

三、美印太戰略及對近期中美關係觀察

臺灣大學政治學系副教授唐欣偉主稿

- 拜登大致延續川普印太戰略，惟歐盟與北約份量有所加重。
- 中共於俄烏戰事陷入兩難，既不欲與西方國家對立，又需避免重要戰略夥伴俄國之力量受到嚴重削弱。
- 中美今年分別適逢「二十大」及期中選舉，均有避險動機，雙方關係或續維持緊繃但不致惡化。

(一) 川普政府的「印太戰略框架」

2018 年的「印太戰略框架」列出三項美國面臨的安全挑戰：第一，阻止中國大陸建立勢力範圍並維持美國在印太的戰略首要地位；第二，處理北韓威脅；第三，促進在全球經濟的領導地位。由於能威脅到美國經濟領導地位的只有一個國家，所以第一項與第三項挑戰的來源相同。

在「框架」的預設中認定美中戰略競爭會持續，並將此歸因於雙方政治、經濟體制的不同。不過美方更關切的是權力鬥爭而非體制差異。例如認定中共志在瓦解美國在印太的聯盟與夥伴關係、力量在短期內會繼續增長、尋求支配尖端科技、強求與臺灣統一；認定強大的印度有助於反制中國大陸。這些都反映出美國嘗試維繫其第一強國地位的考量。

美國想消除北韓威脅、在外交經濟軍事領域保持領先、與中共以外的主要行為者合作。在朝鮮半島，要讓北韓放棄核武。為此要使用各種工具極限施壓，並促使日本與南韓合作。儘管「框架」中的相關段落有數行文字仍未解密，但 2022 年 3 月 9 日的韓國大選結果，顯示出美國距離撮合日韓的目標又更近了一步。

為了維繫美國的領先地位，就要主張「自由與開放的印太」，對友好政府提供技術援助，透過宣傳與論述反制「一帶一路」。要阻止中國大陸的產業政策與貿易作為傷害美國的競爭力，讓各國都認為中共產業政策與貿易作為會傷害全球貿易體系。在這個部分，美國執行

得相當成功。西方國家多已認定中國大陸採取的措施不自由、不開放。美國還要阻止中共提升軍事與戰略能力、限制對其投資。在軍事方面，要嚇阻中共以武力對抗美國以及美國的盟邦和夥伴。為此，「框架」列出四點：第一，阻止中共在衝突中支配第一島鏈內的海空域；第二，保衛包括臺灣在內的第一島鏈；第三，支配第一島鏈外的所有領域。至於第四點則仍未解密，不過在 2019 年美國國防部的「印太戰略報告」中，有更詳盡的相關敘述。

（二）拜登政府的印太戰略

前述「印太戰略報告」封面的印太地圖中，臺灣很接近中心位置。然而在拜登政府於 2022 年 2 月 11 日公布的「美國印太戰略」封面地圖中，中心點往東移到接近關島的所在。考慮到該文件的發布時間在周末前夕，又是俄羅斯與烏克蘭緊張情勢備受關注的時期，拜登政府應該沒有高調宣揚此戰略的打算。大致上，此文件的基調與川普時期的戰略一致，都是要阻止中國大陸損害美國利益。

除結論外，這份 19 頁的文件包含對印太的承諾、印太戰略、印太行動計畫三部分。第一部分旨在強調該區的重要性，聲稱中國大陸尋求在印太地區擴大勢力範圍，致力於成為世界上最具影響力的國家。美國對此視為一種挑戰，並列出中共與澳洲、印度、臺灣的摩擦；指控中共侵犯人權、違反國際法。美國表示其目標不在改變中國大陸，而是要形塑一個有利的戰略環境。在氣候變遷與防止核武擴散議題可以與中國大陸合作。川普則沒有就氣候變遷議題與中共合作的打算。

第二部分指出，美國要「促進印太地區的自由與開放」、「培養區域內外的連結」、「促進區域繁榮」、「改善區域安全」、「在區域內培養對抗跨國威脅的韌性」：

1. 讓各政府可以自行作主，支持開放社會；投資民主制度、自由媒體以及有活力的公民社會；反貪腐並打造開放可靠且安全的網路。

2. 與澳洲、日本、南韓、菲律賓、泰國這五個盟邦，以及印度、越南、臺灣等夥伴合作；促進日本與南韓合作，還要彈性地組成某些像美日澳印四方對話（Quad）這樣的小圈圈，並引入區域外的歐盟和北約組織。
3. 提出印太經濟架構，促進供應鏈的韌性與安全。七大工業國（G7）一起透過美國的「Build Back Better」倡議，讓區域內的開發中經濟體能擁有高品質的基礎設施。
4. 以整合嚇阻為基石，將同盟條約現代化、穩健推進與印度關係；與區域內外的夥伴維持臺海和平穩定，包括讓臺灣擁有自我防衛能力、確保臺灣的未來會透過和平方式決定，並符合臺灣人民的希望與最大利益。與此同時，美國的做法仍與其「一中政策」以及基於臺灣關係法、三項公報和六項保證的長期承諾一致。另聯合日本與南韓嚇阻北韓，並與包括對手在內的各方合作以預防並管理危機。
5. 對抗氣候變遷，敦促中國大陸減排溫室氣體；協助終結 COVID-19 疫情，與 G7、G20 等組織或機制合作，強化應對類似威脅的能力。

該文件的第三部分是印太行動計畫，包括投注新資源到印太地區；領導印太經濟架構；強化嚇阻；強化東協；支持印度繼續崛起並成為區域領袖；落實四方對話；拓展美日韓合作關係等。整體而言，除涉及氣候變遷與疫情的部分外，拜登大致延續川普的印太戰略，只是歐盟與北約在拜登的戰略中分量有所加重。就對抗疫情的部分，美國的主要合作對象也不是中國大陸。即使美國聲稱要與包括中、俄在內的 G20 等組織合作，可是在俄軍入侵烏克蘭之後，G20 在短期內恐怕不容易齊心合作對抗疫情。還是 G7 成員比較可能配合美國調度。

（三）對近期中美關係的觀察

儘管疫情仍未終結，但在烏克蘭的戰爭顯然是中美共同關切焦

點，也是楊潔篪與蘇利文 3 月 14 日羅馬會談的重要議題。在奧運期間，中共表示與俄國的友好關係沒有上限。可是在俄軍入侵並引發國際社會強烈反彈後，中共在聯合國中並沒有特別支持俄國，甚至還對烏克蘭提供人道援助。若北京支持莫斯科入侵，就會與自身堅持的國家主權與領土完整原則相衝突，也會站在美國與多數國家的對立面，這是中共應該想要避免的情況。但不支持莫斯科，會使這個最重要的戰略夥伴受到嚴重削弱，甚至引發俄國對中共不滿，這可能是北京要面對的後果。不論如何，大陸在俄烏戰爭後能得到的外界支持可能會下降，而拜登政府將其視為最主要競爭對手的立場在短期內應該不會改變。只是美國政府在面對俄烏戰爭與物價上漲問題的同時，若還要對中共施加經貿壓力，自身也必須付出巨大成本。假如雙方都有意在重要日程年避免風險，那麼就會繼續維持緊繃但不惡化的現狀。