

位、抑制中國大陸崛起，有不惜與北京一戰之決心。

再者，針對美國重返亞太的政策本質而論，有部份論者宣稱美國根本不存在重返亞洲的議題。在冷戰時期，美國為圍堵共黨中國及蘇聯，即就已經在亞洲存在、深耕。即便是冷戰結束，美國由於擔心亞太區域出現權力真空情勢，依舊保持圍堵中共的各項布局。因此。歐巴馬政府的重返亞太政策，在本質上比較傾向為國內總統大選鋪路的戰略。不過，亦有論者認為，美國在戰略目標上，明顯地透過經濟、外交及軍事三種戰略重返亞太區域，希望透過經濟的合作，增加美國與亞太國家的貿易，提振美國經濟復甦；擴大與亞太國家的外交互動，強化週邊國家美國承諾的信任；調整軍事部署以預防可能發生的重大衝突，提供盟國明確的安全保證。

在另外兩篇專論中，其一探討北韓新領導人金正恩上任後的對美外交政策，當中可能存在內部對於「和美路線」與「邊緣策略」的競爭。「和美路線」希望通過接受美國的條件，擴大與美國交往，進而融入國際社會；「邊緣策略」將持續對美日南韓文攻武嚇，以塑造出遊走在戰爭邊緣的姿態，企圖換取國際社會對其讓步與妥協。

最後，在中、日的環保節能合作方面，中國與日本在2011年底的「第六屆中日節能環保綜合論壇」，共達成了120項合作協議，展現出雙方在中央與地方部會層級的對話與合作已逐步暢通。值得關切的是，中、日之間在民間科研機構與企業間的合作也逐步展開與深化。當我國廠商在綠能產業多以代工為主的現況之下，中國大陸透過中日合作逐漸提升的製造與研發能力，將對台灣廠商構成嚴峻威脅。

## 美國戰略調整及其對亞太周邊主要國家的意涵

林正義\*

2012年初，歐巴馬政府在伊拉克、阿富汗戰事告一段落之後，針對美國國防戰略進行重大調整。公布的「國防戰略指導」(Defense Strategic Guidance)，主要是因應美國國防經費在未來10年將會大幅裁減，涉及到未來美軍的發展優先順序。隨後，美國政府對亞太國家包括台灣，進行相關的簡報。

### 美國國防戰略調整

歐巴馬政府在2012年1月5日公布的「國防戰略指導」，列出在21世紀的國防優先順序，期盼維持美國的全球領導地位(Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense)。「國防戰略指導」區分為前言、全球安全環境的挑戰、美軍主要任務、2020年聯合戰力、結論。美國過去有國家安全戰略(National Security Strategy, 2002, 2006, 2010, 白宮)、國防戰略(National Defense Strategy, 2008/6, 國防部)、軍事戰略(National Military Strategy, 1991, 1995, 1997, 2004, 2005, 2008, 參謀首長聯席會議)。「國防戰略指導」的位階應在「國家安全戰略」之下，在「國防戰略」、「國家軍事戰略」之上。美國的「四年期國防評估」(Quadrennial Defense

\* 作者為中央研究院歐美研究所研究員

Review) 以 4 年為度，「國防戰略指導」影響時程約 10 年，比 QDR 的提出更值得重視。

在「國防戰略指導」內容提到美軍主要任務，包括：反制恐怖主義與非正規戰爭；嚇阻及擊敗侵略；即使在「反介入/區域拒止」(Anti-Access/Area Denial, A2AD) 挑戰之下，仍可進行兵力投射；遏阻及反制大規模殺傷性武器；網路及太空空間有效運作；維持一個安全與有效的核武嚇阻；防衛國土及提供民事當局援助；提供海外地區軍事存在的穩定力量；從事穩定與反顛覆行動；從事人道、災難救援與其他行動。

在「國防戰略指導」將有下列政策的調整。一、美軍將減少陸軍，增強海空力量；美軍將成為有創新、低費用、低資源佔用 (small-footprint)，透過演習、輪流駐防、提供顧問意見的能力，來確保安全的目標。二、美國將強化與盟邦的合作，確保全球公共空間 (網路及太空) 的自由使用，防止受到宰制，防止大規模殺傷性武器擴散，經由一支較小的核武力量保有嚇阻的能力，並聯合日本、歐洲、澳洲等國一起達成目標。三、美國國防資源減少之後，盟邦要有較多的分擔，美國慎選海外干預目標與密度，並區分軍事投資的優先順序。四、美國軍隊將不再維持大規模軍事及長期海外穩定行動的規模，將增強戰備能力，以應不時之需；美國主要海外專注的地區是中東與亞太，前者以反制恐怖主義極端份子為主，後者以維持區域空間自由使用為主。

「國防戰略指導」提到：「美國在環西太平洋及東亞地區直至印度洋和南亞都有極為重要的經濟及安全利益。這是一個危機和挑戰共存的情況。所以，在維持世界穩定的同時，我們 [美國] 的軍力將視情況所需，向亞太區域進行再平衡 (rebalancing)。我們 [美國] 與亞洲盟友的關係將是維護區域

穩定的關鍵。——維持亞太區域的和平、穩定、自由貿易及美國在此區域的影響力，取決於此區域的軍力平衡。長遠來講，中國的崛起有影響美國的經濟及安全的潛力。我們 [中美] 兩國的共同利益在於維持東亞的和平及穩定，及建設合作性的雙邊關係。但是，為了減少該區域的摩擦，中國有必要在軍力成長的同時增加其戰略透明度」。

針對歐巴馬要裁減美國陸軍部隊，前美國陸軍戰爭學院指揮官史凱雷茲 (Robert H. Scales) 批評，歐巴馬總統的新軍事戰略上，重蹈自二次大戰結束後在歷屆美國總統所犯的相同錯誤。歐巴馬政府要減少長期服役的專業陸軍部隊，以支應其「海空作戰」戰略，就需採購更多船艦及戰機，使用科技而非軍隊與中國對抗。美國最大的弱點就是懼怕人員傷亡，美國未來的敵人將尋求地面作戰，而這是傳統上美國準備不足之處。因此，凱雷茲指出，歐巴馬忽視一項珍貴資源，美國的陸軍與海軍陸戰隊。<sup>1</sup>「芝加哥論壇報」社論提到裁減後的美國部隊是否足以應付需要大量地面部隊的狀況，如北韓入侵南韓或恐怖分子的攻擊？<sup>2</sup>

美國「國防戰略指導」讓美國媒體注意到其他國家尤其是中國發展不對稱戰力，例如，「紐約時報」提到：歐巴馬的新軍事策略把注意力重新聚焦在一項日漸重要的威脅，其他國家使用水雷和網路攻擊等便宜武器，目的不在於在戰爭上打敗美軍，而是讓美國保持距離。越來越多在武力上遠不如

<sup>1</sup> Robert H. Scales, "Repeating a Mistake by Downsizing the Army Again," *Washington Post*, January 5, 2012.

<sup>2</sup> "Pruning the Pentagon? Will Obama's Plans Still Protect the Nation?" *Chicago Tribune*, January 9, 2012.

美國的國家正開始採用這些武器，它們可以遲緩、干擾甚至中斷美國的攻擊力。中國的「反介入及區域拒止」戰略，可能會迫使美國航空母艦不得不在海上幾百海里之外航行，減少航空母艦在一天內能發動的突襲次數。美國為了反制這些威脅，空軍和海軍成立發展互補戰術和武器 (complementary tactics and weaponry) 辦公室，將「海空一體戰概念」(air/sea battle concept) 予以實現。參謀聯席會議主席鄧普西 (Martin E. Dempsey) 在 2012 年 1 月 17 日發布「維持介入聯合作戰概念」(Joint Operational Access Concept, JOAC)，確認美軍在爭議地區執行任務時，在指揮管制、情報、火力、調派、防護、持續力、資訊、交往等面向，所需具備的 30 種能力。<sup>3</sup>

美國海軍軍令部長(海軍參謀長)格林納特 (Jonathan Greenert) 針對「戰略國防指導」，指出不會因此把大批軍艦調派到亞太地區，因為美國在這個地區已有足夠軍力，美國在中東的軍力也不會減弱。美國海軍目前有 50 艘軍艦和潛艦部署在西太平洋，中東地區則有 30 艘軍艦和潛艦，最關心的地區是伊朗可能控制荷穆茲海峽及波斯灣情勢。相較而言，中國不必承擔全球責任，關切地區在其周邊，將有機會提早完成「反介入與區域拒止」的戰略目標，使美國亞太軍事干預造成較大風險。格林納特在「新美國安全中心」(Center for a New American Security) 表示：中國強大的區域戰力與實力持續增強，其軍力將限制美國力量進入該區域。他也指出中國涉嫌對美國軍事與工業，進行電腦網路攻擊，以美國海上

船艦為目標，因此美國「在該 [亞太] 水域投資大量主要網路電纜」。然而，部分中國通認為，在短、中程而言，中國對美國核心利益不能構成嚴重的威脅。例如，波士頓學院教授羅斯 (Robert Ross) 認為，人民解放軍轉型為區域戰略強權需要數十年時間，轉型為全球戰略強權則更為遙遠。密西根大學教授李侃如 (Kenneth Lieberthal) 不認為未來 30 至 40 年內中國能贏過美國軍方。

## 部分亞太國家的反應

美國「國防戰略指導」的公布對崛起的中國影響最大，兩國的戰略不信任可能擴大，對於受到中國海上執法益加強勢而被衝擊的國家，自然歡迎美國將戰略重心轉至亞太。不過，美國在刪減國防預算的過程中，亞太盟邦勢將肩負較大的國防負擔，更需要清楚美國軍方維持亞太介入暢通的聯合作戰概念 (JOAC)，所帶來的可能影響。

中國認為歐巴馬政府「重返亞洲」(戰略東移)政策，將使中美戰略競爭持續加劇。北京也懷疑美國運用「雁形安全模式」牽制中國。所謂「雁形安全模式」指的是美國是雁首，第二梯隊是美日、美韓同盟，第三梯隊是美國與澳洲、菲律賓和泰國等盟國的關係，第四梯隊是美國與印尼、越南和印度的關係。歐巴馬總統在 2011 年 11 月宣示在澳洲部署海軍陸戰隊，參與湄公河流域地區合作，提出具體的構想如「海事夥伴倡議」(maritime partnership initiative)、在新加坡部署沿岸戰艦 (littoral combat ships)，在經濟上推動「泛太平洋夥伴關係」(Trans-Pacific Partnership) 等，對中國崛起形成一股軟抵制。

<sup>3</sup> Thom Shanker, "Pentagon Tries to Counter Cheap, Potent Weapons," *New York Times*, January 9, 2012; U.S. Department of Defense, *Joint Operational Access Concept*, January 17, 2012.

中國解放軍少將楊毅在《人民日報》海外版發表文章說，2010年以來，美國成功地利用「天安艦」事件、延坪島炮擊事件，達到了阻止日本的離心、強化了韓國的依賴、惡化了中國的環境等目的，同時又通過高調介入南海爭端、慫恿菲律賓等國強勢對抗中國，唯恐天下不亂。這暗指美國是亞太地區安全的「麻煩製造者」，試圖製造矛盾、製造混亂，亂中推銷軍火，利用相關國家尋求「安全保護」的訴求，獲取經濟利益，為美國經濟復甦打開市場。中國外交學院戰略與衝突管理中心主任蘇浩認為，美國加大在西太平洋及東亞地區的軍事部署，勢必對亞太地區的局勢產生一些不穩定因素，而這地區局勢「適度緊張」符合美國的利益。一些東協國家希望借美國之力在亞太地區發揮「平衡作用」，美國為了維持其在亞太地區的領導地位，勢必要利用中國同周邊國家的摩擦和矛盾來確保亞太國家對美國的依賴。因此，未來一段時間，亞太地區局勢可能處在一種不穩定狀態，也不排除出現摩擦的可能。

中國現代國際關係研究院研究員袁鵬不贊同美國「國防戰略指導」及新軍事戰略，就是針對中國的看法。他指出，美國將中國、伊朗列在一起，具有某種挑釁性，但中國並不是這份報告的全部，也不是中心，美國並非針對中國而來，而是美國在經濟乏力之下，不得不控制軍費並做出調整。中國人民大學國際關係學院教授金燦榮也認為，報告代表的是美國國防部對外部安全形勢的判斷。中國應保持冷靜因應觀察，今後10年繼續發展自己。北京「環球時報」呼籲中國大陸繼續採取積極策略，發展「長程打擊力量」，也指出：美國的這次戰略調整再次提醒「伊朗對中國是重要的。無論我們喜歡或不喜歡那個國家，它的存在和對當前外交戰略姿態的

保持，都對美國形成重要牽制。中國社會切不可順著美國對文化及社會政治的價值判斷，確定對伊朗的好惡」。

2012年1月7~8日，日本媒體社論大多歡迎美國的「國防戰略指導」。「日本經濟新聞」在社論中，提到「為了不讓美軍參與亞洲的戰略洩氣，日本有必要進一步做出貢獻」；「日本的西南島嶼是一個重要據點，只要強化這裡的防衛能力，就是為亞洲安全做出了重要貢獻。再說，日本自衛隊有大量的警戒巡邏機，能活用這些軍備資源，就可代替美國在周邊海域進行監視活動」。「讀賣新聞」社論以「呼應美國的亞洲政策」為題，提到：「日本不但要給於正面肯定，還必須在防衛上做出貢獻。——為了維持日美的遏制能力，就必須深化和讓這一些合作框架獲得具體實施」，並呼籲日本政府擴軍，以重整軍備作為要務。「每日新聞」社論提到，希望歐巴馬能以新戰略提高聲望而連任，也為改變歷史創造新契機。「產經新聞」社論指出，美日今後必須密切調整美國新戰略與日本防衛態勢的合作。唯有「朝日新聞」社論稍有保留，它期望美國新戰略不會開啟新的亞太對決。

南韓「朝鮮日報」在其社論中，指出：美國歐巴馬政府雖然說美軍可以同時應對來自朝鮮半島和中東地區的威脅，但其前提條件是以「聯合戰力」為基礎，這是婉轉地表明美國的同盟國要在很大程度上承擔美國過去發揮的軍事作用。韓國國防的第一目標是防止北韓挑釁。「美國將海外美軍戰略重心轉移到亞洲不是因為北韓，而是針對中國經濟力量和軍事力量迅速崛起的狀況，保護美國在亞太地區的利益。——就韓國國力而言，同世界第一、第二、第三經濟大國展開擴充軍事力量的競爭是一件非常吃力的事情，也不是明智的選擇。現在，韓國應該根據東北亞周邊環境的變化，重新修改

一直依靠韓美同盟的韓國安全體系，使其同多邊化外交相結合」。<sup>4</sup>

澳大利亞官員和分析家認為，美國歐巴馬政府的新軍事戰略將有助於美國在亞太地區打造新的軍事聯盟網路，但中國不應對此感到擔憂。澳洲表示，美國重新調整在亞洲的軍事部署，這並不會對中國構成威脅，也不會影響澳洲同北京的貿易關係。澳洲前國防部長比茲利(Kim Beazley，工黨)指出，這並非圍堵戰略，美國在這個地區的地位微妙，卻值得鼓舞。基本上，澳洲歡迎美國的新戰略，反映出與美國在區內逐漸增強的夥伴關係。

## 對台灣的啟示

「美國在台協會」在美國國防部提出「國防戰略指導」後，向我國國家安全會議進行簡報。此一「國防戰略指導」意味美國將注意力集中在中國的軍力發展，它的假設是中國是美國的對手。這將侷限台灣與中國大陸關係發展的空間。但是，美國也不希望見到台海兩岸緊張，導致美國需要冒較高的風險進入台海地區。美國關切中國軍力發展，雖然對台灣有間接的助益，但也意味美國希望亞太地區國家，能分擔美國維持區域優勢所需的費用。台灣若忽略自身國防備戰，將會其他美國的亞洲盟邦形成明顯的對照。中美國力縮小，對峙增加，對台灣的外在安全環境造成新的變化。南海、東海等專屬經濟區，美中的較量會增加，日本及多數東協國家會支持

美國的新軍事戰略。

美國呼籲中國軍事發展要有更大的透明度，台灣海峽兩岸在思考軍事互信機制之餘，也有需要要求中國採取更加透明的政策。最重要的是，台海兩岸關係的進展或軍事互信機制的探討，不能以削弱自身國防能力為代價。未來，美國在台海地區的軍事介入，最大的考量是中國的反應與反擊。這反映出美國在台海的軍事干預風險提升，而迫使美國政府不能等待危機出現後的處理，而需要往前推進到「危機預防」的階段與措施。

<sup>4</sup> 社論，「韓國如何應對每新軍事戰略？」朝鮮日報，2012年1月9日。