

川普能重構亞洲權力平衡？ ——解析美國印太戰略的虛實

王信力

台灣國際戰略學會國際戰略研究中心副執行長

摘要

本文藉由現實主義的視角探討美國川普政府提出的印太戰略的緣起、內涵與具體的戰略行動，以理解美國為何要提出印太戰略的理由。本文認為，川普政府提出「自由開放的印度－太平洋戰略」作為替代歐巴馬政府的「亞太再平衡」戰略，尋求將日本、澳洲、印度與東南亞國協納入一個以美國為主的戰略體系之中，其目的主要是針對中國大陸試圖改變亞洲權力平衡。就美國官員的論述中可知「印太戰略」將外交、經濟與軍事面向的政策工具置於其中，因此「印太戰略」可解讀為是美國對抗中國的「大戰略」。此一戰略已經有具體的行動正在著手進行，包括美中貿易戰以及強化與台灣的合作關係。但美國的印太戰略仍有其限制，包含對印太地區基礎建設投資不足，導致美國盟友對於美國對抗中國的決心產生懷疑。而且各國對於與中國相處各有盤算，顯然美國的「印太戰略」尚無法形成真正的「亞洲北約」。但美國啟動「印太戰略」的機制後，即啟動與中國的貿易戰，強化與盟友（包含台灣在內）的軍事合作、重整美軍軍容並強化在亞洲的兵力部署，可能導致與中國的核武現代化競賽。本文之結論是印太戰略的舉措雖可讓美國維持在亞洲的權力，但軍備競賽引發的後遺卻可能是將亞洲拖入一場「新冷戰」。

關鍵詞：現實主義、權力平衡、印太地區、印太戰略、新冷戰

所謂的「印度－太平洋」（Indo-Pacific）是包括從美國西岸到印度洋的廣泛區域，亦是將傳統上被視為兩個獨立的海洋地區整合成一個連續的地理空間，已成為一個新的地緣政治概念。「印度－太平洋」近年來日益受到國際戰略研究學界的重視，包括美國、日本與印度都曾對「印度－太平洋」地區提出自己的詮釋，但不論是誰提出的印太概念，其目的都是為了面對崛起的中國。

事實上，從歐巴馬（Barack Obama）總統時期，美國政府就已發現中國的崛起改變了亞洲的權力結構。中國越來越具有主導性的外交行徑與強勢處理海上主權紛爭的事實，讓亞洲國家擔憂中國將會成為亞洲的主導性大國。歐巴馬政府提出「重返亞太」或是「亞太再平衡」的號召，希望透過與盟友間的經濟與軍事合作，試圖恢復亞太的權力平衡。但正逢多事之秋，在中東有伊斯蘭國的恐怖主義擴張，在歐洲有俄羅斯入侵烏克蘭掠奪克里米亞，都讓歐巴馬政府無法全心投入「亞太再平衡」的關注，導致了「雷聲大雨點小」的批評，無法真正落實調整亞洲權力結構的作用，也因此受到了川普（Donald J. Trump）在競選總統活動中的批評。川普就任總統後，也就順勢將「亞太再平衡」的概念棄置。必須要注意的是，川普雖然放棄了「亞太再平衡」的概念，卻沒有真正放棄在亞洲的利益（多維新聞，2017a）。

在叫停「亞太再平衡」戰略之後，川普如何解釋他的亞太政策成為亞洲各國注目的焦點。歐巴馬政府的「亞太在平衡」戰略並非只是在軍事上平衡中國的崛起，而是軍事、外交、經濟面向齊頭並進的規劃，其目的在於透過與盟友的雙邊合作強化美國在亞太地區的整體活動（多維新聞，2017b）。因此川普必須要能夠提出一個兼具外交、經濟與軍事戰略的大戰略，才能夠取代「亞太再平衡」戰略，基此「自由開放的印度－太平洋戰略」（Free and Open Indo-Pacific Strategy, FOIPS）（以下簡稱「印太戰略」）概念才會孕育而生。川普的「印太戰略」是對歐巴馬「亞太再平衡」戰略的更新。在「亞太再平衡」戰略退場後，亞太地區的權力結構出現變化，美國對於亞太地區的關注似乎正在降低。亞太地區的美國盟友對川普的外交政策抱懷疑的態度，紛紛轉向改善與中國的關係。此一發展迫使川普政

府必須要提出新的亞洲外交政策，來安撫其盟友，「印太戰略」的概念才逐漸浮上檯面。

2017年底川普在亞洲訪問行程及 APEC 的演講中，頻繁使用「印度—太平洋」一詞，被外界解讀為美國地緣戰略調整的重要信號。開始受到各國媒體廣泛關注（李庭碩，2018：1）。但是在當時，川普並未提出完整的「印太戰略」。一直要到 2017 年底白宮發布的《國家安全戰略報告》與美國國防部發表了《國防戰略報告》摘要中，提出「自由開放的印度—太平洋地區」的具體概念後，「印太戰略」的輪廓才逐漸清晰。這兩份文件中，「印度—太平洋地區」的概念多次出現，強調中國正採取一種長期戰略，以舉國之力重塑印太地區國際秩序，並以此取代美國在亞洲的地位，從而最終挑戰美國的全球領先地位。為阻止中國的上述的圖謀，這兩份報告都建議美國在印太、歐洲、中東、以及西半球等地區維持有利於美國的權力平衡。

值得玩味的是，川普的《國家安全戰略》強調以「有原則的現實主義」為指導的。此一論述一方面強調其國家安全戰略是現實主義的，「因為它認可權力在國際政治中的核心作用，肯定主權國家是和平世界的最大希望，並且明確地界定了我們的國家利益」。另一方面闡述其國家安全戰略是有原則的，「因為它根植於對推進美國原則可以促進世界和平與繁榮的認知。我們以我們的價值觀為導向，以我們的利益為準則」（White House, 2017: 55）。這種兼具有理想主義的內涵與現實主義的實踐的戰略思維，雖說明了川普戰略思維的彈性，但也意味著其本質上仍是現實主義的。這種思維也存在於其「印太戰略」之中，透過民主自由的意識形態為旗幟號召印太地區的盟友，以達成其維護美國利益的真正目的。本文將從現實主義的視角，解析川普「印太戰略」的形成與其內涵，並探究其實際行動的動因與具體的內容，以評析川普「印太戰略」是否能夠真正的達成維持亞洲地區「權力平衡」來維持美國的利益與地位。

壹、印太地區概念的提出

印太地區從印度西海岸一直延伸到美國西部海岸，是世界上人口最多、經濟最活躍的地區（White House，2017：45-46）。印太地區一詞，首次出現於 2007 年印度海軍上校格普里特（Gurpreet Khurana）撰寫的文章中（夏海娜，2018：27）。川普雖是第一位提出「印度－太平洋地區」概念的美國總統，不過此提法是冷飯熱炒。此一想法源自於日本首相安倍晉三在 2006 年首次執政後所提出的構想，希望藉由印度洋與太平洋地區的民主國家，建構所謂的「自由與繁榮之弧」（Arc of Freedom and Prosperity），表明日本將協助位於歐亞大陸外緣弧狀地帶的新興國家，以實現政治自由與經濟繁榮，而印度則是其中的樞軸。隨後在 2007 年 5 月，日本、美國、澳洲、印度等四國協議建構用以擴大民主和平（democratic peace）的「四國聯合」（Quad）架構，即是「自由與繁榮之弧」構想的骨架雛形（林賢參，2018：54）。而在安倍於 2012 年二度執政後所進一步提出「亞洲民主安全之鑽」（Asia's Democratic Security Diamond）的構想中，仍是以日、美（夏威夷）、澳、印的四點菱形連結為其核心概念，強調印度，美國，澳洲和日本需要在兩個海洋中進行「和平，穩定和航行自由」的合作（李大中，2017；Pande & Nagao, 2018）可說是印太戰略的雛形。

川普政府提出「印度－太平洋地區」的概念，是來自前國務卿提勒森（Rex Tillerson）。2017 年 10 月 18 日時任國務卿的提勒森在印度演講時捨棄傳統的「亞洲－太平洋地區」（亞太），而改用「印度－太平洋地區」（印太）來指美國從西太平洋到印度洋的廣闊的地緣政治區域（多維新聞，2017c）。隨後在 2017 年亞太經濟合作組織（APEC）第 25 次領導人非正式會議中，美國總統川普一方面強調「美國優先」，美國不會再被別國佔便宜，但另一方面也希望看到「自由和開放的印太地區」（BBC，2017），肯定提勒森的說法。

提勒森所提的「印太地區」概念強調「自由」、「開放」、「規範為基礎」，並以美國與日本、澳洲、印度三個「民主國家」的雙邊同盟夥伴

關係為核心，形成有如「鑽石」的戰略布局（黃介正，2017）其內涵與安倍晉三的「四國聯合」概念是相同的（王高成，2018：7）。

在提勒森提出印太地區的概念後，國際主流媒體與學者均普遍認為，川普會在2017年底的亞洲行公佈亞洲戰略或印太戰略來取代「亞太再平衡」戰略。但白宮有關川普訪問亞洲的聲明和行程簡報中，似乎都沒有明確提及「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy），至多強調這是一個「願景」（vision）。且川普在越南 APEC 商界峰會演講中也沒有提到「印太戰略」，使媒體與學界開始質疑川普政府是否真的有「印太戰略」存在（多維新聞，2017a）。一直到川普的《國家安全戰略》與《國防戰略報告摘要》公布後，「印太戰略」才有比較清楚的概念。2018年4月，美國國務院負責東亞和太平洋事務的助理國務卿黃之瀚，向外界發表「自由開放的印度洋—太平洋戰略」有關情況，正式對「印太戰略」提出闡釋，表達使用「印度—太平洋」此一名詞有其重要意義，印太戰略逐漸出現具體落實的行動（U.S. State Department, 2018）。而此時，正是中美貿易戰開始加溫的時刻。

為了進一步落實「印太戰略」的概念，2018年5月30日美國國防部長馬蒂斯（James Mattis）宣佈，將美軍的「太平洋司令部」（US Pacific Command, PACOM）改名為「印度洋—太平洋司令部」（Indo-Pacific Command），解放軍報（2018）指出這是落實川普政府「印太戰略」的一項重要舉措。對此，國際輿論普遍認為，「印太戰略」已經成為川普政府的標誌性戰略，並將在其執政期間為美國政府所持續推行（王鵬，2018）。

2018年7月30日，美國國務卿蓬佩奧（Michael R. Pompeo）出席「美國商會」（U.S. Chamber of Commerce）的「印太論壇」（Indo-Pacific Business Forum）時，提出川普政府的「自由、開放印度—太平洋經濟」戰略。蓬佩奧指出：「我們的戰略旨在促使美國企業做他們最擅長的事情。川普總統還期望我們承諾為所有國家提供更多自由和開放的印度太平洋地區的支持，這些國家與我們共同擁有一個植根於主權，法治和可持續繁榮的地區的願景」（Pompeo, 2018）。印太國家曾認為，美國總統川普的「美國優先」政策，已使美國退出「跨太平洋夥伴關係協定」（TPP）。而美國媒體推論，由於退出 TPP 已顯示美國某種程度上抽手「印太」事務，因此

蓬佩奧須藉「印太論壇」表現川普政府對印太經濟區的重視（自由時報，2018a）。楊凡欣（2018）認為，在蓬佩奧提出印太戰略的經濟面向後，川普政府對於美國改變印度太平洋地區的地緣政治經濟戰略已清晰浮現。

貳、美國的「印太戰略」的意涵

川普政府在 2007 年底提出首份的《國家安全戰略》（NSS），彰顯了川普政府的國家安全概念。這份強調美國優先的戰略，內含四大支柱，依序為捍衛人民、國土與生活方式；促進繁榮；以實力維和；強化影響力，再配合全球區域分類，構成本屆政府的整體戰略規劃（徐子軒，2018）。值得注意的是，川普在這份《國家安全戰略》中，談到了「大國競爭」的新時代。該報告明確指出「中國和俄羅斯挑戰美國的實力、影響和利益，企圖侵蝕美國的安全和繁榮」（White House, 2017: 2），意味著中國與俄羅斯這兩個「修正主義強權」與「競爭對手」已開始挑戰美國的國家利益（徐遵慈，2018：106）。而在亞洲，美國注意的焦點放在中國這個可能的「挑戰者」身上，因為中國正以其逐漸強大的國家力量，改變以美國為主的亞太權力平衡。

美國原本在歐巴馬時期積極地進入亞洲，推行「重返亞洲」和「再平衡」戰略，共同防禦中國的崛起。但在 2017 年 1 月 20 日，川普就任美國總統後，便在 1 月 23 日簽署行政命令，正式宣布美國退出『跨太平洋夥伴協定』（*Trans-Pacific Partnership, TPP*），等於是宣告了「亞太再平衡」壽終正寢，讓東協國家思考是否要往中國大陸靠攏（宋鎮照、洪鼎倫，2017：18），此一發展迫使美國必須要尋求替代的方案。

川普提出「印太戰略」可說是對歐巴馬「亞太再平衡」戰略的擴展和修訂。其目的是要遏制「中國崛起」並保護該地區的美國領導地位。川普政府揚棄歐巴馬政府「亞太再平衡」概念，重新提出了「自由開放的印太地區」的概念，將美國的戰略區域擴展到印度洋（Lee, 2017）。外界認為，美國政府將原本慣用的「亞洲－太平洋」（*Asia-Pacific*）改稱為「印度－太平洋」（*Indo-Pacific*），顯有將印度納入美國區域佈局的企圖，以抗衡

中國大陸的崛起（多維新聞，2017d）。

為阻止中國的重塑地權權力結構的圖謀，美國《國家安全報告》與《國防戰略報告》都建議美國在印太、歐洲、中東以及西半球維持有利於美國的權力平衡。尤其是前三個地區，美國必須憑藉「以實力謀和平」的手段嚇阻侵略。這兩份報告也同樣強調，美國在印太地區必須拓展盟友和夥伴網路，尤其要與該地區的關鍵國家通過雙邊或多邊的安全關係來確保自由與開放的國際體系（王夫子，2018），讓美國版的「印太戰略」概念的輪廓逐漸清晰。

美國國務院助理國務卿黃之瀚指出，過去美國僅使用「亞太地區」或是「亞洲」，但現今之美國政府採用「印度—太平洋」這個短語有兩個主要原因。第一，它承認南亞，特別是印度在太平洋、東亞和東南亞發揮關鍵作用的歷史現實和當前現實。其次，印度在該地區發揮著越來越重要的作用，符合美國以及該地區的利益，此一說法凸顯了印度在「印太戰略」的地位（U.S. State Department, 2018）。事實上，川普政府的《國家安全戰略報告》亦強調將深化與印度的戰略夥伴關係，並支持印度在印度洋安全領域和廣泛更地區的領導角色（White House, 2017: 50）。

此外，在 2018 年 6 月的香格里拉對話中，美國國防部長馬蒂斯部長發表演講時，強調印度—太平洋國家需要合作塑造該地區的未來，並概述了「印太戰略」戰略的四個主題：（一）擴大對海洋空間的關注；（二）改善與合作夥伴的互操作性；（三）加強法治，公民社會和透明治理；（四）促進私營部門主導的經濟發展。這些主題概述了美國打算如何實現「印太戰略」（McDonald, 2018），進一步描繪出「印太戰略」的內容。由美國的國防部長口中說出外交與治理的概念，凸顯了美國的印太戰略並非是單純的軍事戰略。

而美國國務卿蓬佩奧在「印太商業論壇」上闡述美國「印太」戰略中的經濟援助內容時，強調該戰略有三項重點。第一項舉措是數位連接和網絡安全夥伴關係。美國將投資 2,500 萬美元，以改善合作夥伴國家的數字連接並擴大美國技術出口的機會。一方面提高合作夥伴的網路安全能力，二方面也藉由開放的網際網路帶來經濟與社為上的效益。第二項舉措是發展

亞洲的可持續和安全的能源市場 (EDGE)。投資近 5,000 萬美元，透過民間企業與金融技術幫助印度太平洋合作夥伴進口、生產、移動、儲存和部署能源與資源。第三項舉措是基礎設施的提升，提高區域國家的治理能力與整合能力，協助其在財力與能力上能夠提高基礎設施的安全 (Pompeo, 2018) 蓬佩奧還宣布將加強對印度太平洋地區重要區域機構的支持，包括東南亞國家組織 (ASEAN) 和美國—東協聯盟、亞太經合組織 (APEC) 與湄公河下游倡議，為印度洋地區做出貢獻 (U.S. State Department, 2018)。

在「印太商業論壇」上，美國政府官員亦宣布了旨在加速美國私營部門參與印太地區並支持更多美國出口機會的新舉措，並重申支持『善用促進發展投資法案』 (BUILD，亦稱為『建設法案』)，以改革並促進現代化並將發展融資能力能夠提高一倍以上 (White House, 2018a)。為貫徹此一戰略投資，川普政府宣布立即撥款 1.135 億美元，用於在印度洋—太平洋地區推行新的戰略舉措。這些新的戰略舉措將側重於加強美國在該地區的私人投資；改善數位連接和網絡安全；促進可持續基礎設施發展；加強能源獲得安全 (White House, 2018a)。

由黃之翰、馬斯特、蓬佩奧等三人的論述可知，美國的印太戰略已不僅是一個概念，已逐漸成為具體的政策指導，而其行動的內容已將外交、經濟、軍事與納入政策工具，因此可說具有「大戰略」的成分，且有總體戰略的意涵。

參、戰略動因：恢復亞洲地區的權力平衡

美國媒體認為，儘管未指名目標對象，但美國提出「自由、開放印度—太平洋經濟」戰略目的是為了在印太地區和中國競爭 (自由時報, 2018a)。白宮認為中國正利用其軍事現代化、影響力行動和掠奪式的經濟活動來脅迫鄰國，重塑對其有利的印太地區秩序。隨著經濟和軍事實力的不斷提升，為了全民族的長遠戰略，中國將繼續追求軍事現代化，以便在近期取得印太地區的霸權，並在未來取代美國獲得全球主導權 (U.S. Department of Defense, 2018: 2)。而美國國防部亦認為中國正以掠奪式的

經濟活動脅迫其鄰國，同時在南海實施島礁軍事化（U.S. Department of Defense, 2018: 1）。顯示印太戰略是針對中國而來的。

在經濟與外交方面，白宮指出中國試圖在印度太平洋地區取代美國，擴大其國家主導的經濟模式的勢力範圍，並以對它有利的方式改寫地區秩序（White House, 2017: 25）。儘管中國將其野心美化為互利互惠的政策，但美國強調中國的主導會破壞印太地區多數國家的主權。因此印太地區的國家需要美國在該地區的持續領導，這一領導由各方共同回應，尊重地區主權和獨立的地區秩序（White House, 2017: 46）。

在軍事方面，白宮認為中國正在建立世界上僅次於美國的實力最強大、資金最充裕的軍事力量。它的核武庫不僅不斷增長，而且呈現多樣化趨勢（White House, 2017: 25）。白宮同時指出，中國正在「發起一場快速的軍事現代化運動，目的在於限制美國介入該地區，以便於自己更自由地主導地區事務」（White House, 2017: 46）。

中國學者亦普遍認為，中國崛起帶來的地緣政治變化是華盛頓致力於推動「印度－太平洋」聯盟的主要原因，而印度太平洋戰略旨在對沖中國的外交和安全政策行爲。Dingding Chen 指出提出印太地區概念的印度學者格普里特曾在華盛頓郵報爲文表示川普使用的「印度－太平洋」的概念，意味著印度、美國和其他主要的亞洲民主國家，特別是日本和澳洲，將在新的「冷戰」框架中產生共同遏制中國的影響力（Chen, 2018）。中國人民大學國發院國際戰略研究中心研究員刁大明認為，「印太戰略」就是希望在太平洋和印度洋區域之間搭建一個長期的戰略弧，實現在經濟、政治、氣候，軍事等領域裡的兩洋連動。從某種程度上，可以看成是前美國總統歐巴馬「重返亞太」戰略的一種延伸，是以制約中國爲出發點的（多維新聞，2017e）。

事實上，隨著中國大陸國力的日益強大，在國際事務上的參與越來越積極，似乎預示著將會中國大陸已是亞洲一股不容忽視的力量。從鄧小平的韜光養晦到習近平的奮發有爲，亞洲國家對於中國的角色日亦關注，並感受到來自中國的壓力。習近平在中共 19 大報告中說，中國日益走近世界舞臺的中央（美國之音，2017a）。習近平思想要求把中國軍隊建設成爲「聽

黨指揮，能打勝仗」的「世界一流軍隊」。它把中國共產黨的領導描述為中國社會的「最本質的特徵（羅傑·科恩，2017），似乎引起西方國家的警覺。

在中共十九大後，總書記習近平的權力似乎已高度集中，透過與川普的會面，除了進一步的鞏固自身的領導地位外，似乎也同時向世人宣告中國的大國地位的確認。與此同時，川普治下的美國正陷入國內政治的分裂與反全球化的趨勢，變得不可預測。兩個國家的領導人有著鮮明的對比。習近平捍衛全球化與全球治理的立場，似乎意味著中國正打算趁美國陷入紛亂的歷史機遇，重塑地緣政治的秩序（Biswas & Hartley, 2017）。此一發展說明川普的不確定性，給中國提供了確立領導地位的機會（美國之音，2017b）。事實上，川普的單邊主義政策確實給習近平提供絕好的機會去強化中國在全球領導地位以及進一步推進中國成為「超級大國」的野心（美國之音，2017a）。

印太戰略的構想，除了針對中國崛起對於亞洲權力平衡的改變，另一方面也是在全球視角上針對中國提出的「一帶一路」而來。《紐約時報》指出，在中國的軍事實力與經濟實力日益的提升後，正日益發展軟實力，此一趨勢對於國內外而言都有重大影響。在（2017）亞太經濟合作組織峰會上，中國國家主席習近平再次將中國塑造成為全球化的維護者。有媒體稱，這是中國政府為嘗試在全球自由貿易中扮演領導者角色所作出的進一步努力（羅傑·科恩，2017）。在可見的未來，主要的國際議程將會逐漸變成由中國大陸來主導，而「一帶一路」可能是此一發展的起點。

在習近平的領導下，中國試圖通過「一帶一路」倡議來實現經濟軟實力，該計劃「旨在通過對基礎設施的大規模投資來輸出中國的經濟增長模式，已有 60 多個國家參與」（Biswas & Hartley, 2017）。分析認為中國影響力愈來愈大，或有望接替美國經濟上的領導地位。而不論「亞投行」或是「一帶一路」的提出，都顯示中國「有意爭奪全球經濟的話語權」（BBC，2017）。美國前國務卿提勒森 2017 年 10 月首次提出「印太戰略」時就曾批評中國的「一帶一路」是「掠奪式經濟學」，不僅沒有給當地經濟帶來就業機會，反而使這些國家陷入沉重的「債務陷阱」（美國之音，2018）。

美國副總統彭斯 (Mike Pence) 亦於 2018 年 10 月 4 日在美國智庫哈德遜中心發表演說時，批評「一帶一路」，指責中國利用「債務外交」擴大全球影響力 (聯合報, 2018a)。顯示美國川普政府對於「一帶一路」的警覺，必須要尋求制約之道，因此可以推論「印太戰略」是針對「一帶一路」而來的。

綜上所述，川普政府提出「印太戰略」的動因，應該是為了平衡中國在亞洲的外交、經濟與軍事上的影響力，避免產生一個由中國主導的亞洲權力結構，而將美國排出亞洲地區的權力核心，影響美國的利益，可說是「權力平衡」概念的展現。

肆、戰略行動：美國權力平衡的實踐

現實主義強調權力平衡的重要，而在當代戰略研究中亦重視國家權力的實際運用，換言之，權力平衡的運作可視為是戰略行動的實踐。雖然國際學界對於印太戰略的內涵莫衷一是，但相同的觀點是印太戰略缺乏具體而明確的戰略內涵，本文藉由川普政府的《國家安全戰略報告》及《國防戰略報告》中對印太戰略的論述及美國近期對中國的反制行動，整理出外交、經濟、軍事三個面向的行動，指出印太戰略其實是權力平衡的運作，亦具有總體戰略意涵的行動指導。

一、外交行動

美國的國家安全戰略報告指出「印太地區正在發生自由和專制兩種世界秩序觀點之間的地緣政治競爭」 (White House, 2017: 45-46)。白宮認為「不利的地區平衡變化可能會威脅美國的安全」。因此美國必須「調動意願和能力以參與競爭，並防止印太、歐洲和中東的不利變化。保持有利的力量平衡需要與盟國和夥伴做出堅定的承諾並進行密切合作，因為盟友和合作夥伴增強了美國的力量，並擴大了美國的影響力。他們與我們一道抵制獨裁主義的潮流，反對激進的意識形態，遏制侵略，共用利益共擔責任」 (White House, 2017: 45)。由此可知，川普「印太戰略」的行動之一，就

是強化外交上的交往，團結盟友共同對抗中國。

(一) 建構「四國聯合」：強化美日澳印的合作

白宮認為盟友對於維護美國在印太地區的共同利益至關重要。事實上，印度——太平洋戰略的核心就是美國、日本、澳洲、印度之間的菱形戰略合作，這些合作對中國的軍事崛起具有相似的戰略觀念 (Lee, 2017)。而擴大「印—太同盟與夥伴關係」亦是美國國防戰略報告中的重要思維。該報告認為「自由開放的印—太地區」可以為所有各方帶來繁榮與安全。因此強調美國將「鞏固印—太同盟關係與夥伴關係，建設一張能嚇阻入侵、維護穩定並確保航行自由的安全網路」 (U.S. Department of Defense, 2018: 9)。美國國務卿蓬佩奧在 2018 年 7 月 30 日公布「印太戰略」的經濟計劃時，就一再強調將會與日本、澳洲的合作，將會「建立 3 方夥伴關係，以投資來推動區域經濟成長，促進印度洋——太平洋地區的自由、開放、包容和繁榮」 (自由時報，2018b)。顯示印太戰略的夥伴關係的重心在於強化日本、澳洲、印度之間的合作。

(二) 擴大反中同盟：尋求東協國家的支持

除了美日印澳的四方合作外，韓國、紐西蘭也都是美國尋求合作的對象 (White House, 2017: 46)。此外，東南亞的菲律賓和泰國仍然是美國重要的盟友和市場。越南、印尼、馬來西亞和新加坡正在逐漸成為美國的安全和經濟夥伴。美國強調東南亞國家聯盟 (ASEAN) 和亞太經濟合作組織 (APEC) 仍然是亞太地區架構的核心和促進自由秩序發展的區域平臺 (White House, 2017: 46)。因此，蓬佩奧於 2018 年 8 月 2 日前往馬來西亞、新加坡、印尼進行訪問，媒體就指出蓬佩奧此行有意拉攏 3 國加入美國制定的「印太戰略」，共同打擊中國的經濟體系 (自由時報，2018b)。

(三) 強化安全合作：藉安全議題強化盟友關係

在安全方面，美國強調確保所謂的海上和空中自由，保護和增進基於規則的秩序。為此，2018 年 8 月 4 日，美國國務卿蓬佩奧在新加坡宣佈，

美國將為東南亞國家新提供近 3 億美元的「安保資金」。這些「安保資金」將用於加強海上安全、人道主義援助、維和能力和「打擊跨國威脅」（中國青年報，2018）。這 3 億補助款其中的 2.905 億美元將用以外國軍事資助，目的在於加強海上安全合作、救災等；另外的 850 萬美元用於資助打擊跨國犯罪的國際毒品和執法。安全援助資助將涵蓋在孟加拉、印尼、蒙古、尼泊爾、太平洋群島、菲律賓、斯里蘭卡、越南等地（楊凡欣，2018）。

二、經濟行動

抗衡中國在亞洲日益加大的經濟和政治影響是推動美國推出「印太戰略」的主要因素。美國國務卿蓬佩奧最近推出了川普政府加強與「印度—太平洋地區」接觸的經濟策略，給印太國家提供一個不同於中國「一帶一路」倡議的選擇。美國的分析人士認為，這個新策略雖然沒有大口號和大金額，但彰顯了「美國模式」的優勢（美國之音，2018）。有分析指出，在美國與中國及其他亞洲國家的貿易摩擦不斷增加之際，蓬佩奧試圖界定美國總統川普「印太戰略」中的經濟層面內容（廖勤，2018）。而這些計畫就構成了川普政府「印太戰略」中的經濟面向，也是最具有影響的行動。

（一）提出「建設」法案與「一帶一路」競爭

川普政府於 2018 年 7 月 30 日在華府舉行的「印度太平洋商業論壇」上，重申了美國政府對加強「印度洋—太平洋地區」經濟和商業活動的承諾。川普政府官員強調，美國對印度太平洋地區的投資除了對美國的商業有利外，也有利世界經濟的發展。為協助印太地區的經濟發展，美國政府宣布了旨在加速美國私營部門參與印太地區並支持更多美國出口機會的新舉措。美國政府的官員並重申支持『善用促進發展投資法案』，以改革並促進現代化並將發展融資能力提高一倍以上（White House, 2018a）。

美國之音報導稱，美國參議院於 2018 年 10 月 3 日以 93 票贊成、6 票反對的壓倒性多數通過『善用促進發展投資法案』，被認為是與中國的「一帶一路」戰略直接抗衡的國際發展投資法（多維新聞，2018a）。該法案將海外私人投資公司與美國國際發展署的兩個部門合併，設立一個規模更大

的美國國際發展金融公司，並提供 600 億美元資金，為全球貧困地區興建基礎設施和發展經濟。發起這項法案的眾議院外交事務委員會亞太小組主席約霍 (Ted Yoho) 明確表示，該法案是美國政府抗衡中國「一帶一路」戰略的直接回應 (多維新聞，2018b)。

(二) 強化對印太地區的基礎設施投資

基於中國在基礎設施投資和貿易戰略上強化了其地緣政治願望 (White House, 2017: 46)，美國正提出一項投資計畫，準備強化印太地區的基礎設施。白宮指出中國向發展中國家投資，目的是擴大其影響並獲得相對於美國的競爭優勢。中國正在將數十億美元的資金投入全球各地的基礎設施建設中。國家主導的投資往往使發展中國家的情況變得更加糟糕，而美國將提供替代方案。美國的經濟紐帶建設不僅是為了追求市場准入，而且要建立持久的關係，推動共同的政治和安全利益 (White House, 2017: 38)。

藉此，川普政府宣布將撥款 1.13 億美元 (約為台幣 34 億元)，用於在「印度洋—太平洋地區」推行新的戰略舉措。這個舉動被外界跟中國「一帶一路」、亞洲基礎設施投資銀行等計畫比較 (李翰文，2018)。美國國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 在 2018 年 7 月 30 日出席「印太論壇」提出川普政府的「自由、開放印度—太平洋經濟」戰略時，宣佈將投放 1.13 億美元支持亞洲新興國家的數位經濟、能源與基礎建設發展。此外科羅拉多州的共和黨參議員加德納於 2018 年 4 月向美國國會提交了『亞洲再保證倡議法案』，目的是為印太地區制定一個長期的戰略願景和綜合的、多方面和有原則的美國政策。這個法案也享有兩黨的支持。艾博說，這兩個法案如果通過的話，可以給印太地區的發展中國家提供數十億美元的資金用於基礎設施建設 (美國之音，2018)。

(三) 利用貿易戰抑制中國經濟發展

2018 年 3 月點燃的美中貿易戰，可被視為是川普印太戰略在經濟面向的具體行動。美中貿易戰是美國總統川普上任以來執行「美國優先」政策的重要環節。但背後的根源，其實是美國政壇對中國逐漸升高且日趨一致

的敵意（中國時報，2016）。中美貿易戰於 2018 年 7 月 6 日正式爆發，兩國互相向對方價值 500 億美元的商品徵稅。2018 年 9 月 24 日，美國又向中國另外 2,000 億美元的商品徵稅，中國也對美國另外 600 億美元的商品徵稅（多維新聞，2018c）。2018 年 9 月 24 日中國發出《關於中美經貿摩擦的事實與中方立場》白皮書，批評美國片面強調「美國優先」，奉行單邊主義和經濟霸權主義（BBC，2018a）。至 2018 年 12 月在阿根廷舉行的 APEC 峰會中，川普與習近平舉達成延遲啓動 25% 關稅的時間，雙方並同意進行 90 天的談判以尋求解決貿易爭端，雙方的貿易衝突才見轉機。

事實上在川普政府的國家安全戰略報告中指出「美國將經濟競爭對手按照是否遵守公平和自由市場原則進行區分。我們將與在經濟領域志同道合的國家展開競爭，特別是存在貿易不平衡的地區，同時認識到，只有當國家間共用價值觀並建立公平、互惠的關係，競爭才是良性的。任何國家違反規則獲取不公平的優勢時，美國將採取強制措施。美國將與工業化民主國家和其他志同道合的國家一道，與威脅我們共同繁榮和安全的各種形式的經濟侵略進行抗爭」（White House, 2017: 19）。川普政府強調爲了抵制不公平貿易行爲「美國將採取一切適當手段，從對話到執法手段，以應對扭曲市場的所有不公平貿易行爲」（White House, 2017: 20）。

此外，美國的《國家安全戰略》中提及「保持我們作爲世界頂尖經濟行爲者的地位可以增強我們利用經濟外交工具爲美國人和其他國家造福的能力。通過擴大自由市場經濟共同體、抵禦「國家主導型經濟的威脅」以及保護美國和國際經濟免受非法行爲者的侵害，保持美國在國際金融論壇的中心地位可以增強我們的安全與繁榮」（White House, 2017: 34）。該報告並指出美國將對安全威脅施加經濟壓力：「我們將利用現有的並尋求新的經濟權威，動員國際行爲者加大對和平與安全威脅的壓力，以解決軍事行動對抗的不足」（White House, 2017: 34）。顯示美國爲了確保其在印太地區的經濟優勢地位，正對中國發動一場「經濟戰」而非單純的「貿易戰」，未來我們將可見到美國運用其他的經濟武器，包括金融、利率等，對中國發動攻擊。

三、軍事行動

在軍事方面，美國將太平洋司令部改名為印度洋—太平洋司令部，並強化在亞洲部署先進軍力，以推動「印太戰略」的軍事面向。此外，美軍開始在亞洲地區對於中國的軍事力量進行式試探性質的行動，包含在南海及台海地區透過航行自由任務的執行，挑戰中國的戰略耐心。

(一) 調整印太軍事部署

為反映印度洋在美國戰略思維中日增的重要性，美軍太平洋司令部已正式更名為印度—太平洋司令部。這個舉動除了彰顯美國總統川普的「印太戰略」外，也被認為是抗衡中國在區域內的軍事影響力（中央廣播電台，2018a）。在此之前，印度洋地區的安全與防務實際上亦是由太平洋司令部負責。在 2018 年 5 月 30 日戰區司令部更名儀式上，美國國防部長馬蒂斯表示，「印度洋—太平洋地區對於全球海上安全至關重要，將美軍太平洋司令部正式改名為「印度洋—太平洋司令部」，反映出印度洋在美國戰略思維中日益增長的重要性（楊凡欣，2018）。

除了更名為印太司令部外，美軍近來還有增兵印太地區的實際動作。印太司令部首任司令大衛森 2018 年 4 月在國會聽證會上稱，上任後將調整美軍在印度洋和太平洋地區的軍事存在，並呼籲增加各軍種在印太地區的兵力部署以應對中國。在此一思維下，美國海軍目前已增加三艘最先進的神盾級驅逐艦至位於日本的橫須賀基地，強化印太地區的軍事實力（解放軍報，2018），意味著美國正具體從軍事面向落實「印太戰略」的構想。

(二) 重建美軍軍事能力

為了因應可能發生的區域衝突，美軍正開始著手進行軍力重整的工作。美國的《國防戰略報告》中強調美軍必須要應對入侵印度洋—太平洋地區、歐洲與中東這三個關鍵地區的威脅，來捍衛美國的利益（U.S. Department of Defense, 2018: 6）。事實上，在該報告中針對美國的國防威脅提出反應之道，這些措施包含「建設一支更具殺傷力的部隊」，並表明

美國國防戰略的目標就是「建立一支能夠在任何可能的衝突時取得絕對優勢、並在處理衝突全程中保持優勢局面的聯合部隊」（U.S. Department of Defense, 2018: 5）。美國國防部強調美軍應具備擊敗其他大國的入侵並阻止其他地區投機者的進犯，包含任何「核武」或「非核武」的戰略進攻並保衛美國的國土。為達成這些任務，美軍必須取得並保持在資訊領域的優勢地位，同時發展強化並保持美國與盟友的各項關係（U.S. Department of Defense, 2018: 6）。

事實上，川普對於歐巴馬時期裁減軍力的做法一直抱持反對的態度，而希望進一步恢復美國的軍力力量，已確保「美國第一」的地位。美國副總統彭斯 2018 年 10 月 4 日在哈德遜研究中心（Hudson Institute）發表演說時除一方面表達對於中國軍事崛起的憂慮，另一方面也表達了美國重建軍力捍衛自身利益的決心。彭斯表示（White House, 2018b）：

在川普總統的領導下，美利堅合眾國一直在以重新煥發的美國實力來捍衛我們的利益。

我們正在使世界歷史上最強大的軍隊更為強大。今年早些時候，川普總統簽署法律，讓我們的國防經費有了雷根時代以來最大的增長，撥款 7,160 億美元，以加強美軍在各個領域的實力。

我們正在把我們的核武庫現代化。我們正在部署和開發新的先進戰鬥機和轟炸機。我們正在建造新一代航空母艦和戰艦。我們對我們武裝部隊的投資是前所未有的。這包括啟動建立美國太空軍的進程，以確保我們在太空的主宰地位能夠持續下去。我們已經採取行動，授權加強在網路世界的能力，打造針對我們對手的威懾力量。

透過彭斯的說法，可以知道美軍正全面的進行軍力重整的動作，包含各領域的實力。其中的核武庫現代化與打造太空軍，已成為美軍當前的工作重點。美國會宣布退出「中程彈道飛彈協議」可能就是在此一思維下的結果。

(三) 強化盟友軍事合作

爲了擊敗可能的敵人，美國的《國家安全戰略》強調將加強與盟友與合作夥伴的長期軍事關係，並鼓勵盟國和夥伴發展強大的防禦網路。例如，推進美國與日本和韓國在導彈防禦方面的合作，以增強區域防禦能力。美國亦強調將在堅持「一個中國」的政策下，繼續與臺灣保持密切的聯繫，包括根據『臺灣關係法』所作的承諾，爲臺灣提供合法防衛需要和威懾力量。除此之外，美國亦將拓展與印度的防務和安全合作、重振與菲律賓和泰國的聯盟關係，同時加強與新加坡、越南、印尼和馬來西亞等國的夥伴關係，使他們成爲美國的海上合作夥伴 (White House, 2017: 47)。

爲了落實美國《國家安全戰略》中強化與台灣的軍事合作的呼籲，美國國會眾議院通過的 2019 財政年度國防授權法案，除了強調「印太戰略」對於維護地區海上安全以及確保美國主導地位的必要性，支持強化與日本、澳洲、印度以及其他地區國家軍事合作，也支援改善臺灣防務能力 (解放軍報，2018)。隨後美國國防安全合作署 (DSCA) 於 2018 年 9 月 24 日表示美國將同意軍售台灣價值達 3 億 3,000 萬美元的武器，其中包括 F-16、C-130、F5、經國號與所有航空系統備件，以及其他相關的支援系統 (中央社，2018a)。此一發展將有利於美台關係的強化。

(四) 落實航行自由任務

執行航行自由任務 (Freedom of Navigation Operation, FONOP) 是美軍測試中國海軍底線最佳的工具，以往雙方經常因爲美軍執行航行自由任務而產生摩擦。2013 年 12 月 5 日在南海發生美軍考本斯號驅逐艦 (USS Cowpens) 因爲接近解放軍的航母「遼寧號」而遭到解放軍一艘戰車登陸艦逼近的事件，讓軍事記者 Fabey (2017: 1-5) 在《閃避，美中在太平洋的角力》 (*Crashback: The Power Clash Between the U.S. and China in the Pacific*) 一書中，將兩軍因航行自由行動產生的摩擦描寫成是美中之間的「暖戰」 (warm war) 形式。而最近的一次是 2018 年 9 月 30 日，美軍軍艦「迪凱特」 (USS Decatur) 在南中國海域行使「自由航行」時，駛入南沙群島的

南薰礁和赤瓜礁 12 海里範圍內，中方派遣蘭州號驅逐艦前往驅離，幾乎造成雙方船艦碰撞，也讓美中雙方各執一詞，批評對方的舉措是挑釁的行為。

「迪凱特」號驅逐艦艦長奈特·克里斯滕森稱，中國驅逐艦靠近美艦船頭，相距僅 41 米，迫使迪凱特號「採取技術動作以防撞擊」。中國國防部發言人隨後也證實了中國軍艦在南海上逼近美艦（BBC，2018b）。美國《星條旗報》稱，中國驅逐艦進行一系列越來越咄咄逼人的操作，其一度靠近「迪凱特」號艦艏不到 41 米的地方，之後，「迪凱特」進行躲避，以防止相撞。中國官媒評價 170 艦的動作是「精準的」，整個處置方式是「堅定的」，這才能夠迫使美艦急停、轉向（多維新聞，2018d）。中央社（2018b）指出，這是美軍執行南海任務以來最驚險的一次。

這是美國軍艦在過去 6 個月內第二次駛入中國聲稱擁有主權的南海島礁 12 海里範圍內（聯合報，2018b）。美軍的做法一再激怒北京，中國國防部 10 月 2 日發表聲明稱：「美方一再派軍艦擅自進入中國南海島礁鄰近海域，嚴重威脅中國的主權和安全、嚴重破壞中美兩國兩軍關係，嚴重危害地區和平穩定」（BBC，2014）。而美國副總統彭斯則於 10 月 4 日對此表示，雖然遇到不顧後果的騷擾，美國海軍將持續在國際法允許及國家利益需要的地方飛越、航行和執行任務；美國不會被恫嚇，不會退卻（聯合報，2018c）。

除了南海之外，美國海軍與海岸巡防隊的艦艇也高調在台灣海峽通行，似乎意在向中國大陸表達捍衛航行自由與台海安全的決心。自 2018 年 7 月起至 2019 年 3 月，總計有六批次美艦通過台海，其中 2019 年 3 月還包含一艘海岸巡防隊的艦艇伯索夫號（Bertholf）。（中央社，2019）。加上 2018 年 B-52H「同溫層堡壘」戰略轟炸機在東海及南海實施 17 次的「持續轟炸機進駐存在」（continuous bomber presence, CBP）任務，專家分析此一行動意味著美軍的海空軍力重新指向台灣，對台灣的戰略定位已有所改變（聯合報，2018d）。

在此同時，美國有線電視新聞網（CNN）引述多名美國國防官員披露，美軍太平洋艦隊計畫 2018 年 11 月在靠近大陸領海的南海及台灣海峽附近執行航行自由任務，以軍艦、戰機彰顯國際水域自由航行權，藉此表明美

國準備好嚇阻和對抗中方的軍事行動（聯合報，2018a）。草案計畫建議讓軍艦、戰機在靠近中國領海的南海及台海附近執行航行自由任務，以彰顯國際水域自由航行權；雖然五角大廈不作評論或證實，我國防部也說無所悉，但證諸當前中美對立情勢與川普政府風格，類似想法或計劃應非空穴來風（中央社，2018d）。

伍、美國「印太戰略」的限制因素

川普的「印度—太平洋戰略」面臨的挑戰是該地區的每個國家都對其進行了不同的解釋。雖然每個人都同意「自由」和「開放」的語言，但不同國家選擇強調印度太平洋概念的不同部分（Pande & Nagao, 2018）。此外，美國隊印太戰略缺乏整體的說明，也是令區域盟友感到不安的地方。加上美國對於印太地區基礎建設的投資過小，難以與中國的「一帶一路」投注的資金抗衡，也為「印太戰略」埋下陰影。特別是川普過去以往反覆的外交舉措，更讓其盟友擔心遭到離棄。這些都可能造成「印太戰略」與「亞太再平衡」一樣，難以獲的盟友的真心支持。

一、盟友缺乏對美國的信心

美國國務卿蓬佩奧提出了川普政府加強與印度——太平洋地區接觸的經濟策略，給印太國家提供一個不同於中國「一帶一路」倡議的選擇。但是也有人認為，對於對抗中國雄心勃勃的「一帶一路」倡議來說，這個戰略來得太晚也不夠有力（美國之音，2018）。多名研究印度、菲律賓和巴基斯坦的專家分別都對 BBC 中文指出，這些國家短期內都不會因為美方的計畫而改變它們現行的政策，但最主要的原因不是美方的援助金額少，而是因為美方欠缺實際行動（李翰文，2018）顯示地區國家對於印太戰略缺乏信心。

在退出跨太平洋夥伴關係（TPP）後，川普政府幾乎沒有做任何事情向該地區展示它有積極的貿易政策。川普政府批評中國的「一帶一路」倡議，但亦沒有向該地區的發展中國家提供獲取足夠資金的替代方案。如果沒有

真正的貿易和經濟戰略，美國在印太地區的整體戰略領導力是不可信的。川普政府可能犯下與歐巴馬政府「再平衡」或「重返亞洲」戰略犯下的同樣的錯誤——即提高了各國的期待，卻無法提供足夠的資源來協助盟友（Rogin, 2018）。

事實上，美國在印太戰略中的經濟戰略無論是投資規模還是投資範圍，都難以與中國的投資水準競爭，對菲律賓、越南等國的吸引力有限。美國國務院負責東亞事務的前首席外交官丹尼爾·羅素說，「向整個地區提供 1.13 億美元資金，讓人有點失望」（廖勤，2018）。澳洲國立大學經濟系客座研究員、亞洲開發銀行前執行董事彼得·麥卡利（Peter McCawley）在媒體上撰文說：「對於像美國這樣的全球超級大國來說，1.13 億美元是微不足道的。這幾乎不值得一提」（中國青年報，2018）。香港科技大學社會科學部助理教授白立邦（Naubahar Sharif）認為，美方拋出的金錢之少，正是反映了美國政府對處理國內外事務的矛盾。「美國一方面認為，它必須做點事去抗衡中國在亞洲地區的威脅，但另一方面川普的政策卻不是那麼外向」（李翰文，2018）。可見，在區域國家的心目的，美國的「印太戰略」雖提出的「自由」、「開放」的理念雖有助於鞏固區域內的民主國家盟友對抗中國的信心，但缺乏足夠而具體的金融奧援時，仍難以與中國龐大的銀彈攻勢相抗衡。可見國家利益的考量會限制一個國家對外政策的決定。

二、印度的態度搖擺不定

「印度—太平洋」地區的觀點，承認亞洲西部的經濟和政治權力向印度轉移。其核心概念是在面臨中國崛起的複雜軍事安全問題中，制定一個讓印度成為平衡中國軍事力量的戰略。但這種觀點低估了亞洲複雜的經濟和政治互賴關係。雖然中國在某些方面被印度視為對手，但新德里也將北京視為雙邊和全球事務的重要夥伴（Editorial Board, 2018a）。印度並不希望進一步使與中國的雙邊關係複雜化。亦不希望在中美之間的競爭中陷入糾纏。儘管印度高度關注中國日益增長的影響力以及莫迪積極的國際主義立場，但印度的外交和安全政策的心理根深蒂固於中立和不結盟的傳統，

不太可能立即轉向，這是印度的國際政治 DNA (Editorial Board, 2018b)。

在 2018 年的香格里拉對話上，印度總理莫迪和美國國防部長馬蒂斯曾就「印度太平洋」的含義提出了不同的看法。兩者都側重於建立一個維護國家權利和法治，促進繁榮的開放和自由的制度。但莫迪明確表示，「印度對旨在遏制中國的聯盟不感興趣」(Rogin, 2018)。也就是說，印度並未執行如美國「印太戰略」所設想、期望的強烈反華政策(王鵬, 2018)。莫迪在演講中指出「印度並不把印太地區視為一個戰略，也不認為它是一個由有限成員組成的集團。也不是一個試圖占主導地位的集團。我們絕不認為它是針對任何國家的。地理上的定義本身是不可能的。」由於美國的「印太戰略」是針對中國而來，莫迪一方面否定作為一個戰略的「印太」，另一方面又積極評價中印合作對亞洲和世界的積極意義。莫迪這一表態或許會讓美國、日本感到失望，但卻符合印度的戰略利益(龍興春, 2018)。

印度是否參與是「印太戰略」成功的關鍵。《紐約時報》指出，改善與印度關係也是美國亞洲政策的一塊基石，但如今美印關係在明顯降溫。川普的關稅政策、要對進口伊朗石油、購買俄羅斯武器的國家實施制裁，都對新德里構成威脅。而川普政府已經三次取消與印度官員的高層會談，蓬佩奧迄今尚未以國務卿身份訪問印度(廖勤, 2018)。印度總理莫迪在香格里拉對話的演講基本上可以觀察到印度的戰略選擇，這很可能是美國對美印關係踩剎車的主要原因。印度國防分析研究所(Institute for Defence Studies and Analysis)中國研究員普拉尚特·辛(Prashant Singh)認為，川普必須做點事，顯示他對維持與印度關係的誠意，但目前川普仍沒有做任何事，顯示印度在美國的外交政策享有「優先權」(李翰文, 2018)。因此，川普政府將難以說服印度全力支持美國對抗中國。此一發展，意味著美國從印度洋圍堵中國的企圖可能遭到挫敗。

三、盟友間的聯繫薄弱

印太戰略的另一個弱點是印澳關係，兩國之間缺乏深刻的理解和關係。此外，在日本、印度與澳洲的關係亦被視為「四國聯合」中最薄弱的環節。因為澳洲與日本和美國之間幾乎沒有任何相互理解和信任(East Asia

Forum, 2018)。而「印度—太平洋」和「四國聯合」思維的混亂是很容易讓人發現的。事實上印度、澳洲與日本亦對與中國的關係抱持曖昧，加上中國在區域行爲的自我節制，讓印、澳、日難以與美國合作，成爲團結的反中聯盟（East Asia Forum, 2018）。吳正龍（2018）亦認爲美國「印太戰略」的四個核心國家中，印、澳、日與美國並非齊心協力，而是各有各的利益訴求，很難擰成一股繩，實現美國遏華抑華的目標。

實際上，不只日、澳、印與美國之間有矛盾，美國在印太的地區盟友及夥伴都各有各的盤算。中國人民大學重陽金融研究院副研究員楊凡欣指出，印太地區存在諸多合作夥伴國家比如韓國、菲律賓、中國臺灣、朝鮮、印度、日本、澳洲、東協十國、中國、俄羅斯等，這些國家彼此之間有的關係非常複雜，經濟上卻大都與中國來往密切，安全上有的國家並不像美國盟友那樣與美國一直維繫著義務或合作關係（楊凡欣，2018）。中國現代國際關係研究院美國研究所助理研究員孫成昊舉例說，日本對所謂「印太戰略」津津樂道且力推，是將美、日、澳、印列爲重要戰略支點，但將韓國摒棄在外；而韓國對這樣的「印太戰略」設計並不買帳。印度方面，則想利用「印太戰略」機遇與自己的「東望行動」對接，提升自身的地區影響力，逐步成爲能夠與中國抗衡的地區戰略對手。而東協的多數國家，在外交上則顯然不會明確「選邊站」，而是常常在大國間搖擺，以求實現自身利益，所以他們難以被徹底納入所謂「印太戰略」的軌道（中國青年報，2018）。

四、美國承諾落差過大

在香格里拉會議時，美國國防部長馬蒂斯承諾通過重振美國投資，致力於加強法治，增加對海洋空間的關注和深化聯盟來實施川普的印度太平洋戰略。來自夥伴國家和美國的許多與會者表示，馬蒂斯的演講聽起來雖讓人放心，但美國的承諾與他們在實地看到的情況之間仍存在巨大差距。例如印太司令部的成立，但實際任務的範圍並沒有改變，難以改變中國在此一區域軍事擴張的事實（Rogin, 2018）。

華盛頓智庫史汀生中心東南亞專案主任艾博（Brian Eyster）川普在印太

地區強化基礎建設所承諾的資金數額相對較小，沒有辦法與中國的「一帶一路」倡議相比，因此很難給這些國家一個真正不同於中國的選擇。艾博表示印太國家，尤其是東協國家，需要更多經濟發展的選擇。如果美國真正考慮到這些國家的戰略需求，它就應該投入更多的資金來協助這些國家的經濟發展，從而使美國有更好的機會與這些國家進行接觸。但是美國目前關注的重點還是在於加強與它們的軍事與防務合作（美國之音，2018），難以跟「一帶一路」相競爭。

中國現代國際關係研究院美國研究所助理研究員孫成昊指出美國出手小氣的背後，是力不從心，顯然受到了美國聯邦政府削減預算支出的影響。他指出，在美國 2018 財年預算中，外交預算較上一財年預算金額下降了 31% 左右，其中教育和文化交流專案的政府撥款銳減 52%。在這種背景下，美國寄希望於發動盟友和夥伴共同參與，來實施自己的戰略意圖（中國青年報，2018）。但是在經濟保護主義時期，當川普政府的政策是在國內投入更多資金並要求美國公司也這樣做時，美國政府在國外投入更多資金並與中國競爭，在政治上幾乎是不可行的（Pande & Nagao, 2018）。

五、川普的不確定性

在美國初次提出「印太戰略」時，印度、日本等國明顯持正面態度。然而，在此後的戰略互動中，日、印作為美國的同盟國和戰略夥伴，不僅並未因參與「印太戰略」而得到美國的切實援助，甚至在經貿協定、軍費分攤、開放市場等一系列與美國的雙邊互動中，沒有差別的同樣遭到美國的打壓。川普以「不確定性」作為商業和政治鬥爭的重要手腕，雖提高對手預判其行為的難度，卻同時推高交易成本，更損害了美國的「國際戰略信用」（international strategic credibility），使對手和盟友都對其威脅或承諾的可信性產生質疑（王鵬，2018）。川普的不確定性確實是印太戰略的致命傷。日本安倍政府在 2016 年後之所以積極選擇與中國改善關係，也是因為川普的難以捉摸。

川普的難以捉摸顯示在其對亞洲事務的參與上。2017 年的亞洲行，已經讓以亞洲國家感受到川普的亞太事務缺乏興趣，2018 年的亞太峰會與

APEC 會議，川普以確定缺席，更讓亞洲國家心寒。美國媒體指出，美國總統川普 11 月將不會參加亞洲這兩場重要峰會，他的決定可能讓亞洲國家擔心，美國能否真的成爲抗衡中國大陸的可靠力量，媒體分析川普的印太戰略恐怕出師未捷身先死（聯合晚報，2018）。亞洲戰略與領導研究院的國際事務資深顧問胡逸山說：「川普的缺席無疑強化了美國實質放棄傳統上要在亞太地區卡位的印象」（聯合報，2018e）。美國智庫「布魯金斯學會」（Brookings Institution）專家波拉克（Jonathan Pollack）表示，川普並非第一位取消參加亞洲高峰會的美國總統，他的前任歐巴馬也曾在 2013 年缺席，引發極大的失望。雖然歐巴馬當時取消亞洲行，是因爲美國政府因聯邦預算問題而關門。但這個決定仍引發關於對抗中國的「亞洲再平衡」政策承諾的質疑（中央廣播電台，2018b）。因此，川普缺席亞洲峰會恐會遭到區域國家質疑其對抗中國的承諾。

陸、代結論：美國「印太戰略」是「新冷戰」的序曲？

2018 年開春以來，美國和中國的外交關係迅速惡化，不只貿易爭端，還擴延至軍事和政治上的對抗，宛如即將要進入「新冷戰」的局面¹。從美國的國家安全戰略將中國界定爲「戰略競爭」的對手後，美國加速對中國的批評與對抗。美國中央情報局官員柯林斯（Michael Collins）在 2018 年 7 月間公開表示，中國正對美國發起「安靜的冷戰」，將運用包括經濟、軍事等所有資源，試圖取代美國成爲國際強權。這番話，不禁讓人想起 20 世紀後半葉的美國與蘇聯爭霸，莫非要在 21 世紀由美國與中國重演（中央社，2018f）？美國副總統彭斯於 2018 年 10 月 4 日在華府智庫哈德遜研究所（Hudson Institute）發表演說，從人權到干預美國大選，廣泛痛批中國大陸政策。他在演說中指出，北京正運用傾政府全力的手段，利用政治，經濟

¹ 「新冷戰」並非是川普政府時期提出的概念，早 2016 年 5 月 25 日美國前國防部長卡特（Ash Carter）在海軍戰爭學院（Naval War College）的演說中就已經指出，「美軍在面對中國崛起，致力維持亞太地區穩定與安全的現狀，宛如與前蘇聯持續近 50 年的冷戰對峙」（中國時報，2016）。

與軍事工具，還有宣傳，以增進自身的影響力，並在美國獲利（中央社，2018e）。許多觀察家將他的演講比喻為英國前首相邱吉爾（Winston Churchill）馳名的「鐵幕」（Iron Curtain）演說，並預言新冷戰揭開序幕。然而，北京官員強調，儘管有貿易爭端，但雙方經濟利益交織。起碼在公開場合，美中都拚命撇開冷戰 2.0 的概念（中時電子報，2018 年 10 月 13 日）。美國有線電視新聞網（CNN, 2018）刊出的一篇專文認為，兩國縱然目前還不算開啓新的冷戰（Cold War），但雙方已陷空前「外交寒冬」則是不爭事。

受貿易戰的影響，中美於 2018 年曾多次推遲或取消了兩國官員原定的會面。美國 2018 年 9 月擴大對中國貨物徵收關稅的範圍，引來中國反擊，中方其後更取消副總理劉鶴赴美談判的計劃。中國外交部 10 月 2 日亦宣佈，應美方要求，將推遲兩國的第二輪外交安全對話（BBC，2018a）。此外中美原定於 2018 年 10 月舉行外交與安全對話，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）和國防部長馬蒂斯（James Mattis）將訪華。但是由於中美貿易和軍事關係不斷緊張，中美外交安全對話被取消。報導稱，馬蒂斯取消行程之前，中國召回了正在美國訪問的海軍司令沈金龍，推遲了本來安排好的兩軍會談，並拒絕了美國軍艦 11 月到香港靠港的申請（多維新聞，2018a），顯示美中關係的低盪。加上美國持續進行的自由航行任務與可能在南海、台海舉行軍演，都讓亞洲地區的安全形勢受到矚目。在此一形勢發展下，探究川普的印太戰略的內涵有其必要性。唯有如此才能真正理解到當前情勢的發展，不論是美中貿易戰或是可能發展出的「新冷戰」，其實可能與美國的「印太戰略」有關。

本文認為川普的「印太戰略」是否能夠真能夠維持印太地區的自由開放其實仍是未定之數，即便美國已經對中國發動了第一波的攻勢，試圖在經濟上抑制中國的繼續崛起，但強悍反擊已成為中國的既定政策，目前看不到習近平政府有真正的示弱跡象，因此川普政府發動的貿易戰能否讓中國妥協讓步，仍待觀察。但是就權力平衡的觀點，弱小國家會結盟來對抗大國，以達到結構的平衡。美國結合日本、台灣、越南等國家試圖維持亞洲的權力平衡之際，卻也讓中國與俄羅斯產生的結盟的需求，因為這也是

維持權力平衡的基本想法。

就理論而言，美國最好的戰略原是應該扮演「離岸平衡者」的角色，設法讓中國與俄羅斯之間彼此不信任，進而進行對抗，讓中國與俄羅斯的力量彼此消磨，這也是布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）在《大國政治》一書中的看法（Brzezinski, 2007: 67）。在這樣的戰略指導下，美國應該設法與中國或是俄羅斯之一結盟，讓這兩國的一方更有信心對抗一方。因此，川普政府曾經想要「連俄制中」，但是基於國內政治對於俄羅斯的警覺引發的「通俄門」事件而被迫作罷，此後美國政府與俄羅斯不斷相互批評，美國政府甚至批評俄羅斯違反中程彈道飛彈協議，而執意退出該協議。美國這樣對待俄羅斯，大概很難再「聯俄制中」。而在美中貿易戰開始醞釀後，美國大概也難以「聯中制俄」，而被迫要同時面對兩個敵手。從川普的國家安全戰略中同時將中俄看成是競爭對手與安全威脅，已可看出這個趨勢。

儘管中國與俄羅斯各懷鬼胎，難以達成「真實的聯盟」，但是面對美國的壓力，中、俄兩強必然會尋求「利益聯盟」共同對抗美國，這也是結構現實主義描述國際體系內的居弱勢國家的理性決策。因此，美國未來可能面對的狀況，是在亞洲必須要對抗中國，在歐洲要對抗俄羅斯。面對此一可能性的發展，美國必然在亞洲要尋求印度、澳洲、日本等國家的結盟以及東協國家的協助，而在歐洲要尋求與歐盟結盟及北約國家的支援，才有能可在兵力不足的情況下，同時面對兩個主要的敵國。因此「印太戰略」的提出，有其合理性與必要性。

但是，川普政府四處點火，搞毛盟友，威脅利誘，只以美國利益為優先考量，而毫不考慮國際規範的約束，這樣的霸主，又怎能讓其盟友心服口服，願意「榮辱以共」？因此，我們可以看到歐盟的抱怨、加拿大的厭惡、日本的轉向、印度的猶豫、澳洲的妥協，其原因除了中國因素之外，大多與美國總統川普的善變與強勢的態度有關。在此一情況下，即使各國居於民主自由的意識形態的考量與對中國崛起的警覺，不願與中國共同對抗美國，但是又怎會全心全意地投入反對中國的陣營？「霸權穩定論」認為缺乏提供公共財意願、又不願遵守規範的霸主，難以成為真正的霸主。

基此觀點，美國的「印太戰略」恐怕只是空口白話，難以維持亞太地區的權力平衡，卻可能將亞太國家推向地獄——以戰爭來解決權力平衡的問題，而陷入米爾斯海默的所稱「大國政治的悲劇」，或是掉進了美國學者艾利森（Graham Allison）描述的「休昔底德陷阱」。這兩位現實主義大師在其著作中都強調美中並非注定要有一戰，但是敵意與守成大國對崛起大國的警覺卻可能將雙方推向衝突邊緣。

川普的《國家安全戰略》與《國防戰略報告》，都強調了要重整美國軍事力量的重要性，接踵而來的美國智庫報告也都提出警告，美國若未能積極投入軍事力量的重整，將無法面對未來的衝突。但美國究竟為何要重整軍力？在川普的《國家安全戰略》中，一再強調這份國家安全戰略是基於「有原則的現實主義」的觀點，但就其內涵觀之，理念性的「原則」只是外交政策的包裝，現實主義的權力觀點才是真實的內在。而現實主義對於「權力的極大化」的主張一向支持，只是古典現實主義主張國家會追尋權力的最大化，而新現實主義主張權力最大化才能保證安全。華茲在國際政治理論一書中，就批判了「權力無用論」的主張，而主張強國必須要維持強大的力量才不會因衰弱而導致被他國攻擊，進而被迫使用武力。簡單的說，只有強者才有實力說「不優先使用武力」（Waltz, 1979: 116-23）。也就是說，國際體系內的強國維持強大的力量是爲了維持體系的穩定。

由這個觀點來看，川普治下的美國接受的新現實主義的觀點，認爲唯有維持強大的軍事力量才能夠避免衝突，不論其是否因此會造成另一波的軍備競賽，而將世界帶向不安全，這是令人擔憂之所在。華茲雖然因爲未能預判到蘇聯瓦解、冷戰結束，而受到批評。但他身後若有知川普依照他的思維重整軍備，利用「印太戰略」的實施準備在亞洲啓動一場「新冷戰」，不知道有何感想？

參考文獻

- 中央社，2018a。〈美宣布對台軍售 3.3 億美元，著重台灣空防升級〉9 月 25 日
(<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201809250012.aspx>) (2018/12/9)
- 中央社，2018b。〈美中敵意升高，南海對峙是結果恐也是開端〉10 月 5 日
(<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810040272.aspx>) (2018/10/14)
- 中央社，2018c。〈美太平洋艦隊證實，美軍艦航經台海兩天〉7 月 8 日
(https://udn.com/news/story/10930/3240697?from=udn-referralnews_ch2artbottom)
(2018/10/14)
- 中央社，2018d。〈CNN：對中國秀軍力，美 11 月擬派機艦通過台海〉10 月 4 日
(<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201810045003.aspx>) (2018/10/14)
- 中央社，2018e。〈CNN：美中縱非新冷戰，也是處空前冰點〉10 月 13 日
(<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810130144.aspx>) (2018/10/14)
- 中央社，2018f。〈彭斯演講挺台批中，學者：美國有目的刺激北京〉10 月 5 日
(<https://www.nownews.com/news/20181005/2999743/>) (2018/10/14)
- 中央社，2019。〈美艦通過台海 中：美應慎重處理涉台問題〉3 月 25 日 (<https://udn.com/news/story/10930/3717944>) (2019/4/9)
- 中央廣播電台，2018a。〈美軍太平洋司令部更名 印太戰略成形〉6 月 5 日
(<https://news.rti.org.tw/subject/view/id/1806>) (2018/10/8)
- 中央廣播電台，2018b。〈川普將缺席亞洲峰會，抗中區域承諾遭質疑〉9 月 2 日
(<https://www.rti.org.tw/news/view/id/423174https://www.rti.org.tw/news/view/id/423174>) (2018/10/14)
- 中國青年報，2018。〈美國“印太戰略”走向落實階段，但稍顯力不從心〉8 月 8 日
(<http://finance.sina.com.cn/stock/usstock/c/2018-08-08/doc-ihhkuskt4559127.shtml>)
(2018/10/14)
- 中國時報，2016。〈與中「新冷戰」，美在南海長期佈局〉5 月 26 日 (<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160526003750-260417>) (2018/10/14)
- 王夫子，2018。〈中國如何應對美國「印太」戰略〉《多維新聞》9 月 13 日
(<http://blog.dwnews.com/post-1055334.html>) (2018/10/14)
- 王高成，2018。〈美國《國家安全戰略報告》的內涵與影響〉《展望與探索》16 卷 1 期，頁 1-7。
- 王鵬，2018。〈美國的印太戰略直指中國，中國究竟如何應對？〉《多維月刊》7 月 (http://www.uscnpm.com/model_item.html?action=view&table=article&id=16799)

(2018/10/14)

- 多維新聞, 2017e。〈中美簽千億大單, 川普被疑出賣盟邦〉11 月 8 日 (<http://news.dwnews.com/global/big5/news/2017-11-08/60022509.html>) (2018/10/14)
- 多維新聞, 2017b。〈Apec 意外, 川普緣何沒將印太概念升為戰略〉11 月 10 日 (<http://news.dwnews.com/global/big5/news/2017-11-10/60022769.html>) (2018/10/14)
- 多維新聞, 2017a。〈都錯了! 川普根本沒有印太戰略〉11 月 10 日 (<http://news.dwnews.com/global/news/2017-11-10/60022849.html>) (2018/10/14)
- 多維新聞, 2017c。〈川普版亞太再平衡? 印太戰略引熱議〉11 月 10 日 (http://news.dwnews.com/global/news/2017-11-04/60021552_all.html) (2018/10/14)
- 多維新聞, 2017d。〈中國風強勁, 台學者: 兩岸須有新對接方法〉11 月 15 日 (<http://news.dwnews.com/taiwan/big5/news/2017-11-15/60023795.html>) (2018/10/14)
- 多維新聞, 2018a。〈中美 10 月外交安全對話取消, 美國官員披露不愉快內幕〉10 月 4 日 (<http://news.dwnews.com/global/news/2018-10-04/60088866.html>) (2018/10/14)
- 多維新聞, 2018b。〈美參院通過國際發展投資法案, 正面對抗中國一帶一路〉10 月 4 日 (<http://news.dwnews.com/global/news/2018-10-04/60088881.html>) (2018/10/14)
- 多維新聞, 2018c。〈崔天凱: 中國願意讓步, 準備好與美國達成協議〉10 月 4 日 (http://news.dwnews.com/global/news/2018-10-04/60088883.html?utm_medium=social&utm_source=dwnews&utm_campaign=buffer) (2018/10/14)
- 多維新聞, 2018d。〈曝中美戰艦南海纏鬥近照, 新華社定性海上拼刺刀〉10 月 5 日 (<http://news.dwnews.com/china/news/2018-10-04/60088925.html>) (2018/10/14)
- 自由時報, 2018a。〈退出 TPP 後 美將提「印太經濟圈」投資計畫〉7 月 30 日 (<http://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2503882>) (2018/10/14)
- 自由時報, 2018b。〈中國四面楚歌! 美國拉攏東南亞 3 國加入「印太戰略」〉8 月 1 日 (<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2506414>) (2018/10/14)
- 吳正龍, 2018。〈吳正龍: 美國“印太戰略”能走多遠?〉《環球網》7 月 20 日 (http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2018-07/12530623.html) (2018/10/14)
- 宋鎮照, 洪鼎倫, 2017。〈2017 年「東協高峰會」之政經觀察與分析〉《展望與探索》15 卷 12 期, 頁 14-23。
- 李大中, 2017。〈川普印太戰略的虛實〉《淡江國際評論》(<http://www.ti.tku.edu.tw/page1/recruit.php?Sn=258>) (2018/10/14)
- 李翰文, 2018。〈解讀美國「小甜頭」在印太地區背後的考量〉《BBC 中文》8 月

- 3 日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-45043168>) (2018/10/14)
- 李庭碩, 2018。《印度太平洋時代：中共與印度戰略安全新關係》。台北：致知學術。
- 林賢參, 2018。〈日印關係與印度太平洋戰略〉《歐亞研究》4 期, 頁 47-56。
- 美國之音, 2017a。〈中國距離世界舞臺的中央有多遠?〉11 月 14 日 (<https://www.voachinese.com/a/china-world-20171113/4113402.html>) (2018/10/14)
- 美國之音, 2017b。〈中國取代美國領導亞洲? 專家：亞洲會出現多元領導〉11 月 18 日 (<https://www.voachinese.com/a/china-us-leadership-20171117/4120863.html>) (2018/10/14)
- 美國之音, 2018。〈美印太經濟策略能否有效抗衡「一帶一路」?〉8 月 4 日 (<https://www.voachinese.com/a/us-india-indo-pacific-20180803/4512954.html>) (2018/10/14)
- 夏海娜 (Namrata Hasija), 2018。〈印太戰略中之「四加六」安全對話〉《歐亞研究》4 期, 頁 27-34。
- 徐子軒, 2018。〈2018 美國大戰略：霸主尚未亡，隔岸觀火再亂而取之〉《聯合新聞網》1 月 4 日 (https://global.udn.com/global_vision/index) (2018/10/14)
- 徐遵慈, 2018。〈從「重返亞洲」到「印太戰略」：美國對東南亞政策的轉變與最新發展〉《經濟前瞻》7 月, 頁 106-11。
- 黃介正, 2017。〈川習峰會 西風壓不倒東風〉《聯合報》11 月 11 日, 版 A4。
- 楊凡欣, 2018。〈美國意在改變印太地區地緣政治框架?〉《環球網》8 月 20 日 (http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2018-08/12770968.html) (2018/10/14)
- 解放軍報, 2018。〈改名為印度洋——太平洋司令部, 美軍「印太戰略」重要舉措〉《環球時報》6 月 6 日 (http://www.globalview.cn/html/global/info_25022.html) (2018/10/14)
- 廖勤, 2018。〈蓬佩奧訪亞洲前發表印太政策演說, 想靠 1 億“首付”拉回“傷心”夥伴?〉《上觀新聞》7 月 31 日 (<https://www.shobserver.com/news/detail?id=98370>) (2018/10/14)
- 龍興春, 2018。〈「印太」裝不下印度的大國雄心〉《環球網》7 月 9 日 (http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2018-07/12448902.html) (2018/10/14)
- 聯合晚報, 2018。〈川普將缺席亞洲峰會, 亞太領袖焦慮〉9 月 2 日 (<https://money.udn.com/money/story/5599/3344241>) (2018/10/14)
- 聯合報, 2018a。〈美副總統彭斯嚴厲指控：北京想換美國總統〉10 月 5 日 (<https://udn.com/news/story/11311/3404518>) (2018/10/14)
- 聯合報, 2018b。〈美國在台海軍演, 挑戰中國? 為美台助選?〉10 月 4 日 (https://udn.com/news/story/10930/3403056?from=udn-relatednews_ch2) (2018/10/14)
- 聯合報, 2018c。〈彭斯演講譴責中國：壓迫人民、威脅台海穩定〉10 月 4 日 (https://udn.com/news/story/10930/3403056?from=udn-relatednews_ch2) (2018/10/14)

- com/news/story/6809/3404574) (2018/10/14)
- 聯合報, 2018d。〈美兩艘軍艦今航進台灣海峽, 台國防部證實〉10月22日 (<https://udn.com/news/story/10930/3436517>) (2018/1/29)
- 聯合報, 2018e。〈川普不去 APEC 印太戰略恐出師未捷身先死〉9月2日 (<https://udn.com/news/story/6811/3344032>) (2018/10/14)
- 羅傑·科恩, 2017。〈中國正想要這樣的川普〉《紐約時報中文網》11月13日 (<https://cn.nytimes.com/opinion/20171113/china-trump/zh-hant/>) (2018/10/14)
- BBC, 2014。〈爲何美國海軍演習正以中國爲假想敵?〉《BBC 中文網》10月15日 (https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2014/10/141015_us_navy_rupertwing_fieldhayes) (2018/10/15)
- BBC, 2017。〈川普習近平各表貿易願景 分析指美國於亞太角色不再〉, 《BBC 中文網》11月10日 (<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-41938245>) (2018/10/15)
- BBC, 2018a。〈蓬佩奧出訪亞洲四國: 中國與朝鮮之旅充滿變數〉《BBC 中文網》10月3日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-45737178>) (2018/10/15)
- BBC, 2018b。〈美中軍艦南海零距離逼近 擦槍走火危險徒增〉《BBC 中文網》10月2日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-45720351>) (2018/10/15)
- Biswas, Asit K., and Kris Hartley. 2017. "China's Soft Power Struggles." *Cpianalysis*, November 16 (<https://cpianalysis.org/2017/11/16/chinas-soft-power-struggles/>) (2017/11/16)
- Brzezinski, Zbigniew (林添貴譯), 2007。《大國政治》(*The Grand Chessboard*)。新北市: 立緒文化。
- Chen, Dingding. 2018. "The Indo-Pacific Strategy: A Background Analysis" (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/indo-pacific-strategy-background-analysis-20714>) (2018/10/20)
- CNN. 2018. "Are Trump and Xi on the Brink of a New Cold War?" October 13 (<https://edition.cnn.com/2018/10/12/asia/us-china-trade-military-politics-intl/index.html>) (2018/10/14)
- Editorial Board. 2018a. "India's Cautious Courtship with the US-led Order in Asia." East Asia Forum, September 24 (<https://www.eastasiaforum.org/2018/09/24/indias-cautious-courtship-with-the-us-led-order-in-asia/>) (2019/5/16)
- Editorial Board. 2018b. "Sorting out Strategic Confusion in the Indo-Pacific." East Asia Forum, January 29 (<https://www.eastasiaforum.org/2018/01/29/sorting-out-strategic-confusion-in-the-indo-pacific/>) (2019/5/16)

- Fabey, Michael. 2017. *Crashback: The Power Clash between the U.S. and China in the Pacific*. New York: Scribner.
- Lee, Jaehyon. 2017. "The End of 'EAST ASIA' as a Region?" (<https://iapsdialogue.org/2017/11/13/the-end-of-east-asia-as-a-region/>) (2017/11/14)
- McDonald, Scott D. 2018, "Wanted: A Strategy for the Indo-Pacific Region: Indo-Pacific leaders Fear That the United States is Not Wholly Committed to a Role in the Region." *National Interest*, August 7 (<https://nationalinterest.org/feature/wanted-strategy-indo-pacific-region-28182>) (2018/10/21)
- Pande, Aparna, and Satoru Nagao. 2018. "Whose Indo-Pacific?" *American Interest*, August 3 (<https://www.the-american-interest.com/2018/08/03/whose-indo-pacific/>) (2018/10/21)
- Pompeo, Michael R. 2018. "Remarks on 'America's Indo-Pacific Economic Vision.'" July 30 (<https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>) (2018/10/20)
- Rogin, Josh. 2018. "Trump's Indo-Pacific strategy: Where's the Beef?" *Washington Post*, June 6 (https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/06/06/trumps-inHongdo-pacific-strategy-wheres-the-beef/?noredirect=on&utm_term=.b440ec2ec9fd) (2018/10/20)
- U.S. Department of Defense. 2018. "Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge." (<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>) (2018/12/8)
- U.S. State Department. 2018. "Advancing a Free and Open Indo-Pacific." July 30 (<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/07/284829.htm>) (2018/10/20)
- U.S. State Department. 2018. "Briefing on The Indo-Pacific Strategy." April 2 (<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/04/280134.htm>) (2018/10/20)
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- White House. 2017. "National Security Strategy of the United States of America." (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>) (2018/12/8)
- White House. 2018a. "President Donald J. Trump's Administration Is Advancing a Free and Open Indo-Pacific." July 30 (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific/>) (2018/10/20)

White House. 2018b. “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy toward China.” October 4 (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>) (2018/10/22)

Can Trump Reconstruct the Balance of Power in Asia? An Analysis of the “Indian Pacific Strategy” of the United States

Sing-Lie Wang

*Deputy Chief Executive, Taiwan International Institute for
Strategy Society, Taipei, TAIWAN*

Abstract

This article explores the origin, connotation and practical strategic actions of the “Free and Open India-Pacific Strategy” (FOIPS) proposed by the Trump administration of the United States from a realist perspective to understand why the United States should propose the Indian-Pacific strategy. we argue that the Trump administration has proposed the “India-Pacific Strategy” as a substitute for the “Strategy of Rebalancing” (or pivot) proposed by President Obama. We find a situation that FOIPS is to seek Japan, Australia, India and the Association of Southeast Asian Nations (ASAN) to support the US’s Asian strategic system that purpose to counter China’s efforts to change the balance of power in Asia. As US officials are concerned FOIPS is a means that use diplomacy, economy and military power to achieve policy goals. So it can be regarded as the “Grand Strategy” to against China. And some FOIPS actions have been taken, including the US-China trade war and strengthening cooperation with Taiwan. However, the US FOIPS still has some restrictions, including insufficient investment in infrastructure, which has led US allies to doubt the US’s determination to against China. Moreover, all countries have different plans for getting along with China. Obviously, the FOIPS cannot form a true “Asian NATO.” However, after the United States launched the “India-Pacific Strategy,” it began a trade war with China and strengthened military cooperation with its allies (including Taiwan), reorganized the US military and strengthened its deployment in Asia. As a result, it may lead to

Arms race between the United States and China. The conclusion of this paper is that although the “Indian Pacific Strategy” may allow the United States to maintain its power in Asia, the arms race between the United States and China may be dragging Asia into a “new cold war.”

Keywords: Realism, power balance, Indo-Pacific region, Indo-Pacific Strategy, New Cold War