

美國「克制戰略」思維初探

陳麒安

國立政治大學國際事務學院韓國研究中心特約研究員

一、前言

美國總統拜登上任之初，蘭德智庫就有研究人員發表《實施克制》（Implementing Restraint: Changes in U.S. Regional Security Policies to Operationalize a Realist Grand Strategy of Restraint）研究報告，建議美國應該採取「克制戰略」（restraint）。雖然智庫與學術界長期對於美國國家安全戰略的發展都有不少討論，「克制戰略」只是政策建議選項之一。但是近年來有越來越多的學者都提出了類似的建議，包括：「戰略收縮」（strategic retrenchment）與「離岸制衡」（offshore balancing）等。本文便欲初步介紹美國「克制戰略」的基本概念，並說明支持與反對的論點，分析美國是否採取過「克制戰略」，以及未來可能對臺灣造成什麼影響。

二、「克制戰略」的基本概念

「克制戰略」或可稱之為「戰略收縮」，是指國家考慮到自身與對手之間的權力差距擴大，開始縮減各種戰略承諾的政策調整，克制試圖干預國際事務的欲望與行動。透過重新分配國家資源而將施政重點轉向核心利益，特別是減少對外政策投入成本。當國家採取「戰略收縮」的關鍵在於自身與對手之間的「相對實力是否衰退」時，這就牽涉到了決策精英們對於國家內外環境的評估，國內的經濟能力是否足以負擔原有的戰略規劃與對外承諾，國際環境是否更加安全或混亂，盟國或戰略夥伴是否有能力與意願協助分擔責任等層面的議題。為了達到國家政策目標的最有利排序，聚焦關注在比較重要的議題上，不只是霸權國家，一般國家也可以考慮採取「克制戰略」。

「克制戰略/戰略收縮」與「孤立主義」的相同之處在於，國家會重新調整政策排序，特別是減少對於國際事務的參與及資源投入，尤其是「孤立主義」會將更多心力關注在國內議題。但是主要的差異在於，當國家採取「克制戰略/戰略收縮」時，可能只是「縮減」而不是「排除」對於國際事務的參與，甚至可能調整對外戰略資源分配，將原本分散的外交目標轉為集中在特定對手或議題上。

建議美國採取「克制戰略」或「戰略收縮」的學者大多認為，美國在冷戰結

束以來採取的「自由主義霸權」(liberal hegemony) 戰略，動輒以軍事手段介入各區域事務，不但造成人員傷亡，耗費不少資源，還未能達成原本預期傳播民主的目標，反而引發多層次衝突，更讓美國在國際社會樹立敵人，也排擠了國內其他政策資源。由於冷戰結束意味著國際體系只剩下美國一個霸權，在短期之內不容易出現足以挑戰美國的競爭對手。單純就權力對比來說，美國未來潛在的對手是位於歐亞大陸上的陸權國家，由於美國正好受到太平洋與大西洋水域的包圍，某種程度上足以隔絕潛在對手們的一般攻擊而備感安全。因此，如果美國想要延續霸權優勢地位，其實可以不用積極介入各地衝突，應該要持續累積實力，減緩或抵銷其他對手縮短權力差距的努力。¹

比較特別的是，攻勢現實主義與守勢現實主義陣營都有學者建議美國採取「克制戰略/戰略收縮」或「離岸制衡」戰略。「克制戰略/戰略收縮」與「離岸制衡」的主要差異在於適用對象的地緣條件，「克制戰略/戰略收縮」可以適用於不同類型的國家，但是「離岸制衡」則只能由遠離歐亞大陸板塊的「海外大國」(insular great power) 實施。大多數學者都預期，美國的優勢國力勢必會激發其他國家崛起，只是無法指出確切的時間點或對手為何。攻勢現實主義學者如雷恩與米爾斯海默認為，歐亞陸權國家因為相互鄰近，彼此之間會出現激烈的生存競爭，但是美國因為遠離歐亞大陸，反而不用積極介入，只要將制衡大國崛起的責任推卸出去即可。唯有當歐亞大陸即將出現一個勝利者時，再從海外投入軍事力量制衡。守勢現實主義學者如波森、瓦特的觀點則表示，如果美國在國際關係中恣意使用軍事力量介入區域衝突，就會造成其他國家的威脅，反倒會刺激對手挑戰，損害美國自身利益。

三、對「克制戰略」的批評

有不同學者對於「克制戰略」的論點提出批評。一、美國在後冷戰時期獲得的霸權地位，不只是軍事與經濟權力的領先，還包括從冷戰時期以來在許多國際組織與國際制度中的主導作用。正因為其他大國正在崛起，一旦美國縮減國際承諾或減少國際參與，其他大國就可能趁機遞補國際地位或競爭區域事務主導權，引發大國之間的衝突。二、在經濟全球化相互依賴的背景下，各國貿易往來頻繁，美國企業在世界多國都有投資。一旦因為美國戰略收縮而引發區域大國爭奪主導權的衝突，就可能損及美國政府與企業的利益。三、即便「離岸制衡」戰略的倡議者認為，美國可以將制衡歐亞大國崛起的責任推卸給大國周邊國家。然而，

¹ Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014); John J. Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities* (New Haven: Yale University Press, 2018); Stephen M. Walt, *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy* (Farrar, Straus and Giroux, 2018).

如果崛起國的實力已經大幅領先其他競爭者時，崛起國的周邊國家不見得會願意承擔制衡責任，反而可能扈從倒向崛起大國合作。四、當美國採取「戰略收縮」或「離岸制衡」意味著縮減對於盟國的安全承諾時，盟國對於美國在最後關頭出手相救的信任度也會降低。因此，即便盟國與對手之間實力差距不大，也不見得會願意率先制衡崛起大國，等待美國最後介入。

四、美國是否採取過「克制戰略」

從理論概念來說，研究者可以將美國國家安全戰略區分成不同類型。但是從實務層面來說，美國實際上在不同時期混合採取了不同戰略建議的部分內容。在歷經了 2001 年阿富汗反恐戰爭、2003 年伊拉克戰爭的財力消耗，以及 2007 年國內的金融風暴衝擊後，美國經濟實力大受影響。歐巴馬總統上任以後，提出了「轉向亞太」或對亞太地區「再平衡」政策，就是希望能在財政能力受限而中國持續崛起的背景下，還能維持對亞太國家的影響力。不過這也意味著美國縮減了對其他地區事務的關注與資源投入。川普總統則是多次批評盟國在軍事安全合作上佔美國便宜，並強勢談判要求盟國增加聯盟經費分擔。除了逐漸從中東地區撤離若干兵力，川普也對於北韓多次核武與彈道飛彈測試採取「戰略忍耐」，而不是以軍事力量迫使金正恩退讓，甚至還曾經表示美軍應該逐漸撤出朝鮮半島。由於川普總統強調「美國優先」(America First)，特別重視自身利益，力圖縮減美國對外貿易逆差，提升國內經濟發展。這就「部分」符合了「克制戰略」的特徵。

但是在對台政策方面，美國的「克制戰略」特徵較少。川普總統上任以來，雖然因為美國對中國敵意增加以及兩岸關係陷入僵局，對臺灣持續友好，國會不但在近年內通過許多友台法案，白宮更是同意出售多項軍事武器。即便如此，美國對於臺灣的立場仍然沒有超越其《臺灣關係法》或「一個中國政策」的範圍，甚至沒有改變自從柯林頓總統於 1998 年訪問中國大陸以來的美國立場：不支持臺灣獨立；不支持兩個中國或一中一台；不支持臺灣加入以主權國家為成員的國際組織。2018 年 8 月 31 日迄今，美國國務院網站仍然表示「不支持臺灣獨立」(The United States does not support Taiwan independence)。2019 年 7 月 2 日中央社報導，美國國務院發言人針對蔡總統班機過境美國前往我加勒比海邦交國訪問時表示，「美方不時提供臺灣政府代表過境美國的便利。這些過境是出於對乘客的安全、舒適、便利與尊嚴考量進行，且符合美國的一中政策」。

五、美國如果對臺灣採取「克制戰略」的影響

根據《臺灣關係法》第 2 條，美國對臺灣安全的政策立場在於：提供防禦性武器給臺灣 (to provide Taiwan with arms of a defensive character)；維持美國的能

力，以抵抗任何訴諸武力、或使用其他方式高壓手段，而危及臺灣人民安全及社會經濟制度的行動。即便是小布希總統曾經在 2001 年 4 月下旬表示過，如果臺灣被中國大陸攻擊，美國將會盡一切努力，幫助臺灣防衛自己（whatever it took to help Taiwan defend herself）。但是並不表示美國承諾會「防衛」（defend）臺灣。

雖然臺灣與美國之間沒有軍事聯盟關係，但是雙方長期維持友好互動，臺灣在西太平洋地區又有極為重要的地緣戰略位置。如果在臺灣並未明顯挑戰美國「一個中國政策」框架（例如：推動臺灣獨立）的前提下，美國卻改變對台友好舉措或縮減安全承諾，極有可能是為了緩和美中關係，對中國示好，避免兩大強權發生衝突而採取「克制戰略」。在這種情況下，將會衝擊亞太盟國對於美國的信任程度，也會減損美國對於中國崛起的嚇阻可靠程度。如果美國進一步縮減在亞太地區的駐軍，或者因為要求盟國增加海外駐軍經費分攤的比例而產生摩擦，造成內部失和，破壞聯盟互信團結，美國亞太盟國就有可能在中國崛起的背景下，逐漸改變對於原本聯盟陣營的忠誠程度，轉而靠向中國合作。²但是如此一來，美國對西太平洋區域情勢的影響能力將大幅減弱，是否確實符合美國國家利益，值得商榷。

六、結論

雖然一般認為民主黨拜登總統會比共和黨川普總統更加重視國際制度與多邊合作，但是現任美國國家安全顧問蘇利文曾多次表示，美國外交政策的「國際主義傾向」應該要更重視國內的中產階級民眾需求。拜登政府在重視多邊主義國際合作的同時，也會要求盟國承擔更多責任，如此才能將更多資源投入國內發展經濟。由於包括美國在內的大多數國家自 2020 年起受到新冠肺炎疫情影響，國內經濟大受衝擊，拜登政府勢必要先照顧國內民眾需求。如果臺灣此時是因為挑戰美國「一個中國政策」框架，或是採取其他與拜登政府亞太戰略背離的政策，就有可能被美國視為「麻煩製造者」（trouble maker），因而調整雙邊關係。假設美國是在這種背景下縮減對臺灣的安全承諾或友好支持時，不但不會破壞盟國對其信任程度，反而是對這些盟國展現出美國主導不對稱合作關係的資源與意志，彼此的團結合作可能會更加穩固。因此，在拜登總統上任以後，臺灣要如何在美中台三角關係中尋得最大利基而確保自身生存與發展利益，就需要依賴執政團隊的謹慎評估與靈活應變了。

（本專欄文章作者意見不代表論壇立場）

² Jasen J. Castillo & Alexander B. Downes (2020): Loyalty, Hedging, or Exit: How Weaker Alliance Partners Respond to the Rise of New Threats, *Journal of Strategic Studies*, pp. 1-42, <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1797690>