



論川普政府印太戰略與美台關係之演變與展望

孫國祥

南華大學國際事務與企業學系副教授

摘要

本文探討美國印太戰略下美台關係的發展。自 2006 年以來，「印太」一詞逐漸成為一種戰略願景。儘管有些人相信太平洋和印度洋是自然的地緣政治舞台和戰略現實，但另一些人則認為，該概念主要是基於美國及其盟邦之間共同價值觀和規範的理念建構，並且藉由對中國崛起的安全憂慮所驅動。雖然各個國家及其領導人已經闡明了各種政策立場，但本文主要探討美國的印太戰略及其總體目標。美國印太戰略至少有三個主要組成的部分，包括軍事平衡、經濟共同體以及共享的理念和價值。台灣作為該戰略的「特別夥伴」身份，使得台美關係在軍事、經濟以及治理三面向都獲得強化，無論如何，未來台美各自利益融合的程度將是最重要的影響因素。

關鍵詞：美國、印太戰略、台灣、軍事平衡、經濟共同體



壹、前言：「印太」起源和背景

儘管「印太」的概念最早是由德國地理學家（Karl Haushofer）於 1920 年代提出，¹但在 2000 年代對此概念產生了新的興趣。²在安倍晉三（Shinzo Abe）擔任日本首相的第一任期間（2006-2007 年）中，他提出了基於價值的外交政策，以發展與澳大利亞和印度的更緊密關係。2007 年 3 月，安倍與澳大利亞總理霍華德（John Howard）簽署了《安全合作聯合聲明》（Joint Declaration on Security Cooperation），將日澳關係提升為戰略夥伴關係。2007 年 8 月，安倍在印度訪問期間，他在「兩海融合」（Confluence of the Two Seas）為題向印度議會發表的演講中，談到在「更廣泛的亞洲」中「將兩大海洋動態耦合為自由與繁榮之海」的願景，並擴展到涵括美國和澳大利亞。³

在安倍內閣成員發表的一系列講話中，從波羅的海到東南亞沿著歐亞大陸外圈的「自由與繁榮之弧」（Arc of Freedom and Prosperity），補充了兩洋的概念聯繫。2007 年，在美國副總統錢尼（Dick Cheney）、澳大利亞總理霍華德和印度總理辛格（Manmohan Singh）的支持下，安倍晉三發起了四方安全對話（Quadrilateral Security Dialogue, Quad），並行進行了名為「馬拉巴爾演習」（Exercise Malabar）的聯合軍事演習。然而，中國認為此乃一種包圍企圖，總理陸克文（Kevin Rudd）從而很快將澳大利亞從四方安全對話中撤出。

2011 年，美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）提到了「印太」概念，指出亞太「跨越了兩個海洋，即太平洋和印度洋，這兩個海洋透過運輸和戰略越來越緊密地聯繫在一起」。她還提到美澳聯盟從「太平洋夥伴關係擴展到印太夥伴關係，而且實際上是全球夥伴

¹ Rory Medcalf, "In Defense of the Indo-Pacific: Australia's New Strategic Map," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 4 (2014), pp. 470-483; C. Raja Mohan, *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012).

² Kai He, "Three Faces of the Indo-Pacific: Understanding the 'Indo-Pacific' from an IR Theory Perspective," *East Asia*, Vol. 35, No. 2 (2018), pp. 149-161; Chengxin Pan, "The 'Indo-Pacific' and Geopolitical Anxieties about China's Rise in the Asian Regional Order," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 4 (2014), 453-469.

³ Shinzo Abe, "Confluence of the Two Seas," Ministry of Foreign Affairs of Japan, August 22, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.



關係」的擴展。⁴

安倍於 2012 年重新掌權。此後，他闡述了太平洋和印度洋作為地緣政治單位不可分離的見解，他認為「太平洋地區的和平、穩定和航行自由與印度洋的和平、穩定與航行自由不可分割」。⁵

澳大利亞在其《2013 年國防白皮書》(2013 Defense White Paper) 中將「印太戰略之弧」(Indo-Pacific strategic arc) 定義為其戰略利益。在印度總理辛格在 2013 年 5 月在日本的演講中使用「印太」一詞後，安倍在美國發表了講話，強調了日本作為印太地區規則制定的主要推動者角色。

2014 年 8 月至 9 月，印度總理莫迪 (Narendra Modi) 訪日期間，兩國在形成對地區的共同願景方面取得了重大進展。2015 年 12 月，在安倍隨後回訪印度期間，宣布了「日本和印度 2025 年願景」(Japan and India Vision 2025)。兩國承諾在更新的夥伴關係下「促進自由和開放的印太戰略」。他們重申致力於「在印太區域及其以外地區建立和平、開放、公平、穩定和基於規則的秩序」，而且他們支持「主權與領土完整；爭端的和平解決；民主、人權和法治；開放的全球貿易體制；以及航行和飛越的自由」等原則。⁶

2016 年 11 月，莫迪訪問東京期間，「自由與開放的印太」(Free and Open Indo-Pacific, FOIP) 戰略的概念得到了進一步發展。日本和印度發布了一份聯合聲明，其中他們強調在實現區域增長中「民主、和平、法治、寬容和尊重環境」的核心價值觀，並承諾透過加強「亞非之間的聯繫以實現自由和開放的印太地區」。⁷在「自由與

⁴ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, Vol. 189, No. 1 (2011), pp. 56-63.

⁵ Shinzo Abe, "Asia's Democratic Security Diamond," *Project Syndicate*, December 27, 2012, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog>.

⁶ Ministry of External Affairs, Government of India, "Joint Statement on India and Japan Vision 2025: Special Strategic and Global Partnership Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World," December 12, 2015, https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26176/Joint_Statement_on_India_and_Japan_Vision_2025_Special_Strategic_and_Global_Partnership_Working_Together_for_Peace_and_Prospertiy_of_the_IndoPacific_R.

⁷ Ministry of External Affairs, Government of India, "India-Japan Joint Statement during the Visit of Prime Minister to Japan," November 11, 2016, <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27599/IndiaJapan+Joint+Statement+during+the+visit+of+Prime+Minister+to+Japan>.



開放的印太」戰略下，印度的「東進」(Act East)政策與日本的「擴大基礎設施質量夥伴關係」(Expanded Partnership for Quality Infrastructure)計劃之間的協同功能被認為有助於「更好的區域整合和改善的連通性」。

雙邊合作的願景不僅限於經濟方面。聯合聲明還強調了在國防裝備和技術的轉移、安全與國防對話，以及軍事演習方面的安全與國防合作。

為了透過基礎設施項目連接亞洲和非洲大陸，印度和日本於2017年5月發布了亞非增長走廊(Asia-Africa Growth Corridor, AAGC)的文件，這是它們對中國「一帶一路」倡議(Belt and Road Initiative, BRI)的回應。⁸目的是確保中國不會主導從亞洲到非洲的基礎設施網絡。兩國對印太地區基礎設施連接項目的興趣受到地緣政治因素和經濟機會的引導。亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)估計，「為了保持增長動能，從2016年到2030年，發展中的亞洲將需要在基礎設施上投資26兆美元，或每年1.7兆美元」。⁹

在經歷了十年的中斷之後，以印度-澳大利亞-日本-美國協商的形式出現的四國安全對話於2017年回歸。非正式協商機制是為了追求印太地區基於規則的秩序的共同目標。澳大利亞的《2017年外交政策白皮書》(2017 Foreign Policy White Paper)表明，該國在維護該地區的權力平衡中享有利益，並決心「實現安全、開放和繁榮的印太」。

儘管美國是該概念的後進者，但川普政府採納該理念卻為其帶來了新的動能。2017年11月，在越南峴港舉行的亞太經濟合作(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)峰會上，美國總統川普(Donald Trump)宣布了美國「自由與開放印太戰略」。隨後於2017年12月發布的「國家安全戰略」(National Security Strategy, NSS)，說明了美國立場的背景。根據國家安全戰略的說法，「在自由和壓抑世界秩序觀之間的地緣政治競爭正在印太地區發生」。為了應對這一挑戰，美國試圖加強與那些「共享對主權，公平和互惠貿易，以及法治尊重」的國家建立聯盟，並擴大夥伴關係。¹⁰

⁸ Shahana Thankachan, "Japan's 'Free and Open Indo-Pacific Strategy': Reality before the Rhetoric?" *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 13, No. 2 (2017), pp. 84-91.

⁹ Asian Development Bank, "Meeting Asia's Infrastructure Needs," February, 2017, <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>.

¹⁰ The White House, "National Security Strategy of the United States of America,"



川普政府的印太戰略反映了歐巴馬 (Barack Obama) 政府戰略平衡的連續性和變化。兩任政府都認為維持在亞洲的戰略存在十分的重要，但川普政府已明確將中國視為對美國利益的威脅，並在印太地區與中國進行了戰略競爭。

自那時以來，不同的美國官員對政策提出了他們的解釋。2018 年 4 月，美國國務院東亞及太平洋事務局副局長助理黃志遠 (Alex Wong) 解釋了「自由與開放的印太」的國內和國際組成部分。黃志遠認為，該戰略倡導不同的印太國家國內政治中的透明度、反腐敗和善治，並在該地區的國際範圍內促進自由、公平和互惠貿易的開放海道和航線。¹¹

2018 年 6 月，美國國防部長馬提斯 (James Mattis) 與東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN；以下簡稱東協) 資深國防官員討論了該政策的戰略組成部分，其中包括加強執法能力以監測海洋疆界和利益，加強與盟國的夥伴關係，法治和公民社會的進步，以及基礎設施的發展。

2018 年 7 月，美國國務卿龐培奧 (Michael Pompeo) 更詳細地解釋了「自由與開放」一詞。¹²龐培奧認為，在國際層級，「自由」是指保護所有國家免受其他國家的脅迫。在國家層級，此意味「善治和確保公民能夠享有他們的基本權利和自由」。至於「開放」，美國的立場是讓所有國家「享有對海洋航路與空中航線開放的進入權」，以及「領土和海洋爭端的和平解決」。經濟開放意味著「公平和互惠的貿易，開放的投資環境，國家之間的透明協議，以及改善的連通性以驅動區域聯繫」。

2019 年 6 月 1 日，美國國防部發布了「印太戰略報告：準備、夥伴關係和促進網絡的區域」(Indo-Pacific Strategy Report, IPSR)，以闡明其對「自由與開放的印太」戰略的途徑。在這份詳細的戰略文件中，美國指出了其七大意圖，即透過準備、夥伴關係的尋求，以及促進網絡的區域以維持其在該地區的軍事優勢。在準備方面，美國的目標是部署具有戰鬥力的前沿性嚇阻力量，並準備從一開始就贏得任何衝突。關於夥伴關係，美國將加強與日本、韓國、澳大利亞、菲律賓和泰國的聯盟。同時，它將擴大與「新加坡、台灣、

December, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

¹¹ U.S. Department of State, “Briefing on the Indo-Pacific Strategy,” April 2, 2018, <https://www.state.gov/briefing-on-the-indo-pacific-strategy/>.

¹² Michael R. Pompeo, “America’s Indo-Pacific Economic Vision,” July 30, 2018, <https://www.state.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>.



紐西蘭和蒙古」的夥伴關係。在南亞，美國將與印度建立主要國防夥伴關係（Major Defense Partnership），同時尋求與斯里蘭卡、馬爾地夫、孟加拉和尼泊爾的新興夥伴關係。它還希望其盟邦和夥伴「承擔起共同應對威脅的責任」。最後，美國尋求將這些聯盟和夥伴關係擴展為網絡安全架構，以阻止侵略並維護基於規則的國際秩序。

2019年11月1日，美國國務院發布了「自由開放的印太：推進共同願景」（A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision），詳細介紹了美國政府在印太戰略的五個組成部分的進展情況：建立夥伴與區域機構；促進經濟繁榮；倡導善治；確保和平與安全；對人力資本進行投資。這些進展包括將美國、澳大利亞、印度和日本之間的四方會談提升為部長級會議；啟動基礎設施交易和援助網絡，以解決地區的連通性和基礎設施問題；在2020年選舉之前，為緬甸制定新的治理方案，使之舉行自由而公正的選舉。¹³

因此，作為該戰略的代表性對話機制，美日印澳「四邊安全對話」在2019年9月正式升級為部長級機制。2020年10月，四國第二次外長會議在東京舉行，同意繼續每年進行部長級會議、工作層會議與專家會議。新冠肺炎疫情（coronavirus disease 2019, COVID-19）大流行之後，四國在2020年3月以合作抗疫之名舉行了「四邊安全對話+」視訊會議，邀請了紐西蘭、韓國與越南參加，到2020年9月共舉行了12次類似會議。

在印太中使用「自由和開放」一詞與在亞太一詞脈絡中使用明顯不同。¹⁴亞太經合論壇的使命是促進「自由和開放的貿易與投資」，以加速區域經濟整合。重點顯然在經濟方面。相反，印太戰略則強調政治治理中的自由和開放的規範意識。

綜上所述，由印度、日本、澳大利亞和美國提出的印太願景存在很多重要的重疊。它是一個多面向的概念，但至少包括三個面向：安全性、經濟性和治理。然而，即使在每個領域具有高度的共同性，「自由與開放的印太」的區域夥伴也表現出顯著差異，因此對「自

¹³ U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 3, 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.

¹⁴ Allan Gyngell, “To Each Their Own ‘Indo-Pacific’,” *East Asia Forum*, May 23, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2018/05/23/to-each-their-own-indo-pacific/>.



由與開放的印太」的概念一致性和制度的凝聚力產生了懷疑。

貳、印太戰略的主要組成部分

一、印太作為軍事平衡戰略

印太戰略的安全方面或隱或明地旨在應對中國的崛起。它為在地區安全，尤其是海上安全領域中平衡中國提供了戰略依據。此概念也表明了印度作為針對中國平衡者的戰略重要性。傳統上，亞太地區的安全結構以「輪輻式」(hub-and-spokes) 安全系統為中心，美國安全領導能力透過與諸如日本、韓國、泰國、澳大利亞、菲律賓和紐西蘭的雙邊安全協定行使。而印度的納入印太戰略中，將美國的影響範圍擴展到了印度洋。

事實上，美印安全合作早於「自由與開放的印太」。2012 年，美國透過國防技術與貿易倡議 (Defense Technology and Trade Initiative, DTTI) 提升了與印度的國防合作。該倡議為兩國在國防合作中對更複雜的科學與技術項目共同生產和共同開發創造了機會。2014 年，兩國簽署了《美印國防合作宣言》(U.S.-India Declaration on Defense Cooperation)，共同致力於建立長期的戰略夥伴關係。2015 年美印國防關係架構 (Framework for the U.S.-India Defense Relationship) 的締結，旨在指導和擴大兩國在未來 10 年的雙邊國防和戰略夥伴關係。¹⁵

儘管美印防務合作取得了進展，但印度仍在嘗試與中國保持平衡。¹⁶在四方安全對話夥伴中，川普政府對中國作為潛在的安全威脅最為公開和直言不諱。按照 2017 年「國家安全戰略」和 2018 年「國防戰略」(National Defense Strategy, NDS) 的描述，中國被視為戰略競爭者，「印太戰略報告」將中國稱為「修正主義強權」(revisionist power)。印度、日本和澳大利亞儘管對中國存在安全隱患，但都奉行雙重對沖 (dual-hedge) 戰略。他們以自己的方式與中國交往，在安全利益與經濟利益之間取得平衡。¹⁷

¹⁵ U.S. Department of Defense, "Framework for the U.S.-India Defense Relationship," June 3, 2015, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2015-Defense-Framework.pdf>.

¹⁶ Kai He, "Three Faces of the Indo-Pacific: Understanding the 'Indo-Pacific' from an IR Theory Perspective," *East Asia*, Vol. 35, No. 2 (2018), pp. 149-161.

¹⁷ Titli Basu, "India-Japan Vision 2025: Deciphering the Indo-Pacific Strategy," *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 13, No. 3 (2018), pp. 242-255.



舉例而言，為應對中國造成的安全威脅，在公共債務增加和經濟停滯的情況下，安倍第二屆政府的日本增加了軍事開支，扭轉了十年來的下降趨勢。東京採購包括彈道導彈防禦系統（Ballistic Missile Defense, BMD）在內的新軍事能力，被廣泛視為不僅可以防禦北韓，而且可以防禦中國。

然而，安全對抗並不是日中關係的全部內容。近年來，為減輕兩國之間的緊張關係作出了合作努力。安倍和習近平在 2017 年 12 月的亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）會議期間舉行了一次峰會，為雙方互訪鋪平道路，在長期如此交流的空窗之後。中國總理李克強於 2018 年 5 月訪問日本，距 2010 年溫家寶訪問日本已有 8 年。日本首相野田家彥（Noda Yoshihiko）於 2011 年訪問 7 年後，安倍於 2018 年 10 月訪中。安倍提議與中國協調發展自由和公平的貿易體系，並將相互關係從威脅轉變為夥伴關係。

儘管美國試圖在印太地區繼續維持主導軍事權力，但其不斷增長的預算赤字和不斷增加的公共債務構成了財政限制。此外，來自公眾和高層行政人員對於在全球範圍內承擔更多安全責任的政治意願也存在疑問。當地區國家對威脅的看法不同時，很難在印太建立軍事同盟。

二、印太作為經濟共同體

作為整個區域概念，印太佔世界人口的 50% 以上，並且多是最具活力的經濟體。¹⁸ 六個最大的經濟體中有四個在地區之中：中國、日本、印度和美國。¹⁹ 全球海洋商業中大約有 60% 通過亞洲。開放的區域主義促進了地區的貿易和投資，²⁰ 一種包容與廣泛的自由、外向的經濟秩序。諸如亞太經合會和東協等區域經濟組織已經擁抱了此概念，並且成為對地區經濟擴展的有效工具。

¹⁸ Kaewkamol Karen Pitakdumrongkit, “The Impact of the Trump Administration’s Indo Pacific Strategy on Regional Economic Governance,” *Policy Studies*, No. 79 (Honolulu: East West Center, 2019), https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/ewc_policy_studies_79_web.pdf?file=1&type=node&id=37123.

¹⁹ U.S. Department of State, “Briefing on the Indo-Pacific Strategy,” April 2, 2018, <https://www.state.gov/briefing-on-the-indo-pacific-strategy/>.

²⁰ C. Fred Bergsten, “Open Regionalism,” *Peterson Institute for International Economics*, January 1997, <https://www.piie.com/publications/working-papers/open-regionalism>.



中國的經濟增長已大幅改變了亞洲的經濟景象。2010 年，中國超越日本成為世界第二大經濟體。2013 年，它超越美國成為最大的貿易國。對印太的許多國家而言，中國已取代美國成為其最大的貿易夥伴。中國與貿易夥伴之間的經濟關係不斷加深，就難以與形成反制中國的軍事同盟。

就歷史而言，美國扮演關鍵的出口市場和外國投資來源的中心角色。儘管如此，川普政府的貿易政策在貿易談判中強調雙邊主義，並界定了雙邊貿易平衡中的「公平」，與開放的區域主義原則背道而馳。除了決定退出《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP)，華盛頓還與日本和越南存在關稅問題，並與韓國重新談判了貿易協定。²¹此外，華盛頓與中國的貿易戰也打亂了亞洲的生產網絡，尤其是對於那些屬於中國供應鏈的經濟體。²²

川普政府對貿易的雙邊途徑與地區的多邊主義並不相容。《跨太平洋夥伴關係全面進步協定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 和《區域全面經濟夥伴關係協定》(Regional Comprehensive and Economic Partnership, RCEP) 就是亞洲各國政府透過多邊架構深化經濟整合的例子。《跨太平洋夥伴關係全面進步協定》於 2018 年 1 月締結，覆蓋市場 4.95 億人，而《區域全面經濟夥伴關係協定》包括 10 個東協國家和 5 個東協對話夥伴(即中國、日本、韓國、澳大利亞和紐西蘭)。如果印太地區的國家具有不同的安全利益，則協調其經濟利益就更加的困難。

三、印太作為共享的理念和價值

「印太」概念暗含著共同的價值觀與認同。早在 2005 年在東協架構下建立東亞峰會(East Asian Summit, EAS)時，正是日本與新加坡和其他東協國家合作，以確保印度、澳大利亞和紐西蘭被納入「有原則的多邊主義」(principled multilateralism) 以平衡中國的影響力。

²¹ Nick Bisley, "Trump's Incomplete Asia Strategy," *East Asia Forum*, July 25, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/07/25/trumps-incomplete-asia-strategy/>.

²² Kaewkamol Pitakdumrongkit, "Washington's Fragile Economic Plans for the IndoPacific," *East Asia Forum*, July 3, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/07/03/washingtons-fragile-economic-plans-for-the-indo-pacific/>.



在 2006 年和 2007 年，在安倍晉三首屆政府領導下，日本外務省圍繞「自由與繁榮之弧」的概念組織了一系列活動，以強調日本對民主、人權和法治的承諾。²³此外，安倍晉三在與北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）、澳大利亞和印度建立新的戰略關係時強調了普世價值觀。在 2007 年四方安全對話的戰略聯盟中，民主是鏈接日本、印度、澳大利亞和美國的關鍵字。

尤有進者，美印合作不僅建立在印度物質權力的崛起之上，而且還建立在自由主義和民主主義的價值觀和制度之上。兩國都是 2005 年成立的聯合國民主基金（United Nations Democracy Fund, UNDEF）的創始成員，以促進人權和民主制度。

雖然四方安全對話的成員可以聲稱共享民主價值觀和制度，但地區的其他成員，尤其是東協成員則擔心此主張的排他影響。²⁴儘管日本一再表達支持東協的中心性和團結，但尚不清楚東協在此一進程中可以扮演什麼角色。²⁵東協成員國除了感到在區域合作中被四方安全對話處於邊緣地位之外，還擔心「自由與開放的印太」戰略可能在地區引起的大國競爭。

東協於 2019 年 6 月在曼谷舉行的第 34 屆東協峰會上發布了「東協印太展望」（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific），以正式宣布其對印太概念自身的觀點。該文件「將東協中心性設想為以東協主導的機制，諸如東亞峰會作為促進印太合作的對話和實施平台，以促進印太區域合作的基本原則」。²⁶此外，東協並不將亞太和印度洋地區視為連續的領土空間，而是「視其為緊密整合和相互連接的地區」。「展望」沒有採取戰略性和排他性途徑，而是強調包容性原則（包括中國）和共識建立。「展望」重申印太是「對話與合作而不是競爭」和「所有國家發展與繁榮」的地區。

²³ Michael J. Green and Daniel Twining, “Democracy and American Grand Strategy in Asia: The Realist Principles Behind an Enduring Idealism,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 1 (2008), pp. 1-28.

²⁴ Amitav Acharya, “Why ASEAN’s Indo-Pacific Outlook Matters,” *East Asia Forum*, August 11, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/11/why-aseans-indo-pacific-outlook-matters/>.

²⁵ Kei Koga, “Redirecting Strategic Focus in the Age of the Indo-Pacific,” *Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 20, No. 1 (2018), pp. 129-138.

²⁶ Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/>.



東亞峰會於 2005 年成立時，它擁有 16 個來自東亞、東南亞和南亞的國家，其中包括 10 個東協成員國，加上中國、日本、韓國、印度、澳大利亞和紐西蘭。2011 年，在第 6 屆東亞峰會上，成員擴大到 18 個國家，其中包括俄羅斯和美國。在東協的角度認為，事實上，東亞峰會的成員國體現了印太概念的廣泛性。

作為共識建立者 (consensus-builder) 的典型角色，東協在其「展望」中選擇不包括「自由」一詞，該詞被認為是針對中國，但它提到的是「航行自由」，這是華盛頓的優先事項。此舉符合東協不干涉其他國家內政的原則，該原則拒絕普世價值觀。

參、美國「印太戰略」下的美台關係發展

一、台美民主治理的合作

台灣是充滿活力的民主國家，在政治治理領域可以提供很多幫助。2019 年 9 月 12 日，美國在台協會 (American Institute in Taiwan, AIT) 與台灣外交部以及美國國務院民主、人權和勞工局 (Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor of the U.S. Department of State) 合作，啟動了「美台印太民主治理諮商」(U.S.-Taiwan Consultations on Democratic Governance in the Indo-Pacific Region)。該論壇為美國和台灣探索了一種新的機制，以探索加強合作，並在地區開展聯合項目的方式。

美國國務院副助理國務卿兼美國國務院民主、人權與勞工局資深官員布斯比 (Scott Busby) 在首屆論壇開幕詞中表示，美台諮商旨在印太透明倡議 (Indo-Pacific Transparency Initiative, IPTI) 下提升民主價值觀，是川普政府對「自由與開放的印太」願景的治理支柱之一。²⁷透明倡議下的規劃旨在促進整個地區的公民社會、法治以及透明和負責任的政府，重點是「反腐敗和財政透明性、民主援助、青年和新興領導人發展、媒體和網路自由，以及基本自由和人權」。

首次論壇之後，美台共同主辦了一些活動。首先是美台反誤導宣傳科技挑戰賽 (U.S.-Taiwan Tech Challenge on Countering Disinformation and Propaganda)，由美國在台協會、美國國務院全

²⁷ Scott Busby, "Opening Remarks at the U.S.-Taiwan Consultations on Democratic Governance in the Indo-Pacific Region," September 12, 2019, <https://www.state.gov/opening-remarks-at-the-u-s-taiwan-consultations-on-democratic-governance-in-the-indo-pacific-region/>.



球參與中心 (Global Engagement Center, GEC)、台灣資訊工業策進會 (Institute for Information Industry) 及美國派克顧問 (Park Advisors) 公司於 2020 年 2 月合辦。匯集來自美國、台灣、以色列及澳洲之科技公司建置反制誤導訊息的最新科技解決方案，以建立民主韌性。

其次是全球合作暨訓練架構「對抗新冠肺炎誤導訊息」(Global Cooperation and Training Framework (GCTF) Workshop on Combatting COVID-19 Disinformation) 工作坊，由美國務院民主、人權暨勞工局助卿戴斯卓 (Robert Destro)、美國在台協會處長、台灣外交部政務次長及日本台灣交流協會代表於 2020 年 4 月共同召開，共有 9 國超過 80 位學員參與。美國務院全球參與中心首席副協調人基馬格 (Daniel Kimmage) 於活動中簡報該中心與台灣夥伴合作反制誤導訊息的成功案例。

其三，美公民社會團體關注在台灣的誤導訊息操作。美國非政府組織格拉菲卡 (Graphika)、未來研究所 (Institute for the Future) 數位情報實驗室 (Digital Intelligence Lab) 以及國際共和研究所 (International Republican Institute, IRI) 於 2020 年 8 月共同發表「偵測數位指紋：追蹤中國在台灣的誤導訊息操作」(Detecting Digital Fingerprints: Tracing Chinese Disinformation in Taiwan) 探討中國針對台灣民主進程發動訊息操作的研究報告。²⁸美國國際民主協會 (National Democratic Institute, NDI) 於 2020 年 3 月發布「數位煤礦裡的金絲雀」(Canary in a Digital Coal Mine) 紀錄短片，描述台灣民間科技社群與政府合作針對本年 1 月台灣大選前共同反制誤導訊息。²⁹

其四，美國支持台灣參與「開放政府夥伴聯盟」(Open Government Partnership, OGP)，旨在為協助台灣有意義參與多邊機制及會議，美國在台協會安排台灣行政院政務委員唐鳳 2020 年 2 月訪美期間與「開放政府夥伴聯盟」指導委員會成員國駐華府官員會晤。為規劃開放政府國家行動方案，台灣行政院於 2020 年 8 月成立推動小組，10 月「行政院開放政府國家行動方案推動小組」第 1 次召開會議，會中討論首部開放政府國家行動方案涵蓋「推動資料開放與資訊公開」、「擴大公共參與機制」、「增加性別及族群

²⁸ Institute for the Future, "Detecting Digital Fingerprints: Tracing Chinese Disinformation in Taiwan," August 25, 2020, <https://www.iftf.org/disinfo-in-taiwan/>.

²⁹ National Democratic Institute, "Canary in a Digital Coal Mine," March, 2020, <https://www.ndi.org/canary-digital-coal-mine>.



包容性對話」、「落實清廉施政」及「執行洗錢防制」等 5 大範疇，由政府、民間及與會委員研提「完備政府資料開放與再利用制度」、「強化數位隱私保障」、「促進青年政策參與」、「公民投票電子連署」、「鼓勵勞工籌組工會」及「強化政治獻金透明化」等 19 個承諾事項。相關事項時程將從 2021 年 1 月開始推動至 2024 年 5 月。

2020 年 10 月，第 2 屆「美台印太民主治理諮商」總結會議中，戴斯卓指出「我們正在採取具體行動，促進美台之間穩步向前的夥伴關係。在這項夥伴關係中，我們與公民社會攜手合作，培力公民並在印太地區及全球提倡公民的基本自由。」展望 2021 年，美台將持續合作，運用台灣在促進宗教自由、婦女經濟賦權、打擊網路誤導訊息散布、透明政府及公正選舉的成就，展現民主價值的核心理念，維護自由開放的印太區域。

雙方優先合作領域包括：首先，共同資助反貪腐、開放政府、民主及人權：美台有意在印太地區共同資助辦理以反貪腐及開放政府為主題的相關活動，並將持續探索更多合作機會，促進印太民主及人權。其次，強化美台公民社會連結。美國國際民主協會以及國際共和研究所都將在台長期設點。其三，打造台灣為促進民主的平台。台灣民主基金會 (Taiwan Foundation for Democracy, TFD)、捷克公元 2000 論壇基金會 (Forum 2000 Foundation) 及美國國家民主基金會 (National Endowment for Democracy, NED) 宣佈於 2021 年在台舉辦國際民主工作坊，並支持非政府組織強化夥伴關係，以推動印太的民主治理。

二、台美經濟合作

川普政府領導下的美國「自由與開放的印太」的經濟戰略包含三個要素：貿易、投資和基礎設施。³⁰台灣也在美國印太戰略的經濟組成部分中扮演積極的角色。

首先是貿易方面。川普政府倡導「自由、公平和互惠」貿易的總原則。為此，川普政府嘗試與其貿易夥伴進行更好的國際交易談判，諸如《美墨加協定》(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 和《美韓自由貿易協定》(U.S.-Korea FTA (KORUS FTA))

³⁰ Kaewkamol Karen Pitakdumrongkit, "The Impact of the Trump Administration's Indo Pacific Strategy on Regional Economic Governance," *Policy Studies*, No. 79 (Honolulu: East West Center), 2019, https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/ewc_policy_studies_79_web.pdf?file=1&type=node&id=37123.



中所示。另一個例子是安倍和川普在 2019 年 9 月 25 日聯合國大會會議場邊宣布的雙邊貿易協定。在新協定中，日本承諾降低或取消對包括牛肉、豬肉、水果和小麥在內的美國農產品的關稅和配額，而美國承諾降低諸如某些工具機和汽輪機等日本工業產品的關稅。³¹該協議使美國農民和牧場主有更大的進入日本市場的機會，可以與澳大利亞、加拿大和歐洲的生產者競爭，後者得益於《跨太平洋夥伴關係全面進步協定》的安排以及 2019 年的《歐盟與日本經濟夥伴關係協定》(European Union-Japan Economic Partnership Agreement)。

在與美國的貿易方面，台灣一直享有有利的貿易差額，2017 年擴大至 143 億美元，然後在 2018 年降至 127 億美元。儘管雙邊貿易關係保持強勁，但其總體意義在美國與印太的貿易略有下降。如表 1 所示，2009 年台灣占美國與印太地區貿易總額的 5.38%，但此一數字在 2017 年降至 4.69% 的最低點，然後在 2018 年回升至 4.87%。³²

根據最近的日美貿易協定的例子，如果台灣要與美國進行雙邊貿易談判，那麼農產品很可能會被提上議事日程。美國農民和生產者在美中貿易戰中遭受的經濟絕望將加劇川普政府尋求台灣最大讓步的政治壓力。台灣需要提前計劃，以確定與美國的雙邊貿易談判中的政治和經濟平衡。此結果是，台灣總統蔡英文 8 月 28 日宣佈，自 2021 年起擴大美國豬肉牛肉進口，引發台灣內部議論。美方則立即正面回應，美國副總統彭斯 (Mike Pence)³³以及國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 都在推特發文表示歡迎。

其次是投資面向。為了促進投資，川普政府強調改善投資環境，以鼓勵企業家精神、創新和民營部門的參與。儘管投資拉動的發展推動了許多亞洲經濟體的經濟增長，但由於壁壘持續存在，該地區部分地區的外國直接投資停滯不前。黃之瀚認為，美國支持「更開放的投資環境，更加透明的監管結構...如此，地區不僅向美

³¹ Office of the United States Trade Representative, "U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations," December, 2019, <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations>.

³² Bureau of Economic Analysis, "Taiwan: International Trade and Investment Country Facts," September 18, 2020, <https://apps.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm?Area=628>.

³³ Mike Pence, "Taiwan's Decision Today to Ease Restrictions on US Pork & Beef Imports," August 29, 2020, https://twitter.com/Mike_Pence/status/1299394009664688129.



國更多的外國直接投資開放，而且在地居民，在地創新者和在地企業家可以利用此優勢。推動整個地區經濟增長的投資環境」。³⁴

實際上，川普於 2018 年 8 月簽署的《外國投資風險評估現代化法》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA) 可能標誌美國對外國投資的緊縮。《外國投資風險評估現代化法案》擴大了美國外國投資委員會 (Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS) 的權威，以審查外國對美國公司的收購，以確定它們是否會對美國國家安全產生負面影響。諸如航空、半導體和電信等產業部門已被納入試點計劃，以進行更嚴格的審查，以防止外國獲取敏感資訊和技術創新。

在投資領域中，此乃川普政府印太經濟戰略的第二部分，台灣與美國有很大的合作潛力。與鄰國經濟相較，台灣在吸引外國直接投資方面表現不佳。根據聯合國貿易和發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development 聯合國貿易和發展會議, 2019 年) 彙編的外國直接投資數據 (FDI data)，³⁵ 台灣的外國直接投資年流入量在亞洲新興工業化經濟體 (newly industrialized economies, NIEs) 中排名倒數第一。在雙邊層次，美國在台灣是直接投資一直在下降。截至 2019 年，美國在台灣是直接投資分為服務 (41%) 和製造業 (35%)。批發貿易和金融是美國服務業投資的主要領域，而計算機/電子產品和化學製品是製造業投資的重點。³⁶ 相對之下，台灣在美國的投資中，製造業佔 41%，服務業佔 39%。

台灣在吸引外國直接投資方面表現不佳的原因在於，一方面，在區域生產網絡和全球價值鏈時代，外國直接投資與生產網絡密切相關。生產線上的投資所引發的產業內貿易使區域整合深化到傳統貿易，而傳統貿易卻無法跨境產品運輸出去。貿易和投資不再是分離的現象；它們應該從整體上加以考慮。³⁷ 鑑於計劃在 2025 年之前逐步淘汰核電，並增加對化石燃料和可再生能源的使用，外國

³⁴ U.S. Department of State, "Briefing on the Indo-Pacific Strategy," April 2, 2018, <https://www.state.gov/briefing-on-the-indo-pacific-strategy/>.

³⁵ United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report*, June, 2020, <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>.

³⁶ Bureau of Economic Analysis, "Taiwan: International Trade and Investment Country Facts," September 18, 2020, <https://apps.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm?Area=628>.

³⁷ Richard Baldwin, "A Holistic Approach to the New Trade-FDI Reality," in: Anabel Gonzalez, ed., *Foreign Direct Investment as a Key Driver for Trade, Growth, and Prosperity: The Case for a Multilateral Agreement on Investment* (Geneva: World Economic Forum, 2013), pp. 26-28.



企業對台灣的長期能源政策表示擔憂。外國私人股本公司對投資批准和退出程序缺乏透明度和可預測性表示擔憂，並且監管機構在拒絕某些交易時依賴行政自由裁量權。這些挑戰在出於國家安全原因被視為敏感但允許外國擁有的部門中尤為明顯。³⁸

另一方面，當外國直接投資與服務掛鉤時，就像美國在台灣的投資一樣，監管制度的質量和治理過程的透明度就變得很重要。在此方面，世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）編製的「全球競爭力指數」（Global Competitiveness Index, GCI）有助於確認台灣公認的弱點領域。顯然，台灣在其制度的薄弱，尤其是在司法獨立及其法律架構的效率（解決爭端和具有挑戰性的法規）方面。同樣值得注意的是，公眾對政治人物、政府支出和政府監管缺乏信任。這些領域的制度改革不僅對於台灣經濟發展的未來至關重要，而且它們還將幫助台灣保持在貿易和投資方面的競爭力。

近年來，台灣發起了一項透過增加國內投資和外國直接投資以促進經濟增長的倡議。為了吸引外國直接投資，台灣政府召開了一系列跨部會議，以降低投資壁壘並引入新規則，以建立現代監管架構。為了解決外國企業的擔憂，諸如台灣國家發展委員會（National Development Council, NDC）等中央政府部門定期與台北美國商會（American Chamber of Commerce in Taipei, AmCham Taipei）以及其他外國企業集團舉行會議，以尋求解決他們的關心的方法。

最後是基礎設施面向。對於中國的「一帶一路」倡議及其基礎設施發展項目的回應，美國感到擔憂的是，北京透過港口基礎設施進入關鍵的戰略位置的能力，並透過管道網絡和能源計畫以增強自身的能源安全。它還質疑中國的商業模式，包括融資、透明度以及環境和社會保護的標準。³⁹

川普政府企圖與區域各國建立並加強夥伴關係，以識別和資助高質量、具有成本效益的永續發展連通計畫。隨著2018年《善用投資導引開發法》（Better Utilization of Investment Leading to Development (BUILD) Act）的頒布，美國合併了其發展金融機構，

³⁸ U.S. Department of State, “2020 Investment Climate Statements: Taiwan, Investment Climate Statements,” September 25, 2020, <https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/taiwan/>.

³⁹ U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2019 Annual Report*, (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, November 2019), <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/2019%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf>.



以加強其在印太地區的連通性援助。《善用投資導引開發法》使美國政府發展融資能力倍增，達到 600 億美元，並成立了美國國際發展金融公司 (U.S. International Development Finance Corporation, IDFC) 承擔海外私人投資公司 (Overseas Private Investment Corporation, OPIC) ，美國國際開發署 (US Agency for International Development, USAID) 的發展信貸管理局 (Development Credit Authority, DCA) ，美國國際開發署的企業基金 (Enterprise Funds) 和美國國際開發署的私人資本與微型企業辦公室 (Office of Private Capital and Microenterprise, PCM) 的活動。國際發展金融公司被授予擴展經營權進行股權投資。此外，美國正在與日本、印度和澳大利亞合作，以探討建立集體融資計劃以滿足印太地區連通性需求的方法。

龐培奧在印度太平洋商業論壇 (Indo-Pacific Business Forum, IPBF) 上的講話中提到了數項倡議。⁴⁰ 倡議之一是數位連通性和網路安全夥伴關係 (Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership) 。美國將以 2,500 萬美元的創始投資來支持通信基礎設施的發展，以協助改善夥伴國家的數位連通性。透過技術援助和公私夥伴關係 (public-private partnership, PPP) ，美國將擴大其技術出口，同時建立夥伴國家應對網路威脅的能力。另一個倡議是在能源領域。「透過能源促進發展和增長」 (Enhancing Development and Growth through Energy, EDGE) 旨在投資 5,000 萬美元，以協助印太夥伴國家進口、生產和部署其能源資源。

美國發起的基礎設施倡議，即基礎設施交易和援助網絡 (Infrastructure Transaction and Assistance Network, ITAN) 受到地區夥伴的歡迎。擁有近 3,000 萬美元的啟動資金，成立了一個新的跨部門機構，以協調基礎設施項目的開發、融資和技術援助。美國還設立印太交易諮詢基金 (Indo-Pacific Transaction Advisory Fund, TAF) ，以向夥伴國家提供法律和財務諮詢服務。

在基礎設施領域，台灣可以從區域合作中受益。台灣新南向政策 (New Southbound Policy, NSP) 要推動與新南向國家的農業、醫療衛生，以及產業人才培訓上的合作，也積極協助台商參與新南向國家的基礎建設計畫，並已初步編列 35 億美元貸款基金。在這些經濟建設項目上，臺灣與美國可以進行互利的合作，臺灣在新南向

⁴⁰ U.S. Department of State, “Briefing on the Indo-Pacific Strategy,” April 2, 2018, <https://www.state.gov/briefing-on-the-indo-pacific-strategy/>.



國家，尤其是東南亞的眾多臺商可以參與，發揮關鍵效用。⁴¹

2020年9月17日，美國在台協會及駐美國臺北經濟文化代表處（Taipei Economic and Cultural Representative Office, TECRO）代表美國和台灣簽署了《美台基礎建設融資及市場建立合作架構》（Framework to Strengthen Infrastructure Finance and Market Building Cooperation），10月29日，雙方召開第一次《架構》線上工作小組會議。美國和台灣代表討論了廣泛的議題，以增進區域基礎建設投資和融資計畫、基礎建設融資及市場建立的合作，並促進雙邊對基礎建設的投資，以共同協助鞏固具備韌性且永續的未來供應鏈。「美國樂見台灣在印太地區基礎建設發展上所做的重要貢獻，以及台灣對自由開放印太地區的廣泛支持。」

2020年11月20日美國和台灣在華府進行「美台經濟繁榮夥伴對話」（U.S.-Taiwan Economic Prosperity Partnership Dialogue），此對話由美國在台協會及駐美國台北經濟文化代表處共同主辦。此對話將討論美台強健經濟關係中重要的議題，包括：鞏固供應鏈、乾淨網路及5G安全、半導體、基礎建設開發、投資審查、婦女經濟賦權、衛生安全，及科學科技合作。

三、美台軍事合作

雖然美國於1980年終止了與台灣的《相互防衛條約》（Mutual Defense Treaty, MDT），但美方透過對話、培訓和軍售與台灣軍方持續接觸，美方的重點是鼓勵台灣部署「可信、靈活和具有成本效益的能力」。川普政府已通知國會有關台灣的20項重大外國軍售（Foreign Military Sales）案，總價值近約200億美元（參見表1）。

表1：川普政府對台灣的重大外國軍售案表
（2017年1月20日至2021年1月20日）

編號	日期	軍備項目	價格 （百萬 美元）
1	2017-06-29	16枚標準2飛彈 Block IIIA (RIM-66K) 全方位射擊 (All-Up Rounds, AUR)、47枚 Mk-93 Mod 1 標準2飛彈 Block IIIA 制導段 (Guidance Sections, GSs)、5枚 Mk-45 Mod 14枚 SM-2 Block IIIA 目標探測裝置 (Target	\$125

⁴¹ 林文程，「臺灣『新南向政策』與美國『印太戰略』的夥伴關係」，*展望與探索*，第16卷第11期（2018），頁9-18。



		Detecting Devices, TDDs) 護罩、17 枚 Mk-11 Mod 6 枚 SM-2 Block IIIA 自動駕駛儀電池組 (Autopilot Battery Units, APBUs) 機動性升級, 69 節貨櫃, 16 個全方位射擊貨櫃, 操作員手冊和技術文件、美國政府和承包商工程、技術和後勤支持服務。	
2	2017-06-29	168 套 Mk 54 輕型魚雷 (Lightweight Torpedo, LWTs) 轉換套件, 包括容器、支架、備件、出版物、培訓、武器系統支持、工程和技術援助, 用於將 168 枚 Mk-46 Mod 5 魚雷升級和轉換為 Mk-54 LWT 配置。	\$175
3	2017-06-29	46 枚 Mk-48 Mod6 AT 重型魚雷 (heavyweight torpedoes, HWT), 包括貨櫃、支架、備件、出版物、培訓、武器系統支持、工程和技術援助。	\$250
4	2017-06-29	升級 AN/SLQ-32(V)3 電子戰系統, 以支持 4 艘紀德級 (基隆級) 驅逐艦, 包括硬體和軟體升級、支持設備和零件、出版物、培訓、工程和技術援助。	\$80
5	2017-06-29	56 枚 AGM-154C JSOW 空對地飛彈。該請求還包括: JSOW 集成、捕獲飛行車輛、虛擬訓練飛彈、飛彈容器、備件和維修零件、支持和測試設備、聯合任務規劃系統更新、出版物和技術文件、人員培訓和培訓設備、美國政府和承包商工程、技術和後勤保障服務, 以及後勤和項目支持的其他相關要素。	\$185.5
6	2017-06-29	50 枚 AGM-88B HARMs 和 10 枚 AGM-88B HARMs 訓練彈。該請求還包括: HARM 集成、LAU-1 18A 發射器、飛彈容器、備件和修理件、支持和測試設備、聯合任務規劃系統更新、出版物和技術文件、人員培訓和培訓設備、美國政府和承包商工程、技術和後勤支持服務, 以及其他相關的後勤和項目支持。	\$147.5
7	2017-06-29	SRP (AN/FPS-115) 運行和維護後續持續性保障包, 包括承包商後勤保障 (持續性保障); 解決設備陳舊性問題的工程服務和技術更新; 與承包商維修和退貨服務相關的運輸和材料成本; 備件和修理件; 支持和測試設備; 出版物和技術文件; 人員培訓和培訓設備; 美國政府和承包商工程; 技術和後勤支持服務; 以及後勤和項目支持的其他相關要素。	\$400
8	2018-09-24	F-16 戰機、C-130H 運輸機、F-5E/F 戰機、經國號戰機及其他飛機的 5 年份標準航材零件及相關後勤支援系統。	\$330
9	2019-04-15	美國亞利桑那州路克空軍基地 (Luke AFB) 第 21 戰機中隊 (21st Fighter Squadron) 飛行員訓練及後勤維護續約。	\$500



10	2019-07-08	250 枚 FIM-92F 便攜式導彈，108 套發射器、31 架訓練器。	\$223.56
11	2019-07-08	108 輛 M1A2T 主戰坦克、14 輛 M88 救援車、16 輛 M1070A1 運輸車、16 輛 M1000 拖車、彈藥。	\$2,000
12	2019-08-20	66 架 F-16C/D block 70 型多用途戰機，75 具 F110 發動機、75 具 Link 16 系統、75 具 AN/APG-83 AESA 全效射控雷達，120 具 AN/ALE-50 拖曳誘餌系統、彈藥。	\$8,000
13	2020-05-20	18 枚 Mk-48 Mod6 AT 重型水下發射魚雷，包括備料、支援和測試設備、操作手冊、技術文件、訓練。	\$180
14	2020-07-09	維修和重新認證 MIM-104F (PAC-3) 地對空導彈，使用壽命長達 30 年。	\$620
15	2020-10-22	6 具 MS-110 多頻譜機載偵照莖艙，3 具可移動地面站、1 個固定地面站，包括備件、支援和測試設備、操作員手冊、技術文件、培訓。	\$367.2
16	2020-10-22	135 枚 AGM-84H 擴大反應（增程）型距外陸攻飛彈（standoff land attack missile expanded response, SLAM-ER）導彈，4 枚 ATM-84H SLAM-ER 遙測導彈，以及 12 枚 CATM-84H 俘虜空中訓練導彈（captive air training missiles, CATM），包括 151 個飛彈容器、零件、支援和測試設備、操作手冊、技術文件、培訓。	\$1,008
17	2020-10-22	11 具 M142 高機動火砲火箭系統（high mobility artillery rocket systems, HIMARS）發射器、64 枚 MGM-168 陸軍戰術導彈系統（Army Tactical Missile Systems, ATACMS）M57 單一導彈，包括備件、支援和測試設備、操作手冊、技術文件、培訓。	\$436.1
18	2020-10-26	100 枚魚叉海岸防禦系統（Harpoon Coastal Defense Systems, HCDS），由 400 枚 RGM-84L-4 魚叉 Block II 型水面發射導彈；以及 4 枚 RTM-84L-4 魚叉 Block II 型演習導彈組成。還包括 411 個飛彈容器，100 套魚叉海防系統發射器運輸車，25 輛雷達卡車、備件和維修件、支援和測試設備。	\$2,370
19	2020-11-03	4 架 MQ-9B 「海上衛士」（Sea Guardian）無人機，地面站以及相關的監視和通信設備，但沒有與之相關的炸彈或飛彈。	\$600
20	2020-12-07	野戰資訊通信系統（Field Information Communications System, FICS）包括 154 個通訊節點、24 個通訊繼電器、8 套網管系統與其相關設備、系統技術支援、人員培訓與後勤支援等。	\$280

資料來源：作者自行整理。



美國對台灣的安全承諾來自西太平洋的和平與穩定，其中最常見的就是美國軍艦、軍機穿行台灣海峽，川普政府延續前任持續運用。然而，隨著印太戰略而產生性質上的變化。自 2018 年以來，美國軍艦穿行台灣海峽、美國軍機飛越台灣附近成為美國「自由與開放」印太戰略的一部分，對此，美國軍方直言該等行動「體現美國致力於自由開放印太的承諾」，「展示美國維護印太航行自由與開放的決心」。舉例而言，美國海軍從 2018 年下半年開始不定期的派神盾艦通過台灣海峽。(參見表 2)

表 2：美國軍艦穿行台灣海峽不完全記錄表
(2018 年 7 月至 2020 年 10 月)

時間		情況
2018 年	7 月 7 日	美國海軍導彈驅逐艦馬斯廷號 (USS Mustin; DDG 89) 與本福德號 (USS Benfold; DDG-65) 從台灣南部海域由南向北穿行台灣海峽，此乃美國發動對中貿易戰的隔日。
	10 月 22 日	美國海軍導彈驅逐艦柯蒂斯威爾伯號 (USS Curtis Wilbur; DDG-54) 和導彈巡洋艦安提塔姆號 (USS Antietam; CG-54) 從台灣鵝鑾鼻海域由南向北穿行台灣海峽。美國太平洋艦隊發言人稱此舉表明了美國對自由開放的印太戰略承諾。
	11 月 28 日	美國海軍導彈驅逐艦斯托克代爾號 (USS Stockdale; DDG 106) 和補給艦佩科斯號 (USNS Pecos; T-AO-197) 穿越台灣海峽。美國國防部發言人表示此舉「體現美國致力於自由開放印太地區的承諾」，美國太平洋艦隊發言人也強調此舉「展示美國維護印太航行自由與開放的決心」。
2019 年	1 月 24 日	美國海軍導彈驅逐艦麥坎貝爾號 (USS McCampbell; DDG-85) 導彈驅逐艦和補給艦華特迪爾號 (USNS Walter S. Diehl; T-AO-193) 駛過台灣海峽，太平洋艦隊新聞發言人戈爾曼 (Tim Gorman) 表示，「兩艘軍艦通過台灣海峽表明了美國對自由開放印太的承諾。美國海軍將繼續在國際法允許的任何地方飛行、航行和開展行動。」
	2 月 24 日	美國海軍導彈驅逐艦史塔森號 (USS Stethem; DDG-63) 和補給艦凱薩查維斯號 (Cesar Chavez; T-AKE-14) 穿越台灣海峽。美國國防部發言人伊斯特本 (David Eastburn) 表示，這類通過台灣海峽國際水域的例行行動，展現美國對自由、開放的印度太平洋承諾。美國也將繼續在國際法允許的區域飛行、航行與作業。
	3 月 24 日	美國海軍導彈驅逐艦柯蒂斯威爾伯號和美國海岸防衛隊國家安全艦巴索夫號 (USCGC Bertholf; WMSL-750) 由台灣西南海域向北航經台灣海峽。美國海軍第 7 艦隊 (Seventh Fleet) 發言人多斯 (Clay Doss) 中校表示：「兩艘軍艦穿越台灣海峽，彰顯了美國維護印太地區自由與開放的決心」。



	4月28日	美國海軍驅逐艦勞倫斯號 (USS William P. Lawrence; DDG-110) 和史塔森號穿越台灣海峽。第 7 艦隊發言人多斯表示：「兩艘軍艦經過台灣海峽展示了美國對自由和開放印太地區的承諾。」他還稱，在穿越台灣海峽的過程中，沒有與其他國家的軍艦發生「不安全或者不專業的互動」。
	5月22日	美國海軍導彈驅逐艦普雷貝爾號 (USS Preble; DDG-88) 和油料補給艦華特迪爾號自台灣西南海域「由南向北」航經台灣海峽。第 7 艦隊發言人多斯表示，美國海軍導彈驅逐艦普雷貝爾號，以及補給艦華特迪爾號穿越台灣海峽，展現美國對維護自由、開放的印太區域的承諾，兩艦航行過程與他方的互動安全且專業。
	7月25日	美國海軍導彈巡洋艦安提塔姆號穿越台灣海峽，第 7 艦隊發言人多斯在聲明中表示：「(軍艦) 通過台灣海峽的行動表明，美國致力於建立自由開放的印太地區。」
	8月23日	美國海軍「聖安東尼奧級」(San Antonio-class) 兩棲船塢登陸艦綠灣號 (USS Green Bay; LPD-20) 和提康德羅加級導彈巡洋艦伊利湖號 (USS Lake Erie; CG-70) 在台海中線偏東、由南向北航行。
	9月20日	美國海軍導彈巡洋艦安提塔姆號由北向南穿行台灣海峽。
	11月12日	美國海軍導彈巡洋艦錢斯洛斯維爾號 (USS Chancellorsville; CG-62) 由北向南經過台灣海峽，美軍稱是「對自由開放的印太地區的承諾」。
2020年	1月17日	美國海軍「夏洛號導彈巡洋艦」(USS Shiloh; CG-67) 穿越過台灣海峽。此時間為台灣總統大選結束一周後。
	2月15日	美國海軍導彈巡洋艦錢斯洛斯維爾號穿行台灣海峽。
	3月25日	美國海軍導彈驅逐艦麥坎貝爾號由南向北穿越台灣海峽。
	4月11日	美國海軍導彈驅逐艦貝瑞號 (USS Barry; DDG-52) 由北向南穿越台灣海峽。美國海軍太平洋艦隊在官方臉書上的簡短聲明中表示，駛經台灣海峽的是貝瑞號。該艦為支持印太地區安全和穩定，被部署在第 7 艦隊作戰區域的前沿。
	4月24日	美國海軍導彈驅逐艦貝瑞號由北向南穿越台灣海峽。
	5月13日	美國海軍導彈驅逐艦麥坎貝爾號穿越台灣海峽。美軍太平洋艦隊 (U.S. Pacific Fleet) 主動發布消息，麥坎貝爾號由北向南航經台灣海峽。
	6月4日	美國海軍拉塞爾號驅逐艦 (USS Russell; DDG-59) 航經台灣海峽，該艦被部署至第 7 艦隊，目的是維持印太地區的安全及穩定。
	8月18日	美國海軍導彈驅逐艦馬斯廷號在與日本海上自衛隊在東中國海舉行聯合訓練後，航經台灣海峽，並在越過中線靠近中國大陸



		陸一邊的海域航行。第 7 艦隊的伯克級導彈驅逐艦「馬斯廷」號航經台灣海峽進行例行作業，其任務是支持印太地區的安全與穩定。
8 月 31 日		美國海軍導彈驅逐艦海爾賽號 (USS Halsey; DDG-97) 過境台灣海峽。第 7 艦隊發言人蒙森 (Reann Mommsen) 表示，海爾賽號依據國際法，進行了航經台灣海峽的例行任務。他說，「這艘船艦通過台灣海峽彰顯了美國對自由和開放印太地區的承諾。美國海軍將繼續在國際法允許的任何地方飛行、航行和執行任務。」
10 月 14 日		美國海軍第 7 艦隊導彈驅逐艦貝瑞號由南向北航經台灣海峽。第 7 艦隊發言人蒙森在聲明中說，貝瑞號按照國際法進行了「例行的台灣海峽過境」。她補充說：「該船在台灣海峽的過境證明了美國對自由開放印太的承諾。」

資料來源：作者依據公開資料整理。

肆、結語：台灣是印太戰略下無可忽視的夥伴

儘管川普政府對多面向的「自由與開放的印太」有清晰的願景，但它沒有明確的制度平台以落實「自由與開放的印太」的所有要素。台灣不屬於某個特定地區集團，此一事實為台灣提供了一定的靈活性，並為與美國建立雙邊論壇提供了獨特的機會，誠如「美台印太民主治理諮商」機制。除了民主治理外，「自由與開放的印太」的經濟要素實際上為台灣提供了另一個連接美國的生產機會，尤其是在投資和基礎設施領域。與美國和其他區域夥伴探討聯合項目可以協助解決台灣遇到的一些經濟瓶頸，並為未來的增長和發展奠定基礎。

無論如何，美國印太戰略無法迴避台灣的國際地位問題。此議題將美國對台灣有關的承諾延續到「印太舞台」之中。中華人民共和國尋求執行「一個中國原則」，而其他國家則根據該原則確認台灣是中國的一部分。美國堅持自身的「一個中國政策」，川普政府根據 1972 年、1978 年和 1982 年締結的美中聯合公報、台灣關係法，以及雷根 (Ronald Reagan) 總統於 1982 年傳達給台灣的「六項保證」(Six Assurances) 提出了這一點，在發布第三個美中聯合公報之前不久。

在公報中，美國承認中華人民共和國為「中國唯一的合法政府」；認知到但未肯定「中國的立場是，只有一個中國，台灣是中國的一部分」；並承諾只與台灣保持非正式關係。在 1982 年的公報中，美國表示「打算逐步減少對台灣的武器出售」。



台灣關係法的主要規定包括：與台灣的关系應透過私人公司美國在台協會（American Institute in Taiwan, AIT）進行。（美國在台協會履行與美國駐外大使館許多相同的職能，並由美國政府人員擔任職員或指派到美國在台協會。）•美國的政策是「保持美國抵抗任何訴諸武力或其他形式的脅迫，其危及台灣人民的安全或社會或經濟制度。」美國「將向台灣提供必要數量的國防物品和國防服務，以使台灣維持足夠的自衛能力。」川普政府在 2020 年解密的六項保證，包括確保美國不同意就向台灣出售武器的問題與中國進行磋商，不同意確定終止此類武器銷售的日期，並且不同意「就台灣主權問題採取任何立場」。同一封解密的電報還指出，美國對中國在台灣出售武器方面的承諾是「以繼續尋求和平解決台灣問題的中華人民共和國政策為前提」。

在 2020 年 9 月的參議院聽證會中，東亞及太平洋事務助理國務卿史達偉（David Stilwell）確認，台灣主權問題仍「未決定並由兩造之間解決」仍然是美國的政策，兩造極為台灣與中華人民共和國。他強調，美國堅持要求中華人民共和與台灣的分歧「必須透過對話和平解決，而不是強制或使用武力」。台灣關係法並未要求美國捍衛台灣，但指出，維持防衛能力是美國的政策，在中華人民共和國與台灣之間發生衝突時，美國對此類事件的角色造成「戰略模糊」。

參考文獻

中文

林文程，「臺灣『新南向政策』與美國『印太戰略』的夥伴關係」，
展望與探索，第 16 卷第 11 期（2018），頁 9-18。

英文

Abe, Shinzo, “Asia’s Democratic Security Diamond,” *Project Syndicate*, December 27, 2012, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog>.



- Abe, Shinzo, "Confluence of the Two Seas," Ministry of Foreign Affairs of Japan, August 22, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.
- Acharya, Amitav, "Why ASEAN's Indo-Pacific Outlook Matters," *East Asia Forum*, August 11, 2019. <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/11/why-aseans-indo-pacific-outlook-matters/>.
- Asian Development Bank, "Meeting Asia's Infrastructure Needs," February, 2017, <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>.
- Association of Southeast Asian Nations, "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific," June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/>.
- Baldwin, Richard, "A Holistic Approach to the New Trade-FDI Reality," in: Anabel Gonzalez, ed., *Foreign Direct Investment as a Key Driver for Trade, Growth, and Prosperity: The Case for a Multilateral Agreement on Investment* (Geneva: World Economic Forum, 2013).
- Basu, Titli, "India-Japan Vision 2025: Deciphering the Indo-Pacific Strategy," *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 13, No. 3 (2018), pp. 242-255.
- Bergsten, C. Fred, "Open Regionalism," Peterson Institute for International Economics, January, 1997, <https://www.piie.com/publications/working-papers/open-regionalism>.
- Bisley, Nick, "Trump's Incomplete Asia Strategy," *East Asia Forum*, July 25, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/07/25/trumps-incomplete-asia-strategy/>.
- Bureau of Economic Analysis, "Taiwan: International Trade and Investment Country Facts," September 18, 2020, <https://apps.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm?Area=628>.
- Busby, Scott, "Opening Remarks at the U.S.-Taiwan Consultations on Democratic Governance in the Indo-Pacific Region," September 12, 2019, <https://www.state.gov/opening-remarks-at-the-u-s-taiwan-consultations-on-democratic-governance-in-the-indo-pacific-region/>.
- Clinton, Hillary, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, Vol. 189, No. 1 (2011), pp. 56-63.



- Green, Michael J., and Daniel Twining, "Democracy and American Grand Strategy in Asia: The Realist Principles Behind an Enduring Idealism," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 1 (2008), pp. 1-28.
- Gyngell, Allan, "To Each Their Own 'Indo-Pacific'," *East Asia Forum*, May 23, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2018/05/23/to-each-their-own-indo-pacific/>.
- He, Kai, "Three Faces of the Indo-Pacific: Understanding the 'Indo-Pacific' from an IR Theory Perspective," *East Asia*, Vol. 35, No. 2 (2018), pp. 149-161.
- Institute for the Future, "Detecting Digital Fingerprints: Tracing Chinese Disinformation in Taiwan," August 25, 2020, <https://www.iftf.org/disinfo-in-taiwan/>.
- Koga, Kei, "Redirecting Strategic Focus in the Age of the Indo-Pacific," *Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 20, No. 1 (2018), pp. 129-138.
- Medcalf, Rory, "In Defense of the Indo-Pacific: Australia's New Strategic Map," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 4 (2014), pp. 470-483.
- Ministry of External Affairs, Government of India, "India-Japan Joint Statement during the Visit of Prime Minister to Japan," November 11, 2016, <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27599/IndiaJapan+Joint+Statement+during+the+visit+of+Prime+Minister+to+Japan>.
- Ministry of External Affairs, Government of India, "Joint Statement on India and Japan Vision 2025: Special Strategic and Global Partnership Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World," December 12, 2015, https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26176/Joint_Statement_on_India_and_Japan_Vision_2025_Special_Strategic_and_Global_Partnership_Working_Together_for_Peace_and_Prosperty_of_the_IndoPacific_R.
- Mohan, C. Raja, *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012).
- National Democratic Institute, "Canary in a Digital Coal Mine," March, 2020, <https://www.ndi.org/canary-digital-coal-mine>.
- Office of the United States Trade Representative, "U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations," December, 2019, <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations>.



- Pan, Chengxin, "The 'Indo-Pacific' and Geopolitical Anxieties about China's Rise in the Asian Regional Order," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 4 (2014), pp. 453-469.
- Pitakdumrongkit, Kaewkamol Karen, "The Impact of the Trump Administration's Indo Pacific Strategy on Regional Economic Governance," *Policy Studies*, No. 79 (Honolulu: East West Center, 2019), https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/ewc_policy_studies_79_web.pdf?file=1&type=node&id=37123
- Pitakdumrongkit, Kaewkamol, "Washington's Fragile Economic Plans for the IndoPacific," *East Asia Forum*, July 3, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/07/03/washingtons-fragile-economic-plans-for-the-indo-pacific/>.
- Pompeo, Michael R., "America's Indo-Pacific Economic Vision," July 30, 2018, <https://www.state.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>.
- Thankachan, Shahana, "Japan's 'Free and Open Indo-Pacific Strategy': Reality before the Rhetoric?" *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 13, No. 2 (2017), pp. 84-91.
- The White House, "National Security Strategy of the United States of America," December, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- U.S. Department of Defense, "Framework for the U.S.-India Defense Relationship," June 3, 2015, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2015-Defense-Framework.pdf>.
- U.S. Department of State, "2020 Investment Climate Statements: Taiwan, Investment Climate Statements," September 25, 2020, <https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/taiwan/>.
- U.S. Department of State, "Briefing on the Indo-Pacific Strategy," April 2, 2018, <https://www.state.gov/briefing-on-the-indo-pacific-strategy/>.
- U.S. Department of State, A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, November 3, 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.
- U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2019 Annual Report*, (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, November 2019), <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/2019%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf>.



United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report*, June, 2020, <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>.



The Trump Administration Indo-Pacific Strategy and the Evolution and Prospects of US-Taiwan Relation

Kuo-Hsiang SUN

Associate Professor,

Department of International Affairs and Business, Nanhua University

Abstract

This article discusses the development of US-Taiwan relations under the US Indo-Pacific strategy. Since 2006, the term “Indo-Pacific” has gradually become a strategic vision. Although some people believe that the Pacific and Indian Oceans are natural geopolitical arenas and strategic realities, others believe that the concept is mainly based on the conceptual construction of common values and norms between the United States and its allies, and driven by security anxiety over the rise of China. Although various countries and their leaders have clarified various policy positions, this article mainly discusses the US Indo-Pacific strategy and its overall goals. The US Indo-Pacific strategy has at least three main components, including military balance, economic community, and shared ideas and values. Taiwan’s status as a “special partner” of this strategy has strengthened Taiwan-US relations in terms of military, economic, and governance. In any case, the degree of fusion of the respective interests of Taiwan and the United States will be the most important factor in the future.

Keywords: US, Indo-Pacific Strategic, Taiwan, military balance, economic community



