



● 作者/Ash Carter ● 譯者/王建基 ● 審者/劉宗翰

美國再平衡政策與亞太安全

The Rebalance and Asia-Pacific Security

取材/2016年11-12月外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, November-December/2016)

本文作者為時任美國國防部長的卡特，他指出，歐巴馬政府的亞太再平衡政策，旨在重新注入美國在該區域的經濟、外交及軍事交往動能，建構一個原則性、兼容的安全網絡，不管未來情勢如何，美國仍將持續在該區域扮演穩定者的角色。



美軍全體官兵夜以繼日，為確保亞太安全奮鬥不懈。(Source: DoD/Sean Hurt)

2016年4月，筆者親赴菲律賓馬尼拉美國公墓(Manila American Cemetery)獻花，向1萬7,000餘名長眠於此的美國袍澤致敬。在仰望歷年戰役地圖時——瓜達卡納島、中途島、雷伊泰灣等——渠等英名仍迴盪在美國國防部。對於美軍多年來在亞太區域所扮演之重大角色，實難不肅然起敬。長眠於此的先賢先烈拋頭顱灑熱血，不僅贏得第二次世界大戰，更為區域各國開創光明前途。

自第二次世界大戰以來，美軍全體官兵夜以繼日，為確保亞太安全奮鬥不懈。在該區域的前進部署官兵——無論是服務於南韓的韓福瑞斯營區(Camp Humphreys)、烏山空軍基地(Osan Air Base)、日本的橫須賀海軍基地(Yokosuka naval base)、橫田空軍基地(Yokota Air Base)，抑或其他單位——皆奉獻心力，協助美國嚇阻侵略並深化與區域各國的軍誼。史坦尼斯號(USS *John C. Stennis*)、藍嶺號(USS *Blue Ridge*)、拉森號(USS *Lassen*)及其他各艦的千萬名海軍及陸戰隊官兵，巡弋千百萬哩、造訪無數港口，並且協助保護世界各處的海上航線——包括南海航線。美軍官兵數十年來協助他國執行訓練，包括與菲律賓逐年增加演習複雜度的作業時間就長達30餘年。

每一次的港口訪問、飛行時數、演訓及作戰任務等，都一點一滴建構出亞太區域的穩定。而每位陸、海、空、陸戰隊官兵皆矢志捍衛各項重要原則——諸如和平解決爭端、各國有權免於威迫而自由選擇安全與經濟的道路，以及受國際法所保障的飛越與航行自由。

確保安全與堅持以上原則，是美國一貫政策。

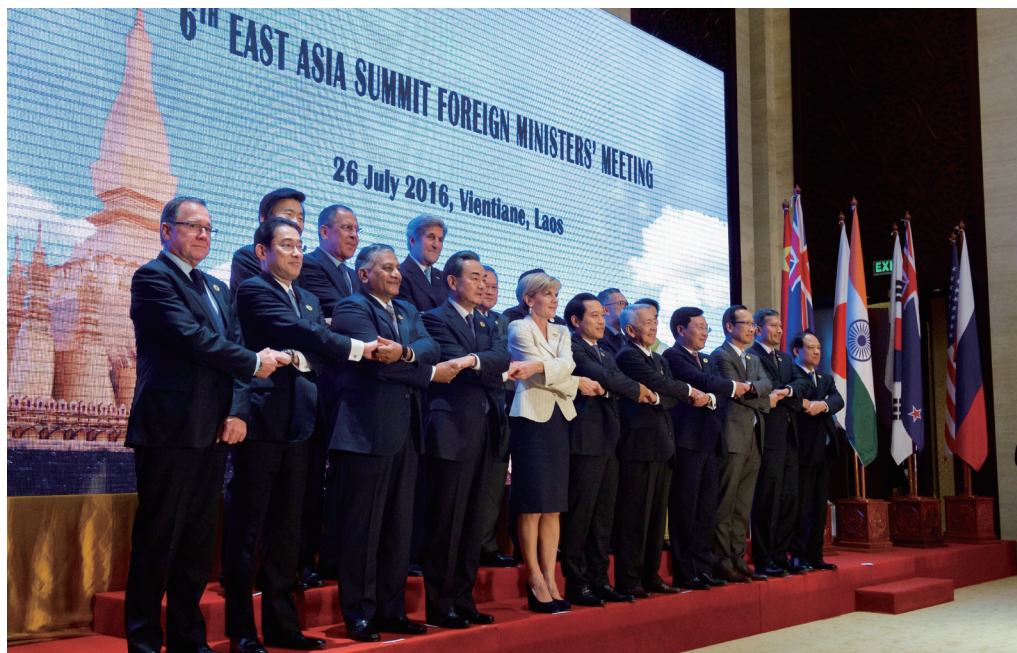
無論民主黨或共和黨執政、無論預算有餘或不足、無論戰時或平時，美國均積極參與區域的經濟、外交與安全事務。縱使常有人預測美國即將讓出亞太安全承擔者的角色，但是美國依然堅持落實上述活動。

堅持的結果營造出非凡成就：長期以來，亞太各國均享有繁榮昌盛的機會。的確，一連串的經濟奇蹟就在此地發生。日本、南韓、中華民國，以及東南亞各國皆欣欣向榮，中共與印度亦復如此。隨著教育與民主向下紮根，人類的進步已孕育出豐盛成果。近數十年來，與諸多其他區域相較，亞洲享有更佳的穩定與和平。

鑒於亞太區域的進步，以及在經濟、政治與軍事各方面產生的改變，歐巴馬總統在2011年宣示，他「做出深思熟慮且具戰略意義的決定——身為太平洋國家，美國將在形塑本區域及其未來方面，扮演更重要、更長期的角色。」所謂的亞太再平衡戰略，旨在重新注入美國在該區域的經濟、外交與軍事交往動能。在結束大中东區為期十年的反恐戰事後，美國——以及國防部——旋將資源、心力與作戰部署轉向亞太區域。五年以來，國防部積極落實再平衡戰略的最後一個階段，在美國致力確保亞太區域仍是人人皆可飛黃騰達的當下，檢視當前進展十分重要。

變動中的區域

亞太區域正逐漸成為世界經濟、政治與軍事的重心。光人口的變化便十分驚人：當前世界已有過半數人口住在此一區域，到了2050年，印度、印尼、菲律賓及越南等四國人口成長總數將達5億



2016年7月，在寮國首都萬象所舉行的第六屆東亞高峰會開始之前，各國外交部長共同合影留念。(Source: State Department)

之譜。雖然近期若干報告預測人口成長率將會下滑，但亞太區域仍是全球經濟的關鍵驅動者，也是美國貨品不可或缺的市場。區域內若干國家的軍隊數量算是榜上有名，其軍費亦不斷攀升。在這些種種變動下維護安全，乃是美國及許多其他國家的當務之急，由於這些動態產生了機遇，不僅促進了更大成長與進展，而且還形成更強的競爭與對抗。因此，再平衡戰略的宗旨，乃是在變動的時代中，確保此一無與倫比的區域常保穩定進步。

為達此一目的，華府刻正強化與該區域的經濟關係，因為美國和亞太區域乃是命運共同體。時值亞洲經濟持續成長之際，美國決心加強過去曾經使區域諸國受益之開放兼容途徑。因此，再平衡戰略最主要的倡議項目之一，就是「跨太平洋夥伴協定」(Trans Pacific Partnership, TPP)，旨在使美國與其他11個經濟體的關係更加緊密、確立一個高標準的貿易體系，並且支持美國的出口及高薪工作。跨太平洋夥伴協定是美國政府(及國會)的契機，絕不可

錯過。

透過再平衡戰略，美國亦對該區域的外交注入新動能。除增加總統及閣員出訪區域各國次數外，美國亦在各項對話中扮演關鍵角色，不斷協助形塑亞太經濟、政治與安全的未來，並且在許多場合下，多次主導此類對話。例如，2016年2月，歐巴馬總統首次在加州陽光莊園(Sunnyland)舉辦東南亞國協(ASEAN)領袖高峰會，另外，筆者亦於同年9月在夏威夷接待東協十國的國防部部長，就區域安全挑戰進行討論。

亞太區域正逐漸成為世界經濟、政治與軍事中心。

五角大廈不斷落實再平衡戰略的軍事作為，俾確保在未來數十年內，美國仍能維持區域安全主要提供者之地位。再平衡戰略的第一階段，旨在強化美國軍力態勢，使美國從海上、空中、水下持續扮演中樞角色，並且使軍力分布更廣、戰力更具應變力，以及獲得更長期政治支持。國防部已宣示，要



每兩年舉行一次的環太平洋聯合演習，是世界上最大的海上聯合演習，2016年總計有26個國家參與。

(Source: USN/Jeff Troutman)

將60%的海軍及海外空軍資產部署於此一區域。同時亦策頒各項計畫，將當前部署於日本、南韓的設施進行現代化。另在沖繩島維持強力兵力駐留之際，日本開始調整美陸戰隊在該處高度集中的態勢，將部分部隊移駐其他地點，包括澳大利亞、關島及夏威夷等處(其中關島作為戰略中心)。

筆者於2015年宣示開啟再平衡戰略第二階段，五角大廈將廣續於該區域部署最優秀官兵及最先進武器。這些武器包括F-22與F-35匿蹤戰機、P-8A海神(Poseidon)海上巡邏飛機、V-22鶚式(Osprey)斜旋翼機、B-2轟炸機，以及最先進的水面作戰艦。國防部亦將資源投注於攸關再平衡戰略成敗的新式武器裝備。目前刻正增加水面艦數量，提升每艘戰艦的致命性，並且投入發展維吉尼亞級(Virginia-class)潛艦、先進無人水下載具、B-21新型長程打擊轟炸機，以及可運用於網路空

間、電戰與太空的尖端技術。

國防部也發展創造各種新戰略與作戰構想，並且將之落實於自己及夥伴的各項演訓之中。例如，2016年夏天所舉行的環太平洋聯合演習(RIMPAC)——每兩年舉行一次，而且是世界上最大的海上聯合演習——統合26國共同維護海上交通線暢通。期間最令人矚目的合作項目，就是美「中」船艦從關島共同航行至夏威夷，並且實施多項操演課目，其中還包括強化搜救能力等。

強化國防關係

環太平洋聯合演習充分展現出一項事實，那就是美國與友邦的國防關係，乃是美國在亞太區域交往的基礎。此一關係數十年來孕育成長、歷經危機試煉，並且建立在共同利益、共同價值與犧牲奉獻之上。在再平衡戰略下，國防部協助各友邦進行軍事現代化，以確保渠等繼續成為區域安定繁榮的基礎。

在東亞，美日同盟仍是亞太安全的基石。在2015年華府與東京簽訂新版防衛指針後，兩國關係空前堅定，對區域內、外做出貢獻的堅強實力也是前所未見。自1997年《美日防衛合作指針》首次修訂以來，即將新趨勢與新科技列入考量，並使兩國部隊更加緊密合作，以因應更多的緊急事件——包括未達衝突門檻的事件，以及諸多太空與網路空間挑戰。

美韓同盟關係在2014年亦有重大進展，兩國同意採取基於實際狀況而定，而非按期程方式，決定南韓何時可獲得盟軍的戰時指揮權。2016年7月，為因應北韓彈道飛彈威脅，兩國決定在南



2016年7月，爲了因應北韓不斷升高的核武與飛彈威脅，美韓決定部署薩德系統。(Source: Lockheed Martin)

韓部署一個先進防空飛彈連，也就是「終端高空區域防禦」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD，簡稱薩德)系統，並且盡可能及早完成相關後續作業。就美澳同盟而言，此一同盟關係已日趨全球化。兩國不僅透過雙邊兵力態勢倡議等機制，在亞太區域維持緊密的國防合作關係，更在區域以外加速打擊伊斯蘭國。

正如歐巴馬總統所昭示，美國對菲律賓的承諾堅不可摧。在再平衡戰略下，兩國同盟關係更加大幅向前邁進。美菲人員不僅定期共同訓練，更在

2014年簽署劃時代的《強化國防合作協定》(Enhanced Defense Cooperation Agreement)，美軍將協助菲律賓進行軍事現代化。於此同時，透過美泰同盟——美國在區域內最悠久的同盟關係之一——美國刻正協助泰國提升國防實力。

中共模式無法配合亞太區域想走的步調。

除同盟關係之外，美國亦致力於深化與區域內友邦的夥伴關係。例如，美印關係註定成為二十一世紀最重要的夥伴關係之一。美國與印度兩大國有著諸多共同點：民主政府、主張個人自由與包容原則的多民族、多文化社會，以及成長、創新與開放的經濟。2016年6月，白宮承認印度為「主要國防夥伴」，這將使美國以最緊密盟友的指定標準，與印度展開國防交流與科技分享。

筆者所稱的「戰略握手」(strategic handshake)——美國以再平衡戰略向西拓展，印度採「東望政策」(Act East Policy)向東發展——態勢下，兩國刻正

舉行各項軍事演習並加強雙邊安全關係，俾因應共同挑戰。兩國軍方之間亦存在科技交流關係。四年前，為有效發揮兩國工業與科技實力，美國與印度共創「國防科技暨貿易倡議」(Defense Technology and Trade Initiative)，配合印度總理莫迪(Narendra Modi)旨在提升國內生產的「印度製造」(Make in India)政策。因此，兩國正開始進行聯合發展，以實現更廣泛的國防專案。

再平衡政策已協助美國深化東南亞夥伴關係。2015年5月間，歐巴馬總統赴河內進行歷史性訪問，而這只不過是美越夥伴關係不斷強化的最近實況而已：美國還撤銷對越南出售致命性武器禁令，協助越南軍方獲得所需裝備。美國與新加坡關係也持續發展。2015年12月，美星兩國簽署《強化防務合作協定》(Enhanced Defense Cooperation Agreement)。同年，美海軍亦派遣P-8A海上巡邏飛機，進行首次輪駐新加坡，另亦將採輪駐方式在新加坡部署四艘近岸作戰艦。同時，美國亦與印尼、馬來西亞合作，協助

兩國更能因應安全挑戰，並且促進區域安全。

誠然，中共崛起對亞太區域已造成深遠衝擊。美國歡迎和平、穩定及繁榮的中共，並且希冀其能扮演負責任的角色，對區域安全網絡有所貢獻。諸多國家均尋求與中共建立獲利最多的關係，但渠等亦日漸擔憂中共的若干舉措，與其是否願意接受在區域內追求自我利益時的妥協。雖然中共長期以來從美國及區域各國所奉行的原則與體系上獲利甚多，但從其在海上、網路空間、全球經濟及其他方面的行為來看，北京當局有時根本是按照自己的規則行事，暗中破壞各項區域原則。

中共模式無法配合亞太想走的步調；這種模式反映出該

區域的陳年過往，而不是美國及其他各國所想要一種原則性(principled)未來，而且其所採取手段確實會產生不良後果。中共的行為是自絕於亞太各國——有如築起一道自我孤立的長城——於此同時，區域各國不斷在經濟、政治、軍事各方面走向整合，促成共同利益與原則性的秩序。結果，區域各國對於中共行為均表示關切，無論是在公開或私人場合、最高層級、區域會議或全球論壇之中。

當今美國仍致力與中共合作，以確保本區域有一個原則性未來。美「中」軍誼源遠流長，兩者軍方近期甫達成兩項信心建立措施(confidence building measures, CBM)，一項是有關海上行為準則，另一項

則是有關危機溝通，同時亦定期共同參與多邊演習。透過上述作為，雙方在精進溝通管道，以及降低可能導致危機的誤判等方面，已獲得重大進展。

發展原則性安全網絡

在區域發展中的安全網絡上，亞太再平衡戰略亦將協助美國扮演更重要的角色。此一安全網絡本身在充滿動態的亞太區域中，也是另一項改變：不像世界其他區域，亞太區域的正式區域架構，從未像歐洲北約組織一般肩負起促進和平穩定之責。這從亞太特有的歷史、地理與政治來看，固然可以理解，但是隨著區域內經濟、政治更加緊密連結，各國軍方也比以往更常在一起規劃、訓練及作業。

不斷成長的亞太安全網絡，把各國關係緊密交織在一起，以協助軍方做得更多、走得更遠且更有效率。此一網絡可使各國採取一致行動，因應人道危機與天然災害、處理恐怖主義等共同挑戰，以及確保重要航道與公域進出的安全。2013年海燕颱風及2015年尼泊爾地



即使美國與中共之間存在戰略互疑，但是彼此間的軍事交流未曾間斷。

(Source: USMC/Roberto Villa Jr.)



震期間，各國所採取的集體應處作為，都是此類網絡措施的近期例證。

更重要的，這就是筆者所說的「原則性、兼容的安全網絡。」之所以稱之為兼容，是因為任何國家、軍隊——無論在能力、預算或是經驗上的多寡——都能貢心獻力。人人皆有權發聲、沒人該被排除在外，並且企盼沒人選擇不予參加。由於此一安全網絡反映各國數十年來所奉行的原則，因此這將有助於實現區域內諸多國家選擇一種原則性的未來。

美國要透過責任分擔來維持區域穩定，因為此一網絡代表下一波的亞太安全新潮流。為協助引領此一潮流，美國不斷發揮其特有之能力、經驗與影響力。例如，國防部刻正推展為期五年之「東南亞海洋安全倡議」(Southeast Asia Maritime Security Initiative)，本倡議初期投入4億2,500萬美元，旨在建立東南亞海域體認(maritime domain awareness)與海洋安全。本倡議不光只是提供資金或硬體，更將促成印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國與越南間的共同合作，還有這些國家與美國的合作，俾使各國看得更多、分享更多、貢獻更多，進而確保該區域關鍵水域的安全。

亞太安全網絡另在三方面持續發展。首先，一改過去雙邊合作方式，若干首創的三邊機制將志同道合國家結合在一起。美日韓夥伴關係有助於三國協同一致、因應北韓核武與彈道飛彈挑釁行為，2016年6月，三國舉行有史以來的三邊彈道飛彈預警演習。在過去三年，美國、印度及日本共同舉行「馬拉巴海軍演習」(Malabar naval exercise)，亦是三邊關係已開始提供全區域務實安全

合作的另一例證。2015年11月，美泰兩國攜手合作，請寮國共同參與清除未爆彈計畫，目前三國正攜手展開訓練，以消弭此一危險。

在未來數十年間，美國規劃在亞太區域做出更多貢獻，而不是更少。

第二，諸多亞太國家自行展開合作，美國並未參與其中。印度強化與越南軍方及海巡單位的軍事訓練。2015年，澳大利亞、印度與日本舉行三邊對話，有效強化區域安全網絡。日本亦著手並建構菲律賓海上部隊戰力。2016年，印尼、馬來西亞與菲律賓同意實施聯合反海盜巡邏。

第三，甚至在更廣泛的面向上，區域內諸多國家透過「東協國防部長擴大會議」(ASEAN Defense Ministers Meeting-Plus)建立一套多邊安全架構。此一倡議，使東協十國與其他八國的國防部部長齊聚一堂，實現以行動取向、以東協為核心的制度來建立互信，並且促進實際安全合作的漸增需求。

原則性安全網絡並非針對任何特定國家而發展，反倒是展現出區域渴望合作，避免受到脅迫，進而使持續數十年的和平進步不致中斷。更重要的是，由於該網絡並非封閉式，各國能更容易進行合作。例如，雖然美國與其他各國對於中共或有不同意見，但是仍矢志合作，採雙邊方式或透過此一網絡解決分歧，以避免造成區域不穩定。

該網絡亦有助於在諸多安全挑戰下確保局勢穩定。北韓的挑釁行為未曾稍歇，數十年來其暴力極端主義一直威脅著亞太區域，而伊斯蘭國等

恐怖組織，亦持續在區域各國中興風作浪。交通繁忙的亞太海上航路，對尋求搶奪物資或擄人(船)勒贖的海盜而言，一向是令人垂涎的目標。亞太區域不僅因位於環太平洋火山帶，易受到地震及火山爆發威脅，還經常遭受風暴侵襲，而且在氣候變遷加劇下更形惡化。

接著還有該區域的特有挑戰，包括從經濟、政治、軍事動態上改變的結果。由於若干國家(主要為中共)的強制行為，持續且長期性的區域爭端，尤其是海上爭端，近年來強度不斷升高。2015年全球海上貿易約有三成運經南海，其中包括約1.2兆噸運往美國的船載貨物，區域繁榮未來正面臨不斷滋長的危機。

美國並非當前亞太海洋主權聲索國，對於何方享有具爭端地貌的最高主權亦不預設立場，但是華府支持和平解決爭端，尤其支持透過國際仲裁等機制加以解決。2016年7月海牙常設仲裁法院(Permanent Court of Arbitration)對南海海洋主權聲索及行為之裁決結果，乃是一個機會，可再次建立區域原

則性未來、促進新外交作為、降低並解決(而非升高)緊張情勢。美軍亦將持續在國際法規範下進行飛行、航行與作業，持續與盟國與夥伴共同維護航行與飛越自由等核心原則，繼續確保這些核心原則在南海及世界任何其他區域均能落實。只要各國都能按照同樣的規則行事，區域就能避免重蹈過去因各國以力量與意志相互競逐，而導致全人類災難的覆轍。

供應氧氣

再平衡戰略在2011年公布時對美國頗具意義，但迄今，尤其在美國官方多次出訪亞太後，此一戰略對區域內的人民、軍方及國家亦具有重大意涵。筆者每次以國防部長身分造訪亞太區域時，有件事從未改變：亞太區域各國軍方的要求，以及各國領導人希望美國付出的是愈來愈多，而非愈來愈少。對亞太區域而言，安全就像氧氣：足夠時不受注意，缺乏時卻無物可以替代。70餘年來，美軍官兵不斷提供氧氣——使世界億萬老百姓感到安全、撫育子女、追求理想、享受圓滿人生。

由於對再平衡戰略的投資及兩階段規劃，美國將具備所需工具，繼續在亞太區域扮演此一角色。在下一階段，國防部將透過更頻繁、更高難度的演訓，強化本區域逐漸興起的原則性安全網絡。國防部亦將繼續從質上提升美軍的區域態勢，對先進科技「重大」(big bet)投資項目排出優先順序。透過配合區域的原則性安全網絡及自身努力，美國會向盟國、夥伴及整個區域證明，未來數十年間將繼續在亞太區域做出更多貢獻，而不是更少。

依據再平衡戰略，美國刻正周密籌劃軍隊部署，俾協助將歷史性動盪化為歷史性進步。透過將再平衡戰略落實於作戰，並且透過支持成長中的區域原則性安全網絡，國防部必能協助確保此一區域未來七十年的安全、穩定與繁榮。

作者簡介

Ash Carter係歐巴馬政府任內的國防部長。

Copyright © 2016, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.