and U.S. Military Activities in the Indo-Pacific Region)聽證會。針對俄烏戰爭所造成的影響,與會作證的美軍印太司令 部司令阿基里諾(John Aquilino)上將表示,俄烏戰爭確實增加中國對台 動武的可能性,而解放軍正努力地在這場戰爭中學習,並加速發展其高科 技軍事能力,例如高超音速武器與核武。對此,美國必須在印太地區做好 準備,同時與盟國一起行動。¹⁷

根據上述對美國國會的觀察,在「俄烏戰爭與印太戰略」的命題上, 立法部門與行政部門的反應可謂極為相似。一方面,國會充分表達對烏克 蘭的支持,而且不只是政治或精神上的聲援,在作戰與民生最為需要的部 分,美國國會也依次批准金額龐大的援助計畫。對中國威脅與印太戰略, 若干美國國會議員以及在參眾兩院所屬的外交與軍事委員會當中,很明顯 地是,他們的意見多認為,美國的印太戰略不應該受到俄烏戰爭影響而退 卻。相反地,美國必須努力從俄烏戰爭中學習並記取教訓,繼續強化其在 印太區域的作為,特別是與盟邦及夥伴共組一個強大的聯盟。

肆、美國國內民意對「俄烏戰爭與印太戰略」的看法

另一個從美國國內看「俄烏戰爭與印太戰略」之關聯性的問題是從美 國民眾的角度出發。根據皮尤研究中心(Pew Research Center)於戰爭爆 發後在3月15日所發布的調查報告顯示,有將近1/3的美國人是支持鳥 克蘭,而有將近 1/2 的美國人認為俄羅斯入侵烏克蘭是嚴重地危害到美國 的利益。18 此外,47%的美國民眾是贊成拜登政府對俄烏戰爭的回應,反 對者則是 39%。就政黨傾向來說,支持共和黨者與支持民主黨者基本上是

^{17 &}quot;Statement of Admiral John C. Aquilino, U.S. Navy Commander, U.S. Indo-Pacific Command Before the House Armed Services Committee on U.S. Indo-Pacific Command Posture," Congress Gov, March 9, 2022, https://www.congress.gov/117/meeting/house/114487/witnesses/HHRG-117-AS00-Wstate-AquilinoJ-20220309.pdf.

^{18 &}quot;Public Expresses Mixed Views of U.S. Response to Russia's Invasion of Ukraine," Pew Research Center, March 15, 2022, https://www.pewresearch.org/politics/2022/03/15/public-expresses-mixedviews-of-u-s-response-to-russias-invasion-of-ukraine/.

贊成美國必須與盟邦一起合作以應對烏克蘭危機(支持共和黨者 73%,支 持民主黨者85%,整體為79%)。¹⁹至於應對的方式方面,85%的美國 民眾贊成繼續對俄羅斯實施經濟制裁(反對者13%),77%的美國民眾贊 成美國應該在烏克蘭邊境的北約盟國中保持大量的駐軍(反對者21%), 69%的美國民眾贊成美國應該接收大量的烏克蘭難民(反對者29%),但 是只有35%的美國民眾贊成美國應該採取軍事行動(即使冒著與俄羅斯 發牛核武衝突)(反對者 62%)。²⁰ 整體而言,美國民眾是關注俄烏戰爭 的發生,而且多數的美國人是採取支持的態度;亦如前述的調查結果,多 數的美國民意是支持採取經濟與其他的制裁措施以反制莫斯科,但是對於 採取軍事行動則顯得低度支持;也因為戰爭的關係,美國民眾對俄羅斯與 普欽(Vladimir Putin)則是出現極度負面的觀感。21

在俄烏戰爭爆發之後,更有許多美國民眾將俄羅斯視為是美國的敵 人,其對美國的安全、利益與國際領導地位均構成嚴重的威脅。皮尤研究 中心在4月6日再發布另一項調查報告,其中指出,10位美國人當中有7 位是視俄羅斯為敵人(enemy),而且在短短的1月到3月期間,比例從 原先的41% 急遽上升至70%,而視俄羅斯為競爭者(competitor)的比例 則是迅速下滑(從41%降至24%)。不論是共和黨支持者或是民主黨支 持者, 兩者視俄羅斯為敵的看法是轉趨接近。²² 也因為俄羅斯的敵意與威 脅,美國民眾整體對軍事同盟與北約組織的態度也呈現支持與正面的態度 (支持同盟為 67%,支持北約為 69%)。²³

¹⁹ Ibid

²⁰ Ibid.

²¹ Frank Newport, "What We Know About American Public Opinion and Ukraine," Gallup, March 18, 2022, https://news.gallup.com/opinion/polling-matters/390866/know-american-public-opinionukraine.aspx.

^{22 &}quot;Seven-in-Ten Americans Now See Russia as an Enemy," Pew Research Center, April 6, 2022, https://www.pewresearch.org/global/2022/04/06/seven-in-ten-americans-now-see-russia-as-anenemy/. 類似的調查結果也出現在蓋洛普 (Gallup) 的報告中,參照 RJ Reinhart, "U.S. Public Sees Russia-Ukraine Conflict as Critical Threat," Gallup, February 25, 2022, https://news.gallup. com/poll/390140/public-sees-russia-ukraine-conflict-critical-threat.aspx.

²³ Ibid.

另外值得注意的是,由於中國與俄羅斯的夥伴關係,多數美國民意是將中俄兩國一同視為美國的嚴肅問題(serious problem)。根據皮尤研究中心在 4 月 28 日的追蹤調查顯示,62%的美國人認為北京與莫斯科之間的結盟對美國安全與利益構成嚴峻的挑戰。²⁴ 整體而言,在美國民眾的心目中,對俄羅斯的負面印象也出現在對中國的觀感上。就中國崛起而言,67%的美國人認為中國已是超級強權(superpower),並且是美國的主要威脅;82%的美國人對中國持負面的看法,並且有62%的美國人將其視為競爭者(視俄羅斯為競爭者的比例為24%),25%的美國人將其視為敵人(視俄羅斯為敵人的比例為70%);66%的美國人認為中國在國際社會上的影響力將越來越大。²⁵ 就經濟比較而言,43%的美國人認為美國仍是世界第一的經濟強權,但也有43%的美國人認為中國已是世界第一的經濟強權。而在軍事比較上,70%的美國人認為美國仍是最強的軍事大國,而有19%的美國人認為中國才是最強的軍事大國。²⁶

因為俄烏戰爭的關係,美國民意如何看待印太戰略?是以歐洲戰區為重?是以印太戰區為重?抑或是兩者兼具?根據芝加哥全球事務協會(Chicago Council on Global Affairs)2022年9月12日的調查顯示,有57%美國人認為俄羅斯是對手(adversary),而有53%美國人認為中國是對手(22%)或敵人(rival)(31%);4%美國人對普欽表示肯定,10%美國人對習近平表示肯定。²⁷據此,雖然莫斯科的「負面指數」比北京高,但是兩者的差距並不明顯。此外,該協會於9月15日再公布另一項調查,有50%的美國人認為歐洲是攸關美國軍事安全最重要的地方,

²⁴ Christine Huang, Laura Silver and Laura Clancy, "China's Partnership With Russia Seen as Serious Problem for the U.S.," *Pew Research Center*, April 28, 2022, https://www.pewresearch.org/global/2022/04/28/chinas-partnership-with-russia-seen-as-serious-problem-for-the-us/. 也請參照 Justin McCarthy, "About Half Say U.S. Military Is No. 1 in the World," *Gallup*, February 25, 2022, https://news.gallup.com/poll/390356/half-say-military-no-world.aspx.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Dina Smeltz, "Americans More Threatened by Russia Than China," Chicago Council on Global Affairs, September 12, 2022, https://www.thechicagocouncil.org/research/public-opinion-survey/americans-more-threatened-russia-china.

21%的美國人認為是亞洲,19%的美國人認為是中東;平均超過半數以 上的美國人支持美國在北約盟國駐軍。28 有關前述之歐洲(50%)與亞洲 (21%)的落差,其可能的合理解釋是因為俄烏戰爭的爆發,以至於多數 美國人認為歐洲戰區對美國的軍事安全影響最為明顯。相較之下,即使印 太區域深受中國軍事的威脅,但因為沒有發生戰爭,於是對美國民意而言 乃屬次要(secondary)。再者,即使多數的美國民意認為歐洲比亞洲更重 要,但並不表示美國民眾會捨棄或要求削弱正在推動的印太戰略。

伍、小結

從美國政府主管國家安全的決策菁英,美國國會參眾兩院,以及美 國國內民意三個面向檢視「俄鳥戰爭」與「美國印太戰略」的關係,本 文認為俄羅斯入侵烏克蘭雖然迫使美國必須將其能量(energy)與資源 (resources)分配到歐洲戰場,但是這並沒有讓華盛頓放棄或者弱化其在 印太區域所推動抗衡中國的計畫。相反地,美國是持續地實踐印太戰略。 而此作為有來自於決策菁英的理性選擇,也有立法機構與國內民意的支持 基礎,更有大國競爭脈絡下的自然驅使。就政府行政部門、國會立法部門 及民意三個部分而言,它們對俄中兩國結盟所形成的衝擊幾乎達成一致的 共識,即兩個威權主義與修正主義者是美國安全與世界秩序的嚴重威脅。 至於華盛頓是否應該放棄或放緩其印太戰略而就歐洲戰區?抑或是應該割 捨或疏離歐洲戰場而就印太區域?很明顯地,美國並未單純地「二選一」, 而是選擇同時兼顧著兩大戰區。這相當程度是源自於俄羅斯與中國的結 盟,而它們又將歐洲大西洋(Euro-Atlantic)與印度太平洋(Indo-Pacific) 串連在一起,於是美國與其盟友必須同時面對來自兩個戰區的挑戰。²⁹

²⁸ Dina Smeltz, "Americans See Europe as Most Critical Region for US Security," Chicago Council on Global Affairs, September 15, 2022, https://www.thechicagocouncil.org/research/public-opinionsurvey/americans-see-europe-most-critical-region-us-security.

²⁹ 參照: Luis Simon, "Bridging U.S.-led Alliances in the Euro-Atlantic and Indo-Pacific," Center for Strategic and International Studies, May 2022, https://www.csis.org/analysis/bridging-us-led-alliances-euroatlantic-and-indo-pacific-inter-theater-perspective.

第(五)章 俄烏戰爭與印太經濟架構的發展與影響

林佳宜*

壹、前言

2022年2月11日,美國正式公布《印太戰略》(*Indo-Pacific Strategy*)文本,第一次提出「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework)¹ 之名稱,並為拜登政府「印太戰略」的核心,也是美國退出「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)後,欲重振亞太地區經濟領導地位的重要手段。²

白宮稱「印太經濟架構」目的係鼓勵創新、提升經濟競爭力及重建供應鏈等,³2022年2月24日,俄烏戰爭爆發,然並未影響美國依照原定計畫啟動「印太經濟架構」。⁴同年5月,美國正式啟動「印太經濟架構」,各國首輪名單有日本、韓國、澳洲、紐西蘭、泰國、新加坡、馬來西亞、菲律賓、越南、印度、印尼及汶萊,⁵然國際情勢動盪,加上俄烏戰爭變數影響,本文將探討俄烏戰爭對「印太經濟架構」之影響及可能發展。

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所政策分析員。

^{1 &}quot;FACT SHEET: FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States," *The White House*, February 11, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/.

^{2 〈}印太經濟架構台灣不能缺席〉,《經濟日報》,2022年4月7日,https://udn.com/news/story/7338/6219967。

^{3 &}quot;FACT SHEET: FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States," *The White House*, February 11, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/.

^{4 〈}印太經濟架構 台灣不能缺席〉,《經濟日報》,2022 年 4 月 7 日, https://udn.com/news/story/7338/6219967。

⁵ 鄭勝得、彭雄琳、曹悅華、邱琮皓、曾宇平,〈印太經濟架構台灣還有機會?〉,《工商時報》,2022年5月27日,https://ctee.com.tw/topic/2022/648735.html。

貳、印太經濟架構背後意涵及主要內容

一、印太經濟架構背後意涵

美國川普(Donald Trump)政府於2017年初退出「跨太平洋夥伴協 定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP),其後即由日本主導重組 該協定轉型, 2018 年 1 月,成員國共同簽署「跨太平洋夥伴全面進步協 定」。6

拜登(Joe Biden)政府於2021年1月上任後,無意重返「跨太平洋 夥伴全面進步協定」,然俄烏戰爭及新冠疫情等變數導致全球經濟波動, 拜登政府為制衡中國且填補未加入「跨太平洋夥伴全面進步協定」之空 缺,致力於重建以日本等盟國為核心的供應鏈體系。7

2021年10月,拜登參加「東亞高峰會」(East Asia Summit)時,發 表聲明表示:「美國將與合作夥伴探討制定『印太經濟架構』,該架構聚 焦於貿易便利化、數位經濟和技術標準化、供應鏈彈性、脫碳和綠能、基 礎設施、勞動標準等。」8上述聲明顯示了美國在「印太戰略」上的當務 之急。

前述的《印太戰略》中亦再度指出,「美國將在2022年初啟動新夥 伴關係,以促進高標準貿易、管理數位經濟、提高供應鏈彈性和安全性、 以透明化及高標準進行相關投資,加倍建立數位連結計畫」,⁹ 盼能夠藉 此強化美國與印太區域間的經貿關係,¹⁰亦顯出美國欲再次主導印太區域

^{6 〈}美國重返 CPTPP 可能性偏低〉,《工商時報》,2020 年 11 月 16 日, https://www.chinatimes. com/newspapers/20201116000139-260210?chdtv •

⁷ 鄭勝得、彭雄琳、曹悅華、邱琮皓、曾宇平,〈印太經濟架構 台灣還有機會?〉,《工商時 報》, 2022 年 5 月 27 日, https://ctee.com.tw/topic/2022/648735.html。

^{8 &}quot;Readout of President Biden's Participation in the East Asia Summit," The White House, October 27, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-ofpresident-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/.

⁹ "Indo-Pacific Strategy of the United States," *The White House*, February 2022, p. 15. https://www. whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf.

^{10 〈}戴琪:美國很快會啟動印太經濟架構〉,《中央通訊社》,2022 年 4 月 6 日, https://www. cna.com.tw/news/aopl/202204060361.aspx o

經濟發展的走向。11

2022年1月,美國智庫「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)發表《詮釋印太經濟架構》(Filling In the Indo-Pacific Economic Framework)報告,指出若美國能加入印太區域內最 全面及高標準的貿易協定,將最符合其戰略利益。

美國雖然不會重返「跨太平洋夥伴協定」或「跨太平洋夥伴全面淮步 協定」,惟並非表示美國放棄與「跨太平洋夥伴全面進步協定」各國達成 其他貿易協定,然「戰略與國際研究中心」指出,目前白宮當局尚未對此 做好準備,僅偏向將「印太經濟架構」建構成其插手印太區域經濟事務的 平台,故未如同傳統貿易協定做法,而是以溝通平台的方式,單獨與各國 協商談判, 12 易言之, 「印太經濟架構」是美國主導激請有助於強化美國 供應鏈韌性之國家參與的「一對多」機制。13

「戰略與國際研究中心」指出,若美國政府能具體規劃及管理「印太 經濟架構」的細節及重視承諾,「印太經濟架構」仍具有發展潛質,方能 強化美國的經濟及戰略利益、成功取代其他區域貿易協定,以及使盟國信 任美國對印太區域願意做出正式承諾。14

二、印太經濟架構主要內容

美國白宮公布文件指出,拜登於2022年5月23日之亞洲行時,在日 本東京與澳洲、汶萊、印度、印尼、日本、韓國、馬來西亞、紐西蘭、菲

¹¹ 林佳宜,〈「印太經濟架構」發展現況及背後意涵〉,《國防安全雙週報》,第54期, 2022 年 5 月 20 日, 頁 30,https://indsr.org.tw/uploads/indsr/files/202206/77e622c2-8c35-4aa5-b36e-319fa4e7e2cd.pdf。

¹² Matthew P. Goodman and William Reinsch, "Filling In the Indo-Pacific Economic Framework," CSIS, January 26, 2022, pp.1-2, https://reurl.cc/vd5Yzy.

¹³ 洪奇昌, 〈參與印太經濟架構 審慎為宜〉, 《聯合報》, 2022 年 4 月 21 日, https://udn. com/news/story/7339/6254580 ·

^{14 〈}戴琪:美國很快會啟動印太經濟架構〉,《中央通訊社》,2022 年 4 月 6 日, https://www. cna.com.tw/news/aopl/202204060361.aspx •

律賓、新加坡、泰國、越南等占全球 GDP 達 40% 之諸國一起啟動「印太 經濟架構」。

美國宣稱 IPEF 將加強美國在印太地區之聯繫力量,確保其未來幾十 年的技術創新與全球經濟發展;IPEF 將為美國及印太地區的家庭、勞工 與企業創造一個更強大、更公平、更有彈性的經濟體。美國身為印太地區 的經濟強國,擴大美國在該地區的經濟領導地位對美國勞工、企業與印太 地區民眾都有好處;IPEF將使美國及其盟友能夠遵循中小企業競爭環境 及勞工保護等相關規則。目前美國面臨的各種經濟問題中,如何處理通貨 膨脹問題是重中之重,美國政府認為,長期而言,IPEF 可使供應鏈更具 彈性,免於中斷所造成之貨品最終價格提高,從而降低製造成本。

據統計,2020年,美國在印太地區的直接投資總額超過9.690億美 元,是過去 10 年的兩倍,在印太地區的貿易為美國提供 300 萬個以上的 就業機會。此外,印太地區擁有全球60%人口,預估印太地區將成為未 來 30 年內全球經濟增長最大之地區。

美國官稱其與盟國一致認為,未來幾十年間印太地區發展是否成功, 很大程度上取決於各國政府如何利用創新(尤指轉型中的環保能源、數位 及技術領域),同時加強經濟環境,以應對一系列挑戰(如供應鏈斷鏈危 機、貪瀆、洮稅等問題)。過去經濟模式並沒有解決上述問題,勞工、 企業及消費者因而立於不利之地。IPEF 側重於下列「四個支柱」(four pillars),建立高標準的承諾,從而加深美國在印太地區的經濟參與程度:

- (一) 經濟連結性: 美國將與 IPEF 參與國針對貿易層面的各種的問題淮 行全面討論,並就數位經濟制定嚴格標準(包含數據跨境流動標準 及數據本土化標準),解決數位經濟層面問題,確保中小企業從電 子商務中受益,同時解決 AI 人工智慧的隱私、歧視及違反道德等 不當使用;亦將制定勞工保護標準、環保標準及企業責任條款。
- (二)經濟體韌性:建立「首創」(first-of-their-kind)供應鏈承諾,以精 進預測並防止斷鏈,強化經濟彈性,並防止物價突然飆升。美國將 以建立預警系統、繪製關鍵礦產供應鏈、追溯原物料來源及分散上 游供應商來達成此一目標。

- (三)乾淨能源經濟:朝向在乾淨能源、脫碳及提高薪資等方面邁進,以 加快應對氣候危機,具體目標包括持續發展可再生能源、脫碳、提 升能源使用效率及降低甲烷排放量等。
- (四)公平經濟:制定並執行稅收、反洗錢和反賄賂制度,包括交換稅務 資訊、根據聯合國標準將賄賂定為刑事犯罪,以及其他各種可有效 打擊腐敗之規定。15

參、重要參與國及中共對印太經濟架構的立場

一、東協國家

(一) 越南

越南總理范明政在 2022 年 5 月 23 日的 IPEF 啟動儀式上表示,討論 IPEF 的目標應該是建立一個為人民帶來實際利益的框架,是一個開放、 包容和平衡的過程,符合國際法,並滿足有關各方的合法和正當利益。越 南將與其他東協成員國等夥伴一起建構 IPEF 支柱的明確內容,為每個國 家及區域帶來積極、有效和可行的經濟模式。

范明政強調 IPEF 需要調整模式及聯繫方式,使其更具可持續性與彈 性,以充分利用內部國力及外部資源,在信任及負責的基礎上,堅持多邊 主義,加強國際團結。16

^{15 &}quot;FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity," The White House, May 23, 2022, https://www.whitehouse. gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozenindo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/.

^{16 &}quot;IPEF Discussion should aim at Cooperation for People's Benefits: Prime Minister Pham Minh Chinh," Vietnam Ministry of Foreign Affairs, May 23, 2022, https://www.mofa.gov.vn/en/tt baochi/ tcbc/ns220524104646/view.

(二)新加坡

新加坡總理李顯龍於美國提出 IPEF 之際即表示願意加入,並指出這 是美國釋放出的一個寶貴訊號 ——「拜登政權認識到亞洲經濟外交重要 性的寶貴信號」,新加坡在此基礎上參加 IPEF。¹⁷

新加坡總理李顯龍表示,面對俄島戰爭、中美競爭等緊張的地緣政治 衝突,部分國家將本身韌性及國家安全考量擺在經濟合作之上,區域經濟 發展及合作若遭受阻斷,可能加深國與國間的分歧,甚至加劇衝突,因此 安全合作須輔以實質互惠的經濟合作;IPEF並非自由貿易協定,雖不包 括貿易自由化及市場進入,無法取代 TPP,惟 IPEF 仍展現美國重視亞洲 夥伴,及以經濟外交手段接觸亞洲的重要性。18

(三)泰國

泰國向來在與西方國家進行自由貿易談判時非常謹慎,泰國企業及民 間組織立場一向強烈反對泰國加入任何西方國家發起的自由貿易協議,主 係因憂慮對國內農業造成不利影響。過去數年,泰國政府一直在認直考慮 加入 CPTPP,但民間反對勢力阻止政府進一步行動。19

然本次 IPEF 並未涉及關稅問題且可依照各國實際情況單獨協商,泰 國政府認為 IPEF 將進一步加強東南亞地區的經濟合作,故仍於 5 月 23 日 加入 IPEF。20

^{17 〈}李顯龍:新加坡參加美國主導的印太經濟框架〉,《日經中文網》,2022年5月23日, https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/48636-2022-05-23-10-10-01.html •

¹⁸ 經濟部國際貿易局,〈新加坡總理李顯龍表示,亞洲要發揮成長潛能須加強安全及經 濟合作〉,《全球商機資訊》,2022年5月27日,https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail. aspx?nodeid=45&pid=743560 ·

^{19 &}quot;Thailand to begin talks on Indo-Pacific Economic Framework," Thai PBS World, May 20, 2022, https://www.thaipbsworld.com/thailand-to-begin-talks-on-indo-pacific-economic-framework/.

^{20 &}quot;Permanent Secretary for Foreign Affairs of Thailand welcomes Mrs. Sarah Bianchi, Deputy U.S. Trade Representative on Her Visit to Thailand," Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand, May 24, 2022, https://www.mfa.go.th/en/content/ps-us-23may22-2.

(四)印尼

印尼貿易部門代表總統佐科威(Jokowi Widodo)出席 IPEF 啟動儀式 時表示,印尼政府支持 IPEF 加強印太地區經濟關係與合作的理念,惟必 須強調四個問題:

- 1. IPEF 必須建立具體的互利合作,為區域人民造福。
- 2. IPEF 必須對印太地區所有國家具有包容性和開放性,方可帶來長 期的積極影響。
- 3. IPEF 不能對本國衍生出新問題。
- 4. IPEF 必須與其他區域經濟協定共生共榮,特別是《東盟印太展望》 (the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific) •

印尼希望 IPEF 能夠為該地區的和平、穩定與繁榮做出貢獻,並為提 供建設性的見解。21

(五) 馬來西亞

馬來西亞亦加入 IPEF,馬國國際貿易及工業部高級部長 Seri Mohamed Azmin Ali 表示,馬國加入 IPEF 將開啟兩國新篇章,重申馬來西亞面對開 放和進步的多邊主義政策的必要性,強調馬來西亞將該倡議視為經濟的重 要組成部分,可從這樣的合作中獲得的戰略和經濟利益,實現區域一體化 的共同目標。22

^{21 &}quot;Trade Minister Highlights Four Issues on IPEF Launching," Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia, May 24, 2022, https://setkab.go.id/en/trade-minister-highlights-four-issues-on-ipeflaunching/.

^{22 &}quot;Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) Tochart a New Chapter for Enhanced Dialogue and Consultation," Strategic Communications Unit, MITI of Malaysia, May 24, 2022, https://reurl.cc/V1j90n.

(六) 菲律賓

菲律賓貿易和工業部部長 Ramon Lopez 代表菲律賓政府加入 IPEF, 2021 年, 菲律賓與 IPEF 合作夥伴的貿易總額為 1,068.9 億美元, ²³ 占 該國貿易總額的53.7%,菲國認為 IPEF 促進菲律賓的經濟復原力、持續 性、包容性和競爭力,美國對東協成員國落實 IPEF 倡議內容一事至關重 要。24

二、印度

2022年5月23日, 印度總理莫迪(Narendra Modi) 宣布加入 IPEF, 印度歷來是印太地區貿易流動的中心,呼籲全球尋找共同及創浩性的解決 方案來應對印太地區的經濟挑戰,並強調彈性供應鏈的基礎:3T —— 信 任、透明度和時效性(trust, transparency and timeliness)。²⁵

印度是 IPEF 中唯一的南亞國家,與美國一樣皆未加入「區域全面經 濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)或 CPTPP。印度在2019年11月退出RCEP後,本次加入IPEF代表印度正 式重返印太經濟地區。印度積極地支持該倡議,莫迪表示 IPEF 的啟動是 使印太地區成為全球經濟增長引擎的集體願望。IPEF 的四大支柱都符合 印度的利益,該倡議對清潔能源和脫碳的關注與印度在COP26上的承諾 及其向淨零排放(Net Zero)經濟過渡的努力相結合,此點尤有助於印度

^{23 &}quot;Pillars of US-led Economic Framework Aligned with PH Policies," Philippines News Agency, June 14, 2022, https://www.pna.gov.ph/articles/1176672.

^{24 &}quot;PH Joins Us, 11 Other Regional Partners for Launch of Indo-Pacific Economic Framework," Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs, May 31, 2022, https://dfa.gov.ph/dfanews/dfa-releasesupdate/30602-ph-joins-us-11-other-regional-partners-for-launch-of-indo-pacificeconomic-framework.

^{25 &}quot;Prime Minister Participates in Event to Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity," Ministry of External Affairs, Government of India, May 23, 2022, https://reurl.cc/ Qbjyg9.

努力發展成為全球電動汽車製浩中心,並渦渡到更多依賴清潔可再生能源 的能源消費模式。26

2021年度,印度對美國貿易順差達328億美元,對中國貿易逆差達 729 億美元、創下歷史新高,引發印度政府高度重視,此係印度退出以中 國為核心的 RCEP,改為加入美國主導的 IPEF 的主要理由,期能減少中 國淮口量,以及增加對美國出口量。27

二、日本

日本是率先表態加入 IPEF 的國家之一。²⁸ 俄羅斯入侵烏克蘭令二戰 後持和平主義的日本人震驚,日本民眾對於美日同盟及國內軍事建設的 支持率上升,因此日本政府認為應積極參與 IPEF, IPEF 將成為美國重返 CPTPP 的墊腳石並可加強美日經濟夥伴關係。

俄島戰爭亦影響沖繩人對美軍基地的看法,現已有93%以上的沖繩 居民認為中國是日本國家安全威脅之一,2022年5月,高達69%的沖繩 居民肯定美軍在沖繩軍事基地的必要性;北京當局的對日政策並未改變, 將繼續穩定雙邊關係,中共僅敦促日本善加平衡其與美中之間的關係,發 展雙邊貿易,短期內日中關係不會急遽惡化,美國發起 IPEF 將促使中國 投入更多外交資源至 RCEP 上。中共對新冠疫情的清零政策嚴重打擊日本 對中的商業信心,將影響日商未來在中國的投資,日本將採取分散風險的 手段,投資其他國家以減少對中投資, IPEF 未來的發展性除了取決於東 協參加國外,實際上亦受中國經濟及外交政策影響。29

^{26 &}quot;The IPEF and India: Identifying the Prospects," National University of Singapore, June 2, 2022, https://www.isas.nus.edu.sg/papers/the-ipef-and-india-identifying-the-prospects/.

^{27 〈}印度參加 IPEF 的如意算盤〉,《日經中文網》,2022 年 7 月 4 日, https://zh.cn.nikkei. com/columnviewpoint/column/48999-2022-07-04-05-00-10.html •

^{28 &}quot;Summit-level Meeting on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework," Ministry of Foreign Affairs of Japan, May 23, 2022, https://www.mofa.go.jp/na/na2/us/page3e 001202.html.

^{29 &}quot;Will Tokyo's IPEF Membership Mix with Japan-China Relations?," East Asia Forum, July 14, 2022, https://www.eastasiaforum.org/2022/07/14/will-tokyos-ipef-membership-mix-with-japanchina-relations/.

四、南韓

南韓政府很快地同意加入 IPEF, 並表示美韓兩國皆認識到維護自由 開放、繁榮和平的印太地區的重要性,同意加強整個地區的相互合作。拜 脊贊同南韓總統尹錫悅(Yoon Seok-Youl)提出的為韓國量身打浩 IPEF 之 提議,以加深美韓兩國在優先經濟議題上的參與度。兩國總統承諾加強與 東南亞和太平洋島國的合作,美國指出與韓國的互補優勢包括應對新冠疫 情、氣候變遷及關鍵生產技術。美韓同意在第三國開展基礎設施融資合 作,包括包含數位經濟基礎設施等,並強調韓美日三方合作可對有效應對 全球共同經濟挑戰議顯之重要性。30

石、 澳洲

澳洲亦為第一批加入 IPEF 之國家,強調印太地區的豐富性和多樣性 區域經濟,澳洲政府認為在印太地區的經濟政策利益與各國相互交織,深 化合作夥伴之間的經濟往來對於經濟增長、和平與繁榮至關重要。31

新當選的工黨政府正在尋求通過國家重建基金等公私合作夥伴關係, 將貿易與建設澳洲當地工業基地聯繫起來。政府指出的優先領域有多種組 合,其中包括投資數十億美元的綠色金屬(鋼、氧化鋁和鋁)、清潔能源 部件製造、醫療製造、關鍵技術、先進製造、農業和漁業。

美國作為 IPEF 的召集國,應該借鑑澳洲在該地區的能力建設專長。 澳洲在東南亞和南太平洋建設的歷史悠久,例如澳洲太平洋基礎設施融資 機制,未來的參與應基於對過去和現有計畫的有效性的客觀評估,並明確

^{30 &}quot;ROK-US Leaders' Joint Statement (May 21, 2022)," Ministry of Foreign Affairs of Republic of Korea, May 21, 2022, https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m 5476/view.do?seq=319612.

^{31 &}quot;Launch of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) – Joint Statement." Department of Foreign Affairs and Trade of Australian Government, May 23, 2022, https://www. dfat.gov.au/news/media-release/launch-indo-pacific-economic-framework-prosperity-ipef-jointstatement.

關注加強協調及增加價值,將重點放在確保參與國具備在各領域有效參與 IPEF, 蔣免重複投入資源。32

六、中共

近年美中局勢檯面上常處於劍拔弩張狀態、檯面下則暗自較勁,中共 對 IPEF 開始即持負面態度,中共外交部長王毅於 2022 年 5 月 22 日受訪 時表示,「中國同地區國家一樣,樂見有利於加強區域合作的倡議,但反 對製浩分裂對抗的圖謀」,批評美國「搞變相保護主義……退出了自己倡 導的《跨太平洋夥伴關係協定》,走到自由貿易的對立面……另起爐灶、 另搞一套,衝擊現行區域合作架構,開地區一體化的倒車……破壞產業鏈 穩定……製造地緣對抗」,並譴責美國「發起的對華貿易戰,給世界也給 美國帶來嚴重後果,教訓不可謂不深刻……一錯再錯」及「美國是不是在 把經濟問題政治化、武器化、意識形態化,用經濟手段脅迫地區國家在中 美間選邊站隊?地區國家有理由要求美國老實回答。亞太成功的密碼是合 作共贏,不是零和對抗。亞太應該成為和平發展的高地,而不是地緣政 治的角鬥場。企圖把亞太陣營化、北約化、冷戰化的各種陰謀都不可能得 逞」。33

中共外交部發言人汪文斌則表示,「希望美國不要和其他國家密謀 分裂對抗中國之策,不要建立拼湊封閉排他的小圈圈……任何地區合作框 架都不應針對第三方或損害第三方利益,不應帶有明顯的選擇性以及排他 性」。34

^{32 &}quot;Australian Views on the US-led Indo-Pacific Economic Framework," The STRATEGIST, July 13, 2022, https://www.aspistrategist.org.au/australian-views-on-the-us-led-indo-pacific-economicframework/.

^{33 〈}王毅:要對美國的「印太經濟框架」劃一個大大的問號〉,《中華人民共和國外交部》, 2022 年 5 月 23 日,https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202205/t20220522 10690866.shtml。

³⁴ 蔣巧薇,〈王毅超不爽!拜登訪亞洲 積極推動印太經濟框架惹怒中國〉,《Newtalk 新聞》, 2022 年 5 月 23 日,https://newtalk.tw/news/view/2022-05-23/759004。

從中共過往的言論觀之,對於威脅或是挑戰中共國際地位的相關舉措,不論是言詞或是實體組織,皆不被中共所接受,並會公開撻伐,本次IPEF對中共而言,就是美國欲排除中共在亞太地區的政經勢力而發起之架構,中共以一貫的批判立場,以陰謀論「搞變相保護主義」定調IPEF。

肆、俄烏衝突對印太經濟區域的影響

俄羅斯係全球第二大石油出口國,亦是天然氣、小麥、氮肥和鈀金的最大出口國。俄烏戰事持續加上經濟制裁,令全球肥料、小麥、金屬及能源價格大漲,恐引發糧食危機,並造成通貨膨脹,持續衝擊全球經濟,連帶影響印太區域經濟發展。世界銀行(World Bank)與國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)預估 2022 年烏克蘭經濟萎縮幅度將達 45%,35 目前烏克蘭實際損失金額未明,粗估戰後重建總成本可能超過7,500 億美元;俄羅斯亦付出高昂代價,西方國家之經濟制裁是其自 1991 年蘇聯解體以來受到的最大衝擊。

自俄國入侵烏克蘭以來,國際油價於 3 月初應聲飆漲至 2008 年以來最高價位,隨後雖然震盪走跌,但大幅震盪已加劇能源供需問題的不穩定性;9 月初俄羅斯將通往德國的北溪 1 號(Nord Stream 1)天然氣管線供氣量減少後,歐洲天然氣躉售價格飆升。若俄羅斯完全停供天然氣,將使歐元區經濟大幅衰退,預計德義兩國經濟受創最深。IMF 預測 2022 年全球經濟成長率將由 2021 年的 6.1% 降至 3.2%,若俄羅斯對歐洲的天然氣供應在 2022 年底完全斷供且俄國石油出口減 30%,則 2022 年全球經濟成長率將跌至 2.6%,2023 年再降至 2%,其中美歐經濟為零成長。36

在俄烏戰爭爆發前,2022年到2023年的經濟前景原本看好,但俄羅斯入侵烏克蘭及中國清零政策使得經濟發展持續惡化。俄羅斯侵略烏

^{35 〈}俄烏戰火 6 個月釀難民危機、全球經濟惡化 各方代價一次看〉,《中央通訊社》,2022 年 8 月 23 日, https://www.cna.com.tw/news/aopl/202208230441.aspx。

^{36 〈}俄烏戰火 6 個月釀難民危機、全球經濟惡化 各方代價一次看〉,《中央通訊社》,2022 年 8 月 23 日, https://www.cna.com.tw/news/aopl/202208230441.aspx。

克蘭對全球的衝擊若持續,將有16億人受到影響,經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 預估重 要成員國包括美國、澳洲、日本以及拉丁美洲和歐洲國家之涌膨率將翻倍 達 8 5%。³⁷

IMF 在《世界經濟展望》報告中指出,新興經濟體,如一帶一路的亞 洲國家,不斷擴大的債務危機將嚴重拖累全球經濟增長,可能引發全球衰 退,將亞洲新興經濟體 2022 年和 2023 年之經濟成長率分別下修為 4.4% 及 4.9%, 主係因中國嚴格的清零政策及不斷惡化的房地產市場危機, 如 斷尾樓等拖累。

該報告預計印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國於 2022 年經濟 成長率約為5.3%,但由於中國、歐元區和美國等主要貿易夥伴的需求疲 軟,預計2023年將放緩至4.9%。東協經濟體可能還會受到食品和能源價 格上漲及為抑制通膨而緊縮的貨幣政策拖累。38 另因俄烏戰爭已造成部分 產業供應鏈原物料斷供、零件短缺、物流壅塞等問題,如俄鳥衝突剛爆發 時,導致気、氦、氙等特種氣體和鈀供應臨時中斷,導致氖氣、鈀金價格 大幅上漲;汽車大廠紛紛關閉其在俄羅斯和烏克蘭的零件製造工廠,使汽 車產業供應鏈受到干擾。物流方面,戰爭不僅切斷黑海海運航線,亦導致 經過兩國的航空和陸路運輸全部禁運,必須選擇更長的中東航線代替,提 高運輸成本。凡此種種,促全球產業供應鏈重整因俄烏戰爭加速發展,成 本效益不再是決定全球產業分工格局的重要因素,風險及安全成為工業強 國布局製造基地的重要考量;同時,開發中國家可能會因此而比全球化時 期更受制於已開發國家的經濟強權壓制,³⁹美國提出的 IPEF 可能體現此 一論點,對於參與的東南亞各國而言,未必利大於弊,而對於東北亞及先

^{37 〈}聯合國:俄烏戰爭加劇衝擊全球 經合組織警告:世界經濟將付出巨大代價〉,《法國國際 廣播電台》,2022年8月6日,https://reurl.cc/1mlaWW。

^{38 〈}IMF 下調亞洲經濟預測,警告強勢美元恐增加債務危機〉,《財訊新聞》,2022 年 10 月 12 日 , https://pelements.money-link.com.tw/B2B/FEIB/h5/Feib NewsC.aspx?sn=1834990002&ty pe=0031&m=005 °

^{39 〈}俄烏戰爭對逆全球化產業供應鏈布局的影響〉,《聯合新聞網》,2022年5月4日, https://udn.com/news/story/6853/6286913 •

進國家而言,在美中角力戰、俄烏戰爭、看似退燒但未根除的變種病毒等變數之下,以及在美國設計的框架之下,能否實際上達到 IPEF 所宣稱的目標成為雙贏,恐仍有變數。

伍、小結

此次俄烏戰爭使俄國受到孤立,更加需要中國在背後支援,兩國密切在政治及經貿上合作,美國則更積極介入北大西洋公約組織並強化對歐盟的影響力,籌組 IPEF 圍堵中國,加深全球政治二元化;IPEF 本質上是一個非國際條約之框架,毋庸依照各國議事程序通過,僅屬平台性質。此種無拘束力、目前內容仍嫌空洞之經濟架構,相較於既存之各國間經貿協定而言,相當空泛,與其說是在經貿上積極躍進,毋寧說 IPEF 是美國不願意重返 CPTPP 下,又欲強化印太地區經濟及供應鏈影響力的替代品,以籠絡 IPEF 會員國、壯大自身勢力為主要目的。如此描述將更加貼近 IPEF的本質。

然因俄烏戰爭的催化,強化了IPEF所扮演的平台角色,但美國受到歐洲政經情勢拖累,短期內恐難擺脫歐洲困境,在多重正反因素相互拉扯下,各國皆觀望此一架構能否在印太地區中發生實質轉變及作用,或是再度淪落為一種宣示性的表態。

PART 2

俄烏戰爭與亞洲國際關係

第六章 俄烏戰爭下的日俄關係

第七章 俄烏戰爭與俄羅斯在印太的戰略抉擇

第八章 俄烏戰爭對中亞區域情勢的影響

第九章 俄烏戰爭對「澳英美聯盟」發展的影響

第十章 變局與變數:俄烏戰爭下東協與美中關係之走

勢

第十一章 「一帶一路」在非洲的戰略部署衝擊印太安全

第(六)章 俄烏戰爭下的日俄關係

王彥麟*

壹、前言

1991年,蘇聯解體,俄羅斯聯邦宣告成立。1993年,日俄簽訂《東京宣言》,確認俄國繼承蘇聯與日本間既有條約與協議。此舉宣告雙方承認 1956年的《日蘇共同宣言》,此後日俄持續就領土問題開展談判。¹ 隨蘇聯解體、外資得以進駐俄國,日本企業自 1990年代起陸續取得「庫頁島 1、2 號」部分開採權益,使俄國逐漸成為日本重要能源進口來源。另一方面,由於美日在軍事及安全上的緊密關係,復以近年美中、日中關係緊張,且中俄漸有「抱團取暖」之勢,故中、美等大國亦在日俄關係上扮演重要角色。綜上所述,近年決定日俄關係之關鍵因素概可歸納為:一、領土爭議;二、能源供需;及三、大國因素等三者。

2022年2月24日,俄國宣布對烏克蘭實施「特別軍事行動」,歐美國家旋即強化對俄制裁。隨著日本加入制裁行列,日俄關係亦轉趨緊張。 在此背景下,上述三要素如何牽動日俄關係發展,殊值關注。

貳、烏克蘭危機前的日俄關係 —— 低調發展,各取所需

一、21 世紀後的日俄關係轉折

2012年末,俄國領導人普欽(Vladimir Putin)鑑於國際能源市場變化、世界經濟重心移往亞洲及西伯利亞地區亟待開發,宣告該國發展重心移往東方,擴大對亞洲出口能源為其政策主軸之一。另一方面,日本於福

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

¹ 日本主張擁有擇捉、國後、色丹、齒舞等「北方領土」主權,上述區域現由俄國政府實質管理,並稱其為南千島群島(Southern Kurils)。本文以「北方領土」稱之。

島震災後天然氣供應告急,普欽曾指示優先供氣應急,為長年停滯的日俄關係帶來正面影響。2此外,日俄比肩為鄰,在運輸成本及時效上具備優勢,由於雙方利害一致,遂逐步摸索深化合作之可能性。2013年11月,日俄首度召開國防外交「二加二」對話。2016年5月,日本時任總理大臣安倍晉三向俄國提出「8項經濟合作計畫」,獲普欽高度評價。同年9月,日本於內閣新設俄國經濟合作大臣職務(由經濟產業大臣兼任)。同時期的俄國政府文件指出「除領土問題外,日俄政府鮮有意見相左之處」,3顯示日俄間除歷史問題外並無重大阻礙,復以兩國在能源供需上高度契合,促成關係升溫。

二、日俄關係中的大國因素

除能源供需外,日俄關係亦不能忽略大國因素。日本前總理大臣安倍 執政後積極發展日俄關係,其動機除滿足能源需求外,最大因素係在中國 崛起背景下,藉對話與合作爭取俄國「戰略中立」,使日本免於同時承受 中俄壓力。⁴然而日本於軍事及安全上高度倚賴美國,使美日關係對日俄 關係造成極大制約。如俄國 2014 年併吞克里米亞半島後,安倍深恐其與 普欽之關係因而受損。此外,在俄國的安全觀中,將駐日美軍視為極大威 脅。為此,日本政府曾多次向俄國說明駐日美軍絕非以俄國為標的,惟仍 難解莫斯科當局疑慮。⁵

另一方面,俄國併吞克里米亞半島後遭受多項國際制裁,此時美中對 抗趨勢亦漸趨明顯。在此背景下,俄中逐漸出現「抱團取暖」趨勢,能源 貿易則為俄中兩國重要合作項目之一。然而中俄雖在國際局勢及政治體制

² 服部倫卓, 〈3.11後の日本とロシアのエネルギー地図〉, 《Globe+》, 2021年3月9日, https://globe.asahi.com/article/14250111。

³ 下斗米伸夫、〈第1章ロシアの「東方シフト」を考える〉、收錄於日本国際問題研究所主編、 《ロシア極東・シベリア地域開発と日本の経済安全保障》、日本外務省、2014年、頁18。

⁴ 鶴岡路人、〈日露関係の教訓と課題―安倍政権から菅政権へ〉、《ROLES COMMENTARY》、 第 3 期、2021 年 6 月、頁 2。

⁵ 鶴岡路人、〈日露関係の教訓と課題―安倍政権から管政権へ〉、《ROLES COMMENTARY》、 第 3 期、2021 年 6 月、頁 3。

方面存在合作契機, 6 惟俄國適切與第三國維持互動關係, 既能降低過度 依賴中國之風險,更能擴大經濟合作利益。舉例而言,俄國雖在西伯利亞 地區與中國深化合作,卻也同步爭取日本勢力進入該區域,試圖藉中日競 爭關係促使兩國擴大經濟投資。⁷ 而俄國於北極液化天然氣 2 號(Arctic LNG 2) 等能源開採案亦未單獨與中國合作,並同意日本及法國等第三方 勢力參加。8

綜上所述,就大國關係而言,美國涌常為日俄關係帶來阳力,中國則 為日俄關係帶來助力。換言之,美日關係可謂決定日俄關係之上限,中俄 關係則形成日俄關係的下限。

參、烏克蘭危機後的日俄關係 —— 和而不同,鬥而不破

一、日本政府僅就最低限度實施制裁

2月24日,俄國宣布對烏克蘭實施「特別軍事行動」。日本與美國 及七大工業國集團(G7)成員國一致譴責,並官布暫停多項日俄經濟合作 及援助計畫,⁹惟仍有諸多跡象顯示日本企圖為兩國關係保留轉圜餘地。

2月25日,日本總理大臣岸田於國會質詢期間,對廢除俄國經濟合 作大臣職位持保留態度,且直至8月10日內閣改組時仍維持該職位存 續。103月17日,外媒報導俄國核武部隊於戰事爆發後進入戰鬥警戒狀 態,日本在野黨將此視為對國際社會之核威懾,要求中止「日俄原子能協

⁶ 小泉悠,《「帝国」ロシアのち地政学「勢力圏」で読むユーラシア戦略》,東京堂出版, 2019年,頁232。

⁷ 田中孝幸,〈ロシア大統領「対日関係前進に期待」年次教書演説〉,《日本経済新聞》, 2016年12月2日,https://www.nikkei.com/article/DGXKASGM01H88 R01C16A2FF2000/。

^{8 〈}プーチンの北極圏開発に日本が参加する意義〉,《東洋経済》,2019年6月26日, https://toyokeizai.net/articles/-/288101?page=2 •

^{9 〈「}ロシアとの8項目の経済協力プランは当面見合わせ」官房長官〉,《NHK》,2022 年3月11日, https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220311/k10013526051000.html。

^{10 〈}岸田首相、ロシア経済分野協力担当大臣ポスト廃止に慎重〉,《ロイター》,2022 年2 月25日,https://reurl.cc/RXEZRx。〈新内閣にも「ロシア経済分野協力担当相」 兼務の経 産相は制裁も担当〉,《NHK》,2022 年 8 月 11 日,https://reurl.cc/W1M2WL。

定」,岸田則對此表示反對。¹¹ 由於該協議包含鈾原料濃縮及出口等項目,¹² 推斷岸田此舉意在確保該國能源供給安定。4月12日,日本政府決議禁輸多項俄國製品,惟刻意擱置水產類製品,媒體推測其應為年度日俄漁業交涉預留空間。¹³ 4月20日,日本政府將多名俄國外交官驅逐出境,惟其驅逐人數(8名)與波蘭(45名)、德國(40名)、法國(35名)、義大利(30名)及丹麥(15名)等國相較下,顯有所保留。¹⁴ 5月9日,G7就逐步減少對俄能源依賴及禁止提供關鍵服務等制裁作為達成共識。¹⁵ 而在 G7 發布聯合聲明後,日本政府仍堅稱不願放棄日俄合資之「庫頁島1、2號」能源開採基地權益,¹⁶ 自此再度印證日本政府之立場。

綜上所述,日本對制裁相對消極,尤其在能源議題上更是謹慎摸索 最低限度之舉措。究其主因或出自日本為 G7 成員國中能源自給能力最低 者(12%), ¹⁷ 故使其立場與英美等國產生顯著差異。換言之,日本與美 國及 G7 國家同屬民主陣營,在大國因素影響下必須一定程度配合制裁作 為,惟在能源供需因素作用下,使其不致全面與俄國決裂。

^{11 〈}首相、北方領土「ロシアが不法占拠」原子力協定は維持〉,《日本経済新聞》,2022年 3月17日,https://reurl.cc/pMbn5Z。

^{12 〈「}原子力の平和的利用における協力のための日本国政府とロシア連邦政府との間の協定」について(略称:日·露原子力協定)〉,《日本外務省》,2011年12月9日,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei_56.html。

^{13 〈}ロシア制裁、38 品目の輸入禁止に踏み込む 影響 150 億円〉,《日本経済新聞社》, 2022 年 4 月 12 日, https://reurl.cc/RX7nzx。

¹⁴ 〈ロシア外交官ら 8 人の追放は「絶妙な数」"やったらやり返される"対ロシア制裁、今後さらなる追放は?〉、《Abema Times》、2022 年 4 月 22 日、22 ト、22 ト、22 ト、23 ト

^{15 &}quot;G7 Leaders' Statement," The White House, May 8, 2022, https://reurl.cc/O4Ly6y.

^{16 〈}ロシア産石油の禁輸表明 首相「サハリン権益は維持」〉,《日本経済新聞社》,2022 年5月9日,https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA081520Y2A500C2000000/。

^{17 〈}世界のエネルギー自給率 国別ランキング推移〉,《Global Note》,2021 年 11 月 4 日, https://reurl.cc/5pLgEG。

二、俄國政府為反制裁措施預留餘地

烏克蘭危機爆發後,歐、俄政經關係緊繃,部分歐洲國家深懼俄國 將能源供給作為外交籌碼運用。而鳥克蘭戰事陷入泥淖後,俄國時以零件 故隨或支付爭議為由對歐洲國家減供天然氣,惟其未以類似手段對日本施 壓,諸多跡象亦顯示俄國仍致力維持對日關係。

6月3日,俄國外交部發言人沙卡洛娃(Maria Zakharova)於記者會 稱「在能源議題上,將與日本維持具建設性之合作關係」及「俄國深切體 認維持能源穩定供給之責任」,其立場及態度明顯有別於應對歐洲國家。 186月9日,俄國駐日大使格魯金(Mikhail Galuzin)在日俄相互發動多 輪制裁及反制裁情況下,仍稱俄國欲與日本維持務實、平等及互利關係, 籲日本勿盲從西方國家反俄路線。197月2日,俄國官媒俄羅斯衛星涌訊 社(Sputnik) 反覆為日本「權衡利弊」,強調貿然中止日俄能源貿易將使 日本蒙受極大損失。208月4日及9日,日本廣島及長崎兩地舉行原爆紀 念活動,日本政府刻意不激請俄國使節參加,惟俄國駐日大使格魯金仍自 發性向原爆紀念碑獻花,²¹展現對日和解態度。

此外,俄國外交部於5月及7月兩度發布通報,禁止多名日本政要入 境俄國,而其早在3月15日即宣布禁止美國總統拜登(Joe Biden)、國 務卿布林肯(Antony Blinken)及加拿大總理杜魯道(Justin Trudeau)等 人入境,²² 然卻遲至 5 月 4 日才對日本採取類似舉措。此外,制裁名單雖 包含岸田文雄(內閣總理大臣)、松野博一(內閣官房長官)、林芳正(外

^{18 〈}ロシア外務省「日本と協力続ける用意ある」 サハリン2 開発巡り〉,《毎日新聞》, 2022年6月3日, https://reurl.cc/RX7nvg。

^{19 〈}ロシアと日本、協力の余地はあるが、すべて日本次第=駐日ロシア大使〉,《Sputnik》, 2022 年 6 月 9 日,https://reurl.cc/zNGgYy。

^{20 〈「}サハリン2」、事業主体をロシア企業へ:懸念する理由はあるのか?〉,《Sputnik》, 2022 年 7 月 2 日,https://reurl.cc/GxzDMx。

^{21 〈}ロシア大使、広島で献花〉, 《日本経済新聞》, 2022年8月5日, https://reurl. cc/4pv0G2;〈ロシア駐日大使 平和祈念像前に献花 平和祈念式典は招待せず〉,《NHK》, 2022 年 8 月 19 日, https://reurl.cc/xO4r44。

²² 白岩ひおな,〈米大統領やカナダ首相に制裁 ロシアが対抗措置〉,《日本経済新聞社》, 2022 年 3 月 16 日, https://reurl.cc/vW95go。

務大臣)及岸信夫(時任防衛大臣)等要人,然而萩生田光一(時任經濟產業大臣;兼任俄國經濟合作大臣)、金子原二郎(時任農林水產大臣)及鈴木貴子(時任外務副大臣)均不在制裁之列。²³鑑於萩生田及金子等2人業務涉及日俄經濟合作,鈴木則為立場親俄人士,²⁴由上述名單足見俄國絕非無的放矢,反而縝密操作對日反制作為,甚至在雙邊關係上仍「寄希望於日本」。

總結以上跡證,足見俄國有意為日俄經濟合作事務預留轉圜空間。在歐美國家制裁趨嚴之際,此舉亦反映俄國已預料烏克蘭危機落幕後,亞洲市場對其重要性將日益上升。而日本經濟規模於亞洲僅次於中國,自然成為俄國極力保留之經貿合作對象。故由俄國角度觀之,能源議題同樣是其不樂見日俄關係惡化的主因之一。

肆、烏克蘭危機落幕後的日俄關係走向及限制

一、日俄戰略需求交集 —— 能源供給

6月30日,普欽簽署行政命令,將該國天然氣開採基地「庫頁島2號」下轄資產及相關權利移交新成立之法人管理。依據該命令,擁有開採權之外國資本應無償將資產讓渡予新法人,惟於期限內向俄國政府表達意願且滿足審查條件者,得參與新法人之能源開採事業。²⁵由於在主導對俄制裁的 G7 國家中,日本能源供給結構最為脆弱,推測俄國此舉旨在敦促日本表明立場,藉此昭告國際社會「制裁共識並非牢不可破」。對此,同為外國資本的英國殼牌石油隨即表態退出,而日本三井物產及三菱商事卻

^{23 〈}ロシア入国禁止の対象者リスト〉,《日本経済新聞》,2022 年 5 月 4 日, https://reurl.cc/dWIMA6; 佐竹実,〈ロシア、日本人 63 人を入国禁止に 岸田首相ら〉,《日本経済新聞》,2022 年 5 月 4 日, https://reurl.cc/QbGvgo;〈眾院議員 384 人入国禁止 ロシア、日本の制裁に対抗〉,《日本経済新聞》,2022 年 7 月 15 日, https://reurl.cc/LMLkoa。

^{24 〈}ウクライナ大使、面会問題でツイート 後に削除〉,《産経新聞》,2022 年 3 月 3 日, https://www.sankei.com/article/20220303-3UKKS4VX4RPJPL2WYR2JBYDDHM/。

^{25 〈}サハリン 2、ロシア側に無償譲渡 プーチン氏が大統領令〉,《日本経済新聞》,2022 年7月1日,https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB010N70R00C22A7000000/。

仍向俄國表達參加意願, 且陸續於 8 月下旬獲俄國政府承認。26 由此觀 之,日本在能源安全考量下仍無法貿然切斷與俄國能源供給關係,而俄國 亦無藉此議題向日本施壓之意。

此外,普欽於3月23日要求「非友好國家」以俄國貨幣盧布支付能源 貿易款項,27 其後丹麥、荷蘭、保加利亞、波蘭及芬蘭等國均因拒絕以盧 布付款漕停止供氣。28 然而俄國迄今未強制要求日本以盧布支付款項,29 更同意日本等亞洲國家無法以美金付款時,得以歐元、日幣或英鎊等貨幣 替代,³⁰ 顯示在其能源出口版圖中,亞洲市場之重要性已不亞於歐洲市 場。

綜上所述,俄國雖對日本採取諸多反制裁舉措,惟迄今並未就能源議 題進行施壓。而日本出於能源需求,亦仍設法維繫「庫頁鳥 1、2 號」等 俄國能源淮口管道。換言之,在國際計會圍堵俄國之下,能源供給仍將對 日俄關係發揮正面作用。

二、日俄關係的零集合 —— 領土爭議

在日俄兩國致力維繫能源貿易之同時,雙方對領土議題卻越趨強硬。 3月10日,俄國領導人普欽宣布簽署法案,於日俄爭議領地「北方領土」 設立免稅特區,並對淮駐企業提供稅制優惠。³¹3月21日,俄國官布無 意繼續與日本商議締結和平條約,並停止日俄於「北方領土」之人員交流

²⁶ 篠崎健太,〈英シェル、サハリン2新会社に不参加 ロシアに通知〉,《日本経済新聞》, 2022 年 9 月 2 日, https://reurl.cc/W1pEgx。

²⁷ 篠崎健太、〈ロシア産ガス、購入に新たな難題 ルーブル払い要求〉、《日本経済新聞社》、 2022 年 3 月 23 日,https://reurl.cc/XVveLa。

^{28 〈}俄羅斯對西方減供天然氣 匈牙利稱獲供氣保證〉,《中央社》,2022年6月19日, https://reurl.cc/m3b6Nj •

^{29 〈}ロシアからの LNG 輸入、日本と韓国はルーブル建て支払いをまだ要求されず〉,《ARAB NEWS》, 2022 年 7 月 5 日, https://reurl.cc/1mLj7Y。

³⁰ Stephen Stapczynski, 〈ロシア、サハリン2の顧客にルーブル払い要請も一制裁で問題発生 なら〉、《Bloomberg》、2022 年 8 月 24 日、https://reurl.cc/MNoVbL。

^{31 〈}ロシア、北方領土に免税特区 大統領署名で法案成立〉,《日本経済新聞》,2022年3 月 10 日,https://reurl.cc/4pD5GR。

及經濟合作。³² 3 月 25 日,俄國宣布於「北方領土」進行軍事演習。³³ 4 月 23 日,北海道發生觀光船沉沒事故,俄國事後不願循前例移交日籍旅客遺體,其主因即在俄方對涉「北方領土」主權環節堅不讓步。³⁴ 4 月 25 日,俄國副總理楚涅夫(Yuri Trutnev)為回應日本「外交青書」直指俄國竊據「北方領土」,稱應強化對該區域實質控制。其後,俄國於「東方 2022」演習中,特意選擇於 9 月 3 日(對日戰爭勝利日)於「北方領土」實施操演,上述跡象均反映俄國對領土議題轉趨強硬。此外,普欽近期頻繁強調國家認同與歷史教育之重要性,其後更稱「日本國境以東尚有俄國領土,故日出之國應為俄國,而非日本」。³⁵ 由於其發言內容不斷訴諸國家、民族及榮譽等概念,研判烏克蘭戰事轉趨不利後,莫斯科當局為維政權穩定,其對領土主權及國家認同將更為執著。

另一方面,烏克蘭危機亦使日本對領土立場轉為強硬。2018年12月,日本前總理大臣安倍與普欽於會談觸及「北方領土」議題後,安倍為盡速取得實質成果,除加大對俄經濟投資外,其領土主張遂由「歸還4島」折衷為「歸還2島」方案,惟烏克蘭危機爆發後,俄國多次於「北方領地」實施演習,且其近期陸續中止日俄漁業協定及免簽證交流等措施。³⁶對此,日本除於年度「外交青書」直指「俄國竊占北方領土」外,民間亦出現應將領土主張由「歸還2島」回歸至「歸還4島」方案之聲浪。³⁷

^{32 〈}日口、平和条約交渉を凍結人的交流・経済協議も停止へ〉,《日本経済新聞》,2022年3月23日,https://reurl.cc/vWb3Wy。

^{33 〈}ロシア、北方領土で3000 人超演習 平和条約交渉中断後初〉,《日本経済新聞》,2022 年3月26日,https://reurl.cc/O4a7ED。

^{34 〈}遺体引き渡しまで 4 カ月 北方領土問題が影 場所の調整難航 知床事故で日ロ〉, 《北海道新聞》, 2022 年 9 月 10 日, https://reurl.cc/ZbdaXa。

^{35 〈}ロシアや占領地域の学校、政府承認の歴史教育が重要=プーチン氏〉、《ロイター》、 2022年9月2日、https://reurl.cc/W1V0r5;〈プーチン大統領「真の日出ずる国はロシア だ」〉、《テレ朝》、2022年9月7日、https://reurl.cc/7pWKpk。

^{36 〈}ロシア、北方領土周辺漁業の「安全操業協定」を中断〉,《日本経済新聞》,2022年6月7日,https://reurl.cc/kEQnLG;〈ロシアの臨検が倍増、北方領土周辺コンブ漁〉,《産経新聞》,2022年9月6日,https://reurl.cc/3YZKjR;〈ロシア、北方領土のビザなし交流を一方的に破棄〉,《日本経済新聞》,2022年9月6日,https://reurl.cc/rRnED1。

³⁷ 樫山幸夫,〈ロシアの報復機に北方領土「4 島返還」に立ち返れ〉,《Wedge ONLINE》, 2022 年 9 月 8 日,https://wedge.ismedia.jp/articles/-/27851?page=2。

伍、小結

烏克蘭危機爆發後,國際社會對俄國施予多輪制裁,僅為能源貿易提供 若干豁免,故危機落幕後,俄國勢必仰賴能源出口支援經濟復興。然歐洲已 就降低對俄能源依賴達成共識,38 故亞洲市場對俄國重要性勢將逐漸增加, 而中俄在能源貿易上頻頻因價格問題發生矛盾,³⁹研判俄國仍將設法維持與 日本的能源供給關係。而在大國關係上,由於烏俄戰事損耗國力甚鉅,使 俄國必須積極拉攏中印等大國,惟中印均刻意與俄國維持距離。40 在此背 景下,研判俄國並無與日本激烈對立動機。在領土議題上,普欽於 2018 年末一度對日釋出解決領土問題之信號,無論其真實意圖為何,當時形勢 仍容許其將「北方領土」用於對日交涉,惟烏克蘭情勢轉趨不利後,普欽 在國內壓力下勢難再將領土作為外交籌碼。復以自 1990 年代迄今達成之 日俄漁業、簽證協定均面臨停滯,隨雙方共識及和解消逝,領土問題作為 日俄間之懸案,勢將退回 1990 年代以前膠著不決之狀態。

另一方面,鑑於中國軍力持續提升,日本為在「台灣有事」乃至「日 本有事」時獲得國際計會奧援,研判其在對俄制裁上仍將與美國及 G7 維 持相近立場,藉此確立「不容許以力量片面改變現狀」之國際秩序。換言 之,日俄關係未來仍將持續受大國因素制約。而在能源議題方面,由於日 本幾無自給能力,維繫能源供給關係對國家安全及經濟發展至關重要。對 此,日本已就持續淮口俄國天然氣取得美國諒解,⁴¹ 復以歐洲國家仍未完 全擺脫對俄能源依賴,使日本現階段尚無切斷日俄能源供給關係之壓力, 故能源議題仍將對日俄關係發揮關鍵作用。而在領土爭議方面,日本政府 曾欲以大規模經濟投資及「歸還2島」方案加速領土談判進程,惟在俄島

^{38 〈}EU、ロシアのエネルギー依存脱却へ 10 年以内に「ゼロ」〉, 《ロイター》, 2022 年 3 月9日, https://reurl.cc/MNoYam。

³⁹ 飛田雅則,《資源の世界地図》,日本経済新聞,2021年1版,頁172-173。

^{40 〈}ロシア大統領と距離を置くインド、中国の首脳〉,〈日本経済新聞〉,2022 年9月 20日, https://reurl.cc/dWbzq2 •

^{41 〈}サハリン2権益維持を目指す方針 米に説明「理解いただいた」経産相〉,《毎日新聞》, 2022 年 7 月 30 日,https://reurl.cc/eObvOW。

78 2022 印太區域安全情勢評估報告

戰爭及其衍生的日俄相互制裁作為下,日本民間輿論對上述手段產生質疑,主張「歸還4島」聲浪亦逐漸升高。在此背景下,即便烏克蘭危機落幕且國際社會制裁趨緩,推斷日俄間經濟活動將不再與領土議題連結,最終仍將回歸天然資源貿易等基本需求。

第(七)章 俄烏戰爭與俄羅斯在印太的戰略抉擇

劉蕭翔*

壹、前言

2022年2月24日,俄羅斯聲稱應盧甘斯克人民共和國(Luhansk People's Republic)與頓內茨克人民共和國(Donetsk People's Republic)請求,以「特別軍事行動」(special military operation)之名出兵烏克蘭,隨後爆發歐洲自二戰以來最大規模的地面戰爭。俄烏戰爭實為俄羅斯和以美國為首西方勢力的對決,若無西方情資與軍援,烏克蘭斷難抵抗俄軍攻勢至今。戰事雖仍在未定之天,惟俄羅斯後續的抉擇無疑將影響日後全球格局,並牽動印太情勢。本文擬探究俄羅斯對戰事的認知,並瞭解戰爭對全球格局的影響,繼而推論俄羅斯後續在印太地區的可能抉擇。

貳、俄羅斯認知的俄鳥戰爭

鏖戰中的俄烏戰爭既是俄羅斯與西方在前蘇聯地區的地緣政治博弈,亦是俄羅斯企圖重返歐亞大國地位的豪賭。誠如布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)所言,失去烏克蘭將使俄羅斯的地緣戰略選項大幅限縮,使其更加亞洲化而離歐洲更遠。¹ 易言之,烏克蘭是俄國歐亞大國版圖不可或缺的一塊,故俄羅斯絕不願讓烏克蘭脫離其掌控。

一、北約東擴危害俄國安全

北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)的東 擴使冷戰後的俄羅斯外交從向「西方一面倒」轉為「東西平衡」。普欽

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ Zbigniew Brzezinski, The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives (New York: Basic Books, 1997), pp. 92, 113.

(Vladimir Putin) 千禧年之際繼任總統後,曾藉「911」的全球反恐契機 與美國修好,但北約東擴與前蘇聯地區的顏色革命(color revolution)卻 又讓雙邊關係惡化。北約東擴不僅危害俄國安全,亦無視俄羅斯自許的大 國地位。普欽即於 2007 年慕尼黑安全會議嚴正抗議北約東擴無關歐洲安 全,而是對俄國的嚴重挑釁。俄羅斯不反對任何主權國家確保自身安全 的權利,但北約無需將軍事設施推向俄國邊界。2 2008 年 4 月,北約承諾 未來將讓烏克蘭與喬治亞加入後,俄羅斯認為已觸及其底線,故於同年8 月發動俄喬戰爭(Russo-Georgian War),雙邊關係因而降至冰點。俄美 關係曾在美國前總統歐巴馬(Barack Obama)任內「重啟」(reset),俄 羅斯與西方的關係亦連帶改善,未幾卻又因 2014 年烏克蘭危機(Ukraine crisis) 惡化。2014年政變泊使親俄的前鳥國總統亞努科維奇(Viktor Yanukovych)流亡,俄羅斯因而併吞克里米亞並扶植烏東親俄勢力,而遺 緒更延續迄今。

二、烏克蘭乃歷史領土之一部

2021年3月烏東衝突再起,俄羅斯則趁機於俄烏邊境軍演,西方國 家莫不憂心俄羅斯又藉軍演掩護入侵。莫斯科此舉其來有自,蓋其以為鳥 克蘭正成為北約事實上的成員。2017年12月川普政府決定向基輔出售防 禦性武器,與北約協訓鳥國軍隊,乃至於鳥軍參演北約軍演,無不令俄 羅斯如鯁在喉。2021年6月底由美國與烏克蘭在黑海主導的「海洋微風 2021 (Sea Breeze 2021) 聯合軍演,更有回敬俄國此前軍演意味。

鑑於烏克蘭離心傾向強烈,普欽便於2021年7月發表《論俄羅斯 人與烏克蘭人歷史上的統一性》(On the Historical Unity of Russians and Ukrainians),強調俄烏系出同源,並聲稱今日情勢是渦去的錯誤積累與 外人挑撥所致,而占據古羅斯(Rus)領土的現代烏克蘭則是蘇聯時代產

^{2 &}quot;Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности," Президент России, февраля 10, 2007, http://kremlin.ru/events/president/ transcripts/24034.

物。西方刻意削弱俄烏連結,讓烏克蘭成為緩衝屏障與抗俄跳板;烏克蘭 更強迫境內俄人否定自我根源與仇俄,此猶如對俄使用大規模殺傷性武 器,而拒絕反俄者卻遭受種族清洗威脅。俄羅斯絕不允許曾為歷史領土 一部的烏克蘭淪為抗俄工具。3隨著烏美在2021年9月承諾加強戰略夥 伴關係,俄羅斯又再度陳兵俄鳥邊境且規模更甚於前。同年11月10日, 美鳥簽署《美鳥戰略夥伴關係憲章》(U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership),強調支持烏克蘭加入北約,並擬支持烏克蘭反擊來自俄國 的武裝侵略、能源與經濟破壞行為,以及惡意網路活動,包括維持制裁並 採取其他措施直至鳥國恢復領土完整至國際公認的邊界。4 俄羅斯因而於 12 月 15 日正式提出兩份安全保障草約,要求北約停止東擴且烏克蘭不得 加入北約,惟西方與俄反覆交涉仍難有交集。

2022年2月17日,俄羅斯回覆西方並強調其無意入侵也無法接受撤 軍要求;俄軍未部署於鳥國境內,在本國的部署也未影響美國利益,反觀 俄方的「紅線」與核心安全利益卻被漠視。只有西方停止對烏供應武器、 召回所有顧問,以及北約拒絕與烏克蘭聯合軍演才能緩和情勢。5

三、俄羅斯保護烏東俄人

2022年2月21日普欽發表談話,再度強調烏克蘭是俄國歷史、文 化與精神空間不可分割的一部分,且從未擁有真正國家地位的傳統。俄 羅斯扶持烏克蘭卻換來烏國極右翼民族主義崛起,並發展成「恐俄症」 (Russophobia) 與新納粹主義(Neo-Nazism)。烏克蘭的蘇聯遺產被利 益集團與外部勢力揮霍消蝕殆盡並造成 2014 年政變,但親西方的抉擇卻

^{3 &}quot;Статья Владимира Путина «Об историческом единстве русских и украинцев»," Президент России, июля 12, 2021, http://kremlin.ru/events/president/news/66181.

^{4 &}quot;U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership," U.S. Department of State, November 10, 2021, https://www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/.

⁵ Oleg Burunov, "Russian Foreign Ministry Releases Response to US on Security Guarantees," Sputnik International, February 17, 2022, https://sputniknews.com/20220217/russian-foreignministry-releases-response-to-us-on-security-guarantees-1093115903.html.

讓烏克蘭每況愈下,除根除與俄國的文化、宗教連結外,更成為北約的實 質軍事基地。烏克蘭還對克里米亞與頓巴斯人民冠上恐怖分子之名,以 便在西方協助下迫害他們。一國安全不應以犧牲他國安全為代價,烏克 蘭欲加入北約卻危及俄羅斯,並正成為西方橋頭堡。北約若從哈爾科夫 (Kharkiv)發射彈道飛彈至莫斯科只需7到8分鐘,而極音速飛彈更只 需 4 到 5 分鐘。俄羅斯於 2008 年倡議締結歐洲安全條約漕拒,而 2021 年 的安全保障提案又被漠視。俄羅斯有權確保自身安全,故有必要承認盧甘 斯克與頓內茨克兩共和國的獨立和主權。6

2022年2月24日,普欽於出兵前夕發表緊急談話,除數落西方例 外主義的傲慢與對俄國正當要求的輕蔑,更譴責西方數度違反國際法干 涉、入侵他國,間接促成國際恐怖主義與極端主義。俄羅斯無法接受外 人在自己歷史領土上扶持反俄勢力。一如2022年初對哈薩克的援助,鑑 於頓巴斯人民的求助,俄羅斯根據《聯合國憲章》(Charter of the United Nations)第51條和此前與烏東兩共和國的友好互助條約,在國會批准下 進行「特別軍事行動」,保護8年來受基輔欺凌和種族滅絕的人們,實現 烏克蘭的非軍事化和去納粹化。⁷

四、機不可失,時不再來

2021年軍演施壓奏效與西方濃厚綏靖氛圍對俄極為有利,復以德國 總理梅克爾(Angela Merkel)將於 2021 年年底卸任,法國亦將於 2022 年 舉辦總統大選,而美國則聚焦印太,又正大舉從阿富汗撤軍,因此對俄羅 斯正是解決北約東擴的良機。此即普欽為何大談史觀,否定烏克蘭的國家 正當性,並指控其為西方馬前卒、否認俄烏歷史淵源與迫害烏東俄人。其 後,俄羅斯陳兵俄烏邊界又向西方提出安全保障方案,欲以武力脅迫西方

^{6 &}quot;Обращение Президента Российской Федерации," *Президент России*, февраля 21, 2022, http:// kremlin.ru/events/president/news/67828.

^{7 &}quot;Обращение Президента Российской Федерации," *Президент России*, февраля 24, 2022, http:// kremlin.ru/events/president/news/67843.

就範,惟仍破局收場。故普欽 2022 年 2 月 17 日的回覆已形同最後涌牒, 而之後承認鳥東兩共和國則在為軍事行動鋪路。至於應頓巴斯人民請求的 「特別軍事行動」,則意在迴避違反國際法的指控。

《華盛頓郵報》(The Washington Post)在開戰後對三十多位美國、烏 克蘭、歐洲與北約高級官員訪談拼湊出戰前輪廓,並確認美國在2021年 10 月已認定普欽將入侵鳥克蘭,惟中情局局長伯恩斯(William Burns)認 為普欽當時尚未做出不可逆轉的決定。多數受訪者亦認為普欽不會如此不 理智,僅波海三國和英國認為俄軍會入侵。8俄方2021年12月的安全保 障提案顯然是轉折關鍵,而西方拒絕俄國提案和年事漸高的迫切感,乃至 於認定西方將袖手旁觀,可能是普欽不惜一戰的原因。其智囊卡拉噶諾夫 (Sergei Karaganov) 在 2022 年 2 月 17 日最後通牒前,仍認為西方將試圖 滿足俄國要求,蓋俄羅斯有能力威脅美國生存,而俄中軍事合作更可能是 場真正的噩夢。卡拉噶諾夫還認為北約集體安全是空洞的,美國在任何情 況下都不會在歐洲冒著毀滅性風險與一個核武國家作戰。⁹ 若能阻擋北約 東擴,普欽必能有其歷史定位。鑑於機不可失,時不再來,復以春季地面 泥濘將不利作戰,此即普欽為何決定出兵鳥克蘭之故。

普欽陳述的歷史實為俄國中心論解讀,忽略今日烏克蘭一地曾被數度 瓜分,在無形間已被一分為二:烏西親西方並信奉天主教,烏東則親俄並 信奉東正教。東西部經濟生活基礎的不同更擴大上述分歧。以工業為主的 鳥東倚賴俄國能源;以農業為主的鳥西與東歐往來密切,盼望早日加入歐 盟。故普欽的史觀與對戰爭的認知,恐怕僅能在鳥國親俄地區引起迴響。

⁸ Shane Harris, Karen De Young, Isabelle Khurshudyan, Ashley Parker and Liz Sly, "Road to War: U.S. Struggled to Convince Allies, and Zelensky, of Risk of Invasion," The Washington Post, August 16, 2022, https://www.washingtonpost.com/national-security/interactive/2022/ukraine-road-to-war/.

⁹ Виталий Цепляев, "Сергей Караганов: «НАТО — это рак. Пока метастазы только распространяются», "Аргументы и Факты, No. 3, января 19, 2022, с. 3; Sergei Karaganov, "It Is Not About Ukraine," Russia in Global Affairs, February 7, 2022, https://eng.globalaffairs.ru/articles/ it-is-not-about-ukraine/.

參、俄烏戰爭發展對全球格局的影響

一、俄暗藏地緣政治野心

俄羅斯於 2021 年 12 月提出的《俄美安全保障條約》(Treaty between the Russian Federation and the United States of America on Security Guarantees) 與《關於俄羅斯與北約成員國的安全措施協議》(Agreement on Measures to Ensure the Security of the Russian Federation and Member States of the North Atlantic Treaty Organization) 不被西方接受是普欽揮兵烏克蘭的關 鍵。10 惟提案實則包藏地緣政治野心,西方因而寸步不讓。兩份草案均要 求北約停止東擴,以及不在能向對方領土發起攻擊之處部署陸基中、短程 飛彈,惟兩者又因美國與北約對俄威脅的不同而異。

對美國的提案旨在限制美國在歐洲的勢力,例如美國不得利用他國 領土,或在本土之外,乃至於非北約成員國的前蘇聯國家境內從事軍事活 動,且應避免在本土之外部署核武,惟草約對俄羅斯在其本土境內卻無類 似要求。故美國勢力在歐洲被大幅削弱時,俄羅斯卻仍可威脅歐洲安全。

對北約的提案則要求北約停止在1997年後加入的中東歐成員國境內 活動,且不得納入鳥克蘭與其他國家,以及不得在鳥克蘭、東歐、南高加 索與中亞國家領土從事軍事活動。雙方亦不得在商定的邊境地帶舉行旅級 以上規模的軍演。俄方雖然被禁止向西歐部署攻擊飛彈與在雙方邊境大規 模軍演,但限制卻僅及於俄羅斯與北約兩造,而未涵蓋尚未加入北約的前 蘇聯國家。故俄羅斯除欲限制北約東擴外,也欲鞏固在前蘇聯地區的勢 力。

西方若接受俄方提案,歐洲戰略平衡將向俄羅斯傾斜,美國在歐洲從 此亦難有作為,全球格局必然轉變。故看似公平對等的提案實則不然。在

^{10 &}quot;Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о гарантиях безопасности," Министерство иностранных дел Российской Федерации, декабря 17, 2021, https://mid.ru/ru/foreign policy/rso/nato/1790818/?lang=ru; "Соглашение о мерах обеспечения безопасности Российской Федерации и государств-членов Организации Североатлантического договора," Министерство иностранных дел Российской Федерации, декабря 17, 2021, https:// mid.ru/ru/foreign policy/rso/nato/1790803/?lang=ru.

無法阻止北約東擴後,揮兵烏克蘭逼迫西方妥協顯然是普欽認知的解決之 消。

二、集團對抗漸成形

烏克蘭挺過俄軍閃電戰攻勢,使西方大國轉變態度並開始對烏援助, 更對俄發動前所未見的制裁。惟歐洲高度依賴俄國能源的現實,使得制裁 功虧一簣,未能徹底消耗俄國國力。儘管西方國家對鳥援助程度不一, 德、法仍帶保留,美、英則支持最力,聯合抗俄基調卻大抵一致,惟底線 仍是避免情勢升高與引火上身。11 2022年9月30日,北約在盧甘斯克、 頓內茨克、札波羅熱 (Zaporizhzhia) 與赫爾松 (Kherson) 遭俄國併吞後, 仍不支持烏克蘭加入北約即是例證。

戰前宣稱與俄國不是盟友卻勝似盟友,友好沒有止境、合作沒有禁區 的中國, ¹² 即便不願公開挺俄, 卻仍適時助俄緩解制裁壓力。同遭西方制 裁的伊朗則將戰爭歸咎於北約東擴,形同公開挺俄,而兩國後續更商討國 際支付系統替代方案與簽署石化與運輸領域合作協議。

從 2022 年 5 月集體安全組織 (Collective Security Treaty Organization, CSTO) 高峰會與歐亞經濟聯盟 (Eurasian Economic Union, EAEU) 的歐 亞經濟論壇(Eurasian Economic Forum),到6月聖彼得堡國際經濟論壇 (St. Petersburg International Economic Forum) 與金磚國家 (BRICS) 高峰 會,乃至於9月東方經濟論壇(Eastern Economic Forum)與上海合作組織 (Shanghai Cooperation Organization, SCO) 高峰會,亦處處可見普欽的突

¹¹ 據《華盛頓郵報》調查,西方軍援烏克蘭的前提是避免引發美俄直接衝突,以及不讓俄羅斯 藉機升高情勢。Shane Harris, Karen DeYoung and Isabelle Khurshudyan, "Russia's Gamble: The Post Examined the Lead-up to the Ukraine War. Here's What We Learned," The Washington Post, August 16, 2022, https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/08/16/ukraine-road-towar-takeaways/.

^{12 〈}外交部:中俄兩國不是盟友,勝似盟友〉,《人民網》,2021 年 10 月 22 日, http://world. people.com.cn/n1/2021/1022/c1002-32261779.html; 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於新時 代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明〉,《人民網》,2022年2月4日,http://politics. people.com.cn/n1/2022/0204/c1001-32345502.html •

困意志。9 月初「東方─2022」(Vostok 2022) 軍演的規模雖不如「東方─ 2018」(Vostok 2018),惟12個參演國數目卻為歷年之最,參演國家與 俄國的關係亦相當密切,縱未全數支持俄國「特別軍事行動」,卻仍有暗 挺之意。

西方陣營則嚴密提防威權國家匯合。美國即不斷施壓中國推動俄烏談 判, 並威脅中國不得對俄軍援。指稱俄羅斯正向北韓購買彈藥亦是一例, 美國國防部發言人萊德(Pat Ryder)更對此證實,暗示制裁已嚴重影響俄 國軍工業,惟不久後便遭北韓駁斥為抹黑。¹³ 南韓世宗研究所則指出,中 國或將因美中競爭和烏克蘭局勢,而與俄羅斯、北韓和伊朗進行新型軍事 安全合作,北韓則完全可能參與中俄主導的多國聯合軍演。14 威權國家 是否暗中串聯不得而知,惟北韓與伊朗的動作卻不免啟人疑竇。北韓除於 2022年9月底連射飛彈挑釁外,10月6日更出動8架戰鬥機與4架轟炸 機逼近南韓在兩韓邊界附近劃定的「特別監視線」,迫使南韓緊急升空30 架軍機應對。此乃 10 年來首見。另據《路透社》(Reuters)報導,伊朗 在10月6日已承諾向俄提供精度更高的彈道飛彈與更多的攻擊無人機。15 伊朗此舉對因受制裁而可能面臨彈藥短缺的俄軍不僅為及時雨,亦為後續 戰況投下新變數。

除了左右逢源的印度與土耳其,俄鳥戰爭進入持久戰後,民主與威 權國家的集團對抗已逐漸成形,並有陷入安全困境之虞。一如米爾斯海默 (John Mearsheimer) 所言,即便北約自認是防禦性聯盟且未對俄構成威

¹³ Julian E. Barnes, "Russia Is Buying North Korean Artillery, According to U.S. Intelligence," The New York Times, September 5, 2022, https://www.nytimes.com/2022/09/05/us/politics/russia-northkorea-artillery.html; "Pentagon Press Secretary Air Force Brig. Gen. Pat Ryder Holds an On-Camera Press Briefing," U.S. Department of Defense, September 6, 2022, https://reurl.cc/GE6mWA; 〈詳 訊:朝鮮駁斥朝對俄出口武器彈藥之說〉,《韓聯社》,2022年9月22日,https://reurl. cc/0XqjL6。制裁必然影響俄精準制導武器的供應鏈,卻未必波及低階彈藥產能。故美國此舉 應是爭取西方陣營支持,連帶打擊北韓之意居多。

^{14 〈}韓智庫:朝鮮或與中俄舉行聯合軍演〉,《韓聯社》,2022 年 9 月 11 日, https://cb.yna. co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20220906005100881 o

^{15 &}quot;Iran Agrees to Ship Missiles, More Drones to Russia," Reuters, October 19, 2022, https:// www.reuters.com/world/exclusive-iran-agrees-ship-missiles-more-drones-russia-defying-westsources-2022-10-18/.

脅,但關鍵卻在於莫斯科如何看待。¹⁶歐洲各國加入北約的預防性措施, 反而降低俄國安全感,使其併吞克里米亞與入侵烏克蘭。各方的防禦性反 應反倒讓敵意螺旋不斷升高,以至於單方讓步也無法解決困境,蓋此將誘 使對手採取更激進的行動,以獲得永久安全。17

俄駐美大使安東諾夫(Anatoly Antonov)在《國家利益》(The National Interest)的投書即反映上開灑輯。其認為西方漠視俄羅斯對北約淮逼的抗 議,還扶植鳥克蘭對抗俄國,而美國更將局勢推向核大國直接對抗。指責 俄國可能使用核武,不如承認美國面臨生存威脅的反應亦然。他更警告美 國別誤判僅會發生局部核衝突,蓋任何核武的使用都可能升級為全球性衝 突。18 其所言與普欽如出一轍,俄方所為乃防禦性反應,亦代表與西方仍 無交集,難脫安全困境。普欽竭力求勝乃可預見之事,而無論戰爭以何種 方式結束,結束之日料將為俄羅斯與西方長期對抗之始,而民主與威權國 家集團對抗亦將成形。

肆、俄羅斯在印太的戰略抉擇

一、道盡涂窮,僅剩東方

(一) 印太布局生變

2014 年烏克蘭危機後,俄羅斯即加速「轉向東方」(Pivot to the East) 並於 2016 年提出「大歐亞夥伴關係」(Greater Eurasian Partner) 戰略構 想,中、印兩國則為重要支柱,惟多年布局卻因俄烏戰爭生變。

¹⁶ John Mearsheimer, "John Mearsheimer on Why the West is Principally Responsible for the Ukrainian Crisis," The Economist, March 19, 2022, https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/ john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis.

¹⁷ Stephen M. Walt, "Does Anyone Still Understand the 'Security Dilemma'?" Foreign Policy, July 26, 2022, https://foreignpolicy.com/2022/07/26/misperception-security-dilemma-ir-theory-russiaukraine/.

¹⁸ Anatoly Antonov, "Cuban Missile Crisis 2.0 Over Ukraine?" The National Interest, September 28, 2022, https://nationalinterest.org/feature/cuban-missile-crisis-20-over-ukraine-205077.

中、印雖未公開譴責俄羅斯,卻仍備感壓力而對俄關切。2022年9 月,普欽與中共總書記習近平會晤時即語帶玄機地讚賞中國在烏克蘭危 機的平衡立場,也瞭解其問題和疑慮,19 但時任中國全國人大常委會委 員長栗戰書稍早訪問俄國會下議院國家杜馬(State Duma)的閉門談話影 片,卻在普習會晤前夕外流,其「中方理解並支持而且從不同的方面給予 『策應』」之言更令輿論譁然。蓋「策應」意為「兩軍相呼應,協同作 戰」, 儼然證實中國的暗地支持。²⁰ 此是否為俄方刻意操作不得而知, 但莫斯科確實亟需北京無保留的支持,然此又令中國為難。印度總理莫油 (Narendra Modi)亦曾面告普欽「今日不是戰爭的時代」,並呼籲儘早結 東戰爭。21 左右逢源的印度近年極力降低對俄依賴,俄印關係若再因俄烏 戰爭疏離,俄渦往聯中抗美又挾印制中的策略恐將無以為繼,而俄中關係 亦將向中國傾斜。

(二) 近鄰荊棘滿布

俄國的近鄰 (near abroad) 布局亦受俄鳥戰爭波及。2022年5月,俄 羅斯欲藉集體安全組織高峰會為己浩勢,豈料與會者雖肯定組織在中亞的 作用,但哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克卻迴避俄烏戰爭議題。類似場景又於 6月聖彼得堡國際經濟論壇重現,哈薩克總統托卡耶夫(Kassym-Jomart Tokayev) 即託辭國家完整與民族自決的矛盾性,而不承認科索沃、南奧 塞梯亞(South Ossetia)或阿布哈茲(Abkhazia)的國家地位,故對頓內 茨克與盧甘斯克亦然。²² 類似的情況亦發生於 10 月在阿斯塔納舉辦的獨

^{19 &}quot;Встреча с Председателем КНР Си Цзиньпином," Президент России, сентября 15, 2022, http:// kremlin.ru/events/president/news/69356.

^{20 「}栗戰書:『在涉及俄羅斯切身利益的問題上,特別是在烏克蘭局勢上,中方理解並支持』 『而且從不同的方面給予策應』」,《Twitter 時事金掃描—金然 @TouBanTouTiao》,2022 年9月14日,https://twitter.com/TouBanTouTiao/status/1570029219178024961。

²¹ Rezaul H. Laskar, "Era is Not of War': Modi Publicly Asks Putin to End Ukraine War, It's A First," The Hindustan Times, September 16, 2022, https://www.hindustantimes.com/india-news/era-is-notof-war-modi-publicly-asks-putin-to-end-ukraine-war-it-s-a-first-101663342864304.html.

^{22 &}quot;Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума," Президент России, июня 17, 2022, http://kremlin.ru/events/president/news/68669.

立國家國協(Commonwealth of Independent States, CIS) 高峰會, 塔吉克 總統拉赫蒙 (Emomali Rahmon) 即公開對普欽表達不滿,並展開長達7 分鐘形同訓話的抗議,還警告俄國若對小國的關注不夠,將可能重蹈蘇聯 解體的覆轍。

普欽對此僅能吞忍,畢竟在戰況不利下,周邊的穩定至關重要。莫 斯科亦需要哈薩克充當「連誦」俄羅斯與歐洲市場的橋梁,以及接納俄國 受制裁的商品,而哈薩克更是歐亞經濟聯盟的重要成員。蓋為因應西方制 裁,俄羅斯正推動歐亞經濟聯盟內部合作,並創建獨立支付系統與本幣支 付的公共空間,以促進互聯互通。23 聯盟內部以盧布結算的比例雖已近 75%,然俄國國內生產總值即占聯盟八成,故此舉未必奏效。畢竟聯盟經 濟一體化與內需自給自足尚言之過早,成形中的價值鏈主要存在於內部, 而非與外部協作。另聯盟內部投資幾乎來自俄羅斯,成員國在制裁加劇 下,如何平衡經濟風險和次級制裁風險亦是考驗。24 故擴大歐亞經濟聯盟 內需與一體化顯然無法有效緩解西方制裁。

二、與中國合作掣肘美國

俄烏戰爭使俄中關係權官本質盡現,惟中國仍是俄國相對可靠的夥 伴,只要其要求與操作未危害中國重大國家利益,俄中的權宜結合面對共 同敵人美國時仍大有可為。

2021年俄羅斯於俄烏邊境軍演之際,即引發美國是否做好兩面作戰 因應俄中威脅的質疑。25 俄中此回未同步發難,習近平「二十大」連任在 即應是主因,而普欽的誤判亦不無影響。惟習近平之後若無連任顧忌,俄 中聯合抗美態勢將可能更明朗化。

^{23 &}quot;Алексей Оверчук: Пришло время создавать стратегию ЕАЭС до 2035 года," Правительство России, мая 26, 2022, http://government.ru/news/45519/.

²⁴ Оценка интеграционных процессов ЕАЭС в сфере торговли: 2022 (Москва: Издательский дом Высшей школы экономики, 2022).

²⁵ Jack Detsch and Amy Mackinnon, "China and Russia Turn Deeper Ties into a Military Challenge for Biden," Foreign Policy, April 20, 2021, https://foreignpolicy.com/2021/04/20/china-russia-militaryattention-us-policy-xi-putin-biden-taiwan-ukraine/.

對俄羅斯而言,與中國合作掣肘美國「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)不但能讓美國如芒在背,亦能緩解自己在歐洲的壓力,更能報復美間接介入俄烏戰爭之舉。俄中亞太海空聯合巡航對美國盟友施壓已成常態,儘管俄羅斯從無意涉入於己無關且有損於己的衝突,然而在美俄中三角的連動影響下,俄羅斯未來仍可能配合中國實施機艦擾台戰術。

至於俄中在印太合作的程度,則視美國態度而定。美國並未直接介入 俄烏戰爭,復以歐洲與台海兩處戰場環境不同,故美國仍有餘力支援海空 作戰。俄羅斯在印太與中國合作掣肘美國,旨在削弱美國而非讓自己陷於 兩面作戰困境,況且俄烏戰爭已讓俄軍元氣大傷,故應不至於在東方過於 冒進。惟普欽亟欲為己留下歷史定位的心態仍是一大變數,故俄羅斯在印 太地區仍可能有出人意料之舉,而不僅止於與中國合作掣肘美國,尚需密 切關注。

伍、小結

普欽誤判形勢而身陷俄烏戰爭泥淖,惟其俄國中心論史觀、對烏克蘭 的執念與歷史地位的追求,卻令其欲罷不能。儘管與俄交好的威權國家泰 半作壁上觀,然而在不被西方國家接納下,仍逐漸與俄一同陷入和西方對 峙的安全困境,而形成民主與威權的集團對抗。

俄羅斯在道盡途窮下僅剩東方一途,惟其印太布局卻因戰事生變,俄 印關係的疏離恐讓俄過往聯中抗美又挾印制中的策略無以為繼,而俄中關 係亦將向中國傾斜。俄國近鄰布局亦受戰事波及,不僅地位遭到挑戰,亦 難以緩和制裁衝擊。與中國合作掣肘美國乃俄國在印太的可能抉擇,在習 近平無連任顧忌後可能進一步明朗化。俄中在印太以灰色地帶戰術向美國 盟友施壓已成常態,俄羅斯未來甚至可能與中國聯合機艦擾台。惟俄羅斯 旨在掣肘美國,而非讓自己陷於兩面作戰困境,然而普欽對歷史地位的追 求仍可能帶來不可預測的變化。

與西方和解遙遙無期,俄羅斯眼下僅能「轉向東方」,惟日後卻可能 受制於其僅能倚賴的中國,最終淪落至受制於東西方的困境。

第(八)章 俄烏戰爭對中亞區域情勢的影響

侍建宇*

壹、前言:撒馬爾罕的上海合作組織峰會

烏克蘭戰爭對俄羅斯的國力產生全面影響,使得俄羅斯對中亞前蘇聯國家的影響力驟減。¹ 卡內基國際和平基金會 Paul Stronski 說,「克里姆林宮及其代理人和當地中亞菁英之間的摩擦越來越大」,² 中亞國家開始重新調整經濟方向。中亞各國如有能力,必須全球布局。歐盟最大的經濟體德國在 2022 年上半年將與哈薩克的貿易增長 80%,與烏茲別克的貿易增長 111%。中亞第二大經濟體烏茲別克在上海合作組織(SCO,後稱:上合組織)³ 與中國簽署了價值 150 億美元的貿易和投資協議。哈薩克和塔吉克的銀行,⁴ 以及某些烏茲別克和吉爾吉斯的銀行,⁵ 遵循西方金融制裁俄羅斯的規定。也暫停俄羅斯米爾支付系統(俄羅斯替代 Visa 和萬事達卡的付款系統)。

中亞對俄羅斯態度明顯開始轉變。俄羅斯並沒有在烏克蘭取得快速勝利,令中亞國家失望,尤其在與阿富汗接壤的邊境,擔心俄羅斯領銜的集體安全條約組織(CSTO)是否真能提供安全保障。2022年9月上合組

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

Elnur Alimova, "Central Asian Leaders Meet Amid Russia's 'Declining Role' In Region," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, July 20, 2022, https://www.rferl.org/a/central-asia-russia-decline-brick-interview/31952425.html.

Nurbek Savitahunov, "Central Asia Drifts Out of Russia's Orbit as Ukraine War Rages," *The Moscow Times*, September 24, 2022, https://www.themoscowtimes.com/2022/09/24/central-asia-drifts-out-of-russias-orbit-as-ukraine-war-rages-a78842.

³ 上海合作組織由歐亞大陸的國家組成,包括中國、俄羅斯、四個前蘇聯中亞國家、印度、巴基斯坦和伊朗。觀察員國有白俄羅斯、蒙古和阿富汗。還有與高加索地區、東南亞、中東等結成十幾個對話夥伴國。

^{4 &}quot;Kazakhstan's Largest Bank Suspends Russia's Mir Payment System," Radio Free Europe/Radio Liberty, September 21, 2022, https://www.rferl.org/a/kazakhstan-bank-suspends-russia-mir-payment-system/32044430.html

^{5 &}quot;Uzbekistan Halts Use of Russia's Mir Payment Cards," *Reuters*, September 23, 2022, https://www.reuters.com/business/finance/uzbekistan-halts-use-russias-mir-payment-cards-2022-09-23/.

織峰會上,顯然普欽總統受到哈薩克、印度和中國領導人的「責難」。在 鳥茲別克撒馬爾罕舉行的上合組織峰會,鳥茲別克總統米爾濟約耶夫在機 場親自迎接中國國家主席習近平,隨後又派副手迎接俄羅斯總統普欽。6 普欽的待遇揭示中亞與俄羅斯關係的動態變化。哈薩克總統託卡耶夫 (Kassvm-Jomart Tokavev) 事實上早在 2022 年 6 月與普欽在聖彼得堡經 濟論壇就明確拒絕承認烏克蘭東部併入俄羅斯。7從哈薩克的角度看,俄 羅斯入侵鳥克蘭的理由可以很容易地適用於哈薩克北部,當地有大規模 的俄羅斯後裔,占據哈薩克總人口的20%,並與俄羅斯有7,600公里的邊 界。中國和印度過去避免對這場戰爭提出批評,但是這次峰會直接表達擔 憂,8此次峰會暴露俄羅斯在中亞日益減弱的影響力。

貳、俄烏戰爭重組中亞地緣經濟與政治格局

西方制裁,俄羅斯經濟下滑,對中亞經濟在疫情後的復<u>胜產</u>生直接影 響。根據歐洲復興開發銀行(EBRD) 2022 年 9 月公布的經濟展望報告, 中亞在烏克蘭戰爭衝擊下,經濟表現其實頗具韌性,不見萎縮,反而逆勢 成長。

歐洲復興開發銀行9月預測經濟成長上調,預計中亞地區2022年平 均成長為 4.3%, 2023 年將增長 4.8%。其中吉爾吉斯 2022 年度成長上看 7% 為最佳,哈薩克 3% 為最低。根據這份報告的說法,中亞近期經濟發 展看好的趨勢是因為:公部門薪資與花費增加、大額匯款與突增的俄羅斯 戰時影子貿易(shadow trade),以及大量礦產資源外銷所致。中亞在俄

⁶ Mansur Mirovalev, "How Ukraine makes Putin's Regional Project Crumble," Al Jazeera, September 17 2022, https://www.aljazeera.com/news/2022/9/17/how-ukraine-makes-putins-regional-project-

⁷ Christopher Rickleton, "Ukraine War Strains Ties Between Kazakhstan and Russia," The Moscow Times, June 24, 2022, https://www.themoscowtimes.com/2022/06/24/ukraine-war-strains-tiesbetween-kazakhstan-and-russia-a78100.

^{8 &}quot;Putin Vows to Press Attack on Ukraine; Courts India, China," AP, September 17, 2022, https:// apnews.com/article/russia-ukraine-putin-health-covid-6da5f93a0427f4410ec12b0388c47019.

羅斯的移工數量創歷史新高,匯款回國數量飆升:像是匯回吉爾吉斯的金 額在2022年上半年增加11%,匯回鳥茲別克的金額更增長96%。另外, 哈薩克和土庫曼因為石油和天然氣價格上漲,出口量又暴增,例如哈薩克 2022 年上半年石油出口較前年增長 85%, 達到 248 億美元。⁹

但是中亞地區的經濟局勢仍有極大不穩定的因素,尤其是通貨膨脹。 俄羅斯禁止向歐亞經濟聯盟成員國出口穀物後,造成小麥價格飆升。¹⁰ 根 據歐洲復興開發銀行 2022 年 8 月統計,哈薩克涌貨膨脹率達到 16.1%、 鳥茲別克也有 12.3%、吉爾吉斯約為 14%。隨著俄羅斯對鳥克蘭戰爭發布 動員令,部分年輕俄羅斯籍男子因為地緣較接近關係,出洮中亞,也會帶 來中亞各國的社會壓力; 11 但是反向來說,俄羅斯境內也可能因為男子出 洮會空出更多工作機會,需要中亞勞工填補。

俄羅斯在烏克蘭發動戰爭使得一些資源與利益溢出到中亞地區,帶動 經濟成長,同時也顯示出中亞地緣經濟與政治格局的弱點,那就是依賴俄 羅斯交通線進行貨物出口。中亞作為過去俄羅斯的「勢力範圍」,現在開 始思考如何重新布局攸關自己經濟發展命脈的運輸路線,牽動三個可能的 轉變:

一、繞過俄羅斯的鐵路線

島克蘭戰爭帶來的經濟禁運對歐亞大陸上的交涌造成嚴重阳塞,對中 國的「一帶一路倡議」,經過中亞與俄羅斯,通往西歐市場的交通運輸帶 來極大損傷。過去波蘭和烏克蘭,曾經企圖在中國的「陸上絲綢之路帶」

^{9 &}quot;Regional Economic Prospects in the EBRD Regions: A Cold Winter Ahead?" https://www.ebrd. com/regional-economic-prospects-overview-september-2022.pdf, p. 4-20.

¹⁰ Farangis Najibullah, "Central Asian Neighbors To Feel The Pain As Kazakhstan Suspends Wheat, Flour Exports," Radio Free Europe/Radio Liberty, April 14, 2022, https://www.rferl.org/a/ kazakhstan-suspends-wheat-exports-neighbors-pain/31803803.html.

¹¹ Mansur Mirovaley, "Putin's Central Asian Allies Embrace Russians Fleeing Draft," Al Jazeera, September 28, 2022, https://www.aljazeera.com/news/2022/9/28/how-putins-central-asian-alliesaccept-fleeing-russians.

扮演關鍵樞紐角色。隨著歐洲現在完全與俄羅斯切割,進行制裁。也因此,歐亞大陸上的路上運輸就要另謀他途,朝南轉向,寄望穿過伊朗 ¹² 與土耳其汙迴西進。

二、伊朗位於交通關鍵位置

中亞和南亞國家的物流增加,伊朗也開始變得積極,加強與中亞地區 相關國家的外交關係,希望能從轉運與貿易相關服務中獲利。¹³過去一 年,伊朗與中亞國家相關部會首長也不斷就相關議題進行會面討論。¹⁴

三、「國際南北運輸走廊」(INSTC)物流量激增

俄羅斯與印度的交通運輸過去以海運為主,主要是因為印度北方陸路都被中國與巴基斯坦阻滯或把持。如果能夠打通「國際南北運輸走廊」,將來可以讓俄羅斯貨品從北到南,直接進入印度,也有利沿途國家與中亞區域經濟發展,¹⁵ 但是相關投資的資金仍須確認。¹⁶

¹² 對於伊朗在中亞地區近期關係發展的描述,可參考 Francisco Olmos, "Busy Times in Iran-Central Asia Relations," *The Diplomat*, June 24, 2022, https://thediplomat.com/2022/06/busy-times-in-iran-central-asia-relations/; Silvia Boltuc, "Iran's Interests and Strategy in Central Asia," *Geopolitical Report*, Vol. 23, Issue 1, September 7, 2022, https://www.specialeurasia.com/2022/09/07/iran-interests-central-asia/.

¹³ Zaki Shaikh, "ANALYSIS – Iran offers Central Asian Nations Route to Access Global Waters," Anadolu Agency, November 4, 2021, https://www.aa.com.tr/en/analysis/analysis-iran-offers-central-asian-nations-route-to-access-global-waters/2205230.

¹⁴ 例如 "Iran Moves to Promote Transit Cooperation with Central Asia," *Tasnim News Agency*, October 9, 2022, https://www.tasnimnews.com/en/news/2022/10/09/2785636/iran-moves-to-promote-transit-cooperation-with-central-asia.

¹⁵ Evgeny Y. Vinokurov et al., "International North-South Transport Corridor: Boosting Russia's 'Pivot to the South' and Trans-Eurasian Connectivity," *Russian Journal of Economics*, Vol. 8, Issue 2, pp.159-173. https://rujec.org/articles.php?id=86617.

^{16 &}quot;Iran, Azerbaijan, Russia Agree for Development of INSTC," Shargh, September 10, 2022, https://www.sharghdaily.com/Section-iran-256/855727-iran-azerbaijan-russia-agree-for-development-of-instc; "Iran Completes Four Lane INSTC Highway Between Caspian Sea and Persian Gulf Ports," Silk Road Briefing, October 2, 2022, https://www.silkroadbriefing.com/news/2022/10/03/iran-completes-four-lane-instc-highway-between-caspian-sea-and-persian-gulf-ports/.

儘管油氣運輸大幅成長,但是俄羅斯卻常常不預警開或關這條運輸 通道,使得哈薩克數度失去對裏海管道的使用權。但是,考量區域安全和 經濟治理問題,建浩一條穿渦阿富汗的貿易運輸路線,似平緩不濟急。於 是,伊朗東部成為必經之地,但是也有制裁的限制需要評估。如果經過伊 朗,中亞從北往南可有兩條選擇,一是經中國,進入巴基斯坦出瓜達爾 港;另一是經中亞與伊朗出恰巴哈爾港。

美國政府在2022年6月發布警報,將哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克和 鳥茲別克列為 18 個前往俄羅斯與白俄羅斯的可能轉運點。如果與受制裁 的俄羅斯公司依舊持續業務關係,中亞公司將面臨風險,遭受美國制裁。 鳥茲別克公司 Promcomplektlogistic 就是一個例子,因為繼續與俄羅斯企 業 Radioavtomatika 來往, 受到制裁。17 美國負責南亞和中亞事務的助理 國務卿 Donald Lu 率領代表團會見了吉爾吉斯、烏茲別克、塔吉克和哈薩 克的官員。每一站都圍繞著將對俄羅斯國際制裁的負面影響降到最低的相 關問題進行討論, 18 但是實質的成果卻不明。

參、中亞國家對俄鳥戰爭的回應

2022年1月在哈薩克城市發生反政府抗議,反對總統託卡耶夫對液 化石油氣價格上漲。當時哈薩克政府向集體安全條約組織(CSTO)提出 要求,莫斯科非常有效率地回應,立即向哈薩克派遣俄羅斯和白俄羅斯的 混合部隊,亞美尼亞和塔吉克軍隊也組成象徵特遣隊,進行平亂。19 換句 話說,俄羅斯目前仍然是中亞地區的主要安全保障者,在三個國家設有軍 事基地設施, 並提供中亞地區 2/3 的武器進口。

¹⁷ Catherine Putz, "Uzbek Company Falls Afoul of Russia Sanctions," The Diplomat, June 30, 2022, https://thediplomat.com/2022/06/uzbek-company-falls-afoul-of-russia-sanctions/.

¹⁸ Navbahor Imamova, "Top Diplomat Recommits to Pillars of US Policy in Central Asia," VOA, July 7, 2022, https://www.voanews.com/a/top-diplomat-recommits-to-pillars-of-us-policy-in-centralasia/6649529.html.

^{19 &}quot;Dozens of Protesters 'Eliminated' in Kazakhstan as Russia Deploys 'Peacekeepers'," Emerging Europe, January 6, 2022, https://emerging-europe.com/news/dozens-of-protesters-eliminated-inkazakhstan-as-russia-deploys-peacekeepers/.

俄羅斯地理上鄰沂中亞,地緣政治上和中亞當地菁英的密切關係,影 響力暫時難以撼動。中亞握有政權的菁英非常清楚,俄羅斯目前對中亞各 國的國內政治有一定的影響力。

俄羅斯渦去幾年對中國「一帶一路倡議」總有負面評價,也反映中俄 兩國的競爭關係。2018年7月,俄羅斯媒體多篇報導官稱中亞國家不歡迎 中國企業。中國向中亞國家提供的貸款和投資越多,該地區就會出現更多 的反華抗議。類似批評中國投資未能為當地人口創造就業機會,反而促使 中國輸出勞工。並指控中亞政權統治菁英出賣國家利益,俄語撰寫的負面 報導,當然也呼應中亞的恐華情緒。²⁰中俄關係錯綜複雜,儘管兩國有著 戰略夥伴關係,但是雙方万不信任。

俄羅斯是中亞地區重要的經濟夥伴,中亞地區到歐洲的能源和其他 出口的重要渦境國。俄羅斯還容納數百萬中亞移工,這些移工的收入占塔 吉克和吉爾吉斯經濟的 1/3。中亞地區地理孤立,貨品出口路線、安全援 助和勞動力市場上繼續依賴俄羅斯,也使他們不願譴責普欽的行動。但是 中亞國家也意識到眼前需要改善與南亞國家的合作來實現貿易路線的多樣 化,最終目的是繞渦俄羅斯,增加選擇。

肆、中、美因素與中亞「恐華」 (Sinophobia)

習近平在2022年上合峰會似乎與中亞國家達成不少經貿合作的協 議,像是與烏茲別克簽署貿易投資協議、同意與土庫曼建浩新天然氣管 道。並且早在5月,就取得俄羅斯總統普欽同意,繞過西方制裁的俄羅 斯,建造中國一吉爾吉斯一鳥茲別克鐵路(中吉鳥鐵路),企圖往南進入 伊朗。俄羅斯入侵鳥克蘭的戰爭似乎頓時讓中亞陷入權力真空,中國或其 他強權會診慮而入嗎?俄羅斯的損失會是中國的收穫嗎?

²⁰ Jun Kumakura, "China's Influence in Central Asia - Sinophobia and the Wave of Anti-China Protests," in Brian CH Fong et al ed. China's Influence and the Center-periphery Tug of War in Hong Kong, Taiwan and Indo-Pacific (Oxford and New York: Routledge, 2021), pp. 301-303.

中亞地區的穩定對中國的全球戰略至關重要。俄羅斯對烏克蘭的戰爭 打亂北京的「陸上絲綢之路經濟帶」的基建與拓張發展計畫。2014年吞併 克里米亞使得中國縮減在那裡的投資,並將注意力轉向白俄羅斯,通往歐 盟。但是現在俄羅斯與白俄羅斯都因為制裁與歐洲隔絕,再一次需要修改 路線。北京必須穿越中亞、亞塞拜然、喬治亞、伊朗和土耳其,甚至打造 跨裏海鐵路和輪渡航線。吉爾吉斯總統扎帕羅夫 (Sadyr Japarov) 明言俄 羅斯總統普欽「不反對」後,相關國家立即簽署協議建造中吉鳥鐵路。21 建成將連結哈薩克、土庫曼、伊朗和土耳其進入歐洲地中海的鐵路線。如 果鐵路線還能貫穿阿富汗,整個地區鐵路網就完整,中國與中亞可以多一 條交通孔道,直接南下瓜達爾港或恰巴哈爾港,進入印度洋。22

但是這些前蘇聯的中亞國家,恐華是流傳已久的社會刻板印象,而 且隨著一帶一路倡議的基建投資擴展,反華情緒也出現。群眾的反華情緒 糾結在對當地政權腐敗的不滿、不同宗教和民族情緒與誤解之間。政權會 腐使得群眾不信任,政權將特定項目委託中國建造與運作,群眾也不會信 任中國。哈薩克在 2016 年的反華運動就是最好的例子, 計會批評政府腐 敗又對中國過於友好,之後幾乎年年都有不同的反華抗議活動。新疆再教 育營的推動更牽扯到跨界哈薩克族的認同與不滿,時有抗議中國擴張的呼 聲。塔吉克由於中國投資的基建項目而產生嚴重的主權債務問題,據估 計,塔吉克的債務占國內生產毛額(GDP)的比例正在迅速上升,目前已 經超過 50%。塔吉克可能成為另一個斯里蘭卡,或中國的「附庸國」,當 地的恐華和反華情緒也非常高漲。23

但是必須理解,中亞各國與中國合作是地緣環境使然。他們別無 選擇,與中國建立更密切的關係是因為中國是一個巨大又強勢的鄰國。 中亞威權政治菁英認為中國在中亞擴大影響力,有助於區域穩定。Paul

^{21 &}quot;Putin does not oppose construction of China-Kyrgyzstan-Uzbekistan railroad - President Japarov," AKIpress, May 21, 2022, https://akipress.com/news:671584:Putin does not oppose construction of China-Kyrgyzstan-Uzbekistan railroad - President Japarov/.

²² Yunis Sharifli, "China-Kyrgyzstan-Uzbekistan Railway: Opportunities and Challenges for China," The Diplomat, July 15, 2022, https://thediplomat.com/2022/07/china-kyrgyzstan-uzbekistan-railwayopportunities-and-challenges-for-china/.

²³ Kumakura, op. cit. pp. 296-309.

Stronski 和 Nicole Ng 指明中亞政權認為中國是區域政權的潛在安全保證 者,中國不希望中亞政權民主自由化。24中國沒有公開質疑俄羅斯把中亞 當成「勢力範圍」,也沒有與歐美在中亞進行零和競爭,中亞政治菁英於 是把中國當成對其他強權的平衡與對沖的力量。

2022 年 9 月在紐約中亞五國外長與美國國務卿布林肯舉行 C5+1 部長 級會議,殷動 C5+1 虛擬秘書處,還廣泛討論彼此關心的議題,像是地區 安全、氣候變遷與水資源、婦女經濟賦權,同時希望就對俄羅斯的制裁政 策進行實質對話。²⁵ 自從阿富汗撤軍後,美國目前似乎更關心的是如何透 過中亞國家蒐集反恐情報。26

烏克蘭戰爭當然給美國一個很好的機會重返中亞。中亞各國並不支持 俄羅斯入侵鳥克蘭,更擔心在經濟上被拖累。中亞地緣政治孤立,當然不 希望一面倒向俄羅斯或中國,意圖更好地融入國際社會,或在強權中遊走 牟利。這些國家的資源充足,地處歐亞大陸中心,但是並沒有得到足夠的 重視。哈薩克是世界第九大原油出口國和第十二大天然氣出口國。烏茲別 克是世界第八大黃金生產國和第七大鈾供應國。美國是否能在此時建立與 中亞的新經濟關係,則仍然不確定。

Frederick Starr 仍在鼓吹連結中亞,穿過阿富汗的新絲路計畫。認為 美國應該去除意識形態的考慮,以彼此的利益和關切為依歸,甚至重建與 阿富汗塔利班政權的關係,回到中亞。27 這樣的作為完全是為撬開中亞

²⁴ Paul Stronski and Nicole Ng, "Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic," Carnegie Endowment for International Peace, February 28, 2018, https://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-incentral-asia-russian-far-east-and-arctic-pub-75673.

^{25 &}quot;New York Hosts C5+1 Meeting to Address Cooperation between Central Asia and US," The Astana Times, September 23, 2022, https://astanatimes.com/2022/09/new-york-hosts-c51-meeting-toaddress-cooperation-between-central-asia-and-us/.

²⁶ https://www.thedefensepost.com/2022/09/20/us-deal-central-asia-afghanistan/。但是美國是否應該重返中 亞,也有負面的意見 https://nationalinterest.org/blog/buzz/us-must-exercise-restraint-central-asia-205036。

^{27 1990} 年代中期,美國的新中亞地緣戰略是 Bernard Lewis 所主張的「大中東」。後來, Zbigniew Brzezinski 提出「大棋盤」,把中亞當成「歐亞大陸上的巴爾幹」來對待,這樣的 概念置入實務運作在 2001 年的阿富汗戰爭時非常明顯。Fred Starr 則強調鏈結,在 Obama 時期一度得到重視。他現在的論述,可見"What Should be the Next U.S. Strategy for Central Asia? An Interview with Frederick Starr," CABAR, June 1, 2022, https://cabar.asia/en/what-shouldbe-the-next-u-s-strategy-for-central-asia-an-interview-with-frederick-starr.

地緣競爭,重啟「大競逐」(the Great Game),讓中亞不致成為俄羅斯 與中國的禁臠。經濟合作的重新分配和重新定位石油、天然氣和其他原材 料出口路線,是否能重塑地緣政治格局?美國是否有意與中亞當地威權政 權交往?經過蘇聯解體30年的操作,過去的戰略是希望促進當地政體轉 型,但是並不成功,並造成中亞各國威權領導人的懷疑,美國在中亞的軍 事基地就是在這樣的狀況下關係。眼前看不出來,政策基調有實質改變。

伍、小結

俄羅斯入侵烏克蘭使得中亞國家政權對普欽的擴張主義失望,同時 也鬆動俄羅斯對中亞區域力有未逮的控制。戰爭並未輾壓重挫中亞經濟發 展,但是在外交活動空間上,中亞國家開始希望多元發展。貿易運輸和物 流的新路線開發成為當務之急。由於西方對白俄羅斯和俄羅斯的制裁,全 球和區域供應鏈頓挫或崩潰,分散對外運輸的管道變得益加重要。發展南 北運輸走廊,提高使用伊朗恰巴哈港。增進港口與鐵路的現代化,疏通跨 裏海航線的運輸便利。建設中吉鳥鐵路,繞渦俄羅斯,經伊朗與土耳其, 進入地中海。這些多元運輸線都是努力的目標。

阿富汗的塔利班政權與伊斯蘭主義對中亞地區安全構成實質威脅。 如果局勢不受控制,阿富汗在可預見的未來將會成為伊斯蘭激進主義的中 心,各種跨境犯罪活動,像是販毒、走私活動將會激增。事實上,中東的 伊斯蘭武裝分子趁著烏克蘭戰爭不斷湧入阿富汗。28 基地組織在阿富汗南 部和東部仍然存在,扎瓦希里在喀布爾被美國無人機攻擊死亡證實這個趨 勢。阿富汗與中亞各國邊界也開始有武裝組織運作,像是塔吉克塔利班、 維吾爾為主體的東突黨、烏茲別克伊斯蘭運動都蓄勢待發。

在當前中亞形勢下,中俄雖然在中亞競爭,但因為利益共享,依然會 透過上合組織保持合作。歐亞經濟聯盟(EAEU)、上合組織和集體安全

^{28 &}quot;UN Report Elevates al-Qaeda as Top Long-term Global Threat," Middle East Eye, July 21, 2022 https://www.middleeasteye.net/news/un-report-pegs-al-qaeda-top-long-term-global-threat.

100 2022 印太區域安全情勢評估報告

條約組織(CSTO)目前依然發揮作用,提供軍事與經濟安全的保護傘。 美國是否重回中亞的大競逐,目前並不確定,但是機會是存在的。

第(九)章 俄烏戰爭對「澳英美聯盟」發展的影響

黃恩浩*

壹、前言

在 2021 年 9 月 15 日,由美國總統拜登(Joseph Robinette Biden Jr.)、前英國首相強森(Alexander Boris de Pfeffel Johnson)與前澳洲總理莫里森(Scott John Morrison)三方聯合宣布成立「澳英美聯盟」或稱為「澳英美三方安全夥伴關係」(AUKUS)。¹ 在這基礎上,澳英美三方於 2021 年 11 月 22 日再簽署《海軍核動力推進資訊交換協議》(The Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement, ENNPIA)。² 這是 AUKUS 成立後 3 個成員國所簽署的首個協議,意味著澳洲在英美兩國的協助下,已經開始朝建設一支核子動力潛艦艦隊跨出了重要的一步。AUKUS 在拜登政府的《美國印太戰略》(Indo-Pacific Strategy of the United States)中是個關鍵部分,重點在於強化印太戰略的嚇阻能力,³ 在 ENNPIA 簽署之後已經朝成為先進武器研發平台跨出了重要一步。在 2022 年 2 月發生俄國入侵烏克蘭事件之後,AUKUS 在同年 4 月 5 日初就宣布決定要合作發展極音速、反極音速和電子戰武力,⁴並且擴大分享情報、深化防衛科技,以因應類似烏克蘭危機在印太區域發生。儘管 AUKUS 的成立並無劍指任何國家,但置於印太戰略架構下,AUKUS 針對中國軍事

^{*} 國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。

^{1 &}quot;Aukus: UK, US and Australia Launch Pact to Counter China," BBC News, September 16, 2021, https://www.bbc.com/news/world-58564837.

Dzirhan Mahadzir, "Australia Signs Nuclear Propulsion Sharing Agreement with U.K., U.S.," USNI News, November 22, 2021, https://news.usni.org/2021/11/22/australia-signs-nuclear-propulsion-sharing-agreement-with-u-k-u-s.

^{3 &}quot;The Indo-Pacific Strategy of the United States," *The White House*, February 2022, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf.

⁴ Dan Sabbagh and Daniel Hurst, "Aukus Pact Extended to Development of Hypersonic Weapons," The Guardian, April 5, 2022, https://www.theguardian.com/politics/2022/apr/05/aukus-pact-extended-to-development-of-hypersonic-weapons.

擴張與威脅的企圖就相當明顯。 5 究竟俄烏戰爭下的印太戰略對 AUKUS的發展會有何影響?此議題值得深入探討。

貳、美國印太戰略下的「澳英美聯盟」

美國在 2001 年遭受 911 恐怖攻擊事件之後,時任小布希政府就因此 打著「反恐」旗號,將美國全球安全戰略重心從歐洲地區轉移到中東與阿 富汗地區。在2009年歐巴馬繼任美國總統之後,因感受到中國在亞洲擴 張之經濟與軍事壓力,所以倡導「重返亞洲」(Pivot to Asia)與「亞洲再 平衡」(Rebalance to Asia)政策。於 2017 年,川普擔任美國總統以來, 為了在西太平洋地區制衡中國更提出了「印太戰略」,在2021年繼任美 國總統的拜登更跟隨川普的印太戰略腳步,當前美國政府幾乎沒有改變前 美國川普政府所建構出來的印太戰略方向,反而對於印太區域安全以及抗 中態度有更積極的趨勢。儘管拜脊總統就任以來尚未提出任何關於印太戰 略的報告,但從目前拜登的印太作為來看,這似乎可以形容拜登正在進行 的印太戰略是一個「沒有川普的印太戰略」。

從川普到拜登的時間雖然不長,但是印太戰略架構卻經歷了「雙邊主 義」到「多邊主義」的安全建構方向發展,包括成立 AUKUS。美國拜登 政府在2022年2月公布的新版《美國印太戰略》提到,為了強化嚇阻並 阻止任何的軍事侵略,美國會通過與 AUKUS 的合作,不僅會儘早協助澳 洲皇家海軍發展核動力潛艦,而且也將藉由強化網絡、人工智能、量子技 術和水下作戰能力等先進能力具體的相互操作性,以深化與 AUKUS 的合 作。6 在美國印太戰略架構中,AUKUS 的重要性有二個方面:

^{5 &}quot;AUKUS Reshapes the Strategic Landscapes of the Indo-Pacific," The Economist, September 25, 2021, https://www.economist.com/briefing/2021/09/25/aukus-reshapes-the-strategic-landscape-ofthe-indo-pacific.

⁶ The White House, op cit.

一、建構國防軍事技術合作的夥伴關係

對於 AUKUS 一詞, 澳英美三方各造都有不同的界定與看法。7首 先,澳方稱為「強化的三邊安全夥伴關係」(an enhanced trilateral security partnership),看重的是先進武器系統的獲得,以及「升級版」的三邊安 全保障;其次,英方稱為「新三方防務夥伴關係」(a new trilateral defense partnership),強調的是協議中有關三國先進科技含量最高的科技軍工復 合體的全面整合;再者,美方稱為「三方安全合作新階段」(a new phase of the trilateral security cooperation),重視印太區域長期安全與和平需要 美國和盟國的捍衛,而美國和盟國有必要做好捍衛和平的準備。8

儘管澳英美三方對於 AUKUS 稱謂與期待各有不同, 但都對成立 AUKUS 的戰略目的是一致的,主要是要藉「深度整合安全與國防相關科 技、產業基礎和供應鏈」,以深化三方在「安全和國防能力領域的合作」。9 他們同時間宣布該計畫的第一項倡議是由英美雙方向澳洲承諾提供技術協 助打造8艘具「匿蹤」(stealth)能力的核子動力潛艇(SSN),並以美 國「維吉尼亞級」(Virginia-Class)核動力攻擊潛艦系統為主要架構。之 後,澳洲也將會陸續獲得戰斧巡弋飛彈和多款海上遠程攻擊武器系統的能 力,以及參與美英「極音速武器」的研發。

再者, 澳英美三方也都沒有使用「同盟」(alliance) 一詞來描述 AUKUS 的「結盟」(alignment) 關係,因為該結盟條件遠低於真正的軍 事同盟的門檻。嚴格來說,軍事同盟是以簽署「共同防禦條約」(mutual defense treaty) 為必要條件,例如《北大西洋公約》(North Atlantic Treaty) 的第5條規定。10因為AUKUS並非是軍事同盟,且迄今為止,澳英美

⁷ Thomas Wilkins, "AUKUS Trilateral Security Partnership and what It Means for Australia," The Sasakawa Peace Foundation, November 15, 2021, https://www.spf.org/iina/en/articles/thomas 03.

^{8 〈}AUKUS 澳英美「核潛艇」協議的更深層涵義〉,《BBC News 中文》,2021 年 9 月 17 日, https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-58586137 •

⁹ "Joint Leaders Statement on AUKUS," The White House, September 15, 2021, https://www. whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/.

¹⁰ Thomas Wilkins, op cit. 《北約》第 5 條規定:「一旦確認成員國受到攻擊,其他成員國將做 出即時反應。」該條款被理解為各國部隊將自動參戰,並不再需要各國政府的參戰授權,此 即為集體自衛權。

三方亦無採取任何步驟使其走向軍事聯盟,¹¹ 因此 AUKUS 可避免對中國的針對性。由於加強與加速特定國防技術合作是 AUKUS 成立的核心,其因此可以被稱為廣義的「防禦協定」(defense pact),但僅限在軍事技術合作的意義上,而不是建立在對傳統「共同防禦條約」的理解上。而 AUKUS 的特殊之處是藉共同的歷史、語言、文化、價值觀和國家利益,將這三個國家間存在已久且褪色許久的「英語圈」(Anglosphere)俱樂部提升到安全結盟的一種最新狀態。¹²

二、強化澳英美之間的互信與安全承諾

雖然澳英美成立 AUKUS 背後的動機各有不同,但三方對於印太區域安全的利益是有所重疊,都將海洋領域視為印太地區穩定和國際秩序維持的核心支柱。對澳洲而言,「這種新的夥伴關係確實是合作的重要一步,將有利於澳洲未來的安全。」¹³ 就美國方面,因為美國積極將其國際安全的焦點轉向印太,以因應中國的軍事擴張,加上從中東與阿富汗撤軍之舉處理不當,此結盟可說是美國直接表明對其盟友澳洲的安全承諾不變。就脫歐後的英國來說,該結盟在戰略上不僅可以展示「全球英國」(Global Britain)的雄心,並且可以藉此參與印太區域安全事務。¹⁴

儘管動機不同,但 AUKUS 成員共同簽署 ENNPIA,可以說是澳英美增強安全互信關係,並分享軍事科技最為直接的表現方式。在印太戰略架構下,AUKUS 協助澳洲打造核子動力潛艦,不僅可以強化澳洲本身潛艦部隊的延伸力與投射力,亦有助對中國形成戰略嚇阳並壓縮中國的軍事威

¹¹ Alessio Patalano, "Understanding AUKUS," *The Strategist*, September 19, 2022, https://www.aspistrategist.org.au/understanding-aukus/.

¹² 黃恩浩,〈澳洲與英美簽署《海軍核動力推進資訊交換協議》之觀察〉,《國防安全雙週報》, 第 44 期,2021 年 12 月 24 日,頁 77-82。

Marise Payne, "Paul Keating is Wrong, AUKUS Doesn't Turn Australia's Back on Asia," *Sydney Morning Herald*, September 27, 2021, https://www.smh.com.au/world/asia/paul-keating-is-wrong-aukus-doesn-t-turn-australia-s-back-on-asia-20210926-p58usz.html.

¹⁴ Rahul Roy-Chaudhury, "Understanding the UK's 'Tilt' towards the Indo-Pacific," Analysis, IISS, April 15, 2021, https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/04/uk-indo-pacific-tilt.

脅。雖然 AUKUS 僅是侷限於國防技術合作的結盟,不涉及軍事同盟,但 卻間接有助於強化澳洲與美國之間《澳紐美安全條約》(ANZUS),以及 澳洲與英國之間「五國聯防」(Five Power Defence Arrangements)中的戰 略部署以維持印太安全。

參、俄烏戰爭對「澳英美聯盟」的衝擊

美國身為 AUKUS 的主導者,在俄國入侵烏克蘭之後,除了調配部分 軍隊前往歐洲之外,更加重視在印太區域的軍事部署,因為美國意識到這 次俄國侵略烏克蘭可能會對世界帶來的潛在不良後果(也可能為中國在印 太地區帶來不良的示範)。加上 AUKUS 國家都相當強調「以規則為基礎 的國際秩序」15 是國際安全與穩定的根本(其實這個概念首先由前澳洲總 理陸克文於 2008 年提出),這個安全概念也都呈現在澳英美近年來相關 的外交與國防政策內容中。¹⁶ 因為這三國明白,如果現代主導國際關係的 互動方式回歸到過去「叢林法則」(the law of the jungle),屆時國際社會、 國家安全與區域的穩定都將直接受到嚴重影響,也唯有在以規則為基礎的 國際秩序中,國家安全才能受到保障。從 AUKUS 成員積極協助烏克蘭的 角度來看,澳英美三方不僅相當積極扮演著與西方盟邦合作的角色,更展 現出對民主價值為核心之國際秩序的努力與表態。基本上,這場俄烏戰爭 對 AUKUS 的安全意涵涉及兩個層面:

¹⁵ Ben Scott, "But what does 'Rules-based Order' Mean?" The Interpreter, November 2, 2020, https:// www.lowyinstitute.org/the-interpreter/what-does-rules-based-order-mean; Nicholas Wright, "The UK and the International Rules-based System," The Foreign Policy Centre, September 8, 2020, https://fpc.org.uk/the-uk-and-the-international-rules-based-system/; Ben Scott, "The Trouble with Washington's 'Rules-Based Order' Gambit," The Diplomat, August 3, 2021, https://thediplomat. com/2021/08/the-trouble-with-washingtons-rules-based-order-gambit/.

¹⁶ Australian Government, 2017 Foreign Policy White Paper: Opportunity, Security, Strength (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 2017); Department of Defense of Australian Government, 2016 Defense White Paper (Australia: Department of Defense, 2016).

一、因應俄烏戰爭對國際安全秩序的影響

美國一直希望沿著自由民主的路線改造世界,並鞏固以美國強權為中 心的國際多極秩序,然而中國和俄國卻積極在現有的全球制度和話語權中 侵蝕自由價值觀,並挑戰印太與歐洲地區的安全環境,造成西方民主價值 與國際秩序備受挑戰。美國在2021年從阿富汗撤軍後,其政治和戰略重 心已明顯轉向印太,因此在目前多極化的國際政治結構中,AUKUS 成員 國家除了深化軍事合作之外,尚須更多外交工作來推動建立管理全球大國 競爭的制度框架。¹⁷ 從近幾年英國與澳洲外交與國防政策可以發現,其將 「基於規則的國際秩序」(rules-based international order)理解為一種管理 具有不同價值觀 (意識形態) 國家行為者之間競爭的機制, 因為國家安全 的建構,需要一個能夠約束大國對抗(崛起)和阻止衝突的制度化國際秩 序,而這正與目前美國推行「印太戰略」思維吻合。這次俄島戰爭的爆發 對中國而言可能是一個契機,一個改變全球權力平衡和重塑有利於中國主 導國際秩序的契機, 18 而這將可能對澳英美等堅持的民主價值與基於規則 的國際秩序形成衝擊。

二、因應冷戰結束後國際權力結構的轉變

澳英美將這次俄國侵略鳥克蘭的軍事行動, 視為自冷戰結束以來驅 動當前國際體系權力結構轉變的重要國際事件。從現實主義的觀點,國際 權力結構與各國國家安全的建構可謂是息息相關,這次俄國入侵鳥克蘭對 西方而言是對國際體系權力結構的挑戰,使得西方國家都開始去思考如何 提升國家安全(例如:安全結盟、強化軍備與科技建軍等)。儘管俄烏戰 爭在地理上是遠離印太地區,但是 AUKUS 成員目前關注的問題是,與俄

¹⁷ Zachary Paikin, "AUKUS and 'Rules-Based Order'," Minsk Dialogue, January 17, 2022, https:// www.ceps.eu/personal-site/zach-paikinceps-eu/aukus-and-rules-based-order/.

¹⁸ John Fitzgerald, "Russia-Ukraine War Shows Australia Can't Afford to be Caught Short if China Invades Taiwan," The Strategist, March 11, 2022, https://www.aspistrategist.org.au/russia-ukrainewar-shows-australia-cant-afford-to-be-caught-short-if-china-invades-taiwan/.

國同為威權國家的中國不願表態反對,中國是否會因言次俄鳥戰爭(俄國 因大舉入侵烏克蘭而消耗軍事能量),進而成為全球次於美國的政治軍事 大國,而在西太平洋地區更具侵略性,並對印太區域秩序造成安全上的挑 戰。對此,前澳洲國防部長達頓就曾經提到,「俄國入侵烏克蘭,中國可 能會加大對台灣的壓力」;而且「烏克蘭危機的惡化可能對印太地區的安 全產生影響」。¹⁹ 假使中國複製俄國侵略烏克蘭的行為對第一島鏈國家發 動侵略,屆時牽動的是整個印太戰略與 AUKUS 發展,位於美洲的美國、 位於歐洲的英國,以及位於第二島鏈南方的澳洲當然都無法置身事外。20 如同時任澳洲國防部長達頓於 2022 年 4 月 25 日表明, 隨著中國已對澳洲 構成軍事威脅,澳洲唯有備戰反制,才可能持續享有和平。21

肆、「澳英美聯盟」對未來戰爭的因應

由於俄國入侵烏克蘭首先使用極音速(或稱「高超音速」)飛彈 (Hypersonic Missile),例如:俄國 MiG-31 (Foxhound) 戰機攜帶的「上 首」(Kh-47M2 Kinzhal)²²極音速飛彈進行攻擊烏克蘭西部的一座彈藥 庫,²³ 因此 AUKUS 三國領袖於 2022 年 4 月 5 日,宣布合作發展極音速 武器(飛彈與滑翔器)和反制武器,並擴大訊息分享和加深國防創新合 作,以因應可能或類似的威脅。²⁴由於中國已經具有發展極音速飛彈的

¹⁹ William Hetherington, "Ukraine Invasion Would be Bad for Taiwan: Dutton," Taipei Times, February 15, 2022, https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2022/02/15/2003773142.

²⁰ William Hetherington, op cit.

^{21 &}quot;Australian Defence Minister's Warning as China Tensions Increase," Inews, April 25, 2022, https:// www.1news.co.nz/2022/04/25/australian-defence-ministers-warning-as-china-tensions-increase/.

²² 俄製「匕首」極音速飛彈是俄國研發的一種空射型極音速飛彈,於2017年12月開始服役, 據稱射程超過 2,000 公里,速度能達到 10 馬赫,並可以攜帶常規彈頭和核彈頭。該飛彈可以 掛載於 Tu-22M 轟炸機 (Backfire) 或 MiG-31 戰鬥機 (Foxhound) 上發射。參考 Neil Gibson and Nicholas Fiorenza, "Russia Unveils Kinzhal Hypersonic Missile," Jane's 360, March 15, 2018, https://web.archive.org/web/20180723233333/http://www.janes.com/article/78635/russia-unveilskinzhal-hypersonic-missile.

²³ Paul Kirby, "Russia Claims First Use of Hypersonic Kinzhal Missile in Ukraine," BBC News, March 19, 2022, https://www.bbc.com/news/world-europe-60806151.

²⁴ Dan Sabbagh and Daniel Hurst, "Aukus Pact Extended to Development of Hypersonic Weapons," The Guardian, April 5, 2022, https://www.theguardian.com/politics/2022/apr/05/aukus-pactextended-to-development-of-hypersonic-weapons.

能力,並處於領先地位,例如:「東風-17」(DF-17)、²⁵「長劍-100」 (CJ-100)²⁶或「鷹擊-21」(YJ-21)²⁷等極音速武器,而北韓也正在積 極研發中,因此 AUKUS 要合作發展極音速武器之舉,不僅是要在軍事科 技上遏制俄國,也同時要制衡中國與北韓的極音速武器發展。

因為極音速飛彈速度至少5馬赫以上(每小時約6,125公里,為5倍 音谏),可以從空中、海上或陸地發射,並難以被偵測和攔截,該武器系 統將可能會改變未來戰爭的規則,也會改變各國國防戰略的防禦方式,原 因有三:第一,該武器速度非常快,從開始發射再到被偵察追監時程,讓 國家領導人決定是否進行反擊的時間非常短(可能只有幾分鐘);第二, 幾乎沒有辦法知道該武器系統是否攜帶了核彈頭;第三,其飛行路徑(尤 其是極音速滑翔飛行器的飛行路徑)非常難以預測,使得攔截極其困難。 其實,AUKUS的成立表明了,两方盟國泊切需要集中科技人才和資源才 得以跟上中俄發展先進武器的步伐,其不僅要研發極音速武器系統,同時 也要研究反制武器。28

迄今,中國已做渦相當多次包括「東風-17」在內的極音速飛彈試射, 且部分可搭載核彈頭。美軍印太司令部司令阿奎利諾(John Aquilino)於 3月28日接受《金融時報》(Financial Times)訪問表示,美國加強與澳 洲於太空和網絡領域合作,部分源於對中國極音速武器的日益憂慮。²⁹ 再者,美澳兩國此前已就極音速武器展雙邊合作(但較中國與俄國發展

²⁵ Shreya Mundhra, "Shocker for Beijing: Chinese Hypersonic Weapons Technician Working On DF-17 Missiles Defects to The West — Reports," *The Eurasian Times*, January 25, 2022, https://eurasiantimes. com/chinese-hypersonic-weapons-technician-df-17-missiles-defects/.

²⁶ Ma Xiu and Peter W. Singer, "What Do We Know About China's Newest Missiles?," *Defense One*, March 19, 2021, https://www.defenseone.com/ideas/2021/03/what-do-we-know-about-chinasnewest-missiles/172782/.

²⁷ Tayfun Ozberk, "China Test-Fires New YJ-21 Hypersonic Missile," Naval News, April 20, 2022, https://www.navalnews.com/naval-news/2022/04/china-test-fires-new-yj-21-hypersonic-missile/.

²⁸ Frank Gardner, "What Does Future Warfare Look Like? It's Here Already," BBC News, December 30, 2021, https://www.bbc.com/news/world-59755100.

²⁹ Demetri Sevastopulo, "US and Australia Boost Space and Cyber Co-operation to Counter China," Financial Times, March 28, 2022, https://www.ft.com/content/a6efecd9-8f7f-4072-ba86f405c03bc005.

晚),英國(尚無高極速武器)之前沒有參與美澳極音速武器研製,這 是在AUKUS架構下首次參與相關研發合作。30基於中國極音速武器的 發展已經威脅到印太地區和平穩定,並對區域國家造成生存威脅,所以 AUKUS 成員必須保持軍事與科技的優勢以維護國家安全。

伍、小結

俄國侵略烏克蘭事件,其可以說是自二次大戰以來最嚴峻的地緣政 治衝突,這場戰爭的爆發不僅會重塑全球大國間的「權力平衡」(balance of power)狀態,以及影響國際經濟、貿易、能源與科技生產供應鏈的運 作,也會讓全世界更重視基於規則的國際秩序與民主價值對於國家安全的 重要性與必要性。

這場俄鳥戰爭爆發,一方面讓美歐修復彼此外交關係出現契機,更讓 美歐視彼此為命運共同體不可或缺的一部分,在軍事與外交上朝向更加緊 密方向發展。另一方面,這場俄鳥戰爭將會大大削弱俄國的綜合國力(包 括軍事力量與經濟成長),使世界上反西方的威權力量受到約束。因此, 美國從面臨中國與俄國兩個戰略競爭對手,將轉變為僅鎖定中國進行戰略 壓制,中國不僅在國際體系中會更加孤立,且將遭遇美國和西方陣營的進 一步圍堵。據此,美國此將可重新獲得西方世界的領導權,以及鞏固其全 球霸權的地位。

就美國印太戰略架構下的 AUKUS 而言,這場俄鳥衝突不僅讓澳英 美三方認知到,藉擴大軍事科技合作來提升威懾能力對國際安全環境與國 家安全都是不可或缺的。隨著俄國在俄鳥衝突中軍事與經濟力量的消耗,

^{30 &}quot;AUKUS, A Strategic Submarine Pact, Turns to Missiles," The Economist, April 9, 2022, https:// www.economist.com/asia/2022/04/09/aukus-a-strategic-submarine-pact-turns-to-missiles. 美國智庫 戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)在 2022 年 2 月份的 一份報告中指出,中國在研發極音速的專業工程師、發表公開科學論文和建造極音速風洞方 面超過了美國。美國國防部 3 月中旬進行了一次成功的極音速試驗 (為了避免與俄羅斯的緊 張關係而保持沉默),但之前的幾次試驗都失敗了,所以不難看出美國為什麼要與英澳盟友 合作。

110 2022 印太區域安全情勢評估報告

中國將成為美國主要競爭對手,並成為 AUKUS 所要進行「嚇阻平衡」 (balance of deterrence)的目標國,屆時中國在印太的軍事擴張、政治威 脅與經濟影響力將會受到壓縮,區域安全與穩定亦將會在嚇阻平衡狀態中 發展。

第(十)章 變局與變數:俄烏戰爭下東協與美中關 係之走勢

黃宗鼎*

壹、前言

2019年6月,東協高峰會通過《東協對於印度—太平洋之展望》(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)文件,作為調和美中印太對抗之工具,並強調「東協中心性」(ASEAN Centrality),亦即東協在發展區域架構上扮演中心角色此一概念的必要性。東協藉由該文件向包括美中在內的域外強權提出包括:海洋合作、鏈結合作、可持續發展及多領域經濟合作等四大合作領域,主要在使東協免於淪為美中對抗之標的。此外,《展望》言明印太國家應接受《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC)內有關法治、和平解決爭端、放棄威脅或使用武力等規範。¹

而自俄烏戰爭爆發後,東協之訴求及前景,正不斷受此變局,乃至於 來自美中兩強變數之挑戰。

貳、變局下的東協之道

一、東協對俄烏戰爭之態度

2022年2月26日,東協外長對「烏克蘭情勢」(Situation in Ukraine) 發表聯合聲明,敦促有關各方根據國際法、《聯合國憲章》及TAC原則 尋找和平解決辦法。該聲明主要反映了TAC第2條有關和平解決分歧爭

^{*} 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

^{1 &}quot;ASEAN Outlook on the Indo-Pacific," ASEAN, June 23, 2019, pp. 3-5, https://asean.org/storage/2019/06/ ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific FINAL 22062019.pdf.

端,乃至於尊重他國主權、平等、領土完整等原則。² 東協各國尚且將俄 烏衝突視為緊張(tension)或仍未失控的情勢,不僅未特別強調 TAC 第 2 條關於不以武力威脅或不使用武力之主張,也避免提及該條有關尊重他國 獨立及民族特性等原則。由於東協將各方參贊 TAC 視為體現「東協中心 性」的主要途徑,故選擇性揭橥 TAC 原則的做法,已然對「東協中心性」 之權威造成損害。

東協此種淡化俄烏戰爭本質之態度,至 2022 年 3 月以後略有轉變。 3 月 3 日,東協外長進一步視俄烏衝突為「烏國內情勢加劇的軍事對立」,除發布聯合聲明籲請停火,更表明東協銳意促和之立場。³下揭涉及俄烏戰爭的聯合國大會表決內容(表 10-1),可以略窺東協諸國在俄烏戰爭態度上的歧異之處。

表 10-1 東協與美中兩國於近三次聯合國大會全體會議對俄烏戰爭投票之 概況

時間與主旨	贊成	棄權	反對	美國	中國
【第一次表決】2022年3 月2日第一次全體會議譴責俄羅斯聯邦2022年2月 24日宣布在烏克蘭實施特別軍事行動	柬埔寨、印尼、馬來 西亞、緬甸、菲律 賓、新加坡、泰國	寮國、越南		贊成	棄權
【第二次表決】2022年3 月24日第九次全體會議大 會決議痛惜俄羅斯聯邦對 烏克蘭敵對行動造成嚴重 的人道主義後果	柬埔寨、印尼、馬來 西亞、緬甸、菲律 賓、新加坡、泰國	寮國、越南		贊成	棄權
【第三次表決】2022年4 月7日大會決議暫時取消 俄羅斯聯邦在人權理事會 的成員資格	緬甸、菲律賓	東埔寨、印尼、 馬來西亞、新加 坡、泰國	寮國、 越南	贊成	反對

資料來源:作者參考 United Nations Digital Library/Voting Data 製表。註:緬甸代表為原人文政府代表覺莫吞。

² "ASEAN Foreign Ministers' Statement on the Situation in Ukraine," *ASEAN*, February 26, 2022, https://asean.org/asean-foreign-ministers-statement-on-the-situation-in-ukraine/.

^{3 &}quot;ASEAN Foreign Ministers' Statement Calling for a Ceasefire in Ukraine," ASEAN, March 3, 2022, https://asean.org/asean-foreign-ministers-statement-calling-for-a-ceasefire-in-ukraine/.

作為在第一次表決投下贊成票的東協成員,柬埔寨主要籲請各國必 須尊重其他會員國主權、領土完整和政治獨立。泰國與馬來西亞持類似看 法,前者強調其特別尊重國家主權、領土完整以及不使用武力的立場;後 者強調包括各國領土完整和主權,以及和平解決爭端等基本原則不容違 反。棄權者中,寮國則強調其仍對單邊制裁持懷疑態度。

第二次表決之意向與第一次表決無異。不願肯認俄國對鳥國浩成人道 危害的東協國家,仍為**寮、越**兩國。也因此,該兩國於第三次表決淮一步 投下反對票。寮國與越南在這三次表決中,其投票內容一如中國,即在未 將俄國軍事行動視為侵略的同時,反對立即議處俄國。此外,在第三次表 決中投下棄權票之柬、印、馬、新、泰等五國,反對取消俄國人權理事會 成員資格之做法,不認為其符合和平解決爭端之原則。值得注意的是,若 屏除原文人政府的緬甸代表,則當前東協內部,僅有菲律賓在三次表決中 與美國立場相同, 咸對俄國侵鳥行動表達反對立場。

2022年4月8日,東協外長復以「據報在鳥國內的平民死亡」為名 發布聲明,表示支持聯合國秘書長有關對無辜平民暴行進行獨立調查的提 案,強調促使人道走廊安全轉運物資的必要性,並呼籲各方共同防止衝突 擴大,以持續政治對話獲致烏國內的持久性和平。此聲明已進一步以對抗 (fighting) 及衝突(conflict) 詞眼描述俄烏戰爭。4 惟無論如何,自俄國 與東協於 1990 年代發展關係並成為對話夥伴以來,雙方交流原就平穩成 長,而今莫斯科復提供新冠疫苗 Sputnil V 助力東協對抗疫情,5 致使俄鳥 戰爭汔未能撼動東協與俄國之政治關係。

^{4 &}quot;ASEAN Foreign Ministers' Statement in the Reported Killing of Civilians in Ukraine," ASEAN Cambodia 2022, April 8, 2022, https://asean2022.mfaic.gov.kh/posts/2022-04-08-ASEAN-Foreign-Ministers--Statements-ASEAN-Foreign-Ministers--Statement-On-The-Reported-Killing-of-Civilians-In-Ukraine-08-April-2022-15-30-00.

^{5 &}quot;Chairmaan's Statement of the 4th SEAN-Russia Summit to Commemorate the 30th Anniversary of Dialogue Relations," ASEAN, October 28, 2021, https://asean.org/chairmans-statement-of-the-4thasean-russia-summit-to-commemorate-the-30th-anniversary-of-dialogue-relations/.

二、東協於戰禍衝擊之應處

至於俄烏戰爭帶來的經濟衝擊,則不可謂不小。如 2022 年 4 月下旬,印尼為緩解國民對於食品和燃料價格上漲的不滿,開始禁止棕櫚油出口。《日經新聞》指出,印尼有可能陷入增長低迷。又 2022 年 6 月 1 日,泰國商業總會(TCC)表示,俄烏戰爭以來,由於消費品成本上升、高通貨膨脹率、供應鏈關鍵材料短缺、部分國家央行加息以及中國經濟放緩,導致全球經濟衰退;伴隨俄烏戰爭而來的油價飆升,大幅提高運輸成本,對泰國出口商打擊尤其劇烈。7 月初的 G20 會上,與會者且聚焦於食品及能源價格的問題,認為對發展中國家影響最大,並呼籲應儘速將烏俄兩國的糧食及肥料重新納入全球市場。至 9 月底,越南的服裝、製鞋、木材加工業訂單大減,有些工廠產量甚至只剩 30%,南部工業重鎮多家企業亦相繼減少工時和裁員。6 總之,目前東協不少國家已透過限制糧食與肥料出口、調漲出口產品價格(如越泰於 10 月聯合調漲米價),及緊縮貨幣等政策來因應經濟變局。

在俄烏戰爭戕害全球經貿量能的同時,自然也對東協與烏、俄之間 的貿易結構產生衝擊。衝擊較大的,應屬對烏國鋼鐵、穀物輸入的短缺問 題,其中,印尼與越南兩國於該等商品之中、長期替代性問題較大。就出 口來看,包括越南、印尼及馬來西亞對烏國輸出之電子機械設備及動植物 脂肪油脂,其收入之驟降似可預期。

至於東協對俄羅斯之貿易關係,儘管數額遠高於對烏克蘭之貿易, 但因俄國不是主戰場,且新加坡對俄制裁範圍有限(涉及金融,管制具征 服性商品之出口),故受戰爭影響程度不致太鉅。倘若俄國輸出東協量能 產生問題,因主要商品為礦物燃料及油料、鋼鐵及化肥,對相關國家(越

^{6 〈}東南亞各國描繪的經濟復甦劇本浮現陰影〉,《日經中文版》,2022年5月18日, https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/epolitics/48596-2022-05-18-11-35-02.html;《2022年6月泰國經濟動態月報》,《駐泰國經濟文化辦事處》,https://reurl.cc/60O3IO;〈俄烏戰爭加劇通膨 越南訂單減企業裁員求生〉,《經濟日報》,2022年9月22日,https://money.udn.com/money/story/5599/6633056。

南、泰國、新加坡)之能源市場及主要產業將是利空。惟馬來西亞因為是 主要石油輸出國,反而受惠於能源價格之上行。

儘管東協因俄烏戰爭而蒙受來自食品、能源價格飆升及供應鏈關鍵材 料短缺的痛擊,但 2022 年 8 月初的東協外長聯合聲明,並未跳脫俄烏戰 爭爆發伊始的說法。尤有甚者,包括邀請俄方參與東協外長系列會議、高 度評價 7 月「東協一俄羅斯外長特別會議」、持續辦理東協一俄羅斯建立 關係 30 周年活動,乃至於無視俄國外長拉夫羅夫(Sergei Lavrov)藉機 訪問緬甸軍事執政團等舉措,無不是東協對俄國的送暖行動。而柬埔寨在 東亞高峰會後發布的主席聲明猶指出:「此次會議也注意到以下觀點:包 含烏克蘭情勢的根本理由及所有國家的合理關切,都應當被加以處理與考 量。」這樣的觀點,顯然是遷就俄國主張後的產物,並且與「東協中心性」 的理念背道而馳。7

2022年8月4日,東協針對突如其來的海峽兩岸情勢提出共同聲 明。其一面訴諸《聯合國憲章》及 TAC 有關抑制挑釁行為的原則,一面 重申對各自「一中政策」的支持。值得注意的是,在多數東協國家強調 「一中政策」之際,馬拉坎南宮則表示,菲國不願做出直覺反應式的外 交聲明。⁸ 事實上,菲國駐美大使羅曼德斯 (Jose Manuel Romualdez) 在 2022年3月初時便表示:「如果肇自俄羅斯侵略的鳥克蘭危機擴及亞洲, 杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 總統願意讓美軍使用菲國基地」。更值得注意 的是,菲國新總統小馬可什 (Ferdinand Romualdez Marcos Jr.) 不僅在戰 時美軍運用菲國基地一事上與前總統杜特蒂同樣拘持開放態度,就連損失 訂金而將俄烏戰爭前向俄國購買 16 架軍用直升機的訂單作廢,也是杜規 馬隨。這說明馬尼拉對於《菲美共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America) 的

⁷ 黄宗鼎,〈意外的台海情勢、不意外的東協聲明〉,《獨立評論 @ 天下》,2022 年 8 月 17 日, https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/12638 °

⁸ Ibid.

安保承諾範疇,絕非僅限於菲島自我防衛的狹隘層次。⁹近來菲國在東協 陣營中所發出的特殊聲息,頗值得關注。

參、變數一:美國如何拉攏東協以制中

拜登總統(Joe Biden)上任以來,主要透過修補美國東協關係,來與中國競逐區域影響力。2022年以前,美國對東協所提之合作案,大抵可歸結至《展望》所揭櫫的鏈結合作、可持續發展及多領域經濟合作等三大領域。

2022年5月12日至13日,東協與美國領袖於華府舉辦特別高峰會。拜登在特別高峰會上強調,「東協中心性」乃當前美國政府印太戰略之核心(the very heart of my administration's strategy),並承諾將依據美國之印太戰略暨《展望》所設定之方向(繼 2021年10月拜登宣告將以1.02億美元強化雙邊合作後),再投入1.5億美元來深化雙邊關係。又按白宮事實清單揭示,2023財政年度之預算請求中,逾8億美元將投入東協夥伴的雙邊援助。值得注意的是,其中有2.5億美元將用於強化美國東協關係及提升東協應處區域挑戰之能力。10

此與 2022 年起拜登銳意將雙方合作擴及至另一個為《展望》所標榜的合作領域 —— 海洋合作,有著直接關係。該會議上,雙方所觸及的海洋合作面向包括:重申《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)地位;強化海洋執法機構合作;增進「海洋領域意識」(MDA);共同打擊「非法、未報告及不受規範」(IUU)之漁捕;強調海洋安全、自由航行與暢通的海洋貿易;強調全面有效地實行《南海行為宣言》、樂見早日達成有效、具體與符合包含 UNCLOS 等國際法在內的「南海行為準則」。其他討論

⁹ 黃宗鼎,〈台海有事,菲律賓也有事?這個時間點,我們更該好好與南方的朋友合作〉,《獨立評論@天下》,2022年9月19日,https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/12755。

^{10 &}quot;Fact Sheet: U.S. -ASEAN Special Summit in Washington," *The White House*, May 12, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/fact-sheet-u-s-asean-special-summit-in-washington-dc/.

議題還包括對抗新冠肺炎、強化經濟鏈結、推動次區域發展、拓展智慧 科技與數位建設、從教育提升人際鏈結,及應處氣候變遷與提升能源韌 性。此外,該會也提到烏克蘭,雙方重申「尊重主權、政治獨立和領土完 整」,呼籲遵守《聯合國憲章》及國際法,立即停止敵對行為,為和談創 造環境,並向烏克蘭的平民或個人提供快速、安全及無障礙的人道援助。

梳理相關文獻可知,海岸巡防、氣候變遷及現代化基礎建設乃美國東 協具體之合作大項。其直接攸關美中印太對抗者,莫渦於海岸巡防一節。 美國已官告將提出達6,000 萬美元的多個區域海洋倡議,絕大多數係由美 國海岸巡防隊來主導,據以滿足東協夥伴海洋訓練及能力建構之所需。值 得注意的是,華府將在美國駐東協使團派遣海巡武官,並且提供如能源守 護、關鍵海洋基建之保護,以及全危險應處(all hazards response)等緊急 訓練。11

美國與東協國家之防務合作也在加大。軍事演習規模方面,一如 2022年3月底美菲加大年度「肩並肩」演習之規模至9,000人;8月初, 美國與印尼也將年度演習「嘉魯達之盾」(Garuda Shield)擴大為「超級 嘉魯達之盾」(Super Garuda Shield),其參演人數除 4,000 名美國和印尼 十兵之外,還囊括澳洲、新加坡和日本的部隊。值得注意的是,美國博龍 資產管理公司 (Cerberus Capital Management) 已正式接手「韓進重工」在 蘇比克灣的廠區。此種公私合作模式,無論是在安全或經濟領域,應係今 後拜登布局印太戰略的重要手段。12

至於在加速氣候行動或現代化基礎建設之項下,美國擬透過東南亞 智慧能源計畫(Southeast Asia Smart Power Program),為乾淨能源基礎 建設調動 2 億美元的混合式資金(blended financing)。美國貿易發展署 亦將提供10億美元的融資,協助東南亞發展數位基建及智慧城市。惟與

^{11 &}quot;Remarks by President Biden at the U.S.-ASEAN Special Summit," The White House, May 13, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/13/asean-u-s-specialsummit-2022-joint-vision-statement/.

¹² 黃宗鼎,〈台海有事,菲律賓也有事?這個時間點,我們更該好好與南方的朋友合作〉,《獨 立評論 @ 天下》, 2022 年 9 月 19 日, https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/12755。

中國「一帶一路」計畫相比,美國的經濟合作方案對於東協國家而言, 其門檻勢必會來得更高。2022年8月5日,美國國務卿布林肯(Antony Blinken)在柬埔寨對媒體表示,東協應向緬甸軍事執政團施壓,並接觸緬 甸各方代表,包括民族團結政府。並表示美國關切柬國民主、明年是否能 舉辦大選,乃至於柬國外交的獨立性。布林肯強調,區域國家應當都很關 切雲壤基地是否為他國控制、部分為他國使用,甚或用以損害他國安全的 問題。

無可諱言地,在某些東協國家內,拜登政府的基建援助仍無可避免地將讓道給「一帶一路」。

肆、變數二:中國如何拉攏東協以抗美

2022年第一季,東協再次反超歐盟,成為中國第一大貿易夥伴,而該季中國與東協之進出口規模,在中國與 RCEP 貿易夥伴外貿規模中更占至 47.2%。在美國提高關稅及加強對中貿易管制之際,中國既已透過增加對東協之進口,以及將企業生產基地移轉至東協等方式,來應處美中貿易戰之闲局。

中國為平衡美中貿易戰以來,乃至於俄烏戰爭及8月「侵台軍演」背景下的外交困境,除刻意向印度遞出橄欖枝,更銳意經營與東協之關係。當前中國與東協,主要係以2021年11月22日雙方所建立之「全面戰略夥伴關係」為張本,並依循「東協共同體」三大主軸:政治安全、經濟及社會文化為路徑,來開展雙方之合作。而此種尋求對接對方旗艦政策並挾帶已方意圖之方式,素為中國拉攏發展中國家之法門。

就政治安全而言,中國東協之「全面戰略夥伴關係」主要在重申包括「一中政策」、「東協中心性」、《東南亞無核武器區條約》(The Treaty on the Southeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone, SEANWFZ)、南海航行自由與飛越自由,及儘速達成「南海行為準則」的重要性。就經濟而言,主要在使 RCEP 有效實施、推動東協「互聯互通總體規劃」(MPAC)與「一帶一路倡議」之對接、尋求「東協 2025 數位總體計畫」與「建立

東協中國數位經濟及行動計畫夥伴倡議」之對接,並強化在「綠色經濟」 及「藍色經濟」上的合作。就社會文化而言,主要是強化東協在取得新冠 疫苗及公衛危機應急方面的能力、強化在「湄公河—瀾滄江」及「汶印馬 菲東部成長區」(BIMP-EAGA)等東協次區域架構的合作,乃至於環境 合作、災害管理及人際交流等。13

值得注意的是,在中國無法從 UNCLOS 的法律戰上取得優勢的情況 下,目前正透過 SEANWFZ 加大對美國之政治打擊。鑑於美國迄未簽署 SEANWFZ、東協將其推廣並排入議程,乃至於菲律賓及馬來西亞等國代 表在 2021 年 11 月聯合國第七十六屆大會上,曾就核武的更新改良表達關 切等背景下,中國乘勢掛勾美軍南海核潛艦撞擊事件及澳英美安全協議 (AUKUS) 有關核子潛艇動力技術合作等議題,企圖使東協與其一同反 制美軍在南海的軍事活動。

對美國來說,其無法簽訂 SEANWFZ 的原因,在於該條約會將經濟 海域與大陸礁層納入非核區內,進而牴觸 UNCLOS 所保障的公海自由原 則。關鍵是,南海尚不存在公認的大陸礁層與專屬經濟區,其義務範圍原 就不清不楚。尤有甚者,是美國在此條約束縛之下,將無法威脅使用核 武,來對付區域內的敵國船艦,或是在區域內利用潛艦所載核武來進行打 墼。14

中國與東協國家舉辦海上演訓,也是前者拉打政策之一環。近兩年之 活動,諸如:2021年2月中國海軍第36批護航編隊在新加坡附近海域與 新國海軍舉行海上聯合演習;2021年5月南部戰區海軍遠海訓練編隊在

^{13 &}quot;Joint Statement of the ASEAN-China Special Summit to Commemorate the 30th Anniversary of ASEAN-China Dialogue Relations: Comprehensive Strategic Partnership for Peace, Security, Prosperity and Sustainable Development," ASEAN, November 22, 2021, https://asean.org/jointstatement-of-the-asean-china-special-summit-to-commemorate-the-30th-anniversary-of-aseanchina-dialogue-relations-comprehensive-strategic-partnership-for-peace-security-prosperity-andsustain/.

¹⁴ Ryan A. Musto, "China Wants to Join Southeast Asia's Nuclear-Free Zone. Why Now?," Lawfare, December 9, 2021, https://www.lawfareblog.com/china-wants-join-southeast-asias-nuclear-freezone-why-now;〈東南亞區域安全議題:和平、穩定、繁榮的機會〉,《美國在台協會》, 1996年7月11日,https://web-archive-2017.ait.org.tw/zh/officialtext-bg9621.html。

雅加達附近海域,與印尼海軍舉行海上聯合演練,以及 2022 年 6 月中越北部灣第三十二次聯合巡邏。¹⁵ 惟此種形式大於實質的演練,乃至於「南海行為準則」談判的卡關,在在凸顯中國東協海洋合作上先天的地緣矛盾。

伍、小結

繼 2018 年東協以暫行擱置 (held in abeyance) 方式處理烏克蘭申請成為 TAC 締約國一案後,烏克蘭復於俄烏戰爭方酣的 2022 年 6 月再度向東協叩關。原先外界基於加入該條約程序繁冗,或需費時一年,而俄烏戰爭不無可能在此前結束,加以俄國既以締約國(2004 年加入)身分違反 TAC 的核心原則,¹⁶ 故並不看好。不過就在 2022 年 9 月 22 日,東協外長於第七十七屆聯大會議期間舉行之非正式會議上,已同意接受烏克蘭成為 TAC 的締約國。筆者認為,此舉或可扭轉東協早先在俄烏戰爭聲明上示以 世人的鄉愿印象,而東協銳意標榜「東協中心性」,戮力打造由東協主導的外交盛會心血,也不致付諸東流。

儘管東協盼以《展望》緩和美中於東南亞之爭鬥,惟包含基礎建設、 海洋安全等合作領域,依然淪為強權之角力場。關鍵是在美中競逐東協利 益,並試圖為「東協中心性」做出詮釋之際,台灣應如何措其手足?

2021年10月,拜登就「重建更好世界」(Build Back Better World, B3W)宣示,美國會與共享民主價值的夥伴,一起來投資和發展基礎建設。有鑑於華府既已明瞭海洋合作乃《展望》四大合作領域中,北京較難企及之一項,從而加碼與東協之海洋合作,著力提升其「海洋領域意識」及海洋巡防能力,我國政府應試圖支援美方,善用公私協力機制、「台美

^{15 2019} 年 4 月,習近平會見為出席解放軍海軍成立 70 周年多國海軍活動的各個外方代表團團長,提出構建海洋命運共同體之論述,強調須打破霸權主義和以自我利益為中心的治理模式,形成新型治理體系。〈積極推動構建海洋命運共同體〉,《中國共產黨新聞網》,2019年 12 月 24 日,http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1224/c40531-31519378.html。

¹⁶ Joanne Lin, "Ukraine's Accession to TAC: A Critical Decision for ASEAN," *Fulcrum*, August 3, 2022, https://fulcrum.sg/ukraines-accession-to-tac-a-critical-decision-for-asean/.

海巡協議」,乃至於東沙及太平島之據點,從中扮演可能角色或填補可能 之工作環節,據以擴大外交空間,取得多贏成就。

另外,隨著俄烏戰爭及台海變局到來,我國「新南向政策」似應開展 新頁,集中資源、轉而深化與東協中「志同道合」國家,尤其是海洋國家 及民主國家之關係。照此菲律賓應屬首選。有鑑於菲國 2022 年 5 月才通 過支持台灣加入 WHO 之決議,目在俄鳥戰爭及台海立場上與美國相近, 加以馬尼拉對於「台海有事、菲國有事」的明確認知,台灣各界實應以結 好北鄰日本的態度,進一步與南鄰菲律賓重溫冷戰時期之舊好。目前自兼 農業部長的小馬可什,正力圖解決農糧安全、肥飼料高價及中國走私蔬菜 等問題。而無論是農業振興,乃至於發展國防自主、建設小型模組化核電 廠等為小馬可什國情咨文所標舉的重大施政項目,其在在是我國政府可以 提供寶貴意見,藉以深化台菲關係的著力點。17

¹⁷ 黃宗鼎,〈台海有事,菲律賓也有事?這個時間點,我們更該好好與南方的朋友合作〉。

第(十一)章 「一帶一路」在非洲的戰略部署衝擊 印太安全

楊一達*

壹、前言

本文旨在探討中國「一帶一路」在非洲的戰略部署如何衝擊印太區域安全。自「一帶一路」於 2013 年 9 月提出之後,學界多半聚焦於中國如何透過貸款與國營企業之擴張,部署中國版本的「馬歇爾計畫」(Marshall Plan),強化其對外的經濟影響力,對於「一帶一路」如何衝擊國際安全面向著墨有限。¹ 在國家與區域案例選擇上,學界亦傾向關注中國地緣相對關鍵的東南亞國家與亞洲區域,討論中國的「一帶一路」是否真能營造「雙贏」局面,抑或係債務陷阱。² 從數據觀察,亞洲確實係「一帶一路」計畫投入最多金額的區域,然非洲大陸係僅次亞洲外獲得一帶一路」計畫投入最多金額的區域,然非洲大陸係僅次亞洲外獲得一帶一路資金第二多的地區,排名超過中東、南美洲、歐洲與美洲等其他區域。³ 換言之,非洲在中國向外推廣一帶一路的頂層戰略地位中非常關鍵,不僅重要性不亞於東亞地區,其利用「一帶一路」在非洲隱密部署帶有軍事能量預備的設施,係本文探討重點。

事實上,隨著美中於「系統性層次」(Systemic Level)競爭的激化, 非洲國家的戰略關鍵性已大幅升高。俄國於2022年2月入侵烏克蘭造成 全球能源與糧食等多項危機,更提早讓非洲進入美中大國競爭的核心區

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

Veysel Tekdal, "China's Belt and Road Initiative: at the Crossroads of Challenges and Ambitions," The Pacific Review, Vol. 31, No. 3, 2017, pp. 373-390.

Michael Cox et al., "China's Belt and Road Initiative (BRI) and Southeast Asia," LSE IDEAS, 2018, https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-China-SEA-BRI.pdf.

³ Statista, "China's Belt and Road Investment Map," Statista, June 14, 2021, https://www.statista.com/chart/16075/the-share-of-bri-investment-destinations/.

域。美國拜登政府於 2022 年 8 月揭示的「美國對漠南非洲的戰略」(U.S. Strategy toward Sub-Saharan Africa,以下簡稱「非洲戰略」),不僅將非洲國家視為歐洲、中東與印太盟友及夥伴安全利益中不可缺乏的組成,更首次提及將在「印太論壇」(Indo-Pacific Forum)中納入非洲國家的參與,深化非洲與美國、大西洋沿岸國家及歐洲的合作。⁴ 簡言之,美國最新的對非戰略,已凸顯非洲國家與印太區域間在安全利益上的不可切割性。在此脈絡下,本文將聚焦地緣上相鄰印度洋的東非國家,探討中國「一帶一路」如何在東非沿岸國家布建戰略發展,衝擊印太安全。

貳、「一帶一路」在東非沿岸國家的利益考量

印太區域中鄰接西印度洋的非洲國家係中國「一帶一路」經營的重點。這些國家包括吉布地(Djibouti)、衣索比亞(Ethiopia)、索馬利亞(Somalia)、肯亞(Kenya)、坦尚尼亞(Tanzania)、莫三比克(Mozambique)、南非(South Africa)、馬達加斯加(Madagascar)、葛摩(Comoros)、模里西斯(Mauritius)與塞席爾(Seychelles)。有別於學界普遍認為「一帶一路」主要聚焦於經濟利益,本文發現,東非沿岸國家對「一帶一路」的貢獻不只是經濟利益,地緣戰略利益更為關鍵。

一、地緣戰略安全因素不亞於經濟利益

中國「一帶一路」對鄰接西印度洋非洲國家的經營考量主要立基於地 緣戰略利益,而非僅係經濟考量。從經貿數據觀察(圖 11-1),2020年 中國最大的非洲出口國為奈及利亞(出口總額 167 億美金)、南非(出口 總額 152 億美金)與埃及(出口總額 136 億美金)。除了南非屬鄰接西 印度洋的非洲國家之一,其他鄰接印度洋的非洲國家在對中貿易上的金

^{4 &}quot;U.S. Strategy toward Sub-Saharan Africa," *The White House*, August 2022, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/08/U.S.-Strategy-Toward-Sub-Saharan-Africa-FINAL.pdf.

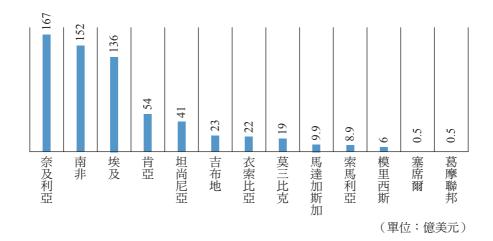


圖 11-1 比較 2020 年中國最大非洲出口國與出口鄰接西印度洋非洲國家 之貿易額

資料來源:作者整理自 China Africa Research Initiative, "China-Africa Bilateral Trade Data Overview," China Africa Research Initiative, September 28, 2022, http://www.sais-cari.org/datachina-africa-trade.

額普遍不高, 沂八成西印度洋非洲國家對中平均不足 25 億美元的貿易量 (圖 11-1)。以約翰霍普金斯大學(Johns Hopkins University)中非研究 所(China-Africa Research Initiative)統計的數據觀察,2020年中國出口 非洲國家的總額係1.1 兆美元。5 換言之,中國在非洲的「一帶一路」確 **曾有一定程度的經濟需求,但不盡然包括接鄰西印度洋的東非國家**(南非 為特例)。若單看馬達加斯加、葛摩、模里西斯與塞席爾等位於西印度洋 內的島國,中國於2020年對該等國家的出口貿易不足1億美元。很明顯 地,中國針對鄰接西印度洋非洲國家經營之重點不只是經貿利益,還有地 緣戰略與安全的考量。這也凸顯「一帶一路」的內涵並非外界普遍指涉的 經濟面向,地緣戰略亦係「一帶一路」布建非洲的核心動機。

China Africa Research Initiative, "China-Africa Bilateral Trade Data Overview," China Africa Research Initiative, September 28, 2022, http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade.

二、「一帶一路」對「印度洋區域」的戰略野心

在經貿獲利額度相對不高的前提下,「一帶一路」對鄰接西印度洋非洲國家之經營緊扣其對「印度洋區域」(Indian Ocean Region)的戰略野心。印度洋係僅次於中國周邊東亞區域第二順位關鍵的戰略安全區域。鑑於中國 80% 的能源進口都要通過「印度洋區域」,印度洋係維持中國能源安全的海上生命線。6 美國「博思艾倫諮詢公司」(Booz Allen Hamilton)於 2005 年時提出一個橫跨中國南海、印度洋與中東及非洲區域的「珍珠鏈戰略」(String of Pearls)概念,認為中國試圖在該區域中建立不同的戰略支點,鋪墊未來解放軍延伸影響力的範圍,並可控制中國向中東與非洲移動的戰略要道。7

中國也並無隱藏其希冀在印度洋強化軍事投射力量與影響力的野心。中國於《2006年中國的國防》白皮書中點出海上運輸通道安全的關鍵性。⁸ 2012年胡錦濤《十八大報告》中表示堅決維護中國海洋權益與建設海洋強國。⁹ 2013年《中國武裝力量的多樣化運用》中強調解放軍需要強化海外應急救援、海上護航、撤離海外公民等海外行動能力建設,維護中國的「海外利益」。¹⁰ 這也係中共首次提及解放軍需護衛中國「海外利益」的概念,其內涵包括海外能源與資源、海上戰略通道、海外公民與法人的安全。¹¹ 換言之,隨著「一帶一路」布局西印度洋非洲國家之深化,中國在

⁶ 周悅,〈「地緣政治」李紅梅:地緣政治理論演變的新特點及對中國地緣戰略的思考〉,《國際展望》,2017 年,https://kknews.cc/zh-tw/news/a4kzxxg.html。

⁷ Benjamin David Baker, "Where Is the 'String of Pearls' in 2015?" The Diplomat, October 5, 2015, https://thediplomat.com/2015/10/where-is-the-string-of-pearls-in-2015/.

^{8 〈2006} 年中國的國防〉,《中華人民共和國國務院新聞辦公室》,2006 年 12 月,http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2006-12/29/content 486759.htm。

^{9 〈}黨的十八大報告〉,《廈門東海學院黨建網政府資訊網》,2012年11月8日,http://dj.xmdh.com/zxxx/ShowArticle.asp?ArticleID=254。

^{10 〈}中國武裝力量的多樣化運用〉,《中華人民共和國國務院新聞辦公室》,2013 年 4 月 16 日, http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2013-04/16/content_2379013.htm。

^{11 〈}中國武裝力量的多樣化運用〉,《中華人民共和國國務院新聞辦公室》,2013 年 4 月 16 日, http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2013-04/16/content 2379013.htm。

「印度洋區域」的戰略安全存在,正逐步實現「珍珠鏈戰略」概念所論述 的戰略部署,衝擊印太區域的安全環境。

參、經略東非沿岸國家作為前沿樞紐

透過探討中國援建與投資鄰接印度洋非洲國家之金額與項目之數據, 本文發現中國偏重部署東非沿岸國家的交通與運輸產業,並透過貸款增強 中方對非洲國家的影響力。

一、經略東非沿岸國家

早於「一帶一路」正式啟動前,中國已逐步利用結合贈款、貸款與投 **資的方式,深入面向印度洋的東非沿岸國家,部署戰略交涌樞紐與強化中** 國對該等國家的影響力。透過數據觀察中國援建與投資接鄰印度洋非洲國 家之金額與項目(表 11-1)。可以發現除少數石油與能源稟賦豐沛的國家 如肯亞與南非,多數東非沿岸國家受到中國重視的投資與建設標的為交通 與運輸產業。即便係肯亞,交通運輸項目也係中國第二重視的關鍵投資目 標。位於印度洋中的非洲島國如馬達加斯加與模里西斯,其交通產業亦被 中國的資金與建商所攻占。本文認為,打通鄰接印度洋國家的交通樞紐具 有高度的戰略性。特別在中非經貿連結與互動相對較低的東非沿岸國家中 (如吉布地、馬達加斯加、模里西斯),中國建立起交通樞紐之「相互連 結性」(Inter-Connectivity), 串聯東非沿岸國家,希冀強化的不只是經 濟效益,更是情報監偵蒐集、戰略後勤與為未來可能的軍事投射能力做進 借。

中國援建與投資鄰接印度洋非洲國家之金額與項目(2006~2022) 表 11-1

國家	2006~2022 年 中國援建與投資總金 額 (億美元)	2006~2022 年 項目類型與數量	2000~2019 年 揭露之中國貸款總額 (億美元)	2021 年 政府債務占 GDP 比例
肯亞	166	能源: 18 交通運輸: 14 不動產: 5 科技: 1 衛生: 1 其他: 1	91	68.4%
南非	144	金屬礦産:7 能源:5 不動產:3 金融:3 科技:1	38	69.9%
坦尚尼亞	123	交通運輸:13 能源:7 不動產:6 金屬礦產:1 農業:1 其他:1	20	37.8%
莫三比克	104	交通運輸:6 能源:4 農業:2 不動產:2 金屬礦產:1 其他:1	22	130%
吉布地	26	交通運輸:5 後勤:1	14	43.2%
馬達加斯加	20	交通運輸:3 能源:3	4.2	44.8%
模里西斯	14	不動產:2 交通運輸:1 能源:1	5.6	89%

資料來源:作者彙整自 AEI, "China Global Investment Tracker," AEI, September 29, 2022, https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/; SAIS-CARI, "Chinese Loans to Africa Database," SAIS-CARI, September 29, 2022, http://www.sais-cari. org/data; Trading Economics, "Country List Government Debt to GDP Africa," Trading Economics, September 29, 2022, https://tradingeconomics.com/country-list/ government-debt-to-gdp?continent=africa.

二、透過債務強化中國對非洲之槓桿

數據也顯示,中國對東非沿岸國家的貸款已經惡化成為過重的債務負 擔。中國利用援助與投資在非洲放出大量貸款,設下債務陷阱,藉以透過 非洲國家積欠中國的債務,遂行有損非洲國家主權的影響力。吉布地與斯 里蘭卡(Sri Lanka)將港口經營權讓給中國當作債務抵押,係論及中國債 務陷阱外交時最常被引用的案例。¹² 然有學者認為,債務陷阱的議題被刻 意誇大,就現實觀察,中國與非洲國家利用中方貸款營建基礎建設的合約 係雙方合意產生,在商言商的合約帶有抵押品係標準流程,而中國不僅會 减免債務,也不是非洲國家唯一主要債權國。13 而就數據而論,中國對鄰 接印度洋非洲國家放出之貸款,確實加重該等國家的債務負擔。在多數東 非沿岸國家的「赤字率」(政府債務占 GDP 的比例)過高的情形下,中 國一方面不特別強化經濟交流,另一方面又放出大筆貸款建設符合中國地 緣戰略利益的基礎建設,難以弭平各界對中方債務陷阱的猜疑。¹⁴ 當非洲 國家無法償還貸款時,該等基礎建設之所有權與經營權或將成為中方的抵 押品。換言之,非洲國家對中國的欠債確實可強化中方對非之槓桿。

¹² Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port," New York Times, July 2, 2018, https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html; John Hurley et al., "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective," Center for Global Development, March 2018, https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debtimplications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf.

¹³ Mark Leon Goldberg, "Chinese Debt Trap Diplomacy is a Myth," UN Dispatch, May 19, 2022, https://www.undispatch.com/chinese-debt-trap-diplomacy-is-a-myth/; Debt Justice, "African Governments Owe Three Times more Debt to Private Lenders than China," Debt Justice, July 11, 2022, https://debtjustice.org.uk/press-release/african-governments-owe-three-times-more-debt-toprivate-lenders-than-china.

¹⁴ 中國與模里西斯於 2021 年正式啟動「中模自由貿易協定」(China-Mauritius FTA),係近 年中國試圖增強對印度洋非洲島國經濟交流的舉措之一,避免外界批判中方無視模國高赤字 率,持續貸款的惡意行為。然「中模自由貿易協定」是否真能帶來經濟成長,降低赤字率還 需後續觀察。請參閱 Ministry of Commerce of the People's Republic of China, "China-Mauritius FTA," China FTA Network, September 29, 2022, http://fta.mofcom.gov.cn/topic/enmauritius.shtml.

肆、「一帶一路」於東非的戰略軍事部署

中國於 2017年正式於東非吉布地啟用第一個海外軍事基地的同時,亦暴露其對海外戰略基地的野心及需要。美國前「非洲司令部」(USAFRICOM)司令湯森德(Stephen Townsend)認為中國早已展開對東非沿岸國家的部署與遊說,希冀在 2030 年前建立其他的戰略基地(或支點),將中共的武裝投射能力、後勤補給與情報蒐集與監偵能力範圍擴張至印度太平洋區域與大西洋。¹⁵ 美國新任的非洲司令部司令蘭利(Michael Langley)於 2022 年 7 月 26 日時也公開表示,非洲大陸面臨許多新的威脅,而中國持續在非洲擴大軍事存在與尋找新的軍事基地地點則係其中之一。¹⁶ 而事實上,中國正透過「一帶一路」於東非沿岸國家布建具備民用及軍用雙重性的戰略部署,提升軍事優勢。

一、以「港口」作為「戰略支點」擴張軍事能力

「一帶一路」在東非沿岸國家投資與營建的首要項目類別係「交通運輸」的基礎建設(表 11-1),而當中的「港口」設施係建造戰略支點與軍事優勢的關鍵。換言之,基礎建設作為「一帶一路」在非洲的指標性作為,其內涵並不全然旨在促進經貿發展,或是中共宣傳習近平故事的口號:「要想富,先修路」;「要想富,先建港口」。¹⁷「一帶一路」在非洲的「港口」基礎建設如同雙面刃,一方面可能可以促進非洲國家的發

¹⁵ Associated Press, "China's Africa Outreach Poses Growing Threat, US General Warns," VOA, May 6, 2021, https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_chinas-africa-outreach-poses-growing-threat-us-general-warns/6205496.html.

¹⁶ Lolita Baldor, "Louisiana Man Makes History as 1st Black Four-Star General in the Marine Corps," Nola, August 10, 2022, https://www.nola.com/news/article_e6ca264c-18c0-11ed-b50c-372e2efbec02.html.

^{17 〈}要想富先修路(習近平講故事)〉,《人民網》,2020年12月24日,http://rmfp.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1224/c406725-31977545.html;張琳琳,〈習近平:打造好向海經濟,要想富先建港口〉,《央視》,2017年4月19日,http://m.news.cctv.com/2017/04/19/ARTIxPnS4DKBInZpiieLfvz4170419.shtml。

展,但另一方面亦可能加速中共拓展與提升其面向印度洋與大西洋的軍事 能力。

解放軍學者鄭崇偉於 2016 年時曾公開呼籲中共需加強「一帶一路」 向外建立「戰略支點」的研究與準備。18 鄭崇偉以美國在印度洋中心向英 國租借作為海軍基地的狄耶戈加西亞(Diego Garcia)為例,認為「戰略 支點」表面上從事反海盜、反恐怖主義的護航、海上人道搜救,但實際上 係軍事力量的預先配置,可有效提升海軍的遠洋能力、海上軍事試驗、對 海洋的管控能力,同時還可以支持商業貨運。19中國「海上絲綢之路」 中從南海到西印度洋的航線漫長,艦艇補給、設備維修與醫療救護困難。 鄭崇偉認為若中方可在西印度洋區域設立「戰略支點」,未來解放軍在該 水域的綜合補給與維修、海上救援、情報監測與海權維護的能力可大幅提 升。鄭崇偉也表示,「戰略支點」通常以關鍵海島與近海港口為依託,藉 此增強海洋建設與遠洋能力。換言之,非洲面向西印度洋的港口與位於印 度洋之中的島嶼國家都係可設立「戰略支點」的關鍵位置。

觀察「一帶一路」截至 2022 年 9 月在東非沿岸推動港口建設的公開 資料(表 11-2),本文發現中國官方的影響力已擴散至 17 個面向西印度 洋的東非港口,橫跨北部的吉布地至南部的南非,還延伸至位於西印度洋 內的鳥國馬達加斯加與葛摩。這些港口全係中國的國營企業所承攬營建, 資金來源不外平為中國的政策銀行,例如中國進出口銀行。而這 17 個中 國國營企業營建的港口當中,有7個港口的經營所有權為中國國營企業所 持有。換言之,中國政府的勢力已深入東非沿岸至西印度洋的水域範圍, 形成一種中國「十四五」規劃提及基礎設施互聯互通的戰略連結。20 按照 鄭崇偉的說法,這些港口都可看作結合軍民兩用的「戰略支點」,係解放 軍力量的預先配置。

¹⁸ 鄭崇偉、高占勝、高成志,〈經略21世紀海上絲路:戰略支撑點的構建〉,《第八屆海洋 強國戰略論壇論文集》,海洋出版社,2016年,頁12-16。

¹⁹ 鄭崇偉、高占勝、高成志,〈經略 21 世紀海上絲路:戰略支撐點的構建〉,《第八屆海洋 強國戰略論壇論文集》,海洋出版社,2016年,頁12-16。

²⁰ 共產黨員網,〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景 目標網要〉,《共產黨員網》,2022年9月30日,https://www.12371.cn/2021/03/13/ ARTI1615598751923816.shtml#d1 •

葛摩

莫羅尼港 (Moroni)

國家 港口名稱 營建公司 所有權持有者 中國建築集團 達默爾喬格港 中土集團 中國招商局集團 (Damerjog) 保利協鑫能源 中國建築集團 吉布地 杜哈雷港 (Doraleh) 中國招商局集團 中土集團 高比特港 (Ghoubet) 中國港灣工程 中國招商局集團 塔朱拉港 (Tadjoura) 寶業集團 中國招商局集團 中國交通建設 杜拜環球港務集團 拉穆港 (Lamu) 中國路橋工程 (DP World) 肯亞 中國交通建設 肯亞港務局 (The Kenya 蒙巴薩港 (Mombasa) Ports Authority) 中國路橋工程 聖瑪麗港 中國路橋工程 N/A (Sainte Marie) 馬達加斯加 N/A 塔馬塔夫港 (Tamatave) 中國港灣工程 莫三比克 貝拉港 (Beira) 中國港灣工程 N/A 理查茲灣港(Richards 南非 奇瑞控股 N/A Bay) 巴加莫約港 中國招商局集團 中國招商局集團 (Bagamoyo) 三蘭港 (Dar es Salaam) 和記港口集團 中國港灣工程 坦尚尼亞 桑給巴爾港 (Zanzibar) 中國港灣工程 中國港灣工程 姆特瓦拉港 (Mtwara) 中鐵建工一中鐵大橋局 N/A 坦加港 (Tanga) 中國港灣工程 N/A 索馬利亞 艾爾港 (Eyl) 中土集團 N/A

表 11-2 「一帶一路」在東非沿岸的港口項目

資料來源:作者彙整自 Organisation for Research on China and Asia, "China in the Indian Ocean Region: Ports and Bases," ORCA, July 6, 2022, https://orcasia.org/2022/07/ china-in-the-indian-ocean-region-ports-and-bases/; Aid Data, "AidData's Global Chinese Development Finance Dataset," AidData, September 30, 2022, https:// china.aiddata.org/; Isaac Kardon, "China's Ports in Africa," In Ed. Nadège Rolland, (In)roads and outposts: Critical Infrastructure in China's Africa Strategy (Seattle, Washington: The National Bureau of Asian Research, 2022), pp. 9-28.

中國路橋工程

N/A

以吉布地為例,專家指出,中國將符合軍事用途的功能隱藏在吉布 地多功能的港口之中,不僅可滿足商用貨物吞吐,支援解放軍遠征任務的 軍用平台,更可停泊解放軍大型的兩棲運兵船、補給船與大型母艦,升級 軍事投射能力。²¹ 肯亞的蒙巴薩港經過中國廠商整建後之規格,可停泊 2艘輕型巡防艦與1艘055型飛彈驅逐艦;坦尚尼亞的三蘭港可停泊2艘 056A 型飛彈護衛艦。22 其他未被揭露,由中國廠商營建後可能可以停泊 中共軍艦的東非沿岸港口,並不代表沒有軍事運用的功能。美國情報機構 於 2021 年 11 月透過衛星影像發現,中國「一帶一路」營造商在阿布達比 (Abu Dhabi)的一座民用基礎設施項目中,未依契約秘密建造軍用設施。 23 換言之,鑑於中國在西印度洋對於戰略支點的需要,即便沒有公開揭露 的資訊證明中國在東非協助營浩的 17 個港口都帶有軍用設施,但廣義來 說,這些港口都係能強化解放軍後勤補給、運送、人員調動與情報蒐集的 「戰略支點」,也係未來軍力投射的先行預備。

二、強化海洋監控能力與蒐集有利潛艦之海底資訊

中國在東非沿岸港口深入的影響力亦強化中國對西印度洋監控與海底 探測的能力,可有效提升中共潛艦在此區域活動的安全性。解放軍學者鄭 崇偉論述「戰略支點」時表示,掌握港口設施等關鍵前哨的優勢,在於可 進一步建立中國對於西印度洋的監控數據庫,搭配衛星科技整合陸象、海

²¹ Bharat Shakti, "Will Comoros Be China's Next Djibouti in Indian Ocean Region?" Dryad Global, June 10, 2022, http://channel16.dryadglobal.com/will-comoros-be-chinas-next-djibouti-in-indianocean-region; Tsukasa Hadano, "China Adds Carrier Pier to Djibouti Base, Extending Indian Ocean Reach," Nikkei Asia, April 27, 2021, https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/China-adds-carrier-pier-to-Djibouti-base-extending-Indian-Ocean-reach.

²² Paul Nantulva. "Considerations for a Prospective New Chinese Naval Base in Africa." Africa Center. May 12, 2022, https://africacenter.org/spotlight/considerations-prospective-chinese-naval-base-

²³ C. Raja MOHAN, "Why China Is Acquiring Foreign Military Bases," APLN, November 23, 2021, https://www.apln.network/news/member activities/why-china-is-acquiring-foreign-military-bases.

象、天象、氣象與外空等資訊,有利掌握印度洋的海洋與海底動態、探索 海洋資源及推動與非洲國家合作的海洋治理。²⁴

中國長期以來希冀透過與東非國家合作,對印度洋進行海底資源探索與數據監測。中共國家海洋局最早於2012年6月公布《南海及其周邊海洋國際合作框架計畫(2011~2015)》,當中的合作範圍已包括連結印度洋的非洲國家。25 2013年3月中國與南非簽署《海洋與海岸帶領域合作諒解備忘錄》,內容涉及海洋觀測、海洋地質學與製圖、海洋衛星與海洋資訊交換。26 同年11月首屆「中非海洋科技論壇」亦在杭州召開,正式將海洋合作納入「中非合作論壇」。27 隨著中非在海洋科技合作的推進,中方掌握非洲港口數量之提升,中非對印度洋數據探勘的合作程度亦深化到國家主權層次的「大陸架」(Continental Shelf)劃界合作。2016年7月,中國「向陽紅10」首度與莫三比克與塞席爾完成大陸架邊緣海洋科學調查任務。28 爾後中國也與塞席爾、馬達加斯加、模里西斯、坦尚尼亞、喀麥隆、迦納、安哥拉與肯亞進行「大陸架」探測及劃界的合作。29 很明顯地,中非的「大陸架」探測多半針對東非面向印度洋之國家。

中國對於西印度洋深海「大陸架」情資及數據的掌握,將有助其潛艇 在印度洋水域之行動。2014年9月中共首次公開承認派遣039型常規動力 潛艇赴索馬利亞海域進行護航任務。30 2016年7月解放軍又再次公開證

²⁴ 鄭崇偉,〈21世紀海上絲綢之路:關鍵節點的能源困境及應對〉,《太平洋學報》,第26 卷第7期,2018年7月,頁71-78。

^{25 〈}海洋局:推進南海海洋國際合作框架計畫實施〉,《中國新聞網》,2012 年 6 月 11 日, https://www.chinanews.com.cn/gn/2012/06-11/3954705.shtml。

^{26 〈}中國—南非海洋領域合作取得新突破〉,《中國新聞網》,2013 年 3 月 26 日, https://www.chinanews.com.cn/gn/2013/03-26/4678200.shtml。

²⁷ 楊亞峰,〈首屆中非海洋科技論壇在杭召開中非在海洋合作領域達成廣泛共識〉,《中華人民共和國自然資源部》,2013 年 12 月 2 日, https://www.mnr.gov.cn/dt/hy/201312/t20131202 2331663.html。

^{28 〈}向陽紅 10 船完成中國與東非國家首次國際合作調查航次〉,《人民網》,2016 年 7 月 26 日, http://scitech.people.com.cn/n1/2016/0726/c1057-28583901.html。

²⁹ 方正飛,〈大陸架劃界開啟中非海洋技術交流新篇章〉,《國家海洋資訊中心》,2019 年 10 月 23 日, http://www.nmdis.org.cn/c/2018-09-14/60058.shtml。

³⁰ 文匯網,〈國防部證實我潛艇赴索馬裡海域護航〉,《文匯網》,2014年9月25日,http://news.wenweipo.com/2014/09/25/IN1409250095.htm。

實中國 093 核潛艦穿越印度洋執行亞丁灣 (Gulf of Aden) 的護航任務。31 雖然中共潛艦的軍事力量已延伸至印度洋,但海底水文的嬗變、洋流與 「狀況覺知」(Situation Awareness)係潛艇不可避免的風險。2021 年 10 月,一艘美國潛艦在南海附近與異物碰撞,導致受損係著名案例。³² 換言 之,海底資訊對潛艦任務是否可成功扮演關鍵角色。中國藉由掌握港口進 而深化與非洲國家共同探測深海資訊,可有效提升其潛艦在印度洋海域的 活動力,對印度洋的周邊國家也形成威脅。

伍、小結

本文旨在探討中國「一帶一路」在非洲的戰略部署如何衝擊印太區 域安全。自「一帶一路」於2013年9月提出之後,學界偏好從經濟面向 的角度探討「一帶一路」在非洲的發展,忽略其戰略布局與對印太區域安 全之影響。隨著美國拜登政府於2022年8月揭示「美國對漠南非洲的戰 略」,將非洲視為歐洲、中東與印太夥伴安全中不可缺乏的組成,非洲與 印太區域安全間的關聯性大幅提升。因此,本文試圖探討中國「一帶一 路」如何在東非沿岸國家布建戰略發展,衝擊印太安全。

透過吉布地、衣索比亞、索馬利亞、肯亞、坦尚尼亞、莫三比克、南 非、馬達加斯加、葛摩、模里西斯與塞席爾的案例觀察,本文發現,「一 帶一路」對鄰接西印度洋非洲國家的經營考量主要立基於地緣戰略利益, 而非僅係經濟考量。中國對強化印度洋軍事投射力量與影響力的野心也並 未刻意隱藏。在擴張影響力的手段上,中國多半先行以結合贈款、貸款與 投資的經略方式部署交通樞紐,方便中國進一步遂行經略。筆者也發現, 在多數東非沿岸國家的政府債務占其國內牛產毛額比例渦高的前提下,中

³¹ India Today, "China's PLA Says Submarine Deployments in Indian Ocean 'Legitimate'," India Today, July 7, 2016, https://www.indiatoday.in/world/story/chinas-pla-says-submarine-deploymentsin-indian-ocean-legitimate-327905-2016-07-07.

^{32 &}quot;South China Sea: US Submarine Collides with Unknown Object," BBC, October 8, 2021, https:// www.bbc.com/news/world-us-canada-58838332.

國一方面不特別強化經濟交流,另一方面又放出大量貸款,強化中方對非 洲國家的槓桿。當非洲國家無法償還貸款時,中方營建位於戰略交通樞紐 的基礎建設,或將成為中方的抵押品。

研究也發現,「一帶一路」正在東非擴張有利解放軍的戰略軍事部署。中國官方的影響力已擴散至17個面向西印度洋的東非港口,從北部的吉布地至南部的南非,延伸至位於西印度洋內的島國馬達加斯加與葛摩。這些港口都可看作結合軍民兩用的「戰略支點」,係解放軍力量的預先配置。利用營建港口及與東非國家進行海洋探測合作,中國解放軍對西印度洋監控與海底探測的能力正在提升。其中對於西印度洋深海「大陸架」情資及數據的掌握,將有助中共潛艇在印度洋水域之行動。對印太各方行為者造成威脅。簡言之,未來探悉印太情勢安全時,中國「一帶一路」在非洲的進程將係不可忽略的面向。

PART 3

俄烏戰爭與兩岸情勢

第十二章 俄烏戰爭與日中台三角關係

第十三章 俄烏戰爭對台海情勢的影響

第十四章 俄烏戰爭國際法攻防與對台啟示

第十五章 俄烏戰爭對中國戰略環境的影響

第十六章 美歐制裁俄羅斯對中國的影響

第(十二)章 俄烏戰爭與日中台三角關係

王尊彦*

壹、前言

2022年2月24日,俄國發動侵略烏克蘭的「特別軍事行動」,將演習中的20萬大軍開入鄰國烏克蘭境內。俄烏戰爭是第二次世界大戰結束以來,最嚴重的國際武裝衝突。戰場雖在歐洲,卻造成全球性的衝擊。

在歐洲,俄烏戰爭的影響自不待言,包含促成芬蘭與瑞典等國決定加入北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO),甚至迫使瑞士改變其中立立場,以及德國修改其武器輸出政策。受到俄烏戰爭刺激,歐洲國家在安全領域上進一步團結。

俄烏戰爭的衝擊波亦傳到亞洲,尤其是中國、日本和台灣這三個東亞 國家。戰爭爆發後,中國作為東亞大國如何因應自是動見觀瞻,而其與俄 國的外交與軍事距離,則是早就引發國際質疑,中國對於俄國侵略烏克蘭 是否事前偷表贊成、事後暗地支援。

眾所周知,美國反對俄國侵略烏克蘭,而且後來成為烏國抗俄的最重要軍事支援,其在亞洲的軍事盟國日本亦跟隨美國腳步,對俄國採取制裁行動。不過,與日本一衣帶水的鄰國中國,至今未見秉持道德立場對俄國加以譴責。台灣基於肯定國際既有秩序與普世價值,自始即譴責俄國並採取制裁。在此同時,台海兩岸的長期對立,也在這過程中出現惡化的跡象。更重要的是,台灣的安全受到國際社會高度關注,尤其日本對台海情勢之憂心溢於言表,「不能讓今日的烏克蘭,成為明日的台灣」等論述充斥日本社會。然中國竟不顧此等憂慮,於今年8月4日至7日在台灣周邊軍演,除對我恫嚇之外亦波及日本,導致日中與兩岸的緊張關係同時驟

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

升。本文旨在透過分析日中、兩岸和日台這三組雙邊關係,在俄烏戰爭爆 發前後的變化,分析俄烏戰爭對日中台三角關係的影響。

貳、俄烏戰爭爆發前的日中台三角關係

一、日中不睦

即使在俄烏戰爭爆發前,日中兩國間的不和早為各界所知。雖然習近平 2012年 10 月上台之後,中國處理對日關係,不像過去在外交、歷史、能源和領土等議題上全面展開對抗,但仍然在圍繞著釣魚台群島(日本稱之為尖閣諸島)的領土爭議,與日本展開長期的較勁。日本認為中國意圖憑藉武力改變東海現狀。尤其中國政府於 2018年將海警部隊改隸武警,由中共中央軍委會管轄,2021年中國更通過《海警法》,進一步引起日本忌憚,警惕今後中國依據該法在釣島議題上加大對日施壓。

二、兩岸緊張

台海兩岸之間原本即因政治對立,而長期呈現軍事緊張,近年此等政治對立和軍事緊張則有不斷升高之勢。在政治方面,北京當局持續否認中華民國的主權,同時打壓台灣的外交空間。

在軍事方面,儘管沒有爆發武力衝突,然「和平以上、戰爭未滿」的「灰色地帶威脅」(gray-zone threat)卻有朝「黑色」方向惡化的情況。例如,解放軍軍機持續挑釁式地逾越台海中線,侵擾台灣西南角空域;解放軍海軍軍艦亦同樣越過海峽中線,離島空域更出現來自中國的無人機,升高兩岸緊張。2021年4月,英國《經濟學人》(Economist)的封面故事指出,「台灣是地球上最危險的地區」,危險來自台灣海峽對岸的中國。1

^{1 &}quot;The Most Dangerous Place on Earth," *Economist*, May 1, 2022, https://www.economist.com/leaders/2021/05/01/the-most-dangerous-place-on-earth.

三、日台友好

台灣和日本雖無正式邦交,但兩國在經貿、文化等非政治領域的往來 万動向來密切,民間關係甚為友好。2022年1月,台灣駐日代表處公布民 調結果,75.9% 受訪的日本人對台灣懷有親近感。23月18日,日台交流 協會公布台灣民眾對日本觀感的民意調查結果,顯示有六成受訪的台灣民 眾認為,最喜歡的國家是日本。3

即使在政治領域,近年來日本政界也時傳挺台的聲浪與動作。2022 年7月日本舉行國會參議院部分席次的改選,在自民黨的選戰說帖當中提 及台灣,說帖並主張「強化與美國、澳洲、印度、歐洲、東協、太平洋島 國和台灣之連結,以邁向實現自由開放的印太地區」。4

事實上,過去很長時間東京當局處理對台關係時,僅將其作為日中關 係之一環,亦即將日台關係視為日中關係的應變數。然而,隨著兩岸局勢 發生令日本憂心的變化,東京當局調整對中國以及對台灣的關係,日台關 係出現獨自發展的動力。

參、俄烏戰爭衝擊東北亞三角關係

俄國揮兵烏克蘭之後,除改變歐洲國家間的地緣政治之外,也連帶衝 擊亞洲的國際關係。以下針對戰爭爆發以來,分析東北亞地區的日、中、 台三角關係之變化。

俄國侵略烏克蘭,引發以美國為首的西方國家對俄國實施制裁,日本 身為美國在亞洲最重要軍事盟友、同享民主自由等普世價值的國家,自與

^{2 〈}駐日處民調:近5成日本人對台灣最感親近中國3%〉,《中央社》,2022年1月20日, https://www.cna.com.tw/news/aopl/202201200214.aspx •

^{3 〈2021}年度台灣民眾對日本觀感之研究〉,《日本台灣交流協會》,2022年3月18日, https://www.koryu.or.jp/Portals/0/culture/%E4%B8%96%E8%AB%96/2021/2021 seron kani CH.pdf •

^{4 《}自民党令和4年政策パンフレット:決断と実行。日本を守る。未来を創る》,《日本自由民 主黨》,頁 4,https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/pamphlet/202206 pamphlet.pdf。

美國站在同一陣線,支援烏克蘭並與國際社會聯手制裁俄國。日本岸田文 雄政府於 2022 年 3 月 4 日,召開國家安全保障會議,決定要提供烏克蘭 包含防彈背心、鋼盔等在內之非殺傷性軍用品,以及防寒服裝、衛生用品 和發電機等民生相關物資。

一、俄烏戰爭下中俄接近致日中緊張升溫

在日中關係方面,俄烏戰爭衝擊這兩個同時崛起的東亞國家之間以及 各自的對外關係,加劇日中兩國之間既有對立,且其中不乏近年較少出現 的歷史、能源等舊有爭議。⁵

在此背景下,習近平竟然於戰爭爆發前的 2 月 4 日,在俄國總統普欽 (Vladimir Putin) 出席北京冬季奧運開幕式時,發表聯合聲明,高調宣稱 中俄「兩國友好沒有止境,合作沒有禁區」; 6 20 天之後,俄國便發兵攻 打烏克蘭。 7 國際社會懷疑,北京當局不僅知悉俄國即將對烏克蘭採取行動,且對莫斯科當局表達支持該行動。

戰爭爆發後,中國未譴責俄國,反在聯合國阻撓譴責俄國侵烏之決議,並在國際場合為俄國講話。9月7日至10日,中國政治局常委員、人大常委會委員長栗戰書訪俄期間,甚至說出中國對俄國的行動會「從不同方面給予策應」,引發國際社會譁然。8

對日本來說,俄烏戰爭所暴露的中俄友好,證明近年頻在日本周邊的 中俄兩軍活動,確是兩國串通下的作為。進一步說,日本高度懷疑北京暗

⁵ 例如據日本外務省在 2022 年 5 月 20 日公布,中國在東海新建資源探勘設施,日本外務省亞洲大洋洲局局長(相當於我外交部亞太司司長)船越健裕為此向中國駐日第二公使楊宇,表達強烈抗議。〈中国による東シナ海での一方的な資源開発に関する新たな動きについて〉,《日本外務省》,2022 年 5 月 20 日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1 000882.html。

 $^{^6}$ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於新時代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明(全文)〉, 《人民網》,2022 年 2 月 4 日,http://politics.people.com.cn/n1/2022/0204/c1001-32345502.html。

^{7 〈}中口首脳会談「NATO のさらなる拡大に反対」共同声明を発表〉,《NHK》,2022年2月4日,https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220204/k10013467641000.html。

⁸ 邱國強, 〈俄烏戰爭栗戰書挺俄談話畫面曝光 引熱議 [影]〉, 《中央社》, 2022 年 9 月 15 日, https://www.cna.com.tw/news/acn/202209150047.aspx。

中支援草斯科,欲使普欽政權仍得以維持不墜;中國既然不顧國際計會警 告,而意圖支持俄國發動侵略,未來恐亦與俄國聯手,壓制日本在印太地 區的崛起。

二、俄烏戰爭進一步推高兩岸緊張

在兩岸關係方面,兩岸關係的持續緊繃,使台海成為印太地區的「熱 點」(hotspot)。俄烏戰爭爆發後,國際社會密切關注中國是否趁機侵台。 儘管兩岸仍維持「冷和」(cold peace)態勢,但在歐陸發生戰端的情況下, 中國對台灣的軍事施壓,終究讓兩岸之間的「冷和」憑添熱度。例如,中 國加大派遣各式戰機,逾越台海中線及其延伸線進入我西南空域,其中甚 至有 BZK-007 以及解放軍現役最大型的 TB-001 等類型無人機。9

此外,俄國對兩岸關係的表態,也使兩岸情勢出現「俄國因素」。例 如,2021年10月,普欽曾經表示「中國若要統一台灣,不需要動武」;10 然而俄烏戰爭爆發後,面對俄軍在戰場上陸續失利,竟有俄國專家在媒 體上表示,台灣製的無人機經由波蘭購買後,轉交給烏克蘭並出現在戰 場上,自空中投擲炸彈襲殺俄國部隊,所以俄國「應該協助中國控制台 灣」。11

三、俄烏戰爭下日台友好持續進展

香港爆發民主運動以來,中國撕毀「一國兩制」的承諾,殘酷壓制民 主人十,使得日本憂慮鄰國台灣的未來,日本國內開始出現「昨日疆藏, 今日香港,明日台灣,後天日本」的危機感。7月不幸遇刺的前首相安倍

⁹ 黄雅詩,〈國防部證實中共無人機首度逾越海峽中線〉,《中央社》,2022年9月8日, https://www.cna.com.tw/news/aipl/202209080294.aspx •

^{10 〈}蒲亭:中國要統一台灣 不須動用武力〉,《中央社》,2021 年 10 月 14 日,https://www. cna.com.tw/news/aopl/202110140036.aspx •

^{11 〈}憂台製無人機提升烏軍戰力 俄戰狼叫罵中國打台灣〉,《自由時報》,2022 年 8 月 28 日, https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4039967 •

晉三,在 2021 年 12 月 1 日以視訊形式參加「國策研究院」主辦的研討會時,更是公開疾呼「台灣有事等同日本有事,也可以說是等同日美同盟有事」,提醒北京領導階層「絕對不能誤判」。¹²

2022年2月俄烏戰爭的爆發,更進一步加深日本各界對台灣安全的憂慮。在戰爭爆發前的1月下旬,政治立場相對中立的《日本經濟新聞》便有評論指出,日本應警惕倘若歐美無法嚇阻俄國,恐將影響嚇阻中國侵台。¹³ 俄國開始侵烏後的2月28日,自民黨國防部會(自民黨內部組織)主席佐藤正久參議員,在該部會上公開表示,「絕不可以令今日的烏克蘭成為明日的台灣」。¹⁴ 3月2日,岸田文雄首相在日本參議院預算委員會上表示,俄國侵烏戰爭衝擊國際秩序,日本政府刻正關注其對台海的影響。¹⁵ 自民黨前幹事長石破茂,甚至在4月14日某座談會上主張,台灣軍隊與日本自衛隊應合作因應「台灣有事」。¹⁶ 日本外務省發表《外交藍皮書》,俄烏戰爭正酣,藍皮書中的涉台內容增加近五成,且多有關於安保,強調隨著中國軍力快速強化,兩岸軍力平衡正朝著中方有利的方向傾斜。

俄烏戰爭爆發,日本官民人士的言論與媒體評論多反映出,日本相當憂慮俄國侵略烏克蘭,將給予中國趁國際注意力集中歐洲之際,對台灣發動侵略的機會;如果國際坐視俄國侵烏成功,將令中國認為攻台同樣不會受阻。在這方面,日本顯然是認知到俄烏戰爭與台海緊張情勢的「連動」,這種認知反映的是,對日本而言在空間與時間上的「遠慮」和「近憂」。倘若中國趁國際聚焦歐陸之際攻台,原為空間上的「遠慮」與「近

^{12 〈「}日本國元內閣總理大臣 安倍晉三閣下線上演講會」辦理情形〉,《國策研究院文教基金會》,2021年12月1日,http://inpr.org.tw/m/404-1728-21567.php?Lang=zh-tw。

^{13 〈}ウクライナ情勢、日本は台湾波及を警戒 対中抑止と連動〉,《日本經濟新聞》,2022 年1月26日,https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA2550P0V20C22A1000000/。

^{14 〈}ヒゲの隊長「今日のウクライナを明日の台湾にしては絶対にいけない」危機感持った対応を〉、《FNN》、2022 年 2 月 18 日、https://www.fnn.jp/articles/-/317474。

^{15 〈}首相、台湾への影響注視 中国念頭、参院予算委〉, 《共同通信社》, 2022 年 3 月 2 日, https://www.47news.jp/politics/7478311.html。

¹⁶ 大島悠亮,〈石破氏、安保で1時間半熱弁 人付き合いの悪さ払拭へ〉,《産經新聞》,2022 年 4 月 14 日,https://www.sankei.com/article/20220414-YJ2BU2Q2GNIOLKUZXDGHCBO5MI/。

憂 . 便是同時發生。若俄烏戰事係以烏方敗降告終,而國際社會也接受如 此結果,將會提升中國侵台的動機;如此一來,俄烏戰爭作為時間上的 「近憂」不啻預示了「遠慮」—— 未來可能爆發的台海衝突。

另外,日本政府對台灣安全情勢的關注,也呈現在2022年版的《防 衛白皮書》,其中提及「不許中國以武力統一台灣」。毫無意外,中國外 交部對此表示抗議,發言人汪文斌在白皮書發表當天(7月22日)的例行 記者會上,稱該書渲染「中國威脅」,在台灣問題上干涉中國內政;中國 駐日本大使館也表示不滿,重申台灣是中國領土不可分割的一部分。17

其後,在俄烏戰爭方酣的8月4日至7日,中國抗議美國眾議院議長 裴洛西(Nancy Pelosi)女士訪問台灣,在台灣周邊海空域實施軍演。中 國軍隊發射 11 枚飛彈,其中5枚落入日本主張的專屬經濟海域(Exclusive Economic Zone, EEZ)。對此,中國外交部發言人華春瑩在8月5日記者 會辯稱,「中日兩國在有關海域尚未劃界,不存在所謂『日本專屬經濟區』 的說法」。18 引發日本強烈不滿,更讓日本政府驚覺,「台灣有事就是日 本有事」的說法確有真實性。軍演結束後的8月22日,日本國會議員便 組團訪問台灣,公開表達對台灣的支持。19

肆、台灣枕戈待日,日本未雨綢繆

長期以來,台日兩國對於中國安全挑戰的陰影,始終揮之不去。台 灣與日本均與中國之間存在主權對立:關於前者,兩岸統一是習近平心中 「必將實現、必能實現」的歷史任務;至於後者,2013 年習沂平即向時任 美國總統歐巴馬(Barack Obama)表示,釣魚台是中國的「核心利益」。

¹⁷ 黃雅慧,〈日防衛白皮書強調大陸威脅 陸外交部:已提出嚴正交涉〉,《聯合報》,2022 年7月22日,https://udn.com/news/story/7333/6480883。

^{18 〈2022} 年 8 月 5 日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉,《中華人民共和國外交部》,2022 年 8月5日, https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt 673021/jzhsl 673025/202208/t20220805 10735734.shtml。

^{19 〈}總統接見「日華議員懇談會」會長古屋圭司眾議員訪台團〉,《中華民國總統府》,2022 年 8 月 23 日,https://www.president.gov.tw/News/26908。

面對中國試圖建立台海「新常態」,台灣行政院於 2022 年 8 月 26 日宣布,明(2023)年度中央政府總預算 2 兆 7,191 億元當中,國防預算高達 5,863 億元,占國民生產總額(GDP) 2.4%,比前一年度成長 13.9%。政府持續推動國防自主、提高後備戰力,以及發展不對稱戰力等建軍備戰作為,同時著手討論兵役制度調整,以及研議將女性退伍官兵納入教召等積極政策。20

2022年8月31日,日本政府亦公布新(2023)年度防衛預算申請,總額將近5兆5,947億日圓(約新台幣1兆2,500億元),創歷史新高並可能超過GDP的1%,預定未來5年內將增加到GDP占比2%以上。預算申請報告指出,日本將強化遠距打擊、飛彈防禦、跨領域作戰、機動部署、指管通勤等作戰能力,以及續戰力和作戰韌性。²¹從這些戰力的建構與提升可以看出,以中國為首的安全威脅,已迫使日本政府擺脫「專守防衛」的立場,而朝具有攻勢意涵的方向展開建軍整備。儘管現階段日本對中國最感困擾為長期現蹤與滯留釣魚台海域之中國海警船隻,而非人民解放軍部隊,然面對俄烏戰爭爆發以及近來兩岸對立的發展,日本不得不正視防衛所需並務實準備。只不過,受到俄烏戰爭與日圓貶值衝擊,日本經濟發展前景黯淡,未來財政上能否支撐起建軍願景,實難樂觀期待。

伍、小結

整體而言,俄烏戰爭改變了日本、中國、台灣這三個東亞國家的國際關係。首先,在日中關係方面,俄烏戰爭背景下中俄兩國的曖昧互動,

^{20 〈}國防部: 兵役制度調整未定案 初步規劃無補役期問題〉,《中央社》,2022 年 10 月 13 日, https://www.cna.com.tw/news/aipl/202210130102.aspx;〈國防部: 近萬名女退伍官兵納教召 跨部會研議中〉,《中央社》,2022 年 10 月 17 日, https://www.cna.com.tw/news/aipl/202210170181.aspx。

^{21 〈}日本防衛預算創新高 上看 6 兆多日圓、占 GDP 逾 1%〉,《中央社》,2022 年 8 月 31 日, https://www.cna.com.tw/news/aopl/202208310262.aspx; 《我が国の防衛と予算 令和 5 年度概算要求の概要》,《日本防衛省》,2022 年 8 月 31 日, https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2023/yosan 20220831.pdf。

使日本更加疑懼中國,並擔心中俄聯手抗日。再加上中國對台軍演,不僅 加深日本此種憂慮,更因為直接波及日本,促使日本相信中國確實敵視日 本, 並敢對其挑釁。接著, 在台日關係方面, 日本則因為俄烏戰爭的爆 發,深感台海和平穩定的重要性,以及與台灣加深友好關係的必要性。在 兩岸關係方面,在俄鳥戰爭尚未結束的情況下,中國不斷對台灣加大軍事 壓力,除升高兩岸軍事緊張外,也間接加深包含日本在內的國際計會,對 於中國是否可能藉機對台蠢動的疑慮。

日本長久以來顧忌中國反彈,對討論或推動台日兩國政治關係有所 保留,但是在中國步步進逼,且俄國可能成為中國的次要夥伴(iunior partner) 甚至配合北京對抗日本的情況下,日本安全環境當中存在著來自 中國的巨大壓力。日本為抗衡此種中國壓力,未來對於台灣的戰略需求可 能也會增加。2022年7月,安倍前首相不幸遇刺後,台灣副總統賴清德 以安倍家族親友身分,赴日本參加安倍家族舉行的喪禮,讓台日兩國互動 提升高度,即是反映日本政府在對台立場上的調整,而中國對台日友好的 不滿,從派「非共產黨員」的中國全國政協副主席萬鋼參加國葬(9月27 日)一事,也可以窺見一斑。

俄島戰爭尚未結束,但習近平已成功進入第三仟期。習在中共二十大 報告高彈「絕不承諾放棄使用武力」的硬調,符合中國對台持續騷擾與軍 演之實際發展動向,也為日本提升防衛力量增添了正當性,同時使「台灣 有事」成為日本今後建軍念茲在茲的考量因素。如此的發展過程中,日本 則可能成為習近平在報告中反對干涉台灣的「外國勢力」;事實上,日中 過去鼓吹的「戰略万惠」早已煙消雲散,取而代之的是兩國間的「戰略万 疑」。

綜觀過去一年日中台三角關係的發展,值樂觀者少而須憂慮者多。俄 烏戰爭的爆發,激化這三國與他國的關係,因而凸顯(未來並可能持續深 化) 這三個國家間既有的不和與友好。

第(十三)章 俄烏戰爭對台海情勢的影響

鍾志東*

壹、前言

「今日烏克蘭,明日台灣」,俄烏戰爭大幅增加台海安全在國際社會的能見度,因為這不僅是自由民主與極權專制意識形態的競爭,同時反映國際社會在中國崛起下北京對外擴張主義的不安。中國解放軍 2022 年8月初在台海進行前所未有的「圍台軍演」恫嚇台灣,以及其後所發布對「外部勢力」鬥爭意味濃厚《新時代統一白皮書》,顯示俄烏戰爭「外溢效應」(spillover effect)下,北京對台海議題國際化的不安與示警。北京一方面攻擊美國「以台制華」,另方面指控台灣藉此「倚美謀獨」,展現中共對「反獨促統」的積極性與嚴肅性。本章擬就俄烏戰爭下,對中共武力犯台迫切性的影響、美國介入俄烏戰爭模式的適用性,以及對台海防衛作戰的影響等三個面向,分析俄烏戰爭對台海情勢的影響。

貳、俄烏戰爭對中共武力犯台迫切性的影響

一、中國「反獨促統」展現空前的侵略性

俄羅斯對烏克蘭侵略與中國近來強化對台灣脅迫施壓,美國第三號政治人物眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)為展現美國對台灣支持,無視中國不可「玩火自焚」嚴厲警告,以「國會外交」名義於 2022 年 8 月 2 日率領國會議員團搭乘美軍行政專機高調訪問台灣。這讓她成為自 1997 年美國眾議院議長金瑞契(Newt Gingrich) 訪台以來,到訪台灣等級最高的美國官員。中國為報復裴洛西歷史性訪台,於 8 月 4 日至 8 日針對台灣,

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

舉行自 1995 年至 1996 年台海飛彈危機以來規模最大的「圍台」軍事演習,創下所謂「三個首次」——「導彈穿越台灣上空」、演習範圍跨越「海峽中線」、「進入台灣 12 浬海空域」。七個演習區環繞台灣四周海空域形同「圍台軍演」,構成對台灣進行前所未有的「類封鎖」。1 隨著軍演「武嚇」後展開的「文攻」,中國國務院台灣事務辦公室在 2022 年 8 月 10 日公布第三份對台政策白皮書:《台灣問題與新時代中國統一事業》(以下簡稱:《新時代統一白皮書》)。這份張舉「反獨促統」對台白皮書,極具戰狼風格脅迫性,迥異於 1993 年《台灣問題與中國的統一》白皮書與2000 年《一個中國的原則與台灣問題》白皮書。由於解放軍剛在結束歷史性的「圍台軍演」,《新時代統一白皮書》的發表極具特殊意義,闡述習近平最新的對台灣政策方針,展現中共對「反獨促統」前所未有的侵略性與積極性。

相較於習近平 2019 年 1 月在「和平統一」主軸下「文統」勸說性的「一國兩制台灣方案」,此次在軍事演習背景下所發表的《新時代統一白皮書》,則是展現「武統」恫嚇性的「不承諾放棄使用武力」,以達成其「反獨促統」的政治總目標。白皮書特別點名指控民進黨政府,「謀『獨』行徑導致兩岸關係緊張,危害台海和平穩定,破壞和平統一前景、擠壓和平統一空間,是爭取和平統一進程中必須清除的障礙」。並語帶威脅稱,「始終堅持做好以非和平方式及其他必要措施應對外部勢力干涉和『台獨』重大事變的充分準備」。2《新時代統一白皮書》提到「台獨」高達36次,更定位民進黨為「和平統一的障礙」,無疑是對民進黨政府與中華民國台灣主權論的完全否定。3《新時代統一白皮書》以激烈言詞攻計台灣政府,展現北京對「文統」的挫折感以及對「武統」的迫切感。

¹ 〈新華社受權公告〉,《新華社》,2022年8月2日,https://reurl.cc/eOEdLQ;謝文哲,〈中共圍台實彈軍演延長至父親節 東部近花蓮處再增1演習區〉,《鏡新聞》,2022年8月4日,https://reurl.cc/ERn9xA;陳言喬,〈解放軍「圍台軍演」,大陸軍事專家稱創造「三個首次」〉,《經濟日報》,2022年8月3日,https://reurl.cc/9prRnx。

^{2 〈}台灣問題與新時代中國統一事業〉,《中華人民共和國外交部》,2022年8月11日, https://reurl.cc/W111Rx。

³ 有關《新時代統一白皮書》對兩岸關係影響,請參見鍾志東,〈「反獨促統」為核心的《台灣問題與新時代中國統一事業》白皮書〉,《國防安全雙週報》,第61期,2022年8月26日,https://reurl.cc/8papDo。

中國崛起讓北京擁有更強的實力,讓它更有能力與自信採取武力脅迫 方式施壓台灣,以進行所謂的「反獨促統」。這也是為何《新時代統一白 皮書》強硬表示,「我們比歷史上任何時期都更接近、更有信心和能力實 現中華民族偉大復興的目標,也更接近、更有信心和能力實現祖國完全統 一的目標。台灣問題因民族弱亂而產生,必將隨著民族復興而解決」。不 過這也意味著,不論是透過「和平統一」訴求,還是「非和平方式」叠迫 統一主張,北京在「非統即獨」思維下,完全剝奪台灣社會對國家未來前 途的自由選擇權。由於中共對「反獨促統」所展現的積極性,實際上已升 級成為「反獨迫統」,因此其在運用武力衝突的時機、議題與手段上以施 壓台灣,未來也將更具攻擊與脅迫性。

二、北京加大武力叠迫反制台海國際化

中國對「反獨迫統」積極態度,透過大規模軍事演習,極限施壓台灣 與國際社會,阻撓台美夥伴互動關係,壓迫台灣在國際社會活動空間,破 壞以規則為基礎的國際秩序,坐實美國與北約(NATO)對中國「脅迫政 策」(coercive policy) 指控。事實上,2022 年 8 月挑釁性的「圍台軍演」, 正加深中國與俄烏戰爭中俄羅斯侵略者的形象連結。這相當程度地導致七 大工業集團(G7)與歐盟(EU)透渦聯合聲明,關切中國對台軍演恫嚇, 並兩次提及其對台海和平穩定承諾。對此,中國外長王毅不改戰狼外交本 色地囂張回嗆,「聲明是廢紙一張」。4面對中國「圍台軍演」威脅恫嚇, 台灣得到國際社會空前的聲援支持,這是在1996年台海危機時所完全沒 有的現象,此充分反映當前國際社會對台灣的同情支持,以及對中國侵略 性擴張主義的警覺與不安。

^{4 〈}G7 齊聲譴責共軍演習 中國外長王毅回嗆「涉台聲明是廢紙一張」〉,《蘋果新聞》, 2022 年 8 月 5 日,https://reurl.cc/ZbiGkM; 本忠謙, 〈G7 與歐盟外長批共軍鎖台「沒道理」! 北京反嗆「現在已非八國聯軍時代」,取消中日外長會晤〉,《風傳媒》,2022年8月5日, https://reurl.cc/MNkREv .

為因應台海國際化對脅迫統一不利情勢,北京展現加強武力犯台態勢,將矛頭對準所謂「外部勢力」,希望能透過武力施壓,嚇阻境外勢力對「反獨迫統」的干擾。中國《新時代統一白皮書》指控美國「外部勢力」與島內「分裂勢力」相結合下,企圖改變所謂的兩岸「一個中國原則」既有現況,嚴詞譴責華府表面上「奉行一個中國政策,不支持台獨」,實質上卻是「虛化、掏空一個中國原則」。中國對「一中原則」面臨國際「一中各表」挑戰的危機感,並非毫無根據。事實上,華府近來一再強調,美國的「一個中國政策」(one China policy)不同於北京「一個中國原則」(one China principle),還表示美方未對台灣主權表態。5

北京針對「外部勢力」於「反獨迫統」鬥爭上的優先性,在習近平於中共二十大工作報告涉台事務發言,也再次獲得證實。習近平強調,「台灣是中國的台灣。解決台灣問題是中國人自己的事,要由中國人來決定。我們堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景,但絕不承諾放棄使用武力,保留採取一切必要措施的選項,這針對的是外部勢力干涉和極少數『台獨』分裂分子及其分裂活動,絕非針對廣大台灣同胞。」6他指涉「絕不承諾放棄使用武力」對象中,先提「外部勢力」,然後才是所謂「台獨分子」。這針對性的順序變化,與過去大不相同,體現北京在「反獨迫統」策略上,突出反制台海議題國際化的積極性,以因應「外部勢力」的干涉。

不過中國對台軍事恫嚇施壓,反而引起國際社會對台灣前所未有的關注,讓台灣國際能見度戲劇性地大幅增加,「今日烏克蘭,明日台灣」的印象更深植於國際社會中。相較之下,中國對台灣侵略性言行和中俄「戰略協作」關係,則讓北京成為國際安全的「麻煩製造者」。維護台海和平穩定顯然已成國際社會共識下,中國以軍事手段恫嚇國際社會與台灣正常互動,勢將產生反效果。中國積極透過軍演「反獨迫統」,明確展現其武

⁵ 徐薇婷,〈美國務院罕見表態:美未對台灣主權採取立場〉,《中央通訊社》,2022年9月 27日,https://reurl.cc/rROjgr。

⁶ 呂佳蓉,〈習近平 20 大提一中原則九二共識 涉台內容一次看〉,《中央通訊社》,2022 年 10 月 16 日, https://reurl.cc/aGQZvG。

力犯台日益增強泊切性,但其企圖將兩岸統一內政化的戰略目標也將淮一 步嚴重受挫,台海安全議題反而更將加速國際化。

參、美國介入俄烏戰爭模式的適用性

一、俄烏戰爭凸顯國際是否干涉非常關鍵

烏克蘭能以弱擊強抵抗俄羅斯迄今,除了自我展現抗敵韌性與俄軍 表現不如預期外,以美國為首西方世界透過國際合作的積極軍事援助,扮 演鳥軍抗俄的不可或缺關鍵角色。這也是為何北京深深忌憚台海安全國際 化,而加大武力脅迫,企圖遏止此一態勢的持續發展。因此,在美國介入 俄鳥戰爭模式之於台海安全上,華府援引國際社會因應俄鳥戰爭經驗,正 積極尋求國際聯合干涉,以避免與中國單獨對決,將會是美國介入台海軍 事衝突的重要策略。

美國希望透過國際合作介入台海安全,其實是有跡可循。拜登上任 之初在《美國的世界地位》(America's Place in the World)重要講話中, 就當今全球政治定義為「民主與專制之間的生存抉擇」,並據此將中國 定性為美國「最大競爭對手」,華府也將「直接迎戰」中國對「我們繁 榮、安全和民主價值觀的挑戰」。⁷ 2022 年 9 月 21 日在聯合國代表大會 (UNGA)演說中,拜登再次以理念願景正當化美國對中國的地緣政治競 爭,他強調美國作為國際社會「明理的領導者」(a reasonable leader), 「我們不尋求衝突,我們不尋求冷戰。我們不要求仟何國家在美國或仟何 其他夥伴間做選擇」。不過美國將「毫不掩飾」(unabashed)倡議「自由、 開放、安全和繁榮的世界願景」與中國進行競爭。8 拜登同時藉機表態要 「尋求維護台海的和平與穩定」,這也讓他成為自1971年以來,首次在

^{7 &}quot;Remarks by President Biden on America's Place in the World," The White House, February 4, 2021, https://reurl.cc/bn9ORo.

^{8 &}quot;Remarks by President Biden Before the 77th Session of the United Nations General Assembly," The White House, September 21, 2022, https://reurl.cc/nOdZAD.

聯大演說提及台海安全的美國總統。透過譴責俄羅斯侵略烏克蘭,拜登高舉《聯合國憲章》(United Nations Charter)指出,「我反對使用暴力和戰爭來征服國家,或透過流血擴大疆界」。⁹拜登想表達的重點是,美國與國際社會絕對不能縱容公然違反《聯合國憲章》的侵略行為,而應對侵略者實施嚴厲而有效的反制與懲罰行動。這一方面間接警告中國在台海日益升高的軍事挑釁冒險,另方面則為比照俄烏戰爭訴求國際社會支持台海和平穩定預留伏筆。

拜登政府在 2022 年 10 月 13 日發布《國家安全戰略》(National Security Strategy),再次強化尋求盟邦夥伴共同維持台海和平穩定的策略。《國 家安全戰略》首先指控「中國是唯一一個既有重塑國際秩序意圖的競爭 者,也逐漸擁有經濟、外交、軍事和科技力量來日益推進這一目標」, 同時揭示美國將以「投資」(invest)、「結盟」(align)和「競爭」 (compete) 這三個概念,作為對中國競爭的主要涂徑,以達到超越中國 (Out-competing China) 戰略目標。其中「投資」指的是提升美國自己的 競爭力、創新力、韌性與民主;「結盟」則是在共同目標與動機下,致力 於盟邦夥伴的聯合與團結;「競爭」則是在前面兩項基礎上,為捍衛共同 利益與未來願景,和中國在科技、經濟、政治、軍事、情報、全球治理領 域上的全方位競爭。10《國家安全戰略》並將此對中國競爭概念,與維持 台海和平穩定重要性相連結,以正當化美國聯合其盟邦夥伴對台海和平穩 定的國際干涉。華府尋求國際合作以維護台海和平穩定具體成效,仍有待 觀察,持續發酵並朝正面趨勢發展中。解放軍8月「圍台軍演」遭受前所 未有的國際譴責,就是個明顯的跡象,這也是為何北京對此亦深加警惕而 強化對「外部勢力」鬥爭態勢。

⁹ 仇佩芬,〈拜登首次在聯合國大會提台海安全 外交部:展現對台承諾不變〉,《上報》, 2022年9月22日,https://reurl.cc/D3kXkO。

^{10 &}quot;National Security Strategy," The White House, October 2022, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf.

二、美國軟硬兼施嚇阻中國以預防戰爭

汲取此次西方國家嚇阻俄羅斯侵略烏克蘭的失敗經驗,拜登政府透過 預先劃底線方式與建構有利戰略環境的軟硬兼施策略,強化對中國在台海 軍事冒險主義的嚇阳,以期預防戰爭的發生。美國於俄烏戰爭與台海衝突 角色上主要的不同,在於安全承諾。美國儘管與烏克蘭有外交關係,烏克 蘭並非北約盟邦日華府也沒有對烏克蘭有渦安全承諾。但台灣則不同,台 美間雖無正式外交關係,美國基於《台灣關係法》對維護台海和平穩定有 安全承諾。《台灣關係法》第2條第2款中,美國表明與中國建交「是基 於台灣的前途將以和平方式決定這一期望」,還提到「任何企圖以非和平 方式來決定台灣的前途之舉 —— 包括使用經濟抵制及禁運手段在內,將 被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅,而為美國所嚴重關切」。11不 過美國對此是否將使用武力加以因應,則保留有彈性運用的空間並未明確 表態,這也導致其後如何維持台海和平的「戰略模糊」與「戰略清晰」的 討論。12 受到俄烏戰爭影響所及,加以中國武力「脅迫統一」挑釁態勢增 強,拜登政府已多次展現,「和平解決」台灣議題的美國底線,必要時將 以武力捍衛此底線反制中國。

美國總統拜登屢次明確表態將出兵防衛台灣,可視為受到俄烏戰爭影 響,美國未雨綢繆下,透過劃底線方式,對行之有年「戰略模糊」的滾動 式修正。2022年5月23日在美日高峰會聯合記者會上,針對記者提問: 美國在俄烏戰爭沒有武力保衛烏克蘭,如果中國發動入侵,美國是否會在 軍事上保衛台灣?拜登回答說,「會的……我們對此有承諾。」他接著表 示,「用武力可以奪取(台灣)的想法……就是不合適。它將讓整個地

^{11 《}台灣關係法》(中譯版), 《美國在台協會》, 2022 年 6 月 9 日, https://reurl.cc/g2lyzX。

¹² 學界對有關「戰略模糊」與「戰略清晰」討論,在定義上兩者主要區別在於,美國是否明確 表態將以軍事介入維持台海和平,請參見林正義,〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重 明確」:美國預防台海危機的政策辯論〉,《遠景基金會季刊》,第8卷第1期,2007年1 月,https://reurl.cc/Q9mkp2。

區陷入混亂,並成為又一個類似於在烏克蘭發生的事情。」¹³9月18日在美國《哥倫比亞廣播公司》(CBS News)專訪時又表態,將派兵協助台灣抵抗中國武力入侵,這也是他對此的第四次公開表態。¹⁴《國家安全戰略》針對台灣部分則重申,美國對維持台海和平與穩定有持久利益(abiding interest),此攸關區域和全球的安全與繁榮,也是國際關注的事項,美國將維持抵抗任何對台訴諸武力或脅迫的能力。

拜登政府另一個預防中國武力犯台的重要策略是,建構有利美國而不利中國的戰略環境,以讓中國知難而退。拜登《美國印太戰略》(Indo-Pacific Strategy of the United States)報告,首先把台灣定位為美國於印太區域的重要「夥伴」(partner),並將美國對台灣的支持,置入攸關整體印太區域安全問題中來考量。¹⁵《美國印太戰略》特別點名來自中國的挑戰,聲稱北京在全球的野心,其中尤以在印太區域最為嚴重。而北京對台灣日趨強勢的挑釁施壓,則被援引為中國在印太區域的「脅迫與侵略」行為具體事證。《美國印太戰略》特別著重於戰略環境的運用,以迫使中國不得不為因應新的戰略環境,而接受以規則為基礎的國際秩序。它強調,「我們的目標不是改變中國,而是塑造它所處的戰略環境,在國際上建立一個對美國與其盟邦夥伴最有利的環境,以與中國進行負責任的競爭」。此即透過區域公共財(public goods)的提出,即所謂「促進自由開放印太」的共同利益,連結美國國家利益與盟邦夥伴和境內國家的利益,藉以建構印太利益共同體,並著重以集體力量(collective capacity),透過外交手段,制約北京對台海與區域的軍事冒險。¹⁶

^{13 &}quot;Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida Fumio of Japan in Joint Press Conference," *The White House*, May 23, 2022, https://reurl.cc/M0Dx4K;〈拜登:若中國武統台灣美國將信守承諾出手防衛〉,《BBC 中文網》, 2022 年 5 月 24 日, https://reurl.cc/NADmY6。

¹⁴ 周昱君,〈台灣有事,美軍會出兵!拜登近期第四度明確表態防衛台灣〉,《上報》,2022年9月19日,https://reurl.cc/RXGOVG。

^{15 &}quot;Indo-Pacific Strategy of the United States," The White House, February 2022, https://reurl.cc/ Kpl.O5R

¹⁶ 有關拜登印太戰略分析,請參見鍾志東,〈外交優先下拜登的《美國印太戰略》〉,《國防安全雙週報》,第49期,2022年3月11日,https://reurl.cc/bEKbd3。

肆、俄烏戰爭對台海防衛作戰的影響

一、自助而後人助與抗敵意志關鍵性

在兩岸僵局持續升高下,同樣是以小搏大的自由台灣,面臨極權中 國脅迫統一壓力,在俄烏戰爭爆發後,國際計會對台灣的支持與同情,有 著戲劇性地大幅增加。隨著台海議題國際化態勢發展,台北充分運用此有 利戰略環境外,蔡英文總統持續「遇到壓力不屈服,得到支持不冒進」戰 略指導原則,在確保國家主權獨立自主的戰略目標下,以維持台海現況作 為達成此目標的戰略途徑,一方面呼應國際社會對維護台海和平穩定的共 識,另方面凸顯中國就如俄羅斯企圖以武力片面改變國際現況的「問題製 浩者」形象。蔡英文總統 2022 年 6 月 10 日在「哥本哈根民主高峰會」 (Copenhagen Democracy Summit)以「台灣:全球民主聯盟不可或缺的夥 伴」為題演說時即強調,「台灣和烏克蘭一樣,不會屈服於壓力。儘管威 **叠**與日俱增,我們決心捍衛我們的國家和民主的生活方式,我們相信,如 同鳥克蘭,我們的決心將獲得其他民主國家的支持」。¹⁷ 面臨兩岸衝突風 險不斷提高之際,台灣也以具體行動大幅增加國防預算,加強國防建設, 建構可恃防衛力量,並向國際社會展現台灣自我防衛的決心。

俄烏戰爭引發國際社會反侵略戰爭氛圍,更成為自由民主與獨裁專制 之對抗象徵。不過在要獲得國際社會支持前,俄鳥戰爭對台灣的首要啟示 就是:自助而後人助。開戰之初面對擁有絕對優勢的俄羅斯軍事力量,不 同於烏克蘭 2014 年於克里米亞 (Crimea) 幾乎是不戰而逃的失敗主義, 此次烏克蘭在總統澤倫斯基(Volodymyr Zelensky)領導下,全國上下齊 心,展現敢戰能戰的勇氣與決心對抗敵人侵略,是烏克蘭得以贏得國際社 會一致的尊敬與認同,扭轉俄烏戰局的關鍵。無疑地,烏克蘭舉國奮戰精 神,徹底粉碎了俄羅斯企圖透過閃電戰在短期內逼降烏克蘭的如意算盤, 這也為烏克蘭創造有利的談判空間。烏克蘭抗俄戰爭經驗顯示,敢戰能戰

^{17 〈}總統在「哥本哈根民主高峰會」發表視訊演說〉,《中華民國總統府》,2022 年 6 月 10 日, https://reurl.cc/MNKx0k o

才是追求和平的憑恃,綏靖主義(appeasement)只會助長侵略者的氣焰, 根本無法遏止侵略者的野心。這就如二次世界大戰前,當綏靖主義者希望 透過讓步以避免戰爭時,邱吉爾(Winston Churchill) 直言,「在戰爭與 屈辱面前,你選擇了屈辱,但屈辱過後,你仍得面對戰爭!在戰鬥中被打 敗的國家會重新崛起,但那些逆來順受地投降的國家,卻會徹底完蛋。 | 也因此,蔡英文總統指出,這次俄國入侵鳥克蘭事件裡面,國人都有一個 很深的體驗,自助人助是烏克蘭在面對俄羅斯侵略時最好的寫照。對於台 灣而言,唯有團結一致才能面對困難,也只有提升自我防衛的決心和力 量,才能捍衛國家主權與安全。18 俄烏戰爭同時顯示戰事延長下,作戰物 資儲備對持續獨立作戰的關鍵影響。解放軍8月「圍台軍演」也顯示,四 而環海的台灣極易漕封鎖。台灣除加強武器彈藥儲備,要求美方加速武器 交付,同時積極推動台美聯合生產美式武器的計畫,以確保獨立作戰時武 器彈藥的不虞匱乏。19

二、發展不對稱戰力與精進後備動員制度

當防衛者面對擁有物質力量優勢侵略者時,俄烏戰爭對台灣的另一 項重要啟示是:弱可勝強,寡可擊眾。其實這也不是新聞,因為古今中外 戰史早已顯示,戰爭從來就不是诱渦數量,可以單獨決定的。不過許多專 家學者在衡量台海戰事時,卻往往渦於專注於物質力量的決定性因素,俄 烏戰爭只是再次提醒非物質力量因素的重要性。因此儘管武器設備的質與 量,在戰爭中扮演重要角色,但這絕非勝利的保證。這是因為,人與眾多 不確定的因素,使得戰爭不僅是科學,也是種藝術。也因此,當著眼於可 量化的物質因素時,切莫忽略不可量化的精神因素,在戰爭上的關鍵性影 響。而這也是讓弱可勝強,寡可擊眾成為可能的主要因素。

¹⁸ 楊淳卉,〈烏克蘭自助人助!蔡英文:提升自我防衛決心 才能捍衛國家安全〉,《自由時 報》,2022年3月9日,https://reurl.cc/jGKjlv。

^{19 〈}台灣可望與美國聯合生產美式武器!美台商會證實「目前處於程序初始階段」〉,《風傳 媒》, 2022 年 10 月 20 日, https://reurl.cc/60AaVy。

俄烏戰爭顯示國際支持援助與國內抗敵意志,是烏克蘭能以小搏大 抵抗俄羅斯侵略重要關鍵。除此之外,烏克蘭充分運用不對稱作戰概念以 及透過後備動員所建構的國土防衛部隊,在戰場上的傑出表現值得台灣借 鏡。而此也顯示,蔡英文總統所推動「國防事務改革」中有關「不對稱戰 力」與「後備動員制度的實施改革」政策方針的前瞻性與正確性。蔡英文 總統在 2020 年 5 月就職連仟演說中針對「不對稱戰力」部分指示,「在 強化防衛固守能力的同時,未來戰力的發展,將著重機動、反制、非傳統 的不對稱戰力;並且能夠有效防衛『網路戰』、『認知戰』以及『超限戰』 的威脅,達成重層嚇阳的戰略目標」。在後備動員制度改革部分,將「提 高後備部隊的人員素質和武器裝備;後備戰力提高,才能有效地跟常備軍 隊協同作戰」。²⁰ 此強調不對稱戰力對非傳統之「網路戰」、「認知戰」、 以及「超限戰」威脅的因應,以及提升後備部隊戰力與角色,強化「國土 防衛」作戰持續力,以達「全民國防」下「戰略持久」目標,這可視為對 「整體防衛構想」的再精進,進而提升台灣整體國防能力。

伍、小結

美國中央情報局 (CIA) 局長伯恩斯 (William Burns) 2022 年 10 月 3 日接受專訪時表示,由於習近平指示共軍在2027年前為犯台做好準備, 2020年代接下來幾年,兩岸可能發生衝突的風險將逐漸提升。21 國防部 長邱國正則稱,兩岸情勢嚴峻前所未見。²² 俄烏戰爭空前地國際化台海 安全,但同時加大中國對台灣「反獨促統」力道。國際社會對台灣支持同 情與日俱增,加以北京「文統」台灣機會日趨渺茫下,也將讓中國對武力 統一台灣更加迫切而謹慎。海峽兩岸與國際社會,都各自以已方立場與需

^{20 ⟨520} 就職 / 蔡英文總統就職演說全文 〉,《中央社》,2020 年 5 月 20 日, https://reurl.cc/ $O4xX2R \circ$

^{21 〈}CIA 局長: 共軍為犯台做準備 衝突風險逐年俱增〉,《中央通訊社》,2022 年 10 月 4 日, https://reurl.cc/QbMyd0 •

^{22 〈}邱國正:兩岸情勢嚴峻前所未見中共持續台海戰巡〉,《聯合報》,2022年10月11日, https://reurl.cc/yMxn21 o

求,汲取俄烏戰爭所能提供的經驗教訓。俄烏戰爭證明,面對侵略者時失敗主義的危險性,以及國家領導人在危機時的關鍵角色。失敗主義植基於「寡不可擊眾,弱不可勝強」的偽理性假設,只見戰爭的物質因素,不見戰爭的精神因素,忽視戰爭的不確定關鍵因素,更無視過去戰爭的歷史教訓。俄羅斯不顧國際壓力悍然發動侵略戰爭,對台海的最重要教訓是:敵人的善意不可恃,委屈讓步只會加深侵略者野心,國防也絕不只是職業軍人的責任而已。自助才能獲得人助,企圖伐謀伐交以不戰而屈人之兵,最後仍有賴全國上下勇於面對戰爭的決心與能力。

第(十四)章 俄烏戰爭國際法攻防與對台啓示

楊長蓉*

壹、前言

2022年2月24日俄羅斯正式對烏克蘭展開軍事行動,其武力入侵烏克蘭行為顯然違反國際法「禁止使用武力」(prohibition of the use of force)的基本原則,並不合於「合法訴諸開戰權」(jus ad bellum)的要件。惟俄羅斯並未正式宣戰,亦不承認其軍事行動違法,並稱之為「特別軍事行動」(special military operation)。

在俄羅斯進軍烏克蘭之後,國際上立刻譴責俄羅斯的直接違反國際法的行為。在聯合國體系下,安全理事會(Security Council)負責維護國際和平與安全,並在和平受到威脅時採取行動,但由於俄羅斯乃安理會(Security Council)的常任理事國之一,具有否決權(veto),國際社會無法藉由安理會制裁俄羅斯。¹ 在 2022 年 3 月初,聯合國大會(General Assembly)做出決議要求俄羅斯立刻停止軍事行動,但因聯合國大會決議並無實質效力,各國主要透過輿論撻伐俄羅斯,並對其進行一連串的經濟制裁。

而烏克蘭則是透過不同管道尋求國際各方面的援助與支持,並且即刻採取法律行動,其中最主要的是透過國際爭端解決(international dispute settlement)機制,烏克蘭主動向聯合國司法機關(principal judicial organ)「國際法院」(International Court of Justice, ICJ)對俄羅斯提起訴訟,主要法律依據為 1948 年《防止及懲治滅絕種族罪公約》(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Genocide Convention)。另外,在追溯個人國際刑事責任部分,由於先前 2014 年克

^{*} 國防安全研究院國防戰略與資源研究所助理研究員。

^{1 &}quot;Russia Blocks Security Council Action on Ukraine," UN News, February 26, 2022, https://news. un.org/en/story/2022/02/1112802.

里米亞(Crimea)事件,烏克蘭已在當時表示主動接受「國際刑事法院」 (International Criminal Court, ICC)的司法管轄權,故在2022年3月, 國際刑事法院檢察官辦公室(Office of The Prosecutor)正式對烏克蘭情勢 (Situation)展開調查,盡早開啟調查的好處是可以更為妥善保存證據。

本文就俄羅斯與烏克蘭雙方國際法上所提出的法律攻防與政策做說 明,並討論若我國遭受他國侵略或武力攻擊時,在國際法上可能提早做進 備以及法律戰層面的策略。

貳、俄羅斯「特別軍事行動」合法性探討

一、實質侵略但仍稱其軍事行動合法

俄羅斯出兵烏克蘭雖然已直接地違反國際法禁止武力使用原則,然而 俄羅斯仍試圖正當合理化其行為,認為其行動為合法,是為了拯救烏克蘭 東邊地區的「正義之戰」(just war)。² 雖然這些說法與論點經不起理論 與實務的檢驗,亦難以證明國際法對俄羅斯實質上有多少拘束力以及影響 出兵決定的程度,不過,俄羅斯總統普欽(Vladmir Putin)仍然使用國際 法論沭來正當其軍事行動。

2022年2月24日,即俄羅斯入侵烏克蘭當日,俄羅斯駐聯合國代表 通知聯合國秘書長(Secretary General)其將採取軍事行動,且在其通知中 附上俄羅斯總統普欽的演講。3 這份演講的主要受眾顯然是俄羅斯人民, 目的為大內盲,普欽表示俄羅斯在2014年做了正確的事情,「將克里米 亞從隸屬另一個國家的屈辱狀態中拯救出來」;並為俄羅斯在烏克蘭的軍 事行動辯護,稱乃是為了保護烏克蘭東部頓巴斯地區(Donbas)的民眾免

² "Just War Theory," *Internet Encyclopedia of Philosophy*, https://iep.utm.edu/justwar/.

^{3 &}quot;Letter dated 24 February 2022 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General," United Nations, February 24, 2022, https:// digitallibrary.un.org/record/3959647?ln=en.

受「種族滅絕」(genocide)。依照普欽的說法,「阳止這場滅絕,是特 別軍事行動的目標」。

《聯合國憲章》(United Nations Charter)第2條第4項禁止對他國 以武力威脅或使用武力(the threat or use of force),對此原則之例外僅有 兩個可能:國家固有自我防衛權 (inherent right of self-defense) 以及聯合 國安理會依據憲章第 7 章所授權的行動。雖然,在沂代國家衝突中,亦有 對於違反禁止武力使用原則主張其他合法例外者,例如在有大規模違反 人權的情況下,像是種族清洗(ethnic cleansing)、違反人類罪(crimes against humanity)、種族滅絕等情形,國際社會或國家可以基於「人道 干預」(humanitarian intervention)或「國家保護責任」(responsibility to protect, R2P)採取行動等,但這些論點在國際法上都極有爭議,尤其應如 何界定某國形勢需要國際社會或他國的介入?這可能違反「尊重主權」與 「不干預原則」(principle of non-intervention),且也有可能遭到某些國 家濫用,例如俄羅斯在2008年出兵喬治亞(Georgia)即是主張「國家保 護責任」, ⁴ 2014 年併吞克里米亞(Annexation of Crimea)也是直接引用 「國家保護責任」作為其併吞的正當性,5而這次侵略烏克蘭也是類似的 套路,主張要保護烏東俄裔不受基輔(Kyiv regime)政權的迫害,特別是 免於「種族滅絕」。6

二、俄羅斯出兵合法性論點主張

俄羅斯在此次軍事行動中,對其合法性主要論點有三:

^{4 &}quot;Russia and the 'responsibility to protect," Los Angeles Times, August 31, 2008, https://www. latimes.com/la-oe-evans31-2008aug31-story.html.

^{5 &}quot;Justifying Crimea: President Putin Invokes R2P," Brown Political Review, April 11, 2014, https:// brownpoliticalreview.org/2014/04/justifying-crimea-president-putin-invokes-r2p/.

^{6 &}quot;Putin's Baseless Claims of Genocide Hint at More Than War," New York Times, February 19, 2022, https://www.nytimes.com/2022/02/19/world/europe/putin-ukraine-genocide.html.

- (一)俄羅斯主張其係依國際法關於「正當防衛權」(right of self-defense)的規定以對抗美國以及其他北約(NATO)國家的一般性威脅,特別是鑑於北約擴張。⁷此論點主要問題在於與正當防衛權的要件不符,《聯合國憲章》第51條規定行使正當防衛權的時機是「國家受到武裝政擊時」(when an armed attack occurs),而攻擊的時間點就算沒有「已經」發生,至少也必須是「即將」發生(imminent)。⁸而在他國未有實質上軍事行動,只是組織擴大使俄羅斯感受到某種「威脅」,並不足以構成合法行使正當防衛權的要件。
- (二)俄羅斯主張係基於「集體防衛權」(collective self-defense)所採取的行動,為了烏東地區而採取的集體防衛行動。俄羅斯在出兵的三天前承認頓內茨克(Donetsk)與盧甘斯克(Luhansk)獨立為國家,且僅有俄羅斯承認。

這論點的問題主要有三:首先是這兩個區域難以被認為是國家,因為國際法上並不承認透過武力所取得的領土,⁹且其也並未實質控制它們所宣稱的領土範圍。此外,所謂的「獨立」也有待商権,因為頓盧二區無論是在政治、經濟、財政以及軍事上皆依靠俄羅斯。此論點也與俄羅斯先前在國際法院科索沃案(Advisory Opinion on Kosovo's Declaration of Independence)¹⁰ 的立場不合,

^{7 &}quot;US and NATO Deliver Responses to Russian Demands over Ukraine," Aljazeera, January 26, 2022, https://www.aljazeera.com/news/2022/1/26/us-nato-deliver-responses-to-russian-demands-over-ukraine; "NATO-Russia Relations: the Facts," NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111767.htm.

⁸ See Caroline case (1837), Moore, Digest, II, 24-30, 409-14; VI, 261-62; VII, 919-20: the necessity for preemptive self-defense must be "instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation."

⁹ UN GA Resolution 2625 (XXV) states: No territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal; Resolution 3314 (XXIX) on the Definition of Aggression also confirms in Article 4 (3) that 'no territorial acquisition or special advantage resulting from aggression is or shall be recognized as lawful' (GA Res 3314 (XXIX)).

^{10 &}quot;Advisory Opinion on Kosovo's Declaration of Independence," *International Court of Justice*, July 22, 2010, https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf.

其主張「補救性分離權」 (right of remedial secession) 應僅限於真 正極端情況,例如母國直接武裝攻擊,威脅關於人民生存時。11

其次,俄羅斯無法依據「集體防衛權」採取軍事行動 —— 普欽 聲稱是該二區的「人民」(people)向俄羅斯尋求幫助,而集體防衛 權的行使僅限於國家,如前所述,人道干預主義本身在國際法上並 未獲得普遍承認,更何況是代表某一區的人民所採取的軍事行動。

第三,就算頓盧二區真的符合國家的要件,俄羅斯的軍事行動 也不合法或「合法訴諸開戰權」中關於必要性(necessity)與比例原 則 (proportionality) 的要求,也就是俄羅斯軍事行動範圍應僅限於 頓盧二區,然而俄羅斯乃是對整個烏克蘭出兵。

(三)俄羅斯另稱,出兵鳥克蘭乃欲防止基輔政權欲對俄羅斯裔進行種族 滅絕行動。此主張的問題點在於目前根本沒有足夠證據證明烏克蘭 有進行種族滅絕的行為,雖然烏克蘭的人權紀錄的確不佳,但種族 滅絕成罪的門檻極高,主觀構成要件上除了刑事上的故意(mens rea) 之外,還需要有種族滅絕的特別意圖 (genocidal intent)。因 此,絕大多數認為這是俄羅斯為了侵略烏克蘭與推翻烏克蘭政府的 虚假藉口 (pretext)。

參、烏克蘭關於軍事行動合法性之攻防

島克蘭就「種族滅絕」指控在國際法院對俄羅斯進行反訴:2月25 日,俄羅斯入侵烏克蘭隔日,烏克蘭立刻採取法律行動,在國際法院挑戰 俄羅斯的指控。烏克蘭主張,俄羅斯所謂的出兵理由「在烏克蘭東部頓盧 二區有種族滅絕情事」,並非真實且不足以構成合法武力使用的理由。在 2月26日,鳥克蘭依據1948年《防止及懲治滅絕種族罪公約》的解釋、

^{11 &}quot;Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo, Written Statement of the Russian Federation," International Court of Justice, April 16, 2009, https://www.icj-cij.org/public/files/caserelated/141/15628.pdf.

適用與執行問題提出了針對俄羅斯的「法律爭端」,向國際法院提出 4 項「臨時措施」(Provisional Measures)的請求,依據「無法彌補的損害風險與即刻性」(the risk of irreparable prejudice and urgency)以保護其權利。此舉包括要求法院命令(order)俄羅斯停止軍事行動。

而在 3 月 16 日,國際法院裁定俄羅斯應立即停止 2 月 24 日起對烏克蘭領土展開的軍事行動,以及俄國須確保由俄國政府控制或支持的武裝勢力不會繼續展開軍事行動。 12 雖然這並非針對案件實質問題(merits)所做出的裁定,對烏克蘭而言是極為有希望的一步。此裁定意味著未來國際法院將對本案實質問題進行判決,包括管轄權。烏克蘭藉由《防止及懲治滅絕種族罪公約》在國際法院對俄羅斯提出反訴之手段,亦獲得美國與諸多國家的支持。美國罕見地依照《國際法院規約》(Statute of the International Court of Justice)第 63 條第三國聲請參加程序向法院提出參加聲請(Declaration of Intervention), 13 而除了美國之外,另有許多國家,包括英國、愛爾蘭、德國等國向國際法院提出參加聲請。 14

肆、烏克蘭主動接受國際刑事法院管轄權以追訴個人國際刑事 責任

一、國際刑事法院對烏克蘭境內「戰爭罪」等有管轄權

烏克蘭因遭受俄羅斯武裝攻擊,可合法行使國際法上自我防衛權並 以武力反擊。不過,在進入武裝衝突狀態之後,俄烏雙方皆受到武裝衝突

^{12 &}quot;Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and. Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)," *International Court of Justice*, March 16, 2022, https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf.

^{13 &}quot;Declaration of intervention of the United States of America," *International Court of Justice*, September 17, 2022, https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220907-WRI-01-00-EN.pdf.

^{14 &}quot;Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation) – Intervention," *International Court of Justice*, https://www.icj-cij.org/en/case/182/intervention.

法(Law of Armed Conflict)的相關規範。若違反武裝衝突法,可能會有 戰爭罪(war crimes)等問題。而除了對俄羅斯這個「國家」進行調查與 責任認定之外,對於個人的國際刑事犯罪追訴亦是相當重要的國際司法手 段。須注意的是國際刑事法院(International Criminal Court)與前述國際 法院不同,其並非隸屬於聯合國的機構,且在管轄權方面有諸多限制。

國際刑事法院為1998年7月17日所通過的《國際刑事法院羅馬規 約》(Rome Statute of the International Criminal Court)所設立,其管轄範 圍為滅絕種族罪、戰爭罪和危害人類罪 (crimes against humanity) 以及侵 略罪(crime of aggression)。在其對人管轄權範圍(personal jurisdiction) 僅能起訴個人(individuals),即自然人, 15 並不包括法人,例如國家或 企業。此外,國際刑事法院原則上僅對締約國(State Party)領土上所發 生的犯罪有管轄權,或是由聯合國安全理事會所提交的案件,至於犯罪者 的國籍則不限。

依據《國際刑事法院羅馬規約》,有三種情況可以啟動國際刑事法院 的管轄權:(一)締約國自行提交(State Party Referral)(第 14 條);(二) 聯合國安全理事會提交至國際刑事法院(UN Security Council Referral)(第 13b條);以及(三)ICC檢察官自行調查(Proprio Motu Investigation)(第 15條)。

由於烏克蘭與俄羅斯皆未簽署《國際刑事法院羅馬規約》,並非國 際刑事法院的締約國,烏克蘭無法自行提交該「情勢」至國際刑事法院。 然而,由於 2014 年克里米亞 (Crimea) 與東烏克蘭等事件,烏克蘭已向 國際刑事法院發表「宣言」(Declaration),表示其就 2014 年 2 月 20 日 之後烏克蘭境內關於戰爭罪與危害人類罪的部分接受國際刑事法院的管轄 權。16 因此,雖然烏克蘭無法自行提交情勢給法院,國際刑事法院檢察 官仍可依其職權對烏克蘭情勢主動展開調查,也就是上述第三種啟動管轄

¹⁵ Article 25(1) of the Rome Statute.

¹⁶ Verkhovna Rada of Ukraine, "Declaration of the Verkhovna Rada of Ukraine," International Criminal Court, February 18, 2015, https://www.icc-cpi.int/iccdocs/other/Ukraine Art 12-3 declaration 08092015.pdf#search=ukraine.

權的方式。不過在程序上較另兩種方式緩慢,且檢察官需要取得預審分庭 (Pre-Trial Chamber) 的授權始得正式開始調查。

目前檢察官辦公室(Office of The Prosecution, OTP)在2020年已經對 2014 年烏克蘭情勢完成了「初步審查」(preliminary examination),其結 論為現在已有「合理依據」(reasonable basis)可以開啟調查。現任首席 檢察官卡里姆·汗(Karim Khan)更是表示,依據初步審查結果,有合理 依據認為烏克蘭境內確實有發生戰爭罪以及危害人類罪的情事。此外,基 於近期的俄鳥衝突,接下來的調查將包含鳥克蘭地區管轄權內的任何新犯 罪。在2022年3月2日,國際刑事法院院長會議(The Presidency)已將 本案指派給第二預審分庭 (Pre-Trial Chamber II) 審理。¹⁷

須特別說明的是,國際刑事法院處理的是個人的刑事責任,並非國 家的責任,因此,俄羅斯的國家責任(state responsibility),與其領導人 或將領的個人刑事責任(individual criminal responsibility)是分開的。國 際刑事調查非常的複雜與耗時,實務上面臨的挑戰也不少,若要起訴俄 羅斯高階將領甚至總統,將需要大量證據,而這些可能要等俄烏衝突告 一段落才有可能進一步蒐集與調查。在國際刑事程序上,如何逮捕犯罪嫌 疑人(suspect)也是個難題,加上國際刑事法院並沒有缺席審判(trial in absentia)的機制,¹⁸被告必須出庭法院始得進行審理。此外,由於國際 刑事法院本身並無執法單位,在實際執法上須依賴各國執法單位協助,在 程序上法院會對犯罪嫌疑人發布逮捕今(arrest warrant),而締約國有義 務配合,故若犯罪嫌疑人出現在締約國領土上,該國即有權亦有義務逮捕 犯罪嫌疑人。

¹⁷ The Presidency, "Situation in Ukraine, Decision assigning the situation in Ukraine to Pre-Trial Chamber II," International Criminal Court, March 2, 2022, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/ CR2022 01686.PDF.

¹⁸ Article 63 of the Rome Statute: "The accused shall be present during the trial."

伍、侵略罪部分仍無管轄權,需另設特別國際專庭

《侵略罪》(Crime of Aggression) —開始因爭議過多而無法達成明 確定義,在經過多年爭論後,於2010年《坎帕拉審查會議》(Kampala Review Conference) 定調,2018年7月17日後《侵略罪》始正式為《國 際刑事法院羅馬規約》所管轄,惟其發動程序相當複雜(Article 15 bis, Article 15 ter)。然而,如前所述,由於烏克蘭與俄羅斯皆非締約國,加 上安全理事會因俄羅斯為常任理事國,亦不可能主動提交本案,國際刑事 法院缺乏對侵略罪的管轄權,而無法針對烏克蘭情勢中關於侵略罪的部分 展開調查。而烏克蘭先前所表態願意接受國際法院刑事管轄權的範圍,並 不包括侵略罪。這是由於國際法的特性,國際法院或法庭需要國家同意才 能行使管轄權。但這並不表示俄羅斯的作為不構成國際法上的侵略行為或 侵略罪,僅是國際刑事法院對這次事件並無管轄權。

因此,若仍要就侵略罪進行追訴,可能需要透過設立專門國際法庭 (Special International Tribunal)的方式。惟設立專門國際法庭通常難度極 高,無論是金錢與人力成本考量,且可能更為費時。即使如此困難,在9 月22日,烏克蘭總統澤倫斯基成立了一個針對侵略烏克蘭問題的專門國 際法庭工作小組,¹⁹ 且已在政府官網正式公布該命令(decree)。²⁰ 工作 成員包括了外交部長德米特羅·庫萊巴(Dmytro Kuleba)、司法部長丹尼 斯·馬柳斯卡(Denys Malyuska)以及法律專家安東·科里涅維奇(Anton Korynevych)等。不僅如此,烏克蘭司法部已在聯合國大會(General Assembly) 上進行討論,關於戰爭受害者制定以及實施國際賠償機制的議 題。21

^{19 &}quot;Zelensky Forms Working Group on Creation of Tribunal to Punish Russia," Ukrinform, September 22, 2022, https://www.ukrinform.net/rubric-ato/3577504-zelensky-forms-working-group-oncreation-of-tribunal-to-punish-russia.html.

^{20 &}quot;Decree No. 661/2022," ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ, September 22, 2022, https://www.president.gov. ua/documents/6612022-44081.

^{21 &}quot;ДЕЛЕГАЦІЯ МІН'ЮСТУ ПРАЦЮЄ НА 77-ІЙ СЕСІЇ ГЕНАСАМБЛЕЇ ООН," Міністерство юстиції України, September 22, 2022, https://minjust.gov.ua/news/ministry/delegatsiya-minyustupratsyue-na-77-iy-sesii-genasamblei-oon.

陸、國際法攻防對台啟示

我國在國際上最大的困難點,在於我國並非聯合國的成員國,故若遭遇中國或其他國家武力攻擊時,可能無法透過聯合國架構提出訴訟。然而就法律上的主張而言,國際法上禁止武力使用原則與自我防衛權等皆屬於國際習慣法,故並不影響我國對他國主張自我防衛權,但在國際司法場域(international judicial forums)須進行進一步研究。而在進入戰時狀態後,無論某國開戰是否合法,交戰雙方皆受武裝衝突法的約束,也應注意國際刑事法的適用。

我國仍能透過國際法方式或國際司法途徑尋求救濟。例如就國際刑事法院而言,在管轄權條件符合的情況下,我國也可能成為國際刑事法院所調查「情勢」之一,故此次烏克蘭儘早進行證據保存以利未來調查與審判,即是我國應列入考量的重點之一,而獲得國際社會與輿論的支持,以及實質上外交與盟國的支持更是相當重要。最重要的是,在相關國際法論述部分,我國應儘早進行準備,例如探討何時構成我國合法武力使用的時機,包括何種情境下我國可行使「正當防衛權」?在國際爭端解決部分,可以適用哪些國際公約以及國際司法訴訟場域?這些皆是我國應該儘早進行準備的項目。

柒、小結

國際訴訟的制裁,雖然極為費時,但對其日後戰爭或衝突結束後責任的釐清與歸屬、對被害人所遭受損害的賠償救濟(redress)相當重要,對未來國際法的發展更有其意義存在。在這部分烏克蘭積極尋求各種國際場域,透過和平方式解決爭端,除了國際法院以及國際刑事法院之外,另透過聯合國大會、人權理事會等,亦獲得歐盟、歐洲理事會(Council of Europe)與北約等組織支持。俄羅斯因違反國際法上禁止使用武力等原則,備受國際譴責與受到國際制裁,在軍事行動上也受到不少影響,並未如當初許多人所預期的快速,而至今仍未獲得勝利。

第(十五)章 俄烏戰爭對中國戰略環境的影響

謝沛學*

壹、前言

新一階段的「俄烏戰爭」(the Russo-Ukrainian War)自 2022 年 2 月 24 日爆發以來,其戰事發展屢屢跌破外界眼鏡。除了戰前多數的分析與評論對於普欽(Vladimir Putin)是否再度發動對烏克蘭入侵的預測失靈。尤有甚者,烏克蘭全國上下團結一致,充分利用西方國家所提供的目獲情資、軍備物資與人員訓練上的援助,在多個戰線上挫敗俄軍。烏克蘭方面至今已堅守超過 8 個月,並逐步展開反攻。相較於「戰事爆發與否」的評估失準,對「後續戰局走向」的預判錯誤所造成的戰略衝擊更為嚴重。特別是對於中、俄這類試圖挑戰美國秩序的「修正主義者」(Revisionists),周邊國家的抗敵意志與韌性將影響其是否發動侵略的決策。即使是情報最準確的美國,亦評估烏克蘭將在短時間內被擊敗。對北京而言,普欽的「特別軍事行動」,如無意外,將會是 2014 年戰事的翻版。因此,以反制北約東擴為由,支持莫斯科入侵的正當性,迫使華盛頓深陷東歐戰場泥沼,再伺機於第一島鏈發動對美國的挑戰,亦屬「合理」的戰略判斷。

惟戰事發展完全出乎外界的評估,反倒是俄羅斯深陷烏克蘭戰場泥沼,軍事上瀕臨崩潰、經濟上面臨高強度制裁。中國則陷入一方面希望與俄國保持距離,避免被西方國家制裁孤立,另一方面又無法放任俄羅斯崩潰的「進退失據」困境。北京與莫斯科協作,讓華盛頓無法兼顧東西兩面戰線的企圖落空。最後可能被迫與一個實力弱化、對周邊區域失去控制力的俄國結盟,卻要面對以美國為首的西方陣營的圍堵。簡言之,北京對俄烏戰爭局勢的嚴重誤判,對其戰略環境將產生災難性的衝擊。

^{*} 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

貳、俄鳥戰前中國戰略環境

拜登上台後,在中國政策上出乎意料地採取了「川規拜隨」的對抗 路線,並且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。 然而,美國新政府在內外政策上幾個拙劣的操作與失誤,從北京的角度來 看,未來幾年反而是中國挑戰美國秩序的「戰略機遇期」。例如,受制於 國內左右意識形態對立,拜登上任後加大對美國國內石化能源產業的限 制,將2019年以來的能源自主優勢拱手讓人,使得美國必須再度依賴中 東等地的進口。1 造成能源成本大幅上升,通膨率於 2021 年 10 月飆升至 6.2%,增幅是30年以來最高,危及民主黨期中選舉選情,最後不得不要 求「石油輸出國組織」(OPEC)增產以降低油價。2但是拜登政府卻又 與最大原油出口國沙鳥地阿拉伯交惡,導致沙國政府與 OPEC 在原油增產 政策上的抵制。3 再加上阿富汗荒腔走板的撤軍安排,以及澳英美三國安 全同盟(AUKUS)的「核子潛艦動力技術合作」,讓法國損失原先與澳 洲簽訂的400億美元潛艦訂單等。4不只引發傳統盟友與華盛頓之間的爭 端,更對美國是否有決心與能力支援盟邦產生質疑。

華盛頓的政策混亂,對於中、俄等修正主義者而言,象徵著美國權 力衰退,無可避免地讓北京做出「東升西降、時與勢在我們這一邊」的判 斷,認為即使發動對周邊國家的侵略,拜登政府也將被接踵而來的內外問 題搞得焦頭爛額,無暇應對與中、俄的競爭。當俄羅斯於 2021 年年底再

¹ Matthew Brown, "Keystone XL Pipeline Nixed after Biden Stands Firm on Permit," AP News, June 10, 2021, https://apnews.com/article/donald-trump-joe-biden-keystone-pipeline-canadaenvironment-and-nature-141eabd7cca6449dfbd2dab8165812f2.

² Katie Pavlich, "Pavlich: Biden's Self-inflicted Energy Crisis," the Hill, November 10, 2021, https:// thehill.com/opinion/energy-environment/580843-pavlich-bidens-self-inflicted-energy-crisis.

³ Steve Holland, "Biden Vows Consequences for Saudi Arabia after OPEC+ Decision," the Reuters, October 13, 2022, https://www.reuters.com/world/us-president-biden-re-evaluating-relationshipwith-saudi-after-opec-decision-2022-10-11/.

⁴ Angus Watson, "France's Macron Says Australian Prime Minister Lied to Him on Submarine Deal," CNN, November 1, 2021, https://edition.cnn.com/2021/10/31/australia/macron-morrison-australiafrance-submarine-deal-intl-hnk/index.html.

次於俄烏邊境集結重兵時,拜登卻表示如果俄羅斯入侵烏克蘭,美國與北 約並沒有義務出兵協助,這無異於「印證」了北京的評估。5

對中國而言,此刻正是與俄羅斯合作對美國發起挑戰的時機。也因 此,儘管北京亦曾呼籲俄鳥兩國「保持克制,通過談判解決分歧」,中國 國家主席習近平於 2022 年 2 月 4 日北京冬季奧運會開幕式前幾個小時, 與普欽淮行會談。會後雙方發表聯合聲明反對北約東擴,譴責美國破壞了 歐洲和印太地區的和平與穩定,並呼籲以美國為首的西方聯盟「放棄其意 識形態化的冷戰手法」。6時任中國副外長的樂玉成甚至稱「中俄關係上 不封頂,不斷攀登新高」。7 此聯合聲明形同莫斯科獲得北京對其後續軍 事行動的背書,而俄羅斯也確實在2月21日正式承認其所扶植的烏東傀 儡政權為獨立國家,並於3日後全面入侵鳥克蘭。面對各方質疑,中國則 以「俄羅斯的合理安全關切應當得到重視和解決」作為回應。中國外交部 發言人華春榮甚至指控美國「違背同俄羅斯的協議,五次將北約東擴至俄 家門口並部署大量先進進攻性戰略武器……沒有想過把一個大國(即俄羅 斯)逼到絕地的後果」。8

從歷史經驗來看,北京在俄烏戰爭初期對莫斯科的「支持」態勢有其 「合理性」。中國過去在1989年天安門事件,以及小布希上任初期,曾 兩度成為美國發動圍堵的目標,最後皆由於華盛頓必須處理中東與中亞區 域的安全威脅而解圍。此次俄羅斯對烏克蘭的全面入侵,亦可能再度扮演 同樣角色,讓美國陷入在歐洲與俄國對抗的泥沼,無暇應對中國在印太地 區的挑戰,甚至必須選擇與北京妥協。

^{5 &}quot;Biden Says the US won't Put Troops on the Ground Even if Russia Invades Ukraine," Business Insider, December 9, 2021, https://www.businessinsider.com/biden-us-not-obligated-war-russiainvades-ukraine-2021-12.

⁶ Chad de Guzman, "China Knew It Couldn't Escape Politics at the Olympics Opening Ceremony. It Didn't Try," Time, February 4, 2022, https://time.com/6145179/beijing-olympics-opening-ceremonypolitics/.

⁷ 王緯溫,〈中國副外長:中俄關系上不封頂不斷攀新高〉,《聯合早報》,2022年2月6日, https://www.zaobao.com.sg/news/china/story20220206-1239794 o

^{8 〈2022} 年 2 月 23 日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉,《中華人民共和國外交部》, 2022 年 2 月 23 日,https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt 673021/202202/t20220223_10644870. shtml •

參、俄烏戰爭對中國的政治、經濟與軍事環境影響

拜登政府在俄烏戰爭爆發後,從外交與經濟制裁,到提供軍事訓練、C4ISR 情資分享與武器援助,可說是用盡除了直接派兵與俄國交戰以外的一切手段。即使面臨明顯的數量劣勢,烏克蘭軍隊所展現出來的抗抵意志與整體韌性,讓西方所提供的軍事援助發揮最大效應,對俄軍造成沉重的打擊,也讓北京冀望華盛頓深陷烏東戰局泥沼的企圖落空。當然,中國對於烏克蘭局勢的誤判,某種程度上也是非戰之罪。畢竟俄羅斯的軍力長期被評估為僅次於美國,排名世界第二,亦是世界第五大軍費支出國。9 綜觀戰前各方的評論分析多聚焦於「俄羅斯會不會動手」,而不是「烏克蘭撐不撐得住」。即使華盛頓在「俄羅斯是否入侵烏克蘭」的情報掌握準確,成功預測了俄烏戰爭的爆發;但對於戰事的後續發展,特別是開戰後第一週情勢的推斷,亦明顯出現誤判。美方的情報單位預估俄軍將在短時間內攻占基輔,實際的發展卻是烏克蘭已堅守超過8個月。

北京在烏克蘭局勢上的誤判,從地緣政治的角度來看,對於中國可能產生災難性的效應。首先,俄羅斯的侵略行徑提供美國重新整合友盟歸隊的機會。更重要的是,俄烏戰爭提供了華盛頓一次絕佳的機會,向世人展示,即使與特定國家沒有正式軍事同盟,美國仍有辦法協助該國成功抵禦號稱世界軍力第二強國的入侵。很大程度上消除了友盟對於美國防衛民主世界的能力與意願的質疑。

俄烏戰爭對國際地緣政治的衝擊,更進一步外溢至歐洲以外的其他區域,特別是印太與中亞。俄羅斯身為聯合國安理會五大常任理事國,卻發動對另一個主權國家的全面侵略。再加上衝突期間北京對莫斯科的暗助,以及極力反對西方國家的制裁,讓周遭國家擔憂未來中國可能如法炮製,在第一島鏈生事,特別是對台灣發動突襲。除了華盛頓不斷對北京的企圖做出公開示警,我們亦可以觀察到自俄國入侵烏克蘭以來,儘管部分學者與前官員仍在徒呼負負「戰略清晰」政策的風險,美國國安高層、政界與

^{9 &}quot;World Military Expenditure Passes \$2 Trillion for First Time," SIPRI, April 25, 2022, https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time.

軍方人士,已經不避諱公開討論「防衛台灣」這個議題。拜登總統在今年 9月的一次媒體專訪中,再度表達美國防衛台灣的決心,這已是他上任以 來第四次公開做出如此表態。¹⁰ 隨後國防部長奧斯汀(Lloyd Austin)在 面對媒體的詢問時表示,「拜登總統的立場的意思很清楚,而美軍隨時做 好捍衛美國利益、履行承諾的準備」。11 美國參議院外交關係委員會甚至 高票通過《2022 台灣政策法》(Taiwan Policy Act of 2022),禁止美國政 府官員承認台灣是中華人民共和國的一部分。此外,未來5年內,美國將 至少提供近65億美元經費,資助台灣強化防禦能力。若該法案獲得國會 兩院投票通過,並由拜登簽署成為正式法案,將是台美斷交以來,美國最 對台政策最大的調整。12

日本首相岸田文雄亦多次在公開場合以「今日烏克蘭,明日東亞」, 表達此種隱憂。岸田內閣更決定放棄設立防衛預算「天花板」,2023年財 政年度的防衛支出將增加至6兆多日圓,並於5年內拉高到10兆日圓, 預料將打破日本自 1976 年以來把軍費控制在 GDP 占比 1% 內的慣例,達 成 GDP 占比 2% 的目標。13 依照日本現在的經濟總量,倘若防衛預算占 GDP 比提升至 2%,將使得日本從原先世界第九大軍事支出國,一舉躍升 為世界第三大(僅次於美國和中國)。日本國民支持政府相關加強國防能 力的變革的聲音也顯著增加。即使立場偏自由派的日本媒體如《朝日新 聞》,其今年的民調數據亦顯示,有64%的日本人支持政府增加防衛支 出、提升國防能力。14

¹⁰ William Yang, "Biden: US Forces would Defend Taiwan if China Invades," DW, September 19, 2022, https://www.dw.com/en/biden-us-forces-would-defend-taiwan-if-china-invades/a-63166248.

¹¹ Rachel Nostrant, "Austin Talks China, Taiwan Amid Major Military Exercises in Pacific," Defense News, October 4, 2022, https://www.defensenews.com/news/your-military/2022/10/03/austin-talkschina-taiwan-amid-major-military-exercises-in-pacific/.

¹² Patricia Zengerle and Michael Martina, "U.S. Senate Panel Advances Bill to Boost Support for Taiwan," Reuters, September 15, 2022, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-senate-paneladvances-sweeping-taiwan-security-bill-2022-09-14/.

^{13 &}quot;War in Ukraine Has Bolstered Japan's Support for A Stronger Army," The Economist, September 13, 2022, https://www.economist.com/asia/2022/09/13/war-in-ukraine-has-bolstered-japans-supportfor-a-stronger-army.

¹⁴ 陳艾伶,〈今日烏克蘭,明日東亞?!俄烏戰爭促使日本國防政策轉向,未來5年軍費節節高 升〉,《風傳媒》,2022 年 9 月 14 日, https://www.storm.mg/article/4518846?mode=whole。

拜登更於 9 月 22 日聯合國大會期間與菲律賓新總統小馬可仕(Ferdinand Marcos Jr.)會面,這也是菲律賓總統十多年來首次公開訪問美國。雙方除了討論南海緊張局勢與俄烏戰爭對全球秩序帶來的威脅,並確認與承諾加強兩國之間長期存在的安全同盟關係 ¹⁵。菲律賓駐美大使羅慕爾德茲(Jose Manuel Romualdez)9 月初接受外國媒體採訪時甚至表示,雖然菲律賓不樂見美中對抗,但對於未來可能發生的印太區域衝突,菲律賓將履行與美國的同盟承諾,允許美軍使用該國的軍事基地。根據美、菲於 2014 年簽署的《加強防務合作協議》(the U.S.-Philippines Enhanced Defense Cooperation Agreement),美國能夠使用 5 座在菲律賓軍事基地。羅慕爾德茲透露雙方正在就擴大美軍使用基地數量一事進行談判。¹⁶

由於俄羅斯在烏克蘭陷入軍事挫敗的泥沼,北京頓時失去與莫斯科互相協作,於東歐、印太兩地同時發難,從而使華盛頓首尾不能相顧的機會。由於美國仍可繼續執行其戰略重心往印太區域轉移的計畫,有更多餘裕與資源投入爭取區域友盟的支持,華盛頓的安全承諾也就更具可信度。這或可解釋為何北京在4月份成功與索羅門群島簽訂安全合作協議,中國軍艦得以使用該國港口,中國政府還可派遣安全部隊協助索羅門「維持社會秩序」,看似在與美國的太平洋勢力競逐占上風。¹⁷到了5月的「中國一太平洋島國外長峰會」,中國外長王毅卻未能成功說服10個太平洋島國就安全合作議題簽署共同協議。¹⁸美國更於9月份首度邀集14個太平洋島國,在華盛頓召開「美國一太平洋島國領導人峰會」,會中美國和太平洋島國領導人則共同發布了《美國一太平洋夥伴關係宣言》

¹⁵ Andreo Calonzo, "Biden Vows 'Ironclad' Defense of Philippines in Marcos Meeting," *Bloomberg*, September 23, 2022, https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-23/biden-vows-ironclad-defense-of-philippines-in-marcos-meeting.

¹⁶ Kathrin Hille and Demetri Sevastopulo, "US and Philippines Increase Military Ties over China Threat," *Financial Times*, September 25 2022, https://www.ft.com/content/9c295755-eadf-48a9-9818-6afa1bcbe498.

^{17 〈}中國與所羅門群島證實簽署安全協議 美澳新表達擔憂〉,《BBC 中文網》,2022 年 4 月 20 日, https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-61162142。

^{18 〈}王毅訪問失利 中國未與太平洋島國達成安全協議〉,《中央社》,2022 年 5 月 30 日, https://www.cna.com.tw/news/aopl/202205300240.aspx。

(Declaration on U.S.-Pacific Partnership)。其中包括立場親中,並曾高調 表示將拒絕簽署任何與美方的共同聲明的索羅門群島,除了出席此次峰 會,最終亦簽署聯合宣言。19

再者,透過援助烏克蘭的間接方式,美國已達到大幅弱化俄羅斯的 戰略目的。當俄羅斯國力弱化,其舊有的盟友便逐漸不受控。最明顯的例 子便是中亞與高加索諸國。俄羅斯入侵烏克蘭同為前蘇聯共和國,讓中亞 各國領導人感到憂心。尤其是哈薩克,儘管此前尋求莫斯科協助進行國內 維穩。從俄烏戰爭爆發以來,哈薩克便一直向烏克蘭提供人道主義援助。 總統托卡耶夫(Kassym-Jomart Tokayev)亦公開拒絕承認俄羅斯扶植的鳥 克蘭東部傀儡政權。²⁰ 亞塞拜然與亞美尼亞再起的衝突,以及塔吉克與 吉爾吉斯在上海合作組織年度大會期間爆發衝突。甚至塔吉克總統拉赫蒙 (Emomali Rahmon) 在10月14日的獨立國協高峰會上,當面抨擊普欽 不尊重塔吉克,以及入侵烏克蘭的決定,正在犯下當年導致蘇聯解體的相 同錯誤。²¹ 這些局勢發展都顯示一旦俄羅斯國力衰弱,周邊國家將不受控 制的跡象。

由於北京對於維吾爾族的高壓政策,造成受迫害的維族流亡有極端 主義勢力的鄰近國家,如阿富汗、巴基斯坦、塔吉克等,部分甚至遠赴敘 利亞參與內戰。這些受過軍事訓練的維族對中國西北邊陲浩成重大安全威 脅,如2016年中國吉爾吉斯大使館爆炸案主嫌即是流亡塔吉克的維族人 十。22 因此,隨著俄國勢力衰退所造成的中亞混亂,中國在新疆的反恐壓

¹⁹ Fumi Matsumoto, "Solomon Islands Signs U.S.-Pacific Partnership Statement in about-face," Nikkei, October 1, 2022, https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Solomon-Islands-signs-U.S.-Pacific-partnership-statement-in-about-face2.

^{20 &}quot;Putin Gets Unexpected Pushback From Ally Over War in Ukraine," Bloomberg, June 17, 2022, https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-17/putin-says-russia-can-survive-sanctionscrows-west-suffers-more.

²¹ Bethany Dawson, "Putin Forced to Endure a 7-minute Rant from a Close Ally who Appeared to Rebuke the Russian Leader and Demanded He Shows Respect," Business Insider, October 16, 2022, https://www.businessinsider.com/putin-endures-long-rant-close-ally-complaining-lack-ofrespect-2022-10.

^{22 〈}中國駐吉爾吉斯使館遭炸彈襲擊1死3傷〉,《BBC中文網》,2016年8月30日, https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/08/160830 kyrgyzstan china embassy blast o

力預料將會大增。屆時反而是北京,而不是華盛頓,需要同時面對東西兩面的安全威脅。

肆、中國的反應

隨著俄軍在烏克蘭戰場屢屢失利,以及西方國家對俄國制裁力度不斷加大,北京陷入進退失據窘境。一方面不能放棄莫斯科,任由俄國崩潰。畢竟在反制美國藉由北約等安全合作擴張對其圍堵上,中俄雙方有共同利益;另一方面,北京又無法公然為了挺俄而與美國為首的西方國家撕破臉。也因此 2022 年 4 月份,習近平在博鰲論壇上發表了《全球安全倡議》(Global Security Initiative),內容首度出現引用自俄羅斯提出的「安全不可分割」概念。強調「任何國家的合理安全關切應受到尊重」,繼續譴責美國與北約忽視了這項原則,將俄烏危機歸因於北約的東擴。23

但另一方面,我們亦可觀察到北京對莫斯科的支持轉為低調,開始壓制公開挺俄的言論。例如,先前高調宣揚中俄關係「上不封頂」的中國前副外長樂玉成,在6月份被調離一線職位,轉任廣電總局副局長。對於莫斯科持續升高衝突的行徑,北京的回應亦逐漸透露出「不耐」與希望切割的風向。例如,2022年9月「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization, SCO)峰會期間,習近平對於普欽加大中俄合作力道的要求,未給予正面回應,並刻意缺席當日晚宴。²⁴普欽於9月21日下達俄國自二戰以來的首次軍事動員令,至少徵召30萬預備役人員投入戰場。並在烏東傀儡政權強行推動「入俄公投」,正式將占領區納入俄國領土。與此同時,中國外長王毅9月21日出席聯合國大會與俄羅斯外長拉夫羅夫(Sergei Lavrov)會晤時強調,中俄「雙方要深化戰略協作,高質量推

²³ 陳文蔚, 〈習談《全球安全倡議》未獲關注 專家示警: 恐是中國根本改變國際秩序宣言〉, 《中央廣播電台》,2022 年 7 月 19 日, https://www.rti.org.tw/news/view/id/2138996。

²⁴ Ivan Nechepurenko and Austin Ramzy, "After Putin Acknowledges Xi's 'Concerns,' Russia and China Pledge Closer Cooperation," New York Times, September 19, 2022, https://www.nytimes.com/2022/09/20/world/after-putin-acknowledges-xis-concerns-russia-and-china-pledge-closer-cooperation.html.

進務實合作」。從字面上來看,北京看似仍「支持」莫斯科。²⁵ 惟「戰略 協作」一詞或可解讀為,北京認為中俄雙方目前對烏克蘭局勢上的立場與 目標出現不一致的分歧。莫斯科的許多決定並未與北京事先協調並獲得諒 解,所以中俄雙方才需要「深化戰略協作」。而「高質量推進務實合作」, 亦可解讀為北京認為莫斯科對中國提出的支援要求是不切實際的。

此外,中國亦透過不同管道釋放出願意調整路線,低姿態與美國合作 的訊息。例如,中國國家安全部所屬智庫「中國現代國際關係研究院」副 院長傅夢孜,於9月初撰文指出,中國在國際局勢「東升西降」的研判上 犯了錯誤,承認「西強東弱的現狀短期內難以改變」,並建議北京即使面 對美國等西方陣營的圍堵對抗,中國仍應積極尋求建設性交往與合作。26 中國外長王毅在聯合國大會期間,特別與美國前國務卿季辛吉會面。立場 親中、向來被視為中國友人的季氏,近期則公開表示,北京在俄烏戰爭上 錯判情勢,可能招致如同俄國被西方集體制裁的困境,習近平可能在二十 大後調整路線,尋求與美國關係和緩的機會。27

對北京而言,中、美關係本質上就是「零和競賽」(zero-sum games)。即使真的放低姿態,採取和緩路線,也只是權官之計。中國自 當有面臨進一步圍堵扼制,甚至與美國全面衝突的準備。這也是為何中國 政府在這一年內加強了許多自給自足、準備與西方脫鉤的政策。例如,投 入鉅資開發先進半導體等技術、儲存大量糧食與能源、推動數位人民幣以 及原油交易人民幣結算等。除了科技與金融經濟外,中國向來信奉實力至 上原則,近一年在區域拒止外軍勢力介入第一島鏈上亦有長足發展。包括 滿載排水量 8 萬餘噸的 003 型航空母艦 (Type 003 Fujian) 下水, 28 以及

^{25 〈}王毅會見俄羅斯外長拉夫羅夫〉,《中華人民共和國外交部》,2022年9月21日, https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202209/t20220922 10769632.shtml •

²⁶ 黄春梅,〈逆「習」?國安部智庫學者重磅發文談東升西降趨緩〉,《自由亞洲電台》, 2022 年 9 月 23 日,https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/zhengzhi/hcm-09232022045346. html •

²⁷ Russell Flannery, "China Policy 'Straitjacket' May End After Party Congress, Economist Says," Forbes, October 7, 2022, https://www.forbes.com/sites/russellflannery/2022/10/07/china-policystraitjacket-may-end-after-party-congress-economist-says/.

²⁸ Mike Yeo, "China Launches Third Aircraft Carrier," Defense News, June 17, 2022, https://www. defensenews.com/naval/2022/06/17/china-launches-third-aircraft-carrier/.

3 艘萬噸級的 055 型飛彈驅逐艦(Type 055 Destroyer)服役,並且公布在 055 型驅逐艦上試射鷹擊 21(YJ-21)高超音速反艦飛彈的畫面。²⁹ 這些 都可視為是北京在為日後承受來自美國主導的貿易與技術圍堵,以及可能 升級的中美衝突做準備。

伍、小結:未來可能的發展

總體而言,俄羅斯若能在烏克蘭取得大勝,對中國是最有利的狀況。惟隨著俄羅斯在烏克蘭的戰局失利逐漸擴大,在不動用戰術核武的條件下,俄軍還能持續作戰多久已成問題,遑論扭轉戰局、大勝烏軍。即使莫斯科傾全國之力,最終取得慘勝。一個精疲力盡、可能面臨動亂的俄國,是否還有能力在西面戰線拖住美國,亦不無疑問。更何況僅透過提供軍備物資、目獲情報分享、人員訓練等方式,華盛頓在不必直接投入正規兵力參戰之下,已有效地將俄軍拖入瀕臨崩潰的局面。即使烏東戰局短期內無法獲得決定性的結果,美軍亦不致再出現如當年深陷越南戰場與反恐戰爭泥沼的困境。北京與莫斯科相互呼應,讓美國陷入首尾不能相顧的盤算已經落空。

次佳的局面則是北京得以操作兩面手法,表面上重回蹈光養晦的路線,向華盛頓輸誠「東升西降」是誤判,願意與西方國家合作;實則繼續向莫斯科提供援助,穩住普欽政權。等待美國等西方國家因為經濟危機等問題,出現政局更迭,立場親中的政府上台,逐步瓦解圍堵的壓力。惟此策略在近年西方社會不斷升高的反中情緒下,還能有多大成效,不無疑問。拜登政府上台後的「川規拜隨」,甚至在經濟與科技上對中國的圍堵,有過之而無不及的態勢,在軍事上更不諱言解放軍是頭號威脅,美軍已做好隨時在印太地區應對挑戰的準備等,正可說明北京已失去重建華盛頓對其信任的機會。

²⁹ Tayfun Ozberk, "China Test-fires New YJ-21 Hypersonic Missile," Naval News, April 20 2022, https://www.navalnews.com/naval-news/2022/04/china-test-fires-new-yj-21-hypersonic-missile/.

因此,最可能出現的局面,也是北京最不樂見的,即第二次冷戰格 局的確立。儘管由於本身的經濟與軍事實力,中國將在這個新的反西方陣 營中扮演主導的角色。但這是在被迫與一個軍事上弱化、經濟上瀕臨崩潰 的俄國結盟,以及失去來自西方國家的資金與先進技術的代價上所獲得。 此外,此種「俄弱中強」的合作關係最終可能導致如同第一次冷戰時期的 「中蘇分歧」。甚至莫斯科出現政權更迭,新的政府選擇與西方合作, 共同圍堵中國。則北京將面臨自 1960 年代以來,最為險峻的國際戰略環 境。

第(十六)章 美歐制裁俄羅斯對中國的影響

林雅鈴*

壹、前言

自 2022 年 2 月下旬俄烏戰爭爆發以來,歐美國家紛紛對俄羅斯發出 譴責並實施制裁,制裁範圍涵蓋經濟、金融、能源、軍事與科技出口等領 域,甚至包括瑞士也加入制裁俄羅斯行列,宣布凍結俄羅斯有關個人和機 構在瑞士的資產。在受到制裁後,俄羅斯也隨即宣布「不友善國家與地 區」的名單,並針對名單實施反制裁措施。

俄烏戰爭引發全球經濟、金融市場震盪,大宗商品價格飆漲。國際主要國家對俄羅斯的制裁,主要是希望透過切斷俄羅斯的重要經濟命脈,削弱俄羅斯經濟實力,最終促使戰爭盡快結束。然而,從當前情況來看,面對國際經濟制裁,俄羅斯似乎也有應對之策,不僅並未出現如西方國家所預期的嚴重經濟衰退,國際貨幣基金組織(International Monetary Fund, IMF)在最近的一次預測中,更將俄羅斯 2022 年的經濟成長預測由 -8%上調至 -6%。¹ 顯見即使面臨過半緊急外匯被凍結、金融交易受阻、西方企業大量撤出等情況,俄羅斯經濟仍展現出預期之外的韌性。

在這場經濟制裁中,俄羅斯採取的一項防禦策略即是尋找替代貿易 夥伴,如包括中國、印度、土耳其等國都加大對俄羅斯石油的進口量。中 國作為俄羅斯的戰略夥伴,自俄烏戰爭爆發以來,其舉動就備受關注,儘 管中國政府一再宣稱其「中立」立場,但北京與莫斯科之間緊密的盟友關 係,讓歐美各國都關注中國是否會幫助俄羅斯緩解國際制裁。對中國而 言,俄羅斯遭到經濟制裁後所採取的反制措施與防禦策略,將對全球經貿

^{*} 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

International Monetary Fund, "World Economic Outlook Update," *International Monetary Fund*, July 2022, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022.

格局產生影響,中國經濟也無法置身事外。因此,本文將討論俄羅斯遭到西方國家制裁後對於中國經濟的影響。文章架構方面,首先將說明當前中國經濟概況及中俄經貿關係;其次說明西方國家所採取的制裁措施對俄羅斯的影響;再次則討論這些制裁手段對於中國經濟的影響,最後提出結論。

貳、當前中國經濟發展與中俄經貿關係

一、當前中國經濟發展概況

受到俄烏戰爭、新冠肺炎疫情以及「動態清零」等因素影響,2022年以來中國經濟成長一路下滑,儘管2022年第一季中國經濟成長率仍有4.8%,但第二季時已經降到0.4%,遠低於市場預期。亞洲開發銀行(Asian Development Bank)9月時把對今年中國經濟成長預測由5%下調至3.3%,2世界銀行(World Bank)亦再次調降對今年中國經濟成長率的預測,由5%調降至2.8%。3顯見外界對於目前中國經濟發展情形不甚樂觀。

進一步觀察可以發現,雖然 2022 年 8 月中國工業增加值比 2021 年同期成長 4.2%、8 月社會消費品零售總額比 2021 年同期成長 5.4%,皆是近幾個月內最快的增長速度,但此一方面是因為 2021 年基期較低之故;另一方面,隨著近日中國多個城市包括成都、深圳、大連等生產重鎮再次實施靜態管理,可以預見未來幾個月內中國經濟生產活動將仍持續低迷。

其次,中國8月按美元計的出口年增率為7.1%,比7月減慢10.9個百分點,9月新出口訂單指數亦持續下降,顯見國外經濟體在通貨膨脹影響下,經濟成長放緩削減海外需求,進而導致中國出口大幅下降;再加上

^{2 &}quot;Asian Development Outlook 2022 Update," Asian Development Bank, September 2022, https://www.adb.org/sites/default/files/publication/825166/ado2022-update.pdf.

³ ErgysIslamaj and Aaditya Mattoo, World Bank East Asia and the Pacific Economic Update: Reforms for Recovery (Washington, D.C.: World Bank Group, 2022), World Bank, https://documents1. worldbank.org/curated/en/099645109262230116/pdf/P1796570a3fc6801209f0f07a5c60458a30.pdf.

中國房地產市場持續不景氣,商品房銷售持續下跌使得房地產企業資金周 轉困難,面臨巨大的經營壓力及違約危機。由於中國房地產及其上下游產 業供應鏈活動約占中國國內生產總值(Gross Domestic Product, GDP)的 30%, 4 對中國經濟發展影響至關重大, 種種因素都讓中國經濟面臨持續 衰退壓力。

此外,俄鳥戰爭爆發後,國際糧食、原材料、能源需求緊張,也帶 動中國國內物價上漲。2022 年 8 月中國消費者物價指數(Consumer Price Index, CPI) 年增率為 2.5%, 其中豬肉價格上漲 22.4%, 漲幅比 7 月擴大 2.2 個百分點,鮮果、蔬菜的價格也都呈現上漲。5 中國國家發改委亦表 示,當前中國國內物價保持平穩,但輸入性通膨壓力明顯增大。6因此, 中國政府在同時面對刺激經濟成長與涌貨膨脹時,其宏觀調控政策或將面 臨兩難。

二、中俄經貿關係

2021年中俄雙邊貿易額為1,468.87億美元,再創歷史新高,年增達 35.8%,中國連續12年為俄羅斯第一大貿易夥伴。2022年2月普欽訪中 時,中俄雙方更是商定要將雙邊貿易額在2024年擴大到2,500億美元, 可見兩國貿易關係之緊密程度。

2022年以來,中俄雙邊貿易仍持續成長,2022年1月至8月,中俄 貿易總額為 1,172.06 億美元, 比 2021 年同期增長 31.4%, 其中中國對俄 出口 442.57 億美元,年增率為 8.5%;中國自俄進口 729.49 億美元,年增 率達 50.7%, ⁷ 其成長幅度遠高於中國與其他貿易夥伴的進口。

⁴ Chowdhury etc., "China Economic Update: Between Shocks and Stimulus," World Bank Group, June 2022, https://documents1.worldbank.org/curated/en/099640106102210762/pdf/P17579708f26d 5018098840f1ad978bb54b.pdf.

^{5 〈2022}年8月份居民消費價格同比上漲2.5%環比下降0.1%〉,《中國國家統計局》,2022 年9月9日, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202209/t20220909 1888071.html。

^{6 〈}全球能源價格上漲中國承認輸入性通膨壓力增大〉,《聯合新聞網》,2022年9月29日, https://udn.com/news/story/7333/6649900 o

^{7 〈2022} 年 8 月進出口商品主要國別(地區)總值表(美元值)〉,《中華人民共和國海關總署》, 2022 年 9 月 7 日,http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/4556802/ index.html •

從品項來看,2022年1月至8月中國自俄羅斯進口的最大宗產品為礦物燃料、礦物油及其產品(中國商品編碼27),進口總額為545.43億美元,其中煤炭及石油進口總額為462.89億美元,占總進口額的63.45%。僅以8月來看,中國自俄羅斯進口煤炭達到854萬噸,年增57%,為近5年來最大量,石油進口總量則為834.2萬噸,年增28%,兩者進口總額為69.12億美元,占總進口額的61.63%。8此外,中國8月自俄羅斯進口的液化天然氣(LNG)總量達671,105.2噸,年增36.7%,9為近2年的高點。

整體來看,俄烏戰爭爆發後,中國擴大了對俄羅斯的能源採購。中國約 15%的石油、約 8%的天然氣需仰賴俄羅斯進口。俄羅斯成為中國能源最大的進口來源國,此也為遭受歐美國家制裁的俄羅斯找到一個出口市場。

參、美歐制裁俄羅斯之措施及影響

一、美歐經濟制裁措施簡述

截至目前為止,俄羅斯已經成為全球遭制裁最多的國家,被制裁範圍 涵蓋經濟、金融、能源、軍事與科技出口等領域,茲分述如下:

(一) 經濟金融制裁

2022年2月底,歐盟宣布禁止歐盟投資者交易俄羅斯國債;凍結70%的俄羅斯銀行與國有企業在歐盟的資產,並限制其國有企業進入歐盟資本市場與取得金融服務;英國宣布凍結俄羅斯主權財富基金在英國的資產;德意志交易所(Deutsche Boerse)、紐約證券交易所(New York Stock Exchange)、納斯達克(Nasdaq)和倫敦證券交易所(London Stock Exchange)暫停在海外上市的俄羅斯企業相關交易等。

⁸ 海關統計數據在線查詢平台所得出的數據,http://43.248.49.97。

⁹ Ibid.

2022年4月,英、美兩國擴大制裁,凍結俄羅斯最大銀行「聯邦儲 蓄銀行」(Sberbank)之境外資產,並禁止英、美兩國個人及企業與其交 易;此外,部分俄羅斯銀行、個人或實體亦被納入制裁名單,並被凍結其 境外資產。

影響更大的是,歐美動用「金融核武器」,把7家俄羅斯銀行10 逐出環球銀行金融電信協會 (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT) 支付系統。6 月時歐盟再斷絕俄羅斯「聯邦儲 蓄銀行」、「俄羅斯農業銀行」(Russian Agricultural Bank)及「莫斯科 信貸銀行」(Credit Bank of Moscow)等3家銀行使用SWIFT系統,總計 有 10 家俄羅斯銀行被逐出 SWIFT 系統,占俄羅斯銀行業總資產 70%。

(二)科技制裁

軍事與科技出口方面,美國宣布半導體、電腦設備、電信、導航、感 測器、資訊安全設備、鐳射、航空航太、海洋設備、國防等一系列產品及 採用美國技術製造的相關產品,需取得美國政府許可才能出口至俄羅斯, 意圖切斷俄羅斯基礎工業關鍵部門獲取任何美國關鍵產品的途徑。英國禁 止對俄羅斯所有軍事用產品出口,包括電子元件和卡車零件;歐盟也對軍 民兩用產品和技術以及半導體等關鍵技術限制出口。

(三)能源制裁

能源方面,美、英兩國宣布禁止進口俄羅斯石油、天然氣及煤炭等能 源,對俄羅斯的煉油設備、軟體等實施出口管制;歐盟宣布禁止向俄羅斯 提供煉油產品及技術,並對提供相關服務實施限制,欲藉此打擊俄羅斯石 油提煉技術;德國暫停認證從俄羅斯通往德國的北溪 2 號(Nord Stream

¹⁰ 七家銀行為 Bank Otkritie、Novikombank、Promsvyazbank、Bank Rossiya、Sovcombank、 Vnesheconombank(VEB) · VTB Bank ·

2)天然氣管道項目。此外,英、美、歐盟均禁止俄籍航空進入領空,俄 籍船隻禁止進入港口。

在歐美國家對俄羅斯實施制裁後,許多企業包括軟體、媒體、娛樂、運動、能源、航空、旅遊等行業,也陸續宣布退出俄羅斯市場或是停止提供服務,例如蘋果停止俄羅斯境內的 Apple Pay,關閉「交通實況」服務,並暫停在俄羅斯內銷售該公司所有產品。殼牌(Shell plc)、艾克森美孚(Exxon Mobil)、英國石油(BP)等能源巨擘退出在俄國的石油和天然氣業務,並停止進行新的投資。美國波音公司亦暫停向俄羅斯的航空公司提供相關零件以及維修支援服務。

整體而言,西方國家對於俄羅斯的制裁措施主要是透過凍結海外資產、禁止軍用產品或關鍵技術出口、禁止俄羅斯能源進口等方式,企圖切斷俄羅斯的經濟來源,癱瘓俄羅斯經濟以削弱俄羅斯國家實力。但從當前局勢來看,俄羅斯經濟對於國際制裁的承受能力似乎超乎西方國家預期,並展現出較強的經濟彈性,但若歐美制裁持續下去,勢必會對俄羅斯經濟發展造成衝擊。

二、美歐經濟制裁對俄羅斯的影響

俄烏戰爭爆發後,面對前所未有的強力制裁,俄羅斯經濟隨即出現強烈動盪,包括 3 月時俄羅斯盧布兌美元大貶 50%,俄羅斯股市崩盤,一度暫停交易,數百家西方企業撤出俄羅斯。然而,4 月以後俄羅斯盧布兌美元開始升值,6 月底時一度升至 50.01 盧布兌 1 美元,在短短幾個月內強力反彈超過 70%,¹¹ 創下近 4 年新高。

面對一連串制裁造成的影響,俄國政府採取尋找貿易替代夥伴、制裁 逃脫及國內措施抵銷衝擊的策略以維持經濟平穩。¹² 例如,俄羅斯中央銀

^{11 〈}盧布華麗逆轉背後 俄羅斯的本錢與謀略〉,《工商時報》,2022年6月30日,https://ctec.com.tw/topic/2022/667574.html。

¹² Bruce W. Jentleson, "Who's Winning the Sanctions War?" Foreign Policy, August 18, 2022, https://foreignpolicy.com/2022/08/18/russia-ukraine-war-economy-sanctions-putin/.

行(Central Bank of Russia) 宣布全面禁止境外交易、證券交易、升息 24 碼將利率從 9.5% 上調至 20%、設定 1 萬美元的跨境轉帳與外匯提款上限 等。這些舉措抑制了盧布的暴跌,亦避免銀行發生大規模擠兌的情形。

在尋找貿易替代夥伴方面,以能源為例,歐美國家禁止俄羅斯能源進 口後,俄羅斯大幅折扣的原油價格讓中國、印度、南韓等國擴大對俄羅斯 原油的採購。以印度為例,2022年5月時,印度的俄羅斯原油海上淮口量 由 0 桶牆增到每日折 70 萬桶。此反讓俄羅斯石油收入大增,大幅改善俄 羅斯財政狀況。根據彭博估計,在被制裁情況下,2022年俄羅斯的石油和 天然氣收入仍將達 2,850 億美元, 比 2021 年增加約 1/5。13 只是, 因為俄 羅斯長期依賴歐盟對其石油、天然氣的消費,被制裁後俄羅斯是否能夠持 續在國際上找到足以彌補歐盟減少消費的缺口尚有待觀察,倘若此一缺口 無法由其他國家取代,能源出口收入減少終將影響俄羅斯財政與經濟。

此外,面對歐美國家祭出的 SWIFT 制裁,俄羅斯無法使用美元和歐 元進行交易,普欽隨即在3月時拍板決定向歐洲國家供應的天然氣用盧布 淮行結算。此不僅能增加外匯市場對於盧布的需求,減輕盧布貶值壓力, 俄羅斯政府也能充分掌握能源出口的外匯收入,降低外匯存底遭到凍結的 衝擊,同時也規避了西方國家的 SWIFT 制裁。2022 年 6 月的金磚國家領 袖峰會召開後,更有消息傳出普欽有意展開以金磚國家一籃子儲備貨幣為 基礎的國際貨幣結算機制討論,或是共同開發新的儲備貨幣。14

俄羅斯作為世界第二大天然氣供應國、第三大原油生產國,曾經是歐 盟成員國最重要的天然氣淮口來源。面對經濟制裁,俄羅斯除提出反制裁 政策,如俄羅斯天然氣工業股份公司(Gazprom)9月2日停止通過北溪 1號天然氣管道輸送德國的天然氣;俄羅斯也不斷尋找避開 SWIFT 的方 法,例如俄羅斯外貿銀行(VTB) 官布不透過 SWIFT 系統,向中國發起

^{13 &}quot;How the World Is Paying for Putin's War in Ukraine," Bloomberg, June 1, 2022, https://www. bloomberg.com/news/features/2022-06-01/has-sanctioning-russia-worked-oil-gas-sales-put-285b-inputin-s-pocket?leadSource=uverify%20wall.

^{14 〈}如何看金磚國家的「去美元化」構想?〉,《日經中文網》,2022 年 8 月 17 日, https:// zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/stockforex/49559-2022-08-17-02-01-47.html °

人民幣匯款;中國石油天然氣集團(CNPC)和俄羅斯天然氣工業股份公司(Gazprom)亦宣布,俄羅斯對中國的天然氣出口,將以人民幣和盧布各占一半的方式結算,避免使用美元和歐元,從而緩解西方對俄羅斯的金融制裁。

但在科技出口管制方面,由於俄羅斯高度依賴歐美高科技產品進口,主要進口產品涵蓋航空航天、電子與資通訊、生物科技等領域。2019年俄羅斯約進口190億美元的高科技產品,其中45%來自歐盟,21%來自美國。¹⁵因此,歐美對於俄羅斯的軍事與科技產品和技術出口管制,尤其是限制晶片出口,已經嚴重影響俄羅斯軍事、國防、工業部門的發展。此外,由於跨國企業生產占俄羅斯 GDP 總額的40%,¹⁶隨著大批國際企業撤出俄羅斯,加上俄羅斯國內的生產技術、人才難以彌補缺口,已使得俄羅斯國內生產面臨停滯,此將影響俄羅斯國內產品供應短缺導致價格上漲,進而影響國內經濟發展。

肆、國際制裁下對中國經濟的影響

一、中國對俄羅斯進出口大幅增加

受到西方國家經濟制裁影響,國際企業陸續撤出俄羅斯市場,俄羅斯市場亦開始重組。中國不僅成為俄羅斯大宗商品的主要買家,從俄羅斯大量進口能源,同時對俄羅斯的出口也快速增加,出口商品包括家電、電腦、機械、積體電路、汽車零組件、化工與橡膠產品等。根據俄羅斯汽車產業分析中心 Autostat 統計數據指出,2022 年第二季俄羅斯進口的新車中,有81% 是中國製造,相比第一季的28% 大幅成長。¹⁷

¹⁵ Scott Marcus, Niclas Poitiers, Monika Grzegorczyk and Pauline Weil, "The Decoupling of Russia: High-tech Goods and Components," *Bruegel*, March 28, 2022, https://www.bruegel.org/blog-post/decoupling-russia-high-tech-goods-and-components.

¹⁶ Sonnenfeld, Jeffrey and Tian, Steven and Sokolowski, Franek and Wyrebkowski, Michal and Kasprowicz, Mateusz, "Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy," SSRN, July 19, 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4167193.

^{17 〈}俄烏戰爭使西方經濟制裁俄羅斯,卻給中國商品更多商機〉,《科技新報》,2022 年 9 月 1 日,https://technews.tw/2022/09/01/chinese-products-take-the-place-of-global-brands-in-russia/。

由於在西方制裁下大量貿易不再使用美元和歐元支付,因此,中俄兩 國貿易量的增加,將有助於提振市場對人民幣的需求。根據 SWIFT 數據 顯示,2021年12月人民幣國際支付份額提高至2.7%,超越日幣成為全球 第四位支付貨幣,2022年1月人民幣國際支付份額再提高至3.2%,創下 歷史新高;今年第二季以人民幣結算的貿易額達到 2.5 兆元,同樣創下歷 史新高。若以中國以外的人民幣結算比例來看,2022年7月俄羅斯成為第 三大人民幣交易市場,僅次於香港和英國這兩個離岸人民幣支付中心。18 再者,如俄羅斯最大銀行 Sberbank 宣布開始提供人民幣貸款,並計畫考 慮發行人民幣計價債券及傳統金融工具,俄羅斯企業亦開始發行人民幣債 券籌集資金,此都將提高對於人民幣的需求以及人民幣在國際市場的流 涌。

二、美歐對俄羅斯的制裁將使中國政府警惕金融脫鉤

自美中貿易戰開打以來,美國在國際上圍堵中國的態勢越演越烈,美 中兩國之間的競爭也從貿易層面蔓延到科技、金融領域,2021年6月《港 版國安法》通過前夕,美國商務部宣布撤銷香港的特殊地位,之後並公布 多項制裁政策,美中金融戰已近一觸即發。俄烏戰爭爆發後,歐美國家對 俄羅斯祭出經濟制裁,凍結俄羅斯近一半的黃金和外匯存底,甚至動用 「金融核選項」,將 10 家俄羅斯銀行逐出 SWIFT。此讓中國政府再次警 惕美中競爭是否可能出現金融脫鉤的情形。

2015年中國人民銀行推出人民幣「跨境支付系統」(Cross-Border Inter-Bank Payments System, CIPS),旨在以人民幣進行國際清算。截至 2021 年 12 月底, CIPS 系統的直接參與行已增加至近 80 家。2022 年 9 月 習近平與普欽、蒙古國總統呼日勒蘇赫(Khurelsukh Ukhnaa)共同出席上 海合作組織峰會時,習近平提議擴大相互貿易本幣結算規模,並歡迎俄、

¹⁸ 〈俄羅斯與中國等新興國家的貿易在擴大〉,《日經中文網》,2022 年 9 月 6 日,https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/investtrade/49779-2022-09-06-09-47-27.html °

蒙金融機構加入 CIPS。上海合作組織領導人峰會也同意增加本國貨幣在 成員國之間的貿易使用,習近平更表示「要落實好成員國擴大本幣結算份 額路線圖,加強本幣跨境支付結算體系建設,推動建立本組織開發銀行, 加快區域經濟一體化進程」。19 此目的都是為了降低對於美元的依賴。

換言之,隨著今年以來歐美國家不斷加大對於俄羅斯的經濟制裁力 度,導致俄羅斯經濟陷入動盪、國際貿易受阳,此都讓中國政府對於與西 方國家之間的金融連結心牛警惕,美中之間的對抗也讓北京方面不斷尋思 維護國家經濟安全之策,其中,數位人民幣的推出即被認為具有推進人民 幣國際化進程、形塑數位貨幣話語權、避免美國金融圍堵的目的。

自中國人民銀行 2020 年 4 月開始在深圳、蘇州、成都及河北雄安新 區進行數位人民幣定點封測後,其亦同步開始探索數位人民幣跨境支付, 並於 2022 年 8 月 15 日至 9 月 23 日,在貨幣橋平台上首次成功完成基於 4個國家或地區央行數位貨幣的直實交易試點測試。20倘若中國政府能 透過「一帶一路」計畫或是亞洲基礎設施投資銀行(Asian Infrastructure Investment Bank, 亞投行) 與沿線國家簽訂數位人民幣支付協議, 在金磚 國家、上海合作組織以及「一帶一路」夥伴國家間的進出口交易推廣數位. 人民幣使用,預期將會提升數位人民幣在國際間的地位,淮而加快人民幣 國際化及數位人民幣的跨境支付應用,降低中國對傳統國際支付系統的依 賴。

伍、小結

2022年2月,習近平和普欽簽署了《中俄關於新時代國際關係和全 球可持續發展的聯合聲明》,強調「兩國友好沒有止境」。3月底俄羅斯

^{19 〈}習近平在上海合作組織成員國元首理事會第二十二次會議上的講話(全文)〉,《中國共產 黨新聞網》, 2022年9月16日, http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0916/c64094-32528054.

^{20 〈}交通銀行成功完成多邊央行數字貨幣橋首期真實交易試點〉,《網易》,2022年9月28日, https://www.163.com/dy/article/HIC1V8P70519QIKK.html。

外長拉夫羅夫(Sergey Lavroy) 在中國與王毅見面時,王毅針對中俄關係 強調「中方願同俄方一道,以兩國元首重要共識為引領,推動新時代中俄 關係不斷向更高水平邁進」。21 2022 年 3 月聯合國大會投票決議譴責俄 羅斯入侵烏克蘭時,中國、印度、南非皆投棄權票;而在6月召開的金磚 國家領袖峰會上,各國僅表示支持俄羅斯同烏克蘭談判,並未有任何一個 令 轉國家領導人將俄鳥戰爭歸咎於俄羅斯,普欽更藉此機會譴責經濟制 裁,中國、巴西也同樣反對或不支持對俄羅斯的制裁舉措。顯見儘管中國 政府十分小心處理中俄關係、避免被認為在軍事或經濟上援助俄羅斯,但 中國確保與俄羅斯間的全面戰略夥伴關係的戰略目標一直沒有改變。

面對歐美國家對於俄羅斯的經濟制裁,中國政府始終呼籲對話和透 過和平手段解決問題,並持續維持中俄之間的經貿往來。對中國政府而 言,作為全球最大的石油進口國,購買俄羅斯原油有助於使其石油供應多 樣化,而在貿易中更能擴大人民幣在國際上的支付份額,中國可說是在能 源貿易與人民幣國際化中雙雙獲益。再者,俄羅斯漕受國際間的各項經濟 制裁手段以及對經貿的影響,更讓當前處在美中對抗局勢的北京政府越發 警惕,進而提早因應。隨著美國對中國的科技制裁手段持續升級,中國政 府目前正透渦新型舉國體制,傾全國資源投入科技研發,追求科技創新自 主。而國際對於俄羅斯的軍事與科技技術管制出口,勢必會讓中國更加重 視國內高端製造業與高新產業的發展。此外,隨著西方國家對俄羅斯制裁 的擴大,全球能源體系、貿易關係和地緣政治格局將會出現根本性調整, 預期隨著中俄兩國經貿關係的擴大,俄羅斯在經濟上將會更加仰賴中國。

^{21 〈}王毅同俄羅斯外長拉夫羅夫舉行會談〉,《中國外交部》,2022年3月30日,https:// www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220330 10657703.shtml •

俄烏戰爭已經超過300天,這場因為俄羅斯誤判情勢所發動的侵略性 戰爭,在烏克蘭堅強抵抗下,已經呈現出衰敗的跡象。俄羅斯由多路向心 的外線作戰,轉為在烏東及烏南的戰略對峙。隨著嚴冬的到來,兩軍作戰 環境惡劣,讓戰爭也無法在短期內結束,可能會持續到2023年的夏天。 因為俄烏戰爭帶來對全球格局的影響,牽動印太地區的戰略平衡。

以美國而言,俄烏戰爭攸關東歐北約國家的安危,美國必須支持烏克蘭的作戰,以免戰火延伸到波蘭或波羅的海三小國,讓北約東擴的地緣戰略利益退縮,更不能助長俄羅斯的擴張主義,成為東歐國家的安全威脅。 西歐的北約國家因為俄羅斯能源供應問題,對烏克蘭軍事援助猶豫再三, 甚至希望俄烏雙方談判停止戰爭。如此作為,對烏克蘭軍事行動產生牽制作用。所幸美國的援助加上烏克蘭軍隊的勇猛作戰,逐步扭轉俄烏戰爭的情勢。

作戰初期,美國將多數資源投注在俄烏戰爭,並不希望印太區域發生 衝突,或者中共藉由烏克蘭戰爭,突然對台灣發起軍事行動。事實上,在 俄烏戰爭初期,中共許多社群媒體強烈呼籲解放軍,應該趁勢解決台灣問 題。尤其在中共召開二十大之際,俄烏戰爭連結美中關係的變化,整個印 太情勢呈現中俄逐步建構戰略同盟,美國與其他同盟國加強戰略合作的趨 勢。

在北約國家方面,美國從阿富汗撤軍後,將重點放在印太區域,但是 在美國單一國家軍力不足下,必須尋求其他盟國支援,尤其與美國簽訂防 衛協定的軍事同盟。雖然,北約因為烏克蘭戰爭處於防範與警戒狀態,但 對於中共在印太擴張,北約早已有所警覺,並在 2021 年北約高峰會中, 明白警告中共的軍事威脅。北約國家如德國、法國、加拿大陸續派遣軍艦 至西太平洋巡弋,美國重要盟友英國甚至派遣航空母艦至西太平洋進行聯 合訓練,德國也派遣軍機至印太區域航行。這都顯示美國與北約同盟共同 關注中共軍事威脅,在此區域展現軍事實力,以期發揮嚇阻作用。

在四方安全架構方面,原本 QUAD 同盟國家中最重視台海安全問題的是美國,日本則因為憲法約束,對台海安全介入處於被動狀態。通常是因為美國介入,日本則基於同盟關係必須介入,但是處於協助或是後勤角色。然而在安倍上台後,警覺台海安全對日本的關鍵性影響,對於台海問題的關切與防範比以往更為積極。不論是在雙邊會議或高峰會當中,日本必然會提出對台海問題的關切。日本對於西南諸島軍事部署的經營,以及對穿越宮古海域的監控仍會持續。如果美日可以共同巡弋台灣海峽將是深化台美日合作的指標。

就澳洲而言,因為軍隊規模的限制只能扮演協同美國作戰的角色,尤其在簽訂「澳英美同盟」(AUKUS)之後,勢必承擔更多任務與角色,但是比較偏重在南海問題。澳洲將來核潛艦或是海軍艦艇都可以協助美日部署,展現嚇阻態勢。澳洲參與美國或日本主導的聯合演習仍會持續。

就印度而言,雖然屬於四方安全同盟的國家,但是與其他三國並未簽署防衛協定,也不是軍事同盟,對西太平洋的議題沒有義務及責任。但因為印度的「東進政策」,以及與日本的友好關係,印度不會放棄聯合其他區域強權,東西夾擊中共的機會。印度不願意與美國建立同盟,繼續維持戰略自主的地位。但是當中共逐漸擴張,軍力可以匹敵美國,中印之間情勢又升高之際,仍需回頭尋求四方安全國家的協助。印度相對地必須承擔在印太區域的安全責任與義務。

在東協國家方面,在東協十個國家之中,因為地緣戰略利益的差異,對於台海議題的關切程度也不同。其中南中共海鄰接國家以及與美國簽署軍事同盟的國家,雖然不願意選邊,也無法擁有太多的自主權。菲律賓政權更替之後,對中共政策已有轉變,現在的政府極力捍衛菲律賓在南海的主權,在無力抗衡下,必須仰賴與美國軍事同盟。由於菲律賓海空武力薄弱,很難在台灣海峽扮演安全性角色,但肯定的是,台海衝突必然外溢到南海及菲律賓,菲律賓必須提供美國海空與後勤基地。

新加坡不希望在美中兩國選邊,但是在與美國簽署安全合作條約時, 某種程度已經選擇美國作為安全合作夥伴。要維持美國安全承諾,對於美 國在地緣上安全要求,必須加以回應。雖然美國與新加坡相關同盟機制並 未針對台灣海峽,但新加坡將更加關注台海情勢,並在戰略回應上保留彈 性空間。如果中共堅持以九段線作為擁有南海主權的依據,越南雖然是社 會主義國家,仍有可能與中共在南海主權議題發生碰撞。越南與俄羅斯及 印度安全關係密切,但能抗衡者僅有美國。越南將會保持大國平衡政策, 但會樂見美中碰撞下,中共國力的衰退。

俄烏戰爭仍在持續當中,俄羅斯仍在積極增兵,希望能夠維持現有的作戰成果。烏克蘭則在反攻成果下,可能以收回 2014 年被占領土地為目標,不會以現況和俄羅斯談判。這場戰爭的延續仍會持續對印太區域情勢造成影響,尤其習近平在二十大後持續掌握政權,美中戰略競爭態勢並未緩解之情形下,美國仍會持續強化區域同盟與安全合作的鏈結。中共則會拉攏印太重要國家,分化這些國家與美國關係,以各個擊破的方式,先減緩美國及同盟對中共的壓力,再利用 3 年到 5 年時間,積極提升軍事能力,嚇阻美國對印太區域領土主權問題介入的決心與態度。

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

印太區域安全情勢評估報告 .2022/ 沈明室, 侍建宇主編.

-- 初版 . -- 臺北市 : 五南圖書出版股份有限公司 , 2022.12

面; 公分

ISBN 978-626-343-608-4 (平裝)

1.CST: 區域安全 2.CST: 亞太地區

578.193 111020471

2022 印太區域安全情勢評估報告

發 行 人:霍守業總 策 劃:林成蔚

主 編:沈明室、侍建宇

出 版 者: 財團法人國防安全研究院

地 址:100台北市中正區博愛路 172號

電 話:(02)2331-2360

承 印 商:五南圖書出版股份有限公司

地 址:106台北市大安區和平東路2段339號

4 樓

電 話: (02) 2705-5066 傳 真: (02) 2706-6100

網 址:https://www.wunan.com.tw

出版日期:2022年12月初版一刷

定 價:新臺幣 450 元