

學術論文

美國重返亞洲政策之研究

Pivot to Asia: A Study of U.S. Regional Strategy

洪銘德 *Ming-Te Hung*

中興大學國際政治研究所博士後研究員

Postdoctoral Research Fellow of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

由於經過小布希政府八年的執政後，美國的國際形象低落，又加上海外征戰多年而無功、經濟財政出現困境、國內社會問題層出不窮，以及快速崛起的關鍵時刻，所以 2008 年歐巴馬上台後宣布重返亞洲。之後，並陸續提出亞太軸心及再平衡政策相似的戰略思維。為了落實再平衡這一戰略，歐巴馬採取了一系列的政策，如：繼續強化與亞太盟國的合作關係、努力建立新的夥伴關係、加強與東協之間的合作、介入東海與南海衝突以及推動 TPP，以期能夠平衡中國崛起帶來的安全風險與不確定性，並有助於解決國內經濟財政問題。本文試圖分析歐巴馬政府的重返亞洲政策。首先，本文論述重返亞洲政策的提出與轉變，其次聚焦於重返亞洲的原因，最後則說明該政策的特點及其未來展望。

The United States' international image fell sharply after eight years of the

National Chung Hsing University

Bush administration. Coupled with long years of military campaigns abroad, fiscal difficulties, growing domestic problems and China's continued rise, after the turn of government in 2008, the Obama administration introduced the Return to Asia policy. Washington's new policy would be consolidated by the Pivot to Asia and the U.S. Rebalance Strategy, both policies that follow similar strategic thinking. In order to realize the U.S. rebalance, the Obama administration adopted a series of actions, including continued consolidation of cooperation with allies in the Asia Pacific, establishment of new regional partnerships, strengthening of cooperation with ASEAN, increased efforts in mediating conflicts in the East Sea and the South China Sea, and support for the TPP. Washington's efforts are aimed at balancing the security challenges and uncertainties raised by China's rise and mitigating economic and financial challenges at home. This article attempts to analyze the Obama administration's Return to Asia policy in three parts: part one reviews the initiation of the Return to Asia policy and its subsequent changes; part two discusses the reasons for the policy; and part three explains the character and future prospect of the policy.

關鍵字：再平衡、重返亞洲、中國崛起、歐巴馬政府

Keywords : Re-balance, Return to Asia, China Rise, Obama Administration



National Chung Hsing University

壹、前言

由於經過小布希政府八年的執政後，美國的國際形象低落，又加上海外征戰多年而無功、經濟財政出現困境、國內社會問題層出不窮，以及新興強權快速崛起的關鍵時刻，所以 2008 年歐巴馬上台後，在外交戰略採取了「改變」的態度，¹以期能夠遏制中國崛起並解決國內經濟問題。因此，美國特別重視亞太地區，首先，從 2009 年 2 月 15 至 22 日前國務卿希拉蕊的首次出訪即可看出端倪，有別於以往新任國務卿大多以歐洲或中東作為首次出訪的區域，此行除了訪問日本、南韓及中國外，更特地訪問印尼以及東協秘書處。其次，上台後，2009 年歐巴馬進行首次亞洲訪問，走訪日本、新加坡、中國及韓國；期間並於日本進行演說，強調他是「美國第一位太平洋總統」(America's First Pacific President)，²為美國主觀上接納、亞洲崛起做了明顯的註腳。³再次，2013 年就任的前國防部長黑格 (Chuck Hagel) 於參議院的任命聽證會中指出，美國一直且將永遠是個太平洋大國，且亞太地區在美國的安全和經濟事務中扮演著日益重要的角色，所以美國必須積極地參與該地區的事務。⁴第四，2013 年上任的亞太助理國務卿羅素 (Daniel R. Russel) 於國會任命聽證會上重申美國重返亞洲的政策；他強調美國的安全與繁榮與東亞地區有著密切的關係；同時並指出美國的條約聯盟是再平衡政策的核心。⁵最後 2014 年 2 月，凱瑞 (John Kerry) 進

¹ 黃介正，〈歐巴馬亞洲行與美國亞太戰略轉型〉，《展望與探索》，第 7 卷，第 12 期(2009 年)，頁 1。

² Ernest Bower, "The US-ASEAN Summit Should Be Held in Washington," *PacNet*, No.38 (August 26, 2010), p.1.

³ 黃介正，前引文，頁 4。

⁴ "Nominations Before the Senate Armed Services Committee, First Session, 113th Congress," p.16, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-113shrg87878/pdf/CHRG-113shrg87878.pdf>

⁵ "Hearing on the Nomination of Daniel R. Russel to be A/S EAP," <http://honorsfellows.blogs.wm.edu/2013/08/27/hearing-on-the-nomination-of-daniel-r-russel-to-be-as-eap-june-20-2013/>

行擔任國務卿後的第六次亞洲行中，於夏威夷發表的演說中提及美國的安全與繁榮與亞太地區有著密切的關聯，所以歐巴馬總統要求他在未來的兩年半任期裡，必須在亞太事務上付出更多的心力。⁶因此，美國對於亞太地區的重視程度可見一斑。⁷

另外，從希拉蕊（Hillary Rodham Clinton）於擔任國務卿的提名聽證會談話中可以看出美國強調巧實力戰略。她強調美國認知到必須與其他國家共同對抗威脅並把握相互依賴的機會，必須建立一個具有較多夥伴與較少敵人的世界。惟有善用「巧實力」（Smart Power）並靈活運用各種外交政策工具，才能夠達成鞏固自身全球領導地位這一目標，⁸因此，在強調巧實力這一戰略影響下，美國強調「盟邦、夥伴與（國際）建制」的重要性，從2014年4月歐巴馬亞洲行就可充分看出美國積極加強與改善與亞太諸國之間的關係，他訪問了日本、韓國、馬來西亞及菲律賓等四國，主要目的是表達美國重返亞太地區的決心並對中國施加壓力。⁹

換言之，自從華爾街崩潰與金融海嘯發生以來，美國的國際領導地位已經逐漸衰弱，為了應付二十一世紀地緣經濟的挑戰，美國除了必須維護自身的經濟安全及其在國際金融與經濟領域所扮演的「龍頭」角色外，更要設法運作國際主要經濟集團間之權力平衡，才能維持其原有的領導地位。在今日太亞地區被公認為世界經濟發動的火車頭之際，又近年來美國一再被蓄意排斥在外，所以「重返亞洲」已成美國最重要的外交目標。¹⁰因此，歐巴馬政府重新調整外交政策，強調透過盟友、國際制度、謹慎的外

⁶ “U.S. Vision for Asia-Pacific Engagement,”

<http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/08/230597.htm>

⁷ “Hearing on the Nomination of Daniel R. Russel to be A/S EAP,” *op. cit.*

⁸ “Nomination of Hillary R. Clinton to be Secretary of State.”

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111shrg54615/pdf/CHRG-111shrg54615.pdf>

⁹ 湯紹成，〈歐巴馬訪問東亞四國〉，《海峽評論》，第282期（2014年6月號），<http://www.haixiainfo.com.tw/282-9152.html>。

¹⁰ 熊玠，〈解讀歐巴馬走訪東亞及中國之用意與成效〉，《海峽評論》，第228期（2011年2月號），<http://www.haixiainfo.com.tw/228-7749.html>。

交及道德理想的力量來爭取他人認同美國的目標，藉此促進本身的利益；¹¹同時，藉由增加在該地區的政治、經濟和軍事投入，逐漸提升其他國家對於美國的信任，藉此鞏固美國的領導地位，並有助於因應中國的快速崛起及財政負擔等問題。本文試圖分析美國的重返亞洲政策。首先，本文論述重返亞洲政策的提出與轉變，其次聚焦於重返亞洲的原因，最後則說明該政策的特點及其未來展望。

貳、重返亞洲政策的提出與轉變

根據上述，可以清楚地了解 2008 年歐巴馬上台後立即提出重返亞洲，所以隔年前國務卿希拉蕊打破了歷任國務卿首次出訪歐洲的慣例；並於同年 7 月參與第十六屆「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，期間代表美國與東協簽署了「東南亞友好合作條約」，¹²並清楚地表示「美國回來了」(United States is Back)。¹³

之後，歐巴馬政府陸續提出相似的戰略思維，期盼能夠達成重返亞洲這一重要目標，例如：第一、2011 年 11 月副國家安全顧問羅茲(Ben Rhodes)提出「亞太軸心」(Pivot to Asia)的概念，指出由於美國已結束伊拉克戰爭並開始從阿富汗撤退，所以可以轉而重視該地區。儘管國內遭遇財政緊縮與赤字刪減，但美國仍會維持軍事佈署以維持該地區的安全與穩定。¹⁴2012 年 11 月 15 日，他更進一步指出美國重新重視(Refocus)亞太地區並將其視為關乎美國未來發展的重要地區之一。歐巴馬政府的第一任

¹¹ Suzanne Nossel, "Smart Power," *Foreign Affairs*, Vol.83, No.2 (2004), pp.131-142.

¹² "Remarks From the Signing Ceremony of the Treaty of Amity and Cooperation Accession," <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126334.htm>

¹³ "Remarks With Thai Deputy Prime Minister Korbak Sabhavas," <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126271.htm>

¹⁴ "Press Briefing Previewing the President's Trip to Hawaii, Australia and Indonesia," <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/09/press-briefing-previewing-presidents-trip-hawaii-australia-and-indonesia>

期中已在亞洲投入大量時間和資源，藉此確保美國的經濟、政治以及軍事等影響力。新的任期仍將維持亞洲軸心政策，因為將有助於增加美國的出口，增強美國在全世界的領導地位以及促進美國的價值與利益。¹⁵

二、2012年1月則更進一步提出「再平衡」(Rebalance)的概念，五角大廈於2012年所公佈的《維持美國的全球領導地位：21世紀國防的優先任務》報告中指出，美國必須針對亞太地區進行再平衡，美國會重視與傳統盟邦的合作關係，並擴展與亞太地區新興盟邦的合作網絡，以確保集體能力及維護共同利益的能力。¹⁶同時，在發表「防衛戰略檢討報告」(Defense Strategic Review)的記者會上，歐巴馬總統表示美國將會增強在亞太地區的實力，預算削減不能以損失關鍵地區為代價。¹⁷另外，前國防部長潘尼塔(Leon E. Panetta)於記者會上同樣指出美國必須重新平衡全球軍事佈署與展現，特別是針對亞太地區，因為該地區對於美國未來的經濟與國家安全而言是非常重要的。¹⁸

三、2012年6月潘尼塔於香格里拉的對話上再次完整地闡述美國的亞太戰略，指出美國認知到亞太地區與美國的繁榮與安全有著密切的關係，美國將在該地區扮演更重要的角色，將與該地區的所有國家展開密切合作，以能夠因應共同的挑戰並促進亞太地區所有國家的和平、繁榮與安全。儘管美國軍隊仍是維護安全與穩定的全球力量，但仍必須根據實際情況來進行再平衡。美國將透過創新性的輪換部署及加強建立新的夥伴關係和新的盟邦來維持全球的軍事佈署。其中，到2020年，美國將會有60%

¹⁵ “White House Officials on President Obama's Trip to Asia,”

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/11/20121115138753.html#axzz2HxyMy5Nw>

¹⁶ U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington D.C.: U.S. DoD, 2012), p.2.

¹⁷ “Remarks by the President on the Defense Strategic Review,”

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>

¹⁸ “Statement on Defense Strategic Guidance,”

<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1643>

的戰艦部署在太平洋地區，意即美國將把 10%的軍力部署等轉移到太平洋，改變長久以來大西洋和太平洋分別各占 50%的軍力部署情況。因此，屆時美國將會有 6 艘航母及大部分巡洋艦、驅逐艦以及核潛艇部署在太平洋地區。同時，他並指出美國亞太戰略的四項原則：（一）遵守國際規則與秩序；（二）強調盟友與夥伴關係的重要性；（三）美國在亞太的存在；（四）軍力的投射。¹⁹

四、2013年6月，甫上任的前國防部長黑格首度以美國國防部長身分出席香格里拉的對話並發表重要演說。他指出目前世界正在發生歷史性的轉變，亞洲則是轉變的中心點。21世紀將會透過以下來重新定義：新的強國崛起；資訊、商品和技術的迅速蔓延、創新和經濟整合；面對共同挑戰的新安全聯盟；貿易、能源與環境問題等。亞洲將面臨以下幾種威脅：北韓的核武危機、正在發生的陸地與海洋爭端、環境惡化以及大規模毀滅性武器的擴散等。為了因應這些威脅，美國和亞太諸國家必須加強現有的聯盟並建立新的夥伴關係以確保本地區的未來和平與繁榮。為了達成此目標，美國正在實施一種包含外交、經濟及文化等政策的再平衡戰略。²⁰

五、2014年5月，繼潘尼塔宣佈 2020年前美國將 60%海軍艦隊部署至太平洋地區後，前國防部長黑格再次宣佈增加亞太地區地面部隊的部署，同時也會將 60%的空軍力量部署至亞太地區。同時，他並強調南海是亞洲的心臟，也是全球經貿的十字路口，但近來中國採取動搖區域穩定的單邊行動來宣示主權。對此，美國保持一貫立場：對宣示主權各方不採取立場，堅決反對任何國家挑釁、脅迫或動用武力威脅；反對任何一個國家限制航海及飛行自由。美國不會讓國際秩序的基本原則受到挑戰，支持努

¹⁹ “Shangri-La Security Dialogue,”

<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1681>

²⁰ “U.S. Secretary of Defense Chuck Hagel’s Remarks at the International Institute for Strategic Studies’ Asia Security Summit (Shangri-La Dialogue),”

[http://www.cfr.org/singapore/us-secretary-defense-chuck-hagels-remarks-international-institut](http://www.cfr.org/singapore/us-secretary-defense-chuck-hagels-remarks-international-institute-strategic-studies-asia-security-summit-shangri-la-dialogue-june-2013/p30827)
[e-strategic-studies-asia-security-summit-shangri-la-dialogue-june-2013/p30827](http://www.cfr.org/singapore/us-secretary-defense-chuck-hagels-remarks-international-institute-strategic-studies-asia-security-summit-shangri-la-dialogue-june-2013/p30827)

力降低緊張局勢及和平解決糾紛並符合國際法的國家。對此，美國將持續與中國進行聯合演習與交流，藉此增進彼此的溝通與互信，並希望建立一個區域合作架構以有助於加強與盟國之間的合作。²¹

六、2015年2月，新上任的國防部長艾希頓·卡特（Ashton Baldwin Carter）於參議院的聽證會上就美中關係發表談話，他指出為了因應北韓威脅、地區自然災害、跨國威脅及領土爭端等挑戰，美國必須推進盟友及夥伴關係的現代化，以便能夠在維護地區安全上發揮關鍵性的作用。同時，美國應該繼續加強對於美國本土、盟友及海外公民的嚇阻能力，強化在該地區的軍力存在與能力。同時，並與中國進行合作，鼓勵中國在軍力方面展現更大的透明度，並且能夠透過符合國際法的方式來和平解決領土爭端。²²

七、2015年5月，國防部長卡特出席新加坡的香格里拉對話並發表演說，他譴責中國在南海填海造地的舉動，因為中國在過去短短的18個月裡填海造地超過2000英畝，多於所有其他聲索國的總和，同時不清楚該作為會持續到什麼時候。因此，美國反對任何將爭議島礁軍事化的行動；並呼籲東協應該成為區域制度的中心並維持區域的穩定。另外，他更宣佈美國將啟動預計達4.25億美元的新「東南亞海事安全倡議」（Southeast Asia Maritime Security Initiative），加強東南亞地區國家的海軍能力建設。²³

是以，上述再再突顯出亞太地區的重要性以及美國重返亞洲的決心。誠如2011年10月希拉蕊於《外交政策》（Foreign Policy）期刊所發表《美國的太平洋世紀》（America's Pacific Century）一文，宣示美國重返亞太區的政策與決心，指出由伊拉克與阿富汗撤軍後，美國站在轉捩點上（stands at a pivot point）。未來十年內，針對在亞太區域，美國必須在外

²¹ “IISS Shangri-La Dialogue,” <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1857>

²² “Nomination,” http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Carter_APQs_02-04-15.pdf

²³ “The United States and Challenges of Asia-Pacific Security: Ashton Carter,” <https://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/plenary1-976e/carter-7fa0>.

交、經濟以及策略層面上投注更多的時間與資源。²⁴因此，由於亞太地區攸關美國的安全與經濟等重要國家利益，再不儘速重返亞洲就難以在該地區維持權力平衡，更遑論維持軸心地位，否則快速崛起的中國將會威脅到其領導地位。

參、推動美國重返亞洲的原因

一、中國因素

近年來，中國經濟的快速發展與國力提升已對東亞既存權力結構產生重大影響。儘管中國一再強調「和平崛起」，試圖構建一個「和諧世界」，²⁵並聲稱將承擔起負責任大國的使命，積極參與國際事務與加強國際合作，不會為世界帶來威脅，但未來發展仍有待觀察。與此同時，隨著中國的快速崛起，中國的軟權力也提升不少，²⁶甚至可能削減美國的影響力，誠如 Joseph S. Nye 與 Joshua Kurlantzick 兩位學者所言，相對於中國的軟權力正慢慢崛起，美國卻呈現下降趨勢而必須正視中國軟權力崛起的事實。²⁷

儘管短時間內中國仍無法與美國匹敵，但仍有機會成為亞太地區的領導強權，且美國亦無法阻止此一發展方向，所以相關的官方文件報告中一再強調中國所帶來威脅與挑戰，例如：2014 年所發佈的「美國四年期國防總檢報告」(Quadrennial Defense Review)，指出亞太地區在全球的商業、政

²⁴ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, No. 189 (2011), p.57.

²⁵ 中國國家主席胡錦濤在 2005 年後數度提出構建「和諧世界」的理念，最近的一次是在 2008 年出席在祕魯利馬所召開的 APEC 領導人非正式會議上；參考：門洪華，《構建中國大戰略的框架：國家實力、戰略觀念與國際制度》(北京：北京大學出版社，2005 年)；施子中，〈從「大國外交」到「和諧世界」：中共外交戰略之轉變〉，《展望與探索》，第 5 卷，第 1 期(2007 年)，頁 8-12。

²⁶ Yanghong Huang and Sheng Ding, "Dragon's Underbelly: An Analysis of China's Soft Power," *East Asia: An International Quarterly*, Vol.23, No.4 (2006), p.23.

²⁷ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2007); Joseph Nye, "The Rise of China's Soft Power," *Wall Street Journal*, December 29, 2005.

治和安全性上扮演日益重要的角色。美國在該地區的國防開支將會持續攀升。由於該地區的國家持續發展軍事和安全力量，使得長期存在的主權糾紛或天然資源歸屬存在著較大的安全風險，導致破壞性競爭或爆發衝突而扭轉地區的和平、穩定與繁榮趨勢，特別是來自於中國軍力的快速發以及領導人的能力與意圖相對缺乏透明度和公開性。²⁸因此，「亞洲再平衡」政策攸關美國的國家利益，又中國快速崛起帶來潛在合作機會，但意圖缺乏透明度且可能為區域帶來緊張和不安，所以美國和亞太盟友必須審慎留意中國經濟和軍事的發展。²⁹

二、經濟因素

在小布希政府八年的執政後，受到阿富汗與伊拉克兩場戰爭的拖累而使得美國的財政急速惡化，甚而發生了金融危機及國債問題，導致美國國力已大不如前，所以歐巴馬上台後，改變以往單邊主義與先發制人的外交戰略，宣布施行重返亞洲政策，並強調巧實力戰略的重要性。由於亞洲地區的經濟發展在世界經濟的高占有率，以及面對 2007 年以來的全球金融海嘯的強勁生存力與傲視世界其他地區的恢復速度，³⁰所以可看出亞太地區所扮演的重要經濟地位，不僅有利於美國短期的經濟復甦；亦有助於長期的經濟發展與繁榮。因此，2010 年，歐巴馬宣佈「國家出口倡議」(National Export Initiative, NEI)，內容提及 95% 的美國產品消費者是在其他國家與地區，除了維護傳統市場外，開發快速增長的市場對美國經濟復甦是非常重要的，將有助於增加美國本土的就業機會。³¹因此，對於增加美國出口及

²⁸ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2014* (Washington DC: U.S. DoD, 2014), p.4.

²⁹ “Nominations Before the Senate Armed Services Committee, First Session, 113th Congress,” p.187, *op. cit.*

³⁰ 黃介正，前引文，頁 2。

³¹ “Report to the President on the National Export Initiative: the Export Promotion Cabinet’s Plan for Doubling U.S. Exports in Five Years,” p.1, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/nei_report_9-16-10_full.pdf

就業機會，亞太地區扮演著非常重要的角色。³²

儘管未能達到 2010 年所設定的目標，但 2013 年美國出口已達到 2.1 兆美元，相較於 2010 年的金額已提高了 7,000 億美元。為了能夠持續提高美國出口並增加本土就業機會，2014 年美國再次發布未來五年的「國家出口倡議」，以期能夠振興自身的經濟。³³

另一方面，受到中國的快速崛起及其區域影響力快速提升而造成潛在的安全憂慮，美國必須儘快遏阻以免影響自身的區域領導地位。然而，在國力逐漸衰退的影響下，美國必須改變現有的國際戰略以期能夠節約減緩國家財政壓力，但歐巴馬政府又一再強調加強亞太軍事力量存在的重要性，且不會刪減軍事預算的投入，³⁴因而與進行戰略收縮來節約國力相互抵觸。因此，美國強調巧實力戰略的重要性，期望透過加強並改善與亞太諸國的合作關係，既有助於圍堵中國，又不增加財政的負擔。

進言之，誠如 2014 年的「美國四年期國防總檢報告」(Quadrennial Defense Review 2014) 所言，美國一直是太平洋大國，與該地區的經濟和安全關係是非常密切且不斷地增強當中。³⁵亞太地區的經濟發展潛力不僅有助於促進美國對該地區的貿易與投資，藉此改善短期的失業問題，甚至是長期的發展與繁榮。另外，隨著亞太區域整合態勢的逐漸成型，讓美國有被排除在這波區域整合潮流之外的危機感。³⁶在此情況下，美國期盼透過推行 TPP 來加強與亞太諸國合作以避免被邊緣化。誠如美國智庫「國家亞洲研究局」(National Bureau of Asian Research, NBR) 所言，當前美國戰略轉變的主要原因為：(一) 亞洲地區經濟的快速復甦與發展；(二) 中國

³² Ibid., p.17.

³³ “National Export Initiative/ NEXT: Strategic Framework,”
<http://www.trade.gov/neinext/neinext-strategic-framework.pdf>

³⁴ Mark Manyin, et. al, “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ Toward Asia,” pp.10-11, available online at: <http://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>

³⁵ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2014*, p.4.

³⁶ Evan Feigenbaum and Robert Manning, “The United States in the New Asia,” p.4,
http://www.cfr.org/content/publications/attachments/asian_multilateralism_csr50.pdf

崛起導致區域局勢出現改變；(三) 區域多邊組織的迅速發展；(四) 區域內存在許多傳統安全威脅；(五) 區域內潛藏許多非傳統安全威脅。³⁷因此，在面臨嚴重的全球金融海嘯衝擊後，歐巴馬政府宣布重返亞洲，加強與改善與亞太諸國的合作關係，如此不僅能夠達成圍堵中國這一目標，同時也維持自身的區域領導地位並有利於美國經濟的復甦。

肆、重返亞洲的政策特點

一、繼續強化與亞太盟國的合作關係

誠如美國太平洋司令部薩繆爾·洛克利爾三世 (Samuel J. Locklear III) 所言，美國是個太平洋國家，亞太區域事務與美國有著密切的關係，要實現美國的新防衛指針，強化與提升同盟及夥伴關係成為美國政策的首要目標。³⁸同盟與夥伴關係是亞太地區安全與穩定的關鍵因素。因此，美國積極地加強與南韓、日本、菲律賓、澳洲及泰國等盟國之間的合作關係，與他們之間所簽訂的條約是美國參與亞太事務的基石，³⁹這些合作關係不僅支撐美國在此地區的戰略，也支撐此地區的安全架構。⁴⁰

二、努力建立新的夥伴關係

除了鞏固傳統盟邦關係外，美國亦積極建立新的夥伴關係，如：越南、寮國、緬甸以及印度等，試圖擴大美國的立足「面」和影響力。首先，儘管有些國家仍違反美國的民主、人權及自由的普世價值，如：緬甸與越南

³⁷ Richard Ellings, et. al., "Are We Adequately Training the Next Generation of Asia Experts?" *Asia Policy*, No.9(2010), p.8,

http://www.nbr.org/publications/asia_policy/Free/AP9_B_AsiaTrainRT.pdf

³⁸ Donna Miles, "Locklear: Pacom's Priorities Reflect New Strategic Guidance,"

<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116397>

³⁹ "USPACOM Strategy," <http://www.pacom.mil/AboutUSPACOM/USPACOMStrategy.aspx>

⁴⁰ 謝奕旭，〈美國亞太再平衡戰略對區域權力結構之衝擊與影響〉，《戰略與評估》，第5卷，第3期(2014年)，頁13。

的不良民主與人權紀錄，但是美國仍擅用巧實力策略，例如：爭取與越南合作的機會，又同時呼籲其改善人權、新聞媒體與宗教自由；儘管對緬甸進行經濟制裁，卻又與其交往打交道，甚至考慮取消制裁。⁴¹美國提升與越南之間的關係以做為改善或發展與其他國家之間關係的突破點，一方面因為越南曾經是印支國家的領導者，也與寮國與柬埔寨維持緊密的關係，對其內政與外交政策具有一定的影響力；另一方面越南與緬甸的關係也不錯，故加強與越南之間的關係不僅有助於吸引其他國家與美國建立關係；同時與越南加強關係對美國而言也是非常重要的。⁴²

其次，美國亦積極地加強與印度的合作關係，因為一方面印度與中國之間存在著領土爭端和歷史過節；另一方面因為印度處於民主轉型階段而讓美國外交政策有所著力點，希望加強與其合作而有助於達成重返亞洲及圍堵中國這一目標。⁴³

三、加強與東協之間的合作

首先，美國將東協視為長期友好、可信賴的合作伙伴，而該地區亦是美國戰略及安全的一環，又美國與該地區的大多數國家另簽有雙邊安全條約而忽略了多邊經營。⁴⁴加上，由於小布希政府僅重視國際反恐，忽略經營與東南亞國家的關係，導致中國、俄羅斯等其他強國搶先一步簽署「東南亞友好合作條約」並與東協發展緊密關係。因此，歐巴馬政府為了恢復

⁴¹ 宋鎮照，〈美國勢力重返東南亞對區域權力秩序的衝擊〉，《海峽評論》，第 237 期(2010 年 9 月)，<http://www.haixiainfo.com.tw/237-7954.html>。

⁴² Ying Ma, "The Obama Administration's Policy Adjustments toward ASEAN," <http://chinausfocus.com/foreign-policy/the-obama-administration%E2%80%99s-policy-adjustments-toward-asean/>

⁴³ 齊皓，〈奧巴馬政府第二任和美國內政外交面臨的挑戰〉，收錄於黃平、倪峰主編，《美國問題研究報告(2013)：構建中美新型大國關係》(北京：社會科學文獻出版社，2013 年)，頁 68。

⁴⁴ 李正修，〈美國簽署「東南亞友好合作條約」之影響及我國因應措施〉，<http://www.npf.org.tw/3/6485>。

美國與東協的合作，2009年7月22日簽署了「東南亞友好合作條約」；⁴⁵同時並保證將會定期出席每年的區域論壇。⁴⁶

其次，2009年11月，歐巴馬於新加坡與東協十國舉行第一次高峰會；2010年9月於紐約召開第二次高峰會，第二次的高峰會不僅代表了第一次在美國華盛頓舉辦，歐巴馬成為與東協10國領導人共同出席高峰會的第一位美國總統；同時也有助於平衡北京對於東協所造成的魅力攻勢而被認為是某種程度的門羅主義。⁴⁷歐巴馬於高峰會上開幕式上發表演說表示：（一）美國需要與亞洲各國結成夥伴，以發展經濟並諸如核武器擴散和氣候變化等全球性挑戰。（二）雙方的貿易關係正在擴展，其重點之一是創造可持續的經濟增長。對此，歐巴馬表示：相較於對其他地區的出口，美國對東協出口的出口增長速度快一倍，所以為了實現將美國出口額成長一倍的目標，東南亞地區將發揮重要的作用。（三）美國希望深化與該地區的政治和安全合作。⁴⁸（四）美國將繼續支持東協於2015年建立起一個更有效力、更緊密合作的共同體之目標，從而推進地區和平與安全。⁴⁹最後，2011年4月起，美國派任常駐大使進駐東協代表處（U.S. Mission to ASEAN），首任代表為 David Carden，目前的大使則為 Nina Hachigian。綜上所述，可以清楚看出美國積極加強與東協之間的合作，強化在東協多邊機制的存在。

⁴⁵ 「東南亞友好合作條約」是1976年由東南亞國協的印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國五個創始國所倡議，以增進該地區的和平為宗旨，並要求所有簽署國以和平方式解決各項爭議與衝突。

⁴⁶ Bronson Percival, "Clinton Prelude: What Next With Southeast Asia?" *PacNet*, No.16 (2009), available online at: <http://csis.org/files/media/csis/pubs/pac0916.pdf>

⁴⁷ Bower, *op. cit.*, p.1.

⁴⁸ 〈歐巴馬總統對東盟領導人強調美國需要與亞洲國家建立夥伴關係〉，
<http://www.ait.org.tw/zh/obama-tells-asean-leaders-us-needs-partnership-with-asia.html>。

⁴⁹ "Joint Statement of the 2nd ASEAN-US Leaders' Meeting,"
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/24/joint-statement-2nd-us-asean-leaders-meeting>

四、介入東海與南海衝突

首先，關於2013年11月23日中國宣佈劃定的防空識別區(Air Defense Identification Zone, ADIZ)，不僅與部分日本、南韓的防空識別區有重疊，同時亦涵蓋了中韓及中日雙方所爭議的蘇岩礁（韓國稱為離於島）與釣魚台列島，因而引起了區域情勢的緊張。對此，美國表示「深切關注」(deeply concerned)，前美國國防部長黑格指責中國「這一單方面的行動增加了誤解和誤判的風險」，並重申了美日安保條約第5條適用於釣魚台列島。⁵⁰美國國務卿凱瑞則指出此項舉動企圖改變東海的現狀；升高行動只會增強區域的緊張情勢並製造發生意外的風險。⁵¹

其次，美國亦積極地介入南海爭端，2014年因中國設立「海洋石油981號」鑽油井，造成中越船隻在海上衝撞對峙，不僅讓南海問題升溫與區域情勢緊張，甚至引發越南的大規模排華運動。對此，美國副助理國務卿福克斯(Michael Fuchs)於同年7月11日參與華府智庫「戰略暨國際研究中心」所舉行的「南海局勢與美國政策研討會」上提出三項具體的建議：(一)各方不再奪取島礁與設立前哨站；(二)不改變南海的地形地貌；(三)不採取針對他國的單邊行動。⁵²與此同時，美國參議院也通過412號決議案，支持美國政府主張亞太地區航海自由以及透過外交手段和平解決領土爭議的政策。⁵³因此，這顯示出美國欲介入南海爭端，因為美國因素的加入而使得南海問題更加難以解決，呈現出國際化與多邊化的態勢。

⁵⁰ “Statement by Secretary of Defense Chuck Hagel on the East China Sea Air Defense Identification Zone,”
<http://www.cfr.org/territorial-disputes/us-officials-responses-chinas-east-china-sea-air-defens-e-identification-zone/p31954>

⁵¹ “Statement on the East China Sea Air Defense Identification Zone,”
<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/218013.htm>

⁵² “Fourth Annual South China Sea Conference,”
<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm>

⁵³ “S. RES. 412,” <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-113sres412is/pdf/BILLS-113sres412is.pdf>

五、推動 TPP

為了能夠與中國所參與的「區域全面經濟夥伴關係」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)分庭抗禮,⁵⁴美國試圖透過「跨太平洋經濟夥伴關係協定」(The Trans-Pacific Partnership, TPP)來主導亞太地區的「合作機制」,如此才能夠避免被排除在亞太區域整合浪潮之外。「跨太平洋經濟夥伴關係協定」源自於 2005 年 5 月 28 日由汶萊、智利、新加坡與紐西蘭等四國所提出的「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPSEP)。2008 年 9 月美國宣佈加入談判後才改名為 TPP,主要目的在於促進亞太地區的經貿整合與自由交流。與其他自由貿易協定相比,TPP 具有高度開放的特質,所追求的是全面性的自由貿易協定,除傳統的農工業產品外,亦涵蓋服務、金融、人口移動、智慧財產權、環境保護及勞工權益等多面向的自由化議題。之後其他國家陸陸續續加入,截至目前為止共有 12 個成員國,分別為:澳洲、汶萊、加拿大、智利、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、秘魯、新加坡、美國、越南以及日本。

伍、結論

綜上所述,可以了解到在美國國力逐漸衰減及中國快速崛起之內憂外患影響下,2008 年歐巴馬上台後宣布重返亞洲,之後陸續提出相似的戰略思維,分別為亞太軸心及再平衡。為了落實再平衡這一戰略,美國採取了一系列的政策,如:繼續強化與亞太盟國的合作關係、努力建立新的夥伴關係、加強與東協之間的合作、介入東海與南海衝突以及推動 TPP。某種程度而言,現階段看來美國重返亞洲政策有達到一定成效,因為首先該政策有助於圍堵中國及維持自身的區域領導地位及影響力。其次,有助於消

⁵⁴ 林淑媛,〈TPP 與 RCEP 美陸別苗頭〉, <http://www.cna.com.tw/News/aFE/201303160120-1.aspx>。

除盟國對於美國國防預算刪減而減少在亞太地區軍事存在的擔憂。再次，除了有助於減少盟國的擔憂外，透過強化與建立盟國和夥伴國的合作關係，亦有助於減緩美國的財政壓力。

然而，未來美國重返亞洲的政策未來仍會遭受極大的阻力，未來或許美國應該注意下列各項變數，以期能進一步鞏固與亞太諸國之間的合作而達成圍堵中國這一目標。

首先，在中國軍事與經濟力量不斷的增長影響下，一方面為了能夠遏制中國的崛起，亞太國家非常歡迎美國採取重返亞洲或再平衡政策，繼續扮演區域事務制衡的角色；另一方面則是在經濟上依賴中國，因為中國已成為多數東亞國家的第一貿易夥伴，且中國經濟規模遲早會超越美國，所以東亞國家都避免選邊站，希望既能夠強化與美國的軍事安全合作，同時又擴大與中國的經濟投資，⁵⁵因此，東亞國家存有「經濟倚中、安全依靠美」的情況，⁵⁶加上近來受到中國大力推行「一帶一路」戰略及成立「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)之拉攏盟友的影響，這樣一來恐怕會加劇中美之間的競爭態勢，所以美國必須極力鞏固與盟國及夥伴國之間的合作關係。

其次，根據 Robert Art 所提出的八大戰略中的選擇性干預的戰略，⁵⁷美國再平衡政策的運用了選擇性干預戰略的概念，繼續在亞太地區保持前沿部署，促使當地盟國負起更多的安全責任，藉此達到節省國力且又成功維持領導地位這一目標。因此，未來美國除了持續提升盟國實力以及維持盟國的合作意願外，亦必須謹慎操作區域安全氛圍，避免情勢失控。因此，可預見的未來亞太地區仍會出現許多爭端與摩擦以符合美國的戰略需要，所以美國對於區域爭端的處理必須掌握得宜，特別是南海議題，否則爭端可能會持續升級、失控並演引發大規模戰爭，將其捲入其中而不利於自身的

⁵⁵ 朱雲漢，〈美國重返亞洲的考驗〉，《天下雜誌》，第546期(2014年4月)，頁27。

⁵⁶ 王孜宜，〈近期「中」、美在亞太之戰略博弈〉，《展望與探索》，第48卷，第6期，頁44。

⁵⁷ Robert Art, *A Grand Strategy for America* (Ithaca: Cornell University Press, 2003).

國家利益。⁵⁸

再次，歐巴馬的「重返亞洲」政策並非經過深思熟慮的戰略規劃，美國國內並未經過充分的共識凝聚過程，所以國會未必願意充分配合。同時，在財政負擔愈來愈大的情況下，多數國會議員對於增加美國財政負擔或武力介入風險的任何政策皆有所保留。加上，2014年克里米亞危機發生後，關於中俄兩國哪一個才是首要對付的戰略挑戰，華府政策圈意見分歧。⁵⁹因此，這也將可能會影響未來重返亞洲的政策規劃與落實。

第四，美國許多中小企業、勞工、環保與農民團體，對「跨太平洋戰略經濟伙伴協定」仍有很高的疑慮。雖然歐巴馬政府不斷將其塑造為維護美國在亞太地區國家安全利益的支柱，但大多數民主黨國會議員仍不為所動，因為過去行政部門總是試圖以「國家安全利益」的大帽子來推銷自由貿易協定。⁶⁰

第五，由於東南亞地區具備非常重要的戰略利益，將引起各大國相互競逐，特別是與中國之間的權力競逐。由於東協不會放棄運用權力平衡手段，故非常歡迎美國重返東南亞，因為不僅可以確保自身的安全，也可以從大國身上獲得更多利益。⁶¹然而，這卻可能加劇美中兩國的權力競逐與對抗，特別是南海問題。由於2014年南海問題又再度浮上國際舞台，中國認為這些南海爭端的發生是受到美國的操弄，因為美國在背後撐腰，所以越南等國才敢與中國正面交鋒。加上美國缺少領土或島嶼主權的基礎，所以關於南海問題的主張可能引發中國的疑慮。⁶²基於此，美國應該特別謹慎以對，避免因過度干預而破壞美中之間的互信，進而影響雙方在

⁵⁸ 相關論述請參閱：張凱銘，〈論歐巴馬的東亞戰略選擇〉，《台灣國際研究季刊》，第7卷，第3期，頁175-194。

⁵⁹ 朱雲漢，前引文，頁27。

⁶⁰ 同前註，頁27。

⁶¹ 宋鎮照，前引文。

⁶² 劉復國、吳士存，《2010年南海地區形勢評估報告》（台北：政治大學國際關係研究中心，2010年），頁52-53。

其他方面的合作意願。

最後，儘管歐巴馬政府已經修正小布希任政府偏好聯盟勝於多邊組織的作法，但因美國與東南亞國家之間仍存在著不同的看法，所以並不會對於東協或廣泛的亞洲區域主義做出承諾，只是為了自身的國家利益而重視東協。加上東協是一個由十個國家所組成的多邊組織，如果受到任何一個國家的國內政治情勢或選舉結果等因素影響，就會限制對於重大提議的接受度。⁶³如此一來，可能導致雙方無法真正的展開合作，更遑論彼此關係能夠有進一步的深化。

⁶³ Percival, *op. cit.*



National Chung Hsing University