

焦點評析

美國重返東亞及其對區域安全之影響

US Return to Asia and Its Impact to Regional Security

張振江 *Zhen-Jiang Zhang*
暨南大學國際關係學院教授
Professor of School of International Studies
Jinan University

美國是當時世界體系中的唯一超級大國，一舉一動都具有全球性。近兩年來，美國對外政策一個十分顯著的變化是加大了進入亞太地區的態勢。由於與中國大陸和臺灣的歷史淵源，美國一直都是影響兩岸關係的一個重要因素。其重返東亞的新變化，必然會對未來兩岸關係產生重大影響，不可不察。其中既可能有善加利用締造和平的機會，也會出現加劇衝突對立的風險。談論兩岸關係，無論如何都擺脫不了美國重返東亞的這種國際體系層面的結構性決定變數。本文首先簡要總結美國重返東亞戰略與政策的內容與進展，然後分析其出臺的背景與原因，之後推測該態勢的未來發展，最後分析其影響。拙文拋磚引玉，旨在提醒和激發兩岸關係探討中對國際體系因素的重視和研究。

一、美國新區域戰略之發展與內涵

美國重返東亞有多種說法，包括「重返亞洲」(back in Asia)、「重返亞太」(back to Asia-Pacific)、面向亞洲的「再平衡」(rebalancing)以及「太

平洋支點」(Pivot to Pacific)等等。但鑒於本文所談論的對象僅限東亞國家，所以以下統稱為「重返東亞」。最具代表性者是前國務卿柯林頓，她在 2011 年底發表了題為《美國的太平洋世紀》的演講，成為美國重返東亞的戰略宣言。希拉蕊在文中明確表示「政治的未來將由亞洲決定，而不是阿富汗或伊拉克，所以美國將要成為（此次）行動的中心」。在這一戰略宣示的指導下，美國開始積極融入亞洲特別是東亞的進程，在外交、軍事與經濟等領域都取得了引人矚目的進展：

在外交方面，歐巴馬一改小布希政府時期對東協主導系列會議的消極態度，一方面於 2009 年簽署了《東南亞友好合作條約》，並與東南亞國家確定了年度性的美國-東協高峰會。2010 年 10 月，柯林頓訪問越南、柬埔寨、馬來西亞、巴布亞新幾內亞、紐西蘭和澳大利亞等國。在越南，她以觀察員身份出席並成功地使美國加入了東亞高峰會，使後者成員從 10+6 變成 10+8（同時加入的還有俄羅斯），這是美國制度化地進入東亞合作的重大成就。2012 年底，美國又提出了加強與東協經濟關係的 E3(US-ASEAN Expanded Economic Engagement) 計畫。除了與傳統盟國加強外交關係之外，美國還特別注意與一些傳統敵對國家改善關係，諸如緬甸。

在軍事方面，美國與其傳統盟友日本、韓國、菲律賓、新加坡、澳大利亞的關係進一步加強，在澳大利亞、新加坡以及菲律賓等開始增加駐軍和武器配置。¹與此同時，美國還發展新的軍事合作夥伴，特別是越南，2012 年 6 月 3-5 日，國防部長帕內塔在新加坡出席香格里拉對話後，對越南展開了為期三天的訪問，期間考察了金蘭灣基地，成為自越戰結束後首位來此訪問的美國防長，被認為是美越軍事合作全面升溫的前奏。

美國重返東亞的最顯著成就是在經濟領域。從冷戰末期的 APEC 開始直至新世紀以來分別與新加坡和韓國簽署的 FTA，美國一直在試圖從經濟

¹ Mark Manyin, et al., "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's 'Rebalancing' toward Asia," *Congressional Research Service*, March 28, 2012, available online at: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>

領域進入東亞地區，突破就是 2009 年美國開始主導的 TPP（Trans-Pacific Partnership）談判，其前身由智利、新加坡、紐西蘭以及汶萊在 2005 年達成的一份協定，全稱是「泛太平洋戰略經濟夥伴協定」（The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement），當時並未引起國際層面太多注意，直到美國加入為止。2008 年 2 月，美國與 P4 國家進行開放金融服務業的初步談判，9 月宣佈正式啟動加入該協定的談判。截止目前，TPP 已經完成了 17 輪談判，參與成員已達 11 個，分別是澳大利亞、汶萊、加拿大、智利、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、秘魯、新加坡、越南和美國。在第 17 輪談判中還接受日本為新成員。除了美國宣稱的所謂「新一代、高品質、高標準」等，「成功整合亞洲太平洋經濟體」可謂是一個至關重要的關鍵字。

二、美國重返東亞的戰略背景與影響

美國重返東亞，有著國內、全球和地區三個層面的經濟與政治戰略背景、原因和動機：首先，國內層面的直接原因在於改善其經濟狀況。美國貿易代表在宣佈美國加入 TPP 時公開表示「在美國貿易代表辦公室開始實施這一計畫時，我們認識到美國的工人、農民、農場主、製造商以及服務商等都面臨著跟過去不一樣的挑戰。正因為如此，進一步參與泛太平洋夥伴計畫會為我們提供應對我們現有貿易協定的不足，並為二十一世紀貿易協定的前進設定標準。」「TPP 框架下的一個高標準的區域貿易協定有助於增加美國人民的就業和經濟繁榮，而這也正是貿易的目的與承諾。」近年來國際金融危機影響餘波未散、美國國內經濟復蘇依然乏力、中國崛起勢頭不減，在此背景下，謀求重返東亞、參與該地區的經濟發展並從中獲利，自然是一個順理成章的選擇。

全球層面的背景是美國貿易政策從多邊主義到雙邊主義和地區主義的轉向。二次大戰以來，由於對 GATT 的創始作用及在戰後世界經濟中的

領頭羊角色，美國一直堅持並主導了國際貿易體系中的多邊安排，反對雙邊和地區性質的貿易協定。但是，隨著冷戰後大國控制的減弱，特別是歐洲整合的刺激，美國不得不加入 APEC 並在 1994 年和加拿大、墨西哥建立北美自由貿易區 (NAFTA)。進入新世紀後，又先後與約旦 (2001 年 12 月)、新加坡 (2004 年 1 月)、智利 (2004 年 1 月)、哥斯大黎加 (2004 年 8 月)、多明尼加 (2004 年 8 月)、薩爾多瓦 (2004 年 8 月)、瓜地馬拉 (2004 年 8 月)、宏都拉斯 (2004 年 8 月)、尼加拉瓜 (2004 年 8 月)、澳洲 (2005 年 1 月)、摩洛哥 (2006 年 1 月)、巴林 (2006 年 8 月)、哥倫比亞 (2006 年 11 月)、韓國 (2007 年 6 月)、巴拿馬 (2007 年 6 月)、阿曼 (2009 年 1 月)、秘魯 (2009 年 2 月) 簽署了雙邊 FTA，但其中只有新加坡和韓國是東亞國家，所以 TPP 自然成為進入亞太的最好敲門磚。實際上，小布希政府後期就已經決定啟動加入 TPP 的談判，但歐巴馬入主白宮後一度對共和黨政府的此一貿易政策大加質疑，然而時隔不久，歐巴馬便重拾小布希牙慧。其實，小布希還曾於 2006 年提出過「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of Asia-Pacific) 的概念，並將之納入 APEC 的長遠目標，但由於顯而易見的實際操作難度和政治不可行，這一戰略構想難以落實。因而在很大程度上，TPP 就成為落實 FTAAP 戰略的具體政策。²

地區層面的重要背景是美國與日益發展的東亞區域合作 (East Asian Regionalism) 的關係，後者是指冷戰後、特別是 1997 年東南亞金融危機之後由東南亞國家與中日韓 (10+3) 發展起來的一種區域合作，印度、澳大利亞和新西蘭也都積極加入這一進程 (10+6)，到 2005 年首次東亞高峰會 (East Asian Summit) 召開，標誌著東亞合作進入一個新的階段。對於東亞合作的發展，美國一開始並沒有關注，911 事件後才有了新的戰略重點，所以直到東亞高峰會後才開始重視。就此而言，美國的重返東亞，既有針對東亞合作的戰略背景，也不乏戰術層面的考量。

² 張振江，〈亞太自由貿易區：美國戰略與中國應對〉，《世界經濟與政治》，第 4 期 (2009 年)。

在戰略層面，結合亞太自由貿易區戰略，不難看出 TPP 是美國撬動東亞合作的一個杠杆，最終目的還是想利用一種泛太平洋的安排來弱化目前的東亞合作，以確保美國自身參與的合法性以及在未來亞太而不是東亞區域安排中的主導性。以 TPP 為例，美國貿易代表辦公室官方網站上有一篇文章專門提到「僅只因為一個排除美國的東亞自由貿易區的靜態歧視效果，美國每年就會損失 250 億美元的出口。」在宣佈美國加入 TPP 的講話中，歐巴馬也表示「隨著東亞高峰會在應對當代挑戰過程中發揮作用，美國期待著以更正式的方式與之接觸」。

在戰術層面，TPP 是美國撬開東亞合作並主導亞太區域安排的一條捷徑。美國與東亞地區的雙邊 FTA 之路並不平坦。在東亞，目前美國只與新加坡和韓國簽有真正的雙邊 FTA。與泰國和馬來西亞的談判早已啟動，但一直難有結果。美國商會抱怨在亞太地區的 150 多個 PTA 中（實際上已經生效的 175 個，20 個待批，50 多個還在談判中），美國參與的很少，只有 TPP「才能確保美國能夠積極參與該地區的一個手段」。因此，儘管表面上是自願參加，但美國實際上做了很多工作，諸如去年對日本可謂軟硬兼施，終於鼓動後者同意加入其中。所以，TPP 目前的聚眾效應已經開始產生，相信隨著日本的參與，會有更多的東亞國家緊隨其後。

三、美國新戰略作為之重點

美國重返東亞的根本目標有二：一是確保美國在亞太的持續存在並且從中獲益，諸如反復宣揚的自由通航、貿易、穩定以及符合美國利益的民主制度擴展等等；二是確保和維護美國在亞太的領導地位。就此而言，歐巴馬在其第二任內的亞太戰略不會有太大變化，相反，還會出現進一步夯實與擴大的跡象：

首先，美國會進一步深化與傳統盟友的關係，因為這是確保美國在亞太存在與發展的基礎。特別是在軍事領域，諸如繼續增加在澳大利亞、新

加坡和菲律賓的駐軍、設備與各種軍事演習等。在此基礎上，美國還會尋求新的合作夥伴，諸如印度、印尼、越南、緬甸等，與這些新夥伴除了軍事上合作之外，更多的還會採取經濟與公共外交等手段提升關係，諸如美國與緬甸的關係發展就格外引人注目。TPP 的力度還會進一步加大，諸如美國已經成功說服日本加入這一談判進程。

其次、美國會推出更加協調一致的亞太政策。眾所周知，美國的政治體系與結構決定了外交政策的多重掣肘。但是，有跡象表明目前國會、白宮、國防部和國務院等已經在預算方面達成一致，決定在整體削減國防開支的同時，維持甚至增加美國在亞太的開支預算。此外，還有專家呼籲應當系統地發揮美國在亞太的「軟實力」。³

最後、美國還會進一步擴大其眼中的亞洲和亞太的地理範圍。一個最明顯的變化是將南亞地區特別是印度洋沿岸的亞洲國家納入其戰略之中。具體負責東亞事務的助理國務卿甚至公開稱如何將太平洋與印度洋相結合並納入美國外交操作之中將會是美國戰略思維的「下一個挑戰」。實際上，美國國會已組成了融合太平洋、東亞和南亞的聯合小組委員會，就相關戰略問題展開研究。近年美國和印度的軍事合作也明顯增多，說明美國亞洲再平衡戰略擴至南太平洋的計畫已在運行中。⁴可以將之稱為「兩洋並一區戰略」：將太平洋和印度洋整合到亞太地區的統一戰略之中去。

四、美國重返東亞對區域平衡之影響

在一個地球村的全球化時代，作為冷戰後國際體系中唯一超級大國的美國，其任何舉動都會直接影響世界各地。美國重返東亞的影響，可以從國家、地區和全球三個層面進行概括：

在國家（只談東亞）層面來講，美國的重返為各國帶來了新的機會和

³ Richard Bush, "On the Eve of Obama's Inauguration: American Soft Power in Asia," <http://www.brookings.edu/research/opinions/2009/01/asia-bush>

⁴ Manyin et al., *op. cit.*

挑戰。實際上，我們明顯看到近年來東亞地區的國際形勢風雲跌宕，主要就是不少國家利用美國重返的機會在調整各自對外政策，目的在於維護和擴展各自的國家利益，表現形式則是與美國以及與中國關係的變化與調整。需要注意的是，筆者兩年前就提出需要謹防那些利用大國關係、完全追求一國之私利而不顧整個地區乃至全球穩定與秩序的中小國家。⁵

從地區層面來講。就冷戰後所出現的東亞區域合作而言，無論如何解釋，美國的重返在客觀上都起到削弱與分化東亞合作的效果。目前並行存在的 10+3 與 10+8 就是一個很好的例證，說明東亞國家針對美國重返的不同態度。TPP 是另一個例子，因為東亞已經存在著很多的 FTA，但美國政治軍事與經濟的進入使亞洲國家有了不同選擇，從而造成整個地區合作出現東亞和亞太的兩種不同模式。此外，美國重返特別為東南亞國家提供了機會，從而使得本來由於中國崛起而已經成為各個大國競相拉攏對象的東協更加成為大國的裁決者。⁶

美國重返東亞的國際層面影響在於以下幾個方面：首先、由於整體實力的有限性，美國戰略調整可能引發諸如對其傳統盟友歐洲和拉美地區軍力部署和關照的相對減弱，以及由此可能引發當地國家間關係的變化；其次、隨著美國重返東亞，東亞地區逐步成為世界政治、經濟、軍事以及外交的重心，「亞太世紀」的提法由來已久，而美國的重返無疑會加速這一全球性態勢的演進；最後，美國重返東亞後所導致的中美關係的變化與調整所引發的全球影響。美國重返東亞，一方面會把中美之間具有全局性的問題直接推到了東亞和中國的邊沿，另一方面也會使得本可能屬於中國兩國雙邊或區域性問題過早地推向全球。針對未來的中美關係，衝突派與合作派都有各自的說法，前者提出中美必有一戰，後者則有諸如 G2 與「中

⁵ 張振江，〈警惕中美關係中的「漁翁」〉，《羊城晚報》，2011年10月20日，
http://www.ycwb.com/ePaper/ycwb/html/2011-10/20/content_1235962.htm

⁶ 張振江，〈東協應當感謝中國的四個理由〉，《羊城晚報》，2011年5月12日，
http://www.ycwb.com/ePaper/ycwb/html/2011-05/12/content_1109935.htm

美國」(Chimerica)的提法。

美國重返東亞及其對中美關係的影響，具有十分明顯的全球意義，屬於國際體系層面的結構性因素。在中美兩國力量對比此消彼長的國際關係結構中，美國的重返東亞，無論其動機如何，都在客觀上給中國造成了實實在在的壓力和認知壓力。儘管美國政府也多次澄清沒有遏制中國的戰略意圖，但中國的理解卻並非如此。在中美兩國相互猜忌之下，加之亞太各個國家各自利益的權衡，使得整個亞太地區形勢出現了極大的動盪與調整。2012年4月初，北京大學國際戰略研究中心發佈了王緝思和李侃如合作的報告《中美戰略互疑：解析與應對》就是一個很好的例證。

在此過程中，不少國家都在利用這一機會試圖平衡中美、競爭者利用美國的重返強化對中國制衡、對中國發展不確定者處在中美之間更加艱難、火中取栗者更是借機謀求一己私利而無視整個地區的長遠和平。對中國而言，目前學術界和政策圈內都不乏過分解讀美國重返東亞之敵意從而出現了對臺灣政策操之過急的跡象；而在臺灣，也出現一些利用美國機會再次擴大其外交空間甚至直接對抗中國大陸的聲音。歸根到底，如何認清美國重返東亞的首要關注是美國的利益而不是兩岸和平、如何堅持從兩岸和平的長遠和大局出發、如何理解中華民族的復興、如何不被美國以及美國重返東亞所誘導等等，都將是海峽兩岸人民和決策者所共同面臨的重大考驗。就兩岸關係而言，美國的因素是外來的和結構性的，但筆者依然相信行為主體的能動性和創造性，畢竟，歷史是由人創造的！