

多重平衡觀點下的美國亞太戰略

張凱銘

美國的亞太「再平衡」戰略方針

重返亞洲顯然是歐巴馬政府對外政策的核心目標，在其重要政策文件中皆可見到現任政府對亞太地區的論述與重視。美國自2009年以來對亞太地區多邊機制如亞太經濟合作會議(APEC)、東南亞國協(ASEAN)與區域論壇(ARF)的參與程度明顯更趨積極，也致力於推動泛太平洋貿易伙伴(TPP)的成形與運作。同時，美國亦與傳統亞太盟邦如南韓、日本、澳洲等國加強合作，與中共間保持對話管道與協商平台並加強高層互訪。相關作為顯示當前美國政府對亞太地區事務的參與確較過去更為深刻。

對於這種戰略轉向，歐巴馬政府有一個基本指導理念：「再平衡」(Rebalancing)，包括歐巴馬本人與政府高階官員皆曾對這一戰略方針進行闡述，譬如國防部長潘內達(Leon Panetta)在今(2012)年6月於香格里拉對話上發表演說時便曾對美國的在亞太的再平衡戰略內涵進行全面性論述。

潘內達在演說中指出，作為一個太平洋國家，美國和亞太地區命運與共，另則考量到該地區近年來不僅經濟發展強勁，安全議題與主權領土爭端也日益增加，因此美國認為有必要強化對亞太地區的參與。

為達前述目標，潘內達提出四項基本戰略原則：首先是「遵守國際規則和秩序的共同原則」，美國要求亞太各國必須尊重國際法規與行為準則，以和平解決爭端、維持自由貿易，並保障海洋、天空與網際網路等公共空間的自由無阻。其次是「夥伴關係原則」，美國在亞太地區的戰略佈局將以日本、南韓、澳洲、泰國與菲律賓等五個雙邊同盟體系為基礎，並強化與印尼、印度與新加坡間的伙伴關係。再者是「存在原則」，美國將維持在亞太地區的前沿部署，且未來部署將更重視東南亞與印度洋地區。最後是「軍力投射原則」，透過增加亞太地區軍力部署及更新相關國防戰備，美國的軍事投射能力將獲強化，以

應對任何可能出現的挑戰。潘內達強調：「…美軍正以穩健、審慎的方式重新平衡，並將增長的能力引入此一重要地區…美國一直深入參與亞太地區事務…我們過去在這裡，現在在這裡，未來仍將在這裡。」

美國追求的「多重平衡」概念

從美國當局的戰略論述與具體作為中確實可發現對平衡概念的追求。但筆者認為與再平衡政策相比，「多重平衡」(Multi-Tier Balancing)這一用語或許可以更清楚地勾勒其戰略思維。美國正在追求的不僅是亞太區域權力格局的重新平衡，更是在不同層次上皆希望能塑造有利於美方的平衡態勢。具體而言，可以在下述三個層次上進行檢視美國的平衡追求。

(一) 經貿交流與安全體系平衡

宏觀而言，美國的亞太政策試圖在擴大經貿交流與強化安全體系兩者間取得平衡。擴大與亞太國家的經貿往來是美國的重要經濟方針。面對前任政府留下的經濟困局，歐巴馬政府將強化美國對亞太地區的出口貿易視為提振經濟的關鍵手段。在2009年的APEC峰會中，歐巴馬透過演說強調亞太地區的經濟發展與美國國內經濟密切連結，並提醒亞太各國，美國經濟衰退最終將對亞洲地區造成負面影響，因此，亞太各國應進一步開放市場並增加進口美國商品，而美國經濟的振興也將帶動亞太總體經濟發展，從而形成一個正向的連動關係。在今(2012)年的峰會中，代表出席的國務卿柯林頓也指出：「…美國正在對亞太地區作出重大投資，我們正在盡一切努力促進開放、自由、透明和公平的經濟體系。」

在安全體系方面，美國在亞太地區的各项雙邊同盟體系主要是在冷戰期間為對抗共產主義擴張而設。進入後冷戰時代，隨著蘇聯解體與中共轉型，區域內的共同安全威脅已漸消失或緩和，美國的亞太盟邦似乎已不再有配合美國戰略以維護本國安全的迫切需求。同時，隨著中共經濟實力快速提升，及其過去

多年來對「睦鄰政策」、「和平發展」的強調，其幅員遼闊且充滿開發潛力的市場正對周邊鄰國釋放強烈的經濟吸引力，進而使許多國家傾向與其保持良好關係。共同安全威脅的緩和與中共因素的干擾，使美國的亞太同盟體系一度鬆動，包括南韓的盧武鉉(Roh Moo-hyun)政府與日本的鳩山由紀夫(Hatoyama Yukio)內閣皆曾提出加強對中交往並降低對美國配合度的相關政策。如學者華特(Stephen Walt)所言，共同安全威脅對於維繫同盟仍是不可或缺的要害。為強化同盟體系，美國必須設法突出區域爭端，使盟國瞭解亞太地區仍存有安全危機，必須與美國保持緊密合作才能獲得安全保障。

強化經貿發展需要和平穩定的國際環境，但欲維持區域安全體系的緊密運作則需要一定程度的區域爭端與安全威脅，這兩種對區域環境的不同要求促使美國當局必須試圖取得一種對區域安全氛圍的微妙平衡，既要維持區域環境的總體穩定以便開展經貿，又要不時操作突出部分可控且不致升級的紛爭，以維繫盟邦的合作意願。

（二）財政資源與戰略部署平衡

在更具體的層面上，美國追求在降低財政負擔與維持有效前沿部署兩者間的平衡。近年來美國國內經濟情勢不佳，歐巴馬政府雖致力提振經濟，但迄今成效有限，不僅景氣低迷依舊，失業率也長期居高不下。學者克魯曼(Paul Krugman)指出歐巴馬在這一任期中面臨三個棘手的經濟挑戰：首先是美國的金融危機導致許多信貸途徑遭到凍結；其次是房地產泡沫崩潰對美國經濟造成衝擊；最後，一般家庭的高負債嚴重壓縮民眾的消費力。雖然當局採取了諸多應對措施，但經濟之改善仍將是一個漫長過程；美國政府自身也背負沉重債務，國債數額一度達到法定上限。

經濟情勢不佳必然限縮美國的戰略選擇與軍力部署空間，必要時還應進行收束以降低資源耗費。潘內達在上述的演講中便坦言：「美國同其他很多國家一樣，要應對高額債務及高額赤字，這要求國防部必須將預算削減近5,000億美元。」但歐巴馬政府既將亞

太地區作為擴大出口貿易的重要市場，對該區域的安全形勢就必須保持高度關切。特別是考量到當地部分國家的國防開支持續增加，且各國間存有許多難以調和的爭端，對美國而言，該地區兼具高度的重要性與不穩定性。如果因經濟情勢不佳而收束亞太地區的前沿部署，恐將對區域形勢與美國在當地的利益造成負面影響。

因此，美國必須設法維持足夠強大的前沿部署，同時降低國家的財政負擔。因應這一情勢，美國政府一方面對軍力結構與軍備系統進行調整更新，強化快速調度與投射能力以降低非必要的前沿部署，另一方面，2010版的QDR中提到：「(美國)必須與其盟國及夥伴國家密切合作…協助盟國建設安全能力，…並協助盟國安全部隊為同盟的利益作出具體貢獻。」說明美國正試圖透過使同盟體系降低自身負擔的責任與成本。綜言之，在經濟形勢的限制下，美國在維持前沿部署的同時，也試圖透過自我改革與增加盟邦責任等方式降低財政壓力。

（三）美中關係模糊定位下的敵友平衡

美中關係隨著中共國力提升與國防建設快速發展而備受各界矚目。美國國務卿柯林頓在今(2012)年九月訪華時對這一議題作出精要總結：「我們兩國正在從事一件前所未見的嘗試，亦即試圖回答以下這個問題：當一個老牌大國和一個新興大國相遇時，將會出現何種結局？」

確實，中共崛起迫使美國必須重新思考在面對新興大國崛起時，美國是否仍可援用冷戰經驗，即透過軍備競賽、貿易管制、宣傳戰與秘密行動等多重手段以達到圍堵(Containment)與嚇阻(Deterrence)等目的？如果對後冷戰時期的國內外環境及美中關係進行檢視，顯然冷戰時期的作法已不再適用。美國的經濟衰退、亞太地區的多極化與區域整合趨勢、中共對和平發展的強調，以及美中兩國間的緊密經貿連結，皆說明美國不應也無法將中共單純定位為敵人。對於美國而言，定位中共與美中關係是一個困難的問題：無法否認美中之間存在著榮枯與共的經貿連結，但也無

法否認中共國防建設的快速發展已影響到美國在亞太地區塑造的區域格局與同盟體系。當中共當局審視、定位美中關係時，恐怕也將為這種競爭與合作並存的狀態而感到困擾。如伊索寓言中的動物無法認定蝙蝠究竟是鼠類還是禽鳥般，美中雙方對彼此的認知也長期處於這種模糊的「蝙蝠狀態」。

由於中共是當前亞太地區最重要的行為體之一，美國對美中關係的模糊定位必然直接影響其亞太政策內容：既不能無視美中的共同利益與連結而進行嚴密圍堵及對抗，也不能一味強調和諧合作而不加防範。一方面，美國與中共保持積極而正面的交往，除既有對話機制外，美中高層領導人也頻繁互訪，針對經濟與安全領域中的各項重要議題交換意見並尋求合作。在今(2012)年九月的訪華行程中，潘內達更邀請中共一同參加2014年環太平洋演習(RIMPAC)。然而在另一方面，透過相關政策報告，美國當局也多次表示對中共快速提升的國防實力與其不透明的戰略意圖感到憂心，並懷疑美國未來在亞太地區的存在與行動自由很可能會受到中共的制約。據此，相關報告文件先後強調美國必須維持充分的軍事實力，並強化與區域盟邦的合作。這類論點與相關作為常被外界解讀為是針對中共的制衡與防範，從而對美中關係的發展前景造成負面影響。

兩種看似相互抵觸的立場說明了當前美國政府追求的敵友平衡：對中共定位的雙重否定一既非敵人，亦非朋友，導致了具體政策上的雙重肯定一既需合作，也需防範。

結語

在各種層次出現的取捨困境致使美國政府必須將多重平衡作為戰略目標。然而美國並非國際政治中唯一具有能動性的行為體，其對平衡的追求與把握是否能夠順利落實，不僅受內在戰略思維與評估驅動，也持續受到外在情勢變化影響。

亞太各國出於本國國家利益與安全考量，也各有不同的區域戰略方針，有與美國合作以保障本國安全者，有試圖透過內外手段制衡美國影響力者，亦不

乏希望在各大國之間遊走以保持等距離交往的國家。如何在複雜多變的區域局勢中摒除干擾因素，並爭取重要國家的配合與支持，藉以達成多重平衡的戰略目標，將是歐巴馬政府亞太戰略的執行重點。(作者為中興大學國際政治研究所博士生)

參考資料

- 1.Barack Obama, 2010. National Security Strategy 2010. Washington, D.C.: The White House.
- 2.Leon Panetta, "The US Rebalance Towards the Asia-Pacific," International Institute for Strategic Studies, June 02, 2012, <<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2012/speeches/first-plenary-session/leon-panetta/>>。
- 3.Paul Krugman, "Cleaning Up the Economy," The New York Times, September 6, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/09/07/opinion/krugman-cleaning-up-the-economy.html?_r=0>。
- 4.Stephen Walt, The Origins of Alliances (New York: Cornell University, 1987).
- 5.U.S. Department of Defense, 2010. Quadrennial Defense Review Report 2006. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense.
- 6.U.S. Department of State, "Commemorating U.S. Peace and Security Partnerships in the Pacific," U.S. Department of State, August 31, 2012, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2012/08/197262.htm>>。
- 7.U.S. Department of State, "Press Conference by Clinton, Chinese Foreign Minister," IIP Digital, September 05, 2012, <<http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/texttrans/2012/09/20120905135479.html#axzz27H77eJ6D>>。
- 8.U.S. Department of State, "State Dept. Fact Sheet: U.S. Institutional Support for ASEAN," IIP Digital, September 3, 2012, <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/09/20120903135426.html#axzz27HKQRD46>>。