

美國亞太戰略轉型：印太戰略之下一步

US Asia-Pacific Strategy in Transition: Succeeding the Indo-Pacific

盧信吉

壹、前言

美國歐巴馬（Barack Obama）總統任內之國務卿柯林頓（Hillary Clinton）宣示了「重返亞洲」（Pivot to Asia）的戰略布局，指出將在外交、經濟以及戰略等領域，投入更多的資源，以積極參與區域多邊機制、調整安全戰略規劃、加強區域安全合作與增進跨國經濟交流等相關作為，成為其實踐美國亞洲政策的具體呈現。

然而，接任者川普（Donald Trump）並不以為然，其任內首位國務卿提勒森（Rex Tillerson）團隊中的亞太助理國務卿董雲裳（Susan Thornton）於 2017 年 3 月曾明白指出：「它（意指重返亞洲政策）已經是上屆政府的政策」。換句話說，川普政權不打算接續執行此項政策，並否定政策的目標以及認為相關執行準則並不明確，無法達到將美國政治、軍事力量投射到亞洲地區的目標。只是在同場說明會中，董雲裳卻又表達出川普政權對亞洲區域的高度興趣，努力將焦點擺置於經濟影響力優先於軍事、政治力量，此一調性雖然符合川普過去的主張以及政策走向，但難免影響區域內美國盟邦的信心以及政策。據以推測，美國亞洲政策的執行優先順序雖然因換屆政府

而驟然改變，但美國並未因此改變其投射影響力到亞洲區域的雄偉目標。

於此同時，美國的亞洲盟邦日本，也正在嘗試重新建構其亞洲地位。除了日本外相河野太郎日前訪問南美洲演講時，強調「日本堅信自由開放的國際經濟體制將維護世界的繁榮」，暗示川普政權過度執行貿易保護政策以外；中日韓領袖峰會的再次舉辦，讓亞洲地區的重要行為國家重新建立彼此間的聯結互動，如何準確評斷當前亞洲局勢的風起雲湧，以及相關政策的背後意涵，或將洞悉美國戰略布局的下一步。據此，本文擬從「印太戰略」政策的形成以及當代東亞政治局勢發展現況，分析美國亞太戰略轉型的可能以及未來局勢演變。

貳、印太戰略下之印度東向政策與中日韓峰會

2017年美國總統川普的亞洲行始於11月3日，共訪問日本、韓國、中國、越南以及菲律賓等五個亞洲國家。同時參加在越南峴港舉行的亞太經濟合作會議（APEC）年會，並於演說以及與各國的領袖會議中多次提到「印太區域」（Indo-Pacific）。從出訪前，時任美國國務卿的提勒森訪問印度時強調的「擴大美印戰略關係」，到亞洲行前緣訪問日本時，川普的「自由印太」概念逐漸成形，顯示美國有意願連結東亞到印度之間的兩洋，建立一個美國價值結構下，以「航行自由」與「法治」為基礎的亞洲模式，藉以區隔出川普與歐巴馬亞洲政策的差異。

自此，傳統的「亞洲—太平洋」地區被改稱之為「印度—太平洋」地區，除擴大區域範圍外，亦將改變戰略思維。歐巴馬政權嘗試透過軍事力量的再次重新部署，將美國影響力從過去的波斯灣地

區移轉至亞洲地區後，川普政權的改弦易張顯示，所有區域內資源的評估以及運用策略的重新形塑，將導致運用資源領域更動，更可能因為新型態的締造重新建立領袖的高度。政策執行層面的落實將引導當代美國人民重新思索亞洲的價值。部分學者認為川普印太論述尚未達到「戰略」的程度，即便有其意涵，也因為川普政權外交政策尚未穩定，而可能瞬息改變。亦有學者認為此一趨勢符合當前亞太發展現況，從印度期望透過與亞洲區域以及國家的連結，改變自身國際地位，到美國願意提供民主國家如澳洲、日本等民主盟邦將挺身支持北京藐視的國際規範等論調，展現其對亞洲地區發展的信心與期許。

縱然印太戰略的說明如同川普總統的爭議一般，尚無定論，但不啻為美國總統川普特有個人風格之新註腳。

1991年，印度開始執行「東望政策」(Look East Policy)，政策初衷在於嘗試建立與東邊國家的連結，例如遙遠彼端的美國。然而地緣因素很快讓印度現實地理解其政策內涵應在建立與東亞、東南亞國家的連結，旋即調整戰略著重於發展經濟和商業面向，以期提高戰略和安全合作機會，並強調歷史、文化、宗教和思想的結合。此一背景改變當代印度與中國的關係，有機會發展出兩國的經貿網絡，當前印度總理莫迪(Narendra Damodardas Modi) 2018年非正式拜訪中國，並與國家主席習近平會晤，以期「為未來15年的印中雙邊關係，打造全新框架」，同時莫迪也稱「印中保持頻繁高層交往和戰略溝通，有利於增進相互了解」；這說明印度對於重新建立與中國的連結有著高度期待並積極落實。

於此同時，曾經因為領土疆界、歷史因素的爭議而陷入停擺的中國、日本、韓國三國高峰會，於2018年5月於東京再次舉行，會

中除討論當前朝鮮半島無核化進程等熱門議題外，也將再次集合三國之力就亞洲局勢和平發展進行磋商，會後中國李克強總理更加訪北海道，讓中日間合作的意象更添現實。輔之日本總理安倍晉三於年初就中國「一帶一路」政策表達跟進、合作之意，讓人不免合理懷疑，美國的亞洲盟邦是否也在質疑其亞洲政策的轉向。

當前印太戰略尚且莫衷一是，但從美國亞洲盟邦的外交策略發展觀察，提供當代亞洲觀察者一個切入的角度。首先，如果美國亞洲政策能夠提供其亞洲盟邦穩定的外部環境，包含軍事、經濟、文化等各面向，則其盟邦需要透過不同的會晤形勢向域內霸權國（中國）表達其合作意向嗎？其次，亦可理解在科技發達的世界環境中各國連結必然密切，各國行為者不可能置身於任何事件之外。但在現實主義者主張的權力結構考量下，印太戰略中的主要行為國家卻有意願地與印太戰略針對的國家交往，是否代表印太戰略的主張者力有未逮？

參、從美韓、美日同盟到印太戰略

檢視美國印太戰略成形的背景，可歸納出以下幾個趨勢。

（一）符合印太戰略下主要國家的當前利益

例如日本急需透過外交政策的連結，提升日本在亞洲區域的影響力，當前朝鮮半島議題的發展，讓日本喪失話語權，因此建立一個新舞台幫助日本重奪關鍵國家角色的需求不言可喻，日本同時也是美國亞洲戰略中最重要的一個國家，必須擁有改變以及形塑亞洲局勢發展的能力，也是提升國際地位的關鍵。另外，逐步發展中的印度需要建立與國際主要國家，特別是亞洲國家的連結，即便與中國的緊張關係稍有緩解，但其根本解決之道仍須透過多次的磋商加

以確認。印太戰略的提出，是為了突破其亞洲外部環境的限制以及因應東亞情勢快速的變化，藉由統整過去的美國盟邦並加入新成員，以新地緣關係的建立創造新局勢，這些改變說明當前亞洲與過去亞洲的差異。

（二）美國軍事力量與影響力之衰退

例如擁有美國軍隊駐紮的韓國，在外部威脅（北韓）逐漸消失的可能性增加下，美韓、美日同盟能夠提供給美國的回饋也同時縮小中，依賴這形態所建立的島鏈防禦系統亦逐漸崩解，從現實軍事層面的考量來說，「中國崛起」的論述不如「美國力量衰退中」來得扎實。又如當前中國經濟崛起後帶來的軍事力量崛起，讓中國將嘗試從陸地走向海洋，自製航母的策略規劃出中國的海洋意圖，雖然發展成果尚須時間期程加以證明，但可能顯示過去美國圍堵中國向外發展的第一島鏈不足以完全發揮其影響力，在縱深拉長的戰略範疇下，美國提早部署海洋力量的增加實屬理性。印太戰略透過兩洋的連結以及當前具有發展潛力的中型國家，建構出抵擋中國向海洋發展的結構，或是困住中國航母艦隊的韌網。

（三）配合日本外交政策的發展

印太戰略擘劃國之一的日本，向為東南亞國家開發的先驅，日本政府透過「官方開發援助」（ODA）對東南亞國家進經濟支援政策廣為人知。然而，日本在 2015 年「優質基建夥伴計劃」（Partnership for Quality Infrastructure）所瞄準的投資「未來亞洲」計畫中，更包含了許多印度洋的基礎設施，諸如莫三比克納卡拉（Nacala）港口建設、肯亞蒙巴薩（Mombasa）港口及相關設備、馬達加斯加圖阿馬

西納 (Toamasina) 港口建設、印度孟買 (Bombay) 跨港大橋、孟加拉馬塔巴里 (Matarbari) 港口及發電廠、緬甸仰光貨櫃碼頭乃至於緬甸土瓦 (Dawei) 的港口以及經濟特區等。基本都以加強太平洋和非洲聯繫為目標，屬於日本的「自由開放印太戰略 (Free and Open Indo-Pacific Strategy)」一部分。例如澳洲學者認為這是對中國在印度洋經濟擴張的重要回應，本文認為，這也是日本東南亞戰略的基本延伸，印太戰略仍然需要圍堵中國。

印太戰略的基本立場，從積極的層面檢視之，可稱為周遭所有國家在考量當前國際局勢變化後的應對政策，美國需要更多區域內行為國家成為其外交政策的盟邦，但反面思之，也是諸國消極抵抗中國對外發展的策略。這也是 2017 下半年到 2018 年後，美國國家民主基金會報告、澳洲外交政策白皮書，以及美國總統川普以「印太」取代華盛頓慣常用語「亞太」亞太戰略的最佳寫照。

肆、變動中之亞洲 (印太) 戰略特徵

別稱香格里拉對話 (Shangri-La Dialogue) 的亞洲安全峰會 (Asia Security Summit) 於 6 月 1-3 日在新加坡舉行，印度總理莫迪受邀至峰會演講，除了證明印度逐漸被亞洲所接受以外，印太戰略的建構也逐漸影響區域內行為國家。換言之，印太戰略尚在變動中，各國都必須因應亞洲局勢的改變，進而調整其戰略。本文認為，這些差異顯現在下列若干特徵當中。

(一) 亞洲勢力的變動

透過武裝力量的投射，美國勢力能及世界各地。從軍事經費的增加、航母艦隊以及空中攻擊能力等指標顯示，美國仍然是世界第

一霸權。縱然如此，也不能挽救美國亞洲盟邦對美國保護傘信心的崩解。過去亞洲國家接受美國政府所設定的外交政策走向並配合執行，與當代「避險」概念同時存在於國家外交政策之中，莫不說明亞洲勢力正在改變當中。2018 年至今，印度東向政策的再更新與總理莫迪的非正式訪問中國，加之中日韓三國領袖峰會的「低調」而行，說明盟邦的疑慮，同時也是美國勢力正在改變的最佳證明。

（二）國家互動不再侷限於傳統盟邦

此項政策有兩項意涵，包含傳統盟邦的再突破，以及新盟邦關係的建立。以美國而言，前者需求的改變，讓美國亞洲政策的調整符合當前川普政權的期望，例如針對日本與韓國，不再提供過多的貿易優惠政策、需要共同負擔成本的軍事支出等兩大項。

另外，針對菲律賓以及東南亞各盟邦，則透過更多的共同軍事演習，展現美國對亞洲地區穩定秩序的供輸。後項新盟邦關係的建立將改變美國傳統亞洲政策的出發點，過去以圍堵或者重返亞洲為主要政策的亞洲政策，將不限於「亞洲」，諸如印度、澳洲等印太戰略的設定即為明證，同時這個環節中的台灣，可能也是重要的突破口之一。

對美國以外的國家來說，傳統盟邦不再是國家最佳利益的選項，軍事考量僅是其中的單一面向而非最終保證，在思考擁有更為穩定的關係之下，其他選項是可能被列入清單當中的，傳統盟邦將義無反顧地將之歸入傳統。嘗試建立的新盟邦將擁有更為優渥的條件，再次啟動的中日韓峰會以及印度即將參與上海合作組織成為國家的新突破口，也是新關係建立的開端。

(三) 民主意涵的再改變

印太戰略中有著「民主鑽石同盟」的意涵存在。但是，當前川普政權的許多作為難以完全稱的上符合民主的定義。因此，能否存在以「民主」為號召的聯盟，進而衝擊「非民主」的亞洲國家尚待討論。更何況在所謂印太戰略中，許多國家隻字未提是否創造民主鑽石同盟。也就是說，其實民主已經不是當代國際政治中的主要議題。過去以民主對抗共產的方式已經成為上一個世代的方式，決策模式的成形將更為尊重各個國家的需求以及背景。例如川普不吝於稱讚習近平、金正恩或者杜特蒂的部分決策方式與風格，就顯示在其心中「民主」可能不是主要價值。

民主價值的現實層面似乎正在被忽視中。即便民主的價值不言可喻，本文目的並非批評民主，而是指出在現實的國際政治中，民主可能不再是唯一的號召。在越來越複雜的國際社會裡，已經無法使用「民主」一詞為單一的價值判斷，當前國際思潮並非停留在十七世紀，民主也需要能夠養活社會大眾。故此，所謂民主衍伸出的人權、性別平等…等價值，既為當代社會所期盼，也是當代社會綜合考量非常重要的一部分。

在宗教信仰與國家穩定的前提下，與在經濟發展與個人安全的考量下，本文認為民主需要更進一步的詮釋，美國及其盟邦並非完全代表「民主」的價值。也因此，印太戰略的背後目的能否再是抗拒中國，或將是印太戰略能否成功的主要關鍵。

肆、代結語

從過去的歷史得到的教訓，說明霸權移轉的速度不可能在短時間內發生。其根本原因在於國際間行為者的連結是跨領域與多面向的。當代國際社會關係複雜層面更甚以往，霸權移轉的過程將超乎想像。或許與歷史上的中國朝代轉變歷程一樣，需要透過幾場戰爭證明誰有問鼎中原的能力，也或許如同英國與美國之間的共同文化背景，巧妙地橫跨大西洋完成移轉，也可能因為美國亞洲政策的型態與內涵改變，創造出大西洋與太平洋甚至於印度洋的跳躍海洋模式。無論是上述何種歷史巧合的重現，或者是新世代新脈絡的跨洲證明，都將成為代表全球霸權的新詮釋。這種新詮釋除了依靠當代國際舞台行為者的脈絡歸納而成別無它法，也是研究國家外交政策的主要貢獻。

美國亞太戰略的轉型當然有其目標。維持美國霸權不墜是目標首選，退而求其次也是在美國勢力衰退的情況下，儘可能保持美國在亞洲地區的利益，最糟糕的情況則是美國在亞洲地區的領導地位退居第二。換而言之，「太平洋之大可以容的下中美兩國」是一種論述方式，可能代表著中國對於本身能力提升的自信。「(美國)要與日本、印度、澳洲等民主國家共同衛護太平洋與印度洋的自由與穩定」也是一種論述方式，可能代表著美國相信美國仍然擁有捍衛信念的能力。孰者接近事實，將有待考驗，同時也是印太戰略是否維持的重要關鍵。

