



# 印太戰略給台灣帶來的戰略 翻轉

●賴怡忠／台灣智庫執行委員

## 印太戰略已成為美日澳歐等國之主要亞太區域戰略

「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)已成為本世紀涉及亞歐大陸、太平洋與印度洋等區域秩序安排的關鍵指涉詞。這個源自於前日本首相安倍晉三(Shinzo Abe)從2006年提出的戰略構想，在2017年被川普政府鼎力支持並發揚光大，雖然一開始因為各國對川普個人的疑慮，使得印太戰略經歷一段相對較長時間的觀察期，但之後是逐漸被接受。在今天包括印度(2018)<sup>1</sup>、東協(2019)<sup>2</sup>、法國(2018)<sup>3 4</sup>、德國(2020)<sup>5</sup>、荷蘭(2020)<sup>6 7</sup>、歐盟(2021)<sup>8</sup>、英國(2021)等<sup>9</sup>，都對此構想表達認同，甚至更提出自己的印太戰略構想以與其對話，顯示了這個想法已經被接受與擁抱。

雖然之後各國的印太戰略內容也有些許不同，但印太地區國家所提出的印太戰略比較有主動色彩，畢竟與自己要如何經營這個自身位於其中的關鍵區域有關。而印太地區以外國家的印太戰略，則較像是針對印太區域及其開展出之印太戰略的對應戰略。但不論如何，包括美國川普政府所提的印太戰略，基本上都是安倍版印太戰略的變種，或是與其對話的產物。

## 安倍版印太戰略的兩大特徵

這個源自於安倍晉三構想的印太戰略有兩個特徵。第一，這是針對中國的戰略競爭策略。雖然安倍在2006-2007年擔任首相時，提出要以美日澳印四個亞太民主大國為核心，一方面要維護弧線外以民主國家為主的海洋民主，並建構一個克制弧線內以獨裁與失敗國家所構成的不穩定域內狀態，既鞏固繁榮之弧，也伺機可以擴大民主勢力。因此在當時並不是個以圍堵中國為主的策略，更多是基於應對恐怖主義與國家失敗治理所形成對區域的不穩定狀態。當然，中國當時是胡錦濤執政，雖然已經有「百年馬拉松」(one hundred years of marathon)、「長期博弈」(the long game)的構想，但當時胡錦濤還是謹守鄧小平「韜光養晦」的箴言，不像之後的習近平這麼「有所作為」，對於區域秩序的挑戰並不明顯(但對台灣壓力持續上升)。因此當時印太戰略的對中競爭的成

分並不突出。

等到安倍第二次回任首相，也是習近平開始擔任總書記時。習近平在還沒擔任總書記，還只是「王儲」時，就越過胡錦濤直接對美提出「建構中美新型大國關係」，已經引發不少議論。而習近平於胡錦濤時代後期開始主導釣魚台議題，也顯現對日本的灰色施壓。因此安倍在2013年初準備回任總理時，可能是日本比其他國家更早一步與習近平打過交道，對習的政治傾向更有感受，特別是當時其他國家多還在猜測是否是「胡規習隨」時，安倍已經確立了其中國政策是要以競爭為主的基調。

因此安倍回任首相後再度提出的印太戰略，就出現明顯對中競爭的色彩。只是在美國歐巴馬總統任內無意回應習近平挑戰亞太秩序的作為，安倍也只能低調的企圖說服印度、澳洲、及東南亞部分國家認同這個戰略願景。直到川普政府上台後，才全面接受安倍的主張，進而將日本版的印太戰略發揚光大，更強調對中國是全面競爭關係。這個過程顯示日本領先美國採取對中國的競爭策略，2017年底美國會公開出現對中戰略的全面改寫，就是透過安倍政府取得的戰略靈感。

安倍版印太戰略的第二個特徵，是這是從亞洲國家針對亞太地區，首度提出以海洋為主導的戰略思想，同時也是個來自亞洲國家，意圖以民主價值為核心召喚國際合作的外交策略。

安倍2007年8月於印度國會以Confluence of the two Seas為題發表演講，對其印太戰略提出詮釋<sup>10</sup>。這個演講的特點在於從太平洋與印度洋出發連結日本與印度這兩個國家，一方面突出了海洋作為連結通路的角色，海洋不再被視為是國與國間交流的障礙與阻隔；二方面沿著這個海洋視野，安倍將日本與印度的關係定位是海洋亞洲的交流關係，將其重新連結到大航海時代來臨前盛行在印度洋的信風交流史（Monsoon）、努山塔里亞／海洋東南亞（Nusantaria）的南海交流史<sup>11</sup>，以及盛行於日本、韓國、琉球、台灣、中國東岸的東海互動史。顛覆了過去七十年來偏重從亞洲大陸出發，將海洋亞洲當成大陸邊陲的戰略想像。

## 與中競爭、海洋視野、對抗亞洲價值

正是這個強調海洋交流、貿易合作、不以侵占土地來證明國力強大的基本思維，先天會更傾向區域的自由與開放，希望建構一個「自由與開放的印太」就是很自然的結果。安倍版印太戰略的特殊之處，就在於他不僅是根據海洋亞洲的歷史經驗出發，提出了海洋亞洲的戰略想像，還意圖根據這個經驗所凝聚出的價值，重新建構亞太的戰略秩序。

也因為安倍版印太戰略突出了自由與民主，使得這個印太戰略的價值層面極為明顯，不是個單純以權力均衡為目標的現實主義策略，也因為這是來自亞洲國家擁抱自由



民主價值，是直接對「亞洲人不適合民主」的亞洲價值論嚴重打臉。

後冷戰初期，新加坡的李光耀、馬來西亞的馬哈地，中國的江澤民等亞洲政治領導者，強烈抵抗當時盛行的「歷史終結、民主必勝」論，並將其反政治民主的想法總結為亞洲人不適合民主的「亞洲價值論」。李登輝總統是當年極少數對此正面迎戰的亞洲領袖，之後並以實際作為證明前述領袖主張的荒謬。

這個「亞洲價值論」現在的主要代言人就是習近平，但與先前主張「亞洲價值論」主要是以「防禦」民主等普世價值為主不同，習近平現在是反向而行，主張其舉國體制的優越性與民主體制的弊病，有意建構有別於民主的普世價值，以及與其相聯繫的另類治理體制。在此，安倍的印太戰略不僅是對三十年前亞洲價值論提出了亞洲人的反對，延續當年李登輝正面力抗亞洲價值論的立場，也是在今天對習近平高舉獨裁統制價值的亞洲式回答。

## 中國對印太戰略的反制作為

這個挺身與中競爭、顛覆大陸看待海洋的視野、以及高舉民主價值對抗獨裁統合體制的印太戰略，每一項都與中國／習近平的主張相反，自是被中國視為眼中釘而全力反對。有人說中國是在與美競爭的脈絡下反對印太戰略，但這樣也免太小看中國對於民主價值的疑懼，以及印太戰略對於其大陸視野的顛覆性。

中國的反制包括先鞏固其位於亞洲大陸的同盟，接著意圖分化位於印太戰略核心的「四方安全對話」的美日澳印夥伴關係，同時針對連結印度洋、太平洋要道的東南亞諸國進行拉攏與威脅，意圖切斷兩洋的聯繫。之後更伺圖對太平洋島國發動外交攻勢，以求進一步弱化美澳日在太平洋的合作協調能力。對中國來說，只要能持續對東南亞做工作以將太平洋與印度洋分離，就可以達到將印度孤立在印度洋的目的，在這個基礎上持續對太平洋島國發動攻勢，就可以進一步弱化美、日、澳的連結。當美日澳印這四個位於印太的主要海洋國家無法合作，「四方安全對話」就會失去對印太區域的發言權，使得亞太地區重回大陸亞洲為主，海洋亞洲為輔的戰略秩序。

2018年當美國提出國安戰略確定與中國屬競爭關係，同時對中國發動貿易戰，中國立即調整對日本與印度的態度，希望分化美日同盟以及美日印關係。中國主動與日本修好，邀請日本首相安倍10月訪中<sup>12</sup>，也在更早先的4月主動邀請印度到武漢舉行非正式峰會<sup>13</sup>，即便中國與印度於前一年（2017）才在洞朗地區出現超過兩個月的軍事對峙。

2018年也是中國改變原先立場，積極推動與東協國家完成「南海各方行為準則」（Code of Conduct, COC）的時刻。中國原先對於COC態度不甚積極，在2002年完成「南海各方行為宣言DOC」，之後直到2016年菲律賓杜特蒂總統上台，不再強調南海仲裁，且公開與美國唱反調，中國才調整原先只與聲索國展開雙邊對話，不願與東協就牽涉主

權部分的南海議題展開協商的立場，北京也於2017年利用菲律賓擔任東協輪值主席的機會，開始推動「各方行為準則」的討論，並在2018年8月完成「各方行為準則」的單一文本草案「共識」。如果看到「共識」的草案中強調東協各國在南海與中國舉行聯合軍演外，還提到中國與東協以外的第三方不得參與在南海的軍演後，就會知道中國是意圖利用「南海各方行為準則」，來防止美日澳印或其他非東協國家在南海有任何可能的軍事存在<sup>14</sup>。因此中國會一改先前對協商行為準則的遲疑態度，開始主動爭取討論並積極推動，應與其反制印太戰略的作為有關。

中國對東協除了力推「南海各方行為準則」的協商外，也連帶對東協可能出現印太願景發動全力遊說，希望東協不要對印太戰略背書。同時積極推動「區域全面經濟合作夥伴協議RCEP」的協商。前者經過一段期間的爭論，於2019年通過東協對印太的展望（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific），而非一開始計畫的「東協印太展望（ASEAN Indo-Pacific Outlook）」<sup>15</sup>。RCEP在2020年底完成協商<sup>16</sup>，並於2022年元月正式生效。值得一提的是，這個RCEP協商過程最後也導致印度退出，日本對此極為遺憾，而中國利用RCEP展現對東協影響力而收穫滿滿的情形。

中國在2019年9月連續拔除台灣與索羅門、吉里巴斯的邦交，目的非只是拔台灣的邦交國，而是著眼於這兩個國家的地緣戰略位置<sup>17</sup>。索羅門群島就在澳大利亞的東北方，除了遙望澳大利亞北方達爾文港的美國駐軍外，也能對澳美聯繫產生攔截的作用，證諸之後中國於建交後有意在索羅門群島派駐軍隊<sup>18</sup>，顯見中國與所羅門建交的意圖並不單純。

同樣的道理，中國與吉里巴斯建交也是著眼於吉里巴斯的戰略位置。吉里巴斯就位於太平洋中央，連結夏威夷與澳洲、更是美國海軍在太平洋向第一島鏈移動的必經之路。在中國與吉里巴斯復交後兩年，傳出中國有意在重建在吉里巴斯的美軍廢棄飛機跑道，吉里巴斯反對黨領袖對此評論認可能有不可告人的秘密<sup>19</sup>。

我們可以看出，中國在2018以後對於亞太及太平洋地區的外交作為，顯然就是在其反制印太戰略，削弱美日澳印「民主鑽石／四方安全對話」的目的下所展開。中國正在竭盡全力反制印太戰略。

## 侵烏戰爭對印太戰略的影響

今（2022）年2月24日俄羅斯對烏克蘭發動全面侵略，此舉對印太戰略的發展也有兩大影響。

首先，這個事件將原先歐洲要大步向前，在2021年9月發布《歐盟印太地區合作戰略公報》（Joint Communication in the Indo-Pacific）<sup>20</sup>的基礎上全力推動的印太戰略，其進度立即受到影響。不僅原先印太戰略的內容面臨改寫，而且其重要性也必須讓位於應對來自俄羅斯以武力改變歐洲現狀的威脅。結果是在2月法國主導的歐盟與印太區域的部長





對話後提出《歐盟於印太地區的合作戰略》（EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific）<sup>21</sup>，到現在沒有進一步動作。

因對烏戰爭在即，美國拜登政府擔心之後可能出現的援烏抗俄需求，會影響美國原先的印太部署，因此立即在2月中提出其「印太戰略」，比起預定要提出的國安戰略還更早<sup>22</sup>，且其國家安全戰略也因侵烏戰爭及須對俄羅斯威脅再定位而有改寫的必要，導致其遲到今（2022）年美國時間10月12日才發佈<sup>23</sup>。再加上之後為援助烏克蘭，影響原先計劃的資源分配，雖然美國未派軍隊進烏克蘭，但是包括情報、後勤、彈藥補給以及未來的武獲順序等，都因此出現不小的變化，也開始對台灣不對稱防衛戰力的建軍時程產生影響。因此侵烏戰爭直接影響歐盟印太戰略的產出，也迫使美國改寫其國安戰略，提高對歐安全事務的資源挹注，與提早提出其印太戰略（雖然美國還是將中國視為未來的首要威脅）。

但另一方面，因為中國在俄羅斯侵烏之前先是與俄羅斯共同宣佈其「無止境」（no limitation）的戰略合作，更屢次反駁美國俄羅斯可能侵烏的警告，也在俄侵烏成為事實後不願抨擊俄羅斯，並以官方資源協助散佈俄羅斯侵烏與反北約的主張。中俄聯手似乎成為現在進行式。之後，俄羅公開反對印太戰略與四方安全對話，更公開支持中國的「台灣是中國一部分」，以及美國援台是破壞台海現狀，帶來台海緊張的北京指控。俄羅斯顯然在印太區域與中國出現緊密合作，莫斯科更隱然在中國會對台動武一事上採支持立場。中俄聯手讓在歐洲出現的侵烏戰爭與台海可能出現的中國侵台議題，這兩個在歐亞大陸兩端的衝突，因此合而為一，也因此印太戰略與歐洲安全直接相關。不僅歐盟國家因此更需要建構對印太的戰略，日本、韓國、澳洲、印度等印太國家也同樣需要將歐洲可能出現的事變，列入其總體戰略考量了。

## 印太戰略讓台灣的戰略價值從谷底翻身

這個以與中國競爭為主，從海洋視野出發，強調自由民主開放等價值的印太戰略，台灣就是在這個針對中國的兩洋戰略之中心點。因此這個戰略的本質就會含括台灣，也會高度重視台灣，而從去年拜登政府開始將台海安全議題國際化的發展，更像是這個戰略本身進展到某一階段的必然結論。這是因為如果要能成功與中國競爭，就一定要能夠保住台灣不落入中國之手，而台灣本身位置對兩洋聯繫的重要性，也代表台海安全議題是不可能被兩岸關係化與局部化，而一定會朝向多邊化、區域化等方向發展。

這個特點更因為台灣本身成功的民主轉型，以及在高科技領域所佔據的關鍵位置，而更被凸顯，台灣對印太戰略的重要性不僅在於地緣政治，也在於其重視的價值，以及掌握（強化）競爭能力的科技制高點。

與過去相比，可以發現這個轉變所代表的意義。簡單來說，就是當戰略視角出現轉變，台灣的價值就會被發現（或會被掩蓋）。過去在大陸主義的視野下，台灣被當成是

亞洲大陸的東南邊陲，與中國的衝突被當成是要不要與中國合在一起的統獨爭議，台灣因民主所產生對自己命運的決定權之呼籲，對台灣認同的強調，以及要求深化民主所產生對憲政體制改換的合理要求，與落實公民直接參政力的公投主張，也被以經營美中關係為其管理亞太政策主要工具的美國策士們，貶低為造成台海不穩定的來源，或是一群感性充斥，激情滿滿的民粹主義白癡。華府與北京還曾有一段時間基於擔心其對一中政策／一中原則的挑戰，把台灣認同視為給台海帶來潛在危機的洪水猛獸。這些現被印太戰略視為瑰寶的資產，當時可是被美中聯合打擊到體無完膚。在「美中共管台灣」聲浪高唱入雲時尤然。

但當重視海洋、強調與中競爭、主張民主自由價值的印太戰略一出場後，台灣就從亞洲大陸邊陲的身分翻轉為兩洋聯繫的中心點，台灣認同被視為是維繫台灣自主與台灣民主的關鍵而被珍惜，台海爭議也不再依從中國主張的統獨論爭，而是對印太海洋秩序的威脅，因此不是一個侷限在台灣海峽的雙邊爭議，而是個會影響兩洋聯繫，翻轉亞洲海陸勢力對比的關鍵事件，因此必須以區域化、甚至全球化的角度視之。台海安全也因此需要國際化，管理台海的合適工具絕對不是美中台三邊架構，更不是兩岸關係，而會是關係整體印太權力平衡的大事，因此需要更多的利害關係者參與以便建構一個合理的穩定架構。

## 台灣須提出自己的印太戰略

我們看到印太戰略如何翻轉亞太區域秩序的經營視角，也發現這個典範轉移，是讓台灣戰略地位出現改變的認知關鍵。但這也代表台灣自身的戰略安全視角也必須隨之改變，這就對台灣提出一個新要求，意即台灣必須要提出一個由海洋視角出發，從自己角度發展的印太戰略。只有建立這個戰略，與其他不同國家、不同版本的印太戰略才有合理的對話，以參與印太秩序的建構。

從海洋視角出發的戰略，表示台灣的印太戰略本質上就是個海洋戰略，並以此指導台灣的區域交往。「新南向政策」是近幾年來台灣首度提出自己的區域戰略，但這個新南向政策本質上更像是區域交流及經濟合作戰略，雖然「新南向政策」有著重新對台灣區域定位再定義的意味。但我們更要學習從海洋看待陸地，從海洋看待島嶼，一方面認知不同海洋所帶來的不同人類活動、區域歷史、及其衍生的不同戰略需求，二方面也要能利用海洋合一的連結性，透過海洋統合台灣對東北亞、太平洋、努山塔里亞、東南亞、環印度洋、南太平洋諸國的戰略想像與預期。我們須給海洋亞洲應有的重視，不再將大陸亞洲視為唯一。

在台海議題上，也唯有從整體印太戰略的發展與實踐，台海爭議才能被合理的看待與處理，甚至獲得合理的解決。這也代表從台灣的角度出發，針對兩岸關係的操作，台灣必須嘗試將其放在自身的印太戰略之下處理。這些都不是在兩岸關係視角，或是倚靠



傳統的美中台三角架構能夠提供的。

一個能永續發展的戰略，不是只有現實主義的地緣分析，其構想也須合乎歷史實踐，與植基於這個社區共享的價值。安倍印太戰略是對當今國際局勢與中國挑戰，從亞洲海洋視野角度的回答，也給了台灣建構其印太戰略的靈感。

#### 【註釋】

1. Ministry of External Affairs Government of India, Prime Minister's keynote Address at Shangri La Dialogue, June 01, 2018, <[https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime\\_Ministers\\_Keynote\\_Address\\_at\\_Shangri\\_La\\_Dialogue\\_June\\_01\\_2018](https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime_Ministers_Keynote_Address_at_Shangri_La_Dialogue_June_01_2018)>.
2. ASEAN, "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific," June 23, 2019, <<https://asean.org/speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>>.
3. *France and Security in the Indo-Pacific*, 2019, <[https://franceintheus.org/IMG/pdf/France\\_and\\_Security\\_in\\_the\\_Indo-Pacific\\_-\\_2019.pdf](https://franceintheus.org/IMG/pdf/France_and_Security_in_the_Indo-Pacific_-_2019.pdf)>.
4. France Diplomacy, "The Indo-Pacific Region: A Priority for France," <<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/>>.
5. The Federal Foreign Office Policy Guidelines for the Indo-Pacific, "Germany-Europe-Asia: Shaping the 21<sup>st</sup> Century Together," <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>>.
6. REAL INSTITUTO ELCANO, "Europe and the Indo-Pacific: Comparing France, Germany and the Netherlands," <<https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/europe-and-the-indo-pacific-comparing-france-germany-and-the-netherlands/>>.
7. Government of the Netherlands, "Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia," <<https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>>.
8. European Commission, "Joint Communication to the European Parliament and the Council: the EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific," 16 Sept. 2021, <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-indo-pacific\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-indo-pacific_en)>.
9. House of Commons Library, "Integrated Review 2021: The Defence title to the Indo-Pacific," <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9217/>>.
10. Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Confluence of the Two Seas," 22 Aug. 2007, <<https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>>.
11. 菲利浦鮑靈 (Philip Bowring) 著，《風之帝國：全球貿易的關鍵地帶，海洋亞洲的



- 盛世風華》（台北：聯經出版社，2021年2月4日）。
12. 李忠發，〈習近平會見日本首相安倍晉三〉，《中華人民共和國國防部》，2018年10月26日，<[http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-10/26/content\\_4827981.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-10/26/content_4827981.htm)>。
  13. 張文中，〈觀察中國：“席莫會”最大的玄機其實仍是會面的地方〉，《法廣RFI》，2018年3月5日，<<https://www.rfi.fr/tw/20180503-sem18>>。
  14. 陳亮智，〈2018年東協暨中國外長會議中之《南海行為準則》的探討〉，《國防安全研究院》，2018年8月17日，<<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=647&pid=3152>>。
  15. ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 23, 2019, <<https://asean.org/speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>>.
  16. Peter A. Petri and Michael Plummer, “ORDER FROM CHAOS RCEP: A new trade agreement that will shape global economics and politics,” *BROOKINGS*, 16 Nov. 2020, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/16/rcep-a-new-trade-agreement-that-will-shape-global-economics-and-politics/>>.
  17. 林庭瑤，〈索羅門群島、吉里巴斯接連斷交〉中國學者：南太國家得到實在好處，台灣面臨「斷交潮」是遲早事〉，《風傳媒》，2019年9月20日，<<https://www.storm.mg/article/1735433>>。
  18. 綜合報導，〈僅距1500公里！中國恐駐軍索羅門 澳洲總理：嚴重關切〉，《自由時報》，2022年3月26日，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3872829>>。
  19. 戴以柔，〈想要爭霸太平洋？中國被曝計畫重建吉里巴司美軍廢棄跑道〉，《Newtalk》，2021年5月6日，<<https://newtalk.tw/news/view/2021-05-06/570409>>。
  20. European Commission, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: the EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” 16 Sept. 2021, <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-indo-pacific\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-indo-pacific_en)>.
  21. EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific, Feb. 2022, <[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-indo-pacific\\_factsheet\\_2022-02\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-indo-pacific_factsheet_2022-02_0.pdf)>.
  22. 〈拜登任內首份印太戰略報告發佈〉，《BBCNew 中文》，2022年2月16日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-60399839>>。
  23. The White House, *National Security Strategy*, Oct. 2022, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>>。◆