



撰稿人：曾復生博士 國家政策研究基金會國安組顧問
時 間：中華民國110年3月2日

摘 要

蔡總統上任5年多以來，堅持自由民主原則，捍衛國家主權與領土完整，對大陸「不屈服，不挑釁，不冒進」，對國際社會強調「臺灣能貢獻」，並積極建構堅實的國軍戰力，表明我國雖不與中共進行軍備競賽，但是國軍會發展不對稱戰力，並掌握關鍵嚇阻能量，以內防突變外防突襲，維護臺海和平穩定，應對國際多元威脅挑戰。國軍官兵值此國際環境與政經變動時刻，更應該積極鍛鍊精實戰力，秉持「能戰才能和」精神，戮力達成「嚇阻威脅、預防戰爭、保家衛國」任務使命，成為國家社會穩定支柱，以及兩岸互動的實力後盾。



壹、國軍建構堅實戰力 齊心守護國家安全

總統蔡英文在《民國110年元旦文告》強調，她永遠不會停止追求兩岸關係的和平與穩定，也不會對臺灣的安全有任何妥協；同時，中華民國的國防預算，不斷投資於戰力的提升，建構堅實國軍，以妥善因應環伺的威脅。國軍在蔡總統的國家安全戰略指導下，堅持以《中華民國憲法》的內涵與精神，做為國防戰略的核心價值，並將職責定位為「國家安全的守護者」。

2021年2月下旬，國防部長邱國正表示上任後有三大任務，包括「後備動員制度改革」、「對美軍購案後續裝備到達」，以及「中科院軍備研發」等；同時，邱部長指出國軍在國防自主，以及軍事事務革新的推動下，已獲得各式先進武器裝備，但唯有透過「量適、質精、戰力強」的嚴格訓練，持續提高國軍人力素質，才能建構堅強的現代勁旅與可恃戰力。此外，邱部長還強調「守護國家安全要用實力來說話」，並期許所有主官管繼續扮演好國軍領導示範角色，以確保臺海和平穩定與國家安全。

近來，中共軍機、戰艦經常迫近臺灣周邊海、空域，並執行「海空聯合軍事演習」，突顯對我國的軍事威脅企圖心。基此，國軍必須依據敵情威脅態勢，擴大戰備訓練的強度與範圍，並配合年度演習訓練規劃，分別執行「關鍵戰力競賽」、「軍種戰術總驗收」、「聯兵旅三軍聯合作戰訓練」、「三軍聯合反登陸訓練」，以及「外離島聯合反登陸作戰」等，聯

合演訓與各式飛彈實彈射擊訓練，以具體提升國軍整體戰力。

當前，國軍在美中戰略競爭常態化環境中，不僅擔任「國家安全的守護者」，也是我國民主憲政發展重要基石。雖然我國不與中國大陸進行軍備競賽，但是國軍還是要掌握關鍵嚇阻力量，以保障臺海地區的和平穩定。由於中共當局至今仍未放棄以武力手段，解決臺灣問題的選項，所以我國軍建軍備戰絕不能鬆懈，「防衛固守、重層嚇阻」，仍是我國防戰略最高指導原則。

美國總統拜登的國安顧問蘇利文，於2021年1月間表示，拜登新政府的亞太政策主軸將聯合盟國友邦，一起制衡中共勢力擴張威脅，並要求中共遵守國際規範；同時，美國將依據《臺灣關係法》與美國的「一中政策」，維持美臺國防合作與軍售關係，強化美臺經貿與科技互動，並保障臺海和平穩定與和平解決的目標。

整體而言，國軍為建構堅實國防戰力，齊心守護國家安全，應把握「能戰才能和」精神，發展創新與不對稱嚇阻戰力，強化堅定抗敵意志，充實災害防救機制能量，有效處理專屬經濟海域範圍內，陸地、空中、海上、水下，以及電磁頻譜和網路的重大威脅、危機或災難，讓國軍達成「國家安全守護者」、「民主憲政捍衛者」、「兩岸良性互動實力後盾」、「人道救援與災害防救行動者」，以及「西太平洋和平穩定貢獻者」等任務使命。

貳、平衡戰略定力 應對國際不安局勢

2020年間，國際環境與政經變動局勢前所未見，COVID-19疫情仍在全球肆虐，已經造成上億人確診及2百萬人喪生，並導致交通封鎖與人員活動受阻，經濟與生活無法恢復正常；同時，氣候異常爆冷爆熱災難與森林大火，在2020年就讓全球損失數兆美元，並製造大批難民流離失所；此外，美國歷經激烈總統大選後，拜登新政府上臺立刻就要面對，如何「團結美國，解決疫情，重振經濟」嚴峻挑戰。我國面對嚴峻的國際不安局勢，唯有朝野團結一致，全民同心協力，沈著冷靜應對變局，保持「平衡戰略定力」，方可能在嚴酷考驗下，突破重重困境，確保臺灣得來不易的安全繁榮，以及美好生活環境。

近來，朝鮮半島緊張情勢又有再起跡象，北韓金正恩於1月14日閱兵，展示潛射彈導飛彈，並揚言將試爆核彈並「隨時可用核武」對付美日等國。俄羅斯則左右開弓一方面派戰機入侵北約與日本領空，並擴大對土耳其、印度、越南軍售，另方面還介入中東衝突，拉攏伊朗、沙烏地與敘利亞，讓美國拜登新政府剛上臺，就要應對俄羅斯總統普丁拋出的難題。

另，中共近年來積極擴軍，除發展多型導彈與巡弋飛彈外，並成立航艦戰鬥群引發美日與印太國家焦慮。目前，兩岸關係呈現「既和緩交流又僵持對立」態勢。不過，中共當局除持續對臺實施軍事壓力外，還運用法制化方式把臺灣納入《反分裂國家法》，以及《國家安全法》規範。美國《蘭德公司》最新報告指出，共軍正快速拉近與美軍的差距，而且在中國大陸周邊地區佔有地緣優勢，對美國的軍事行動形成新壓力，並讓兩岸關係的「美國因

素」，面臨新結構的挑戰。

中共中央軍委會在2020年11月發布《聯合作戰綱要》，意味習近平從2015年啟動軍改以來，正式展開「聯合作戰能量」的訓練。同時，從共軍近年來積極擴軍的實際行動觀察，其為提高奪取制空權、制海權、制電權，以及增強遠海、網路和太空活動能力，正不斷加快武器裝備現代化進程，做為軍事鬥爭準備物質基礎。此外，共軍亦積極研發運用輿論戰、網路戰、電子戰、心理戰、生化戰等新作戰功能，採取「斬首」、「震懾」、「速戰速決」手段，達到「巧戰而屈人之兵」效果，更將對印太局勢投下不安變數。

蔡總統上任5年多以來，堅持自由民主原則，捍衛國家主權與領土完整，對大陸「不屈服，不挑釁，不冒進」，對國際社會強調「臺灣能貢獻」，並積極建構堅實國軍戰力，強調我國雖不與中共進行軍備競賽，但是國軍還是會發展不對稱戰力，並掌握關鍵嚇阻能量，以內防突變外防突襲，讓臺海保持和平穩定，並能應對國際多元威脅挑戰。國軍官兵值此國際衛生環境與政經變動時刻，更應該積極鍛鍊精實戰力，秉持「能戰才能和」精神，戮力達成「嚇阻威脅、預防戰爭、保家衛國」使命，成為國家社會穩定支柱，以及兩岸良性互動的實力後盾。

同時，國軍官兵堅定恪守《中華民國憲法》，全力支持政府為人民服務，不僅在防疫與災害防救扮演重要角色，而且還要成為社會正能量塑造者，並在政府推動產業技術創新，提高經濟附加價值結構轉型中，發揚國軍在國防科技研發與生產潛力，讓國防與民生結合，



用實力贏得國人對國軍信任與支持，以共同維護中華民國美好的生活環境，並善盡服務國際社會責任，成為不安局勢中迄立不搖典範。

參、中共武嚇臺灣 深化臺美軍事合作

美國國會於2021年1月初，通過《2021財年國防授權法》，再次確認《臺灣關係法》與「美國對臺六大保證」，是臺美國防安全合作基礎。此前，美國總統川普還於去年12月底，簽署《臺灣保證法》支持臺灣發展不對稱戰力，敦促臺灣增加國防經費，協助臺灣強化防衛能量，並撥款3百萬美元支應「美臺全球合作暨訓練架構」經費，具體提升臺美實質合作關係。

自2017年1月川普總統上臺迄今，美國政府總共執行11度對臺軍售，金額高達186億美元，其中還包括增程型陸攻飛彈等，打破美國對臺不能軍售「攻擊性武器」限制，也讓美臺國防合作邁入質量俱進新階段。大陸外交部對此發展強烈不滿，要求美方撤銷對臺軍售案。不過，美國國務院東亞助卿史達偉強調，美方按照「一法三公報六大保證」的「一中政策」，調整對臺軍售質量與項目，主要視共軍對臺武力威脅程度變化而定，不會改變區域軍事動態平衡，讓大陸外交部碰了軟釘子，也突顯出共軍增加對臺武嚇壓力，才是促使美臺國防合作質變關鍵。

當前，美國對臺軍售的政治基礎首先是，中共對臺灣針對性軍事準備與日俱增，美國對臺軍售主要是為降低臺海軍力差距風險，以利維護兩岸和平穩定與和平解決目標；其次，美

國依據《臺灣關係法》，有義務維持臺灣自我防衛的軍事能量；第三，美國對臺軍售除回應臺灣所提需求，也是為彰顯對民主臺灣的支持；第四，由於美中戰略競爭加劇，軍售臺灣將成為牽制中共「籌碼」；最後則是，美國對臺軍售是向印太區域的盟國展現，美國有決心與能力發展「印太戰略」，如果美國停止對臺軍售，可能導致對美國的地緣戰略崩盤。

現階段，臺海軍力動態平衡雖已朝中國大陸傾斜，但美國府會朝野對於在「一法三公報六大保證」架構下，強化美臺國防合作，提升臺灣軍事嚇阻能量，以有效應對共軍對臺與日俱增壓力，擁有高度共識。近年來，美中除在西太平洋海、空域軍演較勁外，還在科技戰與間諜角力針鋒相對，讓兩國戰略競爭關係加劇。同時，亞太地區對於中共軍力威脅的高度疑慮，已經成為美軍巡弋亞太，以及深化美臺軍售關係的政治支持基礎。

尤其，我國編列高額預算與美國合作，建造8艘潛艦強化國防能量，展現維護臺海和平與區域穩定決心，更讓美國府會找到「協助臺灣對抗中共侵略」的正當性，也讓共軍瞭解侵略行動所必須付出代價，將遠遠超過其所能承擔，並讓美國政府與國會願意深化美臺國防合作，共同維護臺海和平與區域穩定。

肆、美中俄網電戰升溫 我國審慎應處

美國國家安全局、國家情報總監、中央情報局、聯邦調查局等於2021年1月初，發表聯合聲明指出「太陽風」(SolarWinds)網路管理軟體遭駭，已經造成財政部、能源部等聯邦機

構與多家企業機密流失，是近年美國最嚴重資安入侵事件，並直指俄羅斯恐是此次「網電間諜戰」主謀。此前，拜登就曾經在2020年12月28日，聽取國安團隊簡報強調，美國如何妥善應對網電通訊安全威脅，將是新政府優先施政課題。

另，美國家情報總監雷克理夫亦曾於2020年12月間，在《華爾街日報》撰文表示，「華為是構成美國安威脅最大理由之一，盟國使用這類中國技術，將嚴重限制美國分享情報能力」。同時，美國會在《2021年國防授權法》，要求國防部必須向盟國施壓，排除使用華為5G網通設備。凸顯，美國新舊政府都高度警惕，來自中俄兩國「網電間諜戰」威脅，並積極「超前部署」內外防範措施。

現階段，美中俄三國的國安戰略架構都已將網電資安間諜角力，視為國安關鍵領域與決勝點之一。這種「巧戰而屈人之兵」角力型態，讓美中俄關鍵科技與重要基礎設施、軍事電腦、網路通訊與電磁頻譜，以及政府人事、財經、金融、科研機構面臨安全威脅，同時也為國際關係帶來新課題與挑戰。

美中俄「網電間諜戰」內涵包括，「制科技權」、「制資訊權」、「制電磁權」、「制密碼權」與「制標準權」等，並以「國際封鎖」、「間諜謀略」、「衛星對抗」、「資訊竊取」、「通信監聽」、「電磁干擾」，以及「網路駭客」為主要作戰形式，隱藏在國安、外交、國防、科技與財經等部門，以及網資通電作戰部隊和民間組織中，並透過電腦網路連結、衛星通訊監聽、電磁頻譜管理、人員諜報行動等，可以在世界上各個角落，進行「灰色

地帶作戰」而不易被察覺。

同時，美中俄「網電間諜戰」競技場包括，高階半導體晶片設計與製造、作業系統、搜尋引擎、通信裝備基礎設施、電磁頻譜管理、衛星定位導航、通訊與網路監聽、海底光纖電纜、雲端運算、治理論壇、密碼體系，以及網際網路新協定等。中共19屆5中全會通過《十四五規劃》，強調要在「關鍵核心技術取得重大突破」，就是體認到中國高科技被美國「卡脖子」，高階半導體自製率在2020年只有15.9%，必須加速落實關鍵技術自主創新，擺脫關鍵部件與材料被「斷供」風險，才能在網電資安間諜角力競技場，擁有優勢能量以立於不敗。

2021年1月4日，全球最大風險顧問公司「歐亞集團」(Euroasia Group)，發布《2021年全球10大風險》報告強調，今年全球對「資訊安全控管」會更加重視，同時大國網電資安入侵衝突也將更加激烈。拜登新政府國安團隊1月間在華府智庫指出，中共與俄羅斯對美國的「網電間諜戰」威脅將與日俱增，並同意川普政府指控中俄派出間諜滲透美國，運用網電駭客手段，盜取美國軍事、科技、經濟、安全情報，已經造成國安與經濟重大損失，例如近年美國企業被盜智慧財產即高達6,000億美元。

拜登任命前副國務卿暨駐俄大使伯恩(William J. Burns)掌理中央情報局，凸顯其上臺後將視俄羅斯為頭號國安威脅，並把中共當成首要競爭對手，並準備結盟歐亞「志同道合」國家，管制對中俄的高科技出口，推動「乾淨網路」圍堵俄中，反制中俄對美國的資安入侵。同時，中俄兩國則將加速推動5G網



通合作，並擴大到伊朗、巴基斯坦、北韓、東南亞、非洲、中亞，以及中東歐與南歐國家，意味全球看不到煙硝的「網電間諜戰」角力，在拜登新政府上臺後仍將方興未艾，也讓北京與莫斯科對拜登上臺後的美中俄關係，不敢盲目樂觀。

伍、美國制衡中共 日澳印度態度審慎

美國總統拜登以「內政優先」，對中國採「對抗、競爭、合作組合拳」，先下令禁止使用「中國肺炎」等歧視性用語，對北京釋出善意，但又在貿易、智財、網安、人權、新疆、香港、臺灣等問題拉高姿態，並準備聯合國制衡中共，並要求北京遵守國際規範。但是，《紐約時報》於2021年2月18日警告，拜登對中共戰略仍面臨巨大挑戰。

華府智庫「大西洋理事會」於1月下旬，發表「更長的電報：朝向新美國對中國戰略」指出，美國面對中國這個頭號競爭對手，必須捍衛的關鍵利益包括，保持整體經濟和科技優勢、確保美元全球主導地位、維持壓倒性軍事威懾力；同時，美國必須防範中國領土擴張，阻止中國以武力侵略臺灣，鞏固和擴大盟國夥伴關係，守護並改革以規則為基礎的國際秩序等，讓美國能繼續領導世界。

英國《金融時報》隨後評論認為，美國已不可能靠圍堵實現「遏制中國」目標，「因為中國的經濟已經與世界高度融合，而且美國自身發展難題層出不窮，但中國卻有潛力還沒完全發揮的優勢」。所以，美國必須調整面對「中國崛起」思維，化解優越感旁落深層焦

慮，主動與中共合作建構新亞太經貿安全機制，以共同促進區域和平發展。

自1970年代以來，美國曾經有意促進中共成為自由市場，讓西方民主制度能在大陸發展，也想鼓勵其在國際間成為積極、負責任的力量。但是，中共在經濟、軍事、科技，以及外交等各方面轉強後，中共一黨專政反而更鞏固，讓美國既挫折又顧忌並著手遏制「中國崛起」。

拜登於2021年2月9日與習近平通話後表示，「美國不會以中國為敵，但雙方的競爭會非常激烈」，並直言「習近平骨子裡並沒有民主」。習近平則在「世界經濟論壇」指出，「在國際上搞新冷戰，搞脫鉤與斷供，只會把世界推向分裂甚至對抗」。拜習兩位言論反映美中互疑根源，主要在彼此對戰略意圖的疑慮。同時，「美日澳洲軍事同盟」仍把中國視為假想敵，同樣的，中國軍隊的思想教育也把美軍列為假想敵，凸顯雙方結構性矛盾深重。

拜登政府上臺後決定續推「印太戰略」，並在國防部成立「中國任務小組」，打算從軍事、經濟，以及外交等層面對付中共。美國安顧問蘇利文一上任就積極聯絡日本、澳洲，以及印度國安高層，準備召開「四方安全對話」。國防部長奧斯丁則接獲拜登指令，將全面調整美軍的全球軍力部署，並對南海、臺海、東海議題強硬表態，還於2月中旬參加北約防長視訊會議，討論如何布局應對中俄威脅，讓北京對華府來意不善的聯盟動作，高度警惕。

2月4日，拜登發表外交政策演說，強調將「重建」盟國關係恢復領導地位，並表明美國

將與「中國這個最難纏對手」競爭，積極應對中共經濟不當行為、侵略與脅迫他國動作，以及回擊中共對人權、智財權與全球規範的破壞；同時，拜登政府也會在符合美國利益議題與中共合作。最後，拜登還指出美國會厚植實力與中共競爭，並重建美國信用與道德力量。

不過，美國的印太、歐洲盟國與中共，近來除簽署《區域全面經濟夥伴協定》，還不顧美國反對與中共達成《歐中投資協定》。此前，德國與法國先後發布《印太戰略報告》，強調歐洲應堅持「戰略自主」，除發展跨大西洋關係外，亦應與中共強化經貿投資合作，凸顯不願意明確選邊站態度。另，拜登內閣團隊核心成員對中共各有見解，「經貿、財政、氣候團隊」與「國安、外交、人權團隊」，能否相互磨合形成共識，有效動員國內與國際資源能量，將決定拜登能否搞定中共，或出現嚴重政策人事分歧，讓北京見縫插針並各個擊破。

美國總統拜登於2021年2月下旬，在「七大工業國」(G7)與慕尼黑安全論壇等，對中共的發言趨於強硬。美國務卿布林肯亦於2月18日，召開「四方安全對話」視訊會議，與印太盟國商討制衡中共計劃。但是，日本、澳洲、印度等3國外長雖歡迎美國提議，卻都因重大經貿利益考量，不願明確表態將矛頭針對中共，讓美國推動「印太戰略」制衡中共能量顯得薄弱。因此，拜登若想要聯合亞歐盟國搞定中共，恐仍需從長計議。

陸、美中競爭加劇 澳洲處境尷尬

澳洲是美國的軍事同盟，也是美、英、加拿大、澳洲、紐西蘭等「5國情報聯盟」成員

國。隨著澳中經貿投資合作蓬勃成長，中共已成為澳洲最大的貿易與投資夥伴，也是支撐澳洲經濟發展的最重要能量。近年來，美國總統川普要求澳洲配合執行「敲打中國」政策，讓澳中關係明顯趨向惡化。但是，2020年美大選後，新當選的拜登與其國安團隊準備推出，「既競爭又合作」的對中共政策，促使澳洲總理莫里森於11月23日，在「英國政策交流」智庫演說表示，「他領導的政府不會在美中兩國間選邊站」，還強調「中國經濟崛起對澳洲與全世界都有好處」，讓澳中關係出現微妙變化。

澳洲政府從增加就業機會著眼，仍認為澳洲必須學習與中共和平相處，以利提升綜合國力，並為下一代創造發展空間。中共是澳洲最重要貿易夥伴，但近年雙邊關係惡化，互控間諜滲透，澳洲還封殺華為5G參與網通建設，相互祭出貿易制裁並驅逐記者，甚至由兩國政府發布警告為「勿前往的不友善國家」。

2020年11月中旬，大陸駐澳洲大使館主動公佈14項，有關澳洲政府「反中」動作，意圖向澳洲政府施壓，迫其改變對中政策。莫里森總理則強調澳洲無意把中共當成敵人，但對於維護國家利益決不讓步。或許莫理森認為，中共確實在印太挑戰美國領導地位，但美國仍將會是最後的贏家，因此澳洲選擇與美國站在同一陣營，繼續接受美國成為澳洲國家安全守護者。

2020年11月17日，莫理森總理訪問日本，並與首相菅義偉簽署《軍事合作協定》，建立雙方部隊互訪訓練與聯合演習法律架構，強化對抗中共軍力擴張威脅能量。此前，莫理森於



9月間對聯合國大會發表視訊演說，呼應川普總統的「中國病毒說」，要求國際合作追查COVID-19病毒起源，並表示「他不會被中共嚇倒，也不會屈服於脅迫而改變價值觀」，強勢回應中共當局對澳洲制裁行動，更讓澳中關係雪上加霜。

近年來，澳洲政壇與國安戰略圈曾經熱烈爭辯，「中國是澳洲的朋友還是敵人？」這個議題是澳洲重大國安與經貿戰略抉擇，爭辯的結果不但衝擊澳中關係，也會對澳美關係、「美日澳三邊安全架構」、「美日澳印度4國海上安全合作」，以及澳洲與東協合作的南海政策，甚至對美國的「印太戰略」布局造成影響。

不過，澳洲原物料出口高度依賴中國大陸市場，是維持經濟成長與穩定的基礎。大量湧入的中國大陸學生和遊客，幫助支撐澳洲高等教育和旅遊業，讓澳洲與中共的經貿投資互惠關係日益深廣，並明顯超過澳洲與美國的互動。但澳洲白人政府也日益擔憂，中國人擴大在澳洲政壇影響力，包括北京透過經費贊助干預澳洲大學研究項目、擁有相當經濟實力的華人數量大幅增加，以及與北京當局有關聯的華人企業在選舉時，投資重金支持特定候選人，意圖影響政策走向，也讓澳洲以白人為主導勢力的政壇產生焦慮感。

尤其，北京擴大對澳洲投資深度與廣度，加上定居澳洲華人已超過百萬，成為民主社會擁有選票實力族群，更讓澳洲白人對「中國崛起」戒心增強。2018年6月，澳洲國會通過劍指中共的《反外國干預法》，並禁止外國政治捐款，還強制遊說人員對外公開這種關係，

擺明要防範中國勢力擴張。2018年9月間，澳洲政府以國安理由禁止華為參與5G建設。2019年7月，莫理森總理公開支持香港反送中運動，並在2020年4月劍指中共，呼籲國際合作調查COVID-19源頭，引發北京當局高度不滿，並開始對澳洲祭出多項貿易制裁措施。

2020年8月中旬，澳洲國防部發表嚴正警告表示，外國間諜正在密謀竊取澳洲斥資65億美元，在南澳Adelaide的造艦計畫機密，暗指中共對澳洲間諜活動，已經對國家安全造成「極度威脅」。澳洲聯邦參議員Rex Patrick更呼籲澳洲政府，應關閉「中國駐南澳Adelaide領事館」，更讓兩國關係進一步惡化。

美國於2017年底推出《國家安全戰略》，把中共視為「修正型強權」，以及「頭號競爭對手」。2018年初美國發布《新國防戰略報告》，推出針對中共的「印太戰略」構想，並聯合澳洲、日本、印度、南韓與東協國家，發展「經濟繁榮網絡」，牽制中國「一帶一路」。澳洲與美國擁有戰略夥伴關係，又是「五眼聯盟」成員國，當然會被美國要求配合進行戰略轉變，因此開始對中共採取強硬態度，並由澳洲媒體報導中共滲透澳洲活動，提醒澳洲民眾必須提高警覺。

另，川普總統為拉抬選情，強勢推動以中共為頭號對手的「印太戰略」，要求澳洲、日本等軍事同盟國，配合美國「敲打中國」措施。2020年6月間，澳洲總理莫理森與印度總理莫迪舉行視訊峰會，建立全面戰略夥伴關係，並將「澳印2加2外交國防會談」提升為部長級，還簽署《後勤相互支援協定》，讓兩國可以互相使用軍事基地。7月9日，莫理森總理

與日本首相安倍舉行視訊峰會，重申兩國特殊戰略夥伴關係，並進行強化國防安全關係會談。隨後，日本首相安倍與印度總理莫迪在9月10日，簽署《日印軍事供應與服務互助協定》，提升兩國武裝部隊的相互操作性。澳洲、日本、印度三國間簽署的兩項協定，能夠強化美國推動的「四方安全對話」架構，遏制中共在印太地區擴張勢力。

2020年8月間，美國、日本與澳洲就在西太平洋海域，舉行海、空軍聯合軍演，由美、澳合作執行遠程戰略轟炸任務，並由日本提供後勤支援。美國前國防部長艾斯培還針對演習表示，美軍已經為應對中共威脅做好準備，並朝多國聯合戰鬥隊協同作戰方向發展。2020年9月9日，美國國務卿蓬佩奧在「東協峰會」強調，美國的「印太戰略」會提供東協國家友情協助。隨後，澳洲外長潘恩(Marise Payne)亦呼應蓬佩奧表示，澳洲對印太地區的看法就是，東協處在關鍵核心位置，澳洲會支持印太地區的和平與繁榮。美國還藉「美澳2加2外交國防會談」等機制，拉緊澳洲配合美國在印太地區牽制中共。

整體而言，美中在印太地區戰略競逐加劇，中共更強調自己的戰略利益時，澳洲10幾年來採取「經貿親中，安全靠美」策略，即刻面臨美中都要求選邊的壓力。2020年7月1日，澳洲總理莫理森發布《新國防戰略》，準備在未來10年投資1850億美元強化國防能量，應對以中共為主的新國安威脅形勢。不過，中共仍然是澳洲最大經貿夥伴與獲利來源，兩國若走向敵將造成澳洲經貿損失，因此讓澳洲對於是否要與中共脫鉤，陷入戰略性猶豫。

柒、美國挺「亞洲北約」 恐雷大雨小

2020年11月22日，美國前國安顧問麥馬斯特呼籲，澳洲應切斷對中共經濟依賴，否則將難以擺脫北京威脅。此前，美國前國務卿蓬佩奧於10月6日，在日本與澳洲外長潘恩、印度外長蘇杰生、日本外相茂木敏充等，舉行「四方安全對話」(Quad)，推動「印太戰略」以抗衡中共勢力擴張，並為籌組「亞洲北約」暖身。美國前國防部長艾斯培亦於9月6日在「蘭德公司」強調，印太有必要建立多邊安全合作的「亞洲北約」，並宣布美國將訂定「改變遊戲規則」的海軍擴編計畫，以對抗中共日益升高的海上挑戰。美前副國務卿畢根則在8月間的「美印戰略夥伴論壇」指出，印太缺少強有力多邊安全合作機構，希望在「四方安全對話」基礎上，建立有結構的團體，並準備邀請南韓、越南，及紐西蘭加入。

川普政府認為，美國在印太若無政治、軍事影響力，經貿商業利益也將不保，因此拉攏日本、南韓、臺灣、澳洲、東協、印度等，加入美國主導的「印太戰略」布局。同時，美國憑藉掌握高科技優勢、美元國際支付體系能量，以及執法機構「司法長臂管轄」制裁等，要求盟國與主要貿易夥伴，配合美國對中共關稅制裁與科技封鎖，突顯美國擁有掐住中共脖子的競爭條件。

不過，川普政府「美國優先」外交政策，不僅「強勢獨行」而且「善變難測」，已經讓多數印太盟國友邦心生疑慮。何況，川普政府為圍堵中共籌組「亞洲北約」，不僅要求印太國家站在美國這邊，還將要求向美國多繳保護



費，將導致多數印太國家主流民意反彈，並讓各國領導陷入內政外交困境。此外，美國的疫情紓困開支，以及「舉債強軍」赤字預算，已經讓國債攀高到26兆美元，遲早會弱化美軍能量、美元流通性與國際影響力。

多數印太國家對於美國步向衰退趨勢，不可能視而不見，但迫於川普政府的威脅利誘，只好暫時應付「亞洲北約」構想。當前，川普在2020年總統大選落敗，雖企圖採取法律途徑翻盤，但機會已相當渺茫。因此，川普政府為「敲打中國」發展「印太戰略」，恐將人走茶涼。

川普擔任美國總統以來，印太國家普遍認為美國已從主導與施惠者，轉變為自私攪局者與競爭者。近來中共科技雖被美國「卡脖子」，並曝露綜合國力脆弱性，或讓印太國家調整「友美和中」平衡比重，朝向美國方面傾斜。但是，印太國家面對美中競爭詭譎，根本不想明確選邊站，也不願意與中共攤牌敵對，讓經貿與安全利益同陷高風險環境。

川普政府布局「印太戰略」，鞏固美國勢力範圍，還開口向日本、澳洲、印度、南韓等國，要求增加對美軍購數量。尤其，川普政府祭出「經貿民族主義」，警告印太國家不要再佔美國便宜，這種軍事安全與經貿政策分離矛盾，已導致多數印太國家流失對美國信任感。換言之，美國意圖拉攏印太盟國友邦，組建「亞洲北約」與中共對幹，實難有堅實支撐基礎。當前，川普連任總統失敗，反倒讓多數印太國家，被迫選邊的壓力解除，也讓美國推動的「亞洲北約」恐雷大雨小。

捌、中共第19屆5中全會決議主軸

中共19屆5中全會於2020年10月底落幕，對臺政策仍是「老調重彈」，並沒有特別提出「武統臺灣時間表」。當前，美中科技戰正方興未艾，習近平體認中美兩國高科技差距仍懸殊，中方需要相當時間並踏實研發，才有機會迎頭趕上，也才不會在關鍵科技被美國「卡脖子」。所以，中共在推動「十四五規劃」期間，除認真經營「國內、國際雙循環」經濟發展，還準備加強投注精力資源，提升關鍵科技自主能量與突破，因此，處理「臺灣問題」恐難排上重大議程表。

2019年1月2日，習近平曾經在《告臺灣同胞書》40周年紀念會，發表「習5條」並為北京版「92共識」定調，正式啟動「統一臺灣戰略」，還準備邀請臺灣政黨與各界代表人士，共同探索「一國兩制臺灣方案」，強調北京不會承諾放棄使用武力手段，而且「臺灣問題」不能一代一代拖下去。當時，我政府隨即提出「2個拒絕、3道防範、4個必須」做為回應。美國方面則由白宮國安會發言人推文，呼籲「中國不要恫嚇臺灣，並希望兩岸恢復建設性對話」。

2015年7月1日，習近平曾經公佈《中華人民共和國國家安全法》，明定「臺灣人民維護中國統一共同義務與罰則」。大陸公安部當時還宣佈取消臺胞證加簽，改用卡式臺胞證。2017年10月，習近平在中共19大指出，兩岸復歸統一「是結束政治對立，不是領土和主權再造」，重申「和平統一、一國兩制」是解決臺灣問題基本方針。習近平還強調，北京會尊重

臺灣民眾選擇的社會制度和生活方式，「堅持九二共識、反對臺獨」，是兩岸關係和平發展政治基礎。2018至2019年間，北京當局接連推出《惠臺31條》、發行臺胞「居住證」，以及《惠臺26條》、《惠臺51條》等單邊對臺政策措施，意圖掌握兩岸關係發展主導權與主動權。

針對「臺灣問題」，習近平自2017年中共19大以來，屢次展現強勢領導風格，積極推動「兩岸經濟一體化」措施，意圖主導臺灣政經權力結構質變，朝有利於和平統一方向發展。尤其中美戰略競逐加劇，川普政府強推「印太戰略」，打「臺灣牌制中」意圖與動作明顯。中方認為「臺灣被分裂出去的壓力越來越大」，強調「一個分裂的中國將對國家安全造成嚴重威脅」，亦將構成「中國拓展海疆戰略縱深」障礙，還會嚴重牽制北京深化改革資源。

因此，習近平曾經有意加速「統一臺灣」進程，先將統一臺灣布局行動法制化，對臺採取「懷柔與強硬手段交織運用」策略，推進「兩岸經濟一體化」，在2018年臺灣「9合1選舉」後，企圖強推「以商圍政，以地方逼中央」能量，質變臺灣政治權力結構的經濟基礎，並在2020年總統大選前後，發動輿論攻勢結合經貿誘餌，培植「中共在臺代理人」位居要津，讓兩岸融合成為共同市場，自願接受「一國兩制」安排，達成「和平統一臺灣」目標。

當時，習近平認為解決「臺灣問題」，不僅是民族復興大事，更是維護國家安全核心利益的關鍵，因此必須啟動「統一臺灣進程與配

套措施」。值得特別注意的是，習近平推動國安戰略時程表，規劃於2021年至2049年間，以適當方式統一臺灣，不僅意圖做到毛澤東無法完成的歷史功業，還能鞏固修憲廢除國家主席任期的正當性，可謂「一石三鳥」。

與此同時，川普政府視中共為頭號競爭對手，把「敲打中國」當成政治提款機，刻意讓臺灣問題的「美國因素」影響力升高，導致習近平為防範夜長夢多，決定加速統一臺灣進程，採取單邊強勢策略掌握主導權，運用《惠臺31條》、《惠臺26條》、《惠臺51條》與《國家安全法》恩威並施，並強調不排除「武統臺灣」嚇阻美國軍事介入。習近平在《告臺灣同胞書》40周年祭出「習5條」，凸顯其啟動「統一臺灣戰略」顯然有備而來。

2020年美國總統大選結果漸明朗，意圖「顛覆中共政權」的川普政府將下臺。北京方面研判拜登新政府對中政策，將以「既競爭又合作」為主軸，運用民主人權價值觀、外交、經濟、軍事能量，結合歐亞盟國友邦，對中共軟硬兼施要求接受國際規範。同時，中共方面評估，拜登政府將以抗疫與整建經濟為重點，還沒有做好對中共全面攤牌準備，打「臺灣牌」將會以切香腸方式推進，不會輕易越過臨界點，以避免引爆美中軍事衝突。

整體而言，拜登政府「遏中友臺」戰略方向不變，但具體做法、力度與川普政府會有所區別；習近平也將會以發展經濟，強化科技為施政優先，對美國強調重啟對話，聚焦合作，管控分歧，對「臺灣問題」則保持「和平統一，反臺獨」主軸，回歸「壓而不打，事緩則圓，水到渠成」態度，強調提升綜合國力，有



能力處理「美國因素」，才是解決「臺灣問題」關鍵。

玖、「網電間諜戰」能量 中共仍不敵美國

美國總統拜登在競選期間曾經表示，上臺後要聯合盟國應對中共擴張威脅。2021年1月初，美國會通過《2021年國防授權法》，責成國防部必須要求盟國，排除華為5G網通設備，以降低「網電間諜戰」風險。此前，美國國防部亦表示要防範牽制，執行「網電間諜戰」的中共「戰略支援部隊」，以維護臺海安全環境。

美中「網電間諜戰」至少有8個競技場，首先是高階半導體晶片設計、製造技術，以及生產設備與關鍵原材料能量等。目前，美國運用「高科技出口許可管制」，以及司法「長臂管轄權」，對中共祭出「雙斷」措施，延阻或癱瘓中共發展，「網電間諜戰」必備的高科技能量。

第2個戰場是通訊裝備基礎設施。目前，美國在此領域具有主導地位，幾乎所有網際網路的資訊流量，都通過美國公司的通信裝備基礎設施。美中情局長哈斯斐表示，「由於全球電傳通信的特性，我們在這個領域擁有極大的主場優勢，而且有必要善用此優勢」。華為意圖運用成本優勢發展全球5G網通設備，主導新一代行動通訊與物聯網，就遭遇美國全球性封殺，讓華為5G產業面臨生存困境。

美國微軟作業系統全球市佔率高達80%以上，另在行動作業系統領域，美國「谷歌安卓」(Google Android)佔全球市場40%以上，顯

示，「網電間諜戰」第3個競技場優勢，仍掌握在美國公司手中。另在搜尋引擎的第4個角力高地，美國谷歌在搜尋引擎全球市場佔有率達80%以上，其藉由優異性能吸引使用者，自然形成議題設定與偏好形塑力量。不過，美中在搜尋引擎爭奪戰早已開打，北京當局於2010年把谷歌逼出大陸，中共經營的搜尋引擎「百度」(Baidu)，成為中國大陸9億網民唯一選擇。

海底光纖電纜是第5個美中競技場域。現今406條海底光纖電纜承載全球95%訊息數據流量，構成國際互聯網主幹，其間中資「華為海洋」鋪設了105條光纖電纜，是全球第4大海底光纖電纜業者。由於海底光纖電纜的鋪設與維護建設，涉及深海作業光纖傳輸等尖端技術，同時業者亦擁有切斷、干擾，或監控海纜通訊的能量與優勢，讓美國推動全球「乾淨網路」計畫面臨考驗，也讓中共取得可觀籌碼。

雲端運算則是第6個「網電間諜戰」高地。通信裝備基礎設施主要在保持對全球通信路徑的影響力，而雲端運算則是擁有網路上，集中處理及儲存資訊趨勢的影響力。隨著雲端運算服務市場成長，越來越多資料將會流經美中所擁有的基礎設施，使其成為網路空間戰略競逐焦點，並直接衝擊國家安全結構與內容。

第7個美中競技場則是治理論壇。全球網路空間治理論壇由利害關係人組成集團，共同決定網際網路空間通信標準，例如「電機電子工程師學會」(IEEE)、「國際電信聯盟」(ITU)、「全球資訊網聯盟」(WWWC)、「全球互聯網大會」等組織，在形塑網路領域特性上，均扮演不可或缺的角色。目前，美中均積

極參與網路治理機構，制定方針與標準，並在競爭主導優勢地位各有勝負。

密碼體系是第8個美中「網電間諜戰」角力高地。密碼體系提供網際空間安全根基，如果保護資料安全方法出問題，則網際網路的整體經濟引擎可能一夕崩壞。目前，美國在密碼體系領域扮演重要角色，透過「美國標準技術協會」制定開放、具競爭性標準，保持領先中國優勢。

整體而言，美中「網電間諜戰」在8大競技場爭鋒，反映兩國綜合國力強弱。習近平在中共19屆5中全會強調，必須在「關鍵核心技術取得重大突破」，就是體認中國高科技仍落後被美國「卡脖子」，因此必須落實自主創新並急起直追，才可能扭轉美中「網電間諜戰」的劣勢。

拾、拜登政府重建美國 任務艱鉅

拜登新政府於2021年1月20日上臺後，將面對「戰勝病毒，振興經濟，重建美國，領導世界」等考驗。當前，美國國會參、眾兩院均由民主黨掌握多數，拜登新政府能否推出爭議最少、能量最大治國團隊，順利完成政權和平轉移，提出解決疫情擴散行動方案，規劃振興經濟與應對失業紓困計劃，妥善處理移民爭議問題，安撫種族衝突與選後暴力抗爭，並籌組「多邊主義」歐亞聯盟，應對俄羅斯軍事威脅，並與中共「對抗、競爭、合作」，以及深化美臺實質合作關係等，將是觀察拜登新政府執政後總體情勢重點。

拜登主張重返「世界衛生組織」與《巴黎氣候協定》，要求中國大陸及大量排碳國減少

汙染，並擴大合法移民美國管道，增加外交援助計畫與經費，加速終結長期對外戰爭，派出特種部隊結合高科技戰略性軍力，維護美國在全球優勢地位；同時，拜登強調美國無法獨力維護，自由、民主、人權、環保等國際責任，需要歐洲與印太盟國聯合行動。

當前，美國面臨疫情繼續惡化危機，雖已推出疫苗但效果仍不確定。拜登新政府上臺若無法將疫情控制住，並讓經濟與生活恢復正常運作，美國恐將缺乏足夠軍、經與外交資源，吸引或要求盟國接受美國領導。拜登新政府想以最有效率方式，繼續維持印太與歐洲領導地位，除需擁有穩定領導、健全財政、活力經濟、種族和諧，以及能夠壓制中共與俄羅斯的優勢軍力外，還必須先能穩住國內疫情，並推動國際抗疫合作，展現國際領導者能量與風範。

拜登的國安團隊成員指出，美國應認真思考如何與習近平，磨合出「對抗、競爭、合作」的相處新模式，讓美國在亞太的多邊經貿與安全合作機制，既能發揮強化美國利益功能，又能讓多數亞太國家擺脫選邊惡夢，還能避免美國捉襟見肘，或頻碰盟國軟釘窘境。換言之，拜登新政府應對中共頭號競爭對手，在整體印太綜合國力消長新現實下，傾向將採取組合拳戰略，運用歐亞盟國「多邊主義」解決方案，推廣自由、民主、人權價值觀，以及重建美國民主國力等支柱，處理「比蘇聯還難搞的美中關係」。

不過，《紐約時報》於2021年1月3日指出，習近平已經取得《區域全面經濟夥伴協定》，以及《中歐投資協定》等成果，搶先一



步阻止拜登建立「抗中聯盟」，讓拜登的國際戰略面臨新困難。當前，美國朝野雖視中共為競爭對手，但美國以現在的國內處境與綜合國力能量，恐難強勢遏制中共發展軍事、經濟、科技能量與國際影響力，也難在歐亞成功籌組「抗中聯盟」。正如同李顯龍所提醒的，「沒有多少國家願意加入排除中國的聯盟」，因為多數國家都不願意與中共為敵，為自己帶來重大經貿損失與安全風險。

整體而言，拜登強調川普的「單邊主義」根本不可行，上台後會提出新亞太政策，積極聯合盟國應對中共擴張威脅，取代川普「顛覆中共政權」敵對策略，循序漸進改變中共體質，並促使其願意遵守國際規則。但是，拜登新政府以「險勝」之姿上臺，共和黨在國會參議院與民主黨仍勢均力敵；同時，民主黨在國會眾議院席次又「不增反減」，恐難讓國會兩黨跳脫惡鬥格局。

更何況，拜登將接手的是一個政治內耗嚴重國家，其到底要如何營造國內團結，凝聚資源能量重建美國，並有效化解盟國「各懷鬼胎，自私自利」慣性，籌組歐亞盟邦支持美國領導，並達成政策目標仍有待觀察。

拾壹、中共應對美國新政府及對臺政策動向

英國智庫「經濟與商業研究所」(CEBR)於2020年12月26日，發布報告表示，由於中共防疫較美國成功，中美經濟競賽傾向對中共有利，並讓中國大陸經濟規模有機會在2028年超越美國，成為全球最大經濟體。不過，中共《環球時報》隨即以社評指出，這是一種「捧

殺」，意在刺激美國及西方國家，團結行動遏制中共，因為北京當局深知中美綜合國力差距仍大，盲目「自我感覺良好」，只會讓中共繼續被「卡脖子」。

2020年12月間，習近平先後主持「中共中央政治局會議」、「中央經濟工作會議」、「中央農業工作會議」，以及「中央全面深化改革委員會會議」，為部署拜登上臺國際新局與內外挑戰做準備。首先，習近平突出「國家安全」重要性，強調中共19屆5中全會首次把統籌發展和安全，納入「十四五規劃」經濟社會發展的指導思想，並就貫徹總體國家安全觀提出10點要求。其次，習近平還積極部署經濟、科技、反腐與反壟斷工作，並列出8項任務包括，強化國家戰略科技力量；增強產業鏈供應鏈自主可控能力；堅持擴大內需戰略基點；全面推進改革開放；解決好種子和耕地問題；強化反壟斷和資本無序擴張；解決好大城市住房突出問題；做好碳達峰、碳中和工作等。

在國際關係方面，大陸外長王毅於2020年12月11日，在「2020國際形勢與中國外交」研討會上表示，中共外交有7大任務包括，為國家發展戰略服務、協助世界經濟復甦並反對保護主義、推動構建新型國際關係、持續深化國際與地區合作、主動參與全球治理變革、開展與世界各國友好往來，以及繼續推動構建人類命運共同體等。2021年1月2日，中共新華社登載外長王毅專訪指出，中美關係來到新的十字路口，也有望打開新的希望之窗，盼美國新政府重拾理性，重開對話，讓兩國關係重回正軌，重啟合作。同時，王毅強調中方的對美政

策保持著連續性與穩定性，願與美方發展以協調、合作、穩定維基調的中美關係。

在對美臺決策與作為上，王毅於12月18日在「美國亞洲協會」視訊會議，呼籲美國應與中方重建兩國關係戰略架構，透過對話管控分歧，以穩定雙邊建設性關係；同時，王毅指出中美兩國可以在抗疫、經濟復甦，以及應對氣候變遷等領域開展合作；此外，王毅還強調臺灣、香港、西藏、新疆等問題，完全是「中國的內部事務」，事關中共的核心利益，不應被外部勢力橫加干涉。

尤其，中共視「美國因素」為操控「臺海議題」關鍵，認定美國長期打「臺灣牌制中」，運用「民主牌」、「軍售牌」、「臺灣地位未定論」、「美臺政務官或高階將領互訪」、「解除美臺官員交往限制」、「美軍租借南海太平島」、「美軍駐臺或機艦靠泊臺灣」、「臺灣參與國際組織」、「美臺自由貿易協定」、「美臺科技合作協定」、「臺美乾淨網路合作計劃」、「美臺政治軍事對話」等，做為美國與中共角力槓桿支點，或利益交換籌碼。川普政府時期美中戰略競爭加劇，雙邊關係緊張並惡化，「臺海議題」就曾經浮上檯面，成為美中相互施壓工具，甚至嚇阻彼此的「戰略性武器」。

近來，習近平與外長王毅頻向拜登遞出橄欖枝，有意緩和中美緊張關係，讓雙邊互動的合作面能大於競爭面，也讓「臺海議題」成為美中角力槓桿支點比重下降。換言之，美中兩國都有打「臺灣牌」牽制對方的盤算，我國除持續呼籲美中雙方，不應拿臺灣當武器對付彼此外，還應該想辦法布局「自由民主，友美和

中，棉裡藏針」平衡策略，避免臺灣被華府或北京任一方吃定，並防範成為大國「養、套、殺」犧牲品。

現階段，美國正在進行政權轉移，習近平應對即將下臺的川普政府，以及準備上臺的拜登新政府，傾向與兩個陣營持續溝通對話，盡量不讓川普政府「藉題發飆」，並為營造中美關係回歸「不衝突，不對抗，健康發展，互利共贏」氛圍鋪路；同時，北京強調中美需相互理解，放軟姿態化解槓中鷹派挑釁(例如，美白宮國安副顧問博明表示，COVID-19病源體是由「武漢病毒實驗室」外洩)，先忍耐熬過政權轉移變動期，並為拜登新政府的對中政策，保留調整轉圜空間，特別是川普政府對中方輸美達2800億美元商品課懲罰性關稅、要求與中共軍方有關中資企業在美資本市場下市，以及制裁3百多家被納入「實體清單」的中資企業等。北京當局期望拜登新政府上臺後，能夠儘快解除這些制裁與限制。

習近平已經在中共19屆5中全會定調「十四五規畫」主軸，決定推動國內與國際經濟「雙循環」，強調「中國要辦好自己的事」，並在「關鍵核心技術取得重大突破」，避免在高科技發展領域被美國「卡脖子」。因此，習近平的國際戰略將以營造和諧互利周邊環境為主，應對拜登新政府決策作為則強調「聚焦合作，管控分歧」，並在對臺決策作為採取「冷處理」態度，只要「臺灣問題」不踩到「法理臺獨與國際化」紅線，將回歸「壓而不打，事緩則圓，和平統一」軌道。

拜登新政府已經於2021年1月20日上臺，國會參、眾兩院均由民主黨掌握多數，讓拜登



政府人事任命與政策阻力降低。拜登國安團隊認為，美中角力惡化成為對抗格局，全世界都會被「科技、經濟、網路鐵幕」隔離，多數國家會陷入選邊噩夢與災難，美中兩國也將為此付出嚴重代價，所以美中關係必須維持競合互動。不過，美國國會參、眾兩院對中共的態度較強硬，而且美國社會對中共威脅疑慮升高，拜登提名政務官在參議院人事同意聽證會上，都必須準備回答有關「如何應對中國威脅」問題。

因此，中共當局研判拜登新政府，對中政策將採「對抗、競爭、合作」組合拳，運用「強硬與懷柔手段交織策略」，結合自由、民主、人權價值觀、外交、經濟、軍事能量，號召歐亞盟國團結對中共「軟硬兼施」，聯手制衡中共並要求其接受國際規範；同時，美國也會在經濟復甦、合作抗疫、應對氣候變遷與反恐等全球性議題，爭取中共的合作。

另，中共方面認為，美國還沒有做好對中共全面攤牌準備，打「臺灣牌制中」將以切香腸方式推進，不會輕易越過臨界點，以避免引爆美中軍事衝突。中共當局還研判拜登政府上台後，對臺海兩岸政策與具體做法、力度，將與川普政府有所區別，並會發展出細緻「組合拳」策略，鼓勵兩岸恢復建設性對話，讓美國重新坐莊成為最大贏家；同時，美中戰略競爭緊張態勢若趨緩，拜登政府打「臺灣牌制中」意圖與強度會下降；相對的，北京當局處理「臺灣問題」急迫感也將會緩和。

拾貳、美中競爭新格局 臺灣應趨吉避凶

美國哈佛大學教授艾立森(Graham Allison)指出，歷史上有15個新興大國挑戰既存強權案例，其中有10個歷史經驗是以戰爭收場。當前，「中國崛起」在印太地區造成的結構衝擊，已經開始挑戰美國優勢地位。美國戰略智庫圈對此有三類反應，第一是「悲觀派」強調，只要中共按照目前速度成長下去，美中衝突將難以避免；其次是「樂觀派」認為，美國若能與中共一起合作成長，將可共創雙贏結果；最後則是「審慎派」指出，美中必須學習共處之道，以避免落入「修昔底德陷阱」歷史悲劇，並防範走上大國競爭衝突老路。

拜登新政府上台後，美國國會「遏中友臺」氛圍將持續，並會推動與通過強化美臺關係法案，提升美臺國防安全與經貿合作質量。不過，拜登新政府將採取「友臺不反中」策略並畫出紅線，恐讓美臺兩國元首、國安會、國務院(外交部)與國防部首長，無法按《臺灣旅行法》規範，公開進行互訪行程。同時，拜登新政府還沒有規劃「美臺安全與經貿同步提升計畫」，因此，當我國對美大筆軍購並開放萊豬進口後，美國貿易代表戴琪仍會對「美臺自由貿易協定」談判，或恢復「美臺貿易投資架構會談」等斤斤計較，並顯露美國政府對美中臺三邊利益結構比重，仍有其優先考量。因此，我國對美臺關係的提升，以及美中臺三邊關係走向，仍須步步為營，務實審慎應處。

美國安戰略圈主流意見認為，拜登擔任總統後，美國的「一中政策」將不會改變，並建議美國不應把臺灣當成抗中武器或工具，相反的，臺灣應該被視為一個有價值的合作夥伴；同時，美國強化臺灣安全最佳方式，就是透過

多邊合作，例如美臺「全球合作暨訓練架構」(GCTF)，或運用G7(7大工業國集團)與D10(民主10國集團)合作，發表聯合聲明支持臺灣重返「世界衛生大會」活動等方式，維護「民主臺灣」生存發展空間。

整體而言，拜登國安團隊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臺灣，才能站在最有利戰略位置以和平對話方式，逐步與北京進行談判化解歧見，並找到一條和平解決兩岸主權爭議方案。基此，拜登新政府上台後將鼓勵兩岸緩和緊張情勢，並恢復某種程度的對話；同時，拜登政府將會信守對亞洲及臺灣的承諾，並透過國防與經貿合作，支持臺灣民主與穩定。

臺灣方面應順勢強化美臺國防合作，吸引外資振興經濟，強化高科技能量，提升臺灣貢獻國際水準，讓臺灣成為拜登新政府的「價值同盟夥伴」；同時，臺灣只要不以激烈臺獨行動挑釁北京，為美國帶來難以承擔政治軍事包袱，而且臺灣能夠發展「不對稱嚇阻戰力」，向北京展現捍衛民主生活決心，美國將會同步提升美臺國防與經貿合作質量，共同維護臺海和平與區域穩定。

拾參、「友美和中」 緩解國防資源「被消耗」

美中戰略競逐將長期化，臺海軍力動態平衡已向大陸傾斜，美國還不斷調高對臺灣的「保護費」。前國防部長嚴德發於2020年10月上旬在立法院指出，共軍今年頻密派軍機擾臺，我國軍出動2972架次軍機因應，空勤與海勤共耗費312億餘元(新臺幣)，約佔國軍年

度支出的9%，若繼續消耗國防預算遲早要破產。此前，美國防部印太首席副助理部長海大衛在「美臺國防工業會議」表示，臺灣決定增加2021年國防預算約400億元，「方向正確但是還不夠」，美國會持續鼓勵臺灣，投資致命性能武器以保障安全。

顯示，川普政府自2017年上任以來，即積極以「對臺軍售」支持臺灣安全。截至2020年12月8日，川普政府批准11度軍售案金額約186億美元，但是對於直面臺海緊張根源，以及國軍恐臨破產危機並無感，還繼續鼓勵臺灣多投資軍備，購買武器滿足美國軍工企業利益。當時，川普政府視中共為頭號競爭對手，積極「打臺灣牌制中」，並以「極限施壓，專打軟肋」手段，意圖顛覆中共政權，讓北京當局產生「強制統一臺灣」急迫感，並讓臺灣朝野都面臨「被統一」壓力，以及生存發展的嚴峻挑戰。

為應對美國大選結果出爐新局勢，蔡總統曾在2020年10月31日召開「臨時國安高層會議」，向華府與北京傳達臺北重視臺美關係提升，也會維護臺海兩岸和平穩定現狀，並強調臺灣在兩岸關係上會保持，「不屈服，不挑釁，不冒進」戰略定力。同時，蔡總統還重申2020年「國慶講話」內容，再度向北京遞出「共同促成兩岸有意義對話」的橄欖枝。

美國是臺灣軍事安全夥伴與重要貿易國，同時臺灣處在美中兩強競爭交會口，戰略位置重要又微妙。中國大陸則是臺灣最大出口市場，中共又對臺灣擁有「領土野心」，並宣布不會放棄「武統臺灣」選項準備。美國總統大選期間，我國曾經發揮智慧避免捲入美中衝突



漩渦，並繼續與美國發展「民主價值同盟」，強化軍事安全與經貿合作，配合「國際杯」經濟科技策略吸引外資，壯大綜合國力成為國家安全關鍵基礎。

近年，臺灣身處美中競爭夾縫與「被中共併吞」威脅，發展國防戰略首先站穩「自由民主憲政高地」，推廣「全民國防」凝聚「守護家園」士氣，應對來自北京的「文攻武嚇」；其次是靈活調整「友美和中」平衡策略，同步與華府及北京保持建設性互動；第三是提升臺美國防合作質量，並與北京發展「預防戰爭」對話機制；第四是精實國軍「四環戰略」決心，拉高敵國登陸入侵代價，嚇阻軍事冒進行動；第五是準備「保存實力」戰略，增強嚇阻敵軍發動攻擊意圖；第六是強化臺灣在全球半導體供應鏈中地位，結合世界主要國家網通聯盟，化解資通訊安全威脅；最後則是因應網路戰、輿論戰與心理戰新挑戰，發揮臺灣優勢，貢獻臺海和平與區域穩定價值。

中國大陸對臺灣是機會也是挑戰，共軍增強跨越第一島鏈海、空軍力，營造主場優勢應對美國遠征軍，還保有「武統臺灣」選項能量，讓臺灣人民對中共仍有疑懼。因此，臺灣朝野政黨都責任提出「有理、有力、有節的國防戰略」，除爭取兩岸民心與國際支持，還應在執政時建構「適當國防能量」，配合平衡務實政治路線，讓中共當局評估對臺動武代價過高，願意選擇建設性對話，繼續推動兩岸和解。

同時，臺灣發展國防戰略與推動兩岸和解，仍應運用「能戰才能和」精神，針對敵軍強項的弱點，發展不對稱嚇阻戰力，強化「全

民國防」能量，成為推動兩岸建設性對話的實力後盾，才不會被北京與華府任一方吃定，也才不會在共軍與美軍同時擠壓下，讓珍貴國防資源「被消耗」。

拾肆、國軍以堅實戰力 捍衛國土安全

近來，美中海空軍在臺灣西南海域，以及東沙與南海地區活動頻繁，讓西太平洋地區成為國際情勢「熱區」。我國軍除嚴密監視與沉著應處外，並於2021年2月下旬。兩度在西南海空域進行，「實兵不實彈」演習以熟悉作戰環境，反制共軍侵擾我防空識別區「常態化」威脅，進而以堅實戰力維護國家安全。

2021年年2月初，美軍派出「羅斯福號」與「尼米茲號」雙航艦戰鬥群，在南海舉行聯合操演，共軍除暗中執行「反艦導彈」試射演習，還陸續派出機艦在東沙與南海海域，進行以美國航艦為假想敵的實兵演習，讓南海戰雲密佈成為國際媒體要聞。同時，英國、法國與德國軍方也於2月間先後宣布，將派出航艦、核動力潛艦，以及巡洋艦等，到南海與西太平洋地區與美日兩國，進行聯合軍事演習，以共同維持區域和平與穩定。顯示，拜登政府聯合盟國重建國際秩序，已經正式啟動；此外，美中在西太平洋地區戰略競爭加劇氛圍，更讓周邊國家有山雨欲來的感覺。

當前，中共為應對美國機、艦經常性航行南海，已經在西沙與南沙島礁，部署防空飛彈、反艦飛彈與戰鬥機，並在永興島、永暑礁，以及赤瓜礁等，興建轟炸機專用機場與雷達站。美國與日本國防智庫近來接連舉辦論

壇，點名批評中共把南海軍事化，還派出最新轟-6J轟炸機巡航南海，嚴重威脅南海航行自由，甚至讓南海變成軍演競技場與火藥庫。

南海周邊國家曾經運用「經濟親中，安全可靠美」平衡策略，在美中之間左右逢源。現階段，多數南海周邊國家傾向先觀察，拜登政府與中共關係發展動向，再考慮如何在美中之間選擇有利戰略位置。不過，2月初日本已經派遣軍艦與潛艇，參與美國的南海自由航行，並與美軍進行聯合操演。越南近來為爭取中方支持經濟建設，婉拒美國強化軍事合作提議，但又公開聲索太平島主權歸屬，等於同時對北京與臺北祭出挑釁動作，這種「兩手策略」操作讓南海氛圍越加詭異。

整體而言，南海成為美中戰略競爭場域態勢明顯，雙方近來都分別在南海地區，進行大規模海空聯合軍事演習。我國擁有東沙群島與南沙太平島，在美中海南戰略競逐形勢中，已浮現出重要的戰略價值。當前，我政府把南海事務處理原則，定位為「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」。同時，我政府決心堅定維護南海主權，遵循國際法所揭示原則，積極參與對話解決紛爭，以促進區域和平穩定。更重要的是，我國軍面對風雲詭譎的南海局勢，除主動呼籲各國應尊重航行自由，強調各方應該「擱置主權爭議、共同開發資源」外，還必須透過積極的軍事建設，在東沙群島與南沙太平島，超前部署適當防衛能量，用堅實戰力捍衛國土安全。

拾伍、強化後備動員戰力 鞏固全民國防基礎

年來，美中在西太平洋地區競爭加劇，中共軍機戰艦在臺海周邊活動頻繁，讓我國家安全與區域穩定面臨威脅。美軍印太總部除派出航艦戰鬥群，到西太平洋巡弋外，美國防部也在2021年1月初公布《美軍印太戰略綱要》內容，強調將把臺海周邊納入協防範圍。此外，美方近年還建議我國應加速改革後備戰力，提高全民國防嚇阻能量，以應對臺海地區安全環境的新變化。

我國為精實國防戰力，降低戰爭風險，蔡總統曾經於民國109年6月底，提出後備戰力改革三大主軸，包括「建立常後一體制度」、「後備動員合一」，以及「跨部會合作」等，並於民國109年《國慶講話》強調，我國除要發展不對稱嚇阻戰力，強化國防自主，還要建立有效的後備制度，讓全民國防能量更加堅實。目前，我國防部已經編成專案小組，依敵情威脅、後備部隊任務、我國國情與社會特質等因素，從防衛作戰「打的需求」，分循「組織」、「部隊」、「訓練」及「裝備」等面向，研析後備制度改革具體作為。

我國防部業管單位已多次赴以色列、芬蘭等敵情嚴峻，或後備制度完善國家參訪，作為改革借鏡，並根據我國安全威脅情況，規劃運用有限國防資源，把後備戰力能量最大化，以強化全民國防堅實基礎，成為戰時後備戰力動員，以及開放兩岸交流時的「隱形國防」骨幹。

美國國防部最新研究指出，臺海軍力動態平衡雖漸向中共傾斜，但是我國積極發展「不對稱嚇阻戰力」，以及提升「國防自主」能量，推動後備戰力改革，強化「全民國防」堅



實基礎，配合政治路線的明智選擇與國際合作，將讓中共謹慎評估對臺動武，必須付出的政治、軍事、經濟與外交代價。同時，美國防智庫還針對臺灣戰略形勢特殊性，評估共軍登臺作戰仍難有勝算。因此，我國只要全體軍民同心，擁有堅定抗敵意志，發揮「全民國防」能量，並有效運用「常後一體」優勢軍力，以及社會動員與「隱形國防」骨幹，將可建構強大的嚇阻戰力，讓敵軍不敢輕越雷池。

國防部為堅實後備動員戰力，強化「全民國防」能量，規劃於民國111年開始，採取「年年施訓，每次14天」教召政策，並於漢光、同心、自強演習等年度重大演訓時，以貼近「實戰」要求擴大動員參演兵力，精實「隱形國防」骨幹，驗證後備戰力能量，鞏固「全民國防」基礎。同時，由於共軍對臺海周邊侵

擾日益頻繁，並揚言不放棄武力手段處理「臺灣問題」，我國國防戰略應以「能戰才能和」精神，強調「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」原則，針對敵軍強項中的弱點，發展不對稱嚇阻戰力，堅實「常後一體」能量，鞏固社會動員與「隱形國防」骨幹，強化「平、戰時期」全民國防基礎，並推動臺美國防安全合作，以達成「嚇阻威脅，預防戰爭，保家衛國」任務使命。

作者簡介

曾復生博士

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

