



財團法人國防安全研究院



主編——沈明室、林雅鈴

2023

印太區域安全情勢

評估報告

民主與威權的再集結

序

隨著美中競爭激化，國際正在形成以美、歐為主體的民主國家，集體抗衡以中、俄為代表的威權主義威脅；美、中也不斷透過各項協議或機制各自與其盟友合作。隨著雙邊競爭擴及軍事、科技、經濟、數位發展等領域，短期之內，此一國際競爭格局難以改變。在此競爭情勢下，《2023 印太區域安全情勢評估報告》以「民主與威權的再集結」為主題，討論兩大陣營的不同政策作為與影響。

隨著美國在《印太戰略報告》直指中國正尋求在印太地區謀求勢力範圍，美國持續與其盟友加強在印太地區的軍事安全、經濟安全合作，以反制來自中國的軍事或經濟脅迫。2022 年 2 月的俄烏戰爭，不僅改變東歐的地緣政治，強化美國及北約國家的軍事安全合作；位居印太的日本、韓國、澳洲，也關注俄烏戰爭對全球的影響，開始尋求跨洲際的戰略合作。

整體而言，面對中國在東亞區域強勢的影響力，美國當前「軸輻體系」已產生變化，各國對於中國可能侵略台灣的意圖，以及中國掌控台灣，對印太區域行為者造成的共同威脅與可能的整體衝擊，更促使「軸輻體系」預先調整的重要驅力。儘管當前國際社會已經出現反制中國的集體行動，但受限於各自國家利益或是政策立場差異，對中政策成效亦不盡相同。

中國在面對民主國家的各項圍堵作為，以及俄烏戰爭戰況不利下俄羅斯僅能「轉向東方」更加依賴中國，促使中、俄兩國有意達成進一步的戰略合作。此外，位於歐亞地緣政治核心的中亞國家，也成為中、俄兩國的拉攏對象，如今中亞儼然成為中俄兩國共同擁有的勢力範圍，更是兩強競合的緩衝地帶。

除了軍事、經濟層面的競合之外，隨著數位科技、人工智慧的快速發展，數位科技對社會實施大規模監控，已成為威權國家控制的重要手段。

中、俄兩國的數位威權治理模式，也隨著數位經濟的蓬勃發展同步向外擴張。當中國藉由跨境電商與數位經濟將其影響力向外延伸至東協國家，歐美經濟制裁對此的影響十分有限，未來「中國模式」應會持續成為東協國家數位經濟發展的主要參考對象。

如今中東地區又爆發衝突之際，民主同盟的領導者美國，可能陷入第二場戰爭；飽受國際孤立壓抑的中國，加上陷入戰爭泥淖的俄羅斯，正企圖利用這次機會改變原有地緣政治格局與不利的戰略情勢。未來只要民主與威權同盟繼續存在，對立與防範現象仍會重複發生。

在中國政軍情勢方面，2023 年為習近平於「二十大」延任後「開局之年」。中國將如何在新一屆領導班子的帶領之下，應對因疫情解封、美中持續對峙、經濟低迷及國際動盪所造成的內、外部變局呢？《2023 中共政軍發展評估報告》係從中國政軍焦點、外交動態及內部經濟、社會及科技發展等三大層面著手，剖析 2023 年中國所面對的挑戰、應對之策與影響。

中共「二十大」政治報告調整自改革開放以來以經濟工作為核心的基調，同時，國家安全成為經濟發展的基礎。中共近 5 年來，對台軍事進逼、經濟脅迫及軍事準備等相關作為，顯示習近平確有解決台灣問題的野心，且持續在能力上有所準備。儘管從現階段看來，習近平對台動武的機率不高，但台灣不能寄望於威權領導人的理性或開明，而應該不斷地強化自身應處的能力，替未來可能的衝突預作準備。對台灣而言，應該多關注中共在南中國海與南太平洋的港口經營，以及在中美對峙的國際格局下，中共積極對外布局，建立起同盟圈，厚植自身「對外鬥爭」的實力。因為這對中共屆時欲突破美軍及其盟友的圍堵具有重大意義。

在中國經濟、社會與科技發展方面，中國逐步「解封」的同時，原本受到疫情影響的中國經濟仍未有起色，房地產、地方債等經濟地雷接續出現。同時，疫情期間，為了達到封控隔離的效果，官方推出社會監控手段並未隨著「解封」而放鬆。以至在疫情後，反而讓外界對於中國內部的發展產生更多的困惑。中國所面臨的社會問題，恐成為中共能否穩定經濟狀

況的隱憂。

綜合而言，中國政治緊縮，集權趨勢不減，管制措施頻出，且經濟發展的腳步正逐漸放慢，日後的經濟前景仍未見曙光，甚至可能連帶影響到科技、產業的進一步升級。中國目前於政治、經濟、社會與軍事等各層面正處於變動中，未來台海局勢恐將益發複雜多變。

在國防科技情勢方面，《2023 國防科技趨勢評估報告》著重在我國國防科技研發成果及相關影響。尤其海鯤潛艦的自主國造，由於國際軍備發展合作的限制，以及中共的刻意打壓，國防部採取跨部會合作方式，取得若干國家的信任，順利導入若干紅區裝備，同時結合國內產官學研的努力，成功由國人主體設計並推動潛艦建造，有助國防產業升級，亦象徵我國國防科技已進入新的里程碑。

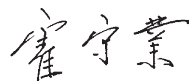
我國近年強調「不對稱戰兵力」（asymmetric force）是以小搏大的關鍵，戰史也有諸多實例證明。另外在「不平衡建軍」（unbalance force）方面，意指軍事力量對於兵種投資因為目的而有所不同，例如美國海軍曾經出現的「平衡建軍」、「不平衡建軍」的路線爭議，也就是航艦、驅逐艦、巡防艦、潛艦等部隊的投資比例差異。「不對稱兵力」是國家戰略層級的評估、「不平衡建軍」則是軍種層級的評估，上位戰略概念的確立，有助於後續用兵裝備的政策確立。

前述的不對稱兵力、不平衡建軍的核心就在有限資源下進行投資的選擇，核心是不對稱成本，除先進裝備外，靈活運用低成本、低科技裝備以求得「成本交換比」（cost- exchange ratio），享有不對稱優勢的價值，將可使總體防衛效果最大化。這也凸顯我國加速不對稱建軍的重要性。「不對稱成本」就是在兵火力選擇可搭配戰略特性進行效益規劃，以有限資源發揮最大效益。

在確立國防需求的同時，定期盤點、檢視各類具備兩用科技性質的商用產品或科技，可作為滿足國防需求的重要來源。一方面可協助防衛裝備的獲得，同時可降低成本。積極協助產業獲得新的產品去化、技術升級以產生經濟效益。

過去一年來，因為疫情和緩及解封，本院國際交流更趨熱絡，全年接待國外訪團超過三百場次，證明國際因為台海議題的國際化，期盼了解更多台灣安全情勢深入分析的觀點。尤其在 2023 年的「台北安全對話」中，本院邀請來自美國、日本、澳洲、德國、英國、法國、印度、土耳其、捷克、新加坡等國學者，針對中國與全球秩序與民主的挑戰為題進行深入討論，蔡總統親臨致詞，討論內容獲得各界熱烈回響。今年的《2023 印太區域安全情勢評估報告》、《2023 中共政軍發展評估報告》及《2023 國防科技趨勢評估報告》是本院同仁延續今年研究成果，以及觀察全球與區域重要議題的研究精華。亦祈各方先進，不吝批評指教。

董事長



中華民國 112 年 12 月 20 日

作者群

主編

沈明室（國家安全研究所 研究員暨所長）

林雅鈴（國家安全研究所 副研究員）

作者

王占璽（國家安全研究所 副研究員）

王彥麟（國家安全研究所 助理研究員）

王尊彥（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 研究員）

杜貞儀（網路安全與決策推演研究所 助理研究員）

沈明室（國家安全研究所 研究員暨所長）

侍建宇（國家安全研究所 副研究員）

林志豪（國家安全研究所 助理研究員）

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）

舒孝煌（中共政軍與作戰概念研究所 副研究員）

曾怡碩（網路安全與決策推演研究所 副研究員）

黃宗鼎（中共政軍與作戰概念研究所 副研究員）

楊一達（國家安全研究所 助理研究員）

劉蕭翔（國家安全研究所 副研究員）

編輯與校對

林雅鈴（國家安全研究所 副研究員）

專有名詞中英對照

一、人名

CSIS 亞洲研究資深副總裁查維德	Victor Cha
大韓民國總統尹錫悅	Yoon Suk Yeol
日本前首相小泉純一郎	Koizumi Junichiro
日本前首相田中角榮	Tanaka Kakuei
日本前首相安倍晉三	Abe Shinzo
日本前首相福田赳夫	Fukuda Takeo
日本首相岸田文雄	Kishida Fumio
北約秘書長史托騰伯格	Jens Stoltenberg
立陶宛外交部長藍柏吉斯	Gabrieliū Landsbergis
匈牙利總理奧班	Viktor Orbán
法國歐洲與外交事務部長科隆納	Catherine Colonna
法國總統馬克宏	Emmanuel Macron
俄國國防部長紹伊古	Sergei Shoigu
俄羅斯總統普欽	Vladimir Putin
美國白宮國安會印太事務協調官坎貝爾	Kurt Campbell
美國印太司令部前司令戴維森上將	Philip S. Davidson
美國前總統川普	Donald John Trump
美國國防部印太事務助理部長瑞特納	Ely Ratner
美國國防部長奧斯汀	Lloyd J. Austin III
美國國防部副部長希克斯女士	Kathleen H. Hicks

美國國務卿布林肯	Antony Blinken
美國駐韓大使高德柏格	Philip Goldberg
美國總統拜登	Joe Biden
菲律賓前總統杜特蒂	Rodrigo Duterte
菲律賓總統小馬可仕	Ferdinand Marcos Jr.
德國外交部長貝爾伯克	Annalena Baerbock
德國總理蕭茲	Olaf Scholz
歐盟外交和安全政策高級代表波瑞爾	Josep Borrell
歐盟高峰會主席米歇爾	Charles Michel
歐盟執委會主席范德萊恩	Ursula von der Leyen

二、政策文件 / 法案 / 條約

《2023 年反制經濟脅迫法法案》 （美）	<i>Countering Economic Coercion Act of 2023</i>
《一帶一路倡議》	<i>Belt and Road Initiative, BRI</i>
《三方諮商承諾》	<i>Commitment to Consult</i>
《大衛營原則》	<i>Camp David Principles</i>
《大衛營精神》	<i>Spirit of Camp David</i>
《中國軍事及安全發展》報告	<i>Military and Security Developments Involving the People's Republic of China</i>
《中國戰略》（德）	<i>Strategy on China</i>
《反脅迫措施》（歐盟）	<i>Anti-Coercion Instrument, ACI</i>
《太平洋嚇阻倡議》	<i>Pacific Deterrence Initiative, PDI</i>
《加強國防合作協議》	<i>Enhanced Defense Cooperation Agreement</i>

《全球供應鏈合作聯合聲明》	<i>Joint Statement on Cooperation on Global Supply Chains</i>
《印太區域戰略》（立陶宛）	<i>Indo-Pacific Strategy</i>
《供應鏈韌性和包容性強化》	<i>Resilient and Inclusive Supply-chain Enhancement, RISE</i>
《供應鏈韌性倡議》	<i>Supply Chain Resilience Initiative</i>
《俄羅斯聯邦對外政策概念》	<i>The Foreign Policy Concept of the Russian Federation</i>
《政府安全保障能力強化支援》	<i>Official Security Assistance, OSA</i>
《美國印太戰略》	<i>Indo-Pacific Strategy of the United States</i>
《軍事情報保護協定》	<i>General Security of Military Information Agreement, GSOMIA</i>
《重塑與中關係、與中交往、與中競爭》（歐盟）	<i>Reshaping Our Relationship with China, Engaging with China, Competing with China</i>
《海上優勢：以整合式全領域海軍力量致勝》	<i>Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power</i>
《海洋安全倡議》	<i>Maritime Security Initiative, MSI</i>
《高品質基礎設施合作夥伴關係》	<i>Partnership for Quality Infrastructure, PQI</i>
《國家安全保障戰略》	<i>National Security Strategy of Japan</i>
《國家安全戰略》（美）	<i>National Security Strategy</i>
《國家安全戰略》（德）	<i>Integrated Security for Germany: National Security Strategy</i>
《國家防衛戰略》（美）	<i>National Defense Strategy</i>
《強化防衛合作協議》	<i>EDCA</i>
《晶片與科學法》	<i>Chips and Science Act</i>
《華盛頓宣言》	<i>Washington Declaration</i>

《菲美共同防禦條約》	<i>Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America, MDT</i>
《開發協力大綱》	<i>Development Cooperation Charter</i>
《跨太平洋夥伴協議》	<i>Trans-Pacific Partnership, TPP</i>
《福田主義》	<i>Fukuda Doctrine</i>
《領航計畫》	NAVPLAN
《歐中關係戰略展望》	<i>EU-China – A Strategic Outlook</i>
《歐洲晶片法案》	<i>European Chips Act</i>
《歐洲經濟安全戰略》	<i>European Economic Security Strategy</i>
《歐盟印太合作戰略》	<i>EU Strategy for Cooperation in the Indo Pacific</i>
《澳英美三邊安全夥伴關係》	<i>Australia-United Kingdom-United States, AUKUS</i>
《聯合全領域指揮管制戰略》	<i>Strategy for Joint All-domain Command and Control</i>

三、國際組織 / 跨國機制 / 政府部門 / 傳媒 / 公司 / 單位

（烏克蘭）國家預防腐敗局	National Agency on Corruption Prevention
上海合作組織	Shanghai Cooperation Organization, SCO
北大西洋公約組織	North Atlantic Treaty Organization, NATO
四方安全對話	Quadrilateral Security Dialogue, Quad
弗勞恩霍夫應用研究促進協會	Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.
瓦格納集團	Wagner Group

全俄羅斯輿論研究中心	Russian Public Opinion Research Center, VCIOM
全面戰略夥伴關係	Comprehensive Strategic Partnership
印太海域意識夥伴關係	Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness, IPMDA
印太經濟架構	Indo-Pacific Economic Framework, IPEF
印度太平洋司令部	INDOPACOM
艾司摩爾	ASML
亞洲基礎設施投資銀行	Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB
供應鏈部長級論壇	Supply Chain Ministerial Forum
東方經濟論壇	Eastern Economic Forum
東南亞研究所	ISEAS-Yusof Ishak Institute
東南亞國家協會	Association of Southeast Asian Nations, ASEAN
波士頓顧問公司	Boston Consulting Group, BCG
金磚國家	BRICS
美日澳印四方對話	Quadrilateral Security Dialogue, Quad
美英澳三方安全夥伴關係	AUKUS
美國半導體行業協會	Semiconductor Industry Association, SIA
美國商務部工業安全局	Department of Commerce, Bureau of Industry and Security
美國貿易代表辦公室	U.S. Trade Representative Office
美澳部長級諮商	AUSMIN
英飛凌	Infineon
訂製夥伴關係計畫	Individually Tailored Partnership Program, ITPP

飛思卡爾	Freescale Semiconductor
香格里拉對話	Shangri-La Dialogue
荷蘭恩智浦	NXP Semiconductors
晶片四方聯盟	CHIP 4
微電子研究中心	Interuniversity Microelectronics Centre, IMEC
意法半導體	STMicroelectronics
經濟脅迫協調平台（G7）	Coordination Platform on Economic Coercion
跨太平洋夥伴全面進步協定	The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP
歐洲投資銀行	European Investment Bank
歐洲汽車製造商協會	European Automobile Manufacturers Association, ACEA
歐洲晶片基礎設施聯盟	European Chips Infrastructure Consortium, ECIC
歐盟執委會	European Commission
澳洲潛艦局	Australian Submarine Agency, ASA
賽普拉斯半導體	Cypress Semiconductor Corporation
韓中日三國協力事務局	Trilateral Cooperation Secretariat, TCS
韓美中三國高層會談	ROK-Japan-China Senior Officials' Meeting, SOM
韓美安保協議會議	ROK-US Security Consultative Meeting, SCM
韓美遏制戰略委員會	ROK-US Deterrence Strategy Committee, DSC
韓美擴張遏制戰略體	Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSG

四、外交／軍事／戰略／安全／經濟名詞

「鬼怪」無人機	Gremlin
2023 年東協 —— 印度海上演習	ASEAN – India Maritime Exercise, AIME 2023
七大工業國集團	G7
人工智慧（中國稱人工智能）	Artificial Intelligence, AI
大規模演習	Large Scale Exercise 2021, LSE
小多邊主義	Minilateralism
不重視個人自由的規範	Illiberal Norms
分散式作戰	Distributed Maritime Operations, DMO
分散式殺傷	Distributed Lethality
反介入／區域拒止	Anti-Access/Area Denial, A2/AD
反擊能力	Counter-Strike Capability
文職法律工作	Civilian Law Enforcement
卡米洛歐西亞斯	Camilo Osias 海軍基地
去風險	De-Risking
可部署空軍基地系統	Deployable Air Base System
台灣有事	Taiwan Contingency
全球大規模演習	LSGE 2023
全領域海上力量	All-Domain Naval Power
印太四夥伴（日、韓、澳、紐）	Indo-Pacific Partners 4
印太海域意識	IPMDA
地理鄰接性	Geographic Proximity
多方利益攸關者	multi-stakeholder
多邊	Multilateral
安全同盟	Security Alliance
安全紐帶 2023 聯演	2023 Security Bond
灰色地帶	Grey Zone

米格爾基思號	USS Miguel Keith
自由開放的印太	Free and Open Indo-Pacific, FOIP
自由護盾	Freedom Shield 演習
作戰指揮系統	Command and Control, C2
技術中立	Technology Neutral
系統性之挑戰	Systemic Challenge
供應鏈韌性	Supply Chain Resilience
拒止性嚇阻	Deterrence by Denial
昆明－蒙特利爾全球生物多樣性 框架	Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework
東方－2022 演習	Vostok-2022
空軍「先進戰鬥管理系統」	Advanced Battle Management System, ABMS
空軍敏捷戰鬥部署	Agile Combat Employment, ACE
肩並肩演習	Exercise Balikatan
近鄰	near abroad
俄烏戰爭	Russo-Ukrainian War
俄喬戰爭	Russo-Georgian War
俄羅斯直接投資基金	Russian Direct Investment Fund
勇敢之盾演習	Valiant Shield 2022
南納卯號	BRP Davao del Sur
垂直整合製造	Integrated Device Manufacturer, IDM
威脅平衡	Balance of Threat
建立持久優勢	build enduring advantages
指、管、通、資、情、監、偵	Command、Control、 Communications、Computers、 Intelligence、Surveillance、 Reconnaissance, C4ISR
政府開發援助	Official development assistance, ODA

穿梭外交	Shuttle Diplomacy
美科迪拉庫茲陸軍軍營	Melchor Dela Cruz
重獲優勢	Regain the Advantage
修正主義	Revisionist
展望歐洲計畫	Horizon Europe
海上交通線	Sea Lines of Communication
海軍 / 陸戰隊遠征艦船阻絕系統	Navy Marine Expeditionary Ship Interdiction System, NMESIS
海軍「優勢計畫」	Project Overmatch
海軍整合式射控 —— 制空	Naval Integrated Fire Control-Counter Air, NIFC-CA
烏克蘭危機	Ukraine Crisis
航艦殺手	Carrier Killers
馬拉巴爾 2022 海上聯合演習	2022 Malabar
高機動性多管火箭系統	HIMARS
動態武力運用	Dynamic Force Employment
區域霸權	Regional Hegemon
國是訪問	State Visit
國家創新體系	National Innovation System
情報、監視、偵察	Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, ISR
現狀	Status Quo
脫鉤	Decoupling
陸軍「聚合計畫」	Project Convergence
陸軍多領域特遣隊	Multi-Domain Task Force, MDTF
陸戰隊遠征前進基地作戰	Expeditionary Advanced Base Operations, EABO
惡名昭彰市場	Notorious Markets
惡意影響行動	Malign Influence Operation

菲美同盟現代化	Modernizing the Philippine-U.S. Alliance
軸輻體系	Hub-and-Spokes System
量子技術旗艦計畫	Quantum Technologies Flagship
開放性無線接入網路	Open Radio Access Network, O-RAN
新南方政策	New Southern Policy
煙霧聯演	Mosi
碎片化	Fragmentation
經貿武器化	Trade Weaponization
碳化矽	SiC
遠征機動基地艦	ESB
慕尼黑安全會議	Munich Security Conference
數位民粹主義	Digital Populism
數位威權主義	Digital Authoritarianism
數位歐洲計畫	Digital Europe Programme
歐洲主權	European Sovereignty
導引多管火箭系統	Guided Multiple Launch Rocket System, GMLRS
戰士護盾	Warrior Shield
戰斧巡弋飛彈	Tomahawk Cruise Missile
戰略自主	Strategic Autonomy
戰略競爭	Strategic Competition
整合防空反飛彈	IAMD
整合嚇阻	Integrated Deterrence
嚇阻	Deter
擊沉演習	Sinking Exercise, SINKEX
擊殺鏈	Kill Chain
環太平洋聯合演習	RIMPAC
總統提用權	Presidential Drawdown Authority

聯合全領域指揮管制架構	Joint all-domain command and control, JADC2
韓國式大量報復	Korea Massive Punishment and Retaliation, KMPR
韓國飛彈防禦體系	Korea Air and Missile Defense, KAMD
韓國領空識別區域	Korea Air Defense Identification Zone, KADIZ
轉向東方	Pivot to the East
雙龍演習	Exercise Ssang Yong
顏色革命	Color Revolution
競爭	Campaigning
護身軍刀 T	Alisman Sabre
權宜軸心	Axis of Convenience
觀察、定向、決策、行動	Observe, Orient, Decide and Act, OODA

五、國名 / 地名

三描禮士省	Zambales
大衛營	Camp David
巴丹群島	Batanes Islands
巴拉巴克島	Balabac Island
巴拉巴克海峽	Balabac Strait
巴拉旺島	Palawan Island
拉羅機場	Lal-lo
符拉迪沃斯托克	Vladivostok
奧西亞斯海軍基地	Camilo Osias
聖伯納迪諾海峽	San Bernardino Strait
雷伊泰灣	Leyte Gulf
維德島水道	Verde Island Passage

目錄

序	i
作者群	v
專有名詞中英對照	vii
緒論	1
第一章 印太戰略下民主國家合作的進展與侷限	5
壹、前言	5
貳、軍事安全合作	6
參、經濟安全合作	11
肆、進展之下的侷限	13
伍、小結	14
第二章 數位民粹與數位威權交錯的印太民主治理	15
壹、前言	15
貳、印太數位治理與地緣政治影響	15
參、印太地區的數位威權主義與數位民粹主義	18
肆、小結：印太國家數位治理反映民主前景	23
第三章 反制中共 A2/AD：美國在印太區域的戰略部署	25
壹、前言	25
貳、美國在印太地區面臨 A2/AD 挑戰	25
參、美國在印太地區強化部署	29

肆、印太區域合作應對中共威脅	34
伍、小結	37
第 四 章 印度與印太民主同盟集結的距離	39
壹、前言	39
貳、印度與中國主權爭端立場與作為	40
參、若即若離：印度與區域國家的互動	42
肆、印度參與民主同盟圍堵中國的兩難	46
伍、小結	47
第 五 章 東北亞的威權集結與民主團結—中朝 VS. 日韓	49
壹、前言	49
貳、東北亞民主面對威權進逼	50
參、2023 年日韓急速接近	53
肆、日韓破冰對台灣之安全意涵	57
伍、小結	58
第 六 章 美中競合之下韓半島與周邊區域關係 之展望	61
壹、前言	61
貳、韓國的複合外交戰略	62
參、北韓的複合外交戰略	65
肆、韓半島集團化與不確定性	67
伍、小結	69
第 七 章 日本的援外政策與民主價值	71
壹、前言	71
貳、日本援外政策的起源與特徵	71
參、日本援外政策的「量縮」與「質變」	74

肆、日本援外政策的發展與變化	77
伍、小結	79
第 八 章 美國「軸輻體系」變化與「台灣有事」之連動	81
壹、前言	81
貳、「軸輻體系」的源起與內部互聯合作之侷限	83
參、「軸輻體系」於拜登政府時期之變化	84
肆、「威脅平衡」係「軸輻體系」變化的主要因素	86
伍、小結	89
第 九 章 「同盟現代化」：美菲第一島鏈安全合作之深化	91
壹、前言	91
貳、美菲島鏈安全合作發展態勢	91
參、美菲深化第一島鏈安全合作	94
肆、俾使菲國經濟靠向美國的「同盟現代化」	97
伍、小結	98
第 十 章 民主國家集結抗中的新軸線 —— 反制中國經濟脅迫的國際集體行動	101
壹、前言	101
貳、國家層次的回應	102
參、國際社會的集體行動	105
肆、民主國家對抗中國的新軸線	109
伍、中國應不會放棄經濟脅迫，但可能調整應用策略	112
陸、小結	113
第十一章 歐盟的中國政策及其限制	115

壹、前言	115
貳、歐盟對中政策的三分法框架	116
參、歐盟成員國對中政策的歧異	118
肆、中國分化歐洲的作為	121
伍、小結	124
第十二章 美中晶片賽局與半導體供應鏈兩極化	125
壹、前言	125
貳、美中科技戰下的晶片政策角力	125
參、全球化的轉型與經濟安全態勢	128
肆、全球半導體供應鏈走向兩極化	131
伍、小結	133
第十三章 半導體供應鏈區域化？以歐洲半導體發展為例	135
壹、前言	135
貳、歐洲半導體產業發展概況	136
參、歐洲推動半導體供應鏈在地化的優劣勢	140
肆、小結	144
第十四章 俄中戰略合作的動因與侷限	145
壹、前言	145
貳、年來的俄中戰略合作	145
參、俄中戰略合作的動因	151
肆、俄中戰略合作的侷限	152
伍、小結	156
第十五章 中俄深化戰略合作後的數位威權與民主競逐	159

壹、前言	159
貳、中俄深化戰略合作的數位科技與經濟層面	160
參、網路治理角力、數位威權主義擴張與印太區域安全	164
肆、小結	168
第十六章 世界強權夾縫下求存的中亞	169
壹、前言	169
貳、中俄戰略結盟與守勢美國	169
參、窘困的中亞與阿富汗關係	175
肆、水資源與中亞國際關係	177
伍、政府獨裁與人權崩壞	178
陸、小結	180
結論	183

表目錄

表 5-1	日本航空自衛隊緊急升空攔截次數統計	50
表 13-1	2022 年全球主要半導體廠商	139

圖目錄

圖 13-1	全球半導體製造產能地區分布	137
圖 13-2	半導體產業鏈	138

緒論

隨著美中競爭激化，國際上正形成以美、歐為主體的民主國家，集體抗衡以中、俄為代表的威權主義威脅，美、中也不斷透過各項協議或機制各自與其盟友合作。例如，美國、英國、澳洲三國在 2021 年 9 月聯合宣布建立澳英美三邊安全夥伴關係（AUKUS）；2022 年 5 月美國、日本、南韓等 13 個印太地區國家正式啟動「印度—太平洋經濟框架」（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF）等等。隨著雙邊競爭擴及軍事、科技、經濟、數位發展等領域，短期之內，此一國際競爭格局難以改變。

於此競爭情勢下，《2023 印太區域安全情勢評估報告》以「民主與威權的再集結」為主題，討論兩大陣營的不同政策作為與影響。首先，隨著美國在《印太戰略報告》直指中國正尋求在印太地區謀求勢力範圍，美國也持續與其盟友加強在印太地區的軍事安全、經濟安全合作，以反制來自中國的軍事或經濟脅迫。在軍事方面，隨著中國強化空中作戰能力、向海上武力投射能力以及發展新一代「智能化戰爭」，美國一方面發展新作戰概念，如推動「以空制海」構想，強化印太區域長程對海打擊能力；另一方面透過各式機制建立聯盟關係、舉行聯合軍事演習等，展示其區域安全承諾。經濟方面，美國也與印太國家強化供應鏈韌性合作，並對中國的經濟脅迫採取反制措施，許多國家更將經濟脅迫視為重要的戰略安全議題，並透過四方安全對話、五眼聯盟等機制加強國際合作來阻止或解決經濟脅迫行為，而對於如半導體此類關鍵物資，如今供應鏈分鏈趨勢已然形成，主要國家或地區更是提出補助辦法吸引半導體業者投資，以推動半導體供應鏈本土化。

進一步從個別國家或地區來看，與中國存在邊界衝突的印度，成為印太及西方各國爭取對象，當前印度政府正積極倡導印度製造，希望從西方國家引入更多的投資及技術轉移，但在不結盟傳統與戰略自主政策下，印度不會與區域國家結成軍事同盟。而在東北亞地區，韓國是以現實主義和實用主義的路線，與美、中主要大國發展「複合對應關係」；日本則是透過在對外援助領域強調民主國家透明、自由、開放的政治價值觀，以此應對中國挑戰。面對中、朝兩國持續脅迫與擴張，日本與南韓在美國協調下也開始共同推動合作，美日韓三國更於今年 8 月在美國大衛營舉行元首峰會，並於會後共同發表〈大衛營原則〉（Camp David Principles）、〈大衛營精神〉（Spirit of Camp David）以及〈三方諮商承諾〉（Commitment to Consult）等三份文件，展現戰略合作的決心。此外，美、菲、日三國也於今年 6 月首度在南海舉行聯合海巡演練，強調在菲美及日美同盟基礎上提升三邊合作及反應能力。

整體而言，面對中國在東亞區域強勢的影響力，美國當前的「軸輻體系」已產生變化，而各國對於中國可能侵略台灣的意圖，以及中國掌控台灣對印太區域行為者造成的共同威脅與可能的整體衝擊，更是促使「軸輻體系」預先展開調整的重要因素。只是，儘管當前國際社會已經出現反制中國的集體行動，但受限於各自國家利益或是政策立場差異，對中政策的實施成效亦不盡相同，最明顯的例子即是歐盟。歐盟對中政策的三分法框架，雖能涵蓋歐盟成員國的不同立場與利益，但也讓中國有機會拉攏部分國家分化歐盟，並強化與特定國家的關係，避免歐盟出現強硬的對中共識。

中國面對民主國家的各項圍堵作為，以及在俄烏戰爭戰況不利下俄羅斯僅能「轉向東方」並更加依賴中國，促使中、俄兩國均有意願達成進一步的戰略合作。2023 年 3 月，中、俄兩國重申深化「新時代全面戰略協作夥伴關係」，兩國之間的高層交往、軍事交流合作愈發密切，縱使兩國之間仍有地緣政治競爭並各自存在戰略野心，但在當前國際局勢影響下，兩國基於權宜與投機主義驅動，合作關係仍會存續。

此外，位於歐亞地緣政治核心的中亞國家，也成為中、俄兩國的拉攏

對象。俄羅斯與中亞國家之間長期以來的經貿往來、國防安全、能源合作等，早已形成緊密的雙邊關係；而近年來中國透過經貿與基礎建設投資深耕中亞，財政上中亞國家已愈來愈依賴中國。如今中亞儼然成為中俄兩國共同擁有的勢力範圍，也是兩強競合的緩衝地帶。

除了軍事、經濟層面的競合之外，隨著數位科技、人工智慧的快速發展，利用數位技術對社會實施大規模監控已成為威權國家控制的重要手段，中、俄兩國的數位威權治理模式，也隨著數位經濟的蓬勃發展同步向外擴張，民主轉型國家如越南、印尼等透過數位監控等措施，有朝向數位威權與數位民粹發展的趨勢。當中國藉由跨境電商與數位經濟將其影響力向外延伸至東協國家，歐美經濟制裁對此的影響十分有限，未來「中國模式」應會持續成為東協國家數位經濟發展的主要參考對象。

第一章 印太戰略下民主國家合作的進展與侷限

李哲全*

壹、前言

美國「印太戰略」的發展，自去（2022）年以來出現了明顯的變化。首先是拜登政府公布的《印太戰略報告》直指中國「正在整合經濟、外交、軍事和技術力量，在印太地區謀求勢力範圍，尋求成為世界上最具影響力大國」，並宣示美國將「塑造戰略環境，使其最有利於美國及美國盟友和夥伴」。今（2023）年6月，美國國防部長奧斯汀（Lloyd J. Austin III）在「香格里拉對話」的演說中，則指出拜登政府已「鍛造新友誼並深化舊同盟」（forged new friendships and deepened old alliances），顯示拜登政府在印太區域的合縱連橫，已取得一定的進展。

其次，隨著美中競爭激化，中國對「印太戰略」的抨擊也更為激烈。最具代表性的，是2022年3月外長王毅在兩會記者會上指責「美國在亞太地區排出的『五四三二』陣勢，……是攪亂地區和平穩定的禍水……，印太戰略的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」。今年7月13日至14日，王毅以中央外事辦主任身分出席東協一系列外長會議時也提出「三個警惕」，分別敦促地區國家要警惕「印太戰略」加快向本地區滲透，衝擊東協中心地位；要警惕北約試圖插足本地區，引入冷戰思維和陣營對抗；要警惕域外大國藉南海問題介入地區事務。¹

* 國防安全研究院國家安全研究所研究員。

¹ 王毅所稱的「五四三二」陣式，是指五眼聯盟、四方安全對話（Quad）、澳英美三方安全協議（AUKUS），以及美國與其盟邦的雙邊軍事盟約。請見〈王毅：「印太戰略」是企圖搞印太版「北約」〉，《中華人民共和國外交部》，2022年3月7日，<https://reurl.cc/M8YMNL>；黃國樑，〈王毅：警惕北約試圖插足東協、引冷戰思維和陣營對抗〉，《世界新聞網》，2023年7月14日，<https://reurl.cc/K3M10M>。

在美中印太對立情勢升高、中國持續支持俄羅斯對烏克蘭侵略下，本文試圖歸納自 2022 年底以來，印太地區逐漸明朗的民主國家之間軍事安全與經濟安全合作的進展，並指出此一發展存在的侷限性。

貳、軍事安全合作

一、AUKUS 合作擴大與深化

2021 年 9 月成立的澳、英、美三邊安全協議（AUKUS）在 2023 年 3 月出現進一步的發展。三國領袖在聖地牙哥洛瑪角（Point Loma）海軍基地宣布，在美國支持下，將由英國協助澳洲建造 8 艘新一代核動力艦艇。此外，為確保澳洲海軍的水下戰力，在現役柯林斯級柴油動力潛艦屆齡退役以及 AUKUS 級潛艦正式服役前，美國將在獲得國會批准後，向澳洲出售 3 艘維吉尼亞級潛艦，在必要時可再出售 2 艘，以協助澳洲銜接過渡至核動力 AUKUS 級潛艦。² 7 月 1 日，澳洲政府進一步宣布，在國防部之下，原本負責推動潛艦事務的「核動力潛艦專案小組」（Nuclear-Powered Submarine Task Force, NPSTF）擴大編制成為「澳洲潛艦局」（Australian Submarine Agency, ASA），並開始運作，統籌、監管潛艦武獲的進行。

二、美、日、韓三邊合作制度化

2023 年 8 月 18 日，美國、日本與韓國領導人在華府近郊大衛營，舉行首度美、日、韓三國高峰會。依據會後公布的三份成果文件³ 與聯合記者會的說明，三國領導人一致同意強化三方安全合作，包括國際事務協

² 首艦交由英國 BAE Systems 公司在巴羅因弗內斯（Barrow-in-Furness）的造船廠承造，而關鍵的核子反應爐將由勞斯萊斯公司負責，預定首艦將在 2040 年代初交艦（英國皇家海軍本身的新潛艦將在 2030 年晚期交艦）。

³ 美日韓峰會達成的三分成果文件，分別是名為《大衛營精神》（*Spirit of Camp David*）的共同聲明、明確三國合作架構的《大衛營原則》（*Camp David Principles*），以及承諾在危機狀況下相互諮商合作的《諮商承諾》（*Commitment to Consult*）。

調、飛彈防禦與技術開發、科技出口管制，以及共同因應中國在南海的活動、北韓的挑釁與核武發展、加強與東南亞及太平洋島國之區域合作。除了每年召開領導人峰會，以及外長、防長、工商部長、國家安全顧問年度會議之外，還將啟動助理國務卿層級的年度印太對話，協調三國的印太戰略方針。三國也同意強化安全合作、經濟與科技合作。在三份文件中，並未出現三方已成「聯盟」或「同盟」（alliance, coalition）的字眼，但可說三方在此次峰會達成了全方位、多層次、跨領域的合作共識。

值得特別注意的是，在《諮商承諾》中，三國領導人承諾將迅速相互諮商，以協調應對影響其集體利益與安全（collective interests and security）的區域挑戰、挑釁及威脅。8月24日，北韓發射偵察衛星失敗，美、日、韓三國外交部長即透過電話分享情資並互相協商。

三、北約與印太四國關係提升

北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO，以下稱北約）在2022年6月公布的「戰略概念」（Strategic Concept）中，首度提及中國，並指北京展現的野心與脅迫策略對北約利益、安全、價值觀構成挑戰，北約將強化各國合作以應對中國挑戰。同時，日本、韓國、澳洲、紐西蘭等四個印太國家也應邀出席在西班牙馬德里舉行的北約峰會。今年7月，日、韓、澳、紐「印太四夥伴」（Indo-Pacific Partners 4, IP4；或稱亞太四夥伴，AP4），再度出席了在立陶宛首都維爾紐斯舉行的北約年度峰會。

AP4並非正式名稱，但北約確實積極與這四個印太國家加強合作關係。在既有合作基礎上，北約向四國分別提出「訂製夥伴關係計畫」（Individually Tailored Partnership Program, ITPP），內容涵蓋海事安全、新興科技、網路安全、氣候變遷等領域的合作。7月12日，北約與歐盟及日、韓、澳、紐領導人高峰會當天，北約與日本簽署「訂製夥伴關係計畫」文件，涵蓋16個領域的擴大合作方案。前一天，北約也與韓國簽署

涵蓋 11 個領域的「個別針對性夥伴關係計畫」（ITPP）。⁴

關於 2023 年初傳出的北約設立東京辦事處的構想，雖然日本積極爭取，但法國總統馬克宏擔心此舉恐對中國傳遞錯誤訊息，並引發東南亞國家協會（ASEAN）成員國疑慮。對此，在 7 月北約峰會後記者會上，北約秘書長史托騰伯格（Jens Stoltenberg）表示，中國獨斷行為和俄國侵烏，促使北約與歐盟和印太夥伴關係更接近，北約設立東京辦事處的計畫將繼續討論。⁵

四、美國與盟邦加強雙邊軍事合作

（一）美國獲得四個菲律賓基地准入權

菲律賓總統小馬可仕（Ferdinand Romualdez Marcos Jr.）在 2022 年 6 月底就任後，積極落實美菲 2014 年簽署的《強化防務合作協議》（*Enhanced Defense Cooperation Agreement*, EDCA），加強雙邊軍事安全合作。2023 年 4 月 3 日，菲律賓政府正式公布新增四座允許美軍進駐的基地。其中三處位於呂宋島北部，包括位在卡加延省的奧西亞斯（Camilo Osias）海軍基地、拉爾洛（Lal-lo）機場，位在伊莎貝拉省加穆的德拉克魯茲營地（Camp Melchor Dela Cruz），以及鄰接南海的巴拉望島附近的巴拉巴克島（Balabac Island）基地。這些基地的准入權，提升了美軍在必要時，協處台海與南海情勢的能力。

（二）美軍強化在沖繩的部署

2022 年底，日本調整其總體國防戰略，並大幅強化防衛力量和提

⁴ 北約與日本的 ITPP 涵蓋海洋安全保障、假訊息應對、太空等領域合作，並將 2014 年日本與北約簽訂的「個別夥伴合作計畫」升級納入。韓國與北約的 ITPP，則是由 2012 年韓國與北約簽署的《個別夥伴合作計畫》（IPCP）升級而來，並將有效期由 2 年延長到 4 年。

⁵ 目前北約在紐約聯合國總部、維也納的歐洲安全暨合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE），以及波士尼亞—赫塞哥維納（Bosnia-Herzegovina）、喬治亞（Georgia）、科威特、摩爾多瓦、塞爾維亞和烏克蘭等地皆設有聯絡辦事處。

高軍費開支（2023 年防衛預算為 6.8 兆日圓，比 2022 年度預算大增 26.3%）。2022 年 12 月，日本公布其安保三文件：新版《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》與《防衛力整備計畫》。文件指中國為「有史以來最大的戰略挑戰」，並明確指出日本將建構以自衛為目的摧毀敵方彈道飛彈基地的「反擊能力」，同時計畫在 5 年內將國防開支增加到 GDP 的 2%。2023 年 1 月，美國和日本外長與防長「2+2 會談」後，宣布軍事合作計畫。依據該計畫，美日共同防禦合作將擴大到太空。目前駐紮在沖繩，隸屬美軍炮兵第 12 海軍陸戰團的海軍陸戰隊，也將轉變為機動性更強的第 12 濱海作戰團。⁶

（三）美國提供韓國核保護傘強化對北韓嚇阻

韓國總統尹錫悅在 2022 年 5 月上任後，隨即在首爾與到訪的拜登總統會談。雙方同意擴大聯盟合作，以嚇阻朝鮮威脅，維護印太自由開放，並重啟美韓副部長層級的「延伸嚇阻戰略暨磋商小組」（Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSCG）機制。韓國也在 2022 年底，公布其印太戰略報告《自由、和平、繁榮的印度—太平洋戰略》，首度提出首爾對印太地區的看法，並強調將以「全球樞紐國家」的定位，進行國際合作與交流。

透過美、韓各種雙邊機制，⁷ 雙方著手修訂 2013 年制定的「針對性嚇阻戰略」（Tailored Deterrence Strategy, TDS）計畫，並在 2023 年 2 月首度舉行年度「嚇阻戰略委員會兵棋推演」（Deterrence Strategy Committee Table-top Exercise, DSC TTX）並持續舉行聯合軍演，逐步強化對北韓的嚇阻態勢。2023 年 4 月，尹錫悅訪美並與拜登簽署「華盛頓宣言」。韓國

⁶ 這個濱海作戰團將以營級規模建構，總兵力約 2,000 人，並配備打擊船艦的遠程火力。美國國防部長奧斯汀表示，此一變化將使美軍的存在「更致命、更敏捷、能力更強」。Edward Wong, "U.S. and Japan Say They Will Strengthen Military Cooperation," *New York Times*, January 11, 2023, <https://reurl.cc/YeMvAa>.

⁷ 例如，副部長層級的「延伸嚇阻戰略暨磋商小組」（EDSCG）、「韓美聯合國防協商機制」（Korea-U.S. Integrated Defense Dialogue, KIDD）、「韓美嚇阻戰略委員會」（Deterrence Strategy Committee, DSC）等。

承諾將繼續遵守《核不擴散條約》，不發展自己的核武器；美國則承諾提供核保護傘，將在韓半島定期部署核潛艇等美軍戰略資產、擴大美方核資產情報共享範圍，雙方也同意設立韓美延伸嚇阻磋商機制「核協商小組」（Nuclear Consultative Group, NCG）。

7月18日至21日，美國海軍「俄亥俄級」（Ohio-class）彈道飛彈核動力潛艦「肯塔基號」（SSBN-737）停靠釜山港。這是美國40多年來首度在南韓泊靠核潛艦。7月24日，美軍「洛杉磯級」（Los Angeles-class）核動力攻擊潛艦「安納波利斯號」（SSN-760）也泊靠南韓濟州海軍基地。

（四）美軍增加在澳洲的軍事部署

2022年12月，澳洲與美國部長磋商會議（AUSMIN，即俗稱之澳美2+2會談）後的聯合聲明指出，基於對台海、東海及南海局勢的共同擔憂，雙方同意深化軍事合作關係——將擴大美國陸軍和海軍陸戰隊，以及轟炸機與戰鬥機在澳洲的輪駐，以強化美國的軍事存在，並改善跑道、飛機停機坪和燃料、彈藥儲存。兩國還同意邀請日本加入在澳洲的「軍力態勢計畫」。2023年7月的美澳2+2會談，美國防長奧斯汀在會後記者會上表示，將在2025年前協助澳洲生產導引多管火箭系統（Guided Multiple Launch Rocket System, GMLRS）。

（五）美國強化在太平洋島國的存在

2023年5月9日，美國駐東加王國大使館正式設立。7月26日，國務卿布林肯（Antony Blinken）訪問東加王國，出席大使館啟用典禮，並警告南太平洋國家關於中國「掠奪性投資」的危險。

5月22日，美國與巴布亞紐幾內亞簽署《國防合作協議》（Defense Cooperation Agreement, DCA），強化兩國軍事合作關係。根據6月間曝光的協議內容，該協議允許美國軍隊進入6座機場與港口。包括位在首都莫斯比港的海港與傑克遜國際機場（Jacksons International Airport）、東邊的

拉埃（Lae）港與納扎布機場（Nadzab Airport），以及北邊曼奴斯島（Manus Island）上的隆布魯海軍基地（Lombrum Naval Base）及附近的莫莫特（Momote）民用機場。⁸該協議也將協助巴紐國防軍提升其海域覺知能力，進而促進其經濟安全。但該協議尚需獲得巴紐國會的批准才能生效。

美國與巴紐也簽署協議，允許美國海岸防衛隊（U.S. Coast Guard）巡邏巴紐專屬經濟海域，以保護其經濟免受非法捕魚的侵害；未來雙方都可登上對方船隻，分享技術專業，並共同執行海洋巡邏。7月27日，美國防長奧斯汀進一步宣布，將自8月起，在巴紐部署美國海岸防衛隊巡邏艦，協助該國監視非法捕魚與走私，保護其海洋資源免受掠奪。雖然華府強調無意在巴紐建立永久基地，但美國將在太平洋島國扮演更大的海上安全角色已無疑義。⁹

參、經濟安全合作

一般認為，經濟支柱是美國印太戰略較為弱勢的部分，因美國並未提供像過去「跨太平洋夥伴協議」（Trans-Pacific Partnership, TPP）那樣的關稅、貿易等各方面的優惠。但隨著美中貿易戰持續、拜登政府對中國的科技管制措施快速強化，華府關於經濟安全的各種倡議，包括供應鏈重組、供應鏈韌性及反制北京經濟脅迫的呼籲，似乎也在今年獲得更多的回應。

一、供應鏈韌性合作的進展

供應鏈韌性合作，已成為近年重要的全球發展趨勢。2022年7月，在美國舉辦的國際供應鏈部長級論壇（Supply Chain Ministerial Forum）結

⁸ Euan Graham, “The Rising Value of Papua New Guinea’s Strategic Geography,” *Australian Strategic Policy Institute*, August 1, 2023, <https://reurl.cc/gDgDoz>.

⁹ Jim Garamone, “Austin, Papua New Guinea Leaders Discuss Plans for Defense Cooperation,” *U.S. Department of Defense*, July 27, 2023, <https://reurl.cc/YeMEVO>.

束後，由十七國共同簽署「全球供應鏈合作聯合聲明」（Joint Statement on Cooperation on Global Supply Chains）。¹⁰ 印太地區在 2023 年也針對供應鏈韌性合作，取得了相當的進展。

5 月 27 日，印太經濟架構（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF）十四國貿易部長在底特律進行會談後，針對強化關鍵原料與礦產供應鏈達成協議。除了將成立委員會協調供應鏈問題外，IPEF 也將建立一套供應鏈預警系統，協助各國及早應對供應鏈問題。這是 IPEF 自 2022 年 5 月在東京推出以來，首度針對特定措施達成協議。8 月 18 日的美、日、韓大衛營峰會，則針對進行供應鏈韌性早期預警系統（Supply Chain Early Warning System, EWS）的測試、擴大技術保護措施合作，以及人工智慧等新興技術的標準合作，達成具體共識。¹¹

二、反制經濟脅迫的進展

反制經濟脅迫同樣在今年取得跨區域的共識與進展。5 月的 G7 廣島峰會聲明顯示七大工業國對反制經濟脅迫取得共識。6 月 6 日，歐洲議會與歐盟理事會通過立法，授權歐盟對施加經濟脅迫的國家，採取反制措施。6 月 9 日，五眼聯盟也與日本發表共同聲明，譴責經濟脅迫與貿易相關的非市場措施。8 月 18 日的美日韓大衛營峰會，也聲明將共同努力解決經濟脅迫問題。這些發展顯示，美國主導的反經濟脅迫，已取得初步的勝利。

¹⁰ 簽署此聯合聲明的 17 個國家包括澳洲、巴西、加拿大、美國、墨西哥、法國、德國、西班牙、義大利、荷蘭、英國、剛果、印度、印尼、韓國、日本與新加坡。請見“Joint Statement on Cooperation on Global Supply Chains,” *U.S. Department of State*, July 20, 2023, <https://reurl.cc/DANKz5>.

¹¹ “Readout of the Trilateral United States – Japan – Republic of Korea Economic Security Dialogue,” *The White House*, February 28, 2023, <https://reurl.cc/VLG0Wy>; “FACT SHEET: The Trilateral Leaders’ Summit at Camp David,” *The White House*, August 18, 2023, <https://reurl.cc/M8Yj33>.

肆、進展之下的侷限

今年以來，民主國家陣營的團結有明顯的強化趨勢。背後的驅動力量，除了美國與歐洲強調的自由民主價值之外，主要還是由於俄羅斯入侵烏克蘭以及北京日益強勢的擴張與脅迫所致。¹²

例如，過去一直維持與中國相對良好關係的紐西蘭，在今年 7 月間，傳出正考慮在非核議題上與 AUKUS 進行合作。其間的轉折，或可由 8 月初紐西蘭公布的首份《國家安全戰略》，以及《防衛政策聲明》、《未來部隊構思原則》三份文件中略窺端倪。特別是《國家安全戰略》中指出，「中國崛起是地緣政治改變的主因」，並稱中國變得「更武斷、更想挑戰現行國際法律和規範」，利用經濟脅迫來達到目的。同樣地，由於中國與菲律賓在南海的海上衝突有愈演愈烈之勢，小馬可仕總統一改過去杜特蒂（Rodrigo Duterte）較為親中的路線，積極強化軍備，並提升與美國的軍事安全合作。

但在民主國家強化合作的趨勢下，我們依然看到東協多數國家，仍不願在美中之間選邊。例如，5 月 7 日，印度與東協國家（ASEAN）舉行的「東協－印度海上演習」（ASEAN-India Maritime Exercise, AIME 2023），有越南、泰國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、汶萊、印尼等七國，派出 9 艘艦艇、1,400 人參與。各國參演的艦艇在越南專屬經濟海域活動時，中國派出海上民兵干擾，並有 5 艘民兵船闖入演習區，甚至出現短暫對峙，但雙方在事後都刻意淡化此次事件。顯見東南亞各國仍不願對中國採取太強硬的對抗姿態。

另外，每當「印太戰略」下的多邊機制略有發展，包括 Quad、AUKUS，甚至今年 8 月的美、日、韓大衛營峰會取得進展時，就會出現

¹² 例如，2013 年 1 月，前美國國防部副助理部長科爾比（Elbridge Colby）對美國之音表示「印太區域反霸權聯盟（anti-hegemony alliance）正在形成。這在很大程度上不是由美國驅動的，而是對於北京日益增強的侵略性、力量及其強大大野心的反應」。Elbridge Colby, “In 2023, the Indo-Pacific ‘Anti-hegemony Alliance’ is Gradually Taking Shape, and China’s Ambitions Have Contributed to It,” *Marathon Initiative*, January 19, 2023, <https://reurl.cc/zYmEW0>.

「印太北約化」或「印太小北約」的抨擊或憂慮。事實上，這些機制或平台，與北約嚴謹的集體安全權利與義務規範相比，仍然相距甚遠。美、日、韓峰會後公布的《大衛營精神》文件中，提到三國關係時的用詞僅是「三邊夥伴關係」（trilateral partnership），而非三邊聯盟（trilateral alliance）。

伍、小結

當威權國家的威脅、滲透或分化威脅到民主國家的國家安全，致使其自由、開放的基本價值與國際社會的根本秩序可能有遭到顛覆之虞時，看似各自為政甚至各執己見的民主國家，在這兩年已出現明顯的變化。印太區域國家與美國的軍事、安全與經濟合作，都有擴大的趨勢。

美日韓三邊合作，特別是在大衛營的高峰會談，應是印太地區最引人矚目的發展。但 AUKUS 的合作深化，以及美國取得區域盟邦夥伴更多的基地准入權、美軍在印太地區更強烈的軍事存在，及各國更積極強化國防安全投資，也是不可忽略的重大變化。印太區域國家對供應鏈韌性合作以及對經濟脅迫的反制，也取得重大的進展。

但必須指出，印太民主國家的合作升級，雖是出於捍衛基本價值，但更大的原因是來自中國的擴張野心與強力脅迫。正如國際關係學者華特（Stephen Walt）指出，聯盟的形成通常是出於對共同威脅的回應。但目前印太各國對於中國威脅的認知仍有相當的歧異，部分區域國家仍不願在兩強之間選邊；印太地區的合作距離「北約化」也仍有極大的距離。正在強化中的經濟安全合作，甚至實質的經貿利益連結，或許是印太民主國家合作的另一股更大的凝聚力。印太民主國家集結的趨勢，是否將隨經貿共同利益的提升而持續強化，或將隨著民主國家政府的更替而逐漸消退，仍然有待觀察。

第（二）章 數位民粹與數位威權交錯的印太民主治理

曾怡碩 *

壹、前言

2023 年全球脫離新冠疫情陰霾之後，印太地區國家在烏俄戰事與美中高科技脫鉤的衝擊下，持續在數位浪潮中挺進，而數位治理的體制與政策實踐，在相當程度上呈現該國民主治理的理念，甚至體現該國在民主與威權體制之間的選擇或動向。有些國家藉由網路安全法規加強網路言論審查，甚至延續中斷封鎖網路措施，呈現威權走向；另一方面，數位世界同溫層的政治動員所導致侵權與人身威脅，許多時候竟是由當家主政者發起的民粹操弄。

有鑑於此，本篇嘗試透過 2023 年印太地區較為顯著國家數位治理政策與案例，檢視印太地區是否逐漸形成民主與威權對峙壁壘。以下首先說明數位威權、數位民粹的概念與操作型指標，接續依次呈現印太地區數位威權、數位民粹、數位威權與數位民粹交揉的態樣與走勢，穿插運用多國案例說明，這些國家依類型可分為：威權國家中選擇監控甚至發動網路言論攻擊的中國大陸、緬甸；印太民主轉型國家中挑選出人口第一大國印度、共黨執政的越南、伊斯蘭教的印尼與巴基斯坦；民主鞏固國家則以五眼聯盟之一、位於南太平洋的澳洲為代表。

貳、印太數位治理與地緣政治影響

2023 年全球數位治理延續多年來碎片化（fragmentation）的同時，以及美中高科技在 2023 年的進一步脫鉤 / 去風險，程度不一地體現在 2023 年地緣政治經濟對印太地區國家數位治理所產生的影響，進一步形塑數位

* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所副研究員。

威權主義與數位民粹主義在印太的發展格局。

一、生成式人工智慧與資料主權

ChapGPT 在 2022 年 11 月推出後，2023 年隨著大型語言模型（Large Language Model, LLM）在生成式人工智慧（Generative AI）的應用大舉問世，加速對人工智慧管制與善治的腳步，歐盟、美國、中共均在 2022 年針對人工智慧的管制法規基礎上持續對於演算法透明度的精進作為。然而，在演算法之外，不管是 LLM 還是人工智慧，還需要有大數據在背後的支持。尤其是生成式人工智慧，若要得出最及時的生成結果，更是要能夠輸入最及時的大量資料。然而，正因為大量蒐集、學習與產出的資料，可能侵害智財權、隱私權或商業機密；另一方面，其生成內容有可能因真偽難辨而成為虛假不實爭議資訊，故存在刻意誤導的風險與威脅。這些風險讓注重數位主權的國家或區域組織注意到資料主權的落實，歐盟雖仍在協商其尚未底定的《歐盟人工智慧法》（*EU AI Act*），但基於數位人權保障的立場，認定網路數位平台使用者所產生資料，均適用其 2016 年《一般資料保護規則》（*General Data Protection Regulation, GDPR*）以及 2022 年《數位服務法案》（*Digital Service Act*），但也造成歐盟境內資料落地（data localization）的可能性隨之升高。中共鑑於生成式人工智慧技術會涉及數據合規、演算法歧視、知識產權、內容違規等議題，自 2023 年 8 月 15 日起施行《生成式人工智能服務管理暫行辦法》，對能夠自動生成文字、音樂、圖片、影片等內容的生成式人工智慧進行監管，凡是於中國大陸境外提供境內生成式人工智慧服務者，或是中國大陸境內向境外提供該類服務者，均須符合《數據出境安全評估辦法》。¹

鑑於資料在地化不利資料跨境自由傳輸以促進資訊交換與擴大資料經濟規模，日本早自 2019 年即提倡「以信任促進資料自由流通的概念」（Data Free Flow with Trust, DFFT），在 2023 年 5 月進一步提出與東協

¹ 〈生成式人工智慧服務管理暫行辦法〉，《國家互聯網資訊辦公室》，http://www.cac.gov.cn/2023-04/11/c_1682854275475410.htm。

國家合作成立 DFFT 研究機構的倡議。² 其他諸如韓國在 2023 年底推出的《人工智慧法案》，³ 以及與台灣研擬中的《人工智慧基本法》，⁴ 均著重在生成內容會否侵害智財權以及隱私權等倫理面向。但關於生成式人工智慧涉及國家安全機密，中共在前述《生成式人工智能服務管理暫行辦法》明定，凡「參與生成式人工智慧服務安全評估和監督檢查的相關機構和人員對在履行職責中知悉的國家秘密、商業秘密、個人隱私和個人資訊應當依法予以保密，不得洩露或者非法向他人提供」。而台灣則是於 7 月 18 日由國家科學及技術委員會公布「生成式人工智慧參考指引草案」，要求「……製作機密文書……禁止使用生成式人工智慧。……業務承辦人不得向生成式人工智慧提供涉及公務應保密、個人及未經機關（構）同意公開之資料，亦不得向生成式人工智慧詢問可能涉及機密業務之問題」。

二、美中高科技脫鉤 / 去風險之下的資料跨境流動管制

資料落地與跨境流通管制除前述機密資訊及隱私保護的考量之外，美國持續於 2023 年增強對中共高科技進行脫鉤 / 去風險，除了與友盟擴大合作建構抗衡中共「帶路倡議」的「鏈結」（connectivity），以進一步落實「乾淨網絡」中的關鍵資訊基礎設施的軟體、韌體與硬體的布建，並且從源頭開始進行供應鏈安全管理。基於對中共地毯式情蒐的忌憚，美國國安部門，尤其是國防部，高度重視國防工業基礎的供應鏈網路安全認證，除機密保護之外，在 2023 年大幅檢視對於「受控非具分類機密性質資訊」（Controlled Unclassified Information, CUI）流經位置的硬體設施、傳輸管道、路由設置、人員審查、軟體安全清單等要求，依照安全級別進行自我、第三方或官方評估與認證。⁵ 除了防止洩密與竊密，美國在 2023 年 8

2 “Japan, ASEAN to Create Entity for Supporting Free Flow of Data,” *Nikkei Asia*, July 3, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Japan-ASEAN-to-create-entity-for-supporting-free-flow-of-data>.

3 “Seoul’s AI Legislation Could Be Game Changer,” *The Korea Times*, July 6, 2023, https://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2023/09/129_354273.html.

4 林淑惠，〈AI 有法可管 人工智慧基本法草案 9 月出爐〉，《工商時報》，2023 年 5 月 25 日，<https://ctee.com.tw/news/policy/869938>。

月以總統行政命令擴大禁止美國資助的機構參與對中高科技產業的投資，特別指明限制美國企業投資中國大陸半導體、量子運算以及人工智慧等領域。以確保中共無法透過美國科技和資本推動軍事現代化，進而威脅美國國家安全。⁶ 在中國於 2023 年經濟表現不振且資金缺口不斷擴大的時刻，美國的管制舉措彰顯濃厚的「拒止戰略」（strategy of denial）意謂，增添中共突破高科技瓶頸的難度。

中共在 2023 年除持續強化原已嚴密的資訊監控與管制，對非機密資訊亦出現緊縮跡象，除將原先對境外開放之學術資訊網站改為不再對外開放，另在實體世界對蒐集政治經濟公開資訊的美日等外商諮詢顧問公司進行搜查與拘捕，⁷ 形同禁制資料跨境傳輸。中共到 2023 年 7 月還推出新版《反間諜法》，並維持不對機密與所謂「違反國家安全」予以明確界定，以維繫對境內外機構或個人最大的恫嚇效應。各地方循此制定反間諜條例，加碼要求對各機關安排的海外交流和旅行進行嚴格審查，要求駐外機構制定政治安全計畫，公務員訓練和大學課程也須加入反間諜內容，就連快遞服務公司也必須接受國安審查才能營運，⁸ 形同非機密資訊流經之處，全民均需被動員加入管控保障之列。

參、印太地區的數位威權主義與數位民粹主義

一、數位威權主義與數位民粹主義

2022 年俄烏戰爭在 2023 年仍持續進行中，印太各國從中汲取的數位攻防與數位韌性經驗教訓遠多於對自身數位治理的調整。然而，俄羅斯對

⁵ 詳見國防安全研究院，《國防情勢特刊》，第 31 期，2023 年 9 月 15 日，<https://indsr.org.tw/respubcationmenus?uid=13&resid=2980>。

⁶ 〈拜登簽署行政命令 禁止對中國投資 AI 等敏感科技 3 大領域〉，《聯合報》，2023 年 8 月 10 日，<https://udn.com/news/story/11596/7360400>。

⁷ 易林，〈進一步脫鉤？中國學術資料庫為何對外國學者關上大門〉，《美國之音中文網》，2023 年 3 月 29 日，<https://www.voachinese.com/a/china-academic-database-slashes-foreign-access-20230328/7025597.html>。

⁸ 〈中國瘋抓諜 重慶推地方版反間諜〉，《自由時報》，2023 年 9 月 3 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1602816>。

烏克蘭的宣傳卻是數位民粹與數位威權綜合版的體現。俄羅斯的宣傳依機器加上俄羅斯對於境內外網路訊息與異議論述的監控管制，不僅藉攻訐烏克蘭迫害烏東俄裔族群提供普欽 2022 年發動所謂的「特別軍事行動」正當性、有效粉飾普欽所謂的「特別軍事行動」陷入僵持後遭受烏克蘭於 2023 年在俄境內的反擊，⁹ 也封鎖、調控了其傭兵組織「瓦格納集團」在 2023 年 6 月所發動的政變報導。¹⁰

鑑於本章企圖藉印太國家數位治理模式以呈現該國民主進展或衰退態勢，例如前節中共緊縮資料對外傳輸，即被視為阻礙資料自由流通與降低政府治理資訊透明度，此為數位威權主義之表徵。又譬如前述俄羅斯煽動民粹主義與民族主義以發動戰爭，則為數位民粹主義的體現。

數位威權主義與數位民粹主義這兩者都是民主逆流，一般將數位威權主義定義為運用數位通訊與網路監控、審查、騷擾甚至切斷網路等方式，進行防止資訊自由流通、壓迫異議人士、監控人民、侵害隱私、迫害人權、發動惡意影響力行動等違反甚至破壞民主運作原則的行徑。¹¹ 數位民粹主義則先由歐洲極右派法西斯團體運用網路工具散播仇恨言論為開端，2011 年開放社會基金會即就此提出警告，¹² 美國與歐洲還成立許多研究計畫專門監控檢視研究全球數位民粹主義。由於數位民粹主義主要是以數位網路工具散播對於性別、宗教、種族、階級之仇恨、歧視言論，經常將網路空間攻訐轉化為鼓吹在實體世界的霸凌、脅迫、暴力行為甚至種族或宗教集體屠殺。¹³

⁹ 〈莫斯科市遭無人機攻擊 俄國防部稱烏克蘭所為〉，《中央社》，2023 年 8 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308010168.aspx>。

¹⁰ 〈瓦格納對莫斯科威脅有多高？遭指叛國為何還不算政變？〉，《中央社》，2023 年 6 月 24 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202306240207.aspx>。

¹¹ Doug Strub, "Confronting the Rise of Digital Authoritarianism," *NBR Brief for Congressional Affairs*, April 8, 2023, <https://www.nbr.org/publication/confronting-the-rise-of-digital-authoritarianism/>; Adrian Shahbaz, "The Rise of Digital Authoritarianism," *Freedom House*, 2018, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/rise-digital-authoritarianism>.

¹² Mark Littler, "The New Face of Digital Populism," *Open Society Foundation*, December 11, 2011, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/new-face-digital-populism>.

¹³ Larry Diamond, "When Does Populism Become a Threat to Democracy?," *Essay for the FSI Conference on Global Populisms Stanford University*, November 3-4, 2017, <https://diamond-democracy.stanford.edu/speaking/speeches/when-does-populism-become-threat-democracy>.

關於數位民粹主義與數位威權主義之間的關聯，首先，根據實證研究指出，（數位）民粹主義造成社會撕裂與兩極化，進而導致民主倒退，可能導致（數位）威權主義的到來。¹⁴ 另一方面，在敘利亞、丹麥等國家，又可觀察到威權政體往往為了實現奪取政權或社會控制而訴諸民粹手段，運用網路與其他數位傳播方式散布階級意識、宗教歧視、種族仇恨甚至暴力訴求。¹⁵ 其次，兩者共通處，則是藉由數位基礎設施，例如 5G 基地台、光纖纜線、物聯網、街頭監視器及智慧城市設施，增進（enable）對異議人士社會監控或者歧視仇恨的散播。¹⁶

二、印太數位威權趨勢

（一）數位監控

越南、印尼、巴基斯坦等民主轉型國家或者中共、緬甸等威權體制國家往往透過修改國家安全法或者制定網路安全法規的方式，合法化其數位監控。例如：中共對於新疆維吾爾族的監控，而如今在實施集中再教育之後，除了人員監視之外，數位監控仍為主要監控手段。對於境內外其他地區，中共的情報法要求數位平台業者在國家安全需要下交出境內外使用者瀏覽與操作資料，在 2023 年更進一步修改反間諜法，加強人員監視與數位監控。

（二）數位審查

印尼在 2020 年通過俗稱 MR5 的網路審查法（Regulation of the

¹⁴ Ergin Bulut and Erdem Yörük, “Digital Populism: Trolls and Political Polarization of Twitter in Turkey,” *International Journal of Communication*, Vol. 11, 2017, pp. 4093-4117. Also see: European Center for Populism Studies, <https://www.populismstudies.org/about-us/>.

¹⁵ Arch Puddington and Tyler Roylance, “Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy,” *Freedom House Report*, 2017, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/populists-and-autocrats-dual-threat-global-democracy>.

¹⁶ Doug Strub, “Confronting the Rise of Digital Authoritarianism,” *NBR Brief for Congressional Affairs*, *ibid*.

Minister of Communication and Informatics Number 5 of 2020 on Private Electronic System Operators, MR5) 之後，印尼政府可透過註冊登記網路業者對使用者言論進行過濾審查，而 2022 年 12 月通過刑法規定將對侮辱政府公署與總統之言論進行追訴懲罰，讓言論空間在 2023 年更進一步限縮。¹⁷

(三) 斷網與禁止資訊傳輸

中共、印度、巴基斯坦、緬甸均曾動用斷網或網路封鎖方式，阻止異議人士或反抗軍傳遞訊息，印度每每為了阻卻考試舞弊而成斷網首號慣犯，在 2023 年 3 月依據其國家安全法追捕錫克教分離主義領袖辛赫（Amritpal Singh），竟不惜切斷整個北部旁遮普省（Punjab）的網路，導致 3,000 萬人斷網。¹⁸ 緬甸軍政府自 2021 年政變後面對反抗軍活動，迄今仍不斷祭出斷網以阻絕其傳遞政府軍部署訊息。¹⁹ 巴基斯坦在 2023 年 5 月逮捕前總理伊姆蘭汗（Imran Khan）後引發抗議潮，竟以斷網阻絕異議人士串聯。²⁰

三、印太數位民粹走向

(一) 右翼法西斯崛起

澳洲一直以來屢遭質疑具有白人至上的歧視，過去的種族歧視如今則轉換為反科學觀的反氣候變遷論、反同志以及反移民的極右民粹主義團

¹⁷ “Indonesia: Freedom in the World 2023,” *Freedom House*, 2022, <https://freedomhouse.org/country/indonesia/freedom-world/2023>.

¹⁸ 〈印度為抓他讓 3000 萬人斷網！錫克分離領袖遭逮捕〉，《自由時報》，2023 年 4 月 23 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4279449>。

¹⁹ 〈2023 亞洲新聞專業論壇—緬甸場〉，《卓越新聞電子報》，2023 年 7 月 19 日，<https://www.feja.org.tw/71000>。

²⁰ 吳美依，〈巴基斯坦大斷網！多地示威「力挺被捕前總理」近千抗議人士落網〉，《ETtoday 新聞雲》，2023 年 5 月 10 日，<https://www.ettoday.net/news/20230510/2496252.htm#ixzz8CHPLvS3B>。

體，在網路上散布自身被邊緣化以訴求凝聚同溫層。²¹

（二）宗教迫害

中共一直以來對於新疆維吾爾族信仰穆斯林教義以及西藏政教合一並未予以尊重，除透過智慧城市的數位基建嚴密監控維族人之外，在大外宣更高度宣揚將維族人再教育，使其融入和諧社會並且變得更加勤奮，但這不啻為對境內外維族人的宗教迫害與種族歧視。印度則不斷發生印度教迫害穆斯林的衝突，網路上不時會有歧視仇恨穆斯林的假訊息，在新冠疫情期間就流傳穆斯林為散布疫情禍首的仇恨言論。2023 年 7 月底、8 月初又因為網路上流傳歧視穆斯林的仇恨訊息和假訊息，於印度北部哈雅納省爆發印度教徒與穆斯林族群的宗教衝突，且外溢到台商聚集的德里衛星城市古爾岡。²²

（三）移民與種族歧視

印尼一直以來都籠罩在排華陰影，過去在 2018 年曾破獲「穆斯林網路軍」的社群網站散布帶有反華、反同志的假新聞，意圖利用假帳號煽動仇恨情緒。²³ 2023 年 5 月印尼前副總統 Jusuf Kalla 重申華人控制印尼經濟論調，遭指責意圖引發種族排擠，²⁴ 此舉讓各界預測 2024 年印尼大選仍將操弄排華情緒。²⁵

²¹ Kim van Os and Chloe Smith, “Mapping Global Populism – Panel 1: Populism and Far-Right in Australia,” *European Center for Populism Studies (ECPS)*, June 5, 2023, <https://doi.org/10.55271/rp0040>.

²² 林行健，〈印度宗教衝突漸息 台商安全無虞〉，《中央社》，2023 年 8 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308030211.aspx>。

²³ 蔡亦寧，〈「穆斯林網路軍」反華、反同選網路公審 意在拉下佐科威政權〉，《風傳媒》，2018 年 3 月 14 日，<https://reurl.cc/dmzxmm>。

²⁴ 〈廖建裕：印尼前副總統重彈反華人言論〉，《聯合早報》，2023 年 5 月 24 日，<https://www.kzaobao.com/mon/keji/20230524/139471.html>。

²⁵ 李宗憲，〈專家：印尼政客恐在 2024 大選操弄反華情緒〉，《中央社》，2023 年 5 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202305230175.aspx>。

（四）種族清洗

緬甸軍方過去運用臉書散播仇恨羅興亞族與種族清洗言論，導致上百萬羅興亞人流離失所逃亡境外，而今中共出面斡旋解決滯外難民問題後，緬甸政變後的軍政府於 2023 年 3 月表示，軍方為即將從孟加拉返回的羅興亞難民展開準備工作，但鑑於斡旋者中共自身宗教迫害紀錄不佳的情況下，目前的難民返回並不足以保證緬甸軍方不會在威權監控下，再次藉社群媒體興起對羅興亞穆斯林族群的民粹攻訐。²⁶

肆、小結：印太國家數位治理反映民主前景

對照 Freedom House 在 2022 年與 2023 年的 Freedom in the World 以及 2022 年的 Freedom on the Net，前面所檢視的印太國家之國家自由度與網路自由度有緊密關聯，而根據網路自由度衡量指標，包括准入使用障礙、內容限制、侵犯使用者權利，²⁷ 相當程度反映該國民主發展與操弄數位民粹或數位威權之間的關聯性。²⁸ 印度雖是世界上最大的民主國家，但除了網路上一直以來夾雜著種族主義歧視與仇恨言論，莫迪 2023 年不斷打壓反對勢力，除祭出斷網以限縮示威集結規模，網路上發動對反對派的騷擾及對媒體的恐嚇亦不曾間斷，²⁹ 這些跡象均符合 Freedom House 在

²⁶ 林柏宏，〈力促千名難民返緬 中國能緩解羅興亞危機嗎？〉，《美國之音中文網》，2023 年 3 月 24 日，<https://www.voachinese.com/a/china-now-playing-a-role-in-solving-rohingya-crisis-20230323/7019022.html>。

²⁷ 引用自 Freedom House 官網：（1）准入使用障礙：衡量准入使用網路的基礎設施、經濟和政治障礙；政府決定關閉連接或阻止特定應用程式或技術；對網路服務供應商的法律、監管和所有權控制；監理機關的獨立性；（2）內容限制：衡量法律對於網路言論內容規定；網站的技術過濾和阻止；其他形式的審查和自我審查；線上環境的活力和多樣性；以及利用數位工具進行公民動員；（3）侵犯使用者權利：衡量法律對於言論自由的保障和限制；監視和隱私；網路言論和活動的法律暨法外衝擊，例如監禁、法外騷擾和人身攻擊或網路攻擊。參閱：<https://freedomhouse.org/report/freedom-net>。

²⁸ 本期年報截稿前 Freedom House 所公布之分析評估乃根據 2022 年與 2021 年資料，本文所做檢視係參照這些近年評估，搭配迄 2023 年 9 月之觀察。

²⁹ Maya Tudor, “Why India’s Democracy is Dying?,” *Journal of Democracy*, July 2023, <https://www.journalofdemocracy.org/articles/why-indias-democracy-is-dying/>.

Freedom in the World 以及 Freedom on the Net 對印度的論斷。另一方面，不論是印度、印尼之類的民主轉型國家，還是中共、緬甸之類的威權國家，均持續呈現國家政府發動數位威權主義打壓異議分子與數位民粹主義打擊少數民族之並存景象。

綜觀迄今為止的檢視，首先，印太地區以美國為首的民主陣營與以中共為首的威權國家陣營，在數位治理上並未呈現涇渭分明之勢，依循地緣政治劃分的跨境資料流管制也尚未成形。易言之，在數位治理層面並未出現民主陣營與威權陣營壁壘分明局面。其次，2023 年印太地區威權國家以及民主轉型國家的數位治理尚未發現大幅變動，大致維持 2022 年及之前數位威權與數位民粹夾雜的態勢。最後，從數位治理角度來看，並未顯示民主鞏固國家出現民主倒退徵候。反倒是民主轉型國家運用數位威權與數位民粹之勢加劇，呈現民主倒退警訊，民主進展前景不容樂觀。

第（三）章 反制中共 A2/AD：美國在印太區域的戰略部署

舒孝煌*

壹、前言

中共解放軍持續強化其反介入／區域拒止（A2/AD）能力，除發展反艦彈道飛彈在內的長程反艦武器外，海軍能力也持續增長，對美軍在印太區域的部署，及在此區域的軍事行動造成挑戰。美國拜登政府公布《國家安全戰略》，延續「大國競爭」基調，並認為中國持續強化軍力，不僅挑戰美軍在印太地區的優勢地位，也威脅區域安全及穩定。美國必須整合跨軍種努力，以恢復優勢，其努力方向包括調整印太區域部署、以創新作戰概念應付挑戰、發展運用新式科技的武器載台，另外也要維繫美國在印太區域行動自由。

貳、美國在印太地區面臨 A2/AD 挑戰

雖然俄羅斯在 2022 年 2 月入侵烏克蘭後，戰事仍然持續，但美國接續公布的重要戰略文件，顯示美國仍認為中國是最大威脅，為應付中國挑戰，美國持續推動《印太戰略》，強化印太區域部署態勢與南海國家海洋安全合作，其目的都在應對未來在印太區域與中國的競爭。

一、美中大國競爭仍然持續

拜登政府在 2022 年 10 月 12 日公布《國家安全戰略》（*National*

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

Security Strategy），延續「大國競爭」基調，認為中國是主要威脅，中國持續提升軍力，對外投射武力能力增加，威脅美軍介入印太區域能力，也威脅周邊國家。接著 2022 年 10 月 27 日《國防戰略》（*National Defense Strategy*, NDS）解密版，包含「飛彈防禦」及「核武態勢評估」。¹《國防戰略》列出國防四個優先事項，包括：（一）保衛國土，應對中國日益增長的多領域威脅。（二）阻止對美國、盟友與合作夥伴的戰略攻擊。（三）嚇阻侵略，必要時在衝突中獲勝，首要考量是中國在印太地區的挑戰，其次是俄羅斯在歐洲的挑戰。（四）建立有彈性的聯合部隊，以及國防生態系統。《國防戰略》提出推進優先事項的方式，包括整合嚇阻（integrated deterrence）、競爭（campaigning）、建立持久優勢（build enduring advantages）。美國正在調整全頻譜與全領域的作戰概念及行動，但戰略嚇阻仍是最終後盾，因此也會持續為核武鐵三角進行現代化。²

2022 年 2 月，較《國家安全戰略》及《國防戰略》更早公布的《美國印度 —— 太平洋戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*）指出，美國要在印太區域追求五項目標，包括：（一）推進自由和開放的印度 —— 太平洋區域。（二）建立印太區域內外的聯繫。（三）推動區域繁榮。（四）加強印太安全。（五）建立區域對跨國威脅的復原力，如氣候變遷及新冠肺炎。美國也要阻止對盟友及夥伴的軍事侵略，這包括台灣在內。美國也要發展新的作戰能力等，以促進地區安全；與國會合作推動「太平洋嚇阻倡議」（Pacific Deterrence Initiative, PDI）及「海洋安全倡議」（Maritime Security Initiative, MSI），³強化美軍在印太地區的部署，以及南海海洋安全的覺知，以先進情、監、偵（ISR）能力，提高盟友及夥伴

1 “2022 National Defense Strategy, Missile Defense, Nuclear Posture Reviews,” *US DoD*, October 27, 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3202438/dod-releases-national-defense-strategy-missile-defense-nuclear-posture-reviews/>.

2 “DOD Releases National Defense Strategy, Missile Defense, Nuclear Posture Reviews,” *US DoD*, October 27, 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3202438/dod-releases-national-defense-strategy-missile-defense-nuclear-posture-reviews/#:~:text=The%202022%20National%20Defense%20Strategy%20places%20a%20primary,of%20U.S.%20allies%20and%20partners%20on%20shared%20objectives.%2C>.

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

合作，建立對周邊空中與水面活動的共同作戰圖像。

拜登政府在 2023 年 2 月提出《印太戰略》檢討報告，指出要持續實現印太戰略，需與地區夥伴強化安全合作，包括建立美、英、澳（AUKUS）夥伴關係，協助澳洲建造核動力攻擊潛艦；加強與日、韓、澳對話，強化印太地區聯盟嚇阻及穩定、藉增加與菲律賓強化防禦合作、環太平洋聯合演習（RIMPAC）與其他演習等，以強化軍力態勢及擴大多國合作；建立印太海域意識夥伴關係（Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness, IPMDA）；增加美國海岸巡防隊在印太地區的任務；加強與東南亞及太平洋地區聯繫等。⁴

二、中國 A2/AD 挑戰美國印太區域優勢

中國持續強化其海軍、遠程投射能力如彈道飛彈、太空、空中與防空能力，不但有能力阻止美國向西太平洋投射武力，以及干預此區域大規模作戰（台海、東海及南海）的能力，這被稱為「反介入／區域拒止」（以下簡稱 A2/AD）。

美國國防部 2022 年 11 月 29 日公布《中國軍事及安全發展》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）年度報告，認為解放軍 A2/AD 能力仍以第一島鏈為主，但逐漸具有對菲律賓海等區域的武力投射能力，也嘗試抵達更遠的太平洋海域，包括：（一）長程精準打擊能力：可作為戰力倍增器，「管控戰爭防止戰事升高」。（二）整合式防空系統：確保陸地及沿岸 300 哩區域的制空，包括早期預警雷達網路、戰機、各種型式的防空系統等。（三）極超音速武器如東風 17 極超音速飛彈，取代老式飛彈，可突破美國飛彈防禦系統的屏障，打擊美國海外基地及海軍艦隊。⁵

⁴ “Marking One Year Since the Release of the Administration’s Indo-Pacific Strategy,” *US Department of State*, February 13, 2023, <https://www.state.gov/marking-one-year-since-the-release-of-the-administrations-indo-pacific-strategy/>.

⁵ “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2022,” *US DoD*, November 19, 2022, <https://www.defense.gov/CMPR/>.

中國也在強化空中作戰能力，解放軍空軍曾在 2021 年宣稱「跨入戰略空軍門檻」，⁶ 然而其長程投射能力有限，仍依賴轟 6 轟炸機，雖可搭載長劍 20 巡弋飛彈或鷹擊 12 超音速反艦飛彈，未來甚至計畫掛載東風 21D 飛彈，作為空射極超音速飛彈，強化長程打擊能力，然而其航程仍有限、不具匿蹤構型的設計，仍難應付對手的先進空防能力，除非新一代匿蹤轟炸機服役，強化其戰略投射能力，否則距離建立真正的戰略空軍，仍有一段距離。⁷

解放軍海軍也當成是 A2/AD 戰略的一部分，可拒止美國干預印太區域。中國海軍已成為世界最大海軍，擁有主要水面作戰艦、航空母艦、潛艦、兩棲艦、掃布雷艦及輔助艦艇等 340 艘艦，預計至 2025 年可達 400 艘，至 2030 年則將達 440 艘，主要是作戰艦艇，不過中國未公布海軍造艦計畫，無從得知其預計達到的艦隊規模。⁸

中國近年持續增加向海上武力投射能力，例如東風 21D 及東風 26 彈道飛彈被稱為「航艦殺手」（Carrier killers），可以在遠距離威脅美國航艦打擊群，而長程反艦巡弋飛彈如鷹擊 12B 也可威脅南海。美國前印度太平洋司令部（INDOPACOM）司令戴維森（Philip S. Davidson）對參議院書面作證時指出，中國「不對稱能力」如反艦彈道飛彈和潛艇，使美國無法贏得與中國的衝突。⁹

6 邱國強，〈中共空軍：已歷史性跨入戰略空軍門檻〉，《中央社》，2021 年 8 月 31 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202108310328.aspx>。

7 Kristin Huang, “Chinese Military Says It Has A Strategic Air Force – Experts Disagree,” *South China Morning Post*, September 3, 2021, https://www.scmp.com/news/china/military/article/3147362/chinese-military-says-it-has-strategic-air-force-experts?module=perpetual_scroll&pgtype=article&campaign=3147362.

8 “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress,” *Congressional Research Service*, December 1, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153/265>.

9 Steven Lee Myers, “With Ships and Missiles, China Is Ready to Challenge U.S. Navy in Pacific,” *New York Times*, August 29, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/08/29/world/asia/china-navy-aircraft-carrier-pacific.html>.

廣義的 A2/AD 能力還包括網路、電子戰、太空與反衛星能力等。¹⁰ 解放軍會整合運用以作為戰略武器，癱瘓並破壞敵人作戰指揮系統（C2）及後勤網路，影響對手的作戰決策與採取行動能力；攻擊後勤、C2、通訊、商業、民用及國防相關的網路基礎設施，則可使對手作戰能力受限制。

中國也在發展下一代「智能化戰爭」，計畫運用人工智慧（Artificial Intelligence, AI，中國稱人工智能）在飛彈導引、目標偵測及識別、自主系統等領域。¹¹ 中國也發展 AI 技術，用於干擾、致盲及破解美國指、管、通、資、情、監、偵（C4ISR）系統，或針對美國聯合作戰體系核心，以及先進的作戰能力，如電子戰、電磁武器、先進無人機等，例如美國發展中的「鬼怪」（Gremlin）無人機等；另也發展基於 AI 技術的無人系統，例如水下航行器。雖然中國 AI 技術仍有弱點，但不能忽視其發展。¹²

參、美國在印太地區強化部署

中國持續發展軍力，阻止美軍介入印太地區，美中軍事競爭主戰場將在西太平洋。在大國競爭的戰略背景下，印太區域海上競爭將再起，美國必須確保印太海洋優勢，應付全球戰略環境挑戰。為此，美國持續推動「太平洋嚇阻倡議」，並發展新作戰概念，如「聯合全領域指揮管制」架構、分散式部署等，應對中國 A2/AD 挑戰。

¹⁰ Frank A. Rose, “Not In My Backyard: Land-Based Missiles, Democratic States, and Asia’s Conventional Military Balance,” *Brookings Institute*, September 10, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/09/10/not-in-my-backyard-land-based-missiles-democratic-states-and-asias-conventional-military-balance/>.

¹¹ *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2022*.

¹² Ryan Fedasiuk, Jennifer Melot, and Ben Murphy, “Harnessed Lightning: How the Chinese Military is Adopting Artificial Intelligence,” *Center for Security and Emerging Technology*, October 2021, <https://cset.georgetown.edu/publication/harnessed-lightning/>.

一、強化印太部署應對挑戰

印太司令部 2019 年已要求增加撥款，在印太地區「重獲優勢」（Regain the Advantage）。¹³ 2021 年「國防授權法案」（NDAA 2021）首度納入「太平洋嚇阻倡議」，並列出具體的優先項目，包括武裝部隊現代化及加強先進作戰能力；提高後勤維護能力；預儲彈藥物資、演習、訓練、實驗與計畫；改善基礎設施，強化反應及應變能力；建立盟國及夥伴安全能力及合作等。¹⁴ 2022、2023 年並持續編列相關預算。

2024 年「國防授權法案」，太平洋地區預算增加達 153 億美元，較 2022 年超過一倍，其中最高項目是強化太平洋地區態勢及存在，包括飛彈預警、衛星及太空感測器網路，提供持續及全面的飛彈威脅預警。除防空外，也強化艦隊防空及反艦能力，包括戰斧巡弋飛彈、長程反艦飛彈、標準 6 型飛彈、精確打擊飛彈，以及陸戰隊的「海軍／陸戰隊遠征艦船阻絕系統」（Navy Marine Expeditionary Ship Interdiction System, NMESIS），用於支持陸戰隊「遠征前進基地作戰」，其他包括後勤與維護、創新及實驗、基礎設施改善、盟友及合作夥伴等。¹⁵ 這顯示制海作戰重獲重視。

二、推動全領域作戰反制 A2/AD

由於中國 A2/AD 能力挑戰美國軍事優勢，美軍舊式平台已難結合新技術，2020 年一次兵推中，美軍即使集結海、空兵力，仍會遭到大量長程火力攻擊而失敗，參謀首長聯席會議認為聯合作戰概念必須改變。

¹³ Sam LaGrone, “Pacific Commander Davidson Asks Congress to Fund ‘Regain the Advantage’ Plan Aimed at China,” *USNI News*, April 18, 2019, <https://news.usni.org/2019/04/18/pacific-commander-davidson-asks-congress-to-fund-regain-the-advantage-plan-aimed-at-china>.

¹⁴ “H.R. 6395 (116th): National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021, section 1251,” *Govtrack.us*, December 15, 2020, <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr6395/text>.

¹⁵ Lara Seligman and Lee Hudson, “Eyeing China, Pentagon Asks Congress to Boost Funds for Pacific Forces,” *Politico*, March 9, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/03/09/china-pentagon-congress-budget-pacific-forces-00086284>.

美國國防部副部長希克斯女士（Kathleen H. Hicks）在 2022 年 3 月 15 日，簽署《聯合全領域指揮管制戰略》（*Strategy for Joint All-Domain Command and Control*）實施計畫，定義「聯合全領域指揮管制」（Joint All-Domain Command and Control, JADC2）架構，將空中、陸地、海洋、太空及網路領域（domain）的感測器，以網路化方式連結並進行作戰，另外亦開發運用 JADC2 的新作戰概念。¹⁶

JADC2 要將各軍種的指管系統整合在一個可相互操作的技術及框架中，包括空軍「先進戰鬥管理系統」（Advanced Battle Management System, ABMS）、陸軍「聚合計畫」（project convergence）及海軍的「優勢計畫」（project overmatch）。在 JADC2 架構下，各領域的感測器（sensor）及射手（shooter）都透過網路彼此連接、共享數據。運用 AI 技術協助處理，以加快作戰決策。而在 JADC2 架構下，感測器至作戰單元將能有效分散部署，加速「觀察、定向、決策、行動」（Observe, Orient, Decide and Act, OODA）決策周期，改變指揮官在所有領域（陸、海、空、太空、網路）中管理作戰的方式，化解 A2/AD 對美軍前進部署與介入印太區域的威脅。

三、全領域重返制海應付挑戰

印太區域海域面積廣大，解放軍海軍擴張也挑戰美國海軍優勢，使制海作戰重要性提高。在全領域作戰概念推動下，重返制海成為跨軍種、全領域的努力。美國已在各種大型演習驗證海上打擊能力，各軍種也強化制海作戰能力，應付印太海域挑戰。

美軍近年在大型演習中納入「擊沉演習」（Sinking Exercise, SINKEX），演練精準武器打擊水面靶艦的實彈射擊程序，例如 2021 年「大規模演習」（Large Scale Exercise 2021, LSE）就驗證海軍及陸戰隊

¹⁶ “Summary of the Joint All-Domain Command & Control (JADC2) Strategy,” *US DoD*, March 2022, <https://media.defense.gov/2022/Mar/17/2002958406/-1/-1/1/SUMMARY-OF-THE-JOINT-ALL-DOMAIN-COMMAND-AND-CONTROL-STRATEGY.PDF>.

的分散式作戰概念，及在 SINKEX 的射擊程序。¹⁷ 2022 年 6 月「勇敢之盾」（Valiant Shield 2022）演習也驗證多項新概念，包括空軍敏捷戰鬥部署（Agile Combat Employment, ACE）、陸軍多領域特遣隊（Multi-Domain Task Force, MDTF）、陸戰隊遠征前進基地作戰（Expeditionary Advanced Base Operations, EABO），以及美國海軍的多領域多軸線海上打擊程序，包括首次以標準 6 型（SM-6）防空飛彈擔任反艦任務，其射程與速度都較海軍標準的反艦武器魚叉反艦飛彈更大，大幅提高攻擊水面目標能力。在海軍整合式射控——制空（Naval Integrated Fire Control-Counter Air, NIFC-CA）的架構下，可將 SM-6 與神盾作戰系統、F-35 戰機、E-2D 預警機有效整合並互補。¹⁸

美國空軍也推動「以空制海」構想，強化印太區域長程對海打擊能力。¹⁹ 美國空軍在關島部署的轟炸機，若配備反艦飛彈，便可威脅解放軍的海軍艦艇。²⁰ 2 架轟炸機的反艦火力幾與一支水面艦隊配備的反艦武器相當，可在海上任務發揮極大作戰靈活性。一架轟炸機最大航程約為 2,500 哩至 4,500 哩，接受空中加油尚可延伸航程，可由不受敵威脅的本土基地起飛，由多方向同時發動襲擊，增加海上打擊任務彈性。轟炸機雖數量有限，但掛彈能力占美國空軍全部機隊的一半，可長程部署而較不依賴空中加油。未來美國空軍計畫將 B-1 及 B-2 轟炸機除役，以 B-21 轟炸機取代，以其匿蹤優勢發揮長程打擊能力。²¹ 美國空軍已多次展示轟炸機

¹⁷ Joshph Trevithick, “Watch The Ex-USS Ingraham Frigate Get Its Back Broken By A Torpedo,” *War Zone*, August 24, 2021, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/42129/watch-the-ex-uss-ingraham-frigate-get-its-back-broken-by-a-torpedo>.

¹⁸ Thomas Newdick, “SM-6 Missile Used To Strike Frigate During Massive Sinking Exercise In Pacific,” *War Zone*, June 20, 2022, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/sm-6-missile-used-to-strike-frigate-during-massive-sinking-exercise-in-pacific?fbclid=IwAR2FG-KWlZ-g1VGf02qMPxRyrZoJo-MeiWjKGrNKP4SKud0rpr0NG6jjdwY>.

¹⁹ 舒孝煌，〈以空制海：美空軍 B-1 部署亞太及對台海意涵〉，《洞見與攻略》，第 6 期，2020 年 6 月，頁 26-37。

²⁰ Lt. Gen. David A. Deptula, “Maritime Strike,” *Air Force Magazine*, September 1, 2019, <https://www.airforcemag.com/article/maritime-strike/>.

²¹ Gen. John Michael Loh (ret.), “America’s Bomber Force is Too Small and Getting Smaller,” *Defense News*, March 12, 2020, https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/03/12/americas-bomber-force-is-too-small-and-getting-smaller/?utm_source=clavis.

「動態武力運用」(Dynamic Force Employment)的新部署模式，展示「戰略可預測、作戰不可測」的動態武力運用能力，海軍航空母艦可退至敵方反艦彈道飛彈射程外的安全區域，以轟炸機分散打擊火力，使解放軍海軍在西太平洋部署時將面對高度風險。²²

美國海軍在2020年12月發布《海上優勢：以整合式全領域海軍力量致勝》(*Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*)報告，²³2021年1月公布《領航計畫》(NAVPLAN)，建立「全領域海上力量」，擬以所有領域的軍事能力(陸、海、空、太空、網電)，應付印太海域挑戰。海軍要建立戰力平衡的艦隊，包括水面、水下、空中、航艦、陸戰隊等，結合有人和無人艦艇，擴大分散部署能力；陸戰隊濱海作戰團提供額外情監偵、指揮管制與岸基反艦火力；海岸巡防隊可確保海上運輸和後勤，維持部隊作戰能力。²⁴2022年《領航計畫》指出，海軍要掌握制海權與武力投射能力，但作戰方式及任務已經改變，海軍需在全領域部署作戰能力，包括資訊戰、網路戰、特種作戰等。²⁵

這可實現海軍基本的「分散式作戰」(Distributed Maritime Operations, DMO)概念，分散式殺傷(distributed lethality)是透過分散而不是集中海軍力量、依賴新科技及新武器、新訓練與新戰術戰法，以擊敗潛在侵略者。²⁶分散式海上作戰依賴前述的NIFC-CA網路，整合水面及空中，延伸海軍標定、分析及攔截目標的範圍。

²² 舒孝煌，〈美國海軍推動全領域海上力量概念〉，《國防安全雙周報》，第23期，2021年3月5日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=804&pid=1744>。

²³ “Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power,” *US NAVY*, December 2020, <https://media.defense.gov/2020/Dec/16/2002553074/-1/-1/0/TRISERVICESTRATEGY.PDF>.

²⁴ 同註22。

²⁵ US NAVY Chief of Naval Operations, *Navigation Plan 2022*, July 26, 2022, <https://www.dvidshub.net/publication/issues/64582>.

²⁶ Dmitry Filipoff, “How the Fleet Forgot to Fight, PT. 3: Tactics and Doctrine,” *Center for International Maritime Security*, October 1, 2018, <http://cimsec.org/how-the-fleet-forgot-to-fight-tactics-and-doctrine/37740>.

肆、印太區域合作應對中共威脅

由於印太區域並無類似北大西洋公約組織這樣的集體安全機制，美國也藉演訓與印太區域國家建立軍事合作關係，在多國演習方面，其意義多是政治方面，然而在軍事意義也具備重大。

一、印太盟國強化合作

美國認為與盟國強化合作，以及軍事上的互相操作性，包括指揮管制的協調、軍事行動的合作、C4ISR 的互通，在目前印太局勢更為重要，美國可藉由盟國的強化合作，加快對區域情勢變化的反應速度，以嚇阻某些國家意圖以快速且突然的行動，企圖趁區域國家來不及反應時改變現狀。

美國正強化與印太區域合作，目前除了美國與韓國有共同防禦條約，應對朝鮮半島情勢，與日本的安保條約，範圍擴大至遠東區域，與菲律賓在 2023 年 5 月簽訂新「雙邊防務準則」，將南海納入，並在 2014 年簽訂「加強防務合作協議」，使美國可以重返菲律賓的軍事基地；2022 年 7 月與泰國簽訂「戰略聯盟與夥伴關係」協議，擴大國防、安全、情報合作。²⁷除了這些雙邊合作外，美國總統拜登也在 2022 年 10 月與東南亞國協簽訂「全面戰略夥伴關係」（Comprehensive Strategic Partnership），強化與東協安全合作。²⁸

另外，美日澳印四方對話（Quad）曾在 2023 年 5 月日本廣島七大工業國集團峰會後，舉行場邊會談，並發表聲明抨擊中共意圖破壞現狀。²⁹美日印澳四國也舉行聯合演習，2022 年 11 月四國海軍在日本南部的太平洋海域舉行「馬拉巴爾 2022」（Malabar 2022）海上聯合演習，³⁰曾有日

²⁷ 張蓉湘，〈美泰簽署戰略聯盟協議〉，《美國之音》，2022 年 7 月 13 日，<https://www.voacantonese.com/a/6656705.html>。

²⁸ 〈美國東協建立戰略夥伴關係 拜登：可應對時代最重大議題〉，《中央社》，2022 年 11 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202211120246.aspx>。

²⁹ 〈美日印澳四方對話聯合聲明 幾乎直接抨擊中國〉，《中央社》，2023 年 5 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202305200249.aspx>。

³⁰ 〈美日印澳展開「馬拉巴爾 2022」軍演 4 國海軍齊聚太平洋〉，《自由時報》，2022 年 11 月 9 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4116951>。

本學者樂觀認為可能發展成抗衡中國的亞洲版北約，但關鍵在於能夠出何種程度的架構。³¹

另一項合作夥伴關係是「美英澳三方安全夥伴關係」（AUKUS），其起始是美英兩國合作，協助澳洲建造一支核動力攻擊潛艦艦隊，³² 另外，澳洲也與美國合作發展極超音速武器、³³ 忠誠僚機等技術，也要強化三方聯合能力和互操作性，並在網路、人工智慧、量子技術和海底能力上合作，其目的是美、英、澳三國促進更深入的資訊共享，及與國防和安全相關的科學、技術、工業基地和供應鏈的進一步整合，並加強先進和關鍵技術合作。³⁴ 美英澳三國合作，被認為是建立三邊聯盟的一項努力，並與印太國家、東協、五眼聯盟、四方對話等機制建立聯盟合作關係，三國也將強化核潛艦的聯合操作性，包括美國及英國增加核潛艦到訪的次數、澳洲艦員登上美國潛艦接受訓練，從 2027 年起，美國維吉尼亞級潛艦及英國機敏級潛艦，將開始輪調部署澳洲，美國則在 2030 年代出售 3 艘維吉尼亞級潛艦給澳洲，澳洲並以英國機敏級潛艦為基礎，研發 SSN-ASKUS 潛艦。³⁵ 這項努力將能強化澳洲水下遠程部署能力，增加在南海及南太平洋等水域巡弋的能力，可以增加對中共潛艦作業的監視能力。

二、聯合軍事演習嚇阻侵略

美國與印太地區國家在軍事上的合作，主要是雙邊及多邊的軍事合

31 〈日澳印法軍演 日學者：可能發展成亞洲版 NATO〉，《中央社》，2021 年 4 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202104010366.aspx>。

32 Euan Graham, “Australia’s Well-kept Nuclear-submarine Secret,” *IJSS*, November 17, 2021, <https://www.ijss.org/online-analysis/online-analysis/2021/09/australia-submarines/>.

33 Fabian Hoffmann, “Australia Seeks Improved Missile Capabilities,” *IJSS*, November 16, 2021, <https://www.ijss.org/online-analysis/online-analysis/2021/11/australia-seeks-improved-missile-capabilities>.

34 Brendan Nicholson, “Morrison Says AUKUS Will Strengthen Cooperation on Critical Technologies,” *ASPI*, November 17, 2021, <https://www.aspistrategist.org.au/morrison-says-aukus-will-strengthen-cooperation-on-critical-technologies/>.

35 吳哲宇，〈美英澳 AUKUS 聯合計畫 為何讓中共急跳腳？〉，《自由時報》，2023 年 3 月 15 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4240081>。

作，以及武器出口。2023 年上半年，美韓已進行多次雙邊演習，以嚇阻北韓，3 月美韓首先舉行為期 11 天的「自由護盾」（Freedom Shield）演習，同時另有一項代號「戰士護盾」（Warrior Shield）的大規模實地訓練。³⁶接著又在浦項港附近海域舉行「雙龍演習」（Exercise Ssang Yong），為歷年規模最大的兩棲登陸演習，有 1 萬 2,000 名人員、30 艘艦艇、70 架飛機參與；³⁷6 月，美韓舉行大規模的「聯合協同火力殲滅訓練」實彈演習，出動 F-35A、F-16、A-10 戰機、AH-64 攻擊直升機等，有數千名美、韓軍人參加。³⁸

由於中共及北韓威脅，韓、日罕見於 4 月在東海的公海與美國舉行聯合反飛彈演習。³⁹同時也計畫舉行聯合海上演習，提高互相操作性。⁴⁰美、日、法三國則於 6 月時在太平洋與東海進行為期 4 天的聯合演習。⁴¹而由美澳主等，日、英、法、加等十三國參加的「護身軍刀」（Talisman Sabre）聯合演習，有 3 萬多名人員參加，在澳洲昆士蘭州舉行，內容包括陸戰、空戰、兩棲登陸戰、網路和太空作戰。⁴²

美菲在 3、4 月舉行「堅盾」演習，4 月底的「肩並肩」（Balikatan）演習為多邊演習，參加人數達 1 萬 7,000 人，除美菲外，日本及澳洲也加

³⁶ 〈美韓本月 13 日起 舉行自由護盾聯合軍演攝朝〉，《東網》，2023 年 3 月 3 日，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/intnews/20230303/bkn-20230303102936791-0303_00992_001.html。

³⁷ 〈韓美大規模兩棲登陸聯合演習 美軍兩棲攻擊艦參演〉，《經濟日報》，2023 年 3 月 23 日，<https://money.udn.com/money/story/5599/7051946>。

³⁸ 〈韓美舉行規模最大實彈演習 距北韓邊界不到 30KM〉，《TVBS》，2023 年 5 月 26 日，<https://news.tvbs.com.tw/world/2134690>。

³⁹ 小山，〈韓美日罕見 3 家密集聯合軍演 聚焦反導〉，《法廣》，2023 年 4 月 17 日，<https://reurl.cc/4WLZrv>。

⁴⁰ 弗林，〈美軍官：計畫舉行韓美日聯合海上演習，提高互操作性〉，《法廣》，2023 年 3 月 28 日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%BA%9E%E6%B4%B2/20230328-%E7%BE%8E%E8%BB%8D%E5%AE%98-%E8%A8%88%E7%95%AB%E8%88%89%E8%A1%8C%E9%9F%93%E7%BE%8E%E6%97%A5%E8%81%AF%E5%90%88%E6%B5%B7%E4%B8%8A%E6%BC%94%E7%BF%92%E7%BC%8C%E6%8F%90%E9%AB%98%E4%BA%92%E6%93%8D%E4%BD%9C%E6%80%A7>。

⁴¹ 〈日媒：美日法舉行聯合演習〉，《中國評論新聞網》，2023 年 6 月 13 日，<http://hk.crntt.com/doc/1066/9/3/3/106693388.html?coluid=93&kindid=20162&docid=106693388>。

⁴² 茅毅，〈「護身軍刀」跨國聯合軍演 劍指北京〉，《聯合新聞網》，2023 年 7 月 23 日，<https://udn.com/news/story/6809/7318562>。

入小規陸上演習。美泰則在 2 月至 3 月間舉行「金色眼鏡蛇」演習、美印將在 8 月舉行「超級神鷹之盾」演習。⁴³ 美、日、菲則在 5 月舉行聯合海防演習，三國海岸巡防隊參加，目的在強化海上搜救及執法合作。⁴⁴

美國印太司令部 2023 年 5 月在南海舉行「全球大規模演習」（LSGE 2023），除美國海軍航空母艦「尼米茲號」與「雷根號」，日本也派遣直升機護衛艦出雲號，法國及加拿大也派遣軍艦參加。⁴⁵ 美國海軍另也派遣兩棲突擊艦參加，其意義是艦上搭載 F-35B，這使兩棲突擊艦形同一艘小型航空母艦，可以在大型航空母艦無法抽調時進行彈性部署，增加印太司令部作戰籌碼，執行次要的作戰任務。

美國與區域國家聯合演習，意在展示區域安全承諾。然而東南亞國家雖因南海問題與中共存在分歧，但未必會完全向美靠攏。區域國家雖希望美國能抑制中共行為，又不相信美國能長期出手協助，因此寧可與兩大強權保持良好關係。⁴⁶

伍、小結

美軍正調整印太地區部署，以分散、更致命的方式，藉由網路、先進的 JADC2 指管體系，以跨軍種、全領域方式重返制海，應對中共軍力的快速擴張，及其 A2/AD 對美國行動自由的挑戰。美國也藉雙邊及多邊安全合作、聯合演習、國防科技合作，強化盟國的安全合作關係。

⁴³ 吳哲宇，〈美國與第一島鏈友邦聯合軍演不斷 美中軍事外交競逐〉，《自由時報》，2023 年 3 月 23 日，<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4248603>。

⁴⁴ 〈南海情勢升溫 美日菲將首次舉行海防聯合演習〉，《德國之聲》，2023 年 5 月 30 日，<https://www.dw.com/zh/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%83%85%E5%8B%A2%E5%8D%87%E6%BA%AB-%E7%BE%8E%E6%97%A5%E8%8F%B2%E5%B0%87%E9%A6%96%E6%AC%A1%E8%88%89%E8%A1%8C%E6%B5%B7%E9%98%B2%E8%81%AF%E5%90%88%E6%BC%94%E7%BF%92/a-65766653?zhongwen=trad>。

⁴⁵ 〈向中國秀肌肉！美日法加海軍聯合演習 維護自由開放印太〉，《自由時報》，2023 年 6 月 12 日，https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4320823?utm_campaign=MOREPAGE&utm_source=DEF&utm_medium=1。

⁴⁶ 桂家齊，〈解放軍「圍台」軍演後 美菲今展開 30 年最大規模聯合演習〉，《太報》，2023 年 4 月 11 日，<https://www.taisounds.com/news/content/84/40523>。

中國軍力快速增長，對台海等周邊區域挑戰升高，俄烏戰事除顯示美國無法僅關注印太單一區域，全球各地在未來仍有可能爆發衝突，也反映未來戰爭可能面對的議題。在俄烏戰爭持續進行之際，美國仍強調印太地區的重要，以及中國的威脅，同時亦顯示國際社會堅定對烏支持，可發揮嚇阻中國的效果。美國智庫近年的兵推也提醒美國政府，需要調整印太部署與態勢，並做更佳準備，以嚇阻印太地區對手。

第（四）章 印度與印太民主同盟集結的距離

沈明室 *

壹、前言

隨著印度超越中國成為世界第一大人口國，以及經濟及國力的發展，已逐步企圖從南亞大國成為全球大國。印度總理莫迪（Narendra Modi）倡導印度製造，邀請世界各國到印度投資，希望能掌握經濟發展契機，超越經濟日趨衰敗的中國。相對地，區域內與中國對立或是與中國進行戰略利益競爭的國家，也希望能夠集結價值理念相同的國家，共同抗衡中國的擴張，使具備南亞地緣戰略價值，但與中國存在邊界衝突的印度，成為印太及西方各國爭取對象。不論是支撐印太戰略四邊安全架構（QUAD）、二十大工業國（G20）、金磚國家（BRICS）等，都可看到印度的影響力。即使印度不想參加區域經濟合作夥伴（RECP），主導的中國仍表達歡迎印度之意。¹

印度面對中國在邊界的軍事威脅，以及習近平愈來愈強硬的對外擴張政策，印度不可能在邊界問題退讓，一次又一次的邊界談判，從來沒有觸及真正解決之道，多數在處理巡邏點與崗哨的爭議，雖可避免大型武裝衝突，但衝突可能性仍然存在。印度沒有把握在邊界戰爭打贏中國，除了強化邊界軍事建設與進行國防改革提升軍力外，印度更希望結合印太區域國家共同合作，形成民主國家同盟，嚇阻中國向外擴張。但限於不結盟的傳統與強調戰略自主，即使有共同目標及利益，印度不會與區域國家結成軍事同盟。

印度曾經與中國爆發衝突，在地緣戰略可以牽制中國，使美國、日本、澳洲等國亟欲拉攏印度成為戰略夥伴。美國從 2005 年開始與印度簽

* 國防安全研究院國家安全研究所研究員暨所長。

1 “China Says India Free to Join RCEP Trade Bloc,” *Reuters*, August 26, 2023, <https://www.soundtelegraph.com.au/business/china-says-india-free-to-join-rcep-trade-bloc-c-11707882>.

署軍事合作協議，2015 年再續簽一次；日本安倍前首相 2012 年提出「亞洲民主安全鑽石」（Asia's Democratic Security Diamond），美國總統川普提出印太戰略（Indo-Pacific Strategy），到拜登時將其內涵具體化，定期提出戰略報告，都印證美日澳等印太國家在印度地緣戰略的需求，並成為共同嚇阻中國的民主同盟國家。即使印度對於烏克蘭問題上，並未追隨美國的腳步制裁俄羅斯，甚至從俄羅斯購得便宜的能源，美國也沒有因此制裁印度。在莫迪訪問美國時，獲得重要武器的軍售，² 印度似乎與民主同盟國家的距離愈來愈接近。隨著中國對外擴張，印度在南亞制衡的角色日趨重要。

貳、印度與中國主權爭端立場與作為

中印邊界問題從印度獨立之後就一直持存在，因為印度主張英國殖民時期的實際控制線，就是主權界線。但是中國並未承認，而且 1962 年還爆發邊界戰爭，成功收復過去領土。但為避免形成國際衝突，戰爭曠日廢時，中國選擇撤回實際控制線以內區域，中印邊界問題無法根本解決，成為兩國衝突的引爆點。比較受到注意的如 2017 年的洞朗（Doklam）衝突、2020 年的拉達克（Ladakh）加萬河谷（Galwan Valley）衝突、2022 年達旺（Tawang）事件衝突等。³ 雖然兩國部隊未使用武器作戰，但是屢次衝突導致情勢升高之後，兩國防範衝突部署的重型部隊，與邊界的經營，都讓邊界戰爭的可能性升高。

中印近期舉行的 19 輪軍長級邊界談判在 2023 年 8 月 14 日舉行，上一次 18 輪談判是在 4 個月以前，當時並沒有實質進展，因為印度要求中國必須從拉達克撤軍。事實上，這次談判無法根本解決中印邊界問題，只

² “US Eyes Plum Arms Deals with India during Modi's First State Visit,” *RFI*, June 18, 2023, <https://www.rfi.fr/en/international/20230618-us-eyes-plum-arms-deals-with-india-during-modi-s-first-state-visit>.

³ Helen Davidson and Aakash Hassan, “Chinese and Indian Troops in Fresh Skirmish at Himalayan Border,” *The Guardians*, December 13, 2022, <https://amp.theguardian.com/world/2022/dec/13/chinese-and-indian-troops-in-fresh-skirmish-at-himalayan-border>.

能處理 2020 年拉達克加萬河谷邊際衝突後的對峙問題，由附近軍區的軍級指揮官進行面對面的談判。由於 8 月 22 日至 24 日在南非將進行金磚國家會議，9 月 9 日至 10 日在新德里召開的 G20 集團國家領導人第十八屆年度會議，為了促進莫迪與習近平的良好氣氛，才舉行這次的談判。談判過程和緩，沒有升高衝突，但仍然沒有解決根本問題。

在中國國防部公布兩國軍長級談判的新聞稿中提及以下內容：⁴

2023 年 8 月 13 日至 14 日，中印兩軍在莫爾多（Moldo）／楚舒勒（Chushul）會晤點印方一側舉行第 19 輪軍長級會談。雙方圍繞解決中印邊界西段剩餘問題展開積極、深入和建設性溝通。在兩國領導人共同指引下，雙方以開放性和前瞻性方式交換了意見，同意通過軍事和外交管道保持溝通對話勢頭，儘快解決剩餘問題。在此期間，雙方同意維護中印邊境和平安寧。

其中值得關注的是，「在兩國領導人共同指引下，雙方以開放性和前瞻性方式交換了意見」，表示此次談判是頂層設計的結果，有助莫迪與習近平見面的說法可以成立。但是「通過軍事和外交管道保持溝通對話勢頭，儘快解決剩餘問題」、「雙方同意維護中印邊境和平安寧」則意謂在這次談判中，並沒有實質結果。事實上，印方在過去幾輪的談判中，要求各自撤退到加萬河谷衝突爆發之前的駐紮位置，但中方只願意維持新的現狀。過去在的 12 輪軍長級談判後，從第一線的對峙向後撤退，但是仍保留一旦爆發衝突，可以立刻反應的前進部署能力。

前幾輪的談判，雙方曾同意在數個衝突熱點設立緩衝區，但印方也因此失去 65 個巡邏點當中的 26 個。改變印度實質控制線的現狀，印度想要藉談判要回這些巡邏點，中國不可能退讓，印度只能靠武力取得。拉達克邊境衝突仍有可能發生，而且在重裝部隊前進部署下，可能從人員徒手鬥毆升高為軍事衝突。

4 王 榮，〈中印第十九輪軍長級會談聯合新聞稿〉，《國防部網》，2023 年 8 月 15 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/16245375.html>。

中印邊境僵局可能持續，雙方部署重兵沒有脫離第一線接觸的可能。中國已經在實控線一側，新蓋好的永久性和半永久性建築掩體不會被拆除，只要存在就是對印度產生壓力，使印度感受增強基礎建設，及提升軍隊實力的急迫感。中印雙方超過 5 萬名全副武裝的部隊在拉達克東部部署，兩國在西段邊界軍事對抗已進入第四個年頭，儘管歷經多少次軍事和政治層面的談判，雙方至今沒有任何緩和的跡象。

就印度而言，主權問題不能退讓，邊界問題就是主權問題，在中國不會退讓下，印度與中國之間對於邊界問題就是無休無止的談判。當無法單一抗衡中國的軍事能力時，印度希望民主國家仗義執言，阻止中國的地緣戰略意圖，但正在進行國防改革，強化邊界基礎建設，預防戰爭的爆發。

參、若即若離：印度與區域國家的互動

一、四邊安全架構（QUAD）

就印度與 QUAD 國家的關係來說，明顯的以地緣戰略為主要思考，在印太及南亞國家中，除了美國之外，日本、印度、澳洲都算是中等強權國家，美國是全球區域的警長，澳洲成為負責大洋洲的副警長，日本成為負責東北亞的副警長，印度則成為負責南亞的副警長，功能及影響各不相同。美國與日本及澳洲都簽署防衛協定的軍事同盟，以副警長身分運用自己的軍力，協助維護維持區域穩定，既利己也利人。

但就印度而言，與美日澳三國並無軍事同盟關係，印度不會捲入美日澳在此區域的衝突，當印度與中國或其他國家在此區域爆發衝突時，其他國家也沒有出兵的義務。這讓印度與其他三個國家的關係，恰似軍事同盟，卻又不必承擔軍事同盟的義務。印度與美國、印度與日本的安全合作本來就很密切，印度與澳洲關係也逐步提升，兩國參與多邊或雙邊的聯合訓練及演習頻繁，但印度不希望 QUAD 成為軍事同盟機制，而是一種廣泛的安全機制，在參與上也有保留，尤其是台海議題以及對台灣的態度。

二、東南亞國家

印度與中國的競爭關係愈來愈激烈，印度必須強化東南亞的布局，擴大對東南亞地區的影響力，協助東南亞各國得以對抗中國在這個地區的主導地位。印度與中國已在喜馬拉雅地區衝突不斷，為避免衝突，印度長期以來對於涉入東南亞地區事務，表現得比較「遲疑且謹慎」。然而，印度認為過去在東南亞地區事務上處處小心審慎的結果，沒有得到中國的善意回應，使印度在東南亞政策更加直接與強烈。印度東進政策（Act East Policy）本來就針對東南亞國家，尤其與東南亞國家的經貿合作，但因為美日澳等國對印度的戰略需求，讓印度在西太平洋的角色日益凸顯。

因為東南亞國家與美國及中國的傳統關係，印度與東南亞國家的交往主要偏重在新加坡、越南及菲律賓等國關係。除了這些國家與中國地緣戰略利益及南海問題爭議外，也受到美中關係的影響。在經濟方面，因為各國從中國撤出投資之後，使印度與越南、柬埔寨、寮國在吸引外資上處於競爭關係，印度比較受到西方國家青睞。

在安全方面，印度是東南亞國家軍武主要輸出國，近期出售反艦飛彈給菲律賓⁵及越南⁶，除了軍售利益考量外，拉攏這些與中國有領海主權爭議的國家，有助於印度從不同方向抗衡中國。尤其是越南，雖與中國同為社會主義國家，但是由於忌憚在南海的擴張，1979年到1988年間中越兩國經歷長期的戰爭，越南對中國仍有極強的防範心態。從拜登2023年8月訪問越南來看，越南願意與美國接觸與交往，但不可能與美國成為安全合作國家，或接受美國軍事援助，因為冷戰時期同時接受前蘇聯援助的經歷，讓兩國安全合作更為密切。⁷就地緣位置來說，印度與越南同時接

⁵ “Philippines to Acquire Missile System from India for \$375 Mln,” *Reuters*, January 15, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-acquire-missile-system-india-375-mln-2022-01-15/>.

⁶ Anuvash Rath, “Exclusive: India Likely to Sell BrahMos Missiles to Vietnam in Deal Ranging Up to \$625 Million,” *The Zee Business*, June 9, 2023, <https://www.zeebiz.com/india/news-exclusive-india-likely-to-sell-brahmos-missiles-to-vietnam-in-deal-ranging-up-to-625-million-239380>.

⁷ Sebastian Strangio, “US President Joe Biden to Visit Vietnam on September 10,” *The Diplomat*, August 29, 2023, <https://thediplomat.com/2023/08/us-president-joe-biden-to-visit-vietnam-on-september-10/>.

壤中國領土，必須防範中國陸權擴張，思考從西面及南面圍堵中國。

三、南太平洋國家

在南太島國方面，在莫迪主導下，印度積極經營太平洋島國，希望能夠連結東進政策的印太，向大洋洲擴展，以奠定印度海軍東進太平洋的基礎。太平洋島國都是發展中國家，印度對東南亞國家援助方面非常慷慨，除經濟發展與援助考量外，具備軍事外交的企圖。另外，印度與法國的軍事合作很緊密，2018 年兩國同意對方的軍艦使用自己的海軍基地，2019 年印度同意法國在印度境內設立「海上監控中心」，這意味著未來印度可以使用法國在大洋洲的基地法屬波利尼西亞（French Polynesia）。

印度對太平洋島國經營雖然比較晚，但對印度來說，印度是大英國協的成員，諸多太平洋島國過往曾為英國殖民地，因此對印度並不陌生。至於紐西蘭與澳洲對印度的戰略意圖，不會感到威脅性，有利印度進一步拓展與太平洋島國的政經關係。2016 年，印度海軍軍艦運送 5 噸蔬菜種子到斐濟交給該國農政單位，2017 年 5 月，印度與斐濟（Fiji）簽署軍事合作備忘錄，斐濟國家安全與國防官員也前往印度受訓，兩國海軍開始執行合作與發展計畫；至於印度海軍曾在 2017 年 6 月訪問巴紐莫士比港（Port Moresby）。

印裔人口占斐濟總人口的 38% 左右（2023 年斐濟印裔人口數為 320 萬人），約有 300 名印裔居民居住在巴布亞紐幾內亞。印度將上述兩國當作印度在該地區的重要門戶。這些印度裔參與斐濟軍隊，某些文職、警職、軍職人員派往相關區域擔任安全工作，由印度進行軍事上的訓練，既可讓島國在安全議題上具有獨立性。另一方面，因為這些島國具有排擠紐、澳介入安全事務的心態，使印度在紐澳與島國之間可以扮演一個協助及平衡的角色。⁸

⁸ Kallol Bhattacharjee, "Fiji Hopes to Partner with India in Meeting Climate Change Goals," *The Hindu*, February 8, 2023, <https://www.thehindu.com/news/international/after-15-years-fijis-relations-with-india-on-track-deputy-pm-biman-prasad/article66484027.ece>.

隨著近年中國在大洋洲的擴張，積極進行海外軍事基地的建設與投資，美國及澳洲非常關切此區域動態，邀請域外國家如日本、印度等國合作。2023年5月22日，印度總理莫迪訪問巴布亞紐幾內亞，並與巴紐總理馬拉佩（James Marape）共同主持第三屆「印度—太平洋島國合作論壇」（Forum for India-Pacific Islands Cooperation, FIPIC）峰會。莫迪一直努力與南太平洋島國進行接觸，建立「印度—太平洋島國合作論壇」，以提升印度在該地區影響力，隨著中美兩國對南太平洋地區重視程度的提升，南太地區在印度對外戰略的地位得到增強。⁹

當美國積極與南太國家聯繫與合作，透過澳洲強化與大洋洲島國鏈結。2022年9月，美國在華盛頓舉辦首屆「美國—太平洋島國峰會」；2023年5月美國國務卿布林肯訪問巴布亞紐幾內亞，會見「太平洋島國論壇」（Pacific Islands Forum）成員國領導人；2018年澳洲推出太平洋升級（Pacific Step-Up）戰略等。然而，美國對國際政治秩序主導能力的相對下降，致使美國傾向於通過其盟友和友好國家（如澳洲、日本和印度）接觸南太平洋島國。另外，該地區國家的許多團體仍要求美國履行承諾，就1946年到1958年美國在南太平洋地區實施的大規模核子試驗正式道歉並進行合理賠償。在賠償之前，美國的承諾與要求恐會受到質疑，讓美澳將更需要印度的投入。

在這種情境下，南太平洋島國正在尋找一種遠離美中強權政治的不同選擇，尋求戰略自主的印度剛好可以成為此種選擇。尤其「印度—太平洋島國合作論壇」是一個非侵入性、非支配性、實現合作共贏的機制。讓印度可以透過建立集體安全和發展夥伴關係，增強印度在南太平洋的作用。

四、上海合作組織國家

在上海合作組織方面，上合組織多邊主義裂解印度的外交政策野心，

⁹ Explained Desk, “What is the FIPIC Summit that PM Modi Attended in Papua New Guinea?,” *The Indian Express*, May 23, 2023, <https://indianexpress.com/article/explained/everyday-explainers/fipic-summit-pm-modi-papua-new-guinea-explained-8624416/>.

使印度戰略自主與多極化目標相衝突。印度希望從全球角度發揮上合組織高峰會的影響力。未來幾個月是印度推動多極化的真正考驗。因為上合組織的職權範圍比二十工業國或其他多邊機構更貼近地區現實。從上海合作組織高峰會的新德里宣言（聯合聲明）來看，這些議題其實在各種多邊會議中不斷強調，因為上海合作組織主要聚焦在中亞區域問題，有關反恐、阿富汗問題，就是中亞區域長期以來受關注的議題。但處理中亞問題必須連結中俄兩國與印度關係。

印度仍將俄羅斯視為抗衡中國的主要憑藉。在印度看來，中俄絕非天然盟友，而是受到美國政策壓迫的合作對手，中俄戰略軸心既不符合印度的利益，也不符合美國的利益。印度在上合組織要面對中國，在印度與俄羅斯關係密切下，中亞四國基本上較偏向俄羅斯，使印度至少得到俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克等國的支持。但隨著俄羅斯發動俄烏戰爭，印度與美國的國防合作日趨密切下，與俄羅斯關係短期不會受到影響。但如果美中對峙升高，加上中印邊界衝突仍存，即使中國與印度處於共同在多邊安全架構下，仍然屬於同床異夢。

隨著伊朗加入，白俄羅斯準備加入下，這些國家以反美著稱，如果美印關係提升，造成印俄關係逐漸疏離，連帶包括中亞四國、伊朗、白俄羅斯都親俄情況下，印度在上海合作組織可能陷於孤立狀態。尤其中國及俄羅斯希望將上海合作組織運作成為反美的集團，身為美國在南亞依賴的戰略夥伴，而印度是上海合作組織成員國唯一加入四邊安全架構的國家，因為強化與美日澳合作，與安全利益的取捨，與其他成員國漸行漸遠。換言之，當上海合作組織成為中俄兩國用來抗衡美國及西方的平台，在新冷戰形成後，印度必須有所取捨，就算不想選邊站，會在上合組織中被中國所孤立。

肆、印度參與民主同盟圍堵中國的兩難

不論是不結盟傳統或戰略自主的政策，本來就帶有一種各人自掃門前雪的本位觀念，但是在 21 世紀，因為全球化以及國際企業重中國撤離後

投資印度，印度與各國之間的互動更為密切。儘管印度與冷戰時期的盟友俄羅斯同為重要略夥伴，但是在俄烏戰爭結果趨向俄羅斯可能挫敗下，印度必須做好俄羅斯衰敗的準備。當中國與印度的地緣競爭升高，邊界衝突可能性仍然存在情況下，不可能與中國達成軍事合作。

莫迪政府不希望在 2024 年夏天大選之前，與中國再次發生重大的衝突，中國國家主席習近平並未參加新德里的 G20 峰會，這對雙邊關係以及邊界糾紛帶來消極影響。印度對中國的立場似乎已經從積極推進轉為順其自然，懷疑情緒正在影響印度對中國的期望。印度外長蘇傑生（S. Jaishankar）表示，除非邊境地區實現「和平與安寧」，否則中印雙邊關係不可能正常化。¹⁰

尤其印度與美國的關係日益密切，加上印度戰略地位提高和經濟增長，引起中國嚴重擔憂。四邊安全架構夥伴關係以及印度在印太地區日益增長的海上利益進一步加劇中國的擔憂。隨著印美關係的實質性進展，印度慢慢成為美國在亞洲圍堵中國戰略的重要一環，讓中國隊邊界問題產生警惕，防範印度透過東進政策強化與印太國家的合作。短期之內，中國會企圖施予印度小惠，分化美印關係。如果邊界問題無法解決，中印衝突可能性就持續存在，印度繼續提升軍力或尋求域外大國，如美國、日本、澳洲，甚至俄羅斯支持的政策就不會變。

伍、小結

印度有可能在外來成為更大的經濟體，或是依賴人口紅利與國際投資成為全球性強權，但是在邊界問題還未解決前，中印之前仍有可能爆發衝突。而且從近期中國將印度阿魯納恰邦領土劃進國家繪製地圖，並且恢復印度占領地區原有漢文地名來看，中國不可能放棄藏南地區。¹¹ 印度瞭解

¹⁰ Mausam Jha, “‘Border Tensions Dictate the State of India-China Relation,’ Says S Jaishankar,” *Mint*, June 29, 2023, <https://www.livemint.com/news/world/border-tensions-dictate-the-state-of-india-china-relation-says-s-jaishankar-11688017796233.html>.

¹¹ Shaikh Azizur Rahman, “India Protests Chinese Map Claiming Disputed Territories,” *VOA*, August 30, 2023, <https://www.voanews.com/a/india-protests-chinese-map-claiming-disputed-territories/7246891.html>.

如果再度發生中印邊界戰爭，也未必有必勝把握，而且有可能失去領土。印度必須強化軍力發展，以預防最壞狀況發生，但是因為印度軍事科技能力不如西方國家下，必須透過軍購或是技術轉移方式，從美國、歐洲及日本獲得關鍵科技能力。無疑地，這將讓印度與西方民主國家關係更為密切。

對印度來說，能從西方國家獲得更多投資及技術轉移，將是印度躋身為全球強權的關鍵，不會主動要求西方民主國家與印度結成軍事同盟，防衛中國軍事擴張。印度會在俄羅斯戰爭挫敗，使中國上升成為美國主要對手之後，趁機接收中俄留下的權力真空，不論是在東南亞、非洲、大洋洲，滿足莫迪印度成為大國的夢想。

第(五)章 東北亞的威權集結與民主團結 —— 中朝 VS. 日韓

王尊彥*

壹、前言

俄國侵烏之後，國際社會批判俄國蠻橫並支援烏國抵抗之同時，實亦憂慮其他威權國家是否起而效之，侵略周邊鄰國。在東北亞地區，中國對內高壓治理以及對外擴張行徑早引發國際關注。在東海，中國海警船頻繁且長期地出現在釣魚台群島（日本稱「尖閣諸島」），而日本政府束手無策。在台灣海峽，中國長期炮製灰色地帶威脅，近年更頻以軍演對我國際活動施壓。

另一極權國家北韓蟄居朝鮮半島，堅持窮兵黷武路線，近年飛彈試射行動益趨頻繁，施壓其統一對象韓國，同時也威脅到日本的安全。尤其令外界憂慮的是，從上世紀中葉以來，中國和北韓關係密切至今未有改變。再加上俄國侵略烏克蘭之後，中朝兩國毫不遮掩地袒護俄國，在在反映出威權體制的集結與相互支援。

長期以來，日韓兩國因為歷史與主權等問題常有摩擦。然近年面對中朝兩國持續脅迫與擴張，日韓終於決定擱置爭議，在美國協調下推動安全合作，過去一年來日韓兩國之間的互動氛圍大有改善。

本文旨在考察「東北亞威權國家組」——中國與北韓，以及「東北亞民主國家組」——日本與韓國，這兩組國家之間在過去一年裡的集結與拮抗，以及在這些動向背後的俄美兩國因素，接著探討此等區域安全情勢發展，對於台海和平穩定之戰略意涵。

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

貳、東北亞民主面對威權進逼

一、日本面對分別來自中國和北韓的挑戰

在地緣政治上，日本在東北亞主要面對中國和北韓的威脅，而過去一年，日本與中、朝兩國之間的關係持續出現緊張。

在日中關係方面，二戰結束後至今的日中不睦，主要集中在歷史、能源和主權等三大領域。習近平執政之後，兩國爭端則多集中在主權議題上，尤其是釣魚台主權爭議。中國執拗地派遣海警船隻進入釣島周邊海域，去（2022）年中國海警船滯留該海域天數，更創下 336 天之新紀錄。近來中國海警船不僅現蹤該海域，更有試圖追捕在該海域作業的日本漁船，迫使日本海上保安廳艦艇趨前護衛，進而升高中日海上執法力量的對峙。另在空域方面，航空自衛隊緊急升空攔截中國軍機的次數，也持續遠高於攔截其他國家軍機的次數（見表 5-1）。¹

有關日本與北韓關係，日本歷屆政府都試圖透過對話解決人質（北韓特工綁架日本人）問題，然至今未果。如今北韓頻射飛彈且屢朝日本方向發射之事態，已取代人質問題而成為日朝間的重大爭端。

北韓堅持一統韓國，頻繁射彈炫耀軍力，對韓國自是威脅，去（2022）年試射彈道飛彈之數量多達 73 枚並創新高，² 其中亦有朝日本方

表 5-1 日本航空自衛隊緊急升空攔截次數統計

	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月
中國	44	34	35	65	48	44	40
俄國	44	1	13	25	14	34	6
北韓	0	0	0	0	0	0	1
台灣	0	0	0	1	0	0	0

資料來源：王尊彥整理自日本防衛省統合幕僚監部網站資料。

¹ 日本防衛省統合幕僚監部網站每月與每季公布資料，<https://www.mod.go.jp/js/press/>。

² 〈北韓又射 3 短程彈道飛彈 2022 年試射數量創新高〉，《中央社》，2022 年 12 月 31 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202212310029.aspx>。

向發射甚至飛越日本上空者，³ 故亦令日本深感危機，無怪乎日本政府去（2022）年底公布的《國家安全保障戰略》，稱北韓是「較過去更為重大且迫近的威脅」。⁴

二、韓國亦面對分別來自中國和北韓的挑戰

儘管韓中關係不若日中關係緊張，惟近年中國軍機數次接近韓國空域，甚至進入韓國防空識別區（Korea Air Defense Identification Zone, KADIZ），同樣挑動首爾當局的安全神經。⁵ 今年 1 月 26 日，2 架中國軍機飛入韓國防空識別區，同日下午其中 1 架軍機再度飛入該防空識別區並停留約 30 分鐘，韓軍為此兩度出動戰機監控。⁶ 6 月 6 日，4 架中國軍機和 4 架俄國軍機依次進入韓國南部海域和東部海域的防空防識區；韓國政府翌（7）日對中俄兩國駐韓武官表達抗議。⁷

在內政層次上，中國也與韓國爆發摩擦。今年 6 月 8 日，中國駐韓國大使邢海明與韓國最大在野黨黨魁李在明會晤時表示，「當前中韓關係遇到不小的困難……責任不在中方」，「希望韓國在處理對中關係時，能擺脫外部因素的干擾」，「賭中國輸的人今後一定會後悔」。對於邢某說法，韓國政府公開表達不滿並予以譴責。⁸

³ 〈北朝鮮が弾道ミサイル1発を発射 東北上空通過し太平洋に落下か〉，《NHK》，2022 年 10 月 4 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221004/k10013847271000.html>。

⁴ 〈國家安全保障戰略について〉，《日本防衛省》，2022 年 12 月 16 日，https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf。

⁵ 據韓聯社去年 10 月報導，中國軍機進入韓國防空識別區，2017 年有 80 餘次，2018 年更多達 140 餘次，2019 年為 50 餘次，2020 和 2021 年均是 70 餘次。〈南韓防部：中國軍機去年入韓防識區 70 多次〉，《韓聯社》，2022 年 10 月 3 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20221003002000881>。

⁶ 尹洪京，〈韓聯參：2 架中國軍機昨飛入韓國防識區〉，《韓聯社》，2023 年 1 月 27 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20230127004800881>。

⁷ 尹洪京，〈韓政府抗議中俄軍機飛入南韓防識區〉，《韓聯社》，2023 年 6 月 7 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230607003400881>。

⁸ 〈邢海明大使向韓國共同民主黨黨首李在明談中韓關係等問題〉，《中華人民共和國駐大韓民國大使館》，6 月 9 日，http://kr.china-embassy.gov.cn/sghd/202306/t20230609_11093524.htm；廖禹揚，〈中國大使邢海明發言爭議韓官員：損害兩國利益〉，《中央社》，2023 年 6 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202306120212.aspx>。

至於兩韓關係，北韓頻繁試射飛彈威脅韓國安全已如前述。近來北韓更以無人機侵入韓國領空，升高朝鮮半島緊張局勢。為求因應，韓國政府於9月1日成立直屬韓國國防部之無人機作戰司令部，並由韓國聯合參謀本部議長指揮督導。⁹

三、俄國因素

在觀察過去一年「日韓」與「中朝」這兩組國家之間的關係時，俄國因素不可忽視。在這方面，自俄國發動侵烏戰爭以來，中朝兩國作為俄國在東北亞的有力盟邦，皆展現出挺俄姿態。

習近平與普欽（Vladimir Putin）在烏戰前夕的2022年2月4日發表的共同聲明強調無可限量的友誼和合作震驚全球，而今年的中俄關係發展，仍然體現其精神，美國國家情報總監辦公室的解密報告指出，北京在經濟與金融領域支持莫斯科，以減輕西方對其制裁的影響，同時也向俄國出售居民兩用裝備，支援俄國持續戰爭。¹⁰

至於北韓，對俄國的支持似乎更加具體。媒體已披露，北韓領導人金正恩今年9月前往俄國會晤普欽，密商提供俄國在烏戰所需的火炮彈藥物資。¹¹ 在此同時，俄國則趁此機會向金提議舉行俄朝中三國聯合軍演。¹² 未來，中朝兩國有可能在俄國推促下關係進一步升級，更可能形成中朝俄

⁹ 劉羽安，〈南韓無人機作戰司令部正式成立〉，《韓聯社》，2023年9月1日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230901005400881>。

¹⁰ 加弗，〈美國情報總監報告：中國的支持對俄羅斯持續戰事起關鍵作用〉，《美國之音》，2023年7月29日，https://www.voachinese.com/a/us-report-chinese-support-is-critical-to-russia-s-war-effort-20230728/7203063.html?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=dlvr.it。

¹¹ 〈白宮：俄國與北韓密商軍火交易 恐用於俄烏戰爭〉，《中央社》，2023年9月5日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308310081.aspx>；〈紐時：金正恩計劃9月會蒲亭 商討提供武器給俄國〉，《中央社》，2023年9月5日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202309050006.aspx>。

¹² Kim Tong-hyung, “Seoul’s Spy Agency Says Russia Has Likely Proposed North Korea to Join Three-way Drills with China,” *AP*, September 4, 2023, <https://apnews.com/article/north-korea-russia-military-cooperation-ukraine-china-55918dc4b8672a15ae103eb5fea2a930>.

「邪惡新軸心」。¹³ 倘若此事成真，勢必對日韓兩國安全造成巨大壓力，並促使日韓進一步團結。

參、2023 年日韓急速接近

過去一年日韓兩國雙邊關係出現大幅改善，即是以前述俄烏戰爭以及東北亞緊張為背景展開。東北亞的民主國家更是擔心，俄烏戰爭恐點燃東亞區域內威權國家的侵略野心。例如，日相岸田文雄即不只一次公開表示，「今日烏克蘭，明日說不定就是東亞」，渠對東亞安全形勢的憂心溢於言表。¹⁴ 韓國尹錫悅總統今年 7 月 15 日訪問烏克蘭時也表示，烏克蘭處境令其想起過去的南韓。¹⁵

日韓正是基於維護普世價值與國際秩序、反對俄國侵略他國的立場，同時也深刻體認到威權國家的威脅侵逼，在兩國的共同盟友美國拜登政府的推動之下，終於決定快速合作對抗中國與北韓。

一、日韓關係大步邁進

今年 3 月 1 日，尹錫悅政府舉行任內首次「三一節」獨立運動紀念活動，距離上次已有 4 年之隔。尹總統在慶典上指日本已非往日軍國主義的侵略者，而是與韓國「擁有相同普世價值並在安全、經濟和其他全球議程方面進行合作的夥伴」，並強調韓日兩國在安全與經濟問題上合作，且共

¹³ Manish Tewari, "Cold War's Revived Axis: Russia, China and North Korea," *New Indian Express*, August 4, 2023, <https://www.newindianexpress.com/opinions/2023/aug/04/cold-wars-revived-axis-russia-china-and-north-korea-2601641.html>.

¹⁴ 例如岸田文雄首相在俄國侵烏一周年的首相官邸記者會上，即說「今日的烏克蘭，或許就是明日的東亞」（今日のウクライナは、明日の東アジアかもしれない）。〈岸田内閣総理大臣記者会見〉，《日本首相官邸》，2023 年 2 月 24 日，https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0224kaiken.html。

¹⁵ 〈尹錫悅訪烏克蘭憶起過去南韓 承諾擴大援助規模〉，《中央社》，2023 年 7 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202307150230.aspx>。

同因應全球挑戰。¹⁶

3月6日，韓國政府公布戰時日本強徵勞工的解決方案，由韓國民間企業代為賠償遭強徵之勞工；同日，日本外相林芳正隨即表示，稱岸田文雄政府將繼承歷屆政府立場，包含1998年10月的《日韓共同宣言》，該宣言指日本在殖民時期對韓國人民造成損害和痛苦，對此痛切反省並由衷道歉。

3月16日至17日，尹總統訪問日本，並與岸田文雄首相舉行峰會。5月7日至8日，岸田首相也回訪韓國，日韓兩國舉行峰會並發表共同聲明。¹⁷ 儘管不是「國是訪問」（state visit），但至少是兩國元首「穿梭外交」（shuttle diplomacy）之重啟，更是兩國打破因諸般爭議而長期停滯，象徵兩國融冰的重要步伐。

其後，尹總統在8月15日慶祝韓國脫離日本殖民統治的「光復節」慶典上致詞時，重申日本對韓國自由、安全、繁榮的重要性，同時表示認知到日韓兩國在安保與經濟上的合作夥伴，也是共享普遍價值、追求共同利益的合作夥伴。¹⁸

事實上，在日韓政府領導人持續相互堆疊善意的同時，兩國在實務面的互動已在進行。今年4月17日，日韓兩國國防部門時隔5年重啟司長級的安保對話，該對話因為日本自衛隊巡邏機遭韓國護衛艦火控雷達照射之事件（2018年12月），以及日本強徵韓國勞工之歷史等問題，自2018年以來處於凍結狀態。¹⁹ 在網路安全領域，日美韓三國在8月4日以視訊方式，首度舉行有關網安的高級官員會議；韓國由國家安保室第二次長林鍾得、美國由主管網路與新興科技的副國家安全顧問紐伯格（Anne

¹⁶ Lee Haye-ah, “Full Text of President Yoon Suk Yeol’s Speech on 104th March 1 Independence Movement Day,” *Yonhap News Agency*, March 1, 2023, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20230301002300315?section=national/politics>.

¹⁷ 〈日韓首腦會談〉，《日本外務省》，2023年5月7日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_ona/kr/page6_000851_00001.html。

¹⁸ 廖禹揚，〈尹錫悅光復節演說 誓抗共產勢力煽動〉，《中央社》，2023年8月15日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308150102.aspx>。

¹⁹ 〈日韓、安保對話5年ぶり再開レーダー照射再発防止探る〉，《日本經濟新聞》，2023年4月17日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGM172DQ0X10C23A4000000/>。

Newberger)、日本由內閣官房副長官補兼國家安保局次長岡野正敬出席。²⁰

值得關注的是，韓國尹錫悅政府再度展現其改善日韓關係決心之際，也同時肩負著國內政治風險。以日本排放核電廠處理水為例，儘管有民調顯示多數韓國民眾反對，而日本在野黨從 8 月 24 日起，也連續數日發動集會遊行表達抗議，²¹ 但是 8 月 30 日韓國總理韓憲洙仍在國會上公開背書，指該水「決不是核汙染水」。²² 未來尹政府能否成功化解國內反日聲浪，將攸關日韓關係發展。

二、美國因素：推動日韓民主集結的力量

在日韓關係破冰上，扮演重要角色的另一個國家是美國。日韓兩國因殖民歷史，戰後雙邊關係糾結，兩國齟齬甚至在 2019 年危及到日韓《軍事情報保護協定》（*General Security of Military Information Agreement*, GSOMIA）延長事宜。惟自菅義偉執政時期（2020 年 9 月至 2021 年 10 月）起，美日兩國政府便陸續公開表示，將與韓國共建三邊合作關係。

若以今年動向而言，美日元首在 1 月發表聯合聲明，便重申美日韓三方合作重要性。²³ 而美韓在 4 月 26 日發布《華盛頓宣言》（*Washington Declaration*）後，尹錫悅總統也對日本參與該宣言持開放態度。²⁴ 8 月 15 日，美日韓政府舉行三國外長線上會談，相互確認在那之後舉行的三國峰

²⁰ 〈韓米日高官が初のサイバー安保会議 北朝鮮の暗号資産窃取対策を協議〉，《韓聯社》，2023 年 8 月 4 日，<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20230804001900882?section=politics/index>。

²¹ 尹洪京，〈韓最大在野黨舉行集會抗議日本核汙水排海〉，《韓聯社》，2023 年 8 月 23 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230823005500881>。

²² 張黎莉，〈調查：七成多南韓人反對日本核廢水排海〉，《韓聯社》，2023 年 9 月 1 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230901005500881>；劉羽安，〈韓總理：考慮為日本核汙染水更名〉，《韓聯社》，2023 年 8 月 30 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230830002400881>。

²³ The White House, *Joint Statement of the United States and Japan*, January 13, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/13/joint-statement-of-the-united-states-and-japan/>.

²⁴ Ji Da-gyum, "Yoon Says 3-way Cooperation More Important than Ever," *Korea Herald*, May 7, 2023, <https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20230507000173>.

會乃是歷史性機遇；²⁵翌（16）日，美國國安會印太事務協調官坎貝爾（Kurt Campbell）表示，將設置三國元首專屬熱線，以加強緊急事態發生時得以直接聯繫之態勢。²⁶

8月18日，美日韓三國峰會在美國大衛營舉行。此前三國元首會晤，皆係利用其他國際場合順便舉辦，但此次是首度特為三國峰會而召開。峰會結束後，三方共同發表〈大衛營原則〉（Camp David Principles）、〈大衛營精神〉（Spirit of Camp David）以及〈三方諮商承諾〉（Commitment to Consult）等三份文件。²⁷經此峰會，美日韓三國雖未正式三方結盟，但已充分展現戰略合作的決心。

除以上三方政治宣示外，在安全方面也確實推動相關合作項目。例如今年7月16日，美日韓三國在朝鮮半島東部海域，舉行飛彈防禦演訓。²⁸8月29日，三國海軍在日本海舉行飛彈聯合防禦演習。²⁹

美國因素的存在，除強化日韓團結力量之外，也有防止日韓關係再度滑向惡化的「止滑」作用。事實上，作者迄今與日本學者談及日韓關係時，日方皆不約而同地表示，擔心未來韓國政權輪替是否再度導致關係倒退。在這方面，今年8月23日美國駐韓大使高德柏格（Philip Goldberg）在與韓國記者座談時表示，唯有韓日關係改善，韓美日的合作才能進展。判斷美國也抱持著與日本相同的憂慮，因此委婉提醒韓國，務必與日本維

²⁵ 〈日美韓外長確認三國合作重要性〉，《共同社》，2023年8月16日，<https://tchina.kyodonews.net/news/2023/08/29215eb30873.html>。

²⁶ 〈美高官稱將設日美韓首腦熱線加強溝通〉，《共同社》，2023年8月17日，<https://tchina.kyodonews.net/news/2023/08/c07cadb0e9e1.html>。

²⁷ The White House, *Camp David Principles*, August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/camp-david-principles/>; The White House, *The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States*, August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>; The White House, *Commitment to Consult*, August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/commitment-to-consult/>.

²⁸ 金泰均，〈韓米日 朝鮮半島東の海上でミサイル防衛訓練＝北 ICBM に対応〉，《聯合ニュース》，2023年7月16日，<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20230716000100882>。

²⁹ 劉羽安，〈韓美日在濟州南部公海實施反導聯演〉，《韓聯社》，2023年8月29日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230829001900881?section=news>。

持友好關係。³⁰

肆、日韓破冰對台灣之安全意涵

日韓的民主團結，對抗中朝的威權集結，自是利印太區域的和平與穩定，而且對台灣也有戰略意涵。過去一年，除中國對台文攻武嚇之外，近期北韓與俄國也都出現支持中國對台立場的聲音，俄軍更是與解放軍在台灣附近實施聯演。在另一方面，日韓兩國原本即各自憂慮台海安全情勢，兩國關係破冰後，台灣可能成為兩國間的共同戰略議題。

一、朝俄公開支持中國對台立場

在北韓對台方面，金正恩政府肆無忌憚地對兩岸情勢置喙。例如，針對美國政府 7 月 28 日宣布動用「總統提用權」（Presidential Drawdown Authority），提供台灣包含裝備、服務與教育訓練等軍事援助，平壤當局竟表示抗議，並指台灣是中國的一部分，甚至指控美國表面堅持「一中原則」卻暗地煽動台獨，稱美國是破壞區域情勢穩定的軍事挑釁。³¹

在俄國對台方面，中俄兩軍在台灣周邊持續聯合行動，例如去年 12 月 21 日至 27 日中俄兩國海軍舉行「海上聯合—2022」軍演，演習地點在舟山至台州以東海域，距離台灣最近之處僅 300 餘公里。³²

今年 6 月 6 日至 7 日，中、俄兩國轟炸機，則是在日本和韓國周邊空

³⁰ 〈美駐韓大使：韓日關係改善對韓美日合作至關重要〉，《韓聯社》，2023 年 8 月 23 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230823005300881>。

³¹ 楊安，〈朝鮮譴責美國對台軍援推升亞太緊張局勢〉，《美國之音》，2023 年 8 月 4 日，<https://www.voachinese.com/a/north-korea-denounces-us-arms-aid-to-taiwan-as-dangerous-provocation-20230804/7211324.html>。

³² 〈中俄「海上聯合-2022」聯合軍事演習結束〉，《中華人民共和國國防部》，2022 年 12 月 27 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/sy/rt/4929318.html>；〈中、俄海軍明起聯合軍演 最近距離台灣僅 300 多公里〉，《自由時報》，2022 年 12 月 20 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4160378>。

域實施「聯合戰略巡航」。³³ 此動作或有俄國在烏克蘭戰況不利情況下，為求中國支援，刻意迎合北京意向而對日韓施壓之意圖。惟若從「日韓皆屬美國軍事盟邦」的角度看來，中俄的行動背後更有警告日韓兩國政府勿支援美國介入台灣問題的用意。³⁴

二、日韓若合作將有利台海安全

日本官民各界關注台海情勢已是眾所周知，「台灣有事即日本有事」一語，道盡日本的憂慮。韓國從文在寅政府後期起，也陸續出現具有關切台海意涵的發言與舉措。

以台日兩國地緣距離之近，台海戰火波及日本實難避免，遑論中國有可能趁攻台之際，一併收復日本宣稱擁有主權卻難以防衛的釣魚台群島。而韓國推動其「新南方政策」（New Southern Policy），台海周邊乃是首爾南向東南亞與南亞時必須經過的「隘口」，若台灣淪入中國之手，北京恐怕不會無條件「放行」。

因此，如果日韓兩國考慮自身國家利益，願意攜手甚至與台灣合作，阻止中國渡海犯台，則前述情況將可被嚇阻，「台灣有事」最終僅止於「想定」階段而不致發生。由此看來，日韓兩國展現的東北亞民主團結，對於印太區域安全形勢，實具有重大戰略意義。

伍、小結

過去一年來日韓關係的改善，是東北亞國際政治的重大發展，對於印太區域的和平具有正面影響。尤其當中國對台灣、日本不斷展現軍事肌肉，且試圖拉攏韓國在野黨試圖影響尹錫悅政府政策，以及北韓挑釁日

³³ 〈中俄轟炸機在日本周邊長距離聯合飛行〉，《共同社》，2023年6月7日，<https://tchina.kyodonews.net/news/2023/06/c28675383c5d.html>。

³⁴ 王尊彥，〈二石三鳥：析論中俄軍機現蹤日韓周邊之戰略意涵〉，《國防安全雙週報》，第82期，2023年6月23日，<https://indsr.org.tw/uploads/indsr/files/202306/42a76382-4764-4ddb-8a70-170de2de6471.pdf>。

韓，乃至於置喙兩岸關係時，日韓兩國擱置爭議團結合作，實有利抗衡中朝兩國的擴張。

中國與北韓對於俄國的支持，證明兩國視民主如無物的威權體質。未來中朝俄三國若實現三方聯演且在東北亞舉行，恐更增東北亞的威權氛圍。中國不棄武統台灣，且北韓與俄國皆表態支持中國對台立場，則此等發展勢必衝擊台海和平與穩定。

由此角度看來，過去一年日韓起身對抗中朝的趨勢，對強化台海和平具有重大戰略意義。雖然日韓與台灣均無邦交，但在「台灣有事就是日本有事、印太有事」的國際認知日益強烈的情況下，如何提升與台灣之間的安全關係，未來料將納入日韓合作的重要議程，而台日韓三邊合作也並非無法想像。

第(六)章 美中競合之下韓半島與周邊區域關係之展望

林志豪*

壹、前言

美國與中國在各領域的長期競爭已逐漸檯面化，長期在美中競爭體系之間盤旋的韓半島也成為美中競爭的前緣。隨著美中競合關係的激烈化發展，韓國與北韓也各自在對外政策方面做出具體應對方式。

近期的美中競爭關係已讓韓國從過去長期的「戰略模糊」逐漸轉為「戰略明確」，重新調整在美中之間的戰略平衡方式。韓國在 2022 年 12 月發表的《印太戰略》可視為美中競爭關係影響之下，韓國的具體對應策略，2023 年開始陸續發布的相關政策白皮書和安保戰略政策方針，以及韓美日在大衛營舉行的韓美日高峰會結果可以看到，韓國是以韓美同盟和韓美日三角共助關係為基礎，嚇阻北韓軍事挑釁，維持地區和平穩定，改善韓中關係，與其他地區組織和國家擴大合作，在美中競合關係結構當中，尋找新的平衡點，扮演「全球的中樞國家」。

北韓由於受到疫情影響，被迫關閉邊境，導致經濟與糧食問題更為嚴重，也迫使北韓採取更為激烈的手段，正面突破美國為首的安保體系，也因美中關係的變化，使得北韓開始改變過去對於地區紛爭的沉默態度，公開支持俄國入侵烏克蘭，以及中國對台的「一中原則」。同時也放棄對美關係正常化，也放棄南北對話，改變對南統戰政策，把韓國視為真正的「敵國」。從金正恩於 2023 年 9 月中在俄國與普欽會面之後的外交成果可以看到，北韓試圖與中俄之間分別建立起不同的高度戰略合作關係，在

* 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

中俄之間扮演「擁核的中樞國家」，建立起「北方核武鐵三角」，對韓美日形成嚇阻壓力。

由於美國與中國的競合關係相當複雜，對於韓半島事務，美中對於韓國飛彈防禦和韓美軍事同盟有明顯不同的歧見，但對於北韓政權或韓半島局勢的未來發展，美中之間卻仍有相當微妙的對話空間。¹

韓國雖然擴大與美日之間在科技、國防、經濟的合作。但是基於地理位置、經貿關係和安全考量，中國依舊是南北韓不可忽視的存在，南北韓皆必須與中國維持良好的互動關係。實際上，近期南北韓的對外政策變化也可看作是受到美中關係影響之下的結果。

這也顯現出南北韓在民主、自由、安全的價值觀差異，也是民主與威權體制在兩強關係當中呈現的不同面向，南北韓依照既有的對外關係，韓國與美日強化安全關係，北韓則是藉由美國與中俄之間的矛盾，突破國際制裁與孤立，試圖改變美國在東北亞所建立的秩序。

正因如此，韓半島不僅是美中矛盾的前線，也考驗南北韓的「複合式對外戰略」該如何維持穩定發展，避免出現軍事衝突。本文試以南北韓各自的「中小型國家複合式對外戰略」為中心，試分析在南北韓在受到美中競合關係之下的對外政策，以及與周邊國家關係的改變，探討在美中競合體系之下韓半島局勢之展望。

貳、韓國的複合外交戰略

一、強化三軸體系提升韓美同盟關係

韓國自朴槿惠政府時代開始，有鑑於北韓在核武、長程火砲、中長程飛彈能力不斷與日俱進，也從未有任何停滯跡象，為了能夠防止北韓利用飛彈或砲彈實施大規模飽和攻擊，韓國大約從 2012 年開始提出「精密

¹ <[신년 인터뷰: 손튼 전 차관보대행] “미중 긴장 완화되면 ‘북한 전략적 공간’ 줄어들어”>，2023 年 1 月 23 日，<https://www.voakorea.com/a/6930841.html>。

打擊體系」，²且能獨立運作的反飛彈防禦體系，並且能獨立實施優先打擊和報復攻擊。韓國的三軸體系，也就是擊殺鏈（Kill Chain，1 軸）、韓國飛彈防禦體系（KAMD，2 軸）和大量報復（KMPP，3 軸），實際上是韓美同盟合作之下建構而成的防禦體系。自金大中政府以來，在歷屆政府將近十多年投入的研發和建置，預計 2024 年初成立的戰略司令部，將會是韓國三軸體系的具體呈現，未來可能也會是韓美日三國合作的主要單位，這也意味著韓美安保合作將會進入新的層級，韓國已擴大區域安保範圍，改善韓日關係，為了防止北韓可能的核武威脅，韓國與美國於 2023 年 4 月 27 日共同發表《華盛頓宣言》，在既有的韓美安保協議會議（SCM）的基礎之上建立韓美遏制戰略委員會（DSC）與韓美擴張遏制戰略協議體（EDSCG），並再次確認鞏固「韓美聯合防衛體系」，未來也將提升韓美戰略司令部的合作，面對未來「新的挑戰」。³

在這樣的合作氛圍之下，韓美日高層於 2013 年 8 月 19 日在美國大衛營的會談，已成功整合東北亞的安保體系，更讓韓日關係發展到新的里程碑，與美國形成「三角共助關係」，共同對應北韓軍事威脅，未來也將朝向制度化的方向發展。

二、恢復韓日關係穩定東北亞區域發展

尹錫悅過去在韓國總統大選時期曾在競選公約當中提出恢復韓日關係，而尹錫悅在上台之後，韓國政府於 2023 年開始逐步改善韓日關係，與日本首相岸田文雄進行至少 3 次以上的高峰會談。目前的韓日關係應是自金大中時期以來，最為緊密得時期。其主要因素有以下幾點：第一，因北韓核武與飛彈威脅所形成的共同互助關係。第二，中國逐漸擴大軍事規

² 詳情可參閱李明博時代出版的《2010 國防白書》和《2012 國防白書》，當時韓國為了對應北韓的飛彈威脅，初期規劃是以空軍戰力為主的長距離精準打擊，同時也建構有效的「擴張嚇阻戰略」，成為後來朴槿惠政府建構三軸體系的基礎。參考文獻：대한민국 국방부，〈2010 국방백서〉（서울：대한민국 국방부，2010 年），頁 18、47；대한민국 국방부，〈2012 국방백서〉（서울：대한민국 국방부，2012 年），頁 37-38、頁 47。

³ 〈워싱턴 선언〉，《대한민국 대통령실》，2023 年 4 月 27 日，<https://reurl.cc/V4L5jZ>。

模，試圖改變東亞地區現狀，此舉將不利於韓日的共同利益，必須增強防衛力量，維持東北亞的勢力均衡。第三，中俄兩國軍機多次逼近韓國領空識別區域（KDIZ），且從未有減緩的跡象，由於韓日兩國地理位置相鄰，時有中俄兩國海空軍編隊經過黃海（西海）和東海（日本海）海空域，對韓日兩國造成嚴重威脅。第四，中國在東中國海和南中國海不斷加強海軍空軍巡視次數，對於與中國有領土糾紛的韓日兩國而言，實為相當嚴重的武力威脅。

韓日過去的歷史爭議也面臨共同威脅而暫時擱置或和解，但此部分未來仍須妥善處理，譬如：「關東大地震朝鮮人屠殺事件」的後續處理、日本教科書的獨島標示爭議，以及福島核汙水爭議等。從根本問題來看，諸多的歷史和領土糾紛是韓日至今仍無法發展成同盟的主要原因，實質突破也相當有限，這部分將會未來韓日關係發展的不確定因素。

三、以韓美日為基礎發展韓中關係

韓國與中國在建交之初，由於價值觀和體制截然不同，因此初期有許多磨合的問題，但隨著兩國經貿關係高度發展，民間交流旺盛，雙方對於原有的矛盾與紛爭也相當自制。

直到 2014 年韓國決定部署薩德系統之後，兩國的矛盾開始逐漸浮現，其中關鍵在於韓中對於處理北韓問題的認知差異，以及中國對朝核問題的消極管理態度。由於當時美中關係仍處緩和狀態，文在寅政府大力推展對朝友好政策，成功促成「韓美中」與「南北韓」高峰會。

然而自拜登上台之後，美中競爭的加速發展，以及台海安全局勢的惡化也嚴重威脅東北亞的對外聯絡通道和區域安全。因此之故，韓美日三國高層於 2023 年 8 月 19 日在美國大衛營發表《大衛營原則》、《大衛營精神》、《韓美日協議公約》，⁴ 將「韓美」與「美日」兩大安保同盟整合為「韓

⁴ 〈[전문] 한미일 정상회담 ‘캡트 데이비드’ 공동성명〉，《동아일보》，2023 年 8 月 19 日，<https://shorturl.at/dhAW4>。

美日三角共助關係」，維持印太地區和平繁榮，建構擴張嚇阻機制，定期舉行聯合軍事訓練，在軍事安保與經濟安保擴大合作，反對任何一方以武力改變台海現況。

雖然韓美日在安全領域獲得整合，但也讓韓中關係陷入前所未有的低潮。其主要原因在於韓中對於韓半島的安全認知有明顯差距，過去韓國所期盼的「以中制朝」，已不再具有任何成效，諸多外交課題也仍待商議。⁵為了能夠落實韓國印太戰略所強調的「韓中相互尊重與互惠關係」，在台海與北韓問題之間尋找新的平衡點，韓國在地區安全的部分，勢必將配合美國，以「戰略明確」的路線，促使中國做一個「負責任的大國」，為韓中關係尋找新的突破點。

參、北韓的複合外交戰略

一、加強朝中戰略夥伴關係

中國與北韓之間的關係，隨著金正日逝世之後，兩國之間過去曾經存在的革命友好同盟關係實際上已宣告終結，金正恩以及後續陸續被啟用的朝鮮人民軍高階將領與中國之間已無任何具體的共同歷史。朝中關係也從金正恩於 2013 年大舉肅清張承澤相關勢力之後，兩國明顯進入冷卻期。雖然朝中兩國在過去 10 年間曾先後傳出潮中邊境經濟特區、新義州—平壤高速鐵路等重大合作建設計畫，然而至今仍無具體落實。而中國在北韓成功進行第 7 次核試驗之後，與俄羅斯在安理會制裁案當中投贊成票，朝中關係也因此陷入最低潮。不過金正恩從 2018 年開始採取類似金日成的訪問外交方式，試圖改善與「韓朝美中」的四邊關係，但由於北韓自始自

⁵ 目前韓中之間除了經濟、文化、安全方面有諸多問題待解之外，另一個是脫北者送還問題，過去新冠疫情期間，共約 2,000 多名脫北者被中國關押，北韓已於 2023 年 9 月重啟國境，朝中邊境交流逐漸增加，中國未來極有可能會把該批脫北者全數遣返北韓，這將會是韓中兩國協商對話的主題之一。〈불확실성 커지는 중국 내 탈북민 신변...엇갈린 주장 제기〉，《미국의 소리》，2023 年 9 月 2 日，<https://reurl.cc/A0197Z>；〈[사설] 중국 내 감금 탈북자 2000 명 “대한민국은 한 명도 빠짐없이 받을 것”〉，《조선일보》，2023 年 8 月 18 日，<https://reurl.cc/z6Y1G0>。

終從未改變其核武發展戰略，使得北韓僅在朝中關係獲得較為具體的實質發展，朝中關係也大約是在 2018 年逐漸改善。

此期間北韓也大舉修建觀光設施，擴大與設置經濟特區和觀光特區，與中國之間的邊境貿易，透過咸鏡北道的羅津和清津等不凍港，為中國東北地區提供內貿運輸口岸，由於北韓與中國之間的鐵路軌距共通，鐵路運輸系統源於過去二戰時期的南滿鐵路系統，且在位置上，比俄羅斯的海參崴更具優勢，朝中俄的邊際運輸應會持續擴大，並成為中俄之間的主要橋梁。

二、恢復朝俄戰略合作關係

自從 2022 年俄烏戰爭爆發以來，北韓數次對外發聲公開支持俄羅斯的立場，也與俄羅斯在烏克蘭東部所建立的偽政權公開交流，實際上北韓已從該場戰爭開始改變過去對於國際事務的沉默立場。由於俄羅斯近期在烏東戰場已消耗相當程度的彈藥，目前俄羅斯內部的彈藥生產速度應已無法跟上消耗速度，因此開始尋找外部援助，這對於北韓實為可突破封鎖的良好契機。目前北韓是否已向俄羅斯提供大量武器彈藥已成為主要關注焦點。依照目前美國方面的說法，北韓已向俄國提供大批武器彈藥，惟目前無任何關鍵證據。此外，北韓近期也購入大批報廢貨輪，未來或將可能在朝俄與朝中海域⁶進行海上貿易。

過去朝俄關係實際上僅止於貿易合作關係，但近期朝俄關係確實獲得突破性的發展，雙邊關係極速提升。北韓國務委員長金正恩於 2023 年 9 月訪問俄國，與俄國總統普欽會面，這應該是自蘇聯解體之後，朝俄關係最為親近的時期。再加上美中俄三國對於韓半島事務立場的不同調，導致近期聯合國安理會無法對北韓實施更進一步的制裁。如果朝俄關係持續提升，北韓成功向俄國提供軍事後勤換取經貿合作與糧食援助，未來恐將影

⁶ 〈제재 대상 북한 유조선 중국 인근 해상 출현 ... 불법 환적 여부 주목〉，《미국의 소리》，2023 年 9 月 30 日，<https://reurl.cc/x67GML>。

響俄烏戰爭的發展，也將讓北韓更有機會實質突破經濟制裁，提升傳統武器裝備，這將會對韓美日造成更嚴重的安全威脅。

肆、韓半島集團化與不確定性

一、韓美日三角共助關係將考驗韓國的複合對應戰略

自從 2022 年 3 月裴洛西訪台之後，中國逐步擴大對台軍事挑釁次數，持續提高對台軍事威脅規模，試圖以軍事力量改變台海現狀，美中之間對於韓半島、台海等安全事務的對立逐漸明顯。

對於長期仰賴海外運輸的韓國而言，地區秩序的不穩定將對國家安全產生極大威脅。在面對美中霸權競爭的大環境之下，基於北韓問題、地緣政治之下的經濟、國防安全等諸多考量，時與美中相互關聯，因此韓國發展出所謂的「複合對應戰略」，在對朝、對外政策等方面，與美日進行合作，共享價值，在美中關係之間尋找新的平衡點，以此同時對應數個安全風險，確保國家利益。⁷

自尹錫悅上任至今（2023 年 9 月為止）韓美已進行了 18 次跨軍種聯合軍演，演習課目範圍和規模更勝以往，⁸ 也與多國進行國防高層會談和軍事交流。韓國更於 2013 年 9 月 15 日與美國、加拿大在西海（日本海）舉行「仁川上陸作戰 75 周年戰勝紀念」聯合軍演，實為三國聯合兩棲作戰訓練，整體規模超越歷年，並引起中國提出相當激烈的批判言論，⁹ 但也可看出中國對於韓戰的歷史觀，以及對韓半島、印太地區的戰略觀點，與韓美日極為不同。¹⁰

⁷ 김갑식 등 16 인, 《미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략》(서울: 통일연구원, 2022 年 12 月 30 日), 頁 522-525、530-531。

⁸ 〈윤석열 - 문재인정부 한미연합훈련 비교: 문 5 년간 미 전략자산 참여 훈련 4 회, 윤 1 년 만에 15 회〉, 《월간조선》, 2023 年 9 月號, <https://shorturl.at/kIRS9>。

⁹ 〈중국군, 인천상륙작전 재연행사 비난...“도발적 군사활동”〉, 《연합뉴스》, 2023 年 9 月 29 日, <https://reurl.cc/9RV2pX>; 〈美國準航母編隊罕見在黃海大規模演習! 專家: 以此「威懾中國」實在可笑〉, 《新華網》, 2023 年 9 月 6 日, <https://reurl.cc/9RV2bn>。

¹⁰ 〈2023 年 9 月國防部例行記者會會文字實錄〉, 《中華人民共和國國防部》, 2023 年 9 月 28 日, <http://www.mod.gov.cn/gfbw/xwfy/jt/16255759.html>。

然而目前尹錫悅政府的支持率仍有未好轉跡象，¹¹ 近期更因日本福島核廢水事件，國內民意受到嚴重影響。但即便如此，近期應不至於影響到韓美同盟和韓日關係的發展。韓國應會持續試圖在北韓問題當中取得「主導性」，在美中日之間維持「柔軟性」，依照不同議題維持合作與互利關係。

二、朝中俄三角戰略關係將成為北韓政權延續的方式

由於北韓目前仍無法擺脫外交孤立與經濟制裁的困境，俄羅斯也因為入侵烏克蘭而受到西方國家的制裁，在面臨極其類似困境之下的朝俄兩國，未來的動向值得後續關注，過去北韓一直希望能提升朝俄關係，北韓也曾在 2023 年 6 月 16 日至 18 日的朝鮮勞動黨第八屆第 8 次全體會議當中，提到「未來必須在軍事技術與政治外交方面做出更為敏銳和機敏的對應」，北韓確實已感受到韓美日三角共助關係所造成的壓迫感。

北韓為了克服裝備和技術的劣勢，其實所擁有的選項並不多。其中最為可行的方法便是向俄羅斯提出恢復軍事援助，改善老舊傳統武器性能，也不排除舉行聯合軍演。北韓需要俄羅斯持續在周邊地區發揮影響力，避免韓美日三國勢力改變周邊勢力結構，因此朝俄兩國未來極有可能會在技術方面克服聯合國制裁和監視的問題，提升雙邊在國防和經濟的交流。以北韓而言，這應也可平衡朝中關係過度扞從的問題。

¹¹ 尹錫悅政府上任至今，其民意支持度始終無法過半，未來韓國國會很有可能會繼續呈現「朝小野大」的情況，不過就整體局勢來看，韓美日共助關係已是必然發展趨勢。未來韓國應會嘗試與第三協力對象（歐盟或東盟國家）發展更進一步的戰略合作關係，擴展韓國對外政策合作範圍，降低過度集中在美中之間博弈的風險。日本雖然也是韓國的主要合作對象之一，但這其實是在美中競合之下，由美國所促成的戰略合作關係。若沒有美國的主導，韓日的戰略合作關係應難以恢復。但無論如何，若韓日之間的歷史問題將來未能獲得妥善解決，未來恐將成為影響關係發展的不確定因素。參考文獻：이재현, 강종구, 〈미국 경쟁 속 한국인의 제3 협력대상 인식: 높아진 아세안의 중요성〉, 《ISSUE BRIEF》, 2023-19 (2023 年 9 月 21 日), 頁 9-10。

三、韓日中對話將可望緩和局勢

韓美軍事同盟和韓美日三角共助關係是美中競合關係之下加速形成的地域關係。雖然韓美日建立共同互助關係，表面目的是為了防止北韓軍事擴張，實際上也對中國造成威嚇效果。

但韓日中關係對立的長期化發展，將不利於韓日兩國的發展。¹² 為了避免美中競爭對東北亞國家帶來負面影響，以韓國的立場而言，在地緣政治和經濟層面來看，韓國極力避免與中國陷入競爭敵對關係，這將不利於韓國的國家利益。因此韓國自大衛營峰會之後，試圖改善韓中關係，恢復韓日中三國對話，韓日中於 2013 年 9 月 26 日順利召開三國高層會談（SOM），¹³ 對於恢復三國對話達成共識，未來將舉行外交部長會議，韓國方面未來也極有可能於今年（2023）之內促成韓中高峰會談。

整體而言，韓日中重啟對話是以韓美日安保合作為基礎，重新恢復高層對話。韓美日安保合作主要目的是嚇阻北韓核武擴張，牽制中國在西海和台海地區的軍事擴張。但韓國也希望就北韓問題與中國進行安全對話，在經貿方面與中國持續合作交流，¹⁴ 藉此機會緩和雙邊緊張關係。¹⁵

伍、小結

根據韓國在 2023 年 6 月發表的《國家安保戰略報告書》的序文，當

¹² 〈作為美國重要盟友，日韓試圖穩定與中國關係〉，《美國之音》，2023 年 10 月 1 日，<https://reurl.cc/WvDlox>。

¹³ 〈한일중 3 국 고위급회의 (SOM) 결과〉，《외교부》，2023 年 9 月 26 日，<https://reurl.cc/bl95ME>；〈박진 장관, 한일중 3 국 고위급회의 (SOM) 대표단 접견〉，《외교부》，2023 年 9 月 25 日，<https://reurl.cc/9R4Egx>。

¹⁴ 依照中國的說法，韓中關係未來可望重建互信，但不能有「第三方」的介入，中國或將嘗試個別與韓日兩國個別對話，或強化現有的韓日中三國協力事務局（TCS），促進民間交流和經濟合作，維持韓日中關係穩定，王毅對此也明顯相當重視。〈왕이 “한중일 협력해 지역 공헌해야”...3 국 포럼 직접 참석〉，《한겨레》，2023 年 7 月 3 日，<https://shorturl.at/uGY09>；〈王毅同韓國外長朴振通電話〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 8 月 31 日，<https://shorturl.at/ikz27>。

¹⁵ 〈미중 소통재개 의식했나? 中관영지, 한미 혼란 비난 수위 조절〉，《연합뉴스》，2023 年 9 月 18 日，<https://reurl.cc/K3MNQR>。

中提到「韓國為了守護自由、人權、法治的普遍價值，維護原則與規範為基礎的國際秩序，進而參與國際社會」，意即韓國在不預設立場的情況下，以普遍價值為共識，與不同政治體系的國家共同維護現有國際秩序和共同發展，成為真正的「全球中樞國家」。

也就是說，韓國是以現實主義和實用主義的路線，與美中主要大國發展「複合對應關係」，在不影響韓美日關係的情況下，維持南中國海、台海等地區的穩定局勢。在追求共同繁榮的目標之下，與中國發展互惠的戰略夥伴關係，實現所謂的「複合對應策略」，維持有效的避險空間。

同樣地，北韓也有類似的目的，與韓國的差別在於，北韓是以核武作為手段，「正面突破」外交孤立和經濟制裁，北韓目前已具備中長程飛彈打擊能力，預估至少保有 25 個至 30 個核彈頭，北韓雖未具備三位一體的核打擊能力，整體軍事力量也不如韓日中俄等國，但北韓未來若持續以「擁核的社會主義國家」自居，與中俄形成「核武鐵三角」，改變美國在東北亞主導的國際秩序，將會對韓國造成嚴重的安全威脅，影響韓美日關係，進而危及東亞區域安全。

北韓於 2023 年 9 月 26 日公布憲法增修條文，完成法制化程序，核武成為北韓維護國家安全和發展的主要依據，這也意味著北韓放棄與美國的廢核協商，將加強朝中俄關係。韓半島實際上已進入「新冷戰」的格局，也將加速「韓美日」與「朝中俄」在韓半島的對立態勢。但這可能不符合中國在韓半島或東北亞地區的利益，韓半島的全面軍事對峙，也將不利韓中關係的發展，因此韓中和韓日中的高層對體制或將成為美中之間的緩衝，也可抵銷部分北韓的核武威脅。韓半島過去以來一直是民主與威權兩大陣營的交錯點，如何從中降低風險，共享價值，異中求同，維持和平穩定發展，將會是美中兩國，甚至是東亞國家的共同考驗。

第（七）章 日本的援外政策與民主價值

王彥麟*

壹、前言

回顧戰後歷史，在美國的政治影響力及對戰爭的反省下，日本對外政策的選項相對受到抑制，政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）遂成為該國主要外交政策工具之一。另一方面，日本戰後高揭「和平國家」政治路線，主張該國不發動戰爭、不引發戰爭，故其 ODA 政策亦全面排除涉軍事範疇。然而，日本的援助政策在 21 世紀以降遭逢諸多挑戰。首先是中國的崛起與擴張，促使日本開啟對開發中國家海上執法能力之援助，以紓解中國對地區形勢的壓力。其次是烏克蘭戰爭爆發後，眾多民主國家積極向烏克蘭提供武器援助，日本卻因政策限制難以採取相同舉措。而在專制國家企圖以力量改變國際秩序之際，日本若不能跳脫既有政策窠臼，未來恐難在「台灣有事」乃至「日本有事」時獲得國際社會奧援。在此背景下，日本於 2023 年 4 月推出以提供防衛援助為主軸的「政府安全保障能力強化支援」（Official Security Assistance, OSA）政策，旨在以積極手段形塑有利之國際形勢，惟仍堅持必須以民主、法治及人權為前提，此外亦不提供具殺傷力之武器，顯見該國在面對專制威脅之際，仍未放棄「和平國家」政治理念。對此，本文擬考察日本所處戰略環境及援外政策變化，以釐清其決策基礎及政策走向。

貳、日本援外政策的起源與特徵

一、經濟利益與對外援助

戰後日本的對外援助始於戰爭賠償，1950 年代後轉以經濟開發及振

* 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

興出口為中心。¹ 1970 年代的石油危機以降，日本為確保能源安全，其援助政策更加關注資源供給。² 換言之，除戰爭賠償外，戰後初期的日本對外援助無論基於開發海外市場或確保資源供給，其政策目標多集中於利己的經濟範疇。然而，基於經濟動機的援助模式在 1970 年代首次面臨政治價值觀的挑戰。

1974 年，田中角榮首相訪問東南亞國家之際，各地反日運動蜂起，主因在於當地民眾認為日本與其發展關係純為榨取經濟資源，而非為改善南北問題。³ 1977 年，福田赳夫首相調整對東南亞外交政策，針對文化、理念及人員交流投入更多關注，並於歷訪該區域國家後提出「福田主義」，強調日本不再謀求成為軍事大國，未來將以對等方式與東協國家建立關係，致力為東南亞和平及繁榮帶來貢獻，同時宣布提出 15 億美元援助。⁴ 此舉亦成為日本戰後對外援助中，對於政策目標附帶之政治價值觀的重大轉向。

回顧上述歷史，由於戰後的特殊政治體制，援外政策成為日本遂行國策的優先政策選項。此外，在日本戰後復興的歷程中，其援外政策內涵具有強烈的經濟動機與確保資源色彩，部分學者甚至以「經濟重商主義」稱之。⁵ 其後，由於過度強調經濟動機招致被援助國反感，使日本的援助政策必須進一步強調對區域政治價值之貢獻。值得注意的是，日本提出「福田主義」以降的援外政策雖帶有追求和平及共同繁榮等政治價值觀，惟其主要目的仍在傳達日本立場進而獲得國際社會接納，而非大幅改變區域政治形勢，亦無介入援助對象國的國內政治企圖。

¹ 星山隆，〈我が国政府開発援助（ODA）の位相—援助の多元性と国益—〉，《財団法人世界平和研究所》，2006 年 9 月，<https://npi.or.jp/research/data/bp318j.pdf>。

² 五百旗頭真，〈戰後日本外交史〉（東京：有斐閣，2010 年，第 3 版），頁 164-165。

³ 井原伸浩，〈福田赳夫の東南アジア政策における「心と心のふれあい」〉，《グローバル・ガバナンス》，第 5 期，2019 年 3 月，頁 83-97。

⁴ Michael J. Green, *Line of Advantage: Japan's grand strategy in the era of Abe Shinzo* (Columbia University Press: New York, 2022), p. 115.

⁵ 片田さおり，〈日本の地経学戦略 —— アジア太平洋の新たな政治経済力学〉（東京：日本経済新聞，2022 年，第 1 版），頁 31-32。

二、和平與反威權價值觀的提起

1980年代後，日本經濟高速增長，使其更有餘裕進行對外援助。此外，龐大的貿易順差亦使各國對日本的援外政策產生更大期待，國際社會甚至出現「貿易順差回饋論」，迫使日本大幅提高對外援助規模。⁶然而1990年代後，由於日本援外規模擴大，復以經濟動機過於顯著，使國際社會批評其援外政策「缺乏理念」之聲浪漸盛。在此背景下，日本政府首度對援外政策進行關於和平及反威權的具體政治判斷。1995年，由於中國進行核子試驗，日本宣布停止對中國無償資金援助。1998年，印度和巴基斯坦相繼進行核子試驗，日本決議中止增發日圓借款。然而，日本於2003年8月修訂《開發援助大綱》後，長期未就此類政治因素停止或減少援助額度。⁷此外，日本自1990年至2008年間的援外預算中，僅有0.7%用於民主援助，遠低於整體援助規模。⁸

由此觀之，即便日本一度藉著援外政策回應核武擴散對國際社會之威脅，卻不意味此價值觀在日本援外政策中深入發展。其背景在於第1次波灣戰爭後，國際社會對直接介入他國政治的潮流消退，復以日本失去經濟成長動能亦使援外餘裕下降。總體而言，1990年代以降的日本援外政策雖一度出現關於和平、反威權的政治判斷，惟日本政府並未延續此政策路線。此外，冷戰終結後，民主、自由終將成為人類社會最終型態之學說盛行，⁹亦使政治價值觀的判斷不具緊迫性。

⁶ 古田肇，〈外交戦略としての経済協力～日本のODAは何を目指しているのか〉，《外務省》，2006年9月8日，<https://reurl.cc/V4Ryln>。

⁷ 下村恭民，〈中国の対外援助の台頭と日本の活路——「代替案」としての「アジア型援助モデル」〉，《財団法人日本国際問題研究所》，2013年3月，<https://reurl.cc/jvdYaM>。

⁸ “Understanding Japanese Democracy Assistance,” *Carnegie Endowment for International Peace*, March 25, 2013, <https://reurl.cc/GKkLax>.

⁹ Francis Fukuyama 著，區立遠譯，《歷史之終結與最後一人》（台北：時報文化出版，2020年），頁449-450。

參、日本援外政策的「量縮」與「質變」

一、對發展中國家的「海洋能力建構」

日本對外援助規模於 1997 年達 1 兆 1,687 億日圓的歷史峰值，其後由於經濟低迷使規模大幅下滑，直至 2010 年代以後方止跌回穩。¹⁰ 對於上述趨勢，吾人或可由民意變化洞悉其時代背景。依據內閣府的外交輿論調查，支持日本政府積極推動對外援助之國民比率在 2002 年至 2004 年間不足 2 成，認為應盡可能減少者亦達歷史新高。¹¹ 然而，在日本對外援助規模「量縮」之際，其政策內容亦出現顯著「質變」。

2003 年及 2004 年間，印尼政府兩度敦促日本政府提供強化海上執法能力所需資金。2006 年，小泉純一郎政權同意以無償方式支援印尼新建 3 艘海巡艦艇，首開日本對外援助武器先河。其後日本自 2010 年代起亦分別對菲律賓、越南、斯里蘭卡及馬來西亞等發展中國家開展海上執法能力援助。

除海上執法範疇外，另一個「質變」的顯著特徵為日本首度對他國援助自衛隊裝備。2016 年，日本與菲律賓就防衛裝備及技術移轉締結協定。¹² 2017 年至 2018 年間，日本共向菲律賓轉移 5 架 TC-90 教練機。¹³ 2018 年，日本同意贈與菲律賓 UH-1H 直升機及零組件。¹⁴ 此外，日本於 2017 年亦嘗試循對外援助框架向菲律賓提供海上警戒雷達。¹⁵

¹⁰ 〈一般会計 ODA 当初予算の推移（政府全体）〉，《日本外務省》，2023 年 4 月 5 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/yosan.html>。

¹¹ 〈今後の開発協力のあり方〉，《社会実情データ図録》，2018 年 12 月 23 日，<https://honkawa2.sakura.ne.jp/1000.html>。

¹² 〈日・フィリピン防衛装備品・技術移転協定の署名〉，《日本外務省》，2016 年 2 月 29 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003017.html。

¹³ 〈TC-90 等のフィリピンへの移転〉，《日本外務省》，2016 年 9 月 6 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/ph/page3_001796.html。

¹⁴ 〈自衛隊の UH-1H ヘリコプターの部品及び器材の贈与に関する日本国政府とフィリピン共和国政府との間の交換公文〉，《日本外務省》，2018 年 11 月 7 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-H30-108.pdf>。

¹⁵ 〈日本がフィリピンに海上監視レーダー 海賊取り締まりで中国に対抗〉，《Newsweek》，2017 年 11 月 10 日，<https://reurl.cc/IGQ7ID>。

綜上所述，日本對外援助規模自 2000 年代起雖逐漸縮小規模，惟其逐步跨足海上執法甚至防衛裝備領域。對於上述援助政策的「質變」，現任首相岸田文雄於擔任外務大臣期間否認此舉係針對特定國家，然而日本外務省智庫刊物內容卻間接反映上述舉措旨在因應中國海洋影響力擴大。¹⁶ 由此觀之，日本政府雖已意識到中國的崛起與擴張勢必為區域戰略環境帶來巨大壓力，惟其仍極力避免援助政策呈現與中國直接對抗之態勢。

二、政治價值觀的再提起

日本於戰後基於歷史因素及經濟動機對東南亞國家開展援助，使該區域國家在日本援助對象中占據壓倒性比例。在日本長期經營下，其得以與東南亞國家建立密切互動，甚至一度成為主導亞洲地區政治整合的主要力量。¹⁷ 然而，中國經濟總量於 2010 年超越日本後，頻以截然不同的價值觀重新詮釋該區域政治秩序。而在對東協國家的外交及援助競爭上，中國亦為日本帶來巨大挑戰。

2013 年，習近平在雅加達宣布將以「一帶一路」作為「中國與東協命運共同體」之核心。2014 年，習近平宣布建立亞洲基礎設施投資銀行（AIIB），並將其作為向亞洲國家提供基礎建設資金之主要機構。2015 年，印尼放棄日本提出的高鐵建設案，改由中國主導建設。相較於日本優先考量安全性，中國強調低價格、快速完工且不增加印尼政府財政負擔，惟其影響雅加達當局決策之過程卻存在諸多可議之處。¹⁸ 對此，日本並未就援助規模與中國全面對抗，而是以政治價值觀開展競爭。

2015 年 5 月，安倍晉三首相提出「高品質基礎設施合作夥伴關係」。依據該構想，日本將於 5 年內對亞洲提供 1,100 億美金經濟援助，同時強

¹⁶ 青井佳恵，〈日本の諸外国に対する海上法執行能力構築支援——巡視船艇及び自衛隊の装備品等の供与を中心に——〉，《レファレンス》，第 831 號，2022 年 4 月，頁 67。

¹⁷ Michael J. Green, *Line of Advantage: Japan's Grand Strategy in the Era of Abe Shinzo* (New York City: Columbia University Press, 2022), pp. 116-120.

¹⁸ 〈中国との共同事業のインドネシア高速鉄道、ソフト開業を延期 安全性確保のため〉，《Newsweek》，2023 年 8 月 10 日，<https://reurl.cc/5OgZXn>。

調透明性及持續性發展，更保證增進當地就業機會及改善勞工技能，此舉與中國決策不透明、輸出國內過剩產能與勞工的援外模式形成鮮明對比。¹⁹ 同年，日本在安倍主導下修訂《開發協力大綱》，各界多將目光集中於該版大綱出現「確保國家利益」之敘述。²⁰ 然而，真正值予關注之處在於該版本大綱僅提及 3 次國益，提及民主的次數卻高達 10 次，顯示日本援外政策不僅旨在追求國益，促進國際社會民主化亦成為主要目的之一。

另一方面，日本對中國的援助政策採取兼容態度，亦反映該國無意在援助規模上進行對抗，而是企圖以政治價值觀開展競爭。2017 年，安倍於記者會稱，歡迎包含中國在內的任何國家共創「自由開放的印太形勢」。²¹ 2018 年，日本國際協力銀行就對外援助及基礎建設與中國開發銀行達成協議，探討「自由開放的印太」與「一帶一路」間的合作。²² 安倍於 2021 年 2 月刊載的訪談亦稱其對中國「一帶一路」並非全然反對，惟援助政策應全盤考量受援助國債務負擔、開放性、經濟性及透明性等要素。²³

綜上所述，日本在對外援助領域應對中國挑戰之際，並非透過提高援助規模與中國開展競爭，而是進一步強調民主國家透明、自由、開放的政治價值觀，以提供東南亞國家另一選擇。新加坡智庫「東南亞研究所」（ISEAS-Yusof Ishak Institute）於 2023 年公布的報告顯示，高達 6 成的印尼受訪者對「一帶一路」倡議持否定態度。²⁴ 同智庫 2023 年的調查亦顯示，高達 54.5% 的東南亞民眾信任日本，49.8% 的民眾不信任中國。²⁵ 上

19 〈「質の高いインフラパートナーシップ」の公表〉，《日本外務省》，2015 年 5 月 21 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/doukou/page18_000075.html。

20 〈「国益確保へ貢献」政府が ODA 大綱を改定〉，《日本経済新聞》，2015 年 2 月 10 日，https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS09H83_Q5A210C1MM0000/。

21 〈APEC 首脳会議及び ASEAN 関連首脳会議出席等についての内外記者会見〉，《首相官邸》，2017 年 11 月 14 日，<https://reurl.cc/dmrlOM>。

22 〈中国国家開発銀行と覚書を締結〉，《JBIC》，2018 年 10 月 26 日，<https://www.jbic.go.jp/ja/information/press/press-2018/1026-011525.html>。

23 田中明彦，〈安倍外交七年ハカ月を語る（連載・中）「自由で開かれたインド太平洋」にみる戦略的思考〉，《外交》，第 65 期，2021 年 1-2 月，頁 96。

24 〈調査：6 成印尼人對中國「一帶一路」持否定態度〉，《中央社》，2023 年 2 月 11 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202302110152.aspx>。

25 “The State of Southeast Asia 2023 Survey Report,” *ISEAS*, February 9, 2023, <https://reurl.cc/2E4y7n>。

述事實證明，日本在對外援助競爭中強調政治價值觀的政策路徑，已收到初步效果。

肆、日本援外政策的發展與變化

一、軍事與非軍事範疇的分流

為因應地區形勢變化，日本近年將援外措施擴及經濟以外之領域，然此舉亦引發政策實務之矛盾，亦即在日本高揭的「和平國家」原則下，究竟如何界定軍事與「非軍事援助」之界線。2013年，越南政府向日本政府提出援助海巡船隻需求，惟越南海警隸屬軍方，使日本難以循既有框架實施援助。為此，日本政府曾向越南提出建言，敦促河內當局將海警自軍方獨立後方同意實施援助。²⁶ 2023年4月，緬甸將日本援助之民用客船用於軍事運輸，日本外務省為此向緬甸政府提出抗議。²⁷ 上述事件凸顯了日本援助政策矛盾之處，亦即日本已將援助範疇擴及海上執法或涉軍事領域，卻又欲維持「非軍事援助」的ODA基本原則。為此，日本政府逐步修改援外制度，為上述困境解套。

2022年12月16日，日本新版《國家安全保障戰略》預告，為強化與相同價值觀國家的合作關係暨強化嚇阻能力，將在既有ODA框架外，新設提供防衛裝備、物資及基礎建設之機制。²⁸ 2023年4月5日，日本國家安全保障會議發布《政府安全保障能力強化支援實施方針》（OSA），並選定菲律賓、馬來西亞、孟加拉、斐濟等發展中國家作為第一波援助對象。報導內容稱，具體援助內容為提供警戒、監視所需的衛星系統與雷達。對此，內閣官房長官松野博一未強調中國威脅因素，僅稱該政策旨在

²⁶ 〈東アジア戦略概観2014〉，《防衛研究所》，2014年3月31日，<https://www.kinokuniya.co.jp/f/dsg-01-9784883392049>。

²⁷ 〈日本がODAで提供した旅客船、ミャンマーが兵士輸送などで軍事利用〉，《朝日新聞》，2023年4月27日，<https://reurl.cc/OjbLzD>。

²⁸ 〈國家安全保障戰略〉，《內閣官房》，2022年12月16日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>。

「防止以力量改變現狀」，惟一般均認為其意在遏制中國海洋擴張行為。²⁹ 2023 年 6 月 9 日，日本政府發布新版《開發協力大綱》，該版大綱強調加強因應中俄對「自由開放國際秩序之挑戰」，卻仍堅持以「非軍事協力」推行 ODA 之方針。³⁰ 2023 年 7 月 11 日，日本政府於外務省下新設「政府安全保障能力強化支援」部門，專責處理防衛裝備援助事宜。³¹

對於日本政府正式宣告開啟涉軍事援助，各界高度關注此舉是否意味其援外政策樣貌將大幅改變。然而就 2023 年度數據觀之，日本 ODA 預算高達 5,709 億日圓，OSA 預算則僅有 20 億日元。³² 由於兩者相差懸殊，即便日本執政者有意擴大後者規模，其占整體援外預算比例仍遠不及前者。此外，日本政府迄今仍持續強調不提供具殺傷力之武器，³³ 故 OSA 在可見的未來仍不足以根本性改變日本援外政策全貌。另一方面，刻意將 ODA 與 OSA「分流」之舉措反映日本政府有意確保前者的「純淨性」，此舉亦間接印證以「非軍事援助」為主軸的 ODA 仍將在該國對外政策占據重要地位。

二、國家利益與對外援助戰略的高度整合

2022 年 2 月，俄國對烏克蘭發動侵略戰爭後，日本的對外關係隨即面臨兩大挑戰。首先，俄國繼兼併克里米亞半島後再度發動戰爭，顯然是違反國際法的不義之舉。然而歐美國家決議向烏克蘭提供武器後，日本囿於援外制度限制難以跟進，使其陷入提供大額援助卻未獲正面評價之困境。³⁴ 其次，烏克蘭戰事爆發後，西方民主國家對俄國發起制裁，惟開發

²⁹ 〈政府、友好国軍に装備品供与 第三国への移転は禁止〉，《日本經濟新聞》，2023 年 4 月 5 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA051RE0V00C23A4000000/>。

³⁰ 〈開發協力大綱〉，《日本外務省》，2023 年 6 月 9 日，<https://reurl.cc/m0d4z7>。

³¹ 〈外務省、OSA 担当室を新設 同志国の防衛装備支援に注力〉，《日本經濟新聞》，2023 年 7 月 11 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA114VU0R10C23A70000000/>。

³² 2023 年度日本 ODA 預算參見註 10，OSA 預算參見註 29。

³³ 同註 31。

³⁴ 例如烏克蘭官方於戰爭初期發布的感謝國名單中列入與俄國友好的土耳其，卻遺漏日本。參見〈日本が「ウクライナ感謝国リスト落ち」していた理由、「千羽鶴カルチャー」で空回り〉，《Diamond Online》，2022 年 4 月 28 日，<https://diamond.jp/articles/-/302439>。

中國家卻對此採取保守態度。主因在於相較政治立場的選擇或表態，戰事衍生的糧食、能源供給危機對開發中國家威脅更甚，因而使其鮮少對戰事表態。而烏克蘭戰事雖未對日本本土造成直接威脅，然未來如何在「台灣有事」甚至「日本有事」之際爭取開發中國家反對「以力量改變現狀」，卻是關乎日本生存發展的重要議題。

對此，日本政府除在 OSA 框架下為烏克蘭提供軍事及基礎設施援助外，³⁵ 亦對 ODA 政策主軸進行大幅度調整。2023 年 6 月 9 日發布的新版日本《開發援助大綱》序言直指「多數開發中國家極力避免捲入地緣政治競爭，卻有少部分國家放任自由、開放的國際秩序遭受挑戰」。³⁶ 換言之，日本政府已明確認知南北問題不僅關乎開發中國家的國民生活水準，更可能危及國際社會之和平與穩定。對此，日本政府除宣布預計於 10 年內將 ODA 預算倍增外，更決議導入由日本主動提出合作案的援助模式，³⁷ 其目的即在強化其藉 ODA 政策形塑國際戰略環境之能力。

換言之，在當前國際戰略環境下，以民主、和平、開放及法治為主軸的國際秩序已與日本的國家利益高度相關。在此背景下，日本推展 ODA 政策之際亦必須高度考量其附帶的政治價值觀，亦即其是否能為營造此種國際秩序帶來正面效益。

伍、小結

回顧日本 20 世紀迄今的對外援助政策，其作為遂行國家戰略主要手段的重要性毋庸置疑。隨著外部戰略環境的變化，日本援外政策的目的性不僅由戰爭賠償擴展至經濟動機，在專制國家軍事擴張甚至試圖以武力更改現狀的國際現勢下，更必須高度考量援外政策附帶的政治價值觀是符合國家利益——亦即由民主、和平、開放及法治等要素構成的國際秩序。

³⁵ 〈ウクライナ復興支援、安保分野でも 政府が新制度で調整〉，《日本經濟新聞》，2023 年 7 月 27 日，<https://reurl.cc/v6k5qj>。

³⁶ 同註解 30。

³⁷ 〈提案型 ODA 導入へ 政府、8 年ぶり基本方針を改定〉，《日本經濟新聞》，2023 年 6 月 9 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA088B00Y3A600C2000000/>。

換言之，戰後迄今的日本援外政策之決策基礎不僅出於經濟動機，隨著國際戰略環境的變化，其在價值觀上更如實反映了「政治理念無關國家安全」、「政治理念關乎國家安全」及「政治理念等同國家安全」的三階段變化。

另一方面，在俄國發動侵略戰爭、中國實施軍事擴張等國際情勢變化下，日本的對外援助政策已不可避免地觸及涉軍事領域。對此，日本將涉軍事援助「分流」至 OSA 制度之舉，使國際社會高度關注其是否自此改變援外政策之基本原則。然正如日本並未選擇正面對抗專制國家的軍事擴張，而是以價值觀的辯論作為主要因應策略，由該國 OSA 政策亦高度強調「將視被援助國之民主、法治及人權程度為之」觀之，可見其援助政策之主要目的仍未跳脫「營造和平、穩定之國際秩序」。故在可見的未來，ODA 及 OSA 併存的援助體制將為日本的對外政策帶來更大彈性，使其為區域和平及穩定帶來積極貢獻。

第（八）章 美國「軸輻體系」變化與「台灣有事」之連動

楊一達 *

壹、前言

本文旨在探討美國自二戰以降，於亞太地區設立「軸輻體系」（Hub-and-Spokes System）近期之變化，與「台灣有事」（Taiwan Contingency）之連動性。美方「軸輻體系」主要係由美日、美韓、美澳、美菲與美泰等「雙邊」（bilateral）「安全同盟」（security alliance）所組成，其中以美國作為中心的「軸」（hub），數個「雙邊同盟」為「輻」（spokes），形成美國試圖在東亞與印太區域，維持穩定秩序的安全架構。¹長期以來，透過學界辯論，為何美國在亞太無法建立類似「北大西洋公約組織」（NATO，簡稱「北約」）的「多邊」（multilateral）安全架構，凸顯美國「軸輻體系」，在美日、美韓、美澳等雙邊同盟之間，橫向接軌有限及協調不足之事實。²換言之，美方「軸輻體系」的運作模式，主要以美國與其雙邊同盟國間，各別的互動為主，體系中不同的「輻」（例如美日同盟、美韓同盟或美菲同盟等），較少橫向的合作。

然而，美方「軸輻體系」運作模式，近期於拜登政府（Biden Administration）「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）框架中，產生調整與變化。以美國總統拜登、日本首相岸田文雄（Fumio Kishida）及南韓總統尹錫悅（Yoon Suk Yeol），於2023年8月18日在美國馬里蘭州「大衛

* 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

¹ 中華民國（台灣）於1954年12月3日至1979年12月31日亦係美國「軸輻」聯盟體系中的一環。參閱Richard C. Bush, “America’s Alliances and Security Partnerships in East Asia: Introduction,” *Brookings*, July 13, 2016, <https://shorturl.at/IJUY9>.

營」(Camp David)舉行三方元首峰會後，發布的《大衛營精神》(*Spirit of Camp David*)為例，美國正藉著強化美日關係與美韓關係，進一步提升美日韓三邊戰略合作關係，也代表美日與美韓的同盟關係，彼此之間展開新的橫向互動。³《大衛營精神》強調，美日韓三邊提升的關係不僅國防「能力」(Capability)，亦包含經濟與科技安全、網路與資訊安全、供應鏈韌性，乃至區域發展等綜合性安全面向。事實上，不僅美日韓三邊戰略關係提升，韓國總統尹錫悅於今年紀念反日運動的「三一節」(March First Independence Movement Day)演說中，更公開表達對於日本過去軍國主義侵略印象之改觀，稱日本為南韓理念價值共享之夥伴。⁴美國也同日本、澳洲於2023年8月24日於菲律賓水域附近舉行三邊聯合軍事演習，菲律賓海軍船塢登陸艦「南納卯號」(BRP Davao del Sur)亦參與演訓。⁵

跡象顯示，美國當前的「軸輻體系」已在能力、內部橫向的協調與動員，與安全範疇之界定，產生變化。然現階段學界對此變化產生之討論，多半關注於中國對區域秩序形成的挑戰，對於「台灣有事」——中國進犯台灣並攻占，與美方引領「軸輻體系」變化間的連動探析較為有限。本文引用瓦特(Stephen M. Walt)的「威脅平衡」(Balance of Threat)概念，試圖論證美方「軸輻體系」的變化與強化，係因「軸輻」內的各行為者認知到，若中共進犯並成功占領台灣，所可能產生的威脅，不利於區域行為者的利益，因此同意順應美方「軸輻體系」的調整。⁶換言之，驅動「軸

2 Victor D. Cha, "Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 158-196.

3 "The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States," *The White House*, August 18, 2023, <https://shorturl.at/kopwA>.

4 Mitch Shin, "South Korean President Calls Japan 'Partner' on Independence Day," *The Diplomat*, March 1, 2023, <https://shorturl.at/nuvx1>.

5 Dzirhan Mahadzir, "U.S., Australia, Japan Drill with the Philippines in South China Sea; China Flies Military Drone Near Taiwan," *USNI News*, August 27, 2023, <https://shorturl.at/aBDGL>.

6 促使美方「軸輻體系」變化的因素，除了盟國對中國認知的轉變——從「挑戰」過度至「威脅」的光譜之外，尚有其他變數，例如北韓問題、南海領土爭端、釣魚台主權爭議，或美國內政資源與經費分配等議題，然礙於篇幅限制，本文僅針對「台灣有事」的面向相進行討論。作者也認為，相較於北韓與領土爭議，中國近年來對台灣，軍機騷擾或繞台等威逼行為，在進逼的強度上已高過領土爭議的衝突可能性，故單純就區域行為者考慮中國可能進犯台灣的最壞情況進行分析。

輻體系」變化的威脅認知，並不係來自於中國被視為「系統性之挑戰」（systemic challenge，「挑戰」亦非「威脅」），而是中國片面改變台海「現狀」（status quo）之舉動，與可能進犯台灣之意圖，造成「台灣有事」之最壞情況想定，連動產生區域威脅的預判與反應。簡單來說，現今「軸輻體系」的變化，來自於美方與印太各盟國已逐步形成「台海有事」牽動「『軸輻』有事」的威脅共識。美國「軸輻體系」之所以強化，與產生「小多邊」（minilateral）橫向互聯，旨在「嚇阻」（deter）中國，維持台海區域之和平與穩定。

貳、「軸輻體系」的源起與內部互聯合作之侷限

一、「軸輻體系」之緣起

有別於「北約」多邊的設計，二戰後美國在亞太建立的軍事安全架構，係以美國為中心，向外發展「雙邊關係」（bilateralism）為主的「軸輻體系」。⁷該「軸輻」系統設計之初，鑑於東亞各國對日本於二戰時的軍國主義印象猶新，彼此之間缺乏信任，加上各國民主化進程步調不同，整合不易，所以在此「軸輻體系」內，不同雙邊軍事同盟之間的配搭與連橫關係薄弱。美國在亞太的盟國，多半就僅與美國進行頻繁的軍事與安全合作，橫向的交流十分有限。

二、「軸輻體系」成員間原本橫向互聯有限

CSIS 亞洲研究資深副總裁查維德（Victor Cha）認為，以美國為中心的「軸輻」聯盟體系不僅係美國的設計，作為「輻」的美日、美韓、美菲、

⁷ 「軸輻體系」概念最早由美國國務卿的杜勒斯（John Foster Dulles）所提出。Kent E. Calder, *Pacific Defense: Arms, Energy, and Americas Future in Asia* (New 1996), p. 194; Victor D. Cha, "Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 158-196.

⁸ Victor D. Cha, "Origins of the U.S. Alliance System in Asia".

美泰與美澳等雙邊同盟之間，在過去之所以橫向互動與合作有限，亦係美方為穩固「軸輻體系」的結果。⁸ 也就是，各別同盟國與美國單線作業的雙邊關係，俾利美方藉由同盟進而管理與節制盟國行為，不讓美國因同盟承諾被拖入與美國無關的戰爭當中。⁹ 換言之，美國刻意透過數個雙邊同盟關係，建立起橫向聯繫與協調有限的「軸輻體系」，一方面「嚇阻」潛在的區域「修正主義」（revisionist）行為者，另一方面可節制美國盟國之行為，避免美國捲入有損美方利益之衝突。

從客觀面觀察，二戰結束後，日韓澳菲泰等亞太行為者，因面對的威脅與風險不同，缺乏共同的安全利益與共同威脅，導致難以橫向串聯「軸輻體系」，或以「小多邊主義」（minilateralism）推動合作。例如，日本當時將俄國視為主要威脅，南韓的主要挑戰係北韓，菲律賓與泰國需要處理內政不穩之情事。因此，美國在各別的雙邊同盟之間，難以建立共同的目標與整合式的協調。

參、「軸輻體系」於拜登政府時期之變化

一、戰力姿態的調整

美方「軸輻體系」近期明顯之變化，來自於拜登政府「印太戰略」的頂層設計，與盟國的配合。美國國防部印太事務助理部長瑞特納（Ely Ratner），於 2023 年 6 月 9 日時公開闡述，「軸輻體系」變化的三大頂層設計方向。¹⁰ 第一，美國將與區域內的盟國共同建立更分散、機動與韌性的戰力姿態。美國藉由 2023 年與菲律賓展延的「加強國防合作協議」（Enhanced Defense Cooperation Agreement），獲得進駐 4 座新的菲國軍事基地使用權，即為加強分散與機動戰力的實例。¹¹ 若加上先前可進駐的

⁹ Victor D. Cha, “Origins of the U.S. Alliance System in Asia”.

¹⁰ “Building a Networked Security Architecture in the Indo-Pacific with Ely Ratner,” *YouTube*, June 9, 2023, <https://shorturl.at/cBDIT>.

¹¹ Felix K. Chang, “US-Philippines Enhanced Defense Cooperation Agreement Revived,” *Foreign Policy Research Institute*, June 14, 2023, <https://shorturl.at/dtxzZ>.

菲國基地，美軍於菲律賓共可使用 9 座基地。

二、「軸輻體系」能力之強化

瑞特納指出，「軸輻體系」的能力將進一步強化。「能力」的強化不單指武器，更包括國防支出、後勤、維修，與國防產業的整合。美國軍售 400 枚「戰斧巡弋飛彈」（Tomahawk Cruise Missile）給日本，某層面來說就是同意日本擁有其 2022 年《國家安全保障戰略》（*National Security Strategy*）中載明，可主動攻擊敵方飛彈基地的「反擊能力」（Counter-Strike Capability）。¹² 專家指出，日本其實早於 2013 年時就已提出購買美製「戰斧巡弋飛彈」的需求，但當時未獲得正面回應。¹³ 美國軍售日本「戰斧巡弋飛彈」想法上的改變，除了反應「軸輻體系」正在強化之事實，也凸顯東亞安全環境的變遷。2023 年初舉行的「美日 2+2 安全諮商會議」之聲明顯示，日本預計與美國合作，強化的「能力」還包括太空、網路、關鍵與新興科技，供應鏈韌性等綜合性安全「能力」。¹⁴ 這凸顯「軸輻體系」在「能力」強化上，已不侷限於傳統軍事力量。

三、「軸輻體系」內部產生橫向「小多邊」之合作與協調

利用「小多邊」（minilateral）的合作模式，促進「軸輻體系」內部橫向的連結與動員合作，係當前「軸輻體系」調整之主要方向。從近期美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）參與「小多邊」形式盟國會議的次數，高於參加雙邊盟國會議的次數，即可知道美國目前正致力促進「軸輻體

¹² Sebastien Roblin, “The U.S. Finally Sold 400 Tomahawk Missiles to Japan. Here’s Why,” *Popular Mechanics*, February 28, 2023, <https://shorturl.at/hjoCO>.

¹³ Sebastien Roblin, “The U.S. Finally Sold 400 Tomahawk Missiles to Japan. Here’s Why”.

¹⁴ “Joint Statement of the United States and Japan,” *The White House*, January 13, 2023, <https://shorturl.at/nwBFL>.

¹⁵ “Building a Networked Security Architecture in the Indo-Pacific with Ely Ratner,” *YouTube*, June 9, 2023, <https://shorturl.at/cBDIT>.

系」內各成員間的合作、情報共享與協調。¹⁵ 2023 年的《大衛營精神》指出，美日韓將制度化三邊協調機制，層級包括國家領導人、外交部長、國防部長、國家安全顧問、財政與商務部長。¹⁶ 2023 年 7 月 29 日舉行的「美澳部長級諮商」（AUSMIN），同樣表達橫向串聯「軸輻體系」內不同「雙邊」同盟合作之重要，包括美國、澳洲與日本需建立三邊 F-35 戰機，與「整合防空反飛彈」（IAMD）系統的合作平台，美澳日的三邊交流更需延伸接軌菲律賓、南韓、泰國等盟國。¹⁷

肆、「威脅平衡」係「軸輻體系」變化的主要因素

一、共同威脅認知之形成係「軸輻體系」產生變化的主因

有別於二戰後至「歐巴馬政府」（Obama Administration）時期，美國引領「軸輻體系」內的成員對於區域內是否存在共同之威脅未形成共識，「拜登政府」時期，「軸輻體系」內的盟國，似乎可更明確感受到中國的威逼勢力，並在印太區域內形成的挑戰。依據國際關係學者瓦特（Stephen Walt）提出的「威脅平衡」（balance of threat）概念，「聯盟」形成之主因，在於對共同威脅的認知。¹⁸ 而共同威脅的形成又取決於該潛在「修正主義」行為者的整體實力、該行為者與己身的「地理鄰接性」（geographic proximity）、該行為者的攻勢能力與侵略意圖。¹⁹ 若上述指標成立，「聯盟」將形成，抗衡具有威脅的區域行為者。

換言之，當美國於亞太建立以雙邊同盟為主的「軸輻體系」時，當時不同雙邊同盟各有不同的威脅認知，導致長期以來「軸輻體系」難以橫向動員與串聯。隨著中國崛起，與其擴張的脅迫行為、「灰色地帶」

¹⁶ “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” *The White House*, August 18, 2023, <https://shorturl.at/kopwA>.

¹⁷ “Fact Sheet: 2023 Australia – U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN),” *U.S. Department of Defense*, July 29, 2023, <https://shorturl.at/tvNOW>.

¹⁸ Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987).

¹⁹ Stephen Walt, *The Origins of Alliances*.

（grey zone）襲擾、軍事冒險主義，與延伸至南太平洋的軍武勢力，「軸輻體系」的成員國逐漸體認到中國已成為「系統性的挑戰」（systemic challenge）。然而，鑑於中國在區域內尚未超越美國的整體實力，與對美、日、澳、菲等國並無明確的侵略意圖，「軸輻體系」內的國家理論上不會將中國直接視為區域內的威脅。然現實上，「軸輻體系」內的成員確實已展開新型態的連橫協調模式，反應出集體對外在區域安全環境的威脅認知已改變。

本文認為，「軸輻體系」盟國對於中國已產生共同威脅的認知。此認知需緊扣中國近年來改變台海「現狀」，大量中國軍機與無人機不斷越過台灣海峽中線，消耗台灣戰備能量，造成日本不安，與習近平公開釋放出可能侵略台灣的攻勢意圖，讓「軸輻體系」內的成員意識到若台灣淪陷至中國掌控之中，中國不但在區域內可大幅提升其攻勢實力，占據有利戰略位置，縮短與日本、菲律賓、南韓及澳洲的「地理鄰接性」，對於印太區域的「海上交通線」（sea lines of communication），更可造成直接威脅，或掌控日韓菲澳的對外經濟命脈。

從象徵性層面來看，若「台灣有事」真的發生，中國成功攻占台灣，且掌握台灣四周的海峽要道，代表中國將正式成為印太的「區域霸權」（regional hegemon），對於印太行為者將造成全面性的安全衝擊。因此，美國「軸輻體系」成員對中國產生的共同威脅認知，並不係針對中國本身爭議性的行為，亦非台灣單獨所面臨的威脅，而係中國對台灣侵犯的意圖，與台灣若淪陷至中國控制之中，對印太區域造成的直接衝擊與威脅。

二、「台灣有事」牽動「軸輻」體系之調整

美國「軸輻體系」的變化，來自於「台灣有事」的最壞狀況想定，也就是中國若占領台灣後，所造成的區域共同威脅。所以當前需要調整「軸輻體系」的戰略姿態，形成更具效力的集體「拒止性嚇阻」（deterrence by denial），讓中國不願輕易出兵侵犯台灣。即便「軸輻體系」成員國並未清晰承諾協防台灣，「軸輻體系」的調整也不等同未來其成員國將協防

台灣，該「聯盟」成員針對台海區域強化其戰略姿態已係事實，證明美日菲澳等國對於台灣安全，連動「軸輻體系」安全的認知，已為共識。

舉例來說，菲律賓總統小馬可仕（Ferdinand Marcos Jr.）表示，菲方讓美國擴大在菲律賓使用基地的權限，係考量到台海局勢，特別針對若台灣遭受入侵的情形。²⁰ 小馬可仕更指出，美菲於 2014 年簽屬的「加強國防合作協議」，主要係針對災害應對措施，然而該條約於 2023 年的擴充版本，增加新的安全面向 —— 台灣。事實上，2023 年新增美國可使用的 4 座菲國基地當中，3 座坐落菲律賓的北方，其中「拉洛機場」（Lalo Airport）與「奧西亞斯海軍基地」（Camilo Osias），相距「巴士海峽」（Bashi Channel）約 400 公里，對於台海局勢的針對性十分明顯。美軍也正與菲方討論於菲國最北，距離台灣不到 200 公里的「巴丹群島」（Batanes Islands），開發民用港口，強化美方與盟國對巴士海峽的掌控與監偵能力。²¹

不僅菲律賓，2023 年的「美澳部長級諮商」（AUSMIN）聲明，亦呼籲台灣對於印太經濟與民主的重要性，希冀各界致力維持台海穩定與安全。²² 美國、菲律賓與澳洲更於 2023 年 4 月 11 日聯合舉行大規模軍演，並首次在鄰接台灣海峽的水域演練以轟炸方式擊沉船艦，針對性明顯。²³ 美國、日本與澳洲的國防部長於 2023 年「香格里拉對話」（Shangri-La dialogue）期間舉行三邊會談，亦提及台海穩定與和平對區域的重要性。²⁴

整體來看，即便「軸輻體系」內的國家並無與台灣建立正式同盟關係，但鑑於台灣若淪陷至中國掌控之中的代價過於嚴峻，可能影響「軸輻體系」成員國在區域內的生存利益（包括可能惡化的領土爭端與北韓問

²⁰ Michael Martina et al., “Marcos Says Philippines Bases Could Be ‘Useful’ If Taiwan Attacked,” *Reuters*, May 5, 2023, <https://shorturl.at/cmwA4>.

²¹ Karen Lema and Poppy Mcpherson, “Exclusive: U.S military in Talks to Develop Port in Philippines Facing Taiwan,” *Reuters*, August 31, 2023, <https://shorturl.at/floDW>.

²² “Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2023,” *US Department of State*, July 29, 2023, <https://shorturl.at/coyz7>.

²³ Jim Gomes, “US, Philippines Hold Largest War Drills Near Disputed Waters,” *AP*, April 11, 2023, <https://shorturl.at/fnrF6>.

²⁴ “United States-Japan-Australia Trilateral Defense Ministers’ Meeting (TDMM) 2023 Joint Statement,” *U.S. Department of Defense*, June 3, 2023, <https://shorturl.at/nxzC8>.

題），現階段「台灣有事」將衝擊印太區域穩定之連結已形成共識，促使日本、菲律賓、南韓、澳洲等國同意配合美國，調整「軸輻體系」的戰略姿態與發展方向。

伍、小結

本文旨在探討美國引領的「軸輻體系」，於拜登政府時期產生的變化與「台灣有事」的連動性。現存文獻論及「軸輻體系」的調整與變化時，往往僅聚焦於中國作為系統性挑戰之行為，對於從「威脅平衡」視角下，「台灣有事」可能造成的區域共同威脅探討有限。

本文發現，即便面對中國市場在東亞區域強勢的經濟影響力，與日本、南韓、菲律賓、澳國與泰國彼此之間相異的利益選擇與外交關係，美國當前的「軸輻體系」已產生變化。換言之，日本、南韓、菲律賓、澳國與泰國某個程度上都同意順應美國強化「軸輻體系」的作為。筆者認為，造成「軸輻體系」變化的主要原因之一，係因其成員國對於中國可能侵犯台灣的意圖，與台灣若淪陷至中國手中，將對區域造成生存威脅的共同認知。換言之，「軸輻體系」的變化，並不係單獨因為中國的行為，而是若「台灣有事」的最壞想定或成定局時，中國掌控台灣對印太區域行為者造成的共同威脅與可能的整體衝擊，促使「軸輻體系」預先展開調整，遏制此一可能性的發生。「台灣有事」牽動「軸輻體系」調整與強化的意涵，並不同於「軸輻體系」盟國將會協防台灣，或直接對抗中國，而是鑑於「軸輻體系」在台灣淪陷後可能面對不可承受的共同威脅（包括連帶惡化的領土爭議問題，與可能無法控制的中朝關係），「軸輻體系」成員必需提前集體完善「拒止性嚇阻」，確保中國在通盤考量與成本計算後，不會輕易發動攻擊，嚇阻「台灣有事」的發生。

第（九）章 「同盟現代化」：美菲第一島鏈安全合作之深化

黃宗鼎 *

壹、前言

筆者曾籲請各界關注邇來菲律賓在東協陣營中所發出的特殊聲息，並具指「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*, MDT）的安保承諾範疇，絕非僅限於菲島自我防衛的狹隘層次」。¹ 2023 年迄今，包括 4 月 3 日馬尼拉公布適用菲美《強化防衛合作協議》（EDCA）之 4 處新據點、4 月 11 日美菲 2+2 部長級對話、4 月 11 日至 28 日擴大辦理之美菲「肩並肩」（Balikatan）演習、5 月 1 日菲國總統小馬可仕（Ferdinand Marcos Jr.）赴美與拜登（Joe Biden）總統會談、繼之公布兩國防衛綱領，乃至於 6 月 1 日至 7 日美、菲、日三國首度在南海舉行聯合海巡演練等發展，此皆美菲「同盟現代化」及兩國深化第一島鏈安全合作之註腳。

貳、美菲島鏈安全合作發展態勢

一、「以盟會盟」之態勢

俄烏戰爭爆發後，拜登政府銳意推動西太平洋同盟關係的「現代

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

¹ 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>；黃宗鼎，〈變局與變數：俄烏戰爭下東協與美中關係之走勢〉，沈明室、侍建宇主編，《2022 印太區域安全情勢評估報告》（台北：五南圖書，2022 年），頁 115-116。

化」，盼以「因應共同挑戰」為觸媒，將各類安全合作外溢至潛在的「抗中陣線」。²

美國為強化第一島鏈南段的防衛能量，除活化美菲同盟，也致力於美日菲「盟盟關係」之深化。2023年6月16日，美日菲三國國家安全顧問會於東京，強調在菲美及日美同盟基礎上提升三邊合作及反應能力的重要性。三國討論了南海、東海、北韓及台海等區域安全挑戰，針對意圖以軍力及脅迫來改變現狀的單邊主義，三國確認印太地區內自由開放的「海洋秩序」及自由開放公平的「經濟秩序」是至關重要的。在提升三邊防衛安全合作方面，三方討論了包括在印太海域內實施多邊聯合海軍演習在內的聯合海洋活動；三方擬基於美菲 EDCA 新增據點、日菲防衛與軍事高層互訪架構之討論，來提升三方之防衛合作。在致力維持自由開放「海洋秩序」方面，三方重申海警聯合訓練活動的重要性，凸顯已於6月初實施的美日菲首次聯合海警訓練；並主張利用日本「政府安全保障能力強化支援」（OSA）架構或「印太海域意識」（IPMDA）等機制。在致力維持自由開放公平「經濟秩序」方面，三方擬提升經濟安全與經濟韌性，透過夥伴協調因應經濟脅迫。³ 此外，由於澳洲與美國同樣與菲國簽有《部隊訪問協議》，故美菲澳之「盟盟關係」也藉由相關在菲演習而強化。

二、「演訓臨陣化」與「島鏈利刃化」

戰術上，美國為強化第一島鏈南段的防衛能量，除了在菲國維德島水道（Verde Island Passage）、巴拉巴克海峽（Balabac Strait）、雷伊泰灣（Leyte Gulf）及聖伯納迪諾海峽（San Bernardino Strait）等「咽喉點」維持例行性巡弋，更透過規模擴大及範圍擴大等演訓活動來抑制中國之擴張

² 黃宗鼎，〈美日韓三國高峰會：美國與盟友的新「鏈」情〉，《獨立評論@天下》，2023年8月17日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/13953>。

³ “Joint Readout of Trilateral Meeting Between the National Security Advisors of the United States, Japan, and the Philippines,” *Department of States of the U.S.*, June 16, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/16/joint-readout-of-trilateral-meeting-between-the-national-security-advisors-of-the-united-states-japan-and-the-philippines/>.

主義。包括 2023 年 4 月連年擴大舉辦的美菲「肩並肩」演習，以及 6 月初美日菲三國首度在南海舉行海巡聯合演練，皆可謂第一島鏈南段劃時代的軍事協作。

（一）演訓臨陣化

美國透過美菲或與其他友盟之演習，一面就地點臨陣考量，於包括南海面向之三描禮士省（Zambales 蘇比克灣所在省分、距民主礁 250 公里）、鄰近南沙之巴拉望省、蘇祿海；台海面向之呂宋島北部、巴丹群島省，乃至於攸關戰時關島支援第一島鏈通道暢通問題的菲律賓海，持續提升作戰協同性及武器系統之間的相互操作性（interoperability）。一面將演訓科目緊貼戰爭，包括就島嶼歸復作戰實施兩棲奪島演練；實施高機動性多管火箭系統（HIMARS）打擊海上靶艦之演練；導入米格爾基思號（USS Miguel Keith）遠征機動基地艦（ESB）、魚鷹型傾斜旋翼機中隊等即時反應部隊，以驗證「彈性戰鬥部署」（Agile Combat Employment, ACE）；或透過演訓檢討將其他菲國基地納入美軍「可部署空軍基地系統」（Deployable Air Base System）之需求性。特別值得關注的是，今年「肩並肩」演習期間，美軍於新近獲得使用，且鄰近巴士海峽的菲國卡米洛歐西亞斯（Camilo Osias）海軍基地，進行了「大規模傷患處置」的演練。

（二）島鏈利刃化

在美國推展「以盟會盟」及友盟間跨國演訓的過程中，第一島鏈也在快速的「利刃化」。基於美國對日韓盟國重申「延伸性嚇阻」承諾、協助澳洲取得核動力潛艦能力、日本依「安保三文件」發展對敵飛彈基地直接攻擊的能力、美國於韓半島部署更多可見的戰略資產、推動「透過實力促進台灣和平法案」讓台灣建構攻擊性武裝等態勢，美國也在推動菲國所在第一島鏈南段的「利刃化」工作。⁴ 諸如以 EDCA 的 4 個新增據點來支持

⁴ 黃宗鼎，〈美日韓三國高峰會：美國與盟友的新「鏈」情〉，《獨立評論 @ 天下》，2023 年 8 月 17 日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/13953>。

聯合訓練活動，提升雙方部隊的相互操作性，以應對未來的危機；美菲雙方將透過雙邊防衛綱領，來推動太空、網路等作戰領域之同盟合作；對於「灰色地帶」脅迫與侵犯，除了將透過武裝力量現代化，來強化聯合對抗武裝攻擊的能力，雙方還討論了完善安全部門援助路徑圖的短期計畫；此外，美方在未來 5 年到 10 年將優先提供菲方包含雷達、無人飛行系統、軍用運輸機，以及海岸暨空中防衛系統等防禦平台。⁵

參、美菲深化第一島鏈安全合作

一、導因 —— 中國「灰色地帶作為」加劇致使美菲同盟進化

2022 年 8 月「圍台軍演」無疑是美菲同盟升溫的催化劑。同年 9 月 5 日，菲律賓駐美國大使羅曼德斯（Jose Manuel Romualdez）乃透露，若未來台海發生衝突，在攸關菲律賓安危的情況下，會讓美軍使用軍事基地；並表示菲美雙方已經在 EDCA 所設定的地點外，檢視其他可供美軍使用的基地。⁶ 另方面，美軍於南海實施之航行自由任務，自 2020 年後其次數明顯下降，⁷ 此固然與歐洲大國多已派艦赴南海參贊自由航行，美軍「身體力行」之必要性已大幅下降有關，⁸ 但至屬關鍵的理由，應該是美國逐漸體認到航行自由任務對抑制中國「灰帶作為」邊際效益遞減之故。

2023 年暮夏，美菲兩國逐漸拉高姿態，據以抑制中國之「灰色地

⁵ “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Philippine Secretary of Foreign Affairs Enrique Manalo, and Philippine Senior Undersecretary and Officer in Charge of the Department of National Defense Carlito Galvez at a Joint Press Availability,” *Department of State of the U.S.*, April 11, 2023, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-philippine-secretary-of-foreign-affairs-enrique-manalo-and-philippine-senior-undersecretary-and-officer-in-charge-of-the-departm/>.

⁶ 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>。

⁷ 2018 年 6 次、2019 年 8 次、2020 年 10 次、2021 年 5 次、2022 年 4 次，2023 年 11 月底共 3 次。

⁸ 黃宗鼎，〈蘇祿海已成為美軍第一島鏈戰術要衝〉，《上報》，2022 年 5 月 3 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=143310。

帶作為」。同年8月9日，小馬可仕公開否認有任何協議指菲律賓應該從南海仁愛暗沙移走擱淺的軍艦。11日，菲國參謀總長布勞納（Romeo Brawner）公開表示，「對於該國海軍船艦的攻擊，即使是水砲，等同於針對海軍船艦的激進行為，已經可以被視作是一項戰爭行為」（an attack – even with water cannon – on a navy ship would be tantamount to aggressive actions against a military ship and that could be interpreted as an act of war already），布氏並宣示擬訓練菲國漁民，建立海上民兵。⁹8月27日，美軍第七艦隊指揮官、海軍中將湯馬斯（Karl Thomas）接著表示，中國在南海的激進行為（aggressive behavior），包含使用水砲對付菲國船艦，必須要遭受挑戰與制約。他在訪菲期間自馬尼拉搭機巡視南海，並與菲國西部軍區指揮官卡洛斯（Alberto Carlos）就菲國所受挑戰及美軍可提供之協助交換意見。¹⁰9月中，菲國參議院海洋與海事法委員會舉辦聽證會，決意製作新的菲律賓地圖，以回應中國有爭議的十段線地圖。19日，美菲雙方於克拉克空軍基地辦理捐贈「賽斯納」C-208B EX 偵察機的公開儀式，該等機型是當前菲國在南海監偵中國「灰帶行為」的主要利器。9月25日，菲國海岸防衛隊指出，已奉總統小馬可仕之令，拆除中國海警於民主礁設置的浮動屏障。顯見菲國南海抗中立場愈趨強硬。

二、特徵 —— 美菲安保「有事範圍」已由南海延伸至台海

2023年1月19日至20日，美菲兩國於馬尼拉舉辦第十屆雙邊戰略對話，在所觸及的十大議題中，有4個與南海有關，包括海洋事務及分別位居前三位的防衛、氣候與能源政策等議題。此時美菲安保之「有事範圍」仍在南海。

⁹ “‘Water Cannons on Philippine Navy Ship An Act of War’,” *The Philippine Star*, August 12, 2023, <https://www.philstar.com/headlines/2023/08/12/2288078/water-cannons-philippine-navy-ship-act-war>.

¹⁰ “China’s ‘Aggressive Behaviour’ in South China Sea Must Be Challenged, US Navy Official Says,” *Reuters*, August 27, 2023, <https://www.reuters.com/world/chinas-aggressive-behaviour-south-china-sea-must-be-challenged-us-navy-official-2023-08-27/>.

2023 年 2 月 2 日，美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）拜會小馬可仕和菲國國防部長加維斯（Carlito Galvez Jr.），會後雙方發表聲明，宣布要加速全面實施 EDCA，同意在菲國戰略地區指定 4 處可供美軍建設的新地點，並完成美軍在菲國其他 5 處基地的建設。2 月 6 日，中國海警船即在仁愛暗沙附近兩度以「軍事級雷射」照射菲方船隻，並冒著碰撞風險進行危險操作，駛入距菲國艦艇僅約 140 公尺之範圍。美國旋即於 13 日發布《美國對菲律賓在南海的支持》聲明，指控中國行為造成菲海警短暫失明，並宣示對菲方採取之攻擊將觸發 MDT。¹¹ 此時美菲安全合作標的不再僅限於南海，而是一定程度地向台海方向延伸。4 月 3 日，馬尼拉公布 EDCA 的 4 處新據點，除了在巴拉旺島（Palawan Island）南端、靠近南海的巴拉巴克島（Balabac Island）外，包括卡加延省（Cagayan）的卡米洛歐西亞斯海軍基地、拉羅（Lal-lo）機場，以及鄰省伊薩貝拉（Isabela）的美科迪拉庫茲（Melchor Dela Cruz）陸軍軍營，都在連接巴士海峽的呂宋島北部。¹²

2023 年 8 月 5 日，針對中華人民共和國海警與海上民兵為阻礙菲國對仁愛暗沙實施補給，於同日進行如發射水砲、橫切阻擋等危險行徑，美國國務院表明對菲律賓盟友之支持。除指控中國船艦妨礙菲國於公海行使航行自由及其他海洋活動的權益，危害菲國船艦與人員的安全，亦重申中華人民共和國按 2016 年仲裁《判斷》，無權在菲國專屬經濟區內聲索仁愛暗沙其周邊海域，並宣示在南海對海警船在內菲國船機武裝部隊的攻擊，都將觸發 MDT。值得注意的是，對照 2021 年 11 月 19 日美國國務院針對中國於仁愛暗沙附近同樣以水砲對付菲國運補船隻所發布之聲明，¹³

¹¹ “Chinese Patrol Boat Fires ‘Blinding’ Military-grade Laser in Clash with Philippines Coast Guard,” *Yahoo News*, February 13, 2023, <https://sg.news.yahoo.com/chinese-patrol-boat-fires-military-085716354.html>; “U.S. Support for the Philippines in the South China Sea,” *Department of State of the U.S.*, February 13, 2023, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-philippines-in-the-south-china-sea-3/>.

¹² “U.S. Support for the Philippines in the South China Sea,” *Department of State of the U.S.*, April 29, 2023, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-philippines-in-the-south-china-sea-4/>.

¹³ “On the Situation in the South China Sea,” *Department of State of the U.S.*, November 19, 2021, <https://www.state.gov/on-the-situation-in-the-south-china-sea/>.

當前美方開始凸出公海航行自由與人員安全問題，並與描繪台海問題之方式類似，指出中華人民共和國於南海之行徑，已然危害「現狀」。¹⁴

肆、俾使菲國經濟靠向美國的「同盟現代化」

2023 年 4 月 11 日舉辦之美菲 2+2 部長級對話，係自 2012 年該機制啟動以來，歷 2016 年後第 3 次舉行之 2+2 對話。菲國外交部長馬納洛（Enrique Austria Manalo）指出，該次會議格外重要，以其更進一步重申菲美兩國作為條約盟友及緊密夥伴，在地區與全球安全挑戰之下推進共同議程的承諾。雙方重申「菲美同盟現代化」（modernizing the Philippine-U.S. alliance），確認該夥伴關係將在維護以國際法為基礎的國際秩序上扮演重要角色。

關於「同盟現代化」之概念，蓋發軔於 2013 年美日兩國同意重新書寫防衛綱領，以及 2014 年北約秘書長拉斯穆森（Anders Fogh Rasmussen）所提出之改革倡議。¹⁵ 2023 年 1 月，拜登總統於日本首相岸田文雄訪美時，進而提出「實現美日同盟的現代化」。綜言之，「同盟現代化」是在國際情勢變遷之下，透過對挑戰與威脅的重新認定、對防衛責任的重新配比、對軍力部署的檢討調整，以及對防衛綱領的制定或修正，來追求同盟關係的平衡、有效及永續性。

菲美宣示「同盟現代化」之際，雙方重申 MDT 為雙方合作的基石，並將舉辦高規格、高影響與高價值的聯合演習、訓練和其他活動。菲方尤其歡迎美方保證將加速協助菲方之國防現代化、執行文職法律工作（civilian law enforcement）、人道救援暨災難反應能力（尤海洋領域者）。此外是 EDCA 各項計畫之實施，頗值關注者，乃投資 EDCA 新據點及其

¹⁴ “U.S. Support for the Philippines in the South China Sea,” *Department of State of the U.S.*, August 5, 2023, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-philippines-in-the-south-china-sea-5/>.

¹⁵ “U.S., Japan to Modernize Alliance to Counter 21st Century threats,” *Reuters*, October 3, 2013, <https://jp.reuters.com/article/us-japan-usa-idUSBRE99204320131003>; “Transparency and Accountability,” *NATO*, April 12, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111582.htm.

周邊社區之計畫。美國國防部長奧斯汀指出，美方預期於 2023 年底對新的及既有的 EDCA 據點提供超過 1 億美元的投資，該等投資將為菲國社區創造就業及經濟成長。¹⁶ 馬納洛亦強調，我們現代化的同盟不僅作為和平的工具，還要作為造就兩國永續經濟利益的良善力量。總體來說，美菲 2+2 對話在經濟面向著墨甚深，觸及了農業、糧食安全、提升能源安全、向乾淨能源轉型、拉抬貿易、建立供應鏈韌性、提升鏈結，以及數位化等為菲國優先關注之議題。

筆者認為，馬尼拉擁抱美菲「同盟現代化」的關鍵，即在於該「同盟現代化」兼具「發展導向」內涵。而兼具「發展導向」內涵的美菲「同盟現代化」，將有助於菲國跳脫傳統「經濟靠中國」的窠臼。又對華府而言，為美菲「同盟現代化」挹注發展紅利，既能排擠中國「一帶一路」計畫的正當性，亦可拉攏相關軍事基地鄰里居民之人心，是為同盟關係可長可久之上策。

伍、小結

美軍第七艦隊指揮官湯馬斯所謂應挑戰與制約中國「灰帶作為」之主張，可謂美國對菲安全承諾加碼之表現，而上一回之加碼，是在美方外交聲明中納入對菲國之相關攻擊將觸發 MDT 此一舉措上。惟另一方面，湯馬斯上揭主張也等於自承美軍之航行自由任務及相關軍力展示作為，迄無法取得有效嚇阻之效果。

筆者在早先即撰文指出，中國操作「灰色地帶」戰術之空間，很大程度植基於美國的「戰略模糊」調性。¹⁷ 故儘管美菲間存在共同防禦條約，

¹⁶ “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Philippine Secretary of Foreign Affairs Enrique Manalo, and Philippine Senior Undersecretary and Officer in Charge of the Department of National Defense Carlito Galvez at a Joint Press Availability,” *Department of State of the U.S.*, April 11, 2023, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-philippine-secretary-of-foreign-affairs-enrique-manalo-and-philippine-senior-undersecretary-and-officer-in-charge-of-the-departm/>.

¹⁷ 〈國防院：戰略清晰是消弭中共灰色地帶不二法門〉，《中央社》，2023 年 6 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202306070096.aspx>。

且美國之國務卿無論是共和黨政府之龐培奧（Mike Pompeo），抑或是民主黨政府之布林肯（Antony John Blinken），皆聲言在南海對菲國船機武裝部隊的攻擊，都將觸發 MDT。但因為美國並未就攻擊一詞給予明確定義，致使中國敢於運用水砲「攻擊」菲國公務船，或以軍事級雷射肇致菲國海警短暫失明。換言之，存在共同防禦條約的同盟關係看似「戰略清晰」的產物，但未能產生有效嚇阻的條文，對於潛在敵人來說，該條約同盟仍是可資操作「灰帶作為」的「戰略模糊」產物。

面對美菲兩國兼具安全合作與經濟發展的「同盟現代化」，乃至於第一島鏈上「以盟會盟」、「演訓臨陣化」及「島鏈利刃化」等態勢，倘中國未來於菲國周邊海域不減少相關冒險、冒進活動，或降低其激進程度，固然因 MDT 條文之模糊性而不一定肇致中美武裝衝突，但勢必會促使第一島鏈國家大步邁向陣營化，而中國也將更難緩和周邊外交或改善大國關係。尤有甚者，是美國將可能加碼對菲國之安全承諾，下修觸發 MDT 之要件。例如仿效美國對日本之安保承諾，宣示將運用包括核武在內的全部手段，而其保護標的甚至將適用於菲占「中業島」、「仁愛暗沙」等爭議地物。畢竟美國近年來在諸多聲明中再再具指中華人民共和國騷擾菲國於其專屬經濟海域內的合法行為，並強調 2016 年南海仲裁《判斷》確認了菲國在其專屬經濟區、大陸礁層，包括禮樂灘、美濟礁及仁愛暗沙等鄰近海洋地區的主權權利及管轄權。

第 十 章 民主國家集結抗中的新軸線 —— 反制 中國經濟脅迫的國際集體行動

王占璽 *

壹、前言

自 2008 年以來，中國持續利用經濟脅迫擴張其影響力，而 2020 年至 2021 年中國先後透過貿易制裁強迫立陶宛及澳洲轉變其政治立場，更使各國驚覺中國經貿武器化（trade weaponization）的行為已經成為清晰可見的安全威脅，而既有的貿易協調機制難以有效遏制。及至 2023 年國際社會開始出現以反制中國經濟脅迫為目標的集體行動，許多國家將經濟脅迫視為重要的戰略安全議題，並且透過國際組織及多邊對話機制共同尋求對中國經濟脅迫的反制之道。

本文梳理 2022 年至 2023 年國際社會的相關行動趨勢，並指出各國的集體行動已經隱然成為民主國家對抗中國的新軸線。此一集體行動雖然仍在起步階段，但或能增強各國面對中國經濟脅迫的信心。而中國雖然不會放棄經濟脅迫，但可能透過降低經濟脅迫力度、採取更精準的制裁策略，以及加強法律戰準備等方式，來因應國際社會的反制行動。隨著相關事態的動態發展，未來反制經濟脅迫或將成為國際社會與中國進行交鋒的新場域。

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

貳、國家層次的回應

一、立陶宛

2021 年 11 月立陶宛宣布在維爾紐斯開設台灣辦事處，引發中國激烈回應。中國中斷與立陶宛的所有貿易往來，使立陶宛遭受直接貿易損失約達 3 億美元。更重要的是，中國也強迫德國汽車零組件大廠大陸集團（Continental）以及在汽車、農業領域的多家跨國公司停止與立陶宛合作。然而，立陶宛透過來自台灣與美國的直接支持，以及開拓新的貿易市場度過難關。2022 年台灣提供立陶宛 2 億美元的投資承諾，美國也提供 6 億美元的出口信貸；¹ 另一方面，2022 年立陶宛對日本、澳洲與其他印太國家的出口大幅成長 40%，且在當年 8 月增長幅度便已趕上對中國出口的下降幅度。²

在中國實施制裁初期，立陶宛曾短暫猶豫是否要放棄與台灣的交往，但隨後採取了堅定反對中國專制擴張的立場。2023 年 3 月立陶宛外長 Gabrielius Landsbergis 在 5 月的慕尼黑安全會議上，便呼籲民主陣營應重新評估依賴中國的風險，並對中國經濟和政治脅迫做出反擊，確保以規則為基礎的國際秩序順利運行。³ 2023 年 7 月 5 日立陶宛公布「印太區域戰略」，更宣示該國不會屈服於中國的壓力，並將堅定強化與台灣及印太國家建立穩固的政治經濟關係。這份戰略文件也指出，立陶宛證明了一個國家若能建立社會韌性，且擁有可靠的夥伴國家，就能抵擋中國的經濟勒索。⁴

¹ 王慶剛，〈外交部：兩億美元投資基金 優先考慮赴立陶宛企業〉，《中央社》，2022 年 1 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202201060120.aspx>；孫宇清，〈立陶宛挺台美國以 168 億出口信貸協議相挺〉，《自由時報》，2021 年 11 月 20 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3743039>。

² 徐薇婷，〈中國經濟脅迫反讓立陶宛茁壯 出口印太增 4 成〉，《中央社》，2023 年 3 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202303080011.aspx>。

³ 〈籲與中國保持距離 立陶宛外長：反擊中共經濟和政治脅迫〉，《中央社》，2023 年 5 月 17 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4303802>。

⁴ 〈立陶宛無視中國脅迫 公布印太新策略與台灣合作〉，《中央社》，2023 年 7 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202307060101.aspx>。

二、澳洲

2020 年 4 月澳洲質疑中國是 COVID-19 疫情的起源並要求溯源調查，中國因此陸續對澳洲的煤炭、大麥等十餘項商品實施高額關稅，使澳洲出口總額降低 5.5%，造成 160 億美元的貿易損失。然而，中國經濟脅迫的長期效果相對有限。⁵ 澳洲透過加強與其他印太地區貿易夥伴的合作，抵銷了中國一系列貿易懲罰的打擊。⁶ 另一方面，中國對澳洲的貿易制裁也對自身產生重要影響，中國必須從其他來源以更高價格購置相同的商品，甚至必須透過第三地購買澳洲煤炭。中國在滿足國內需求與改善外部關係的雙重壓力下，2023 年初先後取消對澳洲煤炭及大麥的制裁。澳洲在成功抵抗中國經濟脅迫的同時，也維持對中國疫情、人權的批判立場，同時持續藉由「澳英美三邊安全夥伴關係」（AUKUS）強化與美、英在防堵中國擴張上的軍事合作。

值得注意的是，澳洲並未因其經濟韌性而降低與中國的貿易往來。2023 年 5 月澳洲貿易部長 Don Farrell 訪中時，表示仍希望與中國擴大經貿往來；⁷ 2023 年 6 月總理 Anthony Albanese 則藉由中國邀其訪華的機會，要求中國應先撤除所有貿易壁壘。⁸ 此外，澳洲也公開宣稱若中國不放棄貿易制裁，不可能同意中國加入 CPTPP。相關作為反映出澳洲在面對中國擴張意圖時，一方面採取既不屈服卻也避免全面對抗的態度，另一方面會利用中國的外交需求迫使中國調整其脅迫作為的靈活策略。

⁵ “Australia Has Faced down China’s Trade Bans and Emerged Stronger,” *Economist*, May 23, 2023, <https://www.economist.com/asia/2023/05/23/australia-has-faced-down-chinas-trade-bans-and-emerged-stronger>.

⁶ 占澳洲出口排名 2 到 5 名的日本、韓國、台灣和印度，在 2019 年至 2022 年間從澳洲進口商品的成長都超過 100%；澳洲對越南、泰國、印尼、菲律賓的出口也都有 80% 到 127% 的高成長。David Uren, “Why China’s Coercion of Australia Failed,” *Strategist*, April 27, 2023, <https://www.aspistrategist.org.au/why-chinas-coercion-of-australia-failed/>.

⁷ 李文輝，〈澳洲貿易部長不希望與中國脫鉤 盼擴大經貿往來〉，《中時新聞網》，2023 年 5 月 16 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230516001199-260409?chdtv>。

⁸ 陳冠宇，〈澳洲總理：肯定在某時訪華 望中國解除所有貿易壁壘〉，《中時新聞網》，2023 年 6 月 6 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230606002344-260409?chdtv>。

三、美國

2022 年 10 月美國政府先後推出《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）與《國家防衛戰略》（*National Defense Strategy*），這兩份重要的戰略文件在全面強調中國的系統性威脅並將其界定為主要競爭者的同時，也將中國對各國的經濟脅迫納入對中國威脅的評估中。2023 年 2 月 8 日共和黨參議員 Todd Young 和民主黨參議員 Chris Coons 共同提出《2023 年反制經濟脅迫法法案》（*Countering Economic Coercion Act of 2023*），試圖為美國總統和行政部門提供新的政策工具，以應對中國經濟脅迫對美國與國外夥伴之貿易及商業關係的影響。⁹ 該法案提出若干反制經濟脅迫的具體措施，包括對受脅迫國家降低關稅、提供財政支持及加速出口許可和監管程序，以幫助受脅迫國家抵銷中國制裁作為的損失，以及對實施脅迫國家增加進口關稅。

另一方面，美國也積極遊說民主國家強化反制中國經濟脅迫的集體合作。如 2023 年 3 月 27 日美國駐日本大使 Rahm Emanuel 公開指責中國透過各種經濟脅迫手段達到其政治目的，並呼籲各國透過集體行動抵制中國經濟脅迫。他建議各國集體行動可以包括 G7、「印太經濟架構」（IPEF）等正式組織，以及與夥伴簽訂非正式協議等方式，同時應對被脅迫國家提供有效的救濟手段。¹⁰ Emanuel 的公開意見清晰呈現美國在國際社會推動集體反制行動的立場及行動藍圖。

四、德國

德國在 2023 年 6 月公布的《國家安全戰略》（*Integrated Security for Germany: National Security Strategy*）中，將中國定義為「合作夥伴、競爭

⁹ 楊安，〈美國國會欲立法應對中國經濟脅迫學者籲各國集體韌性反制〉，《美國之音》，2023 年 5 月 11 日，<https://www.voacantonese.com/a/congress-examines-china-economic-tactics-20230510/7088271.html>。

¹⁰ 林雨萱，〈中國經濟脅迫 美駐日大使籲組聯盟抵制〉，《自由時報》，2023 年 3 月 28 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1574463>。

者和體制性對手」，並指出中國「透過各種途徑重塑以規則為基礎的現有國際秩序」以及「蓄意利用經濟實力達成政治目的」。¹¹ 德國總理 Olaf Scholz 強調德國追求的並非與中國「脫鉤」（decoupling），而是「去風險」（de-risking）。稍後在 7 月 14 日公布的《中國戰略》（*Strategy on China*）中，也更進一步提出「去風險」及降低對中國經濟依賴的總體目標。

五、日本

早在 2010 年，中國便曾以限制稀土輸出來制裁日本，引發日本對經濟脅迫風險的警覺。2022 年 5 月日本政府通過《經濟安全保障法》，提出強化供應鏈安全等四大面向，並強調將針對半導體、稀土等重要戰略性物資，降低對特定國家的進口依賴。經濟安保法雖未明指防範對象，但外界普遍認為該法明顯是針對中國。¹² 而 2023 年日本更進一步結合美國，在國際社會積極推動反制中國經濟脅迫的集體行動，後文將就此詳述。

參、國際社會的集體行動

一、國際組織

（一）歐盟：反脅迫措施與經濟安全戰略

在 2020 年立陶宛遭到中國經濟脅迫時，歐盟發現既有政策工具無

¹¹ “National Security Strategy,” *Federal Republic of Germany*, June 14, 2023, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>; 林育立，〈從首部國家安全戰略看德國如何視北京為競爭者〉，《中央社》，2023 年 6 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202306193001.aspx>。

¹² 林翠儀，〈抗中禦敵 日本通過經濟安保法〉，《自由時報》，2023 年 5 月 12 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1516783>；陳文蔚，〈日政府納半導體等 11 產業為經濟安保「特定重要物資」〉，《中央廣播電台》，2022 年 12 月 20 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2153959>；向凌，〈日本推動經濟安保法審查補助都為防中國〉，《美國之音》，2021 年 11 月 24 日，<https://www.voacantonese.com/a/Japanese-econmic-security-bill-focus-on-supply-chain-20211124/6325888.html>。

力提供有效協助，引發歐盟國家內部的檢討，並促使歐盟委員會在 2021 年提案強化反經濟脅迫的法規，並在 2023 年先後出台《反脅迫措施》（*Anti-Coercion Instrument, ACI*）及《歐洲經濟安全戰略》（*European Economic Security Strategy*）。

2023 年 6 月 6 日歐洲議會及歐盟理事會通過「反脅迫措施」的政治協議，協議指出該項措施「向我們的全球夥伴發出了明確的信號，即我們拒絕第三國一切形式的經濟脅迫。」¹³此一預計在 2023 年秋季生效的政策工具，旨在藉由報復性制裁措施的威懾，抑制潛在的經濟脅迫發生。反脅迫措施包括：1. 一個通過對話和接觸讓第三國停止脅迫措施的平台；2. 一系列協商失敗後的反制措施，包括對實施脅迫的第三國徵收關稅、限制服務貿易及限制外國直接投資或公共採購，以及要求修復其經濟脅迫造成損害的法律框架；3. 對於歐盟理事會認定成員國是否遭到脅迫，以及確認後如何採取後續行動的決策安排。

隨後，歐盟執委會也在 6 月 20 日提出的「歐洲經濟安全戰略」中，將經濟脅迫列為歐盟面對的四項經濟安全風險之一。執委會主席范德萊恩（Ursula von der Leyen）表示，歐洲將以「去風險」（de-risking）工具分散貿易對象，以保護歐洲成員國並結交更多夥伴。雖然此一戰略文件中沒有點名具體國家，但范德萊恩直言中國是這項戰略的對象之一。

（二）北約

2023 年 7 月 11 日北約高峰會在立陶宛舉行，會後公報稱中國明顯的野心和脅迫性政策意圖推翻以規則為基礎的國際秩序，已經挑戰北約國家的利益、安全與價值。公報並批評中國尋求控制關鍵科技和產業、關鍵基礎建設、戰略性原物料及供應鏈，利用經濟力量造成他國戰略性依賴、強化影響力。¹⁴

¹³ “Political Agreement on New Anti-Coercion Instrument to Better Defend EU Interests on Global Stage,” *European Commission*, June 6, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3046.

¹⁴ 田習如，〈北約峰會譴責中國挺俄、脅迫台灣 反對以民用計畫擴充核武〉，《中央社》，2023 年 7 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202307120006.aspx>。

(三) G7

2023 年 5 月 20 日 G7 廣島峰會發布聯合公報，在不脫鉤、「去風險」的基本立場上，強調 G7 成員國將經濟安全視為重要戰略問題，並特別強調反對中國經濟脅迫。¹⁵ 英國首相 Rishi Sunak 直稱中國對全球安全和繁榮構成「當今時代最大的挑戰」，而 G7 將全力「防止中國利用經濟脅迫來干涉他國主權事務。」此外，聯合公報也提出將設立「經濟脅迫協調平台」(Coordination Platform on Economic Coercion)，以改善對「經濟脅迫」的共同評估、應對、威懾以及遏制，確保實施經濟脅迫的國家無法成功並付出代價。具體作為包括針對戰略物資及半導體建立經濟安全防護網、加強供應鏈合作及敏感科技管制。¹⁶

二、多邊對話機制

(一) 美日菲國安峰會與美日韓高峰會

2023 年 8 月 18 日，美日韓三國元首在大衛營舉行高峰會，達成「聯合應對共同威脅」的協議，並以另行簽署的美日韓《協商約定》承諾任何一國在面對利益及安全的威脅時，三國將透過迅速協商及協調行動進行應對。美國總統拜登會後表示三國領導人同意將共同合作應對經濟脅迫。¹⁷ 此前稍早，日本、美國、菲律賓三國國安高層官員 6 月 16 日在東京舉行磋商會議，在軍事安全議題之外，三方也一致同意在經濟安全領域合作，抗衡經濟脅迫。¹⁸

¹⁵ 吳介聲，〈G7 強調反制「經濟脅迫」史上空前，中共面對極大焦慮〉，《聯合新聞網》，2023 年 5 月 26 日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/7192713>。

¹⁶ 〈G7 峰會：聯合聲明劍指中國「經濟脅迫」，澤連斯基成最後一日焦點〉，《BBC 中文網》，2023 年 5 月 21 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-65662960>。

¹⁷ 王嘉源，〈美日韓峰會通過合作指針《大衛營原則》籲和平解決兩岸問題〉，《中時新聞網》，2023 年 8 月 19 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230819003102-260408?chdtv>。

¹⁸ 王嘉源，〈美日菲首度三方安保磋商 將推進防衛合作〉，《中時新聞網》，2023 年 6 月 16 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230616004852-260408?chdtv>。

（二）四方安全對話

2023 年 5 月 20 日「四方安全對話」（Quad）成員國（美日印澳）表示為對抗中國的經濟脅迫，即將協議成立一個公私合作機構，以協調聯合投資尖端半導體、關鍵礦產等戰略物資的供應鏈。一名日本官員向媒體指出這個合作機構將是由享有共同價值理念的國家共同制定戰略，以鼓勵企業投資新興及重要技術的論壇。¹⁹

（三）六國聯合宣言

2023 年 6 月 9 日五眼聯盟國家與日本在巴黎召開經濟及外交領域的部長級會議，會後發表聯合聲明表示特別關切特定國家利用貿易關係向對方國家施壓的「經濟脅迫」行為，並指出經濟脅迫和「非市場行為」使各國民眾生活和商務受到不良影響，同時可能破壞基於規則的多邊貿易體系、損害國家之間的關係，甚至影響全球的安全與穩定。聲明雖然並未點名中國，但敦促所有國家避免這種經濟脅迫行為，並支持自由開放的貿易。在反制作為上，聲明強調將透過加強國際合作來阻止或解決經濟脅迫行為，包括在世貿組織中進行合作、蒐集、分析與分享資訊、開發新的外交及經濟工具等手段。²⁰

（四）印太經濟架構

2022 年 5 月由美國及 13 個印太地區國家共同參與的「印太經濟架構」（IPEF），在日本東京正式啟動。美國推動成立印太經濟架構的目的，即是為補強其印太戰略偏重軍事卻缺乏經濟合作的問題，在經貿領域抑制中國影響力的擴張。美國貿易代表戴琪稱，印太經濟架構旨在「有效

¹⁹ 魏國金，〈美日印澳共同投資戰略物資 將達協議〉，《自由時報》，2023 年 5 月 21 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1584124>。

²⁰ 王嘉源，〈再劍指大陸「經濟脅迫」 美日英加澳紐 6 國發表聯合宣言〉，《中時新聞網》，2023 年 6 月 10 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230610003343-260408?chdtv>；弗林，〈五眼聯盟國家加日本發表聯合聲明反對經濟脅迫〉，《法廣》，2023 年 6 月 9 日，<https://reurl.cc/NyxaEQ>。

反制中國不斷增長的影響力」，是「獨立於中國的安排」。²¹ 2023 年 5 月印太經濟架構成員國在美國底特律舉行部長級會議，會中協議為減少各國對中國的依賴，各國將會加強半導體、關鍵礦物等基本材料的供應鏈。

（五）跨太平洋夥伴全面進步協定

2023 年 7 月 16 日，《跨太平洋夥伴全面進步協定》（CPTPP）在紐西蘭舉辦部長級會議，與會的日本經濟再生大臣後藤茂之在會後表示，會員國已達成共識，不會允許「對其他國家採取施壓行為、無法遵守國際貿易法規」的國家加入。此外，澳洲也表示在中國仍然對其多項商品實施制裁的情況下，不可能同意中國加入。²²

肆、民主國家對抗中國的新軸線

一、美日共同將反制中國經濟脅迫提上國際議程

此波集體行動的主要動力，是美日攜手在多個國際組織及多邊對話機制中積極發起對抗中國經濟脅迫的呼籲。美國不僅持續強化自身反制中國經濟脅迫的政策工具，也透過四方安全對話、五眼聯盟、印太經濟架構這些由美國主導、旨在圍堵中國的安全機制動員其他民主國家，將反制中國經濟脅迫推上國際議程。由此可見反制中國經濟脅迫已經成為在半導體供應鏈重組與科技管制之後，美國在經濟領域連結民主盟邦、削弱中國影響力的新議題。

在這些多邊機制中，日本均全力呼應美國設定的議題，特別是藉由 G7 廣島峰會連結歐洲與印太國家反制經濟脅迫的意識及行動，充分反映

²¹ 〈印太經濟框架啟動 美國與中國爭奪亞太經濟影響力？〉，《BBC 中文網》，2022 年 5 月 24 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-61564812>。

²² 盧永山，〈北京經濟脅迫貿易夥伴 日本經濟大臣暗示：無法加入 CPTPP〉，《自由時報》，2023 年 7 月 17 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4366401>；〈專家：中國加入 CPTPP 障礙不在貿易在政治〉，《德國之聲》，2023 年 7 月 31 日，<https://p.dw.com/p/4UbPs>。

日本對美國印太戰略的堅定支持。另一方面，韓國與菲律賓也透過「美日+1」的小多邊（minilateralism）合作形式，對美國印太戰略的深化展現積極支持，亦將反制中國經濟脅迫列為集體合作的共同目標之一。

二、歐洲國家基於自身需求強化反制中國經濟脅迫

歐盟研擬反經濟脅迫措施的濫觴，其實是針對川普政府在 2018 年向歐盟徵收鋼鐵關稅的作為，歐盟內部也一直存在提升戰略自主的聲浪；而在對中經濟關係上，也仍與美國保持距離，並強調不欲與中國脫鉤。就此，歐洲國家並非在美、日動員下接受反制中國經濟脅迫的議題。然而，中國以粗暴手段脅迫立陶宛及德國產業的作法，直接威脅歐盟國家在經濟領域的集體安全與利益，使歐盟捍衛成員權益的能力受到質疑，導致歐盟經濟安全戰略的轉向及加速。

在此一過程中，最具意義的是德國改變了長期以來強調與中國的經濟往來，並在政治上避免激怒中國的立場，在其「國家安全戰略」及「中國戰略」中明確展現對中國經濟脅迫的批評及防禦態度。事實上，在中國制裁立陶宛的過程中，以德國汽車零件產業為主的歐洲國家也受到龐大壓力，應是促使德國戰略調整的重要原因。就此，在此波國際集體行動浪潮中，歐盟及德國的反應，主要仍是試圖控管中國經濟脅迫的風險，因此強調去風險而非脫鉤。

三、維護民主價值與國際秩序成為最大公約數

雖然美日同盟及歐洲國家反制中國經濟脅迫的出發點並不相同，但降低經濟脅迫風險的總體方向並無二致。同時，印太及歐盟國家都將維護「基於規則的現有國際秩序」作為譴責中國經濟脅迫的論述基礎，反映出民主國家共享的價值信念成為促使這兩種動力匯流的重要連結，也使反制中國經濟脅迫與其他意圖限制中國影響力的議題產生連結，擴展了民主盟邦的合作基礎。

四、反制經濟脅迫的發展仍存在限制

國際社會反制中國經濟脅迫的集體行動，被中國視為美國進一步圍堵中國的敵意行為，因此使許多仍欲與中國維持良好經貿關係的國家踟躕不前。在印太地區，新加坡、越南、印度仍試圖在美中之間維持平衡關係，而印尼、馬來西亞、泰國則更傾向親中立場。此外，澳洲雖然在軍事安全領域與美、英緊密合作，但在對中經濟上卻傾向保持靈活立場。而在歐洲，法國仍有意強化與中國的經貿關係，並在政治上與美國保持距離。²³雖然這些國家參與的國際組織或多邊機制（如 G7、IPEF、CPTPP）已經提出了反對中國經濟脅迫的倡議，但此些國家未必願意支持後續的具體反制作為，成為此波集體行動的隱憂。

另一方面，當前歐盟、G7 提出的反制經濟脅迫措施仍停留在起步階段，未來是否能夠有效遏制中國，或是對遭遇脅迫的國家提供足夠的救濟，仍不無疑問。此外，雖然多個國際組織或多邊機制分別提出相關倡議及作法，但彼此之間仍缺乏進一步連結。如欲有效遏制中國的經濟脅迫，可能需要建構參與成員更多、集體行動機制更健全的合作框架。就此，一些民主國家政治領袖及學者呼籲建立「經濟版北約」，但經濟領域的集體安全機制很難克服各國貿易利益不同、缺乏明確內部規則、界定經貿脅迫並集體反制的行動成本過高等問題。²⁴

五、強化各國信心、削減中國經濟脅迫的影響力

雖然此波集體行動的發展仍存在許多限制及不確定性，但反制中國經濟脅迫已經被提上國際合作的議程已是客觀事實。中國實施經濟脅迫的主要目的不僅是強迫對象國家改變其行為，更重要的是對其他國家進行警

²³ 〈馬克宏：「歐洲別捲入台海問題」——為什麼他這麼迎合中國？〉，《天下雜誌》，2023 年 4 月 10 日，<https://www.cw.com.tw/article/5125348>。

²⁴ 楊一達，〈建立「經濟版北約」的戰略意涵與挑戰〉，《國防安全雙週報》，第 78 期，2023 年 5 月 3 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1947&pid=3901>。

告，藉由寒蟬效應來鞏固其影響力。而當前集體行動的擴散趨勢，或許有助於提高各國面對中國經濟脅迫的信心，進而削弱中國經濟脅迫的實質影響。

伍、中國應不會放棄經濟脅迫，但可能調整應用策略

中國是否持續採取經濟脅迫，是此波集體行動能否發展及鞏固的關鍵因素。若中國持續採取粗暴的貿易制裁，勢將促使各國加速集體合作的整合及落實。而中國若放棄經濟脅迫，則可能消滅許多國家的憂慮及投入集體合作的意願。就此，在此波集體行動快速擴散前，CSIS 的研究指出中國經濟脅迫的實際效用雖然有限，卻是中國在維護核心利益、鞏固國際地位的行動上，風險較低的政策工具，因此中國不會輕易放棄。²⁵

然而，反制中國經濟脅迫的國際集體行動已經提高了中國使用脅迫手段的風險成本。另一方面，2023 年中國經濟陷入成長停滯的困境，也提高了中國經濟的脆弱性；中國對他國實施經濟脅迫的反作用力可能產生更大的負面影響。事實上，2023 年中以後，中國似乎有意尋求與各國緩和緊張關係，藉以挽救經濟頹勢；如恢復美中高層交流，以及尋求與澳洲和解。同時在經濟脅迫議題上，中國也積極在國際社會強調美國經濟脅迫的傷害，試圖藉此拉攏歐盟及金磚國家，以對抗民主國家反制中國經濟脅迫的行動。此些動向反映當前民主國家的集體行動，已經使中國產生一定程度的警惕。

雖然在前述壓力下，中國有可能避免對他國實施大規模的經濟脅迫，但可能改為採取規模較小但更精準的策略。2023 年 8 月中國即以日本排放福島核廢水為由，宣布禁止日本水產品輸入。²⁶此一禁令對日本經濟實質

²⁵ Matthew Reynolds and Matthew P. Goodman, "Deny, Deflect, Deter: Countering China's Economic Coercion," *CSIS*, March 23, 2023, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-03/230321_Goodman_CounteringChina%27s_EconomicCoercion.pdf?VersionId=UnF29IRogQV4vH6dy6ixTpfTnWvftd6v.

²⁶ 〈路透：中國全禁日本水產進口 政治意義大於經濟〉，《中央社》，2023 年 8 月 25 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308250115.aspx>。

影響甚小，主要目的是藉此展現中國對美日戰略同盟的不滿，以及在經濟衰弱下刺激國內民族主義情緒，而非試圖影響日本的決策。由此看來，中國使用經濟脅迫的模式似已出現變化。

另一方面，中國也可能針對各國反制其經濟脅迫的措施進行回擊。中國繼 2021 年通過《反制裁法》後，在 2023 年 9 月通過允許中國法院以其他國家作為審理對象的《外國國家豁免法》；中國外交部並表示，該法是針對近年外國法院受理對中國「誣告濫訴」案件進行「對等反制」的工具。²⁷此類法律的陸續出台說明中國也可能以法律戰削弱民主國家的反制能力。

陸、小結

國際社會在 2023 年出現一波以反制經濟脅迫為目標的國際集體行動。這波集體行動的興起，分別來自美國及其盟邦對中國的圍堵戰略，以及歐盟國家維護成員國利益的需求，並且以維護「以規則為基礎的既有國際秩序」作為共享的價值信念，隱然成為民主國家集結抗中的新軸線。雖然此一集體行動仍處於起步階段，且仍存在諸多挑戰，但已經展現各國反對經濟脅迫的明確意識，應有助於提升各國面對中國經濟脅迫的信心。相對而言，中國則可能藉由策略調整與法律戰作為因應。不論如何，未來民主國家及中國都將在反制經濟脅迫這條新軸線上進行更多的對抗，其發展趨勢殊值持續關注。

²⁷ 〈中國 2024 實施外國國家豁免法 外國可成被告〉，《中央社》，2023 年 9 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202309030119.aspx>。

壹、前言

當前國際安全局勢的主要課題，厥為中國與俄國的挑戰。中國在習近平治下的對外行為日益專斷，使東海、台海、南海以及中印邊界等情勢愈趨緊張。2022年2月俄烏戰爭爆發，迄今未有停火的跡象，亦構成歐洲一大西洋地區主要的安全威脅。面對以中、俄為代表的威權主義之威脅，以美歐為主體的民主國家雖在援烏抗俄上展現高度的團結，但對中國的立場則是同中存異。兩者相同之處，是以三分法定位中國。美國國務卿布林肯（Antony Blinken）於2021年3月稱美中關係「該競爭就競爭、能合作就合作，須對抗就對抗」；歐盟於2019年3月的《歐中關係戰略展望》（*EU-China- A Strategic Outlook*）將中國視為「合作與談判夥伴、經濟競爭者與系統性的對手」。¹兩者相異之處，是美國逐步確立對中的「戰略競爭」（strategic competition），而歐盟則在三分法的架構下擺盪。2023年5月12日，歐盟外交和安全政策高級代表波瑞爾（Josep Borrell）在歐盟外交部長非正式會議上致詞，主張歐盟的中國政策以「交往」（engaging）與「降低依賴」（reducing dependencies）為關鍵字，並呼籲成員國在對中政策上需有更高的一致性。²這凸顯美歐的差異，亦反映歐盟內部的歧見。

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ Antony Blinken, "A Foreign Policy for the American People," *U.S. Department of State*, March 3, 2021, <https://tinyurl.com/d56b9bb7>; "EU-China- A Strategic Outlook," *European Commission*, March 12, 2019, <https://tinyurl.com/33y87m3c>.

² "Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich): Press Remarks by High Representative Josep Borrell upon Arrival," *European Union External Action (EEAS)*, May 12, 2023, <https://tinyurl.com/4tykn3rn>.

本文嘗試探討歐盟對中政策的成效。美歐的中國政策旨在促使中國接受「以規則為基礎的國際秩序」（rules-based international order），而歐盟提出《歐中關係戰略展望》迄今已歷4年，其於2021年9月提出《歐盟印太合作戰略》（*EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*）亦有2年餘，其相關作為是否或如何有效，漸成論者關注的議題。³ 本文檢視歐中關係的癥結，認為三分法的架構對歐盟而言雖是穩健的作法，但中國的認知顯然與歐盟不同，且更可利用此架構分化歐盟成員國。歐盟同時強調與中國的合作與競爭，固然可兼顧成員國的不同利益，但欲對中發揮更大的影響力，恐有必要檢視其政策框架。

貳、歐盟對中政策的三分法框架

歐中關係自2019年起陷入低潮。歐洲對中國經貿的依賴、中國對外國企業的干預與限制、對立陶宛的經濟脅迫、對周邊地區的安全威脅、香港與新疆等地之人權問題，以及中國在俄烏戰爭的立場等，是雙邊關係的障礙或癥結。

在歐中關係的變遷上，歐盟的行政部門扮演重要的角色。歐盟執委會主席范德萊恩（Ursula von der Leyen）於2023年4月初訪中前，於3月30日在智庫會議發表演說，試圖為歐中關係定調。她主張歐盟需有一致的對中戰略，而這取決於對中國的戰略意圖有清醒的評估，並體現於中國的三項特色。首先，中國已從「改革開放」轉向「安全與控制」的時代，對於軍隊、科技與經濟的控制也更趨嚴格。其次，中國對安全與控制的強調勝於自由市場與開放貿易的邏輯，體現於習近平對「鬥爭」與「奮鬥」的提倡。第三，中國共產黨的目標是國際秩序的系統性變革，而中國則位居秩序的中心。范德賴恩毋寧關切與中國的競爭更甚於經貿利益，她因此

³ “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/28c62tjx>.

提出「去風險」（de-risking）的概念作為應對之道。⁴「去風險」自此成為歐盟對中政策的關鍵字，並和美國主張的「脫鉤」（de-coupling）區隔。在外交上，「去風險」意味在透明、可預測與互惠基礎上平衡與中國的關係；在經貿上，「去風險」包含使歐盟的經濟與產業更具韌性、更佳地利用既有的貿易工具、針對關鍵部門發展新的防護工具，以及強化與夥伴的合作等。

在此基調上，波瑞爾在 2023 年 5 月的歐盟外交部長非正式會議上，流傳一份以《重塑與中關係、與中交往、與中競爭》（*Reshaping Our Relationship with China, Engaging with China, Competing with China*）為題的文件，敦促成員國採取「清晰」（clear eyed）的觀點「重新校準」（recalibrate）對中政策。⁵該份文件——以及波瑞爾的記者會——重申三分法的架構，也宣示與中國交往的必要，但其核心訊息是競爭的層面在歐中關係越趨重要，成員國尤須關注價值、經濟與戰略安全。鑑於歐盟對外政策取決於領袖組成的歐盟高峰會（European Council），波瑞爾此舉旨在遊說各國外交部長以凝聚領袖間的共識。⁶

影響所及，6 月 30 日的布魯塞爾高峰會，中國成為俄烏戰爭之外的另一重要議題。該次高峰會的結論要求中國向俄羅斯施壓，使其停止侵略戰爭並立即、完全且無條件地自烏克蘭撤軍。歐盟亦表達對東海與南海局勢的關切，宣示「反對任何單方面以武力或脅迫改變現狀的企圖」，雖然其「再次確認歐盟將持續『一個中國政策』」。⁷這是歐盟首度在高峰會表明對台海局勢的立場。在此之前，波瑞爾曾針對法國總統馬克宏

⁴ “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” *European Commission*, March 30, 2023, <https://tinyurl.com/4u6a2kpx>.

⁵ Alexandra Brzozowski, “EU Proposes to Recalibrate China Strategy,” *Euractiv*, May 12, 2023, <https://tinyurl.com/24esdmf7>.

⁶ “Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich): Press Remarks by High Representative Josep Borrell at the Press Conference,” *European Union External Action (EEAS)*, May 12, 2023, <https://tinyurl.com/244fk9m9>.

⁷ “European Council Conclusions on China, 30 June 2023,” *European Council*, June 30, 2023, <https://tinyurl.com/5d8a9fcz>.

(Emmanuel Macron) 於 4 月初在媒體專訪中稱「歐洲要避免因台灣議題被捲入『不屬於我們』的衝突」之言論，於 4 月 22 日在法媒刊文，呼籲歐盟成員國海軍巡弋台灣海峽，彰顯歐洲對航行自由以及台海之承諾。⁸

參、歐盟成員國對中政策的歧異

相較於歐盟的行政部門，歐盟成員國對三分法的架構有不同程度的側重，本文則以德國、法國與立陶宛為例，因英國脫歐後，德、法成為歐盟的主導國家，立陶宛則是歐盟成員國中，對中國立場最強硬者。德國總理蕭茲 (Olaf Scholz) 於 2022 年 11 月 4 日訪中，成為新冠肺炎 3 年多的疫情以來，首位與習近平會面的歐洲領袖。儘管蕭茲向中國領導階層提及俄烏戰爭、台海局勢、中國人權問題，以及雙邊互惠的經貿關係等議題，但由於其此行有多名企業代表隨行，蕭茲更甫於同年 10 月批准中國遠洋運輸集團 (COSCO) 入股漢堡港貨櫃碼頭，各界普遍視此行的目的在於爭取中國的經貿利益。⁹ 在 2023 年 3 月德國與日本的首次政府間會談，蕭茲重申降低對中俄依賴的必要性，也宣示反對中國片面改變台海現狀，但亦避免嚴厲批判中國。「中國是一個擁有強大經濟實力的重要國家。它同時是一個夥伴、競爭者與體系的對手。脫鉤將不會發生。我們將持續在經濟層面合作」。¹⁰ 爰此，當七大工業國集團 (G7) 於 5 月召開廣島領袖高峰會，會後的《領袖公報》(Leaders' Communiqué) 反映歐盟的觀點而以「去風險」為關鍵字，蕭茲即於場邊會議受訪時強調對中國的大型投資、供應鏈與出口將繼續，並重申雖然各國都希望限制對中國的風險，但無人

⁸ Jamil Anderlini and Clea Caulcutt, "Europe Must Resist Pressure to Become 'America's Followers,' Says Macron," *Politico*, April 9, 2023, <https://tinyurl.com/32d7jawm>; Stuart Lau, "Send Warships to Taiwan Strait, Borrell Urges EU Governments," *Politico*, April 23, 2023, <https://tinyurl.com/5ybuasa3>.

⁹ Frédéric Lemaître, "In China, Olaf Scholz Pleads for An Economic Reconciliation between Berlin and Beijing," *Le Monde*, November 5, 2022, <https://tinyurl.com/4crut6h6>.

¹⁰ Shogo Akagawa, "Scholz Warns China Not to Use Force to Alter Taiwan Status Quo," *Nikkei Asia*, March 16, 2023, <https://tinyurl.com/r5rzbakm>.

在抑制中國的成長上享有利益。¹¹

蕭茲相對重視德中經貿關係的立場須與其執政聯盟的不同意見相平衡。出身綠黨的外交部長貝爾伯克（Annalena Baerbock）即在4月的訪中之行結束後，稱其對中國的印象是「體制對手的部分有增無減」，並宣示降低德國對中的經貿依賴。¹²德國於6月公布的《國家安全戰略》與7月公布的《中國戰略》，皆稱德國信守歐盟的三分法，但競爭與對手的比重日益增加。¹³

法國的對中政策並未如德國般，反覆提及歐盟的三分法架構。惟從實踐來看，其大致接受此一框架，因為該架構提供發展「戰略自主」（strategic autonomy）的空間。馬克宏於2023年4月5日至8日訪中，在5日對僑界的演說中，揭櫫此行的目的。首先，在政治與戰略層面，讓中國承擔更多國際安全與穩定的責任。馬克宏認為中國於2023年2月24日提出的《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》雖非和平計畫，但展現中國介入俄烏戰爭的意願，因此應使之承擔更多的責任，這點亦適用於伊朗與北韓問題上。其次，在商業層面，促進法中經貿關係的平衡。馬克宏認為歐中經貿關係是重要但失衡的，惟反對「脫鉤」。其主張「歐洲主權」（European sovereignty）的途徑，強調在與中國交往的同時，應注重互惠原則，同時「去風險」。他反對「集團對集團」的途徑，而主張應持續發展歐盟的「戰略自主」。第三，促成中國再次參與共同的行動架構，以處理重大的國際議題。第四，在文化層面，促進法中的交流。¹⁴馬克宏對「去風險」的重視，反映其立場與歐盟一致，關切中國因制度與政策差異而造成歐洲經濟對中國的依賴與不公平競爭。其敦促中國在俄烏戰爭扮演

¹¹ David Dolan, "G7's China Investment Continues even as Members 'De-risk', Scholz Says," *Reuters*, May 21, 2023, <https://tinyurl.com/3ekw29fy>.

¹² Alexander Ratz, "Germany's Foreign Minister: Parts of China Trip 'More than Shocking'," *Reuters*, April 20, 2023, <https://tinyurl.com/2vejdryz>.

¹³ "Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany: National Security Strategy," *German Federal Foreign Office*, June 2023, p. 12, <https://tinyurl.com/24mwd4w4>; "Strategy on China," *German Federal Foreign Office*, July 2023, p. 11, <https://tinyurl.com/3ukw6dbr>.

¹⁴ "President Macron Pays State Visit to China," *French Embassy in London*, April 20, 2023, <https://tinyurl.com/bdcw5kef>.

更積極角色並參與全球議題的治理，加上此行帶領 60 餘位法國企業家隨行，則反映視中國為合作夥伴的觀點。

馬克宏於 4 月的訪談稱歐盟不應被捲入台海危機，在國際間引發軒然大波。其後，他與法國外交部門在不同場合澄清法國並未改變台海維持現狀與和平解決爭端的立場，但餘波盪漾。一個相對同情其言論的解讀，是馬克宏（乃至部分歐洲人士）並不認為崛起的中國是對國際秩序的挑戰，而是多極秩序的一部分，歐盟因此以三分法的方式界定中國。在此觀點下，馬克宏認為美國將台灣作為美中競爭的試金石，要求友盟選邊與表態，而這有違其長年主張的「戰略自主」，後者大抵意味各國應享有主權的自由，亦即可決定自身的利益與外交行動。馬克宏乃於訪談中主張，即便法國為美國的盟友，但這不意味著要成為後者的「附庸」。¹⁵ 當然，即使是這樣的解讀，仍不能解釋何以支持台灣便是美國的「附庸」，也難以回答何以台灣在民主價值與經濟實力上，並非法國與歐洲的利益。¹⁶ 但三分法的框架，的確賦予法國一個有別於美國的對中國以及國際體系之想像。

最後，立陶宛自 2019 年 2 月將中國的滲透行為界定為國安威脅，並因強化與台灣的關係而自 2021 年底起遭受中國的經濟脅迫，成為歐洲批判中國最力的國家之一。當波瑞爾在 2023 年 5 月在歐盟外交部長非正式會議上重申「去風險」而非「脫鉤」時，該國外交部長藍柏吉斯（Gabrielius Landsbergis）隨即示警即便歐盟不欲「脫鉤」，但局勢的變化——例如中國以武力改變台海現狀——仍可能導致事實的「脫鉤」，歐盟仍須預作準備。¹⁷ 此外，立陶宛於 2023 年 7 月 5 日通過印太戰略。此一戰略著眼於強化「以規則為基礎的國際秩序」，因為後者正受到中國以及俄國之侵蝕；中國與其他威權國家對俄國的支持，以及俄國若在戰爭中取勝將鼓

¹⁵ David Camroux and Earl Wang, "What Macron Makes of the Taiwan Litmus Test," *East Asia Forum*, May 12, 2023, <https://tinyurl.com/yck97bky>.

¹⁶ Gunter Schubert, "Europe's Dream of Strategic Autonomy," *Commonwealth Magazine*, April 17, 2023, <https://tinyurl.com/8c64zuxb>.

¹⁷ Sabine Siebold, "Lithuania Says EU Must Prepare for Risk of 'De-coupling' from China," *Reuters*, May 12, 2023, <https://tinyurl.com/4k24mhe2>.

勵這些國家群起效尤，進一步證成歐洲與印太安全的相互連結。立陶宛因此擬透過安全與政治對話、經濟合作與軟實力這三個支柱深化與印太地區之交往。其強調歐盟在對中政策以及與區域的合作上，應有一致的立場；該戰略亦旨在促進立陶宛與美國就印太地區的雙邊戰略對話，以及歐盟與美國在相關議題的合作。針對台灣，該文件稱「發展與台灣的經濟關係是立陶宛的戰略優先事項（strategic priorities）之一，也是其經濟分散政策之一環」，並強調「台灣海峽的和平與穩定是最急迫的地緣政治議題之一，也是印太安全與繁榮的必要前提」。¹⁸就此而言，立陶宛雖未明示，但顯然視中國為競爭者與對手。

肆、中國分化歐洲的作為

歐盟以三分法的框架定位中國，其成效除取決於歐盟及其成員國的作為，也取決於中國的認知。在這方面，中國的立場有層次之別。就國際關係的基本看法而言，中國抱持「中國 vs. 西方」的簡單二元對立觀點。習近平於 2023 年 3 月 6 日「兩會」召開期間，表示中國「發展的外部環境急劇變化，不確定難預料因素顯著增多，尤其是以美國為首的西方國家對我實施了全方位的遏制、圍堵、打壓」。¹⁹鑑於中國領導高層向來避免直接批判美國，而多採不點名批判的方式，此一罕見的言論引起外界關注。由此亦可推論，習並未區分美歐，而將兩者歸為敵對的「西方」。爰此，有中國學者探討習近平提及之「遏制」的涵義，主張美國帶領的西方國家正圍堵中國。美國學者則指出中國一向認為「西方價值」與「西方敵對勢力」將顛覆中國共產黨的統治，歐洲因此是個對手；習近平近年來的三大倡議——全球發展倡議、全球安全倡議，與全球文明倡議——以非西方

¹⁸ “Lithuania’s Indo-Pacific Strategy – For a Secure, Resilient and Prosperous Future,” *Ministry of Foreign Affairs, Republic of Lithuania*, July 5, 2023, <https://tinyurl.com/2p9cxtph>.

¹⁹ 〈【兩會受權發布】習近平在看望參加政協會議的民建工商聯界委員時強調 正確引導民營經濟健康發展高品質發展 王滬甯蔡奇丁薛祥參加看望和討論〉，《新華網》，2023 年 3 月 6 日，<https://tinyurl.com/2p8sje8e>。

的發展中國家為主要訴求對象，亦在概念架構上排除歐洲或與之相對。²⁰就此來說，美國與歐盟的三分法，對中國而言恐無太大的意義；它們只是西方霸權打壓中國崛起又試圖從中國得利的策略。

在此看法下，中國的策略是分化美歐與歐洲內部。在論述上，中國大抵拒絕或忽視歐盟將之稱為「競爭」與「對手」的指稱，而強調中歐為「夥伴」關係。2023年6月20日，中國駐歐大使傅聰出席瑞士基金會舉辦的中歐關係對話會；6月22日，中國國務院總理李強在巴黎會見歐盟高峰會主席米歇爾（Charles Michel）；7月15日，中央外事工作委員會辦公室王毅會見波瑞爾。三者皆傳達同樣的訊息。傅聰反對將中國打造為「對手」的嘗試，主張中國視歐盟為「夥伴」；李強稱「中歐沒有根本利害衝突」，「中國發展給世界帶來的是機遇而不是風險」；王毅則要求歐盟澄清其對中戰略，主張中歐應「共同推進全球化進程，共同維護自由貿易體系，共同反對保護主義，共同抵制單邊霸凌」。三者亦支持歐盟發展「戰略自主」，傅聰與王毅警示毋使「去風險」成為「脫鉤」的代名詞。²¹這些論述旨在區隔美歐，一方面削弱美國的領導力，另一方面形成有利中國的多極國際秩序。

在雙邊關係上，中國強化與特定國家的關係，避免歐盟出現強硬的對中共識。2023年2月14日至22日，王毅訪問法國、義大利、匈牙利和俄羅斯，並出席第五十九屆慕尼黑安全會議（Munich Security Conference）。王毅之行傳遞重啟歐中關係的訊息、強調以國際法與國際組織解決爭端的必要，並以間接方式支持俄羅斯。就歐中雙邊關係來說，王毅在法國唱和馬克宏的「戰略自主」觀，向後者表示「中方始終視法

²⁰ 周建明，〈遏制與反遏制，中美之間一場無法避免的戰略較量〉，《觀察者網》，2023年4月10日，<https://tinyurl.com/zan5vrf6>；Andrew Small，“Hearing on ‘Europe, the United States, and Relations with China: Convergence or Divergence?’” *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, June 15, 2023, <https://tinyurl.com/6vm7acry>.

²¹ 〈傅聰大使出席瑞士 Stars 基金會中歐關係對話會實錄〉，《中華人民共和國駐歐盟使團》，2023年6月22日，<https://tinyurl.com/mr2xw665>；〈李強會見歐洲理事會主席米歇爾〉，《中華人民共和國外交部》，2023年6月23日，<https://tinyurl.com/ja52fdve>；〈王毅會見歐盟外交與安全政策高級代表博雷利〉，《中華人民共和國外交部》，2023年7月15日，<https://tinyurl.com/yx4t569b>。

國為優先合作夥伴」，並稱「中國經濟快速復甦，社會恢復正常」，兩國應重啟各領域的往來；在與法國歐洲與外交事務部長科隆納（Catherine Colonna）的晤談，則稱「中法兩國都富有獨立自主傳統，都支持多極化，反對集團對抗」。在義大利，王毅宣揚「一帶一路」的重要性、以經濟利益作為合作誘因，甚至期待義大利（與歐盟）不要與中國脫鉤。在與匈牙利總理奧班（Viktor Orbán）的會見，王毅則稱「兩國關係已成為國際交往的典範」，並重申「一帶一路」對匈牙利的助益。²²

與此相對，2023 年 4 月馬克宏與范德賴恩同訪北京，中國採差別待遇。馬克宏獲得習近平高規格的接待，而范德賴恩則被媒體稱為「消失式訪問」。6 月 18 日至 24 日，李強首訪歐洲。其雖於巴黎會見歐盟高峰會主席米歇爾，但行程僅安排德國與法國而刻意略過布魯塞爾。這被評為反映北京「重德法、輕歐盟」的思維，但也未嘗不是歐盟近年來對中國的立場較德、法更強硬之故。²³

綜上，中國不接受歐盟視之為夥伴、競爭者與對手的三分法框架，反而從中「拉一派打一派」，藉由拉攏部分國家分化歐盟。舉例來說，中東歐與波羅的海國家因為中國在俄烏戰爭抱持「親俄中立」的立場，而自 2022 年 2 月以來對之屢有批判，但中國仍能藉由和法、德、匈牙利等國的關係，讓這些批判的聲音難以成為歐盟的主流意見。中國偶有的合作之舉，更讓歐盟有持續與之交往的呼聲。波瑞爾原擬於 2023 年 4 月訪中，但行程因感染新冠肺炎而取消。其預先準備的講稿，即以 2022 年 12 月通過之「昆明—蒙特利爾全球生物多樣性框架」（Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework）為例，訴求歐中在全球議題的持續合作。²⁴

²² 〈王毅會見法國外長科隆納〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 2 月 16 日，<https://tinyurl.com/ahrnfwby>；〈法國總統馬克龍會見王毅〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 2 月 16 日，<https://tinyurl.com/mw224ywt>；〈義大利總統馬塔雷拉會見王毅〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 2 月 17 日，<https://tinyurl.com/y98kud63>；〈匈牙利總理歐爾班會見王毅〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 2 月 20 日，<https://tinyurl.com/yzdskdftr>。

²³ 李澄欣，〈中國總理李強訪問德法 試探歐盟「去風險化」底線〉，《BBC 中文網》，2023 年 6 月 23 日，<https://tinyurl.com/4z5e3fdk>。

²⁴ Josep Borrell, "My View on China and EU-China Relations," *European Union External Action (EEAS)*, April 13, 2023, <https://tinyurl.com/3kf34m4p>. 該框架的談判歷時 2 年，在中國擔任聯合國第十五屆生物多樣性大會主席國期間內完成協議。

伍、小結

美中的戰略競爭，同時也是民主與威權體制的競爭。歐盟於 2019 年 3 月提出視中國為「合作與談判夥伴」、「經濟競爭者」與「系統性對手」的框架。就歐盟的立場來看，三分法的框架毋寧是穩健的。它使涵蓋歐盟成員國的不同立場與利益，使相對親中或批判中國者，都可藉由此一框架表述歐中與雙邊關係；它也表達歐盟雖不尋求與中國全面對抗，但也不抱持不切實際的期待之訊息。

然而，若歐盟最終的目標是引導中國的行為，使之接受「以規則為基礎的國際秩序」，則三分法的框架毋寧是失敗的。中國並不接受歐盟賦予的三種身分，而仍將國際關係理解為「東方 vs. 西方」或「中國 vs. 西方」的二元對立，歐洲則是西方的一部分。面對「西方」的威脅，中國採取慣常的分化手段。在歐中關係上，中國多強調「夥伴」的角色以分化美歐；中國呼應並鼓勵歐盟發展「戰略自主」，以及接受「去風險」但示警「去風險」不能成為「脫鉤」的同義詞，則是具體的策略。針對歐盟成員國，中國則透過開放市場、貿易與投資的誘因等，爭取諸如德、法、義、匈等國。在歐盟及其成員國急於結束俄烏戰爭的情境下，中國爭取這些國家的作為未必有顯著成效，但這至少能防止對中強硬的呼聲成為歐盟主流意見。

就此來說，歐盟的中國政策面臨兩難。三分法的架構符合歐盟內部情勢，但改變中國行為的成效則甚有限。若著眼於後者，則歐盟有必要檢討既有政策框架，但在美歐關係與歐盟內部立場不一的現況下，此一作法亦不實際。未來的歐中關係，恐將陷入「各說各話」的停滯局面。

第十二章 美中晶片賽局與半導體供應鏈兩極化

林佳宜 *

壹、前言

近年來強國間更加傾向於減少進口依賴並擴大本地供應來源，可稱為供應鏈主權（supply chain sovereignty），例如歐盟為扭轉歐洲長期經濟衰退，不願持續依賴科技巨頭美國而追求數位主權及科技主權；以及中國在建設本土高科技能力的同時，亦追求具有中國特色的全球化等。

目前的半導體設備大國迫於美國政治壓力，被迫配合對中進行出口管制，目前供應鏈態勢與冷戰時期雖有幾分相似之處，即供應鏈明顯分成不同陣營，然看似並非將形成新冷戰，而是全球重要產業供應商在他國家開展業務時，將面臨更多監管限制的環境，從近期美國對中國實施的晶片禁令可見一斑。

歐美許多建立國內供應鏈、擴大本土技術的使用範圍及投入國家基礎設施等措施亦被詬病為新興的保護主義。

本文將聚焦國際戰略中的供應鏈，從供應鏈成為美中關係緊迫的焦點、到美國及其盟友致力於降低中國在國際供應鏈中的重要性，延伸至供應鏈的緊張局勢如何讓全球強權感受到掌握科技主權（tech sovereignty）之重要性，分層論述。

貳、美科技戰下的晶片政策角力

一、美國晶片禁令的層層逼近

去（2022）年 10 月，美國商務部工業安全局（Department of Commerce,

* 國防安全研究院國家安全研究所政策分析員。

Bureau of Industry and Security, BIS) 發布了一份文件,¹ 在其 139 頁的繁瑣術語和詳細的技術細節之下, 相當於向中國展開另一波經濟戰, 透過 10 月 7 日發布的新出口管制, 美國政府宣布其意圖削弱中國生產, 甚至購買最先進晶片的能力, 因為先進晶片及其驅動的超級電腦與 AI 人工智能系統可生產新的武器及監視設備, 壯大解放軍軍力。然而, 美國這些措施影響的範圍遠比針對中國的國家安全風險更廣泛, 終極目標是掐住中國的 AI 產業發展的咽喉。今 (2023) 年 8 月, 拜登政府發布一項行政命令, 擴大限制美國企業對中投資, 限制範圍涵蓋晶片、人工智慧 (AI) 及量子投資等關鍵領域。該命令旨在阻止美國資本和專業知識幫助中國開發可能支持其軍事現代化並損害美國國家安全的技術。該措施針對私募股權、創投、合資企業和綠地投資, 以應對中國等國家「在對軍事、情報、監視或網路能力至關重要的敏感技術和產品」方面進步的威脅。²

在美國的施壓之下, 荷蘭及日本於今年 1 月與美達成半導體設備管制協議, 荷蘭政府 6 月已宣布特定先進半導體設備出口限制的新規定, 預計於 9 月 1 日生效, 荷蘭貿易部表示這類設備可能具有軍事用途, 此舉是為了「國家安全」, 荷蘭半導體生產設備製造商艾司摩爾 (ASML) 表示「荷蘭追加的出口管制僅適用於 TWINSCAN NXT:2000i 及之後的浸潤式深紫外光曝光機系統」, 會要求生產先進晶片製造設備的公司在出口前必須獲得許可證。³ 日本已於今年 7 月 23 日正式生效頒布 23 項與半導體設備與材料出口限制令, 依照日本外匯法, 針對軍民兩用產品進行出口管理, 出口前需要經過批准, 本次限制令雖未把中國指定為限制對象, 但追加的 23 個品項原則上均需單獨得到批准, 故實際上很難對中輸出, 該 23 種品

1 “Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People’s Republic of China (PRC),” *Department of Commerce, Bureau of Industry and Security*, October 7, 2022, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file>.

2 “Biden Orders Ban on Certain US Tech Investments in China,” *Reuters*, August 10, 2023, <https://www.reuters.com/world/white-house-detail-plans-restricting-some-us-investments-china-source-2023-08-09/>.

3 〈荷蘭宣布半導體設備出口限制新規 預計 9/1 生效〉, 《中廣新聞網》, 2023 年 6 月 30 日, <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2172279>。

項包括極紫外線（EUV）製造設備及可立體堆疊儲存元件的蝕刻設備等，皆屬於製造 10 至 14 奈米以下的尖端晶片所需設備。⁴ 由於限制出口的特定項目深具選擇性和針對性，將不可避免地打亂中國半導體自主計畫。⁵

二、中國的反制之道

長期以來，中國一直是全球最大半導體消費市場，根據美國半導體產業協會（Semiconductor Industry Association, SIA）年度統計顯示，2022 年全球半導體市場總額達 5,740 億美元，其中，亞太地區是最大區域市場，中國是最大單一市場，占全球市占率 31%。⁶

中國對此次拜登的行政命令強烈抨擊，表示「嚴重關切」，並保留採取措施的權利。中國商務部的聲明稱，該命令「嚴重背離美方一貫提倡的市場經濟和公平競爭原則，影響企業正常經營決策，破壞國際經貿秩序，嚴重擾亂全球產業鏈供應鏈安全，中方對此表示嚴重關切，將保留採取措施的權利」。⁷

中國外交部表示，「中方對美方執意出台對華投資限制措施強烈不滿、堅決反對，已向美方提出嚴正交涉。美方打著國家安全的幌子，限制美國企業對華投資……其真實目的是剝奪中國發展權利，維護一己霸權私利，是赤裸裸的經濟脅迫和科技欺凌……此舉嚴重違反市場經濟和公平競爭原則，嚴重破壞國際經貿秩序，嚴重擾亂全球產業鏈供應鏈穩定……其實質是搞逆全球化、去中國化。中方敦促美方切實履行拜登總統無意對華『脫鉤』……停止將經貿科技問題政治化、工具化、武器化……取消對華

4 〈日本 7 月 23 日起施行尖端半導體出口限制〉，《日經中文網》，2023 年 5 月 23 日，<https://zh.cn.nikkei.com/industry/itelectric-appliance/52473-2023-05-23-14-43-41.html>。

5 〈荷蘭宣布半導體設備出口限制新規 預計 9/1 生效〉，《中廣新聞網》，2023 年 6 月 30 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2172279>。

6 “2023 SIA Factbook - Semiconductor Industry Association,” *Semiconductor Industry Association*, May, 2023, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2023/05/SIA-2023-Factbook_1.pdf.

7 〈商務部新聞發言人就美發布對外投資審查行政令答記者問〉，《中華人民共和國商務部》，2023 年 8 月 10 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwfyfyrth/202308/20230803426502.shtml>。

投資限制……」。⁸

中國企圖反擊拜登上任以來持續對中禁令，中國商務部「為維護國家安全和利益，經國務院批准，決定對鎔、鎳相關物項實施出口管制」，⁹宣布8月起將限制半導體和電動汽車用鎔、鎳等相關14種產品出口，此前中國已於3月底啟動對美光科技產品實施網安檢查、5月宣布禁止通訊業者購買美光部分產品，但打擊力道仍相對薄弱，故本次中國限制鎔鎳等14項原料出口，被視為美中科技戰開打以來，中國發動最大的反擊行動。¹⁰

參、全球化的轉型與經濟安全態勢

一、美中競爭間接成為去全球化的關鍵主因

在美中競爭時間演變下，全球化與去全球化、自由貿易與保護主義，以及供應鏈安全問題、國際經濟整合與解構等，已成為全球重要政經議題。

過去國際社會享受到了全球化的好處，例如商品與服務貿易蓬勃發展、新興經濟體快速成長，但同時造成部分先進國家製造業工作機會流失、失業提升及工資上漲等問題，間接導致財富所得分配不均，以及人類過度活動下的氣候變遷；這些長期沉痾再加上美中貿易戰、新冠疫情及俄烏戰爭等事件的推波助瀾下，引發近年反全球化潮流的契機。

美國前總統川普（Donald John Trump）上任後的貿易政策強調「讓

⁸ 〈外交部發言人就美國總統拜登簽署對中國投資限制行政令記者問〉，《中華人民共和國外交部》，2023年8月10日，https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/202308/t20230810_11124900.shtml。

⁹ 〈商務部海關總署公告2023年第23號關於鎔、鎳相關物項實施出口管制的公告〉，《中華人民共和國商務部》，2023年7月10日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zcfb/zcblgg/202307/20230703419666.shtml>。

¹⁰ 〈日本半導體出口禁令生效，中短期中國生產先進晶片難有機會〉，《科技新報》，2023年7月24日，<https://finance.technews.tw/2023/07/24/japan-semiconductor-equipment-export-ban-takes-effect/>。

美國再次偉大」(Make America Great Again)，與此同時，歐洲企業正在面臨來自中國的惡意收購核心技術的壓力，因此形成所謂的「反收購」之「新保護主義」潮流。在拜登上台後，美中競爭更加白熱化，例如簽署關於供應鏈安全的行政命令，背後意圖係以美國製造替代進口商品，然此種做法有如「七傷拳」，¹¹「傷人七分，損己三分」，「損己」之處在於其本國市場規模若不夠大，製造業則難以生存，觀察中國本身內需市場規模龐大，但在全球化運行生態下，內需市場已不足以支撐其製造業，美國逐步限縮打壓中國的手段，從經濟層面來講，頗具風險。再者，美國若要走回保護主義的老路子，需有政府在背後以財政資源挹注支持，美國財政資源有限，跨國企業不進入國際市場難以維持，到最後美國政府仍需幫本國企業找出路，最終仍不可避免地必須開放自己國內市場，基此，保護主義仍然搭配自由貿易才能繼續貫徹保護主義原則，讓本國產業有時間及餘裕成長。

全球飽受新冠疫情帶來的各地工廠停工與運輸中斷等對供應鏈韌性的打擊，再加上中國為反制美國貿易制裁及壓迫，以擴大內需為主要發展策略，同時中國在過去台商赴陸投資的數十年間，已默默地形成所謂的「紅色供應鏈」，¹²近年已浮出檯面，成為中共抗美策略之一。

過去全球化樣貌下的供應鏈面臨新的解構與持續動態重組，曾經的成本考量已非第一要務，國安議題躍升為首要處理對象，間接導致「供應鏈韌性」(supply chain resilience)成為主要關鍵，避免斷鏈風險與提升供應鏈韌性為去全球化下的重要衍生議題。

基此，過去全球化潮流下，原本外包商與其供應商來自不同國家的「離岸外包」(offshore outsourcing)商業製造模式，已逐漸轉變為以盟友國製造為主的「友岸外包」(friend-shoring)、¹³看上距離近的鄰國

¹¹ 〈白宮晶片戰爭 美企憂七傷拳〉，《聯合報》，2023年7月9日，<https://udn.com/news/story/6811/7309644>。

¹² 〈透視「紅色供應鏈」的來龍去脈〉，《工商時報》，2015年6月6日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20150606000023-260202?chdtv>。

¹³ 〈減少依賴中俄 葉倫：美希望友岸外包納入新興經濟體〉，《中央社》，2023年7月21日，<https://udn.com/news/story/6811/7316549>。

的「近岸外包」(nearshoring)¹⁴或是本國政策支持下的「生產回流」(reshoring)¹⁵以「在岸生產」(onshoring)方式進行。

二、難分難捨的經濟與安全關係

西方強權國家在 19 世紀時國力高漲，但現在卻已弱化且有崩壞趨勢。過去的歷史社會學分析，過度集中以歐洲國家為中心，聚焦在歷史脈絡與資本間的流動，卻忽略了西方國家內部以及彼此之間的關係，絕大部分取決於該西方強權國與非西方國家之間的權力關係，但這卻是 19 世紀的全球化浪潮勢頭；而 20 世紀末的全球化，特色則是凸顯出美國及其他西方各在全球化下所面臨的困境——已經沒有殖民地可以承擔債務赤字及供給足夠維持全球和平秩序的軍事武器。

而在近年的全球地緣政治中，經濟與國家安全愈趨密不可分，對於政府當局而言，各種供應鏈中斷的問題，不僅打擊經濟民生，更對於穩定內政、軍事實力及國安層面而言，帶來不可預期的變數。美國早已在疫情期間體認到此一轉變，積極介入各區域政經勢力，2022 年 5 月，美國推出以其為首的「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)，即是其主導並拉攏有助於強化美國供應鏈韌性之國家參與的「一對多」合作機制，¹⁶印太地區各國亦紛紛響應。在美國的積極拉攏之下，僅 1 年餘，IPEF 目前成員國已達十四國，顯見印太國家對於在國際經貿合作上不願落於人後，並且以實際行動強化經濟安全與國安的不可分割。

¹⁴ 〈美國「近岸外包」奏效 拔掉中國最大供應國頭銜〉，《自由財經》，2023 年 8 月 9 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4390943>。

¹⁵ 〈美企回流 中國世界工廠消風〉，《自由財經》，2022 年 9 月 8 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1538921>。

¹⁶ 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>。

肆、全球半導體供應鏈走向兩極化

一、半導體供應鏈分鏈趨勢已然形成

近年來，因為地緣政治局勢加速變化，連帶成為影響全球化與去全球化的主要變數，例如過去中國身為世界工廠，製造大量便宜商品銷售到全球各地，讓許多國家在享受便宜商品的同時，又對中國商品進口導致就業的機會喪失感到不滿，而此一情況在受到地緣政治緊張局勢的強化下，更加飽受抨擊。然而，一個國家的外交政策與經貿活動不可能完全脫鉤，中國過去享盡全球化及自由貿易的經濟果實，而其他各國付出的是本國製造業外移及空洞化的代價。因此，在美中貿易戰之下，地緣政治如何在全球化與去全球化的拉鋸下找到經濟層面的平衡點，並以保護主義手段達成自由貿易之目的，對美國而言是其關鍵的政策考量。

美中貿易戰不休及過去幾年 COVID-19 疫情的積累，加速全球供應鏈重新洗牌，東南亞國家如越南、馬來西亞，以及美國近岸盟友墨西哥等國的生產重要性均明顯提高；而近期美國官員出訪中國次數頻繁，經貿關係是會談重點之一，然美國一方面意圖依舊維持要制裁中國，另一方面又不願放棄中國市場商機，雖然美國用「去風險」（de-risking）的概念取代「脫鉤」（decoupling），但本質上美中兩大強權的結構性矛盾與競爭依然存在，¹⁷ 在美國不願鬆綁對中半導體管制的情況下，全球供應鏈逐漸分化的態勢已然形成。

二、在國際現實壓力下的各國選隊遊戲

目前美國以無限上綱的國安為理由，祭出各種管制手段，保障符合其國家利益的供應鏈安全，且積極籌組供應鏈聯盟國家，例如 2021 年提出

¹⁷ 〈美中雖對話 半導體供應鏈仍存不確定性〉，《工商時報》，2023 年 9 月 1 日，<https://reurl.cc/Y0dVX>。

¹⁸ 〈避免半導體產業被政治綁架—對於 Chip 4 晶片聯盟的高權〉，《工商時報》，2023 年 3 月 2 日，<https://view.ctee.com.tw/technology/48752.html>。

所謂的「晶片四方聯盟」（以下簡稱 CHIP 4）及 2022 年的 IPEF，皆為適例。

美國企圖以 CHIP 4 拉攏日本、南韓及台灣，因為該四國之半導體產值占全球 70% 以上，表面上美國政府宣稱 CHIP 4 是一個政府間協調溝通之政策平台，用以討論「供應鏈」安全、半導體人力、研發及補貼政策等，惟其潛在的意圖應是要台、日、韓一起配合美國政策、管制技術等，形成實質上的「抗中聯盟」，惟 CHIP 4 一直無具體進展，僅於 2023 年 2 月召開視訊會議，定調建立一個無關痛癢的「半導體供應鏈早期預警系統」；另，拜登已於 2022 年 8 月簽署總額 2,800 億美元的《晶片與科學法案》（*Chips and Science Act*），¹⁹ 預計投入 527 億美元支持美國本土半導體產業，於 10 年內提供 2,000 億美元資金，但規定獲美補助之半導體廠於 10 年內不得在中國等地擴大設廠製造 28 奈米以下之晶片，如有違反將遭受追繳返還補助款。

前述相關國家一旦選邊站到美國那隊，根據相關條款或是國際現實壓力，該等國家幾乎無法繼續在中國發展半導體產業，形成「零和遊戲」的矛盾，舉凡美國晶片法案、CHIP 4 及 IPEF 都是在這樣的思維下被創造，然深入探究這些架構的內容及各國彼此間的義務、議價能力及補貼規則等，美國與其他國家的投入並不對等，當美國對於外資進入國內市場設下重重規範，且政策導向皆劍指中國，對於選邊站在美國隊的國家而言，缺少傳統經貿考量實質利益的合作誘因，最終，美國的保護主義政策可能將使其盟友陷入產業鏈上的困境，此種以地緣政治為基礎而重組的貿易版圖，恐難長久或是需要歷經痛苦的動態平衡過程，而這個痛苦的代價，並

¹⁹ 〈劍指中國 拜登簽 1.6 兆晶片法案〉，《聯合報》，2022 年 8 月 11 日，https://udn.com/news/story/6813/6528246?from=udn-catelistnews_ch2。

非落在國安軍事層面，而是經濟利益層面。

伍、小結

從過去數年的歷史趨勢觀察，自 2018 年美中貿易戰，開始新一輪科技戰的濫觴，加上 2020 年日、澳、印三國為增強印太地區供應鏈韌性，共同發表「供應鏈韌性倡議」（Supply Chain Resilience Initiative, SCRI），²⁰ 尋求共同建立更強大的供應鏈，分散生產風險，確保多元採購管道，並對抗中國在供應鏈中的地位。此後，各國惟恐落於人後，尤以美國為首，前仆後繼地透過多邊或雙邊協定進行供應鏈合作，表面上以強化供應鏈韌性為由，實際上則是以國安角度為首要考量。

2022 年 2 月，俄烏戰爭爆發，對飽受疫情打擊的全球供應鏈而言，更是雪上加霜，同年 7 月，美國於國際供應鏈部長級論壇（supply chain ministerial forum）後，與澳洲、巴西、加拿大、墨西哥、法國、德國、西班牙、義大利、荷蘭、英國、剛果、印度、印尼、韓國、日本與新加坡等五大洲共十七個國家，共同簽署「全球供應鏈合作聯合聲明」（Joint Statement on Cooperation on Global Supply Chains），加上 CHIP4、IPEF 及各種高科技產業出口管制規範，顯示出美國以密集部署的合作協定拉攏各國，以自身利益為出發點，重組各國在供應鏈上的版圖與定位，或將導致半導體供應鏈朝「以中國為核心的紅色供應鏈」及「以美國為首的民主陣營聯盟」兩極化發展。

²⁰ “Australia-India-Japan Trade Ministers’ Joint Statement on Launch of Supply Chain Resilience initiative,” *Ministry of Commerce & Industry of India*, April 27, 2021, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1714362>.

第十三章 半導體供應鏈區域化？以歐洲半導體發展為例

林雅鈴 *

壹、前言

自 2018 年美中貿易戰正式開打以來，隨著美中競爭擴散到科技、金融等領域，以及美國在國際上對中國展開全面科技圍堵，國際主要國家開始重新思索對於新興科技及高新產業的供應鏈布局。2020 年新冠肺炎疫情爆發後，因為中國封城引發全球供應鏈斷鏈的危機，更讓世界各國愈加重視供應鏈安全議題，供應鏈韌性（supply chain resilience）更被廣泛討論。

2023 年 5 月 11 日至 13 日七大工業國集團（G7）財長會議召開後發布聯合聲明，指出當前全球經濟面對多重衝擊，G7 預計在年底前啟動分散全球供應鏈的新機制：「供應鏈韌性和包容性強化」（Resilient and Inclusive Supply-chain Enhancement, RISE），以協助總體經濟穩定。2023 年 5 月 19 日至 21 日 G7 峰會召開後，G7 領導人聯合公報聲明，經濟韌性需要去風險（de-risking）與多元化（diversifying），G7 將透過建立具備韌性的供應鏈及關鍵基礎設施，降低在重要供應鏈上的過度依賴。¹ 儘管 G7 在聯合聲明中並未直接點名批判中國，並指出這些政策方針並非要阻擾中國發展或是與中國脫鉤（decoupling），但仍可以看出，西方國家目前正希望透過全球供應鏈重組、生產基地多元化的方式，降低中國長期以來的世界工廠地位，以減少對於中國製造的依賴度。

在這場國際競爭中，半導體作為關鍵物資已然引起世界各國高度重視其生產過程。尤其在新冠肺炎（COVID-19）疫情爆發後，2020 年下半

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

1 “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué,” *The White House*, May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communicue/>.

年全球開始掀起半導體缺貨潮，包括網通、汽車、伺服器、手機、電視等產業都受到影響，尤其車用晶片短缺導致一線車廠被迫停工或延後生產，使得汽車銷量大幅下滑。根據歐洲汽車製造商協會（European Automobile Manufacturers Association, ACEA）數據顯示，受到半導體缺貨影響，歐盟2021年新轎車登記量為970萬輛、下滑2.4%，是自1990年開始統計以來的最差表現。² 面對全球晶片荒，各國政府及國際企業紛紛想方設法確保晶片供應，甚至演變成國與國之間的搶產能大戰。

在這種情勢下，美國及歐盟也意識到，建立半導體供應鏈自主對於確保產業安全、國家安全至關重要。因此，美國在歷經近2年的討論折衝後，美國總統拜登（Joe Biden）於2022年8月9日簽署眾所矚目的《晶片與科學法案》（*CHIPS and Science Act*），提供527億美元的激勵措施，希望讓晶圓大廠落腳美國，擴大美國本土製造晶圓的產能。歐盟執委會（European Commission）亦於2022年2月8日發布報告，指出為確保半導體技術領先及晶片供給無虞，將制定《歐洲晶片法案》（*European Chips Act*），協同歐盟成員國投入430億歐元。該法案已於2023年7月經歐洲議會通過，並於2023年9月21日正式生效，目標是在2030年於全球半導體市場中搶下全球至少20%的市占率。顯見在當前美中科技激烈競爭情況下，歐美各國都已決意強化自身的半導體生產，降低對其他國家的依賴程度。因此，本文擬探討在美中科技競爭背景下，歐洲半導體產業的未來發展。以下將先檢視當前歐洲半導體發展現況，接著討論歐洲想要推動半導體在地化的優劣勢，並說明《歐洲晶片法案》通過的可能影響，最後評估歐洲半導體供應鏈本土化的可能性。

貳、歐洲半導體產業發展概況

歐洲作為半導體早期發展的重要起源地，擁有包括德國英飛凌（Infineon）、意法半導體（STMicroelectronics）、荷蘭恩智浦（NXP

² 〈疫情加晶片短缺夾擊 歐洲汽車銷售創新低〉，《經濟日報》，2022年1月18日，<https://money.udn.com/money/story/5599/6043061>。

Semiconductors) 等重要半導體廠商，具備半導體垂直整合製造 (integrated device manufacturer, IDM) 能力。根據美國半導體行業協會 (Semiconductor Industry Association, SIA) 及波士頓顧問公司 (Boston Consulting Group, BCG) 數據顯示，1990 年，歐洲半導體製造產能占全球半導體製造產能高達 44%，為全球半導體製造產能最大的區域，美國占比為 37% 排名世界第二。

然而，由於歐洲半導體廠商許多客戶均位在歐洲以外的地區，因此包括英飛凌、意法半導體、恩智浦等廠商開始將晶圓廠移至海外，並且將非核心產品委託給代工廠加工，導致歐洲半導體製造產能開始下降，到 2000 年時，歐洲半導體製造產能占全球半導體製造產能此一占比已經降至 24%，2010 年再降至 13%，預估到 2030 年歐洲半導體製造產能將僅占全球半導體製造產能的 8% (圖 13-1)。

半導體產業鏈上、中、下游分別為 IP 設計及 IC 設計、IC / 晶圓製造、IC 封裝測試三部分，其中 IC / 晶圓製造還包括相關生產製程檢測設備、光罩、化學品等產業，IC 封裝測試則包括相關生產製程檢測設備、基板、導線架等零組件、IC 模組、IC 通路等 (圖 13-2)。儘管目前歐洲半

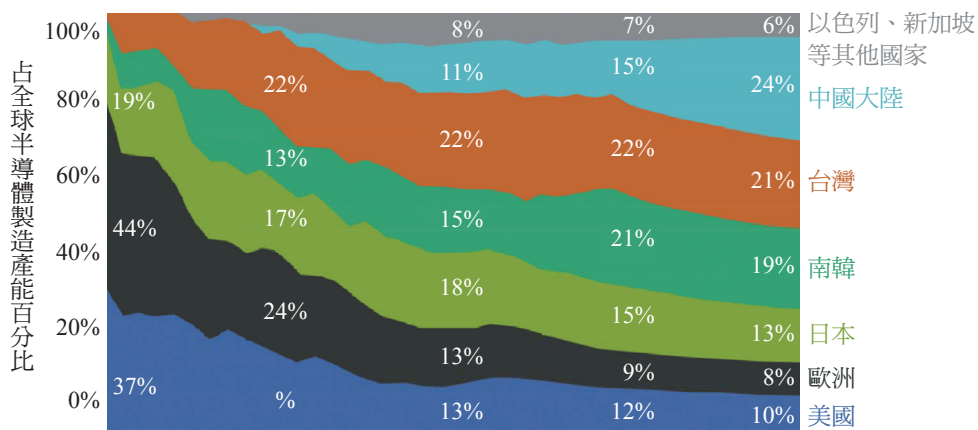


圖 13-1 全球半導體製造產能地區分布

資料來源：SIA、BCG。

導體製造產能較為薄弱，但在半導體原材料／矽晶圓部分仍具有優勢，例如意法半導體在 2021 年 8 月率先製造出首批 8 吋碳化矽（SiC）晶圓，奠定在此技術領域的領導地位；³ 總部位於荷蘭的艾司摩爾（ASML）更是目前全球前二大半導體設備大廠，並於高階光刻機市場市占率超過 80%，其中 EUV（極紫外光）光刻機更以 100% 份額壟斷市場。⁴

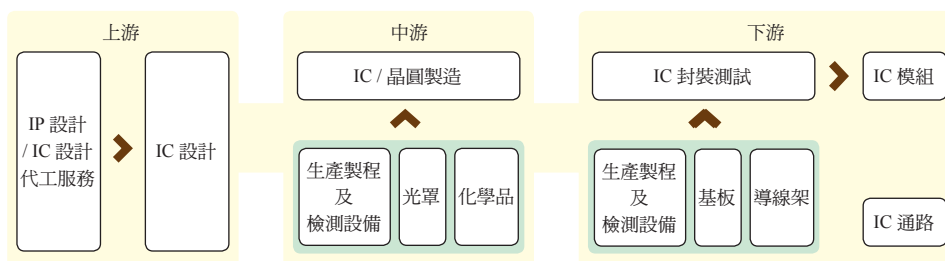


圖 13-2 半導體產業鏈

資料來源：產業價值鏈資訊平台，<https://ic.tpex.org.tw/introduce.php?ic=D000>。

再從公司營收來看，2022 年全球前二十大半導體廠商中，總部位於歐洲的意法半導體、德國英飛凌及荷蘭恩智浦分別位在 13 名至 15 名，意法半導體 2022 年營收為 161.28 億美元，比 2021 年成長 26%；英飛凌 2022 年營收為 157.76 億美元，比 2021 年成長 15%；恩智浦 2022 年營收為 129.54 億美元，比 2021 年成長 19%（表 13-1），顯示歐洲半導體廠商在半導體行業中仍占有重要地位。

若進一步細分半導體市場，可以發現，歐洲半導體廠商主要鎖定工業半導體和汽車半導體兩大領域。例如，恩智浦主攻車載通訊和射頻晶片模組，產業應用以汽車電子占 50% 為最大宗。2015 年恩智浦收購飛思卡爾（Freescale Semiconductor）後，更加強化適用於汽車、網路、工業等領域

³ 〈SiC 產能再擴大，意法半導體製造首批 8 吋碳化矽晶圓〉，《科技新報》，2021 年 8 月 11 日，<https://technews.tw/2021/08/11/sic-st/>。

⁴ 〈【美股研究報告】ASML 艾司摩爾，光刻機市場壟斷者，掌握半導體行業命脈，成長前景遠超同業〉，《Money》，2021 年 10 月 6 日，<https://www.money.com.tw/invest/article/307280>。

表 13-1 2022 年全球主要半導體廠商

排名	公司名稱	類型	2021 年營收 (百萬美元)	2022 年營收 (百萬美元)	成長率 (%)
1	三星 (Samsung)	IDM	82,019	77,097	-6%
2	台積電 (TSMC)	Foundry	56,840	75,851	33%
3	英特爾 (Intel)	IDM	76,742	61,534	-20%
4	高通 (Qualcomm)	Fabless	29,333	36,722	25%
5	SK 海力士 (SK Hynix)	IDM	37,433	29,922	-7%
6	博通 (Broadcom Inc.)	Fabless	21,026	26,333	27%
7	美光 (Micron)	IDM	30,016	25,637	-15%
8	輝達 (Nvidia)	Fabless	23,168	24,503	6%
9	超微半導體 (AMD)	Fabless	16,434	23,601	44%
10	德州儀器 (TI)	IDM	17,315	18,993	10%
11	聯發科 (MediaTek)	Fabless	17,667	18,506	5%
12	蘋果 (Apple)	Fabless	14,778	17,824	21%
13	意法半導體 (ST)	IDM	12,761	16,128	26%
14	英飛凌 (Infineon)	IDM	13,685	15,776	15%
15	恩智浦 (NXP)	IDM	10,843	12,954	19%
16	亞德諾半導體 (Analog Devices)	IDM	8,560	12,388	45%
17	瑞薩 (Renesas)	IDM	8,896	11,318	27%
18	鎧俠 (Kioxia)	IDM	12,528	10,595	-15%
19	索尼 (SONY)	IDM	9,574	9,858	3%
20	聯電 (UMC)	Foundry	7,627	9,362	23%
21	安森美半導體 (ON Semi)	IDM	6,740	8,327	24%
22	格羅方德 (GlobalFoundries)	Foundry	6,585	8,108	23%
23	威騰 (Western Digital)	IDM	9,705	8,022	-17%
24	微芯科技 (Microchip)	IDM	6,314	7,883	25%
25	中芯國際 (SMIC)	Foundry	5,443	7,273	34%

資料來源：<https://www.sipo.org.tw/industry-overview/industry-ranking/semiconductor-industry-ranking.html>.

的軟硬體開發，並成為全球最大車用半導體製造商，直到 2020 年英飛凌收購賽普拉斯半導體（Cypress Semiconductor Corporation）後，才退居為全球第二大車用半導體製造商。⁵ 從數據來看，2022 年全球汽車半導體公司營收前三名分別為英飛凌、恩智浦、意法半導體，⁶ 顯見歐洲半導體廠商在汽車半導體實具備強大優勢。只是，歐洲半導體廠商由於並未重點布局手機晶片、電腦處理器、記憶體等領域，故在消費電子領域的發展並不出色，也因此錯過半導體行業在手機晶片、記憶體市場火熱發展的階段。

隨著歐盟宣布要強化本土半導體產業鏈，以及《歐洲晶片法案》的推出，各國也開始積極爭取國際大廠前往設廠。目前歐洲已有三大投資案，一是台積電與博世（Robert Bosch GmbH）、英飛凌及恩智浦合資，將在德國德勒斯登（Dresden）設立 12 吋晶圓廠；二是意法半導體與格芯（Global Foundries）將在法國克羅爾（Crolles）地區興建 1 座 12 吋晶圓廠；三是英特爾將在德國馬德堡（Magdeburg）興建 2 座晶片製造廠。其中，英特爾的投資案預計要跨國整合設計、製造、封測這三大部分，在歐洲建立完整的半導體生產系。

參、歐洲推動半導體供應鏈在地化的優劣勢

歐洲作為半導體早期發展之地，至今不管在科研或企業方面，均已具備深厚發展基礎，而歐盟長期資助推動之前沿的研究計畫與產學合作基礎，更是十分有利於鞏固歐洲在半導體研發、材料、設備的地位。2022 年 9 月 21 日，《歐洲晶片法案》正式生效，預計到 2030 年以前投入約 430 億歐元，發展歐洲的晶片前瞻科技，提高歐洲在全球晶片生產的占有率。

⁵ 〈車用半導體二哥恩智浦 為何忙跟鴻海、英業達造生態系？〉，《聯合新聞網》，2022 年 7 月 21 日，<https://udn.com/news/story/7240/6478005>。

⁶ “Automotive Lone Bright Spot,” *SC-IQ: Semiconductor Intelligence*, March 28, 2023, <https://www.semiconductorintelligence.com/automotive-lone-bright-spot/>.

一、「歐洲晶片法案」概述

「歐洲晶片法案」共有三大支柱：（一）強化歐盟產業創新能力；（二）確保半導體供應安全；（三）創設晶片風險監測與危機處理機制。在第一支柱部分，歐盟希望透過「晶片共同承諾」（chips joint undertaking）公私夥伴關係，創設歐洲晶片基礎設施聯盟（European Chips Infrastructure Consortium, ECIC），整合資源投資歐盟境內跨國創新基礎設施，在歐洲建立半導體先進大規模設計能力，達成歐盟具備開發量子晶片的先進能力，並在歐盟內創建連接各「能力中心」的網絡，為業者提供專業知識技能及穩定人才供應。此部分所需資金將來自於「展望歐洲」（Horizon Europe）計畫及數位歐洲計畫（Digital Europe Programme），預計將有 110 億歐元用於加強半導體研究、開發與創新。第二支柱將透過成立整合製造廠（integrated production facilities）及開放式晶圓代工（open EU foundries），提供歐盟半導體製造產能，確保供應鏈安全與市場韌性。第三支柱是透過歐盟執委會與各成員國合作，各成員國定期監測半導體價值鏈，掌握商品與服務的供應情形，一旦發現有潛在半導體供應、需求、短缺及危機情況，如價格異常波動、貿易壁壘、企業關閉及購併等，應立即向歐盟執委會發出預警。

從「歐洲晶片法案」的內容可以看出，歐盟除將持續加強先進半導體的開發、設計研究之外，立基於歐洲目前位於半導體價值鏈上游的優勢地位，歐盟將投資大量資金建設能由歐洲國家自己控制的半導體製造產能，涵蓋在運算能力、能源效率、環境效益和人工智慧（AI）方面帶來創新的晶片生產，推動晶圓製造本土化。換言之，「歐洲晶片法案」的第一支柱和第二支柱將建構歐洲半導體自主發展所需的知識能力與生產能力，而穩定的半導體供應將是提高歐洲戰略自主性的關鍵一步。

在《歐洲晶片法案》提出後，從預算補助規劃來看，歐盟將由「展望歐洲」計畫和數位歐洲計畫這兩項計畫中拿出 33 億歐元，以及由歐洲投資銀行（European Investment Bank）投入預計規模 20 億歐元的晶片基金（Chips Fund），這些預算均編列在《歐洲晶片法案》第一支柱中的研

發和創新項目。故整體而言，目前歐盟的補助還是注重進入市場競爭以前（pre-competitive）的準備工作，而非大規模量產。

二、歐洲半導體供應鏈發展之優劣勢

隨著科技創新政策逐漸成為各國發展與競爭優勢的重點，引領科學、科技政策、經濟創新共同輻合成國家發展綱領，促進科學與產業之間的合作、擴展科學與產業之間的溝通，已然變成各國政府發展重點。企業與學術研究機構的有效結合，更是推動創新的不二法門，對於國家產業經濟發展有直接幫助。歐洲國家長期以來致力於推動產學研合作，歐盟更是有各種旗艦計畫整合產官學研力量，將研究商業化或為不同前沿議題提供解決方案，例如量子技術旗艦計畫（Quantum Technologies Flagship）的其中一項即是有關突破半導體電子元件更為輕薄、節能、高效之研究。⁷

再者，鼓勵企業與學研單位共同開發產業前瞻技術、強化投入研發與創新活動，是歐洲國家造就有效率的國家創新體系（national innovation system）、維持產業創新與競爭力的重要基礎。歐洲目前擁有包括比利時的微電子研究中心（Interuniversity Microelectronics Centre, IMEC）、德國的弗勞恩霍夫應用研究促進協會（Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.）、法國半導體研究機構 CEA-Leti 等頂尖研究單位。以 IMEC 為例，其作為長期研究的大學以及負責短期應用的企業兩者碰撞的場域，主要研究領域包括半導體工藝、半導體設計方法學、封裝技術、新材料、物聯網技術等。IMEC 既扮演研究機構角色，亦擔任統合產學合作之平台，其一方面參與歐盟資助的研究計畫，支持科學技術研發及支援所有利用微電子與數位科技作為解決方法的部分；另一方面亦會提供設備及材料供應商開放創新的研發平台，協助企業晶片設計、開發、原型製作及製造。目前 IMEC 已是歐洲規模最大綜合性半導體研究機構，擁有台積電、三星以及英特爾等半導體大廠「金頭腦」的美譽。

⁷ Quantum Flagship, <https://qt.eu>.

然而，歐洲半導體供應鏈當前發展碰到的最大問題，應是歐洲缺乏先進製程的晶圓廠。目前歐洲絕大多數晶圓代工廠都是較成熟的製程，甚至沒有一家企業擁有 10 奈米以下先進製程，此即直接限制歐洲高階晶片的製造能力。儘管「歐洲晶片法案」的第二支柱試圖解決此一問題，在「晶片共同承諾」（chips joint undertaking）中，即是希望可以匯集歐盟本身、成員國、私部門等各方力量，但半導體晶圓廠的建置需要巨額投資，除歐盟的經費挹注外，各成員國政府能拿出多少補貼？龐大的投資經費缺口如何填補？

其次，當前各成員國的半導體發展進程亦不盡相同，並非每個國家目前都已有完整的半導體相關基礎建設與產業群聚以支持半導體生態系的建立。此外，雖然目前透過歐盟執委會出面整合歐洲各國，希望能夠進行半導體跨國投資合作，但半導體作為關鍵發展產業，歐洲各國基於自身利益與不同的政治考量，想要掌握半導體資源的德國、法國、義大利、荷蘭等國將技術、資源共享，恐怕並不容易，歐盟內部相關的談判協商過程恐將曠日費時。

第三，半導體人才荒已經成為全球半導體產業共同的問題，缺工問題也將是歐洲各國想要發展半導體產業鏈的一大阻礙。以德國為例，德國經濟研究所（German Economic Institute）的報告指出，2021 年 6 月至 2022 年 6 月，德國半導體產業缺工人數為 62,000 人，尤其是電機工程、軟體開發和機械電子等領域，而在未來 10 年至 12 年，半導體產業中 28% 的電機工程師與三分之一的工程主管將達到退休年齡，此將更進一步惡化人力問題。⁸ 隨著台積電、英特爾等大廠進駐投資，技術人力短缺問題將更形嚴重，這些都將是影響歐洲半導體供應鏈能否本土化的重要因素。

⁸ “Worker Shortages And Far Right Threaten East Germany’s Chip Ambitions,” *Financial Times*, August 7, 2023, <https://www.ft.com/content/8cb93bc0-d560-45e8-8fd3-ffd9b95cbbba0>.

肆、小結

隨著晶片成為科技、太空乃至於國防的重要零組件，晶片已經變成 21 世紀的石油，是重要的戰略物資。面對美中兩國競爭白熱化，以及新冠肺炎疫情期間全球晶片短缺、供應鏈開始轉移，喚起各國對於半導體供應鏈韌性的重視，再加上地緣政治風險、國家產業安全等因素考量，美國、歐盟、日本、韓國紛紛提出半導體產業振興相關政策，試圖扶持本土半導體製造產業以及加強與海外半導體產業合作。

換言之，在當前國際競爭及地緣政治風險影響下，各國均正致力於強化本國半導體供應鏈安全，希望能降低外部依賴以確保自身晶片供應無虞。隨著國際競爭持續，過往集中生產全球銷售的模式，正逐漸轉變為區域化布局、在地生產、在地銷售的模式。

由於歐洲國家在半導體價值鏈上游具備優勢，同時還有全球重要的半導體設備商以及世界頂尖的半導體研究中心，因此在當前美中競爭格局下，歐洲半導體供應鏈仍具有關鍵位置。再者，歐洲國家的半導體大廠主要都是 IDM 大廠，並且著重在與汽車工業相關的半導體業，目前正值發展電動車、自駕車的新時代，此對於歐洲半導體業而言是一大發展優勢。

只是，歐洲半導體供應鏈在晶圓製造相對而言較為缺乏，尤其缺少先進製程的能力，儘管歐盟已經提出「歐洲晶片法案」，希望在歐洲本土建立先進製程晶圓廠，同時也有包括台積電、英特爾等廠商前往歐洲國家投資設廠，但龐大的資金投入缺口、人力短缺問題等恐將制約此一計畫的施行。整體而言，未來在《歐洲晶片法案》的推動下，先進半導體技術的開發將為歐盟在 AI、工業自動化、5G/6G、汽車半導體等領域發展提供支持，並且強化歐盟在相關領域的既有優勢，例如對於身為歐洲汽車工業發展重鎮的德國而言，在當前美中科技競爭局勢下，將有機會趁此完善本國半導體產業鏈。但若想要改變歐洲的產業結構、推動歐洲半導體供應鏈本土化、提高晶片自主生產，恐還有很長一段路要走。

第十四章 俄中戰略合作的動因與侷限

劉蕭翔*

壹、前言

俄羅斯有四分之三的國土位於亞洲，又臨太平洋，故亞太地區不僅為其國家利益所在，彼此亦難分離。俄烏戰爭（Russo-Ukrainian War）雖仍在未定之天，惟俄羅斯與西方關係破裂後，亦僅「轉向東方」（pivot to the East）一途。在戰爭催化下，民主與威權的集團對抗逐漸隨之成形。被西方視為威權國家的俄羅斯與中國，亦於 2023 年 3 月重申深化「新時代全面戰略協作夥伴關係」，讓西方對俄中戰略匯合的擔憂再度加深。故本文擬探討年來促成俄中戰略合作的動因，與制約後續發展的可能侷限。

貳、年來的俄中戰略合作

深陷俄烏戰爭泥淖下，俄羅斯僅能「轉向東方」，此亦反映於 2023 年 3 月《俄羅斯聯邦對外政策概念》（*The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*）。近鄰（near abroad）、北極、歐亞大陸的中國與印度，以及亞太地區名列前茅，反觀歐洲、美國與其他盎格魯撒克遜國家則敬陪末座。¹ 此反映俄羅斯欲藉東方平衡西方敵對勢力的企圖，而中國又是重中之重。

一、高層交往

2023 年 1 月 30 日，俄官媒報導俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）已

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ “Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 31 марта 2023 г.),” *Министерство иностранных дел Российской Федерации*, 31 марта 2023, <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/>.

邀請中國國家主席習近平於春季赴俄國事訪問，而此將是今年俄中關係的頭等大事。中國雖未回應，但中央外事工作委員會辦公室主任王毅則於 2 月歐洲之行後訪俄。普欽與王毅會晤時表示，俄中合作對穩定國際局勢非常重要，也期待習近平的到訪。王毅則讚賞俄方願意對話談判解決烏克蘭問題，而中方將繼續客觀公正地為政治解決危機發揮建設性作用。² 由於普欽鮮少接待非國家元首的外國官員，其顯然有意凸顯俄中關係的友好。

中國後於 2 月 24 日俄烏戰爭周年時，發表《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》聲明，支持俄烏儘快恢復直接對話，蓋此乃解決烏克蘭危機的唯一可行出路，而中方願繼續為此發揮建設性作用。³ 俄國雖表達認可，卻仍表示目前不具備和平解決的條件。⁴ 中國聲明則被外界認為了無新意，而「烏克蘭危機」一詞更被指責其偏袒與否認俄羅斯侵犯烏克蘭主權。

3 月 21 日，習近平與普欽簽署《關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明》，兩人更於習訪俄前夕在對方官媒署名發文支持對方。《聲明》指出深化彼此夥伴關係符合時代發展潮流，不受外部影響，還強調互相支持對方發展模式、反對外部勢力干涉內政，並要強化各領域交流合作，推動共建「一帶一路」與「大歐亞夥伴關係」（Greater Eurasian Partnership）。中方讚賞俄方願盡快重啟和談，俄方則歡迎中方願透過政治外交途徑解決烏克蘭危機與所提的建設性主張。雙方嚴重關切北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）破壞亞太地區的和平，而美國「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）更對區域和平造成消極影響。雙方還主張北極應繼續成為和平、穩定與建設性合作之地。⁵ 此次

2 〈普京稱，俄中合作對穩定國際局勢有著非常重要的意義〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2023 年 2 月 22 日，<https://sputniknews.cn/20230222/1048150973.html>；〈俄羅斯總統普京會見王毅〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 2 月 22 日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202302/t20230222_11029753.shtml。

3 〈關於政治解決烏克蘭危機的中國立場〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 2 月 24 日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202302/t20230224_11030707.shtml。

4 “Песков: Кремль с большим вниманием относится к китайскому плану урегулирования на Украине,” *Коммерсантъ*, 27 февраля 2023, <https://www.kommersant.ru/doc/5842688>.

5 “Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики об углублении отношений всеобъемлющего партнёрства и стратегического взаимодействия, вступающих в новую эпоху,” *Президент России*, 21 марта 2023, <http://kremlin.ru/supplement/5920>.

訪問乃習近平第3次連任國家主席後的首次出訪，雙方亦於攸關對方的安全議題互予支持。

7月4日，上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO）舉辦元首視訊高峰會，甫受瓦格納集團（Wagner Group）兵變衝擊的普欽，除重申上合組織致力建立真正公平與多極的世界秩序外，又趁機重申外部勢力正對俄發動混合戰（hybrid warfare），在烏克蘭打造反俄敵對國家，而俄國正前所未有地團結反對武裝叛亂，他本人則感謝會員國的支持。⁶ 習近平強調反對霸權霸道霸凌行徑，擴大上合組織「朋友圈」，要高度警惕外部勢力在中亞煽動「新冷戰」、製造陣營對抗，堅決反對任何國家以任何理由干涉內政、策動「顏色革命」（color revolution）。⁷ 會後《新德里宣言》亦可見俄、中兩國鑿斧之處，例如反對以集團化、意識形態化對抗，重申共同推動新型國際關係與「人類命運共同體」；反對不受限地加強全球反導系統，犧牲他國安全而謀求自身安全；不認同實施未獲安理會認可的單邊經濟制裁；支持有關成員國落實擴大本幣結算份額路線圖。⁸

普欽於8月金磚國家（BRICS）高峰會重申金磚國家的平等合作反映全球多數人願望，又強調金磚國家經濟正不可逆轉地去美元化，並往本幣結算過渡。⁹ 習近平則強調和平抑或「新冷戰」取決於我們的抉擇，擴大軍事同盟擠壓他國安全空間，必將造成安全困境，也導致近年的衝突與戰爭，反觀金磚國家則推動擴員、世界多極化與國際關係民主化。中國無意稱王稱霸，將堅定站在歷史正確的一邊。¹⁰ 普欽因受通緝故錄製影片致辭，習近平則由商務部部長王文濤代為宣讀致辭，但兩人仍尋求支持與擴

⁶ “Заседание Совета глав государств – членов ШОС,” *Президент России*, 4 июля 2023, <http://kremlin.ru/events/president/news/71578>.

⁷ 〈習近平在上海合作組織成員國元首理事會第二十三次會議上的講話（全文）〉，《中國共產黨新聞網》，2023年7月4日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content_6889909.htm。

⁸ 〈上海合作組織成員國元首理事會新德里宣言〉，《上海合作組織》，2023年7月4日，<http://chn.sectsco.org/load/949093/>。

⁹ “Видеообращение к участникам Делового форума БРИКС,” *Президент России*, 22 августа 2023, <http://kremlin.ru/events/president/news/72085>.

¹⁰ 〈深化團結合作 應對風險挑戰 共建更加美好的世界——在2023年金磚國家工商論壇閉幕式上的致辭〉，《中國共產黨新聞網》，2023年8月23日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2023/0823/c64094-40062238.html>。

充陣營對抗西方。

二、軍事交流合作

（一）防長會晤

2023 年俄中軍事合作依然緊密，中國前國防部長李尚福 3 月履新後，隨即於 4 月 16 日應邀訪俄，當日更被普欽接見。普欽強調兩國軍事部門定期互換有益資訊，在軍事技術領域合作，並於遠東地區、歐洲與海陸空不同戰區聯合演習，此乃強化兩國絕對戰略互信的重要領域。李尚福則表示，中俄關係超越冷戰軍事政治同盟模式，而其特意選擇俄羅斯首次出訪，係為強調兩國關係特殊性與戰略意義。¹¹ 18 日，俄國國防部長紹伊古（Sergei Shoigu）與李尚福會談時表示，俄中戰略互動處於最高水平，有賴彼此支持，而俄中協作亦有助於國際局勢穩定與緩和緊張。俄方高度讚賞李尚福就任後以俄國為首個出訪國家，以及習主席 3 月的來訪。李尚福則再度強調，選擇莫斯科首次出訪係為加強中俄戰略接觸。¹²

8 月 15 日，李尚福再度應邀出席莫斯科國際安全合作會議與「軍隊-2023」軍事技術論壇，並表示中俄軍事領域關係樹立不結盟、不對抗、不針對第三方的合作典範。紹伊古則指出，俄中關係已超越戰略關係水平，而不僅是盟友關係。西方在台灣問題煽風點火，與之前動搖烏克蘭周邊局勢方式有一系列雷同，但美國卻呼籲中國在各個層面開展對話。¹³

¹¹ “Встреча с Министром обороны КНР Ли Шанфу,” *Президент России*, 16 апреля 2023, <http://kremlin.ru/events/president/news/70941>.

¹² “Шойгу: взаимодействие РФ и Китая оказывает стабилизирующее влияние на обстановку в мире,” *ТАСС*, 18 апреля 2023, <https://tass.ru/armiya-i-opk/17548717>; 〈中俄防長重申：在維護各自核心利益問題上互予堅定支持，堅決反對外部勢力干涉內政〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2023 年 4 月 19 日，<https://big5.sputniknews.cn/20230419/1049676747.html>。

¹³ “Ли Шанфу: отношения России и Китая в военной сфере не направлены против третьих стран,” *ЗВЕЗДА*, 15 августа 2023, <https://tvzvezda.ru/news/20238151114-o5eQc.html>; “Шойгу констатировал новый уровень отношений России и Китая,” *ЗВЕЗДА*, 15 августа 2023, <https://tvzvezda.ru/news/20238151057-8CtvR.html>; “Шойгу констатировал нагнетание Западом обстановки вокруг Тайваня,” *ЗВЕЗДА*, 15 августа 2023, <https://tvzvezda.ru/news/20238151052-QS0em.html>.

李尚福就任防長後已兩度訪俄，再加上4月28日與紹伊古在新德里上合組織防長會議的會談，兩人今年已會晤3次，反觀中美卻無同等級的會談。蓋李尚福2018年任中央軍委裝備發展部長時，因對俄採購Su-35戰機與S-400防空系統而遭美制裁至今。此亦導致中國拒絕今年「香格里拉對話」（IISS Shangri-La Dialogue）中美防長會晤，更多次拒絕美軍方通話要求。

（二）聯合軍演

1. 多邊軍演

聯合軍演是2023年俄中軍事合作一大亮點。2月下旬起，俄羅斯即頻繁地與盟友聯合軍演，首先與中國、南非於2月20日至27日在南非德班（Durban）至理查茲灣（Richardsbaai）以東海空域，舉行「煙霧」（Mosi）聯演，後又於3月15日至19日與中國、伊朗在中東阿曼灣（Gulf of Oman）舉行「安全紐帶-2023」（Security Bond-2023）聯演。

俄羅斯涉足其間除有助於穩固其中東勢力，與國際南北運輸走廊大業外，「煙霧」聯演時點恰逢俄烏戰爭周年，故尚能顯示俄軍仍有餘力於遠處投射軍力，而盟友的支持則顯示俄羅斯並未陷入國際孤立。此亦中國為何被指責藉軍演暗中挺俄之故。

2. 第6次聯合空中戰略巡航

6月6日至7日，俄、中兩國於日本海、東海與太平洋西部空域實施第6次「聯合空中戰略巡航」。此乃兩國精心設計的軍事行動，除營造「同盟」錯覺外，亦有傳遞政治訊息、施壓對手與宣示戰略互信作用。此次聯合巡航即為落實3月《關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明》，有關定期組織海上、空中聯合巡航與聯合演訓的宣示。在時點上則可視為兩國回應6月1日至7日美、日、菲三國首度南海海上執法演習、6月3日中艦在台海險撞美艦，以及配合俄軍仍能因應東方戰場的宣傳。此外，兩國亦刻意在規模、航線與任務規劃逐步營造突破感。此次巡航即首度分為兩日兩階段任務，航線亦延伸至菲律賓海，而第二階段任務

的飛機架數更是歷次之最。¹⁴

3. 「北部·聯合-2023」暨第3次聯合海上巡航

聯合空中巡航結束後，俄羅斯又應中國邀請於7月20日至23日參加在日本海中部海域，由中國舉辦以「維護海上戰略通道安全」為主題的「北部·聯合-2023」演習。此次雙方派出海空軍主力參演，達10餘艘艦艇與30餘架飛機的規模，而俄羅斯更是首次派出海空軍參加類似演習。聯合指揮部則部署於中方驅逐艦齊齊哈爾號，乃海上聯演首見共同指揮模式，代表雙方系統必須互聯才能到位。中方軍機亦事先部署於符拉迪沃斯托克（Vladivostok），屆時從俄方機場起飛參演，以縮短應處日本海潛在威脅的時間。艦機的多樣化則體現演習的綜合作戰體系特點。¹⁵

演習於7月23日結束後，中、俄兩國又於7月28日至8月17日派出11艘艦艇展開第3次聯合海上巡航。此前第1次聯合海上巡航於「海上聯合2021」軍演後啟動，第2次則於2022年9月俄國「東方-2022」（Vostok-2022）戰略演習後進行。據中國官媒報導，第3次聯合巡航航程超過6,400海里，始於日本海，途經西太平洋和北太平洋，包括阿拉斯加附近的國際水域，最後結束於東海。¹⁶綜觀全程，中俄海上編隊形同繞行日本一圈。當中俄海上編隊駛近美國阿拉斯加州阿留申群島，美軍還派出4艘神盾級驅逐艦與1架P-8A反潛巡邏機監視，有別於去年9月僅以海岸警衛隊快艇應對。

時值由美澳主導，號稱史上規模最大有13國參演，並劍指中國的「護身軍刀」（Talisman Sabre）聯演，正於7月22日至8月4日在澳洲北部舉辦，故中俄「北部·聯合-2023」及後續的海上聯合巡航可謂較勁意味濃厚。俄羅斯此回雖是配角，但海上聯合巡航在美國國內激起對當局

¹⁴ 〈俄軍：中俄聯合空中巡航期間，俄軍機曾在中國機場起降〉，《新華網》，2023年6月9日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/mil/2023-06/09/c_1212197280.htm。

¹⁵ Юрий Гаврилов, “Отражение ударов с неба и уничтожение морских целей. Чем займутся российские и китайские корабли во время учений в Японском море,” *Российская газета*, 20 июля 2023, <https://tinyurl.com/23k8cdu4>.

¹⁶ Liu Xuanzun, “Russian Warships Visit China Following Joint Naval Patrol in Pacific Ocean,” *Global Times*, August 22, 2023, <https://www.globaltimes.cn/page/202308/1296785.shtml>.

批評與要求正視，乃至於媒體的關切，亦有對美施壓之效，¹⁷而中國此舉亦有回敬美艦於南海自由航行的意味。

「北部·聯合-2023」係繼「西部·聯合-2021」之後，俄軍再度受邀參加由中國戰區舉辦的年度戰略演習，未來可望常態化，一如共軍自2018年後受邀參加俄國最高層級的戰略演習。此外，中俄兩軍互用機場之舉始於第5次聯合空中戰略巡航，現則實施於年度戰略演習，中國機隊未來是否長駐俄遠東區機場則是可觀察的指標。

參、俄中戰略合作的動因

一、大國博弈

在俄國2023年《對外政策概念》裡，中國與印度在歐亞大陸的部分被特別凸顯。其指出要優先與中國在各領域開展互惠合作，強化國際事務協調，以確保在全球、區域層面及歐亞大陸內外的安全、穩定與永續發展；反觀對印度則要特別關注、增加與其雙邊貿易、投資與技術聯繫的規模，以抵禦敵對勢力從中破壞。¹⁸中、印兩國地位在此即高下立見。

中、印兩國皆為俄國「大歐亞夥伴關係」的重要支柱，惟印度近年遊走於俄美間的平衡外交，卻讓俄羅斯點滴在心。印度雖是俄國大戰略不可或缺的支柱，但中國的重要性卻可能更甚於印度，蓋在俄美中三角，俄羅斯更需要聯中制美。外界向來認為俄欲挾印制中，惟在當前中美對立氛圍下，美國又是俄中兩國最大的共同敵人，故似乎暫無必要。復以俄羅斯正因俄烏戰爭被孤立，此時夠份量且願支持者，似亦僅剩中國。對中國而言，俄羅斯在俄美中三角的重要性自不待言。俄、中兩國長年互為表裡支

¹⁷ Ellen Mitchell, “Republicans Blast Biden Response to Russia, China Naval Patrol,” *The Hill*, August 7, 2023, <http://tinyurl.com/4v5ydfbw>; Michael R. Gordon and Nancy A. Youssef, “Russia and China Sent Large Naval Patrol Near Alaska,” *The Wall Street Journal*, August 6, 2023, <http://tinyurl.com/2uvft5ke>.

¹⁸ “Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 31 марта 2023 г.),” *Министерство иностранных дел Российской Федерации*, 31 марта 2023, <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/>.

持對方，世界多極化與國際關係民主化等理念更見於今年的雙邊聲明與多邊宣言。俄中近年軍事合作亦愈發密切，即有藉此向西方傳遞政治訊號之意。是以，俄、中兩國在大國博弈對彼此的需要，係促成雙方戰略合作的動因。

二、各取所需

年來的俄中戰略合作，兩國各取所需之意甚明。俄羅斯因俄烏戰爭而被孤立制裁，故普欽亟欲中國表態相挺，並於各種場合凸顯俄中關係的友好，例如發布已邀習近平赴俄國事訪問訊息，並破例接待王毅、讚賞李尚福就任後以俄國為首個出訪國，以及指責西方故技重施在台灣問題煽風點火。中國亦適時配合，例如在相關聲明以「烏克蘭危機」一詞，間接否認俄羅斯侵犯烏克蘭主權、習三度連任國家主席後以俄國作為首個出訪國、與俄聯袂聲明相互支持對方與反对外部勢力干政、不斷拒絕中美防長會晤對話，卻與俄防長頻繁交流。

類似傾向亦見於聯合軍演。以2月至3月的多邊軍演為例，其軌跡與中國被指控的「珍珠鏈」(String of Pearls)戰略，乃至於「海上絲綢之路」多有重疊，中國顯然欲藉此掩飾鞏固印度洋周邊戰略支點的野心。俄軍參演雖亦對己有益，惟此間卻非俄國迫切重大地緣政治利益所在，故配合中方成分居多。在雙邊聯合空中、海上巡航，乃至於年度戰略演習，俄、中兩國可謂配合無間，不僅適時反制彼此共同敵人，協作上亦不斷營造突破感、施壓對手，為彼此獲取最大戰略利益。

肆、俄中戰略合作的侷限

一、權宜為其本質

2023年以來，俄中高層交往似有默契地唱和，但更多時候是俄羅斯主動，而中國低調被動應和。蓋中國不願就俄烏戰爭明確表態挺俄，更擔

心因而牽連受累。

在中、俄兩國有共同利益之處，中國自然不吝相挺，諸如反霸與世界多極化、譴責北約與美國、推動北極發展、反對單方追求絕對安全而推動全球反導系統，乃至於支持落實本幣結算，畢竟此於己無損。惟一旦觸及對方核心利益，且可能殃及自身時，中國則又不然，而此於俄羅斯亦然。蓋兩國皆不願因對方的失誤，而捲入與己無關的衝突，而關鍵時刻置身事外亦不乏前例。例如中國在 2008 年對俄羅斯至關重要的俄喬戰爭（Russo-Georgian War）即未表態挺俄，而俄羅斯也不願捲入中印衝突。俄羅斯對中國在東海與南海的爭端保持中立，中國亦未公開支持俄羅斯併吞克里米亞（Crimea）。故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，在發現戰況不如預期後，便轉為中立而呼籲俄烏對話談判並不意外。此即為何有俄中關係乃「權宜軸心」（axis of convenience），係由權宜與投機主義驅動，而非真正志趣相投之謂。¹⁹

俄中軍演協作程度雖然不斷提升，呈現驚人發展，然而演習或灰色地帶（grey zone）施壓作為，與真正為對方出兵卻有相當差距，而俄烏戰爭即是例證。《俄中睦鄰友好合作條約》第 9 條雖常遭外界質疑兩國刻意為彼此留下軍事結盟空間與提供法理基礎，但啟動與否仍視雙方詮釋而定。

二、嫌隙暫時擱置

俄、中領導人常誇讚兩國關係達到前所未有的水平，此卻可能是兩國面臨共同強敵的暫時現象。全俄羅斯輿論研究中心（Russian Public Opinion Research Center, VCIOM）的調查即能佐證。冷戰後，隨著俄中國力對比反轉，俄國社會對於中國強大後將索回過往被迫割讓領土的恐懼亦甚囂塵上，而有「黃禍再起」之說，²⁰ 更一度視中國為危險鄰居與競爭對

¹⁹ 劉蕭翔，〈俄羅斯對印太地區的戰略及其意涵〉，《2021 印太區域安全情勢評估報告》（台北：五南圖書，2021 年），頁 38。

²⁰ Viktor Larin, “‘Yellow Peril’ Again? The Chinese and the Russian Far East,” in Stephen Kotkin and David Wolff eds., *Rediscovering Russia in Asia, Siberia and the Russian Far East* (U.S.A.: M. E. Sharpe, Inc., 1995), pp. 290-301.

手，但 2014 年烏克蘭危機（Ukraine Crisis）卻帶來意外的轉變。

該中心 2014 年 10 月公布的調查顯示，認為中國是俄羅斯最友好國家的比例，從 2008 年的 23% 攀升至 2014 年的 51%；認為美國是主要敵對國家者，則從 2008 年的 25% 飆升至 2014 年的 73%。同年 11 月公布的調查裡，認為中國是俄國經濟夥伴的比例，從 2009 年的 19% 提升至 2014 年的 36%；認為中國是友好國家的比例從 2009 年的 20% 提升至 2014 年的 43%；74% 的受訪者認為，俄中夥伴關係多少能彌補與西方經濟關係破裂的後果。在 2015 年 8 月公布的調查，認為美國對俄羅斯友好者，從 1990 年的 35% 跌至 2015 年的 3%；認為美國態度是敵對的，從 1990 年的 2% 飆升至 59%。²¹ 易言之，美國此一共同強敵出現，使俄人的中國觀感急遽轉變，而更願意與中國合作。

普欽曾於 2014 年闡釋俄羅斯「轉向東方」與政治無關，而是全球經濟情勢使然。²² 彼時俄羅斯與西方的關係尚未惡化至今日境地，故經濟考量確實居多。2023 年 9 月，普欽於第八屆東方經濟論壇（Eastern Economic Forum）則指出，對俄羅斯的全方位攻擊乃西方地緣政治對抗的延續，在西方國家破壞國際金融體系下，新的雙邊關係與融合模式已出現於亞太地區。俄羅斯與亞太國家 2022 年的貿易額全年增長 13.7%，而在 2023 年上半年又增長了 18.3%，而遠東區則是俄羅斯 21 世紀的戰略重點。²³ 俄經濟學家更承認，2022 年俄國對外貿易活動的主要成果係得益於轉向中國。²⁴ 全俄羅斯輿論研究中心於 2023 年 9 月 6 日公布的調查則顯示，67% 受訪者支持「轉向東方」，65% 認為若能側重「經貿與經濟合

21 “«Друзья» и «враги» России: эпоха санкций,” *ВЦИОМ*, 9 октября 2014, <https://tinyurl.com/3vf8643z>; “Россия-Китай: от вражды и конкуренции – к дружбе и сотрудничеству,” *ВЦИОМ*, 6 ноября 2014, <https://tinyurl.com/bd45vk6n>; “Россия и Америка: вчера, сегодня... Завтра?” *ВЦИОМ*, 31 августа 2015, <https://tinyurl.com/mu37mcs3>.

22 “Путин: разворот РФ на Восток связан не с политикой, а с ситуацией в глобальной экономике,” *ТАСС*, 18 декабря 2014, <https://tass.ru/ekonomika/1656089>.

23 普欽於 2023 年東方經濟論壇的演說全文，可詳見：“Пленарное заседание восьмого Восточного экономического форума,” *Президент России*, 12 сентября 2023, <http://kremlin.ru/events/president/news/72259>.

24 〈俄專家：2022 年俄羅斯對外貿易活動的主要成果是轉向中國〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2023 年 1 月 4 日，<https://big5.sputniknews.cn/20230104/1046875390.html>。

作」，「轉向東方」政策將更為成功。²⁵是以，昔日的「轉向東方」在俄烏戰爭下已產生質變，更多是受到政治考量驅動，並關注其間可能帶來的經濟利益。

俄國官方與民間均認為「轉向東方」，尤其是與中國的經貿合作對國家有利，惟實際進展卻未盡如人意。所謂遠東區是國家戰略重點之說，早於 10 年前的聯邦國情咨文就曾提及，但 10 年來取得的進展仍相當有限。俄中貿易從 2022 年至今的快速成長，有相當高比例係得益於俄羅斯為籌集戰爭經費，而對中國輸出的大量能源與原物料，並非俄國產品吸引力的提升。中國現為俄國關鍵重要經貿夥伴，但俄國之於中國卻無同等地位。

俄羅斯曾多次自承當前俄中關係正處於有史以來的最好階段，但俄方期待卻未符預期，反倒是中國斬獲頗多，因而曾出現 2014 年後的轉向是否錯誤的質疑。²⁶普欽在東方經濟論壇演說後即面臨尖銳提問：中國並不急於在俄國設廠生產，主要仍是供應成品，而中國市場對俄國非原物料商品亦非完全開放，也未見中國投資者對俄國資本市場工具（有價證券）的需求。普欽則指出中國是獨立國家，首先考慮的是自身利益，而俄國亦然。我們必須對中國展示優勢，使其看到與俄國合作的利益，也須為其提供良好條件。兩國合作將建立在互信的堅實基礎上，也會取得進展。儘管普欽正面回應，但提問所言卻是俄中經貿合作長年的問題，更涉及兩國民眾社會互動層面，要完全化解並非易事。故俄中經濟合作要真正成為兩國戰略合作動因，仍是長路迢迢。

俄、中兩國的地緣政治競爭與中國的野心，亦是俄中未來戰略合作的侷限變數。中國今年以來即不斷藉不同場合擴大自身影響力，其於 2 月 24 日佯作調人，發表聲明呼籲俄烏停火即是一例。中國於 5 月 18 日至 19 日召開的中國—中亞西安高峰會亦為一例。此乃中國與中亞五國建交 31 年來，首次舉辦的實體高峰會，亦為中國今年首場在國內舉辦的重大外交

²⁵ “Идем на Восток!” *ВЦИОМ*, 6, сентября 2023, <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/idem-na-vostok>.

²⁶ Sergey Sukhankin, “Russia’s Pivot to Asia (China) After 2014: The Wrong Turn?” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 18, Issue 91, June 8, 2021, <https://jamestown.org/program/russias-pivot-to-asia-china-after-2014-the-wrong-turn/>.

活動。其中，以「中國—中亞元首會晤機制」的成立最令人側目，高峰會未來將每 2 年舉辦 1 次，由中國與中亞國家雙方輪流舉辦。各方將加速推動「中國—中亞機制」建設，在重點優先合作領域盡快成立部長級會晤機制，並研究成立常設秘書處的可行性。惟類似機制已在上合組織實施多年，中國顯然欲趁俄羅斯因俄烏戰爭而無暇顧及中亞時，另起爐灶與中亞國家建立關係。俄羅斯向來不容他人染指其中亞後院，只因經改失敗方讓中國趁機經濟滲透此間，如今中國又意圖在政治上更進一步，但俄羅斯因受俄烏戰爭牽制亦僅能隱忍未發。

中國自然資源部 8 月 28 日公布的「2023 年版標準地圖」，將中俄於 2008 年平分的黑瞎子島納入中國領土之舉又是一例。外界譁然之際，俄羅斯則低調以對，於 8 月 31 日聲明俄中雙方均堅定認為兩國的邊境問題已經解決，並依循 2005 年批准的《俄中國界附加協定》，包括 2008 年在黑瞎子島的劃界。²⁷ 不過只要俄羅斯繼續深陷戰爭泥淖，類似情況相信只會與日俱增。

伍、小結

在俄烏戰爭戰況不利下，俄羅斯僅能「轉向東方」並更加依賴中國。時值美國以「印太戰略」圍堵中國，俄羅斯與中國彼此在國際身分與利益多有交集，復以在大國博弈對彼此的需要，因而促成雙方更進一步的戰略合作，而俄中兩國亦各取所需地適時配合對方。

惟俄中關係乃由權宜與投機主義驅動，而非真正志趣相投的「權宜軸心」。當於己無損時，俄、中兩國自然合作無間；倘若觸及核心利益且可能殃及自身時，雙方則又有所保留。此或為俄、中兩國認定的「新型態國際關係」，只論權利而義務則待各方詮釋而定。俄中當前的戰略合作可能

²⁷ “Ответ официального представителя МИД России М.В.Захаровой на вопрос СМИ относительно территориальной принадлежности острова Большой Уссурийский,” *Министерство иностранных дел Российской Федерации*, 31 августа 2023, https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1902282/.

僅是面對共同敵人的暫時表象，一旦外在壓力解除，兩國此前潛伏的矛盾可能將隨著俄國國力的衰退而逐漸浮現，此亦俄中未來戰略合作的侷限所在。

第十五章 中俄深化戰略合作後的數位威權與民主競逐

杜貞儀*

壹、前言

數位威權主義（digital authoritarianism）一般定義為利用數位及資通訊科技從事阻礙資訊的自由流通、鎮壓政治異議、監控公民、侵犯個人隱私、削弱人權和民主原則等一系列作為，並在國內甚至全球範圍進行惡意影響行動（malign influence operation）。藉由數位環境的虛擬網路空間以及實體設施層面，數位威權主義促使不重視個人自由的規範（illiberal norms）向外傳播，使威權主義的實踐不僅僅限於國境內，更以惡意行動直接影響自由、開放的民主社會，或使民主社會基於自身利益，不自覺採行限制個人自由的政策或措施，而對民主社會以及其注重人權、隱私等價值構成實際威脅。¹

中國與俄羅斯兩國屬數位威權的典型範例，例如中國的雙向「防火長城」，不但以封鎖境外網站、社群媒體平台以及新聞限制民眾接觸外界資訊，同時也使境外無法順利存取中國境內網站，控制訊息自由流通，並在數位科技支援下、對社會進行大規模的全面監控。² 中國後續制定與修訂的《國家情報法》、《反間諜法》，也明文規定電信與網路服務業者等有依法支持、協助政府相關工作的義務。俄羅斯的數位威權模式，除了監控

* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

1 Doug Strub, “Brief for Congressional Affairs: Confronting the Rise of Digital Authoritarianism,” *The National Bureau of Asian Research*, April 8, 2023, <https://www.nbr.org/publication/confronting-the-rise-of-digital-authoritarianism/>.

2 John Leyden, “Exhaustive Study Puts China’s Infamous Great Firewall under the Microscope,” *The Daily Swig*, August 12, 2021, <https://portswigger.net/daily-swig/exhaustive-study-puts-chinas-infamous-great-firewall-under-the-microscope>.

網路流量以及社群媒體訊息外，亦立法要求網路服務商以及電信業者保存所有資料長達半年至3年，並提供政府存取權。

然而，在俄羅斯入侵烏克蘭後，歐美各國陸續對俄羅斯提出經濟制裁，使所屬企業陸續撤出，或關閉在俄羅斯境內的服務。中國則因提供俄羅斯重要軍民物資，而受到美國商務部的漸進式制裁施壓，對此兩國則以「全面深化戰略合作」抵禦制裁影響，但強化合作的後續如何落實，則牽涉從數位基礎建設到服務的不同層面，除官方政策外，亦需有實際的經濟效益才能從中受益，才能進一步支持其數位威權模式的優越論述。

本文將試圖分析中俄兩國深化戰略合作的數位科技與經濟層面，是否亦支持數位威權主義及其向外擴張，並在多邊國際組織持續推廣其治理模式。而印太區域面臨數位威權主義的威脅和挑戰，將如何與理念相近國家結盟，共同維護民主國家的制度、價值和規範。

貳、中俄深化戰略合作的數位科技與經濟層面

中國與俄羅斯雖然並非正式盟友，但兩國長期維持密切的「戰略夥伴關係」，而兩國間「無止境的友誼」，又因俄羅斯2022年2月入侵烏克蘭後、逐漸遭各國孤立而進一步深化。2023年3月，中國國家主席習近平與俄羅斯總統普欽在莫斯科會晤後，簽署全新的中俄聲明——《中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明》（以下簡稱《聲明》），視彼此為優先合作夥伴。除了重申對俄烏戰爭的立場外，《聲明》強調「各國自身歷史、文化、國情不同，都有自主選擇發展道路的權利」並反對「民主對抗威權」敘事架構、「外部勢力干涉內政」等。具體執法領域合作重點包括同意協商舉行公安、內務部部長年度會晤、加強防範「顏色革命」，打擊包括「東伊運」（東突厥斯坦獨立運動）在內的「三股勢力」（暴力恐怖勢力、民族分裂勢力和宗教極端勢力）、跨國有組織犯罪、經濟犯罪、毒品犯罪等。³ 這也顯示兩國以執

³ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明〉，《中華人民共和國外交部》，2023年3月22日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/1207_679122/202303/t20230322_11046188.shtml。

法、反恐為由進行內部社會控制，仍是中俄兩國戰略合作的重要面向。

雖然在手段上，中國與俄羅斯同樣透過科技進行大規模社會監控強化對內控制，但兩者各自建構的數位威權主義模式，仍然同中存異。在具體落實層面，俄羅斯政府的願景與實際能力存在不小差距，以科技應用來觀察，中國以自主生產替代的方式扶植華為等國內設備廠商，但俄羅斯在基礎設施上大量採用歐美設備。例如俄羅斯首都莫斯科的數位基礎設施，主要使用歐美資通訊大廠的硬體設備，如網路設備的思科（Cisco）、伺服器系統的戴爾（Dell）以及惠普（HP）等；而作為社會控制主要手段的閉路監視器系統，影像分析核心則來自輝達（NVIDIA）以及其他美國供應商，中國供應商則提供硬碟、電源供應器等附屬設備。⁴

不過，俄羅斯入侵烏克蘭以及伴隨而來的歐美經濟制裁，也讓歐美設備商逐漸撤出俄羅斯，支援其數位威權的實體設施組成，以及後續如何維持、營運，可能仍會因此產生變化。在硬體設備部分，思科在 2022 年 6 月宣布撤出俄羅斯市場，同時摧毀價值 18.6 億盧布（相當於 2,300 萬美金）的設備與財產。⁵ 即使經濟制裁使思科必須先取得美國政府輸出許可，才能將網路設備出貨至俄羅斯，但根據《華爾街日報》記者比對關務資料顯示，在思科撤出俄羅斯將近 1 年後，未參與對俄制裁的中國與土耳其兩國，依然允許業者利用平行輸入的方式將遭制裁的商品出口至俄羅斯，從俄羅斯境內主要銷售管道亦有相當存量的思科網路設備來看，短期內應仍足以供應俄羅斯境內使用。⁶

另有觀察認為，中國的華為等公司，可能利用思科等歐美大廠離開俄羅斯市場的機會，搶占相關資通訊設備市場。⁷ 但已遭歐美制裁多年的華

⁴ Leonid Kovachich and Andrei Kolesnikov, "Digital Authoritarianism With Russian Characteristics?" *Carnegie Endowment for International Peace*, April 21, 2021, <https://carnegiemoscow.org/2021/04/21/digital-authoritarianism-with-russian-characteristics-pub-84346>.

⁵ "Cisco Moscow Trashed Offices as It Quit Putin's Putrid Pariah State," *The Register*, April 6, 2023, https://www.theregister.com/2023/04/06/cisco_destroyed_spares_in_russia/.

⁶ Alistair MacDonald and Kate Vtorygina, "Inside the Gray Market Keeping Cisco Tech in Stock in Russia," *The Wall Street Journal*, February 14, 2023, <https://www.wsj.com/articles/inside-the-gray-market-keeping-cisco-tech-in-stock-in-russia-23b60391>.

為，並未能善加利用此機會，反而逐步停止供貨至俄羅斯。自 2019 年以來，華為已是俄羅斯境內行動通訊基地台供應商，此舉引起俄羅斯政府的關切。不過，即使產品從俄羅斯市場自主下架，華為依舊利用歐美公司撤出俄羅斯的機會，大舉吸納人才至設於俄羅斯境內的研發部門。⁸ 除華為外，來自深圳，以防火牆為主力的深信服科技（Sangfor Technology）產品在俄羅斯依舊經由代理商銷售，不受制裁影響，而且持續資助雙邊資訊安全學術研究交流與人才培育，也是兩國繼續深化合作的具體事例。⁹

此外，與《聲明》同時簽署的《關於 2030 年前中俄經濟合作重點方向發展規劃的聯合聲明》中，亦指出兩國雙邊經濟合作的八大重點方向，其中將「擴大貿易規模，優化貿易結構，發展電子商務及其他創新合作模式。穩步推動雙邊投資合作高質量發展，深化數字經濟、綠色可持續發展領域合作，營造良好經商環境，相互提升貿易投資便利化水平」置於首位，顯示數位經濟仍是兩國經濟合作的重點。

雖然中共政府自 2021 年開始以「反壟斷」為由打擊私人企業投資案，一度重創阿里巴巴、騰訊等網路巨頭，然而以阿里巴巴旗下的國際跨境電子商務平台——「全球速賣通」（AliExpress）為例，其國際電商業務仍持續增長，中俄合作在俄羅斯入侵烏克蘭後依然相當穩固。阿里巴巴集團早在 2010 年即開設「全球速賣通俄羅斯」（AliExpress Russia），是俄羅斯境內最大的電子商務平台，並在 2019 年為因應俄羅斯政府的外資限制，改由與行動通訊業者 MegaFon、俄羅斯直接投資基金（Russian Direct Investment Fund, RDIF），以及俄羅斯網路公司 Mail.ru Group（目前已更

7 Iain Morris, "Cisco Exit Will Drive Russia Further Into China's Embrace," *LightReading*, June 24, 2022, <https://www.lightreading.com/routingswitching/cisco-exit-will-drive-russia-further-into-chinas-embrace/d-d-id/778519>.

8 Vita Spivak, "How Sanctions Have Changed the Face of Chinese Companies in Russia," *The Moscow Times*, May 29, 2023, <https://www.themoscowtimes.com/2023/05/29/how-sanctions-have-changed-the-face-of-chinese-companies-in-russia-a81302>.

9 深信服科技在俄羅斯與獨立國家國協成員國的代理商為 Factor Group（Фактор груп），其官方網站為 <https://www.fgts.ru/collection/sangfor>；〈聚焦國際化數字人才培養 | 俄羅斯名校葉列茨基國立大學參訪深信服科技〉，《深信服科技》，2023 年 8 月 1 日，<https://www.sangfor.com.cn/news/886b7936cc6343e99257336836894378>。

名為 VK Group) 成立合資公司共同持有，凸顯其與俄羅斯企業已建立深厚的戰略合作關係。¹⁰ 即使在俄烏戰爭初期，「全球速賣通俄羅斯」曾因歐美經濟制裁而傳出裁員消息，但從 2023 年至今發展觀察，阿里巴巴顯然並無任何撤出俄羅斯市場的規劃。¹¹

近年來歐美國家逐漸對「全球速賣通」此類中國跨境電商平台所伴隨的跨境資料傳輸風險，與其銷售仿冒、盜版商品的侵害智慧財產權行為有所警覺。例如，荷蘭政府 2023 年 7 月宣布禁止公務手機安裝「全球速賣通」、「微信」等手機應用程式，美國白宮所屬的貿易代表辦公室 (U.S. Trade Representative Office) 在 1 月發布的年度報告中，再度將「全球速賣通」、「微信電商平台」等列入仿冒及盜版商品銷售平台的「惡名昭彰市場」(Notorious Markets) 黑名單。¹² 烏克蘭國家預防腐敗局 (National Agency on Corruption Prevention) 8 月 17 日發表聲明，將阿里巴巴列入「戰爭國際資助者」的名單，同時引用《路透社》(Reuters) 4 月的調查報導，指控中國公司自烏克蘭的俄羅斯占領區進口銅錠再加工，成品則在阿里巴巴的電商平台銷售。該局並在聲明中表示，阿里巴巴針對旗下電商平台進行言論審查，封鎖「全球速賣通」上發表有關俄烏戰爭評論的烏克蘭用戶。¹³ 這也凸顯中國跨境電商平台除了以往討論的跨境資料傳輸疑慮外，更可能會配合中共政府政策執行言論控制，延伸其影響範圍到境外。

¹⁰ Jing Yang, "Alibaba's Russia Venture Puts Chinese E-Commerce Giant in Awkward Spot," *The Wall Street Journal*, March 24, 2022, <https://www.wsj.com/articles/alibabas-russia-venture-puts-chinese-e-commerce-giant-in-awkward-spot-11648123931>.

¹¹ John Power, "A Year Into Ukraine War, Asia's Big Brands Sit Out Russia Boycott," *Aljazeera*, February 24, 2023, <https://www.aljazeera.com/economy/2023/2/24/asian-brands-sit-out-russia-boycotts>.

¹² "Dutch Government Bans Officials from Using Chinese Apps AliExpress, WeChat on Work Phone," *NL#TIMES*, July 14, 2023, <https://nltimes.nl/2023/07/14/dutch-government-bans-officials-using-chinese-apps-aliexpress-wechat-work-phone>; "USTR Releases 2022 Review of Notorious Markets for Counterfeiting and Piracy," *Office of the United States Trade Representative*, January 31, 2023, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/january/ustr-releases-2022-review-notorious-markets-counterfeiting-and-piracy>.

¹³ "The NACP Included the Owner of AliExpress in the List of International Sponsors of the War," *National Agency on Corruption Prevention*, August 17, 2023, <https://nazk.gov.ua/en/news/the-nacp-included-the-owner-of-aliexpress-in-the-list-of-international-sponsors-of-the-war/>.

簡而言之，從硬體設備到數位經濟，中俄兩國在俄烏戰爭後的持續深化戰略合作，短期內仍能維持，甚至進一步鞏固雙方的數位威權治理模式。而目前歐美的經濟制裁，對於數位經濟發展的影響亦相當有限。不僅如此，代表數位經濟蓬勃發展的跨境電子商務平台，也可能已成為數位威權向外擴張的一個管道。

參、網路治理角力、數位威權主義擴張與印太區域安全

從更上層的網路治理政策觀察，作為數位威權主義的典型，中俄兩國均強調網路治理必須遵守主權原則，即每個國家都有權控制自己的網路空間，包括監管國內網路和對外限制外國網路公司在境內活動與營運，並主張國際網路治理政策與發展方向，應由聯合國架構的多邊國際組織主導，並應遵守包括《聯合國憲章》和其他相關條約現有的國際法和規則，而忽略各國仍有大量的網路實體基礎設施仍為私有，並非全數為國家所管轄，必須由多方利益攸關者（multi-stakeholder）共同參與。然而，對內強化網路空間監管，以此打擊網路犯罪及防止恐怖主義擴張的論述框架，對印太地區各國仍十分具有吸引力，因此，以此議題爭取區域國家支持，仍有助於中俄兩國在多邊國際組織的相關政策討論取得更大影響力，並藉此推展其數位威權模式。

舉例來說，由俄羅斯、中國、北韓等國 2019 年共同在聯合國大會提案決議設立新的國際網際網路犯罪公約，並成立委員會（即 Ad Hoc Committee to Elaborate a Comprehensive International Convention on Countering the Use of Information and Communications Technologies for Criminal Purposes）進行討論，但直到 9 月 1 日結束第六輪討論後，就公約實際適用範圍以及網路犯罪定義依舊無法達成共識。主要的癥結點在於中俄希望將所有涉及使用資通訊科技的犯罪行為，都納入公約適用範圍，中國甚至提案建議重新定義網路犯罪，並將「在網路上散布虛假訊息」也納入，而有限縮言論自由的疑慮。越南和中國更表示希望在草案中完全排除人權有關的字眼，或限縮至僅適用於已簽訂其他人權公約的國家。實質

上來看，聯合國對於網際網路犯罪公約的一系列討論，已經成為民主與威權國家競爭在數位時代對網路、科技以及人權未來願景的外交戰。¹⁴

以印太區域而言，跨域數位經濟、基礎建設投資，以及其可能伴隨的外國經濟干預與數位威權主義擴張，依舊是未來觀察的重點。中俄兩國深化戰略合作，無論是資源還是產業面的投入，在非洲以及中東地區已有相輔相成的前例，即使現階段俄羅斯在此區域的經貿往來仍以能源、原物料出口為主，但仍有機會持續以中俄合作達成各自維持強權、搶奪話語權及推動「多極」格局的共同戰略目標。¹⁵相較於歐美對俄羅斯、中國的經濟制裁與公開譴責，東協國家如越南、馬來西亞以及印尼，仍因以往歷史因素，避免公開譴責俄羅斯的入侵行徑，或有主流輿論對俄羅斯表示同情的狀況，如同走鋼索般維持平衡。¹⁶

若進一步觀察跨境數位經濟在東協國家的發展，主要電子商務平台不

¹⁴ Rishi Iyengar, Robbie Gramer, and Anusha Rathi, "Russia Is Commandeering the U.N. Cybercrime Treaty," *Foreign Policy*, August 31, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/08/31/united-nations-russia-china-cybercrime-treaty/>; Jessica Lyons Hardcastle, "UN Cybercrime Treaty Risks Becoming A 'Global Surveillance Pact'," *The Register*, August 24, 2023, https://www.theregister.com/2023/08/24/un_cybercrime_treaty/; Alexander Martin, "China Proposes UN Treaty Criminalizes 'Dissemination of False Information'," *The Record*, January 17, 2023, <https://therecord.media/china-proposes-un-treaty-criminalizing-dissemination-of-false-information>; Jonathan Greig, "Global Cybercrime Treaty Could be 'Disastrous for Human Rights,' NGOs Warn," *The Record*, August 28, 2023, <https://therecord.media/global-cybercrime-treaty-disastrous-rights-orgs>.

¹⁵ Oleg Yanovsky, "Russia Looks East to Trade," *EASTASIAFORUM*, May 9, 2023, <https://www.eastasiaforum.org/2023/05/09/russia-looks-east-to-trade/>; Mercy A. Kuo, "China-Russia Cooperation in Africa and the Middle East," *The Diplomat*, April 3, 2023, <https://thediplomat.com/2023/04/china-russia-cooperation-in-africa-and-the-middle-east/>.

¹⁶ Benjamin Y.H. Loh and Munira Mustaffa, "Social Media Discourse in Malaysia on the Russia-Ukraine Conflict: Rationales for Pro-Russia Sentiments," *Fulcrum*, April 27, 2022, <https://fulcrum.sg/social-media-discourse-in-malaysia-on-the-russia-ukraine-conflict-rationales-for-pro-russia-sentiments/>; Ann Marie Murphy, "Ukraine War Highlights Differences between Indonesian and US Foreign Policy Frameworks," *EASTASIAFORUM*, August 5, 2022, <https://www.eastasiaforum.org/2022/08/05/ukraine-war-highlights-differences-between-indonesian-and-u-s-foreign-policy-frameworks/>; Maria Siow, "Asia's Russia-West Balancing Act on Show with Push for Peace in Ukraine from Indonesia's Prabowo," *South China Morning Post*, June 10, 2023, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3223563/asias-russia-west-balancing-act-show-push-peace-ukraine-indonesias-prabowo>; Olga Dror, "Weaponising Ho Chi Minh in Vietnamese Discourse on the War in Ukraine," *Fulcrum*, June 17, 2022, <https://fulcrum.sg/weaponising-ho-chi-minh-in-vietnamese-discourse-on-the-war-in-ukraine/>.

僅掌握有關用戶個人資料、消費行為等所有資訊，使「大者恆大」。即使 2023 年 8 月發布的《東協—中國強化數位商務合作倡議》（*ASEAN-China Initiative on Enhancing Cooperation on E-Commerce*）中，強調雙邊電商平台合作，以及由中國分享其電子商務政策、監管作法、電子簽章等中國居領先地位經驗，以共同與東協成員國建構相對應的能力，¹⁷ 但實際上，中國跨境電商已幾乎完全取得主導權，不斷加大在東協國家的投資，並快速擴張版圖。如阿里巴巴於 2023 年 7 月藉由新加坡分公司對旗下之東南亞電商品牌「來贊達」（Lazada）增資 8.45 億美金，以與「蝦皮」（Shopee）和 TikTok 商店競爭；而拚多多旗下的跨境電商平台 Temu，也以菲律賓作為進軍東南亞市場的跳板等。¹⁸ 未來亦不排除將在東南亞地區發生類似烏克蘭用戶遭「全球速賣通」封鎖，或以服務約定條款約束用戶在平台的行為，促使用戶針對發表言論進行自我審查等情況。

而在數位基礎建設以及政策能力建構的部分，澳洲、日本與美國等國合作，持續由數位基礎建設拓展與東協及太平洋島嶼國家的合作關係，以對抗中國在東協及太平洋島嶼國家的經濟與安全影響力。東協國家的數位基礎建設合作以 5G 網路及網路安全為主，如日本與美國的 5G 網路倡議，於 2022 年在菲律賓開設「亞洲開放性無線接入網路（Open Radio Access Network, O-RAN）學院」（Asia O-RAN Academy）。¹⁹ 東協各國在 5G 網路以及後續智慧城市計畫推動與建設的積極程度不一。印尼即將於 2024 年 8 月 17 日落成的新首都努山塔拉（Nusantara）吸引大量中國企業投資，並有數項採用中國的智慧城市解決方案的合作計畫正在進

¹⁷ “ASEAN-China Initiative on Enhancing Cooperation on E-Commerce,” *ASEAN*, August 24, 2023, https://asean.org/wp-content/uploads/2023/08/ASEAN_China_ECommerce_Initiative_Adopted.pdf.

¹⁸ Olivia Poh, “Alibaba Injects \$845 Million Into Southeast Asia Unit Lazada,” *Bloomberg*, July 19, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-19/alibaba-injects-845-million-into-southeast-asia-unit-lazada>; Tracy Qu, “PDD-owned Temu Enters the Philippines to Heat up Competition in Southeast Asia’s e-commerce Market Against Alibaba’s Lazada and TikTok Shop,” *South China Morning Post*, August 28, 2023, <https://www.scmp.com/tech/big-tech/article/3232584/pdd-owned-temu-enters-philippines-heat-competition-southeast-asias-e-commerce-market-against>.

¹⁹ Mayumi Hirose, “U.S.-Japan 5G Initiative Launches First Academy in Philippines,” *Nikkei Asia*, June 30, 2022, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/5G-networks/U.S.-Japan-5G-initiative-launches-first-academy-in-Philippines>.

行；相較之下，馬來西亞則在 5G 網路建設推動強調技術中立（technology neutral），即使初期建構 5G 網路採用瑞典易立信（Ericsson）公司系統，但對其他中國設備如海康衛視（Hikvision）採取較為開放的態度，不願在美、中科技戰之間選邊站。²⁰

至於太平洋島嶼國家，由於對外通訊連結的主要管道為海底光纜，不僅網路普及率有待提升，數位基礎建設亦相當脆弱，容易受天然災害影響中斷，因此強化數位基礎建設是此區合作的重點所在。2021 年建置完成，連結印尼、巴布亞紐幾內亞各島與索羅門群島的「極樂鳥海底光纜網路」（Kumul Submarine Cable Network），由華為海洋建置，即有超過八成建置資金來自中國進出口銀行的貸款；因 2022 年 9 月地震導致的巴布亞紐幾內亞海纜損壞，在 2023 年 3 月揭露其後續維修工作同樣是由中國出資援助，並由華為海洋提供技術與材料支援。²¹ 澳洲、日本與美國為強化與太平洋島嶼各國合作，也於 2023 年 6 月 7 日共同簽署價值 9,500 萬美元的海底光纜計畫同意書，此計畫預計建設全長約 2,250 公里（1,400 英里）的海底光纜，連接密克羅尼西亞聯邦的科斯雷州、吉里巴斯的塔拉瓦州和瑙魯，以及位於密克羅尼西亞波納佩的現有光纜登陸點。²²

網路安全與政策亦仍為澳洲、日本等國與中國持續角力的場域。澳洲政府自 2016 年已設立針對東協及太平洋島嶼各國的「網路合作計畫」，支援開放、自由及安全的網際網路，藉由保護國家安全與強化國際穩定支援經濟成長與持續發展，並在 2021 年進一步擴大包含關鍵科技合作。²³ 但此依舊面對來自中國的挑戰，如索羅門群島政府 2023 年 7 月與中國在

²⁰ Muhammad Zulfikar Rakhmat and Yeta Purnama, “Indonesia-China: A Smart City Can Make for Clever Politics,” *The Interpreter*, April 4, 2023, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-china-smart-city-can-make-clever-politics>; Ilaria Carrozza and Giacomo Bruni, “China’s Digital Silk Road and Malaysia’s Technological Neutrality,” *The Diplomat*, August 22, 2023, <https://thediplomat.com/2023/08/chinas-digital-silk-road-and-malaysias-technological-neutrality/>.

²¹ Donald Nangoi, “China Assists PNG to Repair Submarine Cables,” *Papua New Guinea Post-Courier*, March 8, 2023, <https://www.postcourier.com.pg/china-assists-png-to-repair-submarine-cables/>.

²² Mari Yamaguichi, “Japan, Australia, US to Fund Undersea Cable Connection in Micronesia to Counter China’s Influence,” *AP News*, June 7, 2023, <https://apnews.com/article/micronesia-japan-australia-us-cable-china-155cd017a5a3045bf5078e5df25f17d9>.

²³ “Cyber and Critical Technology Cooperation Program,” *Australian Government*, <https://www.internationalcybertech.gov.au/our-work/capacity-building>.

北京政府簽署警務合作協議，預計增強索國現有 1,500 名警官在網路安全和社區警務方面的能力，並且否認澳洲、美國、紐西蘭等國認為此協議「對太平洋地區和平構成威脅」的說法。²⁴ 日本政府則在 2023 年 8 月向媒體透露，預計將在 2024 年編列預算在印太地區強化網路攻擊訊息分享與部署反制作為，以因應來自俄羅斯、中國以及北韓的威脅。這項計畫的重點在於強化太平洋島國的應變能力，具體支援將包括設備建置以及共同訓練的能力建構，並由世界銀行提供人力資源經費，頗有與中國分庭抗禮的意味。²⁵

肆、小結

從數位科技及經濟層面來看，俄烏戰爭後的中俄深化戰略合作，兩國在技術與資源共享下，各自短期內仍能維持，甚至進一步鞏固雙方的數位威權治理模式；而在多邊國際組織參與上，中俄仍將持續透過制定新網路犯罪公約以及參與新興科技標準制定過程，推廣其數位威權模式。中國更藉由跨境電商與數位經濟的蓬勃發展，將其影響力向外延伸至東協國家，歐美經濟制裁對此的影響亦十分有限，未來「中國模式」應會持續成為東協國家數位經濟發展的主要參考對象。但在數位基礎建設以及延伸的網路安全政策上，美國、日本、澳洲等理念相近國家，為與中國抗衡而在印太區域共同推出的各項合作計畫，即使在太平洋島國碰到部分挫折，後續仍有持續爭取並擴大數位政策影響力的空間。未來印太區域面臨此數位威權主義的威脅和挑戰，仍需透過各國、公私部門及不同面向的全面合作以因應。

²⁴ Kirsty Needham, "Australia Raises Concern over Solomon Islands Policing Plan with China's Top Diplomat," *Reuters*, July 14, 2023, <https://www.voanews.com/a/solomon-islands-says-chinese-police-to-assist-cyber-community-security/7180542.html>.

²⁵ Rieko Miki, "Japan to Set up Cyberdefense Network that Includes Pacific Islands," *Nikkei Asia*, August 13, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-to-set-up-cyberdefense-network-that-includes-Pacific-islands>.

第十六章 世界強權夾縫下求存的中亞

侍建宇*

壹、前言

中國和俄羅斯對中亞採取更加強勢拉攏的態度，又由於美國若即若離的作為，位於歐亞地緣政治核心的哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、土庫曼和烏茲別克，甚至包括阿富汗，只能依循中俄兩國的偏好而調整自己的發展策略。不能諱言，中亞現在不是美國外交政策的重點，中國和俄羅斯由於地理位置鄰近，中亞成為他們在地緣政治上緩衝競合的地點。

貳、中俄戰略結盟與守勢美國

中吉烏鐵路的構想已經討論 25 年，在 2023 年 1 月 18 日，俄羅斯的許可下，中國、吉爾吉斯、烏茲別克三國終於開始正式籌建鐵路。由於烏克蘭戰爭與對俄羅斯的制裁，原來通過俄羅斯的貿易運輸路線必須尋找替代路線。

這條鐵路線全長不到 190 英里，但穿過吉爾吉斯險峻山脈，預計建設成本為 40 億至 60 億美元。在中國一側，鐵路將連接喀什，並從那裡與中國國內鐵路網連接。在中亞一側，鐵路線將延伸至烏茲別克東部。中吉烏鐵路的重要性不僅有利於三國與俄羅斯的貿易路線，更有可能連接通往土庫曼和阿富汗的鐵路，通過伊朗和土耳其通往歐洲的路線，規避對俄羅斯的制裁。¹ 美國曾經提過「新絲路倡議」，² 意圖打通中亞往南，經過阿

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ Genevieve Donnellon-May and Zhang Hongzhou, "Rail Link with Kyrgyzstan and Uzbekistan Key to China Raising Central Asia Influence and Skirting Russia Sanctions," *Asia Society*, August 29, 2023, <https://asiasociety.org/australia/rail-link-kyrgyzstan-and-uzbekistan-key-china-raising-central-asia-influence-and-skirting-russia>.

富汗與巴基斯坦，進入印度的貿易運輸路線。隨著中吉烏鐵路建成，似乎中亞真的有機會直接連通南亞。俄、中、美三個強權對中亞的認知與策略到底為何？中亞各國又如何面對與處置與世界強權的關係？

一、俄羅斯與中亞的糾纏

《經濟學人》2023 年初列出「普欽好朋友」的前 12 個國家。4 個中亞國家上榜：吉爾吉斯排名第三，哈薩克和塔吉克（與伊朗）並列第四，烏茲別克（與印度和尼加拉瓜）並列第十。俄羅斯公司利用哈薩克「規避西方制裁並進口急需商品」，哈薩克對俄羅斯的出口在 2022 年增加 25%。³

首先必須認清俄羅斯不認為與中亞國家是一個平等地位的關係，俄羅斯總是頤指氣使。例如俄羅斯聯邦獸醫和植物檢疫監督局（Rosselkhoznadzor）突然片面宣布自 2023 年 4 月 21 日起禁止從吉爾吉斯進口乳製品。⁴ 根本無視歐亞經濟聯盟（EAEU）成員國的平等關係，這個舉措提醒其他歐亞經濟聯盟成員國，他們與俄羅斯是不平等的夥伴關係，完全由俄羅斯主導。

無論中亞政府或人民支持還是反對俄羅斯在烏克蘭的戰爭，他們都必須考慮要與俄羅斯維持什麼樣的關係。俄羅斯在中亞的勢力足以影響國家安全與貿易通暢。另外，還有數百萬中亞移工在俄羅斯工作。沒有俄羅斯聘僱，他們回家就失業，徒增社會動盪。

哈薩克政府尚未公開批評俄羅斯對烏克蘭的戰爭，但哈薩克官員多次表示支持烏克蘭的領土完整，並呼籲結束戰爭。哈薩克 80% 的石油出

² “U.S. Support for the New Silk Road,” *U.S. Department of State*, Information released online from January 20, 2009 to January 20, 2017, <https://2009-2017.state.gov/p/sca/ci/af/newsilkroad/>.

³ “Russia’s Friends Are A Motley—and Shrinking—Crew,” *the Economist*, March 14, 2023, <https://www.economist.com/international/2023/03/14/russias-friends-are-a-motley-and-shrinking-crew>.

⁴ Rosselkhoznadzor 是俄羅斯聯邦政府的農業管制機構。“Russia Suspends Dairy Products From Kyrgyzstan After Calls In Bishkek To Drop Cyrillic Script,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, April 21, 2023, <https://www.rferl.org/a/russia-kyrgyzstan-dairy-products-banned-cyrillic-latin/32373802.html>.

口均通過俄羅斯黑海港口新羅西斯克，俄羅斯在 2022 年 3 月至 2022 年 8 月期間 4 次暫停運營。⁵ 哈薩克大部分石油都銷往歐洲，短期內，俄羅斯仍箝制中亞貨物往西運往歐洲過境路線。又例如俄羅斯天然氣公司（Gazprom）於 2023 年 2 月 15 日提醒（更像是「警告」）土庫曼官員，莫斯科對跨裏海天然氣管道的鋪設有負面看法。Gazprom 認為俄羅斯將來會封鎖從土庫曼到阿塞拜疆在裏海海底鋪設的天然氣管道。⁶ 但是如果這條管道建成，土庫曼將可以通過土耳其直接向歐洲供應天然氣。

中亞前往俄羅斯的移工也還涉及俄羅斯募兵的問題，使得俄羅斯與中亞的關係更為複雜。俄羅斯總統普欽 2023 年 5 月 15 日簽署法令，加入俄羅斯軍隊並前往烏克蘭的外國戰士取得俄羅斯公民身分的簡化程序。⁷ 這俄羅斯軍事損失不斷增加，需要愈來愈多的補充兵員。俄羅斯政府開始試圖吸引境內超過 600 萬的中亞移工加入軍隊。中亞國內就業機會稀缺，去俄羅斯打工一直是眾多中亞家庭的生命線，他們依賴在俄羅斯工作的親戚寄錢回家。如果移工可以取得俄羅斯公民的身分，就消除很多繁瑣的工作許可申請與文件，而且取得比較公平的待遇。⁸

前往俄羅斯的中亞移工主要來自吉爾吉斯、塔吉克和烏茲別克，他們的匯回款對這些國家非常重要。2023 年俄羅斯盧布貶值 23%，盧布貶值對中亞移工不利，對他們匯回中亞匯款產生重大影響。例如 2022 年匯款占吉爾吉斯 GDP 的 31%，占塔吉克 GDP 的 51%，占烏茲別克 GDP 的

⁵ Margarita Assenova, “Kazakhstan Seeks New Energy Export Routes,” *Eurasia Daily Monitor*, the Jamestown Foundation, August 18, 2023, <https://jamestown.org/program/kazakhstan-seeks-new-energy-export-routes/>.

⁶ “Turkmenistan: Bear Trap,” *Akhal-Teke: A Turkmenistan Bulletin*, February 21, 2023, <https://eurasianet.org/turkmenistan-bear-trap>.

⁷ “Russian President Signs Decree on Simplified Route to Citizenship for Foreigners Contracted to Army,” *Anadolu Agency*, May 15, 2023, <https://www.aa.com.tr/en/russia-ukraine-war/russian-president-signs-decree-on-simplified-route-to-citizenship-for-foreigners-contracted-to-army/2897971>.

⁸ “Russian Recruiters Target Central Asian Migrants At Mosques, Dorms To Join War In Ukraine,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, April 18, 2023, <https://www.rferl.org/a/russia-recruits-central-asia-migrants-ukraine-war/32369341.html>.

21%。⁹ 現在盧布貶值，吉爾吉斯、塔吉克和烏茲別克前往俄羅斯移工的匯回款在 2023 年可能會大幅下降。

烏克蘭戰爭中喪生的中亞移工參軍人數逐步升高，尤以吉爾吉斯與塔吉克人居多。另外還有中亞移工涉案被判入獄。尤其瓦格納傭兵集團在俄羅斯監獄招募新兵，俄羅斯當局以參軍特赦，並換取公民身分為引誘。根據俄羅斯內政部，在 2023 年第一季獲得俄羅斯公民身分的中亞移工，約有 45,000 名塔吉克人、6,900 名哈薩克人，5,400 名吉爾吉斯人、4,700 名烏茲別克人、912 名土庫曼人。吉爾吉斯、塔吉克和烏茲別克的地鐵站和公共汽車上都有俄羅斯軍隊招募的廣告。¹⁰ 2023 年 7 月哈薩克網站上也出現俄羅斯募兵廣告。這些廣告宣稱與俄羅斯軍方簽訂合約的人會一次支付 495,000 俄羅斯盧布（約 5,300 美元），之後承諾每月還會付給相當於 2,000 美元的薪資。¹¹ 中亞愈來愈多人認為俄羅斯仍然抱持殖民心態，到現在還繼續將中亞國家視為殖民地，任意募兵，粗暴干涉他國內政。

自 2022 年俄羅斯對烏克蘭發動戰爭，中亞國家非常關注用兵情況，畢竟中亞國家都與俄羅斯有緊密國防安全關係。在戰爭爆發前，一般咸認俄軍隊非常強大，烏克蘭難以久戰。總統普欽其實也以為烏克蘭戰事短期內可以結束，但實際上已經持續快 2 年。大多數中亞國家都面臨能源短缺，克里姆林宮也開展能源合作，以保持中亞與俄羅斯的關係。莫斯科已經提出向哈薩克和烏茲別克出售天然氣。2023 年 6 月 16 日，在聖彼得堡

⁹ 關於中亞移工僑匯的分析報告，請見“Remittances Remain Resilient but Are Slowing,” *World Bank, Migration and Development Brief*, 38, June 2023, pp. 16-20, https://www.knomad.org/sites/default/files/publication-doc/migration_and_development_brief_38_june_2023_0.pdf; “Central Asians are Central to Russia’s Economy,” *Gateway House*, September 8, 2022, <https://www.gatewayhouse.in/central-asians-central-russia-economy/>.

¹⁰ Catherine Putz, “War and Migration: Central Asian Migrant Worker Flows Amid the Ukraine Conflict,” *the Diplomat*, May 31, 2023, <https://thediplomat.com/2023/05/war-and-migration-central-asian-migrant-worker-flows-amid-the-ukraine-conflict/>.

¹¹ 關於俄羅斯徵兵所付出的薪金，有不同的說法，這裡採用的是路透社的報導。“Russia Targets Neighbour Kazakhstan with Army Recruitment Ads,” *Reuters*, August 3, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-targets-neighbour-kazakhstan-with-army-recruitment-ads-2023-08-03/>。另外一個版本稱參加俄羅斯募兵簽約者將收到一次性付款 2,390 美元，隨後每月還可領到月薪 4,160 美元，請見“Russian Recruiters Target Central Asian Migrants At Mosques, Dorms To Join War In Ukraine,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, April 18, 2023, <https://www.rferl.org/a/russia-recruits-central-asia-migrants-ukraine-war/32369341.html>。

經濟論壇期間，烏茲別克購買俄羅斯天然氣的協議達成。¹² 拉攏烏茲別克並增加能源依賴。

二、中國對中亞的蠶食

中國駐法國大使盧沙野 2023 年 4 月 21 日突然評論克里米亞誰屬的問題。盧沙野表示前蘇聯國家不具備有效國際法地位，並補充說，「沒有國際協議認定他們作為主權國家的地位」。¹³ 中國高階外交官的公開言論對前蘇聯加盟共和國（包括五個中亞國家）非常不友善，但是也等於中國確認俄羅斯在前蘇聯地區的特權。換句話說，中國與中亞國家建立關係不會以侵犯俄羅斯利益為代價，畢竟俄羅斯一直自認中亞是自己的勢力範圍。中俄結盟目的是「反美」，美國世界霸權角色促使中俄必須暫時拋棄在中亞的嫌隙，遏制美國在中亞的擴張，尤其禁絕「顏色革命」的出現。¹⁴ 進一步說，中國對中亞的擴張表現在經濟蠶食，並增加各種影響力。

2023 年 5 月 18 日至 19 日中國首次在西安舉辦中亞峰會，中國國家主席習近平提供「大禮」：融資與無償援助，中亞當然需要中國的資金用於基礎建設。中國出資並派遣工人在塔吉克首都杜尚別建設 3.5 億美元的火力發電廠。中國幫助修復吉爾吉斯首都比什凱克的火力發電廠，並提供 3.86 億美元貸款，這種例子不勝枚舉。當然，也因為塔吉克無法支付電廠維修費用，只能轉讓金礦開發權給中國作為付款。西安峰會等於宣示中國對中亞地區的擴張已經「木已成舟」，中亞地區已經儼然成為中俄共享的「勢力範圍」。¹⁵

¹² Bruce Pannier, "Central Asia in Focus: Russian Gas Flows to Uzbekistan," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, June 21, 2023, <https://pressroom.rferl.org/a/32467361.html>.

¹³ 中國駐法大使盧沙野接受法國媒體 LCI 的訪談影片，請參見 <https://www.youtube.com/watch?v=8XYDYflgmtA&t=882s>。

¹⁴ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 3 月 22 日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202303/t20230322_11046188.shtml。

¹⁵ 侍建宇，〈西安中亞峰會傳遞中國式「鯨吞蠶食」的內涵〉，《國防安全即時評析》，第 48 期，2023 年 5 月 31 日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=1622&typeid=33>。

另外，中亞未來也可能成為中國的「糧倉」，中國開始大力投資中亞農牧業生產與貿易，尤其是哈薩克與烏茲別克。¹⁶ 在軍事安全上，中國也開始著力於塔吉克與吉爾吉斯的邊界安全。中國在塔吉克設有小型軍事基地已經不是秘密，也可能已經開始鋪設「情報網」為軍事擴張做準備。私人保安公司有利建成「情報站」，廣設孔子學院籠絡年輕人，更透過華為在中亞建設智慧城市，協助訓練當地技師進行全面社會監控、安排投入5G和網路科技的建設。¹⁷ 中亞各國等於完全不設防，任由中國主導監控中亞社會的所有動態，畢竟情報網鋪設成功才會有傳統實質軍事行動的能力。

中國在經貿投資上擴張蠶食中亞，固然頗多弊案，但是中亞國家（未來可能包括阿富汗）並沒有其他選擇。例如2023年1月中國新疆中亞石油天然氣公司在喀布爾簽署開發阿富汗北部油田的合約，¹⁸ 中國前3年投資5.4億美元進行勘探。阿富汗北部油田粗估只有8,700萬桶石油，中國每天的石油消耗量約為1,200萬桶，經濟上的意義為不足道。這項石油投資對中國來說只是一個「象徵」，等於向阿富汗塔利班政權示好。目前很難定位中國與塔利班的真實經貿合作內容，可能有些投資只是為了讓塔利班相信中國是友善的。

三、美國對中亞若即若離

美國官員訪問中亞象徵華盛頓向中亞國家保證繼續支持領土完整和主權，另一方面也等於告知中俄兩個強權，美國不會缺席中亞地緣政治的爭奪。

¹⁶ 中國過去一直研究如何促進與中亞糧食貿易和農業合作的關係，論文汗牛充棟，例如張慶萍、朱晶，〈中國與哈薩克糧食貿易與合作：現狀和障礙〉，《歐亞經濟》，第1期，2017年，<http://www.ojj-oys.org/UploadFile/Issue/onyct111.pdf>。

¹⁷ 澳洲智庫澳洲戰略政策研究所國際網絡政策中心（International Cyber Policy Centre, ASPI）發布的調查，他們對中國在全球各國建構的通訊網絡工程項目進行資料蒐集與分析，網站請見 Mapping China's Tech Giants, <https://chinatechmap.aspi.org.au/#/homepage>。

¹⁸ “Afghanistan Signs Oil Extraction Deal with Chinese Company,” *Aljazeera*, January 6, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/6/afghanistan-signs-oil-extraction-deal-with-chinese-company>.

美國國務卿布林肯在 2023 年 2 月底訪問哈薩克和烏茲別克，這兩個國家是中亞最重要的國家，而且領土在中亞面積最廣、人口最多、經濟規模最大的國家。美國負責南亞和中亞事務的助理國務卿 Donald Lu 接續於 4 月 22 日至 27 日訪問吉爾吉斯和塔吉克。

2015 年 11 月美國與中亞五國建立「C5+1」對話機制，成為美國與中亞國家的官方年度會晤機制。尤其是每年外交部長級會議，一直是中亞和美國官員之間重要交換意見的場合。儘管很困難，美國持續鼓勵中亞國家經濟繼續與俄羅斯脫鉤，並不斷強調「美國是一個可靠的夥伴」。¹⁹當然中亞國家與美國交往也象徵自己政權被承認的合法正當性，廣結善緣。

目前還沒有一位現任美國總統訪問過中亞國家，拜登總統於 9 月下旬在紐約會見中亞五國領導人，這是一個重大象徵意義的進展。中亞五國領導人參加聯合國大會，並應美國總統拜登之邀在紐約進行 C5+1 峰會，這次是這六國總統首次舉行面對面的峰會。美國將人權和民主排除在峰會議程之外，討論的重點是「共同關心的問題」。拜登總統承諾加強與中亞在反恐領域以及邊境安全執法方面的合作。拜登也談到促進美國貿易和私營部門投資，也意圖與中亞對關鍵礦物進行對話。²⁰美國渴望擺脫對中國礦產資源的依賴，哈薩克與烏茲別克有可能幫忙分散源頭。但是直到目前，美國與中亞的交往仍在對話表態的階段，實質落實的內容仍待後續發展。

參、窘困的中亞與阿富汗關係

中亞過去面臨嚴重的安全威脅端賴俄羅斯透過集體安全條約組織介入。現在俄軍陷入烏克蘭戰火，無暇他顧。美國從阿富汗撤軍和中國尚未有意介入區域安全，中亞國家現在似乎只能靠自己。於是出現 2023 年 5 月 15 日至 19 日，哈薩克和烏茲別克特種和邊防部隊在烏茲別克舉行第 3

¹⁹ “Secretary Blinken’s Meeting with Kazakh President Tokayev,” *U.S. Department of State*, February 28, 2023, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-kazakh-president-tokayev/>.

²⁰ “C5+1 Leaders’ Joint Statement,” *The White House*, September 21, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/21/c51-leaders-joint-statement/>.

次「盾牌」聯合演習（Qalqon (Shield) joint exercises）。除了地面和空中（直升機）部隊演習來排除安全威脅的想定，聯合部隊還使用無人偵察機協調行動。地區不穩定與武裝衝突的源頭應該指向阿富汗。哈薩克和烏茲別克是中亞兩個最強大的國家，加強軍事合作變得理所當然。如果安全情勢變得嚴峻，鄰國吉爾吉斯、塔吉克或土庫曼都可能需要救援。

對於土庫曼和烏茲別克來說，中國在其邊界以南的油田開發引起安全擔憂。伊斯蘭國呼羅珊省（ISKP）多年來一直在阿富汗北部和東部襲擊塔利班。2022 年 12 月 12 日，ISKP 武裝分子襲擊了喀布爾一家中國酒店，數名中國公民在襲擊中受傷。中國在阿富汗北部的石油項目可能吸引 ISKP 的攻擊。ISKP 內的中亞武裝成員已於 2022 年從阿富汗北部向烏茲別克和塔吉克發射火箭。ISKP 也招募維吾爾武裝分子，指出中國政府虐待穆斯林，還提醒並諷刺阿富汗塔利班與北京的沆瀣一氣。²¹

2023 年 8 月 3 日至 5 日在哈薩克首都阿斯塔納舉行的「哈薩克—阿富汗商業論壇」，希望以經濟發展來促進區域安全。哈薩克外交部稱經濟論壇將吸引「來自各個領域的 150 多家企業」。哈薩克貿易部稱 2022 年兩國之間的貿易額增至 9.879 億美元。塔利班代理工業和商務部長阿齊茲希望將兩國之間的貿易額增加到約 30 億美元，²² 但是這不太可能，因為哈薩克對阿富汗的主要出口是麵粉、小麥、亞麻籽和葵花籽油，沒有那麼高的附加價值。塔利班在中亞的外交關係進展緩慢，世界目前沒有政府正式承認塔利班是阿富汗的合法政權。出於務實的考量，中亞各國政府派出外交官與塔利班政權來往。中亞國家依然擔憂阿富汗動盪的情勢蔓延到中亞。

²¹ Lucas Webber, “Islamic State Claims Tajik behind Attack on Chinese in Kabul,” *Eurasianet*, January 11, 2023, <https://eurasianet.org/islamic-state-claims-tajik-behind-attack-on-chinese-in-kabul>。ISKP 在中亞活動的一般性介紹，可參見 Jason Wahlang, “Islamic State Khorasan and Central Asia,” *ISDA*, June 28, 2023, <https://www.isda.in/issuebrief/islamic-state-khorasan-and-central-asia-jwahlang-280623>。

²² “Kazakh-Afghan Business Forum to Unlock Trade and Logistics Opportunities,” *the Astana Times*, August 2, 2023, <https://astanatimes.com/2023/08/kazakh-afghan-business-forum-to-unlock-trade-and-logistics-opportunities/>。

肆、水資源與中亞國際關係

氣候變遷造成高山冰川下行的內陸河流逐漸枯竭，裏海海平面快速下降，再加上中亞國家沒有水資源使用協調機制，未來將成為中亞國際關係的隱憂。

哈薩克、吉爾吉斯、烏茲別克三國能源部長 2023 年 1 月在吉爾吉斯首都比什凱克簽署卡巴爾阿塔 1 號水電站（Kambar-Ata-1）建設路線圖。²³ 烏茲別克前總統卡里莫夫曾警告稱，大型水電項目威脅到烏茲別克等下游國家的水流，可能引發中亞戰爭。建造 Kambar-Ata-1 的想法可以上推到蘇聯時代，沒有人反對在吉爾吉斯納倫河建設水力發電廠，但是反對在水電場之上也修建水庫。烏茲別克位於水源下游，農業用水不足。哈薩克和烏茲別克同時參與 Kambar-Ata-1 的建設應該會減輕人們對耕種季節供水不足的擔憂。

阿姆河的發源於帕米爾山脈，下游流入烏茲別克和土庫曼。阿富汗塔利班政權意圖開鑿一條 285 公里長的運河，灌溉 55 萬公頃現已乾旱的農田。這條庫什特帕運河（Qosh Tepa Canal）於 2022 年 5 月底開工，根據計畫將於 2028 年竣工，報告稱將來流入烏茲別克和土庫曼的水量可能會減少 15%。²⁴ 阿富汗、烏茲別克和土庫曼三國沒有正式的用水協議，供水量的大幅減少對農業將造成災難。

水資源的分配當然也無法脫離經濟發展與國際政治操作。吉爾吉斯能源部 2023 年 7 月 28 日宣布，與中國簽署建設卡扎曼梯級水電項目（Kazarman Cascade hydropower project）的協議。這是近年來中亞地區最大的中國投資項目，預計金額為 24 億至 30 億美元。這是中國到中亞的石油和天然氣管道竣工以來，中國在中亞最大的投資。卡扎曼梯級 4 座水電

²³ Chris Rickleton, “Now With Neighbors’ Support, Is Kyrgyzstan’s Mega-Dam Dream Viable?” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, January 11, 2023, <https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-naryn-river-hydropower-plant-uzbekistan-kazakhstan/32218985.html>.

²⁴ Niginakhon Said, “The Taliban’s New Canal Threatens Water Security in Uzbekistan and Turkmenistan,” *the Diplomat*, July 5, 2023, <https://thediplomat.com/2023/07/the-talibans-new-canal-threatens-water-security-in-uzbekistan-and-turkmenistan/>.

站建成後將提供總計 1,160 兆（MW）的電力。²⁵ 很難理解中國為何對這個水電項目感興趣，卡扎曼水電站並不會讓中國直接獲利。而且目前吉爾吉斯仍有 45 億美元的外債，其中超過 40% 的債務是欠給中國進出口銀行。換句話說，中國的投資只會讓吉爾吉斯財政上雪上加霜更加依賴。

裏海海面退縮，2023 年 6 月哈薩克沿海城市阿克套突然宣布進入緊急狀態，以南數百公里的土庫曼沿岸，以及其他四個國家也面臨水位下降的問題。裏海水位下降是由於伏爾加河流入的水量減少和氣候變化造成的。²⁶ 哈薩克和土庫曼近年來建造新裏海港口，用以開發連接中國和歐洲的東西向貿易路線，但是隨著水位下降，船隻將無法到達碼頭。

裏海東側的土地位於哈薩克境內都是沙漠，那裡人口卻不斷增長並開闢農業用地，因此需要將裏海的鹹水淡化。哈薩克計畫在裏海沿岸建設 9 座海水淡化廠。²⁷ 但是使用海水淡化廠將加速水位下降，氣候變遷的問題更加無解。中國在中亞的投資並沒有關注永續發展的問題，美國如果有效地重建在中亞的聲譽，可能需要在 C5+1 中亞 —— 美國 2023 年 10 月會議務實地協助中亞處理永續發展的議題。

伍、政府獨裁與人權崩壞

在中俄兩國的護持，美國也沒積極施加壓力下，中亞國家雖然近期都面臨權力轉移的過程，可是民主化沒有出現，反而人權更加崩壞。

2022 年 1 月哈薩克爆發疑似政變的暴力事件，造成 238 人死亡，納扎爾巴耶夫（Nursultan Nazarbaev）的支持者似乎試圖推翻現任總統託卡耶夫（Kassym-Jomart Tokayev）。2022 年 12 月 28 日哈薩克議會下院

²⁵ Catherine Putz, “Kyrgyzstan Declares an Energy Emergency and Looks to China for Support,” *the Diplomat*, August 3, 2023, <https://thediplomat.com/2023/08/kyrgyzstan-declares-an-energy-emergency-and-looks-to-china-for-support/>.

²⁶ Talgat Umarov, “Kazakhstan’s Alarm as Caspian Sea Shrinks,” *Institute for War and Peace*, July 19, 2023, <https://iwpr.net/global-voices/kazakstans-alarm-caspian-sea-shrinks>.

²⁷ “Mangistau Region to Build 9 Sea Water Desalination Plants,” *Kazakh Invest*, April 27, 2023, <https://invest.gov.kz/media-center/business-economics-finance/25705/>.

(Mazhilis) 議員們開始討論取消《第一任總統法》，該法律正式授予哈薩克前元首納扎爾巴耶夫「國父之意，埃爾巴西 (Elbasy)」稱號，並享有特權包括「不能對他在行使總統權力期間所採取的行動承擔責任」，「不得被拘留、逮捕、搜查、審訊或人身搜查」。納扎爾巴耶夫「以及與他同住的家人」擁有的財產「不可侵犯」，同時也不可檢查他們的銀行帳戶。²⁸ 如果法律不再有效，那麼法律規定的所有豁免權也不再有效。一時之間這對中亞領導人都是一個教訓。一旦不再掌權，所有的特權都可能被剝奪。

但是獨裁政治並沒有消失。哈薩克於 2022 年 11 月 20 日提前舉行總統選舉，現任總統託卡耶夫以壓倒性優勢連任，獲得 81% 的投票支持。新修正的憲法將總統任期改為不可連任的 7 年任期。哈薩克議會下院和地方行政部門的選舉於 2023 年 3 月 19 日投票，但是反對黨仍然不能參加選舉。投票結果也沒有意外，託卡耶夫的「新」哈薩克政策其實沒有多新。

土庫曼前總統別爾德穆哈梅多夫 (Gurbanguly Berdymukhammedov) 卸任總統職位還不到 1 年，也以「土庫曼人民的國家領袖」的稱號重新掌管國家。土庫曼兩院議會代表於 2023 年 1 月 21 日投票決定授予他新職務。土庫曼自 2021 年 3 月起政府修憲，國會為兩院制，人民委員會 (Halk Maslahaty) 作為議會上院，Mejlis 視為下院。2023 年 1 月 21 日的議會聯席會議上，通過憲法修正案，廢除人民委員會作為議會上院的地位，反而成為土庫曼的最高權力機構。並投票任命前任總統別爾德穆哈梅多夫擔任人民委員會主席，等於再次成為國家的正式元首。人民委員會成員包括主席、土庫曼總統、下院主席、最高法院院長、國安會成員、議會代表，以及政府內閣成員。²⁹

烏茲別克於 2023 年 4 月 30 日舉行批准新憲法的全民公投，公投完成後，迅速進入總統選舉。現任總統米爾濟約耶夫 (Shavkat Mirziyoyev)

²⁸ Bruce Pannier, "Central Asia in Focus: Potential Changes Kazakhstan's Constitution," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, January 4, 2023, <https://pressroom.rferl.org/a/32207779.html>.

²⁹ "Turkmenistan: Look Who's Back," *Eurasianet*, January 24, 2023, <https://eurasianet.org/turkmenistan-look-whos-back>.

原本尋求第三個任期，但由於憲法的修改，他開始第一個 7 年任期。根據烏茲別克憲法，一個人只能擔任兩屆總統，但新批准的憲法將總統任期從 5 年改為 7 年。米爾濟約耶夫在前兩次總統選舉的任期歸零，換句話說，只要鞏固權力，他又可能再擔任總統 14 年。米爾濟約耶夫承諾建立一個「新」烏茲別克，但事實上，他又成為任期延長的「萬年」總統，可能在位到 2037 年。2023 年 7 月 9 日烏茲別克舉行總統選舉，米爾濟約耶夫不出所料贏得選舉，獲得 87% 的選票。他的 3 位競爭對手都沒有獲得超過 4.5% 的選票。³⁰「新」烏茲別克沒有出現，似乎也沒有機會出現真正的反對黨。

不允許示威抗議、隨意逮捕羈押、司法部門濫權知法犯法、官員貪污腐敗、民不聊生的狀況在中亞時有所聞。塔吉克濫用「恐怖分子」和「極端分子」來處罰異議人士。2022 年 5 月，當戈爾諾——巴達赫尚自治州（Gorno-Badakhshan, GBAO）信仰伊斯瑪儀派穆斯林自 2021 年底 1 名當地男子被殺後，發生抗議活動以來，一直成為鎮壓的目標。政府嚴禁追隨伊斯瑪儀派（Ismaili）精神領袖阿迦汗（Aga Khan），不准進行宗教集會，在家中舉辦祈禱會的人也會被罰款，塔吉克當局將他們列為極端分子，並進行全面的鎮壓。³¹

陸、小結

征戰烏克蘭的俄羅斯瓦格納傭兵團發動叛變，作為普欽總統的親信普里格津，帶領旗下軍隊前進莫斯科，當然引起中亞各國的疑竇。哈薩克總統託卡耶夫 2023 年 6 月 24 日與普欽通電話，對方回覆說這個叛變是「俄羅斯的內政」。³²集體安全條約組織（Collective Security Treaty

³⁰ “Uzbek Leader Mirziyoev Reelected In Scripted Election,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, July 10, 2023, <https://www.rferl.org/a/uzbekistan-mirziyoev-presidential-election/32495394.html>.

³¹ “Tajikistan: Regime Bans Ismaili Home Prayers, Lessons for Children,” *Forum 18*, February 21, 2023, https://www.forum18.org/archive.php?article_id=2811.

³² “Kazakhstan’s Tokayev on Wagner Group Mutiny: Russia’s ‘Internal Affair’,” *Ukrainform*, June 24, 2023, <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3727241-kazakhstans-tokayev-on-wagner-group-mutiny-russias-internal-affair.html>.

Organization, CSTO) 共同防禦協議必須由「外部威脅」啟動，成員國不會干涉俄羅斯「內部事務」。中亞各國和俄羅斯的安全與經貿糾纏不清的關係源遠流長。中國現在也已經透過經貿與基礎建設投資深耕中亞，財政上中亞國家愈來愈依賴中國。於是中亞儼然成為中俄兩國共同擁有的勢力範圍，也是兩強競合的緩衝地帶。美國自從阿富汗撤軍後，對中亞的態度若即若離，除去每年 C5+1 的會議，目前並沒有太多的實質來往與承諾，只是象徵性地維持交往。

在沒有外來的壓力下，中亞獨裁政治依然持續，人權問題變得更嚴重。面對阿富汗的安全問題、氣候變遷與區域水資源的糾紛，中亞國家嘗試協調，但目前難有成果。

結論

中東地區因為哈瑪斯對以色列的無差別性突擊行動，讓中東衝突情勢再度升高。在俄烏戰場上，俄羅斯與烏克蘭的軍隊仍在烏東及烏南戰場上膠著，短期難以獲得顯著的勝利成果，這也顯示戰爭可能將延續到 2024 年。中東地區衝突的升高，表面上減緩俄羅斯在烏克蘭的戰爭壓力，實質上，卻讓美國必須在為是否形成第二場戰爭而焦慮。過去沉潛 2 年的哈瑪斯突然攻擊以色列的軍隊與平民，也讓外界懷疑背後是否有大國支持。從中國、俄羅斯、伊朗及北韓態度看來，哈瑪斯的攻擊行動有如號召反對帝國主義一般，反美集團國家重新燃起一線希望，重新集結。

當中國綜合國力逐漸增強，成為世界第二大經濟體後，中國以北京共識與美國主導華盛頓共識分庭抗禮。美國川普政府上台後，極力壓制中國崛起，以關稅及貿易制裁反制中國，推出印太戰略，結合外交、經濟與軍事手段，阻止中國的擴張。一時之間，「權力轉移理論」甚囂塵上。拜登政府時期，初期雖以俄羅斯為主要的假想敵國，但因習近平政權強調民族主義與擴張政策，在領土主權議題採取強硬政策，美國拜登政府遂延續川普的印太戰略，落實成為美國因應中國擴張的重要戰略指導。

2020 年初，新冠疫情爆發後，全球因為疫情死亡者超過數百萬，衛生安全受到重創。中國誣指美國是病毒起源，以及種種不負責任的防疫作為，引起美國及國際社會的反感。尤其在中印邊界、東海、台海、南海等爭議區域的強硬作為，促使印太國家開始放棄「經濟靠中國、安全靠美國」的想法。隨著美中之間的戰略競爭升高，防範中國共產主義擴張危及地緣政治安全，進而靠向美國的例子逐步增加。雖然美國在阿富汗的倉皇撤出，引起部分國家對美國戰略保證的質疑，但是在美中衝突下，那些受到中國威脅的國家，不得不繼續依賴美國賦予安全保證。面對美國強勢貿易制裁，中國的經濟滑落，在無把握與美國軍事對抗下，中國開始調整對美政策。

2022 年 2 月的俄烏戰爭，不僅改變東歐的地緣政治，也強化美國及北約國家的軍事安全合作。尤其是過去一貫主張中立的國家，如芬蘭、瑞士、瑞典等，因為俄羅斯軍事威脅的擴大，讓北約規模更加擴大，形成強大的集體安全力量。那些本來就反美的國家，因為俄羅斯在俄烏戰爭處於不利情勢，遂扮演支持俄羅斯的背後力量。如中國、伊朗、北韓等，都以公開或間接的方式，援助俄羅斯軍品或武器系統，這使民主與威權同盟國家的聚集愈來愈明顯。不單單是東歐戰場，位居印太的日本、韓國、澳洲，也關注俄烏戰爭對全球的影響，開始尋求跨洲際的戰略合作。如日韓連續參加北約國家高峰會，英國、德國多次派遣軍艦至印太區域巡弋，讓東歐及印太區域安全連結在一起。中俄之間逐步深化的戰略合作關係，牽制美國在歐洲及亞洲影響力。

在民主與威權再集結的情勢下，不論歐洲或印太國家基於本身國家利益，也採取不同的國家戰略與外交政策。傳統與美國同盟及防衛合作國家，致力強化本身的安全，投入資源協助烏克蘭戰爭；對那些搭便車的國家而言，俄烏戰爭下，因為各方爭取支持給他們自抬身價的機會，例如印度。但是因為中國及俄羅斯的緊密合作，想要遊走於民主與威權同盟之間的空間緊縮。對於那些全球南方國家而言，誰主浮沉不是他們所關注的議題，他們只關心因為戰爭形成的通貨膨脹及糧食問題，如何能夠在短時間內結束。

冷戰結束 30 年之後，新冷戰的呼聲又起，因為經貿發展促成的全球化，如今又回到狹隘的地緣政治思考，權力與利益成為各國政府的優先議題。尤其在中東地區又爆發衝突之際，民主同盟的領導者美國，可能陷入第二場戰爭，飽受國際孤立壓抑的中國，以及陷入戰爭泥淖的俄羅斯，正企圖利用這次機會，改變原有地緣政治格局與不利的戰略情勢。未來只要民主與威權同盟繼續存在，對立與防範現象仍會重複發生，戰爭可能性就一直存在。

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. 2023 : 民主與威權的再集結 / 沈明室, 林雅鈴主編.

-- 初版. -- 臺北市 : 五南圖書出版股份有限公司, 2023.12

面 ; 公分

ISBN 978-626-366-856-0(平裝)

1.CST: 區域安全 2.CST: 亞太地區

578.193

112020724

2023 印太區域安全情勢評估報告
—— 民主與威權的再集結

出版機關：財團法人國防安全研究院

發行人：霍守業

總策劃：陳明祺

主編：沈明室、林雅鈴

發行地址：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>

版次：初版一刷

出版日期：中華民國 112 年 12 月

定價：新臺幣 500 元整