



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 96 期

2021 年 1 月

- 美中新形勢下的台海兩岸關係 2
- 拜登的外交政策 4
- 從近年軍購探討我國軍備發展問題 6
- 緬甸崎嶇不平的民主之路 8

編者的話

來到嶄新光明的 2021 年，告別多事之秋的 2020 年，敬祝各位親愛的讀者身體健康、萬事如意、心想事成、勝利成功！也期待您繼續對本通訊給予指導與支持；美國的政權輪替對全球政治，尤其是美中關係可能調整，是全球矚目的焦點，因此我們也從這個角度切入，希望大家一起來關心，台灣在新情勢下的機會與利基。

「美中新形勢下的台海兩岸關係」評估，北京短期內無法撼動美國地位，北京的可能動態將是「以和養戰」為基調，其作法在利用拜登主張的多邊主義和國際建制，設法延緩甚至取消川普設下的科技和貿易障礙限制，可能運用的手段包括主動履行第一階段美中貿易談判，以換取重啟第二階段談判機會，以共同處理氣候變遷、新冠肺炎等全球議題，利用更多的多邊合作來換取雙邊互動機會，以加入國際建制的承諾換取減緩華為、中芯的制裁，鼓吹恢復歐巴馬時期的美中經濟對話，以及在南海區域安全議題的軟化，表態接受重新商談南海行為準則或航行自由權利等。

「拜登的外交政策」預期，對中貿易戰會延續下去，零和的國際關係不可能和緩，只能有中國的退讓，美國對台國防合作與軍售仍然延續不變，美中武力衝突的可能性不大，多邊主義將在重返歐洲後確立，歐美聯合抗中陣線將對中國造成巨大壓力；對台灣而言仍然存在一些考驗，包括如何扮演好負責任的國際角色，積極加入拜登的抗中民主聯盟，如何在中國壓力下提升強化台美關係，最重要的則是保護並充實美國對台灣的信任與雙方互信，台灣應更積極設法與拜登合

作；目前拜登政府對中政策還在凝聚之中，所以基本上承襲川普政策，民主聯盟在混亂中也尚未成形，台灣應該挺身貢獻經驗能力，參與形塑對中議題乃至美歐對話。

「從近年軍購探討我國軍備發展問題」主張，對外軍購可參考美國作法，要求採購的 3% 必須進行中小企業的工業合作，以協助國內工業發展，善用軍工產業的 1.8 倍經濟加成效果；安全合作要以實力為基礎，因此軍備軍力須持續提升精進；目前中共軍機侵台擾台頻繁，要有效反制不一定每一次都升空攔截，正常情況只要雷達監控即可；對軍機入侵必要時也要實施警告射擊，只要預防不將戰鬥擴大成戰役即可；軍備戰備當然以防止登陸為優先，我們可以善用有限空優、有限海優的局部優勢，針對登陸攻擊的高度複雜供應鏈，我們發展戰力只要針對敵軍的一兩個弱點實施攻擊，就可以徹底摧毀敵人的登陸攻勢。

「緬甸崎嶇不平的民主之路」討論，本來緬甸步履蹣跚的進程被政治學界認為緬甸可以逃脫「民主退潮」的厄運，但是目前的發展似乎否定了政治學者的樂觀，目前情勢可能演變為民主化理論大師杭亭頓所說的「威權回潮」；雖然族群緊張有改善，經濟發展也在起步，緬甸仍然是亞洲最為貧窮落後的國家之一，因此其社會經濟基礎仍不穩固，加上中國的操作影響，緬甸的民主之路將是崎嶇不平；我們在慶幸台灣民主化基礎穩固，中美信任合作穩健良好的同時，是不是也可以探討強化新南向政策的緬甸面向。

美中新形勢下的台海兩岸關係

編輯部

編按：本文係 2021 年 1 月 26 日新台灣國策智庫兩岸研究小組「美中新形勢下的台海兩岸關係」
圓桌論壇會議摘要。

雖然美國已經政權輪替，美中短期關係並未和緩，可由三大變數來觀察，一是「川普遺產」仍然相當程度影響美國對中政策，結構性的抗中共識並未扭轉，過渡期的國安首長也表示維持現狀的立場，二是拜登政府因勢利導，集結民主同盟國家的反中力量，形成國際建制圍堵中國，三是疫情的變數尚未明確，制約美國經濟復甦與美中關係發展。

美國的對台政策可說「川規拜不隨」，拜登政府對台灣的初步態度利害參半，正面的有重要閣員在國會聽證會上連續表態將對中強硬，國務院元月 23 日敦促中國停止對台軍事外交恐嚇，並與台灣相關人士進行有意義對話，國務院元月 25 日新聞稿，將三公報、台灣關係法、六項保證並列，並沿用「印太」名稱；負面的有全球氣候變遷、新冠肺炎和朝鮮問題，美中兩國有合作空間的主張，宣稱美國確保兩岸和平的承諾，鼓勵兩岸當局進行對話，以及北京將淡化美台關係在美中關係的份量，確保日後不再有新的意外，特別是外交、軍售等中國關心的議題。

目前印太、亞太戰略仍繼續沿用，可能的發展有完全繼承沿用，或者名稱改變但內涵不變，完全推翻改變的可能性很小；未來美中台關係的可能走向，美中可能希望發展非零和遊戲關係，因此中美和台美關係不再「脫鉤」而是回到「掛鉤」，北京可能更有機

會透過華盛頓影響台美關係，美國也可能因此而更加制約台灣；兩岸關係可能將從「冷戰」回到「冷和」，美中相關官員的談話也顯示對兩岸對話的期待；台海的穩定是短期內三方的最大公約數，美國有內政復甦、北京有「建黨百年」、台灣本來就追求「維持現狀」，在尋求穩定的前提下，北京為「冷和」可能收斂部份主動權，台灣將以更加克制來因應。

北京短期內無法撼動美國地位，北京的可能動態將是「以和養戰」為基調，其做法在利用拜登主張的多邊主義和國際建制，設法延緩甚至取消川普設下的科技和貿易障礙限制，可能運用的手段包括主動履行第一階段美中貿易談判，以換取重啟第二階段談判機會，以共同處理氣候變遷、新冠肺炎等全球議題，利用更多的多邊合作來換取雙邊互動機會，以加入國際建制的承諾換取減緩華為、中芯的制裁，鼓吹恢復歐巴馬時期的美中經濟對話，以及在南海區域安全議題的軟化，表態接受重新商談南海行為準則或航行自由權利等。

目前美中關係基本態勢並不明朗，印太與對中事務為重中之重殆無疑義，從白宮國安會印太辦公室編制空前之大可見一斑，可以預期對中的圍堵、壓制政策不會鬆動，拜登與各國領袖通話卻獨漏習近平也是指標，

美中對抗的基本結構不會改變，北京被迫設定的戰略利益，是回到韜光養晦的「老二」地位，暫時降低美中對立以爭取「喘息」空間，等待印太戰略的可能軟化、調整；對台工作政策也有相當調整，利用拜登、疫情新

形勢建立新關係；主要目標以「促融」的和平演變及滲透為重點，對台工作將更加的全面化，各部委各層級全面動員對台工作，加緊對台灣黑幫、宗教、青年、媒體、科技、企業、學術各界的統戰攏絡。**BT**

拜登的外交政策

編輯部

編按：本文係 2021 年 1 月 29 日新台灣國策智庫外交研究小組「拜登的外交政策」圓桌論壇會議摘要。

拜登政府的對中政策目前與川普政府差別不大，在抗中是唯一共識的氣氛下，未來的政策走向與發展還是有一些觀察點；拜登對中政策的定位可以假設有兩個極端的可能，一端是歐巴馬 2.0 或「擁抱熊貓」的季辛吉與歐巴馬路線，另一端是川普 2.0、川普升級版或「屠龍」的川普路線，當然，在兩個極端之間遊走或折衷的可能性更大；在對中政策的內容方面，我們可以國際、國內與決策領導三面向來分析。

歐巴馬 2.0 路線的國際面向，有 Allison 與蘇起等人倡導的「權力不平衡」理論，也就是中美實力落差正在轉換，美國快速衰落與中國不斷崛起，在中國將對美取而代之的趨勢下，美國應降低對台灣支持，以避免美中衝突發生；權力不平衡理論並不符合國際關係的現實，因為美中關係不是靜態的，美中相對關係不是固定的，且在邏輯上強強之爭的態勢也在不斷改變之中；在美國國內部份，華爾街與矽谷大企業支持拜登的影響不可高估，因為華爾街在川普的強勢政策下，已經得到他們需要的好處，矽谷企業則需要保護智慧財產權，以及進入中國市場，因此並沒有對中溫和的必要；氣候變遷的誘因問題，一方面中國自己有不得不處理的壓力，另一方面是權衡輕重的問題，美國應不致為

了氣候變遷而放鬆人權保障的立場；對於爭取中產階級支持的問題，實施保護主義等於是加中國人的稅，全球化對美國國內的社會福利財源也不見有利，因此美國不需在貿易議題上退讓。

在決策領導面向，歐巴馬 2.0 雖然有眾多歷練歐巴馬政府的首長，但是目前的表現都是對中忌憚，或者從熊貓族轉變成屠龍陣線，進一步言川普的外交與川普政府的外交仍有差別，外交與國安精英的文化並未改變，目前外交政策的延續性與可預測性相當明朗，國會友台立法將穩定台美關係並繼續深化；川普 2.0 路線的國際面向，在權力不平衡的劣勢下更不可能放任中國坐大，在國內政治層次抗中是普遍共識，認同政治與人權問題勢必強力制中。

權力不平衡理論過於靜態消極，其影響力有限並將受到拜登內閣排斥，因為行政程序及審議過程，對中政策的具體化還需要時間，但是對中政策的拖延將使中國得到喘息操作的空間，對中的戰略模糊已經轉為清晰，但挑釁衝突將會相當克制，相對的中國的動向值得注意，因為政體的僵化與資訊的封閉扭曲，不利獨裁政權的決策，越是關鍵時刻越是容易出錯；美對台的保證仍然可信穩定；拜登政府並不主張政權轉換(regime

change)，因此對中共與中國的區分似乎興趣不大，「軟實力」民主防衛的重要性上升，增加台美關係合作空間。

綜合上面的分析，我們可以預期對中貿易戰會延續下去，零和的國際關係不可能和緩，只能有中國的退讓，即使有所變化也是二、三年後的事，美國對台國防合作與軍售仍然延續不變，美中武力衝突的可能性不大，多邊主義將在重返歐洲後確立，歐美聯合抗中陣線將對中國造成巨大壓力，策略上對中不信任但實際執行的力度仍存疑；對台

灣而言仍然存在一些考驗，包括如何扮演好負責任的國際角色，積極加入拜登的抗中民主聯盟，如何在中國壓力下提升強化台美關係，最重要的則是保護並充實美國對台灣的信任與雙方互信，美國對台灣內部政治有相當影響，台灣的政治也影響美台的互信，台灣應更積極設法與拜登合作；目前拜登政府對中政策還在凝聚之中，所以基本上承襲川普政策，民主聯盟在混亂中也尚未成形，台灣應該挺身貢獻經驗能力，參與形塑對中議題乃至美歐對話。**BT**

從近年軍購探討我國軍備發展問題

編輯部

編按：本文係 2021 年 2 月 1 日新台灣國策智庫國防研究小組「從近年軍購探討我國軍備發展問題」
圓桌論壇會議摘要。

台灣的國防預算非常拮据，一年只有約一百億美元的規模，如果依照人力、訓練、武器硬體配置計算，即使不一定做到以色列、新加坡的置於政府支出優先，至少台灣合理國防預算應該要有台幣 4500 億元，但是在國家總預算佔比的增加，或增稅的可行性在可見的未來都非常低，因此我們要有最小規模最大戰力的原則，思考在有限資源中如何選擇，軍購如何在國防自主與外購之間如何求取平衡，在制海、制空、制電磁、反登陸及國土防衛，諸多國防需求間務實有效的分配及運用資源，得以尋找得到兵力整備的甜蜜點。

近年尤其是 2018 年以來，美國對台軍售已經跳脫包裹式交易，能夠即時、靈活、有效的提供台灣所需項目，近年軍售也顯示重要的政治意義，包括非北約組織盟國地位，顯示台美互信與軍售正常化，以及誘導台灣推動軍事革新，目前進行中的主要軍售項目，有空射魚叉飛彈（SLAM-ER）、高機動砲兵火箭（HIMARS）、MS110 偵照夾艙與 MQ-9 海衛士無人偵察機等重要項目，後續還有標槍及新拖式反戰車飛彈；目前軍售飛彈射程長達 300 公里，可以打到對岸進行源頭攻擊。

川普的安全政策是單邊主義，與拜登政

府的多邊主義不同，其策略不同但是制中的目標卻相同，核武戰略政策方面，拜登主張新戰略核武談判的有限度核武現代化，與川普主張退出 INF 與開放天空及核武現代化完全不同，俄羅斯因為中國發展東風 26 火箭實際上樂見美國出手；拜登在國防預算方面主張投資開發新型態戰力，川普則不再擴增國防預算；在軍售政策領域川普大力放寬軍售，拜登則檢討並停止部分軍售，但因為中國的人權紀錄不良與台灣優異的民主表現，預期未來對台軍售將不受影響；對軍事同盟的態度，川普攤派盟國負擔經費，拜登則積極修復北約日韓軍事合作；川普的對中政策是進行經濟、軍事圍堵，拜登稱中國是美國在亞洲的主要挑戰、習近平是「惡棍」；短期內美國對中政策與對台軍售政策變動不大。

2017 年以來台灣的防衛戰略是防衛固守重層嚇阻，整體防衛構想以戰力防護貫穿作戰全程，進行（對岸）濱海決戰與灘岸殲敵作戰，用兵造兵原則都秉持這個目標；隨著外購武器與自製戰力的提升，未來可能調整的方向有自衛權擴張，也就是源頭打擊的明確化，反制打擊也就是現在所稱的源頭打擊，包括隱蔽能力的戰場存活率的提高，發展與善用地形、產業與人文稟賦，還有戰場

指管系統的強化；未來兵力整備必須思考軍備產業的發展，發展軍民兩用及投入適當項目，協助主承包商與次承包商發展產業鏈；全民皆兵的理論不切實際，應發展軍事專職並強化特殊人才管制制度；擴大預算困難但應有合理預算規模，各單位預算之協同及結構調整以利有效分配；軍力軍備部署的彈性及有效整合，以及補強防衛戰略的網路安全及網路作戰。

新戰備概念的建立以及強化後備戰力，應重視不對稱戰與替代性戰術的發展；各國兵役與教召制度各不相同，台灣要回歸徵兵制有現實上困難，我們要有寓兵於民的精神，因此後備戰力的強化與困難必須克服，全民皆兵的實施不實際，因為訓練成本龐大與成效有限，選擇性教召可以制度性加強，例如給予僱主稅負獎勵，週末戰士的誘因與戰力也可加強；軍力的專業化須搭配人才與技術管制，因為與裝備的籌獲息息相關，管

制越嚴格越有利於尖端技術的取得，也要注意軍民融合的潛力，保留平戰與軍民技術的轉換機制。

對外軍購可參考美國作法，要求採購的3%必須進行中小企業的工業合作，以協助國內工業發展，善用軍工產業的1.8倍經濟加成效果；安全合作要以實力為基礎，因此軍備軍力須持續提升精進；目前中共軍機侵台擾台頻繁，要有效反制不一定每一次都升空攔截，正常情況只要雷達監控即可；對軍機入侵必要時也要實施警告射擊，韓國就曾經對中國軍機實施射擊，至於擦槍走火的意外衝突，只要預防不將戰鬥擴大成戰役即可；軍備戰備當然以防止登陸為優先，我們可以善用有限空優、有限海優的局部優勢，針對登陸攻擊的高度複雜供應鏈，我們發展戰力只要針對敵軍的一兩個弱點實施攻擊，就可以徹底摧毀敵人的登陸攻勢。BT

緬甸崎嶇不平的民主之路

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召集人

緬甸軍事政變可說是歐巴馬路線的為德不卒，也是北京全球擴張的一大勝利進展，因為歐巴馬政府以緬甸民主化是地緣政治的代表性成就，北京則定位緬甸是取代馬六甲海峽的印度洋出口；緬甸在二月一日清晨發生軍事政變，軍隊接管政府、拘留執政黨政府首長並宣佈國家緊急狀態；台灣人對緬甸的認識恐怕多還停留在寫實小說「異域」的時代，除了外交部發表不痛不癢的和平對話解決爭端的談話外，這次政變的發生對台灣似乎沒有直接影響，但是中緬的曖昧關係與角色、美國政府的糾葛與策略、民主化第三波與民主逆流，這場政變的震波撼動了東亞地緣政治與全球民主化進程，緬中、緬美關係的動搖勢必影響美中夾縫中喘息的台灣。

二戰歷史、金三角與玉石貿易印證緬甸與中國的緊密地緣關係，緬甸是瀕臨印度洋的中南半島與南亞的橋樑，也是北京「中國夢」走向世界的重要立足點；中國在政經軍各方面對緬甸用力極深，緬甸是「一帶一路」進軍全球的重要節點與樞紐，習近平訪問緬甸時曾簽署廣泛的 33 項雙邊協定，包含鐵路、深水港、油管等戰略性基礎設施，使緬甸成為中國內陸出入印度洋的經濟走廊，中國也是緬甸第一大外資，在緬甸擁有巨大的政經影響力；雖然中國外交部曾經否認默許軍方政變，諸多跡象顯示中國是政變的影武者，中國外交部長王毅上月適巧訪問緬甸，並與此次政變領袖敏昂萊總司令會晤，英國在聯合國安理會提案發表聯合聲明，譴責軍事政變的提案遭到

中俄聯手阻擾破局，親中的副總統明穗與敏昂萊共謀並接任總統職位，英國、澳洲的專家認為中國用力與手法難脫瓜田李下之嫌。

緬甸政變也是中國評量拜登政府的一份臨時考卷；拜登政府雖然只有執政十天，卻在政變四小時就快速明確回應，原因之一在歐巴馬歷史性的在 2014 與 16 年兩度出訪緬甸，緬甸是歐巴馬的外交亮點與凱旋門，現在美國的國安高層多是歐巴馬政府的老將，許多人當年第一線參與緬甸民主化的推動執行，北京好整以暇的觀察這些高官的態度與策略，同時深入評估美國反制的工具與決心；據稱拜登政府內部對緬譴責的強度曾有爭議，例如是不是要稱為「政變」就舉棋不定，因為恐怕緬甸會關閉溝通甚至毅然斷交；據報導 2008 年美國曾計劃入侵緬甸，攻擊執政將近半世紀的威權軍政府，進行「政權移轉」手術，但是歐巴馬執政後改走自由改革路線，現任白宮國安會亞洲政策主管 Kurt Campbell，2009 年時任東亞助卿在國會簡報，稱政策上要與緬甸當局務實交往以達成民主化目標，透過交往將可進行有意義的改變，並將對緬甸制裁逐步鬆綁。

現任國務卿 Antony Blinken 2015 年以國務副卿身份前進緬甸，在緬甸協調跨黨派及各界推動定期民主選舉，並關切少數民族衝突問題的包容和國內和平；這些緬甸事務的老人面對當年的成果毀於一旦，除了譴責軍政府並提出制裁，但是軍政府對這些措施似乎不痛不癢，這些緬甸將領早在 2017 年就因迫害羅興亞人被制裁，如今依然

故我且與中國越走越近，不論凍結在美資產、旅行限制、禁止投資等手段，美國還可動用人權問責或 2003 年「緬甸自由民主法案」、2008 限制進口的「緬甸玉法」，預期效果都將極為有限，因為這些將領的利益多在國內或與中國掛勾；目前為止美國還沒有可以提出讓人信服的工具，可以迫使緬甸回歸文人政府與民主軌道，中國正可以拿歐巴馬路線對照拜登政策的虛實。

本來緬甸步履蹣跚的進程被政治學界認為緬甸可以逃脫「民主退潮」的厄運，但是目前的

發展似乎否定了政治學者的樂觀，目前情勢可能演變為民主化理論大師杭亭頓所說的「威權回潮」；雖然族群緊張有改善，經濟發展也在起步，緬甸仍然是亞洲最為貧窮落後的國家之一，因此其社會經濟基礎仍不穩固，加上中國的操作影響，緬甸的民主之路將是崎嶇不平；我們在慶幸台灣民主化基礎穩固，中美信任合作穩健良好的同時，是不是也可以探討強化新南向的緬甸面向。



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：陳亭妃

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊