

評論 國際 台灣

## 賴怡忠：台灣的「東向戰略」，橫跨太平洋東西岸的美中台外交戰火

有志於在未來領導台灣者，會有必要提出東向戰略以對太平洋投注更多關注，更不能將其只當成是個一望無際的大海。



2023年4月5日，加利福尼亞州雷根總統圖書館，台灣總統蔡英文和眾議院議長麥卡錫會談後發表講話。圖：The Washington Post via Getty Images

賴怡忠 | 2023-04-15

【編者按】本文原發自《思想坦克》，原標題為〈[橫跨太平洋東西兩岸的美中台國際外交戰火](#)〉，端傳媒獲授權轉載，大小標經端傳媒編修。

(賴怡忠，讀錯書，入錯行，生錯時代的政治邊緣人)

台灣總統蔡英文3月底出訪瓜地馬拉（另譯：危地馬拉）及貝里斯（另譯：伯利茲）兩中美洲邦交國與來回過境訪問美國之旅，吸引了大家的目光。中國此時拔除宏都拉斯（另譯：洪都拉斯）以及邀請前總統馬英九於此時訪問中國，自然是對應蔡總統的出訪之舉。

但如果注意到從今年2月到現在的美中作為，可以發現台灣的作為以及中國此舉，並不是單純針對兩岸關係的外交操作，而是國際戰略合縱連橫的一環。

## 美國積極鞏固第一島鏈，中國在中東發動外交突襲

中國如果在中東出現巨大影響力，就可能透過影響紅海地緣政治（吉布地）以及蘇伊士運河，影響美歐力量在台海有事的可能介入。

中國在二十大後對世界發出一個中國想要重新與世界和解的訊號，並主動在G20會議時與多國領袖展開雙邊晤談，並邀請包括德國、菲律賓、越南、伊朗等國領袖訪問中國。習近平之後也訪問沙烏地阿拉伯等環波斯灣國家，王毅也與澳大利亞等國外長見面。但是之後出現的美中氣球事件，中國反應從一開始低聲下氣的承認疏失，到之後對美國採取全面反對的態度，並使美國務卿因此延遲訪問中國。加上之後中國提出「政治解決烏克蘭危機的立場」，由於該立場基本上是以要烏克蘭承認俄羅斯侵略的成果為基礎，所謂中共二十大後中國對外作為會和緩的認知，也因此出現變化。

由於這些作為與原先認為中共二十大後會採和解路線的發展大相逕庭，因此開始有國際分析家懷疑是否中國內部出現軍方不聽文人指揮，開始自行其事的問題。但是之後習近平在兩會時罕見強硬批評美國，所謂軍方自行其事的懷疑才漸漸消風，逐漸認為軍方的舉動是在習近平背書之下所為，但也因為外交部門一開始對氣球事件的態度與之後判若兩人，更因此認為中國外交部門在涉外事務的決策沒有得到習近平的太多授權。反而是軍方似有更多空間。

美國此時當然也沒閒著。2月初有消息指出，菲律賓與美國達成協定，讓美軍可以使用的菲律賓基地大幅增加近一倍，同時菲律賓總統在2月上旬訪日時，也與日本達成新的安全合作協議，更關鍵的是，這個菲日協議出場的背景與台海安全有直接關係。如與稍早菲律賓與美國達成的軍事基地使用協議合併起來，我們看到菲律賓與美國達成新的安全合作協議，也與日本達成新的安全合作協議，自衛隊安全合作也同時在進行。

到非美基地協議與台海的關聯，也看到美日非的環台海第一島鏈安全合作也同時在發生。



2023年3月13日，加利福尼亞州聖地亞哥，澳洲總理安東尼·艾博年(左)、美國總統拜登(中)和英國首相里希·蘇納克(右)在 AUKUS 三國夥伴關係啟動儀式上。攝：Leon Neal/Getty Images

但更大的震撼，是在3月13日美英澳合作發佈AUKUS核潛艦協議的新進展。不僅美國與英國將會有核潛艦定期停留在西澳大利亞的伯斯市（Perth）附近基地，澳大利亞還會透過先購買三到五艘美國維吉尼亞級核潛艦（US Virginia-class submarines），以便在2032年前就有核潛艦使用，其共同開發的阿庫斯級核潛艦（SSN-Aukus）也預計在2030年代末可以先後在英國與澳大利亞出場。

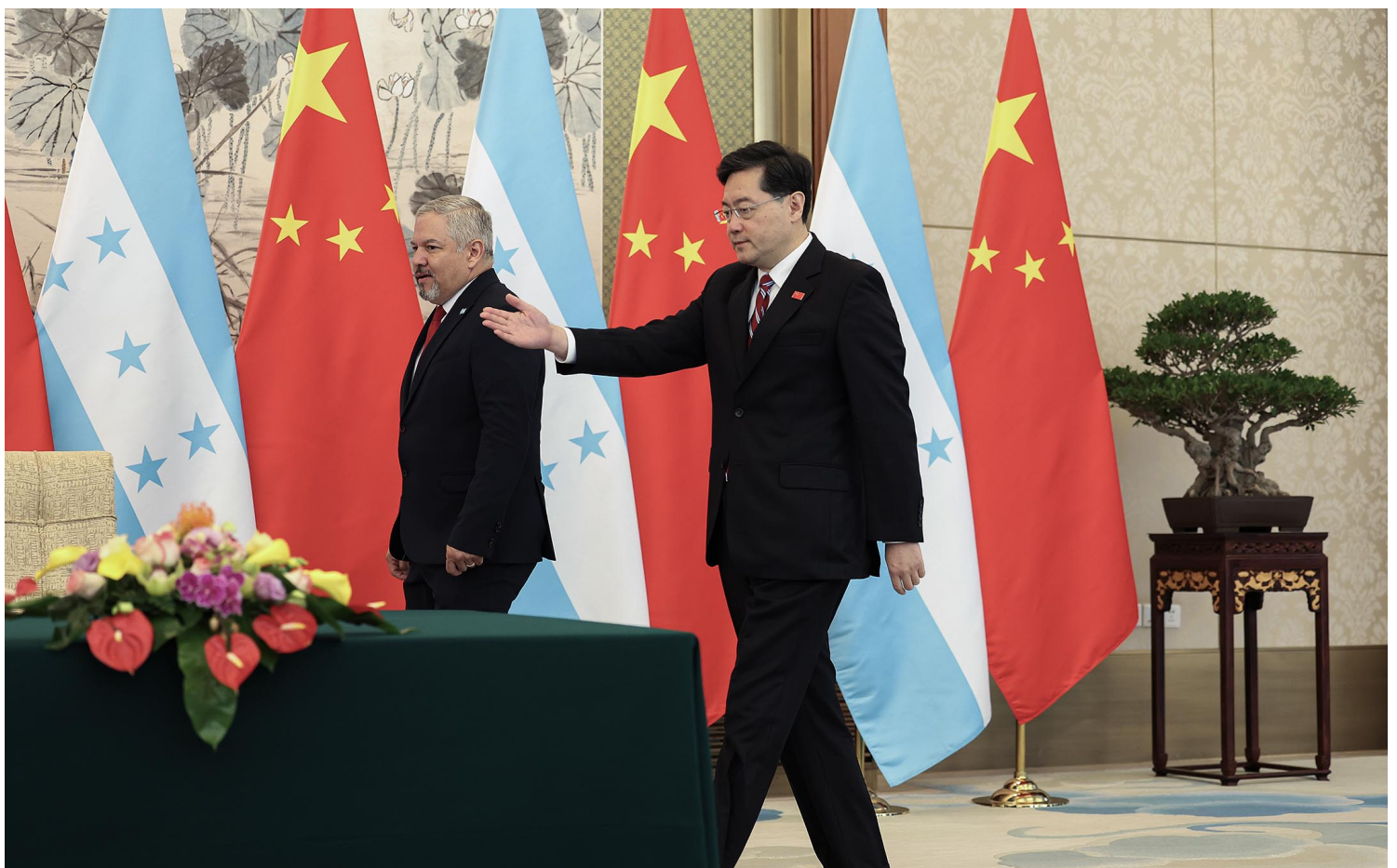
鑒於核潛艦的水下匿蹤特性與長航程，顯示2021的AUKUS核潛艦計畫不會只針對南中國海的事態，更由於維吉尼亞級核潛艦能夠發射長程巡弋飛彈，因此這個計畫對台海的戰略意涵更是呼之欲出，難怪中國對此發展憤恨不平。


美國與英澳的潛艦合作，顯示了澳大利亞在台海有事的可能角色，但也暗示了英國的可能參與。澳大利亞預計在4月會發布其「戰略與防衛檢討」（Strategic and Defense Review），而英國也已經發布了「綜合戰略檢討更新」（Integrated Review Refresh）。這些戰略文件出場的時間，可見到AUKUS核潛艦合作案的深度。

中國在美國連串動作下也有其應對。就在美英澳核潛艦協議宣布前一週，長期是伊斯蘭遜尼派與什葉派兩端互為宿敵的沙烏地阿拉伯與伊朗，在北京宣布重新復交。此舉固然顯示俄羅斯勢力因對烏戰爭而在中東有式微跡象，但也顯示沙烏地阿拉伯追隨美國的路線已經不再，中國也以此顯示其是中東地緣政治的新莊家。之後沙烏地阿拉伯更在中國邀請下，於3月底成為「上海合作組織」的對話夥伴。這些發展顯示中國在中東勢力的大幅擴張，也顯示美國影響力的下墜。

接著在兩會結束後習近平第一個出訪的國家就是俄羅斯。雖然習近平在俄羅斯沒有直接承諾提供軍火給普丁（Vladimir Putin，另譯普京），但習近平此舉應該是讓不少期待中俄有戰略分歧的分析家大失所望。與其說習近平是透過穿梭外交向普丁提供和平方案，還不如說習近平更擔心普丁影響力的式微，因此特地親自加持，期待維持普丁的統治與對烏克蘭戰爭的聲勢於不墜。此舉也見證中俄的不可能拆夥，以及普丁在習近平心中的特殊地位。

當然中國前述的舉動是否也有為了與美國就台海衝突預作準備呢？有人認為北京擔心能源的麻六甲困境，因此透過沙烏地阿拉伯、伊朗、俄羅斯等產油大國的緊密合作，建立向中國的陸路輸油氣管路，以便在台海出現戰爭使美國發動對中國的海上封鎖後，其能源供應依舊可以不虞。我們雖然不知道中國此舉是否有這樣的考慮，但中國如果在中東出現巨大影響力，就可能透過影響紅海地緣政治（吉布地）以及蘇伊士運河，影響美歐力量在台海有事的可能介入。屆時如果中國又能影響巴拿馬運河，美國全球軍力針對台海有事的調度就會受到影響。





2023年3月26日，北京釣魚台國賓館，中國外交部長秦剛(右)與洪都拉斯外交部長愛德華多·恩里克·雷納(左)舉行兩國建交儀式。  
攝：Lintao Zhang/Pool via Getty Images

## 中國拔除宏都拉斯，藉此向美國示威

對台灣來說，中國在加勒比海以及鄰近巴拿馬運河的勢力擴張，會直接影響美軍向太平洋發動的部署與操作，這也是這些地區邦交國對台灣戰略重要性之一。

從這個角度來看，中國在3月底拔除宏都拉斯之舉，就不會只是單純針對蔡總統過境訪美的反制作為，也可能有與美國戰略競爭的意涵。

過去美國介入尼加拉瓜內戰的操作基地之一，就是其位於宏都拉斯的指揮部，宏都拉斯與美國關係極為密切，這也是部分國內學者直到斷交前都還認為宏都拉斯不會與台灣斷交的主因，因為認為美國對宏都拉斯影響力很大。

但此次斷交，與其說是中國撒錢挖邦交，宏都拉斯新任總統卡蘇楚（Xiomara Castro）本身的意志也是重要因素。2009年宏都拉斯的軍事政變，把她當時擔任總統的先生流放到哥斯大黎加，當時還是總統夫人的卡蘇楚就是認為美國在幕後協助政變，美國的影響可能反而是個負面因素。而中國在此次斷交過程罕見的沒有主動聲明，意圖顯示這是宏都拉斯的主動，也想要凸顯是台灣維繫不了邦交，並同時彰顯美國影響力的式微。

蔡總統在出訪前，宏都拉斯可能斷交的風聲就已甚囂塵上，也因此蔡總統沒有排去宏都拉斯「固盤」，但去的是另外兩個中美洲國家瓜地馬拉與貝里斯。由於從2017至今，中國在中美洲拿走了巴拿馬、尼加拉瓜、薩爾瓦多、現今又拿下宏都拉斯，整個中美洲只剩下與墨西哥相鄰的瓜地馬拉與貝里斯。因此這次訪問也有回防這兩個國家，與美國共同固盤防止中國從中美洲全面拿走的味道。

當然這幾年在拉丁美洲出現第二波粉紅浪潮，整體情勢對中國比較有利。後疫情時代這些國家百廢待興，即便知道結果往往口惠實不至，但還是會對中國的買收政策有期待。對台灣來說，中國在加勒比海以及鄰近巴拿馬運河的勢力擴張，會直接影響美軍向太平洋發動的部署與操作，這也是這些地區邦交國對台灣戰略重要性之一。台灣現在的優先順序應是避免全面失守，以爭取日後的機會。



2023年3月8日，美國佛羅里達州卡納維拉爾港，一艘美國海軍核動力潛艇駛入港口。攝：Paul Hennessy/LightRocket via Getty Images

## 美英澳潛艦合作出現新發展的戰略玄機

美英澳同盟將2027視為建立以西澳為輪換部署基地之核潛艦支隊的時間點，顯示這個計畫與其應對台海緊張情勢直接相關。

在美英澳於3月13日公布其核潛艦合作計畫後，澳大利亞國防部也同時對於核潛艦計畫提出了非常詳盡的說明。美國從現在（2023），英國從2026開始，會在西澳的城市伯斯附近之港口有潛艦輪流進港訪問，之後最早從2027開始，會出現美國維吉尼亞級核潛艦（最多四艘）與一艘英國機敏級（Astute-class）核潛艦出現在西澳基地常態的「輪流駐防」（Rotational Presence），這個常態性的輪流駐防，也代表美英會聯合組成一支新的潛艦特遣隊（Submarine Rotational Force-West）。澳大利亞更會從2032開始購置三到五艘美國二手熱艦的維吉尼亞級核潛艦，並在2040前建好第一艘美英澳合作的新型「阿庫斯級潛艦」（Aukus Class）。澳大利亞預計最終要取得八艘「阿庫斯級核潛艦」。

此外，從今年（2023）開始，美英也開始同步訓練澳大利亞的平民與軍人，幫助澳大利亞建構足夠的潛艦建造與維修的工程團隊，並訓練澳大利亞海軍熟悉核潛艦的操作。這意味著從今年開始，會有澳大利亞軍人同時在美國與英國的核潛艦上服役。同時澳大利亞還會為此計畫在未來30年投資最多到3,680億澳幣。這筆錢包括購置三至五艘二手維吉尼亞核潛艦，與打造八艘新的「阿庫斯級核潛艦」等。

美英澳核潛艦合作系則包括好幾個玄機。首先，特別強調要在2027年前建立美英兩國以西澳為基地，透過輪替進駐為方法的核潛艦部隊。這代表不用等到2040年，在澳大利亞就有常態性的核潛艦存在。而澳大利亞在2032前開始購置三到五艘二手維吉尼亞級潛艦（熱艦）也意味著，不用等到2040年，澳大利亞就會先有核潛艦使用。換句話說，2032開始，西澳地區的美英澳核潛艦常態存在數量會有可觀的增加。

其次，3,680億澳幣的投資顯然很巨大，但這不代表這個價格是3/5+8的核潛艦數量的單價加總，事實上這個數字包括澳大利亞投資幫美國打造可能是協助建造新式船塢的工程款。意即澳美都知道面對與中俄的聯合競爭，急需大幅增加軍備的工業能力建設以應付未來需求。而一旦完成，不僅美國會有更強大的生產能力，澳大利亞也會有相應的潛艦建造力，雖然澳大利亞不負責建造核反應爐，但這個潛艦建造力對於提升印太同盟軍力也是會有很大幫助。

第三，美英澳同盟將2027視為建立以西澳為輪換部署基地之核潛艦支隊的時間點，顯示這個計畫與其應對台海緊張情勢是直接相關的。以核潛艦長期潛伏與易於匿蹤的特性，加上維吉尼亞級潛艦也可以發射長程巡弋飛彈，這個新成立的核潛艦部隊以及未來在英國與澳大利亞的新式「阿庫斯級核潛艦」聯合，代表美英澳部隊在台海有事時的作為，除了會封鎖麻六甲海峽、龍目海峽、巽他海峽等銜接南海的海峽之外，也可能會在巴士海峽、甚至是宮古海峽展開對中國的反向封鎖戰，並保留匿蹤攻擊中國本土軍事設施可能性。這也是為何中國看到美英澳同盟發布其核潛艦計畫的細節後，會暴跳如雷的原因。

第四，預計在4月出現的澳大利亞「戰略與防衛檢討」（Defense and Strategic Review）是會包括這個核潛艦計畫，但也因核潛艦計畫的細節本身不與這個以外界專家為主的檢討分享，所以在目前所知澳大利亞會預計增兵三成以上，從既有的六萬名提升到八萬名的建議時，是還沒有包括建構操作新式核潛艦的人力在內。因此，我們可以合理預估澳大利亞的兵力還會再提升。更由於這些發展除了與應對中國有關外，有不少直接與台海情勢相聯繫，這都可能使澳大利亞在未來對於與台灣展開有意義安全防衛的對話合作上，會採取比較正面的態度。

## 英國提出「綜合戰略檢討更新」

此次「綜合戰略檢討更新」中，多次提到台海議題與英國的關切及立場。相對於兩年前的「綜合戰略檢討」中隻字未提台灣，此次在「綜合戰略檢討更新」的變化就意味深遠。

就在美英澳提出核潛艦合作計畫細節的同一天，英國也提出其「[綜合戰略檢討更新](#)」（Integrated Review Refresh），將兩年前強森首相（Boris Johnson）任內的「綜合戰略檢討」（Integrated Review）進行新的更動。

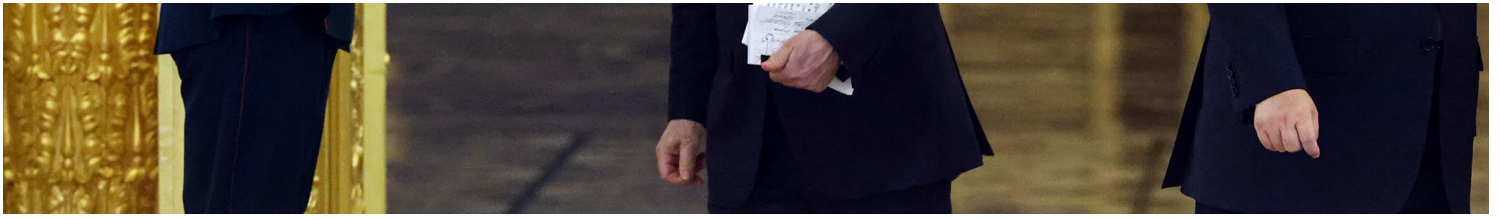
根據英國提供的說法，與兩年前深陷新冠疫情的狀況相比，去年出現俄烏戰爭，與中國的競爭加劇，世界也步入新冠疫情的解封階段，英國與歐洲／歐盟的關係也出現更和緩的跡象，這些變化代表兩年前據以分析局勢的判斷基礎出現改變，也因此有必要展開更新。

不少分析家認為這個更新代表過去強森首相主張的「全球不列顛」（Global Britain）概念被棄置，改以比較務實的做法，這個更動也反映英國與歐洲／歐盟關係好轉的現象，因此過去「遠歐就全球」的戰略轉移也沒有持續的必要。但英國「[向印太傾斜](#)」的方向還是會持續。

此外，雖然不把中國明文視為敵人或是威脅，但是對中國的立場明顯轉硬。多次提到中國對東海與南海的作為問題，中國有意將國際現狀改向更適於威權獨裁體制，北京與俄羅斯令人憂心的合作關係等。更特別的是，此次「綜合戰略檢討更新」中，多次提到台海議題與英國的關切及立場。相對於兩年前的「綜合戰略檢討」中隻字未提台灣，此次在「綜合戰略檢討更新」的變化就意味深遠。

如與同日公布的美英澳核潛艦計畫細結合起來看，似乎在未來會預期英國在印太區域的存在感將大幅提升，更不能排除英國未來會與美國共同參與台海維和可能性。





2023年3月21日，莫斯科，中國國家主席習近平抵達克里姆林宮與俄羅斯總統普京舉行會談。圖：Contributor/Getty Images

## 太平洋區域會是另一個印太對峙的新重點

有志於在未來領導台灣者，會有必要提出東向戰略以對太平洋投注更多關注，更不能將其只當成是個一望無際的大海。

無獨有偶的是，近日即將下台的密克羅尼西亞總統，公開提到中國對其國家以及對其他太平洋島國的威嚇行為，也提到有意與台灣建立邦交以排除中國的恐嚇行動。在發出這封信後，據說密克羅尼西亞總統收到可能是來自中國官方人員的死亡威脅。事實上，有意轉向的訊號似乎並不止於密克羅尼西亞而已。

在2019年中國接連奪走索羅門群島與吉里巴斯後，美國發現中國對太平洋島國的勢力擴張問題。由於這些島國不少位於從夏威夷到東亞第一島鏈之間，因此對美國與澳洲的戰略聯繫極為重要。在拜登總統上台後，強化美國與太平洋島國的關係成為重中之重。雖然在蘇嘉瓦瑞的主導下，所羅門群島與中國關係日益密切，但整體來說，不少太平洋島國與中國關係是逐漸出現對其遠離的發展。近日斐濟改變之前與中國的警察訓練合作協議，以及把台灣代表處更回原名的做法就是一例。

事實上在美日澳紐的共同關注下，如何避免中國支配太平洋成為重點，台灣與太平洋島國的關係也因此再度獲得重視。由於中國現在奉行與台灣勢不兩立的外交政策，台灣採務實雙重承認的作為，可能反而會導致中國加強拔除台灣邦交，或擔心其承認台灣而主動出走。

對部分太平洋島國來說，這會導致減少來自中國的騷擾與威嚇，而對美日澳紐等國來說，這個發展更是符合他們在太平洋的利益。在此台灣在南太平洋的邦交議題。就不只是雙邊關係，而是具高度地緣政治意涵的多邊協作了。這意味著，有志於在未來領導台灣者，會有必要提出東向戰略以對太平洋投注更多關注，更不能將其只當成是個一望無際的大海。





2023年3月27日，台北，總統蔡英文接見捷克眾議院議長艾達莫娃訪問團。圖：總統府提供

## 從立陶宛與捷克新局，思考綜合不對稱作戰策略

如果不願務實看待這個背景，夸夸其詞談論美中等距，書空咄咄把等距當成戰略自主，就會誤把「戰略孤立」當成「戰略獨立」，提早引發兵燹與戰禍上身。

現在的發展不僅台海安全被國際化，台灣的外交空間議題也開始成為國際關注，不再將其視為只是兩岸的外交爭奪戰議題。台灣在南太平洋與中南美洲、加勒比海的外交關係，也被放在民主體系與中國進行競爭的視角下看待。在中國對台灣誓不兩立的態度下，固然中國越強就會有越少的台灣存在，但反之也會變成只要台灣提升存在感，就會出現中國被迫自動消音的狀況（即便還是會尋隙伺機翻轉）。這在外交領域台灣在展開不對稱攻防戰時，提供不少新靈感。

近日中東歐與台灣實質關係大幅提升，且獲得美國與G7等國的支持與肯定，顯示在面對中國拔除台灣邦交與禁止台灣參與國際組織時，現在可能會出現以提升既有非正式關係的實質互動方式，來應對中國對台灣的外交封鎖戰。雖然這個操作是以承認其國家有不同於中國「一中原則」（One China Principle）的「一中政策」（One China Policy）為前提，但這也會發現，只要還沒有與台灣建立正式外交關係，兩國在交往作為上應該是「sky is the limit」。（編按：對欲達成的目標沒有任何限制，延伸指「一切都有可

能」。）

這包括官員訪問，駐處的互動安排、安全合作，國會關係，經濟及其他科技文化的合作協議等，都可以有更具體的提升，甚至元首間的直接互動（但還不到正式訪問）也都是有可能的。德國近30年來首次有部長級官員訪台，捷克眾院議長帶領160人大型訪團來台灣並簽署多項協議，立陶宛與台灣關係的提升等，都是範例。而隨著中國意圖拔除台灣邦交，可能使未來台灣總統無須要再以過境名義訪美，而是直接正式訪問美國，如1995年李登輝總統當時的康乃爾大學演講一樣。這個正式訪問在未來還可能不只僅於美國，也會包括其他國家等。

從台海安全出現國際化關切，到台灣外交空間議題可能出現的國際化關注之發展，顯示了此次蔡總統出訪的國際戰略背景。如果不願務實看待這個背景，夸夸其詞談論美中等距，書空咄咄把等距當成戰略自主，就會誤把「戰略孤立」當成「戰略獨立」，提早引發兵燹與戰禍上身。但如果願意認真看待這個處境，反而會發現有衝決網羅機會之突圍空間。