



● 作者/Louis Bergeron, Nick Iorio, and Jeff Payne ● 譯者/王建基 ● 審者/洪琬婷

美國「印度洋戰略」新解

The US Needs a New Indian Ocean Strategy, Now

取材/2021年2月11日外交家網站專文(*The Diplomat*, February 11/ 2021)

印度洋地區對美國的重要性長期受到低估；美國尚缺完整一致的戰略計畫，目前對該區域的戰略考量僅停留在印度西岸，而完全忽略另一大半範圍，拜登政府應正視如此現象並加以因應。

印度洋地區(Indian Ocean Region, IOR)對美國至關重要。卡普蘭(Robert D. Kaplan)早在十年前，就在所著《季風：印度洋與美國權力的未來》(*Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*)乙書中如此說明。印度洋地區幅員廣大，包括東非、中東、南亞、東南亞，以及澳大利亞，透過一條條海上交通線與光纖通信海底電纜相互交織而成，有如一塊布料。這塊布料將歐洲、中東，以及亞洲、非洲、澳大利亞的經濟緊密連成一體。印度洋地區不僅是美軍在全球投射其



美軍在印太地區之軍力展示，是其展現嚇阻中共的主要方式之一。

(Source: USN/ Erik Melgar)

戰力與能量的首要路徑，也是進行武力投射的戰區。倘若美國未能及時擘劃並執行戰略，其影響力將逐漸衰退，並把大半個印太地區拱手讓給中共，使其得償夙願，逐步在此區投

射經濟與軍事力量。

諸多振奮人心的跡象顯示，「印太」中的「印度」這部分，正吸引著美國在戰略思維上的關注。「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)

日漸成熟，使得美國、印度、澳大利亞以及日本之間鬆散的夥伴關係顯得前景可期。美軍的「印太司令部」(Indo-Pacific Command, INDOPACOM)，強化了在東印太地區的軍事交流，





在質與量方面均有顯著提升。甫執政的拜登政府，亦廣邀諸多體認到整個印太地區重要性之專家，在相關事務上扮演重要角色。

這些跡象固然有所助益，但還是不足。所欠缺的，就是能將「印」這個部分，完全融入「印太」的共同性、全面性之「印太觀點」。當前美國對印太地區的戰略規劃，僅止針對印度西岸，而完全忽略了印度洋地區的另外一半（即便在2020年1月召開的「新德里會議」[New Delhi conference]期間，時任美國副國安顧問的博明[Matt Pottinger]曾指出，美國印太戰略涵蓋範圍，是從「加州到吉力馬札羅山」）。時值美國新政府執政，拜登總統的國安團隊，必須儘速在整個印度洋地區投注心力。

拜登政府應採取以下三項措施，以扼止美國在印度洋地區相對權力與影響力下滑之趨勢。第一，重新定義何為「印太地區」；第二，發展一套長、短期目標的印度洋地區戰略；第三，將文字化為行動，並且落實此一戰略。簡言之，就是要將印度洋地區，視為一個不可分割



華府應重新定義印太地區之範圍，以修正先前狹隘的地緣戰略思維。

(Source: Department of State)

的地區、揭櫫美國在該地區之各項目標，並做出達成這些目標、支持印度洋地區夥伴的實際行動。

重新定義「印太地區」

第一步，華府應在最新的《國家安全戰略》(National Security Strategy, NSS)之中，修正先前川普政府所犯的錯誤，以及所忽略之事項。2017年12月中，白宮所發布的國安戰略，對於印太地區的概念建構並不完整，而且是以一種偏狹的方式定義該地區，顯示出一種狹隘

的地理與地緣戰略思維。這份2017年版的國安戰略指出，印太地區「西起印度西岸，東迄美國西岸」，從而將整個西印度洋地區，包括巴基斯坦、中東、東非與諸多島國排除在外。

不僅如此，2017年版的國安戰略還設下了美國後續各項戰略與行動的標準，其中包括五角大廈在2018年策頒之《國防戰略》(National Defense Strategy, NDS)，以及2018年5月美軍「太平洋司令部」(Pacific Command)更銜為「印太司令部」(Indo-Pacific Command)，上述

皆是按照國安戰略對印度洋之狹隘觀點所為。以短淺目光看待印太地區的美國，把避免國內各部會間的政治傾軋列為首要，使美國無法以開闊的胸襟，對整個印度洋地區採取全方位的思考與行動。

如此決定，很可能與美國國內軍事和外交的行政官僚文化有關，而實際的戰略前景則不受重視。近期解密的《印太戰略架構》(Indo-Pacific Framework)中證實，就是上述的狹隘思維方式，將落實各項戰略議題的討論範圍，侷限於半個印度洋內，也就是南亞地區，尤以印度地區為甚。此外，使得作業更加繁複，導致無法採取協調一致戰略行動的，就是美軍的《一體化司令部計畫》(Unified Command Plan)。該計畫將印度洋地區切割成三個「作戰司令部」(Combatant Command, CCMD)責任區，即「中央司令部」(Central Command)、「非洲司令部」(Africa Command)與「印太司令部」(Indo-Pacific Command)。

美國的友邦、夥伴國與大國競爭對手，顯然並不認同華府對印太地區的狹隘看法。例如，2016年日本在肯亞宣布該國的「自由開放的印太地區」(Free and Open Indo-Pacific)倡議，而肯亞就位於印度洋之西。法國與印度亦同樣認為，印度洋地區理應西起非洲東部、東迄澳大利亞，而且是「印太地區」不可或缺的一部分。

或許更重要的是，中共在推展「一帶一路」時，必然不會「美規『中』隨」，將其野心侷限於華府狹隘詮釋下的印太地區。中共在華府戰略中所忽略的區域(例如印度洋地區)，看見諸多經濟與軍事契機，並在過去20年中積極佈局以利用這些機

會。

中共已積極打入非洲之角(Horn of Africa)等美國早先即視為安全要衝之區域，並逐漸滲透中東地區。如今中共已在吉布地(Djibouti)擁有第一個海外軍事基地(距美軍基地只有幾哩之遙)，而且未來可能會持續拓展其他基地。此一態勢可支持中共海軍護航編隊(目前推測為其常駐艦隊)。該艦隊最先進之052D旅洋三型飛彈驅逐艦，正在西印度洋扼制點曼達布海峽(Bab-el-Mandeb)與荷莫茲海峽(Strait of Hormuz)等處作業。

拜登政府之新國安戰略，應將整個印度洋地區納入印太地區，修正2017年版國安戰略中畫地自限的錯誤。若持續忽視印度洋地區之於印太地區的重要性，必將作繭自縛，使美國戰略無法擴及印度洋地區。

以所望戰果發展戰略

在匡正2017年版《國家安全戰略》的錯誤與疏漏後，拜登團隊應發展出一套能建構、擴展並且重整美國在印度洋地區戰略方向的全面性印度洋地區戰略。該戰略之關鍵，就是由美國政府各部會，商界、非政府團體與公民社會利害相關者，以及各盟友，共同擘劃美國印度洋地區戰略所欲達到之「目標」。

鑑於已有許多區域外國家對印度洋虎視眈眈，僅聚焦於與中共「競逐」，或「拒止」中共進入該地區之戰略實屬不足。前例證明，要求各國選邊站的作法，在印度洋地區已不可行，因為過去只見美國兇猛揮舞著棍棒，卻連一根胡蘿蔔也不給。因此，拜登政府應改弦易轍，讓美國變得更加



區域情勢 REGIONAL



美國先前要求印太地區各國選邊站的作法已行不通，拜登政府高層官員應改弦易轍。(Source: Department of State)

積極主動、深思熟慮、深入交流，以達成經濟與安全目標，並且檢視上述的改變如何為印度洋地區國家與利害關係者帶來利益，同時拓展更廣大的印太社群對以規則為基礎的國際秩序做出貢獻。

然而，對美國政府內部，拜登政府應清楚說明，在印度洋地區採取何種積極經濟與交流作為，可使美國在短期或長期方面皆具備能力，以在印太地區與世界各地，與主要對手中共、次要對手俄羅斯、伊朗與暴力極端組織等一較高下，並加以

反制。美國應瞭解，如戰略導向未明，即採取相關作為，將使其影響力大打折扣。這些計畫作為，應符合長期經濟、安全，以及軍事介入方面的所望戰果，並賦予其軍事與外交範疇足夠的彈性，來應對長期大國競爭。

以紅海為例，近年該水域已日趨擁擠，情勢也更加緊張。包括俄羅斯與中共等各個大國，多年來不斷加深在該區域的存在；另外，區域內各國在紅海周邊投射力量的情況愈加頻繁。在該地區政治利益轉變之際，走私者的非法行徑也更加猖

獮，難以遏制。上述種種挑戰需要國際合作，以及同等重要的國內磋商，方能加以克服。紅海周邊各國在打擊非法網絡新機制方面已大有進展，但真正的突破，卻是來自公民社會，以及來自超越紅海範疇、不再畫地自限的遠見。過去專家在南亞與東南亞應處類似挑戰的共同經驗教訓，足可作為區域決策者之借鏡。

美國與其友邦、夥伴國共同磋商，針對印度洋地區提出一套更清晰的目標後，必能使美國據以投入更多時間、金錢與精力。

落實戰略

戰略使政府得以聚焦於目標與「所望戰果」，而實際成效卻是出自落實與執行戰略。

拜登政府的印度洋區域戰略亦復如是。

拜登政府必須提出一套戰略，來激發「美國政府整體」長期投入整個印度洋地區，這可能要耗時數年，甚至數十年。此一戰略必須成為其國務院、國防部、商務部與能源部、美國國際開發總署與其他機關的最高指導原則，並要確使其在歷經一連串的預算週期與政權更迭後，仍然奉行不渝。美國政府必須在國安會、國務院、美國國際開發總署、國防部，以及其他單位中成立新的單位，專責思考突破當前整體管理與官僚壁壘之方法，俾利在該地區持續深耕。

這絕非易事。因為官僚與制度的阻力，會妨礙美國政府產生新思維，但若無法採取協調一致作為，必使美國在印度洋地區的相對權力逐漸消退，甚至可能轉瞬間就煙消雲散。

這種狀況過去確實發生過。

拜登政府應以史為鑑。冷戰的前20年，印度洋根本不值一哂。英美在印度洋地區所向無敵，而前蘇聯也沒有多餘海軍戰力，用於鄰近的歐洲與太平洋戰區核心以外之地區。

然而，到了1960年代，情勢卻大有轉變。第一，「全球南方國家」(the Global South)的獨立運動，瓦解了歐洲殖民權力結構，而此權力結構有利於美國，並阻卻了前蘇聯在印度洋建立基地以及出入此處。值此之際，印度洋各國開始自由與前蘇聯建立關係。此一戰略環境的改變，使前蘇聯海空軍在印度洋取得新港口與機場。第二，港口與機場取得的時機，恰與前蘇聯海軍在1950與1960年代突飛猛進的新能力與新能量相重疊。第三，前蘇聯誤以為，美國有意在印度洋部署潛射彈道飛彈。由於上述各項原因相互交錯，前蘇聯便於1960年代末期，成立了印度洋戰隊，而美國此時卻深陷越戰泥淖。

前蘇聯海軍在印度洋與地中海的擴張，引發當時美海軍軍令部長朱瓦特(Elmo Zumwalt)上將在1970年推動「六零計畫」(Project Sixty)，以重振海軍武力。美國後續花了十年，在印度洋地區建立出入管道，並改變兵力部署方式，重新將印度洋列入重點地區。到了1980年代中期，由於前蘇聯勢力逐漸衰落、終至崩潰，美國方大幅消除前蘇聯在印度洋地區的威脅。冷戰期間，前蘇聯在印度洋地區的威脅，刺激美國採取行動，但是美國耗費大量心力，以將近十年的時間，才超越因美國戰略與作戰疏忽而贏在起跑點的前蘇聯。

華府萬萬不能在當今印度洋地區做出類似誤判。因為風險太高，而且對手會運用一定程度的



美國應妥善規劃印太地區的軍力部署，千萬不能對當面之敵做出戰略誤判。(Source: USINDOPACOM/ Jeremy Laramore)

經濟影響力，以達成當年遭經濟孤立的前蘇聯所無法企及之安全目標。

在修改國家安全戰略、或者後續提出印度洋戰略之際，拜登政府應利用時機，直截了當表明對印度洋地區的期望，以及該地區的種種挑戰，並且制定一套積極主動、資源豐沛、「美國政府整體」作法，以深化與盟友國與印度洋各國間之共同交流。

如果印度洋地區在美國戰略思想中仍無足輕重，那麼美國必將與其失之交臂。而且按照卡普

蘭十年前在其《季風：印度洋與美國權力的未來》乙書所呼籲，美國權力之未來將是岌岌可危。

作者簡介

Louis Bergeron為美國國家安全相關之數據分析公司副總裁，亦為美海軍備役中校。其退伍前曾派赴印度洋，並曾於五角大廈服務。

Reprint from *The Diplomat* with permissions.