

亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

August 2022 第十期

| 時事評論 |

A “New Era” of Foreign Affairs in Japan? 吳嘉寶

積極和平主義下的印太戰略：安倍外交與安全政策之回顧與評析 陳柏宇

香港《基本法》第23條立法的展望與未來 劉兆隆、馮嘉和

北約對中戰略分析：「中俄關係」與「北約各國的國內政治」是兩大關鍵 薛健吾

北約2022年《戰略概念》與中國挑戰 崔進揆

| 研究論文 |

東亞秩序變遷與美中及區域國家之政策調適：

「雙軌二元安全體系」下美中兩強與區域國家之選擇 王力

氣候變遷下中國因應減碳和抗暖之策略選擇 譚偉恩

新冠肺炎對中國的發展：以「一帶一路」和中國外交政策的影響為例 賴劍文



東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project



亞洲政經與和平交流協會
Association for Asian Political Economy and Peace

亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【August 2022 第十期】



東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project

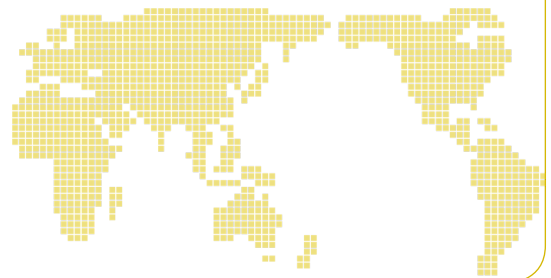


亞洲政經與和平交流協會
Association for Asian Political Economy and Peace

發刊辭

現代的政治及經濟環境隨著時代的變遷，呈現劇烈的變化，出現了很多前所未有的景況及困境；此時，溝通平台的建立變得更加重要，我們希望能藉著期刊的建立，提供一個園地供學者們闡述其不同的理念與想法，也讓我們的讀者能了解區域環境的變化及其重要的議題。這次由亞洲政經與和平交流協會及東海大學社會科學院共同創立的刊物《亞洲政經與和平研究》，便是希望能透過論文的發表形式，為學者提供一個有效的交流平台，我們更期許它能成為台灣重要的發聲管道，為學術奠定基石，並有深遠的影響。

隨著網路科技進步，生活的環境產生了重大的改變，資訊的傳播與人際之間的關係連結，都跟以前大不相同，在各自分工的領域上，也愈來愈精細。然而政治經濟的課題變動也顯得更加快速，新興的議題不斷湧現，亟需專家學者提出看法及因應之道。然而有些議題是以前少見到的，像負利率的出現、人工智慧的大量應用及人口老化的問題等等。更加上積弊已久的沈痾，像資本的過度集中、貧富不均的問題急速惡化、



國際間的貿易對壘嚴重，皆是刻不容緩的，且需要有智慧的處理。因此如何營造出一個公平效率又有正義的社會，為學者無法逃避的責任，我們期許能為社會盡一份心力，也盼望這個社會更加美好。

東海大學社會科學院

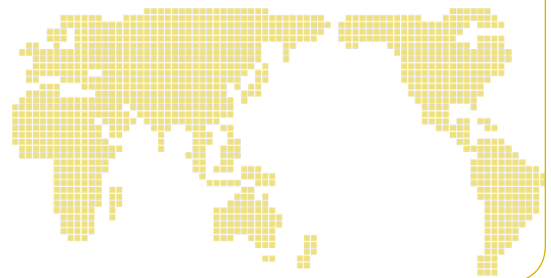
陳文典

2019.04.25

主編的話

2022年進入了下半年，世界各地的局勢變化仍舊迅速，既有的安全危機沒有化解，新的變局又隨即展開，如同疫情一波接著一波，讓全球充滿不確定性。在歐洲與北大西洋兩端，俄烏戰事持續進行，北大西洋公約組織在6月舉行峰會，此次峰會有三個值得關注的議題，分別是一、北約正式對芬蘭和瑞典提出邀請，這將使得北歐五國完全加入北約，對北歐、北約意義重大。二、此次峰會邀請日本、韓國、澳洲、紐西蘭等非會員國參加，頗有將北約與印太戰略相互結合的意味。這也和第三個議題有重大相關，也就是三、北約峰會提出了新「戰略概念」，指出俄羅斯是對北約聯盟「最顯著且直接的威脅」，而中國則是被北約定位為「系統性挑戰」。

稍晚，在亞太地區，美國現任眾議院議長裴洛西（Nancy Patricia Pelosi）正式訪問台灣，與總統蔡英文會面。此舉引發中國極度不滿，在裴洛西離台後，發動了大規模的「圍台軍演」，對台海的安全與穩定形成嚴重的威脅。不僅如此，日本前首相安倍晉三遇刺身亡、英國首相強生宣布辭職，這些個別國家的政治事件，無一不牽動全球局勢的發展。



基於這些議題，《亞洲政經與和平研究》維持對國際局勢、印太地區的政經關注，在本期出版了五篇的時事評論，三篇論文，與讀者分享各位作者對國際局勢的觀察。

在時評的部分，日本新潟縣立大學 Ka Po Ng（吳嘉寶）教授以日本的視角出發，撰寫日本當前應對國際安全的新觀點。同樣是日本新潟縣立大學的陳柏宇副教授，撰寫「積極和平主義下的印太戰略：安倍外交與安全政策之回顧與評析」，分析安倍遇刺，以及其政治遺產的影響。政治大學薛健吾副教授，撰寫「北約對中戰略分析：「中俄關係」與「北約各國的國內政治」是兩大關鍵」分析北約峰會後，對中國關注的提升，以及定位其為系統性挑戰的意涵。中興大學崔進揆副教授，則是以「北約 2022 年《戰略概念》與中國挑戰」為題，同樣分析了北約此次戰略概念的突出特性，也點出中國成為北約的挑戰，對全球局勢的影響。第五篇是彰化師範大學劉兆隆副教授，以及來自香港，現在任教於東吳大學社工系馮嘉和助理教授合著的評論，以「香港《基本法》第 23 條立法的展望與未來」為題，點出了香港一國兩制的困境。這五篇時評，關注日本、北約、香港，看似各自獨立，其實都與中國崛起及其挑戰有所關連，值得讀者參考。

三篇來稿通過審查的學術論文，分別是任職於中央警察大學，目前是成功大學政治系博士候選人的王力先生所撰寫的「東亞秩序變遷與美中及區域國家之政策調適：「雙軌二元安全體系」下美中兩強與區域

國家之選擇」；中興大學國政所譚偉恩副教授撰寫「氣候變遷下中國因應減碳和抗暖之策略選擇」；以及任教於印尼總統大學國際關係學系的 Harryanto Aryodiguno（賴劍文）助理教授撰寫的「新冠肺炎對中國的發展：以「一帶一路」和中國外交政策的影響為例」一文。三篇文章均通過 2-3 位匿名學者的外審，完成修訂後刊登。三篇文章也都提及中國在當前面對不同議題、以及不同格局的國際視野為基礎，進行了分析與討論。

多變的國際局勢，需要多元的思考，大膽與多樣的評估，以利提前因應。本期期刊的論文和評論，來自不同國家，撰寫不同主題，不代表本刊立場，但希望透過期刊的努力，可以激盪出多元的火花，與讀者共享。

東海大學政治學系教授
亞洲政經與和平交流協會理事長

沈有忠

2021.08.17

“ 本期目錄 ”

發刊辭 / I
主編的話 / III

| 時事評論 | **Current affairs review**

- ▶ A “New Era” of Foreign Affairs in Japan? Ka Po Ng/3
吳嘉寶
- ▶ 積極和平主義下的印太戰略：安倍外交與安全政策之回顧與評析 陳柏宇 /17
Boyu Chen
Proactive Pacifism and the Indo-Pacific Strategy:
An Analysis of Abe’s Foreign and Security Policies
- ▶ 香港《基本法》第 23 條立法的展望與未來 劉兆隆、馮嘉和 /23
Chao-Lung Liu, Ken Ka-Wo Fung
Prospects and Future of the Legislation of ‘Article 23’ of
the Basic Law of the Hong Kong
- ▶ 北約對中戰略分析：「中俄關係」與「北約各國的國內政治」
是兩大關鍵 薛健吾 /29
Chien-wu Alex Hsueh
Analyzing NATO’s Strategy toward China: “Sino-Russia Relationship” and
“NATO Member States’ Domestic Politics” as the Two Critical Factors
- ▶ 北約 2022 年《戰略概念》與中國挑戰 崔進揆 /41
Chin-Kuei Tsui
The 2022 NATO Strategic Concept and China Challenges

| 研究論文 |

- ▶ 東亞秩序變遷與美中及區域國家之政策調適：
「雙軌二元安全體系」下美中兩強與區域國家之選擇 王力 /49
Lee Wang
The Observation and Analysis of the Order in East Asia: The Choice of the US,
China and Regional Countries in the Dual-track and Binary Security System
- ▶ 氣候變遷下中國因應減碳和抗暖之策略選擇 譚偉恩 /75
Wei-En Tan
China’s Strategy Choices in Response to Carbon Emissions Reduction
and Warming Suppression under Climate Change
- ▶ 新冠肺炎對中國的發展：
以「一帶一路」和中國外交政策的影響為例 Harryanto Aryodiguno/107
賴劍文
The Effect of COVID-19 in China: A Case Study of the Impact of the Belt
and Road Initiative and China’s Foreign Policy

協會簡介 / 131
徵稿啓事 / 133



|| 時事評論 ||

A “New Era” of Foreign Affairs in Japan?^{*}

Ka Po Ng^{**}

吳嘉寶

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2022.08 第十期，頁 3-15。

** Ka Po Ng（吳嘉寶）為日本新潟縣立大學國際地域學部教授。

Political shocks have characterised much of 2022 well before its ending. Europe was caught off-guard in February by the outbreak of its first major interstate conflict since the Second World War, especially one that was started by Russia, a nuclear-armed power. Then, Asia saw in July the murder of one of the region's most influential political leaders, former Japanese Prime Minister Abe Shinzo, whose death may have rippling effect on the politics beyond the region.

In Japan, a country proud of its low crime rate, gun violence is rare and the killing of an important politician verges on the unimaginable. As seen in the mass media, the immediate reactions following the announcement of the death of Abe had been mainly about how could that happen? What went wrong? How and why did the apprehended suspect, Tetsuya Yamagami, kill a renowned politician? As the public were still trying to make sense of the incident, the world, except for some deriding and sarcastic comments on Chinese social media, generally showed a sense of loss. Although Japan-Russia relations sank to a new low because of Japan's economic sanctions, Putin sent his condolences, calling Abe an "outstanding statesman" and praising his contribution to improving bilateral relations (BBC News, 2022).

As the Japanese people gradually recovered from the tragedy, some organised various activities to mourn Abe. But there was also no lacking of critical appraisals, recalling several major scandals during his prime ministership and results of his economic policies. The public was divided over whether Abe should be given a state funeral (NHK News, 2022a). This somewhat divergent domestic and international responses suggest that, even with Abe himself gone, it will be imprudent to dismiss his legacies and how these are going to shape Japanese policies.

This article argues that while Japan is going to continue its international activism and its conservative and more assertive approach towards China, it will face considerable constraints, both within and without.

This short paper starts by examining Japan's political tradition and briefly review

the Abe legacies before moving on to analyse Kishida Fumio’s foreign policies and study whether Japan will be steered to a new direction. However, international relations are not one-sided exercises. It is imperative to analyse how international events may shape Kishida’s policies.

Japanese politics without Abe: Uncertainties and constraints

The shooting happened two days before an important upper house election that would decide the make-up of more than half of the seats. The outcome would determine whether the Liberal Democratic Party (LDP) and its allies can achieve an absolute majority. Although it was known in the afternoon that Yamagami killed Abe not for political differences but for personal grudge arisen from the victim’s association with a “religious organisation,” its identity and its complicated connection with individual LDP politicians were not disclosed until the election was over.

Now, it is revealed that the religious group is the Family Federation for World Peace and Unification (FFWPU, formerly known as the Unification Church). Politicians, especially those from the LDP, are in a frenzy to clarify their relations with FFWPU. Moreover, because of the negative social images, the Unification Church had long sought to rename itself in the 1990s. The application continued to be rejected until 2015 when the Ministry of Culture under Hakubun Shimomura, who was Abe’s close ally, gave the green light.

At the time of writing, this news is still developing, an opinion poll conducted after the revelations showed that the popularity of the Kishida administration had nose-dived, dropping 13 percentage points in three weeks (NHK News, 2022b). Although Kishida reacted quickly by reshuffling his cabinet, it remains to be seen how much this will tie his hands in governance, at least in the short term.

What is clear is, apart from the FFWPU matter, Abe’s death inadvertently

brought up a consequential political issues: the succession to the leadership of the LDP's largest faction, the Seiwa Policy Study Society (seiwa seisaku kenkyukai, 清和政策研究会) or Seiwaken.

Abe became Seiwaken's tenth chairman in 2021.¹ Shortly after his death, the group convened a meeting, affirming that it remained intact. Leaving the chairmanship vacant, it was under the acting joint leadership of Ryu Shionoya and Hakubun Shimomura, who admitted responsibility for the FFWPU re-naming (Japan Times, 2022).

Factionalism is very open in Japanese politics. With about 100 members altogether in both houses of the Diet, Seiwaken boasts the largest political force. Meanwhile, Prime Minister Kishida's Kouchikai (宏池会) claims only just about half. However, as factions commonly split and regroup and some members had actually confessed that they joined Seiwaken because of Abe (Morita, 2022), there may occur a redistribution of power that works in Kishida's favour.

Another burden that Abe left for Kishida is the plan for strengthening Japan's national defence coupled with constitutional amendments. And, the latter has pledged to "enhance Japan's defence capabilities in a wholesale manner in five years (Jiji News Agency, 2022)." These are highly sensitive in the Japanese society. Before the assassination, the LDP had demanded the government to raise defence spending from below 1% (as of 2022) to 2% of GDP in the future. But with the long-term government debt reaching a record-breaking US\$ 7.7 trillion by the end of fiscal year 2021, the global economic disruptions caused by the Russian invasion of Ukraine and the Covid-19 pandemic, and the chronic shortage of defence personnel, it is plainly daunting for Kishida to build up Japan's capability in the face of severe socio-economic constraints (Kyodo News, 2022; Taoka, 2022). However, the first step has been taken. For the first time, Japan's Defence White Paper mentioned acquiring

1 清和政策研究会。 <http://www.seiwaken.jp/seiwaken/seiwaken.html>。

“counter-strike” capabilities. The timing coincides with the government’s plan to update its National Security Strategy by the end of 2022.

At the same time, although the LDP and its allies have sufficient numbers to ensure the passing of constitutional amendments, this remains a delicate political task. According to NHK opinion polls from 2018 to 2022, the proportion of respondents in support for amendments has increased steadily while those not in favour has declined (NHK News, 2022c). Another poll done by Asahi News in early 2022 more or less confirmed this trend. But it revealed a caveat: although 56% of respondents agreed to the necessity of amendments, 59% did not wish to modify Article 9 of the constitution, which renounces the right to waging war. This revealed a heightened sense of insecurity, again, due to the Russian invasion (Kitami, 2022). But pacifism and the war-averse attitude remain strong in the public. If Kishida is to fulfil Abe’s unrealised wish and get Japan closer to the status of a “normal country,” he is likely to balance the demands of the ruling coalitions with those of the opposition, instead of forcefully pushing forward the agenda. It should be noted also that, Kishida himself comes from Hiroshima, which has a very strong pacifist tradition. He became the first Japanese prime minister to attend the review conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, where he also announced that Japan will host the G7 summit in Hiroshima in 2023.

Pick up where Abe left off?

Despite his professed pacifism, Kishida is expected to continue Abe’s foreign policy initiatives. Among them, the concept of Free and Open Indo-Pacific (FOIP) and the Quadrilateral Security Dialogue (Quad) are probably the best known.

As put in the homepage of Japan’s Ministry of Foreign Affairs, FOIP, coming from Abe’s twin ideas of “diplomacy that takes a panoramic perspective of the world map” (地球儀を俯瞰する外交) and “proactive contribution to peace” (積極的平

和主義), is built on the so-called “three pillars”: 1/promotion and establishment of the rule of law, freedom of navigation, free trade; 2/pursuit of economic prosperity (e.g. improving connectivity); and 3/commitment to peace and stability (Ministry of Foreign Affairs, n.d.).

Although the Quad originated from the “core group” of joint disaster response operation in 2004 comprising Australia, India, Japan, and the US, it was Abe who tried to expand it into a security cooperation mechanism at a senior official-level meeting three years later. When he returned for his second term as prime minister in 2012, Abe attempted to revive the project by advancing the idea of a “democratic security diamond.”

These initiatives however had been received with tepid enthusiasm until the late 2010s. FOIP picked up momentum when Donald Trump, then US president, adopted this term in 2017. In the same year, Quad was given a second life when the four countries agreed to commit to continuing the dialogue. If we examine what has re-invigorated FOIP and Quad, we may get a glimpse of what keeps these initiatives afloat and how Kishida may handle them.

It would certainly be hard to exaggerate US leadership and its hub-and-spoke system for the revival. And Abe logically anchored his foreign policy in the Japan-US alliance and expansion of its partnerships with other U.S. allies and partners (Tatsumi, 2020). The two concepts had been actually conceived with awareness of Japan’s declining global presence and diplomatic influence (Yamamoto, 2021). Their history proves that worry. Of course, changes in the international security environment, especially China’s foreign policy, play a critical role, causing the four countries to reconsider ways and advantages of security cooperation. This factor has particular importance in India’s attitude, which has been sceptical of security alignments (Thu, 2019).

Although Abe’s name is always connected with FOIP, the contribution of Japan’s “career bureaucrats” at the Ministry of Foreign Affairs should not go unmentioned.

It was revealed they were the real architects. This means, FOIP has the tenacity to survive leadership changes (Yamamoto, 2021). Moreover, it must be reminded that Kishida had served as Abe’s foreign minister from 2012 to 2017 when the then prime minister revived the aborted initiative. Therefore, Kishida is neither an outsider nor a stranger to FOIP.

Perhaps, the receiving end is equally important for any policy to succeed. The calling out of China and the ideological tones of FOIP and Quad are simply too loud to go unheard when we recall Abe’s reference to Japan as a seafaring democracy in contrast to Chinese coercive behaviour in the region as well as America’s characterisation of a global confrontation between democracies and authoritarianism (Abe, 2012; Lee and Lee, 2016; Brands, 2021).² But does this kind of re-packaged value diplomacy have audience?

When we look at Malaysia’s response to Biden’s invitation to the Summit for Democracy and India’s reluctance to condemn and sanction against Russia for its invasion of Ukraine, we should not expect Kishida to double down on FOIP and Quad or to do anything more than his predecessor. Rather, the global and Asian regional security developments as well as China’s foreign policy behaviour will decide whether these “Abe legacies” will continue to be relevant.

Is Kishida ready for a go?

Not particularly known for his charisma or socialising skills, Kishida Fumio had not been a LDP star before his assumption of Japan’s 100th prime ministership in October 2021. He was described as governing in the “shadow” of Abe (Rich and Hida, 2022). This assessment should not be easily dismissed. When the government declined to sponsor application from the Sado Island of Niigata Prefecture for

2 Also see: National Security Strategy of the United States of America (2017).

designation as a UNESCO world heritage site because of South Korean opposition on the grounds of its forced labour history, Abe openly spoke against the decision as bowing to foreign pressure. The government subsequently reversed course. Now, attention is shifted to what Kishida has up his sleeves.

Two months in office, Kishida announced that his foreign policy approach would be one of “realism diplomacy for a new era” (新時代リアリズム外交). Little is known about its substance, except for the so-called three pillars: upholding the universal value of liberty and democracy, attention to such global issues as climate change, and safeguarding the people’s security and livelihood (Nippon Keizai Shimbun, 2021; Yoshino, 2022). Obviously, his “realism” is not what International Relations (IR) scholars understand. The Kishida version sounds more like emphasis on pragmatism and, to use an IR academic term, the liberal internationalism as espoused by the US (except for the America under Trump).

Another occasion that we get a glimpse of where Kishida’s foreign policy will head for was his speech at the Shangri-La Dialogue in June 2022. The Ministry of Foreign Affairs summarises his “Vision for Peace” in five points: 1/ invigorate the FOIP initiative, 2/ comprehensively enhance Japan’s defence capabilities while reinforcing the Japan-US alliance and strengthening security cooperation with other like-minded countries, 3/ promote efforts to realise a “world without nuclear weapons,” 4/ strengthen the functions of the United Nations and pushing for UN Security Council reform, and 5/ strengthen international cooperation in new policy areas such as economic security (Ministry of Foreign Affairs, 2022).

At the time of writing, the Kishida administration has not yet reached its first anniversary. The window of observation is narrow. But it looks like the prime minister has moved beyond the initial China-focused, geopolitical rationale behind FOIP. Perhaps, what makes his policies stand-out is his pushes for global military de-nuclearisation (although he remains committed to nuclear energy and declining to sign the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons) and expansion of security

concerns.

So much about visions and ideas, what about practice? Abe Shinzo’s exceptionally long tenure of prime ministership should not override memories of how frequent Japan had replaced their leaders and how treacherous party politics is. Kishida understands that all is empty talk if he fails to secure his political power base. Therefore, he reshuffled his cabinet in August, shortly after Abe’s death and the revelation of the FFWPU affair. His new cabinet again showed a balance of factional influence, with both most powerful factions, the Abe faction and Aso faction, claiming the largest number of positions. Those appointed include his former LDP leadership contenders, Takaichi Sanae (whom Abe backed to compete with him) and Kono Taro (NHK News, 2022d).

There are risks of being overtaken by international events. The Covid pandemic has not seen its end, the Russian troops are still fighting in Ukraine and its economic fallout is not yet fully revealed, and North Korea remains unpredictable. But the biggest challenge, unsurprisingly, comes from China.

The Chinese reactions to Taiwan visit of a US Congress delegation led by Nancy Pelosi in August 2022 served to accentuate, if not create, tensions in East Asia. The unprecedented incident of Chinese missiles falling into Japan’s exclusive economic zone (EEZ) in a series of military exercises hardened the already frosty Sino-Japanese relations and dashed Japanese hopes to explore ways to ease the stand-off by taking advantage of the 50th anniversary of diplomatic normalisation (Yomiuri Shimbun, 2022). On the contrary, Beijing cancelled at last minute talks between their foreign ministers on the sidelines of an ASEAN meeting. Moreover, in response to Japan’s demand for stopping the missile test-firing, Chinese denial on the grounds that they had not agreed with the delimitation further complicated the issue. This not only stoked fear in Japan about their increasingly aggressive military posture but also rekindled and expanded the long-term disputes of EEZ in the East China Sea, which had hitherto focused on a group of oil and gas fields in the Okinawa trough.

Conclusion

Japanese politics is not famous for embracing drastic reforms. Even though Kishida Fumio is given a chance to craft and implement his own foreign policies, his path will not be easy. His skills of bargaining and compromising are key to success. He will see the constitution amended although the extent of revision remains unclear. Defence capability build-up may face less resistance. Instead, it is the financial and manpower constraints that he should worry about. Moreover, among the international developments, the US and China are his biggest challenges. Possibility of foreign policy shifts resulted from series of elections and Beijing's increasing willingness to apply military coercion may test Kishida's ability to handle contingencies and stay in course. Perhaps, this is what he means by "realism."

Reference

- Abe, Shinzo (2012). “Asia’s Democratic Security Diamond.” *Project Syndicate*, December 27. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe> (accessed: August 10, 2022).
- BBC News (2022). “Shinzo Abe: World leaders Express Shock over Assassination.” *BBC*, July 8. <https://www.bbc.com/news/world-asia-62099077> (accessed: August 10, 2022).
- Brands, Hal (2021). “The Emerging Biden Doctrine: Democracy, Autocracy, and the Defining Clash of Our Time.” *Foreign Affairs*, June 29. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-29/emerging-biden-doctrine> (accessed: August 10, 2022).
- Japan Times (2022). “Lawmaker Says He Feels Responsible over Unification Church Name Change.” *Japan Times*, August 5. <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/08/05/national/unification-church-name-change/> (accessed: August 10, 2022).
- Jiji News Agency (2022). “Extensively Strengthen Defence Capabilities in Five Years.” *Jiji News Agency* (in Japanese), June 7. <https://www.jiji.com/jc/article?k=2022060700949&g=pol> (accessed: August 10, 2022).
- Kitami, Hideki (2022). “Constitutional Amendments: 56% Say ‘Necessary,’ 59% ‘No Change’ to Article 9 According to Asahi News Opinion Poll.” *Asahi Shimbun* (Asahi News), May 2. https://www.asahi.com/articles/ASQ52549ZQ52UZPS008.html?iref=pc_photo_gallery_bottom (accessed: August 10, 2022).
- Kyodo News (2022). “Japan FY 2021 Long-term Debt Hits New High Above 1,000 Tril. Yen.” *Kyodo News*, May 10. <https://english.kyodonews.net/news/2022/05/9342ecc76501-japan-fy-2021-long-term-debt-hits-new-high-above-1000-tril-yen.html> (accessed: August 10, 2022).
- Lee, Lavina and John Lee (2016). “Japan–India Cooperation and Abe's Democratic

Security Diamond: Possibilities: Limitations and the View from Southeast Asia.”
Contemporary Southeast Asia, Vol. 38, No. 2: 284-308.

Ministry of Foreign Affairs (2022). “Keynote Address by Prime Minister Kishida at the IISS Shangri-La Dialogue 2022.” *Ministry of Foreign Affairs, Japan*, https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page3e_001212.html (accessed: August 10, 2022).

Ministry of Foreign Affairs (n.d.). “Foreign Policy.” *Ministry of Foreign Affairs, Japan*. https://www.mofa.go.jp/policy/page25e_000278.html (accessed: August 10, 2022).

Morita, Ayumi (2022). “What will Happen to the LDP’s Abe Faction?” *NHK Seiji Magajin* (NHK Political Magazine, in Japanese), August 4. <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/87199.html> (accessed: August 10, 2022).

Rich, Motoko and Hikari Hida (2022). “Japan’s Leader Tries to Honor Abe’s Legacy, While Building His Own.” *New York Times*, July 18. <https://www.nytimes.com/2022/07/18/world/asia/japan-kishida-abe-legacy.html> (accessed: August 10, 2022).

Yoshino, Naoya (2022). “Getting Real: Kishida Marks ‘New Era’ in Diplomacy as Japan Looks Beyond Pacifism.” *Nikkei Asia*, May 25. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Big-Story/Getting-real-Kishida-marks-new-era-in-diplomacy-as-Japan-looks-beyond-pacifism> (accessed: August 10, 2022).

NHK News (2022a). “NHK Public Opinion Poll: 49% Approve a State Funeral, 38% Disapprove.” *NHK News* (in Japanese), July 19. <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/86361.html> (accessed: August 10, 2022).

NHK News (2022b) “46% ‘Support’ the Kishida Cabinet—the Lowest since its Inauguration, 28% are not ‘in Support’.” *NHK News* (in Japanese), August 8. <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220808/k10013759121000.html> (accessed: August 10, 2022).

NHK News (2022c). “Constitutional Amendments: 35% Say ‘Necessary’, 19% ‘Not Necessary’, According to NHK Opinion Polls.” *NHK News* (in Japanese), May

3. <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220503/k10013608831000.html>
(accessed: August 10, 2022).

NHK News (2022d). “The Second Kishida Cabinet Reshuffle Kick-Starts Today.” *NHK News* (in Japanese), August 10. <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220810/k10013761631000.html> (accessed: August 10, 2022).

Nippon Keizai Shimbun (2021). “The Prime Minister: Towards a New Era of Diplomacy.” *Nippon Keizai Shimbun* (Japan Economic News, in Japanese), December 22. <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA227UX0S1A221C2000000/> (accessed: August 10, 2022).

Taoka, Shunji (2022). “In Case Defence Spending Reaching 2% of GDP, Japan Would Become the Third Biggest Military Power; Even with the Increase, ‘Expansion of the Self-Defence Force is Virtually Impossible,’ Says Experts.” *AERA* (Asahi Weekly, in Japanese), June 10. <https://dot.asahi.com/aera/2022060800042.html?page=1> (accessed: August 10, 2022).

Tatsumi, Yuki (2020). “Abe Shinzo: Diplomat-in-Chief.” In Gilbert Rozman (ed.), *Joint U.S.-Korea Academic Studies: Volume 31* (pp. 66-80). Washington, D.C.: Korea Economic Institute of America.

Thu, Huong Le (2019). “Quad 2.0: New Perspectives for the Revived Concept.” *ASPI*, February 14. <https://www.aspi.org.au/report/quad-20-new-perspectives> (accessed: August 10, 2022).

Yamamoto, Yutaro (2021). “The Untold Story of the Birth of ‘FOIP’.” *NHK Seiji Magajin* (NHK Political Magazine, in Japanese), June 30. <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/62725.html> (accessed: August 10, 2022).

Yomiuri Shimbun (2022). “Japan and China’s Foreign Ministers Going to Meet Face-to-Face at the Beginning of Next Month.” *Yomiuri Shimbun* (Yomiuri News) (in Japanese), July 30. <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20220729-OYT1T50311/> (accessed: August 10, 2022).

積極和平主義下的印太戰略：
安倍外交與安全政策之回顧與評析*

Proactive Pacifism and the Indo-Pacific Strategy:
An Analysis of Abe's Foreign and Security Policies

陳柏宇**

Boyu Chen

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2022.08 第十期，頁 17-22。

** 陳柏宇為日本新潟縣立大學國際地域學部副教授。

日本前首相安倍晉三於今年 7 月 8 日遇刺身亡事件，在日本與國際社會投下了震撼彈。除了安倍領導的自民黨最大派閥清和會之未來動向備受關注之外，不論是政界或學界，許多人也開始回顧並分析安倍為日本所留下的遺贈。作為任期最長的首相，安倍在日本社會的評價兩極。例如左派在內政上批判安倍極權，因此一手遮天，並造成公務員揣測上意的文化，而在外交上抨擊他強行將日本帶向戰爭之路。另一方面，稱讚安倍的，多半集中在其外交與安全保障政策上的貢獻。

各國對安倍的評價當中，較極端的對照是來自台灣和中國對安倍的看法。台灣社會多半對安倍抱持極正面的評價，認為他守護台灣、關心台灣的程度超乎所有其他日本政治人物，而中國媒體則多半批判他是右翼軍國主義份子，想要挑起戰爭。實際上安倍政權，特別是第二次上任以來（2012.12~2020.9）外交與安全政策，究竟有哪些論述與實踐，並對東亞地區帶來什麼樣的影響？是否如中台之間對他的印象，是可以為台灣不惜與中國一戰，或引領日本走向右翼擴軍路線？本文藉由檢視過去安倍任內的外交政策軌跡，回顧其「積極的和平主義」與印太戰略的內涵，以及對中與對台外交關係之經營，試圖給讀者一個較為完整的安倍戰略輪廓。

一、積極的和平主義：突破國內規範

美國知日學者 Richard Samuels（現為麻省理工學院政治系教授）在其 2007 年的著作 *Securing Japan* 當中，依照「對美關係」與「日本建軍」之主張，將日本國內針對安全保障政策之論述，分為以下四類。第一類是「新自主派」，即主張擺脫美國宰制，並透過修憲積極增強軍備。第二類是「正常國家派」，重視美日同盟，並贊成修憲建軍，這派人士繼承的是日本作為國際大國的思想。第三類是「和平派」，在國內政治上屬左派，主張擺脫美國宰制，並維持和平憲法，免得被美國拖累。第四類則是「中等權力國家派」，主張對美協調，但不主張修憲，期待日本扮演中等權力國家的角色。安倍在上述分析架構下被定位為正常國家派，也就是重視美日同盟，並贊成修改憲法建軍，突破當前日本國內海外派兵等相關規範。

主張修憲的人士認為日本應該要改變長期以來「和平傻子」（平和ボケ）的

形象。所謂和平傻子就是認為外交溝通甚至經濟援助便可解決一切國際紛爭，無視國防力量的重要性。戰後的日本政府在國際社會中塑造出的形象，即是這樣的「和平傻子」，「藉口」和平憲法而只出錢不出力。作為正常國家派的安倍在第二任任期下，靠著自民黨在國會優勢地位，果然也如同 Richard Samuels 所分析，推動了各種突破戰後日本國內規範限制的政策。

安倍自 2012 年年底以強勢之姿回歸首相之後，便推動一連串突破現狀框架的國家安全政策，推行其「積極的和平主義」。安倍之「積極的和平主義」雖然強調日本的國際貢獻，致力於區域和平，但從之後自民黨政府所推行的一連串安全保障相關政策可以看出，「積極的和平主義」的重點似乎在於提高日本的能動性，特別是針對武器輸出以及鬆綁自衛隊的武力行使規範。2013 年設置國家安全會議，成立「特別秘密保護法」。2014 年 4 月，以「國防裝備轉讓三原則」取代「武器輸出三原則」。所謂的「國防裝備轉讓三原則」是：（1）明確化禁止轉讓的情況；（2）限制可轉讓的情況，嚴格審查和公開訊息；（3）目的外之使用，以及移轉給第三國，必須事前取得日本政府同意。根據原本的「武器輸出三原則」，出口和與其他國家的共同開發被視為「例外」。然而隨著軍事裝備技術的進步，國際共同開發項目增多，國內產業要求增加出口下，日本政府透過「國防裝備轉讓三原則」，放寬了出口與共同開發的規範。重要的案件將由國家安全會議全權審查。2014 年 7 月，政府擴大憲法對自衛權之解釋，說明自衛隊在日本直接遭受攻擊時，被允許使用最低限度的武力，而如果滿足某些條件，即使與他們有密切關係的另一個國家受到攻擊，也可以進行反擊。

自民黨多數下的國會通過了上述這些突破現有框架的法案，自然造成日本社會騷動，安倍主導的安全政策法案受到反修憲的民眾集結於國會之前抗議示威，也被部分憲法學者指責為違憲。這些政策某種程度在日本的外交與安全政策製造了一個新的局面，也可說為後安倍時代的日本與美國更緊密結合而鋪好了路。

二、構築印太戰略

印度洋與太平洋「兩洋匯合」的構想，成為安倍外交貢獻中的最大亮點。安倍的印太構想最初出現於 2007 年在印度議會發表的「兩洋匯合」的演說。其靈

感據說是來自 17 世紀位於北印度的莫臥兒帝國的王子達拉希科（Dara Shikoh）的書籍標題，英文翻譯為 *The Confluence of the Two Seas*（該書旨在說明伊斯蘭蘇菲教派與印度教吠檀多派之共通性，試圖調和伊斯蘭教與印度教）。在這次演講中，安倍分享了他對日印「全球戰略夥伴關係」的願景，該夥伴關係將致力於一個開放透明的印太海域，使其成為「更廣闊的亞洲」的一部分。同年安倍亦倡議「日美印澳」四方會談，也就是目前逐漸走向制度化的四方安全對話（Quadrilateral Security Dialogue）的由來。

2012 年 12 月 27 日，也是第二次安倍政權的起始日，國際知名論壇網站 Project Syndicate 刊登了安倍「亞洲民主安全鑽石」為題的文章，其中鑽石自然指得是四方會談機制。安倍在文章中指出，「太平洋的和平、穩定和航行自由與印度洋的和平、穩定和航行自由密不可分」。安倍接著警告說，南海正處於成為「北京湖」（中國的領海）的邊緣，並聲稱日本絕不能屈服於中國政府在尖閣諸島（釣魚台）周圍進行的日常演習。

安倍在 2016 年 8 月於肯尼亞舉行的東京非洲發展國際會議（TICAD）上發表主題演講，提出「自由開放的印度太平洋」（Free and Open Indo-Pacific，簡稱 FOIP），作為中國一帶一路之「海上絲綢之路」的對立概念，引起各國關注。事實上，FOIP 和中國「海上絲綢之路」的目標領域部分重疊，在強調經貿互通方面可以看出相似之處。不同的是，安倍強調的「自由開放的印度太平洋」是以自由、民主、法治等普世價值為前提，並尋求具有相同價值觀的志同道合國家的支持。這一舉措被視為對抗中國的戰略，因為中國正在擴大其勢力範圍。美國也隨之呼應安倍倡議，表明了將「自由開放的印度太平洋」定位為「一帶一路」倡議的對立概念。

三、提升日台關係

若說歷任首相中誰對台灣最為關心的，答案必定是安倍晉三。卸任後安倍發言更是沒有忌諱，直言台灣有事就是日本有事。事實上在安倍第二任期開始，日台之間的關係就不斷提升。日本歷屆內閣的台灣政策都是以 1972 年日中共同聲明為基礎，對台灣形勢採取被動的態度，也就是遵循所謂的「1972 年體制」。

安倍任內，如同他挑戰了國內國防相關規範，在對台關係上，也從被動走向主動。2017年初，日本駐台「交流協會」更名為「日本台灣交流協會」，同年3月底，日本部長級（國務大臣）人士在日本與中華民國斷交後首次因公訪台。除了2017年3月總務大臣赤間次郎以公務身份訪台，當時任內閣官房長官的菅義偉對赤間的台灣之行給予積極評價，認為「從深化日台經濟關係和人文交流的角度來看，此行意義重大」，賦予日本部長級人士訪台重要的政治意義。時任外務大臣的岸田文雄也表示，官員訪台不違背日本的基本方針，也就是不違反日本政府的「一個中國」政策。支持安倍的國會議員更起草日本版的台灣關係法，由安倍的胞弟岸信夫主導。

安倍第二任任期開始，日本與台灣之間的姐妹市交流協定便如雨後春筍般拓展開來，可以說日台關係走向前所未有的良好局面。

四、改善日中關係

與台灣關係大幅增溫的同時，卻沒有因此與中國交惡。安倍任內的日台與日中關係，意外地能夠並行不悖，同時增溫。第二次安倍政權上任之初，正好是日本對中關係最低谷的時候。2012年9月日本民主黨政權想要將尖閣諸島「國有化」的舉動，引爆中國境內大規模反日運動。中國政府強烈反對，暫停了包括領導人互訪在內的各種互動。在這樣停滯不前的關係中，日中關係在自民黨重返執政下安倍回歸之後有了改善。首先，2014年11月日中兩國政府宣布了「四點協議」，雙方都承認東海局勢緊張，為恢復危機管理對話鋪路。同月，兩國舉行正式外長會晤，打破兩年高階官員零互動的局面。其次，安倍於2017年6月23屆「亞洲的未來」國際交流會議上，宣布願與中國合作「一帶一路」的倡議。在此宣布之前的5月，自民黨秘書長二階俊博即率領部長級代表團，會見習近平，轉交安倍首相的親筆信。

2018年美中貿易戰開始燃燒，中國開始更明確地希望拉攏日本。同年4月第四次日中經濟高層對話在時隔八年之後舉行。5月安倍與習近平舉行了由中國國家主席舉行的首次日中首腦電話會談，就朝鮮半島局勢交換了意見。隨後，5月李克強在日中韓三國首腦會談之際訪日，此乃時隔近7年中國高層首次訪日。會中

中日間交換了日本精米對中輸出備忘錄，以及中日間於第三國之民間經濟合作備忘錄之外，中國開放 2000 億元人民幣適格外資機構投資者（RQFII）額度等。安倍更於 10 月訪中，這是日本首相七年來首次訪中。安倍與習近平會談中，安倍提出了日中雙邊關係的三項原則：（1）從競爭轉向合作；（2）作為夥伴避免相互威脅；（3）發展自由公平的貿易體系。兩國將繼續在東海問題上加強溝通，努力避免出現意外情況，重申全面執行安理會有關決議對朝鮮半島無核化的重要性等事項。

中國積極向日本示好，安倍也給了友善的回應。2018 年，日本政府在「自由開放的印度太平洋」論述上有了微妙的轉變。刻意淡化其作為對中戰略的意義。在 2018 年 11 月 6 日與馬來西亞總理馬哈蒂爾的會晤中，安倍將「自由和開放的印度太平洋」從戰略改為「願景」。2019 年 1 月，日本外務省在其印太願景論述中，過去提到的「基本價值觀」這個詞已經消失。此種微妙的轉變，或可解讀為日本政府考量對中關係所作的調整。

五、日本走向軍事擴張？

儘管安倍在對中關係上也考慮周到，但其挑戰國內國防安全規範，推動安保法案的舉動，日本國內的左派人士與中國媒體仍批判安倍意圖擴大軍備，帶領日本走向戰爭。然而事實真是如此嗎？研究日本外交與安全政策的 Jennifer Lind 和 Chikako Kawakatsu Ueki 在論文中指出，或許自衛隊能動性提升了，但就日本在 1988 年至 2019 年間，國防花費與美國、以色列、英國、德國、法國、韓國與印度相比，所佔 GDP 比例是最小的，仍沒超過 GDP 的 1%。而不論軍人員的數量，區域軍事花費所佔的比例來看，都是持續「低調」（unassertive）。根據兩位學者的調查，日本整體社會氛圍在安倍任內並未變得更加民族主義，或更加好戰。因此說安倍將日本帶往軍國主義的道路，可以說是言過其實。

綜上所述，安倍任內一方面推動安保法案，鬆綁國防政策的種種限制，並且擘劃印太戰略，推動美國與亞洲民主國家之間的合作的同時，也與鄰為善，改善與中國的關係，可以說安倍留給岸田一個相當開闊的外交空間。預計新任的岸田首相將繼往開來，雖然對台關係可能沒有安倍時期熱絡，但在美國主導的抗中格局下，日本與台灣的關係也應當不至於倒退。

香港《基本法》第 23 條立法的展望與未來^{*}

Prospects and Future of the Legislation of 'Article 23' of
the Basic Law of the Hong Kong

劉兆隆^{**}、馮嘉和^{***}

Chao-Lung Liu, Ken Ka-Wo Fung

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2022.08 第十期，頁 23-27。

** 劉兆隆為國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授。

***馮嘉和，香港旅台學者，現為東吳大學社工系助理教授。

一、前言

香港保安局局長鄧炳強今（2022）年 5 月 11 日表示，「會全力及盡快就基本法第 23 條進行立法」。鄧炳強又提到，23 條涉及 7 項類別的罪行，只有兩類已由 2020 年 6 月由中國人大訂立之《港區國安法》涵蓋（即為「分裂國家」及「顛覆中央人民政府」；其餘五類為「叛國」、「煽動叛亂」、「竊取國家機密」，外國政治組織在港行政治活動及與香港政治組織建立聯繫）。因此整個香港《基本法》第 23 條內容可以說是香港政府對抗所有反對與敵對勢力的重要法律武器。

原來《基本法》第 23 條內容，主要係規定香港應自行立法禁止上述行為。最早香港政府 2003 年曾經提出草案就這條條文立法，但立法過程引起巨大爭議，加上當年爆發非典型肺炎疫情，嚴重打擊經濟，觸發大規模遊行，最終時任特首董建華宣佈撤回草案。而同樣是中國特別行政區的澳門治權移交雖然比香港晚兩年，但它在 2008 年已經按澳門《基本法》的規定訂立國家安全法。

也因此支持推動香港《國家安全法》立法的一方經常以澳門為例子，嘗試證明這條法律不會影響香港社會穩定。時任特首董建提出修訂香港法律中不同條文，加入條文把推翻中國政府、叛國、偷取官方機密等行為刑事化，並訂出相應罰則，以符合《基本法》第 23 條的規定。建議當時在社會引起許多討論，主要是關注立法會損害香港市民的言論自由，部份意見也認為立法會把中國大陸「國家安全」的概念引進香港，政府可以隨意引用這個法律取締任何民間組織。

二、2003 年香港內部的討論與爭議

民主黨及部分宗教界、學界人士在港府決定立法時，即表示反對立場，國安條例草案出籠後，他們亦立即指出國安條例草案過於嚴苛，將侵犯港人人權。其主要反對理由有以下幾點：（1）條文規定在中國大陸內任何以國家安全為由被取締的團體，其分組織在香港隨時可以被取締，港府無須任何獨立調查；（2）立法中授予警方的權力過大：如警方不需要有法庭手令，可隨時進入民宅搜索、拘捕，無需證據，警方的懷疑就構成證據；（3）任何港府認為是煽動性的言論都可入罪，無論此言論是口頭的、書面的、還是電子形式的；發表此言論的人有

罪、聽到的人有罪、知情不報者亦有罪；(4) 如是香港永久居民，不管身在何方，都受此法律限制，違法者可被引渡回港；在香港內的人，無論國籍如何（包括過境者和來訪者），都受法律限制。

時任保安局長葉劉淑儀亦對草案修訂重點提出詳細解釋，說明修訂包括：

(1) 顛覆及叛國罪方面，發動戰爭會訂明戰爭只限於「實際戰爭」和「武裝衝突」，不包括一般的群眾騷亂；(2) 在叛國罪的域外效力方面，會訂明只及於香港或海外居住的中國永久公民，不及於只擁有香港居留權，但擁有外國國籍的本地及外國居民；(3) 隱匿叛國（知情不報）罪將被廢除；威脅使用武力將不再被視為罪行；(4) 保管擁有煽動叛亂刊物亦不再視為有罪；未經授權獲得受保護資料，將會只限於五種非法手法（駭客、盜竊、入屋爆竊、搶劫、賄賂）而取得的資料，才算「國家機密罪」；(5) 只有從屬於被內地當局以國家安全為理由而禁制的本港組織，保安局才會到時酌情決定是否將之禁制，禁制時要根據普通法及國際人權公約；(6) 入屋搜查無須法院手令的權力，由高級警司收縮至總警司；及(7) 披露有關「中共和特區之間的關係」的資料，只限於和香港有關，並按基本法規定，由中央管理和損害國家安全時，方屬非法。

2003 年七一遊行主打「反對 23 條立法」，50 萬民眾上街，人數大大超出政府預期。在民意壓力和原本立場親北京的建制派議員也表態反對的情況下，特首董建華宣布撤回草案，承諾經濟發展優先，重申立法沒有時間表。備受爭議的 23 條立法至今仍沒有重啟。之後立法工作又有了以下幾點轉折：七月五日，港府宣佈為回應香港社會大眾的要求，國安條例草案將再次作出以下三項修訂：

(1) 取消本地組織從屬於已遭中央禁制的內地組織的有關條款；(2) 為加強保障公眾人士，特別是傳媒界的利益，在有關非法披露官方機密的條文中，加入以公眾利益作為抗辯理由；(3) 取消警方在沒有法庭手令，也可入屋行使緊急調查權力的有關條文。

從這些條文的討論過程，可以看到香港政府在面對民間壓力讓步的過程。由於過去香港是一個獨立的自由貿易區，因此在各種法規與制度上與中國大陸差異甚大。甚是在言論自由等基本權利上，與西方國家並無二致，也因此香港無論在大學或是民間社會都有非常蓬勃發展的各式社團運作。這些社團的運作事實上也

給了香港的體制有了近乎西方民主社會的運作模式，雖然香港並無西方的完整民主體制，但這並不影響香港人對香港制度的認同。

三、2014 年雨傘革命之後的香港認同

但在 2014 年的雨傘革命之後這種情況開始有了很大的不同，在激烈的街頭運動與事後的逮捕與審訊過程，以及包括黎智英等知名人士的羈押，都使民眾開始意識到香港《基本法》第 23 條的規定，將會是限制其言論與各種自由權的重要限制。因此香港《基本法》第 23 條的問題，不只在法律條文；文明國家都有保障國家安全的法例，但公民不懼怕這些法例，除了因為條文妥善之外，最主要是對政治制度的信心。同時也會影響到香港人對政治體制的信賴與認同。

事實上，當時香港《基本法》第 23 條唯一問題是應否訂立「分裂國家」和「顛覆中央人民政府」兩項新罪名（現行法令中，例如刑事罪行條例、社團條例等，已包括部分罪行）。國際人權法保障公民有和平爭取與國家主權分離的權利，因此任何禁止「分裂國家」的行為，需限於以暴力手法以達到目的的行為。同樣，任何反對、企圖改變國家制度、政策或行為的目的，若以非暴力手法爭取，均受人權保障。因此法律只可禁制以暴力達到該等目的的行為。因此這個內容的訂立與否，是當時香港民主派人士最關心的癥結點所在。簡單的說，如果「分裂國家」和「顛覆中央人民政府」這兩個條文通過，原本香港體制的民主與言論自由將蕩然無存，而所謂民主派對香港的認同與信賴也自然會崩解。

2019 年《逃犯條例》引發長達半年的大規模「反送中示威」，其中要點就是該條例被質疑要取消香港法律制度與中國內地之間的防火牆。按《基本法》第 23 條原來的設定，國安案件仍是由香港法庭按「普通法」審理，而《逃犯條例》修訂後香港人被大陸法庭通緝可送中國法庭。因應香港的動亂狀況，2020 年由中國人大訂立之《港區國安法》，實際上落實了其最具爭議的「送中條款」，且將 23 條部份罪名直接落實，而不是按原來《基本法》規定之香港自行立法，並新增了原來 23 條未有之「恐怖活動罪」以及「勾結外國或境外勢力危害國家安全罪」等，最高刑罰為終身監禁，可謂已完全超出了原來爭議 23 條時港人的想像。

四、結論

《港區國安法》已實施兩年，有約 200 人被捕，獨立政團及媒體紛紛被強制解散（如蘋果日報、立場新聞、每件舉辦六四紀念會的「支聯會」等）或自行解散（如工會「職工盟」及「教協」等等），香港預計不會出現大規模反對《基本法》第 23 條的情況，而實際上反對立法的意義也已經不大。不過，我們仍可從當年的爭議中，窺見原來香港的民間社會如何寸土必爭，力求比較符合國際人權標準的方案，以滿足作為中國治下特別行政區的憲制責任，以及中國在當時政治比較寬鬆、與國際社會處於融洽時期，是如何對香港民間社會作出較為理性的互動。可以預期，為滿足原來《基本法》對香港自行立法維護中國國家安全的要求，23 條立法仍將提上議程。值得觀望的是，《港區國安法》是否會因此備而不用，或是中止實施。就目前的政治情勢而言，前者已經是對香港較樂觀的預測，後者則需待中國對港政策更弦易轍，方有想像之可能。

北約對中戰略分析：「中俄關係」與 「北約各國的國內政治」是兩大關鍵*

Analyzing NATO's Strategy toward China:
“Sino-Russia Relationship” and “NATO Member States’ Domestic
Politics” as the Two Critical Factors

薛健吾**

Chien-wu Alex Hsueh

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2022.08 第十期，頁 29-40。

** 薛健吾為政治大學東亞研究所副教授。

「北大西洋公約組織」（North Atlantic Treaty Organization, NATO）成立於 1949 年，是以英、美、法為首的國家針對以前蘇聯為首的東歐集團國國家所成立的一個安全同盟，後者亦在 1955 年成立「華沙公約組織」（Warsaw Treaty Organization, WTO）與前者對抗。北約組織在 1949 年有 12 個創始成員國，在冷戰結束前的 1952 年加入了希臘和土耳其，1955 年加入了西德，1982 年加入了西班牙。蘇聯解體之後的後冷戰時代，北約組織又進行了數波東擴。1999 年捷克、匈牙利、波蘭加入，2004 年羅馬尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、斯洛伐克、斯洛維尼亞和保加利亞等 7 個國家加入，是最大規模的一次東擴，成員國已與俄國直接接壤，當時的俄國總統普丁（Vladimir Putin）即已對此表達強烈的不滿。其後，北約組織分別又在 2009 年加入阿爾巴尼亞和克羅埃西亞，2017 年加入蒙特內哥羅，2020 年加入北馬其頓。2022 年 2 月俄烏戰爭爆發後，芬蘭和瑞典兩國也表達了加入北約組織的意願，2022 年 6 月 30 日，在北約組織的馬德里峰會上，北約組織的秘書長史托騰伯格（Jens Stoltenberg）宣佈所有成員國同意邀請芬蘭和瑞典加入北約組織。北約組織的重要性在於，其公約的第五條規定，「各締約國同意對於歐洲或北美之一個或數個締約國之武裝攻擊，應視為對締約國全體之攻擊」，也就是說，若北約組織的任何一個成員國受到武裝攻擊，則各成員國的部隊將自動參戰，若再考量到北約組織成員國的軍事支出總額大約已占全球國家軍事支出總額的 70% 以上的事實，更可看出，若能加入北約組織，則對於本國的國家安全無疑是獲得了一個最高的保障。

北大西洋公約組織作為二戰和冷戰時期的產物，其關注的安全範圍主要是在大西洋兩岸、歐陸和俄國之間的地區，然而，受到 2014 年俄國和烏克蘭的衝突以及 2017 年美國總統川普更為激進的外交政策的影響，再加上在 2022 年 2 月 24 日開始的俄烏戰爭之中，中國幾乎是唯一不願意將俄國的軍事行動定義為是侵略行為而且甚至還在背後支持俄國的大國，¹ 使得距離北約組織 8,000 公里（北

1 2022 年 3 月 23 日，在北約組織針對俄國入侵烏克蘭的緊急峰會中，史托騰伯格公開宣稱，在俄烏戰爭中，「中國一直在用散播明目張膽的謊言和假消息等方式來對俄國提供政治支持」，而且也可能已經在戰爭中對俄國提供了「實際物質上的支持」。參見：<https://www.reuters.com/world/nato-warns-china-not-help-russia-ukraine-war-2022-03-23/>。

約組織總部布魯塞爾到中國首都北京的距離)之遙的中國，也開始進入到北約組織所關心的安全議題當中，成為本次中國之所以會出現在北約組織新版的「戰略概念」(strategic concept)之中的主因。

一、未來十年北約的「系統性挑戰」

北約組織所著重的安全重點議題，可以從其大約每十年公布一次的「戰略概念」之中看出端倪。從冷戰結束後至今，北約組織分別在 1991 年、1999 年、2010 年以及今年(2022 年)公布了四次「戰略概念」：1991 年的「戰略概念」並未提及俄國與中國；1999 年的「戰略概念」提到了北約組織與俄國之間的對話與合作，亦未提及中國；在 2010 年「戰略概念」之中，北約將俄國視為「戰略夥伴」(strategic partnership)，特別在第 33 點說明「北約並不對俄國構成安全威脅。反之，我們想要尋求與俄國發展一個真正的戰略夥伴關係」，也在第 34 點指出「北約與俄國的雙邊關係是立基於北約—俄國基本協定(NATO-Russia Founding Act)以及羅馬宣言(the Rome Declaration)這兩個條約中所敘明的目標、原則和承諾，特別是尊重歐洲—大西洋地區所有國家的民主原則以及各國的主權、獨立與領土的完整」，唯在 2010 年的「戰略概念」中仍未提到中國。也就是說，在整個 2010 年代，與俄國之間的關係才是北約組織所著重的重點。

然而，北約組織這個獨重俄國的情況，在 2020 年之後已經有所改變。2021 年 6 月 14 日，北約組織在其總部布魯塞爾召開峰會，在會後所發布的公報(Brussels Summit Communiqué)的第 55 點之中即已指出，「中國曾表明過的各種雄心與強勢作為，對於以規則為基礎的國際秩序以及各種與北約成員國有關的安全領域，構成系統性的挑戰。」接著，北約組織在甫於今年(2022 年)6 月 28 日在西班牙首都馬德里召開的 2022 年成員國峰會之後公布了新版的「戰略概念」，其不僅在第 8 點中明確指出「俄國是對北約盟國的安全以及對歐洲—大西洋地區的和平最顯著和直接的威脅。其試圖透過強制、顛覆、侵略和併吞其他國家來建立勢力範圍和直接的控制」、在第 9 點指出「我們不能再把俄國視為夥伴」，而且也在整個第 13 點中指出，「中國曾表明過的各種雄心和強制性的政策挑戰了我們的利益、安全和價值觀。中國使用了大範圍的政治、經濟和軍

事工具來增加它在全球的足跡與軍事投送能力，同時對其戰略、意圖和建軍的資訊維持不透明。中國各種惡意的混合戰術與網路攻擊行為，以及各種對抗性的言論和假消息，都是針對北約的盟國與盟國安全而來。中國試圖控制關鍵技術和工業部門，還有關鍵基礎設施、戰略物資以及供應鏈。它利用其經濟影響力來建立戰略依賴關係並增強其影響力。它在太空、網路和海域方面都力圖顛覆以規則為基礎的國際秩序。中國與俄國之間正在逐漸深化的戰略夥伴關係，以及他們彼此相互增強的削弱以規則為基礎的國際秩序的各種嘗試，違背了我們的價值觀和利益。」。除了首次在「戰略概念」中提及中國之外，北約組織今年的峰會也破例首次邀請了日本、南韓、澳洲、紐西蘭等四個非位處於歐洲地區、也非為北約組織成員國的亞太國家與會，以因應俄國和中國所帶來的安全挑戰。很明顯，如何因應「俄國帶來的安全威脅」與「中國帶來的系統性挑戰」，已正式被北約組織官方定義為未來的新戰略目標。

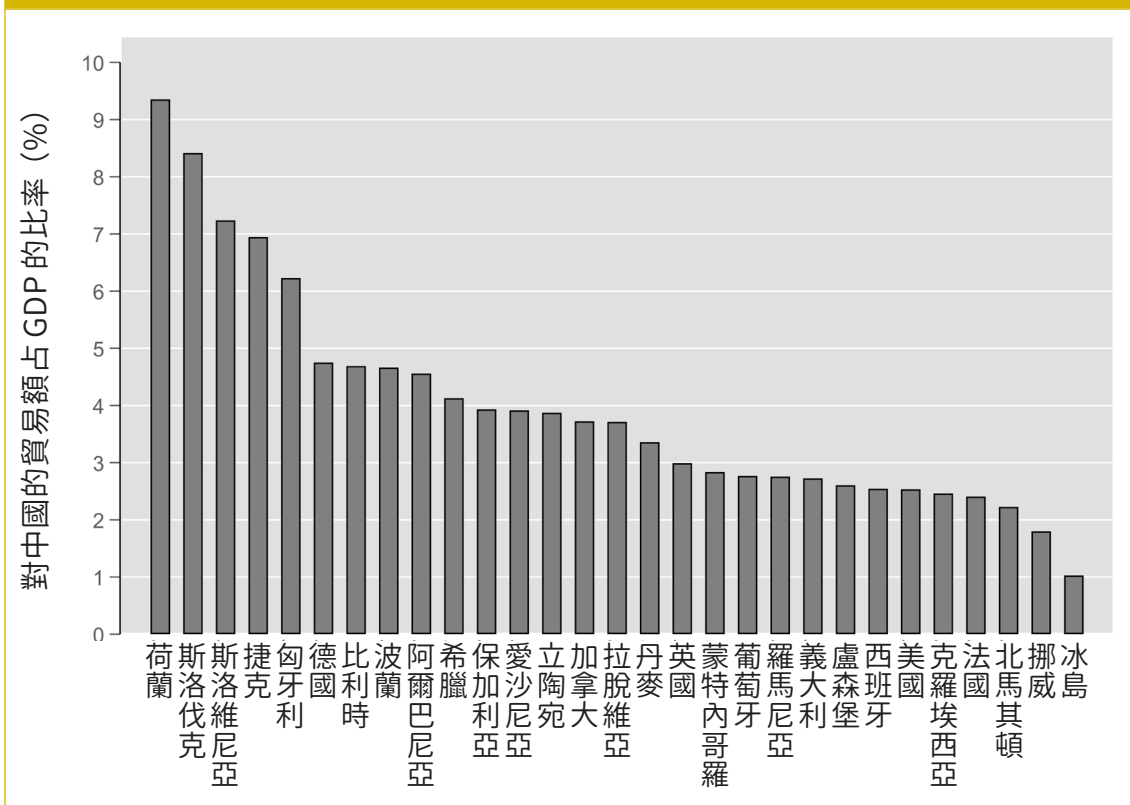
二、對各國重要性不同的「中國因素」

北約組織的成員國除了美國和加拿大之外都是歐洲國家，對於這些歐洲國家來說，在地緣距離遙遠並不構成直接安全威脅的情況之下，中國問題對於這些歐洲國家來說的重要性，就遠遠不如本身經濟成長的問題以及俄國的安全威脅問題，因此對於大多數的北約組織國家來說，「美國（作為北約組織的領袖）對中國的敵意有多高」、「中國與俄國（作為北約組織最大的安全威脅）之間的關係有多緊密」，以及「北約組織各國各自與中國之間的雙邊政治經濟關係有多重要」，就成為影響各國對中態度的幾個重要因素。近年來，中美之間的緊張關係以及中俄之間的友好關係已經是明顯的發展趨勢，那麼本文就從「貿易」、「投資」、「各國對中國的民意」以及「北約組織各國在各個國際組織的參與情形」這四個方面來分析中國因素對北約組織各國的相對重要性，據此來分析北約組織對中國政策的可能發展。

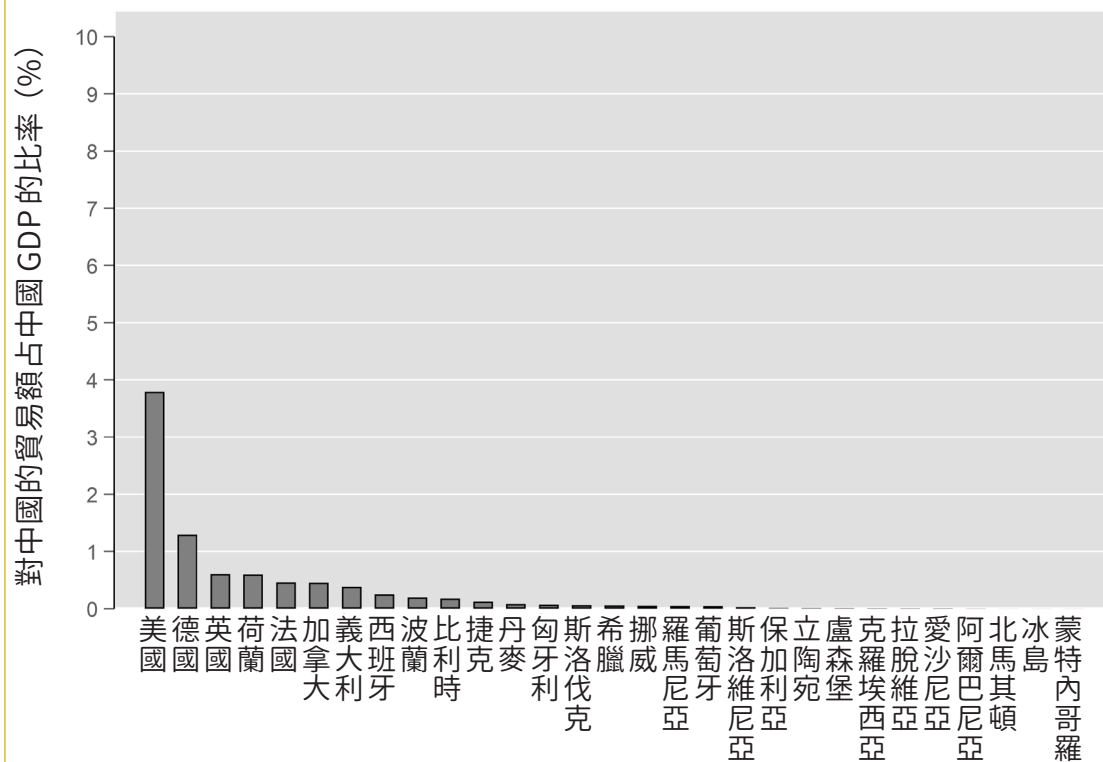
首先是在貿易的部分。由於疫情影響了大西洋兩岸的貿易，因此在 2020 年時，中國首次超越美國，成為歐盟的第一大貿易夥伴，然而，若進行國別的比較，則可發現，北約組織各國與中國之間的貿易關係有相當大的差異。圖一顯

示 2019 年時對中國的貿易占各國 GDP 的比率，圖二顯示 2019 年時對各國的貿易占中國 GDP 的比率。從圖一中可以看出，在貿易互賴上，中國對北約組織各國來說的重要性，遠比北約組織各國對中國來說的重要性還要更高，特別是對荷蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞、捷克和匈牙利來說，中國更是不可或缺的貿易夥伴。

圖一、北約組織各國對中國的貿易占各國 GDP 的比率



圖二、中國對各國的貿易占中國 GDP 的比率



資料來源：聯合國（United Nations），網址：<https://comtrade.un.org/data/>。

接著是在投資的部分。近年來中國對歐洲各國的重要投資項目主要是集中在各種「一帶一路」的相關計畫，表一列出了從 2013~2021 年的這段期間歐洲各國已經收到了多少「一帶一路」的投資金額、占各國在 2021 年時的 GDP 的比重（以顯示中國的投資對該國的經濟來說有多重要），以及中國主要的投資項目。表一的資訊顯示，中國「一帶一路」的主要投資對象是東歐和南歐國家，主要投資項目集中在能源開發和交通基礎建設上，即便如此，整體而言，除了在塞爾維亞、蒙特內哥羅、波士尼亞和盧森堡等數個規模較小的國家之外，中國的投資占各國經濟規模的比重都極低，各國與中國的經濟關係主要是建立在貿易關係上面。

第三是關於北約組織各國對中國的民意。美國著名的智庫「皮尤研究中心」

(Pew Research Center) 在今年 (2022 年) 春天對主要歐洲國家所做的民調顯示，在「人權問題、中國軍力增強問題、與中國經濟競爭問題，以及中國干涉本國內政問題」等四大議題之中，歐洲國家的人民認為他們與中國之間比較嚴重的衝突是在人權議題上 (11 國平均有 48.9% 的民意認為是重要的議題) 和中國軍力增強的問題上 (11 國平均有 36.5% 的民意認為是重要的議題)，而經濟競爭問題 (11 國平均有 27.4% 的民意認為是重要的議題) 和干涉內政問題 (11 國平均有 23.5% 認為是重要的議題) 是歐洲人民較不擔心的議題；此外，該中心同時的另一個民調也發現，雖然新冠肺炎疫情和俄烏戰爭在近年來快速降低了各國人民對中國的好感度，但主要歐洲國家大多數的民意是認為他們與中國之間仍然維持著一個良好的關係。²

第四是北約組織各國在各個國際組織的參與情形。表二顯示了廣義的歐洲各國目前與「北約組織、歐盟與中國」三者之間的關係，可以發現，愈晚加入北約組織和歐盟的歐洲國家，通常也愈可能與中國簽署「一帶一路」的合作備忘錄以及加入與中國之間的「中國—中東歐國家合作」，³ 也就是說，愈晚加入北約組織和歐盟的國家，愈可能在大國之間採取「避險」的作為，希望能夠同時得到北約組織提供的安全保障以及歐盟和中國提供的經濟機會。

2 資料來源：<https://www.pewresearch.org/global/2022/06/29/negative-views-of-china-tied-to-critical-views-of-its-policies-on-human-rights/>。這 11 個北約組織國家為：荷蘭、西班牙、德國、法國、義大利、比利時、希臘、瑞典、英國、波蘭和匈牙利。

3 原本又稱為「16+1 合作」，但隨著希臘在 2019 年的加入，以及立陶宛 (2021 年 5 月 22 日) 與拉脫維亞和愛沙尼亞 (2022 年 8 月 11 日) 等三國的退出，目前的稱呼應為「14+1 合作」。

表一、歐洲各國已收到中國「一帶一路」項目投資的累積金額，2013~2021

國 家	累積投資額 (百萬美元)	累積投資額 占 2021 年 GDP 的比率	投資項目 的數量	主要投資項目
義大利	23,780	1.1%	25	能源、電信、金融、運輸、 房地產
塞爾維亞	16,220	25.7%	27	能源、運輸、物流、礦業
以色列	12,960	2.7%	17	能源、運輸、農業、金融、 電信、娛樂、健康
葡萄牙	4,890	2.0%	9	能源、金融、房地產
盧森堡	4,680	5.4%	5	運輸、金融、物流
希臘	4,210	1.9%	9	能源、運輸、礦業、電信
烏克蘭	3,130	1.6%	9	能源、運輸
白俄羅斯	2,780	4.1%	9	能源、農業、化工、運輸、 房地產、物流
斯洛維尼亞	2,180	3.5%	3	運輸、娛樂、消費
波蘭	2,150	0.3%	11	能源、運輸
匈牙利	1,480	0.8%	4	電信、運輸、能源
波士尼亞	1,470	6.5%	8	能源、運輸、礦業
蒙特內哥羅	1,120	19.3%	2	能源、運輸
捷克	860	0.3%	4	金融、房地產
羅馬尼亞	810	0.3%	2	能源

國 家	累積投資額 (百萬美元)	累積投資額 占 2021 年 GDP 的比率	投資項目 的數量	主要投資項目
克羅埃西亞	690	1.0%	3	能源、運輸、物流
北馬其頓	650	4.7%	3	運輸、房地產
摩爾多瓦	560	4.1%	2	能源、運輸
馬爾他	440	2.6%	1	能源
奧地利	230	0.0%	1	金融
賽普勒斯	170	0.6%	1	運輸
斯洛伐克	130	0.1%	1	農業
保加利亞	130	0.2%	1	運輸
拉脫維亞	110	0.3%	1	運輸

- 資料來源：(1) 「一帶一路」投資額的資料來源為「美國企業研究院」(American Enterprise Institute) 的 China Global Investment Tracker，網址：<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>。
- (2) 各國 GDP 的資料來源為「世界銀行」(World Bank) 的 World Development Indicator，網址：<https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>。

表二、廣義的歐洲各國目前與「北約組織、歐盟與中國」三者之間的關係
(依加入時間先後排列)

只有加入 NATO	同時加入 NATO 和 EU	只有加入 EU	沒有加入 EU 但使用歐元	都未加入 NATO 和 EU
(美國、加拿大) 冰島 挪威 英國 土耳其 阿爾巴尼亞* 蒙特內哥羅* 北馬其頓*	比利時 丹麥 法國 義大利 盧森堡 荷蘭 葡萄牙 希臘* 德國 西班牙 捷克* 匈牙利* 波蘭* 保加利亞* 愛沙尼亞* 拉脫維亞* 立陶宛 羅馬尼亞* 斯洛伐克* 斯洛維尼亞*	愛爾蘭 瑞典 芬蘭 奧地利 賽普勒斯 馬爾他 克羅埃西亞*	安道爾 摩納哥 梵諦岡 聖馬利諾	瑞士 列支敦斯登 白俄羅斯 烏克蘭 摩爾多瓦 塞爾維亞* 波赫* 喬治亞 亞美尼亞 亞塞拜然 以色列

說明：(1) 黑色框框圈起的國家表示其有與中國簽訂「一帶一路合作備忘錄」。

(2) 國家名稱之後有 * 表示的國家表示其目前為「中國—中東歐國家合作」機制的成員國。

(3) 在那些已經有跟中國簽訂「一帶一路合作備忘錄」的國家之中，只有阿爾巴尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、亞美尼亞等 4 國截至目前都尚未有曾經收到過「一帶一路」投資款的紀錄。

(4) 瑞典和芬蘭目前正在申請加入北約組織，北馬其頓、阿爾巴尼亞、蒙特內哥羅、塞爾維亞等 4 國都已在申請加入歐盟的談判程序之中，2022 年俄烏戰爭爆發後，烏克蘭、喬治亞和摩爾多瓦等 3 國都開始進行緊急申請加入歐盟的程序。土耳其先前申請加入歐盟的程序因為國內政局的變化目前正處於停滯之中。

綜合這四個方面的分析可以發現，北約組織各國與中國之間的經濟關係差異極大，且普遍並不認為中國是重要的安全威脅，在近年來主要對各國與中國之間的關係帶來負面影響的重要因素是來自於人權問題、新冠肺炎疫情，以及俄烏戰爭的影響。據此，我們可以對北約對中戰略整理出以下的分析。

三、結論：北約應對中國系統性挑戰的優、劣勢分析

在國際關係的理論上，北約組織各國在應對中國上至少應有以下兩個優勢。第一，現實主義預期，共同的安全威脅是各國結盟合作的重要條件，對於歐洲各國來說，主要的安全威脅是來自於俄國，若中國與俄國之間的關係愈緊密、對俄國的支持程度愈高，則北約各國合作應對中國挑戰的力道也會愈強；第二，霸權穩定論預期，若作為北約組織領袖的美國能夠適當承擔起其領導的地位，那麼各國也愈能夠應對中國的挑戰。在歐盟與俄國之間的關係以及美國與中國之間的關係都日益緊張的情況之下，再加上中國與俄國的合作日益緊密的事實，透過俄國來看中國的北約各國，自然會有更強的誘因來合作應對中國的挑戰。

即便如此，北約組織各國在應對中國的挑戰上可能也有以下三個劣勢。第一，北約各國對於中國的需要程度不同，在經濟上較為需要中國的國家與經濟上較不需要中國的國家，對中國的態度自然會有所分歧；第二，北約各國的政治情勢不同，政治領袖愈需要西方國家以外的國家支持的國家，也會愈歡迎中國的角色，例如在近年來與歐盟出現較多利益衝突的匈牙利，以及與北約組織出現較多利益衝突的土耳其等國家，其對於中國的態度就明顯更為積極。若從新古典現實主義的分析架構來看，在中國帶給北約組織各國的直接安全威脅並不明確、北約組織各國回應中國挑戰的最佳外交政策選擇也不明確的情況之下，北約組織各國的國內政治的變動，特別是每次的大選過後其領導者與執政黨的變動以及其對於中國的態度，就成為各國對中外交政策選擇的關鍵。⁴ 如義大利在前一任較為親中的政府時期（2018/6~2021/6）與 2021 年大選過後較不親中的新政府時期

4 新古典現實主義的分析架構可參考：Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, eds. (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (p. 283). New York, NY: Cambridge University Press.

(2021/2~)，其對中國「一帶一路」的態度就有明顯的不同，北約組織各國國內政治的變動是理解其對中政策選擇的關鍵；最後，北約組織也可能會受到其他國際組織例如聯合國的掣肘，在西方民主國家對於某些開發中國家的長期忽略之下，加上中國積極地在這些國家長期經營的結果，中國基本上已經成為非洲地區和中東地區等開發中國家的領袖，這些開發中國家在聯合國大會中擁有將近 100 個投票權，加上中國和俄國都在聯合國的安理會中擁有否決權，使得西方國家透過聯合國來應對中、俄挑戰的能力大減，當然，換個角度想，這個事實也讓以已開發民主國家為主的北約組織在國際安全上的重要性更為凸顯。

綜合以上的分析，本文認為，在歐洲各國主要是透過俄國來解讀中國的影響的情況之下，在中國對歐洲各國所帶來的直接安全威脅並不明確且經濟上的利益關係較為複雜的情況之下，「中俄關係」與「北約各國的國內政治」這兩個因素的發展，將是決定北約各國對中戰略的兩大關鍵，可作為我們後續觀察北約對中關係的重要指標。

北約 2022 年《戰略概念》與中國挑戰*

The 2022 NATO Strategic Concept and China Challenges

崔進揆**

Chin-Kuei Tsui

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2022.08 第十期，頁 41-46。

** 崔進揆為中興大學國際政治研究所副教授。

一、前言

2022年6月，北大西洋公約組織（The North Atlantic Treaty Organization, NATO，以下簡稱北約組織）國家的元首在西班牙馬德里召開峰會。2022年北約峰會的焦點除了刻正進行中的烏俄戰爭外，更新版的北約文件《戰略概念》（Strategic Concept）也在峰會中被提出，並明確提及中國對北約組織帶來的「系統性挑戰」。此外，與會國家除了北約組織的會員國，韓國、日本、澳洲、紐西蘭亦首度受邀參與。納入前述四國的峰會除了彰顯北約組織對於俄羅斯威脅和北大西洋地區安全的重視，更有象徵北約關注中國挑戰和印太地區情勢發展的特殊意義。對北約組織而言，俄羅斯與中國等專制國家的個別發展和聯手合作，無疑已對組織成員所堅信的價值與理念構成嚴峻的挑戰，而《戰略概念》則重新確立了北約組織的目標和未來發展方向。

二、2022年《戰略概念》與中國挑戰

2022年北約峰會對於北約組織而言具有重要的意義，除了因應烏俄戰爭和應對俄羅斯未來威脅所提出的增兵計畫和戰略部署外，芬蘭和瑞典也在會中正式受邀加入北約組織。待各會員國國會批准，芬蘭和瑞典就會成為組織的最新成員。2022年2月爆發的烏俄戰爭不僅激發了北約國家的危機意識，更讓非會員國思考加入北約組織的必要性。鑑於俄羅斯威脅和侵略的可能性，芬蘭和瑞典打破了一向奉行的中立政策，申請加入北約組織，而北約組織因接納新成員，勢力範圍擴張，成員國也因共同威脅而更加團結（Roth, 2022）。法國總統馬克宏在2019年曾因川普時期的美歐歧異和外交政策不協調，以及土耳其進兵敘利亞問題而嚴詞批評北約組織已形同「腦死」（BBC, 2019），但很難想像拜登主政後的多邊主義美國外交政策，以及俄烏戰爭帶來的強烈危機感，讓這個曾經是馬克宏口中「腦死」的組織，再次復興，變得更加強大。

冷戰結束後，北約《戰略概念》大約每十年更新一次，文件敘述北約組織未來發展方向和應對威脅的策略與手段。2022年版《戰略概念》是北約組織1949年成立以來公布的第八份文件。北約馬德里峰會公布的《戰略概念》揭示「嚇

阻和防衛」(deterrence and defence)、「危機預防和管理」(crisis prevention and management)、「合作性安全」(cooperative security)為組織三大核心任務(Nato, 2022: 1)，以及成員國對於個人自由(individual liberty)、人權(human rights)、民主(democracy)和法治(rule of law)等共同價值的堅持(Nato, 2022: 3)。另，做為一個高度軍事安全同盟的組織，俄羅斯被定義為是北約組織「最主要和直接的威脅」(the most significant and direct threat)，俄羅斯的作為威脅歐洲和大西洋地區的安全、和平與穩定(Nato, 2022: 4)。此外，中國也被認定是透過政治、經濟與軍事手段對北約組織構成「系統性挑戰」(systemic challenges)的國家(Nato, 2022: 5)。北約組織雖在 2021 年 1 月公布的《北約 2030》(NATO 2030)報告提及俄羅斯和中國的問題，但將中國放入《戰略概念》卻是史上第一次，因此受到各方關注。然，因地理位置，以及攻擊能力和侵略意圖等因素，俄羅斯和中國現階段對於北約國家在認知上仍有影響程度的差別，因此官方定義俄羅斯是「威脅」(threat)，中國則被稱為是「挑戰」(challenge)，且會員國認為應對中國採取「建設性交往」(constructive engagement)的方式來與中國互動(Nato, 2022: 5)。

在「中國挑戰」問題上，2022 年版《戰略概念》除了強調威權政體對於北約組織自由、民主、人權、法治等理念的威脅外，亦具體說明中國發動複合式和網路作戰對成員國安全造成的損害。此外，操弄假訊息、控制關鍵科技、產業、基礎設施、戰略物資和供應鏈的作法也是中國慣用的手段(Nato, 2022: 5)。中國透過前述種種惡意的作為削弱了以「規則為基礎的國際秩序」(rule-based international order)(Nato, 2022: 5)。細究《戰略概念》的文字和對所謂「中國挑戰」的描述，可以發現拜登總統主政後，強調美國積極參與和領導國際社會的理念，以及美國政府的中國政策已深切影響美國盟邦和其所參與的國際組織。中國過去利用民主國家自由、透明、開放的弱點，透過發動假訊息、資訊戰，試圖影響西方國家的民主政治與選舉，以及在香港、新疆對人權的漠視與侵害，還有「帶路倡議」計畫造成發展中國家的財務風險皆出現在北約領袖過去公開的發言與官方文件，這些議題同時也是拜登政府關注的重點。另，有鑒於印太地區經濟發展潛力和中美競合下的地緣政治重心轉移，北約在更新版的《戰略概念》中

也特別提出印太地區未來發展將直接影響歐洲大西洋的安全，並強調與區域國家和夥伴以合作、對話的方式來處理跨區域的挑戰和分享安全利益（Nato, 2022: 11）。

三、北約強化與印太地區國家合作

北約組織除了透過文字明確將中國和印太地區發展兩議題列入《戰略概念》的官方文件外，在具體的外交實踐上也藉由馬德里峰會的召開首度邀請日本、韓國、澳洲、紐西蘭的元首與會。日、韓、澳、紐四國參與北約峰會，其劍指中國和針對「中國挑戰」的意味濃厚，亦符合美國拜登政府印太戰略鼓勵歐洲國家參與印太事務的規畫。拜登政府印太戰略重視與日本、澳洲、印度的安全合作關係，日、澳、印三國與美國組成的「四方安全對話」（QUAD）機制，以及美國、英國、澳洲在 2021 年 9 月組成的「澳英美安全夥伴」（AUKUS）聯盟同是拜登政府印太戰略安全議題的核心，日本、澳洲的重要性不言而喻。印度未受邀參與峰會的主因可能與該國一向強調外交自主的傳統有關，亦與其在烏俄戰爭中並未符合美國和歐洲國家期待譴責和制裁俄羅斯相關。至於紐西蘭的參與，除了該國被認為是「理念相近國家」的因素外，主要還是紐西蘭地緣政治與軍事的價值在美中印太地區的競爭被凸顯，以及中國近期積極佈局南太平洋有關。澳洲、紐西蘭過去因為地緣因素，對南太平洋國家的影響很深，是美國和北約組織、歐盟抗衡中國影響力的關鍵國家。韓國的參與則與今年五月尹錫悅政府上台後強化韓美、韓日關係的外交轉向有關。韓美關係在拜登今年五月訪問韓國時已提升至「全球全面戰略同盟」（global comprehensive strategic alliance）的地位（The White House, 2022），未來韓國與北約組織的關係將隨著韓美關係進展，以及美國推動印太戰略而日益重要。

整體而言，北約組織對於中國和印太地區的重視與美國外交政策，以及法國、德國、英國等北約主要核心國家近年拓展全球視野、關注印太地區情勢有關。拜登主政後修正川普的政策，多邊主義外交和領導國際社會是拜登政府外交政策的特色，結合盟友和夥伴國家處理重大國際議題亦是美國政府一再強調的理念，而中國議題和印太戰略就是拜登政府落實理念的具體實踐。馬德里峰會北約

加上日、韓、澳、紐四國的模式是以美國為首西方國家制衡中國應響力和北約組織正式跨出歐洲、大西洋地區的新嘗試。惟，該一新安全合作模式能否持續並深化恐仍存在一些不確定的因素。首先，就軍事嚇阻的效度和力度而言，日、韓、澳、紐雖與美國都有長期的安全合作關係，但四國畢竟不是北約的正式會員，因此北約集體防衛制度並不適用於印太地區四國。同時，印太地區未來若發生軍事衝突，北約組織能否形成共識，並將軍力即時投射、部署至印太地區，這關乎成員國的意願和能力。北約組織過去在歐洲大陸之外用兵的例子並不多，較著名者僅九一一恐怖攻擊事件後配合美國在阿富汗進行反恐與國家重建的任務，以及軍事干涉阿拉伯之春後的利比亞人道危機。另，現階段北約成員國有能力投射軍力至印太地區，並具備軍事嚇阻力的國家並不多，目前僅英國、法國、德國較具實力，亦在近年各自推出不同形式的印太戰略和防務架構。

再者，目前北約國家的中國政策並不一致，並非所有國家皆對中國具有敵意和強烈的敵我意識，而這也反映在《戰略概念》僅在文字上將中國列為「挑戰」而非「威脅」，以及達成與中國進行「建設性交往」的互動共識。雖然英國、法國、德國等北約國家認知到中國崛起後在安全上對成員國逐漸形成的壓力，但大多數的北約國家皆無法忽視中國龐大的市場和商機，以及印太地區未來經濟發展的強大潛能。相較於拜登政府試圖在安全和經濟上透過印太戰略和印太經濟架構（IPEF）來與中國競爭和對抗，並藉此遏制中國的全球影響力，但由《戰略概念》和北約國家重要領袖過去的發言顯示，歐洲國家大多認為安全和經濟問題是可以做出區隔的，亦即在經濟上主張與中國可以有更多的交往與合作，但對中國違反國際規則和規範的作為亦嚴正批評和譴責，希望中國能夠遵守並維護「以規則為基礎的國際秩序」。北約國家內部對中國政策的不一致，以及美歐之間在中國議題上的歧見，也讓中國有分裂北約和製造美歐關係緊張的機會，而這也是美國和北約未來處理中國議題時必須克服的困難。

四、結語

北約馬德里峰會和 2022 年版《戰略概念》顯示北約組織的願景、目標和戰略焦點正出現轉向，關注區域由歐洲、大西洋轉移至印太地區，並在傳統俄羅斯

威脅外，納入中國的系統性挑戰。中美競爭、地緣政治重心轉變、美國重新領導北約、印太地區經濟發展潛力是北約組織做出前述轉變的關鍵因素。惟，目前美國和大多數的北約及歐洲國家在中國議題上仍意見分歧。前者認為安全和經濟問題密切相關，且自川普時代起，美國政府就認為經濟安全也是國家安全；後者則認為安全和經濟問題可以分開處理，亦即，中國擴張確實在安全上造成組織與個別國家的壓力，但在攸關經濟的議題上仍主張可與中國進行合作與交往。另，馬德里峰會出現的北約加上日、韓、澳、紐模式預示著未來北約組織與印太地區夥伴國家的互動將會更緊密、頻繁。

參考文獻

- Roth, Andrew (2022). "Putin Issues Fresh Warning to Finland and Sweden on Installing NATO Infrastructure." *The Guardian*, June 29, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/29/russia-condemns-nato-invitation-finland-sweden> (accessed: 2022/07/28).
- BBC (2019). "NATO Alliance Experiencing Brain Death, Says Macron." *BBC*, November 7, <https://www.bbc.com/news/world-europe-50335257> (accessed: 2022/07/28).
- NATO (2022). "NATO 2022 Strategic Concept." *NATO*, June 29, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf (accessed: 2022/07/28).
- The White House (2022). "United States-Republic of Korea Leaders' Joint Statement." *The White House*, May 21, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/> (accessed: 2022/07/28).



|| 研究論文 ||

東亞秩序變遷與美中及區域國家之政策調適：
「雙軌二元安全體系」下美中兩強與區域國家之選擇^{*}

The Observation and Analysis of the Order in East Asia:
The Choice of the US, China and Regional Countries in the Dual-track
and Binary Security System

王力^{**}

Lee Wang

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2022.08 第十期，頁 49-73。

** 王力服務於中央警察大學。

摘要

當前的東亞區域秩序同時存在著兩種安全體系；一種是由中國主導的經濟安全體系，一種是由美國主導的軍事安全體系。當新冠肺炎疫情結束後，上述這種雙軌二元的安全體系還會在東亞區域延續嗎？本文認為，這種獨特的區域秩序不會延續，華府和北京的決定十分關鍵。然而，東亞區域內多數國家的利益偏好是讓雙軌二元的安全體系獲得延續，同時並不想在美國和中國之間做出沒有彈性的立場選邊。在此情況下，美中都會避免自己成為破壞雙軌二元體系的行為者，除非東亞國家同時在軍事與經濟安全上開始明顯只與特定某一強權結盟。

關鍵字：東亞秩序、軍事安全、經濟安全、權力平衡、雙軌二元安全體系

壹、前言

二戰結束之後到總統歐巴馬第二任期間的數十年，美國作為一個全球超強，在東亞區域秩序的建立和維繫上發揮了關鍵的主導力。東亞秩序在這段期間內是以美國優越的軍事與經濟實力為基礎而組織起來的一種秩序體系；其中，日本、韓國和台灣這些與美國有軍事聯盟或實質合作關係的區域國家也扮演頗為重要的角色。這樣一個以美國為中心的區域秩序在軍事安全方面是美國居上，東亞國家居下的「主從制體系」，再輔以經貿議題上由美國為自由貿易推動者的多邊主義合作模式（Tyner, 2007: 136-137）。用比較簡約的方式來說，美國透過向東亞國家提供軍事安全，再結合彼此間的進出口貿易，建立了一個以自己為主導的東亞區域安全體系。

然而，這種單一強權（或霸權）掌控之區域秩序形勢在歐巴馬總統的第二任期時漸漸出現變化。隨著中國在全球市場上不斷拉大自己與其它國家之間的相對獲益差距，東亞區域發生了權力分配的明顯轉移，中國從原本舊秩序的邊緣者晉升為今天的核心要角，於是東亞區域權力分配發生變化，呈現出一種二元性，即雙軌併存的情況。在經貿面向，這個區域內的國家變得相互聯繫越來越緊密，而中國取代美國，扮演驅動者的角色；但在軍事安全面向，中國經濟實力的崛起導致東亞許多國家對它的疑慮增加，所以更加傾向與美國這個遙遠的區域外強權建立或維繫軍事或準軍事的各種合作。

上開雙軌併存的現象反映出目前東亞區域秩序同時存在著兩種安全體系；一種是由中國主導的經濟安全體系，一種是由美國主導的軍事安全體系。多數區域內的國家依靠美國提供軍事安全上的保障，甚至有些國家和美國建立聯盟性質的安全關係。倘若目前美中競爭的態勢繼續下去，與美國形成聯盟關係的國家可能還會有所增加。與此同時，多數東亞地區的國家與中國的經貿互動越來越頻繁，有些過去以美國作為主要貿易夥伴的國家（例如日本、韓國、新加坡和菲律賓），現在轉而以中國作為主要的貿易夥伴（Doshi, 2021: Ch. 6）。¹ 新冠肺炎疫情結束

1 以日本來說，雖然和美國有緊密的軍事同盟，但對中國的出口貿易量已在 2020 年超越它對

之後，上述這種雙軌二元的安全體系會不會在東亞區域中消逝呢？這是本文想要探討的研究問題。

兩種安全體系同時在東亞地區的出現之所以值得我們關注是因為東亞區域內的國家（包括台灣）可能會面臨如何在兩種安全體系中做出選擇的困境。那些選擇加入美國軍事安全體系的國家，會不會在中國主導的經濟安全體系中蒙受不利？反之，那些參與中國經濟安全體系的國家會不會被美國主導的軍事安全體系邊緣化或甚至排擠？此外，這種雙軌併存的安全情勢是否不利於東亞區域秩序的穩定？最後，美中兩國在這種雙軌二元的區域安全結構下會設法延續它，還是企圖修正它？誰會傾向維繫，誰又試圖修正？基於以上這些對區域秩序變化的關注，對東亞秩序的分析與評估具有一定的學術與實務價值。本文對此提出三個論點：

第一，雙軌二元的安全體系讓美中兩國在東亞地區的競爭不致升高成為戰爭，但未來這種獨特的區域秩序會不會延續，華府和北京的決定十分關鍵。

第二，東亞區域內多數國家偏好讓雙軌二元的安全體系得以延續，同時這些國家並不想在美國和中國之間做出明確或沒有變化彈性的選邊。相反地，它們希望與美國建立軍事安全上的盟友關係，但同時也與中國建立經貿上的互動與合作。值得注意的是，東亞國家在某些情況下對美國軍事安全承諾的可信度會有所疑慮；同時，它們會擔心中國利用其日益增長的經濟影響力去干涉自己國家的內政。基於這樣的思考，美國在策略上應聚焦於如何讓自己獲得東亞國家的信任。這也就是說，雖然美國是地緣政治上的區域外強權，但只要它能讓東亞國家持續感受到中國的威脅或是強化美國承諾的可信度，華府就得以繼續向東亞地區投射它的軍事能量。不過，美國在東亞的盟友並不想參與一場全面制衡中國的軍事行動，更不希望與中國發生武裝衝突。美國當然也明瞭這一點，因此它與中國的互動不太可能會走向全面衝突；也就是說，美國不會對中國採行咄咄逼人的策略，像是全然孤立或圍堵中國。而中國方面，雖然想要成為區域領導者的企圖是增加的，但行為上仍會自我克制，避免與東亞國家爆發軍事衝突。對在北京的決策者而言，持續穩健追求自己的經濟成長並有更多能力與美國相庭抗禮才是最優先的

美國的貿易量。

策略目標。於此同時，中國應避免施壓鄰國最出選邊，否則區域內國家會因為承受過多來自中國的壓力，而在立場上漸漸偏向美國（Mahbubani, 2021）。

第三，綜合前述兩點，雙軌二元安全體系能否在疫情之後依舊存續，可從幾個面向進行較深入的觀察和分析：（1）美國是否有能力維繫自己作為可靠的區域安全提供者。建立這種可靠角色的條件在過去和現在有著明顯差異，美國現在的國力和所面臨的客觀環境是否允許它在東亞承擔這樣的角色，是很多實務及學界人士正在設法釐清的事。（2）中國如何定位自己在東亞的角色？如果只是單純追求經濟發展，中國將不致於對東亞秩序的現狀（status quo）進行根本性修正，至少不會跨越軍事安全上的紅線。然而，一個具爭議性的問題是，東亞秩序的現狀如果對中國持續的經濟成長構成了妨礙，中國還會忍氣吞聲嗎？還是會轉而利用它不斷增長的經濟影響力去推動一些改變，成為所謂的修正主義者（revisionist）？這個問題在相當程度上取決於東亞地區的多數國家會不會在軍事與經濟這兩大安全體系中做出明顯偏向美國的策略。如果會，當前雙軌二元的區域秩序結構就很難在東亞延續。

本文結構如下。第貳部分說明東亞區域權力分配的情況已經有別於過往，這是導致雙軌二元秩序出現的主因。第參部分深入分析在雙軌二元的區域秩序結構下，軍事安全與經濟安全的「主從型」或「均勢型」有什麼值得注意之處。第肆部分由美國、中國、東亞區域國家三個子部分來依序說明它們在雙軌二元安全體系下的利益偏好和策略選擇。第伍部分的結論指出，由於雙軌二元的安全體系對所有當事國皆有利，因此疫情結束後仍將延續於東亞相當一段時間。

貳、東亞區域中的權力與秩序

本文的核心主張是，東亞區域出現了一種雙軌二元的安全結構，之中有美國主導的軍事安全體系和中國為驅力的經濟安全體系。這樣一種獨特的安全形勢肇因於東亞的權力分配發生了轉變，也就是原本在這個區域中權力較弱的國家現在搖身一變，成為區域大國。由於在新興區域大國出現以前，美國已經長年在東亞經營該區域的軍事與經濟事務，因此權力分配的轉變為東亞區域秩序帶來了影響。

然而，我們要怎麼有效定義「秩序」？秩序是本文許多主張或分析的一個重點，有必要對之做出清楚的界說。參考西方學者達菲爾的說法，當代國際關係中的秩序都是一種制度的體現，而制度是對特定事物的安排，它包括規則、制度、聯盟、合法權限的條件內容等等，透過這些內容，秩序引導了國家間的互動和互動過程中應有的行為。國家如果與這樣一套制度有所牴觸，就是違反了秩序（Duffield, 2007: 2-4）。秩序一旦客觀形成於主權國家之間，它的運作或效用之發揮就有賴一個能主導局勢的大國來推行（Gilpin, 1988），或是必須在一群需要這種秩序的國家中有一定數目以上的國家都共同希望秩序能常態性得到維繫。如果這兩種情況不存在，秩序就會失靈或難以運作，其結果就是國際衝突或爭端的發生。受限於本文的研究主題，秩序的範疇限縮在東亞這個地理範圍，包括北方的日韓台三個國家（排除俄羅斯），東南亞國協（ASEAN）的會員國，以及南方的紐澳兩國，但排除印度和巴基斯坦兩個南亞國家在內。

文獻上國際學者通常將秩序分類成兩大類，一種是有上下位階的「主從型秩序」，一種是透過勢均力敵建立起來的「均勢型秩序」（Gilpin, 1988; Adler-Nissen, 2015; Barder, 2015; Lake, 2009）。在主從型秩序中，最上位的國家也是能力最優異的行為者，明顯享有優於其它國家的利益（物質或非物質），但也因此要付出較多的成本或承擔較大的責任。對比之下，均勢型秩序可以用武力建立起來的，但也可能是國家之間的一種默契同意。艾肯柏瑞認為，大戰之後由勝利者建立起來的秩序是一種主從型但以國際制度為基礎的秩序，其特色在於制度的內容是由勝利國主導和設計的，但勝利國自己也必須一同遵守，因此它的行為也會受到國際制度的約束，無法恣意妄為（Ikenberry, 2001）。根據這樣的說法，主從型秩序不必然就是霸權宰制中小型國家的秩序，而是可以透過通用性的行為規範來約束成員間關係的秩序。這種秩序的好處在於讓主從關係中最上位的國家取得合法性（legitimacy），即一種被下位者認可或甚至願意對之效忠的身分，而不是全然由上位者以力服人的叢林法則式秩序。由此觀之，在主從型秩序中，雖然最強的國家會透過自己在軍事、經濟，甚至是意識型態上的優勢，去建立自己與其它次級國家的上下位階互動，但維護秩序運作的方式不必然要藉由直接性的強制力（direct coercion），而是可以利用獎賞與懲罰的兩手策略。不過，即

便主從型的秩序可以用較為溫和的方式體現，除非霸權國能千秋萬載，否則一旦權力衰退或是有其它國家的權力逐漸趨近，霸權在主從型秩序中的地位就不免要面臨挑戰。學者吉爾平因此認為，主從型秩序都不免會在一場戰爭中被結束，取而代之的新秩序模式取決於戰爭最後的贏家是誰（Gilpin, 1981）。²

有別於上述的主從型秩序，均勢型秩序是透過國與國之間的權力平衡來達成，也就是沒有任何一個國家在特定的秩序結構中可以單獨控制或主導它們之間的互動關係。進一步說，均勢型秩序的存在源自於一種個體權力之間的僵局。國家彼此相互競爭，但也不排除組建聯盟。表面上競爭與合作是兩種策略的極端，但實質上的目標都是為了避免任何一個國家在秩序結構中躍升為獨霸。簡言之，均勢型秩序的本質是排除主從型秩序的，兩種秩序難以相容。華茲是均勢型秩序的代表學者，他認為沒有國家會接受一個強權國家稱霸於國際的野心（Waltz, 1979: 102-128）。在一個由主權國家組成的去中心化世界裡，生存與維繫安全最好的方法就是在國與國之間達成一種權力平衡。弱小的國家或許沒有辦法大幅提升自己的國家實力，但仍可透過結弱以抗強的聯盟策略來抵抗強權國家（Walt, 1987: 17-22）。當各國權力彼此能相互制衡時，也就是國際上最安全的時候。

有趣的是，主從型秩序與均勢型秩序在某程度上都適用於目前的東亞區域。如同本文稍後將討論的，冷戰結束後到美國總統歐巴馬的第二任期，東亞地區的秩序是在美國絕對優勢主導下的主從型秩序，而這樣的秩序反映在美國為上而區域國家居下的軍事與經濟安全體系。不過，隨著中國經濟實力的增加，東亞區域秩序出現了變化，從絕對的主從型秩序蛻變為均勢型秩序；只是權力平衡的部分體現在經濟事務遠明顯於軍事議題。就此觀之，東亞地區還是有一些主從型秩序的特徵，但客觀上難以否認東亞目前存在的秩序是雙軌二元併存的情況。東亞區域秩序的轉變肇因於區域國家間的權力分配出現變化，也就是權力轉移現象的發生。當原本的主導者美國開始衰退，或是原本的次級國家漸漸崛起，既有的區域秩序就必然會做出相應的調整。舉例來說，長期位居歐洲霸主的英國於 19 世紀時被後起的歐陸強權德國挑戰；一旦區域國家間的權力分配發生移轉，舊秩序的

2 類似的觀點也可參考：Lemke and Werner (1996).

主導者只有兩種命運：抑制它的挑戰者並繼續主導大局，或是被挑戰者取代並服膺新的秩序安排。

新興崛起的國家對於區域秩序有自己的偏好，如果衰退的霸權國阻止崛起的新興大國去調整，新舊強權之間的衝突就很難避免。有人說這是新興大國無法和平崛起的主因，但某程度上也可以說這是衰退的霸權無法和平謝幕（Mearsheimer, 2001; Allison, 2017）。無論如何，一個地區秩序的變化會反映出該區域內國家互動策略的調整，這是國家以具體行為來適應權力分配發生轉移時的求生法則。國關學者概略地將國家適應權力分配變化的類型區分為兩個極端值；一個是制衡（balancing），一個是依附（bandwagoning）（Walt, 2005: 126-127; Kaufman, 1992）。國家在面對一個崛起且漸漸主導區域局勢的新興強權時，可以透過建立聯盟的方式來制衡它的崛起，也可以選擇和這樣的新興強權接觸，成為它旗下的跟隨者。隨著具體事件性質的差異，文獻上有時用「姑息」（appeasement）來形容對新興強權的容忍，有時則建議透過區域或全球性的一些制度來馴化或制約新興強權（Powell, 1996; 陳欣之，2019：16-20）。

以上的討論有助於本文作為分析東亞秩序變遷的基礎。美國在東亞區域雖然已不像過去那般擁有絕對的優勢權力地位，但對東亞秩序還是有一定的影響力。另一方面，人們不能否認中國經濟實力的崛起導致區域內出現了權力重新分配的轉移效果，因此中國的確在某些面向對過去美國絕對主導的區域秩序進行了修正，並且有可能在現在或未來去制衡美國在東亞的行為或挑戰美國在東亞的一些利益。這樣的局勢發展讓東亞秩序的不確定性變得比較高，同時有很多議題的不安全風險也隨之增加。面對這樣的局勢，身處東亞區域內的其它國家會如何調整它們與美國和中國的關係？

參、雙軌二元安全體系下的東亞國家

美國曾經有一段很長的時間主導和維繫東亞區域秩序的運作，當時這樣的秩序是建立在美國中心和美國優越的主從形式基礎上，沒有權力平衡在東亞區域出現。美國透過提供東亞國家軍事安全、貿易市場，還與區域內國家的政府維持許

多合作關係。受惠的東亞國家自然也樂於和美國維持這樣的軍事與經濟聯繫，並且在後勤補給與外交關係上支援美國，讓這個原本遠在北美的強權可以順利地將自己的權力投射在東亞，成為一個實質的跨區域霸權。不過，美國之所以能成為跨區域的霸權，對一個不屬於自己的地理區域進行管理支配，還有兩個原因。一是沒有任何國家能在美國身處的北美地區挑戰它的霸權地位；一是沒有任何國家（包括前蘇聯或俄羅斯）能在東亞跟美國競爭秩序管理者這個角色。毋寧，在美國還是東亞區域的主導者時，東亞秩序的基礎就是美國領導下的聯盟體系。這個聯盟體系本質上是由數個雙邊聯盟關係建立起來的，文獻上用輪軸與輪輻（hub and spoke）來形容。其中，美韓與美日的雙邊軍事聯盟是美國在東亞區域建立軍事安全體系的主要支架，而這個支架實質上延展到美澳、美台，還有一些其它的東亞國家（Cha, 2009）。

在上述這樣由美國建立起來的軍事安全體系裡，美國讓自己的影響力可以順利且實質性的投射於東亞，而那些與美國建立雙邊軍事聯盟的國家因此減少了對區域安全陷於不穩的疑慮。更重要的是，日本在美國建立的軍事安全體系中不需要再追求成為一個軍事大國，但卻可以成為穩定東亞秩序的一根支柱（特別是對台灣及韓國而言）（Samuels, 2007; Katzenstein and Okawara, 2004）。在軍事安全之外，美國也是東亞許多國家貿易上的重要夥伴。舉例來說，二戰後日本的經濟重建，美國扮演十分關鍵的角色，並且成為日本產品主要的出口市場。事實上，東亞許多國家出口導向式的經濟發展策略便是受惠於美國的資助（Wade, 1990: 3-6）。然而，軍事與經濟安全皆由美國絕對主導的情況已經不再，隨著中國經濟實力的增長，還有它與許多東亞國家在貿易與投資上的緊密聯繫（請參考下表一），導致美國對於東亞區域經濟事務的影響力相對下降，並且這個情況在可預期的未來似乎不會有明顯改變（Ross, 2019）。

中國經濟成長以及對東亞地區的影響力增加反映出兩件值得吾人關注的面向（Soong, 2021）：第一、透過貿易與投資，中國和東亞國家的經濟互賴已是密不可分，無論區域國家主觀上究竟對中國有多畏懼或反感，中國對它們來說都已是不能或缺的經貿合作對象。第二、原本區域國家是以美國作為主要的貿易夥伴，現在幾乎都是以中國作為主要的貿易夥伴（Xinhua Net, 2021）。所以，除

非中國經濟在短期內崩潰，不然在東亞區域的經濟安全體系中其地位一定是越來越穩固。這就意謂著中國在雙軌二元制的區域秩序裡必然有一席之地，同時美國將難以改變這個事實（Tellis, 2020: 2-4）。

在這樣的情況下，美中漸漸走向相互競逐東亞區域秩序領導人的賽局，而美國依舊在軍事安全體系佔上風，中國則是在經濟安全體系漸入佳境。然而，問題也由此而起，當中國區域經濟主導者的地位越來越確立的時候，美國在東亞的軍事安全提供者角色也越來越被需要（Shambaugh, 2018）。詳言之，東亞國家知道自己的經濟發展已不能沒有中國，所以紛紛跟中國建立緊密的經濟互賴關係；但它們又同時憂慮中國奪取或搶食它們的國家利益，所以緊緊捉住美國不放。簡言之，東亞國家想藉由中國的經濟崛起獲得有利於己的經濟發展，但又害怕中國因此成為主導東亞秩序的唯一霸權，所以積極的在軍事安全上拉攏美國或是不讓美國抽身離開東亞。

表一、美國和東亞國家與中國的雙邊貿易情況（2013-2020） 單位：百萬美元

國家	金額 (= 出口 - 進口； 2013~2020)	中國貿易最近一年表現 ³
美國	-318,683~-310,263	出口第 3；進口第 1
日本	-43,802~-21,103	出口第 1；進口第 1
韓國	62,816~23,680	出口第 1；進口第 1
ASEAN ⁴	-44,826~-82,900	出口第 1；進口第 1
澳洲	52,207~ 74,001	出口第 1；進口第 1
紐西蘭	1,200~6,500	出口第 1；進口第 1

資料來源：作者自行整理。⁵

3 資料參考：<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/>。

4 至 2020 年年底，中國連續 12 年是 ASEAN 第一大貿易夥伴國，而 ASEAN 也於同年成為中國第一大貿易夥伴。

5 本表貨品貿易綜整以下各國官方統計數據：美國：<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>；日本：<https://www.customs.go.jp/toukei/srch/indexe.htm>；韓國：<https://>

總的來說，東亞目前的區域秩序結構是一個獨特的雙軌二元體系。美國、中國，還有其它東亞區域內的國家都在軍事與經濟兩個同時伴存的安全體系中尋求機會和面臨困境。美國失去它昔日絕對的霸權主導優勢，必須小心回應崛起的中國，但美國卻比任何時候更加被東亞國家所需要。中國方面，增加了自己的經濟權力，改善了國內的經濟發展水平，但它能不能將自己更強的實力面貌呈現於東亞，以及這樣的新面貌能不能為其它區域內國家所接受，是北京當局要仔細思考的。文獻上，幾乎沒有論者認為中國可以或應該將美國全然的趕出東亞，然後去建立一個由中國主導的區域霸權秩序。因為對多數東亞區域內的國家來說，一個競爭的美中關係其實對它們頗有好處，儘管可能要為此付出一些代價。然而，以目前的情況來看，軍事安全選擇向美國靠攏，而經濟安全選擇與中國合作，是普遍東亞國家的實踐。除非突然有一天美中任何一方堅決要求東亞國家表態和選邊，不然東亞國家更傾向盡力去維繫目前這個雙軌二元的安全體系。

肆、雙軌二元體系下的行為選擇

一、美國

在經濟領域，一個更加全球化的貨品暨服務市場，還有以多國共組產銷鏈的生產體系，讓美國不得不將自己在 20 世紀後半葉掌握經濟秩序的優勢地位拱手相讓。這個情況在東亞區域最為明顯，中國憑藉自身龐大的市場潛力和豐沛的勞動力供應，於此區域取得了較美國更多的優勢；不但自身經濟快速增長，還同時將東亞區域內許多國家的經貿、投資、生產等活動和自己的經濟發展相互融合，讓美國在區域經濟安全體系中退居於次位。換句話說，美國越來越無法向東亞國家提供所需之經貿利益，例如大量購買東亞國家的出口貨品、管理和預防金融風險、推動區域經濟整合的深化。美國現在比較可能做到（也應該做）的是，在東

unipass.customs.go.kr/ets/index_eng.do；ASEAN：https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2020/12/ASYB_2020.pdf；澳洲：<https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/corporate/annual-reports>；紐西蘭：<https://www.stats.govt.nz/>。

亞組建一個平衡中國經濟影響力的權力平衡體系。⁶ 若美國欠缺意願或是緩速建立這樣的平衡體系，東亞國家對美國的信任度就會漸漸流失，然後不得不在經濟事務上與中國形成更緊密的合作，其結果將可能是讓美國最終連軍事安全體系上的領導者地位也難以維繫。

不過，從國家利益的角度來看，美國真的有必要在東亞建立一個和中國對峙的經濟上權力平衡嗎？這麼做的成本是否可能超過能為美國帶來的利益呢？基於國家是理性行為者的思考，利大於弊是驅動國家決定從事某行為的關鍵原因，儘管每個國家在評量「利」與「弊」的判準不同（Glaser, 2010: 23-24）。事實上，的確有一些文獻認為，美國曾經考慮縮減或放棄為東亞國家提供軍事安全，因為龐大的軍事開支無法為美國增加預期要收穫之經濟利益（Kim, 2019）。進一步說，以前美國願意建立東亞的軍事安全體系是因為那麼做有助於美國經濟利益的增加，但隨著中國漸漸主導東亞區域的經濟大局，美國已很難重製過去的策略。根據這樣的說法，美國還有沒有必要去堅守自己對東亞國家的軍事安全承諾呢？從「理性選擇」的文獻來看，影響美國判斷的關鍵就是堅守承諾的成本和因此獲得之利益哪一個比較多，如果利益多，美國就會繼續堅守對東亞國家的軍事安全承諾（Ross, 2013）。然而，美國實際上面臨的困難之處在於，成本與利益的界定不單單是物質面向的，還有一些國際社會的影響力、國家形象和聲譽，以及美國國內政治上的諸多變數。從大戰略的角度來看，中國崛起已是事實，所以在東亞建立一個軍事上能制衡中國的聯盟，對美國是有利益。可是，如果東亞區域內的國家沒有辦法在地緣戰略的前線就制衡崛起的中國，那作為離岸平衡者的美國就必須自己與中國直接交鋒，而在這個情況出現以前，美國必須資助東亞國家去制衡中國，⁷ 付出的成本不可謂不高。

根據上述的分析，本文認為美國在雙軌二元體系下的策略選擇有幾種可能：

6 在川普當選總統之前，歐巴馬的確是如此在佈局，透過讓美國參與 TPP 來制衡中國於東亞區域的經濟影響力。然而，川普繼任後決定退出 TPP，而現任的拜登總統並無意讓美國重返。相關說明可參考：李淳（2021）。

7 這裡的「資助」可能包括軍事上的直接援助或透過協助東亞盟國的經濟發展。詳見：Wade (1990: Ch. 1).

- (1) 與東亞國家重新確認彼此的合作密度與義務範圍。那些存在且以美國為中心的雙邊軍事聯盟是美國在東亞維繫自身軍事存在的重要資產，美國絕不能讓這樣的軍事合作關係被中國侵蝕。東亞國家數十年以來一直是把自己的軍事安全委交給美國，但目前這些國家對美國承諾的可靠度產生了一些疑慮，⁸ 所以它們會希望美國明確重申自己的承諾，讓自己在面對崛起的中國時知道應如何回應。有鑑於此，美國在雙邊軍事安全協定之外，可以考慮與東亞國家進行一些聯合軍演、高階外交官員的訪問，這些都有助於東亞國家對美國信任感的維繫。邏輯上，就跟外國直接投資一樣，證券類型的外資對被投資國的助益並不大，甚至還有引發金融危機的風險。相較之下，固定廠房與相關設備的投資才是較有助於被投資國的。所以美國在東亞國家的駐軍質量優化或一些軍事設備的投資與安置是最能提升美國承諾可靠程度的方法。
- (2) 美國第二個可以做的策略是減少它自己的盟國在經濟上對中國的依賴。美國或許短時間無法重新在東亞取得經濟上的領導地位，但美國不可以放任中國的經濟影響力一直在區域內增加。如果東亞經濟的發展與中國緊密不可分，美國對中國就一定會投鼠忌器。美國必須要想辦法把全球多邊貿易制度維繫好，而不是去阻礙 WTO 的運作。此外，美國應該要積極涉入東亞的區域經濟整合，不一定要成為區域性協定的締約國，但不能完全撤出不加聞問。鑑於川普任內留下之「惡果」，美國現在能做的就是仿效自己在東亞的軍事安全政策，與東亞國家盡快建立起雙邊的自由貿易協定，以制衡中國可能成為東亞區域經濟「核心」的風險。
- (3) 第三個策略是從因應氣候變遷的層面下手。中國是目前碳排第一的大國，也是許多污染源的製造者。雖然習近平在聯合國大會上公開許諾了中國的碳峰值與碳中和時程，但從實際情況來看，幾乎不可能做到。美國雖然又重新跟中國於 2021 年達成「聯合氣候聲明」，但美國應該把重點移到東亞國家身上，幫這些國家脫離耗能高碳排的生產模式，並讓它們的製造品

8 因為受到川普執政，還有美軍撤離阿富汗事件的影響。詳見：Tanaka (2019).

能順利進入歐洲或是北美市場。這個策略如果跟本文上述的第二個策略結合，對中國會造成很大的壓力。

- (4) 第四個策略就是美國去和中國接觸。中國自己其實也會擔心不斷成長的權力（無論是經濟或軍事）會讓鄰國對它的戒心越來越高，以致於它和鄰國的合作越來越不平順。所以，如果美國嘗試去和中國談條件，適度承認中國在東亞的勢力範圍，將有助於中國在東亞國家心中的合法性，這對中國來說也是一種利益。至於美國要中國提供什麼作為報償，就較難以精準預判。不過 2022 年 2 月底爆發的烏俄軍事衝突，或許很有可能成為觸媒，將美中推向談判桌（Ni, 2022）。

二、中國

東亞區域內的經貿現況是，日、韓、澳、及多數 ASEAN 國家均在貿易與投資上與中國有更密切的互動（參考表一）。中國實際上的經濟影響力有多大或許難以精準衡量，但在東亞它已有足夠的實力和美國相庭抗禮。所以，面對目前的雙軌二元安全體系，中國的行為策略也同樣值得吾人窺探。

對北京共產黨的決策菁英來說，中國第一優先的要務是維持自己的持續經濟成長和現代化。⁹ 任何中國因應東亞秩序的策略如果背離這個優先目標，理論上北京當局就不會為之，也不應為之。基於這樣的前提，現階段中國與美國關係的惡化並不必然等於雙方只能衝突而無法合作，也就是說中國沒有必要與美國非競爭不可。文獻上對此有許多討論或辯論，其中一種觀點認為，經濟成長的中國避無可免會將自己的經濟影響力轉換為政治上的影響力，並在東亞區域內或甚至區域外去帶動一些秩序現狀的改變。美國學者米爾斯夏默是持此觀點的代表，他在自己的研究中指出，美國過去在北美也是這樣漸漸成為區域霸權的，所以中國現在或未來也一定會在東亞重現過去美國的行為（Mearsheimer, 2001: 234-

9 詳見：〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要〉（新華社，2021）。

250.)。有別於此，另一種觀點是從中國實際需求面來看，考量到中國的貿易、原物料、能源都越來越與區域和全球密不可分，中國有更大的誘因去控制東亞和全球的經濟秩序，甚至是政治秩序。舉例來說，貿易量的大增讓中國對於自己貨運的安全更加關注，所以會希望航道的安全充分由自己掌握，而不是由美國或它的盟邦來管理。此種說法較為有效地解釋了中國近五年在南海地區的行為 (Cole, 2008: 340-342; Goh and Simon, 2008)。

然而，一個值得思考的問題是，中國希望自己掌握自己的安全未必全然等於中國希望美國完全退出東亞的秩序。中國內部對此存在辯論，有人認為中國應該設法取得區域的霸權，但也有人認為讓美國留在東亞其實反而對中國更好 (王帆，2021；Wang, 2021；Hu, 2021)。基於以下兩點，本文主張一個欠缺美國的東亞區域秩序對中國來說並不有利 (在不考慮中國實際上能不能趕走美國的前提下)：第一、美國若離開東亞，日本的安全就要靠自己維繫，而日本現在最大的安全威脅就是中國。一旦東亞區域秩序少了美國的軍事存在，將必然會是一個日中關係緊張的情況，雙方合作機會趨近於零。對中國來說，美國的離開將導致日本及東亞很多國家相互結盟以求自保，而不會安心與中國共存，所以中國反而更容易失去目前在經濟安全體系中的吸引力。第二、美國離開東亞，中國反而要更積極去建立和平崛起的形象，並且讓鄰國相信它不會是威脅。姑且不討論中國究竟有沒有辦法或會不會成功，單單要形塑出這樣的國際形象就要耗費很多資源。換言之，美國在東亞地區的軍事存在讓中國還有理由比較強勢地去維護一些島嶼或海域的主權或相關權利；一旦美國離開，中國在區域內任何一點對自己權益的堅持，都只會讓它被區域國家更加確認是一個威脅。

顯然，中國不需要刻意將美國排除於東亞區域秩序外，但中國必須積極去經營它與鄰國的經濟關係，然後淡化政治或軍事議題。經濟上的互動越頻繁越緊密，東亞國家與中國就越加難以分割，中國自然就會有影響力。毋寧，中國應該善用雙邊投資與多邊貿易的管道和鄰國互動，讓自己在區域事務上的影響一點一滴日益增加，而不是急於一時的刻意用政策去追求成為區域霸權 (Scobell et al., 2020: 9-21)。中國當然也可以建立自己的聯盟或區域制度去強化自己的利益或是制衡美國在東亞的影響力。上海合作組織就是屬於這種策略的一項例證，透過

攏絡俄羅斯和一些威權政體國家，中國建立一個不同於美國及其盟友的區域安全機制，讓中國可以在伊朗問題、區域飛彈防禦系統的設立，還有對美國在亞太的一些干涉主義行動上，發揮制衡的作用。亞洲基礎設施投資銀行又是另一個例子，屬於中國將自己優越的經濟力量良好發揮的實踐，這個區域性質的發展銀行排除了美國的參與，同時又吸引大量美國的盟邦加入，然後在性質與功能上頗有取代亞洲發展銀行的意味（Haga, 2021）。

三、區域國家的選擇

東亞國家毫無疑問地希望美國繼續在東亞提供軍事安全的公共財，但美國的國力可能會讓這樣的期待難以全然被實現。東亞國家當然知道，因此對美國的信任感已經有所鬆動，而 2022 年 2 月的烏克蘭事件爆發後，美國不出兵援助的決定將更加深東亞國家對美國能否提供軍事安全承諾的質疑。另一方面，許多東亞國家（包括台灣）在貿易上皆有與中國合作，甚至合作的緊密度很高。儘管可能因為之前美中貿易戰或是新冠肺炎疫情的衝擊，而調整供應鏈中對中國仰賴的比重，但短時間要明顯降低自己對中國的經濟依賴是萬萬不可能的。有鑑於此，東亞國家的外交策略就不可能是在美中之間二選一；相反地，這些國家會設法維持本文所謂的雙軌二元制安全體系，也就是讓美國繼續成為東亞軍事安全的霸權國，並盡可能提供公共財給區域國家，同時利用中國的市場條件與目前在區域經濟發展上的貢獻，與之合法來改善自己國家的財富狀況與發展水平。

當美中同時存在於東亞且互相競爭時，東亞國家就有機會向兩強索取較多的好處。¹⁰ 對東亞國家而言，美國是地理上距離自己遙遠的強權，所以美國不可能會對東亞國家產生領土野心。正因為如此，東亞國家最擔心的是美國離開，而不是美國在東亞的長期軍事存在。中國相較之下，完全沒有這樣的優勢，反而很有可能因為經濟越來越好，讓它的鄰國越來越擔心中國向外軍事擴張或用武力解決爭端的風險。在這樣的背景下，區域國家最期待的劇本是，美國沒有離開東亞，

10 類似的論點近幾年似乎成為主流，文獻上可參考：Lim and Cooper (2015); Kuik (2008: 174-175); Ingebritsen, Neuman, Gstöhl, and Beyer (eds.) (2006).

同時中國又懂得在行為上自我限制，尤其是不要尋求改變秩序現狀。確切一點來說，東亞區域國家的策略選擇是非常被動的；它們的決定在很大程度上取決於美中兩國怎麼做。如果中國越來越有企圖將美國逐出東亞秩序，或是積極增加自己偏好的區域秩序安排，東亞國家就會更加向美國靠攏，或是遊說美國增加在東亞的軍事存在，或是彼此組建聯盟關係來制衡中國。

然而，中國如果表現的沉穩且低調，專心致力於經濟發展和國內民生條件的改善，美國會很難在東亞的軍事安全體系上展現其存在之重要性。同時美國可能需要留意，一旦自己弱化對於東亞國家的安全承諾（例如：向盟國提出軍費分擔額度增加的要求）（王霜舟，2016），東亞國家不無可能考慮向中國靠攏，或是因為自己在經濟上已和中國密不可分，而決定政治上與中國亦步亦驅（Kang, 2007: 7-8）。有一些文獻則認為，東亞國家會主動去增加自己和中國的經濟互賴，並藉由這樣的方試來減少中國訴諸武力解決爭端的風險。這種觀點是一種貿易和平論 (trade-peace theory) 的延伸，相信國家間貿易與投資活動的深化會創造彼此國內政治中更多支持和平互賴的選民，從而減少彼此政府用暴力方式解決爭端的可能性（楊仕樂，2004；Alvstam, Ström, and Yoshino, 2009；Mancheri, 2015）。

值得注意的是，東亞國家在策略上更常展現的是對中國的防堵，最明顯的就是它們尋求與美國或歐盟深化軍事安全的合作關係，或甚至是經濟上的各種合作。不過，東亞國家在軍事安全的合作上明顯傾向與美國交涉而不是選擇與歐盟，為什麼？因為美國早在上個世紀中國崛起前就在東亞建立了許多雙邊軍事性的安全合作機制，所以東亞國家參與這樣的機制，或是深化這種機制的合作密度，並不會讓中國覺得太具有針對性或攻擊性。此外，雙邊性的軍事安全協議如果沒有彼此橫向串聯起來，針對中國的圍堵意義並不高。然而，美國近年推行的印太戰略、四方安全對話機制（QUAD），或是內容包括核動力潛艦技術轉移的澳英美三方安全夥伴協議（AUKUS），似有意組建圍堵中國的準軍事性聯盟，它們性質上有類似北約（NATO）的功能，不免引起中國的戒心與敵意，並不利於東亞區域秩序的穩定。

最後，如果東亞國家選擇與歐盟建立軍事安全性質的合作，因為是新的合作關係，比較會讓中國敏感，所以區域國家顯然意願還不高，反而是歐盟方面比較

積極，於 2021 年 9 月由歐盟執委會（European Commission）發布《歐盟印太合作戰略》（the EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific），表達自己對於中國在印太地區持續加強軍力部署的憂慮。以東亞區域國家的立場來看，無論是與美國或歐盟建立軍事同盟，本意都不是為了去打壓中國的發展或是阻擋其成為區域強權，而是為了要保障自己的安全。安全始終是區域中小型國家的優先利益，儘管不是唯一的利益，但如果自身安全無法確保，其餘的利益將失其附麗而欠缺期待可能性與追求的實益。職是之故，東亞國家在策略選擇上最重要的是表明清楚自己的意圖，向北京當局釋出清楚的訊號，避免共產黨的決策者誤會，才不會導致雙方經濟的合作產生裂痕。

伍、結論

持平而論，東亞區域在可預期的未來難有一個明顯的霸權國浮現；早期曾經是區域霸主的美國目前已無法發揮和過去一樣的影響力。然而，東亞區域的秩序不太可能是由一個崛起的中國將美國全然邊緣化的劇本。事實上，恰好是因為中國在東亞的崛起才讓美國有意識地「重返亞洲」及展開「再平衡」的相關策略。不過，美國必須認知到，當前的東亞秩序已不再是由自己獨自說了算，儘管區域形勢尚未輪到由中國來定江山，但如果希望區域秩序和諧穩定，無論是軍事或經濟面向，皆必須獲得中國的配合。正是在這樣的背景下，東亞區域秩序呈現出雙軌二元的安全體系，由中國主導經濟安全，驅動區域的經濟整合；而美國仍是區域軍事安全的提供者和區域國家最傾向建立軍事合作的首選對象。

然而，美國已不太可能將中國有效壓制，而中國也沒有辦法把美國逐出區域外。同時，對多數東亞國家來說，美中兩強共存且相互競爭的東亞秩序反而是一個對自己較為有利的情況。有鑑於此，本文的研究指出，美國要避免削弱自己對東亞國家的軍事安全承諾，甚至有必要透過一些具體的行為讓東亞國家對美國的軍事存在與相關支援感到放心。至於中國，則不應該試圖將美國勢力逐出東亞，或是過於積極去推動自己所偏好之區域秩序，因為這麼做只會事與願違。北京當局最該做的是深化自己與區域內國家的經濟互賴，讓自己在經貿與投資事務上更

加不可或缺地被區域國家所需要。企圖修正東亞秩序的現況或是挑戰美國對於東亞區域的影響力，並不會為中國帶來較有利的結果。

本文的研究同時發現，美中兩強在東亞的共同存在不僅提供了區域內國家最大的利益，也同時形成對彼此的一種制衡，這是另類的權力平衡，任何一方或是其它區域內的國家都不該去輕易破壞這個現狀。因為即便是美國自己，在經貿事務上也仍然需要中國，美中關係雖然已經走向競爭白熱化，但如果進一步爆發軍事衝突，對美國並不有利。中國一心想擴張自己在區域或甚至全球的影響力，但客觀上還有很多限制難以超越，倘若此刻操之過及，只會加速讓自己成為被國際社會制衡的對象。有鑑於此，美中兩方都應該謹慎理性維持東亞秩序的現狀，並讓雙軌二元的安全體系在疫後得以延續。具體而言，美國要有器度接納中國成為區域強權的事實，並容忍區域國家在經濟面向與中國的緊密互賴；而中國要懂得克制，避免福兮禍所伏的悲劇發生，也就是要避免自己的經濟成長變為招致區域國家進行抵制的根源。

對身處東亞區域的中小型國家來說，它們既不真心相信或喜歡美國，也未先驗仇視或排擠中國；會跟誰結盟或跟誰合作皆是出於生存安全的考量。然而，在強權較勁的區域關係裡，地理上遙遠的強權（美國）更傾向利用東亞國家去抑制區域霸權的出現，因為這是維持自己相對優勢開銷最低之方法。中國理應知道這個情況，但策略上要怎麼做到自我克制和令區域國家相信它的崛起是和平的或不破壞東亞秩序，有許多困難。有鑑於此，本文認為美國還是相對擁有較多資源去防止東亞出現一場全面性的區域權力轉移，這也是為什麼東亞的區域秩序會有相當一段時間呈現雙軌二元的模式，且在疫情結束之後也不會有明顯變化。在這樣的情況下，東亞區域秩序的輪廓大抵上就是「軍事由美國繼續主持大局，經濟由中國持續驅動深化」的混合體系。美中必然會競爭區域內國家的支持，又同時相互制衡對方，而其它東亞國家也會盡可能讓這種美中競爭的情況延續，以期自己在過程中獲得選邊的彈性。

參考文獻

- 王帆 (2021)。〈拜登政府的对华战略：竞争性共存与新平衡〉，《清華大學戰略與安全研究中心》，8月27日。https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/china_wzft/3928。2022/03/03。
- 王霜舟 (2016)。〈川普撤軍言論讓日韓鷹派看到增強武備理由〉，《紐約時報中文網》，3月29日。<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20160329/c29trumpasia/zh-hant/>。2022/03/03。
- 李淳 (2021)。〈美國對中政策演變脈絡：從不公平貿易到戰略性競爭關係〉，《中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心》，8月5日。<https://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=359998>。2022/03/07。
- 陳欣之 (2019)。〈權力平衡機制的修正失靈與啟動失靈：戰國時代的案例檢證〉，《台灣政治學刊》，第23卷，第2期，頁1-40。
- 新華社 (2021)。〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要〉。《中華人民共和國中央人民政府》，3月13日。http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。2022/03/03。
- 楊仕樂 (2004)。〈中國威脅？經濟互賴與中國大陸的武力使用〉，《東亞研究》，第35卷，第2期，頁107-142。
- Adler-Nissen, Rebecca (2015). *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allison, Graham (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Alvstam, Claes G., Patrik Ström, and Naoyuki Yoshino (2009). "On the Economic Interdependence between China and Japan: Challenges and Possibilities." *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 50, No. 2: 198-214.
- Barder, Alexander (2015). *Empire Within: International Hierarchy and Its Imperial Laboratories of Governance*. London: Routledge.
- Cha, Victor (2009). "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia."

International Security, Vol. 34, No. 3: 158-196.

Xinhua Net (2021). "China-ASEAN Trade Skyrockets by 85 Times in Three Decades."

Xinhua Net, July 30. http://www.xinhuanet.com/english/2021-07/30/c_1310095612.htm (accessed: March 3, 2022).

Cole, Bernard (2008). "The Energy Factor in Chinese Maritime Strategy." In Gabriel

Collins, Andrew Erickson, Lyle Goldstein and William Murray (eds.), *China's Energy Strategy: The Impact on Beijing's Maritime Policies* (pp.336-351).

Annapolis: Naval Institute Press.

Doshi, Rush (2021). *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American*

Order. New York: Oxford University Press.

Duffield, John (2007). "What Are International Institutions?" *International Studies*

Review, Vol. 9, No. 1: 1-22.

Gilpin, Robert (1981). *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge

University Press.

Gilpin, Robert (1988). "The Theory of Hegemonic War." *Journal of Interdisciplinary*

History, Vol. 18, No. 4: 591-613.

Glaser, Charles (2010). *Rational Theory of International Politics: The Logic of*

Competition and Cooperation. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Goh, Evelyn and Sheldon W. Simon (2008). *China, the United States, and Southeast*

Asia: Contending Perspectives on Politics, Security, and Economics. London:

Routledge.

Haga, Kai Yin Allison (2021). "The Asian Infrastructure Investment Bank: A Qualified

Success for Beijing's Economic Statecraft." *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 50, No. 3: 391-421.

Hu, Bo (2021). "Systemic Obstacles and Possible Solutions to Crisis Management

between China and the US." *China International Strategy Review*, Vol. 3: 261-277.

Ikenberry, G. John (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the*

- Rebuilding of Order After Major Wars*. NJ: Princeton University Press.
- Ingebritsen, Christine, Iver Neuman, Sieglinde Gstöhl, and Jessica Beyer (eds.) (2006). *Small States in International Relations*. Reykjavik: University of Washington Press.
- Kang, David (2007). *China Rising: Peace, Power and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Katzenstein, Peter and Nobuo Okawara (2004). "Japan and Asian-Pacific Security." In Peter Katzenstein and Allen Carlson (eds.), *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency* (pp. 97-130). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kaufman, Robert (1992). "To Balance or to Bandwagon: Alignment Decisions in 1930s Europe." *Security Studies*, Vol. 1, Spring: 417-447.
- Kim, Mai Tran (2019). "U.S.–Southeast Asia Trade Relations in an Age of Disruption." CSIS, June 27. <https://www.csis.org/analysis/us-southeast-asia-trade-relations-age-disruption> (accessed: March 3, 2022).
- Kuik, Cheng-Chwee (2008). "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2: 159-185.
- Lake, David (2009). *Hierarchy in International Relations*. NY: Cornell University Press.
- Lemke, Douglas and Suzanne Werner (1996). "Power Parity, Commitment to Change, and War." *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 2: 235-260.
- Lim, Darren and Zack Cooper (2015). "Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia." *Security Studies*, Vol. 24, No. 4: 696-727.
- Mahbubani, Kishore (2021). "In Asia, China's Long Game Beats America's Short Game." *Foreign Policy*, December 12. <https://foreignpolicy.com/2021/12/12/china-us-asean-trade-geopolitics/> (accessed: March 2, 2022)
- Mancheri, Nabeel A (2015). "China and Its Neighbors: Trade Leverage, Interdependence and Conflict." *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 4,

No. 1: 75-94.

Mearsheimer, John (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.

Ni, Vincent (2022). "Ukraine Crisis Poses Dilemma for China but Also Opportunity." *The Guardian*, February 22. <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/22/ukraine-crisis-poses-dilemma-for-china-but-also-opportunity> (accessed: March 3, 2022).

Powell, Robert (1996). "Uncertainty, Shifting Power, and Appeasement." *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 4: 749-764.

Ross, Robert (2013). "US Grand Strategy, the Rise of China, and US National Security Strategy for East Asia." *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 7, No. 2: 20-40.

Ross, Robert (2019). "On the Fungibility of Economic Power: China's Economic Rise and the East Asian Security Order." *European Journal of International Relations*, Vol. 25, No. 1: 302-327.

Samuels, Richard (2007). *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Scobell A., et al. (2020). *China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition*. Santa Monica: RAND Corporation.

Shambaugh, David (2018). "U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?" *International Security*, Vol. 42, No. 4: 85-127.

Soong, Jenn-Jaw (2021). "The Political Economy of China's Rising Role in Regional International Organizations: Are There Strategies and Policies of the Chinese Way Considered and Applied?" *The Chinese Economy*. <https://doi.org/10.1080/10971475.2021.1972550> (accessed: March 3, 2022)

Tanaka Hitoshi (2019). "The Crisis of US Credibility in East Asia." *JCIE*. <https://www.jcie.org/analysis/east-asia-insights/east-asia-insights-the-crisis-of-us-credibility-in-east-asia/> (accessed: March 3, 2022).

Tellis, Ashley (2020). "The Return of U.S.-China Strategic Competition." In Ashley

Tellis, Szalwinski Alison, and Wills Michael (eds.), *Strategic Asia 2020: U.S.-China Competition for Global Influence*. (pp. 2-43). Washington, D.C.: National Bureau of Asian Research.

Tyner, James (2007). *America's Strategy in Southeast Asia: From the Cold War to the Terror*. Plymouth: Rowman and Littlefield.

Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

Walt, Stephen (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

Walt, Stephen (2005). *Taming American Power: The Global Response to American Primacy*. New York: W. W. Norton.

Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Mass: Addison-Wesley.

Wang, Dong (2021). "The Liberal International Order: A Chinese Perspective."
In Robert S. Ross, Øystein Tunsjø, and Dong Wang (eds.), *US-China Foreign Relations: Power Transition its Implications for Europe and Asia*. London: Routledge.

The Observation and Analysis of the Order in East Asia: The Choice of the US, China and Regional Countries in the Dual-track and Binary Security System

Lee Wang

Abstract

Currently, there are two security system in the East Asia; one is the economic security system guided by China, and the other is the military security system dominated by the United States. However, after the end of the COVID-19 pandemic, will this “dual-track and binary security system (DTBS system)” continue in the region? This article argues that the continuation of this unique regional order depends on the strategic concerns of both Washington and Beijing. Moreover, the preference of most countries in East Asia is to maintain the DTBS system, and they do not want to take an inflexible position between the US and China at the same time. In this case, both the US and China would avoid becoming actors undermining the DTBS system. The only exception is that regional countries begin to align their military and economic interests with only one great power.

Keywords: Order of East Asia, Military Security, Economic Security, Balance of Power, Dual-track and Binary Security System.

氣候變遷下中國因應減碳和抗暖之策略選擇¹ *

China's Strategy Choices in Response to Carbon Emissions Reduction and Warming Suppression under Climate Change

譚偉恩 **

Wei-En Tan

¹ 感謝多倫多大學環境治理實驗室 Teresa Kramarz 博士惠予作者的協助，以及兩位匿名審查委員之諸多寶貴建議。

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2022.08 第十期，頁 75-106。

** 譚偉恩為中興大學國際政治研究所副教授。

摘 要

論及氣候變遷，國家不論地理位置、政體類型、經濟水平，以及科研水準，在全球暖化的影響下，隨時可能成為極端氣候之受難者；數次深受水患之苦的中國如是，曾飽嘗風災和雪災重創的美國亦復如是。據此，中美兩國確實面臨共同但又無法獨自克服之安全威脅，應有攜手減碳和共同抗暖的空間。與此同時，北京當局正承受日益升高的碳排減量壓力，使得領導人習近平於聯合國公開表示，中國將在 2060 年前實現碳中和，同時承諾要在 2030 年前達到國家碳排放之峰值。基於當前的產業結構、經濟發展，以及能源消費情況，本文認為中國要獨自實現其領導人宣稱之目標，可能性甚微。然而，即便如此，中國因應減碳和抗暖的策略選擇仍不太可能是與美國合作，而是要設法避免美歐針對它組成碳稅聯盟。此外，本文發現，一個競爭而非合作的美中關係未必有礙於全球暖化的治理，反而可能促成中國在商品製造上從耗能型模式轉向低碳型模式。

關鍵字：氣候變遷、全球暖化、國際合作、碳排量、美國、中國

壹、前言

2021年7月20日，中國河南省遭遇豪暴雨，單「日」降雨量和每「小時」降雨量均超過歷史極值（BBC NEWS 中文網 a，2021）。根據災後河南省政府新聞辦公室的公告，截至同年8月2日，全河南共有150多個縣（市、區）、1,600多個鄉鎮、1,450多萬人受災，農作物受損面積超過1,000萬畝，經濟損失高達1,142億人民幣左右（約176億美元）（新華網，2021）。歷史上，水患於中國發生頻繁，黃河中下游流域甚至有「三年兩決口，百年一改道」之說。然而，這場重創河南的水患有其特殊性，誠值吾人重視。

首先，2021年7月1日中國共產黨才剛在北京盛大舉行建黨一百週年的慶祝活動，全中國各地也都有規模不一的慶典在讚揚共產黨治國有方。然而，河南水患事件的發生讓黨慶活動顯得格外諷刺，因為中央與地方防汛不當的「人禍」事跡於災後被陸續揭露（胡不歸，2021）。其次，2021年3月中國官方公佈的第十四個五年規劃是其開啟全面建設社會主義現代化國家，朝向第二個百年的首份五年規劃方案，在其中第一篇〈開啟全面建設社會主義現代化國家新征程〉的第二章「指導方針」裡的第一節「指導思想」中載明，要統籌推進「生態文明」建設的總體佈局，並堅定不移貫徹「綠色」的新發展理念（中國環境報，2021）。這意謂著，環境因素的考量將在中國國家發展策略上具有一定之份量，但河南水患的發生顯示，這個適逢建黨百年的五年規劃可能宣誓意義大於實踐。不過，就算中共決心落實上述五年規劃中的內容，恐怕也難以達成當中的諸多目標（Collins, 2021）。第三，政體類型與市場機制迥不相同的美國在2021年9月初也淪為豪暴雨之受難者。颶風 Ida 自南向北在美東地區帶來數場豪暴雨，其中金融重鎮紐約市在同月2日宣佈進入緊急狀態，嚴重的淹水導致全市地鐵近乎停擺。市長 Bill de Blasio 表示，降雨量史無前例，全市至少有5個行政區的個別降雨量超過178公釐（CBS New York, 2021）。這場颶風帶來的洪災在相當程度上意謂著美中兩國其實正面臨相似之安全威脅，故而理論上應思考攜手合作，盡快

展開氣候變遷的共同治理。¹

論及氣候變遷，國家不分地理位置、政體類型、經濟水平、科研水準等差異，在全球暖化的影響下，隨時均有可能成為極端氣候之受難者。中國如此、美國如此、大洋洲的澳大利亞、拉丁美洲的巴西，以及歐洲的芬蘭、德國、希臘、西班牙亦復如此。事實上，幾乎沒有國家敢保證自己可以倖免於極端氣候，差別只在有的國家是面臨洪災，有的則是乾旱、熱浪、森林大火、物種多樣性消失或其它類型的災害。氣候變遷已是近五年內最重要的新聞頭條之一（僅次於疫情），從國家到非國家行為者，少有人不關注這個問題。² 科學界已確定溫室效應是造成氣候變遷的原兇，而人為排放的巨量溫室氣體（包含二氧化碳在內共有六種）加遽溫室效應並導致地球年均溫不斷升高。根據世界氣象組織（World Meteorological Organization, WMO）的觀察，地球目前的年均溫比十九世紀工業化開始普及之前高出約攝氏 1°C，若不設法控制增溫趨勢，到了本世紀末地球均溫極可能比工業化之前高出攝氏 3-5°C。若此情況成真，極端氣候及其引發之相關災變發生的頻率與強度會越來越高，同時海平面上升與冰川消融的速度也會越來越快（WMO, 2018）。³

全球溫室氣體總排量中有很大大一部分來自經濟起飛的發展中國家。舉例來說，自 1989 年以降，中國的溫室氣體排量（主要是以二氧化碳來計算）便已高

1 事實上，美中兩國於今年（2022）又再次發生類似情況。中國華南數省從五月底開始陸續爆發洪災，廣東地區甚至面臨「世紀洪水」（獨家報導，2022）；美國方面，今年 1 月起強颶風 Izzy 橫掃東南沿岸各州，釀成數十萬民宅停電（Aljazeera, 2022）。另一方面，阿拉巴馬州於今年 4 月中旬的龍捲風警報已經超過 115 起（Weather Forecast Office, 2022）。

2 但關注的重點可能不同；企業主聚焦在獲利的可能損失與產業是否必須轉型，而平民百姓關切極端氣候對日常生活的各種安全威脅，例如：土石流、農作欠收。

3 此外，2021 年 8 月 9 日，聯合國政府間氣候變遷專家小組（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）第一工作小組（Working Group I）發布最新物理科學面向的分析報告，指出現今大氣中二氧化碳濃度已達 200 萬年來最高，而相較於人類社會工業化前的地球均溫，目前的均溫比過去高出攝氏 1.1°C。根據報告提供給各國決策者參考的摘要（Summary For Policymakers），大氣中的二氧化碳濃度已達 410ppm，是 200 萬年來的最高濃。過去 5 年間（2016 年至 2020 年）的平均溫度，是從 1850 年以來最熱的年份。以 2010 年至 2019 年作為觀察期，格陵蘭地區海冰流失的速度比 1992 年至 1999 年快了 6 倍，而南極海冰流失的速度則是快了 3 倍（IPCC, 2021）。

居世界第二；到了 2005 年左右，中國碳排量超越美國，成為世界第一的「碳排大國」至今，其中 2017 年的排量更是高達全球碳排總量的 28.3%，引起國際社會的關注（BBC News 中文網 b，2021）。與此同時，中國國內也漸漸出現政府應重視環境保護和維護人民健康權的聲音。面對國際社會與國內政治的雙重壓力，中國領導人習近平於 2020 年第 75 屆聯合國大會上公開表示，中國會設法在 2060 年前實現碳中和，⁴ 同時承諾要在 2030 年前達到國家碳排放的峰值（UN Affairs, 2020）。然而，中國有可能達成這樣的目標嗎？其面臨的主要阻礙為何？倘若中美兩強無法攜手合作抑制碳排與抗暖時，全球氣候變遷的治理就無望了嗎？

本文嘗試回答上述問題，依據中國自身的發展現狀進行探析，在掌握中國面對全球暖化的憂慮和優勢後，藉由對國際合作相關學理的反思，釐清當前暖化治理的若干盲點。由於能源安全的迫切性與必要性關乎習近平政權能否安穩執政第二個十年，減碳將不會是中國因應氣候變遷的優先施政重點，⁵ 此情況也不因中美兩個碳排大國是否共治氣候變遷而有所改變。鑑此，本文指出，雖然「合作」是中國因應氣候變遷唯一且必不可免的戰略選擇，但「對象」比較可能是與中國有貿易往來的中小型發展中國家；然而，中國必須預見美國與歐盟（European Union）在碳稅議題上的合作可能性，設想出因應之道或積極搶先美國與歐盟建立氣候治理的合作關係。

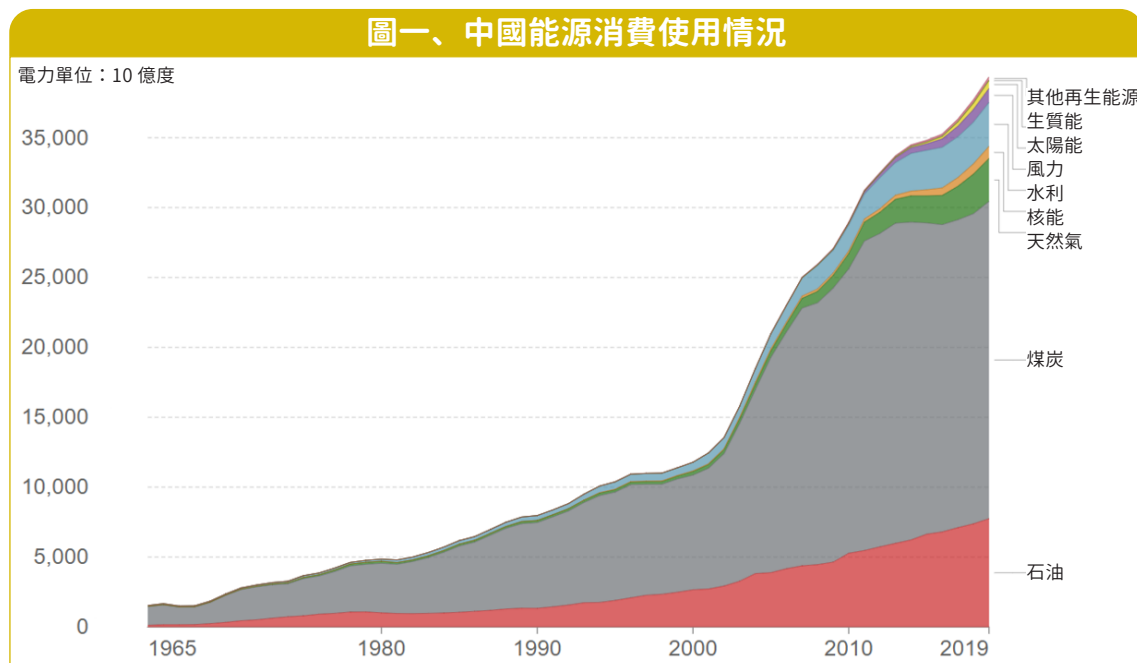
貳、憂慮與優勢：全球暖化下的中國

中國亮眼的經濟發展背後隱藏著對能源安全極大之憂慮，前言曾提到中國的碳排量已是全球第一，但導致此結果的原因主要與中國的經濟發長模式屬於耗能

4 碳中和係指一國完全停止排放二氧化碳或利用某種方式將碳排量加以移除或抵消，以實現淨零排放（net-zero emission）。這個概念與氣候中和（climate neutrality）不完全相同，後者尚需考慮其種類的人為溫室氣體排放問題（Mallapaty, 2020）。

5 此點觀之 2022 年 3 月初總理李克強在「兩會」的工作報告內容便可確知（中國政府網，2022）。

型有關。詳言之，中國的產業結構對於能源的使用不僅量大，而且還以煤炭此種化石燃料為主（圖一），⁶其中鋼鐵、建材和化工三大產業的耗電量極高，在使用煤炭供電的比例上占了全國煤炭消費總額的 80% 左右。



資料來源：BP Statistical Review of World Energy。

有鑑於此，中共在 2017 年 10 月的第 19 次全國代表大會中就提出要將「低碳量和高效能」作為中國能源政策的方向。2018 年之後，北京當局對於能源安全更加重視，國家主席習近平於 7 月 21 日明確表示要大力提升勘探能源的力度，以保障國家能源安全（《求是》雜誌經濟編輯部、中國石油長慶油田黨委聯合調研組，2020）。隨著 2021 年《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年（2021-2025 年）規劃和 2035 年遠景目標綱要》（以下簡稱「規劃暨綱要」）的公佈，⁷中國更加積極地展開能源體系現代化，並強調相關政策上要融入科技。

6 中國目前的煤炭消費量已超過全球總量的一半，單單 2020 年就使用約 30 億噸的煤炭（Early, 2021）。

7 這份文件係根據《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景

在「規劃暨綱要」的第三節（「構建現代能源體系」），除了指出低碳排量與高效能的目標外，發展非化石能源（在能源消費佔比中被提高到 20%），提升風力發電與太陽能發電規模，加速國內分散式能源的基礎建設等，也均同時被提及。⁸此外，強化能源持續穩定的供應和風險管控，讓現階段需求量仍大的煤炭可以獲得穩定之供應，是確保能源安全的重點項目之一。能源儲備方面，擴大油氣儲備規模，健全政府儲備和企業社會責任儲備的結合，是因應能源風險之具體措施，也是「規劃暨綱要」提出的新側重，旨在加強中國一些重點城市的電力供應和能源網路的安全系數（Zhao, 2019: 151-154）。

從這些政策上的調整不難推知，在可預期的未來，中國煤炭需求量仍大，因此北京當局關注的重點不是在量少減少對煤炭之使用，而是如何借助科技來強化使用此類能源的效能，以確保能源安全受到最小威脅。儘管國際社會對中國應減少碳排量的關注或壓力持續增加，但煤炭的使用對中國能源安全之重要性一時間還無法被取代（Energy Iceberg, 2019）。除煤炭外，石油與天然氣對於中國的能源安全也頗重要。自 1990 年代以來，中國對這石油與天然氣的消耗量增加極多，但國內供應量的成長卻相對有限，導致無法不仰賴進口。2019 年，中國在石油與天然氣的對外依賴程度上分別為 70% 和 40% 左右，意謂著若有國家妨礙或阻斷中國取得這兩種能源的海外管道時，中國能源安全就會亮起紅燈。鑑此，「規劃暨綱要」聚焦於形成國內各區域自我支持的電力來源和應急系統，並特別指出電力科技的創新和技術升級也是國家安全的一環。舉例來說，政府提供許多經費支持研發更大單機容量（以 1,000 瓦為單位）的水力發電機組或是最大單機容量（以 10 兆瓦為單位）的風力發電機組，還有優化太陽能電池的效率。而在頁岩油氣或天然氣等能源的國內勘探及開發上，中央的國家發改委、能源局和地方的省政府（例如吉林）近兩年也很積極在進行。

目標的建議》進行編制，旨在闡明「中國」的國家戰略意圖，明確北京政權接下來至少五年的工作方向—建設一個奠基於科技的社會主義現代化國家（新華社，2021）。

8 「規劃暨綱要」對於用電量較為集中的東部和中部地區，提出發展分散式能源體系的建議，希望這些高用電量區域能與區域外的能源設施進行整合，透過多層次的電力供應來優化能源供應上的安全。

不過，以目前情況來看，風力與太陽能較集中在「三北地區」，是經濟發展程度、人口稠密程度和能源消費程度較低的地方，生產及累積下來的綠色能源還無法充分移轉到電力消耗較大的中部城市或南方工業區，同時「三北地區」本身又是傳統化石能源儲量比較豐沛之地，導致三北的民生用電和產業用電欠缺使用綠能的誘因。顯然，如何處理好每個區域的電力生產，同時讓不同區域的電力配置與流通獲得適當分配，才是中國接下來能源安全要努力的方向。然而，觀之 2018 年以來中國許多重要城市或工業區的缺電問題，本文認為中國的能源安全在全球暖化之下有三項憂慮：（1）發電設施的興建或擴充會增加碳排放和導致空污，也就是能源安全的強化需要以犧牲環境安全或公共健康等法益存作為代價，並且兩者很難調和；（2）全中國的發電機組數量其實並不算少，但整體調節性偏弱，一旦處於用電尖峰期，供電負荷能力就面臨考驗，易發生限電或缺電現象，而這個問題隨著中國夏季均溫逐年升高，在某些人口密集的大城市會越來越頻繁（吳介聲，2021）；（3）綠色能源或再生能源短期內還不具有國內市場的競爭力，更遑論普遍化，若無北京當局提供價格補貼，綠能欠缺與常規電力競爭之條件。

根據中國國家統計局的資料，2020 年全國消耗煤碳量約 50 億噸，佔所有能源消費比重的 57% 左右。天然氣、水力發電、核能發電、風力發電等綠能的消費佔比則是 25% 上下。從需求面觀之，沿岸許多省份的工業與民生用電量都在持續攀升，而且沒有因為疫情或防疫因素而受到影響。⁹ 這個現象預示，如果中國的製造業與經濟發展必須仰賴大量電力，煤碳的使用就很難大幅減少，¹⁰ 所謂

9 事實上，中國是在疫情影響下依舊接獲大量國際訂單的國家。因此它的製造業在電力需求上並未受到 COVID-19 疫情太大的影響。若以 2020 年 11 月的出口表現來看，貨品數量與總額都有提升。

10 根據「規劃暨綱要」專欄 1 中的指標第 19 與第 20，中國至 2025 年的能源綜合生產力要大於 46 億噸標準煤。所謂的標準煤係指，每使用 1 公斤的煤產生之熱值當量（7Mcal/kg）。至於「綜合」兩字包括煤炭、石油、天然氣、非石化能源等多樣性的總和。值得注意的是，煤碳必然是中國能源的主力，其次是石油與天然氣。事實上，因為能源需求迫切，中國於 2021 年 10 月重新開放澳洲煤礦進口，該年第四季的海關統計數據顯示，最終進口 620 萬噸的澳洲焦煤和 550 萬噸的動力煤。此外，同年 9 月份起，中國自美國進口的焦煤量已超越俄羅斯，是中國最大的煤炭進口來源（Cheng, 2021）。

現代化的中國能源體系在相當程度上只不過是讓煤碳的生產與使用更加有效率，或是透過科技來提升燃煤發電之效能。一言以蔽之，全球暖化下中國的核心憂慮是能源安全，而非抑制暖化的碳排議題。儘管綠色能源的使用會較過往成長，但短期內不會對中國能源生產及消費現況造成結構性轉變。習近平本人雖然已承諾中國會在 2060 年前實現碳中和並在 2030 年前達到碳排放的峰值，但 2060 年的國家領導人絕不可能是習近平，因此屆時中國是否能落實自己的承諾，變數太大，也難以對中國進行責任上的追究。然而，碳峰值的承諾確實有可能面臨履行壓力；惟峰值承諾的確切意涵是峰值年份過了之後，中國才有義務逐年削減自己的國家碳排總量，這代表在峰值年限以前中國可以「盡情排放」。¹¹

綜合以上分析，吾人可以發現，全球暖化下的氣候變遷相關治理機制完全無法在欠缺中國參與的情況下運作有成，因為該國的碳排放量已約佔全球總量的 1/3，同時綠能的生產也在逐漸增加中（雖然在國內的能源佔比無法與煤碳相比），已毫無疑問是能夠左右國際碳排總量與能源消耗量，還有未來再生能源市場的行為者（Tan, 2020: 4-5）。在此情況下，就算中國只是消極地不配合或不參與國際合作，抑制全球暖化或治理氣候變遷都會變得難如登天。此一碳排大國的身分成為中國在全球暖化下的一項「優勢」，可以為其贏得許多國際談判場合上的議價籌碼或話語權力。¹²

參、氣候合作：跟「誰」合，又「如何」做？

合作是弱者彼此間的結合，並不值得被特別推崇，當然也毋需亟力反對。該不該合作、該與誰合作、該用什麼方式去合作等等問題，皆是對於合作有需要的行為者（actors）透過謹慎理性評估後之選擇。¹³ 在討論中國因應氣候變遷的戰

11 事實上，中國在國際氣候談判與相關國際制度中的立場一直堅持自己沒有必然得削減多少碳排放量之法律義務。

12 有中國籍學者更直接以「主動權」一詞來描述此情況（章百家，2021）。

13 包含主權國家在內的所有行為者皆不可能具有獨自解決一切問題之能力，因此在那些自身無法單獨處理的議題上，唯有透過與另一個行為者共事，才有可能達成所欲之目標。由於無法單獨處理的議題很多，有些迫切，有些可忽略；同時，客觀條件符合共事需要的對象往往也

略選擇時，有兩個關鍵前提需要釐清：首先，國際合作的本質是什麼？這是屬於較為理論性的問題。其次，全球前兩大碳排國若能合作共治暖化固然令人期待，但這樣的合作可能性在實然面有多高呢？

本部分先由理論層面切入，討論國際合作的本質並提出一些批判見解。接著針對中美能否合作的問題，從「經濟」角度說明為什麼不值得令人期待。

一、合作的本質與反思

如果一個行為者有能力獨自滿足自己的某項安全需求時，基本上不會也不需要去和另一個行為者合作。更確切地說，合作關係如果可以成立，在通常情況下都是存在於兩個（或以上）能力不足以滿足自我需求的行為者。由於這樣的行為者本身能力有限，但主觀慾望的需求凌駕了客觀能力，只能藉由與另一個情況相似的「他／她／牠／它者」合作，才有可能提高慾望獲得實現之機率。此一合作的本質在人際關係中十分常見，而當合作過程中有人違反約定時，通常也不會太難處理，因為只要參與合作的行為者之上有一個更高的共同權威（可以是人或制度）能夠有效拘束他／她們的行為，違約者多半要付出代價。然而，同樣的情況放到國際關係中，處理的難度就大大增加了。因為主權國家之上沒有更高的共同權威可以有效約束它們在合作中的違約，更遑論保護任何一個國家免於被另一個國家的違約行為所傷害。現實主義認為，欠缺共主的國際關係迫使國家傾向自助勝於互助，也就是說無政府狀態（anarchy）這樣的客觀事實讓每個國家必須仰賴自己勝過借助它國，去滿足自己的慾望。在這樣的前提下，所有國家的優先目標便是為了生存去增加自己的權力（power）。¹⁴ 合作儘管也是一種國家用來增加自己權力的方法，但不是最好的方法，同時因為是和另一個（或一些）行為者共事，所以合作最終難逃「分配」的問題。詳言之，就算在最好的劇本下，一個成功落實所有參與者目標的國際合作，到頭來都不免要為怎麼「分配」成功的果

不少，導致該與誰、在什麼時候、以什麼條件去進行合作成為每個行為者終其一生要面對與學習的課題（Brown, 1983: 4-5）。

14 至於要追求權力到什麼程度，不同的現實主義學者有不同見解（Mearsheimer, 2001: 21; Taliaferro, 2000/01: 130-135）。

實而陷入困境。無論是平均分配，還是依照貢獻度進行比例分配，總有國家會感到不滿意，且聚焦在分配後自己與它國相對權力的變化。倘若合作之後自己的權力雖然有所增加，但卻比別合作夥伴少時，自己的國家安全馬上就面臨相對脆弱或隨時可能被它者征服的風險。基於這樣的思考，現實主義認為，安全在國際關係中是稀缺的，合作要形成是困難的，就算偶爾成立，最終也會因為分配的問題而崩解（Grieco, 1988: 486）。

如果對上述現實主義的合作悲觀論有所懷疑，不妨回憶一下那些通念認知中的強權國家一開始是如何回應 COVID-19 的疫情大流行？它們不是彼此推諉責任，就是設法爭奪與儲存大量疫苗，或是施加單邊的旅行限制，深怕好不容易趨緩的疫情又在自己領域內失控（Gostin, Moon, and Meier, 2020）。這樣的行為完全就是現實主義所描述的自助（self-help），而不是自由主義所說的互賴或集體安全。基於相似的邏輯，我們便能理解國際社會為什麼長期失敗或無法有效治理氣候變遷的問題。因為，沒有任何一個碳排大國會輕易為了地球這個公共財而犧牲自己的經濟發展，除非它們認為某些抗暖的行動可以為自己帶來比別人更多的利益。此外，既有的國際制度中沒有任何機制可以約束主權國家的碳排量，或是制裁那些違反排量承諾的行為者；絕大多數進入工業化階段的締約方皆心知肚明，簽署《氣候變遷框架公約》（Framework Convention on Climate Change）、《京都議定書》（Kyoto Protocol）和《巴黎協定》（Paris Agreement）的形式意義遠高於實質意義，倘若自己誠信遵約，而它國卻選擇違約時，自己減排溫室氣體的努力就只是形同在做白工，既無法抑制地球年均溫的上升，還極可能讓自己承受經濟上的損失。¹⁵

15 Kenneth Waltz 在 1959 年的書中曾舉過一個例子，就是 Jean-Jacques Rousseau 著名的獵鹿寓言。數個獵人決定合作要捉一隻鹿，如果成功，大家一個星期都可以吃得很豐盛。然而，如果有獵人在過程中分心狩捕野兔，而且還躲起來偷吃，鹿就可能有機會逃跑，其他／她獵人就什麼都沒得吃，要挨餓一星期（Waltz, 1959: 167-171）。全球暖化治理也存在類似的情況，如果能讓碳排大國（獵人）都減碳，便有可效抑制地球溫度的增加，但每個碳排大國都有欺詐的誘因（捕野兔），並同時希望它國繼續認真執行減排。因為這種想法幾乎每個國家都有，同時還會擔心其它國家背著自己不遵約，所以最後會落實遵約減排的國家少之又少，或根本沒有。

要以國際合作來對抗氣候變遷的挑戰還不止於此；事實上，減少溫室氣體的排放必須說服當代人承擔對未來世代的保護責任。很多人質疑，極端氣候在未來才會嚴重到讓人類難以安居樂業，為什麼現在就要積極減碳？或是下一個世代的生存問題為什麼這個世代要為其擔憂？回顧歷史，我們之前的那些世代在追求工業革命的時候也沒有憂慮過我們這一代可能面臨的生存危機。鑑此，要說服現代人替未來世代做出犧牲，除了代際正義（intergenerational justice）的論述就幾乎沒有其它較具說服力之理由（Hendlin, 2014: 17-18），所以很多國家的執政者欠缺意願要求人民為了減少碳排而做出生活上的改變。此外，像印度這樣的發展中國家厭倦歐美已開發先進國家對之提出的減排要求，因為當前的全球暖化就是這些北方國家昔日發展工業所造成的（Althor, Watson, and Fuller, 2016）。如果印度現在認真去減排，那經濟發展的損失或抗暖付出的成本有誰會為它承擔？如果沒有，印度（或其它南方國家）為什麼要減排呢？

現實主義者對國際關係的許多發展都是抱持悲觀論，認為強權注定要競爭或戰爭，無論它們是否希望如此。然而，在氣候變遷這個問題上，悲劇不會只在強權間發生。弱小國家也會同受其苦，甚至較貧窮的國家會深受其害，即便它們在溫室氣體排量的貢獻上是如此微不足道。2021年8月政府間氣候變遷專家小組（IPCC）第一工作小組（Working Group 1）公布的第六次評估報告已經指出，如果全球溫度增幅超過1.5或2°C，氣候變遷就近乎失控且後果不堪設想。海冰（sea ice）大量消失必然導致洋流與海水溫度產生明顯變化；許多沿岸城市會因為海平面上升而受創，這代表有數十萬人會成為氣候難民。如果這些情況逐一在未來顯現，國際關係將會趨向一個霍布斯式（Hobbesian）的社會，國家會採取各種手段來確保自己的生存，甚至無所不用其極，即便是民主國家亦然（Barrett, 2003: 49-51）。不過，這並不代表國家會因此陷入相互為戰的局面；世人不妨回想一下，地球萬有引力的存在有阻擋萊特兄弟（Wright brothers）的夢想嗎？沒有；航空器的航程與載量不斷在突破。氣候變遷的問題確實極不容易得到有效的治理，但如果人類無法在地球以外的任何空間建立起新家園，必然要找到與極端氣候共處之方法，就像飛機所以能在天空翱翔並不是因為萬有引力被萊特兄弟消除了，而是因為螺旋槳推進裝置的發明讓飛機在萬有引力依舊存在的情況下，可

以與之共存並順利航行。

綜上所述，氣候變遷的相關治理因為超出任何一個國家的能力範疇，故而唯有透過國際合作才可能對之進行治理。但在展開合作以前，應該先釐清合作的本質，然後想出可被執行的策略去落實暖化治理的目標。幾個方向是值得主權國家去努力的；首先，不需要一直指引人民和企業主該做什麼，而是應該讓他 / 她們瞭解地球現在正在發生和經歷什麼，以及為什麼會發生或是誰導致這樣的問題。政府有必要將大氣科學融入國民教育中，提升所有國民對氣候變遷的知識水準，而不是一直仰賴知識社群的力量。其次，現在有很多國家在推「綠色新政」，中國也不例外。但這些政策只能創造有限的就業機會，同時會需要人民在生活上做出改變，而這些改變會帶來經濟支出的增加，對經濟弱者來說則是沉重之負擔。所以，因應氣候變遷的關鍵雖然是「經濟」，但不是只有國家產業發展的經濟，還有民間社會的分配經濟。貧富差距越大的國家越不容易在全球暖化中做出有效的調適，如果貧窮人口越多，難度就變得越高。所以，國際社會真正需要的合作是把暖化治理的重心聚焦在大家共同的利益上，也就是那些「非合作不可的事」。更確切地說，如果不跟其它國家合作，自己的利益就有極高機率會減損。

職是之故，氣候合作的重點不該是追求利益的增加，而是應投注在防止利益之減少（或避免損失的提高），這種合作邏輯跟經貿議題是完全不同的。當然，避損的合作不是沒有先前提到的「分配」問題，但會相對比較容易處理，因為只要有參與合作，所有參與者都會減少風險，而任何風險的減少都是一種生存安全的強化，這是讓合作參與者穩賺的制度設計，若是「分配」問題又能處理得當，更是皆大歡喜。所以，即便是還沒有遭逢極端氣候的國家，或是不會因海平面上升而受影響的國家，仍可能會有森林大火、降雨不規律或是鄰國大量氣候難民湧入自己境內等其它問題。當我們將暖化治理的「重點」從聚焦於減少碳排轉向到怎麼處理極端天候帶來的各種災害，合作的誘因將會提升。舉例來說，成立一個跨國性的森林火災救援機制，在有國家發生大規模且無法立即撲滅的野火時，集國際之力去進行救援。有了這樣的機制，所有參與合作的國家都會是潛在受益者（就像一個保險機制），而不是像傳統《氣候變遷框架公約》、《京都議定書》或《巴黎協定》，過度聚焦在發展中國家承諾減排，或只會向已開發國家索取綠

色基金。

本文不否定貿易關係上的互賴可以用來強化國家在氣候治理上的合作，但強調這僅限於那些有「實質」貿易往來的國家。詳言之，如果 A 有一個無法替代的出口市場 B，但 B 面臨暖化危機，AB 就有合作的空間。倘若 A 也剛好是 B 無法替代的進口來源，那 AB 的氣候合作就會是堅固與長期的關係。傳統的國際氣候治理偏好把所有國家綁在一個多邊性的國際公約裡，但根本沒有釐清各國之間的實際關係，所以合作形同虛設或是很鬆散（Tan, 2020: 1）。相較之下，有限的多邊合作（或是裂解式合作）可以克服這樣的情況；因此，氣候合作的重點不該繼續聚焦在國家應削減多少碳排，或是施壓國家去設定一個確切年限或數量之減排目標。相反地，應該去幫助主權國家找到適當又可以合作之對象，成立一個像媒人一樣的氣候合作配對機制，去建立一對又一對參與者不多，但效能高又關係穩固的合作。¹⁶

二、中國該與美國合作嗎？

既然合作是一條因應氣候變遷該走的路，中國的戰略選擇重點就是「誰」適宜成為合作之對象？然而，這個問題難以用「正面表列」的方式來回答。因為這至少需要做到中等規模以上樣本數的個案研究（Ebbinghaus, 2005: 133-135），才能初步過濾出有哪些國家可能符合與中國合作之條件（例如是否雙方具有實質貿易往來、是否皆在近五年頻繁發生同類性的極端天候災變等等）。鑑此，本文改以「負面表列」的方式列出最不應該合作的國家，並闡述其原因。

中美的緊張與敵對已在很多領域顯現，從新疆的人權問題、西太平洋地區的軍事活動、貿易上的關稅戰與法律戰、到科技上的智慧財產權之爭。白宮高層已定調中國是 21 世紀安全上最大且長期的戰略威脅（“the greatest long-term strategic threat to security in the 21st century”）（Seldin, 2021）。所以，華府和北京之間已無信任可言，¹⁷ 或許短時間內不會打戰或像 Trump 總統時期直接與北

16 類似這樣的觀點其實曾被提出過，但論者並未聚焦在環境議題的相關治理，而且討論限縮於小國（Cohen and Fontaine, 2021）。

17 中國外交部發言人趙立堅曾公開表示，中美兩國在氣候變遷有相當的空間可以合作，但前提

京撕破臉，但要共同合作因應氣候變遷，可能性極低，因為氣候變遷的相關治理有極大的比重在於「經濟」問題（Anderson, et al., 2019: 1-3）。而 Trump 任職時中美會爆發貿易戰的關鍵就是「經濟」問題。儘管經濟的重要性在某些方面不能（或不適合）與軍事問題進行比較，但 Baldwin, Mearsheimer 或一些研究「權力轉換」的學者均一再指出，國家會將自身累積的經濟實力轉換成軍事力量（Baldwin, 1999; Mearsheimer, 2010; Ross, 2019）。準此，中國經濟實力的持續增加對美國來說至少具有兩大威脅：一是中國的經濟實力會轉換為軍事實力，讓它在南中國海或是亞太地區越來越有能力與美國對抗。一是中國經濟實力的增加背後是美國經濟利益的減少，雙方在經濟上的互動已變成零和賽局，而不是互利共贏。

不過，與美國的難以合作並不會阻礙中國自己對本身環境問題的治理，也不可能阻擋中國尋求與它國一起來因應氣候變遷，因為中國現在手上的經濟籌碼足以讓它找到一些需要外資與經援的國家來合作（Tan and Soong, 2022: 279）。習近平關於中國碳峰值及碳中立的公開承諾對接下來共產黨的執政會是一項壓力，也就是因應氣候變遷已成箭在弦上，不得不發。2021 年 9 月 11 日，中國氣候變遷特使解振華在「美麗中國百人論壇」表示，中國已成立有關碳排的專職工作小組（中國環境科學學會，2021），¹⁸ 並積極擬定「1+N」政策體系。¹⁹ 本文將之歸納和簡化為三個面向：（1）把關於碳排管理的政策納入「生態文明」的架構；（2）加速建立低碳且高效的能源體系，積極發展非化石能源的相關產業和技術；（3）在「規劃暨綱要」中設法控制煤炭消費量的成長，同時設法在未來逐步減少使用

是美國不可以損害中國的利益。美國現任總統 Biden 的氣候大使 Kerry 則指出，中國雖然已說過要為氣候變遷做出貢獻，但至今美方看不出中國要如何做出具體貢獻。以目前中美雙方在暖化治理的互動來看，美方明確排除為了氣候合作而在人權或貿易議題上跟中國妥協。中國方面，則是擔心與美國的合作可能在四年後因為共和黨重新執政，而再度發生類似 Trump 時期的情況。簡言之，雙方皆有顧忌且找不到化解的契機。

18 中國國家市場監管總局也同步成立碳達峰碳中和工作領導小組及辦公室，以計量、標準、認證、認可、價監競爭、特種設備等職能為主，以期實現領導階層設下的碳達峰與碳中和目標（國家市場監督管理總局，2021）。

19 這項政策旨在實現中國的兩項碳排目標，具有時間表與路線圖的規劃，內容方面大約有十個重點（國家應對氣候變化戰略研究和國際合作中心，2021）。

煤炭；（4）優化電力運輸與儲能技術並同步推動能源體制的改革，例如環境公課與綠色會計。

本文前述的分析已提及，中國半數以上的碳排放量與其電力的供需密切相關，全國一半以上的能源來自燃煤發電。因此，中國若想從耗能型經濟發展模式轉向綠能經濟，困難度極高，絕不是形式上成立一個專案工作小組就可以達成。更重要的是，國內有不少產業團體十分積極游說北京當局同意興建新的燃煤發電廠，以滿足龐大的電力需求。²⁰此外，中國也在辛巴威、印尼等國家興建燃煤發電廠，這些發展未來勢必會進一步提高全球的碳排總量。²¹職是之故，如果中國無法在短期內克服能源相關技術的不足，擴大或維持國內煤炭的既有產能是滿足其民生能源消費和產業運作需求的務實選擇（也可能是唯一選擇）。鑑此，能源安全才是中國因應氣候變遷的施政重點，而事實上能源問題也一直是中國計畫經濟下官方干預最多的議題領域，不僅產業集中度高、市場化程度低、行政規範還特別複雜，是一個非常敏感又保守的國安問題。在這樣的情況下，不僅與美國合作的可能性低，與歐洲大國（例如德、法、英）的合作可能性也不高。²²

值得注意的是，2021年11月的COP26氣候會議上，美國和中國於會期結束前夕出人意外地達成一些包括加速產業綠能轉型和氣候技術創新的合作共識，表示雙方要在接下來的10年內協作防止全球暖化加遽，具體合作方向載明於《美中聯合強化氣候行動的Glasgow宣言》（U.S.-China Joint Glasgow Declaration on

20 以煤碳產業為例，曾在全國人大會議中提案，認為中國應繼續使用煤碳，但應朝高效能的方式邁進。中國煤炭工業協會也在一些紙本報告中表示，未來5年煤炭消費量會增加，並建議政府培養若干具有全球競爭力的煤炭產業。由此可知，煤炭的使用在中國能源問題上有多重要，其地位短期內不太可能鬆動（信達證券，2021）。

21 已有研究顯示，這些中國資助興建的發電廠每年將產生1億噸以上的碳排放量。此外，中國的銀行是全球電力發展的最大融資來源，而當中約有2/3以上的金額投資在化石燃料，煤炭又佔比最高。印尼及一些東南亞國家目前的燃煤電廠也幾乎完全仰賴中國提供之貸款（Manych et al., 2021）。

22 但與俄羅斯的能源合作卻是已經形成（受限於研究議題，本文不考慮此一合作是否受到2022年俄烏衝突爆發之影響）；2022年2月3日中俄簽署《遠東天然氣購銷協議》，隔日又簽署一份有關原油交易的補充協議。文獻指出，這兩份協議是北京當局為確保東北和西北地區能源安全的措施（Downs, 2022）。

Enhancing Climate Action in the 2020s)。²³ 這份官方性質的《宣言》是否意謂兩強在氣候治理上將走向合作，而不是衝突呢？本文認為，答案是否定的。觀之美中兩國目前或許還有可能形成合作的議題領域僅剩三個：COVID-19 的疫情治理、伊朗的擁核問題，以及因應氣候變遷之相關合作。然而，疫情治理隨著北京當局對清零目標的執著，合作之窗逐漸關閉；核擴散的防治也因為伊朗已大幅增加濃縮鈾的庫存，而難有所成；美中唯一勉強還能談合作且獲取共同利益的只剩對抗氣候變遷，恰好暖化治理又是一個除中美之外，幾乎全球各國也皆同時參與其中的議題，故而上述兩國這份聯合《宣言》不該被放大其效果。事實上，《宣言》恐怕只有微小的破冰功效，雙方接下來的「聯合強化氣候行動」能走多遠，令人存疑。許多美籍學者均表示，美中關係難以樂觀，而且雙方白熱化的競爭會增加；詳言之，美中關係總體上將會是持續緊張且不容樂觀的，加上台海兩岸問題沒有緩和的傾向，Biden 政府在立場上將會與台灣繼續維持友好的合作，加上 2022 年 2 月底爆發的俄烏衝突，美中雙邊的合作空間儼然已被大幅壓縮（Foreign Policy, 2022）。

在此情況下，中美攜手共治暖化的劇本顯然是背於實際，但這是否將為全球帶來災難性後果呢？答案是不會；相反地，本文認為一個競爭式的美中關係（特別是在貿易面向）將有助於國際社會因應當前的氣候變遷，甚至可能還會替暖化治理上帶來不錯之結果。何以如此？

如同本文指出的，中國眼前最重要的國家利益是經濟上的持續發展，而為了維繫亮眼的經濟成長，能源安全成為中國目前與未來的施政重點。然而，在全球暖化的壓力下，過去消耗大量化石燃料的發展模式受到越來越多國際與國內的質疑，使得北京當局不得不做出一些政策上的調整。清楚可見，「經濟」是中國在思考和因應氣候變遷的核心，因此若有辦法將暖化治理的相關議題與中國的經濟掛鉤，北京當局必然得在碳排放及抗暖政策上做出相應的調整，而當前國際社會

23 英文版詳見：<https://www.state.gov/u-s-china-joint-glasgow-declaration-on-enhancing-climate-action-in-the-2020s/#:~:text=The%20United%20States%20and%20China,the%20value%20of%20continued%20discussion>；中文版詳見：http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2021-11/11/content_5650318.htm。

有能力及意願抑制中國經濟持續成長的行為者只有美國。進一步說，共產黨統治下的中國所以被稱為崛起的巨龍（the rising dragon）在很大程度上與其近二十年亮眼的經濟發展密切相關；然而福兮禍所伏，正是因為中國經濟快速成長及隨之而來的綜合國力升級，導致不少國家（特別是既存霸權美國）開始擔憂中國會不會對自身安全、利益，甚至是國際秩序構成負面影響（Ikenberry, 2008; Ikenberry, 2016）。根據美國外貿普查的官方統計資料，自 1985 年開始的美中貨品貿易沒有一年不是美方「入超」的（Bergsten and Noland, 1993）。只是，入超的金額從無關緊要的 600 萬美元（1985 年）到避無可免必然引起關注的 3,444.7 萬美元（2018 年 10 月），美中貿易逆差的現象隨著量變而產生了質變。詳言之，在華府與北京當局還未建交的 1970 年代，人均 GDP 大約 113 美元的中國根本不是當時美國眼中的對手，充其量只是有核武但產業結構屬於農村經濟的發展中國家。然而，進入 1980 年代後，中國的人均 GDP 增加了（約 195 美元），與美國的進出口貿易也正式解禁了，儘管當時的中國幾乎還沒有專利、商標等智慧財產權的概念，美中間的貿易卻進展的非常平順，完全沒磨擦。事實上，相較於中國，那個時期的日本才是美國關心的貿易上競爭對手（U.S. Census Bureau; Furse, 2021）。

1990 年之後，中國從鄧小平、江澤民、李鵬、朱鎔基等歷屆領導人的決策中漸漸在沿岸城市發展起一種實驗性的資本主義（或稱具有中國特色的資本主義），讓經濟情況大幅好轉。人均 GDP 在這個階段上升到約 318 美元，自美國進口貨品約 48 億美元，出口貨品至美國約 150 億美元。此時期的美中貿易互動依舊相當平和，但華府已經開始注意到貿易失衡的現象，還有中國商人對於智慧財產權的侵害。因此，雙方在 1992 年針對市場進入與智財權保護兩大議題簽署了諒解備忘錄；這也是華府第一次正式要求北京當局對於如何處理貿易失衡和智財權保護的問題給予明確承諾（Mertha, 2006: 127）。²⁴ 制衡（balancing）的策略有很多，採用哪一種及何時採用由國家視情況而異。美國並非逢「中」就加以制衡；同時，制衡也未必都會採用同一種策略。過去曾有一段時間的美中貿易是在

24 根據 Mertha 的研究，1989 年美國就已經在和中國進行智財權議題的相關談判了。

中國對美國的出超情況下進行的，但顯然美國沒有採取任何制衡手段。隨著美中貿易失衡的情況持續，且美國對中國的貿易入超額度不斷加大，Trump 總統決定正視對中貿易失衡的問題並實際上對北京施壓（Mahbubani, 2021），導致 2018 年美國以直接課徵巨額進口關稅的方式與中國開「戰」。

顯然，Trump 任職總統期間爆發的美中貿易衝突是美國基於合作中相對獲益（relative gains）落差過大且不利於己才做出之戰略調整。本文不問其成效如何，但強調美方做法上對中國貨品課徵的關稅，只具有提高中國出口貿易成本與平衡對中貿易赤字之功能。這種貿易競爭並不會改變中國耗能型的經濟發展模式，故而不是本文主張的「貿易競爭」。本文的貿易競爭是指美國（或與它的盟友）對來自中國的貨品課徵碳邊境稅（carbon border tax）。鑑於現階段美國仍是中國出口貿易的主要國家之一，²⁵ 而中國製造業的「綠化」程度尚低，美國有高度的可行性及環保上正當性對來自中國的進口商品課徵碳稅，將原本 Trump 總統時期的貿易戰進化為 2.0 版。美國甚至可以考慮與歐盟組建碳稅聯盟，以「友善環境的商品」作為策略訴求，共同對中國課徵碳稅，壓縮「中國製造」在全球市場上的生存空間。由於歐盟國家也是中國出口貿易的主要市場，一旦美歐碳稅聯盟形成，必然會讓中國經濟受到重創，屆時中國只能設法降低自己生產商品製程中的碳排放量，毫無迴避空間。除非中國能找到替代美國和歐盟的出口市場，或是以轉出口的策略來迂迴繞過被美國或歐盟課徵的碳邊境稅。²⁶

在上述兩個例外中，另尋替代出口市場的可能性幾乎不存在，因為北美與歐洲合佔中國出口貿易總額中的 41% 左右（Workman, 2022）。所以，如果中國不設法改善自己的商品製程，確實減少對傳統石化能源的使用，只剩下與其它國家合作，利用跨國生產鏈和第三方出口的策略作為因應。²⁷ 然而，有哪些國家符合

25 根據中國海關總署的資料，2020 年中國前五大貿易夥伴為東協、歐盟、美國、日本和南韓。其中對美出口為 3.13 兆美元，較前一年成長 8.4%（中華人民共和國海關總署，2022）。

26 當然，透過 WTO/DSM 質疑美國碳稅政策的正當性也是一途，只是訴訟過程耗時，且不無敗訴可能。另外，WTO 的上訴機構目前還沒有恢復運作，如果中國選擇以訴訟回應美國的碳稅，最終恐怕只能尋求「多方臨時上訴仲裁安排」（MPIA）。

27 不過也有文獻認為，中國應該設法調整為以消費帶動經濟成本的國家（Rhee, Berger, and Chen, 2022）。

這樣的客觀條件，並且有意願與中國合作？非洲與拉美國家在地理條件上離歐洲或北美較近，因此如果能成為中國的第三方出口國，不但有可能規避碳邊境稅的課徵，運輸成本方面也不會有太大的波動。但非洲勞動力豐沛的國家多半有內政不穩、人口素質不佳、公衛條件落後等問題，以致將生產鏈部分移至非洲會伴隨許多風險（Manlan, 2021）。相較之下，拉美國家的經濟水準較高，平均各國的整體環境也優於非洲國家；惟根據聯合國拉丁美洲和加勒比經濟復甦委員會（Economic Recovery in Latin America and the Caribbean）和國際勞工組織（International Labour Organization）的協同報告，拉美國家受疫情衝擊很深，勞動市場的恢復可能需要長達 10 年以上的時間（Maurizio, 2021: 3-7），中國完全不可能去等待拉美國家勞動力的恢復。

整體分析下來，吾人幾乎可以確認，基於理性選擇與國家利益之考量，美國並非中國因應氣候變遷之適當合作對象，同時這樣的合作可能性也幾乎不存在。那些倡議或期待美中共治全球暖化的觀點，若不是一種主觀認知上的偏好，就是流於樂觀主義的期待，忽略中國在氣候變遷問題中的核心關切是能源問題，同時也未慮及中國成長的經濟實力已經讓它與美國的關係發生結構性轉變。²⁸

肆、結論

氣候變遷是當代人類社會共同面臨的生存危機，無論國家是否民主或富有，都極可能在本世紀淪落為極端氣候下的受難者，而有不少國家已經嘗到全球暖化帶來之苦果。中國並非只在近兩年的河南與廣東水患才見識到氣候變遷對國家安全的強勁衝擊，只是相較於能夠延續共產黨執政穩固及合法性的經濟發展，治理氣候變遷不過是一個較次要之考量，或是必須要與中國的經濟利益和能源安全相關時，北京當局才會積極投入與有所作為。在此情況下，本文對於中國現任領導人公開提出之碳峰值及碳中和目標，存有很大疑慮。此外，鑑於美中關係的發展

28 即便是不同政黨且較為溫和的建制派總統 Biden 主政，美中關係也不會變好（Jia, 2021; Zhao, 2022）。

已經走到合作無法雙贏，反生零和賽局的時刻，本文認為兩強很難開展出有效抑制全球暖化的任何實質性合作。

事實上，經由釐清國際合作的本質，本文發現因應氣候變遷雖然唯有透過合作一途，但與「誰」合作及「如何」為之，無疑是更加重要，也是更為關鍵的問題。詳言之，既有多邊主義架構下的國際合作模式無助於抑制全球碳排放量的增加，奢求透過「公約—議定書」模式將所有主權國家納入國際環境建制的作法，只是形式上陣容浩大，實質面卻貢獻薄弱。自從《氣候變遷框架公約》與《京都議定書》兩份環境法文件生效以來，國際社會在氣候變遷的問題上可以說是徒勞一場。而2016年11月生效的《巴黎議定書》更是直接取消對國家硬性減排之規定，改以自主決定的排碳貢獻（nationally determined contribution）機制。表面上這些關於氣候變遷的國際制度都有一百多個國家參與合作，但時至今日全球碳排放量是有增無減（Forster, 2021; Davis et al., 2022）。有鑑於此，本文力主「去多邊主義的裂解式暖化治理」，訴求以像中國這樣的碳排大國為軸心的小範圍國際合作。然而，本文也建議，合作的重點不應繼續聚焦於碳排放量的減少，而是宜轉向共同因應極端氣候帶來之各式災變，以減災、抗災和救災為核心顧念。

值得注意的是，美中兩國受限於彼此已是國際體系結構中的一「極」（polarity），互動關係難以朝向合作共贏，而是越來越關注彼此在體系中的相對權力變化，並將自身的安全利益放在首位。這種情況下，安全困境易生難解，信任極度缺乏。本文因此斷言美中合作共治全球暖化的劇本不可能出現；不過，少了美中合作對抑制全球暖化反而可能是件好事。因為若是華府開始對由中國輸入美國市場的商品課徵碳稅，或能夠與歐盟締結碳稅聯盟，共同用碳稅政策來壓縮「中國製造」在國際貿易市場上的生存空間時，中國將不得不去修正自己原本耗能型的高碳排生產模式，否則其構築在出口貿易上的經濟成長會受到重創。一言以蔽之，美中在氣候變遷這個議題上已不再是對方適宜之合作夥伴，倘若勉強合作也無助於抑制碳排放量的增加；相反地，美中如果延續 Trump 總統時期的較勁氛圍，並且更進一步將之升級為貿易結合環境的鷹龍之爭，全球暖化說不定還可以有一絲曙光。

不過，上述劇本雖有益於國際社會的暖化治理，卻不利於北京當局的安穩

執政，特別是對面臨「二十大」連任壓力的習近平而言（Economist, 2022）。過去中國因經濟發展而崛起，現在則因為經濟發展陷入碳排管理的窘境（Song and Woo, 2008: 1-11），對內對外都有抑制碳排和治理暖化的壓力，卻不易找到能搭擋之合作夥伴。本文建議，中國要盡快找到可以為自己分擔生產或出口貿易的夥伴國，並正視自己屬於耗能型國家的事實，盡速調整國內產業的能源使用方式，才不會等到與美國競爭更加激烈時，蒙受更大的經濟損失。此外，北京當局應善加利用中國已是碳排大國之優勢，積極組建一些防災型的國際氣候合作，而不是繼續浪費時間在聯合國《氣候變遷框架公約》既有的多邊主義架構裡做一些自己或許多國家皆難以落實或根本就無意履行的政治性承諾。

參考文獻

- 《求是》雜誌經濟編輯部、中國石油長慶油田黨委聯合調研組（2020）。〈為保障國家能源安全“加油爭氣”〉，《求是網》，12月16日。http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-12/16/c_1126857777.htm。2022/03/27。
- BBC News 中文網 a（2021）。〈河南水災：死亡人數升至 302 人 中國國務院稱成立調查組問責瀆職〉，《BBC News 中文網》，8月2日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-58058935>。2022/03/27。
- BBC News 中文網 b（2021）。〈氣候變化：九張圖看懂全球變暖和你我的關係〉，《BBC News 中文網》，7月18日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/science-57749347>。2022/03/27。
- 中國政府網（2022）。〈2022 年政府工作報告〉，《中國政府網》，3月5日。<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhuanti/2022lhzfgzbg/index.htm>。2022/03/27。
- 中國環境科學學會（2021）。〈美麗中國百人論壇 2021 年會聚焦“協同減汙降碳 建設美麗中國”〉，《中國環境科學學會》，9月4日。http://www.chinacses.org/tpnr/202112/t20211215_964194.shtml。2022/03/27。
- 中國環境報（2021）。〈十四五生態文明建設開好頭起好步：專家解讀政府工作報告生態文明建設和碳減排目標〉，《人民網》，3月12日。<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0312/c40531-32049650.html>。2022/03/27。
- 中華人民共和國海關總署（2022）。〈統計快訊〉，《中華人民共和國海關總署》。<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/index.html>。2022/03/27。
- 吳介聲。〈不只是節能減碳—中國大限電的異象將會惡化〉，《鳴人堂》，9月30日。<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/5781985>。2022/03/27。
- 信達證券（2021）。〈煤炭產能趨勢深度研究：煤炭開採〉，6月5日。https://dfscdn.dfcfw.com/download/A2 cms f_20210609111511851692&direct=1&a

bc6177.pdf。2022/03/27。

胡不歸 (2021)。〈在河南水災頭七天的輿論中，讀到中國天災人禍報導的一些規律〉，《歪腦》，8月4日。<https://www.wainao.me/wainao-reads/news-restriction-2021-Henan-flood-08042021>。2022/03/27。

國家市場監督管理總局 (2021)。〈市場監管總局成立碳達峰碳中和工作領導小組〉，8月19日。https://www.samr.gov.cn/xw/zj/202108/t20210819_333835.html。2022/03/27。

國家應對氣候變化戰略研究和國際合作中心 (2021)。〈解振華詳解制定 1+N 政策體系作為實現雙碳目標的時間表、路線圖〉，7月27日。http://www.ncsc.org.cn/xwdt/gnxw/202107/t20210727_851433.shtml。2022/03/27。

章百家 (2021)。〈建黨百年與對外工作〉，《澎湃》，6月8日。https://m.thepaper.cn/baijiahao_13043162。2022/03/27。

新華社 (2021)。〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要〉，《中華人民共和國中央人民政府》，3月13日。http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。2022/03/27。

新華網 (2021)。〈河南通報最新災情 遇難人數上升至 302 人〉，《新華網》，8月2日。http://www.xinhuanet.com/2021-08/02/c_1127722805.htm。2022/03/27。

獨家報導 (2022)。〈中國南方洪澇嚴重 廣東面臨世紀洪水挑戰〉，《獨家報導》，6月24日。https://www.scooptw.com/popular/network_news/83661/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%8D%97%E6%96%B9%E6%B4%AA%E6%BE%87%E5%9A%B4%E9%87%8D-%E5%BB%A3%E6%9D%B1%E9%9D%A2%E8%87%A8%E4%B8%96%E7%B4%80%E6%B4%AA%E6%B0%B4%E6%8C%91%E6%88%B0/。2022/03/27。

Aljazeera (2022). "Winter Storm Hits US East Coast, Tens of Thousands Without Power." *Aljazeera*, January 17. <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/17/us-south-slammed-with-snow-ice-as-winter-storm-hits> (accessed: March 27, 2022).

Althor, Glenn, James Watson, and Richard Fuller (2016). "Global Mismatch between

- Greenhouse Gas Emissions and the Burden of Climate Change.” *Scientific Reports*, Vol. 6, No. 20281. <https://doi.org/10.1038/srep20281> (accessed: March 27, 2022).
- Anderson, Sarah, et al. (2019). “The Critical Role of Markets in Climate Change Adaptation.” *Climate Change Economics*, Vol. 10, No. 1: 1-17.
- Baldwin, David (1999). “Force, Fungibility, and Influence.” *Security Studies*, Vol. 8, No, 4: 173-183.
- Barrett, Scott (2005). *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Bergsten, C. Fred and Marcus Noland (1993). *Reconcilable Differences? United States–Japan Economic Conflict*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Brown, J. L. (1983). “Cooperation: A Biologist's Dilemma.” In J. S. Rosenblatt (ed.), *Advances in Behaviour* (pp. 1-37). NY: Academic Press.
- CBS New York (2021). “Tracking Ida: Mayor Bill De Blasio Declares State of Emergency in NYC as Heavy Rains Cause Flash Flooding.” *CBS New York*, September 2. <https://www.cbsnews.com/newyork/news/ida-nyc-flash-flood-watch/> (accessed: March 27, 2022).
- Cheng, Evelyn (2021). “China’s Coal Imports in October nearly Doubled from A Year Ago.” *CNBC*, November 7. <https://www.cnbc.com/2021/11/08/chinas-coal-imports-in-october-nearly-doubled-from-a-year-ago.html> (accessed: March 27, 2022).
- Cohen, Jared, and Richard Fontaine (2021). “The Case for Microlateralism With U.S. Support: Small States Can Aably Lead Global Efforts.” *Foreign Affairs*. April 29. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-04-29/case-microlateralism> (accessed: March 27, 2022).
- Collins, Gabriel (2021). “China Is Laying Climate Traps for the United States.” *Foreign Policy*, September 2. <https://foreignpolicy.com/2021/09/02/china-climate-traps->

carbon-dioxide-emissions/ (accessed: March 27, 2022).

Davis, Steven, et al. (2022). "Emissions Rebound from the COVID-19 Pandemic." *Nature: Climate Change*, Vol. 12: 410-417.

Downs, Erica (2022). "China-Russia Energy Relations: Will New Oil and Natural Gas Deals Help Russia Weather Economic Sanctions?" *Center on Global Energy Policy*, March 16. <https://www.energypolicy.columbia.edu/research/qa/qa-china-russia-energy-relations-will-new-oil-and-natural-gas-deals-help-russia-weather-economic> (accessed: March 27, 2022).

Early, Catherine (2021). "How China Shapes the World's Coal." *BBC News*. November 3. <https://www.bbc.com/future/article/20211028-how-chinas-climate-decisions-affect-the-world#:~:text=China%20currently%20consumes%20more%20than,existing%201%2C100%20gigawatts%2C%20according%20to> (accessed: March 27, 2022).

Ebbinghaus, Bernhard (2005). "When Less Is More: Selection Problems in Large- N and Small- N Cross-National Comparisons." *International Sociology*, Vol. 20, No. 2: 133-152.

Economist (2022). "Rumours Emerge of Disharmony within China's Leadership." *Economist*, May 26. <https://www.economist.com/china/2022/05/26/rumours-appear-of-disharmony-within-chinas-leadership> (accessed: March 27, 2022).

Energy Iceberg (2019). "China's 14th Five Year Plan for Power Sector (1): There Will Be Coal." *Energy Iceberg*, November 20. <https://energyiceberg.com/chinas-14th-five-year-plan-for-power-coal/> (accessed: March 27, 2022).

Foreign Policy (2022). "U.S. Grand Strategy after Ukraine: Seven Thinkers Weigh in on How The War Will Shift U.S. Foreign Policy." *Foreign Policy*, March 21. <https://foreignpolicy.com/2022/03/21/us-geopolitics-security-strategy-war-russia-ukraine-china-indo-pacific-europe/> (accessed: March 27, 2022).

Forster, Piers (2021). "Covid-19 Paused Climate Emissions—But They're Rising Again." *BBC News*, March 15. <https://www.bbc.com/future/article/20210312-covid-19>

- paused-climate-emissions-but-theyre-rising-again (accessed: March 27, 2022).
- Furse, Thomas (2021). "Forward to the 1980s: US Strategic Trade in the World Order." *International Politics*, Vol. 59: 597-615. <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00319-y> (accessed: March 27, 2022).
- Gostin, Lawrence, Suerie Moon, and Benjamin Meier (2020). "Reimagining Global Health Governance in the Age of COVID-19." *American Journal of Public Health*, Vol. 110, No. 11: 1615-1619.
- Grieco, Joseph (1988). "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization*, Vol. 42, No. 3: 485-507.
- Hendlin, Yogi Hale (2014). "The Threshold Problem in Intergenerational Justice." *Ethics and the Environment*, Vol. 19, No. 2: 1-38.
- Ikenberry, G. John (2008). "The Rise of China and the Future of the West." *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1: 23-37.
- Ikenberry, G. John (2016). "Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia." *Political Science Quarterly*, Vol. 131, No. 1: 9-43.
- IPCC (2021). "Climate Change 2021: The Physical Science Basis." *IPCC Sixth Assessment Report*, August 9. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> (accessed: March 27, 2022).
- Jia, Qingguo (2021). "Malign or Benign? China-US Strategic Competition under Biden." *East Asia Forum*, March 28. <https://www.eastasiaforum.org/2021/03/28/malign-or-benign-china-us-strategic-competition-under-biden/> (accessed: March 27, 2022).
- Mahbubani, Kishore (2021). "Was Trump Right or Wrong on China? Biden's Answer Will Shape the Future." *Global Asia*, Vol. 16, No. 1: 28-33.
- Mallapaty, Smriti (2020). "How China Could Be Carbon Neutral by Mid-century: Our Special Report Examines the Roles of Renewables, Nuclear Power and Carbon

Capture.” *Nature*, Vol. 586: 482-483.

Manlan, Carl (2021). “Africa’s Human-Capital Imperative.” *Project Syndicate*, June 28. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/africa-public-health-investment-in-development-strategies-by-carl-manlan-2021-06> (accessed: March 27, 2022).

Manych, Niccolò, et al. (2021). “China Holds the Financial Key to Huge Carbon Emission Avoidance.” *East Asia Forum*, October, 29. <https://www.eastasiaforum.org/2021/10/29/china-holds-the-financial-key-to-huge-carbon-emission-avoidance/> (accessed: March 27, 2022).

Maurizio, Roxana (2021). “Employment and Informality in Latin America and the Caribbean: An Insufficient and Unequal Recovery.” *ILO Technical Note*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/---sro-port_of_spain/documents/genericdocument/wcms_819029.pdf (accessed: March 27, 2022).

Mearsheimer, John (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.

Mearsheimer, John (2010). “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia.” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4: 381-396.

Mertha, Andrew (2006). *The Politics of Piracy: Intellectual Property in Contemporary China*. Art Links: Singapore University Press.

Rhee, Chang Yong, Helge Berger, and Wenjie Chen (2022). “China’s Shift to Consumption-Led Growth Can Aid Green Goals.” *IMF News*, January 27. https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/01/27/cf-china-shift-to-consumption-led-growth-can-aid-green-goals?utm_medium=email&utm_source=govdelivery (accessed: March 27, 2022).

Ross, Rober (2019). “On the Fungibility of Economic Power: China’s Economic Rise and the East Asian Security Order.” *European Journal of International Relations*, Vol. 25, No. 1: 302-327.

Seldin, Jeff (2021). “China Accelerates Plans to Overtake US on World Stage, Top Commander Says.” *VOA News*, March 9. <https://www.voanews.com/>

- a/usa_china-accelerates-plans-overtake-us-world-stage-top-commander-says/6203097.html (accessed: March 27, 2022).
- Song, Ligang, and Wing Thye Woo (2008). "China's Dilemmas in the 21th Century." In Ligang Song and Wing Thye Woo (eds.), *China's Dilemma: Economic Growth, the Environment and Climate Change* (pp. 1-12). Canberra: ANU E Press.
- Taliaferro, Jeffrey (2000). "Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited." *International Security*, Vol. 25, No. 3: 128-161.
- Tan, Wayne (2020). "The Decline of Multilateral Cooperation: On the Rising of Fragmentation Mode for Governing Global Warming." *Journal of International Politics*, Vol. 2, No. 1: 1-15.
- Tan, Wayne, and Jenn-Jaw Soong (2022). "The Political Economy of China's Rising Role in the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): Strategies and Instruments of Chinese Way." *The Chinese Economy*, Vol. 55, No. 4: 268-281.
- U. S. Census Bureau. "Trade in Goods with China." <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> (accessed: March 27, 2022).
- UN Affairs (2020). "'Enhance solidarity' to Fight COVID-19, Chinese President Urges, also Pledges Carbon Neutrality by 2060." *United Nations/UN News*, September 22. <https://news.un.org/en/story/2020/09/1073052> (accessed: March 27, 2022).
- Waltz, Kenneth (1959). *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.
- Weather Forecast Office (2022). "Tornadoes of April 13, 2022." *National Weather Service*, April 13. https://www.weather.gov/bmx/event_04132022 (accessed: March 27, 2022).
- WMO (2018). "The State of Global Climate 2018." *WMO*, February 7. http://ane4bf-datap1.s3-eu-west-1.amazonaws.com/wmocms/s3fs-public/ckeditor/files/Draft_Statement_7_February.pdf?5.6rzIGwBm5lwDSTPbgprB2_EgrjzRVY (accessed: March 27, 2022).

Workman, Danielc (2022). "China's Top Trading Partners." *World's Top Exports*.

<https://www.worldstopexports.com/chinas-top-import-partners/> (accessed: March 27, 2022).

Zhao, Hongtu (2019). *The Economics and Politics of China's Energy Security Transition*. London: Academic Press.

Zhao, Quansheng (2022). "Power Transition and the Dynamics of U.S.-China Competition." *Georgetown Journal of International Affairs*, April 7. <https://gjia.georgetown.edu/2022/04/07/power-transition-and-the-dynamics-of-u-s-china-competition/> (accessed: March 27, 2022).

China's Strategy Choices in Response to Carbon Emissions Reduction and Warming Suppression under Climate Change²⁹

Wei-En Tan

Abstract

When it comes to climate change, regardless of differences in geographical location, regime type, economic development, and scientific level, all countries under the influence of global warming may become a victim of extreme weather at any time. This is the case happened in China, which has suffered from floods several times, and in the United States, which has been seriously hit by hurricanes and snowstorms. Accordingly, China and the United States do face common threats that cannot be overcome alone, and there should be room for joint efforts to reduce carbon emissions and fight global warming. At the same time, Beijing is under increasing pressure to cut carbon emissions, leading President Xi Jinping to publicly state at the United Nations that China will make the country carbon-neutral before 2060 and aim to have carbon emissions peak before 2030. Based on the current industrial structure, economic development, and energy consumption, it is highly unlikely that China will achieve the goals declared by its leader. Even so, China's strategic choice in response to carbon emissions reduction and warming suppression is unexpected to cooperate with the United States, but to fully avoid the United

29 The author gratefully acknowledges the assistance of Dr. Teresa Kramarz (the Co-Director of the Environmental Governance Lab, University of Toronto) and the two anonymous reviewers for their insightful suggestions.

States and Europe forming a carbon tariff alliance against it to the greatest extent. Further, this paper finds that a competitive U.S.-China interaction, instead of a cooperative one, may not hinder the governance of global warming. By contrast, it may facilitate China's transition from an energy-consuming approach to a low-carbon approach in commodities manufacturing.

Key Words: Climate Change, Global Warming, International Cooperation, Carbon Dioxide Emissions, United States, China.

新冠肺炎對中國的發展：
以「一帶一路」和中國外交政策的影響為例^{*}

The Effect of COVID-19 in China: A Case Study of the Impact of the
Belt and Road Initiative and China's Foreign Policy

Harryanto Aryodiguno^{**}

賴劍文

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2022.08 第十期，頁 107-129。

** Harryanto Aryodiguno（賴劍文）為印度尼西亞總統大學國際關係學系助理教授、印度尼西亞總統大學教育發展中心主任。

摘要

本文以中國外交政策視角為分析基礎，開展文獻研究，分析新冠肺炎大流行對中國政府基礎設施發展和全球投資「一帶一路」倡議的影響。本研究使用的文獻為書籍、期刊、電子媒體、定性和定量資料的官方聲明。本文探討了新冠病毒對中國外交政策的影響，更具體地說，是對「一帶一路」倡議政策的影響。在本文的結尾，體現出來了中國「一帶一路」倡議在面對疫情的考驗時表現出了很強的彈性和活力，相關專案不斷推進，合作成果有諸多亮點，已成為疫情霧霾中的一個亮點。

關鍵字：改革開放、中國崛起、一帶一路、新冠肺炎

壹、前言

中國的改革開放被視為最具有中國特色的經濟改革，它是通過引入中國社會主義的市場原則而發起的。事實上，中國的改革開放是鄧小平在中國最高革命領袖毛澤東去世後，於 20 世紀 70 年代末領導的政治改革。毛澤東去世後中國政治方面出現了劇烈的變革，緩慢地將貧窮、封閉、充滿下層社會而聞名的中國轉變為一個現代文明社會。毛澤東去世後，華國鋒總理無法控制和清除共產黨對「四人幫」的影響。華國鋒沒有做出任何有意義的改變，因為他仍然堅持發展毛澤東思想，聽從毛澤東的指示，這導致中國的政治層面越來越混亂。即使是中國共產黨人也認為「四人幫」沒有犯下各種謀殺和清除人民、文化和違反中國共產黨哲學相悖的罪行（高朗，2006）。

終於在 1978 年，鄧小平成功消除了中國混亂的政治局面，逮捕了共產黨的最高領導人華國鋒，之後通過改革將中國的經濟和政治推向正軌。如果政治領導人不死，中國不失去統一的形象，就不會發生混亂和權力鬥爭的現象，中國永遠不會進入到 70 年代末 80 年代初的改革景象。1978 年初，鄧小平領導的以經濟為主的改革措施全面開發。從 1970 年代初到 1980 年代初的第一階段涉農業集體化、對外貿易投資開放以及向企業家頒發營業執照，然而，大部分行業仍掌握在政府手中。1980 年代末至 1990 年代的第二階段改革包括私有化、外包國有工業、取消價格管制、保護主義政策、和法規，然而，在某些領域，如銀行和石油，仍然在政府的管轄範圍內。改革開放期間私營部門增長迅速，2005 年占中國國內生產總值的 70%。1978 年至 2013 年，中國經濟以年均 9.5% 的速度快速增長（趙亮、李璐穎，2018）。

中國正進入作者所謂的「中國詮釋的共產主義」生活新篇章，這一點非常具有挑戰性。40 多年來，中國經歷了白手起家、融入世界、走向全球化和經濟一體化的歷程。鄧小平呼應的改革開放進入了困難階段，中國開始進入一個變革的時代，許多年輕人希望經濟方面可以得到更多的發展。此外，在國際世界中，中國也面臨著國際經濟轉型、結構變化、國際規則競爭等挑戰。「一帶一路」倡

議是中國改革開放新篇章的重要標誌之一。在這一輪過程中，中國將採取更加積極主動的開放戰略。經過 30 多年的發展，中國的經濟取得了巨大成就。然而，這些成就也帶來了越來越多的挑戰，包括增長放緩、環境污染、傳染病等一系列問題。2003 年的 SARS、2019 年的新冠肺炎等各種傳染病，使世界對中國的看法不佳。新冠肺炎更加地助長了全球範圍內的反華情緒，這是自中國實施政策以來，作為維持世界秩序的主要支柱之一以來從未發生過的。作者認為新冠肺炎、「一帶一路」倡議，以及中國外交政策的有趣轉變，在這個時代，我們稱之為新常态（胡鞍鋼，2018）。

貳、中國的經濟和政治變化

近年來，中國的崛起成為熱門話題。美國及其盟友國之間的討論不斷，這暗示著西方國家和亞洲國家對中國大陸的未來趨勢感到焦慮不安，尤其是東南亞，它成為了中美戰場的中心。那麼，經濟復甦和政治變革真的會像西方國家和學術界所指出的那樣威脅世界和平嗎？我們如何從中國自身的角度來理解中國的變化？或者，我們如何嘗試從中立的角度來理解中國，並從不同的角度看到其中的變化？

瞭解中國的經濟和政治變化，必須研究這些變化背後的意識形態和基本觀念，尤其是在鄧小平領導的政治改革時代，在中國革命史上，這個人物思想極大地影響了國家的政治變遷。我們回顧孫中山創立的人生理念或哲學，我們稱之為著名的「三民主義」推翻了中國清朝的權力。當毛澤東以推崇馬克思列寧主義基本原則為人民重振社會正義和公正生活秩序時，在殖民壓迫下和二戰後生活在地主壓迫下的中國人民，號召與毛澤東共同建設一個全新的、有尊嚴的中國（謝陽舉，2009）。同樣，在 1978 年，鄧小平有了改善中國人民生活的想法，他提出「改革開放」來領導和實現中國政治層面的革新，它鼓勵了所有中國人改變原有想法，讓人民生活走向富裕。鄧小平認為，中國外交政策的轉變必須從國內政治體制改革開始。國內政治的變化和發展將決定外交政策的方向，決定中國的外交（廖小平、成海鷹，2005）。

70年代末冷戰還在繼續時，西方國家、東歐國家和不結盟國家努力追趕以和平發展為基礎的經濟發展。當時中國的情況很不穩定，在中國政治中，毛澤東和周恩來去世後，中國似乎失去了一種熱愛革命的精神。中國人民一直生活在夢想中，並將毛澤東的話視為最高指示，他們已經失去了革命的精神。鄧小平看到這種情況，開始思考如何把失去的革命精神變成為一個具有改革精神的中國。鄧小平首先將改革精神融入到制度和政策中，開始影響共產黨和中國人民內在心態，他們不僅將改革視為鞏固改革開放成果的結構，而且還改變了中國的發展方向（杜浦〔譯〕，Meisner〔原著〕，2005）。

鄧小平意識到中國共產黨正在失去它原有的政治形態，中國也被四人幫實行的文化改革所迫害。鄧小平利用中國形勢的不確定性，為改革開放的計畫鋪平了道路。人民思想的變革，從毛澤東革命的夢想和承諾到提高人民生產力的發展。儘管鄧小平本人不承認自己的所作所為偏離了毛澤東的革命路線，但鄧的這一偉大舉動卻在中國的天空中掀起了一片烏雲。鄧小平的革命思想是人民經濟的和平發展，中國人民思想的興起改變了中國的舊形式。這一形式的轉變，徹底改變了政治精英和中國人民追求中國夢、改變中國人對世界的看法，並改變世界對中國的看法（李宛錚、張登及，2012）。

鄧小平對世界發展的看法發生了變化。他確實高度讚揚了馬克思主義、列寧思想以及毛澤東在革命初期推翻國民黨的思想。然而，鄧小平改革的基礎是他覺得有必要改革毛澤東的世界觀。毛在社會上始終強調平等，消除階層，而鄧堅持社會主義，這與毛不同。他強調人民的生產力，即真正能夠改變中國的革命（劉玉芝，2019）。但是，鄧小平不能消除共產主義在中國人生活中的影響，尤其是毛澤東的影響；他不能抹殺毛澤東的歷史和對中國人民的偉大貢獻。從馬克思主義者和毛澤東的思想出發，形成了改革的基礎。例如，他強調馬克思主義的生產力發展觀，這證明貧困不是社會主義。此外，他還通過重演毛澤東「實踐是檢驗真理的唯一標準」的口號，消除了毛澤東思想和教義是中國人民精神的保守觀點。就這樣鄧小平成功地打破了共產主義改革的意識形態障礙（姜新立，2018）。

中國共產黨是高度尊重黨的領導人的思想和言論的黨。在中國革命時期，鄧

小平意識到，植根於中國人民靈魂深處的中國人民的民族主義精神和共產黨的意識形態，不可能一蹴而就。因此，他也利用自己的權力和影響力向中國人灌輸思想。上臺後，他宣揚改革開放。他說，文化大革命是一種錯誤的意識形態，給人民的社會生活帶來了破壞（沈有忠，2004）。因此，鄧小平呼籲要重新認識共產黨的綱領，消除文革的負面影響。鄧小平成功地影響了黨內精英的思想。1981年，改革派精英集團通過了關於解決因偏離黨綱而引起的問題的決議。其中之一是指責文革集團偏離並引導中國人民走錯方向，在中國造成苦難、饑餓和嚴重死亡。這場運動被稱為清除共產黨的運動，使其擺脫仍然盤踞在黨內精英中的文革集團的影響。但為了得到黨內精英和人民的支持，鄧小平繼續強調毛的思想和教義對建立新中國的重要性。使毛澤東的教誨和言論在人民心中仍然佔有首位，而毛的錯誤不是錯誤，人民仍然要把毛澤東作為新中國形成的主要人物（朱登潮，2005）。

鄧小平發起的改革引起了很多爭議。鄧小平以「摸著石頭過河」的著名口號在黨內掀起一片騷亂。仍然保守的黨幹部質疑鄧的公開是否違反了社會主義國家的民生制度。鄧覺得這沒什麼好擔心的。中國的改革開放實際上將加強人民經濟。真正令人擔憂的是改革何時偏離了中國共產黨的原則。鄧小平堅持經濟開放，政治堅持共產黨的領導。因此，中共中央對改革引入的自由主義思想採取了反制措施。1987年，中共中央發起「反對資產階級自由化」運動，嚴厲打擊發展民主自由思想（汪浩，2008）。

儘管鄧小平努力讓黨的幹部相信改革會帶來繁榮，但爭論和意見分歧並沒有就此停止。尤其是1989年，中共歷史上最大規模的學生遊行在天安門舉行，除了造成數千名中國學生死亡外，還引發了數名主張改變的中共高官被免去他們的政治職務。鄧小平一直堅信自己的突破，儘管黨內精英之間存在諸多矛盾。鄧小平自己也知道，改革開放有悖於社會主義，有悖於共產黨的領導，造成了巨大的政治動盪，尤其是長期處於毛澤東思想中的中國人民。但鄧小平認為，改革開放帶來的巨大利益，讓他的共產黨贏得了大多數中國人民的心，也讓中國的社會主義變得一片模糊（鍾延麟，2019）。

參、「一帶一路」的思想基礎

2013年，中國共產黨總書記或國家主席習近平傳達了他的想法，即通過恢復被稱為「一帶一路」的全球貿易路線來建設國家經濟。「一帶一路」後來在英文中成為「一帶一路」倡議，但沒有改變其中的官方含意。受漢朝政府政策的啟發，「一帶一路」倡議旨在復興2000年前中國古老的絲綢貿易路線。此外，該政策旨在通過陸路和海路將中國大陸與亞洲、非洲和歐洲大陸聯繫起來，以便利貿易路線，促進全球經濟增長和發展（Ferguson, 2017）。

與歷屆中國領導人一樣，習近平的出身與卡爾·馬克思和弗裡德里希·恩格斯的思想始終沒有分離。兩者通常被稱為「共產主義的開國元勳」，其中一些與馬克思主義有關的思想已經可見。「制度要與時俱進，時代是由時代的需要塑造的」，這就是馬克思主義觀點，是習近平提出以中國特色社會主義為基礎的「一帶一路」倡議的主要依據。習近平所說的中國特色社會主義，就是時代變了。因此，中國既要與時俱進，又要以社會主義精神為核心，用社會主義理論根據時代需要實現發展（韓亞光，2016）。

對於中國人來說，「一帶一路」倡議是延續鄧小平改革時代、在複雜時代實施開放的一大步。中國特色社會主義進入新時代，改革不離開中華文化也必須深化。一些制約生產力進一步發展、適應人民群眾美好生活需要的矛盾問題，仍需通過改革開放加以解決。國際社會也希望中國能夠制衡世界經濟力量。因此，「一帶一路」倡議是中國特色社會主義新時代中國國家主要社會矛盾變化的正道和方向。這種變化具有廣泛的模式和目的。這種新格局將產生重要而深遠的影響（瞭望，2018）。

從國際關係舞臺上看，「一帶一路」倡議是解決世界矛盾、促進當前國際發展的戰略選擇。儘管當前和平與發展的大趨勢沒有改變，但和平與發展仍然是一個懸而未決的重大問題。中國領導人表示，當前，國際關係正朝著共同經濟發展的方向發展。這就是為什麼我們需要進一步共用發展理念來促進我們各自國家的經濟發展。理想的世界經濟發展是沒有任何利益衝突的平等發展。「一帶一路」

倡議有望縮小貧富差距（劉偉，2018）。

中國從各個方面都在不斷變化，似乎開始與西方世界競爭。在中國歷史上，「一帶一路」倡議繼承和發揚了中華民族開國元勳的理想，不斷與外國保持外交關係。中國人民對目前的發展感到非常自豪；從清朝的低迷時期、民國初期，到與外國開戰的時代，儘管當時中國的政治局勢不穩定，但中國實際上在與外界交流文化和知識方面進行了很多創新。文化交流和對外貿易持續不斷；這讓中國得以維持綿延萬里、延續千年的古絲綢之路。這使中國人渴望在艱苦奮鬥中奮發向上，以包容、開放、互鑒的精神，促進和平互利合作。這就是為什麼中國領導人習近平一直堅持認為「絲綢之路」精神是非常文明的古代遺物。前人通過絲綢之路的思想引領中華民族走向進步，正是因為這些思想，中國人民努力奮鬥，最終決定了中華民族自身的命運。中國人自己認為「一帶一路」倡議不是「債務陷阱」。「一帶一路」倡議也不是戰後建設國家的國際資金或合作。相反，這個「一帶一路」倡議將發展這條絲綢之路沿線的經濟。「一帶一路」合作互信造福中國人民，造福沿線各國。這是各國合作共贏的光明道路（林昱君，2017）。

中國正試圖創造一種「一帶一路」倡議可以引領全球秩序的觀點。「一帶一路」倡議之所以引起全球多國關注的重要原因之一是，隨著中國發展與外部世界日益融合、聯動、互動，變革的影響越來越大。這是改變中國與世界關係的最重要時刻。作為世界上最大的發展中國家，中國以發展世界經濟為契機，提出「一帶一路」倡議，這是實現共同繁榮的最佳途徑；這個目標其實也是想展示中國的新角色（Pu, 2016）。

中國希望「一帶一路」倡議成為共同發展的方針，因為貧困是每個政府面臨的主要問題。因此，發展是解決貧困問題的首要關鍵。中國政府希望「一帶一路」倡議成為各領域發展的解決方案和基礎。「一帶一路」各領域的發展重點是中國的發展，但其他國家也可以借此機會與中國共同進步。中國將通過「一帶一路」幫助世界各國消除貧困，實現真正的和平與繁榮（李明，2019）。

發展離不開和平安全的環境；只有和平與安寧才能繁榮。任何形式的偏見和歧視，包括仇恨和戰爭，只會給人民帶來災難和痛苦。國際社會必須相互尊重，才能實現世界平等、和平發展、共同繁榮。作為最大的發展中國家，中國通過「一

帶一路」國際合作、共商、共建、共用，將廣大發展中國家彙聚在一起，共同維護世界和平、安全與發展的信任和力量。中國的和平發展具有中國特色、歷史文化傳統、國情、時代潮流和國家根本利益，經過艱苦卓絕的探索，逐步形成。中華人民共和國成立以來，尤其是改革開放的 40 年以來。中國的發展絕不會犧牲其他國家的利益，絕不會做損人利己的事。歷史將繼續證明這一點（蔣復華，2016）。

「一帶一路」倡議為完善全球治理體系改革作出了新貢獻，對推動構建人類命運共同體具有深遠意義。以構建人類命運共同體為核心，「一帶一路」積極發展全球夥伴關係，推動全球治理體系改革和建設，向世界闡明中國和中國的根本價值觀世界。「一帶一路」倡議堅持一切事由政府商量、由政府處理的全球治理理念。努力消除舊秩序中西方世界與非西方世界的貧富懸殊，深刻參與國際秩序調整。國際社會越來越多的人感到，只有追求互利共贏，才能凝聚力量，共同發展。共建「一帶一路」為完善全球治理體系做出了重要貢獻，將有力推動人類建設。必將為推動世界經濟發展、構建人類命運共同體作出新的更卓越的貢獻（薛健吾，2019）。

肆、研究方法

在分析這個話題時，作者使用了定性的方法，因為作者認為這種方法適合描述中國政治和經濟發展的情況以及新冠肺炎對中國經濟增長原則的影響。中國政府經常利用中國的經濟發展來繁榮世界經濟，通常是在一個稱為「一帶一路」倡議的框架內。此外，作者使用這種定性模型方法不僅是因為它在社會人文研究中經常被使用，而且作者認為這種方法可以揭示對作者問題背景的適當解釋。此外，作者發現這種研究方法的靈活性可以創造一種通過定量建模方法無法獲得的理解。

作者透過期刊文章、中國政府網站、大眾媒體新聞、書籍和非中國作者的著作收集與中國經濟和政治發展相關的文獻，以及最近與「一帶一路」倡議和新冠肺炎的相關資料。首先，作者利用這些資訊解釋了鄧小平領導時期中國的政治變

化，它給中國人民的生活帶來了重大變化。然後在習近平為中國人民和世界社會進行的經濟發展時代。此外，作者試圖以「一帶一路」倡議的形式分析經濟增長，該倡議偶然發現了一場我們稱為新冠肺炎的世界災難。

伍、和平發展和平崛起

江澤民在 2002 年中國社會發展大會報告中強調，繁榮社會是完善社會主義市場經濟體制和對外開放的關鍵。因此，中國在建設公正、繁榮的社會之後，將繼續努力實現現代化，在社會主義框架內建成富強民主文明的國家。也就是說，中國仍將把建設作為經濟發展的中心，希望中國社會不再有貧困（江澤民，2002）。

胡錦濤時期，中國的外交政策仍然堅持「繼續奉行獨立自主的和平外交政策，爭取長期良好的國際環境和地區環境」。因此，自 1978 年以來，基本政策一直以經濟為中心，而不是因為領導者，這意味著行政可以改變。儘管如此，實現繁榮社會的政治、外交和發展政策從未改變。胡錦濤時期，對外關係最突出的方面是積極應對中國崛起的國際影響。同時，中國共產黨強調「中國和平崛起新道路和亞洲未來」。共產黨承認，中國確實處於發展時期，但中國的發展不會走其他超級大國的道路。中國不會攻擊和發動所謂侵略，破壞現有的世界秩序。中國堅持認為中國的崛起是必要的，是在和平與和諧中崛起的（王宏仁，2017）。

胡錦濤主席和溫家寶總理同時呼應中國對外關係的理念，就是中國的和平崛起。因此，中國的外交政策將始終以和平與和諧為基礎，因為當前的世界潮流是和平與發展。中國發展正面臨戰略機遇來之不易的時期。因此，中國決定爭取和平的國際環境和穩定的國內環境，集中精力發展自身，用中國的發展促進世界和平與發展（胡錦濤、溫家寶，2009）。

中國和平崛起的實質是：第一，中國崛起是要充分利用世界和平的良好機遇，努力發展壯大自己，同時，中國通過發展維護世界和平。第二，中國的崛起主要靠實力、自力更生、獨立自主，依靠廣闊的國內市場、充足的勞動力資源和大量的資本積累，以及改革帶來的機制創新。第三，中國的崛起離不開世界，中國必

須堅持對外開放政策，在平等互利的基礎上發展同所有友好國家的經貿關係。第四，中國的崛起需要很多時間，因此，這需要幾代人的努力。第五，中國的崛起不會阻止任何人，也不會威脅任何人。中國不謀求現在和未來的霸權，即使未來變得至關重要，也永遠不會稱霸（陳鬱芬，2013）。

中國領導人在確定中國和平崛起時的態度是：第一，在各種場合，中國領導人在多次接受採訪、發表聲明或講話時，對中國崛起問題的質疑都沒有迴避。第二，中國的精英領導人一直強調，中國的崛起不同於其他大國或國家的崛起，在於其和平的方式和過程。就連中共中央軍委副主席也強調，中國不會像西方國家那樣壟斷和打壓他國。而是把發展的基礎放在國內，與國際合作取得互利共贏的結果。也就是說，從和平發展到和平復興，不是北京國家戰略的變化，而是有利於北京國力的政策和防禦宣言（陳積敏，2009）。

黨內精英之間也存在意見分歧。和平復興政策的反對者認為它違反了毛澤東的社會主義政策和理論。此外，中國的崛起或許讓人們想起了日本以大亞洲崛起的歷史，它以世界大戰告終，給人們帶來了苦難。此外，經濟復甦會讓人產生繁榮的幻覺，而中國目前還面臨著各種金融問題。當前的現實是，中國人的財富還沒有實現，還有中國人生活在貧困之中（李桂花、孫秀雲，2008）。

另一方面，支持和平崛起思想的人則認為，和平崛起實事求是，正在積極應對國力崛起的國際影響。儘管過去中國大陸經濟不景氣，在全球環境中渴望和平，但現在其他國家擔心中國經濟會好轉，其國力將增強，是否仍會維持現有秩序，不向其他國家擴張嗎？如果中國無法解釋國際上對中國和平崛起持悲觀態度的擔憂，中國威脅論依然存在，這將損害中國的國際關係（金榮勇，2007）。

6月4日天安門事件後，有關中國威脅的言論早已出現。鄧小平回應中國民族主義和社會主義，認為西方國家不想看到中國強大；資本主義國家開始發動攻擊，扭轉了中國和平的事實。但在鄧小平時代之後，中國成為世界領先的社會主義國家，中國被認為開始對國際問題有了更深刻的認識。這只是中西方意識形態差異的問題，這是中國與西方世界關係的過去、現在和未來反覆出現的問題。中國推動了地區和世界從高層政治向低層政治的轉變。不同的問題有不同的影響，實際的變化和預期的變化有很大的差距。毋庸置疑，中國推動的變革既創造了機

遇，也帶來了摩擦，因為中國的利益更為實質。隨著這個跨越時間和空間的複雜轉變過程，國際關係專業人士都認識到中國崛起對世界的不確定影響（周玉山，2001）。

因此，在 2000 年代初，中國感受到周邊國家對中國發展的壓力。結果，中國試圖加快與世界的融合進程，證明中國的經濟增長沒有威脅。但在 2000 年初，胡錦濤等中國領導人只能說服國內人民，中國必須崛起；否則，他就沒有贏得國際對中國情況的信任。因此，提出和平崛起的概念，是以國際社會可以接受的語言為基礎，以減少大國和周邊國家的焦慮。同時，更好地對接鄧小平改革開放和平發展理念，繼續建設未來 20 年的中國經濟（李炳炎、向剛，2009）。

總之，從鄧小平到胡錦濤，中國通過引進外資和技術投資國內建設，通過貿易加快現代化進程。因此，在嚮往和平與穩定的國際環境中，北京雖然表面上有所抱怨，但它接受了現有的國家，全球政治經濟秩序與美國霸權一致。從鄧小平到胡錦濤，中國的發展戰略在整個地區都是一致的。中國無意擴大勢力範圍，也無意在對外關係中與大國競爭，以營造良好的外部環境，發展經濟。因此，以和平為基礎的發展模式，讓中國嘗到了上個世紀改革的果實。很難想像中國會放棄鄧小平的發展理念，轉向擴張之路。更重要的是，鄧小平的思想不是教條，而是代表了從中央到地方、從城市到農村、從黨到軍到政府的利益格局，這是北京現任政府領導層的共識。在這種情況下，由和平發展走向和平崛起的思想將指導中國的對外行為，而不是現實主義者和國際關係在各種理論中對中國對其他國家的威脅的期望（徐秀紅，2008）。

陸、從中國國際關係看「一帶一路」

許多政治和國際關係觀察家預測，全球將出現超級大國過渡。這意味著中國將逐步取代美國成為世界強國。來自中國的觀察家自己也表示，即將強大起來的中國必須在國際舞臺上維護自己的利益，承擔起作為全球重要角色的重大責任。因此，「一帶一路」倡議可能是中國全面向現代世界擴張的開端，也可能是對中國復興進程的考驗。在實施「一帶一路」倡議方面，中國作為大國在對外關係和

外交中發揮了重要作用。「一帶一路」倡議體現了國與國之間和平、尊重、開放、包容的精神。其國際化戰略主要體現在三個方面：一是突破國與國之間的安全困境，二是承擔大國責任，三是在國際社會建立軟實力（鄧中堅，2018）。

中國將其新外交視為「一帶一路」外交，表面上看是「兩條腿一圈」外交。之所以如此命名，是因為中國正在與美國、俄羅斯、印度等世界大國以及中國稱之為「雙腿」外交的其他大國建立新的關係。那麼，「一圈」就是「一帶一路」中的國家和亞洲國家，三者相互依存，形成「一圈」（劉程輝，2021）。

中國通過「一帶一路」建設與大國外交，這就是相互依存的關係。儘管中美關係提出了新型大國關係，但這一概念也適用於中國與俄羅斯、印度、歐洲等大國的雙邊關係。這些國家大多也是「一帶一路」沿線大國。從地緣政治角度看，這些大國可能對中國的發展和「一帶一路」倡議構成致命的外部威脅和挑戰。中國通過妥善處理與這些大國的關係，確保「一帶一路」倡議的順利實施。中國與這些大國交往，不僅要解決經貿問題，更重要的是戰爭與和平問題。和平是中國可持續發展的前提。對於中國來說，與美國建立新型大國關係，俄印歐是保持國內可持續發展的需要，也是維護國際和平的需要（蔡怡竑，2018）。

在世界大國中，中國的地緣政治環境得天獨厚。與英國相比，不列顛群島與大西洋隔絕，英國是典型的海洋國家，同時，中國既是陸上強國，也是海上強國。與美國相比，美國只有兩個鄰國，分別是北部的加拿大和南部的墨西哥，地理環境直截了當，這兩個國家的實力都不是美國可比的，兩者都依賴美國發展。而中國不同，周邊十多個國家，包括俄羅斯、日本、印度等強國。因此，中國的外交不能機械地模仿英美。必須根據地緣政治環境，制定務實可行的外交戰略（鄭永年，2016）。當前國際安全領域的熱點問題大多發生在中國周圍。其中很多與中國直接相關，包括朝鮮核問題、東海主權爭議、臺灣問題、南海主權爭議、緬甸問題、中印邊界問題、阿富汗問題。近年來，老問題老矛盾依然存在甚至加劇。而且，新的問題不斷湧現，隨時可能演變成重大危機。周邊地區是中國國際秩序的基礎。因此，如果中國要塑造其國際秩序，就必須將其戰略重點放在周邊地區。未來，中國面臨的危機更有可能直接來自周邊的中小國家。並假設周邊地區或中國與周邊國家的關係出現重大危機。在這種情況下，這將對中國的國際秩

序產生直接而嚴重的影響，甚至可能導致中國崛起的基礎變得不穩定（王雪冬，2021）。

周邊國家幾乎都是「一帶一路」沿線國家。近年來，中國政府提出了「睦鄰、和平、繁榮」和「友、誠、惠、容」的周邊外交理念和目標。「一帶一路」倡議就是將這些理念付諸行動，實現這些目標的最佳途徑。此外，在未來漫長的歷史時期，中國面臨的中央地緣政治壓力仍將來自美國。但中美之間沒有直接的地緣政治爭端，兩國在經濟上高度依賴對方。因此，中美之間的摩擦和衝突，更有可能是中國與周邊美國盟友之間的摩擦和爭端。這意味著構建新型大國關係與周邊外交也密不可分，必須齊頭並進（柴尚金，2018）。

對中國而言，「一帶一路」的國際意義主要包括三個方面：一是有助於突破中國與相關國家之間的安全困境；二是與廣大發展中國家實現雙贏，更好地承擔大國責任；三是形成中國的全球軟實力。「一帶一路」倡議是中國應對美國戰略擠壓的必然選擇。近年來，隨著美國亞太再平衡戰略的深入推進，中國在亞洲的外交空間受到擠壓。但中國並未挑戰美國謹慎的做法和國家意圖。不管中國文化精神的實踐能力如何，中國都不會與美國正面交鋒。同時，美國重返亞太迫使其將其他地區的戰略資源調動到東亞，這將不可避免地導致美國在這些地區的戰略能力相對下降。因此，今天在中東、非洲、中亞等地區，美國的影響力和國際威望都大不如前。在這種情況下，中國不可避免地會轉移到美國影響力相對下降的地區。「一帶一路」倡議就是這樣的戰略選擇。當然，它的中軸線是經濟和貿易。不過，這或多或少反映了中國在美國戰略擠壓下“向西看”的外交政策考量（Wuthnow, 2012）。

柒、新冠肺炎對「一帶一路」倡議的影響

2020年，突如其來的新型肺炎疫情席捲全球，嚴重影響世界各國經濟社會生活。據新華社援引外交部長王毅的介紹說，面對新冠肺炎大流行，「一帶一路」倡議顯示出強大的韌性和活力（馬俊卿，2021）。相關專案不斷推進，合作成果亮點眾多，成為疫情陰霾中的一大亮點。疫情發生以來，共建「一帶一路」國際

合作呈現出以下特點：

- (1) 合作需求進一步增加。疫情嚴重影響了世界各國經濟的正常運行和發展。無論是抗擊疫情，還是恢復經濟，「一帶一路」沿線國家都需要這個國際合作平臺，提升自身抗風險能力，同時加強與有關各方的政策協調和溝通，共同分享相關資訊。
- (2) 合作領域進一步拓寬。比如，為應對疫情帶來的各種新挑戰，「一帶一路」朋友圈聚焦全球公共衛生合作，著力打造「健康絲綢之路」，進一步豐富了「一帶一路」的內涵。高品質共建「一帶一路」。與此同時，數位經濟、綠色發展、區域經濟一體化等領域的合作也在不斷深化。
- (3) 合作形式進一步多元化。過去，共建「一帶一路」主要以貿易、投資、貨物和服務的跨境流動為主。如今，各種網上交易方興未艾。線上線下融合程度不斷加深。實體經濟與虛擬經濟相互促進，使「一帶一路」更具活力。
- (4) 合作機制化水準進一步提高。面對百年變局和全球疫情的新形勢，「一帶一路」沿線國家加強政策溝通和規則對接，簽署 RECP、完成中歐投資貿易協定談判等。這些成果使「一帶一路」合作朝著制度化方向發展（梁昊光，2021）。疫情發生以來，效果更加突出。它包含兩個維度的含義：硬體，即促進基礎設施領域的互聯互通，中歐班列逆勢發展就是一個典型案例。在軟體方面，意味著穩定全球產業供應鏈。2020年，與世界範圍內投資和貿易的急劇收縮相比，「一帶一路」相關國家的收購和貿易表現出較強的韌性。前幾年互聯互通建設的成果在其中起到了基礎性作用。這有利於加快恢復受疫情破壞的產業鏈和供應鏈，為地區和全球經濟復蘇注入強勁動力（張漢暉，2021）。

「一帶一路」倡議是中國為世界做出貢獻的公共產品。中方倡議得到國際社會廣泛認可。從發展理念看，疫情考驗了共建「一帶一路」的合作理念和基本原則，即堅持開放、包容、透明原則和共商原則的重要性，共同貢獻，共用利益。疫情讓各國越來越意識到人類生活在地球村。「一帶一路」是踐行人類命運共同體理念的重要平臺。實際行動上，中方言出必行，向「一帶一路」沿線國家提供

力所能及的物資和技術援助，積極協助其他國家和地區抗擊疫情、恢復經濟。疫情期間，中國成為全球最大的防疫物資供應國。當今世界，單邊主義和貿易保護主義抬頭，逆全球化思潮高漲，國際多邊貿易體制面臨嚴峻挑戰。在此背景下，「一帶一路」合作取得了令人矚目的成果，再次證明了多邊主義的重要性。推動互聯互通，堅持開放包容，是應對全球危機、實現長遠發展、從根本上提升人類社會預期增長繁榮的必由之路（人民日報海外版，2021）。

透過「一帶一路」倡議中國也在印尼建設很多基礎設施及投資計畫。這些建設與投資被認為能解決印尼國家的建設資金困擾。根據戰略與國際研究中心（CSIS）研究員 Yose Rizal Damuri 的說法，儘管印尼與全世界國家都受到新冠肺炎的影響，但是印尼建設所面臨的障礙都在「一帶一路」倡議合作計畫與框架解決。這可以從 2015-2019 年期間的基礎設施發展計畫需要大約 5,400 萬億印尼盾的資金。然而，印尼政府只分配了 25% 的國家預算。印尼政府預測 2020-2024 年度的建設預算會大於 2015-2019 年的預算。Yose 接著說，剩餘的融資預計將通過國有企業（BUMN）基金和外國投資計畫提供資金。正是在這個範圍內需要「一帶一路」倡議計畫的存在。2020 年 3 月，印尼總統佐科威（Joko Widodo）宣布印尼已受到新冠肺炎影響時，印尼經濟開始遭受損失，但中國的「一帶一路」計畫提供的援助卻完好無停止。中國政府仍然按照「一帶一路」發展計畫的承諾，在印尼分配發展資金。迄今為止，中國投資者已對多個項目提出投資計畫，其中包括在北蘇門答臘、北加里曼丹、北蘇拉威西和巴厘島的「三北+經濟發展通道」（3 North+Economic Development Corridors）開發。該地區有多個經濟發展項目，包括工業區、港口基礎設施建設和旅遊業，所有的項目都將繼續獲得「一帶一路」倡議的資金支持。

捌、結論

在國際關係的語境中，人類通過框架觀察外部世界來過濾資訊。例如，國際關係理論中的現實主義和自由主義只是觀察世界的框架，通過這樣的框架，國際關係專家可以分析國家之間的互動和行為。框架不是終極真理。如果一個國家對

世界的理解不同，就會採用與現實主義不同的框架來討論非現實主義的行為。這種觀察可能是錯誤的；換句話說，不完全正確。

從 1978 年至今，中國經歷了文化大革命，走向開放。其背後的變化源於鄧小平的中國發展觀。構建這一理念的框架指導了中國的對外關係。按照鄧小平的說法，它一直適用到 21 世紀中葉，中國發展成為中等水準國家。因此，討論中國崛起問題，必須深刻理解中國領導人的思想及其背後的指導思想，才能準確把握北京的意圖。

由逆境建設中國的鄧小平發起，中國經濟規模雖然不斷擴大，但資源轉化為政策的能力和外部環境的調控能力仍遠遠落後於發達國家。因此，中國的崛起並不是一個霸權興衰的過程。因此，每一位中國領導人都在努力發展和提升中國的民族性。比如習近平提出的「一帶一路」倡議。「一帶一路」倡議是中國在習近平領導下提出的一項重大區域經濟倡議。這是新時代中國改革開放的重要抓手。它對於幫助解決中國崛起過程中面臨的各種挑戰具有突出的戰略意義。考慮到中國作為新型大國的崛起，這一舉措將引發地區秩序乃至全球需求的相應變化。它的進步不會一帆風順，這將引起周邊國家和其他大國的各種反應。因此，中國應該以合作的心態推動和實施「一帶一路」，推動區域共同體建設。除此之外，中國還需要照顧該地區其他大國的利益和訴求。此外，中國需要將「一帶一路」倡議轉變為中國和平崛起的新模式和構建新型大國關係的新模式。

中國「一帶一路」倡議提出七年來，國際社會對「一帶一路」倡議的認可度不斷提高。「一帶一路」倡議的國際認同受政治、經濟、外交、輿論、文化傳統等多重複雜因素的影響，呈現出特定的地區和國家特點。2020 年全球爆發新冠肺炎，對「一帶一路」建設產生深遠影響，引領新型全球化、推動構建人類命運共同體的世代價值日益凸顯。人類。進一步提高「一帶一路」倡議的國際認可度，對於有效規避政治經濟風險和輿論陷阱，推動「一帶一路」建設邁向高品質發展具有重要現實意義。

隨著新冠肺炎疫情在全球範圍內爆發並持續蔓延，中國積極看好「一帶一路」沿線國家抗擊新冠肺炎疫情的行動，這被一些西方國家解讀為對疫情的頻繁回應。通過全球抗擊疫情，拓展「一帶一路」。然而，事實反駁了這些虛假的輿

論。因此，儘管新冠肺炎繼續在全球蔓延，但 70% 至 80% 的「一帶一路」建設專案並未受到明顯影響。反而在防控疫情的同時穩步推進。因此，在面臨重大破壞的情況下，「一帶一路」的建設確保了抗疫物資的交付，並為全球抗擊新冠肺炎做出了貢獻。

作為得到 160 多個國家和國際組織積極支援和參與的發展實踐，「一帶一路」建設的開創性和歷史性進步不可否認。「一帶一路」建設引領包容性全球化、推動構建人類命運共同體的現實意義和當前價值日益凸顯。儘管未來的「一帶一路」架構仍可能遭遇其他大國的巨大阻力，面臨各種風險和挑戰。它旨在實現世界各國的互利共贏、共同發展，這符合世界人民的普遍利益和世界歷史。

參考文獻

- 人民日報海外版（2021）。〈疫情下，“一帶一路”合作強勁前行〉，
《中華人民共和國中央人民政府》，1月11日。http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/11/content_5578680.htm。2021/06/04。
- 王宏仁（2017）。〈中國大陸的單邊和平外交與關係模式：習近平是新轉變，還是胡調重彈？〉，《中國大陸研究》，第60卷，第3期，頁1-20。
- 王雪冬（2021）。〈一帶一路倡議的國際認同度研究〉，《中國國務院發展研究中心》。<https://www.chinathinktanks.org.cn/content/detail?id=yg96vj94>。
2021/04/30。
- 朱登潮（2005）。〈鄧小平對科學發展觀形成的貢獻〉，《學海》，第2005卷，第5期，頁11-14。
- 江澤民（2002）。〈全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面——在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告〉，《中國科學院等離子體物理研究所》。<http://www.ipp.ac.cn/admin/suoban/szjt/18.Htm>。
2021/05/03。
- 杜浦（譯），Meisner, Maurice（原著）（2005）。《毛澤東的中國及其後：中華人民共和國史》。香港：香港中文大學。
- 李明（2019）。〈一帶一路與全球治理〉，《全球政治評論》，第68期，頁31-50。
- 李宛錚、張登及（2012）。〈政治經濟學的典範轉移？以解釋中國經濟改革的文獻為例〉，《東亞研究》，第43卷，第1期，頁130-162。
- 李炳炎、向剛（2009）。〈“中國奇跡”與“中國模式”——中國30年經濟改革的巨大成就與基本經驗〉，《江蘇科技大學學報（社會科學版）》，第9卷，第1期，頁62-70。
- 李桂花、孫秀雲（2008）。〈毛澤東、鄧小平、江澤民科技思想之比較〉，《學術論壇》，第31卷，第5期，頁36-40。
- 汪浩（2008）。〈中國特色社會主義理論的根本方法論〉，《淮陰師範學院學報，

- 哲學社會科學版》，第 30 卷，第 6 期，頁 710-712。
- 沈有忠（2004）。〈鄧小平與中國政治體制改革〉，《展望與探索》，第 2 卷，第 5 期，頁 9-90。
- 林昱君（2017）。〈今年中國大陸最重要主場外交之「一帶一路」國際合作高峰論壇〉，《經濟前瞻》，第 173 期，頁 49-54。
- 金榮勇（2007）。〈美國在東亞戰略角色之調整〉，《國際關係學報》，第 23 期，頁 91-121。
- 周玉山（2001）。〈兩次天安門事件〉，《中國大陸研究》，第 44 卷，第 3 期，頁 59-77。
- 胡鞍綱（2018）。〈對外開放是中國基本國策〉，《中華人民共和國中央人民政府》，5 月 15 日。http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/15/content_5291023.htm。2021/03/18。
- 胡錦濤、溫家寶（2009）。〈中共中央總書記胡錦濤致中國礦業大學建校 100 周年的賀信國務院總理溫家寶給中國礦業大學 2009 屆畢業生的批示〉，《中國礦業大學學報（社會科學版）》，第 11 卷，第 4 期，頁 1。
- 姜新立（2018）。〈中國大陸「改革開放」40 年評析〉，《展望與探索月刊》，第 16 卷，第 11 期，頁 1-8。
- 馬俊卿（2021）。〈王毅：面對疫情，“一帶一路”合作沒有按下“暫停鍵”，反而逆風前行〉，《新華網》，6 月 24 日。http://www.xinhuanet.com/silkroad/2021-06/24/c_1127592318.htm。2021/11/16。
- 柴尚金（2018）。〈“一帶一路”的思想基礎與時代意義〉，《中國共產黨新聞網》，12 月 24 日。<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1224/c40531-30483666.html>。2021/04/30。
- 徐秀紅（2008）。〈中國經濟體制改革模式的理性思考〉，《江西社會科學》，第 2008 卷，第 9 期，頁 80-85。
- 高朗（2006）。〈如何理解中國崛起〉，《遠景基金會季刊》，第 7 卷，第 2 期，頁 53-94。
- 陳積敏（2009）。〈美國應對中國崛起的戰略選擇〉，《外交評論》，第 26 卷，

第 2 期，頁 46-56。

陳鬱芬（2013）。〈中國學者對國家形象的看法〉，《東亞研究》，第 44 卷，第 2 期，頁 165-198。

梁昊光（2021）。〈“一帶一路”合作助力戰疫情、穩經濟〉，《中國中央電視台》，8 月 22 日。<https://news.cctv.com/2021/08/22/ARTIwLZQZZBeOL8oNGqH8MiR210822.shtml>。2021/11/16。

張漢暉（2021）。〈一帶一路倡議，開放共贏之路〉，《中華人民共和國外交部》。https://www.mfa.gov.cn/web/dszlsjt_673036/t1846709.shtml。2021/11/16。

趙亮、李璐穎（2018）。〈鄧小平改革思想及其現實意義〉，《廣安日報》，9 月 13 日。<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0913/c69113-30290431.html>。2021/03/18。

蔡怡竑（2018）。〈檢視馬來西亞在中國「一帶一路」的戰略槓桿：機遇與挑戰〉，《香港社會科學學報》，第 51 期，頁 87-118。

蔣復華（2016）。〈從「一帶一路」戰略探討中共地緣政治所面臨的挑戰〉，《海軍學術雙月刊》，第 50 卷，第 5 期，頁 38-45。

廖小平、成海鷹（2005）。〈改革開放以來中國社會的價值觀變遷〉，《湖南師範大學社會科學學報》，第 34 卷，第 6 期，頁 12-16。

鄭永年（2016）。〈“一帶一路”與中國大外交〉，《中國共產黨新聞網》，2 月 18 日。<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0218/c191095-28134578.html>。2021/04/30。

鄧中堅（2018）。〈美國在南海面對中國的理論與政策作為：國際政治與國際法的對話〉，《全球政治評論》，第 61 期，頁 31-54。

劉玉芝（2019）。〈新中國 70 年人民當家作主制度體系的建構與完善〉，《高校馬克思主義理論研究》，第 5 卷，第 3 期，頁 23-29。

劉偉（2018）。〈“一帶一路”倡議：中國在全球治理中的領頭羊角色〉，《Carnegie Endowment for International Peace》，9 月 17 日。<https://carnegieendowment.org/2018/09/17/zh-pub-77262>。2021/05/03。

劉程輝（2021）。〈美智庫：二戰後西方主導秩序已過時，應建中美等

- 六方協調機制〉，《觀察網》，3月30日。https://www.guancha.cn/internation/2021_03_30_585809.shtml。2021/04/20。
- 薛健吾（2019）。〈「一帶一路」的挑戰：國際合作理論與「一帶一路」在東南亞和南亞國家的實際運作經驗〉，《展望與探索月刊》，第17卷，第3期，頁63-87。
- 韓亞光（2016）。〈習近平哲學思想：馬克思主義哲學新境界〉，《淮陰師範學院學報（哲學社會科學版）》，第38卷，第1期，頁17-27。
- 瞭望（2018）。〈改革開放40年，時代的傳奇〉，《新聞週刊》，6月11日。http://www.xinhuanet.com/2018-06/11/c_1122966955.htm。2021/05/03。
- 鍾延麟（2019）。〈彭真在1989年中共「天安門事件」中的角色和活動〉，《中國大陸研究》，第62卷，第1期，頁1-33。
- 謝陽舉（2009）。〈中國思想史的學科自覺與拓展方向〉，《浙江社會科學》，第3卷，第10期，頁20-27。
- Ferguson, Yale H (2017). "China's OBOR Policy, China-U.S. Relations, and the Return of Geopolitics." *Mainland China Studies*, Vol. 60, No. 2: 55-85.
- Pu, Xiaoyu (2016). "One Belt, One Road: Visions and Challenges of China's Geoeconomic Strategy." *Mainland China Studies*, Vol. 59, No. 3: 111-132.
- Wuthnow, Joel (2012). "Chinese Perspectives on the Belt Road Initiative." *China Strategic Perspective*, No. 12: 2-56.

The Effect of COVID-19 in China: A Case Study of the Impact of the Belt and Road Initiative and China's Foreign Policy

Harryanto Aryodiguno

Abstract

Based on the analysis from a Chinese foreign policy perspective, this paper conducts a literature study to analyze the impact of the COVID-19 pandemic on the Chinese government's infrastructure development and global investment in the Belt and Road Initiative. The literature used in this study is official statements from books, journals, electronic media, and qualitative and quantitative sources. This article explores the impact of the coronavirus on China's foreign policy and, more specifically, on the guidelines of the Belt and Road Initiative. At the end of this article, it is reflected that China's "Belt and Road" initiative has shown strong resilience and vitality in the face of the test of the epidemic. Relevant projects continue to advance, and cooperation results have many bright spots, which have become a bright spot in the haze of the epidemic.

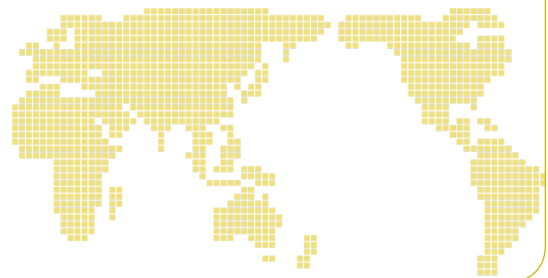
Keywords: Reform and opening-up, China's rise, Belt and Road Initiative, Covid-19

協會簡介

「亞洲政經與和平交流協會」(Association for Asian Political Economy and Peace) 成立於 2018 年 6 月，是一個非營利、非官方、獨立於各政黨之外的民間協會。協會創立的宗旨有二：1. 建構國內、兩岸、亞太地區的產、官、學各界合作與對話平台；2. 針對亞洲區域的政治與經濟發展、和平研究與區域整合的學術、調查研究以及提出具體政策建議。

基於促進兩岸與亞洲區域穩定和交流的宗旨，本協會主要的活動包括廣邀產、官、學的專家學者舉辦專題座談與演講；出版電子期刊；承攬產、官、學相關的研究計畫；出版或補助出版相關的專題書籍；邀請學者專家針對相關議題撰寫主題評析等。

協會創立之會員，主要來自學界（大學教授）、媒體朋友、各級政府文官或幕僚、基層民意代表，以及產業界的朋友。期待創造產、官、學的合作平台，以發揮分進合擊的效果。



我們相信，兩岸與區域的穩定，奠基於多元的交流與信任。而民間的交流是創造共識、建立信任的基礎。在當前國際局勢變化快速、兩岸關係始終難以突破的僵局下，本協會希望能藉由各種交流活動，激發創意和想像，共謀區域與兩岸的穩定和和平。更多關於協會的介紹、研究成果、活動等，歡迎參見協會網站。

協會網址：<https://apeptw.org>

E-mail: apeptw@gmail.com

通訊信箱：40799 台中郵局第 5-120 號信箱

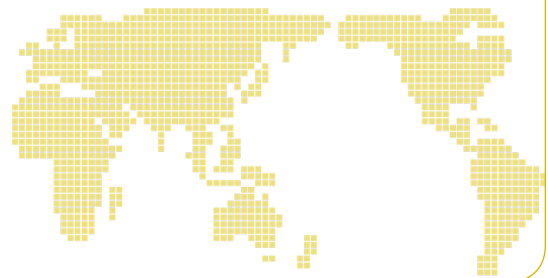
我們也歡迎各界朋友加入協會，或捐款支持協會的活動。入會辦法請參見協會網站。捐款資訊：

郵局（代號 700）帳號：0021057-0379711

戶名：亞洲政經與和平交流協會 / 沈有忠

徵稿啓事

- 一、本刊是亞洲政經與和平交流協會、東海大學社會科學院共同創立的刊物。本刊物旨在研討亞太區域、兩岸關係的政治、經濟、社會等議題。尤其歡迎針對當下的各國重要的政經議題、國際與區域的衝突和穩定，提供時事評論或研究論文。
- 二、期刊的出版分為兩個部分：1. 時事評論；2. 研究論文。時事評論配合協會舉辦的座談會，或針對當下重要的政經議題撰寫短文。研究論文則歡迎各界學者專家針對符合期刊宗旨的研究論文投稿。
- 三、期刊出版時間為每年 4、8、12 月；採紙本與電子期刊方式出版。收到稿件後，時事評論部分由編輯委員會邀稿或審查；研究論文由編輯委員會建議審查名單，送學者專家進行審查。通過審查的評論或論文，將致贈當期期刊兩冊，並酌予稿費。



四、本刊物謝絕翻譯作品、禁止一稿多投。本刊有權針對不符合格式、主題，或相關規範之稿件予以直接退稿或要求修訂，再予以審查。來稿文責由作者自負，請務必恪遵相關著作權法之規定。撰稿體例請至本刊網站參閱，網址：<https://apeptw.org>。

五、本刊刊登之評析與論文，版權皆歸本刊所有，未經本刊同意，禁止轉載。作者保有著作人格權，可供未來集結出版、教學與研究（非營利）使用。

六、本刊歡迎中國大陸學者專家來稿。稿件取得雙方同意之文字使用慣例，並簽妥出版同意書後予以出版。稿費依本刊規定換算人民幣後支付。

七、本刊採隨到隨審，來稿請以電子郵件寄至：apeptw@gmail.com；或將紙本以掛號寄至協會信箱：40799 台中郵局第 5-120 號信箱。本刊收到稿件後，將以電子郵件方式回覆受理狀況。



亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【第十期】

發行人：陳文典

主編：沈有忠

編輯委員：廖達琪、陳佩修、蔡東杰、楊三億、蔡榮祥、陳秋政

出版年月：2022年08月

定價：單冊新臺幣 300 元，全年三期新臺幣 800 元；

學生憑學生證訂購單冊新臺幣 250 元，全年三期新臺幣 700 元。

出版者：亞洲政經與和平交流協會

東海大學社會科學院

地址：407 台中市西屯區台灣大道四段 1727 號

電話：04-23590121

傳真：04-23590256

網址：<https://apeptw.org>

製程管理：新學林出版股份有限公司

ISSN: 2664-3650

轉載翻譯需經作者及本刊書面同意

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

No.10 August 2022

| CURRENT AFFAIRS REVIEW |

A “New Era” of Foreign Affairs in Japan?

Ka Po Ng

Proactive Pacifism and the Indo-Pacific Strategy: An Analysis of Abe’s Foreign and Security Policies

Boyu Chen

Prospects and Future of the Legislation of ‘Article 23’ of the Basic Law of the Hong Kong

Chao-Lung Liu, Ken Ka-Wo Fung

Analyzing NATO’s Strategy toward China: “Sino-Russia Relationship” and “NATO Member States’ Domestic Politics” as the Two Critical Factors

Chien-wu Alex Hsueh

The 2022 NATO Strategic Concept and China Challenges

Chin-Kuei Tsui

| ARTICLES |

The Observation and Analysis of the Order in East Asia: The Choice of the US, China and Regional Countries in the Dual-track and Binary Security System

Lee Wang

China’s Strategy Choices in Response to Carbon Emissions Reduction and Warming Suppression under Climate Change

Wei-En Tan

The Effect of COVID-19 in China: A Case Study of the Impact of the Belt and Road Initiative and China’s Foreign Policy

Harryanto Aryodiguno

