



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108年3月6日

摘 要

台灣主流民意期待兩岸和平穩定發展，不願意與大陸進行軍備競賽，更不希望兩岸兵戎相見。「中」美戰略競逐博弈正方興未艾，我國為趨吉避凶調整精進國防戰略內涵，以維護台海和平與區域穩定為目標，並且把握「能戰才能和」精神，強調「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」原則，積極落實「全民國防」戰略，朝向處理本島及專屬經濟海域範圍，重大威脅與危機為主要任務，同時歡迎自由民主價值理念相同國家，共同參與台海與區域安全合作，確保台海和平與印太區域穩定發展。同時，我國在提升台美國防合作亦將行穩致遠，並規劃發展台海與區域「預防戰爭」對話機制，把國家安全戰略格局拉高到「自由民主，友美和中」新架構，讓台美國防合作成為支持台海和平發展，以及維護印太區域穩定正能量。



一、守護憲法保家衛國 落實「全民國防」

中華民國國軍正處在美「中」戰略競逐加劇新形勢，肩負憲法捍衛者、國家安全守護者，以及台海和平與區域穩定貢獻者角色任務。台灣歷經六次總統直選與三度政黨輪替，民主社會已經成型。維持中華民國憲政體制，以及守護自由民主生活方式是台灣民意最大公約數。

當前，台灣主流民意期待兩岸和平穩定發展，不願意與大陸進行軍備競賽，更不希望兩岸兵戎相見。「中」美戰略競逐博弈正方興未艾，我國為趨吉避凶調整精進國防戰略內涵，以維護台海和平與區域穩定為目標，並且把握「能戰才能和」精神，強調「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」原則，積極落實「全民國防」戰略，朝向處理本島及專屬經濟海域範圍，重大威脅與危機為主要任務，同時歡迎自由民主價值理念相同國家，共同參與台海與區域安全合作，確保台海和平與印太區域穩定發展。

同時，我國在提升台美國防合作亦將行穩致遠，並規劃發展台海與區域「預防戰爭」對話機制，把國家安全戰略格局拉高到「自由民主，友美和中」新架構，讓台美國防合作成為支持台海和平發展，以及維護印太區域穩定正能量。現階段，美國對台政策目前有3種不同看法，一是主張美國應將對北京與對台北政策分開，改善美台關係時不必擔心北京反應；其次是認為美「中」關係開始惡化，美國應增強第一島鏈防禦能量，並把台灣納入軍事同盟體系；第三則是強調要有效對付北京，華府必須

把許多議題掛勾與北京談判，讓中共付出代價，而台灣則可以做為交易籌碼。

不過，美國在兩岸議題的影響力已大不如前，再加上美「中」軍力消長變化趨勢，讓美軍對應共軍的主場優勢已難有絕對勝算，也讓台海軍力動態平衡傾向對北京有利。川普政府若提升美台軍事合作質量，把台灣綁在戰車前端與北京對幹，恐為台海軍事危機埋下火種，並替大陸支持「武統論」勢力提供師出有名藉口，將為台灣人民帶來災難。所以，我國在推動台美國防合作時，仍需行穩致遠把握互惠共贏，保家衛國原則，維護中華民國國家利益主軸，致力台海和平與區域穩定，善盡國際社會成員責任。

二、美「中」俄大國競爭加劇國際新格局

美國是全球最大經濟體及軍事強國，但是川普在21兆美元國債巨大壓力下，決定採取「美國優先」單邊強勢保護主義，把「中」、日、歐盟、俄羅斯等國視為戰略競爭對手，祭出貿易戰、關稅戰、科技戰，以及對俄羅斯經濟制裁，東征西討打破自由貿易與多邊協商架構，還進一步針對「中」、日、墨、加、歐盟等主要貿易逆差國，強勢要求重談貿易協定，毫不留情只為讓美國強大，卻讓「中」、日、俄、歐盟等國心生警惕。

川普政府為營造對美國有利的印太局勢，正積極規劃「印太戰略」，意圖運用中國大陸周邊國家擔心被「中國崛起」支配的不安氛圍，先鞏固美日韓軍事同盟，強化與東協國家的經貿安全合作，拉攏印度與澳洲成立安全合作

架構。但是，包括日本與印度在內的多數印太地區國家，普遍認為美國仍然強大得罪不起，卻又擔心川普善變交易性格，隨時可能出賣合作夥伴，因此發展出細緻平衡策略，想在美「中」俄等大國間開闢戰略縱深，不願意明確選擇站在美國這邊，讓川普布局「印太戰略」基礎出現鬆動跡象。

儘管川普曾經一再強調，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。川普認為「聯俄制中」符合美國利益，有助美國發揮針對「中」、日的貿易戰，加速國內經濟社會建設，逐步解除巨額國債壓力以利恢復國力。但是，川普上台後即陷入「通俄門案」糾纏，不僅無法著手改善美俄關係，還要對俄羅斯增加經濟制裁力道避嫌，反而讓「中」、俄合作夥伴關係越走越近，讓美國的「聯俄制中」盤算落空。

川普政府規畫在印太地區強化軍事部署，以確保當美「中」關係惡化時，美國仍然可以壓制中共威脅。現階段，川普政府在國會同意撥款後，設置「美國國際金融開發公司」，每年投入600億美元擴大海外投資基礎建設案，準備與中國大陸的「一帶一路」計劃抗衡。美國務卿蓬佩奧於2018年8月初，在「東協外長會議」推銷「印太倡議」，提供1.13億美元促進東南亞發展數位經濟市場，並推出3億美元「東協新安全種子基金」，敦促東協在人道救援暨災難救助、網路安全，以及海上安全等領域採取聯合措施，以達到鞏固盟邦並分擔成本目標。同時，美國決定把F-35戰機的印太地區維修基地設在日本，鼓勵日本在印太地區領導

軍工聯盟，讓日本在解除武器技術出口限制後，在南亞與東協進行軍事科技合作。另美國與菲律賓、澳洲、印度等國，分別簽署《提升國防合作協議》，執行美軍在印太地區輪調駐防制度，並規劃把越南、印尼納入「美軍印太司令部」聯合軍演，建構制衡中共軍力擴張能量。

2018年9月6日，美國與印度在新德里舉行外交國防首長「2+2」會議，意圖搞定以美、日、澳洲，以及印度等4國合作為主軸的「印太戰略」架構。但是，美國強烈反對印度引進俄羅斯S-400防空飛彈，要求印度配合美國制裁伊朗政策，停止向伊朗購買石油，並對莫迪總理與習近平主席，2018年6月初「武漢會談」協議內容有疑慮，讓美印「2+2」會議埋下分歧利益伏筆。會後，美印兩國雖簽署「通訊相容與安全協議」，為強化軍售與軍事科技合作關係鋪路，但是印度方面對於外交政策自主相當堅持，恐讓美國的「印太戰略」出現破口。

川普的「美國優先」外交戰略，把中共與俄羅斯視為競爭對手，認為未來將是美「中」俄三大強權競爭格局。隨後，美國國會參、眾兩院先後通過「減稅法案」，吸引外國投資與製造業回流美國創造就業機會。此前，川普政府片面撕毀《跨太平洋夥伴協定》，啟動智財權調查與反傾銷等，對抗不公平貿易措施，強勢要求「中」、日、德、加、墨等對美貿易順差國改善失衡問題。這種「一拉一推」的經貿策略，配合川普接連在東北亞、南亞、中東等地區，運用「震撼主義」挑釁衝突所構成的組合拳，倒逼區域主要國家的資金、技術、人才



專題連載

等，加速選擇流向相對穩定的美國，為振興美國經濟創造優勢條件，讓美國再度擁有領導世界的經濟實力。

2018年8月下旬，川普總統簽署《2019財年國防授權法》，同意支出7160億美元國防預算。8月底，副總統彭斯向國會提交籌組太空軍計畫書，意圖建構第六軍種，應對中俄太空軍備競賽，保持美國主控太空優勢地位，並結合美國在全球主要戰略要衝約30多萬駐軍，共同鞏固美國的全球優勢能量，成為支撐美國外交政策的堅實後盾。儘管國際貨幣基金會(IMF)嚴正警告，美國國債已經攀高到21兆美元，而且聯邦政府預算赤字不減反增，勢將危害全球經濟健康；美國國家情報總監寇茲亦在國會強調，巨額國債已經成為國安最大威脅。

川普總統推動遏制中共大戰略，並從朝核危機、貿易逆差、投資與關稅壁壘、人民幣匯率、對台軍售、東海與南海島礁軍事化爭議、「中」印邊界衝突、片面取消伊朗限核協議、執法與網路安全、投資中東歐與非洲，以及智財權問題等，測試中共政策底限為後續談判交易墊高籌碼。川普還可能會對北韓採取強勢手段，讓日本與南韓必須緊抱美國，並向美國增購軍備。川普也可能刻意挑釁「一個中國」政策，把台灣推上火線為東亞埋下衝突火種，進而刺激各國軍備競賽，動搖印太地區經濟穩定發展基礎，塑造「可管理的不穩定」環境，把印太地區資金、技術與人才加速趕到美國，打亂習近平推動強國戰略布局與節奏，讓中共無力撼動美國領導地位。

三、美國的外交經貿戰略組合拳

川普政府精心設計的外交戰略，一方面提升美日軍事同盟質量，堅持美韓合作部署薩德飛彈，強化美台軍事交流，維持與東協軍事合作，同時還持續推動美艦南海航行計畫，對北韓強力制裁，發展美、日、印度、澳洲等四國聯合海上軍演，協助印度軍事現代化，增兵阿富汗，拉攏以色列與沙烏地阿拉伯單挑伊朗，均凸顯美國正加速建構「印太戰略」能量，企圖遏制中共在黃海、東海、台海、南海、印度洋，以及中亞與中東的影響力，並牽制「一帶一路」經濟發展。

近年來，川普接連對「中」、日、歐盟、墨、加等國，發動單邊強勢貿易保護主義措施，看起來像「讓子彈亂飛」，其實隱藏「讓美國再度強大」密碼，只是代價須由世界各國承擔。川普的「美國優先」策略鼓勵生產製造發生在美國，為勞工與中產階級增加就業機會已見成效。年來美國失業率頻創新低，川普總統支持度更達上任以來最高。川普全面翻轉美國外交政策，主動促成「川金會」，強勢重議《北美自由貿易協定》，並開發美國新能源創造就業機會，恢復對伊朗禁運制裁；同時，川普認為美國總被盟國「揩油」，要求北約國家、日本、南韓等負擔美國駐軍多數費用；此外，川普政府劍指中共科技升級計畫，對北京發動關稅戰，並聯絡英、德、法、日管制高科技流入中國大陸，甚至立法阻止華為、中興電信設備侵入美國第5代網路通訊體系。

川普政府把「中」、日、歐盟、加、墨等國當成競爭對象，接連祭出減稅措施吸引約2兆美元跨國企業資金回流，擺脫對中東石油依賴，揚棄多邊貿易協商政策，改以雙邊公平協

商強勢策略，降低美國貿易赤字。川普政府刻意拉攏歐盟與俄羅斯意圖孤立中共，但仍要求北約等盟國為安全支付主要成本，美國不但可以節省開支轉為新武器研發經費，還可以乘國際局勢動盪，讓美元、美債與美製武器需求增加，而且美國也將成為國際資金、人才避風港，反而讓巨額國債壓力獲得喘息時間。川普政府推動美國優先政策，大幅增加國防預算，不惜舉債維繫美軍與美元共生關係，主要玄機是藉維持美軍的全球優勢，讓美元與美債擁有投資、貨幣儲備龍頭地位，而川普政府舉債強軍就是要替美元與美債撐腰。

川普總統國際政經戰略「故意讓子彈亂飛」，把歐、亞資金技術人才趕到美國，還祭出單邊強勢保護主義，阻撓中共科技產業升級，限制中國大陸經濟能量擴張，延緩人民幣國際化速度，讓其難以跟美元競爭儲備貨幣龍頭地位。川普認為只要美軍夠強大，美元自然成為全球金融體系交易基礎，美國發行國庫券也將「毫無風險」，根本不用擔心賣不出去，同時美元國際流通性與信用就能夠撐住，讓債多不愁的川普政府，能夠繼續印美鈔賣國庫券過好日子，並為振興美國經濟爭取到緩衝時間。

四、美國加強對中共安全防範布局

美國白宮國安顧問波頓於2018年10月20日，前往莫斯科準備告知俄國，美方將退出雙方簽定的《限制中程核導彈協定》。此舉對美國的印太戰略意義重大，將使美國解除約束，可以生產部署短、中程核導彈（射程500公里到5,500公里），抗衡「中」、俄在印太地區新威脅，但也將引爆印太地區國家新型軍備競賽

。近來，川普政府加大對中共的安全防範力度，已經採取全方位實際行動包括，提升美、英、加、澳、紐情報合作「五眼聯盟」功能，針對中共威脅與機會情報蒐整，並拉攏德、法、日情報機構參與行動；擴大跨部會「外國投資審議委員會」對中資「國安審查」權限；中情局調整任務重點加強對中俄情報蒐，增加海外派駐人員消除「情報鴻溝」；美國聯邦調查局以間諜罪名拘捕3名在美華裔科學家，並把中國大陸「千人計劃」學者列為調查重點，刻意干預美「中」科技交流質量，讓美「中」磨擦從3波關稅戰、延燒到恐涉及台灣專家在內的科技間諜戰，更讓台灣面臨美「中」戰略逐加劇的詭譎情勢。

不過，美國財政部2018年10月中旬，發布最新報告未把中共列為匯率操縱國，前國防部長馬提斯還於2018年10月18日，在東協防長會議召開前與中共防長魏鳳和會談。隨後，美「中」兩國都同意加入《東協多邊軍機空中意外相遇行為準則》。此前，白宮經濟顧問庫德洛亦表示，川普總統在2018年11月30日阿根廷G20峰會，可能與習近平見面會談，大陸國務院副總理劉鶴亦於10月19日證實，「中」美兩國正就新一輪的「習川會」進行磋商，讓世人對美「中」關係在11月6日美國期中選舉後，從緊張對立逐漸降溫，回歸健康競合發展仍抱持希望。

但是，美國對中共政策措施不斷釋出相互矛盾訊號，確實也讓印太國家面臨戰略判斷嚴峻考驗。當前，美國白宮國安顧問波頓仍力勸川普對中共「全面強硬」，運用新貿易協定的「毒丸條款」，組建以美國為首的貿易聯盟圍



專題連載

堵孤立中共，同時積極拉攏歐盟與日本，加強管控先進技術流向中國大陸，強力遏制中共主導全球5G網路通訊產業發展。美駐WTO大使施雅更抨擊中國大陸是保護主義最濃國家，要求北京開放國內市場，減少對國企進行補貼，以及停止強迫外企轉移技術等不公平措施。美國副總統彭斯則準備在2018年11月參加APEC峰會時，發布美國推動「印太戰略」具體行動方案，從軍事安全、經貿、外交、科技等層面，牽制中共「一帶一路」發展，強力鞏固美國主導「印度洋-太平洋」優勢。

另美國白宮於2018年10月18日宣布，提名美軍印太司令部「中國戰略研究小組」主任、曾經擔任駐北京武官又懂中文的退役空軍准將史迪威（David Stilwell），出任國務院主管東亞事務助卿，將與白宮國安會的亞洲資深主任博明（Matt Pottinger），以及國防部亞太安全助理部長薛瑞福（Randall Schriver）等，組成槓「中」鷹派國安團隊，反映川普政府對中共加大安全防範措施的態度。近年來，美國府會官員、朝野政黨人士、企業界與智庫圈，面臨「中國崛起」氣勢逼人，普遍都有優越感旁落深層焦慮，而且多數擁有決策權的府會高層，內心仍存有冷戰對抗競爭拼輸贏心態，並不想與中共和平相處「互利共贏」。

川普政府在發動關稅戰後又祭出科技間諜戰大動作，凸顯白宮決策圈對「中國崛起」深層態度，既多數人士認為美「中」只有競爭關係，雙方遲早要打一場爭霸戰。同時，白宮鷹派評估美「中」兩國綜合國力，認為美國先下手為強勝算高，所以對北京不必手軟。顯然，川普政府當前的主流意見認為中共意圖挑戰美

國，必須即時出手遏制中共勢力擴張，以防範美國科技與金融優勢地位被中共取代。美國副總統彭斯於2018年10月4日公開講話，已經劍指中共為頭號戰略競爭對手；中情局長哈斯篋反與聯邦調查局長雷瑞，更強調中共間諜對美國滲透與情蒐威脅節節升高，國務院還提出防範中企與商業間諜取得高科技方案，凸顯美「中」戰略競爭已邁入實質角力新階段。

美國在台協會前理事主席卜睿哲2018年10月中旬發表專論指出，川普政府已經明確決定以更具競爭力方式對付中共，但是目前尚不知對抗的範圍、持續的時間，以及影響的層面，因此台灣不僅應該關注美國政策的轉變，還要注意決策過程的變化如何影響政策。同時，卜睿哲強調目前美國國會確實挺台，但迄今通過鼓勵美台互動的法案，對川普總統並沒有強制力，儘管白宮國安會透露強打「台灣牌」制中意向，但美貿易代表賴海哲亦堅持，台灣需先解決承諾美牛與美豬進口問題，才能討論台灣在意的強化安全合作議題。另美國國務院前代理亞太助卿董雲裳認為，美「中」關係目前似乎在惡化，台灣應該維持其穩定、一貫的政策，不要過度反應，而且試圖讓兩岸持續溝通非常重要。

當前，蔡總統與習近平都面臨內部壓力，在「一個中國原則」立場上，各自難有退讓空間。不過，川普的中國政策核心智囊白邦瑞在2018年10月10日，釋出「北京應邀請蔡英文訪中」風向球，是否暗示美國白宮不反對「蔡習會」，我政府應透過台美「國安會」定期溝通管道，瞭解美國白宮決策意向。南海風雲詭譎而台灣擁有太平島主權，兩岸當局如何借力使

力趨吉避凶，營造共贏新契機，將考驗主政者戰略智慧能力。或許，蔡總統與習總書記兩位領導人應把握機會，順勢提出「南海和平共贏方案」，開始為「習蔡會」搭建新舞台，也可為川普強楨習近平騎虎難下之勢，贏造優雅的下台階。

台灣面臨美「中」戰略競逐加劇，並邁入貿易、軍事、科技間諜戰角力新情勢，除須戒慎恐懼審慎應對，注意台美國防安全與情報合作分寸拿捏外，還千萬不可見獵心喜，反而應該呼籲美「中」領導人正視戰略互疑根源，共同處理新出現的結構利益矛盾，加強溝通朝向「互利共贏」格局發展。畢竟，美「中」關係若變成零和對抗，台灣也不一定會成為受益者，反而可能因無法避免被迫捲入角力衝突，慘遭池魚之殃。更何況，一旦善變的川普因自身需要又與習近平重修舊好，我國運用「友美和中綿裡藏針」大戰略，將發揮營造必要回旋空間的功能。

五、川普籌組「新8國聯軍」圍堵中共

川普總統主政後高度重視貿易逆差問題，在商務部貿易逆差國檢討報告出爐後，隨即展開強勢雙邊自由公平貿易談判，採取單邊強勢貿易保護主義路線，在國際經貿領域開闢對美國有利新戰場，東征西討凸顯落實「美國優先」決心，並累積戰果能量鞏固政治基礎。川普靠「美國優先」贏得總統大選，強調減稅振興經濟施政主軸，同時祭出單邊經貿保護主義，貌似國際戰略退縮實際卻是寓糧於敵謀略，反映美國多數民眾雖不想背負國際責任，卻又想

繼續擁有世界優勢地位心理需要。川普外交戰略意圖就是以最低成本，營造美國最大戰略利益，並鞏固高科技龍頭地位，以及美元為主的世界金融霸權。

川普首先祭出「美國優先」稅改狠招，吸引國際資金流向美國，對中國大陸與歐盟造成資金外移壓力。同時，歐、美、日代表聯手在WTO部長會議，指控中國大陸鋼鐵產能過剩、非法補貼，以及強迫外商轉移技術等不公平貿易行為。美國更批評「WTO只會占美國便宜」，已成為貿易訴訟中心並對中國大陸過於寬容，促使中國大陸將低價商品傾銷全世界。川普政府拒絕承認中國大陸「市場經濟」地位，並表示「美中全面經濟對話」已停擺，還劍指中國大陸輸美2,500億美元商品加徵關稅，並起訴涉嫌竊取美國商業與工業機密的中國大陸駭客。此外，川普政府嚴審高科技出口中國大陸，聯手西方發達國家限制中資併購科技大廠案，為北京當局發展製造強國設置路障。

川普政府敲定的「美墨加協定」，是繼《美韓自貿協定》修訂完成後，在國際經貿領域第2件勝利戰果。接下來川普政府將展開與歐盟，以及日本的公平貿易談判，強勢納入包括「毒丸條款孤立中國」、「防止匯率操縱條款」等，對美國有利條件的新貿易協定，不僅讓川普增加國內與國際政治能量，還將增強川普組「新8國聯軍」單挑中共信心，以進一步要求北京擴大開放國內市場，停止政府對國企補貼與強迫外企技術轉移等，讓美國最終能夠贏得對中共關稅戰與科技戰勝利，並遏制中共企圖主導全球5G網路通訊產業。

近年來，習近平曾經先後在「世界經濟論



專題連載

壇」、「博鰲亞洲峰會」，以及「APEC峰會」等，倡導經濟全球化，反對貿易保護主義，強調中國大陸將有所作為，但不會想要取代美國。2018年11月5日，習近平將在「上海國際進口博覽會」發表演說，強調深化改革開放與自力更生的辯證關係。不過，習近平在積極提升國際影響力道路上，仍將面臨美國布下重重路障考驗。習近平曾經強調，「太平洋夠寬，容得下中美兩國共存共榮」，並主動與美國發展建設性合作關係，避免形成與美國對抗格局；同時，習近平為降低鄰國對中共軍力發展疑慮，還推動睦鄰與富鄰政策，佈局「一帶一路」建設，經營多雙邊自由貿易區。此外，習近平主動參與國際經濟治理體系改革，提高中共的國際組織規則制訂權，並爭取加入國際組織高階管理工作，實際成為政策規劃與執行者，讓中共成為國際多邊主義與機構貢獻者。

習近平希望未來的20年間，中國大陸與美國在國際社會維持「競合關係」；同時，中共將運用經貿往來、人員交流、安全對話等方式，提高各國對北京的信任感與依存度，並讓周邊國家在地緣政經戰略領域，體會到背離中共的困難度與代價。不過，美國當前已經把中共視為戰略競爭對手，在國際經貿投資領域方面，美、日、加、澳、歐盟等國以「國家安全」理由，對於中資企業積極併購擴張版圖，進入關鍵基礎建設，獲取高科技能量與市場，並主導產業規格與標準等措施，已經採取高度防範策略與保護主義。

在國際戰略領域方面，朝核危機貌似緩解但隨時可能引爆新衝突；「中」日關係在安倍首相推動「親美和中」戰略下，於2018年10月

25日在北京舉行「習安會」，但是安倍若執意推行右翼修憲強軍路線，恐將讓「中」日兩國再度陷入緊張困局；同時，川普政府密集派遣戰略轟炸機，以及艦隊定期巡航東海與南海，對中共在釣魚台及南海島礁軍事化活動，採取強硬牽制動作，並且積極拉攏日本、澳洲、印度組成海上安全合作架構，甚至還要求英、法海軍參與南海自由巡航；此外，以美、英、加、澳、紐五國組成的「五眼聯盟」情報合作架構，正將德、法、日3國納入，針對中共的情報收蒐集與共享體系，形成圍堵中共的「新8國聯軍」陣線，直接牽制中共「一帶一路」發展，以及跨越中亞聯結歐陸的鐵路網。

美國總統川普於2018年9月底在聯合國大會演講，強烈抨擊中共對美國的不公平貿易行為，並表示美國將不再容忍，還要求中共停止干擾美國期中選舉。同時，美、日、歐盟貿易代表在紐約集會，發表會後聯合聲明，關切「第三國」非市場導向政策與作為，以及強制技術轉移等問題，劍指中共的意味濃厚，讓北京感受到山雨欲來的「新8國聯軍」包圍壓力。美國白宮於2018年9月下旬發布《網路安全戰略》後，美「中」相互指控對方發動網路駭客攻擊，以及竊取高科技機密間諜行動等事件頻傳，恐讓兩國邁入新冷戰敵對關係緊張氛圍，也讓習近平面臨對美國戰略路線抉擇新考驗。

六、美國布局「印太戰略」最新情勢

川普政府國安戰略強調美「中」大國競爭，考慮讓台灣成為美國「印太戰略」環節，但北京當局對川普政府意圖已提出警告。近來，美「中」貿易戰持續升溫還延燒到軍事部門，

讓兩國緊張關係加劇，同時印太地區對「中國崛起」既愛又怕而且疑慮不減，因此普遍採取「經濟親中，安全靠美」兩手策略。日本、南韓、越南、印尼、澳大利亞、新加坡、印度等國，紛紛強化與美國國防合作質量，並參與美國在印太地區聯合軍事演習。

印太地區國家雖然歡迎中國大陸經濟崛起，但對中共軍力擴張威脅疑慮日增，讓美國找到發展「印太戰略」空間，也為台美強化國防合作營造新政治基礎。美國戰略圈主流意見認為，台灣應該與美國發展建設性合作關係，強化美台國防合作並吸引外資振興經濟，讓台灣成為美國推動印太經濟發展，以及「印太戰略」軍事合作夥伴。所以，台灣只要不以激烈台獨行動挑釁中共，為美國帶來難以承擔的政治與軍事包袱。同時，台灣能夠發展精實戰力，強化「全民國防」能量，向中共展現台灣人民捍衛民主生活決心，並讓共軍瞭解其以武力犯台所必須付出的代價，將遠遠超過其所能夠擔負程度，美國與印太國家都會願意運用變通方式，加強與台灣進行國防合作，共同維護台海與區域和平穩定。

台海兩岸的軍力動態平衡已朝中國大陸傾斜，美國防部最新發佈的「中國軍力評估報告」認為，台灣需要把建軍規劃與軍備採購，放在發展創新與不對稱作戰思維主軸上，並積極強化後備軍人戰力，以及「全民國防」能量。同時，美國認為一個經濟實力強大、有自信與自由，而且不受中共軍力威嚇的台灣，才能站在最有利戰略位置以和平對話方式，逐步與中國大陸進行談判化解歧見，並找到一條和平解決兩岸主權爭議方案。此外，美國府會朝野對

於在「一法三公報」，以及「對台六大保證」架構下，提供台灣維持防禦能力武器與軍事合作，擁有難得一見的高度共識。美國國務院發言人諾爾特日前就在記者會強調，台美的共同利益是對自由民主價值的共同信仰，而且民主台灣的穩定與繁榮，符合美國的傳統價值與利益。

2018年9月30日，美「中」軍艦在南海強碰險些對撞，讓南海戰雲躍上國際媒體頭版。大陸新華社於2018年10月18日發表評論員文章表示，美國在南海「興風作浪、耍套路」。10月20日開始，「中」馬泰3國海軍將在南海進行聯合軍演。美國曾於10月初與日菲2國舉行海上聯合軍演。在此期間，英、澳、紐、馬、新等「5國聯防協議」，也在南海進行聯合軍演。中共為應對美國機、艦經常性航行南海，已在西沙島礁部署防空飛彈與反艦飛彈，並在永興島、永暑礁，以及赤瓜礁興建機場與雷達站。日本前防衛相中谷元2018年10月中在東京論壇，點名批評北京把南海軍事化，還派出最新轟-6J轟炸機巡航南海，恐將威脅南海「航行自由」。

近來，美、「中」、日、澳、英、印度、印尼、越南等國海、空軍在南海動作頻頻，已經讓風雲詭譎的南海，明顯變成軍演競技場與火藥庫。越南隨後又宣稱擁有太平島主權，公開向台海兩岸當局叫陣挑釁，頗讓習近平與蔡英文同感山雨欲來。美國國防前部長馬提斯2018年2度訪問越南，強調兩國對南海戰略目標看法「完全一致」。馬提斯接著於2018年10月17日前往新加坡參加「東協防長會議」，為11月美副總統彭斯發表「印太戰略」鋪路，同



專題連載

時於10月18日與中共國防部長魏鳳和會談，但雙方雖有溝通卻也各執己見，凸顯美「中」對南海與台灣問題等分歧難解。

當前，台灣主流民意希望兩岸和平穩定發展，而不是走向對抗衝突路線。我政府對北京保持善意、一致、可預測的大陸政策立場，促進兩岸關係回歸理性與建設性對話軌道，拓展台灣在「中」美兩強間左右逢源空間，並營造回旋戰略縱深。同時，我國為趨吉避凶應調整國防安全政策內涵，朝向應對處理本島及專屬經濟海域範圍內，重大威脅與危機為主要任務，歡迎美國、中國大陸，以及亞太國家，共同參與台海與區域軍事安全、災害防救及人道救援合作，以確保台海和平與區域穩定，並避免讓台灣被迫捲入美「中」角力與衝突。

七、美「中」俄戰略競爭的「新三國演義」

美國總統川普就職已滿2年，若能平安渡過「通俄門」案調查，將在2020年爭取連任，而且頗有勝算。俄羅斯總統普亭於2018年3月競選連任成功，將掌權到2024年。大陸國家主席習近平則已在中共19大確定領導地位，任期至少可到2022年。美俄「中」領導人都曾經發下豪語，川普希望「美國再度強大」，普亭要還給俄國人「一個偉大的俄羅斯」，習近平則想實現「中國夢」，誰能笑傲江湖撐最久，全世界都相當好奇。

近年來美俄「中」在東北亞、印太、中東、非洲與歐洲地區都已展現企圖心，而且還公開提出戰略布局路線圖，讓三國競逐戲劇性變化充滿新張力。美國警覺把俄羅斯推向中共的

戰略性誤錯，並有意調整對「中」俄兩國布局與策略，運用中國大陸週邊國家恐懼被北京支配氛圍，積極鞏固美日、美韓、美紐澳軍事同盟，強化與東協國家經貿安全合作，深入中亞地區建立反恐夥伴關係，拉攏印度成立海上安全合作架構，並有意透過中東及朝核議題，改善與俄羅斯互動氛圍，讓普亭從「親中」向「平衡中美」策略漂移。

不過，白宮國安會倚重的智庫「國家亞洲研究局」（The National Bureau of Asian Research），於2018年10月4日發布《威權主義者的軸心：中俄合作對美國的戰略意涵》（Axis of Authoritarians：Implications of China-Russia Cooperation）論文集，以及哈佛大學教授艾里森（Graham Allison）於2018年12月15日，在「國家利益」（The National Interest）網站，刊出《中共與俄羅斯戰略聯盟正在形成中》（China and Russia：A Strategic Alliance in the Making）專論均指出，習近平與普亭攜手合作的戰略利益，明顯勝過川普向普亭拋出的誘餌，讓「中」俄深化戰略協作夥伴質量達到歷史新台階，更讓美國在這場三強競合大戲暫居下風。

美國已經把中共視為比俄羅斯還要強大的戰略競爭對手，並瞭解普亭傾向配合習近平布局，以維護俄羅斯長遠戰略利益，所以要推動「聯俄制中」恐難如願。不過，川普政府評估習近平運用壓制手段鞏固政權，正面臨內外挑戰，一旦共產黨無法提供人民滿意的經濟政績，習近平的強勢集權領導基礎將隨之鬆動，屆時務實又投機的普亭將會從「親中」向「親美」漂移。川普政府還認為中共與俄羅斯都將面

臨人口結構衰退難題，但美國在能源、科技、軍力，以及人口素質等領域，仍然領先「中」俄兩國。所以，美國應該持續穩固國內政治基礎，增強經濟、軍事、外交實力，並善用細緻的「美國優先」政經軍事戰略，提升國際領導地位。

至於普亭則從歷史汲取教訓，瞭解蘇聯體制崩潰關鍵，不是來自美國與西歐的軍事力量，而是因為俄羅斯內部經濟韌性不足；同樣，在21世紀的美俄「中」大國競合角力過程，更有可能是內部經濟與社會韌性對決。目前，普亭對俄羅斯綜合國力弱點了然於胸，並藉助習近平的支持改善俄國經濟社會結構；同時，普亭也對美國內部結構問題相當瞭解，意圖運用網路戰、輿論戰及心理戰，透過美國民主機制平台干預美國大選，支持「親俄」候選人當選，並盡量搞大搞亂美國內部問題，想辦法讓美國先倒下。普亭在2018年12月20日的年終記者會公開抨擊美國意圖廢棄《限制中程核武導彈條約》，挑起新軍備競賽升高核戰風險，並強調俄羅斯為落實強國戰略，需先穩住俄「中」關係，以減少來自南方安全壓力，同時透過與中共的能源與科技合作，支撐俄羅斯經濟發展，反制美歐日等國經濟制裁。

目前，俄羅斯是僅次於美國的全球第二大軍火生產國，並積極介入北極圈開發、東烏克蘭邊界衝突、朝核問題與敘利亞內戰，拓展東北亞、印太、中東、非洲及東歐等地區軍火市場，趁各國捲入軍備競賽之際，增加潛艦、戰機、飛彈等先進武器，以及物美價廉的傳統武器出口，以賺取外匯並擴大區域影響力與發言權；同時，俄羅斯積極與中東、中亞、東南亞

、日、韓等國，協商簽署自由貿易協定，以及能源出口合作計畫。此外，俄羅斯還出兵支持敘利亞阿薩德政權，出售S-400防空飛彈給土耳其，並與伊朗及沙烏地阿拉伯發展軍售與能源合作關係，還準備在南美委內瑞拉建立軍事基地並部署轟炸機。

對於北京而言，中共強化與俄羅斯的戰略協作夥伴關係，可以穩定北方邊界的安全形勢，並積極透過雙邊的軍事技術合作，加速推動共軍的現代化進程，以拉近與美國在軍事科技差距，符合中共戰略利益。俄國面臨經濟財政壓力需要中共支援時，正是中共要求俄國出售先進軍事科技有利時刻。2018年間普亭數度訪問中國大陸，兩國針對深化經貿、軍事、科技、衛星定位導航體系，以及能源合作等議題達成協議，讓兩國戰略協作夥伴關係登上新台階。美國對中共管制高科技出口與經貿金融制裁俄國，反而促使中俄強化經貿、金融、科技與軍事合作，讓中共突破軍事科技發展瓶頸，穩定能源供應，也讓俄羅斯從財政困窘難題脫身，進而能夠逐步調整經濟社會結構。同時，中俄經貿活動與能源合作質量快速成長，將讓2018年兩國貿易總量達到1,000億美元。

「中」俄深化戰略協作夥伴關係已對美國造成衝擊，因為「中」俄不僅在經濟、能源、科技與軍事上互補，而且都可以把國防資源從邊界調配到其他地區，讓美國在中南美洲、朝鮮半島、東海、台海、南海、印度洋，以及中東和非洲地區，都面臨來自「中」俄的競爭壓力。美俄、美「中」、俄「中」，以及美俄「中」三角關係錯綜複雜，而且充滿歷史性愛恨情仇，以及結構性利益矛盾。習近平認為拉緊



專題連載

普亨有利「中」俄發展戰略性合作，並強調「合作是中美關係最好的選擇」，期待「中」美能擴大共同利益並有效管控分歧，意圖在美俄「中」三角關係左右逢源。但是，中共仍會保持底線意識，因為，習近平推展「中國夢」路線圖，仍可能抵觸到俄羅斯的戰略利益，甚至對普亨造成壓迫感與俄羅斯精英反彈。

當前，「中」俄戰略協作夥伴關係密切友好，但是普亨若不願長期屈居習近平的老弟位置，恐將觸動「中」俄兩國競逐的敏感神經。另在對美關係上，習近平雖強調「中」方不會在國際上取代美國地位，也不願意與美國正面交鋒，而是希望以茁壯的綜合國力，達到與美國平起平坐「互利共贏」地位，以降低美國對中共發展國際影響力的疑慮。但是，美方顯然很難眼睜睜看著「中國崛起」而無所作為，尤其當川普內閣能制衡對「中」政策暴衝的官員，包括白宮幕僚長凱利、國防部長馬提斯等相繼離開後，可能導致美「中」關係動盪並牽動台海局勢變化。如果川普任命與其「美國優先」觀點一致的國防部長，結合鷹派波頓與蓬佩奧採取強硬槓「中」政策，屆時美「中」戰略競逐恐更加危險與混亂，台灣將難置身事外。

八、美「中」貿易戰邊打邊談 我國審慎應對

2018年11月底G20「習川會」，習近平與川普達成休兵90天協議，準備與美國持續協商談判，還釋出恢復進口美國大豆與降低美國汽車進口關稅善意，避免形成與美國對抗升高氛圍，並希望「中」美兩國能維持健康「競合關係」。不過，習近平亦曾經於2018年9月下旬

在黑龍江視察時，針對越演越烈的「中」美關稅戰表示，單邊貿易保護主義上升，正逼著中國大陸走自力更生的道路，「這不是壞事，中國最終還是要靠自己」，凸顯「中」方的底線。

川普總統於2018年9月底在聯合國大會演講，強烈抨擊中共對美國的不公平貿易行為，並表示美國將不再容忍，還要求俄「中」兩國停止干擾美國期中選舉。同時，美、日、歐盟貿易代表在紐約集會，發表會後聯合聲明，關切「第三國」非市場導向政策與作為，以及強制技術轉移等問題，劍指中共的意味濃厚，讓北京感受到山雨欲來的「新8國聯軍」包圍壓力。此外，美「中」兩國相互指控對方發動網路駭客攻擊，以及竊取高科技機密間諜行動等事件頻傳，美國白宮於9月間發布《網路安全戰略》，挑明俄「中」兩國是美國網路安全最大威脅。美國「國家情報總監辦公室」亦於2018年12月21日發布報告，明確指出俄羅斯、中共、伊朗等國都試圖運用網路干擾美國期中選舉。另美國《華盛頓郵報》與《紐約時報》，先後於2018年12月中下旬報導，川普政府多個部門正陸續公布，俄中駭客長期參與針對美國網路的間諜活動，讓詭譎多變的美中俄三角關係再度迷霧籠罩。

2018年11月底G20「川習會」時，加拿大警方應美國司法部門要求，以涉嫌違反美國制裁伊朗規定理由，在溫哥華國際機場拘押華為公司財務長孟晚舟，讓「中」美關係再度陷入緊張狀態。雖然白宮經濟顧問庫德洛強調，川普總統對此事件不知情，有意與貿易談判切割，但是美國政府以國內法當國際法用，要求加

拿大警方在機場扣押中國大陸公民，並引渡到美國接受司法審判，凸顯川普政府「長臂管轄」的強勢行徑，已經觸動北京當局敏感神經與民族情緒，並警覺到川普來意不善還帶有狠勁。

川普政府強調「美國優先」，若為「敲打中國」提升對台軍事合作質量，勢必會要求我政府增加國防預算，並強化針對中共的對抗性措施。不過，台灣主流民意希望兩岸和平穩定發展，而不是走向對抗衝突路線。當前，美俄中大國競逐詭譎化，我政府應站穩520總統就職演說立場，在提升台美國防合作時行穩致遠，並同步發展兩岸「預防戰爭」對話機制，把國安戰略格局拉高到「自由民主，友美和中」新架構，讓台美合作成為支持兩岸良性互動正能量。同時，台北對北京應繼續保持善意、一致、可預測的政策立場，支持兩岸地方市縣健康交流，促進兩岸關係回歸理性並恢復對話軌道，拓展台灣在中美左右逢源空間，並營造應變迴旋戰略縱深。

九、「川金二會」破局 美「中」競爭加劇

美國總統川普與北韓領導人金正恩的第2度峰會，在越南首都河內展開。川普日前數度表示對半島無核化，「美國不急於求成」，只是希望北韓不要再進行核武導彈試驗。同時，美國與北韓正在商討互設聯絡辦事處，凸顯川普除積極拉攏越南加入「印太戰略」槓中，還引誘金正恩效法「越南模式」與美國化敵為友，以利川普布局越南與北韓「雙箭頭」射北京謀略。

這次美國選在越南舉辦「川金二會」有其特殊考量。首先，越南與北韓邊界均與中國相鄰，兩國若能同時從「親中」轉為「親美」，或至少向平衡策略漂移，等於讓美國推行「印太戰略」減少阻力並增添助力，進而能夠發揮南北夾擊牽制中共效應，讓北京面臨兩面作戰壓力；其次，美國鼓勵金正恩訪問越南河內，可以親身體會越南改善與美國關係，從敵對到建交的經驗，並參考越南共產黨專政國家發展經濟模式，學習同時在美、「中」、俄、日等大國間遊走外交藝術，讓金正恩瞭解除了完全依賴中共與擁核自重外，北韓還有不同的富國強兵新選項。

當前，川普在美「中」戰略競逐益加詭譎之際，正著手盤點印太地區布局，除鞏固美日與美韓軍事同盟，還準備拉攏北韓金正恩及越南阮富仲，構築「雙箭頭」牽制北京。因此，川普在河內「川金二會」將不會要求北韓，立即交出「核導彈清單」並接受「無核化路線圖」，做為逐步解除經濟制裁條件。川普總統或許認為美國在東北亞，仍需要善用北韓核武導彈威脅，以利拉緊美、日、南韓軍事同盟，並為向日、韓出售更多軍火取得正當性。如果美國與兩韓簽署「朝鮮半島和平協定」，導致美軍必須撤出南韓，喪失對東北亞控制權與影響力，將是弊大於利。更重要的是，川普政府把中共視為戰略競爭對手，讓北京警覺美國意圖藉朝核危機，在東北亞強化美、日、韓軍事同盟，甚至準備拉攏北韓與東南亞的越南，構築針對中共的南北包圍圈。此前在新加坡「川金會」時，美國運用半島無核化談判拉近與金正恩關係，並釋出建交誘餌意圖撬開封閉的北韓



專題連載

，已顯露美國在東北亞布局謀略深遠。

美、「中」對朝鮮半島各有所圖，尤其美國認為其若貿然撤軍對大局不利，加上北韓金正恩鑑於海珊與格達費棄核下場，更把核武導彈視為「續命丹」，並強調平壤已經成為核武國家，今後將以發展經濟為施政主軸，「有錢還要有命花」，突顯金正恩擁核自重觀根深柢固。川普在會前透露將鬆動「川金二會」對無核化要求，引誘金正恩配合美國布局「雙箭頭」射北京，謀略城府夠深厚。不過，金正恩年內曾3度赴中國大陸與習近平深談，對北韓如何選擇戰略位置有所領悟，並傾向認為北韓與中共利益保持一致將較穩當，因此，川普調整半島無核化政策，引誘金正恩上鉤恐不容易。至於越南雖在「中」、美、俄、日間，保持等距經貿、軍事、外交戰略，但仍不願美國發動抵制華為5G通訊設備壓力，公開與泰國及菲律賓站在一起，與華為發展合作關係，等於向美、「中」兩國宣示，越南雖與美國化敵為友，願意提供「川金二會」場地，歡迎川普與金正恩來訪，但並不代表越南願意進一步，配合美國的「印太戰略」槓中布局。顯示，川普總統意圖運用「川金二會」，發展越南與北韓「雙箭頭」射北京盤算，恐難奏功。

2019年2月28日，川普與金正恩在越南的「川金二會」草草收場，雙方相互指責對方「要求過多，讓步太少」，讓兩國簽署「河內宣言」規劃落空，也讓朝鮮半島無核化前景蒙上陰影；同時，更讓川普把半島無核化與美「中」貿易戰掛鉤，要求習近平擺平金正恩，換取美方對「中」方讓步交易破局，導致美「中」暫時休兵的貿易戰重啟，甚至擴大競爭層面延

燒到科技、金融與軍事領域，恐為動盪世局投下新變數。

川普在越南的記者會上警告，美「中」貿易談判如果不够滿意，他也可能會在「川習會」上走人，不惜放棄達成貿易協議機會。美國貿易談判代表賴海哲更強調，中共必須進行結構性改革，尤其在智慧財產權保護、技術強迫轉讓等領域做出具體承諾，美「中」貿易協議才可能敲定，因此雙方還有許多工作要做。顯示，「川金二會」破局後，川普政府有意再度拉高槓「中」姿態，讓美「中」競爭加劇升溫。

北京當局已經感受到川普政府來意不善，並警惕美「中」新冷戰開打子彈似已上膛。習近平為應對川普咄咄逼人攻勢，曾經強調「無論冷戰、熱戰，或貿易戰，都不會有贏家」，並警惕國內經濟「灰犀牛」、「黑天鵝」，以及政治社會「7風險」，同時還強化核武導彈戰略威懾能量，完成禦敵於國門外的軍力建構，做為嚇阻美國對中共挑釁的國安部署。

川普總統的「美國優先」外交政策主軸，意圖以最低成本鞏固優勢，並在2019年2月發表國情咨文，兩度點名中共凸顯槓「中」大戰略，布局美國在印太地緣政治、經貿、軍事、科技、能源領先地位。當前，川普政府已啟動機制全面與中共競爭，並認為雙方遲早要打一場科技與金融爭霸戰，而且早打比晚打對美國較有利。白宮國安團隊評估美「中」國力虛實，主張美國先下手為強勝算高，所以對北京不必手軟。同時，美國府會朝野主流傾向認為，中共擁有「百年馬拉松強國戰略」，意圖挑戰美國的世界領導地位，因此必須即時出手遏制

中共勢力擴張，防範美國地位被中共取代。

川普的國安團隊還認為美國在國際上若無政治、軍事影響力，經貿商業利益也將不保，因此必須拉緊歐盟、日、韓、東協、澳洲、印度等國，並籌組「新8國聯軍」應對中國崛起；此外，美國亦需要發展「印太戰略」，結合盟國友邦圍堵中共的「一帶一路」，因為中共勢力已經從太平洋延伸到印度洋，並準備深入中東與非洲。川普曾經向國會強調「偉大國家不打無止盡戰爭」，決定撤軍敘利亞並在阿富汗與塔利班政權展開協商，讓美國從中東與中亞戰爭泥淖脫身，集中精力「對付中國」。

不過，近來川普總統的後院頻頻失火，首先是川普為獲得美墨邊境築強經費，發布國家緊急狀態命令被國會眾議院推翻，而且眼看在參議院也將不保，必須祭出總統否決權硬幹；其次是有16個州聯合到法院控告川普濫權違憲；第三是，川普前私人律師柯恩出席國會眾議院聽證會，公開指控川普是「種族主義者、騙子」，並對川普及其陣營勾結俄羅斯「有所懷疑」。隨後，柯恩還將在2019年3月間出席國會參、眾兩院情報委員會閉門聽證會，恐會提出對川普不利具體證據。最後也是最關鍵的是，特別檢察官穆勒耗時2年的「通俄門調查報告」，即將出爐，新任司法部長巴爾若決定不公開，國會眾議院情報委員會主席席夫已放話，將會對穆勒發出傳票請其到國會作證，把報告內容公諸於世，搞得白宮上下如坐針氈，也讓火燒屁股的川普總統，在運籌帷幄強勢槓「中」大戰略時，顯得左支右絀。

十、客觀評估美「中」綜合國力差距

中共總書記習近平於2019年1月間在中共黨校表示，中國大陸正面臨國際與國內環境複雜結構變化，必須準備應對化解政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境，及黨建等7大風險挑戰高招，並保持高度警惕防範「黑天鵝」與「灰犀牛」事件，讓「全國各族人民同心同德，社會大局保持穩定」。不過，美國總統川普已把中共視為頭號戰略競爭對手，採取全方位遏制行動咄咄逼人，針對中共軟肋狂轟猛打，硬是要北京屈服求饒，讓習近平遭遇前所未見的高難度考驗。因此，習近平的施政優先次序，決定首重內政、經濟、社會治理效能，鞏固軍事戰略威懾能量，積極投入科技研發迎頭趕上，營造吸引周邊國家願意親近魅力，隱忍不跟美國硬碰硬，先求在「中」美戰略競逐賽局立於不敗。

近來，美國防部與國家情報總監為爭取預算，先後發布報告強調中共軍力已威脅美國安全利益。但是，「中」美在經濟能量、軍事實力與高科技等差距仍明顯，首先，中國大陸在2020年「人口紅利」將消失，影響經濟持續成長動能，反觀美國則繼續享有「人口紅利」；其次，中國大陸能源存量與開發技術都落後美國，而且中國大陸依賴能源進口，美國則是能源出口國；第三，中國大陸每年需向美國進口大量糧食與肉品，但美國則保持自給自足優勢；第四，美國擁有10艘航艦戰鬥群及數百架第5代戰機，中國大陸第1艘航艦戰鬥群則剛剛成軍，第5代戰機發動機性能仍不穩定；最後，中國大陸的國防科技、高階半導體、電子與網路通訊軟硬體等，關鍵技術與零組件自主生產能量仍不足，追趕上美國仍需較長時間。因此



專題連載

，華為創辦人任正非才語重心長指出，要正視中國大陸與美國的差距，「要有危機感，但不能讓反美情緒主導我們的工作」。

川普總統上任兩年以來，積極籌組「新8國聯軍」，從經貿、科技、司法、情報，甚至軍事等領域，直接圍堵挑釁北京。但是，習近平仍強調中國大陸應主動維持與美國、俄羅斯，及其他發達國家建設性合作關係，避免形成與美國直接對抗格局；同時，明確表示「中國不想戰爭但敢於打贏合法化戰爭」，以鞏固戰略威懾正當基礎，做為支撐外交與國際政經戰略能量，並儘量避免引起鄰國對中共軍事擴張疑慮；此外，習近平在美國指控中共發展「債務外交」壓力下，仍堅定推動「一帶一路」經濟建設，積極洽簽多雙邊自由貿易區合作協議，主動參與國際經濟治理體系改革，提高中共的國際組織規則制訂權，並運用人員技術交流，經貿投資與金融往來、安全對話與軍售合作等方式，務實擴展中共國際影響力與話語權。

當前，川普總統已經啟動對中共新冷戰，意圖效法雷根總統扳倒蘇聯模式，一方面對北京發動關稅、貿易、投資戰，製造中國大陸社會嚴重失業問題，另方面成立太空軍引誘中共掉進軍備競賽黑洞，消耗大量國家資源，同時還聯合西方國家對中共進行科技封鎖，遏制「中國製造2025」發展，並逼迫中共接受美國設定的公平貿易與結構調整。倘若，習近平無法發揮治理能力，有效應對內外挑戰與難題，中國大陸經濟社會騷動不安狀況，將可能隨著失業人口劇增趨向惡化，並與美國領導的「新8國聯軍」，同步對中國大陸經濟與安全構成壓力。

因此，習近平要求所有省級領導要有「風險意識」，警惕防範重大突發事件，把時間、精力與資源放在政治、經濟、社會建設，想辦法擺脫對美歐高科技依賴，運用「周邊優先」戰略智慧，營造「互利共贏」睦鄰氛圍，吸引俄羅斯、日、韓、東協、印度，以及中亞國家願意親近中國大陸，並同步化解西方對「中國崛起」猜忌疑慮。

十一、國軍冷靜應對國際詭譎 趨吉避凶

美、俄兩國於2019年1月15日，針對履行《限制中程飛彈條約》（INF）的談判破裂。美國國務院隨即宣告將在2019年2月2日啟動退出程序，8月2日INF條約正式作廢。美國可重新生產部署射程500至5,500公里的陸基型飛彈，讓美國既可提升戰略威懾效益，又可減少海外駐軍人力部署與軍費支出；同時，還可要求盟國友邦配合美軍中程飛彈部署，增加分擔維護區域安全成本與責任，並為組織「新8國聯軍」與「中」、俄開打新冷戰提前布局。

2019年1月17日，美國總統川普視察國防部並發布《2019飛彈防禦檢討》（Missile Defense Review 2019），強調美國為防範「中」、俄、伊朗與北韓飛彈威脅，正尋求擴大美國飛彈防禦範圍與精準度，除將發展天基感應器與太空雷射飛彈防禦系統外，還將增加國內陸基型飛彈防禦能量，鼓勵歐、亞、中東盟國友邦發展自己的飛彈防禦平台，並與美國系統共同運作，一但區域衝突或危機爆發，美軍可以和盟國友邦迅速反應併肩作戰，另在平時則可聯合反制「中」、俄軍力擴張威脅，顯露川

普政府對開打新冷戰已著手準備。美副總統彭斯更於2019年1月16日在「國務院全球使節會議」強調，中共利用「債務外交」與「不公平貿易手段」擴大國際影響力，「美國裝沒看見的日子結束了」。彭斯還嚴厲批評中共在南海軍力擴張野心，以及迫害西藏人與新疆維吾爾人行為。針對美「中」貿易戰，彭斯揚言美國對中國大陸商品的關稅可能再加碼，「除非中國做出必要的制度性改變，並釋出可行的貿易協議訊號」，等於是為美「中」貿易談判劃下美方底線，逼迫「中」方讓步並為談判一旦破局負責。

自從2018年12月1日爆發華為孟晚舟被逮捕事件後，美「中」戰略競逐情勢複雜詭譎。川普政府對中共接連祭出科技戰狠招，聯邦檢察官除起訴晉華半導體外，還對華為涉嫌竊取商業機密展開刑事調查；同時，國會民主、共和兩黨議員提案，要求禁止美製晶片與高科技零件賣到中國大陸，以遏制中共發展高科技產業；此外，美國發動國際抵制華為行動已發酵，德國接續日、法、紐、澳、南韓、波蘭、捷克等國，考慮排除華為參與5G網路建設，恐進一步導致全球分裂成「科技鐵幕」對立陣營，讓新冷戰瀕臨一觸即發邊緣。美國防情報局於2019年1月15日發表《中國全球擴張對美國國防影響評估》（Assessment on US Defense Implications of China's Expanding Global Access）指出，中共在全球各地擴大軍事、經濟、科技等方面的影響力，並進行整合運用，包括謀求擴充海外軍事基地，繼續推動「中國製造2025」、「一帶一路」及「數位絲路」計劃等，已

對美軍在海外的部署與行動產生影響。

美國國防部為反制中共軍力持續擴張，將從4方面著手提升美軍能量，包括建立更具毀滅性軍力、強化盟國友邦軍力與布建共同網路、進行內部改革強化執行力與韌性，以及拓展新科技領域競爭力等。川普政府藉這份報告向盟國友邦強調，中共軍力擴張威脅持續升高，不過，美國對一旦與中共爆發新冷戰，已經著手準備並且能夠維持軍力優勢。值得注意的是，美軍印太總部公布，美、英兩國艦隊於2019年1月中旬，在南海舉行自2010年以來首次聯合演習。英國防長威廉森更在安倍與梅伊首相會談後指出，英國除與日本定期舉行聯合海空軍演習，還準備在南海興建新海軍基地，展現美、英、澳、紐、日、法等國聯軍，圍堵中國南海軍力擴張政策意圖，讓南海成為新冷戰引爆點機率升高。更重要的是，川普政府《國家安全戰略》已調整美國在全球戰略態勢定位，積極應對「中」、俄競逐加劇新挑戰。美國決定廢掉《限制中程飛彈條約》（INF），進而擺脫生產部署中程飛彈束縛，恐是美國開打新冷戰前奏曲。

2019年2月5日，川普總統在國會發表國情咨文，強調「美國優先」外交政策主軸，以最低成本鞏固國際優勢，並兩度點名中國大陸凸顯槓「中」大戰略，意圖發展美國在印太地緣政治、經貿、軍事、科技、能源領先地位。川普政府為分散國內鬥爭壓力轉移焦點，恐會加碼對北京的強勢戰略競逐措施，推出左右開弓外交與經貿政策，對北京發動關稅戰、貿易戰、科技戰與間諜戰等；同



專題連載

時，宣布廢止與俄羅斯簽署的《限制中程核導彈條約》（INF），為布局「飛彈聯軍」包圍中國新冷戰鋪路，還要求北約、日、韓等盟國增加分擔安全成本，並聯手封殺中資華為5G通訊設備。川普的國安團隊認為美國在國際上若無政治、軍事影響力，經貿商業利益也將不保，因此美國必須拉緊日、韓、東協、澳洲、印度等國，合作對抗中共勢力擴張；同時，美國需要與盟國友邦合作發展「印太戰略」，因為中共勢力已經從太平洋延伸到印度洋。川普強調「偉大國家不打無止盡戰爭」，決定撤軍敘利亞並在阿富汗與塔利班政權展開協商，讓美國從中東與中亞戰爭泥淖脫身，以利集中精力「對付中國」。

不過，美國即使有意全面對抗中共勢力擴張，但戰略選擇與能量都已受限。美國的盟國是否願意與中國大陸對抗，恐怕連美國也沒有把握。何況，川普的外交政策與言行反覆，已經使盟國友邦對美國可靠性存疑；要求日、韓、澳洲、印度，以及北約等國，堅定站在美國這一邊，更讓這些國家備感壓力，甚至還擔心隨時會被美國出賣。

現階段，中國大陸的綜合國力已非吳下阿蒙，經貿、金融、外交、軍事工具箱內已有足夠實力，可以在印太地區營造新的經貿與安全格局。同時，中共發展擁有地緣戰略優勢的先進武器，將迫使美國槓「中」戰略陷入新軍備競賽，並造成巨額國債壓力節節攀高。此外，美國在兩岸議題影響力已大不如前，再加上美「中」軍力消長變化趨勢，讓美軍對應共軍的主場優勢已難有絕對勝算，也讓台海軍力動態平衡傾向對北京有利。

因此，我國應對美「中」競逐層面擴大之際，在提升台美國防與經貿合作時，仍應行穩致遠並同步發展兩岸「預防戰爭」對話機制，把國安戰略格局拉高到「自由民主、友美和中」新架構，讓台灣成為國際社會與兩岸良性互動正能量，並營造趨吉避凶的迴旋縱深與空間。

整體而言，中國大陸對台灣是威脅也是機會，更是國防戰略挑戰。共軍不斷增加彈導飛彈部署，有些飛彈可以打到台灣，而且中共仍沒有放棄併吞台灣領土野心，也沒有揚棄以非和平手段處理「台灣問題」選項。同時，美「中」俄在印太地區戰略競逐加劇，台灣周邊海、空域，以及各國在「四海兩洋」軍事演習活動頻繁，擦槍走火意外爆發軍事衝突機率升高。因此，中華民國國防戰略應該保持「能戰才能和」精神，強調「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」原則，積極精進國防能量，落實「全民國防」戰略，做為維護台海和平及印太區域穩定後盾，讓國軍成為中華民國憲法捍衛者、國家安全守護者，以及台海和平與印太區域穩定貢獻者。

作者簡介

曾復生

加拿大多倫多大學政治學博士

財團法人國家政策研究基金會國家安全組顧問