

學術論文

美國重返亞洲戰略後中國的外交安全政策

China's Security Policy after the U.S. "Return to Asia" Strategy*

黃載皓 *Jae-Ho Hwang*

韓國外國語大學國際學部教授

Professor of Division for International Studies

Hankuk University of Foreign Studies

摘要 / Abstract

美國正式啟動了重返亞洲舞臺的戰略，中美兩國為爭奪西太平洋地區的主導權展開了激烈的競爭。如今走到了一個非常重要的關頭，該地區的版圖要一直維持還是調整，如果調整應如何調整。美國的「重返亞洲」戰略是以大亞太視野接近，原本主要關心東北亞地區的美國，如今所關心地區擴大到東南亞甚至南亞和大洋洲。因此，中國認為美國在經濟上像太平洋經濟同盟協會（TPP）一樣把中國排除在外，主導地區經濟秩序；軍事上採取了阻止反介入及區域拒阻戰略(anti-access and area denial: A2AD)的空海戰 (airsea battle)；外交方面通過同盟國和夥伴關係國家之間的聯繫等恢復亞洲霸權，美國視為這三個方面是戰略核心。

陷入進退兩難的韓國，與區域內其他國家一樣，如何在進入西太平洋

* This work was supported by Hankuk University of Foreign Studies Research Fund of 2013.

地區的美國的重返與中國的崛起中確保生存空間以及持續發展和平與繁榮。在美國的重返戰略和中國的崛起之中，韓國的戰略可以圍繞以下幾個要點思考一下。第一，未來的中美關係在定性和定量上將成為怎樣的關係？；第二，中國將持有怎樣的領導風格？；第三，美國是否繼續遵守對同盟的約定？；第四，最重要的是中國在韓半島統一過程中將扮演什麼角色？在做出與國家命運息息相關的重要選擇時，這些問題對韓國制定中長期對華政策可以說有著舉足輕重的意義。

China and the U.S. have commenced a fierce competition over leadership in the West Pacific. Sino-U.S. competition has reached a very critical stage: should the regional balance of power be maintained or adjusted? If adjustments should be made, how should power be shifted to reflect new order? For China, U.S. intentions are clear: economically, Washington has adopted the TPP as a way to exclude Beijing from the process of regional integration and construct its leadership in regional economics; militarily, Washington has adopted the strategies of anti-access and area denial (A2AD); and in terms of foreign policy, Washington is clearly making an effort to regain its hegemonic status in Asia by establishing or reinforcing relations with states in the region.

Like many other states in the region, Korea faces a dilemma: how should Arirang maintain its survival and peace and prosperity between a U.S. that is re-engaging Asia and a rising China. Caught in the moment, Korea's strategy may revolve around the following concerns: first, how would Sino-U.S. relations develop in the future? Second, what kind of leadership style would China boast? Third, would the U.S. keep up with promises to its allies? Fourth and most importantly, what role would China play in the process of unification on the Korean Peninsula. Answers to these questions are important.

關鍵字：美國、重返亞洲、韓國、中國、外交安全政策

Keywords : U.S., Return to Asia, Korea, China, Foreign Policy

壹、前言

主張與國際社會和諧共處的中國，其和諧世界外交的鼎盛時期於 2010 年初落幕。包括中國整體綜合國力的上升、美國對該地區較低的全球戰略順位、以及日本的力量不足和政策混亂等，一度使中國更早地登上了國際舞台前沿。¹日本因持續經濟蕭條和國內政治不穩定，與對外問題相比，政府更注重了國內問題；美國的情況也一樣，自 9/11 事件後，也只能把精力放在反恐問題和經濟問題上，所以相對減少對東亞的關心。自 2008 年金融海嘯以來，中國和美國被合稱為「G-2」，之後國際社會對中國的期望也越來越高。如果日本能扮演自己應有的角色，美國也不會那麼快拿出這張 G2 王牌。儘管如此，由於中國在沒有準備好的情況下便登上國際舞台前沿，也進行了有待商榷的強硬外交。以 2010 年發生的天安艦沉沒事件為起點，從中國的南海紛爭、釣魚島衝突，到延坪島炮擊事件，中國強硬的應對政策迅速擴大了人們擔憂的視野，擔心中國在該地區的霸權主義與大國化。因此，美國很難對中國的行為繼續袖手旁觀。

在 2001-08 年間強烈反對布希高壓「牛仔外交」(cowboy diplomacy) 政策的東亞區域內國家，在 2010 年轉而擔心中國的強勢霸權態度，對美國新出臺的歐巴馬外交頗具好感，這也是美國毫無費力氣地回到亞洲舞台的關鍵。從 2011 年國務卿柯林頓到 2012 年 1 月的歐巴馬總統、再到 6 月的國防部長潘內塔，都重申了重返亞洲舞臺的堅定不移的決心。之後美國正式啟動了重返亞洲的戰略，中美兩國為爭奪西太平洋地區的主導權展開了激烈的競爭。²如今走到了一個非常重要的關頭，該地區的版圖要繼續維持還是調整，如果調整的話又應如何調整。美國的「重返亞洲」戰略是以

¹ 因為布希政府過於關注中東問題允許了中國的邁進，於是在未來美國的外交政策上亞洲比重會更加加大，對這一問題歐巴馬政府的視角是。金盛翰(音譯)，〈美國歐巴馬行政部的亞太政策：重返亞洲？〉，《國際關係研究》，第 16 卷，第 2 期，頁 110。

² 吳心伯，〈論歐巴馬政府的亞太戰略〉，《國際關係研究》，第 2 期，(2012 年)，頁 71-72。

大亞太視野接近，原本主要關心東北亞地區的美國，如今所關心地區擴大到東南亞甚至南亞和大洋洲。

本論文要論述的內容，首先是說明對美國重返亞洲戰略的中國的視線和立場；其次是分析對主要安全問題的中國的應對戰略，包括與韓國有關的問題；最後提出幾個關於韓國對華戰略的建議。

貳、中國對美國重返亞洲戰略之態度與立場

一、有關美國「重返亞洲」的爭論

關於美國的「重返亞洲」戰略，在中國內部存在兩種爭論。第一，怎樣看待美國的「重返亞洲」戰略。中國現代國際關係研究院院長崔立如認為，這是軍事和非軍事方面的全面攻勢，相反地，上海社會科學院副院長黃仁偉則更重視其軍事性質，非軍事手段只是補充軍事手段而已。³第二，美國的「重返亞洲」戰略是否屬實，亦即中國想瞭解美國的關注亞洲是真實的，還是虛實並存的。⁴

個人認為，中國對此問題的態度與其說是攻擊，還不如說以防禦性的回應居多。亦即美國的「重返亞洲」戰略被視為不過想嚇唬中國，或者更多可視為空包彈。從地緣政治角度來看，美國的亞太戰略意圖是鞏固區域內傳統同盟關係，同時應對中國崛起帶來的不確定性因素。美國的「重返亞洲」戰略是為確立國家威望以及鞏固區域內不穩定的領導地位而採取的一種「應急措施」。⁵目前，美國要在區域內維持領導優勢是有困難的，但這顯然不能僅僅依靠軍事手段來解決，還必須動員一定之非軍事性手段才

³ 崔立如，〈邊海問題與中國對外戰略調整〉，《現代國際關係》，第8期(2012年)，頁7-9；黃仁偉，〈美國亞太戰略的再平衡與中國戰略優勢再評估〉，《現代國際關係》，第8期(2012年)，頁35-37。

⁴ 北京大學朱鋒教授認為，這是「虛多實少」；〈歐巴馬政府亞太戰略調整及其影響〉，《現代國際關係》，第1期(2012年)，頁9。

⁵ 鄭汕、劉利勤，〈美國亞太戰略與中國周邊安全格局〉，《和平與發展》，第2期(2012年)。

能維持。⁶ 因此，中國認為美國在經濟上像太平洋經濟同盟協會（TPP）一樣把中國排除在外，主導地區經濟秩序；軍事上採取了阻止反介入及區域拒阻戰略（anti-access and area denial: A2AD）的空海戰（air battle）；外交方面通過同盟國和夥伴關係國家之間的聯繫等恢復亞洲霸權，美國視為這三個方面是戰略核心。

二、美國的亞洲軍事轉移戰略

首先，美國的「重返亞洲」戰略凸顯出來的是美國領導層的軍事性質。2012 年 1 月，五角大廈為了維持美國在全球的領導地位公佈了《二十一世紀美國國防優先任務》（*Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*）。在此提到的美國軍事 10 大主要任務中，有很大一部分考慮了中國；包括對於挑戰反介入及區域拒止的軍事力量投射、網路空間和太空戰略、向同盟國和友好國提供穩定的軍事抑制力等。⁷其次，2012 年 6 月在新加坡舉行的香格里拉對話中，國防部長潘內塔稱，到 2020 年前將大幅度增加美國的海軍戰艦。在亞太地區分別部署的海軍戰艦比率將從目前的 50% 增加到 60%，集中部署包括 6 艘航空母艦在內的巡洋艦、驅逐艦、瀕海戰鬥艦、潛艇等新武器。目前美國在太平洋部署 6 艘、大西洋部署 5 艘航空母艦等總共 11 艘，今年一艘退役後準備在 2015 年再造一艘航空母艦部署在太平洋維持軍事政策。

美國認為，中國是為了保護國家海洋利益、切斷臺灣主張獨立時的外部介入，從軍事預備方面執行反介入及區域拒止戰略。反介入及地區拒止戰略核心是阻止潛在敵國投射軍事力量或在區域內執行戰略。⁸根據美國國

⁶ 崔立如，前引文，頁 8。

⁷ The Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, available online at: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf

⁸ 申盛浩(音譯)、李剛奎(音譯)、李明哲(音譯)，〈美國的「全球領導力的持續」戰略發表意義〉，《KIDA 東北亞安全局勢分析》(2012 年 1 月 9 日)；〈美國的重返亞洲和東北亞局勢〉，《Policy Brief》，第 6 期(2012 年)，頁 5。

防部新戰略方針，美國為此戰略維持潛艇的性能、開發新的隱形戰鬥機、改善導彈防禦力、提高太空戰能力等立足于原本尖端技術的海空軍事力量的、與空海戰概念一樣的「聯合作戰介入理念」(Joint Operational Access Concept)牽制中國的軍事力量。⁹ 美國在大幅削減國防預算的情況下，¹⁰也從「選擇和集中」角度把焦點瞄準中國。¹¹

三、美國的亞洲外交轉移戰略

事實上，美國的外交轉移戰略比軍事轉移戰略開始得更早。2010年10月國務卿希拉蕊訪問亞洲時，在夏威夷以「美國介入亞太地區」為題的演講表示，「數十年來美國在造就亞洲未來的過程中發揮了重要作用，以後也會在區域內充當主導作用」。她又稱，「美國對亞洲的貢獻不僅是因為迫切進入亞洲地區，而是因為關係到美國的命運」；接著，在2011年11月於《外交政策》(*Foreign Policy*)上發表的「美國的太平洋世紀」中更明確地強調了二十一世紀的中心是亞洲，美國也必須身臨其中 (should be right at the center of the action)。¹²

美國的亞洲戰略是聯合日本、韓國、澳洲、泰國、菲律賓等地區的同盟國，和新加坡、印尼、越南等夥伴關係國家來牽制中國。2011年美國與澳洲簽訂了部署2500名海軍的軍事協議，2012年6月與菲律賓約定再次

⁹ 李剛奎(音譯)等，〈美國的「全球領導力的持續」戰略發表意義〉。

¹⁰ 「2011年8月1日，在議會上通過的預算控制法(The Budget Control Act of August 1, 2011)要求，與政府預算縮減並行，研究一下如何再次減少相當規模的國防預算。8月決定的預算控制法要求，從2012年到2021年削減國防費3500億美元，並且為了達到這一目標要設立特別聯合委員會(Joint Select Committee)，拿出在未來十年間削減1.5萬億美元規模的預算削減方案，如果拿不出方案，規定履行1.2萬億美元的預算自動縮減措施。」朴昌權(音譯)，〈美國的國防預算削減具有的安全·軍事意義〉，《KIDA 東北亞安全局勢分析》(2011年12月9日)。

¹¹ 尹德民(音譯)，〈轉換期的韓美同盟：如何構建戰略同盟？〉，《主要國際問題分析》(2012年9月27日)，頁4。

¹² Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* (November 2011), available online at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century

使用蘇比克港口和克拉克空軍基地。6月，為了使用越南金蘭灣軍事基地進行協商以及想擴大利用泰國的烏塔堡海軍基地和機場。最近柯林頓國務卿也訪問了緬甸。作為對中國圍堵戰略核心的美日同盟最近也開始採取了若干積極措施。完善禁止有關武器技術出口的三大原則和多方面利用沖繩基地的技能。¹³美國在深化同區域內國家的雙方關係的同時還想建立韓美日以及美日澳兩個三角同盟體系。另外，以前眾所周知的「美國－日本－澳洲－印度」民主同盟結構，也在必要時想隨時重新推進。

四、美國的亞洲經濟轉移戰略

2011年11月13日在美國夏威夷舉行的APEC峰會中，歐巴馬總統強調「亞太地區對美國經濟增長絕對重要」以來，加快了美國轉移亞洲的戰略速度。APEC峰會之後歐巴馬總統訪問了澳洲和印尼，這是美國總統第一次參加亞太經合組織峰會以及東亞峰會(EAS)，就像美國白宮國家副安全顧問羅德的發言，可以被看作是未來美國全面參與亞太地區的經濟、政治的信號。

美國經濟轉移戰略是圍繞TPP為中心展開的。目前美國在亞太地區促進的TPP，目前有美國、澳洲、紐西蘭、智利、秘魯、新加坡、汶萊、馬來西亞、越南等9個國家參與，最近日本、加拿大、墨西哥也表達出正面關心TPP的態度。自從美國轉移亞洲戰略以來，不僅是安全領域，作為經濟強國想在區域內樹立明確的威望。美國的TPP結構是日本參與協商開始進入彈性階段，而中國在區域內所需的經濟秩序則面臨著逆境。一方面直接回應雙方立場的FTA也在積極應用當中，就像韓美FTA，因與韓國具有同盟關係，因此美國決定對現有政治、安全、軍事為主的性質上，增加了經濟特性的互動。

¹³ 張景全，〈美日同盟與美國重返亞洲戰略〉，《國際問題研究》，第5期(2012年)，頁46-49。

參、中國對美國轉移亞洲戰略之對應

一、中國的外交對應政策

中國的外交戰略經過了多次的變化。1978年鄧小平改革開放後從「韜光養晦（尋找有利時機，發展和壯大自己）、有所作為（可以做的事情就做）、大國責任（在國際社會成為負責人的國家）、和平崛起（以和平手段完成崛起成為強大國家）、發展到和諧世界（與世界共存）」。¹⁴胡錦濤執政時期特別強調了積極反映中國利益的有所作為的性質，但進入2010年上半年改變為「鬥而不破」，這可以看作是有所作為的升級版。即不破壞格局但必要時不惜一戰，中國在外交敏感事件上，對美國等西方國家不會輕易妥協，反而主張明確。據此在軍事上發生天安艦事件後中國在韓美聯合海上演習的臨近海域進行軍事演習，這表明了毫無一絲退讓之心。

中國持有這種堅定的立場是由國際秩序變化的自信心引起的。中國表示，國際均衡力量是依據經濟力量的變化為出發點，因為金融危機之後產生的矛盾和結構問題世界強大國家之間的綜合國力有了實質性的變化，並且亞太地區的戰略均衡也在被調整，這些都有利於中國，並且正在營造目測中國的存在和能力的國際環境。由此可以看出中國的自信心，中國大體上認為自己的綜合國力得到了認可等。中國認識到國家的綜合國力正進入新的階段以及綜合國力正在提高，¹⁴但是中國已經反省了對2010年天安艦時間、南海國土、釣魚島、延坪島炮擊事件做出的強硬態度反而成為美國進入該地區的踏板，之後認為不能捲入美國的意圖，因此重新慎重考慮調整了對外政策。這種態度可通過今年1月訪問美國的國家副主席習近平演講中可以知道，習近平副主席在以「共同創造未來中美合作夥伴關係」為題目的演講時強調，中美兩國要發展成二十一世紀新型大國關係。

¹⁴ 《中國國防白皮書 2010》，http://www.gov.cn/jrzq/2011-03/31/content_1835289.htm。

二、中國的國防政策

在中國試圖掌握東、南海的同時，美國為確保區域內自由通航權和海洋控制權而加強空海戰鬥力的作為，被認為這是在壓制中國，因此中國對此舉動要加強相應的應對能力。開發新時代的隱形戰鬥機 J-20、航空母艦獵手的反艦彈道導彈 DF-21D、導彈驅逐艦、核潛艇等最尖端武器和裝備，也在增強宇宙與網路戰艦方面不斷努力。尤其是，最近中國加強軍事力量中最引人注目的海軍艦，中國第一艘航空母艦「遼寧號」在 2012 年 9 月正式通航，往後增加的 4 萬 8000-6 萬 5000 噸級的兩艘核動力航空母艦也預計在 2015 年前造完。

中國為了增強這樣的軍事力量，每年將繼續增加國防預算。2012 年中國的國防預算在 3 月 5 日的全國人民代表大會上創下了首次超過 1000 億美元（1060 億美元）的歷史新高，同比上漲 11.2%，高於 2011 國內總生產值增長率的 9.2%。排在位居世界第一的美國（7110 億美元）之後的第二位，而且將中國的國防預算看成是中國政府公佈的總值的 1.5-2 倍的話，可達到美國國防預算的 20-30%（1500-2000 億美元）的水準。

三、美國的經濟對策

中國實際上高度警惕美國推進的 TPP。中國外交部表示，「在經濟合作基礎上遵守平等、包容、開放、公平原則逐步建設亞太 FTA」。中國的亞太經濟結構首先促進 ASEAN 和韓中日 3 個國家的 10+3 經濟規模，而包括印度、澳洲、紐西蘭的 10+6 和 TPP 是這之後才能推進。中國強調，在區域內尊重美國正當利益的同時中國也需要受到正當利益的保障。美國主導 TPP 期間，一向不冷不熱的日本開始參與，因此中國為中心的經濟秩序的建立就不容易了。但是，中國認為，TPP 協商需要很長時間，並且相關國家之間的利害關係也很大，因此很難按美國意願展開，同時美國所具有的槓桿作用也不多。

肆、美國重返亞洲後的韓中關係評估

一、美國重返韓半島

2012年6月14日在美國華盛頓國務大樓舉行的第二次2+2會談中，韓美兩國一致同意加強「全面聯合防禦局勢」，但協議的最大特點是主要討論了北朝鮮和東北亞以外的其他新地區。兩國強調了印度的戰略重要性，但美國想把印度引入到牽制中國的行動中來的意圖也非常明顯，而且韓美同盟還包括日本強調了三者間安全合作的重要性。美國的世界戰略從歐洲和中東逐步轉移到亞洲，尤其重視韓日軍事合作。2009年在新加坡舉行了史上首次韓美日國防部長會談，2010年7月下旬日本海上自衛隊的軍官第一次參觀了在東海實施的韓美聯合演習，10月日本自衛隊艦艇也參與到在釜山舉行的大規模殺傷性武器防擴散安全倡議（PSI）演習，而且今年5月還試圖簽訂韓日間軍事情報保護協議。如果簽訂協議將成為實現韓美日三國軍事合作的起點。

雖然韓日簽訂情報保護協定最終失敗，但美國接納了韓國修改導彈協議的要求。新「韓美導彈指南」同意把彈道導彈射程定為800公里、無人飛機的裝載重量增加到2500公斤，由此以來韓國具備了對付北朝鮮的抵消性威懾。¹⁵韓國的立場是因考慮到中國，把原先目標值1000公里的射程拉近及妥協了1000公斤的彈道重量與射程聯接線，但中國把它當作是藉口。中國不同意韓國只針對北朝鮮軍事威脅的主張，反而認為事實是構造韓美之間MD體系的開始，也理解為韓國參與美國包圍中國的戰略。如果把導彈射程延長到800公里，會進入中國最大城市上海等沿海地區。

二、關於對華政策的中長期考慮因素

陷入進退兩難的韓國，與區域內其他國家一樣，如何在進入西太平洋

¹⁵ 韓容燮(音譯)，〈意見：導彈距離延長的戰略性意義〉，《文化日報》，2012年10月11日。

地區的美國的重返與中國的崛起中確保生存空間以及持續發展和平與繁榮。如今，國際社會是要容納中國崛起還是牽制中國的這種選擇時期已經結束，美國按美國方式、日本按日本的方式、東南亞按東南亞的方式，關於如何應對中國的崛起而深思熟慮，也到了不得不順應中國的崛起或者決定政策時至少要考慮中國的立場的時候了。面對更加強大而抱有信心的中國，除了韓國以外的其他國家是如何應對的，看來到了要進行比較研究的時候了。¹⁶但是，中國的崛起並不保證道德上的領導能力，所以大家十分關注中國的外交行為將表現出什麼樣的傾向。

在美國的重返戰略和中國的崛起之中，韓國的戰略可以圍繞以下幾個要點思考。第一，未來的中美關係在定性和定量上將成為怎樣的關係？第二，中國將持有怎樣的領導風格？第三，美國是否繼續遵守對同盟的約定？第四，最重要的是中國在韓半島統一過程中將扮演什麼角色？在做出與國家命運息息相關的重要選擇時，這些問題對韓國制定中長期對華政策可說有著舉足輕重的意義。

三、關於對華政策的短期考慮因素

在韓國新政府上台後，外交將大幅度提高中國的比重和重要性。在韓國外交舞臺上中國的重要性將大幅度提高。新國家黨成功維持了韓美同盟關係，目前也明確肯定美國是韓國的最大友好國，但還會站在加強中日俄等周邊國家關係的立場上。新國家黨認為，在綱領上提到了均衡二字，所以可以認為已經認識到這些問題和也要關注周邊國家。一方面，民主黨也承認韓美同盟的重要性，雖然如此，民主黨的立場是為了未來韓半島與東北亞的和平與繁榮，應該從目前的抑制北朝鮮的軍事同盟發展成二十一世紀和平同盟關係。李明博政府過分偏向美國的外交政策惡化了與周邊國家的外交關係，因此要在中長期觀點上恢復有利害關係的與其他主要國家之

¹⁶ 趙英男(音譯)，《21世紀中國走的路》(首爾：NANAM新書，2009年)，頁287。

間的均衡，由此有必要展開實際利益為中心的外交。

中國強烈認為，韓國在中美之間從未採取過平衡的政策。但是，韓國要向中國強調，中國應更加關注不亞於北朝鮮的韓國的戰略價值。韓國的作用是就像在韓中日高峰會、G20、核安全峰會上看到的一樣，證明有著提升中國能力的價值。正如 1990 年中國加入 APEC 時，韓國發揮了重要作用一樣，在 TPP 問題上，中國也應知道韓國的關鍵地位。

相對地，2013 年之後中國的對韓半島政策幾乎不會有很大變化，但韓國應要求中國發揮更持續的建設性作用。中國認為，美國在東北亞地區尊重中國是因為北朝鮮問題的緣故，正因如此，中國依然高估北朝鮮的戰略價值。中國的對朝政策幾乎不會改變。儘管如此，有著戰略機會的往後十年是下一屆韓國新政府和習近平第一任執政時期（2012-17）正好重疊，因此，雙方為了穩定延續朝鮮問題必須要相互合作。¹⁷要好好兒利用這一時期為充實戰略合作夥伴關係做出積極的貢獻。這樣才能攜手應對韓半島的新變化。

事實上，發生天安艦和延坪島事件後，將兩國關係命名為戰略合作夥伴是很難的。雖然期待經濟上的相互依賴能抓住兩國關係的中心，但這也說明兩國關係傾倒於經濟領域的意思。為了成為戰略合作夥伴關係除了經濟領域以外，也應該伴隨著其他領域的合作。就像韓美同盟由安全領域擴大到經濟領域一樣，韓中戰略合作夥伴關係也要從經濟擴大到軍事安全層面，這樣兩國關係才能得到進一步發展。¹⁸

¹⁷ 黃載皓，〈李明博政府時期的韓中外交安全關係評價和戰略合作夥伴關係的充實化方案〉，收錄在《安全學術論集 2011》，第 22 集。

¹⁸ 黃載皓，〈跨越經濟領域進行安全合作才是真正的夥伴關係〉，《週刊朝鮮》（2012 年 11 月 7 日）。