

全民國防

後備 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107年3月12日

摘要

當中國大陸在世界舞台影響力日增，台灣主流民意又期待兩岸和平穩定發展，希望兩岸當局能共同消除「敵對與戰爭的恐懼」。因此，我政府積極爭取人心支持兩岸和平穩定發展，才是我國最周全的國家安全戰略，也才能讓台灣生存發展空間變大。台灣只要以自信開放態度面對大陸，務實推進兩岸良性互動政策措施，就可以創造寬廣互惠發展空間。更重要的是，我國應該對自己的民主制度有信心，不需擔憂在兩岸交流過程失去主體性，反而應該積極推進兩岸交流互惠合作，進一步豐富兩岸關係發展內容，讓兩岸恢復建設性協商談判機制運作，營造「互惠共贏」的結果；同時，精實強大的國軍更將成為支持兩岸協商的信心後盾。



一、美國總統川普亞洲行的戰略意涵

美國總統川普從2017年11月3日至11月14日，前往亞洲的日本、南韓、中國大陸、越南，以及菲律賓等5國展開為期12天訪問。美國國家安全顧問麥克馬斯特於2017年11月2日表示，川普總統亞洲行有3大目標，第一是加強國際決心要求北韓放棄發展核武；其次是推廣自由開放的印度洋-太平洋地區；第三是通過公平對等的貿易與經濟行為，促進美國社會的繁榮。不過，川普在「通俄門」調查案陰影籠罩下，前往亞洲5國訪問並參加APEC元首峰會，心情顯得相當沉重。同時，川普臨時決定出席2017年11月14日，在菲律賓舉行的東亞峰會，後來又藉故取消，已經讓東南亞國家懷疑川普對東協的態度，也讓中共在東南亞地區有擴張影響力的空間。大陸國務院總理李克強就在東亞峰會場合，主持亞太16國的RCEP協調會，頗有取代美國長期領導亞太地區的味道。

川普總統上台後不斷強調「美國優先」，在國際安全與經貿議題態度已令亞洲國家不安；此次訪問亞洲也為遏制中共擴張勢力的「印太戰略」試水温。川普總統認為「印太地區」各國應與美國進行雙邊經貿談判，解決貿易失衡問題，並發展公平互惠的印太經貿夥伴關係。在日本，川普總統要求安倍首相擴大對美國武器的採購，以降低對美貿易順差，並認真規劃「印太戰略」的經貿與安全布局；在南韓，川普總統則表示要重新談判《美韓自由貿易協定》，並同樣要求韓國增加對美軍事採購，以減少貿易順差。2017年11月8、9兩日，川普總統在北京訪問並進行「川習會」，同時見證

雙方企業家們簽署2535億美元(約7.6兆台幣)經貿、能源合作協議或備忘錄。不過美國媒體認為多數協議都是意向書、備忘錄等形式而非真正的合約，所以不一定會付諸實現。

川普與習近平在北京的相處氣氛良好，在貿易和北韓問題上，川普甚至主動為北京緩頰，表示「不會責怪中國」，「相信中國可簡單快捷地解決朝鮮問題」。在「中」美企業家對話前發表演講中，川普也一改2016年大選時痛罵中國大陸「偷走美國人工作」、「不能繼續放任中國強暴美國」，改口稱「中」美貿易逆差雖不公平，但他不怪中國大陸。英國《金融時報》認為，在經貿問題上，習近平給予川普足夠的利益讓步，川普此行必然能夠帶回一些明顯的好處。但是美國一直以來抱怨的貿易逆差、不平衡、不公平貿易等結構性問題將很難改善，因為美國的貿易赤字不可能通過壓制日本、南韓和中國大陸等國家來解決。事實上，中國大陸也在積極解決「中」美貿易逆差等問題，只是進展速度無法像川普所希望的那麼快，因為美國對中國大陸的貿易失衡，主要受制於美國產業結構調整的程度，短時間內很難解決。

對於台灣問題，習近平與川普在聯合記者會上並無著墨。根據《新華社》報導，習近平在會談時向川普挑明，台灣問題是「中」美關係中最重要、最敏感的核心問題，也事關「中」美關係的政治基礎。希望美方繼續恪守「一個中國原則」，防止「中」美關係大局受到干擾。川普則重申美國政府堅持「一個中國政策」。記者會上，習近平在未直接點名台灣情況下表示，「中」美共同利益遠大於分歧，雙方

「應尊重彼此主權與領土完整，尊重彼此發展道路的選擇與差異」。在北韓議題上，川普堅持全面執行「聯合國安理會決議」，應增加施壓，直到北韓放棄魯莽和危險的行為為止。但習近平表示，要致力於通過談判對話解決朝鮮半島核問題。「中」美問題專家藍普頓指出，「中」美元首峰會為雙方會帶來一段蜜月期，但因現實主義和地緣政治，「中」美關係還會有一段漫長磨合期。

美國國務卿提勒森在北京表示，「川習會」聚焦北韓核武與美「中」貿易失衡，同時，雙方就許多共同關心的議題，有「坦率與建設性的一系列對話」，美「中」要共同努力擴大合作領域，直接且坦率地處理有分歧的議題，並且「可以找到解決方案」。有記者問，川普想再施壓習近平、包括要求北京中斷與平壤的金融往來及石油供應，美「中」似乎仍有歧見。對此，提勒森說，在處理北韓核武問題上，美「中」沒歧見，川普和習近平都認為，北韓須無核化，「川普和習近平都不接受北韓是擁核武國家」，關鍵是美「中」要如何共同努力執行；至於習近平談到「中」方在中斷平壤的金融往來，以及停止北韓勞工上做的努力，習近平認為執行「聯合國安理會決議」，需要時間才能看到效果。而川普仍向習近平重申，北京是平壤非常強大的近鄰，北韓對外貿易中國大陸就占9成。川普告訴習近平，「你是個強人，我肯定你能為我解決這問題。」

關於貿易議題，美國貿易代表萊特海澤及商務部長羅斯，都就貿易障礙及強制美國企業技術移轉等議題，與「中」方有很長討論，雙方均同意解決美「中」龐大貿易逆差，以及從

根本解決美「中」的貿易失衡，「還有許多工作要做」，「中國也承認這一點。」另美「中」的外交與軍事關係重要，提勒森並透露國防部長馬提斯預計2018年3月間訪問中國大陸，除討論有急迫性的議題，雙方也將針對兩軍避免意外、誤解與誤判的方法，建立互信機制。2017年11月10日，美國白宮證實，美「中」在北京討論的議題還包括，阿富汗、網路安全、反恐、人權等議題。

習近平與川普會談時表示，為拓展兩國經貿合作，促進「中」美經貿關係進一步朝著動態平衡、互利雙贏的方向健康發展，雙方要盡早制定和啟動下一階段經貿合作計劃。習近平強調經貿合作是「中」美關係穩定器和壓艙石。「中」美經貿關係的本質是互利共贏的，雙方經貿合作給兩國和兩國人民帶來巨大利益。習近平指出，「中」美關係正處在新的歷史起點上。「中」方願同美方相互尊重，互惠互惠，聚焦合作、管控分歧；雙方要加強宏觀經濟政策溝通和協調，拓展在能源、基礎設施建設、「一帶一路」建設等領域務實合作，推動在放寬出口限制、擴大市場准入、營造更好營商環境等方面雙向取得更多進展；同時，雙方要加強在國際貨幣基金組織、世界銀行、二十國集團、亞太經合組織等多邊機制中協調和合作，推動可持續、平衡、包容增長。川普則強調，美「中」均是世界重要大國，互為重要貿易夥伴；美國政府堅持一個中國政策，願加強兩國在外交安全、經濟、社會和人文、執法及網絡安全等領域各層級交流合作。美方高度重視「中」方在朝核問題上的重要作用，希望同「中」方合作實現朝鮮半島無核化目標。



專題連載

不過，就在川普訪問北京前的一段期間，美國國安高層增強與中共競爭姿態，國務卿提勒森於2017年9月間，公開指責中國大陸是非民主社會，正在破壞國際秩序，表示將加強與盟國軍事合作，共維區域穩定。國防部長馬提斯亦於2017年9月底，在「東協國防部長會議」暗批中共，「靠經濟擴張和軍事規模發展周邊關係」，並承諾將致力支持東協。大陸外交部則回應希望美方調整對中國大陸的偏見。2017年8月間川普還曾經向印度釋出戰略合作訊號，共謀牽制中共「一帶一路」發展布局。川普的國安團隊接連向相關盟國強調，在「印度洋-太平洋」地區若無政治、軍事影響力，經貿商業利益也將不保，美國必須加強與相關國家合作；同時，中共是美國在「印太地區」博弈對手，拉緊日本、印度與澳洲將成為美國重點工作。中共駐美國大使崔天凱於2017年10月初在華府表示，遏制中共不符合任何國家的利益，並強調「中」美兩國不應把競爭視為「零和遊戲」。

川普訪問日、韓兩國時，把北韓問題列為重要議題。川普在南韓國會演講強調，解決北韓核武問題關鍵在於獲得中共全力支持，並要求南韓增加對美軍購，強化嚇阻北韓能量，同時鼓勵南韓加入「印太戰略」陣營。不過，美國防部長馬提斯2017年10月下旬訪韓時，南韓當局敦促美方交還戰時對南韓軍隊作戰指揮權，因為文在寅總統不希望南韓被美國拖入不必要的衝突，決定加快南韓軍隊作戰指揮權的收回，但是川普並不想太快放手。在朝鮮半島國際勢力競逐加劇背景下，南韓軍隊「戰時作戰指揮權」問題，已經為美韓兩國潛在裂痕埋

下火種。

在川普總統訪韓前，南韓外長康京和在在南韓國會，就薩德問題提出「三不」承諾，包括「南韓政府不加入美國反導體系的現有立場沒有變化；韓美日安全合作不會發展成為三方軍事同盟；南韓政府未考慮追加部署薩德系統。」南韓總統府亦發表聲明表示，文在寅與習近平於2017年11月，在越南舉行的APEC時機，進行雙邊峰會。南韓當局為改善「中」韓關係保住經濟利益，選在川普總統來訪前，先拋出親「中」政策立場，並且在川普提出「印太戰略」後，拒絕表態支持，刻意讓川普瞭解南韓決定採取平衡策略態度。

川普在越南APEC與菲律賓「東協峰會」演講時，除了強調「美國優先」、公平貿易與發展「印太戰略」外，還在南海議題上著墨，要求中共尊重「南海自由航行權」。川普政府上台後，美國已經進行了4次南海「航行自由」行動，比歐巴馬政府的態度還要強硬。在越南參加APEC峰會時，川普發表其「印太戰略」，強調中共是掠奪性經貿大國，美國為維護自由開放的「印度洋-太平洋」地區，必須結合印度、澳洲、日本、南韓、東協國家，成為支撐「印太戰略」要角。不過，美國國務院與美軍都面臨預算不穩定的嚴峻問題，現有國際影響力與軍力維持每況愈下。川普要求日、韓、澳洲、印度、東協等國，在國防安全領域堅定站在美國這一邊，已經讓這些國家備感壓力。同時，川普政府還要求亞洲盟國分擔安全成本，又提出貿易保護主義，要求減少對美國貿易順差，已經引發不滿與反彈。APEC領袖共同宣言雖然把制裁不公平貿易列入，但經貿部

長共同聲明則不顧美國反對，仍堅持要推動貿易自由化與全球化。

北京當局為應對美、日兩國聯手的「印太戰略」，正運用中共在亞太地緣政經優勢，積極主張設置「亞太自由貿易區」(FTAAP)，並邀請東南亞、印度、巴基斯坦、澳洲、中亞等「一帶一路」沿線國家與中共合作，並發展牽制美日軍力的先進武器與布局，迫使美、日兩國在執行遏制中共戰略時，陷入成本昂貴的軍備競賽，衝擊美、日兩國經濟健康發展，恐讓美、日兩國最終知難而退。

目前，多數亞太國家對川普政府穩定與可信度有疑慮；同時，美、日兩國本身對中共的政策立場也還未底定。因此，印度與澳大利亞等國認為，若站在美、日兩國這邊跟中共對抗未必有利，恐將對投入「印太戰略」有所保留。尤其，習近平在中共19大展現強勁領導力，準備在軍事、政治、經濟、文化上提升綜合國力；反觀川普只強調「美國優先」的經貿保護主義，還片面退出《跨太平洋夥伴協定》，已讓亞太國家憂心美國將走向衰退。川普此次亞洲行雖有安定盟邦用意，但還是開口向日、韓兩國要求降低貿易赤字，並擴大對美軍購以分擔安全成本，尤其川普不顧亞太國家期望建構「亞太自由貿易區」的利益，反而在APEC強調「美國優先」的經貿保護主義，導致多數亞太國家認清，川普已難扭轉美「中」實力消長的亞太新形勢。

習近平為應對美、日兩國聯手推出的「印太戰略」，已經運用中共在印度洋與太平洋地緣政經優勢基礎，發揮「經貿金融與軍事安全」平行策略，準備讓美日兩國明白，遏制中共

「一帶一路」發展的「印太戰略」，終將徒勞無功。因此，美日兩國將如何接招，具體落實「印太戰略」，多數國家都拭目以待。

二、美「中」俄戰略競逐充滿張力

俄羅斯總統普亭宣布在2018年3月競選連任，準備掌權到2024年成為自史達林以來，主政最久的俄國領導人。習近平則已在中共19大確定，領導中共任期到2022年。川普就任美國總統滿1年，若能平安渡過「通俄門」案調查，將在2020年爭取連任。俄「中」美三國領導人都曾經發下豪語，普亭要還給俄國人「偉大的俄羅斯」，習近平想實現「中國夢」，川普則希望「美國再度強大」，最後誰能笑傲江湖，全世界都相當好奇。

普亭為落實強國戰略，強調需先穩住「中」俄關係，以減少來自南方安全壓力，同時透過能源與科技合作，支俄撐羅斯經濟發展，反制美歐等國經濟制裁。目前，俄羅斯正積極介入朝核危機，拓展東北亞、印太、中東等地區軍火市場，乘各國捲入軍備競賽之際，增加潛艦、戰機、飛彈等先進武器出口，以賺取外匯並擴大區域影響力與發言權；同時，俄羅斯積極與中亞、東南亞、日韓等國，協商簽署自由貿易協定。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合作關係。

對於北京而言，中國大陸強化與俄羅斯的戰略夥伴關係，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。當俄國面臨經濟財政



壓力需要中國大陸支援，正是中共要求俄國出售先進軍事科技時刻。中共軍委副主席張又俠出訪莫斯科，針對軍售與科技合作議題達成協議，將讓兩國軍事關係登上新台階。美國對中國大陸管制高科技出口與經濟制裁俄國，反而促使「中」俄強化經貿軍事合作，讓中國大陸突破軍事科技瓶頸，也讓俄羅斯從財政難題脫困。「中」俄深化合作已對美國造成衝擊，因為「中」俄不僅在經濟與軍事上互補，而且都可以把國防資源從邊界調配到其他地區，讓美國在朝鮮半島、東海、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。

「中」俄、「中」美及美俄三個雙邊關係錯綜複雜，而且充滿歷史性愛恨情仇，以及結構性利益矛盾。習近平認為川普訪北京有利兩國發展建設性關係，強調「合作是中美唯一正確的選擇」，期待「中」美能擴大共同利益並有效管控分歧，但是中國大陸仍會保持底線意識。因為，習近平推展「中國夢」的強國路線圖，並不願意與美國正面交鋒，而是希望以茁壯的綜合國力與美國平起平坐。

近來美「中」俄在東北亞、印太、中東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國大陸的戰略性誤錯，並有意調整對「中」俄兩國的戰略布局與策略，運用中國大陸周邊國家恐懼被北京支配氛圍，積極鞏固美日、美韓、美澳軍事同盟，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，並透過中東及朝核議題，改善與

俄羅斯的互動氛圍，讓普亭從親「中」向平衡「中」美策略漂移。目前，川普面臨「通俄門」調查與20兆美元國債壓力，讓習近平與普亭的「戰略定力」明顯勝過川普，也讓美國在這場三強競逐大戲暫居下風。不過，美國的經濟能量、軍事科技，以及人口素質仍居世界首位，現在就看川普如何拿出治國本領，讓美國再度強大。

三、「川習會」後的美「中」台新格局

川普總統亞洲行的北京「川習會」，可用「交友」、「定調」和「對表」形容。習近平與川普曾經2度會面並多次通電話，見面「交友」將使個人及兩國官員熟悉彼此，有利良性互動；「定調」就是塑造「共同進化」的建設性夥伴架構；「對表」則是對本國最關心的議題與核心利益，坦誠地向對方溝通表明。今年4月的「川習會」，「中」美兩國建立元首熱線、4個功能性對話平台，以及軍事互信機制架構。這次「川習會」將推動重大議題的合作時程表，以利「中」美兩國發展「以結果為導向」的建設性夥伴關係。

不過，「中」美兩國地緣戰略矛盾與日俱增，經貿、投資利益衝突相繼浮出檯面。美國認為北京當局不願盡力協助處理北韓核武問題，也不樂見中共軍隊在東海、南海及印度洋擴張勢力，並要求中國大陸改善對美巨額貿易順差，擴大開放服務業市場，並尊重南海自由航行權；反之，中共當局也不接受美國在南韓部署薩德飛彈，反對美國提升與臺灣得軍事合作質量，並開始對美日聯手祭出的「印太戰略」

保持戒心，同時希望美國解除對中國大陸的高科技出口管制，放寬「中」資在美國投資活動限制。北京「川習會」雖然不能立刻解決這些問題，但雙方都有意願與需要共同討論重大議題，並先由國家領導人溝通想法與可能做法，然後再由兩國相關部門官員持續對話，發展出具體的策略措施，以利共同合作處理並解決問題。但是，川普政權的不穩定性與政策反覆，仍將持續困擾北京當局與多數亞太國家。

在台灣問題方面，季辛吉曾經鼓勵川普推動，美「中」簽署第4聯合公報，建立美「中」兩國「共同進化」的競合新架構，並規劃在「川習會」時敲定，讓美國擺脫已漸成包袱的台灣，換取北京默許華府對北韓採取強勢行動，解除朝鮮半島核武威脅。但是，習近平認為台灣問題與北韓核武威脅，實屬一碼歸一碼，台灣問題事涉「中國主權統一與領土完整」，不能拿出來談判交易，而且習近平相信，處理台灣問題的優勢已經在大陸這邊，美國干預台灣問題的能量也已經大不如前，北京沒有必要拿台灣問題與華府交易。至於北韓核武威脅，習近平認為美國有意阻止東北亞核武擴散，符合中共利益，但華府要求北京斷絕北韓關係，將造成朝鮮半島動盪，不利中國大陸周邊和諧發展形勢，因此，習近平不同意「台灣換北韓」大交易。

習近平一再強調太平洋夠寬，容得下所有亞太國家共存共榮，並主動維持與美國、俄羅斯，以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。習近平還表示中共不想戰爭，但會建構戰略威懾能量，並在逐步增加國防實力時，強化睦鄰與惠鄰措施，避免

引起鄰國對中共軍力的顧慮。近年來中共還主導設置「亞投行」與「絲路基金」，積極佈局「一帶一路」經濟建設，加快推進多雙邊自由貿易區戰略，從「大國心態」向「強國心態」轉變，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。

兩岸當局想維護台海和平穩定發展，降低川普政權不穩定與政策反覆的負面衝擊，都需要以更大自信面對彼此。蔡總統需要調整「民主國族主義」思維，對兩岸關係定位提出包含「一中底線」的一致論述與行動，讓習近平順勢回到增進兩岸心靈契合的交流與互動。至於習近平則應該繼續落實友台政策，尊重台灣人民擁有國際活動空間的權利，才能拉近兩岸心理距離，讓台灣民眾對「兩岸一家親」與「兩岸命運共同體」確實有感。當兩岸雙方通過多方面接觸，使彼此能夠進入共同合作解決問題軌道，兩岸戰略互疑癥結才能逐步化解。

兩岸關係結構難題因主權僵持仍然無解，但維護台海和平穩定，爭取時間處理棘手經濟發展與內政社會難題，已經成為兩岸領導人共同需要。面對習近平在中共19大提出強國戰略時程表，並把解決台灣問題融入其中，我國應堅定《中華民國憲法》主體性立場，想辦法把習近平的強國戰略壓力，轉化成兩岸互利共贏助力，並為兩岸協商合作開拓新契機。

四、朝鮮半島核武導彈危機情勢

北韓於2018年1月3日，透過兩韓邊界板門店熱線電話聯絡南韓，討論北韓可能參加



專題連載

2018年2月的南韓平昌冬奧相關事宜。北韓切斷此一溝通管道近兩年，如今重啟，堪稱朝鮮半島緊張情勢趨緩的重大突破。此前，金正恩在新年祝詞中曾提議2018年2月派代表團參加冬奧，南韓總統文在寅回應表示，兩韓於2018年1月9日可在板門店舉行會談。就在美韓於2018年1月4日宣布暫停聯合軍演後幾小時，韓國統一部於2018年1月5日發布訊息，北韓接受2018年1月9日在板門店「和平之家」會談的提議，雙方商定以交換書面文件的方式，就會談的具體事宜進行磋商。2018年1月9日的兩韓會談成局，是2015年以來雙方首度正式會談。

金正恩曾經於2018年1月1日在新年賀詞中警告美國，核武按鈕一直在他桌上。川普於2018年1月2日在推特宣稱，拜託北韓有沒有人能告訴金正恩，川普手中也有核武按鈕，且按鈕比金正恩的更大、威力更強。當北韓向南韓遞出橄欖枝之際，川普政府表達對金正恩的質疑，美國國務院發言人諾爾特也說，北韓的目的是破壞美韓同盟，文在寅一向贊成跟北韓交往，美國則希望避免發生任何可能減弱制裁力道，也不願降低對北韓發展核武的軍事威懾能量。不過，白宮於2018年1月4日表示，川普總統與南韓總統文在寅通電話，雙方就兩國關切議題交換意見，並商討在南韓平昌冬季奧運會期間不實施兩國聯合軍演。川普與文在寅均同意，在冬季奧運及聯合軍演要避免衝突，讓雙方可以聚焦於冬奧期間的安全。北韓若派團參加冬奧進而促成朝核危機降溫，朝鮮半島緊張局勢將有望逐漸緩和。

兩韓恢復會談是好的開始，有望在冬奧期

間減緩朝鮮半島緊張局勢，降低爆發重大軍事危機風險，但若就此認為北韓核武導彈威脅已經化解，則言之過早。國際信評機構穆迪(Moody's)指出，朝鮮半島爆發「熱戰」的可能性仍偏低，但持續一、兩季的潛在長期緊張衝突危機，可能重創南韓經濟並影響各產業；同時，南韓政府支持企業界與金融體系的能力也會下降。朝鮮半島一旦發生軍事衝突，將直接打亂全球經貿活動，成為「亞洲信用品質最大的地緣政治威脅」。如果衝突持續數周，南韓經濟成長首當其衝，因為製造業產能和基礎建設勢必受重創，蘭德公司評估南韓的GDP將減少60%至70%，戰後重建經費更高達1.5兆美元，美國在20兆美元國債壓力下，恐無力負擔。如果軍事衝突持續一至兩季，則連中國大陸和日本經濟也會遭殃；電子業、物流運輸、石油出口和金融業恐怕會受最大影響。美國國務卿提勒森於2018年1月5日表示，華府雖致力以外交解決北韓問題，必要時仍會以強力軍事選項為後盾。美國駐聯合國大使海莉則警告北韓不要再試射導彈，並表示南、北韓舉行會談若無法促使北韓放棄發展核武，華府不會認真看待任何兩韓會談。

美國前參謀首長聯席會議主席穆倫(Mike Mullen)於2017年12月31日警告，美國現在比以往任何時候都更接近與北韓爆發核戰。穆倫並表示，他不看好外交解決選項。他把朝核危機升高歸咎於川普總統，「令人難以置信的破壞性總統領導風格」。穆倫強調，他看不出有機會以外交方式解決這個危機。他質疑，包括國防部長馬提斯、國家安全顧問麥馬斯特或白宮幕僚長凱利，能否管得住川普。穆倫說：「我

傾向認為川普的言論似乎就代表他的立場，而這將限縮馬提斯、麥馬斯特，以及凱利管住他的能力。」

2017年10月27日，美國國會研究處發布報告指出，美國應對朝核危機的軍事選項包括：(1)維持目前軍力部署態勢；(2)提升圍堵與嚇阻軍力能量；(3)防阻北韓獲得威脅美國的軍力投射能力；(4)掃除北韓洲際導彈設施與發射平台；(5)摧毀北韓的核武設施；(6)推翻北韓金正恩政權；(7)美軍撤出朝鮮半島等7項軍事行動選擇。川普於2017年9月在聯合國大會上警告，如果美國和盟國遭到北韓核武威脅，美國別無選擇只能徹底摧毀北韓。美國共和黨籍聯邦參議員葛蘭姆(Lindsey Graham)2017年12月31日表示，如果北韓再進行更多核武導彈測試，美國採取先發制人行動機率將大幅升高；同時，川普已經決定提早動手，阻止北韓發展能攻擊美國的核導彈。

美國喬治城大學教授馬斯特羅(Oriana Skylar Mastro)在最新一期的《外交事務》(Foreign Affairs)指出，若第二次韓戰真的爆發，中共不但不會站在北韓一方，還會派共軍深入北韓，控制北韓核武設施，此舉對美國有利，美國可減少戰爭的成本，「中」美雙方將會合作處理朝核危機。近日共軍已經在吉林地區大興土木，建設新軍營與難民營。馬斯特羅分析，近20年以來，「中」朝關係遠不如前，譬如，習近平與中共駐北韓大使都未曾與金正恩見過面；習近平曾公開表示，如果北韓先挑起爭端，「中」方不會履行《中朝友好合作互助條約》。此外，考量中共在東亞區域上的整體國力，「中」方更傾向在朝鮮半島，扶植一個

對「中」方友善的軍事緩衝區。如果戰爭爆發，「中」方會採用「先發制人」措施，派共軍越界深入北韓境內數百公里，控制北韓所有核武設施與飛彈發射平台，並與美國共管北韓核武。

美國若對北韓開戰，台灣可能遭殃嗎？加拿大學者寇謐將(Michael Cole)日前表示，朝鮮半島開戰，中共不會直接加入美朝之間的戰局，反而會趁機出兵奪取台灣。寇謐將在《國家利益》(The National Interest)網站，發表「當美國攻擊北韓：中國可能報復台灣嗎？」指出，1950年韓戰與1995年台海危機時，美國派第七艦隊巡航台灣海峽，「羞辱中共政權」。而大陸不會再給美國第3次機會，「我認為，一旦(美國)對北韓動武，也會是台灣存亡陷入最危險狀態的時候，因為北京將會趁著美國把焦點放在北韓戰爭時，解決兩岸的歷史紛爭。」

寇謐將認為，過去幾個月來，共軍機艦繞台行動是中共當局對美軍釋出的訊號與警告，表示若美國決定對平壤採取軍事行動，中共將在其他地區進行報復。若北韓被美軍拿下，中共當局在共軍與民眾心中的威望將嚴重受損，這也為北京採取其他軍事行動創造額外動力。中共19大政治報告把台灣列為「中華民族偉大復興的歷史任務之一」，當美國侵略北京朋友北韓的同時，中共對台灣採取行動的正當性將會提高。寇謐將呼籲川普政府，應妥當評估對北韓動武的可能結果，如果造成中共攻台，代價將相當高昂。他還指出，俄羅斯也跟中共一樣想削弱美國的影響力，屆時美國可能面臨北韓、台灣、烏克蘭三面戰爭，並對美國構成嚴重挑戰。



五、美軍威懾北韓的戰略武器與侷限

美國《新聞周刊》2017年12月30日，發表《如果美朝爆發戰爭，美軍最厲害的武器有哪些？》指出，如果美國和北韓爆發戰爭，美軍將擁有一系列強大的武器，這將令其對北韓擁有很大的優勢。根據全球軍力指數2017年世界軍事排行榜，美軍在整體能力方面排名第一，而北韓排在第23位。美國擁有5種最強大和最先進武器，做為執行朝鮮半島軍事行動的利器，包括(1)B83氫彈、(2)B61-12核子巡弋飛彈、(3)三叉戟Ⅱ型潛射核導彈、(4)LGM-30“義勇兵”洲際核導彈、(5)重型鑽地炸彈等。

美國軍方庫存有6800件核武器，B83氫彈是最大的核武器。B83的最大當量為120萬噸TNT，威力約是廣島原子彈的80倍。其次，B61-12核子巡弋飛彈的最大當量有5萬噸TNT，它不是美國軍火庫中最強大的核子巡弋飛彈，但其精準度使其成為最危險的武器。這種核彈的頭部配備有GPS和雷射制導裝置，可以準確制導其在距離目標100英尺(約合30.5公尺)的範圍內爆炸。

美國海軍表示，三叉戟Ⅱ型潛射核導彈能夠攜帶，多個裝有核彈頭的再進入軌道載具，射程約為7408公里。這種導彈部署在俄亥俄級戰略核潛艦上，每艘核動力潛艦能夠攜帶24枚核導彈。自1989年列裝美國海軍以來，已經成功地進行了165次試射。LGM-30“義勇兵”核導彈是洲際彈道飛彈，能夠攜帶核彈頭打擊9656公里外的目標，這大約是紐約市與平壤之間的距離。美國軍方在2017年4月份表示，其武器庫中目前有400枚這種洲際核導彈。重

型鑽地炸彈長6公尺，重達15噸，攜帶2.4噸重的炸藥。它是一種大型精確制導炸彈，一般由B-2隱形戰略轟炸機搭載，能夠穿透世界上一些最堅固的掩體，可擊穿厚達18公尺以上的鋼筋混凝土。美國空軍稱這種常規炸彈是一種“旨在完成困難複雜任務的武器系統，能夠摧毀敵方藏匿在堅固掩體中的大規模殺傷性武器”。一旦美國與北韓爆發戰爭，它可以在發現和摧毀北韓的核武器庫方面發揮關鍵作用。

不過，武器的綜合實力並不一定意味著，在各種情況下都具有實用性。雖然美軍有信心在戰爭中擊敗北韓，但如果戰爭真的爆發，還是會面臨很多重大的挑戰。例如，美國參謀首長聯席會議主席鄧福德在2017年11月表示，美軍對北韓核武器庫位置所掌握的情報有限，要摧毀北韓的核武庫，地面進攻是必要的。如果美國與北韓爆發戰爭，將非常血腥，可能導致數百萬人死亡。蘭德公司的研究報告指出，韓戰若爆發，第1個小時南韓首爾地區的死傷人數，將在10萬到50萬之間。

六、美「中」俄日在東北亞戰略佈局

北韓接連進行核試驗後，東北亞地緣政治形勢再次陷入緊張。對北韓實施進一步的制裁，已經成為包括中共在內的多邊共識。但是朝核危機的死結在哪裡？解決朝核危機的關鍵是什麼？「中」美日韓俄等5國，雖然達成了半島無核化，以及對北韓進行制裁的共識，但結果卻是缺乏互信並互相抱怨。北韓成功利用各國矛盾，正逐步實現成為擁核國家。

北韓發展核武的威脅是針對美國與日韓，但是美國遠在太平洋的另一端。因此日韓兩國

對朝核威脅最為敏感，也是北韓威懾的首要目標。北韓核武設施距離中國大陸也很近，且北韓核武能力充滿不確定性，朝核危機對北京當局已經構成壓力。俄羅斯遠東也將是朝核危機失控的受害者。美國對朝核危機的態度，尤其是對中共的指責，美日與美韓分別聯合軍演，以及薩德入南韓等應對舉措，讓北京當局懷疑美國有“明修棧道暗度陳倉”之嫌。當川普總統公布新國安戰略，把中共視為「戰略競爭對手」的布局，讓北京當局警覺美國有意藉朝核危機，在東北亞構築針對中共的戰略包圍圈。

北韓第5次核試後，美國加重指責中共當局未盡力制裁北韓，也讓日本安倍強化「美日軍事同盟」，以及薩德入南韓更有加速布局理由。這也深化中共和美日韓間結構性矛盾。朝核危機對東北亞的安全局勢不利，但對川普總統布局新國安戰略，把中俄兩國視為「戰略競爭對手」，更像是“一石數鳥”的高招。中共當局不希望朝鮮半島生變生亂，美國雖不得不考慮中共立場，但更重要的是北韓核武危機存在，其實正符合美國優先的戰略利益，讓北韓也成為美國在東北亞「有價值的敵人」。美國藉朝核危機升高，不僅可以對北京施壓，批評中共對北韓制裁無心又無力，亦可將日韓牢牢控制在自己手中，並促使東亞資金與人才加速移往美國。朝核危機在地緣政治經濟上是東北亞國家的“危”，卻是美國的“機”。

川普在地緣政治經濟其實相當精明，他利用朝核危機向日韓表明，要維持安全保護傘，日韓必須增加對美軍購分攤成本。據此觀之，美國才是朝核危機的最大受益者，而且希望朝核危機繼續維持「可管理的不穩定」狀態，這

是美國在東北亞地緣政治經濟戰略權謀，符合其新國安戰略把「中」俄視為「戰略競爭對手」的邏輯。南韓將於2018年2、3月間舉辦冬奧與帕奧國際賽事。文在寅與川普於2018年1月4日同意，暫停韓美年度例行「關鍵決斷」等聯合軍演，同時兩韓亦將在1月9日進行會談，讓「雙暫停」措施化解朝核危機可能性露出曙光。2017年12月中旬的北京「習文會」已經對處理朝核議題達成共識，或可能為川普與金正恩僵持不下的困局，提供較優雅的下台階，讓神經緊繃的東北亞暫時鬆口氣。

畢竟，美國與北韓若開戰將形成第二次韓戰，並引發「中」美兩國軍事衝突風險，勢必為東亞帶來災難，「中」韓都將身受其害。川普政府強調北韓核武導彈能量，很快就會對美國造成直接威脅，因此，要求中共出力制止北韓挾核武自重野心，認為只要北京對北韓採取石油禁運等嚴厲制裁行動，金正恩政權將會就範，而且還指出北韓核武導彈不僅威脅南韓、日本與美國，也會影響中國大陸東北與華北，屬於東亞共同威脅，所以習近平有義務對北韓施壓，終止北韓發展核武導彈。

不過，習近平認為除呼籲北韓暫停核武導彈測試，同時也要求美國撤出在南韓的「薩德」飛彈，以及暫停美韓聯合軍演。北京「習川會」後，習近平派出特使宋濤赴平壤溝通。隨後，中國國際航空公司宣布，暫停營運北京至平壤航班，但是北京當局仍拒絕華府要求對北韓切斷石油供應的措施。川普曾經認為習近平對約束金正恩行為根本沒盡力。但「中」方表示美方抱怨北京不願出力是推卸責任，希望川普不要被錯誤資訊誤導。顯示，北京當局並不



想與北韓交惡，但也不想打一場「抗美援朝」的經濟戰；同時，習近平為維持和平發展的周邊環境，以利逐步落實「中國夢」，並不希望搞壞與美國的競合關係。

川普強調北韓核武導彈危機情況嚴峻，甚至在北京「習川會」時向習近平表示，如果中共能夠出力解決朝核問題，美、「中」兩國貿易協商將會更順暢。但是，習近平堅持以和平手段實現朝鮮半島無核化，願意與美國就朝核問題保持溝通，並認為武力解決不了問題，反而會造成更大災難，強調落實「雙暫停」與「雙軌並行」對話才是合理出路。同時，北京當局堅決反對美國在南韓部署「薩德」飛彈，認為此舉無助朝鮮半島無核化，反而會影響各方的合作與信任。2017年11月22日，大陸外長王毅與南韓外長康京和在北京會談，共同確認南韓將不增加部署「薩德」、不加入美國的飛彈防禦系統，以及不發展美日韓三國軍事同盟等「三不」政策，為北京與首爾達成和平化解朝核危機共識鋪路，也為落實「雙暫停」措施提供新的政治基礎。

「中」美兩國元首在2017年已經進行3度雙邊會談，雙方為防範兩國軍事意外衝突，均有意推動軍事交流與建構互信機制，而且取得相當具體進展。但是，兩國在北韓核武導彈危機、南韓薩德案、東海與南海航行自由，以及島礁軍事化等議題，因戰略利益矛盾所產生的結構性互疑深重。近一年來，美國與北韓在朝鮮半島的軍事對峙情勢緊繃，戰爭風險升高。習近平已經提出處理朝核危機方案，不過，川普還沒有認知美國在軍事上束手無策現實，仍不願意與習近平合作推動「雙暫停」措施，為

解除東北亞戰爭風險踏出務實的一步。

美國處理朝核危機的軍事選項有限，而且根本沒有「完勝」把握，一旦朝鮮半島爆發戰爭，對美、「中」、日、兩韓等國都將是災難；同時，北韓面臨日益嚴厲的國際孤立與經濟制裁，綜合國力勢必會每況愈下，對金正恩政權遲早會構成壓力。因此，北京當局提出「雙暫停」倡議，仍然是各國化解危機最佳下台階。當前，朝核危機出現緩和契機之際，北京當局提出的「雙暫停」倡議，即北韓暫停核武導彈測試與美韓暫停聯合軍演，值得相關國家認真考量並進一步接受，以避免朝核危機失控，讓無情戰火重創東亞，並殃及台灣。

七、習近平鞏固政權的考驗才剛開始

大陸《解放軍報》於2018年2月下旬發表專論，支持習近平主導的憲政改革案，強調這次修憲是「大勢所趨，人心所向」，有利體現中國特色社會主義制度優勢。雖然國際社會對中共將修憲取消國家主席任期限制有批評，但是習近平相信中國大陸需要穩固政權，才能落實兩個一百年「偉大復興」。《紐約時報》則認為，習近平的做法驗證全球近年朝向極權政治傾斜新趨勢。

不過，儘管習近平將大權在握，但仍須面對嚴峻執政挑戰。近來大陸經濟發展優勢滑落，2018年成長率恐連保6都有壓力，還將面臨資金外流、製造業轉型瓶頸、房地產業泡沫、城鄉發展差距，以及地方債務膨脹等風險。大陸經濟成長動能若停滯，會讓人民期望與現實環境落差矛盾擴大，進而衝擊習近平以政績構築的權力基礎。同時，中國大陸推動「一帶一

路」規畫擴大國際影響力，已經讓美國的「中國威脅論」再起。美國、西歐、日本等國，在經貿科技投資領域開始以「國家安全」為理由，對中國大陸企業藉由併購進入關鍵基礎建設，以獲取高科技能量與市場，並企圖主導產業規格與標準等行為，採取更嚴密的防範策略與保護主義。

當前，美國在國防科技關鍵技術仍超越中國大陸甚多；中國大陸與鄰國存在領土爭議，可能牽制中國大陸發展；此外，美國在頁岩油技術革命後，已讓美國從能源進口國轉變為出口國，中國大陸卻必須依賴中東與俄羅斯能源，而且55%進口石油須通過南海，讓中共必須避免與美國在「印太地區」發生衝突。

美國明顯領先中國大陸領域還有經貿能量與美元優勢。2017年美國的GDP高達19兆美元，中國大陸則有12兆美元，國民平均所得美國人已超過5萬美元，中國人只達8000美元左右。「中」美雙邊貿易額在2017年已突破6000億美元，貿易戰可能導致兩敗俱傷，但對中國大陸傷害更大。在世界各國政府外匯儲備中，有64%是美元，只有1.1%是人民幣。人民幣想要取代美元的國際儲備貨幣龍頭，中國大陸必須擁有自由流通、交易、投資的資本市場，法規穩定有效能的政府監管機制，以及布局全球的強大軍力，支撐人民幣的流通性與信用。這些條件中國大陸都還有待充實。

習近平為培養中國大陸與美國平起平坐實力，正積極執行穩固政權措施包括，運用「穩增長、調結構、反貪腐」的改革；經略歐亞大陸，開拓「一帶一路」發展；強化軍隊實戰準備，提升國防關鍵科技自主，增加戰略威懾力

能量；扶持戰略產業與自主品牌，推進周邊經濟合作機制與自貿區建設，參與全球經濟治理；確保網路主權與網路管理能力；倡議「互惠共贏」中國大陸的國際核心價值觀，應對西方優越感旁落焦慮躁動；防範與處理極端氣候與自然災害嚴重破壞。這些領域的改革與政績將是支撐習近平穩固政權關鍵。同時，習近平必須提高世界各國對中國大陸的信任感，讓西方發達國家及周邊鄰國，願意與中國大陸發展「互利共贏」新關係。

習近平在修憲後雖握有大權，但若無法在國內與國際兩個大局，發揮治理能力應對新考驗，未來中國大陸政經局勢變動恐趨頻繁，西方國家亦可能聯手牽制中國大陸，對習近平政權的強國戰略造成壓力。

八、日本採取「和中親美」新國安戰略

「中」日兩國維持11年的校級軍官互訪，因2012年10月日本將釣魚台列嶼國有化而中斷。近來兩國關係漸回暖，這項中斷6年的軍事交流活動，將從今年4月起重新啟動，象徵兩國在累積互信上已跨出關鍵一步。同時，日本防衛省於2018年3月3日發布《2018年中國安全保障報告》指出，美「中」關係正處在「十字路口」，並有軍備競賽加劇趨勢；同時，美國是日本唯一軍事同盟國，中國大陸是日本最大貿易夥伴國，在緩和「中」緊張關係方面，日本能發揮的作用有限，但日本仍應積極敦促「中」美關係走向穩定；此外，改善日「中」關係更是當前維護國家安全，以及東亞和平不可或缺要務。

但有32%的選民認為川普表現不及格；同時，多數選民對川普總統上任周年整體施政評價是留校察看。川普上任還未滿1年時，就有資深媒體人出書大爆白宮內幕，認為川普精神狀態可能不適任總統職務。司法部特別檢察官穆勒的「通俄門」調查案步步進逼，已經約談過司法部長賽西斯，並對前白宮策略長巴農發出傳票，而且並準備約談川普本人，恐將掀起華府政壇新風暴，讓白宮上下坐立難安。

川普為反擊「通俄門」調查，於2018年2月2日批准公布一份國會調查備忘錄，內容指控歐巴馬時期的司法部及聯邦調查局濫用權力，且偏袒民主黨；但是，此舉除升高川普與司法界的對抗外，更被民主黨反批其在削弱調查公信力，甚至作為開除司法部高層的藉口。川普不顧FBI指備忘錄「可能遺漏事實」而執意公開，2018年2月2日更推文批評通俄門調查泛政治化。然而，眾院情報委員會首席民主黨議員希夫等人反批，該備忘錄僅列對川普有利的訊息，目的是「護航白宮、保護川普，以及為總統攻擊通俄門調查提供素材」。共和黨備忘錄中直接點名批准監聽令的司法界高層，包括前FBI局長柯米、前代理司法部長葉茨、前FBI副局長麥凱比等，前兩者2017年就被川普開除，而麥凱比也在日前「被退休」。因此，同樣榜上有名的副司法部長羅森史坦，今後的動向更受矚目。由於司法部長塞西斯主動迴避，「通俄門案」由羅森史坦負責監督特別檢察官穆勒，也是唯一有權開除穆勒的人。備忘錄可能被川普援引開除羅森史坦和穆勒。美國國會參、眾兩院民主黨領袖舒默和裴洛西警告川普，若以該備忘錄為由開除羅森史坦與穆勒，

將被視為干擾「通俄門案」調查的行為，進而導致憲政危機。

雖然川普的稅改案在國會通過，算是川普上任以來重大勝利。但是，川普政府與國會民主、共和兩黨間惡鬥不止，不僅無法從根本解決20兆美元國債難題，連2018財年聯邦政府預算案都無法如期通過，還要一再靠「臨時撥款法案」應急，讓政府陷入預算不確定的焦慮氛圍。川普就職時誓言要當解決問題的總統，不過上任滿1年還是拿不出有效辦法，來化解巨額國債導致國力衰退問題根源；同時，川普在內政與外交議題經常政策反覆，又頻頻失言，不僅令多數美國民眾搖頭，也讓盟國友邦信心動搖，導致國際領導地位拱手讓人。

川普曾經先後在北約峰會、G20峰會、聯合國大會，以及APEC峰會等，強調美國不會再讓人占便宜，並要求盟國分擔維護安全的成本，還責成美國外交官把推銷軍火當成重點工作，引發盟國友邦的疑慮與戒心。此外，川普的新國安戰略把「中」、俄兩國視為「戰略競爭對手」，又單挑北韓、巴基斯坦、伊朗等國，讓東北亞、南亞、中東地區陷入軍事緊張與不穩定狀態，刻意為美國軍火商創造商機，並加速把資金與人才趕回美國。不過，「通俄門」調查案正急遽升溫，貿易赤字又不減反增，加上巨額國債居高不下，而且政黨惡鬥情況越演越烈，已經造成美國國際信譽與影響力滑落，川普被迫取消訪問英國行程，即是一葉知秋。

美國大選總統與國會議員為了討好選民，既要增加國防支出，又要加強社會福利與醫療保險，還要通過「減稅案」，卻讓聯邦政府20



近年來，「中」日關係受制歷史恩怨與現實利益糾結，顛簸起伏不定。安倍政府經常在「和中」與「抗中」政策路線徘徊。美國川普政府發布的新國安戰略，把中國大陸視為「戰略競爭對手」，安倍政府受制「美日軍事同盟」架構，必須對「中」美戰略競逐新格局做出實質貢獻，但也將為日「中」關係趨向惡化付出巨大代價。安倍政府如何既「親美」又「和中」，正嚴肅考驗其能力與智慧。

安倍政府認為「振興經濟方案」決定施政成敗、但需要時間逐步落實；同時，日本須先鞏固「美日同盟」才能夠與中國大陸周旋；此外，日本與中國大陸發展互惠合作關係，才能為日本經濟振興方案注入新動能，也才能夠避免被美國冷落或拋棄。但是，安倍政府想要同時達成這三項目標，困難重重。在國內，安倍政府一方面爭取中間偏右主流民意支持，準備在2020年修憲完成「正常國家」建構，但日本主流民意對修改「和平憲法」疑慮仍深。另在國際領域，安倍政府意圖結合日本、美國、澳洲與印度，形成區域安全合作聯盟，以美日同盟為主軸深化與澳洲、印度，以及東協國家關係，配合川普政府視中國大陸為「戰略競爭對手」布局，增加國防預算採購先進武器，拉攏菲律賓、越南、印度、澳洲，以及英國等，發展軍事合作以擴展日本影響力，但是多數印太地區國家都採取平衡策略，讓日本碰到不少軟釘子。

更何況，安倍政府過度強調安保與強軍政策，卻付出與中國大陸交惡代價，不但落入軍備競賽陷阱，也讓日本企業在中國大陸市場蒙受重大損失。中國大陸是日本的最大貿易夥伴

國，安倍政府打出振興經濟主張，獲得廣大選民和財經界的支持，但日本經濟存在結構性問題，景氣想要有效復甦，根本不可能背離中國大陸這個又近又大的市場。雖然日本經產省最新評估工業生產「正在回升」，今年經濟成長已超越預期。然而，日本政府訂下2018年經濟成長新目標，以及2020年東京奧運衝人數與賺外匯，都需要中國大陸的互惠合作與客源支持，才可能順利達成。

因此，改善與中國大陸關係成為安倍政府當務之急。安倍政府選在中國大陸召開全國人大與政協會議時，發布《2018年中國安全保障報告》，強調日本應積極促進「中」美兩國關係和緩穩定，將採取「和中親美」平衡策略，並公開強調日本有意願與中國大陸合作發展「一帶一路」建設，就是希望儘早啟用日、「中」海空聯絡機制，恢復「中日韓首腦峰會」，並為今年舉行「習安會」鋪路。安倍政府若能更進一步扮演「中」美在東亞「戰略競逐緩衝區」角色，並就有關東海與南海主權爭議，倡議「擱置爭議、共同開發」原則，化解亞太區域軍事對峙衝突風險，將可為美、「中」、日三國僵持議題，鋪陳優雅下台階。

九、川普總統強國戰略考驗重重

美國總統川普就職已滿周年，成功祭出「美國優先」稅改政策，想吸引全世界的資金、技術與人才流向美國，讓美國再度強大。不過，川普政府的後院頻頻失火，在「通俄門」調查案與巨額國債壓力下，只交出差強人意的成績單。美國華府《政治網站》公布民調指出，43%選民對川普總統在經濟與就業表現滿意，



兆美元國債難題繼續擺爛，暴露出美國民主機制的重大缺陷。川普應該從政府預算結構開源節流，刪減調整占總預算2/3的法定支出項目，讓聯邦政府逐步達到收支平衡並創造盈餘，以利健全政府財政體質，為國內外重大政策提供有力支撐，才能交出漂亮的施政成績單。

十、美國新國防戰略強調大國競爭

美國政府於2018年1月19日公布新《國防戰略》，強調「中」、俄是美國的「主要挑戰者」，並指出兩大強權的軍事科技發展快速，讓美國軍事優勢地位流失，因此美國必須堅持「以實力取得和平」原則，維持面對「中」俄兩國的戰略優勢；同時，美國必須遏制「中」俄在印度—太平洋、中東，以及歐洲擴張勢力野心；此外，美軍也必須集中力量推動軍事現代化，提升對抗「中」俄的強勢戰略威懾能量。美國國防部2018年2月2日發布新版《核態勢評估報告》(Nuclear Posture Review, NPR)，將北韓、俄羅斯和中國大陸視為三大核威脅，尤其關切俄國的戰術核武數量與日俱增，為此美國將擴大核子力量，研發新式的低當量核武進行嚇阻。但是，美國降低「核門檻」會升高核武國家間誤判風險。

在針對中國大陸部分，報告提到中共擁有洲際導彈和潛射導彈核彈頭，射程可達美國本土，並擁有可打到美國海外領土、美國盟國和美軍海外基地的戰區導彈，中共同時也在擴展非核武軍力，其中包括太空戰和網路戰能力，可以在衝突時發揮「決定性」影響。美國將維持可信的軍事能力，讓中共領導人在衝突升級時權衡得失，意識到使用核武將得不償失。不

過，美國聯邦政府在2018年1月20日，因國會參議院未通過臨時預算而暫時關閉，讓130萬美軍「無薪衛國」，更讓盟國對巨額國債牽制美軍戰力印象深刻。川普就任美國總統以來，世人對美國領導意願與能量信心動搖。《蓋洛普》調查顯示，在134國接受訪問的人當中，只有30%對美國領導力有信心。川普經常強調，在他的領導下，世界對美國更加尊重。但《蓋洛普》調查發現，川普的外交政策與言論反覆，已經使盟國友邦對美國可靠性存疑。

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，因此美軍必須加強與盟國合作，而中共是美國主要博弈對手，拉攏日、韓、東協、澳洲、印度等國，自然成為美國重要戰略目標。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擴張到印度洋。美國國防部長馬提斯積極走訪日本、澳洲、印度，以及菲律賓、印尼與越南等國，溝通以對抗中共為主軸的新《國防戰略》，意圖建構由美國主導的「印太戰略」。美國新《國防戰略》雖展現強軍企圖，但國防部面臨預算不穩定嚴峻難題，不僅現有戰力維持每況愈下，先進軍事科技發展計畫更無以為繼。除非國會同意廢除《預算控制法》，否則川普總統的強軍戰略，包括打造355艘軍艦計畫，根本無法落實。

當前美國即使有意對抗「中」俄勢力擴張，但戰略選擇與能量都已受限。同時，美國的盟國是否願意與「中」、俄對抗，恐怕連美國也沒有把握。川普要求日、韓、澳洲、印度，以及北約等國，堅定站在美國這一邊，卻讓這些國家備感壓力，甚至還擔心有朝一日被美國

出賣。中共19大後，習近平展現強勢領導提升綜合國力，反觀川普祭出「美國優先」減稅政策與保護主義，讓亞太國家憂心美國的「戰略自私」，將帶來政經局勢的動蕩。川普開口向日、韓兩國要求，降低對美貿易赤字並擴大對美軍購，導致多數亞太國家認清，川普已難扭轉美、「中」實力消長的亞太新形勢。川普政府的新《國安戰略》企圖牽制中共勢力擴張，維護美國利益與優勢地位，進而在經貿投資推出強勢協商條件，讓亞太國家考量安全與經貿利益，繼續接受美國領導地位的盤算，恐難如願，因為中共的綜合國力已非吳下阿蒙，經貿、外交、軍事工具箱內已經有足夠實力，能夠營造新的經貿與安全戰略格局，讓亞太國家逐漸傾向選擇「平衡策略」路線。

川普政府強勢要求盟國友邦增加對美軍購，出錢出力分擔安全成本，卻開始造成各國的內政新難題。同時，中共積極發展牽制美軍的先進武器，將迫使美國執行對抗中共戰略時，陷入軍備競賽，導致國防預算捉襟見肘，國債壓力有增無減，恐讓美國以抗「中」為主軸的新《國防戰略》力不從心。

十一、我國審慎面對美「中」台情勢變局

大陸國台辦於2018年2月28日宣布《惠台31條》措施，成為兩岸關係震撼彈。此前美國國會通過《台灣旅行法》，要求行政部門開放包括總統在內的美台官員互訪，白宮可望簽署生效，引發北京強烈抗議。隨後，川普總統宣布對進口鋼鋁課徵高關稅，全球貿易戰一旦開打，大陸出口將承受沉重的壓力，台灣業者人

心惶惶。短短一周，中美台三邊關係接連發生三起結構性衝擊事件，後續發展與影響不容輕忽。

全球化時代，資金、技術與人才都往有利可圖地方跑，領先者磁吸力越來越強。華盛頓與北京都在積極營造有利可圖的投資環境，大陸製造業開放40年，內需服務業今年起也將大幅對外開放，川普於大規模減稅初步奏效後，隨即發動貿易戰，目的都在提升經濟磁吸力。北京推出超級惠台措施，更是極大化市場磁吸力的經濟大戰略，台灣將承受一定的壓力。大陸《惠台31條》將有利台商在大陸的營運，企業發展獲利後匯回台灣，固然對台灣經濟有幫助，但也會造成人才與技術的流失，及失業率攀升、本土廠商失去技術領先優勢、產業空洞化等後遺症。

我國政府表示，《惠台31條》措施部分條文違反台灣法令，大陸應與台灣協商，不能單方面說了算。另一方面，《惠台31條》是規範性文件，並無法律位階效力，其落實涉及國務院多個部委，更需要中央與地方通力合作，北京當局將以何種方式落實，地方政府是否能夠確實配合，將是大陸政策執行力的考驗。不過，我國將面臨經濟永續成長與大陸市場磁吸力的拉扯壓力，一方面必須積極改善投資環境，吸引資金、人才與技術留在台灣；另方面還要與大陸當局協商談判，維持兩岸交流秩序。但目前兩岸官方與半官方對話協商管道全面中斷，大陸若強勢推動《惠台31條》措施，跳過政府直接與台灣人民互動，恐將衝擊兩岸結構現狀。

美國會參議院通過的《台灣旅行法》，總



統川普應會在2018年3月16日前簽署生效。《台旅法》屬強制性法案，但使用文字不具強制性，讓行政部門擁有自行決定的彈性。美國國務院在該法案通過後表示，基於三個公報與《台灣關係法》的「一中政策」未變。大陸國台辦則警告蔡政府，「勿挾洋自重，否則只會引火燒身」。川普簽署《台灣旅行法》將凸顯「中」美在台灣問題上邁向複雜新形勢。台灣朝野政黨或可歡迎美國國會友台，但更需深思美「中」兩國若因此交惡，台灣將未蒙其利先受其害。美國會善意強化美台合作關係深化，卻可能成為川普牽制北京的工具，台灣淪為美國的棋子。美國會通過《台旅法》對台灣表面上是禮物，但實質上卻暗藏壓力，我國政府應防範台灣淪為大國博弈籌碼。至於北京當局若對《台旅法》過度反應，只會增加台灣人民對大陸的反感，讓美國坐收漁利。

「中」美台競合情勢複雜多變，我國應掌握美「中」台綜合國力消長趨勢、川普對北京政策作為動向、美國處理「台灣問題」最新態度，及北京對台政策措施實質內涵，務實解決兩岸政治基礎問題，回歸「和衷友美」平衡策略軌道，恢復兩岸和緩良性互動，才能避免兩岸因《惠台31條》，或《台灣旅行法》攤牌。

十二、善用溝通協商平台 美「中」台大局可控

美國總統川普於2018年1月28日在「世界經濟論壇」，釋出重返《跨太平洋夥伴協定》(TPP)訊號，對亞太經貿格局與「中」美競合關係投下新變數。川普過去痛批TPP對美國不公平，並在就職首日就宣布退出，現在卻對

TPP態度轉向，引發國際社會議論與關注。美國政府官員解釋，政策轉變是因為「中國經濟侵略在全球變得更激烈」；同時，川普的「美國優先」經貿政策逐漸演化，對外重點已擺在「競爭對手中國」，將不再容忍其「不公平經貿措施，包括竊取智慧財產、工業補貼，以及國家經濟計畫」，川普政府認為這類「掠奪性」行為，已扭曲自由市場與公平互惠貿易，並傷害美國企業及勞工，而美國必須有所行動；此外，美國經濟近來表現良好，創造有利談判的條件，或可敲定較先前內容「好很多」的協定。

近60年來，美國GDP全球的比重，從55%降至2017年的21%，中國大陸則從不到1%增加到2017年的17%，成為世界第二大經濟體與軍事強國。亞太國家針對美「中」綜合國力消長變化新形勢，已發展出細緻平衡策略，並希望從兩邊得利。川普政府準備重返TPP，若刻意強調「對抗中國」主軸，只會增加談判困難複雜程度，並讓亞太國家未蒙其利先受其害，因為美「中」兩國若走上對抗道路，甚至爆發貿易戰或軍事衝突，必定成為亞太地區最可怕的噩夢。美「中」貿易逆差問題根源的解決，很大程度取決美國是否能夠務實面對，美「中」貿易的比較優勢已不在美國這邊，並正確認知美國的產業結構失衡病因；同時，美國應該積極與中共等主要貿易夥伴合作，共同營造自由、公平、互惠貿易與投資環境，而不是頻頻祭出保護主義措施，或拉高「國安審查門檻」，為經貿全球化設置路障。川普政府或許吃定中國大陸出口商品依賴美國市場，遠超過美國商品對中國大陸市場的依賴，一旦美

「中」爆發貿易戰，中國大陸受到的損失將較美國更大。不過，許多美國跨國企業在中國大陸布局的價值鏈已成形，如果川普政府對中國大陸發動貿易戰，同樣會傷害到美國企業與美國消費者。

在國會發表國情咨文時，川普點名中共挑戰美國利益、經濟與價值；同時，白宮國安團隊規畫將由美國自建5G網路系統，以防範中共監聽威脅；此外，中情局長龐皮歐指出，中共派間諜滲透美國暗中發展影響力，凸顯川普政府依據新《國家安全戰略》與《國防戰略》，把中共視為頭號「戰略競爭對手」趨勢。川普執政團隊準備推動遏制中共大戰略，可能會在2018年3月冬奧後對北韓採取強勢行動，也可能再度挑釁「一個中國」政策，把台灣推上火線。川普還可能在南海與南亞挑起矛盾，刺激印太各國軍備競賽，動搖經濟穩定發展基礎，把印太地區資金與人才加速趕到美國。川普政府企圖牽制中共勢力擴張，鞏固美國利益與優勢地位，進而在經貿、投資領域推出雙邊協商條件，讓中共在內的亞太國家，綜合考量安全與經貿利益，繼續接受美國領導。川普政府準備重返TPP，若刻意強調「對抗中國」主軸，只會增加談判困難複雜程度，並讓亞太國家未蒙其利先受其害。因為美「中」兩國若走上對抗道路，甚至爆發貿易戰或軍事衝突，將成為亞太地區災難。

不過，「中」美兩國政府經過1年多的磨合期，已經發展出「1+4+1」的互動機制，包括領導人直接對話溝通、4個功能性定期對話平台，以及軍事交流與互信機制。川普雖把中共視為「戰略競爭對手」，仍然強調兩國競

合關係特質。北京則保持冷靜並倡議「互利共贏」，堅持中共將有所作為但不與美國為敵，不會想要取代美國，也不會讓中美關係失控，落入「修習底德陷阱」。

普在國會發表「美國優先」國情咨文，把中共與俄羅斯視為對手，認為未來將是美「中」俄大國競爭格局。美國國會參、眾兩院支持川普政府提案，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，以及「雙反」等對抗不公平貿易的措施，強勢要求「中」、日、德、韓等對美貿易順差國積極改善失衡問題，現今又再加碼祭出重關稅政策，可能使「以牙還牙」的貿易戰範圍擴大。美國這種「一拉一推」的經貿策略，配合川普政府接連在東北亞、南亞、中東等地區運用「震撼主義」挑釁區域緊張情勢，倒逼區域主要國家的資金、技術、人才等，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，以利美國再度擁有領導世界經濟的能量。

2018年1月初，北京當局未經協商逕自開啟M503新航路，挑動了兩岸敏感神經，也將檢驗台美關係的強弱虛實。前美國在台協會理事主席卜睿哲認為，這是北京經過算計和評估後，對蔡英文政府施壓的行動。他希望美國政府強調兩岸應對話解決類似問題，並呼籲中共要確保不會造成飛航危險。不過，美國國務院官員僅表示：「我們反對台海任何一方改變現狀的片面行動。我們鼓勵北京和台北當局進行建設性對話，有關台海飛航與安全相關議題，應由雙方對話來決定。」



專題連載

蔡總統透過英文推特指出，「穩定的兩岸關係對區域安定至關重要，中國大陸近期頻繁的軍事活動，以及啟用M503航路等單方面作為，無助區域穩定，實應避免。台灣將持續維護現狀，也呼籲各方共同攜手努力」，措詞溫和理性，但是，政府訴諸國際社會，請美國出面主持公道似未能達到效果。另有媒體以社論強調，美國的表態將是影響台灣下一步關鍵，更凸顯其尚未跳脫冷戰舊思維，殊不知川普總統強調「美國優先」東亞戰略，台灣如果想繼續依賴美國，就必須付出更大代價，而美國相關智庫已要求台灣大幅擴增國防預算，增加對美軍購。

從2016年台灣無法參加「國際民航組織」年會，到2017年5月底台灣被拒於「世界衛生大會」門外，6月中旬巴拿馬斷交案，以及2018年初的M503航路事件，已經顯示美國兩岸議題影響力的式微，再加上美「中」軍力消長變化趨勢，讓美國駐西太平洋軍力，對應擁主場優勢的共軍已難有勝算，也讓台海軍力動態平衡傾向對北京有利。共軍機艦繞台行動常态化，除了對台灣形成心理與實質安全壓力外，也是向美、日兩國釋出「不要干涉中國內政」的訊號。

當中國大陸在世界舞台影響力日增，台灣主流民意又期待兩岸和平穩定發展，希望兩岸當局能共同消除「敵對與戰爭的恐懼」。因

此，我政府積極爭取人心支持兩岸和平穩定發展，才是我國最周全的國家安全戰略，也才能讓台灣生存發展空間變大。台灣只要以自信開放態度面對大陸，務實推進兩岸良性互動政策措施，就可以創造寬廣互惠發展空間。更重要的是，我國應該對自己的民主制度有信心，不需擔憂在兩岸交流過程失去主體性，反而應該積極推進兩岸交流互惠合作，進一步豐富兩岸關係發展內容，讓兩岸恢復建設性協商談判機制運作，營造「互惠共贏」的結果；同時，精實強大的國軍更將成為支持兩岸協商的信心後盾。

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

