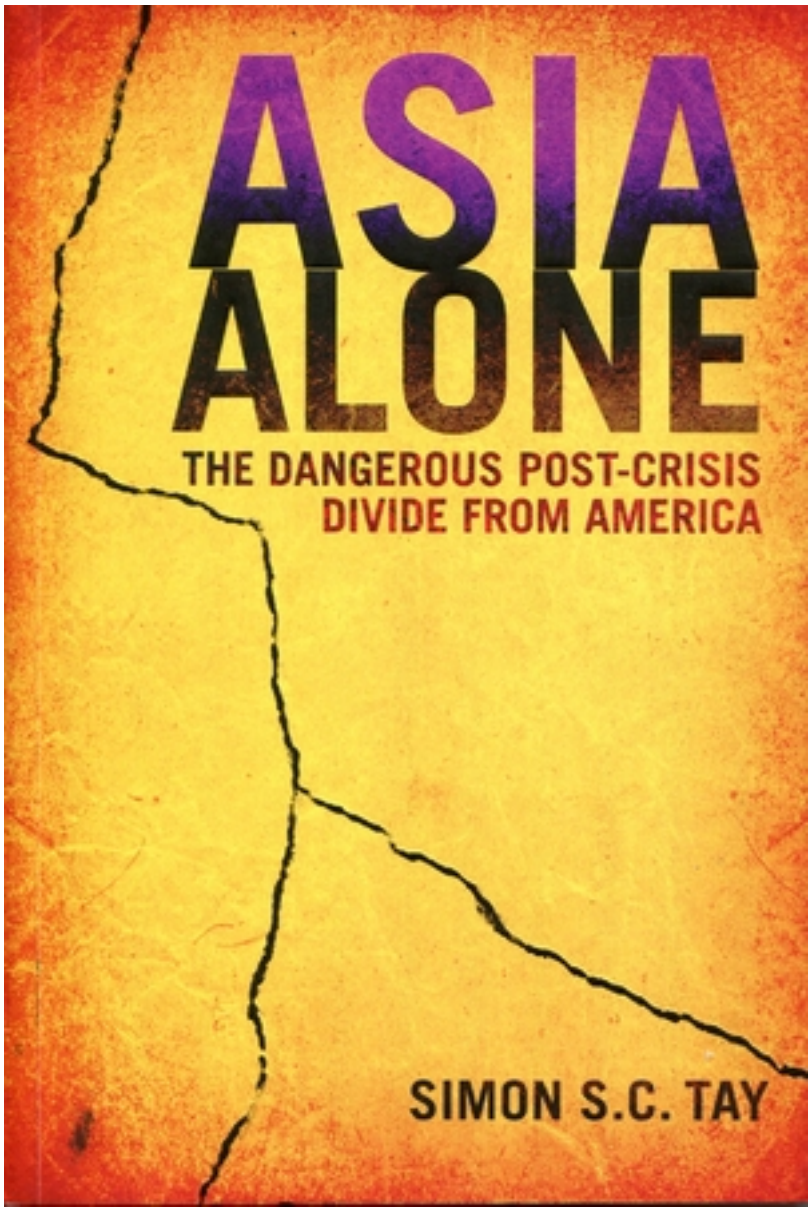
發佈：2011-03-07, 週一 18:21
點擊數：4556




壹、美國與亞洲關係的回顧

亞洲在冷戰時期是美、蘇對抗爭相拉攏的地區，但是，隨著蘇聯瓦解，美國成為全球唯一超強後，它的地緣戰略還是依然重要。對美國而言，就誠如前國家安全顧布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）在大棋盤（The Grand Chessboard: American primary and its geostrategic imperatives）一書所提到的，美國在1990年蘇聯瓦解後，破天荒地成為有史以來第一個非歐亞大陸國家的全球性的大國（super power）。美國雖然是大國，可是歐亞大陸依然保持著地緣政治的重要性。不僅西邊的歐洲依然是世界大部分的政治和經濟力量所在，東邊的亞洲，最近也成為經濟增長和政治影響力上升的重要地區。因此，要如何控制這兩個地區，即歐、亞大陸，以阻止任何一個敵對的歐亞大國的出現，維護美國的全球性大國地位，就成為美國最核心的外交戰略目標。因此，美國必須把他的外交與軍事力平均部署在整個亞歐大陸版塊。頂多是集中在最有可能出現挑戰美國地位的對手地區，例如伊斯蘭核心的中東，以及東亞的中國崛起。在1990s年代，美國曾經部署「打贏兩場同時出現的戰爭」的軍事戰略，就是按照這個地緣戰略構想而來。


Phoca PDF

然而，這是從傳統安全的外交關係角度考量，不一定符合後冷戰時期各國的外交期待。最明顯的事實就是在新加坡學者戴尚志（Simon S.C. Tay）的書："Asia Alone ： The Dangerous Post-Crisis Divide From America"一書中強調的1997~98年發生的亞洲金融風暴，當亞洲國家熱切希望美國伸出援手時，美國卻要各國先進行金融體制改革，再援助。這對許多亞洲國家而言，如落井下石，至今仍難釋懷。事實上，連當時同為亞洲國家且是世界第二大經濟體的日本，也像美國一樣，沒有適時提出援手，而令亞洲受難國家耿耿於懷。反觀中國此時卻相當大方地提供10億美元協助，與美日相比，此舉有如雪中送炭。因此，在金融風暴過後，當東亞國家積極推動經濟整合的一體化的國際合作時，東亞國家考慮合作對象時，美國已經不是首選，日本也非次要選項，中國的角色卻非考慮不可。這已經是1997~98年亞洲金融風暴以來的亞洲新國際經濟秩序。同時我們也發現到，金融風暴也已經被公認是後冷戰時期的新安全威脅，是當今各國推動安全合作的重要議題。這可從G20受到各國重視程度看出端倪。

當然，這是過去十多年來的歷史，但是從戴尚志的書中可以看出，這也是亞洲與美國關係的重要轉戾點。尤其是美國布希總統在2000~2008年的八年任期內，不重視與ASEAN關係發展，美國國務卿多次缺席ASEAN主辦的對話會議紀錄，深刻烙印在各國領袖腦海中。「亞洲與美國已經分道揚鑣」、「亞洲必須走自己的路」等的議論油然而生。雖然現在美國歐巴馬政府的亞洲政策，是大幅修正了布希政府時期給亞洲國家產生的疏離印象。但是，過去十多年的疏離，亞洲變化太大了，不可能再回到1997年前的亞洲。現在是美國必須調整自己的角色，而不可能要求亞洲國家改變角色。否則，像布里辛斯基所說的，美國要阻止一個敵對的國家或勢力挑戰美國的戰略利益，就很難說了。這一點應該是Asia Alone這本書要告訴美國的重點。

貳、不走回頭路的亞洲

一個國家的崛起，都有其發展成功的主客觀因素，也就是俗稱的天時、地利與人和。中國現在被譽為崛起的國家，從主觀因素來看，中國從1978年堅持推動的經濟改革開放政策，是關鍵的主觀因素。另外，在客觀因素方面，毫無疑問地，美國在過去10多年與ASEAN的疏離，使得中國不論在軍事威脅或是經貿關係擴展，甚少有阻力。特別是軍事安全方面，美國由於集中精力在打擊恐怖組織活動，打擊伊拉克海珊政權、阿富汗塔利班政權，以及阻止伊朗發展核武等問題，布希總統已經把美國過去要「同時打贏兩場戰爭」的戰略部署調整成，集中精力打贏反恐戰爭，甚至於還推動與中國反恐合作。為了向中國展示友好關係，美國把阻止北韓發展核武輸出給恐怖主義國家有關的「六方會談」重任交給中國，由其負責開會的協調工作。這等於給中國創造一個他可以主導東北亞安全環境的機會，使得在整個東亞地區中國不需付出太大的安全成本。這種情形與2001年「九一一恐怖攻擊事件」發生前，中國駐南斯拉夫大使館被炸、南海軍機擦撞事件以及布希同意三項軍售台灣等，當時中國面對的美國軍事壓力，是截然不同的處境。美國與中國合作反恐、處理北韓核武問題的合作等，事實上都幫助了中國創造一個可以高談和平崛起論調的安全環境。這是中國崛起的重要客觀因素。

當然，中國見機不可失，除了維持與美國的安全合作之外，更重視與亞洲國家的經濟關係拓展，以及參與ASEAN的安全合作機制。經濟方面「ASEAN + 1」是合作的核心，並積極主導「ASEAN + 3」，以及經營以亞洲為版圖的「博鰲論壇」，希望推動對中國有利發展的亞洲經濟一體化工程。根據Asia Alone一書的介紹，亞洲國家尤其是ASEAN，在過去10多年來都已經感受到與中國經濟合作的好處，且已經無法走回頭路。另外，在安全合作方面，當然，中國與ASEAN南海


Phoca PDF

周邊國家在南沙群島的島嶼主權之爭，是不容易解決的。但是中國還是簽署了解「南海各方行為宣言」，以及「東南亞友好合作條約」。比起美國都早了好幾年。最重要的是每年ASEAN主辦的安全對話，中國外交部長從不缺席。中國領導人更是每年都到東南亞訪問。這種對比，明顯可以看出，美國退，中國進。在將近10年的彼消此長，ASEAN對美國的疏離感，木已成舟。因此，即使現在歐巴馬政府想挽回頹勢，ASEAN甚至亞洲國家也不可能再走回頭路了。

參、新的安全環境與新的關係

事實上，被Asia Alone點名不重視ASEAN的美國前國務卿萊斯（Condoleezza Rice）到了2008年初布希政府最後一年任期時，還沒發覺到亞洲國家對美國的觀感已經在變。她在2008年7~8月號Foreign Affairs 中所撰寫的 "Rethinking the National Interest-American Realism for a New World"一文中，還繼續在宣揚美國推動的民主價值觀，認為這是維持各國都有利的國際安全秩序架構的最好的出路。尤其是對中國與俄羅斯，她認為他們都是現有國際秩序的既得利益者，應該跟美國共同合作推進「良好治理（well-governed）」、「遵守法律（law-abiding）」的民主國家應有的理念。而重點是在促使伊斯蘭世界建立民主國家。在該文章她還是在為美國介入伊拉克、阿富汗的戰爭與民主重建計劃辯護，以及批評哈馬斯組織在加薩走廊的恐怖活動。文章幾乎看不到美國對ASEAN的關注，當然更看不到ASEAN在經過亞洲金融風暴後，各國慘澹經營經濟重建同時，美國提出復興該地區的援助計畫。其實，當布希提出超過800億美元的伊拉克援助計劃在國會通過時，如果也能通過十分之一的經費援助ASEAN，相信美國在東南亞國家的形象絕對不是現在的樣子。

當然，美國外交政策是奉行現實主義的國際關係理論。布希政府對ASEAN的外交，是與其對ASEAN的傳統印象有關。根據對ASEAN外交有很長期研究的知名學者Michael Leifer指出，ASEAN國家其實也是現實主義外交。為了獲取ASEAN最大的利益，其與區域外的大國合作原則就是「權力平衡（balance of power）」。而用來作為維持這個原則的槓桿就是所謂的ASEAN- WAY，其內涵有二，一是共識決（即沒有一個東協成員國反對才能對簽署合作案）、二是不干涉內政原則。在這兩個原則交互運用下，過去任何一個大國包括美、中、印度及日本等國都無法壟斷對ASEAN的援助。美國過去10多年最有興趣推動的合作計劃是反恐，但除了菲律賓外，其他國家的合作意願並不熱烈。當然，這對布希與萊斯而言，是不會把外交重點轉移到這個地區。沒有反恐合作，就沒有經濟援助。這應該是解釋美國過去與ASEAN疏離的合理答案。可以說，美國與ASEAN的需求各不相同，一個要反恐，甚至要求緬甸的民主化，一個要的就是經發展的援助。交集很小。此時專注於經濟高成長的中國，很自然地就成為ASEAN尋求援助的夥伴。再加上1997年亞洲金融風暴中國的送暖，在包括ASEAN在內的亞洲國家，當然更會想要與中國建立緊密的經貿合作關係。

事實上，中國現在的經濟角色已經不同於往，人民幣與美元的較勁已經成為中、美較勁的代名詞。亞洲國家在兩個大國之間如何獲得最大利益，當然是不能再以過去的安全環境來思考因應對策。尤其是在亞洲國家過去10多年與中國經濟關係緊密化後，美國歐巴馬政府又開始重視亞洲外交，以及中國伴隨著經濟高成長而逐漸擴張的軍事力量，對南海主權爭議態度逐漸強硬的發展趨勢等新的環境因素出現，亞洲國家必須要有新思維。不再以1990s年代的背景來考慮未來。

肆、亞洲國家的新思維—The Power of &理念


Phoca PDF

發佈：2011-03-07, 週一 18:21
點擊數：4556

當然，像是倡議大國外交理論的布里辛斯基所提的G-2理論絕對不是亞洲國家所樂見的。美國與中國儘管對亞洲國家的發展有很大的影響，但是ASEAN還是堅持要維持發展的自主性。「權力平衡」的理論還是可用，但必須要有新的思維與論述，也就是在Asia Alone書中提到「The Power of &」。這個概念是要美國、中國與新興的亞洲國家包括中小國家在內，如果想要獲得經濟利益與和平安全的話，不只是要在經濟上的合作，還必須包括政治方面的緊密合作在一起。這種理念與最近幾年APEC倡議的「開放的區域主義（Open Regionalism）」類似。而美國與中國還必須要多做一些功課，尤其是經濟方面，美國必須調整自己在亞洲的角色，中國及ASEAN也一樣，特別是在自由貿易區的整合問題。至於安全方面，亞洲國家最擔心的中國軍事擴張問題，也應該揚棄過去單獨與中國雙邊談判解決爭議的方式，需要擴大像是「東協區域論壇（ASEAN F Region Forum）」與中國的安全對話方式，使成為亞洲國家共同與中國的對話的機制。且美國也應該納入對話。當然，這不是一蹴可成的理念，但是有實現的可能性。必須一步一步來。

其實，The Power of &並不是一個全新的思維，但是，常被認為是理想大於實際的思維，與亞洲國家特別是ASEAN國家急於追求經濟成長，以及強烈維護主權的國家安全利益格格不入。特別是ASEAN在南海、日本在東海，以及印度在印度洋等他們與中國的安全衝突正隨著中國海軍力量的擴張，而與日俱增。現在中國將建造航母的威脅，已經不再是傳言。這些因素都使得亞洲國家很難不在軍事上考慮加強與美國的合作。而長此下去，Asia Alone倡議的The Power of &理念恐怕就會與各國實際的需求漸行漸遠。很難實現。

對任何一個想要獲得經濟成長，又想要和平的安全環境之國家，他們都會贊成The Power of &的理念。只不過他們必須先說服中國與美國兩國調整其在亞洲的戰略利益。尤其是像布里辛斯基倡議的阻止任何威脅美國利益的敵對國家或勢力興起，以及中國將其軍事力量投射到太平洋與印度洋的海洋戰略。這兩者的衝突如何調合，應該是核心議題。只不過，到目前還沒看到有人提出過解決方案。

作者楊志恆為世新大學行政管理學系兼任副教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）


Phoca PDF