

美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰

蔡明彥

國立中興大學國際政治研究所

教授兼所長

摘 要

隨著東亞區域權力結構出現變化，美國對東亞事務的主導權，開始出現下滑的趨勢。冷戰結束以來，美國利用區域同盟網絡與前進部署武力，在東亞地區建立起某種程度的「霸權秩序」，但隨著區域安全情勢變化，此一「霸權秩序」正面臨兩方面的挑戰：第一、東亞地區的權力結構正出現變化，區域崛起大國——中國的國力與影響力正逐漸提升，美國面臨如何有效管理美中雙邊關係的問題。第二、東亞地區的安全議題趨向多元化，相關問題的複雜程度，已非美國霸權所能獨力管理。未來美國在管理東亞地區安全事務時，如何管理與中國的關係？能否有足夠資源維持美國對東亞地區的安全承諾？如何爭取區域國家合作處理新興安全議題？相關問題將影響美國在東亞地區霸權地位的未來發展。

關鍵字：東亞安全秩序；霸權穩定；美國領導權；美中關係

壹、前言

進入 21 世紀以來，東亞區域安全情勢呈現出相當複雜的面貌，兼具穩定與不穩定的特質：一方面，東亞國家因為經濟快速成長，跨國間經貿往來與安全合作的機會不斷增加；但是另一方面，東亞大國之間仍然存在戰略競爭關係，各國尋求擴大自身在區域內的影響力，導致東亞地區出現「經濟合作」與「戰略競爭」兩種現象並存的特殊狀況。¹

美國是世界上唯一的超強，對於東亞事務擁有優勢的主導權。但隨著東亞區域權力結構出現變化，美國對東亞事務的主導權，開始出現下滑的現象。區域內的崛起大國——中國，在東亞地區的政治、經濟與軍事影響力，持續提升；而美國在東亞地區最重要的盟友——日本，在民主黨上台執政後，雖然維持美日安保的合作路線，但也開始提倡「脫美入亞」政策，減少在外交上對美國的依賴。

面對變動的東亞安全環境，美國這個全球霸權如何維持在東亞地區的領導地位，而在維持霸權地位的過程中，美國又面臨哪些挑戰。本文的研究重點分為三部分：第一、探討美國在東亞地區的安全關切；第二、分析美國如何維繫其在東亞地區的領導地位；第三、檢視美國在東亞地區的霸權地位面臨哪些挑戰；最後，針對美國在東亞地區霸權地位未來發展，提出觀察方向。本文希望透過對前述問題的分析，能對美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰，提出較全面的觀察。

貳、美國在東亞地區的安全關切

長期以來，美國的東亞戰略有其一致性與連貫性。但在進入 21 世紀後，東亞地區不論在權力結構或是安全情勢上，都處在一種變動的狀態。東亞地區面臨的安全威脅越來越多元，各種傳統與非傳統安全議題

¹ Stuart Harris, "The Impacts of Economics in the New Asia-Pacific Region," in Denny Roy (ed.), *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region* (New York: Sr. Martin's Press, 1997), pp. 51-56; Paul Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia* (London: IISS, 1995), p. 20.

的不斷出現，為區域安全帶來變數。除了「中國崛起」可能對區域現狀產生衝擊外，北韓核武問題、大規模毀滅性武器（Weapons of Mass Destruction, WMD）擴散、國際恐怖主義與海運安全等，都成為影響東亞安全情勢的重要議題。在全新的東亞安全環境下，美國想維持區域安全秩序的難度也隨之升高。如同美國布希（George W. Bush）政府在 2006 年出版的《國家安全戰略》（*The National Security Strategy of the United States of America*）中指出：「東亞是個充滿偉大機會與持續緊張的地區」（East Asia is a region of great opportunities and lingering tensions）。²

根據美國國安與外交部門公佈的官方文件與主要決策官員的言論，可將美國在東亞地區的安全關切歸納出幾項重點：一、防範區域強權崛起；二、確保美國軍事優勢地位；三、防止區域衝突發生，維護美國經濟與安全利益。

一、防範區域強權崛起

美國在亞洲地區的重要利益之一，在於防止區域霸權的興起。在美國眼中，亞洲地區若出現新的區域霸權，將會衝擊區域現狀，影響美國的安全利益與經濟繁榮，衝擊美國在此地區的領導地位。³在亞洲地區內，中國被視為最具有潛力挑戰美國領導地位的國家。中國在經濟力量逐漸成長後，積極推動軍事現代化，目前解放軍的現代化計畫雖以因應台海情勢為主，但是中國推動軍事現代化的規模與步調，已經讓區域軍力平衡出現重大改變。根據美國國防部的分析，中國現階段軍事現代化的重點主要在發展不對稱軍力、電子戰、網絡戰、反太空武器、彈道飛彈、巡弋飛彈、新式潛艦、海基發射的長程戰略打擊武力。這些新式武力的發展，加上亞洲地緣遼闊、中國具備大陸型戰略縱深、以及美國亞洲駐軍的脆弱性，將讓中國可在此地區對美軍展現一定程度的軍事阻絕能力。⁴

² The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 16, 2006, p. 40.

³ Zalmay Khalizad and Ian O. Lesser, *Sources of Conflict in the 21st Century: Regional Futures and US Strategy* (Santa Monica, CA: RAND, 1998), pp. 53-54.

⁴ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, pp. 29-30.

美國國家情報首長尼格龐提（John D. Negroponte）在 2006 年 2 月公布《2006 年威脅評估報告》（*Annual Threat Assessment 2006*），針對美國面臨的安全威脅提出分析。該份報告在評估中國崛起相關問題時，指出目前中國國力正穩定成長，其經濟發展、對外貿易與軍事現代化，使得中國的外交影響力明顯提升，在某種程度上已經成為美國的「對等競爭對手」（peer competitor）。⁵這份文件是美國自冷戰結束以來，首度在官方文件中將中國定位為美國的「對等競爭對手」，此顯示美國情報部門對於中國國力崛起對美國構成潛在挑戰的關注，正逐漸升高。

二、確保美國軍事優勢地位

根據美國國防部近年來公佈的《四年期國防總檢討》（*Quadrennial Defense Review, QDR*）與《美國國防戰略》（*The National Defense Strategy of the United States of America*），美國的國防戰略主要在於追求四項目標：（一）保障盟友與朋友安全（Assure Allies and Friends）；（二）勸阻潛在對手（Dissuade Potential Adversaries）；（三）嚇阻侵略與反制脅迫（Deter Aggression and Counter Coercion）；（四）擊潰敵人（Defeat Adversaries）。⁶為了確保美國的軍事優勢，美國國防部強調須維持美軍的前進部署，除了在全球建立起軍事運作能力之外，還必須在四個關鍵地區—歐洲、中東、東亞與西南亞，加強美國的軍事運作能力。⁷美國在擬定國防政策時，十分注重如何維持美國的軍事優勢地位。五角大廈在 2006 年出版的 QDR 中強調，美國的國防安全目標主要包括三方面：（一）維持美軍在傳統戰爭的優勢地位；（二）預防在可預見的未來，出現足以挑戰美國地位的對手；（三）防範對手的「不對稱威脅」。前述三項目標顯示，美國雖在軍事科技領域享有絕對的優勢地位，不至於面臨立即而且直接的軍事威脅，但是美國已經開始到注意崛起的區域強權可能利用「不對稱戰爭」（asymmetric warfare）的方式，挑戰美國的軍

⁵ *Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence for the Senate Select Committee on Intelligence*, February 2006, p. 20.

⁶ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, pp.11-13; US DoD, *The National Defense Strategy of the United States of America*, March 2005, pp. 7-8.

⁷ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, p. 2.

事優勢地位。⁸爲了因應美國在東亞地區可能面臨的安全挑戰，五角大廈主張必須增加美軍在東亞地區的海外基地與中繼設施，並且加強在此地區的優勢武力部署、強化與區域盟友的關係，藉以維持美國在東亞擁有的軍事優勢地位。⁹

三、防止區域衝突發生，維護美國經濟與安全利益

短期內，美國雖未面臨來自「對等競爭對手」(peer competitor)立即且直接的挑戰，但是許多區域強權（尤其在亞洲地區）具備潛力，可發展足以威脅區域安全的軍力。根據美國五角大廈的分析，維持亞洲地區的軍力平衡是件複雜且艱難的任務，因爲美國在此地區極可能面臨潛在軍事競爭對手的挑戰，加上亞洲的地理範圍十分遼闊，而且美國在此地區部署的軍事基地與基礎設施，明顯不如美軍在其他地區的部署。¹⁰因此，五角大廈認爲美國必須在亞洲此一重要地區，設立新的海外基地網絡，尤其在東北亞地區取得新的軍事基地與基礎設施，以提高美軍在此地區從事軍事運作的彈性，防範突發事件的發生。¹¹

參、美國在東亞地區的霸權地位

在國際權力結構中佔有最優勢地位的國家，被稱爲「霸權國家」(hegemonic power)。這類國家爲了維持既有利益，會設法維護國際社會的權力關係「現狀」(*status quo*)，確保國際體系既有的「權力分配」(distribution of power)、「威望層級」(hierarchy of prestige)與「國際互動規則」(the rules affecting the interactions among states)，不會遭受挑戰或是發生革命性變化。¹²

⁸ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, p. 19.

⁹ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, p. 4.

¹⁰ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, pp. 4-5, p. 26.

¹¹ Ibid.

¹² Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 29-38.

根據霸權理論，欲成爲一個國際霸權，必須具備優勢物質條件、追求明確目標、同時具備能力控制對其重要利益造成影響的國際事務。在此過程中，霸權國家必須取得國際社會成員的支持，尤其應爭取其他大國的配合與追隨，包括承認霸權秩序的合法性、分享霸權秩序的價值與目標，唯有如此，霸權秩序方能建立與維持。¹³

在蘇聯瓦解後，美國成爲世界唯一超強，相較於其他國家，美國在政治、經濟、軍事、科技與文化等各領域的影響力，居於相對優勢地位。冷戰結束後，美國不斷地利用這樣的「戰略契機」(strategic opportunity)，加強在重要軍事與科技領域的投資，試圖拉大與歐洲、日本、俄國與中國等大國之間的國力差距。¹⁴冷戰結束初期，美國便以其超強地位，對外揭櫫「新世界秩序」(new world order)，將確保美國世界領導地位，視爲外交政策的主要目標之一，藉以確保「現狀」(status quo)、維持美國的國際優勢支配地位。¹⁵

美國成爲世界「霸權」的主要憑藉之一，在於美國軍隊擁有全球性的軍事投射能力。目前美軍掌控全球主要的「共同通路」，擁有對海洋、太空與空中的完全宰制能力。這種對全球「共同通路」的掌控力，讓美國得以確保在全球與區域的影響力，也讓美國能在最短的時間內動員部隊，將軍力投射到世界各地，從事必要的戰鬥任務。美國這種優勢軍力，在 1999 年的科索沃戰爭、2001 年的阿富汗戰爭以及 2003 年的伊拉克戰爭，都得到了充分的證明。¹⁶早在冷戰時期，美國爲了圍堵蘇聯勢力的擴張，便在亞洲地區採行「軸輻戰略」(hub-and-spoke strategy)，和主要的區域盟友包括日本、南韓、台灣、紐西蘭、澳洲與東南亞國家，發展出雙邊防衛合作關係，構築一個由美國所領導的區域性雙邊同盟網

¹³ Robert W. Cox, "Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method," *Millennium*, Vol. 12, No. 2(Summer 1983), pp. 162-175.

¹⁴ Young Deng, "Hegemony on the Offensive: Chinese Perspectives on US Global Strategy," *Political Science Quarterly*, Vol.16, No. 3(2001), p. 349.

¹⁵ Warren Christopher, "America's Leadership, America's Opportunity," *Foreign Policy*, No. 98(Spring 1995), p. 13; Clark S. Judge, "Hegemony of the Heart," *Policy Review*, No.110(December 2001/January 2002), <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/judge.htm>

¹⁶ Barry Posen, "Command of the Commons," *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp. 8-9.

絡。¹⁷冷戰結束後，美國對亞洲地區的重視持續提升。根據美國前總統柯林頓（Bill Clinton）的說法，冷戰結束後美國在亞洲地區的主要目標包括：一、確保美國在此地區對抗威脅的領導地位；二、保障美國在亞洲的經濟安全；三、支持亞洲國家之間的安全合作；四、推動亞洲地區民主體制的發展。¹⁸

2001 年 9 月 30 日，布希政府提出首部 QDR，強調區域強權的出現將威脅美國在重要地區的利益，美國必須防止敵對勢力控制關鍵地區。該報告指出，亞洲是最容易引發大規模軍事競賽的區域，沿著中東到東北亞地區已形成一個「不安定弧帶」，區域內許多國家正積極建軍，並擁有發展「大規模毀滅性武器」（weapons of mass destruction, WMD）的能力。因此，美國應加強在此地區的優勢武力部署，同時強化與盟友的關係，以確保美國在東亞地區維持絕對軍事優勢的基本保障。¹⁹

美國總統歐巴馬（Barack Obama）上台後，爲了展現對亞洲事務的關注，於 2009 年 11 月訪問日本、新加坡、中國與南韓等亞洲國家。在出訪期間，歐巴馬強調美國必須強化在亞洲地區的領導地位與經濟競爭力，同時美國應該重新提升與舊有盟友的關係，推展新的伙伴關係，並針對美國與亞洲國家共同關切的事務，創造具體的進展。²⁰相關談話展現美國希望維持東亞地區領導地位的強烈決心。美國爲了確保在東亞地區的領導地位，採取兩種主要的作法：第一、積極與接受區域現狀與安全秩序的東亞國家，建立並且強化彼此的同盟關係，共同維護區域現狀；第二、調整美軍在東亞的「前進部署武力」（forward-deployed forces），強化美軍在此地區的軍事基地與中繼設施，提升美國因應東亞地區突發狀況的能力。²¹在加強同盟關係方面，自 2002 年 12 月以來，

¹⁷ Philip C. Saunders, "A Virtual Alliance for Asian Security," *Orbis*, Vol.43, No. 2(Spring 1999), p. 247.

¹⁸ Bill Clinton, "US-East Asia Strength and Prosperity in the 21st Century," *US Department of State Dispatch*, Vol. 7, No. 22(May 1996), pp. 261-263.

¹⁹ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, p. 4.

²⁰ "The President's Trip to Asia," The White House, November 19, 2009, <http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/asia>

²¹ Michael Mastanduno, "Incomplete Hegemony: The United States and Security Order in Asia," in Muthiah Alagappa(ed.), *Asian Security Order*(Stanford, CA: Stanford University Press, 2003), pp. 150-152.

美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰

美國與其亞洲最重要盟友—日本，每年均舉行「2+2 會議」，由雙方外交與國防部門最高主管與會，協商區域與國際安全情勢、兩國共同安全關切、兩國在亞太地區與全球的共同戰略目標、兩國防務合作與駐日美軍等問題，加強雙方的安保合作關係。2005 年 2 月 19 日，美日雙方明確宣示兩國在亞洲地區的共同戰略目標。2006 年 3 月 3 日美國布希總統訪問印度，與印度建立「戰略伙伴」關係，尋求發展美、印進一步的戰略合作。²²2007 年 3 月 13 日，美國在亞洲兩個最主要的盟友日本與澳洲，簽署「安保聯合宣言」，同意建立兩國之間全面戰略伙伴關係。²³

在調整美軍前進部署武力方面，美國與日本在 2005 年 2 月美日召開「安全諮商委員會」（「2+2 會議」）中，決定降低美國駐軍對日本當地（尤其是琉球）造成的負擔，同時維持駐日美軍必要的嚇阻能力。²⁴另外，美軍也著手加強在關島的兵力部署。關島是美國本土在西太平洋最前沿的據點，近年來美軍開始在此加強兵力部署，提升美軍因應區域威脅的打擊力與機動性。而為了展現美軍在西太平洋的「軍事存在」（military presence），凸顯美國確保西太平洋穩定的能力與決心，美軍太平洋司令部也定期在夏威夷周邊海域舉行「環太平洋軍演」（Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC），進行多國海上聯合軍事演習，邀請美國的重要盟友包括日本、英國、澳洲、加拿大、智利、荷蘭、秘魯、南韓和新加坡等國參加，演練海上偵察、掃雷、海上攔截、兩棲作戰、防空、反艦、反潛攻擊等項目，提高美國與亞太地區主要盟友在海上的協同作戰能力。²⁵整體而言，冷戰結束以來美國在東亞地區建立的霸權秩序，對區域安全與穩定的維持，發揮一定程度的作用。東亞地區在 1994 年發生第一次北韓核武危機、1996 年發生台海飛彈危機、2003 年發生第

²² Ashton B. Carter, "America's New Strategic Partner?" *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 4 (July/August 2006), pp. 33-44.

²³ 根據日澳「安保聯合宣言」，雙方同意：（一）制訂加強兩國安保合作的行動計畫；（二）加強兩國外長與國防部長的對話，建立日澳「2+2」安保對話機制；（三）提升兩國在聯合國改革、反恐、救災與打擊犯罪等領域的合作；（四）提升日本自衛隊與澳洲軍隊在防衛領域的合作；（五）加強雙方在政治、安保與經濟領域的合作，建立全面的戰略夥伴關係。

²⁴ "Joint Statement: Japan-U.S. Security Consultative Committee, Washington, DC, 19 February 2005," <http://www.mofa.go.jp/>

²⁵ "RIMPAC," US Third Fleet, http://www.c3f.navy.mil/RIMPAC_2008.html

二次北韓核武危機，在歷次的危機事件中，美國分別透過外交斡旋、有限度軍事介入以及多邊外交等方式，介入當時的危機情勢，讓該次危機得以落幕或是獲得管理。

美國在東亞地區建立的霸權秩序，雖面臨區域內部分國家的批評與質疑，而且美國的霸權秩序也無法根除導致東亞地區緊張情勢的根源（如領土紛爭與主權爭議），但是美國在東亞地區建立的霸權秩序，在美軍優勢軍力的支持之下，仍有助於防止區域危機的升高。整體來看，自從冷戰結束以來，美國雖然無法提出一個解決東亞區域衝突根源的最終方案，但對於管理區域危機還是具有一定程度的能力，並在東亞地區維持一定程度的霸權秩序。

肆、美國霸權面臨的挑戰

目前美國在東亞地區建立的霸權秩序，面臨了來自兩方面的挑戰：第一、東亞地區的權力結構正出現變化，美國面臨如何管理與其他大國之間關係的問題。第二、東亞地區的安全議題趨向多元化，相關問題的複雜性已非美國霸權所能獨力管理，如何尋求其他區域國家的支持，建立起區域內國家的合作共識，已成為美國霸權面臨的另一項問題。

一、大國權力關係變動

美國在東亞地區建立的霸權秩序，目前正面臨來自區域內其他崛起強權的潛在挑戰。尤其隨著中國的崛起，已經有越來越多分析家指出，中國在國力崛起後，可能導致東亞地區出現「準兩極」或「兩極」的體系，並讓美國的領導地位下降。

美國各界在評估中國的「能力」時，分析重點包括中國經濟能力與軍事能力的發展趨勢。在經濟能力方面，美國各界大致同意中國經濟力量正逐漸崛起的事實。過去十年，亞洲地區吸引的外國直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)，主要集中在中國大陸。隨著外資的持續湧入，中國的「區域製造中心」角色正逐漸成型，並從 2003 年起開始超越美

國，成為東亞主要經濟體包括日本、南韓與台灣的最大出口市場。²⁶在經濟能力快速發展後，北京除了開始利用經貿合作做為推展外交政策的工具外，也試圖主導區域經濟整合的進程，藉以提升中國在亞洲地區的政治與經濟影響力。根據「美中經濟暨安全評估委員會」(The US-China Economic and Security Review Commission)的評估，中國在積極主導區域經貿整合後，已明顯提升其在亞洲地區的經濟中心地位。²⁷

在東亞發展區域經貿整合的過程中，中國積極參與並且扮演主導角色。中國的目的是想利用崛起的經濟力量，透過貿易做為外交工具，尋求創造一個有別於美國在東亞地區建立的經貿合作體系。中國的作法主要包含兩方面：一是中國與東亞國家積極協商「自由貿易協定」(Free Trade Agreement, FTA)，另一是中國不斷地透過「東亞高峰會」與「東協加三」等平台，提出推動區域經貿合作的新倡議。²⁸尤其中國在推動區域經合作的同時，刻意操作「東亞主義」，排除美國對區域經貿整合進程的參與，藉以建立中國在東亞地區的經濟主導地位。²⁹

在軍事能力方面，美國五角大廈近年來在其公布的《中國軍力報告書》(*Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC*)與 QDR 中，一再表達對中國軍事能力發展的憂心。五角大廈警告中國的軍力成長不僅對台灣構成威脅，長期來看，終將衝擊整個區域的軍力平衡。換言之，五角大廈擔心中國的軍事能力發展將會影響亞洲地區的穩定，並開始將中國軍事發展定義為區域性安全問題。³⁰根據五角大廈的分析，在中國的傳統武力部分，解放軍海空軍投射能力已超出台灣海峽的地理運作範圍，中國空軍在掌握空中預警與空中加油技術後，作戰半徑已延

²⁶ 2004 Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission (Washington, DC: US-China Economic and Security Review Commission, 2004), p. 105.

²⁷ Naoko Munakata, "The Impact of the Rise of China and Regional Economic Integration in Asia: A Japanese Perspective," Statement before the US-China Economic and Security Review Commission, December 4, 2003, Washington, DC.

²⁸ Chanlett-Avery and Vaughn, *Emerging Trends in the Security Architecture in Asia*, CRS Report for Congress, January, 2008, p. 1.

²⁹ Myrna S. Austria, *East Asian Regional Cooperation: Approaches and Processes*, Discussion Paper Series, No.2003-02, Philippine Institute for Development Studies, p. 8.

³⁰ *Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC 2006* (Washington D.C.: US DoD, 2006), p. 10.

伸進入南中國海地區。至於中國的戰略武力發展，五角大廈在評估時，刻意以圖示的方式，標明中國新型彈道飛彈的打擊範圍，顯示所有亞太國家包括美國、印度、俄國、澳洲與紐西蘭，均在中國的飛彈射程之內。未來一旦解放軍的 C4ISR 與太空能力持續提升，將能對西太平洋地區任何外國軍事目標進行精準打擊。³¹

同時，五角大廈也對美中軍力平衡未來發展表達關切，認為中國正尋求發展反制美國優勢軍力的戰略與軍力，包括研究美國與盟邦過去 15 年來軍事運作的相關程序，並試圖找出美軍與盟邦的弱點。因此，中國正積極研發高科技武器系統、不對稱軍力、電子戰、反太空武器、彈道飛彈、巡弋飛彈、空防系統、戰略武力與戰場無人飛機等，而相關武器系統的發展對美國具有針對性。³²

美國對「中國崛起」的關切，主要根源來自於結構面，一是區域權力結構，另一是政治制度結構。由於美國與中國在政經制度上存在明顯差異，雙方對區域經貿整合也有不同價值，加上海陸權競爭的地緣政治思維，也讓美國對「中國崛起」抱持謹慎的態度。隨著中國的崛起，東亞地區的區域權力結構正出現重組，相關發展也讓美國在此地區建立的霸權秩序受到挑戰。面對中國國力的快速提升，美國正面臨國際政治上的傳統挑戰，亦即一個現有的霸權如何在長期支配的地區，因應一個區域強權的崛起。

二、安全議題漸趨多元化

自冷戰結束以來，美國雖在東亞地區建立某種程度的「霸權秩序」，但東亞地區面臨的安全挑戰越來越多元，涵蓋傳統安全議題與非傳統安全議題，而對於相關問題的處理，已經逐漸超出美國霸權所能單獨管理與負擔。

在傳統安全議題方面，北韓核武問題一直是東亞地區面臨的重大安全挑戰。在處理北韓核武問題的過程中，美國的基本立場為拒絕和北韓進行雙邊談判，並且希望透過「六方會談」，借重中國對北韓的影響力，

³¹ US DoD, *Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC 2005*, p. 8.

³² US DoD, *Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC 2005*, p. 26.

向北韓進行外交施壓，迫使北韓逐漸走向「非核化」進程。³³但北韓對於「非核化」問題的基本立場，則在 2008 年 7 月 10 日至 12 日於北京舉行的「六方會談」團長會議中明白揭露。北韓方面認為，達成朝鮮半島的非核化固然重要，但必須先降低北韓與美國的敵對關係，並且消除朝鮮半島與周邊地區核武戰爭威脅（即討論美國是否在南韓軍事設施部署戰略核武的問題），而非要求北韓進行單邊裁軍來追求朝鮮半島的非核化。

美國與北韓對於朝鮮半島非核化問題的關切，出發點明顯不同，美國關切的是北韓必須廢除發展中的核武計畫，而北韓關切的是本身政權的安全與存續。如何化解美國與北韓雙方歧見，並且凝聚區域大國包括中國對於處理此問題的共識，成為一項無法預知結果的外交任務。

此外，有鑑於海洋安全問題的重要性，東亞地區的大國包括中國與印度，越來越重視海權發展與海軍現代化，並且積極發展遠洋海軍，相關發展可能升高區域內的緊張與對立。³⁴以中國為例，美國與中國曾在 1998 年 1 月簽署「軍事海上諮商協定」（Military Maritime Consultative Agreement, MMCA），尋求建立雙邊溝通機制，避免兩國海軍在近距離接觸時出現誤判。但此一協定的條文過於模糊且缺乏運作規範，因此未能有效防範意外事件的發生。³⁵

2009 年初，美國與中國在南中國海周邊水域，傳出多起海上船艦對峙的意外事件。為了防止海上對立事件衝擊美中雙邊關係，美方將協商的層級拉到最高，在事件發生後，包括美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）與總統歐巴馬均公開呼籲美中雙方應妥善處理此類敏感問題。美中如何利用「國防諮商對話」（Defense Consultative Talks, DCT）與依

³³ Donald G. Gross, "U.S.-Korea Relations: Forward on Trade as Nuclear Talks Sputter," *Comparative Connections*, Vol. 8, No. 1(April 2006), pp. 49-57; Bonnie S. Glaser and Wang Liang, "North Korea: The Beginning of a US-China Partnership?" *The Washington Quarterly*, Vol.31, No. 3(Summer 2008), pp. 165-180.

³⁴ US National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (Washington, DC: US Government Printing Office, 2008), pp. 64-65.

³⁵ 蔡明彥，〈美國與中國軍事交流之發展與限制（2004-2007 年）〉，《歐美研究》，第 39 卷第 3 期（2009 年 9 月），頁 541。

照「軍事海上諮商協定」所召開的「特殊政策對話」(Special Policy Dialogue)等機制,避免海上對立事件一再發生,已成為美國一項重要的外交工作。未來如何防止東亞大國之間的海權競爭升高,並且發展出大國處理海洋安全問題的合作機制,考驗美國在此區的霸權領導地位。

在非傳統安全議題方面,東亞地區海洋安全問題的重要性越來越受到重視。根據「國際商業組織」(International Chamber of Commerce, ICC)所屬「國際海洋局」(International Maritime Bureau, IMB)的統計,從1984年至2005年全球總共發生3,992件海盜搶劫事件,其中大多數集中於南中國海、印度洋、以及麻六甲海峽。³⁶而每年因為海盜攻擊所造成的商業損失,約有10至45億美元之多,對各國的經濟與運輸安全造成嚴重危害。³⁷

值得注意的是,東南亞海盜與海上暴力攻擊事件的發生地點,大多集中在印尼、菲律賓、新加坡、馬來西亞與泰國等國的水域,而這些國家又是恐怖主義組織活躍的地區,未來一旦恐怖主義與海盜攻擊行動連結,將進一步危害此地區的海洋安全。³⁸但東南亞國家對於各種海洋安全問題,各有不同的執法規範,如何發展出區域性的溝通、協調與執法機制,針對海運安全、海盜、海上犯罪與海上恐怖主義等問題,進行對話與合作,成為美國維護東亞海洋安全環境穩定的重要議題。

另外,在打擊國際恐怖主義問題上,美國同樣面臨如何獲得區域國家支持的問題。東南亞國家因政府治理能力較弱,加上宗教與種族問題嚴重,讓這些地區成為恐怖主義的活動溫床。³⁹有鑑於此,美國已開始協助東南亞國家強化執法訓練、舉行雙邊或多邊的反恐演練、成立雙邊

³⁶ IMO, *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery against Ships: Annual Report 2005* (London: The International Maritime Organization, 2006), pp. 1-2.

³⁷ Jennifer C. Bulkeley, "Regional Cooperation on Maritime Piracy: A Prelude to Greater Multilateralism in Asia?" *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 14 (Spring 2003), pp. 1-26.

³⁸ Tamara Renee, Shie, *Ports in a Storm? The Nexus between Counterterrorism, Counter-proliferation, and Maritime Security in Southeast Asia* (Honolulu, HA: CSIS, 2004), p. 13.

³⁹ Dana R. Dillion, "Southeast Asia and the Brotherhood of Terrorism," Heritage Foundation, December 20, 2004, <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/hl860.cfm>

美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰

或多邊的執法任務小組、推動司法部門交流等活動，藉以提升這些國家因應恐怖主義威脅的能力。⁴⁰但是如何在這個地區建立起跨國反恐合作網絡，發展出情報分享、即時通報與聯合執法的機制，也是美國在建構東亞安全秩序過程中面臨的難題。

整體來看，東亞地區面臨的安全挑戰，涵蓋了傳統與非傳統安全議題，包括北韓核武問題、核武技術擴散、海運安全、國際恐怖主義等，牽涉範圍相當廣泛，並且危及區域安全情勢的穩定。而相關安全議題的處理，已非美國所能獨力負擔，如何爭取區域內其他國家對美國立場與政策的支持，成為未來美國在東亞地區維持霸權地位與霸權秩序的重大挑戰。

伍、歐巴馬上台後美國東亞政策走向

面臨東亞安全情勢的變化，美國總統歐巴馬在 2009 年上台後，對於亞洲事務相當關注，為了確保美國在此地區的領導地位，其東亞政策的走向，大致包含幾方面的發展特點：

一、任命行政經驗豐富的亞洲事務團隊

歐巴馬總統本人缺乏外交事務經驗，因此在上台後立即進行外交與國安部門高層人事佈局，任命希拉蕊（Hillary Clinton）擔任國務卿、蓋茨（Robert Gates）留任國防部長、瓊斯（James Jones）出任國家安全顧問、布萊爾（Dennis C. Blair）接掌國家情報總署、賴斯（Susan Rice）出任美國駐聯合國大使。在外交與國安高層人事公布後，歐巴馬亞洲外交團隊的人事佈局也漸趨明朗。國務院副國務卿由史坦伯格（James B. Steinberg）擔任，負責亞太事務的助理國務卿則由坎培爾（Kurt Campbell）接任。另外，國安會的亞洲事務部主任則由中國問題專家貝德（Jeffrey Bader）擔任。至於眾所關注的北韓問題特使，則由博斯沃司（Stephen W. Bosworth）出任，並由金成（Sung Kim）擔任美國在「六

⁴⁰ Raphael Perl, *Trends in Terrorism: 2006*, CRS Report for Congress, July 21, 2006, p. 17.

方會談」的談判代表。⁴¹歐巴馬的亞太外交團隊不乏高知名度人士，不論希拉蕊、史坦伯格、坎培爾、貝德，都在政界或學界享有盛名，也是亞洲國家所熟悉的人士。尤其希拉蕊具備前第一夫人身份，在國際上擁有高知名度，承襲柯林頓總統重視多邊主義的國際形象，有助於歐巴馬擺脫過去 8 年國際社會對布希政府偏重單邊主義外交路線的負面印象。歐巴馬本人在公布國務卿人事安排的記者會上指出，提名希拉蕊擔任國務卿的目的，在向美國盟友傳達一項重要訊息，亦即美國將履行改革外交政策的承諾，儘速恢復和盟友之間的關係。⁴²

歐巴馬亞太外交團隊的另一項特色，在於團隊成員擁有豐富的行政經驗。副國務卿史坦伯格行政資歷完整，曾在 1996 至 2000 年擔任柯林頓總統的副國家安全顧問、在 1994 至 1996 年擔任國務院幕僚長與國務院政策規劃主任、並在 1993 至 1994 年擔任過副助理國務卿。另外，可望接任助理國務卿的坎培爾，擔任過柯林頓政府主管東亞安全的副助理國防部長，當時曾協助處理 1996 年台海危機。另外，接任國安會亞洲事務部主任的貝德也曾在柯林頓政府的國安會任職，早年更擔任過國務院中國科科長與負責亞太事務的副助理國務卿。

歐巴馬亞太外交團隊具備前述特點，顯示的意義至少有兩方面：第一、歐巴馬希望借重具有聲望與行政經驗的外交團隊，彌補歐巴馬本人在外交事務上的經驗不足，並且建立國內外對歐巴馬政府上台初期外交施政的信心；第二、任命有經驗且立場務實的官員負責亞太事務，可協助處理此地區的突發狀況，讓歐巴馬有更多時間處理金融風暴在國內外引發的問題。⁴³

⁴¹ 金成曾擔任布希政府北韓問題特使與「六方會談」談判代表希爾（Christopher R. Hill）的副手，也是美國與北韓紐約雙邊會談機制的主要談判者。

⁴² “Clinton Named Secretary of State”, *BBC News*, December 1, 2008, 引自 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7758673.stm>

⁴³ 蔡明彥，〈歐巴馬亞太外交團隊與理念之觀察〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，行政院大陸委員會，2009 年 5 月 5 日，頁 9-12。

二、強調兼具「基本原則」與「務實主義」的外交立場

歐巴馬政府的國務卿希拉蕊在 2009 年 1 月 13 日在參院外交委員會提名聽證會上，針對歐巴馬的外交理念提出相當清楚的陳述。她指出美國必須加強全球領導地位，在世界事務上持續扮演積極力量。歐巴馬政府相信未來美國的外交政策必須在「基本原則」(principles) 與「務實主義」(pragmatism) 之間取得平衡，而非根據空泛的意識型態制訂對外政策。⁴⁴

歐巴馬與希拉蕊曾多次在公開場合中強調，美國要運用力量領導當今的世界，就必須承認國際相互依賴的事實，未來美國必須運用「巧實力」(smart power)，發揮在外交、經濟、軍事、政治、司法與文化上的影響力，並且根據各種不同狀況，選擇正確的政策工具。在「巧實力」概念的應用下，希拉蕊強調歐巴馬政府將透過「三 D」—「外交」(diplomacy)、「發展」(development) 與「國防」(defense)，來推動美國的外交政策，透過三者的結合運用，促進美國的利益與安全。⁴⁵

三、重建東亞區域同盟網絡

美國國務卿希拉蕊 2009 年 2 月 13 日在紐約「亞洲協會」(Asia Society) 發表演講時指出，她上任後立即於 2009 年 2 月下旬出訪亞洲國家，目的在於傳遞一項重要訊息，亦即美國在亞太地區需要堅強的伙伴。⁴⁶美國副國務卿史坦伯格也在 2009 年 4 月 1 日在一場有關亞洲事務的研討會中也強調，在過去半個多世紀，美國透過和亞太區域盟友之間的雙邊合作，維持區域的和平與穩定。雖然這些同盟關係在冷戰後出現若干變化，但其重要性卻持續存在。他強調日本是美國在亞太地區最重要的盟友，美日同盟是美國亞太政策的基石，因此美國必須持續加強和

⁴⁴ "Nomination Hearing To Be Secretary of State," Hillary Rodham Clinton, Secretary of State Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, January 13, 2009.

⁴⁵ "US-Asia Relations: Indispensable to Our Future," Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Remarks at the Asia Society, New York, February 13, 2009.

⁴⁶ 希拉蕊亞洲訪問行程的安排包括：2 月 16-18 日訪問日本、2 月 18-19 日訪問印尼；2 月 19-20 日訪問南韓；2 月 20-22 日訪問中國。

南韓、澳洲的合作關係，並且強化和東協、印尼、新加坡與泰國之間的伙伴關係。⁴⁷美國總統歐巴馬上台後，爲了展現對亞洲事務的關注，於2009年11月親自訪問日本、新加坡、中國與南韓等亞洲國家。在出訪期間，歐巴馬強調美國必須強化在亞洲地區的領導地位與經濟競爭力，同時美國應該重新提升與舊有盟友的關係，推展新的伙伴關係，並針對美國與亞洲國家共同關切的事務，創造具體的進展。⁴⁸美國國防部在2010年2月公佈的新版QDR中也指出，美國在亞洲地區建立的同盟網絡，是美國在此地區「存在」(presence)的重要基礎，美國基於各同盟條約將維持對此地區的安全承諾，而美國在此地區的「存在」，有賴區域盟友與朋友能力的不斷提升。⁴⁹

歐巴馬政府雖多次表達對亞洲事務與亞洲盟友的重視，但是相關區域盟友是否有意願與能力回應美方的期待，仍有待觀察。以美國在東亞地區最重要的盟友—日本爲例，新上任的日本民主黨在許多問題上和過去執政的自民黨看法不同，自民黨政府在上台後針對琉球普天間美軍機場遷移問題，一直無法與美方達成協議，認爲美軍應將基地遷往琉球以外的地區。未來美日如何針對相關重大議題進行溝通並達成合作共識，可能需要一段時間的磨合。

四、重視區域多邊合作機制

有鑑於東亞地區出現大規模毀滅性武器擴散的問題，歐巴馬亞太外交團隊成員多次重申，北韓發展核武與彈道飛彈威脅東北亞地區與國際社會的穩定，美國將持續追求朝鮮半島無核化的目標。針對北韓核武問題，美國將持續透過和「六方會談」其他與談國之間的合作，迫使北韓重新回到「六方會談」此一多邊對話機制的軌道。⁵⁰另外，歐巴馬政府對東亞區域性合作機制的重視，也反映在國務卿希拉蕊於2009年7月

⁴⁷ “Remarks At National Bureau of Asian Research Conference Engaging Asia 2009: Strategies for Success,” James B. Steinberg, Deputy Secretary of State, Washington, DC, April 1, 2009.

⁴⁸ “The President’s Trip to Asia,” The White House, November 19, 2009, <http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/asia>

⁴⁹ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, February 1, 2010, p. 59.

⁵⁰ “Obama’s Statement on North Korea Rocket Launching,” *The New York Times*, April 5, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/04/05/us/politics/05obama-text.html>

美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰

親自出席參加在泰國召開的「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)。在此次行程中，希拉蕊和東協成員國簽署《東協友好合作條約》(*The ASEAN Treaty of Amity and Cooperation*, TAC)(目前中國、日本、澳洲已經簽署該項條約)，希望透過此項條約的簽署，為美國將來參與「東亞高峰會」的運作鋪路，以便參與東亞地區多邊經貿整合機制的發展進程。⁵¹同時，希拉蕊也和東協各個國家討論許多重要的區域安全議題，包括：跨國犯罪問題、環保問題、資源管理問題、水源問題等，展現美方對相關問題的重視，以及「美國重返亞洲」(*The US Is Back*)的意圖。⁵²

五、管理美中關係

根據美國副國務卿史坦伯格的說法，中國是一個全球要角，美國希望和中國建立建設性與合作性關係。未來美國將持續鼓勵中國在國際上扮演負責任角色，並在氣候變化、乾淨能源、伊朗核武、蘇丹與辛巴威人道危機等問題上，加強和中國的合作。⁵³美國國務卿希拉蕊本人在2009年2月下旬訪問中國大陸時也指出，美國將和中國發展更深、更廣的關係，並在以下三個領域積極開展合作：第一、全球經濟危機；第二、乾淨能源與氣候變化；第三、國際安全與北韓核武問題。⁵⁴

為了提升美中雙邊合作關係，歐巴馬與胡錦濤在2009年的兩次會面中，宣佈兩國將發展所謂「21世紀積極合作全面的中美關係」與「應對共同挑戰的夥伴關係」，尋求雙方在全球金融問題、氣候變化、乾淨能源、阿富汗問題、朝鮮半島問題、伊朗核武問題等議題上的進一步合

⁵¹ "Press Release: Red Carpet Welcome for US Secretary of State," ASEAN Secretariat, 18 February 2009.

⁵² Jakkapun Kaewsangthong & Charles McDermid, "Clinton Talks Tough in Thailand," *Asia Times*, July 26, 2009, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/KG26Ae02.html

⁵³ "Remarks At National Bureau of Asian Research Conference Engaging Asia 2009: Strategies for Success," James B. Steinberg, Deputy Secretary of State, Washington, DC, April 1, 2009.

⁵⁴ "Toward a Deeper and Broader Relationship With China," Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Remarks With Chinese Foreign Minister Yang Jiechi, Beijing, China, February 21, 2009.

作。然而，歐巴馬政府向中方提出一系列的合作清單，卻被美國主流媒體批評，美國對中國的期待太多。例如，在 2009 年 12 月召開的哥本哈根氣候變化會議中，中國結合新興工業國家，反對達成具體的氣候變化協議，立場與美國截然不同。在伊朗核武問題上，美國希望聯合國安理會對伊朗實施進一步制裁的提案，也未能獲得中國的支持。相關發展顯示美中領導人雖表達對諸多國際問題的合作意願，但雙方的合作卻一直沒有達成具體成果。

此外，2009 年初美國與中國在南中國海周邊水域，傳出多起海上船艦對峙的意外事件。爲了防止海上對立事件衝擊美中雙邊關係，美方將協商的層級拉到最高，在事件發生後，包括美國國務卿希拉蕊與總統歐巴馬均公開呼籲美中雙方應妥善處理此類敏感問題。美中如何利用「國防諮商對話」(Defense Consultative Talks, DCT) 與依照 MMCA 所召開的「特殊政策對話」(Special Policy Dialogue) 等機制，避免此類海上對立事件一再發生，已成為美國一項重要的外交工作。

美國國防部在 2010 年版的 QDR 中指出，美國歡迎中國成爲世界要角，但是中國的軍事發展與決策過程仍缺乏透明度，引發外界對其未來行爲與意圖的質疑。⁵⁵尤其中國目前正尋求在東亞地區發展「反介入」(anti-access) 能力，阻絕美軍介入區域情勢，因此美軍必須在未來發展新的聯合海空戰鬥概念、延伸遠距打擊能力，以維持美軍在此地區的軍力投射。⁵⁶未來美國如何一方面加強與中國的合作，一方面防範中國的崛起衝擊東亞區域安全，將考驗美國在此地區的霸權領導地位。

陸、結論

美國在東亞地區的安全關切主要包括：防範區域強權崛起、確保美國軍事優勢地位、以及防範區域衝突發生。冷戰結束以來，美國在東亞地區的霸權地位，雖受到部分國家的質疑，但美國利用區域同盟網絡與前進部署武力，確實在東亞地區建立起某種程度的「霸權秩序」，而此

⁵⁵ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, February 1, 2010, p. 60.

⁵⁶ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, February 1, 2010, pp. 31-34.

美國在東亞地區霸權地位的發展與挑戰

種「霸權秩序」的存在確實有助於防止區域危機與緊張情勢的升高。觀諸未來，美國在東亞地區霸權地位的發展，將受到各種主、客觀因素變化的影響。所謂的主觀因素，包括美國本身在未來是否持續具備扮演霸權角色的意圖與能力，以及美國將採取何種途徑，維持其在東亞的霸權地位，而這種途徑又能否受到區域內其他大國的支持。

在客觀因素方面，美國必須考量的問題是東亞地區的大國尤其是中國，在國力崛起之後，是否願意繼續支持美國的霸權秩序，是否會採取實際行動挑戰美國在東亞地區的霸權領導地位。另外，東亞地區的安全議題越來越多元，美國在無法獨力處理所有區域安全事務的情況下，如何說服其他國家支持美國的立場與政策，也將影響美國霸權地位的未來發展。

歐巴馬政府上台後雖然提出「巧實力」的概念，希望透過「外交」、「發展」與「國防」此「三D」策略，推動美國的外交政策，並且尋求重建東亞地區的同盟網絡、參與區域多邊機制、以及管理美中雙邊關係，但東亞地區各種主、客觀條件的變化，讓美國維持東亞霸權地位的努力，面臨越來越多的挑戰。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）