

熱點聚焦

拜登與川普印太戰略之異同

Differences and Similarities in Trump's and Biden's Indo-Pacific Strategies

邱師儀

東海大學政治系

albert6811@thu.edu.tw

壹、前言

2015 年，美國太平洋司令部第一次使用了「印度－亞洲－太平洋」(Indo-Asia-Pacific) 這個字眼，然後 2018 年太平洋司令部正式改名為印太司令部 (the US Indo-Pacific Command)。這轉變由川普政府推動，並於 2017 年底提出「自由開放的印度太平洋」的概念，有幾項目標，包括：建立集體安全、促進經濟繁榮與鼓勵良好治理和共享。這些目標透過以下途徑達成，包括強化美國在印度洋和太平洋的參與、區域透明度、反貪腐計劃，以及數位基礎設施和能源合作計劃，更重要的是，川普政府認知到須以回應「威脅」(threat) 的方式來回應北京。事後來看，雖然這些目標需要美國與盟友協同達成，但川普卻常因為對盟友的批評而把盟友推得更遠。

至於拜登政府的印太戰略，可以從 2022 年 2 月美國白宮所發布的《印太戰略》全盤理解。印太地區的美軍駐紮人數已超過世界任何其他地區，印太除了提供超過 300 萬個美國工作機會，也是美國

近 9,000 億美元外資來源。拜登關注印太每一個角落，從東北亞、東南亞、南亞到大洋洲，包括太平洋群島，另外是印度被賦予一個核心角色。與川普一致的是，拜登把矛頭指向中華人民共和國，認為中國的脅迫遍及全球，但在印太是最尖銳的，從對澳洲的貿易制裁到中印邊界衝突，再到脅迫台灣與在東海與南海的乖張行徑。拜登政府強調各種政治、軍事與政治的印太結盟，包括深化 QUAD 與啟動 AUKUS，也提到與印太距離較遠的紐西蘭、英國與歐盟可以在印太助攻美國。最後，拜登特別拉攏中國影響範圍龐大的 ASEAN，認為 ASEAN 可以與美國互利共存。

貳、可能的分心？

從川普到拜登對於印太的承諾與行動遇到了被轉移的可能。首先是 2022 年 2 月開打的烏俄戰爭，接著是 2023 年 10 月哈瑪斯突襲以色列與後者接續在迦薩發動戰爭。部分印太盟友原已認為華府對於北京的施壓不夠與制裁太慢，後來又擔心美國挹注的資源有一些已經從印太移轉到烏俄戰場，現在則可能再度移轉到中東。

但國務卿布林肯與國防部長奧斯丁都表示，美國在印太的軍力駐紮與裝備從未移出，事實上，藉由他們近日在印日韓的拜訪，除了以「美國還在印太」安撫各國領袖之外，也要印太與美國一起關注迦薩，看能為美國做點什麼？但印太各國各有想法，印度比較支持以色列，日本保持中立，印尼因為有龐大穆斯林人口，對於以色列入侵迦薩後造成數千人傷亡感到憤怒。整體而言，美國對印太的注意力，隨著中國持續挑戰美國霸權地位，例如不管在烏克蘭、中東、非洲、太平洋小島，甚至拉丁美洲，中國不斷收編美國譴責的對象（如伊朗、俄羅斯）或者挖其牆角（如台灣在拉美與南太平洋

的友邦)，美國就算想離開印太並前進中東，也無從做起。更不用說從布林肯、奧斯丁乃至拜登本人都公開宣示，印太地區仍是美國關注的焦點，美國需要印太協同圍堵中共，美國更需要印太龐大的貿易底氣、人口紅利與對美國價值的支持。

參、比較

川普與拜登兩任總統從個性、黨籍到與政壇的淵源都有極大差異，但在印太戰略上卻有不少共鳴與延續。倒也不是兩人願意捐棄成見，而是時代巨輪轉向導致的不得不然。從柯林頓、小布希、歐巴馬把中國拉進世界貿易體系，期待它能「從良」從市場到政治都走向開放，到 2018 年川普對中國進行貿易戰但遭遇後者戰狼式反抗開始，都證明過去華府對中國的期待可能只是一廂情願的想法。因此從川普「單挑」中國到拜登視中國為「競爭者」(competitor)，本文認為只要習近平在任，面對一個不再韜光養晦的中國，美國很難再親近他。

一、川普經歷新冠肺炎，拜登身處兩場戰爭

這兩任總統都有環境有利因素，也有環境不利因素。有利之處在於，川普旋風起於英國脫歐後民粹高張的選票土壤，拜登則是因為美國民眾在社會高度極化後厭倦了川普的強勢領導而當選。但就不利之處而言，川普遇到的是天災，亦即三年多新冠肺炎肆虐，而拜登遇到是人禍，即 2022 年的烏俄戰爭與 2023 年的以哈戰爭。川普的落選至少在一半以上，可歸咎於他對於新冠的輕忽所造成美國人的嚴重傷亡；而拜登不只要面臨來自於俄羅斯與哈瑪斯、伊朗等在地緣政治上的挑戰，事實上，拜登在外交上的猶豫不決與錯誤決

策如在阿富汗的唐突撤軍，讓許多人批評他軟弱無力。當然，這些都是背景，對於兩位總統的印太戰略有何影響？對川普而言，這一場新冠肺炎激起他對於中國更強硬的態度，從大打貿易戰到迫近中共的軍事圍堵，幾乎有轉為熱戰的可能。對拜登而言，烏俄與以哈戰爭的確讓拜登必須從印太分神（不見得是資源上），同時拜登也希望藉由印太各國的表態來協助他在烏俄戰場與迦薩的清理工作。譬如拜登會希望印度給予烏克蘭人道援助，儘管印度過去也跟俄羅斯買武器。

二、川普走向戰略清晰，拜登走向戰略模糊

川普的印太戰略是一個從歐巴馬之前包括小布希、柯林頓等總統對於亞太戰略「從模糊態度走向清晰」的一個過程。川普本人要印太盟邦（包括日本、韓國、菲律賓）自負軍費，必要時也對他們貿易制裁。然後川普挑明了中國就是必須反擊的威脅，加大軍援台灣的力量，總共賣給台灣超過 120 億美元以上的軍備。但拜登當局則低調許多，到了 2022 年中期才賣給台灣約 3 億美元的軍備，2022 年 8 月後，拜登計畫再賣給台灣各種不對稱戰力所需的軍備達 11 億美元。川普時期有美國行政官員訪台，例如 2020 年 9 月國務次卿克拉奇（Keith Krach）訪台，拜登執政時訪台的現任行政官員則無，多來自於立法端，例如眾院議長裴洛西（Nancy Pelosi）。

川普的戰略清晰是「視中國為敵」的清晰，以拉抬台灣作為處罰中國的工具；拜登時期儘管走向戰略模糊，卻也數次提到共軍打台灣時美軍會介入，但其說法多次被國務院修正，表明美國仍遵守一中政策，換言之，對台海戰略模糊是拜登政府的基調。至於川普不只對台海議題戰略清晰，對日、韓、菲、印等盟友的需求也相當

清晰，就是不要讓美國負擔太多軍費，但要成為美國的馬前卒。而拜登對於這些國家則是尋求價值共享，尋求泰國、越南、印尼等國的合作。但「價值」相對於「利益」本來就是一種比較模糊且無法清楚表達的概念，東協國家也不見得買單美國所提倡「民主」與「透明」的理念。拜登越是提倡「民主 vs. 威權」的差異，美國在東協各國的影響力可能就越難施展開來。

三、川普單邊主義，拜登集團主義

前面提到川普屢屢對於印太盟國出言不遜，譬如 2020 年 2 月菲律賓總統杜特蒂決定終止對美已持續數十載的軍事協定（**Visiting Forces Agreement or VFA**），川普說「我不是很在意，…因為這決定幫美國省下很多錢」。川普還要日韓都多花個幾十億美金以彌補美國在東北亞所花費的大把鈔票。川普對於東亞盟國還喜歡單邊行動，譬如在 2020 年初同意賣給印度 30 億美元的軍備。拜登則喜歡集體行動，不管在烏克蘭戰爭中要印度表態支持烏克蘭，在哈瑪斯攻擊以色列時，國務卿布林肯與國防部長奧斯丁要印太盟邦包括日韓印支持美國立場等。

除此之外，川普不太在乎東協國家，川普任內連續 3 年婉拒參加東協峰會，但拜登卻非常在乎東協，也了解東協是中共長年企圖滲透的場域。拜登甚至提出「美國版的一帶一路」（**Build Back Better World, B3W**），挹注東南亞國家在內 6000 億美元的金援，也希望藉此促進東南亞各國在政治與市場上的開放與透明。但有些觀察家認為，拜登嘴巴上講價值，但在實際執行上卻很軟弱，拜登常常為了要交朋友形成集團，對於東南亞國家如越南、緬甸、泰國與印度的不當政府治理選擇視而不見。

四、川普圍堵中國，拜登降險不脫鉤

川普的外交假想敵聚焦在中國身上，甚至也不是俄羅斯；拜登延續這個基調，包括川普對中國的 301 貿易制裁，拜登上任後並沒有移除。但不同的是，拜登與布林肯曾多次表明「美中競爭但不衝突」(competition but not conflict)，拜登政府也說明無意改變中國政治現狀。比起拜登尊重中國政治系統的原生性，川普直接許多，川普時期最後一任國務卿龐貝奧 (Mike Pompeo) 於 2020 年 7 月在尼克森圖書館演說時，開宗明義就說美國把中國納入世界貿易體系並期待中國可以往更自由開放的方向發展是一個錯誤，今日的中國只會濫用美國對中的善意，並且反咬美國一口。此外，新冠肺炎的發生讓川普因為病毒從武漢來更是對中火力全開，弔詭的是，川普越是連結新冠與中國，就越輕忽新冠防疫政策，例如他本人就輕忽戴口罩的重要性，而川普越輕忽，美國疫情傷亡就越嚴重，川普的民調也就越低，至於川普民調越低，他對中國的憤怒就加劇。這一個有趣的循環不斷持續到 2020 年川普輸掉連任選舉為止。

但拜登就不同，儘管拜登上任初期有延續川普抗中政策先「看風向」的味道，包括延續對中貿易制裁、截斷中國科技供應鏈與深化美日印澳四方會談 (Quadrilateral Dialogue, QUAD)。在貿易上，川普退出 TPP 想要在貿易上單獨對付中國，拜登上任後也沒有再加入 TPP 的意思。然而，拜登政府仍有許多需要尋求中國合作的項目，包括：烏俄戰場上企盼中國不要援助俄羅斯、以色列與巴勒斯坦的衝突美國樂見中國採兩國論；甚至在全球暖化、核不擴散、人道危機與跨國毒品等議題上中國也能貢獻一份心力。因此隨著美中持續競爭，拜登仍希望對中國維持對話，而且這種對話帶有既競爭又合作的意涵。當然北京不見得願意陪華府這樣玩，但拜登不斷嘗試把習

近平的動向框在不走向更多對抗的紅線內。

拜登 2022 年 11 月在峇里島第一次以美國總統身分與習近平會晤，兩人同意管理美中之間的高度緊張，這場會晤可以被視為是兩國關係稍緩的開始。但 2023 年 2 月初，一個闖入美國領空的中國間諜氣球讓雙方關係又跌入冰點。2023 年 11 月中旬習近平與拜登於舊金山 APEC 領袖峰會碰面，是第二次面對面的會議。在拜習兩人實體見面的這兩次，美方藉由布林肯多次穿梭，與中國外長王毅從爭鋒相對到達成美中要繼續接觸的共識，顯見拜登對於中國的手法的確是要把習近平拉回談判桌上來競爭，誘導中國進入有遊戲規則的比拚，而且這規則是符合美國期待的規則。

五、川普決策紊亂，拜登委託布林肯

最後，回溯川普的印太戰略，他本人與國安、國務院團隊似乎是多個分立的決策者，有時候甚至互相矛盾。最明顯的例子就是川普的外交團隊時常強調華府對於印太盟友的責任與義務，但川普在推特上的言論卻又常常推翻外交團隊的說法，疏遠了與菲、日、韓之間的關係。至於拜登則是標準的民主黨建制派，很多時候他會讓國務卿布林肯站上權威高度表述印太戰略；另一些時候讓國安顧問蘇利文來談。烏俄戰爭與以色列進攻迦薩之後，國防部長奧斯汀也常會對外表態美國的國防戰略。

肆、結語

本文談到川普與拜登在印太戰略上面的相異之處，但川普與拜登都經歷了相同的印太背景，包括在美國民意已經對中觀感不佳之下，不論是把中國視為是威脅或者對手，美中之間就是對立的，川

普與拜登兩人都有此認知。在此脈絡之下，兩人都想主導晶圓半導體的供應鏈，不管是對台、對韓、對日還是對德，兩位總統藉由聯繫美國盟友切斷對中供應鏈，旨在杜絕中共濫用半導體技術製造極音速飛彈或針對中國維權人士進行科技監控。但同時兩人都想從中國手上獲得美國利益，對川普來說是貿易利益，對拜登來說是軟性議題（如全球暖化或是跨國毒品議題），認為美中對此還是可以站在同一邊。再者，川普開始注意並且重視印度，在 Quad 中印度是主角之一，拜登則繼續深化美印軍事同盟與協議。

除此之外，兩人都需要時時監控南海、北韓與中印邊界的導火線，這些衝突三不五時發生，即使美中關係和緩，根本性的利益衝突依舊存在，譬如中國在南海的聲索權與美國所主張的南海自由航行權互不相容。最後，川普與拜登都把台灣當成是抗中力矩，只是川普捧台灣的方式對於中國更為刺激，譬如加大對台軍售力道、讓行政部門的官員訪台或者跟台灣接觸；但拜登當局則低調許多。整體而言，只要美國有圍堵中共的需要，台灣就是一個不可或缺的關鍵力矩。