



● 作者/Howard Wang ● 譯者/周茂林 ● 審者/劉宗翰

中華民國在美國印太戰略下的安全角色

Taiwan's Security Role in the U.S. Indo-Pacific Strategy

取材/2019年6月27日外交家網站專文(*The Diplomat*, June 27/2019)

美國國防部印太戰略報告將中華民國視為國家，並列入盟邦及夥伴國的清單，這代表臺美關係的一個重大突破，也意味著美國已不在意中共因素的影響，不過未來觀察變數仍繫於各國對「自由開放印太」願景是否照單全收。

2019

年6月1日，美國國防部頒布首份「印太戰略報告」(Indo-Pacific Strategy Report)。美國國防部媒體不只是以「執行文件」(implementation document)形容該紙報告，同時也明確說明在川普政府「自由開放印太」宏觀願景下國防部之角色。「自由開放印太」強調尊重區域內所有國家主權，並重視多邊機制、基於規則秩序下的經濟發展。而為落實願景，該報告確立國防部執行的三大主軸：戰備整備、夥伴關係、推動網絡化區域。





美國印太戰略夥伴報告將中華民國界定為夥伴國之一。(Source: Flickr/青年日報)



不過上述政策絕非創舉；所謂的三大主軸不過是延續了歐巴馬政府「亞太再平衡」的作法，幾乎完全反映出美國前國防部部長卡特(Ashton Carter)對本區域三大關鍵作法之詮釋，並曾因此催生了2016年「原則性安全網絡」(principled security network)概念。如何將這個熟悉的政策內涵具體化是重要的，質言之，此政策也打破美國外交常規：意即在印太戰略報告中將臺灣列入盟邦及夥伴國名單，並與美國現階段存在著夥伴關係。

印太戰略報告內夥伴關係的向心作用與美國旨在打造進一步網絡化區域夥伴關係，而這些目標除已超過傳統軸輻式的太平洋盟邦理念外，也凸顯美國政策有可能催化臺灣進入由美國主導的西太平洋安全架構。若能有效地落實印太戰略報告第二、第三主軸，則意味著臺灣身為美國夥伴國家之一的深厚鏈結，以及臺灣和美國區域各盟邦更緊密的安全合作關係，進而建構一組綿密的安全網絡，以反制「自由開放印太」願景之威脅與障礙。

自由開放印太願景與太平洋網絡

印太戰略報告強力宣稱美國僅是倡議「自由開放印太」願景的許多太平洋區域大國之一，同時列舉日本、法國、印度、澳大利亞及紐西蘭是美國堅定支持的盟邦和夥伴國。上述願景是屬於區域規模的，而干擾該區域的只有一個國家。印太戰略報告與2019年新加坡「香格里拉對話」時任代理國防部部長夏納漢(Patrick Shanahan)的演說，都先後指證中共和共產黨是任何基於規則的國

際秩序之首要障礙。夏納漢在新加坡指出：

中共有能力也應該一樣跟本區域其他各國保有合作關係。但是，中共侵蝕他國主權的行為，並種下他國對其意圖不信任的舉止必須終止。

而就在其終止之前，我們反對短視近利、視野狹隘、拘泥於一角的未來觀，我們主張自由、開放、造福眾人，包括中國大陸在內的秩序。

夏納漢的強制外交措辭清楚地顯示，「自由開放印太」戰略是如何在印太地區，針對中共躋身大國地位所產生的地緣現實變化做出回應：藉由區域合作的可恃保證來抗衡中共在印太地區影響力的作法，會比經由戰備整備、建立夥伴關係及網絡化聯盟所構成的可恃威脅來得佳。事實上，整篇印太戰略報告多次稱呼美國盟邦及夥伴國為「戰力倍增器」(force multipliers)，這些國家提升了美國盟邦勢力，而對中共破壞「自由開放印太」願景的任何行徑產生有力嚇阻。

「自由開放印太」戰略為抗衡中共，在建構與強化太平洋聯盟力量時，啟動了美國跟盟邦及夥伴國間的交往管道，同時更體認到該管道正是無可匹敵的競爭優勢。「自由開放印太」戰略將盟邦及夥伴國置於核心地位，有力地將美「中」爭議點國際化，使得衝突不再是既有強權美國與崛起強權中共的一場競爭，而是重新詮釋競爭與衝突，爭議點轉為北京政權是否參與或抗拒印太地區鄰邦各國所律定基於規則的秩序。「自由開放印太」戰略同時主張真誠的聯盟關係——而不只是促進美國政府政策的區域衛星群——這可從美國不斷要求盟邦及夥伴國要「公平善盡其責」以



在「自由開放印太」願景中，美國強調中華民國角色之重要性。(Source: Flickr/青年日報)

支持「自由開放印太」願景略見端倪，更可從美國倡議強化網絡鏈結，避免盟邦關係集中於美國或聚焦於美國利益看出未來走向。

為了澄清上述霸權競爭之疑慮，我們需要回顧一下美國在太平洋地區從軸輻式安全架構，也就是美國和印太國家雙邊盟約關係，到意義深遠的區域國家聯盟之變化，此處不僅是和美國的關係，更是各國之間的多邊關係。中共、美國和日本外交政策學者稱這項變化的過程為「網絡化」(networking)，而美國在這個愈來愈緊密的安全

架構中以其居中的地位，舉凡在設定議題本質和表達語氣方面，均有其動見觀瞻的角色。

擴大中華民國角色成為安全夥伴

印太戰略報告罕見的在語氣表達上背離過去美國連貫的外交政策：而是把臺灣界定為國家，並在一系列夥伴關係國家裡，將臺灣納入美國眼中相對較高的位階。根據印太戰略報告，「自由開放印太」願景將盟邦和夥伴關係劃分為七類，反映出美國一系列各有盤算、經過調整的夥伴關係，這七類可

能是按照印太區域內「最重要」到「最不重要」排序而成，據信這七類都有其構想中的行動方案：一、現代化同盟關係；二、強化夥伴關係；三、擴展印度洋地區的夥伴國；四、擴展東南亞地區的夥伴關係；五、持續交往，強化基礎；六、重新活化太平洋島國的交往；七、與其他盟邦的交往。而臺灣經印太戰略報告認定歸為第二類，此處值得引述的語句如下：

印太地區民主國家如新加坡、臺灣、紐西蘭及蒙古都是美國可靠、有能力及天生的合作夥伴。這四個國家都對美國在世界各地的任務有所貢獻，並主動採取行動以維護自由開放的國際秩序。這些關係的力量正是美國在印太地區新興發展關係中所望複製的力量。

美國將臺灣比照新加坡、紐西蘭、蒙古的層次，恰巧是背離了美國長期以來論及臺灣時的外交辭令，特別是印太戰略報告並未出現美國政府先前必然提及的美「中」三個聯合公報，尤其是走筆至此時，該公報仍高懸於美國外交部對臺雙邊關



係的基本資料欄內。儘管印太戰略報告未提美「中」三個聯合公報，但並非表示美國明確放棄「一中政策」，卻清楚表明中共是「自由開放印太」願景的首要障礙，因此印太戰略報告在表述語氣上，並不理會是否引起中共對臺的敏感神經。美國當前正準備對外闡述其政策，而不在乎是不是要用安撫中共的措辭。臺灣以國家身分歸為第二類成為美國的夥伴國家，不僅和中共的要求脫鉤，更完全確定臺灣並非特例，不必視臺灣為國際外交活動的不可接觸者；臺灣和新加坡一樣，是一個美國有意持續強化夥伴關係的國家。

在揭櫫印太戰略報告乙節上，美國政府動用美式特權為印太地區朝國際關係網絡化定調，釐清該戰略的本質，此舉不僅有助於增加臺灣邁進國際各個領域，也鼓勵其他國家深化其與臺灣的網絡關係。驅動網絡化的邏輯動力是聯盟內國家跟其夥伴國及間接夥伴國發展關係，進而促進鏈結。美國將臺灣界定為印太戰略報告中的第二主軸，這也意味著美國明顯

將臺灣視為夥伴國，應更緊密與其他盟國構成網絡，以達到報告中所提第三主軸的目標。至於美國的太平洋夥伴國家在中共抗議威逼聲浪下是否買帳，是否和臺灣發展出進一步的雙邊關係，仍是個未決的問題。

觀察的指標

未來數月裡，我們會有若干項主要的指標，或許可以拿來檢驗美方論述的說服力，看出美方所認定的夥伴國與潛在夥伴國是否支持「自由開放印太」願景。最關鍵指標是美國的立約盟邦，對印太戰略報告所勾勒「自由開放印太」執行計畫支持到什麼程度。日本與澳大利亞在美國盟邦裡則屬重中之重，迄今已一致投入，除了彼此建構起網絡關係外，並加入與印度、越南之間的構連。

與「自由開放印太」願景同步發展的是，日本安倍政府已經開始探索日本和臺灣進一步的安全與非安全關係之可能性。在此之前，安倍政府曾多次呼籲，迄今總算為「自由開放印太」願景奠下基礎，並使日本成

為今日美國在倡議各國共同承擔「自由開放印太」戰略時最親密的盟友。儘管安倍政府對蔡英文總統要求的安全對話終究猶豫顧忌，印太戰略報告卻有機會成為政治掩護，增加日本國會內原本支持日臺安全關係派系的政治籌碼。

同樣舉足輕重的是澳大利亞與臺灣之互動。一方面，我們看到美、日、澳在「香格里拉對話」時自組了部長級的三方會談，而另一方面，相關媒體並未刻意提及臺灣，也未對海峽兩岸現況側面報導。然而，澳洲政府卻曾間接地支持臺灣的外交空間，並曾針對索羅門群島考慮對臺斷交，轉而對中共建交乙節，提供了一筆龐大的基礎設施援助款，至於未來美、日、澳三方會議是否明顯有助於臺灣，仍待後續觀察。

來自東南亞國家的回應也不容小覷，因為東南亞的回應將直指蔡英文政府新南向政策之成敗。2019年6月底，也就是最近在曼谷舉行的東協峰會上，該區域各國領袖共同發布「印太地區展望」(Outlook on the Indo-Pacific)，該文件不同於美

國對本區域緊張關係之詮釋，其指出「地緣政治和地緣戰略變化」，近年已經充斥著印太地區，繼而主張「面對如經濟力和軍事力節節上升的物質權力，各國需要避免猜忌、誤判或零和賽局等行為模式持續惡化。」東協峰會的這紙診斷書似乎支持中共的戰略評估，因為中共認為，美「中」於本區域內的僵局來自於強權競爭下的零和遊戲，而不是美國版的詮釋，華府認定僵局是因北京政權動用「脅迫工具」(toolkit of coercion)，破壞了基於規則的國際秩序，因此華府只是正當地回應著。而東協這紙展望報告和新加坡總理李顯龍2019年「香格里拉對話」的講稿，也呈現殊途同歸之處：「世界其他各國必須為中國大陸調整出一個較大的角色，而美國以其巨人之姿，做出調整時，是最困難的一位。」

儘管美國拉近現存盟邦之關係，但是位於東南亞地區潛在夥伴國仍在美「中」衝突格局下採取避險措施，對美國領銜下「自由開放印太」願景的說法瞻前顧後，特別是臺灣界定為國家的議題。美國是否能轉變這些國家想法，將是衡量印太戰略推動成效的指標，也是臺灣能否進一步成為區域安全網絡成員的指標。

作者簡介

Howard Wang係美國波士頓大學(Boston University)哲學暨政治學學士、喬治城大學(Georgetown University)麥考特公共政策學院(McCourt School of Public Policy)公共政策碩士。其研究領域聚焦於東亞安全架構，文章曾發表於《中國簡報》(*China Brief*)、《國家利益》(*National Interest*)、《喬治城大學安全研究評論》(*Georgetown Security Studies Review*)等期刊。

Reprint from *The Diplomat* with permission.

美國印太戰略之實踐有賴盟邦的支持。(Source: USN/Shannon Renfroe)

