

焦點評析

中國外交政策的困境：新冷戰的結構與潛在盟友對信譽的質疑

The Dilemma of China's Foreign Policy: The Structural Features of the New Cold War and Credibility Doubts Among Potential Allies

游智偉 *Chih-Wei Yu*

中央警察大學公共安全學系副教授

*Associate Professor of Department of Public Security
Central Police University*

一、前言

2018 年爆發美中貿易戰後，國際局勢的動盪程度與頻率快速增加，同時中國及俄國和美國和歐盟的摩擦與衝突頻率及程度也不斷加深，這個趨勢隱有冷戰時期東西二元對峙的結構特徵。而隨著 2022 年烏克蘭戰爭的爆發，區域衝突的爆發頻率也隨之提升，在 2023 年到 2025 年間，從中東到南亞均爆發新的衝突，同時東亞的領土主權爭議—包括釣魚台、台海與南海—與朝鮮半島的局勢也同步升溫，軍備競賽逐漸成為東亞的常態。

然而，相較於冷戰時期美國與蘇聯對其盟國的影響/控制能力，當前的美國與中國對其潛在盟國的影響力似乎較為薄弱，更值得討論的也許是中國，因為在北京的潛在盟友中，莫斯科與平壤均曾在不同場合或內部文件表示中國並非朋友，這也反應俄羅斯與北韓並不信任中國。而中國、俄羅斯、北韓與伊朗等四個國家共享「反美」立場的情形下，中國對美「鬥而不破」的政

策反而使其逐步失去潛在盟友的信任，也導致未來這四個國家在安全議題上的合作模式可為同盟理論提供更多討論的素材。

二、新冷戰的結構：區域衝突與反美的意識形態

（一）區域衝突：區域衝突的可能性提升及隨處可見的軍備競賽

近五年來，區域衝突的可能性大幅提升，除了已經爆發的戰爭，包括 2022 年的烏克蘭戰爭、2023 年以色列與哈瑪斯的戰爭、以及 2025 年印度與巴基斯坦的軍事衝突、以色列與伊朗的戰爭之外，更值得注意的是原有的區域熱點—例如朝鮮半島、台海與南海。

首先，朝鮮半島的局勢因為烏克蘭戰爭的出現變化，北韓快速取得更先進的技術與裝備，特別是在飛彈及潛艇的製作。金正恩於 2023 年 9 月出訪俄國，並參觀俄國「東方太空發射場」、戰機工廠、並在克涅維基（Knevichi）參觀俄國戰略轟炸機、超音速飛彈「匕首」（Kinzhal）等武器設備。金正恩回國後，北韓不但大幅增加對俄羅斯的軍事支援，例如派遣部隊前往烏克蘭戰場、以及作為俄羅斯的軍工廠提供 KN-23 和 KN-24 彈道飛彈；同時北韓也於 2024 年起顯著提升試射飛彈的頻率，反應北韓的軍事能力快速進步的同時，東北亞—特別是朝鮮半島的局勢也更不穩定。

其次，臺灣海峽的局勢原已因中共加重軍機艦繞行臺灣一事而日益不穩定，但近年中共對臺灣的軍事演習頻率也逐步提升，從 2022 年美國眾議院前議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台後，中共發動的環台軍事演習後，2023 年 4 月與 8 月及 2024 年 5 月與 10 月分別舉行針對臺灣的軍事演習，同時解放軍機艦每日繞行臺灣的架次也顯著增加。再者，中國與菲律賓在南海的衝突頻率也正在提升，並逐步從黃岩島擴散到仙賓礁及鐵線礁，菲律賓屢屢指控北京的軍艦、海巡船隻及漁船侵入其海域。

相較之下，臺灣、美國、日本與菲律賓也在加緊軍事準備，在臺灣之外，

日本於 2024 年向美國採購 400 枚戰斧巡弋飛彈，¹美國在菲律賓北部的巴丹島部署提豐（Typhon）中程彈道飛彈系統，²美國與日本及韓國深化軍事合作，可能委託日韓負責維修軍艦。³同時，日本也加重其與菲律賓在安全議題上的合作，⁴美國則嘗試發展「前進部署」（Forward Deployment），將駐東亞的海軍陸戰隊轉型為「海軍陸戰隊濱海作戰團」（Marine Littoral Regiment, MLR），在分散兵力部署，提升靈活度的同時，整合防空與飛彈防禦以應對可能的作戰環境。⁵

（二）反美的立場：中國、俄羅斯、伊朗與北韓的對話基礎

另一方面，中國、俄羅斯、伊朗與北韓之間目前雖沒有涵蓋四者的軍事同盟，但四方均認定美國為潛在威脅。習近平於 2023 年兩會期間罕見地發表反美演說，指責「以美國為首的西方國家對我實施了全方位的遏制、圍堵、打壓，給我國發展帶來前所未有的嚴峻挑戰」。⁶即便在中國仍主張和平發展

¹ 「簽 2540 億日圓軍售 日本向美採購 400 枚戰斧巡弋飛彈」，中央社，2024 年 1 月 18 日，詳見：<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202401180340.aspx>。

² 「路透社：美國在菲律賓新地點部署『提豐』導彈發射系統」，美國之音，2025 年 1 月 23 日，詳見：
<https://www.voacantonese.com/a/us-deploys-typhon-missile-launchers-to-new-location-in-philippines-20250123/7947299.html>。

³ 「日美正考慮允許美軍艦在日本造船廠大規模維修」，法新社，2024 年 3 月 9 日，詳見：
<https://www.rfi.fr/tw/%E5%9C%8B%E9%9A%9B/20240309-%E6%97%A5%E7%BE%8E%E6%AD%A3%E8%80%83%E6%85%AE%E5%85%81%E8%A8%B1%E7%BE%8E%E8%BB%8D%E8%89%A6%E5%9C%A8%E6%97%A5%E6%9C%AC%E9%80%A0%E8%88%B9%E5%BB%A0%E5%A4%A7%E8%A6%8F%E6%A8%A1%E7%B6%AD%E4%BF%AE>；「美國首次提議『請韓國負責維修 5、6 艘軍艦』」，東亞日報，2025 年 3 月 7 日，詳見：
<https://www.donga.com/tw/article/all/20250307/5484841/1>。

⁴ 李明峻，「日菲強化安保合作對東北亞情勢的影響」，遠景論壇，2025 年 6 月 17 日，詳見：
<https://www.pf.org.tw/tw/pfch/12-11373.html>

⁵ 黃恩浩、李俊義，「美國建構第一島鏈的「網狀安全架構」與友盟的戰略部署」，國防安全雙週報，2023 年 6 月 21 日，詳見：
<https://www.indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=2968&pid=5041>。

⁶ 德國之聲，「習近平罕見在兩會直接批評美國」。聯合新聞網。2023 年 3 月 7 日。詳見：
<https://udn.com/news/story/123410/7013911>。

的時期，北京對美國仍有相當戒心，希望盡可能平衡美國的影響力，⁷但最終仍係希望修正以美國價值為主的當代世界，⁸因為中國共產黨對政權的穩定及憂慮自 1980 年代以來便存在，也因美國的人權政策及立場而相當憂慮「和平演變」是否會發生在中國。⁹

同樣的憂慮也發生在俄國，「特別軍事行動」起因於北大西洋公約組織的東擴速度使俄羅斯擔憂其國家安全。¹⁰從現實主義或權力平衡的角度檢視這個論述並不意外，北約的東擴除直接侵蝕俄羅斯原在東歐的勢力範圍之外，同時也直接壓縮俄羅斯的邊界及緩衝區，俄羅斯必須直接面對北大西洋公約組織，從權力平衡的角度來說，北約的東擴反應著權力失衡，因而俄國的反擊便不意外，且一定程度有其合理性。

而伊朗與北韓的問題更毋庸置疑，兩者因為發展核武而受到國際社會制裁，美國對渠等發展核武的立場及態度更為明顯。以色列於 2025 年 6 月轟炸伊朗後不久，美國也派遣 B-2 轟炸機攜帶 12 顆 GBU-57 巨型鑽地彈，攻擊位於福爾多的伊朗核武設施、以及位於伊斯法罕與納坦茲的研究機構與設施。¹¹實際上，從以色列攻擊伊朗伊始，美國應已默許以色列的攻擊行動，不僅因為在第一時間美國與德國提供軍火彈藥，¹²更因為在以色列無力突破福爾多的

⁷ William Walker, "The Trouble Quest for International Nuclear Order." in Chandra Chari ed., *War, Peace and hegemony in a Globalized World: The Changing Balance of Power in the Twenty-First Century* (New York: Rutledge Press, 2008), p. 50-60.

⁸ Randall L. Schweller and Xiaoyu Pu, "After Unipolarity: China's Vision of International Order in An Era of U.S. Decline." *International Security*, Vol. 36, No. 1 (Summer 2011), pp. 41-72.

⁹ 王英烈、唐家柱，「鄧小平對毛澤東反霸權思想的繼承與發展」，社會主義研究，1999 年第 4 期，頁 53-56。

¹⁰ John Mearsheimer, "John Mearsheimer on why the West is principally responsible for the Ukrainian crisis." *The Economist*. 03/11/2022. Available on: <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis>.

¹¹ Max Matza, "US moves stealth bombers as it considers military action against Iran," *BBC News*, June 22, 2025, available on: <https://www.bbc.com/news/articles/czry3m6xn5xo>.

¹² "Israel received 14 weapon shipments from US, Germany since start of Iran war," *the Cradle*, June 20, 2025, available on:

地下設施之際，美國旋即展開轟炸行動。

三、中國的信譽困境：烏克蘭戰爭、以伊戰爭與中朝關係

雖然中國、俄國、北韓與伊朗均將美國設定為假想敵，但中國的對美政策仍強調「鬥而不破」，導致中國在敏感議題中採取較為模糊的立場，為日後的合作與同盟關係埋下困境。

（一）烏克蘭戰爭：俄國對中國的不信任

在烏克蘭戰爭上，中國對俄國的支持其實相當有限，多為政治與外交上的支持，雖有部分經濟與軍事上的支持，但相較於北韓，更凸顯中國的支持力道不足。以經濟與軍事支持來說，中國提供了無人機、無線電、熱成像儀等設備，也提供地理空間情報（GEOINT）、民用 5G 與衛星技術合作、具有軍事用途的產品（例如挖掘機與推土機）。¹³然而，北韓則扮演俄國的後勤基地，從初期的服裝設備到後期的飛彈及彈藥供給。

而在外交與政治上，北京的立場雖相對偏向俄羅斯，但也相對模糊，並未履行「合作沒有禁區」的承諾。從 2022 年迄今，中共提出之《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》、在烏克蘭、俄國與歐洲國家之間展開穿梭外交與其缺席瑞士峰會可視為是中國對烏克蘭戰爭的表態，但這些事件僅反應北京在這個議題上採取偏向俄國的模糊立場，並不被俄國認為充足的支持，因而俄羅斯情報部門聯邦安全局（FSB）的內部文件形容中國人是「敵人」，指中國嘗試招募俄羅斯間諜以獲取敏感的軍事技術，並監視俄羅斯在烏克蘭的軍

<https://thecradle.co/articles/israel-received-14-weapon-shipments-from-us-germany-since-start-of-iran-war>

¹³〈俄烏戰爭正酣，中國產品卻在前線各顯神通，無人機對講機表現搶眼〉，《騰訊網》，2022 年 3 月 22 日，<https://news.qq.com/rain/a/20220322A05ARF00>；章樂古，〈中國到底如何援助了俄羅斯在烏克蘭的戰爭？〉，《美國之音》，2024 年 4 月 13 日，<https://www.voacantonese.com/a/china-russia-support-20240412/7568608.html>。

事行動，以了解西方的武器和作戰方式。¹⁴

（二）中朝關係：北韓對中國的不信任

中國與北韓之間的關係並不若外界想像般和緩，雖然中國與北韓宣布 2024 年為兩國友好年，但北韓仍有意識地忽略了中國在歷史上對北韓的援助，即便北韓 90% 以上的進出口均倚賴中國，例如金正恩無視中國要求停止增加朝鮮半島緊張局勢的武器試驗，同時也在中國兩會期間發射飛彈。¹⁵ 2024 年 9 月，金正恩指示北韓駐中外交官「不要看中國臉色」，同時也未派遣官員參與中國官方的活動，例如該年的解放軍建軍週年招待會。¹⁶

（三）小結：中國的信譽可能無法支持安全合作的升級

近來的新聞反應俄國與北韓對中國的信任不足，而這些信任的不足多半源於中國對美政策的「避險」——在雙邊關係惡化之際，中國仍能在其他區域或國際議題與美國維持對話及合作，以降低美中關係的惡化速度，同時並增加對美國的談判籌碼。然而，這樣的政策卻導致俄國、北韓與伊朗對中國的信任下降，因為中國無法提供更為實際的支持或更為明確的政策支持。以色列與伊朗的戰爭雖僅持續不到兩週，但中國的回應也呈現類似現象，中國僅提供外交與政治上的支持，例如中國外長王毅明確警告：以色列對伊朗的襲擊違反國際法和國際規則，侵犯伊朗的主權與安全，¹⁷但除此之外，中國未對

¹⁴ 「友誼無上限？紐時：俄羅斯情報部門指中國人是敵人」，中央社，2025 年 6 月 8 日，詳見：<https://www.cna.com.tw/news/acn/202506080105.aspx>。

¹⁵ 「北韓與中國的夥伴關係建立在搖搖欲墜的基礎上」，印太防務論壇 (Indo-Pacific Defense Forum)，2024 年 3 月 25 日，詳見：<https://ipdefenseforum.com/zh-hant/2024/03/%E5%8C%97%E9%9F%93%E8%88%87%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E7%9A%84%E5%A4%A5%E4%BC%B4%E9%97%9C%E4%BF%82%E5%BB%BA%E7%AB%8B%E5%9C%A8%E6%90%96%E6%90%96%E6%AC%B2%E5%A2%9C%E7%9A%84%E5%9F%BA%E7%A4%8E%E4%B8%8A/>。

¹⁶ 「南韓媒體：金正恩稱中國是宿敵 下令別看北京臉色」，中央社，2024 年 9 月 21 日，詳見：<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202409210202.aspx>

¹⁷ 「中國與伊朗：友誼究竟有多深？」，德國之聲，2025 年 6 月 20 日，詳見：

伊朗提供任何支持，在 2025 年的上海合作組織防長會議中，出席的伊朗防長表示「感謝中方對伊朗正當立場的理解和支持，希望中方繼續主持公道，為維護當前停火局面、緩和地區緊張局勢發揮更大作用」，¹⁸伊朗防長的表態暗示著伊朗希望中國扮演更積極的角色以防止戰事再起，這也反應伊朗認為中國應該做的更多。

四、結論：形似而神不似的冷戰結構及理論的驗證與挑戰

某種程度上，20 世紀的冷戰係為美國及其盟友和蘇聯與其盟友之間的對峙，也就是二元對立的權力結構，這也是目前被認為是「新冷戰」的原因之一。然而，與過去不同之處在於美國與蘇聯對其盟友具有相當程度的影響力，同時後者對美國與蘇聯也有一定程度的信任。然而，除美國因為川普政府的政策而逐漸失去盟友的信任之外，中國與俄國、北韓、伊朗之間的信任程度也有所不足，特別是中國與俄國、以及中國與北韓這兩組雙邊關係，這也導致「新冷戰」的特徵與 20 世紀的冷戰之間並不完全相似。

然而，這個不相似的特徵反應著理論上的對話及驗證的價值，特別是哪些因素可能促成中國、俄羅斯、北韓與伊朗等四國展開同盟。傳統來說，意識形態、威脅與利益為可能影響國家結盟政策或權力平衡型態的因素。Walt 認為威脅平衡 (balance of threat) 是最重要的因素之一，面對權力差距較大的威脅時，國家往往傾向扈從，反之則傾向與第三者結盟以平衡威脅；¹⁹相較之下，意識形態也可能影響國家選擇結盟或抗衡，意識形態相似性將提高國家結盟的可能性，但威脅程度的增加將削弱意識形態的影響。²⁰但在 Schweller

<https://www.dw.com/zh-hant/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%88%87%E4%BC%8A%E6%9C%97%E5%8F%8B%E8%AA%BC%E7%A9%B6%E7%AB%9F%E6%9C%89%E5%A4%9A%E6%B7%B1/a-72987068>。

¹⁸ 「伊朗防長訪陸見董軍 盼中國為當前停火發揮更重要作用」，經濟日報，2025 年 6 月 26 日，詳見：<https://money.udn.com/money/story/5603/8831947>。

¹⁹ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987), pp. 29-30.

²⁰ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 33-40; T.V. Paul “Introduction: The Enduring

看來，界定國家在體系權力結構的地位是討論國家如何選擇的第一步，修正主義國家將像狼（wolves）般的掠奪者，嘗試改變現狀，而次之的國家則將傾向保持現狀，但如胡狼（jackals）般推諉責任並獲取利益。²¹

對中國、俄國、北韓與伊朗來說，進一步合作以應對可能到來的國際壓力應為渠等的必然選擇，但這四個國家對合作模式與議題的選擇則反應渠等對彼此之間的信任程度、受威脅的程度、以及雙邊的利益衝突如何影響渠等的合作模式。這四個國家的反美立場相似，但差異極大的國力導致渠等對威脅的認知不同，同時中朝與中俄這兩組雙邊關係未如過去理解般深厚，這些利益衝突與信任程度的差異可能也將影響渠等的選擇，而這些案例的討論可能將有助於進一步深化對同盟理論的理解。

責任編輯：蘇君璦

Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance.” in T. V. Paul, James J. Wirtz and Michel Fortmann eds., *Balance of Power: Theory and Practice In The 21st Century* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), pp. 1-25.

²¹ Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profits: Bringing the Revisionist State Back in.” *International Security*. Vol. 19, No.1 (Summer 1994), pp. 72-107.