



政策報告

Policy Paper

《No. 108008》

美「中」競合框架下之中共外交走向

The Trend of China Foreign Policy under the US-China Co-opetition

亞太和平研究基金會

Foundation on Asia-Pacific Peace Studies

《No. 108008》

美「中」競合框架下之中共外交走向

The Trend of China Foreign Policy under the US-China Co-opetition

主 持 人：張登及 亞太和平研究基金會中共外交小組召集人
臺灣大學政治學系教授

撰 稿 人：（按姓氏筆劃排列）

王文岳	暨南國際大學東南亞學系助理教授
邵軒磊	臺灣師範大學東亞學系副教授
陳世民	臺灣大學政治學系副教授
廖小娟	臺灣大學政治學系助理教授
盧業中	政治大學外交學系副教授

編 輯：黃彥豪 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 108 年 11 月

序

自美「中」貿易戰交鋒迄今，雙方迄未就和戰達成終局。兩強時而開啟談判，時而宣示不惜升高對峙、報復對方關稅措施。同時華府與北京也積極爭取其他重要國家支持，而舉凡俄國、日本、韓國、東協、印度甚至南太小島國都成為美「中」爭取之目標。尤其自今年5月以降，香港「反送中」示威抗議事態亦日益成為美「中」衝突焦點之一，未來影響將深遠而廣泛。鑑此，本會特研擬「美『中』競合框架下之中共外交走向」專題，並邀請對此有深入研究的學者專家進行探討，嗣後撰寫政策報告，以為各界人士之參考。

本報告由本會中共外交小組召集人暨臺灣大學政治學系教授張登及負責綜整，並邀請政治大學外交學系副教授盧業中、臺灣師範大學東亞學系副教授邵軒磊、臺灣大學政治學系副教授陳世民、暨南國際大學東南亞學系助理教授王文岳及臺灣大學政治學系助理教授廖小娟，分別就「美『中』關係及香港風暴對中共外交之影響」、「日韓『中』競合與東北亞局勢發展」、「俄『中』新時代全面戰略協作夥伴對美『中』競爭之影響」、「東協與中共關係及 RCEP 後續發展」及「中共在南太布局對我之影響」子項議題，舉行座談與報告撰述，冀有助於國人對「美『中』競合框架下之中共外交走向」議題之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 108 年 11 月

目 錄

提要.....	V
壹、 前言.....	1
貳、 美「中」關係及香港風暴對中共外交之影響.....	3
參、 日韓「中」競合與東北亞局勢發展.....	9
肆、 俄「中」新時代全面戰略協作夥伴對 美「中」競爭之影響.....	15
伍、 東協與中共關係及 RCEP 後續發展.....	23
陸、 中共在南太布局與對我之影響.....	29
柒、 結語.....	35

《美「中」競合框架下之中共外交走向》

政策報告

提要

壹、美「中」關係及香港風暴對中共外交之影響

一、香港議題與美「中」脫鉤

- 美國國會通過《香港人權與民主法案》聲援香港

美國參眾議院通過《香港人權與民主法案》，要求國務卿每年均需確認香港「一國兩制」及高度自治地位。美國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）呼籲中共依照人道原則處理香港議題。

- 美國無意與「中國」脫鉤

美國副總統彭斯（Mike Pence）雖定位中共為美國的「經濟與戰略對手」，惟美國卻無意與中共衝突或遏制中共，只是謀求「公平競爭」，並強調美「中」「絕不脫鉤」，樂見美「中」能簽訂第一階段貿易協議。

二、中共外交面臨之挑戰

- 力阻美國勢力介入

《中新社》批評美國國會通過《香港人權與民主法案》，此舉對香港困局再掀波瀾，認為香港市民應認清美國政客反「中」亂港之禍心。

- 國際未必與美反「中」立場一致

國際間對於美國持續施壓中共，恐未必處於同一戰線，亦給予中共外交調整之機會與空間。

貳、日韓「中」競合與東北亞局勢發展

一、日韓關係變數

- 南韓總統文在寅支持率下滑

南韓總統文在寅支持率並未上升，近三個月不支持率達45~50%，支持率僅約為40~45%。

- 領土問題爭議

2019年8月25日南韓軍隊於竹島（獨島）開始軍事訓練，8月31日南韓國會議員登島，使當前日韓緊張關係雪上加霜。

- **日韓貿易戰衝擊**

日本對南韓電子電晶材料的限制出口，使南韓半導體等生產受影響，加上南韓赴日觀光客下降。雙方經濟產值都會受創，惟南韓多數領域屬於日本下游產業，故日韓貿易戰對日本傷害較小。

- **高層互動徒具形式**

近期日韓高層互動徒具形式而缺乏實質互動，多為各述己見；另 2019 年下半年日本積極布局朝鮮半島之「六方會談」，逐漸提升主導性角色，嘗試藉國際原有機制解決新問題。

二、日「中」關係

- **日「中」關係重新回溫**

自安倍與習近平破冰會晤後，相對於 2012 年釣魚臺事件，日「中」兩國互動顯然回溫，為營造明年春天習近平訪日，當前必須「不出意外」。

- **日「中」經濟問題**

美「中」貿易戰導致人民幣貶值，中共難以持續購買日本貨品，2019 年 1 月至 8 月日本對中國大陸出口較前年同期減少 7.4%，而自「中」進口相差甚少。

- **高層互動積極務實**

相對於日韓互動級別較低且會談內容空泛，日「中」高層互訪內容較為具體，其用語、官員級別、協定內容亦較為確實。

三、東北亞涼戰的板塊變動

- **日韓貿易戰適可而止**

日韓貿易戰並非代理人戰爭，而係在為協同主義轉為單邊主義背景下，東北亞具競爭態勢之國家糾紛，不應存在「中」方挑戰美方霸權問題，倘無利可圖宜適可而止。

- **日韓對峙升溫成為東北亞不穩定因素**

東北亞的涼戰邊界，由北緯 38 度線，逐漸轉到對馬海峽。日本面對美「中」貿易戰的同時，亦改進日「中」關係，適時取利；南韓以意識型態解決經濟問題，倘南韓輿論「反日」

情緒無法平息恐增風險，而若轉為「親『中』/反美」將使南韓政局更為動盪。

四、評估與建議

- **日本逐漸取得東北亞戰略樞紐地位**

由於地緣政治、基本國力與價值觀，日本將於 2020 年成為美國最有力量的東亞盟友，在東北亞國際政治發揮更積極角色。

- **日中或簽訂「日『中』第五公報」**

日「中」關係轉佳，預期習近平於明年初訪日，屆時不排除雙方或簽訂「日『中』第五公報」。

- **南韓政局牽動美國勢力**

南韓外交舉措難以改善內政問題，倘文在寅支持率持續下滑，美國極可能積極介入東北亞政治。

- **美「中」鬥爭或陷入長期化**

中共做為世界秩序的挑戰者與美國做為既存秩序維護者，美「中」貿易戰在秩序底定前難以平息。

參、俄「中」新時代全面戰略協作夥伴對美「中」競爭之影響

一、俄「中」建構《新時代全面戰略協作伙伴關係》

俄「中」關係定位經歷數次提升，從《友好國家》到《建設性夥伴關係》，從《戰略協作夥伴關係》到《全面戰略協作夥伴關係》，再到《新時代全面戰略協作夥伴關係》，俄「中」關係持續穩定發展。

二、俄「中」之緊密合作對美國之壓力

俄「中」試圖聯手挑戰美國主導國際體系，兩國將雙邊關係提升到「新時代全面戰略協作夥伴關係」的高度，使美國被迫面臨東歐及西太平洋面臨兩線作戰的問題，美國在美「中」俄三角關係中漸區居劣勢地位。

三、俄「中」難以走向同盟

俄「中」雖在諸多外交問題立場一致，惟雙方缺乏相同戰略利益，如在上海合作組織，中共盟國係巴基斯坦，而俄羅斯卻是印度的武器供應國；俄羅斯在敘利亞問題立場並未贏得中共支

持；中共「一帶一路」規劃重點繞過俄羅斯途徑中亞，或逐漸使俄羅斯邊緣化。

四、俄國重視維持中共潛在對手國家的關係以求「漁翁得利」

儘管俄「中」關係日益升溫，惟兩國在外交領域的長遠利益存在諸多分歧，在經濟領域的合作亦難保持對等；另俄羅斯極力推動中共抗美不排除為「金蟬脫殼、坐收漁利」。俄「中」不斷走近讓中共主要鄰國感到擔心，而俄國藉與其鄰國密切合作以平衡俄「中」關係。

肆、東協與中共關係及 RCEP 後續發展

一、影響東南亞與中共關係之因素

● 華人中心的優惠主義

中共與東南亞交往將雙邊關係委任託付予當地華人或華裔人士，此交往模式可確保忠誠與互信，降低文化或國家認同所造成之不確定性。惟此策略亦有風險，當政治情勢出現變化，一旦華人政治忠誠遭受質疑，亦連帶影響中共與該國關係。

● 政經精英優位之利益分享網路

東南亞各國政經精英為中共近 15 年於東南亞擴張政經勢力重要管道；一方面，多數東南亞國家仍係威權或半民主國家，收編政經精英以開拓中共影響力可事半功倍；另一方面，緬甸、柬埔寨、寮國、菲律賓、印尼等國對中共的援助多表歡迎，自「一帶一路」倡議啟動後，具政經關係連結之特定利益人士享基礎建設計畫與都市發展紅利。

● 國家層次與主權爭議

中共在南海主權聲索向來為其與東南亞國家政治衝突之焦點，此情形迄今未變，並打擊「中」資企業軟實力之延伸。中共與菲律賓、越南、馬來西亞及印尼不斷因南海爭端而產生許多爭執與衝突。儘管中共與東協外長會議已完成「南海行為準則」單一磋商文本草案的第一輪審讀，惟未來仍充滿變數。

二、美「中」競合與《區域全面經濟夥伴協定》的進展與限制

● 美「中」貿易戰加速 RCEP 談判進程

《區域全面經濟夥伴協定》（RCEP）一旦成立，將成全球最大的自由貿易協定區，加上時值美「中」貿易戰，頗有期待 RCEP 具降低美「中」貿易戰對東協與中國大陸經濟及出口傷害之意味。

● 美「中」貿易戰對東協國家「短多長空」

儘管國際經濟機構預測多認為東協國家如印尼、泰國、越南、菲律賓等國極有機會在美「中」貿易戰下受惠，惟事實上自 2018 年下半年以來，美「中」貿易戰等因素已導致東協國家下修經濟成長，2019 年負面影響更明顯。

● 東協國家擔憂被迫美「中」選邊站

東南亞國家憂心須在兩強之間選邊站，在過往美蘇冷戰對抗中，往往透過代理人展開競爭；而當前美「中」貿易戰亦有中共透過柬埔寨影響東協決議之情形，倘美國要求盟國選邊站，將使東協國家面臨困難抉擇。

伍、中共在南太布局與對我之影響

一、南太布局係為全球性大國之必要條件

● 突破島鏈限制以投射能力

倘中共要與美國競逐全球領導地位，須投射自身力量至全球領域，往東能突破第一島鏈，前進至第二島鏈，其航空母艦出入我國東側太平洋即為展示其能力。若要突破第二島鏈，則需南太平洋各國的協助等。故中共藉由「一帶一路」擴大金援，透過基礎建設及經濟手段拉攏南太國家，為中共帶來實質突破第二島鏈之能力。

● 中共投入大量金援搶我南太邦交

中共在南太平洋動作頻頻，其目標同時針對我國，尤其我國所剩無幾的邦交國一半皆在南太平洋，除吉里巴斯及索羅門群島外，還有馬紹爾群島、諾魯、帛琉、吐瓦魯。我國雖在南太投資不少，卻與中共所承諾投資之金額差距懸殊。

二、因應中共在南太布局

● 南太各國對中共援助之疑慮

中共雖在南太地區承諾高達 570 億美元援助，惟執行率過低，大部分又以貸款形式，使得小國債臺高築。另各國基礎建設計劃由「中」資企業承包，對受援國而言促進產業發展及就業機會的效果大為降低，且不少基礎建設需求不高，完成後成為閒置設施，而受援國卻得揹負無法償還之債務。

● 美澳關切中共勢力在南太擴張

中共布局南太已引起美國及澳洲關注，澳洲編列 150 億美元預算協助太平洋島國改善基礎建設，亦宣布建立「太平洋支援部隊」與斐濟、巴紐與萬那杜等國合作，阻這些國家靠攏中共；另美國不樂見中共勢力跨越第二島鏈，美國國安會特別設立「大洋洲及印太安全主任」一職，並邀請帛琉、馬紹爾群島及密克羅尼西亞聯邦三個島國領袖訪問白宮，且決議設立新使館。

● 美澳協助我維繫南太邦交

對於中共擠壓我國國際生存空間，美國表態支持臺灣的動作愈來愈多，如美國會通過《臺北法案》強化鞏固臺灣對外關係。中共在南太布局對我之正面影響或係促使美國與澳洲更主動協助我國持續與中共競逐在南太平洋的邦交關係。

● 我南太友邦仍不排除出現「骨牌效應」靠向中共

儘管中共援助有債務陷阱問題，惟相較於美國及澳洲會附加關於民主自由與反貪污的條件，故不排除臺灣在南太平洋邦交國或出現「骨牌效應」倒向中共金援。

● 中共突破島鏈遏阻美國東亞勢力恐對臺產生安全疑慮

若中共能得到南太平洋島國基地租借等軍事合作，其突破第二島鏈的能力亦將快速成長，即代表其有可能發展出阻礙美國前進東亞的路線，此對臺安全構成嚴重威脅。

壹、前言

美「中」大國競合之局自美國總統歐巴馬（Barrack Obama）「亞太再平衡（Rebalancing）」政策開啟，迄川普（Donald Trump）「亞太戰略（Indo-Pacific）」以來，已有 7、8 年之久。川普上任至今，美「中」爭鋒最主要的焦點莫過於「貿易戰」與南海爭端。不過香港「反送中」問題引發抗議，於 2019 年下半年很快變成第三個焦點議題。不過貿易戰問題卻隨著 10 月中共副總理劉鶴率團訪美而出現「第一階段協議」可能達成的曙光，美國副總統彭斯（Mike Pence）也否認美國把「脫鉤（De-Coupling）」作為對華戰略。但美國參眾兩院卻於 11 月快速通過「香港人權與民主法案」，引發北京官媒與外交部強烈批評。與此同時，美國東亞重要盟邦日、韓兩國卻為歷史問題與情報協議是否延長加深對立，並觸發雙方的貿易爭端。時值日本德仁天皇登基，北京派出國家副主席王岐山為賀使，似乎繼習近平出席大阪 G20 峰會後，安倍首相所稱日「中」關係正常化之政策仍在推進。日本在美「中」之間維持平衡，反而南韓自由派文在寅政府因諸多內政危機聲勢下挫，將日韓經濟問題使用意識形態解決，若向「反美」發展，半島政局將更為動盪。

美「中」競爭之際都擬強化與俄國關係，但華府高層、國會與公眾仍因「通俄門」、克里米亞併吞等問題難以改善美俄互信。相較之下，大陸國家主席習近平 2012 年 11 月出任中共最高領導人以後已經 8 次訪問俄羅斯。2019 年 6 月習近平抵達俄羅斯國事訪問，在莫斯科與普丁一起參加了慶祝兩國建交 70 週年的活動，至今習近平與普丁任上會面次數近 30 次，雙方多次重申關係為歷史最好時期。結果是美國在 2017 年 12 月《國家安全戰略報告》中指明的中共及俄羅斯是修正主義強權，構成美國戰略的競爭對手，警告俄「中」關係對美國構成愈來愈大的國家安全威脅。如此發展，俄「中」戰略上仍是相互靠近利益較大，然俄國亦重視維持和中共潛在對手國家（美、日、印、越）的關係以求「漁翁得利」。

東協與南太都是與中共擴大海上影響力有密切關係的鄰接地區，也是美「中」競爭的焦點。近期北京與東協關係因杜特蒂（Rodrigo Duterte）、馬哈地（Mahathir Mohamad）、李顯龍等東協領袖的避險策略而有所緩和，《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）與「南海行為準則」之商議緩慢進展。但各國對北京仍是聽言觀行，其原因主要是「中」方對當地採取華人、菁英與國家優先途徑而遭受限制有關，北京在馬國印發《互利共贏的「一帶一路」》一書因進入學校發放，引起當地政治風波；「禮樂灘」（Reed Bank）附近大陸漁船衝撞菲律賓漁船導致 22 名菲律賓漁民落水遭菲國抗議，可為重要事例。南太方面北京外交動作頻頻，9 月誘使我邦交國—索羅門群島和吉里巴斯先後與臺灣斷交，美澳等區域強權都十分關注，以具體措施防堵「中」方在南太藉由投資甚至租借島嶼等擴大影響。例如澳洲總理莫里森（Scott Morrison）編列了 150 億美元預算來協助太平洋島國改善基礎建設，提供南太平洋島國另一個選擇，也宣布建立「太平洋支援部隊」與斐濟、巴紐與萬那杜等合作，阻止這些國家更進一步靠攏北京。

綜合言之，今年初起迄今，美「中」競爭互有攻守，香港成為西方制衡北京的新焦點，中共在各地的經濟外交也受到若干限制。但北京在周邊事態緩和方面，特別是俄「中」、東北亞與東協等區域仍有所斬獲，後續發展值得繼續密切注意。

貳、美「中」關係及香港風暴對中共外交之影響

美國與中共之間的競爭關係近年愈演愈烈，自 1990 年代以來的「3Ts」（Trade, Taiwan, Tibet）問題以及人權議題未能有任何一項得到共識或解決。未來「3T2H」（Human Rights, Hong Kong）也將持續作為美「中」交鋒的焦點。

對中共而言，美國的壓力持續存在，但習近平於今（2019）年 7 月間會見駐外使節工作會議與會使節後，王毅提出外交使節要「在習近平同志為核心的黨中央堅強領導下，以習近平外交思想為指引，全面貫徹黨中央對外工作重要部署，銳意開拓，積極進取，以優異成績迎接新中國成立 70 週年華誕」等說法，可以看出即便面臨美國壓力，中共在外交上仍會持續有所作為。¹

一、美「中」貿易戰近期進展

10 月初，中共副總理劉鶴率團前往美國進行第 13 回合貿易談判。10 月 11 日，雙方談判告一段落，兩國原則上達成共識。中共同意加碼購買美國農產品，並同意開放金融服務市場，美國則擬以撤銷中共為匯率操縱國的指控為籌碼。美「中」雙方另就智慧財產保障以及技術轉移達成部分共識；至於華為相關議題將另行討論。美國原定 15 日對價值 2,500 億美元中國大陸商品加徵關稅稅率上調之舉宣告暫緩，原定另一波於 12 月 15 日生效的稅率上調，各界認為亦可能取消。²

依據媒體報導，川普表示中共承諾擴大採購美國農產品金額到 400 至 500 億美元，與 2017 年金額相比，幾乎增加一倍之多。美國 2018 年全部的農產品出口總額為 1,400 億美元，而若此承諾兌現，日後美國出口農產品的 1/3 都將以中國大陸為市場。因此，川普接見中共首席談判代表劉鶴後，以「愛情盛宴」一詞來描述當下的美「中」

¹ 劉華、吳嘉林，「習近平會見 2019 年度駐外使節工作會議與會使節 王滬寧參加會見」，新華社，2019 年 7 月 17 日，<www.mod.gov.cn/big5/shouye/2019-07/17/content_4846032.htm>。

² 「美中達第一階段貿易協議 重點報你知」，中央社，2019 年 10 月 12 日，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201910120072.aspx>>。

關係。³ 10月21日，川普表示，希望第一階段的貿易協商在下個月中旬簽署。他直指中共方面想達成協議，因為美國關稅對於中國大陸經濟造成嚴重損失，「他們的供應鏈正在崩潰」。⁴ 然而，包括史提格里茲（Joseph Stiglitz）、羅德里克（Dani Rodrik）、林毅夫在內的美、「中」多位經濟學家共同發表了一份聲明，表示希望美「中」雙方妥善處理貿易戰的問題，美「中」經濟對峙只是增加國際市場的不確定性。Rodrik 直言，中共已經是一個非常大的經濟體，不是依靠關稅就可以強迫其改變貿易慣例的國家。⁵

美「中」原擬藉 11 月中旬智利 APEC 高峰會之便，由川普與習近平兩人簽署第一階段協議，但目前智利因國內情勢不穩定已取消該會議，川普則提議可以將愛荷華州作為簽署地點之一。

二、香港議題與美「中」脫鉤

香港自本年 6 月間以來，由於「反送中」示威抗議情勢延燒，並不平靜，「中」方多次指責境外勢力介入使得情勢更難降溫。於此同時，美方近期包括眾議院通過《香港人權與民主法案》，以及高階官員包括副總統彭斯（Michael Pence）的公開演說，都直指中共對人權保障不力的責任，並未能將香港情勢降溫。

（一）美國眾議院於 10 月 15 日通過《香港人權與民主法案》

美國眾議院一致通過《香港人權與民主法案》，要求國務卿每年均需確認香港「一國兩制」及高度自治地位。依據相關媒體報導，隨香港情勢演變，最初版本在評估香港自治情況時，僅要求「足夠自治（sufficiently autonomous）」，而新版本則要求評估香港政府在維護法治、保護公民權利方面的「自主決策

³ 「美中達初步協議 專家：缺落實機制恐淪門面」，中央社，2019 年 10 月 12 日，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201910120054.aspx>>。

⁴ 盧永山編譯，「川普：中國供應鏈正在崩潰」，自由時報電子報，2019 年 10 月 23 日，<<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1326810>>。

⁵ Shawn Donnan, "Economists Call for Alternative Path to U.S.-China Trade Wars," *Bloomberg*, October 27, 2019, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-27/economists-call-for-alternative-path-to-u-s-china-trade-wars>>.

（autonomous decision-making）」。有關認證香港是否繼續享有不同於中共的特別待遇方面，先前版本僅提到美港之間的雙邊協議與項目，新版本則明確列出涉及美國與香港之間的各項協議和條約。此外，新版本之制裁對象更廣，具體制裁措施包括凍結受制裁人在美資產、禁止本人及直系親屬獲得入美簽證甚至取銷現有簽證等。此新版本對港人申請美國簽證的待遇更寬鬆，要求港人的簽證申請不會僅因他們參與抗議活動、遭受「有政治動機的（politically motivated）」拘捕而被拒絕。⁶

美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）於 10 月 16 日呼籲中共依照人道原則處理香港議題。蓬佩奧指出，抗議者要求中共政府依據 1984 年《英「中」聯合聲明》及相關承諾，而美國的一貫政策是中共應遵守這些承諾。⁷ 主管東亞和太平洋事務的助理國務卿史達偉（David Stilwell）則在參議院外委會表達對港人的支持，認為香港政府必須保障表達及和平集會自由等核心價值，而北京也需恪守承諾。不過，參議院多數黨領袖麥康奈爾（Mitch McConnell）暫未將法案排入討論議程。直至 11 月初，該項法案仍未被排入參議院院會，而隨著川普政府對於美「中」第一階段貿易協議的期望日深，部分參議員如魯比歐（Marco Rubio）也擔心未排入議程一事將使得該法案的正式立法愈來愈困難。⁸

（二）美「中」脫鉤？

美國副總統彭斯於 10 月 24 日在華盛頓智庫「威爾遜國際學者中心（Wilson Center）」發表的演說中，定位中共為美國的「經濟與戰略對手」，但強調美國並不希望與中共起衝突、或制約中共，只是謀求「公平競爭」。「美國正向中共伸手，我們

⁶ 鍾錦隆，「美眾院預計通過香港法 法案新版本有何特點？」，中央廣播電台，2019 年 10 月 15 日，<<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2037930>>。

⁷ Nike Ching, "US Renews Call for 'Humane' Solution to Hong Kong," *Voice of America*, October 16, 2019, <<https://www.voanews.com/east-asia-pacific/us-renews-call-humane-solution-hong-kong>>.

⁸ Patricia Zengerle, Matt Spetalnick, and David Brunnstrom, "Effort in U.S. Congress to Rein in China on Hong Kong Protests Faces Obstacles," *Reuters*, November 6, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-usa/effort-in-us-congress-to-rein-in-china-on-hong-kong-protests-faces-obstacles-idUSKBN1XF2GW>>.

希望很快北京就會做出回應，這次是以行動而不是口頭承諾，並且帶著全新的尊重。」⁹

依據 BBC 的分析，彭斯的演講與去年被認為「開啟新冷戰」的首場關於中共演講相比，儘管他這次依然抨擊了中共多項內政與外交政策，但言辭明顯較為溫和，並著眼於共存的未來。但彭斯對中共政府的批評依然到位，加上了對於宗教及穆斯林迫害的行為、以及對於貿易談判出爾反爾等。他同時抨擊美商 NBA 與 Nike 在言論上的自我設限。有關香港議題，他雖未譴責示威人士使用暴力，但明確強調美國鼓勵「和理非」的表達方式。有關近日沸沸揚揚的美「中」脫鉤（decoupling）議題，彭斯相當篤定地表示美「中」「絕不脫鉤」，並重申對簽訂第一階段貿易協議的樂觀。彭斯對於兩岸關係亦有著墨。他譴責北京持續壓縮臺灣的國際空間並攫取邦交國。他以「中華文化與民主的燈塔」來形容臺灣，並強調與臺灣的交流有利於保護臺灣以及區域和平。他表示美國將堅持「一個中國」政策及其他對臺政策，而持續對臺軍售是其中之一。

依據彭斯的說法，美「中」脫鉤雖然並非川普政府確立尋求之政策，但防範中共看來已付諸實行。美國國防部甫於今年 6 月設立一負責中共事務的副助理部長職位（Deputy Assistant Secretary of Defense for China），由精通中文的前海軍陸戰隊美「中」研究小組主任施燦德（Chad Sbragia）出任。目前所知，該職位將做為國防部長有關中國大陸相關之所有政策事務，包括政策、戰略之發展，並將作為國防部內部協調中國大陸政策之中心。¹⁰ 該職位也是目前 21 個副助理部長級別職位中，唯一一個專注於單一國家者。¹¹

⁹ 「彭斯稱中美『不會脫鉤』 希望謀求『公平競爭』」，BBC 中文網，2019 年 10 月 24 日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-50176209>>。

¹⁰ 張沛元編譯，「專責中國事務 美國防部增設副助理部長」，自由時報電子版，2019 年 10 月 4 日，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1322480>>。

¹¹ Aaron Mehta, "The Pentagon Has Created a New Office Solely Focused on China. Is That a Good Idea?" *Defense News*, October 1, 2019, <<https://www.defensenews.com/pentagon/2019/10/01/the-pentagon-has-created-a-new-office-solely-focused-on-china-is-that-a-good-idea/>>.

國防部主管印太事務助理部長薛瑞福（Randall Schriver）日前表示，這個職位既是對內也是對外的（inward and outward facing），對內有益國防部內部中國大陸事務的協調，對外則有助於建構和保持美「中」兩軍關係。他在 10 月 1 日的演講中表示，美國的壓倒性優勢已不存在，取而代之的是實力接近的同儕競爭（near peer competitors），美國視戰略競爭為防止軍事衝突的嚇阻力量。準此，美國在戰略上要建構更加有效的聯合軍力，並加強與盟友的關係、培養新的夥伴關係。¹²

10 月 16 日，國務院助理國務卿史達偉出席參院外委會亞太小組舉行的「動起來：執行及印太戰略」聽證會，檢視 2018 年生效的《亞洲再保證倡議法》（Asia Reassurance Initiative Act, ARIA）成效。史達偉對中共亦不假辭色，強調中共對臺灣施壓、壓縮國際空間、挖走邦交國等，已然破壞了讓兩岸在過去幾十年中都受益的現狀。臺海和平穩定符合美國的「長遠利益（abiding interest）」，「我們會持續支持臺灣擁有有效嚇阻能力，並依據 ARIA 規定，幫助臺灣擁有因應中華人民共和國目前及未來可能威脅的能力」。¹³

10 月 21 日，在北京的香山論壇上，美國防部副助理部長施燦德表示，美國並未尋求與中共「脫鉤」，也沒有要求任何國家選邊站。施燦德並說，美國正設法在做的是「重新平衡和建立正確關係，確保我們之間的公平。」¹⁴

¹² “Transcript: Global China: Assessing China’s Growing Role in the World and Implications for U.S.-China Strategic Competition,” *Brookings*, October 1, 2019, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/10/fp_20191001_global_china_transcript.pdf>.

¹³ “Statement of Assistant Secretary David R. Stilwell, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, Before the Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on East Asia, the Pacific, and International Cybersecurity Policy,” October 16, 2019.

¹⁴ 「美國防部高官拋出軟性看法 稱美方無意與中國『分道揚鑣』」，*Reuters 中文網*，2019 年 10 月 22 日，<<https://www.reuters.com/article/us-defence-1021-mon-china-idCNKBS1X100L>>。

三、中共外交面臨之挑戰：美國的壓制與再保證

對中共而言，過去幾個月來的美「中」關係跌宕起伏，美國一方面給予壓力，另一方面又給予口頭上就不會脫鉤進行保證。中共應認為壓力是真，再保證僅是過場，這使得「3T2H」的議題將持續存在，而中共對美國壓力的回應恐也面臨進退失據。

對於美國眾議院通過《香港人權與民主法案》，《中新社》的評論表示，此舉對香港的困局再掀波瀾，認為香港市民應該看清楚美國政客反「中」亂港禍心。文章並批評美國眾議院政客，「罔顧事實、顛倒黑白、混淆是非，以達到插手香港事務的目的」、「同時暴露其假借人權、民主之名、行干涉中共內政之事的險惡用心。」¹⁵

然而，美國朝野近期對於美「中」之間是否應當以全政府手段進行脫鉤，似乎開始有所反思與保留。與此同時，國際之間對於美國對中共的施壓，恐未必同一戰線，這也將給中共外交調整的機會與空間，值得後續觀察。

¹⁵ 「香港市民應看清美政客反中亂港禍心」，中國新聞網，2019年10月17日，<<https://m.chinanews.com/wap/detail/zwsp/ga/2019/10-17/8981068.shtml>>。

參、日韓「中」競合與東北亞局勢發展

一、近期東北亞局勢

2019 年以來，因為慰安婦等歷史問題為導火線，日韓關係一轉成為東北亞幾組關係中較不安定的一方。其中不只涉及歷史認同等學術問題，也逐漸升高為領土（竹島/獨島）、國防（「日韓軍事情報包括保護協定」）、經濟問題（日韓相互把對方退出白名單）。可以認為，在國際美「中」貿易戰的大局面之下，日韓成為延伸的小型貿易戰，為東北亞局勢帶來變數。

日「中」之間呈現相對緩和局面，安倍認為將有「日『中』關係新篇章」，且實質上「日『中』戰略對話重啟」，另一方面「日本防衛白皮書」也表達對中共的憂慮。顯現出日「中」雙方的互相猜忌。

二、日韓「中」競合關係

（一）日韓關係

1. 夏天宣言終止之「日韓軍事情報包括保護協定（GSOMIA）」，將於 11 月 23 日正式停止。目前各種局面看來，本協定持續的機會甚微。對此，美國相當高調抨擊，日本也採取「白名單（White list）」的相應制裁。
2. 文在寅支持率並未上升，近三個月不支持率約為 45~50%，支持率約為 40~45%（「Real Meter」、「Korean Gallup」調查公司發布）。
3. 領土問題的殘留：8 月 25 日南韓軍隊於竹島（獨島）開始軍事訓練，8 月 31 日，南韓國會議員登島。韓軍方朴漢基合同參謀本部議長於 10 月 8 日國會中，被質詢：「若日軍出現在獨島上空應如何對處？」答：「會依照標準程

序堅定的對應。」¹⁶此言雖然並未有激進，但面對如今的日韓關係，無疑雪上加霜。

4. 日韓貿易戰：日本對南韓電子電晶材料的限制，目前減量出口，使得原來南韓半導體等生產會約七成五受到影響，甚至無法生產，加上南韓赴日觀光客可能的下降空間。雙方經濟產值都會受創。不過相對於此，日本的受傷較小。（島澤諭，2019）

表一、日韓貿易戰各國 GDP 受影響預估值

	国内総生産	輸出数量	輸入数量
	%	%	%
韓国	-11.99	-25.36	-5.84
日本	-0.09	0.34	-0.75
中国	-0.07	0.11	-1.54
香港	0.00	0.20	-0.19
台湾	0.01	0.16	-0.32
東南アジア	-0.01	0.03	-0.38
米国	-0.00	0.78	-0.55
EU	-0.01	0.31	-0.09
世界合計	-0.24	—	—

資料來源：島澤諭，2019¹⁷

在日韓貿易戰的評估中，多數認為對日本影響較小，而且綜合前述歷史問題。南韓政府不顧 2015 年之《日韓慰安婦協議》，重開慰安婦的議題，並另外對「三菱重工」判決戰時徵用勞工請求權。使得日本國內（即使是左翼）多數輿論也對南韓表現反感。因此，加上南韓本來就在多數領域是日本下游產業，至多平行競爭關係，日韓貿易戰對日本傷害是較小的。

¹⁶ 編輯部，「竹島問題を巡る韓国・北朝鮮の自爆行為」，Daily Japan, <https://news.yahoo.co.jp/byline/kohyoungki/20191011-00146068/>。檢索日期：2019/10/29

¹⁷ 島澤諭，「日韓関係の悪化で韓国経済一人負け」，經濟異聞析，<https://news.yahoo.co.jp/byline/shimasawamanabu/20191009-00145648/>，檢索日期：2019/10/29

5. 高層互動：茲整理日韓高層互動如下表所示。

表二、近期日韓高層互動

日期	高層互動
2019 年 6 月 5 日	日韓局長會議
2019 年 6 月 19 日	負責前朝鮮半島工人問題的太平洋辦事處主任金杉喜先生召見南韓副大使
2019 年 6 月 26 日	第四屆北極日韓「中」高級別對話
2019 年 6 月 28 日	日韓外相談話
2019 年 7 月 19 日	日方抗議南韓不履行『日韓請求權協定』
2019 年 7 月 25 日	金杉亞太局長與美國北韓問題代表畢根(Stephen E. Biegun)以及李度勳(南韓外交部朝和交涉部長)交換意見
2019 年 7 月 26 日	日韓外相電話會議
2019 年 8 月 1 日	日韓外相會議
2019 年 8 月 2 日	日韓局長會議
2019 年 8 月 2 日	六方會談代表會談
2019 年 8 月 2 日	第 20 回 ASEAN+3
2019 年 8 月 2 日	日美韓外相會議
2019 年 8 月 20 日	日韓局長會議
2019 年 8 月 21 日	第九屆日韓「中」外長會議
2019 年 8 月 21 日	日韓外相會議
2019 年 9 月 2 日	國會外交大臣鈴木訪問東帝汶和南韓
2019 年 9 月 19 日	日韓局長會議
2019 年 9 月 20 日	JENESYS2019 南韓大學生訪問團
2019 年 9 月 24 日	JENESYS 2019 南韓青年團訪問日本
2019 年 9 月 26 日	日韓外相會議
2019 年 10 月 2 日	瀧崎亞太局長與李度勳南韓外交部朝和交涉部長交換意見
2019 年 10 月 9 日	召開六方會談代表大會
2019 年 10 月 15 日	日韓局長會議

資料來源：日本外務省

總體而言，有兩點可以看出，日韓高層互動僅具形式而缺乏實質互動，多為各申己見而成；另一方面，也可以看到在 2019 下半年來，美方已經逐漸啟動原來的六方會談機制，開始解決「南韓脫離美國東亞部署」之問題。這個案例可以看出如何適用國際原有機制解決新問題的機

制，以往日本在六方會談中是邊緣角色，於最後階段才會加入參與；但是在本次的案例中，日本幾乎是具有主導性角色。（六方會談的建制與行程過程，請參考邵軒磊，「六方會談前期協商之過程論分析」，全球政治評論，第 40 期(2012 年)）也就是說，東北亞的涼戰邊界，由北緯 38 度線，逐漸轉到對馬海峽。

（二）日「中」關係

1. **日「中」關係的重新回溫：**自安倍與習近平破冰會面之後，相對於 2012 年的釣魚臺事件，日「中」兩國互動顯然轉好。6 月 27 日在大阪 G20 中，日「中」實現了首腦會面。雖然還是在席上提及香港問題，不過顯然「中」方較為克制，淡化處理。為了營造明年春天的習訪日，當前必須「不出意外」。
2. **日「中」經濟問題：**日「中」貿易的結果，受美「中」貿易戰影響人民幣貶值，中共難以持續購買日本貨品。2019 年 1 月至 8 月日本對中國大陸輸出與前年同期比減少 7.4%，而對「中」輸入相差甚少。總體日本對「中」貿易赤字為 1 億 8,713 萬美元。請參見 JETRO (2019) ¹⁸

¹⁸ 中国北アジア課，「日本の 1～8 月の対中輸出は 7.4%減、製造用機器など落ち込みが目立つ」，JETRO，<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/10/b9e4382e8c4b4b6b.html>。檢索日期：2019/10/29

3. 雙方近期高層互訪如下表。

表三、近期日「中」高層互動

日期	高層互動
2019 年 6 月 18 日	河野外相在中國大陸四川地震災害發生後的致辭
2019 年 6 月 26 日	日「中」外長電話會議
2019 年 6 月 26 日	第四屆北極日韓「中」高級別對話
2019 年 6 月 27 日	安倍首相主持的日「中」首腦晚宴
2019 年 6 月 27 日	日「中」峰會/晚宴
2019 年 8 月 1 日	日「中」外相會議
2019 年 8 月 8 日	日「中」戰略對話
2019 年 8 月 9 日	樂玉成中共外交部副部長訪問外交大臣河野外相
2019 年 8 月 10 日	日「中」戰略對話
2019 年 8 月 20 日	日「中」外相會議
2019 年 8 月 21 日	第九屆日韓「中」外長會議
2019 年 8 月 22 日	日方代表訪問李克強總理和中共國務院
2019 年 8 月 20 日~22 日	河野外相訪華
2019 年 8 月 28 日	阿部副外相訪華
2019 年 9 月 4 日	外務省官員鈴木出席「心連心：中國高校生邀請項目」
2019 年 9 月 13 日	舉行日「中」湄公河政策對話第六次會議
2019 年 9 月 26 日	日「中」外相會議

資料來源：日本外務省

相對於南韓級別較低且會談內容空泛，日「中」之間的高層互訪內容較為具體，其用語、官員級別、協定內容等等也較為確實。

三、結論：涼戰的板塊變動

南韓國防部次官（副部長）朴宰民於 10 月下旬訪問中國大陸，出席第 5 次韓「中」國防戰略對話，並拜訪中共中央軍委委員兼國防部長魏鳳和。此舉是 2014 年南韓部署「薩德飛彈（THAAD）」後中斷之韓「中」國防交流，大致上可以想像韓「中」關係將回到朴槿惠的親「中」政策。不過，國際秩序已經從歐巴馬時期轉為川普，對中共的容忍程度變小，因此，南韓此舉是脫離目前國際社會的主要動向。

我們再重述之前觀察東北亞的國際結構，南韓靠向中共，與日本在並不核心利益的地方開起紛爭。原因是文在寅期望以民族主義重振支持度，期望使用北韓（或兩韓關係）與中共的力量，轉移親信醜聞與經濟上的問題。在以往最好用的民族主義手段就是「反日」，不過這個意識形態工程之方向與世界一般共識逆流而行，多數耗力甚大而所得甚小。8 月時文在寅就各種歷史問題高調抨擊日本，甚至在 GSOMIA 問題上讓美國跳腳。雖然在近期逐漸有鬆動跡象也對日本政府寫了「親筆信」，不過就現在而言，可以說涼戰的界線由「南北韓」轉為「日韓」。

經濟上，日韓貿易戰可說是美「中」貿易戰的縮小版，不過在格局上大有不同。中共做為世界秩序的挑戰者與美國做為既存秩序維護者，美「中」貿易戰在秩序底定之前很難停息。而日韓貿易戰不是做為代理人戰爭，而是做為協同主義轉為單邊主義的情況下，東北亞具有競爭態勢的國家起的糾紛，不應存在秩序問題，如果無利可圖時應該適時停止。日本在這一點上比較有彈性，在美「中」貿易戰的同時，也改進日「中」關係，適時取利；而南韓將經濟問題使用意識形態解決，如果南韓輿論停在「反日」都有點危險，若到「親中/反美」，南韓政局將更為動盪。

四、評估與建議

- （一）日本逐漸取得東北亞戰略樞紐地位。由於地緣政治、基本國力與價值觀，日本將於 2020 年成為美國最有力量的東亞盟友，在東北亞國際政治上發揮更為積極的角色。
- （二）日「中」關係轉佳，預期在明年初完成習訪日，屆時或出「日『中』第五公報」。
- （三）南韓外交舉措難以改善內政問題，若文在寅支持率持續低落，美國有大可能性積極介入東北亞政治。
- （四）美「中」鬥爭有陷入長期化的可能性。

肆、 俄「中」新時代全面戰略協作夥伴對 美「中」競爭之影響

今年（2019）是中共建政 70 週年，也是俄「中」建交 70 週年。兩國多次強調，俄「中」關係處於「歷史最好時期」。2011 年，中共成為俄羅斯最大貿易夥伴，2018 年，雙邊貿易額亦突破歷史記錄，達到 1,008 億美元，幾乎增長了 25%。到 2018 年底，俄羅斯在中國大陸原油的國際供應商中上升到第一位，成最大的外國原油供應商。習近平 2019 年 6 月抵達俄羅斯國事訪問，並簽署《中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於發展新時代全面戰略協作伙伴關係的聯合聲明》，這對美「中」競爭造成之影響，茲分析如下：

一、俄「中」《新時代全面戰略協作伙伴關係》之出現

俄「中」關係的定位經歷數次提升。從《友好國家》到《建設性夥伴關係》，從《戰略協作夥伴關係》到《全面戰略協作夥伴關係》，再到《新時代全面戰略協作夥伴關係》，俄「中」關係持續穩定向前發展。1991 年 12 月 26 日蘇聯解體後的第二天，中共宣布承認俄羅斯為蘇聯的繼承者。從此之後，兩國最高層之間的你來我往愈來愈頻繁，遺留已久的邊境劃界問題也在 1999 年全部解決。2001 年，普丁上臺後，俄羅斯與中共簽署了《俄「中」睦鄰友好合作條約》，確定平等信任的《戰略協作伙伴關係》。2010 年，兩國確認《全面戰略協作伙伴關係》，2019 年雙方又宣布，將致力於發展《俄「中」新時代全面戰略協作夥伴關係》。此外，1997 年，俄「中」同意在兩國元首互訪之外，建立俄「中」總理定期會晤機制，至 2019 年已經延續了 22 年。在總理定期會晤之外，俄「中」元首互訪也形成了模式。習近平 2012 年 11 月出任中共最高領導人以後已經 8 次訪問俄羅斯。2019 年 6 月習近平抵達俄羅斯國事訪問，在莫斯科與普丁一起參加了慶祝兩國建交 70 週年的活動，至今習近平與普丁任上會面次數近 30 次。習近平在接受聖彼得堡國立大學授予榮譽博士學位的典禮上說：「普丁是中國大陸人民的好朋友、老朋友，也是我最親密的朋友。」

習近平 2019 年 6 月 5 日抵達俄羅斯國事訪問，簽署大約 30 份文件和關於加強戰略穩定的聲明，雙方宣步將致力於發展《俄「中」新時代全面戰略協作夥伴關係》。按照中共外交的術語來解釋，《戰略協作》指除《戰略合作》的內容外，雙方還在軍事技術等方面協作互助，《全面》指的是所有國際領域都具有一致性，包括政治、經濟、文化、軍事等。至於《新時代》的具體含義，目前尚不明確，按照新華社的說法，俄「中」期待提高雙方在各個領域的合作。

「新時代」此一兩國對雙邊關係提出的新措辭，可能是「在國際格局未來方向不明朗時的反應」。2014 年俄羅斯因吞併烏克蘭的克里米亞半島而受到制裁，與西方關係惡化，俄羅斯開始向東方轉移焦點，近年來俄羅斯也被懷疑不斷干預西方國家選舉。俄羅斯還因在 2015 年支持敘利亞的阿塞德政權而受到西方批評。同時，川普 2017 年上任後似乎背棄全球化，轉而支持國家保護主義，令美「中」關係惡化，西方國家對中共通過「一帶一路」倡議在全球大舉投資和輸出過剩產能也感到威脅。目前，美「中」兩國捲入激烈的貿易戰，彼此針對關稅唇槍舌劍，恐仍將持續一段時間，美「中」貿易戰有持續擴大化的形勢下，俄羅斯對中共的友誼顯得更加難能可貴，美「中」貿易戰更能為俄羅斯提供新的地緣政治機遇。在俄「中」關係中，俄羅斯對中共的重要性將因此得到提高，俄羅斯也會藉此積極利用。目前的國際形勢正推動兩國更加聯手共同對抗美國，因為美國現已成為雙方共同對手。

因此，將俄「中」兩國歷史上分分合合，時好時壞的國家推到了至少是表面上的統一戰線上，兩國各取所需，歐美國家疏遠俄「中」，令兩國合作逐漸加強，尤其在經濟和軍事上越走越近。目前，俄「中」兩國在能源、交通、農業、航空航天等領域實施重大基建合作，如原油和天然氣管道建設、鐵路對接、衛星導航系統等方面，雙方將加強經貿和投資方面的合作，並加強推動「一帶一路」和歐亞經濟聯盟。兩國在多個層面的合作，都希望向外界顯示近年來建立的俄「中」「新時代全面戰略協作伙伴關係」的確與眾不同。。

2017 年 7 月，俄「中」兩國海軍在波羅的海首次舉行聯合軍事演習；2018 年 9 月，中共又首次參加了俄羅斯代號「東方 2018」（Vostok-18）年度軍事演習。這些都讓外界高度關注。2019 年 9 月，共軍參加俄羅斯舉行的「中部—2019」軍事演習。2019 年 1 月，美國國家情報總監丹寇茲（Daniel Ray Coats）在聽證會上作證時說：俄「中」關係「數十年來最密切」，比任何時間都更加像盟友，兩國可能干預 2020 美國大選，而一些美國的盟友正因為美國在安全和貿易政策上的變化而遠離華盛頓，尋求更多的獨立性。面對美國壓力，俄「中」兩國或許正因各自利益驅使進一步靠近。

二、俄「中」之緊密合作對美國的壓力—緩解美「中」競爭以抗俄？ 或美國「拉攏俄抗中」？

俄「中」試圖聯手挑戰美國主導的國際體系，使美國在 2017 年 12 月《國家安全戰略報告》中指明的中共及俄羅斯是修正主義強權，構成美國戰略的競爭對手，警告俄「中」關係對美國構成愈來愈大的國家安全威脅，因為中共及俄羅斯這兩個國家都在謀求破壞民主制度，建立軍事優勢。俄「中」共同的大國情結讓這兩個國家在對美關係上訴求相近。北京和莫斯科原本都想既與美國改善關係，又不必過分屈服於美國。如今，在美國對中共豎起關稅壁壘之際，既然俄「中」各自的經濟和軍事實力都不能與美國抗衡，除了通過戰略合作共同應對也沒有更好的選擇。可以預見的是，美國如果繼續加大對中共壓力，俄「中」之間的關係還會繼續加深。但從過去 70 年俄「中」關係來看，美國一直都是最為重要的砝碼。而對美關係，也是這兩個國家外交政策的重中之重。換言之，每一次美國圍堵政策放鬆，美「中」或俄美關係轉好，俄「中」關係就會有所鬆懈。

兩國把雙邊關係提升到「新時代全面戰略協作夥伴關係」的高度之際，美國與俄「中」關係同時惡化引發了美國一些安全問題專家的關切。他們尤其擔心的是俄「中」之間採取協調性的戰略行動，從而使美國不得不同時在東歐和西太平洋面臨兩線作戰的問題。如果我們看到中共在東海採取行動而俄羅斯同時在波羅的海採取行動的話，那

麼美國就面臨著在東歐和西太平洋兩條戰線上同時對付俄羅斯及中共的問題。前美國駐華大使羅德（Winston Lord）也對美國在美「中」俄三角關係中的劣勢地位感到擔憂，儘管他不認為俄「中」會建立長期同盟關係。

習近平 2019 年在俄羅斯媒體群訪時還表示，北極航道將成為俄「中」雙方合作的下一重點。北京當局先前在 2018 年初，北京公布「冰上絲綢之路」計劃，準備開發穿越北極圈的海運通道。此航道東起美國和俄羅斯之間的白令海峽，沿俄羅斯北部向西延伸至挪威，連接北美、東亞和西歐三大經濟中心。眾所周知，北極是俄羅斯與美國的接壤之地，而美俄兩國在爭奪北極資源上角逐已久。倘若再加上中共，該地區日後將難以避免衝突的可能。另一方面，川普政府準備推出的北極防務戰略，據悉已側重於同中共的軍事競爭。而北極亦是俄羅斯與美國的接壤之地，美俄兩國在爭奪北極資源上角逐已久。

三、俄「中」《新時代全面戰略協作伙伴關係》之局限—能走向同盟？

美國這一共同的敵人是俄「中」關係日益靠近的原因，然而俄「中」雙方在外交以及經濟上也同樣存在諸多分歧。在外交上，俄「中」雖然在諸多問題上立場一致，但是，從長遠的角度來看，俄「中」並沒有同樣的戰略利益。例如在上海合作組織，中共的盟國是巴基斯坦，而俄羅斯則是印度的武器供應國。同樣在中東地區，在敘利亞，俄羅斯的某些立場並不贏得「中」方的支持。最後，中共的「一帶一路」規劃重點繞過俄羅斯途徑中亞，很可能會逐漸使俄羅斯邊緣化。

在經濟上，中國大陸的經濟規模是俄羅斯的 8 倍，俄羅斯的國內生產總值僅僅相當於中國大陸廣東省的經濟產值。俄「中」在經濟領域的合作似乎並非是完全對等的合作，在經濟領域「中」方很顯然占有優勢。中共要成為世界經濟強國，就不可能與俄羅斯保持對等的合作夥伴國。這一點從俄「中」有關天然氣價格談判中就可見一斑，中共在上述談判中完全占據了優勢，同樣在俄「中」各自與美國的對抗關係中，俄羅斯方面完全是被動地接受來自美國的攻擊，而中共方面則試圖加以反擊。而俄「中」在軍火貿易領域所可能出現的分歧，中

共仿造的俄羅斯戰機形狀逼真到以假亂真的地步，這必將引發俄羅斯軍火商的反彈，而軍備出口占據俄羅斯總出口金額的 10%。

此外，沙俄帝國從滿清帝國奪取大片土地的歷史是中共愛國主義教育的內容，因此中國大陸輿論中仍有許多人強調要對俄羅斯的野心保持警惕。同樣的，近年來經濟長期低迷導致俄羅斯的排外和反移民情緒再次抬頭。2019 年 9 月總部在莫斯科的「列瓦達中心（Levada Center）」一項新民調顯示，雖然俄「中」兩國不斷走近，每年更有大批中國大陸遊客湧入俄羅斯，但俄羅斯社會對中國大陸人的厭惡感卻連續兩年不斷上升。民調報告指出，雖然中共與俄羅斯的關係現在愈來愈密切，俄羅斯主要媒體充斥著大量讚美中國大陸的報導。中共連續多年被俄羅斯社會視為最友好國家之一，中國大陸觀光客更占外國遊客的最大比例，然中國大陸人卻連續兩年再次成為俄羅斯社會中較為厭惡的族群。「列瓦達中心」報告說，俄羅斯社會中目前最為厭惡的是吉普賽人，其次是非洲裔和中亞移民，接下來是中國大陸人和車臣人。有 39%受訪者主張限制中國大陸移民，主張限制吉普賽人的人數僅多出 1%為 40%。在去年的民調中，31%的人贊成限制中國大陸移民，前年則為 15%。

俄羅斯民族主義勢力每年 11 月 4 日都要在首都莫斯科等地舉辦「俄羅斯大遊行」活動。每年活動的主要訴求是反對外來移民，同時鼓吹「俄羅斯是俄羅斯人的國家」等口號。據傳，「不滿中國大陸、禁止賣土地給中國大陸人」將作為 2019 年遊行訴求。曾是俄羅斯民族主義勢力領袖之一的傑姆什金表示，俄羅斯應抵制中共威脅，特別應注意鄰近中國大陸的遠東和西伯利亞地區。他說：「中國大陸人在莫斯科還不是主要問題。在遠東地區等地最能感受到中國大陸人的威脅。比如，與中國大陸相接壤的布拉戈維申斯克（中國大陸稱海蘭泡）等地，那裡中國大陸人的問題都很嚴重。」

四、俄國並未全倒向中共—俄國亦重視維持和中共潛在對手國家（美、日、印、越）的關係以求「漁翁得利」

儘管俄「中」關係日益升溫，但是，在外交領域兩國在長遠利益上依然存在諸多分歧，在經濟領域的合作也很難保持對等合作。提高俄「中」關係並不能掩蓋俄「中」面和心不和的事實，俄羅斯極力推動北京抗美不排除是為了金蟬脫殼，坐收漁利。俄「中」或許不會建立正式的軍事聯盟，他們頂多可能以令美國頭痛的方式聯合行動。例如，中共可能會在俄羅斯進一步入侵烏克蘭的同時採取積極舉措，支持其在南海的主權要求。

其實，川普和普丁的私交亦甚佳，甚至有傳言川普可能有把柄在俄國手上。2018年7月奇特的「雙普會」便引發不少爭議，此次赫爾辛基會談是川普上任以來美俄元首的首次正式會晤。會上有記者就俄羅斯干預美國大選的指控向川普提問，詢問他是相信自己的情報機構還是俄羅斯總統。而川普回答道，「普丁總統說不是俄羅斯做的，我想不出任何理由為什麼會是他們。」美國情報部門此前得出結論稱，2016年總統大選時，俄羅斯通過國家授意的網絡攻擊及在社交媒體上散播虛假新聞，在對抗希拉蕊的行動中起到了決定作用。美國總統的言論猶如在美國國內擲下一枚重量級炸彈，引來從共和黨高層到保守媒體的強烈抨擊。美國國內對川普抨擊猛烈，證明美俄關係要實現正常化會比較困難。而在實質性的軍費控制、敘利亞等問題上，目前沒有看到雙方有任何具體成果，這樣的情況下，普丁不會採取任何明顯疏離中共的舉措，而鑒於美「中」目前分歧較劇烈，中共也不會捨得疏離跟莫斯科俄國的關係。俄羅斯夾在美「中」之間，一個是現實威脅，一個是未來潛在威脅，不得不從中權衡，但也不會放棄從中漁利的機會。美國現在集中精力對付中共，俄國所受到的壓力就會減少，這無疑將對俄國非常有利。俄國總統新聞秘書培斯科夫(Dmitry Peskov)曾說，美「中」貿易戰並不是一場涉及俄羅斯的戰爭，莫斯科希望繼續分別與華盛頓及北京建立友好關係。

此外，俄「中」不斷走近讓中共的主要鄰國感到擔心，而俄國也對此心知肚明加以利用，俄國通過密切與這些鄰國的各種合作來平衡俄「中」關係。2016 年起俄羅斯在海參崴每年舉辦的遠東經濟論壇會議日益受到中共鄰國的重視。日本、印度、蒙古、馬來西亞領導人出席了 2019 年 9 月舉行的年度會議。日本首相安倍從 2016 年起，蒙古總統巴特圖勒嘎（Khaltmaa Battulga）從 2017 年起，兩人每年都參加相關活動。從 2016 年到 2018 年，南韓總統或是總理連續 3 年每年出席會議。馬來西亞總理馬哈迪首次出席了今年的活動。而印度總理莫迪則是今年遠東經濟論壇會議上的主賓。越南這次也派出了由副總理和副外長率領的代表團與會。隨著俄「中」關係不斷走近，鄰國的擔心也在增多。這恰好是安倍和莫迪目前在海參崴的原因。兩人雖然都有各自的日程盤算，但他們都感興趣把莫斯科從北京的懷抱中拉開，中共因素讓俄印、俄日加強合作。

普丁會晤印度總理莫迪，兩人參觀了當地的一家俄羅斯大型造船企業，印度目前從俄羅斯租賃的核潛艇在那裡建造。兩國 2019 年 3 月已簽署協議，印度將出資 30 多億美元，再向俄羅斯租賃一艘核潛艇。莫迪同普丁還討論了軍事技術合作。印度繼續大量採購俄羅斯武器，並對第五代戰機蘇-57，從直升機發射的反坦克導彈等新式武器感興趣。莫迪將參加 2020 年 5 月俄羅斯主辦的二戰勝利 75 年紀紀念活動。他還邀請 10 多名俄羅斯遠東地方領導人訪問印度。印度與俄羅斯這次在遠東經濟論壇上總共簽署了 50 多個協議，金額達 50 億美元。

至於日本，安倍不想看到俄「中」聯手對付日本的局面出現，因此向來極力與普丁拉近關係。俄羅斯也不願意日本大幅增加軍費後，其主要注意力將針對俄羅斯，這些因素都為兩國走近提供了動力。俄日領土糾紛沒有妨礙雙方繼續各種互動。與中共一樣，日本財團現在也開始進軍北極，收購了北極液化氣 2 號項目的部分股權。在俄日海軍繼續不斷互訪並舉行一些聯合演習的同時，兩國 2017 年春季已經恢復了外長及國防部長的 2+2 戰略會晤機制，兩國副外長級別的定期戰略對話也一直持續。

俄羅斯遠東地區目前一半多的外來投資都來自中國大陸，當地對中國大陸的依賴加深，一些俄羅斯政治和外交分析人士認為，讓印度、日本、越南等亞洲國家進入遠東，可抵消中共影響，甚至可形成與中共相互競爭局面。中共的一些鄰國擔心俄羅斯與中共過於走近，恰好為俄羅斯實施這一策略提供機會。在俄羅斯的亞太外交中，中共固然重要，但絕非唯一盟友，俄羅斯在當地的重要夥伴還有印度、越南、日本、蒙古和許多東南亞國家。與這些國家更多互動，可對俄「中」關係起到平衡作用。和日、印、越等中共鄰國發展關係，不但能使俄羅斯應對西方制裁，避免陷入孤立，更能使俄國與中共的關係得到平衡，可幫助俄國擺脫在與西方交惡時完全陷入依賴中共的困境。即使俄羅斯國內的親中共力量，它們也僅是主張與中共更密切經濟聯繫，它們沒有準備好，同時也反對與中共組建戰略和軍事同盟。

伍、東協與中共關係及 RCEP 後續發展

一、近期美「中」競合框架之下東南亞與中共關係之走向

中共與東協的關係雖然藉「一帶一路」之便而升溫，但民間對於中共的疑慮持續上升。這種高層與民間的反差，使得中共與東協的關係出現外弛內張的微妙情勢。

中共與東南亞國家的矛盾關係的起源可由過往影響東南亞政治的三個層面的渠道進行思考——華人、政經精英與國家，晚近，這三個層次都出現變化，也影響了近期中共與東協關係的發展方向。第一、華人中心的優惠主義：長期而言，中共與東南亞交往，往往將雙邊關係委任託付予當地華人或華裔人士：此一交往模式較可確保忠誠與互信，降低文化或國家認同所造成的不確定性，此一模式在華人較多的地區往往著有成效，譬如馬來西亞、新加坡、泰國等地區，或是華人比例上雖少，但政經影響力大的菲律賓、印尼。此一策略亦有風險，當政治局勢出現變化，在華人的政治忠誠遭受質疑，也連帶影響中共與該國關係。明顯的例子是中共與馬來西亞關係，長期而言，中共與馬華公會交好，使得馬華公會擔任兩國關係橋樑。在推動「一帶一路」倡議的高峰，馬華公會尚成立「一帶一路中心」，成為馬「中」雙方官方認可的馬華對「中」事務的負責單位，同時也承攬兩國彼此的經貿投資與商業對接，並且戮力推動馬來西亞「一帶一路」的研究與實質商務合作。此一交往模式於國陣執政時期推動「一帶一路」與中共國營事業及大型企業赴馬投資甚有成效，使馬來西亞成為東南亞國家中獲得最高的「中」資投資。然而，在國陣下臺以後，馬哈迪（Mahathir Mohamad）首相領導的希盟對於前任首相納吉（Najib Razak）執政時期同意的政策重新檢討，重點計畫隆新高鐵與東海岸鐵路均告中止。

近日，一本宣揚中共「一帶一路」倡議的漫畫《互利共贏的「一帶一路」》因進入學校發放，更引起政治風波，由於該漫畫除了馬來西亞官方，主其事者為馬來西亞僑界與親「中」團體，並且由中共駐馬大使作序，此書後來引起政治風暴；首相馬哈迪亦表示馬來西亞視

中共為朋友，也支持「一帶一路」戰略，但「我們不是要宣揚中共的思想和意識形態給我們的青少年，而是要找出我們可以從中受益的方法」。馬來西亞青年及體育部長賽沙迪對於漫畫宣揚中共意識形態，並將馬來青年支持維吾爾族之舉與極端主義掛勾大加批評，前首相納吉批評是中共的「政治宣傳」，醜化馬來西亞政府，要求政府逮捕相關人士。最後，作者丘光耀宣布辭去馬「中」商務理事會業務執行長，馬來西亞內政部也予以查禁，沒收市上流通；《互利共贏的「一帶一路」》漫畫引起的政治風波，可以反映雙邊關係的微妙之處。值得注意的是隨著東南亞各國華人第二、三代與在地環境連結加深，對於移居國的政治認同升高，限制此一策略的未來性。多數菲律賓、馬來西亞、印尼新一代華人多數認同生長國家，雖然不否認自身的華人身分，但認同國家利益高過父執輩，再加上中共移居東南亞人士逐漸擔負溝通東南亞與中共之間的任務，長久而言，量變造成質變，將轉化此一策略的執行。

第二、政經精英優位的利益分享網路：除了海外華人以外，東南亞各國的政經精英為中共近 15 年於東南亞擴張政經勢力另一重要渠道；一方面，多數東南亞國家仍係威權或半民主國家，收編政經精英以開拓中共影響力的效果事半功倍；另一方面，西方國家於東南亞實施政府發展援助（Official Development Assistance）常有附帶政經改革要求，藉發展援助計畫推動東南亞新興國家的政治發展。最明顯的例子是柬埔寨、緬甸等國的民主改革，儘管這些國家的選舉過程與公正性尚待考證，在形式上仍然維持了反對人士一定的政治參與空間，對於該國的軍方人士亦有一定政治壓力。然而，中共提供的政府發展援助計畫持續擴張的情形下，緬甸、柬埔寨、寮國、菲律賓、印尼等國對於中共的援助議程多表歡迎，自「一帶一路」倡議啟動以後，具有政經關係連結的特定利益人士享受基礎建設計畫與都市發展的紅利，擴大國內貧富差距，也使得反對者將中共投資批評為「債務陷阱」，甚至鼓動民間的反「中」情緒。

菲律賓總統杜特蒂為了尋求與中共建立更緊密的經濟關係，刻意淡化南海主權爭議，引入大量「中」資進入搏奕產業，同時也以國有

資產為抵押取得亞投行的基礎建設貸款，未料竟引來國內「債務陷阱」的指責，最高法院法官卡皮奧（Antonio Carpio）即指控政府為了達成不公正的投資協議，將菲律賓水域內的石油和天然氣資源作為基礎建設貸款的抵押品。

第三、國家層次與主權爭議：中共在南海的主權聲索一直是與東南亞國家政治衝突的焦點，此一情形迄今未變，並且打擊中共企業延伸軟實力的努力。今年 6 月 9 日在「禮樂灘」（Reed Bank）附近有一艘中國大陸漁船衝撞一艘菲律賓漁船，導致 22 名菲律賓漁民落水。此事造成兩國關係緊張，菲律賓外長洛欽（Teodoro Locsin）向中共提出抗議聲明，總統杜特蒂也譴責此一事件，直指此事難以容忍，倘若發現此一事件是蓄意所為，菲方將定調為「侵略行為」，並可導致雙方外交關係的中斷。由於近年中共在南海島嶼黃岩島（菲律賓他加祿語稱 Kulumpol ng Panatag 或「斯卡伯勒淺灘」（Scarborough Shoal））進行規模龐大的填海擴建工程，不但建築人工島嶼，還建設飛機跑道，將南海島嶼高度軍事化，引起南海海域國家的疑慮，而 2016 年海牙國際法庭在中共的抵制下仍然做出支持菲律賓的仲裁，否決了中共聲稱以「九段線」論述為基礎的南海主權主張。相關的主權爭議也出現於今年 7 月中共探勘船「海洋地質八號」在武裝海警船護衛下，進入南沙群島最西側陸地淺灘萬安灘（越稱「思政灘」（Tu Chinh））進行石油探勘，侵犯越南專屬經濟區和大陸棚事件；越南緊急出動海警船與漁檢船阻擋，造成雙方對峙。在今年 8 月於第 52 屆東協外長會議即要求東協必須為越南發聲，譴責中共此一違反《南海共同行為宣言》（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC），也使得中共承諾進一步談判《南海行為準則》（China-ASEAN South China Sea Code of Conduct, COC）的宣稱缺乏誠信。雖然在 7 月 31 日召開的中共與東協外長會議已完成了「南海行為準則」單一磋商文本草案的第一輪審讀，但越南的反應已重挫南海行為準則未來的有效性。這些因素使得一旦政治領袖在主權議題上示弱，在國內政治上將被視為接受中共主導的新地區安全格局（譬如菲律賓學者往往以「民兵船」來稱呼中國大陸漁船，

反映出對於中共在此一海域活動的不滿），並且造成民間反「中」情緒的動員。

類似的情形也發生於馬來西亞及印尼。在 2018 年的國會大選期間，馬來西亞首相馬哈迪就一再抨擊當時的首相納吉在中共資本投資馬來西亞的過程中引發馬來西亞進入債務陷阱的風險，破壞國家主權。甚至到了上臺以後，馬哈迪在出訪北京時仍一再重申中共與較小鄰國的不公平經濟行為將成為「新殖民主義」，使腐敗的在地精英受益，但貧窮的國民卻為此受害。印尼的反華情緒也達於近年高點，在總統選舉中，佐科威（Joko Widodo）的對手普拉博沃（Prabowo Subianto）一再將佐科威描繪為屈從中共的領導人，並隱射佐科威可能具有華人血統，同時亦指控當時的雅加達市場鍾萬學（Ahok），充分利用印尼人民的反「中」情緒。再加上北納圖納海地區局勢緊張，中共南海的「九點線」與印尼在「納圖納群島」（Kepulauan Natuna）海域的重疊，這使印年近年的反華情緒持續升高。近日，由美國夢工廠與中共東方夢工廠合資拍攝的《壞壞萌雪怪》（Abominable，馬新片名《雪人奇緣》）即因片中出現中共主張之南海九段線，導致電影在越南、馬來西亞、菲律賓都遭到禁演，顯見主權爭議仍未平息。

二、美「中」競合與《區域全面經濟夥伴協定》的進展與限制

由於美「中」貿易戰的龐大壓力、全球經濟下修的可能性，以及可能出現的各國貿易保護主義，今年 6 月下旬東協國家領袖在泰國曼谷召開的東協高峰會議中，即對今年年底前完成《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）談判作出宣示。由於《區域全面經濟夥伴協定》一旦成立，將成全球最大的自由貿易協定區，再加上時值美「中」貿易戰，東協與中國大陸雙方全力為 RCEP 催生，頗有期待《區域全面經濟夥伴協定》具有降低美「中」貿易戰對東協與中國大陸經濟和出口傷害的意味。一般咸認《區域全面經濟夥伴協定》有可能在今年內先宣示完成形式上之談判，2020 年再繼續就未竟談判議題尋求共識，後續數月之發展亦有循此預期之傾向。

東協成員自 2012 年 11 月於柬埔寨金邊舉行的第 21 屆東協高峰會啟動 RCEP 談判以來，迄今共計已舉行 26 回合談判，期間並召開數次《區域全面經濟夥伴協定》部長級會議與領袖會議。倘若如今年東協輪值主席國泰國所宣示年內完成談判以落實「東協中心性」（ASEAN Centrality）為核心的區域整合，屆時將繼 2018 年 12 月生效的《跨太平洋全面進步夥伴協定》（Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP）以後最大的自由貿易區。事實上，《區域全面經濟夥伴協定》今年積極推動除了上述成因，CPTPP 的積極成效自是主因。自 2018 年 12 月生效實施以後，迄今已有日本、澳洲、紐西蘭、加拿大、新加坡、墨西哥、和越南等 7 個國家完成批准。再加上 2018 年 7 月開始的貿易戰，均使中共具有推動《區域全面經濟夥伴協定》的動機。

在曼谷舉行的第 51 屆東協經濟部長級會議和第 7 屆區域全面經濟夥伴協定部長級會議於 9 月 3 日至 10 日舉行，同時東協的 10 個會員國與日韓「中」三國的 ASEAN+3 部長級會議也正在進行，並且在會後發表聲明，在這分聲明中有三大重點：第一、與會者警告持續升高的貿易衝突對於經貿將產生負面影響；第二、與會者支持開放透明無歧視的多邊貿易體系，保護主義與反全球化的趨勢將會傷害全球經濟發展以及多邊主義；第三、重申對於東亞經濟整合建持，並強調今年完成區域全面夥伴協定談判的重要性，同意多邊主義和區域主義對於全球以及區域和平繁榮的重要性。

隨後，東協分別與對話夥伴進行雙邊會談，主題則是 RCEP，並且於 9 月 19 日至 27 日在越南峴港舉行的高級官員會議中達成結論。泰國副總理兼商業部長朱林（Jurin Laksanawisit）表明與會各同同意在今年完成區域全面經濟夥伴協定談判的共識，這意味著最快明年區域全面經濟夥伴協定就可能簽署。

目前區域全面經濟夥伴協定包括東協 10 個成員國與 6 個貿易對話夥伴——中共、日本、南韓、印度、澳洲與紐西蘭，一旦區域全面經濟夥伴協定正式生效，預估經濟規模占全球生產總值將達 32.3%，27 兆美元。然而，與會國彼此之間卻有不同的算計。事實上，自美「中」

貿易戰開打，多數國家受惠，泰國於 2018 年上半年的外國直接投資比同時期成長 53%，而菲律賓造業甚至出現倍數成長。在中共經商國際企業遷出或考慮遷出生產線的比例極高，各種生產製造轉單到鄰近的越南或印尼，造成東協國家成為獲益者。但並不能否認長期的隱憂：

第一、長期而言，美「中」雙方對抗對於全球經濟的負面影響將益發明顯，總體而言，全球經濟趨緩，在經濟壓力之下，東南亞國家亦擔心自身為貿易戰波及。

第二、此外，東南亞國家亦憂心必須在兩強之間選邊，在過往的美蘇對抗中，往往透過代理人進行競爭；而當前美「中」貿易戰亦有中共透過柬埔寨影響東協決議之情形，倘若美國也要求盟國在東協選邊站，將使東南亞國家面臨困難的選擇。

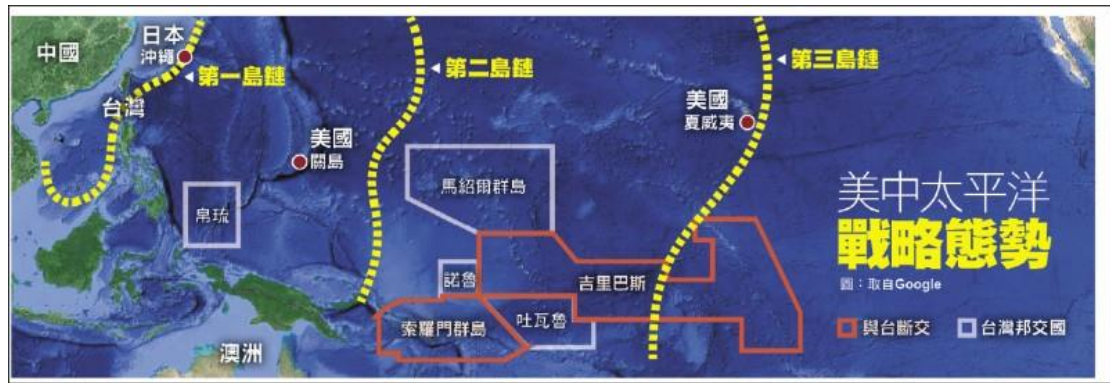
總體而言，外部因素有利東協成員國前景，譬如越南除了是 CPTPP 成員國，在美「中」相爭的格局下，甚至有機會進一步簽署美越 FTA，再加上今年 7 月與歐盟簽署的「歐盟—越南自由貿易協定」（EVFTA），使得越南未來經濟發展前景甚佳。甚至是中共國內企業也大舉投資東南亞，在越南，2019 上半年年投資批准額為去年同期的 6 倍，泰國亦有 2 倍，東南亞作為美「中」貿易戰獲利者的情形至少在短期內的形勢相對明確。惟當前美「中」貿易戰仍在進行，東協國家因同時與美「中」貿易關係密切，因此很難避免不遭受波及。雖然先前國際間經濟預測多認為東協國家如印尼、泰國、越南、菲律賓等國極有機會在美「中」貿易戰下受惠，但事實上自 2018 年下半年以來，美「中」貿易戰等因素已導致東協國家下修經濟成長，自 2019 年以後負面影響更形明顯，當前東北亞日韓「中」三國亦宣示要在 RCEP 已達成的基礎上推動日韓「中」FTA，因此未來東南亞的經貿走勢仍有待觀察。

陸、 中共在南太布局與對我之影響

近年來中共在南太平洋動作頻頻，今年 9 月誘使我邦交國——索羅門群島和吉里巴斯先後與我斷交，從我國的角度來看，中共此一策略目標莫不是為了打壓我國國際生存空間，係一貫以來的外交戰，企圖藉此影響我國明年大選。又或許是由於香港「反送中」事件的內部壓力迫使習近平不得不另找出口，轉移國內注意力，倘前述兩者為導致 9 月份斷交兩國的主因，對我國與國際社會來說，就無需特別注意，以我方和中共的經濟力量相較，金錢外交並非我方能持續負荷，因此只能另闢國際生存空間，加強與邦交國之間包括援助等各種關係。然而，中共在南太平洋的動作很有可能「項莊舞劍，意在沛公」，其真正的目標會造成國際情勢的永久改變，值得吾人注意。

一、南太布局係為全球性大國的必要條件

隨著中共崛起且迅速成為世界第二大經濟體後，美「中」之間時而競爭時而合作，從權力轉移論的觀點看來，當美「中」實力愈趨接近的時候，雙方的關係將會愈不穩定，戰爭也就愈有可能，因此若將來美「中」之間「不可避免一戰（inevitable war）」，則中共在南太平洋布局的最終目標即是為了擴大自己的權力，並預作未來與美國對抗準備。尤其是中共一直以來幾乎都是以東亞陸權國家自居，然而美國是全球性強權的存在，倘若中共未來要與美國競逐全球領導地位，則中共就必須有能力投射自己的力量至全球領域。從地緣上來看，以往中共海軍艦隊和補給線僅能擴張至第一島鏈如下圖，習近平在第一任期內改革軍隊和發展艦隊，加上軍事化南海各島礁，奠定中共在南海的軍事基礎，並藉由「一帶一路」政策，往西打通貫穿印度洋的水道，尤其是非洲吉布提軍事基地正式成立後，西向發展無礙；往東則能突破第一島鏈，前進至第二島鏈，其航空母艦出入我國東側太平洋即為展示其能力。



出處：自由時報 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1319378>

圖、南太平洋島鏈示意圖

而若要突破第二島鏈，則需要南太平洋各國的協助等。事實上，中共從 1970 年代開始即經營與太平洋島國的關係，1975 年當南太平洋最大的島國巴布亞紐幾內亞獨立後，中共就在隔年與之建交，雙方保持緊密的經濟和軍事合作關係，並給予大量援助與貸款，巴布亞紐幾內亞已成為中共在南太平洋最大的債務國，所欠外債高達 5.9 億美元，佔巴紐外債的 1/4。自 2011 年開始，中共已提供南太平洋國家至少 13 億美元的金援和優惠貸款，僅次於澳洲 66 億美元，超越紐西蘭的 12 億美元。此外，中共亦在此推行「一帶一路」政策，原先「一帶一路」政策目標為陸上串聯歐亞大陸，海上連結珍珠鍊沿線各點，投入 400 億美元的絲路基金和創設「亞投行（AIIB）」，提供沿線國家基礎建設貸款，設立標準化港口、機場與鐵路等交通建設。這些政策和優惠同時也提供南太平洋島國，2018 年在巴布亞紐幾內亞 APEC 峰會前，習近平和巴紐、斐濟、萬那杜、薩摩亞、密克羅尼西亞、庫克島、東加和紐埃等八個島國元首舉行小型峰會，邀請這些國家正式加入中共的「一帶一路」，未來很可能會更加大對這些島國鉅額的援助與貸款。

而中共藉由「一帶一路」擴大在這些島國的金援，將能為中共帶來實質突破第二島鏈的能力。從軍事上來說，如上圖所示，這些島國位於第一島鏈至第三島鏈之中，二戰的時候作為日軍進攻南亞的跳板以及美軍反功的據點的歷史經驗突顯出這些島礁國的戰略重要性。首先在軍事上，萬那杜與斐濟分別擁有維拉港與蘇瓦港，密克羅尼西亞

則是中共在太平洋貨運中繼與轉運點，加上其與索羅門群島和吉里巴斯建交後，由於索羅門群島有至少 5 個可停靠吃水達 6 米深船艦的港口，吉里巴斯則有三座跑道超過 2,100 公尺的機場，若中共與其簽約設立基地，中共空軍將能突破第二島鏈，直指距離 2,400 公里的美國夏威夷。尤其是原先日本與美國的印太戰略構想是為了將中共封鎖在第二島鏈內，但索羅門群島位居這一系列太平洋島國的正中央，又位於澳洲東北部，可以阻隔澳洲與夏威夷的聯繫，中共若與之簽訂相關軍事合作條約，對美國、澳洲、紐西蘭都將是一大警訊，並且也能夠突破印太戰略中美日印澳四國對話的包圍。

另外，南太平洋島國的地理位置對於發展航太科技至關要緊，南太平洋島國為舉換日線與赤道交接區域，對於發展全球導航系統，發射衛星等相對有利，因此過去中共即曾在吉里巴斯設置衛星偵測站。在川普宣布美國將投入更多研究於太空戰的時候，重新拿回吉里巴斯的衛星偵測站對中共航太科技發展、對與美國航太發展優勢競爭而言就更顯重要。

而在經濟上，中共的貸款與援助多數用在「看的見」的基礎建設上，並由中國大陸企業全程包攬，使其規格均與中國大陸的標準接軌。並且中共也利用旅遊人數來吸引以旅遊業為主的南太平洋國家。根據「南太平洋旅遊組織(the South Pacific Tourism Organization)」指出，2018 年太平洋諸島的觀光人次約 210 萬人，其中 5% 為中國大陸旅客。如此一來，中共不但可以促進自己本身的產業發展，還可以誘使這些國家對中國大陸資金與市場產生依賴關係，降低對於中共崛起的威脅感，以避免「反同盟」過早出現，並且一旦這些國家無法償還貸款，中共便能要求轉換為這些基礎建設的股權，進而掌握港口或鐵路等重要基礎設備，這被西方國家稱為「債務陷阱」。此外，南太平洋的資源也是中共想要獲取的目標，以巴布亞紐幾內亞為例，其擁有黃金和鎳礦，索羅門群島則有南太平洋第三大漁場，加上林業和礦場資源，自然成為中共極力想要收買的對象。

以國家層次而言，中共擴展南太平洋外交也與其對自身的定位改變有關。習近平在「十九大」宣示中共要推行具「中國」特色的「大

國外交」、「全方位外交」，以建構「相互尊重、公平正義、合作共赢的新型國際關係」、「積極參與全球治理體系改革和建設」。過去中共外交集中在處理與東亞各國的關係，對其非東亞地區的熱點問題缺少調解能力與興趣，而現在中共將自己從區域大國提升至全球治理層次，透過「一帶一路」的推廣，中共開始練習投射影響力至非亞洲地區，在歐洲、亞洲、甚至中東都可以看到愈來愈多中共的國際參與，例如 2016 年習近平出訪中東，2017 年中共試圖調解阿富汗和巴基斯坦的緊張關係等。加之中共想要擺脫大陸國家的身分，如果無法衝破第二島鏈，就無法實現「海事強國夢」，而南太平洋島國就是第二島鏈的一部分，作為太平洋的中繼點之戰略重要性不言而喻。

當然，中共在南太平洋動作頻頻，其目標同時也是針對我國，尤其臺灣所剩無幾的邦交國一半都在南太平洋，除了吉里巴斯和索羅門群島外，還有馬紹爾群島、諾魯、帛琉、吐瓦魯。我國雖然自 2011 年到 2017 年間在當地投資 2.17587 億美元，但與中共所承諾的金額差距懸殊。

二、因應中共在南太布局

雖然中共布局南太平洋有以上目標，但中共的外交有一點最為人詬病，可能使得中共擴張南太情況生變，也就是對於中共援助的疑慮。中共雖然開出高達 570 億美元的援助支票，但執行率過低，大部分又是貸款形式，使得這些小國債臺高築。再者，雖然中共援助不似西方國家附加要求民主自由等條件，但其基礎建設計劃往往仍是由中國大陸廠商進駐承接，對於受援國而言促進產業發展和就業機會的效果大為降低，且不少基礎建設需求不高，完成之後成為閒置設施，而受援國卻得背上大筆無法償還的債務。例如東加王國人口僅 10 萬人，卻已積欠中共 1 億 800 萬美元的貸款，相當於其 1/4 的 GDP。目前已出現中亞國家對於加入「一帶一路」計畫後卻發現這樣問題的反應，而隨著愈來愈多相同問題出現，令人懷疑中共援助的吸引力是否還能持續。

更何況，如前所述，中共布局南太有著更深沉擴張權力的目標，已引起美國和澳洲的關注。中共進入南太平洋對澳洲的衝擊最大，長期以來太平洋島國被視為澳洲後院，澳洲投入高達 625 億美元經費資助太平洋島國的醫療與教育等，中共則是投入基礎建設，如興建政府大樓，整修碼頭等，2018 年 APEC 在巴布亞紐幾內亞召開集會時，雖然澳洲出資大部分承辦會議的費用，但會議地點之國際會議中心、道路、港口、寬頻網路等都是由中共資助。不過，中共雖承諾要資助南太平洋島國 570 億美元，實際付出僅 121 億美元，並且其中只有 9% 是補助款，其他都是貸款，用債務來迫使太平洋島國採行中共偏好的政策。為此，澳洲總理莫里森（Scott Morrison）編列了 150 億美元預算來協助太平洋島國改善基礎建設，提供南太平洋島國另一個選擇，也宣布建立「太平洋支援部隊」與斐濟、巴紐與萬那杜等合作，阻止這些國家更進一步靠攏中共。

而對美國來說自然也不樂見中共勢力跨越第二島鏈，實現其海事強國的夢想。美國國安會特別設立「大洋洲及印太安全主任」一職，2019 年 5 月還邀請帛琉、馬紹爾群島和密克羅尼西亞聯邦三個島國領袖訪問白宮，並且決議在太平洋島國上設立新使館等。對於中共擠壓我國國際生存空間，美國表態支持臺灣的動作也愈來愈多，國安會大洋洲及印太安全主任葛雷（Alexander Gray）就表示美國目標是確保每個國家考慮外交承認時，能不受到任何形式的壓迫或脅迫。在臺灣和索羅門斷交後，國會也通過《臺北法案》，在一開始的《臺北法案》版本中授權美國國務院研議調整不利臺灣的國家的援助，雖然最後版本已拿掉此條規定，但是仍然要求美國應該與不利臺灣的國家交涉，強化鞏固臺灣對外關係。因此，中共在南太布局對我之正面影響或許就是促使美國與澳洲更主動地協助我國持續與中共競逐在南太平洋的邦交關係。

即便如此，臺灣在南太平洋的邦交國還是可能出現「骨牌效應」。在澳洲和美國積極表態下，美國白宮還主動公布其辦公室主任與我國外交部次長同時出現索羅門的照片，但索羅門群島還是選擇與臺灣斷交，與中共建交。更何況澳洲還是索羅門群島第一大的援助國。也就

是說，雖然中共的援助有債務陷阱的問題，但相較於美國和澳洲會附加關於民主自由與反貪污的條件，只就金錢而言，受援國還是會選擇中共。不過也有例外，如帛琉就不在意中國大陸減少旅客人數的威脅等。

整體來說，中共與索羅門和吉里巴斯等太平洋島國關係的發展，與其說是為了扼殺臺灣的邦交國數目，不如說是中共擴張自己全球勢力的一環。在未來美中持續競逐全球影響力的架構下，不僅南太平洋，在拉丁美洲或非洲都將可能出現相似情況。換句話說，中共為了擴張全球勢力與美競爭，願意付出的成本和代價將會提高許多，對臺灣而言，就更難在外交上與中共進行金援外交的較量。面對這樣的態勢，美國和澳洲將更為緊張，使其願意與臺灣在這問題上進行合作。不過，長期來說，若中共能得到南太平洋島國基地租借等軍事合作，其突破第二島鏈的能力也將快速成長，亦即代表其有可能發展出阻礙美國前進東亞的路線，這對臺灣才是真正的不安全。

柒、結語

當前全球局勢變化的關鍵因素之一確實是美「中」競爭，其影響已透過「貿易戰」和地緣政治爭奪而外溢至全球各區域和所有功能性領域。美「中」雙方目前尚未到達競爭嚴重至「冷戰」的斷鏈與脫鉤程度，但香港問題等已經使第一階段貿易協議之達成面臨重大變數。美國政局即將進入大選階段，川普迴旋空間恐怕愈發受限。對中共而言，美國一方面給予壓力，另一方面又給予口頭上不會脫鉤進行保證。北京應認為壓力是真，再保證僅是過場，這使得「3T2H」（臺灣、西藏、貿易、香港、人權）的紛爭將持續存在，北京恐要做好更大衝突出現之應急準備。

日韓貿易戰是美「中」貿易戰的縮小版，不過在格局上大有不同。安倍政府社會支持鞏固，政策有彈性，在美「中」貿易戰的同時，也改進日「中」關係，預期在明年初完成習近平回訪，日本逐漸取得東北亞戰略樞紐地位。韓國文在寅政府內外交迫，北韓金正恩不時出牌干擾，美國或將對韓強力施壓，其政局將更為動盪。鄰近的北亞與中亞方面，美方難以改善美俄互信，但是習近平與普丁任上會面次數近30次，雙方多次重申關係為歷史最好時期。現在美方指明的中共及俄羅斯是修正主義強權，構成美國戰略的競爭對手，警告俄「中」關係對美國構成愈來愈大的國家安全威脅。如此發展，「中」俄戰略上仍是相互靠近利益較大，俄國仍重視維持和美、日、印、越的關係以求「漁翁得利」。

中國大陸與東協近期外交進展主要是《區域全面經濟夥伴協定》（RCEP）方面，一旦成立將成全球最大的自由貿易協定區，再加上時值美「中」貿易戰，RCEP亦有助於陸資流向東協拓展市場與完善產業鏈的用意。例如陸企大舉投資東南亞，在越南，2019上半年年投資批准額為去年同期的6倍，泰國亦有2倍，東南亞作為美「中」貿易戰獲利者的情形至少在短期內的形勢相對明確。惟當前美「中」貿易戰仍在進行，東協國家因同時與美「中」貿易關係密切，因此很難避免不遭受波及。事實上自2018年下半年以來，美「中」貿易戰

等因素已導致東協國家下修經濟成長。最後是「中」方與索羅門和吉里巴斯等太平洋島國關係的發展，與其說是為了扼殺臺灣的邦交國數目，不如說是中共擴張自己全球影響之一環。在未來美「中」持續競逐的架構下，不僅南太平洋，在拉丁美洲或非洲都將可能出現相似情況。美「中」在此競爭願意付出多少成本和代價，臺灣應如何因勢利導，有待密切觀察做出判斷。

【亞太政策報告系列】

No. 108001 中國大陸群體性事件及中共維穩作為

No. 108002 2019 年中共對美戰略及周邊外交布局

No. 108003 美「中」貿易戰背景下中共經濟政策走向

No. 108004 中共「黨和國家機構改革」一周年之觀察

No. 108005 2019 年中共對臺工作重點

No. 108006 中共近期與外軍聯合軍演之觀察

No. 108007 香港反送中情勢觀察

No. 108008 美「中」競合框架下之中共外交走向



和平發展

Peace Development

宏觀視野

Macro-Perspective

政策導向

Policy-Orientation

10087臺北市中正區汀州路三段60巷1號

No. 1, Lane 60, Sec. 3, Tingzhou Rd., Zhongzheng Dist., Taipei City, 10087, Taiwan, R.O.C.

TEL : 886-2-2362-6599 FAX : 886-2-2362-8363

WEB : <http://www.faps.org.tw>