

美國印太戰略的檢視：目標、方法、手段

李華球

國家政策研究基金會國安組特約研究員

前言

學者 Manwaring 指出，戰略 (strategy) 是「目標」(end)、「方法」(way) 與「手段」(means) 三者之間計算之後的相互關係。目的或目標為國家追求的標的，手段為國家所具有的各项資源，而方法為如何整合相關資源，加以運用的方式，三者之間型塑以下三個問題？首先，國家要完成何種目的？其次，運用何種手段來追求此目標？及運用何種方法來達成此目的？¹ 本文將以此做為檢視美國印太戰略的目標、方法、手段之依據，以說明、論述美國印太戰略如何律定它的戰略目標；使用何種方法構思、處理戰略的行動方案；最後以何種手段達成戰略目標。

一、美國印太戰略的目標

美國政府在 2019 年對印太地區倡議發布兩份重要政策文件：國防部 6 月 1 日的《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region) 與國務院 11 月 4 日的《自由開放印太：促進共同願景》報告 (A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision)，² 前述兩份重要政策文件，是美國政府對印太倡議的願景、構想、與行動規畫，就此而言，美國在印太地區之政策綱要的輪廓已清楚呈現了。

美國國防部《印太戰略報告》與國務院《自由開放印太：促進共同願景》兩份資料顯示，美國政府在印太區域軟硬兼施的雙軌策略，漸趨明朗，蓄勢待

¹ Manwaring, Max G., Edwin G. Corr, and Robert H. Dorff. 2003. *The Search for Security: A U.S. Grand Strategy for the Twenty-First Century*. Westport, Conn.: Praeger

² Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, U.S. Department of Defense, June 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF; A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, U.S. Department of State, November 4, 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.

發。在《印太戰略報告》上，華府一方面採取現實主義，在美國為中心的思維下，強調競爭概念，表示將持續促進與運用美國在軍事與經濟上所擁有的優勢力量，因應印太區域內的諸多威脅，以達成其所設定的美國國家利益（目標）。³

美國政府所提「自由與開放的印太地區」的核心價值，即是將印太戰略的現實主義與印太共同願景的自由主義，雙軌並進的競合策略的具體主張。而美國政府透過公共外交（public diplomacy）方式，積極宣傳推展「自由與開放的印太地區」理念，強化與擴張美國「不對稱戰略優勢」的盟邦與夥伴關係，以因應美國於印太區域所面臨中國的競爭與挑戰。⁴

《印太戰略報告》更總結中國在印太區域崛起之戰略意涵，其短期目標是樹立亞太霸權地位，長期目標則在主宰世界。⁵ 由上述美國《印太戰略報告》與《自由開放印太：促進共同願景》這兩份政策文件來看，國防部的《印太戰略報告》是針對中國一帶一路的威脅而制訂；國務院的《自由開放印太：促進共同願景》，則不特別強調中國威脅，著重在共同價值的倡議，凸顯印太區域國家間合作的重要性。這就是美國印太戰略的兩手目標，一手遏制中國威脅，一手連結區域間之合作，亦即既打擊又媾和的硬軟雙向戰略目標。

二、美國印太戰略的方法（行動方案）

美國在2017年12月18日公布《美國國家安全戰略報告書》（National Security Strategy, NSS）也揭示印太戰略的三項優先行動：其一，在政治上並不會排除任何國家，強化既有聯盟與夥伴關係的承諾，並且促進與新興夥伴在尊重主權、公平與互惠貿易、以及法治方面的合作。其二，在經濟上將鼓勵多元區域合作以確保自由與開放的航道、促進透明的基礎建設資金供給、活絡商業、與促進爭端和平解決。其三，在軍事與安全方面，美國也將強化軍事上的嚇阻與擊潰能力，並且深化與印太盟友與夥伴的合作，其中包含日本、韓國、臺灣、印度、菲律賓、泰國、新加坡、越南、印尼與馬來西亞等。⁶ 前述政治、經濟、軍事安全等力量，是美國印太戰略的行動可恃力量，美國夾此三大優勢力量，結合日、澳、印等國的配合與協力，對中國的一帶一路將形成強大的對峙力量，一帶一路的推展將難

³ Indo-Pacific Strategy Report, pp.3-4.

⁴ Ibid, pp.7-10

⁵ Ibid, p.8.

⁶ White House, National Security Strategy of the United States of America, pp. 46~47.

暢行無阻。

美國前代理國防部長夏納翰 (Patrick M. Shanahan) 在 2019 新加坡「香格里拉對話」會議發言時稱,《印太戰略報告》不只是戰略構想而已,它是具體的行動方案。⁷夏納翰所稱的方案,就是「印太戰略」三柱:「整備」(preparedness)、「夥伴關係」(partnerships)和「推動網絡化區域」(promotion of a networked region),藉以達成落實「自由與開放的印太地區」的戰略願景。「印太戰略」三柱源自於《2018 年國防戰略》的規畫:「增加致命性」(increase lethality)、「強化盟邦」(strengthen alliance)、「擴展競爭空間」(expand the competitive space)。⁸

上述由政治、經濟、軍事與安全三方面的行動方案,是美國印太戰略的三項優先行動,再配以「印太戰略」三柱:「整備」(preparedness)、「夥伴關係」(partnerships)和「推動網絡化區域」(promotion of a networked region),這三項行動加上三柱,正是美國印太戰略要達成戰略目標的方法,能否達標,當然還需日、印、澳三國的協力配合,而美、日、印、澳聯結而成的菱形安全合作架構(如圖示),對於戰略目標的達成應該具有正面的作用,值得持續關注。



⁷ “Acting Secretary Shanahan’s Remarks at the IISS Shangri-La Dialogue 2019,” U.S. Department of Defense, June 1, 2019, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1871584/acting-secretary-shanahans-remarks-at-the-iiss-shangri-la-dialogue-2019>

⁸ Indo-Pacific Strategy Report, p.17

圖：美國主導的印太菱形安全合作架構

資料來源：2020/03/06 NHK 米原子力空母がベトナムに寄港 中国けん制するねらいか

三、美國印太戰略的手段

(一)、「地緣上的印太」，這是一種以超過兩億五千萬平方公里的「海洋的聯結」來含納印度洋與太平洋週邊國家的泛地理區域設定，進而呈現亞洲次區域體系之間的積極串連。這種跨域地理概念的新想像，再納入以印度為軸心的南亞地緣板塊後，誘發了當前區域地緣政治結構的內部質變。⁹印太與帶路戰略的地緣角力，是陸上與海上地海兩緣的複合角力，未來美國若啟動印太戰略與帶路戰略角力，則國際秩序與安全，將會發生什麼樣的情勢變化，這是非常嚴肅與嚴重的問題。拜登就職後的印太與帶路戰略之爭，是觀察國際安全秩序、經貿競合、軍事較勁等方面的大事，相信拜登會冷靜審慎的評估，不會貿然啟動對弈的爭戰。

(二)、「經貿上的印太」，這是一種區域經濟交流與貿易合作網絡的多方向延伸，打造出具體的「市場的鏈結」。諸如東南亞與南亞新興經濟體的崛起，包括東協經濟共同體（ASEAN Economic Community, AEC）的建成、印度市場的興起等，均使得亞洲經濟整合的過程日益複雜、開放且多元。印太經貿與市場的鏈結，除了立基在既有雙邊貿易協定與投資計畫上，各種複邊、多邊、或者是以巨型區域主義（mega regionalism）為架構的擴大經貿協定及投資計畫，都為當前亞洲經貿合作的規則與過程刻畫新的輪廓。¹⁰印太與帶路兩大戰略的經貿對弈，雖從經貿下手，但實質的動能，其實是一種複合與多元的角力之爭，衍生而出的地緣政治與戰略衝突，不只是經貿之鬥的後遺而已，更大的戰略地緣較勁，正是由經貿漸進戰略價值與地緣優勢之爭，殊值觀察研析。

(三)、「戰略上的印太」一方面串接地緣政治與地緣經濟的運作迴路，同時在廣博的地緣空間裡隱含主要大國的利害關係與利益競合情勢。特別是當前的印太戰略論述，主要聚焦在美國、日本、印度、澳洲等應對印度洋與太平洋串接之後的新區域政策與介入布局，這種「利益的競合」不僅彰顯大國之間的角力情結，同時也進一步促成印太區域的安全挑戰。¹¹美、日、印、澳連結而起的菱形

⁹ 楊昊，〈形塑中的印太：動力、論述與戰略布局〉，《問題與研究》第57卷第2期，2018年6月，頁87。

¹⁰ 楊昊，〈形塑中的印太：動力、論述與戰略布局〉，《問題與研究》第57卷第2期，2018年6月，頁88。

¹¹ 楊昊，〈形塑中的印太：動力、論述與戰略布局〉，《問題與研究》第57卷第2期，2018年6

安全合作架構，是印太戰略的軍事、地緣、經濟的競合與對抗衝突的概念，強調競爭共榮，訴諸合作抗中，從衝突中找到競合的可能，這是印太戰略的巧思布局，能否阻拒中國的帶路擴張，菱形安全合作架構的複合多元能量之綜合與個別發揮，是此架構的目的所在，拜登就任總統之後，會否持續推動此一架構，值得拭目以待。

結論

「總體戰略應包括政治、經濟、軍事、心理等方向。彼此雖形式不同，但皆受總體戰略的指導，如此才能互相協調、依賴，並指向同一個目標。」¹²從美國印太戰略的行動方案雛型所指：此戰略是一方面串接地緣政治與地緣經濟的運作迴路，同時在廣博的地緣空間裡隱含主要大國的利害關係與利益競合情勢。其間之共同與共通之處，與總體戰略若合符節，而美國印太戰略的國家總體戰略意圖與目標，即是植基於其國家總體戰略的構想而來。

美國的印太戰略初期採取間接戰略，以印度為戰略支點，並以美、日、澳、印四國聯盟組成戰略夥伴，形成以美國為主導的菱形安全合作架構，初步用以反制中國一帶一路的勢力擴張，目前看來，確使中國一帶一路出現阻礙與困境。但推判美國印太戰略的後期目標，有可能將菱形安全合作架構，轉換成軍事架構先圍堵中國，若不成再圍攻中國，這是堵、攻兼用之戰略構想。美國這種間接直接並用的行動戰略，在美國國防部公布的印度太平洋戰略報告（Indo-Pacific Strategy Report）不難發現行跡。

綜言之，從上述有關美國印太戰略的目標、方法、手段而言，美國政府的確精心擘劃。惟，吾人可以從川普上台之後，前總統歐巴馬任內推動的亞太再平衡戰略即無疾而終，就此以觀，拜登就任總統之後的印太戰略會否持續推動，值得密切關注。

（本專欄文章作者意見不代表論壇立場）

月，頁88。

¹² Beaufre, An Introduction to Strategy, p.109