



全民國防

戰略趨勢備忘錄

撰稿人：國家政策研究基金會國安組顧問 曾復生博士

時間：中華民國106年8月8日

摘 要

兩岸關係結構性難題因主權僵持仍然無解，但維護台海和平穩定發展，爭取時間處理更為棘手的經濟發展與內政難題，已經成為兩岸領導人共同的需要。蔡總統堅定中華民國憲法的主體性立場，發揮平衡策略定力，採取「友美和中」的新國安戰略主軸，為台灣開拓更寬廣的生存發展空間，消除台海潛在戰爭風險的陰影。不論川普政府今後如何操作美國的「一個中國」政策，轉變美「中」軍事交流模式，在亞太地區撤軍或增兵，要求盟邦增加維護安全成本，或直接與中國大陸進行政治交易，甚至出賣台灣的利益，台灣都將擁有靈活彈性的應對空間與籌碼，以確保國家安全與人民福祉。

一、美國總統川普外交戰略特質與虛實

美國「外交關係協會」(Council On Foreign Relations)的《外交事務雙月刊》，於2017年5月號發表題為「川普的外交政策」(The Case for Trump's Foreign Policy)專論指出，儘管國

內外人士普遍認為川普總統的外交政策，充滿不確定性而且難以預測，甚至形容川普外交原則就是「沒原則」，但是實際上川普任用的國安、外交與經貿團隊，包括彭斯、馬蒂斯、提勒森、科恩、羅斯、努欽、麥馬斯特、鄧福德、寇茲、海莉、龐畢歐、凱利、鮑威爾等人士，都是一時之選，將讓川普在應對歐洲、中



東，以及亞太地區的國際安全與經貿議題，均能漸入佳境；同時，川普在競選期間提出「美國優先」政策主張，瞭解多數美國民眾不想再背負過重的國際責任與包袱，卻又想繼續擁有引領世界的優越地位，但要如何達成此目標，確實是高難度的挑戰。

不過，川普強調自己充滿外交政策彈性並以此自豪，只要政策措施能夠對美國有利，他不在乎被譏為「髮夾彎、沒原則」，因為，川普認為當競爭對手搞不清楚美國將會如何出招時，正是美國國安外交與經貿政策最大優勢。美國前國安顧問季辛吉就認為，川普總統可能為美國外交政策帶來非比尋常的機會，而且可能成為歷史上相當可觀的美國總統。

另一位美國前國安顧問布里辛斯基的看法卻剛好相反，他認為川普總統的外交政策根本看不到方向感與目標，而且對美國的潛在威脅與危機理解不足，甚至到目前為止都還沒有發表過嚴肅的美國外交政策演說，明確告訴全世界美國將如何推展有效率的國際行為，如何發揮國際影響力，如何推動國際合作，以促進人類社會處理核心的戰略性議題與挑戰。英國《經濟學人》在社論指出，川普的外交政策若刻意擺脫國際責任，將讓習近平的「中國方案」，有機會登上世界舞台，進而成為促進全球化發展的新規範。

至於中國大陸方面的看法則是認為，川普的外交政策尚未定型，必須冷靜觀察保持戰略定力並以靜制動。因此，習近平一再強調「合作是中美兩國唯一正確的選擇」。在川習會中，習近平表示「中」美應發展互利共贏的建設性合作夥伴關係。大陸國務院總理李克強指

出，川普政府將會與「中」方共同推進「中」美關係向前發展，擴大共同利益，並有效管理分歧議題。中國國際問題研究院院長蘇格表示，「中」方需防範「中」美關係的不確定事件，川普強調美國優先，但雙方的利益矛盾難以避免，因此還是要有兩手準備，保持底線思維。另中國國際問題研究院副院長阮宗澤認為，川普的外交政策還在「摸著石頭過河」，想用較少成本換取更大利益，對盟邦與競爭對手軟硬兼施，以利達成美國優先的戰略目標，但川普的外交政策如何落實仍待時間考驗。

英國《衛報》觀察近幾個月來川普外交政策作為後表示，川普總統欠缺判斷力與國際常識，尤其川普大幅增加國防預算卻刪減外交援外經費，忽略國際安全領域中，硬實力與軟實力交互運用的智慧，甚至連國家領導人最基本的人道主義精神都明顯不足，恐將成為一位危險的美國總統。英國《經濟學人》在2017年4月15日的專論表示，川普總統對敘利亞發射59枚巡弋飛彈，只是為轉移內政困局的焦點，如同柯林頓總統在1998年8月，對蘇丹與阿富汗發射巡弋飛彈，以圖轉移世人對魯文斯基案的關注，顯示川普的外交政策思考與作為並無特別之處。

近來，俄羅斯國營電台對川普評價出現180度大轉變。川普剛上任時，俄羅斯主流媒體讚揚川普不與美國建制派同流合污，但是自從川普對敘利亞發射飛彈後，俄羅斯媒體對川普火力全開，認為川普比金正恩還要危險；同時，川普的「侵略性行為」更讓俄羅斯官員認為，其將比歐巴馬更為棘手。原先俄羅斯寄望川普上台後，俄美關係將能逐步改善，並可擺

脫2014年以來西方社會的經濟制裁，但是川普外交政策的強勢演出與現實善變性格，已經刺激俄國社會對美國的不信任。

美國總統川普上任還未滿百日，就連續對葉門、敘利亞與阿富汗採取軍事行動，而且還在朝鮮半島部署重兵與執行「斬首」特種部隊，並準備派出第七艦隊與第三艦隊航艦戰鬥群，揚言若北韓金正恩政權再以核試或發射導彈挑釁美國，美軍將不排除以軍事手段對付北韓。美國白宮發言人史派瑟指出，在北韓問題上，中共態度積極並做出與美方立場一致的表現。美國務卿提勒森甚至暗示，北京將會默許美國對北韓出手，讓國際情勢頓時陷入戰爭陰影籠罩，也讓日本與南韓如坐針氈，深怕被捲入戰禍。美國副總統彭斯於4月中旬訪問南韓及日本時，再度重申美國對兩國的軍事安全承諾不變，日韓兩國領導人則向美國強調，希望朝核問題能透過對話溝通和平解決，如果美國想採取軍事手段，必須先獲得南韓與日本同意。

川普或許認為國際局勢動盪將讓美元需求增加，美國國庫券自然成為動盪地區資金的避風港，反而讓美國的金融霸權更加鞏固；同時，也可以讓將近20兆美元的聯邦債務，暫時延緩引爆違約的危機。此外，美國總統藉由對外發動戰爭，轉移內政困局或政權危機更是常用的手法。

目前，「中」、俄、英、德、日等大國都將川普政府，視為運作混亂的政治體系。美國貿然退出《跨太平洋夥伴協定》，已經讓亞太國家對美國動搖信心。川普祭出對7個伊斯蘭國人民入境禁令，只會增加不同宗教與種族間

的仇恨、怨對與社會撕裂，尤其在聯邦法院駁回「川記禁令」後，更讓川普灰頭土臉。川普政府強推「川記健保」自國會撤案，突顯國會朝野對重大民生議題不僅缺乏共識，而且府會間的惡鬥恐趨向惡化。川普提名的大法官柯薩奇雖獲得參議院通過任命，算是獲得一次政治上的勝利，國會能夠在4月29日以前，通過「預算臨時支付方案」，讓川普的聯邦政府不致於在就職還未滿百日，就要面臨暫時關閉窘境，證明川普執政團隊溝通協調能耐，仍能經得起考驗。

今年4月「川習會」雖讓川普家族出盡鋒頭，其間川普的國安外交團隊還匠心獨具地，即興演出一場戰斧巡弋飛彈出擊劇。但是，一場被視為華府數十年來，最具敏感性的政治角力事件「通俄門案」，已經鬧得沸沸揚揚。美國國會參、眾兩院的情報與司法委員會，正陸續召開調查聽證會。親川普的共和黨籍眾議院情報委員會主席紐尼斯，已經宣佈退出調查委員會。同時，前國安顧問佛林要求以出席國會調查聽證會作證，交換免起訴保護，顯然已經對川普構成壓力。此外，現任的司法部長塞西斯宣佈迴避「俄羅斯門」案，由聯邦調查局獨立調查。另前國家情報總監克萊伯、前中情局長布楠肯、前代理司法部長葉茲、前聯邦調查局長柯米等，均已出席國會調查委員會作證，讓川普陷入疲於應付國會與特別檢察官穆勒調查，以及媒體評論的轟炸。

川普上任後曾經連續簽發總統備忘錄，要求國防部重建強大的美軍，提出打敗伊斯蘭國計劃，增加國防預算並授權國防部執行軍事行動更大自主空間，以規避國會《戰爭授權法》



的監督，讓世人聞到川普可能輕啟戰端的煙硝味。倘若川普政府在東北亞以教訓北韓核試為由發動戰爭，以圖轉移內政困局或政權危機，恐將為亞洲帶來災難。

同時，川普高度重視美國與主要貿易夥伴的逆差問題，在商務部貿易逆差國檢討報告出爐後，開始展開強勢的雙邊自由公平貿易談判。今年4月初的川習會，美「中」雙方達成推動貿易談判百日計畫共識。4月中旬，美國副總統彭斯訪問南韓與日本，除了強調美日南韓軍事同盟關係不變外，還對日韓兩國傳達自由公平貿易談判訊號，要求日韓積極準備縮減與美國的雙邊貿易逆差問題。隨後，彭斯在訪問印尼與澳大利亞時指出，美國將與東協國家維持強勁貿易投資夥伴關係，川普總統亦將於今年11月訪問菲律賓與越南，並參加東協峰會與APEC領袖會議。

二、川普政府對北韓強勢外交無功而返

川普政府對北韓採取「施加最大壓力與接觸」政策，透過制裁與外交手段，遏制北韓發展核武與導彈，並表示如果北韓朝南韓、日本或美國領土發射飛彈，美國就可能動武反擊；同時，美國積極邀請北韓最大的貿易夥伴中共出面協助，強調只要中共對北韓採取能源禁運與貿易制裁，金正恩政權將撐不過3個月，希望中共運用經濟制裁或外交措施，對北韓加強施壓，以達到終止北韓核武威脅的目標。

針對朝鮮半島火藥味濃烈的局勢，美國前國防部長也是前中情局局長潘內達強調，「近幾十年來的美國總統中，沒有一個對北韓發動

戰爭，這是有原因的」，其寓意深長頗耐人尋味，卻也點出冷酷的現實，因為美國發動戰爭的代價太高，又沒有把握一舉殲滅金正恩政權，而且還要承擔首爾變成戰火廢墟的責任。

不過，川普近來刻意凸顯朝鮮半島問題嚴峻，接連派出國防部長馬蒂斯、國務卿提勒森，以及副總統彭斯親訪南韓與日本，並把北韓核武導彈威脅議題，列為習川會首要會談重點，甚至強調如果習近平能夠協助解決北韓問題，美「中」兩國貿易協定將對中共更有利。

4月12日，習近平與川普通話表示，中共堅持實現朝鮮半島無核化目標，願意與美方就朝鮮半島問題保持溝通協調，並堅定支持運用對話、談判和平解決北韓問題。習近平深知朝鮮半島問題的複雜性，美國運用北韓核武導彈威脅為槓桿支點，一方面可以操控日本與南韓向美國靠攏，以鞏固美、日、南韓的軍事同盟關係；其次，美國還可以運用南北韓關係緊張氛圍，強推在南韓部署薩德飛彈系統的正當性。第三，美國公開要求習近平出面協助處理北韓核武威脅，甚至願意拿美「中」貿易談判的有利條件作為交易籌碼。顯然，川普打算利用北韓核武問題，對習近平軟硬兼施。如果金正恩不買習近平的帳，繼續發展核武並發射導彈，等於宣告習近平所提出的「中國方案」根本就是空話，而中共只不過是紙老虎而已。

川普決定調整「美國優先」路線，加強在國際事務上開闢對自己有利的新戰場，分別對中共、俄羅斯、歐洲、中東、中亞，以及朝鮮半島採取新的國際戰略布局與軍事行動，凸顯美國總統的權威與能量，並拉抬國內低迷的民調支持度。川普在G20峰會與習近平會談時，

一改先前在「推特」上對中共「約束平壤不力」的抱怨，反而以溫和語調敦促習近平應對北韓做些事。習近平則表示，國際社會要加大对朝鮮半島促談與管控局勢努力，並重申反對美國在南韓部署薩德飛彈系統，卻未強調將對平壤施加更全面制裁，讓美國碰到中共的軟釘子。

不過，朝鮮半島劍拔弩張情勢依舊，美軍派出B1-B長程戰略轟炸機，在兩韓邊境參加「罕見的實彈演訓」，投下「碉堡剋星」雷射導引炸彈。但北韓在接連發射17枚導彈後，積極準備第6次核試，對川普政府的武力威嚇毫不理會。因為，北韓認定美國雖然在東北亞部署重兵，成立「CIA北韓小組」追蹤金正恩，並勤練特種部隊「斬首行動」，卻沒有可行的軍事方案摧毀北韓核計畫，也沒有殲滅北韓軍事報復能量的絕對勝算，甚至連化解南韓首爾安全威脅的「反砲擊戰」都沒有把握，更何況美國跨國企業在南韓擁有龐大商業利益，若朝鮮半島爆發軍事衝突，勢必造成巨大損失。

川普政府認為北韓核武導彈能量，將很快就會對美國造成直接威脅，因此，積極邀請習近平出面協助，強調只要中共對北韓採取能源與貿易制裁，金正恩政權將撐不過3個月，而且還放話指出北韓核武導彈不僅威脅南韓、日本與美國，也會威脅中國東北與華北安全，應屬區域性共同威脅，所以中共有義務出面對北韓施壓勸阻，以達到終止北韓發展核武導彈與朝鮮半島無核化目標。

不過，美國強行部署「薩德」飛彈系統，已經引發「中」俄兩國疑慮與南韓人民不滿。習近平與普丁發表聯合聲明，呼籲北韓暫停核

武導彈試射，並要求美國撤出在南韓的「薩德」飛彈，以及停止美韓聯合軍演。文在寅總統則表示「薩德」需經過環境評估將暫緩部署。川普曾經推文強調，在南韓部署的「薩德」飛彈威力強大，相關的10億美元經費應由南韓埋單，如果南韓不願意付款，美國將撤出「薩德」。但是，韓國政府根據《駐韓美軍地位協定》，堅持部署、使用與維護「薩德」的費用應由美方承擔。文在寅訪問華府與川普會談時，原則同意部署「薩德」但表示需經過環評，打出拖延牌擺明不願得罪美「中」兩國。

更值得注意的是，習近平對於川普以及國務卿提勒森曾經先後表示，將考慮讓南韓與日本擁有核武，並鼓勵日本強化軍力，讓中共對美國的東北亞戰略意圖心生疑慮，也讓習近平拒絕川普要求斷絕與金正恩關係的提議。川普政府曾經認為北京約束北韓的努力已經失敗，「中」兩國的蜜月期將可能告終。但中共方面則表示，美方抱怨北京努力不夠是推卸責任，希望川普不要落入部份人士為「中」美關係挖的陷阱。顯示，北京當局並不想把北韓變成敵人，也不希望與美國正面交鋒。

川普政府刻意凸顯北韓核武導彈危機嚴峻，並將其列為美「中」兩國在G20對話重點，甚至強調如果習近平能夠協助解決北韓問題，美「中」兩國貿易協定，以及台灣問題將對中共更有利。但是，習近平堅持需以和平手段，實現朝鮮半島無核化目標，願意與美國就朝鮮半島問題保持溝通協調，並認為武力解決不了分歧，反而會造成更大災難，強調落實「雙暫停」與「雙軌並行」對話談判才是合理出路；同時，中共方面堅決反對美國在南韓



部署薩德飛彈系統，認為此舉無助朝鮮半島無核化，將衝擊各方在半島問題上合作與信任。

美國想要解決北韓核武導彈威脅，同時又能避免朝鮮半島爆發戰爭的軍事選項有限，因為美國可以採用的軍事手段都將帶來巨大風險，轟炸清單越長，爆發全面戰爭的可能性就越大，對「中」美兩國都將是災難，讓美國陷入束手無策困局。

三、美軍硬撐美元陷入惡性循環

美國總統川普花費大筆國防預算，派出重兵集結朝鮮半島與周邊海域，對北韓金正恩政權施加最大壓力，但是北韓毫無畏懼之色，還在聯合國總部召開記者會，指控美國打亂世界和平與穩定，並警告「核子戰爭隨時可能爆發」，讓東北亞陷入地緣戰略動盪局勢，也促使美國公債價格上揚，成為國際資金避風港，而美元匯率因需求增加節節攀升。但是，美國長期運用美軍與美元共生關係的大戰略，還能持續多久，已經成為當前國際安全與經貿金融秩序的重大課題。

「歐亞資本」執行長席夫(Peter Schiff)警告指出，「美元現在所過的每一天，都是借來的；美元本身就是個重大泡沫，遲早會形成一場貨幣危機」。美國財政部長努欽於4月17日接受《金融時報》訪問表示，川普政府仍然沒有把握讓減稅方案，於今年8月前在國會通過，而且朝野各界對減稅方案能否擴大政府收入，降低鉅額國債壓力，仍有爭議，更讓美國經濟前景蒙上陰影。

川普政府近來調整「美國優先」政策路線，改採強勢國際戰略與軍事行動，逐漸向共

和黨傳統外交政策靠攏，雖被美國主流媒體譏為「髮夾彎，沒原則」，但川普的外交政策轉變恐有難言之隱。畢竟，美國想要繼續主導國際金融、貿易、投資地位，關鍵就是美元與美軍緊密的共生關係。美國在強大美軍與國際戰略優勢格局支撐下，美元可以繼續成為全球流通性最強的貨幣，美國公債也將成為最佳的避險工具，而美國自然是最大的受惠者。

不過，川普的強勢國際戰略作為需要龐大國防預算支撐，卻會造成政府預算赤字居高不下，甚至必須刪減社會福利或國務院的外交援助經費，讓美國內部的社會問題，以及國際間的人道危機滋生蔓延，導致美國整體綜合國力衰退，並讓自由民主價值在國際社會失去吸引力。更何況，川普曾經寄予厚望力圖振興經濟的減稅方案，恐在國會陷入僵局甚至胎死腹中，讓重振美國經濟的發動機面臨卡關，勢難及時為支撐強勢國際戰略與軍事行動，提供足夠金援，恐讓美軍與美元共生的大戰略，陷入惡性循環窘境。因為，當美國政府債務持續攀高時，川普政府想要充足供應美國遠征軍昂貴的軍費，必將日益左支右絀。川普目前雖一再要求盟邦增加分擔維護國際安全成本，但多數盟邦的反應相對冷淡，甚至採取平衡策略，不願再完全依賴美國的安全保護傘。

今後，川普外交政策可能採取的國際戰略選項，首先是選擇原本的「美國優先」路線，將國家安全重點放在，對美國關鍵利益有威脅的反恐議題，並以「自我設限」方式，對美國利益未構成致命威脅的地區和議題，採取放手政策，但卻會造成美國在國際政經體系影響力下滑，進而導致美元主導國際金融秩序能量鬆

動，甚至可能讓美國國債市場崩盤。其次，川普政府亦可選擇積極尋求盟國友邦合作，建立聯盟安全架構並分擔成本，但美國卻必須忍受盟邦搖擺不定的平衡策略。最後，川普政府可能走向共和黨傳統單邊主義強勢作為，凸顯美國仍居世界超強主導地位，不過，當前美國的綜合國力明顯衰退，再加上國債包袱及競爭對手軍事與經濟能量提升，美國運用強勢國際戰略與軍事作為，未必能夠討到便宜。

冷戰時期美國以超強之姿主導世界，美元成為流通性最強的國際儲備貨幣，已經面臨「中國崛起」的挑戰。現今川普政府主要任務應是學習適應新世界格局，祭出痛苦的結構性改革，逐步振興美國經濟，讓美國脫離巨額國債困局。尤其在面對「中國崛起」的重大課題，川普的外交政策首先要確定如何與中國大陸和平相處；其次是如何影響中共行為，使其有利於美國的戰略佈局；第三是如何引導中共成為國際社會的貢獻者，並防範其破壞性行為。最後，川普政府需運用「務實主義」原則，做大美「中」共同利益蛋糕，減少分歧利益障礙，讓美國在美「中」競合過程成為贏家，進而可以累積經濟實力能量，擺脫美軍與美元相互勉強硬撐的惡性循環，才是正本清源的圖強之道。

四、美「中」貿易談判百日計劃前景坎坷

美國總統川普近日向習近平喊話，如果中共能協助解決北韓問題，美「中」兩國貿易協定將對中共更有利，而且強調美國不會給中國大陸貼上匯率操縱國標籤，希望美「中」兩國

在推動「貿易談判百日計劃」時，能夠達到互利共贏目標。不過，美國在2016年對中國大陸的3,470億美元貿易逆差，恐怕不是只靠中國大陸增加進口美國牛肉、開放金融服務業市場，或啟動低價傾銷貿易調查等措施，就可以縮小巨額貿易赤字。習近平曾經表示，未來5年中國大陸將進口8兆美元商品與技術，吸收6,000億美元外資，並對外投資7500億美元，另出境旅遊將達7億人次，可以成為美國縮減對中國大陸貿易赤字最佳的機會，就看美國如何拿出本事解決貿易逆差根本問題。

首先，「中」美貿易談判百日計劃將面臨高科技出口管制難題，中國大陸有興趣購買美國高科技產品，但美國卻不肯賣。目前美國政府對中國大陸所實施的高科技輸出管制項目包括：(一)核子武器擴散的相關技術與設備；(二)彈道飛彈的相關技術、設備，以及主要零組件；(三)高功能的電腦設備及相關軟體程式；(四)生物化學戰劑的生產、製造、研究技術及設備；(五)犯罪控制的技術，指紋、聲紋、DNA辨識系統；(六)能夠直接而且明顯增強中共軍事能力，如電子戰、反潛作戰、情報搜集能力、武力投射能力，以及空中優勢戰力等高科技產品與技術。倘若川普政府為保持美國優勢戰略地位，不僅不願意鬆動調整對中共高科技輸出管制政策，反而採取更嚴密的保護措施，防範先進科技落入中共手中，恐將對實際縮減兩國貿易逆差構成明顯障礙。

其次，中共有意擴大對美國投資，因為投資者認為相對於投資中東、北非或中亞地區，美國政治社會穩定，法治健全，雖然投資成本較高，但資金與人員的安全性卻較有保障。倘



若川普政府對中國大陸企業在美國積極擴張版圖，進入關鍵基礎建設領域，獲取美國高科技能量與市場，並進一步主導產業規格與標準等措施，仍然採取高標準國家安全審查等防範壁壘，例如大陸當局設立超過1000億美元基金，透過海外併購發展半導體產業，讓美國政府擔憂高科技「供應鏈安全」被突破，因此連續封殺快捷、美光等，「中」資企業併購美國半導體大廠案件，恐讓「中」美「貿易談判百日計劃」，面臨談不下去的困境。

此外，隨著中國大陸國民平均所得普遍提升，出國旅遊已經形成風潮，其中赴美國觀光更是排名第一選擇。但是，川普政府先前祭出對移民與旅客不友善的措施，已經衝擊美國在中國大陸遊客心中的形象。日前聯合航空強拖乘客下機事件，更讓情況雪上加霜，從而可能重創美國一年高達1.5兆美元產值的旅遊業，並對吸引龐大中國大陸觀光客赴美旅遊消費購物，縮減美「中」巨額貿易逆差造成不利影響。倘若川普政府刻意強調「美國優先」，接連祭出對外國人不友善的措施，運用經濟民族主義保護政策，把外國人都當成競爭對象，而不願彰顯美國自由、民主、開放、多元價值與氛圍，恐讓中國大陸人民對赴美旅遊裹足不前，成為化解「中」美巨額貿易逆差新障礙。

「中」美貿易逆差問題根源的化解，有很大程度取決美國是否能夠務實面對「中國崛起」，調適優越感旁落焦慮，並有效發展自身經濟健全體質，以及營造友善開放經營與投資環境，而不是過多的保護主義措施與安全顧慮。至於中共對外資與貿易的應對態度，亦應促進公平競爭、保護消費者權益，以及投資貿

易者合法利益的底線，讓「中」美兩國看到公平貿易投資的長期潛在利益，並為「中」美經濟合作帶來向上提升的正能量。倘若「中」美兩國在經濟合作談判百日計劃中，繼續以經貿保護主義互槓，恐將導致雙邊貿易投資活動萎縮，讓兩國消費者成為最大輸家。

五、美國在亞太地區軍力部署要況

美國國務卿提勒森於5月3日在國務院發表談話指出，美國將不再堅持外國接受美國價值觀，當作雙邊合作的條件，而是優先尋求美國安全和經濟利益。同時，提勒森宣佈美「中」訂於6月間，在華府舉行「外交安全對話」首次會議，美方將由國務卿提勒森與國防部長馬蒂斯領軍，會談重點是準備「提升並重新檢視、定義美中關係，以及未來半世紀的走向」。在此之前，美軍太平洋總部司令哈理斯(Harry Harris)於4月26、27兩日，先後在國會眾議院與參議院軍事委員會的聽證會，就有關美軍在亞太地區所面臨的挑戰，以及各項軍事因應策略作為與需求，向國會提出報告。哈理斯表示美軍太平洋司令部面臨北韓、中共、俄羅斯，以及跨國恐怖主義威脅等四大挑戰，而美國必須確保美軍準備好今夜就能開戰，並在任何緊急事態中都能獲勝；同時，哈理斯強調美國必須繼續幫助台灣自衛，並展現美國決心，不接受中共用武力統一台灣。

針對中共軍力發展對美國在亞太安全利益的挑戰，哈理斯認為中共在南海軍事化的程度，已經根本性地改變南海形勢；同時，中共繼續在東海逼迫日本，在外交與經濟上加大對台灣施壓，並有計劃、有系統地排擠美國在區

域的影響力；此外，中共軍事現代化專注於通過反制美國的不對稱優勢，準備在亞洲打敗美國並發展高超音速炸彈與先進的網路和反衛星武器，對美國本土安全構成威脅。另哈理斯進一步指出，中共軍力正朝向有能力實現區域主導優勢的高科技部隊轉型，共軍不斷增長的支援全球活動，以及影響力能量是令人擔憂的；目前，共軍的高科技武器與空中力量，正在接近與西方平起平坐水準，而美國的領先優勢已不能再視為當然，如果這樣就是犯下戰略錯誤。因此，美軍太平洋總部正在加強美軍的部署能量與訓練，以確保在任何狀況下都能獲勝。

不過，哈理斯在國會聽證會的報告強調，美國國防預算不確定將嚴重影響美軍戰力，並呼籲國會廢除自2013年開始實施的國防預算自動減支計劃；同時，美軍在面對中共發展更有能力的武器裝備時，美軍需要擁有更具有致命性、裝備有更快、更能生存的武器系統與船艦和飛機。此外，哈理斯談到美「中」軍事關係時表示，美軍太平洋總部的做法是，在能夠集體應對共同安全挑戰的地方開始合作，但在必要的地方仍應準備好對抗其挑釁性的行動；美軍太平洋總部與共軍的接觸將依循《2000年國防授權法》規範，其目的在提高軍事活動透明度，降低誤解與誤判風險，防範意外事件導致擦槍走火失控狀況發生。

在軍力部署方面，美軍把全球分為6個戰區，分別為北美的北方戰區、南美的南方戰區、歐洲戰區、非洲戰區、中東的中央戰區，以及太平洋戰區。美軍太平洋戰區的太平洋總部下轄太平洋艦隊，擁有尼米茲號、卡爾文森

號、華盛頓號和斯坦尼斯號四艘航艦的第三艦隊，以及擁有雷根號航艦的第七艦隊。美國在海外軍事基地約有600處，遍及6大洲、4大洋，幅射全球40餘國。亞太與印度洋地區對美國經貿與安全利益影響重大，美國在此區域部署8個基地群，並呈3線配置包括：第一線由阿拉斯加、東北亞、西南太平洋和印度洋等4個基地群組成，控制著具有戰略意義的航道、海峽和海域；第二線由關島和澳大利亞、紐西蘭2個基地群組成，是第一線基地群的依託和重要的海空運輸中轉基地，也是重要的監視偵察基地；第三線由夏威夷基地群組成，既是支援亞太地區作戰的後方，又是美國本土防禦的前哨。在這些基地中，較為重要的是設在阿拉斯加的空軍基地，設在日本的橫須賀、琉球海軍基地，設在韓國的烏山空軍基地和首爾基地，設在印度洋上的迪亞戈加西亞海軍基地，設在關島的安德森空軍基地和阿帕拉海軍基地，以及設在夏威夷的海軍基地等，以利美軍保衛本土安全，並維護其在亞太地區的經貿與安全利益。

美軍太平洋總部司令哈理斯強調，為應對北韓、中共、俄羅斯，甚至伊朗的核武導彈威脅，美軍在亞太地區將優先部署「整體空中和導彈防禦」(IAMD)最先進技術，建立「持久、可靠、可持續」的彈道飛彈防禦機制，包括在日本部署TPY-2型雷達，在南韓與關島部署「薩德」飛彈系統，以及在夏威夷與澳洲部署海基型與陸基型的X波段雷達等。

美國總統川普於2017年2月28日，在國會參、眾兩院聯席會議發表演講強調，「我的工作不是代表全世界，我只代表美國」，突顯



「美國優先」施政理念，並表示過去8年美國的外交政策是悲劇，在國外耗資數兆美元，國內基礎建設卻幾近崩潰；同時，川普重申將要求盟邦負擔該付的軍事費用，並將大幅提高美國國防經費，以強化美軍戰力，讓美國「沒人敢惹」。不過，川普政府同時強調要增加軍費，讓美國維持優勢地位，又要盟國增加軍費分攤，應是意圖要盟國站在第一線，為美國經濟與安全利益服務。川普政府的如意算盤是否撥得動仍有待觀察。

六、美國發展亞太軍事戰略的侷限

美國聯邦政府財政赤字已達舉債上限，國防預算在《預算控制法》限制下，2016年暨後續會計年度預算上限，依規定將維持在4,990億美元(不包含海外應急作戰經費)，讓美軍將領擔憂軍隊戰力難以維持。近年美軍參聯會主席都在國會聽證會表示，國防預算不確定是美國最大的國家安全威脅。

美國國會參眾兩院已經通過，2016與2017年國防預算各為6,070億美元，包括5480億基本預算與590億海外應變行動經費。川普上任後決定在2018財年的國防預算增加540億美元。同時，美國規劃在2020年前把60%海空軍力部署亞太地區，派出新型航艦「雷根號」取代「華盛頓號」，增派「美國號」兩棲攻擊艦與維吉尼亞級核動力潛艦，在新加坡麻六甲海峽部署瀕海戰艦，在黃海進駐朱瓦特隱形戰艦，在蘇比克灣部署核動力潛艦，以及在琉球部署F-35隱形戰機，並在澳洲駐紮F-22戰鬥機中隊等。但是，美國防部這套亞太戰略能否有效落實並持續執行，卻是個大挑戰，因為美國

政府的財政困境仍然苦無脫身之計。

更何況，美國國內本身正遭遇前所未見的安全威脅，主要包括經濟與社會貧富差距擴大，刺激種族衝突並引發社會不安事件頻率增高；「伊斯蘭國」與暴力極端主義恐怖組織開始滲透進入美國本土，採取游擊戰與「獨狼」方式破壞美國社會秩序與生活環境；跨國網路攻擊威脅讓美國在2016年損失累積達到6千億美元，今後網路攻擊更將對美國關鍵基礎設施下手，可能造成的損失恐難以估計。因此，美國勢必要投注更多資源維護國土安全，恐將排擠海外軍事活動的經費預算。

當前國際安全情勢複雜程度前所未見。東北亞朝鮮半島核武飛彈危機升高；中日緊張關係仍僵持不下；中共在南海強勢行為引發周邊國家軍備競賽；南亞的印度與巴基斯坦間的邊界衝突，以及核武導彈軍備競賽愈演愈烈；中東地區包括阿富汗、伊拉克、敘利亞、利比亞、葉門等國的內戰嚴重，而且「伊斯蘭國」持續壯大，並宣稱要血洗中國；俄羅斯入侵東烏克蘭更引發東歐緊張情勢，迫使美國必須駐軍波蘭與波羅的海國家，而德國亦開始推動擴軍計劃，另瑞典更恢復徵兵制以應對俄羅斯的威脅；國際恐怖組織在世界各地，接連發動暴力極端主義恐怖攻擊事件，嚴重影響社會安寧秩序。

更值得注意的是，美國在亞太地區的戰略部署面臨中共軍力大幅提升挑戰，例如共軍的巡弋飛彈與遠程精準打擊武器、高密度整體防空飛彈系統、反衛星武器、電子干擾系統、網路戰能量，以及核潛艦等戰力，將對美軍基地與海空機艦產生具體威脅。另中共與俄羅斯的

戰略核武能力，已可突破美國本土的防空與導彈防禦系統。另共軍正積極研發東風—ZF高超音速飛行器，建構快速精準的戰略性威懾與報復能量。當「中」美軍力在亞太地區明顯接近之際，美國的軍事戰略部署不僅受限《預算控制法》，無法規劃發展新軍事能量，以保持優勢領先地位，同時還要應對歐洲與中東新變局，以及美國內部層出不窮的安全威脅與挑戰，讓多數亞太國家對川普總統準備增加軍費壯大美軍的強勢言論，抱持「聽其言，觀其行」的保留態度。

畢竟，美國亞太戰略在《預算控制法》限制下，已難採取單邊主義強勢行為。同時，多數亞太國家都不願意成為美國遏制中共的馬前卒，也不願與中共敵對造成經貿利益的損失。因此，川普政府雖然揚言要擴編海軍，維持12艘航艦戰鬥群，主控全球重要戰略據點與航道，在東北亞部署THAAD，增加與亞太盟國聯合軍演質量，甚至派出第三艦隊與第七艦隊定期巡弋南海等措施，以圖維持美國在亞太地區優勢地位，但恐怕會面臨力不從心的困境。

七、美國亞太戰略作為不確定性仍高

今年4月川普接待習近平晚宴時，下令轟炸敘利亞並當席告知習近平，展露了他的商人城府與狠勁。6月30日在習近平訪問香港回歸20周年，及川習G20峰會前夕，川普政府突然宣布對台灣軍售清單、財政部長努欽同時宣布將制裁中國丹東銀行，理由是與北韓持續進行交易。在此之前，美國務院將中國大陸列為人口販運最嚴重國家之一、國會參議院軍事委員會同意美國軍艦停靠台灣港口。這些事件顯示

在川普交易性格主導下，美「中」競合關係的多變與複雜，對兩岸恐怕都是前所未有的變局與挑戰。

川普競選期間曾指控「中國強暴美國」，認為中共運用不公平貿易手段偷走了美國人的工作，揚言將宣布大陸是「匯率操縱國」，對大陸進口商品徵收45%關稅，讓「中」美關係前景充滿不確定性，台灣對美國有龐大貿易順差，也膽顫心驚不止。不過，川普上任後決定優先處理北韓核武威脅，需要北京出力協助，因此積極促成「習川會」，並規畫推動外交安全、全面經濟、執法與網安、社會與人文等4個對話機制，對中共採友好姿態，希望中共多出力為美國關鍵利益服務。

川普在「習川會」時更向習近平表示，如果中共能協助解決北韓核武導彈威脅，美「中」貿易協定將對中共更有利，而且美國已暫時不把中國大陸列為匯率操縱國，並希望兩國推動「貿易談判百日計畫」，能夠達到互利共贏目標。但川普不是省油的燈，也不是「親中派」，美「中」經貿對話即將登場，川普要求美國商務部提出「貿易逆差國檢討報告」，做為與中共討價還價的基礎。

同時，美國維持對中共的高科技出口管制措施，加強對中共重大投資案的國安審查，並鼓動國內貿易保護主義氛圍，這些都可能成為川普向北京喊價，要求縮減貿易逆差的籌碼，但也勢必將擴大美「中」關係的分歧與利益矛盾，恐導致兩國關係朝「競爭大於合作」方向發展。面對川普政府軟硬兼施，習近平對川普提出的要求能接受多少，對雙邊利益矛盾有多大讓步空間，中共當局應會依據自己利益做出



判斷與選擇，並將讓「中」美競合關係不確定性升高。

「中」美兩國外交安全與經貿互動，經歷數十年的發展，雙方已累積許多經驗，但「中」美兩國現在面臨的是一系列的結構性新挑戰，而且兩國都處在一個全新的國際安全與經貿環境中，雙方也都明白兩國間需要建設性共處模式，以利專心進行國內經濟社會改革。目前，北京當局傾向調整「弱國心態」朝「大國心態」轉變，鼓勵川普政府推行自由貿易，邀請美國加入「亞投行」與「一帶一路」經濟建設規畫。但是，川普政府顯然還沒有接受「中國崛起」事實，亦未能克服優越感旁落的深層焦慮，很難放下成見，與中共共同建構新亞太經貿與安全機制，共同促進雙贏發展。習近平將如何面對一個城府很深、善於商業談判的川普，而能準確拿捏競與合的分際，理順兩國關係，無疑是個大挑戰。

今後川普政府的亞太戰略作為，不論如何翻轉美國的「一個中國」政策，或如何調整與中共的戰略關係，甚至是從亞太地區撤軍或增兵，或要求台灣增加軍購、分擔美國的安全成本，甚至會不會與北京交易出賣台灣利益，台灣都不能掉以輕心，並應審慎密切掌握情勢變化，發展趨吉避凶戰略，維護國家安全與人民福祉。

兩岸關係發展對台灣是生死存亡關鍵。美國面對綜合國力俱增的中共已經陷入兩難。一則是放棄台灣，配合中共，但卻可能鼓勵中共得寸進尺，讓美國在亞太地區信用破產；另一則是全力支持台灣對抗中共，但卻必須冒著與中共開戰風險。更何況，大陸海、空軍能量快

速提升，美國在台海維持軍力動態平衡的成本劇增，甚至難有絕對勝算把握，讓長期主導台海安全形勢的「美國因素」，出現對台灣不利的實力消長質變。大陸近來興起的「武統論」強調，台獨勢力已經坐大，除了中共，台灣目前已沒有任何力量能夠遏制台獨，因此對台獨「早打比晚打有利」。

台灣應對大陸「武統論」聲浪再起新情勢，最有效的趨吉避凶之道，就是堅定《中華民國憲法》立場，提出兩岸合作建設「民主中國」發展願景，揚棄「法理台獨」，採取「和中友美」平衡策略，務實開拓兩岸溝通管道，共同維持兩岸和平穩定發展正道。同時，國軍更應保持「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」的建軍戰備原則，精實壯大軍事能量，成為維護台海和平穩定的堅強後盾。

八、美「中」舉行首次外交安全對話

「中」美首輪「二加二」外交安全對話，已於6月21日在華府落幕。雙方均強調將擴大合作，管控分歧，發展建設性並以結果為導向的關係，為未來40年的「中」美互動增進互信並降低風險；同時，確定川普總統年內訪問中國大陸、兩國國防部長在今年互訪，以及美軍參聯會主席鄧福德赴大陸軍事交流。不過，美「中」兩國代表就北韓核武、南韓薩德案、南海航行自由、島礁軍事化、核安、反恐等議題雖有部分共識，但各說各話狀況明顯，突出雙方的結構性戰略互疑，並沒有因為「外交安全對話」得到緩解。因此，兩國在對話後無法發表結果清單的聯合聲明文件，也沒有召開聯合記者會。

相較於歐巴馬政府時期舉辦的「美中戰略與經濟對話」(US-China S&ED)，美國國務院代理東亞助卿董雲棠表示，US-China S&ED範圍較廣、涉及更多部門、更多會議、但逐漸被過多的儀式阻礙對話的深度，因此川普政府改以外交安全對話模式，希望提高對話質量、縮小每次對話試圖解決問題的數量，並獲得中國大陸關鍵決策者的參與。另美國國防部亞太安全副助理部長海大衛指出，亞太地區最迫切而且危險的威脅是北韓，美國國防部長也認為在朝鮮半島無核化議題上，「中」美有共同利益，希望透過此次對話縮小兩國在國防議題上的分歧，強化「中」美軍事穩定交流關係。

大陸《新華社》於6月24日發佈對話有關共識結果指出，首次「中」美外交安全對話傳遞四個訊號，一是高層戰略溝通持續加強；二是兩軍積極尋求務實合作；三是努力擴大共識管控分歧；四是推動「中」美關係行穩致遠。美國國務卿提勒森與國防部長馬蒂斯，在閉幕後的記者會上表達美方在北韓與南海問題立場，並強調美國將會採取必要手段保護自己與盟國安全；同時，希望美「中」能在中東、阿富汗問題，以及打擊伊斯蘭國的反恐領域積極合作，強化兩國軍事交流，並在太空、核武、反擴散與網安等方面增加對話；此外，美方也呼籲「中」方重視人權議題，但是卻未提到台灣，反倒是由「中」方在新聞稿替美方表示，美國政府堅持奉行一個中國政策，引發各界好奇，到底美「中」兩國代表在對話時，是否在台灣問題上針鋒相對，互不相讓，或者美國準備對台灣問題放手，因此刻意不提。

6月14日，提勒森曾經在國會聽證會指

出，川普政府正在檢討中國政策、未來50年美「中」關係發展方向，以及美國的「一中政策」可否持續等問題。此言一出，立刻引發北京、華府、台北，以及亞太國家決策階層高度關注，甚至憂心美「中」兩國是否終將落入「修昔底德陷阱」。6月20日，大陸《環球網》針對提勒森的說法，以及即將召開的「中美外交與安全對話」發出社評強調，「美國要挾中國心態不可取，唯有當美國廢除《台灣關係法》，才是對中國真正的讓步」。隨後，美國國務院代理東亞助卿董雲棠，在美「中」外交安全對話事前簡報會表示，提勒森的說法只是希望美「中」兩國能針對這些問題未來可能發展，做現實面的討論，並不是對美國是否遵守一中政策提出質疑；如果台灣議題再度被提及，美國會向「中」方傳達的訊息是，美國非常希望看到台海地區繼續維持和平穩定；美國一貫的立場是反對任何一方改變現狀，期待雙方能夠展開對話，而在《台灣關係法》下，美國仍會信守並履行對台承諾。

美「中」兩國在這次的「外交與安全對話」，雖重申將致力於以全面、可查核、不可逆的方式實現朝鮮半島無核化，並支持聯合國安理會制裁北韓的決議。但是，朝鮮半島劍拔弩張情勢依舊，北韓在接連發射16枚導彈後，積極準備第6次核試，對美國總統川普的武力威嚇毫不理會。因為，金正恩壓根認定，美日韓聯軍雖然部署重兵，並勤練特種部隊的「斬首行動」，卻始終沒有把握一舉殲滅北韓軍事報復能量，還要擔心首爾與東京成為戰火下的廢墟，更何況美國跨國企業在南韓與日本擁有龐大資產與商業利益，豈能允許川普貿然



採取軍事行動，造成巨大損失。

目前，川普積極邀請習近平出面協助，強調只要中國大陸對北韓採取能源與貿易制裁，金正恩政權將撐不過3個月，而且還放話指出北韓核武導彈不僅威脅南韓、日本與美國，也會威脅中國東北與華北安全，應屬區域性共同威脅，所以中國大陸有義務出面對北韓施壓勸阻，以達到終止北韓核武與朝鮮半島無核化目標。

不過，美國強行部署「薩德」飛彈系統，已經引發南韓人民公憤。新總統文在寅表示「薩德」需經過環境評估應暫緩部署。川普曾經推文強調，在南韓部署的「薩德」飛彈威力強大，相關的10億美元經費應由南韓埋單。此文一出立刻被南韓國防部打臉表示，根據《駐韓美軍地位協定》，部署、使用與維護「薩德」的費用應由美方承擔，韓國將堅持此立場，並讓公開反對「薩德案」的文在寅總統聲勢高漲，有可能促使南北韓關係朝向接觸對話方向前進，為化解朝鮮半島軍事危機營造和緩下台階，但對精打細算的川普而言恐怕難以接受。6月29日，文在寅將訪問華府與川普會談，兩國恐將針對「薩德案」攤牌。

當前，東北亞雖已陷入火藥味濃烈的局勢，美國仍然認為發動戰爭的代價太高。但是，現有的各項制裁工具效果又不彰，而且隨著北韓的核武導彈能量與日俱增，加上美、「中」、俄、日等大國，都想從朝鮮半島分裂局勢獲取戰略利益；同時，沒有一個國家樂見兩韓統一成為人口超過1億的核武強國，就連美國都需要藉凸顯北韓核武導彈威脅，以利其鞏固美日南韓軍事同盟，為美軍駐留東北亞取

得正當性等客觀情勢發展，已經讓金正恩堅信其擁核武導彈自重策略，不僅攸關個人生命與北韓政權安危，也是能夠繼續與列強周旋的法寶，豈可輕言放棄；此外，金正恩更洞悉美、「中」、俄、日等大國，只想恢復「朝核六方會談」，把朝鮮半島分裂問題常態化，讓各國能夠各取所需，至於擁核自重的北韓反而提供各方碰頭協商，在東北亞刷存在感的機制與平台，成為維持均勢的貢獻者。因此，金正恩相信美日等國還不致於蠢到貿然對北韓動武，搬石頭砸自己的腳。

川普政府刻意凸顯朝鮮半島問題嚴峻，並把北韓核武導彈威脅議題，列為「美中外交安全對話」首要重點，甚至強調如果習近平能夠協助解決北韓問題，美「中」兩國貿易協定將對中國大陸更有利。但是，習近平堅持需以和平手段，實現朝鮮半島無核化目標，願意與美國就朝鮮半島問題保持溝通協調，並認為武力解決不了分歧，反而會造成更大災難，落實「雙暫停」與「雙軌思路」對話談判才是合理出路；同時，中國大陸方面堅決反對美國在南韓部署薩德飛彈系統，因為此舉無助朝鮮半島無核化，也衝擊各方在半島問題上合作與信任。

更值得注意的是，習近平對於川普以及國務卿提勒森曾經先後表示，將考慮讓南韓與日本擁有核武，並鼓勵日本強化軍力，讓「中」方對美國的東北亞戰略意圖心生疑慮，也讓習近平拒絕川普要求斷絕與金正恩關係的提議。川普精心策劃積極拉攏習近平，企圖塑造「聯中制北韓」的強勢格局，已經碰到北京的軟釘子。6月21日的《紐約時報》甚至指出，川

普總統認為北京約束北韓的努力已經失敗，「中」美兩國的蜜月期將可能告終。

九、美「中」軍事交流但戰略互疑難解

自2013年6月加州「歐習會」後，「中」美軍事關係逐漸邁入常態化與實質化，並發展出雙邊高層互訪、戰略性對話、互信機制磋商、軍事院校交流、聯演聯訓等領域的合作。儘管2016年的「中」美關係受到南海仲裁案、南韓部署薩德飛彈案等衝擊，但雙方都瞭解兩軍關係即使困難，也必須保持交流，以利有效管控分歧和意外軍事衝突風險，因此在2016年共完成50多項交流項目，並從雙邊擴展到多邊，含蓋範圍包括地區與全球性活動。不過北京當局認為美國的亞太戰略動向，已讓「中」方感受到遏制「中國崛起」壓力，成為「中」美軍事交流的主要障礙，因為美、日、澳洲軍事同盟仍然把中國大陸視為假想敵，同時，從共軍參加「環太平洋聯合軍演」觀察，美國在高階演習包括兩棲作戰、導彈攻擊、反潛作戰、艦隊防空作戰等，都把共軍排除在外，凸顯兩國在關鍵議題的戰略互疑。

隨著「中」美兩軍在國際領域活動益趨頻繁，雙方都希望能夠避免在競爭領域，因誤解或誤判引爆意外軍事衝突，並願意共同加強風險管理措施，以及在共同利益領域的務實合作。2016年間，「中」美兩軍繼續完善互信機制建設，結合海軍互訪舉行熟練運用《海空相遇安全行為準則》聯合演習，並在《重大軍事行動相互通報機制》架構下，就討論新附件保持協調，包括《彈導飛彈發射相互通報》附

件等。另在具體交流活動方面，美國海軍作戰部長理查森於7月訪問大陸並登上遼寧艦、太平洋艦隊司令史威夫特與陸軍參謀長米雷亦於8月間訪問大陸，隨後在11月間「中」美兩國陸軍在雲南昆明進行人道救援減災聯合演習；12月9日大陸海軍艦隊在加州外海與美軍第三艦隊，舉行《海上意外相遇規則》聯合軍事演習。這些軍方高層互訪與培養兩軍互信機制活動，並未受到南海仲裁案與薩德飛彈案影響，凸顯「中」美兩軍共同重視避免意外軍事衝突的交流價值。

大陸國防部代表強調，「中」美軍事關係雖積極加強戰略與行動層面對話，以有效管控分歧和意外風險，仍面臨深層次的戰略矛盾和障礙，不過，「中」方願與川普政府的國防部門共同努力，推動兩軍關係健康穩定發展。2017年4月的「川習會」已經定下兩軍恢復交流基調。6月中旬，美「中」海軍完成軍艦互訪交流。這次的外交安全對話決定兩國國防部長互訪，並規劃美軍參聯會主席鄧福德赴大陸，以提升軍事交流質量，落實兩軍信任措施的諒解備忘錄，同時共軍亦受邀參加2018年「環太平洋聯合軍演」。至於美國國防部方面則強調，兩軍交流著重軍事領導人員互訪、在太空、反恐、網安、反核武擴散等共同利益領域建立務實合作，以及強化風險管理防範意外軍事衝突。

不過，美「中」之間的長期戰略意圖不明確，是提升兩軍交流質量的最大障礙。倘若彼此互視為競爭對手情況惡化，將導致戰略互疑加劇，對兩軍維持健康競合關係，構成嚴重衝擊。當前，「中」美兩國基於防範軍事意外衝



突的需要，推動軍事交流建構互信機制，並取得具體的進展，但是雙方在北韓核武導彈威脅、南韓薩德案、南海航行自由，以及島礁軍事化等區域安全議題，因戰略利益競爭所產生的結構矛盾，依舊難有化解之道。

十、美「中」需發展和平共處新模式

習近平強調「合作是中美兩國唯一正確選擇」。但是，川普曾經直指「中國正在強暴美國」，運用不公平的貿易手段偷走美國人的工作，因此揚言就職後宣佈中國大陸是「匯率操縱國」，將對中國大陸進口商品徵收45%關稅，讓「中」美關係前景蒙上陰影，台灣也膽顫心驚。不過，川普上任後得知北韓核武導彈威脅問題嚴峻，需要北京出力協助才能化解危機，因此積極促成「川習會」，並規劃推動外交安全、全面經濟、執法與網安、社會與人文等四個，以結果為導向的建設性對話平台，希望能務實發展「中」美建設性合作關係，讓中國大陸為美國關鍵利益服務。

就「中」美競合關係演變而言，近60年來美國的國民生產毛額(GDP)，從55%世界GDP降至2016年的21%，而中國大陸則是從不到1%增加到2016年的15%，成為世界第二大經濟體；同時，中國大陸軍力在西太平洋沿岸地區，已經擁有地緣戰略優勢，讓美國遠征軍難再取得主導地位，目前多數亞太國家已經發展出細緻平衡策略，不願意明確選邊站。季辛吉於2017年初接受《大西洋月刊》專訪時即指出，冷戰時期美國超強主導世界的地位已不復返，現今美國政府主要任務是要適應新世界格局。

現階段，美國戰略圈對待中國大陸的主流思維是，「我們不必喜歡中國，但我們必須與中國共同處理，關係到美國重大利益的議題」。為了避免美「中」引爆貿易戰，導致戰略競逐惡化，川普必須思考的重大課題，首先是如何與中國大陸和平相處；其次是如何影響中國大陸行為，使其有利於美國的全球佈局；第三是如何引導中國大陸成為國際社會的貢獻者，並防範其破壞性行為；最後則是運用「務實主義」，增加美「中」共同利益質量，減少分歧利益障礙，讓美國在美「中」競合過程成為贏家。

美「中」兩國軍事安全與經貿互動，經歷數十年的快速發展，現在面臨著一系列結構性新挑戰；同時，美「中」兩國都處在一個全新的國際安全與經貿環境中，而雙方應該明白兩國間需要一個和平共處模式，以利專心進行國內經濟社會改革。因此，習近平傾向調整「弱國心態」向「大國心態」轉變，鼓勵川普政府推行自由貿易，邀請美國加入「亞投行」與「一帶一路」經濟建設規劃。至於川普政府則必須調整面對「中國崛起」情緒，化解優越感旁落的深層焦慮，主動與習近平合作建構新亞太經貿與安全機制，以共同促進雙贏發展。

川普政府的2018財年預算準備增加國防預算強化美國軍力，並要求盟邦增加分擔維護國防安全成本。不過，川普政府意圖在亞太推展「聯日制中」大戰略，恐將受到與日俱增限制因素牽絆。日本安倍政府已經著手改善「中」日關係，防範萬一美日關係生變時不致措手不及。菲律賓總統杜特蒂已經接受中國大陸軍事援助，將降低美菲軍事合作質量，拉近與

「中」、俄兩國互惠合作關係，並宣佈「要美軍六年內撤出」。至於越南、馬來西亞、泰國與印尼則已經開始調整國際戰略，傾向在美、「中」、俄、日四國間保持平衡策略。另川普政府還要繼續處理，中東與阿富汗殘局、伊斯蘭國勢力擴大、俄羅斯與北約關係緊張、美國國內民眾普遍厭戰，以及聯邦政府財政赤字與國債攀升壓力等，恐讓川普在亞太地區牽制中國大陸佈局力不從心。

尤其是當美國已缺乏足夠資源條件，而多數盟邦又不願意多分擔安全成本時，美國恐無法再以「美國例外主義」的優勢地位，主導亞太戰略格局，反而必須學習適應「中國崛起」新環境，以及亞太國家普遍發展細緻平衡策略的新形勢，選擇與中國大陸發展和平共處新模式。

十一、美「中」俄戰略利益矛盾浮現

美國總統川普在德國漢堡的G20峰會上，分別與大陸國家主席習近平，以及俄羅斯總統普亭會談。三國領導人都有「強國夢」，而且彼此也都受制於結構性戰略利益矛盾，很難真正發展出互利共贏的穩定關係。尤其近來美、「中」、俄都顯露主導亞太與歐洲局勢企圖心與動作，讓三國競逐充滿戲劇性變化張力。

7月4日，習近平在俄羅斯進行國事訪問，並與普亭發表聯合聲明，呼籲北韓暫停核武導彈試射，要求美國撤出在南韓的薩德反飛彈系統，並停止美韓聯合軍演。美國駐聯合國大使海莉則於7月5日表示，中共和其他支持北韓國家，若不停止協助平壤政權，美國可能停止與他們的貿易。顯示川普政府可能會採取

經貿手段對北京與莫斯科施壓，甚至蓄意促使北京和莫斯科與平壤交惡成為敵人，讓中共與俄羅斯直接面對北韓核武導彈威脅。不過，川普隨後在G20峰會上強調，其將永不放棄與習近平合作處理北韓問題；同時，川普無懼國內「通俄門」壓力，還與普亭會談兩個小時。川普的城府曝露出美、「中」、俄戰略利益矛盾的冰山一角。

川普曾經認為，歐巴馬政府制裁俄羅斯只是把莫斯科推向北京，讓北京在美、「中」、俄三角關係得利，是嚴重的戰略錯誤。川普強調，美國與中共和俄羅斯同時保持建設性關係，最符合美國利益，並將讓美國能夠專注國內經濟建設，解除國債壓力，恢復綜合國力強大。但是，川普陷入「通俄門」糾纏，無法改善美俄關係；同時，川普意圖「一魚兩吃」，把北韓問題與美「中」貿易逆差解決方案，以及台灣問題掛勾，但習近平不願接受這種安排，讓「中」美關係再度陷入矛盾升高狀態。

對於習近平而言，川普上台是改善「中」美關係契機，強調「合作是中美唯一正確的選擇」，期待以建設性方式管控分歧，發展長期健康穩定關係，但是中共仍保持底線意識。因為，習近平在落實「中國夢」過程，並不願意正面與美國交惡，而是希望以日益茁壯的綜合國力，先達到與美國平起平坐的強國地位。不過，川普可能吃定習近平，不願在中共19大召開前把「中」美關係搞壞，因此對習近平提出強力制裁北韓的要求，讓北京當局進退兩難。

普亭為落實強國戰略，首重穩住「中」俄關係以減少南方安全威脅，透過能源、軍售與科技合作，支撐俄羅斯經濟發展，化解美、歐



等國經濟制裁壓力。同時，俄羅斯積極參與亞洲軍火與能源市場，賺取外匯並擴大影響力。另俄羅斯在中東地區布局，除了支持敘利亞阿薩德政權外，並發展與沙烏地阿拉伯經貿能源合作。普亭認為「中」美戰略競爭逐漸激烈化，有利俄羅斯在亞太與中東擴張勢力，因此運用多邊矛盾搶占競逐上風。

目前，「中」俄合作已經對美國利益造成威脅。川普強調美國優先，不可能坐視習近平與普亭取代自己的國際霸主地位。冷戰時期，美國曾經運用「中」俄矛盾得利，讓美國位居上風進而扳倒蘇聯。當今，美、「中」、俄三強競合角力，美對俄採取強硬制裁措施，已無法從「中」俄矛盾得利，反而是中共能夠從美俄分歧得利，而且俄國也能從「中」美競逐的矛盾得利。

川普為扭轉對美國不利局勢，正規劃以美國為主的新戰略作為，運用中國大陸周邊國家擔心被「中國崛起」支配的不安氛圍，以及北約國家對俄羅斯的戒心，鞏固美日韓軍事同盟，提升與東協國家經貿安全合作，拉攏日本、印度與澳洲成立海上安全合作架構，並強調將堅定對北約國家支持。但是，多數亞太與歐盟國家已經發展出細緻平衡策略，想在美、「中」、俄間左右逢源，不願意明確選邊站，恐讓川普的新盤算落空。

G20峰會前夕，川普曾經主動與習近平通話，採取強勢態度要求中共對北韓增加壓力，並強調會致力兩國貿易平衡議題。習近平則表示有負面因素影響「中」美關係，除重申半島無核化立場並請川普妥善處理台灣問題。就在川習通話後，北韓又在7月4日發射導彈，根

本不理會川普的恐嚇。突顯美國缺乏足夠資源支持亞太國家，多數盟邦又不願意增加國防支出時，美國想強勢主導亞太格局，已經力有未逮。

川普政府雖有意在亞太強化軍事投資，但美軍正面臨預算不確定的嚴峻考驗，現有戰力維持已經每況愈下。美國國會對增加國防支出仍有保留，除非川普政府獲得國會同意提高舉債上限，否則川普政府增兵亞太將無法落實。國務卿提勒森認為中共在北韓問題不是可靠夥伴，但美國仍須看到美「中」在經貿與反恐合作的積極面，突顯其對中共仍將採取既合作又競爭的兩手策略。習近平為應對川普「交易外交」與和、戰兩手策略，除強調「合作是中美兩國唯一正確選擇」，並運用其在亞太地緣優勢，發展牽制美國遠征軍的先進武器與布局，逼迫美國陷入成本昂貴的軍備競賽，讓美國國防預算更加捉襟見肘，國債壓力有增無減，對經濟與財政造成不利影響，進而讓美國遏制中共強勢的亞太戰略知難而退。

同時，北京當局開始在孟加拉灣的瓜達爾港，以及地中海的吉布地設置軍事基地，迫使美軍與其盟國墊高執行強勢亞太戰略成本，尤其當美國政府債務持續攀高，想要支撐亞太遠征軍昂貴軍費恐將力有未逮。川普雖準備增加國防預算強化美國軍力，並要求亞太盟邦增加國防經費，甚至提高對台軍售質量為其戰略利益服務。但是，川普意圖在亞太推展「聯合日、韓、澳洲與印度，制中」大戰略作為，已經受到與日俱增的限制因素牽絆，甚至引發盟國不滿與反彈。

安倍政府正著手改善「中」日關係，並

藉G20峰會與習近平見面，表示對投資「亞投行」與「一帶一路」建設有興趣，以防範美日關係生變時措手不及。南韓前總統朴槿惠因「閨密門事件」被彈劾下台，新總統文在寅在華府與川普會談時，雖同意薩德案但表示將進行環境評估，擺明打出拖延牌不願得罪「中」美兩國。澳洲政府則公開指出其新國安戰略，將尋求在美「中」兩國間左右逢源。印度總理莫迪雖然在白宮擁抱川普，但仍堅持不結盟外交政策，準備在美、「中」、日、俄等大國間，營造對印度最有利位置。菲律賓總統杜特蒂甚至接受中共軍事援助，降低美菲軍事合作程度，拉近與「中」、俄兩國互惠合作關係，並宣佈「要美軍6年內撤出」。越南、馬來西亞、泰國與印尼則已經開始調整國際戰略，傾向在美、「中」、俄、日等國間保持平衡策略。

川普政府的亞太戰略作為，無法逃避以中共為主要對象的現實，而美、「中」如何在兩國的結構矛盾中找到競合平衡點，將是影響兩國關係健康發展重大變數。中共的綜合國力已非吳下阿蒙，不是只有美國才拿得出恩威並施的工具箱，中共的外交工具箱也同樣有足夠的能量，可在亞太營造新的經貿與安全格局。更何況亞太國家普遍採取平衡戰略，意圖在「中」美間左右逢源，並不願站在美國這邊與中共對幹。同時，美國還要繼續處理中東與阿富汗殘局、伊斯蘭國恐怖組織擴張、俄羅斯與北約關係緊張，以及國防預算不確定等難題，更將讓川普政府強勢的亞太戰略作為力不從心。

目前，「中」美兩國基於防範軍事意外衝

突的需要，推動軍事交流建構互信機制，並取得具體的進展，但是雙方在北韓核武導彈危機、南韓薩德案、台灣問題、南海航行自由，以及島礁軍事化等區域安全議題，因戰略利益矛盾所產生的結構性互疑，依舊根深柢固。

十二、台灣應對美「中」戰略競逐新趨勢

川普政府的外交政策將以維護美國經濟與安全利益為主軸，並對中共採取「既合作又競爭」的兩手策略。同時，川普為鞏固美國強權地位與優越感，將要求亞太盟國站在美國這邊，恐讓多數國家感受選邊壓力，因為多數亞太國家希望保持左右逢源平衡策略，不願意明確站在美國這邊與中共對著幹。另川普曾揚言要求亞太盟國增加分攤安全成本，否則將撤出美國駐軍，已經引發盟國不滿的情緒與反彈，讓美國的亞太戰略可能面臨進退兩難窘境。

美國聯邦政府面臨19.7兆美元國債壓力，2017年聯邦政府赤字可能擴大60%，從6,000億美元攀升到1兆美元。川普縱使有意增加國防預算，強化軍事投資，但多數國會議員認為，美國必須找到既能達到國防目標，又能顧及經濟發展，不致債留子孫的方法，因此對大幅增加國防支出有保留。除非川普新政府獲得國會同意提高舉債上限，把國防預算增加到前所未有的水準，否則海軍要求擴大船艦規模計劃，恐難如願獲得落實。美國想繼續維持亞太優勢地位，若毫無節制擴大建軍支出，不僅在現實上已不可行，也難再贏得美國主流民意支持。

美「中」在亞太地區軍力消長變化，已經成為影響台灣國防新戰略的重要變數。美國是



否能夠繼續保持在亞太地區的軍力優勢，亦將牽動台灣政局演變和國防外交決策方向，進而影響到美「中」在台海的戰略利益。隨著中國大陸軍力崛起，亞太地區公海、空中航線、太空與網路電磁頻譜等，都已呈現美「中」兩強競合格局，並讓各國意識到亞太公共領域的控制與使用權，將會出現新競合關係。同時，台海的軍力動態平衡更將面臨新變數衝擊。

當美國整體戰略出現變化，或者美「中」在亞太軍力消長達到某種程度時，美國可能會改變對台灣的安全承諾，尤其當美國遠征軍在西太平洋沿岸，面對共軍反介入戰略的主場優勢時，已不再擁有絕對勝算。倘若台灣在軍事上繼續與大陸為敵，或者被川普政府綁在戰車上與北京對幹，代價恐難承擔，更何況川普的現實主義外交思維，只是把台灣當棋子或籌碼，必要時可以用台灣換取對美國有利的標的物。

蔡總統強調將以發展自主國防產業，做為新國防戰略主軸，認為國防不只是國家安全議題，更是重要的策略產業，並主張要藉由發展國防產業，來提升台灣的經濟競爭力。同時，蔡總統的新國防戰略擺脫冷戰對抗思維，積極為營造兩岸和平發展培養正能量，進而保障台灣安全的生活環境，發展「友美和中」寬廣縱深格局，應對今後詭譎多變的亞太安全情勢，以及川普政府對中國政策的不可測性。

當前，兩岸關係結構性難題因主權僵持仍然無解，但維護台海和平穩定發展，爭取時間處理更為棘手的經濟發展與內政難題，已經成為兩岸領導人共同的需要。蔡總統堅定中華民國憲法的主體性立場，發揮平衡策略定力，採

取「友美和中」的新國安戰略主軸，為台灣開拓更寬廣的生存發展空間，消除台海潛在戰爭風險的陰影。不論川普政府今後如何操作美國的「一個中國」政策，轉變美「中」軍事交流模式，在亞太地區撤軍或增兵，要求盟邦增加維護安全成本，或直接與中國大陸進行政治交易，甚至出賣台灣的利益，台灣都將擁有靈活彈性的應對空間與籌碼，以確保國家安全與人民福祉。

蔡總統一再強調，台美關係與兩岸關係同樣重要，將發展與美國的策略合作夥伴關係，並願意與大陸共同維持和平穩定發展。基此，台灣為因應川普政府的不可預測性，以及兩岸軍力懸殊差距難以逆轉趨勢，正確的選擇是發展大格局的「友美和中」國防新戰略，做為國家安全戰略中的國防政策主要內涵，以及軍事戰略規劃與準備方向，朝有效處理專屬經濟海域範圍內的重大威脅、危機或災難，做為國軍主要任務，並歡迎美「中」與亞太國家共同參與安全合作，達成「嚇阻威脅、預防戰爭、保家衛國」的國防戰略目標。

作者簡介

曾復生

加拿大多倫多大學政治學博士

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

國家政策基金會國安組顧問