

# 第一章 美國在印太地區的政策作為

鍾志東、陳亮智\*

## 壹、前言

2019 年是美國提出印太倡議關鍵的一年。自從美國總統川普 (Donald Trump) 的首任國務卿提勒森 (Rex Tillerson) 於 2017 年 10 月 18 日，在華府戰略暨國際研究中心 (CSIS) 首次援用「印太區域」的地緣政治概念，聲言在「安全、穩定與繁榮」前提下，將與印度共同追求「自由與開放的印太區域」(a free and open Indo-Pacific region) 目標後，<sup>1</sup>從川普總統、國家安全會議、國防部、國務院等政府相關部門與官員，陸續對美國在印太地區的倡議提出論述。川普政府在 2019 年對印太地區倡議發布兩份重要政策文件：國防部 6 月 1 日的《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region) 與國務院 11 月 4 日的《自由開放印太：促進共同願景》報告 (A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision)，<sup>2</sup>綜合整理了川普政府對印太倡議的願景、構想、與行動規畫，至此美國在印太地區之政策綱要的輪廓已清楚呈現。

川普政府在印太區域的戰略願景，簡言之在於建構一個「自由與開放的印太地區」，以倡議四項核心價值原則：尊重國家主權獨立、和平解決爭端、公平互惠貿易、及以規則為基礎的國際秩序。<sup>3</sup>而美國印太政策的基本構想，則在於如何促進與運用國家整體影響力，以保障其所揭示的國家利益與落實其所規畫的國防戰略與價值願景。對此，川普政府先是認知印太地區是「攸關美國未來發展最重要的區域」，而且印太區域既有的國際秩序與美國於區域內的優勢地位，正面臨中國「修正主義強權」(revisionist power) 的競爭挑戰。<sup>4</sup>基於此，川普政府視中國為印太區域最主要的威脅來源與競爭對手。在美中雙強於印太區域的競爭格局下，區域內國家也隨之面臨著選邊的抉擇。為因應中國透過「一帶一路」戰略擴張其在區域內影響力，華府提出「自由與開放的印太區域」政策願景，希望藉此

---

\* 鍾志東，國家安全與決策研究所博士後研究，負責第壹、第貳、第伍節；陳亮智，國防戰略與政策研究所助理研究員，負責第參、第肆節。

<sup>1</sup> Rex W. Tillerson, "Remarks on Defining Our Relationship with India for the Next Century," Center for Strategic and International Studies, October 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>.

<sup>2</sup> *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, U.S. Department of Defense, June 1, 2019, [https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD\\_INDO\\_PACIFIC\\_STRATEGY\\_REPORT\\_JUNE\\_2019.PDF](https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF); *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, U.S. Department of State, November 4, 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.

<sup>3</sup> *Indo-Pacific Strategy Report*, pp.3-4.

<sup>4</sup> *Ibid*, pp.7-10.

共同價值利益，作為與區域國家結盟基礎，反制中國對美國的挑戰。此種著眼於共同價值利益的戰略規畫，是一石二鳥之策，一方面建立印太國家對美國的認同，避免「美國優先」(America First)單邊主義下的負面影響，以正當化美國在印太區域作為；另一方面加強美國的影響力，透過價值同盟的方式，擴展與深化美國與區域內國家的合作關係。

## 貳、美國印太政策之構想與規畫

相較於 2017 年公布的《美國國家安全戰略》(*National Security Strategy of the United States of America*) 透過政治、經濟、軍事與安全的角度，僅概述美國對印太地區的政策。川普政府在 2019 年所發布《印太戰略報告》及《自由開放印太：促進共同願景》報告，就其願景、構想與具體計畫而言，詳細勾勒川普政府對印太區域的倡議規畫與政策作為。(2019 年美國印太倡議大事紀，請見附表 1-1)

### 一、印太區域安全秩序攸關美國國家利益

《印太戰略報告》開宗明義表示，美國是印太國家；就經貿、軍事、歷史與地緣政治等因素考量，印太地區是「攸關美國未來發展最重要的區域」。在認知大國間已於印太區域競爭格局下，美國「印太戰略」強調將展現美國於該區域的優勢影響力，以確保現行有利於美國的印太權力平衡，進而保障印太區域內自由開放的國際秩序與價值，因為這攸關美國重大國家利益。《印太戰略報告》在「美國國家利益與國防戰略」專章中，先是依據 2017 年《美國國家安全戰略》，臚列四項美國的「核心國家利益」(vital national interests)：保障美國人民、促進美國繁榮、維護和平透過實力與提升美國影響力。其後援引《2018 年國防戰略》(2018 *National Defense Strategy*)，標舉四項戰略目標以落實上述國家利益：國土防衛、維持在全球的軍事優勢、確保關鍵區域內之權力平衡有利於美國、與促進有利於美國安全與繁榮的國際秩序。<sup>5</sup> 因此強調展現美國於印太區域優勢影響力，即在於落實《美國國家安全戰略》與《2018 年國防戰略》中，確保美國在全球與區域優勢地位的論調。證諸於《印太戰略報告》的願景、挑戰與作為，均致力於維持在美蘇冷戰結束後，以美國為首的國際秩序，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印太地區國際秩序，基本上也是體現川普思維下，強調利益優先的現實主義與國家至上的愛國主義。基於印太區域已成為美國對外最重要的戰略焦點，因此美國「印太戰略」需將區域內安全秩序與美國國家利益相結合。

---

<sup>5</sup> *Indo-Pacific Strategy Report*, pp.15-16; *2018 National Defense Strategy*, U.S. Department of Defense, January 19, 2018, <http://nssarchive.us/national-defense-strategy-2018/>.

## 二、中國是美國在印太地區最主要競爭對手

「一個自由和開放的印太地區」戰略願景，主要就是為因應中國強勢崛起下，印太區域國際秩序所面臨的挑戰與變局。此次《印太戰略報告》直將中國「修正主義強權」的威脅，視為美國當前於印太區域的最大挑戰。在其「印太戰略圖景：趨勢和挑戰」專章中，依序將中國、俄羅斯、北韓及跨國性恐怖主義等挑戰，列為美國在印太地區的四大威脅挑戰來源。<sup>6</sup>視中國為國家威脅，基本上是延續自2017年開始，在川普政府一系列的重要戰略文件中，一貫地將中國列為「戰略競爭對手」的基調。但在此次《印太戰略報告》則更進一步地指稱，中國是美國在區域內首要的競爭對手，因為中國在共產黨領導下，透過軍事現代化、軍事部署和掠奪性經濟，脅迫區域內國家，企圖改變該印太地區的既有秩序。舉例而言，軍事上，在南沙群島部署戰機、反艦與防空飛彈的舉措，與習近平在2015年「絕不追求南海軍事化」的公開承諾完全背道而馳；經濟上，以協助發展基礎建設為名，使相關國家陷入「債務陷阱」的「一帶一路」倡議。儘管習近平主政在對外關係上，提出多邊主義與全球主義建構「新型大國關係」，同時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這看法，反將中國定性為美國主要的戰略競爭對手與敵人，甚至視之為意識形態敵人。《印太戰略報告》更總結中國在印太區域崛起之戰略意涵，其短期目標是樹立亞太霸權地位，長期目標則在主宰世界。<sup>7</sup>相較下，《自由開放印太：促進共同願景》則不特別強調中國威脅，而著重於共同價值的倡議，以凸顯印太區域國家間合作的重要性。

## 三、點、線、面重層規畫下的「印太戰略」

時任美國代理國防部長夏納翰（Patrick M. Shanahan）在2019新加坡「香格里拉對話」會議發言時指出，《印太戰略報告》不只是戰略構想而已，它有著具體的行動方案。<sup>8</sup>夏納翰所說的方案，就是「印太戰略」三柱：「整備」(preparedness)、「夥伴關係」(partnerships)和「推動網絡化區域」(promotion of a networked region)，以達成落實「自由與開放的印太地區」的戰略願景。「印太戰略」三柱源自於《2018年國防戰略》的規畫：「增加致命性」(increase lethality)、「強化盟邦」(strengthen alliance)、「擴展競爭空間」(expand the competitive space)。<sup>9</sup>「整備」的核心在於軍事整備，強調建構一個致命性、彈性、敏捷性與備便性的聯合打擊武力，同時透過鏈結美國於區域內所有武裝力量，形成具優勢打擊之前進部署兵力，以嚇阻及必要時的戰鬥，戰勝敵人之軍事挑戰。「夥伴關係」則著重於強化與擴展盟邦或夥伴國家與美國的雙邊關係。基於「作業互通性」(interoperability)的理念，在平等與互惠的原則下，同盟與夥伴國間要採責任分擔

<sup>6</sup> *Indo-Pacific Strategy Report*, pp.7-10.

<sup>7</sup> *Ibid*, p.8.

<sup>8</sup> “Acting Secretary Shanahan’s Remarks at the IISS Shangri-La Dialogue 2019,” U.S. Department of Defense, June 1, 2019, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1871584/acting-secretary-shanahans-remarks-at-the-iiss-shangri-la-dialogue-2019/>

<sup>9</sup> *Indo-Pacific Strategy Report*, p.17.

方式，以共同捍衛雙邊國家間所共享的利益價值，如主權獨立、公平貿易與基於規則的國際秩序。「推動網絡化區域」在於建構以美國為核心的多邊組織機制，透過擴大既有之雙邊盟邦與夥伴關係，基於「有目的之夥伴關係」(partnerships with purpose)，建立三邊乃至多邊安排的網絡化安全架構，如美日韓、美日印澳四方安全對話 (QUAD)、下湄公河倡議 (the Lower Mekong Initiative) 部長會議、數位鏈結及網路安全夥伴 (Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership)、基礎設施交易與協助網絡 (Infrastructure Transaction and Assistance Network)、全球和平行動倡議 (Global Peace Operations Initiative)、東亞高峰會 (East Asia Summit)、美國與東協連結 (US-ASEAN Connect)、環印度洋區域合作聯盟 (Indian Ocean Rim Association, IORA) 等不同組合的互動多邊機制，以達成嚇阻侵略行為、維護區域穩定、促進區域繁榮、和確保海空航行自由權，進而鞏固既有之國際規範性秩序。「印太戰略」三柱可說是點、線、面的重層戰略規畫，它以美國優勢的軍事力量為起點，到強化雙邊連線的戰略同盟與夥伴關係，乃至建構多邊面向的網絡機制，特別強調透過軍事與外交的緊密鏈結，以鞏固美國於印太區域既有的優勢與領導地位。

#### 四、盟邦與夥伴是美國於印太區域的「不對稱戰略優勢」

面對印太區域的國際競爭挑戰，美國除擁有優勢的軍事與經濟力量外，透過盟邦與夥伴關係，美國同時具有外交的優勢地位。《印太戰略報告》的特別之處，在於它使用超過一半的篇幅，強調盟邦與夥伴國的角色與重要性。《自由開放印太：促進共同願景》報告，透過「共同願景」(a shared vision) 倡議，以連結並強化美國和盟邦與夥伴間的合作聯盟關係。面臨中國強勢崛起與其在地緣政治的影響力，川普政府認知強權間的競爭博弈，已重返印太地區。在積極建軍整備因應競爭對手的軍事挑戰同時，《印太戰略報告》強調美國於區域內長久以來的安全同盟與夥伴，是美國印太戰略的「基石」(bedrock) 所在，也是在印太地區沒有任何競爭對手所能匹敵的「不對稱戰略優勢」(an asymmetric strategic advantage)。<sup>10</sup> 要求盟邦對責任的共同擔當 (burden sharing)，是川普主義對外政策的特點。《印太戰略報告》不例外地，在凸顯安全盟邦與夥伴的關鍵性同時，強調要以「作業互通性」落實印太戰略的責任共擔主張。報告中特別提點，將透過安全合作、情報交換協議、定期軍事聯合演習、軍援與軍售與軍事教育交流等計畫，以深化與擴展美國與其盟邦及夥伴的安全關係。

#### 五、硬軟兼備的「巧實力」戰略規畫

《印太戰略報告》在主張「和平透過實力」的軍事硬實力 (hard power) 外，特別強調透過「志同道合的盟友與夥伴」(like-minded allies and partners)，並視之為美國的「不對稱戰略優勢」，用以共同維持與建構印太區域安全秩序。在《自由開放印太：促進共同願景》報告，則透過「共同願景」、「夥伴與區域機構之交

---

<sup>10</sup> Ibid, p.21.

往」、「促進經濟繁榮」、「推展善治」、「確保和平與安全」與「投資人力資本」等六項規畫措施，以落實美國對印太區域的重視與承諾，並連結所揭示之美國國家利益。同時以《印太透明倡議》(Indo-Pacific Transparency Initiative)事實文件(Fact Sheet)，提出「反腐與財務透明」、「民主協助」、「新興領袖發展」、「媒體與網路自由」及「基本自由與人權」等五項工作計畫，強調追求印太區域政府的「善治」的重要性。<sup>11</sup>此種建構「志同道合」、「共同願景」、「善治」等價值觀概念，猶如軟實力(soft power)的運用，是基於彼此對「自由與開放的印太地區」核心價值的心悅誠服，而非透過暴力脅迫方式強行為之。美國印太政策此種軟硬兼施靈巧運用的雙軌策略，也正符合奈伊(Joseph S. Nye Jr.)所提之「巧實力」(smart power)，強調透過共同利益倡議如「全球公共財」(the global goods)概念，一方面用以擴張國家影響力，另一方面可正當化國家的行為。<sup>12</sup>例如在印太區域交往規畫上，《印太戰略報告》之「夥伴關係」和「推動網絡化區域」的設計方案，亦符合「巧實力」所著重與盟邦(alliances)、夥伴(partnerships)、機構(institutions)合作機制建構的建議。此也呼應《美國國家安全戰略》中強調透過價值同盟，以促進美國對外的影響力。<sup>13</sup>《印太戰略報告》、《印太透明倡議》事實文件、《自由開放印太：促進共同願景》報告三份印太文件中，均隻字未提「美國優先」與「讓美國再次偉大」，此正是刻意避免美國採單邊主義形象所造成困境，並藉此提高美國在印太區域行動的正當性，以實現其戰略目標，並鞏固其於印太區域的領導地位。

## 參、印太戰略與地緣政治

### 一、美國印太戰略在台海的實踐

有關 2019 年美中兩強在台灣海峽的競逐，由於美國已在其所公布的「印太戰略」文件中清楚地指出中國是美國在印太地區最主要的競爭對手，且中國持續對台灣的邦交、國際參與、以及國防安全加大威脅，因此美中雙方在此進行了一系列的攻防。而從中我們亦可以看出，台灣是美國在印太區域中回應中國崛起與挑戰的重要夥伴，美國除了延續其先前對台灣的諸多友好措施，包括《2018 財政年度國防授權法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, NDAA FY2018) (2017 年 9 月)，《台灣旅行法》(Taiwan Travel Act) (2018 年 3 月)，以及《2019 財政年度國防授權法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, NDAA FY2019) (2018 年 8 月) 等，也透過軟實力的推動與硬實力的運用

<sup>11</sup> Indo-Pacific Transparency Initiative Fact Sheet, U.S. Department of State, November 3, 2019, <https://www.state.gov/indo-pacific-transparency-initiative/>.

<sup>12</sup> Richard I. Armitage and Joseph S. Nye Jr., *A Smarter, More Secure America: Report of the CSIS Commission on Smart Power*, November 6, 2007, pp.5-14.

<sup>13</sup> *National Security Strategy of the United States of America*, pp.37-39.

而給予台灣在外交事務與軍事安全上的協助。由於台灣將在 2020 年 1 月舉行總統與立法委員選舉，北京試圖在許多方面對台灣的內政與外交進行干預，例如在政治上提出「一國兩制台灣方案」與《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》(簡稱《對台 26 條措施》)，在外交上奪取台灣的邦交國，在軍事上則是戰機踰越海峽中線與舉行大型軍事演習。這一連串的行動既有柔性的訴求，亦有硬性的欺凌，皆說明北京對台北的敵意與侵略企圖並未有太多的變化，反而有「軟的更軟，硬的更硬」的趨勢。為了因應北京的強勢與全面作為，華盛頓持續提升美台關係，在軍事防衛上則是延續其軍艦通過台海的政策，同時在武器輸出部分出售先進的武器裝備給予台灣。

2019 年 1 月 2 日，中國國家主席習近平在「告台灣同胞書發表 40 周年紀念大會」上提出對台「習五條」的論述，並提出所謂「一國兩制台灣方案」以推動其和平統一的願望。11 月 4 日，中國國台辦與國家發展改革委員會則公布所謂《對台 26 條措施》，用以促進兩岸更進一步的交流合作，並期盼達到兩岸融合的發展。整體而言，中國對台總體戰略仍是軟(利誘)硬(脅迫)兩手戰略，並且一再聲明其不會放棄對台使用武力。為此，在外交上，中國再次阻擾台灣出席 2019 年 5 月舉行的世界衛生大會(World Health Assembly, WHA)，也阻擾台灣參與 2019 年 9 月的國際民航組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)大會。而美國政府則是公開呼籲支持台灣有意義地參加不以國家地位為參與資格的國際組織，包括國際民航組織、國際刑警組織(International Criminal Police Organization, INTERPOL)、以及世界衛生組織。除此之外，2019 年 5 月 25 日，我國外交部宣布，原台灣相對應「美國在台協會」(American Institute in Taiwan)的機構「北美事務協調委員會」(Coordination Council for North American Affairs, CCNAA)更名為「台灣美國事務委員會」(Taiwan Council for US Affairs, TCUSA)，此為我國與美國關係的一個重大提升。2019 年 9 月 16 日，索羅門群島與我國斷交並於 9 月 21 日轉與北京建交；2019 年 9 月 20 日，吉里巴斯共和國與我國斷交並於 9 月 27 日轉與北京建交。針對中國奪取我國邦交國的作為，美國國務院一方面表示對索羅門群島與吉里巴斯兩國的決定感到遺憾，同時也直指中國企圖改變兩岸的現狀，其行為有害區域的穩定。對此，美方亦表示將尋求應對此事的各種選擇方案。10 月 29 日，美國參議院通過《2019 年台灣友邦國際保護及加強倡議法案》(*Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019*, TAIPEI Act)，希冀藉此要求美國政府協助台灣鞏固其邦交。<sup>14</sup> 由於南太平洋地區是我國邦交國集中的區域，10 月 7 日，美國國務院副助理國務卿孫曉雅(Sandra Oudkirk)出席在台北舉行的第一屆「太平洋對話」時即強調，她是「代表川普總統與蓬佩奧國務卿參與此項對話」，並重申美國對太平洋國家的堅定承諾。從以上的脈絡看來，美中兩強在台海的競逐上已因台灣的外交空間問題而展開一番的攻防。

在軍事上，2019 年 3 月 31 日出現兩架共機「殲 11 型」戰鬥機踰越海峽中

<sup>14</sup> 美國眾議院外交事務委員會在 10 月 30 日也通過眾議院版的《台北法案》。

線，隨後遭我國空軍攔截驅離，這是繼 1999 年共機踰越海峽中線之後的再次相同作為。雖然中方並未說明其企圖為何，但普遍認為解放軍可能是為了對美國軍艦通過台灣海峽常態化表達不滿，同時也測試台灣方面可能的反應與底線。對此，美國國務院與美國國防部均表示，美國反對中國試圖片面改變現狀，並敦促其放棄對台灣使用武力脅迫。<sup>15</sup> 綜合來說，2019 年美國在台灣海峽回應中國的軍事作為可從三個方面觀察，第一、美國軍艦保持其在 2018 年的作法，即不定期地航行通過台灣海峽，以宣示其對印太區域與台灣海峽的「航行自由」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs)。截至 11 月底為止，今年美艦已有 10 次航行通過台灣海峽的紀錄。第二、美國國會通過法案，要求美國政府履行《台灣關係法》，並要求對台軍售常態化。5 月 7 日，美國眾議院通過《2019 年台灣保證法》(Taiwan Assurance Act of 2019) 與「重新確認美國對台及對執行台灣關係法承諾」決議案，其中《台灣保證法》便要求美國對台軍售應常態化，這顯示在台《台灣關係法》通過 40 週年之際，美國國會持續加強對台灣的支持。第三、美國透過新的對台軍售案支持台灣對抗解放軍威脅。7 月 9 日，美國國防安全合作局 (Defense Security Cooperation Agency, DSCA) 宣布出售 108 輛 M1A2T 戰車及 250 具單兵攜行的刺針防空飛彈給台灣，總金額約 22 億美元；9 月 2 日，美國國務院則宣布出售 66 架 F-16V Block 70 (F-16C/D 型) 戰鬥機給台灣，總金額約 80 億美元。前者預計將強化台灣的地面作戰能力，後者則大幅提升台灣的空防能力。對此，美國除了在台海展現其軍事存在與實力之外，其亦以透過軍售的方式協助台灣提升防衛能力以對抗中國的武力威脅。

## 二、美國印太戰略在南海的實踐

2019 年美中兩國在南海的競逐，其基本態勢是美國仍延續其一貫的主張——南海是國際公海，世界各國的船艦與飛機在此區域均享有「航行自由」；美國反對中國在南海所進行的填海造陸工程與人工島礁軍事化，中國應立即停止這些活動；同時美國也以軍艦巡弋並挑戰具有爭議的海域，並與同盟夥伴舉行聯合軍演以因應南海可能出現的衝突與危機。然而，在中國方面，北京並不理會華盛頓的主張，而是依然地進行南海島礁軍事化作為。根據美國國防部 2019 年向美國國會所提交的《中國軍力報告》(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China) 指出，雖然中國已經宣稱停止其在南海的填海造陸行動，但是它仍持續在其所建的人工島礁上進行軍事化工程，包括部署反艦與防空飛彈系統等。<sup>16</sup> 整體而言，中國已在南海取得島嶼佔領與填海造陸的先機，美國的軍事行動很難真正改變中國在南海的「事實佔有」(de facto occupation) 與既有成果。

根據「亞洲海事透明倡議」(Asia Maritime Transparency Initiative) 的研究追

<sup>15</sup> 黎堡，〈中國軍機跨越台灣海峽中線 美國促北京不要單方面改變現狀〉，《美國之音》，2019 年 4 月 2 日，<https://www.voachinese.com/a/us-warns-china-on-taiwan-strait-20190401/4857444.html>。

<sup>16</sup> Annual Report to the Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, U.S. Department of Defense, May 2, 2019, pp. 73-75.

蹤顯示，中國在西沙群島的永興島（Woody Island）已建設海軍基地並部署反艦與防空飛彈，同時其機場也已經可以提供戰鬥機進行起降。<sup>17</sup> 而中國在2016年的南海仲裁案之後，仍持續在南沙群島進行軍事化工程，包括2016年在赤瓜礁（Johnson South Reef）、南薰礁（Gaven Reefs）、東門礁（Hughes Reef）、與華陽礁（Cuarteron Reef）等四處建蓋行政辦公建築、武器庫房、以及偵測設施等；2018年則已完成在永暑礁（Fiery Cross Reef）、渚碧礁（Subi Reef）、美濟礁（Mischief Reef）等三座島嶼的航空設施、港口設施、武器修護地點、行政辦公建築、軍事營房、與通信設施等。<sup>18</sup> 2019年，北京在南海的作為已跳脫「製造人工島嶼」的議題，轉變成為在這些島嶼上「進行了什麼程度的軍事化作為」。這表示中國已對南海展現了更強大的軍事控制能力。

相對地，美國則是繼續執行其軍艦航行自由的任務，包括1月7日，飛彈驅逐艦「麥坎貝爾」號（*USS McCampbell, DDG-85*）駛進西沙群島12浬內執行航行自由任務；2月11日，柏克級神盾驅逐艦「史普魯恩斯號」（*USS Spruance, DDG III*）與「普瑞布爾號」（*USS Preble, DDG 88*）駛進南沙美濟礁12海里範圍內；5月6日，飛彈驅逐艦「普瑞布爾號」（*USS Preble, DDG-88*）和「鍾雲號」（*USS Chung-Hoon, DDG-93*）在南沙群島的南薰礁（Gaven Reefs）和赤瓜礁（Johnson Reef）12浬內進行自由航行任務等等（有關近年美國在南海的自由航行任務，請參照附表9-2，頁108）。在「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）中，美國國防部則是持續批判中方在南海的作為。6月1日，美國在其所公布的《印太戰略報告》強調美國將繼續其在南海的航行自由任務，並正式提出「印太海上安全倡議」（Indo-Pacific Maritime Security Initiative, Indo-Pacific MSI），以強化美國與南海周邊國家的合作。這顯示美國在南海區域對抗中國的策略不僅限於美國單方面的行動，亦訴求與區域國家的合作，以共同抵制中國在南海的勢力擴張，這些國家包括菲律賓、越南、馬來西亞、印尼與泰國等。9月2至6日，美國更首次與東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）10國的海軍舉行聯合軍事演習。由於中國於2018年10月在廣東省湛江與東協國家首次舉行海上聯合軍演（「海上聯演-2018」），並於2019年4月在山東青島與東協國家舉行第二次海上聯合軍演（「海上聯演-2019」），因此美國逐漸加大反制中國在東南亞與南海的軍事獨霸狀態，這是美國在軍艦巡弋與國際法規範之外所另闢的制衡策略。準此，美中雙方在南海的競逐上似乎均有從單一國家朝向「爭取夥伴盟友」與「多邊軍事合作」之「點、線、面」的發展態勢，各國在南海區域的軍事行動有更為國際化與複雜化的趨勢。值得注意的是，華盛頓與北京所爭取的盟友與夥伴多所重疊，這些國家即是東協十國。因此，東協十國未來在南海軍事合作議題上，究竟是選擇與美國合作，抑或是選擇與中國合作，或將堅持其不選邊的立場，將會是值得觀察的一個焦點。

<sup>17</sup> “Update: China’s Continuing Reclamation in the Paracels,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, August 28, 2019, <https://amti.csis.org/paracels-beijings-other-buildup/>.

<sup>18</sup> *Annual Report to the Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China*, U.S. Department of Defense, May 2, 2019, pp. 73-75.

### 三、美中在朝鮮半島的競逐

2019 年美中兩國在朝鮮半島的競逐，不若華盛頓與北京在台海與南海議題上的「直接面對面」，主要是由美國與北韓在朝鮮半島上進行折衝，中國的影響力則隱身在北韓之後。雖然朝鮮半島的和平進程在 2018 年出現明顯的轉變與推展，而兩韓關係與美朝關係亦出現了重大的進步。川普和金正恩已於 2019 年 2 月 27 日在越南河內進行二度會面，但是雙方卻在北韓無核化與解除經濟制裁等重要議題上無法達成共識而破局。美方認為關鍵在於北韓要求完全解除制裁，同時北韓則是希望解除 2016-2017 年聯合國的 5 項對北韓民生經濟制裁措施，並在無核化議題上採取「分階段同步措施」。由於雙方無法取得共識，於是協議簽署無疾而終。川金二會於 2 月 28 日破局後，北韓副外長李吉成隨即訪問中國並會晤中國外長王毅，顯示北韓與中國仍維持著密切關係與聯繫，而北京對朝鮮半島的局勢仍具有舉足輕重的影響。

2019 年 6 月 29 日，在結束大阪 G20 高峰會之後，美國總統川普隨即前往韓國，並於 6 月 30 日前往南北韓位於板門店的非軍事區與北韓領導人金正恩會面，這是雙方在 2 月的河內會談破局之後的首次會面，而川普也成為首位踏上北韓領土的美國總統。川普在稍後表示，美國與北韓將在未來的數週陸續展開諸多議題的會談，朝鮮半島無核化議題在川金再次會晤之後似乎又露出曙光。然而在此之前，習近平才於 6 月 20 日訪問了平壤並與金正恩會談。在會談中，習近平表示中國政府希望在朝鮮半島無核化議題上扮演建設性角色。很顯然地，中國的影子依然出現在朝鮮半島與美朝關係上。因此，2019 年朝鮮半島的和平進程雖有若干的進展，但是在無核化的議題上，其進展的幅度仍十分有限。雖然美國試圖將和平進程「簡化」在華盛頓與平壤之間，但是北京的身影與影響力卻是揮之不去的事實。

### 四、美俄在印太區域的競逐

有關 2019 年美俄兩國在印太區域的競逐態勢，基本上，一個單純的華盛頓與莫斯科在此區域的政治外交與軍事競爭樣貌並未所見。然而，這並不表示俄羅斯沒有參與印太區域事務或是不關注其在印太區域的利益。相對地，俄羅斯是與中國密切合作以推進它在印太地區的利益與地位。換言之，美俄在印太區域的競逐可視為是「美國」與「中國與俄羅斯」在印太區域的地緣政治與戰略競爭。也無怪乎，在《印太戰略報告》當中，華盛頓依序將中國、俄羅斯、北韓與跨國性恐怖主義等，列為美國在印太地區的四大威脅來源。

2019 年 4 月 23 日，中國海軍甫於青島舉行慶祝解放軍海軍成立 70 周年暨海上閱兵後，中俄兩國海軍旋即於 4 月 29 日至 5 月 4 日，於青島舉行代號為「海上聯合-2019」(Joint Sea 2019) 的聯合軍事演習，強調「聯合海上防衛行動」，以增強中俄兩國共同應對海上安全威脅的能力。<sup>19</sup> 9 月 16 至 21 日，俄羅斯舉辦四

<sup>19</sup> 張汨汨、王克，「中俄『海上聯合-2019』軍事演習圓滿結束」，《新華網》，2019 年 5 月 5

年一次的「中央-2019」(Tsentr-2019)軍事演習，以實際操演多國聯合部隊共同打擊國際恐怖主義，進而維護中亞地區的軍事安全。<sup>20</sup> 此項演習為俄國年度極為重要的戰略演習，中國在 2018 年首度獲得邀請而參與「東方-2018」(Vostok-2018)的演習，今年則又再度獲邀參與「中央-2019」演習。中國連續兩年參與俄羅斯最重要的戰略演習，代表中俄兩國的軍事交流與合作關係十分緊密。儘管兩國在中亞亦有戰略競爭與利益衝突，但是中俄聯合對抗美國的共同戰略目標則是相當一致。另外，2019 年 7 月 23 日，俄羅斯與中國進行了首次的兩國亞太聯合空中戰略巡航，並由 3 架俄羅斯軍機與 2 架中國軍機共同飛進南韓與日本具有主權爭議的獨島（日本稱之「竹島」）上空。此舉則是引來南韓與日本兩國高度的關切。

## 肆、印太戰略與經濟安全—美中貿易戰

2019 年美中貿易戰一路走來打打談談。雖然當中有一度出現和緩的態樣，特別是兩國領導人川普與習近平於 6 月 29 日大阪 G20 高峰會會晤之後，但是整體而言，美國是屬於攻擊與主動的一方，而中國則是屬於防守與被動的一方。從美國的角度而言，美中貿易戰的發生可追溯至 2016 年川普在競選總統時的主張——美國不該再是國際自由貿易與全球化之下的犧牲者，而是應該努力追求一個更為「公平與互惠」的國際自由貿易。在著眼於縮短貿易赤字的同時，美國也極力維護其在高科技研發與生產上的優勢，特別是中國以所謂「逆向工程」的方式而竊取美國的先進技術。因此，特別是針對中國，美國希望以提高關稅的方式逼迫部分產業（尤其是製造業）遷移出中國，進而延遲或拖垮中國的經濟發展及其在國際上的政治經濟影響力，削弱中國崛起所帶來的威脅。

換言之，川普推動貿易戰的目的十分清楚，即是要美國的消費市場與中國的生產供應脫勾，希冀藉由提高關稅以增加中國製造並輸往美國產品的成本，進而弱化中國的總體經濟表現。由於美國仍是世界最大的經濟體與最大的消費市場，許多國家皆是倚靠著對美出口以維持經濟成長動力，因此美國仍可藉此策略而影響他國的經濟成長。

2018 年，在經歷了三波美國對中國的提高關稅制裁與中國的強勢回擊之後，2018 年 12 月 1 日，在布宜諾斯艾利斯 G20 高峰會上，川普與習近平協商達成共識，雙方達成貿易戰停火 90 天的共識，並宣布在談判期間雙方暫停增加新的貿易制裁措施。2019 年 3 月 1 日最後期限即將到期時，美國宣布雙方將延長暫停增加新貿易制裁措施的期限。

然而，5 月 5 日，美國總統川普卻宣布，將對價值約 2000 億美元的中國輸出美國的商品課徵 25% 的關稅，並於 6 月 1 日開始正式生效。同樣地，5 月 13

---

日，[http://www.xinhuanet.com/2019-05/05/c\\_1210125603.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-05/05/c_1210125603.htm)。

<sup>20</sup> Holly Ellyatt, "Russia conducts massive military drills with China, sending a message to the West," *CNBC*, September 17, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/09/17/russia-conducts-tsentr-2019-military-exercises-with-china-and-india.html>.

日，中國國務院關稅稅則委員會辦公室亦宣布，自 6 月 1 日起，中國對美國輸往中國價值約 600 億美元的部分進口商品將加徵 5%至 25%的關稅。6 月 1 日，美國貿易代表署則宣布，美國對中國商品加徵 25%關稅的時間將延後至 6 月 15 日實施，而中國方面則表示中國方面加徵關稅會在 6 月 1 日如期實施。

6 月 29 日，川普與習近平於大阪 G20 高峰會上進行會晤，雙方同意重啟經貿談判磋商，同時美國將不再對中國產品增加新的關稅。就此而言，美方似乎是在向中方釋放若干的善意。但是，8 月 1 日，美國對中國向美國購買農產品的進程表示不滿，川普總統於是宣布將於 9 月 1 日開始，對其他另外中國輸往美國價值約 3000 億美元的商品進行增加 10%的關稅。其後，中國則宣布暫停向美國購買農產品，並在 8 月 24 日宣布將對價值約 750 億美元的美國商品增加 10%或 5%的關稅，同時恢復對美國的汽車以及部分汽車零件增加關稅。8 月 25 日，美國則宣布對先前價值約 3,000 億美元的中國商品再提高關稅至 15%，並對當前價值約 2500 億的中國進口貨物增加 25-30%的關稅。就此而言，8 至 9 月的美中貿易戰似乎又處於一個極為強烈對抗的階段。

10 月 11 日，美國總統川普在白宮接見中國貿易談判代表、中國國務院副總理劉鶴時表示，美中雙方在智慧財產權、金融服務與農產品採購方面已達成協議，中方同意向美國採購 400 到 500 億美元的農產品，同時美方同意暫停對原定在 10 月 15 日所實施的對價值約 2,500 億美元的中國商品加徵關稅。川普樂觀地表示，其有可能與習近平在 11 月於智利所舉行的亞太經濟合作高峰會上簽署協議。然而，智利於 10 月 30 日因為首都聖地牙哥的示威抗議而宣布取消預計 11 月中舉行的亞太經濟合作高峰會，於是川普與習近平也就喪失了此次見面的機會。雙方未來將會在何時再進行會面，以及兩國將以何種方式再次進行磋商，這將是後續觀察兩國貿易戰爭的重點。有關美中貿易戰的重要時程，請參照表 1-1。

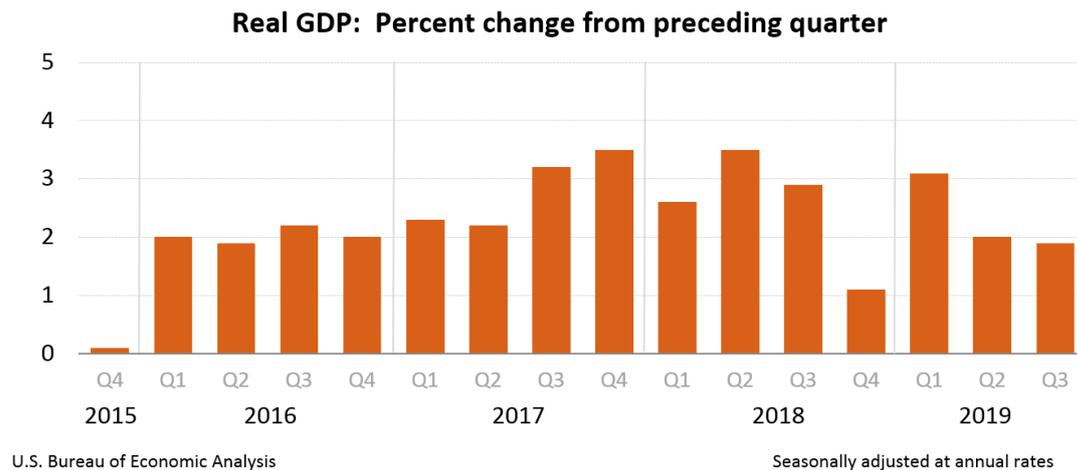
表 1-1、美中貿易戰的重要時程

時間	美國採取的行動	中國做出的回應
2018 年 7 月 6 日	針對 340 億美元中國輸美商品提高 25%關稅	針對 340 億美元美國輸中商品提高 25%關稅
2018 年 8 月 7 日	針對 160 億美元中國輸美商品提高 25%關稅	針對 160 億美元美國輸中商品提高 25%關稅
2018 年 9 月 24 日	針對 2,000 億美元中國輸美商品提高 10%關稅	針對 600 億美元美國輸中商品提高 5-25%關稅
2019 年 5 月 5 日	針對 2,000 億美元中國輸美商品提高 25%關稅	針對 600 億美元美國輸中商品提高 5-10%關稅
2019 年 8 月 1 日	川普發推文稱，將從 9 月 1 日起，對剩下的 3,000 億美元中國進口商品加徵 10%關稅	
2019 年 8 月 5 日	將中國列為匯率操縱國	無

2019年8月23日	川普推文表示，對先前 3,000 億美元商品由 10% 提高至 15% 關稅，對既有 2500 億美元商品由 25% 調升至 30% 關稅	中國政府宣布將對價值 750 億美元的美國商品加徵 5% 至 10% 的報復性關稅
2019年10月7日	將中國 28 家公安機構和海康威視等 8 家科技公司列為出口黑名單	無
2019年10月15日	針對 2,500 億美元中國輸美商品提高 20-30% 關稅（暫緩）	無

資料來源：陳亮智整理自公開資訊。

綜觀美中兩國在貿易戰中的作為，事實上兩國在此議題上皆採取了「打打談談」的策略。一方面雙方皆希望藉由提高關稅以迫使對方回到談判桌，並逼迫對方做出讓步的協議。但另一方面，從 2018-2019 年的經驗裡，我們亦觀察到美中的貿易談判協議並非是「長治久安」，其很快地將被下一波的加徵關稅所打破與取代，而在雙方的一來一往當中，彼此的態度又都十分地強勢。換言之，華盛頓與北京確實都有想要藉由磋商談判來舒緩彼此的貿易戰，而它們也確實有可能在短時間之內達成協議，然而這樣的協議似乎都不會持續太久，最後還是再回到貿易戰的火線上。從美國或川普的角度而言，只要沒有達到上述的美國國家利益與戰略目的時，例如迫使中國採取更為公平的國際貿易，並且提高對智慧財產權的重視與保護等，川普的「打打談談」策略應該會持續下去。此外，由美國經濟分析局（Bureau of Economic Analysis）所發佈的統計結果觀察，從 2018 年 7 月美、中開始進行貿易戰以來，美國國內的 GDP 雖然皆出現正成長，然而從 2018 年第三季開始，美國國內 GDP 似乎有成長趨緩現象，尤以 2018 年第四季成長下滑最為明顯（見圖 1-1）。準此，目前雖然仍難斷定美中貿易戰對美國經濟成長具體衝擊的程度，而且美國國內經濟成長的趨緩也可能受到其他因素的影響。但不論如何，有關美中貿易戰與美國經濟成長的關連性，這必須累積更長時間的觀察。



**圖 1-1、2015-2019 年美國 GDP 與前一季 GDP 之百分比變化**

資料來源：陳亮智摘錄自美國經濟分析局（Bureau of Economic Analysis）統計結果，[https://www.bea.gov/system/files/gdp3q19\\_adv\\_1.png](https://www.bea.gov/system/files/gdp3q19_adv_1.png)。

## 伍、小結

美國當前的印太政策基本上反映，川普主義「美國優先」下的現實主義（realism）論點，強調其在軍事、外交、與經濟「實力」，對解決國際事務的關鍵角色，同時以「結果」論的功能主義（functionalism）觀點，來衡量與追求美國國家利益。而川普總統的人格特質—自我主義、威權專斷、現實功利、不懼衝突與浮誇善變，此也都反映在川普處理國際事務的「交易外交」（transactional diplomacy）風格。川普視外交為交易，議題在其心中各有其重要性與價碼，為達成交易可不擇手段，因此沒什麼是不可被交易的，此可見諸於：貿易談判、氣候變遷、香港問題、伊朗衝突、北韓無核談判、背棄庫德族、要求外國政府調查政敵拜登（Joseph R. Biden Jr.）等案。

川普政府在認知「中國威脅論」下，定義了美中關係的「競爭」基調，打破自 1979 年美中建交來的「合作」基本態勢。儘管副總統彭斯（Michael R. Pence）在 2019 年 10 月 24 日於華府智庫威爾遜中心（Wilson Center）發表中國政策演說時表示，美國尋求有條件下與中國交往（engagement）的政策，並尋求雙邊的共榮共存。<sup>21</sup>國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）隨後於 10 月 30 日在華府智庫哈德遜研究所（Hudson Institute）的「中國挑戰」演說中，猛烈抨擊中國共產黨並指出，「中國共產黨對美國和美國價值觀懷有敵意」。他同時表示，「繼續無視美中兩國制度間的根本差異是不現實的，也無法忽視這種差異對美國國家安全構成的影響」。<sup>22</sup>明顯地，面對中國崛起的挑戰，美國印太區域政策的規劃，在於透過軟

<sup>21</sup>“Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture,” The White House, October 24, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/>.

<sup>22</sup> “The China Challenge,” U.S. Department of State, October 30, 2019, <https://www.state.gov/the-china-17>

硬兼施方式，正面迎擊其所認知的中國威脅，追求延續以美國為首的區域與全球國際秩序。有鑒於經濟安全即是國家安全，經貿議題特別是美中貿易戰，已成川普對內與對外政策的核心焦點。川普秉持「成長優先政策」(pro-growth policy)原則下，將持續對中國施壓，透過「以戰逼和」的策略，川普希望能儘早與中國達成對他明顯有利的協議，對內壯大美國經濟以轉移國內對政府的不滿，對外展示美國所領導的國際政經秩序，其成果也將為川普在尋求 2020 年總統連任時的關鍵，而這也成為川普「交易外交」的重中之重。

由國防部《印太戰略報告》與國務院《自由開放印太：促進共同願景》兩份資料顯示，川普政府於印太區域軟硬兼施的雙軌策略，已日趨明朗。於《印太戰略報告》上，華府一方面採取現實主義，在美國為中心的思維下，強調競爭概念，表示將持續促進與運用美國在軍事與經濟上所擁有的實力優勢，因應印太區域內四大威脅，以達成其所設定的美國國家利益。但另一方面在《自由開放印太：促進共同願景》，則是以區域利益為考量，強調的是合作概念，不認為競爭即是衝突，採取自由主義，在民主善治與公平貿易大纛下，透過此價值同盟方式，不排除任何國家加盟，以減輕現實主義「美國優先」下單邊主義的負面影響，同時擴大與正當化美國於印太區域影響力。川普政府所提「自由與開放的印太地區」的四項核心價值，即可視為綜整 (synthesis) 此現實主義與自由主義雙軌策略的具體主張。而川普政府正透過公共外交 (public diplomacy) 方式，積極推展「自由與開放的印太地區」理念，強化與擴張美國「不對稱戰略優勢」的盟邦與夥伴關係，以因應美國於印太區域所面臨中國的競爭挑戰。

附表 1-1、2019 年美國印太倡議大事紀

時間	重要事件
1 月	美國海岸防衛隊大型巡邏艦(「巴索夫號」 <i>USCGC Bertholf</i> ) 首次部署到亞太地區，並配屬於第七艦隊。
1 月 1 日	夏納翰 (Patrick Shanahan) 就任美國代理國防部長 (任期 2019 年 1 月 1 日至 6 月 23 日)。
1 月 13-16 日	美國海軍軍令部長李察森 (ADM. John Richardson) 任內第二次訪問中國。
1 月 17 日	美國國防部公布 2019 年《飛彈防禦檢討》( <i>Missile Defense Review</i> )。
2 月 11 日	美國國防情報局 (Defense Intelligence Agency, DIA) 公布《2019 太空安全挑戰》( <i>2019 Challenges to Security in Space</i> )。
2 月 27 日	總統川普和北韓領導人金正恩 (Kim Jong-un) 在越南河內二度會面。
3 月 19 日	美台成立「印太民主治理諮商」(Indo-Pacific Democratic

	Governance Consultation) 對話機制。
5 月 2 日	美國國防部公布《2019 年中國軍力報告》(Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China)。
5 月 7 日	美國聯邦眾議院通過《台灣保證法》，以嚇阻中國對台灣脅迫，並呼應《台灣關係法》40 週年。
5 月 21 日	川普首度於白宮會晤南太平洋三個「自由聯繫邦」(Freely Associated States, FAS) 的國家領導人。
5 月 26 日	川普總統以國賓身份拜訪日本，是日本改採「令和」年號之後，第一位訪問日本的外國總統，展示美日同盟特殊關係。
5 月 31 日至 6 月 2 日	時任美國代理國防部長夏納翰 (Patrick Shanahan) 出席 2019 新加坡「香格里拉對話」會議。
6 月 1 日	美國國防部發布《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report)。
6 月	美國國防部於 2019 年 6 月調整組織架構，在原本 3 名副助理部長 (Deputy Assistant Secretary) 外，新增專責中國事務的副助理部長，並由斯布拉賈 (Chad Sbragia) 擔任。
6 月 20 日	史達偉 (David Stilwell) 就任國務院亞太助卿。
6 月 29 日	總統川普出席在日本的 G20 高峰會，並與中國國家主席習近平舉行「川習會」。
6 月 30 日	總統川普訪問韓國，在「板門店川金會」與金正恩第三次會面，川普成為第一位踏上北韓的美國總統。
7 月 8 日	國防安全合作局 (Defense Security Cooperation Agency) 公告對台 22 億美元軍售案 (內容包含 108 輛 M1A2T 主戰車)。
7 月 23 日	艾斯培 (Mark Esper) 就任國防部部長。
7 月 30 日至 8 月 3 日	國務卿蓬佩奧出席東協外長會議表達支持《東協印太展望》。
8 月 2 日	美國退出《中程核武條約》(Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, INF Treaty)。
8 月 20 日	國防安全合作局 (Defense Security Cooperation Agency) 公告對台灣 80 億美元軍售案 (內容包含 66 架 F-16V)。
9 月 2-5 日	美國首次與東協舉行「聯合海上演習」(ASEAN-US Maritime Exercise, AUMX)。
9 月 10 日	川普總統解聘國家安全顧問波頓 (John Bolton) (任期 2018 年 4 月 9 日至 2019 年 9 月 10 日)。
9 月 18 日	歐布萊恩 (Robert O'Brien) 就任國家安全顧問。
9 月 20 日	川普總統與澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 在美國白宮會晤。
9 月 22 日	博明 (Matt Pottinger) 就任副國家安全顧問。
9 月 22 日	川普總統與印度總理莫迪 (Narendra Modi) 在休士頓會晤。

9月24日	川普總統在聯合國大會表示，「中方如何選擇處理（香港）局勢，將在很大程度上說明它在世界和未來中的角色」。
9月25日	美國總統川普與日本首相安倍在紐約簽署對《美日貿易協定》達成最終協議的聲明。
9月26日	印太「四方安全對話」（QUAD）部長級會議首度於紐約召開。
10月7日	美國商務部首次以人權理由制裁中國地方政府機構及科技公司。
10月24日	副總統彭斯（Michael R. Pence）於華府智庫威爾遜中心（Wilson Center）發表中國政策演說。
10月30日	國務卿蓬佩奧在華府智庫哈德遜研究所（Hudson Institute）發表「中國挑戰」（The China Challenge）演說。
11月3日	美國國務院發布《印太透明倡議》事實文件（ <i>Indo-Pacific Transparency Initiative, Fact Sheet</i> ）。
11月4日	美國國務院發布《自由開放印太：促進共同願景》（ <i>A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision</i> ）。
11月4日	美國正式通知聯合國將退出《巴黎氣候協定》（ <i>Paris Agreement</i> ）。
11月18日	美國國防部長艾斯培在曼谷東協防長擴大會議，首次與中國國防部長魏鳳和舉行面對面會晤。
11月19日	美國國防部長艾斯培在菲律賓，確認美菲共同防禦條約涵蓋南海及整個太平洋，並呼籲南海爭端相關國家共同表態，讓中國走上正軌。

資料來源：鍾志東自行整理製表。

（責任校對：鍾志東、盧金杉）