

論析 2022 年美國的北約戰略： 離岸平衡的觀點

胡敏遠

（國防大學戰略研究所副教授級專業技術人員）

摘 要

美國為北約最主要領導者，2022 年北約發展十年一次的新戰略，美國的戰略聚焦在「對抗俄羅斯」及「反制中國」等兩項：視俄羅斯為直接且最顯著的威脅；中國則歸類為系統性的挑戰。美國的戰略是以攻勢現實主義離岸平衡的理則，藉北約為「代理人」，採取軍事手段制裁俄羅斯，防止其對歐洲大陸的威脅。為應對中國在全球的挑戰，美國意圖建構全球防範性系統，以遏制中國的崛起。然而，美國國力正在下降，離岸平衡策略的運用不能單從軍事層面思考「代理人」可產生的效能，還須考慮地緣政治及其「代理人」的意圖，較為適當。

關鍵詞：北約、離岸平衡、大國競爭、美國、中國

壹、前言

2022 年 6 月 29-30 日北大西洋公約組織（NATO，以下簡稱北約）在西班牙馬德里召開年度的元首級高峰會議，¹大會一致同意制定「新

1. “Contribution to NATO’s New Strategic Concept,” June 30, 2022, *NATO Parliamentary Assembly*, <<https://www.nato-pa.int/content/contribution->

戰略概念」(New Strategic Concept, 以下簡稱新戰略)措施。²新戰略描述了北約面臨的安全環境,重申了其價值觀,闡述了北約存在的理由,以實踐盟國集體防衛的目標。美國為北約最主要領導者,因而從新戰略的設計來看,明顯發現美國在歐亞大陸與中、俄大國競爭的構想。本文為使論述形成聚焦,置重點於戰略中的「對抗俄羅斯」、「反制中國」等兩大議題。美國意圖透過加強歐洲東翼的防禦武力,大幅擴增快速反應部隊及戰備部隊並部署於東歐地區,啟動冷戰結束以來最大規模的防禦和威懾能力的兵力部署,同時將俄羅斯視為「最顯著的威脅」(the most significant threat)。³另外,北約首次將「反制中國」議題納入在其新戰略的概念中,將中國視為「系統性挑戰」(systemic challenge)。⁴部分會員國認為中國已對全球造成挑戰,其惡意使用「灰色地帶衝突」威逼鄰國的作為,不僅威脅臺灣的安危,更企圖顛覆亞太地區的國際秩序,尤其在俄烏戰爭的背景下,中、俄在軍事領域上的靠攏,更讓北約不敢輕忽。

natos-new-strategic-concept>.

2. 北約的新戰略概念大約每十年制定一次。2022年界定了北約的三項核心任務:威懾和防禦、危機預防和管理,以及合作與安全。North Atlantic Treaty Organization, *NATO 2022 Strategic Concept* (Brussels: NATO, 2022), pp. 1-13, *NATO*, <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf>。

3. Elena Teslova, "Russia Says US, NATO Undermining Security in Asia-Pacific," *AA*, April 3, 2023, <<https://www.aa.com.tr/en/europe/russia-says-us-nato-undermining-security-in-asia-pacific/2837242>>.

4. Natalia Drozdak, "NATO to Label China 'Systemic Challenge' in Strategic Plan," *Bloomberg*, June 27, 2022, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-27/nato-allies-set-to-call-china-a-systemic-challenge>>.

美、俄的權力競爭是二戰遺留下來的產物，但隨著蘇聯瓦解，俄羅斯國力式微，加上「北約東擴」的影響，⁵俄羅斯應對美國及西方勢力向東擴張的反制能力，不斷下降。但自 2022 年 2 月下旬俄烏戰爭爆發以來，俄羅斯的軍事威脅以及對歐洲地區地緣政治的挑戰，仍對美歐國家造成相當大的震撼。尤其 2022 年，中國被列為對全球系統性的挑戰，主因是其已對美國在全球和多方面的利益，構成嚴重威脅，尤其美國在亞太地區的戰略布局，似乎出現「權力失衡」狀態。美國在歐亞大陸上如何建構新的「權力平衡」(balance of power)，成為華府重大的戰略課題。新戰略的提出也讓美、中、俄的大國競爭(power competition) 進入全面與嶄新的階段。⁶

「權力平衡」為國際關係現實主義的重要理論，但是將其視為一種戰略措施，實際上具有強烈的工具性質，它是為大國的競爭而服務。學者華茲 (Kenneth N. Waltz) 認為，一個國家權力不斷壯大，當

5. 「北約東擴」意指北約自 1999 年至 2020 年間，經由五次擴張讓原屬前蘇聯加盟共和國及新興的歐洲國家，陸續加入北約。包括第一次：1999 年波蘭、捷克、匈牙利三國；第二次：2004 年波羅的海三小國（愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛）、斯洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞、斯洛維尼亞七國；第三次：2009 年克羅埃西亞及阿爾巴尼亞；第四次：2017 年黑山共和國；第五次：2020 年北馬其頓。毛詠琪，〈烏克蘭局勢 | 北約 30 年五次東擴 終惹俄羅斯反撲〉，《香港 01》，2022 年 2 月 25 日，<https://www.hk01.com/article/740174?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral>。

6. 美國對「大國競爭」中的「大國」(great power) 界定為，具有工具性質的對抗角色、具有非尋常能力的國家、會利用這些能力追求自身利益及影響國家間的關係、能運用外交手段追求廣泛利益。U.S. Department of Defense, *Summary of the National Defense Strategy: The U.S. Military's Competitive Edge* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2018), pp. 1-14, *U.S. Department of Defense*, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>。

其危及到整個權力體系的平衡時，其他國家會單獨或聯合起來共同對付該國，結果會促使大國間的「權力平衡」不斷重演（再現）。⁷從中國被視為系統性的挑戰分析，顯示中國近 20 年來的快速崛起，已令美國在全球的權力運作漸漸失去平衡，使其必須聯合更多的力量，壓制中國崛起的速度。北約實際上已成為美國的「代理人」(proxy)，⁸因美國的霸權統治受到挑戰，自然會將中國列為「代理人」的遏制對象。未來美國及北約部分國家將與中國進行一場全面的政治、意識形態、資訊和經濟競爭。⁹學者瓦特 (Stephen M. Walt) 認為美國因應全球挑戰，最佳策略是回歸「離岸平衡」(offshore balancing) 的現實主義，他建議華府應採取推卸責任 (buckpassing) 的「離岸平衡」策略，¹⁰美國最佳的方法即是尋找「代理人」。因為從「離岸平衡」的

7. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), pp. 124-125.

8. 國際政治中的代理人與軍事戰略中「代理人戰爭」的意義雷同。冷戰時期因美、蘇都擁有核子武器及殺傷力強大的武器，為避免直接開戰，兩大強國經常會尋找自身的盟友（國際組織、國家、武裝團體等）制裁或牽制對手，「代理人戰爭」為美、蘇在國際爭鬥中的重要工具。冷戰後，「代理人戰爭」仍然是美、俄在國際間相互對抗的手段。例如在敘利亞戰爭中，俄羅斯支援敘利亞政府軍用以對抗美國支援的反抗軍，即是一場典型的「代理人戰爭」。本文所指的代理人，是指「代理人戰爭」中的行為者，他可以是國際組織或國家。“Syria Conflict: Russia Warns US of ‘Proxy War Risk’,” *BBC*, October 31, 2015, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-34685183>>。

9. Michael Mazarr, Jonathan Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stéphanie Pézard, & Michael Spirtas, *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives* (Santa Monica: RAND Corporation, 2018), pp. 1-46.

10. Stephen M. Walt 著，余振國譯，〈美國的大戰略：回歸現實主義〉(The End of Hubris: And the New Age of American Restraint)，《國防譯粹》，第 46 卷第 8 期，2019 年 8 月，頁 36-47。

理則出發，較易理解美國如何運用推卸責任的「離岸平衡」策略作為國家戰略的手段。秉此，本文運用國際關係攻勢現實主義的「離岸平衡」理論，作為分析架構，探討美國如何因應歐、亞地區潛在霸權的挑戰。研究目的有三：首先，離岸平衡作為大國的國家戰略工具，其應用方法為何；其次，探討美國的北約戰略之內涵，以及可能對美國造成的影響；最後，研析北約推出「新戰略」後，可能出現新的權力結構，以期對美、中、俄之間的大國競爭，有新的認識。

貳、概述「離岸平衡」的運用理則

國際關係現實主義極為重視「權力平衡」理則，因為它除了描述國際權力結構的分布狀態，也可以作為國家對外政策的選擇依據。攻勢現實主義作為新現實主義的支流學派，它除了重視權力的獲得外，更強調權力可作為霸權國操控區域權力平衡的工具。對米爾斯海默 (John J. Mearsheimer) 而言，強權維繫霸權的最佳戰略，即是運用「離岸平衡」策略，¹¹ 相關理則分述如後。

一、概述「權力平衡」

「權力」是現實主義的核心概念，現實主義典範經常將國際政治與權力追求，視為同等概念來理解。從歷史的發展軌跡來看，「權力平衡」往往能帶來國際社會的穩定，例如 1960 年代前蘇聯與東歐國家不斷擴增軍備，甚至增大核武力量的部署，為此美國對西歐國家增加軍備與小型核武的配置，以對抗東歐共產勢力的威脅，即是「權力平衡」的思維，¹² 以確保區域的均勢與穩定。相對地，國際間權力若

11. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001), pp. 140, 236-238.

12. John F. Kennedy Library, "The Cold War," January 21, 2023, Accessed, *John F. Kennedy Library*, <<https://www.jfklibrary.org/learn/about-jfk/jfk-in-history/the-cold-war>>.

發生不平衡狀態，往往是因為強權覬覦者以武力方式謀求霸權，並為其他國家帶來安全與生存的重大威脅。

現實主義認為在無政府狀態的國際體系下，國家作為自助式國際體系下的主要行為者 (actor)，其行使權力的兩項邏輯為：權力如何獲得與如何運用權力。權力與利益是相互支持的關係，學者摩根索 (Hans Morgenthau) 認為權力根源於人性的本質，¹³ 他甚至認為權力的大小決定了國家追求利益的依據。事實上，安全與利益的交相應用，已成為國家運用作為外交策略選擇的兩大要素。華茲認為，國家追求權力是因處在無政府狀態的國際體系下，為確保安全而需持續累積權力。¹⁴ 「權力平衡」作為其對外政策的手段 (如何應用的工具)，主要是思考對手國是否對其造成威脅或傷及利益，當兩者中的一項出現時，「權力平衡」往往成為大國如何達成權力平衡的工具。相較於攻勢現實主義，國家的生存之道是如何累積足夠的權力，以達成全球性的霸權，在此之前霸權的擴權行為不會停止。¹⁵ 可見，攻勢現實主義的權力平衡觀較新現實主義更為積極；它是以獲取最大的權力，才能遏制區域另一個強權的出現作為考量。¹⁶

二、攻勢現實主義理則中的「離岸平衡」

由上得知，「均勢」是現實主義重要組成部分之一，華茲認為兩極體系下的權力分配，最有助於國際體系的平衡與穩定。¹⁷ 他認為在無政府的國際體系中，國家不是謀求權力最大化，而是尋求權力的平衡分配，新現實主義的「均勢」論，究其實質意義則是大國之間權力

13. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: McGraw-Hill, 1985), pp. 3-4.

14. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 126.

15. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 5.

16. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 2.

17. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 117, 161-170.

平衡的分配關係。

米爾斯海默認為美國過去採取之外交政策，在尋求互利和富裕，且以催化民主之假設下讓中國趁勢崛起，然而終究事與願違，美、中的大國對抗仍無法避免。¹⁸ 他認為美國不會讓其他大國踩在自己肩膀而變得更為強大。造成大國競爭的背後力量具有結構性，這意味著問題無法透過明智政策決定而得到緩解，一場危險的競爭終將無可避免。¹⁹ 米氏的觀點仍維持其在 2001 年《大國的悲劇》(*The Tragedy of Great Power Politics*) 的看法：強權的權力競逐就是為了成為區域性的霸權地位。²⁰ 瓦特認為「離岸平衡」的戰略，是美國扮演著霸權國維持各個區域「權力平衡」的最佳策略選擇。²¹ 因為霸權國家要維持地區的優勢，必須得先防範地區其他霸權的出現，最佳的辦法就是在當地扶植另一國家使之成為「責任承擔者」(buck-catcher)，而自己則充當「離岸平衡者」。

「離岸平衡」戰略是大國為維持國家權力與利益的重要理則，它也是「權力平衡」運用的手段。「權力平衡」作為一種策略性的工

18. John Mearsheimer, "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics," *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6, November/December 2021, p. 48.

19. John Mearsheimer, "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics," pp. 58-59.

20. 米爾斯海默認為平衡者在未獲得絕對優勢前，他的作為是強勢及具有進攻性質，例如 20 世紀前的美國是擴張性的、革命性的，之後則是和平性的，因為美國已完成西部的開發，成為具有兩洋的大國。他甚至大膽判斷，美國在 21 世紀將會減少在歐洲和東亞地區的駐軍，試圖將上述地區交給其他大國（美國的盟邦）去抵抗區域內的威脅。一旦這種作為失效，美國將會使用軍事力量去消除威脅。John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 140, 236-238。

21. Stephen M. Walt 著，余振國譯，〈美國的大戰略：回歸現實主義〉(*The End of Hubris: And the New Age of American Restraint*)，頁 38。

具，其具備四種意涵：第一，描述兩國之間的狀態，例如美、蘇在冷戰時期的態勢；第二，探討一國外交策略的選擇，例如波羅的海三小國於2004年加入北約，藉參與集體防衛組織（北約）確保本身安全；第三，指導國家國防武力發展的依據，例如冷戰時期美、俄的核武軍備競賽；最後，大國會以「離岸平衡」策略，建構並與參與的同盟組織制衡其他的對手國。例如冷戰結束後，美國為防範俄羅斯再次挑釁歐洲國家的穩定，藉由「北約」向東擴張，直接壓縮俄羅斯勢力範圍。上述四種意涵都顯現出國家對外策略選擇時，賦予「權力平衡」的工具角色，離岸平衡因而成為大國維繫霸權的重要手段。²²

三、離岸平衡策略的「代理人」角色

「代理人」的運用是離岸制衡的重要邏輯，「制衡」(balancing)的使用，通常是當侵略者出現時，霸權國會找一個國家（或區域組織）負責制止威脅。從代理人的屬性、意圖來看，代理人之所以願意充當霸權國利益的行為者，實與代理人本身的意識形態、國家利益與面對危機的迫切感有關。例如二戰後，澳洲始終扮演美國在南太平洋地區的代理人，因為澳洲與美國在血緣、文化與民主價值觀相近，澳洲認為與美國結為同盟實符合傳統盎格魯薩克遜人(Anglo-Saxons)的價值觀，²³美、澳之間同文同種的歷史背景，讓澳洲願意成為美國在南太平洋地區的代理人。再從共同利益角度來看霸權國與代理人的關係，二戰後受美、蘇對抗影響下的全球安全秩序，使得歐洲國家之

²²John Mearsheimer & Stephen Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4, July/August 2016, pp. 72-73.

²³Stephen J. Fallon, "Australia's Security Relationships," July 22, 2022, *Parliament of Australia*, <https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook47p/AustraliaSecurityRelationships>.

所以希望加入美國主導的北約，實因西歐國家擔心蘇聯或華沙公約會對歐洲進行攻擊所致。所以，當共同威脅（安全利益）形成時，歐洲國家與美國將形成同盟關係。另外，武力對抗的兩個軍事對抗國家也容易成為大國競爭下的代理人，例如 1950 年代發生的兩韓戰爭，南、北韓之所以願意擔任蘇聯與美國的代理人，實因美、蘇兩國在亞洲地區的鬥爭，朝鮮戰爭恰巧成為兩個強國競爭的舞臺。南、北韓被捲入兩大國的戰爭，也成為美、蘇衝突下的代理人。²⁴ 從代理人的屬性、意識形態、國家利益以及所處國際環境下的危機迫切感，較能理解代理人的意涵及其充當代理人的意圖。

毋庸置疑，離岸制衡的邏輯中，霸權國有「推卸責任」之嫌，米爾斯海默所認知的「推卸責任」，意味著是由「代理人」來承擔「制衡」的責任。²⁵ 值得注意的是，「代理人」與「盟友」並非同一意涵，盟友須經聯盟機制的建構而成，他可以是一個或多個國家，但盟友能否成為「代理人」，還須視該盟友的能力與意願而定。例如匈牙利為北約組織中美國的盟友，但他不能算是美國欲制衡俄羅斯的「代理人」。²⁶ 可見，盟友可為單一國或集團國家；「代理人」因需承擔霸

24. Jessica Pearce Rodondi, "What Caused the Korean War and Why Did the U.S. Get Involved?" *History*, December 13, 2021, <<https://www.history.com/news/korean-war-causes-us-involvement>>.

25. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 269.

26. 匈牙利雖為北約及歐盟國家，但在俄烏戰爭的立場上，匈國主張以和談方式解決戰爭，反對北約對俄強勢動用武力以解決衝突。因為匈國與俄羅斯關係良好，且俄羅斯允諾以較為便宜的價格繼續出售天然氣給匈國。可見，匈牙利雖為北約國家，但他在俄烏戰爭的立場上，不僅不願意支援武器裝備給烏克蘭，匈國總理奧班 (Viktor Orbán) 更公開反對北約對俄的強硬立場，因而匈國雖為美國的盟邦，但不是美國的「代理人」。〈匈牙利親俄總理：歐盟制裁俄國是「射自己的肺」〉，《中央通訊社》，2022 年 7 月 15 日，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202207150340.aspx>>。

權國的責任，他的意願與能力是衡量其為「代理人」的重要指標。

霸權國採取「離岸制衡」手段，目的是考慮到自己國家在地理位置上的優勢及限制武力的使用，進而達到維持權力平衡之目標。²⁷ 霸權國通常會尋找區域強國，藉由結盟或建立軍事合作方式，使其成為霸權國在區域中的主要「代理人」，以制衡區域潛在威脅國的挑戰，從而降低陷入大國衝突的風險。使用該戰略的目的就是儘可能不要讓霸權國捲入其中，直到確有必要時才會介入。²⁸ 然而，霸權國經常會因「代理人」無法控制挑戰者時，被迫必須親自捲入衝突之中，此種遭到「連累」(entrapment)的現象，也是離岸制衡常出現的「聯盟困境」(alliance dilemma)。²⁹

由上得知，作為美國「離岸制衡」的「代理人」角色，可以是區域的強權國家，也可以是區域性集體防衛的聯盟組織。北約與華沙公約組織(Warsaw Pact，以下簡稱華約)在冷戰期間的對抗，實際上是美、蘇兩大軍事強權的「代理人」對抗，³⁰ 是一場沒有爆發大規模的「代理人戰爭」(proxy war)。對抗過程中，美國為北約之首又須承擔代理人之責，實有雙重角色的爭議。但是，美國與蘇聯的對抗為國與國的鬥爭，戰爭成敗與軍費負擔都由單一國家負責，相較於北約與華約的對抗，則屬集團國家與集團國家的鬥爭，軍費支出與戰爭責任則由參與「集體防衛」的國家共同承擔。無論對美國或蘇聯而言，

27. Stephen M. Walt, "The End of Hubris: And the New Age of American Restraint," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 3, May/June 2019, pp. 27-28.

28. John Mearsheimer & Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," pp. 73-75.

29. 感謝匿名審查者提供寶貴意見。

30. Seema Guha, "Ukrainian War Raises The Spectre of The Revival of Cold War between US and Russia," *Outlook*, December 17, 2022, <<https://www.outlookindia.com/international/ukrainian-war-raises-the-spectre-of-the-revival-of-cold-war-between-us-and-russia-magazine-244984>>.

選擇後者較為划算。美國以北約為代理人，可避免直接與蘇聯的軍事衝突，是一種避險策略，也是有效的「卸責」行為。可見，美國是北約成員國，北約又是美國對抗蘇聯的「代理人」，美國的角色雖有重疊，但其功能並不衝突，仍屬於「離岸制衡」責任承擔者的效能，亦可以此解釋美國在其中的戰略角色。

冷戰結束後，美國為防止東歐地區再度受到俄羅斯的侵略，美國仍堅持北約的存在並以該聯盟組織，作為維護歐洲安全的重要支撐，從「集體安全」的角度來看，美國是北約的領導者，亦是以此組織作為制約俄羅斯的「代理人」。秉此，美國承擔北約安全防衛組織中最主要的軍費提供者，北約最高軍事指揮官亦維持由美國派任的慣例。北約是大西洋兩岸重要的集體安全組織，也是美國參與控制歐洲國際事務的平臺。所以，美國不僅是北約成員國，北約的戰略作為亦須考慮美國的國家利益，因其仍是美國在歐洲的「代理人」。於此，北約每十年調整一次的戰略指南，實與美國在歐洲的戰略部署息息相關，而 2022 年北約訂定的新戰略，又為美國與中、俄兩國在全球進行大國博弈的戰略腳本。

值得注意的是，美國運用「離岸平衡」策略在面對不同地區的威脅時，會出現「代理人」角色的差異問題。若「代理人」為單一行為者（例如運用日本牽制中國崛起），美國較易運用策略、物資、人力與財力，建構出與「代理人」的權力關係。但是，「代理人」若為兩個國家以上或是一個組織（例如使用北約制約俄羅斯），即會出現聯盟維持的困境。事實上，無論是雙邊或多邊聯盟，霸權國在其中扮演的角色都有其強項與弱項，分述如下：首先，霸權國對軍事安全威脅的主宰程度不一。霸權國因具有軍事上的優勢，在雙邊聯盟中具絕對的決定權，但在多邊聯盟中，因各國出兵程度不同，霸權國的決策必須重視各國派遣兵力的大小，因而分散絕對的主宰權；其次，達成共識的難易度不同。雙邊聯盟較易形成共識且霸權國的影響力較大，多邊聯盟的共識較難形成，霸權國須滿足各造之需求，共識才能形成；

第三，威脅認知不一。雙邊聯盟的威脅較易形成認知上的趨同，多邊聯盟對威脅較難形成認知上的一致性；最後，對國際機制重視程度的問題。雙邊聯盟較為重視兩國簽訂的契約，對國際機制重視與否，端視有利霸權國的程度而定，當國際機制有利霸權國的主張時，霸權國會重視機制效用，反之較不重視。相對地，在多邊聯盟的運作，霸權國不僅須遵守聯盟契約，有時還需承擔聯合國交付的安全任務，因而其更加重視國際法與國際規範上的法律與規範。

毋庸置疑，利益與威脅是聯盟形成的基本要素，如摩根索所言：「聯盟能否維繫，取決於基本利益是否一致，在共同利益主導下，所有成員不僅要支持共識，也應同意一致的決策與戰略措施。」³¹ 摩根索的觀點是有關在核武威脅下，聯盟形成共識的條件。例如俄烏戰爭中，歐洲國家擔心俄羅斯使用核武，因而透過美國向俄羅斯發出戰爭最後的底線——禁止使用核武。³² 可見，若以核武作為聯盟能否形成共識，歐盟國家幾乎完全依靠美國。美、俄、中為歐亞大陸三個擁有核武的國家，美國的「代理人」（北約、日本）若遭核武威脅下，反而容易讓霸權的主張得到共識，因為「代理人」需要霸權的核子保護，此點實與摩根索的看法雷同。

從上述「代理人」在聯盟的理則看北約的聯盟策略，俄羅斯作為北約的主要敵人，因歐洲各國地理位置與俄羅斯接壤的不同，所遭受俄羅斯的威脅程度不同，彼等對安全威脅的認知即有所不同。因北約各成員國對制裁俄羅斯的主張不同，共識有時更難趨一致。可見，美國以北約組織作為「離岸平衡」策略的「代理人」，在決策過程中往

31. Hans Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, p. 206.

32. Pierre de Dreuzy & Andrea Gilli, "Russia's Nuclear Coercion in Ukraine," *NATO REVIEW*, November 29, 2022, <<https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/11/29/russias-nuclear-coercion-in-ukraine/index.html>>.

往須面對成員國的不同意見，以及在分配人力、財力及軍備上，更需滿足各國所求後，共識方能形成。

四、美國運用「離岸平衡」的方法

學者萊恩 (Christopher Layne) 認為在當前全球化國際經濟不斷地深化下，美國的權力是處於不斷下降的趨勢，美國想要掌控戰略優勢，假設他國會扈從 (bandwagon) 於其權力控制下，讓他國作為防衛美國霸權的前緣，維護美國的國家利益，實為不合時宜之策略。因此離岸平衡戰略實為當前最佳的選擇策略，從而可降低美國與潛在霸權發生公開衝突之危機，美國也可以逃脫霸權興衰之厄運。³³ 美國所建構出的權力體系，最佳策略即使用「離岸平衡」作為維持權力平衡的手段。³⁴

在歐洲，美國使用北約作為「代理人」，做法上需提供足夠的人力、財力與軍備，較能有效執行美國的戰略構想。美國的手段又以掌握英國、德國、法國三個歐洲大國，作為控制北約的核心。例如 2022 年的俄烏戰爭爆發以來，美國已向烏國提供約 200 億美元的軍事援助，³⁵ 歐盟（主要是德、英、法等大國）也不遑多讓，彼等國家藉由北約之名，不斷地向烏國提供策略建議、情報、金錢、資源、武器、訓練等，以打擊俄羅斯的軍事行動。³⁶ 誠如美國國防部長奧斯汀

³³ 林宗達，〈國際關係攻勢現實主義理論之評析〉，《朝陽人文社會學刊》，第 9 卷第 2 期，2011 年 12 月，頁 87。

³⁴ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 266.

³⁵ U.S. Department of State, "U.S. Security Cooperation with Ukraine," May 9, 2023, *U.S. Department of State*, <<https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/>>.

³⁶ Jorge Martin, "US Imperialism's Proxy War: Fighting Russia to the Last Drop of Ukrainian Blood," *Marxism*, May 13, 2022, <<https://www.marxist.com/us-imperialism-s-proxy-war-fighting-russia-to-the-last-drop-of->

(Lloyd Austin) 所言，美國在俄烏戰爭中的目的，是要用戰爭拖垮俄羅斯，使其無法再對歐洲構成威脅。³⁷ 戰爭發展至今，美國雖然宣稱不會派遣美軍至烏國戰場參戰，此為降低美軍的犧牲，亦可藉由歐洲國家分擔戰爭風險。然而，美國對北約有法律上的承諾，為了避免被捲入其中，僅能擴大軍、經援助烏克蘭，華府的做法似乎遊走在「離岸平衡」策略的邊緣，因為此不完全符合「推卸責任」的理則，但卻是為維持北約聯盟對抗俄羅斯，而採取的彈性做法。

參、美國北約戰略的內涵

從離岸平衡的觀點來看，北約制定的新戰略實為美國國家的戰略意圖；它是以美國在全球的利益、安全與民主價值等三個層面，來界定俄羅斯的威脅與中國可能帶來的挑戰。所謂的利益是以美歐的經濟利益為標準，包括了美國與歐洲及歐洲與中國的貿易關係，各造的消長關係可能對美國經濟利益造成的影響；安全則指美國的國家安全，包含了國防安全與地緣政治衝突；民主價值則包括了民主、自由、人權、價值觀在內的衝突。三者針對的對象（俄、中），實際上是為美國國家的戰略目標而設定。

一、「顯著性的威脅」——對抗俄羅斯

冷戰結束後，美國在歐洲的霸權治理，仍著眼於防止俄羅斯成為地區的潛在威脅。

ukrainian-blood.htm>.

³⁷Missy Ryan & Annabelle Timsit, “U.S. Wants Russian Military ‘Weakened’ from Ukraine Invasion, Austin Says,” *The Washington Post*, April 25, 2022, <<https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/25/russia-weakened-lloyd-austin-ukraine-visit/>>.

（一）俄軍與北約的對峙

若從國家力量的消長來分析，冷戰後的俄羅斯已不是一個繁榮強壯的世界級強權，更不是如中國一樣不斷崛起的大國。反之，他是一個人口萎縮老化，幾乎完全仰賴能源收入的國家。³⁸ 再從軍事能力分析，莫斯科雖繼承前蘇聯留下的武力，但其經濟力量無法維繫龐大軍費開支，俄軍軍事力量持續式微之中。以近三年的軍力統計為例，2019 年俄軍有 100 萬現役部隊，其中超過 80 萬是地面部隊和航空部隊。海軍擁有一艘無法執行任務的航艦、56 艘維修程度不一的老舊潛艦、68 艘具完整戰力的潛艦、九十多艘巡防和驅逐艦。空軍擁有 9,000 架戰機，其中較為先進的是 1,500 架攻擊機和 400 架運輸機。³⁹ 但令北約國家畏懼的是，莫斯科擁有龐大數量的核子武器，普亭 (Vladimir Putin) 可以此作為操弄地緣戰略競爭時的籌碼，以達到其所希望的短期效果。⁴⁰ 依據 2016 年資料的統計，俄羅斯的核武數量約與美國相當，估計有 1,600 枚的戰略核彈頭。⁴¹ 核武器大致分為：860 枚陸基投射飛彈、10 艘彈道飛彈潛艦和 50 架轟炸機。⁴² 值得關注

³⁸Jennifer Lind & Daryl Press, “Reality Check: American Power in an Age of Constraints,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, March/April 2020, pp. 44-45.

³⁹Thomas F. Lynch III 編，周敦彥譯，《新時代的大國競爭》(*Strategic Assessment 2020: Into a New Era of Great Power Competition*) (臺北：國防部史政編譯處，2021 年)，頁 104。

⁴⁰Nadezhda Arbatova, “Three Faces of Russia’s Neo-Eurasianism,” *Survival*, Vol. 61, Issue 6, December 2019, pp. 23-24.

⁴¹美俄《削減戰略核武器條約》的修訂，將兩國戰略部署的核彈頭數量限縮於 2018 年 2 月前的 1,600 枚。2020 年 4 月，俄羅斯估計擁有 1,572 枚、美國 1,600 枚戰略核武器。Hans Kristensen et al., “Status of World Nuclear Forces,” March 31, 2023, *Federation of American Scientists*, <<https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>>。

⁴²Defense Intelligence Agency, *Russia Military Power: Building a Military to Support Great Power Aspirations* (Washington, D.C.: Defense Intelligence

的是，隨著俄軍不斷軍備現代化的進程，其核武力量不斷提升且裝配了極音速的飛彈性能，它同時也具備多彈頭的攻擊能力。綜言之，俄軍的傳統三軍兵力雖乏善可陳，無法與美國及北約國家的軍力相比，但核武與導彈打擊能力卻令西方國家膽顫心驚。莫斯科的核武戰略思維是：必須擁有能夠維持安全的第二擊核嚇阻能力。普亭認為核武現代化的代價雖遠比研發強大反彈道飛彈系統的成本高，但對俄羅斯而言更為實惠。⁴³

在對外戰略方面，普亭自1999年就任總統以來，大膽採取反制北約向東擴張的作為。例如，2008年他對喬治亞出兵，並支持喬治亞境內兩個自治區建國；⁴⁴ 2014年普亭再次干預烏克蘭內政，支持頓內茨克(Donetsk People's Republic)與盧干斯克(Luhansk People's Republic)兩個共和國的獨立運動，同時藉由公投方式，兵不血刃地併吞克里米亞半島(Crimea)。⁴⁵ 普亭的強勢作為遏阻了北約的東擴，也阻止了美國藉由北約重新鞏固在歐洲的國際秩序的意圖。為此，華府和莫斯科自2014年後，陷入風險不斷加劇的惡性循環。美國和歐洲持續在俄羅斯控制區域，擴大政治和經濟制裁，加大了北約與俄羅

Agency, 2017), p. 47.

⁴³Matthew Bodner, "Russia Releases Video of Its Modernized Ballistic Missile Defense System," *Defense News*, February 20, 2018, <<https://www.defensenews.com/land/2018/02/20/Russia-releases-video-of-its-modernized-ballistic-missile-defense-system/>>.

⁴⁴"FACTBOX - Rebel Georgian Regions Seeking Statehood," *Reuters*, August 25, 2008, <<https://www.reuters.com/article/uk-georgia-ossetia-separatists-idUKLP53983920080825>>.

⁴⁵Steven Pifer, "Five Years After Crimea's Illegal Annexation, The Issue Is No Closer to Resolution," *Brookings*, March 18, 2019, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/03/18/five-years-after-crimeas-illegal-annexation-the-issue-is-no-closer-to-resolution/>>.

斯在地緣政治戰略上的衝突。

（二）俄烏戰爭與新戰略訂定的關聯性

2022 年 2 月 24 日俄烏戰爭爆發，迄今已超過七個多月，戰爭不僅沒有結束跡象，且朝向持久與消耗的發展趨勢。由於俄羅斯入侵烏克蘭，嚴重違反國際法與破壞國際秩序的穩定，北約採取「對抗」的強硬立場已獲得成員國一致的共識。歐盟成員國也同聲譴責俄羅斯，不斷加大對俄經濟制裁，嚇阻俄軍對烏的侵略行爲。因而，2022 年的新戰略，將俄羅斯定位爲對歐洲造成「直接且最顯著的威脅」，各國也表達將持續以軍事及經濟手段，支持烏克蘭對抗俄羅斯。

俄羅斯被列爲「最顯著的威脅」，象徵著美國領導的北約其軍事聯盟要比以往更加團結，美國在歐洲的軍事與安全影響力更加鞏固。爲達成持續「抗俄」之目標，北約擬擴編更多的快速反應部隊 (Quick-Reaction Force)，將從目前的四萬人擴增到 30 萬人，⁴⁶ 且在英國將進駐兩個 F-35 中隊；⁴⁷ 在西班牙增派兩艘大型驅逐艦常駐地中海；⁴⁸ 在波蘭除設立軍級司令部外，並於波蘭與羅馬尼亞兩地組建北約的快速反應部隊，同時也增強在波羅的海三小國的駐軍數量。⁴⁹ 北約國家也同意增加國防預算至各國 GDP 2% 以上的標準。整體而言，

⁴⁶ Kyle Mizokami, "NATO Is Expanding Its Quick-Reaction Force to Over 300,000 Troops," *Popular Mechanics*, June 30, 2022, <<https://www.popularmechanics.com/military/weapons/a40438247/nato-expanding-quick-reaction-force-sevenfold/>>.

⁴⁷ "RAF Lakenheath to Get Two More F-35 Jet Squadrons," *BBC*, June 30, 2022, <<https://www.bbc.com/news/uk-england-suffolk-62000093>>.

⁴⁸ Mallory Shelbourne, "Biden Administration Basing Two More Destroyers in Rota, Spain," *USNI News*, June 28, 2022, <<https://news.usni.org/2022/06/28/biden-administration-basing-two-more-destroyers-in-rota-spain>>.

⁴⁹ Matt Murphy, "NATO Plans Huge Upgrade in Rapid Reaction Forces," *BBC*, June 27, 2022, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-61954516>>.

俄烏戰爭激發了歐洲國家的危機感，促進了北約組織須採取更爲積極的戰略措施以對抗俄羅斯。此一發展趨勢，會讓美國更加強勢主導歐洲國家的政治與軍事領域。美國實際上已掉入「聯盟困境」所出現的連累現象；他已跟北約國家結爲一體共同對抗俄羅斯。

（三）分析美國著力於「最顯著的威脅」的離岸平衡策略

攻勢現實主義的離岸平衡策略，是由「制衡」與「推卸責任」兩個次戰略所組成。前者所指的霸權國可以「代理人」維持區域的勢力平衡；後者是指霸權國可避免與對手發生直接的衝突。然而當兩者都失效後，難以阻止潛在霸權的威脅時，霸權國即會以自身軍力，直接或間接地消除潛在的霸權國。⁵⁰ 米爾斯海默所主張的「卸責」，是要讓遠離霸權國的海外大國（代理人）負責霸權國在衝突中的責任。因爲，遠離霸權國的海外衝突，較不容易將衝突帶入到霸權國的境內。相對地，若衝突發生在霸權國周邊地區時，在霸權國周邊地區的「代理人」處理衝突時，霸權國本身容易被捲入衝突中。可見，美國採取「離岸制衡」策略時，其「卸責」之目的，是要讓其他國家去「制衡」對手，而自身不會受到牽連。所以，「卸責」與「制衡」大多會發生在遠離霸權國本土以外的地區。⁵¹

再次檢視美國「離岸平衡」策略，當面對俄烏戰爭時，北約內部雖有不同立場（如匈牙利），但北約主要國家（英、法、德、義、波蘭及波羅的海國家）仍能被美國掌握，因此美國得以應用北約爲「代理人」，同時大力支持烏克蘭對抗俄軍，烏軍則藉「正義之戰」爲名與俄軍戰鬥。受美國與歐洲國家經濟與軍備支援下，在烏東、烏南戰場上，烏軍與俄軍陷入僵持狀態。從「結果論」推測，烏軍若在俄烏戰爭中戰敗，象徵著北約與俄羅斯軍事對弈的敗北，也代表著美、俄

50. John Mearsheimer & Stephen Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," pp. 70-72.

51. 感謝匿名審查者提供寶貴意見。

軍事對抗，美國慘遭落敗的命運。依此邏輯，美國雖無調兵遣將參與戰事，但美國早已被迫捲入這場軍事衝突。所以，美國從戰爭初始即以北約之名，對烏軍支援武器彈藥、戰場情報、作戰指導、軍費支出，甚至經援烏國政府開銷等，都可視之為美國已掉入聯盟困境的連累情境之中。另外，俄羅斯的核武威脅仍是一顆不定時的炸彈，使歐洲國家對美國核子保護傘更加依賴。戰爭恐將持續到 2023 年年底，戰爭的發展讓歐洲國家對俄羅斯的夢魘再次出現，美、俄之間的大國對抗也將持續朝惡化的方向發展。簡言之，美國與北約（代理人）的關係，夾雜著「卸責」與「連累」相互拉扯、相互支持的複雜關係。美國不僅將北約視為盟友，當成制裁俄羅斯的「代理人」，又須運用軍、經援為手段間接地參與戰爭。俄烏戰爭可視為北約與俄羅斯的軍事博弈，也是美、俄在歐陸的地緣戰略競爭，亦是美國維持全球霸業的重要戰略措施。美國仍將大力支持烏克蘭對抗俄羅斯，此舉符合「離岸平衡」的理則，因其可維持美國在歐洲的軍事優勢，以維持歐洲區域的權力平衡。

地緣政治學家布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 認為歐亞大陸是爭奪全球霸業的大棋盤，美國在冷戰後的首要任務，是防止任何勢力足以掌握全球任何一個區域，並整合該地區資源後，成為全球性的強權，美國必須將戰略目標聚焦在防止任何可能潛在性及全球性的新興競爭對手崛起。⁵² 雖然俄羅斯的國力無法與北約相抗衡，然而長期消耗戰終將拖垮俄羅斯的綜合國力。

俄羅斯雖被列為重要對手之一，但因莫斯科的大國目標並未針對現行國際秩序，建立具有明顯替代性規範、制度和程序的全球戰略。⁵³ 俄羅斯對歐洲抑或對美國在全球的威脅，算是直接的、顯著

⁵²Zbigniew Brzezinski 著，林添貴譯，《大棋盤》(The Grand Chessboard) (臺北：立緒出版社，1998 年)，頁 8-32。

⁵³Michael Mazarr, Jonathan Blake, Abigail Casey, Tim McDonald,

的、局部的威脅型態，而要降低俄羅斯的威脅，只要回到權力平衡物質力量大小的應用邏輯，如同美國國防部長奧斯汀認為，持續強化「代理人」（北約）的力量，較易遏阻俄羅斯意圖進一步向西擴張或侵略歐洲的意願，甚至可降低俄羅斯的綜合國力，使其無能力再對歐洲進行威脅。⁵⁴ 對美國而言，如何長期控制北約，才能維持美國在歐洲的地位與影響力，因而美國以強大的軍事力量作為北約的支柱，藉此達到控制北約，進而維持其對歐洲的控制。如同華茲所述，國家在國際體系中首要關注的，不是權力的最大化，而是維持自身在系統中的地位。⁵⁵ 瓦特也引用美國前總統甘迺迪 (John F. Kennedy) 與前國務卿季辛吉 (Henry Kissinger) 都曾鼓勵美國政府應增加干涉他國的能力與意願，以免其他國家認為美國勢力消退而依附到另一個強權的陣營。⁵⁶ 事實上，「離岸平衡」策略為攻勢現實主義的論述，強調運用此種策略是在維持霸權在組織體系中的地位與影響力。美國對北約的策略也是增加該組織對俄羅斯的抵抗力，因為俄羅斯對烏克蘭的侵略算是有期限的威脅，美國只要持續掌握住北約，解決俄羅斯「直接且最顯著的威脅」，只是時間早晚的問題而已。

二、對中國視為「系統性挑戰」的概念與內涵

北約新戰略將中國視為「系統性挑戰」，意味著中國對美國，甚至歐洲所帶來全面性的挑戰，此戰略性質並非如俄羅斯所帶來的威脅，而且不會帶來立即性的迫害。依據新戰略概念，中國對全球帶來

Stéphanie Pézard, & Michael Spirtas, *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*, p. 32.

54. Missy Ryan & Annabelle Timsit, "U.S. Wants Russian Military 'Weakened' from Ukraine Invasion, Austin Says."

55. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 125-126.

56. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliance* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 19-20.

的挑戰包括：不斷向全球擴大的野心和脅迫政策，已挑戰北約的利益、安全和價值觀；中國的戰略、意圖和擴軍依然不夠透明；中國正快速擴張其核武，而且正在發展越加先進的武器系統，已造成西方民主國家的不安。⁵⁷ 米爾斯海默認為中國追求霸權的做法，是不斷地打造藍水海軍，在科技領域上成爲生產與先進的大國，以及建構符合其利益的國際法則等作爲，⁵⁸ 中國的擴權行爲讓美國在全球的「權力失衡」感越加強烈。美國已在思考必須增加國防上的安全投資，同時須支持在歐亞大陸進行前進部署軍隊的其他做法，以維繫美軍在上述地區的優勢地位。⁵⁹ 然而，中國與多數歐洲國家仍保有密切的經貿往來，而中國在地緣戰略上，對歐洲國家並未帶來立即威脅，因而新戰略未將其列爲威脅而視之爲挑戰。大致而言，中國被列爲「系統性挑戰」的原因，可從以下五個方面說明。

（一）中國經濟快速崛起對全球經貿的挑戰

中國經濟快速成長，成功因素主要奠基於傳統的發展路線、保持穩定的金融體系、讓市場發揮主導作用，並且將勞動力和資源重新分配以發揮最大的生產力，⁶⁰ 近 20 年來中國的經濟年成長率都維持在

57.〈北約戰略概念視陸爲「系統性挑戰」北京：離十萬八千里怎影響？〉，《聯合新聞網》，2022 年 7 月 2 日，<<https://udn.com/news/story/7331/6432202>>。

58. John Mearsheimer, "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics," pp. 47-48.

59. U.S. Department of Defense, *The Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2019), pp. 1-64, *U.S. Department of Defense*, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>>.

60. Nicholas Lardy, *Sustaining China's Economic Growth after the Global*

6% 以上，直追在美國之後。⁶¹ 2019 年美國 GDP 為 22.3 兆美元，高於中國的 15.3 兆，⁶² 2021 年中國的 GDP 上升為 17.7 兆，美國為 23 兆，約為美國的 77%。⁶³ 一般預測，中國到 2030 年其 GDP 將占全球 25%，且將會成為全球最大的經濟體。⁶⁴ 另外，從全球產業鏈系統來看，中國不僅作為全球的工廠，而且會成為全球最大的市場。美國認為中國經濟快速成長，違反了資本自由市場的運行規律，尤其是國家對企業的補貼及進行壟斷等反市場措施所造成的現象，⁶⁵ 中國的做法已對現有的自由市場體系造成挑戰。

值得一提的是，2018 年中，美中貿易戰爆發以來，因產業鏈的改變，中國科技已對全球產業鏈形成重組效用，由於歐亞國家的經濟體與中國供應鏈的緊密相連，資源豐富的國家向中國輸出原物料，已開發國家對中國消費市場銷售產品，彼等國家都越發依賴中國。⁶⁶

Financial Crisis (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2012), pp. 4-5.

61. Yao Yang, "China's Economic Growth in Retrospect," in David Dollar, Yiping Huang, & Yang Yao, eds., *China 2049: Economic Challenges of a Rising Global Power* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2020), pp. 6-7, *Brookings*, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/9780815738053_ch1.pdf>.

62. Jeff Desgardins, "The \$86 Trillion World Economy-In One Chart," September 10, 2019, *World Economic Forum*, <www.weforum.org/agenda/2019/09/fifteen-countries-represent-three-quarters-total-gdp>.

63. 〈數據出爐！2021 年美國 GDP 達 23.03 萬億美元，中國、日本呢？〉，《網易》，2022 年 1 月 31 日，<<https://www.163.com/dy/article/GV1FNF710531MRNF.html>>。

64. Jeff Desgardins, "The \$86 Trillion World Economy- In One Chart."

65. 吳明澤，〈中國反壟斷背後的監管思維〉，《財團法人海峽交流基金會》，2021 年 8 月 9 日，<<https://www.sef.org.tw/article-1-129-12991>>。

66. Yen Nee Lee, "McKinsey Research Finds the World Becoming More

學者范亞倫 (Aaron Friedberg) 認為，中國作為全球快速崛起的大國，往往會在試圖保障邊境安全之外，努力擴張勢力範圍，試圖確保取得進入市場、取得物資和運輸路線之權利，並在區域全球事務範圍中，維護其所應有之發言權。⁶⁷ 美國認為中國的經濟崛起不僅對美國，甚至對全球造成系統性的挑戰。米爾斯海默認為中國成為經濟巨人會是一場惡夢，這不僅意味著單極體系結束；富裕起來的中國亦將建立可怕的軍事力量，美國最後會毫無選擇必須對中國實施圍堵與反擊，最終化為危險的軍事競爭。⁶⁸

（二）中國軍事力量崛起（擴張）造成區域的不安

2020 年中國傳統的陸、海、空軍兵力雖仍落後於美國，但令人矚目的是，其已完成重大組織編裝調整，並大幅提高遂行聯合作戰的能力。令美軍印太司令部擔心的是，中國海軍艦艇數量快速地成長，使美軍在西太平洋的兵力部署面臨極大壓力。解放軍已可遠離中國沿海執行更多的戰略任務，包括進入西太平洋和印度洋。⁶⁹ 另外，解放軍空軍擁有九百多架現代化第四代戰機，且部署了兩個殲 20 匿蹤戰機中隊，刻正強化其現有的 176 架轟 6 轟炸機戰力。⁷⁰

Exposed to China-But Not the Reverse,” *CNBC*, July 15, 2019, <www.cnbc.com/2019/07/15/mckinsey-world-has-become-more-exposed-to-china-but-not-the-reverse.html>.

⁶⁷ Thomas F. Lynch III 編，周敦彥譯，《新時代的大國競爭》(*Strategic Assessment 2020: Into a New Era of Great Power Competition*)，頁 82。

⁶⁸ John Mearsheimer, “The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics,” pp. 49-50.

⁶⁹ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2020* (London: Routledge, 2020), pp. 262-263, *IISS*, <<https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/military-balance-2020-book>>.

⁷⁰ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2020*, p. 265.

最令美軍憂心的是，共軍的火箭軍部隊不斷強盛。其擁有 100 枚左右的洲際飛彈，另有 150 多枚的中長程彈道飛彈，以及超過 1,600 枚的短程戰術導彈部隊。另外，海軍也部署了六艘彈道飛彈潛艦。⁷¹ 近期，解放軍研發的東風 17 超音速飛彈，以及鷹擊 21 高超音速導彈，更令美軍防不勝防。而且，解放軍刻正大規模投資人工智慧於三軍軍事裝備之應用。⁷² 其中尤以海軍 055 大型驅逐艦（排水量 13,000 噸）可裝配大量的鷹擊 21 導彈，對美國在西太平洋的海上兵力構成嚴重威脅。⁷³ 中國在西太平洋地區建構的海空軍及導彈作戰能力，已嚴重威脅美軍與其盟邦建構的安全系統，對美軍在第一島鏈至第二島鏈之間的兵力調動與自由航行構成嚴重挑戰。美軍認為中國軍力的擴張及刻意針對美軍的兵力部署，已對亞太區域的安全構成系統性的挑戰，對區域安定帶來嚴重威脅。

（三）中國向周邊區域擴張權力

中國與周邊 14 個國家接壤，中國大陸邊疆地區又多為少數民族散布區域，邊境地區的安全始終為中國安全隱憂。為防止邊境地區出現「恐怖主義、分離主義及宗教極端主義者」的威脅和困擾，中國不斷加強與周邊國家的安全合作，目標是為防止少數民族的獨立。相對地，中國強調 A2/AD 的軍事戰略，即是運用軍事力量以因應強權干涉其內政。⁷⁴ 中國強化邊境地區的安全措施，經常被解釋為中國軍事

⁷¹International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2020*, p. 259.

⁷²International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2020*, p. 234.

⁷³楊幼蘭，〈警告美台 陸首秀 055 艦發射鷹擊 21 高超音速航母殺手〉，《中時新聞網》，2022 年 4 月 21 日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220421001922-260417?chdtv>>。

⁷⁴U.S. Department of Defense, *Joint Operational Access Concept, Version 1.0* (Arlington: U.S. Department of Defense, 2012), p. 6, *U.S. Department*

崛起對周邊地區構成的威脅。

另外，中國在東海及南海與各聲索國之間仍有領土、經濟海域的爭議，尤其自 2013 年以來，中國開始在南海有爭議的海域進行填海造陸工程，並以強大的海上兵力強行侵占菲律賓黃岩島及屬於越南的海上鑽油區等。美國認為中國為維護領土安全的軍事措施，採取一系列的過度海洋主張 (*excessive claims*)，⁷⁵ 挑戰了美國在全球海域自由航行的權利，實為一種對全球安全秩序的破壞與挑戰。

尤其值得重視的是，中國認為臺灣為中國大陸領土不可分割的一部分，其軍事行動是為回應臺灣宣布法理獨立而犯臺。所以，從 1990 年代起共軍已投資各種軍事能力在 A2/AD 的建構上，目的是要提高美軍在中國大陸附近作戰的成本和風險。美軍為反制中國，除了繼續執行自由航行行動等任務外，承諾對在東海、南海地區的盟邦國家（日本、臺灣、菲律賓、越南）提供安全保證，強化上開國家軍事力量，以應對中國權力擴張。⁷⁶ 中國在臺海周邊地區保有絕對的優勢，它可透過壓倒性的優勢軍力，勝過缺乏外交盟友和資源有限的臺灣。⁷⁷ 依此，近幾年來中國不斷以機艦巡繞臺灣，其目的有二：防止臺灣內部走向獨立、嚇阻外部勢力干預中國的內政問題。美國是否

of Defense, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf>.

75. 蕭琇安，〈美國南海「航行自由」之成效〉，《國家研究文教基金會》，2019 年 12 月，<<http://inpr.org.tw/m/405-1728-1638,c113.php?Lang=zh-tw>>。

76. Thomas F. Lynch III 編，周敦彥譯，《新時代的大國競爭》(*Strategic Assessment 2020: Into a New Era of Great Power Competition*)，頁 206-207。

77. Joel Wuthnow 著，李柏彥譯，〈在擴大競逐領域中捍衛臺灣〉(*Defending Taiwan in an Expanded Competitive Space*)，《國防譯粹》，第 49 卷第 4 期，2022 年 4 月，頁 83-84。

有能力反制中國採取對臺灣的威逼手段，其中的關鍵是，美國是否有能力介入臺海衝突，使臺灣仍維持防衛能力，而得以落實《臺灣關係法》下的義務。⁷⁸換言之，中國對臺的武力脅迫已對區域造成不安，間接地影響美國在東亞地區的影響力，此乃美國所認知中國在軍事安全上對系統性的挑戰。

（四）對西方民主、人權價值觀的挑戰

2018年中國提出「命運共同體」作為提升與周邊國家合作的口號，中國意圖以此掩蓋國與國之間的利益衝突，包括其與許多鄰國的領土爭端。⁷⁹近年來，中國政府為擴大與周邊國家的文化與教育影響力，每年接待超過十萬名以上來自印太地區的學生，其中又以南韓、泰國、巴基斯坦和印度學生最多。中國透過在國外設立孔子學院來加強學生之間的交流，以宣傳中華文化，依據統計至2022年止，全球共有150個國家超過500所孔子學院。⁸⁰中國利用固有的儒家文化，推銷固有的語言及文化，在軟實力上對區域的影響力日益增加。

然而，多數北約國家與中國有密切的經貿往來，甚至與中國形成經濟的互賴關係，渠等國家深怕過度的「反中」，反而影響與中國的經貿往來。⁸¹若將北約的「反中」國家進行區分：美國、立陶宛因對

⁷⁸U.S. Congress, “*Taiwan Relations Act, Public Law (PUBLIC LAW 96-8, 22 U.S.C. 3301 ET SEQ.)*,” 1979, *American Institute in Taiwan*, <<https://www.ait.org.tw/taiwan-relations-act-public-law-96-8-22-u-s-c-3301-et-seq/>>.

⁷⁹Denghua Zheng, “The Concept of ‘Community of Common Destiny’ in China’s Diplomacy: Meaning, Motives and Implications,” *Asia and the Pacific Policy Studies*, Vol. 5, No. 2, May 2018, pp. 196-197.

⁸⁰“‘Malign Influence’: China’s Cultural Institutes under Growing Scrutiny,” *Today*, October 9, 2022, <<https://www.todayonline.com/world/malign-influence-chinas-cultural-institutes-under-growing-scrutiny-2013886>>.

⁸¹Zongyuan Zoe Liu, “China Is Hardening Itself for Economic War,” *Foreign Policy*, June 16, 2022, <<https://foreignpolicy.com/2022/06/16/china->

中國高度不滿，在「反中」立場上表現較為強烈。德、法、義等歐洲大國，仍需與中國維持良好的經濟合作關係，態度較為保守，而中、南歐國家因受惠於中國「一帶一路」倡議的基建紅利，大多不願在「反中」立場上過於表態。⁸² 因而，北約新戰略的「反中」意涵，是指在民主、價值觀等理念上，反制中國的極權行為，但在經貿與商業層面上則未能形成共識。

（五）中國科技能力崛起對國際機制的破壞

過去十年，中國在科技創新指標快速進步並與美國的距離拉近，在某些指標上甚至領先美國。⁸³ 從中國在創新和金融市場領域發展的軌跡顯示，其未來十年裡將無法規避日益注重服務與高科技的全球經濟挑戰。其中較為醒目的是，2015 年北京政府頒布「中國製造 2025」十年經濟發展計畫，中國是運用一系列的政府補貼使中國高科技產業能稱霸全球，其中還包括各種規避全球投資、智慧財產權和技術轉移等做法，中國科技的發展對美國形成巨大威脅。尤其，中國以科技民族主義議程和創新方面的重商主義體系，促使北京成為科技的剽竊者。⁸⁴ 質言之，中國科技之所以能快速地發展，實受惠於中國對企業的補貼，以及以非法手段竊取他國科技機密，再重新包裝成為中

economic-war-decoupling-united-states-containment/>.

⁸²陳冠東，〈【一帶一路】奉上港口鐵路 一帶一路鋪向歐非〉，《香港 01》，2017 年 5 月 20 日，<<https://www.hk01.com/sns/article/92023>>。

⁸³Robert D. Atkinson & Caleb Foote, *Is China Catching Up to the United States in Innovation?* (Washington, D.C.: Information Technology and Innovation Foundation, 2019), pp. 46-49, *ITIF*, <<http://www2.itif.org/2019-china-catching-up-innovation.pdf>>.

⁸⁴Alex Capri, "US-China Techno-Nationalism and the Decoupling of Innovation," *The Diplomat*, September 10, 2020, <<https://thediplomat.com/2020/09/us-china-techno-nationalism-and-the-decoupling-of-innovation/>>.

國製造的產品。

由於商業及學術領域講求互惠合作，中國利用其強大的內需市場作為誘因，同時運用國內企業與國外企業合作（併）等方式，加速其產業升級，因而能快速彎道超車。中國科技的突飛猛進，實際上已破壞了國際政治的遊戲規則，對國際機制帶來極大挑戰。另外，中國經濟的快速發展，也為科技發展提供了豐沛資金。美國面對中國的挑戰，毫無選擇必須對中國科技能力的擴張加以圍堵或反擊，最終中、美衝突將無法避免。⁸⁵

三、美國因應「系統性挑戰」的離岸平衡策略

2016年米爾斯海默曾撰文建議美國，是時候讓美國回歸離岸平衡的傳統戰略，此一策略的根基是藉由節約美國國力，長遠維持美國在全球的領先地位，捍衛家園的自由繁榮。⁸⁶米氏界定中國為區域的潛在霸權 (regional potential hegemony)，該霸權總是渴望成為全球霸權，未達成此目標前，絕不罷休。中國作為國際體系的主要行為者，其綜合國力的崛起已影響國際權力結構的穩定，權力結構是否發生變化，端視原霸權國如何對應中國的挑戰，美國當前最重要的戰略思維，就是最大化地擁有權力，以遏阻中國權力快速地壯大。

對美國而言，他正與中國進行一場全球性的政治、意識形態、資訊和經濟競爭。⁸⁷北約作為美國的「代理人」，不僅在歐洲對付俄羅斯，未來在全球範圍上，將可能向亞洲地區擴張，目標是要建立更大

⁸⁵John Mearsheimer, "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics," pp. 50-51.

⁸⁶John Mearsheimer & Stephen Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," pp. 71-72.

⁸⁷Michael Mazarr, Jonathan Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stéphanie Pézard, & Michael Spirtas, *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*, p. 18.

的結盟體系，圍堵中國。所以上個世紀末期，布里辛斯基即建議美國應綜合運用合縱連橫、外交、結盟及部署政治資產作為地緣戰略的主要手段，以維持美國在全球的優勢地位。⁸⁸ 2022 年北約峰會邀請了日本、南韓、澳洲與紐西蘭參與盛會，渠等國家之所以響應美國號召，較為符合新古典現實主義因「威脅平衡」而形塑出結盟的概念，瓦特認為結盟國參與聯盟的主因是，國家會以威脅性作為判斷標準，且會尋找對本身威脅較小的一方，尋求結盟。⁸⁹ 美國的策略是擴大聯盟範圍，建立更大的聯盟體系作為美國遏制中國崛起的「代理人」，對付中國在全球造成系統性的挑戰。明顯地，日、韓、澳、紐已向北約靠攏，也讓北約向亞洲地區擴張的聲浪不脛而走，成為未來美、中大國博弈的另一個重要議題。

肆、檢視美國北約戰略的效益

北約制定新戰略的邏輯，與美國將俄、中列為「大國競爭」對手有關。從美國 2018 年《國防戰略報告書》(*National Defense Strategy*) 可知，華府早已將大國競爭列為美國對抗中國、俄羅斯的主要策略，同時將中國視為美國的主要競爭對手。⁹⁰ 因此，無論是「顯著的威脅」或「系統性挑戰」，都與美國在全球操控「權力平衡」的戰略有關。

⁸⁸ Zbigniew Brzezinski 著，林添貴譯，《大棋盤》(*The Grand Chessboard*)，頁 66-68。

⁸⁹ 陳麒安，〈重新檢視瓦特的聯盟理論〉，《問題與研究》，第 53 卷第 3 期，2014 年 9 月，頁 88-92。

⁹⁰ U.S. Department of Defense, *Summary of the National Defense Strategy: The U.S. Military's Competitive Edge*, pp. 1-2.

一、新戰略出現下的新權力關係

(一) 美俄對峙的地緣政治戰略

俄烏戰爭實際上是俄羅斯與北約的衝突，兩者之間的政治衝突又與傳統地緣政治戰略——「心臟地帶論」有關。心臟地帶論的核心論述為，「誰能掌控東歐，誰就能控制世界島，誰能控制世界島，就能掌握整個歐亞大陸」。⁹¹俄羅斯與北約的爭鬥符合麥金德(Halford J. Mackinder)「心臟地帶論」的地緣政治之爭。冷戰後，北約經由五次東擴，將原蘇聯控制的歐洲國家（除烏克蘭、白俄羅斯）收編在其組織之內。普亭直指北約是一個敵視俄羅斯安全利益的軍事實體，並堅稱北約東擴對莫斯科構成極度的威脅，他多次警告北約停止東擴。⁹²烏克蘭作為北約東擴的目標，就其與俄羅斯在地理、歷史上有著千絲萬縷的緊密關係來看，無論是民族情感、歷史因素或地緣政治戰略的競爭，俄羅斯與烏克蘭爆發的軍事衝突實無法避免。

美國國防部長奧斯汀認為，美國在俄烏戰爭中支持烏克蘭，意圖削弱俄羅斯國力，以期俄軍無法再對歐洲地區造成威脅。⁹³北約視俄羅斯為直接且最顯著的「威脅」，此舉是將俄羅斯排除在歐洲之外，且視之為無法妥協與溝通的敵人。無疑地，莫斯科在感受到極大的壓迫下，反而讓俄羅斯與中國的合作關係快速升溫。與此同時，也強化了歐洲國家與美國的新聯盟關係。⁹⁴所以，美俄對峙下的地緣政治衝

91. Halford J. Mackinder, "The Geographical Pivot of History," *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, April 1904, pp. 421-437.

92. Thomas F. Lynch III 編，周敦彥譯，《新時代的大國競爭》(*Strategic Assessment 2020: Into a New Era of Great Power Competition*)，頁 35。

93. Missy Ryan & Annabelle Timsit, "U.S. Wants Russian Military 'Weakened' from Ukraine Invasion, Austin Says."

94. M.E. Sarotte 著，黃文啓譯，〈沒有冷戰的圍堵〉(*Containment Beyond the Cold War: How Washington Lost the Post-Soviet Peace*)，《國防譯粹》，第 49 卷第 5 期，2022 年 5 月，頁 50-51。

突，實際上已擴大為在全球的地理疆界上，美歐國家聯盟與中俄合作的地緣政治戰略的競爭。

（二）美中競爭的大國博弈

美國面對來勢洶洶的全球第二大經濟體（中國）的挑戰，仍是採取「離岸平衡」的策略以應對之，而北約與美國在亞洲地區的盟邦國家，仍為美國最主要的「代理人」。雖然北約國家大多位處歐洲，對於亞洲的中國未將其視之為威脅，而是視為對民主體制與不同意識形態的挑戰者。然而，美國是以全球霸權統治的觀點看待中國，其認為印太地區終將成為全球的政治重心，美中的大國博弈不是一方對抗一方的零合遊戲，而是集團國家間的對抗行為。

國際關注的臺海衝突實為美國創造「離岸平衡」的新戰略作為，由於兩岸衝突的性質、型態與俄烏戰爭完全不同，美國很難在兩岸衝突中複製烏克蘭的模式。然而，兩岸分治超過半個世紀的國際事實，恰巧可為美國聯合自由民主國家，反制中共武嚇臺灣的最佳理由，美國以上述理由反制中共對臺動武，較容易在國際政治舞臺獲得正義形象與正當的合法性。美國將中國視為對「全球系統性挑戰」，實際上是為創造更大的民主聯盟，以反制中國在各個領域的快速崛起。

再從資本付出的利弊分析，美國利用臺灣制壓中共所須負擔的成本，遠低於支援烏克蘭的代價，主因在於我國在軍事、經濟與綜合國力等各領域都遠優於烏國，美國實不需付出過多的成本，即可達成制約中國崛起的目標。設若臺海發生戰爭，國軍可能蒙受重大損傷，相對地中國遭受的損失也會更大，因為中國的經濟、軍事、國際聲譽等亦將受到折損，尤其國際組織將對中國實施經濟封鎖、制裁，必然會減緩中國的崛起速度。所以，美國的兩岸政策始終堅持「反對中國對臺動武」、「反對兩岸任何一方改變現狀」、「支持我國建軍備戰」等，實際上符合以最小成本獲得最大利益的戰略措施。此一作為亦是「離岸平衡」的戰略理則，只是美國以臺灣作為牽制中國的代理人，

若我國在兩岸軍事衝突中處於下風且遭到重大傷亡時，美國仍可能掉入「聯盟困境」，不得不受到「連累」而捲入戰爭之中。我國雖知道美國利用臺灣以制約中國崛起，但為獲得國家主權與成為國際社會正式成員的思考下，與美國合作並成為美國的代理人，實為獲得主權「絕對利得」，所採取「兩害相權取其輕」的艱難選擇。⁹⁵

美中博弈是否能建構出權力平衡的兩極體系，關鍵在於兩國能否滿足並接受現狀。華茲認為兩極體系為最穩定的國際體系，華氏以物資（軍事、經濟）力量作為平衡的標準，⁹⁶其所存在的狀態並不包括行為者的意圖及滿意程度。攻勢現實主義則認為在無政府的國際體系中，霸權國的爭奪經常會使國際體系從均衡狀態發展到不均衡狀態，歷史會一直在這樣的周期變化中前進。解決國際體系權力結構與力量重新分配可能出現的不均衡，重要的手段就是依靠戰爭，此可稱之為霸權戰爭，因為攻勢現實主義不認為國際體系會呈現均衡狀態。

美中霸權之爭正值方興未艾之際，美國知名學刊《外交政策》(*Foreign Policy*) 研究員哈卡尼 (Husain Haqqani) 等學者提出「小多邊主義」(Minilateralism) 的概念，他們認為美國專注對抗中、俄兩大強權之際，應注意許多中型國家更願意透過小集團、聚焦特定議題的形式，建立多邊、非兩極對抗的國際秩序，避免大型多邊組織決策帶來的複雜性。⁹⁷「小多邊主義」旨在解決「特定的威脅、突發事件或安全問題」，少數國家（通常是三個或四個）有相同的興趣，在有限的時

⁹⁵ 蔡榮祥，〈中國崛起與南海衝突：臺灣在亞太秩序中之戰略影響〉，《遠景基金會季刊》，第19卷第1期，2018年1月，頁42。

⁹⁶ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 117, 161-170.

⁹⁷ Husain Haqqani & Narayanappa Janardhan, "The Minilateral Era," *Foreign Policy*, January 10, 2023, <<https://foreignpolicy.com/2023/01/10/minilateral-diplomacy-middle-power-india-israel-uae/>>.

間內解決該安全問題。⁹⁸「小多邊主義」的發展趨勢可增加更多國際社會成員的意見，共同解決因大國競爭所引發區域的不穩定。事實上，亞太地區除美、中兩大國之外，大多為中小型的發展中國家，彼等對國際事務的主張經常被忽視，卻往往需承擔大國競爭為區域所帶來的風險與災難。「小多邊主義」目前雖處在發展階段，卻彰顯出中小國家對大國競爭的干預能力不斷上升。若能讓更多國家參與其中，中美的大國競爭將從結構上發生改變；從「高衝突」趨向於「低衝突」，或是朝向和平的方向發展。

從美國的角度看，美中之間的戰略本質上是不斷地增加己身的競爭力，但中國會認為美國對中國具有挑釁意味，因而北京眼中的「平衡」，就等同於美國遏制中國及其抱負，甚至於更為負面的意涵。⁹⁹兩者之間要呈現出穩定狀態，不能單從兩者的實力來衡量是否穩定，更須從彼此的意圖與滿意程度來衡量。學者梅慧琳 (Oriana S. Mastro) 認為，中國希望在亞太地區有完全主導的地位，意圖迫使美國退出該地區，使自己成為不受政治、經濟和軍事挑戰的霸權。¹⁰⁰米爾斯海默認為美國過去採取的外交政策，因尋求彼此間的互利和富裕，並在催化民主的假設下，讓中國趁勢崛起，但事與願違，美中對抗終將無法

⁹⁸ William T. Tow, "Minilateral Security's Relevance to US Strategy in the Indo-Pacific: Challenges and Prospects," *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 2, February 2019, p. 235.

⁹⁹ Lyle Goldstein, "How China Sees America's Moves in Asia: Worse than Containment," *The National Interest*, October 29, 2014, <<https://nationalinterest.org/feature/how-china-sees-americas-moves-asia-worse-containment-11560>>.

¹⁰⁰ Oriana Skylar Mastro, "The Stealth Superpower: How China Hid Its Global Ambitions," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 1, January/February 2019, pp. 34-35.

避免。¹⁰¹可見，美中的大國博弈都未尋求其平衡點，也都不斷猜測彼此的意圖，因而雙方博弈具有高度風險，在不斷追求更大權力的同時，反而使「戰略失衡」不斷上演。

再從新古典現實主義威脅平衡的理則分析，國家的結盟（合作對象）是依照其他國家的「意圖」，而非「能力大小」來判斷是否具有威脅性，決定應該要採取扈從或是制衡。¹⁰² 瓦特以威脅的強弱作為國家選擇結盟的要素，他認為，「威脅平衡」是假設兩個大國都會對該國造成一定威脅時，該國會與威脅較低的一方結為同盟，以對抗威脅較大的一方。¹⁰³ 當今美中競爭所營造出其與第三國的合作關係，要比冷戰時期的聯手方式更具彈性，美國似乎忽略了與中國博弈時，可能會讓俄羅斯在其中創造出更大的利益。如同布贊 (Barry Buzan) 的觀點，改變現狀仍有國家強弱之分，強國會力求改變體系，挑戰現狀霸權；弱國則會選擇與強國結盟，以求更大的影響力。¹⁰⁴ 無論強國或弱國，只要對國際現狀存有不滿或威脅其安全，都會意圖改變現狀。大國競爭出現的權力失衡，各造之間又會採取合縱連橫策略，而再次出現權力重組，接著會進行新一輪的權力再平衡。

值得關注的是，美、中的敵對情況越益惡化，越會降低面對全球治理在處理複雜問題（或危機）的有效性。此種情形可從 2020 年初新冠病毒疫情高峰期，美、中兩國對疫病處理的外交角力，看出兩國之間不斷出現相互攻訐、詆毀對方的場景，兩大國之間因缺乏合作的信任關係，導致全球衛生與醫療體系幾乎崩潰。簡言之，大國競

101. John Mearsheimer, "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics," pp. 48-49.

102. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliance*, p. 22.

103. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliance*, p. 5.

104. Barry Buzan, *Peoples, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era* (Hertfordshire: Simon & Schuster International Group, 1991), pp. 304-305.

爭導致全球權力結構的失衡，過程中若缺乏有效的全球治理，在國際的新秩序未出現之前，很容易出現「金德柏格陷阱」(Kindleberger Trap)，¹⁰⁵ 讓全球陷於動蕩不安的情境之中。

(三) 中俄合作的新型態

近年來，隨著美國將中國與俄羅斯列為大國競爭的主要對手，同時逐步對兩國施壓，中國和俄羅斯開始在各領域中展開雙邊合作，欲攜手抵抗美國的壓力，並抨擊美國領導下的國際秩序。美國情報單位也發布《2040 年全球趨勢》(*Global Trends 2040*) 報告，評估中國和俄羅斯未來會聯手合作。¹⁰⁶ 事實上，自 2022 年 2 月歐盟對俄羅斯實施六輪的制裁以來，俄羅斯為突破歐美國家的經貿與金融封鎖及圍堵，強化了與中國的經濟合作，也因為中國在金融設施及能源出口上的援助，讓俄羅斯得以從西方制裁中獲得生存的空間，此舉也讓中俄之間的合作越來越密切。

從「權力平衡」的理論分析中、俄的近期合作。由於美國以強大的權力優勢不斷制壓包括中國、俄羅斯在內的其他國家。中俄採取個別或聯合起來制衡美國，也可說明他們是在運用「權力平衡」的邏輯。如同布里斯辛基在《大棋盤》一書中指出，美國應防止在歐亞大陸上讓俄羅斯、中國與伊朗組成一個「反霸權大同盟」，這個聯盟不

¹⁰⁵「金德柏格陷阱」是指世界強權轉移的過程中，因舊權勢力式微造成國際秩序紊亂，而新興霸權雖有取代之勢，但尚未建構新的國際秩序，不足以對國際社會帶來穩定效用。請見 Alex Lo, “The ‘Kindleberger Trap’ for China and the United States,” *South China Morning Post*, April 11, 2022, <<https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3173896/kindleberger-trap-china-and-united-states>>。

¹⁰⁶Vu Le Thai Hoang & Huy Nguyen, “The Modern China-Russia-US Triangle,” *The Diplomat*, June 4, 2021, <<https://thediplomat.com/2021/06/the-modern-china-russia-us-triangle/>>.

是因意識形態而結盟，而是因反美而形成。¹⁰⁷美國對俄羅斯的制裁，又在全球各個領域防堵中國的崛起，讓俄羅斯感到不安，因而在軍事、經貿、能源及金融等領域不斷強化與中國的合作。此舉如同斯威勒 (Randall L. Schweller) 所提出的「利益平衡」(balance of interest) 觀點，他認為對於想要改變現狀的國家，追隨另一個崛起的改變現狀強權並與其締結聯盟，只會威脅到那些試圖維持現狀國家的利益，對自己並不會構成威脅，此點正說明了國家往往是考慮利害關係後，選擇了扈從強權來獲取和確保利益。¹⁰⁸俄羅斯選擇強化與中國的合作，實因俄羅斯為一區域強國，由於其整體國力不足以對抗歐盟對其制裁（國際秩序），而她又想改變現行的國際規則，進而採取深化與中國合作（扈從行爲），以便對抗欲維持現狀的世界霸權國家（美國）。相較於米爾斯海默對國際合作的看法，他認為國家對外行爲是受到「相對利得」的動機所驅使，並不是爲了要建造出獨立於國家自身利益以外的世界秩序，而採取自利的行爲。¹⁰⁹簡言之，美、中、俄等大國都很重視權力平衡，爲了自身的國家利益會採取不同的對外策略，當他們考慮與其他國家合作時，會重視彼此間的相對利益，而非絕對利益。¹¹⁰只要國際社會屬於無政府狀態，國與國之間的衝突就會不斷出現，而國家間的合作都只是暫時性的現象。

二、不同「代理人」引發的爭議

北約作爲美國在歐洲軍事戰略執行的「代理人」，往往會出現

¹⁰⁷Zbigniew Brzezinski 著，林添貴譯，《大棋盤》(*The Grand Chessboard*)，頁 66。

¹⁰⁸Randall L. Schweller, "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol. 29, No. 2, Fall 2004, pp. 199-201.

¹⁰⁹John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 52-53.

¹¹⁰John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 139-140.

同盟戰略所遭遇的共同問題。聯盟能否維繫，取決於基本利益是否一致，在共同利益主導下，所有成員不僅要支持共同做出的共識，也應同意採一致的決策與措施。¹¹¹ 北約是一個「集體防衛」的聯盟組織，但在實踐軍事安全的過程中，各成員國仍有其不同的認知，導致面對俄烏戰爭時，成員國對俄的制裁或加大軍事施壓的看法常出現不同意見。例如，成員國在對於如何停止俄烏戰爭的態度上，保有不同的意見：波蘭及波羅的海三小國因在歷史上曾經受到前蘇聯（俄羅斯）的迫害，¹¹² 渠等國家堅持對俄戰爭必須徹底執行，直到俄軍戰敗為止。但是，德、法、義等歐洲老牌國家因需要俄羅斯的能源（天然氣），以維持其經濟與民生的基本需求，因而對戰爭解決的方式，重視以「和談」方式結束戰爭。¹¹³ 另外，與俄羅斯原來就有往來且關係良好的國家，如匈牙利及部分巴爾幹半島國家，則希望烏克蘭接受戰場現況，立即結束戰爭。¹¹⁴ 可見，新戰略指導作為聯盟的機制與規範，雖可不斷要求各成員國增加高國防預算等措施，但對如何結束俄烏戰爭的立場，存在相當多的歧見。

111. Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, p. 206.

112. Mikhail A. Molchanov, *Political Culture and National Identity in Russian-Ukrainian Relations* (Texas: Texas A&M University Press, 2002), pp. 246-248.

113. “Ukraine News: Zelensky Celebrates Support for Kyiv’s Path to E.U.,” *The New York Times*, June 23, 2022, <<https://www.nytimes.com/live/2022/06/16/world/ukraine-russia-news>>.

114. 〈巴爾幹國家多年進不了歐盟 提醒烏克蘭別抱幻想〉，《中央通訊社》，2022年6月24日，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202206240121.aspx>>。

三、「大國博弈」與小國的生存之道

在 2022 年北約馬德里峰會中，最令烏克蘭失望的是，瑞典與芬蘭順著戰爭趨勢的發展而加入北約，但烏克蘭要成為北約成員國，仍遙遙無期。¹¹⁵由於俄羅斯對烏克蘭加入北約極為敏感，為此俄烏戰爭無法得知如何結束與如何終結，因而歐洲國家仍深陷於戰爭泥淖之中。為有效解決戰爭所帶來的通貨膨脹、能源及糧食危機，多數北約國家希望能儘快結束戰爭，¹¹⁶而且為安撫俄羅斯，北約也暫時不處理烏克蘭加入北約的申請。事實上，瑞、芬兩國在開戰前並未積極表態要加入北約，是因戰爭爆發後，兩國對於俄羅斯的畏懼感升高，瑞、芬國內民意也強烈表達加入北約，兩國領袖藉由「集體防衛」的民意升高，又在美國及北約高層的推波助瀾下，瑞、芬兩國以極小的代價，獲取加入北約並得到安全的保障。

烏克蘭對瑞、芬能加入北約，除表達祝賀之意，並對北約不讓其加入而感到失望與遺憾。烏國急欲成為北約會員，且於 2019 年將加入北約寫入憲法，此點實為俄烏戰爭爆發的主要原因。俄烏戰爭已超過一年多，烏國軍民死傷慘重、財產損失巨大、戰爭何時結束、戰後重建等問題，無不是烏克蘭因為要加入北約而付出的慘痛代價。然而，北約峰會接受了瑞、芬兩國加入北約，卻對犧牲巨大的烏克蘭未給予任何承諾，烏克蘭的付出顯然未能如願。所以，小國的生存算計，實無法得知大國政治博弈的底線為何，烏克蘭作為美、俄地緣戰

115.〈北約東擴：瑞典和芬蘭放棄中立走向北約的前前後後〉，《BBC 中文網》，2022 年 6 月 30 日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-61993805>>。

116. Martin Farrer, "Ukraine War Has Stoked Global Food Crisis That Could Last Years, Says UN," *The Guardian*, May 19, 2022, <<https://www.theguardian.com/world/2022/may/19/ukraine-war-has-stoked-global-food-crisis-that-could-last-years-says-un>>.

略的博弈，美、俄都有「輸不起」的盤算，也有著不要因「此」而爆發「世界大戰」的顧忌。可見，烏克蘭恐是美、俄大國博弈的最大輸家。

再者，當前歐洲地區的通膨問題、能源危機與烏國難民問題，正撼動北約部分國家對俄羅斯的作戰意志，而俄烏衝突面臨的困境，又與全球性的能源、糧食、金融等議題相互連結。近期已有西方媒體紛紛提出俄烏戰爭的緩解之道，渠等認為只要北約暫不對東歐地區擴張，減少刺激俄羅斯對地緣戰略的敏感性，華府與莫斯科之間仍能維持像開戰前的理性；控管好衝突升高的風險，戰爭仍在可控範圍。¹¹⁷然而，大國競爭的博弈思考仍困陷在攻勢現實主義「權力平衡」的邏輯；霸權國或修正主義國家追求權力，各自試圖維持現狀或推翻現狀，導致為維護權力平衡或打破此種平衡的意圖，不斷上演。¹¹⁸核心的問題是，夾在衝突的中小型國家，永遠無法得知大國博弈中，彼等大國是如何進行交易、他們所希望得到的目標又為何，此為國際政治現實又殘酷的一面。

伍、結論

國際政治理論歷經冷戰的半個世紀及後冷戰的 30 年，國際政治環境的時空背景不斷變化，尤其是受到新自由主義「經濟互賴」的影響下，該學派批評古典現實主義的「權力觀」，是造成國與國之間衝突的主要原因，尤其批判攻勢現實主義的「離岸平衡」理論，無法適應國與國之間的互賴關係。然而，國家之間只要仍存在利害因素，衝突的發生即會超出經濟互賴關係，權力平衡的運用方式又會成為國

117. "Will Putin Use WMDs?" *UnHerd*, July 13, 2022, <<https://unherd.com/2022/07/will-putin-use-wmds/>>.

118. Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, p. 187.

家外交政策制定的依歸。相較於「離岸平衡」的理則與運用方式，其是美國在全球各地區操控「權力平衡」的重要手段。「權力平衡」的應用理則又是外交政策制定時，各國都無法避開的國際權力結構性問題。所以，攻勢現實主義的「離岸平衡」策略，雖無法為國家間的「經貿互賴」提供良策，但卻提供了大國競爭的運用理則與方法。

「離岸平衡」運用邏輯的核心，聚焦在霸權國與修正主義國之間的競爭關係，應用理則為「制衡」及「卸責」兩項。「制衡」關乎霸權國（包含其代理人）與潛在霸權國所建立的權力關係，以及能否遏制對手使其無法挑戰霸權國的地位。「卸責」是霸權國運用「代理人」執行其霸權事業時，霸權國能置身事外，避免風險出現，霸權國只有在「代理人」無法遏制住潛在霸權國時，才會以本身力量來遏制對手。北約戰略將俄羅斯視為「最顯著的威脅」，因俄羅斯的軍事威脅及其對歐洲地區形成的地緣政治挑戰，故由北約擔任「制衡」角色。當前俄烏戰爭的發展，北約作為美國在戰爭中的「代理人」，美國的目標是要藉戰爭拖垮俄羅斯的整體國力，以讓其永遠無法再對歐洲造成威脅。由此來檢視「離岸制衡」的理則，發現美國會綜合考量外部與內部環境，以做出適當的對外政策。瓦特認為，美國若採取現實主義，其政策將會著重於保護人民安全與維持經濟繁榮，並捍衛美國崇尚自由的核心價值，政策制定必然會了解軍事實力的重要性，同時考量自己國家在地理位置上的優勢。¹¹⁹另外，「離岸平衡」戰略的「代理人」角色可以是雙邊聯盟的一個國家（例如美日聯盟中的日本），或多邊聯盟中的區域組織（例如北約），霸權國無論在雙邊或多邊聯盟中，因面對的威脅不同、各成員國的安全威脅認知不同、共同承擔的軍備費用不同，也會影響霸權國在其中扮演的角色。可見，離岸平衡的策略仍為美國與其他挑戰者遂行大國競爭的重要手段。

¹¹⁹ Stephen M. Walt 著，余振國譯，〈美國的大戰略：回歸現實主義〉(The End of Hubris: And the New Age of American Restraint)，頁 38-39。

由於中國國力快速地崛起，對美國甚至全球造成「系統性挑戰」，美國以「卸責」方式，並以中國對全球造成挑戰為名，要求北約國家與美國站在同一立場，共同圍堵中國在經貿、科技等領域的發展，壓制中國崛起。明顯地，美國想以北約為主體，共同建構防範中國在各個領域快速發展的趨勢。但是，北約國家因經濟發展的差異性，在對中國的認知、態度與「對中政策」上也會出現不同意見，因而對北約「反制中國」的政策指導，許多國家出現不同的態度。換言之，美國希望北約國家都將中國視為「系統性挑戰」恐將流於形式，無法具體凝聚共識，達成圍堵中國崛起的發展。

北約是一個集體防衛的聯盟團體，聯盟能否團結一致對抗威脅，端視直接或間接形成「威脅」的程度，與「利益」的大小而定。例如歐洲國家對俄烏戰爭的策略思考，經常會出現是否要將中國列為系統性的挑戰，這也是在「利益」與「威脅」間的思考所呈現出的不同樣貌。值得注意的是，與「權力平衡」相關的概念有「威脅平衡」、「利益平衡」等邏輯，三者是處於平等的地位，且不易同時出現在同一國家（組織）對外政策的選擇之中，尤其「威脅平衡」是「權力平衡」最大的挑戰，因為「威脅」是由感知得來，而非因對手的「權力」大小來決定。可見，美國的北約戰略在實踐方面也會受「權力平衡」、「威脅平衡」、「利益平衡」的相互糾結。因此，「新概念」雖為北約未來十年的重要政策綱領，但面對中歐之間龐大的經貿交易，以及在產業供應鏈上，歐洲國家難能與中國脫鉤，所以將中國視為「對全球系統的挑戰者」，在運作上充滿了巨大挑戰。

綜言之，俄烏戰爭促成北約的團結及其軍事力量的擴張，也讓北約國家更加依賴美國的軍事保護傘，但在戰爭的立場，各國會依威脅程度的不同，抱持不同的考量。美國試圖利用「離岸平衡」創造「代理人」（或組織）以制裁俄羅斯及遏制中國，但該戰略仍有其限制，因為權力平衡不會呈現靜止狀態，各造之間為了獲得更有利的態勢，仍會爭取更大的權力，因此大國競爭的權力平衡為一種動態平衡，若

能維持各方力量的平衡，區域大致能維持「穩定」狀態並避免衝突爆發。值得注意的是，美國希望將亞洲的盟邦國家（日、韓、澳）也納入在北約集體防衛的框架內，意圖在歐亞大陸圍堵中國。然而，美國的國力過度延伸，勢必影響霸權國在其他地區的影響力，也會影響區域國家對美國的信賴程度。例如美國在東南亞地區的影響力漸漸被中國所取代，東協國家因與中國建立緊密的經濟聯繫，對美國的單邊領導出現不同聲音，¹²⁰此舉意味著次要霸權正在挑戰霸權國的地位。所以，「離岸平衡」策略在「代理人」的運用上，不能單單從權力擴張或軍事領域層面來思考「代理人」角色的演變，還須從地緣政治戰略及「代理人」的利益及意圖綜合考量，較能掌握「離岸平衡」策略的應用方法。

收件：2022年10月24日

修正：2023年3月28日

採用：2023年4月14日

¹²⁰Leticia Simões, "The Role of ASEAN in the South China Sea Disputes," *E-International Relations*, June 23, 2022, <<https://www.e-ir.info/2022/06/23/the-role-of-asean-in-the-south-china-sea-disputes/>>.

參考文獻

中文部分

專書譯著

- Brzezinski, Zbigniew 著，林添貴譯，1998。《大棋盤》(*The Grand Chessboard*)。臺北：立緒出版社。
- Lynch III, Thomas F. 著，周敦彥譯，2021。《新時代的大國競爭》(*Strategic Assessment 2020: Into a New Era of Great Power Competition*)。臺北：國防部史政編譯處。

期刊論文

- 林宗達，2011/12。〈國際關係攻勢現實主義理論之評析〉，《朝陽人文社會學刊》，第 9 卷第 2 期，頁 5-105。
- 陳麒安，2014/9。〈重新檢視瓦特的聯盟理論〉，《問題與研究》，第 53 卷第 3 期，頁 87-114。
- 蔡榮祥，2018/1。〈中國崛起與南海衝突：臺灣在亞太秩序中之戰略影響〉，《遠景基金會季刊》，第 19 卷第 1 期，頁 1-56。

期刊論文譯著

- Sarotte, M.E. 著，黃文啓譯，2022/5。〈沒有冷戰的圍堵〉(*Containment Beyond the Cold War: How Washington Lost the Post-Soviet Peace*)，《國防譯粹》，第 49 卷第 5 期，頁 36-51。
- Walt, Stephen M. 著，余振國譯，2019/8。〈美國的大戰略：回歸現實主義〉(*The End of Hubris: And the New Age of American Restraint*)，《國防譯粹》，第 46 卷第 8 期，頁 36-47。
- Wuthnow, Joel 著，李柏彥譯，2022/4。〈在擴大競逐領域中捍衛臺

灣) (Defending Taiwan in an Expanded Competitive Space)，《國防譯粹》，第 49 卷第 4 期，頁 82-91。

網際網路

2022/1/31。〈數據出爐！2021 年美國 GDP 達 23.03 萬億美元，中國、日本呢？〉，《網易》，<<https://www.163.com/dy/article/GV1FNF710531MRNF.html>>。

2022/6/24。〈巴爾幹國家多年進不了歐盟 提醒烏克蘭別抱幻想〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202206240121.aspx>>。

2022/6/30。〈北約東擴：瑞典和芬蘭放棄中立走向北約的前前後後〉，《BBC 中文網》，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-61993805>>。

2022/7/2。〈北約戰略概念視陸為「系統性挑戰」北京：離十萬八千里怎影響？〉，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/7331/6432202>>。

2022/7/15。〈匈牙利親俄總理：歐盟制裁俄國是「射自己的肺」〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202207150340.aspx>>。

毛詠琪，2022/2/25。〈烏克蘭局勢 | 北約 30 年五次東擴 終惹俄羅斯反撲〉，《香港 01》，<https://www.hk01.com/article/740174?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral>。

吳明澤，2021/8/9。〈中共反壟斷背後的監管思維〉，《財團法人海峽交流基金會》，<<https://www.sef.org.tw/article-1-129-12991>>。

陳冠東，2017/5/20。〈【一帶一路】奉上港口鐵路 一帶一路鋪向歐非〉，《香港 01》，<<https://www.hk01.com/sns/article/92023>>。

楊幼蘭，2022/4/21。〈警告美台 陸首秀 055 艦發射鷹擊 21 高超音速航母殺手〉，《中時新聞網》，<<https://www.chinatimes.com/>>

realtimenews/20220421001922-260417?chdtv>。

蕭琇安，2019/12。〈美國南海「航行自由」之成效〉，《財團法人國策研究院文教基金會》，<<http://inpr.org.tw/m/405-1728-1638,c113.php?Lang=zh-tw>>。

英文部分

專書

Buzan, Barry, 1991. *Peoples, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*. Hertfordshire: Simon & Schuster International Group.

Defense Intelligence Agency, 2017. *Russia Military Power: Building a Military to Support Great Power Aspirations*. Washington, D.C.: Defense Intelligence Agency.

Lardy, Nicholas, 2012. *Sustaining China's Economic Growth after the Global Financial Crisis*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Mazarr, Michael, Jonathan Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stéphanie Pézard, & Michael Spirtas, 2018. *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*. Santa Monica: RAND Corporation.

Mearsheimer, John, 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company.

Molchanov, Mikhail A., 2002. *Political Culture and National Identity in Russian-Ukrainian Relations*. Texas: Texas A&M University Press.

Morgenthau, Hans J., 1985. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill.

Walt, Stephen M., 1987. *The Origins of Alliance*. Ithaca: Cornell

University Press.

Waltz, Kenneth N., 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

期刊論文

Arbatova, Nadezhda, 2019/12. "Three Faces of Russia's Neo-Eurasianism," *Survival*, Vol. 61, Issue 6, pp. 7-24.

Lind, Jennifer & Daryl Press, 2020/3-4. "Reality Check: American Power in an Age of Constraints," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, pp. 41-48.

Mackinder, Halford J., 1904/4. "The Geographical Pivot of History," *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, pp. 421-437.

Mastro, Oriana Skylar, 2019/1-2. "The Stealth Superpower: How China Hid Its Global Ambitions," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 1, pp. 31-39.

Mearsheimer, John & Stephen Walt, 2016/7-8. "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4, pp. 70-83.

Mearsheimer, John, 2021/11-12. "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics," *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6, pp. 48-59.

Schweller, Randall L., 2004/Fall. "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol. 29, No. 2, pp. 159-201.

Tow William T., 2019/2. "Minilateral Security's Relevance to US Strategy in the Indo-Pacific: Challenges and Prospects," *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 2, pp. 232-244.

Walt, Stephen M., 2019/5-6. "The End of Hubris: And the New Age of

American Restraint,” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 3, pp. 26-35.

Zheng, Denghua, 2018/5. “The Concept of ‘Community of Common Destiny’ in China’s Diplomacy: Meaning, Motives and Implications,” *Asia and the Pacific Policy Studies*, Vol. 5, No. 2, pp. 196-207.

網際網路

2008/8/25. “FACTBOX - Rebel Georgian Regions Seeking Statehood,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/uk-georgia-ossetia-separatists-idUKLP53983920080825>>.

2015/10/31. “Syria Conflict: Russia Warns US of ‘Proxy War Risk’,” *BBC*, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-34685183>>.

2022/6/23. “Ukraine News: Zelensky Celebrates Support for Kyiv’s Path to E.U.,” *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/live/2022/06/16/world/ukraine-russia-news>>.

2022/6/30. “Contribution to NATO’s New Strategic Concept,” *NATO Parliamentary Assembly*, <<https://www.nato-pa.int/content/contribution-natos-new-strategic-concept>>.

2022/6/30. “RAF Lakenheath to Get Two More F-35 Jet Squadrons,” *BBC*, <<https://www.bbc.com/news/uk-england-suffolk-62000093>>.

2022/7/13. “Will Putin Use WMDs?” *UnHerd*, <<https://unherd.com/2022/07/will-putin-use-wmds/>>.

2022/10/9. “‘Malign Influence’: China’s Cultural Institutes under Growing Scrutiny,” *Today*, <<https://www.todayonline.com/world/malign-influence-chinas-cultural-institutes-under-growing-scrutiny-2013886>>.

Atkinson, Robert D. & Caleb Foote, 2019. *Is China Catching Up to the United States in Innovation?* Washington, D.C.: Information

- Technology and Innovation Foundation, *ITIF*, <<http://www2.itif.org/2019-china-catching-up-innovation.pdf>>.
- Bodner, Matthew, 2018/2/20. "Russia Releases Video of Its Modernized Ballistic Missile Defense System," *Defense News*, <<https://www.defensenews.com/land/2018/02/20/russia-releases-video-of-its-modernized-ballistic-missile-defense-system/>>.
- Capri, Alex, 2020/9/10. "US-China Techno-Nationalism and the Decoupling of Innovation," *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2020/09/us-china-techno-nationalism-and-the-decoupling-of-innovation/>>.
- Desgardins, Jeff, 2019/9/10. "The \$86 Trillion World Economy- In One Chart," *World Economic Forum*, <www.weforum.org/agenda/2019/09/fifteen-countries-represent-three-quarters-total-gdp>.
- de Dreuzy, Pierre & Andrea Gilli, 2022/11/29. "Russia's Nuclear Coercion in Ukraine," *NATO REVIEW*, <<https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/11/29/russias-nuclear-coercion-in-ukraine/index.html>>.
- Fallon, Stephen J., 2022/7/22. "Australia's Security Relationships," *Parliament of Australia*, <https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook47p/AustraliaSecurityRelationships>.
- Farrer, Martin, 2022/5/19. "Ukraine War Has Stoked Global Food Crisis That Could Last Years, Says UN," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/world/2022/may/19/ukraine-war-has-stoked-global-food-crisis-that-could-last-years-says-un>>.
- Goldstein, Lyle, 2014/10/29. "How China Sees America's Moves in Asia: Worse than Containment," *The National Interest*, <<https://>

- nationalinterest.org/feature/how-china-sees-americas-moves-asia-worse-containment-11560>.
- Guha, Seema, 2022/12/17. “Ukrainian War Raises The Spectre of The Revival of Cold War between US and Russia,” *Outlook*, <<https://www.outlookindia.com/international/ukrainian-war-raises-the-spectre-of-the-revival-of-cold-war-between-us-and-russia-magazine-244984>>.
- Haqqani, Husain & Narayanappa Janardhan, 2023/1/10. “The Minilateral Era,” *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2023/01/10/minilateral-diplomacy-middle-power-india-israel-uae/>>.
- Hoang, Vu Le Thai & Huy Nguyen, 2021/6/4. “The Modern China-Russia-US Triangle,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2021/06/the-modern-china-russia-us-triangle/>>.
- International Institute for Strategic Studies, 2020. *The Military Balance 2020*. London: Routledge, *IISS*, <<https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/military-balance-2020-book>>.
- John F. Kennedy Library, 2023/1/21(Accessed). “The Cold War,” *John F. Kennedy Library*, <<https://www.jfklibrary.org/learn/about-jfk/jfk-in-history/the-cold-war>>.
- Kristensen, Hans et al., 2023/3/31. “Status of World Nuclear Forces,” *Federation of American Scientists*, <<https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>>.
- Lee, Yen Nee, 2019/7/15. “McKinsey Research Finds the World Becoming More Exposed to China-But Not the Reverse,” *CNBC*, <www.cnbc.com/2019/07/15/mckinsey-world-has-become-more-exposed-to-china-but-not-the-reverse.html>.
- Liu, Zongyuan Zoe, 2020/6/16. “China Is Hardening Itself for Economic

- War,” *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2022/06/16/china-economic-war-decoupling-united-states-containment/>>.
- Lo, Alex, 2022/4/11. “The ‘Kindleberger Trap’ for China and the United States,” *South China Morning Post*, <<https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3173896/kindleberger-trap-china-and-united-states>>.
- Martin, Jorge, 2022/5/13. “US Imperialism’s Proxy War: Fighting Russia to the Last Drop of Ukrainian Blood,” *Marxism*, <<https://www.marxist.com/us-imperialism-s-proxy-war-fighting-russia-to-the-last-drop-of-ukrainian-blood.htm>>.
- Mizokami, Kyle, 2022/6/30. “NATO Is Expanding Its Quick-Reaction Force to Over 300,000 Troops,” *Popular Mechanics*, <<https://www.popularmechanics.com/military/weapons/a40438247/nato-expanding-quick-reaction-force-sevenfold/>>.
- Murphy, Matt, 2022/6/27. “NATO Plans Huge Upgrade in Rapid Reaction Force,” *BBC*, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-61954516>>.
- Natalia, Drozdak, 2022/6/27. “NATO to Label China ‘Systemic Challenge’ in Strategic Plan,” *Bloomberg*, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-27/nato-allies-set-to-call-china-a-systemic-challenge>>.
- North Atlantic Treaty Organization, 2022. *NATO 2022 Strategic Concept*. Brussels: NATO, *NATO*, <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf>.
- Pifer, Steven, 2019/3/18. “Five Years After Crimea’s Illegal Annexation, The Issue Is No Closer to Resolution,” *Brookings*, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/03/18/five-years-after->

- crimeas-illegal-annexation-the-issue-is-no-closer-to-resolution/>.
- Rodondi, Jessica Pearce, 2021/12/13. “What Caused the Korean War and Why Did the U.S. Get Involved?” *History*, <<https://www.history.com/news/korean-war-causes-us-involvement>>.
- Ryan, Missy & Annabelle Timsit, 2022/4/25. “U.S. Wants Russian Military ‘Weakened’ from Ukraine Invasion, Austin Says,” *The Washington Post*, <<https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/25/russia-weakened-lloyd-austin-ukraine-visit/>>.
- Shelbourne, Mallory, 2022/6/28. “Biden Administration Basing Two More Destroyers in Rota, Spain,” *USNI News*, <<https://news.usni.org/2022/06/28/biden-administration-basing-two-more-destroyers-in-rota-spain>>.
- Simões, Leticia, 2022/6/23. “The Role of ASEAN in the South China Sea Disputes,” *E-International Relations*, <<https://www.e-ir.info/2022/06/23/the-role-of-asean-in-the-south-china-sea-disputes/>>.
- Teslova, Elena, 2023/4/3. “Russia Says US, NATO Undermining Security in Asia-Pacific,” *AA*, <<https://www.aa.com.tr/en/europe/russia-says-us-nato-undermining-security-in-asia-pacific/2837242>>.
- U.S. Congress, 1979. “*Taiwan Relations Act, Public Law (PUBLIC LAW 96-8, 22 U.S.C. 3301 ET SEQ.)*,” *American Institute in Taiwan*, <<https://www.ait.org.tw/taiwan-relations-act-public-law-96-8-22-u-s-c-3301-et-seq/>>.
- U.S. Department of Defense, 2012. *Joint Operational Access Concept, Version 1.0*. Arlington: U.S. Department of Defense, *U.S. Department of Defense*, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf>.

- U.S. Department of Defense, 2018. *Summary of the National Defense Strategy: The U.S. Military's Competitive Edge*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, *U.S. Department of Defense*, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>.
- U.S. Department of Defense, 2019. *The Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, *U.S. Department of Defense*, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>>.
- U.S. Department of State, 2023/5/9. "U.S. Security Cooperation with Ukraine," *U.S. Department of State*, <<https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/>>.
- Yang, Yao, 2020. "China's Economic Growth in Retrospect," in David Dollar, Yiping Huang, & Yang Yao, eds., *China 2049: Economic Challenges of a Rising Global Power*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp. 3-28, *Brookings*, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/9780815738053_ch1.pdf>.

On the US NATO Strategy in 2022: A Perspective on Offshore Balancing

Ming-yuan Hu

(Associate Professor-level Professional Technician,
Graduate Institute of Strategic Studies,
National Defense University)

Abstract

The United States is the most important leader within NATO. NATO develops a new strategy every 10 years. The United States' strategy focuses on two main things: Russia and China. It regards Russia as the direct and most obvious threat, while China is classified as a challenge to the system. The United States' strategy is based on the principle of offensive realism and offshore balancing, using NATO as a proxy to take military measures to sanction Russia in response to the threat it poses to the European continent. In response to China's global challenges, the United States intends to build a global preventive system to contain its rise. However, the United States' national strength is ostensibly declining, and the use of offshore balancing strategies cannot only consider the effectiveness of proxies from the military level, but should also consider geopolitics and the intentions of proxies.

Keywords: NATO, Offshore Balancing, Great Power Competition, United States, China

