



政策報告

Policy Paper

《No. 108002》

2019 年中共對美戰略及周邊外交布局

China's Strategy towards the United States and
Neighboring Diplomacy in 2019

《No. 108002》

2019 年中共對美戰略及周邊外交布局

China's Strategy towards the United States and
Neighboring Diplomacy in 2019

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）

方天賜	清華大學印度中心副主任
王文岳	暨南國際大學東南亞學系助理教授
翁明賢	淡江大學國際事務與戰略研究所教授
張國城	臺北醫學大學通識教育中心主任

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 4 月

序

去（2018）年以來美「中」戰略對峙態勢持續升高，迫使中共對外政策轉趨「由攻轉守，以守為攻」，冀降低姿態以避免刺激美方。當前中共外交情勢面臨許多新考驗，如兩次「川金會」牽動東北亞情勢；爭取與東協各國達成「區域全面經濟夥伴關係協定」（RCEP）協定及南海行為準則；加上印度大選牽動印「中」關係及美國「印太戰略」，上述情勢詭譎及後續影響甚深，北京為因應美國的挑戰，更強調穩定週邊情勢。為此本會特研擬「2019 年中共對美戰略及周邊外交布局」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，供各界人士之參考。

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，並邀請淡江大學國際事務與戰略研究所教授翁明賢、臺北醫學大學通識教育中心副主任張國城、暨南國際大學東南亞學系助理教授王文岳及清華大學印度中心副主任方天賜，分別就「中共對美戰略布局」、「中共對東北亞政策布局」、「中共對東南亞政策布局」及「中共對印度政策布局」子項議題，舉行座談與報告撰述，冀有助於國人對「2019 年中共對美戰略及周邊外交布局」議題之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 108 年 4 月

目 錄

提要.....	III
壹、前言.....	1
貳、中共對美外交戰略.....	3
參、中共對東北亞政策布局.....	7
肆、中共對東南亞政策布局.....	13
伍、中共對印度政策布局.....	19
陸、結語.....	25
【亞太政策報告系列】.....	27

《2019 年中共對美戰略及周邊外交布局》

政策報告

提要

壹、中共對美外交戰略

一、習近平對美戰略變化

- 「美中新型大國關係」建設未果

歷史上新興大國崛起往往伴隨著衝突及戰爭，相互尊重是構建「美中新型大國關係」基本原則，包括相互尊重彼此的「核心利益」。惟問題在於美「中」間對「核心利益」並無一致觀點。

- 中共因應川普「美國優先」而調整美「中」定位

川普上臺以來，完全放棄歐巴馬時期的「亞太再平衡」，代之以「美國優先」(American First)，習近平與川普在 G20 領導人峰會期間會晤，雙方進行深入的戰略溝通，同意推進以協調、合作、穩定為基調的美「中」關係。

二、中共對美戰略

- 以時間換取空間

中共評估美國對「中」戰略有其時間壓力，故採取「以時間換取空間」，靜待美國內部矛盾發酵，推動全球與區域戰場之「間接戰略」。

- 形塑美國為全球秩序不穩定來源

型塑全球「人類命運共同體」理念，透過「一帶一路」布局全球性基礎建設，設立孔子學院推廣中華文化等軟實力影響性。此態勢凸顯美國決策者採取「單邊主義」及「逆全球化」作為，已成為全球秩序不穩定來源。

- 「交好日本、穩定印度」以因應美「印太戰略」

2018 年日本安倍首相訪「中」，漸使兩國關係回溫，並邀請習近平今（2019）年 6 月出席在大阪召開的 G20 峰會，積極參與中共「一帶一路」建設，平衡美國遏制中共所帶來之震盪餘波；而中共藉此機遇，「交好日本、穩定印度」以因應美「印太戰略」。

- **建構南海優勢地位**

中共持續南海島礁軍事化建設，達到軍民通用，完成海外基地前進部署能量，以創造協商「南海行為準則」有利籌碼。

- **以分段式及切割作為因應美「中」貿易戰**

中共因應美「中」經貿衝突及美方所提出之要求，2018 年 12 月中共國務院將《外商投資法》提交審議後，2019 年 1 月通過中共全國人大常委會第 2 次審議，3 月兩會期間再度審議，針對外國投資者普遍關心的徵收及補償、知識產權保護、技術轉讓等問題，皆作出明確保護規定。

貳、中共對東北亞政策布局

一、穩住北韓

- **中共避免北韓問題被邊緣化**

當前北韓已與美國推動領導人高峰會議 2 次，雖未達成具體協議，惟對「中」而言，首先要避免在朝核問題被邊緣化；其次是保證北韓形勢不致迅速脫離中共掌握。

- **先求穩當，再求進展**

基於北韓政治特殊性，中共應會持續給予援助，對於聯合國相關制裁保持彈性。然北韓仍處聯合國制裁情形下，中共對其經濟關係不能過於高調以免觸怒美國，惟謹慎不高調可能又無法解決北韓經濟問題。

二、結好日本

- **領袖互動頻繁有助改善關係**

2018 年習近平曾當面恭賀安倍成功連任自民黨黨魁，亦表達可能出席 2020 年東京奧運意願，顯然中共有意改善日「中」關係；安習兩人預計在 2019 年日本大阪 G20 正式會面，屆時美日「中」三國領袖互動值得密切注意。

- **日「中」貿易關係出現戰略機遇**

美國主導的貿易保護主義刻正影響國際貿易格局，恰好提供日「中」貿易關係戰略機遇。2018 年 11 月中共進出口增速顯露疲態之際，得益於日「中」關係改善，雙邊貿易仍保持快速增長，進出口保持 10% 以上之高速增長。

- **日「中」合作大於競爭**

日本在安全領域上仍保持美日同盟，並積極加入美國「印太戰略」運作，故不致於一面倒靠向中共。惟美「中」貿易戰背景下，卻使日「中」合作大於競爭，可預期進一步強化合作。

三、鞏固俄蒙

- **俄「中」合作更為廣泛**

習近平接掌政權後，向來重視對俄關係。俄羅斯總統普京訪「中」次數也超過 10 次。美「中」貿易戰意外促使俄「中」更廣泛合作，另「中」方成立首期 100 億元人民幣，總規模 1,000 億元人民幣投資基金，用以推動俄羅斯經濟建設項目。

- **俄「中」仍存矛盾**

在俄羅斯遭西方經濟制裁，中共並未即時「雪中送炭」，配合俄方需求增加對俄投資及合作。2018 年底，中共拒絕簽署在俄「中」貿易「去美元化」協議，使俄羅斯不滿。中共不願意在此議題讓西方認為俄「中」結盟對抗制裁之態度，或使俄方在中共面臨同樣處境時採取相同態度。

- **中共對蒙採容忍態度**

2017 年，巴特圖勒嘎利用國內高度反「中」情緒贏得蒙古總統大選，而他親俄傾向則可能會讓蒙「中」關係面臨變數。惟中共對蒙反「中」情緒，在「固」及「和」戰略指導原則下，仍採容忍態度。

四、解凍南韓

- **南韓安全承諾讓韓「中」出現轉圜**

近年來韓「中」關係最大問題在於部署「薩德」(THAAD)系統。惟南韓做出不追加「薩德」系統、不加入美國反飛彈防禦體系、不發展韓美日三方軍事同盟的「三不」承諾，以及無意損害「中」方安全利益之表態，使韓「中」關係出現轉圜。

- **韓「中」經濟產業互補**

南韓近年經濟增長得益於龐大之中國大陸市場；而中共同樣亦對南韓技術產品及市場有極大需求，雙方在某些產業領域內優勢互補。

- **南北韓符合中共利益**

從當前朝鮮半島局勢來看，近期南北韓持續推進合作之行動，大幅減低美國軍事干預北韓之可能性，符合中共利益。

- **韓「中」外交政策相契合**

南韓目前推行「新北方政策」及「新南方政策」，與中共「一帶一路」倡議有相契合空間。兩國高層皆有意向促進雙方在東南亞、南亞等協力廠商市場展開相關經濟合作。

參、中共對東南亞政策布局

一、逐步建構「戰略夥伴關係」與相關經貿協定

- **深化《中共東協全面經濟合作架構協定》**

中共與東協於 2002 年簽署《中共東協全面經濟合作架構協定》為區域經貿布局重要基礎，陸續完成多項合作與簽訂協議，如 2004 年關稅減讓涵蓋 600 項農漁產品「早期收穫計畫」生效；2005 年推動貨品貿易自由化；2007 年中共與東協簽署《中共—東協自由貿易區之服務貿易協定》；2009 年簽署《中共—東協自由貿易區之投資協定》；2010 年完成《中共東協全面經濟合作框架協定》整體性。

- **協助縮小東協各國發展差距**

中共與東協於 2003 年 10 月 8 日在印尼峇里島簽署《中共與東協面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言》，主張透過和平與繁榮途徑，協助東寮緬越等國家有效參與東協整合進程並從中獲益，同時支持東部增長區、東西走廊計畫及東寮越三國「成長三角」等各項次區域合作。

- **中共對東協外交布局「由經而政」**

李克強於 2013 年提出的「2+7 合作框架」，可視為未來十年中共對於東協之政策宣示，2 點政治共識包括：(1) 推進合作的根本在深化戰略互信，拓展睦鄰友好；(2) 深化合作的關鍵在聚焦經濟發展，擴大互利共贏。至於 7 個合作領域，涵蓋政治、經濟、安全、人文和科技等方面，由「中共—東協自由貿易區」到「一帶一路」，中共於東協外交布局「由經而政」之推進有跡可尋。

二、中共對東協之經貿發展援助合作政策

● 縮小東協成員差距取決於各國政治意願及資源

東協發展關鍵在於縮減成員國間之社會差距，《東協憲章》（ASEAN Charter）標舉人民的生活、發展與福利是東協共同體建立過程的中心，此廣泛而分散計畫內容的具體實踐與落實方向，往往維繫於東協成員國之政治意願與外部資源。

● 以「高鐵外交」為重要合作策略

中共透過「高鐵外交」規劃「中亞高鐵」、「歐亞高鐵」及「泛亞高鐵」三條路線，成為與東協各國促進合作最重要策略之一。

● 中共致力「一帶一路」倡議

中共「一帶一路」戰略布局能夠在陸路與海路建立直達歐洲貿易網絡，進而推動歐亞大陸整合，其中又以通過東南亞之海路與東協最為密切，並積極與各國簽署備忘錄或其他合作形式。

● 中共藉多層次、多渠道溝通磋商平臺強化多邊合作機制

中共藉加強「上海合作組織」、「中共—東協自由貿易區」、「亞太經合會」、「亞歐會議」、「阿中合作論壇」、「大湄公河次區域經濟合作」、「中亞區域經濟合作」及「博鰲亞洲」等多邊合作機制及論壇渠道，更快達成政策溝通。

三、中共布局東協面臨三大挑戰

● 東協中心性之強化

近年東南亞整合制度化漸趨完成，經濟發展迅速，再加上長期奉行的「東協中心性」原則漸成東協共識，即使中共企圖透過多層次、多渠道磋商平臺建立新安全架構，惟仍有潛在阻礙。

● 東南亞各國內部政治情勢的演變

隨著各國經濟與政治發展，東南亞各國政治菁英更傾向於將中共投資賦予政治意涵，影響政經協議轉換為政治影響力。

● 外界看衰「一帶一路」發展

美「中」貿易戰爆發以來，限制中共的區域經濟霸權之建立，儘管官方仍持續推動「一帶一路」倡議相關議程，「亞投行」及相關基金在資助東南亞各國基礎建設案仍正常放款，惟客觀經濟頹勢演化，使推動「一帶一路」產生負面影響。

肆、中共對印度政策布局

一、透過「武漢精神」以達「爭而避鬥」

● 避免軍事對峙再起

印「中」洞朗軍事對峙造成雙邊關係緊張，為避免類似衝突再度發生，中共國家主席習近平與印度總理莫迪於 2018 年 4 月「武漢會晤」達成共識，包括推進全方位合作、妥善處理和管控分歧、兩國領導人以不同形式繼續保持戰略溝通等。這些會談共識被稱為「武漢精神」，成為中共當前對印政策基調。

● 開創印「中」高層交往新模式

中共外長王毅在第十三屆「全國人大二次會議」記者會高度評價「武漢會晤」，認為開創印「中」高層交往新模式，並增進兩國領導人的互信和友誼。緊接著於 2018 下半年度進行三次領袖會晤，頻繁互動有助持續鞏固武漢會議所達成之共識。

● 恢復軍事交流

印「中」重要部門重啟互訪，中共國防部長魏鳳和與公安部長趙克志分別於 2018 年 8 月及 10 月訪印。兩國軍隊也在 2018 年 12 月於成都舉行「2018 攜手」陸軍聯合演習，象徵雙方全面恢復先前的軍事交流。

● 建構印「中」俄高層會晤機制

中共外長王毅於 2018 年 12 月訪印與印度外長斯瓦拉吉（Sushma Swaraj）共同主持「印『中』高級別人文交流機制」首次會議；斯瓦拉吉則於 2019 年 2 月前往中國大陸烏鎮參加第 16 次印「中」俄外長會議。三國外長並建議於年內於多邊場合再次舉行三國領袖會晤及設立三國國防部長會晤機制等。

二、管控敏感爭議

● 印「中」多爭議難於短期內解決

印「中」關係中存在許多爭議，如邊界問題短時間都難以澈底解決。故中共對印政策重要一環在於管控雙邊爭議，以避免影響整體關係。除邊界、西藏等問題外，兩國在洞朗事件前亦因中共阻止印度加入核子供應國集團、巴「中」經濟走廊、中共

阻止將「穆罕默德軍」首腦阿茲哈（Maulana Masood Azhar）列入聯合國恐怖分子名單等問題產生嚴重嫌隙。

- **巴「中」軍事合作令印度芒刺在背**

巴「中」軍事合作及戰略夥伴關係令印度感到威脅，亦為印「中」關係之重要議題。2019年2月印巴關係緊張及空中衝突，據傳巴國空軍以巴「中」合製的梟龍戰機擊落一架印度所屬米格21，再度顯示巴「中」軍事合作對印度造成之安全影響。

- **巴「中」經濟走廊建設牽動印度敏感神經**

印度以巴「中」經濟走廊建設通過巴基斯坦控制的喀什米爾爭議地區為由，迄今不願意表態支持「一帶一路」計畫，惟中共難放棄巴「中」戰略夥伴關係及巴「中」經濟走廊建設，此有助中共利用巴國牽制印度，卻亦成發展印「中」關係之障礙。

三、「印中+」模式平衡「印太戰略」

- **印度對美「印太戰略」態度趨於保守**

美國推動「印太戰略」係以中共為圍堵主要對象，並特意納入印度為夥伴。惟印度對「印太戰略」態度愈趨保守，使美印日澳四方（Quad）安全合作未有具體作為或影響。

- **美「印太戰略」難成形使中共壓力倍減**

中共不樂見印美關係升溫，故「武漢會晤」共識之一，即印「中」皆「具有戰略自主性的重要國家」。印度向來堅持「戰略自主性」，無意與美國發展正式同盟關係，缺一角的「印太戰略」將使中共壓力減少。

- **拓展「印中+」合作模式至南亞區域**

印「中」兩國已發展出「印俄中三國」、「金磚國家」等印「中」兩國加第三方的機制。中共將以此模式與印度進行相關國際合作，以隱性平衡美國「印太戰略」。中共有意與印度擴展「印中+」合作模式至尼泊爾、不丹、馬爾地夫等南亞國家。

四、印度內政與大選

- **擴大中共軟實力強化印「中」民間交流**

中共認為印「中」發展關鍵在於將兩國領導人戰略共識擴展至社會各界共同認知，轉化為兩國人民自覺行動。顯然察覺到印

度社會對於中共看法並不同於官方。故強化民間與社會交流乃為中共對印布局重點，如在印增設孔子學院，加大軟實力攻勢。

● **印度選情牽動印「中」關係走向**

當前影響中共對印政策最主要的考量則是印度 2019 年 4 至 5 月間的大選。雖然莫迪總理似已與習近平達成一定默契，但其所屬的印度人民黨（BJP）向來較國大黨（Congress Party）對中共較為強硬，北京未必要給予支持。故中共目前將盡量避免被捲入印度大選中，「靜觀其變」俟大選後再評估或調整其對印政策。

壹、前言

從歐巴馬（Barrack Obama）總統時期起，美「中」關係已經是當代國際關係中最重要的一組雙邊關係。川普（Donald Trump）2016年當選後，兩國在朝鮮半島核武危機、南海問題與「貿易戰」等的競爭，更吸引全世界目光。北京為因應美國的挑戰，更加強調穩定週邊情勢。為此習近平在2018年6月在北京召開的「中共中央外事工作會議」，特別堅持外交大權掌握在中共中央，美「中」關係更是習近平親自主導、影響大陸「雙百」戰略目標全局的重中之重。朝核、貿易戰等議題無不在他親自部署之下推進。當此美國認為中共已變成它的全球「對手」（rival）之際，北京正採取「以時間換取空間」，靜待美國內部矛盾發酵，推動全球與區域戰場的「間接戰略」，已回應美方「印太」（Indo-Pacific）戰略攻勢。

東北亞方面，美方亟欲達成與平壤之協議而不可得，美日貿易爭端和日俄領土爭端也未獲得充分圓滿之解決，使得華府部署「印太」稍受遲滯。北京目前先以「貿易戰」中的討價還價拖延，並試圖打「北韓牌」與美拉鋸，同時改善日「中」關係，並使南韓作出不追加「薩德」系統、不加入美國反飛彈防禦體系、不發展韓美日三方軍事同盟的「三不」承諾，以圖緩和美方在東海方向的壓力。至於聯合國開發計劃署（UNDP）1990年代初將圖們江流域開發列為聯合國開發計劃，具有某些潛力，但北韓雖是原始倡議國之一，卻長期遭受聯合國制裁，根本無法投資任何大型經濟開發，四國只能在此一區域內的「跨境旅遊」上進行發展與合作。

東南亞區域乃是當前全球少有的高度發展區域，近十年的急速成長，外資加碼投資，以及著重基礎建設的政府發展援助的支持下，東協經濟共同體在創造商品、服務、投資、資本、技術勞工的自由流動與強化基礎建設發展，起已成定局之形勢下，中共對於東南亞國家投入的政經資源與支持持續加溫，企圖在更高頂層設計的大戰略之下，透過經貿協定來延伸中共在東協的影響，包括「區域全面經濟夥伴關係協定（RCEP）」或是「一帶一路」倡議。不過目前大陸經濟勢力強勢滲入東協國家，已造成重東東協國家內部疑慮，馬來西亞、印尼、

越南、菲國時有民間反彈聲浪，並在選舉中迴響。北京雖能暫時穩住各國對其南海填島擴張之不滿，但美國加碼「自由航行」計畫後，變數仍多。

最後，印度也是北京週邊外交的難題，最近十年雙方屢傳邊界對峙。習近平與印度總理莫迪於 2018 年 4 月 27 日至 28 日在武漢「非正式會晤」，盼「重置」（reset）雙邊關係，以圖緩和南亞情勢。美國川普政府推動的「印太」戰略本即納入印度為夥伴，改用印太概念取代以往的亞太概念，把「中」軍事合作及戰略夥伴關係總使印度感到威脅，但印度雖聲援「印太」並抵制北京「一帶一路」機制，但新德里也堅持獨立外交之傳統，美印日澳四方（Quad）安全合作，尚未有更具體之作為或反制「中」方之明顯影響。短期未來發展，當視莫迪（Narendra Modi）政府大選成績及之後的對華政策而定。

貳、中共對美外交戰略

思考中共對美戰略此議題，必須先理解當代整體國際戰略情勢發展趨勢，美「中」兩國如何判斷此一情勢走向，以及相互間的戰略對壘。因此，本文首先分析目前全球戰略格局的特色，在川普上臺之後，美國如何判斷此一形勢，次則，分析年 2012 習近平上臺以來，面對兩位美國總統不同戰略思考下的決策風格，是否有調整的空間，以及現階段在川普對中共戰略反應之下，北京如何經營對美戰略。最後，美「中」戰略交鋒下，臺灣會受到何種程度的衝擊，及其因應之道。

首先，習近平主政時期中共外交戰略指揮體系的形成：2012 年 11 月，習近平出任中共總書記之後，從 2013 年起接任國家主席，並於 2014 年成立「國家安全委員會」，以及通過相關「國家安全法」等事項。2018 年 3 月，中共召開兩會期間，北京發布黨和國家機構改革方案，新成立「中共中央外事工作委員會」。同年 5 月 15 日，由習近平主持第一次「中央外事工作委員會」會議，並發表重要講話。

2018 年 6 月 22 日至 23 日，在北京召開「中共中央外事工作會議」，習近平在會中說，外交是「國家意志的集中體現」，必須堅持外交大權掌握在中共中央。

而中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪總結說，這項會議最重要的成果是「確立習近平外交思想的指導地位」。會議落幕次日，24 日中共外交部又召開「全體駐外使節座談會」，學習貫徹中共中央外事工作會議和習近平講話的精神。2018 年 3 月份，中共兩會期間，外交部長王毅整理習近平外交思想是一個完整的理論體系。以「十個堅持」明確新時代中共外交的使命宗旨、根本原則、主要任務和獨特風範，是中共外交理論建設的一次重要飛躍，而構建人類命運共同體是習近平外交思想中的核心理念。事實上，中共第三代領導人江澤民提出：「新安全觀」，接著胡錦濤提出「和諧發展」，及至習近平上臺之後先倡議：「綜合國家安全觀」，再透過中央外事工作會議，確認「人類命運共同體」為對外政策的核心理念。

一、習近平對美戰略變化：從「新型大國關係」到變遷中的美「中」定位關係

2012 年 2 月，習近平作為中共國家副主席訪問美國，在華盛頓首次提出構建「美中新型大國關係」的概念。就任中共國家主席之後，每次會見歐巴馬時，包括 2013 年 6 月在美國加州安納伯格莊園和 2014 年深秋北京「瀛臺夜話」時，都強調這個概念。2013 年 9 月，中共外交部長王毅在美國布魯金斯學會發表演講，詳細論述構建「美中新型大國關係」的問題。習近平用三句話精闢地概括「美中新型大國關係」的內涵，也就是：不衝突、不對抗，相互尊重和合作共贏。

王毅強調，歷史上新興大國的崛起往往伴隨著衝突和戰爭，但現在的世界已今非昔比，對抗將是雙輸。相互尊重是構建「美中新型大國關係」的基本原則，這包括相互尊重彼此的「核心利益」。問題在於美國與中共之間對於何謂「核心利益」並沒有一致觀點。

川普上臺以來，完全放棄歐巴馬時期的「亞太再平衡」，代之以「美國優先」（American First），習近平主席同川普總統在 G20 領導人峰會期間舉行成功會晤，雙方進行深入的戰略溝通，同意推進以協調、合作、穩定為基調的美「中」關係。

二、美國定調對中共戰略

2018 年 10 月 4 日，美國副總統彭斯（Mike Pence）於智庫「哈德遜研究所」（Hudson Institute），針對美國的中共政策發表演講時表示：「北京正在使用一種全政府的手段，利用政治、經濟、軍事工具以及宣傳，在美國推進其影響和利益。中共也比以往更活躍地使用其力量，來影響並干預美國的國內政策和政治。」彭斯再度強調：「川普總統去年 12 月公布的《國家安全戰略》，談到大國競賽的新時代。外國開始重塑他們在區域和全球的影響力，並挑戰美國的地緣政治優勢，並試圖改變國際秩序使之適合他們的利益。」

川普目前面臨再次競選連任的時間壓力，一方面，積極實踐競選諾言，在「美國優先」考量下，撤出敘利亞與阿富汗駐軍，宣稱已終

結對抗伊斯蘭國的反恐戰爭，其次，國內民主黨控制眾議院的法案制肘，「通俄門」議題持續發酵，共和黨潛在候選人未來陸續出現等等。

是以，北京方面評估華盛頓的對中共戰略有其時間的壓力。原則上，北京採取「以時間換取空間」，靜待美國內部矛盾發酵，推動全球與區域戰場的「間接戰略」。

全球戰略方面：型塑全球「人類命運共同體」的理念，透過「一帶一路」進行全球性基礎建設布局，透過漢語辦公室下孔子學院的設立，推廣中華文化等軟權力影響力。建立中共參與國際社會，穩定全球秩序的正面力量。如同中共外交部長王毅在中共兩會記者會上強調的：中共將秉持共商共建共享的全球治理觀，深入參與全球治理，堅定支持多邊主義，維護以規則為基礎的國際秩序。此種態勢正好圖顯出華盛頓決策者採取「單邊主義」，「逆全球化」作為，已經成為全球秩序不穩定來源。

因應「印太戰略」方面：交好日本、穩定印度。2018 年 10 月，日本安倍首相訪問中共，開展日「中」兩國關係回溫，安倍並邀請習近平訪 2019 年 6 月出席在大阪召開的 G20 峰會，顯示出東京的戰略考量：穩定亞太周邊，參與中共「一帶一路」建設，才能平衡美國遏制中共所帶來的震盪餘波。印度則是基於地緣戰略關係，持續強化與日本戰略合作關係，2018 年 10 月，印度總理莫迪與日本首相安倍晉三舉行雙邊會談後發表聲明，認為印日必須共同努力建立一個以規則為基礎的包容性世界秩序，及自由開放的印度太平洋地區。印度也強化與東協國家海上安全合作關係，2018 年 1 月 25 日，印度總理莫迪與東協 10 國領袖在新德里召開高峰會後發表「德里宣言」，與東協將加強海上合作，解決海洋議題面對的共同挑戰。

在南海島嶼爭議方面：採取硬對抗，宣示主權與核心利益：持續島礁軍事化建設，達到軍民通用，完成海外基地前進部署能量，以創造未來東協組織協商「南海行為準則」（Code of conduct, COC）的有利籌碼。並且針對美國在南海區域的公海自由航行權的運作，採取逐步對抗升級的方式，從海空機艦伴隨、到貼身驅離，未來可能進一步以「海上民兵」、「武裝漁船」方式，進行非傳統方式的騷擾、干

預美艦的公海自由航行作業。在逐步 7 個島礁軍民建設完整，後續常駐人口與後勤整補完成，7 個島礁之間會形成海上生命共同體。

因應美「中」經貿衝突方面：2019 年 1 月底，白宮公布美「中」貿易談判的備忘錄，涵蓋美國所關心的 7 項議題：科技移轉問題、智慧財產權保護與執行、關稅與非關稅障礙、網路竊取商業機密、企業補貼，以及人民幣與美金匯率務問題，有的屬於長期結構性問題，有的屬於中共單方的法規問題。北京的因應策略採取分段式、切割作為。2018 年 12 月中共國務院將《外商投資法》提交審議後，2019 年 1 月通過中共全國人大常委會的第 2 次審議，3 月兩會期間再度審議，針對外國投資者普遍關心的徵收和補償、知識產權保護、技術轉讓等問題，都作出明確的保護規定。

三、小結

美「中」在各個層面的戰略競逐，有其短期面向，也有長期結構問題。至少 2019 年對雙方而言，都是非常重要的一年。中共為邁向 2020 小康社會與第一個百年目標的攻關關鍵之年。對於川普而言，是否能夠明年順利連任的收割年。雙方都有時間的壓力，北京則是透過中央外事工作委員會、召開中央外事工作會議整合對外事宜權衡分工，以達中共外交戰略的目標。

其次，因應美「中」相互戰略作為，臺灣必須要瞭解其戰略目標、途徑與資源的運作邏輯。換言之，臺北是否會陷入「選邊站」的安全困境問題？2019 年 3 月 11 日，蔡英文總統召開第 61 次國家安全高層會議，主軸強調臺灣堅決反對「一國兩制」，也拒絕任何被統一的過渡性安排，並呼籲北京當局，兩岸的和平發展，關鍵在於中共能否走上「民主化」，而且唯有兩岸都採行民主體制，才能對等溝通、和平共處、化解分歧、柳暗花明。

同時，蔡總統提出因應及反制中共「一國兩制臺灣方案」的七項「指導綱領」：兩岸、民主法制、經濟、外交、安全、國防、社會等層面。顯示兩岸之間進入價值、體制與安全的對抗時期，臺灣更需要自身實力、內部共識，以及國際友我力量的強化。

參、中共對東北亞政策布局

一、穩住朝鮮

朝鮮自 2017 年起，積極與美韓改善關係。截至 2019 年 2 月，朝鮮已經和美國推動領導人高峰會議 2 次，雖未達成具體協議，但對中而言，首先要避免在朝核問題上邊緣化。其次是保證朝鮮形勢不致迅速脫離中共掌握。

對中共而言，金正恩 2011 年執政，次年（2012）習近平上臺，兩人居然互不見面達 6 年之久，這年也是朝核危機最為惡化的 6 年，朝「中」兩國元首卻從未互訪，甚至連打電話都沒有，不能不說兩國關係相對過去為冷淡，堪比 1992 年韓「中」建交之後的歷史。這代表金正恩對中共可能存在某些看法，有脫離中共的一定可能性。

基於朝鮮政治的特殊性，中共應該會持續維持對朝援助，對於聯合國相關制裁保持一定彈性。但在朝鮮仍處聯合國制裁情形下，中共對朝經濟關係不能過於高調以免觸怒美國。但謹慎不高調可能又無法解決朝鮮目前的經濟問題；朝鮮經濟問題不解則會讓平壤方面更可能追求和美和解。因此中共目前仍僅能觀察情勢，先求穩當，再求進展。

二、結好日本

2018 年 10 月，日本首相安倍訪問中國大陸進行「破冰」之旅，並與中共國家主席習近平進行 7 年來首次的「安習會」，這是 11 年來，首位日本首相赴「中」進行國是訪問。據媒體報導，安倍此行與「中」方簽署 50 多項協議，內容涵蓋基礎建設、共同於第三地發展經濟合作、建立海事與安全議題的信心機制、針對科技發展與智慧財產權等議題建立對話機制，以及未來在日本海外援助政策進行雙邊新議題的合作等。有關中共是否重新開放日本福島核災食品一事，「中」方重申將依科學證據，審慎進行評估。

相較於 2012 年前在北京「亞太經合會」（APEC）兩人冷漠短暫握手的窘況，習近平在本次訪問中當面恭賀安倍成功連任自民黨黨魁，也表達可能出席 2020 東京奧運的意願，顯然中共有意改善日「中」

關係；安、習兩人 2019 年預計還將至少正式會面一次，就是下半年於日本大阪舉行的 G20 會議。屆時美日「中」三國領袖的互動值得密切注意。

今年以來，美國主導的貿易保護主義正在影響著國際貿易格局，而這恰好給日「中」貿易關係帶來一定的戰略機遇。據「中」方統計，2018 年 1 至 11 月，日「中」進出口額為 3,008.17 億美元，同比增長 9.7%，其中，出口 1,344.1 億美元，同比增長 8.1%；進口 1,664 億美元，同比增長 11%；貿易逆差 319.9 億美元。在 11 月份中共進出口增速顯露疲態的時候，日「中」貿易仍保持快速增長。進出口基本保持在 10%以上的高速增長，而這也得益於日「中」關係的改善。

然而，日本在安全領域上仍會保持美日同盟，並積極加入美國「印太戰略」運作，所以不致於一面倒靠向中共。但在美「中」貿易戰中，日「中」合作面大於競爭面，未來雙方進一步強化合作可以預期。

三、鞏固俄蒙

習近平接掌政權後，向來重視對俄關係。俄羅斯總統普京訪「中」次數也超過 10 次。美「中」貿易戰也意外促使俄「中」兩國更加廣泛的合作，彼此的雙邊貿易額，從 2015 年的 730 億美元增至 2017 年的 860 億美元，二年間成長 20.8%，到 2018 年約達 1,000 億美元，中共已經成為俄羅斯在遠東地區的第一大貿易夥伴國，以及第一大外資來源國，俄「中」央行還在 2018 年簽署 1,500 億元人民幣的貨幣互換協議，另「中」方還成立首期 100 億元，總規模 1,000 億元人民幣的合作發展投資基金，用以推動俄羅斯的重大經濟建設項目。

然而，在俄羅斯遭西方經濟制裁的現在，中共並沒有在這時「雪中送炭」，完全配合俄方需求增加對俄投資和合作。2018 年年底，中共拒絕簽署在俄「中」貿易中「去美元化」的協議，這點令俄羅斯不滿。中共不願意在此一議題上讓西方認為俄「中」結盟對抗制裁的態度，將可能使俄方在中共面臨同樣處境時採取相同態度。

在蒙古方面，2005 年那·恩赫巴亞爾在當選蒙古總統之後，將中共作為第一個出訪的國家，進一步加深兩國的政治互信關係。在政治互信逐年加深的同時，蒙「中」兩國的經貿關係也日益密切，成為兩國關係的重要組成部分，中共成為蒙古最大的投資國和貿易伙伴國。但之後蒙「中」關係受蒙古民族主義影響，出現波折。2017 年，巴特圖勒嘎利用國內的高度反華情緒贏得蒙古總統大選，而他個人對俄羅斯的青睞則可能會讓蒙「中」關係面臨變數。但中共對蒙反華情緒，在「固」「和」的戰略指導原則下，仍採容忍態度。

四、解凍南韓

近年來韓「中」關係最大問題在於部署反飛彈系統「薩德」(THAAD)問題。2017 年 10 月，韓「中」雙方就「薩德」問題、掃除雙邊關係障礙達成基本共識。南韓作出關於不追加「薩德」系統、不加入美國反飛彈防禦體系、不發展韓美日三方軍事同盟的「三不」承諾，以及無意損害「中」方安全利益的表態。基於此，韓「中」關係開始實現轉圜。

2017 年 12 月，南韓總統文在寅訪「中」，提出多項發展雙邊和多邊合作倡議。2018 年 5 月，中共國務院總理李克強訪問日本，他在出席第七次日「中」韓領導人會議時指出：「...日韓『中』作為世界三大經濟體，互為重要經貿合作夥伴，對促進地區經濟發展、引領區域一體化進程、維護地區和平穩定負有重要責任。面對當前複雜多變的國際政治經濟形勢，日韓『中』加強合作不僅是三國自身發展的需要，也是地區國家和國際社會的共同期待。」

韓「中」雙邊關係的恢復與發展，主要源於以下三個方面：

- (一) 韓「中」兩國具有諸多共同利益。南韓近年來的經濟增長相當程度得益於龐大的中國大陸市場；而中共同樣也對南韓的技術產品和市場有很大需求，雙方在某些產業領域內優勢互補。這是當前雙邊關係緩和的重要因素之一。

(二) 從當前朝鮮半島局勢來看，近期南北韓雙方持續推進和解和**合作的行動**，**減低美國軍事干預朝鮮的可能性**，符合**中共利益**。因此中共持續支持南北雙方改善關係，對改善對話氛圍有一定幫助，中共長期聲稱「願意為推動半島無核化和半島問題政治解決進程持續營造良好氛圍」，這與文在寅政府上臺以來較為溫和的對朝政策是一致的。韓「中」兩國都表示「均致力於半島無核化，致力於化解地區緊張局勢，創造有利於地區和平與繁榮的外部環境」，看來不完全是口號。

(三) 南韓政府目前所推行的「新北方政策」、「新南方政策」，與中共「一帶一路」倡議有相契合的空間。兩國高層都有意向促進雙方在東南亞、南亞等協力廠商市場展開相關經濟合作。

很明顯地，中共目前在東北亞政策布局以南韓為主要政策支點。

五、圖們江經濟圈

1991 年 10 月，聯合國開發計劃署（UNDP）正式將圖們江流域開發列為聯合國開發計劃，並公布由其協調的開發圖們江三角洲計劃，提出用 20 年時間，籌資 300 億美元，在「中」、朝、俄三國毗鄰的 1 萬平方公里的三角洲地區，興建一個多國經濟技術合作開發區，使其成為世界上第二個鹿特丹或者第二個香港。具體目標為：（一）建設圖們江地區港口群，預計吞吐能力達到 3 億噸左右；（二）建設龐大的運輸系統和國際空港，使這裡成為東北亞地區的交通運輸樞紐；（三）建成人口達 50 至 100 萬的現代化國際城市，成為東北亞地區重要的商貿中心、金融中新和新興產業中心；（四）建成以該開發區為起止點的新亞歐大陸橋，並帶動沿線工業地帶的逐步形成。

1992 年在 UNDP 的倡導下，俄、朝、韓、蒙、「中」五國共同開啟圖們江區域開發這個次區域國際經濟合作項目，從而揭開圖們江開發計劃的序幕。目前已發展至「大圖們倡議」（GTI），仍由聯合

國開發計畫署發起和支持，屬於政府間合作機制，由中共、俄羅斯、蒙古、南韓四個成員國家組成。

然而，該計畫顯得有些虎頭蛇尾；主要在於中共是這一區域內的經濟主力，但它的內陸北方省份出海依賴於俄羅斯和朝鮮。然而俄羅斯目前對修建新港口不感興趣，區域內的朝鮮雖是原始倡議國之一，但長期遭受聯合國制裁，根本無法投資或從事任何大型經濟開發，即使是制裁解除，也需要投入龐大的基礎建設。

由於政治因素影響，四國只能在此一區域內的「跨境旅遊」上，進行發展與合作。「大圖們倡議」開啟「多目的地旅遊」研究計畫，秘書處設一個非政府的平臺，主要是致力於旅遊業的發展。

六、小結

綜觀中共在東北亞政策布局，可發現北京的戰略以「和」為主，因為美「中」貿易戰仍屬重中之重，此時非但不宜樹敵，反而應當結好週邊國家，以作為一旦對美經貿形勢不利，經貿賡續發展的資本。此外，中共經濟「家底」仍雄厚，週邊國家和中合作也有相當利基。因此展望未來，此一布局應可基本維持下去。

肆、中共對東南亞政策布局

東南亞區域的安全與政經地位的重要性在過往 20 年持續提高，就安全層面而言，東協區域制度化程度持續提高，再加上 2016 生效的「東協共同體」(ASEAN Community) 高舉政治、經濟、社會文化三大支柱——「東協政治安全共同體」(ASEAN Political-Security Community, APSC)、「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, AEC) 以及「東協社會文化共同體」(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC) 漸次成形，東南亞國家操作「避險」(hedging strategy) 策略空間大為提升。所謂避險策略正是與中共進行經貿交流，間接地迴避與中共的安全衝突，同時強化彼此之間甚至與美國的安全聯繫。此安全布局使東南亞國家在美「中」兩強之間足以雙邊討好亦維持自身利益。而在歐巴馬總統宣佈「重返亞洲」以及川普啟動「印太戰略」以後，東南亞之安全影響力益形彰顯。

就政經面而言，東南亞區域乃是當前全球少有的高度發展區域，《東協經濟共同體藍圖》揭示經濟共同體四大支柱：「創造單一市場與生產基地」；「建立高度競爭力的經濟區域」；「平衡的區域經濟發展」；「與全球經濟體系完全整合的區域」。以上四大支柱在東南亞國家近十年的急速成長，外資加碼投資，以及著重基礎建設的政府發展援助的支持下，東協經濟共同體在創造商品、服務、投資、資本、技術勞工的自由流動與強化基礎建設發展（包括陸路運輸、海空運輸、資訊基礎建設、能源、礦業等方面之區域合作）、增進稅收汲取能力（推動各會員國之間相互簽署避免雙重課稅協定）、推動電子商務（積極落實《東協電子架構協定》(e-ASEAN Framework Agreement)）等面向，已逐漸完成國際接軌。近年全球企業紛紛加碼投資東南亞國家，亞馬遜 (Amazon)、臉書 (Facebook)、蘋果 (Apple)、谷歌 (Google)、網飛 (Netflix) 早已布局，中共資本阿里巴巴 (Alibaba)、騰訊 (Tencent)、華為 (Huawei)、歐珀 (OPPO) 擴大東南亞市場投入；再加上東南亞本地 Grab、Lazada、Garena 等獨角獸公司之在地連結與新創優勢，東南亞政經局勢已非過往。

在東南亞崛起已成定局之形勢下，中共對於東南亞國家投入的政經資源與支持持續加溫，除爭取東協各會員國合作以爭奪區域領導權、積極搭建東協各國多層次合作網路、強化中共模式的經驗輸出乃成為近十年中共對東南亞政策布局主要方向。最顯著的結果是中共 2017 年與東協的貿易比例為 15%，高於美國的 9.4%，中共在東南亞各國之影響力正持續擴大。以下，僅就中共在東南亞之布局與作為擇要說明。

中共自 1990 年代開始積極與東協展開合作，在 1992 年開始推動「大湄公河次區域經濟合作機制（Greater Mekong Subregion, GMS）」。1997 年的亞洲金融危機，中共緊守人民幣匯率，並且提供東南亞國家金融援助，使得中共贏得東南亞國家一致讚賞。2002 年中共與東協順勢簽署中共東協自由貿易協定，2013 年開如倡議「一帶一路」，並於 2014 年推動「5+1 北東協經濟圈」。針對 AEC 將於 2015 年具體實現，中共早在 2003 年即和東協各國達成共識要建立「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係」，並以此為基礎展開「中共—東協自由貿易區」以下一系列合作、中共—東協博覽會、對外發展援助/合作計畫和「一帶一路」合作倡議，期望透過強化與周邊國家之經貿關係，持續爭取中共在亞洲地區的政經主導地位，主要作為如下。

一、「戰略夥伴關係」與相關經貿協定

中共與東協於 2002 年 11 月正式簽署的《中共東協全面經濟合作架構協定》（Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China），是之後中共與東協經貿布局的重要基礎。之後 2004 年 1 月 1 日第一批關稅減讓涵蓋 600 項農漁產品的「早期收獲計畫」開始生效，翌年 2005 年 7 月 1 日開始推動更進一步的貨品貿易自由化，雙方零關稅品項目覆蓋率在 2010 時達 90%至 95%。2007 年，中共與東協進一步簽署《中共—東協自由貿易區（CAFTA）之服務貿易協定》，並於 2009 年簽署《CAFTA 之投資協定》，在 2010 年 2 月 15 日生效後，完成《中共東協全面經濟合作框架協定》的整體性。

隨著《中共東協全面經濟合作框架協定》的推進，中共與東協於 2003 年 10 月 8 日在印尼峇里島簽署《中共與東協面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言》，主張透過和平與繁榮的途徑，以 CAFTA 為核心，協助東寮緬越（Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam, CLMV）等國家有效參與東協整合進程並從中獲益，以進一步深化中共支持東協在農業、資訊通信、人力資源開發、相互投資等層面之合作，同時支持如東部增長區（BIMP-EAGA）、東西走廊計畫（West-East Corridor）和柬埔寨、寮國、越南三國的「成長三角（Growth Triangle）」等各項次區域合作以協助縮小東協各國發展差距。

中共與東協除於 2010 年建立自由貿易區以外，中共與東協個別國家亦有雙邊協議的簽署，譬如 2009 生效的《中共—新加坡自由貿易協定》，以及孟加拉、中共、印度、寮國、南韓、斯里蘭卡和蒙古等 7 個國家一起共同商討的《亞太貿易協定》（Asia Pacific Trade Agreement, APTA）。

這些一連串的經濟布局，實際上仍框架在更高頂層設計的大戰略之下，乃是透過經貿協定來延伸中共在東協的影響，因此無論是「CAFTA 升級版」或是之後的「一帶一路」倡議，均為此大戰略下的一環。李克強於 2013 年提出的「2+7 合作框架」，更可視為未來十年中共對於東協關係的政策宣示，因此對於此一合作框架允宜瞭解。「2+7 合作框架」的內涵為兩點政治共識與七項合作領域，兩點政治共識包括：第一、推進合作的根本在深化戰略互信，拓展睦鄰友好；第二、深化合作的關鍵在聚焦經濟發展，擴大互利共贏，包括與東協國家簽署睦鄰友好合作條約、加強安全領域交流合作、加速互聯互通基礎設施建設、加強東協地區金融合作和風險防範，以及強化人文、科技、環境等議題的交流。

至於 7 個合作領域，則包括「簽署中共—東盟國家睦鄰友好合作條約」；「啟動中共—東盟自貿區升級版進程」；「加快互聯互通基礎設施建設」；「加強本地區金融合作與風險防範」；「穩步推進海上合作」；「加強安全領域交流與合作」；「密切人文、科技、環保

等交流」。這七個領域涵蓋政治、經濟、安全、人文和科技等方面，是兩點政治共識的細化，而「穩步推進海上合作」更言明「共同建設 21 世紀海上絲綢之路」落實海洋經濟、海上互聯互通、環保、科研、搜救以及漁業合作，由「CAFTA」到「一帶一路」，中共於東協外交布局由經而政的推進有跡可尋。

二、中共對東協之經貿／發展援助合作政策

中共的經濟快速成長，開始積極推動及參與各項多邊與雙邊的經貿合作建制。就多邊經貿合作方面，中共目前已是聯合國體系、WTO、APEC、G-20 等全球或區域經貿組織的正式成員國，「中國」籍人士並於相關組織中擔任要職，在國際經貿體系中扮演重要角色。由於經濟發展之外，共同體能否前進的關鍵，在於縮減成員國之間的社會差距。《東協憲章》（ASEAN Charter）標舉人民的生活、發展與福利是東協共同體建立過程的中心，以人為本、相互尊重之社會顯然是未來東協整合的重點。值得注意的，「東協社會文化共同體」強調的「以人為本」(people-centered)與「社會責任」(social responsibility)仍是一個尚待建構的概念，在泰國華欣（Cha-am）所提出的《2009-2015 東協共同體路線圖》（Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015）中所提出的「東協社會文化共同體藍圖」（ASCC Blueprint）列出的「以人為本行動計畫」包含六大類 340 大項，此一廣泛而分散的計畫內容的具體實踐與落實方向，往往維繫於東協成員國的政治意願與外部資源。

中共在政府發展援助的起步雖遠落後於日本，但近年來之援助政策挾其豐富的經濟實力，著重對低收入國家提供經濟技術援助、支援東協縮小內部發展差距、支援多層次區域合作、促進農業綜合發展與加強能力建設，亦有所成。2009 年後更提出高鐵「走出去」戰略，「高鐵外交」成為重點策略之一，針對周邊國家規劃出「中亞高鐵」、「歐亞高鐵」和「泛亞高鐵」三條路線。其中泛亞鐵路即為覆蓋東南亞地區的高鐵網絡，從雲南昆明出發、經過越南、柬埔寨、泰國和馬來西亞，最後抵達新加坡。此項策略搭配優惠貸款，成為中共近幾年與東協各國促進雙邊合作最重要的策略之一。中共近期與泰國簽署中

泰「大米換高鐵」備忘錄，並和印尼就雅加達—萬隆高鐵之建設達成協議。

三、「一帶一路」合作倡議

中共國家主席習近平於 2013 年 9 月出訪哈薩克與印尼之際在兩地各別提出「絲綢之路經濟帶」以及「21 世紀海上絲綢之路」兩項倡議。「一帶一路」的戰略布局讓中國大陸能夠在陸路與海路建立直達歐洲的貿易網絡，進而推動歐亞大陸整合。其中又以通過東南亞的海路與東協最為密切。中共在公開場合中不斷強調「一帶一路」之重要性，並積極和各國簽署備忘錄或其他合作形式，以確保「一帶一路」之施行。中共於 2015 年 4 月就和印尼簽署合作協定，雙方將在總投資額達 60 億美元的高鐵案共同合作。

四、中共近年藉由雙邊多層次、多渠道溝通磋商平臺，推動強化多邊合作機制與相關國際論壇

中共藉由加強「上海合作組織」(The Shanghai Cooperation Organization, SCO)、「中共東協自由貿易區」(CAFTA)、「亞太經合會」(APEC)、「亞歐會議」(Asia-Europe Meeting, ASEM)、「阿中合作論壇」(China-Arab States Cooperation Forum)、「大湄公河次區域經濟合作」(The Greater Mekong Subregion, GMS)、「中亞區域經濟合作」(Central Asia Regional Economic Cooperation, CAREC)及「博鰲亞洲論壇」(Boao Forum for Asia)等多邊合作機制及論壇之溝通，可在現有機制下更快達成政策溝通。

整體而言，中共於東協的戰略及外交布局透過安全與政經兩條軸線擴大中共在東南亞地區爭奪領導權的優勢。然而，中共的東協布局仍然面臨三大挑戰。

- (一) 東協中心性的強化：由於東南亞區域近年整合制度化漸趨完成，經濟發展迅速，再加上長期奉行的「東協中心性」(ASEAN Centrality)原則漸成東協共識，即使中共企圖透過「中共東協海事合作基金」(China-ASEAN Maritime

Cooperation Fund)與多層次多渠道溝通磋商平臺建立新安全架構(New Security Architecture)，以迴避「南海爭端」與「中共-東協和諧」對立的局面，中共於東南亞的倡議推動仍有潛在阻礙。

(二) **東南亞各國內部政治情勢的演變**：隨著各國經濟快速發展與政治發展，東南亞各國政治精英更傾向於將中共投資賦予政治意涵，影響政經協議轉換為政治影響力的職能。譬如在馬來西亞去年的國會大選中，馬哈迪(Mahathir Mohamad)評擊前首相納吉(Najib Razak)開放「中」資投資馬來西亞房地產與居留權掛勾，具有賤賣國產之嫌；印尼在取得中國大陸高鐵融資不順利以後，亦轉向日方；越南境內具有龐大的反「中」民族情緒，鄰近中國大陸的廣寧省雲屯縣(Van Don)經濟特區即引發抗議；美國航空母艦聖文森號甚至在2018年3月訪問越南峴港進行親善之旅，英國國防大臣蓋文(Gavin Williamson)也在2018年12月30日受訪時聲稱計畫在東南亞建立新的軍事基地，對於東南亞區域安全區域的發展，勢必有所影響。美國學者林德(Lind)與易明(Economy)即在《外交評論》(Foreign Affairs)上撰文指出中共經濟勢力滲入東協國家，已造成東協國家內部疑慮。

(三) **「一帶一路」前景看淡**：美「中」貿易戰爆發以來，對於中共的區域經濟霸權之建立造成限制，儘管官方仍然持續推動「一帶一路」倡議的相關議程，「亞洲基礎建設投資銀行(AIIB)」及相關基金在資助東南亞各國基礎建設案上仍然正常放款，但客觀經濟頹勢的演化，對於「一帶一路」的推動已有具體影響，除馬來西亞要求停止多項計畫、巴基斯坦要求重啟債務談判以外，斐敏欣於近日即於《日經亞洲評論》(Nikkei Asian Review)上主張在內外財政壓力下，「一帶一路」的規劃與放款規模已益形謹慎，帶路倡議的前景看淡。

伍、中共對印度政策布局

一、「武漢精神」

就中共而言，印度並非主要的戰略威脅或對手，但兩國關係長期不佳，並在 2017 年 6 至 8 月於洞朗地區軍事對峙長達 73 天，造成雙邊關係緊張。為避免類似衝突再度發生，中共國家主席習近平與印度總理莫迪於 2018 年 4 月 27 日至 28 日在武漢進行「非正式會晤」，藉以「重置」（reset）雙邊關係。雙方也在會中達成共識，包括推進全方位合作、妥善處理和管控分歧、兩國領導人以不同形式繼續保持戰略溝通等。這些會談共識被暱稱為「武漢精神」（Wuhan spirit），成為中共當前對印政策的基調。中共外長王毅在第十三屆「全國人大二次會議」記者會上便高度評價「武漢會晤」，認為開創印「中」高層交往的新模式，並增進兩國領導人的互信和友誼。

雙方領導人在武漢會議後，緊接著於 2018 下半年度進行三次會晤，包括 2018 年 6 月，莫迪總理出席上海合作組織青島峰會並會見習近平；2018 年 7 月，雙方於金磚國家約翰尼斯堡峰會期間會談；2018 年 11 月，兩人在 G20 布宜諾斯艾利斯峰會會談等。這些頻繁互動有助持續鞏固武漢會議所達成的共識。

兩國的重要部門重啟互訪，中共國防部長魏鳳和與公安部長趙克志分別於 2018 年 8 月及 10 月訪印。兩國軍隊也在 2018 年 12 月於成都舉行「2018 攜手」（Hand-in-Hand 2018）陸軍聯合演習，象徵雙方全面恢復先前的軍事交流。

外長王毅則於 2018 年 12 月訪印與印度外長斯瓦拉吉（Sushma Swaraj）共同主持「印中高級別人文交流機制」（China-India High-level People-to-People and Cultural Exchange Mechanism）首次會議。斯瓦拉吉則於 2019 年 2 月前往中國大陸烏鎮參加第 16 次印俄「中」外長會議。三國外長並建議於年內於多邊場合再次舉行三國領導人會晤及適時設立三國國防部長會晤機制等。

基本上，所謂的武漢精神是以元首外交將印「中」關係倒帶至洞朗對峙前的狀態與互動交流。兩國關係也因此回到「爭而避鬥」的基本模式，各自競逐國際影響力，但持續交往及避免直接發生衝突。

二、管控爭議

印「中」關係中存在許多爭議，諸如邊界問題等，短時間都難以澈底解決。因此，中共對印政策中，很重要的一環是管控雙邊爭議，以避免影響到整體關係。除邊界、西藏等問題外，兩國在洞朗事件前也因為中共阻止印度加入核子供應國集團（NSG）、中巴經濟走廊、中共阻止將「穆罕默德軍」（Jaish-e-Mohammad）首腦阿茲哈（Maulana Masood Azhar）列入聯合國恐怖分子名單等問題產生嚴重嫌隙。事實上，武漢會議強調「妥善處理和管控分歧」，但未能實質解決上述任何爭議問題。以邊界問題為例，雙方領導人在武漢會議時，同意對對各自的軍隊下達「戰略指導原則」（strategic guidance）以強化溝通、建立互信與了解、落實邊境地區相關信心建立措施等。換言之，雙方高層希望同意維持爭議邊境地區的和平與安寧（peace and tranquility）。莫迪總理因為選舉活動於 2019 年 2 月 9 日前往阿魯納恰爾邦（Arunachal Pradesh），便引起中共抗議，因為後者也宣稱擁有該地主權（稱藏南地區）。但雙方也都避免再升高此爭議。

巴「中」軍事合作及戰略夥伴關係令印度感到威脅，也是印「中」關係中的重要議題。印度中央後備警察部隊的車隊在 2019 年 2 月 14 日於喀什米爾地區遭到恐怖攻擊後，引發印巴兩國關係緊張。印巴甚至於 2 月 26 日及 27 日先後出動空軍進入對方實際控制的區域進行空襲。中共因為長期支持巴基斯坦，成為此事件中尷尬的第三者。印度屢次要求聯合國安理會將涉嫌此次恐攻的「默罕默德軍」首領列為恐怖份子，便是遭到中共所阻撓。而此次的空中衝突中，據傳巴國空軍以巴「中」合製的梟龍（或稱 JF-17 雷電/Joint Fighter-17 Thunder）戰機擊落一架印度所屬的米格 21，也再度彰顯巴「中」軍事合作對印度造成的安全影響。

在此次的印巴衝突中，中共官方在表面上採取較為中立立場，要求雙方克制，並以對話解決問題。但中共在情感上仍是偏袒巴基斯坦。當王毅在 3 月 8 日的記者會上回答巴國通訊社記者的問題時，便特意說「很高興回答來自鐵哥們的提問」，並由媒體廣泛報導。

另一個與巴基斯坦相關的議題則是巴「中」經濟走廊的建設。印度以其通過巴基斯坦控制的喀什米爾地區為由，迄今不願意表態支持「一帶一路」計畫，並拒絕派員參加 2017 年 5 月於北京舉行的「一帶一路國際合作高峰論壇」(Belt and Road Forum for International Cooperation)。但中共仍積極邀請印度參加「一帶一路」計畫及派員參加預計於今年 4 月舉行的第 2 次論壇。中共駐印度大使羅照輝甚至一度提出可以將巴「中」經濟走廊更名。但以目前發展來看，中共不可能放棄巴「中」戰略夥伴關係及中巴經濟走廊建設，這有助中共利用巴國在戰略上牽制印度，卻也是發展印「中」關係的天花板。

三、「印中+」模式平衡「印太戰略」

美國川普政府推動的印太 (Indo-Pacific) 戰略係以中共為主要對象，並特意納入印度為夥伴，改用印太概念取代以往的亞太概念。但印度對於「印太戰略」的態度愈趨保守，使得美印日澳四方 (Quad) 安全合作未有具體作為或影響。莫迪總理 2018 年 6 月在香格里拉對話上強調，印太並非專屬於少數國家的俱樂部，也不針對特定國家，主張「自由、開放、包容性」(free, open, inclusive) 的印太區域。言下之意是印度無意以「印太戰略」圍堵中共。根據媒體轉述，印度海軍司令藍巴 (Sunil Lanba) 上將在 1 月「瑞辛納對話」(Raisina Dialogue) 中也表明，目前沒有立即實行 Quad 的可能性。面對美「中」貿易大戰，印度也沒有特別選邊，並已在 2018 年 12 月批准華為參與該國的 5G 試驗。

就北京而言，本來就不樂見印美關係升溫。「武漢會晤」的共識之一即雙方都是「具有戰略自主性的重要國家」。事實上，印度向來堅持「戰略自主性」(strategic autonomy)，無意與美國進一步發展正式同盟關係。缺一角的「印太戰略」將使中共的壓力減少。

此外，印「中」兩國已發展出「印俄中三國」、「金磚國家」等印「中」兩國加第三方的機制。中共將持續以此模式與印度進行相關國際合作，以隱性平衡美國的「印太戰略」。中共駐印度大使羅照輝2018年10月接受《印度論壇報》（The Tribune）訪問時，便強調有意與印度擴展「印中+」（China-India Plus）合作模式，包括聯合培訓阿富汗外交官，以及就緬甸羅興亞人問題、伊朗核問題等進行「印中+」合作，甚至建議拓展到尼泊爾、不丹、馬爾地夫等南亞國家，以增進印「中」互信。

四、印度內政與大選

印度內部對於中共政策向來有不同的觀點。王毅日前在記者會上也坦承，發展印「中」關係的關鍵是「把兩國領導人的戰略共識擴展為兩國社會各界的共同認知，轉化為兩國人民的自覺行動。」顯然中共也察覺到印度社會對於中共的看法並不同於官方高層。強化民間與社會交流乃為中共對印的布局重點之一。

王毅便於2018年12月前往印度與印度外長史瓦拉吉（Sushma Swaraj）共同主持高級別人文交流機制第一次會議。雙方決定在文化、媒體、影視、博物館、體育、青年、旅遊、地方、傳統醫藥與瑜珈、教育與智庫等領域進行合作。更值提一提的是，王毅建議於印度增設孔子學院。漢辦目前僅在孟買大學（Mumbai University）及維洛爾科技大學（Vellore Institute of Technology）設有孔子學院，數量尚不及臺灣華語教育中心（7所），故中共有意加大對印度的軟實力攻勢。

當前影響中共對印政策最主要的考量則是印度2019年4至5月間的大選。雖然莫迪總理似已與習近平達成一定默契，但其所屬的印度人民黨（BJP）向來較國大黨（Congress Party）對中共較為強硬，北京未必要給予支持。因此，北京目前將盡量避免被捲入印度大選中，「靜觀其變」俟大選後再評估或調整其對印政策。

五、對臺影響

印度為維持與中共的武漢共識，難免壓縮到臺印的外交空間。由反對黨國會議員塔魯爾（Shashi Tharoor）擔任主席在 2018 年 9 月提出的外交委員會報告中，便指責莫迪政府對中共「過度警慎」（overtly cautious），質疑印度對中共採取「恭敬外交政策」（deferential foreign policy）。該報告甚至建議印度政府應該善用對臺關係，作為對中政策的工具選項之一。這也顯示印度內部並非都支持「武漢精神」，仍有相當的友臺力量。

受限於無邦交的現實，經貿、文化、教育、科技等非政治性交流實為臺印關係中的重要支柱。但印度名為臺灣「新南向政策」中的「重中之重」，相關單位投入的資源卻非常有限。以前述的華語教學輸出印度為例，早在「新南向政策」之前便啟動設置臺灣華語教育中心，成效遠勝於中共孔子學院，卻一直未獲政府高度重視。在「新南向政策」推動後，並無實質成長。反觀中共已意識到對印度擴展人文交流的重要性，將加大力道推動教育與智庫等領域合作，並增設孔子學院等。由於這些領域其實也是我國應與印度強化交流的項目，未來不免發生排擠效應，並壓縮我國的發展空間，我方宜有積極因應作為。

陸、結語

習近平自「十九大」宣示「新時代中國特色社會主義思想」與2018年十三屆人大廢除憲法限制國家主席連任規定起，更加集中內外大權於一身。目前美「中」關係形勢險峻，美國國內雖有黨派鬥爭，但對華戰略認知已經逐漸達成「競爭」（rivalry）共識，並從地緣政治各方向對大陸施壓，這對習近平要達成建黨百年建成「小康社會」的戰略目標形成嚴重挑戰。北京當局必須渾身解數，一方面以「貿易戰」的「打打談談」拖住華府，另一方面爭取時間改善對日、韓、東協與印度等之週邊關係，避免美國「印太」（Indo-Pacific）策略快速發酵。至目前為止，因美方戰略協調性與工具尚有不足，北京的拖延戰術有部分成效。美「中」在各個層面的戰略競逐，有其短期面向，也有長期結構問題。至少2019年對雙方而言，都是非常重要的一年。對於川普而言，是否能夠明年順利連任的收割年。雙方都有時間壓力。

預期北京在今年所有外交政策布局中，都是遭受美方強大壓力下，戰略轉向以「和」為主，避免繼續遭到「強勢」（assertive）之質疑。對習近平當局而言，此時非但不宜樹敵，反而應當結好週邊國家，以作為一旦對美經貿形勢不利，經貿賡續發展的資本。此外，中共經濟「家底」仍可觀，2019年第一季度外貿開局尚可，週邊國家和大陸之合作也還有相當利基。因此展望未來，北京此一布局與週邊在美「中」兩強中間「避險」（hedging）應可基本維持下去。

有關政策建議方面，我國受限於與週邊缺少正式邦交的現實，經貿、文化、教育、科技等非政治性交流實為蔡總統「踏實外交」中的重要支柱。學者認為，印度等國是「新南向政策」中的「重中之重」，但目前相關單位投入的資源還是有限。例如華語教學輸出印度為例，早在「新南向政策」之前便啟動設置臺灣華語教育中心，成效遠勝於中共「孔子學院」，卻一直未獲高度重視。在「新南向政策」推動後，並無實質成長。反觀中共已意識到對印度擴展人文交流的重要性，將加大力道推動教育與智庫等領域合作，並增設孔子學院等。由於這些領域其實也是我國應與週邊國家強化交流的項目，我方宣示「以人為本」（people-centered）外交，實宜有更積極之作為。

【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
