

熱點聚焦

新冷戰格局下之東北亞強權競合

Power Politics in Northeast Asia under
the “New Cold War” Structure

李明

政治大學外交學系

minglee@nccu.edu.tw

壹、東北亞戰略對抗的三條主線

二次大戰之後，東北亞幾個國家長期經歷了對抗和戰爭，尤其是幾場大型戰爭幾乎引發世界大戰。美蘇冷戰（Cold War）雖然主戰場在東西歐交界處，美蘇兩國畢竟在東北亞出現多次軍力對峙，美蘇戰後的第一場短兵相接即是韓戰。彼時美蘇兩國均擁有核武，惟皆不願核武相向，因此韓戰是典型的代理人戰爭（proxy war）、也是有限戰爭（limited war），三年鏖戰之後南北韓退回原點，再以 38 度線為界，南北韓分裂至此永久化（perpetuation）。南、北韓之敵對難解，首在雙方堅持的意識形態、其次在分別與美蘇或中共結盟，過去對峙時而緊張時而鬆弛，是東北亞冷戰之因，亦是衝突之最。

日本與蘇聯的敵對形勢，亦在冷戰爆發之初達到前所未有的高點。日蘇之間仍存在北方四島的「歸還問題」，日本堅持那是前蘇聯軍隊在戰前「不當取得」，但蘇聯、乃至今日的俄國，仍堅持那是彼時的戰利品。而日本在戰後立即成為美國的盟國、並且作為美國在

東亞圍堵蘇聯擴張的橋頭堡，蘇聯方面的憤恨則更是冷戰的起源之一。日本在安全議題上更扈從美國，而美國則使日本成為牢不可破的盟友。中共亦在美日圍堵之下，中日對立至今，美國站在主導地位，即使中共與日本美國分別在 1972 年和 1979 年建交，戰略形勢上，仍然看出美國對中圍堵、中共進行反圍堵的態勢持續。

台海兩岸則更是全球熱點之一。兩岸在美中建交之前，維持極端敵對的形勢，雙方亦無往來，中共內部由於多次政治動亂，難以更動對外疑慮和敵對的立場，必須在美中建交、以及鄧小平重新掌權之後，兩岸關係才在雙重因素促成下互動和緩。經過四十餘年的改革開放實驗，中國大陸與台灣的國力對比懸殊更大，大陸對於統一更加具有信心、時而出現急迫感，令台灣政局趨向複雜、內部對中共態度也南轅北轍，統獨紛爭日益激烈。而台灣統獨激烈傾向也成為北京考量對台和平統一或武力統一的思考依據。美國在兩岸之間一直是不可忽略的元素，美國慣以台灣作為圍堵中共的槓桿、中共對美抗議力道未逮，則轉而壓迫台灣形同「懲罰」。今日東北亞衝突對抗，約可從這三條主線出發。

貳、東北亞國家互動與美國因素

東北亞諸國交往，常經歷兩組複雜交錯的因素：其一、他們地理距離接近，但心理距離遙遠。主因地形破碎、又一水之隔，過去戰爭的記憶，使他們有恩怨情仇，即使地形接近，亦不存理解或善意，成為互信合作的重大障礙。其二、他們多年來有綿密的經濟往來，卻是政治關係非常脆弱，他們的脆弱政治關係，正足以讓區域外強權伺機介入，如美國之對於日韓台灣、以及前蘇聯（及俄國）之對於中共與北韓。美國過去與日韓台灣均簽訂雙邊防禦協定，形

成「扇形支援架構」，分別給予他們安全承諾；而前蘇聯也與中共北韓等建立同盟關係，共同形成對立的兩個陣營。時至今日，中國國力增強，特別是經濟和軍事的力量，在東北亞地區已成為對美國的挑戰，當代的戰略態勢，由於「中國崛起」，明顯看出美國下降、中共上升的權力轉移（power transition）效果。

經過美蘇兩國長期競賽，1991年12月蘇聯終於崩潰，經濟持續蕭條、政治趨於動亂，世界僅剩美國的單獨一極（polar）。經過葉爾欽執政、迎來2000年之後的普丁續任總統，俄國走向威權體制，繼續不受美國和西方國家信任，福山（Francis Fukuyama）的過度樂觀主義，認為「在蘇聯崩潰之後，資本主義贏得勝利，全世界將以資本主義的勝利作為歷史終結點」，被證明成為錯誤的預言。相對地，威權主義並未消褪，並且以各種不同形式出現，無論是俄國還是中共、或是一些其他的國家，由君主或民主轉型而來的威權國家比比皆是。他們不但內部出現動亂、並為鄰近地區帶來衝突，而衝突的原因，不再是過去冷戰出現的意識形態之爭、更像不同宗教和不同文明之爭，大致符合杭亭頓（Samuel P. Huntington）所提出的「文明衝突論」。

隨著美國領導全球反恐戰爭，介入伊拉克、阿富汗戰爭、以及各地出現的顏色革命，美國消耗許多軍力和經濟力，當年尤以小布希（George W. Bush）的單邊主義（Unilateralism）為甚，美國國力進一步耗損，已接近2008年始於華爾街、拖累全美的金融風暴。及至歐巴馬執政，美國感受國力的進一步衰頹、加以中共逐漸在各方面展現更大動能，快速拉近與美國的距離，美國的回應，即是「重返亞太」（Pivot to Asia）和「再平衡」（Rebalancing），特別是逐漸撤回原先駐守在西亞和中東的部隊，加重在亞太地區的部署，以因應「中

國的崛起」。

更有甚者，川普總統以「美國優先」和「使美國更偉大」的理念，加大對於中共的圍堵和施壓，2018年3月開始對中共施行「貿易戰」，緊接著美國也撤出許多國際組織，形同「閉關自守」和「逆全球化」(de-globalization)，美國形象因此大跌。中共則持續「國際關係的民主化」以及「繼續支持全球化」、「反對川普貿易保護主義」等主張，掌握國際宣傳和外交攻勢先機。2020年7月24日，美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)在加州發表題為「中共與自由世界的未來」的「對中國政策」演說。蓬佩奧演說內容厥為：承認50年前由季辛吉策劃的美國對中「接觸」政策是失敗的，中共並未因為交流而產生美國所期待的變化。

第二，美國不會放棄改變中共的意圖，但行動要「以中共領導人的行為，而非言語做為依據」。與冷戰時期美國總統雷根(Ronald Reagan)針對前蘇聯所採取的「信任，但要查證」(trust but verify)作法不同，蓬佩奧強調對付中共要「不信任且要查證」(distrust and verify)；第三，期待自由世界和美國聯手改變中共，並且把這項工作深入到中國大陸，即「必須與中國人民交流，並賦予他們權力」。蓬佩奧的演說，應是川普政府對中強硬政策的詮釋，代表美國將把憤怒轉化為行動，吹響了美中「新冷戰」的號角。

至此，中共已經基本取代前蘇聯，成為美國遂行「新冷戰」的標靶。正如「舊冷戰」一般，在此「新冷戰」背景之下，與過去雷同地、東北亞國家被劃入兩個陣營，一側是美國、日本、南韓、和台灣，即使美國與台灣並無外交關係、亦無共同防禦條約；而另一側則是中共、俄國、與北韓。以今日俄國已對烏克蘭施行一年有餘的「特別軍事行動」(Special Military Operation)來看，俄烏之戰成

為二次大戰結束以來歐洲爆發最大的武裝衝突，在歐洲固然造成大規模烏克蘭軍民死傷、俄國也因此受到包括美國、歐盟等多數國家各種制裁，俄烏戰爭也因夾雜著「新冷戰」因素，推動東北亞地區趨向「新冷戰」格局。

參、新冷戰格局下的東北亞新互動

南北韓關係仍處於危險和游移，起因於南韓領導人新任總統尹錫悅改採與前任文在寅迥異的北韓政策。文在寅任職 5 年，他的自由派（或進步派）作風源自金大中和盧武鉉，金與盧均採行對北韓和平與和解的政策，2000 年金大中訪問北韓、提出「陽光政策」，2007 年盧武鉉也訪問平壤，提出「和平與繁榮政策」，前後輝映，創造朝鮮半島和平的氣氛和契機。

文在寅在 2018-19 年先後與北韓領導人金正恩 3 次會面、扮演橋樑角色、促成金正恩與川普在新加坡、河內與板門店的峰會。尹錫悅 2022 年 5 月上台後，標榜改善與美日關係，遠離過去幾任對北韓的和緩政策。尹錫悅就職後第 10 天，拜登總統即訪問首爾給予極大的支持，美韓關係似是更加鞏固。2022 年 11 月 11 日尹錫悅在柬埔寨首都金邊舉行的東南亞國家協會（簡稱東協）領袖峰會上首度公布了南韓版本的「印太戰略」，與美日兩國主導的「印太戰略」相互呼應。

尹錫悅代表一個傾向與美國接近的保守派政府，他的大動作在表明南韓在美中競爭當中與美國靠近、支持拜登總統立場。韓版印太戰略也有利於增強美日韓三國戰略合作。尹錫悅表示，「絕不容忍任何單方面武力改變現狀的企圖」。南韓發布印太戰略之後，立即獲得美國的積極回應，此後，韓美日三國再發表一項聯合聲明，誓言

將「攜手建立自由與開放的印太地區」的三方合作夥伴關係。

3月16-17日，尹錫悅訪問日本，據信有助於改善過去僵持的韓日關係。文在寅時代雙方曾為日本殖民時代被強制徵用的民工如何由日本企業給予賠償事宜發生激烈攻防。被徵用民工及其後裔贏得在南韓訴訟，南韓政府要求日企賠償、否則給予制裁。日本指稱所有賠償問題皆已在1965年復交時解決，但南韓不承認。日本祭出報復：拒絕提供南韓高科技企業所需精密原料，並將南韓逐出貿易條件較佳的「白名單」之外，南韓政府乃至WTO控告日本。

尹錫悅往訪期間，南韓表示不再向日本追討徵用工補償，改由雙方民間專設基金會安排。日本恢復提供南韓精密工業所需原材料、南韓與日本彼此恢復成為白名單成員，南韓撤回在世界貿易組織向日本的控訴。為此，雙方更恢復《安全與軍事情報包括保護協定》(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA)使日韓軍事合作關係正常化。日、韓捐棄前嫌，雙雙加入美國旨在圍堵中共的「印太戰略圈」，尤其是日本同是美日印澳之「四方安全對話」(QUAD)成員、日韓又是美國主導「晶片四國聯盟」(Chip 4)和「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)盟邦，有助於建構東北亞新型的政經壁壘。

北韓對於韓日接近嚴厲批判，指責尹錫悅失去民族主義立場和日本軍國主義復活、對正在進行的美韓軍事演習、以多次發射彈道飛彈方式表達不滿。過去的2022年北韓已在朝鮮半島周邊發射超過70枚飛彈，就在尹錫悅訪日數小時前，北韓再次發射飛彈。據北韓透露，它已可發射「火星-17號」洲際彈道飛彈(ICBM)，比起2017年11月發射、促成川普金正恩峰會的「火星-15」攻擊力更強，美國本土全境皆在新式飛彈攻擊範圍。北韓已是核武國家、「火星」級飛

彈殺傷力不斷提升、目前核彈頭遠距化、小型化有成，且隨時可能進行第 7 次核試驗，3 月 28 日北韓「火山-31 型」戰術核彈頭首度曝光，金正恩下令「量產」，加深周邊國家的疑慮和恐懼。

烏克蘭戰爭擴大日緊張俄關係，由於日本加入美國為首的西方陣營，力挺烏克蘭並對俄國施行制裁，日俄關係急轉直下。日本首相岸田文雄於 3 月 21 日訪問烏克蘭，俄國官員指責美國將日本再次推向軍事化。為此，岸田文雄訪烏時，俄國派出 2 架圖波列夫(Tupolev) Tu-95MS 戰略轟炸機在日本海上空飛行逾 7 小時。俄國再宣稱 3 月 28 日、俄國在日本海進行超音速反艦飛彈試射，「成功命中目標」。日本已提升 2023 年的防衛預算，超過國內生產毛額(GDP)的百分之一，總額約新台幣 26.5 兆元，比去年提升了 26%。

由於台灣民進黨政府抱持台獨主張，拒絕認同「九二共識」，自 2016 年起，兩岸關係持續低迷。隨著共軍實力提升，對台灣壓力日益嚴峻，目前兩岸互動屬於停滯狀態。美國基於圍堵中共需要，華府與蔡政府互動加深、也意味著來自北京的不滿日甚。

2021 年 4 月 30 日，倫敦《經濟學人》雜誌(*The Economist*)指出台灣海峽不斷徘徊盤旋的中共軍艦、軍機，另一側美國軍隊在台灣東部外海現身，台灣在兩國角力中的重要戰略地位日趨重要。但台灣也是「全世界最危險的地方」。文中指出若台海擦槍走火，將引發戰爭成為大災難。2022 年 8 月初，美國眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)來台旋風式訪問，引來中共軍機飛過台海中線、中程飛彈越過北台灣上空、更在台灣進行七處海空軍聯合演習，已近乎圍島作戰。2023 年 3 月 22 日美國國務卿布林肯(Antony Blinken)在參議院撥款委員會聽證時，指稱他認同中央情報局局長伯恩斯(William Burns)關於共軍 2027 年將具備犯台能力的評估。而同年 3 月 29 日

蔡英文總統藉訪問中南美洲友邦之便過境外交美國，會否再次激起北京進行對台報復，再度成為兩岸和國際關注焦點。

肆、結語

眾所周知。冷戰為二次大戰後的產物。原子武器使二次大戰提早結束，但也塑造出新的戰爭型態。核武強國不願冒險發動大型戰爭，以免核武失控。因此有心理戰、經濟戰、外交戰、宣傳戰、顛覆、甚至有代理人戰爭、以削弱對方。

「新冷戰」既是美國所提出，而且是針對中共和俄國，說明美國確認中共與俄國成為美國的威脅。只是俄國不願再提「冷戰」，因它是上一次冷戰的犧牲者、中共則抨擊新冷戰對世局的破壞、因而拒斥新冷戰。「新冷戰」係蓬佩奧提出，川普開出第一槍，拜登不但照單全收，對抗情勢更加嚴峻。

與「舊冷戰」不同的是，現在美國綜合國力下降，相對地中共與俄國卻是快速上揚，致使美國必須爭取盟國，例如就亞太地區而言，便是中俄周邊與美國理念相近的國家扈從美國，形成小型多邊主義（*Miniunilateralism*）共同致力新的勝利。新冷戰期間，強權仍使用過去對抗手法，加以新興法律戰、輿論戰、數位戰、認知戰等，特別是壓制性外交、其目的為不發動武裝衝突之下逼使對方屈服。因此，「邊緣政策」（*brinkmanship*）的運用便經常可見，不過，正如 *Richard Lebow* 所發現，邊緣政策與嚇唬（*bluff*）類似，常走向相互衝撞，演變成國際危機、最終兩敗俱傷。

東北亞地區原本即有歷史恩怨、彼此互動仍存在變與不變。不變的是北韓依舊窮兵黷武、動輒以核武試爆及發射飛彈相威脅，北韓企圖壓制南韓與日本，反造成後二者警覺而趨向合作。北韓與日

本關係迄未改善，日本急於和南韓關係正常化，美國則全力鼓舞雙方和解以建立緊密的三方聯盟。日本與中共的敵對繼續存在，不僅為釣魚台列嶼、更因日本支持美國發動新冷戰、作為印太戰略的前鋒。

近期兩岸關係更難樂觀，主要係台灣執政黨與中共在兩岸未來議題毫無交集，又企圖藉美國介入以對抗北京，因此最難預估未來發展。在新冷戰的作用下，東北亞國家壁壘極其分明，僅日韓關係出現和緩，對抗仍是主旋律，各國領導人的決策，為決定本地區未來命運的關鍵。

