

川普政府敲打中國戰略形勢剖析

曾復生 博士

國家政策研究基金會國安組顧問

一、前言

美國代理國防部長夏納漢（Patrick Shanahan）於 3 月 14 日（美東時間），在國會參議院軍事委員會提交 2020 財年，7183 億美元國防預算案聽證會上強調，新財年國防預算案體現《2018 美國國防戰略》原則，即美國重新面對中、俄等大國競爭戰略格局，並更多著墨於因應來自中國軍力擴張威脅，特別是共軍現代化發展出可攜帶核武戰略轟炸機、高超音速飛彈、網路攻擊能量，以及太空反衛星武器等。

隨後，美軍印太總部司令戴維森與國防部印太安全助理部長薛瑞福等，於 3 月 26 日（美東時間）在國會眾議院軍事委員會聽證會先後指出，中國是美國在印太地區最大的長期戰略威脅，北京試圖改變印太地區現有的自由開放秩序，使其有利於威權統治模式，破壞印太地區維持 70 多年的和平與穩定；同時，美國國家安全戰略強調與中國競爭，但這並不意味要與對方衝突，也不妨礙兩國合作，在競爭的同時，美國尋求與北京保持軍事聯繫，以降低風險，並敦促中方遵守國際規則；此外，盟國友邦是美國應對對手時的核心優勢，因此，在應對包括中國在內的印太挑戰時，美國除了增強軍事能力外，還應加強與盟國友邦合作，並吸引新夥伴加入。

美國總統川普甩開「通俄門」糾纏後，準備布局「聯俄制中」戰略，對中國「全面強硬」，組建以美國為首的貿易聯盟，運用貿易協議「毒丸條款」圍堵孤立北京，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，強力遏制中國主導全球 5G 網路通訊產業發展。近來，美國結合歐盟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，保護智財權，以及停止強迫外企轉讓技術等不公平措施。美國還準備推動「印太戰略」行動方案，從軍事安全、經貿、外交、科技、基建等層面，牽制中國「一帶一路」發展，鞏固美國主導「印度-太平洋」地緣優勢。

川普總統提名美軍印太總部「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，已經於3月26日在國會參議院舉行任命聽證會，將協助國務卿龐佩奧與白宮國安顧問波頓、國安會亞洲資深主任博明，以及國防部代理部長夏納漢、印太安全助理部長薛瑞福等，組成「槓中鷹派」國安團隊，規劃執行川普政府「敲打中國」戰略。

近年來，川普政府與智庫接連發布重要報告，包括《2017 美國國家安全戰略》、《2018 美國國防戰略》、《2018 核武態勢評估報告》、《2018 國家網路安全戰略》、《中國全球擴張對美國國防影響評估》、《中國軍力評估》、《2019 飛彈防禦評估》、《2019 美國國家情報戰略》、《2019 太空安全挑戰報告》、《2019 中國軍力評估報告》，以及與白宮國安會關係密切智庫「國家亞洲研究局」，於2019年2月初發布的《戰略亞洲 2019：中國擴張戰略野心》等，除了反映多數美國府會官員與智庫圈，面對「中國崛起」擴張氣勢，普遍都已經提高警覺，並參雜優越感旁落深層焦慮外，同時還凸顯美國府會決策高層，內心對中國仍存有冷戰對抗心態，並不願意與中國合作發展新型大國關係。

尤其，川普總統與共和黨軍工複合體集團，甚至還蓄意藉中國軍事現代化發展，已經在核武導彈、高超音速飛彈、網路駭客威脅、太空反衛星武器等快速成長，並強調已對美軍安全構成威脅，做為向國會要求增加國防預算，強化核武與飛彈防禦體系、網路安全攻防能量，及建構「太空軍」戰力，以利維持美國領先優勢的正當理由。

川普政府在2018年7月對中國發動關稅戰後，又祭出科技戰及間諜戰大動作，顯露白宮決策圈對「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後，認為美國先下手為強勝算高，所以對北京不必手軟。此外，川普政府認為中國積極擴張軍力，意圖在印太地區挑戰美國領導地位，必須即時出手遏制，以防範美國的印太地緣政治、軍事、經貿、科技與金融優勢被中國取代。6月初，美國代理國防部長夏納漢將在新加坡的「香格里拉安全論壇」，發布美國的《印太戰略報告》，說明美國將如何建構「自由開放的印太戰略」，牽制中國「一帶一路」發展，維持美國在印太地區的領導地位。

二、 川普政府對中國將火力全開

美國司法部長巴爾於 3 月 24 日下午，向國會發出特別檢察官穆勒的「通俄門案」調查報告摘要，強調沒有發現川普競選團隊與俄羅斯之間的共謀；同時，報告內容也沒有足夠證據證明，川普總統妨礙司法公正，因此不建議提出新的刑事起訴。雖然民主黨國會參、眾兩院議員們，共同要求巴爾公開調查報告全文，準備繼續對川普窮追猛打，但恐難再構成實質威脅。川普總統在卸下心中大石頭，將會全速推動競選政見，並加碼全方位槓中行動，為爭取 2020 年連任鋪路。

川普總統的「美國優先」意圖以最低成本鞏固國際優勢，並在今年 2 月發表國情咨文兩度點名中國，凸顯「敲打中國」對於維持美國在印太地緣政治、經貿、軍事、科技、能源等優勢的重要性。川普政府目前已啟動全面與中國競爭機制，並認為雙方遲早要打一場科技與金融爭霸戰。同時，美國府會朝野認為中國擁有「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國勢力擴張，防範美國地位被中國取代。

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，因此有必要發展「聯俄制中」大戰略，從地緣政治、軍事上讓中國備多力分，無法全力與美國競爭；同時，美國亦應對歐盟、日、韓、東協、澳洲、印度等國，採取「恩威並施」策略，籌組「新 8 國聯軍」圍堵中國崛起；此外，美國有必要建構「自由開放的印太戰略」，牽制中國「一帶一路」發展布局，因為中國勢力已經從太平洋延伸到印度洋，並準備深入中東與非洲，美國必須祭出反制行動。

川普政府視中國為頭號戰略競爭對手，推出左右開弓外交與經貿政策，並宣布廢止與俄羅斯簽署的《限制中程核導彈條約》，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，聯手封殺中資 5G 通訊設備，警告英、德及以色列等盟國若採用華為 5G 設備，美國將中止情報合作關係。川普總統甚至還於 3 月 23 日推文，突然解除對北韓新發布的經濟制裁，企圖拉攏金正恩「親美」用意明顯，讓北京、東京與首爾都有些不知所措，但是開始對川普政府精心布局，越南與北韓

「雙箭頭」射北京謀略，漸有體悟。

近來，川普總統頻頻放話表示，美國對中國的關稅戰會持續一段時間，不會急著與北京簽訂貿易協議，並警告美中貿易談判如果不够滿意，「他可能會在川習會上走人」，不惜放棄達成貿易協議機會。同時，美國貿易談判代表賴海哲更強調，中國必須進行經貿投資結構性改革，尤其在國企補貼、智慧財產權保護、技術強迫轉讓等領域做出具體承諾，提出可檢驗的「執行方案」並互設辦公室，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，川普政府在擺脫「通俄門案」糾纏後，傾向拉高對中方貿易協議談判姿態，恐讓美中達成貿易協議前景更加坎坷。

今年 3 月中旬大陸全國人大通過《外商投資法》，即是中方對美方表明貿易協議談判底線。隨後，習近平訪問意大利簽署「一帶一路」合作協議，並到訪法國與馬克宏進行戰略對話，還簽下 400 億歐元訂單；另李克強亦於 4 月中旬訪問歐洲，分別與歐盟及中東歐國家達成合作共識，就是為了要化解川普政府「聯歐盟制中」潛在威脅。當前，北京當局已經感受到川普政府來意不善，並對美國咄咄逼人狠招審慎應對。尤其當川普總統甩開「通俄門」起訴威脅後，眼見 2020 年連任總統有望，恐將會對中國火力全開，為續任總統累積能量。

三、 結語

川普總統的國安團隊甩開「通俄門」糾纏後，將會加強拉攏俄羅斯與印太國家，牽制中國的「一帶一路」與軍事、科技影響力擴張；同時，美國雖尋求與中國建立正面、以結果為導向的軍事關係，但美國也會在必要時與中國對抗競爭。此外，川普政府認為印太地區在中國的國家經濟掠奪下，遲早要在兩種不同的願景，也就是美國的民主夥伴與中國集權朝貢體系間作選擇。美國防部印太安全助理部長薛瑞福就曾經表示，在國會預算支持下，川普政府現在有充足資源與新方法，維持在印太地區領導地位，因此建構「印太戰略」是可行策略，美國將強化日本、澳洲、印度、東協國家、南太平洋島國，以及台灣在印太地區合作角色。

川普政府國安戰略為應對美中競爭新形勢，有意拉攏台灣成為美國「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

貿易戰持續還延燒到科技、情報，甚至軍事領域，已讓兩國緊張關係升溫；同時，印太多數國家對「中國崛起」欲拒還迎，但疑慮日增，因此普遍採取「經濟親中，安全靠美」兩手策略。換言之，印太地區多數國家雖然歡迎中國大陸經濟崛起，卻對中國軍力擴張威脅充滿戒心，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北京，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，向中國大陸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。

3月19日，與美國國安會關係密切的智庫「國家亞洲研究局」(NBR)，發表題為「台灣在自由開放印太戰略的潛在角色」(Taiwan's Potential Role in the Free and Open Indo-Pacific Strategy)指出，台北與北京在印太地區的外交競賽，反映美國與中國在此地區實力消長變化；當前美中戰略競逐加劇，美國為達成其在印太地區目標，將會強化美台合作關係，提升台灣對美國的戰略價值；同時，台灣的印太政策與美國的印太戰略有共同利益，雙方加強合作不僅能反制中國勢力擴張，而且民主台灣還能提供印太國家，有別於中共專政集權體制的新選項。

不過，這份研究報告反駁薛瑞福言論，直白指出川普政府對於如何推動「印太戰略」，仍然欠缺明確的概念架構、執行計畫，以及足夠穩定的預算；同時，美國方面高調提升美台合作關係，恐會刺激北京的不安全感，進而在印太地區對台灣採取強勢排擠措施，讓台灣未蒙其利先受其害；因此，美國政府應該運用低調與強化實質合作並進策略，協助台灣與印太國家發展經貿與民主夥伴關係，讓台灣在自由開放印太地區發揮潛力與貢獻，而不是讓台灣成為不被接受的合作夥伴。

當前，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」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「全民國防」能量。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。同時，美國認為一個經濟實力強大、有自信與自由，而且不受中國軍力威嚇的台灣，才能站在最有利戰略位置以和平對話方式，逐步與北京進行談判化解歧見，並找到和平解決兩岸主權爭議方案。

台灣的民主社會已經成型，維護中華民國憲政與自由民主生活，是主流民意最大公約數，而且希望兩岸和平穩定發展，而不是走向對抗衝突。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，勢必會要求台灣增加國防預算，並強化對中國大陸的對抗性國防戰略。不過，當美中競爭博弈加劇時，台灣在提升台美國防合作時，仍應想辦法發展兩岸「預防戰爭」機制，把國安戰略格局拉高到「自由民主、友美和中、綿裡藏針」新結構，讓台美國防合作成為恢復兩岸良性互動正能量。同時，台北對北京應保持善意、一致、可預測的大陸政策立場，想辦法促進兩岸恢復建設性對話，並營造轉圜戰略縱深，才不會被華府或北京吃定。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)