

# 中共東南亞戰略的美國因素

---

## The U.S. Factor in PRC's South-East Asia Strategy

沈明室 *Shen, Ming-Shih*

國防大學戰略研究所助理教授

*Assistant Professor of the Department of Strategic Studies,*

*National Defense University*

### 摘要 / Abstract

在中共外交戰略中，東南亞地區議題基於國家周邊安全與區域安全的考量，而非大國關係的重要議題。然而因為美國在亞太長期的戰略影響力，以及「美伊戰爭」後，美國重新關注東南亞地區，並以東南亞為軍事戰略重點，使中共東南亞戰略制訂與設計，必須同時考量美國影響因素。中共為了強化在東南亞地區的國家利益，除了對美國爭取合作，也必須顧及美中未來可能的戰略利益衝突，而預先準備各項防範作為。在美中東南亞戰略既合作又防範的情況下，美國亞太戰略取向對中共東南亞戰略形成重大的影響，中共在東南亞因應美國的戰略，亦牽動美國東南亞戰略發展。

In PRC's diplomatic strategy, the South-East region issues aren't very critical, just the only consideration of security affairs. For U.S. long terms strategic impacts in Asia-Pacific, and U.S. powers back to the South-East Asia after 2003 U.S.-Iraq War for military strategy, PRC must recalculate U.S. factor in designing

South-East strategy. In order to enforce the national interests in South-East Asia, one side, PRC should cooperate with U.S. in regional security affairs, the other side, should propose variety of hedging policy to prepare future strategic interests conflict with U.S. In this situation, U.S.'s intention of Asia-Pacific strategy will influence PRC's South-East Asia policy. PRC's South-East policy has changed for U.S. factor, U.S. strategies will change simultaneously.

---

**關鍵詞：**東南亞戰略、中共外交、美國因素、東南亞國協、戰略安全

**Keywords:** Southeast Asia Strategy, PRC's Foreign Policy, U.S. Factor, ASEAM, Strategic Security

## 壹、前言

一個國家外交戰略與政策的形成，主要受到國際結構與體系的制約與國內決定因素的影響；除此之外，重要戰略決策者對威脅認知的差異，也會形成不同的外交戰略。在國際制約因素中，外交政策與戰略主要取決國際間重要力量的相互作用與影響。就中共而言，不同時期外交戰略受到當時國內外因素及決策者威脅認知影響而改變。冷戰後，中共決策者均致力營造和平與發展的國際環境，以利於改革開放後逐年增加的經濟發展需要，國際體系與結構因素影響日深。國際結構與體系的影響除了重大國際事件對戰略格局的衝擊外，中共外交戰略受到美國亞太戰略的影響。中共在制定外交戰略時，雖然將東南亞地區列為國家周邊環境與區域安全考量，<sup>1</sup>並非大國關係間重要議題，然而因為美國在亞太長期的戰略影響力，以及「911事件」後，美國重新關注東南亞地區，並以東南亞為軍事戰略重點，<sup>2</sup>使中共東南亞戰略制訂與設計，必須考量美國的影響因素。

冷戰結束後，中共成為美國潛在的假想敵之一，現今已成為美國眼中的「位於戰略十字路口國家」，受到美國「防範」策略的影響，中共外交戰略必然要有所反應。目前中共與美國之間外交戰略基本上採取「兩手對兩手」的策略，在東南亞地區戰略互動亦然。中共在強化在東南亞地區的國家利益，爭取合作之餘，必須顧及美中未來可能的戰略利益衝突，而須預先準備各項防範作為。在美中東南亞戰略既合作又防範的情況下，美國亞太戰略取向對中共東南亞戰略形成重大的影響，中共在東南亞因應美國的戰略，亦將牽動美國東南亞戰略發展。

---

<sup>1</sup> 中共學者在探討東南亞戰略時，均納入區域問題考量，或以週邊國家問題中來探討。參見高金佃主編，《國際戰略學概論》（北京：國防大學出版社，2002年3月），頁308；胡鞍綱，《中國大戰略》（杭州：浙江人民出版社，2003年），頁331-335。

<sup>2</sup> Zalmay Khalilzad, David Orletsky, Janathan Pollack, Kevin Pollpeter, Angel Rabasa, David Shlapak, Abram Shulsky and Ashley Tellis, *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*, Santa Monica, CA: RAND, 2001.

## 貳、中共對美戰略的內涵

中共東南亞戰略屬於外交戰略的一環，外交戰略以對美戰略為重點，因此必須先瞭解中共對美戰略的內涵。中共學者認為，冷戰結束之後，美國依恃其空前的國力優勢，致力在全球主宰國際政治與安全事務。<sup>3</sup>中共對於鄧小平時代「冷靜觀察、沉著應付、韜光養晦、善於守拙、絕不當頭、有所作為」，全力加強自身發展的戰略，仍奉為最高的外交戰略指導原則。<sup>4</sup>自美國發動阿富汗與伊拉克戰爭以來，中共見識到美國軍力強盛，深知與美國正面對抗是不切實際的行為，會因此得不償失，弊多於利。更何況在這種高度變動的國際環境下，中共如需更長遠的圖謀，必須繼續遵循鄧小平強調的「中美兩國之間儘管有些糾葛，有這樣那樣的問題和分歧，但歸根到底中美關係是要好起來才行。這是世界和平與穩定的需要。」<sup>5</sup>指出美中關係是世界和平與穩定的關鍵，也符合中共國家利益。

江澤民爾後更明確指出「與美國打交道總的策略是兩手對兩手，既要堅持原則、敢於鬥爭，又要策略靈活、善於鬥爭，堅持有理、有利、有節，鬥而不破，以鬥爭促進合作」，<sup>6</sup>又強調「爭取中美關係相對穩定並有所改善和發展，符合我國的根本利益。對美國，我們還是堅持以兩手對兩手。在有共同點問題上，要爭取擴大同美國的合作；在涉及我國主權和安全問題上，特別是台灣問題上，要進行堅決鬥爭。」<sup>7</sup>從江澤民的指示中可以看出，中共對美戰略設定最後底線在台灣問題，只要美國不在台灣問題與中共對立，仍以追求和平與穩

<sup>3</sup> 時殷弘，〈中國近期主要對外戰略問題〉，《戰略與管理》，2003年第6期，頁21。

<sup>4</sup> 引自李樹直、郭濱，《十六大與未來中國》（北京：中國社會科學出版社，2003年1月），頁64。

<sup>5</sup> 鄧小平，《鄧小平文選》（第三卷）（北京：人民出版社，1993年），頁350。

<sup>6</sup> 江澤民，「十五屆四中全會」閉幕會內部講稿，1999年9月。引自林中斌，《以智取勝》（台北：全球防衛雜誌社，2005年），頁491。

<sup>7</sup> 江澤民，〈同周邊國家發展睦鄰友好關係〉，《江澤民文選》（第三卷）（北京：人民出版社2006年8月），頁318。

定的美中關係為主。對於具體的作為，江澤民提出 16 字方針，強調對美國必須「增加信任、擴大合作、減少麻煩、不搞對抗」，<sup>8</sup>使美中關係能夠在曲折中發展，保持相對穩定。

延續江澤民的戰略指導，中共十六大的對外政策綱領中，亦明定對美關係發展有兩大主軸：第一是中共除非迫不得已，堅決不與美國對抗，即使對美必須採取類似對抗手段，也必須同時謀求建立和維持良好關係。因此，必須對美國採取溫和、務實、審慎樂觀的對美政策，以爭取美國對中共採取有利的政策，並積極進行美中之間的局部協調與合作。<sup>9</sup>中共希望與美國的合作能互蒙其利，尤其在區域安全與非傳統安全領域的合作更為密切。另一方面，中共則認為必須加速軍事現代化建設，堅持不允許台灣獨立，而且這兩個原則絕不退讓。<sup>10</sup>

胡錦濤後來提出所謂的「和平發展的道路與獨立自主的和平外交政策」，其實與鄧小平外交方針一脈相承，其內涵在於：以經濟建設為第一要務，在外交上則努力營造一個和平的國際環境和良好的周邊環境。<sup>11</sup>換言之，是一種以經濟發展和睦鄰政策為最優先的總體對外戰略。

面對美國主導的國際格局，中共學者歸納對美戰略的內涵與方向大致如下：<sup>12</sup>

- 美國在可預見將來，仍保持唯一超級大國地位，美國單極時代仍持續；
- 考量本身實力限制，避免與美國對立，將美中合作列為重要政策；
- 強調對周邊地區以經濟建設為中心，建立經濟縱深地帶，建立戰略緩衝區；

<sup>8</sup> 李樹直、郭濱，《十六大與未來中國》，頁 65。

<sup>9</sup> 劉建飛，〈中國對美戰略的現實與理論依據〉，《現代國際關係》，2006 年第 6 期，頁 27。

<sup>10</sup> 時殷弘，〈中國近期主要對外戰略問題〉，頁 21。

<sup>11</sup> 時殷弘，〈中國近期主要對外戰略問題〉，頁 22。

<sup>12</sup> 門洪華，〈中國大戰略應當從美國經驗中學得什麼〉，郭樹勇主編，《戰略演講錄》（北京：北京大學出版社，2006 年 1 月），頁 286。

- 建立開放型經濟與開放型社會；
- 塑造成為國際社會負責任大國形象，提供更多全球性與地區性的公共財；
- 逐步增強軍事實力，提高國防預算至 GDP2%以上；
- 強化傳統戰略文化提升軟國力。

從上述觀點言之，中共對美策略，將以經濟發展和睦鄰政策為最優先，但也強調必須逐步增強軍事實力，在無法立即追趕美軍資訊化軍力水準情況下，須具備不對稱軍力優勢，以做好軍事鬥爭準備。事實上，中共對美採取的「軟硬兩手」策略，一方面避免和採取強烈單邊主義的美國形成對抗，爭取戰略合作空間與戰略對話；另一方面，基於美中兩國傳統戰略利益的衝突，中共強調必須加強硬的一手，加強軍事現代化的腳步，而以跨越式的發展模式，縮短與美軍之間的軍力差距；<sup>13</sup>或發展不對稱的優勢武力，藉以產生對美軍的嚇阻作用。<sup>14</sup>

尤其在台海議題上，中共強調在軟的手段方面，並非一味的退讓與合作，而是採取「雙重聯繫制衡」策略，<sup>15</sup>一方面盡可能維持與增進與美國之間的交往與合作，以取得對美國的非對立性制衡與約束的影響力。另一方面，則爭取與其它大國的合作關係，並強化兩國在國際體制上的合作，企圖以多重的外交資源對美國形成制衡作用。對屬於中共周邊地區的東南亞，則以經濟建設為中心，建立經濟縱深地帶，建立戰略緩衝區。對於東南亞爭議性議題，考量實力因素，避免與美國對立，爭取與美國合作，並塑造國際社會負責任大國形象。

<sup>13</sup> 跨越式發展內涵參見徐根初，《跨越：從機械化戰爭走向信息化戰爭》，（北京：軍事科學出版社，2004年6月）。

<sup>14</sup> 美國國防部官員認為中共在10-15年後，將具備打擊美軍弱點的「不對稱作戰能力」。林中斌，《以智取勝》，頁58。

<sup>15</sup> 時殷弘，〈中國近期主要對外戰略問題〉，頁22。

## 參、中共東南亞戰略演變及重要性

### 一、中共東南亞戰略演變

在地緣政治、文化傳統與經貿往來等因素影響下，東南亞地緣戰略價值對於中共而言，具有舉足輕重的影響。尤其在新的戰略情勢下，中國強調要推行睦鄰友好的政策，以「立足亞太、穩定周邊」，或爭取長期和平穩定的周邊環境，<sup>16</sup>使中共東南亞戰略將成爲中共對外戰略的重點之一。

回顧中共與東南亞國家的關係，從中共建政至 60 年代，由於國際因素及東南亞國家本身各種因素影響下，中共與東南亞國家之間的關係一直處於大起大落、動蕩不安的情況。進入 70 年代之後，隨著國際情勢的變化，以及美中聯合對抗蘇聯，使美中關係開始解凍。美國退出中南半島戰場，減少在亞洲軍力，使中共與東南亞國家關係出現新的轉折點。部分國家如馬來西亞、泰國與菲律賓基於戰略利益的考量，與中共正式建交。

80 年代中共實施改革開放後，中共從毛澤東時期僵化意識形態與孤立主義政策，轉變爲鄧小平更務實合作的外交戰略。外交政策亦做重大調整。<sup>17</sup>根據鄧小平關於「和平與發展是當代世界的兩大主題」的外交戰略思維，<sup>18</sup>確立中共外交重點放在周邊國家的方針，東南亞戰略在中共對外戰略的價值與功用，更加受到重視。1991 年，中共與所有東南亞國家建交，形成全面性外交關係，<sup>19</sup>中共與東協之間也建立國際政治參與的制度性管道，並且在經濟、政治、軍事、社會等各方面強化合作，其中尤以經濟最爲突出，在經貿關係上的

<sup>16</sup> 時殷弘，〈中國近期主要對外戰略問題〉，頁 22。

<sup>17</sup> 孫福生，〈戰後中國與東南亞國家關係的演變與發展〉，《外交學院學報》，1994 年第 4 期，頁 12。

<sup>18</sup> 鄧小平，〈和平發展是當代世界的兩大問題〉，《鄧小平文選》（第三卷），頁 104-106。

<sup>19</sup> 朱振明，〈中國與東南亞關係：回顧與展望〉，《現代國際關係》，1994 年第 1 期，頁 21-24。

發展也快速成長。<sup>20</sup>

## 二、中共東南亞戰略的重要性

隨著中共近年經濟發展，促進國家地位的提升，以及國際與東南亞區域情勢的變化，東南亞已經成為中共維持周邊環境安全的戰略緩衝地帶，對於中共外交戰略的重要性展現在睦鄰政策指標、經濟互利合作模範與擴大安全空間之上。<sup>21</sup>

### (一)、中共睦鄰政策重要指標

中共亞太戰略的重點是穩定周邊環境，為了達成經濟發展，希望能夠營造一個和平穩定的環境。就目前中國大陸周邊區域而言，不論是東北亞、中亞、南亞或台海，都無法具備像東南亞地區如此良好的地緣環境，可以做為睦鄰政策的指標。因為從地緣政治的面向來看，東南亞國家鄰接中國陸地及領海，在歷史文化傳統上與中共有很深的淵源，在維持中共與東南亞的友好關係上，已經奠定良好的文化及地緣的基礎。中共追求和平穩定周邊關係的作法如果能夠得到東南亞國家接納，將可做為中共睦鄰政策成功的指標。

### (二)、經濟互利合作模範

東南亞是中共開拓對外市場，與鄰國進行經濟互利合作的重要區域。因為雙方地理位置接近，在強化經濟貿易上具備得天獨後的地緣優勢。加上東南亞國家又是海外華人最集中地區，具備深入經貿互動的血緣與文化條件。<sup>22</sup>隨著經濟全球化的發展，以及區域經濟的興起，使中共與東南亞國家之間相互依存關係加深，讓東南亞成為中共開拓海外市場與展開互利合作的重要區域模範。

### (三)、擴大戰略安全空間

---

<sup>20</sup> 趙海立，〈冷戰後中國對東南亞國際政治行為的基本特徵〉，《南洋問題研究》，2004年第4期，頁67。

<sup>21</sup> 鄧劍，〈穩步發展的中國與東南亞關係〉，《科學決策月刊》，2006年3月，頁19。

<sup>22</sup> 中共早在1994年就已提出中國西南各省「面向東南亞」政策，企圖利用西南各省與東南亞在文化、交通、消費、資源與資金的互補與流動，促進經濟發展。熊大寬，〈中國西南與東南亞經濟合作的基礎與前景〉，《開發研究》，1994年第4期，頁7。



東南亞是中共維護南方戰略安全的主要屏障，東南亞是否和平穩定對中共南方領土安全有密切影響。雖然東南亞個別國家的軍力與綜合國力都不足以和中共相抗衡，但是不論是東南亞國家之間傳統或非傳統議題與威脅的衝突，或是大國在東南亞地區權力競逐引起的衝突，都會對中共造成連帶影響。<sup>23</sup>另外，由於東南亞國家對亞太區域內大國採取平衡戰略，導致在該地區競逐利益的大國，彼此之間既發揮影響力，又相互制約，減緩對中共國家安全的衝擊，擴大中共的戰略空間。<sup>24</sup>

## 肆、中共東南亞戰略

### 一、戰略目標

中共對南亞地區的戰略目標主要在維持東南亞國家在亞太地區的中間力量，以維持大國關係的平衡，更重要的是避免東南亞國家在戰略上倒向美國。而且必須能夠維護中國周邊的和平與穩定。<sup>25</sup>中共認為在中美戰略關係對抗性可能上升的情況下，因為台灣問題的凸顯，更應該強調穩定與周邊國家關係的重要性。東南亞地區牽涉到南海主權的議題，目前南沙許多島礁被一些東協國家佔領，不可能會輕易退讓，但採取強硬與衝突的方法又不能解決問題，可能導致東南亞地區環境的惡化。因此，中共在南沙問題上採取有理有節的態勢，希望一方面能夠消除「中國威脅論」，創造良好的周邊環境，以集中力量解決主要矛盾。

為了防止東南亞國家偏向敵對國家勢力，中共希望謀求與東協之間更廣泛的合作。<sup>26</sup>由於中共與東南亞國家之間的貿易日益擴大，東南亞地區可能成為威脅中共經濟發展命脈與輸油管道的基地，使中共與東南亞關係重要性提升。

<sup>23</sup> 特別是南海問題，或陸地連接中共國家的衝突。

<sup>24</sup> 閻學通，《中國與亞太安全》，（北京：時事出版社，1999年1月），頁177。

<sup>25</sup> 周建明，「亞太格局與中國的東亞戰略」，胡鞍鋼主編，《中國大戰略》，頁300-301。

<sup>26</sup> 陸建人，「東盟國家的安全合作及幾點看法」，《戰略與管理》（北京），1999年第4期，頁26-31。

<sup>27</sup>東協力圖在大國間保持平衡，藉此維護自己的安全和爭取經濟利益。對於東協與幾個大國之間的關係，東協傾向在安全上依賴美國，在經濟上依賴日本，並力圖與中共維持良好關係但又對中共抱持戒備心態。<sup>28</sup>東協國家成員多元化的特色，因而並未形成一面倒的情況，東協國家樂於見到區域大國勢力在東南亞保持平衡，如此自然使大國無法完全左右東南亞區域的事務。

## 二、戰略實踐

爲了達成戰略目標，中共在經濟上強化與東南亞國家的合作，希望達成「友鄰、富鄰與睦鄰」的目標。在南海議題上則低調主張「主權在我、擱置爭議、共同開發」，希望能緩合南海主權議題與東協國家可能發生的潛在衝突，但堅持對領土主權的主張。在安全上，中共則極力參與東南亞區域內各種集體安全機制，爭取對區域內安全議題的發言權。

中共改革開放初期，中共與東南亞國家的經濟發展與型態同屬於邊陲市場。從 1990 年之後，由於外資大量流入中國大陸，排擠外資進入東協國家，使東協國家經濟成長趨緩。尤其 1997 年的亞洲金融風暴，對東協國家經濟發展造成重創，最明顯的指標就是金融風暴發生前，東協五國（新、菲、馬、印、泰）製造業成品在美國市場佔有率高出中共許多。在金融風暴發生後，反而由中共的產品取而代之。

亞洲金融風暴並未嚴重打擊中共經濟發展，反而因爲經濟的崛起，改變了中共與東協國家在亞太分工上的地位。由於中共政府硬撐，人民幣沒有貶值，中共經濟發展得以穩定；中共產業結構中以通訊、電子與網際網路爲主軸的科技展業從 1995 年後崛起，使中共除擁有外銷製造能力，更因所得的提高，使中國大陸本身成爲東南亞產品的龐大消費市場。並得以在金融風暴後，明顯地躍升到半邊陲的位置。相反地，東南亞國家卻深受其苦，逐漸拉大與中國競爭

---

<sup>27</sup> Jusuf Wanandi, "ASEAN's China Strategy: Towards Deeper Engagement", *Survival*, Vol. 38, No. 3(Autumn 1996), pp.117-128.

<sup>28</sup> 周建明，「亞太格局與中國的東亞戰略」，胡鞍鋼主編，《中國大戰略》，頁 295。

實力落差。

金融風暴讓亞洲諸國感受到區域經濟形成對穩定經濟的重要性，這直接促成了各國高層更頻繁與密切的經濟對話。2002年後，中共與東協簽訂「全面經濟合作框架協議」，正式開啓中共與東協之間有關自由貿易區的進程。2003年中共宣佈與東協建立和平與繁榮的戰略伙伴關係，正式進入「東南亞友好合作條約」，使中共與東協各國的合作邁向新階段。中共與東協各國也正式簽署有關農產品與工業品降低關稅的協議，而且在召開正式的東協高峰會上，與東協各國簽署關於建立東盟經濟共同體」的協定。<sup>29</sup>

中共與東協國家的關係除了達成全面的建交與復交之外，中共在1996年7月成爲東協國家全面對話的夥伴國家。1997年底，江澤民與東協9國政府領袖首次舉行非正式會晤，並發表聯合聲明，確信建立睦鄰互信夥伴關係。另外，中共分別與東協各國簽訂雙邊合作框架協定，發展全面性合作關係。因此，中共推動「東協加3」，與「東協加1」的合作機制，成爲東南亞地區合作的主要管道。2001年中共與東協簽訂協議，希望在10年內簽訂自由貿易區，希望推動區域全面合作。

## 伍、美國對中戰略與東南亞

### 一、以合作互蒙其利

冷戰後，美國對中戰略主要採取「擴大交往」策略，希望能夠達成「以準備好的軍事武力，有效維護美國安全；促使美國經濟重新恢復活力；促進國外民主發展」三大目標。<sup>30</sup>爲了達成三大目標，美國必須與中共合作，例如中國大陸龐大的市場對美國經濟復甦有重大幫助；在政治上，中共則是美國「促進民主」的主要對象，在非傳統與區域安全方面，美中也有合作的需要，美國

<sup>29</sup> 鄭汕、劉利勤，〈推進中國與東南亞國家友好合作關係的新思路〉，《學術探索》，2006年2月，頁101。

<sup>30</sup> 梅孜編譯，《美國國家安全戰略報告匯編》，（北京：時事出版社，1996年），頁244。

遂積極對中共進行融合策略。

911 事件之後，美國調整全球戰略，將反恐列為第一要務，在防止大規模毀滅性武器擴散及防止激進回教勢力等事務上，美國需要大國協助與合作的需求空間增加。美國前任副國務卿佐立克（Robert B. Zoellick）在 2005 年 9 月 21 日於紐約演講時，提出美國應對中國崛起的基本方針，就是與中國合作。他認為中共已經融入國際體系，與美國有許多共同利益；因此，美國應該與這樣的國家合作。他甚至公開呼籲美國對中政策應促使中國成為國際體系中「負責任的利益相關者」，以取代以往的促進融合政策。<sup>31</sup>

2005 年 10 月美國國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）首次至中國大陸訪問，他雖然對中共在軍備發展透明度與政治改革問題有所批評，他也提及「美國非常高興能與中國保持一種建設性的關係，而且也希望看到一個和平與繁榮的中國，一個對國際進步做出貢獻的中國」；他甚至明言「美國需要中國進行合作」，因為「中國正發揮舉足輕重的作用。」<sup>32</sup>倫斯斐這番話等於認同與肯定中共與美國合作的期望與角色。

今（2006）年 2 月 6 日，美國國防部所公布的《四年期國防總檢》（2006 Quadrennial Defense Review, QDR）也指出未來將在兩方面與中共合作：一是鼓勵中共在亞太地區發揮建設與和平的作用，並在因應共同安全挑戰上扮演伙伴角色；二是鼓勵中共在經濟增長和政治自由化選擇和平的道路，而不是軍事威脅與恫嚇。美國的目的在使中共繼續成為經濟伙伴，並擔任「負責任的利益相關者」，成為對世界有益的力量。<sup>33</sup>美國 2006 年 3 月公布的《國家安全戰略報告》在提及中共時，也使用「負責任的利益相關者」，顯示對中共身為區域大國應對全球與區域安全事務盡責，強化美中合作關係的認同與期望。

<sup>31</sup> Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility?" Remarks at National Committee on U.S.-China Relations, New York City, September 21, 2005, <http://www.state.gov/s/d/rem/53682.htm>.

<sup>32</sup> 倫斯斐 2005 年 10 月 19 日在中央黨校座談會上的演講。

<sup>33</sup> Department of Defense of USA, "Quadrennial Defense Review Report," February 6, 2006, p.29, <http://www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf>.

美國希望中共能夠扮演「負責任的利益相關者」的角色，並進入國際體系內，分擔大國責任；中共則爲了迴避與美國單極主義霸權形成對立，成爲其主要戰略目標，而採取軟的一手，一方面盡可能維持與增進與美國之間的交往與合作，以取得對美國的非對立性制衡與約束的影響力。另一方面，則爭取與其它大國的合作關係，並強化兩國在國際體制上的合作，企圖對美國形成制衡作用。兩者可說在軟性訴求方面不謀而合，而且雙方互蒙其利。

## 二、以防範確保利益

中共藉睦鄰及合作之名，極力拉攏東協國家，對東協國家友好情況下，如果美國不深化與東協國家之間的關係，美國的影響力將因東協國家反恐需求減少而降低。<sup>34</sup>近年來，美國爲因應中共的崛起，開始尋求新機制或區域聯盟來因應中共在亞太地區影響力的提升。美國開始以美日聯盟爲核心，並透過深化與越南印度等中共周邊國家的雙邊關係，來加強對中共的制約。由於美中雙方結構性的戰略利益衝突，或基於傳統國家安全的考量，以及避免合作時的虛情假意或另有所圖，美中兩國均採取防範策略，爲最壞狀況做好準備。

中共雖然提出對美合作的重要政策，但美國明瞭這是中共「不稱霸、不扛旗」的聰明外交策略。<sup>35</sup>中共逐年大幅增加國防預算，擴張軍備，「項莊舞劍，意在沛公」的中俄聯合軍事演習，都難以令美國相信透過雙方的合作，就能化解中共的潛在軍事威脅。美國在《四年期國防總檢報告》中指出中共「一方面擁有與美國進行軍事競爭的最大潛在力量」；另一方面，更是「掌握擾亂性軍事科技」的最大潛在力量。既爲最大競爭潛在力量，又掌握危險軍事科技，「如果美國沒有因應策略，美國傳統的軍事優勢就會被抵消。」<sup>36</sup>因此，即使美國

<sup>34</sup> 美國在 2005 年年底被排除參與東亞高峰會是重要的警訊。

<sup>35</sup> Sutter 亦認爲係中共技巧性外交政策使然。Robert G. Sutter, "China's Rise and U.S. Influence in Asia: A Report From the Region", *Issue Brief* of The Atlantic Council of the United States, July 2006, p.1.

<sup>36</sup> Department of Defense of USA, "Quadrennial Defense Review Report," February 6, 2006, p.29, <http://www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf>.

希望與中共合作，中共也願意在某些區域安全議題「配合演出」<sup>37</sup>，美國仍難掌握中共最終的戰略企圖，必須「兩面下注」的防範（hedging）<sup>38</sup>，以確保美國的國家利益。

中共對美國的防範屬於被動性的，並非假以時日，美中之間因為傳統安全議題，迫使中共必須強化攻擊美國的準備。中共的防範主要透過對硬的一手使用決心與軍力展現，使美國在關鍵議題，如南海、台灣、北韓及伊朗等議題有所顧忌。

爲了對中共採取防範作爲，美國對東南亞政策的變化主要在軍事合作面向，而這樣的軍事合作，主要透過反恐及南海議題協助處理作爲深入的依據。在反恐方面，美國認爲東南亞是僅次於中東的恐怖主義威脅地區，美國亦積極希望將東南亞納入美國的全球反恐體系。<sup>39</sup>美國在東南亞地區反恐的主要目標在打擊恐怖組織網絡，並將所有可能助長恐怖主義的組織與活動列爲反恐對象，避免東南亞出現利於恐怖組織出現與滋長的環境。美國在東南亞的反恐軍事行動，主要藉美國與東南亞的雙邊軍事協議，深化反恐第二戰區的成效。<sup>40</sup>但部分國家如印尼及馬來西亞等回教國家亦顧忌美國勢力藉反恐進入其國內。儘管如此，美國將東南亞納入全球反恐體系之內，不僅擴大美國與東南亞家在反恐的合作關係，也強化美國在軍事安全的影響力。

然而在進一步反恐策略的規劃，及如何在美國亞太戰略中給予反恐更佳定位，是美國東南亞戰略所面臨的挑戰。美國國內已經出現批評亞太戰略過於

---

<sup>37</sup> 以最近北韓核爆聯合國制裁的執行而言，中共對北韓物資供應仍源源不絕，近似虛應故事之戲碼；此類戲碼在依朗核武問題處理也曾出現。中共因結交損友獲得對美外交籌碼，在曲意維護下，又可擔任帶頭抗美的正義領袖，既有面子又有裡子。

<sup>38</sup> 就目前所見，國內對 Hedging 有不同的翻譯名稱，計有「避險」、「兩手下注」及「防範」等。

<sup>39</sup> 有關美國在 911 事件後亞太反恐戰略，參見莫大華，〈九一一事件後美國在亞太地區的反恐戰略〉，蘇進強主編，《九一一事件後全球戰略評估》，（台北：台灣英文新聞，2002 年 9 月），頁 83-122。

<sup>40</sup> 江龍暉，〈美國的戰略目標與東南亞〉，《江南社會學院學報》，2005 年 3 月，第 7 卷第 1 期，頁 34。

重視反恐，因而延緩制定出更全面與平衡亞太戰略的批評。<sup>41</sup>美國將反恐列為最優先主題，但是並未注意到經歷數年反恐之後，東南亞國家未必仍將反恐列為最優先安全事項，美國在東南亞一味注重反恐需求，反而與東協各國實際國家利益訴求脫節，不利于美國政策在東協國家的長期性支持。<sup>42</sup>因此，美國乃增加對東南亞國家反恐之外事務參與的強度，並在南亞海嘯、菲律賓土石流及印尼震災中，積極派遣軍隊救災，美國高層官員亦承諾將美國與東協國家經貿關係至於重要位置，表現出積極外交的態度，傳遞出美國仍為區域內主導角色的訊息。

在南海議題上，在 90 年代以前，美國對於南海主權議題基本上抱持中立的態度，不支持任何一方。但在 90 年代之後，美國為了維護其在亞太地區的戰略利益，確保在南海議題的主導權，強化對中共的戰略防範圍堵，乃改變以往不介入的立場，聲稱美國在南海地區擁有重大戰略利益，並強調要發揮應有作用，積極介入南海議題。例如，1995 年 6 月，美國曾表示，如果南海發生軍事行動，而且妨礙海上航行自由，美國將派軍艦進行護航，並確保公海航行自由。<sup>43</sup>

「911 事件」之後，美國更明確表達其在南海地區的重要利益，並且在美國國會通過的「美國海外利益法案」上聲明「南海的航行自由對美國及盟國的國家安全至為重要，任何利用武力奪取該區域島嶼的行為，將引起美國的嚴重關切，並表明使用一切手段介入該地區事務的意向。」美國之所以堅持南海問題的主導權及重要性，主要在確保南海戰略航道暢通，以保護美國在南海地區的投資與經濟利益，並保持一定的軍事實力存在，以做為東南亞國家在南海議

---

<sup>41</sup> Jonatham D. Pollack, "The Bush Administration and East Asia: Does the United States Need a New Regional Strategy?" in Robert M. Hathaway and Wilson Lee(eds.), *George W. Bush and East Asia: A First Term Assessment*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005, pp.107-109.

<sup>42</sup> Charles E. Morrison, ed., *Asia Pacific Security Outlook (2004)*, Japan Center for International Exchanges, 2004, p.191.

<sup>43</sup> 奈伊 (Joseph Nye) 所言。參見 "Jolt from the Blue," *Far Eastern Economic Review*, August 3, 1995, p.22.

題上與中共可能發生潛在衝突的後盾。<sup>44</sup>

東南亞地區扼守太平洋至印度洋海上通道的咽喉，對美軍部隊從太平洋向印度洋及波灣地區的兵力調動，具備重要的戰略價值。美軍常駐兵力主要以日、韓、關島為主，在東南亞常駐兵力除了少數協助反恐特戰兵力外，在東南亞地區兵力不多。從 90 年代開始，美國與東協國家加強軍事合作規模。<sup>45</sup>美軍亦透過與東協國家的軍事合作，進行多項年度軍事演習，表面上在保持亞太和平與穩定，實質上則是在針對中共，希望能夠限制中共在南海的軍事行動。<sup>46</sup>因此，美國與東南亞國家之間進行合作性軍事演習，是美軍在東南亞地區保持軍事存在的主要形式，也是美國防範中共建構南方戰略縱深，維護其日益依賴能源海上交通線的重要基礎。

### 陸、東協國家在美中之間的平衡戰略

冷戰後國際格局的重大變動，促使東協國家希望擺脫大國控制，自主東南亞地區事務，並發揮重大影響力。<sup>47</sup>東協國家除了採取增強東協整體實力，以主宰東南亞事務之外，對區域內如美國、中共、日本及印度等大國，則力圖在大國間保持平衡，來維護自己的安全和爭取經濟利益。尤其對於美中兩國在東南亞地區的交鋒，更審慎的採取平衡策略。

東協國家大多為小國，如果僅依賴各國本身的力量難以保障本地區的安全，基於此種存在現實，東協國家希望逐步完善大國平衡的戰略架構，利用大

---

<sup>44</sup> 曹筱陽，〈九一一事件後美國在東南亞的軍事存在及其影響〉，《當代亞太》，2006 年第 3 期，頁 29。

<sup>45</sup> 有關美國東南亞軍事戰略與軍事演習參見鄭一省，〈從軍事演習看美國東南亞政策的新變化〉，《當代亞太》，2005 年第 8 期，頁 50-56。

<sup>46</sup> Yann-Huei Song, "The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium: Before and after the September 11 Terrorist Attacks," *Ocean Development & International Law*, Vol. 34, No3-4, 2003, pp.237-238.

<sup>47</sup> 羅建波，〈東盟的對外戰略〉，《國際政治》，2006 年第 4 期，頁 103。



國的相互制約，形成一種平衡狀態，以保證地區的和平與穩定。<sup>48</sup>就東協與美國關係而言，東協希望美國繼續提供資金、科技與市場，繼續發展與美國的軍事安全關係，希望藉由美國的保護傘，來抑制中共在東南亞日益增強的影響力。但是另一方面，卻與美國保持一定距離，明確表達不贊成美國在東南亞區域內成爲霸權。就東協與中共關係而言，東協國家注重與中共發展關係，甚至採取合作態度平衡其他大國力量的進入，但是對中共日益增強的政治與軍事實力，感到憂慮。尤其在南海議題上，東協國家希望能夠維持現狀，中共軍事力量的發展能夠被制約。因此東協國家的平衡戰略，在安全上依賴美國，在經濟上更依賴日本，力圖與中共維持良好關係，但是又對中共有防備心理。

在大國可以透過各種不同的經濟與安全機制，在東南亞地區角力之際，東協國家希望扮演平衡的角色，希望在區域內大國相互牽制當中，保持某種程度的平衡，以避免任何大國主宰地區事務，並使東協國家藉此提升在區域內事務的地位與發言權。除了雙邊關係的運用之外，東協國家也利用區域內的多邊安全機制來制衡大國關係，以發揮東協國家關鍵的影響力。在這些多邊安全機制中主要以東協區域論壇（ARF）的成效最爲彰顯。

東協區域論壇從 1994 年開啓首屆外長會議以來，已經舉行過 12 年的外長會議，參與國家除了東協國家外，還包括美、中、日、印、俄、歐盟等對話國家，並且在信心建立措施、核不擴散、和平維持、情報分享、海上安全和預防性外交等領域，進行廣泛合作。這個論壇所發揮的作用在以東協區域論壇爲名，表明由東協主導議題及論壇發展方向下，使這個論壇強化東盟在地區的角色與責任，及大國之間的平衡力量。<sup>49</sup>

東協國家所採取的平衡策略，基本上就是就東協整體與其他大國之間的運作平衡模式，在東協的架構之下，個別東協國家之間因爲政治制度、社會發展模式、經濟發展程度與對外政策取向等個別差異，整合仍待提升，即使有共同的

<sup>48</sup> 翟崑，〈東盟戰略整合成效與啟示〉，《國際政治》，2006 年第 5 期，頁 133。

<sup>49</sup> 羅建波，〈東盟的對外戰略〉，頁 104。

目標及方向，東協國家仍有其不同的利益考量，東協國家對於整體執行的戰略意志仍然不足。東協對外戰略仍難擺脫區域大國的影響，尤其在與美國及中共之間的利益有所落差情況下，東協國家對於如何在美中之間尋找適當的定位，仍有異於東協整體觀點的考量。基本上，許多東南亞國家面對中共的興起，選擇採取避險的策略，但這些國家也認為超強美國在亞洲的出現，非常重要且令人安心。<sup>50</sup>

### 柒、美中東南亞戰略互動展望

就美國而言，雖然在處理與中共關係的態度上，已經能夠逐漸務實理性面對中共崛起的客觀事實，並且在不同領域上尋求與中共的合作，然因為美中之間長期存在地緣戰略和國際經濟的利益衝突，故仍對中共存在某種程度的不信任，此種不信任即為美國與中共「兩手對兩手」防範策略的根源。美國企圖藉各種合作與交往措施，促進中共在軍備擴張與軍事戰略運用的透明化，以降低美國及周邊國家對中共崛起的疑慮，然而也更希望了解中共軍隊的能力與企圖，掌握中共強化軍事武力及對美國戰略的明確意涵，為潛在發生的衝突，從事各項預防性戰略準備。<sup>51</sup>

中共也瞭解美國的「圍和」策略或是「防範」策略背後的企圖與目的，但為了確保國家利益，現階段中共不會明白顯示對立的態勢，以避免美中激化對立，嚴重危及中共目前以經濟發展為主軸的戰略方向，但是對於美國別有用心圖謀與策略，中共不會完全配合。但是在必須藉助美國制衡台灣出現意外情況下，中共將會謹慎處理與美國相關議題，不會輕易亮出底牌。

美國瞭解中共以硬的一手擴張軍力的目的，在戰術上針對可能衝突地區及

---

<sup>50</sup> Robert G. Sutter, "China's Rise and U.S. Influence in Asia: A Report From the Region", *Issue Brief of The Atlantic Council of the United States*, July 2006.

<sup>51</sup> 沈明室，〈從美中戰略對話看美國【圍和】策略的調適〉，《戰略安全研析》，民95年1月，第9期，頁33。

假想目標，在戰略上則是針對美國。為因應中共的軍事威脅，美國積極建構多層次與多架構的戰略部署，並且在西太平洋進行戰略部署與軍力調整，期望透過本身軍力的展現，增加中共實施軍事行動的風險與困難度，並透過「負責任的利益關係者」的建構，將中共納入美國所主導的國際體系，並經由國際集體安全機制來中共的軍事威脅作為。

東南亞地區並非美國與中共之間最重要的戰略衝突區，在中共的合作策略與美國希望中共成為「負責任的利益關係者」情況下，美國與中共有可能在東南亞多項議題上達成更進一步或更廣範圍的合作，尤其是在經濟、安全與反恐議題上，但是一些傳統安全的議題，如南海議題，因為涉及美國東南亞地緣戰略及中共能源戰略與安全，中共與美國仍存在根本的戰略利益衝突。在東南亞國家刻意尋求平衡情況下，以東協立場而言，也許可以維持兩個大國之間的平衡，但就個別國家利益而言，將因為對美國在軍事安全與經濟利益的依賴程度不同，因互取所需而有政策差異，而須以美中與東協國家間雙邊架構為基礎。

未來在經濟與安全合作議題上，美國會願意配合中共採取合作友好的態度，共同處理東南亞區域性議題；中共可能也願意承擔「負責任利益共同者」的角色，在區域內成為負責任的大國，共同處理區域內重要事務。但是在南海主權議題與能源安全問題上，美中雙方的戰略利益不易調合，仍可能成為潛在衝突的議題。也因為如此，雙方的軍事防範準備仍不可免。

