

「川普的印太戰略與美中戰略競爭」回應文： 美中戰略競爭下我國的戰略思考與因應策略

田家綺*

摘要

李文的主要論點在於：「美國川普政府所推出的印太倡議，反映出美國對於印太區域的關注，此一戰略的最終目標，在於抑制中國大陸的崛起與確保美國的領導地位」。本文將順著此論點研析我國在兩強戰略布局中的思考面向，並提出因應策略。

關鍵字：印太戰略、川普、美中關係、戰略競爭者

* 國防大學軍事共同教學中心上校副主任教官
通訊作者：田家綺，Email: lilichii10@gmail.com

A Response Article on Trump's Indo-Pacific Strategy and U.S.-China Strategic Competition: Taiwan's Strategic Consideration and Responses to Sino-American Strategic Competition

Chia-Chi Tien *

Abstract

Professor Lee's paper emphasizes "Trump Administration's Indo-Pacific proposal reflects American concerns over this region and the ultimate objective of Indo-Pacific Strategy is to restrain China's rise and ensure American leadership in the region." Following this viewpoint, this article investigates Taiwan's consideration and proposes responses to U.S.-China strategic competition.

Keywords: Indo-Pacific Strategy, Trump, U.S.-China Relations, Strategic Competitor

* Colonel Instructor, Military Common Curriculum Center, National Defense University
Corresponding Author: Chia-Chi Tien, Email: lilichii10@gmail.com

壹、美國「印太戰略」的企圖與困境

「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)並非川普主政後才出現的新概念，而是延續已經行之多年針對中國大陸的「東亞戰略」(East Asia Strategy)、「亞太戰略」(Asia-Pacific Strategy)，只是要凸顯印度在此地區的重要性，而在戰略的地理範圍擴展，並無任何實質的重大改變。本文將概述「印太戰略」的沿革與概念；其次，從川普在 2017 年公布的《國家安全戰略》(National Security Strategy)報告內容出發，分析美國在川普時期計畫實施的印太戰略內容與主要方向；最後綜整上述資訊，推論印太戰略未來的可能發展與影響。

一、美國於「印太戰略」之策略與觀察

早在 1960 年代，就有澳洲學者基於國家安全角度，提出以「印太」為主軸的戰略概念，惟受到當時國際政經重心主要在歐美地區之影響，該名詞一直未能得到決策高層的關注。¹隨著中國大陸和印度在亞洲同時崛起，加上全球經濟及地緣政治重心開始轉向太平洋西岸和印度洋，將「印太」視為整體的思維，方才吸引到美國、澳洲、日本等國的目光。尤其印度戰略學者 Gurpreet S. Khurana 不斷強調印度與日本在海事安全的合作，有助維護太平洋與印度洋通道的安全，隱含共同抗衡防止中國大陸國力擴展的重要性，²更使「印太」一詞成為近年戰略學者與國際關係學者常用的地緣政治分析架構詞彙。³

在過去的傳統觀念中，太平洋和印度洋為各自獨立的地區，而印太戰略係為國際局勢發展所激發出來的一種整體性的地緣政治分析架構或觀點。由地緣位置觀之，「印太」所涵蓋的地區，主要為一個從東亞經過南海、馬六甲海峽、再延伸至印度洋的弧形區域，其不但是「亞太」概念的延伸，也是「第一島鏈」的擴張版(見圖1)；由印太概念發展出來的印太戰略，則是進一步納入美國將西太平洋和印度洋視為同一個戰略體系以及戰略地緣核心的思維，而該地區的交界處—南

¹ Melissa Conley Tyler and Samantha Shearman, "Australia's new region: the Indo-Pacific", *East Asia Forum*, May 21, 2013, visited date: Dec. 26, 2017, <<http://www.eastasiaforum.org/2013/05/21/australias-new-region-the-indo-pacific/>> (檢索日期：2019 年 7 月 15 日)。

² Gurpreet S. Khurana, "Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation," *Strategic Analysis*, Vol.31, No. 1, 2007, pp. 139-153.

³ Mercy A. Kuo, "The Origin of 'Indo-Pacific' as Geopolitical Construct," *The Diplomat*, Jan. 25 2018, <<https://thediplomat.com/2018/01/the-origin-of-indo-pacific-as-geopolitical-construct/>> (檢索日期：2019 年 7 月 15 日)。

海，則為整個戰略系統中相對敏感複雜的區塊。



圖1 印太戰略示意圖

資料來源：Quora, Do you think Trump's Indo-Pacific strategy is aimed at China ?, Quora, Nov.17,2017,<<https://www.quora.com/Do-you-think-TrumpsIndo-Pacific-strategy-is-aimed-at-China>>

二、美國印太戰略布局

2017年12月，美國政府發布了川普就任以來的首份《國家安全戰略》(National Security Strategy)報告，並於其中闡釋了川普的對外政策理念、包括對於印太戰略的初步構想與主張，為外界觀察美國未來在亞洲戰略的重要視角。川普政府的印太戰略原則上是一套以軍事安全為主、貿易制裁為輔，針對中國大陸實行的區域圍堵戰略。

中國現代國際關係研究學院《現代國際關係》在2018年第一期出版專輯論析「印太戰略」，是值得深入研讀，以理解中共學者及官方的論點。其中夏立平與鐘琦在分析《國家安全戰略》報告和美國政府官員針對印太戰略提出的相關言論後指出，川普政府的印太戰略其實是在「有原則的現實主義」和「美國優先」的指導原則下，用以達成加強印太地區聯盟和夥伴體系、構建「美日澳印四邊安全合

作機制」、形成有利於美國的印太地區經濟關係等具體目標策略。⁴他們的觀點相當程度地顯示出中共學者普遍的論點，他們指出《國家安全戰略》的結論表示，該份報告提出的戰略均基於「有原則的現實主義」而制定的，並根植於「推動美國原則以及美國的價值觀、以美國的利益為準則，可以促進世界和平與繁榮」的認知；以此主軸開展的印太戰略，必然是能進一步擴大美國海外利益的聯盟策略。由於近期美中兩大強權在貿易與科技領域的衝突短期內無法獲得有效緩解，不少學者研判，美中關係有可能邁向新形態的冷戰。⁵故川普政府必須藉由拉攏更多地區盟友的方式擴大美國在亞太安全體系的範圍，並以地區包圍的形式，來抗衡中國大陸的勢力發展，從而強化美國在地緣戰略的優勢。

其次是運用「離岸制衡」(offshore balancing)的概念，構建四邊安全合作機制，以利用日本、澳洲和印度等三個相對具有經濟與軍事實力的亞洲國家制約中國大陸，防止其繼續擴大成為東亞地區霸權。⁶最後則是形成有利於美國的印太地區經濟關係，為美國爭取實質的經濟利益。川普在上臺後即刻以「不符美國利益」為由，宣布退出跨太平洋夥伴關係協定(TPP)。此舉不但導致亞太經貿系統出現極大的權力真空，更提供了中國大陸填補此一權力空缺。主導地區經貿秩序重構進程的機會，連帶對美國在海外的經貿利益形成嚴重衝擊。故此，川普必須提出一套有別於過去以多邊經貿關係為主軸的策略，來確保美國在印太地區的相關利益。

由上述觀察瞭解，川普的印太戰略隱含了兩個相當重要的策略意涵。一是從《國家安全戰略》將「強化與盟國在高品質基礎設施方面的合作」列為優先執行措施的作為觀之，川普時代的印太戰略實係針對中國大陸「一帶一路」倡議所擬定的因應對策。⁷

此外，川普的印太戰略同時隱含了另一個意涵，即是賦予印度特殊而關鍵的地位，在可見的未來，可能成為美國亞洲政策的焦點。這也是展現出印度學者積極提出「印太」地緣政治建構的實務貢獻。

⁴ 夏立平、鍾琦，〈特朗普政府『印太戰略構想』評析〉，《現代國際關係》，2018年第1期，頁22-28。

⁵ Avery Goldstein, "China's Grand Strategy under Xi Jinping and U.S.-China Relations," A Speech delivered The 11th Lecture in the Tamkang Clement and Carrie Chair Lecture Series, Tamkang University, May 22, 2019.

⁶ 「地緣政治與地緣經濟雙重視角下的特朗普政府“印太戰略”」，中國評論新聞，2018年12月26日<<http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=7&kindid=0&docid...>>（檢索日期：2019年7月1日）

⁷ 「美國近期重大政策觀察與對臺經貿影響研析」，107年度國內外與中國大陸經濟情勢發展與我經貿策略規劃工作項目一：專題研究，財團法人中華經濟研究院，中華民國107年12月，頁81。

三、美國國力消長對全球戰略布局的影響

美國印太戰略另一個現實面的考量，則是美國國力的消長。川普政府認為中俄均屬於計畫顛覆國際秩序、將損害美國國家利益的「修正型強權」，轉而採行以「國防 x 安全」為原則的對外政策。⁸自 2003 年以來，美國連續遭遇數波全球性與國內金融危機，重創其原有經濟體質。加上美國國債問題日益惡化，已無足夠經濟力量支持龐大的全球戰略部署。為撙節預算，美國國會通過對所有行政部門的預算節約目標，其中美國國防部必須在十年內節約高達 4,875 億美元的預算。⁹此舉不僅導致美國無力維持海外駐軍，更迫使數十項重大武器裝備建案項目遭到取消，各軍種兵力大幅裁減。美國國防部與各軍種已多次表達對撙節預算的嚴重關切。¹⁰直至川普上任以後，嘗試提高國防預算，並要求盟邦分擔美國駐軍的費用。

因此，印太戰略布局，某種程度上已反映出美國針對全球安全的準備，已由 1995 年的「兩場主要區域戰爭」，大幅限縮至今日「有效因應區域衝突」。儘管美國國防部在 2018 年「國防戰略」中曾表示將提高快速兵力投射能力，以降低海外駐軍的必要性，但實際上美軍所擁有的大型運輸機、兩棲突擊艦、運輸艦等數量，並未因此而大幅增加。加上海軍陸戰隊、陸軍空降部隊、輕裝機械化部隊的大幅縮編，將使其無法進行大規模的快速兵力投射。同時，空軍遠程精準飛彈與戰略轟炸機部隊的裁減，亦使其遠程火力大幅降低，僅能依賴為數有限的航母戰鬥群提供火力支援，凡此均對其全球戰略布局造成嚴重限制。¹¹

貳、我國在兩強戰略布局中的思考面向

一、美中戰略競合對我國的衝擊面

⁸ 鄭健銘，「『印度洋—太平洋』戰略」，2018 年 1 月 26 日。<<https://thestandnews.com/international/%E5%8D%B0%E5%BA%A6%E6%B4%8B-%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E6%B4%8B-%E6%88%B0%E7%95%A5-%E4%B8%80-%E6%A6%82%E5%BF%B5%E6%BA%90%E8%B5%B7/>>（檢索日期：2019 年 7 月 14 日）

⁹ Department of Defense, "Defense Budget Priorities and Choice," January 2012, <https://www.defense.gov/news/Defense_Budget_Priorities.pdf>（檢索日期：2019 年 7 月 15 日）

¹⁰ The Free Library, "Former US Generals & Admirals: Defense Cuts Likely to Harm America's National Security," February 12, 2012, <<http://www.thefreelibrary.com/Formal+US+Generals+%26+Admirals%3A+Defense+Cuts+Likely+to+Harm+America's...-a0327667910>>（檢索日期：2019 年 7 月 13 日）

¹¹ Aaron Mehta, "Fanning: USAF Looking at Reduced Readiness, Modernization Under Sequester," *Defense News*, November 19, 2013, <<http://www.defensenews.com/article/20131119/DEFREG02/311190027/Fanning-USAf-Looking-Reduced-Readiness-Modernization-Under-Sequester>>（檢索日期：2019 年 7 月 15 日）

美國前亞太助卿與著名國際戰略專家奈伊(Joseph Nye, Jr.)曾指出，兩岸關係是國際關係中最特殊的個案之一。中華民國具備主權國家的所有條件，但卻不被國際社會多數成員承認為國家；中共完全無法對臺灣行使任何權力，但卻被多數國家認同擁有臺灣；全世界多數國家也都有中華民國維持官方或半官方的關係。因此，長期以來，兩岸關係議題都是華府與北京爭執的焦點。尤其在川普的印太戰略下，中美之間已經不再只是軍事的競爭者，在經濟上更是衝突者，兩岸關係就會成為美國戰略操作的議題，我國稍有不慎，也就會成為「棋子」。

在美「中」戰略競合中，兩岸關係與臺灣問題將成為雙方必爭的核心議題。過去，美國政府、國會、智庫與學術界，向來以「一法三公報」為主軸，探討臺灣的問題與定位。然而，隨著中共影響力日趨強大，美國政府與學界也開始出現許多不同的聲音。在 1949 年之後，曾短暫出現的「棄臺論」再度出現，顯示美國政界與學界部分人士已受到中共遊說團體的影響。然而，美國政府一方面表態支持兩岸和解，但另一方面又有多個智庫表達對兩岸關係和緩可能危害我國家安全與美國戰略利益的關切。兩種南轅北轍的見解，突顯出美「中」競合對我國的矛盾情節。由於川普政府以提高關稅及限制中資產業的方式，不惜發動中美貿易戰爭，迫使中共增加購買美國產品及服務。加上由於中共已是我國第一大貿易夥伴，中美貿易戰爭迫使我國更要謹慎因應，無論是異地生產或回台生產，都難免不受到衝擊。

二、我國在兩強戰略布局中的價值

在中共力圖突破美國戰略勢力區的過程中，以及美國印太戰略布局方面，我國均具有極為重要的角色。臺灣位於第一島鏈的樞紐，不僅是遏阻中共東出太平洋的咽喉要點，更扼控南韓、日本的能源、貿易進出管道。一旦中共取得臺灣，不僅菲律賓呂宋島直接受到威脅，日本琉球群島及其周邊附屬島嶼的軍事基地，也將喪失預警時間，整個第一島鏈防線形同徹底瓦解。因此，在兩強競逐印太戰略主導權的過程中，無論是用政治、外交、軍事或經濟手段，我國都是中美必須確保和奪取的對象。這也增加我國陷入中美戰爭的危機程度，如何避免兩岸關係議題成為中美兩國發生準軍事衝突或軍事衝突的引爆點，正是政府必須妥善因應的關鍵議題。

尤其蔡英文總統上任以來兩岸關係發展放緩，北京當局已開始重新思考如何

跳過海基會及海協會溝通交流的正式管道方式，以更靈活的方式爭取民心，這點由中共宣布「惠臺 31 項措施」後，即對我進行統戰作為，顯見其爭取民心支持之企圖。對中共而言，只要我國不與美國聯手阻止中共進出太平洋，即已達到部分目的，但此舉勢將危及美國在第一島鏈的戰略部署及其整體印太戰略。未來，應可預期美國政府在不違背「一中原則」的前提下，仍將會在軍事上持續爭取我國的支持。

三、我國必要之思考面向

處於兩強戰略布局之要衝，我國在面對此一情勢，必須採取更為審慎的態度。不論選擇那邊，都會成為被攻擊的對象，因此必須針對兩強之戰略布局，深入思考未來戰略因處之道：

(一)維持兩岸和平、穩定關係

中共雖是我國安全的最大威脅，但中國大陸卻是我國最大貿易夥伴。避免政治與軍事挑釁，維持兩岸和平、穩定關係，是目前符合我國最大利益的基本原則。任何動搖兩岸現狀的舉動，都極可能給予中共武力威嚇或侵犯的藉口，不利我國生存與發展。政府必須妥善提出務實的兩岸政策，以穩定兩岸關係正常發展，並增進我國在國際的競爭力。

(二)建立基本可恃戰力

但由於中共始終不放棄武力犯臺，且臺灣又處於其東出太平洋之戰略要衝，因此必須建立基本可恃戰力，在有限國防資源條件下，至少能對中共武力侵犯行為造成嚴重打擊，方可在談判桌上爭取最佳籌碼，並確保我國家安全。不諱言，美國在此方面是關鍵的角色，也是其戰略操作的關鍵點，美國學界或智庫就不時出現「保臺論」與「棄臺論」，我國自力研究發展國防科技能力遂成為重要關鍵，獨立自主的國防軍事武力是不可或缺的，但這也顯示出我國的困境。

(三)確保華美軍事交流

美國目前仍是我國最大的軍事裝備與技術供應國，在自主國防科技不足以完全滿足防衛作戰需求的情況下，必須確保與美國廣泛之軍事交流合作，俾取得自衛所需之各項武器裝備與先進技術，並透過此種管道汲取國軍所欠缺之實戰經驗，

以強化國軍戰力。不諱言，在依賴美國提供自衛所需的裝備及技術時，又要防止過於依賴美國，而成為美國討好中共的棋子，實是需要高度智慧的戰略思維及策略操作。

(四)避免捲入區域爭端

近期內，由於中共在東、南海主權議題的強勢作為，已引發連續的區域緊張。我國處於此種衝突情況下，應力求保持克制，除非遭到武力侵犯，否則應全力避免捲入區域爭端，同時避免在各國的主權爭執行為中發表過激或偏於美國或日本之言論，應該以中華民國的立場為立場。

(五)切入區域經貿整合

我國應掌握全球經貿格局出現轉變的契機，可將印太戰略做為切入點，參與美國印太戰略在東南亞國家的相關經濟活動布局，並爭取與美國進行更深度的經貿合作關係。

參、結語

就長遠而言，美國印太戰略與中共戰略布局，將是崛起強權挑戰既有霸權的局面。但就短期而言，由於雙方盤根錯節的競合關係，即使貿易戰爭頗有爆發之勢，但不致形成兵戎相見的武力衝突。然而，由於地緣政治因素，中共勢必會在區域安全議題與主權爭議方面，採取更為強勢的作為，也將與區域各主要國家(尤其日本及印度)產生某種程度的衝突，對於美國亞太安全部署仍將構成重大影響，中美之間是否不可避免一戰，或是太平洋夠寬容得下兩國，端賴中美兩國領導者的務實智慧。

美國與中共對區域國家的板塊爭取，將牽動未來數十年亞太安全形勢。由於高度的經濟依存性與地緣戰略考量，中共已在亞太地區具有高度影響力。未來美國印太戰略布局能否扭轉此種局面，仍取決於其能否解決國內嚴重的國債與經濟問題，以及具體履行對區域國家的安全承諾。美國所建立的印太地區集體安全體系必然在中共一帶一路倡議帶來的日增國力下逐漸鬆動，甚至改變全球戰略均勢。

我國處於此種詭譎多變的環境中，中美方角力與利益糾葛中，政府領導者必

須在既有戰略價值中，尋找更多可發揮地緣戰略槓桿的條件，若是無法找到平衡點，也不能成為衝突點，方能在兩強爭雄中，確保國家安全與生存發展。

參考文獻

一、中文部份

夏立平、鍾琦，2018，〈特朗普政府『印太戰略構想』評析〉，《現代國際關係》，2018年第1期，頁22-28。

〈美國近期重大政策觀察與對臺經貿影響研析〉，107年度國內外與中國大陸經濟情勢發展與我經貿策略規劃工作項目一：專題研究，財團法人中華經濟研究院，中華民國107年12月，頁81。

鄭健銘，「『印度洋—太平洋』戰略」，2018年1月26日。<<https://thestandnews.com/international/%E5%8D%B0%E5%BA%A6%E6%B4%8B-%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E6%B4%8B-%E6%88%B0%E7%95%A5-%E4%B8%80-%E6%A6%82%E5%BF%B5%E6%BA%90%E8%B5%B7/>>

「地緣政治與地緣經濟雙重視角下的特朗普政府“印太戰略”」，中國評論新聞，2018年12月26日<<http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=7&kindid=0&docid...>>

二、英文部份

Gurpreet S. Khurana, “Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation,” *Strategic Analysis*, Vol.31, No. 1, 2007, pp. 139–153.

Melissa Conley Tyler and Samantha Shearman, “Australia’s new region: the Indo-Pacific”, *East Asia Forum*, May 21, 2013, visited date: Dec. 26, 2017, <<http://www.eastasiaforum.org/2013/05/21/australias-new-region-the-indo-pacific/>>

Mercy A. Kuo, “The Origin of ‘Indo-Pacific’ as Geopolitical Construct,” *The Diplomat*, Jan. 25 2018, <<https://thediplomat.com/2018/01/the-origin-of-indo-pacific-as-geopolitical-construct/>>

Department of Defense, “Defense Budget Priorities and Choice,” January 2012, <http://www.defense.gov/news/Defense_Budget_Priorities.pdf>

The Free Library, “Former US Generals & Admirals: Defense Cuts Likely to Harm America's National Security,” February 12, 2012, <<http://www.thefreelibrary.com/Formal+US+Generals+%26+Admirals%3A+Defense+Cuts+Likely+to+Harm+America's...-a0327667910>>

Aaron Mehta, “Fanning: USAF Looking at Reduced Readiness, Modernization Under Sequester,” *Defense News*, November 19, 2013, <<http://www.defensenews.com/article/20131119/DEFREG02/311190027/Fanning-USA-Looking-Reduced-Readiness-Modernization-Under-Sequester>>

Avery Goldstein, “China’s Grand Strategy under Xi Jinping and U.S.-China Relations,” A Speech delivered The 11th Lecture in the Tamkang Clement and Carrie Chair Lecture Series, Tamkang University, May 22, 2019.

作者簡介

田家綺

政戰學校 79 年班、國防管理學院決策所碩士、國防大學政治學博士，曾任連、營輔導長、中隊長、政戰官、政治教官、國防大學講座，現為國防大學軍事共同教學中心政治作戰組副主任教官、及政戰學院政治學系兼任助理教授，多次榮獲優良教官殊榮，主要研究領域為國際關係、中共專題、軍事倫理等範疇。

A Response Article on Trump's Indo-Pacific Strategy and U.S.-China Strategic Competition: Taiwan's Strategic Consideration and Responses to Sino-American Strategic Competition
Chia-Chi Tien