

解析美國2015年「國家安全戰略」報告

空軍上校 陳玉龍

提 要

美國政府2015年2月6日由歐巴馬總統於白宮發表2015年《國家安全戰略》報告¹。報告內容主要闡述美國已經逐漸脫離伊拉克和阿富汗大規模地面戰爭軍事力量的投入，又必須面對“伊斯蘭國”與其附屬組織，以及暴力極端主義的恐怖威脅。此外，俄羅斯與烏克蘭軍事衝突所形成的國際秩序紛擾；防範大規模殺傷性武器，特別是核武器的擴散和濫用；加上氣候變遷、網路攻擊和伊波拉病毒疫情肆虐等非傳統安全因素問題，形成對美國本土安全前所未有的挑戰。美國於國家安全戰略報告中更提出強化對北約組織、歐盟、東協、日、韓、澳大利亞的未來合作及對非洲國家的輔助建設規劃，並將賡續加強在亞洲導彈防禦、北韓核問題等「亞太再平衡」等議題上的合作；惟獨對中國大陸不諱言將繼續保持相互合作但觀察留意的態度。本文透過美國國家安全戰略報告，解讀近期美國國家安全戰略發展方向，推論中共與美國間的相互依存度將日益加深，雙方應該基於合作立場，緩步調整彼此戰略競爭的衝突程度，不至於形成過去冷戰時期的美蘇軍備對抗，提供解析參考。

關鍵詞：國家安全戰略 暴力極端主義 非傳統安全 亞太再平衡

國家戰略定義

我國春秋時代最著名的軍事家孫武在《孫子兵法》始計篇，開宗明義即強調：「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。」²意指戰爭是國家的重大事務，關係人民生死、國家存亡的關鍵，是不得不重視及謹慎謀略的；此為有關「戰略」

之最初論述。德國軍事思想家克勞塞維茨(Carl.Von. Clausewitz)則在《戰爭論》著作中所詮釋的定義如下：「戰略是為了達到戰爭目的而運用戰鬥，因此，戰略必須擬制戰爭計畫，為整個軍事行動確定一個符合戰爭目的的目標，並擬制各個戰局的方案和部署各個戰鬥。」³英國軍事思想家李德哈特(Basil H. Liddell Hart)則認為：「戰略是分配和運

1 Barack Obama, National Security Strategy(Washington D.C.: The White House, 2015),front cover

2 孫武著，沈傑、萬彤編譯，《孫子兵法：世界第一兵書》(臺北：華文網股份有限公司，2005年)，頁11。

3 克勞塞維茨(Carl. Von. Clausewitz)著，楊南芳等譯，《戰爭論(卷一)》(臺北：左岸文化事業有限公司，2013年6月)，頁249。



用軍事工具，來達到政策目的藝術；而且軍事工具的運用，最後終於和實際戰鬥合而為一的時候，此時如何處理和控制那些直接行動的方法，就是『戰術』。」⁴前述戰略定義均僅止於戰爭行為的謀略考量，並未真正發展至「大戰略」層次的探討。在大戰略層次中，李德哈特指出：「戰術是把戰略應用到較低的一個階層中，同樣的，戰略也就是把大戰略應用到較低的一個階層中。所謂大戰略的任務，就是協調和指導一個國家(或是一群國家)的一切力量，使其達到戰爭的政治目的。」⁵李德哈特此一觀點首度提到國境之外的戰略合作，也就是涉及到國與國交涉的大戰略層次。1935年，英國軍方對大戰略的闡述又再度發表了新的定義：大戰略是最積極地運用國家全部力量的藝術。它包括運用外交、經濟壓力、與盟國締結有利的條約、動員國家工業和分配現有人力資源以及使用陸海空三軍使之協調行動。⁶至此，大戰略已經被詮釋於為實踐國家整體目標，動員包括政治、經濟、心理、軍事的總體戰略。

第二次世界大戰結束後，美國官方不想跟隨英國人所慣用的大戰略稱呼，而另創「國家戰略」一詞。⁷美國對於國家戰略的定義是：「在平時和戰時使用武裝力量的同時，發展和使用國家的政治、經濟和心理力量以實現國家目標的藝術和科學。」與美國

關係密切的一些國家多採取國家戰略的概念，但具體解釋又有所不同。日本人稱國家戰略為「綜合安全保障戰略」，在基本內容上與大戰略、國家戰略是一致的。不過英國人使用的大戰略和法國人使用的總體戰略，著重於調動和運用國家綜合力量防止、準備和進行戰爭並奪取戰爭的勝利；而美國對於國家戰略，則著眼於謀求國家利益，國家的安全利益也在其中占有重要地位。⁸

國防重組法案

針對美國國防戰略與國家安全戰略的定期檢討，始於美國國會於1986年通過之《高華德－尼可斯國防重組法案》(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986，簡稱高尼法案)。本法案規定，美軍參謀長聯席會議主席應每三年或在總統的要求之下，提出武裝部隊的角色簡稱高尼法案與任務報告給國防部長，但不須向國會報告。1991年冷戰結束後，為因應後冷戰時期威脅改變及平衡戰略與資源的關係，美國國防部已執行1991年《基準兵力》、1993年《通盤檢討》、1994年《參謀長聯席會議主席武裝部隊角色與任務檢討》、1995年《武裝部隊角色與任務委員會》等工作，針對美國國防戰略與政策、兵力結構、兵力現代化與轉型等進行全面性的檢討評估。⁹然而，

4 李德哈特(Basil H. Liddell Hart)著，鈕先鍾譯《戰略論》(臺北：麥田，城邦文化，2007年9月)，頁404。

5 李德哈特(Basil H. Liddell Hart)著，鈕先鍾譯《戰略論》，前揭書，頁405。

6 吳春秋著，《廣義大戰略》(北京：時事出版社，1995年)，頁25。

7 鈕先鍾著，《戰略研究入門》(臺北：麥田出版社，1998年9月)，頁31。

8 李景治、羅天虹等著，《國際戰略學》(北京：中國人民大學出版社，2003年12月)，頁3。

美國國會認為國防部僅考量維持現有規模與預算，而非依外在安全環境與威脅的改變來調整所需兵力結構。基此，國會為因應21世紀的威脅及確保美國國家安全利益，通過「1996年軍力結構總檢法案」，要求國防部配合總統任期執行《四年期國防總檢》(Quadrennial Defense Review, QDR)，並將評估重點予以法制化。1999年10月5日，四年期國防總檢正式成為美國2000會計年度國防授權法案條文，並納入美國法典第2章第10條118款內。¹⁰上述著眼於對美國國防軍事事務革新的重大法案，確實對現今的美國國防組織精進與整體未來發展面向，有重大深遠的貢獻影響；我國也依此為參考，制定出現今執行的國防法與國防部組織法，定期提出《國防報告書》與《四年期國防總檢討》，俾利社會大眾瞭解國防政策與爭取支持。

前述《高華德－尼可斯國防重組法案》頒布時，除要求美軍參謀長聯席會議主席直接向國防部長負責外，也同時要求美國總統於每年函送國會下一會計年度預算書時，必須向國會提出全面性的《國家安全戰略報告》，直接向國會負責。然而對於國家安全

戰略報告，卻在實際執行上都有拖延。老布希總統4年任內只提出2份國家安全戰略報告。柯林頓總統8年任內提出6份，但提交報告頻率增加後，又遭國會議員批評為老生常談、虛應故事。¹¹直到小布希總統任內發生「911恐怖攻擊事件」，方使美國政府正視並調整美國國家安全戰略的擘劃方向。

國家戰略方向的轉變

一、柯林頓政府時期(1993-2000)

1993年至2000年，美國民主黨總統柯林頓主政時期，美國所秉持的國家安全戰略是「全球擴大民主」戰略。美國所定義的國家安全範圍已不僅限於美國本土，以及攸關美國安全繁榮的海外地區與資產，而是包括多方面的國家經濟、人道主義及全球秩序利益，且必要時均須藉由軍事干預來捍衛之。¹²只要任何國家的政府無法維持最低限度的公共秩序，來保障人民最基本的生存權利及免於恐懼的自由，美國便可名正言順代表國際社會干預該國內政，無須獲得該國政府許可。¹³柯林頓強調，在可預期的將來，美國傾向與盟邦協同一致，必須有能力嚇阻，假如

9 陳勁甫、邱榮守，〈論析美國「四年期國防總檢」的立法要求與影響〉，《問題與研究》第46卷第3期，2005年7-9月，頁2。

10 陳勁甫、邱榮守，〈論析美國「四年期國防總檢」的立法要求與影響〉，前揭書，頁12-13。

11 劉坤原，〈美國國家安全戰略報告指出國家發展重大方向〉，中央通訊社，2005年6月18日，<http://www.cnanews.gov.tw/spec/specread.php?id=200506180153&pt=3&LArr=200506300308,200506280296,200506220290,200506180153,200506080323,200506040149,200506040023,200506020510&no=0053>(檢索日期：2015年4月23日)。

12 西翁·布朗(Seyom Brown)著，李育慈譯，《掌控的迷思－美國21世紀的軍力與外交政策》(THE ILLUSION OF CONTROL: FORCE AND FOREIGN POLICY IN THE TWENTY-FIRST CENTURY)(臺北：國防部部長辦公室，2004年12月)，頁22。



嚇阻失敗時能同時打敗二個遠距離主要戰區¹⁴之大規模跨境的侵略…確保我們維持能力與彈性，以應對未來不可知威脅，同時持續與全球接觸協助阻止此威脅的發展。¹⁵

從現實主義的觀點，美國在全球安全戰略布局上，已充分支配了對美國最有利的誘因。其控制權力的安全觀，係建構於從使用暴力到運用心理層面的關係，以控制另外一個國家的心思。而這個心思是影響美國國家安全層面的過程，它綜合了一個國家的總體性潛能，及軍事、高壓強硬手段、經濟誘因、外交協商、道德規勸等軟、硬性作為。¹⁶因此，在軍事行動上，如出兵海地、盧安達、索馬利亞、伊拉克等所謂國際社會秩序的維持，將戰爭遠離美國本土的國防戰略，也是美國以利益資源為核心的全球安全觀。此種「威懾和遏制」，也逐漸造成了第三世界國家與新興恐怖主義組織，對於美國的痛恨與仇視。

二、小布希政府時期(2001-2008)

2001年共和黨小布希政府執政後非常強調美國的優先利益，並且著手進行國際戰略的調整。第一，小布希在國際情勢上的首

要行動就是宣布退出「京都議定書」及退出1972年「反導彈條約」，強調以美國利益優先的「單邊主義」作為。第二，美國不顧國際各國的反對，進行國家飛彈防禦系統(National Missile Defense,NMD)的建構與測試，並要求增加2002年度國防預算至3,100億美元。第三，小布希認為蘇聯解體和冷戰結束後，美國仍有可能同時面臨在中東和朝鮮半島發生與美國有關的軍事衝突。然而基於1991年波灣戰爭及1999年的科索沃戰爭的結果所證明，美國同一時間進行兩場區域性戰爭，將耗費美國大量的軍事資源。面對全球化下多變的國際情勢，傳統作戰在現今區域衝突中將無法發揮作用。所以小布希放棄「兩個戰爭」的戰略思想，戰略重點由西方轉向東方轉移。¹⁷

正當小布希政府逐步修正美國國防戰略的同時，2001年9月，在小布希就任未屆滿週年之際，蓋達組織在美國本土發動911恐怖攻擊事件。911事件除造成美國本土眾多人員傷亡外，也對美國政治、經濟、心理、軍事等社會各個層面造成重大衝擊。911事件的發生，形成了對美國利益的空前挑戰與最嚴

13 西翁·布朗(Seyom Brown)，《掌控的迷思-美國21世紀的軍力與外交政策》(THE ILLUSION OF CONTROL: FORCE AND FOREIGN POLICY IN THE TWENTY-FIRST CENTURY)，前揭書，頁48。

14 「兩場戰爭」理論，是美軍自冷戰結束後的軍事戰略。美國認為蘇聯解體和冷戰結束，美國可能面臨同時在中東和朝鮮半島發生與美國有關的軍事衝突，美國必須保留同時打贏兩場戰爭的武力。

15 曹雄源、廖舜右譯，《柯林頓政府時期新世紀的國家安全戰略》(臺北：國防大學譯印，2005年12月)，頁235-236。

16 山姆·薩克宣(Sam C. Sarkesian)等著，中華民國國防部史政編譯室譯，《美國國家安全》(U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics)(臺北：國防部史政編譯室，2003年1月)，頁161。

17 李慎明、王逸舟主編，《2001年：全球政治與安全報告》(北京：社會科學文獻出版社，2001年)，頁203-233。

重威脅，反恐行動即刻被定位為美國國防戰略上優先執行的第一要務。美國此間除賡續強調太空戰、資訊戰、長程精準武器與導彈防禦等固有美國國防戰略的重要性外，911事件亦加速美國對國防戰略、使命、武器裝備進行全面性的檢查和評估，並且積極採取「先發制人」的新思維。小布希於2001年9月20日，在美國國會參眾兩院聯席會上針對國家安全戰略報告發表演講中表示：「美國所面臨的戰爭與10年前對付伊拉克的戰爭不同，它不會徹底解放某個國家，也無法快速結束戰局。它的形態也不像科索沃上空進行的空戰…，我們的因應之道絕不僅止於立即性的報復與個別的攻擊行動而已。美國人不可以期待一戰定江山，等著我們的是一場前所未有的漫長戰役。這場戰爭可能除了可從電視上目睹的戲劇性攻擊行動外，這場戰爭還包括那些即使成功也不可為外界所知的秘密作戰。我們將設法讓恐怖分子的財源枯竭，使他們彼此內鬥、四處逃竄，直到他們無處可藏、精疲力竭為止。」¹⁸至此，小布希宣布先發制人的軍事主張，引起全球震撼，因為這意味美國過去威懾和遏制的手段已不存在，藉由反恐之名，美國開始進行主動部署、積極打擊的全球國防戰略。

首先在2001年10月，美國以追緝消滅911事件策劃者蓋達組織為名，出兵攻打支持蓋達組織的阿富汗塔利班政權。2002年6月，小布希在西點軍校演講時表明，所有美國人都要準備先發制人，攻擊敵對國家，以捍衛他們自己的自由和生命。小布希在演說中重申：「我們必須主動找敵人來打，打亂他們的計畫，在最嚴重的威脅成形前就面對這些威脅。在這個世界裡，唯一的安全途徑是行動；這個國家一定會採取行動。」¹⁹同年9月，美國國防部長倫斯斐參加國會座談時表示：「欲藉防衛性措施對付恐怖主義的攻擊和那些流氓國家的挑釁，那是絕不可能的。因此，美國只有被迫選擇開戰一途，這類戰爭的發動在本質上是一種先發制人式的自衛，而美國擁有這樣自我防衛的權力，是毫無疑問的。」²⁰於是，美國於2003年3月在大部分盟國均不贊成美國動武的情形下，又對伊拉克發動了軍事攻擊。²¹自此，阿富汗戰爭和伊拉克戰爭形成了美軍反恐戰略下的長期戰爭。

三、歐巴馬政府執政(2009迄今)

因911事件的發生，美國在投入阿富汗與伊拉克戰爭的同時，位於亞洲的中國大陸正因經濟成長快速致使綜合國力的上升，在國

18 美國國防部著，蕭光霽譯，《2006美國四年期國防總檢報告》(Quadrennial Defense Review Report)(臺北：國防部部長辦公室，2005年5月)，頁29。

19 「布希西點軍校演說強調美國先發制人軍事戰略」，聯合報，2002年6月3日第12版。詳見聯合知識庫〈<http://udndata.com.ezproxy.lib.nccu.edu.tw:8090/library/>〉(檢索日期：2015年4月23日)。

20 劉阿明、王聯合，〈先發制人與預防性戰爭辨析〉，《國際政治》，2005年2月，頁75-78。

21 「美伊第二次波灣戰爭」，經濟日報，2003年3月2日第3版。詳見聯合知識庫〈<http://udndata.com.ezproxy.lib.nccu.edu.tw:8090/library/>〉(檢索日期：2015年4月23日)。



際外交舞臺上獲得豐收的果實。2001年中國大陸在海南島舉行博鰲亞洲論壇、²²在上海則成立了上海合作組織；²³同年並加入世界貿易組織。2003年為解決北韓核武問題，於北京舉行六方會談、²⁴2004年與東協簽訂《全面經濟合作框架協議貨物貿易協議》及2008年主辦北京奧運等；各種跡象證明在21世紀之初，中國大陸已逐步轉換國家利益發展方向；從對內致力經濟穩定發展獲得成果後，中國大陸開始表現出對外積極參與國際事務的企圖心。除逐步立足亞洲外，中國大陸更進一步欲爭取本身在區域多邊政治協商、科技產業發展與軍事維和行動等各項國際事務上的參與度與影響力。隨著綜合國力的穩定成長，中國大陸國防現代化使中共解放軍已有能力在其邊界附近地區進行一場高強度和高技術的局部戰爭，國際關係學者也普遍認為中國大陸已逐漸將其經濟實力轉化為軍力

能力，成為亞洲不可忽視的強權，假以時日或許將具備挑戰美國全球霸權的地位。

歐巴馬於2009年1月就任美國總統。在承襲對阿富汗與伊拉克戰爭的同時，因反恐戰爭的戰略走向，美國已過多投入於對中東戰局的單邊主義實踐上；而中國大陸的經濟崛起與中國威脅論的不斷擴張，迫使美國必須重新審視調整國家安全戰略的方向。經過數年來的輕忽後，美國決定重新聚焦亞洲，強化與傳統盟邦的關係，國務卿希拉蕊於2009年7月訪問東協時即公開表示，她上任後的首度出訪選擇前往亞洲而非如過去般前往歐洲，這是美國新政府重視亞洲的證明。希拉蕊表示：「我強烈主張美國應該更深入地參與亞洲事務。」；她東南亞之行目的是致力於與亞洲國家建立面向未來的夥伴關係，以保障亞洲的和平與繁榮。²⁵事實上，歐巴馬在2010年5月向國會遞交的國家安全戰略報告即

22 博鰲亞洲論壇的構想緣起於1998年，由菲律賓前總統羅慕斯、澳大利亞前總理霍克、日本前首相細川護熙提出，並由25個亞洲國家與澳洲發起，成立於2001年，是一個非官方、非營利、定期、定址的國際組織，為政府、企業及專家學者提供一個共商經濟、社會、環境和其他相關議題的高層對話。自從2002年開始，論壇每年定期在中國海南島瓊海的博鰲鎮舉行年會，而博鰲成為此論壇的永久所在地。轉引自宋鎮照，〈2009年博鰲亞洲論壇的新契機與新地位〉，《展望與探索》，第7卷第5期(2009年5月)，頁8。

23 冷戰結束之後，中亞地區出現五個新獨立的國家，以往劍拔弩張的中蘇邊界，演變成中共與俄羅斯及哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯等中亞國家的多邊關係。在各方積極談判協商下形成上海合作組織的前身—「上海五國」，自1998年起上海五國的地區論壇機制逐漸朝向地區安全合作發展，促使五國進一步組成新的地區安全體系。在2001年6月15日，五國加一(烏茲別克)成立上海合作組織，以「安全」和「經濟」兩大主軸進行區域安全合作。詳參黃一哲，〈上海合作組織的現況與發展〉，《國防雜誌》，第24卷第3期(2009年6月)，頁6。

24 美國認為，朝鮮半島核問題是屬「周邊問題」，參與會談的國家應該包括朝鮮半島周邊的所有國家。在各方的協調與溝通下，同意南北韓、日本、中共、俄羅斯與美國等六國參與朝鮮半島核問題的討論，「六方會談」的方式之此形成。轉引自廖文義，〈北韓核問題與「六方會談」，回顧、分析與展望〉，《通識研究集刊》，第14期(2008年12月)，頁38。

25 陳成良「參與東協論壇希拉蕊宣示美『重返』亞洲」，自由時報電子報，2009年7月23日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/321070> (檢索日期：2015年4月23日)。

開始重新修正美國的戰略方向，大致有四大重點方向²⁶：一、安全：美國及美國人民和盟友的安全；二、繁榮：處於開放的國際經濟體系中，並能提供良機、促進繁榮的強大、創新和不斷增長的美國經濟；三、價值觀：美國及世界的普遍價值觀得到尊重；四、國際秩序：在美國領導下，通過加強合作以應對全球挑戰，並促進和平、安全和機會的國際秩序。

歐巴馬政府藉由維護盟友安全及推展美國普世價值及由美國領導下的國際秩序，重返區域多邊主義，事實上，也是為了重返亞洲布局，達到所謂「亞太再平衡」的一種戰略。近年來，美國利用中國大陸周邊的一些衝突問題和紛爭，極力強化美國對亞太地區的影響力。如在東北亞，美國利用北韓威脅強化在該地區的軍事存在，加緊部署東亞戰區飛彈防禦系統(TMD)，表面上是針對北韓的飛彈威脅，實際上帶有削弱中國大陸軍事能力的意圖。在東南亞議題上，美國對南海問題的政策已由「消極中立」轉為「積極中立」，以「參與對話」等方式協助解決爭端。²⁷美國還調整亞太駐軍，將原駐日、韓的部隊分散派往澳大利亞、新加坡和馬來西亞的基地，尋求讓海軍艦艇停靠越南金蘭灣，

並在菲律賓派駐地面部隊，從而形成一條小規模但機動性更強的基地鏈。²⁸

其次，美國採取加強與中國大陸周邊國家發展軍事同盟及軍事合作關係。美國在亞太地區與日、韓、菲、泰、澳等國均保持同盟關係，做為美國介入亞太安全事務的重要工具；更進一步將日本和澳大利亞做為實施亞太安全戰略的「南北雙錨」，一度還醞釀建立由美、日、韓、澳等組成的「亞太小北約」，²⁹對中國進行遏制的戰略態勢。由於美國在綜合國力上的超強地位，以及在中國大陸周邊地區強大力量的存在和影響力，都使美國對中國大陸周邊安全構成的嚴重威脅和壓力。中國和平崛起的過程是漫長的，而遏制中共崛起卻正是美國所需要的長期戰略。

2015年報告重點摘陳

一、安全³⁰

美國已經脫離伊拉克和阿富汗大規模地面戰爭的束縛。2009年歐巴馬上任時，美國在伊拉克和阿富汗投入近18萬名美軍；至2015年美軍在上述兩個國家的駐軍已經不到1萬5千人。這種退場轉變使得美軍可以重新調整戰略目標：美國將持續支持伊拉克政府擺脫教派衝突和極端主義的災禍，並維持對阿

26 Barack Obama, National Security Strategy (Washington D.C.: The White House, 2010), front cover

27 高子川，〈中國周邊安全環境基本態勢解析〉，《中國外交》(北京)，2004年第6期(2004年6月)，頁38-44。

28 李明峻，「美日調整軍事部署瞄準中國」，看中國網，2003年8月10日，<http://secretchina.com/news/gb/articles/3/8/10/48267.html>

29 「澳洲外長唐納：新亞洲安盟不是要圍堵中國」，聯合早報，2001年8月1日，http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages2/sino_us010801e.html。

30 Barack Obama, National Security Strategy (Washington D.C.: The White House, 2015), pp.7-14



富汗國家安全部隊(ANSF)的支持。未來將針對“基地”組織、“伊斯蘭國”及其附屬組織予以反擊，同時加強訓練和裝備敘利亞的溫和反對派，幫助對抗阿薩德政權，努力防止暴力極端主義的擴大與激進化。

報告中特別強調，美國針對“伊斯蘭國”的打擊，只是針對具有威脅的宗教激進派恐怖份子加以拘束打擊，而不是美國及其盟國與伊斯蘭教交戰。此外，美國必須加強對網路、太空及情報、監視和偵察能力的投資，包含應對導彈攻擊、網路攻擊與恐怖分子攻擊；為了保持軍事優勢與戰備，美國將對軍隊體制繼續進行改革，強化完善對軍隊及軍眷的必要投資。

在遵守《核不擴散約條》的情形下，美國將通過《削減戰略武器條約》與繼續推動《全面禁止核子試驗條約》，以防範北韓的核武挑釁及說服伊朗停止核計畫的發展，改朝向和平使用核能的目的。而在東海及南海的緊張局勢，提醒世人注意逐漸升高的風險；美國將支持中共與東協(ASEAN)之間儘早簽署一項有效的《南海行為準則》，以降低與鄰國間相互衝突的可行性。

二、繁榮³¹

美國經濟是世界上最大、最開放和最富於創新的經濟。美國的領導地位取決於能否持續創造並反映美國的利益與價值觀。為此，美國將塑造對美國民眾有利的全球化戰略。除了移民改革與能源安全外，有鑑於烏

克蘭和歐洲對俄羅斯能源供應的依賴面臨挑戰；美國將積極推動能源燃料、來源和路線的多樣化，並增加美國本土的來源提供。美國必須通過《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》(TPP)和《跨大西洋貿易和投資夥伴關係協定》(TTIP)，除了制定世界上最高的勞工權利和環保標準，同時消除對美國出口品的壁壘，把美國置於一個涵蓋全球經濟2/3的自由貿易區的中心，使美國成為人們首選的生產平臺和主要的投資目的地。

三、價值觀³²

要在一個經歷重大政治變革的世界發揮有效的領導作用，美國必須在國內維護自身的價值觀，同時在國外宣揚普世價值觀。從中東到烏克蘭，從東南亞到美洲，各個國家的公民更加有力地尋求更大的自由和負責任的制度。但是，這些要求常引起專制秩序的支持者作出同等的對立反應，導致鎮壓和衝突。然而，捍衛民主和人權關係到每一個持久的國家利益；美國從自己的歷史知道，如果爭取自由的鬥爭要取得成功，人們必須領導自己的這種鬥爭。

美國有必要堅持最高的水準，加強反對酷刑的承諾，並禁止違反美國價值觀的強化審訊方法，並採取更加有力的保障措施，對被拘留者給予人道待遇。美國的價值觀反映我們在全球各地宣導的普世價值，包括言論自由、信仰自由及和平集會自由；民主選舉領導人的能力，以及享受正當程序和和平等司

31 Barack Obama, National Security Strategy (Washington D.C.: The White House, 2015), pp.15-18

32 Barack Obama, National Security Strategy (Washington D.C.: The White House, 2015), pp.19-22

法的權利。為促進平等，美國將捍衛頻繁遭受暴力、虐待和忽視的群體，例如少數民族和宗教少數、殘疾人士、女同性戀、男同性戀、雙性戀、變性人、流離失所者和流動工人。同時，美國更要支援新興民主國家及賦予民間社會和年輕領導人力量，確認政界、商界和民間社會的未來領導人，讓他們彼此建立聯繫，建立良好互動，共同防範大規模暴行。

四、國際秩序³³

無論過去還是現在，美國仍然是一個太平洋的大國。在接下來的5年中，亞洲區域的安全形勢，包括有爭議的海上領土糾紛和北韓的挑釁，仍有可能具備升級與發生衝突的危險。美國必須面對亞洲和太平洋的再平衡；與日本、韓國、澳大利亞和菲律賓的聯盟現代化，加強它們之間的互動，以確保它們完全有能力應對區域性和全球性挑戰。加強東盟、東亞峰會和亞太經合組織等區域機構，增進共同規則和規範，對共同的挑戰作出集體反應，幫助確保和平解決爭端。美國將繼續支援亞洲和太平洋地區的安全、發展和民主的進步。這是美國正在東南亞同越南、印尼和馬來西亞建立的深化夥伴關係的一個重要焦點。同時，美國將堅持對澳大利亞、韓國、日本、菲律賓和泰國的條約義務，同時鼓勵泰國很快恢復民主。美國將支持緬甸人民深化並維持改革，包括鞏固民主和民族和解。

針對中國崛起，美國歡迎中國大陸採取

穩定、和平與繁榮的建設性的關係，並促進亞洲和世界各地的安全和繁榮。中國大陸和美國在尋求對於氣候變化、公共衛生、經濟增長以及北韓無核化等共同區域和全球挑戰上的合作；雖然會有競爭，但是美國認為不一定會發生對抗。然而，美國會密切留意中國大陸的軍事現代化和在亞洲不斷擴大的軍事存在，同時設法減少發生誤解或產生誤判的風險。關於網路安全，美國將採取必要的行動，以保護美國的企業，捍衛美國網路，防止為商業利益竊取商業機密，不管是私人部門還是中國大陸政府。

此外，必須加強美國與歐洲的持久聯盟。俄羅斯對烏克蘭的侵略證明，歐洲的安全和反對領土侵略的國際規則和規範是不能被視為理所當然的事情。對此，美國領導國際社會努力支持烏克蘭人民選擇自己的未來，發展自己的民主和經濟。美國將繼續通過制裁等手段讓俄羅斯付出巨大代價，同時以質樸的真理反擊莫斯科的欺騙性宣傳。除了阻止俄羅斯的侵略外，尋求中東和北非的穩定與和平、及對非洲的未來投資與在美洲的經濟和安全合作，也是美國推動國際秩序的重點工作。

解 析

2015年《美國國家安全戰略》報告計有29頁，相較於2010年《美國國家安全戰略》計有51頁，篇幅大量縮減；顯見歐巴馬於第2個任期內，對國家安全戰略的實踐已

33 Barack Obama, National Security Strategy (Washington D.C.: The White House, 2015), pp.23-28



有明確戰略規劃目標，報告內容不再咬文嚼字，擴大虛充字數而淪落為應付國會的軍事文宣品。本次報告除繼續提出美國要保持與東協、日、韓、澳大利亞等國際聯盟組織合作外；在亞洲導彈防禦、北韓核武問題、東海及南海領土爭議等議題上的發揮，更突顯出歐巴馬致力於重返亞洲，取得“亞太再平衡”的國家戰略方向不會改變。

整份報告中，美國針對中國大陸的立場，係屬於既要相互合作，又要隨時防備觀察的矛盾關係。中國大陸綜合國力上升，在亞洲區域的影響力已經位居龍頭的角色，美國必須與其保持相互競爭合作，又要避免兩國競爭下所可能造成衝突的風險，美國想要步步為營，卻又要處處牽制中國大陸。在政治經濟上，美國一方面要求中國大陸負起大國責任，在人權維護與經濟貿易等問題能遵守國際規則；在領土資源上，美國反對亞太周邊國家透過任何恐嚇形式解決東海及南海領土糾紛問題，卻又期望中國大陸能和與東協簽訂《南海行為準則》。在軍事上，美國明言直指要密切留意中國大陸的軍事現代化和在亞洲不斷擴大的軍事存在範圍。而有關於網路安全，美國將採取必要的行動，以保護美國的企業，捍衛美國網路，防止為商業利益竊取商業機密，不管是私人部門還是中國大陸政府。事實上隨著中國大陸在國際政治的影響力提升之後，美國意識到“中國因

素”對美國發展和戰略成敗產生重要影響。當前與中國大陸對抗和衝突不利於美國國家安全，於是「合作並觀察」形成了歐巴馬對中國大陸現行的外交基本戰略。

整份報告中最具爭議的部分是歐巴馬強調：“聰明的國家安全戰略不能只依賴軍事實力。”歐巴馬堅持美國應避免在介入國外衝突的問題上“手伸得太長”。國家安全顧問蘇珊·賴斯也表示，美國現在面臨的並不是實實在在的危險，因此不必杞人憂天。歐巴馬的一些高級官員發表聲明對安全戰略表示支援。國務卿克里表示，新的國家安全戰略既雄心勃勃，又具有可實現性。國防部長哈格爾也認為這份報告可以“非常清楚國家面臨的挑戰以及我們的戰略機會”。一些共和黨議員則批評歐巴馬總統對國際威脅沒有做出足夠的反應。共和黨參議員林賽·格雷厄姆認為：懷疑歐巴馬的戰略耐心能不能讓“伊斯蘭國”組織、伊朗的阿里·哈米尼及俄羅斯的普丁害怕。³⁴

結 論

一直以來，中國大陸和美國展開亞太戰略競爭，與中國大陸渴望取得真正的全球強權有關。中國大陸在亞洲的領土優勢地位與幅員廣闊；近代歷史在西方勢力與日本侵門踏戶前，中國大陸自古以來是亞洲區域的翹楚，鄰近小國均須以卑恭的姿態與北京往

34 紀明葵，〈國防專家預測美國將延續多邊風格，主打合作牌〉，中國網，2015年2月12日，http://big5.china.com.cn/opinion/think/2015-02/12/content_34804605.htm。

來。然而，時至21世紀，中國大陸整體綜合國力發展上仍落後美國，不足以在各項國際安全議題上與美國相互抗衡；面對美國以霸權主義的身分介入亞洲各項事務，中國大陸也只能朝著相互合作的方向前進。³⁵就美國而言，過去單打獨鬥主導一切的單邊主義，已經在伊拉克和阿富汗大規模地面戰爭軍事力量的投入下獲得了深刻的教訓。如今要推動國家安全戰略的聯合行動，防範暴力極端主義、阻止軍事衝突所形成的國際秩序紛擾、防範核武器的擴散和濫用、加上氣候變遷、網路攻擊和伊波拉病毒疫情肆虐，既需要與非軍方的合作伙伴、多國合作，也需要與各部門、盟友和國際組織間的協調，相互合作。

國際關係理論中，羅伯特·基歐漢(Robert Keohane)出版的《霸權之後－世界政治經濟中的合作與爭鬥After Hegemony》，當中的合作理論正是對美國與中國大陸競合關係的最佳詮釋。基歐漢強調，合作機制與霸權機制並不相悖，霸權機制依賴的是一種「非對稱的合作」。³⁶隨著美國霸權的衰弱，霸權後合作是可能的；因為互補利益的存在可導致非霸權機制的建立，霸權後合作是一種「對稱的合作」。合作並不表明中國和美國不存在利益衝突，而是要透過政策調整積

極處理衝突，實現合作；但最終的立論點，政策的調整仍然以較強的霸權，也就是美國的政策為主，進行合作應有利於美國的戰略利益。依照《美國國家安全戰略》報告的規劃，我們可以預見在未來的5年，中共與美國間的相互依存度將日益加深，雙方應該基於合作立場，緩步調整彼此戰略競爭的衝突程度，不至於形成過去冷戰時期的美蘇軍備對抗，期望朝向和平發展的方向賡續前進。

作者簡介

陳玉龍上校，空軍指職84年班，政治大學國際事務與戰略研究所碩士。曾任連長、作參官、聯參官、教行官、中隊長。現任職於空軍司令部人事軍務處人事整備組副組長。



35 翁羅素(Russell Ong)著，李柏彥譯，《中共與美國的戰略競爭》(臺北：國防部政務辦公室，2013年4月)，頁20。

36 Robert Keohane, After Hegemony, pp49-54; 轉引自倪世雄著，包宗和校訂，《當代國際關係理論》(臺北：五南圖書出版股份有限公司，2006年10月初版3刷)，頁415-416。