

美國歐巴馬政府的亞太戰略

林泰和

國立中正大學戰略暨國際事務研究所

教授

摘 要

2001 年 9 月 11 日紐約與華盛頓遭受基地組織恐怖攻擊後，美國旋即進入戰爭狀態，歐巴馬繼小布希之後成為 911 事件後的第二任戰時總統。但歐巴馬政府除了中東伊拉克、南亞阿富汗與巴基斯坦的反恐戰爭外，在亞太地區也面臨更大的安全與軍事挑戰。中國的崛起、北韓的核武計畫、東亞區域經濟整合，這些因素皆牽動整個亞太政經勢力的板塊重整。在亞太整體戰略環境的變遷當中，今日的世界超強美國如何面對未來的安全挑戰，尤其面對未來的超強中國，攸關美國與世界未來走向。

本文嘗試由亞太戰略環境的變遷出發，勾勒歐巴馬政府的亞太戰略。本文認為歐巴馬政府的亞太戰略主要由三大主軸結合而成。第一、希望藉由與中國進行交往與對話，將中國納入國際的規範與制度之中；第二、鞏固既有的亞太重要盟邦，應變來自北韓與中國的安全威脅；第三、以經濟與貿易政策，在亞太經濟整合中，扮演一定的角色。

關鍵字：歐巴馬、亞太安全、亞太戰略

壹、歐巴馬政府面對的東亞戰略環境

一、中國崛起的挑戰

東亞戰略環境隨著蘇聯相繼從阿富汗、蒙古撤軍與中蘇邊界紅軍的大幅縮減後，戰略重心逐漸向歐陸轉移。蘇聯解體後，其結果為俄羅斯在亞太勢力的退縮，使中國大幅減輕邊界的安全負擔，得以專注於經濟改革與發展以及伴隨的軍事現代化。¹911 事件後美國戰略重心則圍繞在所謂「反恐戰爭」，戰場則從近東的伊拉克延伸到南亞的巴基斯坦與阿富汗。在美國前總統布希執政時期，國務卿萊斯（Condoleezza Rice）曾兩次缺席東協地區論壇，被批評為「輕視亞洲」。布希政府執政的八年也被普遍認為「忽視」了亞太事務，對於東亞疏於經營。俄羅斯在亞太勢力的退縮與美國在中東與南亞的反恐戰事造成美俄在亞太的戰略空窗期，使中國能夠充分利用此一千載難逢的戰略機遇期，增強擴張其整體國力。

一般認為，中國崛起將會構成對東亞長期的安全威脅。²總體軍事面上，中國或許已經在過去 15 年，完成了繼美國為二次世界大戰擴軍以來，規模最為龐大的擴軍行動。其核子與傳統飛彈可以打擊從西太平洋到華盛頓特區的美國目標。³學者卡斯卡（J. Kraska）更大膽推估 2015 年，解放軍有可能在東中國海的海戰中，擊敗美國海軍，航空母艦喬治華盛頓號將被改良型的東風 21 型反艦中程彈道飛彈（Medium-Range Ballistic Missile, MRBM）所擊沉，而將美國航空母艦戰鬥群斬首。⁴

¹ Goldstein, Avery, "Great Expectation: Interpreting China's Arrival," *International Security*, Vol. 22, No. 3(1997/98), pp. 40-54.

² Roy, Denny, "Hegemony on the Horizon?" *International Security*, Vol. 19, No. 1 (1994), pp. 156-162.

³ Halloran, Richard, "China Turns Up the Heat," *Air Force Magazine*, Vol. 39, No. 4 (April 2010), p. 34. <http://www.airforce-magazine.com/MagazineArchive/Documents/2010/April%202010/0410china.pdf> (accessed on 2010/4/11).

⁴ Kraska, James, "How the United States Lost the Naval War of 2015," *Orbis*, Vol. 54, No.1(2010), p. 36.

在核武器方面，尤其是中國核武能力在數量與質量的現代化，已使美國警覺。雖然中國的核武存量仍小於美國與俄羅斯，但其核計畫仍缺少透明性，尤其是中國核計劃的步調與規模以及指導的方針與戰略，缺乏透明性，引發各界對其未來戰略意圖的質疑。⁵

在經濟方面，雖然有學者從國際政治經濟學的角度出發，對中國崛起的現象產生質疑，因為中國的經濟發展過於集中在出口與外國投資，但其工業與科技的基礎仍相當薄弱。由此觀點出發，所謂「中國崛起」僅是一個迷思。⁶但無論如何，中國經濟持續高度的發展與對外貿的快速成長，使得中美經貿關係在最近 30 年持續擴大依賴，而造成中美貿易的嚴重摩擦。中美貿易總額從 1980 年的 50 億美金到 2008 年的 4090 億美金，2008 年中國是美國的第二大貿易伙伴，是美國的第三大出口市場，同時也是美國最大的進口市場。2008 年美國對中國的貿易逆差高達 2660 億美元。⁷

美國國會及部分商業團體認為，中國盜版現象的泛濫，以及對美國公司及其產品進入中國市場的限制無疑導致了失衡，而中美貿易目前的失衡性質「在政治上是不可持續的」。其中，中國有意低估人民幣匯率，從而使中國的公司國際貿易中取得優勢，如此形成美國對中國貿易逆差去年達到創記錄的主要原因。⁸人民幣問題的根本原因，不在人民幣匯率本身，而是中國對於貨幣流動開放的程度。因為人民幣是中國控制經濟與西方自由市場經濟相互碰撞之所在，因此更關鍵與深層的問題在於中國想要改變國際政治經濟的規則，使其對自身有利，而西方國家不想改變目前的規則使中國得利。⁹美國總統歐巴馬展開首次對中國訪問

⁵ Department of Defense of the United States of America, *Nuclear Posture Review Report* (NPR 2010), p. 4.

⁶ Yue, Jianyong, "Peaceful Rise: Myth or Reality?" *International Politics*, Vol. 45(2008), pp. 443-448.

⁷ Morrison, Wayne M., "China-U.S. Trade Issues," CRS, (2009), <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33536.pdf> (accessed on 2010/4/27)

⁸ BBC 中文網，「美參院領袖促中國重估人民幣匯率」，2009 年 12 月 12 日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/lg/china/2009/12/091212_us_china_politics.shtml 最後擷取 2010 年 4 月 22 日。

⁹ Ramo, Joshua Cooper, "How to think about China," *Time*, Vol. 175, No. 15(2010), pp. 18-23.

之際，美國有線電視新聞網絡 CNN 發表的民調顯示，71%受訪者認為中國是個經濟威脅；51%認為中國是個軍事威脅。¹⁰因此，對美國民眾而言，中國既是軍事威脅，更是政治威脅。但是美中戰略互賴日益加深，牽一髮則動全身，因此美國在亞太最緊迫的安全問題並非中國，而是要盡快拆除北韓這個可以引爆東亞軍事衝突的引信。

二、朝鮮半島

朝鮮半島衝突的引爆點，至為關鍵的還是北韓的核計劃與飛彈技術的發展，除此之外尚有生物與化學武器的庫存。北韓首次在 2005 年 2 月證實有原子彈，並分別於 2006 年 10 月及 2009 年 5 月進行兩次試爆。在長程大浦洞飛彈方面也分別在 1998 年 8 月、2006 年 6 月與 2009 年 4 月進行試射，尚不包含固定的短程飛彈試射。¹¹因為北韓核計畫是其唯一的外交利器與關鍵談判籌碼，而且從 1990 年代至今也成功嚇阻美國對其攻擊的計畫，因此極不可能輕易放棄。¹²根據南韓媒體的報導，美國國務卿希拉蕊根據美國推測北韓已擁有 1 至 6 枚核彈，北韓擁核被視為既定事實。¹³南韓專家則估計北韓核彈的數量少則 5 枚多至 23 枚。¹⁴

而南韓巡邏艦天安艦在 2010 年 3 月 26 日意外爆炸沉沒，發生意外爆炸的原因，很可能是遭到北韓的魚雷攻擊，因為金日成在 2010 年 11 月 10 日大青海戰失敗，後下達特殊命令指示實施報復，¹⁵但南韓政府並

¹⁰ BBC 中文網，「美國民調：民眾普遍視中國為經濟威脅」，2009 年 11 月 17 日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2009/11/091117_china_us_poll.shtml。最後擷取 2010 年 4 月 19 日。

¹¹ *Japan Defense & Security Report Q1*, 2010, p. 27.

¹² Lin, Taiho, Toward a Nuclear Peace in East Asia: Facing North Korea's Nuclear Reality," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 18, No.1(2004), pp. 60, 69.

¹³ 姜遠珍，「南韓專家：北韓有核彈 少則 5 枚多則 23 枚」，2010 年 4 月 13 日，中央社，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=201004130055&q=%e5%8c%97%e9%9f%93> 最後擷取 2010 年 4 月 19 日。

¹⁴ 同註 13。

¹⁵ 安勇炫，「消息人士：金正日下令對大青海戰失敗報復」，2010 年 4 月 19 日，朝鮮日報中文網，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2010/04/19/20100419000010.html 最後擷取 2010 年 4 月 19 日。

未因此公開譴責北韓，不過仍不排除這種可能性。而北韓在事件發生後第 22 天後，嚴正譴責「韓方政府捏造事實，並傳播天安艦沉沒與北韓有關的傳言」。¹⁶不過，無論事件真相如何，此一事件皆在在顯示朝鮮半島的緊張情勢有一觸即發的可能性。

三、東亞區域整合

東亞國家過去並不熱衷於地區的區域整合，例如以中國、日本、韓國三個主要的東亞國家為例，在 2000 年以前，並未簽署任何一個區域貿易協定。然而以下幾個因素，促使東亞國家也開始積極簽署區域自由貿易協定：（1）世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）全球貿易自由化進展停滯。WTO 的全球貿易自由化談判進度，遠遠落後預期。其中，杜哈回合談判，已延宕超過 8 年。杜哈多邊談判的停滯不前，成為新一波區域主義興起的主要原因之一；（2）1997 年亞洲金融風暴。1997 年由泰銖幣值狂跌所引發的亞洲金融風暴，重創亞洲經濟，東南亞國家尤其體認到區域合作的重要，故加速區域整合的腳步；（3）隨著其他區域經濟整合的程度不斷加深，也進一步刺激東亞加快區域整合的速度與程度。¹⁷

美國在反恐戰爭的八年當中，無暇顧及亞太地區的經濟整合的快速過程，在亞太地區締結自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）的進程中處於落後的局面，而將近一半美國商品的出口市場來自亞太地區。東協十國已經成立了自由貿易區，中國、日本、韓國也相繼和東協簽訂了自貿協定。目前在亞洲地區目前共有 168 個自由貿易協定，正在進行磋商的有 88 個。但是與美國簽訂 FTA 的 14 個國家中，在亞洲卻只擁有新加坡與澳大利亞這兩個 FTA 夥伴。目前，東協加三區域內貿易已佔各國外貿的 58%，高於北美自由貿易區近 3 個百分點。美國卻完

¹⁶ 李龍洙，「北韓首次表態：沉艦與我們有關純屬捏造」，2010 年 4 月 19 日，朝鮮日報中文網，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2010/04/19/20100419000000.html 最後擷取 2010 年 4 月 19 日。

¹⁷ 高宇成，「中國和平崛起對東亞區域整合之可能影響」，2010 年 4 月 26 日，財團法人二十一世紀基金會，<http://www.21stcentury.org.tw/?p=1106> 最後擷取 2010 年 4 月 29 日。

全置身於上述進程之外，有被邊緣化的危險。¹⁸根據東協各國公布最新數據，馬來西亞、泰國、印尼與菲律賓的 2009 年 1 月出口額較去年分別成長 37%、31%、59%與 43%，成長數據優於預期，若總額能夠持續攀高，未來經濟成長動力無可限量。¹⁹

美國在東亞面對一個複雜與不確定的國際環境。其中，全球政治、經濟、軍事能力的分配變得更分散。中國與印度，一個是全球人口最多的國家；另一個是全球最大的民主國家，這兩大國的崛起將會重新塑造一個不容易定義的國際體系。美國雖仍是體系中最強大的國家，但必須加速地與主要盟邦及伙伴通力合作，以維護全球的穩定與和平。這些崛起的強權是否及如何可以整合到國際體系將是美國的關鍵問題，同時也對美國利益有關鍵影響。²⁰尤其是此一冷戰後蘇美相繼在東亞的「戰略空窗期」使得中國在亞洲的地位迅速竄升，使得歐巴馬政府不得不改弦更張，積極尋求彌補之道。

貳、歐巴馬政府亞太戰略主軸的鋪陳

隨著美國財政赤字的惡化與全球軍事佈署的過度延伸，美國未來是否將如同古代羅馬帝國或最近的蘇維埃帝國無預警的崩潰，已引發學術界的討論。²¹近年美國爆發 70 年來最嚴重的經濟危機，失業率飆升至 10.2%，這是 1983 年以來的最高水準。²²美國的戰略利益與經濟利益緊

¹⁸ 新華網，「美版 TPP 能走多遠？」，2010 年 4 月 27 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-04/27/c_1258371.htm 最後擷取 2010 年 4 月 30 日。

¹⁹ 黃俊苔，〈東協加一亞洲添動能〉，《經濟日報》，2010 年 4 月 7 日。

²⁰ Department of Defense of the United States of America, *Quadrennial Defense Review Report* (QDR 2010), pp. iii, 7.

²¹ Ferguson, Niall, "Complexity and Collapse: Empires on the Edges of Chaos," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No.2 (2010), pp. 18-32.

²² 蔡函岑，「時代雜誌十大新聞事件 經濟危機居榜首」，2009 年 12 月 9 日，中央社 <http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200912090280&q=%e6%99%82%e4%bb%a3%e9%9b%9c%e8%aa%8c%e5%8d%81%e5%a4%a7%e6%96%b0%e8%81%e9%e4%ba%8b%e4%bb%b6+%e7%b6%93%e6%bf%9f%e5%8d%b1%e6%a9%9f%e5%b1%85%e6%a6%9c%e9%a6%96> 最後擷取 2010 年 4 月 22 日。

密的結合在一起，金融危機進一步提升了美國與亞洲其他主要出口國合作的重要性，尤其是中國。在軍事上，包含美國在伊拉克與阿富汗的駐軍，美國在海外大約有 40 萬名部隊。²³但隨著歐洲傳統的軍事威脅降低與美國因中東與南亞反恐戰爭而對東亞經營的疏忽，美國外交與戰略的重心有像東亞轉移的趨勢。事實上，美國 11 艘航空母艦中的 6 艘以及 52 艘攻擊潛艦中的 9 艘已經部署在美國太平洋指揮區（PACOM），由此可見，美國海空軍的力量已從大西洋轉到太平洋。²⁴

歐巴馬政府亞洲新戰略主軸的鋪陳，始於國務卿希拉蕊的一連串對亞洲的外交攻勢。2009 年 2 月，希拉蕊上任後的出訪第一站就是位於雅加達的東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）秘書處。2009 年 7 月，二度造訪亞洲，在曼谷的一份聲明中表示：「美國回來了。」，²⁵隨後簽署了《東南亞友好合作條約》（the Treaty of Amity and Cooperation, TAC），為美國加入東亞高峰會奠定了基石。2009 年 11 月，歐巴馬旋即訪問亞洲，成為第一位就任第一年即正式訪問亞洲的美國總統，在東京首度自稱是美國首位「太平洋總統」，也強調美國是一個「太平洋國家」。²⁶此一談話充分顯示美國將在亞太重新構築亞太安全體系的決心，藉由同時開闢三個新戰略主軸，展開美國亞太的新戰略佈局。

²³ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report* (QDR 2010), pp. xiv, 3.

²⁴ Halloran, Richard, "China Turns Up the Heat," *Air Force Magazine*, Vol. 39, No. 4 (April 2010), p. 35. <http://www.airforce-magazine.com/MagazineArchive/Documents/2010/April%202010/0410china.pdf> 最後擷取 2010 年 4 月 11 日。

²⁵ Clinton, Hillary, "Press Availability at the ASEAN Summit," July 22, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126320.htm> (accessed on 2010/4/12)

²⁶ 歐巴馬，「歐巴馬總統在東京發表演講全文」，2009 年 11 月 13 日，<http://usinfo.americancorner.org.tw/st/eap-chinese/2009/November/20091114010042ptellivremos0.9463312.html> 最後擷取 2010 年 4 月 12 日。

一、持續與中國交往與對話

早在 2009 年 1 月就美國前國家安全顧問布里辛斯基(Z. Brzezinski)就已提出 G-2 一詞，形容美中雙邊關係在全球的重要性。²⁷許多中國學者表示，美國在很多方面需要中國：需要中國繼續購買美國政府債券；需要中國聯合對付金融危機；在朝鮮、台灣、伊朗、伊拉克、中亞及非洲問題上，都需要中國的密切合作。²⁸隨著中國的快速崛起，在未來的數十年，如果沒有中國的積極參與及協助，國際政治上重要的問題將無法順利解決。除了全球暖化、能源安全、金融秩序的全球議題外，對美國戰略地位形成威脅的問題計有：（1）國內經濟上的衰退；（2）核武器擴散；（3）國際恐怖主義失控。而解決這三個問題的關鍵都在亞洲，尤其是中國更扮演重要的角色。

在上述背景下，美國需要一個良好的戰略，處理與中國的關係。由於東亞共同體、東協 10 加 3、上海合作組織等區域整合，都有把美國排除在外的現實，而中國經濟崛起和地緣政治的優勢，促使美國開始著手規劃亞太新戰略主軸。希望藉由與中國建立戰略夥伴關係，維持或甚至擴大美國在亞太的影響力。歐巴馬在上任不到一年就走訪中國，顯示美中關係已發展到歷史的關鍵時刻。

中國崛起代表中國將繼續以比美國快 4 至 5 倍的速度增長。不到 30 年，中國的國內生產總值（GDP）就會與美國相當，世界就會有兩個勢均力敵的大國。對美國重要的是，如果中國按照佔 GDP3%至 4% 的全球標準支出軍費，中國將擁有相當或高於美國的軍事力量。到那時，日本、韓國、印度和印尼等盟友將面臨一個艱難選擇：是選擇增長迅速、頗具影響力、並將保持龐大的貿易規模和增長的區域強國——中

²⁷ Brzezinski, Zbigniew, "The Group of Two that Could change the World," *Financial Times* (January 2009), <http://morningbull.blog.tdg.ch/media/00/01/1814379187.pdf>, (accessed on 2010/4/19)

²⁸ Godement, François, "The United States and Asia in 2009," *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1 (2010), p. 10; BBC 中文網，「中美：氣氛良好 分歧依舊」，2009 年 11 月 18 日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2009/11/091118_us_china_visit.shtml 最後擷取 2009 年 4 月 19 日。

國為友，還是堅持與（遠在 12 小時航程以外的）美國相互交好。²⁹美國與中國的互賴關係已經逐漸加強，且雙方共同擁有對全球安全威脅的責任，例如大規模毀滅性武器的擴散與恐怖主義等。美國歡迎一個強大、繁榮、成功發展的中國在支持國際規範與建制能夠扮演更重要的角色。在歐巴馬在 2009 年 11 月東京演講中，除重申美日同盟關係的重要性之外，強調美國是太平洋國家以亞太地區具有密切關係，將重視亞洲外交。其中對中國的崛起表示歡迎，明白表示不會對中國進行圍堵，反而在全球事務上需攜手合作，例如恐怖主義、氣候變遷、全球經濟平衡、核不擴散等等。歐巴馬督促中國在阿富汗扮演更大角色，並在朝鮮和伊朗政權發展核武器計劃問題上採取更加強硬的立場。但中國官員和學者沒有看到有跡象顯示，中國政府將願意在這些問題上做出重大承諾。³⁰

歐巴馬在東京發表的政策講話有兩大重點，一是不謀求遏制中國 (does not seek to contain China)；二是公開宣示中國的快速發展不是威脅，而是對各國發展有益的一股推動力量。歐巴馬在演講中的陳述透露了亞洲策的一個關鍵轉變：放棄美國自 1990 年代以來對中國的政策（圍堵、交往、既圍堵又交往），而希望獲得中國在全球重要議題的實質合作。而在 2019 年《中美聯合聲明》美國明確指出「美方歡迎一個強大、繁榮、成功，在國際事務中發揮更大作用的中國」。同時，美國極為重視「美中戰略與經濟對話」（U.S.-China Strategic and Economic Dialogue, S&ED）³ 的重要作用，認為對話為促進理解、擴大共識、減少分歧、尋求對共同問題的解決辦法提供了獨特的論壇。第二輪中美戰略與經濟對話將於 2010 年 5 月 24 日到 25 日在北京舉行，美國國務卿希拉蕊和財政部長蓋特納將率領美國代表團前往北京出席會議。³¹

²⁹ 歐偉博，「美國須視中國為友」，2009 年 11 月 19 日，金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001029821> 最後擷取 2010 年 4 月 22 日。

³⁰ 愛德華·盧斯，「美國須視中國為友」，2009 年 11 月 16 日，金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001029733> 最後擷取 2010 年 4 月 22 日。

³¹ 中央社，「第二輪中美戰略與經濟對話 5 月底北京舉行」，<http://www.cna.com.tw/ShowNews/Detail.aspx?pNewsID=201004270034&pType1=PM&pType0=aCN&pTypeSel=0&pPNo=1> 最後擷取 2010 年 4 月 27 日。

美中在全球安全議題合作對話的例子，也可從 2010 年 4 月歐巴馬號召舉行的全球核子安全高峰會中得出。包括中國國家主席胡錦濤等 47 國領導人，共商如何防止核子武器流入恐怖分子手中。中國已同意與美合作談伊朗核問題，胡錦濤並重申中國不率先使用核武，且中國承諾不向無核武國家和區域使用核武。³²美國此一交往與對話的政策充分顯示因國內經濟危機、反恐戰爭與海外龐大駐軍所導致其國力日益衰退下無奈的政策選擇。美國面對中國崛起的事實，已無法改變，只好從圍堵（containment）、平衡（balance）、適應（accommodation）轉為交往與對話（engagement and dialogue）的戰略。

中國的崛起和美日同盟變化，將是韓美同盟未來的最大變數。美日同盟與美韓同盟一脈相承，美日同盟的變化將迅速波及韓美同盟。中國是北韓唯一的支持者，與朝鮮半島有直接的利害關係。如果中美圍繞東北亞及世界霸權展開競爭，將使韓國周邊的國際局勢和安全框架發生動搖。為因應中國崛起，美國一方面與中國發展利益導向的建設性關係，一邊也試圖鞏固自二戰結束後所建立的雙邊安全體系，包含美日、美韓、美泰、美新與美澳等五國的同盟關係。

歐巴馬將日本排在亞洲行的第一站，可看出日本仍是美國在東亞最重要的夥伴。在南韓訪問時，更敦促北韓能重回六方會談，以藉助中國的協助合作與日韓的配合來穩定朝鮮半島核武陰影下的東北亞局勢。

二、改善與鞏固東亞同盟關係

自 1945 年至今，美國在東亞地區一直維持迥異於北約與東南亞的多邊（multilateralism）安全體系，而採用雙邊主義（bilateralism）。為避免被台灣與韓國捲入與中國或蘇聯的戰爭、阻止日本軍國主義復興與極大化美國這些盟邦的絕對控制，美國採取學者查（Cha）稱之的權力

³² 林寶慶、夏嘉玲，「核安峰會 中國承諾不先用核武」，2010 年 4 月 14 日，聯合新聞網，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/5536002.shtml> 最後擷取 2010 年 4 月 30 日。

遊戲（powerplay），來構築其東亞安全體系。³³2009年11月14日，歐巴馬在日本東京發表美國亞洲政策的主題演講，亦維持此一固有戰略。歐巴馬向日本表達強化關係、繼續保障盟國安全的意願。歐巴馬在東京重申美國是「太平洋國家」，作為美國首任「太平洋總統」，美國會在這片全球非常重要的地區，維持並加強領導。美國國防部強調要持續強化與國外的關係。藉由與外國軍事同盟及伙伴的關係，與主要國家的合作及與重要的國際組織與建制維持良好的互動關係，使得美國的力量與影響力得以加強。³⁴而美國在亞太最重要的盟邦則非日本莫屬。

美日同盟是1648年《威斯法理亞條約》簽定後，維持最久的雙邊軍事同盟。³⁵美國目前在日本部署4萬7000名兵力，這是第二次世界大戰之後，東京放棄軍力之後就形成的盟友關係。³⁶誠如前美國駐日本大使曼斯菲爾（Mike Mansfield）所言，美日關係是世界上最重要的雙邊關係。³⁷對美國而言，日本是其亞太安全體系最重要的軍事伙伴；對日本來說，美國是日本安全防衛事務最重要的盟邦；對全球而言，美日兩國可藉由同盟關係將觸角由西太平洋，深入印度洋並伸展到中東波斯灣地區。兩國不但是全球第一與第二大經濟體，並且除了軍事同盟外，兩國更分享自由、民主、人權等思想的價值同盟。在東亞變遷的戰略環境下，美日軍事同盟對兩國來說，戰略意義仍十分重要。中國的崛起、北韓的核武計畫、台灣問題等，皆需要美日安保體制的鞏固，方能有效運作。對美國來說，保有日本的軍事基地與設施，可使美軍維持其前進部署戰略，進行在東亞與全球的武力投射。今年（2010）是《美日安保條約》修訂50週年紀念，日本新政權的對美政策變化，將嚴酷的考驗著這個歷最悠久的雙邊同盟關係。

³³ Cha, Victor, "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 34, No. 3 (October 2009), p. 158.

³⁴ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report* (2010), pp. xiv, 3.

³⁵ Packard, George R., "The United States-Japan Security at 50," *Foreign Affairs*, Vol. 89, Number 2 (2010), pp. 92-103.

³⁶ 賴秀如，「美日關係進入冷凍期？鳩山在華府備受冷落」，2010年4月18日，法新社，<http://hk.news.yahoo.com/article/100418/8/hk4k.html> 最後擷取2009年4月19日。

³⁷ Mansfield, Mike, "The United States and Japan-Sharing our Destinies," *Foreign Affairs* Vol. 68, No. 2(1989), p. 3.

雖然日本鳩山政權與歐巴馬政府尚處於關係「磨合期」的階段，但日本新政權已經成為美日同盟的隱憂。首先，主張「脫美入亞」的民主黨取代了跟隨美國半個世紀的自民黨政權；其次，民主黨聯合政府曾向其支持者承諾，一、要減輕沖繩普天間基地附近居民的壓力，二、要停止軍事支援美國的伊拉克戰爭，三、要證實美日確有「密約」在欺瞞日本人民，而把美國核武器偷運進日本等等，四、鳩山對於所謂的「東亞共同體」有無涵蓋美國，始終支支吾吾。這些舉動，最終可能會動搖美日軍事同盟架構。

專家警告，半世紀以來的美日關係目前出現的警訊已經昭然若揭。核子安全是日本的核心議題，而歐巴馬跟全球 13 個國家領袖在核安峰會之外，還開了會外會，其中包括中國國家主席胡錦濤，卻獨漏日本。³⁸美國總統歐巴馬 2010 年 4 月 12 日在華盛頓的非正式首腦會談中對日本首相鳩山由紀夫表現出強烈的不信任，沖繩美軍普天間機場搬遷問題因此陷入了僵局。³⁹無論如何，美軍基地遷移問題，已成為牽動日本國內政局、美日同盟關係與東亞戰略平衡的重大議題，後續發展，值得密切關注。

美國計畫今（2010）年重新修訂《東亞戰略報告》。該報告總結了冷戰結束後美國在亞太地區的安全保障體制。美國政府認為有必要對報告進行修訂以適應中國軍力增強、恐怖組織及核擴散威脅等新的安保環境，但重視日美同盟的基本立場有望得以堅持。⁴⁰歐巴馬和李明博的高峰會重申鞏固韓美同盟，包括「延伸性嚇阻」（extended deterrence）和防止核擴散等的內容，決定貫徹 2008 年 6 月李明博與前布希總統首腦

³⁸ 賴秀如，「美日關係進入冷凍期？鳩山在華府備受冷落」，2010 年 4 月 18 日，法新社，<http://hk.news.yahoo.com/article/100418/8/hk4k.html> 最後擷取 2009 年 4 月 19 日。

³⁹ 共同網，「分析：奧巴馬就普天間問題質疑鳩山」，2010 年 4 月 18 日，http://china.kyodo.co.jp/modules/fsStory/index.php?sel_lang=tchinese&storyid=80298 最後擷取 2009 年 4 月 19 日。

⁴⁰ 共同網，「美國擬時隔 12 年重新修訂《東亞戰略報告》」，2010 年 3 月 19 日，http://china.kyodo.co.jp/modules/fsStory/index.php?sel_lang=schinese&storyid=79040 最後擷取 2009 年 4 月 3 日。

會談通過的《韓美同盟未來發展藍圖》，推動韓美同盟發展成為模範的 21 世紀戰略同盟。除了東北亞的日本與韓國之外，環太平洋區的澳洲更是美國重要的全球戰略伙伴。美國也將持續強化在東南亞與泰國及菲律賓長久的同盟關係，深化與新加坡的合作。此外，五角大廈將與印尼、馬來西亞與越南發展新的戰略關係，尤其是針對反恐、販毒與人道援助等議題。⁴¹綜合觀察，持續維繫加強與亞洲傳統盟邦的戰略合作關係仍是歐巴馬政府亞太戰略不可缺少的一環，除此之外，美國還企圖與其他東南亞國家發展新的戰略伙伴關係。

三、經濟貿易整合：東南亞

美國「重返亞洲」的道路艱難。此因爭取以對中國出口來實現經濟回升的東協國家，認為中國對其經貿發展發揮了重要作用，因此東協各國希望與中國加強關係。而中國亦對外積極與東亞國家發展良好的外交與經貿關係，⁴²使得美國在亞洲除了傳統的盟邦外，欠缺戰略的施力點。因此美國希望藉由各種機會，參加東亞區域整合，藉以發揮軍事與政治之外的經貿影響力。

2009 年 7 月，美國國務卿希拉蕊就任後第二度造訪亞洲，在曼谷的一份聲明中表示：「美國回來了」。隨後並簽署了《東南亞友好合作條約》(the Treaty of Amity and Cooperation, TAC)，成為 TAC 第十六個境外簽約國，也為美國加入東亞高峰會奠定了基石。除此之外美國亦希望藉此與東協建立共同利益與價值的戰略夥伴、增強對東亞事務的影響力以及反制中國在東協的影響力。⁴³東協各國也希望藉由其他亞太強權的參與，沖淡中國對此區域的影響力。東協（ASEAN）領袖們已經同意，考慮要把「東協加 6」的對話機制擴大，未來將接納美國、俄羅斯參加定期舉行的非正式會議，「東協加 8」逐漸成形。目前東協 10 國與中國、日本、南韓、印度、澳洲與紐西蘭等 6 個對話夥伴國每年都會

⁴¹ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report* (2010), p. 59.

⁴² Shambaugh, David, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol. 29, No. 3(May 2004), pp. 72-89.

⁴³ 邱延正，〈美國加入東南亞友好合作條約之戰略意涵〉，《戰略安全研析》，第 53 期（2009 年 9 月），頁 16。

舉行高峰會。在東協從東協加 3 逐步擴大為東協加 6，甚至擴大為東亞高峰會、計畫建立東亞共同市場後，美、俄兩國也表態希望加入。⁴⁴歐巴馬的亞洲之行，不僅參加了 APEC 第 17 次領導人非正式會議，還出席了首屆東協-美國峰會。在首屆東協-美國峰會的聯合聲明中，美國表達了加強和東協聯繫的願望，因為「東協是美國推動亞太地區和平、穩定和繁榮的重要合作夥伴」。歐巴馬和東協領導人還確定了 2010 年將繼續召開東協-美國峰會。

歐巴馬在亞洲宣示美國將參與「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP)。在此前並不讓人熟知的 TPP 還只擁有新加坡、汶萊、智利和紐西蘭這四個並不大的成員。但是隨著美國明確發出參與的意願，加上之前就表示願意加入的澳大利亞、秘魯和越南，這份至今唯一一個覆蓋太平洋兩岸經濟體的自由貿易協定，已經有了擴大成為由八個經濟體組成的自由貿易區的潛力。TPP 橫跨太平洋，試圖包含整個東亞地區，通過宣佈加入 TPP，美國將有機會地進入了亞太地區自貿協定的簽署浪潮。而更有可能以此作為基點，取得太平洋兩岸貿易整合的主導權，為美國擺脫當前在此區域的經貿困境創建了一個平臺。

TPP 擴大首輪談判已於 2010 年 3 月中旬在澳大利亞墨爾本舉行，參加談判的有美國、秘魯、越南、新加坡、紐西蘭、汶萊、智利以及東道主澳大利亞的經貿官員。繼首輪談判之後，2010 年 6 月將舉行第二輪 TPP 談判，今年共舉行四輪談判。美方宣布，將在 6 月向亞太經合組織（APEC）部長級會議報告談判進展情況，並於明年在 APEC 領導人夏威夷峰會上宣布 TPP 首輪擴大成果。⁴⁵顯然，美國將把 TPP 置於 APEC 平台之下，藉助其在 APEC 的影響力，另闢一區域經濟整合軌道，無不與東協加三互別苗頭的意味。

⁴⁴ 魏喬怡，〈美俄搶搭東協熱 發展可期〉，《中國時報》，2010 年 4 月 21 日。

⁴⁵ 新華網，「美版 TPP 能走多遠？」，2010 年 4 月 27 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-04/27/c_1258371.htm。最後擷取 2010 年 4 月 30 日。

參、對東亞與我國的影響

冷戰之後，蘇聯在亞太勢力的消退與美國在中東與南亞反恐戰爭，相繼造成美蘇兩大強權在亞太遺留下廣大的戰略空間，中國成功的抓緊此一戰略機遇期，致力經濟發展、加速國防建設、拓展外交空間，使其得以大幅擴大國際政經影響力。在可預期的未來，中美關係將由逐漸由雙邊性與區域性提升為多邊性與全球性，雙方的戰略互賴勢必逐漸深化。如此一來，美國在亞洲重要政經事務的協調與解決上，中國將成為最重要的窗口。總而言之，中國將作為美國通往亞洲的重要（甚至唯一）的戰略路徑。而亞洲各國，長期而言勢必也樂見美國重返亞洲，藉以平衡中國在亞洲權力的擴張，以避免在未來造成經由「美中共管台海」到「美中共管亞太」的現象發生。

對我國而言，可預期的是，北京勢將借力使力，利用美國在全球重要議題需要中國協助的機會，對美國施加壓力，使得美國在中國核心利益的問題上讓步，例如西藏問題、新疆問題與台灣問題。中國此一策略已略見成效，例如歐巴馬在亞洲行之之前，婉拒接見達賴，及在 2009 年《中美聯合聲明》中，首次公開表達「尊重中國的主權和領土完整」，此可為北京視為法律依據，埋下將來中國要求美國對台灣地位明確立場表態的伏筆。我國對於美中全球戰略關係的擴大與深化，除了持續改善增進兩岸關係外，仍必須百倍警惕千萬不可淪為往後美、中戰略「大交易」的籌碼，甚至成為雙方在關鍵議題妥協下的「祭品」。而針對東亞區域整合的大趨勢，我國應該基於民主國家的基本原則，在尋求國內民眾共識後與立法機關監督下，積極與中國大陸以及與亞太重要貿易伙伴展開談判，簽署自由貿易協定，如此方能促進國內經濟與貿易持續成長，以及與全球經濟整合的潮流接軌。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）