

印太戰略的發展與其未來之挑戰

陳育正*

2017年標誌著甚麼意義？就國際關係學者的角度而言，有些人不可避免地認為是北韓問題，原因在於冷戰結束後，核武戰爭議題已經很少躍上國際新聞版面，一方面，金正恩揚言攻打美國本土，另一方面，美國總統川普（Donald Trump）公開展現要對北韓當局採取軍事行動的決心，隨著北韓與美國就核武器僵局引發的緊張關係持續升級，雙方爆發軍事衝突的風險也隨之增加，甚至可能讓整個地區陷入核戰爭。

美中關係也在2017年有象徵性意義的改變。白宮2017年12月正式發布川普政府第一份《國家安全戰略報告》（National Security Strategy，簡稱NSS），明確指出中國大陸與俄羅斯是現階段挑戰美國的競爭對手，不僅是修正主義國家，也是美國最大的長期威脅；與此同時，《報告》也強調「以實力換取和平」（Peace Through Strength）為政策中心，以及重視「印度-太平洋」（Indo-Pacific 以下簡稱印太）地區，「自由與開放」（Open and Free）的戰略問題。

《國家安全戰略報告》標誌著雙方關係必然產生質變，雖然中國大陸即便不願意與美國走向競爭與對抗，但是中國大陸勢必會直接或間接地做出程度上的回應。

* 作者為國防大學政戰學院中共軍事事務研究所助理教授。

中國大陸威脅對川普政府推動印太戰略的因素分析

美國近期許多分析普遍認為過去錯估中國大陸發展的情勢，深信透過自由與合作的態度，能夠讓中國大陸朝向美國所想像的發展方向前進，結果卻正好相反。有學者認為美國基本上自從二戰以來，歷屆政府的對中國大陸政策都失敗，尤其在外交上與經濟上的接觸並沒有帶來中共政治體制與經濟的開放、美國軍事實力與區域平衡也沒有阻止中國大陸試圖改變由美國所主導的秩序，甚至是在自由的國際體系更沒有制約中共。因此，極力建議川普政府，必須接受以前中國大陸戰略失敗的事實，並且加緊腳步修正戰略錯誤，以及重視亞太盟友的發展才是重中之重。

基本而言，可以從「中國大陸近年軍事擴張」、「帶路倡議」(Belt and Road Initiative, 簡稱 BRI)、「美中貿易爭端」、「南海議題」等面相來觀察中國大陸如何反制川普政府的印太戰略。首先，在中國大陸軍事擴張方面，近年來無論在亞太地區或者全球性事務崛起非常快速，使得華盛頓當局感到有點力不從心。根據美國國防部的年度報告中指出，2017年中國大陸國防預算1,900億美元，共軍同時在過去三年內，擴大轟炸機作戰訓練區域，已經獲得海上作戰訓練經驗。

其次，中國大陸2013年提出「帶路倡議」，內容包括「絲綢之路經濟帶」、「21世紀「海上絲綢之路」，以及設立「絲路基金」、「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, 簡稱 AIIB)、「金磚國家新開發銀行」(New Development Bank, 簡稱 NDB)等輔助支持的區域金融機制，這被視為挑戰美國的利益。因此，川普執政團隊推動的印太戰略，強調「自由開放的印度太平洋」，明顯擴充地緣戰

略的範圍，增加抗衡帶路倡議的籌碼與地理縱深。

再者，在美中貿易爭端層面，美國副總統彭斯(Mike Pence) 10月4日在哈德遜研究所(Hudson Institute)演講，談話內容話題廣泛，包括美中貿易爭端、中國大陸在南中國海的軍事化、對臺灣的打壓，還有中國大陸政府對國內民眾的監控和打壓，以及對美國與海外地區施加強制性的影響力等等。其中有關美中兩國貿易爭端，即表達中國大陸共產黨使用包括關稅、配額、貨幣操縱、強制技術轉移、知識產權盜竊以及工業補貼，尤其對美國的影響最為巨大；在南海軍事化方面，彭斯則強調中國大陸領導人習近平雖在2015年與美國前總統歐巴馬(Barack Obama)會面時，表明中國大陸無意將「南海軍事化」，但是目前卻在南海人工建造的島嶼上，部署先進的反艦和防空導彈，甚至共軍在南海對美國航行自由行動，更採取咄咄逼人的行為。

印太戰略源起與美國的目的

「印太」一詞並不是美國所創立的一種新概念，美國外交官肯南(George Kennan)、前總統雷根(Ronald Regan)、小布希都使用過這概念，不過形成印太戰略的基本想法，可以源自日本首相安倍晉三(Shinzo Abe)。早在2007年安培的第一個首相任期中，已有連結印度洋與太平洋的構想，同年於印度議會發表題為「兩洋合流」(Confluence of the Two Seas)演講，致力培育一個開放、透明的「印度-太平洋」海域。2011年美國「亞太再平衡」的戰略規劃，當時安倍認為應該為此發揮領導作用，在印太區域內擴大合作夥伴、建立安全合作網絡，特別是和印度與澳洲進行安全合作，並且呼應美國亞太再平衡戰略。

中國大陸近年來大力推展其「帶路倡議」，成為挑戰美國在區域與全球利益最主要的因素之一。美國內部有分析認為目前應對北京當局的最佳槓桿即是亞太地區的盟友與夥伴發展，若是進一步擴大印太戰略可以提供美國平衡「帶路倡議」與「中共影響力」的有利基礎。美國前國務卿提勒森(Rex Tillerson)2017年10月18日在華府智庫「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, 簡稱CSIS)的演說過程，則首先提出美國政府正尋求一個「自由與開放的印度-太平洋」(Free and Open Indo-Pacific)的戰略構想。

隨後，川普總統在2017年11月亞洲之行先後訪問日本、南韓、中國大陸、越南及菲律賓，其中除了訪問中國大陸之外，在日本、南韓、越南以及菲律賓行程期間，則是多次提出「自由開放印度太平洋」或者「印太平洋」等用語，甚至在參與亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱APEC)當中提出「印太戰略」。美國、日本、澳洲，以及印度四國還在2017年11月12日重啟「四方會談」(Quadrilateral Security Dialogue, 簡稱Quad)，主要是為了建立該地區自由貿易，以及安全的重要框架，彼此同意建立「自由、開放、繁榮及包容之印度-太平洋地區」。因此，美國已經在2017年初步將印太戰略基本概念呈現，主要擴大南亞與東亞之間的連結，並且賦予印度在印太區域內扮演更多角色，並且讓亞太國家與印度有更多互動。

印太戰略目前發展

與歐巴馬總統推展的「亞太再平衡」戰略相比，川普總統則使用「自由與開放的印太區域」，雖然文字方面不同，但是

基本上美國在亞洲利益是具有延續性，然而筆者認為更值得注意的，應該是川普執政團隊更加重視印度在區域內所扮演的角色，印度對於美國在亞洲利益是更具有指標性。

川普政府在2017年所推展印太戰略，具體有成效的部分在於，成功地從安全層面擴大區域內國家合作。目前雖然並沒有以同盟的形式進行安全合作，但是就近期的發展而言，已經進行雙邊、三邊正式與非正式的互動。然而，若僅從安全層面作為整體印太戰略運作的主軸，不僅著力點過於狹隘，同時反而讓區域內國家不願意落入「中國大陸的經濟」與「美國安全」的抉擇。提出綜合性的實質戰略則成為美國能否擴大印太地區的影響力的第一步。

美國國務院亞太事務副助理國務卿黃之翰(Alex Wong)在2018年4月2日印太戰略簡報會議上，他強調印太戰略當中「自由」和「開放」兩個概念。其中自由有兩個層面意義，在國際層面，印太地區國家不要受到強制威懾(Coercion)，主權國家可以選擇自己的道路。在國家層面，無論是從良善治理(Good Governance)、基本權益、透明度與和反腐方面能夠越來越自由。另外，在「開放」部分，指的是「開放的海上通道和空中通道」，開放的海上通道是該地區的生命線，並且包含了基礎設施建設的意涵。除此之外，美國也強調印度在印太戰略中的地位與重要性，以及印太地區目前需要更大的區域融合、更大的經濟增長。因此，印太戰略的概念主要在自由與開放的範疇下推展。

美國國防部在2018年5月30日將原先美軍太平洋司令部(USPACOM)更名為印度太平洋司令部(USINDOPACOM)。對此，美國國防部長馬提斯(James Mattis)表示印度洋和太平洋的連結性日益增加，區域內大、小國家扮演相

當重要角色，確保印度太平洋海洋的穩定與全球和平息息相關，並且作為因應中國大陸在區域帶來的經濟與軍事壓力。美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)在2018年7月30日參加「印太商業論壇」(Indo-Pacific Business Forum)應邀出席發表演說，其中有關美國在印太地區目標是尋求夥伴關係，反對有國家在這個地區的獨霸或威嚇，並且將在印太地區投入1億1,300萬美元的頭期款，做為美國改善與夥伴國家在數位經濟連結、建立公私部門數位基礎設施，以及提供夥伴國家有關監管政策與網路安全相關的技術性協助。其中，「印太商業論壇」還提到中共竊取智慧財產和強迫科技移轉等問題的嚴重性。除此之外，蓬佩奧在2018年8月3日出席東協-美國部長級會議(ASEAN-U.S. Ministerial Meeting)，承諾提供印太地區3億美元的軍事安全援助，作為提升區域內安全合作工作基金，例如，加強海上安全、發展人道主義援助、維和能力，以及打擊「跨國威脅」等問題。

美國印太戰略面臨的挑戰

曾任白宮國家安全會議亞洲事務資深主任葛林(Michael Green)表示，川普政府目前應對中共崛起的最佳槓桿即是亞太地區的盟友與夥伴，並且透過印太戰略可以提供美國作為制衡中國大陸帶路倡議的有利基礎。¹換言之，美國試圖將東亞及南亞進行一定程度的鏈結，提升與印度的安全合作，在區域事

¹ Michael Green, “Commentary: A Free and Open Indo Pacific, A Key Message for Trump’s Asia Trip,” *Channel News Asia*, November 3, 2017, <<https://www.channelnewsasia.com/news/commentary/commentary-a-free-and-open-indo-pacific-a-key-message-for-trump-9363826>>.

務上與印度維持一致立場，甚至讓亞太主要國家與印度有更多互動，進而對中國大陸形成戰略牽制。然而，外界對於川普政府的印太戰略是否能夠真正實踐，仍然保持著存疑。其中有幾項因素目前仍影響印太戰略究竟朝向哪一的方向發展。

首先，日本、澳洲、印度三國支持立場不夠一致。從2017年「四方會談」過程觀察，美國和日本是對話機制中最積極的支持者，澳洲和印度則不明顯。其中，有關印度對於四邊合作的公開聲明並未提及共同的價值觀、對國際法和全球規範的承諾，或者希望彼此加深對話，印度似乎對經濟合作比對安全合作更感興趣。澳洲則不希望印太戰略的概念被用來約束中國大陸，畢竟澳洲與北京有著重要的貿易關係。若以近期「印太商業論壇」來看，印度缺席該項以美國為首的會議，間接凸顯印度並不願意積極涉入美國所提倡地緣政治框架當中。換言之，印太區域內地緣政治與經濟問題複雜，印度、日本、澳洲等國在彼此整體國家利益評估尚不一致。

其次，亞洲各國對於川普「美國優先」的保護主義態度仍有疑慮。原因在於川普不但退出《巴黎氣候協定》(Paris Agreement)，也拒絕參與泛太平洋夥伴協定(Trans Pacific Partnership，簡稱TPP)的決定，其中，日本、澳洲、紐西蘭，以及新加坡已經簽署一個沒有美國參與的TPP。另外，川普也主張要求盟友必須承擔更多的責任與義務，亦就是在安全上必須自行負擔更多防衛的預算，分攤美國的成本，並且在經貿上採取更公平互惠的自由貿易。川普政府的「美國優先」政策，使得各國在考量配合印太戰略推展時，不免產生陰影。值得注意的是，雖然東協國家也是印太戰略的重要組成，但是部分東協國家目前有呈現民主倒退的趨勢，特別是菲律賓在南海議題上，更多關注在國內議題方面，以選擇性

的方式與外部國家進行合作，這同樣對美國印太戰略推展具有程度性的挑戰。

再者，各國懷疑印太戰略能否持續性執行。由於歐巴馬時期的亞太再平衡戰略雖然有很好的構想，但是投入的資源仍面臨不足、無法持續性的實踐，各界都在關切川普政府如何將話語轉化成實際行動，落實印太戰略。這種擔心並不是空穴來風，現階段美國內部面臨分裂的情況，比起以往領導人任內更加嚴重，川普對於「敵人」以及「同盟國家」的相關概念與許多位高級別安全顧問在立場並不一致，部分甚至已經中箭落馬。因此，美國內部的分化問題，容易引發各國未來對美國政府持續性政策落實與否的擔憂。

雖然美國面臨上述具有內部、外部不同程度的挑戰，然而，筆者認為不應對「印太戰略」過於悲觀，基本上，即便印太戰略與亞太再平衡戰略名稱不同，但是從歐巴馬到川普政府，在外交政策上具有一定程度的延續性。另一方面，美國也已經確立中國大陸是其戰略競爭對手關係，未來如何平衡中國大陸的影響力，是川普總統任內勢在必行的重要目標。值得注意的是，從上述蓬佩奧日前參加「印太商業論壇」、「東協-美國部長級會議」過程中看到，美國已經著手在印太區域內，推展安全、經濟合作、技術支援等面向的實際行動，雖然挹注金額並未如中國大陸帶路倡議般龐大，確實已經逐步地履行印太戰略，並且持續向前邁進。

未來觀察重點

自從2017年印太概念初步成形，經過一年的調整，2018年開始逐漸地朝向具體化、綜合性方向前進。印太戰略基本

是呼應美國《國家安全戰略》，重新論述印太區域範圍，將過去亞洲的安全體系從太平洋、東南亞擴及到納入印度洋和印度。顯然，印太戰略並非僅是在安全方面，與區域國家合作，同時也必須加強在經濟、基礎建設，以及技術支援等面向的合作，換言之，也強調在民主、安全，以及經貿等面向都必須兼顧。

如同上述分析，目前印太戰略是否能夠落實，仍然面臨部分的問題，例如，日本、澳洲、印度等主要國家，目前對於彼此之間對於印太戰略的支持立場並不一致，同時「美國優先」的保護政策也不免讓其他國家對於美國的信任產生擔憂，甚至美國政府現在內部的分化問題，相較以往歷任政府更為嚴重，這都攸關印太戰略能走多遠的重要因素。雖然美國擴大印度在區域體系扮演更多角色，但是並不表示印太戰略僅重視印度、日本、澳洲。相反地，東協、南韓、臺灣等國家，也是支撐印太戰略的重要支柱之一。

我國在這個時機點上，既是危機亦是轉機。筆者認為在南海議題與美中貿易爭端等議題上，臺灣無須主動表態，避免可能增加中國大陸打壓我國或操弄輿論的空間。另外，「自由」、「開放」是印太戰略的重要意義，臺灣在印太戰略當中，可以在民主價值與經驗上與區域內國家建立更強大的聯繫。目前在新南向政策上，10個東協成員國，6個南亞國家，以及澳洲與紐西蘭在有關農業、商業、文化、教育、旅遊與貿易等方面合作，這是與日本、美國所推展印太夥伴相近似的概念。

美中關係與臺灣息息相關，我國如何增加在印太戰略當中的貢獻度，另一方面，美國近期展現許多友臺具體行動，因此，也必須分散中國大陸政府可能懲罰臺灣帶來的風險，我國確實必須謹慎、應對。