

美國「印太戰略」的機遇與挑戰 ——兼論對臺灣影響

謝志淵 上校

提 要：

- 一、2017年美國面對中共的快速崛起，提出「印太戰略」建構兩洋戰略安全網，以應對區域內日益增大的威脅與挑戰。相較於歐巴馬的「再平衡戰略」，可謂戰略清晰，但戰術卻模糊，客觀的說法，「印太戰略」只是「再平衡戰略」的修正版。
- 二、「印太戰略」的機遇源自於美、日、澳、印四國組成戰略聯盟，得以共同面對中共崛起的壓力；然併存的挑戰，在中共的積極作為下，除友盟對「美國優先」產生疑慮、若干吊詭的現象，亞太地區內仍有不少國家是站在美國的對立面，或採「軍事靠美國，經濟靠中共」的平衡策略，造成「印太戰略」產生看似緊密卻不實的缺陷，能否產生預期戰略效益，有待觀察。
- 三、臺灣在此一戰略架構下，被賦予須軍事優先協助的夥伴國家。但回顧歷史時，臺灣只是美國與中共博弈時，有助於美國利益的「棋子」，縱使美國對臺灣已釋出多項友好與支持政策，卻是以直接面對來自中共的壓力為代價。此一情況，對臺灣來說，就須審慎評估其中存在的風險。

關鍵詞：再平衡戰略、印太戰略、一帶一路

壹、前言

2008年歐巴馬就任美國總統後，為重拾對亞洲的主導地位，外交戰略採取了「改變」的態度¹，以期能夠遏制中共崛起並解決國內經濟問題²。2017年川普新任美國總統，延續競選期間不斷批評歐巴馬外交與經貿政策，除片面退出跨太平洋夥伴關係(Trans-Pacific Partnership, TPP)，改以

重新簽訂雙邊貿易協定方式取代，近期為應對北韓威脅與中共崛起，更提出「印太戰略(Indo-Pacific strategy)」；同年12月白宮透過發布《美國的國家安全戰略(National Security Strategy)》，正式將「印太」納入官方文件。然而，此舉是再一次「改變」美國對亞洲的外交政策，亦或只是「再平衡戰略(Re-balance Strategy)」的延續，引發高度的關注與討論。期間，臺灣成為

註1：黃介正，〈歐巴馬亞洲行與美國亞太戰略轉型〉，《展望與探索》，第7卷，第12期，2009年，頁1。

註2：洪銘德，〈美國重返亞洲政策之研究〉，《全球政治評論》，第51期，2015年7月，頁148。

美國新戰略架構論述的一部分，美國亦已通過相關友臺政策，除強化美臺關係，還強化我國的防衛能力。但是，回顧美中臺關係的發展歷史，儘管美國政策有所改變，仍是基於國家利益的需求考量。因此，如何客觀理解美國政策改變的原委，以及對臺灣併存的機會與風險，則是我國應有的理性思考。

貳、「印太戰略」緣起與轉變

美國面對中共的快速崛起，2017年10月18日由國務卿提勒森(Rex Tillerson)於華府「戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)」發表「定義下個世紀的美國與印度關係(Defining Our Relationship With India for the Next Century)」演說中，多次提及「印度洋及太平洋地區(Indo-Pacific region)」一詞(簡稱「印太地區」)，意指印度洋與西太平洋及其周邊廣大區域的國家，並強調美國將與日本、澳大利亞、印度等3個民主國家，發展更進一步的接觸與合作關係³。同年11月6日，美國總統川普(Donald Trump)訪問日本時，與首相安倍晉三(Shinzo Abe)在東京舉行峰會，會中以「自由開放的印度洋-太平洋(free and open



圖一：印太地區示意圖

資料來源：Quora, Do you think Trump's Indo-Pacific strategy is aimed at China?, "Quora, Nov. 17, 2017. <https://www.quora.com/Do-you-think-Trumps-Indo-Pacific-strategy-is-aimed-at-China>。

Indo-Pacific)」方式表達兩國未來合作關係的戰略願景，不只是軍事方面的合作，還包括雙邊的經貿與投資關係，並首度陳述「印太戰略(Indo-Pacific strategy)」一詞⁴，形成由美國、日本、澳大利亞和印度組成的四國戰略聯盟意象⁵，建構從中東荷姆茲海峽(Hormuz Strait)、東南亞麻六甲海峽(Strait of Malacca)到東北亞宮古海峽(Miyako Strait)的兩洋戰略安全網，以應對區域內日益增大的威脅與挑戰(如圖一)⁶。國內學者李大中據此認為，此種聯盟關係早已存在，因此，既非新組合，「印太區」也不是新說法⁷。

註3：Rex W. Tillerson, "Defining Our Relationship With India for the Next Century" U.S. Department of State, Oct. 18, 2017. <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>，檢索日期：2017年11月11日。

註4：The White House, "Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference -Tokyo, Japan", Office of the Press Secretary, Nov. 06, 2017. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/11/06/remarks-president-trump-and-prime-minister-abe-japan-joint-press>，檢索日期：2017年11月11日)。

註5：Bhavan Jaipragas, "Why Is The US Calling Asia-Pacific The Indo-Pacific? Donald Trump To 'Clarify'", South China Morning Post, Nov. 7, 2017. <http://www.scmp.com/week-asia/politics/article/2118806/why-us-calling-asia-pacific-indo-pacific-trump-clarify>，檢索日期：2017年11月11日。

註6：胡波，〈中國為何首次派艦參與印度洋海軍論壇多邊演習？〉，澎湃新聞，2017年11月17日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1869119，檢索日期：2017年12月5日。

註7：李大中，〈川普印太戰略的虛實〉，淡江大學國際研究學院，2017年11月27日，<https://www.google.com.tw/webhp?tab=Tw>，檢索日期：2017年12月5日。

11月16日美國亞太事務助理國防部長薛瑞福(Randall Schriver)，在參議院人事任命聽證會上表示，對於「印太地區」的理解，是美國為要確保對中共長期戰略競爭的優勢，因此，必須透過強化及深化盟邦長期的戰略夥伴關係達成，包括日本、南韓、澳大利亞、泰國、菲律賓和印度。對於我國、新加坡和越南，則是軍事優先協助的夥伴國家；另對於蒙古及紐西蘭則是「以小博大(punch above their weight)」的安全夥伴國家⁸，並分別就「印太戰略」的概念、意義、與內涵做出一定程度的陳述，同時針對合作關係性質做出對象區別。12月18日白宮發布《美國的國家安全戰略》將「印太」納入官方文件，但仍僅限於地理概念上的陳述，以及如何維持美國的競爭優勢⁹。因此，「印太」至今仍是一尚不完全具體的概念，相較於「再平衡戰略」規劃與執行現況，除了均以中共為戰略競爭對手，在名詞使用上，突出印度洋對美國未來亞太戰略的重要性，以及印度在此戰略中的關鍵性角色。

2012年美國國會針對歐巴馬重返亞洲的再平衡政策提出研究報告，顯示亞太地區範圍，已涵蓋了太平洋、印度洋及其周邊國家¹⁰；但是，川普的印太地區，除了覆蓋整個亞太地區，更通過印度洋延伸到中東和非洲¹¹，更大範圍解釋可能的合作對象，及在安

全合作層次上做出區別，這些都是明顯有別於前朝。在戰略內涵上，川普因屢屢改變歐巴馬對亞洲的政策，並公開要求各友盟國家承擔更多的軍事安全責任與負擔更多的金錢，讓人產生美國戰略是否開始限縮的疑慮；在軍事部署上，除了計畫擴編航艦戰鬥群數量與增加國防預算，因無明顯有別於以往的政策指導，將可能是延續歐巴馬時期的規劃，持續把美國海外軍事力量部署的重心，逐步由中東撤離「轉向亞洲」(Pivot to Asia)，一方面抗衡中共於區域崛起，一方面則是持續保有軍事優勢；最後，在政策論述上，目前以強調友盟關係深化、安全責任分擔與更公平的經貿關係，顯與「再平衡戰略」在五大政策推動上有所不同(如附表)。

據上，「印太戰略」相較於「再平衡戰略」，可謂戰略雖清晰，戰術卻模糊。兩者間除部分內容具有延續性的意義，其實是有所差異。因此，除了戰略目的與對手，以保持優勢的影響力與以中共為競爭對手，具較為明確的延續性外，另包括戰略內涵、地緣範疇、軍事部署與政策支柱等，均有所修訂。戰略內涵上，改變對全球事務的參與態度；地緣範疇影響力部分，向西擴大至中東甚至非洲地區；軍力部署上，將擴大海軍航艦戰鬥群至12個；在政策支柱方面，強調與友盟國家間的責任分擔與公平性，惟如何落實

註8：Randall G. Schriver, "Nomination Hearing – Assistant Secretary of Defense for Asia Pacific Security Affairs," Senate Armed Services Committee, Nov. 16, 2017. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Schriver_11-16-17.pdf, 檢索日期：2017年12月5日。

註9：The White House, National Security Strategy of United States of American (Washington, DC: The White House, Dec. 2017)pp.25-26. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 檢索日期：2018年1月12日。

註10：Mark E. Manyin, Stephen Daggett, etc., Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, Congressional Research Service, March 28, 2012, p.2.

註11：Ibid4.。

附表：美國「再平衡戰略」與「印太戰略」比較表

項目	歐巴馬－再平衡戰略(2011)	川普－印太戰略(2017)
戰略內涵	外交、經濟、軍事與全球化議題，如地區天然災害、領土或領海爭端	外交、經濟、軍事與安全
戰略目的	強化美國對亞太地區影響力	確保美國長期的優勢地位
地緣範疇	太平洋地區，延伸至印度洋	太平洋、印度洋地區延伸至中東及非洲地區
主要競爭對手	中共	中共
軍事部署	2020年，美國將有60%戰艦部署到太平洋地區；改變大西洋與太平洋各50%部署	擴編海軍航母戰鬥群至12個
政策支柱	1. 深化聯盟關係 2. 結交新夥伴國家 3. 連結亞太多邊機制 4. 形塑正面的美中關係 5. 藉由TPP鞏固美國於此區域的政經 利益與 領導地位等	1. 深化盟友與新夥伴關係的重要性 2. 各國須有公平的貿易關係 3. 友盟國家須分擔更多的安全責任

資料來源：參考1.Mark E. Manyin, Stephen Daggett, etc., Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, Congressional Research Service, March 28, 2012, p. 2. 2. 〈美防長：60%美駐外海軍和空軍將於2020年前集中部署在亞太地區〉，每日頭條，2016年9月30日，<https://kknews.cc/zh-tw/military/raonvr.html>，檢索日期：2017年12月5日。3. 〈美國海軍將調整艦隊結構，增加十艘輕型航母〉，中國新聞，2017年6月29日，<https://www.xcnnews.com/js/89572.html>，檢索日期：2017年12月5日。4.The White House, National Security Strategy of United States of American (Washington, DC: The White House, Dec. 2017)pp.25-26. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>，檢索日期：2018年1月12日，由作者彙整製表。

此戰略之具體作法，目前仍缺乏整體性與長期性規劃。換言之，部分的改變與修訂，也就不必然意味川普已完全放棄「再平衡戰略」，客觀的說法，「印太戰略」只是「再平衡戰略」往美國利益傾斜的修正版，而非升級版。

參、「印太戰略」的機遇與挑戰

無論從地緣政治、中美競合或大國博弈等層面觀察，美國以「印太戰略」欲削弱中共影響力，儼然成為川普圍堵中共的重要概念。然而川普「印太戰略」的提出，雖有別於歐巴馬「再平衡戰略」，實則反映「再平衡戰略」已無法有效抑制中共持續崛起的速度和壓力，因此，必須調整既有戰略規劃，擴大對中共擴張的包圍圈。同時，中共亦已認知到美日印對大陸影響力增加的敏感，也

預判它們會以個別或集體的方式，阻止大陸的任何擴張意圖。弔詭的是，亞太地區內仍有不少國家是站在美國的對立面，或採「軍事靠美國，經濟靠中共」的平衡策略。

一、「印太戰略」－美印的戰略機遇

川普政府何以要突出美國新亞太戰略對印度洋及印度的角色？以及印度是否改變自1954年以來的「不結盟運動(Non-Aligned Movement, NAM)」政策？美印兩國必然有共同的利益與考量，中共可能是最主要的聯結因素。

中共的「一帶一路」具有內外兩種政策意涵：對內「貫徹新發展理念，建設現代化經濟體系」；對外「堅持和平發展道路，推動構建人類命運共同體。」但外界關注的卻是「一帶一路」產生的地緣政治效應。就地理上看，中共提出的倡議，貫穿了整個歐亞

非大陸。「絲綢之路經濟帶」暢通中國大陸經中亞、俄羅斯至歐洲，中國大陸經中亞、西亞至波斯灣、地中海，中國大陸至東南亞、南亞、印度洋；「21世紀海上絲綢之路」的重點方向則是從中國大陸沿海港口、過南海到印度洋、延伸至歐洲，從中國大陸沿海港口、通過南海到南太平洋¹²。正因影響範圍如此之大，亦引起沿線周邊國家不同的關注與疑慮。

2017年10月美國國防大學戰略研究中心(Institute for National Strategic Studies, INSS)發布《一帶一路的中國觀點(Chinese Perspectives on the Belt and Road Initiative)》研究報告指出，對中共而言，「一帶一路」產生的戰略利益包括：加強中國大陸南部和西部邊區的穩定，促進能源安全，以及增加中共在歐亞心臟地帶的影響力¹³。顯然中共在這兩個方向的影響力，有助於凝聚美印兩國攜手合作面對中共崛起的壓力，在此共同利益的基礎上，促成美印戰略機遇的發生。中共雖是美印兩國共同的戰略競爭對手¹⁴，情況卻不一樣，考量因素自然也不一樣。

對美國而言，亞太地區的地緣戰略發展，從1950年代，美國先後與我國、日本、韓國、澳大利亞與東南亞等國，相繼簽訂《美臺共同防禦條約(Mutual Defense Treaty between the United States of America

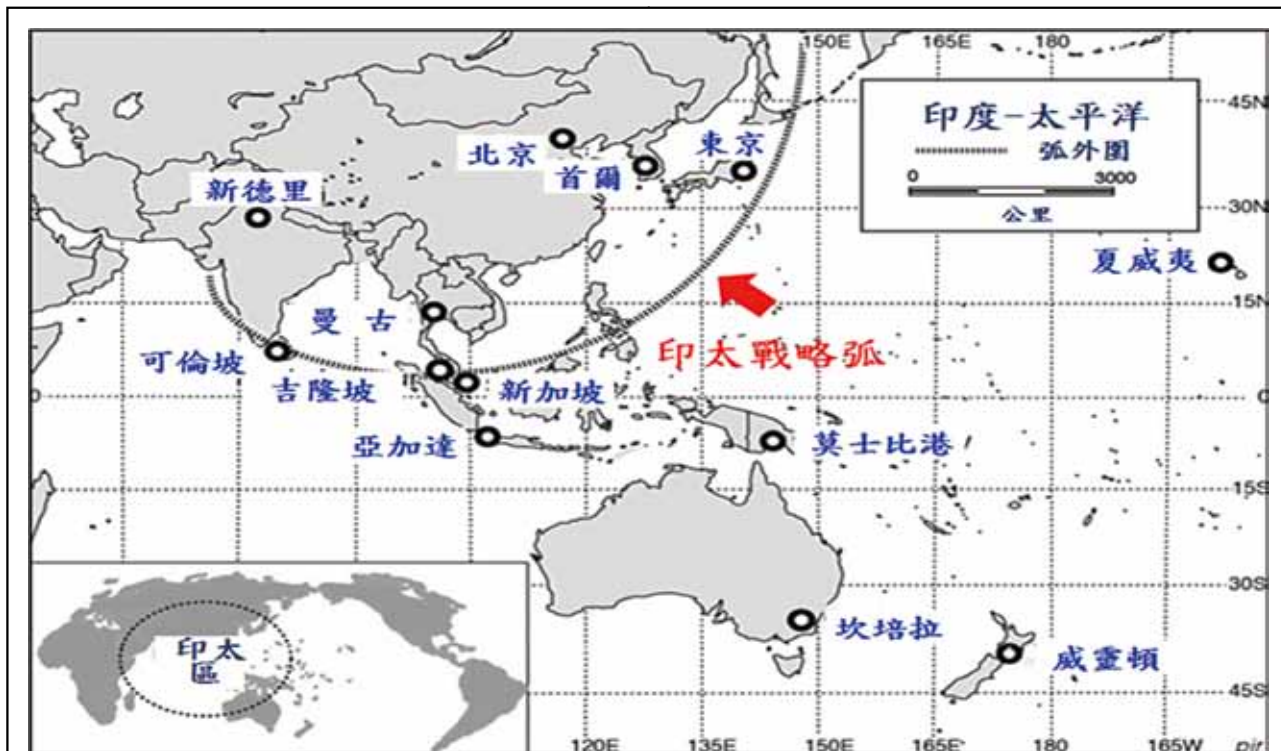
and the Republic of China)》、《美日安保條約(Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan)》、《美菲聯防條約(Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America)》、《澳新美安全條約(Australia, New Zealand and the United States Pacific Security Treaty)》、《美韓共同防禦條約(Mutual Defence Treaty between the United States and the Republic of Korea)》、《東南亞集體防務條約(South-East Asia Collective Defence Treaty Organization)》等，針對共產集團體系，構建「新月形包圍圈(Crescent-shaped Encirclement)」。蘇聯解體後，中共自然成為美國新的假想敵。美國為完善「新月形包圍圈」，據以建立以中共為主要對象的「C型包圍圈(C Encirclement)」；然而，當中共持續崛起，並以「一帶一路」向西尋求突圍，使歐巴馬政府的「再平衡戰略」無法有效圍堵；繼任川普政府的「印太戰略」目的，則是將西太平洋連結到南亞及中東地區，擴大對中共的戰略圍堵，強化形成兩洋相連的「印太戰略弧(Indo-Pacific strategic arc)」(如圖二)，並試圖與中東及非洲地區美國盟邦與友美影響力相連結，增加抗衡中共的戰略籌碼和地理縱深¹⁵。

註12：趙春山，〈一帶一路地緣政治效應〉中時電子報，2017年11月20日，<http://opinion.chinatimes.com/20171119002779-262105>，檢索日期：2017年12月5日。

註13：Joel Wuthnow, *Chinese Perspectives on the Belt and Road Initiative* (Washington, D.C.: National Defense University Press, Oct. 2017), pp.1-2.。

註14：Mark E. Manyin, Stephen Daggett, etc., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*, Congressional Research Service, March 28, 2012, p.5.。

註15：Peter J. Rimmer and R. Gerard Ward, "Geography, Power, Strategy and Defence Policy," Australian National University, <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p346293/html/ch05.xhtml?referer=&page=12>，檢索日期：2017年12月5日。



圖二：印太戰略弧示意圖

資料來源：Peter J. Rimmer and R. Gerard Ward, "Geography, Power, Strategy and Defence Policy," Australian National University, <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p346293/html/ch05.xhtml?referer=&page=12>，檢索日期：2017年12月5日。

印度地理位置，因同時具備海路及陸路能遏阻中共往西發展戰略上的控制點，可彌補美國「再平衡戰略」在南亞方面的薄弱點。透過印度牽制中共「一帶一路」向西發展戰略的條件，給予適切的外交助力，滿足所需軍備採購，減緩中共在軍事及經濟發展上對美國產生的壓力，爭取更長的戰略機遇期。歐巴馬時期，美印關係以外交與經濟為重；川普時期，美印關係轉以國防與安全為重。換言之，符合美國在既有軍事同盟架構下，擴大合作對象方式，等同於擴大對中共海路及陸路的包圍圈。因此，有所謂「聯印制

中」的說法。

對印度而言，中共始終是戰略對手、是美國牽制中共在該地區影響力的助手。印度在經濟與軍事或許難以單獨面對中共的壓力，但基於地緣戰略與領土主權因素考量，促使印度在策略上做出調整，但並非根本性的改變。就地緣戰略觀察，中共的「一帶一路」本質雖是經濟發展戰略，卻是具有實質外交影響力的擴張戰略，因此對某些在路線上的國家，便產生被包圍或被截斷的威脅，印度即是其中一個代表。近年，中共與巴基斯坦建立的「中巴經濟走廊(China-Pakistan

另參閱羅印沖，〈美祭印太戰略 劍指一帶一路〉，中時電子報，2017年11月8日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171108000385-260119>，檢索日期：2017年12月5日。



圖三：中巴與中緬經濟走廊示意圖

資料來源：筆者自製。



圖四：中共「一帶一路」路線規劃圖

資料來源：BBC，「一帶一路對習政權最大的意義是什麼？」，BBC中文網，2017年5月15日，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/indepth-39923214>，檢索日期：2017年12月5日。

Economic Corridor)」，以及與緬甸計畫建立「中緬經濟走廊(China-Myanmar Economic Corridor)」(如圖三)，加上「珍珠鏈(String of Pearls)」上的巴基斯坦瓜達爾港(Gwadar)、斯里蘭卡漢班托特港(Hambantota)、孟加拉吉大港(Chittagong)，以及緬甸皎漂港(Kyaukpyu)，實際上都是透過「一帶一路」(如圖四)產生緊密的合作關係，擴張經濟影響力同時，軍事力則融在其中¹⁶。因此，中共可謂對印度形成海陸包圍的態勢。

就領土主權爭議，近期中印洞朗(Doklam)爭議雖暫告一段落，然而兩國邊界問題仍未獲得解決，反加深彼此的敵對關係。因此，選擇加入美國所主導的「印太戰略」，除可對中共形成反包圍態勢，降低單獨面對中共的壓力，並可獲取軍事技術與裝備，實質提升對抗的軍事能力。2017年9月美國防部長馬提斯(Jim Mattis)訪問印度，是川普政府上臺以來首位訪印的高官。除了提升防務關係，加強在阿富汗問題上的合作，據傳印度尤其希望購買美國先進的「海上衛士」(MQ-9B)無人機，另也要求購買90架武裝復仇者(Avenger)和掠奪者(Predator)無

人機。印度媒體普遍認為，主要是為了應對中共軍艦、潛艇在印度洋不斷加強的活動，解決印度在印度洋海域的「中共潛艇焦慮症」¹⁷。10月25日國務卿提勒森訪問印度進一步表示，美國願意為印度的軍事現代化提供最好的技術，其中包括出售F-16和F-18戰鬥機，彌補印度空軍戰鬥機數量不足；為了同時對抗巴基斯坦和中共的軍事威脅，印度空軍需要42個戰鬥機中隊，但目前只有30多個¹⁸；另亦可提升與其他友盟國家的合作關係。據美國「Quartz」報導，日本和印度如今都擔心在亞洲的太空競賽，輸給中共，因而，亦促成兩國探討聯合展開登月取樣返回任務的可能¹⁹，形成「強大的印度為日本、強大的日本為印度」戰略合作關係²⁰。11月印度更與新加坡達成使用新加坡樟宜海軍基地合作協議，對此，印度在南海附近的存在感將增大，並對麻六甲海峽中共海上石油航線產生威脅²¹。凡此均有利於印度的「向東」戰略發展，一定程度來說，印度是為突破中共的戰略包圍，才選擇與美國合作，並沒有要與美國建立更緊密的聯盟關係。

二、「印太戰略」的挑戰

儘管中美兩大國陷入所謂「修昔底德陷

註16：印度維維卡南達基金會(Vivekananda International Foundation, VIF)資深研究員阿南退役准將，2017年8月8日於臺北「第十一屆區域安全論壇-亞太戰略環境的新挑戰」研討會中，對中共「一帶一路」做出同時具經濟與軍事的影響性評述。

註17：林永富，〈牽制中國 美與印度談軍售案〉，旺報，2017年9月28日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170928000756-260309>，檢索日期：2017年11月5日。

註18：王若愚，〈美國強化新盟友關係 向印度出售戰略武器〉，大紀元，2017年10月25日，<http://www.epochtimes.com/b5/17/10/26/n9773226.htm>，檢索日期：2017年11月5日。

註19 蔡萱，〈對抗中國 日本印度聯手展開亞洲太空競賽〉，中時電子報，2017年11月28日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171128005680-260408>，檢索日期：2017年12月5日。

註20：日經中文網，〈日印首腦會談主要內容〉，日經中文網，2017年9月15日，<http://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/politicsociety/27047-2017-09-15-10-08-34.html>，檢索日期：2018年1月15日。

註21：季節，〈新加坡平衡外交 空間漸窄〉，中時電子報，2017年12月1日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171201000429-260119>，檢索日期：2017年12月5日。

阱(Thucydides Trap)」²²，乃至兵戎相見的概率其實並不大，卻更可能發生「金德爾伯格陷阱(Kindleberger Trap)」²³；意即當美國拋棄國際公共財提供者角色的時候，中共是否有能力和意願來填補這個真空²⁴。此種從主觀意願上的改變，到客觀事實的影響，包括美國的友盟國家也在平衡兩國的關係，美中仍有合作必要；俄羅斯是另一個沒被提及的競爭者，當然最重要的還是中共崛起的積極作為，都已對美國亞太戰略形成挑戰。

(一) 美國優先的疑慮

自1991年冷戰結束以來，美國很長一段時間主導了當今世界的政治、經濟格局，同時也扮演著規則制定者和秩序維護者的角色。但在中共崛起過程，美國已不盡然扮演著完全主導的角色，尤其對雙邊甚至多邊的合作關係，實則充滿了矛盾與不公平，易予人批評。

川普「印太戰略」最大挑戰可能來自美國優先的保護主義，過度強調追求美國單方面的利益，以及選擇性放棄部分全球或區域外交、經濟與軍事的主導地位，所造成的戰略真空狀態及疑慮。因此，從川普上任初期「美國優先」的對外政策言論，帶有孤立主義的色彩，如單方面宣布退出跨太平洋夥伴關係，以及巴黎氣候協定(Paris Agree-

ment)，讓人產生美國是否已戰略退縮的疑問；實際上，川普並沒有退出亞洲的打算，只是採取不同於歐巴馬政府的策略，並爭取更多美國的外交與經貿利益，除維持美國在亞太的軍事地位，還可以削弱中共的地緣政治影響力。從這個角度看，證實了「印太戰略」並沒有取代「再平衡戰略」，只是美國亞太政策的一個延伸²⁵。「印太戰略」雖嘗試重新定義美國的亞太戰略，但從本質上來看，實是一個偏重強化軍事與安全合作的戰略，藉強化友盟國家的軍事能力，提升圍堵中共的力道，並藉口分擔防衛責任與金錢，同時提高軍售的經濟效益，彌補與亞太地區國家間的貿易逆差。由於美國是以施壓特定國家，迫使在經貿談判上讓步，因此，被以「經貿政策軍事化」稱之²⁶，也是予人詬病之處。川普在做法上雖讓人賞識，但在「美國優先」考量下，就不必然有所矛盾，只是降低了理想性，突顯了現實性因素考量，也為此一戰略能否發揮預期效果留下變數。

(二) 友盟國家也在平衡美中關係

美國看似聰明的擴大與友盟國家間的軍事合作關係，卻是以脅迫性的要求、以符合美國效益的方式推動，致使各友盟國家為確保自己的國家利益，試圖尋求在美國與中共之間發展另一個平衡點，於各自共利基礎上

註22：修昔底德陷阱是指一個新崛起的大國必然要挑戰現存大國，而現存大國也必然來回應這種威脅，這樣戰爭會變得不可避免。

註23：金德爾伯格陷阱是指如原有大國已經無力領導世界，而新興大國又不願或者無力領導世界，那麼世界將會陷入無序。

註24：中國時報社論，〈中國模式崛起與臺灣民主傲慢〉，《中國時報》，2017年12月1日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171201000593-260109>，檢索日期：2017年12月5日。

註25：趙春山，〈一帶一路政治效應〉，中時電子報，2017年11月20日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171120000416-260109>，檢索日期：2017年12月5日。

註26：曾復生，〈推經貿政策軍事化 美力不從心〉，中時電子報，2017年9月29日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170929000831-260310>，檢索日期：2017年11月5日。

，擱置爭議、追求互惠的合作關係。

中共人民大學時殷弘則認為，川普「亞太戰略」的問題在於沒有經濟支柱，可以預見，或許會取得一定成效，但成效不會非常大²⁷；尤其友盟國家與戰略競爭對手各別發展的合作關係，顯與美國戰略宗旨相違背，但卻也是美國違反在先。如美國宣布退出跨太平洋夥伴關係後，日本則為追求亞太地區經濟主導權，改推動「跨太平洋夥伴全面進展協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)」取而代之。如南韓已同意向美國購買價值數十億美元的武器，以對抗北韓的核子武器威脅²⁸，同時又與中共就薩德飛彈防禦系統達成協議，宣示韓國政府不加入美國反導體系、韓國政府未考慮追加部署薩德系統、韓美日安全合作不會發展成為三方軍事同盟²⁹。如菲律賓因美國基於人權考量暫停對其援助，菲國則以停止與美軍演回應，轉而接受中共軍事援助，打擊盤踞菲律賓南部的伊斯蘭極端主義³⁰。如此不協調的情狀，可以看出美國的友盟國家，各自受制內外環境影響，難以完全與中共切割，此種不一致的戰略意志，料難以完全有利於美國新戰略形成。

(三) 美中競合併存的關係

美中合作關係來自於對共同問題須要被處理的共識，儘管處理的手段或方式仍有歧異，但考量為免於對自身利益造成嚴重的威脅，仍願尋求雙方都可接受的處理方式。經濟上，川普2017年首次訪問中共，簽下高額的貿易契約與備忘錄，說明美中必須維持經濟合作的事實，但美國仍片面宣布，拒絕承認在WTO架構下中共的市場經濟地位(Market Economy Status, MES)、認為中共並未遵守全球貿易遊戲規則、依舊透過補貼與人為干預匯率手段，塑造不公平競爭環境；對於美方的大動作，中共外交部及商務部則做出強烈回應，聲明將採取必要措施保護企業的合法權益³¹。軍事上，二次習川會中的訊息，包括加強兩軍各層級交往對話、舉辦人道主義救災、減災聯合軍演和軍事學術交流等。美中之間的軍事接觸活動逐漸擴大，而不是在縮減；但是，美中兩國卻又各自增加國防預算、提高軍備現代化發展，與加快軍事部署的動作，視彼此為軍事上的強勁對手。外交上，如北韓核威脅問題，兩方雖有共同解決的共識，但在處理方式與用力程度則仍存有分歧，甚至相互指責對方。美國此種既合作又競爭的作法，尤其當川普提出「印太戰

註27：時殷弘，〈美軍技術更新 拉大中美差距〉，中時電子報，2017年11月29日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171129000982-260310>，檢索日期：2017年12月5日。

註28：張正芊，〈川普：南韓將向美國購買數十億美元武器〉，中央通訊社，2017年11月7日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201711070407-1.aspx>，檢索日期：2017年12月5日。

註29：王穎芝，〈中韓化敵為友？擱置薩德爭議，南韓「三項承諾」讓中國放鬆限韓令〉，風傳媒，2017年11月1日，<http://www.storm.mg/article/352703>，檢索日期：2017年12月5日。

註30：BBC，〈中國贈送菲律賓大量槍枝打擊菲極端武裝〉，BBC中文網，2017年6月28日，www.bbc.com/zhongwen/trad/world-40438097，檢索日期：2017年12月5日。

註31：旺報言論，〈注意中美貿易大戰升溫趨勢〉，中時電子報，2017年12月6日，<http://opinion.chinatimes.com/20171205004471-262102>，檢索日期：2017年12月6日。

略」，試圖以純粹的軍事優勢與聯盟關係壓制中共，已不完全符合美中既合作又競爭的現實狀態，除了缺乏說服亞洲盟邦，將中共視為圍堵的競爭對手的說服力外，更造成美國已先戰略退縮疑慮。

(四) 另一個競爭者－俄羅斯

俄羅斯雖不是美國「印太戰略」所設定的競爭對手，卻是美國「民主」戰略夥伴的潛在對手；另從俄羅斯的視角，地緣戰略上雖是以中共為圍堵對象，卻也同時圍堵了俄羅斯，無形中亦升高美俄間的戰略競爭關係。

然而，俄羅斯於中亞地區的影響力，是美國始終難以深入之處。中東地區美國雖於卡達設立軍事基地，但自敘利亞內戰開始，亦是俄羅斯影響力於此地區擴張的時機。《國家利益》(The National Interest)分析發現，俄羅斯除積極介入敘利亞內戰斡旋，還在中東扮演卡達、沙烏地阿拉伯、伊朗與葉門等國間衝突的調停者，其影響力使阿拉伯世界的年輕人認同俄羅斯為主要盟友的程度，從2016年9%大幅提升至2017年21%，不但成長超過了一倍多，甚至還超越了美國的17%。更傳言俄羅斯將在葉門境內建立一個海軍基地，讓俄羅斯有機會進入紅海航道

，一舉成為中東地區紅海的主要軍事力量及地區安全保護者³²。加上中共亦已在非洲吉布地設立後勤保障基地，以中俄目前戰略夥伴關係友好程度是遠勝於美國，因此，兩國都可能在中東地區對美國產生制衡的力量，對美國欲推動「印太戰略」影響力向中東乃至非洲延伸，自然是困難不小。

(五) 中共積極作為弱化「印太戰略」

「中國特色大國外交」³³以「和平發展、互利共贏」為戰略基礎，運用經貿往來、投資互利、人員交流、安全對話等方式，提高各國對中共的信任感與依存度，並讓周邊國家願意與中共發展互利共贏關係。有別於美國霸權號令方式，中共的全球治理模式強調，主權對等且利益共用，對於地區衝突強調以政治外交手段進行和平協商³⁴，凸顯當前許多困境實因美國而起；舊秩序的根基在眾多衝突中也已經開始動搖，國際體系進入了秩序重組時期，人類正從以西方為中心的世界秩序，過渡到非西方世界崛起的階段³⁵。因此，中共目前雖實力尚未能超越美國，但卻已經大到不可忽視，加以經濟利益創造者與外交和平締造者形象，正在改變過去美國所主導的國際秩序。

註32：Samuel Ramani, "Russia's next Power Play May Occur in Yaman," The National Interest, November 14, 2017. <http://nationalinterest.org/feature/russias-next-power-play-may-occur-yemen-23197>, 檢索日期：2017年11月25日。

註33：中國共產黨新聞網，〈中國特色大國外交開拓進取的五年〉，中國共產黨新聞網，2017年9月30日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0930/c40531-29569994.html>，檢索日期：2017年12月5日。核心概念：中國特色大國外交本著「大國是關鍵、周邊是首要、發展中國家是基礎、多邊是重要舞臺」的方針，通盤運籌綜合佈局，順應時代發展潮流，積極宣導構建以合作共贏為核心的新型國際關係，走出了一條「結伴而不結盟」的國與國交往新路。參閱蘇格，「習近平總書記外交思想領航中國特色大國外交」，中國國際問題研究院，2017年9月28日，http://www.ciis.org.cn/chinese/2017-09/28/content_40031024.htm，檢索日期：2017年12月5日。

註34：胡逢瑛，〈應對朝核危機 中國穿梭美俄〉，中時電子報，2017年12月6日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171206000869-260310>，檢索日期：2017年12月6日。

註35：中國時報社論，〈中國模式崛起與臺灣民主傲慢〉，《中國時報》，2017年12月1日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171201000593-260109>，檢索日期：2017年12月5日。

1. 軍事方面：中共傳統軍力雖距美軍或許仍有15至20年之遙，尚未能挑戰美國，但差距正在縮小³⁶，但以現有實力，卻足已宰制亞太地區。尤其不對稱作戰能力的發展，在「反介入/區域拒止(Anti-Access/Area Denial, A2AD)」能力發展上，已經影響美軍介入亞洲軍事衝突的意願與顧忌。

2. 經濟方面：美國現在仍是最大經濟體，以美元計算的中共國內生產毛額(Gross Domestic Product, GDP)目前不到美國的70%，但預估20年內將成為美國的兩倍，全面超越³⁷；若以購買力平價(Purchasing Power Parity, PPP)來計算，中共的經濟總量早已在2013年超越美國成為全球第一。從2000至2015年兩國經濟規模的相對變化來看，中共要超越美國甚至不用17年³⁸。儘管從數據上顯示，美中之間在軍事及經濟的實力上仍存在不小的差距，但美國智庫「新美國安全中心(New American Security)」則認為，中共可能在人工智慧領域擁有超越美國的實力，技術上已不再處於落後地位，成為真正的

競爭者，最終可能因此改變兩國未來在經濟和軍事實力的平衡³⁹。

3. 外交方面：近期習近平於「中國共產黨與世界政黨高層對話會」表示，中共「不『輸入』外國模式，也不『輸出』中共模式，不會要求別國『複製』中共的做法」，並陳述「一帶一路」倡議的目的，是要實踐人類命運共同體，希望世界和平繁榮發展⁴⁰。除傳達尊重與不干涉他國內政的立場，並以實質利益的創造，爭取更多共同的合作關係。「一帶一路」倡議使中共成為重要的利益貢獻者，加以與緬甸和巴基斯坦設立經濟走廊，提升珍珠鏈戰略含金量，更成為突破印太戰略包圍的重要缺口⁴¹，美國欲強化印度洋方面的影響力以制衡中共，將越來越不容易。近期中共更對緬甸若開邦羅興亞難民危機提出的三階段建議，得到了孟加拉和緬甸的贊同與響應⁴²，相較於美國及聯合國的制裁，反促使緬甸與中共發展更為緊密外交、經濟與軍事合作的關係，並有機會為中共建立和平締造者的聲譽⁴³。

註36：中國評論新聞，〈日稱解放軍實力與美軍差距縮短至15年〉，中評社，2010年7月20日，<http://www.chinareviewnews.com>；另參閱〈中國海軍空軍20年後補齊與美軍差距〉，每日頭條，2017年4月29日，<https://kknews.cc/zh-tw/military/29aq2k9.html>，檢索日期：2017年12月5日。

註37：許昌平，〈陸爭GDP霸主 20年總量躍為美2倍〉，中時電子報，2017年2月7日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170207000774-260301>，檢索日期：2017年12月5日。

註38：梁世煌，〈陸經濟總量 17年內趕上美國〉，中時電子報，2017年6月17日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170617000737-260309>，檢索日期：2017年12月5日。

註39：蔡萱，〈將超越美國 人工智慧大增中國軍事實力〉，中時電子報，2017年11月29日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171129003257-260417>，檢索日期：2017年12月1日。

註40：新華社，〈習近平出席中國共產黨與世界政黨高層對話會開幕式並發表主旨講話〉，新華網，2017年12月1日。http://news.xinhuanet.com/politics/2017-12/01/c_1122045499.htm，檢索日期：2017年12月5日。

註41：羅印沖，〈破解印太戰略 陸從緬甸突圍〉，中時電子報，2017年11月21日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171121000360-260108>，檢索日期：2017年12月5日。

註42：三階段建議：實現現地停火，恢復穩定秩序；鼓勵緬孟雙方通過平等友好協商，盡快找到解決問題的可行途徑；直面問題根源，探討治本之策，以脫貧帶動發展，以發展實現穩定。藍孝威，「三階段論 陸學者認治標治本」，中時電子報，2012年12月2日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171202000369-260119>，檢索日期：2017年12月2日。

註43：黃文正，〈美制裁緬甸 紐時指北京得利〉，中時電子報，2012年12月2日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171202000370-260119>，檢索日期：2017年12月2日。

中共現代國際關係研究院袁鵬表示，中共十八大以來，對外已形成完整的戰略布局，分別是一、「大國」和「周邊」雙重點；二、拉美和非洲兩大基礎；三、全球治理和區域治理兩個新動力；四、公共外交和人文外交兩個重要補充；五、軍事鬥爭和軍事外交齊頭並進發展。並以「合作共贏」是思想起點、「人類命運共同體」是思想終點、「和平發展道路」是路徑選擇、「新型國際關係」是階段性目標，也就是說透過合作共贏、走和平發展道路，實現新型國際關係，最終邁向人類命運共同體，形成「四位一體」體系。持續推進「一帶一路」，中共將成為世界最大經濟體後，可望擁有陸海兼備體系，取得更進一步外交成就⁴⁴。

肆、「印太戰略」對臺灣的影響

回顧歷史，1979年臺灣被迫接受美國「斷交、毀約、撤軍」的安排，即使美國國會通過《臺灣關係法(Taiwan Relations Act)》，從道義面來看，這是美國希望繼續維護與臺灣人民友好關係；從戰略面來看，則是美國為了維持對臺灣實質影響力的作法。

歐巴馬時期，「再平衡戰略」的支點便是挑動主權的議題，尤其是領土爭端，包括惡化南北韓關係、東海釣魚台的中日領土爭議、南海聲索國對島礁主權的主張，確實造成中共和平崛起的困難，促成周邊國家加強軍備，並期待美國介入爭端。然而，當川普

繼任後，亞太形勢已經有所改變，除了日本立場有所堅持，但仍試圖維持正常接觸外，南韓則為了不與北韓關係惡化，也為了中共的經濟利益，強調不加入美國反飛彈防禦系統、不增加薩德、不加入美日韓軍事聯盟的「三不」，讓東北亞戰略壓力紓減；東南亞地區雖以東協為中心，卻無法改變「中共—東協自由貿易區」的基本格局，南海的爭議也從行為準則宣言、框架、到準則案文繼續進行磋商。美國可以利用的戰略支點，因友盟國家多數與中共發生特定利益關係的牽扯，越來越難找到有利的支點。

美國基於戰略支點逐漸消失，臺灣議題成為少數僅存有利於發揮的支點，尤其涉及中共的核心利益，加以中共影響力所不及，正好成為「印太戰略」可以發揮的支點。因此，美國的選擇很清楚，臺灣是有助於美國與中共博弈時的「棋子」，而不是平等互惠的「友邦」，更不是共同戰略利益關係的「盟友」。當前「印太戰略」偏重軍事上的合作關係，自然成為最佳有效途徑，從對臺政策修訂，到軍售「正常化」，既有強化國防實力以對抗中共之實效，又有平衡對美貿易逆差之作用，可謂完全符合川普政府的雙重策略，相關政策亦接續出櫃，包括2017年6月眾議院通過「臺灣旅行法(Taiwan Travel Act)」法案，鼓勵美國與臺灣之間所有層級官員互訪⁴⁵。2017年7月宣布包括供F-16戰機掛載的「AGM-88B高速反輻射飛彈」、「

註44：蔡皓祥，〈陸海兼備 陸對外構5大戰略佈局〉，中時電子報，2017年12月5日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171205000753-260301>，檢索日期：2017年12月5日。

註45：張加，〈美端臺灣旅行法鼓勵雙邊官員互訪〉，聯合新聞網，2017年6月17日，<https://udn.com/news/story/6656/2529578>，檢索日期：2017年12月5日。另參閱Mr. Chabot, H. R. 535, Government Publishing Office, Authenticated U.S. Government Information, January 13, 2017, <https://www.congress.gov/115/bills/hr535/BILLS-115hr535ih.pdf>，檢索日期：2017年12月5日。

AGM-154C遠距遙攻精準彈藥」等八項軍售⁴⁶。9月繼於「2018財政年度國防授權法(The National Defense Authorization Act of 2018, NDAA 2018)」中，強調必須持續強化與支援地區友盟國家。關於臺灣部分，則建議應提升為長期戰略合作夥伴關係，並提高臺灣自衛能力，與擴大軍事交流活動⁴⁷，考慮如美臺軍艦互靠、邀請臺灣軍方參加軍事演習，像是「紅旗」軍演、軍售常規化、美臺高階軍官和資深官員互訪、軍事交流培訓，以及在西太平洋與我海軍進行雙邊海上演習等等⁴⁸。

從「臺灣旅行法」到「2018財政年度國防授權法」，美國這些政策能落實到何種程度或許無法保證，但對美臺關係仍具有一定的政治意義，部分政策更已被推動或研究中。2017年9月已傳出美國在臺協會(AIT)與我國民間廠商接洽、12月與得標者簽約，並於2018年開始讓美艦在臺灣海峽接受運補等消息⁴⁹，美國此舉，顯然巧妙的避免予中共採取過激行動的藉口。對此，中共學者表示，這將是未來兩岸關係潛在衝突的導火線，也因為軍艦互泊本身就是軍方行為，北京必然

會讓軍方採取必要的手段加以反制⁵⁰。國臺辦發言人馬曉光則強調，大陸堅決反對美臺發展軍事關係，亦強調臺灣問題是中美關係中最重要、最敏感的問題，不要做損害中美關係大局的事情。儘管中共不斷對美方表達反對的立場，但美國總統川普仍於2018年3月16日正式簽署「臺灣旅行法」，讓該法生效，建立鼓勵美臺高層互訪的法源依據，這些連串舉動顯示，美國的「印太戰略」將臺灣有目的地納入，雖有助於提升臺灣的軍事合作關係與能力，但同時也刺激了中共敏感神經，對美國及臺灣可能採取更多針對性的反制作為，尤其中共軍機艦頻密的繞臺，武嚇動作已不再隱晦，透過「經由例外、塑造慣例、形成常態」模式⁵¹。近期更宣布正式啟用M503等四條空中航線，掌握戰略主動權，將對我形成更緊迫的戰略包圍態勢。

伍、結語

冷戰結束後的亞太形勢，伴隨中共的崛起，全球化打破許多以地理為範疇的界限，同時也使傳統地緣政治變得更加複雜。美國「印太戰略」還只是一個概念，並沒有形成

註46：計畫對臺軍售項目包括，F-16戰機掛載的「AGM-88B高速反輻射飛彈」、「AGM-154C遠距遙攻精準彈藥」；基隆級驅逐艦配備的「標準二型飛彈備份組段」、「AN/SLQ-32(V)3電戰系統性能提升案」；增強我反艦、反潛能力的「MK48重型魚雷」、「MK46魚雷性能提升案」，以及加強雷達偵蒐能力的「SRP偵蒐雷達後續維持案」以及「MK41垂直發射系統」等八項。參閱塗鉅晏，〈川普首次對臺軍售8項433億〉，自由電子報，2017年7月1日，news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1115196，檢索日期：2017年12月5日。

註47：Ibid43。

註48：江靜玲，〈美國防授權法 考慮臺美軍艦互靠 邀臺參加紅旗軍演〉，中時電子報，2017年11月10日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171110001537-260408>，檢索日期：2017年12月1日。

註49：自由時報，〈美艦臺海下錨運補 將由我國廠商負責〉，自由電子報，2017年9月8日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2187279>，檢索日期：2017年11月11日。

註50：陳君頤，〈美艦泊臺 陸將以軍事行動反制〉，中時電子報，2017年10月5日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171005000564-260301>，檢索日期：2017年12月5日。

註51：周思宇，〈共軍頻繞臺 對我戰略包圍〉，中時電子報，2017年9月1日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170901000335-260108>，檢索日期：2017年12月5日。

一個完整的戰略體系，從諸多事證檢視美國在此一戰略下的目標與手段，實仍存在許多矛盾、自私與不合理，能否產生預期戰略效益，則有待商榷。

美國「印太戰略」是以應對當前中共的崛起而提出，所面對的挑戰亦明顯多於機遇。尤其當國際秩序正在重整，美國如要能制衡中共地緣政治野心，同時又要能產生互利的建設性作法，至少應做到三點：一是以維持強有力的美中經濟關係，來保持歐亞地區的戰略平衡、二是研擬替代性的區域基礎設施發展計畫、三是信守對區域周邊夥伴國家的承諾⁵²；然而，川普的新亞洲戰略顯然並未採取此一發展途徑，反而從美國優先的價值觀著眼，到與個別國家重新定義發展關係。加以做法上，存在一種不至於矛盾但卻不協調的狀態，造成「印太戰略」看似緊密卻不堅實的缺陷；另一方面，中共所採的相對性作為，美國的影響力已經被弱化。

究其根本原因，實乃中共的國力已經大到不容被忽視程度。歷史事實會說話，臺灣的命運一直與美中關係密不可分，只要美中關係出現變化，臺灣必受影響；過去美國協防臺灣，已非視臺灣為真正盟友；更何況，當前美中關係可能隨著美國的衰落，中共的崛起而再次改變，臺灣的角色將更加受限。因此，縱使美國對臺釋出多項友好與支持政策，卻是以我國必須直接面對來自中共的壓力為代價，面對此一情況，對臺灣來說，就不見得是件絕對的好事，更須要國防決策者冷靜思考以對。



作者簡介：

謝志淵上校，陸軍官校84年班、國防大學陸軍指揮參謀學院98年班、戰爭學院105年班、政戰學院政治研究所碩士、美國聯合戰略情報班、英國三軍聯合事務研究所2013年；曾任排、連、營、科長、教參官、情參官、教官，現服務於國防大學陸軍學院教官。

註52：Ibid13, p.2.

老軍艦的故事

武勝軍艦 PCE-866



武勝軍艦原為美國海軍掃雷艦編號MSF-378之掃雷艦，於1945年4月由喬治亞州Savannah Machin & Foundry公司所建造。美國依據中美共同防禦條約於民國54年7月22日在美國華盛頓州西雅圖將該艦移交我國。並於10月4日返抵左營港。次年1月24日成軍後納編六二特遣部隊，執行南北支隊巡防偵搜及護航運補等任務，曾先後參加中美反潛操演，蒼鷹、聯興等演習。民國87年2月16日於高雄旗津功成除役。（取材自老軍艦的故事）