

## 焦點評析

# 美國拜登總統和亞洲再平衡策略

---

## American President Biden and Rebalancing Strategy in Asia

蔡榮祥 *Jung-Hsiang Tsai*

國立中正大學政治學系教授

*Professor of Department of Political Science  
National Chung Cheng University*

### 一、前言

2020 年美國總統大選，民主黨候選人拜登 (Joseph R. Biden) 贏得總統選舉，將於 2021 年 1 月 20 日正式就職擔任總統。拜登總統當選人曾經於 2009 年到 2017 年歐巴馬總統任內擔任副總統職位，實際參與相關的外交政策之擬定和執行，因此本文想藉由過去歐巴馬總統所執行的亞洲再平衡策略來解釋和分析美國民主黨中國政策的外交思維，藉此來推估拜登總統未來可能採取的政策考量或依據。2009 年美國歐巴總統執行新的亞洲政策，稱之為轉向亞洲 (pivot to Asia) 或是再平衡 (rebalancing) 策略，主要的意涵是指美國大幅度以及動態地增加在亞洲地區交往的焦點和深入，而不是表示美國重返亞洲，因為事實上美國從來沒有離開過亞洲。<sup>1</sup> 驅動轉向亞洲的外交政策最主要的原因是中國的強勢作為讓許多亞洲國家

---

<sup>1</sup> Kurt Campbell and Brian Andrews, "Explaining the US 'Pivot' to Asia," *Chatham House*, [https://kritisches-netzwerk.de/sites/default/files/explaining\\_the\\_us\\_pivot\\_to\\_asia\\_-\\_kurt\\_campbell\\_and\\_brian\\_andrews\\_-\\_the\\_asia\\_group\\_-\\_august\\_2013\\_-\\_9\\_pages\\_0.pdf](https://kritisches-netzwerk.de/sites/default/files/explaining_the_us_pivot_to_asia_-_kurt_campbell_and_brian_andrews_-_the_asia_group_-_august_2013_-_9_pages_0.pdf), p.2, accessed on 2020/11/15.

要求美國增加其軍隊駐守以及關注亞洲這個區域。<sup>2</sup> 然而，美國歐巴馬總統整體的中國戰略還是以交往為主，平衡為輔，尋求運用多邊機制來化解可能的主權或是疆域的衝突。本文以下將從共管亞洲秩序、新型大國關係和南海衝突三個面向來評估再平衡政策可能產生的問題或缺點，以及分析其對未來美國的中國政策所可能產生的影響。

## 二、再平衡政策與共管亞洲秩序

2009 年美國總統歐巴馬訪問中國時，雙方發表共同聲明，聲明中提到雙方尊重彼此主權和領土的完整性以及核心利益，認為確保中美關係的持續進展對於雙方來說是極為重要的。<sup>3</sup> 這樣的聲明會讓中國以為美國基本上會對於中國是採取妥協或是讓步的途徑，或是美國會支持中國對於核心利益的立場。然而美國部分資深官員對於中國核心利益中有關於台灣、尖閣群島和南海諸島的主權宣稱的立場是不贊同的，因此美國的官員在共同聲明之後，盡量避免使用核心利益的字眼，但是中國方面卻認為美國違背共同聲明的承諾。<sup>4</sup> 另外導致美國再平衡政策失敗的原因之一是美國與中國共管亞洲，這樣的狀況與過去 1970 年代美蘇關係相對低溫時期一樣，兩國在特定政策領域合作，並以承認彼此影響力範圍作為交換，具體的作法是美國和中國發展新型的大國關係以及美國尊重中國的核心利益。<sup>5</sup> 亞洲大部分的政策觀察家認為美中共管亞洲會違反以規則為基礎的國際秩序，以及擔心美國為了尋求與中國在國際議題上的合作，因此會犧牲亞洲

---

<sup>2</sup> David Shambaugh, "Assessing the US 'Pivot' to Asia," *Strategic Studies Quarterly*, 7(2), p.18.

<sup>3</sup> "U.S.-China Joint Statement," *the WHITE HOUSE PRESIDENT BARACK OBAMA*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/us-china-joint-statement>, accessed on 2020/11/10.

<sup>4</sup> Thomas Christensen, "Obama and Asia: Confronting the China Challenge," *Foreign Affairs*, 94(5), p. 30.

<sup>5</sup> Scott W. Harold, "Is the Pivot Doomed? The Resilience of America's Strategic 'Rebalance'," *The Washington Quarterly*, 37(4), pp. 95-96.

盟國的利益。<sup>6</sup> 當美國對於中國採取相對較軟弱的立場時，很容易讓中國的鷹派人士宣稱這是他們的功勞，因為這是他們持續增強軍備的強硬政策所帶來的美國政策之轉變。<sup>7</sup> 針對美國的再平衡策略之評估報告指出：一、美國的再平衡策略對於因應中國崛起並沒有清楚連貫的方針；二、美國從 2009 年到 2015 年國防預算的縮減，限制了美國國防部執行再平衡政策的能力；三、中國反介入/區域拒止（A2/AD）的能力讓美國在亞洲的部署、盟國和國際海、空域的航行自由產生風險；四、中國在南海島嶼的軍事化行動，證明中國風險容忍程度很強以及計畫將美國逐出亞洲的決心，美國和亞洲盟友必須重新評估其對中政策。<sup>8</sup> 整體來看，美國對於中國採取低溫的外交策略反而讓中國鷹派勢力抬頭或主導，並持續進行軍備提升，對於周邊的亞洲國家採取強勢的作為，讓美國在亞洲的影響力或是可信度降低。

### 三、新型大國關係

當中國和美國同意建立新型的大國關係之定位下，兩國之間呈現出難以化解的矛盾。例如，中國要求美國停止軍售台灣、放棄擴大美國在亞洲的軍事前進部署、解除對於中國出口貨物的管制、退出亞洲地區盟國的軍事基地、移除戰區飛彈防禦系統和終止對於中國周圍的海空偵察行動，然而大部分這些要求都是美國國家安全策略的重要成分，美國不可能為了化解中國的憂慮而改弦易轍。<sup>9</sup> 2015 年 9 月 25 日中國國家主席習近平訪問美國白宮，與歐巴馬總統在聯合記者會上發表聲明，習近平主席說：「南

---

<sup>6</sup> Ibid, p.96.

<sup>7</sup> Aaron Friedberg, "Bucking Beijing: An Alternative U.S. China Policy," *Foreign Affairs*, 91(5), p. 57.

<sup>8</sup> Michael Green, Kathleen Hicks, and Mark Cancian, *Asia-Pacific Rebalance: Capabilities, Presence, and Partnership* (Washington, D.C.: CSIS), pp. 4-5.

<sup>9</sup> Ely Ratner, "Rebalancing to Asia with An Insecure China," *The Washington Quarterly*, 36(2), p. 29.

沙群島的建築工事不針對或是影響任何國家，中國不打算追求南海島嶼的軍事化行動」。<sup>10</sup> 言猶在耳，中國繼續擴大推動軍事化南海島嶼，完全不理會對於美國所作的承諾。根據國際海上安全中心智庫的報告指出，中國在 2016 年 1 月 16 日已經在南沙島嶼中的永暑礁完成機場跑道的建築，這些跑道可以讓中國的空軍或海軍的軍機起降。<sup>11</sup> 美國試圖運用集體力量來反制中國的行為，但卻不成功。<sup>12</sup> 另外，美國和東南亞國協高峰會於 2016 年 2 月 16 日首次在美國加州舉行，有關南海緊張的部分美國呼籲停止填海造陸、重建和軍事化爭議島嶼，但隻字片語卻未提到中國。<sup>13</sup> 從這些事件可以看出新型大國關係的框架並無法抑制中國的擴張行為，甚至在多邊的機制中選擇淡化中國的威脅，等同於容許中國以維護歷史主權為名，繼續在南海島嶼填海造陸，並以武力威逼原本實質佔有南海島嶼的聲索國如菲律賓和越南等，讓那些島嶼變成是中國所實質控制的領土。

#### 四、南海衝突

歐巴馬政府時期美中衝突的核心議題是南海島嶼的主權爭議。中國主張南海諸島（九段線為疆界）是中國的固有領域，而美國主張在南海享有航行自由權。中國認為美國涉入南海主權爭議以及維繫美國支配的區域秩序對於中國主權完整和崛起是威脅，而美國看待中國強化其在南海的主權

---

<sup>10</sup> “Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference,” *the WHITE HOUSE PRESIDENT BARACK OBAMA*, 2015/9/25, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint>, accessed on 2020/11/14.

<sup>11</sup> Ian Sundstrom, “Another Unsinkable Aircraft Carrier,” *Center for International Maritime Security*, 2015/1/16, <http://cimsec.org/another-unsinkable-aircraft-carrier/14349>, accessed on 2020/11/14.

<sup>12</sup> George Löfflmann, “The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint: President Obama’s Conflicted Grand Strategy in Asia,” *Asian Security*, 12(2), p.95.

<sup>13</sup> Jeff Mason and Bruce Wallace, “Obama, ASEAN Discuss South China Sea Tensions, but No Joint Mention of China,” *Reuters*, 2016/2/17, <http://www.reuters.com/article/us-usa-asean-idUSKCN0VPIF7>, accessed on 2020/11/14.

宣稱及影響力是對於地區秩序的威脅。<sup>14</sup> 2012年中國與菲律賓發生黃岩島（Scarborough Shoal）漁權爭議，最後中國以軍艦護漁的方式實質控制黃岩島。2013年菲律賓將黃岩島的爭議提交國際海洋法庭常設仲裁法院進行仲裁，於2016年7月結果出爐，中國的九段線主張與國際海洋法相違背，中國所佔領的島嶼是岩礁；中國認為該裁決沒有拘束力、中國不接受和不承認。<sup>15</sup> 南海衝突凸顯美國對於中國所採取的低盪策略並無法嚇阻中國對於菲律賓的強制性外交作為以及美國採取多邊途徑或是國際仲裁的結果對於中國並沒有任何的既判力，仲裁之後中國不會將黃岩島歸還給菲律賓。國際政治學者指出，在南海的主權爭議上，中國藉由威脅鄰國來嚇阻這些國家使用武力挑戰中國的主張，但是這樣的行為也將這些中國的鄰國推向尋求美國的支持來平衡中國；美國比以前更積極涉入南海地區的活動，但是避免直接挑戰中國的主權問題，以及不尋求封鎖或是反擊中國目前所控制的現況；中國除了黃岩島之外，並沒有繼續使用軍事武力來攻擊南海其他聲索國的小島。<sup>16</sup> 事實上，在2016年3月2號，中國五艘軍艦奪取原本屬於菲律賓控制的五方礁（英文名稱為 Jackson Atoll，菲律賓稱為 Quirino Atoll）。五方礁事件凸顯一個重要意涵，中國並沒有放棄以軍事武力來奪取鄰國所控制的南海島嶼，歐巴馬總統的亞洲戰略並無法有效地嚇阻中國在南海的擴張行動。中國主張南海的爭議應該經由牽涉的雙邊國家來解決，而外部的國家如美國不能加以干涉。<sup>17</sup> 以中國軍事力量來看，這

---

<sup>14</sup> Fravel, M. Taylor and Kacie Miura, “Stormy Seas: The South China Sea in U.S.-China Relations,” MIT Political Science Department Research Paper, p.2.

<sup>15</sup> 蔡榮祥，〈中國崛起和南海衝突：台灣在亞太秩序中之戰略影響〉，《遠景基金會季刊》，19（1），頁14。

<sup>16</sup> Taylor Fravel M, “Threading the Needle: The South China Sea Disputes and U.S.-China Relations.” In Robert S. Ross and Øystein Tunsjø, eds., *Strategic Adjustment and the Rise of Chia: Power and Politics in East Asia* (Ithaca and London: Cornell University Press), pp.258-259.

<sup>17</sup> Bonnie Glaser and Brittany Billingsley, “US Pivot to Asia Leaves China off Balance,” *Comparative Connections*, 13(3), pp.29-42.

些涉及南海爭議的鄰近國家無法與中國進行抗衡，雙邊協商的過程中只能接受中國實質控制島嶼的事實。

## 五、結論

歐巴馬總統將美國全球的戰略中心側重在亞洲，企圖透過與中國的雙邊協商和亞洲國家的多邊機制來化解可能的衝突和危機。然而，與中國雙邊協商的過程中，並沒有採取具體的嚇阻策略，反而接受中國所主張的核心利益觀點，結果促成中國繼續採取強制性外交的手段造成既定事實，不接受國際法院仲裁的結果，甚至運用強大的軍力來奪取菲律賓原本所控制的南海島嶼。中國國家主席習近平訪問美國所發表的聲明強調中國不會軍事化南海島嶼。但是訪美之後，卻是大興土木，將這些島嶼構建成軍事基地，形成點線面的海上堡壘。另外，歐巴馬總統想要透過多邊的機制來化解南海的緊張，但卻是成效不彰，只是淡化而沒有實際解決相關的衝突。美中關係在川普總統主政時期，歷經結構性的轉變。川普總統將中國定位成修正主義國家，尋求透過印太戰略，結合日本、澳洲和印度來對抗中國。這些國家基本上與中國都存在外交衝突或主權疆域的問題。新任的拜登總統曾經多次提及未來會尋求多邊機制來化解可能的衝突。從本文的分析來看，如果拜登總統反轉川普總統的對中戰略，依循過去歐巴馬總統的亞洲政策，很可能會形成戰略曝險，讓中國繼續透過國際自由貿易體系來促進其經濟發展，並將這些利益轉化成軍事力量的提升，覬覦或是繼續奪取南海周邊國家所實際控制的島嶼，讓亞洲國家認為美國無法嚇阻中國的強勢作為，只能臣服於中國強大的軍力之下，反而讓美國的亞洲再平衡政策失去了平衡。