



後冷戰時期美國東亞政策及其戰略佈局

The East Asian Policy and Strategic Arrangement of U.S. in the Post-Cold War Era

中興大學國際政治研究所教授 蔡東杰

Tsai, Tung-Chieh

(Professor, Graduate Institute of International Politics, National Chung-Hsing University)

The East Asian Policy and Strategic Arrangement of U.S. in the Post-Cold War Era

Tsai, Tung-Chieh

Professor, Graduate Institute of International Politics, National Chung-Hsing University

Abstract

In order to take advantage of the international structure of the Post-Cold War era since the Soviet's collapse, United States has immediately decided to reconsider and adjust its global strategic arrangement. Simultaneously, to deal with the coming conflict with some main competitors, especially the EU, and facing the challenge of the newly pluralistic world, it did also pay more attention to East Asia. However, the Rise of China has offered not only a new variable to American regional policy and its alliance with Japan, but the uncertainty of the relationship between U.S. and its East Asian allies.

Keywords: Post-Cold War Era, United States, East Asia, Global Strategy

後冷戰時期美國東亞政策及其戰略佈局

蔡東杰

中興大學國際政治研究所教授

摘要

面對由於蘇聯崩解所帶來的冷戰終結與傾向單極的國際結構特性，作為短期內最主要獲益者的美國，自然將藉此契機全面檢討並調整其全球戰略佈局，於此同時，為解決隨之而來的全球競爭（特別是與歐盟之間），以及競爭內涵的漸趨多元化，東亞的戰略角色顯得相當凸出。儘管如此，中國崛起不啻為美國的區域佈局平添變數，其結果既影響以「美日基軸」為主之戰略架構的發展，也為未來美國與東亞地區關係埋下不確定的變數。

關鍵詞：後冷戰時期、美國、東亞、全球戰略

壹、美國霸權變遷及其目標轉移

在蘇聯於1991年底崩解後，套用經濟學人（*The Economist*）的說法：「……美國就像是一個跨坐在地球上的巨人；她主宰著商業、貿易與運輸等領域，其經濟成就是世界上最成功，軍事力量也無人能及。」¹由於美國的相對力量看來如此強大，因此部分學者認為，一方面此種優勢至少將可持續幾十年以上，由此，「單極時代」來臨也可預期；例如William Wohlforth認為美國的明顯領先將使其潛在對手紛紛調整其敵對性政策，而其原有盟邦也會選擇繼續接受美國的保護。²Charles Krauthammer則強調「……新政府的當務之急除設法找回美國的行動自由」外，也應拒絕「僅扮演一個溫順的國際公民」，因為「新的單極主義不但將指出我們所存在之世界的獨特性，也象徵著美國後冷戰外交政策的新開端」。³

事實上，由於曾同時擁有壓倒性的軍事（核子技術與全球性投射力量）與經濟（佔全球大半工業產值並擁有全球最大黃金儲量）等絕對優勢，使美國在1950年代當仁不讓成為「超級強權」（superpower）。儘管如此，從歷史經驗看來，不僅沒有任何霸權國家能恆久持續下去，美國也不例外；⁴例如1950、1970與1990年代可說是其二十世紀後期外交政策的三個重要轉捩階段。在第一階段，由於具備前述的絕對優勢，也使其霸權性外交政策顯得相當自信且充滿擴張或侵略性，諸如「圍堵政策」或「大規模毀滅」都是此時

1. "Leaders: America's World," *The Economist* (London), Vol. 353 (October 23rd 1999), p. 15.
2. William Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World," in Michael Brown et al., *America's Strategic Choices* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000), pp. 305, 309.
3. Charles Krauthammer, "The New Unilateralism," *Washington Post*, June 8th 2001, p. 29.
4. A. F. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980); Manus Midlarsky, *The Onset of World War* (Boston: Unwin Hyman, 1988); Richard Rosecrance, "Long Cycle Theory and International Relations," *International Organization*, Vol. 41, No. 2 (Spring 1987), pp. 288~296.

期的主要行動方針。但在1970年代後，一方面因為與蘇聯進行大規模軍備競賽，並進行全球性結盟競賽的關係，使其消耗掉過多的經濟能量；⁵另一方面，包括西歐（歐洲共同體）、日本與新興經濟體（NIEs）等競爭者的相繼復甦或崛起，也讓其相對領先差距隨之縮小；再加上因為介入越戰失敗，導致國內孤立主義聲浪再起，美國的霸權角色也跟著出現動搖，甚至陷入可能崩解的窘境。例如在美國在1971年廢除固定匯率政策，導致「布萊頓森林體系」（Bretton Woods System）解體，而「七大工業國」（G7）高峰會於1975年出現後，國際經濟體系顯然已從單極領導朝集體領導的結構邁進，至於尼克森主義（Nixonism）所強調的「有限介入」與「區域合作」等退縮策略，更突顯出美國軍事霸權力有未逮之處；隨著其逐步裁減各地駐軍並緊縮安全承諾，全球影響力也大不如前。

無論如何，美國霸權相較於在1970年代的似乎江河日下，其國際地位到了1990年代卻有明顯回春跡象。原因之一當然是前述蘇聯的崩解；由於最可能的挑戰者潰散，美國因此拉大了與其他國家間的相對優勢。換言之，她至少在軍事層面又重回霸權地位。至於在經濟能量方面，儘管來自西歐與日本的追趕一度使美國出現窘態，但日本在1980年代末發生結構性泡沫危機，德國受到1990年完成統一後的財政壓力拖累；而若干亞洲新興經濟體也尚缺乏實質挑戰能力；更重要的是，以資訊產業為主的第三次工業革命也在美國開花結果，⁶其經濟霸權也因此有了重建的契機。

5. George Modelski, *Exploring Long Cycle* (Boulder: Lynne Rienner, 1987); Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981).

6. 關於此次變革的說法不一，例如Majid Tehranian由帝國主義角度區分農業帝國主義（550B.C.~1648）、工業帝國主義（1648~1991）與資訊帝國主義（1991迄今）；而Alvin Toffler則區分第一波農業革命（1萬年前）、第二波工業革命（18世紀末起）與第三波資訊革命（1950年代中期起），請參見Alvin Toffler, *Powershift: Knowledge, Wealth, and Power at the Edge of the 21st Century* (New York: Bantam Books, 1990); 至於Thomas K. McCraw則區分第一次（1760~1840）、第二次

在冷戰結束後，由於美國得以繼續維持超強地位，甚至還有機會鞏固單極體系，所以關於美國外交政策的新走向，以及她是否將建構「帝國」的探討亦如雨後春筍般出現；⁷再加上美國於911事件後傾向採取「先發制人」的帝國式外交政策，從而使討論美國的「新帝國主義」成為一時風潮。一般認為，新帝國論源自於Robert Cooper在2002年發表的「為什麼我們需要帝國」一文；⁸他首先主張，當前世界需要一種新的帝國主義，接著將世界分成由部分前殖民地所組成的前現代國家、由前殖民宗主國歐洲國家所組成的後現代帝國與後現代國家，以及由中國與印度等組成的傳統現代國家，然後以前現代國家乃當前世界動亂與威脅主要來源為由，而聲稱需要一種新的帝國主義。至於由西方世界所組成的後現代國家更應習慣採取雙重標準，一方面依法律行事並透過合作來確保安全，但另一方面則須採取類似十九世紀的帝國主義政策來與前現代國家交往。

值得注意的是，儘管Cooper所設想的帝國並非美國，而是歐盟，但美國帝國主義式的外交政策仍引起很大迴響。例如William Kristol與Robert Kagan所領導的「新美國世紀計畫」(Project for the New American Century, PNAC)一般被認為是為了支持美國實現帝國主義而形成；該群學者認為，由於美國實已與帝國無異，因此不論美國是否承認，其他國家仍會以此形象來觀察她。⁹正如前述單極時代的想法般，諸如Charles Krauthammer、Stephen G. Brooks與

(1840~1950)與第三次(1950迄今)等歷次工業革命；但對於二十世紀後半的發展描述仍頗類似。請參見Thomas K. McCraw, *Creating Modern Capitalism* (New York: Harvard University Press, 1998).

7. 例如Richard N. Haass將美國學界對其外交政策目標的建議歸納為威爾遜主義、經濟主義、現實主義、人道主義與最低限度主義等五個方向，見Richard N. Haass, "Paradigm Lost," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 1 (Jan/Feb 1995), pp. 43~58.
8. Robert Cooper, "Why We Still Need Empires," *The Observer*, April 7th 2002. <<http://observer.guardian.co.uk/comment/story/0,,680096,00.html>>
9. Kevin Baker, "American Imperialism, Embraced," *New York Times Magazine*, December 9th 2001, pp. 53~54.

William C. Wohlforth等都不斷指出，在主權國家組成的國際體系中，從未有一個國家能如美國現在這般擁有此種優勢地位，¹⁰所以問題或許不在於美國是否是個單極霸權，而是此種霸權地位將會持續多久的時間，以及它將對美國的外交政策造成何種影響？對此，Paul Kennedy在2002年改變其原先認為美國國力將趨於衰弱的說法，認為今日美國的力量史無前例且無可比擬，¹¹相較於以往帝國僅侷限於某個特定地區，美國的影響力則無遠弗屆地到達世界各地，甚至遠勝英國。¹²正因美國在當今國際權力結構中所處的優勢地位，許多學者，尤其是被稱為「新保守主義派」的一批人，¹³傾向認為，小布希政府即便企圖實行帝國主義，也是理所當然。¹⁴

貳、美國全球佈局下的東亞地區角色

事實上，基於新現實主義而來的「新帝國論」思維，在美國學界未能「唯我獨尊」，例如William Hyland強調在蘇聯瓦解與冷戰結束後，美國應該有更大的空間與機會去落實「人權外交」理想，¹⁵而Jonathan Clarke則主張，美國至少應減低使用軍事手段進行國際干預的頻率，但未必要將此種趨勢視為重返孤立主義。¹⁶無論如何，

10. Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1 (1990/91), pp. 23~33; Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4 (2002), pp. 20~33.

11. See Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 2002).

12. Josef Joffe, *Überpower: The Imperial Temptation of America* (New York: W.W. Norton & Company, 2006), p. 28.

13. 部分學者認為，所謂「新保守派」乃起源自對於1980年代Reagan政府政策的支持；See Stefan Halper and Jonathan Clarke, *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order* (New York: Cambridge University Press, 2005).

14. Robert Jervis, "The Compulsive Empire," *Foreign Policy*, No. 137 (2003), p. 84.

15. William Hyland, "America's New Course," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 2 (1990), p. 7.

16. Jonathan Clarke, "The Conceptual Poverty of U.S. Foreign Policy," *The Atlantic Online*, Vol. 272, No. 3 (September 1993), pp. 54~66.

重視提高美國全球事務積極度的意見仍佔上風，由此，在確認美國作為當前結構中單極霸權的前提之下，多數學者為美國所設想的全球角色，首先是擔任各地區政治勢力之間的「平衡者」(balancer)，以維持符合美國利益的戰略態勢。¹⁷至於在全球佈局戰略方面，則可分成「安內」與「攘外」兩個部份。在安內部份，意指鞏固在冷戰時期的勢力範圍而言；對此，率先登場的是美歐關係。在西歐各國於1991年簽署馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)並於1993年生效後，原來的歐洲共同體(EC)也跟著朝歐洲聯盟(EU)深化發展；再者，繼1999年力推共同貨幣後，成員國更在2004年由15個迅速擴大到25個(2007年再增為27個)，面積從320萬增加到430萬平方公里，總人口也從3.7億增至4.9億人，擴大後歐盟的經濟規模將超過美國，不僅成為世界上首屈一指的經濟體和獨一無二的政治體，且將成為可與美國匹敵的競爭對手。¹⁸

一般認為，歐盟在後冷戰時期主要的對外方針，將是力爭改變在冷戰時期所確立的美歐「主從關係」，而這無疑將加劇雙方在政治、經貿乃至軍事領域的競爭和摩擦，並讓對歐關係成為美國鞏固其單極地位的首要之務。近年來，美歐從農牧產品進出口問題、鋼鐵貿易糾紛到反傾銷競爭，經貿衝突持續不斷。為緩解來自歐洲的經濟競爭，美國則以推動簽署北美自由貿易協定(NAFTA)並自1994年起透過「美洲高峰會」力推美洲自由貿易協定來因應。更甚者，歐盟致力於建構獨立防務體系(包括建立快速反應部隊等)的措施，也引發美國的不滿與關注。對此，美國企圖通過拉攏「新歐洲」

17. Ariel Cohen, John Hillen, Thomas G. Moore, James Phillips, James J. Przystup, Thomas Sheehy, and John P. Sweeney, "Making the World Safe for America," in Kim R. Holmes and Thomas G. Moore eds., *Restoring American Leadership: A U.S. Foreign and Defense Policy Blueprint* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1996), p. 43.

18. 「歐盟擴大後美歐關係將會是既爭鬥又合作」，*國際在線*，2004年5月12日。
<<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/1827/2004/05/12/521@156993.htm>>

來進行分化和控制，以壓制由法德為代表的「老歐洲」，至於做法則是趕在歐盟擴大前，將北約成員國從19個擴大到26個，其目的之一自然是為了加強對歐洲的主導地位。¹⁹

至於在攘外部份，則是指設法將勢力深入前蘇聯勢力範圍，並對新假想敵進行圍堵；對此，最主要的發展是美國在2001年利用阿富汗戰爭，與烏茲別克簽署軍事合作協議，取得軍用機場使用權，接著又與塔吉克和吉爾吉斯簽訂提供軍事基地或機場的協定，從而讓美國在中亞實現了歷史性突破。²⁰藉此，美國也可藉此對其新世界假想敵（中國）進行戰略圍堵。同時，美國也試圖強化其在東亞地區的影響力，一方面利用此區域的經濟潛力與歐盟抗衡，同時也可阻止中國（甚至是日本）順利崛起並挑戰美國。

根據趙學功的說法，戰後美國東亞政策的演進可分成以下四個階段：²¹首先是遏制與干涉（1945~69）階段，亦即遏制中國並對東亞事務進行干涉，至於越戰是其干涉的頂點；其次是戰略收縮（1969~81）階段，亦即隨著美國力量相對衰落與東亞獨立自主性的增強，使美國不得不透過尼克森主義的提出，開始奉行較現實的政策；第三是重返東亞（1981~92）階段，隨著亞太地區經濟的迅速發展與戰略重要性的提升，美國也愈來愈強調自己是個「太平洋國家」；最後是全面參與（1992年之後）階段，特別是柯林頓（Bill Clinton）所提出「新太平洋共同體」的戰略構想，可說是最佳代表。

進一步來說，美國自1950年代至今的東亞戰略，大體上是以「美日安保體制」為基礎；儘管國務卿Baker曾在1991年提出所謂「扇形架構」，企圖擴大並深化美國的主導性，美日同盟依舊處於核心位

19. 美國的控制作為也包括對北約組織架構進行調整，請參見周丕啟，**合法性與大戰略：北約體系內美國的霸權護持**（北京：北京大學出版社，2005），頁226~228。

20. 曹廣傑，「背景資料：美國對中亞國家的滲透」，**新華網**，2005年12月15日。
<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-12/15/content_3926345.htm>

21. 趙學功，**巨大的轉變：戰後美國對東亞的政策**（天津：天津人民出版社，2002）。

置。²²在柯林頓政府時期，美國曾針對其亞太戰略提出「合作性交往」(cooperative engagement)的說法，亦即希望在平時儘量提升美國與其亞太夥伴之間的軍事互動，以確保在危機時刻的合作性，²³再度顯示出其積極性。特別是在911事件爆發後，日本首先在2001年通過「反恐對策特別措置法」以支援美軍的反恐作戰，接著並於2003年通過「有事三法」來強化日本自衛隊的活動範圍。只不過，隨著中國崛起態勢的日益明顯，再加上始終無法有效處理其經濟泡沫問題，更甚者，根據美日雙邊防衛指針，只有在美國展開軍事行動時，日本才可能進行支援活動，由此既限制著日本的活動能力，也為未來美日關係發展埋下不確定的變數。

總而言之，歐洲、中東和東亞地區長期被美國視為其全球戰略重點地區。為防止敵對勢力主宰或影響這些地區，首先，隨北約的第二次東擴，美國在歐洲地區的勢力範圍已推進到波羅的海地區，影響力亦隨之大增；其次在中東，美國在2003年發動伊拉克戰爭並推翻海珊(Saddam Hussein)政權後，亦加緊實施其「大中東民主計劃」，儘管目前面臨著許多困難與變數，但在短期間，美國仍依舊是中東地區的主導力量。值得注意的是，就在美國關注中東問題的同時，為避免節外生枝，美國對亞太地區的關注也在不斷提升當中，尤其展現在對此地區的軍事部署調整上；對小布希政府來說，東亞區域發展，直接影響到美國的中東計劃，若處理不當，其中東計劃也難以實現。²⁴

22. James A. Baker, "The U.S. and Japan: Global Partners in a Pacific Community," *Dispatch*, Vol. 2, No. 13 (1991), pp. 841~846; James A. Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (1991/92), pp. 1~17.

23. Remarks by Admiral R. Larson, "Cooperative Engagement and Economic Security in the Asia-Pacific Region," *National Defense University* (March 3rd 1993).

24. 呂有生，「從賴斯東亞之行看美國東亞安全政策」，人民網，2005年4月29日。
<<http://theory.people.com.cn/BIG5/40536/3358789.html>>

為有效介入並操控東亞的安全局勢，美國在冷戰結束後便致力於在亞太地區構築「兩重一輕」的三大前線基地群，亦即「第一島鏈」（以日本橫須賀港為中心）和「第二島鏈」（以關島為中心）所部署的機械化步兵師、航母戰鬥群和戰鬥機聯隊，以及以新加坡為中心，目的在保護美軍無害通行權和普遍基地使用權的東南亞基地群。在911事件發生後，由於美國認為沿朝鮮半島、台灣海峽到東南亞的西太平洋區域均屬於「不穩定的弧形地帶」，為有效應付預防性戰爭，美國乃不斷強化南韓與日本的基地建設，並大力改善關島的設施，以便在第一島鏈和第二島鏈之間形成力量連結。例如準備在未來15年內向關島注入100~150億美元建設核子潛艇基地、航母深水靠泊碼頭，乃至B-2隱形轟炸機機庫，還將改造現有的空軍基地、人工港口與海軍航空兵站。其次，駐日美軍也預計將於2014年以前完成重新部署，未來日本作為美國在西太平洋地區情報偵察及指揮中心的地位將更加突顯。²⁵再者，據報導美國空軍計劃在日本、南韓、新加坡、印尼、馬來西亞和泰國部署「全球鷹」高空長航時無人機，²⁶以便執行「ISR」（情報、監視、偵察）任務，且正在與這6個國家對話，目標是到2009年之前完成在關島安德森空軍基地的建設準備工作，首批將部署兩架該型機，然後在2013年左右增加到7~10架，屆時其偵察巡弋範圍將足以覆蓋中國大陸在內的大半個亞洲，包括北面的朝鮮半島、東面的台灣海峽、南面的麻六甲海峽等熱點地區都包括在其視線內。²⁷由此可見美國對於東亞地區

25. 林久雄，「『二加二』的另一觀察」，**台灣安保通訊**，夏季號第2期（2007年7月）。
<<http://www.wufi.org.tw/tjsf/tjournal204.htm>>

26. 全球鷹（Global Eagle）是美國諾斯羅普公司研製的一種高空長航時大型無人航空器，是目前美國空軍乃至全世界最先進的大型無人機，翼展達35.42公尺，載油量高達7公噸，最大航程約2.6萬公里，自主飛行時間可達42小時，飛行半徑為5500公里，可在目標區上空2萬公尺高空停留24小時，被稱為「大氣層內的衛星」，曾投入2001年阿富汗戰爭與2003年伊拉克戰爭。

27. 「美國全球鷹築巢中國周邊，不間斷監視亞洲」，**新華網**，2007年3月31日。
<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2007-03/31/content_59>

的戰略積極性，及其未來可能的發展方向。

參、中國崛起與美國的政策回應

儘管東西方冷戰的結束與波斯灣戰爭的勝利，似乎讓美國得以逐步鞏固其作為全球唯一軍事霸權與政治領導者的地位；但於此同時，美國用以支撐此單極地位的物質基礎，亦即美國的經濟，看來卻似乎難以繼續負擔巨額的霸權義務。例如就在冷戰結構瓦解之際，美國自1990年7月起開始面臨半個世紀以來的第九次經濟衰退，而且由此持續到1992年大選前夕為止，從而埋下老布希敗選的原因之一。²⁸事實上，美國霸權衰退的前兆早在1969年便露出端倪，此即以「關島主義」或「尼克森主義」為名的政策指導方針，至於其內涵則是以「亞洲和平」為目標，以「亞洲自決」為手段，然後逐步地讓美國從領導退居到合作的立場上。²⁹從某個角度來看，尼克森（Nixon）此舉是直接面對美國發展困境的現實作為；例如他雖一再重申對盟邦的承諾，但實則不斷降低承諾的重要性，轉而著重其有限參與角色；³⁰換言之，美國自此將責任轉移到東亞自身的區域集體安全機制發展上，目的是讓美國能藉由「以談判代替對抗」的途徑，由冷戰桎梏中解套。³¹進一步來說，美國在東亞地區的霸權地位進入調整期的原因有三：首先是前述美國國力的相對衰退跡

18115.htm>

28. 李文志，「美國的亞太戰略：地緣政治經濟學的觀點」，載許介麟、蕭全政、李文志合著，*亞太經濟合作與美國的亞太戰略*（台北：業強出版社，1994），頁74；王緝思，*冷戰後美國的全球戰略和世界地位*（台北：生智文化出版社，2001），頁50。
29. Melvin R. Laird, "The Nixon Doctrine: From Potential Despair to New Opportunities," in Laird ed., *The Nixon Doctrine* (Washington, D.C.: Town Hall Meeting, 1972), p. 3; Department of State, *United States Foreign Policy, 1969-70* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1971), pp. 36~37.
30. Alan Jones Jr., "Nixon and the World," in Alan Jones Jr. ed., *U.S. Foreign Policy in a Changing World* (New York: David McKay, 1973), p. 24.
31. John Spanier, *American Foreign Policy since World War II* (New York: Praeger, 1973), p. 276.

象；再者來自美國在後冷戰時期對於東亞或亞太地區的戰略變化；最後是由於此區域內部均勢結構變遷所致。其中，美國在後冷戰時期的戰略選擇上，顯然陷入新現實主義與新理想主義，以及新孤立主義與新全球主義的二元爭辯與對立當中；前者涉及美國到底應按照地緣政治觀點來重組全球聯盟，還是應作為「民主和平論」價值的捍衛者，³²而後一種爭辯則涉及美國到底應縮減海外駐軍並置身於國際衝突之外，還是應設法建立後冷戰時期的集體安全體系，以避免出現一個充滿混亂與暴力的世界。³³從某個角度來看，美國因陷入爭辯而無法歸納出長期戰略的結果，一方面既是後冷戰時期以來該國外交政策經常陷入矛盾衝突的原因，從東亞區域發展來看，則不啻提供其他潛在霸權競爭者趁機進行合縱連橫的運作空間，至於後冷戰時期世界格局的朝向多極化發展，也使美國對國際事務的「管理」益發困難。³⁴

無論如何，美國雖在多數競爭指標中仍維持著優勢的地位，但若干其他國家短期內雖沒有「超越」的可能性，仍顯現出「追趕」態勢，例如由於人民幣匯率被刻意壓低，因此始終無法正確估計經濟實力的中國便是其中之一。³⁵如果根據購買力平價來計算的話，中國的人均GDP已由1978年的500美元，躍升至2003年的5000美元，至於GDP總額也可望在2025年與美國並駕齊驅。此外，包括在1979~1993年間高達16.8%的奇蹟式平均成長率，以及儘管有共產集

32. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1997); Zeev Maoz, "The Controversy over the Democratic Peace," *International Security*, Vol. 22, No. 1 (1997), pp. 162~198.

33. Arthur Schlesinger Jr., "Back to the Womb: Isolationism's Renewed Threat," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (1995), p. 8.

34. Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller eds., *The Cold War and After: Prospect for Peace* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991), p. 281.

35. Ezra F. Vogel, *Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century* (New York: W. W. Norton, 1997), p. 143.

團垮台與第三波民主化浪潮的壓力，中國仍能抗拒政治性結構調整等事實，都指出中國將成為美國權力地位新競爭者的趨勢。³⁶更重要的是，中國不僅擁有挑戰美國霸權的客觀條件，甚至也有著準備加入競爭的主觀積極作為，包括：推動「大國外交」以提高國際地位，推動「週邊外交」以塑造更安全的崛起環境，推動「博鰲論壇」提供亞洲國家溝通管道，推動建立「上海組織」此一準集體安全機制，推動「中國－東協自由貿易區」(CAFTA)作為東亞經濟整合先驅，推動「海洋國土」概念，並研擬「和平崛起論」以塑造介入週邊事件的正當性等，都是明顯例證。

事實上，美國東亞政策的轉變不只因中國在經濟領域增長實力，主要在於東亞的安全保障，也是中國有舉足輕重的勢力；以安全保障體系來說，中國在東亞已成為多邊安全保障體系的重要主角。根據負責亞太事務的助理國務卿James A. Kelly在2001年6月對美國眾議院國際關係委員會所提出的證詞，他曾闡釋國務卿Colin Powell看法說：「……中國是一個競爭者，一個地區性的潛在對手，但它也是貿易夥伴，願意在我們兩國擁有共同戰略利益的領域，如朝鮮半島，進行合作。中國具備上述所有特徵；但中國不是敵人，我們面臨的挑戰就是要繼續保持這種狀態。……從推動朝鮮半島的和平與穩定到核武不擴散到貿易，我們與中國有著共同的利益。而富有成果和具有前瞻性的關係能，最好地服務於我們的共同利益。顯然我們也有一些分歧，台灣問題一直是其中之一，另一個是人權，…全球軍火貿易以及大規模殺傷性武器的擴散也是我們向中國表示過關注的重要問題。」³⁷

36. See Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead* (New York: Basic Books, 1990); Gerald Segal, "Does China Matter," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 3 (1999), pp. 29~32.

37. 節選自James A. Kelly,「美國的東亞和太平洋政策：挑戰與當務之急」，美國駐華大使館網站，2001年6月12日。
<<http://www.usembassy-china.org.cn/press/release/2001/c/kelly-oneap-cn.html>>

總之，中國崛起是美國霸權最為棘手的挑戰來源，若干分析家甚至認為美國已經進入了一段「受控制的衰退時期」。至於在影響當前中美關係發展的主要因素方面，王義桅提出的「5H」概念頗值得參考：³⁸首先是Hegemony（霸權）因素，亦即美國對其霸權地位的鍾情，使她過於擔憂中國崛起對其霸權利益所帶來的衝擊；其次是Hedge（兩面下注／對沖），主要是指軍事方面，亦即著眼於中國崛起的長遠挑戰；第三是Holder或stake-holder（利益相關者），亦即希望中國在戰略、經濟、政治等方面承擔美國為國際體系提供主要公共財的成本，由此也體現美國作為生意人的角色；接著是Homosexuality（同性相吸），這表明中國希望實現與美國的陰陽和諧相處；最後則是Headache（中國麻煩），亦即美中關係愈來愈超越台灣問題等雙邊、地區性挑戰而上升為全球對抗。正由於中美兩國間存在著如此複雜的互動，美國兩家私人研究機構（美國科學家聯合會和天然資源保護理事會）甚至在2006年底發表報告認為，中美軍備競賽可能會變得如冷戰時期般激烈，因此兩國均應保持謹慎，不能讓核子問題破壞兩國重要的經濟、政治和文化聯繫。³⁹

事實上，相對於美國企圖透過「觀念建構」（特別是民主與人權議題）來壓制中國的崛起速度，中國則希望藉由更頻繁且全面性的接觸，讓美國人「更正確地瞭解中國」；例如胡錦濤2006年訪美的焦點或許更像「公關之旅」。除此之外，中國也希望美國方面能慢慢地接受兩國實力已趨接近（亦即具備挑戰美國能力）的現實；例如胡錦濤不斷重提所謂「最大發展中國家」與「最大已發展國家」對比的論調，並在布胡會後表示「雙方達成了一個重要協議」，即「根據新的環境和國際情勢，中美兩國共享廣泛的共同戰略利

38. 王義桅，「中美關係中的五個H」，**聯合早報網**，2006年6月1日。

<http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages6/sino_us060601.html>

39. 「美私人研究機構：中美軍備競賽可能陷冷戰狀態」，**聯合早報網**，2006年12月2日。<http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages6/sino_us061202.html>

益」，而且「中國和美國不只是利益相關者，更是建設性夥伴，一種建設性的合作關係」。但美國仍試圖凸顯出雙方的不對等關係，例如白宮始終不願給予中國所希望得到的國宴待遇，在接受媒體詢問時，小布希也只簡單地將中美互動描述成「一種非常重要的關係，……作為國際體系中的利益相關者（stakeholders），兩國正分享著許多戰略利益」。

無論如何，美國還是逐漸正視中國的地位與影響力，同時也儘量設法迴避與其發生衝突的可能性。例如美國眾議院國際關係委員會曾於2006年中召開了一次題為「日本與鄰國的關係：回到未來」的「日本歷史聽證會」，涉及內容包括日本首相小泉純一郎參拜靖國神社等，由日本歷史問題所引起與韓中等國關係惡化的問題，以及美國在與此相關的亞洲地區上的利害關係等。據悉這是美國國會首次因擔心日本與鄰國之間的緊張關係而舉行的聽證會，⁴⁰同時也象徵著美國在中日關係上與其重要盟邦日本進行切割的企圖；儘管美日兩國在中國問題上分享著廣泛的共同安全利益。⁴¹

肆、美國東亞政策的現在與未來

如上所述，我們當可發現，美國在後冷戰時期不僅增加其全球戰略的積極程度，東亞在其戰略中的相對地位亦不斷提升。首先是在1990年的「亞太邊緣地區的戰略架構：展望二十一世紀」的首份所謂「東亞戰略報告」中，⁴²儘管提出在10年內分三階段裁減駐軍13.5萬人的計劃，但仍強調繼續在此地區駐軍的必要性，接著，在

40. 李宏偉等，「環球日報：美國為日本外交擔心」，人民網，2006年9月15日。
<<http://world.people.com.cn/BIG5/14549/4821245.html>>

41. Mike M. Mochizuki, "Term of Engagement: The U.S.-Japan Alliance and the Rise of China," in Ellis S. Krauss and T.J. Pempel eds., *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia Pacific* (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp. 87~114.

42. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century* (Feb 28th 1991).

1992年所提出的第二份報告中更聲稱美國在亞太地區的區域角色，已從冷戰時期的次要地位轉為當前的主要地位。⁴³在柯林頓政府上台後，基於以「交往與擴大」為主軸的全球戰略佈局，美國也在1995年提出第三份「東亞太安全戰略報告」，⁴⁴一方面停止前述階段性裁軍的計畫，確定駐軍10萬的既定政策，以穩定當時不安的亞太盟邦國家，並選擇了「制衡與融合」戰略，認為東亞的力量均勢取決於中日美三角，因此鼓勵加強美日關係，從而形成對美國有利的地區力量均勢；報告還認為，應鼓勵中國加入世界貿易組織（WTO）及其他國際機構。最後在1998年的報告中，則進一步勾畫出美國未來對東亞地區的政策走向，包括：維持駐軍、強化美日軍事同盟、擴大在東南亞地區的安全合作與基地使用權，與中日韓合作，積極促使北韓朝有利方向發展。並重申美澳軍事同盟重要性，與中國積極全面交往，建立長期穩定關係。再者，擴大與俄羅斯在區域內的合作，推動地區信心建立措施與透明化的機制等。除此之外，一些民間智庫的研究報告也建議美國應強化與東南亞國家的聯繫，以抑制「中國崛起」對美國帶來的戰略威脅。⁴⁵

在911事件發生後，美國的安全觀念也隨之發生重大變化，除對國際安全環境看法趨於嚴峻外，更強調美國由於「面臨著多種形式的多重威脅」，致使其進入以「不可預測和突發性」為特徵的「新危險時期」。其中，一方面「非傳統安全」討論甚囂塵上，恐怖主義亦被鎖定為最重大的安全威脅來源之一；對此，美國先後公佈2001年四年期程國防評估報告⁴⁶與核子情勢審議報告、2002年的國

43. 周煦，*冷戰後美國的東亞政策*（台北：生智出版社，1999），頁44~45。

44. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Feb 1995).

45. Richard Sokolsky, Angel Rabasa and C. R. Neu, *The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy toward China* (Santa Monica, CA.: RAND, 2000).

46. 1995年美國政府和國會提案通盤檢討國防制度化，於是在1996年所通過的「軍隊結構審查法」中，規定自1997年起，新政府上台後須向國會提交「四年期程國防

家安全戰略與2004年國家軍事戰略等相關報告。特別是在小布希政府進入了第二個任期後，也在2005年3月公佈美國國防戰略報告，作為對第一任期國防政策的反思和總結。值得注意的是，由於美國愈來愈注意其全球戰略意涵，因此自2000年迄今未在個別提出所謂東亞戰略報告，但此地區重要性仍不斷突顯於前述各項報告當中。

更甚者，除美國政府與學術單位繼續強調東亞的關鍵地位外，美國商會和美國東南亞商會亦在2006年底於新加坡發表聯合報告，強調「中國、印度和其他新興經濟體的崛起，正導致東南亞地區在經濟、政治和安全方面發生轉變」，由此既對美國帶來新的挑戰和機遇，美國也該因應此一新形勢，改變並進一步修訂其戰略內涵。⁴⁷特別在中國崛起之後，由於其所強調的多邊外交，經常跟美國近年來被許多國家認為是「單邊外交」的做法明顯對立，而中國努力推行的軟權力外交，也跟美國近年被認為動輒動武的做法形成鮮明對照，因此美國商會提出美國應當修訂對東南亞戰略的建議並非無的放矢。再者，作為迄今美國在東亞地區最主要的盟邦，日本防衛研究所在2007年初公佈的東亞戰略概觀年度報告中，再度將中國作為最重要的論述對象，其所占篇幅不僅比美國和俄羅斯更大，甚至超過了一直被稱為「日本最大威脅」的北韓。在題為「中國的東亞戰略一為確保主導權」的第一章，更於列舉了中國積極參與東協高峰會和六方會談等事例後，聲稱「……中國正試圖構建自己掌握主導權的新秩序，並削弱美國影響力」，因此呼籲「必須對中國

報告」(Quadrennial Defense Review, QDR) 報告，其目的是藉由此程序，提出新政府未來四年的國防安全戰略規劃，使國會與民眾瞭解國防發展方向，同時檢討當前美國國防戰略的需求與缺失。

47. 美國商會為全美最大的商業組織，成員包括18萬家公司，1300個協會，2800個地方商會與54個海外商會；宗旨是促進民間商業活動、對政府政策提出諮詢意見、分析全國經貿形勢、協助解決經貿問題、向會員宣傳政府經貿政策，是個非官方的獨立民間組織。前述報告請參見齊之豐，「報告稱美應調整與東南亞貿易關係」，美國之音中文網，2006年11月15日。〈<http://www.voanews.com/chinese/archive/2006-11/n2006-11-15-voa34.cfm?CFID=105382367&CFTOKEN=20537792>>

在本地區的活動保持警惕」。⁴⁸

「安全」、「機會」和「自由」是美國當前亞洲政策的三大目標，至於「駐軍」、「經濟開放」與「自由化」則是其政策的三大支柱。⁴⁹雖然美國在中國崛起後似乎正調整政策方向，但「美日基軸」是其東亞戰略框架的核心，至於如何調整其與中國的關係，則有待後續深入的觀察。

48. 林夢葉、郭雋，「日本擔心中國主導東亞」，**人民網**，2007年3月30日。

<<http://world.people.com.cn/BIG5/14549/5540495.html>>

49. 「賴斯對美國亞洲政策釋出不少新意」，**新華網**，2005年3月24日。

<<http://news.tom.com/1003/20050324-1979828.html>>

參考書目

一、中文

Kelly, James A., 「美國的東亞和太平洋政策：挑戰與當務之急」，美國駐華大使館網站，2001年6月12日。

<<http://www.usembassy-china.org.cn/press/release/2001/c/kelly-oneap-cn.html>>

「美私人研究機構：中美軍備競賽可能陷冷戰狀態」，聯合早報網，2006年12月2日。

<http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages6/sino_us061202.html>

「美國全球鷹築巢中國周邊，不間斷監視亞洲」，新華網，2007年3月31日。

<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2007-03/31/content_5918115.htm>

「歐盟擴大後美歐關係將會是既爭鬥又合作」，國際在線，2004年5月12日。

<<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/1827/2004/05/12/521@156993.htm>>

「賴斯對美國亞洲政策釋出不少新意」，新華網，2005年3月24日。

<<http://news.tom.com/1003/20050324-1979828.html>>

王義桅，「中美關係中的五個H」，聯合早報網，2006年6月1日。

<http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages6/sino_us060601.html>

王緝思，冷戰後美國的全球戰略和世界地位（台北：生智文化出版社，2001）。

呂有生，「從賴斯東亞之行看美國東亞安全政策」，人民網，2005年4月29日。<<http://theory.people.com.cn/BIG5/40536/3358789.html>>

李文志，「美國的亞太戰略：地緣政治經濟學的觀點」，載許介麟、蕭全政、李文志合著，亞太經濟合作與美國的亞太戰略（台北：業強出版社，1994），頁73~134。

李宏偉等，「環球日報：美國為日本外交擔心」，人民網，2006年9月15日。

<<http://world.people.com.cn/BIG5/14549/4821245.html>>

周丕啟，合法性與大戰略：北約體系內美國的霸權護持（北京：北京大學出版社，2005）。

周煦，冷戰後美國的東亞政策（台北：生智出版社，1999）。

林久雄，「『二加二』的另一觀察」，**台灣安保通訊**，夏季號第2期（2007年7月）。<<http://www.wufi.org.tw/tjsf/tjournal204.htm>>

林夢葉、郭雋，「日本擔心中國主導東亞」，**人民網**，2007年3月30日。<<http://world.people.com.cn/BIG5/14549/5540495.html>>

曹廣傑，「背景資料：美國對中亞國家的滲透」，**新華網**，2005年12月15日。<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-12/15/content_3926345.htm>

趙學功，**巨大的轉變：戰後美國對東亞的政策**（天津：天津人民出版社，2002）。

齊之豐，「報告稱美應調整與東南亞貿易關係」，**美國之音中文網**，2006年11月15日。<<http://www.voanews.com/chinese/archive/2006-11/n2006-11-15-voa34.cfm?CFID=105382367&CFTOKEN=20537792>>

二、英文

“Leaders: America’s World,” *The Economist* (London), Vol. 353 (October 23rd 1999), p. 15.

Baker, James A., “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (1991-92), pp. 1~17.

-----, “The U.S. and Japan: Global Partners in a Pacific Community,” *Dispatch*, Vol. 2, No. 13 (1991), pp. 841~846.

Baker, Kevin, “American Imperialism, Embraced,” *New York Times Magazine*, December 9th 2001, pp. 53~54.

Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth, “American Primacy in Perspective,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4 (2002), pp. 20~33.

Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1997).

Clarke, Jonathan, “The Conceptual Poverty of U.S. Foreign Policy,” *The Atlantic Online*, Vol. 272, No. 3 (September 1993), pp. 54~66.

Cohen, Ariel, John Hillen, Thomas G. Moore, James Phillips, James J. Przystup, Thomas Sheehy, and John P. Sweeney, “Making the World Safe for America,” in Kim R. Holmes and Thomas G. Moore eds., *Restoring American Leadership: A U.S. Foreign and Defense Policy Blueprint*

- (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1996).
- Cooper, Robert, "Why We Still Need Empires," *The Observer*, April 7th 2002.
<<http://observer.guardian.co.uk/comment/story/0,,680096,00.html>>
- Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981).
- Haass, Richard N., "Paradigm Lost," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 1 (Jan/Feb 1995), pp. 43~58.
- Halper, Stefan and Jonathan Clarke, *America Alone: the Neo-Conservatives and the Global Order* (New York: Cambridge University Press, 2005).
- Hyland, William, "America's New Course," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 2 (1990), pp. 7~14.
- Jervis, Robert, "The Compulsive Empire," *Foreign Policy*, No. 137 (2003), p. 84.
- Joffe, Josef, *Uberpower: The Imperial Temptation of America* (New York: W. W. Norton & Company, 2006).
- Jones, Alan Jr., "Nixon and the World," in Alan Jones Jr. ed., *U.S. Foreign Policy in a Changing World* (New York: David McKay, 1973).
- Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 2002).
- Krauthammer, Charles, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No.1 (1990/91), pp. 23~33.
- , "The New Unilateralism," *Washington Post*, June 8th 2001, p. 29.
- Laird, Melvin R., "The Nixon Doctrine: From Potential Despair to New Opportunities," in Laird ed., *The Nixon Doctrine* (Washington, D.C.: Town Hall Meeting, 1972).
- Larson, Admiral R., "Cooperative Engagement and Economic Security in the Asia-Pacific Region," *National Defense University* (March 3rd 1993).
- Lynn-Jones, Sean M., and Steven E. Miller eds., *The Cold War and After: Prospect for Peace* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991).
- Maoz, Zeev, "The Controversy over the Democratic Peace," *International Security*, Vol. 22, No. 1 (1997), pp. 162~198.

- McCraw, Thomas K. ed., *Creating Modern Capitalism* (New York: Harvard University Press, 1998).
- Midlarsky, Manus, *The Onset of World War* (Boston: Unwin Hyman, 1988).
- Mochizuki, Mike M., "Term of Engagement: The U.S.-Japan Alliance and the Rise of China," in Ellis S. Krauss and T.J. Pempel eds., *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia Pacific* (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp. 87~114.
- Modelski, George, *Exploring Long Cycle* (Boulder: Lynne Rienner, 1987).
- Nye, Joseph S. Jr., *Bound to Lead* (New York: Basic Books, 1990).
- Organski, A. F. and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980).
- Rosecrance, Richard, "Long Cycle Theory and International Relations," *International Organization*, Vol. 41, No. 2 (Spring 1987), pp. 283~301.
- Schlesinger, Jr., Arthur, "Back to the Womb: Isolationism's Renewed Threat," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (1995), pp. 3~20.
- Segal, Gerald, "Does China Matter," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 3 (1999), pp. 29~32.
- Sokolsky, Richard, Angel Rabasa and C. R. Neu, *The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy toward China* (Santa Monica, CA.: RAND, 2000).
- Spanier, John, *American Foreign Policy since World War II* (New York: Praeger, 1973).
- Toffler, Alvin, *Powershift: Knowledge, Wealth, and Power at the Edge of the 21st Century* (New York: Bantam Books, 1990).
- U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century* (Feb 28th 1991).
- , *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Feb 1995).
- U.S. Department of State, *United States Foreign Policy, 1969-70* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1971), pp. 36~37.
- Vogel, Ezra F., *Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century* (New York: W. W. Norton, 1997).

Wohlforth, William, "The Stability of a Unipolar World," in Michael Brown et al., *America's Strategic Choices* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000).

聯絡作者

地址：40227 台中市南區國光路250號中興大學國際政治研究所

E-mail：tctasi@dragon.nchu.edu.tw

收稿日期：2007年12月3日

審查通過：2008年5月29日

責任編輯：黃聖琳