

學術論文

拜登政府印太戰略：論述的演進與政策實踐

The Biden Administration's Indo-Pacific Strategy: The Evolution of Discourse and Policy Practices

崔進揆 *Chin-Kuei Tsui*

國立中興大學國際政治研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

摘要 / Abstract

拜登政府 2021 年 1 月就任後延續川普政府的「抗中」政策路線，維持對中國議題和印太地區情勢發展的關注。多邊主義外交和結合盟友與夥伴國家處理重大國際性議題是拜登政府外交政策的特色，其亦被運用來應對中國威脅和處理印太地區的相關事務。拜登政府印太戰略可分為安全和經貿兩大主軸，透過深化「四方安全對話」機制、組建「澳英美安全協議」夥伴關係、推動「印太經濟架構」，拜登政府盼能藉此維持自由與開放的印太秩序，並制衡中國在區域內日增的影響力。

Following the inauguration in January 2021, the Biden administration has adopted his predecessor's anti-China policy and maintained the specific concerns on issues related to China and the future dynamics in the Indo-Pacific region. The Biden administration's foreign policy is characterized by the

feature of multilateral diplomacy which values the significance of U.S. allies and partners and emphasizes the importance of multilateral cooperation on issues of international concern. Multilateral diplomacy has been seen as a principle followed by U.S. decision-making elites to address the so-called China threat and affairs related to the Indo-Pacific region. Notably, the Biden Administration's Indo-Pacific strategy can be further understood by security and economic dimensions. To maintain the free and open Indo-Pacific order and balance China's increasing influence in this critical region, the Biden administration has deepened U.S. ties with its Quad allies and partner and constructed the particular security establishment with Australia and the United Kingdom—namely the AUKUS. Furthermore, it has prompted the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) to keep the rules and norms drafted by the U.S. rather than its Chinese counterpart.

關鍵詞：拜登政府、印太戰略、四方安全對話、澳英美安全協議、印太經濟架構

Keywords: The Biden Administration、Indo-Pacific Strategy、Quad、AUKUS
、Indo-Pacific Economic Framework (IPEF)

壹、前言

拜登 (Joseph R. Biden, Jr) 自 2021 年 1 月宣示就任美國第 46 任總統後，各界就相當關注其所領導政府的外交與安全政策，特別是美國政府的中國政策是否會在拜登任內做出修正與調整。針對中國問題，拜登和其國家安全團隊基本上延續前任川普政府「抗中」政策的基調，亦即中國仍是美國政府認定挑戰美國國家安全與利益的主要威脅，惟在處理中國威脅的策略和方法上存在有差異。¹ 相較於川普 (Donald J. Trump) 政府強調「美國優先」 (America First) 的外交政策思維，以及處理國際議題時缺乏與盟友溝通的強勢作為，多邊主義外交是拜登政府施政的特色，重視並強調國際盟友和夥伴對於推動和實踐美國外交政策的重要性。事實上，拜登在做為民主黨總統參選人時就極力主張美國應該重新領導世界，並團結美國的盟友和夥伴來應對中國所帶來的威脅與挑戰。² 拜登雖認為美、中兩國關係發展將無可避免地出現競爭與對抗，但仍深信兩國在氣候變遷、核武擴散、衛生安全等重大的國際議題上存有合作的可能性，且兩國共同合作可為國際社會帶來正面的貢獻。³

拜登政府對於中國議題與印太地區的重視顯示於總統在就任之初的幾項外交作為。首先，美國在 2021 年 3 月 12 日召開了拜登任內首次的美國、日本、印度、澳洲「四方安全對話」 (Quadrilateral Security Dialogue, 簡稱 Quad) 峰會，重申並確認四國對於「自由與開放印太」地區 (free and

¹ Demetri Sevastopulo, "US vs China: Biden Bets on Alliances to Push Back Against Beijing," *Financial Times*, March 4, 2021, <https://www.ft.com/content/cf71feb2-297f-4e3a-8627-b89931cc6a80>.

² Joseph, R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again: Rescuing US Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, (March/April 2020,) p. 71. Also see Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, "Competition Without Catastrophe: How American Can Both Challenge and Coexist With China," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5, (September/October 2019), pp. 96-110.

³ Joseph, R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again."

open Indo-Pacific) 的共同願景，以及以國際法和規則為基礎 (rules-based order) 的區域秩序共識。⁴國務卿布林肯 (Antony J. Blinken) 和國防部長奧斯丁 (Lloyd J. Austin) 亦在同月出訪日本與韓國，參與美日和美韓外交與國防部長層級的二加二會談，目的在於鞏固和強化美國與區域盟友的關係，中國議題和印太秩序是會談重點。此外，國務卿布林肯和國家安全顧問蘇利文 (Jacob Jeremiah Sullivan) 與中國外長王毅和中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪在 3 月 20 日於阿拉斯加舉行拜登任內首次的美中高層會談，會談內容與過程預示兩國對抗關係將自川普時期延續至拜登任內。⁵另，拜登任內首次在白宮接待的外國元首分別是時任日本首相的菅義偉和韓國總統文在寅。美日和美韓元首共同聲明顯示，印太區域秩序是拜登政府外交關切的重點，而中國議題就是美國外交與安全政策的核心。

6

拜登和其國安團隊成員對於中國威脅和印太秩序的想法也落實於美國政府的幾份重要公文書中，包括：2021 年 3 月公布的《國家安全戰略暫行

⁴ The White House, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan,” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/12/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-march-12-2021/>.

⁵ Antony J. Blinken, “Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang and State Councilor Wang at the Top of Their Meeting,” US Department of State, March 18, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-national-security-advisor-jake-sullivan-chinese-director-of-the-office-of-the-central-commission-for-foreign-affairs-yang-jiechi-and-chinese-state-councilor-wang-yi-at-th/>。王毅在 2023 年 1 月已接替楊潔篪成為中共中央外事工作委員會辦公室主任，前駐美大使秦剛則成為新任外交部長。

⁶ The White House, “U.S.-Japan Joint Leaders’ Statement: ‘U.S.-Japan Global Partnership for a New Era,’” April 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>; The White House, “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>.

指南》（*Interim National Security Strategic Guidance*）、2021年11月部分解密的《全球軍力部署報告》（*Global Posture Review*）、2022年2月釋出的《印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy*）、2022年10月公布的《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）。拜登政府《國家安全戰略暫行指南》基本勾勒出美國的全球大戰略和應對國家安全威脅的準則，內容反映多邊主義外交及結合盟友與夥伴對抗包括中國在內等威脅的重要性，亦特別指出中國是當前能綜合經濟、外交、軍事和科技等實力對美國和國際體系構成持續性挑戰的競爭者。⁷《全球軍力部署報告》指示國防部依據《國家安全戰略暫行指南》進行軍力的整備和調整，印太地區被拜登政府視為最優先關注的區域，中國和北韓是印太地區的主要威脅，強化美國在澳洲、關島、印太地區軍力和基礎設施則是報告重點。⁸《印太戰略》強調美國在印太地區的特殊地位和歷史，並指出印太地區不僅攸關美國的安全與繁榮，更將影響全球經濟發展，而中國對印太地區國家的經濟脅迫（*economic coercion*），以及對於國際法和人權的漠視，皆證實其已是印太地區和平穩定最主要的威脅。⁹《國家安全戰略》延續《國家安全戰略暫行指南》的基調，除具體呈現拜登政府外交和安全政策的思維外，亦明確指出當前美國所面對的威脅與挑戰，中國威脅是美國對於印太地區安全形勢發展和維持國際秩序關注的重點。¹⁰ 前述美國政府所公布的檔案和文件顯示，中國已被列為當前美國最主要的競爭者和威脅來源，而推動印太戰略最主要的目

⁷ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

⁸ Jim Garamone, “Biden Approves Global Posture Review Recommendations,” US Department of Defense, November 29, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2856053/biden-approves-global-posture-review-recommendations/>.

⁹ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

¹⁰ The White House, *National Security Strategy*, October, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

的就是在遏制中國的勢力和影響力。

本研究之目的在探究拜登政府印太戰略的論述內涵與思想演進，以及具體政策作為和影響，並做進一步的評述。運用論述分析（discourse analysis）和檔案研究（archival research）做為主要的研究方法，¹¹ 本文檢視、分析拜登政府上任迄今關於美國外交、印太事務的重要發言和政府部門已公布、解密的政策報告與文件。文章首先回顧美國印太戰略的論述緣起、內涵和演進，進而分析其在安全與經濟制度層面的戰略構想與政策作為。研究認為拜登政府雖與前任川普政府同以美國本身的國家利益和安全做為構思印太戰略的核心，但相較川普現實主義風格的美國外交，拜登更強調民主、自由、人權等價值的重要性，以及與國際盟友、夥伴合作的多邊主義外交精神。此外，美國政府的印太戰略雖不全是針對中國，但中國威脅仍是印太戰略的核心。在多邊主義外交的理念和原則下，拜登政府致力深化美、日、印、澳「四方安全對話」機制，並於 2021 年 9 月協同英國推動所謂的「澳英美安全協議」（the Australia—United Kingdom—United States partnership, AUKUS）。「澳英美安全協議」不僅提升澳洲水下作戰的能力，亦將英國勢力引入印太地區，制衡中國的意味濃厚。另，除了軍事安全層面的考量，藉由倡議和推動「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework, 簡稱 IPEF），美國將盡力確保印太地區的經貿規則和制度不受中國「帶路倡議」（Belt and Road Initiative, BRI）和經濟脅迫等強勢外交作為的影響。對於拜登政府而言，美國必須是印太地區安全和

¹¹ 論述分析（discourse analysis）對於國際關係研究的重要性在 1990 年代後漸受到學者們的關注，雖主要常見於後實證主義（post-positivism）詮釋途徑的國際關係研究，但亦可運用於外交政策分析，協助研究者進一步了解政治菁英和決策者如何將其想法和理念轉化為具體的政策實踐。關於論述分析的相關研究可參閱 Jennifer Milliken, “The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods,” *European Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 2, (1999), pp. 225-254; Anna Holzscheiter, “Between Communicative Interaction and Structures of Signification: Discourse Theory and Analysis in International Relations,” *International Studies Perspective*, Vol.15, No. 2 (2014), pp. 142-162.

經貿制度與規則的主導者，而中國崛起對區域規則和制度的挑戰必須被遏制。

貳、拜登政府印太戰略：論述源起、演進與內涵

拜登政府印太戰略承襲前任川普政府對於中國議題和印太地區的重視，其論述的緣起與中國崛起、「帶路倡議」推動、中東地區反恐、美國經濟衰退等國際事件相關。學界過去對於美國印太戰略的討論大多聚焦在川普主政下的美國外交與安全政策，但事實上，川普政府印太戰略的構想又可追溯自歐巴馬（Barack Obama）政府的「亞洲轉向」（Pivot to Asia）亦或「亞太再平衡」（Asia Rebalancing）政策。¹² 更有論者主張早於歐巴馬政府，小布希（George W. Bush）總統在其任內就已規劃並調整美國的外交政策，將部分政策焦點轉至亞洲和中國問題，只是小布希政府的亞洲和中國政策相對低調，且外界更關注的是美國當時在中東地區所進行的反恐戰爭。¹³

歐巴馬上任之初美國正適逢 1930 年代後最嚴重的財務金融危機，雷曼兄弟和次貸風暴重創美國經濟，改善美國經濟成為新總統施政的首要任務。地理範圍涵蓋太平洋與印度洋、經濟表現佔全球經濟成長三分之二的亞太（Asia-Pacific）地區被歐巴馬政府視為是振興美國經濟的重要關鍵。基於前述想法和理念，歐巴馬總統在參與 2011 年 11 月亞太經濟暨合作理事會（Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱 APEC）的會議上正式介紹

¹² 歐巴馬政府最初使用「轉向」（pivot）一詞來介紹其亞洲政策，但為避免外界誤解美國外交政策，以及政策的優先順序，政府主動放棄使用「轉向」一詞，並在正式的外交辭令中改以「再平衡」（rebalance）作為取代。

¹³ Nina Silove, "The Pivot Before Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia," *International Security*, Vol. 40, No. 4, 2016, pp. 44-88. Also see Michael J. Green, *By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783* (New York: Columbia University Press, 2017), pp. 482-517.

「亞洲轉向」理念，強調雖然中東地區的安全議題依然重要，但美國將把外交政策重心逐步轉向亞洲太平洋地區，並在安全和經濟兩層面加強美國與區域內國家的合作關係。¹⁴ 國務卿希拉蕊·柯林頓（Hillary Clinton）亦於同年在《外交政策》雜誌（*Foreign Policy*）撰寫專文，闡述歐巴馬政府「亞洲轉向」理念和具體實踐策略，呼應總統振興美國經濟，以及亞太地區會是未來國際政治重心的想法。¹⁵ 美國國防部也公布調整美國海、空軍軍力部署於亞太地區的規畫，包括：亞洲和大西洋海軍艦艇比例由 55:45 改為 60:40、60%的空軍軍力配置於亞太地區等。¹⁶

歐巴馬政府「亞太再平衡」政策基本涵蓋安全和經濟兩主要層面，對於川普政府和拜登政府「印太戰略」的擬定和規劃具有重要的影響。安全層面主要是應對中國崛起和軍事現代化對於區域秩序帶來的衝擊與挑戰，特別是中國解放軍對於外國勢力干涉區域衝突時的「反介入區域拒止」（Anti-Access/Area Denial，或稱 A2/AD）能力，以及中國政府在南海地區興建軍事設施和擴張勢力範圍的作為。為因應中國軍事發展和實力日增的威脅，歐巴馬政府透過加強與區域內傳統盟邦與夥伴的安全合作關係來制衡中國日增的威脅，對象包括：澳洲、日本、韓國、泰國、菲律賓、新加坡，具體實踐措施有：美、澳兩國協議讓約 2,500 名的美國海軍陸戰隊員進駐澳洲北部達爾文（Darwin）；協助改善澳洲與印度的關係，並提升美、印、澳三邊關係；美國分別與菲律賓和新加坡在 2014 年及 2015 年簽署安全防衛合作的相關協議，菲、星兩國同意讓美國建立和使用軍事基地；協助韓國部署薩德飛彈系統，並軍售 F-35 戰機和海軍神盾艦等先進武器；協

¹⁴ Barack Obama, “Remarks at an Asia-Pacific Economic Cooperation CEO Summit Question-and-Answer Session in Honolulu,” *The American Presidency Project*, UC Santa Barbara, November 12, 2021, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-asia-pacific-economic-cooperation-ceo-summit-question-and-answer-session-honolulu>.

¹⁵ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, No. 189 (2011), pp. 56-63.

¹⁶ Kurt Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia* (New York: Hachette Book Group, Inc., 2016), p. 15.

助日本修憲、簽署美日防衛指南，允許日本自衛隊參與美國主導的區域和國際行動等。¹⁷ 歐巴馬「亞太再平衡」主要擘畫者之一的庫克·坎貝爾(Kurt Campbell)曾直言，「美國的亞洲策略是尋求權力平衡，而亞太地區的權力分配正朝向一個有利於中國主導的方向發展，中國可以輕易地透過經濟和軍事的手段來壓迫周邊鄰國。」¹⁸

「亞太再平衡」在經濟層面最主要的代表是區域大型經貿整合計畫「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, 簡稱 TPP)的推動，該計畫被歐巴馬政府視為是振興美國經濟與重塑亞太經貿秩序的重要政策。「跨太平洋夥伴協定」是以汶萊、智利、紐西蘭、新加坡在 2005 年簽署的「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, 簡稱 TPSEP)為基礎，並在 2013 年擴增為包含美國在內的 12 國經貿整合計畫，主要參與國家在 2015 完成彼此間主要的談判工作。透過「跨太平洋夥伴協定」建立的平台，與會各國可就關稅合作、通訊合作、智慧財產權、勞工標準、衛生與植物檢疫標準、環境標準、科技對貿易障礙等議題進行經濟與貿易的深度整合。¹⁹值得關注的是，美國加入後主導的「跨太平洋夥伴協定」並不排除中國和其他國家的加入，因為中國若能符合申請標準，並融入美國所設定的經貿規則，美國仍可透過制度的設計來迫使中國遵守「跨太平洋夥伴協定」所確立的經貿規範。此外，「跨太平洋夥伴協定」也被歐巴馬政府視為美國在亞太地區抗衡習近平政府積極推動的「帶路倡議」計畫，以及中國與東協國家共同推倡「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, 簡稱 RECP)的重要政策。對歐巴馬政府而言，中國透過前述兩大型經貿計畫擴增對亞太地區的影響力，並試圖改變區域的經貿規則與規範。

¹⁷ Kurt Campbell, *The Pivot*, pp. 217-230.

¹⁸ Kurt Campbell, *The Pivot*, p. 151.

¹⁹ Office of the United States Trade and Representative, "TPP Full Text," <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-National-Treatment-and-Market-Access.pdf>

川普在 2017 年就任美國總統後延續歐巴馬「亞太再平衡」政策對於中國威脅和亞太地區的重視，並在國務卿提勒森（Rex Tillerson）2017 年 10 月華府智庫戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies）演說提及印太地區概念和願景，以及川普參與 11 月亞太經濟暨合作理事會活動後，正式推出所謂的「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）。²⁰ 在 2017 年 12 月公布的《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）中，川普政府介紹所謂「有原則現實主義」（principled realism）理念，強調「地緣政治」（geopolitics）和「權力平衡」（balance of power）的重要性，中國則被定義是在印太地區試圖取代美國地位的「修正主義國家」（revisionist power），並透過擴張「國家主導的經濟模式」（state-driven economic model）來重構印太地區的秩序。²¹ 川普政府強調印太地區正出現自由（free）與壓迫（repressive）兩種不同世界秩序的地緣政治競爭，中國和北韓是美國在區域內面臨的主要威脅。²² 另，「自由與開放印太」（free and open Indo-Pacific）概念也同時被美國政府所揭示。除了《國家安全戰略》外，川普政府在 2019 年 6 月和 11 月又分別由國防部和國務院推出了

²⁰ Rex Tillerson, "Defining our Relationship with India in the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson," Center for Strategy and International Studies, October 18, 2017,

<https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>; Donald Trump, "Remarks at the Asia-Pacific Economic Cooperation CEO Summit in Danang, Vietnam," *The American Presidency Project*, UC Santa Barbara, November 10, 2017,

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-asia-pacific-economic-cooperation-ceo-summit-danang-vietnam>.

²¹ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 1-4, 25-26, 56-46,

<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>。關於川普「有原則現實主義」可參閱 Aaron Ettinger, "Principled Realism and Populist Sovereignty in Trump's Foreign Policy," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 33, No. 3 (2020), pp. 410-431.

²² The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 45-46.

主題名為《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region*）、《自由與開放印太》（*Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*）兩份關於印太戰略的核心文件。前者提出與盟友和夥伴處理區域問題與挑戰的重要性；²³後者，除重申美國將加強與盟友與夥伴的合作關係，亦特別強調印度與美國間的「戰略夥伴」（strategic partner）關係，並同時指出區域國家發展基礎建設的需求，以及美國可在中國「帶路倡議」外提供域內國家更為可靠的選擇。²⁴

川普政府「印太戰略」與歐巴馬政府「亞太再平衡」相似，同樣可區分為安全與經濟兩面向。就安全層面而言，川普政府在 2018 年 5 月將「美國太平洋司令部」（United States Pacific Command, 簡稱 USPACOM）更名為「美國印太司令部」（United States Indo-Pacific Command, 簡稱 USINDOPACOM），印度的角色在印太戰略中被特別突顯。此外，美國亦加強、深化與日本、澳洲、印度間的四邊關係（quadrilateral relationship），因為建構一個結合印太地區盟友與夥伴的安全網絡被視為是美國「印太戰略」的重要實踐，²⁵除韓國、日本、澳洲、菲律賓、泰國等與美國有軍事條約關係的盟邦外，包含印度、巴基斯坦、新加坡、台灣、越南、印尼在內等南亞與東南亞國家都是川普政府印太戰略欲發展合作關係的重要夥伴。²⁶在川普政府要求下，美國重新檢討與區域盟國間的安全承諾，區域

²³ US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

²⁴ US Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, November 4, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

²⁵ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 46.

²⁶ US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and*

內的盟友和夥伴主要以軍購和提升國防預算的方式來強化與美國的安全合作。在川普主政期間，日本、韓國、澳洲、台灣皆對美提出軍購需求，亦皆提升國防在國家整體預算的佔比。2017年11月美國、日本、澳洲、印度四國元首在菲律賓馬尼拉舉行川普任內首次的「四方安全對話」會議，該次會議是2008年澳洲因中國因素退出後，四國元首的首度會面。除了討論「自由與開放印太」願景，中國在區域內越來越強勢的作為也是各方關切的重點，而「四方安全對話」也成為日後拜登政府印太戰略遏制中國影響力和區域勢力擴張的重要安全制度。

在經濟層面上，出於川普總統美國優先（*America First*）和公平互惠（*fair and reciprocal*）的經貿理念，川普團隊主導退出歐巴馬政府積極推動的「跨太平洋夥伴協定」，主因在於總統認為協定不利於美國經濟的發展，亦未能滿足美國勞工和就業市場的需求，是故美國和個別國家的經貿談判取代該協定成為川普施政的重點，美國與日本、韓國、加拿大、墨西哥的雙邊經貿談判是主要代表。另，中美貿易戰和解決中美貿易赤字問題成為川普政府經貿與中國政策的核心。²⁷自2018年起，美、中兩國經歷數個回合的磋商，終在2020年1月完成第一階段的貿易談判協議。根據協議，中國承諾以2017年為基礎，在2020和2021年額外再向美國購買總價2,000億美元的商品和服務。²⁸至於印太地區的經貿發展，川普政府指控習近平政府任內推動的「帶路倡議」讓印太地區許多國家陷入債務陷阱（*debt trap*）

Promoting a Networked Region, June 1, 2019, pp. 21-51.

²⁷ Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House* (New York: Simon & Schuster, 2018), pp. 270-278; 334-342; John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2020), pp. 287-318.

²⁸ Anshu Siripurapu, "The Contentious US-China Trade Agreement," *Council on Foreign Relation*, March 22, 2022, <https://www.cfr.org/backgrounder/contentious-us-china-trade-relationship#chapter-title-0-5>. 拜登政府曾對川普時期美中貿易談判成果進行檢視，認為中國並未確實履行美中貿易判協議中對美國做出的承諾，因此上任後要求中國必須確實遵守和執行承諾。

的風險，並以經濟脅迫的方式影響和改變印太地區整體發展趨勢。²⁹為抗衡中國「帶路倡議」計畫，並投資印太地區國家的基礎建設，川普在 2019 年 11 月的《自由與開放印太》報告中特別介紹了所謂的「藍點網絡」(Blue Dot Network) 概念，由美國協同日本、澳洲共同推動具市場導向、透明、財務永續特色的區域基礎建設計畫。³⁰ 整體而言，川普任內因政府向中國發動貿易戰，以及中、美兩國印太地區競爭，加諸 2019 年新冠疫情爆發和隨後的國際病毒溯源等因素，「中國威脅」(China threat) 在美國已成為跨黨派的共識，川普卸任前更有超過六成的美國民眾對中國持負面的觀點。³¹

拜登在 2021 年就任總統後延續川普對於印太地區和中國議題的關注，並將美、中關係視為 21 世紀最大的地緣政治考驗。國務卿布林肯上任之初在報告全美民眾美國政府外交政策的演說中就明確表示中國是唯一在經濟、外交、軍事、科技方面有能嚴重挑戰國際體系穩定和開放的國家，主張美中關係「該競爭就競爭，該合作就合作，該對抗就對抗」，且中國威脅應是拜登政府優先處理的外交政策議題。³² 對於拜登政府而言，中國亟欲成為全球最有影響力的國家，其脅迫和侵略行為遍及全球，又以印太地區為最，在東海、南海、台海皆可以看到中國軍事和外交的強勢作為，以及對於國際法、航行與飛越自由的侵犯。相較於川普時期以現

²⁹ Mike Pence, "Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit," *The White House*, November 16, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.

³⁰ US Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, pp. 15-16.

³¹ Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, "Americans Fault China for Its Role in the Spread of COVID-19," *Pew Research Center*, July 30, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/07/30/americans-fault-china-for-its-role-in-the-spread-of-covid-19/>.

³² Antony Blinken, "A Foreign Policy for the American People," *US Department of State*, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

實主義美國自身利益為核心的政策，拜登政府主張透過多邊主義外交的方式，藉由與盟國和夥伴國家的共同合作來處理中國議題，例如：歡迎歐盟（The European Union, 簡稱 EU）和北大西洋公約組織（The North Atlantic Treaty Organization, 簡稱 NATO）參與印太事務、堅持各國在南海、台海行使自由航行權的國際法規則、將台灣安全和台海穩定國際化等。³³在拜登主政下，美國的中國政策不再是試圖改變中國的政權，而是在國際上形塑一個有利於美國和合作國家的戰略環境，並以此來制衡中國日增的影響力。³⁴

對於中、美兩國的競爭關係，拜登政府主張應從實力做出發點，此一構想在 2021 年 3 月阿拉斯加召開的美、中二加二會談就被提及，³⁵國務卿布林肯在 2022 年 5 月美國喬治華盛頓大學（The George Washington University）介紹拜登政府中國政策的演說中又重新詮釋，而投資美國基礎建設、教育、科技、通訊等產業，以及提升美國競爭力、創新能力和民主制度會是未來美國與中國競爭的基礎。³⁶拜登政府認為中國過去試圖向各國證明其政治制度和治理模式更勝於美國的民主，且習近平在十九大的談話中證實中國有輸出政治制度和治理模式的企圖心，因此美、中兩國間的競爭也是各自代表的制度之爭。³⁷ 美國自信其具包容、多元、有反省能力

³³ 拜登政府在美台關係上基本延續川普政府的政策，多次對外強調美台關係「堅若磐石」（rock solid），鼓勵兩國高階官員互訪、交流，並在美澳、美日、美韓、G-7 元首峰會的聯合宣言中公開發表台海穩定的重要性。Richard Haass, “The Age of America First: Washington’s Flawed New Foreign Policy Consensus,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6, (November/ December) (2021), p. 89.

³⁴ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, p. 5.

³⁵ Antony Blinken, “Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang and State Councilor Wang At the Top of Their Meeting.”

³⁶ Antony Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” *US Department of State*, May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

³⁷ 習近平在十九大的談話中指出中國特色的社會主義「拓展了發展中國家走向現代化的途徑，給世界上那些既希望加快發展又希望保持自身獨立性的國家和民族提供了全新選擇，為解決人類問題貢獻了中國智慧和中國方案。」關於習近平十九大演說和拜登政府

的民主制度最後終將在競爭中勝出，但美國必須先投資和厚植自身的實力。相較於川普政府將美中對抗由最初的貿易戰逐步擴大至科技戰、外交戰和在印太地區的軍事對峙，拜登政府除將政治制度和治理模式視為美、中兩國全球競爭的核心，更提出具體回應的措施，並結合總統「重建美好未來」（Build Back Better）的國內大型基礎建設計畫來進一步落實。

拜登政府對於中國議題的態度和政策也反映在其印太戰略的規畫和實踐中，因為印太戰略的核心就是應對和回應中國在區域內強勢又具脅迫性的作為，目的在於確保印太地區的規則和秩序不受中國所操控。雖然川普政府「自由與開放印太」的理念也被拜登政府所強調，但拜登政府進一步由個體、國家和區域三個層次對該一理念做完整的闡述和說明。國務卿布林肯在2021年12月訪問印尼時提出「自由與開放印太」的個體層次指的是區域內人民日常生活，以及生活於開放社會的自由；國家層次意指個別國家可以自由選擇發展的路徑和交往的夥伴；區域層次寓意以公開的方式來處理區域事務，重視規則的透明性和被公平的應用，以及區域內貨物、思想、人力可以在陸地、網路和公海自由的流通。³⁸此外，為應對包含中國在內的潛在威脅，拜登政府在《印太戰略》、部分解密的《國防戰略》（*National Defense Strategy*）和《國家安全戰略》報告中也特別介紹了所謂「整合式嚇阻」（integrated deterrence）的概念，亦即，整合美國在傳統、核子、網路、太空、資訊等各領域的國力與工具，並結合盟邦和夥伴國家來共同處理區域內可能發生的高強度戰爭與灰色地帶衝突，「整合式嚇阻」被拜登政府視為是處理中國威脅與挑戰的重要策略。³⁹另，為了

中國政策可參閱，習近平，「中國共產黨第十九次全國代表大會報告全文」，中華人民共和國中央人民政府，2017年10月18日，

http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。Andrew J. Nathan, "What Exactly Is America's China Policy," *Foreign Policy*, (March/April, 2022), pp.32-39.

³⁸ Antony Blinken, "A Free and Open Indo-Pacific," *US Department of State*, December 14, 2021, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific/>.

³⁹ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, p.12; Jim Garamone, "Concept of Integrated Deterrence Will be Key to National Defense Strategy,

具體實踐「自由與開放印太」秩序的理念和目標，拜登政府以多邊主義外交從安全和經濟兩個制度層面來應對中國與日俱增的威脅，透過制度（institution）的設計來避免區域情勢朝向有利於中國的方向發展。⁴⁰拜登政府印太戰略中的安全制度包括美、日、印、澳「四方安全對話」機制的深化，以及「澳英美安全協議」所建構的美、英、澳三國安全夥伴關係；經濟制度則是「印太經濟架構」的倡議和推動。拜登政府雖不尋求改變中國的政體和制度，亦無意和中國進行新冷戰，但實際藉由安全和經濟層面的制度設計來制衡中國在印太地區的影響力，實踐國務卿布林肯「影響力平衡」（balance of influence）的構想。⁴¹

參、安全聯盟的深化與建構—「四方安全對話」（Quad）、 「澳英美安全協議」（AUKUS）

誠如前文所述，拜登政府印太戰略有遏制中國勢力擴張，維持印太地區「自由與開放」秩序的目的，並欲透過安全與經濟兩制度層面來維持美國在區域內的領導優勢，避免區域整體情勢朝向有利中國的方向發展。拜

DoD Official Says,” *US Department of Defense*, December 8, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2866963/concept-of-integrated-deterrence-will-be-key-to-national-defense-strategy-dod-o/>; The White House, *National Security Strategy*, October, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, pp. 20, 22.

⁴⁰ 大國通常會透過建立和管理所謂的「制度」（institutions）來維持「國際秩序」（international order）。所謂的「制度」指的是被國家所遵守的「規則」（rules）和「規範」（norms），而這些「規則」、「規範」明定了國家間的互動模式，以及什麼樣的行為才是合宜和適當的。John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol. 43, No. 4, (Spring, 2019), pp. 9-11; John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol.19, No.3, (Winter 1994/95), pp. 8-9.

⁴¹ Antony Blinken, “The Administration’s Approach to the Republic of China.”

登政府印太戰略安全層面的主要核心是深化美國、日本、印度、澳洲四國組成的「四方安全對話」機制和組建「澳英美安全協議」下的安全夥伴關係。透過深化「四方安全對話」機制，除了傳統軍事安全外，美國欲加強在公衛安全、基礎建設、網路安全、氣候、關鍵與新興科技等領域和日本、印度、澳洲三國的合作關係，並制衡中國對於印太地區日增的影響力。至於 2021 年 9 月成立的「澳英美安全協議」則是透過強化澳洲海軍的水下作業能力，提升澳洲在南太平洋地區的軍事防衛能力，防止中國軍力在區域內的擴張。

「四方安全對話」機制事實上並非拜登政府首創，但成員國間的關係卻在拜登政府任內獲得深化。「四方安全對話」機制源起於 2004 年的南亞海嘯，當時美國、日本、印度、澳洲四國政府成立「海嘯核心小組」（Tsunami Core Group），用意在於協調彼此救災和災難援助的工作，而該任務小組成為日後四國在其他領域進行合作的基礎。⁴²繼「海嘯核心小組」的成立，日本安倍晉三政府在 2006 年提出「自由繁榮之弧」（Arc of Freedom and Prosperity）的構想，提倡在日本的外交努力下，進一步連結歐亞地區國家共同推動自由與法治的理念。⁴³安倍政府的倡議在印度總理辛格（Manmohan Singh）2006 年訪日行程時獲得確認，辛格並在兩國元首的共同宣言中表示亞太地區理念相近國家（like-minded countries）應對具多方利益（mutual interest）的事務進行對話。⁴⁴日本和印度的倡議旋即獲得美國副總統錢尼（Dick Cheney）和澳洲總理霍華德（John Howard）的支持，並在美、澳兩國加入後，正式形成所謂的「四方安全對話」機制。

⁴² Patrick Gerard Buchan and Benjamin Rimland, “Defining the Diamond: The Past, Present, and Future of the Quadrilateral Security Dialogue,” *Center for Strategy and International Security*, March 2020, p. 2, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200312_BuchanRimland_QuadReport_v2%5B6%5D.pdf?fuRA6mwjWYKqROtSmJD4u5ct.vijdkZv.

⁴³ Patrick Gerard Buchan and Benjamin Rimland, “Defining the Diamond.”

⁴⁴ Patrick Gerard Buchan and Benjamin Rimland, “Defining the Diamond.”

⁴⁵2007 年 5 月，四國藉參與菲律賓馬尼拉召開的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, 簡稱 ARF）會議而舉行首次的集會，四國海軍更在同年底進行馬拉巴（Malabar）聯合軍演。然而，出於中國的壓力和各方批評，「四方安全對話」機制未能持續發展，並在 2007 年因澳洲和印度的政策考量而中斷交流。究其原因，主要在於澳洲認為機制本身不符合澳洲的整體戰略，印度亦堅持該一機制不應有任何軍事、安全的意涵。⁴⁶澳洲與印度的退出，揭露成員國除了對於機制發展方向意見不一致外，在敏感的中国議題上亦無共識，終使四方交流、協商機制被迫中止。然，安倍晉三在 2012 年二度執政後，在「自由繁榮之弧」與四方合作的基礎上提出所謂「安全鑽石」（security diamond）的構想，計劃透過民主、法治、人權等共同理念重啟四國的安全合作機制，但因美國歐巴馬和澳洲吉拉德（Julia Gillard）政府對四國安全合作仍有疑慮，而未獲得國際太多的關注。⁴⁷

然而，受到中國 2015 年起在區域內一連串軍事和外交強勢作為的影響，包括：南海地區的主權紛爭、中、日兩國釣魚台海域漁業糾紛、中、印洞朗地區武裝對峙、中國資金介入和干涉澳洲內政、川普積極推動印太戰略，「四方安全對話」機制終在相隔近十年後於四國的共同需求下在 2017 年 11 月東協組織馬尼拉峰會重新啟動。美、日、印、澳四國針對朝鮮半島去核化、自由開放印太概念、南海航行與飛越自由、海事安全等議題進行高階官員的對話，並商定每兩年召開一次高級別官員的會議。繼 2017 年 11 月東協峰會，「四方安全對話」在 2019 年 9 月召開第二次會議，四國聯合軍事演習也在 2020 年 11 月舉行。⁴⁸ 拜登政府 2021 年就任後延續川普「抗中」政策路線，將中國議題和印太戰略持續列為美國外交政策的核心，並於 2021 年 3 月舉行任內首次「四方安全對話」的元首峰會，新

⁴⁵ Patrick Gerard Buchan and Benjamin Rimland, "Defining the Diamond," pp. 2-3.

⁴⁶ Patrick Gerard Buchan and Benjamin Rimland, "Defining the Diamond."

⁴⁷ Michael J. Green, *Line of Advantage: Japan's Grand Strategy in the Era of Abe Shinzo* (New York: Columbia University Press, 2022), pp. 129-131.

⁴⁸ Patrick Gerard Buchan and Benjamin Rimland, "Defining the Diamond," pp. 3-4.

冠疫苗、公共衛生、氣候變遷、基礎建設、科技和供應鏈韌性是拜登時代美、日、印、澳共同關切的議題，而藉由機制提供的平台，四國政府除可進行前述議題的協商、溝通，也確立了印太地區自由開放和以規則（rules-based）與國際法為基礎的共同願景。

2022 年 5 月「四方安全對話」在日本東京舉行拜登上任後第二次的實體元首峰會，受到烏俄戰爭的影響，四國元首重申自由、法治、民主價值、主權和領土完整、和平解決爭端、自由航行與飛越自由是印太地區各國遵守的原則，亦反對任何單方面改變區域現狀的舉措。⁴⁹ 此外，四國元首重申對於東協統一性的支持，表達對於歐盟參與印太地區事務的歡迎，並確認四國在各領域的協調、合作。⁵⁰ 在對抗新冠疫情和公共衛生議題上，美、日、印、澳四國過去已發展出疫苗授權、出資、生產、運送的合作模式，疫苗捐獻更佔全球政府捐獻比重的 40%，未來也將強化全球公衛體系和投資傳染病預防、準備和回應的科研項目。四國同時宣布在未來五年會投注印太地區國家 500 億美金的基礎建設，支持和推動債務的透明化，以及強化網路安全和確保數位商品和服務的供應鏈安全問題。此外，四國並承諾推動新的海事安全倡議，透過建立「印太海洋領域意識夥伴關係」（Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness, IPMDA），來有效整合太平洋島嶼、東南亞和印度洋的即時訊息和動態，以應對可能發生的人道和自然災害事件，並打擊區域內非法捕魚的行為，保護各國漁權。

51

拜登 2021 年 1 月上任至 2022 年 5 月，已舉行過四次「四方安全對話」元首會議，包括兩次元首視訊會議和兩次元首實體峰會。⁵² 因 2022 年適

⁴⁹ The White House, “Quad Joint Leaders’ Statement,” May 24, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/>.

⁵⁰ The White House, “Quad Joint Leaders’ Statement,” May 24, 2022.

⁵¹ The White House, “Quad Joint Leaders’ Statement,” May 24, 2022.

⁵² 「四方安全對話」自拜登上任後至 2022 年 5 月已舉行四次元首級會議，包括：2021 年

逢韓國總統大選和新舊任政府交接，韓國尹錫悅政府在拜登 2022 年 5 月亞洲行時也表明參與「四方安全對話」機制的強烈意願，以及調整文在寅政府外交政策，加強韓美、韓日關係的政策意向。韓國的加入預計可對新冠疫情與疫苗、關鍵產業供應鏈安全、網路安全、氣候等四國共同關注的議題做出貢獻。⁵³拜登並在訪韓行程時宣布提升美韓同盟關係至「全球全面戰略同盟」（*global comprehensive strategic alliance*）的關係，韓國在美國全球戰略的地位獲得提升，未來也可以「四方安全對話加一」（*Quad Plus*）的形式參與印太地區對抗中國影響力的安全機制。簡言之，拜登政府深化和擴大「四方安全對話」機制的用意就是透過各項安全議程的設定，以及藉由各領域「規則」（*rules*）與「規範」（*norms*）的建立，來形塑中國周邊的戰略環境，進而迫使中國修正或改變其在政治、軍事、外交、經濟上的強勢作為。

拜登政府印太戰略安全制度層面另一重點是建構美、英、澳三國為主體的安全夥伴關係，而 2021 年 9 月宣布的「澳英美安全協議」就是具體的政策實踐。「澳英美安全協議」的重要性在於透過提升澳洲海軍水下作戰的能力，強化南太平洋地區以美國為首的軍事防衛能力，抗衡中國軍事擴張和軍事現代化後對於區域日增的威脅。根據「澳英美安全協議」內容，美國和英國將合作協助澳洲建立核子動力潛艦，並取代澳洲原與法國在 2016 年簽署的柴油動力潛艦造艦計畫。⁵⁴此外，三國也將在人工智能、量子科技、極音速飛彈研製、網路作戰等具體項目進行深度合作。⁵⁵「澳英

3 月四國元首首次線上會議、2021 年 9 月四國元首首次實體會議、2022 年 3 月四國元首第二次線上會議、2022 年 5 月四國元首第二次實體會議。

⁵³ The White House, "United States-Republic of Korea Leaders' Joint Statement," May 21, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/>.

⁵⁴ Jamal Barnes and Samuel M. Makinda, "Testing the Limits of International Society? Trust, AUKUS and Indo-Pacific Security," *International Affairs*, Vol. 98, No. 4 (2022), p. 1307.

⁵⁵ The White House, "AUKUS Leaders' Level Statement," April 5, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/05/aukus-leaders-lev>

美安全協議」打破了美國除英國之外，不對外輸出關鍵核武技術的傳統，亦顯示美國亟欲強化在南太平洋和西太平洋地區軍力的決心。冷戰時期美國在亞洲的軍事防衛重點主要集中在東亞，透過美韓、美日、美菲軍事同盟的條約關係來建構對抗共產勢力的第一島鏈防禦網，然而伴隨中國經濟崛起帶動的軍事現代化，以及航母戰鬥群和遠洋海軍的軍事發展，中國解放軍在印太地區的活動已對區域內國家構成威脅。相較於東亞或東北亞，美國在南太平洋地區的軍力部署相對較弱，而協助澳洲成立核潛艦部隊可以提升以美國為首勢力在南太平洋地區的軍事實力，有效防止中國軍力在區域內的擴張，以及突破第一島鏈防禦進一步威脅美國的可能性。另，配備核動力潛艦的澳洲海軍可擴大巡航範圍，必要時也可增援南海、東海、台海發生的軍事衝突，提升美國因應區域情勢的戰略彈性。

「澳英美安全協議」的另一層意涵是可藉此將英國勢力引進印太地區，達到將區域問題國際化的目的，並透過與盟國和夥伴國合作的方式，共同維持印太地區的秩序。英國自 2016 年脫離歐盟後就積極尋找海外市場，而經濟發展具高度潛力的印太地區被英國政府看重，並於 2021 年推出英國版的印太戰略，在名為《競爭時代中的全球英國：安全、防衛、發展與外交政策的整合報告》（*Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defense, Development and Foreign Policy*）中，英國政府指出將外交政策重心轉向印太地區的重要性，以及中國崛起和在印太地區影響力日增等因素對英國利益構成的風險和挑戰。⁵⁶ 事實上，英國本身具備發展印太戰略的實力，過去殖民時期的經驗，以及與區域內國家和人民仍保有的關係，皆可以做為英國開展印太戰略和發展與區域內國

el-statement/.

⁵⁶ The United Kingdom Government, *Global Britain in a Comparative Age: The Integrated Review of Security, Defense, Development and Foreign Policy*, March 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf.

家雙邊關係的基礎。⁵⁷此外，英國在阿曼、巴林、汶萊、新加坡皆存有軍事設施，可提供英國皇家海軍在印太地區執行任務時的基地。⁵⁸再者，英國和部分區域國家的軍事交流仍很密切，例如：英國和澳洲、紐西蘭、馬來西亞、新加坡就有「五國聯防」（Five Power Defense Arrangements）的安全合作關係；英國與美國、澳洲、紐西蘭、加拿大又同是「五眼聯盟」（Five Eyes）情報分享網絡的成員。英國參與「澳英美安全協議」後，美國可以借重英國在前述安全制度中的角色和地位，進一步強化和拓展美國與區域內其他國家的安全防衛合作。相較於議題範圍廣泛的「四方安全對話」機制，「澳英美安全協議」有更重要的地緣軍事和政治意涵，亦可增強美國在南海、南太平洋地區監控中國解放軍活動的戰力，達到遏制中國軍事擴張影響區域秩序的戰略目的。

肆、印太經貿制度倡議—印太經濟架構（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）

拜登政府印太戰略除了關切傳統安全與中國軍事現代化對於區域的挑戰和威脅外，印太地區未來經貿秩序和經濟發展也是拜登政府印太戰略的核心議題，而推動「印太經濟架構」就是拜登政府實踐「以規則為基礎國際秩序」（rule-based international order）和「自由與開放印太」（free and open Indo-Pacific）理念的重要策略和方法。拜登在 2022 年 5 月 23 日與日本首相岸田文雄進行元首峰會後正式宣布啟動「印太經濟架構」的計畫，

⁵⁷ Cleo Paskal, “Indo-Pacific Strategies, Perceptions and Partnerships: The View From Seven Countries,” *Chatham House*, March 23, 2021, pp. 16-19, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-03/2021-03-22-indo-pacific-strategies-paskal.pdf>.

⁵⁸ Patrick Wintour, “Why Britain is tilting to the Indo-Pacific Region,” *The Guardian*, March 15, 2021, <https://www.theguardian.com/politics/2021/mar/15/why-britain-is-tilting-to-the-indo-pacific-region>.

並表示「二十一世紀經濟的未來，很大程度上將在印太地區書寫」，而美國和參與「印太經濟架構」的國家「正在書寫新的規則」。⁵⁹ 拜登政府「印太經濟架構」首波名單涵蓋了印太地區 13 個國家，成員包括：美國、日本、澳洲、印度、紐西蘭、韓國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、印尼、越南、汶萊，參與國家整體經濟實力佔全球經濟成長的 40%，重要性不言而喻。該政策落實拜登總統 2021 年 10 月東亞峰會上推動「印太經濟架構」的構想，以及 2022 年 2 月《印太戰略》中關於印太地區經貿新秩序的想法，亦回應外界對於美國印太戰略過於偏重政治、軍事，但缺乏宏觀經濟與貿易計畫的批評。

拜登政府「印太經濟架構」主要由「公平及有韌性貿易」、「彈性供應鏈」、「基礎建設、乾淨能源及去碳」、「稅收和反貪腐」四大支柱所組成，⁶⁰ 符合 2022 年 2 月白宮《印太戰略》對於建構印太地區經貿秩序的目標和願景。在「印太經濟架構」下，美國政府欲推動新式並具彈性和創意的貿易與科技政策，數位經濟、資料跨境傳輸安全認證標準化、加密技術標準化、勞工權益和規範的制度設定是重點發展領域，而川普政府一再強調的公平貿易原則也在「印太經濟架構」中被體現。⁶¹ 另，受到新冠疫情和烏俄戰爭的影響，以及高科技和醫療產業出現供應鏈斷鏈與晶片短缺的現象，拜登政府重新檢討關鍵產業的供應鏈問題，而確保重要原物料、半導體產業、關鍵礦產、乾淨能源科技等領域的供應鏈朝向透明、多元、安全、可永續經營的方向發展是拜登政府「印太經濟架構」關切的議

⁵⁹ Joseph Biden, "Remarks by President Biden at Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Launch Event," *The White House*, May 23, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/23/remarks-by-president-biden-at-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity-launch-event/>.

⁶⁰ Joseph Biden, "Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity," *The White House*, May 23, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

⁶¹ Joseph Biden, "Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity."

題。⁶² 此外，「印太經濟架構」也展現拜登團隊對於氣候變遷和全球暖化議題的重視，因此發展乾淨能源，達到減碳、去碳目標，建立應對氣候衝擊韌性，皆在「印太經濟架構」中被提倡。最後，有鑑於貪腐對於全球經濟成長的影響，拜登政府「印太經濟架構」呼應《印太戰略》對於支持區域國家民主發展、良善治理和投資基礎建設的目標，而針對區域內國家存有的貪腐問題，「印太經濟架構」特別強調健全稅制、反洗錢、反賄絡的重要性。⁶³

「印太經濟架構」在國際經濟與貿易層面強化了美國的印太戰略，亦透過議題的設定和新制度的建立來連結美國與印太地區國家的合作關係，具有和中國競爭區域經濟影響力的戰略意涵。川普時代美國政府主導退出「跨太平洋夥伴協定」，對外貿易談判亦多著重在美國和個別國家重新商定新的貿易協定（如：美日自由貿易協定、美墨加協定等），但拜登政府的「印太經濟架構」則明顯具有多邊主義外交的色彩。雖然「印太經濟架構」仍以美國自身的經濟發展做為政策構想的核心，但重視透過美國與印太地區盟邦和夥伴的共同合作，建構一個由美國所主導並以「規則為基礎」的區域經貿秩序。值得關注的是，雖然拜登政府的「印太經濟架構」並未特別指涉就是針對中國，且涵蓋議題廣泛，但一般認為其主要目的在於回應和遏制中國習近平政府上任後推動「帶路倡議」和主導之「區域全面經濟夥伴協定」對於區域經貿秩序所帶來的衝擊與改變。另，拜登政府「印太經濟架構」亦常被和歐巴馬時代的「跨太平洋夥伴協定」做比較，但有別於「跨太平洋夥伴協定」所欲實踐的是大型的區域經貿整合理念，貿易便捷性是「印太經濟架構」所重視和強調的，因此自由貿易和降低關稅並非政策重點，而美國目前也沒有開放國內市場予成員國的規畫。是

⁶² Joseph Biden, "Remarks by President Biden at Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Launch Event."

⁶³ Joseph Biden, "Remarks by President Biden at Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Launch Event."

故，拜登政府「印太經濟架構」雖在經貿議題上延續歐巴馬多邊主義外交的精神，但與「跨太平洋夥伴協定」和美國退出後由日本主導的「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 簡稱 CPTPP）有著本質上的差異。

整體而言，「印太經濟架構」雖展現拜登政府對於印太地區經濟安全的重視，亦回應過往印太戰略重政治、軍事，輕經濟的批評，但未來在實踐和推動上仍可能面臨諸多的挑戰和困難。首先，就成員國的分佈來看，「印太經濟架構」並未如預期納入區域內大多數的國家，除了日本、澳洲、印度、紐西蘭、韓國等與美國關係本就較為密切的國家外，東協國家仍有緬甸、寮國、柬埔寨三國未加入，其中柬埔寨還是 2022 年東協的輪值主席。東協是中國最大的貿易夥伴，其成員皆與中國簽署「帶路倡議」的相關文件，彼此經貿關係因 2022 年 1 月正式生效的「區域全面經濟夥伴協定」而愈趨緊密，因此美國將東協國家納入「印太經濟架構」制衡中國區域影響力的動機和目的不難臆測。事實上，拜登在出訪亞洲並公布「印太經濟架構」前已先在華府與東協大多數國家領袖舉行高峰會，並宣布投資東南亞 1.5 億美元的計畫，寮國、柬埔寨的元首也親自出席峰會，但名單成員顯示東協國家在中國議題上並非全與美國想法一致，美國仍有力有未逮之處，未能利用美國和東協關係 45 週年之際成功整合所有東協國家加入「印太經濟架構」。此外，一般認為台灣積極爭取卻未能順利加入「印太經濟架構」的可能原因就是出於東協國家的顧忌，擔心若同與台灣加入會被中國解讀為是支持美國的抗中政策。再者，東南亞國家高度期待美國能夠開放本國市場，提出降低關稅壁壘的優惠措施，但出於國內政治的因素，拜登政府並未如東協國家所願釋放更多的經貿誘因和利多，因此一般預期東協國家未來積極參與「印太經濟架構」的可能性並不高，連帶影響美國欲透過新的經貿制度來制衡中國區域經濟影響力的戰略目的。⁶⁴

⁶⁴ Peter Baker and Zolan Kanno-Youngs, "Biden to Begin New Asia-Pacific Economic Bloc With a Dozen Allies," *The New York Times*, May 23, 2022,

同時，「印太經濟架構」未能在公佈之初就將除斐濟外其他的太平洋島國納入，除影響美國在架構中對於區域基礎建設、乾淨能源和相關氣候行動的承諾和佈局外，未來更可能損及美國印太戰略中的軍事安全部署。為回應美國印太戰略，中國外交部長王毅在拜登結束亞洲行後便立即展開太平洋島國的外交出訪，行程包括：吉里巴斯、薩摩亞、東加、萬那杜、巴布亞紐幾內亞、東帝汶、斐濟、索羅門群島。王毅出訪首站選擇 2022 年 4 月和中國甫簽署安全協議的索羅門群島，實際上有與美國和澳洲在區域內競爭影響力的寓意。中國與索羅門的雙邊協議內容涉及中國給予索羅門貨物進口的優惠稅率，以及兩國在漁業、木業、礦產、傳染病防疫、減災救災等項目的合作。⁶⁵中國並表示雙邊協議對區域內其他島國具有示範的效果，可做為未來與中國進行外交、經貿互動的參考。然，由於中、索兩國並未公布協議細節，遭致美國和澳洲對兩國安全協議提出強烈的批評，指責其不夠公開、透明，更有讓索國陷入財務危機的風險。⁶⁶此外，雖然中國否認協議具有軍事戰略意涵，但美國和澳洲認為中、索安全協議將開放中國在索羅門建立軍事設施和據點，加諸中國未來也可能和吉里巴斯簽署類似的協議，其結果將使中國軍事勢力正式進入南太平洋。⁶⁷另，對於澳洲政府而言，中國在南太平洋地區的活動和部署，將挑戰二戰結束以來，澳洲長期扮演區域島國最緊密夥伴的角色與地位，且由於索羅門群

<https://www.nytimes.com/2022/05/23/world/asia/biden-asian-pacific-bloc.html?searchResultPosition=1>.

⁶⁵ Michael E. Miller, "China Pushes Pacific Deal, as Australia Scrambles to Repair Regional Ties," *The Washington Post*, May 26, 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/26/solomons-china-wang-yi-pacific-australia>

⁶⁶ Michael E. Miller, "China Pushes Pacific Deal, as Australia Scrambles to Repair Regional Ties."

⁶⁷ Kate Lyons and Christopher Pala, "China's Foreign Minister to Visit Solomon Islands Amid Push for More Deals with Pacific Countries," *The Guardian*, May 24, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/may/24/chinas-foreign-minister-to-visit-solomon-islands-amid-push-for-more-deals-with-pacific-countries>.

島僅距離澳洲約 2,000 公里，未來中國可能的軍事活動將為澳洲和「澳英美安全協議」夥伴國帶來安全上的隱憂。

拜登政府「印太經濟架構」的另一挑戰是對於參與國家的拘束力，以及協議達成後的執行力問題。「印太經濟架構」的性質並非傳統的貿易協定，且由於內容不涉及開放美國市場和降低關稅的議題，因此在實踐上不需經由美國國會通過相關的立法，行政部門可以行政協議（*executive agreement*）的方式與個別國家針對個別議題來進行談判和協商。⁶⁸ 相較於歐巴馬時代美國政府推動的「跨太平洋夥伴協定」或是現由日本主導之「跨太平洋夥伴全面進步協定」這類近似國際條約性質亦需參與國完備國內立法程序始能正式生效的多邊經貿制度，「印太經濟架構」目前並無一套嚴謹、完善的強制執行和違約懲罰機制，且各國可自「印太經濟架構」中實際獲得的政經利益仍屬未知，加上一般預測架構內各領域的初步談判最快約需 12 至 18 個月才能完成，前述這些因素都會影響各國是否積極參與和投入的意願。此外，「印太經濟架構」四大領域涵蓋的內容繁多，參與國又可針對自身有興趣的議題與其他國家進行協商與談判，制度設計雖然符合彈性並具包容性的原則，但未來進入實質協商、談判過程時，卻可能因為制度設計過於鬆散，又缺乏強制執行和懲罰機制，最終發展可能僅成為參與國意見交流的平台，恐無法展現實質成效，更遑論超越或取代已存在的「跨太平洋夥伴全面進步協定」和「區域全面經濟夥伴關係」。

伍、結語

由印太戰略的論述內涵和演進，以及政策實踐的分析顯示，美國政

⁶⁸ Aidan Arasasingham, Emily Benson, Matthew P. Goodman, William Alan Reinsch, “Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch,” *Center for Strategy and International Security*, May 23, 2022, <https://www.csis.org/analysis/unpacking-indo-pacific-economic-framework-launch>.

府對於印太地區整體情勢發展和中國議題的關注有其政策延續性，但在過去十多年間，政府官員和決策者針對前述議題，特別是所謂的「中國威脅」出現了認知的轉變，而這個轉變與歐巴馬、川普、拜登三位總統任內美國所面臨的國內政治和國際情勢發展有關，亦與習近平 2012 年擔任中國國家主席後，中國在區域和國際間越來越強勢的外交、軍事作為相關。歐巴馬對於亞太地區的重視和關注，主要出自金融危機後美國自身經濟發展的需求，亞太地區成為歐巴馬振興美國經濟的關鍵，故透過加入和主導「跨太平洋夥伴協議」來加深美國與區域國家的連結，並希冀帶動國內市場的繁榮與活絡。在經貿和中國議題上，美、中兩國關係被定義為是「戰略夥伴」(strategic partner)關係，政策重點在於國際經貿制度的「規則」(rules)和「規範」(norms)必須由美國所主導和設定，亦不特別排斥中國參與國際社會活動。在安全方面，針對中國解放軍現代化和軍事能力的提升，歐巴馬政府透過加強美國與區域盟邦和夥伴國家的安全合作關係來遏制中國勢力的擴張。然，因為中東地區的反恐戰爭和極端主義團體「伊斯蘭國」(Islamic State, IS)在 2014 年崛起，致使歐巴馬政府的外交與安全政策必須聚焦在大中東地區，亦使得中國得以全力發展和推動「帶路倡議」，任內未能有效處理中國在亞太地區勢力擴張的問題。

川普上任後修正美國外交政策路線，以所謂「有原則現實主義」(principled realism)來指導美國的外交與安全政策。川普「有原則現實主義」以美國優先和自身利益為核心的理念也反映在其中國政策和印太戰略的規畫上。相較於歐巴馬政府對於區域經濟整合和對自由貿易協定的熱衷，川普以不利美國經濟和國內產業發展為由退出「跨太平洋夥伴協議」，並展開對於中國、日本、韓國、加拿大、墨西哥等貿易夥伴的雙邊經貿談判。在中國議題上，川普政府將中國定義為「戰略競爭者」(strategic competitor)，對中國施加報復性關稅的措施來處理兩國貿易赤字問題，貿易戰亦延伸至華為和 5G 通訊技術相關的科技領域。在印太地區的安全問題上，美國與盟邦和夥伴國家的安全合作仍是遏制中國勢力擴張的政策重

點，但川普政府更強調責任分攤的原則，亦即，在美國履行安全承諾的同時，各國也必須展現提升自我防衛的意願。川普政府也嚴厲譴責中國「帶路倡議」為合作國家帶來嚴重的債務危機風險，定義中國在南海地區填海造礁措施和相關軍事行動違反國際法，並對航行和飛越自由原則構成侵害。川普執政後期，中、美兩國關係更升級至政治意識型態的對抗，國務卿龐佩奧更曾呼籲自由世界各國應改變中國，否則中國終將改變世界。

拜登就任後雖延續川普政府的抗中政策，但在政策路線和做法上做出明顯的改變。相較於川普美國國家利益至上的現實主義外交政策，拜登政府將自由主義的想法和理念重新融入外交政策中，強調美國在追求國家利益的同時，不應忽略自由、民主、人權等普世價值的重要性，而這些價值也必須是美國對外政策的核心。此外，多邊主義外交和與盟國及夥伴國家的合作也是拜登外交政策的特色，因此積極推動美國重返國際社會，重新領導並參與過去不受川普政府重視甚至批評、退出的國際制度，其中包含：北大西洋公約組織、巴黎氣候協議（Paris Agreement）和世界衛生組織（World Health Organization, 簡稱 WHO）等。在中國議題上，雖然拜登政府也將中國列為「戰略競爭者」，但主張中、美兩國關係不應只是衝突與對抗，在氣候變遷、新冠疫情、核擴散等議題上確是可以共同合作。另，拜登政府雖與川普政府皆不認同中國所代表的專制制度和經濟上奉行的國家資本主義，但拜登政府主張美、中兩國和各自代表的政治體制是可以共存（coexist）的，而美國政府的外交政策也並非尋求改變中國的政體，而是透過形塑中國周邊的戰略環境來影響中國的作為和外交實踐。拜登政府的想法和理念也落實在其印太戰略所提倡的安全和經貿制度設計中，深化「四方安全對話」機制和簽署「澳英美安全協議」就是透過安全制度來遏制和防止中國勢力的擴張，達到維持印太地區自由開放秩序的目標，而其所推倡之「印太經濟架構」則是在安全制度之外，透過新設計的經貿制度，結合盟國和夥伴國家來共同實踐國務卿布林肯提出的「影響力平衡」

(balance of influence)。

整體而言，拜登政府的中國政策和印太戰略較之川普政府顯得更為全面，政策涵蓋範圍和關切議題亦更多元、廣泛，預期帶給中國的壓力將更為強烈，這由中國政府多次公開批評拜登政府中國政策和印太戰略是在製造衝突和新冷戰可以觀見。然而，不可否認地，拜登政府印太戰略確實仍存在許多的不確定因素，例如：「四方安全對話」機制雖然存在許久，拜登主政下亦致力深化四國安全合作關係，但其發展至今仍無一常設性的機構和編制，未來能否在安全議題上對中國形成制約和嚇阻的效果仍有待觀察。此外，受限於印度在外交和安全政策上的不結盟傳統，印度和美國彼此僅是戰略夥伴關係，而非緊密的軍事同盟關係，且印度過去在許多議題上的看法和見解與美國存有歧異。2022 年的烏俄戰爭印度就拒絕譴責和制裁俄羅斯，未來印度的政策立場和態度將影響「四方安全對話」機制的運作和團結。再者，「印太經濟架構」欲盡可能涵蓋區域內所有國家，實現降低中國對於印太地區經貿發展影響力的成效亦可能相對有限。雖然首波創始會員名單涵蓋東協七國，但東協國家和中國間已存有簽署並生效的「區域全面經濟夥伴協定」，東協國家未來雖與美國有合作的可能性，但可能僅在某些關鍵議題和產業上達成經貿制衡中國影響力的效用。最後，鑑於南太平洋島國地理位置的重要性，以及這些國家過去與美國、澳洲緊密的關係，未來南太平洋島國將成為美、中兩強競爭下，各自積極拉攏、爭取合作的對象。拜登政府「印太經濟架構」能否提出較之中國更好的誘因，吸引南太平洋島國加入，也將影響美、中兩國區域影響力的消長。

責任編輯：吳家綺