

近期人民幣匯率走向及其影響評析

An Analysis of the Recent Trend of RMB Exchange Rate and Its Impact

魏 艾 (Wei, Ai)

國立政治大學兩岸政經研究中心主任

壹、前言

經濟改革和對外開放政策的推展，為中國大陸（以下簡稱大陸）帶來經濟的快速增長，社會經濟建設突飛猛進，並使大陸的經濟體制與國際經濟體系逐漸融合，產生日益緊密的相互依存關係。但是伴隨著經濟發展，大陸社會經濟也急遽變遷，已衍生諸多不利於社會經濟永續發展的因素。再加上瞬息萬變的國際政經情勢，特別是2008年國際金融危機的衝擊，對大陸經濟造成嚴重的影響，使大陸必須調整經濟發展策略，加快經濟發展方式的轉變，才能維繫大陸經濟的持續增長，但是在此一調整過程中，大陸經濟仍未回復新的轉型和正常運行之際，去（2018）年以來美國總統川普對大陸掀起貿易戰，使已處於下行的大陸經濟雪上加霜，就在今（2019）年7月底美「中」雙方剛完成第12輪貿易談判，美國總統川普在8月2日突如其來宣布對另外3000億美元大陸進口貨品徵收關稅，觸發人民幣即時急跌0.6%，之後緊接著中國人民銀行棄守7元人民幣的關口，人民幣呈現自2015年以來數輪貶值的底線，而美國政府隨即將大陸列為「匯率操縱國」，點燃了雙方間貨幣戰的火苗。近期人民幣貶值的原因為何？大陸如何因應此一發展趨勢？對大陸經濟將產生何種影響？這些都是極值得關注的課題。

Contents

News Commentary

- An Analysis of the Recent Trend of RMB Exchange Rate and
Its Impact *Wei, Ai*1
- CCP's Governing Policy and White Paper on Xinjiang *Liu, Teng-Chung*9
- Comments on the PRC “China’s National Defense in the New
Era” White Paper *Tung, Hui-Ming*17
- An Analysis of China’s Education Campaign Themed “Staying
True to Our Founding Mission” *Tsai, Wen-Hsuan*24
- Social Forces and Political Intervention: the Mass Movement
and Practice of “One Country, Two Systems” in Hong Kong.. *Chang, Chun-Hao*30

Academic Publications

- The Factional Conflict within the CCP before and after the
Fourth Plenary Session of the Sixth Central Committee *Lin, Wei-Jie*36
- Discussing Trump's Diplomatic Thinking Based on the Mead
Model and Its Influence on Cross-strait Relations *Hsieh, Hsien-Ching*64

Monograph

- Japan-China Relations Under the Promotion of Strategic
Reciprocity: Progress and Restrictions *Ishihara Tadahiho*94
- A Research of US-India Military Interactions and Arms Sales
under US Indo-Pacific Strategy *Lin, Li-Wei & Ku, Chih-Wen*115

Forum

- On Application of International Law to “Polar Silk Road” *Yang, Chung-Hsin*139

近期人民幣匯率走向及其影響評析

An Analysis of the Recent Trend of RMB Exchange Rate and Its Impact

魏 艾 (Wei, Ai)

國立政治大學兩岸政經研究中心主任

壹、前言

經濟改革和對外開放政策的推展，為中國大陸（以下簡稱大陸）帶來經濟的快速增長，社會經濟建設突飛猛進，並使大陸的經濟體制與國際經濟體系逐漸融合，產生日益緊密的相互依存關係。但是伴隨著經濟發展，大陸社會經濟也急遽變遷，已衍生諸多不利於社會經濟永續發展的因素。再加上瞬息萬變的國際政經情勢，特別是2008年國際金融危機的衝擊，對大陸經濟造成嚴重的影響，使大陸必須調整經濟發展策略，加快經濟發展方式的轉變，才能維繫大陸經濟的持續增長，但是在此一調整過程中，大陸經濟仍未回復新的轉型和正常運行之際，去（2018）年以來美國總統川普對大陸掀起貿易戰，使已處於下行的大陸經濟雪上加霜，就在今（2019）年7月底美「中」雙方剛完成第12輪貿易談判，美國總統川普在8月2日突如其來宣布對另外3000億美元大陸進口貨品徵收關稅，觸發人民幣即時急跌0.6%，之後緊接著中國人民銀行棄守7元人民幣的關口，人民幣呈現自2015年以來數輪貶值的底線，而美國政府隨即將大陸列為「匯率操縱國」，點燃了雙方間貨幣戰的火苗。近期人民幣貶值的原因為何？大陸如何因應此一發展趨勢？對大陸經濟將產生何種影響？這些都是極值得關注的課題。

貳、人民幣匯率形成機制改革和特點

一個國家的匯率受到國際經濟金融體制，國內外宏觀經濟情勢以及國內金融體制改革等因素的影響。伴隨著改革開放政策的推展，大陸經濟逐漸與國際經濟體系相融合，而匯率政策也自然會影響大陸經貿形勢及其走向，並成為宏觀經濟調控的重要政策工具。

在改革開放之前的計劃經濟體制下，大陸實行盯住單一貨幣或一籃子貨幣的固定匯率制，1972 年以前盯住英鎊，1972 年至 1978 年盯住一籃子貨幣，1978 年以後盯住美元。

在匯率走勢上，1971 年 8 月布雷頓森林體系開始瓦解，美元進入貶值區間，人民幣匯率也改由參考一籃子貨幣決定。隨著美元匯率相對於其他貨幣貶值，人民幣兌美元匯率不斷升值，1980 年 7 月人民幣兌美元的官定平均匯率升至 1.45，比 1971 年升值 41%。

1978 年至 1994 年是計劃經濟與市場經濟並存的經濟轉軌時期，匯率市場實行的是官方匯率與外匯調劑市場匯率並存的「匯率雙軌制」。官方匯率實行的是有管理的浮動，調劑市場匯率於 1988 年 4 月起開始自由浮動。1994 年大陸實行匯率併軌制度，官方匯率從 5.8 兌 1 美元向 8.7 兌 1 美元的調劑市場匯率合併。併軌後的前一年半時間，人民幣雙邊匯率從 8.7 逐步升至 8.28，之後便一直維持在這個水平。

但是國際上長期存在一些聲音強調人民幣被低估，大陸為使人民幣匯率儘量反映市場供需情況，自 2005 年 7 月大陸便開始推進人民幣匯率形成機制市場化的改革。迄今，人民幣市場化匯改進程已歷經四次重要的調整：2005 年 7 月 21 日（浮動區間為 0.3%）、2007 年 5 月 21 日（浮動區間調整為 0.5%）、2012 年 4 月 16 日（浮動區間為 1%）、2014 年 3 月 17 日（浮動區間擴至 2%）。但是每次浮動區間的擴幅，都引發大陸理論界和業界有關擴幅究竟是「政策合理」或是「市場合意」的廣泛爭論，顯現出人民幣匯率形成機制的改革無法擺脫「政策取向」的思路。

自 2005 年 7 月 21 日開始推進人民幣匯率體制改革到 2015 年 7 月這十年間，人民幣基本上呈現出對美元逐步升值且匯率彈性增強的特性。在

此期間，人民幣對美元升值 33%，遠高於其他主要新興市場經濟體貨幣對美元升值的幅度。大陸經濟的高速增長和大量貿易順差是造成人民幣匯率升值的主要因素。

2015 年 8 月 11 日，大陸對人民幣匯率制度及提高人民幣國際化的重大改革，便是推動以形成新的人民幣參考指數—貨幣籃子指數，目的在於期能依靠貨幣籃子指數來穩定人民幣匯率。主要是由於大陸經濟增長下滑、經濟結構面臨轉型，再加上美元加息預期等，人民幣面臨貶值壓力，過去在人民幣升值階段流入的熱錢出現較大規模的外流，影響大陸金融體系的穩定。

參、實行「逆周期因子」機制減少匯率預期

由於面臨內外複雜經濟情勢的衝擊，造成大陸經濟增長率不斷下滑，大陸為維持經濟的穩定，以致近年來持續採取「積極的財政政策和穩健的貨幣政策」的宏觀經濟調控政策，同時積極實施「供給側結構性改革」的調控政策，希望能從供給層面實施「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板（改善薄弱環節）」，提高供給體系質量和效率，提高投資的有效性，加快培育新的發展動能，增強經濟持續增長的動力。2016 年和 2017 年經濟增長率分別為 6.7% 和 6.9%。大陸聲稱經濟運行在「合理區間」，而宏觀調控也取得初步成效，但是大陸經濟仍面臨諸多必須克服的問題，而短期間必須積極面對的，除了去產能、去庫存之外，如何緩解地方政府債務、提振民間投資和防止資金外流，其中，防止資金外流更是迫在眉睫的重要問題。

中國人民銀行的統計數據顯示，大陸的外匯儲備從 2014 年 6 月底的 3 兆 9,932 億美元持續下降至 2017 年 1 月底的 2 兆 9,982 億美元，累計降幅近 1 兆美元。這是大陸外匯儲備自 2011 年 2 月以來首次低於 3 兆美元。外匯儲備的不斷下滑引發了大陸經濟情勢和外匯儲備安全的疑慮。

大陸外匯儲備持續下滑，有其內外在影響因素。在國際因素上，2015 年下半年以來，美國聯邦儲備理事會加息預期不斷升溫，年底最終啟動加

息步伐，對全球經濟和金融格局產生重大影響，特別是新興市場，普遍遭受匯率大幅貶值，金融市場動盪和國際資本外流的衝擊，對實體經濟發展造成相當的衝擊。在大陸本身因素上，主要影響因素為：一、近年來經濟下行壓力和經濟增速放緩降低了大陸對國際投資者的吸引力；二、大陸境內企業和個人對外投資，以尋求資產多元化，導致國際資本外流壓力增加。

除了內外基本因素之外，大陸的資本外流與近年來所推行的匯率形成機制改革密切相關。主要是 2015 年 8 月 11 日大陸推動以形成新的人民幣參考指數—貨幣籃子指數的匯率形成機制改革，中國人民銀行調整中間價報價機制，要求匯市參考上一日銀行外匯市場收盤匯率提供報價，綜合考慮外匯供求情況，以及主要國際貨幣匯率變化，向「中國外匯交易中心」提供中間價報價，目的是使匯率形成機制進一步市場化，以充分反映外匯市場的供求。但是此一匯率形成機制改革及 2015 年年底美國聯邦儲備銀行宣布加息政策的相互影響，使投資者對人民幣貶值的預期增強，帶來人民幣匯率的不確定性，而人民幣賣壓增強，更造成人民幣匯率不斷走低，進而引發了跨境資本流動的規模和波動性。截至 2016 年年底，人民幣兌美元匯率已貶值 11%。

大陸出現了較大規模的跨境資本淨流出，已構成了大陸宏觀經濟穩定和金融安全的潛在風險。為此，大陸採取以銀行為切入點，以行政手段抑制「逃騙匯、套匯、非法套利」等外匯違法違規行為和犯罪活動，以及推出了增加外匯風險準備金的政策，以期穩定匯率。2017 年 5 月 26 日，大陸更實行在人民幣匯率中間價定價機制中引入「逆周期因子」。在新公式下，人民幣兌美元匯率中間價將變為「前一交易日收盤匯率＋一籃子貨幣匯率變化＋逆周期因子」的形成機制。此一機制的引入目的是要強調匯率根本上應由經濟基本面決定，減少非理性預期對匯率的影響。

肆、年來人民幣匯率走向及其成因

一個國家匯率的短期波動受到消息面、資金面和政策面等各種因素影響。就短期匯率走勢而言，它受到通貨膨脹、經濟增長、貿易餘額和資

本流動等因素的影響最大。儘管 2018 年 12 月底至 2019 年 3 月 11 日主要由於貨物貿易順差的增加，資本的穩定流入，人民幣兌美元匯率中間價由 6.8632 上升至 6.7202，升值了 2.3%。但是從近年來大陸的經濟情勢看來，在經濟基本面上，包括經濟增長持續下行、貨幣發行過多、流動性過剩、房地產泡沫化、金融領域存在潛在風險等，這些因素導致人民幣匯率的貶值，再加上美中貿易戰所帶來的衝擊，導致人民幣匯率存在鉅大的貶值壓力。

今年 5 月底以來，受美「中」貿易戰升溫的影響，令人民幣匯價受壓，人民幣匯率呈現貶值的趨勢。5 月 28 日人民幣官方開出的中間報價 6.8973，在岸人民幣（CNY）收市跌穿 6.91，離岸人民幣（CNH）跌至 6.9101。儘管大陸官方表示，由於大陸經濟穩定增長，人民幣幣值穩定，同時有足夠的外匯儲備，人民幣匯率穩定有足夠的基礎，而大陸也不會主動推進人民幣貶值，但是有關人民幣匯率守住「7」的底線已引起熱烈的討論。

8 月 5 日，離岸人民幣（CNH）和在岸人民幣（CNY）相繼突破「7」的整數關口，人民幣中間價則在 8 月 8 日正式突破「7」，之後，人民幣匯率繼續下滑，8 月 27 日中國人民銀行中間價報價 7.081，創 11 年半新低。自人民幣匯率「破 7」之後，人民幣跌勢加快，8 月分大約下跌了 3.9%，跌幅創 1994 年 1 月大陸開始採用現代匯率機制以來之最。

人民幣匯率走向有政經基本面和政策面的影響，而「破 7」的發展形勢，主要有如下的因素：

第一，8 月 2 日美國川普政府宣布，將於 9 月 1 日起對大陸剩餘 3,000 億美元輸美商品徵收 10% 關稅。這導致人民幣貶值預期驟然反彈，人民幣兌美元匯率快速貶值，8 月 5 日人民幣匯率「破 7」是對將美「中」貿易戰升溫的反彈。面對著單邊主義和貿易保護主義措施，及對大陸加徵關稅預期等影響，強化了市場關於人民幣匯率貶值的預期，也凸顯了大陸的政策立場。

第二，大陸有意藉釋放人民幣匯率的彈性緩解出口下滑的壓力。2012 年和 2015 年兩次大陸出口大幅減緩階段，大陸都推進人民幣匯率改革。

2012 年 4 月 16 日，將人民幣匯率的浮動區間從 0.5% 擴至 1%；2015 年 8 月 11 日，推行人民幣匯率形成機制改革，引入人民幣中間價的市場定價。很顯然的，為穩定出口貿易是釋放人民幣匯率彈性的重要考量因素。

第三，大陸經濟基本面仍處於下行困境，儘管大陸致力於擴內需和穩就，惟成效並非短期所能顯現，以致人民幣匯率一直存在貶值的預期。今年首 7 個月工業企業利潤倒退 1.7%；在固定資產投資方面，由 6 月的 8 兆 1,500 億元，急跌至 7 月的 4 兆 9,800 億元，跌幅接近 40%；其中民間固定資產投資跌幅同樣接近 40%。7 月份的外匯儲備環比減少 155.37 億美元。此次人民幣兌美元匯率「破 7」，基本上大陸是反映匯率的市場傾向，另一方面，接近一次到位的貶值，避免不必要的預期心理，引發資本的流動，增加大陸宏觀調控的變數。

伍、大陸對被指控為「匯率操縱國」的回應

在美「中」經貿談判陷入僵局，及人民幣兌美元「破 7」之後，美國財政部隨即將大陸列為「匯率操縱國」，並指謫大陸採取具體措施讓人民幣貶值，目的是要在貿易中獲取不公平優勢，美國將聯同國際貨幣基金組織排除這些不公平的做法。事實上美國是在貿易戰之後又挑起了金融戰，後續或將採取限制融資的措施來打壓大陸。

自 1990 年代初期以來，美國便經常以「操縱匯率」的指控威脅大陸，並在 1994 年將大陸列為「匯率操縱國」。事隔 25 年美國再次啟用此一政策工具，顯現出美「中」雙方的經貿摩擦已愈演愈烈，短期間已難有轉寰的餘地。一個國家被列為匯率操縱國，主要將面臨四大影響，包括無法從美國海外私人投資公司融資、排除在美國政府採購合同之外。國際貨幣基金組織（IMF）更嚴密的監督，以及影響原有的貿易協定。

針對美國此一舉措，中國人民銀行表示，大陸是實施「以市場供求為基礎、參考一籃子貨幣進行調節、有管理的浮動匯率制度」，該機制上人民幣匯率由市場供求決定，大陸不存在「匯率操縱」問題。同時強調，今年 8 月以來，人民幣匯率出現一定幅度貶值，主要是全球經濟形勢變化和

貿易摩擦加劇背景下，市場供求和國際匯市波動的反映，是由市場力量推動和決定的，中國人民銀行一直以來致力於維護人民幣匯率在合理均衡水準上基本穩定。

基本上，美國在評估任何國家是否「匯率操縱」時有三大定量標準，亦即，一、對美雙邊貿易順差至少 200 億美元。二、經常帳順差至少占該國 GDP 的 3%。三、持續單邊干預匯率，且透過干預買入的外匯超過 GDP 的 2%。事際上，除貿易順差這一項外，大陸並未完全符合匯率操縱的三項定義。根據大陸的統計數據，去年大陸對美國貨物貿易順差 3,233 億美元，今年上半年為 1404 億美元；去年大陸國際收支經常帳順差 491 億美元，與 GDP 之比為 0.4%。今年 5 月美國財政部所發表的匯率政策報告，只把大陸列為觀察名單。因此，美國很難說服 IMF 指控大陸為匯率操縱國。

很巧合的是，8 月 9 日國際貨幣基金組織（IMF）發布「中國年度第四條款磋商報告」指出，2018 年大陸經常帳順差占 GDP 的比例下降約 1 個百分點，占 GDP 比例為 0.4%。預計 2019 年該比例將保持在 0.5%。人民幣兌一籃子貨幣匯率保持基本穩定，自去年第 4 條款磋商以來，人民幣實際有效匯率貶值約 2.5%。同時，IMF 對大陸致力於維護和建設多邊主義和規則導向的貿易體系表示歡迎。

陸、結語

人民幣兌美元匯率「破 7」引來舉世的關注，並對人民幣未來走勢有不同的預測，進而普遍認為人民幣將有相當大的貶值空間，不過從當前大陸所面臨的內外複雜形勢觀察，對於大陸近期的匯率政策應會有如下的政策思考。其一，近來國際環境不確定性和不穩定性上升，人民幣承受一定程度貶值壓力，確實有必要增加匯率彈性來應付外部衝擊，「破 7」可釋放匯率彈性以應對經濟下行壓力。其二，「破 7」不代表人民幣呈現單邊貶值，大陸也不會將匯率貶值做為貿易戰的政策工具，畢竟過度貶值也難以對沖高關稅的負擔，並可能造成資本外流的風險，增加經濟調控的變數。

其三，金融領域對外開放，是大陸構建「開放型經濟新體制」發展策略的體制改革重點，也是因應貿易戰的重要籌碼，它必須有穩定的經濟和金融環境，人民幣匯率的相對平穩是必然的要求，也才有助於人民幣國際化的推展。

人民幣匯率走勢長期取決於基本面，短期內市場供求和美元走勢也會產生相當的影響，儘管政府主管部門基於金融安全和經濟穩定，難免會加以關注和干預，但是一個相對健全並能反映市場供求訊息的匯率機制則是必要的條件，才能使人民幣朝向市場化方向邁進，也才能避免社會的恐慌情緒。8 月 5 日「破 7」之前，人民幣匯率市場交易量日均為 310 億美元，8 月 5 日至 21 日期間日均交易量為 300 億美元。匯改 4 年來，人民幣匯率形成機制不斷完善，人民幣匯率彈性不斷增加，提供人民幣匯率市場化的基礎。

中共治疆政策與新疆問題白皮書

CCP's Governing Policy and White Paper on Xinjiang

劉燈鐘 (Liu, Teng-Chung)

國立金門大學海洋與邊境管理學系副教授

壹、前言

2019年7月21日，大陸國務院新聞辦公室發表《新疆的若干歷史問題》白皮書，全文約一萬字，分別「解釋」新疆地區的民族、宗教、歷史和主權議題，對外界傳達大陸官方態度與立場。白皮書指稱「中國」是統一的多民族國家，新疆各民族是中華民族血脈相連的家庭成員，但一個時期以來境內及境外敵對勢力為了分裂和肢解「中國」，蓄意歪曲歷史、混淆是非，妄稱新疆為「東突厥斯坦」，鼓動新疆「獨立」。白皮書強調，歷史不容篡改，新疆是「中國」神聖領土不可分割的一部分，又指新疆是各民族的家園亦是中華民族共同家園的組成部分。

貳、中共治疆政策

新疆問題與宗教、民族、意識形態有著極為複雜的關係，2009年新疆發生舉世震驚的「7·5」事件，新疆治理成為中共決策層最重要的大事之一。

中共的治疆政策，主要有兩個核心關鍵。第一是維持社會穩定，解決

恐怖主義的「去極端化」，並澈底剷除民族分裂、宗教極端、暴力恐怖滋生蔓延。近幾年來，中共在新疆各處設置檢查站，並利用大數據、臉部識別等高科技手段部署新疆。此外，招募大量人員進行社會維穩，甚至將維族年輕人「從清真寺中拖到企業去掙錢」，都是試圖「去宗教極端化」。

自 2014 年以來，新疆當局破獲 1,588 個暴力恐怖團夥，逮捕 1 萬 2,995 名恐怖分子，繳獲 2,052 個爆炸裝置，處罰 4,858 起非法宗教活動，處罰人數總計 3 萬 645 人，查獲 34 萬 5,229 份非法宗教材料。¹ 目前，新疆已連續兩年多未發生暴力恐怖案件，中共認為極端主義得到有效遏制，社會治安狀況明顯好轉，人民生活安寧祥和。

第二是加強「民生」，解決就業，解決貧困。根據 2019 年新疆兩會報告的數據顯示，新疆 2018 年城鎮新增就業 47.58 萬人，城鎮登記失業率 3.3%，農村富餘勞動力轉移就業 280.5 萬人次。城鎮居民人均可支配收入增長 6.5% 左右，農村居民人均可支配收入增長 8.5% 左右。其中，南疆（維吾爾族人聚集地）四地州 3 年 10 萬人轉移就業計畫，深度貧困家庭勞動力轉移就業 7.5 萬人。此外，落實 22 個深度貧困縣 3 年 10 萬人就業扶貧規畫，推動疆內跨區域轉移就業、向兵團轉移就業、向援疆省市轉移就業。²

在中共治疆的各種作為中，尤以設立職業技能教育培訓中心的爭議最大，西方國家稱其是「再教育營」，更有將之喻為納粹時期的「集中營」。中共指出教培中心屬於學校性質，針對新疆反恐、去極端化的實際需要，設置以學習國家通用語言文字、法律知識、職業技能以及去極端化為主要內容的教學課程。中共認為新疆推行教培工作，有效消除恐怖主義、宗教極端主義滋生蔓延的土壤和條件，切實保障新疆各族人民的命權、健康權和發展權。

目前教培中心的學員有三類：一是被教唆、脅迫、引誘參與恐怖活

¹ 「5 年抓 1.3 萬人！中國發布新疆白皮書：依法鎮壓」（2019 年 3 月 19 日），2019 年 8 月 25 日瀏覽，〈聯合新聞網〉，<https://udn.com/news/story/7332/3706594>。

² 「7·5 事件十周年中國再推新疆白皮書反恐局勢已大變」（2019 年 7 月 23 日），2019 年 8 月 25 日瀏覽，〈多維新聞〉，<http://news.dwnnews.com/china/big5/news/2019-07-22/60142237.html>。

動、極端主義活動，或者參與恐怖活動、極端主義活動情節輕微，尚不構成犯罪的人員。二是被教唆、脅迫、引誘參與恐怖活動、極端主義活動，或者參與恐怖活動、極端主義活動，有現實危險性，尚未造成實際危害後果者。三是因恐怖活動犯罪、極端主義犯罪被定罪處刑，刑滿釋放前經評估仍有社會危險性，人民法院依法決定在刑滿釋放後進行安置教育的人員。外界估計，進入「再教育營」受到改造的新疆人口高達百萬人以上。

2016年8月，陳全國被任命為中共新疆維吾爾自治區黨委書記，不少人將他比作1950年率軍隊入疆的王震，都以鐵腕著稱。根據Jamestown Foundation的統計，陳全國上任的第一年，就招募九萬多名新安保人員，相當於2009年的近12倍。新疆財政廳發布的數據顯示，2017年，新疆在安全體系上的財政支出高達579.5億元人民幣，比上一年增長92.6%。³

今（2019）年大陸國務院已第3度發表新疆有關的政策白皮書，為歷年之最，分別是：3月18日發表《新疆的反恐、去極端化鬥爭與人權保障》白皮書、7月21日發表《新疆的若干歷史問題》白皮書、8月16日發表《新疆的職業技能教育培訓工作》白皮書。發表白皮書的目的，一方面是闡述中共的治疆成效，另一方面宣稱依法打擊極端主義威脅，並回應外國政府、媒體、人權組織長期對新疆地區做法的批評聲音，為其新疆政策辯護。

雖然中共聲稱治疆取得很好成效，但國際間並不完全認同。美國國務院的2018年國別人權報告，指出中國大陸（以下簡稱大陸）任意逮捕和拘押仍然是一個嚴重問題。國務卿蓬佩奧稱大陸對待維吾爾少數民族的做法是「世紀污點」，並指責北京向一些國家施壓，讓他們不要參加美國主辦的宗教自由部長級會議。另外也有許多如人權觀察（Human Rights Watch）、國際特赦組織（Amnesty International），以及國際人權服務社（ISHR）等39個人權NGO也積極串連，呼籲聯合國人權理事會（UNHRC）組成國際調查小組，對新疆進行實地調查大陸在當地實施的

³ 「新疆七五事件10週年：維吾爾族人的恐懼何處安放」（2019年7月5日），2019年8月25日瀏覽，《BBC News 中文》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-48836678>。

非法高壓監控與洗腦工作。⁴

其中譴責態度最為世人關注的是，歐洲及西方國家等 22 國致函聯合國人權理事會，呼籲大陸停止將維吾爾族關押入「再教育營」，是首次多國聯合對大陸新疆問題作出行動。參與的國家有：澳洲、比利時、加拿大、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、冰島、日本、拉脫維亞、立陶宛、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國、奧地利、愛爾蘭和西班牙。

但同一時間，俄羅斯、沙烏地阿拉伯及非洲等 37 國，也致函聯合國人權理事會，表達支持大陸新疆政策的態度。這些國家包括：俄羅斯、北韓、沙烏地阿拉伯、卡達、埃及、剛果、奈及利亞、多哥、索馬利亞等國，就連在南海問題上與大陸爭持不休的菲律賓，也投下支持的一票。這些致函國有 16 個為非洲國家，包括與中華民國斷交不久的布吉納法索等。此外，十多個穆斯林國家在支持大陸的信件上簽署，讚揚大陸在處理反恐及反極端化的措施中取得成效，更為當地居民帶來更強烈的幸福、滿足及安全感。

中共即以 37 國的支持為後盾，大陸外交部發言人耿爽指責 22 國聯合致函內容是妄顧事實真相，對大陸無端指謫和攻擊污蔑，公然將人權問題政治化，粗暴干涉大陸內政，又指新疆兩年多來沒有發生任何新的暴力事件，證明政府方法有效。

參、《新疆的若干歷史問題》白皮書的內涵

今年 7 月 21 日，大陸國務院新聞辦公室發表《新疆的若干歷史問題》白皮書，內文共分為七大章，全文約一萬字，分別「解釋」新疆地區的民族、宗教、歷史和主權議題，對外界傳達北京當局的官方態度與立場。

白皮書內容強調：「新疆是中國神聖領土不可分割的一部分，新疆從來都不是什麼『東突厥斯坦』；維吾爾族是經過長期遷徙融合形成的，是

⁴ 「聯合國人權理事會開幕 中國宣傳新疆是『反恐創新作法』」(2019 年 3 月 4 日)，2019 年 8 月 25 日瀏覽，《自由時報》，<https://news.itn.com.tw/news/world/breakingnews/2716048>。

中華民族的組成部分；新疆是多文化多宗教並存的地區，新疆各民族文化是在中華文化懷抱中孕育發展的；伊斯蘭教不是維吾爾族天生信仰且唯一信仰的宗教，與中華文化相融合的伊斯蘭教紮根中華沃土並健康發展。」主要論述有：

一、在中國共產黨領導下，新疆各族人民同全大陸人民共同團結奮鬥，新疆進入歷史上最好的繁榮發展時期。並稱新疆地區既是新疆各民族的家園，也是中華民族共同家園的組成部分。新疆屬於新疆各族人民，屬於整個中華民族。因此須堅守中華文化立場，傳承中華文化基因，構建各民族共有精神家園，是包括新疆各族人民在內的全中國人民的共同責任和追求。

二、近代以來一些「泛突厥主義」分子以西遷的部分使用突厥語族語言的部落融入當地諸族為藉口，把使用突厥語族語言的各民族都說成是突厥人，這是別有用心的。並指出大陸使用突厥語族語言的有維吾爾、哈薩克、柯爾克孜、烏孜別克、塔塔爾、裕固、撒拉等民族，都具有各自歷史和文化特質，絕不是所謂「突厥族」的組成部分。

三、中華文化認同是新疆各民族文化繁榮發展之基。歷史上，凡是中央王朝對新疆進行有效治理、社會穩定的時期，新疆各民族文化和中原文化的交流交融就暢通，經濟文化就繁榮興旺；對多元文化吸收融合、兼收並蓄，新疆各民族文化就越進步。新疆各民族文化要繁榮發展，要樹立開放、包容理念，堅持與中華各民族文化交流融合，與世界多民族文化交流互鑑，建設各民族共有精神家園。

四、新疆全面貫徹國家宗教信仰自由的憲法原則，既尊重信仰宗教的自由、又尊重不信仰宗教的自由。並稱必須弘揚「宗教中國化」的歷史傳統，用社會主義核心價值觀引領、用中華文化浸潤大陸各種宗教，努力把宗教教義同中華文化相融合，積極引導包括伊斯蘭教在內的各種宗教走「中國化」道路。

五、伊斯蘭教傳入新疆地區，與阿拉伯帝國興起和伊斯蘭教由西向東擴張有關。維吾爾族信仰伊斯蘭教是宗教戰爭和統治階級強制推行的結果。伊斯蘭教既不是維吾爾族天生信仰的宗教，也不是唯一信仰的宗教。並指出新

疆的維吾爾、哈薩克等民族的先民在接受伊斯蘭教過程中，既保留了這些民族原有的信仰和文化傳統，又吸收新疆地區其他民族和內地的文化，並相互影響，逐漸形成具有鮮明地域特徵和民族特色的新疆伊斯蘭教。

六、受國際宗教極端主義思潮影響，宗教極端主義在新疆滋生蔓延，導致暴恐案事件多發頻發，給新疆社會穩定和人民生命財產安全造成極大危害。宗教極端主義披著宗教外衣、打著宗教旗號，宣揚「神權政治論」、「宗教至上論」、「異教徒論」、「聖戰論」等，煽動暴力恐怖，製造族群對立。因此新疆要借鑑國際經驗，結合本地區實際，採取堅決措施，依法開展反恐和去極端化鬥爭，沉重打擊暴恐勢力的囂張氣焰，有力遏制了宗教極端思想的滋生蔓延。

國際上有的國家、組織或個人，奉行反恐和人權「雙重標準」，對此橫加指責，胡說八道，完全違背了人類公理和基本良知，這是一切愛好正義和進步的人所絕不能答應的。

白皮書總結歸納，當前新疆經濟持續發展，社會和諧穩定，民生不斷改善，文化空前繁榮，宗教和睦和順，各族人民像石榴籽一樣緊緊團結在一起，新疆處於歷史上最好的繁榮發展時期。並指謫境外敵對勢力與「三股勢力」沆瀣一氣，杜撰歷史、歪曲事實，逆歷史潮流而動，其結果必將被歷史和人民所唾棄。

肆、海外維人的反應

中共在新疆的治理，始終得不到海外維人的支持。美國非政府組織「維吾爾協會」主席伊利夏提（Ilshat Hassan）指出，雖然國際社會對維吾爾人生存權的關注日益增加，但仍稍嫌來得太晚，強度也不夠，可能來不及拯救目前已危在旦夕的維吾爾族穆斯林。⁵

中共發表「新疆白皮書」後，世界維吾爾代表大會發言人迪裡夏提（Dilxat Raxit）表示，這本白皮書，是在否定維吾爾人的歷史和文化，利

⁵ 「22 國聯合呼籲中國停止迫害新疆人權 外媒：史無前例」（2019 年 7 月 11 日），2019 年 8 月 25 日瀏覽，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2849244>。

用謊言編製對新疆統治的所謂歷史依據，掩蓋在新疆推行的政治、經濟、文化殖民政策。世維會譴責北京企圖利用「竄改」和「否定」歷史，鞏固對新疆的統治。

迪裡夏提說，維吾爾人的不滿和抗爭，讓大陸愈來愈擔憂，會失去對「東突厥斯坦」的延續統治。並指謫大陸聲稱宗教只有「與社會主義社會相適應」才能健康發展，必須用「社會主義核心價值觀」引領，積極引導包括伊斯蘭教在內的各種宗教「走中國化道路」的說法是錯誤的。

伍、結語

中共在新疆治理方面，雖已取得經濟方面的成效，但因該地區的長期不穩定，使得該地區的治理大異於其他省份。中共的鐵腕治疆，雖有包括俄羅斯、沙烏地阿拉伯、委內瑞拉在內的37個國家聯名致信聯合國，稱大陸在人權方面取得了顯著成就，並稱面對恐怖主義和極端主義的嚴峻挑戰，大陸在新疆採取了一系列反恐和去極端化措施，包括建立職業教育和培訓中心，現在安全與治安已重返新疆。

國際間對新疆人權非常關注，美國「人權觀察」組織中國部主任理查森（Sophie Richardson）質疑，大陸政府對三百多萬名維吾爾族和其他突厥裔穆斯林進行大規模拘留、強迫性的政治洗腦、限制遷移、宗教壓害以及實施全面監控。⁶ 並指職業培訓中心，就是要清除維吾爾等民族的宗教信仰以及民族身分的認同，它強制關押維吾爾人，並採取預防手段進行政治洗腦，它是一個迫害中心。⁷

美國媒體《紐約時報》2018年9月17日發表題為《殘酷共和國》一文，稱「中國穆斯林通常被不分青紅皂白地送入再教育營地，一次往往持

⁶ 「【助紂為虐】37國洗白中國新疆政策 共同掩護迫害人權臭名」（2019年07月21日），2019年8月25日瀏覽，《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=67681。

⁷ 「新疆教培中心白皮書：反恐取得重要階段性勝利」（2019年8月16日），2019年8月25日瀏覽，《德國之聲中文網》，<https://tw.news.yahoo.com/%E6%96%B0%E7%96%86%E6%95%99%E5%9F%B9%E4%B8%AD%E5%BF%83%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8-%E5%8F%8D%E6%81%90%E5%8F%96%E5%BE%97%E9%87%8D%E8%A6%81%E9%9A%8E%E6%AE%B5%E6%80%A7%E5%8B%9D%E5%88%A9-124700062.html>。

續數週或數月，不清楚自己何時能離開，抑或是否能離開。」有些西方媒體和機構則認為，中共對新疆當地居民是「有系統的人權侵犯行動」。

對於國際間的指責，北京反駁稱，所謂「再教育營」其實是「培訓中心」，旨在阻止伊斯蘭極端主義在新疆蔓延。這些中心的培訓期從幾天到一兩個月不等，那些經過培訓的人可擁有獲得好工作的技能。觀乎此次《新疆的若干歷史問題》白皮書的發布，未來中共在新疆治理上應有更多的融合政策出爐，以高壓鐵腕方式不僅無法得到當地人的認同，海外維族和國際社會也不會支持，唯有真正實施民族平等政策，才是新疆長治久安之道。

中國大陸發布《新時代的中國國防白皮書》內容評析

Comments on the PRC “China’s National Defense
in the New Era” White Paper

董慧明 (Tung, Hui-Ming)

國防大學中共軍事事務研究所副教授

壹、前言

今（2019）年7月24日，中國大陸（以下簡稱大陸）國務院新聞辦公室對外發表《新時代的中國國防白皮書》，觀察當天舉行的記者會，除了由該辦公室發言人胡凱紅負責主持活動，尚有國防部新聞發言人吳謙大校、中共中央軍委聯合參謀部作戰局副局長蔡志軍少將、政治工作部宣傳局國際傳播處處長潘慶華上校、後勤保障部財務局副局長王太國大校、改革和編制辦公室協調督察局副局長王偉大校等5人。中共中央軍委會大陣仗派出相關業務主管單位代表共同與會，除了凸顯中共黨、政、軍對於這份自中共中央總書記習近平主政以來首次出版綜合性國防白皮書的重視，更可由此對應白皮書中強調的國防政策、軍事任務、國防和軍隊改革成果，以及國防開支等主要內容。

這部篇幅達到兩萬七千餘字的國防白皮書，內容涵蓋國際戰略安全和國家國防事務安全之戰略布局，其影響議題包括美「中」兩國的大國競合關係、區域周邊相關國家的穩定格局，以及兩岸之間現階段難以打破的政治分歧僵局和臺海安全形勢。吾人可從白皮書中發現中共在軍力現代化建設方面講求「實戰化」；在大陸國防安全事務輿論導向方面掌握的「主導性」，並且設法化解國際間對於大陸國防年度經費預算持續增長的用途疑

慮。因此，瞭解這部白皮書內容的涵義，有助於掌握中共建設國防、發展軍力之現況、趨勢和影響效應，對於做為強固我國國家與國防安全之因應對策亦有其重要性。

貳、《新時代的中國國防白皮書》之主要看點

這部《新時代的中國國防白皮書》主要包括國際安全形勢、新時代「中國」防禦性國防政策、履行新時代軍隊使命任務、改革中的「中國」國防和軍隊、合理適度的國防開支，以及積極服務構建人類命運共同體六大部分。首先，中共在國際安全形勢中，直指美國為主要的戰略競爭對手，除了設法在亞太地區拉攏和上海合作組織、東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 關係外，更是以強烈措詞抨擊臺獨、藏獨、東突分裂勢力及其活動。其次，在闡釋其防禦性國防政策內涵方面，儘管中共聲稱「和為貴」的防禦性國防政策，惟在涉及國家主權、安全和發展利益方面，仍然是以遏制國家分裂勢力，以及強固南海島礁、釣魚臺列嶼為主要關切對象。此外，中共延續今年 1 月 2 日「告臺灣同胞書 40 周年」習近平的講話內容，強調對解決臺灣問題方案的主導性。進一步結合「積極防禦」軍事戰略方針，則可見中共縱然在國家安全和發展利益問題上採取防禦戰略，惟在戰術上卻積極採取進攻性手段，並且呼應習近平在中共 19 大報告中拋出的三階段強軍目標。第三，在介紹共軍軍隊使命任務方面，中共以尋求建立戰略支撐點為說辭，詳盡列出共軍各軍種、武警部隊之實戰化訓練以及主要防衛（護）的範疇。第四，關於軍改成果方面，調整軍隊組織形態不僅是自 2015 年以來中共啟動「深化國防和軍隊改革」的核心主軸，在這部白皮書中，更為即將進入變革尾聲進程做出成果說明。中共在白皮書中，透過繪圖方式，明確指出中央軍委會在領導管理和作戰指揮兩大體系運作模式，具體化「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」原則，進而提升軍隊作戰效能和建設效益。第五，在說明國防開支方面，中共運用大量圖表，顯示近 30 年來國防費占國內生產總值的比重保持在 2% 以內。且為了強化說服效果，中共亦以美國、俄羅斯、印度、英國、法國、日本、德國的國防費為國際比較案例，進而

合理化大陸國防費開支現況。第六，在參與聯合國維和行動，以及拓展和外軍進行交流互動關係方面，中共則是以「合作」為念，以實際建立的對話平臺、維和行動和國際人道主義救援行動次數，以及軍事文化交流情形為證，試圖增加以軍事促進和平的說服力。

中共對外宣稱《新時代的中國國防白皮書》是自1998年以來第10部《中國國防白皮書》，惟事實上自2013年起，中共便不再以「中國的國防」做為每兩年出版的白皮書書名標題。而分別取名《中國武裝力量的多樣化運用》(2013)、《中國的軍事戰略》(2015)和《新時代的中國國防》(2019)白皮書。此外，除了上述和國防政策、軍事戰略直接相關的白皮書外，中共亦於1995年、2003年、2005年、2017年先後出版《軍備控制與裁軍》、《中國的防擴散政策和措施》、《中國的軍控、裁軍與防擴散努力》，以及《中國的亞太安全合作政策》4部和國防事務相關的政策性白皮書，藉以降低或釋疑各國對大陸軍力、軍備提升和「中國威脅論」疑慮。

然而，儘管在每次的發表中，中共總是藉此向全世界釋放和平訊號，主張防禦性的國防政策，但弔詭的是，各界關注的目光仍然聚焦在持續現代化和呈現外擴態勢的共軍軍事能力發展。尤其是近年來在中共積極主導國家「軍民融合」發展戰略，將國防科技工業體系結合共軍新型戰力構建以及號稱大陸版的工業4.0規劃「中國製造2025」製造業政策。由此可發現中共追求高端軍事科技，建設新型作戰力量之企圖心依舊相當強烈，目的則是在資訊化戰爭、智慧化戰爭形態轉變中搶占軍事競爭的戰略制高點。中共以發表白皮書作法，將國防資訊公開和透明化，原本冀望緩和各國不安，並且澄清大陸無意損害周邊和域內大國的國家利益，卻反而在展現軍威後，造成更多國家的擔憂。

參、從我國國防安全面向解讀

大陸是社會主義國家，在中共以黨領政、領軍之黨國體制之下，有關國防軍事意圖和能力建設之資訊透明度遠不及於自由民主政經制度國家。因此，每當大陸官方或軍方對外發表政策性或評估性報告，必定引起各國高度關注，進而利用公開資訊，更深入地掌握共軍軍情概況。從我國國防

安全面向而論，此次中共在距離第 9 部國防白皮書發表相隔 4 年後，再次對外公布《新時代的中國國防白皮書》，亦具有相同效用。尤其是在內容中，可見重點式地將 2015 年至今進行之軍改實際情形，透過官方文件正式對外公開，不僅釐清過去幾年各方對共軍變革諸多猜測，對於從事大陸問題、國防軍事、戰略安全研究之官、學、研各界，更可藉此舉更深入地析察兩岸軍備、戰力之攻防間隙甚或做為掌握我國國防環境和國軍建軍規劃之有利依據。

目前，有關我國國防安全最受到關注和議論的焦點，即在朝向大陸傾斜的兩岸軍力失衡 (military imbalance) 問題。尤其是我國的國際空間受到中共積極操作「一個中國」原則影響，備受壓縮且難以在軍備和國防科技方面獲得多國協助；反觀大陸不僅容易得到俄羅斯、烏克蘭等具有雄厚軍事工業發展基礎國家的裝備、技術支援，本國亦有長達六十餘年在核工業、航空、航天、船舶、兵器、電子等 6 大領域之國防科技工業自主發展基礎，導致兩岸軍力差距日益擴大，且衝擊我國強化整體防衛力量，達成「防衛固守、重層嚇阻」戰略目標。在這部國防白皮書中，中共 3 次提及「臺灣」、7 次提到「臺獨」，強調「實戰化」軍事訓練，並且直言自 2012 年以來，按照各戰略方向，舉行師旅規模以上聯合實兵演習次數達到八十餘場，其中包括多次的海、空軍在西太平洋海域進行之遠海長航訓練、空軍在東海、南海進行的全疆域訓練，以及陸軍在東部、南部戰區實施之「跨越」、「火力」等實兵、實裝、實彈演習。中共以強硬措辭，指稱在解決臺灣問題方面，不放棄使用武力選項，共軍亦會不惜代價挫敗外國勢力對國家統一的干預。由此可見，中共藉由發表白皮書，明確對外宣示在臺灣問題方面的「底線」。

除了「武嚇」手段外，中共為能掌握對臺工作主導權和話語權優勢，同時進行「文攻」更是從未懈怠。吾人同時檢視「告臺灣同胞書紀念 40 周年」活動的講話內容和《新時代的中國國防白皮書》，可以發現中共今年先後兩項重要的講話內容和官方文件，已成為中共對臺工作的政策依據。前者以「懷柔」的方式對臺拋出「一國兩制」臺灣方案的利多主張；後者則是祭出軍事「威壓」的強硬手段，目的在迫使臺灣接受中共單方面界定的「一個中國」原則。受到國際環境和國內政治意識等多重因素影響，中共將兩岸關係互動的癥結回歸於國家在統獨議題的爭辯，我國國防

安全的戒備自然必須提升，有效因應各種可能變化。

肆、從亞太區域安全面向解讀

強調共軍參與亞太區域安全議題、執行國際維和、海上護航、人道主義救援任務，以及維護海洋權益、海外利益，亦為解讀這部國防白皮書的觀察重點。其中，詳細檢視白皮書內容可見，中共以「積極服務構建人類命運共同體」專門章節，以大篇幅方式介紹共軍的國際責任，除了強調遵循聯合國憲章宗旨和原則外，亦提到要和多國構建新型安全夥伴關係、地區安全合作架構，以及妥善處理領土問題、海洋劃界爭議等等。為了增加說服力，白皮書附錄亦明列大陸參與的主要多邊軍控、裁軍、防擴散條約、反恐條約，以及自 2012 年以來和外軍舉行的聯演聯訓活動、主要地區安全對話與合作平臺、聯合國維和行動、國際災難救援和人道主義救援行動、「和平號角」軍樂節等多達 7 種類別之佐證資訊。由此可見，中共積極向外示好的意圖明確，欲藉此形塑國家和軍隊的良好形象。

然而，在形象包裝背後，若將焦點轉移至攸關大陸領土主權、海洋權益、海外利益等方面內容，亦可發現中共對於特定議題、目標的針鋒相對，進而對亞太區域的安定投下變數。例如：中共直指美國的國家安全戰略和國防戰略損害全球戰略穩定，強化亞太軍事同盟，加大軍事部署和干預力度，亦為亞太安全增添複雜因素。此外，日本調整軍事安全政策、澳洲鞏固和美國軍事同盟，強化亞太地區軍事參與力度亦被中共認為是區域不穩定的主要原因。中共強調位於東海的釣魚臺列嶼、南海諸島是大陸固有領土，部署必要的防禦性力量、巡航是依法行使國家主權的行為。為了能夠彌補海外行動、後勤保障不足，發展海洋力量、建設海外補給點，強化遂行多樣化軍事任務能力，亦成為提升共軍各軍兵種軍備、戰力的合理化說法。在國際關係研究領域中，安全困境 (security dilemma)、戰略競爭 (strategic competition) 是分析區域安全和大國關係常用的研究途徑。這部白皮書中揭露的訊息，則是呈現出在合作與追求和平表象下，仍然存有諸多錯綜複雜難解的軍備發展競逐，以及國力、軍力相抗衡的問題，而這些才是真正影響亞太區域安全的關鍵因素。

中共藉由白皮書的發表，對外宣揚現代化軍事能力的意圖非常明確，對於亞太區域安全秩序和格局亦直接產生影響效應。若再同步對照我國每兩年定期出版之《國防報告書》、《四年期國防總檢討》，以及美國國防部年度《中國軍力報告》(Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019)、日本防衛省年度發布的《防衛白皮書》(Defense of Japan)，以及包括國際戰略研究所(The International Institute for Strategic Studies)、戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)等歐美國家重要智庫不定期對大陸問題和軍力議題發表之研究報告，更能析察大陸在亞太區域軍力發展的虛實態樣。

伍、中共持續強化軍力建設之後續觀察重點

無論是對外宣示或是對內表態，中共積極推動軍力現代化建設是明確不變的方向。中共將「積極防禦」訂為國家的軍事戰略方針，其內涵強調以積極主動的攻勢行動，對付進攻之敵的防禦。短短四個字，在過去近 70 年來，歷經毛澤東、鄧小平、江澤民、胡錦濤、習近平主政時期，卻有各自不同的解讀，亦深深影響共軍軍力現代化建設。這是因為中共認為戰略指導是否正確，不但關係建設的成敗，還直接關係戰爭勝負。受到 1990 年代各國興起軍事事務革新 (Revolution in Military Affairs, RMA) 影響，共軍軍力和軍備在現代化進程中得益於對外軍購和國內國防科技工業自主能力大幅提升，對臺灣的軍事威脅亦愈來愈高。尤其在 21 世紀伊始，兩岸局勢隨著臺灣實現第一次政黨輪替而陷入不安定，中共將反臺獨軍事鬥爭準備視為最重要、最現實、最緊迫的任務。2004 年 6 月，中共中央軍委召開擴大會議，將戰略指導的重心轉向管控戰爭和危機，並將「積極防禦」方針衍生為「遏制危機、控制戰局、打贏戰爭」。

2016 年 5 月，臺灣第三次政黨輪替，儘管總統蔡英文不斷重申兩岸「新四不」論述，惟中共至今仍未做出友善回應。同年 7 月，習近平做出新形勢下軍事戰略方針，將軍事鬥爭準備基點調整為戰爭準備基點。在打贏資訊化戰爭方面，著重海上軍事鬥爭和軍事鬥爭準備。強調整體運籌備戰與止戰、維權與維穩、威懾與實戰、戰爭行動與和平時期軍事力量運

用，要塑造有利態勢，綜合管控危機，堅決遏制和打贏戰爭。可見在此次軍改期間的改革轉型，不再只是為軍事鬥爭做準備，而是轉為在「實戰化」下做好戰爭準備。

即將完成軍改的共軍，儘管軍隊規模和人數減少至 200 萬人，惟對中共而言，只要確保軍隊繼續聽黨指揮、能打勝仗，能夠做為大國關係競合的軍事後盾，具備應處周邊和區域國家間領土主權爭議的能力，擁有獲取海洋權益和海外利益的實力，並且對能有效穩定國內的跨國恐怖主義、極端主義等非傳統安全威脅，遏止其認定之臺獨、藏獨、東突之國家分裂主義問題，共軍發展和增強「新型作戰力量」至關重要。中共將持續在戰略思維、領導體系、軍兵種結構、聯合作戰序列，以及兵力部署、武器裝備性能、後勤保障等方面著重軍力建設和革新，進而能夠適應大陸國家安全新形勢、打贏信息化戰爭、有效控制重大危機。箇中的軍力結構轉變和興革，殊值持續關注，並須以我國國防安全為著眼，預做客觀可行之因應對策。

陸、結論

此次中共在軍改即將結束前，對外發表第 10 部國防白皮書，不僅針對性強，且明確地證實了強軍興軍意圖和實際建設成果，以及對臺「保留採取一切必要措施的選擇」之非善意意圖，進而和其所謂的國際合作、安全、和平說辭形成偌大反差。

其次，中共透過官方、軍方的傳統和新媒體管道對外公開共軍軍力現況，已成為各國獲取大陸軍事訊息相對可信的資料來源。然而，面對善於將輿論做為武器進行宣傳的中共政權，其經過包裝和宣傳的軍備和共軍軍隊實際戰力的差距，仍應秉持「料敵從寬，禦敵從嚴」的態度多方查證、謹慎評估。

儘管大陸軍事實力仍有諸多問題猶待釐清，惟中共在「後發先至」的思維中，確實也總結出未來新型態戰爭的決勝點將會落在資訊對抗、遠程精準打擊，以及特種作戰三方面。因此，共軍投入「快、準、狠」三效戰力實質建設，應成為我國建構可恃國防戰力的後續觀察重點。這也是在瞭解大陸《新時代的中國國防白皮書》內容後，必須以更前瞻創新思維，慎思鋪謀，確保國家安全和最佳利益之積極正向意義。

中國大陸推動「不忘初心， 牢記使命」主題教育之研析

An Analysis of China's Education Campaign Themed
"Staying True to Our Founding Mission"

蔡文軒 (Tsai, Wen-Hsuan)

中央研究院政治所副研究員

壹、前言

中共中央總書記習近平於紀念毛澤東誕辰 120 週年座談會的講話中，提出的「不能忘記走過的路，不能忘記走過的過去」。到建黨 95 週年講話中，又提出所謂「不忘初心、繼續前進」的論述。19 大報告時，習進一步提出「不忘初心、牢記使命」的政治口號，並於 19 大結束一週後，帶領其他中共中央政治局常委集體參觀上海中共 1 大會址（浙江嘉興南湖紅船），並重溫入黨誓詞，展現所謂的「紅船精神」。習近平意圖透過一些政治儀式性的宣教，體現中共所謂的「黨性」與對黨員政治品格的要求。

在今（2019）年，也就是中共成立 70 週年，習近平於 5 月 31 日出席「不忘初心、牢記使命」主題教育工作會議。之後，中共中央即印發關於全面開展「不忘初心、牢記使命」主題教育的意見，開展這次的主題教育。據此，本文旨在分析中共推動「不忘初心，牢記使命」主題教育之意義，並探討其立論背景與目的。

貳、「不忘初心，牢記使命」之意義與目標

不忘初心，牢記使命，為中共 19 大的政治主題之一。習近平在「不忘初心，牢記使命」主題教育工作會議上指出，「開展這次主題教育，是用新時代中國特色社會主義思想武裝全黨的迫切需要，是推進新時代黨的建設的迫切需要，是保持黨同人民群眾血肉聯繫的迫切需要，是實現黨的十九大確定的目標任務的迫切需要。」由此四個「需要」突顯出這次主題教育的緊迫性和必要性，茲此將探究習近平所謂的「初心」與「使命」的意義。

按照中共的解釋，「初心」指中共這 70 年來引領「中國」革命與發展的初衷和原因，「使命」意指中國共產黨人在初心的引領下，所應肩負的任務和責任。習近平在中共成立 70 週年這個重要節點，開展這個主題教育，對於習近平個人思想的控制與黨內權力集中化，有其重要意義。在 19 大時，「習近平新時代中國特色社會主義思想」寫進《黨章》，意味著習思想的成形。習近平透過「不忘初心，牢記使命」主題教育，將習思想與中共黨史的精神做了連結，意味著習近平是繼承中共政治合法性來源的「道統」。這對於習近平一直強調，要發動該黨幹部與民眾擔負起實現中華民族偉大復興使命的「中國夢」，提供了一些思想上的政治準備。

這次的主題教育，也根據現今政策執行上的一些問題，提出了改進。在主題教育上，提出以「守初心、擔使命，找差距、抓落實」作為總要求。而「找差距、抓落實」是本次主題教育的工作方法與重點。這些中共官方語彙的意義非常含糊，從具體的政策執行面來說，中國大陸（以下簡稱大陸）基層官員對於上級的指令，可能出現一些懶政、怠政或不作為的情形。舉例來說，習近平大力推動的農村扶貧，希望在 2020 年之前能夠完成全面的脫貧。但基層官員在政治指令與壓力下，出現了一些虛與委蛇與「上有政策，下有對策」的作法。基層官員為了保住烏紗帽，對於扶貧數字盡量灌水，出現了所謂「數字脫貧」的問題。換言之，要「找差距、抓落實」，就是要找工作的狀況與具體成效，跟中央要求的目標有無差距；抓落實就是不能有造假與應付上級的心態。但這些現象卻普遍存在於現今中共的各層級官員中。在「壓力型體制」的制約下，這些官員為了應

付上級，特別是習近平的指令，往往不得不做出一些政績工程或政績造假的情形。

總觀而言，在本次「不忘初心，牢記使命」的主題教育中，再次見到中共中央期待落實中共 19 大新時代黨建任務的思想建設，並實踐所謂「習近平新時代中國特色社會主義思想」。但中共的政治語言非常抽象模糊，所謂習時期新思想，在某種意義上，就是該黨幹部與群眾擁護習近平的個人政治地位。換言之，習近平透過開展「不忘初心、牢記使命」主題教育，將習時期新思想與習的政治地位鞏固，做了有機的連結。在確定席的地位同時，也希望透過這些政治教化的儀式性工作，讓具體的政策，諸如扶貧、「一帶一路」等施政重點，能夠被幹部積極的推行。

參、「不忘初心，牢記使命」之政策意涵

習近平在中共成立 95 年週年紀念大會，連續使用 8 個「不忘初心、繼續前進」，告誡共產黨要肩負起歷史使命。自此之後，「初心」成為習近平講話中的高頻熱詞。從某種意義上，這代表習近平時期思想的進一步禁錮與保守化。在習的意識形態中，有太多的元素是和肯定過去革命路線，甚至毛時期的作法有關係。在「初心」的堅持上，也意味著眾多新的改革可能必須暫緩或停止，而政治路線將走向保守主義的傾向。

一、吸取過去社會主義路線發展的教訓

習近平所謂的「不忘初心，牢記使命」，其中的一個意義，是提醒該黨與人民應銘記歷史的教訓。例如，東歐劇變、蘇聯解體，以及六四事件的動盪。近年來，不少民間學者要求為六四事件平反，但習近平時期的中共，絕無這種可能性。因為這些政治整肅事件，關係著鄧小平等老一代領導人的政治評價與地位。在習時期的大陸，只會更為保守的定調這些事件確實是所謂的「反革命事件」。此外，對於蘇東波的政治動盪，也讓中共再度認定民主改革將葬送中共的執政地位，並造成大陸的崩解，因此這些改革斷不可行。

二、對境外勢力的戒慎

習近平在 19 大報告時提及，「中國特色社會主義進入了新時代，中國主要矛盾已經轉化為人民生活需要和不平衡不充分的发展之間的矛盾。」這矛盾的變化是關係全局的歷史性變化，對黨和國家的工作提出了許多新要求。意味著當前大陸面臨國內發展不平衡的情況，包括經濟產業轉型、國家治理體系、意識形態領域鬥爭、國家安全問題等。

以大陸內部方面來看，隨著改革開放的深化，多元社會文化矛盾湧現，大陸人民的價值觀和行為方式受利益分化影響日益多元。在國際方面，部分西方國家對於大陸經濟的快速發展與國際影響力的不斷提升下，憂慮其在政治、經濟、軍事等各領域將受到大陸的挑戰，威脅其利益和現有的國際秩序，則提出「中國威脅論」、經濟崩潰論、環境破壞論等論點，對大陸進行抹黑與唱衰。另一方面，大陸內外對於大陸當前體制以及未來的發展模式仍存在爭議乃至鬥爭，諸如民主社會主義、憲政民主、普世價值、新自由主義等時有湧現。

以最近發生的香港「反送中」事件為例，在習的保守主義主導下，外傳中共在 8 月的北戴河會議，將此定調為「顏色革命」。這顯示中共對於境外勢力的干預一直心存謹慎。「初心」與「使命」的強調，也代表習近平告誡黨員幹部，要堅持以「中國特色的社會主義」發展路線，與獨立自主的外交政策。但從另一個意義來說，這也代表大陸走向了比之前更為鎖國的路徑。

三、專項治理的強化

中共 18 大以來，習近平闡釋了自我革命思想的核心要義，並透過歷次的整風運動，來保持中共的「純潔性」和「先進性」。眾人所知，習近平任內厲行反腐暢廉，自今年以來，大陸政府高層至少爆發十餘件貪腐案。而 2018 年的資料顯示，全國紀檢監察機關也嚴查違反黨紀約一百七十三萬人次的公職人員，儘管反貪腐運動頗有成效，然似乎難有完全遏制地效果。

「不忘初心、牢記使命」主題教育工作會議上，習近平直接指出「目前，一些黨員幹部為民服務不實在、不上心、不盡力，脫離群眾。一些黨員幹部幹事創業精神不振、擔當勁頭不夠。」以上皆顯示出，中共內部部分黨員信念動搖，對「中國特色社會主義思想」的發展心存疑慮，且對資本

主義的發展模式大為稱讚。有鑑於此，習近平再度強調「初心」就是要堅持中共的革命路線，要以大陸的實際國情為出發點，不能照搬外國的經驗。

另外，習近平也開展專項整治的工作。特別是反腐敗、社會維穩、精準扶貧、農村建設，以及環境保護等等。所謂專項整治，是透過運動治理等方式，來體現鄧小平所說的「集中力量辦大事」。在習時期的大陸，運用了許多毛時期的群眾動員模式來試圖解決社會重大問題。這種透過運動治理來解決問題的模式，將社會發展與個人地位的強化做了聯繫。換言之，「不忘初心、牢記使命」的目的，不僅是解決大陸發展的具體問題，更是將習思想做了進一步的鞏固與強化。

伍、結論：從本次主題教育看大陸發展的困局

中共自延安整風運動以來，開展多次集中性教育活動，都是以思想教育為起頭。在本次「不忘初心，牢記使命」之主題教育中，則以「習近平新時代中國特色社會主義思想」為理論基礎，被中共官方視為當代中國馬克思主義、21 世紀馬克思主義，成為「中國特色社會主義」進入新時代堅持的指導思想。在 18 大以來，以習近平為核心的黨中央開創了「中國特色社會主義新時代」，在馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、三個代表重要思想與科學發展觀的推進，開創了「習近平新時代中國特色社會主義思想」，並於 19 大將此確立為指導思想並寫入《黨章》，做為實現中共初心和使命的指導思想和行動指南。這使得習近平成為繼毛澤東之後，第二位在任期內將冠名指導思想寫入《黨章》和《憲法》序言的中共領導人。由此可見，習權力的高度集中，鞏固了共產黨統治大陸的權力，也主宰了共產黨的權力。但從權力集中與思想教育的過程中，也看到了大陸發展的一些嚴重問題。

首先，是習近平個人的地位是否穩固。這方面的訊息眾說紛紜，由於未有正確的內部消息來源，我們很難做出判斷。但從習近平強化思想建設與政治整肅等作法上，可以看出他確實受到黨內敵對派系的掣肘甚至威脅。目前，中共在「習掛帥」的體制下，展現了一定程度的高效率性。但如果習的健康或生命出現問題，將導致中共政治體制的可能性崩潰。

其次，這次主題教育的開展對象，雖是在全體黨員，尤其在縣處級以上領導幹部。這顯示習近平希望透過主題教育的思想控制，讓中央政策能夠在地方進行落實，杜絕過去胡錦濤時期，「政令不出中南海」的窘境。但實際上，地方官員懶政與怠政的情形時有所聞，貪腐的情事無法根絕，這些問題的根源，出自於中共體制的先天局限性，包括訊息封閉以及欠缺權力監督機制等等。透過群眾運動的方式，無法根除這些問題的發生。

最後，是大陸的政治路線回到毛澤東化的光譜。在「初心」與「使命」的官方界定上，多認為中共黨員與幹部必須發揚過去黨史的光輝，並戒慎境外勢力對大陸的影響。習近平透過許多毛式作風來進行政策推動，並引介許多毛式或文革式的語言來進行政治動員，並強化習近平的自身權力。從這次的主題教育過程來看，我們再度觀察出這種現象。在習時期的大陸，政治氛圍與社會管控將日趨嚴格，這對於大陸發展道路的前景恐怕不是一個正面的現象。

社會力與政治力的共同激化： 從香港的群眾運動談「一國兩制」

Social Forces and Political Intervention: the Mass Movement and Practice of
“One Country, Two Systems” in Hong Kong

張峻豪 (Chang, Chun-Hao)

東海大學政治系副教授

壹、從自治地位到香港社會的騷動

香港自 1997 年「回歸」中國大陸（以下簡稱大陸）以來，依照「中華人民共和國香港特別行政區基本法」（以下簡稱「基本法」）構築了「特別行政區政府」（簡稱特區政府）的運作內容，以及與大陸的互動關係。而在「一國兩制」框架中，「基本法」除了維繫香港在行政管理權、立法權、司法權、終審權的高度自治地位，也揭示香港依然保有資本主義與生活方式「五十年不變」的原則。

基於「港人治港」的意義，從 1997 年至今，香港人民雖處於制度制約的政治環境，也同時存在自我身分的認同，這也是論者普遍認為香港即使不具完整民主體制，卻依然有著高度發展公民社會的主要原因。隨著大陸對香港持續深入的政治影響，以及「回歸」之後的生活轉變，香港群眾其實從來沒有止息過意見表達。據統計，在「回歸」的前十五年，香港大小群眾示威運動約有四萬多件，甚至被稱為「示威之城」；而源於對中共政權的不信任感愈益加深，香港的社會騷動力表現得更明顯，近年來，從大規模的 2014 年「雨傘運動」、2016 年立法會選舉結果來看，香港社會更激起了「本土派」、「港獨派」之浮現，並且，就在政治力與社會力更明

顯的拉扯下，香港於2019年因《逃犯條例》而發生的「反送中」運動，又將群眾運動的場域及規模推上另一個高峰。

因此，對於「一國兩制」香港經驗，除了大陸政治控制的面向，也不能忽視同步在高漲的香港社會力，而這也是分析港「中」關係未來發展之重點。另外，隨著2019年初「習五條」中「探索兩制臺灣方案」之提出，香港在「一國兩制」實踐意義上的「可視性」，更同時牽動兩岸關係之走向。本文將以香港基層社區作為理解群眾運動的視角，並由香港群眾運動連結到「一國兩制」的影響，提出對「一國兩制」在兩岸關係走向的思考。

貳、香港的社會力在基層社區

在政治與社會高度二分之一之下，香港最基層的單元：社區，可謂群眾運動醞生之基底。在港英政府時期，面對60年代中期的群眾反抗加劇以及人口急速增長，英國政府逐步開始推動「社會融合」(social inclusion)與「社區建設」(community building)兩項工作；至1982年，港英政府於18個行政區成立「區議會」及「地區管理委員會」，旨在協助政府於地區提供的服務與設施、對地區問題提出回應，並鼓勵市民參與社區事務，而各地區的「區議會」以及區議員選區劃分來自地方地名或街道名，提供香港居民對地理空間的想像。

在「回歸」後，主導社區工作的「香港區議會」建制大致被延續下來，並且作為香港唯一的區域組織。1999年3月，香港立法會通過《區議會條例》，使區議會正式於法律地位上發揮諮詢功能，並就有關區內事務或全港民生議題進行討論、諮詢和反映民意。區議會的職權行使範圍，是按地方行政區所界定，亦即，區議會所代表之「基層」，便是以行政區劃為主體，並由此界定基層民眾的公共事務參與，以及推動社區工作的基礎。因此，雖然大陸將香港定位在一個與省、直轄市同級的地方政府，但區議會與地區民眾的連結，及其歷史上的地位，使之依然發揮著某種程度之「代表性」功能，使之在制度規定以外，具有連結香港民眾與影響基層

政治運作之重要性。因此，除了少數的「當然議員」以及已然取消的「委任議員」之外，大多數的民選區議員在與社區民眾連結之意義上，呈現出香港民眾最直接、最貼近生活的公共意見。

據觀察，雖然處在受上級政府控制的定位，但民選區議員做為第一線面對基層民眾的角色、辦事處鄰近居民住宅、社區居民人數不多（少則數百票可產生一位議員）、選民對陳情事項的期待感，以及對陳情事項追蹤態度積極等原因，均可能導致區議員在協助民眾陳情或施壓政府的過程中，存在著主動性。另外，在香港「回歸」大陸後，因香港人民對政治較為冷漠，逐漸產生對政府的不信任，造成民眾在許多議題訴求上，得依靠議員協助。相較於採取比例代表制，以大選區產生的立法會議員，區議員對地方的理解以及和選民的關係自然較為直接，長期下來，區議員更有可能因此累積了與基層民眾互動的多元性。據了解，除了公共事務，生活中其它小事項，例如情緒問題、情感問題、家庭問題等，也都是社區工作的重要內容，甚至是主要內容；因此，區議員的諮詢功能，更在法律規定事項外成為「生活諮詢者」，而這樣的情感連結，亦形成區議員和地方民眾的關係，重點往往不是「能否」解決問題，而在於是否確實「理解」居民感受和需求，並為其尋求出口，藉此創造與選民之間的信任感，以及連任之可能，這是香港基層民主運作的特色之一。

在香港「回歸」之後，大陸對區議會的「經營」日益加深，作為親北京政權最大力量的「民主建港協進聯盟」(Democratic Alliance for the Betterment and Progress of Hong Kong)（簡稱民建聯，DAB），目前主導了幾乎所有地區的區議會席次，而民建聯在社區資源分配，更是北京鞏固在香港政權的重要管道。職此之故，對香港基層民眾來說，當政治結構成為難以撼動的板塊，相對於投票或實質參與政治，走上街頭便逐漸形成一種宣洩對政府不信任的重要方式，而對地方上的泛民主派的政黨來說，從生活議題來號召民眾、動員民眾，更是取得居民認同的重要作法。因此，面對中共政權在港愈加深入的影響，以及大陸人民對香港人民生活所造成的諸多衝擊，使香港地區上的政治動員從未減少，甚至力道還越來越強，此即香港群眾運動發生的基層實況。

參、社會力的升高與政治控制的效果

香港區議會的政治功能發揮，以及和社區民眾的生活連結，使之有高度機會成為動員民眾或令民眾抒發不滿情緒之連結，這個連結轉化或豐富化了香港社區發展之內涵，並可成為印證香港民主發展的基礎。區議會之存在，伴隨民眾情感走向，以及香港人民對政府之態度，使得基層人民如何參與、為何參與，不但成為社區發展重要課題，也是香港未來民主發展的關鍵。隨著「一國兩制」對香港的影響逐漸加深，呈現出的就是當各項制度安排越向中共靠攏，社會議題不斷浮現，香港社會對中共政權的對抗理念就更為加強，這或許就是香港近年出現「本土派」及「港獨派」的重要原因之一。從實地觀察近年香港群眾運動發現，民眾、特定團體或學生，其實是相當主動地參與活動，而這樣的參與，主要是來自於對政府的不信任、政治的無力感、社會環境的不安定性，乃至於情緒上須找到出口等因素，這逐步型塑了香港反對勢力之特色。從這個面向來說，若香港的基層政治發展持續受到中共掌控，則地方民眾的聲音將繼續繞過正式政治制度，甚而直接在街頭或不同場域展現出來，而在區議員、立法會議員的帶動下，泛民主派成員將會更積極在地方上號召香港的本土運動，使街頭路線與議會路線緊密結合。

所以，從基層角度來看香港「一國兩制」，呈現了理念和政策之間的費解問題。即使，各項政策安排使香港更倚賴大陸，但此對香港人民生活面所造成的衝擊，可能是教育、衛生、街坊社區、治安、醫療這些看似無關政治的議題，都會從理念上使民眾對政權不信任的「壓力鍋」持續被加壓，而大陸越是無法壓制港人的情緒性問題，則港人的情緒將從生活反抗投射到政治反抗，使「一國兩制」的各項制度安排無從發揮正向意義。當前，北京政府處理「反送中」問題，已經普遍被認為「失去掌握」、不知如何結束，正是因為當地方政治動員開始，以及港人的情緒達到壓力臨界值之後，北京政府卻企圖以「一國兩制」的制度框架壓制一切，而可以想像的是，當民眾更要求理念上的公道、北京方面更強調政治上的控制，此種政策與理念上的高度矛盾，將使香港問題更為難解。

因此，對於當前「反送中」所顯現社會力的大幅升高，北京當局要以

同步升高的政治控制進行壓制，例如進行軍隊鎮壓或更強勢的武警行動等，其實是極難有效果也不大可能出現的情形。由於香港群眾運動來自長年社會力的積累，「反送中」運動不但連結了地域性，也將民眾整體的生活情緒一次打開，所以，若中共願意等待情緒的自然冷卻，或者將群眾示威的地區進行限縮、分解，或許是一更為妥善的處理方式。另外，面對地區泛民主派的政治動員，中共對泛民主派成員的籠絡，以及向基層社區更多的示惠，也都是處理此次群眾運動的可能方案。無論如何，在政治力與社會力共同激化的當下，雙方如何尋求相互調適與緩解之道，才是「一國兩制」得以持續推進的關鍵。

肆、從「一國兩制」香港經驗到兩岸關係

基於香港「一國兩制」在政治與社會層面的糾結性，回到兩岸關係來看，「習五條」中關於「探索兩制臺灣方案」的提出，在香港群眾運動更為激化之當下，可想像不但在臺灣更難有討論空見，也將成為兩岸關係推進的侷限。

當然，大陸方面不會不理解這個問題。自「習五條」提出以來，雖然各種關於「一國兩制」的論壇、座談、研討會被召開，或者，定期會議也都轉為聚焦這個主題；但在會中，仍有諸多重量級學者對此高度疑慮；其不但特別強調兩制的臺灣方案目前是「探索」期，甚至還主張應回到「九二共識」的基本面。此外，也觀察到，在這些會議的場外，大陸學者更關心「習五條」之後的臺灣反應，以及對選舉情勢的影響，這都對將來大陸官方會否重新定調兩制方案，留下了想像空間。不過，若加入香港問題的思考，當它越演越烈之際，這個方案「探索」的實踐力只會更被限縮，而當兩岸學者的交流越來越侷限，兩岸關係發展成為一方之言，那麼，不只是「一國兩制」，可能連「九二共識」的政治性意義也會被侵蝕。

近期，持續著力的「惠臺」政策，確實給予臺灣民眾，特別是青年世代對未來焦慮的當下更多誘因。但這些讓利是否能真正達成淡化政治認同爭議，並提升臺灣人民對陸認同之效果，同樣存在考驗。若要從淡化政治爭議來思考，則大陸方面擱置理念爭議，轉向從政策面考量臺灣人民可能

存在對政策落實的疑慮，則大陸在此些優惠政策公布的同時，應關注制度互信之建立、兩岸價值觀的相互尊重。特別是，當中共目前已然由「九二共識」的基礎走向「一國兩制」的制度安排思考，則對於臺灣民眾可能產生在理念與政策之間的糾結，中共或許可以思考再進行補充論述，尋找調和政黨理念及兩岸民眾利益之可能，進而才有發現理念與政策實務中間路線的可能。

中共六屆四中全會前後的 黨內派系衝突

The Factional Conflict within the CCP before and after the Fourth Plenary Session of the Sixth Central Committee

林威杰 (Lin, Wei-Jie)

國立中山大學歷史系博士後研究員

摘要

中共六屆四中全會，在中共官方定性是「沒有任何積極的意義」，充其量不過是接受了「新的左傾路線」。¹ 這次會議的召開，主要目的是為了將王明扶上黨內權力核心。會議所提的中央委員名單，受到中共工運領袖羅章龍、何孟雄等人的挑戰，他們拒絕承認六屆四中全會的合法性，形成一次重大的黨內分裂危機。1931 年 1 月 17 日，何孟雄與黨內不滿王明「左傾教條主義」等人，在上海開會時被國民黨當局逮捕，最後遭殺害，即所謂「龍華二十四烈士」。據多位中共「轉變」分子的自白，此次何孟雄等人的被捕，係在王明指使下，派人向國民黨當局告密所致，用借刀殺人手段，以鞏固剛上臺國際派的領導地位。在中共黨史上，往往被打倒的人，通常都是牆倒眾人推，被全面否定，但中共官方對王明的指控罪名卻沒有譴責他派人告密一事。

關鍵詞：中共六屆四中全會、王明、何孟雄、羅章龍、轉變

¹ 胡繩主編，中國共產黨七十年（北京：中共黨史出版社，2015 年 8 月），頁 94；毛澤東，「關於若干歷史問題的決議」（1945 年 4 月 20 日），毛澤東選集（第 3 卷）（北京：人民出版社，2008 年 6 月），頁 963。

Abstract

CCP's Fourth Plenary Session of the Sixth Central Committee had "no positive meaning" of its history. The only credit might just accept "New Left Line". The main reason of this congress was to help Wang Ming enter CCP's corridors of power. Some leaders of CCP labour movements like Luo Zhanglong and He Meng Xiong questioned the Central Committee nomination list. They refused to recognize the legitimacy of CCP's Fourth Plenary Session of the Sixth Central Committee, which caused a huge crisis of splitting the CCP. January 17th, 1931, He Meng Xiong and some party members, who were dissatisfied with Wang Ming's leftist dogmatism, were arrested by KMT when meeting in Shanghai, and then were killed. They were called "Longhua twenty-four Martyrs". According to the confessions of a few CCP traitors, the arrests of He Meng Xiong and other people were because Wang Ming directed someone to inform KMT secretly. Through KMT's hands Wang Ming murdered them to consolidate the leadership of the "International Faction" which just took the power. The interesting thing was that in the CCP history, the man who was overthrown would be totally rejected. However, Wang Ming wasn't accused of divulging secrets among his criminal charges.

Key words: The Fourth Plenary Session of the Sixth Central Committee of the CCP, Wang Ming, He Meng Xiong, Luo Zhanglong, traitor

壹、前言

六屆四中全會在中共黨史上是遭到否定的，透過此次會議，以王明為首的國際派留蘇學生進入領導階層，開啟了所謂王明「左傾教條主義」時期。1942 年延安整風運動後，毛澤東思想漸定於一尊，國際派基本瓦解，毛澤東可謂獲得全面勝利。但值得注意的是，延安整風運動中對王明的批判並沒有一條是譴責他派人告密一事。中共建政後王明被迫離開北京，滯蘇未歸，中共官方對王明評價基本確定，依然沒有論及告密一說。

戴茂林在〈六屆四中全會前後有關王明研究的幾則史實辨析〉² 一文中，用《共產國際、聯共（布）與中國革命檔案資料叢書》來論述共產國際在六屆四中全會對中國黨的政策；李金明在〈龍華二十四烈士犧牲背後的故事〉³ 一文中闡述了六屆四中全會前後黨內的權力鬥爭，將「龍華二十四烈士」「犧牲」的原因作一分析。內容提到王明告密一說，但作者認為王明僅是知情不報，而非告密，最有可能出賣林育南、何孟雄等人的則是康生。近期張永在〈六屆四中全會與羅章龍另立中央〉⁴ 一文中，對六屆四中全會王明上臺一事及與黨內反對派羅章龍、何孟雄等人的衝突有較詳細的研究；郭德宏所編的《王明年譜》⁵ 匯集大量的關於中共六屆四中全會的史料，另外他與周國全合著的《王明傳》⁶ 基本梳理王明在這段期間所扮演角色，這給研究者相當的方便。

本文主要利用法務部調查局（前身為國民黨中統局）資料、相關人物的年譜及回憶文章等文獻，試圖梳理中共六屆四中全會前後的派系衝突，與王明派人告密一說等相關問題。雖說這些資料係屬國民黨早期材料，對

² 戴茂林，「六屆四中全會前後有關王明研究的幾則史實辨析」，中共黨史研究（北京），第 11 期（2011 年 11 月），頁 95-100。

³ 李金明，「龍華二十四烈士犧牲背後的故事」，黨史博覽（鄭州），第 1 期（2016 年 1 月），頁 17-21。

⁴ 張永，「六屆四中全會與羅章龍另立中央」，近代史研究（北京），第 1 期（2017 年 1 月），頁 48-71。

⁵ 郭德宏編，王明年譜（北京：社會科學文獻出版社，2015 年 2 月）。

⁶ 周國全、郭德宏，王明傳（北京：人民出版社，2014 年 7 月）。

共產黨有其意識形態與價值判斷，再者許多中共「叛徒」的自白或宣言，背後通常帶有濃烈的政治宣傳，在使用上需要謹慎。不過學界較少利用這些材料來討論王明「告密」一說。法務部調查局度藏大量中共早期的資料，但由於開放程度與敏感的關係，目前較少學者利用。這批資料最具特色與研究價值的是「中統」各階段時期所撰寫的報告與蒐獲中共各地方黨組秘密出版的機關刊物，對中共黨史研究有補強作用。

貳、一省與幾省重要省區的首先勝利

1928年6月，在莫斯科召開了一次由蘇聯人指導的中國共產黨第六次全國代表大會，這是一場完全按照蘇聯意志去進行的會議，那些所謂廣大勞苦工人階級的代表，被扶上中共的領導階層。工人領袖向忠發成為中共中央總書記，但他的上臺卻沒有表現出無產階級卓越的遠見，也不因為出身工人而與莫斯科有良好的互動。相反的向忠發不得不依靠具有知識分子身分的李立三等人來進行組織宣傳工作，以彌補自己本身能力的不足。⁷ 1930年時，就當世界正處於經濟大恐慌，中原大戰爆發，當時主持中共實際黨務的李立三認為世界革命已經到來，於是他下令「猛烈的擴大紅軍」，攻擊各大城市。⁸ 如此城市內工人必定會在紅軍進攻時展開總罷工，以爭取「一省與幾省重要省區的首先勝利與全國革命政權的建立」。⁹ 勝利的先決條件是須調動「全國無數千萬工農兵士勞苦群眾，一致堅決的與反動勢力作拼死的決戰」，加上全世界無產階級的支持，特別是來自蘇聯的有力援助，如此才有機會建立「革命政權與無產階級的領導」。¹⁰

⁷ 沈志華，中蘇關係史綱—1917~1991年中蘇關係若干問題再探討（北京：社會科學文獻出版社，2011年5月），頁41-42。

⁸ 「新的革命高潮與一省或幾省首先勝利」（1930年6月），在中央檔案館編，中共中央文件選集（第6冊）（北京：中共中央黨校出版社，1990年4月），頁131。

⁹ 「新的革命高潮與一省或幾省首先勝利」（1930年6月），在中央檔案館編，中共中央文件選集（第6冊）（北京：中共中央黨校出版社，1990年4月），頁121。

¹⁰ 李立三，「新的革命高潮前面的諸問題」（1930年5月15日），在中共中央文獻研究室、中央檔案館編，建黨以來重要文獻選編（第7冊）（北京：中央文獻出版社，2011年6月），頁194-195。

在李立三的嚴令之下，全國的共黨組織都動員起來，由彭德懷率領的紅軍一度攻陷長沙。但李立三進攻大城市的作法，讓共產國際強烈不滿，不僅來信嚴加斥責，且認為「中國人的傾向是荒誕的和危險的，在當前局勢下，在中國舉行總暴動，簡直是胡鬧。建立蘇維埃政府就是實行暴動的方針。但不是在全中國，而是在有可能成功的地方。」斯大林 (Joseph Stalin, 1878-1953) 對此憤怒的表示：「中國人急於進占長沙，已經幹了蠢事。現在他們想在全中國幹蠢事，絕不能容許這樣做。」¹¹ 不過長沙戰役的勝利，卻也讓李立三信心大增，他判定「共產國際不懂得中國革命的趨勢，所以不贊成他的路線」，強調「忠實於中國革命是一回事，忠實共產國際的紀律又是一回事。」¹² 按照李立三個人設想，是以武漢為中心，在全國各大城市組織總暴動，他將各地的共黨分子調往武漢、南京、上海等城市，配合紅軍的進攻，以奪取政權。¹³ 因為「假使總罷工今天實現了，我們敢說武裝一定從今天開始，假使明天總罷工開始實現了，武裝暴動一定從明天開始。」¹⁴ 只要能在各地成功組織工人群眾，以響應武漢暴動，「在產業中心或政治中心區域爆發一個偉大的工人鬥爭，馬上就可以形成革命高潮，直接革命形勢。」¹⁵ 李立三之所以有這個想法，是因為當時許多共產黨人，抱持著效法俄國革命的成功經驗，希望靠奪取一兩個中心城市來奪取全國政權，「並且在革命鬥爭新的高潮中應成立蘇維埃。」蘇維埃組織成立的核心關鍵在於，「首先應當在那些中心的地方如廣州長沙等，當我們有決定的鞏固的勝利的時候，當這些中心地點正還沒有被革命暴動占據以

¹¹ 「斯大林給莫洛托夫的電報」(1930 年 8 月 13 日)，在中共中央黨史研究室第一研究部譯，聯共(布)、共產國際與中國蘇維埃運動(第 9 卷)(北京：中央文獻出版社，2002 年 5 月)，頁 300。

¹² 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰」(1931 年)，展望與探索(新北)，第 8 卷第 12 期(2010 年 12 月)，頁 128。

¹³ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰(續)」(1931 年)，展望與探索(新北)，第 9 卷第 1 期(2011 年 1 月)，頁 108。

¹⁴ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰」(1931 年)，頁 126。

¹⁵ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰」(1931 年)，頁 126。

前，在小縣城裡面要堅決的拒絕組織蘇維埃。」¹⁶ 李立三的作法，不過是將共產黨人的這種思維付諸實現，但好景不常，當湖南省主席何鍵將部隊調回，長沙旋即被國軍收復，局勢已不像原本構想的那樣樂觀，各地暴動也遭鎮壓。對此，共產國際對李立三強烈批判說：「他的主張好像是直接革命形勢一來到，群眾組織可以不要了，因為它是沒有力量，它僅是一個黨的附屬品。」¹⁷

立三路線的失敗，導致中共遭受到巨大的打擊，反對的聲浪愈發強烈，特別是共產國際對李立三自認為中國的列寧行為十分不滿，於是在1930年7月下旬通過了《關於中國問題決議案》，認為「暫時我們還沒有全中國的客觀革命形勢」，同時也將人在莫斯科的周恩來與瞿秋白派回國，以糾正李立三的錯誤路線，企圖奪回對中國黨的主導權。¹⁸ 9月24日至28日，中共在上海召開六屆三中全會，由周恩來代表傳達共產國際的指示，批判李立三這段期間策略上的錯誤，在動員組織工人問題上，犯了嚴重的「左傾冒險主義傾向」，並指出：「今天中國工農的力量尚未能聚集起來襲擊帝國主義與國民黨的統治，今天尚沒有全中國客觀革命形勢，也就是在今天尚不是全國的直接武裝暴動的形勢。」¹⁹ 會議最終結果使李立三被調離原有領導的崗位，但周恩來與瞿秋白顯然錯估共產國際的憤怒，而未對李立三有過多的處分。加上瞿秋白認為自己剛回國，黨內擁護李立三尚不在少數，一時要發號司令恐有不妥，暫時不得不與李立三妥協，更重要的是他對立三路線竟找不出一些具體錯誤和批評，自己在言論上不自覺的成為立三路線的支持者。²⁰ 瞿秋白在三中全會政治會議討論中提到：

¹⁶ 「關於『左派國民黨』及蘇維埃口號問題決議案」(1927年9月19日)，在中央檔案館編，中共中央文件選集(第3冊)(北京：中共中央黨校出版社，1990年4月)，頁370-371。

¹⁷ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰」(1931年)，頁126。

¹⁸ 「共產國際執委政治秘書處關於中國問題決議案」(1930年7月23日)，在中共中央黨史研究室第一研究部譯，共產國際、聯共(布)與中國革命文獻資料選輯(第12卷)(北京：中央文獻出版社，2002年5月)，頁210；中共中央文獻研究室編，周恩來年譜(1898-1949)(北京：中央文獻出版社，1998年2月)，頁188。

¹⁹ 「關於傳達國際決議的報告」(1930年9月24日)，在中共中央黨史研究室第一研究部譯，共產國際、聯共(布)與中國革命文獻資料選輯(第12卷)，頁313、315。

²⁰ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰(續)」(1931年)，頁109。

「中共中央最近有一點錯誤，絕不是總的政治路線不正確」，同時批判中共上海滬中區委書記何孟雄是黨內的「右派機會主義分子」，利用這些錯誤來反黨反中央。²¹ 主要是因為何孟雄曾在李立三主持一次會議上，直接公開攻擊李立三與共產國際路線背道而馳，要求他公布國際路線，以及尊重共產國際代表。

會後，李立三展開反擊，提議開除何孟雄黨籍，一時間黨內瀰漫著緊張的氣氛。²² 為遏制這種公然挑戰黨中央權威的現象，何孟雄遭到批判，瞿秋白認為「中國革命新高潮一定到來」，李立三主張的「發動群眾鬥爭，集中革命力量，組織革命戰爭，積極準備暴動」是很正確的。²³ 同時明確的表示：「中央並沒有什麼立三路線，向忠發中央路線就是國際路線。目前主要是反右傾，集中打擊何孟雄等。」²⁴ 瞿的報告，「對立三批評是傷皮不傷骨，小罵大幫忙」。²⁵ 李立三也為扭轉頹勢，「通過外交手腕來阻止對錯誤的糾正」，他在向忠發的支持下，「企圖把一切都說成誤會」。雖說，周恩來與瞿秋白回國後，行動很謹慎，也想糾正錯誤，貫徹共產國際的指示，但是也不想讓向忠發與李立三過度難看，「他們想盡可能避免任何鬥爭。」²⁶

中共六屆三中全會，一直不斷強調要「更加堅決徹底執行國際和中國黨一致的路線起見，必須遵照國際執委的指示，立即完全糾正這些錯誤，而在一般策略和工作上實行必要的轉變」，也說要「實行兩條戰線上的鬥爭——反對左右傾和調和主義」，但整體而言，會議結果並未在理論上徹底改善

²¹ 瞿秋白，「中共擴大的六屆三中全會政治討論的結論」（1930年9月），在中共中央文獻研究室、中央檔案館編，*建黨以來重要文獻選編*（1921-1949）（第7冊），頁520。

²² 何孟雄，「在上海區委、產委聯席會議上的發言」（1930年9月1日），何孟雄文集（北京：人民出版社，1986年2月），頁174。

²³ 瞿秋白，「中共擴大的六屆三中全會政治討論的結論」（1930年9月），頁522。

²⁴ 羅章龍，*亢齋文存·羅章龍回憶錄*（下）（美國德州：溪流出版社，2005年9月），頁452。

²⁵ 羅章龍，*亢齋文存·羅章龍回憶錄*（下），頁449。

²⁶ 「共產國際執行委員會遠東局給共產國際執行委員會的信」（1930年10月20日），在中共中央黨史研究室第一研究部譯，*聯共（布）、共產國際與中國蘇維埃運動*（第9卷）（北京：中央文獻出版社，2002年5月），頁393。

所謂「左傾冒險主義」，反倒是表現出某種妥協與調和主義，黨內反立三路線的聲浪還是很大。²⁷ 為將中國黨引導到「正確的國際路線」道路上，共產國際決定以米夫 (Pavel Mif, 1901-1938) 為代表來華改組中共中央。

參、從三中全會到四中全會—反立三路線的勝利

周恩來與瞿秋白處理立三路線問題的態度上，沒有讓共產國際十分滿意，於是在 1930 年 10 月間，在給中共中央的信中就直接了當指出，立三路線就是反國際路線，這路線讓中共「脫離了具體的事實，脫離了群眾」，將整個黨「引導到盲動主義冒險主義的策略」，認為「這條路線是非布爾什維克的，非列寧主義的」，「這條路線引導到消極，引導到失敗，而可以引導到極危險的冒險」，「這條路線是和共產國際執委的路線互相對立的」。²⁸ 共產國際也重新定義中國革命，認為不該盲目的追隨俄國革命經驗，而是需要走向另一個相反的道路，認為「必須開展游擊戰爭，用農民的騷動像一個籬的一樣的去圍繞城市，以及大城市和最大城市」，在軍事方面則要「組織軍閥軍隊裡的我們力量，十倍加強我們在這些軍隊裡的工作：就是去搗亂國民黨的政權，到處去動搖國民黨的政權」，如此才能準備工業中心大城市的暴動，利用暴動的工人配合紅軍來奪取占領這些城市。²⁹ 共產國際的這一指示，根本扭轉了中共領導人以往對工人階級成分和中心城市作用的迷信態度。³⁰ 而且中共中央在接到強烈的批評指示後，意識到事態嚴重性，對於三中全會未能明確揭發，「和國際路線相互矛盾的立三同志的半托洛斯基路線」，以及黨中央在「左傾」錯誤的調和態度上，幫助立三路線形成與發展，導致沒能澈底執行國際路線的主要任務，

²⁷ 「關於政治狀況和黨的總任務議決案」(1930 年 9 月)，在中共中央文獻研究室、中央檔案館編，*建黨以來重要文獻選編* (1921-1949) (第 7 冊)，頁 466、476；毛澤東，「關於若干歷史問題的決議」(1945 年 4 月 20 日)，*毛澤東選集* (第 3 卷)，頁 961。

²⁸ 「共產國際執委關於立三路線問題給中共中央的信」(1930 年 10 月)，在中共中央黨史研究室第一研究部譯，*共產國際、聯共(布)與中國革命文獻資料選輯* (第 12 卷)，頁 352、357。

²⁹ 「共產國際執委關於立三路線問題給中共中央的信」(1930 年 10 月)，頁 359。

³⁰ 沈志華，*中蘇關係史綱—1917-1991 年中蘇關係若干問題在探討*，頁 49。

作了自我的檢討。同時強調立三路線：「是用『左傾』的空談，掩蓋實際工作上的機會主義，掩蓋對於真正革命的組織群眾領導群眾鬥爭的任務的機會主義消極態度，而在實行上領導黨走上盲動冒險主義的道路。」³¹ 中共中央隨即也在黨報上宣示：「立三路線的反馬克思主義反列寧主義反共產國際性以外，詳細分析三中全會的路線的錯誤，使全體黨員像一個人似的起來擁護國際路線的實行，消滅立三路線和對立三路線的調和態度。」³²

這時實際負責中共中央領導之一的周恩來，也公開批評李立三的錯誤，他就理論層面解釋立三路線的形成，同時點名王明藉由反對立三路線來擴大在黨內的影響力行為的不妥，他許多問題上與李立三一樣有許多錯誤的觀點，強調目前「尤其要反對有小組織傾向的同志之超組織的活動」。³³ 周恩來這段話主要是希望王明等人適可而止，不要在此時製造黨內紛爭，因為王明一直高呼著「反對三中全會的調和路線」的口號，指責當前的黨中央已經「沒有保障執行國際路線的可能」，「不能領導全黨的工作」，並且與羅章龍等聯名致書共產國際，要求召開緊急會議，改組中共中央。³⁴ 李維漢回憶當時情況表示：

當時中央一再對他們讓步，還是不行，分配工作他們也不幹，硬要召開緊急會議。有一次政治局開會，我主張與他們進行鬥爭。我說，他們不像話，沒有實際工作經驗，還鬧，分配工作還不幹，黨中央開的會還不行，還要開緊急會議。這個時候中央很軟，他們很硬。他們為什麼很硬？後來才知道他們有米夫作後臺。³⁵

但中共中央與周恩來的這番表態，仍壓不住黨內對三中全會結果不滿的聲浪，特別是在有了來自共產國際的這道「聖旨」後，反對立三路線的

³¹ 「中央政治局關於最近國際來信的決議」(1930 年 11 月 25 日)，中共中央文件選集（第 6 冊），頁 500。

³² 澤民，「三中全會的錯誤與國際路線」，布爾塞維克，第 4 卷第 1 期(1931 年)，頁 11。

³³ 周恩來，「立三路線的理論基礎」，周恩來選集（上卷）（北京：人民出版社，1981 年 12 月），頁 55-58；中共中央文獻研究室編，周恩來年譜（1898-1949），頁 200；郭德宏，王明年譜，頁 168-169。

³⁴ 中共中央文獻研究室編，周恩來年譜（1898-1949），頁 199。

³⁵ 李維漢，回憶與研究（上冊）（北京：中共黨史出版社，2013 年 3 月），頁 247。

人將壓抑已久的情緒紛紛宣洩出來。這其中以何孟雄為首的江蘇派，不斷批判了六屆三中全會路線與國際背道而馳，要求變更黨的發展方向，認為「三中路線外表好似個別的接受國際策略，但他的實質仍是立三路線，立三路線與國際路線混淆，實際上反把國際的策略模糊起來」，要徹底改善中國革命和共產黨與紅軍被完全破壞的現象。³⁶ 同時何孟雄除了在言論上反對立三路線外，也鼓動下層群眾起身反對，黨內這股不滿怨氣直到見到共產國際代表米夫，可謂是澈底的爆發。³⁷ 為挑戰三中全會後黨中央的合法性與權威性，王明提出《兩條路線》後經增訂改名為《為中共更加布爾什維克化而鬥爭》，將它印成小冊子散發，高舉著「擁護共產國際的正確的列寧主義的路線，反對以李立三為領導的反共產國際的路線」的大旗，企圖建構他在黨內意識形態的領導地位。王明認為中國革命並未完全被破壞，只是遭那些投機分子利用，當前任務就是將道路導引到正確的國際路線上來。³⁸ 雖說周恩來與瞿秋白是蘇聯訓練出來的產物，但對米夫來說，他們遠遠比不上自己的學生王明那麼可靠，那麼值得信任。

共產國際的指示可謂是給李立三致命一擊，李立三倒臺了，過去是立三路線忠實支持者的江蘇省委書記羅邁，雖立刻一改過往論調，也打著反立三路線的旗幟，但為時已晚，在不得已狀況下辭去江蘇省委書記一職。羅邁離開後，江蘇省委書記空缺又成了黨內各派爭奪的目標。江蘇省委是中共黨內的中心省委，經費最多，控制書記位子可謂直接晉身黨內權力核心。以實力原則與過往資歷來說，何孟雄是最符合接替這個位子的人選，但最終卻被黨內資歷尚淺的王明奪走，這結果讓何孟雄等人十分不滿。³⁹ 為壓制何孟雄的挑戰，王明向共產國際表明稱：「中國共產黨為接受國際路線，肅清立三路線，須開中國共產黨中央的四次擴大會議。」這場會議

³⁶ 何孟雄，「給中央政治局的信」（1930年12月15日），何孟雄文集，頁193-194。

³⁷ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931年），頁112。

³⁸ 陳紹禹，「為中共更加布爾塞維克化而鬥爭」（1931年2月），中共中央文獻研究室、中央檔案館編，建黨以來重要文獻選編（1921-1949）（第8冊）（北京：中央文獻出版社，2011年6月），頁106。

³⁹ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931年），頁112-113。

在 1931 年 1 月 7 日召開，前後開會時間僅僅幾個鐘頭，許多與會者是在開會前才接到通知，匆匆趕到會場後，聽到共產國際代表米夫報告才知道是要召開六屆四中全會。這些代表覺得不被尊重，感到異常憤怒，紛紛要求離席，但遭米夫制止，加上會場又有荷槍實彈的特務隊監視和鎮壓著，會議就在米夫強力主導下通過幾項主要的決議：

- 一、反對立三路線接受國際路線。
- 二、重新審定政治局成分。
- 三、取消在三中全會補選，贊成立三路線的中央委員。
- 四、準備召開第七次代表大會，並委託新政治局開始準備工作。⁴⁰

周恩來與瞿秋白在會議中遭到米夫強烈的批評，稱他們被「左傾的詞句抓住，結果使立三路線來與國際路線反抗。」⁴¹ 特別是在三中全會後調和主義的立場，「造成純粹只是字面上承認共產國際路線的可能，以及對共產國際代表的不尊重」，造成組織工作的混亂，讓黨內同志無所適從，紅軍建設的失敗。⁴² 瞿秋白被迫作了自我的檢討，對自己的非布爾塞維克的立場，脫離共產主義路線，對黨內派別問題觀點的錯誤，表示懺悔，並公開承認自己是「懦怯的腐朽的機會主義」。⁴³ 他對新成立的黨中央宣示政治效忠，強調會站在「共產國際路線的立場上，擁護四中全會，在中央政治局的領導之下為黨為革命而鬥爭。」⁴⁴ 尤其是整起事件的中心人物李立三，他為路線錯誤展開自我批評，讚揚四中全會嚴格的指斥過去錯誤觀念，克服三中全會的調和行為，改正自己「半托洛斯基主義與冒險主義的

⁴⁰ 「四中全會決議案」(1931 年 1 月 24 日)、「共產國際代表在四中全會上的結論」，在中央檔案館編，中共中央文件選集(第 7 冊)，頁 25-26；調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰(續)」(1931 年)，頁 117-118。

⁴¹ 「共產國際代表在四中全會上的結論」，在中央檔案館編，中共中央文件選集(第 7 冊)(北京：中共中央黨校出版社，1991 年 3 月)，頁 28。

⁴² 「四中全會決議案」(1931 年 1 月 24 日)、「共產國際代表在四中全會上的結論」，頁 23、36。

⁴³ 「秋白同志聲明書(一)」，在中共中央黨史研究室第一研究部譯，共產國際、聯共(布)與中國革命文獻資料選輯(第 12 卷)，頁 484-485。

⁴⁴ 「秋白同志聲明書(二)」，在中共中央黨史研究室第一研究部譯，共產國際、聯共(布)與中國革命文獻資料選輯(第 12 卷)，頁 486。

路線。」⁴⁵

不過這種政治效忠，仍無法讓國際派高枕無憂，雖說六屆四中全會後，中共中央政治局全面改組，王明等人取得了勝利，全面掌握中共中央的領導權。但這個結果卻也讓何孟雄等人大為不滿，宣布反對四中全會，在各地印發《力爭緊急會議反對四中全會大綱》的小冊子，稱「四中全會是調和立三路線，比三中全會更加可恥」。⁴⁶ 因為四中全會沒能把三中全會「錯誤決議，完全推翻」，況且四中全會帶有強烈的政治意圖，會議時間的短促，「這是很明顯對國際路線是消極的接受，對立三路線、調和主義，是虛偽的反對」。⁴⁷ 羅章龍與何孟雄在反對四中全會問題上達成共識，雙方皆認為當前須停止一切盲動主義，羅強調：「中共從八七會議以來的路線，就是不正確的，李立三路線比陳獨秀、托洛斯基還壞」，要求從八七會議算起，撤銷八七會議以來的中央委員，並開除他們的黨籍。⁴⁸ 羅章龍與何孟雄等反對四中全會的中央委員，決定「成立一個非常規性的中共中央組織機構，繼續領導工作，以代替非法篡奪的王【明】、博【古】臨時中央」。⁴⁹ 面對反對派另立中央的挑戰，也為了樹立新成立的黨中央權威，王明回擊何孟雄、羅章龍等人是「利用反立三路線鬥爭，來擁護右傾機會主義或無原則派別鬥爭的企圖」，他們用盡「一切小組織的方法，來作分裂黨搗亂黨的活動」。⁵⁰ 爾後何孟雄的被捕，對新成立的中共中央非常委員會打擊頗大，羅章龍繼而領導，但隨即遭中共中央取消中央委員的資

⁴⁵ 「立三同志給政治局與四中全會的聲明書」，收入於中共中央黨史研究室第一研究部譯，共產國際、聯共（布）與中國革命文獻資料選輯（第12卷），頁482。

⁴⁶ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931年），頁118、120。

⁴⁷ 王鳳飛，「王鳳飛反四中全會的意見」（糾124號）（1931年1月26日），臺北法務部調查局藏，手抄本，書號：262.3/23/14902。

⁴⁸ 孟慶樹，陳紹禹—王明·傳記與回憶（莫斯科：慈善基金會出版，2013年），頁99-100。

⁴⁹ 中國國民黨中央組織部調查科編，兩年來之中國共產黨（一九三一—一九三三）（1933年7月），臺北法務部調查局藏，書號：270.01/7455 c.3/09749，頁137。羅章龍，亢齋文存·羅章龍回憶錄（下），頁477。

⁵⁰ 「四中全會告全黨同志書」（1931年1月15日）、「中央通知第二〇四號—關於與黨內右派小組織鬥爭問題」（1931年1月21日），在中央檔案館編，中共中央文件選集（第7冊），頁46、55。

格，開除黨籍，指責他是「露骨的分裂黨的第二黨的主張」，批判這些人是「站在反四中全會、反國際的右派小組組織的立場上，進攻四中全會」，號召全黨必須「揭發和打擊右傾機會主義分子」。⁵¹ 這場黨內衝突，激烈到徐恩曾給蔣介石的報告稱中共的「內部爭鬥益形劇烈，反幹部派大聯合，一致向陳紹玉【王明】等進攻，並由羅章龍、劉子載等公開提出驅逐廿八個布爾塞維克口號。」⁵² 中共的六屆四中全會非但沒有解決黨內爭議，反倒是派系之間彼此的不滿達到最高潮。

肆、國際派粉墨登場

中共自創黨以來，一直強調階級鬥爭，所謂的階級鬥爭，「不只是同黨外的敵人進行鬥爭，並且也同黨內的各種敵人的及非無產階級的影響進行鬥爭。」⁵³ 中共也強調說：「黨內肅清機會主義分子而鞏固起來」，⁵⁴ 認為黨內鬥爭是「保持黨的純潔與獨立，保證黨的行動經常在代表無產階級最高利益的路線上進行，保持黨之無產階級的實質所完全不可缺少的。」⁵⁵ 中共這些派系彼此之間互相利用與衝突，其中以國際派為例，他們倚仗著共產國際為後盾，持著「尚方寶劍」來打擊黨內其他派系，甚至用鼓動黨員向國民黨輸誠或告密等手段，達成他們借刀殺人的目的，進一步奪取中共中央領導權。⁵⁶ 如此既可消除黨內的敵人，又可作國民黨屠殺共產黨人的宣傳，可謂一箭雙鵰。對此，林育南曾感嘆的說：「敵人與朋友之分者

⁵¹ 「關於開除羅章龍中央委員及黨籍的決議案」(1931 年 1 月 27 日)，在中央檔案館編，中共中央文件選集(第 7 冊)，頁 65；中共江蘇省委，江蘇省委關於黨四中全會的決議(1931 年 1 月 23 日)，臺北法務部調查局藏，手稿原件，書號：255.31/806/12470。

⁵² 「徐恩曾戴笠呈蔣中正共產黨活動情報資料」(1931 年 1 月 19 日)，蔣中正總統文物(一般資料—民國二十年(一))，國史館藏，數位典藏號：002-080200-00050-045。

⁵³ 劉少奇，「論黨內鬥爭」(1941 年 7 月 2 日)，在國防部新聞局編印，共匪反動文件彙編(一)(黨務)，臺北法務部調查局藏，書號：297/743/11619 v1,c.3，頁 242。

⁵⁴ 陳誠編，赤匪反動文件彙編(黨務)(第 2 冊)(出版項不詳，1935 年 6 月)，頁 335。

⁵⁵ 劉少奇，「論黨內鬥爭」(1941 年 7 月 2 日)，頁 242。

⁵⁶ 中國國民黨中央組織部調查科編，兩年來之中國共產黨(一九三一至一九三三)(1933 年 7 月)，頁 133-144；中央黨員通訊局編，中共國際派陰謀奪取黨內的領導權與羅綺園楊抱安向忠發等被捕(年份不詳)，臺北法務部調查局藏，手稿原件，書號：276.09/7435k/66396。

『幾稀』，這比拿著槍在地上開火還要殘酷，『階級的生活』決定要我如此。」⁵⁷ 共產國際東方部負責人米夫和遠東局代表，在中共黨內以政治手段，拉一派打一派，企圖把他們認為信得過人馬，塞給中國共產黨，並且不擇手段地把他們培養的學生扶上各個領導機關，這樣動作自然引起中共黨內其他派強烈不滿，特別是以羅章龍為首的工會系統與何孟雄的江蘇派的反感。⁵⁸ 在中共黨史上所謂「龍華二十四烈士」，以何孟雄、林育南為首等人，於1931年1月17日，在上海被國民黨當局逮捕，其中多人遭槍殺，此事據多位中共「轉變」分子供稱，係王明派人向國民黨告密，告密者為王拙夫，此人為紅隊隊員，受周恩來指揮，由於六屆四中全會王明在共產國際代表米夫的扶植下打擊黨內異己，何孟雄等人認為王明這樣奪取勝利是空想而不切實際的，更痛恨第三國際之不公，所以就被打成叛徒。⁵⁹ 此次會議是在共產國際指導下召開的，「誰反對就是反國際、叛黨、反革命！」⁶⁰ 最終結果將王明等一批留蘇學生，推上各個領導崗位，分別擔任中共黨內要職。⁶¹

根據中國國民黨中央組織部調查科，於1933年12月所編的《轉變》一書，這本書是調查科用來感化教育那些捕獲或自首自新共黨分子的教材。內容有八十餘位中共黨內中高層幹部的履歷宣言與自白，以及219位中下層自新人員的履歷。有趣的是，這些宣言與自白有許多人皆咬定王明

⁵⁷ 林育南，「致陸若冰」（1931年1月15日），林育南文集（北京：人民出版社，2014年5月），頁413；陸若冰，「憶林育南烈士」，黨史資料叢刊，第2輯（1981年8月），頁70。

⁵⁸ 楊奎松，「中間地帶」的革命——國際大背景下看中共成功之道（太原：山西人民出版社，2010年7月），頁247。

⁵⁹ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931年），頁119；小林編，四中全會前後共黨分離情形（糾122號）（1931年1月20日），臺北法務部調查局藏，手稿原件，書號：262.07/815/12322，頁44；中國國民黨中央組織部調查科編，中國共產黨之透視1935年（影印本）（臺北：文海出版社，1982年），頁137、143-145；郭德宏編，王明年譜，頁193-195；司馬璐，中共歷史的見證——司馬璐回憶錄（紐約：明鏡出版社，2006年4月），頁345-347。

⁶⁰ 小林編，四中全會前後共黨分離情形（糾122號）（1931年1月20日），臺北法務部調查局藏，手稿原件，書號：262.07/815/12322，頁45。

⁶¹ 金沖及，「中國共產黨在革命時期三次“左傾”錯誤的比較研究」，在金沖及著，五十年變遷（北京：中央文獻出版社，2004年1月），頁434-435。

派人向國民黨當局告密，而導致何孟雄等人被捕殺。這些中共「轉變」分子被捕獲的時間不一，加上中共黨內強調嚴守秘密，黨員間難以有橫向聯繫，更何況除了王明的反對派咬定王明派人告密，一些被逮捕的國際派也有類似的說法。首先據原中共中央政治局委員徐錫根的說法：

何孟雄等堅強的領導反立三路線運動，得到全體群眾的擁護，這堅強偉大的力量，嚇倒陳韶玉〔紹禹〕等不放心，馬上採取了可恥而悲慘的告密了，以後有何孟雄等二十餘人的犧牲。⁶²

原中共工人領袖的余飛說：

陳韶玉〔紹禹〕們排除異己的手段，真誠了空前絕後，他們不在理論上和組織上征服別人，他竟動員特務隊或派人告密以對付異己同志，尤其是最得羣眾信仰和擁護者的領袖，何孟雄，林育南的被捕，陳郁的被調赴莫斯科讀書，是他們頂瓜瓜的成績。⁶³

原中共中央委員徐炳根提到：

陳韶玉〔紹禹〕、張聞天、秦邦憲等，他們在對付反四中全會同志所用告密的手段來，暗害了何孟雄等二十七人的生命，共黨四中全會開會時，不是用手槍盒子砲來鎮壓嗎？開會以前動員了中央全體特務隊，來對付主張不同的同志，這些完全是事實，並不是我造謠。⁶⁴

原中共全國總工會印廠主任瞿雲白說：

陳紹禹【王明】因得米夫之垂青，竟由叛徒（如陳有次被捕供出共黨幾個機關）而轉執牛耳於共黨。發號施令聽其自如，如稍逆意者由撤消工作而至開除黨籍，共黨舊有幹部，幾乎排斥盡淨。⁶⁵

⁶² 徐錫根，「前共黨中委徐錫根宣言」，轉變（1933 年 12 月），臺北法務部調查局藏，書號：245.3/841/14824，頁 59。

⁶³ 余飛，「前共黨中委余飛告共黨同志書」，轉變（1933 年 12 月），臺北法務部調查局藏，書號：245.3/841/14824，頁 69。

⁶⁴ 徐炳根，「前共黨中委徐炳根宣言」，轉變（1933 年 12 月），臺北法務部調查局藏，書號：245.3/841/14824，頁 122。

⁶⁵ 瞿雲白，「前共黨全國總工會印廠主任瞿雲白」，轉變（1933 年 12 月），臺北法務部調查局藏，書號：245.3/841/14824，頁 211。

原中共黨員張宅中提及：

蘇俄為著奪取中國的領導，在反立三路線時代，就將他們訓練成功的一批黨狗陳紹禹、陳昌浩、秦邦憲〔博古〕等派回中國進行活動，但當時被余飛、徐錫根等發覺了他們的企圖，打得他們不能抬頭，所以才鬧成反四中全会的糾紛，繼而蘇俄黨閥米夫借著解決中國黨內糾紛，來到中國，拿着執行國際路線的官銜，用右派反國際路線的罪名加到余飛等頭上，立即開除黨籍，同時遣人告密了。⁶⁶

值得注意的是，由中共「轉變」分子胡均鶴、胡大海、袁炳輝、陳亨洲聯名發表的宣言提到，屬於國際派的孫際明，稱他「以莫斯科留學生資格專會說漂亮話，而得到共黨中央秦邦憲的垂青，一躍而任共產青年團江蘇省委書記，再躍而為最高領導機關——中央的組織部長。」⁶⁷ 但不久孫際明亦遭到國民黨當局逮捕，據他宣稱：

中國共產黨內部派別傾軋，尤屬黑幕重重，最近幾年來，共黨內所謂機會主義路線者，層見迭出，沒有一個比較穩定的時期，立三路線以後，陳紹禹、秦邦憲等，包攬大權，排除異己，挾私人以自重，陰險武斷，以致人人自危，形成了共黨內四分五裂的狀態，最近共黨人員，紛紛脫離自首，也就是共黨領導路線錯誤的結果，我們相信在最近的將來，由於共黨路線碰壁與下層人員的覺悟，共黨內部的解體，將更不可收拾。⁶⁸

羅章龍稱王明對這些反對派，「一律視同敵人，得進一步採取特務手段消滅之。所稱特務手段，包括查抄、秘密逮捕、暗殺、向敵告密、獄中派人指證等等方式執行。」有了這樣的背景，王明處理何孟雄的人的作法

⁶⁶ 張宅中，「前共黨青年團安徽省書記張宅中告全團同志書」，轉變（1933年12月），臺北法務部調查局藏，書號：245.3/841/14824，頁238。

⁶⁷ 胡均鶴等，「前共黨中委胡均鶴、胡大海、袁炳輝、陳亨洲等告中國共產黨共產青年團全體黨員書」，轉變（1933年12月），臺北法務部調查局藏，書號：245.3/841/14824，頁97。

⁶⁸ 孫際明，「前共黨中委孫際明宣言」，轉變（1933年12月），臺北法務部調查局藏，書號：245.3/841/14824，頁113-114。

則是：

派遣特務三人專門負責辦理此事。當時向忠發、顧順章與王、博等密謀定計，親身參與其事。他們運用手段，企圖把江蘇省非常委員會人員全部剷除。這樣，上海中國與租界軍警遂由眼線臨中幹部唐虞與丁覺等引導軍警在東方飯店開會地方逮捕江蘇省擴大會議出席代表人員。⁶⁹

另據法務部調查局資料中提到：「何孟雄在偽四中全會後三天，一月十八日即被陳韶玉〔紹禹〕派派人告密在上海被捕。」⁷⁰ 何孟雄等人對六屆四中全會合法性的挑戰，導致以王明為首的中共中央「見到這樣情形駭殺極了，就不惜出以慘酷之手段，竟派人向軍警處告密，希圖一網打盡他們。」⁷¹ 再者，何孟雄不滿黨內幹部與王明等人在米夫拉攏之下，聯合打擊異己，遂與羅章龍派合作，組織非常委員會，反對四中全會，進而導致王明等人「恐慌萬分，密派人向軍警機關告密，於是何派四十餘人遂遭逮捕。」⁷² 在何孟雄等人被抓之前，王明曾以緊張的口吻提到：「國民黨特務已在東方旅社住下，隨時可能逮捕何孟雄等人。一再聲稱何等人情況複雜，活動暴露，有可能遭到敵人破壞，要省委和各級組織都提高警惕」，還特別強調說：「中央特科去通知何孟雄等人，是有危險的，恐怕已經來不及了。」⁷³ 此一期間，潘漢年曾嘗試設法營救何孟雄等人，當時與潘漢年共事的陳修良回憶說：

王明態度非常冷漠，說什麼這是「咎由自取」，說這批人「是反黨的右派分子，進行反黨活動才被捕的」。他幸災樂禍的表情，引起大家的憤慨。潘漢年掄掄地問他：「怎麼辦？」王明這才指

⁶⁹ 羅章龍，亢齋文存·羅章龍回憶錄（下），頁 510。

⁷⁰ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931 年），頁 119。

⁷¹ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931 年），頁 122。

⁷² 中國國民黨中央組織部調查科編，兩年來之中國共產黨（一九三一至一九三三）（1933 年 7 月），頁 137。

⁷³ 劉曉，「黨的六屆三、四中全會前後白區內鬥爭的一些情況」，中共黨史資料（北京），第 14 輯（1985 年 5 月），頁 105。

著潘說：「你去調查一下吧！」呻吟一下，他又說：「此事要同中央商議，省委不要管。」⁷⁴

王明自己則稱：「由於奸細出賣，何孟雄全部招認了，此外他還向警察局長寫了申請，請求歸還被捕時抄走的全部材料，因為他還想寫詳細報告。」在龍華監獄關押近四百餘位的共黨分子，這些人在獄中成立支部。⁷⁵ 四中全會後，中共中央要求在獄中的共黨分子，「站在反帝國主義國民黨鬥爭戰線上，領導一切在獄反抗壓迫的鬥爭」，並稱四中全會的決議是「給反動統治有力的打擊」。⁷⁶ 獄中的支部書記曾上書黨中央，請示如何對待這些反對派，但卻被要求「別把反對派列入自己的組織，而要盡量通過個別誤入歧途的人做解釋工作，把他們爭取到自己方面來。」⁷⁷ 審訊時，國民黨當局希望何孟雄等人悔改自新，對著他們說：「是你們黨內鬧宗派，有人告密出賣你們。」⁷⁸ 1931年2月7日，當何孟雄等人遭處決的消息傳來時，王明卻說：「何孟雄等人雖然已經死了，但對這些人的錯誤還是要繼續清算！」⁷⁹ 當何孟雄被捕後，導致「許多共產黨，不論是那一派共黨，都感到人人自危，好像天天都恐懼著有人告他的密，於是有很多自首，或消極脫離共黨了。」⁸⁰ 時任中共中央委員李維漢也無奈地說：「他們要我留在白區中央特科工作，不久，又要我到中央蘇區去。為什麼白區被破壞得很厲害，特科工作又缺人，卻要我到蘇區去？後來才知道，是對

⁷⁴ 陳修良，潘漢年非凡的一生（上海：上海社會科學院出版社，1989年8月），頁16。

⁷⁵ 「共產國際執行委員會遠東局成員同陳紹禹的談話紀錄」（1931年2月4日），在中共中央黨史研究室第一研究部譯，聯共（布）、共產國際與中國蘇維埃運動（第10卷）（北京：中央文獻出版社，2002年5月），頁42。

⁷⁶ 中共中央編，擴大的中共中央四中全會告在獄革命戰士書（1931年1月7日），臺北法務部調查局藏，手稿原件，書號：255.25/804/11830。

⁷⁷ 「共產國際執行委員會遠東局成員同陳紹禹的談話紀錄」（1931年2月4日），在中共中央黨史研究室第一研究部譯，聯共（布）、共產國際與中國蘇維埃運動（第10卷），頁42。

⁷⁸ 李沫英，「一九三一年我在獄中知道的一些情況及其他」，黨史資料叢刊，第2輯（1981年8月），頁56。

⁷⁹ 陳修良，潘漢年非凡的一生，頁17。

⁸⁰ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931年），頁122。

我不放心，認為我是靠不住的。」⁸¹

爾後，王明也開始針對周恩來展開全面性的攻擊，他批評說：「軍事都在周恩來把持之下，全是包辦，所用工作人員都是些反革命者。」⁸² 同時向遠東局報告周恩來與向忠發兩人組織問題，但這卻使得遠東局「僅得了一個印象，就是陳韶玉〔紹禹〕設想他們二人有小組組織而已。」⁸³ 周恩來則為了自保，避免讓自己捲入此次權力紛爭，開始多方討好，撇清一切關係，令遠東局感到「周近來有點玩弄手腕」。⁸⁴ 在遠東局質問周恩來他們與黨內右派彼此結盟的問題時，他回答：「他和向忠發都沒有這樣做，也許是另外一個政治局委員，但他不知道。」⁸⁵ 但向忠發的說法卻與周恩來截然不同，他則說：「他們工會黨團的文件證明了這一點。」⁸⁶ 不過國際派在這場黨內權力鬥爭，在向忠發被捕後，可謂是達到了全面的勝利。許多重要職位皆換成王明的人馬，然最重要紅軍控制權的問題，因周恩來在黨內的資歷與輩分，是王明暫時所無法染指的，加上特務系統掌握在周的手裡，這一點也讓王明心中有所顧忌，因此周恩來仍保留軍委一職。⁸⁷

伍、王明「借刀殺人」？

中共黨史上那些被打倒的人，往往是牆倒眾人推，遭全面否定。毛澤東在攻擊王明時，卻沒有提到他遣人告密，殺害黨內同志一事。若此事為真，毛澤東只要緊咬告密一事，對王明可謂是「一刀斃命」，因為這已經不是路線之爭，而是對黨的忠誠問題。當初國民黨在抗戰期間，所謂第二次的「國共合作」，也沒有利用這個問題，來製造中共黨內派系的對立，

⁸¹ 李維漢，回憶與研究（上冊），頁 257。

⁸² 主要指顧順章在 1931 年 4 月在武漢被捕轉變一事，而顧係由周恩來所領導。調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931 年），頁 125。

⁸³ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931 年），頁 125。

⁸⁴ 「共產國際執行委員會遠東局成員同陳紹禹的談話紀錄」（1931 年 2 月 4 日），頁 43。

⁸⁵ 「共產國際執行委員會遠東局成員同陳紹禹的談話紀錄」（1931 年 2 月 4 日），頁 43。

⁸⁶ 「共產國際執行委員會遠東局成員同陳紹禹的談話紀錄」（1931 年 2 月 4 日），頁 43。

⁸⁷ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931 年），頁 126-127。

以坐收漁翁之利，令人費解。但當初那些「轉變」分子的自白，以及國民黨內部自己的報告，在在顯示王明遣人告密，來「借刀殺人」，以剷除黨內異議分子。況且，王明在莫斯科留學時候，他為了討好當時莫斯科中山大學校長米夫，就有「打小報告」的先例，導致那些留學生處事謹小慎微，深怕被抓住把柄。⁸⁸ 王明對那些不滿意他的人，「便給戴上托派、反革命、特務等帽子。在這場鬥爭中，郭肇唐這個人充當王明的打手，他參加蘇聯內部的活動，在 1927~1928 年反托派運動中，很多同志陸續不見了，就是王明、郭肇唐秘密搞掉的。」⁸⁹ 另外王明於 1930 年在上海曾被逮捕，為求活命，他收買一個巡捕，並請這位巡捕直接送信給中共在上海的秘密機關，「由於陳〔紹禹〕的愚蠢，大部分上海的中共地下機關不得不搬家，因為陳已派了一個巡捕直接到了一個機關。」⁹⁰ 王明這行為引起黨內同志的非議，他們「都對王明為保命而不惜暴露黨的機關不滿，結果黨的機關被迫全部搬家。」⁹¹ 王明最終被釋放出來，但這段被捕及如何出獄的黑歷史，卻一直交代不清。因此，王明遣人告密，導致何孟雄等人被捕一事，不可忽略的是，這種可能性自然不能排除。重要的是，王明被捕期間，是否叛黨，而與「中統」合作，否則「中統」事後為何不在此事大做文章，以分化中共。

當初導致何孟雄等人的遇害，告密者為王拙夫，此人係紅隊隊員。⁹² 中共特務組織的建構，周恩來是最主要的領導人與創建者，特務系統在一直掌握在周的手裡。六屆四中全會召開，也是由中共特務荷槍實彈的控制

⁸⁸ 周國全、郭德宏，王明傳，頁 33-34。

⁸⁹ 郭德宏編，王明年譜，頁 55。

⁹⁰ 周國全、郭德宏，王明傳，頁 101。

⁹¹ 郭德宏編，王明年譜，頁 132。

⁹² 此人在亦登記在中共轉變分子名單中，在登記履歷上的本名為唐虞，男，28 歲，1925 年加入中共，轉變身份前為《紅旗報》記者。「前共黨中下級幹部自新入一覽表」，在中央組織部調查科編，轉變(1933 年 12 月)，頁 276。紅隊本身就有利用告密手段來剷除黨內異議分子的傳統，據調查局資料中稱：「共匪中央為排除異己及防止異己力量伸展，對反對力量之鎮壓與控制，甚至運用技巧向軍警告密，假政府之手打擊異己，這也是匪紅隊之重要任務。」「消滅共匪紅隊案之經驗簡述」，在中央調查統計局編，有關顧順章等破案經過(合訂本)，臺北法務部調查局藏，手稿原件，書號：276/7435/59400。

會場，加上王明等留蘇學生，甫剛回國，很難有機會將手伸入特務組織中。再者，國民黨掌握何孟雄等人在上海東方旅社秘密集會，早有風聲流出來，身為情報頭子的周恩來不可能不知道。因此，王拙夫的告密，周恩來事先是否知情或是採取默許態度？都值得討論，至少對此應負一定程度的政治責任。況且，周恩來在歷史上善於掌握政治風向的人物，身段非常柔軟，當共產國際「聖旨」一到，「欽差大臣」米夫的來華，王明又是米夫的得意門生，即使周恩來不認同米夫及王明，以周的一貫作風，他不會與王明正面衝突，而且某種程度上，還會迎合王明。何況，如果持續放任何孟雄等人的持續挑戰黨中央，中共必然會擴大內部的分裂危機。最後，王明遣人告密一事，為何中共官方沒有主打這一點，最有可能是當初東方旅社事件，是由黨內高層的共犯結構所造成，一旦咬定王明這件事，很難不牽扯一連串的政治危機，更重要的是何孟雄等人分裂黨的行為，是無法被認同的。再者，毛澤東在當時遠在江西蘇區，未必知情。六屆四中全會被中共官方評為一個「沒有任何積極的意義」的會議，國際派得勢後，將共產國際指示忠實執行。不過在抗戰期間，共產國際為了鞏固中共黨內的團結，因此 1938 年 7 月，季米特洛夫在王稼祥回國前特別交代說：「在領導機關中要在毛澤東為首的領導下解決，領導機關中要有親密團結的空氣。」他又特別囑咐：「要中共團結才能建立信仰。在中國，抗日統一戰線是中國人民抗日的關鍵，而中共的團結又是統一戰線的關鍵。統一戰線的勝利是靠黨的一致與領導者間的團結。」⁹³ 另據王稼祥回憶稱：「臨動身時，季米特洛夫向我和任弼時同志說了一番語重心長的話，主要內容是『應該告訴全黨，應該支持毛澤東同志為中國共產黨的領導人，他是在實際鬥爭中鍛鍊出來的領袖。其他的人如王明，不要再爭領導人了。』」⁹⁴ 而

⁹³ 王稼祥，「國際指示報告」（1938 年 9 月），王稼祥選集（北京：人民出版社，1989 年 9 月），頁 141-142。

⁹⁴ 王稼祥，「回憶毛澤東同志與王明機會主義路線的鬥爭」，人民日報（北京），1979 年 12 月 27 日，第 2 版。

一直到等延安整風後，毛澤東才澈底打倒國際派，王明也一蹶不振。⁹⁵ 國際派作為一個失敗者的角色，王明更是被打倒的人，雖說他遣人告密一事，尚有直接且過硬的材料，不過為何有如此多的當事者口徑一致的咬定他，是值得討論的。但相信至少王明是知道國民黨已經掌握何孟雄、林育南等人在東方旅社開會一事，而他卻選擇知情不報。

此外，由於這批被捕者在上海反對四中全會的幹部中只是極少數，黨內反對四中全會合法性的活動並未停止，而且有越演越烈的趨勢，形成一次黨內重大的分裂危機。⁹⁶ 在外有國民黨的壓力，對內則同志非但沒有團結一至，反而對新成立的黨中央不服。尤其是王克全，更是公開成立第二省委以及第二區委，各地工會黨團也掌握在羅章龍等人手中。⁹⁷ 羅也利用全總機關印製《力爭緊急會議反對四中全會報告大綱》的小冊子，公開宣稱王明為投降分子，且「米夫領導的四中全會是本其在六次大會時附和右派布哈林調和主義的立場及其私人派別的成見，完全抹殺黨員群眾的意見，重複著做出嚴重的錯誤，顯然是違反共產國際的原則，這是毫無疑義的」，這對以王明為首的國際派形成巨大的挑戰。⁹⁸ 於是，中共中央於1931年1月21日和25日接連兩天公開點名王克全與羅章龍等人，要他們停止一切分裂黨的活動，否則「他們便要自絕於布爾什維克隊伍之外」。⁹⁹ 但王克全與羅章龍非但沒有理會，王克全更與代表黨中央來協調的周恩來大吵一架。最終在1月27日，中共中央政治局作出《關於開除羅章龍中央委員及黨籍的決議》，並決定開除王克全的中央政治委員和政

⁹⁵ 王明，中共50年（北京：東方出版社，2003年10月），頁64；高華，紅太陽是怎樣升起的：延安整風運動的來龍去脈（香港：中文大學出版社，2012年），頁294。

⁹⁶ 楊奎松，『中間地帶』的革命—國際大背景下看中共成功之道，頁248。

⁹⁷ 「中國共產黨中央委員會為肅清李立三主義反對右派羅章龍告全體黨員和青年團員書」（1931年1月25日），在中央檔案館編，中共中央文件選集（第7冊），頁62。

⁹⁸ 「力爭緊急會議反對四中全會報告大綱」（1931年1月），在中央檔案館編，中共中央文件選集（第7冊），頁78。

⁹⁹ 「中國共產黨中央委員會為肅清李立三主義反對右派羅章龍告全體黨員和青年團員書」（1931年1月25日），在中央檔案館編，中共中央文件選集（第7冊），頁62。

治局委員。¹⁰⁰ 這種「殺雞儆猴」的措施，才將黨內分裂的危機稍稍緩解。

雖說國際派背後有共產國際的支持，王明更有米夫當靠山，不過畢竟這些人資歷太淺，很難壓制黨內的本土派。當時共產國際的指示有如「聖旨」般的至高無上，羅章龍等人也將四中全會的錯誤歸責米夫，不敢挑戰莫斯科，雙方都堅持自己是正確的國際路線。尤其是東方旅社事件後，黨內分裂危機不但沒有解除，反倒是愈演愈烈。國民黨卻不經意幫了王明一把，除掉來自何孟雄、林育南等人的威脅。說也奇怪，事後許多當事者的回憶以及「轉變」分子皆認為王明知情不報，或是「借刀殺人」，但卻也沒有「一刀斃命」的材料證明王明如此。其實，當「龍華二十四烈士」被殺後，王明可以大肆宣傳國民黨的殘暴不仁，迫害黨內同志，進一步悼念這些「烈士」，如此正好可以團結那些不滿四中全會的反對派，又可以穩固新成立黨中央的權威。但事實證明王明非但沒有這麼做，反而是與這些反對派全面決裂。這或許有王明性格上的缺陷，但不可否認他在何孟雄、林育南等人的遇害，得負一定程度的政治責任。

陸、結語

派系問題是任何政黨都有的現象，更何況強調階級鬥爭的共產黨，黨內派系鬥爭或是所謂的宗派矛盾，其激烈程度可想而知。再者，中共是由蘇聯扶植下建立的，這一點容易形成那些留蘇學生與國內土生土長的共黨分子，產生意識形態路線的衝突。彼此對於馬克思、列寧主義理解不一，加上雙方都過度崇信俄國共產革命的經驗，一味的複製，使其與中國本身國情脫鉤，這就容易造成一連串的失敗與悲劇。李立三雖被評為「一個不學無術的低能兒」，是一個「裝腔作勢的滑頭流氓」，但他政治路線所掀起

¹⁰⁰「關於開除羅章龍中央委員及黨籍的決議案」(1931年1月27日)，在中央檔案館編，中共中央文件選集(第7冊)，頁64-68；中共中央文獻研究室編，周恩來傳(第1冊)(北京：中央文獻出版社，2011年)，頁256。

的風暴，激化了黨內派系矛盾。¹⁰¹ 立三路線成為一個人人喊打的目標，黨內派系間彼此高舉著反立三路線，擁護國際路線的口號，來奪取政治資本。這當中以王明為首的國際派及以何孟雄為領導的江蘇派鬥爭最為激烈。特別是在六屆四中全會後，國際派倚仗著有「太上皇」共產國際在背後支持，持著「尚方寶劍」打擊黨內其他派系，使得那些不願意宣示政治效忠的反對派，強烈批判新成立的黨中央，讓中共面臨重大的分裂危機。諷刺的是，身為局外人的國民黨，卻無意間化解了中共這次的分裂。何孟雄、林育南等人在上海東方旅社被抓，後來遭到槍殺，即所謂的「龍華二十四烈士」。不僅替王明剷除了黨內反對派，也讓中共有機會宣傳稱國民黨屠殺共黨忠良的口號。因此一直有傳言何孟雄等人被抓係王明派人告密所致，但毛澤東在延安整風後樹立自己在黨內意識形態權威，成為至高無上的領袖後，王明被澈底打倒。

中共早期的黨內派系鬥爭背後或多或少都夾帶著共產國際的因素，尤其是斯大林與托洛斯基的角力。此外，中國共產革命與俄國的革命有著本質上的差異，俄國社會民主黨（蘇聯共產黨的前身）建黨之前，曾有過長達 15 年的理論準備，被稱為俄國馬克思主義之父的普列哈諾夫 (Gregory Plekhanov, 1856-1918) 原為民粹派 (Narodniks) 運動的領袖，民粹派運動係由俄國知識分子領導的農民運動。反觀中國陳獨秀出面領導中國共產革命運動時，他和李大釗對馬克思主義理論的理解，無法與俄國的普列哈諾夫相提並論。正如同中國知識分子一樣，陳獨秀是在「五四運動」後，1920 年春才接受馬克思主義，而且是經過十月革命和列寧主義來接受馬克思主義，因此中國共產革命運動一開始即全盤接受俄國革命的經驗，走暴力革命的道路。¹⁰² 由於迷信俄國共產革命成功的經驗，加上中國共產黨是由蘇聯指導下所成立。因此，這也就成為王明能上臺的主要因素。但

¹⁰¹ 調查科特務組編，「共黨內幕及其崩潰」(1931 年)，頁 123-124；羅章龍，亢齋文存·羅章龍回憶錄(下)，頁 452。

¹⁰² 楊奎松，談往閱今(北京：九州出版社，2012 年 3 月)，頁 28-29；齊茂吉，「馬克思主義與中國知識分子——以陳獨秀及毛澤東為例」，在王次澄、齊茂吉主編，融通與新變：世變下的中國知識分子與文化(新北市：華藝學術出版，2013 年 10 月)，頁 494-498。

畢竟王明無論是在性格上，或是能力上都遠遠不能與長期在農村根據地發展的毛澤東相提並論。尤其是延安整風後，毛澤東思想定為一尊，中國共產革命走向自己獨特的模式。共產國際的影響，在 1943 年解散後，便逐漸淡出。再者，王明是共產國際在中國的代言人，如過度的追殺，也會否定當初共產國際對中國的策略，進而影響到中共與蘇聯的關係。

（107 年 10 月 11 日收稿、108 年 3 月 13 日 / 3 月 22 日 / 4 月 1 日修正、108 年 5 月 3 日接受）

參考書目

一、史料（文電資料、檔案文件彙編、年譜、文集、選集）

（一）文電資料

1、國史館藏

1931。「徐恩曾戴笠呈蔣中正共產黨活動情報資料」，蔣中正總統文物。數位典藏號：002-080200-00050-045。

2、法務部調查局藏

小林編，1931/1/20。四中全會前後共黨分離情形，書號：262.07/815/12322。

中央調查統計局編。有關顧順章等破案經過（合訂本），書號：276/7435/59400。

中央組織部調查科編，1933/12。轉變，書號：245.3/841/14824。

中央黨員通訊局編。中共國際派陰謀奪取黨內的領導權與羅綺園楊抱安向忠發等被捕，書號：276.09/7435k /66396。

中共中央編，1931/1/7。擴大的中共中央四中全會告在獄革命戰士書，書號：255.25/804/11830。

中共江蘇省委，1931/1/23。江蘇省委關於黨四中全會的決議，書號：255.31/806/12470。

中國國民黨中央組織部調查科編，1933。兩年來之中國共產黨（一九三一至一

九三三)，書號：270.01/7455 c.3/009749。

王鳳飛，1931/1/26。王鳳飛反四中全會的意見，書號：262.3/23/14902。

劉少奇，1941/7/2。論黨內鬥爭，書號：297/743/11619 v1, c.3。

（二）資料文件彙編

中央檔案館編，1990。中共中央文件選集，第3、6冊。北京：中共中央黨校出版社。

中央檔案館編，1991。中共中央文件選集，第7冊。北京：中共中央黨校出版社。

中共中央文獻研究室、中央檔案館編，2011。建黨以來重要文獻選編（1921-1949），第7、8冊。北京：中央文獻出版社。

中共中央黨史研究室第一研究部譯，2002。聯共（布）、共產國際與中國蘇維埃運動，第10卷。北京：中央文獻出版社。

中共中央黨史研究室第一研究部譯，2002。共產國際、聯共（布）與中國革命文獻資料選輯，第12卷。北京：中央文獻出版社。

中國國民黨中央組織部調查科編，1982。中國共產黨之透視 1935 年（影印本）。臺北：文海出版社。

陳誠編。赤匪反動文件彙編（黨務），第2冊。出版項不詳。

（三）年譜

中共中央文獻研究室編，1998。周恩來年譜（1898-1949）。北京：中央文獻出版社。

郭德宏編，2015。王明年譜。北京：社會科學文獻出版社。

（四）選集、文集

1989。王稼祥選集。北京：人民出版社。

2008。毛澤東選集，第3卷。北京：人民出版社。

1986。何孟雄文集。北京：人民出版社。

2014。林育南文集。北京：人民出版社。

1981。周恩來選集，上卷。北京：人民出版社。

二、憶述及文史資料

（一）憶述資料（日記、回憶錄、口述訪談）

王明，2003。中共 50 年。北京：東方出版社。

司馬璐，2006。中共歷史的見證—司馬璐回憶錄。紐約：明鏡出版社。

李維漢，2013。回憶與研究，上冊。北京：中共黨史出版社。

孟慶樹，2013。陳紹禹—王明·傳記與回憶。莫斯科：慈善基金會出版。

羅章龍，2005。亢齋文存·羅章龍回憶錄，下。美國德州：溪流出版社。

（二）文史資料

李沫英，1981/8。「一九三一年我在獄中知道的一些情況及其他」，黨史資料叢刊，第 2 輯，頁 55-58。

陸若冰，1981/8。「憶林育南烈士」，黨史資料叢刊，第 2 輯，1981 年 8 月，頁 64-71。

劉曉，1985/5。「黨的六屆三、四中全會前後白區內鬥爭的一些情況」，中共黨史資料，第 14 輯，頁 87-107。

三、專著

王次澄、齊茂吉主編，2013。融通與新變：世變下的中國知識分子與文化。新北市：華藝學術出版。

中共中央文獻研究室編，2011，周恩來傳，第 1 冊。北京：中央文獻出版社。

沈志華，2011。中蘇關係史綱—1917~1991 年中蘇關係若干問題在探討。北京：社會科學出版社。

金沖及，2004。五十年變遷。北京：中央文獻出版社。

胡繩主編，2015。中國共產黨七十年。北京：中共黨史出版社。

周國全、郭德宏，2014。王明傳。北京：人民出版社。

高華，2012。紅太陽是怎樣升起的：延安整風運動的來龍去脈。香港：中文大學出版社。

陳修良，1989。潘漢年非凡的一生。上海：上海社會科學院出版社。

楊奎松，2010。「中間地帶」的革命—國際大背景下看中共成功之道。太原：山西人民出版社。

楊奎松，2012。談往閱今。北京：九州出版社。

四、期刊論文

李金明，2016/1。「龍華二十四烈士犧牲背後的故事」，黨史博覽（鄭州），第1期，頁17-21。

張永，2017/1。「六屆四中全會與羅章龍另立中央」，近代史研究（北京），第1期，頁48-71。

調查科特務組編，2010/12。「共黨內幕及其崩潰」（1931），展望與探索（新北），第8卷第12期，頁119-128。

調查科特務組編，2011/1。「共黨內幕及其崩潰（續）」（1931），展望與探索（新北），第9卷第1期，頁107-127。

澤民，1931。「三中全會的錯誤與國際路線」，布爾塞維克（上海），第4卷第1期，頁11-32。

戴茂林，2011/11。「六屆四中全會前後有關王明研究的幾則史實辨析」，中共黨史研究（北京），第11期，頁95-100。

五、報紙

王稼祥，「回憶毛澤東同志與王明機會主義路線的鬥爭」，人民日報（北京），1979年12月27日，第2版。

從米德模式探討川普外交思維 及其對兩岸關係之影響

Discussing Trump's Diplomatic Thinking Based on the Mead Model
and Its Influence on Cross-strait Relations

謝賢璟 (Hsieh, Hsien-Ching)

國立中山大學中國及亞太區域研究所博士生

摘要

1991 年冷戰結束後，國際結構轉變為美國霸權主導的單極體系，加上美國為總統制國家，因此，美國總統外交決策對世界局勢具有重大影響力。尤其川普具有強烈個人風格，更凸顯決策者因素對美國外交政策的高度影響。本文採取歷史研究法及文獻分析法，嘗試以學者米德提出的四類外交意識形態作為研究途徑，分析川普外交決策思維，文章發現，川普外交意識形態具有強烈的傑克遜主義，以及些許傑佛遜主義，明顯向孤立主義及愛國主義傾斜，以美國利益為唯一考量。同時，川普外交思維對兩岸關係在政治、經濟、軍事等層面也存在重大影響。

關鍵詞：米德模式、川普外交思維、美「中」競爭、兩岸關係

Abstract

Since the Cold War ended in 1991, the international structure has transformed into a unipolar system dominated by US hegemony. Besides, the United States is a presidential system country. Therefore, the US president's decision-making on foreign policy has a major influence on the world situation. In particular, Trump has a strong personal style, which highlights strong influences on decision makers of US foreign policy. This article adopts historical research and literature analysis methods, trying to use four types of diplomatic ideology proposed by scholar Mead as a research approach, to analyze Trump's diplomatic thinking of making decisions. This article finds that Trump's diplomatic ideology has strong Jacksonianism and a little Jeffersonianism. Obviously it is inclined to isolationism and patriotism, with the sole consideration of US interests. Besides, Trump's diplomatic thinking also has major impacts on cross-strait relations at the political, economic, and military levels.

Key words: Mead model, Trump diplomatic thinking, US-China competition, cross-strait relations

壹、前言

川普（Donald Trump）2017 年 1 月 20 日成為美國第 45 位總統，他在競選期間爭議不斷，言論及行事風格成為熱烈的討論議題，而上任迄今，始終維持新聞熱度，無論內政抑或外交事務的處理，的確迥異於歷任美國總統，而由於其地位的重要性，因此任何決策都牽動著世界情勢的變化，因此在外交政策上，川普的思維值得深入探究與分析。

根據《紐約時報》（The New York Times）的報導，白宮幕僚長凱利（John Kelly）指出，川普大部分時間都無視前面 44 位總統所建立的慣例與規範，並以過去無法想像的方式重塑總統這個職位。在川普治理下，總統一職已經變成建構與推動個人立場的工具。德州南美以美大學（Southern Methodist University）總統歷史中心（Center for Presidential History）主任恩格爾（Jeffrey A. Engel）指出：「我們看到總統角色澈底地被重塑，我不認為自南北戰爭爆發前到現在曾見過這樣的方式」。¹

美國總統川普執政充滿爭議，但他兌現減稅等多項競選承諾。美國媒體《The Hill》整理川普年來達成的十項重要政績。包括減稅法案、提名保守派的戈蘇奇接任最高法院大法官、撤銷輸油管興建等企業管制措施、禁止部分國家人民入境美國、宣布耶路撒冷（Jerusalem）為以色列首都、退出巴黎氣候協定（Paris Agreement on Climate change）、退出跨太平洋夥伴協定（The Trans Pacific Partnership, TPP）、取消歐巴馬對古巴的放寬制裁政策、廢除歐巴馬推動的網路「中立性」規定、進一步削弱伊斯蘭國（ISIS）勢力等。²

美國總統川普仍是國際舞臺上不穩定且另類領導人。他好發異論，

¹ Peter Baker, "For Trump, A Year of Reinventing The Presidency" (December 31, 2017), visited date: December 20, 2018, 《The New York Times》, <https://www.nytimes.com/2017/12/31/us/politics/trump-reinventing-presidency.html>.

² Brandon Conrads, "Trump's top 10 accomplishments of 2017" (December 25, 2017), visited date: December 20, 2018, 《The Hill》, <http://thehill.com/homenews/administration/366429-trumps-top-10-accomplishments-of-2017>.

抨擊美國二戰以來的盟友，跟美國對手交手似乎更自在。《*The New York Times*》報導，川普常不按牌理出牌，推文嘲笑政府團隊政策。川普退出貿易和氣候協定，並批判 2015 年與伊朗達成的核協議；與北韓領導人金正恩之間非理性叫囂，加劇各界對朝鮮半島爆發戰爭擔憂。川普極力與中國大陸（以下簡稱大陸）國家主席習近平建立關係、避免批評俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin），但在「國家安全戰略報告」中，卻指俄、「中」兩國是美國最大地緣政治威脅。最重要的，川普使美國從國際秩序的可靠支持者，變成注重國內事務和不可預測的國家。這項轉變偏離美國歷任總統的角色。³

2018 年 9 月，川普在聯合國進行演講，吹噓執政團隊政績超過歷任政府、強調「美國優先」主張，川普當場否定聯合國成立精神的全球及多邊主義，聲明擁抱孤立及愛國主義，同時自誇退出聯合國人權理事會的決定，並再次強調美國只選擇獨立與合作，而非全球治理。⁴ 這樣的言論引起國際議論，但這也是最明確的外交信念宣示。

本文認為，美國的外交政策考量因素包含國際體系結構、國內政治因素及決策者認知等，而川普就職美國總統迄今，存在強烈個人風格與爭議，因此執政期間，決策者因素對美國外交政策影響力高於多數歷任美國總統，學界及媒體常評論其外交作為存在高度不可預測性。本文將採歷史研究法及文獻分析法，以學者米德（Walter Russell Mead）所提四類美國總統外交思維為途徑，並假設川普外交決策具強烈個人風格且有特定思維脈絡，本文研究目的在驗證米德模式是否可釐清川普外交思維，並探討川普外交決策有無特定脈絡。研究架構首先在釐清美國總統外交政策意識形態；其次，摘列川普 10 項外交作為藉以分析川普決策風格及其外交思維；最後，探討川普外交思維對兩岸關係之影響。

³ Mark Landler, "Trump, The Insurgent, Breaks with 70 Years of American Foreign Policy" (December 28, 2017), visited date: December 22 2018, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2017/12/28/us/politics/trump-world-diplomacy.html>.

⁴ 陳亦偉，「聯大演說當自家造勢，川普誇政績被哄笑」（2018 年 9 月 26 日），2018 年 10 月 20 日瀏覽，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201809260105.aspx>。

貳、美國總統外交政策意識形態

美國總統外交意識形態形成因素主要有四項，首先，就使命而言，美國須超越國家野心、保衛人類福祉，設法將典範帶給所有落後民族。⁵ 自威爾遜總統以後，歷屆美國政府都把捍衛自由和民主，作為美國外交政策口號；⁶ 其次，就國力而言，冷戰結束後，美國總統頓時成為全球領導者，在歷史上，從沒任何強權能像美國，擁有如此重要地位與強大力量。因此，美國是否有效行使國際領袖職權，不但與美國安全與福祉有關，對整個世界來說，也是重要課題；⁷ 再其次，就國內共識而言，美國經濟成長率下滑等內政問題，使美國社會不願承擔所費不貲的領導責任，多數美國人（74%）希望與其他國家共同解決國際問題；⁸ 最後，就國家利益而言，冷戰時期，自由世界尋求美國保護，唯美國馬首是瞻。但蘇聯瓦解後，各國接受美國領導的動力也告消失。⁹ 由於沒有其他國家能擔負維持全球秩序重任，因此美國仍須承擔歷史使命。¹⁰ 本節將就學界對美國外交政策意識形態相關論述，進行回顧與探討。

一、理想主義、現實主義相關意識形態

學界常以理想主義及現實主義分析美國總統外交思維。馬英花指出，理想主義主導美國外交政策，是一次世界大戰結束至二次世界大戰開始，主張建立國際機構，認為國際法和國際公約可保證世界和平。而現實主義

⁵ Thomas Molnar 著，李慶霞等譯，「美國理想主義的困境」，在李本京主編，美國外交政策研究（臺北：正中，1987年），頁4-5。

⁶ 唐明輝，「美國外交政策制定的依據」，桃園創新學報（桃園），第34期（2014年12月），頁264。

⁷ Zbigniew Brzezinski 著，高德源譯，美國的危機與轉機（Second Chance-Three Presidents and the Crisis of American Superpower）（臺北：左岸文化，2008年），頁5。

⁸ Zbigniew Brzezinski 著，林添貴譯，大國政治（The Grand Chessboard）（臺北：立緒，1998年），頁276-278。

⁹ George Soros 著，林添貴譯，美國霸權泡沫化 - 重新思考美國的角色（The Bubble of American Supremacy）（臺北：聯經，2004年），頁152-153。

¹⁰ Josef Joffe 著，蔡東杰譯，美國的帝國誘惑（Uberpower The Imperial Temptation of America）（臺北：博雅書屋，2011年），頁289。

主導美國外交則是二次世界大戰結束迄今，主張權力政治雖不符公理和道德，卻非常契合國家利益。¹¹ 吳本京指出，美國外交政策的理想主義與現實主義，互為依循而共存，以二分法評斷並不適宜。¹² 季辛吉（Henry A. Kissinger）的看法則是，美國唯一哲學就是現實主義。但另一方面，美國又具有上帝選民使命感。¹³ 美國外交政策在普通與特殊國家間搖擺，也就是現實主義和理想主義之間拉鋸。關中指出，美國對外政策是現實主義取向，但須有理想主義說法。¹⁴ 布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）認為，第一次世界大戰結束，威爾遜總統的「十四項綱領」（Fourteen Points）代表理想主義，¹⁵ 將美國傳統對自由、民主的追求訴諸國際。唐明輝則指出，這對國際聯盟及聯合國成立及殖民地獨立，產生重大影響。¹⁶ 在 20 世紀，美國以救世主自居，威爾遜提出，我們以自由和正義來拯救世界。¹⁷ 關中認為，雷根（Ronald Wilson Reagan）將理想主義置於權力之上。¹⁸ 宋志豔指出，柯林頓（William Jefferson Clinton）的「民主輸出」戰略，是繼威爾遜和羅斯福，理想主義外交的繼承人。¹⁹

Michael H. Hunt 在其所著 *Ideology and U.S. Foreign Policy* 一書指出和美國外交有關的核心思想，包括追求國家的自由和偉大、種族階級理論及對其他國家革命的不信任。²⁰ 首先，漢米頓（Alexander Hamilton）主張注重自身實力的發展，而傑弗遜（Thomas Jefferson）則強調美國的世界

¹¹ 馬英花，「美國外交中的理想主義和現實主義思想」，青海師專學報（青海），第 2 期（2007 年），頁 119-120。

¹² 吳本京，美國外交政策研究（臺北：正中，1987 年），頁 5。

¹³ 關中，意識型態和美國外交政策（臺北：商務印書館，2005 年），頁 73。

¹⁴ 關中，意識型態和美國外交政策，頁 62。

¹⁵ Zbigniew Brzezinski 著，林添貴譯，大國政治（The Grand Chessboard），頁 3。

¹⁶ 唐明輝，「美國外交政策制定的依據」，桃園創新學報，頁 261。

¹⁷ Woodrow Wilson, *The messages and papers of Woodrow Wilson*, (New York: Review of Reviews, 1924), p. 777.

¹⁸ 關中，意識型態和美國外交政策，頁 62。

¹⁹ 宋志豔，「美國外交政策中的理想主義及其意識形態淵源」，南昌航空大學學報（南昌），第 12 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 73。

²⁰ Michael H. Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy*, (New Haven, Conn: Yale University Press, 1987), pp.17-18.

使命是推廣民主與自由。經過三次大辯論，確立美國應走向世界，發揮救世主功能，而非被動以典範去影響其他國家；²¹ 其次，美國文化中種族優越感根深蒂固。美國認為盎格魯撒克遜人最優秀。種族階級觀念是掌控世界最有效的方法，運用於外交事務時，無須擔心國內意見分歧，因多數白人支持這種觀念；²² 最後，美國人認為美國革命是歷史進步典範，但對其他國家革命卻有嚴格標準，美國強調通往自由的道路狹窄，很少國家能通過。²³ 美國對法國大革命從同情到反對，認為拉丁美洲革命未做好準備，對歐洲革命感到失望且反感，對大陸及俄國採不承認政策，對古巴和菲律賓直接干涉。²⁴

Manifest Destin 一書作者 Albert K. Weinberg 指出，美國人認為美國是上帝賜予的恩典，美國民主是最佳制度，所以美國有向外擴張，協助弱小的使命；²⁵ Reginald Horsman 認為，美國早年為了擴張，犧牲印地安人、墨西哥人和黑人，最佳解釋就是種族優越感。²⁶ 有關美國擴張主義，Weinberg 主張意識形態內涵包括自然權利、地理註定、自然成長、磁吸效應、勤勞美德、自由精神、自治原則及文化再生等 8 項；²⁷ Tocqueville 提及美國「例外主義」，強調美國與其他國家不同，可做規範並照耀其他國家，在排除腐化和避免混亂方面可謂空前絕後。²⁸ Tocqueville 對美國革命成功的肯定和民主制度的稱讚使美國人民更具信心，認為美國的民主只有在美國才能成功。Callaghan, O'Connor 及 Phythian 等人，在所著 *Ideology of American Foreign Policy* 一書中，也認為「例外主義」意識形態

²¹ Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy*, p.21.

²² Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy*, pp.46-90.

²³ Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy*, p.116.

²⁴ Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy*, pp.127-135.

²⁵ Albert K. Weinberg, *Manifest Destiny: A Study of Nationalist Expansionism in American History*, (Chicago: Quadrangle, 1963), p.41.

²⁶ Reginald Horsman, *Race and Manifest Destiny: Origins of American Racial Anglo-Saxonism* (Cambridge Mass: Harvard University Press, 1981).

²⁷ Weinberg, *Manifest Destiny: A Study of Nationalist Expansionism in American History*, p.40.

²⁸ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (New York: Knopf, 1945), P.325.

對美國外交政策具有重大的影響。²⁹

二、米德對美國總統外交意識形態的分類

美國學者米德於2001年所著 *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* 一書中，將美國人對外交政策的態度，依意識形態分為「漢米頓主義」、「威爾遜主義」、「傑佛遜主義」、「傑克森主義」四大學派，³⁰ 意涵分述如下：

（一）漢米頓主義（Hamiltonism）：

米德指出，「漢米頓主義」重視商業和個人利益，是一種商業現實主義，也特別重視美國和英國的關係，以商業和金融危機為基礎。冷戰後，促進資本自由活動的國際體系成為美國外交政策的主要目標。「漢米頓主義」和重商主義（Mercantilism）支持在亞洲的均勢政策，扶弱抑強，阻止任何大國控制他國。在安全上，致力於美國與其他國家結盟，「漢米頓主義」成為自由貿易政策的強力支持者，同時，認為以經濟為導向的國際體制能避免安全上的「零和賽局」（zero-sum game）。³¹

（二）威爾遜主義（Wilsonism）：

米德強調，「威爾遜主義」學派強調理想主義，在對外關係上，重視法律和道德，威爾遜向全世界推銷美國民主並作為美國外交政策，隨著美國實力的增長，美國更加頻繁地參與民主和人道主義的干預行動，而理想主義防止戰爭的方式包括召開國際會議、限制武器生產及銷售、尋求國際組織仲裁。³² 威爾遜主義最具宗教色彩，在外交政策上有兩大原則，一是倡導民主，二是防止戰爭。

（三）傑佛遜主義（Jeffersonism）：

²⁹ John Callaghan, Brendon O'Connor, Mark Phythian, *Ideology of American Foreign Policy* (London, United Kingdom: Taylor & Francis Ltd, 2019).

³⁰ Walter Russed Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York: Knopf, 2001), p.250.

³¹ Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, p.251.

³² Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, p.250.

米德特別說明，「傑佛遜主義」學派認為美國本身民主和自由的重要性，遠大於國外的民主和自由，是一種講求原則的和平主義。美國可以做為其他國家的模範，而不是強加民主於其他國家，認為真正的孤立是不可能的，外交任務是讓美國以最小的風險和成本參與世界事務，過度捲入海外事務會損害國內的民主，同時也希望把國防與外交的支出維持在最低標準。「傑佛遜主義」學派抵制參加第一次世界大戰、反對加入國聯、反對第二次世界大戰及冷戰。「傑佛遜主義」者認為，美國取代英國的霸權地位是不幸的選擇，相信即使沒有美國干預也能保持國際力量的均勢。

（四）傑克遜主義（Jacksonism）：

米德認為，「傑克遜主義」代表美國人廣泛的民粹主義大眾文化，崇尚榮譽、獨立、勇氣和尚武精神。認為國際社會是混亂無序的，美國必須高度警惕、全副武裝，美國外交不必講求仁義道德、必要時先發制人、不擇手段；那些把美國外交政策形容為無知、孤立主義和好戰牛仔外交的人，最常想到的就是「傑克遜主義」。「傑克遜主義」認為美國不需要為了道德的理由去打仗。³³

表 1 米德對美國外交思維分類表

區分	外交思維區分
漢米頓主義	一、主張建立經濟導向國際體制以避免衝突 二、全球主義、致力國際結盟、重視承諾。 三、重商主義、商業現實主義。 四、支持自由貿易政策的國際體系。 五、扶弱抑強，阻止任何大國控制他國。
威爾遜主義	一、十字軍道義主義、人道干預、全球主義。 二、倡導民主、防止戰爭。 三、重視法律、道德和承諾。 四、召開國際會議仲裁糾紛。 五、限制武器銷售。

³³ Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, p. 253.

區分	外交思維區分
傑佛遜主義	一、孤立主義，反對加入國際組織、以最小成本參與國際事務。 二、和平主義、反戰、反對軍備建設、以談判代替武力。 三、非霸權主義，不支持人道干預、不主導國際政治。 四、嚴格界定國家利益，捍衛利益。 五、減少海外駐軍及停止貿易與經濟讓步。 六、維護國內自由民主，反對中央集權。
傑克遜主義	一、不重視國際道義，只為美國利益及安全打仗。 二、不尊重國際法與國際慣例、為達目的不擇手段。 三、民粹主義、反菁英主義、大眾文化、個人主義。 四、一旦戰爭則全力捍衛美國尊嚴、重視國家榮譽、愛國主義。 五、崇尚武力、支持軍備建設、確保霸權地位。 六、孤立主義、不主導世界秩序。

資料來源：本文為作者自行整理。參考 Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*.

參、川普外交作為探討

從現實主義觀點探討川普政府外交政策之相關研究甚多，本文則嘗試以米德所提的「威爾遜主義」、「漢米頓主義」、「傑佛遜主義」及「傑克遜主義」等四類意識形態作為研究途徑，本文研究目的係釐清川普政府外交思維傾向，且「川普執政」仍屬持續進行狀態，因此並未將所有外交作為全數納為分析個體，僅整理具代表性的 10 項外交作為加以探討。

一、退出國際組織或協定

川普上任後，因國家利益考量，退出許多國際組織及協定，包括「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement)、「巴黎氣候協定」(Paris Agreement)，而遭到川普質疑與批判的還有北約(North Atlantic Treaty Organization)、「美韓自貿協定」(Trade Agreement)、「聯合國人權理事會」(UNCHR)。³⁴ 華盛頓郵報(The Washington

³⁴ 蔡佳敏，「美退出聯合國人權理事會引發多方抨擊」(2018 年 6 月 19 日)，2018 年 12 月 24 日瀏覽，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806200031.aspx>。

Post) 指出，推翻協定已成為川普的外交政策。外交關係協會 (Council on Foreign Relations) 主席哈斯 (Richard Haass) 說，這是「退出主義」。³⁵

這些外交策略是「傑克遜主義」單邊主義的表現，川普不願為了國際共識和協議，限縮美國的權力與利益。在經濟政策方面，退出「跨太平洋夥伴協定」並揚言不參加「世界貿易組織」，川普政府極力維護美國社會利益並大幅減少參與國際社會，是「傑佛遜主義」表現。

二、對各國加徵貿易關稅

2018 年 6 月，川普對大陸提高關稅，展開貿易大戰，造成全球經濟恐慌。³⁶ 川普也對歐盟、加拿大、墨西哥、日本提高進口關稅，引發強烈不滿。³⁷ 另外，川普退出「北美自由貿易協定」，另簽美國、墨西哥、加拿大協定 (USMCA)，使加、墨在與美貿易上讓步。³⁸

2018 年 3 月，美「中」貿易戰正式開打，川普簽署 301 備忘錄，對大陸 600 億美元進口商品徵收關稅；大陸隨後反擊，宣告中止關稅減讓並加徵關稅。雙方自此展開攻防，美國擬再對 2,000 億美元大陸進口商品課徵關稅，但川普與習近平達成休戰協議並持續談判，原訂於 3 月底進行川習會「簽約峰會」，因美「中」雙方仍有歧見而展延，國際對於貿易戰影響全球經濟感到擔憂。³⁹ 學者認為川普是美「中」貿易戰最大變數；⁴⁰ 川

³⁵ Adam Taylor, "Ditching deals Has Become Trump's main foreign policy," (October 13, 2017), visited date: December 26, 2018, *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/13/ditching-deals-has-become-trumps-main-foreign-policy/>.

³⁶ 陳宜君，「美中加徵關稅大戰，川普將開第一槍」(2018 年 7 月 5 日)，2018 年 12 月 24 日瀏覽，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201807050228-1.aspx>。

³⁷ 陳昱婷，「川普頻加徵關稅 貿易戰遍地開花」(2018 年 6 月 22 日)，2018 年 12 月 24 日瀏覽，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806220310-1.aspx><http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201807050228-1.aspx>。

³⁸ 劉淑琴，「NAFTA 變 USMCA，美加墨新貿易協定重點一覽」(2018 年 10 月 1 日)，2018 年 12 月 24 日瀏覽，《中央社》，<http://www5.cna.com.tw/news/firstnews/201810010325-1.aspx>。

³⁹ 李文輝，「喬不攏 習川會恐延到 6 月」(2019 年 3 月 17 日)，2019 年 3 月 24 日瀏覽，《中國時報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190317000488-260108>。

⁴⁰ 吳泓勳，「中美談判，學者：川普是最大變數」(2019 年 2 月 14 日)，2019 年 3 月 24 日瀏覽，《中國時報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190214000123-260301>。

普為保護美國利益，不再對其他國家在經貿上讓步，一方面，這種保護主義是「傑佛遜主義」的彰顯；另一方面，不惜代價採取強硬手段，也是「傑克遜主義」維護美國尊嚴與利益的思維。

三、強化「印太戰略」圍堵大陸

面對大陸「一帶一路」倡議，川普政府 2018 年 5 月將「太平洋司令部」(USPACOM) 更名為「印太司令部」(US Indo-Pacific Command)，重提「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)，並進行多次軍事演習。⁴¹ 該戰略基於區域安全秩序，促進印太地區海上安全合作，形成美、日、印、澳的印太地區包圍網，對海上絲綢之路形成制約。「印太戰略」的意圖明顯，意在防堵大陸「一帶一路」倡議的實施。⁴²

2018 年 7 月 30 日，美國國務卿龐佩歐 (Mike Pompeo) 公開闡述川普政府「印太戰略」計畫，預計投資 1.13 億美元，8 月 4 日，龐佩歐加碼 3 億美元作為美國與印太國家安全領域合作經費。⁴³ 川普政府面對大陸「一帶一路」倡議，宣示美國強力維護亞太區域主控權，表現出「傑克遜主義」的思維。

四、處理北韓核武問題

川普上任後，面對北韓不斷試射導彈，與金正恩多次相互叫囂，美、朝戰火一觸即發。川普的策略包括軍事行動、國際經濟制裁等，並要求俄、「中」配合制裁作為。⁴⁴ 2018 年 6 月 12 日，川普與金正恩於新加坡首次會面，引起全球關注與討論，雙方達成無核化初步共識，川普展現非

⁴¹ 端木雲，「川普頻加徵關稅，貿易戰遍地開花」(2018 年 6 月 22 日)，2018 年 12 月 27 日瀏覽，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806220310-1.aspx><http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201807050228-1.aspx>。

⁴² 林士清，「美國印太戰略正排擠一帶一路倡議」(2019 年 3 月 13 日)，2019 年 3 月 24 日瀏覽，《北美智權報》，第 232 期，http://www.naipo.com/Portals/1/web_tw/Knowledge_Center/Editorial/IPNC_190313_1501.htm。

⁴³ 「合作代替主導，美印太經濟計畫將投 34 億頭期款」(2018 年 7 月 30 日)，2019 年 3 月 24 日瀏覽，《自由時報》，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2504227>。

⁴⁴ 魏國金，「川普對北韓策略最大施壓但接觸」(2017 年 4 月 16 日)，2018 年 12 月 28 日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1094618>。

典型外交作為，成功引起熱議。⁴⁵ 川普頓時成為諾貝爾和平獎熱門人選。2019 年 2 月 28 日，川、金於越南進行第二次會面，然因雙方對「解除北韓制裁」認知差異，在未達成任何協議下宣告破局，⁴⁶ 朝鮮核武問題再陷僵局。2019 年 3 月 24 日，美國財政部宣布對北韓追加大規模制裁，川普隨即在推特宣告下令撤除這些追加制裁，白宮發言人表示，因為川普喜歡金正恩。⁴⁷ 再次展現川普強烈的個人主義。

川普初期對金正恩態度強硬，協商階段個人主導談判，都是「傑克遜主義」思維。而川普耐心協商，避免擦槍走火，則顯示川普自我克制、避免軍事衝突，則具「傑佛遜主義」主張的思維。

五、強勢執行非法移民政策

2018 年 1 月 15 日，川普針對移民議題再提「美國優先」(America First)，並表示希望爭取挪威等國移民，而非海地等落後國家移民。⁴⁸ 2018 年 5 月，川普政府針對非法移民，採取所謂「零容忍」政策，移民家庭跨過美、墨邊界後，即強行將孩童與家人分離，兒童人數超過 2,300 人，引起朝野各界撻伐。⁴⁹

在「美國優先」政策下，川普針對非法移民問題採取強腕作風，這是「傑佛遜主義」思維，因為川普認為美國社會利益遠比其他地區社會利益重要，美國也無義務解決其他地區人道問題，而將兒童與父母隔離，或驅離童年時已赴美居住的非法移民，是否違反人道精神，自然不是優先考量

⁴⁵ 葉樹緯，「川普：川金會有成果，金正恩堅定承諾非核化」(2018 年 6 月 12 日)，2018 年 12 月 28 日瀏覽，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806125008-1.aspx>。

⁴⁶ 李忠謙、詹如玉，「川金會破局！美朝峰會確定觸礁，白宮：雙方未能達成任何協議」(2019 年 2 月 28 日)，2019 年 3 月 24 日瀏覽，《風傳媒》，<https://www.storm.mg/article/1005982>。

⁴⁷ 中央社，「剛對北韓祭制裁 川普似打自家人耳光宣布取消」(2019 年 3 月 23 日)，2019 年 3 月 24 日瀏覽，《中央社》，<https://tw.appledaily.com/international/daily/20190324/38290090/>。

⁴⁸ 「川普說追夢人計畫恐亡」(2018 年 1 月 15 日)，2018 年 12 月 28 日瀏覽，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/6813/2930865>；黃秀媛，「駁下三濫粗口爭議，川普推文：美國優先」(2018 年 1 月 14 日)，2018 年 12 月 28 日瀏覽，《世界日報》，<https://udn.com/news/story/6813/2929261>。

⁴⁹ 劉文瑜，「批拆散移民家庭殘忍，歐巴馬：抵觸美國精神」(2018 年 6 月 21 日)，2018 年 12 月 28 日瀏覽，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201806210215-1.aspx>。

因素。

六、未經聯合國決議空襲敘利亞

2018年4月17日，川普政府聯合英、法兩國，逕對敘利亞發起轟炸，事後聲稱空襲理由係維持禁止使用化學武器的國際禁令，搗毀總統阿薩德（Assad）的化學武器庫，並且阻止其再次使用化學武器攻擊敘利亞平民。然而此次軍事行動事前並未獲得聯合國安理會授權，引發國際爭議。⁵⁰

川普無預警採取軍事手段令國際驚愕，其動機若如川普所稱因敘利亞平民，人道干預可屬「威爾遜主義」思維，而不經由國際組織解決、崇尚武力、先發制人的做法，則屬強烈的「傑克遜主義」的作風。

七、承認耶路撒冷歸屬以色列

2017年12月，川普宣布，承認耶路撒冷是以色列首都，令巴勒斯坦人及伊斯蘭世界群情激憤。耶路撒冷的歸屬一直是以色列與巴勒斯坦之間的爭議，聯合國與國際間主張雙方進行協商解決爭議，然而，川普卻推翻美國在這議題一貫的政策。⁵¹ 聯合國於2017年12月表決對美國的譴責案，最後以128對9票壓倒性的多數通過。⁵²

川普為兌現競選政見、延續競選時民粹風格，以獲得政治利益與民意支持，無視引發區域動盪，仍承認耶城為以國首都，從其單邊、孤立、民粹及不重國際道德作為而言，無疑是「傑克遜主義」表現。

八、國家安全戰略報告

2017年12月，川普發表任內首份《國家安全戰略報告》，將大陸與

⁵⁰ 馬克韋勒，「美英法空襲敘利亞是否符合國際法？」（2018年4月17日），2018年12月28日瀏覽，《BBC中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-43790425>。

⁵¹ 陳昱婷，「抗議美認耶路撒冷是以都，巴人持續示威」（2017年12月30日），2018年12月28日瀏覽，《中央社》，<https://udn.com/news/story/6809/2903224>。

⁵² 劉忠勇，「聯合國壓倒多數通過遣責川普耶城決議，無視美國威脅」（2017年12月22日），2018年12月28日瀏覽，《經濟日報》，<https://udn.com/news/story/6809/2889033>。

俄羅斯列為美國戰略競爭對手。而美國總統川普在報告中強調對臺軍售的承諾不變，而美國也希望臺灣儘速將國防開支增加一倍，⁵³ 並且要求南韓及日本分攤美國駐軍軍費及增加對美軍購。此外，2018 年 1 月 30 日，川普在國會發表國情咨文，強調須強化軍事力量、增加國防預算，使美軍能更壯大。⁵⁴ 美國 2019 財政年度的國防開支，由 2018 年度的 6120 億美元增至 6860 億美元，開支增加超過 10%。⁵⁵

面對俄、「中」戰略競逐，美國無意退出亞太區域強權地位，川普表示將提高國防預算、重建核武能力並加強軍備建設，是崇尚武力的「傑克遜主義」，而另一方面要求盟國分攤軍費或增加軍購額度的重商現實主義，及確保區域權力平衡，則有些許「漢米頓主義」的思維。

九、美軍自敘利亞撤軍

2018 年 12 月，川普宣布美國駐軍將撤出敘利亞，其指出美國不應繼續擔任中東警察，而犧牲美國利益。⁵⁶ 這項決策與國家安全顧問波頓（John Bolton）及國防部長馬提斯（Jim Mattis）等國安團隊成員的建議相反，因為一旦撤軍，由美軍一同執行反恐任務的敘利亞庫德族武裝組織，恐遭土耳其清剿，伊斯蘭國（Islamic State of Iraq and al-Sham，ISIS）殘餘勢力也會死灰復燃，敘利亞及伊拉克則淪為伊朗勢力範圍，馬提斯建言未被採納因此辭職。⁵⁷

在川普宣布撤軍前，已先批准出售價值 35 億美元的愛國者飛彈系統

⁵³ 江今業，「川普國家安全戰略盼區域權力平衡」（2017 年 12 月 19 日），2019 年 1 月 2 日瀏覽，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201712190006-1.aspx>。

⁵⁴ 林奕榮，「川普國情咨文力促兩黨化解歧見，強調美國經濟榮景」（2018 年 1 月 31 日），2019 年 1 月 2 日瀏覽，《經濟日報》，<https://udn.com/news/story/11789/2959531>。

⁵⁵ 陳亦偉，「美 2019 國防預算案增幅逾 10%」（2018 年 2 月 13 日），2019 年 1 月 2 日瀏覽，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201802130159-1.aspx>。

⁵⁶ 閻紀宇，「敘利亞撤軍危機，川普為政策辯護：美國不再充當中東警察，伊斯蘭國是別人的事」（2018 年 12 月 21 日），2019 年 1 月 2 日瀏覽，《風傳媒》，<https://www.storm.mg/article/734510>。

⁵⁷ 「川普下令美軍撤出敘利亞，五角大廈、敘利亞庫德人傻眼」（2018 年 12 月 20 日），2019 年 1 月 2 日瀏覽，《轉角國際》，https://global.udn.com/global_vision/story/8662/3547377。

給土耳其，⁵⁸ 令人質疑撤軍與軍售之間的關聯性。川普重視軍售利益的考量，無視國安專業團隊的個人主義，不願負責區域安全的孤立主義，均屬「傑克遜主義」特質，而減少海外駐軍以降低軍費支出，則存在強烈「傑佛遜主義」思維。

十、退出美俄中程核飛彈條約

2018 年 10 月，川普宣布美國將退出與前蘇聯簽署的「中程核飛彈條約」(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)，原因係莫斯科當局違反條約內容。而另一原因是針對大陸的擴軍，川普希望不再受該條約限制。「中程核飛彈條約」是 1987 年由時任美國總統雷根 (Ronald Reagan) 與前蘇聯領導人戈巴契夫 (Mikhail Gorbachev) 共同簽署，該條約要求美蘇兩國消除短中程核彈和傳統飛彈。⁵⁹

由於美國一旦退出條約，俄羅斯及美國恐將再次展開軍備競賽，而這也再次印證川普對多邊協定抱持摒棄的態度。⁶⁰ 相對於簽訂此條約的美國總統雷根，被視為強調理想主義的「威爾遜主義」者，⁶¹ 川普不惜軍備競賽，單邊拋棄協議，應可視為「傑克遜主義」者。

肆、川普外交思維分析

一、川普政府外交作為不限於單一思維

本文以米德所提出 4 類意識形態，針對川普 10 項外交作為分析發現

⁵⁸ 簡恒宇，「無心對付難題、暗藏交換條件，美國宣布全面撤軍敘利亞，CNN：這個決定很川普」(2018 年 12 月 20 日)，2019 年 1 月 2 日瀏覽，《風傳媒》，<https://www.storm.mg/article/732823>。

⁵⁹ Sophie Tatum, Ryan Browne and Kevin Bohn, "Trump says US is ending decades-old nuclear arms treaty with Russia," (October 21, 2017), visited date: January 5, 2019, 《CNN》, <https://edition.cnn.com/2018/10/20/politics/donald-trump-us-arms-agreement-russia/index.html>.

⁶⁰ 張曉雯，「美俄 31 年前簽中程核飛彈條約，為何川普要廢掉」(2018 年 10 月 23 日)，2019 年 1 月 6 日瀏覽，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201810230097.aspx>。

⁶¹ 關中，意識型態和美國外交政策，頁 98。

(如表 2)，首先，川普外交作為存在「威爾遜主義」及「漢米頓主義」各 1 項，存在「傑佛遜主義」7 項，而「傑克遜主義」則有 8 項，10 項外交作為中，高達 7 項同時存在 2 種思維，也驗證多數學者所稱，美國外交政策同時存在不同思維，只是比重不同。

表 2 川普政府外交作為分析表

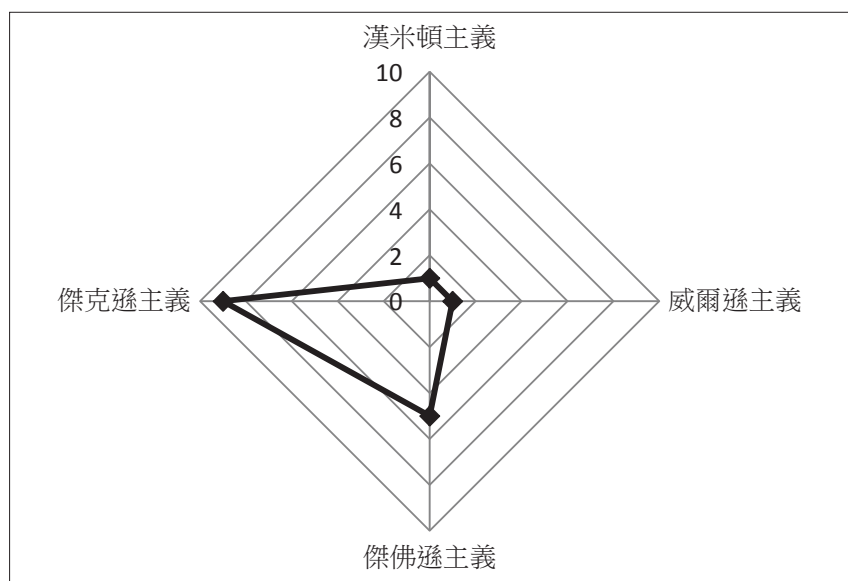
項次	主要外交思維表現	威爾遜主義	漢米頓主義	傑佛遜主義	傑克遜主義
一	退出國際組織或協定			V	V
二	對各國加徵貿易關稅			V	V
三	強化「印太戰略」圍堵大陸				V
四	解決北韓核武爭端			V	V
五	強勢執行非法移民政策			V	
六	未經決議空襲敘利亞	V			V
七	承認耶路撒冷屬以色列				V
八	國家安全戰略報告		V		V
九	美軍自敘利亞撤軍			V	V
十	退出中程核飛彈條約				V

資料來源：作者自製。

二、具強烈的「傑克遜主義」及「傑佛遜主義」

川普外交思維傾向相當明確，以「傑克遜主義」最顯著，其次為「傑佛遜主義」，而「漢米頓主義」及「威爾遜主義」傾向幾乎不存在（如圖 1）。「傑佛遜主義」及「傑克遜主義」分屬不同類型，自有相異之處，如「傑克遜主義」重視美國尊嚴，主張增加國防預算、以軍事武力作為捍衛國家安全的主要手段，而「傑佛遜主義」維護國家利益的方式，則是減少軍費開銷、避免衝突與戰爭。然而，此二者特徵相近，相同之處如強調美國國家利益、無意承擔國際責任、重利輕義的外交原則等。

圖 1 川普外交政策思維傾向分析圖



資料來源：作者自製。

三、「讓美國再次偉大」的愛國主義

川普在總統大選時以「讓美國再次偉大」為口號，成功獲得許多民眾支持。美國在歐巴馬總統任內，貧富差距擴大，人民對貿易自由化不滿且美國仍介入一些區域衝突。此外，也須面對大陸崛起及朝鮮核問題的挑戰。川普在此背景下提出「讓美國再次偉大」，積極鼓動愛國主義。從川普對北韓強勢制裁、對大陸發動貿易與科技戰、將俄、「中」列為戰略競爭對手、退出中程導彈條約等作為觀之，川普展現捍衛美國霸權地位的決心，以「傑克遜主義」意識形態而言，美國國家尊嚴與利益不容挑戰。

四、「美國優先」的保護主義

「美國優先」(American First)也是川普競選主要口號，執政後成為美國政府外交政策方針，非常符合「傑佛遜主義」獨善其身的思維。美國向以世界警察自居，並極力推展民主價值，甚至不惜以軍事及經濟援助保護盟國，維持世界秩序。然而，川普主政後卻相繼退出國際組織及協定，

處理國際事務多採雙邊談判方式進行，無助於美國利益的國際責任與義務接連退出，例如取消對其他國家的關稅優惠、不再接受落後地區進入美國的非法移民、要求北約、日、韓等國分攤美國駐軍軍費、自敘利亞撤軍等，都符合「傑佛遜主義」主張，即美國應以最小成本參與國際事務、美國民主自由比其他地區民主自由重要。

五、「反全球化」的孤立主義

川普在聯合國演說中，批判全球化及多邊主義，也表現在退出 TPP 及巴黎氣候協定等國際組織與協定，且公開質疑世界貿易組織及聯合國功能，進一步言，川普從未宣揚和平、民主自由及人道精神價值，反而對落後國家移民及穆斯林進入美國表現極不友善態度。2018 年 8 月，川普取消對加薩（Gaza）約旦河西岸地區（West Bank）巴勒斯坦人的 2 億美元經濟援助，美國國務院宣稱，要確保此資金花在與美國國家利益相符的用途之上。⁶²

六、「非典型」的個人主義

川普在國際舞臺是一位「非典型」領導人，各項決策無法預測且經常出人意表。美國是總統制國家，歷任總統在外交決策上都扮演關鍵角色，川普多變的個人特色更使世局難以預料，其個人意志高於團隊意見，由於沒有政治歷練背景，其決策考量因素單純，時常未經深思熟慮即作出反應，這符合「傑克遜主義」的特質。川普命令美軍撤出敘利亞、與北韓領導人金正恩戲劇化互動均是明顯例子。川普使美國從國際秩序的可靠支持者，變成不可預測的國家。

本文分析發現，川普政府的外交政策意識形態，具有強烈的「傑克遜主義」，以及些許「傑佛遜主義」，很明顯向保護主義、孤立主義及愛國主義傾斜，而揚棄長久以來由美國主導的全球化與世界主義，川普不以「民

⁶² 「川普下令取消 2 億美元援助，加薩、西岸地區陷入人道困境」（2018 年 8 月 25 日），2019 年 1 月 8 日瀏覽，《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=46905。

主自由」等道德價值作為決策的訴求，僅以美國利益為唯一考量，事實上，川普外交思維也並非毫無脈絡可循。

伍、川普外交思維對兩岸關係的影響

一、川普友臺策略使臺灣趨向「親美疏中」

兩岸現狀已在軍事、經濟及外交實力出現不對等，且逐漸拉大差距而嚴重失衡，這使具反「中」意識的民進黨政府，感到極大壓力。然而，在美國對「中」展開戰略競爭後，對臺展現高度友善，近2年川普已簽署多項支持臺灣的法案，包括《臺灣旅行法》、《國防授權法》及《亞洲再保證倡議法案》，美國官員也發表談話肯定臺灣民主。臺灣在亞太地區將扮演更重要的角色。

川普政府面對大陸國力崛起，逐漸陷入「修昔底德陷阱」憂慮，從「傑克遜主義」思維而言，首要之務即是將大陸列為戰略競爭對手。⁶³ 在此思維下，美國推動「印太戰略」、發動美「中」貿易戰，甚至新一波的科技戰，美「中」之間形成長期競爭關係，而位處第一島鏈戰略要點且與大陸存在主權爭議的臺灣，自然成為美國對大陸競逐的重要籌碼，美國學者馬文奧特（Marvin Ott）認為，臺灣可能從1950年代以來，首度成為美「中」博弈的舞臺中心。⁶⁴ 有了美國策略性支持，臺灣面對大陸的壓力可望逐漸降低；相對而言，兩岸關係則將維持「冷和狀態」。

二、操作「一中政策」使大陸加速對臺外交打壓

川普具有「傑佛遜主義」思維，以其中孤立主義的特質而言，應認為美國不該干涉兩岸內部問題，但以「傑克遜主義」的思維，未來在美

⁶³ 張加，「美公布國防戰略，明指陸為戰略競爭對手」（2018年1月19日），2019年1月8日瀏覽，〈聯合新聞網〉，<https://udn.com/news/story/6809/2940237>。

⁶⁴ 黃啟霖，「華府重新思考一中政策，臺或成博弈中心」（2018年9月25日），2019年1月15日瀏覽，〈中央廣播電臺〉，<https://www-static-backend.rti.org.tw/news/view/id/426127>。

「中」激烈的戰略競爭中，只要威脅美國尊嚴與利益，任何手段均可能採用，即使違背承諾或可能引發衝突也在所不惜。

川普曾在《華爾街日報》專訪中表示，所有東西皆可談判，包括「一中政策」在內，除非北京在一些議題上有所讓步，否則美國不一定要遵守「一中政策」。⁶⁵ 但是 2018 年 11 月 9 日，美國國務卿龐畢歐（Mike Pompeo）回答記者時卻表示，川普政府的對臺政策並未改變，仍以「一中政策」和三個公報為準。⁶⁶

雖然學者葛來儀（Bonnie Glaser）認為，臺美關係在未來兩年可能進一步增強。但也表示，美國已成為不可預測的因素，川普政府如果在臺灣議題上跨越大陸的紅線，兩岸關係可能變得不穩定且更緊張。⁶⁷ 由此觀之，美國若刻意操作「一中政策」並過度向臺傾斜，將使大陸的「一中原則」⁶⁸ 受到挑戰，而為使國際社會普遍認同「一中原則」，大陸必然壓縮臺灣外交空間、減少臺灣邦交國。因此，即使川普「一中政策」態度搖擺恐對臺灣造成負面影響。

三、兩岸「維持現狀」可能性大於「統」及「獨」

就美國國家利益而言，兩岸問題「維持現狀」最符合美國利益。美國不願因臺灣問題損害美「中」經貿利益，尤其不願捲入臺海戰爭，而美國也不願看到兩岸統一，使大陸更強大並突破地緣戰略第一島鏈。因此，兩

⁶⁵ 鍾辰芳，「美國專家：川普要重新定義美國的一中政策」（2017 年 1 月 18 日），2019 年 1 月 15 日瀏覽，《美國之音》，<https://www.voacantonese.com/a/trump-cross-strait-security-20170117/3680944.html>。

⁶⁶ 張子揚，「2018 年美中外交與安全對話觀察」，展望與探索（臺北），第 16 卷第 12 期（2018 年 12 月），頁 3。

⁶⁷ 江今葉，「臺美關係穩定邁進，善變川普是挑戰」（2018 年 5 月 18 日），2019 年 1 月 15 日瀏覽，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201805180270.aspx>。

⁶⁸ 中國大陸的「一中原則」包含「中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府」、「只有一個中國」及「臺灣是中國的一部分」。美國只承認中國「一中原則」的「中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府」，但只是「認知」卻沒有承認「只有一個中國」和「臺灣是中國的一部分」。對此，雙方保持模糊空間。

岸維持現狀「和而不統」、「分而不獨」，最符合美國的長遠利益。⁶⁹ 雖然川普政府基於美國利益的考量，拉攏臺灣以制衡大陸，肯定臺灣民主貶抑中共極權，然而，也不致於對兩岸主權表達立場，因為模糊策略才最符合美國利益。

川普的外交思維傾向「傑克遜主義」及「傑佛遜主義」，「傑克遜主義」雖然尚武，但只為美國尊嚴與利益而戰，不為道德而戰；「傑佛遜主義」反對戰爭，也反對干涉他國事務。因此，川普甘冒捲入戰爭風險而支持臺灣獨立的可能性極低；但另一方面，美「中」已進入戰略競逐新時代，若成全大陸促使兩岸統一，亦將造成戰略利益損害。因此，美國目前仍將以優勢經濟及軍事實力，制止兩岸片面改變現狀。

四、美國加強區域軍演可降低兩岸軍事衝突風險

臺灣在軍事上，長期處於高張力備戰狀態。然而，美國重提「印太戰略」，支持臺灣強化防衛能力，並強化區域軍演任務，適時扮演兩岸軍事對峙的緩衝角色，或可說承接了部分軍事防衛壓力。

2018年9月30日，美國驅逐艦與大陸驅逐艦在南海的對峙衝突，雙方軍艦幾乎相撞。⁷⁰ 2018年美國國防部撤回對大陸參與「2018環太平洋軍事演習」的邀請。⁷¹ 2018年美國軍艦三度通過臺灣海峽，由於美國軍事動作頻仍，導致亞太區域情勢升溫，倘若雙方點燃戰火臺灣勢必遭受波及，然而，美「中」均屬擁核軍事大國，兩國爆發互相保證毀滅戰爭的可能性不高。

「傑克遜主義」尚武好戰，往往不計代價強化軍事備戰，而「傑佛遜主義」則經常扮演煞車器的角色，在美國本土未遭攻擊或美國利益不致受到嚴重損害狀態下，將會極力避免與大陸發生戰爭。因此，美「中」在軍

⁶⁹ 黃中平，「美國因素對海峽兩岸關係的影響與制約」，在夏潮基金會編，二十一世紀兩岸關係展望，一個中國原則面面觀（臺北：海峽學術出版社，1998年），頁362。

⁷⁰ 「中美軍艦南海險撞船！蘭州號逼美軍驅逐艦轉向」（2018年10月2日），2019年1月15日瀏覽，〈風傳媒〉，<https://www.storm.mg/article/522892>。

⁷¹ 江靜玲、楊明暉，「美方取消邀請大陸參加2018環太平洋軍演」（2018年5月24日），2019年1月18日瀏覽，〈中時電子報〉，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180524000055-260408>。

事上應能保持「鬥而不破」的局勢，自然也不致讓臺灣遭受波及，但又能減輕臺灣自我防衛壓力、降低兩岸軍事衝突風險。

五、美「中」貿易戰降低臺灣對大陸的經濟依賴

川普政府基於提振美國經濟及壓制大陸的考量，發動美「中」貿易戰，提高大陸進口商品關稅。在此狀況下，臺灣出口大陸的產品受到排擠，而在大陸設廠生產出口美國的臺商更直接受影響。

2018 年 7 月，川普對 340 億美元的大陸商品加徵 25% 關稅。大陸聲明，美國違反世貿規則，發動經濟史上規模最大的貿易戰。⁷² 而臺灣經濟產業以出口為主，在經濟上高度依賴「臺灣接單、大陸生產、出口美國」的三角貿易模式，2017 年臺灣對大陸出口占總出口逾四成，其中近七成在大陸加工或組裝，再出口到以美國為主海外市場。因此，在美「中」貿易戰持續進行下，對臺灣經濟必然造成影響。⁷³

「傑克遜主義」及「傑佛遜主義」主張，美國不應在貿易及經濟上讓步；鑑此，美國一旦開戰，必然不擇手段求勝，因此美國發動貿易戰後，又發動科技戰，其目的在使大陸無法威脅美國科技霸權地位。⁷⁴ 顯然美「中」這場非軍事的戰略競爭短期間不會結束，臺灣相關產業為分散風險，須將生產線或市場分散至其他地區，雖然對臺灣經濟造成影響，但相對的，也將降低對大陸在經濟上過度依賴的風險。

⁷² 廖禹揚，「美中貿易戰在打什麼，3 分鐘教你看懂」（2018 年 12 月 10 日），2019 年 1 月 18 日瀏覽，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201803235004.aspx>。

⁷³ 「美中貿易戰 臺商面臨大挑戰」（2018 年 9 月 10 日），2019 年 1 月 15 日瀏覽，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5628/3358342>。

⁷⁴ 新冷戰與貿易戰是截然不同的結構。貿易戰是為了改善不公平貿易，只要貿易逆差與貿易障礙得到解決，貿易戰就會停止，但是新冷戰是鮮明的敵我意識，除非未來美國已經確定獲得勝利，中國的科技產業已經衰退到不會對美國的科技霸權產生威脅，否則美國會持續的敵視、封鎖與削弱中國的科技企業。在這過程中，如果有外國企業被認為協助中國，將會遭受到同樣的敵視，這就是 2020 年 8 月大限背後的美國戰略考量。「美中新冷戰 臺商當心 2020 大限」（2018 年 12 月 20 日），2019 年 1 月 20 日瀏覽，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5628/3547053>。

陸、結論

經本文驗證，米德模式確實有助釐清川普外交思維，解釋其過去的外交決策，也可作為觀察未來決策的參考。美國在宗教上具「上帝選民」使命感，而其優勢國力更在冷戰後獨霸全球，因此外交思維與其他國家有所差異，而歷任總統因為國際、國內及決策者因素影響，先後產生不同外交思維。川普面對大陸崛起的威脅、國內經濟問題，加上川普政治素人重商思維，使其決策思考模式迥異於其他美國總統。

本文以米德所提出的 4 類意識形態，針對川普政府 10 項主要外交作為進行分析，多數外交作為同時兼具 2 種思維，也說明美國各項外交政策並非單一思維，只是比重不同，而在光譜上游移。川普政府的外交思維傾向相當明確，以「傑克遜主義」最強烈的，其次為「傑佛遜主義」，而「漢米頓主義」及「威爾遜主義」傾向則微乎其微。「傑克遜主義」重視美國尊嚴，主張增加國防預算、以軍事武力作為解決衝突的有效手段，而「傑佛遜主義」重視國家利益，主張減少軍費開銷、避免衝突與戰爭。此二者雖有相異之處，但亦有相同的部分，例如強調美國國家利益、無意承擔國際責任、重利輕義的外交原則。

有關川普外交思維與具體決策的分析上，在「傑克遜主義」方面，首先，在外交上揚棄多邊主義，不斷退出國際組織或相關協定，代之以雙邊談判爭取最大利益。其次，川普「讓美國再次偉大」、「別占美國便宜」的民粹口號，更是散播強烈的「愛國主義」情緒。再其次，而其「個人主義」則表現於吹噓政績、不按牌理出牌的個人決策、好發異論的言行。最後，對大陸貿易大戰及新冷戰的強硬態度、對敘利亞的無預警空襲、退出與伊朗核協議，並將俄、「中」列為戰略競爭對手，均表現好戰尚武的思維，也展現維持世界霸權的強烈企圖；另外，在「傑佛遜主義」方面，

首先，主張減少參與國際事務的「孤立主義」，強調不應承擔國際責任，以避免支應經費。其次，川普為了帶動美國經濟發展，採取貿易「保護主義」，強烈反對全球化、自由貿易及世界主義。最後，在非法移民問題上，採取零容忍的強勢措施，這些都是為了保護美國國內利益所採取的外交政策。

就本研究發現，川普外交思維的特質並非毫無脈絡可循，川普採孤立主義與保護主義，揚棄全球化與世界主義，也不再以「民主」及「和平」維護者之名，行獲取美國國家利益之實，這使其外交思維更易判別，也因為釐清川普政府的外交思維傾向，更能理解其外交政策上，美國利益的優先性高於對落後國家的濟弱扶傾，高於對盟邦的道義承諾，高於遵守協議的國際信任，高於種族和諧的人道形象，高於共存共榮的全球價值；另外也可歸納出川普外交政策的特性是，多變性高於穩定性、不可預測性高於合理規範性、個別性高於團體性、博弈性高於協商性、商業性高於政治性、理性重於感性。

對兩岸關係的影響層面而言，川普政府因美「中」競逐而拉攏臺灣，將使臺灣降低改善兩岸關係意願，但川普政府刻意操作「一中政策」則使大陸加速壓縮我外交空間，兩岸關係在川普外交政策影響下，目前「維持現狀」的可能性大於「統」及「獨」，而在美國對兩岸擴大影響下，應能降低兩岸產生軍事衝突的可能性；在經濟上，臺灣雖受美「中」貿易戰波及，但也因此減少在經濟上對大陸的依賴。雖然影響兩岸關係的變項除了美國外交策略外，也包含兩岸各自內部的政治因素及決策者認知，本研究發現，美國總統外交政策思維顯然也是重要因素，尤其個人風格鮮明如川普者。

（108 年 2 月 13 日收稿、108 年 3 月 28 日修正、108 年 5 月 13 日接受）

參考書目

一、中文部分

專書

吳本京，1987。美國外交政策研究。臺北：正中。

關中，2005，意識型態和美國外交政策。臺北：商務印書館。

專書譯著

Zbigniew Brzezinski 著，高德源譯，2008。美國的危機與轉機（Second Chance-Three Presidents and the Crisis of American Superpower）。臺北：左岸文化。

Zbigniew Brzezinski 著，林添貴譯，1998。大國政治（The Grand Chessboard）臺北：立緒。

George Soros 著，林添貴譯，2004。美國霸權泡沫化 - 重新思考美國的角色（The Bubble of American Supremacy）臺北：聯經。

Josef Joffe 著，蔡東杰譯，2011。美國的帝國誘惑（Uberpower The Imperial Temptation of America）臺北：博雅書屋。

專書論文

黃中平，1998。「美國因素對海峽兩岸關係的影響與制約」，在夏潮基金會編，二十一世紀兩岸關係展望，一個中國原則面面觀。臺北：海峽學術出版社。頁 362。

Thomas Molnar 著，李慶霞等譯，1987。「美國理想主義的困境」，李本京主編，美國外交政策研究。臺北：正中。頁 4-5。

期刊論文

張子揚，2018/12。「2018 年美中外交與安全對話觀察」，展望與探索（臺北），第 16 卷第 12 期，頁 3。

唐明輝，2014/12。「美國外交政策制定的依據」，桃園創新學報（桃園），第 34 期，頁 264。

馬英花，2007。「美國外交中的理想主義和現實主義思想」，青海師專學報（青

海)，第 2 期，頁 119-120。

宋志豔，2010。「美國外交政策中的理想主義及其意識形態淵源」，南昌航空大學學報（南昌），第 12 卷第 1 期，頁 73。

李青，2006。「威爾遜主義外交政策理念與影響」，國際關係學院學報（北京），第 4 期，頁 29。

吳豔君，2006/4。「美國理想主義外交政策演變剖析」，中洲大學學報（河南），第 23 卷第 2 期，頁 33。

王聯合，2006。「美國單邊主義：傳統、歷史與現實的透視」，國際觀察（上海），第 5 期，頁 52。

網際網路

蔡佳敏，2018/6/19。「美退出聯合國人權理事會引發多方抨擊」，《中央社》，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806200031.aspx>>。

陳宜君，2018/7/5。「美中加徵關稅大戰 川普將開第一槍」，《中央社》，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201807050228-1.aspx>>。

陳昱婷，2018/6/22。「川普頻加徵關稅 貿易戰遍地開花」，《中央社》，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806220310-1.aspx>><<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201807050228-1.aspx>>。

劉淑琴，2018/10/1。「NAFTA 變 USMCA，美加墨新貿易協定重點一覽」，《中央社》，<<http://www5.cna.com.tw/news/firstnews/201810010325-1.aspx>>。

2018/12/20。「美中新冷戰，臺商當心「2020 大限」」，《經濟日報》，<<https://money.udn.com/money/story/5628/3547053>>。

端木雲，2018/6/22。「川普頻加徵關稅 貿易戰遍地開花」，《中央社》，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806220310-1.aspx>><<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201807050228-1.aspx>>。

林建山，2018/8/8。「川普印太戰略抗堵習近平一帶一路倡議」，《風傳媒》，<<https://www.storm.mg/article/473051>>。

魏國金，2017/4/16。「川普對北韓策略最大施壓但接觸」，《自由時報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1094618>>。

- 葉俐緯，2018/6/12。「川普：川金會有成果 金正恩堅定承諾非核化」，《中央社》，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806125008-1.aspx>>。
- 2018/1/15。「川普說追夢人計畫恐亡」，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/6813/2930865>>。
- 黃秀媛，2018/1/14。「駁下三濫粗口爭議 川普推文：美國優先」，《世界日報》，<<https://udn.com/news/story/6813/2929261>>。
- 劉文瑜，2018/6/21。「批拆散移民家庭殘忍 歐巴馬：抵觸美國精神」，《中央社》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201806210215-1.aspx>>。
- 馬克韋勒，2018/4/17。「美英法空襲敘利亞是否符合國際法？」，《BBC 中文網》，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-43790425>>。
- 陳昱婷，2017/12/30。「抗議美認耶路撒冷是以都，巴人持續示威」，《中央社》，<<https://udn.com/news/story/6809/2903224>>。
- 劉忠勇，2017/12/22。「聯合國壓倒多數通過遣責川普耶城決議，無視美國威脅」，《經濟日報》，<<https://udn.com/news/story/6809/2889033>>。
- 江今葉，2017/12/19。「川普國家安全戰略盼區域權力平衡」，《中央社》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201712190006-1.aspx>>。
- 林奕榮，2018/1/31。「川普國情咨文力促兩黨化解歧見，強調美國經濟榮景」，《經濟日報》，<<https://udn.com/news/story/11789/2959531>>。
- 陳亦偉，2018/2/13。「美 2019 國防預算案增幅逾 10%」，《中央社》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201802130159-1.aspx>>。
- 閻紀宇，2018/12/21。「敘利亞撤軍危機，川普為政策辯護：美國不再充當中東警察」，《風傳媒》，<<https://www.storm.mg/article/734510>>。
- 2018/12/20。「川普下令美軍撤出敘利亞，五角大廈、敘利亞庫德人傻眼」，《轉角國際》，<https://global.udn.com/global_vision/story/8662/3547377>。
- 簡恒宇，2018/12/20。「無心對付難題、暗藏交換條件，美國宣布撤軍敘利亞」，《風傳媒》，<<https://www.storm.mg/article/732823>>。
- 張曉雯，2018/10/23。「美俄 31 年前簽中程核飛彈條約，為何川普要廢掉」，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201810230097.aspx>>。
- 2018/8/25。「川普下令取消 2 億美元援助，加薩、西岸地區陷人道困境」，《上

報》，<https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=46905>。

張加，2018/1/19。「美公布國防戰略，明指陸為戰略競爭對手」，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/6809/2940237>>。

黃啟霖，2018/9/25。「華府重新思考一中政策，臺或成博弈中心」，《中央廣播電臺》，<<https://www-static-backend.rti.org.tw/news/view/id/426127>>。

鍾辰芳，2017/1/18。「美國專家：川普要重新定義美國的一中政策」，《美國之音》，<<https://www.voacantonese.com/a/trump-cross-strait-security-20170117/3680944.html>>。

江今葉，2018/5/18。「臺美關係穩定邁進，善變川普是挑戰」，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201805180270.aspx>>。

2018/10/2。「中美軍艦南海險撞船！蘭州號逼美軍驅逐艦轉向」，《風傳媒》，<<https://www.storm.mg/article/522892>>。

江靜玲、楊明暉，2018/5/24。「美方取消邀請大陸參加 2018 環太平洋軍演」，《中時電子報》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180524000055-260408>>。

廖禹揚，2018/12/10。「美中貿易戰在打什麼 3 分鐘教你看懂」，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201803235004.aspx>>。

2018/9/10。「美中貿易戰 臺商面臨大挑戰」，《經濟日報》，<<https://money.udn.com/money/story/5628/3358342>>。

2018/12/20。「美中新冷戰，臺商當心 2020 大限」，《經濟日報》，<<https://money.udn.com/money/story/5628/3547053>>。

陳亦偉，2018/9/26。「聯大演說當自家造勢，川普誇政績被哄笑」，《中央社》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201809260105.aspx>>。

二、英文部分：

專書

Wilson, Woodrow, 1924. *The messages and papers of Woodrow Wilson*. New York: Review of Reviews.

Walter Russell Mead, 2001. *Special Providence: American Foreign Policy and*

How It Changed the World. New York: Knopf.

Hunt, Michael H., 1987. *Ideology and U.S. Foreign Policy*. New Haven, Conn: Yale University Press.

Weinberg, Albert K., 1963. *Manifest Destiny*. A Study of Nationalist Expansionism in American History. Chicago: Quadrangle.

Horsman, Reginald, 1981. *Race and Manifest Destiny: Origins of American Racial Anglo-Saxonism*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

Tocqueville, Alexis de, 1945. *Democracy in America*, ed, by Phillips Bradley, two vols. New York: Knopf.

John Callaghan, Brendon O'Connor, Mark Phythian, 2019. *Ideology of American Foreign Policy*. London: Taylor & Francis Ltd.

網際網路

Peter Baker, 2018/12/31. "For Trump, A Year of Reinventing The Presidency," *The New York Times*, < <https://www.nytimes.com/2017/12/31/us/politics/trump-reinventing-presidency.html>>.

Brandon Conrads, 2018/12/20. "Trump's top 10 accomplishments of 2017," *The Hill*, < <http://thehill.com/homenews/administration/366429-trumps-top-10-accomplishments-of-2017>>.

Mark Landler, 2017/12/28. "Trump, The Insurgent, Breaks with 70 Years of American Foreign Policy," *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2017/12/28/us/politics/trump-world-diplomacy.html>>.

Adam Taylor, 2017/10/13. "Ditching deals Has Become Trump's main foreign policy," *The Washington Post*, <<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/13/ditching-deals-has-become-trumps-main-foreign-policy/>>.

Sophie Tatum and Kevin Bohn, 2017/10/21. "Trump says US is ending decades-old nuclear arms treaty with Russia," *CNN*, <<https://edition.cnn.com/2018/10/20/politics/donald-trump-us-arms-agreement-russia/index.html>>.

推動戰略互惠關係中的日「中」關係： 進展與限制

Japan-China Relations Under the Promotion of Strategic Reciprocity:
Progress and Restrictions

石原忠浩 (Ishihara Tadahiro)

國立政治大學日本研究學位學程助理教授

摘要

第一次安倍晉三政權時代，為建立新時代的日「中」兩國關係的合作和對話架構的「戰略互惠關係」機制，即使日本國內經過兩次的政權輪替，仍然一直維持和加強兩國的對話架構。

2010 年以後，兩國之間一直存在著主要領土與海洋問題的糾紛，不僅發生元首會談的政治往來的中斷，而且屬於民間交流範疇的經貿和文化交流也被迫停頓，造成兩國邦交以來陷入最惡劣的狀態。

2012 年下半年，隨著習近平體制和第二次安倍政權的登場，提高兩國各界對日「中」關係改善的期待，但是由於日本與中國大陸境內的因素及國際環境的變化，改善兩國關係的範圍和速度不如預期。然而 2017 年川普政權的登場及美「中」貿易戰爭的爆發，提供促使日「中」兩國關係改善的契機，即 2018 年 10 月安倍正式訪問大陸後，兩國似乎回到正常關係。

文嘗試分析 2006 年以來啟動的日「中」兩國推進戰略互惠關係的演變和發展脈絡，並且探討該過程中的進展與成果，同時檢視困境與限制。筆者發現，雖然當初雙方所提出的政治方面的互信關係還未完全確立，但是海洋問題等非傳統安保領域的對話和合作平台的建立，從構築政治互信的觀點來看，應該值得肯定。另外，經貿和文教交流的合作是兩國能夠追求共同利益，並且期待雙贏的局面，因此該領域的合作比較能夠順利地發展。

關鍵詞：日「中」關係、戰略互惠關係、大陸、日本

壹、前言

後冷戰時期的日「中」關係之中，除了「歷史問題」、「臺灣問題」及中國大陸（以下簡稱大陸）的經濟軍事大國化和日本邁向政治大國之路等新的議題，微妙地影響雙邊關係的發展，偶爾也讓日「中」雙邊面臨不穩定的局面。然而，日「中」兩國站在「對立」不如「合作」的基本立場，如此除了有助於彼此雙方的國家利益，也儘量避免撕破臉的局面。

2008年5月日「中」簽署「中日關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明」之際，將兩國互動關係中長期帶來負面影響的歷史問題「去政治化」，多數專家認為日「中」兩國終於邁向新的階段，並且同年6月雙方對於在東海海域共同開發油氣田問題達成共識，進一步提高兩國的合作關係。

然而眾所周知，包含2010年9月在釣魚臺海域發生的大陸漁船撞擊日本公務船的事件（以下稱為「2010年釣魚臺事件」）、2012年9月日本政府購買三個釣魚臺島嶼事件及2014年後大陸在南海填海建設軍事基地等有關海洋議題的糾紛，衝擊過去日「中」兩國累積的合作和信賴關係，雙邊關係陷入建交以來最嚴峻的局面，直到2017年為止，兩國沒有真正恢復到推向戰略互惠關係。然而，進入2018年後，隨著美「中」關係的惡化、大陸經濟的衰退等複數因素促使日「中」關係的快速改善，最後在同年10月安倍正式訪問大陸後，終於達成正常的交流軌道。

本文嘗試回顧從本世紀「後小泉時代」啟動的戰略互惠關係的展開，探討日「中」兩國推進戰略互惠關係過程中在哪些議題方面有進展或成果，同時檢視在哪些議題方面導致進展與停滯。

貳、回顧建交後的日「中」關係發展脈絡

1972年日「中」關係正常化後，雖然似乎重覆「友好」、「摩擦」、「緊張」的循環。日本學者天兒慧將建交以來四十多年的日「中」關係分為四

個階段。¹

第一階段為 1972 年到 1979 年：當時的兩國關係，由於大陸文化大革命還在進行及毛澤東去世等因素的緣故，大陸政治局勢相當不穩定，但是 1978 年日「中」簽署《和平友好條約》，並且大陸開啟改革開放政策，因此該時期的兩國關係可被視為之後順利發展的準備期間。

第二階段為 1979 年到 1989 年：當時大陸啟動改革開放政策，日本透過政府開發援助 (ODA) 等金融合作方式充分協助大陸的經濟改革。兩國雖然逐漸出現經濟互相依賴的關係，但是當時日「中」之間的經濟水準差距比較大，因此兩國之間的關係是由日本主導 (initiative) 的兩國關係。但是爆發「六四天安門事件」對日本輿論的衝擊相當大，之後日本民眾對大陸的好感程度一直處於低迷的狀態。²

第三階段為 1989 年到 1990 年代末期：該時期的兩國關係，大陸克服了「天安門事件」帶來的影響後，重新加速改革開放路線，日本企業大量進出大陸，加深互相依賴關係。該時期日本的經濟水準仍然具有優勢，因此當時的兩國關係仍然是日本主導的時期。政治方面，明仁天皇訪問大陸，象徵戰後的結束。但是 1990 年代中期進行數次的核子試爆等因素，引起日本國內對「中國威脅論」的探討。

第四段為 1990 年代末期到 2010 年：該時期雙方高層的交流似乎建立了定期的機制化，同時政府部門的任何層次的交流也頻繁，出現互相理解的契機。經濟交流方面，由於當時大陸的發展相當快速，甚至到了 2010 年大陸的國內生產總值超過日本，因此雙邊關係從日本主導改變為日「中」雙向主導。

天兒慧指出，雖然建交後的日「中」關係能夠分成四個階段，但是筆者認為面對「2010 年釣魚臺事件」之際，大陸當局對日本採取的高壓和強硬態度及大陸公務船在釣魚臺海域頻繁出沒，以及 2012 年下半年大

¹ 天兒慧，日中対立 習近平の中国をよむ（東京：筑摩書房，2013 年），頁 46-53。

² 「外交に関する世論調査 1. 日本と諸外国との関係 (3) 日本と中国 ア 中国に対する親近感 (2016 年 11 月調査)」(2016 年 12 月 26 日)，2017 年 11 月 29 日下載，《內閣府》，<http://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-gaiko/2-1.html>。

陸政府針對日本政府購買三個島嶼後採取的強硬姿勢和作為，似乎實現日「中」關係和對外戰略上的重大「突破」。換言之，日「中」關係方面的突破無非是從前的日「中」關係的基本架構，超越「日『中』雙向主導」，建立大陸主導的雙邊關係。毛里和子也斷言，隨著 2010 年的事件後兩國已經進入為了鬥爭海洋領土問題的對抗時代，³ 並且感嘆日「中」兩國已經失去對鄰邦該有的最低限的敬意。⁴

總之，「2010 年釣魚臺事件」後的大陸，在雙邊關係中加速壓倒性主導的趨勢。表 1 是筆者依建交後各年代日「中」關係特質的分類。

表 1 建交後日「中」關係各年代的分類

年 代	兩國關係的性質
1972 年到 1979 年	兩國關係脆弱、準備期間
1979 年到 1989 年	日本經濟優位，日本主導
1989 年到 1990 年代末期	日本仍然優位，大陸開始崛起
1990 年代末到 2010 年	日「中」雙向主導，大陸逐漸成為優勢
2010 年迄今	大陸壓倒性的主導時期

資料來源：天兒慧，日中対立 習近平の中国をよむ（東京：筑摩書房，2013 年），頁 46-53 及作者加以修正整理。

參、日「中」戰略互惠關係的展開：進展與波折

為精確掌握當前日「中」關係推向戰略互惠關係的發展脈絡，因此從回溯第一次安倍晉三政權期談起，分別由民主黨政權末期（2006 年到 2012 年）以及第二次安倍政權時代（2012 年到 2018 年）加以探討。

一、第一次安倍內閣到民主黨政權的結束

（一）形成、推動期：2006 年到 2009 年

³ 毛里和子，日中漂流—グローバルパワーはどこへ向かうか（東京：岩波書店，2017 年）頁 3。

⁴ 毛里和子，日中漂流—グローバルパワーはどこへ向かうか，頁 37。

新世紀初期的日「中」關係，由於小泉首相的參拜靖國神社問題造成嚴重的對立，因此 1998 年兩國同意「日『中』共同宣言」中提及應該制度化的元首會談也被迫中斷。⁵ 然而小泉卸任後，上臺的安倍晉三首相立刻著手修補日「中」關係。⁶ 安倍 2006 年 10 月進行「破冰之旅」訪問大陸，在此基於遵守過去的三項政治文件，即「中日聯合聲明」、「中日和平友好條約」、「中日聯合宣言」，對當時懸案的靖國神社問題去政治化，開啟改善關係的契機，站在共同戰略的利益努力地構築互惠關係。⁷ 在會談中對於日「中」元首的互訪、東海問題的對話與協商的加速達成共識之外，期待透過 2007 年即將實施的文化運動交流年以及青少年交流等增進國民之間的友好感情。⁸

安倍打開新局面後，時任大陸國務院總理溫家寶也於 2007 年 4 月訪日進行「融冰之旅」，進一步緩和兩國關係。⁹ 安倍同年 9 月辭職後，接班的福田康夫首相於 2007 年 12 月訪陸進行「迎春之旅」，持續地推動構築戰略互惠關係，日方提出東海問題之對話、對過去歷史問題的直視以及臺灣問題上的一貫的立場等。¹⁰ 另外福田在大陸停留期間在北京大學進行演講、參觀文化城市曲阜等等活動，交流方式逐漸多元化。¹¹

⁵ 「平和と発展のための友好協力パートナーシップの構築に関する日中共同宣言」(1998 年 11 月 26 日)，2019 年 2 月 8 日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/nc_sengen.html。

⁶ 當時日本外務省事務次官的谷内正太郎在回憶錄指出，他在安倍上臺之前著手和大陸外交部之間探討，後小泉時代的兩國關係的問題。換言之，當時雙方有默契小泉卸任後兩國能夠掌握改善關係。谷内正太郎，外交の戦略と志 前外務事務次官谷内正太郎は語る 聞き書き 産経新聞政治部・高橋昌之（東京：産経新聞出版，2009 年），頁 37。

⁷ 「日中共同プレス発表」(2006 年 10 月 8 日)，2017 年 11 月 28 日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe/cn_kr_06/china_kpress.html。

⁸ 張躍斌、王新生，「安倍晉三內閣與中日關係」，王新生主編，中日友好交流三十年 政治卷 (1978-2008)，(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 228-234。

⁹ 「温家宝中国国务院総理の来日（日中首脳会談の概要）」(2007 年 4 月 11 日)，2017 年 11 月 29 日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/visit/0704_sk.html。「日中聯合新聞公報」(2007 年 4 月 11 日)，2017 年 11 月 29 日下載，《日本國駐華大使館》，<http://www.cn.emb-japan.go.jp/bilateral/j-c070411.htm>。

¹⁰ 王泰平，「中日關係迎來“小陽春”」，瞭望新聞週刊 (北京)，2008 年第 1 期，2019 年 1 月 9 日下載，http://big5.news.cn/gate/big5/lw.xinhuanet.com/htm/content_2484.htm。

¹¹ 尚彬、王新生，「福田康夫內閣與中日關係」，王新生主編，中日友好交流三十年 政治卷 (1978-2008)，頁 240-241。

在北京奧運舉辦前的 2008 年 5 月，胡錦濤首次以大陸國家主席的身分赴日本進行國事訪問，胡錦濤訪日期間會見明仁天皇，並與日本高層進行會談。¹² 同時與日方簽署成為第四份重要政治文件的「日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明」。同時為落實該聯合聲明，雙方達成由 70 項構成的共識，即發表「日中兩國政府關於加強交流與合作的聯合新聞公報」。¹³

該文件中提出的重點是日「中」雙方提出在五大領域構築對話與合作框架開展合作，五大領域分別為：1、增進政治互信；2、促進人文交流，增進國民友好感情；3、加強互利合作；4、共同致力於亞太地區和平；5、共同應對全球性課題。

其中「增進政治互信」的主要目標是建立日「中」政府、菁英之間的互訪、對話機制，加深相互理解和信任。「加強互利合作」是從能源、環保及經濟各領域進行廣泛的合作。「共同致力於亞太地區和平」是日「中」雙方認識到同為亞洲地域大國的責任和利害，因此共同努力地對應朝鮮半島問題。¹⁴

另外日「中」兩國之間一直爭議東海海域劃定界線的共同開發問題，雖然胡錦濤訪日之前無法達成共識，但是同年 6 月中旬日「中」雙方各讓一步，在達成劃定界線共識之前暫定措施的前提下，為推動東海海域作為和平、合作、友好的海域，雙方同意推動油氣田共同開發。¹⁵ 此共識在過渡期間不損害雙方對該海域的領土主張立場，沒有碰觸或妥協領土問題，是為了避免對立，同意邁向共同開發。

2008 年 9 月福田辭職後，麻生太郎內閣接班，同年 12 月在麻生首相

¹² 「胡錦濤結束訪日暖春之旅回國」(2008 年 5 月 10 日)，2018 年 11 月 5 日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1024/7223438.html>。

¹³ 「『戰略的互惠關係』の包括的推進に関する日中共同声明」(2008 年 5 月 8 日)，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/visit/0805_ks.html。

¹⁴ 石原忠浩，「日中簽署『第四公報』後的日中關係與台灣」，戰略安全研析(臺北)，第三十八期，頁 45。

¹⁵ 「東シナ海における日中間の協力について(日中共同プレス発表)」(2008 年 6 月 18 日)，2019 年 2 月 1 日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/higashi_shina/press.html。

的主導下以加強推動日「中」韓三國的合作關係，首次召開「日中韓三國高峰會」開拓東北亞的新合作架構。¹⁶翌年 4 月麻生訪陸，對於持續地推進戰略互惠關係以及高層的互訪等達成共識。總之，後小泉時代的日「中」關係，即使日本的首相每年換一人，日「中」關係仍然穩定地發展。

(二) 從高峰期到倒退期：2009 年到 2012 年

自民黨政權的終結和民主黨的上臺，並沒有改變日本政府重視日「中」關係的發展，而大陸專家也以期待的心情看待民主黨政權的登場。大陸學者對於日本民主黨的對外政策，尤其如何看待對日「中」關係的相關部分？論點如下：

第一，民主黨的意識形態則以中間派和中間偏左為主流。對外政策方面，民主黨重視亞洲的人士居多。¹⁷第二，歷史認識方面，對於當時的鳩山代表過去戰爭罪犯等的發言和態度，正面地看待，因此認為民主黨的歷史認識是「比較進步的」。¹⁸第三，鳩山曾經主張建構東亞共同體，對此大陸學者給予高度的肯定。¹⁹總之，大陸專家對於民主黨政權的出現，可以歸納為「民主黨上臺對中日關係的發展有利」。²⁰

實際上，民主黨上臺後的 2009 年 12 月小澤一郎幹事長統率 143 名現任國會議員訪陸的大規模兩黨交流、打破慣例讓習近平國家副主席與天皇會見等，和過去自民黨政權不同，展現對大陸過度重視的「政治主導」外交面貌。²¹另外，打破慣例任命非外交官出身的前伊藤忠商事董事長丹羽

¹⁶ 「日中韓首腦會議（概要）」（2008 年 12 月 13 日），2019 年 2 月 1 日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jck/summit/0812_gai.html。

¹⁷ 馮昭奎，「日本政權更迭與中、日關係」，日本研究（瀋陽），第 4 期（2009 年），頁 2。

¹⁸ 許壽童，「日本新首相鳩山由紀夫的歷史認識與中、日關係」，太平洋學報（北京），第 12 期（2009 年），頁 15。

¹⁹ 林曉光，「論日本民主黨政府的對外政策」，日本研究（北京），第 4 期（2009 年），頁 25。

²⁰ 馮昭奎，「日本政權更迭與中、日關係」，頁 5。

²¹ 該部份的整理參閱，石原忠浩「『政治主導』的對外政策？—日本民主黨執政下的日中關係」，展望與探索（臺北），第 10 卷第 7 期，頁 51-54。

宇一郎擔任駐陸日本大使，企圖再進一步加強兩國經貿關係。²² 但是民主黨本身對危機處理的經驗不足，政官關係的緊張等因素，日「中」關係發展的成果相當有限。²³

民主黨政權下的元首會談，2010年5月溫家寶訪日，確認持續地推進戰略互惠關係的發展，並且對於青少年與觀光交流等加強民間關係達成共識。²⁴ 然而，鳩山政權為了政治資金問題和日美同盟的緊張等多種因素被迫下臺。²⁵ 後繼的菅直人首相在黨魁選舉時期發生的「2010年釣魚臺事件」及之後大陸採取對日稀土出口的管制等制裁、逮捕日本企業人士、大陸各地發生的大規模的反日暴動的結果，不僅日本國民對大陸的觀感快速地惡化，經濟界也憂慮過度依賴大陸經貿關係的風險。²⁶ 因此日「中」兩國在無法展開元首會談的情況下，陷入無法推動戰略互惠關係的困境。美國學者 Sheila A. Smith 指出，本來外交課題的釣魚臺問題從此變成為安保的難題。²⁷

2011年3月發生的東日本大地震造成日本國內空前的災害，面對大災害，大陸官民對日本提供相當的支援，並且同年5月在日本召開的日韓「中」三國高峰會之際，溫家寶和南韓總統李明博一起赴仙台等東北地區

²² 這破天荒的人事，沿用民間人士的重點國家的大使人事是推動「政治主導於脫離官僚政策」的岡田克也外相主導，請參閱，「丹羽中国大使を交代へ 10月にも」(2012年8月20日)，2019年3月3日下載，《日本經濟新聞電子版》，https://www.nikkei.com/article/DGXNASFS19010_Z10C12A8MM8000/。

²³ 石原忠浩，「『政治主導』の對外政策？—日本民主黨執政下の日『中』關係」，頁56-57。

²⁴ 「日中首腦會談（概要）」(2010年5月31日)，2015年2月1日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/visit/1005_sk.html。

²⁵ 読売新聞政治部，民主党迷走と裏切りの300日（東京：新潮社，2010年）頁253-267。

²⁶ 該事件的經緯是9月7日，大陸漁船「閩晉漁5179號」在日本領海與日本公務船衝撞後肇事的船長被日方逮捕後帶到沖繩縣石垣島偵訊。經過日本檢方兩次延押船長後的24日才決定釋放大陸船長。該過程中，大陸國務委員戴秉國等高層向日方表達強烈抗議。同時宣布，暫停「中」日雙邊省部級以上人士的交往，並停止航權、煤炭的協商。另外實際上大陸政府對日進行禁運稀土、緩慢處理日本貨運的通關措施等。另外，對日本決定性打擊的事件是處理日軍遺棄化學武器的日本藤田(Fujita)公司成員入侵禁區被公安逮捕等對抗措施。

²⁷ Sheila A. Smith, *Intimate Rivals Japanese domestic politics and a rising China* (New York, Columbia University Press, 2015), p.189.

呼籲該地域的安全，因而後半年迅速改善雙邊關係。²⁸

同年 8 月菅下臺，野田佳彥組閣，同年 12 月底野田首相展開兩天的訪陸行程，與大陸高層進行會談。野田首相在元首會談中提出日本方面未來希望持續推動高層互訪、東海合作、深化經濟合作等六點倡議。²⁹

日「中」建交 40 周年的 2012 年，日「中」官民事先準備了許多象徵性的友好交流活動，卻因同年 4 月東京都知事石原慎太郎在美國智庫的演講中發表購買釣魚臺島嶼的構想，而改變了一切的步調。³⁰ 大陸政府當初對該發言低調看待，同年 5 月日「中」雙方首次召開的海洋事務高級磋商在大陸杭州進行。³¹ 然而野田首相在 7 月指出，「為了穩定維護管理角度的觀點檢討購買釣魚臺（魚釣島、北小島及南小島）」。日本政府說明，政府考慮到被稱為極右派石原知事領導的東京都擁有釣魚臺的風險。³² 民主黨政府的決定引起臺港「中」等廣泛區域的不滿，不僅大陸公務船在釣魚臺海域常態性的出沒，而且 8 月中旬發生香港保釣人士登陸釣魚臺，後來被日本警方逮捕、強制遣返事件，引起日本敗戰紀念日 8 月 15 日至 16 日連續兩天在大陸大城市發生抗議集會和遊行。

在這些充滿緊張的氣氛下，9 月 10 日日本內閣會議正式決定購買釣魚臺等三個島嶼。日本政府基於穩定維護管理釣魚臺的角度購買該島嶼。然而，大陸方面認為，購島事件改變以往的「擱置領土問題的現況」，不僅不接受日本的說明，公務船更頻繁的入侵日本領海，而且默認或鼓勵各地的反日活動。³³

²⁸ 筆者 2011 年 8 月訪問北京、上海，與在大陸日本大使館、領事館、JICA、JETRO 等單位拜會以及訪問，多數人士指出，雖然東海或領土等矛盾點沒有解決，但是日「中」關係的氣氛逐漸接近 2010 年 9 月之前的情形。

²⁹ 石原忠浩，「野田佳彥首相訪中的戰略意涵」，戰略安全研析（臺北），第三十八期，頁 45。

³⁰ Tokyo governor seeks to buy islands disputed with China, April 17, 2012, 2018 年 5 月 4 日下載，〈Reuter〉，<https://www.reuters.com/article/us-japan-china-islands-idUSBRE83G0C020120417>。

³¹ 「日中高級事務レベル海洋協議第 1 回會議（概要）」，（2012 年 5 月 16 日），2016 年 10 月 4 日下載，〈外務省〉，https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/jc_kk_1205.html。

³² 對此大陸輿論主張石原慎太郎與民主黨政權的陰謀論，卻筆者不以為然，這過程可以參閱，春原剛，尖閣戰爭（東京：新潮社，2013 年）。

³³ 當時的駐大陸日本大使丹羽宇一郎指出，他對外務省質疑國有化時機的適當性，但日本政府不採納他的建議。丹羽宇一郎，中國の大問題（東京：PHP 研究所，2014 年），頁 144-145。

該事件後的幾週之內，在大陸各地將近一百個城市發生反日遊行，尤其青島和長沙的日資購物中心遭到嚴重的破壞和掠奪，另外在大陸的日本大使館以及領事館也受到破壞。³⁴ 因此當年預定建交 40 周年許多相關的交流活動被迫停止或延期。

二、第二次安倍政權時期

2012 年下半年，兩國領導的更替，雙方政府重新摸索改善關係。但是實際上，兩國關係持續緊張的氣氛，情況似乎有變本加厲的情勢。

（一）僵局時期：2012 年到 2014 年

2012 年 12 月第二次安倍內閣上臺後，最賣力推動的政策是以安倍經濟學為代表的財經政策。反而安倍擅長的外交安全政策，則採取比較現實的路線。

外界期待的改善日「中」雙邊關係方面，在 2013 年 1 月日本防衛省公布的以火控雷達照射日本艦艇和直升機事件，並且在防衛省同年 7 月發表的「防衛白皮書」上，探討大陸推行的軍事政策的不透明，充分表達對大陸的軍事動態的不信任。³⁵ 同年 11 月大陸國防部單方面宣布在東海設立防空識別區（ADIZ），不僅日本政府不承認大陸的主張，同時引起周邊其他國家的疑慮。最後，同年 12 月底安倍在第一次政權時避開靖國神社進行參拜的結果，不僅無法找到改善關係的契機，而且陷入日「中」建交以來最險惡的狀態。³⁶ 根據當年外務省的資料，2013 年日「中」要人的往來相當鮮少，在國際會議中的元首會談或外交部長之間的會談都沒有實現，只有副部長級的會談四件。³⁷

³⁴ 濱本良一，「尖閣国有化で中国が激高、党大会前の人事抗争も激化」，東亞（東京），No.544 2012 年 10 月號，頁 50-52。

³⁵ 石原忠浩，「從 2013 日本【防衛白書】看日本對中國大陸的認識」，戰略安全研析（臺北），第九十九期，頁 26-27。

³⁶ 針對安倍首相的參拜靖國神社問題，政府高層裡也有不支持的聲音，安倍本來計畫 2012 年 12 月和 2013 年 10 月要參拜，卻遇到菅義偉官房長官以及杉田和博副官房長官的反對，暫停參拜。鈴木美勝，日本の戰略外交（東京：ちくま書房，2017 年），頁 193-194。

³⁷ 兩國要人的往來 2012 年 29 件、2014 年 13 件、改善關係後的 2015 年有 36 件的記載。「中華人民共和国 過去の要人往来・会談」，2019 年 3 月 25 日瀏覽，《外務省》，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/visit/index.html>。

由於 2014 年 11 月在北京召開亞太經合會領袖會議的緣故，多數專家預測當年可能借用國際會議的場次實現日「中」元首會談。然而當年上半年，幾乎沒有改善關係的跡象，同年 9 月召開第二屆日「中」海洋協議，期待能夠找到改善關係的契機。

(二) 摸索改善關係時期：2014 年 11 月到 2018 年 1 月

2014 年 11 月 10 日，在亞太經合會之際終於實現約三年來首次的日「中」元首會談。元首會議之前，日「中」外交當局為了順利展開安倍與習近平會談，雙方確認了四點原則與共識。

四個共識的主要內容是，第一，雙方確認將遵守日「中」四個政治的各項原則和精神，繼續發展日「中」戰略互惠關係。第二，雙方本著正視歷史、面向未來的精神，就克服影響兩國關係政治的障礙，達成一些共識。第三，雙方認識到對於釣魚臺等東海海域近年來出現的緊張局勢存在著不同的主張，同意透過對話磋商防止局勢惡化，建立危機，管控機制，避免發生不測的事態。第四，雙方同意利用各種多雙邊管道逐步重啟政治、外交和安全對話，努力構建政治互信。³⁸

由內容來看，雙方回到原點，即擱置爭議，追求共同利益的原則上推動合作關係。這四個原則，是兩國外交當局透過私下的協商達成的重要共識，是日「中」兩國推動雙邊關係時必須遵守的指導方針。

元首會談中，安倍指出，以大局和長遠的角度來探求面向 21 世紀的兩國關係。並且以下 4 點展開各個層次的合作具有重要的意義：促進國民間的相互理解、進一步深化經濟關係、展開東海合作、穩定東亞安全環境。對此習近平也指出，此次會談乃是朝著關係改善邁出的第一步，願今後在各個層次逐步推進關係的改善。³⁹ 總之，兩國經過三年的鴻溝，終於重啟改善關係的步驟。

進入 2015 年持續地借用國際會議機會累積對話，即在 4 月兩位元首

³⁸ 「日中關係の改善に向けた話合い」(2014 年 11 月 7 日)，2016 年 12 月 4 日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_000789.html。

³⁹ 「日中首脳会談」(2014 年 11 月 10 日)，2016 年 12 月 4 日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page3_000999.html。

出席萬隆會議六十周年的活動之際，召開第二次「安習會談」，在此共識之下持續地推動戰略互惠關係。⁴⁰ 同年5月，二階俊博自民黨總務會長率領約三千名觀光業者訪問北京，習近平親自與訪問團見面，並且習近平對於改善對日關係表達改善強烈的意願。⁴¹ 然而，由於同年夏季大陸積極推動南海造陸活動，日本方面也制定安保法，美國在南海自由航行作戰等因素，無法進一步改善兩國關係。

2016年4月，岸田外相訪問北京與大陸高層會談，並且重新確認日「中」關係的重要性，並且共識加速改善關係。⁴² 然而，同年7月、9月分別在蒙古與杭州召開的國際會議之中，進行「安習會談」，仍然沒有明顯的進展。⁴³

進入2017年後終於展開積極的互動，即在7月德國召開G20會談之際，雙方強調對北韓情勢上需要加強聯繫外，大陸表達較具體的意願，即「一帶一路框架內開展合作。同時在文化、教育、媒體、地方、青少年等領域開展廣泛交流，務實兩國關係社會和民意基礎」，期待民間交流的進一步加強。⁴⁴

接著11月在越南峴港與菲律賓馬尼拉的國際會議時，兩國元首仍然持續對話，在越南的「安習會談」之中，習近平不僅肯定當前雙邊關係的發展趨勢，並且留意與高度肯定安倍首相親自出席在東京召開的慶祝日「中」建交45周年宴會，希望繼續前進。⁴⁵ 並且雙方一致推動，做為日「中」簽署和平友好條約40周年的重要時機的2018年，推動雙方高層的

⁴⁰ 「日中首腦會談」(2015年4月22日)，2016年12月4日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_001136.html。

⁴¹ 「習近平在中日友好交流大會上的講話(全文)」(2015年5月25日)，2016年12月4日下載，《中華人民共和國駐日本大使館》，<http://www.china-embassy.or.jp/chn/zrtd/t1266390.htm>。

⁴² 石原忠浩，「日本岸田外相訪問中國大陸」，戰略安全研析(臺北)，第132期，頁15-25。

⁴³ 「日中首腦會談」(2017年7月8日)，2018年9月4日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_003121.html。

⁴⁴ 「中華人民共和國駐日本大使館，習近平會見日本首相安倍晉三」(2017年7月9日)，2018年9月4日下載，《外務省》，<http://www.china-embassy.or.jp/chn/zrtd/t1476967.htm>。

⁴⁵ 「日中首腦會談」(2017年11月13日)，2018年9月4日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page1_000432.html。

互相往來。

2018 年 1 月底在北京召開日「中」外相會談。⁴⁶ 該會談中確認在大陸啟動改革開放與「日中和平友好條約」40 周年的 2018 年，為了改善全面的雙邊關係，以建設性的態度進行對話。如此這年迅速展開兩國關係的發展。

(三) 邁向關係正常化時期：2018 年 1 月迄今

2018 年是日「中」關係大幅改善的一年，其背景和原因可以歸納為兩國內政和國際環境的兩方面。

大陸內政，習近平的權威和權力透過中共 19 大和反腐敗鬥爭的過程似乎已鞏固。日本內政，安倍在 2017 年的眾議院選舉和 2018 年的自民黨總裁選舉的勝利後，可以展望再進一步的長期政權。因此日「中」兩國領導鞏固權力基礎，較容易處理棘手的日「中」關係。2017 年下半年後大陸學界多數學者撰寫了探討和鼓勵改善當前日「中」關係的文章，他們幾乎一致的觀點是安倍政權對大陸政策的調整，採取比較務實和友善態度，因此兩國關係能夠推動關係。⁴⁷ 然而，筆者認為改善日「中」關係的最主要原因，是國際環境的變化促使大陸方面積極推動。如北韓、美、「中」關係等多數因素中在此探討美「中」經貿問題。

2017 年 1 月川普上臺後的短暫蜜月期，美「中」關係逐漸進入深水區。2018 年初美國對大陸採取太陽光電系統產品等部分產品保障措施為開端，7 月後雙方採取 340 億美元的商品加徵 25% 關稅後擴大全面性的貿易戰爭。由於美「中」經貿關係的衰退立刻導致大陸經濟的停滯等，因此大陸需要儘快調整對外關係，尤其擁有緊張關係的對印度和對日本關係的修

⁴⁶ 「河野外務大臣の中国訪問」(平成 30 年 1 月 27 日～28 日)(2018 年 1 月 28 日) 2018 年 9 月 4 日下載，《外務省》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_ml/cn/page3_002354.html。

⁴⁷ 如攀小菊，「應對中日關係的新形勢與老問題－實現中日關係“完全正常化”的思考」，現代國際關係(北京)，2018 年第 10 期，頁 1-6；呂耀東，「安倍政府對華政策的調整及限度」，現代國際關係(北京)，2018 年第 10 期，頁 7-13；武寅，「論中日新型國家關係：形成背景、基本特點與核心理念」，日本學刊(北京)，2018 年第 4 期，頁 7-16。

補較為明顯。⁴⁸

日「中」關係的進展方面，2018年1月河野外相訪陸，4月大陸外交部長王毅赴日進行外相會談以及拜會日本政要、與日方共同主持第四次日「中」高層經濟對話。外務省強調，日「中」外相之間的正式互相往來是9年以來的首次，而高層經濟對話也是約8年以來的首次舉辦。⁴⁹ 外相會談翌日，兩國召開4次日「中」經濟高層對話。這次對話中，大陸外交部指出，雙方就宏觀經濟政策、日「中」經濟合作與交流、日「中」第三方合作、東亞經濟一體化與多邊合作4個專題進行深入探討。⁵⁰ 針對王毅的訪日與高層經濟對話的召開，日本主要媒體在4月18日的社論中，都異口同聲地肯定這次的互動關係，強調繼續對話和談判，能夠回到交流的正常化等的主張。⁵¹

高層往來方面，2018年5月大陸國務院總理李克強正式訪問日本，不僅出席日「中」韓三國元首會議、和平友好條約40周年紀念活動，在元首會談中探討雙邊高層往來、經濟合作、促進國民交流、海洋與安保、北韓問題外，特地安排赴北海道參觀訪問，與安倍共同出席日「中」省長知事論壇等活動。⁵² 元首會談中，安倍指出在戰略互惠關係的架構下推進改善關係，把兩國關係提升到新階段。李克強提到，本次的正式訪問讓兩國

⁴⁸ 雖然2017年夏天在印度洞朗高原印「中」軍隊對峙，不過2018年4月習近平邀請莫迪總理到武漢召開非正式會議後，印「中」兩國重新邁向合作方向。「習近平同印度總理莫迪在武漢舉行非正式會晤」（2018年4月28日），2019年3月8日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/2018-04/28/c_1122759716.htm。

⁴⁹ 「日中外相會談」（2018年4月15日），2019年3月8日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_003925.html#section1。

⁵⁰ 「第四次中日經濟高層對話聯合新聞稿」（2018年4月18日）2019年3月8日下載，《中共外交部》，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1551969.shtml。

⁵¹ 日本主要報社的標題如下：「王外相の来日 關係改善をより確かに」（2018年4月18日），2019年3月8日下載，朝日新聞電字版（東京），<https://www.asahi.com/articles/DA3S13455760.html>、「王毅中国外相の来日 後戻りしない關係構築を」（2018年4月18日），毎日新聞電字版（東京），<https://mainichi.jp/articles/20180417/ddm/005/070/031000c>。

⁵² 「李克強抵達東京出席第七次中日韓領導人會議並對日本進行正式訪問」（2018年5月9日），2019年3月8日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0509/c64094-29973187.html>。

關係回到正常軌道。⁵³ 這次能夠受到矚目是因為安倍特地赴北海道高規格的招待，表達日方對兩國關係發展期待之善意等。⁵⁴

2018 年改善兩國關係的總結算是 10 月的安倍訪陸，這次日本首相的訪陸是野田訪陸以後 7 年首次的正式訪問。安倍在大陸停留期間，除了出席和平條約 40 周年的相關活動外，也與大陸政要會談、簽署海上搜索及救援（SAR）協定和貨幣互換協議。元首會談中安倍重新強調，把兩國關係從競爭推到協調的關係。習近平讚賞安倍近年來多次表明改善和發展日「中」關係的積極意願。並且促使當前日「中」關係重回正常軌道，重現積極勢頭。⁵⁵ 元首會談中探討的議題，包含未來習近平訪日的高層互訪、經濟合作、後 ODA 的經濟合作、海洋與安保、包含北韓議題的區域情勢。其中值得注意是首次召開第一屆日「中」第三方市場合作論壇，並且簽署 52 份兩國企業合作備忘錄。⁵⁶

日本報社社論對這次的會談的評論，大都肯定回歸正常交流軌道的兩國關係，同時幾乎一致的評析當前美「中」關係的摩擦和對立某種程度加速大陸對日政策的調整與接近和促成元首會談。⁵⁷

總之，透過 2018 年高層互動往來的結果來看，確實兩國關係脫離不正常的關係，回到似乎應有的正常軌道。即使如此，日本專家指出，這次的訪問是兩國關係改善過程的一個場面而已。⁵⁸ 如果安倍所主張，能夠讓兩國落實協調的合作關係，需要習近平的正式訪日。雖然 2019 年 6 月在

⁵³ 「李克強・中華人民共和國國務院総理の訪日（公賓）（全体概要）」（2018 年 5 月 11 日），2019 年 3 月 8 日下載，《外務省》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_003999.html。

⁵⁴ 「異例の厚遇 李首相の視察に首相・知事」（2018 年 5 月 12 日）2019 年 3 月 8 日下載，《朝日新聞電子版》，<https://www.asahi.com/articles/photo/AS20180511004941.html>。

⁵⁵ 「習近平會見日本首相安倍晉三」（2018 年 10 月 26 日），2019 年 3 月 8 日下載，《中共外交部》，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1607459.shtml。

⁵⁶ 「第 1 回日中第三国市場協力フォーラム開催にあわせて締結された協力覚書（52 件）」（2018 年 10 月 26 日），2019 年 3 月 8 日下載，《經濟産業省》，<https://www.meti.go.jp/press/2018/10/20181026010/20181026010-1.pdf>。

⁵⁷ 「日中首脳会談 安定した関係構築の第一歩に」（2018 年 10 月 27 日），2019 年 3 月 8 日下載，《讀賣新聞》，www.yomiuri.co.jp/editorial/20181026-OYT1T50143.html。

⁵⁸ 川島真，「日中関係『改善』への問い」，外交（東京），Vol.52，頁 28。

大阪召開的 G20 之際，習近平訪日的行程已經內定，但是日本政府盼望分開國際會議，即秋天後打算再以國賓身分邀請習近平訪日，惟還需要持續觀察。

肆、推進戰略互惠關係過程中的進展與波折

在 2008 年之後推動的戰略互惠關係的脈絡之下，探討實際展開的兩國互動關係，在此分別依政治議題的「海洋對話」和經濟文教議題的「觀光交流」進行探討。

一、政治議題的事例：日「中」海洋事務高級別磋商

2011 年 12 月野田首相訪陸時，日方對大陸提到六點倡議，其中的海洋議題「把將東海成為『和平、合作、友好之海』的相互間合作之推進」的契機，兩國開始推動海洋對話協商機制。

兩國透過該機制展開兩國的海洋議題的交換意見，增進互相信賴、加強合作，讓東海成為和平、合作、友好之海的基本目標。2012 年 5 月首次在杭州召開後，因釣魚臺風波的影響導致暫停 2 年，重啟改善關係的 2014 年 9 月在青島舉辦第 2 次會議，之後 2015 年在橫濱與廈門、2016 年在廣島與海口、2017 年在福岡與上海、2018 年在仙台與吳鎮等港口城市，以一年兩次的頻率輪流舉辦。⁵⁹（表 2）

⁵⁹ 「第 10 回日中高級事務レベル海洋協議（結果）」（2018 年 12 月 18 日），2019 年 3 月 8 日下載，《外務省》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006896.html。

表 2 日「中」海洋事務高級別磋商的展開

時間	地點	會合主要內容
2012 年 5 月	杭州	召開全體會議，設置政策及海洋法小組會議
2014 年 9 月	青島	兩國海洋機關各自說明當前海洋領域的對應
2015 年 1 月	橫濱	重新設置四個小組會議，即政策及海洋法、海上防衛、海上法執行及海上安全、海洋經濟的小組會議
2015 年 12 月	廈門	對東海問題廣泛地交換意見，並且探討推動海上合作的具體方法
2016 年 9 月	廣島	相關部門針對走私、偷渡、毒品交易等跨國犯罪對策加強合作
2016 年 12 月	海口	雙方同意建立海洋垃圾合作專家對話平臺
2017 年 6 月	福岡	雙方同意儘早啟動防務部門海空聯絡機制，並同意進一步推進防務交流
2017 年 12 月	上海	雙方建立並啟動防務部門海空聯絡機制取得積極進展
2018 年 4 月	仙台	防務部門海空聯絡機制的建立和儘早啟動取得了進一步進展
2018 年 12 月	吳鎮	雙方歡迎正式啟動運行日「中」防務部門海空聯絡機制

資料來源：「日中高級事務レベル海洋協議第 1 回會議（概要）」（2019 年 5 月 16 日），《外務省》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/jc_kk_1205.html。

參與該磋商的政府部門相當廣泛，如外交、國防、海洋部門等固定班底出席外，還有農業、能源、科技、環保、國土交通等相關部門。通常由召開全體會議和各部門之間的小組會議（Working group）構成。當初開始該機制的對話時，以各單位和部門之間的工作權責範圍等的介紹和交流為主，後來經過多次的磋商，部門之間簽署備忘錄或合作的文獻，並且依據這些合作文獻展開合作關係。如 2017 年第七輪磋商，日本的海上保安廳與大陸公安部邊防管理局，根據雙方簽署的紀要，就加強雙方情報資訊交換和防範，打擊走私、偷渡、販毒等跨境犯罪方面的執法合作進一步交換意見。⁶⁰

2018 年 12 月在吳鎮召開的第十次會議中，舉行了磋商機制全體會議

⁶⁰ 「中日举行第七轮海洋事务高级别磋商」（2017 年 6 月 30 日），2019 年 3 月 8 日下載，《中國外交部》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1474441.shtml。

和機制下設的政治與法律、海上防務、海上執法與安全、海洋經濟四個工作組會議，就東海相關問題交換意見，並探討了展開應有的海上合作方式。⁶¹ 同時，日方長期盼望同年 6 月正式啟動運行日「中」防務部門海空聯絡機制，並就儘早建立和開通該機制下的直通電話交換意見。最後，10 月安倍訪陸期間簽署《日中海上搜救協定》為契機，繼續推進海上搜救合作。並且兩國政府同意，海洋防務部門的大陸海警局與日本海上保安廳進一步加強雙方多邊領域的交流與合作。

雖然日「中」之間的領土糾紛在短期內無法圓滿地解決，但是日「中」雙方站在大局的考量，透過協商緩和緊張情勢，對長期的雙邊關係而言，有相當大的幫助。尤其該機制的對話，除了兩國關係最緊張的 2013 年之外，都一直持續召開，被視為重要的對話機制，筆者希望該機制成為讓日「中」關係穩定以及避免意外衝突的機制。

二、經濟文教交流事例：日「中」觀光交流的發展

以經濟文化交流為代表的民間交流的促進應該有助於日「中」兩國國民的互相理解。在冷戰時期還未建交時期的兩國關係，毛澤東、周恩來等高層曾經鼓勵兩國民間交流，習近平也指出民間交流應該扮演重要的角色。如前述，2015 年 5 月習近平與觀光業者大規模訪問團見面時曾提及，「中日友好的根基在民間，中日關係前途掌握在兩國人民手裡。越是兩國關係發展不順時，越需要兩國各界人士積極作為，越需要雙方加強民間交流，為兩國關係改善發展創造條件和環境。」⁶²

換言之，兩國國民之間彼此情感的惡化將會阻礙健全的兩國關係發展，因此良好的國民感情在穩定的兩國關係的發展中是不可欠缺的條件之一。

因此在兩國關係之中能夠促進互相理解的觀光交流，不僅是在推動戰

⁶¹ 「中日舉行第十輪海洋事務高級別磋商」（2018 年 12 月 18 日），2019 年 3 月 8 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/18/c_1123868750.htm。

⁶² 「習近平在中日友好交流大會上的講話（全文）」（2015 年 5 月 25 日），2016 年 12 月 4 日下載，《中華人民共和國駐日本大使館》，<http://www.china-embassy.or.jp/chn/zrdt/t1266390.htm>。

略互惠關係過程中受到重視的議題，並且也是當前日「中」經濟高層對話所推動的議題。

本世紀以來，日「中」兩國曾經以官民合作模式推動觀光交流的活動。2000 年 5 月 20 日，大陸的「中日友好協會」、旅遊局和日本的運輸省、民間組織共同在北京舉辦「中日文化交流大會」。當時日方是五千人規模的大型訪問團。⁶³ 之後兩國不定期舉辦大規模的相關活動，如邦交 30 周年的 2002 年 9 月、邦交 35 周年的 2006 年分別舉辦了「世代友好、相約中國大型旅遊友好交流活動」、「中日旅遊交流年」的活動。⁶⁴ 最近的大型活動為如前述的 2015 年舉辦的官民共辦的觀光交流活動。

由於 2013 年後大陸旅客赴日人數的暴增，因此雙方為了因應新趨勢，需要進一步合作的模式。2016 年 11 月，日本國土交通大臣石井與大陸國家旅遊局長李金早簽署觀光合作備忘錄。備忘錄的主要內容是雙方觀光交流的擴大、有關吸引東亞區域外旅客的觀光客的合作與聯繫、提升觀光服務品質的合作、加強監督以保護觀光客權益為目的的觀光市場等。⁶⁵

在日本 2015 年的流行語為「爆買」，多數日本人普遍感受到接觸大陸人的機會大增。大陸觀光客赴日所帶動的消費確實刺激了日本部分行業，並且對觀光相關的行業有很大的貢獻。

日「中」兩國觀光交流有明顯成長趨勢，大陸改革開放以來日本人赴大陸的人數一直遠遠超越大陸人赴日的人數。日本人的訪陸人數從 2004 年到 2012 年超越三百萬人次後開始下降，反而大陸人赴日次數在 2008 年首次超過一百萬人次，並且快速地成長，2013 年 131 萬人次、14 年 240 萬人次，那一年日「中」雙方的往來人數相當接近（日本為 272 萬人

⁶³ 陳巍、張躍斌，「小淵、森內閣與中日關係」，王新生主編，中日友好交流三十年 政治卷（1978-2008），頁 215。

⁶⁴ 黃大慧、程婧，「中日“文化年”交流活動」，黃大慧、周穎昕主編，中日友好交流三十年 文化教育與 民間交流卷（1978-2008），頁 105、108。

⁶⁵ 「日中觀光担当大臣、観光協力に関する覚書に署名」（2016 年 12 月 7 日），2019 年 3 月 8 日下載，《觀光經濟新聞》，<https://www.kankokeizai.com/%E6%97%A5%E4%B8%AD%E8%A6%B3%E5%85%89%E6%8B%85%E5%BD%93%E5%A4%A7%E8%87%A3%E3%80%81%E8%A6%B3%E5%85%89%E5%8D%94%E5%8A%9B%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E8%A6%9A%E6%9B%B8%E3%81%AB%E7%BD%B2%E5%90%8D/>。

次)，之後大陸觀光客人數的增加更驚人，15 年 499 萬人次、16 年再增加 637 萬人次、17 年 736 萬人次、18 年再增加 838 萬人次，以每年增加 100 萬人次的速度成長。⁶⁶

表 3 日本人訪陸與陸人訪日人數的演變

年度	日本人訪陸	大陸人訪日	總計
2000	220 萬人次	35 萬人次	255 萬人次
2005	339 萬人次	65 萬人次	404 萬人次
2010	373 萬人次	141 萬人次	514 萬人次
2015	250 萬人次	499 萬人次	749 萬人次
2017	268 萬人次	736 萬人次	1004 萬人次
2018	—	838 萬人次	—

資料來源：「2019 年訪日外客数（年表）」，2019 年 4 月 17 日下載，《日本政府觀光局》，https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/since2003_visitor_arrivals.pdf。

日「中」兩國人民往來已經增加到 1,000 萬人次，但是有兩個現象值得注意，第一，2007 年日本人赴大陸的人數最多，高達 397 萬人次，之後開始下降，2015 年已經下降到 250 萬人次，減少的原因有點複雜，如日本人對「中國」本身欠缺興趣、對大陸空氣污染環境的疑慮、反日暴動等，對大陸官民存在著反日的負面印象、觀感和關心。

兩國國民往來的增加可能在短期內產生摩擦或反彈，但是長期來看，至少增加彼此互相認識的機會，因此個人認為這些比較沒有官方控制的民間交流應該繼續維持。

伍、結語

後小泉時代為了開拓新時代的日「中」關係，建立戰略互惠關係的合作架構，雖然經過各種的波折，在日「中」雙方還沒有恢復完全正常關係的狀況下，兩國政府站在增進、加強共同利益的立足點上，雙方應該要珍

⁶⁶ 「2019 年訪日外客数（年表）」，2019 年 4 月 17 日下載，《日本政府觀光局》，https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/since2003_visitor_arrivals.pdf。

惜利用該合作交流機制來推行兩國關係的事實。

本文回顧日「中」關係從建立與推動戰略互惠關係的 2006 年到回到正常交流軌道的 2018 年底的發展與波折。雖然當初所提出政治方面的互信關係還未完全確立，但是海洋問題等非傳統安保領域的對話和合作平臺的建立，對於構築政治互信相當有益，應該值得肯定。另外，經貿和文教交流的合作是兩國能夠追求共同利益，並且期待雙贏的局面，因此比較能夠順利地展開。

大陸學者認為，日「中」兩國對戰略互惠關係的定義不一致，大陸比較強調「戰略」層面，而日方強調「互惠」層面，大陸的政策基調是「和平友好」，日本方面則傾向於「互利合作」。這種定位上的差異，造成兩國推動戰略互惠關係時出現了波折。⁶⁷ 實際上，和 2008 年兩國簽署戰略會關係時期比較，當前大陸國家力量的增大、美「中」陷入長期對抗局面等國際環境的諸多變化，因此現在浮現取代戰略互惠關係的第五個文件的可能性。然而 2019 年上半期階段的兩國關係的交流的基礎仍然是 2014 年 11 月雙方共識的 4 個共識，即「肯定過去兩國關係的發展，繼續推動戰略互惠關係」、「正視過去的歷史，同時邁向未來導向的關係」、「雙方認識到海洋與領土問題上有不同的主張與立場的前提下，透過對話化解爭議」、「利用多元的溝通管道，努力建構政治互信關係」。從這四點共識，筆者強烈感受到雙方認識到兩國長期繼續競爭與合作的並存，以及注重避免軍事衝突等不測事態的努力的痕跡。雖然這些態度無法讓雙方完全滿意，但是至少是還可以接受的次要方案。

在短期內日本對外關係的基礎仍然是以日美同盟為主，與東協、澳洲、印度等周邊國家、與西歐等擁有普世價值國家的友好關係為輔，但是重要的是建立穩定的日「中」關係是不可欠缺的條件。因此透過該交流合作的機制加強雙邊的政治、經濟、文化的多元合作關係，並致力於亞太區域的和平與繁榮，日「中」共同應對全球性的各議題。

⁶⁷ 邱靜，「戰略互惠關係的定位：中日比較的視角」，外交評論，2012 年第 1 期，頁 101。

美國印太戰略下的美印軍事互動 與軍售之研究

A Research of US-India Military Interactions
and Arms Sales under US Indo-Pacific Strategy

林立偉 (Lin, Li-Wei)

國防大學政治作戰學院政治系研究所博士生

顧志文 (Ku, Chih-Wen)

國防大學政治作戰學院政治系助理教授

摘要

美國於 2017 年的國家安全戰略中以「印太」取代「亞太」用詞，象徵著美國調整印度在其國家戰略布局的地位，並改變原「亞太再平衡」戰略架構，來面對中共霸權崛起的挑戰。其次，中共對巴基斯坦的武獲協助，使得印度感到不安，希冀增加安全防衛能力，這也讓美國似乎樂於藉此加強美印間的軍事合作與提供軍售，以穩定區域緊張局勢。

本文嘗試探索美國何以構思印太戰略並深化美印關係？印度在美印太戰略的角色？美印軍事互動與軍售成因與現況？以及我國在印太戰略的機遇？進而從中共威脅影響及印太戰略起源與架構作為研究開端，接著檢視印度在美國印太戰略的角色，並針對美印軍事合作與軍售事務的現況及深化因素實施剖析，最後據以提供我國政府回應印太戰略的政策建議。

關鍵詞：印太戰略、美印關係、軍事合作、軍售事務

壹、前言

近幾年，中共軍事現代化進程加速及頻繁軍事活動，加上朝鮮核武持續發展與試射，使得美國意識到亞太地區整體安全環境情勢的變化，並將戰略關注聚焦於亞太區域。¹ 美國總統川普（Donald Trump）在 2017 年 11 月進行就任首度的亞洲訪問行程中，一改前總統歐巴馬（Barack Obama）時期對於亞洲地區談話的慣例，以「印太」（Indo-Pacific）取代「亞太」（Asia-Pacific）用語，其後在次（12）月公布的《國家安全戰略》（National Security Strategy of the United States of America）內容裡，除表示中共與俄羅斯為美國當前的戰略競爭對手外，並述明「印太區域」範圍與戰略構想。² 接續於 2018 年 5 月底將原先美軍太平洋司令部（USPACOM）更名為印太司令部（USINDOPACOM）。³ 象徵著美國調整印度這個國家在國家戰略亞洲區域布局的位置，同時正式改變原「亞太再平衡」（Asia-Pacific Rebalance）的戰略架構，來面對國際競爭對手的挑戰。⁴ 但耐人尋味的是，美國政府具體推行印太戰略的作法仍尚不明確，表面看似美國願意擔任應對中共影響力與維護區域穩定的領頭羊，但實質卻也意涵著美「中」強權間拉幫結派的暗地角力鬥爭。⁵

另一方面，中共對巴基斯坦的武獲協助，使得印度感到不安，希冀增

¹ 中華民國 106 年四年期國防總檢討編纂委員會，中華民國 106 年四年期國防總檢討（臺北市：中華民國國防部，2017 年），頁 12。

² 林若雲，「剖析川普 2017 年首次亞洲行 - 推動『美國優先』的達成」，新世紀智庫論壇（臺北），80 期，頁 28。

³ 「美設印太司令部 抗衡中國」（2018 年 6 月 1 日），2018 年 8 月 6 日下載，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1205396>。

⁴ Joshua Kurlantzick, "Trump's Indo-Pacific Vision: A Solid Idea, Hard to Pull Off" (February 19, 2018), download date: June, 2018, 《Aspen online》, <http://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/trumps-indo-pacific-vision-solid-idea-hard-pull>.

⁵ 李崢，「美『印太』戰略是對『亞太再平衡』的顛覆性創新」（2017 年 11 月 14 日），2018 年 5 月 2 日下載，《環球戰略智庫》，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI4NDM4Mzc3MQ==&mid=2247485258&idx=1&sn=3ae8b58077057b84c7ba696aae04b7b5&chksm=ebfd083edc8a81280e532410c520550119952c96b5a9d408d9d24c2c133eddf91a5679027fe9&mpshare=1&scene=23&srcid=11145MkS2O3E7QScyMWU4K4e。

加安全防衛能力，這也讓美國似乎樂於藉此加強美印間的軍事合作與提供軍售，以穩定區域緊張局勢。⁶ 回顧美印兩國在安全事務的合作，自 1992 年前便開始搭建，並拓展至雙方舉行名為「馬拉巴爾」(Malabar) 的聯合軍演，惟囿於當時美印兩國彼此間互信不足，故軍演交流僅具象徵性的意義。⁷ 然在印太戰略的構思形成之後，美國已拉高印度在全球及區域安全地位，並進一步地加強彼此的雙邊關係，深化雙方的軍事合作與互動，逐步朝同盟方向邁進，加上與日本及澳洲的夥伴關係構連，使得原有的扇形戰略架構轉變為堅硬鑽石菱形的框架。綜上所述，本文嘗試探索美國何以構思印太戰略？何以發展美印關係？印度在其中的角色？美國對印度軍事互動與軍售實況與成因？我國在印太戰略中的機遇？進而首先從中共威脅影響及印太戰略起源與架構為研討開端，接著檢視印度在美國印太戰略的角色及美印軍事合作與軍售事務情形，並針對美國對印度深化軍事合作與軍售原因實施剖析，最後據以提供我國政府回應印太戰略的相關政策建議。

貳、中共威脅與美國印太戰略

一、中共軍力擴張對區域安全之影響

中共隨著國家經濟與軍事能力不斷加速地擴張，逐漸成為國際舞臺的中心要角，並對許多國家產生區域安全的顧慮。包括高舉「一帶一路」倡議，多處投資基礎建設，增加對相關國家的控制力，並於 2017 年由共軍在非洲吉布地設立基地，成立第一個海外軍事基地，皆恐讓亞洲地區勢力

⁶ Kate Blanchfield & Pieter D. Wezeman, "The State of Major Arms Transfers in 8 Graphics" (February 22, 2017), download date: August 20, 2018, 《Stockholm International Peace Research Institute》, <https://www.sipri.org/commentary/blog/2017/state-major-arms-transfers-8-graphics>.

⁷ 曾祥裕、朱宇凡，「印度海軍外交：戰略影響與啟示」，南亞研究季刊(四川)，第 1 卷 1 期(2015 年)，頁 8。

平衡生變，甚而牽涉到美國利益。⁸ 特別是中共領導人習近平於 2012 年主政之後，即以「強國夢」作為國家目標方針，而對軍隊來說也就是「強軍夢」，讓「中國夢」等於強軍夢劃上了註解。⁹ 此後，共軍開始積極推動軍隊組織形態、軍事理論與戰法、人才管理及裝備武器等的四個現代化，同時在軍民融合發展政策之下，逐步建構創新的體系，大力推動「科技興軍」戰略，將國防科技運用和武器裝備等領域視為推展的重點。¹⁰ 嗣經這幾年的國防經費高額挹注，軍隊內部改革、先進高性能海、空軍武器裝備自製研發及向外採購擴張軍備，並增加資通電網路作戰能力、生產與部署彈道飛彈，現階段已具備遠距作戰能量，足以將兵力投射推向至第二島鏈以西，嚴重衝擊區域安全。¹¹

另外，中共國防預算無法透明化，加上多次擴大的演訓與頻繁操演及南海島礁軍事化等行動也加劇區域安全威脅。僅能公開說明的國防經費即以年度方式高速增長，從 2008 至 2017 年的 10 年間，就增加大約三倍（如圖 1），而中共南海島礁軍事化的動作及近年來在東海、南海等海空域的活動，都顯露有擴增數量頻率和加速增大範圍的趨勢，使得亞洲多個國家對地區安全感受到憂慮與擔心，並認知到所面臨的課題與不穩定因素是複雜多變，涉及範圍廣泛，僅賴一國之力已經越來越難以應對，期望可以尋求國家間合作謀取因應對策。¹²

⁸ Giulio Pugliese, "The Military Dimension of the Free and Open Indo-Pacific" (March 29, 2018), download date: August 20, 2018, *《China-US Focus》*, <https://www.chinausfocus.com/peace-security/the-military-dimension-of-the-free-and-open-indo-pacific>.

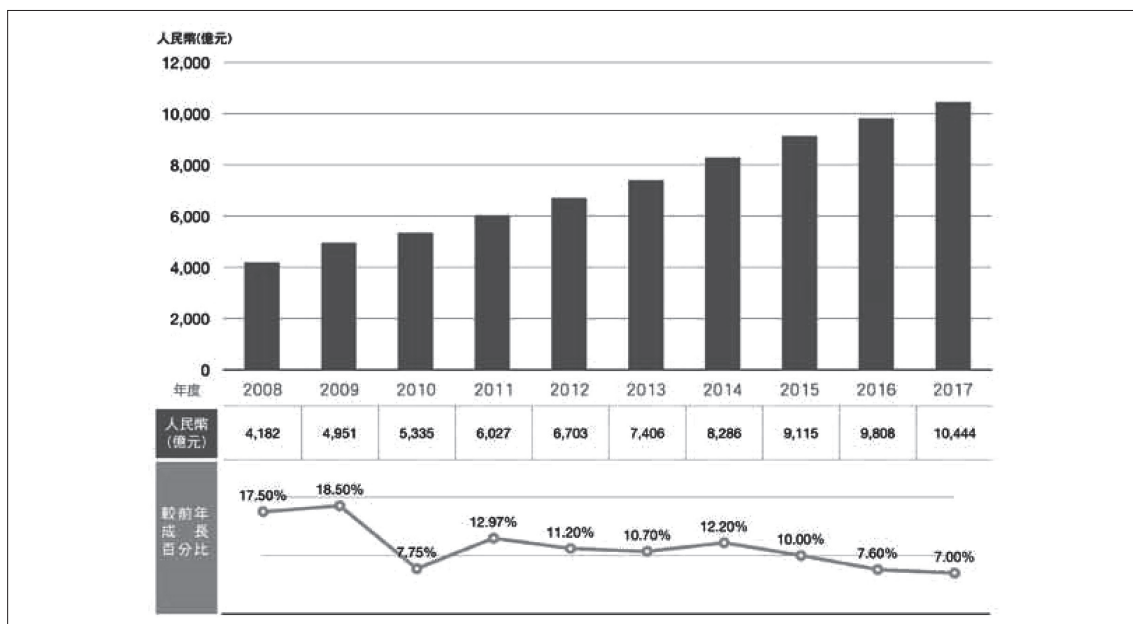
⁹ 李亞明，「習近平『中國夢』、『強軍夢』之實踐 - 以軟、硬實力為例」，發表於 2016 中共軍力現代化研討會（臺北：國防大學政治作戰學院中共解放軍研究中心，2016 年 09 月 29 日），頁 62-63。

¹⁰ 「習近平：軍民融合 推動科技興軍」（2017 年 3 月 13 日），2018 年 8 月 1 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170313003452-260409>。

¹¹ 中華民國 106 年國防報告書編纂委員會，中華民國 106 年國防報告書（臺北：國防部，2017 年），頁 16。

¹² 日本防衛省，2017 年版防衛白皮書 - 日本的防衛（日本東京：防衛省，2017 年），2018 年 7 月 30 日下載，《日本防衛省》，http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2017/DOJ2017_Digest_CH.pdf。

圖 1 中共 2008 至 2017 年國防預算統計圖



資料來源：中華民國 106 年國防報告書編纂委員會，中華民國 106 年國防報告書（臺北：國防部，2017 年），頁 33。

二、印太戰略之提倡與發展

印太戰略這個概念起初就是廣泛被解讀為自由民主制國家為了牽制與反制中共的設計。¹³ 緣起可溯及自 2006 年，由日本首相安倍晉三在首次就任時提出，這當時稱為「自由與繁榮之弧」(Arc of Freedom and Prosperity) 的戰略構思，規劃是從東南亞延伸至東歐區域，構連這弧線之內與日本同樣尊重政治民主等普世價值的經濟自由國家，¹⁴ 其重點是強調應以自由人權與民主為共通的價值觀來進行國家外交，同時一起增益彼此間的共同經濟發展。¹⁵ 但因安倍內閣執政僅為短暫的一年而未能延續推

¹³ 李中邦，「日本牽制中國的新戰略」，海峽評論（臺北），195 期（2007 年 3 月），頁 28。

¹⁴ Taro Aso, "Arc of Freedom and Prosperity: Japan's Expanding Diplomatic Horizons" (November 30, 2006), download date: February 11, 2019, 《Ministry of Foreign Affairs of Japan》, <https://www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0611.html>.

¹⁵ 李明峻，「冷戰後的日本對中政策」，臺灣國際研究季刊（臺北），第 5 卷 3 期（2009 年秋季），頁 59。

展。有鑑於此，安倍於 2012 年 2 度執政後，又一次興起這個構思，其把日本外交的布局放置全球，主張日本應與美國夏威夷、澳洲與印度做連結，從印度洋到西太平洋建構類似菱形的包圍圈。¹⁶ 更針對性地暗示日本政府對於中共的各項能力崛起與威脅會採取警慎面對的態度，將嘗試展現「包圍」的決心。¹⁷ 當然，日本提出這樣的外交理念引起當時中共的不滿，並視為是對於中共和平發展具有敵意與進逼的圍堵。¹⁸

而印太戰略的結構框架形成，則是安倍首相在 2016 年「非洲開發會議」(Tokyo International Conference of African Development, TICAD) 上的演說所提到，¹⁹ 其內容包含的範圍可從太平洋到波斯灣的印度太平洋地區，並界定戰略建構方向為「重視自由、法律支配和市場經濟的場所，推進基於國際法規的基礎設施建設、貿易投資和海洋安全方面相關合作」。²⁰ 期望能拉攏亞洲其他國家，由太平洋含跨到印度洋領域建立橫跨的關係網絡，同時構成菱形架構(美國在東、澳洲在南、印度在西及日本在北)四國為主的聯盟合作功能。²¹ (如圖 2)

¹⁶ Shinzo Abe, "Asia's Democratic Security Diamond" (December 27, 2012), download date: February 14, 2019, *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog>.

¹⁷ 劉泰廷、洪銘德，「劍指中國：日本對亞洲的安全戰略」，*全球政治評論* (臺中)，46 期 (2014 年)，頁 139。

¹⁸ 人民網，「安倍再造自由與繁榮之弧，日本重走圍堵中國之路」(2013 年 2 月 22 日)，2018 年 7 月 30 日下載，*人民網*，<http://theory.people.com.cn/n/2013/0222/c136457-20572034-2.html>。

¹⁹ 宋鎮照、洪鼎倫，「2017 年『東協高峰會』之政經觀察與分析」，*展望與探索* (臺北)，第 15 卷 12 期 (2017 年 12 月)，頁 14-23。

²⁰ Shinzo Abe, "Address by Prime Minister Shinzo Abe-at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development" (August 27, 2016), download date: February 15, 2019, *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, https://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html.

²¹ 陳一新，「美國印太戰略動起來」(2017 年 11 月 14 日)，2018 年 8 月 20 日下載，*中時電子報*，<http://opinion.chinatimes.com/20171114005567-262105>。

圖 2 印太戰略示意圖



資料來源：徐維遠，「印太戰略弧出發點制衡大陸」（2017年11月8日），2018年8月16日下載，
《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171108000734-260301>。

據此，2017年11月初美國川普總統與日本安倍晉三首相進行雙邊會談時重新拋出此戰略議題，雙方就實現「自由開放的印度洋 - 太平洋」（Free and open Indo-Pacific）之「印太戰略」構想達成共識，²² 同時美國政府也發表聲明表示有鑑於對印度的重視與美印關係的緊密，未來政策方向將「印太」擴大取代「亞太」。²³ 這是美國延伸過去的「重返亞太」政策，擴展其地緣戰略，並把印度拉入美日為主的同盟體系，無疑地最主要目標就是抗衡中共持續增長的軍事影響力和大陸提出「一帶一路」倡議的外交經濟大戰略。²⁴

隨後，在同年11月13日的第31屆東協高峰會中美國總統川普便利用機會與日、澳、印等四方非正式聯盟 (Quadrilateral Group) 國家領袖進

²² The White House, "Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference" (November 6, 2017), download date: February 11, 2019, *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-joint-press-conference-tokyo-japan/>.

²³ Economic Times, "'Indo-Pacific' over 'Asia-Pacific' Reflects India's Rise: Us Official" (November 5, 2017), download date: June 20, 2018, *Economic Times*, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/indo-pacific-over-asia-pacific-reflects-indias-rise-us-official/articleshow/61519684.cms>.

²⁴ 羅印沖，「美祭印太戰略 劍指一帶一路」（2017年11月8日），2018年7月19日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171108000385-260119>。

行首次的對談，達成協力維護區域安全合作的共識，並正式對國際表達「自由印太」的概念。²⁵ 美國白宮前國家安全顧問麥克馬斯特（Herbert Raymond McMaster）基此說明美國定義的印太地區範圍將會是從印度國境的西岸迄美國本土的西岸，而主要希望能推動印太地區國家發展，促進區域人民的安全，並藉以讓世界各國能更加強大、獨立與繁榮。²⁶

三、美國印太戰略架構的內涵

美國於 2017 年 12 月發布的《美國國家安全戰略》中，以官方公告揭示印太戰略的框架。²⁷ 表達該國刻正面對中共與俄羅斯兩個戰略對手的挑戰，認為這兩個國家都是有意改變國際現狀的強國，並且與美國進行競爭，而中共就是透過擴大國家推動的經濟發展範圍的模式，尋求取代美國在印太地區地位，同時導引此地區的各项發展朝向其有利的面向推動。²⁸ 基於在確保美國有能力捍衛本國重要的國家利益原則基準下，該報告述明印太區域戰略的相關導向，並區分政治、經濟及軍事與安全三個部分，據以逐項勾勒出整體的藍圖。²⁹

首要指出印太地區情勢。說明這世界上人口最多、經濟最活躍的地區，刻正發生自由和專制兩種世界秩序觀點的地緣政治競爭，一方面有中共在利用經濟上的誘惑和懲罰、施加影響的行動以及潛在的軍事威脅來讓其他國家聽從，並於南海建立軍事基地危害自由貿易、破壞地區穩定，同

²⁵ Kallol Bhattacharjee, "India, Japan, U.S., Australia Hold First 'Quad' Talks at Manila Ahead of Asean Summit" (November 12, 2017), download date: July 10, 2018, *The Hindu*, <https://www.thehindu.com/news/national/india-highlights-indo-pacific-cooperation-at-the-first-quad-talks/article20317526.ece>.

²⁶ C Raja Mohan, "Donald Trump's 'Indo-Pacific' and America's India Conundrum" (November 13, 2017), download date: July 10, 2018, *Institute of South Asian Studies*, https://www.isas.nus.edu.sg/wp-content/uploads/media/isas_papers/ISAS%20Insights%20No.%20476-%20Donald%20Trump's%20Indo-Pacific'%20and%20America's%20India%20Conundrum.pdf.

²⁷ 美國在臺協會，美國國家安全戰略綱要（2017 年 12 月 18 日），2019 年 1 月 14 日下載，《美國在臺協會》，<https://www.ait.org/tw/zhtw/white-house-fact-sheet-national-security-strategy-zh/>。

²⁸ 王高成，「美國《國家安全戰略報告》的內涵與影響」，*展望與探索*（臺北），第 16 卷 1 期（2018 年 1 月），頁 1-2。

²⁹ 青年日報，「【社論】美日推『印太戰略』主導亞洲區域政治」（2017 年 11 月 8 日），2018 年 8 月 3 日下載，《青年日報》，<https://www.ydn.com.tw/News/263013>。

時發起一場快速的軍事現代化運動，以限制美國介入該地區，以便主導地區事務；另一方面則有北韓政權迅速加速其網路、核武器和彈道導彈計畫，構成了全球性威脅，有可能導致世界上最具破壞性的武器擴散到整個印太地區及其他地區。³⁰ 而印太地區的國家需要在尊重地區主權和獨立的地區秩序的前提下進行發展，美國將協助地區夥伴延續與東南亞國家協會（ASEAN）和亞太經濟合作會議（APEC）等亞太地區架構的核心和促進自由秩序發展的區域平臺推動各項事務，同時尋求擴大與日本、澳大利亞和印度的四方合作。³¹

繼而，進一步說明戰略執行方向。美國在政治上將對已有的聯盟和夥伴關係，擴大和深化與尊重主權、公平互惠貿易和法治的新夥伴的關係；在經濟上，將鼓勵區域合作，維持自由開放的航道，透明的基礎設施融資方式，暢通無阻的商業以及和平解決爭端；在軍事與安全上，維持在該地區長足的軍事存在，以威懾對手，必要的時候擊敗一切敵人，並將加強與各盟友和合作夥伴們的長期軍事關係，鼓勵與盟國和夥伴共同發展一個強大的防禦網路。³²

此外，美國接續於 2018 年 1 月公告的《國防戰略報告》(National Defense Strategy) 也指出，當前美國國家安全的首要關注焦點，不是恐怖主義，而是大國之間的戰略競爭，並直指大陸就是美國的戰略威脅對手。³³ 這份報告尤其指明中共以軍事現代化、國家影響力和掠奪式經濟等手段來脅迫鄰國，進行南海軍事化行動，意圖改變印太地區的秩序成為區域的霸權，進而取代美國，取得全球的主導地位。³⁴ 相較下並可以發現，

³⁰ The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington DC: The White House, 2017), download date: July 20, 2018, *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

³¹ National Defence Journal, "Key Points of the U.S. New National Security Strategy" (March 13, 2018), download date: July 21, 2018, *National Defence Journal*, <http://tapchiqptd.vn/en/events-and-comments/key-points-of-the-us-new-national-security-strategy/11375.html>.

³² The White House, "National Security Strategy of the United States of America".

³³ Jim Mattis, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America* (Department of Defense, Washington United States, 2018), download date: July 21, 2018, *U.S. Department of Defense*, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

³⁴ Jim Mattis, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*.

《國防戰略報告》比《國家安全戰略》更為直接地將美國與大陸的關係提升至霸權之間競逐的層次，而印太戰略就是要應對霸權的挑戰。³⁵

總而言之，印太戰略的原先構思就是要來面對中共力量崛起的威脅，藉由民主自由經濟價值觀的名義，攏絡亞洲地區的各個國家，以牽制中共掌控地區的能力。而美國印太戰略，則是逐步將原既有的概念形塑為戰略構想，明確地對大陸角色的重新定位，認為其是戰略上的競爭敵手，爭奪在亞洲區域的主導權力，並意圖對美國的存在進行限制，因此不得不對這個崛起的角色，運用戰略工具展開積極的應對手段，嘗試建構夥伴或結盟國家來制衡大陸持續增加的影響，同時造成各國對此戰略的重視與回應。³⁶ 另外，從印太戰略的構想中也顯現出印度這國家的在美國全球戰略部署上的重要定位。

參、印度在美國印太戰略中的角色

就過往的美國國家戰略來看，在亞洲地區主要的發展重點是在太平洋西部一線，不過隨著川普總統的就任與其首部國家戰略安全的提出，在著重美國優先及以保護國土、促進美國繁榮、透過實力維護和平、擴大美國影響力等四大重點為前題之下，可看出美國國家對亞洲地區戰略構思已有所調整。³⁷ 尤其在亞太地區美國所面對的強大競爭對手亦即中共，於是在最新 2017 年版的安全報告內容，統合印度洋和太平洋兩大地域的環境空間共同列入亞洲區域戰略部分規劃，並特別強調是為確保美國在該地區的整體國家利益，同時說明這乃延伸過去以往對亞太地區戰略的想法。³⁸ 據此，本研究藉由探討地理空間作用當觸角，並從政治外交、軍事安全與經濟發展等部分著手，窺探印度在美國印太戰略裡的角色及其含意。

³⁵ 周平，「美國南海政策的演化與進程」，*展望與探索*（臺北），第 16 卷 4 期（2018 年 4 月），頁 59。

³⁶ 高佩珊，「川普政府亞洲政策分析—印太戰略與意涵」，發表於「第十四屆紀念鈕先鍾老師暨蔡總統執政兩週年的臺灣國家安全戰略總體檢：挑戰與展望」研討會（新北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2018 年 05 月 19 日），頁 162-63。

³⁷ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*.

³⁸ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*.

一、具美國亞洲區域地緣戰略串聯作用

就地理區域空間而言，相對於之美國前總統歐巴馬時期以太平洋西部為重心的亞太概念，印太戰略所涵蓋的地理區域是更為寬泛，涵蓋範圍不僅是包含西太平洋區域的沿海國家和海上交通路線，並進而擴展到印度洋區域及澳洲地區。加重印度的戰略地位也代表著美國亞洲戰略重點的向南加深和往西延展，由傳統的西太平洋區域多以東亞為重點的想法，開始向東南亞、南亞與澳洲地區轉變的趨勢，連結之後的戰略地域結構態勢從原本的扇形擴展形成鑽石菱形。而美印夥伴關係建立，也意味著阻絕中共「一帶一路」倡議其中路線空間的戰略規劃，並將美國戰略夥伴國家的海權由太平洋伸展至印度洋。³⁹

而 2017 年正逢印「中」關係的艱困期，也恰巧給予美國建構印太戰略的契機。過去不斷發生的印「中」邊境武裝衝突，印「中」關係基本上是處在類似一種冷平和狀態，但至 2017 年時因中共修建延伸至洞朗地區的道路，引起印「中」兩國的對峙後，彼此關係逐漸由冷對抗所取代，印度顯現堅守其邊境範圍的決心，更使得印「中」直接軍事對撞的風險上升。⁴⁰而美國此時正好可趁勢而入，拉攏與印度的外交關係，並期望偕同印度與日本一同構連安全合作夥伴，牽制中共在亞太區域安全的勢力與威脅。⁴¹

二、美國圍堵中共的軍事夥伴

就軍事安全部分，美國一直認定與印度交往符合其亞洲戰略利益，期望深耕夥伴關係。於是從歐巴馬政府到之後的川普總統時期便持續不斷地協助印度發展，促使其在亞太地區占有一定角色地位。於是，2009 年時任美國國防部長蓋茲 (Robert Gates)，就表達美國認為印度是南亞區域的安

³⁹ 謝志淵，「美國『印太戰略』的機遇與挑戰—兼論對臺灣影響」，海軍學術雙月刊（臺北），第 52 卷 3 期（2018 年 6 月），頁 66。

⁴⁰ 陳純如，「洞朗事件對中印邊界問題與中印關係之影響」，問題與研究（臺北），第 57 卷第 1 期（2018 年 3 月），頁 105。

⁴¹ 超訊網站，「美國推出印太戰略圍堵中國」（2018 年 4 月 11 日），2018 年 6 月 20 日下載，《超訊》，<http://www.supermedia.hk/13897/%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%8E%A8%E5%87%BA%E5%8D%B0%E5%A4%AA%E6%88%B0%E7%95%A5-%E5%9C%8D%E5%A0%B5%E4%B8%AD%E5%9C%8B/>。

全提供者及夥伴，接續美國於 2010 年由歐巴馬總統親訪印度的聯合聲明則指出，美印兩國應加強戰略夥伴關係，期許印度擔負起「與其強國地位相稱的國際責任」；⁴² 2015 年 1 月，歐巴馬總統 2 度造訪印度，美印進一步發表對「亞太及印度洋地區」的戰略夥伴願景聲明。⁴³ 之後接任的川普總統和其國防部長馬提斯 (James Mattis) 也分於不同場合強調，對於美印兩國間所建立防衛夥伴關係的重視。⁴⁴

雖然，於 2018 年期間時中共與印度兩國進行多次領導人的會面，嘗試修復兩國因邊境安全問題而破裂的關係，但印、「中」兩國間主要還是以經濟、文化層面互助互惠為導向，尤因大陸與巴基斯坦的密切關係，使得印、「中」間有關軍事與反恐安全合作多在宣達立場，少有活絡的互動。⁴⁵ 這也讓美國表面上說明，規劃印太戰略是因應地區安全與對抗恐怖主義前景，方開始擴大與印度的軍事安全合作，並主動出售相關武器與支援軍事技術；事實上，不難發現美國在將中共視為強大威脅與競爭對手的角度下，早以放心認定印度為其在亞洲能夠依賴的重要軍事夥伴，進而推動軍事交流與提供大筆軍售事務。⁴⁶

三、緩阻中共的「一帶一路」經濟戰略

就經濟發展而言，原美國對加入跨太平洋夥伴關係 (TPP) 的熱情伴

⁴² Anit Mukherjee, "India as a Net Security Provider: Concept and Impediments" (August 2014), download date: July 11, 2018, 《S. Rajaratnam School of International Studies》, https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38469890/India_as_a_Net_Security_Provider.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1531032309&Signature=QIFQkEkZTq1rtJiDyCpDhydc18%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DIndia_as_a_Net_Security_Provider_Concept.pdf.

⁴³ 陳牧民，「歐巴馬訪印之後—解讀莫迪的戰略」(2015 年 2 月)，2018 年 8 月 10 日下載，《新臺灣國策智庫》，http://gioip.nchu.edu.tw/files/writing/3087_0295fef0.pdf。

⁴⁴ 盧政鋒，「川普政府推動『一個自由與開放的印太』戰略之願景」，歐亞研究 (臺中)，第 4 期 (2018 年 7 月)，頁 41。

⁴⁵ 謝剛，「觀點：武漢『習莫會』突顯恢復原狀，中印洞朗對峙『已成過去』」(2018 年 4 月 30 日)，2019 年 2 月 20 日下載，《BBC 中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-43949860>。

⁴⁶ Dingding Chen, "The Indo-Pacific Strategy: A Background Analysis" (June 4, 2018), download date: February 20, 2019, 《ISPI》, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/indo-pacific-strategy-background-analysis-20714>.

隨現任總統川普的當選而有所調整，發展戰略構架下經濟夥伴關係成為替代方案，支持印度加入 APEC 等國際組織便是方便又快捷的第一步，並可配合全球化下各國對發展經濟的需求與局勢，延續過去在亞太地區的自由和開放政策，藉投資印太戰略相關國家基礎設施、推出對美雙邊經貿協商條件；⁴⁷ 此外，由於印「中」兩造之間的隱性衝突，讓印度對中共「一帶一路」倡議的態度從消極觀望發展到直接反對，同時進而提出無中共參與的地區聯通對應性倡議，例如亞非增長走廊（AAGC）計畫等，反之在美國印太戰略的架構下，印度將可能獲得美、日等國家的大力支持，並可以驅使印太地區範圍的相關國家綜合考量安全與經濟利益損益下，在美國支撐下產生區域經濟的共榮互聯效應。⁴⁸

具體來看，在美國印太戰略架構下美印戰略夥伴關係已伴隨川普總統亞洲行與國家安全戰略等報告的公布而成形，也會將因為彼此合作夥伴關係的加深進展，對於亞太各項事務的影響逐漸明顯。此時，正逢大陸國際經濟能力與軍事勢力的崛起及其「一帶一路」倡議的推展，將使得亞洲區域內各國在外交、軍事安全甚至經貿等事務上開始因面對大國選邊站，在未來決策受到兩難的考驗。而美國為鞏固印太戰略，勢必會提升印度在其中角色的潛在力量。⁴⁹

肆、美印夥伴關係中的軍事合作與軍售

一般而言，美國與印度各分屬印太戰略鑽石菱形圖案的東西兩端，觀察目前國家與軍事事務的對話與相互交流與支援程度，美國似乎已將軍事

⁴⁷ 美國之音，「川普政府警告中國再提印太戰略強調“自由和開放”」（2018年4月4日），2018年7月20日下載，《美國之音》，<https://www.voacantonese.com/a/asia-pacific-20180403/4331795.html>。

⁴⁸ Abraham M. Denmark, “A Role for Taiwan in the Indo-Pacific” (April 2, 2018), download date: July 22, 2018, 《Taipei Times》, <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2018/04/02/2003690501>.

⁴⁹ Alyssa Ayres, “The U.S. Indo-Pacific Strategy Needs More Indian Ocean” (May 25, 2018), download date: July 30, 2018, 《The Council on Foreign Relations》, <https://www.cfr.org/expert-brief/us-indo-pacific-strategy-needs-more-indian-ocean>.

層面作為兩國首要合作的連結觸點，藉而帶動及串聯至經濟與政治層面，而這雙邊的軍事合作模式，未來甚至可能由合作深化到夥伴或準軍事同盟關係。是以 2016 年起兩國逐步穩定的互動，到 2017 年 6 月雙方現任領導人就位後首次見面迄今的官方公開示意、軍事頻密接觸與軍售事務內容就不難看出其中端倪。

一、軍事交流與合作

於 2016 年 8 月簽訂的後勤交流協定 (The Logistics Exchange Memorandum of Agreement, LEMOA) 是美印兩國軍事合作展開的重要里程碑。⁵⁰ 此項簽署推動雙方近年實質的交流事務與象徵彼此的安全夥伴關係，讓兩方的軍事部隊可運用彼此的陸海空基地進行補給、維修和支援整備等後勤作業。⁵¹

2017 年 6 月，印度總理莫迪 (Narendra Damodardas Modi) 親自到訪美國，更為兩國的軍事合作帶入新的進程。⁵² 因而，川普總統於白宮表達聲明時就表示「華盛頓與新德里間的關係再也沒有如今日如此般的牢固」，並於莫迪訪美期間與印度達成包含共同維護區域和平穩定、反恐、貿易互惠等多項共識，並由美對印軍售武器，以強化雙方安全夥伴情誼。⁵³ 同年 7 月，印、美、日三國即舉辦的為期 10 日的「馬拉巴爾」第 21 次聯合軍演，參與各國出動了包括航空母艦、核艦艇、常規艦艇、巡洋艦、驅逐艦等裝備，並首次同時派遣航母戰鬥群參演，統計參演的軍艦和

⁵⁰ Ankit Panda, "India, US Sign Logistics Exchange Agreement: What You Need to Know" (August 30, 2016), download date: February 18, 2019, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2016/08/india-us-sign-logistics-exchange-agreement-what-you-need-to-know/>.

⁵¹ Ministry of Defence, "India and the United States Sign the Logistics Exchange Memorandum of Agreement (LEMOA)" (August 30, 2016), download date: February 18, 2019, *Press Information Bureau, Government Of India*, <http://pib.nic.in/newsite/mbErel.aspx?relid=149322>.

⁵² 劉宜庭，「遏止中國擴張 美軍售印度逾百億」(2017 年 6 月 28 日)，2018 年 7 月 20 日下載，*自由時報*，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1114337>。

⁵³ The White House, "United States and India: Prosperity Through Partnership" (June 26, 2017), download date: February 20, 2019, *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/united-states-india-prosperity-partnership/>.

潛艇共達 16 艘、軍機 95 架，演練設定聯合反潛、反導等聯合作戰及海上聯合搜救等課目，聯合軍演內容實戰性和戰略性均為歷年來最高。⁵⁴ 接續於 8 月，時任美太平洋司令部司令哈里斯上將 (Harry Harris)，明確指出美國刻著手協助印度實現軍事的整體現代化，在軍事上印度將享受和日本、韓國相當的盟友待遇。⁵⁵ 9 月底，時任美國國防部長馬提斯訪問印度，表示美國重視印度在印度洋的領導地位，尋求與印度建立「有彈性的地區架構」，據以深化軍事合作，並針對兩國未來武器貿易和軍工技術合作進行相關會談。⁵⁶ 10 月時任美國國務卿提勒森 (Rex Tillerson) 訪問印度，雙方稱兩國戰略夥伴關係穩步提升，未來將持續拓展在南亞、印度洋與太平洋地區的戰略關係，並主動表達美國願意提供印度的軍事現代化的協助，其中包括向印度出售 F-16 和 F-18 戰鬥機及協助軍事技術交流。⁵⁷

如此密切夥伴關係的官方對外正面示意與關係互動模式，延續至 2018 年。2018 年 1 月，美國駐印度大使賈斯特 (Kenneth Juster) 發表他自就任該國外交使節以來，首度的公開演說，聲稱配合印度的防禦需求與區域安全，將繼續擴大美國對印度的武器供應，還表示印度未來可能成為美國在印度洋與太平洋地區的重要中樞。⁵⁸ 2 月，美印兩國為加強軍事合作交流，指派美國空軍參謀長戈德費因 (David Goldfein) 率團至印度拉賈斯坦邦空軍基地，並由該員親自試飛印度國產光輝 (Tejas) 輕型戰鬥機，這

⁵⁴ ETtoday 新聞網，「目標中國潛艇？美日印『馬拉巴爾』軍演罕見出動航母、核潛艇」(2017 年 7 月 10 日)，2018 年 8 月 6 日下載，〈ETtoday 新聞電子報〉，<https://www.ettoday.net/news/20170710/963170.htm>。

⁵⁵ The Economic Times, "US Ready to Help India Modernise Its Military: Admiral Harry Harris" (January 31, 2017), download date: July 20, 2018, *The Economic Times*, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/us-ready-to-help-india-modernise-its-military-admiral-harry-harris/articleshow/60043871.cms>.

⁵⁶ Livemint, "James Mattis in India: US Commits to Transfer Advanced Defence Technology for Make in India" (September 26, 2017), download date: July 20, 2018, *Livemint*, <https://www.livemint.com/Politics/07dee1V8WtcW1YPFcFesIM/US-commits-to-transfer-advanced-defence-technology-for-Make.html>.

⁵⁷ The Times of India, "US Will Provide India Best Military Tech: Rex Tillerson" (October 25, 2017), download date: July 20, 2018, *The Times of India*, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/us-will-provide-india-best-military-tech-rex-tillerson/articleshow/61227527.cms>.

⁵⁸ 中國時報網站，「美駐印度大使：美將增加對印軍售」(2018 年 1 月 12 日)，2018 年 8 月 1 日下載，〈中國時報〉，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180112004826-260408>。

是印度首次由外國軍事指揮官駕駛該國所研發的此款戰鬥機。⁵⁹ 9 月初，美印在印度新德里進行首次外交與國防的 2+2 對話，會中雙方協議搭設外交與國防的專用熱線，並簽署具歷史意義的國防通訊相容與安全協定（Communications, Compatibility and Security Agreement, COMCASA），美國將依據此協定提供安全通訊網路平臺與關鍵數據裝具，同時宣布自 2019 年開始，在印度東岸舉辦首度的雙邊三軍聯合演習，展開進一步的國防與安全合作。⁶⁰

從 2016-2018 年間高層官員互訪的層級與釋出訊息，延伸至軍事交流、共同聯合演習、軍售項目及軍事將領互動，都可以看到兩國不單是針對重要議題、項目或統一目標進行合作與互助，雙方同時就國家外交角色公開宣示都認定彼此夥伴關係，並就有關事務進行交流與支援。而實質上，美印兩國的合作協定、軍事交流發展與高階將領直接互動程度甚至是已伸展至軍事同盟內容的準軍事同盟關係。

二、美國對印度的軍售事務

美國對印度軍售事務，也隨著兩國關係的緊密，而有所調整。依據瑞典斯德哥爾摩國際和平研究中心（SIPRI）報告指出，過去的 20 年大陸、印度與巴基斯坦是全球 3 大的主要軍火貿易輸入國，尤其大陸對於巴國的武獲協助，使印度感受到強大威脅，進而希冀增加本身的安全防衛能力，這讓近年美國也樂意配合需求，提供軍火協助與相關軍事合作方案。⁶¹ 經統計與 2008 至 2012 年相比，2013 至 2017 年美對印軍售總額成長約 557%，其中在 2017 年簽訂最多的軍售合約（軍事武器裝備進口額統計如下表）。⁶²

⁵⁹ NDTV, “US Air Force Chief Flies in ‘Made-in-India’ Tejas Aircraft in Jodhpur” (February 3, 2018), download date: July 30, 2018, 《NDTV》, <https://www.ndtv.com/india-news/us-air-force-chief-to-fly-on-made-in-india-tejas-aircraft-in-jodhpur-today-1808049>.

⁶⁰ Jeff Smith, “COMCASA: Another Step Forward for the United States and India” (September 11, 2018), download date: February 18, 2019, 《The Diplomat》, <https://thediplomat.com/2018/09/comcasa-another-step-forward-for-the-united-states-and-india/>.

⁶¹ Kate Blanchfield & Pieter D. Wezeman, “The State of Major Arms Transfers in 8 Graphics” .

⁶² “Asia and the Middle East Lead Rising Trend in Arms Imports, Us Exports Grow Significantly, Says Sipri” (March 12, 2018), download date: July 20, 2018, 《SIPRI》, <https://www.sipri.org/news/press-release/2018/asia-and-middle-east-lead-rising-trend-arms-imports-us-exports-grow-significantly-says-sipri>.

表 1 印度 2008-2017 年軍事武器裝備進口貿易統計表

2008-2012 年		2013-2017 年	
輸入國家	貿易額 (百萬美元)	輸入國家	貿易額 (百萬美元)
Russia	11492	Russia	11244
United Kingdom	756	United States	2649
Uzbekistan	627	Israel	2069
Israel	537	France	827
United States	403	United Kingdom	583
Italy	332	Ukraine	222
Germany (FRG)	141	Canada	125
France	123	Germany (FRG)	123
Australia	66	Switzerland	75
Ukraine	65	South Africa	31
South Africa	35	Netherlands	29
Netherlands	32	Italy	28
		Brazil	21
		Kyrgyzstan	14
		Poland	11
總額	14608		18049

資料來源：整理自 “Asia and the Middle East Lead Rising Trend in Arms Imports, Us Exports Grow Significantly, Says Sipri” (March 12, 2018), download date: July 20, 2018, 《SIPRI》, <https://www.sipri.org/news/press-release/2018/asia-and-middle-east-lead-rising-trend-arms-imports-us-exports-grow-significantly-says-sipri>.

另因應區域安全的緊張局勢，印度仍是世界上最大軍火進口國，從 2013 到 2017 年的 5 年間，印度武器進口量占全球武器總進口量的 12%，並較 2008 至 2012 年增加 24%。⁶³ 細部著眼就可以發現，美國與印度關係對雙方國家的軍火進出口成長產生很大關聯。因為印度過去最大軍火來源國家一直是俄國，然這 5 年間隨著印度軍火進口數量需求增加，但自俄國

⁶³ “Asia and the Middle East Lead Rising Trend in Arms Imports, Us Exports Grow Significantly, Says Sipri” .

的貿易數卻未因此增長，反倒是來自美國的軍火貿易數提升 557%，顯現在印度軍售事務開始尋求不同的武器來源國，美國即是那個支援對象。⁶⁴

美國隨著川普總統的就任，同時伴隨印太戰略的興起，近年兩國的軍售往來事務也更為深入。在 2017 年 6 月美印兩國領導人的會面後，川普即公開表示已獲得印度政府對於共同制裁北韓核武及箝制中共印度洋野心威脅的認同，將批准對印度軍售約 3 億 6 千 6 百萬美元 C-17 運輸機及 22 架無人機的採購案，而這型的「守護者」(MQ-9B Sea Guardians) 無人機基本上美國僅售予親近的防禦夥伴，且此為首次對外輸出予非北約組織成員國。⁶⁵

復於 2018 年 6 月美國國防部提交國會報告，表示在增益美國和印度戰略關係，同時協助印度強化自衛及對抗區域安全威脅能力的前提之下，將核可出售 6 架 AH-64E 阿帕契攻擊直升機給印度，並依照印度政府所提需求，售出包含 14 部 T700-GE-701D 發動機、4 部 AN/APG-78 長弓毫米波雷達、180 枚 AGM-114L-3 地獄火長弓飛彈 (Hellfire Longbow missiles)、90 枚 AGM-114R-3 地獄火長弓 II 型飛彈 (Hellfire Longbow missiles)、200 枚刺針空對空飛彈 (Stinger Block I-92H missiles)、雷達設備、夜視感應器和慣性導航系統等武器與系統，而這批軍售案總價值約為 9 億 3000 萬美元。⁶⁶ 這也是美國政府將太平洋司令部更名為印太司令部以來，首次對印度進行潛在的大規模軍售事務，明顯旨在凸顯美印間的關係將會日漸重要。⁶⁷

⁶⁴ Rajat Pandit, "With 12% of Global Imports, India Tops List of Arms Buyers: Report" (March 13, 2018), download date: July 20, 2018, *The Times of India*, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/with-12-of-global-imports-india-tops-list-of-arms-buyers-report/articleshow/63276648.cms>.

⁶⁵ "Mq-9b Drone Sale for India to Be Ok'd" (June 23, 2017), download date: July 30, 2018, *Defense News*, <https://www.defensenews.com/breaking-news/2017/06/23/mq-9b-drone-sale-for-india-to-be-ok-d/>.

⁶⁶ "India – Support for Direct Commercial Sale of Ah-64e Apache Helicopters" (June 12, 2018), download date: July 30, 2018, *Defense Security Cooperation Agency*, <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/india-support-direct-commercial-sale-ah-64e-apache-helicopters>.

⁶⁷ "India Seeks \$930 Million Worth of Weapons and Gear for Apaches" (June 12, 2018), download date: July 30, 2018, *Defense News*, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2018/06/12/india-seeks-930-million-worth-of-weapons-and-gear-for-apaches/>.

伍、美國對印度深化軍事合作與軍售之分析

所謂「魔鬼藏在細節裡」，美國在此刻與印度間深化軍事合作與增加軍售事務，除了是在大陸威脅的情勢中穩定區域的安全外，以商人出身的川普為首之美國政府，強調美國優先的基調思維下，更有其不同考量。

一、強化印度在美國戰略擴張中的角色

川普政府在面對中共 19 大之後的戰略調整與勢力擴張，積極聯合美國在東北亞、東南亞、南亞盟國友邦進行軍力包圍，同時配合印太戰略規畫以利維持優勢地位，因而在《國家安全戰略》與《國防戰略報告》之中，皆主張以「網絡狀的安全架構」來經營印太地區的夥伴關係。⁶⁸ 加上印度則欲利用印太戰略機會與自己的「東向行動政策」(Act East Policy) 對接，參與亞太安全事務與地區秩序構建；⁶⁹ 以及印「中」關係因邊疆問題向來糾紛不停，所以美國剛好藉原亞太戰略擴張為印太戰略發展方向拉攏印度，並透由軍事合作與軍售來強化印度在整個戰略明確的定位。⁷⁰

於是，在 2017 年 10 月美國時任國務卿提勒森訪問印度時就表態，願意為印度的軍事現代化提供各項最好技術，以在南亞塑建地緣戰略的優勢，並拉近與印度的軍事與經濟聯繫，協助美國戰略構連，應對中共在印度洋地區的影響能力。⁷¹ 另一方面，聯合軍演亦有利於印度增加軍事能力來對周邊海域獲取完整控制權，繼而讓美國延伸戰略實行範圍，可於該地區自由航行，有助嚇阻中共軍事行動；這也使得 2017 年「馬拉巴爾」海上聯合軍演不僅規模擴大，演習課目並從非傳統安全的演練，朝有針對性

⁶⁸ 李問，「馬提斯東南亞行與『印太戰略』安全網絡」(2018 年 2 月 9 日)，2018 年 7 月 15 日下載，〈自由時報〉，<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/2338136>。

⁶⁹ Srikanth Kondapalli, "The Idea of Indo-Pacific Strategy and Role of India," paper presented at 14th Anniversary Memorial International Conference for Professor Niu Sien Chong., New Taipei City: Graduate Institute of International Affairs and Strategic Studies, Tamkang University, Republic of China, May 19, 2018. p. 28.

⁷⁰ 曾華瑄，「從印太戰略看美國與中國『一帶一路』如何互別苗頭」，禪天下(臺北)，156 期(2018 年 3 月)，頁 26-27。

⁷¹ 曾復生，「美布局『印太戰略』牽制中國」(2017 年 10 月 31 日)，2018 年 7 月 30 日下載，〈中時電子報〉，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171031000977-260310>。

假想敵國的聯合作戰模式轉變。⁷²

二、運用軍售增加印度對抗中共之能力

伴隨國力的日益增長，印度已不僅是憑藉著在亞洲區域位居國際政治與經濟圖像串聯的地緣支點，更因曾在印「中」邊界對峙事件上證明其具有與中共僵持的能力，可扮演箝制中共的關鍵樞紐，進而提升在戰略環節裡的關鍵價值。⁷³ 姑且不論，印「中」兩國在高層積極控管衝突層面，暫時避免真正的撕破臉，保持彼此似友似敵的曖昧關係，讓美國印太戰略夥伴合作藍圖進展充滿不穩定因子。⁷⁴ 美國運用軍售予印度似乎仍是增加美印雙方對抗中共威脅的直接有效方案。如軍售 22 架的 MQ-9B 無人偵察機，協助印度運用部署至安達曼群島一帶，針對中共船艦與核潛艇在印度洋和太平洋交界海域的活動進行監視；甚至未來可能把配賦有空對地或空對海飛彈的其他 MQ-9 型號戰鬥無人機，用於實施印、巴、「中」邊界處的巡防事務。⁷⁵

依此前提，美國國會眾議院軍事委員會也於 2018 年 5 月提出《2019 年財政年度國防授權法》(Reform and Rebuild: National Defense Authorization Act for FY2019) 議案裡，表達中共刻意致力削弱今日所存在的世界秩序，運用軍事現代化、政治與經濟影響力脅迫周邊國家，建立利於他們的印太區域秩序，敦促政府應舉全方面能力對抗中共，強化與日本、澳大利亞、印度等國家軍事軍演，支持與援助戰略夥伴各項所需的安全能力，以維護南海與印度洋區域海上安全及確保美國主導地位的必要

⁷² 胡敏遠，「2017 年『馬拉巴爾』海上聯合軍演對印度「海洋戰略」發展的影響」，海軍學術月刊(臺北)，第 52 卷 3 期(2017 年 6 月)，頁 53、57。

⁷³ 方天賜，「印太戰略的關鍵字：印度」(2017 年 11 月 16 日)，2018 年 7 月 14 日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/11321/2821331>。

⁷⁴ P. K. Vasudeva, "2017: Was a tough Year for China-India Relations Read more" (January 13, 2018), download date: February 20, 2019, 《Indian Defence Review》, <http://www.indiandefencereview.com/news/2017-was-a-tough-year-for-china-india-relations>.

⁷⁵ Adam Mortimer, "Us Clears Sale of Mq-9b Combat Drones to India" (May 3, 2018), download date: July 30, 2018, 《SUAS News》, <https://www.suasnews.com/2018/05/us-clears-sale-of-mq-9b-combat-drones-to-india/>.

性。⁷⁶ 尤其印度刻正面臨如何提升軍事武器現代化的困擾，過去在 2016 年就曾向美國提需希冀能採購突擊步槍、防彈背心、新型榴彈砲、戰鬥機、早期預警機、戰鬥直升機、飛彈系統與電子戰器具等，以更換不合時的武器裝備。⁷⁷

三、提升印度戰略夥伴力量與維繫美國霸權領導地位

國防層面的合作是美印兩國呈現戰略夥伴關係最成功的面向，而軍售事務則是更加顯著的項目。美國增加與印度軍事互動與軍售事務，除了可協助印度軍隊現代化與建構能力以擔任區域安全網絡的防衛要角，強化實質作戰能力之外，也藉此拉近彼此國家距離、聯結軍事武器系統，並分攤推行圍堵戰略的代價與風險。⁷⁸ 嗣因美國之所以架構其印太戰略，建立主導美國領導的四國非正式聯盟，重點核心就是為了要圍堵中共，確保印太區域的安全穩定，進而穩固其全球霸權地位。基此，時任美國國防部長馬提斯在 2018 年 6 月的第 17 屆「香格里拉對話」(The Shangri-La Dialogue)，針對美國領導與印太安全的挑戰議題發表演說時，直接批評中共在南海具威脅性的軍事化作為，並點名為印太秩序的破壞者，表達美國將會致力與民主盟友合作，提供任何必要軍備。⁷⁹ 當然這互惠行動的大前提考量，是印度潛在顯現出可配合美國戰略的意圖，願意一起承擔地區安

⁷⁶ U.S. House of Representatives Armed Services Committee, "Reform and Rebuild: National Defense Authorization Act for Fy2019" (May 9, 2018), download date: July 30, 2018, <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20180509/108275/HMKP-115-AS00-20180509-SD001.pdf>.

⁷⁷ Ruchi Bambha, "Slumbering Tiger, Roaring Dragon: How India's Defence Stacks up against Its Biggest Regional Competitor China" (June 9, 2016), download date: July 21, 2018, *The Economic Times*, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/slumbering-tiger-roaring-dragon-how-indias-defence-stacks-up-against-its-biggest-regional-competitor-china/articleshow/52669113.cms>.

⁷⁸ Cara Abercrombie, "Translating Defense Trade into Cooperation in the Indo-Pacific" (May 20, 2018), download date: July 11, 2018, *Carnegie Endowment for International Peace*, <http://carnegieendowment.org/2018/05/20/translating-defense-trade-into-cooperation-in-indo-pacific-pub-76251>.

⁷⁹ Richard Javad Heydarian, "The Indo-Pacific Age Is Beginning" (June 13, 2018), download date: July 20, 2018, *China-US Focus*, <https://www.chinausfocus.com/peace-security/the-indo-pacific-age-is-beginning>.

全的責任之下，才得以順利地發展。⁸⁰

陸、代結語—我國回應印太戰略之建議

綜合本研究上述的剖析，可以知道美國印太戰略的整體框架係源於日本「自由與繁榮之弧」戰略想法，因而希藉由拉攏印度擔任此戰略的核心要角，來串聯地緣戰略藍圖、發展共同圍堵中共崛起夥伴關係及緩阻中共「一帶一路」經濟的拓展，並採取深化與印度的軍事互動與軍售事務，從軍事面向做為開端，以強化印度在美國戰略擴張中的地位、增加印度對抗中共能力及維繫美國霸權領導角色。所以顯而易見地，近年來美印間漸漸增溫的軍事互動與多項軍售事務，美國的立場並非全樂於主動協助，而是依循其印太戰略的構思與規畫，逐步來推動與發展。然印度是否也會心甘情願跟美國走在同樣道路，完全配合印太戰略的步伐執行，這將是未來另一個值得研究的議題。

相較之下，位居鑽石菱形圖案偏中地點的我國，是否能跟隨到美國印太戰略的發展，在亞洲區域找到重要的定位，發揮東北亞與東南亞樞紐的優勢，這個時間點反而顯得非常關鍵。⁸¹ 尤其是可憑藉在中共對區域安全威脅與美國印太戰略的需求上，據以發揮我國在印太戰略中的功能性角色，並由此延伸拓展至與四方非正式聯盟各國經貿與外交的合作層面。本文提供下列三點政策方向建議：

一、突顯位居鑽石菱形戰略中央樞紐功能與戰略支點角色

印太戰略的四個主要國家之間地理位置相距遙遠，無論是軍事安全、貿易運輸等串聯都有一定限制存在，特別是一旦中間受到阻絕，彼此支援

⁸⁰ Alyssa Ayres etc., "Creating an India-US Advantage in the Indo-Pacific: Four Steps That Would Boost Security Cooperation and Regional Stability" (March 1, 2018), download date: July 30, 2018, *The Time of India*, <https://blogs.timesofindia.indiatimes.com/toi-edit-page/creating-an-india-us-advantage-in-the-indo-pacific-four-steps-that-would-boost-security-cooperation-and-regional-stability/>.

⁸¹ 呂伊萱，「強化連結 吳釗燮：亞太司下設『印太科』」（2018年5月9日），2018年7月30日下載，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1199024>。

效能就有可能失去功效，這也是四方非正式聯盟組成的最大缺陷。⁸²而我國正巧位居戰略連結圖形中央偏西地點，可作為整體戰略的樞紐功能，擔任軍事支援、非傳統安全連結中心或貿易轉運站，延展戰略脈絡與強化夥伴間支援網路功能。

其次，印太戰略初始形成想法就是要聯合弧線之內自由經濟民主國家，共同制衡中共崛起的威脅。就有美國、日本等國智庫學者認為，我國過去在冷戰時期就曾與協同力抗共產勢力，並且對於中共動態都有深度的觀察與研析，應納為區域安全的網路要員；⁸³此外，美國的友盟國家多數在大陸經濟全球拓展狀況下涉有特殊利益與經貿合作關係，使得其越來越難找到可仰賴的戰略支點，基於臺灣議題是美「中」之間少有的僅存支點，並會影響到大陸核心利益，因而使得我國角色正好可配合美國印太戰略，成為牽制中共的關鍵戰略支點。⁸⁴

二、維繫親美友日的良好關係

持恆維繫與美、日兩國的友好關係，從參與印太戰略事務進行鏈結，深化臺美、臺日外交邦誼。美國在 2017 年的國家安全報告裡亦將我國帶入印太區域安全內容，強調會本著臺灣關係法裡的對臺承諾，提供臺灣合理防衛所需協助。⁸⁵同時，於 2018 年 3 月通過《臺灣旅行法》，表明我國為西太平洋地區安全與和平的基柱，基於美國政治、安全與經濟利益，強化彼此合作夥伴關係。⁸⁶基此，美國國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 就指出，《臺灣旅行法》的立法顯現美、臺共同對抗中共威脅的決心，除派遣

⁸² Aadil Brar, "The geographic problem of USA's Indo-Pacific strategy" (December 26, 2018), download date: February 20, 2019, 《QRIUS》, <https://qrius.com/the-geographic-problem-of-usas-indo-pacific-strategy/>.

⁸³ 呂伊萱，「美前助理部長：臺灣是印太戰略要角」（2018 年 3 月 12 日），2019 年 1 月 30 日下載，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1183129>。

⁸⁴ 高佩珊，「川普政府亞洲政策分析—印太戰略與意涵」，發表於「第十四屆紀念鈕先鍾老師暨蔡總統執政兩週年的臺灣國家安全戰略總體檢：挑戰與展望」研討會，頁 73。

⁸⁵ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*.

⁸⁶ The U.S. Government Publishing Office, *H.R.535 - Taiwan Travel Act* (March 16, 2018), download date: February 10, 2019, 《USA.gov》, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535/text>.

艦隊巡航協助外，未來也將會有更進一步互動。⁸⁷ 就這方面，正如蔡英文總統於 2017 年 12 月與美國在臺協會 (AIT) 主席莫健 (James F. Moriarty) 會面時，主動表達對印太區域安全做出貢獻意願等類似作法，⁸⁸ 持續與美維繫緊密夥伴關係，相信可有助於臺、美間未來發展。

再者，日本為首先提出印太戰略構想的國家，2018 年 2 月其外交顧問其浦太郎 (Sonoura Kentaro) 在華府智庫的研討會中，就代表日本政府表達日本只會在印太戰略的承諾下參與中共「一帶一路」倡議，可知日本對於中共「一帶一路」倡議的企圖事實上充滿著不安定感及對印太戰略架構發展與夥伴關係的看重。⁸⁹ 因而，在過去我國和日本原有災害防救互助與經貿的友好關係下持恆互動，並拓展至印太戰略安全夥伴合作關係，將有益深化臺、日邦誼。

三、尋求與印度、澳洲合作互動的契機

隨著印度的國力成長、其在印太戰略的角色，加上與美、日的夥伴關係密切進展，使得國際社會不得不關注這影響力崛起的南亞國家，這對我國而言，印度隱含著新的機會，畢竟以往兩國交往有限，但自印太戰略推動後就經貿與戰略合作方面開始充滿互惠利益，並可藉由地緣的位置，相互支援與支持，所以拓展與聯合印度的互動，會是政府當前的重要任務。此外，澳洲位於整體印太戰略的最南端，推動我國與澳洲的合作，循戰略構思內容增加多元的交流事務與經濟貿易活動，將可藉此突顯我國可作為美、日、印與澳四國夥伴間連結橋樑的關鍵地位。

⁸⁷ Rita Cheng, "U.S. state secretary hints at more high-level U.S.-Taiwan visits" (March 28, 2019), download date: March 28, 2019, *Focus Taiwan*, <http://focustaiwan.tw/news/aip/201903280002.aspx>.

⁸⁸ 中華民國總統府，「總統接見『美國在臺協會』主席莫健」新聞稿 (2017 年 12 月 11 日)，2019 年 2 月 10 日下載，*中華民國總統府*，<https://www.president.gov.tw/NEWS/21858>。

⁸⁹ 江靜玲，「日本：願在印太戰略下 參與一帶一路」(2018 年 2 月 24 日)，2019 年 2 月 10 日下載，*中時電子報*，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180224000237-260203?chdtv>。

「冰上絲綢之路」的國際法適用問題

On Application of International Law to “Polar Silk Road”

楊宗新 (Yang, Chung-Hsin)

本刊研究員

壹、前言

中國大陸「一帶一路」倡議推動至今，無論是「陸上絲綢之路」或「海上絲綢之路」，均面臨嚴峻挑戰。在此背景下，大陸又發現了第3個契機：冰上絲綢之路，即利用全球暖化下北極圈融冰效應，開拓北冰洋航線。

此倡議若能成行，則自大陸前往歐、美的航程時間將大幅縮短，此外大陸還計劃與環北極國家合作，開發北冰洋海床及底土下的非生物資源。

這一系列計畫，在國際法上可能面臨三方面的問題。首先是國際組織的參與：加入國際組織，將掌握議程設定權及國際條約制定權，無奈大陸並非環北極國家，雖可在政治性程度較低的組織成為會員，但在政治性程度較高的組織，只能做為觀察員，難以進入決策核心。

其次是資源開發權：北冰洋公海範圍內的資源，國家雖可向「國際海床管理局」申請開發，但礙於技術及成本，目前尚未有國家這麼做。至於在各環北極國家大陸礁層的資源，則因彼此對於「大陸向外海的自然延

伸」認知差異，導致各國矛盾。

最後是航行權：由於北冰洋航線必須經過環北極國家的領海及海峽，各國基於國家安全或其他考量，並不樂見他國船隻進入，因而透過多種方式加以阻止。其中在領海部分，最容易使用的就是以劃設「直線基線」方式，增加「內水」範圍；海峽部分，最容易使用的就是以宣告該海域為「冰封區域」方式，透過國內立法對他國船隻施以規範。

貳、大陸參與北極相關國際組織問題

一、相關情形

是否能參與國際組織，將決定對議題的話語權、議程的設定權以及國際條約的制定權。儘管大陸本身並非環北極國家，為了參與北極事務，近年積極投入相關國際組織，以便在北極的開發中獲得一席之地。目前大陸參與的組織有：

（一）國際北極科學委員會 (International Arctic Science Committee)

1990 年 8 月，美國、加拿大、俄羅斯、丹麥、芬蘭、冰島、挪威、瑞典、芬蘭等 8 個環北極國家共同簽署組織成立憲章，宗旨在制定北極科學考察研究、環境保護計畫，協調、組織、促進北極地區國家間的科學研究、環境保護及學術交流與合作。¹

組織成立後，也陸續納入數個並不位於北極圈，卻也與北極利益相關的國家成為會員，包括了法國、德國、義大利、日本、荷蘭、波蘭、瑞士、英國。大陸則在 1996 年成為會員。較特別的是，由於本組織係以科學研究為目的，依憲章規定，係以「國家級別的科學機構」做為會員資格，而不是「國家」。

¹ “IASC History,” visited date: April 10, 2019, *《International Arctic Science Committee》*, <https://iasc.info/iasc/history>.

(二) 北極理事會 (Arctic Council, 或譯為「北極議會」、「北極協會」或「北極委員會」)

1996 年，美國、加拿大、俄羅斯、丹麥、冰島、挪威、瑞典、芬蘭等 8 個環北極國家發表《渥太華宣言》成立，宗旨在促進北極國家、北極原住民社區及居民在北極問題，特別是永續發展及環保議題上的合作，提供一個溝通互動平臺。²

因此，除了國家外，北極理事會也為原住民及其他當地居民所組成的組織提供了永久參與者的地位，這些組織分別是：阿留申人國際協會、北極理事會阿薩巴斯卡、吉維克琴文國際理事會、因紐特人北極圈議會、俄羅斯北方原住民協會、薩米理事會。

大陸自 2006 年開始申請成為該理事會永久觀察員，但 3 度遭拒絕。2013 年 5 月 14 日，經 8 個成員國激辯後，儘管加拿大及俄羅斯以大陸的參與恐威脅成員國對北極權利的主張為由反對，³ 但在 5 個北歐國家支持下，終在爭議中申請成功，獲准成為觀察員。⁴

二、實際考驗

大陸的總體外交戰略，可以「大國外交是關鍵，周邊外交是首要，第三世界外交是基礎，多邊外交是舞臺」四句話概括之。其中「多邊外交」的具體表現，即為國際組織的參與。

近年來，儘管大陸積極投入與北極事務相關的國際組織，然而一項無法改變的事實是，大陸先天上並非環北極國家，無論再怎麼努力，只能在像是「國際北極科學委員會」這種政治性較低、非以政府為資格的組織成為會員，至於在「北極理事會」這種政治性較高的組織，便只能以「觀察員」身分加入，無法進一步進入組織核心。

² “The Arctic Council: A backgrounder” (September 13, 2018), visited date: April 10, 2019, 《Arctic Council》, <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us>.

³ 閻亢宗，「『冰上絲綢之路』的『中國夢』」，展望與探索（新北），第 16 卷第 6 期（2018 年 6 月），頁 36。

⁴ 同時加入的還有義大利、日本、韓國、新加坡。

解決此問題的方法，就是提升「觀察員」在組織中的權利。實務運作上，這牽涉到組織中既有成員對於大陸加入的看法，除非其他成員樂見此事，否則對於大陸提升「觀察員」地位的要求，一定會加以反對。

以大陸加入「北極理事會」為例。8 個成員國在大陸申請加入時，美國、加拿大及俄羅斯因屬於既得利益者，不願大陸加入。但因其餘 5 個成員國（丹麥、芬蘭、冰島、挪威、瑞典）盼藉由大陸的加入能制衡另外 3 大國，因而全數支持。

最後儘管大陸順利加入，但俄羅斯及加拿大為了防止大陸介入組織運作，修正了「觀察員規則」，使得觀察員在組織中的權利受到限制。目前大陸雖可使用此身分參與組織，但無法參與部長級以上會議。⁵

這個案例所傳遞出的另一個訊息是，儘管近年大陸與俄羅斯交好，然而俄羅斯在北極事務上，並非全然接受大陸參與：在較不具政治敏感性的議題上，俄羅斯或可支持，然而一旦攸關國家安全，是不會輕易妥協的。

參、大陸欲開發北極海底資源問題

一、相關情形

根據北極理事會公布的《北極監測和評估計畫》(Arctic Monitoring and Assessment Programme)，北極地區石油儲量占世界總產量的 10%，待探明石油和天然氣儲量估計占世界總量的 25%；另根據「美國地質探勘局」(United States Geological Survey)2008 年 7 月公布的評估報告，北極擁有原油儲量 900 億桶，占全球 13% 的未探明石油儲量，同時擁有天然氣儲量超過 47 兆立方公尺，占全球 30% 的未探明天然氣儲量。如此龐大的儲量，對於自身欠缺油、氣資源，又須借助這些資源發展經濟的大陸而言，自然是極相當覬覦的。

⁵ 「北極理事會激辯後批准中國成為觀察員」(2013 年 5 月 15 日)，2019 年 4 月 3 日瀏覽，
《BBC》，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/05/130515_china_arcticcouncil。

二、實際考驗

(一) 大陸架開發

大陸架 (Continental shelf)，或稱大陸礁層 (Continental reed) 原是地質學上的概念，指大陸板塊向海底的自然延伸。因沿海國主張對此自然延伸部分享有權利，因此被納入海洋法公約，成為國際法上的專有名詞。

依據《海洋法公約》第 76 條：「沿海國的大陸架包括其領海以外依其陸地領土的全部自然延伸，擴展到大陸邊外緣的海底區域的海床和底土，如果從測算領海寬度的基線量起到大陸邊的外緣的距離不到 200 浬，則擴展到 200 浬的距離；大陸架外部界限不應超過從測算領海寬度的基線量起 350 浬。」⁶ 意即，當沿海國的板塊自領海基線向外自然延伸未達 200 浬時，仍可主張 200 浬的大陸架；但超過 350 浬時，最多只能主張 350 浬。因此，國家的大陸架範圍，必定介於 200 浬至 350 浬之間。

沿海國在此水域，享有在海床及底土開發自然資源的權利，包括了礦物及其他非生物資源，以及屬於定居種的生物資源。由於兩國在大陸架的劃界上可能重疊，成為海底資源開發的最主要障礙。

2001 年，俄羅斯向「聯合國大陸架界線委員會」提交了世界上第一份 200 浬外大陸架界限劃界案，目前除了美國以外，其他的環北極國家，均已先後向該委員會提交了劃界案。⁷ 主要原因在於，對於超過 200 浬的水域，是否屬於大陸向海洋的自然延伸，有待以科學方法確認，因此沿海國必須主動探勘後，方能送請國際權責機構加以認定。

自 2007 年起，俄羅斯、加拿大、丹麥、美國及挪威等 5 個國家地質主管部門，每年定期就北極大陸架外部界線問題舉行磋商，目的在解決各國主張的大陸架重疊之處，以便研擬共同立場後提交聯合國大陸架委員會。⁸

(二) 公海開發

⁶ 《聯合國海洋法公約》第 76 條。

⁷ 連弘宜，「俄羅斯的北極政策：源起及其重點」，歐亞研究（臺北），第五期（107 年 10 月），頁 30~31。

⁸ 連弘宜，「俄羅斯的北極政策：源起及其重點」，頁 33。

大陸架的資源開發，屬於沿海國的專屬權利，只有在大陸架重疊而產生劃界爭議時，才會將兩個以上沿海國捲入。至於公海的開發，在「公海自由」原則下，長期以來各個國家只要有能力，都可以投入。

然而，在 2004 年，依據《海洋法公約》所設立的「國際海床管理局」，鑑於公海開發若毫無規範恐導致海洋環境遭受破壞，因而頒布新規範，自此之後欲在公海探勘非生物資源者，須獲得該局核發的執照。因此，哪些國家能取得執照、享有公海開發的權利，遂成為國際爭端的來源之一。

關於北冰洋的生物資源，全球 37 個長期在該海域從事漁業活動的國家於 2017 年簽署《北冰洋公海漁業協議》，在未來 16 年內禁止在北冰洋的公海區域進行漁業行為，目的在避免各國利用北極融冰加速，無限制的耗用生物資源。

各國更加關注的，則是北冰洋的非生物資源，其中最具經濟價值的當屬石油及天然氣。由於北冰洋的油、氣資源都深埋海底，無論開發或運輸都極耗成本，目前在環北極國家中，除俄羅斯積極開採專屬經濟區內的油、氣外，加拿大及北歐五國的投入均較保守，美國則是禁止開發。⁹ 至於在北冰洋的公海區域開發石油，因為難度更高，目前尚未有國家向「國際海床管理局」提出申請。

肆、大陸盼開通北冰洋交通航道問題

一、相關情形

依據美國「國家冰雪資料中心」(National Snow & Ice Data Center)2007 年統計、北極理事會 2009 年公布的《北極海運報告書》，均

⁹ 「美國限制北極海域石油天然氣開發」(2015 年 10 月 17 日)，2019 年 4 月 9 日瀏覽，《BBC 中文網》，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/10/151017_us_curbs_arctic_offshore_drilling。美國禁止的原因可能在於，開發北極圈石油的成本，比在其本土開發頁岩油的成本還高，如果美國連對頁岩油的開發都不甚積極，更不會想立即開發北極圈石油。

預測至 2030 年時，隨著融冰範圍擴大，北極將出現東北、西北兩條航道。

「東北航道」(Northeast Passage) 西起挪威北角附近的歐洲西北部，經歐亞大陸北部沿岸，穿越白令海峽到達太平洋；「西北航道」(Northwest Passage) 係沿北美大陸北部沿岸，穿越加拿大北極群島，從而連通大西洋和太平洋。除此之外，還有一條直接穿越北極圈的「跨北極航道」(Transpolar Sea Route，大陸稱為「中央航道」)，但由於北極中央冰層密集，在可預見的未來還難以成航。¹⁰

其中「東北航道」因距離大陸最近，同時也有多次成功航行的經驗，無論就經濟性及可行性來看，都是最適合大陸的，因此成為「冰上絲綢之路」積極開發的航道。

二、實際考驗

開發北極航道，除了自然的冰層問題待解外，更複雜的是各國之間國際法上的爭議，包括了領海通行、海峽通行兩大問題。

(一) 領海航行

依據《聯合國海洋法公約》第 4 條：「除本公約另有規定外，測算領海寬度的正常基線是沿海國官方承認的大比例尺海圖所標明的沿岸低潮線。」¹¹ 這種以低潮線做為領海基線的方法，稱為「正常基線」。

然而第 7 條中又規定：「1. 在海岸線極為曲折的地方，或者如果緊接海岸有一系列島嶼，測算領海寬度的基線的劃定可採用連接各適當點的直線基線法。2. 在因有三角洲和其他自然條件以致海岸線非常不穩定之處，可沿低潮線向海最遠處選擇各適當點，而且，儘管以後低潮線發生後退現象，該直線基線在沿海國按照本公約加以改變以前仍然有效。」¹² 這種方式稱為「直線基線」。

若所有環北極國家，都採用「正常基線」，則他國船隻都可在基線

¹⁰ 閻亢宗，「『冰上絲綢之路』的『中國夢』」，頁 33。

¹¹ 《聯合國海洋法公約》第 4 條。

¹² 《聯合國海洋法公約》第 7 條。

外推 12 浬領海的範圍內行使「無害通過權」；但若沿海國採用「直線基線」，可能將原本屬於領海甚至專屬經濟區的水域，變成內水，他國船隻不得航行。

最著名的案例，當屬加拿大。加拿大外海，是北冰洋航線中「西北航道」的必經之處。1980 年代，加拿大頒布《領海直線基線法》，在其所屬的北極群島劃設直線基線，使得「西北航道」的一部分成為加拿大內水。¹³

另一個問題，則是所謂的「歷史性權利」：指國家並非透過國際法規則取得對特定水域之權利，而是在歷史發展過程中所取得。¹⁴ 這項權利在《海洋法公約》中未有明確定義，¹⁵ 造成國家可自行主張，例如俄羅斯便在 2012 年批准《關於北方航道水域商業航運的俄羅斯特別法修正案》，主張許多航道均為其「歷史性水域」，外國船隻須經俄方核准始能通行。¹⁶

隨著北冰洋航行日趨可行，未來是否會有其他環北極國家，基於國家安全考量不願見到他國船隻在周邊海域出沒，而比照加拿大劃設直線基線、或比照俄羅斯主張「歷史性水域」，值得密切觀察。一旦其他國家群起效尤，勢將不利於「冰上絲綢之路」的推動。

(二) 海峽航行

「海峽」是一地理上的概念，若不符合海洋法公約「國際海峽」的定義，則在法律地位上，只是沿海國的「內水」。能做為「國際海峽」者，應符合下述標準：「在公海或專屬經濟區的一部分和公海或專屬經濟區的另一部分之間的用於國際航行的海峽。」¹⁷ 意即海峽所連結的兩端水域，皆

¹³ 「淺析直線基線的劃法及其對加拿大西北航道的歷史性權利主張的影響」(2015 年 4 月 25 日)，2019 年 4 月 9 日瀏覽，《中國論文網》，<https://www.lunwencloud.com/lunwen/law/guojifa/20150425/363763.html>。

¹⁴ R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law* (Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1984), p. 120.

¹⁵ 公約僅在第 10 條、第 298 條中提及「歷史性海灣」，但並未對此下定義，也沒有提到國家在「海灣」以外的水域，是否也能主張歷史性權利。

¹⁶ 趙龍，「共建『冰上絲綢之路』的背景、制約因素與可行路徑」，俄羅斯中歐東亞研究（北京），2018 年第 2 期，頁 109-110。

¹⁷ 《聯合國海洋法公約》第 37 條。

必須是公海或專屬經濟區，如果一端為公海或專屬經濟區，另端為他國內水、領海或鄰接區，則不屬於國際法意義上的海峽。

外國船隻或飛行器，在國際海峽享有「過境通行權」，即必須是為了過境目的，而持續不停的迅速通過，通過時不得對沿海國的主權、領土完整或政治獨立進行任何武力威脅或使用武力。

外國船隻在國際海峽行使「過境通行權」時，最常碰到的爭議在於，「國際海峽」本身的認定困難。因為基線劃設方式不同、專屬經濟區重疊、國家處於分裂狀態（如臺灣海峽）等諸多理由，使得國家間對於內水、領海、專屬經濟區的主張時有爭議，從而導致「國際海峽」的認定困難。

即使確認屬於「國際海峽」，沿海國仍有多種方式，可以干預他國船隻航行。這些方式包括了：在水域內劃設航道、指控他國船隻有排放油類、排放廢棄物及其他有毒物質、捕魚等行為，或違反沿海國海關、財政、移民、衛生相關法規，據此拒絕他國船隻通過。這種種限制，使得他國船隻欲在國際海峽行使「過境通行權」，不如想像中的容易。

另一對「過境通行權」造成阻礙的，是《海洋法公約》第 234 條「冰封區域」：「沿海國有權制定和執行非歧視性的法律和規章，以防止、減少和控制船隻在專屬經濟區範圍內冰封區域對海洋的污染，這種區域內的特別嚴寒氣候和一年中大部分時候冰封的情形對航行造成障礙或特別危險，而且海洋環境污染可能對生態平衡造成重大的損害或無可挽救的擾亂。」¹⁸

簡單來說，如果國際海峽所處位置，剛好屬於冰封區域，沿海國是有權以防制污染為由，制定國內法規規範他國船隻航行。北冰洋航線中的國際海峽，幾乎都位於冰封區域，若沿海國有意刁難過境船隻，當可引用前述條文制定法規約束之。

¹⁸《聯合國海洋法公約》第 234 條。

伍、結論：「冰上絲綢之路」仍面臨挑戰

綜合以上研析可知，大陸的「冰上絲綢之路」倡議，面臨了先天上及後天上的幾個問題。

先天上的第一個問題是，「冰上絲綢之路」的開發成效，取決於北極圈的融冰速度，主導權並無法操之在己；第二個問題是，無論大陸多麼積極參與，始終不是環北極國家，在投入相關事務時，容易受到質疑，無法進入組織決策核心。

後天上的問題，則是大陸與環北極國家之間的關係。首先是近年交往看似融洽的俄羅斯，雙方儘管在諸如反恐怖主義、反分離主義、反美國霸權等議題上有共同利益，然而當事關北極開發時，俄羅斯的態度卻是一方面希望引進大陸資本協助建設，另一方面卻又排斥大陸加入相關國際組織、不樂見大陸船隻進入北冰航航道。¹⁹ 此外是北歐五國及加拿大，雖在部分領域願意與大陸合作開發，但畢竟彼此在地理位置上距離較遠，並非首要之急，許多計畫都仍僅止於構想階段。至於美國，則完全是反對大陸參與北極事務的。²⁰

若跳脫出以上幾組單獨的雙邊關係，採用更宏觀的視野來看，則北極開發問題的癥結可說是：在國家利益驅使下，環北極國家不願非北極國家參與北極事務，而環北極國家彼此之間也為了爭取最大獲利而相互競逐。

競逐的手法有多種，其中又以國際法的運用最能在國際社會上站得住腳，因此各國無不利用對法律的詮釋，創設出最有利於己的制度，從而也讓「冰上絲綢之路」的開發陷入困境，難度絕不亞於「陸上絲綢之路」或「海上絲綢之路」。

¹⁹ 「明年起外國軍艦應先通知俄羅斯才能航行北極」(2018 年 12 月 1 日)，2019 年 4 月 9 日瀏覽，《美國之音中文網》，<https://www.voacantonese.com/a/russia-artic-china-20181130/4681334.html>。

²⁰ 「美新北極戰略 防堵中國冰絲路」(2019 年 3 月 17 日)，2019 年 4 月 9 日瀏覽，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1274690>。

「前瞻 2020 年：中國大陸與臺海情勢」學術研討會

壹、主辦單位：國立臺灣師範大學東亞學系、國家圖書館、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社

貳、時間：民國 108 年 10 月 4 日（星期五）8 時 30 分至 17 時 00 分

參、地點：國家圖書館三樓國際會議廳（臺北市中正區中山南路 20 號）

肆、報名期間：民國 108 年 9 月 1 日至民國 108 年 9 月 25 日（額滿為止）

伍、報名方式：請至國立臺灣師範大學東亞學系網站查詢（<http://www.deas.ntnu.edu.tw/main.php>）

陸、議程：

時間	內容		
08：30～09：00	報到		
09：00～10：10	開幕式 （主持人：國立臺灣師範大學宋曜廷副校長） 專題演講 （淡江大學中國大陸研究所榮譽教授、亞太和平研究基金會前董事長趙春山）		
10：10～10：30	休息		
10：30～12：00	第一場次：中國大陸局勢 主持人：曲兆祥 （國立臺灣師範大學政治學研究所兼任教授）		
	發表人	論文題目	與談人
	蔡文軒 （中央研究院政治研究所副研究員）	停滯的制度化： 重回毛左路線的 「習掛帥」模式	陳仲志 （中原大學通識教育中心兼任 助理教授）
	邵軒磊 （國立臺灣師範大學東亞學系中國大陸研究中心主任）	探索中國研究：歷 年中國研究論文主 題分析與文字探勘	張登及 （臺灣大學政治系 教授）
	黃秋龍 （展望與探索雜誌社研究員）	中國大陸以公共產 品形式推進 「一帶一路」建設 及其侷限	何思慎 （輔仁大學日本 語文學系教授）

時間	內容		
12：00～13：30	午餐		
13：30～15：00	第二場次：兩岸關係發展 主持人：邱坤玄（國立政治大學東亞研究所教授）		
	發表人	論文題目	與談人
	田正利 （國立臺灣師範大學東亞學系副教授）	探討兩岸投資關係之演變與發展	林昌平 （國立臺灣師範大學東亞學系副教授）
	吳瑟致 （中共研究雜誌社特約研究員）	我國學術人才西進對兩岸關係之影響：以臺師赴陸高校任教為例	顏建發 （健行科技大學企業管理學系教授）
15：00～15：20	劉文斌 （展望與探索雜誌社研究員）	大陸對臺假訊息作為蠱測與防制	張裕亮 （南華大學傳播學系教授兼社會科學學院院長）
	休息		
15：20～16：50	第三場次：亞太安全情勢 主持人：王冠雄（國立臺灣師範大學東亞學系教授）		
	發表人	論文題目	與談人
	林賢參 （國立臺灣師範大學東亞學系副教授）	日本新安保法案與臺海安全	楊鈞池 （高雄大學政治法律學系教授）
	揭仲 （中華戰略前瞻協會研究員）	中共在南海的基地體系及其影響：中共的觀點	劉復國 （國立政治大學臺灣安全研究中心主任）
16：50～17：00	劉咍華 （展望與探索雜誌社研究員）	群雄圍攻下的大陸半導體產業發展與挑戰	陳子昂 （資訊工業策進會資深研究總監）
	閉幕式 主持人：江柏煒 （國立臺灣師範大學東亞學系教授兼系主任）		