

印度太平洋時期的美國、日本 與臺灣：日本觀點的分析

吉田知史*

印度太平洋時期美國的亞洲政策

2017年11月10日，美國總統川普於APEC首腦會議的演說中提到「自由開放的印度－太平洋」，此事讓各界開始討論作為川普政權新亞洲政策的印度－太平洋戰略。需要注意的是，印度－太平洋此概念並不是川普獨創的。歐巴馬政府時期，前國務卿希拉蕊也於2010年10月在檀香山的演說中提到印度－太平洋(Indo-Pacific basin)。而美國學界中有推動印度－太平洋概念的學者群。山本吉宣(2016)將此學者群分類如下。¹

第一為戰略性印度－太平洋論。對中強硬的保守派(共和黨派系智庫為主)了解美國在印太地區勢力相對較弱與維持民主價值以及自由主義的重要性，也深刻地認識中國大陸對美國傳統安全保障上造成威脅。為了因應此情勢變化，他們重視並推動美國與日本、澳洲以及印度發展安全合作。第二

* 作者為日本同志社大學(Doshisha University)法學研究所博士生，目前為國立臺灣大學政治學系駐點學者。

¹ 山本吉宣(2016)『インド太平洋と海のシルクロード：政策シンボルの競争と国際秩序の形成(印度太平洋與海上絲綢之路：政策象徵的競爭與國際秩序形成)』東京：PHP研究所。

為包括性印度—太平洋論。史汀生中心(Stimson Center)評估印太地區的中國大陸軍事威脅為其次，主張最重要的是海盜與毒品交易等非傳統安全保障上的合作。第三為戰略性印度—太平洋論與包括性印度—太平洋論的中間派。他們並沒有堅認美國應該與日本、澳大利亞或印度建立三邊或四邊安全合作或盟友關係，只是側重於各種雙邊安全合作的進展，並分析這些合作是否可以減少美國和中國大陸之間的對立。

那麼，如何定位川普的印度—太平洋戰略？本篇作者以分析川普政權提出的《國家安全戰略(National Security Strategy, NSS)》來探究此問題。

川普政權版的《國家安全戰略(NSS)》最大特徵是，以國際安全保障環境的悲觀預測為基礎，重新調整對中政策。它批判後冷戰時代的美國外交，一直對民主和平論懷抱信心，以擴展自由民主主義、透過將其他國家容納進國際體系來變革國際關係的本質。它認為目前的國際關係是大國間的競爭，中國大陸與俄羅斯試圖擴展區域、甚至是全球的影響力。它指出美國面臨的三大挑戰為：中國大陸與俄羅斯的修正主義；伊朗與北韓兩個流氓國家；伊斯蘭教極端份子。它特別強調對中國大陸強烈的警惕感。中國大陸試圖把美國從印太地區趕走，過去20年來美國對中的「交往(Engagement)」政策是失敗的。關於亞洲安全保障，它指出，在印太地區有強調自制的構思與重視自由的構思之間的地緣政治競爭。如此，川普的印度—太平洋戰略可以定位為戰略性印度—太平洋論的一派。

提出如此對中國大陸強硬的《國家安全戰略》，背景因素之一是：川普的人事任命。川普的幕僚團隊由認為中國大陸是威脅的人掌權。白宮幕僚長約翰凱利(John F. Kelly)、國

防部長馬蒂斯 (James Mattis) 與前中情局局長、國務卿麥克蓬佩奧 (Mike Pompeo)，他們都抱持著中國大陸是威脅的看法。蓬佩奧曾指出美國最大的威脅不是俄羅斯或伊朗，而是中國大陸。

另外，令人矚目的是，曾經推動「交往」政策者也出現需要修正此政策的聲浪。比如，紐約時報社論批評過去的對中「交往」政策²。歐巴馬任內擔任國務院亞太助理國務卿的坎貝爾 (Kurt Campbell) 與擔任美國前副總統拜登 (Joe Biden) 副國家安全顧問的厄利拉特納 (Ely Ratner) 於《外交事務 (Foreign Affairs)》發表文章提到，美國需要認知無法「改變 (Shape)」中國大陸的現實，「交往」政策已經失敗。³ 他們都是親民主黨派或民主黨人士。由此可見，修正美國一直以來對中使用的「交往」政策，已成超黨派的共識。這可說是美國亞洲戰略結構性的變化。

然而，中國大陸對川普造成的威脅感是源自於軍事上或經濟上仍尚未確定。也就是說，川普本身即是美國印太戰略之不確定性因素。川普還是總統候選人時，他批判中國大陸的重點不是安全問題，而是經貿問題。雖然他上台之後提出上述內容的《國家安全戰略》，但仍需持續注意美國與中國大陸進行「重大交易 (Big Deal)」的可能性。

印度太平洋時期的美國對臺政策

² “Xi Jinping Dreams of World Power for Himself and China,” *New York Times*, February 2, 2018.

³ Kurt M. Campbell and Ely Ratner (2018), “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, March/April 2018 Issue.

當美國亞洲政策發生結構性的變化之時，美國對臺政策是否也將出現結構性改變？川普簽署且生效，將建議美臺軍艦互訪停靠及邀請臺灣軍隊參加紅旗軍演等納入法案的《國防授權法(NDAA)》以及促進美臺高層級官員交流的《臺灣旅行法(Taiwan Travel Act)》。在臺灣，此事引起了討論：美國對臺政策是否改變？

需要注意的是，這兩件都是聯邦議會提出的法案，並不是行政機關提出的。類似情況為1996年李登輝訪美時，議會也對白宮施加壓力，白宮最後不得不接受。到現在，臺灣的遊說對美國國會影響力仍然相當強。基本上美國亞洲政策的結構沒有出現很大的轉變，聯邦議會本來就是親臺的，行政部門則須謹慎地應對。

然而，要注意的是，國務院與國防部的立場愈來愈無一致性，也出現川普比較重視軍人意見的傾向。例如，國務院亞太助理國務卿一職，2017年12月川普才提名被視為親民主黨的董雲裳(Susan Thornton)。然而，政府裡面不少人反對此事，直到現在她還是代理職，並且美國媒體報導國務卿蓬佩奧可能撤回對她的提名，由對中強硬派的前美國太平洋艦隊司令史威孚特(Scott H. Swift)或國家安全會議亞洲事務資深主任博明(Matthew Pottinger)接替。⁴相反地，川普於2017年10月任命薛瑞福(Randall Schriver)為國防部亞太助理部長，他也是軍人出身，曾為阿米塔吉共和黨官員的助手。他在其任命聽證會發言，強力支持美臺軍艦互訪，這項

⁴ Tara Palmeri and Conor Finnegan, "Top US Diplomat for Asia on Ropes Ahead of North Korea Summit," *ABC News*, May 30, 2018 (<https://abcnews.go.com/Politics/top-us-diplomat-asia-ropes-ahead-north-korea/story?id=55532280>).

政策對美國有實質利益，也與美國支持臺灣、威懾中國大陸的政策目標一致。關於《臺灣旅行法》，若川普並未簽署也未動用否決權，此法案將自動生效，但川普卻簽署讓其生效。如此，短期內，國務院與國防部的權力遊戲將可能會影響美國的行動。

印度太平洋時期的日本對外政策

日本對外政策的基本路線主要是為了因應崛起的中國大陸而形成，亦即對中採取避險策略(Hedging)，強化日美同盟關係以及與中國大陸之外的周邊國家建立或發展戰略夥伴關係，同時也欲穩定日中關係。這兩項並不是抵換(Trade-off)的，而是並存的。但是，先後順序也很重要。日本欲先強化日美同盟，再與中國大陸談。日中雙邊權力平衡發展，對中國大陸愈來愈有利，然而日美同盟仍有利於抑制中國大陸的權力。

安倍政權上台後立即著手的就是，恢復民主黨政權下漸漸不穩定的日美關係。美國外交及安全保障政策界(Policy Community)希望日本採取的改革為：制訂《秘密保護法》；推動把普天間基地(MCAS Futenma)移轉到邊野古(Henoko)；解禁集體自衛權；廢除「武器出口三原則」，以「防衛裝備轉移三原則」取而代之，簽署《日美防衛裝備品和技術轉移協定》。同時也解決日美之間的歷史問題以因應美國國內仍存在對日本帝國主義復活的懷疑論。川普上台之後，安倍也馬上赴美與川普會見，說服川普並讓他理解日本政府對在日美軍基地的支持與對美國戰略的貢獻。

此外，日本試圖發展與周邊國家關係。首先，強化和澳

洲、印度與韓國等地區中等強國 (Middle Powers) 間的關係。把日澳關係從「戰略夥伴關係 (Strategic Partnership)」提升到「特別戰略夥伴關係 (Special Strategic Partnership)」。2014 年簽署《日澳防衛裝備品和技術轉移協定》；2015 年《日澳經濟夥伴協定 (日澳 EPA)》生效；2017 年簽訂《日澳物資勞務相互提供協定 (日澳 ACSA)》。在與印度關係方面，把日印關係從「戰略暨全球夥伴關係 (Strategic and Global Partnership)」提升到「特別戰略暨全球夥伴關係 (Special Strategic and Global Partnership)」。日印聯合聲明提出將印度的「東進政策 (Act East)」政策與「自由開放的印度—太平洋戰略」連結；設置外務暨防衛次長協議 (次長級 2+2)；陸續生效《日印防衛裝備品和技術轉移協定》與《日印秘密軍事情報保護協定 (GSOMIA)》。

並且建立日美澳 (內閣級)、日美印 (內閣級與司長級) 以及日印澳 (次長級) 對話架構。另外，透過日美澳內閣級戰略對話 (Trilateral Strategic Dialogue, 簡稱 TSD) 加強準同盟關係。2017 年 11 月日美澳印亦討論是否再開「日美澳印戰略對話 (Quadrilateral Security Dialogue, 簡稱 QSD)」。

與韓國方面，安倍政權在保守派立場上退讓而與韓國達成《慰安婦協議》，簽署日韓 GSOMIA。

此外，強化與越南及菲律賓等「搖擺國家 (Swing States)」的關係。向越南、菲律賓以及印尼提供日本海上保安廳的巡邏艇；與菲律賓達成《防衛裝備品和技術轉移協定》，海上自衛隊的訓練機 TC-90 轉移予菲律賓。這些轉移將會讓菲在南海的偵察能力得到強化。另外，與馬來西亞簽署《防衛裝備品和技術轉移協定》，與印尼進行 2+2 會議。透過《永珍願景與日本東協防衛合作倡議 (Vientiane Vision)》強化與東協國

家的安全保障關係。再者，日本強力主導簽署《跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)》，與地區國家建立廣泛且全面的關係。

第三，強化與地區外國家的關係，以及歡迎他們參與印度—太平洋地區的安全合作。日本與法國、義大利以及德國陸續簽署《防衛裝備品和技術轉移協定》；日英簽署《防衛裝備品等共同開發以及技術轉移協定》與日英 GSOMIA；在太平洋進行日美英法聯合軍演。

不僅如此，安倍重返政權以來，一直展示改善日俄關係的意願，此亦源於中國大陸威脅感。日俄首腦雙方的往來更頻繁，首次召開日俄 2+2，日方提到南海與東海問題。關於烏克蘭危機，日本對俄經濟制裁也比歐美國家低調。

然而，日本也持續努力穩定日中關係。日方主動提出首腦互訪，對「一帶一路」表達正面態度。透過「日中海洋事務高級別磋商機制」、「日中安保對話」等架構進行協商。此外，日方供銷船艦時也主張此事係為因應海難救助、海盜或毒品交易等非傳統安全領域挑戰，此合作並非針對中國大陸。

此背景也存在著川普個人不可預測性的問題。日本和中國大陸都不太能預計川普的行動，也都採取了避免川普帶來局勢不穩的預防措施。美中關係不穩定時，若中國大陸採取對日強硬的行為，中國大陸也無法穩定與周邊國家關係，反而強化日美關係。對日本而言，在經濟領域上，川普施加予日本很大壓力，反而日中經濟的互補性高於競爭性，也有共同利益。

印度太平洋時期的日本對臺政策

蔡英文上台之後，日臺關係看起來有所改善，日本對臺窗口「交流協會」更名為「日本臺灣交流協會」，日本派遣斷交後最高層級的總務副大臣赤間二郎到臺灣。然而，這些都只是象徵性的變化。

實際上提升日臺關係的行為仍然未見。日臺關係已經提升到非常高的層面。馬英九任期時，已經簽了多項協定，包括《日臺投資協議》、《日臺開放天空協議(Open Sky)》以及長年無法達成的《日臺漁業協議》。剩下的是《經濟夥伴協定(Economic Partnership Agreement, 簡稱EPA)》等難度高的協定。然而，臺灣禁止進口福島等日本五縣農產品是日臺關係發展的最大障礙。農水省代表農民與漁民利益，其認為為了達成《日臺漁業協定》日方已經讓步了，而且也有些問題出現。日臺EPA大致上臺灣的獲利會大於日本，農水省內部的反對聲音也不小。而且，自民黨的傳統支持團體是農協(等於臺灣的農會)，黨內也會有反對聲浪。此情況下，開放進口福島等日本五縣農產品也是簽署日臺EPA的大前提。

雖然外務省或防衛省有不少理解臺灣對日本戰略重要性的官員，但是如無總理或國會議員等政治層面的推動力，維持現狀的壓力比較大。

安倍政權也有提升日臺關係之意願，日本臺灣交流協會之預算也增加了。然而，農產品進口問題一直無法解決；今年是《日中和平友好條約》40週年，日中關係也出現改善傾向；安倍政權穩定性開始動搖。日臺簽定EPA或加入《跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)》的「機會之窗」愈來愈小。

臺灣應努力的方向

美國對外政策出現對中政策結構性改變，對中國大陸愈來愈強硬，但對臺政策卻沒有結構性改變，不容易出現美臺關係突破性進展。而日本開始強化與重視和周邊國家關係，但由於日本農產品進口問題與日中關係的改善傾向，日方發展日臺關係的意願也不大。

面對如此外部環境，臺灣應該採取的行動與努力方向為何？

美國對臺政策沒有出現重大變化，但是美臺關係已有《臺灣關係法》為基礎的制度。安全保障方面也有定期召開的「美臺國防工業會議」。再者，臺灣應該尋求在第三國的美臺合作或多邊國家合作。實際上，經濟部、工業局或外貿協會已經進行日臺企業合作開發東南亞市場之研究。同樣的，也要評估與美國企業的合作模式。另外，如上所述，美國相對實力較弱之下，「軸輻(Hub and Spoke)」(美國為軸、盟友為輻)同盟模式漸漸地轉為盟友橫向聯合的網路模式。不只是美臺、日美臺的安全對話，與澳洲、印度以及有些東南亞國家進行安全對話也愈來愈重要。

日臺之間，需要努力的方向是為了簽署 EPA 或加入 CPT-PP，解決農產品進口問題、調整對內環境以及加強日臺關係的制度化。

日本簽署 EPA，解決農產品進口問題是大前提。因此關於農產品進口，臺灣需要找到妥協的方式。比如，制訂否定列表(Negative List)，開放臺灣判斷為高風險品項之外的產品進口。

為了加入 CPTPP，臺灣的對內調整也還不夠完全。比如，

需要制訂相關產業結構體質調整方案、對於受衝擊企業或產業的輔導計畫。臺灣加入 CPTPP 的可能性本來就不高，中國大陸也干擾此過程。此時，若經濟問題仍未解決，其他國家無法支持臺灣。

關於日臺關係的制度化，雖然日本國內也有是否要制訂《日本版臺灣關係法》的討論，但此難度極高，引起國內外的反對，甚至可能造成反效果。因此，為了制度化日臺關係，建議建立連結政府部門的二軌交流機構以及政黨交流。這可參考日中韓之間的日中韓智庫網絡 (Network of Trilateral Cooperation Think-tanks, 簡稱 NTCT)。雖然目前也有「日美臺三邊安全對話研討會」、「日臺對話」、「日臺戰略對話」、「日臺貿易經濟會議」等，增加召開次數以及提升與政府連結的部分，還有可以努力的空間，政黨交流也重要。如上所述，日本方面推動發展日臺關係的因素不在於官僚系統，而在於政治層面。因此，日方不能派遣大臣級官員的情況下，作者建議，定期化與自民黨政務調查會、外交部會以及國防部會所屬議員的交流。另外，與在野黨交流也不能敷衍。雖然立憲民主黨、國民民主黨等與臺灣民進黨的國際關係觀有所不同 (特別是關於中國大陸威脅)，但兩者意識形態有共同點，以此為基礎，讓他們認識臺灣對日本的重要性。

安全保障方面，美方與日方憂慮情報流落中國大陸。臺灣方面應強化情報保密策略。若美臺達成簽署 GSOMIA，這才是重大突破。另外，美臺、日臺可以進行探討海盜問題或毒品交易等非傳統安全保障領域的防衛合作。上述的二軌或政黨交流時，應進行相關議題的討論。

最後，除了上述日美對俄羅斯的看法不同外，中俄關係也有歧義及俄羅斯南海進出問題，臺灣也一定要分析和評估

俄羅斯的印度—太平洋地區影響力。

雖然中俄關係還是密切的，然而俄羅斯有時也對中國大陸採取軟抗衡(Soft Balancing to China)的行為。比如，俄羅斯為了制衡中國大陸影響力，把印度加入上海合作組織(Shanghai Cooperation Organization，簡稱SCO)。雖然俄羅斯也支持「一帶一路」計劃，可是若此計劃抵觸俄羅斯傳統權益圈，則不能等閒視之。另外，俄羅斯透過越南或寮國發揮對南海的影響力。越南與俄羅斯達成到2020年的軍事合作發展計畫且俄羅斯向越南出售軍艦。越南也很有可能以此抗衡中國大陸。如此，俄羅斯已經直接介入印度—太平洋國際關係圈。