

拜登亞洲行的成果分析—— 「權力平衡」的觀點

助理教授 胡敏遠

提 要

- 一、中共劃定「防空識別區」意圖改變東海現狀，以使其海空軍能自由進出第一島鏈。日本認為此舉將可能造成區域的衝突。
- 二、中日是否發生衝突仍與美國的態度與立場有關。美國若過度偏向日本，將影響中美關係的各項發展，若過度中立又會傷及美日之間的同盟關係，無法承諾安保條約的可信度。
- 三、從美國家利益與外交策略來看，拜登採取「權力平衡」的手段，維持各方與美國之間的合作關係，確保美國在此地區的利益。
- 四、拜登亞洲行的最大收穫，讓美國成功扮演區域平衡者的角色，並在其中掌握住權力分配的主導權，進而鞏固美國的領導地位。

關鍵字：拜登、東亞地區、防空識別區、權力平衡

前 言

2013年11月23日中共劃定東海「防空識別區」，牽動了美、中、日、韓在此區域的權力平衡。為此，中日之間引發領土與主權的紛爭。南韓感到忐忑不安，嗣後也跟著中共腳步重劃南韓的「防空識別區」。中／日／韓三國的「防空識別區」高度重疊，彼此

之間的安全問題再次浮上國際舞台，成為全球矚目的焦點。美國副總統拜登(Joe Biden)為解決衝突的緊張情勢，自12月初即密集走訪東亞三國，希與各國領袖進行溝通與尋求解決之道，以展現美國對此地區的安全承諾。¹其實，東亞地區為美國亞洲戰略「再平衡」的基地，它也是全球經濟最活絡、危機出現最頻繁、大國角力最激烈的區域。美國與日

1 〈拜登會安倍不承認東海防空識別區〉《奇摩網》。網址：<http://tw.news.yahoo.com/%E6%8B%9C%E7%99%BB%E6%9C%83%E5%AE%89%E5%80%8D-%E4%B8%8D%E6%89%BF%E8%AA%8D%E6%9D%B1%E6%B5%B7%E9%98%B2%E7%A9%BA%E8%AD%98%E5%88%A5%E5%8D%80-120000967.html> (2013-12-4)



本及韓國的同盟關係更加凸顯東亞為美國全球戰略中的重心。然而，中-日-韓在東亞地區存有嚴重的領土糾紛與歷史仇恨問題，彼此之間在經濟領域中又有著複雜的競合關係，導使美國在此地區很難主導並建立一個類似「北大西洋公約組織」的安全機制。長期以來，維持東亞地區安全與穩定的力量，有賴美國與日本及韓國建構的聯盟關係，為此地區的穩定提供了安全的公共利益，讓各國能在穩定的環境中發展經濟。更精確的說，因為亞洲地區缺乏區域性的安全組織，美國與東亞地區重要國家締結的軍事同盟，正足以突顯美國在區域內角色持續存在的重要性。

的確，美國為了保有在亞太地區的各項利益，仍會持續加強與日韓等國家的同盟關係，以防止中共崛起為美國可能帶來的不利因素。美國的戰略思考仍會運用「權力平衡」法則，操作中／日與中／韓之間的權力關係，最終讓美國在其間掌握權力分配的至高點。基此，本文欲探討以下三個問題；首先，探明中共劃定「防空識別區」的戰略涵義；其次，美國如何操控權力平衡的槓桿，其戰略部署的重心又為何；最後，中日韓「防空識別區」的劃定，是否影響美國亞洲戰略「再平衡」的戰略佈局，以期明瞭東亞地區的安全趨勢。

概述國際關係的「權力平衡」理論與東亞地緣戰略

一、概述國際關係「權力平衡」理論的觀點

國際關係理論對於「權力平衡」(balance of power)的觀點，不同學派會有不同的觀點，各家論述卻都與權力大小的分配有關。古典現實主義將國家追求權力視為國際社會成員欲追求的目的，摩根索(Hans J. Morgenthau)甚至提出權力等於利益，權力更是等於目的。²古典現實主義的「權力平衡」理論，強權國家所要追求的目標就是在國際體系中能夠永續經營其王國事業。權力的追求與擴張為每個國家生存的必要條件。新現實主義(Neorealism)理論認為，不同國家的力量分配，就會產生不同的權力結構，大國間的權力分配往往決定國際體系內結構力量的分佈。³華爾志(Kenneth Waltz)則認為國家最終目的是要藉權力而獲得安全，權力僅是實現安全目的的一種手段。華氏提出了不同於傳統現實主義的權力觀，他賦予權力新的概念和功能。他認為權力在體系中大小排列形成結構，權力的變化引起結構的變化，權力在國家間的分配及分配的變化有助於結構的形成和對結構的變化。⁴每個國家對於權力的運用與國際體系內的權力結構是處於互動狀態，並由此來決定體系的權力分配。

2 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: Struggle for Power and Peace* (New York Knopf, 1978), p.8.; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, (Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), p.94.

3 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, (Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), p. 80.

4 Ibid., pp. 123-128.

進攻性現實主義學者米爾斯海默(John Mearsheimer)認為，國際體系的結構會迫使國家去作進攻性思考，有時則是採取進攻性的行動。⁵他認為結構雖是由大國的力量分配而形成，但力量的分配則由大國的意圖來決定。⁶霸權穩定論的學者吉爾平(Robert Gilpin)認為，世界歷史是一個無休止權力追逐的演變周期。一個霸權戰爭的結束就是另一個霸權周期的成長，擴展以及到最終衰退的開始。一個大國通常是通過領土、政治、經濟的擴張以謀求改變現有的國際體系，直到認為進一步改變體系的邊際成本等於或極大於邊際收益時，才會停止追求權力。⁷進攻現實主義認為結構現實主義的觀點過分保守，因為國際政治幾乎沒有維持現狀的國家，國際體系即以犧牲對手以獲得權力，當重要機會出現時大國就會抓住機會，而大國最終之目標就是成為體系中的霸權。極大化追求權力與國家安全正是追求其霸權地位的必要之道。⁸簡言之，強國追求霸權事業的永續經營，等同於追求權力的極大化，也等同於追求軍事實力的極大化。所以，米爾斯海默認為強權國家的最主要目標就是最大化地擁有權力，以遏制區域另一個強權的出現。⁹

從上述「權力分配」的理則探討東亞地區的地緣政治戰略及大國的權力關係，美國提出所謂的戰略「再平衡」實際上是指地區內各方勢力保持在一個均勢狀態，彼此之間能相互牽制並達到穩定態勢，或是指存在一個超級大國(美國)能讓區域內各方力量保持平衡之勢。自歐巴馬總統上任以來，美國對全球戰略進行重新部署與兵力分配，並置重點於亞洲地區。美國持續加重在亞太地區的影響力、拉大與中共的差距，以使區域中的權力天秤仍然靠向美國。此一理則大致符合現實主義各家理論的「權力平衡」觀點；都是朝向對權力資源的分配與掌握，對行為者的控制和對事件及其結果的控制。¹⁰美國對於「權力」的界定與追求與傳統現實主義的意涵界定也類似。它是運用「均勢」的手段與方法，獲取在各領域的權力優勢，以能掌控亞太地區各項資源與國際事務。因此，以「權力分配」的理則來看美國在東亞地區的戰略部署，可以理解美國的戰略意圖；仍是以確保在此地區領導者的地位為主。

二、東亞地緣政治的特性

自上個世紀末期以來，「東北亞」為世界各國最為重視的一個區域。此處因位於

5 John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, vol. 19, (May 1994), p.32-35.

6 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York & London: W.W. Norton & company, 2001), p.21.

7 Robert Gilpin, *War and Change of World Politics* (N.Y.: Cambridge University Press, 1981), p. 210-211.

8 Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 31-34.

9 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.2.

10 學者鮑德溫對於權力本質的界定有三個概念：對資源、行為者及事件的控制。詳見，倪世雄，《當代西方國際關係理論》(上海：復旦大學出版社，2000年12月)，頁146。



亞洲與西太平洋海、陸交會的要衝，區域內任何情勢的演變，都攸關著各國安全環境的變化，隨之會蛻變為全球戰略安全問題的焦點。各國為了本身安全之需求不斷投入預算，建立龐大的軍事力量，以求自保。區域內因軍備擴張出現的敏感問題，造成區域內各國互信不足，經常出現敵對狀態。東北亞的安全環境隨之掉入負面的因果循環之中。另外，從全球經濟結構來看，全球最重要的兩個經濟實體(中共、日本)都位於此地，南韓與俄羅斯的經濟發展也直迫於中日之後，東亞地區的經貿榮景已成為全球經濟發展最快速的區域。美國雖然不是亞洲國家，但在東亞地區有著極為重要的戰略利益與舉足輕重的影響力。是故，東北亞無論是目前還是未來，都將在全世界經濟版圖中扮演關鍵角色。其次，東北亞地區存在著當前全世界最複雜且最難處理的多邊和雙邊關係。東北亞地區又是一個多元化的社群，不同的民族、文化、政治結構及意識形態的差異，使地區內存在著追求繁榮與發展的潛在威脅，地區的安全事務很容易發展成為權力衝突最敏感的地帶。尤其，美、俄、日、中四大勢力皆於此處交會，任何變化都將引發四者間的矛盾與對立。

自本世紀以來，美國與中共已經成為全球兩個超級強權，兩國也希望能共同主導世

局的國際事務(所謂G2模式)。但是，東北亞的國際情勢卻讓中美兩國極難共同處理區域內的權力分配。因為，東北亞的國際事務糾結著中／日領土糾紛與美／日安保關係中的複雜狀況，其中最棘手的問題莫過於日本意圖藉掀起釣魚台領土紛爭來離間美中兩強，使中／美的大國模式(G2模式)無法運作順遂。中日釣魚台領土紛爭的長期針鋒對峙，雙方除競相設立國家安全會議，日本政府力圖修憲衝破集體自衛權的右傾舉動，中共也片面宣布「防空識別區」等問題，都會不斷激化區域衝突的緊張情勢。¹¹由此得知，東亞地區的權力鬥爭，仍將隨著中日韓三國對於領土、領海、主權與經濟利益競爭等議題，隨時都可能引爆雙邊或多邊的衝突或戰爭。

中共劃定「防空識別區」對周邊國家安全的影響

一、中共劃定「防空識別區」的意圖

防空識別區(Air Defense Identification Zone, ADIZ)指的是一國基於空防需要，單方面所劃定的空域，以利軍方迅速定位管制。¹²2013年11月23日，中共宣布在東海設立「防空識別區」，覆蓋大部分東海海域，要求在區域內航行的航空器得向中國通報飛行計畫，對不配合識別或拒不服從指令的航空器，中國武裝力量「將採取防禦性緊急處置

11 劉德海，〈G2賽局北京如何出路？〉《聯合報》。網址：<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS1/8347658.shtml> (2013-12-09)

12 〈防空識別區〉《維基百科》。網址：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%98%B2%E7%A9%BA%E8%AD%98%E5%88%A5%E5%8D%80> (2013-12-02)

措施。¹³中共擅自將大部分東海地區劃定為大陸所擁有的識別區，立即引來日本與南韓的不滿，因為防空識別區不僅將釣魚台海域的領空劃定進來，¹⁴也北到南韓的濟洲島附近地區；識別區與南韓軍方劃設的識別區有部分重疊，重疊區域寬20公里，長115公里。因此，日韓對中共識別區的劃定除表達強烈的不滿與抗議外，也希望美國能從中制壓中共的單方面舉動。

其實，防空識別區在國際法上並不俱備領空主權的意義，世界各國劃定識別區的用意是在「及時識別，早期預警」以免誤判情勢造成軍事衝突。例如日本早在1996年就已劃訂東海地區的識別區，2002年更將之推進至距中國海岸130公里處。日本當時的解釋是為了「設置預警／減低誤判」。¹⁵如今，中共也將東海地區劃定為其識別區，造成中日兩國在東海地區的識別區大部分重疊。兩造本為降低誤判的意圖，而今不僅無法做到，還

可能因領土問題的互相角力，愈易引發彼此間的猜忌。誠如日本認定識別區的劃定已嚴重威脅到國土與領海的威脅。¹⁶基此，日本政府欲解禁「集體自衛權」，¹⁷以期發揮美日軍事聯盟的力量，共同遏制中共並強迫其收回劃定防空識別區的舉止。

隨著中日兩國在釣魚台主權爭端上的惡化，北京劃設防空識別區更讓中國大陸與日本領土爭議的緊張情勢加速惡化，兩國發生軍事衝突的可能性也會隨之增高。美國國務院亞太經合會(APEC)事務官員王曉岷在「華盛頓郵報」(Washington Post)指出，防空識別區的衝擊難以預料，如果從國家利益與長期政策的角度來看，影響也許微乎其微。但外圍影響可能相當重大。¹⁸尤其可能引發中日兩國因戰略情勢誤判，產生的軍事衝突。

北京雖然宣示防空識別區，實際上並未強力的執行在劃定區域內的軍事行動，而是採取軟性的應對手段，以緩和美日韓三國

13 〈中國宣布劃訂東海防空識別區〉《太亞日報》。網址：<http://www.apdnews.com/news/48245.html> (2013-12-03)

14 〈中國防空識別區納入釣魚台〉《自由時報》。網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/nov/24/today-t1.htm> (2013-11-30)

15 〈東海劃界：畫蛇添足或得寸進尺〉《聯合報》，民國102年12月4日，版A2。

16 〈中日互不滿卻互相需要〉《中央廣播台》。網址：http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=468463 (2013-12-05)

17 集體自衛權是指即使本國沒有受到攻擊，也可以以同盟國受到攻擊為由攻擊他國的權利。安倍政權現正加快修訂「集體自衛權」的解禁步伐。過去日本政府根據規定放棄戰爭的《憲法》第9條，堅持日本只擁有集體自衛權但不能行使的立場。但安倍卻在推進通過修改憲法解釋，從而行使集體自衛權的方案。〈日本將設集體自衛權小委員會〉《韓國朝鮮日報》。網址：<http://tw.news.yahoo.com/%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%B0%87%E8%A8%AD%E9%9B%86%E9%AB%94%E8%87%AA%E8%A1%9B%E6%AC%8A%E5%B0%8F%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83-074511762.html> (2013-12-19)

18 〈拜登亞洲行 調解日中兩強爭端〉《中央社》。網址：http://tw.money.yahoo.com/news_article/adbf/d_a_131201_1_454i5 (2013-12-04)



的抗議。中共在得知防空識別區劃定可能引發周邊國家的怨懟，美日也正著手聯手合作採取反制作為。隨即解釋防空識別區不是領空，更不是禁航區而只是「預警地帶」，目的是在「早期預警、降低誤判」。其實，中共劃定防空識別區但又不嚴格執行相關的措施，不僅令人質疑有「色厲內荏」之嫌。探究其背後隱藏的涵義，中共設置「防空識別區」旨在探測美日在西太平洋對中共圍堵的底線。中共一來可掌握美、日在政治與軍事領域上對中共的容忍程度，以利爾後採取相對應的應處措施。二來，中共試圖衝破圍堵防線，藉由擴大其在政治與軍事力量的效益，提升其在亞洲地區的影響力，進而爭取在亞太區域各個領域的主控權。

美日同盟和中美的戰略競爭暨中共的東亞安全目標間的關聯性，極為密切。中共實際上並不樂見美日同盟會提升到類似美英之間的特殊關係。因為中日關係愈加敵峙，更會凸顯美日安保條約的重要性。但是美國為了兼顧與中共在其他領域的合作關係，又不願與中共發生軍事上的衝突。對美國而言，不願受美日安保條約的契約關係，而被捲入在中日之間的衝突或戰爭中。中共內心的憂慮是美日同盟關係的演變，是否提供日本未來成為區域強權的機會。因為日本可以透過這個美日軍事同盟，較為容易在國際體系中扮演更為吃重的角色，此一發展並非中共所

樂見的最後結果。

基此，中共面對中美與中日的戰略競爭，仍將採取較具彈性效用的策略以因應之。中共認為，美日安保之所以存在是基於東亞情勢恐有複雜之虞，再者美國也顧慮東亞國家的反應，不斷要求日本切勿擴大美日安保條約的範圍，以免讓亞洲國家感到不安。相較於日本的戰略需求，因亟需美國的援助以對抗中共在東海軍事力量的擴張，手段上會想辦法讓美國捲入其中。所以美國若能扮演「離岸平衡手」¹⁹的角色，讓中日之間在區域鬥爭中獲得平衡之勢，有利美國在東亞地區國際地位的提升，進而可以確保美國在亞太地區的優勢地位。對於中共「防空識別區」的劃定，讓美國感到亟為棘手。其實，中共也害怕因上述作為而激化美日聯手抗中，或是讓美日關係出現類似美英之間的親密關係，這都對中共未來在區域的戰略佈局極為不利。

日本原則上亦反對與美國走上緊密的聯盟關係，因為將讓日本在亞洲的國際事務上增加更多責任，負擔更多的預算支出。擴大日本在亞洲的角色，在某種程度上也將改變美中關係的戰略態勢，日本的重要性與軍事能力不斷提升後，可能導致周邊國家的不安。但是，日本仍期望美國能以更為明確的手段反制中共，讓「中國威脅論」在區域中不斷發酵，才有利於日本在亞太地區的

19 「離岸平衡手」的意涵出自於進攻性現實主義學者米爾斯海默的觀點。他強調霸權國家要維持在地區的優勢必須得先防範地區其他霸權的出現，而最佳的辦法就是在當地扶植另一國家使之成為「責任承擔者」，自己則充當「離岸平衡者」。John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.140, pp.236-238.

發展。²⁰是故，中共雖然已劃定「防空識別區」，但在執行上仍會盤算美日關係的未來發展趨勢，若因此促成美日關係的緊密，中共勢必調整中美之間的大國關係，以緩和區域的緊張與不安。

二、日本的反應與應對策略

從新現實主義的觀點來看，一個國家面對威脅最好的方法除了強化自身的武力之外，也可藉由國際合作的方式來消除威脅。由此思考，日本在亞太地區的外在行為，東京政府現正思考如何透過改善國際安全環境以預防威脅。此一思想早在2004年就已在荒木(Araki)所提的防衛報告書中可看出端倪，報告書中要求多功能且具彈性的國防武力概念，使自衛隊能更加靈活，發揮更多元的功能。該報告更補充道，為了落實建構完整的安全戰略，必須進行決策與資訊的結構改革。²¹荒木報告可以被視為日本跨出建構國家安全戰略的第一步，反映出日本的安全保證者美國有系統地規劃了日本戰略。無論從荒木報告書還是日本近五年來防衛報告書的內容來看，日本面對中共軍力擴張或在東亞國際事務上的挑釁行為，不外乎運用「聯美抗中」以及強化其「防衛大綱」等兩項因應作為，分析如下。

(一)聯美抗中

12月3日拜登與安倍晉三舉行記者會，兩者一致認為中國大陸劃設防空識別區容易引發不可預測的事態，不能予以承認。²²日本對於中共軍事力量不斷在東海地區的挑釁已愈感不安，尤以中共軍事力量持續成長，將擴大對東亞地區國際事務的影響力，將會直接衝擊日本的安全。日本當前的應處之道仍然是強化與美國的同盟關係；以美日「安保條約」作為因應中共挑戰的基調。自歐巴馬執政以來，日本政府配合美國在亞太地區推出的「戰略再平衡」與「空海整體作戰」構想，積極增強自衛隊戰力以配合美國軍事同盟的作為，挑明針對中共而來。安倍在此之前即已指示由日本防衛大臣的小野寺五典，著手修改「防衛大綱」和「中期防衛力整備計劃(2011－2015年)」。「防衛大綱」的主要目標在「抑制中國」。該大綱認為中國軍費的增長、軍事現代化以及中共在東海、南海頻繁的挑釁行為，其意圖及軍事能力的「透明度」都不夠，極易引起東北亞周邊國家及國際社會的憂慮。對此，「防衛大綱」的戰略方針強調與美國新國防戰略(空海整體戰)相互聯繫；強化自衛隊能力、提高軍費開支，購買武器裝備、擴充自衛隊人數。²³手

20 翁羅素(Russell Ong)著，國防部譯，《中共與美國的戰略競爭》(台北：國防部，民國102年5月)，頁144。

21 2004年日本官方政策的防衛計畫大綱就是採用「荒木報告」的版本。因此，有關「荒木報告」有兩份重要文件-The Council on Security and Defense Capabilities Report-Japan's Vision for Future Security and Defense Capabilities (October 2004);the National Defense Programme Guidelines (NDPG) for FY－2005「荒木報告」and After (December 2004)。

22 〈拜登、安倍同聲不予承認〉《青年日報》，民國102年12月4日，版5。



段上，日本企圖擴大美日安保條約的範圍，以因應外來事件的特殊性與權宜作法。日本開始體認到東亞地區的國際形勢已非冷戰時期的安全情勢，日本必須制訂更完善的安全戰略，揚棄過去與採行的自衛方式，而是要有更高的彈性對應方式，並放眼到整個亞洲地區，如此才能讓各國支持美日同盟的可信度。日本也將持續仰賴美國對地區所能提供的嚇阻力量。²⁴很明顯地，日本的戰略意圖是藉由日美軍事聯盟的合作關係，強迫美國在釣魚台主權的立場上表態，以此綁住美國共同對抗中共的軍事意圖，進而要求美國逼迫中共放棄「防空識別區」的劃訂。

從美日同盟的觀點分析日本的戰略意圖，日本認為必須放寬對其集體自衛權的限制，方能強化與美國的同盟關係，此一邏輯意味著對日本集體自衛的禁令是美日同盟運作的障礙。日本當然希望擴大飛彈防禦聯合行動、維持空中優勢、擴大海上安全及打擊行動。日本集體自衛禁令意味著日本幾乎沒有能力提供美國和其他安全夥伴的合法援助，即使美國和日本本土遭遇迫切的飛彈攻擊時亦然。²⁵是故，美日軍事同盟的未來發展，仍須符合美國國家利益的前提下，才能

執行其效能。

(二)計畫修改防衛大綱

日本為防範東海地區中／日之間可能爆發軍事衝突，正積極研擬修訂防衛計畫大綱。其實，日本自衛隊欲實踐其防衛計畫大綱，若無美國的支持，日本能否單獨處理中共在東海地區軍事力量的擴張。此議題的關鍵要素有二：其一為日本和平憲法對自衛隊的任務與是否放寬集體自衛的限制；其次是美國是否支持日本軍事力量的擴大。日本當前的防衛政策已由過去靜態、固定式的防守策略轉為動態式、具攻守皆備的防衛政策。其內涵包括：第一、防範並力抗外部威脅危及日本的利益；第二、藉由改善國際環境以阻止外來威脅的形成；第三、鞏固全球和平並確保世人安全。為能實踐以上政策，2013年日本的防衛預算11年來首次增加，增加的400億日元(約4.3億美元)中，預計包括增加陸海空自衛隊員287人，主要配備在針對東海的日本西南方面；海上保安廳今年的預算也比去年增加364億日元(約3.9億美元)，這個增幅為37.6%的預算也包含了海保廳到2015年為止增添12艘巡邏艦和600人組成的「尖閣專屬部隊」加強釣魚台海域巡邏所需的費用等。²⁶另

23 2010年12月美國國防部亞太安全事務助理部長葛瑞格森(Wallace Gregson)，贊同日本的戰略構想。因為，日本計畫提升在西南方的情監偵戰力，與美國2010年「四年期國防總檢討」提出的「空海作戰」(Air-Sea Battle)準則相輔相成。See, Wallace Greagson, US. Assistant Secretary of Defense for Asian and Pacific Security Affairs, speech cited by Kyodo News 14 December 2010. Accessed, <http://kyodonews.jp/news/2010/12/61635.html>

24 翁羅素(Russell Ong)著，國防部譯，《中共與美國的戰略競爭》，頁142。

25 翁羅素(Russell Ong)著，國防部譯，《中共與美國的戰略競爭》，頁145。

26 〈日本抗議中國軍艦「挑釁行為」〉。網址：http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2013/02/130205_jp_chinese_military_frigate_ship.shtml (2013-12-02)

外，自衛隊將增強空中與海上巡弋釣魚台海域的數量，同時打算將F-15中隊常駐沖繩縣宮古島市下地島機場，以就近掌控釣魚台領空。

拜登訪日期間，安倍不斷要求美方能與日本共同逼迫中方放棄識別區的目標，拜登並未允諾日本的戰略意圖而讓安倍感到失望。目前美國看待美日同盟的觀點不同於冷戰時期的觀點，而是更著重於全球事務方面，強調運用非軍事手段以謀取最佳解決之道，而日本則著眼於東亞地區，運用上則會希望美日能以聯合軍事手段來確保日本的利益。基此，拜登雖沒有允諾與日本共同聯手逼迫中共放棄識別區，但美方仍掌握日方亟需美國支持的重要籌碼，例如默認日本可擴大建軍與集體自衛權、讓日本防衛指針升級以及美日安保條約修訂等權力。畢竟，美國最擔心的莫過於中日在東海地區發生衝突到達無法控制的局面，因為美國到時會因美日安保條約而被迫必須捲入其中。

三、南韓的反應與外交作為

中國大陸於11月23日宣布劃設東海防空識別區後，南韓也於12月8日宣布其防空識別區(KADIZ)擴大延伸到國際民航組織(ICAO)

劃定的韓國飛航情報區域最南端，將包括離於島(中國大陸稱蘇岩礁)南方236公里的上空，也包含濟州島南方的馬羅島和全羅南道新安郡的紅島。²⁷南韓原本是要在中共宣布後緊接著就跟著宣布，但考慮美國副總統造訪時間，才延遲到拜登結束訪韓行程後才宣布實施。南韓的舉動可被視為，身為東北亞主要成員國的必然反應措施；南韓的外交作為當然不能落後於中日兩國之後，否則在東亞國際舞台上無法與中日兩國平起平坐。南韓的戰略思考須設法夾處在中美兩大國之間而獲取平衡。

一般咸認，南韓的外交政策仍受限於夾在中美兩大強權之間的立場。重點是，顯現弱點的次要國家，多半視所處的戰略背景而定，有時需兼而採取平衡與調和併行之策略。²⁸大陸的東海防空識別區與日本及南韓數十年前劃設的防空識別區範圍重疊，爭議性領土也在範圍之內，去年以來緊張情勢持續升高。相較之下，大陸尋求與南韓培養友好關係，對於南韓擴大防空識別區一事時，僅說「中國這時候不會與韓國計較。」²⁹中共當前對南韓的戰略思考是鼓勵南韓降低對美國的依賴。根據調查有63%的南韓人認為其外

27 〈南韓：擴大防空識別區範圍〉《中央通訊社》。網址：<http://tw.news.yahoo.com/%e5%8d%97%e9%9f%93-%e6%93%b4%e5%a4%a7%e9%98%b2%e7%a9%ba%e8%ad%98%e5%88%a5%e5%8d%80%e7%af%84%e5%9c%8d-062630316.html> (2013-12-11)

28 Jack Levy, "Balances and balancing: concepts, propositions and research design," in John Vasquez and Colin Elman, *Realism and Balance of Power: A New Debate* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003), pp.139-140.

29 〈南韓擴大防空識別區陸媒淡化〉《中央通訊社》。網址：<http://news.msn.com.tw/news3467125.aspx> (2013-12-10)



交應以中國為中心而非美國，這意味著美國若想維持對南韓的控制，必須更努力與中共競爭。³⁰目前，南韓的策略是操控中美競爭的「平衡點」為槓桿，設法在兩造之間獲取最大利益。

拜登亞洲行的效果分析

從區域「整體安全」(comprehensive security)的傳統概念來看美國的亞太戰略佈局，美國仍強調在軍事與外交兩方面維持審慎的平衡。從新現實主義的觀點來看，歷史上無論是軍事或經濟大國無論有無意願都希望成為強權。³¹美國的目標更是如此。拜登走訪東亞三國所獲得最大的成果是化解了中日韓可能因識別區問題而引爆的衝突，讓中日韓都能接受美國的安撫，此舉也可間接證明美國仍為主宰亞太地區國際事務的霸權；掌控區域安全與國際事務的權力分配，茲分析如後。

一、舒緩中日之間的緊張關係

拜登亞洲行的最主要目的是要舒緩中日之間的緊張關係。中日之間目前仍存在許多的矛盾關係，包括歷史仇恨、領土(海)糾紛、主權紛爭、貿易談判等，其中最難解決的莫過於兩國在東海主權紛爭上的化解。根據英國《金融時報》報導，日「中」雙方在

東海海域軍事對峙日益嚴峻，若衝突不斷升高，恐將爆發戰爭，甚至可能演變成中美之間的全面大戰。美國面對中日間的矛盾關係其最高指導原則就是不讓戰爭出現，否則美國必然要被捲入其中。當然，美國的政治立場仍然支持日本，但牽扯美／中之間的各項利益關係時，美國就會權衡日／中之間的戰略比重。美國首先必須顧慮中共的戰略認知，中共認為日「中」雙方是否引爆全面的戰爭，關鍵仍在於美國處理東海問題的態度，雖然美國的一貫立場就如新上任的美國駐日大使卡羅琳·甘迺迪(Caroline Bouvier Kennedy)表示，美國對釣魚台主權議題不持任何立場，但她也重申釣魚台周邊海域適用於《美日安保條約》範圍；同時，美國政府也有責任及義務，透過和平途徑解決東海爭端。³²簡言之，美國的戰略思考就是要鞏固其在亞洲最重要的盟邦日本，但又不希望日本與中共在釣魚台問題上發生衝突。相對的，日本仍然希望美日能共同聯手制壓中共，以迫使中共放棄在東海或釣魚台主權上的立場。由於日本對美國在安全的依賴仍然很深，因此美國對日本的掌握較為容易。

若從美日同盟來看中美關係的發展，美日安保條約看似針對中國而來，但不論美國或日本都亟需與中國合作，在區域穩定的

30 Charles M. Perry et al., *Alliance Diversification and the Future of the US-Korean Security Relationship* (Herndon, Virginia: Brassey's, 2004), p. ix.

31 Kenneth Waltz, "The emerging structure of international politics," *International Security*, vol. 18, no. 2 (Autumn 1993), p.66.

32 〈美駐日大使甘迺迪批中設防空識別區〉《Newtalk. Net》。網址：<http://www.newtalk.tw/news/2013/11/28/42320.html> (2013-12-12)

權力結構上，發展與中共的合作關係非常重要。³³尤其中美兩國面對全球性重大議題，例如：金融危機、氣候變遷、防核擴散等，兩國間的合作更為重要。美國也深刻體會，成功的亞洲政策將會以合作良好的美中關係為基礎，更重要的是逐漸引導中國肩負起負責任大國的國際義務，甚至導向與美國在戰略合作基礎上建立戰略性的合作關係，才有利於美國在亞洲地區的戰略佈局。由此得知，拜登副總統亞洲行的最大目標仍是維持美日中三方的和諧關係，才符合美國在亞洲地區的各项利益。

二、有效控制中日韓之間的權力平衡

拜登長期服務於國務院，對外交事務與大國關係的處理非常熟稔，在處理中日防空識別區問題上，他讓每方都有台階下；不輕易允諾任何一方美方的立場，但又掌握了各造之間所想要獲得的利益。例如，他沒有答應與日本共同逼迫中共放棄防空識別區的劃定，但是拜登卻向安倍重申，美國不會承認中國大陸最近宣布的東海防空識別區，對美國來說中國大陸片面宣布「防空識別區」，絲毫不會影響美國在東海地區的軍事活動。拜登也向安倍表示，美國支持能夠降低區域緊張的措施，包括為危機溝通建立新的雙邊機制，在降低區域緊張議題上，兩國領導人同意美日繼續保持密切協調合作的重要性。

為了確保日本對美國的信賴，拜登也暗示日本可能放寬安保條約中有關日本防衛大綱的建軍範圍。相對的，美國也可透過美日安保條約，以許多方式左右日本的外交政策。美國對於日本抗衡中共的態度，仍然具有絕對的控制能力。

另外，拜登訪問中國大陸會見習近平時卻隻口不提「防空識別區」問題。他雖然不承認中共劃定的防空識別區，但卻配合北京的要求提交美國民航業者的飛行計畫，³⁴讓中國大陸彷彿獲得美國默認；中共劃訂的防空識別區仍然存在。的確，防空識別區的劃定增加了中共和美國的競爭關係，尤其在許多國際議題上中美之間仍然無可避免存在衝突，尤其在一個無政府的國際秩序中，兩國自然都希望將其國力極大化。從美國的觀點來看，當前面對中共軍事力量的挑戰，重點仍在於如何有效的制訂有效的國際規則，以因應崛起的中共。美中當前的戰略思考希望能維持國際穩定，才有利於雙方經濟的發展。對美國而言，它可持續扮演國際安全的保證角色，在維持國際穩定秩序的同時，美國單一超級強權可以主導全球國際體系的地位以及強化其在全球的經濟利益。³⁵因此，美國正面臨著極為困難的戰略選擇，美國應選擇與中共建立更為緊密的合作關係，還是循著現實主義的傳統強權模式，尋求升高競

33 〈新型大國關係內涵解讀：強調新型合作之道〉《新浪網》。網址：<http://news.sina.com.tw/article/20130608/9863726.html> (2013-12-01)

34 〈拜登亞洲行不辱使命〉《美國之音》。網址：<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/biden-trip-to-asia-20131206/1805389.html> (2013-12-19)

35 翁羅素(Russell Ong)著，國防部譯，《中共與美國的戰略競爭》，頁247。



爭甚至發生衝突？從東亞國際社會的期盼來看，各國仍希望兩大強權能更具體的提供安定與繁榮地區的公共利益，才能降低區域可能發生衝突的機率。

拜登與朴槿惠會晤時，除重申不承認防空識別區之外，則再三強調美國維護戰略再平衡的決心。他強調美國將重心移向亞洲的安全戰略，絕不會有絲毫改變、美國始終言出必行，挑戰美國不合算、美國將持續與韓國同進退，不會離開亞洲。³⁶針對中韓問題，他12月7日在首爾發表演說時，表示美國反對中共劃設防空識別區的立場，表示中共劃設東海防空識別區已經引起「相當的疑慮」，美國不承認該識別區，但卻未要求中共撤銷。³⁷朴槿惠也利用與拜登會晤時表示，韓國將擴大防空識別區，以確保南韓在東亞地區權力分配中的地位與角色扮演。南韓採取事先和大陸及美、日先行協調，這種微妙形勢的發展，透露出東北亞區域戰略格局，已朝四方博弈的方向變化，韓國抓住機會，想要讓自己在國際經貿擴展之外，成為陸美日三方戰略平衡的天平。

綜言之，拜登此次出訪亞洲穿梭於中日韓三國之間的外交，已達成美在東亞地區的多項目標。首先，達到降低美「中」之間的戰略猜疑，為發展「新型大國關係」培養互信基礎；其次，是緩和日、韓、中雙邊或三

邊間的緊張對峙氛圍，積極鼓勵三方在二〇一四年恢復中斷許久的東亞國家元首峰會，以及日、韓、「中」自由貿易區談判等；最後是促成中共對北韓施壓重啟核子六方會談，以降低朝鮮的核武危機。

三、美國仍是最大的贏家

從中共設置「防空識別區」以來，在亞洲的美國盟邦國家都希望美國能繼續發揮仲裁者的角色，以遏制中共軍事的擴張。然而，他們卻又不希望再看到某個大國(中共或美國)在此地區獨占鰲頭。³⁸拜登(Joe Biden)此次東亞行與日本、大陸、南韓等國的領導人會面時，希望展現美國政府對外事務的重心；仍決心成為太平洋地區的要角。美國的擔憂是，隨著中國崛起為超級力量，對亞洲國家的影響力也會與日俱增。基此，拜登的外交手段是從各國的安全思考與國內民主出發。在東京他催促日本要冷靜處理與中共在領土與主權的關係，並承諾「美日安保條約」對日本安全的保障。在北京則不提航空識別區問題，卻大談促進中國大陸的政治轉型，達成與美國政治理念相互一致，以擴大美國與中共新型大國關係的重要性，希望能將中共納入在美國控管的國際秩序之中。而在首爾，拜登則與朴槿惠共同強調美韓同盟對區域安定的重要性，象徵美國對朝鮮半島的穩定仍具有不可取代的地位。所以，從

36 〈拜登抵達韓國會見朴槿惠〉《BBC中文網》。網址：http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2013/12/131206_biden_korea.shtml (2013-12-19)

37 陳一新，〈拜登東北亞行 展現再平衡決心〉《國家政策發展基金會》。網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/13000> (2013-12-14)

38 孫國祥，〈歐巴馬連任首訪東南亞展「重返亞太」決心〉，前引文。

美國國家利益與其外交策略來看，拜登的外交作為採取設法滿足各方平衡的手段，以符合美國在東亞國際體系中以最強大國家的角色，實施「權力平衡」的作法。

相對的，東亞各國的自主性隨著美中競爭關係的演變，表現得愈來愈強，他們不願意再回到冷戰時期的兩極體系，反而是採取大國平衡策略；在經濟上靠向中共，在軍事與安全領域上則選擇美國。其實，依據「權力平衡」的遊戲規則，權力分配是在國際體系無政府狀態的結構下，強國欲爭取全球或區域的霸權意圖，但受體系中的每個行動體自主性愈來愈強，他們必需利用不同議題在各個國家之間採取平衡策略。³⁹ 基此，美國對於中共設定「防空識別區」造成中日韓之間的摩擦，美國的外交策略以先安撫盟國為考量，但又得讓中共的政治欲望（「防空識別區」的劃定）有所滿足。美國在操作技巧上必需運用更為精緻的手段，才能達成戰略目標。換言之，當前美國在東亞地區的權力操作已非使用「單極穩定」、「雙極穩定」、「多極穩定」或「多極不穩定」等簡單概念，就可達到權力操控的手段。因為，在亞太地區美國面對另一個實力不斷膨脹的大國時，他欲建立各國之間的「均勢」景況，又能順利獲得多數國家的支持。美國必須以更精緻、多元化的議題作為合作方式，才能確保權力運作的順遂。質言之，「權力平衡」

理論可有效描述美國在東亞地區的權力操作邏輯，該理論不僅能解釋美國的戰略意圖，也可對東亞各國的戰略行為進行合理預測。

結 論

一般咸認，中國大陸劃定「防空識別區」的意圖是要改變在東海地區的現狀，以使中共海空軍能自由進出第一島鏈。相對的，美日卻認為此舉將可能造成區域的衝突。美國國防部長黑格則認為，中國大陸提出的東海防空識別區，會增加誤解與誤判形勢的風險。他認為北京提出具有侵略性的東海防空識別區，很可能會更加鞏固日本首相安倍晉三提出的國家安全議題在日本國內與區域間的支持度，而且可以強化美日同盟的努力，增加雙邊聯合作戰與相互合作。⁴⁰ 中共盱衡亞太形勢，認為與其繼續存在美日對其在第一島鏈的封鎖，倒不如以打破現狀為目的，設法改變美日的戰略選擇。中日關係的緊張情勢將隨著各方對「防空識別區」執行的鬆緊程度而定。可確定的是，中日衝突發生的可能性仍與美國對此議題所持的態度與立場有關。美國若過度偏向日本，將影響中美關係的各項發展（尤其是經濟的合作層面），但若過度中立又會傷及美日之間的合作，以及無法承諾美日安保條約的可信度。

拜登此趟亞洲行的另一項目的，是協助歐巴馬政府重申亞太戰略「再平衡」的重

39 Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 31-34.

40 〈拜登亞洲行 調解日中兩強爭端〉，《中央通訊社》。網址：<http://n.yam.com/cna/international/20131202/20131202932538.html> (2013-12-19)

要性，並與重要國家領袖探討東亞政局、日韓「中」經濟發展。例如在推動「跨太平洋夥伴協議」(TPP)方面，希望日韓兩國都能儘早參加該經濟組織，同時也在瞭解中共在「十八大三中全會」後的發展方向、以及伊朗和北韓對於核武發展等議題進行意見交換。⁴¹相對的，美國擔憂的問題仍是中國崛起的力量，對亞洲國家的影響層級會不斷提升。拜登此行暫時化解了各國對「防空識別區」引發的疑慮與不安，為區域穩定提供安定效能。美國最大的收穫仍成功扮演了區域

平衡者的角色，並在其中掌握住權力分配的主導權，進而鞏固了美／日與美／韓之間的同盟關係，讓美國在亞太地區的領導權更加鞏固。

作者簡介

胡敏遠先生，陸軍官校72年班、戰院正規班87年班、政治大學東亞研究所博士。曾任營長、國防武官、戰院主任教官，現任職於國防大學戰略研究所助理教授。



日本航空自衛隊CH-47J運輸直升機進行吊掛展示。(照片提供：張詠翔)

41 〈拜登亞洲行啟程 安全經貿主軸〉《中央廣播電台》。網址：http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=468219 (2013-12-19)