

熱點聚焦

美國印太同盟網之發展與挑戰

全球秩序的重塑與印度的態度

The Development and Challenge of the U.S. Indo-Pacific Alliance Network: the Reshaping of the Global Order and India's Attitude

蔡育岱

中正大學戰略暨國際事務研究所

isiatsai@gmail.com

李思嫻

政治大學外交學系

bonbons@nccu.edu.tw

壹、前言

中美關係為全球最重要的雙邊關係。自 2017 年美國提出「印太戰略」並發布《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report)與《自由開放印太》(A Free and Open Indo-Pacific)兩份文件，將印度洋周邊國家納入地緣政治考量範圍，無可諱言，美國印太戰略目標、方法與手段皆是指向中國。惟此戰略至今已滿 6 年，儘管全球擺脫了新冠疫情，但仍持續受到其影響，國際經濟雖然逐步復甦，但黑天鵝、灰犀牛依舊存在，產業供應鏈面臨中斷，國際政治結構受烏俄

戰爭與以巴等區域衝突前景未明，在在左右美國外交政策的抉擇與轉變，有別於先前的美中戰略對峙明顯，目前整個美國印太同盟的發展正面臨考驗，美中關係是否重新檢討與修補，涉及到臺海穩定與臺灣安全是吾輩必須觀察的重點。

一般而言，美國印太同盟網是指美國與印太地區的盟友和夥伴之間的合作關係，旨在維護該地區的自由、法治、開放、繁榮與安全。此同盟網的核心包括美國與日本、南韓、澳洲、菲律賓和泰國等的「條約同盟」，與美國與印度、新加坡、越南、印尼等國的戰略夥伴關係。除此之外，還涉及美國與東協、美日澳印四方安全對話（QUAD）、澳英美三方安全夥伴關係（AUKUS），以及與北約等多邊組織和機制的協調合作。尤其 2023 年 4-5 月，南韓與菲律賓總統陸續訪美，強化第一島鏈的態勢更加明確。在經濟方面，2022 年 5 月，拜登（Joe Biden）與日本首相岸田文雄共同宣布成立「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF），除了 Quad 成員外，還包括南韓、紐西蘭、7 個東協國家與斐濟等。此外，同年 6 月美國與英國、澳洲、日本、紐西蘭成立「藍色太平洋夥伴」（Partners in the Blue Pacific, PBP），在經貿、氣候變遷、供應鏈和潔淨能源等方面達成協議，在在顯示美國與中國抗衡的印太同盟在經濟架構這塊拼圖已經達標。

貳、美國印太同盟網面臨之挑戰

從美方政策報告內容、歷次發言與相關作為，可以看出印太戰略不是一個維持現狀的戰略。美國印太同盟網的發展面臨著多方面的挑戰，主要當然來自中國的崛起和擴張，以及區域內的其他安全

威脅和非傳統安全的挑戰。¹中國通過其政治、經濟、外交、軍事和科技力量，在印太地區擴大勢力範圍，並尋求成為世界上最具影響力的大國，這種威脅在印太地區尤其嚴重。從對第一島鍊脅迫到鄰近印度邊界控制線的衝突，再到對臺灣蠶食鯨吞，以及在東海和南海的海洋圈地，讓美國所組之印太同盟網構成共同對抗共有的威脅。學者 Manwaring 所稱「戰略」(strategy)是目標(end)、方法(way)與手段(means)三者之間計算之後的相互關係。在美國印太同盟網近年發展中可得出，所圍堵政策和方法，即在因應中國長久以來在破壞人權、國際法、航行自由，以及印太地區固有穩定與繁榮的普世價值。

美國為了應對這些挑戰，美國印太同盟網的發展需要採取以下幾個方面的措施，包含：

(1) 加強美國在印太地區的領導地位和承諾。通過增加外交、經濟和軍事演習、情報分享、武器銷售和技術讓渡，建立新的雙邊和多邊的合作機制

(2) 鞏固印太同盟網的價值觀和規範共識。以區域的民主、人權、法治、平等、自由透明度等原則，與中國的壓迫、不公正、威權、迫害形成對比。

(3) 促進印太同盟網國家間的經濟和貿易合作。以傳統區域的自由貿易協定、各國基礎設施、數位網路、環境能源、供應鏈等合作項目，共同抗衡中國的一帶一路倡議和經濟壟斷。

¹ 這些威脅和挑戰像是朝鮮的核武器和導彈計劃、氣候變遷和環境安全、後新冠疫情問題和公共衛生治理、恐怖主義和資訊戰、網路和太空安全等挑戰。

(4) 必須與中國保持合作平衡的部分。美國印太同盟網在氣候變遷、核不擴散、公共衛生、疾病治理等領域，需尋求與中國共同利益和解決方案，通過對話和談判，降低衝突和危機的風險。

參、美國印太同盟網深化之關鍵：印度的態度與參與

整個美國印太同盟網深化關鍵在於印度莫迪政府的態度。當美國、日本和澳洲等大國相繼發表關於「印度－太平洋」(Indo-Pacific)地區的戰略願景，美國支持「印度在印度洋安全和整個更廣泛地區的領導作用」，然而對印度而言，印度面臨的關鍵挑戰是在大國競爭中找到適當的平衡，必須同時兼顧美國及其盟國，以及印中關係的拿捏。印度的前提是不能被視為西方領導的遏制中國戰略的成員。與此同時，印度又面臨制定新戰略的必要性，以應對在其周邊地區崛起的中國。

無可諱言，現階段「印度-太平洋」至此不僅是個地理名詞，更具有政治、戰略的涵意，特別指涉美中之間日益增長的戰略競爭及旨在遏制中國的概念有關。制定明確的印太戰略也成為印度外交政策無法迴避的現實，在此背景下，印度外交部設立「印太司」，體現了印度戰略環境的轉變。在 2017 年邊界衝突後，印度意識到需要更積極平衡崛起的中國；另一方面，為達成「大國地位」的目標，印度將自己定位為承擔更明顯和更廣泛的安全角色，首要任務是緊鄰的印度洋地區。儘管印度官方並未公開制定並經常明確否認，但顯而易見的，印度與巴基斯坦問題在很大程度上其實是中國問題的延伸；²做為一種反擊，莫迪 (Narendra Modi) 最重要的外交舉措是選

² 中國持續加強與巴基斯坦的戰略關係，其中又以「中巴經濟走廊」最為印度介意，此條經濟走廊不僅穿過爭議的喀什米爾地區，同時具有中國南下聯絡道路與能源管

擇深化與澳洲、英國、法國、日本和美國等民主國家的夥伴關係，加入澳洲、日本和美國所組成的「四方安全對話」(QUAD)。與「印太戰略」國家建立更緊密的聯繫不僅可以提升印度在印太區域的國際地位，使其能夠在東非和中亞等區域以更平等的地位與中國競爭，有助印度反擊中國「一帶一路」戰略。

因此，中國被視為印度「印太」概念背後的真正推動力，涉及印度將中國的南亞政策視為對印度的「戰略遏制」，以及印度對中國在印度洋強大的軍事存在。

普遍認知，印度的「印太」戰略定義與美國「印太」戰略定義不同，莫迪在 2018 年 6 月「香格里拉對話」會議上關於外交政策的演講，清晰地勾勒出面向現狀的印太願景。莫迪強調了區域夥伴關係的重要性以及印度「印太」戰略的主要理念。對於印度來說，「印太地區」的地理範圍從非洲東海岸一直延伸到大洋洲，印太地區是印度外交和安全政策的核心，亦象徵印度不再以含蓄的態度回應對中國的戰略擔憂。

另一方面，莫迪強調建立一個所有大國都遵守規則的自由、開放和包容的地區的重要性，在國際法基礎上確保地區連通性至關重要，同時也堅持遵守透明度和避免債務等原則，期許大國競爭不會再出現，相較於美國，印度追求的不是「遏制聯盟」。印度並不將印太地區視為一種成員有限的俱樂部，也不做為一個針對任何國家尋求統治的集團。

印度將「印太」視為地理和戰略上的廣闊區域，優先考慮戰略和安全議題，以東協為中心搭建起兩大海洋的連接，區域相關國家

線的作用。

必須通過對話、基於規則的共同秩序、航行自由、貿易暢通和根據國際法解決爭端來維護該地區的安全。雖然美國期待莫迪對融入「自由開放的印太地區」做出堅定承諾，但莫迪的印太戰略更具彈性，強調的是與東協連結的目標、印日戰略關係的轉變以及印度與南太平洋國家、非洲的密切聯繫。印度的印太優先事項主要戮力於與有共同價值觀的周邊鄰國、西向的海灣國家以及東向的東協成員建立夥伴關係並開展合作。

肆、美國印太同盟網下之全球秩序：美國依舊強大

美國推動印太戰略至今已滿 6 年，儘管印度在美國印太同盟上較不「同心」，但今日美國印太同盟網下之全球秩序，美國依舊強大。2023 年 11 月，為期一周的「亞太經濟合作會議」（APEC）在美國舊金山進行。這是美國時隔 12 年再成 APEC 舉辦國，其中最受外界注目的「拜習會」至關重要。這是美中領導繼 2022 年 11 月 G20 巴厘島峰會後再次舉行面對面的會晤，觀察其間的權力關係可窺出美中對峙的演化結果。

首先，在烏俄戰爭態度上，美國要求中國做出具體回應，以避免讓俄烏戰爭與加薩衝突情勢升溫，但中方沒有回覆；美方也持續經濟、科技和軍事圍堵政策。較具實質討論的是恢復自 2022 年裴洛西（Nancy Pelosi）訪臺後便切斷的軍事聯繫管道，以及非傳統安全上有關打擊鴉片止痛劑芬太尼（fentanyl），以及防止 AI 人工智慧風險等議題。

其次，在臺灣問題上，臺海問題仍將是美國印太同盟發展最關

切的議題。中國警告沒有任何事能阻撓臺灣「統一」，³美國則重申不支持獨立，卻也反對中國以武力控制臺灣的立場，顯示臺美關係將延續「武器販售」以協助臺灣面對北京入侵和封鎖的風險。

最後，現階段美國所主導的印太同盟網，顯示出美中對抗的權力關係天秤已逐漸向美國傾斜。在中國無法說服世界大企業再次投資中國，⁴眼下的俄烏戰爭與以巴衝突都在美國可控範圍內，實足讓美國展現了軍事和外交實力，提醒世人其大國實力除了硬實力在軍事力量外，美國與盟友更是在軟實力的品質、文化和巧實力的運用經驗上更勝中國一籌。

³ 儘管拜登逼出習近平說出「2027 或 2035 年沒有武力攻打臺灣的計畫，但重申希望取得和平統一，不排除使用武力的可能性」。

⁴ 中國商務部最新公布的數據顯示，2023 年前 10 月，中國實際使用外資金額（FDI）為人民幣 9870.1 億元（約 1368 億美元），較去年同期減少 9.4%，跌幅較前 9 月的 8.4% 進一步擴大，且為連續第五個月衰退。

