

美軍推廣「戰區拓展」策略的 意涵及對我國家發展的影響

The Implication of the US Pacific “Spreading the Theater” Strategy
and the Influence to the ROC’s National Development

胡敏遠 先生

提 要：

美軍推展「戰區拓展」策略，實為戰略「再平衡」的延續；以鞏固傳統的盟邦關係、拓展友邦的夥伴關係、擴大與中共的交往與接觸，發揮美國在此地區的領導中心地位，以遏阻中共在亞太地區的影響力。以「權力平衡」的理則來看，中美的權力競爭將會在各個領域中出現相互競合的現象，惟此種鬥爭性質仍屬於低強度且為「鬥而不破」的形態。我國需審慎評量中美競合關係中的利害因素，採取因應措施，爭取各造支持，以利於國家安全與各項發展之維護。

關鍵詞：戰略再平衡、戰區拓展、東南亞、中美關係

Abstract

The emerging US approach: “Spreading the Theater” is the continuous “Rebalancing” strategy in the Pacific. The purpose of this art is to congregate the US traditional allied relationships, develop further partnerships with friendly countries, maintain the US leadership and contain China’s influence in the Asia-Pacific region. From the logic of power balance, the competition and cooperation between the US and China will continue to happen in various fields. The above conflicting phenomenon is a low-intensity and struggle-without-breakup pattern. In order to maintain our national security and development, we have to carefully consider the interest and relationship among all stakeholders in the US-China competition, modestly apply necessary and contingent measures and positively earn all supports.

Keywords: rebalancing strategy, spreading the theater, South-East Asia, US-China relationship

壹、前言

2013年以降，美國為因應東亞情勢變化及處理國防預算削減的影響，再次強化其戰略「再平衡」(Erbalance)政策，置重點於盟邦國家的合作關係。為此，太平洋司令部提出推動「戰區拓展」(Spreading the Theater)策略：美軍將在澳洲、關島及新加坡部署更多兵力，並以深化東南亞的地位為戰略運用的核心¹。實際上，它是充實戰略「再平衡」的配套措施。戰略「再平衡」政策的優先考量為擴展亞太地區的聯盟關係，「戰區拓展」策略則聚焦於東南亞地區。從地理位置來看，東南亞是連結亞洲，通往非洲、歐洲及大洋洲航行的必經之地。尤其南海地區不僅連結了印度洋與太平洋，也將南半球的澳、紐與東北亞連結起來²，戰略價值不言可喻。尤其，東南亞地區在全球財富分配的比重正逐漸增加，但是該地區的安全結構正快速的變化，許多東南亞國家的政治、種族與宗教緊張狀態，讓它被視為影響地區不安全的潛在威脅。基此，東南亞遂成為美國戰略「再平衡」重點中的重點(Southeast Asia as a whole, representing a “re-balance within the rebalance.”)³。

一般咸認，美國戰略「再平衡」策略主要是圍堵中共的崛起，尤其以中共不斷擴大

的軍事力量為目標。它是以鞏固傳統的盟邦關係、拓展友邦的夥伴關係、擴大與中共的交往與接觸，發揮美國在此地區的領導中心地位，以遏阻中共在亞太地區的影響力⁴。從美軍「戰區拓展」戰略的本質分析它實為「再平衡」戰略的延續，目的仍以降低中共在亞太地區的影響力為標的。基此，本文欲以權力平衡的觀點，探討戰略「再平衡」的重心，東南亞地區為何成為美國戰略的重點中的重點；其次，美軍實施「戰區拓展」的困境與機會為何？最後，我國如何因應美國的「戰略拓展」戰略，以創造有利於我國家發展的策略。

貳、美國戰略「再平衡」下的「戰區拓展」戰略

一、「再平衡」戰略中的權力平衡觀點

從國際關係理論的「權力平衡」(Balance of Power)觀點探討美國的戰略「再平衡」，其中的「平衡」意涵是指美國在全球戰略的重新部署與兵力分配，並置重點於亞洲地區，美國將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。此一理則大致符合國際關係理論中的「權力平衡」的觀點。新現實主義(Neorealism)理論認為，不同的國家力量分配，就會產生不同的權力結構，大國間

註1：〈美推「戰區拓展」強化亞太戰略聯繫〉，《青年日報》，民國102年11月11日，版5。

註2：ZalmayKhalilzad et al., The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture(Santa Monica, CA: RAND, 2001), p.35.

註3：〈美「再平衡」戰略轉向東南亞軍援將增加50%〉，中國網。[http://big5.china.com.cn/gate/big5/military.china.com.cn/2013-09/04/ \(2013-11-24\)](http://big5.china.com.cn/gate/big5/military.china.com.cn/2013-09/04/(2013-11-24))

註4：“USPACOM Strategy,” U.S. Pacific Command.At <http://www.pacom.mil/about-uspacom/2013-uspacom-strategy.shtml>(Accessed 2013/11/24)

的權力分配往往決定國際體系內結構力量的分佈⁵。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⁶。因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⁷。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週期。一個霸權戰爭的結束就是另一個霸權週期的成長，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⁸。另外，從學者鮑德溫對權力的觀點來看中美的競爭關係，美國對於權力的追求大致符合權力的實質意涵；都是朝向對權力資源的掌握，對行為者的控制和對事件及其結果的控制⁹。由上述學者的論述對照美國戰略「再平衡」的觀點；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。

二、戰略「再平衡」的具體作為

歐巴馬政府自2012年初推出亞洲「再平衡」戰略以來，美國逐漸把軍事、經濟與外

交上的資源重新分配至亞太地區。在軍事部署的調整方面，包括將更大比例的軍事資源調往亞洲地區，並且與更多國家建立(或重新恢復)軍事關係。美國國防部長哈格爾(Chuck Hagel)於2013年8月25日在吉隆坡說：「五角大廈正試圖增加50%的資金，用以支援東南亞地區國家的軍隊，幫助他們進行訓練，這些經費將達9,000萬美元，這些金額也比4年前增加了50%」¹⁰。2006年美國的「國家安全戰略報告」與「四年期國防總檢報告」中，都強調中國大陸目前仍處在「戰略十字路口」，美國必須預先防範(Hedging)中國大陸軍力擴張可能造成的威脅¹¹。因此，美國軍力將會超過一半以上的兵力部署於亞太地區。

2013年5月美國前國家安全顧問多尼隆(Tom Donilon)表示，美國戰略「再平衡」是全面的、多面向的戰略，其重要意涵有五：一、鞏固在亞太的五個軍事同盟國(日韓菲澳泰)；二、深化與崛起強權印度的夥伴關係；三、與中國大陸建立穩定的建設性關係；四、為區域機制挹注安全力量；五、協助建立區域的經濟架構¹²。五項實踐要綱又是以第一項，鞏固五個軍事同盟關係的拓展

註5：Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, (Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), p.80.

註6：John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, vol. 19, (May 1994), p.32-35.

註7：在米爾斯海墨看來，華爾茲(Kenneth Waltz)的結構現實主義則過分保守，因為國際政治幾乎沒有維持現狀的國家，因為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。John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, (New York & London: W.W. Norton & company, 2001), p.21.

註8：Robert Gilpin, *War and Change of World Politics* (N.Y.: Cambridge University Press, 1981), p.210-211.

註9：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。

註10：〈美「再平衡」戰略轉向東南亞軍援將增加50%〉，中國網。[http://big5.china.com.cn/gate/big5/military.china.com.cn/2013-09/04/\(2013-11-24\)](http://big5.china.com.cn/gate/big5/military.china.com.cn/2013-09/04/(2013-11-24))

註11：洪銘德，〈APEC與美國：美國東南亞外交之轉變〉，《APEC通訊》(臺北)，第142期，2011年7月，頁10-11。

註12：Quoted from Trefor Moss, "America's Pivot to Asia: A Report Card," *The diplomat*, May 05, 2013. At <http://thediplomat.com>

為核心。所以，美國的戰略意圖是在和平穩定的基礎上，與這些國家建立起民主、法治、人權等共享的價值觀。美國不僅是運用軍事聯盟力量，更須使用美國的綜合國力的所有要素，讓「再平衡」戰略的廣度與深度能不斷擴大。所以美國再平衡戰略會是一個全面性與多面向性的戰略；是要運用擴大交往策略共同維護美國在亞太地區的利益。值得關注的是，此一戰略在本質上雖是以中共為競爭對手，目的則在降低中共在地區中的影響力。然而，中美兩國之間的戰略競爭與磨擦，呈現的是一種「鬥而不破」的形態。基本上，此種爭鬥形態並非高強度的鬥爭模式，也不太可能出現不可管控的衝突景況，對中美關係的權力結構不易出現根本性的破壞。

三、美國戰略「再平衡」的意圖

美國國會眾議院軍事委員會7月24日就「亞太再平衡戰略以及對美國國家安全的影響」舉行聽證會。美國斯坦福大學研究員、前美國海軍作戰部長蓋瑞·拉伏黑德(Gary Roughhead)說，美國在亞太地區的戰略目標是維持該地區的穩定，不允許任何一個國家主導整個亞洲。要達到這個目標，美國必須保持影響力和可信度。他還說，在談到美國的戰略、預算以及盟友時，中國大陸是一個揮之不去的元素¹³。建構同盟與夥伴關係是

美國在亞太地區維護安全與穩定的關鍵因素。準此，美國必須強化與南韓、日本、菲律賓、澳洲以及泰國的關係。這些關係是歷史性的，不僅支撐美國在此地的戰略，也支撐此地的安全架構。

美國太平洋司令部承擔「再平衡」戰略的主要責任。太平洋司令部對「戰略再平衡」所強調的優先選項為：1. 強化與提升同盟及夥伴關係；2. 與中共發展更為成熟的軍事交往關係；3. 發展美印戰略夥伴關係；4. 持續準備好回應朝鮮半島的危機；5. 對抗跨國界威脅¹⁴。因此，2013年10月太平洋司令部所提出的「戰略拓展」策略，目標就是要深化「再平衡」戰略。其中是以東南亞做為當前「再平衡」戰略發展的核心。美國深知，東南亞地區的經濟成長速度驚人，在未來亞太地區的經濟發展中將成為最有潛力的新興區域，但是該地區內的非傳統安全情勢又較其他地區嚴峻。因此，美國若想讓「再平衡」戰略發揮更大效能，必須在澳洲、關島、新加坡部署更多兵力，強化其與東南亞地區的聯繫¹⁵。藉由提供更多的安全服務(公共財¹⁶)，才能擴大美國在東協組織中的影響力。再者，澳洲、新加坡與美國擁有深厚的聯盟關係。美國與上述國家建立的新戰略圍堵防線，將成為一條可涵蓋整個東亞地區的新月

com/2013/05/05/americas-pivot-to-asia-a-report-card/5/ (Accessed 2013/10/20); Phillip Saunders, Katrina Fung, "Wheels Up! Has Obama Really Pivoted to Asia?" The Diplomat, July 23, 2013. At <http://thediplomat.com/2013/07/23/wheels-up-has-obama-really-pivoted-to-asia/> (Accessed 2013/11/25)

註13：〈專家：「再平衡」戰略不明確，引發亞太軍備競賽〉，美國之音。網址：<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/man-ca-pkg-congress-asia-rebalance-20130724/1709467.html> (2013-11-26)

註14：Donna Miles, "Locklear: PACOM's Priorities Reflect New Strategic Guidance," American Forces Press Service, U.S. Department of Defense, May 18, 2012. At <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116397> (Accessed 2013/10/20)

註15：〈美推「戰區拓展」強化亞太戰略聯繫〉，《青年日報》，民國102年11月11日，版5。

註16：公共財(public goods)為經濟學的專有名詞，所指的是是一種財貨的供應與消費。從消費方面的觀點來看，具有「非

型圍堵線(從日本—關島—澳洲—新加坡)，較易達到遏制中共勢力拓展的目標。

四、戰略「再平衡」實施的困境與因應作為

美國戰略「再平衡」遭遇的最大困境，莫過於2013年3月起實施的「自動預算削減制度」，估計在10年內美國將刪減4,870億美金的國防支出¹⁷。面對國防預算縮減，戰略「再平衡」必須有效運用美軍的優勢，減少不必要的軍事支出。美國學者芮效儉(Stapleton Roy)在2013年10月「戰略與國際研究中心(CSIS)」的「全球安全論壇」上，對美國戰略「再平衡」提出看法。他指出這個戰略的本意是當中國大陸快速崛起時，美國要向亞洲盟友和夥伴國家展示美國在亞太地區繼續活躍的價值，並且美國是有能力和意願這麼做。實際上，美國目前面臨經濟困境和軍事預算削減問題，在此情況下卻專注於擴大在亞太的軍力，將戰略「再平衡」表達為美國在亞太軍力增長，這是錯誤的¹⁸。美國防長哈格爾同天在「全球安全論壇」上首次承認，戰略「再平衡」並非單兵推進，它應當包含外交、經濟、貿易、文化等各方面計畫的努力，並做為第一優先，軍事力量的發揮將支持全面戰略的效能¹⁹。在美國

新的戰略中，美國雖重視與中共關係的維持，然主要目的還是在牽制中共。歐巴馬曾經明確點出，美國將會朝中共及亞太地區投射其軍事力量，強調美國會持續強化其在亞太地區的軍事存在，預算刪減不會擴及關鍵地區的軍事支出，這是美國國防優先選項向東轉變且不容誤解指示，以及其制衡與對抗中共在此地區漸增影響力的未隱藏意圖²⁰。其次，美國將重心轉移到關鍵的東南亞地區，可讓美國的影響力在此地區發揮槓桿效用。美軍認為「戰略拓展」做為「再平衡」的利器，美國可運用科技優勢，強化其與盟邦國家的軍事合作，以因應中共的挑戰。因此，「戰區拓展」戰略的具體實踐，美國在軍事上不僅需要擁有實踐「海空一體戰」的海空軍，更需要地面部隊以及陸戰隊以支援盟邦國家非傳統安全之所需。美軍運用盟邦軍事力量共同圍堵中共，並非是赤裸裸進行軍事或政治對抗，而是找到讓對手知難而退的關鍵因素；發揮美國本身不對稱的軍事科技優勢。所以，美國必須從政治、經濟與安全等各個層面共同下手，才能增強各個盟邦國家的信心，與美國共同維護地區的穩定。發展過程中各個盟邦國家與美國將更為緊密，所凝聚出的共識與力量對戰略「再平衡」可提

敵對性」(或稱「非獨享性」、「共享性」、「非競爭性」);從供給方面的觀點分析，具有「無法排他性」。大略具備上述兩種特性的財貨，稱為「公共財」。例如空氣、國防、知識等。在國際政治領域，所指的公共財多半是大國可提供區域安全或穩定經濟秩序的力量。網址：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AC%E5%85%B1%E8%B2%A1>(2013-11-26)

註17：〈美國裁減國防預算 歐巴馬宣布10年新戰略〉。網址：<http://history.n.yam.com/newtalk/international/201201/20120106560036.html> (2013-11-29)

註18：〈芮效儉：歐巴馬亞太再平衡誤傳訊息〉，今日報導。網址：<http://herald-today.com/content.php?sn=7246> (2013-11-26)

註19：同上註。

註20：“New Global Order,” Leadership, 17 January 2012. At <http://www.leadershiponline.co.za/articles/politics/1752-new-global-order> (Accessed 2013/10/20)

供有效的支撐力量。

五、「戰區拓展」戰略的意義

「戰區拓展」戰略為戰略「再平衡」的配套措施，是太平洋司令部強化區域聯防及同盟作戰的一種方式。2012年美國《聯戰進軍構想》針對戰略「再平衡」已率先提出了若干新的作戰概念；除了強調美軍海空聯合作戰的重要性外，更重要的是必須擴大陸、海、空、陸戰等聯合作戰能力，同時也要納入資電與太空戰等要素。美國這一切的準備都是因應區域安全的主要挑戰者——中共。但是美軍無意建立像冷戰或一次大戰前那種會引發戰爭的軍事同盟。太平洋司令部司令洛克里爾上將就強調：「中共在這些年的快速發展，會成為一個全球性的安全問題，或是全球安全夥伴，這取決於你如何看待中共。」²¹美國對東南亞地區的重視，是在維護美國的領導地位與廣泛的國家利益。東南亞地區恐怖主義的猖獗與中國大陸崛起等問題已對美國造成嚴重威脅，所以美國必須加強與東協國家的關係，這些作為都可看出美國為何以東南亞做為其戰略「再平衡」的主要場域。

此外，從2012年美軍《聯戰進軍構想》的作戰假定觀察，它是將中共定位在公共海域地區能與美軍相互角力的軍事強權，美國儼然承認在與中共對抗時，中美的力量已趨向於勢均力敵之勢²²。美軍當前必須妥善運

用盟邦國家力量，整合出各種可行方式，具體落實在該準則中，才能在面對中共「反介入」戰略時，仍能保有絕對優勢。《聯戰進軍構想》勾勒出的作戰圖景：是要運用不同領域的戰力以達到無縫銜接的目標，而且著重於聯合作戰中更為彈性的聯合編隊，其部隊的組成來自於美國的陸、海、空軍與陸戰隊的作戰序列並結合盟邦國家的三軍部隊，以建立能因應敵方可能採取「非對稱作戰」方式的各種作戰形態²³。誠如該文件指出的「未來的聯合部隊將善用跨領域組合(Cross-domain Synergy)，以強化各項戰力效能，彌補其他戰力之不足」²⁴。對此，美國必須強化東南亞與澳洲的聯結。目前美軍與澳洲建立了長期的軍事聯盟與戰略合作夥伴關係，而澳洲與印尼也是長期的盟友，兩國合作的領域包括了維安及難民問題等²⁵。美澳印的聯合對美國戰略再平衡將可增添不少新的力量。

參、中共對美國戰略「再平衡」與「戰區拓展」的因應作為

從中共的安全觀來理解美國戰略「再平衡」，其主要目標是為圍堵中共的崛起。中共在睦鄰政策、軍力發展、處理美國關係等方面採取了相關的對應策略。

一、強化睦鄰友好的外交政策

北京政府為因應美國「再平衡」戰略，

註21：〈美推「戰區拓展」強化亞太戰略聯繫〉，《青年日報》，民國102年11月11日，版5。

註22：James R. Holmes，董光復譯，〈反介入的世界：美國不容迴避的挑戰〉，《國防譯粹》，第39卷，第9期，2012年9月，頁51。

註23：同註15，頁53。

註24：同上註。

註25：〈美澳2+2會談聚焦區域安全〉，《青年日報》，民國102年11月20日，版5。

強調加快與東協國家經貿整合的步驟，並提供誘人的經濟利益做為手段。中共領導人習近平利用2014年10月出席亞太經合會議機會，在印尼國會發表演說提出「五個堅持」（講信修睦、合作共贏、守望相助、心心相印、開放包容），並強化與東協國家在外交、經濟、安全、文化與區域多元化發展領域的睦鄰政策內涵²⁶。10月7日他在APEC高峰會時重申中國大陸堅持改革開放的經濟政策，又用「四個應該」（共同發展、堅持開放、聯動發展、創新發展）表達對亞太地區經濟發展的期許，點出亞太經濟未來走向。習近平提到2020年中國大陸與東協的貿易額能突破1兆美元，他明確表示東協在中國大陸周邊外交布局的關鍵地位²⁷。在外交上，習近平表示「中方對任何有利於亞太區域融合的機制安排都持開放態度。」又說「有關安排應該建立合作而非對立的關係，宣導開放而非封閉的理念，尋求共贏而非零和的結果，實現一體化而非碎片化的目標」²⁸。中共的立場是透過RCEP「加強區域經濟合作，建立亞洲金融穩定體系、亞洲投融資合作體系和亞洲信用體系的倡議」。（註釋）中共總理

李克強也在APEC會議結束後一週，先後拜訪印尼、泰國及馬來西亞等三國，他並向三國允諾2020年中國大陸與東協雙邊貿易額要達到1兆美金，中國大陸與印尼雙邊貿易額在2015要達到800億美金，中國大陸與泰國雙邊貿易額在2015要達到1,000億美金，中國大陸與馬來西亞雙邊貿易額在2017要達到1,600億美金²⁹。李自強於10月9日在汶萊「東協高峰會」上提出七個合作領域，一是積極探討簽署大陸與東協國家睦鄰友好合作條約；二是啟動大陸與東協自貿區升級版進程；三是加快互聯互通基礎設施建設；四是加強本地區金融合作與風險防範；五是穩步推進海上合作；六是加強安全領域交流與合作；七是密切人文、科技、交流等合作。李克強表示，概括可稱為「2+7」合作架構，不僅將造福雙方人民，也會為地區乃至世界的和平、穩定與繁榮作出更大貢獻³⁰。

習李一前一後拜訪東南亞五個國家，加上柬埔寨、寮國及緬甸原本就屬於中國大陸的傳統盟邦國家，未來東協國家對中共的依賴將更強烈。中美在亞太地區的競爭模式，都是以爭取友邦國家做為應處策略，他們的

註26：〈習近平：對亞太融合機制開放〉，中央通訊社。網址：<http://tw.news.yahoo.com/%e7%bf%92%E8%bf%91%E5%b9%b3-%e5%b0%8d%E4%ba%9e%E5%a4%aa%E8%9e%8d%E5%90%88%E6%a9%9f%E5%88%b6%E9%96%8b%E6%94%be-113220600.html> (2013-11-26)

註27：〈習近平推亞太經濟一體化〉，世界新聞網。網址：http://www.worldjournal.com/pages/full_news/push?article-%E7%BF%92%E8%BF%91%E5%B9%B3-%E6%8E%A8%E4%BA%9E%E5%A4%AA%E7%B6%93%E6%BF%9F%E4%B8%80%E9%AB%94%E5%8C%96%20&id=23781570 (2013-11-26)

註28：〈習近平：陸與東協貿易額 挑戰1兆美元〉，中時電子報。網址：<http://tw.news.yahoo.com/%E7%BF%92%E8%BF%91%E5%B9%B3-%E9%99%B8%E8%88%87%E6%9D%B1%E5%8D%94%E8%B2%BF%E6%98%93%E9%A1%8D-%E6%8C%91%E6%88%B0%E5%85%86%E7%BE%8E%E5%85%83-213000171.html> (2013-11-26)

註29：鄭捷，〈李克強出訪配合稿〉專訪：把東盟－中國自貿區發展推向另一個高峰－訪《汶萊時報》副總編丘啟楓》，《亞太日報》。網址：<http://www.apdnews.com/news/35995.html> (2013-11-27)

註30：〈李克強：積極與東協簽署睦鄰條約〉，雅虎奇摩。網址：<http://tw.news.yahoo.com/%E6%9D%8E%E5%85%8B%E5%BC%B7-%E7%A9%8D%E6%A5%B5%E8%88%87%E6%9D%B1%E5%8D%94%E7%B0%BD%E7%9D%A6%E9%84%B0%E6%A2%9D%E7%B4%84-120720655.html> (2013-11-27)

立基點都以提供充分的公共財做為基礎，相對的盟邦國家也須在公共財提供範圍內，強化與大國的合作。很明顯的，中共目前是以經濟優勢及地緣因素等兩項有利條件，做為擴展其在東南亞地區的影響力。

二、彈性運用「反介入／區域拒止」戰略

中共逐漸壯大的過程中，對於領土與主權的維護已視為核心利益，並採取了強硬的反制措施－「反介入／區域拒止」戰略，反制列強對其核心利益之挑戰。近15年來，中共不斷地依據美軍的各項可能軍事干預行動進行軍事演練。中共的「反介入／區域拒止」戰略即在構想如何打擊美軍的弱點，以達成限制美軍在區域內的行動自由³¹。依據美國國防部2005年的戰略情勢分析，中共戰力因居劣勢條件，其「反介入／區域拒止」的思考，會運用「非對稱作戰」的戰法對付美軍³²。因為，共軍將非對稱戰爭視為一個遠遠超出軍事領域的活動，包括了在經濟和政治上可以對敵施壓的各種強制手段³³。

在領土(領海)的爭端上，中共將會展現堅定態度，並以「反介入／區域拒止」做為回應美國在亞太地區的再平衡戰略。中國大

陸的領導者深信美國亞太再平衡戰略，旨在破壞中共於此地區的地位³⁴。中共認為，美國與亞太地區周邊國家增加軍事合作關係，已經挑起區域緊張情勢。為此，中共必須投入更多軍力並強化與鄰近國家的交往。所以，中共不斷提升國防工業能力，加強與俄羅斯的聯合軍演，種種作為都是為了降低美國在亞太區域的軍事優勢，讓美國無法藉由與日本及南韓的同盟關係來維持在此地區的軍事優勢³⁵。

三、對美採取「接觸」、「合作」與「競爭」等交互運用策略

受美國戰略「再平衡」政策的影響下，東亞地區的國際環境(權力結構)已醞釀出一股反「中共崛起」的氛圍，讓中共長久以來推展的「和平發展」與「睦鄰」政策，大受影響。從中共國家利益的角度分析，美國是全球唯一有能力營造一個對中共不利的外部環境。中共因而高度關注美國在亞太地區的作為，並試圖瞭解其下一步行動。中共認為發展並保持與美國穩定、健全的關係，才符合當前大陸的國家利益。為因應美國在亞太地區的戰略「再平衡」策略，中共採取的是「接觸」、「合作」與「競爭」等交互運用

註31：王建華，《信息技術與現代戰爭》(北京：國防工業出版社，2004年7月)，頁191-192。

註32：共軍將「非對稱作戰」界定為：作戰雙方充分利用在謀略上、武器技術和軍兵種運用的各種優勢，積極尋找對手軍事力量中的薄弱環節，揚長避短，避實擊虛，對敵實施猛烈打擊，以求達到戰爭的預期目的。中共非對稱作戰的發展是朝彈道及巡弋飛彈系統、潛艦及先進水雷等水下作戰系統、反太空系統、電腦網路戰等方面著手。參閱，胡敏遠，〈從中共「非對稱作戰」的觀點論析我國未來的戰爭形態與衝突模式〉，《民國101年軍事論壇論文彙編》(臺北：國防部整評室，民國101年5月)，頁161-174。

註33：萊恩·克拉克(Ryan Clarke)著，國防部譯，《中共海軍與能源安全》(Chinese Energy Security The Myth of the PLAN's Frontline Status)(臺北：國防部，民國101年1月)，頁43。

註34：Matthew Pennington, "US: China Stance on Islands a Response to Pivot," The Irrawaddy. At <http://www.irrawaddy.org/asia/us-china-stance-on-islands-a-response-to-pivot.html>(Accessed 2013/10/20)

註35："China Threatens to End the Military Rule of the U.S. in Asia," Pravda, April 5, 2013. At http://english.pravda.ru/world/americas/04-05-2013/124484-china_military_rule-0/(Accessed 2013/10/20)

策略。

2013年6月7、8兩日，中美兩國領袖在美國加州陽光莊園(Sunnylands)舉行高峰會議³⁶。習近平向歐巴馬表述希望能與美國建立「新型大國關係」，共同建立新的合作模式處理國際事務。中共強調的「新型關係」是互信、平等與雙贏的互利關係，是中共與全球最主要國家(The Major Countries)的新模式³⁷。中共認為，雖然中國大陸當前綜合國力為僅次於美國的全球第二大實體，然其力量仍與美國有一大段差距，但若能創造出能與美國一樣備受殊榮的超級大國，中共的國際地位以及其外交作為都會創造出更大的運用空間及利益。

不可否認，中美雙方對於彼此的信任仍是從物質層面(權力、利益)做為考量，中美之間仍然存有不同戰略認知，目前也較難從觀念的趨同產生出共同的利益。但是中共在亞洲的戰略行為，若能被美國所接受，並為兩國提供了一個共同處理國際事務的契機，則有利於形塑中共成為大國的形象。此乃中共對待美國戰略「再平衡」會採取多重與多樣化手段的真正用意。由中共企圖與美國建立「新型大國關係」的意圖，以及美國戰略「再平衡」的構想得知，雙方都希望在競合關係中能獲得相對優勢的目標。2013年11月18日前美國前總統柯林頓訪問大陸會晤習

近平時，和美國駐華大使駱家輝「不約而同」稱，美國「亞太再平衡戰略」並非針對中國大陸，而是希望在亞洲共同建立一個共用的未來」。在這一「未來」中，中美都是贏家，而非一贏一輸，即中美將在此「分享繁榮」³⁸。準此，無論是美國的「再平衡」戰略，抑或是中共採取的因應措施，中美關係蘊藏著兩國外交政策的攻防謀略，尤其經貿與東、南海問題仍將會操控或改變兩國的未來發展。

肆、我國防戰略的應處之道

一、夾處在美/中之間的平衡戰略

我國因應美國的「再平衡」與「戰區拓展」策略，應仔細精算、審慎操作才能利用時機，創造更大的國家利益。中美之間的競爭關係基本上為一種低強度的鬥爭，雙方聚焦的目標仍以經濟為主，策略運用上會以擴大本身在地區的影響力為手段。學者芮效儉指出「中國大陸不是美國的有敵意對手，美國的政策也不是要讓中國大陸成為有敵意的對手，但冷戰後西太平洋地區保持軍事平衡，而中國大陸快速崛起和更大雄心可能挑戰美國在西太平洋的絕對統治地位，從而形成更令人擔憂的競爭性態勢。³⁹」所以，美軍「戰區拓展」戰略的核心是強化盟邦及夥伴關係，屬於增加美國影響力的手段之一，相

註36：Kenneth Lieberthaw, "U.S.- China Relations: The Obama-Xi California Summit", Brookings Institution. <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/03-us-china-relations-obama-xi-california-summit-lieberthal>, Accessed, 2013/06/12.

註37：〈美中各自解讀何為新型大國關係〉，美國之音。網址：<http://www.voacantonese.com/content/us-china-relations-20130613/1682748.html>。檢索日期：2013年6月19日。

註38：〈中美關係已建成摩天大廈〉，《星島日報》。網址：<http://news.singtao.ca/toronto/2013-11-19/world1384856978d4798457.html> (2013-11-26)

註39：〈芮效儉：歐巴馬亞太再平衡誤傳訊息〉，今日報導。網址：<http://herald-today.com/content.php?sn=7246> (2013-11-26)

對的是抑制中共的影響力。當前美/中為增加在區域國家中的影響力，不斷加碼東協國家的氛圍已經形成，我國可運用多邊交往的平衡策略，運用議題合作與意見表達方式，向中/美雙方展現我國的戰略意圖，藉此讓各方都想拉攏我國成為其影響力擴張的助力。尤其，我國更需評量美國為區域國家所能提供的安全公共財，能否與我國擁有的資源與籌碼有所交集。例如在情報合作上，美方希望我能提供更多的中共共軍的動態情資，我國也可要求美方提供更多的高科技術、寬頻衛星、遙測衛星技術等，才利於臺美雙方情報交換合作的推動。

事實上，我國在中美兩強權力競爭的結構中，一方面須仰賴美國的安全承諾，以穩定兩岸之間的軍力平衡。另一方面又需仰賴大陸的經濟市場與經貿合作，才能活絡我國的經濟成長。因此，在國家安全與經濟發展之間須謹慎地維持平衡；太過與不及都可能危害國家的未來發展。此種「安全倚賴美國」、「經濟靠向中國」的作為，實合乎國際政治理論的多邊下注平衡戰略(Hedging)原則。東亞諸多國家為保持在大國之間的平衡，也大多採取此種策略。但是不同於其他國家的是，臺灣面對中共倡議政治對話的壓力逐漸升高，臺灣從大陸手中獲取諸多經濟利益後，很難完全拒絕北京的政治要求，但兩岸的政治問題又會引發島內藍綠兩派人士的衝突，很難在國內不同民意之間取得平衡效果。因此，我國夾處在中美之間，需謹慎操作「平衡點」的效用，但真正的壓力及障礙仍為國內不同黨派的意見與衝突。

二、善用兩岸合作議題從中獲取美國的支援

我國對外政策的重點一直都置於美日兩國，美國又以對抗中共崛起為目標，因而始終漠視我國參與國際活動的意圖，希望我國在區域中只要不當一個「麻煩製造者」，較符合美國的國家利益。當前我國的戰略思考是否也應思考，如何讓美國與日本能「主動的」支持我國，才有利於我國積極加入區域組織的實踐。若想讓美國「主動的」支持我國，在於我國如何操控兩岸合作議題，做為參與國際組織的重要槓桿。例如2013年4月我與日本簽訂釣魚台附近重疊海域的漁業協定。此協定是雙方僵持16年之後簽訂，成功因素是美日兩國都擔心我國會與大陸共同進行「保釣」運動，促成兩岸過於親密或統一的結局。因此，在美/中之間或中/日之間仍存在著競爭的矛盾關係，我國實可利用渠等國家此之間的矛盾關係，發揮我國的實力，創造出對我國最有利的政策。

此外，我國在亞太地區位置獨特，尤其位於東北亞、東南亞與西太平洋的連接地帶，從地緣戰略的觀點來看，我國地理位置及國防現有力量，在陸、海、空、太空與網路領域上都能為美軍提供區域狀況知覺資訊。美軍「戰略拓展」的核心目標為鞏固盟邦國家間的軍事合作。在區域安全議題上，美國希望我國在區域的聯防合作中，能提供長程預警雷達情報以讓美國能更清楚的掌握中共的軍事動態，而在區域衝突方面美國又不願見到兩岸共同聯手對付美國的盟邦國家(日本、菲律賓)，而在海上安全的維護上，又

希望我國能提供力量共同維護南海地區的海上交通線安全。基此，我國在經濟發展上仍應深化兩岸的經貿合作，深化兩岸人民的互動與交流。在軍事上須對共軍仍保持高度警覺並謀求與美國合作。在政治上我國需維持中立，尤其針對敏感議題（例如臺菲海上漁事衝突）我國必須能有良好溝通管道，能同時向美方與大陸表達或解釋臺灣的想法，以利於在中美之間尋求平衡點。

三、巧用各種接觸管道拓展參與國際組織的空間

我國企圖參與國際組織，扮演在國際社會中更積極的角色，不只是一般國內民眾普遍的願望，同時涉及我國主權與尊嚴是否能夠維護，此議題的發酵也阻礙了臺灣無法參與區域的經濟整合，對臺灣經濟發展大受影響⁴⁰。美國華府智庫學者葛來儀日前發表〈臺灣要求廣泛參與國際社會〉一文中指出，臺灣被國際組織拒於門外，影響國際競爭力，阻礙經濟自由化與區域整合，美國和中國大陸都需協助臺灣融入國際組織⁴¹。然而，我國參與國際空間的困境，關乎兩岸的政治關係能否突破。若欲突破現況，必須具有更大合作議題，而且是對兩岸都有利的條件下，才有可能實現。

例如參與「人道救援」的議題，它不僅是非傳統安全的重要項目，也已成爲全球各國共同合作的共識。我國能否擴大參與這方

面的國際事務，仍與兩岸政治問題緊緊相連。事實上，中共自十八大以來對於臺灣參與國際活動的問題，已有一個大方向的處理原則；不牽涉主權問題不會嚴格阻擋臺灣參與一些國際活動，甚至已朝向不阻擋我國在參與國際活動時使用不涉及主權的政治符號與國歌⁴²。此一善意回應實乃兩岸長期共同努力的成果。我國未來致力於參與人道救援的國際合作也會逐漸進入佳境，當前的重點在於如何讓各國知道我國的立場，以及如何加入各種國際合作的管道才是關鍵要素。例如，2013年11月強颱「海燕」重創菲律賓中部地區後，國際間對菲國展開救援行動。我國為發揮人道救援空軍已提供了18架次C-130的救災物資，海軍也派出2艘軍艦攜帶大批裝備與救難物資前往菲國實施救援⁴³。此次對菲國的「人道救援」行動不同以往的是，我國的軍機與船艦上的國旗與國徽並未遮掩，並以此擴大宣傳中華民國的國威與善行。準此，政府應積極地將外交工作結合各部門、非政府組織、民間企業、學界…積極地與鄰國各界接觸，才能具體的擴大我國參與國際活動的空間。在區域合作上，政府更需善用二軌或一軌半的國際機制，設法參與地區內各個國際組織，才能凸顯我國在國際組織中的地位與角色。

伍、結語

註40：王崑義，〈我憤參與國際活動是兩岸互利共榮基石〉，新浪部落網。<http://blog.sina.com.tw/wang8889999/article.php?pbid=22448&entryid=585805>. 2013-11-02

註41：〈葛來儀：美「中」應助台融入國際組織〉，《青年日報》，民國102年11月27日，版2。

註42：〈社論—拋玉引玉：兩岸共議合情合理的安排〉，《聯合報》，民國102年10月30日，版A2。

註43：〈援菲物資今啟航滿載國人愛心〉，《青年日報》，民國102年11月15日，版2。

美國戰略「再平衡」政策包括經濟、軍事與外交等各個領域，美國仍是以中共力量的崛起為競爭目標。美國是以鞏固傳統的盟邦關係、拓展友邦的夥伴關係、擴大與中共的交往與接觸，發揮美國在此地區的領導中心地位，以遏阻中共在亞太地區的影響力⁴⁴。若以「權力平衡」的理則來觀察，中美的權力競爭將會在各個領域中出現相互競合的現象，惟此種鬥爭性質仍屬於低強度且為「鬥而不破」的形態；中美雙方都會克制自己，不讓衝突事件發生到不可收拾的地步。學者芮效儉強調，在這種情況下，中美要有「大戰略」的構想來對待雙邊關係。如同前述中美領導人提出建設新型大國關係，就是想控制競爭性因素，避免衝突發生。在實施過程中，應當繼續強化經濟關係並融合更加密切的人文交往，使之成為實現兩國共同利益目標的複合體，並控制兩國成為潛在對手的形勢⁴⁵。

相對的，中共為反制美國「再平衡」策略，在軍事上除強調「反介入/區域拒止」（A2AD）戰略外，在外交與經濟上不斷強化與東南亞國家合作與睦鄰友好政策，在經濟上則以提供諸多有利的經貿優惠條件，擴大中共在東協地區經貿整合的力道。東南亞國家

遂成為中美相互爭取的地區，也成為兩造角力的新戰場。不同以往的是，中美競爭的方式從以往白熱化的鬥爭方式，轉為運用誰能提供較多的「公共財」，做為爭取區域國家認同的重要手段。中美之間的競合關係仍將是影響地區內各國對外政策的重要指標，中美雙方也將持續增強在區域中的影響力。

對我國而言，我國仍須在中美競合之中找到適當的平衡策略，以擴大我國的國家利益。在政治與軍事層面須依賴美國，在美方願意與我國相互合作的議題中，透過軍事交流與軍售合作以提升我國的防衛能力，而在外交與參與國際活動方面，必須善用兩岸的合作空間與深化經貿交往，找出適合我國參與國際組織的方式。我國更需評量中美競合關係中，雙方能為區域國家提供的安全公共財，能否與我國擁有的資源與籌碼相互交集，便於爭取中／美兩國的支持，以利於我國防建設與安全維護之實踐。



作者簡介：

胡敏遠先生，陸軍官校72年班、陸院正規班85年班，戰爭學院87年班，戰略研究所91年班，國立政治大學外交研究所碩士，政治大學東亞研究所博士，現服務於國防大學戰略研究所助理教授。

註44：同註4。

註45：〈芮效儉：歐巴馬亞太再平衡誤傳訊息〉，今日報導。網址：<http://herald-today.com/content.php?sn=7246> (2013-11-26)

