

川普政府推動「一個自由與開放的印太」戰略之願景

Trump Administration's Grand Vision: A Free and Open Indo-Pacific

盧政鋒

壹、前言

2017年11月，上任滿10個月，川普(Donald Trump)總統首度出訪亞太國家，總計12天行程，前往日本、韓國、中國大陸、越南與菲律賓訪問，出訪天數創新記錄。川普此一亞太出訪，主要目的在尋求與盟邦鞏固關係，以及施壓中國對北韓核武採取更為高壓的共同合作。此外，川普也致力於平衡美國與區域各國的雙邊貿易，並親自向盟邦及地區國家傳遞其明確的政策立場，畢竟這地區是全球經濟發展最為活躍及美國主要貿易夥伴集中的地區，而美國在此地區有5個雙邊軍事同盟，華府也支持並參與此地區多邊安全機制如新加坡香格里拉對話、東協區域論壇、東亞峰會等。

川普出訪亞太國家之前，白宮官員簡報強調此行將著重自由與開放的印太地區的重要性、公平與互惠的經濟、貿易伙伴關係，以及強化國際壓力解決北韓核武威脅以確保完全、可查證、不可逆轉的朝鮮半島非核化發展。儘管川普並未前往印度，但是其與印度總

理莫迪 (Narendra Modi) 在越南峴港亞太經合會期間進行會晤，兩人特別就美印全面戰略夥伴關係以及共同對一個自由與開放印太分享承諾，這也是 6 月莫迪訪美後兩人再次會晤。2017 年 12 月，川普政府的首份《國家安全戰略》就指出：「美國面臨五大挑戰來源，當中除敘利亞外，包括中國、俄羅斯、北韓與伊斯蘭國等，均在印太地區內」。

由於海洋的連結，歷史上人類的相關活動包括貿易、移民與軍事追求等，都並未因海洋名稱不同而受到隔離或阻撓，相反地，全球所有的海洋都是相通與相互延伸，而印度洋與太平洋本就自然相連，因而印太並非是新的指涉或界定，而是反映出既有海事空間與人類歷史發展的現實。

綜合而言，印太地區人口總數占全球 61%、全球排名前 30 名大都市有 15 個位於此地區、美國前 15 大貿易夥伴國也有 7 個在此地區。2016 年 1 月，美國國防部將戰略與國際研究所 (Center for Strategic and International Studies, CSIS) 所撰寫《亞太再平衡 2025：能力、佈署與夥伴關係》專案報告提交國會，因為國會在 2015 年度國防授權法 (the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015) 第 1059 部分，要求成立相關委員會對此進行研究，實際上自 2012 年開始美國國會兩黨即有高度共識關注此地區發展，因而要求國防部提交此一報告。

本文認為，儘管川普是在 2017 年 11 月，上任 10 個月後才正式提出自由開放印太遠景，但是實際上在其上任後即朝著這一方向推動，雖然也有評論批評此種以區域為導向的政策推動勢將引發區域更加不穩定。¹2017 年 6 月，川普邀請印度總理莫迪訪問華府，而在

¹ Michael D. Swaine, "Creating an Unstable Asia: the U.S. 'Free and Open Indo-Pacific'"

2017 年包括日本首相安倍、越南總理阮春福、韓國總統文在寅、馬來西亞首相納吉、泰國總理帕拉育與新加坡總理李顯龍，均陸續訪問白宮；川普也分別與此地區元首進行電話通話，包括安倍與中國國家主席習近平的通話次數都超過 10 次；菲律賓總統杜特蒂也獲邀請，但他推遲訪問。2018 年初澳洲總理滕博爾也獲邀訪問白宮。川普與彭斯副總統、國防部長、國務卿、參謀首長聯席會議主席鄧福德（Joseph F. Dunford）也均在川普上任一年內出訪亞太國家，足跡包括東南亞國家與澳洲。

文章將將探討川普刻意凸顯不可預測、不確定性及具民族主義的對外作為、印太與應對金正恩與習近平極權獨裁的挑戰、川普政府強化與印度的戰略合作關係、南海軍事化發展與美日印澳共同演習、英法海艦加入自由航行巡弋，最後為結語。

貳、川普之不可預測、不確定及民族主義式對外作為

2017 年川普宣佈退出 TPP 後，引來亞太周邊國家對其執政之更大不確定疑慮，因而川普希望出訪亞太提供再確保。然而，其對外政策又刻意強調不可預測（unpredictability）及不確定性，在競選期間就表明將高度運用此一特性推動對外政策。即使 2018 年 4 月國安顧問波頓（John Bolton）與國務卿龐佩歐（Mike Pompeo）上任、南北韓領導人文在寅與金正恩在板門店舉行會談、法國總統馬克宏與德國總理梅克爾相繼訪問白宮，川普政府對於巴黎氣候協議、伊朗核協議、公布 5 月計畫與金正恩會晤就朝鮮半島非核化進程、甚至派中央情報局長訪問平壤等作為，也都在刻意凸顯其高度不可預測性，讓美國主流媒體、盟邦及各界都難以清楚其最後動向與政策變

Strategy," *Foreign Affairs*, March 2, 2018.

化，且川普偏愛個人透過推特發表意見。他在內政上推動的稅改方案，也被外界認為是在從既有的國際秩序後撤，眾多觀察家也認為川普在內外施政上均具有民族主義特性。

川普入主白宮高舉「美國第一」的施政重點，並重視實踐競選諾言。上任後白宮網站揭示川普政府重視美國利益與國家安全，特別強調透過強大以獲致和平的思維，指出「軍事實力的確保與展現可讓美國因強大與繁榮而獲得尊敬」，「走向海外是在結交朋友而非尋求為敵，希望能將敵人變成朋友，並將朋友轉而而成為盟友，而這則仰賴外交途徑達成。」在川普出訪亞太時，離開華府首站抵達夏威夷美軍太平洋戰區指揮部，他在抵達東京與首爾時均前往美軍基地，向官兵發表讓美國再強大的政策，並談及朝鮮核武發展及強化與盟邦關係。

自 2008-09 全球金融風暴以來，美國國力是否衰退再度引起眾多辯論。其實，華府正面臨中國更強勁崛起，並在全球層次挑戰美國主導的國際秩序。北京也極力捍衛全球化，同時，中國仍在亞太周邊國家推動強勢外交。2016 年中菲南海仲裁案後，中方持續將南海推向軍事化發展，除在吹填造陸的島礁興建機場、跑道、佈署軍事設施，也連續舉辦博鰲論壇、以及大力推動一帶一路全球峰會及金磚 Plus 峰會。在這期間，華府對中國政策調整的辯論已經有了更具體的結論與政策選項。

川普政府上任一年，朝鮮半島局勢峰迴路轉，金正恩持續試射導彈及核試爆以來，川普也不斷要求中國對平壤施加壓力以實際掌握、瞭解中國大陸對於朝鮮立場究竟為何？美國國務卿提勒森也數次提及，中美正就未來 40-50 年關係討論新架構。同時，川普時而讚賞中國大陸，時而抱怨中國做得太少。在亞太出訪前後，川普對北

韓的極限施壓逐間增強，數度揚言對北韓政策包含所有選項甚至動武。此外，川普政府在聯合國持續增強對北韓及中國的公司採取進一步制裁，中國商務部被迫條列對北韓禁運清單。這卻也間接促成韓國平昌奧運兩韓共同組隊參賽、兩韓展開破冰接觸。之後，兩韓特使會晤、金正恩表達願與川普進行峰會，川普先允諾，截至目前各界也均還認為金川峰會華府將承受極大風險。

參、應對金正恩與習近平極權獨裁的挑戰

2018年4月底，韓國總統文在寅與北韓領導人金正恩在板門店舉行峰會並發表宣言，宣示將致力推動朝鮮半島「和平協議」，半島非核化正考驗川普政府及其盟邦的信任與合作，畢竟韓戰停戰至今已有65年，中國大陸、兩韓及日本、俄羅斯也均有自身戰略與利益盤算。目前，川普政府堅持對北韓經濟制裁將持續，平壤必須完全履行非核化承諾才可能解除；金正恩則指出將邀請美國專家前往北韓，希望美國保證不入侵，若然平壤則可致力於非核化進程。其實美國決策高層向來抱持謹慎，認為確保完全、可查證、不可逆轉目標必須達成。²

金正恩政權實為封閉、獨裁政權，而中國國家主席習近平則在中共十九大報告中指出：「中國特色社會主義道路、理論、制度、文化不斷發展，拓展了發展中國家走向現代化途徑，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。」2018年3月，習近平修改憲法，取消國家主席與副主席任期限制，形成對亞洲民主的嚴重挑戰，影響擴及全球。川普在峴港的

² Julian E. Barnes and Jonathan Cheng, "U.S. Cautions on North Korean Moves, Saying They Must Be Verifiable," *The Wall Street Journal*, April 29, 2018.

APEC 演講儘管沒有指名中國，但指出「破壞、欺騙與經濟入侵」；在結束中國訪問後，川普讚賞習近平以及感謝習近平夫婦的接待，雙方均極力營造兩國領袖及家庭建立私人關係，川普也推文指出中美經貿存在巨大不平衡，而造成此一錯誤後果的是過去美國歷任政府，因為他們的缺乏能力。

2018 年 3 月以來，美國祭出對中國大陸進口鋼鐵、鋁製品 25% 與 10% 報復關稅，並且不斷提升商品報復清單總額、制裁中國國營中興公司、停止中美全面經濟對話與外交安全對話、要求中國開放金融與保險等市場準讓、對智慧財產權保護及國營企業不公平競爭要求改善，中美貿易大戰劍拔弩張。川普政府強調公平、透明與互惠的貿易關係對中國深化改革帶來更大壓力，因而習近平在博鰲亞洲論壇發表重要政策演說，開展海南自由貿易區及對長江流域發展進行視察。美國財政部長、商務部、貿易代表署及白宮經濟、貿易顧問等，儘管彼此對進一步前往北京進行進一步磋商出現分歧意見，但川普要求他們聯袂前往中國大陸展開磋商。

肆、強化與印度的戰略合作關係

2017 年 10 月，川普政府首任國務卿提勒森（Rex Tillerson）前往印度訪問，出發前在華府智庫 CSIS 發表演說，他抨擊中國在南海的相關舉動，認為中國正破壞以法律為基礎的國際秩序，指出美國計劃反制中國的一帶一路倡議。提勒森在此一演講中預告，川普總統將在訪問越南出席峴港 APEC 時，針對一個自由、開放印太壯大願景（a strong vision for free and open Indo-Pacific）進行政策宣示與闡述。川普選擇 APEC 闡述一個自由與開放的印太願景，主要在強調此一已具歷史的多邊區域經濟論壇其成員經濟體，早既涵蓋印太地區

國家。2017 年 12 月，中國國防部第一次證實在南海佈署戰鬥機，《環球時報》報導中國派遣 J-11B 戰機進駐西沙永興島。³

在提勒森訪問印度前，國防部長馬提斯（James Mattis）在 9 月訪問新德里，與印度國防部長 Nirmala Sitharaman 會晤，並在共同記者會中指出，美國相當重視與印度建立活絡的防衛夥伴關係，此時對全球兩個最大民主國家而言是重大歷史時刻。馬提斯強調，印度當在全球站上其應有地位，若此將會發現美國是個踏實朋友與夥伴。新世紀以來，美國已與印度建立外交與國防「二加二對話」，日本和澳洲也加強與印度軍事與安全關係。印度在與美國及其盟邦的軍事合作上，如何整合彼此通訊與衛星聯繫最為關鍵，過去印度抱持排斥態度。印度也持續強化與越南的軍事合作，莫迪政府向東行動更為積極。

川普迎接印度總理莫迪訪問白宮時即指出，其競選時期就表明若當選印度將在白宮擁有一位真正的朋友，而美國與印度關係的建立是在共享價值上，包括對民主共同的承諾，川普特別指出印度與美國憲法有共同的文字：我們人民（we the people）。川普也特別強調與莫迪都是新媒體世界領袖，兩人均與民眾直接接觸、傾聽他們聲音。川普強調與莫迪會面後兩國關係將更為強壯、更提升。當中美貿易關係進入緊張關係時，習近平邀請莫迪先前往武漢進行非正式峰會，中印對於 2017 兩國軍隊於邊境洞朗事件再起，已有預防性的戰略指導。

³ Jesse Johnson, "China Confirms Deployment of Fighters to South China Sea Island for First Time," *The Japan Times*, December 2, 2017.

伍、南海區域軍事化發展

川普原先否決五角大廈定期南海自由航行操演計畫，但 2017 年 8 月後仍加以批准，當北京召開中共 19 大會議期間，美國海軍艦在南海進行一次自由航行操演。實際上，2017 年 6 月 16 日，日本派出最大航母出雲號前往南海與美軍雷根號航母戰鬥群進行第三次聯合操演。出雲號的反潛戰力最為突出，它也提供東協 10 國代表登船航行南海 4 天，在這之前美軍開始派遣長程戰鬥機飛越南海，2018 年 4 月也有 2 架自關島起飛的美軍 B-52 戰機再度飛臨南海。

2017 年 5 月 21 日，美國海軍運輸艦與二艘日本海軍船艦共同第二度前往越南金蘭灣停靠，並且共同進行 2017 太平洋夥伴演習。同年 5 月 24 日，美國杜威號飛彈驅逐艦 在美濟礁 6 海里附近海域進行自由航行操演，期間並曾停留約 1 小時 30 分鐘進行人道救難演習；同日，解放軍軍機在香港外海攔截美國 P-3 偵察機，而台灣年度漢光演習在澎湖進行實兵演習。

2017 年 6 月，五角大廈發表《中國軍力報告》，首次討論中國海岸巡防武力、海上民兵。日本媒體報導，川習海湖峰會期間，中國駐美大使崔天凱要求美方開除美軍太平洋艦隊司令哈里斯（Admiral Harry B. Harris Jr.），以交換中國持續對北韓施壓，哈里斯主張在南韓佈署薩德飛彈系統、更積極的在南海操作自由航行。⁴2018 年春，川普先提名哈里斯出任澳洲大使，在兩韓領導人會晤後，哈里斯傳將出使韓國。

2017 年 6 月，美國防衛新聞（Defense News）取得數位全球公司（DigitlGlobe）拍攝之衛星影像，報導中國已經在海南島佈署最新

⁴ Kyodo, "China Urged U.S. to Fire Pacific Command Chief Harris in Return for Pressure on North Korea," *The Japan Times*, May 6, 2017.

型反潛機，並計畫佈署無人機，詳細地點是凌水空軍基地，影像顯示 4 架 Shaanxi Y-8Q 渦輪螺旋槳反潛機及 3 架 BZK-005 無人機(2016 年曾首次出現在西沙永興島)，同時有 2 架屬於解放軍海軍的 KJ-500 早期空中預警機。⁵菲律賓南部回教分離分子活動日增，印尼、馬來西亞已經加入菲律賓共同巡弋菲南海域，美國也增派 3 架 P-3 偵察機協助菲律賓進行圍剿，澳洲也派出偵察機協助。⁶同時，華府 CSIS 公布衛星影像顯示北京並未放棄在國際水域加強雄心的企圖，中國不僅在永暑礁建構 4 個掩體作為飛彈設施使用，也建置了通訊及雷達系統；2017 年 2 月，CSIS 衛星影像顯示中國在永暑礁、渚碧礁及美濟礁總共設置了 8 個飛彈掩體，因而目前中國已在南海建置了 12 個飛彈掩體設施；先前中方也已經在每一個島礁建立儲油及儲水設施。美方的軍事專家認為，目前中方已經可以隨時在南海佈署軍事設施，包括戰鬥機與飛彈發射系統。然而，2015 年 9 月習近平國事訪問華府時，曾向國際承諾中方不會軍事化南海島礁。⁷

2018 年 2 月，美國航空母艦卡爾文森號抵達越南峴港訪問，這是美軍自 1975 結束越戰以來首艘航母訪問越南，美越軍事合作向上提升。4 月中旬，美國航空母艦羅斯福號也在南海進行演習，而後駛向新加坡並停靠菲律賓馬尼拉，這期間中國解放軍海軍在南海進行大規模軍演；北京也證實澳洲派遣 3 艘海軍艦艇航行通過南海。自 2015 年 9 月，美國即呼籲全球各國海軍加入南海自由航行操演，川

⁵ Mike Yeo, "China Deploys New Anti-submarine Aircraft to Fringes of South China Sea," *Defense News*, June 22, 2017.

⁶ "Australia to Send Surveillance Planes to Help Philippines Fight Militants," *Jakarta Globe*, June 22, 2017.

⁷ Elizabeth Shim, "China Adds Four New Missile Shelters on South China Sea," *UPI.Com*, June 30, 2017, http://www.upi.com/Top_News/World-News/2017/06/30/China-adds-four-new-missile-shelters-on-South-China-Sea-islands/1631498836453/?spt=su&or=btn_tw

普正式提出自由、開放印太願景後，獲得盟邦進一步跟進。

日本因為海上生命維繫，安倍政府對於南海保持戰略機警，協助提升菲律賓海上軍力與執法能力，也隨著日本協助 10 艘菲國船艦陸續轉交而更為提升。2017 年 11 月 12 日，在抵達河內與越南總統阮富仲會面後，川普發表推文表示，願意在南海問題扮演調停或仲裁的角色。日本也計劃改裝直升機航母出雲號的戰鬥系統，2018 年 6 月，出雲號將抵達馬尼拉訪問。

陸、結語

2007 年 5 月，日本首相安倍在印度國會發表演說，將其在 2006 出版的《美麗國家》內容更為發揮提出印太戰略構想；2012 年 12 月安倍再次出任日本首相後，再度提出其民主安全鑽石（*democratic security diamond, DSD*）倡議。實際上，在歐巴馬政府時期，美國與印度、日本與印度以及澳洲與印度的關係出現更多的接觸，美國在中國周邊除加強既有盟邦關係，也強化與準同盟及伙伴國家的安全與外交往來，朝向編織更為綿密的網絡，希望形塑中國大陸也朝向更為正向與積極的對外行為，美日澳、美日印三邊機制也就在這樣的背景下逐漸發展。2012 年澳洲國防部長在新加坡香格里拉對話的演講，指出澳洲將把印度洋與太平洋視為其防衛強調重心；2012 年香格里拉會議上，美國國防部長潘尼塔採用印太一詞作為美軍軍事佈署關注焦點。

2017 年 11 月，在川普抵達馬尼拉訪問前，美國、日本、澳洲與印度外交資深官員進行會晤，這是中斷 10 年後，此四國資深外交官員再一次的對話，儘管各方避免激怒北京，刻意低調、沒有共同聲明相關共同文件發布，但是四國外交部門均發表新聞證實他們的會

面。⁸中國外交部發言人耿爽也發表立場，表示「和平發展、合作共贏是時代潮流和世界大勢。任何國家、任何地區的發展都應順應潮流、符合大勢。各方可以就如何推進區域合作提出設想和主張，但這些設想和主張也應該順應潮流、符合大勢。有關設想和主張還應該是開放、包容的，應該有利於促進各方合作共贏，避免政治化和排他性安排。」許多評論解讀這是美日印澳四國安全機制的再度復活，而他們的戰略目標是指向圍堵中國。

印度洋與太平洋原就是全球貿易與能源運輸重要的航路，隨著印度與中國經濟的發展與崛起，印太地區國家也已展現出全球最具蓬勃活力。隨著，中國海軍實力逐漸提升，美日印澳更加關注中國海艦在印度洋與太平洋的活動，自 2017 年起中國第一個海外軍事基地在吉布地已經開始運作，香港媒體披露未來中國計畫在海外佈署 20 個軍事基地，美日印澳強化安全合作顯有針對性。實際上，印度自 1992 年起每年夏天例行與美軍進行之馬拉巴爾演習，自 2014 年起便邀請日本海上自衛隊參加，2017 年演習在 7 月舉行，地點先在孟加拉灣，隨即前往日本海域，演習為期一周，美國尼米茲航空母艦、日本出雲號航母、印度首艘自製航母維克拉瑪迪亞號航母參加演訓，為史上最大規模；澳洲儘管表達意願，但最後未獲邀，然而坎培拉仍然持續爭取。

2018 年 2 月在印度舉辦的辛那瑞會議，美日印澳四國海軍司令同台共同參與，而印度也在 2018 年共和日邀請東協 10 國領袖出席新德里慶典，3 月澳洲在雪梨舉行澳洲與東協特別峰會，東協 10 國領袖獲邀並且發表「雪梨宣言」，澳洲表達成為東協成員的意願；儘

⁸ William Choon, "The Revived 'Quad'—and an Opportunity for the US," *IJSS Voices*, January 10, 2018.

管北京不斷的施壓，4月澳洲已經派遣3艘海艦航行通過南海。2018年4月底，在莫迪與習近平於武漢進行非正式峰會時，媒體報導印度再度拒絕澳洲參加年度馬拉巴軍演。美日澳印在印度洋與太平洋的軍事演習是否在2018年夏天中國解放軍海軍首次與東協國家在南海展開軍演後，於2019年有機會實現，尚有諸多困難必須克服，但是中國對南海軍事化進展將更使澳洲增加安全威脅認知。

2016年2月，美軍太平洋艦隊指揮官哈里斯出席國會聽證，他指出2016年10月的馬拉巴演習已經證實印度洋、亞洲與太平洋安全上的相互連結性。2017年底川普啟程前往亞洲之前，日本外相河野太郎曾表示，日本將提出與中國「一帶一路」抗衡的方案，並在美、印、澳之間建立高層對話，以便共同推進自由貿易，並就南海等問題推動國防與安全方面的合作。由此看來，川普所謂「一個自由、開放的印太強大願景」正逐漸納入更多國家，他們均是民主政體，且特別強調以法律為基礎的國際秩序，這也正是川普印太願景另一重要努力目標。