

美國印太戰略在區域整合中的 機遇與挑戰

陳文彬*

「印太戰略 (Indo-Pacific strategy) 是美國在川普總統上任後提出的亞太戰略的調整，也是川普延續歐巴馬的「亞太再平衡戰略」。「印太戰略」是美國是布局亞太及印度洋區域安全與經濟利益的重要架構。在此架構下，美國調整對中國政策，由過去的交往戰略轉向平衡中國在區域的擴張。惟川普政府時期較歐巴馬政府時期強調雙邊關係，揚棄美國在冷戰後建構全球化體系進而強化美國全球利益。而當前印太區域開發中國家受利於全球化貿易體系，進而使川普「美國優先」與印太區域整合存在本質衝突，美國過去以全球共利主導整合與美國利益優先如何取得平衡？將是「印太戰略」是否成功之關鍵。

因應中國崛起，從亞太再平衡到印太戰略

美國在 2012 年後因應中國之崛起，開始重新思考與布局美國在亞太區域利益，並規劃回應中國對美國可能形成之挑戰。歐巴馬總統時期美國以「亞太再平衡戰略」作為其亞

* 作者為臺灣經濟研究院國際處助理研究員。

洲整體戰略布局核心，以加強亞太軍事布局與進而強化美國在亞太區域整合核心地位。在安全方面，美國除透過亞太地區軍力部署也更新國防戰備整備，並強化軍事投射能力，以應對任何可能出現的挑戰與困難。除安全方面的重新布局，美國也透過投入與建立多邊整合以推動與亞洲國家間之經濟合作進而增強美國在區域間經濟的主導權。為此，美國積極參與亞太地區內的區域性組織，如東亞高峰會（East Asia Summit，簡稱EAS）、亞太經合會（APEC）及多邊會談等，建立以經濟為主軸的合作關係，其中美國主導建構「跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership，簡稱TPP）」為「亞太再平衡戰略」中運用多邊體系與促進亞太國家經濟整合之重點支柱。而「亞太再平衡」重點包含：（一）、增進與印度等南亞國家合作。（二）、持續保持與日本、澳洲，以及南韓等太平洋盟國之友好關係及加強軍事戰略合作。（三）、參與東亞峰會，強化美國在東協的影響。（四）、參與東海與南海地區爭端議題。其中增進與印度等南亞國家合作為川普提出「印太戰略」之基礎，因此雖然川普退出TPP以雙邊戰略取代歐巴馬時期多邊戰略，但與南亞國家的合作仍為當前發展「印太戰略」之基礎關係。

「印太（Indo-Pacific）區域」一詞並非川普首創，2010年，美國企業公共政策研究所（American Enterprise Institute for Public Policy Research）出版的研究報告即指出：「確保印度—太平洋地區的安全，將會是美國及其自由盟友下一個世代外交及雙邊關係的主要挑戰¹」。此外日本也曾於2012年

¹ Michael Austin, “Security in the Indo-Pacific Commons-Toward a Regional Strategy”, American Enterprise Institute, 2010.

提出有關印太戰略的相關論述，日本首相安倍晉三於當時提出「安全保障鑽石」的概念，以強化印太區域合作。安倍希望在日美澳「太平洋鐵三角」基礎上，加入印度來建立「安全保障鑽石」，期望從太平洋到印度洋的廣泛的海域，一同來阻止中國的海洋發展戰略。

美國目前印太區域戰略，在美國國務院亞太事務助理次卿黃之瀚應記者提問時有比較詳細政策細節。其提到印太戰略強調「自由」和「開放」兩個概念，其中自由包含有兩個層面意義，第一是在國際層面上，希望印太地區的國家不要受到強制威懾，可以按照主權國家的方式選擇自己的道路；第二，在國家層面上，希望各國在優良執政、基本權益、透明度及反貪腐等方面，變得更加自由。而關於「開放」，則是意指「開放的海上通道和空中通道」，這些開放的海上通道是該地區的生命線，開放的海上和空中通道對印太地區以及全球都非常重要。開放的第二層意涵，其指的是基礎設施建設。印太地區基礎設施建設存在差距。印太地區目前需要更大的區域融合，更大的經濟增長。美國希望以正確方式協助區域各國改善基礎設施建設，此類建設為真正能夠促進區域融合且提升國民生產總值的基礎建設設施，而不是增加區域國家的負擔。

全球化逆流及中國崛起創造美國發展印太戰略機遇

川普在 2016 年總統競選期間至上任後，國家政策主軸以「美國優先」為其核心價值，而川普外交政策上亦以「美國優先」概念為依歸。「美國優先」源於美國外交傳統之一的現實主義，政策主張美國安全、繁榮與和平優先。「美國優先」是

一個以國家利益優先的外交政策行為，在國際關係理論中，現實主義為以國家利益為核心的研究理論，與川普強調美國利益優先之目標吻合，因此針對川普政府的外交戰略設定須以美國利益優先，與冷戰後美國以「自由國際秩序」不同。

在現實主義的架構下，川普政府不再視印太地區為一個美國與其他區域強權共同合作發展的區域，而將是視為美國與中國或可能之潛在強權，相互競逐領導權的場域。美國將在此區域利用強大的軍事實力和綜合國力與他者進行競賽，並為美國獲得最大的利益。而中國的「一帶一路」戰略，則成為美國在印太區的可能障礙。其次，由於國際社會處於無政府狀態，因此許多國家都將尋求權力極大化，以維護國家利益及安全，特別在對於他國意向不確定的情況下，懷疑和恐懼充斥於國際互動中。國家必須自助並利用各類外交活動增進本國各方面的能力，包含經濟、軍事及科技等。川普在2016年大選中亦多次提到：美國國際地位受到其他國家的挑戰，肇因於美國在軍事與經濟實力的下降，這導致「我們的盟友開始認為無法再依賴我們」及「我們的對手不再尊重我們」。也因為此邏輯，美國開始重新與各國就既有自由貿易協定進行重新談判，針對中國不斷崛起的經濟實力，美國亦利用提高關稅方式對中國發動貿易戰爭，最終目的是為強化美國生產力，取得更多經濟競爭優勢。

印太地區基礎建設各國投入競逐

印太區域是當前各大重要經濟體投入基礎建設投資的熱點，根據亞洲開發銀行估計，2010年至2020年間，亞洲國家要想維持現有經濟增長水準，內部基礎設施的投資至少需

要 8 兆美元，因此當前各大強權國家無不積極投入與印太地區國家進行基礎建設合作。而美國於「印太戰略」發展則需面對其他經濟體的競爭，是美國發展印太戰略的一項重大挑戰。

2018 年 7 月，美國國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 於美國華盛頓舉行的美國商會 (U.S. Chamber of Commerce) 印太商業論壇 (Indo-Pacific Business Forum) 上，說明「印太戰略」的具體內涵，同時強調「印太戰略」初期將聚焦在包括數位經濟、能源及基礎設施三大項目。為此，美國未來將投入 1 億 1,300 萬美元推動倡議²。2018 年 11 月美國副總統彭斯訪問日本與首相安倍晉三並發表共同聲明表示，兩國共同投入最多 700 億美元，以協助印度太平洋地區等發展基礎建設達成共識。

但在美國提出印太戰略前，中國提出「一帶一路」倡議，投資沿線國家基礎建設，針對一帶一路倡議中國設立投資亞洲基礎建設的亞洲基礎設施投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank, 簡稱 AIIB) 作為提供資金以支持基礎設施建設的機構而其資本額設定 1,000 億美元，其中國投資 300 億美元。除中國在亞洲投入基礎建設外，歐盟在 2018 年也提出支持亞洲基礎建設倡議，「連結歐亞策略」，計劃全面推動歐亞在運輸、數位經濟、能源及人文交流等 4 大領域連結，而歐盟針對「連結歐亞策略」提供 600 億歐元的資金。

為強化在亞洲影響力，各強權積極加強亞洲國家內部基礎設施的投資，當前有美國「印太戰略」、中國「一帶一路」

² 葉長城，美國印太戰略的形成、發展及其對臺灣經貿之意涵，中華經濟研究院，2019/08/15，網址：<https://web.wtcenter.org.tw/Mobile/page.aspx?pid=328192&nid=126>

及歐盟「連結歐亞策略」在印太地區相互競逐，中國在此區域投入基礎建設較早，但受到各方質疑可能產生債務陷阱風險，加上美國長期與在印太地區國家在經濟及安全上有緊密合作，印太地區的基礎建設投入可能成為美國發展「印太戰略」之機遇。

安全合作也是「印太戰略」發展重要機遇之一，中國近年來對外持續擴張軍政經影響力，加深美方戰略猜疑及不安方面，自 2017 年 12 月美國即在其發布的「美國國家安全戰略報告」(National Security Strategy of the United States of America) 中，公開將中國與俄羅斯定位為意圖採取技術、宣傳和脅迫等方式塑造一個與美國利益和價值觀對立之世界的「修正主義強權」。美國視中國為修正主義強權的主張，已改變美國在 90 年代時期待透過交往政策促進中國民主化進而維繫亞太區域和平的戰略。

在美國國防部公布的「2019 年中國軍事與安全發展報告」中，美國則進一步指出，中國將致力於實現成為強大、繁榮且擁有世界級軍事力量之國家的目標，以確保中國的強國地位，並成為印太區域的新興強權。中國近年來推動「中國製造 2025」、「一帶一路倡議」以及透過「銳實力」操縱各國媒體、文化、商業、學術與政策社群等領域增加其內部影響力，以期達成有利其安全及軍事戰略目標。而印太地區部分國家，因為中國「銳實力」於國內產生的影響，已密切關注並進行防堵。如何結合印太區域國家建立民主防線，成為美國「印太戰略」發展之要務。而印太地區國家長期與美國在軍事上存在依賴關係，如日本與美國有「美日安保條約」、美紐澳加有「五眼聯盟」進行軍事及情報合作。

針對印太安全合作，美國國防部 2019 年 6 月公布「印太

戰略報告」(Indo-Pacific Strategy Report, 簡稱 IPSR), 說明美國印太戰略的四大重要原則有, 其中包括: 一、尊重各國主權與獨立; 二、和平解決爭端; 三、基於開放投資、協定透明與加強連結性的基礎, 推動自由、公平與互惠的貿易; 四、支持國際規範與原則, 包括海上與空域自由航行權等。而為貫徹上述印太戰略原則, 美國將朝下列三大方向, 推動其印太戰略, 包括: 一、提升準備度: 藉由聯合打擊武力的強化, 以實力與有效實施嚇阻來達成和平目標。為此美國將與其盟國與合作夥伴國加強合作, 確保其在印太區域前置部署之打擊武力的有效性, 並加強對高階武力的投資。二、強化夥伴關係: 美國將加強其對目前盟國與夥伴國的承諾, 同時擴大與深化與美國同樣具有尊重主權、公平及互惠貿易理念之新夥伴國的關係。

三、推動網絡區域: 美國將持續增強及發展與美國盟國和夥伴國的網絡安全架構, 以支持國際間以規則為基礎的秩序。為此, 美國將持續加強培養亞洲內的安全關係以遏止侵略、維持穩定與確保域內國家在共同區域內的自由進出³。

除發布「印太戰略報告」外, 美國更積極擴大與印太地區國家進行更緊密的軍事合作, 2019年9月東南亞國家協會(ASEAN)首次海上聯合軍事演習今天起舉行5天, 各國派出軍艦、軍機及1,000多人參與, 美國太平洋艦隊副指揮官懷賽爾(Kenneth Whitesell)在致詞也重申美國在印太區域軍事合作的態度, 其表示, 透過不同形式的海軍演習, 美國展現了維持印度太平洋區域自由和開放的強烈決心, 美國和東協各國共享同樣的價值, 如此可確保印太區域依照國際法,

³ 葉長城, 同前註。

維持自由和開放；透過這次演習，美國和東協國家可以交換訊息、建立互信關係。

現實主義理論下的印太挑戰

由於川普強調「美國優先」在戰略上偏離過去美國與盟邦建立的互賴信任關係之途徑，使得美國在二次世界大戰後因建立自由國際秩序而獲取之國際信賴受到衝擊，更使美國在國際社會的領導地位也遭受質疑。在冷戰結束後，國際制度不僅成為美國國家實力的重要組成部分，也成為美國確立全球霸權的戰略工具。相比過去霸權，美國沒有依靠領土征服、控制他國政府、掠奪資源等純武力方式，而是強調理念的征服力量，採取國際合作、經濟整合、推行民主和軍事遏制等制度手段來獲取絕對收益，建立美國式的政治、經濟、文化模式占主導的世界秩序。既有的國際制度將各國家都納入到美國主導的世界秩序之中。其中最重要的幾項協助建立秩序的國際建置包含 WTO、聯合國、IMF 等。⁴

但在川普政府在「美國優先」的原則下企圖建立一套新的貿易秩序，且與過去美國建立的世界秩序的國際合作、經濟整合反其道而行，削弱美國繼續推動整合的國際信賴度。川普上任後企圖削弱世界貿易組織(WTO)在美國的影響力。從上任迄今對 WTO 不斷提出批評，今(2019)年 8 月造訪賓州的殼牌石油公司(Shell Oil)石化廠，其在現場發表演說：「我們會在必要時離開(WTO)。」除此之外也川普也曾多次

⁴ 門洪華，美國霸權與國際秩序：一項歷史分析，遠景基金會季刊，第七卷第三期，2006 年 7 月，頁 62-63。

抨擊 WTO，在行政部門提交國會的美國政府報告中提到，WTO 不公平對待美國，華盛頓沒有必要遵守 WTO 規則，WTO 任何被視為有害美國利益的 WTO 判決，美國將不會服從，美國的基本原則就是「只有美國政府制定的規則與法律才能規範美國公民，而不是由外國政府或國際機構規範。川普執政下的美國所表現出反「自由國際秩序」的價值，在一定程度上會削弱美國盟邦的對美國的信任，更增加國際體系中各國相互尋求安全或經濟結盟效果。除此之外，美國退出 TPP 也成為美國主導印太經濟整合可能之絆腳石。日本在美國退出 TPP 後，與原本 TPP13 國共組「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，簡稱 CPTPP)。加上日本與歐盟完成「日歐經濟夥伴關係協定」(EU-Japan Economic Partnership)，當世界重要強權自行完成經濟整合，美國將逐漸在國際經濟整合中失去主導，對其「印太戰略」的成功，將產生衝擊。此外川普為調整東協的地區與國的貿易逆差，2018 年對泰國、越南鋁製品增加懲罰性關稅無疑衝擊美國在東協地區國家之關係，因此川普如何在美國優先與「印太戰略」發展取得平衡將是「印太戰略」成功與否的要素之一。

臺灣在美國印太戰略下之角色

美國政府在 2019 年東亞峰會期間發布「一個自由開放的印度—太平洋：推進共享願景」報告，報告指出 2019 年川普政府近來批准並通知國會出售臺超過 100 億美元的重要防衛設備，臺美也在包括公共衛生、女性賦權、媒體資訊與數位經濟的議題進行合作。報告中美國第一次表示印太戰略將透

過與臺灣的「新南向政策」緊密合作來加強與臺灣的雙邊夥伴關係。同樣被列舉在此的還有與美國有實質軍事合作關係的日本、印度、澳洲和南韓。此外美國的《印太透明倡議》將與臺灣與澳洲、日本、紐西蘭並列為優先合作對象，以對抗反貪腐、促進財政透明、民主援助、青年發展、媒體自由與維護基本人權自由等跨國治理。臺灣民主自由與人權及新南向戰略發展將是臺灣對接印太戰略的重要觸點。

結語

美國「印太戰略」發展推動為延續歐巴馬政府「重返亞太戰略」，以制衡中國崛起，為維護美國於印度洋及太平洋區域利益之戰略，故回應中國在亞洲力量為「印太戰略」之重要主軸，但川普政府設定「美國優先」的外交指導原則使印太區域國家對美國之信任感減低，但各國因在軍事上及經濟上仍與美國長期存在依賴關係，但美國在國際體系上仍為主導地位而具有發展基礎，而美國在國際體系上仍為存在主導地位而存在發展基礎，特別是美國選定印太區域發展的三項主軸中的數位經濟、能源議題美國在技術上仍存在優勢地位，故在此兩項基礎設施的推動上，印太國家仍須美國技術輸出，因此透過數位及能源議題之合作，「印太戰略」仍存在發展優勢。再者印太區域為美國立國後重要核心利益區域，為維持在此區域之主導權，「印太戰略」之成功與否也成為美國維持國際體系主導地位的關鍵。