

美國是目前國際上最主要的強權，跟其他大國比較，美國不論在政治、經濟、外交、軍事、科技、文化等各方面的影響力，還是處於相對優勢地位。就美國而言，當然希望能夠強化在全球各地的戰略佈局，維持美國領導地位。然而，「中國崛起」是個國際政治的現實，美國十分關切這樣的發展趨勢，如何因應「中國崛起」成為美國進行亞太戰略佈局的重要考量因素。

美國如何因應「中國崛起」，牽涉到美國對自身國家安全與利益的評估，也牽動著美中雙邊關係發展，甚至影響亞太地區及全球安全局勢的變化。本文將介紹美國如何看待及評估「中國崛起」，並且討論美國為了因應「中國崛起」採取哪些戰略佈局，最後再針對美國執行相關戰略過程中遭遇的問題，提出觀察與分析。

壹、美國如何看待「中國崛起」

近年來，美國官方和學界高度關注「中國崛起」的發展以及「中國崛起」所引發的安全效應。美國各界對「中國崛起」評估的重點主要集中在兩方面：一是分析中國的「國力」；二是判斷中國的戰略「意圖」。

首先，在中國「國力」評估方面，美國各界大致同意中國經濟力量正快速崛起的事實。中國各項重要經濟指標的成長，包括：GDP、進出口貿易、外國直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）等，都顯示中國正成為世界主要的經濟體。根據世界銀行在2014年4月30日公布的數據，中國的經濟規模在2014年可能會超越美國，成為世界最大經濟體。¹

當然美國在高科技領域如資訊產業、生物技術、國防和醫療等方面還是遙遙領先中國，但是從趨勢上來看，不能否認中國經濟能力正在持續、且穩定地成長。美國比較擔心的是，中國會利用經貿實力做為後盾，追求外交政策目標或是主導區域經濟整合，並且建立起中國在亞太地區政治與經濟上的主導地位。

在軍事力量部分，美國認為中國軍力成長將對亞太區域整體的軍力平衡造成衝擊。換言之，美國已將中國軍事崛起視為一個「區域性」安全議題。尤其中國正尋求發展所謂的「反介入/區域阻絕」（anti-access / area denial, A2/AD）戰略，試圖引進航母、潛艦、電子戰、反衛星武器、彈道飛彈、巡弋飛彈等新式武器，阻絕美軍介入區域情勢，相關發展已被美方視為安全利益的重大挑戰。²

其次，在對中國戰略「意圖」評估方面，美方各界提出的觀點較不一致。有人認為中國比過去更積極地參與國際政治及經貿事務，基於中國和國際社會發展出的共同利益，中國不至於挑戰現有的國際或區域「現狀」，因為中國也是「現狀」的受益者。但另有美國學者擔心，目前中國雖未直接挑戰美國的領導地位，不是因為中國沒有挑戰美國的「意圖」，而是因為中國還沒有具備挑戰美國的「能力」。一旦中、美之間的國力或軍力差距逐漸縮小，中國一定會運用崛起的外交、經濟或軍事力量，挑戰美國在亞太地區的領導地位。尤其中國和周邊國家在東海與南海地

區存在海上領土爭端，屆時中國可能會對外採取「強制外交」手段，阻絕美國的軍事介入，並且脅迫周邊國家在領土問題上做出讓步。

基本上，目前美國與中國之間存在複雜的「競合」關係。美國歐巴馬（Barack Obama）政府在2010年公佈的《美國國家安全戰略》中，正式提到「中國」之處，共有10次。從文件中的文字用語來看，可將美國對「中國崛起」的認知歸納為兩項特點：

第一、美國承認中國國力持續崛起，正成為國際社會的重要成員，因此必須和中國維持交往，並且一起合作處理雙邊性、區域性及全球性的各種問題。

第二、美國對中國的戰略意圖與軍力發展抱持質疑態度，認為必須防範中國在軍力崛起後挑戰區域現狀，威脅美國及盟友的安全利益。

前述政策觀點大致延續了1990年代以來，美國處理美中關係的基本路線，不論被外界稱為「兩手策略」、「雙軌策略」、「圍交」（con-gagement）或「避險」（hedging），重點都是在中國國力崛起、但戰略意圖不明的情況下，一邊和中國交往，一邊對中國進行防範。

貳、美國的戰略佈局

面對「中國崛起」帶來的潛在問題，美國歐巴馬政府第一任期內，在前助理國務卿坎培爾（Kurt Campbell）的規劃以及前國務卿希拉蕊（Hillary Rodham Clinton）的大力支持下，提出亞太「再平衡」（rebalancing）戰略，宣示美國「重返亞洲」的決心，推動美國在亞太地區的戰略佈局。截至目前為止，美方較重要的戰略作為包括幾方面：

第一、美國相當重視加強和日本、南韓、澳洲、泰國、菲律賓這些傳統盟友的防務合作關係。尤其日本與菲律賓因為和中國存在海上領土爭端，更是美國積極拉攏的對象。

在日本方面，美國明確宣佈支持安倍政府推動的國防改革計畫、歡迎日本解禁「集體自衛權」、承諾美日安保涵蓋釣魚台，並且決定在2014年內修改《美日防衛合作指針》，全面提升兩國同盟合作關係。另外，美國也決定在日本增加全球鷹無人偵察機（RQ-4 Global Hawk）、魚鷹傾斜旋翼運輸機（V-22 Osprey）、F-22戰機、「神盾級」驅逐艦（由現有5艘增為

在菲律賓方面，美國在2014年4月歐巴馬總統訪問菲律賓期間，和菲國簽署《加強防禦合作協議》（Enhanced Defense Cooperation Agreement,

EDCA），取得美軍進駐使用克拉克（Clark）、巴拉望（Palawan）與新埃西哈（Nueva Ecija）等軍事基地的權利。同時，美國也計劃增加在澳洲的美軍陸戰隊部署人數，預計至2016年，駐軍人數將達2500人，目的在因應可能發生在南海地區的緊張情勢。

第二、面對中國軍力的快速崛起，美國也著手調整在亞太地區的軍事部署。2013年6月美國國防部長黑格（Chuck Hegal）出席第12屆香格里拉安全對話時，承諾美國為了落實亞太「再平衡」戰略，將推動「三個60%」，也就是在2020年之前把美軍60%的海軍軍力、海外空軍軍力、太空與網路作戰軍力，投入太平洋地區，並在亞洲地區部署最先進的輪調部署計畫及作戰平台。⁴

近年來中國積極發展A2AD戰略，部署大量彈道飛彈，射程涵蓋美軍在第一島鏈包括日本、南韓的基地，讓美軍在亞洲的軍事優勢逐漸流失。面對來自中國的軍事挑戰，美國開始加強在第二島鏈的軍事部署，包括在關島引進全球鷹無人偵察機、核攻擊潛艦、戰區高空防禦系統（Theater High Altitude Area Defense, THAAD）等。一旦東海與南海等區域熱點的緊張情勢升高，美軍關島基地將能在5個小時內對區域內各地完成軍力投射。⁵

第三、美國尋求擴大和印度、印尼、越南、蒙古、紐西蘭、新加坡、馬來西亞這些亞太國家的「伙伴」關係，並且加強和這些國家在外交、經貿、安全、核不擴散、國際維和、打擊海盜、海洋安全等議題上的合作，試圖為美國和亞太國家在外交上與戰略上的交往，找到共同關切與合作的支撐點。

尤其2014年5月印度人民黨（Bharatiya Janata Party, BJP）在莫迪（Narendra Modi）領導下贏得大選，印度新政府對中國擴軍行動抱持疑慮態度，未來美國可望積極拉攏印度，包括加強兩國在國防工業上的合作。

第四、美國在宣示「重返亞洲」後，開始積極地參與亞太地區的多邊對話機制。例如：美國自2010年以來透過「東協區域論壇」的機制，針對南海問題表達美方的外交立場，包括：要求各方不得使用武力與脅迫；依照國際法規定和平解決紛爭；以及儘速制訂《南海行為準則》。在歷年的會議中，美方一再針對海上領土爭端表達關切，警告中國不應利用優勢武力脅迫其他國家。⁶

另外，美國也透過「東協-美國領袖對話與高峰會」、「東協國防部長擴大會議」、「東協海事論壇擴大會議」等多邊機制，和東協國家進行防務磋商，尋求擴大雙方海事安全合作。另外，在「東亞高峰會」上，美國從2010年首度出席峰會以來，多次表達對區域內海洋爭端的關切。這些區域性多邊對話機制成為美國宣示亞太戰略規劃的重要舞台，一來向外界展現美國「重返亞洲」的決心，二來對中國在周邊海域進行的強勢維權作為，提出警告與質疑。

第五、美國為了防止在亞太經貿整合過程中遭到邊緣化，也尋求和新加坡、澳洲、泰國、南韓、馬來西亞等國家協商並簽署雙邊FTA，同時加速推動「泛太平洋伙伴」（Trans-Pacific Partnership, TPP）協議談判，試圖建立由美國所主導的「亞太自由貿易區」（FTAAP）。

在美國積極參與TPP談判後，目前參與TPP協商的國家包括：汶萊、智利、紐西蘭、新加坡、美國、澳洲、秘魯、越南、馬來西亞、墨西哥、加拿大、日本等國。美國推動TPP談判的目的在於：一方面，抗衡中國和東協主導推動的「ASEAN + N」或「區域全面經濟伙伴」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）經貿合作機制，避免中國在亞太區域經貿整合發展過程中，操作「東亞主義」排擠美國的參與；另一方面，透過引進TPP這類強調貿易透明化、智慧財產權保護、勞工權益、環保等議題的高標準FTA，維持美國對區域經貿整合路徑的主導地位。

最後，美國除了透過前述作為因應「中國崛起」產生的衝擊外，也相當重視管理美中雙邊關係。目前美國與中國已建立超過90個對話機制，內容涵蓋各類事務領域及各種政府層級。單在2008年至2013年期間，美、中之間的對話機制就增加了30多個。⁶ 根據美國國會研究處的分析報告，歐巴馬政府時期美、中交往的最大特點之一，就在於雙邊對話機制的快速擴展。⁷

畢竟，美國在推動亞太「再平衡」戰略的同時，若引發美、中全面的戰略對抗或軍事緊張，將非美方所樂見。這樣的戰略思維凸顯歐巴馬政府在外交上的「務實主義」，也就是美國在進行亞太戰略佈局、因應「中國崛起」的同時，還是希望透過各種常態性對話機制的建立，針對美、中存在歧見各種項題進行管理，避免雙方在任何單一議題的歧見或摩擦，衝擊兩國整體關係的穩定。

參、美國面臨的問題

在歐巴馬政府執行亞太「再平衡」戰略的過程中，雖然展現美方的主觀意願，希望和亞太國家展開緊密合作、維持美國在區域內的影響力，並且對中國進行必要的戰略牽制。但是諸多外在客觀因素的變化，也讓美國在執行亞太戰略的同時，開始面臨許多不確定因素：

首先，面對美國推動亞太「再平衡」戰略，大多數亞洲國家基於自身安全與經貿利益考量，希望同時和美、中保持等距接觸，以謀求兩面獲益。目前亞太區域國家針對美、中之間的「競合」關係，大多採取「兩手策略」：一方面，維持和中國的經貿合作關係，希望從「中國崛起」的發展趨勢中獲取經濟利益；另一方面，加強和美國的安全合作，防範中國對外採取「強制外交」手段，脅迫周邊國家。

這種「兩手策略」反映在大多數亞太國家樂見美國「重返亞洲」，但又不希望看到美、中關係出現全面決裂，或是被迫在美、中之間「選邊站」。換言之，亞太國家同意和美國發展外交或防務合作，並不等於這些國家願意做出明確的戰略表態，同意站在美國背後、對抗「中國崛起」。最近南韓卜槿惠政府在加強韓美同盟關係的同時，也積極推動韓中高層互訪及經貿合作，便是個明顯的例子。

其次，美國正面臨國防預算縮減的龐大壓力。美國因為國內經濟問題，已決定在未來十年

大幅裁減國防預算，刪減規模將高達5000億美金。2014年美國國防預算約5750億美金，仍居世界第一；但預算規模連年遭到刪減，2013年美國國防預算遭裁減約350億美金，2014年國防預算遭刪300多億美金，至2017年時，美國國防預算將減少大約500多億美金，達原先預算規模的1/10。

相對而言，中國的國防預算則維持逐年成長的趨勢，2013年中國國防預算約為1390億美金，2014年達到1480億美金。美國在國防預算逐年限縮的情況下，未來能否順利地依照亞太「再平衡」戰略進行必要的軍力調整、維持美軍在亞太地區的軍事優勢，已經引發部分亞洲國家的關切。

最後，亞洲以外的國際安全局勢正出現重大變化。2014年2月，俄國佔領烏克蘭克里米亞半島的舉動，升高東歐地區的緊張局勢；2014年7月，以巴衝突持續擴大，造成800人死亡，難民人數高達10萬人以上。面對東歐與中東情勢轉趨複雜，歐巴馬政府未來除了可能加強美國在歐洲地區的軍事部署、安撫歐洲盟友外，還要積極介入以巴問題的外交協商，防止當地衝突情勢持續擴大。

如此一來，美國執行亞太「再平衡」戰略的國防與外交資源是否受到排擠？美國推動亞太戰略的既定進程是否受到影響？這些問題的浮現，都為美國因應「中國崛起」的戰略佈局帶來不確定因素。

總結來看，美國因應「中國崛起」的戰略佈局，反應的是現有強權與新興崛起強權之間的戰略猜忌及戰略競爭關係。目前美、中之間的權力關係，比20世紀初期英、美之間的關係來得更為複雜。畢竟，當時英國與美國分享共同的價值與利益，因此在強權關係的轉換過程中，並未出現嚴重的摩擦。然而，美國與中國在政治制度、自由貿易、市場開發、人權價值、地緣戰略等方面的歧見與競爭，大多來自「結構性」的問題，這些問題不易獲得根本解決，如何管理美中關係已成為國際政治在理論與政策研究上的主要課題。

目前美、中兩國政府雖然引進多達90幾個對話機制，尋求管理雙邊爭議，但雙方之間戰略猜忌與戰略競爭並未因此緩解，假如國際政治上的「權力轉移」理論能提供解釋力的話，隨著未來美、中國力差距的逐漸拉近，管理兩個大國競爭關係的難度也將隨之升高。

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所教授

註解:

- 1.〈專家：中國經濟規模將提前超越美國〉，BBC News，2014年4月30日。
- 2.US Department of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014, pp.30-31.

3."Hagel: U.S. to Send 2 More Aegis Ships to Japan," Defense News, April 6, 2014 ; 〈美軍將首次在日本部署「全球鷹」無人偵察機〉，《新華網》，2014年1月23日。

4.Karen Parrish, "US Following Through on Pacific Rebalance, Hagel Says," American Forces Press Press, June 1, 2013.

5.Shirley A. Kan, Guam: U.S. Defense Deployments (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012), pp. 7-8.

6. 〈中美戰略與經濟對話：兩國之間最高規格的定期對話〉，《中國網》，2013年7月30日。

7.Susan V. Lawrence, U.S.-China Relations: An Overview of Policy Issues (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2013), p.10.