

第二章 美國的「印太戰略」

陳亮智、陳鴻鈞、鍾志東¹

壹、前言

美國總統川普自 2017 年 1 月 20 日上任以來，揭櫫「讓美國再次偉大」(Make America Great Again) 為國家目標，透過「美國優先」(America First) 的政經戰略，落實其治國的理想。然而，以「美國優先」為中心思想的川普主義立即引起國際社會的矚目與疑慮。當中主要的疑問有三點：第一、做為國際上唯一的超級強權，美國如何重新定位它在全球與區域政治中的角色？第二、在全球化的時代裡，川普主義是否代表美國正走向單邊主義與孤立主義？第三、若是美國正在發展單邊主義與孤立主義，其又如何與同盟夥伴進行互動？由於川普總統上任後簽署的第一項行政命令即是退出前任總統歐巴馬在「亞太再平衡」(Rebalance to Asia and the Pacific) 戰略下的「跨太平洋夥伴協定」(The Trans-Pacific Partnership, TPP)，此舉無疑地加深了國際社會對川普政府的疑慮。

川普總統在外交政策上的不確定性，特別是在亞太地區，更面臨著中國崛起的嚴肅考驗。中國在習近平領導下，提出深具民族主義意涵的「中國夢」，表達實現「中華民族偉大復興」的願景。在對外政策上，北京一方面在南海以前所未有的規模進行「填海造陸」計畫，落實它對領土主權的主張；另一方面則提出「一帶一路」戰略，透過基礎設施的投資，建立中國與沿線國家在政治、經濟、與人文的關係。中國正結合改革開放以來累積的綜合國力，積極參與國際事務以彰顯其影響力，並挑戰現行以美國為首，由西方世界主導的國際秩序。

為因應中國在西太平洋與印度洋與日俱增的挑戰，川普總統於 2017 年 11 月第一次進行亞洲訪問時，正式提出以「印太」(Indo-Pacific) 取代「亞太」(Asia-Pacific) 的地緣政治與經濟戰略觀，主張建立「一個自由與開放的印度-太平洋區域」(A Free and Open Indo-Pacific Region)，並賦予印度在此新地緣政治概念中重要的地位。本章首先分析正持續發展中的美國「印太戰略」，重點包括：第一、美國在「印太戰略」的政治層面中如何定位與各國的關係？第二、美國如何在「印太戰略」中建構經濟與軍事機制？其次，本章探討川普總統執政以來的美中安全關係，主要分析重點包括雙方的貿易戰爭以及在台海、南海、與朝鮮半島的競逐等四項。本章最後總結美國「印太戰略」的地緣政治觀，及其對「印太」區域與台灣安全的意涵。

¹ 陳亮智，國防戰略與政策研究所助理研究員，負責第肆節；陳鴻鈞，國家安全與決策研究所助理研究員，負責第貳與第參節；鍾志東，國家安全與決策研究所博士後研究，負責第壹與第伍節。

貳、「印太戰略」的政治層面

一、印太戰略的範疇與意涵

美國的「印太戰略」是在「美國優先」理念下，為因應亞太區域權力平衡急遽變化，特別是中國崛起後的亞太新秩序而提出的新地緣政治觀。此一概念仍處在發展建構的階段。以「印太」地理概念的演變來說，2017年公布的《美國國家安全戰略》(National Security Strategy of the United States of America)將「印太」區域的地理範圍界定為「印度西海岸到美國西岸間」。² 國務卿蓬佩奧在2018年7月30日提出之「美國的印太區域經濟願景」(America's Indo-Pacific Economic Vision)，則主張把環印度洋國家聯盟(Indian Ocean Rim Association, IORA)納入其中。³ 就「印太戰略」的意涵而言，川普於2017年11月10日在越南舉行的亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)企業領袖高峰會上，首度針對「自由與開放的印太區域」倡議發表演說。他強調美國追求公平且互惠的貿易關係，也願意和「印太」地區的國家簽署雙邊自由貿易協定；鼓吹新的投資及能源為美國創造新的工作機會。⁴ 美國國防部長馬提斯在參加2018年「香格里拉對話」時，則對「自由與開放的印太區域」的概念做出更完整的解釋。其指出，不論國家的大小，國家之間皆必須相互尊重，享有自由航行的自由，以和平的方式解決國際爭端，推動公平的互惠與投資，並遵守國際法與國際規範等原則。美國的戰略將關注以下幾個主題，包含：一、幫助夥伴建立海軍和執法能力；二、透過安全合作建立與盟友之間的互通性；三、強化法治與市民社會的透明治理；以及四、由私部門引導的經濟成長及基礎建設投資等。⁵

二、印太戰略的盟國與夥伴

在與各國的關係上，美國與同盟國、夥伴國家、以及印度的關係是構成「印太戰略」的重要部分；美國在其官方文件中展現對區域國家之安全問題的重視。首先，美國在「印太」地區的盟邦與夥伴有日本、南韓、澳洲、紐西蘭、新加坡、泰國、菲律賓、台灣等。在2018年所發表的《核態勢評估報告》(Nuclear Posture Review)裡，美國即主張，為了嚇阻敵人的攻擊，美國的核武政策之一是提供核武保護傘給它在亞太地區的盟國與夥伴；只有當嚇阻失敗時，美國才會真正地動

² The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, 2017), pp. 45-46.

³ Michael Pompeo, "Remarks on 'America's Indo-Pacific Economic Vision'," U.S. Department of State, July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>

⁴ Donald J. Trump, "Remarks by President Trump at APEC CEO Summit," The White House, November 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>

⁵ James N. Mattis, "Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue," U.S. Department of Defense, June 2, 2018, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>

用核武。因此，美國為維持亞洲地區的戰略穩定，必須避免發生核武攻擊或誤判事件。⁶

2017 年的《美國國家安全戰略》亦指出，美國的盟邦與夥伴在回應共同威脅以及相互保障彼此在「印太」地區的利益是極為地重要，例如有關來自北韓的飛彈試射與核武試爆。為了對抗共同的威脅，川普政府更主張美國的盟邦必須貢獻心力，證明對抗上述威脅的意願。以東北亞為例，北韓正快速加強其網路、核武與飛彈能力，可能導致大規模毀滅性武器擴散至「印太」與其它地區。川普政府認為北韓由無視人性尊嚴的統治者所統治，並發展飛彈與核武，這對美國與其盟友構成嚴峻的威脅，需要區域與全球的國家一起回應。

為了因應北韓威脅，美國尋求強化與日本及南韓兩個東北亞同盟國的關係，而由華盛頓所領導的陣營則堅持主張北韓必須實施「完全、可驗證及不可逆的無核化」(Complete, Verifiable, and Irreversible Denuclearization, CVID) 以確保朝鮮半島的無核化與核不擴散。美國則透過維持前進部署的嚇阻能力，強化與既有盟友在軍事上的合作關係，同時也鼓勵區域同盟與夥伴之間的合作，例如強化與日本及南韓之間的飛彈防禦合作。2018 年 3 月之後，朝鮮半島情勢出現和緩的轉變。6 月 2 日，美國國防部長馬提斯在新加坡參加「香格里拉對話」時，重申美國對東北亞盟友及夥伴的重視；美國也努力推動與日、韓同盟關係的現代化以因應 21 世紀的新挑戰。儘管川普與金正恩 (Kim Jong-un) 在 6 月 12 日舉行高峰會，而美國亦決定先後暫停與南韓的「乙支自由衛士」(Ulchi-Freedom Guardian) 與「警戒王牌」(Vigilant Ace) 聯合軍演，但華盛頓致力於強化與東京、首爾的軍事同盟關係的立場並沒有改變。

在與澳洲、紐西蘭和部分東南亞國家的合作關係上，《美國國家安全戰略》稱澳洲長久以來支持美國，並持續強化雙邊經濟與安全的聯繫，共享民主價值；美國也視紐西蘭為重要夥伴，尋求與紐西蘭恢復共同的防衛關係；美國努力與澳洲及紐西蘭共同合作，協助南太平洋島國免於經濟波動與天然災害的影響。在與東南亞國家的關係方面，美國重視與菲律賓、泰國、越南、印尼、馬來西亞和新加坡等東協國家的關係。其中，菲律賓及泰國是美國重要的夥伴與市場；越南、印尼、馬來西亞和新加坡則是美國成長中的安全與經濟夥伴。美國將東南亞國家協會 (The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 與亞太經濟合作會議視為是「印太」區域架構的核心與促進自由開放的平台。除了經濟與安全上的合作之外，美國也尋求強化與東南亞國家有關因應恐怖主義威脅的合作，包括共同執法與情報互換等。

在與台灣的关系方面，《美國國家安全戰略》指出美國將繼續與台灣保持堅強的聯繫，依據美國的「一個中國政策」及《台灣關係法》(Taiwan Relations Act, TRA)，提供台灣正當的防禦需求以及有效的威脅嚇阻。2018 年 3 月 16 日，川普總統簽署了《台灣旅行法》，放寬美台各層級官員進行交流訪問。隨後，美國

⁶ Department of Defense, *Nuclear Posture Review* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2018), pp. VII-VIII.

國務院亞太副助理國務卿黃之瀚讚揚台灣的憲政民主是「印太」地區的典範；美國國防部亞太助理部長薛瑞福稱台灣是可為美國的「印太戰略」做出具有價值貢獻的夥伴；美國前國防部長卡特（Ashton Carter）在其訪問台灣時表示，台灣在「印太戰略」中具有很大的重要性；而國務卿蓬佩奧則在印太商業論壇上肯定台灣的經濟及高科技發展。這些跡象顯示，川普政府對台灣此一夥伴擁有極高的肯定與支持。

在與印度的關係發展上，華盛頓則是積極地爭取新德里加入美國的「印太戰略」。根據《美國國家安全戰略》，在經濟事務方面，美國鼓勵印度增加其對南亞與中亞地區的經濟援助。在軍事安全方面，美國則是擴大與印度在國防與安全上的合作，其目標是讓印度成為美國主要的國防夥伴；美國同時支持印度擴大它在「印太」地區的角色，包括推動美、日、印、澳的四邊軍事安全合作。2017年9月，馬提斯訪問印度，並強調美國對印度此一戰略夥伴的重視與承諾。2018年「香格里拉對話」上，馬提斯便提到，美國將以印度與東協國家為基礎，尋求建立一個主權及領土完整且受保護的「印太」地區。當莫迪（Narendra D. Modi）總理強調印度在區域事務的領導角色時，美國也看重印度在「印太」區域，乃至在全球安全事務上的重要性，並且視美印關係是「自然的夥伴」（natural partnership），因為雙方共享自由民主與尊重國際法等價值，同時也在戰略利益上有高度的重疊之處。美國甚至歡迎印度的作為可以超越「印太」地區，例如歡迎印度在阿富汗重建上做出貢獻。

三、印太戰略對中國與俄羅斯的定位

在《美國國家安全戰略》中，美國將俄羅斯與中國定位為「修正主義強權」（revisionist power）與主要的「戰略競爭者」（strategic competitor），意指兩者皆企圖挑戰美國的領導地位，並且威脅美國在各個區域與全球的國家利益。首先，美國認為俄羅斯正在改變歐洲的國際秩序。川普政府視俄羅斯入侵喬治亞及烏克蘭等作為是俄羅斯有意侵犯歐洲國家的主權，並持續使用核武及部署其它攻擊性武器以威脅鄰國。華盛頓研判莫斯科正在削弱美國對北約與歐盟的防衛承諾、侵蝕跨大西洋國家之間的團結、以及弱化歐洲的制度與政府。《核態勢評估報告》也指出，美國在減少核武數量的同時，俄羅斯卻朝相反方向發展。事實上，美國並不希望將俄羅斯視為敵人，而是希望維持穩定的關係。

不過，美國對俄羅斯的批評與相關反制作為並未改變俄羅斯的作法，俄羅斯反而強化與中國的合作。在「印太」地區，美國在朝鮮半島部署「終端高空區域防禦」（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD，俗稱「薩德」）亦遭到俄羅斯（與中國）的反對。俄羅斯出售 S-400 地對空飛彈給印度亦引發美國關切。俄羅斯與日本有關北方四島的領土爭議仍未解決。2018年9月，俄羅斯在遠東地區舉行後冷戰時期規模最大、代號為「東方 2018」（Vostok-18）的軍事演習，中國派出約 3200 名士兵參加。同月，美國根據《反制美國敵人制裁法》（Countering America's Adversaries Through Sanctions Act）把 33 名與俄羅斯軍隊和情報機構

有關的實體和個人列入制裁名單，同時也因中國購買 Su-35 戰機及 S-400 地對空飛彈，美國把中國武器裝備部及其部長李尚福亦列入制裁名單。

相較俄羅斯企圖改變歐洲的國際秩序，川普政府認為中國試圖改變現行以美國為首的「印太」區域秩序。雖然華盛頓並未揚棄原來與北京的交往政策，但更指出美國過去二十年對中國採取的交往政策是失敗的，因為中國並未藉著融入國際建制與世界貿易而成為良善且值得信賴的夥伴。相反地，北京試圖取代華盛頓以建立符合其價值與利益的國際新秩序。《美國國家安全戰略》與川普總統 2017 年北京訪問行程在對中國的定位上有明顯的落差。這反映川普政府在就任之前，對中國在美國國家安全與利益上的威脅已有定見，將北京視為最主要的威脅來源。此外，在朝鮮半島核武問題上，北京的作為與華盛頓的期待有明顯的落差，甚至是對華盛頓「陽奉陰違」。因此，雖然一年之內，川普與習近平進行過兩次的高峰會談，但這樣的高峰會卻無助於華盛頓對北京之印象與定位的形成。

由於雙方缺少戰略互信，美中關係中的「衝突對抗」也隨之增加，體現在雙方貿易與安全的競爭。馬提斯在 2018 年「香格里拉對話」時指出，美國的「印太戰略」引領美中關係前進，而中國在南海的侵略性作為和美國開放性的「印太戰略」卻是形成強烈的對比。例如中國在南海島礁上的軍事化行動，包含部署反艦飛彈、地對空飛彈、電子干擾器、以及中國轟炸機降落永興島等，其目的即在改變南海地區的穩定秩序。馬提斯也批評，中國在南海的軍事化行動直接違背習近平在 2015 年訪問白宮時所做的承諾——中國不會推動南海軍事化。因為如此，美國取消邀請中國參加 2018 年環太平洋軍演（Rim of the Pacific, RIMPAC）。2018 年 APEC 會議，美國副總統彭斯與習近平針對美中關係等各項議題進行激烈交鋒，進而導致首次未發表領袖宣言，而是在閉幕後 5 天發布主席聲明。

然而，華盛頓又稱「印太戰略」本身並未排除任何國家，美國仍將在符合相互利益的領域尋求與中、俄兩國合作。馬提斯在太平洋司令部更名為印太司令部致詞時稱，美國《國防戰略》（National Defense Strategy）認為與中國的關係並非是一個對抗的戰略，美國仍會持續尋求與競爭者對話及合作的機會。⁷在「香格里拉對話」上，馬提斯陳述中國即將面臨重要的抉擇，但如果中國選擇有助於長期的和平與繁榮，美國也準備支持這樣的選擇。美國沒有要求任何國家選擇支持美國或中國，包含中國周邊國家。如果中國持續追求一個建設性導向的美中關係，美中兩國的合作將是可能的，儘管雙方仍有競爭的存在。2018 年 6 月 26 至 28 日，馬提斯首次訪問中國。但在美國 9 月制裁中國武器裝備部及其部長李尚福後，原定 10 月舉行第二輪美中外交安全對話被延後至 11 月 9 日召開。美中兩國在安全議題上仍存有重大的歧見，雙方在安全關係上是處於高度的不穩定狀態。

⁷ James N. Mattis, "Remarks at U.S. Indo-Pacific Command Change of Command Ceremony," Department of Defense, May 30, 2018, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1535689/remarks-at-us-indo-pacific-command-change-of-command-ceremony/>

參、「印太戰略」的經濟與軍事層面

整體而言，美國「印太戰略」的面向非常多元，包括政治、軍事、經濟、非傳統安全、國內治理等多個面向。除了上述的政治層面外，美國「印太戰略」在經濟與軍事層面值得特別注意，兩者皆呈現出以雙邊為主，多邊為輔的情況。

一、經濟層面

在經濟建構層面，美國是以雙邊為主、多邊為輔的方式推進美國的「印太戰略」。華盛頓希望藉由與區域國家簽訂雙邊協議的方式，取代傳統倡議的多邊區域經濟整合模式，並為美國爭取較為有利且公平的國際貿易。川普退出「跨太平洋夥伴協定」，並與日本、南韓重啟自由貿易協定談判，即是具體的展現。在對外援助與投資部分，美國仿效中國的作法，對「印太」地區提出經濟援助與投資的計畫。2018年7月30日，蓬佩奧提出「印太戰略」經濟願景，宣布投入1.13億美元頭期款到「印太」地區，支持數位經濟、能源和基礎設施，包含投資「數位鏈結和網路安全夥伴」(Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership)、亞洲版的「經由能源強化的發展與成長」(Enhancing Development and Growth through Energy)及建立新機制落實「基礎設施交易及援助網絡」(Infrastructure Transaction and Assistance Network)等。31日，美國宣布聯合日本和澳洲成為策略夥伴，共同支持「印太」地區的基礎建設投資。10月5日，川普簽署《2018年善用投資促進發展法》，擴大美國政府的發展融資能力達600億美元，支持美國民營部門為海外戰略機會進行投資。美國似是警覺中國「一帶一路」戰略對其國家利益的衝擊，因此在「印太戰略」中亦以經濟策略中國相競逐。11月12日，在美國、日本與澳洲政府的支持下，美國海外民間投資保證公司(Overseas Private Investment Corp, OPIC)、日本國際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)、澳洲外交暨貿易部及出口融資與保險公司(Export Finance and Insurance Corporation, EFIC)正式簽署三邊諒解備忘錄，投入「印太」地區的基礎建設。⁸11月14日，彭斯(Mike Pence)重申美國支持「自由與開放的印太區域」，美國在印太地區尋求共同合作，而非掌控，而繁榮是美國印太戰略三支柱之首要。彭斯稱美國每年和印太地區的貿易額達1.8兆美元，整體投資金額接近1兆美元，遠超過中國、日本與南韓三國投資總額。華府將透過簽署雙邊自由貿易協定與私人投資區域基礎建設的方式來實踐目標，包含鼓勵民間投資印太地區建立世界級的港口和機場、鐵公路、油管和資料鏈路等。⁹

⁸ “Joint Statement of the Governments of the United States of America, Australia, and Japan,” The White House, November 17, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-governments-united-states-america-australia-japan/>

⁹ 第二支柱為安全，第三支柱是支持透明與迅速回應的政府、法治、對宗教自由等個人權利的保障。Mike Pence, “Mike Pence: The United States seeks collaboration, not control, in the Indo-Pacific,” *The Washington Post*, November 9, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/mike-pence-the-united-states-seeks-collaboration-not-control-in-the-indo-pacific/2018/11/09/1a0c330a-e45a-11e8-b759-3d88a5ce9e19_story.html?utm_term=.10100c6eba04

二、軍事層面

就像經濟建構層面，美國在「印太戰略」中的軍事建構也是以雙邊為主，但有朝向多邊發展的跡象。美國除維持與日本、南韓、澳洲、菲律賓及新加坡的同盟關係之外，《國防戰略》宣示與盟邦及夥伴建構一個能夠嚇阻攻擊且維持穩定，並自由進入公共領域的「網絡化的安全架構」(networked security architecture)，希冀結合雙邊與多邊安全關係。¹⁰ 在行動上，2017年11月12日，美、日、印、澳四國資深官員在東協高峰會外舉行第1次對話，討論「印太」地區反恐、航行自由及海上安全等議題。2018年3月，美軍「卡爾文森號」(USS Carl Vinson)訪問越南。4月，美國則是核發台灣有關潛艦國造的「行銷核准證」(marketing license)。5月，美國太平洋司令部更名為印太司令部。6月，美國主導的環太平洋軍演一共有25個國家參加，而中國則因為推動南海人工造島與軍事化作為而未受邀請。東協除緬甸、柬埔寨及寮國外，其餘國家皆有參加；印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡更是首次派艦參與軍演。

2018年6月7日，美、日、印、澳四國資深官員舉行第2次對話。6月7日至16日，美國、日本與印度舉行馬拉巴爾(Malabar)海軍聯合演習，首次選在菲律賓海海域靠近關島附近進行操演。7月，美國海軍驅逐艦「馬斯汀號」及「班福特號」穿越台灣海峽，並於台灣東部海域與美國航空母艦「雷根號」(USS Ronald Reagan)戰鬥群會合。8月4日，蓬佩奧則表示，為促進「印太」地區安全，美將提供3億美元的安全合作基金給東南亞國家，用於海上安全、人道救援、維和及打擊跨國威脅等。10月22日，美國海軍驅逐艦「柯蒂斯·魏柏號」及「安提坦號」巡洋艦穿越台灣海峽。11月16日，美、日、印、澳四國資深官員舉行第3次對話。11月28日，美軍飛彈驅逐艦「斯多克代爾號」(USS Stockdale)和補給艦「佩科斯號」(USNS Pecos)穿越台灣海峽。這些跡象顯示，美國開始加大其在軍事上的作為，向中國的軍事擴張傳達清楚的抗衡意涵。儘管如此，同為美國盟邦的新加坡、菲律賓以及美國積極爭取建立戰略夥伴關係的印度，在應對中國的作法上仍有不同。

肆、美國與中國的關係

川普在競選總統期間即對中國在美中雙邊貿易失衡的問題上多所批評。川普主張美國是自由貿易與全球化的最大受害者，而中國則是最大受惠者，因中國從與美國的貿易中獲取巨大的貿易順差與經濟利益。惟由於2017年川普政府在東亞的主要外交考量是北韓的飛彈試射與核子試爆危機，華盛頓敦促北京對平壤採取制裁，因此2017年的美中關係尚稱穩定。但是，隨著北京的作為與華盛頓的期待出現明顯落差，加以美國與北韓的關係出現極具戲劇性的變化，於是華盛頓在2018年3月開始對北京進行經貿上的制裁，並逐漸加大與北京在軍事戰略方

¹⁰ Department of Defense, *National Defense Strategy* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2018), p. 9.

面的抗衡。

一、美中貿易戰爭

從 2018 年 3 月以來，美中兩強之間持續進行的貿易戰爭是兩國關係的一個重要變化；而美中貿易戰爭與美國對國際自由貿易與全球化的反思有極大的關連性，這其中又具有反制中國所實施之經濟侵略的意義。在川普總統上任後，美國雖無杯葛、制衡中國有關「一帶一路」與「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 的倡議，但是華盛頓對「世界貿易與區域經濟整合」以及「與北京的雙邊經貿關係」則出現了急遽的轉變。前者最主要是退出先前由美國所主導的「跨太平洋夥伴關係」，後者則是由美國所發起的美中貿易戰爭。但不論是針對前者或後者，美國皆希望達到一個「自由且公平」的新國際貿易環境。固然許多批評認為，此舉無異是讓美國從「自由貿易與全球化」的擁護者倒退到保護主義的立場，會讓美國遭受到嚴重的經濟創傷，也會損及美國在世界上的領導地位，並且讓中國有機會取而代之。但美國的立場則是唯有如此，美國的經濟與國力才不會再受到不公平貿易的侵蝕、保持在科技與經貿上的領先地位、並反制在美中貿易失衡上的弱勢，順勢削弱中國的影響力。

在對中貿易部分，川普政府認為中國是自由貿易與全球化的最大受惠者。中國非但從世界與對美貿易中獲取巨大的順差，其更藉由本身對智慧財產權的忽視，對美國高科技技術的竊取，以及對美國經濟與市場有計畫的掠奪等，逐漸地侵蝕並威脅美國的產業、經濟、與領導地位。雖然在川普的第一次亞洲行(2017 年 11 月 3-14 日)與訪問中國時，北京曾做出對美 2625 億美元的投資合作協定，但是川普旋即於在越南峴港所舉行的亞太經合會中表示，華盛頓將不容許「美國一直開放市場，但一些國家卻對美國施予貿易限制」的局面持續下去。川普亦表示，他並不責備中國採取對美貿易限制的作為，因為中國與其他國家皆是為了自己的利益而與其他國家發展經貿關係。因此，美國未來也會以「美國第一」為出發點來與他國進行「公平和對等」的經貿往來。就此看來，川普是將經濟安全視為美國國家安全的重要部分，並循著與中國一樣的邏輯，重新調整美中的經貿關係。

於是美國在 2018 年 7 月開始，針對中國採取了三波提高關稅的反制措施。第一波是 7 月 6 日，美國啟動對中國價值 340 億美元，818 項商品加徵 25% 關稅(包括航太、渦輪引擎、機械與零組件、ITC 科技設備等)；中國則隨即宣布對總值約 340 億美元，545 項的美國商品加徵 25% 關稅(包括汽車、黃豆、小麥、玉米等)。第二波是 8 月 7 日，美國再宣布對中國價值 160 億美元的 279 項中國商品加徵 25% 關稅(包括石化、鋼鐵、汽車零組件等)；隔日，中國則宣布 8 月 23 日起，對價值 160 億美元的美國產品課徵 25% 關稅。¹¹ 第三波則是 9 月 24 日開始，對中國輸往美國價值 2000 億美元的商品課徵 10% 的關稅，並預計在 2019 年 1 月 1 日調升至 25%。若是中國也採行報復，則美國將另外對價值 2670 億美

¹¹ 在此當中，美中雙方也分別在 5 月、6 月、及 8 月舉行了四次貿易談判。

元的中國進口貨物實施課稅。為此，中國宣布對美國輸往中國價值 600 億美元的商品加徵 5% 至 10% 的關稅。截至目前為止，雙方的貿易戰爭似乎仍會持續，而且勝負未定。雖然雙方都希望逼迫對方上談判桌，但美國很顯然是以經濟貿易戰的方式反制美中的貿易失衡，以及中國對美國智慧財產與高科技的侵害掠奪，而這正是它落實其國家安全戰略的一部分。此外，在甫結束的 2018 年聯合國年度大會安全理事會中，川普亦指出中國試圖干預美國期中選舉，以影響共和黨政府可能的勝利，因為他是第一位挑戰美中貿易問題的美國總統。

然而，美中貿易戰爭亦非沒有轉圜的可能。11 月 1 日，川普在推特透露，他與習近平通電話談及美中貿易問題，雙方同意在 11 月底 G20 峰會上繼續討論該議題。11 月 14 日，美國財政部發言人也證實，美國財政部次長馬爾帕斯 (David Malpass) 領導的美方談判人員，在 13 日透過視訊會議與中方代表討論貿易議題。因此，有關兩國的貿易戰問題，未來的發展是戰是和值得持續關注。

二、美中在台海的競逐

在台灣議題方面，美國（特別是國會部門）近一年來充分展現其對台灣的友善。2017 年 9 月，美國國會通過《2018 財政年度國防授權法》，要求行政部門評估美台雙方軍艦互訪並停靠的可能性。2018 年 3 月，國會則通過並由川普總統簽署《台灣旅行法》，明確授權美國政府各層級官員，包括外交、國防及其他內閣官員，可前往台灣與相對應的官員會面，同時也允許台灣政府官員訪問美國，並在適當的條件下與美國官員會面。7 月，美國海軍兩艘配備神盾作戰系統的驅逐艦航行通過台灣海峽，並在台灣東部海域與「雷根號」航空母艦戰鬥群會合。對此，美國國防部亞太助理部長薛瑞福則表示，台灣海峽是國際水域，美國軍艦擁有航行通過的權利。

8 月 13 日，川普總統簽署了由參眾兩院所分別通過的《2019 財政年度國防授權法》。該法要求美國國防部長應與台灣相關部門進行諮商，並在法案生效後一年內提交報告，尤其是針對「擴大美台高階軍事交流與聯合軍事訓練」及「支持對台軍售及其他軍備轉移，特別是發展不對稱作戰能力」等項目（法案第 1257 條）。而該法案也要求美國應與台灣進行實地訓練與軍事演習，並根據《台灣旅行法》，促進雙方高階與一般國防官員的交流。同時，美台雙方也應擴大人道主義援助與救災合作，建議派遣醫療船訪問台灣，以作為年度「太平洋夥伴」(Pacific Partnership) 任務的一部分（法案第 1258 條）。¹² 這些發展均顯示出，川普政府有意藉由美台雙邊關係的提升，牽制北京日益突破第一島鏈的軍事擴張。

雖然美國國防部在 9 月拒絕了國務院提出派遣海軍陸戰隊進駐美國在台協會的請求，但是美國副總統彭斯在 10 月的一項演說中即說明美國加強各項的軍事力量，並警告中國惡意影響美國的期中選舉。10 月 22 日，由「安提坦號」與「柯蒂斯·魏柏號」所編隊的美國海軍則再次穿越台灣海峽；11 月底，美軍作戰艦

¹² 雖然法案第 1258 條為表達「國會意見」(Sense of Congress) 之條文，且法案最終刪除要求美軍參加「漢光演習」，但來自美國國會對美台雙邊安全合作提升的重視則顯得極為明顯。

與補給艦各一艘，自台灣東北部海域進入台灣海峽向西南航行，並於晚間脫離台灣海峽，這是 2018 年第三次美艦例行性通過台灣海峽國際水域，也顯示美國對台海情勢的高度關注。

三、美中在南海的競逐

在南海問題上，川普政府在 2017 年 5 月第一次批准美軍在南海的巡航任務，並主張該海域為國際公海，各國的船艦與飛機均享有「航行自由」(freedom of navigation)。華盛頓反對北京持續在南海進行人工造島與軍事化作為，並以軍艦巡弋於具有爭議的海域，與同盟夥伴舉行聯合軍演，以及訴諸國際公法規範等方式以反制中國。2018 年 5 月，美國取消邀請中國參加該年的環太平洋軍演，其主要理由便是中國在南海擴張勢力。同年 8 月，國會通過《2019 財政年度國防授權法》，當中即針對南海問題要求國防部長協同國務卿報告中國在南海地區的人工造島進程與軍事化作為，包括軍事部署、行動與基礎建設等。同時也要求中國必須「停止填海造陸」，「撤除所有武器」，並且「連續四年有助於區域穩定」，如此才有可能再次受邀參加環太平洋軍演。而在中國方面，北京主張其在南海的作為是合理且合法，而美方的反應則是嚴重地干涉中國的主權與領土完整。

四、美中在朝鮮半島的競逐

從川普就任總統之初，其在亞洲所面臨最棘手問題便是北韓不斷地的飛彈試射與核子試爆。北韓金正恩政權的不確定性非但嚴重威脅南韓，也嚴重威脅日本與美國。為此，川普政府在 2017 年當中與金正恩不斷地相互進行攻訐，甚至亦引來川普批判美國自己過去數十年來的朝鮮半島政策出現嚴重的錯誤。由於華盛頓瞭解到北京對平壤具有重要的影響力，因此這段期間美國主要敦促中國配合聯合國對北韓進行制裁。也因此，這段期間的美中關係尚屬穩定，雙方在朝鮮半島上看似是「戰略夥伴關係」。然而就在 2017 年 7 月，美國發現中國依然持續自北韓進口鐵礦時，華盛頓明白北京在朝鮮問題上是採取敷衍、口惠的作為。¹³

南北韓關係在 2018 新年伊始即出現重大的轉變。先是金正恩於 1 月透過祝賀新年而釋放改善南北韓關係的訊息，接著雙方於 1 月 9 日在和平之家舉行部長級會面，再來則是北韓參加了南韓所舉辦的平昌冬奧。最終 4 月 27 日，文在寅 (Moon Jae-in) 與金正恩在板門店舉行歷史性會面，文在寅也在 9 月 18 日率團訪問北韓。於此同時，美朝關係也出現了重大的轉折，川普與金正恩於 6 月 12 日在新加坡舉行了歷史性的會晤。就在外界普遍認為美國可以在朝鮮問題上獲得重大突破，並且排除中國的影響力時，金正恩在 3-6 月三個月內密集訪問中國與會晤習近平。此一發展凸顯出中國仍是影響朝鮮半島的重要因素。9 月 4 日，中央政治局常委栗戰書代表習近平訪問平壤，而習近平亦於 9 月 9 日拍發賀電給北

¹³ “China defends imports of North Korean iron ore,” *Financial Post*, July 13, 2017, <https://business.financialpost.com/pmn/business-pmn/china-defends-imports-of-north-korean-iron-ore>

韓。在接下來的韓戰終止、和平協議簽署、以及北韓廢核等議題上，中國將持續扮演著重要的影響角色。因此，雖然朝鮮半島的和平進程看似推進了一大步，但在各方的角力之下，特別是華盛頓與北京的「既相互合作，又彼此暗地裡的較勁與牽制」，其前景恐非一帆風順。

伍、小結

綜觀川普政府所提出的「印太戰略」，以及在此戰略下與各國（主要是中國）的關係發展，本章認為有以下五點特殊的安全意涵與影響值得關注。

第一、延續性。川普在其《美國國家安全戰略》中，宣示「再確保美國在全球的優勢地位」。證諸於美國「印太戰略」的目標、態勢與作為，均致力於維持在美蘇冷戰結束後，以美國為首的單極體系國際秩序，遏止區域新興強權挑戰美國的優勢地位。這種延續既存美國優勢下的亞太地區國際秩序，基本上是與「讓美國再次偉大」與「美國優先」的理念相符合。

第二、針對性。美國「印太戰略」明顯在於制衡中國的崛起。習近平復興中華民族的「中國夢」，以實力與行動，挑戰了美國為首的亞太國際秩序與結構。也因此，川普政府針鋒相對地以「修正主義強權」、「戰略競爭者」、「經濟掠奪者」、「潛在敵人」來定位與描述中國，而民主黨基本上也接受此立場。因此有關「中國威脅論」的主張，在美國兩黨間已逐獲共識。

第三、獨特性。川普政府在名稱上，刻意將「亞太」區域改為「印太」區域，有著獨特的地緣政治與戰略規劃考量。在地緣政治上，透過「印太」的新概念，擴大傳統亞太區域範圍至非洲東岸，以涵蓋中國「一帶一路」於「印太」區域內的「海上絲綢之路」範圍。在戰略規劃上，刻意凸顯並拉攏傳統上不參與結盟的印度，將之納入美國「印太戰略」核心，並賦予印度特殊而關鍵的地位。

第四、多重性。川普政府在建構「印太戰略」時，在政治、經濟、與軍事關係上，有著多重而不同的安排。政治上，以多邊概念取代單邊乃至雙邊關係，強調建構以美國為核心的多邊「印太」地區「網絡化安全架構」，作為其「印太戰略」的優先任務。經濟上，美國建構以雙邊為主，多邊為輔的關係，如在退出「跨太平洋夥伴協定」後，積極推動與「印太」區域國家簽署雙邊自由貿易協定，另結合日本和澳洲投資印太地區的基礎建設。軍事上，美國同樣透過雙邊為主，多邊關係為輔的安排，在強化其既有之雙邊軍事同盟關係基礎上，希望拉攏印度成為美國在「印太」區域中新的國防安全夥伴。此外，美國也積極推動美、日、印、澳四國間的戰略安全合作關係。此種多重特殊的安排，其目的在確保以美國主導的區域秩序，並落實「印太」地區為「自由且開放」的國際體系。

第五、功利性。川普的《美國國家安全戰略》強調「實力」對國家的重要性，主張以「結果」的利害而非意識形態，來衡量與追求美國國家利益。這也符合川普的商人性格特質——利益至上與欠缺理想性。在中美貿易戰上，川普明顯的利用美國在經濟與貿易上優勢，反制美中的貿易失衡，打擊中國對美國智慧財產與高科技的侵害掠奪。在東海與南海爭議問題上，美國則誓言將建立更多致命與靈活的

軍事力量，透過其赤裸裸的軍力優勢，挑戰中國在區域內對其傳統領土主權主張。

不過川普的「印太戰略」，也面臨著兩項基本的挑戰：第一、「印太」國家對中國看法欠缺共識。美國「印太戰略」的核心假設是中國威脅論，但是「印太」區域國家對中國威脅論的看法卻不一。即使在美國的同盟與夥伴當中，如新加坡與菲律賓，它們不盡然與美國一樣地將中國視為威脅，也不願意在美國與中國之間選邊站。而所謂新夥伴的印度，其走向仍未明朗。美國「印太戰略」與其過去亞太戰略最大的不同之處，乃在於凸顯印度的重要性並拉攏與印度的關係。但印度是傳統不結盟的國家，也屢屢聲明要在美中之間維持友好等距的關係，因此除非中印關係發生劇變，例如中印間爆發邊境戰爭，否則新德里仍會繼續遊走於兩國之間。第二、美國的「印太戰略」欠缺具體的計畫。美國雖然揭示要建立「一個自由與開放的印度-太平洋區域」，但相較於與其競逐的中國「一帶一路」計畫，美國「印太戰略」雖已有初步經費投入，但仍欠缺具體的行動綱領，也未形成具體的組織機制，以落實其理念。因此，美國「印太戰略」似乎仍處於一個動態發展的概念階段，仍須進一步的實踐與觀察。

雖然「印太戰略」充滿著變數與不確定性，但有一點是可以肯定的是：美國與中國對抗的國際格局已逐漸形成。中國崛起後，習近平提出要在多邊主義下建構「新型大國關係」，並以太平洋夠大，容得下中美兩國為辭，希望能與美國維持友好關係。但實際上，川普政府並未完全接受此一觀點，反將中國定性為美國的戰略競爭對手。面對美中之間的戰略競爭，台灣在對外關係上勢將面臨一個選擇的問題，即在「台美關係」與「兩岸關係」競爭中，究竟何者應為優先？台灣是小國，在美中台三角關係上，是弱勢的一方，也欠缺主動建構區域國際秩序的能力。假如中國在國家主權上，不放棄對台灣零和遊戲的競爭，台灣充分利用美中間的矛盾與競爭，在維護台灣國家主權的前提下，協助美國建立新的「印太」區域國際秩序，以平衡中國對台灣主權的威脅，也是可理解的戰略選擇。在美中台三角關係中，只要弱勢的一方有著清楚的國家目標與敵我意識，在兩大之間，也不見得難為小。