

# 論歐巴馬政府的東亞戰略選擇

張凱銘

中興大學國際政治研究所博士生

## 摘要

小布希政府的八年執政，帶領美國深陷反恐戰爭與金融海嘯的泥沼，國力遭受重創。在國力衰退的情況下，美國當局勢將在國際戰略上進行收束，以節約國家資源耗費。但美國在東亞地區陷入兩難：中國的快速崛起以及在區域內影響力的提升，使美國產生濃厚的不安全感與潛在安全憂慮，感到必須提早加以遏阻，以免威脅美國優勢地位與東亞地區利益；這代表美國政府必須在東亞進行戰略擴張以圍堵中國，但這與進行戰略收束以節約國力的方向是相抵觸的。

從天安艦事件以來，美國與東亞盟國連續舉行多場聯合軍事演習，同時積極參與區域多邊組織運作，展現出旺盛企圖心與戰略擴張姿態。然而，在國家經濟尚無起色之際，美國目前仍難以在東亞進行持續性的深度干預或對中國進行全面圍堵。本文指出美國目前的東亞戰略運用了選擇性干預戰略之概念，即繼續在東亞保持前沿部署，但促使當地盟國負起更多的安全責任，藉此達到節省國力，但又成功維持影響力的目標。這一戰略的進行須仰賴三個面向的操作：一是提升盟國實力，二是維持盟國合作意願，三是謹慎操作區域安全氛圍。最重要的環節將是對區域安全氛圍的操作，若能成功交替營造適度緊繃與適時緩和的氛圍，美國就能在保持局勢穩定的情況下，維持穩定的安全同盟，並達成戰略目標。換言之，在可預見的未來，基於美國的戰略需要，東亞地區仍將出現許多低強度的爭端與摩擦，恐難維持長期的和諧穩定。

**關鍵詞：**歐巴馬、美國、東亞、離岸平衡、選擇性干預

## 壹、前言

小布希 (George W. Bush) 政府的八年執政，帶領美國深陷反恐戰爭與金融海嘯的泥沼，總體國力遭受重創。歐巴馬 (Barack Obama) 所接掌的美國是一個已呈現衰落跡象 (但依然十分強大) 的霸權 (Kennedy, 2009)。歷史經驗可茲參照，美國在經濟上曾歷經大蕭條的艱困時期，在軍事上也曾陷入慘烈的內戰，但最終都安渡難關，並使國力取得更進一步的發展。因此，美國的情勢雖不樂觀，但前景興衰仍難論定。不過，在國力衰退的情況之下，美國當局勢必須在國際戰略規劃上採取收束姿態，以節約國家資源的耗費。

雖然戰略收束是國力衰退下的合宜選項，但美國在東亞地區似乎陷入了戰略調整的兩難困境。中國的崛起使其區域影響力明顯提升，這使美國產生濃厚的不安，並擔憂中國將成為美國的潛在安全威脅。中國的逐漸坐大使得美國政府感到必須提早加以遏阻，以免其威脅到美國優勢地位與在東亞地區的利益，這代表美國政府必須在東亞進行戰略擴張以圍堵中國。然而，這一作法又與國力衰退的現實相抵觸，從而使美國在東亞戰略的擴張與收束一事上陷入兩難。

本文試圖探討歐巴馬政府在這樣的困境中如何制訂其東亞戰略。在以下的篇幅中，首先將檢閱由白宮或美國國防單位近期發佈的幾項重要國家安全文件，觀察美國政府對當前東亞戰略規劃的陳述；其次，本文將試圖釐清歐巴馬政府東亞戰略的總體路線。最後，則進而討論美國當局在實際運作其戰略時，必須關注的重點與可能的挑戰。

## 貳、美國的東亞戰略規劃

歐巴馬政府自就任以來已發佈多項重要的國家安全與戰略報告，透過對這些一手資料的觀察，可望一窺美國目前的東亞戰略規劃。本文以下將就《國家安全戰略報告 (2010)》( *National Security Strategy, 2010* ) ( Obama,

2010)·《四年期國防總檢報告(2010)》( *Quadrennial Defense Review Report, 2010* ) ( U.S. Department of Defense, 2010 ) 與《國家軍事戰略報告(2011)》( *The National Military Strategy, 2011* ) ( U.S. Department of Defense, 2011 ) 三項具有總體戰略意涵的文件進行探討，檢視美國的東亞戰略。

2010年4月面世的新版《國家安全戰略報告》，對於東亞地區情勢進行了相當程度的評估。首先，該份報告延續了2006年版《四年期國防總檢報告》的觀點，對於世界各地處於上昇態勢中的地區大國投以高度關注<sup>1</sup>，並提出「影響力中心」( *key centers of influence* ) 這一概念，指涉中國、印度與俄羅斯等三個崛起中的亞洲大國 ( Obama, 2010: 3 )。報告指出亞洲地區將是本屆政府的外交關注重心，原因有四：首先，三大「影響力中心」都位處亞洲；其次，東亞地區近年頗盛區域整合之風，美國不願在整合過程中遭到排擠，決定積極參與區域多邊機制；再次，包括反恐在內的許多新興安全議題對美國的國家安全構成威脅，美國必須取得亞洲地區重要國家的支持，才能有效應對各類挑戰；最後，歐巴馬政府以振興經濟為首要之務，而亞洲市場已成美國擴張出口的重要目標，與美國的經濟發展密切相關 ( Obama, 2010: 42-45 )。

報告同時亦由軍事戰略角度著眼，指出美國十分關切中國人民解放軍的快速現代化進程，以及推動總體國防建設的力道；中國的努力，可能將在未來對美國在東亞的軍事優勢地位構成威脅。作為因應，報告指出美國未來在亞洲地區仍將以日本與南韓兩大傳統盟友為區域戰略佈局基礎，並強調將繼續維持美軍在日韓二國的軍事存在，以維持影響力 ( Obama, 2010: 42 )。

2010年發佈的新版《四年期國防總檢報告》指出，中國和印度等大國的快速崛起，將持續重塑國際體系的面貌，使得美國必須面對一個複雜、

---

<sup>1</sup> 2006年版的《四年期國防總檢報告》提出了「戰略十字路口國家」( *countries at strategic crossroads* ) 這一概念以指涉部分新興強權。在討論與介紹各新興強權時，對於中國的論述篇幅最多報告批評中國不但「持續在國防建設上投入大量經費」，而且「中國在安全事務中的許多領域都缺乏透明度」。報告直指：「在主要的新興強權中，中國最有可能在軍事上與美國競爭。如果美國無法提出反制策略，中國的破壞性軍事科技將會逐漸削弱美國在傳統軍事力量方面的優勢。」參見 U.S. Department of Defense ( 2006: 27-32 )。

不確定且變化快速的新型安全環境。為因應這一形勢，報告對於亞洲地區作出高度重視，並提出了三項重要戰略分析與規劃：

1. 中國已成為美國在東亞的重要潛在軍事對手：報告指出，中國在東亞的影響力快速上昇，已成為亞太戰略格局的最主要變數。中國正在發展與部署一些威脅性武器與能力，諸如：具備先進技術的中長程彈道飛彈、更具破壞威力的新型攻擊潛艇與戰鬥機、效能更加強大的防空系統、電子與網路作戰能力，以及太空武器系統等。解放軍力量的增長，使中國政府得以更加積極的維護與擴張其地區性與全球性利益。美國雖然歡迎一個繁榮、和平，並在國際政治中肩負起更大責任的中國崛起，也真誠希望美中之間能夠發展出更緊密的合作關係，但問題在於中國政府對本國軍隊的現代化工程進展、建設速度與幅度，以及國家戰略目標等面向皆未能提供清晰而透明的資訊，這使得美國對中方推動國防建設的真實意圖倍感戒懼 ( U.S. Department of Defense, 2010: 31 )。
2. 美國未來如欲有效維持重點區域的和平與穩定，必須在更大的程度上依靠關鍵的同盟國家提供支持：特別是在東亞地區，透過當地盟國的合作，以及美國軍隊的持續存在，美國在過去 60 多年的時間中有效維持了東亞的安定。面對區域安全環境的變化，報告指出美國在亞洲地區的存在基礎，源自於過去在歷史上建立的安全盟國，……當前新的安全環境要求美國在亞洲的存在必須更加廣泛、更具靈活性，這代表我們必須更好地利用本地區盟國和夥伴國的能力。為此，美國政府未來將繼續依照既有的各項雙邊安全協定，忠實履行美國對本地區盟友 ( 以日本與南韓為主，也包括東南亞盟國與澳洲 ) 所作出的安全承諾。但美國未來也將與相關盟國進行協商，適當地調整力量部署態勢，以重新調整盟友們的安全責任與國防能力。在潛在風險最大的東北亞地區，美國將繼續向日本與韓國提供延伸嚇阻：對於日本，美國的關注重點在於維持美軍在當地的長期存在；對於南韓，重點則在於使駐韓美軍取得更大的靈活性，以增加嚇阻能力 ( U.S. Department of Defense, 2010: 66 )。

3. 加強軍事影響力：報告指出，美國政府未來將繼續提昇該地區的美軍部隊與武器部署以保護美國在東亞地區的利益與盟國的安全。美國將透過各種途徑加強在東亞地區的影響力，以有效應對該地區部分大國追求的「反介入」(anti-Access)與「區域拒止」(area-denial)作戰能力 (U.S. Department of Defense, 2010: 66)。

2011年發佈的《國家軍事戰略報告》也提出了相近的分析與觀察。該份報告首先強調，當前的國際安全環境不斷變化，但美國目前仍是全世界最強大的力量，未來也將力圖維持這一地位。為有效維護國家安全與利益，美國未來將提升軍事實力以強化國家安全基礎，並深化與盟國的安全關係。報告對於亞洲地區的情勢同樣予以高度重視：「一些區域性力量表現出的民族主義和自信感，正考驗著美國當地盟國的適應力和美國的領導能力……當前在亞洲地區存在著兩個快速茁壯的全球性強權，這種發展趨勢將會對該地區的穩定構成嚴峻挑戰。」(U.S. Department of Defense, 2011: 2)、「我們國家的戰略重點和利益關注將會更多地集中在亞太地區。該地區的經濟發展……使部分國家能夠發展強大的軍事能力，從而導致區域安全架構迅速發生變化。」(U.S. Department of Defense, 2011: 13)基本上，中國仍將是美國在亞洲的最大挑戰：報告判斷，雖然中國政府近年來面臨著許多國內問題的挑戰，但是中國長期維持的高度經濟成長仍將有助於其政府持續推動軍事現代化以及在周邊地區的影響力擴張。

作為對東亞區域安全環境變化的回應，報告揭示了美國未來將在本地區採行的戰略：

1. 加強區域合作：東北亞仍然是亞洲安全的重點。因此，與日本及南韓的合作依舊至關重要。但除了日韓之外，報告也建議美國應與東南亞各國、澳洲等國家發展更緊密的安全合作關係，以在東亞建設起完善的安全同盟體系。崛起中的中國將是影響區域安全的最重要力量，報告表示美國未來將致力於與中國政府建立合作關係，並鼓勵中國扮演負責任的地區大國角色 (U.S. Department of Defense, 2011: 13-14)。

2. 保持美軍影響力：報告認為美國在東亞地區最大的威脅來自於當地部分國家積極推動的「反介入」與「區域拒止」戰略，前者意指阻止美國向該區域投送並運作戰鬥力量的能力，後者則強調限制美國在該區域內的軍事行動自由。作為反制，美國除了應維持核層次的嚇阻力量，更應保持強大的常規嚇阻能力—這不只要求美軍必須具備全球性的軍事快速投送能力，也意味著美國政府必須保持在該區域內的海外駐軍，同時確保在需要的時候能夠得到當地盟國的有力支援 ( U.S. Department of Defense, 2011: 7-8 )。
3. 加強安全同盟體系：報告指出，在未來數十年內，美國仍將保持在東北亞地區的軍事存在，美軍的駐紮與對當地盟友們作出的安全承諾，對區域穩定仍舊極為重要。但美國在提供安全保障的同時，也將要求盟國負起更多的責任：美國將與日本自衛隊合作，透過對防務部署的調整，適度提高日本的國防能力與在區域安全事務中的行動自由；對於南韓，報告表示只要北韓的威脅仍然存在，美國對南韓的安全承諾就不會改變，但美方未來將提供南韓更多的國防援助，使其能擔負起更多的安全責任。此外，美國未來將透過舉辦多國聯合演習、跨國防務交流等方式，促使美國的盟國彼此之間發展出更緊密的橫向安全事務聯繫，以增加同盟體系的能力與戰略價值 ( U.S. Department of Defense, 2011: 7-8 )。

綜觀上述文件內容，可發現美國東亞戰略規劃具有三項重點：一是反覆強調中國崛起對區域安全與美國優勢的衝擊與潛在威脅性，顯示美國的東亞戰略將以對中戰略作為核心，兩者一體。二是強調未來將加強與東亞盟國的安全合作；三是宣示美國未來仍然會保持在東亞地區的軍事存在。以此三者為基礎，本文將在下節進一步探討美國東亞戰略在總體路線上的具體型態。

## 參、美國的選項：選擇性干預戰略

### 一、歐巴馬政府的戰略困境

美國近年來的國內經濟情勢不佳，歷經小布希政府任期末端金融海嘯的摧殘後，雖然繼任的歐巴馬政府力求重振經濟，但成效難稱顯著；且美國政府目前已背負沉重債務，至 2011 年 5 月止，美國的國債幾乎已達法定上限（14.29 兆美元），如無有效的應對措施，失業率的持續上升與總體經濟的二次衰退將一發不可收拾（Schroeder, 2011）。惡劣的經濟情勢限縮了美國的戰略選項，歐巴馬政府不但難以推動戰略擴張，甚至必須進行一定程度的收束，以降低國家資源的耗費。因經濟因素而被迫進行戰略收束對美國而言並非史無前例。美國在遭遇經濟大蕭條時，便曾被迫進行海外戰略收束以節約國力消耗。但歐巴馬政府的戰略困境在於，東亞地區的重要性與不穩定性太高，且位於該地區的中國國力與影響力正在不斷上升當中，如果美國在戰略收束的指導之下撤出東亞，後果將不堪設想。

從國際體系的層次來看，也會得到相似的結論：學者米爾斯海默（Mearsheimer, 2008: 367-376）在考察國際體系結構時，提出四種不同的體系結構：

1. 平衡兩極體系：國際體系中存在著兩個強大的國家，且兩者的權力對比並無明顯落差。
2. 失衡兩極體系：國際體系中存在著兩個較為強大的國家，但兩者之間存在明顯的權力落差，此一體系通常難以長久維繫。
3. 平衡多極體系：體系中的權力大致平均分佈在各國之間。
4. 失衡多極體系：體系中的權力分佈在各國之間，但其中一國的權力相對較大，具有成為霸權的潛力。

米氏指出，四種體系中，除了失衡兩極體系不太可能長期維持而無須加以討論外，另外三種體系發生安全衝突與戰爭的可能性各不相同：一般而言，平衡的兩極體系（如冷戰）最為穩定，平衡的多極體系（如維也納

會議之後的歐洲)則次之,失衡的多極體系(如一次世界大戰與二次世界大戰之前的歐洲)最不穩定(Mearsheimer, 2008: 370)。若借用米氏的體系分類進行觀察,近年來中國的崛起顯示東亞地區似乎有自平衡多極體系向失衡多極體系演進的情勢,這意味著該地區未來發生軍事衝突的可能性將呈上升趨勢。

同時,美國「戰略和預算評估中心」(Center for Strategic and Budgetary Assessments)主任克雷普涅維契(Krepinevich, 2010)也警告美國若無法積極應對中國崛起現象,隨著中國的日益興盛,很可能將重演冷戰期間蘇聯影響芬蘭的歷史經驗,即日韓等美國盟友很可能對中國採取扈從戰略(bandwagon)以求自保,從而在東亞地區再現「芬蘭化」(Finlandization)現象,對美國在當地的同盟體系造成嚴重破壞。因此,若純就戰略層面考量,至少在東亞地區,美國不但不應進行戰略收束,反而應當推動戰略擴張,更有力的遏制中國並維持區域安全局勢穩定。但這一戰略在經濟衰退的當下,有其實施上的困難。

對於美國而言,在內外兩難的情況下,最理想的狀況應是找到一種平衡的戰略路線,使得美國既可以降低在東亞地區的資源投入,又可以繼續維持影響力,這將是歐巴馬政府東亞戰略規劃的基本目標。

## 二、選擇性干預戰略

要求美國政府進行海外戰略收束以避免國力虛耗的觀點,在歷史上一直都存在。從 18 世紀至 20 世紀的美國,在對外政策的制訂上,都具有相當程度的孤立主義(isolationism)色彩:遠離歐洲大陸「舊世界」的紛擾糾葛,致力於發展本國國力以及在美洲地區的影響力。然而歷史經驗證明孤立主義並非可行方案,當全球政治與經濟聯繫越來越密切時,美國注定無法在不考量其他國家與地區的情況下獨善其身而得到長久穩定的和平與繁榮。因此,抱持隔岸觀火的心態坐視海外重要區域的情勢糜爛,無異於養虎為患,只會為美國在未來帶來更嚴重的挑戰。

孤立主義雖然不切實際，但其初衷（希望美國政府不要在海外的戰略部署中虛擲過多國力而對國家造成傷害）仍可理解。作為折衷，部分學者如米爾斯海默、萊恩（Layne, 1997）與卡本特（Carpenter, 1992）等人提出了離岸平衡戰略（offshore balancing）。雖然主旨相近，但幾位學者的觀點在細部上仍有出入，為求簡潔，以下擬以米爾斯海默的觀點為主，對這一戰略之觀點加以說明。

離岸平衡戰略的概念是，國家必須謀求霸權以確保本身在國際政治的無政府狀態（anarchy）中安全生存。但由於海洋的存在將世界區隔為數個不同的地區，國家不太可能順利跨越龐大水體之阻隔進行軍事力量投射。因此，最理想的狀態是謀取區域霸權，即在本國所處地區內取得霸權地位。歷史上曾有許多國家作出這樣的努力（如威廉德國、納粹德國、兩次世界大戰之間的日本），但都沒有成功；在近代歷史中，唯一成功取得這一地位的國家是美國。然而，雖然國家最多僅能成為區域霸權，但並不代表其應對其他區域的情勢發展漠然以觀。米爾斯海默指出，成功取得區域霸權地位的國家將會企圖阻止其他地區出現區域霸權，因為新的區域霸權雖然在水體阻隔下，無法直接挑戰其他區域霸權的生存，但敵對的區域霸權之間可透過在對方所處區域內進行顛覆、與次級大國結盟等手段引發局勢的混亂，試圖使對方失去區域霸權地位（Mearsheimer, 2008: 158）。因此，當某地區內的大國出現成為區域霸權的跡象時，其他區域的霸權國家必須出手遏止，以保護區域局勢穩定。

離岸平衡戰略的問題在於缺乏常態性的戰略嚇阻部署。這一戰略要求霸權國必須在其他地區內出現有實力問鼎區域霸權的大國時，才進行跨越水體的遏阻與干預，這在戰略上可能會導致兩種不利的影響：

1. 離岸平衡戰略強調當相關區域內缺乏足以成為區域霸權的大國時，因為不存在夠資格的對手，而水體阻隔又使霸權國的跨區域部署昂貴而不穩定，霸權國不應耗費國力對其他地區進行干預。但這種作法在和平時期與孤立主義的袖手旁觀並無二致，徒然使具有野心的大國取得順利擴張的良機。

2. 當情勢上升到霸權國應當出手平衡時，通常意味著敵對大國的實力已達相當程度。在這種情形之下，霸權國再出手干預的成本將會相對昂貴，干預的困難度也比較高。

在現實狀況中，如果美國政府真的採取了離岸平衡戰略，將常態性的軍力與資源逐步撤出東亞，將給予東亞地區大國填補權力真空與擴大影響力的契機，美國在當地的盟國將受到潛在威脅，美國的戰略信譽將會受損，未來的干預成本也將更高，這顯然不是美國當局所樂見的結果。

相較之下，選擇性干預戰略 ( selective engagement ) 將會是較為合宜的選項。選擇性干預戰略的代表學者為阿特 ( Art, 2003: 121-71 )，這一戰略認知到海外過度擴張的危險與選擇孤立主義的代價，並試圖在兩者之間找到平衡點。選擇性干預戰略基本上是由下列幾項步驟建構而成的：

1. 設定一系列有利於美國的基本目標：當重要目標確定之後，美國的海外部署與干預的方向將是清晰明確的，這在很大程度上可以降低國家資源的浪費。
2. 將美國的政軍資源集中投入最具影響力的地區：根據貿易總量、對外投資金額、能源進口比例、以及潛在性的軍事強國與大規模毀滅性武器 ( weapon of mass destruction, WMD ) 的分佈等指標，對於美國而言，當前的重點地區有三處：歐洲、東亞與中東。
3. 維持前沿部署：保持美國在重點地區的前沿部署是這一戰略的核心要求，其重要性有二：一是預防，在存在前沿部署的情況下，預先阻止負面情勢的出現相對容易，所需費用也較低廉：
  - (1) 區域性嚇阻：使區域內的大國或潛在霸權不敢貿然對美國在當地的盟友發動攻擊。
  - (2) 緩衝作用：美國的軍事存在可有效降低區域內爭端與衝突升級的風險，迫使衝突各方盡可能以和平手段解決爭議；同時，美國的安全承諾也有助於區域的穩定。
  - (3) 區域安全問題的合作管理：美國力量的存在，將有助於促成區域內各國擱置歧見，共同建立區域安全管理機制。

(4)備戰：為必要情況下的戰爭創造有利條件。本戰略提出三個發動戰爭的標準：

- a. 僅為生死攸關與高度重要利益發動戰爭：對美國與其盟友的攻擊必須加以回擊，以維持美國的威信與同盟體系的信譽。
- b. 避免在利害相關程度較低之處為低重要性利益發動戰爭：理由有二，一是績效，即許多利益的實現並不應或者不能透過軍事手段達成。二是機會成本，美國為這些次等利益投入的資源越多，可用以保護重要利益的資源就越少。
- c. 例外情況：在確保成本合理且成功性高的前提之下，有三項發動戰爭的例外情況，一是為了保護民主而對他國進行干預、二是為阻止種族清洗等嚴重人道罪行而介入他國內戰、三是為了保護美國對同盟國家安全承諾的可信度而發動戰爭。

簡言之，對於處於上升態勢中的區域大國進行遏止是必要的，這需要多國合作；同時，美國的參與不可或缺。按照米爾斯海默的觀點，作為當前世界上的唯一區域霸權，美國有必要對於其他地區潛在的對手進行先制遏止，但美國不能獨自擔負起這一責任，因為成本將過於高昂，必須與該地區的其他國家合作；而任何的多邊合作，若缺乏了美國的參與及支持，就難以持久。美國有必要組織起多邊合作體系，利用這一體系，或重要的地區盟國負責處理維護區域內部平衡穩定的相關事務，而美國只在捍衛非常重要的關鍵利益時才直接出手。

選擇性干預有三個重要的優勢：第一，這一戰略仍然強調維持美國的全球領導地位；第二，在重點地區的部署，使美國可以更及時而有效的因應可能出現的危機；第三，僅在重點地區進行干預、強調組建區域多邊安全同盟等觀念，意味著美國所耗費的成本與肩負的責任都將得到減低。

美國對於中國的總體國力崛起，以及國防力量的提升，具有濃厚的焦慮感，當前的經濟情勢不允許其在東亞地區對中國進行全面性的嚴密圍堵<sup>2</sup>；同時，美國在其他地區如阿富汗、巴基斯坦等地的干預行動，也分散了美

---

<sup>2</sup> 本文所稱客觀物質層面的不允許，並不涉及對美國政府主觀意圖的判斷。

國的資源，限制了在東亞進行戰略擴張的可能性與幅度。但基於本國的政經利益、國家安全與戰略信譽等因素，美國勢將無法坐視中國的崛起而袖手旁觀，最合宜的選項是以選擇性干預戰略的方式對東亞地區進行確實但更為經濟的管理與遏阻。

由上節對歐巴馬政府發佈的相關國安戰略文件的檢閱，可以發現其東亞戰略規劃中不斷被反覆突出的三個重點（中國的崛起與潛在威脅性、美國軍事部署的維持、加強與區域盟國合作）。對中國的重視顯示對中戰略將是美國東亞戰略的核心，其他兩項則符合選擇性干預的基本要求：保持在重點地區的前沿部署，但賦予同盟體系更大的責任以避免國力過度消耗。這顯示當前美國的東亞政策確實具有濃厚的選擇性干預色彩。然而，由於國際體系中的各個行為體皆有自身的能動性，美國的戰略執行成敗，仍與區域盟國的合作意向緊密相連。因此，在下一節，本文將進一步討論美國推動相關戰略時必須營造的條件，以及其所衍生的影響。

## 肆、美國東亞戰略的具體操作

若美國要在東亞地區成功推動選擇性干預戰略，勢必要在三個重要層次上進行審慎而成功的操作，包括：

1. 盟國的能力建設：確保東亞地區盟國有能力為美國分擔戰略責任。
2. 盟國的意志維繫：確保東亞地區盟國有意願與美國進行安全事務合作。
3. 安全氛圍的把握：避免區域局勢過於和平而使同盟體系失效、避免爭端失控升級為軍事衝突或戰爭而將美國捲入。

以上三個層次的操作成敗，將會對美國在東亞的戰略前景構成深刻影響，以下擬就各要項進行簡要說明：

### 一、盟國的能力建設

如上節所述，為減少國力消耗，美國未來在東亞的戰略部署以及對中國的遏阻，將會賦予當地盟國譬如日本、南韓或澳洲等負起更大的責任。

利用同盟體系制衡區域安全威脅是選擇性干預戰略的要旨之一，但關鍵在於盟國必須有能力協助制衡，而非僅是純粹的扈從者。因此，美國必須使其盟國的實力進一步提升（但又不能使其達到可擺脫美國戰略框架制約而自行其是的程度）。基於這一觀點，學者指出，在當前的東亞局勢發展過程中，美國當局不該僅關注美中實力對比，也應關注當地盟國與中國之間的實力差距，並試圖消弭其落差（Chan, 2004: 135-72）。

2010年版的《四年期國防總檢報告》揭示了這項戰略重點。報告指出，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，加強對盟國安全部隊的培訓、提供盟國在國防事務方面的建議與諮詢，並協助盟國安全部隊為同盟的利益作出具體貢獻（U.S. Department of Defense, 2010: 13）。」美國國防部長蓋茨（Gates, 2010: 2-6）則進一步說明：「幫助其他國家更好地維護自身安全將成為美國維繫領導地位與保障國家安全的關鍵所在……美國應協助其他國家自我防衛……提供必要的裝備、人員培訓或其他相關安全援助，以提高其能力。」

美國國務卿希拉蕊（Clinton, 2010）曾在公開演說中指出，美國未來的目標是盡力將傳統的多極世界（multi-polar world）改造為一個全新的多夥伴世界（multi-partner world），在這個新的世界體系中，美國將繼續擔任領導中心角色。在建設盟國能力的思路下，應能對希拉蕊話中的含意進行更清晰的理解：當前美國所需要的不是唯唯諾諾的追隨者，而是在服從美國領導的同時，還可為美國分憂解勞的戰略伙伴。

## 二、盟國的意志維持

美國在東亞地區的盟國除了在客觀上必須具備一定程度的能力之外，更重要的是在主觀上必須具有配合美國戰略目標的意願，才能使同盟體系依照美國的期望進行運作。與客觀能力的建設相比，這是更為困難的挑戰。

美國在東亞地區的雙邊同盟體系主要是在冷戰期間為對抗共產主義集團的擴張而建立起來的。隨著蘇聯解體與中國的轉型，當外在的共同安全威脅消失之後，對於美國的東亞盟國們而言，配合美國以維護自身安全的

需求已不再迫切，同盟的緊密度發生鬆動乃是必然之勢。同時，隨著中國經濟力量的提升，其廣大且潛力深厚的內需市場對周邊國家構成極為強烈的經貿吸引力，從而使周邊各國具有與中國保持友好關係的意願，這又使得美國透過同盟對中國進行圍堵的難度進一步提高。南韓在盧武鉉（Roh Moo-hyun）政府執政期間試圖提升自我防衛能力與外交政策的獨立性（Manyin *et al.*, 2010: 11-18）、日本的鳩山由紀夫（Hatoyama, 2009）內閣執政期間提出「脫美入亞」、加強對中國交往，以及促進東亞地區整合等政策方針，都是美國東亞盟友試圖降低其戰略制約與影響力的例證。

在這一情形下，美國為加強同盟體系的緊密度，必須使各盟國清楚認知到東亞地區仍存在許多安全危機，唯有與美國緊密合作才能獲得安全保障。正如學者華特（Walt, 1987: 28）的觀點，由於在扈從強者與威脅平衡（balance of threat）之間，國家通常會選擇後者，因此對於同盟體系的維繫，共同的安全威脅仍是不可或缺的要素。這意味著美國必須盡力突出區域內的相關爭端，以製造東亞地區的安全緊張氛圍，給予美國介入的良好契機與正當性<sup>3</sup>。近期美國透過天安艦事件（Tian-An Ship Case）與朝鮮半島核武危機連續舉行美韓聯合軍演、在釣魚台紛爭之後與日本舉行聯合軍演，以及透過突出南中國海領土主權爭議尋求與東南亞國家建立更緊密關係等作為，在某種程度上都具有這一戰略意涵。

### 三、安全氛圍的把握

透過突出爭端，引發區域緊張的方式，將可有效加強同盟體系的堅實度。但這一作法本身也具有相當程度的風險：一旦爭端持續升級，很有可能失控而引發軍事衝突、局部戰爭與大國戰爭，屆時美國很可能將被迫捲入其中。對於美國而言，決不願意見到在當前的東亞地區引發一場戰爭，這不僅會使東亞局勢糜爛，進而衝擊美國的區域利益，對於美國的國力也

<sup>3</sup> 出於兩種考量，這一作法可能不適用於台海議題：一是美台之間不存在如美日、美韓間一般正式的軍事安全同盟建制；二是台灣問題對於中國方面具有特殊重要性與高度敏感性，操作安全氛圍的風險相對較高。

會造成沉重負擔。因此，為加強同盟合作而引發的緊張必須是適當且可控制的，一旦出現可能升級的跡象，美國就必須加強介入幅度以緩和局勢，促使爭端各方以和平方式進行協商。

換言之，美國在推動東亞戰略時，必須謹慎拿捏區域安全氛圍的變化。最合宜的作法可能是輪流營造可控制的緊張情勢與合宜的緩和氛圍，這種一鬆一緊的操作方式，將能使美國在安全的程度內對東亞地區發揮最大影響力。因此，在突出區域爭端的同時，美國當前也很好的維繫著與區域內主要國家之間的溝通管道：除了與日本、南韓兩國在既有同盟體系內的溝通機制外，美國與北韓當局保持著一定程度的交流與互動、對於東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）的參與力道在持續提升當中，美國與中國之間也建立起穩定的對話機制。這些管道的建立，將有利於美國對本區域情勢發展的管控，降低各國在爭端中擦槍走火的風險。

## 伍、結語

歐巴馬政府就任後，在國際的戰略佈局上，顯然有逐步將重心由中東地區移動至東亞地區的趨勢。美國智庫「國家亞洲研究局」（National Bureau of Asian Research, NBR）將美國當前戰略調動的主要原因區分為五項（Ellings *et al.*, 2010: 8）：

1. 亞洲地區經濟的快速復甦與發展。
2. 中國的崛起導致區域局勢出現改變。
3. 區域多邊組織的迅速發展。
4. 區域內存在許多傳統安全威脅。
5. 區域內潛藏許多非傳統安全威脅。

在這一情勢下，東亞地區已成為美國全球戰略部署的核心地區。從天安艦事件以來，美國與東亞盟國連續舉行了多場聯合軍事演習，同時積極參與區域多邊組織的運作，展現出旺盛的企圖心與戰略擴張的姿態。然而美國在東亞地區的戰略佈局有其限度，在國家經濟振衰起敝之前，在本地

區進行持續性的深度干預，或是對中國進行全面圍堵，仍是難以達成的目標。

總體而言，美國當前在東亞地區的作為並非戰略擴張，而是一種戰略路線重整。在上文的討論中，本文指出了美國政府目前的東亞戰略規劃採取了選擇性干預戰略的概念，即美國必須在東亞地區保持一定程度的前沿部署，但在具體運作上由當地盟國負起更多的責任，藉此達到節省國力，又成功維持區域影響力水平的目標。

這一戰略的進行，必須仰賴美國政府的三面向操作：一是提升盟國的實力，二是維持盟國的合作意願，三是謹慎操作區域安全氛圍，避免情勢失控。在操作過程中，最重要的是對區域安全氛圍的掌握，若能成功交替營造適度緊繃與適時緩和的氛圍，美國將能在保持局勢穩定的情況下，維持堅實可靠的安全同盟，以達成其戰略目標。換言之，在可預見的未來中，基於美國的戰略需要，東亞地區可能仍將出現許多低強度的爭端與摩擦，恐難以維持長期的和諧與穩定。

## 參考文獻

- Art, Robert. 2003. *A Grand Strategy for America*. Ithaca: Cornell University Press.
- Carpenter, Ted Galen. 1992. *A Search for Enemies: America's Alliances after the Cold War*. Washington, D.C. Cato Institute.
- Chan, Steve. 2004. "Realism, Revisionism and Great Powers." *Issues and Studies*, Vol. 40, No.1, pp. 135-72.
- Clinton, Hillary. 2010. "Remarks on the Obama Administration's National Security Strategy." (<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/05/142312.htm>) (2011/5/29).
- Ellings, Richard, and Robert Hathaway, eds. 2010. "Are We Adequately Training the Next Generation of Asia Experts?" *Asia Policy*, No. 9, pp.1-43 ([http://www.nbr.org/publications/asia\\_policy/Free/AP9\\_B\\_AsiaTrainRT.pdf](http://www.nbr.org/publications/asia_policy/Free/AP9_B_AsiaTrainRT.pdf)) (2011/5/29).
- Gates, Robert. 2010. "Helping Others Defend Themselves." *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3, pp. 2-6.
- Hatoyama, Yukio. 2009. "A New Path for Japan." *New York Times*, August 27 (<http://www.nytimes.com/2009/08/27/opinion/27iht-edhatoyama.html>) (2011/5/29).
- Kennedy, Paul. 2009. "American Power Is on the Wane." *Wall Street Journal*, January 14 (<http://online.wsj.com/article/SB123189377673479433.html>) (2011/8/11).
- Krepinevich, Andrew. 2010. "China's 'Finlandization' Strategy in the Pacific." *Wall Street Journal*, September 11 (<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704164904575421753851404076.html>) (2011/5/29).
- Layne, Christopher. 1997. "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy." *International Security*, Vol. 22, No. 1, pp. 1-39.
- Manyin, Mark, Emma Chanlett-Avery, Mary Beth Nikitin, and Mi Ae Taylor. 2010. *U.S.-South Korea Relations*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Mearsheimer, John (王義桅、唐小松譯)。2008。《大國政治的悲劇》(*The Tragedy of Great Power Politics*)。上海：上海人民出版社。
- Obama, Barack. 2010. *National Security Strategy 2010*. Washington, D.C.: White House.
- Schroeder, Peter. 2011. "Geithner Takes Steps to Avoid Default as US Reaches \$14.3T Debt Limit." *The Hill*, May 16 (<http://thehill.com/blogs/on-the-money/budget/161357-geithner-debt-limit-reached>) (2011/5/29).
- U.S. Department of Defense. 2006. *Quadrennial Defense Review Report 2006*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense.

- U.S. Department of Defense. 2010. *Quadrennial Defense Review Report 2010*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense.
- U.S. Department of Defense. 2011. *The National Military Strategy 2011*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense.
- Walt, Stephen. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

# A Review of the Obama Administration's East Asia Strategy

Chang, Kai-Ming

*Ph.D. Student, Graduate Institute of International Politics  
National Chung-Hsing University, Taichung, TAIWAN*

## Abstract

Under the leadership of George W. Bush and during the eight years of his administration, the United States declared war against terrorism and was swamped in a financial tsunami. The nation's power was seriously undermined. With its national power on the decline, the U.S. government has had to restrain its international strategic deployment in order to conserve national resources. However, this is where the dilemma kicks in. The rapid rise of China and the enhancement of its power in East Asia have made the U.S. feel a deep sense of insecurity and underlying safety concerns. The U.S. must react early to deter China while protecting its superior position and interests in East Asia. This means that the U.S. Government must expand strategically in East Asia in order to contain China, which position, however, is at odds with the necessity of restraining its strategic deployment in order to conserve national resources.

The Tian-An Ship incident has led to the U.S. holding many joint military drills with its allies in East Asia and proactively participating in operations of multi-lateral organizations in the region, demonstrating its vigorous ambition and readiness to expand strategically. Nevertheless, before its national economy recovers, the U.S. still cannot engage itself in continuous and advanced interventions or exercise comprehensive containment against China in East Asia. This article indicates that the current strategy of the U.S. in East Asia applies the concept of selective

engagement. In other words, the U.S. will continue forward deployment in East Asia while at the same time urging local allies to take on more responsibility to ensure stability. By doing this, the U.S. will be able to conserve its national power and successfully keep its influence at the same time. Implementation of this strategy must rely on three aspects: enhancement of the substantial power of its allies; maintenance of allies' willingness to cooperate; and careful creation of an atmosphere to ensure regional security. The most important part is to create an atmosphere that helps maintain regional security. Through the successful creation of an atmosphere where tension and detente adequately alternate with each other, the U.S. can keep its steady security alliance in a stable situation and accomplish its strategic goals. In other words, in the foreseeable future there will continue to be many low-intensity disputes and frictions in East Asia to meet the U.S.'s strategic needs. Long-term harmony and stability is hardly possible.

**Keywords:** Obama, United States, East Asia, offshore balancing, selective engagement