

學術論文

歐巴馬政府的亞太政策：門戶開放下的超區域霸權戰略

Obama's Asia-Pacific Policy: Perspective from Open Door and Extra-regional Hegemony Strategy

廖顯謨 *Hsien-Mo Liao*

朝陽科技大學通識教育中心副教授

Associate Professor of General Education Center

Chaoyang University of Technology

張凱銘 *Kai-Ming Chang*

中興大學國際政治研究所博士候選人

Doctoral Candidate of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

歐巴馬政府自就任以來便逐步將美國的戰略重心由中東轉向亞太地區，從而引起各界的關注與討論；本文試圖對其戰略內容進行審視，並釐清其戰略調整的意義。文中對歐巴馬政府在第一任期中提出的亞太樞紐戰略進行總體檢視，並援用學者萊恩（Christopher Layne）提出的「超區域霸權」戰略與「門戶開放」理念等觀點加以分析。研究發現歐巴馬政府的亞太戰略受到門戶開放理念的驅動，在亞太地區推動自由經貿體系，並致力宣揚民主、人權保障等政治核心價值。這一戰略特質與 1940 年代以來

的美國大戰略相契合，所不同者僅是在重點區域的側重上有所調整，其整體戰略仍是對美國傳統戰略路線的沿襲。

Since Obama was inaugurated as president of the United States, the strategic focus of his administration has gradually shifted from the Middle East to the Asia-Pacific region, attracting concerns and discussions from all angles. This article examines the Asia-Pacific strategies of the U.S. in order to clarify the significance of the shift in strategies. It does a general review of the strategic plan proposed by and the relevant accomplishments of the Obama administration concerning the Asia-Pacific region during his first term in office and performs an analysis in accordance with Scholar Christopher Layne's extra-regional hegemony theory and open door doctrine. The study finds that the Obama administration's Asia-Pacific strategies are based on the open door doctrine. The administration promotes free trade and free economic systems in the Asia-Pacific region and is devoted to disseminating core political values such as democracy and the protection of human rights, which falls in-line with the U.S. grand strategy since the 1940s, with the only difference being in prioritized areas. The overall strategy continues on the same path traditionally taken by the U.S.

關鍵字：大戰略、亞洲樞紐戰略、超區域霸權戰略、門戶開放、離岸平衡

Keywords : Grand Strategy, Pivot to Asia, Extra-regional Hegemony, Open Door, Offshore Balancing

壹、前言

911 恐怖攻擊的發生，使小布希（George W. Bush）政府的外交政策以反恐怖主義為核心，將規劃與推行全球性反恐戰爭視為為美國的國家安全戰略主軸。然而在經歷多年反恐戰爭之後，美國的本國狀態與國際形勢已出現深刻變化。首先，雖然恐怖主義仍然未能徹底根除，但在美國與其盟友的合作下，已對基地組織（al-Qaida）與塔利班（Taliban）等親恐怖主義勢力構成相當程度的打擊，¹恐怖主義帶來的安全威脅漸趨緩和。其次，反恐戰爭帶來的龐大國防開支，以及經濟上的過度消費與借貸，逐漸構成了美國國內的經濟危機，2008年以雷曼兄弟控股公司倒閉為標誌的「金融海嘯」（financial tsunami），清楚說明了其時美國國內經濟形勢的險峻。最後，在小布希政府高度關注中東地區反恐行動進展的同時，亞太地區形勢出現了許多重要變化，諸如：以東南亞國協（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）主導的區域整合風潮逐步進展、中共在經濟與國防建設上的大幅躍進等現象，²皆使該地區的重要性逐漸突出。

國內外環境的變化，促使繼任的歐巴馬（Barack Obama）政府著手調整美國的國家戰略方向。為使美國這個「呈現衰退的強大霸權」³更好的因應國際變局，並有效維護國家利益，歐巴馬政府明確將亞太地區作為經略重心。歐巴馬本人在2009年11月的訪日行程中，藉公開演說宣示：「（美國）作為一個亞太國家，正期待參與關乎本地區發展前景的商議，並全力參與相關組織機構的建設與發展。⁴」2010年4月，歐巴馬政府發佈了其

¹ 蔡明彥、張凱銘，〈阿富汗戰後重建成效評估：戴蒙研究架構的應用與檢視〉，《遠景基金會季刊》，第13卷，第4期（2012年），頁32-38。

² 中華人民共和國國家統計局，《國際地位穩步提高，國際影響持續擴大》（北京：中華人民共和國國家統計局，2011年），頁1-2；The Ministry of National Defense, Republic of Korea, *Defense White Paper 2010* (Seoul: The Ministry of National Defense of the Republic of Korea, 2010), p.337.

³ Paul Kennedy, "American Power Is on the Wane," *The Wall Street Journal*, January 14, 2009。

⁴ Barack Obama, "Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall," November 14, 2009,

首份《國家安全戰略報告》(National Security Strategy 2010)，這份報告明確地指出亞太地區將是當前美國政府的戰略經營重點，並提出支持這一論點的三大考量：⁵

- (一) 新興大國因素：中共、俄羅斯與印度等三個被美國政府稱為「影響力中心」(key centers of influence)的新興大國皆位處亞太，因此不論基於利益維護或安全考量，美國都必須加強對該地區的關注。
- (二) 區域整合因素：在東協與其他東亞國家的合作下，該地區的區域整合逐步成形，其中尤以東協 10+3 (ASEAN 10+3) 最具代表性。美國必須對這一趨勢予以重視，並全面提高對東協、亞洲太平洋經濟合作組織 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 與東亞高峰會 (East Asia Summit, EAS) 等區域多邊機制的參與力度，以免在這一過程中遭到邊緣化。
- (三) 經貿發展因素：為改善美國嚴峻的國內經濟情勢，歐巴馬政府強調必須加強與亞太國家的經貿交流，因為「對於美國經濟的均衡發展與持續增長而言，促進美國出口非常關鍵。」可以想見，隨著歐洲地區深受歐債危機牽累，亞太地區在美國的海外經貿佈局中已更具重要性。

綜觀上述各項因素，無論是為維護國家安全或促進國家利益，美國都應高度重視亞太地區。因此，國務卿柯林頓 (Hillary Clinton) 指出：「在本屆政府就任之始……人們普遍有一種美國在亞太地區缺席的認知，所以我們從一開始就明確表達美國正重返該地區。我們重申與南韓、日本、澳洲等親密盟國的紐帶，並加深了與中共和印度的接觸。」⁶以及「過去十年的

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>

⁵ Barack Obama, *National Security Strategy* (Washington D.C.: The White House, 2010), pp.3, 43.

⁶ Hillary Clinton, "Remarks on United States Foreign Policy," September 8, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/146917.htm>

美國被迫將注意力與資源集中投入阿富汗與伊拉克，但美國現在已大幅增加對亞太地區的外交、經濟與戰略投入，將美國的軸心移往亞洲（pivot toward Asia）。⁷《外交政策》（*Foreign Policy*）也在2011年刊載了柯林頓撰述的專文〈美國的太平洋世紀〉，堅定明確指出強化對亞太地區在政治、經濟與戰略等層面的參與，將是美國未來十年的最核心任務之一。⁸

雖然歐巴馬政府提出的政策宣示與戰略規劃，強烈透露出美國在經歷多年的反恐戰爭後，其戰略重心正逐步「重返亞洲」（back to Asia）。但各界對於其戰略調整的意義與未來走向仍存有諸多爭論。部分學者認為歐巴馬政府的將戰略重心轉移至亞太，是在中共崛起、亞太地區安全爭端複雜化，以及美國國家經濟發展等因素綜合考量下的產物，是一種大戰略（grand strategy）層次上的調整；⁹但亦有反對意見批評歐巴馬政府的亞太戰略僅是「虛張聲勢」（bluff），美國對亞太的戰略作為總是宣示多過於實際行動，深陷經濟衰退的美國缺乏有效掌控這一地區走向的必要資源與力量。¹⁰部分意見認為歐巴馬政府提出的重返亞洲論點視作美國對中共崛起的回應與反制；¹¹但亦有學者分析美國的作為並非針對特定國家，而是著眼於長期的國家利益與宏觀的區域發展前景。¹²

⁷ Hillary Clinton, "Clinton at International Women's Leadership Forum," July 9, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/07/201207098657.html#axzz2Iy0dQPKJ>

⁸ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* (November 2011).

⁹ Daniel Drezner, "Does Obama Have a Grand Strategy? Why We Need Doctrines in Uncertain Times," *Foreign Affairs*, Vol.90, No.4 (2011), pp.57-68.

¹⁰ Amitai Etzioni, "Obama's Asia 'Bluff'," <http://nationalinterest.org/commentary/obamas-asia-bluff-7051>

¹¹ Justin Logan, "Of Course U.S. Rebalancing Is about China," <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2012/07/20/of-course-u-s-rebalancing-is-about-china/?iref=allsearch>; Douglas Paal, "Back in the Game — The United States Surges Again in Asia," <http://carnegieendowment.org/2010/08/16/back-in-game-united-states-surges-again-in-asia/31i4>。

¹² Bonnie Glaser, "Pivot to Asia : Prepare for Unintended Consequences," http://csis.org/files/publication/120413_gf_glaser.pdf; Brad Glsserman, "No, Fear of China Isn't What's Driving U.S. Policy in Asia," <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2012/07/17/no-fear-of-china-isnt-whats-driving-u-s-policy-in-asia/?iref=allsearch>

為釐清歐巴馬亞太戰略的意義與本質，本文將援用萊恩（Christopher Layne）提出的「超區域霸權」（extra-regional hegemony）戰略與「門戶開放」（open door）追求等論點進行分析。

貳、歐巴馬政府的亞太樞紐戰略

事實上，自 2011 年起，美國已針對亞太地區採取了一系列的積極行動，顯示歐巴馬政府對該地區的關注，已由就任之初的政策性宣示轉化為具體的戰略作為，相關政策與部署被統稱為「樞紐」戰略。¹³整體而言，可將戰略區分為三個主要面向：「加強經貿交流」、「參與多邊組織」，以及「強化安全部署」，¹⁴於下擬就各主要面向進行說明：

一、加強經貿交流

伊林（Richard Ellings）與海瑟威（Robert Hathaway）指出，歐巴馬政府對於亞太地區的高度重視，與該地區經濟的強勁發展之間有著直接關連。¹⁵對此，可透過觀察歐巴馬政府在 APEC 這一亞太經貿多邊建制相關會議中的重要宣示，以及其近年來對於「泛太平洋經濟夥伴關係協定」（The Trans-Pacific Partnership, TPP）的大力推動加以說明。

¹³ 各界對於歐巴馬政府的亞太戰略有多種不同的形容術語，諸如「再平衡」（Rebalancing）、「重返亞洲」（Back in Asia）等。但作者認為「樞紐」（Pivot）一詞可能更具代表性，蓋因美國國務院副發言人 Mark Toner 曾在 2012 年 2 月 3 日的媒體簡報中以“Asia pivot”這一用語概括歐巴馬政府的亞太政策。此外，美國國會研究處（Congressional Research Service, CRS）也以 pivot 一詞形容當前的美國亞太戰略方針，相關資料請見：U.S. Department of State, “Daily Press Briefing,” February 3, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2012/02/183139.htm>；Mark Manyin et al., “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s Rebalancing toward Asia,” CRS Report for Congress R42488 (Washington D.C.: Congressional Research Service, 2012), pp.1-2.

¹⁴ Manyin et al., *op. cit.*, pp.2-5.

¹⁵ Richard Ellings and Robert Hathaway et al., “Are We Adequately Training the Next Generation of Asia Experts?” *Asia Policy*, No.9 (January 2010), p.8.

如前所述，歐巴馬政府自就任以來便面對前任政府遺留的經濟危機，為儘速改善美國的經濟形勢，其將擴大美國對於亞太地區的貿易出口作為主要手段之一。2011年11月，APEC在夏威夷召開以「無縫之區域經濟」(Seamless Regional Economy)為主題的年度高峰會，歐巴馬在會議的開幕致詞中明確指出，美國將致力於擴大與亞太各國間的貿易出口，以提升美國的經濟與就業水平，並以「絕對的關鍵」(absolutely critical)形容亞太地區對於美國經濟增長的影響力與重要性。¹⁶2012年9月，柯林頓亦在「APEC工商領導人峰會」(APEC CEO Summit)中指出美國未來將在亞太地區持續追求兩大經貿目標，一是掃蕩貿易壁壘，即清除包含保護主義、歧視性的政府規範與要求等，確保區域經貿的開放性；二是擴大出口，柯林頓指出，至2011年為止，歐巴馬政府已使美國對APEC成員國家的出口提升了45%，透過進一步深化與亞太盟國的貿易連繫，美國的目標是在2014年年底時將美國的貿易出口額提高一倍。¹⁷

此外，為了更有力的促進與亞太地區的經貿交流，歐巴馬政府更大力推動TPP的成形與擴展。該協定的構想最初由新加坡、紐西蘭、汶萊與智利等四國於2005年提出，之後澳洲、秘魯、越南、馬來西亞等國家亦先後加入談判。歐巴馬政府將推動TPP的發展作為其經貿政策重點，於2009年11月正式宣佈美國全面參與該協定的談判，¹⁸隨後在美國的大力推動之下，該協定取得了一系列的進展。例如在2011年11月的APEC年度高峰會中，美國與其他參與國家共同確立了協定的總體綱領。¹⁹相關國家並於

¹⁶ Barack Obama, "Opening Remarks by President Obama at APEC Session One," November 13, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/13/opening-remarks-president-obama-apec-session-one>

¹⁷ Hillary Clinton, "Secretary Clinton at APEC CEO Summit in Russia," <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/09/20120908135688.html#axzz2IKXruqD8>

¹⁸ 關於該協定的發展歷程，請見：許峻賓，〈TPP的發展與我國參與的可能性〉，《APEC通訊》，第144期(2011年9月)，頁7-10。

¹⁹ 綱領的具體內容請見：Office of the United States Trade Representative, "USTR Fact Sheet on Trans-Pacific Partnership Agreement Outline,"

2012年9月的APEC年會中，針對協定的具體內容進行了新一輪的研商，並發表共同聲明強調該協定將為亞太經貿發展帶來美好前景，而透過相關國家的持續討論，協定的完成已「觸手可及」(within our reach)。²⁰

二、參與多邊組織

歐巴馬政府對東南亞國協相關會議活動高度重視，國務卿柯林頓在2009年的「東協外長擴大會議」(Post-Ministerial Conference, PMC)中，正式簽署《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC)，宣示美國與東協成員國間的和平友好關係，並支持雙方在經濟、社會、文化、與科學等領域中交流與合作。²¹自2009年以來，包括歷屆「東協外長擴大會議」與「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)等重要會議活動，美國方面皆由國務卿親自與會；除此之外，2011年11月18日，歐巴馬親自出席東亞高峰會，是史上首位參與該會議的美國總統。²²其政府對於東協架構的重視可見一斑。

美國對亞太多邊機制的參與，不僅止於東協相關機制，亦包括太平洋島國論壇(Pacific Islands Forum, PIF)這一南太平洋地區的主要區域多邊機制。太平洋島國論壇之前身為1971年創立的「南太平洋論壇」(South Pacific Forum)，為南太平洋地區各國為強化區域合作而成立的多邊機制，成員國包含澳洲、紐西蘭、斐濟等十六個當地國家，自1989年起，論壇邀請美國、英國、中共等域外國家參與論壇的會議後對話(post forum

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/11/20111113202959su0.4597829.html#axzz2IKXruqD8>

²⁰ U.S. Department of State, "U.S., Trans-Pacific Partners Make Progress on Trade Deal,"

<http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/article/2012/09/20120912135860.html#axzz2IKkOzMQk>

²¹ U.S. Department of State, "United States Accedes to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia," <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126294.htm>

²² 吳玲君，〈東協國家與東亞經濟合作：從「東協加三」到「東亞高峰會」〉，《問題與研究》，第46卷，第2期(2007年)，頁117-139。

dialogue)。²³美國雖然長期參與該對話機制，但歐巴馬政府提高了美國的參與層級。2011年9月於紐西蘭奧克蘭(Auckland)舉行的會議中，美國方面由副國務卿奈茲(Tom Nides)率團出席，是史上層級最高的美國代表。²⁴2012年8月31日，柯林頓飛抵庫克群島，參與第二十四屆論壇會議後對話，為史上首位親自出席該會議的美國國務卿。國務院並發佈簡報，全面說明美國與該論壇成員國家之間的合作進展，說明彼此在環境保護、氣候變化、人權保障、經濟發展、區域安全等領域中取得的具體成果。²⁵

三、強化安全部署

在推動經貿交流與加強參與多邊組織運作的同時，歐巴馬政府也積極強化在亞太地區的安全部署。對此，可分由兩個面向進行觀察。

首先，美國國防領導人先後對美國的亞太安全戰略規劃提出具體論述。例如美軍太平洋司令部(United States Pacific Command, USPACOM)司令洛克里爾(Samuel J. Locklear)在2012年5月的專訪中指出亞太地區對於美國具有極高的重要性，並強調美國不僅是大西洋國家，也是一個太平洋國家，亞太地區的局勢發展與美國的利益緊密相連。洛克里爾據以提出太平洋司令部的五大亞太戰略規劃要旨：²⁶

- (一) 強化區域同盟與安全夥伴關係：努力加強與日本、韓國、菲律賓、泰國與澳洲等五大盟邦的防務合作；同時提升與新加坡、印尼、越南等伙伴國家的軍事交流。

²³ 該論壇的發展歷程與功能可參考：蔡東杰，〈南太平洋區域組織發展〉，《台灣國際研究季刊》，第3卷，第3期(2007年)，頁1-15。

²⁴ U.S. Department of State, "U.S. Engagement in the Pacific," <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/171779.htm>

²⁵ U.S. Department of State, "State Dept. Fact Sheet: U.S. Engagement in the Pacific," <http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/texttrans/2012/08/20120831135402.html#axzz2IKkOzMQk>

²⁶ American Forces Press Service, "Admiral Says Pacific Command Priorities Reflect New Strategic Guidance," <http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/article/2012/05/201205206040.html#axzz2IKkOzMQk>

- (二) 維持並改善美中軍事交流：與中共軍方保持溝通與交流管道，深化雙方在軍事層面的互信，降低彼此對對方戰略意圖的誤判可能性。
- (三) 發展與印度的長期戰略合作：作為亞太地區的區域新興民主大國，美印合作的深化，將有利於區域形勢的穩定。²⁷
- (四) 密切關注朝鮮半島局勢演變：北韓將是亞太地區最主要的安全威脅來源，美國將透過各種管道盡力維持朝鮮半島的局勢穩定。
- (五) 與當地國家合作處理各類跨國威脅：包含恐怖主義、網路威脅、環境氣候變遷與國際毒品問題等。

2012年6月，美國國防部長潘內達（Leon Panetta）率團出席由國際戰略研究所（International Institute for Strategic Studies, IISS）舉辦的國際戰略研究所亞洲安全高峰會（IISS Asia Security Summit），²⁸針對歐巴馬政府的亞太戰略內涵指出，美國作為一個太平洋國家，與亞太地區命運與共。同時，有鑑於亞太地區近年來在經濟快速發展的同時，安全與領土主權爭端也持續增加，美國應當更積極的參與本地區事務，未來美國將把戰略中心逐步轉移至亞太地區。為進一步闡明美國對於亞太地區的安全戰略規劃，潘內達列舉了四項基本戰略要旨，分別為：²⁹

- (一) 遵守國際規則和秩序的共同原則：美國要求亞太各國必須尊重現有之國際法規與行為準則，以和平方式解決彼此間的爭端、並維持自由貿易的運行，以及保障海洋、天空與網際網路等公共空間的安全與通行無阻。

²⁷ 印度的地緣位置一般咸認處於南亞地區，但根據國務卿柯林頓的論述，美國政府指涉的「亞太地區」範圍自美國西海岸起，直至印度次大陸，因此其亦在美國的亞太戰略規劃範圍之中，請見：Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* (November 2011)。

²⁸ 本會議別稱「香格里拉對話會議」(Shangri-La Dialogue, SLD)。

²⁹ U.S. Department of Defense, "Panetta on New U.S. Defense Strategy, Asia-Pacific Policy," <http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/texttrans/2012/06/201206026706.html#axzz2IKkOzMQk>

- (二) 夥伴關係原則：美國在本地區的安全戰略佈局，仍將以日本、韓國、澳洲、泰國與菲律賓等五個既有雙邊同盟體系為規劃基礎，同時試圖深化與印尼、新加坡等伙伴國家間的合作關係。
- (三) 存在原則：美國未來仍將繼續維持在亞太地區的前沿軍力部署，且未來將更加重視在東南亞與印度洋地區的部署。
- (四) 軍力投射原則：雖然面對財政壓力，但美國仍將以合宜的方式持續更新國防戰備，並對亞太地區軍力部署進行必要與有效的調度，這將使美國擁有更強大的軍事投射能力，以應對可能出現的各種挑戰。

其次，歐巴馬政府在亞太地區的安全戰略規劃，並非僅是單純的政策宣示，實際上美國已與本區域的盟邦及伙伴國家進行密切的安全交流與合作。歐巴馬政府至今已與日本、韓國、澳洲、菲律賓等盟邦舉行過多場聯合軍事演習，同時與相關國家維持穩定的對話交流機制，持續交換各方對本地區安全形勢發展的觀點。³⁰於此同時，美國也持續調整、強化與亞太各國間的安全合作深度與戰略部署，相關作為例如：歐巴馬總統在 2011 年 11 月的訪澳行程中宣佈加強美澳安全合作，美軍將擴大利用澳洲的空軍戰備設施，同時派遣海軍陸戰部隊進駐澳洲達爾文周邊基地；³¹美國與新加坡達成戰略合作協議，使美國可調度濱海戰鬥艦（littoral combat ships, LCS）進駐新國海軍基地；³²調度魚鷹運輸機（Osprey aircraft）進駐

³⁰ 相關制度性對話機制例如：美韓安保會議(ROK-U.S. Security Consultative Meeting)、美韓 2+2 部長級會議(2+2 Ministerial Dialogue)、美日安保諮商委員會(U.S.-Japan Security Consultative Committee)、美菲 2+2 部長級會議、美菲雙邊戰略對話(Bilateral Strategic Dialogue)、美日澳三邊戰略對話(Trilateral Security Dialogue)等。

³¹ U.S. Department of State, "Obama: U.S.-Australia Security Deal Will Bring Regional Stability," <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2011/11/20111116115300nehpets0.2824213.html#axzz2InpVBNfp>

³² U.S. Department of Defense, "Joint Statement from Secretary Panetta and Singapore Minister for Defence Ng," <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=15160>

日本，強化駐日美軍的機動能力；³³以及提供菲律賓巡邏艦以強化其海上安全能力等。³⁴由上述可見，歐巴馬政府提出的亞太樞紐戰略除了安全層面的戰略部署外，也透過參與多邊機制介入亞太地區的整合進程，同時持續推動該地區的經貿往來的自由開放，是一套全面性的戰略規劃。

參、門戶開放觀點下的超區域霸權戰略

許多研究者紛紛對美國的戰略規劃提出解釋與建議。³⁵部分學者由現實主義理論出發，由國際結構中的權力因素分析美國戰略規劃的由來；部分學者著眼於美國國家文化的獨有特徵，探討天定命運論（manifest destiny）、³⁶美國例外主義（American exceptionalism）³⁷等傳統思維對美國戰略的影響。³⁸亦有學者由歷史角度進行分析，認為冷戰經驗對於美國的

³³ U.S. Department of Defense, "Panetta: Ospreys Key to Asia-Pacific Operations," <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=117403>

³⁴ 美國於 2011 年與 2012 年先後移交兩艘巡邏艦予菲律賓，分別為「皮勒號」(BRP Gregorio del Pilar)與「阿卡雷斯號」(BRP Ramon Alcaraz)，請見：Dona Pazzibugan, "2nd US warship sold to Philippines also stripped of guns," <http://globalnation.inquirer.net/37511/2nd-us-warship-sold-to-philippines-also-stripped-of-guns>。

³⁵ 針對美國大戰略進行研究分析的文獻甚眾，可參考：Robert Art, *A Grand Strategy for America* (New York: Cornell University Press, 2003)；Chalmers Johnson, *The Sorrow of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic* (New York: Henry Holt & Co., 2005), pp.15-216；John Ikenberry ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2002)；Charles Kupchan 著，潘忠岐譯，《美國時代的終結：美國外交政策與 21 世紀的地緣政治》（上海：上海人民出版社，2004）。

³⁶ 「天定命運論」參見 Robert Osgood, *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations: The Great Transformation of the Twentieth Century* (Chicago: University of Chicago Press, 1974), pp.46-48.

³⁷ 「美國例外論」認為美國與其他國家不同，擁有優越先進、無與倫比的價值理念與政治體制，注定要在國際社會中發揮領導作用，可參考：Trevor McCrisken, "Exceptionalism," in Alexander DeConde et al. eds., *Encyclopedia of American Foreign Policy* (New York: Scribner, 2002), p.63.

³⁸ 姜琳，《美國保守主義及其全球戰略》（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 28-34。

戰略方針造成深遠影響，至今仍未徹底消退。³⁹如前文所述，本文擬援用美國學者萊恩提出之超區域霸權戰略與門戶開放追求等論點進行戰略分析，以下就其相關內容進行說明。

一、美國大戰略的本質：超區域霸權戰略

萊恩在《和平的幻想：1940年以來的美國大戰略》一書中，針對1940年代以來的美國大戰略進行通盤檢視，並強調美國並未如現實主義者的推論一般滿足於區域霸權（regional hegemony）的地位。相反地，美國的戰略方針長期受到「門戶開放」需求的推動，持續追求「超區域霸權」地位。⁴⁰

萊恩指出，作為當代主流國際關係理論的代表，現實主義對於美國的大戰略規劃具有兩種推論過程不同但結果相近的理路。首先，從守勢現實主義的觀點來看，由於擴張主義政策的成本與相伴之風險較高，且歷史經驗顯示具侵略傾向的國家往往會引發其他國家的聯手制衡，從而招致挫敗。⁴¹因此在一般情形下，國家多傾向於維持現狀，國際結構中的安全處於充足狀態，擴張與霸權追求通常是不必要的。⁴²其次，攻勢現實主義的觀點雖然更加悲觀且具侵略性，但其亦反對對全球霸權的追求。米爾斯海默（John Mearsheimer）指出，由於國家無法清楚確知其他國家的意圖是否具有侵略性，亦無法清楚測知本國的實力是否足以維護國家安全無虞，這

³⁹ Charles Kupchan, "Hollow Hegemony or Stable Multipolarity?" in John Ikenberry ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2002), pp.68-97.

⁴⁰ Christopher Layne 著，孫建中譯，《和平的幻想：1940年以來的美國大戰略》（The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to Present）（北京：北京大學出版社，2009年），頁40-41。

⁴¹ 守勢現實主義者相信，國家在面對潛在強權崛起時，通常傾向採取「權力平衡」(balancing)而非「扈從強者」(bandwagoning)策略，即相互結盟以制衡強權，可參考：Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (New York: Cornell University, 1987), pp.149-178.

⁴² 萊恩指出，守勢現實主義者強調國家在持續擴張進程中的戰略成本遲早會超越所能獲得的收益，從而將造成過度擴張(over-expansion)的情況，見：Layne，前引書，頁25-26。

種雙重不確定性將導致國家具有追求權力最大化的傾向。⁴³但受制於龐大水體的阻隔，國家無法跨越海洋障礙長期進行有效的軍力投射，因此其僅能追求區域霸權而非全球霸權；因此，一個國家一旦取得區域霸權地位，並應採取「離岸平衡戰略」(offshore balancing strategy)，依賴其他地區的權力平衡格局阻止新興區域霸權興起，僅在地區制衡失敗時才親自介入。⁴⁴

參考兩類現實主義觀點，可發現在現實主義邏輯下，美國的最佳戰略方案應是扮演離岸平衡手(offshore balancer)角色，其大戰略目標應是穩守自身在西半球的區域霸權地位，同時避免其他地區出現戰略競爭對手。在戰略執行上，通常優先採取「推卸責任」(buck passing)策略，利用其他地區中的大國制衡網絡阻止新區域霸權崛起，只在相關地區國家無力制衡時，才親自進行干預。⁴⁵雖然現實主義從國家利益與國際結構的角度出發，透過理論推演提出上述的戰略觀點，但萊恩指出，實際上美國並未採用離岸平衡戰略，扮演離岸平衡手並非美國的目標；相反地，維持甚至擴大本國在國際間的優勢與霸權地位才是美國長期的戰略追求；此外，對於離岸平衡戰略而言，國際體系的多極格局至為重要，然而美國政府向來對大國多極格局持保留態度。⁴⁶事實說明，儘管在地緣條件上具備優越條件足以支撐離岸平衡戰略的實施，但美國不僅不是一個離岸平衡手，而且長期追求超區域霸權戰略。

萊恩認為，一個國家要推動超區域霸權戰略，必須具備三項基本條件：「區域霸權地位」、「國際體系中的相對優勢地位」，以及「強大的物質實力」。⁴⁷回顧歷史，可發現在本國的持續發展以及國際格局的劇烈變遷交互作用之下，四〇年代之後的美國已經具備了上述要件：

⁴³ John Mearsheimer 著；王義桅、唐小松譯，《大國政治的悲劇》(The Tragedy of Great Power Politics)(上海：上海人民出版社，2011年)，頁33-53。

⁴⁴ 同前註，頁262-285。

⁴⁵ Layne，前引書，頁36。

⁴⁶ 同前註，頁34-40。

⁴⁷ 同前註，頁41。

- (一) 區域霸權地位：唯有維持在所處區域中的霸權地位穩定無虞，美國才能無後顧之憂地追求區域外的霸權事業。在完成本國的統合並控制北美洲形勢後，美國便持續擴大在美洲地區的影響力，從「門羅主義」(The Monroe Doctrine)到「羅斯福推論」(Roosevelt Corollary)的發展可資佐證。⁴⁸至二十世紀初期時，美國已成功將其影響力推廣至拉丁美洲，取得西半球區域霸權地位。⁴⁹
- (二) 國際體系中的相對優勢地位：在國際體系中掌握相對優勢的權力比重，將有利於提升美國對國際體系的影響力。第二次世界大戰重塑了國際格局，傳統的西歐大國在戰爭中遭受重創，新興的日本與德國戰敗，國際體系由傳統的多極格局轉向兩極格局，僅有蘇聯和美國具有「超級強權」地位，而後者的實力遠過於前者。⁵⁰
- (三) 強大的物質實力：由於霸權政策的推行必然引致其他國家不同程度的抵制或反抗，因此美國必須確保自身在國防、經濟與科學技術等重要領域中的強大實力，才能克服相關阻礙。學者甘迺迪(Paul Kennedy)的研究指出，受到第二次世界大戰的影響，美國在全球的權力達到「超級」水準，不論是從財政、經濟發展或軍事實力方面進行檢視，美國的物質實力都獨步全球。⁵¹

⁴⁸ 門羅主義是美國初期對於國際局勢的一種基本觀點，其代表係門羅總統(James Monroe)於1823年12月2日提出的國情咨文，內容強調歐洲列強不可再謀求於美洲地區進行殖民活動，或試圖干涉美洲國家的主權獨立。羅斯福推論則指老羅斯福總統(Theodore Roosevelt)於1904年12月6日發佈的國會年度報告(Annual Message to Congress)中提出的觀點，為避免歐洲國家以索取債務等理由介入美洲國家事務，老羅斯福指出美國將代表文明國家行使在西半球地區的國際警察權(international police power)，對美洲國家的內部事務進行必要的干涉。可參考：王曾才編，《西洋近代史》(台北：正中，2003年)，頁17-18、218。

⁴⁹ Jerry Bentley、Herbert Zieqler 著；魏鳳蓮等譯，《新全球史(下)》(北京：北京大學出版社，2007年)，頁980-981。

⁵⁰ 保羅·甘迺迪(Paul Kennedy)著；張春柏、陸乃聖主譯，《霸權興衰史：1500至2000年的經濟變遷與軍事衝突》(The Rise and Fall of the Great Powers)(台北：五南，2011年)，頁452。

⁵¹ 同前註，頁452-454。

由於掌握了上述要件，四〇年代後的美國力圖將本國的影響力擴展至西半球以外，其主要目標包括歐洲⁵²、中東⁵³與東亞⁵⁴等三大全球性戰略地

- ⁵² 應對二次戰後國際格局變遷以及共產主義的崛起，美國在 1940 年代後更積極的參與歐洲事務，例如：杜魯門總統(Harry Truman)於 1947 年 3 月 12 日提出的「杜魯門主義」(The Truman Doctrine)，宣示美國將在全球積極協助自由國家對抗極權政體的侵略，同時，杜魯門於 1948 年 4 月批准別稱「馬歇爾計畫」(Marshall Plan)的「歐洲復興計畫」(European Recovery Program)，協助歐洲各國重建經濟。此外，在安全方面，最重要的參與成果是於 1949 年促成的「北大西洋公約組織」(North Atlantic Treaty Organisation, NATO)建立，以集體安全的形式提供西歐盟國安全保障。1990 年代，隨著冷戰告終，美國政府也積極推動北約東擴，將中、東歐地區國家納入其中。相關資料可參考：Alvin Rubinstein, “Alliances and Strategy: Rethinking Security,” *World Affairs*, Vol.3, No.3 (1999), pp.59-62；John Lewis Gaddis 著，潘亞玲譯，《長和平：冷戰史考察》(上海：上海人民出版社，2011 年)，頁 59-81；Charles Kupchan 著，潘忠岐譯，《美國時代的終結：美國外交政策與 21 世紀的地緣政治》(上海：上海人民出版社，2004)，頁 143-188；甘逸驊，〈北約東擴—軍事聯盟的變遷與政治意涵〉，《問題與研究》，第 42 卷，第 4 期(2003 年)，頁 1-19；巨克毅，李政憲，〈當前美國對歐洲戰略思維之分析〉，《全球政治評論》，第 33 期(2011 年)，頁 35-72。
- ⁵³ 美國對於中東地區的積極介入事例甚多，例如：杜魯門總統在「第四點計畫」(The Point Four Program)中將中東國家納入美國國際援助計畫之中；艾森豪政府倡建由伊拉克、伊朗、巴基斯坦、土耳其等國家組成的「中部公約組織」(Central Treaty Organization, CENTO)；卡特總統(Jimmy Carter)於 1980 年 1 月 23 日宣佈的「卡特主義」(Carter Doctrine)，宣示美國在中東地區擁有值得以武力捍衛的重大利益；雷根(Ronald Reagan)政府設立「中央司令部」(United States Central Command, USCENTCOM)；柯林頓(Bill Clinton)政府針對伊拉克與伊朗提出的「雙重圍堵」(dual containment)戰略；小布希政府在「9·11」事件後於阿富汗與伊拉克發動的反恐戰爭等。相關資料可參考：謝華，〈對美國第四點計畫的考察和分析〉，《美國研究》，第 2 期(2010 年)，頁 73-94；Alvin Rubinstein, “Alliances and Strategy: Rethinking Security,” *World Affairs*, Vol.3, No.3 (1999), pp.59-62；Edward Chester, *United States Oil Policy and Diplomacy: A Twentieth-Century Overview* (London: Greenwood Press, 1983), p.29；Keith Crane and Andreas Goldthau, *Imported Oil and U.S. National Security* (Santa Monica: Rand Corporation, 2009), p.61；Richard Sokolsky ed., *The United States and the Persian Gulf: Reshaping Security for the Post-Containment Era* (Washington D.C.: National Defense University Press, 2003), p.3；Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon & Shuster, 2002), pp. 282-283。
- ⁵⁴ 東亞雖然在地緣上距離美國遙遠，但在 1940 年代後逐漸升溫的意識型態對抗，以及美國針對蘇聯推行「圍堵戰略」(Containment Strategy)等背景下，在美國整體戰略佈局中重要性日增。美國東亞戰略佈局包含兩個部分，在具體戰略部署部分，國務卿艾奇遜於 1950 年 1 月 12 日提出在太平洋地區建立「環形防線」(Defensive Perimeter)的觀點，此外麥克阿瑟(Douglas MacArthur)與肯南(George Kennan)等也先後針對西太平洋的戰略部署態勢提出分析與建言。在同盟建構方面，美國在本地區建立起以雙邊關係為主的「軸輻體系」(Hub and Spokes System)，藉此，美國不僅可更周延的進行戰略佈局，同時也

區。⁵⁵阿特(Robert Art)對於這三大地區的戰略價值曾作出更細緻的分析,透過引用各類統計數值,阿特指出美國藉由長期的經營,已在三大地區中擁有重要的經濟貿易、能源供應、同盟與安全戰略規劃等利益。⁵⁶也因此,在歐巴馬政府提出的戰略政策文件中,對三大地區的局勢發展向來予以高度關注,並試圖介入干預以維護本國利益。⁵⁷

二、「門戶開放」理念：超區域霸權戰略的深層動因

美國為何在獲得西半球區域霸權地位後,仍持續追求超區域霸權地位呢?萊恩認為對這一現象的解答是美國當局長期秉持「門戶開放」理念。該理念來自於一個基本假設,即美國的安全、繁榮與基本價值的維繫,皆取決於國際體系的開放程度,如果其他國家對美國採取封閉與拒絕往來等政策立場,最終將會對美國構成深遠傷害。萊恩指出,美國當局長期以來抱

利用該體系加強與東亞各國的經貿關係。相關資料可參考: The Secretary of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington D.C.: The Department of Defense, 1998), pp.5-68; Marvin Ott, "East Asia: Security and Complexity," *Current History*, Vol.100, No.645 (2001), pp.147-153; Ralph Cossa et al., *The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2009), pp.3-75; John Lewis Gaddis 著,潘亞玲譯,《長和平:冷戰史考察》,頁 93-121; Peter Katzenstein 著,秦亞青、魏玲譯,《地區構成的世界—美國帝權中的亞洲和歐洲》(北京:北京大學出版社,2007年),頁 53-64; 周建明,《美國國家安全戰略的基本邏輯—遏制戰略解析》(北京:社會科學文獻出版社,2009年),頁 178-187。

⁵⁵ Layne, 前引書,頁 4。

⁵⁶ 三大地區中,東亞與歐洲地區與美國的經貿與投資利益密切相連,中東地區的主要價值則呈現在能源供應之上。此外,由於三大地區中皆存在潛在的軍事強國與圖謀大規模毀滅性武器(weapon of mass destruction, WMD)的國家,因此都是美國全球安全戰略規劃的重點。詳細內容請見: Robert Art, *A Grand Strategy for America* (New York: Cornell University Press, 2003), pp.123-136.

⁵⁷ Barack Obama, *National Security Strategy*, p.3; U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2010), pp.57-62; *The National Military Strategy 2011* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2011), pp.11-14; *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2012), pp.1-3.

持一種堅定的信念，即其他國家的閉關自守（closure），將危害美國的核心價值。⁵⁸這種觀點將國際環境的開放程度與美國國內的安定與發展加以連結，要求美國「塑造國際環境」，形塑一個自由開放的國際格局，抵制意識型態與經濟的閉關自守。

具體而言，門戶開放理念所追求的開放可區分為兩個主要層面：⁵⁹

（一）經濟層面的門戶開放

核心目標是建立並維持自由開放的國際經貿體系。美國領導人認為經濟繁榮是國內政治社會安定的基本前提，並相信美國經濟的發展取決於其是否能夠成功開拓海外新興市場、維持原物料的穩定供應，以及爭取外國資金的投資。若他國紛紛採行閉關自守政策，美國的經濟將會因缺乏上述元素的挹注而趨向衰退。

同時，在一個缺乏開放性的國際環境中發展經濟，必然促使政府部門對本國財政與經貿事務採取更多介入與管制，例如形成更具國家指導性的經濟制度、政府對進出口貿易與資金流向進行更嚴格的管制等。這種政府擴權的發展趨勢將與經濟衰退以及低開放性的國際環境結合，共同促使美國的自由經濟體系解體。

為避免上述情形發生，美國應當積極推動國際經貿體系的開放性，而這進而衍生出兩項要求，從而使美國產生推動超區域霸權戰略的動力：⁶⁰

- 1、 區域穩定器（regional stabilizer）：由於戰爭與國際政局的不穩對於經貿發展十分有害，因此美國必須積極參與其具有重要經濟利益的區域，並扮演穩定器角色，以維持區域環境的安穩和平。
- 2、 影響外國政府：在塑造環境的過程中，外國政府的立場與態度至為重要。美國必須說服或在必要時顛覆奉行閉關自守政策的外國政府，使相關國家願意融入開放的國際經貿體系之中。

⁵⁸ Layne，前引書，頁 43。

⁵⁹ 同前註，頁 43-49。

⁶⁰ 同前註，頁 49。

（二）政治價值層面的門戶開放

核心目標是使美國可在國際間成功推行自由民主的政治價值與政府體制。美國領導者深信如果國際間存在持有不同意識型態立場的強大競爭對手，將對美國長期堅持的自由、民主與人權保障等核心價值構成挑戰。如果對手成功控制歐亞大陸等重點地區，則美國甚至會在國際間遭到孤立。而在意識型態敵對的世界中，為了應對強大對手構成的威脅，美國政府為集中國家資源以因應，也必須採取更嚴格的政府管制與甚至軍事化治理，這將自國家內部對美國的民主構成傷害。⁶¹

因此，美國一方面必須對抗甚至消滅敵對意識型態，另一方面則須塑造門戶開放的國際環境，以便推廣自身的政治價值與意識型態。學者歐文（John Owen）指出推廣意識型態是美國戰略的重要環節，美國當局在二戰之後積極推廣自由主義。在美國的推動下，日本與西歐國家皆由自由主義菁英執政，他們與美國之間雖非全無分歧，但彼此共享核心政治價值，具有堅實的互信基礎，使美國可在相關國家的支持下維護自身的霸權事業。⁶²

萊恩認為，這種對政治價值層面的門戶開放追求與民主和平論的基本立場相契合，使美國成為一個「十字軍國家」（*crusader state*），相信自身有權將本國的價值觀強加於他國之上；相信世界上的民主國家越多，國際的和平與美國的國家安全及利益也就越具保障。⁶³

三、小結

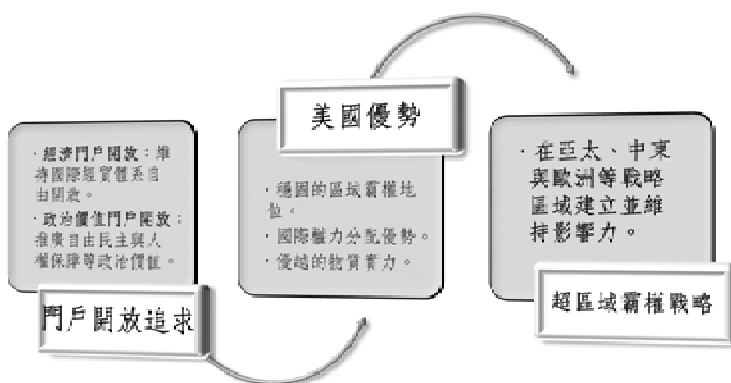
整體而言，長期以來美國的大戰略規劃既未採取守勢現實主義者的守

⁶¹ 有觀點認為這一現象已在冷戰期間美蘇的意識型態對抗中形成，冷戰期間逐步抬頭的美國軍方與鷹派勢力已由多種面向對美國的民主自由造成傷害，請見：Chalmers Johnson, *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic* (New York: Verso, 2005), pp.15-216.

⁶² John Owen, "Transnational Liberalism and American Primacy; or, Benignity Is in the Eye of the Beholder," in John Ikenberry ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2002), pp.239-259.

⁶³ Layne, 前引書，頁 223-227。

勢戰略，也未如攻勢現實主義者所推論的一般奉行離岸平衡戰略。相反地，由於秉持對於國際經貿體系與政治價值門戶開放的追求，使美國積極利用其在四〇年代後掌握的物質優勢、國際權力與區域霸權等優越條件，跨越西半球地區，積極介入在中東、歐洲與亞太等存在美國重要利益的戰略地區，⁶⁴建立、維持與擴大美國的影響力，以確保各地區的門戶開放，進而維護美國的國家利益與安全。綜上所述，可將美國大戰略的成形歷程簡要歸納如下圖：



圖一：門戶開放推動下的超區域霸權戰略

資料來源：作者自繪

肆、對美國亞太樞紐戰略的檢視

在這一部分，本文將依照上節論點檢視歐巴馬政府的亞太樞紐戰略。如前節所述，超區域霸權戰略的主要內容是美國出於對經濟與政治價值層面的門戶開放追求，利用自身的優勢地位，對東亞、中東與歐洲等西半球以外的戰略重點地區進行干預。因此，對歐巴馬政府相關作為的檢視

⁶⁴ 歐巴馬政府將東亞的區域概念擴大為亞太，地緣範圍上不僅涵蓋既有的東亞地區，亦及於南亞，請見：Hillary Clinton, "America's Pacific Century".

亦需自門戶開放層面著手，分別檢視美國的戰略規劃中是否具有經濟與政治價值層面的門戶開放理念，並進而分析美國如何利用自身的資源與條件推動門戶開放。

一、對經濟門戶開放的追求

在經濟層面上進行觀察，可以清楚發現，推動亞太地區的經濟門戶開放確實是美國政府亞太戰略的核心目標之一。以美國在 APEC 高峰會中的論述為觀察標的，即可發現歐巴馬政府不僅持續呼籲並推動亞太自由經貿的發展，同時其論述也由初期的觀念宣示日趨具體。在 2009 年的 APEC 高峰會中，歐巴馬皆呼籲亞太各國共同合作消除貿易壁壘，並指出擴大對亞太地區出口貿易對美國國內經濟復興的高度重要性：「只要能夠增加 5% 對亞太地區的貿易出口，便能為美國國內帶來千萬個工作機會。」⁶⁵2010 年度的峰會中，歐巴馬以區域整體利益的角度說明美國在亞太地區的經濟政策方針，其強調美國將持續加強在亞太地區的投資，並致力於擴大對該地區的出口貿易；這麼做固然有利於美國本國的經濟發展，但長期而言，這也將促成亞太地區整體的繁榮發展，因此推動區域經貿的自由開放，本質上是一種雙贏（win-win）策略。⁶⁶如同樞紐戰略的具體化，美國在 2011 年後對亞太區域經貿的論述逐漸突顯出具體的執行內容：在 2011 年的峰會中，美國不僅繼續呼籲各國開放市場與撤除經貿壁壘，並進而提出三個未來主要的行動方向：促進亞太市場貿易與投資的增長（increasing trade and investment）、推動永續性產業發展（promoting green jobs），以及整合協調相關國家的經貿規章（streamlining and coordinating regulations）。⁶⁷2012

⁶⁵ Barack Obama, "President Obama's Remarks at APEC Leader's Summit," November 15, 2009, http://seoul.usembassy.gov/p_apec_111509.html

⁶⁶ Barack Obama, "Remarks by the President to CEO Business Summit in Yokohama, Japan," November 12, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/12/remarks-president-ceo-business-summit-yokohama-japan>

⁶⁷ Barack Obama, "Opening Remarks by President Obama at APEC Session One,"

年的峰會中，代表出席的柯林頓國務卿闡明了美國的兩項基本政策方針：第一是增加出口貿易，使美國的全球出口總量翻倍。第二是清除貿易壁壘，對貿易往來國家的保護主義政策（*protectionist policies*）、歧視性採購規定（*discriminatory procurement rules*）和本地成分要求（*local content requirement*）進行抵制。在相關方針的指導下，柯林頓提出歐巴馬政府的四項經貿目標：⁶⁸

- （一）創造公平環境（*equal level playing field*）：建立一個平等開放的國際經貿環境，使美國企業得以在公平的條件下與他國對手競爭並取得發展。
- （二）倡建新的貿易協定（*new trade agreements*）：以 TPP 為基礎，對亞太地區國家進行更全面與深入的整合。
- （三）擴大參與（*expand engagement*）：加強與地區國家、多邊機制，以及全球性國際組織的交流接觸，在相關經濟議題上推動各方形成共識。
- （四）推動改革（*push for reforms*）：透過鼓勵婦女參與經濟事業、支持中小企業發展，以及建立更完善的資金借貸制度，鼓勵更多力量與群體融入區域經濟發展之中。

對於經濟門戶開放的追求也同樣呈現在美國致力推展的 TPP 協定之上。2011 年 11 月完成的協定框架指出，該協定的目標是「確保協定成員國們能最大程度地進入彼此的採購市場」，並確立了 TPP 協定的五項基本特徵：⁶⁹

- （一）全面性的市場進入（*comprehensive market access*）：清除區域內的關稅與其他的貿易投資壁壘障礙。

November 13, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/13/opening-remarks-president-obama-apec-session-one>

⁶⁸ Clinton, "Secretary Clinton at APEC CEO Summit in Russia."

⁶⁹ Office of the United States Trade Representative, "USTR Fact Sheet on Trans-Pacific Partnership Agreement Outline."

- (二) 完整的地區協定 (fully regional agreement)：鼓勵成員國間建立密切的生產與供應鏈關係，使彼此的經貿互賴持續深化。
- (三) 跨領域貿易議題 (cross-cutting trade issues)：要求成員國共同處理各國法規協調、區域競爭力、中小企業發展、永續經營等議題。
- (四) 新型態貿易挑戰 (new trade challenges)：鼓勵成員國強化對綠能科技與數位經濟等前瞻性產品與服務的投資。
- (五) 動態性的協定 (living agreement)：因應貿易互賴中產生的各項挑戰，隨時修訂協定內容，使其發揮最大的實用性。

由上述內容可發現美國試圖透過推動 TPP，進而在環太平洋地區推動全面性、制度性的自由經貿體系，使美國在亞太地區的經濟門戶開放追求得以實現。

二、對政治價值門戶開放的追求

雖然區域安全與經濟利益在美國亞太戰略佈局中的重要性不言可喻，但歐巴馬政府在強化參與亞太事務的同時，也並未忽略宣揚自由民主等美國的核心政治價值。2010 版的《國家安全戰略》已將推廣民主政體與人權保障等政治價值納入歐巴馬政府的整體戰略規劃之中，該份報告指出：美國對普世價值的支持，將有助於促進安全與繁榮。那些接納人權和民主等普世價值的國家，將是美國強大的夥伴...，為此，美國將致力於強化國際人權法規、鼓勵各地的和平民主運動、我們支持新興民主政體的建設，並與反民主人權的專制政府進行對話。⁷⁰歐巴馬本人在 2011 年 11 月 17 日於澳洲國會發表的演說中，表示亞太地區的發展歷程證明了民主制度的成功，其他曾在這一地區被實踐過的模式如共產主義、軍國主義皆未能成功，這些非民主統治模式的失敗是因為其忽略了政府必須獲得人民意志

⁷⁰ Obama, *National Security Strategy*, pp.37-39.

的支持才能享有穩固的權力及合法性。⁷¹美國國家安全顧問多尼隆(Thomas Donilon)也指出民主體制是美國與亞太國家合作的基本要求之一：「當各國都接納當代普世價值的時候，亞太地區的形勢將會更趨安全繁榮。美國在亞太地區最緊密的盟國皆為穩定的民主國家...我們之間共同價值觀是同盟能量的基石。同時，美國也與印尼等新興民主國家之間建立起夥伴關係。」⁷²

然而，最能突顯歐巴馬政府亞太戰略受政治價值的門戶開放理念驅動的宣示，應為國務卿柯林頓在 2012 年 7 月 9 日於蒙古首都烏蘭巴托(Ulaanbaatar)發表的演說。柯林頓指出美國的亞太戰略包含三大層面：安全、經濟與共同價值觀。柯林頓表示，美國推行的安全部署已經受到各界的廣泛關注，而經濟接觸的進展也十分重要，但最關鍵的戰略核心仍在於美國對民主與人權的支持。柯林頓以泰國、菲律賓與我國的民主政治運作，以及緬甸近期進行的改革舉措為例，⁷³說明雖然東西方世界間存在歷史與文化風俗的差異，但民主仍可在亞太地區蓬勃發展。美國深刻的認識

⁷¹ Barack Obama, "President Obama Addresses the Australian Parliament," November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>

⁷² Thomas Donilon, "America is Back in the Pacific and will Uphold the Rules," *Financial Times*, November 27, 2011.

⁷³ 歐巴馬政府對於緬甸政治改革的反應，也可作為觀察美國在亞太地區促進民主的觀察標的。作為對改革措施的回應，歐巴馬與柯林頓先後公開表示對緬甸政府的肯定，並採取具體作為支持其改革進程，例如：任命米契爾(Derek Mitchell)出任 22 年來首位美國駐緬甸大使，重建美緬正式外交管道；放寬對緬甸的經濟制裁與投資管制；建立美國國際開發署(The United States Agency for International Development, USAID)緬甸辦事處，與聯合國開發計畫署(United Nations Development Program, UNDP)合作提供緬甸發展援助；鼓勵美國民間組織參與緬甸的人道救援、健康推廣等非營利活動等。相關資訊可參考：Hillary Clinton, "Secretary Clinton on Support for Burma's Democratic Reforms," April 4, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/04/201204043324.html#axzz2ly0dQPKJ> ; Barack Obama, "Obama on New Chapter of U.S.-Burma Relationship," May 17, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/05/201205175872.html#axzz2ly0dQPKJ> ; Samantha Power, "Supporting Human Rights in Burma," November 9, 2012, <http://www.whitehouse.gov/blog/2012/11/09/supporting-human-rights-burma> .

到在亞太地區推廣民主的重要性，因為民主制度不僅能為國家帶來更穩定的內部治理，在對外事務方面，也能促進國家與其他國家的和平共處與合作。因此，推廣民主顯然是「戰略上的明智之舉」(the strategically smart thing to do)，因此，美國未來的核心戰略目標將是致力於使亞太地區成為一個更加自由的區域 (building a freer region)。⁷⁴

三、門戶開放觀點下的戰略檢視

如前文所述，美國的亞太樞紐戰略在具體作為上包含「加強經貿交流」、「參與多邊組織」與「強化安全部署」等三大面向。若援用萊恩提出的門戶開放觀點進行檢視，應有助於理解美國戰略規劃的深層考量。

在中共積極推動國防建設，⁷⁵以及亞太區域安全爭端迭生的情況下，⁷⁶美國在亞太地區進行前沿駐軍的調度與戰備更新、加強與當地盟邦之間的軍事協作，或是與新加坡等伙伴國家建立安全合作協議，相關安全領域中的部署，都有助於維持亞太地區的局勢穩定，避免相關紛爭進一步升級為武裝衝突或戰爭。而對於美國而言，不論是對經濟或政治價值門戶開放的追求，一個和平穩定的區域環境都將是行動的基本前提。⁷⁷對於亞太地區多邊組織的積極參與一方面可提升美國對區域事務的影響力與參與深度。另一方面也有助於強化對美國區域安全形勢的控管，譬如歐巴馬在2011年11月出席東亞高峰會時，成功將海事安全與阻止大規模毀滅性武器 (Weapons of Mass Destruction, WMD) 擴散設定為會議主題，對於區域海洋權益爭端與非傳統安全事務施加影響力。⁷⁸而透過持續參與 APEC、推

⁷⁴ Hillary Clinton, "Clinton at International Women's Leadership Forum," July 9, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/07/201207098657.html#axzz2Iy0dQPKJ>

⁷⁵ The Ministry of National Defense of the Republic of Korea, *op. cit.*, p.337.

⁷⁶ 例如 2010 年中日之間因雙方船舶碰撞引發的釣魚台主權爭端、2012 年中日之間因日本政府推動釣魚台列嶼國有化政策而引發的主權爭端、2012 年日韓因獨(竹)島主權歸屬引發的爭端、2012 年中共與菲律賓因黃岩島而生的主權爭端等。

⁷⁷ Layne, 前引書, 頁 231。

⁷⁸ The White House, "Fact Sheet: East Asia Summit,"

動 TPP 協商，美國也正試圖整合並主導區域的自由經貿體系，盡力削弱相關國家所設計的貿易壁壘與障礙，並協調各方，建立一體性的經貿規則，相關作為顯然是對亞太地區經貿門戶開放的直接推動。

若進一步檢視美國的相關戰略作為，則可發現安全、外交與經濟事務的推展之中，亦含有對自由民主與人權保障等美國核心政治價值的支持與推廣意涵。在安全方面，透過強化與既有盟國以及伙伴國家間的安全合作，美國在亞太地區建立起一套基本安全網絡。在這一網絡中與美國建立合作關係的相關國家，包含傳統民主國家如日本、韓國、澳洲等，以及新興民主國家如印尼等。誠如多尼隆所言：「美國在亞太地區最緊密的盟友都是堅定的民主國家，這並非偶然。」⁷⁹相關舉措提供了亞太民主國家有力的安全保障。在經濟方面，美國透過 TPP 等機制大力削弱經貿壁壘，並鼓勵亞太各國開放本國市場，相關政策在創造經貿契機之餘，也將為參與國家帶來更大的競爭壓力。而相關研究指出，民主政治由於可提供較為開放穩定的社會環境、更高的政策可預測性，以及可信的法規架構，對於國家的經濟增長與其對外來投資的吸引力皆有密切關連，⁸⁰區域自由經貿的發展與競爭壓力的提高，將可望提供部分國家推動或深化民主改革的動

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/19/fact-sheet-east-asia-summit>

⁷⁹ Donilon, *op. cit.*

⁸⁰ 可參考：James Morrow, "How could Trade Affect Conflict," *Journal of Peace Research*, Vol.36, No.4 (1999), pp.481-489; Nathan Jensen, "Democratic Governance and Multinational Corporations: The Political Economy of Foreign Direct Investment," *International Organization*, Vol.57, No.3 (2003), pp.587-616; Daniel Nielson, "Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle-Income Presidential Democracies," *American Journal of Political Science*, Vol.47, No.3 (2003), pp.470-491; Helen Milner and Keiko Kubota, "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries," *International Organization*, Vol.59, No.1(2005), pp.107-143; Quan Li, "Democracy, Autocracy, and Tax Incentives to Foreign Direct Investors: A Cross-National Analysis," *Journal of Politics*, Vol.68, No.1 (2006), pp.62-74; Sean Ehrlich, "Access to Protection: Domestic Institutions and Trade Policy in Democracies," *International Organization*, Vol.61, No.3 (2007), pp.571-605; Quan Li, "Foreign Direct Investment and Interstate Military Conflict," *Journal of International Affairs*, Vol.62, No.1 (2008), pp.53-66.

力。而前述柯林頓在烏蘭巴托的演說，更直接揭示美國的亞太戰略係由政治價值觀、區域安全與經濟發展三大元素共構而成，其中民主價值的推廣既能促進和平，亦能推動經濟成長，因而成為美國的戰略核心，這清楚地展現出美國戰略規劃中的政治價值門戶開放追求。

伍、結論

本文對歐巴馬政府第一任期中的亞太戰略推動進行檢視，並試圖透過美國學者萊恩提出的門戶開放理念推動之超區域霸權戰略視角對之進行觀察分析。歐巴馬政府自就任以來提出的戰略規劃便高度重視亞太地區，並於 2011 年後形成一套具體且積極的樞紐戰略，對亞太地區的安全形勢、經貿事務與區域多邊機制等進行全方位參與。而其戰略規劃之意義與思維也引起各界的關注與討論。

為解析歐巴馬政府亞太戰略之意涵，本文援用美國學者萊恩提出的超區域霸權戰略與門戶開放觀點。萊恩指出四〇年代美國當局長期以來的大戰略規劃背離了現實主義學派的理論觀點。雖然無論攻勢或守勢現實主義皆力主美國應當採取戰略自制與守勢，但美國卻長期採行擴張政策，在西半球以外的重點地區建立霸權事業。對於這種現象，萊恩提出了門戶開放理念對之進行解釋。由於美國當局深信本國的安全與繁榮繫於國際環境的開放程度，因此積極塑造自由的國際經貿與政治價值推廣環境。透過門戶開放的視角對歐巴馬政府的亞太戰略進行檢視，則可發現其戰略規劃中，確實受到門戶開放理念的推動，不僅持續追求提升亞太地區的自由經貿環境，也將推廣政治價值作為戰略的重要環節之一。

藉由上文之分析，可以發現歐巴馬政府提出的亞太戰略在宏觀上仍然沿襲了美國長期以來的大戰略方針：受到門戶開放理念的驅動而追求在中東、歐洲與亞太地區超區域霸權戰略。其主要的不同僅在於戰略的偏重地

緣有所調整：正如柯林頓政府因面對冷戰終結造成的中東歐權力真空狀態而較為偏重於歐洲地區、小布希政府的戰略重心受恐怖攻擊影響而較偏重於中東地區一般，歐巴馬政府因受到亞太區域形勢變化，以及本國經濟因素的影響，其戰略重心轉向亞太傾斜。這實際上並不是深層的戰略更動，僅是現任政府在盱衡總體情勢後，基於當前的需要與利益而作出的戰略側重設定，但美國的大戰略根本思維與核心特質並未出現具體內容上的改變。

對於歐巴馬政府的亞太戰略規劃，本文認為有兩個部分值得後續研究進行探討：

首先，萊恩認為門戶開放理念驅動的超區域霸權戰略不僅無助於國家發展，還有著極大的危險性：萊恩強調，為在重點地區建立霸權事業，美國必須依賴組建區域同盟以維持影響力與獲取利益。為此，美國須提供盟友安全保障（*security guarantees*），以鼓勵其與美國合作並維繫既有同盟的穩定運作。然而為使美國的安全保障具備可信度（即戰略信譽），美國必須積極介入區域內的各類爭端，以證明自身對盟邦的承諾堅定有效；這一作法最終會使美國陷入過度擴張的困境。⁸¹如上文所述，歐巴馬的戰略規劃中，經貿發展扮演極為重要的組成部分，美國當局希望透過擴大對亞太地區的出口，提振美國國內經濟發展與就業水平。然而其在致力擴大出口貿易的同時，美國與亞太盟邦之間日益深化的安全合作，是否會與區域內各項領土主權爭端相結合，反使美國漸趨過度擴張，仍有待後續觀察。

⁸¹ Layne，前引書，頁 230-235。