

美國推動印太戰略對臺灣新南向政策的影響與建議

蔡育岱*

2017年11月，美國總統川普(Donald J. Trump)在其亞洲參訪時，提出「印太戰略」(Indian-Pacific Regional Strategy)。有別於過往美國「亞洲-太平洋」政策，確立改為「印度-太平洋」的「印太政策」，主張要與日本、印度、澳洲等民主國家共同維護太平洋與印度洋的自由與穩定。外界普遍認為是之前美國「亞洲再平衡」(Rebalance to Asia)的翻版，將重新建構該地區的自由貿易與安全保護。2017年12月，美國公布川普任內首份《國家安全戰略報告》(National Security Strategy Report)，直接點名中國大陸和俄羅斯為「競爭對手」(Competitors)，將挑戰美國國家利益；換言之，中國大陸已不再是美國過去幾屆政府所說的「戰略合作夥伴」。學者專家指出「印太戰略」更是針對「一帶一路」(One Belt One Road)戰略政策而來；爰本文將簡述美國推動印太戰略邏輯背景，以及該政策所帶來的相關改變，並進而提供其對臺灣新南向政策的影響與建議。

* 作者為國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授。

美國發展「印太戰略」的背景與意涵

自冷戰結束後，全球的權力專注於亞太地區的發展，印度洋地區較不受到關注。亞太地區為國際關係 21 世紀的重要區域，然而隨著中國大陸崛起，地緣政治和權力已經轉移，亞太出現了結構性變化，轉向印太關係的發展。美國「印太政策」的背景其實可以從小布希政府 (The Bush Administration, 2000-2008) 時代開始討論。2005 年，美國引導印度簽署《核不擴散條約》(Nuclear Non-Proliferation Treaty) 雙方展開較積極交流，至歐巴馬政府 (The Obama Administration, 2008-2016) 制定「重返亞洲」(Pivot to Asia) 戰略。對美國而言，印度作為新興大國，又是南亞地區民主國家，與其強化合作，共同維繫民主與人權價值，以確保中國大陸崛起後所帶來的風險，美國是有相當大的期望。

近年來，伴隨印度經濟崛起，IMF 從 2016 年即預測印度經濟成長率將超越中國大陸，¹ 是亞洲持續成長的重要動能。加上中印關係向來不睦，2017 年 5 月，印度缺席中國大陸「一帶一路」高峰會，主因是不滿中巴合作的「中巴經濟走廊」(China-Pakistan Economic Corridor, 簡稱 CPEC) 方案納入「一帶一路」的旗艦項目，且計畫在印巴主權之爭的喀什米爾地區興建水壩。2017 年 6-8 月，兩國在洞朗軍事對峙，一度

¹ 2018 年 1 月，國際貨幣基金 (IMF) 公布報告，預測印度 2018 年經濟成長將達 7.4% 超越中國大陸，2019 年進一步上升到 7.8%。印度經濟近年飽受廢鈔、商品與服務稅新制等衝擊，IMF 認為經歷過這 2 年的震盪，印度已經走出低檔，將成為全球經濟成長最快的經濟體。「IMF 預測：印度今年經濟成長 7.4%」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/6811/2945387>，2018 年 1 月 23 日。

瀕臨戰火，又挑起了雙方歷史邊界恩怨。兩造嫌隙從「大國地位」的堅持、喀什米爾爭議、印巴衝突，到西藏問題。不過最重要的是地緣戰略概念，美國這張「印度牌」，主要就是為了「聯印制中」，所謂從澳洲向西，連結日本、東南亞，再到印度，形成「菱形鑽石四國聯盟」，可將兩洋相連圍堵中國大陸向外發展。當然美國打「印度牌」，主要目的是維持美國在亞洲地區的領導地位，主要以美日安保體系為主，強化印日合作為輔，進而「聯印制中」，共同對抗北京的「一帶一路」戰略構想。

「印太戰略」的提出，另一方面也順勢配合印度 1991 年後，所採取的「東望政策」(Look East)，² 到 2014 年莫迪 (Narendra Modi) 總理上任後，轉為更具行動意義的「東行政策」(Act East)，繼續向東調整外交政策，將合作對象延及日本與澳洲，議題涉及經濟貿易、非經濟領域和區域安全合作等。不可否認印度這一系列外交改變是受美國亞太安全戰略調整的影響，再加上日本積極推動因素所成形。日本首相安倍與印度總理莫迪具有不差的私人關係，2014 年莫迪當選總理後，日本為其首個訪問國。³ 有鑑於日本是傳統的經濟軍事強權，而印度則是新興崛起國的主要代表之一，做為亞洲的兩大民主國家，應為「文明的鄰居」(Civilization Neigh-

² 印度「東望政策」(Look East) 始於 1990 年，由當時納拉辛哈·拉奧 (Narasimha Rao) 總理所提出，為增加與東南亞國家的經濟戰略關係。

³ 2014 年對印日關係是象徵性的一年，特別是印度人民黨莫迪當選旋即的訪問日本。由於安倍一直是外界所知的親印派，莫迪當選後即邀請他訪問日本，莫迪在 2014 年 8 月底至日本進行為期 5 天的訪問，兩人發表《東京宣言》(Tokyo Declaration)，印日關係正式開啟一個新時代。

bors)，故而日本與印度本應發展更為密切的關係。

印日雙方尋求建立各種領域合作，從貿易投資到反恐軍事聯繫，印度與日本皆為構建亞太地區經濟和安全環境調整路線，相近的戰略目標已經對亞太地區權力結構產生舉足輕重的影響。在2017年9月的印日領袖峰會中，「印度-太平洋」戰略再次確認，雙方承諾透過「自由與開放的印度與太平洋戰略」，與中國大陸「一帶一路」對抗。直言之，中國大陸崛起的背景是客觀上促成了印日的密切戰略合作，面對中國大陸在南海圈地軍事化、領海領空逕自劃定航行區，「印太戰略」凸顯結合兩洋四個民主國家（美日印澳），從海上制約和圍堵中國大陸霸權的重要戰略價值。中國大陸崛起因素影響日本在政治、經濟和安全環境的挑戰，日本受其崛起效應的影響，使日本的應對策略必須採取全球性的形式，謀求東亞以外的合作夥伴，透過傳統權力平衡方式追求外部制衡。換言之，日本之所以從「地緣政治」為主的「菱形鑽石四國聯盟」構想，擴充成以「地緣經濟」為主的「印太戰略」，主要受到「一帶一路」戰略的影響。

另外，美國藉由美日同盟的基石，企圖塑造「印太戰略」格局。除了反應亞太地緣政治的轉變外，也說明了美國體認中國大陸崛起後，亞太地區一些地緣經濟和地緣政治發展產生了新動向和新趨勢，象徵美國與印度在戰略上更加緊密聯繫在一起，共同對中國大陸的崛起形成戰略牽制。然而，直到今日，「印太」還只是概念雛型，尚未形成完整的戰略體系。相較於「亞洲再平衡」得到歐巴馬那樣支持，「印太戰略」是否會獲得川普的全力支持令人質疑。一方面是其特殊的人格特質屬性所造成美國國內政治的不確定性；另一方面是「美國優先」、經貿議題與北韓核武問題才是川普更加注重的議

題。然而，要處理這些棘手問題，都離不開與中國大陸的合作協商，尤其川普上任後消極的看待《跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議》(the Trans-Pacific Partnership，簡稱 TPP)，更使得這「印太戰略」背後的經濟支柱變得虛浮、不切實際。

未來的觀察重點與對臺灣的政策建議

歷屆美國總統採取不同的方式，想透過與中國大陸的交往，引入國際規範，使其共同承擔大國責任，並相信其崛起可帶來國際穩定。21世紀初的中國大陸亦熱衷於全球治理，以一個負責任的大國自詡。但其旋即發現治理的風險，必須先要受制於國際規範的掣肘，畏懼最終恐延及其內部政策與制度。故改而採取自己的發展模式，所謂「新時代中國特色社會主義思想」，以致形成目前美中間互動的微妙關係。

近期川普所提出的「印太戰略」其實是自美國二戰後 70 年來，首次採亞洲國家的戰略建議，而非美國自己的亞洲戰略，臺灣如何順應以及運用此一新形勢極為重要。目前政府正推動的新南向政策，是否可趁勢在這區域推出合作並強化連結，除了在硬權力的軍事安全思考外，更可以致力於軟性的經濟貿易、教育文化等方面的合作，讓臺灣發揮成為東北亞與東南亞的樞紐，值得我們深思。針對上述觀點，本文嘗試提出下列四項對我國啟示及因應政策建議，希望能藉此拋磚引玉，以就教於學者專家參考：

(一) 持續深根臺印合作

近 10 年來，印度採取「東望戰略」，強調一個印度有扮演能力的「印太戰略」，但一直為各國所忽視，加上過往 10

年臺灣不重視印度殊為可惜。由於印度具有龐大人口紅利市場，以第一與第三產為主，近年印度因為「印度製造」、「數位印度」、「智慧城市」等政策口號，每年GDP保持7%以上成長，加上13億人口，已成為全球企業布局之重點。由於中印間保有戰略猜疑的不確定性，政府應該可利用此一優勢，協助廠商簽署相關合作備忘錄，全力挹注華語文教育與產業合作。譬如臺水與印度塔塔集團(Tata Group)未來負責開發案源，共同投標，又如臺灣高端疫苗生物製劑公司將與臺印疫苗合作，協助印度技術升級等。

(二) 美「印太戰略」是否舊酒新瓶？

當美國提出「印太戰略」後，不乏中國大陸學者及臺灣泛統媒體與學者之唱衰，認為此政策只是圍堵中國政策的舊作法新倡議，不外乎是舊酒換新瓶。鑑於全球化效應，美國將以「美國優先」為出發點，強調自身利益。要美國犧牲其經濟利益，換取同盟合作的時代已經過去，強調川普已難扭轉美中實力消長的亞太新形勢。然而，姑且不論美國提出「印太戰略」的實際用意，國際政治所謂「敵人的敵人就是朋友」，「印太戰略」就是針對「一帶一路」，政府不得不重視。如果說「一帶一路」的成功與否，是基於中國大陸的國家戰略條件，那在各方條件都不如中國大陸的「新南向政策」的成功與否，就是基於我們如何將「新南向政策」結合美日印的「印太戰略」。

(三) 思考美中貿易衝突後的避險政策

美中貿易逆差2014年為3449億美元，2015年為3671億美元，2016年則為3470億美元，2017年創新高至3752億美

元，約佔美國貿易總赤字的 70%。尤其川普在競選時，就多次指責中國大陸操縱人民幣匯率，使美國製造業工作流失，是中美貿易不平衡的禍首。繼川普上任後，美國國際貿易委員會（United States International Trade Commission）已經多次判定中國大陸進口產品傾銷，包括電器、洗衣機等，將對這些產品課以反傾銷或反補貼稅。不難想像中美之間爆發一場全面貿易衝突的可能性。如何在未來結合美「印太戰略」部署合作下，卻又需小心翼翼避免捲入美中貿易衝突，政府應該提出一套因應措施，將美臺貿易與中臺貿易做個類比差額參考，以利將來權衡輕重。

（四）新南向政策以日本為師：強化臺日合作與交流

由於日本對臺灣的重要性在經貿、外交與安全議題上都深具影響力。臺灣與日本在經濟上高度互補，人民往來上高度友好頻繁，每年臺灣民眾到日本旅遊人數屢創新高。這些都顯示臺灣與日本彼此之間雙邊關係發展具有良好的基礎。馬政府過去過度依賴中國大陸的發展模式，現階段調整以美國、日本關係為政策中的重點。學習日本由地方政府支援進出東南亞的具體作法，日本透過每年非常完整的政府海外援助計畫（ODA），加上民間企業的配合，其觸角早已扎根東南亞各國許久。日本政府會隨時提出最新調整的《ODA 大綱》，明確表示日本政府需要積極、靈活實施政府開發援助，以達其國家利益。在整個 ODA 戰略佈局上，日本亞洲地區部分以東亞與東南亞為中心，進而延伸到南亞與中亞。整個 ODA 制度已經具備相當完備的規劃，涉及日本中央省廳、外務省等。由外務省負責 ODA 統籌與實施，經由定期召開

的聯席會議強化各單位在 ODA 實施上的協調與合作。⁴

4 自 1954 年以來，ODA 的運用已超過 60 年，這種積極利用官方發展援助，減少發展中國家貧困的和平建設，旨在促進建立一個有利的國際環境，以日本角度來說，起了非常重大的作用。例如 2011 年東日本大地震後，來自 174 個國家和地區的世界援贈，大部分皆是當初受日本支援的發展中國家。