

美國戰略再平衡的脈絡與意涵： 兼論自動減支對美國海軍的機會與挑戰

周美伍、林文隆*

2012年1月初美總統歐巴馬發表「維繫美國的全球領導地位：21世紀防衛優先任務」(Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense)文件，宣布未來軍事戰略部署將大幅轉向亞太，此即「戰略再平衡」或「再平衡戰略」。自彼時起，美內部政、經、學、軍等各界的闡釋說明甚多，基本上主張該戰略涉及全般國力工具(政、經、軍、心、外交)的運用，行政部門一再強調該戰略並非針對中共而設計，且內容包含反恐等十大方向，淡化外界對於美意圖軍事圍堵中共的印象。此外，全球金融海嘯後，迄今美國經濟復甦前景不明；美政府除於2011年底宣布十年內削減近五千億美元軍費外，2013年初國會因未能提高預算舉債上限而使預算自動減支(sequester)生效，引發外界質疑美是否有能力貫徹戰略再平衡。然而，另一方面，在美中海權競合的背景下，維持美利堅治世之所繫的美國海軍仍然積極強化與亞太各盟國的防務合作，大舉擴增軍演的規模與頻率，似乎仍不斷提昇軍事圍堵中共的能力。整體而言，戰略再平衡呈現令人困惑的矛盾圖像。如要破除以上表相的羈絆，正確解

* 周美伍現為我海軍司令部督察長室副督察長，並就讀政治大學東亞研究所博士班；林文隆博士現為國防大學海軍指揮參謀學院上校教官。

讀戰略再平衡的意圖與能力，惟有從探究該戰略的發展脈絡與內涵開始。

戰略再平衡與「霸權穩定論」

「維繫美國的全球領導地位」一文提出「戰略再平衡」近一年後，2013年初美國國家安全顧問唐尼倫(Thomas Donilon)主張戰略再平衡涉及全般國力工具的運用，新任國務卿凱瑞(John Kerry)特別強調戰略再平衡以經濟面向為主。這類訊息呈現出歐巴馬政府連任後的領導團隊刻意降低「戰略再平衡」以軍事為主的基調，似乎意圖藉此降低與中共新上台第五代領導「習李體制」交往的困難。然而，一般都忽略歐巴馬發表該文時，係由前國防部長潘內達(Leon Panetta)及參謀首長聯席會議主席鄧普西(Martin Dempsey)上將兩位文武大員及其他國防部高層人員陪同，在國防部簡報室發表；尤其，該文件正式名稱係《國防戰略指南》(Defense Strategic Guidance)。因此，戰略再平衡固然涉及全般國力工具的運用，其基調也出現轉折，但正本清源來說，軍力無疑是其原始的核心考量，是全般國力工具中的重中之重。

至於其目的，則恰如文件抬頭—維繫美國的全球領導地位；用白話說，就是為維繫美國霸權。「霸權」一詞源自希臘，原義乃指政治上的領導地位。眾所周知，中共自1978年底經改以來，國力大舉成長；1991年蘇聯垮台後，中共漸成美國潛在的圍堵目標。2000年代初，中共內部出現「和平崛起」的論述；但北京為消弭挑戰現存體系、權力轉移的疑慮，重新強調堅持「和平發展」的國家戰略。然而，中共軍力的快速成長，促使美國自2006年以降，在歷年重要文件中，

包括《國家安全戰略》、《四年期國防總檢討》、《中共軍力報告》、及《國家軍事戰略》等，始終尋求將中共納入美國所主導的政經體系，並防範中共對現存體系的挑戰。就國際關係理論而言，以上重要安全文件顯示自後冷戰時代以來，美歷任政府採「霸權穩定論」的論述；¹無論是新自由主義式的國際政經體系整合，或是新現實主義式的嚇阻作為，都利於延續美國霸權。

檢視美國權力核心階層的熱切期望，能獲得進一步印證。21世紀國際地緣政治重心在亞太，面對亞太正醞釀或發生中的權力轉移，2011年末，前國務卿柯琳頓(Hillary Clinton)撰文力倡21世紀是美國的太平洋世紀；歐巴馬在澳洲國會演說指出「即使大幅削減預算也不會犧牲亞太」，斷言「美國是太平洋強權」；歐巴馬復於2012年5月在美空軍官校演說指「21世紀將會是另一個偉大的美國世紀」。此顯示美國當前最高領導階層，乃以維繫亞太霸權為志業。亦即，「戰略再平衡」僅呈現出未來戰略部署將大幅轉向亞太的表相；但發展脈絡則意味其真正目的，乃在於阻止亞太的霸權向中共轉移，延續美利堅治世。

戰略再平衡的內涵與最新佈局

「戰略再平衡」涉及全般國力工具的運用，自然屬國家戰略層級的一環。在經濟方面，美國力倡「跨太平洋夥伴協定」

¹「霸權穩定論」(hegemonic stability)係Robert Keohane所創，意指全球第一強權運用外交、脅迫及勸誘方式維繫和平；第一強權藉其支配性影響力，減少國際社會的無政府狀態、嚇阻侵略、提倡自由貿易，為全球提供政治與經濟秩序。

(Trans-Pacific Partnership, 簡稱 TPP), 與中共意圖建構的「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, 簡稱 RCEP) 相抗衡。此外, 再平衡之其他政軍外交等工具的整體發展重點, 在於藉由激化中共與周邊國家的主權爭議, 突顯中共擴張核心利益的威脅, 申明霸權穩定論的合法性, 俾利聯合所有利害關係國組成平衡聯盟, 大幅提高中共成就霸權的絕對安全門檻, 阻止權力轉移。

由於軍力是「戰略再平衡」的核心考量, 尤其霸權的創建與延續主要是倚賴海軍, 美國海軍領導階層對於再平衡的思維及指導, 自然是該戰略的核心內涵。美海軍高層指出海軍執行再平衡的四個面向: 在亞太部署更多兵力, 調整部署態勢; 建造更多艦艇及戰機; 針對亞太挑戰運用新作戰概念, 部署新戰力; 強化盟邦及夥伴關係, 發展智能資本能量。尤其, 身為第一線執行要角的太平洋總部, 認為該戰略的成功關鍵, 包括創新的進入協議、大舉擴增軍演、增加輪駐部隊、及有效的兵力態勢倡議。

就轉移兵力重心調整部署態勢而言, 美國防部決定在 2020 年前, 將 60% 的海軍艦艇部署於太平洋; 此目標至今未曾變更。此外, 仔細檢視美日同盟、美澳同盟、美韓同盟、美菲同盟、美印戰略夥伴關係、及成型中的美越戰略夥伴關係, 具體的發展如美自 2012 年起五年內達成派遣 2,500 名陸戰隊員輪駐澳洲達爾文基地; 新建濱海戰鬥艦已部署於新加坡; 美軍已在 2013 肩並肩軍演期間重新使用菲律賓蘇比克海軍基地及克拉克空軍基地, 未來可能進駐 P-8A 海神式海上巡邏機, 且菲預計花 18 億美金向美採購海軍軍備, 另據日媒報導美軍陸戰隊可能進駐巴拉望島烏爾根基地; 向印

度出售 8 架 P-8I 海王星長程海巡機，近期可望簽訂再購 4 架 P-8 型海巡機合約。就擴增軍演而言，2009 年時，美國海軍在亞太雨露均霑式地與各舉行的各種演習，約有 58 次之多；到了 2011 年，演習次數已飆升至約百次之譜。迄今，美國主導之亞太軍演仍然不斷擴增中。以上發展，再再顯示美海軍正不遺餘力實踐戰略再平衡的核心內涵。

戰略再平衡 vs. 自動減支：對美國海軍的衝擊

美總統歐巴馬於 2011 年 8 月簽署《預算控制法》(Budget Control Act)，授予「自動減支」的法源依據；歐巴馬復於 2013 年 3 月 1 日簽署「自動減支」行政命令，美國國防部因此將必須在 2013 會計年度減少 9% 的預算支出。減支計畫也促使美海軍 2013 會計年度的造艦科目預算減少 17 億 5 千 2 百萬美元，高達 7.6%。

2006 年時，美國海軍於向國會報告預計未來三十年要維持 313 艘艦艇；2012 年 3 月，建軍目標修正為 310 至 316 艘艦艇；2013 年 1 月底海軍所提出的 2014 會計年度預算書，建軍目標再修正為未來三十年 (FY2014-FY2043) 維持 306 艘艦艇。帳面上的艦艇數額縮減，令人聯想到自動減支已對戰略再平衡帶來衝擊。

然而，美海軍事務專家於 2013 年 7 月初對國會所提研究報告，仍然維持 306 艘艦艇的需求。仔細分析增減脈絡（如表一），發現除昂貴的濱海戰鬥艦略減 3 艘外，其他如搭載陸戰遠征旅所需各式兩棲艦艇、聯合高速艦、及機動登陸艦台 / 海上前進發動基地皆有增加；最後增加總數為 12 艘。

表一：2006 及 2013 年美國海軍發展褐水戰力特定艦艇需求數

	2006 年 313 艘艦艇	2013 年 306 艘艦艇	增減變化
濱海戰鬥艦	55	52	-3
各式兩棲艦	31	33	+2
聯合高速艦	3	10	+7
機動登陸艦台／ 海上前進發動基地	17	23	+6
總數(比例)	106 (33.87%)	118 (38.56%)	+12

來源：作者自行綜整美國會研究處報告

從美國海洋／海軍戰略看海軍的轉型與意涵

911 後，美國在掌握大洋（藍水）與濱海（綠水）制海權的基礎上，國防決策人士亟思以他國的海岸線（褐水）作為美國本土的第一道防線。2005 年中，美海軍軍令部長馬倫（Michael Mullen）上將提出「千艦海軍」，欲將美制海權延伸到濱海國的河道、港口、海岸線。為達此目的，美海軍於 2006 年初正式成立「海軍遠征戰鬥指揮部」（Navy Expeditionary Combat Command），在其如何遂行河岸作戰的技術報告中，開宗明義指出該單位旨在將制海權向陸上推進，俾在他國內陸進行作戰行動。2007 年中，美海軍為降低「千艦海軍」令人望文生畏的阻力，乃將「千艦海軍」冠上「全球海上夥伴關係」的抬頭，並向國際社會大力行銷。在馬倫上將監督下，美海軍於 2007 年 10 月中推出美史上第二份海洋戰略—「21 世紀海權的合作策略」（A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower），該文件收起「千艦海軍」的所有稜角，從頭到尾強力呼籲國際合作，強調努力推展「全球海上夥伴關係」。

airiti

此顯示美國最新海洋／海軍戰略固以合作為名，但隱藏議程實要將制海權延伸到濱海國的河道、港口、海岸線，俾利深入他國內陸進行作戰行動。²「海軍遠征戰鬥指揮部」旨在統合某些特定單位的作戰功能，並使其在全球擴張，俾使美制海權由藍水、經綠水、貫穿褐水、深入他國內陸進行作戰行動。因此，「海軍遠征戰鬥指揮部」是美國海洋／海軍戰略的核心運作機制。

目前「海軍遠征戰鬥指揮部」的實際戰力編制，僅有四支現役中隊及一備役中隊；該指揮部並非一獨立運作單位，而是藉由整合及輔訓相關單位，支持海軍達成在他國海岸及陸上進行所謂「非正規作戰」任務，包括保護海上與岸上反恐部隊、戰區安全合作與交往、人道救援、河岸作戰、醫療及牙齒保健服務、海上民事、遠征訓練、未爆彈處理、遠征情報、海軍土木工程、海上遠征安全、遠征潛水、戰鬥攝影、遠征後勤、營隊守衛、遠征作戰整備等。以上任務，印證「海軍遠征戰鬥指揮部」的確是使美制海權貫穿褐水、深入他國內陸進行作戰行動的運作機制。即使自動減支對整體美軍造成衝擊，並不影響美將制海權貫穿褐水、深入他國內陸進行作戰行動的既有海洋／海軍戰略指導與實務。

與「海軍遠征戰鬥指揮部」最相關的艦艇，包括前述濱海戰鬥艦、兩棲艦、聯合高速艦、及機動登陸載台／海上前進發動基地等各式載具。總數增加的上述艦艇，正就是美海軍在亞太將制海權由藍水、經綠水、再貫穿褐水進入他國河

² Wen-lung Laurence Lin, "The U.S. Maritime Strategy in the Asia-Pacific in Response to the Rise of a Seafaring China," *Issues & Studies*, vol. 48, no. 4 (2012), pp. 184-85.

道、港口、海岸線，深入內陸進行作戰行動之所最需。換言之，美國防部雖因預算減縮必須執行「分段強行削債」的減支計畫，然自動減支迫使國防部調整各軍種預算分配，把錢花在刀口上，結果促成美海軍轉型，強化在亞太遂行褐水作戰與深入內陸作戰的核心戰力。值得注意的是，美陸戰隊的預算需求獨立於海軍預算需求之外，如加計美陸戰隊的戰力，美海軍深入內陸作戰的核心戰力更是可畏。美海軍軍力轉型所適用的戰略環境，無疑指向南海；此意味在戰略再平衡的大圖中，南海儼然成為權力轉移的核心競技場。

簡言之，乍看「戰略再平衡」與「自動減支」兩者存在表相的矛盾，然細究其增減調整，卻發現自動減支反而強化戰略再平衡的吊詭。所謂削減軍費，實乃美國防部將其在中東挹注資源的水龍頭關至涓涓細流，卻在亞太大幅旋開水龍頭，軍事預算不減反增。雖然自動減支在未來數年仍可能有進一步的衝擊，但最起碼初步印證歐巴馬所說即使大幅削減預算也不會犧牲亞太的承諾。此外，雖然美國海軍 FY2014 的預算需求反應其建軍的主觀意願，並不表示就此定案，但中共海軍的快速成長及亞太霸權向中共轉移的陰影，可能進一步強化「戰略再平衡」的動力，降低「自動減支」對美國海軍的衝擊。此可由美國防部長黑格爾 (Chuck Hagel) 於 2013 年 8 月 29 日在東協防長會議中，針對自動減支衝擊再次強調美政府戮力執行再平衡的決心，預見端倪。其衍生的戰略意涵是：在既有美國霸權體系中搭便車的利害關係國，如與中共有主權紛爭的聲索國及憂慮中共崛起衝擊其利益的其他中等強權，面對益發強勢、對美自動減支暗自竊喜的中共，渠等更願意支持美國海軍的前沿部署，投入圍堵中共的平衡聯盟行列。

結論與政策建議

「戰略再平衡」反映美國政府霸權穩定論的思維，其目的在於阻止亞太霸權向中共轉移，延續美利堅治世；再平衡涉及全般國力工具的使用，但軍力乃是重中之重。深入探討美海軍在亞太戰略環境中的定位、角色、與功能，有助於掌握再平衡戰略的內涵、特點與進程；當前，美海軍正不遺餘力實踐再平衡的核心內涵。自動減支雖然在表相上為戰略再平衡帶來衝擊，然而實際上卻促成海軍提昇遂行再平衡之核心戰力，強化美所領導之平衡聯盟的圍堵態勢。

- 在區域國家為海洋利益矛盾而競奪，強國居間縱橫捭闔、我國地緣戰略價值因地緣政治變遷而遽增之際，建議政府：
- 一、戮力發展海權，藉海洋外交創造多元議題、創機造勢，藉海洋國防融入區域海上安全合作、擴大防禦縱深，不但能更有效經營藍色國土、捍衛海域主權與資源完整，尤其能在中美海權競合時代中扮演「和平的締造者」、「人道援助的提供者」、「文化交流的推動者」、「中華文化的領航者」、負責任的利害關係者等角色，彰顯中華民國無可取代的重要價值與功能。
 - 二、貫徹馬總統的國安「三道防線」—兩岸和解的制度化、增加中華民國在國際發展上的貢獻、將國防與外交互相結合：該政策指導，誠然是我國在 21 世紀安身立命，彰顯核心價值的指南。「三道防線」實亦即我國營造兩岸和緩良性互動氛圍、爭取國際支持、強化本身實力、參與國際海上安全合作的行動方針。
 - 三、惟我國在現實面上，亟需建構服膺海洋國家的總體戰略規劃體系，確立整體的海洋外交與國防戰略，有效結合

外交與國防，捍衛海洋權益、彰顯核心價值。

- 四、正視海洋國家海軍，擔負海軍戰略與海軍外交的重責大任。發展海軍戰略與海軍外交的理論與實務，因應傳統／非傳統安全威脅，厥為當務之急。