

美國亞太再平衡戰略對區域權力結構 之衝擊與影響

謝奕旭

國防大學政戰學院政治系副教授

摘 要

亞太地區在冷戰結束後的重要性不斷上升，此地區也將是未來全球政治、經濟與軍事的中心。為維繫美國在亞太地區的利益、影響力與領導地位，歐巴馬政府提出亞太再平衡或轉向亞洲的戰略，並以深化同盟關係、擴展與建構夥伴關係、武力部署結構調整、借重區域機制等途徑，來達成美國的戰略目標。然而這樣的作為卻影響並改變亞太地區原有的權力格局，原以美國為首的態勢將不復見，因為中共在經濟與軍事方面的崛起，使得區域內國家難以在美國與中共之間選邊站。基本上，美國已經深化其同盟關係，並擴展夥伴關係，部分區域內強權國家也藉此發展其關係，合縱連橫的情景屢見不鮮。在未來，亞太的格局將依然以美國及中共的權力對峙為主，但又會出現數個小型的權力次核心，整體的緊張與衝突情景不斷，而俄羅斯的走向似乎將左右未來的權力競逐態勢。

關鍵字：再平衡戰略、權力結構、亞太

壹、前言

亞太地區涵蓋全球地表面積的 52%，在所屬的 36 個國家內共計有 36 億人口，全世界二分之一的貿易量在亞太地區，是絕大多數能源供應的運輸要點，全球最大的三個經濟體以及主要的軍事強權也在此地。¹因此，無論是對中共、美國、或是日本等國，意欲在此獲取與維繫的利益強權國家而言，其重要性是不言而喻的。

自冷戰結束之後，由於亞太地區的重要性日益突出，美國遂將其全球戰略重心從歐洲轉移至亞太地區，然而隨著 911 恐怖攻擊事件的爆發，美國發動全球反恐戰爭，也因而使得美國深陷伊拉克與阿富汗戰場，高額的軍費支出加上 2008 年的金融海嘯，嚴重斷傷美國的經濟。此期間，中共持續的經濟成長與加速軍力現代化，讓亞太地區的權力格局產生微妙的變化，美國的影響力逐漸受到波及並弱化，區域內許多強權國家崛起，除中共之外，日本與印度也在崛起之列，且擁有自己的戰略圖謀，是故，亞太地區的權力格局，已從冷戰結束後初期美國主導的平衡態勢，轉而呈現多強競逐的局面，尤以美國與中共相互較勁的狀況最為明顯。為重新找回美國的領導與影響地位，歐巴馬（Barack H. Obama）政府提出所謂的「戰略重返」（strategic pivot）或「再平衡」（rebalance）策略，其主要原因之一，也是認知到 21 世紀的政治與經濟歷史將由亞太地區來主導，爲了要從全球地緣政治的動能轉變中獲利，並持續其經濟的成長。因此，美國將建構一個與此地區的廣泛外交、經濟、發展、人民與人民間，以及安全的關係。²

就整體的情況言，亞太地區不僅有為數眾多的人口，地表面積也非常遼闊，全球前三大經濟體—美國、中國大陸、日本等國，也全都位於此一地區。此地區同時是全球經濟的關鍵驅力，有著全球最為繁忙的國

¹ Donna Miles, "Locklear: PACOM's Priorities Reflect New Strategic Guidance," *American Forces Press Service*, U.S. Department of Defense, May 18, 2012. < <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116397>>.

² Kurt Campbell, Brian Andrews, "Explaining the US 'Pivot' to Asia," Chatham House, August 2013, p.2., <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Americas/0813pp_pivottoasia.pdf>.

際海洋通道與重要港口，亦為全世界軍事化程度最高的地區，有 7 大軍事強權以及 5 大核武擁有國家，也因此，這個地區所面對的戰略複雜度也是獨一無二的。³而區域內強權國家綜合國力的增長，也連帶影響此地的權力結構。美國當前的亞太區域戰略，在軍事方面聚焦於強化自身的聯盟與夥伴安全架構，包括建立新的夥伴關係，以及強化多邊的結構，而強化此一戰略的基礎在於，確保能夠在承平或危機時期進入此地的強大前置軍力部署。⁴當然，美國的戰略設計有其意圖與諸多考量因素，但我們可以確信的是，美國的新戰略指針勢必對區域內強權國家的互動產生影響，這些互動也將決定亞太地區的未來安全結構。基此，本文旨在探討美國亞太再平衡戰略的內涵與緣起，及論述美國為達成此目標戰略途徑，而此一途徑或手段究竟會對亞太的權力格局與強權互動產生如何之影響？以及推論亞太地區未來的權力格局發展會是如何？

貳、美國亞太再平衡戰略之緣起與考量

美國總統歐巴馬於 2011 年所做的最為重要的戰略決策，是將焦點轉移至亞太地區；如同當年 11 月 17 日歐巴馬在澳洲國會發表的演說內容一樣，美國一再強調自身為道地的亞太國家，因此在形塑亞太地區以及這個地方的未來時，將扮演更為重大與長期的角色。為強調此一轉變，美國與好幾個亞洲盟友展開了新的貿易與軍事協定，包括決定在澳洲北部輪調部署 2,500 名的美國海軍陸戰隊。《紐約時報》(*New York Times*) 即如此形容道：「這是在越戰結束後，美國在太平洋地區軍事存在的首次長期擴展。」⁵

2011 年 11 月，美國時任國務卿希拉蕊 (Hillary Clinton) 在《外交政策》(*Foreign Policy*) 為文指出，亞太已經成為全球政治的關鍵趨力，從印度延伸擴展至美國西岸，此地包括太平洋與印度洋等二個海洋，逐

³ “USPACOM Strategy,” *U.S. Pacific Command*, <<http://www.pacom.mil/AboutUSPACOM/USPACOMStrategy.aspx>>.

⁴ *Ibid.*

⁵ David W. Barno, Nora Bensahel and Travis Sharp, “Pivot but Hedge: A Strategy for Pivoting to Asia While Hedging in the Middle East,” *Orbis*, Vol. 56, No. 2, Spring 2012, pp. 158-159.

漸因船運與戰略的關係而連結起來。全世界幾乎有一半的人口居住在亞太地區，亞太也是引領全球經濟發展的關鍵地區；美國有許多的關鍵盟友位於此地，好幾個重要新興強權亦在此地，如中國大陸、印度以及印尼，當此地正在建構更為成熟的安全與經濟架構來促進穩定與繁榮之際，美國對此地的承諾是非常重要的，如此有助於安全與經濟架構的完成，也會為美國持續的領導帶來和平紅利。⁶

對美國的經濟成長與戰略利益來說，如何將亞洲的成長與動能轉變成協助美國的推力是必要的。在經濟上，亞洲的開放市場提供美國史無前例的投資、貿易以及取得先進技術的機會，美國經濟的恢復將依靠出口，以及美國堅定要投入亞洲這個廣大與成長中消費基地的能力；在戰略上，在整個亞太地區維繫和平與安全對全球的進步愈來愈重要，無論是透過防衛南海的航行自由、對抗北韓的核武擴散，或者是確保此地關鍵強權軍事活動的透明度等等。⁷如同亞洲對美國的未來是關鍵一般，有美國的涉足對亞洲的未來同樣是關鍵的。此地非常渴望美國的領導與商業，美國在此地是唯一擁有強大聯盟網絡的強權國家，沒有擴張領土的野心，有著長期提供公共財的紀錄。⁸

從第二次世界大戰之後，美國就被確認為是亞太地區的主要強權國家，因為此地有許多國家依賴著美國的傳統軍事力量、外交影響力，以及核子保護傘，以便符應他們的安全需求。但是在過去 60 年間，許多事物都已改變，改革的步調也正加速中；中共與印度的經濟成長快速，但美國整體的防衛支出正在減少，而此地區的國家正重新檢視其國家安全與外交政策。因此，有些人爭論亞太地區不僅是當今全世界最為不穩定的地區之一，而且有變本加厲之趨勢。為因應這種情況，美國總統歐巴馬因而宣布美國再平衡亞洲的策略。⁹

2012 年 1 月 5 日，美國國防部公布《維繫美國全球領導地位：21

⁶ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, November, 2011, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=full>.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Xenia Dormandy, Rory Kinane, *Chatham House Report--Asia-Pacific Security: A Changing Role for the United States* (London: The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, April 2014), p.1.

世紀國防的優先選項》(*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*) 的新戰略指導文件，說明美國因面對地緣政治環境的變遷以及財政困境，使得美國必須評估新的國防戰略，以便因應未來環境需求。¹⁰特別是在此之前的 10 年間，美國已經在伊拉克與阿富汗執行了穩定與延伸作戰行動，當美國在這二個地方的責任減少，以及要確保經濟活力與國家利益之際，美國正面對一個重新評估國防戰略的轉折點。基此，國防部將從強調今日的戰爭，轉移至替未來的挑戰做好準備、保護更廣泛的美國國家安全利益、促進國防部重新平衡與改革的努力，以及藉由更少的國防開支來支撐赤字刪減的指令。¹¹

當然，美國的經濟及安全利益是與弧形地帶的發展緊密連結在一起，此一弧形地帶從西太平洋延伸到東亞，更深入印度洋與南亞地區，將美國的發展挑戰與機會合而為一。¹²然而，有關美國亞太再平衡或轉向亞洲的戰略並非始於此份報告，在此份文件出爐前後，均有美國的領導人、重要官員、或官方文件說明、闡述或重申相關的思維。例如：美國 2010 年出版的《國家安全戰略》(*National Security Strategy*) 陳述道：「美國將持續與 21 世紀的影響力中心，在相互利益與相互尊重的基礎上，深化與我們的合作，這些中心包括：中共、印度與俄羅斯。」¹³

2011 年《美國國家軍事戰略》(*The National Military Strategy of the United States of America*) 中也明白指出：「在可預見的未來，美國將再經濟與軍事力量方面持續領先，因此，國家債務對國家安全形成嚴重挑戰。即便是面臨許多的內部挑戰，不可諱言地，亞洲地區在全球財富的區域分量上還是會增加，中共數十年長期的經濟成長有助於其持續的軍事現代化，並在區域內以及區域之外擴展其利益；其他亞洲國家也是相同，在他們的經濟愈來愈繁榮之際，他們在軍事方面會變得愈來愈有能

¹⁰ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington, DC: Department of Defense, January 2012) .

¹¹ *Ibid.*, p. 1.

¹² *Ibid.*, p. 2.

¹³ The White House, *National Security Strategy* (Washington, D.C.: The White House, 2010) , p. 11.

力。」¹⁴

綜整前述美國官方文件與重要領導者談話歸納得知，美國不忘宣稱自己為亞太的一分子，自認為是道地的亞太國家；其次，強調亞太地區對美國以及全球的重要性；再者，則是美國應如何在亞太地區發揮影響力或保有優勢地位。當亞太地區成為 21 世紀全球經濟中心之際，美國應該強化其與此地的外交與軍事存在，以便保護美國的經濟利益。美國在亞太地區存在的強化，以及逐漸增加與所有利害關係者的交往，可以對盟友與潛在性敵人明確地傳達美國依然承諾一個和平與繁榮的區域秩序。¹⁵如同新加坡前總理李光耀曾經提過的論點：「美國要維護自己的利益，就必先要維持自身在太平洋地區的超然權力。倘若美國放棄這個地位，那麼，美國在世界的領導地位也終將要拱手讓人。」¹⁶這也意謂，美國倘若失去亞洲，也就將失去其全球的領導地位。綜合言之，亞太不僅攸關美國未來持久的經濟發展利益，更包括政治、軍事與外交利益。

在前述許多的言論或觀點中，已經約略點出美國採取亞太在平衡戰略的緣由，大致上可從幾個方面分析：

首先，在國防預算方面。美國新的國防戰略指導中，明確陳述美國試圖重塑國防部於未來 10 年的優先選項、活動以及預算需求。從 2012 年開始的往後 10 年內，美國國防部必須刪減預算約 4,870 億美元，以便符合 2011 年《預算控制法案》（Budget Control Act, BCA）初期預算上限的要求。¹⁷前國防部長潘尼達（Leon Penetta）即明白承認，因為美

¹⁴ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America* (Washington, DC: Chairman of the Joint Chiefs of Staff, February 2011), pp. 2-3.

¹⁵ Travis Sharp, "Down Payment: Defense Guidance, 2013 Defense Budget and the Risks of Sequestration," *Policy Brief*, (Center for a New America Security), February 2012, pp.3-4. <http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_2013DefenseBudget_Sharp_0.pdf>.

¹⁶ 傅應川，〈越南打什麼算盤？〉，《中時電子報》，2011 年 6 月 16 日，〈<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112011061600506.html>〉；〈李光耀：美國失亞洲即失世界領袖地位〉，《中國評論新聞網》，2009 年 10 月 29 日，〈<http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/1/8/0/101118078.html?coluid=0&kindid=0&docid=101118078>〉。

¹⁷ Catherine Dale, Pat Towell, "In Brief: Assessing DOD's New Strategic Guidance," CRS (Congressional Research Service Report for Congress), January 12, 2012, p.1-2, <http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf>.

國的財政問題，迫使歐巴馬政府重新思考美國的軍事戰略；在 911 事件之後，美國在阿富汗與伊拉克進行戰爭，並在全球各地發動對抗恐怖主義的行動，推展飛彈防禦計畫，並在距美國遙遠之地設置新的基地，都讓美國投入巨額的花費；¹⁸特別是從事伊拉克戰爭與阿富汗戰爭的花費，美國已經投入高達 1 兆美元的經費，因而讓美國在財政上大感吃不消。因此，在財政因素的考量之下，美國的國防戰略必須進行調整。¹⁹美國的新國防戰略意圖就是在預算與人力規模縮減的情況下，仍保有強大、機敏靈活，且能夠迅速部署的軍力，而美國必須依據亞太地區的情況重新平衡，除運用軍事存在外，也強調創建新的雙邊與多邊夥伴關係，以及新的同盟關係，並以遵守國際規則和秩序（開放與自由貿易、權利與責任、信守法治、公共空間使用、不強制、不動武解決爭端）的共同原則、夥伴關係原則、存在原則、軍力投射來增進亞太地區的和平與安全。²⁰

第二，在經濟因素方面。區域內中國大陸、印度、印尼等經濟體的不斷成長發展，是舉世關注的。美國想要與此地的所有國家密切協調合作，來應對共同挑戰，促進和平、繁榮和安全，因此外交、貿易和發展是與亞太國家協調合作的關鍵²¹。但不容否認的一件事即是，美國受到全球金融危機的波及，經濟成長受到相當程度的影響，是故美國必須採取新的國防戰略，但又要發展能夠讓美國持續維繫優勢的軍力，如何在衰弱的經濟與大量的軍事支出之間取得平衡點，美軍勢必要轉型成更為靈活與彈性的武裝力量。²²

第三，在安全環境方面。在美國主導與執行的全球反恐戰爭中，隨著賓拉登（Osama bin Laden）以及其他許多蓋達組織（al-Qaida）首領

¹⁸ Joseph M. Parent, Paul K. MacDonald, "The Wisdom of Retrenchment," *Foreign Affairs*, October 14, 2011, <<http://www.foreignaffairs.com/articles/136510/joseph-m-parent-and-paul-k-macdonald/the-wisdom-of-retrenchment>>.

¹⁹ "New Global Order," *Leadership*, January 17, 2012, <<http://www.leadershiponline.co.za/articles/politics/1752-new-global-order>>.

²⁰ Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), U.S. Department of Defense, "Panetta on New U.S. Defense Strategy, Asia-Pacific Policy," June 2, 2012, <<http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/texttrans/2012/06/201206026706.html#axzz1yyilRvMa>>.

²¹ *Ibid.*

²² "New Global Order," *op. cit.*

的被逮捕與擊殺，因而讓蓋達的能力有所下降，但是蓋達組織及其黨羽在巴基斯坦、阿富汗、葉門、索馬利亞及其它地方，依然是活力十足；尤有甚者，暴力的極端主義將持續威脅美國的利益、盟友、夥伴及本土，這些威脅來源最主要的處所是在南亞與中東地區。由於毀滅性科技的擴散，一旦極端分子獲得相關科技與設備，他們有可能具備或形成災難性威脅的能力，這些可能直接影響美國的安全與繁榮；因此，在可以預見的未來，美國將會持續透過監控全球非國家行為者的威脅活動、與盟友及夥伴一起對未受治理的領土建立管制措施，以及在必要時直接打擊最為危險的群體與個人等途徑，來對抗這些威脅。²³這些都顯示著，全球地緣政治與安全環境的轉變，使得美國必須大力借助友邦、盟邦或夥伴國家的力量來對抗既存與潛在的安全威脅，而戰略構思的調整在所難免。

第四，中共崛起的威脅。美國在朝氣蓬勃的亞太地區維持和平、穩定與貿易自由流通及影響力。為達前述目標，美國將依賴軍事能力與軍事存在的平衡。在過去的長時期裡，中共以區域強權的姿態崛起，未來將擁有以多種方式影響美國經濟與安全的潛能。隨著中共軍力的成長，伴隨而來的將會是其更為清晰的戰略意圖，避免在此地引發紛爭。美國將持續進行必要的投資，來確保美國能夠維持進入此地，以及自由行動的能力，保持美國履行條約的義務並維繫國際法，與友邦網絡及夥伴密切合作；美國將持續促進能夠增進美國所強調的穩定、鼓舞新興強權和平崛起、經濟活力以及建設性防衛合作、以法治為基礎的國際秩序。²⁴歐巴馬曾經說過，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，預算的刪減不會影響關鍵地區的軍事支出，這是美國國防優先選項向東轉變的不容誤解指示，以及其制衡與平衡對抗中共在此地與其它地方漸增影響力的未隱藏意圖。²⁵這也說明，美國在諸多因素的影響之下，必須建構一個新的戰略來因應中共崛起的威脅與挑戰。

²³ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, p. 1.

²⁴ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, p. 2.

²⁵ “New Global Order,” *op. cit.*

從前面的論述中得知，美國轉向亞洲或再平衡戰略是源於：財政困境、全球安全環境的轉變、美國在亞太漸增的國家利益、亞太地區重要性上升、美國國防能力的弱化，以及中共崛起等因素。而美國再平衡策略即如時任國家安全顧問唐尼倫（Tom Donilon）所述，是一個全面性與多面向的戰略，亦即美國原本戰略設計中的政治、經濟與安全三種支柱，再加上運用諸多的平衡手段，也意謂美國會付出必要的時間、努力與資源來使每一項策略都正確無誤。²⁶這樣也會使亞太地區既有的權力結構產生變化。

參、再平衡戰略對亞太權力結構之影響

美國設計新國防戰略指針的目的在於，將美國軍隊從以往聚焦在打兩場地面戰爭的思維，轉換成新世紀希望花費更多的時間在預防與遏制衝突，而非與衝突進行戰鬥；而透過明白確認亞太與中東這兩個對美國最為重要地區，新戰略指針比以往絕大多數的防衛計畫文件，更明確地設定美國國防的優先選項。在全球交往的「樞軸與避險」（pivot but hedge）途徑指導之下，美國軍隊將以亞太地區為樞軸，但卻能隔離對抗中東地區以及任何地方的潛在性威脅；新戰略指針亦揭示，美國的武力架構將不會像是在伊拉克與阿富汗那樣，以執行大規模或是延伸的穩定行動的大小來設計，美國在亞太地區的作為將會是強化現有的區域聯盟、與新興夥伴擴大合作、如果必要的話進行投資，以便確保具備有效執行「反介入與區域拒止」（anti-access/area denial）的能力。²⁷綜合言之，美國再平衡戰略的整體目標是，在東亞地區維繫穩定的政治與經濟環境，將中共融入到國際社會體系，並協助發展規範與規則，包括：自由獲取公共財、非暴力或非強制的方式解決爭端、貿易自由與開放，以及公平正義的秩序；也因此，再平衡策略試圖強化美國與亞太盟友的雙邊

²⁶ Phillip Saunders, Katrina Fung, “Wheels Up! Has Obama Really Pivoted to Asia?” *The Diplomat*, July 23, 2013, <<http://thediplomat.com/2013/07/23/wheels-up-has-Obama-really-pivoted-to-asia/>>.

²⁷ Travis Sharp, “Down Payment: Defense Guidance, 2013 Defense Budget and the Risks of Sequestration,” *Policy Brief* (Center for a New America Security), February 2012, p.3, <http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_2013_DefenseBudget_Sharp_0.pdf>.

關係，同時也擴展與印尼、印度、緬甸及越南的新安全夥伴關係。²⁸

希拉蕊曾經使用「樞軸」(pivot)一詞，來描述美國應該如何將其重心轉向亞太地區。²⁹亦即，美國會設法運用貿易、外交、軍事與安全等途徑，與東亞地區發生密切的關聯；希拉蕊提出 6 條行動軸線來執行美國的戰略，以便維繫美國對亞太地區的安全承諾且具一致性的戰略，這些軸線分別為：³⁰

1. 強化雙邊安全聯盟；
2. 深化美國與新興強權的合作關係，包括中共在內；
3. 與區域多邊機制交往接觸；
4. 擴展貿易與投資；
5. 形成一個將傳統東北亞駐軍部署現代化，以及增加美國在東南亞存在，並深入印度洋的廣泛軍事存在架構；
6. 提升民主與人權。

時任國家安全顧問唐尼倫在 2013 年 5 月時曾表示，美國試圖在亞太達成的目標是「植基於經濟開放、和平解決爭端、尊重普世權利與自由的穩定安全環境與區域秩序」，而美國將透過 5 個特殊領域的行動來達成此一目標，這些領域是：強化聯盟、與新興強權深化夥伴關係、與中共建立一個穩定、創造性與建設性的關係、使區域機制更具能力、協助建立區域經濟架構。³¹

²⁸ Theo FitzGerald, "Mind Games: Why Signaling Supersedes Strategy in America's 21st Century China Policy," *International Affairs Review*, Vol. 22, No. 2, Spring 2014, p. 32.

²⁹ David W. Barno, Nora Bensahel and Travis Sharp, "Pivot but Hedge: A Strategy for Pivoting to Asia While Hedging in the Middle East," *Orbis*, Vol. 56, No. 2, Spring 2012, p. 159.

³⁰ Phillip C. Saunders, "The Rebalance to Asia: U.S.-China Relations and Regional Security," *Strategic Forum*, No. 281, August 2013, p. 2.

³¹ Quoted from Trefor Moss, "America's Pivot to Asia: A Report Card," *The diplomat*, May 05, 2013, <<http://thediplomat.com/2013/05/05/americas-pivot-to-asia-a-report-card/5/>>; Phillip Saunders, Katrina Fung, "Wheels Up! Has Obama Really Pivoted

美國總統對國防的5項戰略指導之一即是「在其它地區為維繫關鍵同盟與夥伴的同時，再平衡美國於亞太、中東地區的武力架構與投資」，在此戰略指導下，美國除維繫地面部隊的軍事存在外，也要重新重視海、空軍的武力架構，如：維持現有的轟炸機群；維持11個航空母艦艦隊與10個艦載機聯隊；維持大型甲板的兩棲艦隊；維繫陸軍與海軍陸戰隊在太平洋地區的武力架構；在新加坡前進部署濱海作戰艦（Littoral Combat Ships），並在巴林（Bahrain）部署巡邏艇；資助發展新型「浮動前進部署基地」（afloat forward staging base），以便在地面基地無法使用的區域協助任務完成，例如清除地雷行動。³²

吾人知悉，美國在亞太地區的軍事戰略聚焦在強化其同盟與夥伴的安全架構，包括建立新的夥伴關係以及強化多邊的結構，此一戰略基礎的深化則是在和平與危機時期，可確保進入此地的強大前進軍事部署，以及透過太平洋司令部意圖與解決手段的明確與持續溝通，來擴大此一基礎；基此，美軍太平洋司令部的戰略途徑有三：³³

1. 建立強固的關係：包括安全合作、多邊途徑、高層領導者的交往、跨作戰司令部的協調整合、與其他政府機構、非政府組織與私人部門的交往及協調整合。
2. 確保軍事存在：武力態勢、前沿軍事部署、新的系統與作戰概念、提出關鍵能力的落差、做好準備。
3. 太平洋司令部意圖與解決方式的有效傳達。

美軍太平洋司令部司令洛克利爾（Samuel J. Locklear III）表示，美國是一個太平洋國家，發生在亞太區域的事情都與美國有關，因此，要實踐美國新防衛指針，太平洋司令部必須強調的基本優先選項為：³⁴

to Asia?" *The Diplomat*, July 23, 2013, <<http://thediplomat.com/2013/07/23/wheels-up-has-obama-really-pivoted-to-asia/>>.

³² Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices*, pp. 4-5.

³³ "USPACOM Strategy," U.S. Pacific Command, <<http://www.pacom.mil/about-uspacom/2013-uspacom-strategy.shtml>>.

³⁴ Donna Miles, "Locklear: PACOM's Priorities Reflect New Strategic Guidance," American Forces Press Service, U.S. Department of Defense, May 18, 2012, <<http://>

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。

在《美國太平洋司令部戰略指導》（*United States Pacific Command Strategic Guidance*）中，對前述關鍵因素與優先選項有更詳盡說明：³⁵

（一）強化並增進同盟及夥伴關係：強化現有的同盟關係，並運用這些關係來形塑建構多邊關係，以及更為有效率軍事存在的環境；增進同盟與夥伴關係來建立全光譜軍事活動的能力；促進軍事專業主義並提升與同盟及夥伴間的相互可操作性，以便建立信任並增加多重效益。

（二）成熟的美陸軍事關係：維繫一個持續軍事交往關係，避免溝通失誤與誤判情勢；尋求機會在相互利益的領域增進軍事合作；監督中共的軍事現代化計畫，並據此來做好準備。

（三）發展美印戰略夥伴關係：深化軍事互動關係及相互可操作性；促進軍文關係來對抗共同的威脅；支持印度的發展，並在南亞地區作為一股領導與穩定的力量。

（四）為回應朝鮮半島的危機持續做好準備：運用多邊交往來處理北韓的挑戰，確保東北亞的穩定，以及支持國際外交的努力；預測朝鮮半島動態改變的軍事意涵；與同盟聯手來遏制侵略，必要時擊敗侵略。

（五）對抗跨國威脅：與同盟及夥伴共同合作來建立能力與分享資訊，以便對抗極端恐怖主義、跨國犯罪與大規模毀滅性武器的擴散；讓暴力極端恐怖組織網絡無法運作，並打敗他們所形成的威脅；與其他國家建立夥伴關係來對抗大規模毀滅性武器及其相關科技的擴散。

[/www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116397](http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116397)>.

³⁵ “United States Pacific Command Strategic Guidance,” U.S. Pacific Command, <<http://www.pacom.mil/about-uspacom/strategic-guidance.shtml>>.

同盟與夥伴關係是亞太地區安全與穩定的關鍵因素，因此，美國將強化與南韓、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。美國會承諾發展地區內的全盟關係，包括在澳洲地區輪駐新的陸戰隊，並改善菲律賓武裝力量的特種作戰及反恐能力。無論是現存的軍事關係或是新的夥伴關係，美國都會努力更多，例如與新加坡、印尼、印度的關係，同時也包含強化與中共的軍事關係。³⁶因此，綜合美國的新國防戰略途徑可概略區分為：深化同盟關係、擴展與建構夥伴關係、武力部署結構調整、借重區域機制等等。

在全盟與夥伴關係方面，美國將強化與建構關係的國家包括：與日本、南韓、澳洲、菲律賓和泰國的全盟關係；與印度、新加坡、印尼、馬來西亞、越南、紐西蘭的夥伴關係；發展與加強同中共的關係，關島則將成為美軍於西太平洋的戰略樞紐。³⁷為達成安全目標，只要有可能，美國會發展創新、低成本以及小規模的途徑，亦即依靠演習、輪流駐軍、派遣顧問方式來達成，是故，美國將保持與關鍵夥伴的關係發展。³⁸

在軍事存在方面，除東北亞駐軍之外，美軍將加強在東南亞與印度洋地區的存在。以美國海軍陸戰隊在2012年4月部署於澳洲北部來說，美國意圖將軍力迅速部署到整個亞太地區，以便能更有效地與東南亞及印度洋的夥伴合作，來應對天然災害與海上安全的共同挑戰。³⁹另一項方式，則是透過與各國之間的既有軍事演習。美國將戰略重點放在亞太地區，意謂維繫地面部隊的駐紮之外，更重新強調對空軍與海軍武力的重視。⁴⁰海軍會將太平洋和大西洋之軍力配比由均等的比例轉為6比4，包括6艘航空母艦、大部分的巡洋艦、驅逐艦、濱海作戰艦以及潛艦在

³⁶ Donna Miles, "Locklear: PACOM's Priorities Reflect New Strategic Guidance," American Forces Press Service, U.S. Department of Defense, May 18, 2012, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116397>>.

³⁷ Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), *op. cit.*

³⁸ Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices*, p. 6.

³⁹ Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), U.S. Department of Defense, "Panetta on New U.S. Defense Strategy, Asia-Pacific Policy," June 2, 2012, <<http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/texttrans/2012/06/201206026706.html#axzz1yyi1RvMa>>.

⁴⁰ Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices* (Washington, DC: Department of Defense, January 2012), p. 5.

內。⁴¹

在區域性機制方面，美國期望區域機制訂共同行為規則、保護所有國家的自由開放海洋通行權，美國支持東協（ASEAN）國家和中共所做的努力，制定有約束力的行為準則，以建立一個以規則為基礎的框架，規範在南海的各方行為，包括預防和解決爭端。⁴²

從美國的再平衡作為觀之，有研究指出美國試圖在強化盟友、說服盟友採取更為激進的行動，以及遏制潛在性對手之間取得平衡。⁴³然而，於美國的戰略作為中，可以明顯地發現，此一策略設計已經打破亞太地區原有安全框架，由於美國國力的弱化加上中共綜合國力的提升，美國不得不更加借助區域內強權國家的力量，用以維繫此一地區的和平與穩定，無論是原有強權國家或是新興強權家的力量，如日本、印度等國。《美國國家軍事戰略》即如此陳述：「亞太地區所享有的全球財富分配正在增加，使得此地區的安全結構快速變化，對美國的國家安全與領導形成新的挑戰與機會，因此，當亞洲的安全架構逐漸變成一種更為複雜的綜合體，混合著正式與非正式的多邊關係，以及國家之間延伸擴展的雙邊安全關係時，美國將持續藉由雙邊的同盟體系來鞏固美國的利益與領導地位。」⁴⁴

在以往，美國是運用雙邊的軍事同盟機制來介入與主導亞太地區的事務，但在美國重塑亞太戰略，改採再平衡的策略之後，亞太的權力結構明顯產生變化。

印度學者穆尼爾（Muhammad Munir）認為，亞太地區正在歷經權力平衡結構的巨大轉變，往權力再平衡的方向發展，美國及其亞太的盟友正積極地提升國防與經濟合作，以便因應所謂中共崛起的威脅，這些涉入圍堵中共的關鍵國家包括：日本、印度、澳洲、南韓、新加坡與印

⁴¹ Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), *op. cit*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Xenia Dormandy, Rory Kinane, *Chatham House Report--Asia-Pacific Security: A Changing Role for the United States* (London: The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, April 2014), p.1.

⁴⁴ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America* (Washington, DC: Chairman of the Joint Chiefs of Staff, February 2011), p. 13.

尼。⁴⁵

東南亞國家越來越歡迎像美國這樣的強權國家涉入區域安全事務，以便抵制中共在南海具爭議水域的主權宣稱，中共與越南、菲律賓、汶萊、馬來西亞有著領土主權的爭議；2011年，日本對南海爭議提出建議，特別是針對東南亞國協國家成員，提出建立多邊框架解決南海爭端，透過與菲律賓簽定海事安全的協定，日本將在東南亞地區獲得更多的戰略縱深。⁴⁶2014年9月3日，日本和菲律賓議員在馬尼拉簽署非正式協議，同意在各自的立法機構內部推動「亞洲海事安全議員聯盟」，強調依據國際法解決領土爭端，澄清主權聲索，推動和平手段解決海洋爭端。

沙特（Robert G. Sutter）等人認為，幾乎每個在東北亞、東南亞以及南亞的區域強權都秉持二種立場，第一，大部分的區域強權都曾公開或私下歡迎美國對亞太地區更為堅定的安全承諾，第二，這些強權國家也都避免在美國與中共之間選邊站，他們都想與兩個國家維繫良好關係；有些像是印尼、泰國、馬來西亞等國，都曾兩邊討好，避免公開釋放訊息給兩邊；菲律賓、日本、南韓、新加坡則是明確地表達希望美國於亞太地區的存在。⁴⁷澳洲與紐西蘭熱忱地歡迎美國的再平衡策略，但也避免惹惱中共，因為他們與北京有著重要的經濟關係，然而在近幾年，印度、越南、汶萊等國，則是採取較具體措施改善與美國關係。⁴⁸

轉向亞洲的策略對美國與亞太關鍵國家的雙邊關係有著明顯的影響，特別是與日本的關係，從歷史上來說，日本是美國在此地的主要政治與戰略夥伴。轉向亞洲也是多面向的，包括外交、經濟與軍事面向，

⁴⁵ Muhammad Munir, "Advancing Defence Cooperation in Asia Pacific: India's Emerging Role," *IPRI Journal*, Vol. 13I, No. 2, Summer 2013, pp. 101-102.

⁴⁶ Muhammad Munir, *op. cit.*, p. 106; Joshy M. Paul, "Asian Powers Scrambling for Regional Space," *The Japan Times*, October 24, 2011, <<http://www.japantimes.co.jp/opinion/2011/10/24/commentary/world-commentary/asian-powers-scrambling-for-regional-space>>.

⁴⁷ Robert G. Sutter, Michael E. Brown, Timothy J. A. Adamson, Mike M. Mochizuki, Deepa Ollapally, *Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability* (Washington, D.C.: Elliott School of International Affairs, the George Washington University, August 2013), p. 17.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 18.

在外交上美國也突破以往的傳統，與緬甸及越南發展關係。⁴⁹日本非常歡迎美國的新戰略，2013 年 4 月時，日本首相安倍晉三（Shinzo Abe）說道，美日聯盟的存在是穩定的重要因素，有助於區域的和平與穩定：日本方面也瞭解美國非常期待其亞太盟友對促進共同的安全利益有所貢獻，因此，安倍政府開始增加國防經費來回應美國的期待，甚至也重新詮釋其憲法，好讓日本能夠執行集體自我防衛的權利。⁵⁰在日本與印度於 2012 年 10 月舉行的 2+2 對談中，雙方除交換區域與國際安全情勢的意見外，也論及在海洋、網路、外太空安全等關鍵領域的合作，日本也與美國及澳洲舉行相同的諮商會議，亦期望將美日安全夥伴擴展到印度與澳洲。⁵¹美國新國防戰略相當倚重日本的角色，而日本也順勢強化自身的能力與關係網絡，使日本在亞太的權力格局中更加突出。

在澳洲方面，澳洲增加與東協及日本在國防事務上的交往。2012 年 9 月，日本與澳洲在防衛議題上開始更為密切的合作，並宣稱互為「天然的戰略夥伴」；2013 年 10 月澳洲總理艾伯特（Tony Abbott）表示，日本是澳洲在亞洲最要好的朋友，並希望兩國維繫非常緊密的友誼。⁵²原則上，澳洲非常依賴與美國關係，藉此來支撐其整體安全態勢，並將美國當作其關鍵戰略盟友。基此，澳洲特別喜好美國的轉向亞洲策略。⁵³

由於中共的經濟與軍事現代化，以及中共對平壤的協助與保護，使南韓向美國更加靠攏，因此，南韓對美國的再平衡策略也是歡迎的，這也可使南韓確認美國對區域穩定的承諾是持續的；2013 年 5 月，南韓總統朴槿惠主張道，美韓聯盟應該可以強化美國歐巴馬總統的亞太再平

⁴⁹ Matteo Dian, "Japan and the US Pivot to the Asia Pacific," *Strategic Update*, No. 13.1, January 2013, p.4, <<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SU13-1-Japan-USPivot-LoRes.pdf>>.

⁵⁰ Robert G. Sutter, Michael E. Brown, Timothy J. A. Adamson, Mike M. Mochizuki, Deepa Ollapally, *Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability*, p. 20.

⁵¹ Muhammad Munir, op. cit., p. 109.

⁵² Xenia Dormandy, Rory Kinane, *Chatham House Report--Asia-Pacific Security: A Changing Role for the United States* (London: The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, April 2014), p. 4.

⁵³ *Ibid.*, p. 6.

衡戰略。⁵⁴

美國對中共經濟與軍事力量的快速崛起感到憂心忡忡，美國決定在2020年之前重新平衡其武力部署，並非突然之舉，美國業已在中共周邊，與日本、南韓、菲律賓、印尼、澳洲及印度等國建構一個強大的盟邦網絡；也就是說，一個新的權力網絡關係正在亞太地區形成，以往美國與日本、南韓、澳洲、泰國、菲律賓的「軸輻」(hub and spoke)聯盟模式將逐漸式微，而被一個更為廣泛、複雜且分散的關係網絡所取代，在新的關係型態中，亞洲國家成為主要的驅動者。⁵⁵整體而言，美國亞太再平衡戰略已經改變亞洲的權力格局，許多亞太國家除與美國發展更為緊密的安全關係，也趁勢發展自身能力與關係網絡，日本與印度等國即是如此。

肆、中共對再平衡的回應與亞太權力結構變化

美國的再平衡戰略原則上來說，也屬於大國之間的博弈作為，因此，以大國為中心的權力結構也會隨著轉變，特別是中共的回應與反制，更會決定亞太的權力結構走向。美國高調轉向亞洲，格外重視航行自由與貿易，是故，海洋通道與海上交通線(SLOC)的掌控即為重要課題。對中共而言，海洋問題已經變得愈來愈重要，因為海洋問題就等同於領土主權問題，中共與數個東南亞國家在南海有著領土爭端。海洋問題與經濟發展息息相關，中國大陸的經濟因隨著全球化情勢發展，而對海上運輸的依存度增加，海上交通線的安全對中國大陸經濟的持續發展，扮演著舉足輕重的角色。維護海洋權益等同於維護中共的國家利益。而維護海上交通線安全與海洋安全，也成為解放軍海軍的新任務，⁵⁶特別是維護南海的海上交通線安全，以及克服所謂的麻六甲困境(Malacca dilemma)。

⁵⁴ Robert G. Sutter, Michael E. Brown, Timothy J. A. Adamson, Mike M. Mochizuki, Deepa Ollapally, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁵⁵ Muhammad Munir, *op. cit.*, p. 103.

⁵⁶ The National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2012), p. 2.

中共外交部門曾釋出訊息表示，美國在澳洲達爾文（Darwin）輪調部署陸戰隊可能會違反區域朝向更和平、穩定與合作的潮流，且是一種冷戰時期的心態，並重申中共對區域和平、穩定與經濟發展的承諾，期望他國能對建構一個和諧與和平的亞太地區作出建設性的努力。⁵⁷在中共的認知及理解中，美國再平衡亞洲是為圍堵中共的崛起，中共必須在態度、軍力發展，以及關係建構上有所調整。中共學者吳心伯（Wu Xinbo）指出，中共方面認為美國的再平衡策略是對中共直接的挑戰，在全球事務中改變權力平衡態勢，最終是有利於中共的。⁵⁸

中共與其周邊國家在海洋領土爭端上展現堅定態度，是為回應美國在亞太地區的戰略再平衡，因為中共的領導者深信美國亞太再平衡戰略，旨在破壞中共於此地的地位。⁵⁹為對抗美國轉向亞太的戰略，中共與俄羅斯發展更為緊密的關係，兩國舉行多次的聯合軍事演習、增進戰略合作，中共更向俄羅斯購買 24 架最先進的 Su-35 戰機。⁶⁰中共解放軍也持續進行現代化計畫，除全面地改善武力，也集中心力發展與部署彈道飛彈、巡弋飛彈、無人飛行載具（Unmanned Aerial Vehicle, UAV）。⁶¹這些武器裝備無疑是對抗海軍船艦的利器，對於「反介入／區域拒止」能力的提升也有助益。

中共也認為，美國在亞太地區增加軍事存在已經挑起區域緊張情勢，基此，中共將在亞太投入更多軍力並強化與鄰近國家的夥伴關係，而中共提升的工業能力將可威脅美國在亞太區域的軍事優勢，讓美國無

⁵⁷ Michael D. Swaine, "Chinese Leadership and Elite Responses to the U.S. Pacific Pivot," *China Leadership Monitor*, No. 38, August 2012, pp. 8-9. At <http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM38MS.pdf>

⁵⁸ Robert G. Sutter, Michael E. Brown, Timothy J. A. Adamson, Mike M. Mochizuki, Deepa Ollapally, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁹ 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>

⁶⁰ Ben McGrath, "Countering the Pentagon's 'Pivot to Asia': China and Russia Hold War Games in Sea of Japan," *Global Research*, July 16, 2013, <<http://www.globalresearch.ca/countering-the-us-pivot-to-asia-china-and-russia-hold-war-games-in-sea-of-japan/5342881>>.

⁶¹ Ian Easton, "China's Military Strategy in the Asia-Pacific: Implications for Regional Stability," Project 2049 Institute, September 26, 2013, p. 6, <http://www.project2049.net/documents/China_Military_Strategy_Easton.pdf>.

法藉由與日本及南韓的同盟來維持現狀。⁶²在亞太地區以外，中共也與美洲國家發展更為緊密的軍事、經濟與外交關係，特別是美國的鄰近國家，中共試圖採行武裝西半球國家的方式來包圍美國，甚至將戰艦航行至美國海域，這也是中共對美國戰略的回應。⁶³此外，北京大學深具影響力的教授王緝思更提出「西進戰略」的構想，來反制美國的亞太再平衡戰略；亦即將焦點放在增進中共與中亞、南亞與中東地區的交往。⁶⁴

在東南亞地區，南海的權力分配依然是變動的狀態，從 2010 開始，整個南海的意外事件增加不少，調查船的出現、海底電纜的切斷、不斷地逮捕漁民，以及諸多中共的作為，使得菲律賓與越南做出許多回應措施，包括強化自身海軍能力以及所佔領島礁的軍事結構，例如：越南宣布購買 6 艘俄製基洛（Kilo）級潛艦，提升與美國的防衛關係，並歡迎美國的再平衡戰略；菲律賓則是公開支持美國的再平衡戰略，再強化與美國的防衛安排，與美國共同舉行聯合海軍演習。⁶⁵當中共與近海（Near Seas）相關的「反介入／區域拒止」能力增強時，可能會改變區域平衡的態勢，打破以「南海各方行為宣言」（*Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea*）所建立的態勢，而美國將會發現其將逐漸難以運用軍事力量介入。⁶⁶中共海軍力量的提升，可在處理南海與東海領土主權爭議上取得優勢，並在未來將其軍力投射到更遠的地方，發揮更多影響力。

⁶² “China Threatens to End the Military Rule of the U.S. in Asia,” *Pravda*, April 5, 2013, <http://english.pravda.ru/world/americas/04-05-2013/124484-china_military_rule-0/>.

⁶³ Bill Gertz, “Counter Pivot: China Moves against U.S. Pivot to Asia with Stepped up Military, Diplomatic, Economic Ties to Americas,” *The Washington Free Beacon*, June 7, 2013, <<http://freebeacon.com/counter-pivot/>>

⁶⁴ Yun Sun, “March West: China’s Response to the U.S. Rebalancing,” *Brookings*, January 31, 2013, <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/01/31-china-us-sun>>

⁶⁵ Ralf Emmers, “The US Rebalancing Strategy: Impact on the South China Sea,” in Leszek Buszynski, Christopher Roberts eds., *National Security College Occasional Paper, No. 5--The South China Sea and Australia’s Regional Security Environment* (Acton, Australia: National Security College, Australian National University, September 2013), pp. 43-44, <<http://nsc.anu.edu.au/documents/occasional-5.pdf>>.

⁶⁶ Doug Bandow, “Strategic Restraint in the Near Seas,” *Orbis*, Vol. 56, No. 3, Summer 2012, p. 490.

在東海地區，中共的動作亦是頻仍，2013 年 11 月 23 日，中共國防部發布「東海防空識別區」，其所劃設的防空識別區與日本的識別區重疊甚多。今（2014）年 8 月 25 日，中共解放軍所屬的一架運 8 電子偵察機闖入我國防空識別區。近年，中共海軍的潛艦與水面艦艇也多次於日本附近海域出現，使得美日的關係更為深化。

種種跡象顯示，中共對美國的亞太再平衡策略是積極地回應，其方式不外乎：強化與發展海空軍能力、增進與周邊國家的友好及夥伴關係、對南海與東海主權爭議採取強硬立場、對美國進行戰略圍堵、藉機展示軍力及進行軍事演習。中共人民解放軍力量的崛起對區域安全的影響是深遠的，例如，美國對中共潛在性的軍事威脅是源於美國對盟邦的承諾，這些國家中有些與中共有著領土上的爭端，這樣會使得中共解放軍提升其戰鬥能力來對抗美國的干預武力，如此也會使得日本與印度產生警覺而加速其軍事現代化，回過頭來又會刺激南韓與巴基斯坦，最終結果就是區域武裝建設的螺旋升高。這並非危言聳聽，中共在海軍的建設方面即可發現這樣的事實。⁶⁷亦即，中共為回應美國的策略而強化自身軍事能力，部分國家因而心生警覺，也加速軍事現代化，此一趨勢也將產生連鎖效應，而使得亞太地區發生新一輪的軍備競賽。

伍、亞太未來權力格局發展之蠡測——代結論

美國 2014 年出版的《四年期國防總檢討》（*Quadrennial Defense Review 2014*）陳述，亞太地區正逐漸成為全球貿易、政治與安全的中心，

⁶⁷ 美國 2013 年《中華人民共和國軍事與安全發展報告》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）即指出，中共人民解放軍海軍擁有亞洲最具實力的潛水艇和兩棲艦艇，計有 79 艘水面主力軍艦，至少 55 艘潛艦，55 艘中型及大型兩棲艦艇，以及約 85 艘裝載飛彈的小型軍艦。最引人注目的則是，其首艘航空母艦遼寧在完成試航後正式於 2012 年 9 月誕生，也在同年 11 月 26 日完成 J-15 艦載機首次在遼寧號的起降飛行，預計中國將進行國產航空母艦的建造計劃；此外，中共也重視潛艦部隊的現代化，除生產「晉級」核子動力彈道飛彈潛艦，也擴充核子動力攻擊潛艦力量。參見 Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2013)；You Ji, “Rise of Chinese Military Might and Global Power Shift,” *Arts Social Science Journal*, Vol. 5, Issue 1, 2014, p. 3。

此地的國防支出也持續增加，當此地區的國家持續發展其軍事與安全能力時，會有更多的風險存在，例如由長期領土爭議或聲稱擁有天然資源所形成的緊張情勢，將會導致惱人的競爭狀態或進一步衍生成衝突，更會扭轉即將到來的和平、穩定與繁榮趨勢，特別是中共持續快速與全面性的軍力現代化，若再加上中共領導人對其軍事能力與企圖的透明與公開程度相對欠缺，⁶⁸亞太地區的安全與穩定狀態堪憂。

就亞太的實際情勢觀之，中共與印度的經濟快速成長，美國整體的防衛支出卻是下降的，而區域國家也重新審視其國家安全與外交政策，因此有人爭論，亞太地區不僅是當前全世界最爲不穩定的地區，而且有變本加厲的趨勢。⁶⁹美國在亞太地區的安全目標相當明顯，即是建構更爲強大的雙邊與多邊的聯盟及夥伴網絡，而這些也一直是美國戰略的基礎。⁷⁰然而美國爲平衡亞洲地區所採取的戰略，影響了亞太地區既有的權力格局。

當亞洲地區的軍事能力增加時，美國將尋求新的方式來催化更多的區域安全合作，運用美國召集力量，擴展跨區域多邊演習的範圍與參與，美國會尋求擴展與印度以及任何地方在非擴散方面的軍事合作、確保全球公共財、對抗恐怖主義；美國也將與菲律賓、泰國、越南、馬來西亞、巴基斯坦、印尼、新加坡，以及其它大洋洲國家擴展軍事合作、交流以及演習，共同處理對國家完整與安全的國內以及共同國外威脅。⁷¹美國期望在數十年間於東北亞地區維持強大的軍事存在。因此，當日本調整其防衛態勢之際，美國將與日本自衛隊共同合作來增進自衛隊的境外作戰能力。南韓則是協助美國全球安全努力的堅定盟友，只要北韓持續挑動區域穩定的威脅，美國對南韓的承諾是堅定不移的，一直到2015年，美國都會持續保有對朝鮮半島聯合武力的作戰管制，當南韓擴展其安全義務時，美國也會提供協助。美國將持續與日本及南韓一起努力，協助改善他們之間的安全關係、增進軍事合作，維繫區域穩定。雖然美國的

⁶⁸ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014* (Washington D.C.: Department of Defense, March 4, 2014), p. 4.

⁶⁹ Xenia Dormandy, Rory Kinane, *op. cit.*, p. 1.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America*, p. 14.

軍事存在與聯盟承諾是維持東北亞地區穩定的關鍵，但美國也同樣會在東南亞與南亞地區投注新的關注與資源，美國將尋求安全機會來協助與東協之關係，對其它多邊論壇也會愈發重視。⁷²

中共對於其近海區域的掌控會對亞太地區的安全結構產生重大之影響，同樣也會影響美國防衛此地安全承諾的能力，特別是那些與美國簽定安全與防衛條約的國家，如日本、南韓、菲律賓、泰國，同樣也會使美國在西太平洋地區運作其軍隊能力的複雜化，這樣的發展會讓區域內的國家重新審視其安全計畫與外交政策，進而可能導致區域安全結構的改變。⁷³中共的崛起與成功贏得東南亞國家的欽羨，同樣也為北京與東南亞國家建立緊密的貿易與金融關係，中共目前是世界第二大經濟體，預估在 2030 年之前可望超越美國。⁷⁴

「卡內基國際和平基金會」(Carnegie Endowment for International Peace)的研究報告指出，中國大陸以強權的姿態出現在西太平洋地區，已經對日本、美日聯盟以及區域安全產生深遠的影響，在未來的 15 到 20 年，對美日聯盟最有可能的潛在性挑戰是中共如何將美國的勢力逐出亞洲地區，未來可能出現的場景是，美日聯盟僅能在日本領空和近海保持軍事上的優勢，美、日、陸三邊的平衡出現未知數。⁷⁵此一研究發現正逐步得到驗證。

2014 年 4 月，在歐巴馬訪日時，安倍晉三表示，與美國在一起，日本會承擔起同盟的領導性角色來確保亞太地區的和平與繁榮；歐巴馬則表示，《美日安保條約》第五條涵蓋所有日本行政管轄下的領土，包括釣魚臺在內。⁷⁶2014 年 5 月，中共決定在南海部署鑽油平臺之後，越

⁷² *Ibid.*, p. 13.

⁷³ Ronald O'Rourke, "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress," *CRS Report*, Congressional Research Service, July 3, 2014, p. 28.

⁷⁴ Munir Majid, *op. cit.*, p. 22.

⁷⁵ Michael D. Swaine et al., *China's Military and the U.S.-Japan Alliance in 2030: A Strategic Net Assessment* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2013).

⁷⁶ "US Admiral Locklear: 'Winner-all-take' Tack Won't Solve Asia Rows," *Philippine Daily Inquirer*, May 24, 2014, <<http://globalnation.inquirer.net/105043/us-admiral-locklear-winner-take-all-tack-wont-solve-asia-rows>>.

南總理表示此舉是嚴重威脅區域和平，在中共國家主席批評之後，美軍太平洋司令部司令洛克利爾旋即表示，要防衛美國在亞洲地區建立安全聯盟的努力，當然包含那些與中共有著領土爭議的國家；美國深化其與亞洲國家的軍事聯盟，讓習近平認為是針對中共的，⁷⁷習近平更發出警告要組建一個新的亞洲安全合作架構，包括俄羅斯與伊朗，但排除美國；也就是說，北京要擴展其影響力，以及限制美國的角色。⁷⁸

隨著亞太地區的重要性日益上升，美國因而設計與規劃新的戰略，美國與亞太地區地全面性交往途徑，無論是雙邊的軍事同盟關係，或是多邊的夥伴合作關係，都可看見美國深化與擴展關係的作為，因此，也打破了亞太地區原有的權力格局；中共為反制美國的戰略轉向或再平衡措施，也積極強化自身的能力與建構關係，形成美陸對峙的主要狀態；而區域內的其他強權國家，也藉機提升自我軍事能力及發展與其它次要國家的關係，依此情況發展，亞太地區在未來的權力格局應是：美國與中共的對抗為主要面貌，日本與印度則各自發展關係，成為另外的權力中心，東南亞各國則為美國與中共競逐與角力的主要場所，但礙於中國大陸的廣大市場與經濟影響力，大部分國家在軍事上將與美國合作，但依然與中共維繫緊密的經濟關係。整體上，衝突與緊張情勢依然不斷，而俄羅斯的動向及意圖，將左右亞太地區權力格局的下一波發展。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ “China Proposes Security Alliance to Counter U.S. Influence,” *The Japan Times*, May 21, 2014, <<http://www.japantimes.co.jp/news/2014/05/21/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/china-proposes-security-alliance-counter-u-s-influence/#.U4CO1fmSxe8>>; John Ruwitch, “China's Xi Issues Veiled Warning to Asia over Military Alliances,” *Reuters*, May 21, 2014, <<http://www.reuters.com/article/2014/05/21/us-china-xi-idUSBREA4K02V20140521>>; “China Calls For Security Alliance With Iran, Russia,” *The Shia Post*, May 22, 2014, <<http://en.shiapost.com/2014/05/22/china-calls-for-security-alliance-with-iran-russia/>>.

The Impact and Influence of the US “Rebalancing toward Asia” Policy on Regional Power Structure

Yih-Shiun Hsieh

Associate Professor, Department of Political Science
Fu Hsig Kang College, NDU

Abstract

After the end of the Cold War, the importance of the Asia-Pacific continues to increase, and the region will become a political, economic and military center of the world. To maintain the interest, influence and leadership of the US in the Asia-Pacific region, the Obama Administration proposes the “Rebalancing toward Asia” or “Pivot to Asia” policy to achieve US strategic goal by means such as deepening alliance, expanding and building partnership, adjusting the structure of force deployment and taking advantage of regional mechanisms. Nevertheless, such measures affect and change the original power structure of the region. Given the economic and military rise of the Mainland China, the posture led by the US will no longer exist, leaving a dilemma for regional countries to choose sides. Basically, the US has deepened its regional alliance and expanded partnership. Some of the regional powers also take this opportunity to develop their relations with the US. In the future, the power confrontation between the US and Mainland China will continue to dominate the structure in the Asia-Pacific. In the meantime, several sub-powers will rise as well. Tensions and conflicts will persist. The course taken by Russia will seem to steer the future competition for power.

Keywords: Rebalancing toward Asia; power structure; Asia-Pacific