

美國印太戰略對亞太區域經濟整合之影響(上)

陳文彬

川普提出印太戰略，對目前已完成或正進行中的區域經濟整合投下新變數。除印太戰略合作外，川普在2018年與完成北美自由貿易協定之更新進行談判，並籌備與日本進行自由貿易的談判等，皆是重塑美國於全經濟整合核心的戰略。而我們也可以從印太區的發展以及川普的現實主義外交戰略，檢視印太戰略對區域經濟整合的影響。

2017年美國總統川普利用上任後首次出訪亞太區的時刻，說明美國新政府之亞太戰略布局，川普在出席APEC會議之際在越南峴港(Da Nang)的公開演說中公開提到了「印太(Indo-Pacific)區域」的概念。並提及願意與各國分享「我們自由與開放的印度-太平洋區域的願景」(…our vision for a free and open Indo-Pacific.)。並表示在APEC以外的國家努力參與之下，這個地區已經進入印度-太平洋的新篇章(new chapter for the Indo-Pacific)。

印太戰略強調自由與開放

「印太(Indo-Pacific)區域」一詞並非川普首創，2010年，美國企業公共政策研究所(American Enterprise Institute for Public Policy Research)出版研究中報告即指出：「確保印度-太平洋地區的安全，將會是美國及其自由盟友下一個世代外交及雙邊關係的主要挑戰¹」。此外日本也曾提出有關印太戰略的相關論述。2012年日本首相安倍晉三提出「安全保障鑽石」的概念，以強化印太區域角色。安倍希望在日美澳「太平洋鐵三角」基礎上，加入印度來建立建「安全保障鑽石」，期望從太平洋到印度洋的廣泛的海域，一同來阻止中國的海洋發展戰略。而川普的印太安全戰略來自其現實主義的概念基礎，加入安倍的「安全保障鑽

¹Michael Austin, "Security in the Indo-Pacific Commons-Toward a Regional Strategy", *American Enterprise Institute*, 2010.

石」作為其的東亞、太平洋及印度洋區域安全及經濟戰略。²

在川普提出印太戰略後，美國國務院在2017年4月對自由開放的印太戰略給出了比較詳細的解釋。其中特別說明了「自由」和「開放」兩個概念。

今年3月美國國務院亞太事務副助理國務卿黃之瀚（Alex Wong）在向媒體簡報時，提及美國印太區域戰略，他特別提到，在戰略中應強化「自由」和「開放」兩個概念。其中自由包含有兩個層面意義，第一是在國際層面上，希望印太地區的國家不要受到強制威懾，可以按照主權國家的方式選擇自己的道路；第二，在國家層面上，希望各國在優良執政、基本權益、透明度及反貪腐等方面，變得更加自由。

關於「開放」，則是意指「開放的海上通道和空中通道」，這些開放的海上通道是該地區的生命線，開放的海上和空中通道對印太地區以及全球都非常重要。黃之瀚更提到，開放的第二層意涵，其指的是基礎設施建設。他說，印太地區基礎設施建設存在差距。印太地區目前需要更大的區域融合，更大的經濟增長。他說：「我們希望以正確的方式說明區域國家改善基礎設施建設。能真正促進融合並提升參與國國民生產總值的基礎設施建設，而不是拖累他們。」³

在國務院對川普的印太區域戰略做出詮釋後，我們大致可歸納，美國印太地區的戰略圍堵中國的海上擴張，以保護美國在太平洋及印度洋的通行，為首要目標，其手段除透過傳統的民主價值同盟外，也透期待經濟上協助東南亞及印度半島國家進行基礎建設強化，進而建立經濟上的連結。

現實主義的印太外交戰略

川普在總統競選期間至上任後，施政主軸以「美國優先」最為其核心價值。在外交政策上川普亦圍繞「美國優先」之主軸，將美國優先此一概念立基於美國的安全、繁榮與和平。這是一個以國家利益優先的外交政策行為，在國際關係理論中，現實主義為以國家利益為核心的研究理論，與川普強調美國利益優先之目標吻合。

²葉基仁，川普全球戰略下的印度-太平洋策略，臺灣經濟研究月刊，頁 91，2018 年 1 月。

³川普政府警告中國再提印太戰略強調“自由和開，美國之音
<https://www.voacantonese.com/a/asia-pacific-20180403/4331795.html>

「美國優先」與現實主義間的緊密關係，展現在以下兩方面：

首先，川普以「國際體系為無政府狀態」為基礎設定並展開其外交戰略。國際關係中，現實主義者認為，國際政治體系中缺乏一個最高權威者，懲罰集體行動中之不合作者，亦無國際政府處罰國家違反國際規範行為，以致於國際之間的合作行動無法確保，而且衝突總是很可能產生⁴。

川普政府前白宮國安顧問麥馬斯特（Herbert McMaster）和白宮首席經濟顧問寇恩（Gary D. Cohn）在「美國優先不代表美國孤立」（America First Doesn't Mean America Alone）一文中提到，世界不是一個「全球社區」（global community），而是一個「競技場」，在這個競技場上，不同國家、非政府組織以及企業相互競爭，強者生存，而美國正是帶著最強大的軍事實力和綜合國力來到這個競技場。面對那些願意合作的玩家，美國將與之共同富裕，至於那些不願合作的玩家，美國將不留情面。此種說法完全呼應了現實主義中無政府狀態的假設。

因此，川普政府不再視印太地區為一個美國與其他區域強權共同合作發展的區域，而將是視為美國與中國或可能之潛在強權，相互競逐領導權的場域。美國將在此區域利用強大的軍事實力和綜合國力與他者進行競賽，並為美國獲得最大的利益。而中國的「一帶一路」戰略，則成為美國在印太區的可能障礙。

其次，由於國際社會處於無政府狀態，亦無中央政府提供保護特定國家之安全，因此許多國家都將尋求權力極大化，以維護國家利益及安全，特別在對於他國意向不確定的情況下，懷疑和恐懼充斥於國際互動中。國家必須自助，並利用各類外交活動增進本國各方面的能力，包含經濟、軍事及科技等⁵。川普在2016年大選中多次提到：美國國際地位受到其他國家的挑戰，肇因於美國在軍事與經濟實力的下降，這導致「我們的盟友開始認為無法再依賴我們」及「我們的對手不再尊重我們」。

因此，必須要重建美國的軍事與經濟實力，在追求義務公平的前提下持續向盟友顯示美國的決心，同時讓對手尊重美國的實力。其概念具體的實踐反映在「2017年國家安全戰略報告」內，報告指出，川普將中國及俄羅斯列為修正型（revisionist）強權，並將兩大修正型強權列為美國的戰略對手。美國將具體從增強軍

⁴ 林宗達，「國際關係攻勢現實主義理論之評析」，朝陽人文社會學刊，第九卷第二期，頁63，2011年2月

⁵ 同前註，頁64-66

事實力及經濟實力兩方面與渠等競爭：

一、軍事方面包括：

- (1)美國將重建美國軍事力量，確保它繼續居於世界領先地位。
- (2)美國將發展多個軍事領域之能力，其中包括太空及網路。
- (3)川普政府於 2019 年增加 800 億美元之國防預算，力求美國維持在全球的主導軍力與核武能力，其主要目的為回應與中國與俄羅斯之軍事競爭，以及增加美國在印度太平洋地區防務所需資源。
- (4)與印度、澳洲、日本建立安全及經濟合作，以回應中國在亞太區域之發展，包含「一帶一路」戰略的推動。

二、經濟方面包括：

- (1)檢討全球化戰略：全球化下重要的「自由貿易」概念在川普的現實主義外交戰略中，轉為強調貿易互惠的「公平貿易」(fair trade)，因此對美貿易順差的亞洲各國都面臨美國要求進一步開放其國內市場、削減對美貿易障礙及增加對美採購的壓力。在公平貿易架構下，川普退出由美國主導的區域整合路徑 TPP。同時也重新檢討過去美國簽署之自由貿易協定，如美韓、北美自由貿易協定，透過重新談判，減少美國對外貿易赤字。
 - (2)增加美國投資：透過減稅方案、增加鋼鐵進口關稅等方案，吸引國內及外國投資者增加在美國投資，增加美國製造業在全球的優勢。
 - (3)削弱修正型強權經濟成長：利用 301 條款對中國進行制裁及持續支持對俄羅斯經濟制裁，削弱其經濟發展，減緩美國在經濟競爭上的壓力。
- (本文作者為台經院國際處助理研究員，下期續)