

# 析論中共取得以色列海法港經營權的戰略意涵

胡敏遠 博士

提 要：

- 一、2015年中共國營企業「上海國際港務集團」與以色列交通部簽署合約，同意自2021年起取得海法港貨物碼頭25年的經營權，該合約已於2021年1月起正式生效。
- 二、以色列與中共合作的戰略思考並非要與美國決裂，而是藉由與中共的經貿合作，間接的勸(警)告美國在可能恢復的「伊核協議」上，勿過度向伊朗讓步。
- 三、中共在海法港經營權的獲得，實與「一帶一路」倡議的拓展，相輔相成，中共正以建立更多的合作夥伴關係，攫取更多的基礎建設投資案為目標，繼續擴大在國際間的影響力。
- 四、中共積極地拓展與中東重要國家的經貿、基礎建設、能源合作，深化與各個國家的外交關係，會讓美、「中」的競爭變得更加劇烈，對中東地區勢必帶來不穩定的發展趨勢，值得關注。

關鍵詞：以色列、海法港、「一帶一路」倡議、「新古典現實主義」、權力平衡

## 壹、前言

長期以來，中共在中東國際舞台上，大多扮演著不干涉區域內國家內政及睦鄰友好的角色，且成為大量購買能源的重要買方國，而中東國家大多視中共為友善的經濟大國。目前美、「中」雖在經貿、科技等領域，及在亞太地區與美國形成全面競爭的狀態<sup>1</sup>，且美國並不把中共視為在中東地區的主要的挑戰者。然而，2015年中共國營企業「上

海國際港務集團」(簡稱SIPG)，與以色列 (Israel)交通部簽署合約，同意自2021年起SIPG取得海法港(Haifa)貨物碼頭的25年經營權，該合約於2021年1月起已正式生效<sup>2</sup>。此舉，立刻引起美國高度的注意與不滿，因為以色列是美國在中東地區主要的代理人，美國斷不容許以國成為當前主要競爭對手的經濟夥伴。所以，白宮為阻止上述契約的簽訂，不斷警告以色列須廢除租借協議<sup>3</sup>，並要求必須同意美國海岸巡防隊能登上該港實

註1：鄭仁智，〈從「均勢理論」看近期「中」美關係變化〉，《展望與探索》，第13卷，第9期，2015年9月，頁37-38。

註2：〈陸獲海法港經營權 美要求海岸防衛隊檢查慘遭以國打臉〉，中時新聞網，2021年2月6日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210206003684-260417?chdtv>，檢索日期：2021年3月7日。

註3：〈海法港或成中共間諜港？美提醒以色列中共威脅〉，阿波羅網站，2019年9月7日，<https://www.aboluowang.com/2019/0917/1343864.html>，檢索日期：2021年3月6日。

施例行檢查，惟美國對上述的要求，都遭到拒絕<sup>4</sup>。以色列與中共簽訂的海法港經營權的合作協定，似乎不在意美國的阻攔。「中」、「以海法港的合作協議不僅讓美、「中」競爭關係更加緊張，更牽動著中東地區權力結構的變化。

在中東大國的博奕競賽中，以色列做為美國的重要代理人，主要功能是壓制伊朗及伊斯蘭「什葉派」國家(如伊朗、敘利亞、葉門等)的挑釁。以色列與中共的經濟合作，是基於經濟利益或有其他因素，實值關注。對美國而言，「中」、「以合作無疑的降低了美國在此地區的影響力，卻讓中共的勢力繼續深入中東。因此，本文運用國際關係「新古典現實主義」(Neo-classical realism)理論中的各項「平衡學說」為基礎做說明<sup>5</sup>。由於該主義係整合了古典現實主義與新現實主義，並進化了兩個學派的基本論述，有效的解釋大國間的權力競爭、國家利益與威脅因素之間的互動關係(如圖一)，以及如何影響國家外交政策的走向<sup>6</sup>，做為探討中共與以色列的合作關係，並聚焦於對彼此的利益考量與戰略抉擇等，相信較能完整詮釋各國目前的外交政策，這也是撰寫本文主要目的。

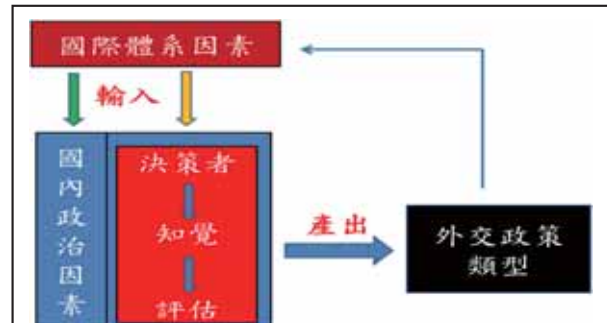
事態發展至此，咸信以色列的戰略思考

註4：同註2。

註5：「新古典現實主義」是調整新現實主義的權力向度，賦予國家的企圖與動機的不變性；因而提出非結構性因素，以增強現實主義的解釋能力。它提供現實主義理論一個整合形態的架構，對國家外交政策的產出，提出有效的解釋。參考施威勒所著的《扈從的益處》(Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back)及瓦特所著《聯盟的起源》(The Origins of Alliances)兩書及廖舜右、蔡松伯，〈新古典現實主義與外交政策分析的再連結〉，《問題與研究》，第52卷，第3期，2013年9月，頁43-61；Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bring the Revisionist State Back in," International Security, Vol. 19, No.1, June 1994, pp.72-107; Stephen M. Walt, The Origins of Alliances (Ithaca: Cornell University, 1987)。

註6：Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," Journal of International Affairs, Vol.44, No.1, 1990, p.104。

註7：〈中共「一帶一路」伸入中東引起美國警覺〉，美國之音，2019年4月25日，<https://www.voacantonese.com/a/cantonese-27542451-bri-china-growing-interest-in-middle-east-sets-off-us-alarm-bells-20190424-ry/4889589.html>，檢索日期：2021年3月12日。



圖一：新古典現實主義對國家外交政策影響循環圖

圖例說明：新古典現實主義結合國際權力結構及國內政治因素，兩者都對一國外交政策具有影響力，且會不斷進行循環與回饋，決策者依此可不斷的修正與調整國家的對外政策。

資料來源：作者自行繪製。

並非要與美國決裂，而是藉由與中共的經貿合作，間接的勸(警)告美國在可能恢復的「伊朗核協議」(以下簡稱「伊核協議」)，勿過度向伊朗讓步，進而影響以色列的國家安全。其次，有關海法港的租借協議表面上是「中」、以兩國一項商務與貿易的合作契約，其所牽涉的卻是美、「中」在中東地區的地緣戰略之爭，更涉及中共「一帶一路」倡議在中東及地中海地區的未來發展。美國認為中共利用貿易投資做為國家政治服務工具，長久以來一直利用商業來擴大政治影響力，白宮擔心北京政府利用「一帶一路」做為掩護，破壞美國與以色列的傳統聯盟關係<sup>7</sup>。最後，美、「中」在中東地區的權力之爭

，又與「伊核協議」的後續發展緊密相連，對中東地區的穩定與否更具直接的影響，地區一場新的「地緣博弈」正拉起帷幕。中共藉由與以色列的合作，再為「一帶一路」倡議的國際合作，拓展在中東地區的影響力，連帶的也壓縮我國在國際上的生存空間，殊值國軍重視，這也是撰寫本文主要的目的。

## 貳、「新古典現實主義」與其對國家外交政策選擇的理則

「新古典現實主義」調整「古典現實主義」與「新現實主義」的權力向度，賦予國家的企圖與動機的不變性；尤以中、小型國家對強國所領導的國際社會，存在滿意或不滿意現象時，因而彼等國家在對外政策上會出現「抗衡」與「扈從」的外交政策，以增強現實主義僅以權力向度，做為對外政策抉擇的解釋。尤其，該主義主要是結合國內政治與國際政治的權力變化，適時調整適當的對外政策，方能符合國家的利益。以下就「新古典現實主義」權力觀、「平衡」學說等內容，概要介紹如后：

### 一、「新古典現實主義」的權力觀

(一)「國際關係理論」通常將現實主義區分為古典與新現實主義兩大學派<sup>8</sup>。「新古典現實主義」實際上是結合兩者的典範，做為論述國家外交政策選擇的考慮因素(如表一)。無論是古典、新古典或新現實主義

，都極為重視「權力平衡」的論述，差別在於「古典現實主義」較傾向以軍事做為權力平衡的指標；「新現實主義」則以綜合國力的大小做為權力分配的尺規；至於「新古典現實主義」則重在外交政策與權力平衡的結合。

(二)古典現實主義追求的「均勢」，是以「實力」做為基礎，與「新現實主義」的主張也有些不同。美國著名學者季辛吉(Henry Kissinger)認為美國應以實力和均勢做為外交政策的依據，才能維持國際體系的穩定<sup>9</sup>。該主義的「權力平衡理論」(Theory of Balance of power)是大國權力運作的方法，是為大國外交政策而服務；美國學者摩根索(Hans J. Morgenthau)則認為權力的運作有其自主領域(Autonomous Realms)<sup>10</sup>，國家追求權力的極大化為永恆不變的真理。「新古典現實主義」增加了國內政治因素，讓國際與國內因素的相互關係，對外交政策的產出更具有說服力。簡言之，「新古典現實主義」是將古典現實主義中權力擁有自主運用的邏輯，結合外部與內部的政治因素，更為詳細地說明權力使用的方式。

二、「新古典現實主義」的「平衡」學說  
美國學者基欽(Nicholas Kitchen)認為，國家對國際環境的態度不只受制於權力結構的分布狀態，也受國內領導者理念的影響。所以政治家必須從權力分布的判斷中，發

註8：Wayne S. Cox & Claire Turenne Sjolander, "Critical Reflections on International Relations," in Claire Turenne Sjolander & Wayne S. Cox, eds., *Beyond Positivism: Critical Reflections on International Relations*(Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1994), pp.1-5。

註9：Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy* (New York: W. W. Norton & Company Inc., 1974), pp.56-58。

註10：Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: McGraw-Hill, 2006), pp.5-6。

表一：古典現實主義、新現實主義、新古典現實主義內容摘要一覽表

區別	古典現實主義	新現實主義	新古典現實主義
權力觀	權力的追求根植於人性，權力(軍事力)是國家追求的目的。	國家擁有過多權力會驅使其他國家基於權力平衡概念群起抗衡。國際體系的穩定是基於各方的權力處於平衡狀態。	不滿現狀的國家會傾向挑戰或改變當下國際秩序，不論是扈從或結盟都是企圖改變現狀的一種方法。
權力獲得的目的	權力獲得之目的是為維護國家利益，國家以追求最大權力為目的。	國家追求的最終目標是安全，不是權力(綜合實力)。	國家極力維護現狀，注重均勢的維持。國家的對外行動會受到國內、外環境的影響。
國家的對外關係	強調國與國之間相對利益獲得的大小，來決定國家外交政策。	強調結構與單位之間的互動對國家對外政策的影響。	國家會依據威脅、利益、權力與結盟的利害衡量國家的外交政策。
衝突與合作	國與國之間不存在合作，衝突是正常的現象。	國家間存在敵(權力擴張者)友(安全維護者)關係，國際社會存在安全合作並存的空間，國家間的意圖可相互溝通。	衝突與合作並存。國家應擴大現實主義在「外交同盟」的方向與強度上的詮釋。

資料來源：作者自行整理製表。

現並追求國家的利益<sup>11</sup>。「新古典現實主義」的平衡論述，實為強化古典現實主義在外交政策制定的理則，並提出了四種外交政策選擇的平衡模式(如表二)，分述如後：

#### (一)「權力平衡」說

傳統現實主義「權力平衡」(Balance of Power)理論認為，強權國家追求的目標就是在國際體系中能夠永續經營的國家事業，極大化地追求權力與國家安全，正是強國追求霸權地位的必要之道<sup>12</sup>。強國追求霸權事業的永續經營，等同於追求權力的極大化，也等同於追求軍事實力的極大化。新現實主義的權力平衡與古典現實主義最大不同之處，在於對權力獲得的目的不同，現實主義視權力獲得為國家的最終目的，新現實主義則認為為權力僅是為達成國家安全的手段<sup>13</sup>。「權力平衡」究其意義則是大國間實力平

衡的分配關係。「新古典現實主義」的權力平衡認為在全球或區域中必須維持兩個強權國家的權力均衡，才能維持體系內的穩定，否則衝突較易出現。

#### (二)「攻守平衡」說

「新古典現實主義」的「攻守平衡」說是用來解釋軍事聯盟的強弱趨勢之分。他們認為當軍事技術的攻勢方面具有優勢地位時，同盟成員彼此的緊密程度將因攻勢有利而出現強化的趨勢；反之，當軍事技術在守勢方面具有優勢地位時，同盟成員彼此的緊密程度也將因為守勢有利而出現弱化趨勢<sup>14</sup>。攻守平衡的邏輯特別重視武器科技對安全困境的影響，通常，武器科技處在透明化狀態，國家之間的安全困境較不容易發生，聯盟之間的合作也較容易形成；反之，安全困境較容易出現。

註11：Nicholas Kitchen, "System Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation," *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 1, 2010, pp.126-127。

註12：Robert Gilpin, *War and Change of World Politics*(New York: Cambridge University Press, 1981), pp.31-34。

註13：Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp.8,123-128。

註14：廖舜右，〈現實主義〉，《國際關係總論(第四版)》(臺北：揚智出版社，2016年)，頁49。

表二：新古典現實主義對「平衡」論述一覽表

模 式	重 要 論 述 者	內 容 概 要
權力平衡說	季辛吉 Henry Kissinger	權力平衡為一種國際體系權力分配的狀態，它為大國操弄區域權力體系的工具；它為小國聯盟策略選擇的外交政策。
攻守平衡說	基欽 Nicholas Kichen	軍事技術具有優勢或因取攻勢可獲較大利益，同盟之間會加緊合作。
利益平衡說	施威勒 Randall L. Schweller	國家依「相對利得」或「絕對利得」做為衡量國家利益的大小。
威脅平衡說	瓦特 Stephen M. Walt	兩大國都會對其他小國造成一定的威脅時，小國會與威脅較低的一方結盟，以對抗威脅較大的一方。

資料來源：作者自行整理製表。

### (三)「利益平衡」說

美國學者施威勒(Randall L. Schweller)在其著作《新現實主義的困境》(Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma?)中認為國家在選擇與他國結盟時，會以利益獲得的多寡做為取決的依據。他同時認為，國家在追求利益也會從避險的角度來思考利害的大小。他認為欲維持現狀的中、小型國家通常採取制衡對手的策略，以免崛起強權破壞了現狀所造成的損失；相對的，意圖改變現狀的中小型國家，選擇扈從崛起的強權，才能聚集更多的權力，以獲取更多的利益<sup>15</sup>。所以國家選擇與他國聯盟是採取抗衡或扈從，必須視該國為維持現狀國家或修正主義國家的型態；其次，要從結盟後的利益與風險的大小來評估。所以，他提出「利益平衡」或「扈從利益」的觀點，說明國家在選擇與他國聯盟的利益與風險的思考<sup>16</sup>。

### (四)「威脅平衡」說

美國學者華爾志(Kenneth Waltz)認為國家在無政府的國際社會，會更加努力強化自己的實力，或是選擇與其他國家合作<sup>17</sup>，另一學者基歐漢(Robert Keohane)則認為其觀點僅是強調能力大小的問題，而忽略了威脅的強弱。他認為華氏刻意忽略了威脅因素對國家追求和平的因素<sup>18</sup>；換言之，華氏的觀點意味著權力愈大的國家越具有威脅性。美國學者瓦特(Stephen M. Walt)以威脅的強弱做為小國選擇結盟的要素，他認為「威脅平衡」是假設兩個大國都會對其他小國造成一定的威脅，這些小國應與威脅較低的一方結為同盟，以對抗威脅較大的一方<sup>19</sup>。威脅的來源不僅是物質上的力量，也包括非物質的因素，如一國感受他國在其他地緣戰略上的利益以及實際作為。瓦特認為衡量一國的地理臨近性，以及受威脅國的狀態，較能認知到其意圖<sup>20</sup>。他是將權力、威脅、地理

註15：Randall L. Schweller, "Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma?" *Security Studies*, Vol. 5, No. 3, 1996, p.90。

註16：Randall L. Schweller, "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol. 29, No. 2, 2004, pp.159-201。

註17：Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), p.118。

註18：Robert Keohane, "Alliance Threats, and the Use of Neorealism," *International Security*, Vol. 13, No. 1, 1988, p.174。

註19：Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University, 1987), p.5。

註20：Ibid, pp.5-6。

的臨近性的感受與強國的意圖等因素加以區分，因而提出「威脅平衡」的觀點。

綜合言之，新古典現實主義補充了古典現實主義的不足，深入的解析國家對外選擇的考量，四種平衡模式是依不同國家型態及國力大小的國家，在採取對外政策的考量因素。

### 參、中共獲得海法港經營權之外交政策分析

「海法港」為以色列在地中海的重要商港與海軍基地，它同時為美軍「第6艦隊」艦艇經常性的停泊港口，對美、「中」在中東地區的競逐格外顯眼。中共「一帶一路」倡議又是以海法港做為連結亞洲大陸與地中海的轉運站，中共獲得此港對其經濟與政治發展，助益甚大。分析如后：

#### 一、海法港的重要性

(一)海法港的地理位置位居地中海之東端，為黑海進出地中海的重要門戶(圖二)

，該港是一座全年運營的天然深水港，提供客運和貿易服務，也是當前在地中海東部最大的港口，每年經手的貨物至少有2,900萬噸，因此，該港雇用約1,000位員工進行營運。海法港是該國最大港口，年吞吐量約為134萬個20呎標準貨櫃，該港也是以國重要的海軍基地，海法市則是以色列第三大城，僅次於西耶路撒冷和特拉維夫，戰略地位十分重要。

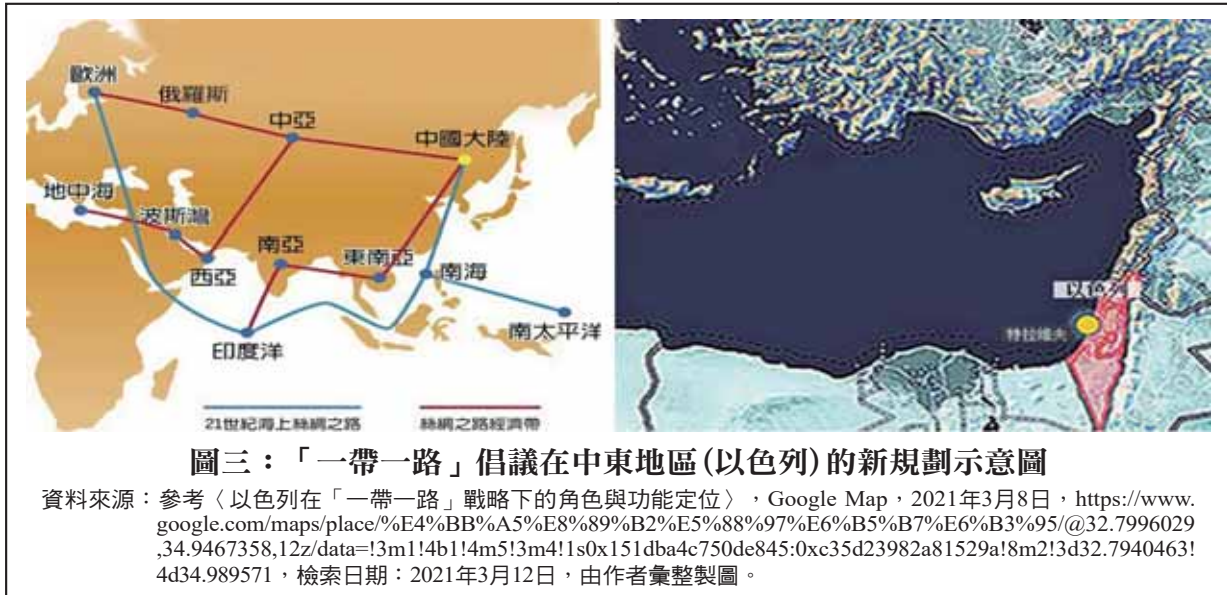
(二)海法港雖在地中海的東岸，卻對俄羅斯黑海艦隊進出地中海具有扼制的功能。由於美國與以色列長期擁有軍事合作與同盟關係，該港早已是美國海軍第6艦隊的艦船經常性停靠的港口，並為美國在地中海扼控俄國黑海艦隊的重要據點，基地內還停泊了美國及以色列裝備有核武的潛艦。

(三)中共的「一帶一路」倡議將中東與南歐地區視為重要的投資要域(圖三)，因此，中共在2018年承諾向中東國家提供230億



圖二：以色列海法港的地理位置圖

資料來源：參考〈海法港位置圖〉，Google Map，<https://www.google.com/search?sxsrf=ALeKk00zwj3fk1dka8c4Aopi7wvxSWqwCg:1615600354241&source=univ&tbm=isch&q=%E4%BB%A5%E8%89%B2%E5%88%97%E4%BD%8D%E7%BD%AE%E5%9C%96&sa=X&ved=2ahUKewirptplKzvAhWOWpQKHsneBUoQ7Al6BAgBEEU&biw=1366&bih=657#imgrc=vR190qeXNW5TMM>，檢索日期：2021年3月12日，由作者彙整製圖。



美元(約新臺幣6,640億元)的貸款和援助，另外還簽署了280億美元(約新臺幣7,840億元)的投資協定，用於基礎設施和建築項目<sup>21</sup>。中共對海法港的雄心意圖，是要將其做為亞洲大陸與地中海相互連結的重要貿易支撐點。爰此，白宮對於以國將該港的貨物碼頭租借給中共，除表達極度不滿外，也擔心美軍在地中海的軍事部署及戰略行動都會遭受中共的監視。

## 二、「中」、以合作的歷史因素

(一)中共與以色列的合作關係，可追溯兩國在「第二次世界大戰」期間雙方良性互動的歷史淵源。「二戰」期間，以國人民因亡國而流亡至世界各國，德國希特勒又因痛

恨猶太人，遂進行慘絕人寰的屠殺。流離失所的猶太人為求生存到處流亡，由於德國對控制地區均嚴格限制各國不能對其實施庇護，猶太人的處境更是雪上加霜，當時國民政府駐維也納公使何鳳山先生<sup>23</sup>，不顧納粹德國的壓迫，且以「人道主義」之名，給予了近3萬名猶太人簽證，並允許進入中國大陸，幫助不少人獲得重生<sup>22</sup>。為此，2000年何鳳山被以色列政府封為「國際義人」(Righteous Among the Nations)的最高榮譽；2005年，聯合國正式將他譽為「中國的辛德勒」<sup>24</sup>。以色列對中國大陸的好感也因「二戰」期間國民政府及中國人民對猶太人的協助甚多，因而促進了兩國能夠長久合作的重

註21：同註7。

註22：劉仕傑，〈領事館被封繼續發簽證「中國辛德勒」何鳳山救出3萬猶太人〉，ETtoday，<https://www.ettoday.net/daemon/post/45774#ixzz6oOWLC7LW>，檢索日期：2021年3月7日。

註23：奧斯卡·辛德勒(Oskar Schindler)是一位德國資本家、間諜和納粹黨黨員，於「第二次世界大戰」期間在現今位於波蘭和捷克共和國境內的地區開設搪瓷和彈藥工廠，雇用了許多猶太人作業，並最終成功挽救了1,100名工人免遭納粹屠殺。故何鳳山先生因而被比喻為「中國的辛德勒」。

註24：同註23。

要原因。

(二)值得一提的是，獲得簽證來到中國大陸的猶太人，大多居住在上海及東北地區，並在「二戰」結束後，以色列復國之後仍有許多人留住在東北地區；另外，以色列復國之前，聯合國曾討論在大陸東北與俄羅斯緊鄰地區，做為以色列復國的土地，嗣後因宗教因素，以國仍選擇中東地區做為現今復國之地。但從歷史的發展機遇可見，以色列對中國大陸是極具好感的。

### 三、從「利益平衡」觀點分析以色列的決策

(一)「新古典現實主義」認為國家企圖與動機並非僅考量物質力量的大小，更須思考國家的型態為「滿足現狀的國家」或是「不滿足現狀的國家」，不同型態的國家就會產生不同的目標和政策，在對外政策的選擇上，就會出現抗衡與扈從的結盟策略<sup>25</sup>。以國在經貿上選擇支持中共，尤其是在中東地區「一帶一路」的經貿與基礎建設的合作項目，主因係以色列會思考「絕對利得」(Absolute gain, 指藉由合作方式可獲之利益)大於「相對利得」(Relative gain, 指藉由衝突方式可獲之利益)之故。雖然，以色列在軍事與安全上無法脫離美國，但就該國整體的經濟發展，與中共「一帶一路」倡議在

中東地區的發展趨勢，採取多邊合作所能獲得的「絕對利得」明顯能獲得更大的利益。

(二)從後續雙方合作分析來看，自2019年起中共已成為以色列第二大貿易夥伴，從2010年至2021年初，雙邊貿易額又增加了一倍<sup>26</sup>。「中」、以之間的經濟合作為以色列創造了優渥的經濟利益；為此，以色列為開發海法港的基礎建設，以及增強在區域內的競爭力，因而需要更多的國際投資。中共的「一帶一路」倡議恰好可提供以國經濟發展的絕佳機會。

(三)從2015年中共得標擁有海法港貨櫃碼頭的經營權起，已投入超過20億美元(約新臺幣560億)參與該港有關的基礎建設，其中包括鐵、公路、隧道和碼頭建設<sup>27</sup>。此投資案也與「一帶一路」倡議，朝向於中東及南歐的基礎建設有關，有助改善區域基礎設施、促進區域經濟發展。以國政府估計，海法新港投入運營後，港口本身將提供數百個就業機會，間接就業機會將達3,000多個，可為以色列的經濟發展，再創造出更多的就業商機<sup>28</sup>。

(四)值得注意的是，中共為拓展「一帶一路」倡議能順利的發展，自2015年取得海法港的經營權後，已開始積極建設該港口。2020年底雙方合作已完成浚工工程，並建成

註25：同註14，頁48。

註26：戴夫·戈登，〈中國以色列貿易關係加深 意料之外還是情理之中〉，BBC中文網，2018年7月20日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-44887704>，檢索日期：2021年3月8日。

註27：〈中國悄悄進軍海法港美第六艦隊或被擠出以色列〉，rfi，2018年12月17日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20181217-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%82%84%E6%82%84%E9%80%B2%E8%BB%8D%E6%B5%B7%E6%B3%95%E6%B8%AF%E7%BE%8E%E7%AC%AC%E5%85%AD%E8%89%A6%E9%9A%8A%E6%88%96%E8%A2%AB%E6%93%A0%E5%87%BA%E4%BB%A5%E8%89%B2%E5%88%97>，檢索日期：2021年3月7日。

註28：〈陸企擁海法港25年經營權 美以軍事合作浮現威脅〉，ETtoday，2018年9月25日，<https://www.ettoday.net/news/20180925/1265827.htm#ixzz6oPNjd1ht>，檢索日期：2021年3月9日。



碼頭岸線總長1,500公尺，年吞吐能力升高為186萬個20呎貨櫃，它也將成為地中海東岸最大的海港。中共「一帶一路」為國家整體發展的經濟大戰略，又稱之為「經濟國策」(Economic Statecraft)<sup>29</sup>。中共以大手筆的經濟攻勢，搶得海法港的經營權，再以揮灑銀彈的方式，積極建設該港的深水碼頭，不僅為其「一帶一路」倡議的經濟國策鋪路，更有利於中共將國家的影響力深入中東。在中東地區的地緣戰略上，中共的影響力將不止於做為一個能源消費國的角色，而是成為在政治與經濟領域上都有發言權的重要角色。所以，從「利益平衡」的角度視之，兩國在海法港的合作，雙方都認為藉由多邊合作所取得的利益，實較僅從軍事安全領域能獲取更大之利益。

#### 肆、防止美國對「伊核協議」讓步之策略

以色列是「伊朗核武協議」的堅決反對者，總理內唐亞胡(Benjamin Netanyahu)稱該協議嚴重威脅到以國的國家安全。多年來，以色列不斷聲稱不會坐視伊朗擁有核武器，並且準備採取軍事手段防止伊朗擁核成功

<sup>30</sup>；因此，牽制美國在伊朗核問題上避免過度讓步，成為以色列國家重要的戰略問題。其盤算規劃說明如后：

##### 一、以色列的政治謀略

(一)目前美、「中」關係，已成為全面競爭的發展趨勢。新任美國總統拜登(Joe Biden)為壓制中共在高科技領域上的快速崛起，正聯合在世界各地區的盟邦國家，共同對中共進行圍堵<sup>31</sup>。在中東地區，美國亟需沙烏地阿拉伯及以色列的支持；然而拜登政府上台後，企圖重啟2015年4月2日由聯合國常任理事國及德國與伊朗在日內瓦簽定「核限制發展的初步協議」(即「伊核協議」)，並恢復歐巴馬時期對伊朗提供的經濟解禁條件<sup>32</sup>。依據協議，伊朗同意關閉大部分提煉濃縮鈾的離心機與反應爐，以換取西方國家解除對其經濟的制裁<sup>33</sup>；相對的，以色列對該協議的結果，除表達憤怒與不滿之外，多年來一直運用一切可用之資源遊說美國會議員，以阻止美、伊關係的正常化發展。終於在2018年5月，由前川普總統宣布單邊廢止該協議，當時也是美、以關係最親密的時刻。

(二)事實上，以色列對於伊朗擁有核子研發能力，始終心有餘悸。如今美國可能重

註29：經濟國策在既有的文獻中被定義為企圖透過一國的經濟手段影響他國的行為，經濟外交在全球的政治經濟活動中，扮演著日益重要的角色，並將經濟國策分為正面的「經濟勸誘」(Inducement)與負面的「經濟制裁」(Sanction)；而隨著全球化的趨勢，各國經濟相互依賴程度也不斷地升高，制裁和勸誘兩者交互使用，也成為許多大國慣用的手法之一。請見James Reilly, "China's Economic Statecraft: Turning Wealth into Power," <https://www.lowyinstitute.org/publications/chinas-economic-statecraft-turning-wealth-power>, 檢索日期：2021年3月10日。

註30：〈中東動蕩：以色列警告伊朗 美伊重啟核協議談判僵局〉，BBC中文網，2021年3月4日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56256343>，檢索日期：2021年3月9日。

註31：鄧聿文，〈拜登的對華政策會如何變〉，紐約時報中文網，2020年11月23日，<https://cn.nytimes.com/opinion/20201123/biden-china-policy/zh-hant/>，檢索日期：2021年3月4日。

註32：〈“五常加一” 國家與伊朗達成核問題框架協議〉，美國之音粵語組，2015年4月2日，<http://www.voacantonese.com/content/cantonese-news-ry-iran-nuclear-talks-agreement-0402-2015-ry/2704472.html>，檢索日期：2021年3月17日。

註33：〈核談大突破伊朗同意大幅減〉，《自由時報》，2015年4月4日，版A1。

新恢復「伊核協議」，且可能解除對伊朗的制裁與封鎖，對以國而言如同「晴天霹靂」。因為一旦解除封鎖與制裁，伊朗未來若不遵守協議規定，等同於助長伊朗更容易研發成功核子武器，屆時將嚴重危及以色列的國家安全。因此，以色列在經貿與基礎建設上與中共合作，支持中共的「一帶一路」的拓展，其中有很大成分是想藉由與中共的合作關係對美國施壓，以此逼迫美國在重啟伊核協議的談判上，不要對伊朗過分讓步。

從「威脅平衡」的理則來檢視以國的政治謀略，發現以色列在中東地區最大的威脅仍是伊朗，中共做為以色列的友邦國家並不會造成任何威脅，且會帶來可觀的經濟利益，又能借此與美國協商，確保美國會持續對伊朗禁運與封鎖的立場，以國選擇與其威脅無關的大國(中共)實施合作，較能消除其對威脅失衡的感覺。「新古典現實主義」認為國家的整體實力有可能轉化成具有攻擊性或守成性的能力，端賴何者對國家的利益較為有利；尤其，當國家面對鄰國(伊朗)實力增長又具有攻擊性時，就會出現「威脅平衡」的戰略思考。此時，多數國家不會以自身力量對抗具威脅的鄰國，而是採取扈從(美國)的態度；也有可能是因為其他潛在的盟國(如中共)具有牽制功能時，該國也會調整原來的扈從策略<sup>34</sup>。按上述理則發現，以色列的策略並不完全扈從於美國的政治領導，而

採取與潛在的盟國(中共)進行合作，間接的可迫使美國修正對伊朗的立場，重視以色列的安全顧慮。

### 二、美國對中共取得經營權的反制作為

(一)美國對中共在以色列大灑金元的投資策略早有顧忌，也屢屢向以色列提出警告<sup>35</sup>。2020年，美國嚴重警告以國政府留意中共在以色列中部帕勒馬希姆(Palmachim)建造大型海水淡化廠的標案，陸企最終在競標中鎊羽<sup>36</sup>；使中共企圖接近鄰近帕勒馬希姆的以國重要飛彈測試基地與衛星發射場設施的目的未能得逞。海法港長久以來一直是美軍「第6艦隊」經常停靠的海軍基地，基地內還停泊以國裝配核武的潛艦，美國憂心中共在此地區進行的基礎建設，會藉此監視美軍與以色列的軍事行動。前美海軍作戰部長拉格黑德(Gary Roughead)認為，一旦海法港成為「中共港口」後，中方將能密切監控鄰近區域的動向，意味美國的船艦不能經常使用附近的海軍基地<sup>37</sup>。因此，從2015年起包含歐巴馬、川普、拜登等總統都不約而同的利用各種場合，要求以國終止與中共的租港協議。但目標始終未能如願。

(二)從「新古典現實主義」來檢驗美國的策略，學者瓦特認為如果制衡成為國際關係的趨勢，將會使多數有野心的國家不敢採取侵略手段，否則會招致其他國家的結盟對抗<sup>38</sup>。所以，依附在強權為主的中東國際權

註34：同註19，頁22-26。

註35：同註2。

註36：洪翠蓮，〈美施壓以色列 李嘉誠痛失合約〉，newtalk新聞，2020年5月27日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-05-27/412562>，檢索日期：2021年3月16日。

註37：林中斌，〈以色列海法港 付中拒美〉，聯合新聞網，2021年3月2日，<https://udn.com/news/story/7340/5286650>，檢索日期：2021年3月5日。

註38：同註19，頁28-29。

力結構中，國家之間的競爭會更加激烈(例如美、俄在中東的地緣戰略之爭)。因為各國都競相要參與到較強的那一方，而強權(美、俄)為了要追求自己的安全與利害，會設法吸引更多的國家加入其組織，同時也會提供盟國的安全保障。依附強權意味著將本國的安全發展須寄託在其善意之上，尤其這個強權若是具有侵略性的國家，可能因為加入盟國後，增加了較多的、可用的資源後，變得更具有侵略性<sup>39</sup>。權力平衡與行動者因認知所採取的不同選項的外交政策，會不斷呈現動態性的發展，唯一不變的是，在無政府狀態(Anarchy)下的國際秩序，而國家追求權力的動機，是讓「權力平衡」處於動態性發展的根本原因。

從中東地區的權力結構來看，現今已朝向「一超(美國)多極(俄、伊、中)」的趨勢發展，美國的策略是壓制伊朗、圍堵「中」、俄，以確保其「離岸平衡者」策略<sup>40</sup>能成功，此點與攻勢現實主義的理則極為相似。學者米爾斯海默(John J. Mearsheimer)強調國際的結構雖是由大國的力量分配而形成，但權力(力量)的分配則由大國的意圖來決定<sup>41</sup>。米氏還認為，國際體系的結構會迫使國家做出進攻性思考，有時則是採取進攻性

的行動<sup>42</sup>。相對的，守勢現實主義的學者布贊(Barry Buzan)認為，改變現狀國家仍有強弱之分，強國(如「中」、俄)會力求改變體系，挑戰現狀霸權(美國)；弱國則會選擇與強國(中共)合作，以求取更大的影響力<sup>43</sup>。所以，以色列做為中東地區的中等國家，為了排除對伊朗的威脅，採取與中共經貿上的合作，不僅無傷及與美國的聯盟關係，還可以操弄「權力平衡」，讓美、「中」之間的權力競爭更為激烈，進而成為兩個大國都競相爭取的對象，較利於以色列在經濟與政治安全利益的維繫。

## 伍、「中」、以經貿合作對地區權力平衡的影響

中共強化與以色列的經貿合作，是框架在「一帶一路」倡議的拓展計畫之中，而海法港的租約協議，卻造成美、「中」在中東地區的地緣戰略之爭，也牽涉「伊核協議」後續的發展，彼此之間具有相互連結的關聯性。分析如後：

### 一、中共「一帶一路」倡議對中東地區的影響

(一)中共在中東地區提出「一帶一路」倡議已超過5年，並成為諸國歡迎的國際公

註39：陳麒安，〈聯盟理論之研究〉，《國際關係學報》，第26期，2008年7月，頁146。

註40：「離岸平衡者」策略為攻勢現實主義的重要學說，該學說認為世界霸權者為了能在許多地區都成為霸權，「離岸平衡者」的角色扮演，遂成為做為霸權國的最佳策略選擇；因為，霸權國家要維持在地區的優勢，必須先防範地區其他霸權的出現，而最佳的辦法就是在當地扶植另一國家使之成為「責任承擔者」，自己則充當「離岸平衡者」。參考John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York & London: W.W. Norton & company, 2001), pp.236-238。

註41：同註19，頁21。

註42：John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994-1995, pp.32-35。

註43：Barry Buzan, *Peoples, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era* (Hertfordshire: Simon & Schuster International Group, 1991), pp.304-305。

共產品，像在2018年承諾提供的230億美元貸款和援助及280億美元的投資協定(用於基礎設施和建築)，已受到越來越多國家的歡迎與重視<sup>44</sup>，對中共「經濟國策」的推動，頗有助益。

1. 沙烏地阿拉伯是最早回應「一帶一路」倡議的國家之一。目前「中」、沙兩國簽署了經貿、能源、產能、文化、教育、科技等領域，14份總額約650億美元(約新臺幣1兆8,200億)的雙邊合作備忘錄和意向書。至2018年，中共已成為沙國第一大交易夥伴，該國也連續多年保持為中共最大的原油供應國，和西亞、非洲地區最大交易夥伴地位<sup>45</sup>。

2. 阿拉伯聯合酋長大公國(以下稱阿聯酋)為首個同中共建立戰略夥伴關係的海灣阿拉伯國家，阿聯酋憑藉自身獨特的地理優勢，致力打造成為天然的物流和商貿中心，對中共的「一帶一路」產生實質的效益<sup>46</sup>。

3. 阿曼位於「一帶一路」倡議的西端交匯地帶，是推進該建設的重要合作夥伴。「一帶一路」建設促進了雙方全方位的務實合作，其中在阿曼舉行的「中、阿博覽會」即為重要成果之一；另兩國共同打造的杜庫姆(Duqm)產業園區的建設和發展，得到兩國政府的高度重視和大力支持，也獲得中共企業家的積極回應。該園區是目前單一國家入駐

特區的最大項目<sup>47</sup>。據悉，該園區將為入駐的中共企業，提供30年免除所有稅收等諸多優惠政策；而至2020年，中共已投入9個工業項目，總投資32億美元(約新臺幣900億)，且已是西亞和北非最大的經濟特區。杜庫姆經濟特區的發展願景是將其建設成為阿拉伯海岸的物流中心，具現代化的、有吸引力的商業港口、安全的投資目的地和著名的旅遊勝地，從而全面促進阿曼經濟的多元化發展<sup>48</sup>。

(二)由於中共「一帶一路」還在不斷的向區域內各個國家拓展基礎建設的合作項目，所以取得以色列海法港的經營權後，對中共大力推動的「一帶一路」倡議將直接受益。從「利益平衡」的論點分析，中共若能提供經濟或軍事援助，也能促使聯盟合作的關係出現，因為受贈的一方(以色列)會變得依賴於援助國，同樣的在區域內受到中共的經濟援助的國家(沙國、阿聯酋、阿曼、以色列等)，也會連帶的促進與援助國(中共)之間的合作關係。學者瓦特表示，提供與接受援助的關係，恰是實力不均等的國家為對付共同的威脅而採取的措施。因此對外援助與其說是聯盟的起因，還不如說是聯盟的結果<sup>49</sup>。簡言之，以色列在外交政策上會以利益的大小(相對利得或絕對利得)做為考量，選

註44：同註7。

註45：〈一帶一路倡議為中東地區發展繪就藍圖〉，新華財金社，2018年2月15日，<https://beltandroad.hktdc.com/index.php/tc/insights/yidaiyiluchangyiweizhongdongdequfazhanhuijiulantu>，檢索日期：2021年3月8日。

註46：〈阿拉伯聯合大公國〉，鳳凰百科，<http://wd.travel.com.tw/mediawiki/index.php/%E9%98%BF%E6%8B%89%E4%BC%AF%E8%81%AF%E5%90%88%E5%A4%A7%E5%85%AC%E5%9C%8B>，檢索日期：2021年3月12日。

註47：同註45。

註48：李洗忠，〈中國阿曼產業園專案簽約揭牌〉，安莎通信社，2020年9月13日，<http://www.a0bm.com/new/10232.html>，檢索日期：2021年3月12日。

註49：同註19，頁41-42。

擇與強權國(中共)扈從或抗衡的策略。

綜上分析，中共投資擴建及經營海法港，對「一帶一路」倡議有著重要的象徵意義。海法港是以色列最大的貨櫃口岸，中共擁有了此港口，將成為地中海沿岸主要的鐵路出口，對中共未來的經濟發展，具有極大幫助；更重要的是能促進已加入「一帶一路」的國家與中共友好，且對中共的依賴程度愈益緊密。中共採取絕對利得多邊合作機制，藉由提共經濟援助與開發基礎建為由，逐漸地建構出以中共為核心的經濟合作體。

## 二、美、「中」權力競爭更為激烈

中共為中東產油國家的最大買家，其與彼等國家都保有極密切的能源與外交關係，而今中共又與以色列建立經貿與基礎建設的合作關係，象徵其在中東地區的地緣戰略將與美、俄等大國分庭抗禮，對中共在國際上的影響力極具助益。根據以色列媒體的報導，美國海軍正在考慮，一旦中共政府擁有很多股權的「上海國際港務集團」(SIPG)2021年正式接管海法港，美軍可能會另選港口<sup>50</sup>。前國務卿蓬佩奧(Michael Richard Pompeo)在2018年訪問以色列時表示，若中共取得海法港後，美、以之間「有可能減少情報共用」；他並擴大警告範圍，提出中共對其他中東國家的投資，實際上存在著極大的風險<sup>51</sup>。是故，美國對中共在中東地區的投資與擴大跟美國盟邦國家的合作關係，非常在意；雖然，經濟合作的議題較不敏感，但由

於美、「中」正處在全面競爭的狀態，中共的各項措施在美國看來都具有挑戰美國在中東地區原有影響力的意味。美與「中」在此地區的競爭也會因海法港的租借協議，變得更為緊張。

## 三、「伊核協議」的發展趨勢

(一)2015年美國與伊朗達成核談判協議，根本上不僅是一個控制伊朗核技術問題，而是一個國際的政治問題。當時，伊朗在外交上願意接受妥協與讓步，自然會引發國際上的連鎖反應，尤其是中東地區的美國盟邦國家沙烏地阿拉伯與以色列反彈最為強烈；相對的，2015年伊朗與聯合國的五個常任理事國及德國共同簽署該協議，德黑蘭政府是在獲得國際社會的保證下，才願意限制其核計畫的發展，並用來換取解除大部分經濟制裁。協議簽訂後，以色列努力遊說美國國會議員，不要通過對伊朗解除制裁方案，其後又因美國政權交替，保守主義的川普總統基本上就是反對「伊核協議」的簽訂，所以川普政府終於2018年5月8日主動退出，並恢復對德黑蘭政權實施一系列制裁，使伊朗再次受到美國及國際社會的制裁與經濟封鎖。

(二)拜登政府上台前，希望以伊朗重返「伊核協議」為契機，達成一項包括限縮伊朗彈道飛彈計畫等內容在內的更廣泛協議，以限制伊朗發展飛彈和在中東地區內的活動，不過，伊國政府已表示不會參加這類談判。德國、英國、法國、俄羅斯、中共和伊朗

註50：〈中國「一帶一路」伸入中東引起美國警覺〉，《民報》，2019年4月24日，<https://www.peoplenews.tw/news/2331d563-4491-45e0-a7fe-cefb6ff61fcb>，檢索日期：2021年3月12日。

註51：〈不再客氣！美施壓以色列 快斬與中國敏感領域所有合作〉，Newtalk，2020年5月20日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-05-20/409162>，檢索日期：2021年3月10日。

外交部長在2020年2月初，重申他們對於2015年簽訂的「伊朗核子協議」所做承諾<sup>52</sup>。事實上，美國現正在評估如何恢復「伊核協議」的各種構想，包括雙方在未完全落實協議的情況下，採取一些小步驟以換取時間。這麼做可能促使美國允許伊朗獲得一些經濟好處，雖然不像2015年核協議解除制裁那樣有價值，但能夠換取伊方停止甚至逆轉違反協議的行為<sup>53</sup>。事實上，伊朗自2018年川普單邊退出核協議以來，無論是公開或暗中的發展核子武器，其核子的鈾濃縮能力都較伊核協議簽訂時，大為進步；因而伊朗對於「伊核協議」的重啟談判，所持態度也較為強硬，伊朗堅持必須完全解除制裁，才能重啟談判。無形中，拜登政府想重啟恢復伊核談判的理想，終將因彼此的認知與差距過大，要達成完全讓伊朗終止發展核武的目標，恐遙遙無期。

(三)相較於以色列正以逸待勞、好整以暇的靜觀美、伊核武談判的發展，再採取適當的反應措施。目前，以色列擁有的最大優勢是，以國在美國政府及國會議員擁有許多親以色列的議員及遊說團體，這些政治力量能左右白宮在伊核協議談判的進展。其次，以色列的高科技與經濟能力並不依賴美國，因而在經濟與科技自主方面，具有完全的獨立自主性。再者，中東許多大國(沙烏地阿

拉伯、阿聯酋、阿曼、卡達等國)已加入中共的「一帶一路」倡議，區域經濟合作機制儼然成形，在不以意識形態對抗及政府立場對峙的條件下，以色列讓予中共擁有海法港的經營權，等於間接的參與了中共在中東「一帶一路」的行列。以色列的目標表層是以經濟合作及發展基礎建設為名，實際上可藉此達到牽制美國在「伊核協議」上的態度與立場。

### 陸、結語

從「新古典現實主義」分析以色列與美國的聯盟關係，彼等關係的存在是依附在「威脅平衡」、「權力平衡」的理則中。以色列對美國的扈從，實際上是針對鄰近國家(伊朗)的威脅因素而來<sup>54</sup>。美國為制壓修正主義國家—伊朗，強化美、以聯盟的功能，以便讓以色列能成為責任承擔者；以色列則需購買更多美國的精密武器，有利安全利益的增長。「威脅平衡」與「利益平衡」的邏輯較能解釋雙方的軍事與政治的合作聯盟關係。相對的，中共的「一帶一路」倡議，它是以建立更多的合作關係取得更大的基礎建設的投資案，以擴大在區域中的影響力。美、「中」的權力競爭以「權力平衡」的角度，較能解釋美國為何要求以色列要廢止與中共在海法港的租港合作關係。

註52：〈伊朗核協議起死回生 列強歡迎拜登政府重返〉，中央通訊社，2020年12月20日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202012220016.aspx>，檢索日期：2021年3月9日。

註53：譚悠文〈恢復伊朗核協議 美擬採取小步驟〉，中時新聞網，2021年2月10日，<https://tw.news.yahoo.com/news/%E6%81%A2%E5%BE%A9%E4%BC%8A%E6%9C%97%E6%A0%B8%E5%8D%94%E8%AD%B0-%E7%BE%8E%E6%93%AC%E6%8E%A1%E5%8F%96%E5%B0%8F%E6%AD%A5%E9%A9%9F-201000247.html>，檢索日期：2021年3月10日。

註54：中等國家主動向強國的積極扈從，如果不是因國家之間已存在聯盟關係，便是因彼此間具有共同的威脅。參考陳麒安，〈重新檢視瓦特的聯盟理論〉，《問題與研究》，第53卷，第3期，2014年9月，頁109。

由於，中共已取得以色列海法港的經營權，等同獲得在地中海重要的港口，對其未來拓展商務與貿易具有實質利益；尤其有利於中共「一帶一路」倡議的拓展，並增加其在中東地區地緣戰略之利。「中」、以的經濟合作已對美國與以色列的同盟關係出現變化，並產生緊張關係；雖然，美、以之間的同盟關係不致生變，然對中東地區權力結構與地緣政治也產生結構性的變化。畢竟，中共在中東地區原本僅是扮演一個能源購買國的角色，對於區域的政治與軍事影響力，著墨不深；而今，隨著「一帶一路」與諸中東大國建立了合作關係，也讓中共在中東地區的拓展找到了新的根據地(或支撐點)。而與以色列的合作，讓北京政府可積極提升在全球產業鏈的地位，並著力研發新技術，亦凸顯中共亟須與以色列這種具創新能力的國家合作。「中」、以兩國的合作領域恰巧是美、「中」當前競爭中的核心項目(科技競爭)，因而美國仍會不斷對以色列施壓，也會更加圍堵中共「一帶一路」倡議的進展。

美、「中」在中東地區為了追求自己的利益，會運用各自善長的領域，吸引區域的

重要國家加入其合作的夥伴組織(「聯盟體系」V.S「一帶一路」)，彼此都會提供盟邦國家在軍事與經濟上的援助，雙方的競爭也會更加積極。中東國家則會視美、「中」所願承擔的大國責任及提供公共財的多少，採取扈從或避險的策略。合理推論，中共在中東地區積極地拓展與重要國家的經貿、基礎建設、能源合作等項目，同時不斷深化與各個國家的外交關係，著實讓美、「中」的競爭變得更加緊張，也對中東地區勢必帶來不穩定的發展趨勢。值得國人注意的是，中共藉「一帶一路」倡議為手段，大肆擴張地盤，其海上勢力已由印度洋進入到地中海，之後會滲透到南歐及非洲地區，中共的影響力對我國外交空間勢必將再次擠壓，我國確實應謹慎面對，方能防範於未然。 ㇏

作者簡介：

胡敏遠博士，備役陸軍上校，陸軍軍官學校72年班、國防大學陸軍指揮參謀學院85年班、國防大學戰爭學院87年班、國防大學戰略研究所91年班，國立政治大學外交研究所碩士91年班、政治大學東亞研究所博士。現服務於國防大學戰略研究所副教授級專業人員。

