

美國國防部長赫格爾二次訪東南亞 的戰略意涵與效應

黃榮源*

美國國防部長赫格爾(Chuck Hagel)於2013年8月底展開東南亞四國之旅,前往馬來西亞、印尼、汶萊,以及菲律賓,這是他同一年第二次造訪東南亞;此外,赫格爾亦參加了8月28、29日在汶萊舉行的東協十國國防部長會議,探討如何落實美國亞太再平衡(rebalancing)戰略。美國在東南亞一連串的積極作為,引起各國政府及觀察家討論,赫格爾部長談論所涉及的戰略意涵、美國戰略轉向的可能因素與具體內容,以及台灣對東南亞區域整合未來發展應有的作為,皆是值得關注的焦點。

赫格爾東南亞行所涉及的戰略意涵

整體而言,美國在東南亞具有經濟、政治、戰略與安全上的多重利益:

一、綜合經濟利益

東南亞地區共有10個國家和5億多人口,並擁有豐富的自然資源,近年來經濟的迅速發展也是受到重視的原因。1997-98年金融危機後,東南亞各國迅速走出經濟谷底,展現出驚人的恢復能力,特別在東亞與美國經濟相互依賴的緊密

* 作者為中國文化大學行政管理系副教授。

關係影響下，東南亞這個新興市場所擁有的資源對美國經濟發展也就更為重要。除此之外，醞釀中的東協區域經濟整合或「東協自由貿易區」(ASEAN Free Trade Area，簡稱AFTA)的討論，讓美國有被排除在東南亞區域之外的危機感，在中國大陸、俄羅斯、印度、日本等國積極動作下，美國亟欲與東協各國促進全面的關係，例如：承諾增加軍售、技術轉讓；簽署「東南亞友好合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)，加強與東協諸國之間的雙邊合作，以共同應付諸多新興重要議題等。

二、地緣政治與戰略利益

東南亞位於世界上航運最頻繁之兩條海上航道的交匯處，它連結了印度洋與太平洋，也將南半球的澳、紐與東北亞連結起來。這兩條航道是東北亞國家獲得重要資源之經濟命脈，也是美國部隊從西太平洋前往印度洋與波斯灣的必經要道。美國視該區域為首要軍事戰略目標；在冷戰結束全球性軍事威脅降低後，促進海上貿易仍為一項重要的戰略目標。東南亞是連結亞洲，通往非洲、歐洲及大洋洲航行的必經之地，其戰略意義不言可喻。

三、區域安全的必要性

東南亞國家的政治、種族與宗教緊張狀態，被視為是冷戰後潛在的熱點之一。美國除關注區域霸權崛起外，也極力保持區域內的穩定。後冷戰時期諸多宗教與民族衝突、恐怖主義事件、極端份子威脅等，都對美國戰略佈局與安全利益造成威脅，尤其在911事件後，更加突顯出這些問題在東南亞地區之嚴重性。如何在反恐戰爭和區域安全和平之間取得

平衡，乃成為重要課題。美國重返東南亞，加強與東協諸國合作，在反恐上具有重大意義。

歐巴馬總統承諾要在 2014 年底自阿富汗撤軍，也有助於美國亞太再平衡政策的推動。一般認為美國在結束伊拉克和阿富汗戰爭後，會將戰略重心投入亞太地區，以重新調整其資源。目前，華盛頓當局面對亞太地區幾個最棘手的安全議題，包括：北韓致力研發核武和飛彈、中國大陸周圍海域領土主權問題，以及太空和網路破壞性活動等，都必須採取積極作為，以強化其全球戰略布局。美國在亞太的再平衡政策，亦被稱為「戰略支點」(strategic pivot)，主要目的是為強化亞洲安全，涉及的因素可能受上述區域潛在危機，或過去美日關係之影響，尤其是為化解各盟邦對中國大陸取得亞洲霸權地位的疑慮所採取的軍事和外交努力。

戰略轉向的中國大陸因素

近年來中國大陸快速的經濟成長，以及政治、軍事、外交、科技等綜合國力的提升，被視為是下一個世界霸權的潛在國家。2006 年美國「國家安全戰略報告」與「四年期國防總檢報告」中，即強調中國大陸目前仍處在「戰略十字路口」，美國必須對中國大陸軍力擴張可能造成的威脅預先避險(hedging)。以現實主義所主導的美國戰略主流思考，東南亞是美國圍堵中國大陸戰略中較脆弱的環節，為了相互競爭，甚至削弱中國大陸在區域中的影響力，拉攏東南亞國家成為美國當前重要政策目標。從小布希政府開始慢慢強化該區域佈局，後有歐巴馬政府在 2011 年宣布美國需要做出一個「戰略支點」，即未來十年美國要逐漸將重心轉至亞太，尤其

是東南亞地區。「中國因素」成為美國欲改善與東協諸國之間雙邊關係首要因素。也因此，中國大陸媒體不斷對美國戰略轉向亞洲政策加強抨擊，特別是其中的軍事要素「海空整體作戰概念」(Air Sea Battle Concept)。

雖然如此，美國也對中美兩國未來合作關係和整體戰略小心翼翼。例如：美國擔憂中國政府及軍方涉及網路間諜活動，同時也強調解決諸多區域安全問題，將有賴美中更密切的合作。赫格爾表示：「與中國大陸打造正面、建設性的關係…是美國對亞洲再平衡政策的重要一環。」他認為美國和中國大陸確有歧異，但重點是以持續、互相尊重的對話為基礎，來處理這些歧異。

美國一向強調東南亞地區的重要性，主要目的在維護美國的霸權地位與廣泛的國家利益；近年來，恐怖主義與中國大陸崛起對美國上述利益造成嚴重的威脅，美國更需加強改善與東協諸國的關係。歐巴馬總統上台後，隨即兌現其在競選期間的「改變」口號，在對外關係上改變了小布希政府所採取的單邊主義與先發制人的政策，企圖改善美國低落的國際形象；又加上海外征戰多年而無功，以及新興強權快速崛起，所以在國際外交戰略上採取了不一樣的作為。就東南亞地區而言，歐巴馬總統首任國務卿柯林頓(Hillary Clinton)以亞洲為首次出訪的地區，不僅訪問傳統東亞行程中的日本、南韓與中國大陸，也訪問東協秘書處與印尼。其次，簽署「東南亞友好合作條約」，強調「全面重返東南亞」、「美國回來了」，希望更主動積極地加強與東協諸國之間的雙邊合作，以共同應付全球金融危機、氣候變遷、恐怖主義威脅等新興重要議題。最後，為避免過度強調硬權力，而透過整合戰略、資源與外交政策的力量，以達成國家目標，鞏固美

airiti
國的全球領導地位。

具體作為與評估

在內容上，赫格爾此行首先強調美國致力透過雙邊與多邊交流，深化與亞太盟國和夥伴的關係。他正式邀請東協各國國防部長，於2014年至夏威夷參加美國主辦的環太平洋軍事演習（Rim of the Pacific Exercise，簡稱RIMPAC）的相關會議。其次，為了落實戰略再平衡政策，美軍將向亞太地區投入更多空軍力量、陸軍部隊和高科技武器。稍早，赫格爾在新加坡「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）勾勒亞太區域安全視野，向盟國和夥伴保證，儘管美國預算受限，仍完全有能力繼續執行亞太「戰略支點」政策。赫格爾說，即便在「最極端的預算情況」下，美國占全球防衛預算的比例仍達40%；五角大廈未來將「優先部署」最先進武器系統至太平洋，包括F-22猛禽（The Lockheed Martin F-22 Raptor）隱形戰機，F-35閃電二型（Lightning II）隱形戰機和維吉尼亞級快速攻擊潛艦。赫格爾說：「結合這些整合新科技及其他扭轉戰局技術的新概念、指導原則和計畫，我們將確保亞太地區未來完好地獲得行動自由。」

赫格爾此行重要任務在爭取東協國家支持美軍近來推展的「睡蓮計畫」（Lily Pad Expansion）。這項計畫最早由小布希總統的國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）提出，其主要內涵即在亞太地區廣泛建立小型海空軍基地，並拉緊與盟國友邦軍事合作關係，以利分擔經費，就像是遍佈亞太地區的朵朵睡蓮，藉由這些基地，美軍就可以像青蛙一般，靈活地跳向任何目標，而且可以避免琉球、關島等主要基地被摧毀

的高風險；同時，美軍可以減少派遣地面作戰部隊，並要求盟國友邦提供陸上武力支援，讓美國既可保持在亞太的戰略嚇阻優勢，又可降低軍事人員傷亡數量，以化解國內政治性反彈壓力。

目前，歐巴馬政府為落實亞太再平衡戰略，一方面加速在亞太地區種植「睡蓮」，以便把原駐歐洲地區的海軍陸戰隊和特種部隊、戰鬥機與艦艇等，移防部署在亞太地區，同時美軍將沿著日本海、朝鮮半島、琉球、關島、菲律賓、東蒂汶、澳大利亞、紐西蘭、越南、新加坡、馬來西亞、泰國、緬甸，以及印度等國，尋求更多的「睡蓮」。根據美國國防部《2012年基地機構報告》(Department of Defense Base Structure Report, 簡稱BSR)，截至2012年9月，美國共有666處海外軍事基地，其中美軍駐琉球和關島基地是支撐「睡蓮」計劃的中心。

整體而言，美國的戰略轉向亞洲地區計劃，具有維持軍事嚇阻能量、反制中共對亞太國家進行「脅迫外交」、強化與盟國友邦關係並分擔經費，以及增強應對中共「反介入」戰力等功能，而其最終目的仍然是意圖牽制經濟、軍事、外交實力不斷增強的中國大陸，並保持美國在亞太地區的主導地位。

然而，美國雖積極爭取亞太國家參與「睡蓮」計劃，並提供動力與各項誘因，但是多數的亞太國家對於美國要求分擔經費，或者可能影響到與中國大陸的經貿合作關係，普遍反映出猶豫或兩難的態度，也讓美國的盤算面臨相當的阻力。

而北京當局也警覺到美國這項戰略意圖，也採取了積極的睦鄰外交、強化「中國—東協」自由貿易區，以及提升「金磚五國」經貿與金融的關係。日前印度國防部公開拒絕美國爭取在印度設立軍事基地，讓美國「睡蓮」計劃踢到鐵板；不過，美國與菲律賓近日針對重新啟用軍事基地設施等，達成

重要的協議，也算是讓美國扳回一城。

赫格爾訪問東南亞在強調美國東南亞政策的重要性，然而要保持其在亞洲的軍事霸權顯然難度愈來愈高。在他出訪期間，中東敘利亞紛擾緊張的新聞消息搶走了赫格爾東南亞之行的被關注程度，類似層出不窮的全球挑戰，勢必讓美國重新返回亞太的戰略添增複雜因素；加上南中國海周圍海域領土主權問題，也讓美國新的東南亞區域政策受到周邊各國政府更多關切。

政策建議

赫格爾東南亞之行，強調美國重新平衡戰略重心，其推動「重返亞洲」戰略的努力方向在短期內不至於改變。對台灣而言，美國積極推動的重返亞洲戰略，其實也隱含著台灣也在此戰略規劃之內，赫格爾不方便點出台美戰略合作說法，只好提兩岸和平，以及重申美國對台灣一貫立場。赫格爾在2013年6月第12屆亞洲安全會議（即：香格里拉對話），闡述美國重返亞洲的政策，逐一提及與亞洲各國的雙邊關係，並說支持兩岸努力加強關係，也重申美國基於美中三公報和台灣關係法，遵守「一個中國」政策。一般觀察雖只是重申美國立場，卻也隱含美國推動重返亞洲戰略，台灣是其中的一環。¹ 政府未來應關注點主要在於：第一、兩岸之間若有摩擦時，美方如何操作美中三公報和台灣關係法？它必然是影響

¹ 政治大學國際關係研究中心美歐研究所研究員劉復國接受中央社記者的訪問表示：「赫格爾不方便點出台美戰略合作只好提兩岸，其實隱含著台灣也是美國重返亞洲戰略的一環，因美國重返亞洲的戰略，包括建構雙邊關係。」（中央社，2013年6月1日）

兩岸關係互動的變數，我方有哪些因應方案？第二、台灣對東南亞區域整合的未來進程，以及美國、中共在區域內的合縱連橫，亦應有密切的觀察。

關於第一點，我們應體認兩岸的軍事均勢失衡的現象，而未來幾年中國大陸的軍事力量在亞太區域壓過美國，也是可能發生的事實。台灣除「親美」之外，也應持續落實「和中」政策。而在優先順序上，應以提升兩岸經貿與投資關係為主，建議提出促進兩岸經濟共榮之中長期計畫，搭配中國大陸內需市場拓展，以爭取我國在美中台關係和區域整合上的積極性角色。

第二，應積極運作加入「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, 簡稱 TPP) 與「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, 簡稱 RCEP)，可利用 APEC 各相關會議，爭取確保未來的亞太自由貿易區應屬於 APEC 茂物目標(Bogor Goals)的下一步，² 且應該涵蓋所有的 APEC 會員經濟體，以爭取台灣最大權益，避免在未來遭致被排除於「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia Pacific, 簡稱 FTAAP) 之外的風險。

² 所謂「茂物目標」，即 APEC 的已開發經濟體須在 2010 年前完成貿易與投資的開放與自由化，而開發中的經濟體則必須於 2020 年之前達成此目標。