

當前國際戰略理論—發展與前景

蔡裕明

實踐大學（高雄校區）博雅學部副教授

摘要

當前國際戰略理論是因理想所驅動，抑或利益為其動因？戰略原為擘劃如何在戰爭當中贏得勝利之藝術，由於核武之出現，戰略從贏得戰爭轉變為避免戰爭並且成為如何維護國家安全之理論。國際戰略也從規劃如何維持世界秩序到維繫國家優勢，從作為政策與指導原則到學界重要研究領域。本文則旨在對於當前國際戰略理論進行總結性評估，期待回答下列三道問題：冷戰結束到九一一事件，國際戰略發展特點為何？九一一事件後國際戰略有何學術與政策轉向？當前國際戰略有何特徵？最後為結論，試圖探究當前國際戰略理論之發展與前景。冷戰時期，美國運用對其有利的政軍優勢確保力量不均衡並建立穩定的國際秩序，冷戰結束至九一一事件前，美國的國際戰略仍抱持「美國領導」的優勢戰略，認為國家的繁榮與和平之基礎在於美國的「普遍」民主與自由主義價值觀，以及開放經濟與尊重人權，美國有其義務運用軍事權力維護自由的國際秩序。九一一事件後，美國面臨後進國挑戰以及牽扯至諸多國際性問題，川普勝選也代表民粹主義的崛起，他重新界定美國的安全利益，使美國擺脫海外的衝突而不直接影響美國安全，也讓其他國家的盟國感到不安，認為「美國治世」將不復存在，甚至美國已出現「即席戰略」，使得雙邊、零和交易主義在川普思想中勝過戰略考量。

關鍵詞：戰略、國際戰略、國家安全、國土安全

壹、前言

戰略 (strategy) 一詞緣起於希臘，主要作為軍事用語，擘劃如何在戰爭當中贏得勝利之藝術。直至克勞塞維茲 (Carl von Clausewitz) 在《戰爭論》 (*On War*) 認為，戰略為如何運用會戰來達到戰爭目的之學問，並認為戰爭為政治之延續 (war as the continuation of politics by other means) (2012)。於是從 18 世紀至 20 世紀中葉，戰略在軍事衝突當中被視為「一種全面性方式，試圖在雙方意志辯證過程當中，包括威脅與實際使用武力來追求政治目的」 (Christensen, 1996: 7; Freedman, 2013)。

在第二次世界戰後，英國學者李德哈特 (B. H. Liddell-Hart) 建立大戰略 (grand strategy) 概念，認為「戰略為分配與使用軍事工具達到政策目標之藝術」，並建立戰略從軍事領域延伸至政治與外交領域概念。「大戰略」為超越嚴謹的軍事戰略而思考合乎邏輯的下一步，也超越贏得戰爭勝利之戰役或戰鬥，並且建立成功執行戰爭概念，更讓軍事戰略更需要嚴謹管理國家物質資源，有效動員社會與外交。換句話而言，大戰略意味著從戰時延伸至和平時期，及涵蓋如何預防戰爭。

謝林 (Thomas Schelling) 與葛雷 (Colin Gray) 則認為戰略可延伸至國際關係與政治研究領域之分析方法 (Schelling, 1980: 5)，或作為協助決策之工具。由於核子武器之出現，如何贏得軍事勝利的古典戰略變得無關緊要，人們無法接受戰爭所帶來的城市破壞，即便未造成人類毀滅，也失去任何實際意義，於是戰略從如何贏得戰爭轉變為如何避免戰爭 (Martel, 2015: 121)，戰略被視為戰略菁英設計如何維護國家安全 (national security) 之理論。為此，則需要「列舉並優先考慮對於國家利益之威脅，並且提出政治與軍事之措施」，同時，制定有效大戰略需要瞭解國際體系 (international system)、國家目標和利益，以及對於這些目標與利益之威脅，並思考如何採用可獲得之資源與政策來化解這些威脅 (Brands, 2014: 3)，並證明所提出之行動方針如何確保國家利益、消除威脅保持或強化國家權力地位。

國際戰略發軔於第二次世界大戰戰後之美國與歐洲。在過往的 70 餘年當中，從擘劃如何維持世界秩序到維繫美國霸權，從作為政策指導原則到

學界重要研究領域。本文則旨在對於當前國際戰略理論進行總結性評估，期待回答下列三道問題：冷戰結束到九一一事件，國際戰略發展特點為何？九一一事件後國際戰略有何學術與政策轉向？當前國際戰略有何特徵？最後為結論，試圖探究當前國際戰略理論之發展與前景。

貳、霸權衰退與國際戰略選擇

大國的國際戰略旨在獲得更多權力，讓自身覺得更為安全。任何國家戰略會因為外部威脅、國防支出、聯盟存在與否、外援增加抑或減少而產生變化，此一轉變過程也稱為戰略調整 (strategic adjustment) (Dueck, 2004: 512)。從 1945 年以降，國際戰略之特點主要基於美國優勢與領導、國家安全之必要性、自由主義意識形態，以及開放的國際經貿所形成之自由國際主義觀點 (liberal internationalism) (Layne, 2017: 262-63, 267)，這讓美國戰略社群以為，保護美國利益最佳方式為建立與鞏固圍繞自由貿易之秩序與體制，輔以美國在歐洲與亞洲地區之軍事存在，並且在此過程當中傳遞人權、民主與市場經濟之理念。

一、美國國際戰略思想辯論

就戰略學者共同語彙以及本研究目的而言，國際戰略思想約略可以簡化為四個廣泛的思想流派。首先，反對美國於全球部署軍隊並建立聯盟，並反對華府對於任何國家或地區之戰略承諾；其次，質疑美國大戰略背後的自由主義假設，而是主張權力平衡 (balance of power) 的國際戰略；再者，基於美國在全球具有主導地位的積極性主張，認為美國應採取「優勢」戰略，並促進「美國化」的國際體系；最後，認同促進自由的國際秩序 (liberal international order)，但認為應該經由多邊機構而非軍事力量來達到此種目的 (Dueck, 2004: 513)。在此理路上，鮑森 (Barry R. Posen) 與羅斯 (Andrew L. Ross) 則提出美國四種戰略選擇，分別是新孤立主義 (neo-isolationism)、選擇性參與 (selective engagement)、合作性安全 (cooperative security)、優勢 (primacy) (Posen & Ross, 1996)。

新孤立主義也延伸另外一種變體：單邊國際主義（unilateral internationalism）。孤立主義建立在權力平衡假設上，多數情況下權力自然會回歸平衡，僅有直接威脅到國家領土時國家才應參與其中，避免「糾纏同盟」（entangling alliances）來實現安全（Sloan, 2003）。從防禦性現實主義觀點而論，美國在地理上並無任何威脅，於是「新孤立主義」主張美國不需要於海外進行軍事干預，是以美國應避免過度參與國際政治維護國家安全。他們更認為美國不應散播美國價值觀，這反倒會增加其他國家反美作為反倒削弱美國國家安全。簡而言之，新孤立主義建議美國保持其行動自由和戰略獨立，軍事結構應優先考慮強化第二次的核子打擊能力、強化情蒐以及海軍與特種作戰部隊能力，同時限制在亞洲與歐洲地區的前延部署（forward-deployment）（Posen & Ross, 1996）

選擇性參與（selective engagement）也建立在權力平衡的假設上，主張只有直接影響美國安全與繁榮時才會選擇干預區域衝突或危機，主要目標為確保大國間之和平，因此重點在於特定具有重要工業與軍事潛力以及在這些國家之間防止戰爭，並認為歐洲、亞洲與中東地區對於美國至關重要，歐洲和亞洲涵蓋對於國際政治具有最大軍事和經濟影響之大國，中東則是許多已開發與開發中國家的主要石油來源。持該論點學者認為，選擇性參與目的在於打贏兩場戰爭，並結合地面、海上與空中部隊，以及來自區域盟友力量，但質疑此一政策是否可以獲得自由民主國家之支持（Posen & Ross, 1996: 5-53）。然而，選擇性參與卻忽略對於新興、跨國威脅或其他後冷戰安全議題之關注。選擇性參與的軍事力量希冀保持前沿存在，並在一些關鍵地區駐紮高比例之現役人員（Hoffman, 2013）。

優勢戰略認為僅依靠美國優勢權力才能確保和平。因此，該種論點認為美國應當從經濟、政治和軍事上支配國際體系，藉由多邊措施防止回到兩極體系或多極體系，於是美國國際戰略應在於維護美國國力，防止其他國家成為新的挑戰者。於是說，美國應當防止中國和其他競爭對手崛起進而威脅美國。在人道主義與區域衝突方面，優勢戰略認為只有在直接影響美國國家安全時才會干預，更多的選擇性參與而非集體安全（collective security）。優勢戰略論點也接近霸權穩定理論（hegemonic stability），霸

權穩定理論認為霸權國需要提供包括市場、商業流動性與商業穩定性等公共財，而要做到這一點，霸權國需要具備五個屬性：優勢資源、控制原材料、比較優勢、資本和巨大規模之市場（Hentz, 2005: 1558-59）。優勢戰略則需要與冷戰時期相似軍事能力並強調軍事現代化與發展，也就是說，實施優勢戰略則需要與冷戰時期相類似之軍事力量，強調軍事現代化研究與發展。但是優勢戰略可能因為五項原因導致失敗，包括：經濟與技術能力的擴散、他國對於美國的平衡政策、霸權領導從而破壞多邊機構、可行性預防性戰爭與帝國過度擴張的危險（Sloan, 2003; Posen & Ross, 1996）。

除上述思想流派外，帝國主義（imperialism）論點也以單極觀點作為基礎，目標在於霸權國家以單方面的措施維持優勢權力（Hoffman, 2013: 46-51）。另外則是自信的干預主義（assertive interventionism），其特點為盡可能單方面行動與最大的軍事使用之傾向，阻止競爭對手挑戰美國的國家利益，並以軍事力量促進民主與國家建構（state-building），此項戰略尋求美國地位的優勢以及準備充分之大型常備部隊，以及擁有前瞻性之國防研究與國防預算（Hoffman, 2013）。

若就現實層面而言，前蘇聯作為美國的巨大競爭對手內潰之同時，華府原本可以選擇縮小其在冷戰時期所承擔的安全任務與領導責任。惟冷戰的結束並非讓華府重新審視優勢戰略之可行性與問題，而是更為強調美國優勢必要性，與此同時，美國的海外承諾也非戰略調整式之縮減，而是在地緣政治（北約東擴、大中東計畫）與意識形態（柯林頓的參與及擴大以小布希政府的改變中東並且終結暴政）的擴張政策。華府持續堅持「美國領導」必要性，堅稱國家繁榮與國際和平需要在國外散播普遍的性民主自由價值觀、尊重人權與經濟開放，並且在此過程中，美國有義務發揮其軍事力量維護自由世界之秩序與國際體制。

二、從冷戰到後冷戰時期戰略思維遞嬗

戰略的首要任務為確定目標並尋求目標實現之方法（Copley, 2008: 4）。在承平時期，國際戰略包含界定國家之安全利益；確認這些利益之威脅；如何分配軍事、外交與經濟資源來捍衛國家利益。因而，關於美國之

戰略爭論涉及以下問題：世界上哪些地區對於美國安全至關重要？崛起的大國是否會威脅美國利益？美國是否與區域穩定與經濟互賴有利害關係？美國應以何種軍事能力捍衛其利益？美國的對外承諾與國內需求的平衡為何 (Layne, 1998: 8-9) ？

冷戰期間，美國藉由優勢政治、軍事與經濟力量以及美國價值觀作為基礎保持全球首要地位，並與盟國採用肯楠 (George Kennan) 所提倡圍堵政策 (containment) 做為美國戰略，創建以美國為核心的世界秩序，防止另一個競爭大國之崛起，最大程度上掌控國際體系。同時，圍堵政策隨著國際發展而演變，讓美國在綏靖與代理戰爭扮演平衡者角色，並在亞洲與歐洲獲得有利的地緣政治地位，以及藉由『馬歇爾計畫』 (Marshall Plan) 與歐洲經濟復甦之際，主導建立北大西洋公約組織 (NATO) 來實現此一目標。在冷戰對峙時期，華府不僅要遏制莫斯科政府，且要鞏固在西歐與東北亞的地位，這也說明為何北大西洋公約組織與美日安保體系在前蘇聯崩潰後仍持續存在。

從 1970 年代起，美國尼克森總統與季辛吉 (Henry Kissinger) 以為，大戰略之價值不僅在於實現目的之手段，更是在於無規則之世界施以秩序。於是，尼克森與季辛吉的戰略基礎即是與主要地緣競爭對手建立和緩關係，也讓前蘇聯知曉，維持兩國低盪 (détente) 利益可從合作而非對抗獲得更多政治利益，亦可在國際秩序範圍內達成合作並建立共識 (Getchell, 2017: 249-50)。¹

美國戰略學者認為冷戰結束預示國際政治的新時代，在這個新時代當中，美國優勢地位得以確保並不會再度出現地緣政治或意識形態的新敵人。也就是說，這是一個如福山 (Francis Fukuyama) 所言的歷史終結 (end of history)，這個時代的基礎是民主、全球化與國際組織的擴散 (Layne, 2017: 10-14)，從垂直層面與水平層面突穿國家的地理疆界，與自由市場的資本主義與在美國所發軔的網路技術，以及美國的經濟、文化與社會直接或間

¹ 美國政府力圖限制前蘇聯在第三世界的冒險主義，並在越南談判出一個可讓兩者接受的和平狀態。

接影響其他國家 (Friedman, 2003)。美國的國際戰略不僅考慮如何確保人民福祉與繁榮，並且最終從最為基礎的角度評估為自己與後代保護自由的程度。

於是從老布希政府的「新世界秩序」(new world order) 到柯林頓政府的參與及擴大 (engagement and enlargement)，或在任何衝突中佔據主導地位能力，均反應出美國的優勢戰略，以及根據美國的權力與價值觀塑造國際體系之願望。於是在美國主導國際事務前提下，從大戰略到國際戰略的討論，多集中在美國。換句話而言，國際戰略之反思即是重新檢視美國的世界角色。

三、對於國際戰略之反思

國際戰略理論蓬勃於 1990 年代，當時有數項國際重要事件予以反思。第一、冷戰結束與前蘇聯的崩解，兩極結構的瓦解與美國單獨取得主導世界權力；第二、第一次波斯灣戰爭與美國的霸權；第三、從經濟到軍事的全面全球化與反全球化浪潮；第四、經濟互賴是否可以獲得和平；以及第五、在全球一體化的同時，地緣政治是否仍有其重要性？

冷戰的結束與前蘇聯瓦解結束美國國際戰略核心：圍堵蘇聯。華府政界也在問，世界上哪些地區對於美國安全至關重要？崛起大國是否會威脅美國利益？美國應對於盟邦採取哪些承諾？美國與區域穩定與經濟互賴地區有哪些利害關係？美國需要何種軍事力量來維護其利益？美國對外承諾與國內需求間之平衡為何 (Layne, 1998: 8)？於是就研究命題而言，冷戰結束後學界關切如下五個命題。

第一，美國霸權是否衰退？從 1945 年美國宰制世界在程度與資本主義史上的其他權力統治都不同，美國不僅成爲眾多資本主義大國的最大國家，華府能夠掌控整個資本主義核心區的政治優勢，並且以其軍事力量擴大在全球之安全承諾。問題在於，美國是否能夠持續掌握此種優勢 (Gowan, 2003: 30)？1987 年耶魯大學歷史學家甘乃迪 (Paul Kennedy) 提出帝國過度延伸論 (imperial overstretch) 以及在《強權的興衰》(*The Rise and Fall of the Great Powers*) 中認爲，任何強權需要在維護國防安全與維持此種承諾的經濟能力取得平衡。倘若強權過度擴張之際也需擴大國防安全之需求，

此將增加國家經濟負擔。換句話而言，國家擴張同時必須擁有強大經濟作為基礎，否則無法承擔帝國過度擴張負荷並將走向衰退。學者馬特爾(Martel, 2015)也意識到美國權力的有限性，美國不應過度關切也不應忽略關鍵全球或區域問題，認為美國需要強化聯盟與伙伴關係，促進共同責任解決全球性問題。

第二，經濟和平論與民主和平是否可以帶來和平？從1945年代以來，經濟的相互依賴在美國的戰略發揮核心作用。經濟互賴意味著及自由貿易與投資，每個國家的經濟發展與其他國家的商業與金融息息相關，此外，美國的戰略出於海外市場與原料所驅動。具體而言，美國的戰略制訂者認為，經濟相互依賴將形成和平，從而增加美國安全。經濟相互依賴可由三種方式促成和平，首先，商業自由主義（commercial liberalism）以為，各國均不希望戰爭破壞經貿，繁榮且開放的國際貿易體系可降低戰爭風險；其次，美國認為1930年代的經濟民族主義（economic nationalism）與貿易壁壘，導致德國與日本的極權主義與軍國主義勢力抬頭，正是造成地緣政治不穩定主因；最後，美國亦認為控制市場與原料也導致第二次世界大戰的發生之緣由，開放的國際貿易體系對所有國家提供原料與市場，可消除戰爭的經濟起源。實際上，國際經濟相互依存並不會帶來和平，國際經濟相互依存需要一定的條件才能蓬勃發展，包括最大程度的政治秩序和穩定（Layne, 1998）。

國家需要創造讓經濟交換的穩定安全環境，市場才得以發揮效用。由於國際社會的無政府狀態，有賴於一個主導國家提供貿易之安全、主導遊戲規則或創造經濟相互依賴之條件。換句話而言，當國家感到安全時，才會出現經濟相互依存現象，而不用擔憂他國將經濟優勢轉為軍事優勢，相對的，當國家擔憂自身的安全時，即不太可能從事自由貿易，這是美國前總統老布希與柯林頓將促進海外民主當作政府外交政策的第三支柱（third pillar）之背後邏輯。1995年柯林頓總統的國家安全戰略指出，「所有美國的戰略利益……皆由擴大民主與自由社群來實現」。例如，老布希政府在中東地區推動大中东計畫，然而卻高估美國軍隊可以讓伊拉克實現民主轉型，也忽略大中东計畫所涉及之成本與風險。

第三，美國霸權性質是否出現轉變？哈佛大學奈伊（Nye, 1990; 2004）教授則不認為美國霸權衰退，他提出軟實力（soft power）區隔傳統軍事的硬實力（hard power），認為美國在國際社會的領導力不僅來自於強大的軍事力量，而更包含美國的文化、政治價值及外交政策所建構出的軟實力。之後，他又將軟實力與硬實力結合，建構成為巧實力（smart power）。

第四，在全球一體化的同時，地緣政治是否仍有其重要性？19世紀由普魯士參謀總部運用地緣政治（geopolitics）協助德國訂定戰略，其基本概念後來由英國地理學家麥金德（Halford J. Mackinder）、馬漢（Alfred T. Mahan）與史派克曼（Nicholas J. Spykman）進一步發展與總結，提出地緣戰略的三項基本概念：（1）海權與陸權間的歷史對立；（2）否認歐洲國家地陸權的主導地位；（3）強調「邊緣地帶」（rimland）的重要性。在冷戰期間，美國的圍堵（containment）戰略基本上為延續地緣政治理路，擁有「海權」優勢的美國圍堵並戰勝「陸權」前蘇聯（Okuyama, 2015）。美國面臨著是否應該尋求與中國和俄羅斯建立更緩和的關係，還是需要面對的修正主義力量（*National Interest*, 2017: 5）？歐巴馬的亞太再平衡與川普的印太戰略，基本上也是從地緣政治的角度思考國際戰略。

第五，國際戰略是否應從戰略和經濟角度看待貿易？也就是說，自由貿易是好政策還是會破壞美國的財政危機？貿易始終已是國際戰略的核心支柱，國家經由貿易維持國內經濟增長積累綜合國力，並與擁有共同利益與價值觀的國家建立伙伴關係，倘若聯盟國家由於貿易摩擦而產生糾紛進而削弱聯盟關係，可能破壞美國的政治與安全利益（Salman & Bick, 2017）。

冷戰期間由遏制前蘇聯之需要而改採深入的在地交往戰略，包括建立永久性質的聯盟、介入其他國家的內部政治，或參與例如越戰等反派亂戰爭。隨著冷戰結束，美國的戰略爭論演變成為一種優勢（primacy）戰略，最終導致2003年入侵伊拉克。隨著美伊戰爭結束，美國出現經濟衰退、國家債務增加、國內政治僵局日增，最終出現兩種思想流派，優勢與克制（restraint），渥特（Stephen Walt）與米爾斯海默（John Mearsheimer）也提出回歸離岸平衡（offshore balancing）的戰略。（圖1為根據本文所理順之國際戰略理論發展）

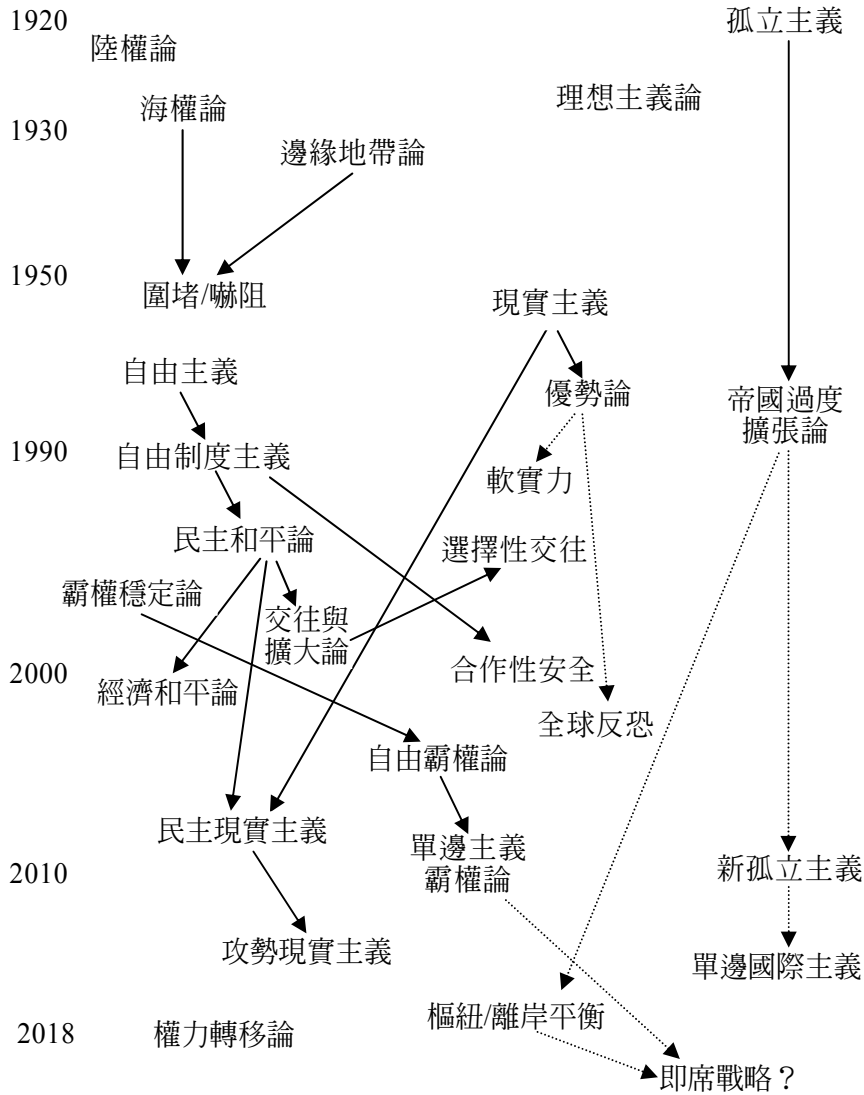


圖 1：國際戰略理論發展

參、九一一事件後國際戰略理論發展

從冷戰結束以來，特別從九一一事件以降，華府的國家安全社群咸認為，維持美國安全的最佳方式為宰制 (dominate) 世界，並以美國形象重塑

世界，於是倚靠軍事權力與其他形式的外交政策推翻不友好的政府並促進民主，也因此，從 1989 年以來美國已介入 7 場戰爭。

然而，軍事結合民主擴大戰略卻導致災難，也成為全球不穩定的主因（Heilbrunn, 2015），一連串不成功的軍事干預也增加美國孤立主義之緣由。美國也從 2008 年的全球金融風暴後陷入經濟疲軟，面對東歐、中東與東亞的紛亂與挑戰以及美國的過度承諾，讓美國落入「帝國過度擴張」情勢。實際上證明，冷戰後的勝利相當虛幻，美國的第二個單極時刻儼然受到「後進國」挑戰。中國與俄羅斯已成為美國的戰略競爭者（strategic competitor），俄羅斯軍事力量的復興與歐盟面臨的多重危機（希臘，英國脫歐，歐盟經濟停滯，來自中東與北約的非法移民），顯而易見的是，美國的權力有其限制。

一、重新建構美國優勢戰略

九一一事件後的美國國際戰略，其規模與雄心可以類似冷戰時期的圍堵與嚇阻。並且小布希總統任內的美國國際戰略，可說是美國歷史上最具攻擊性與單邊主義觀點，也說明當美國戰略受到威脅，以及美國總統如何利用威脅重新界定利益。九一一事件亦讓小布希放棄選擇性接觸（selective engagement），採取更為積極性的全球視角，美國的新保守派（neoconservatives）藉此提出將軍事優勢戰略成為美國的戰略主張。作為「美國的單極時刻」（America's unipolar moment），能夠成為任何衝突當中的決定性因素，美國的權力應該隨時準備採取行動，並運用軍事權力維持單邊霸權。

從 2001 年 9 月 11 日美國遭受恐怖攻擊以來，小布希政府針對恐怖主義提出針對威脅之具體軍事目標：第一，美國將找尋、制止和擊敗全球範圍內的每一個恐怖組織；第二，美國將懲罰對於恐怖主義提供援助或安全避難所之國家，以及消除正在發展或尋求獲取大規模殺傷性武器國家。華府以軍事力量打擊恐怖分子，美國不依靠聯盟（alliance）而是依靠自願聯

盟 (coalitions of the willing)²，在恐攻過後數週，美國政府即表示不會依賴北約的集體行動，而是在涉及反恐戰爭時，不會有一個單一個聯盟，而是不同任務的不同聯盟，時任美國國防部部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 稱之為「彈性聯盟」 (flexible coalition)，但這不意味著美國為唯一的軍事參與者。美軍的優勢軍事力量摧毀塔利班組織 (Taliban) 與基地組織 (al-Qaeda) 的活動根據地，但是恐怖組織並未因為遭受軍事打擊而被擊潰，美國下一步則是強化在外交、金融與國內反恐之國際合作，美國也認知到在許多情況下美軍沒有必要也不可能進行戰鬥，相對的，個別國家的軍隊與警察部門逮捕其國內的恐怖分子可能為適合的工具，並協助強化其他國家的反恐能力與舉措 (Sloan, 2003)。

美國認定恐怖主義與無賴國家，特別尋求大規模毀滅性器的國家，業已成為美國與國際秩序最大威脅，這些威脅已超越傳統圍堵與嚇阻，在這種情況下可能需要採取預防性軍事行動。除軍事擴展外，在九一一恐怖攻擊事件後，中東地區已取代歐洲與東亞地區成為地緣政治支點，因而重建中東地區並為阿拉伯國家與穆斯林國家帶來民主，改造這些國家的社會並化解伊斯蘭激進主義威脅才能確保美國安全。也就是藉由美國的優勢力量推動中東地區民主化，以軍事力量介入伊拉克與阿富汗事務，並將大部分財政與物力資源進入所有的國家安全領域，包括常被忽略的國土安全領域。克勞賽默 (Krauthammer, 2004: 15) 認為「民主現實主義」 (democratic realism) 並非干預各地建立民主國家，而是當美國與全球各地的利益到威脅時才會推動民主理念。就理念而言，民主現實主義更類似理想主義或自由主義而非現實主義，它更符合美國的價值觀與國家認同。民主化也意味著美國必須增加地面部隊的預算比重。美國陸軍與海軍陸戰隊在中東地區已習得反恐與面對低強度衝突 (low-intensity conflict) 能力，更佳有效執行反叛亂任務以支持國家建構 (nation-building) 任務，但犧牲進行傳統戰爭等高強度任務 (Tier, 2014: 51-64; Rigby, 2003: 19)。

² 小布希總統表示，「每個地區的每個國家必須決定，要嘛你和我們在一起，要嘛你和恐怖分子在一起」 (Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us or you are with the terrorists.)。

換句話而言，美國將國際恐怖主義、大規模毀滅性武器（weapons of mass destruction, WMD）與「關切國」（states of concern）聯繫起來，在國內的部分，對於政府節購進行重大改革，強化入出境管制，賦予法院與執法官員更大的權力，並對於情報與安全機構進行徹底改革（Rees & Aldrich, 2005: 905）³，並且 1990 年所討論的「軍事事務革命」（RMA）也迅速轉移至反恐領域。

此外，美國也維持主導世界的軍事與經濟力量，不僅要阻止出現其他競爭對手，還要維持世界秩序。相較於其他國家，此時美國已形成明確國際戰略。其國際戰略由美國的例外主義（exceptionalism）所組成，也就是其政治與道德價值優於世界其他地區，合理化領導地位，這使得它在世界上具有使命感，並且相信其行動符合人類利益。此種自信結合美國的地理、資源與技術，讓美國相信建立一種軍事反應的國家安全文化，作為超級大國，其軍隊在全球具有廣泛影響力，且沒有任何目標超過其攻擊能力。為維護全球秩序，美國不應受到傳統聯盟或多邊機制之約束，美國需擁有藉由臨時性同盟並在認為合適情況下運作國際機構的自由（Schwenninger, 2003）。

九一一事件讓美國傳統的嚇阻（deterrence）、圍堵與應變策略備受質疑，因而需要對於恐怖分子與流氓政權採取預防性（preventive）措施與先發制人（pre-emptive）行動。於是說，美國以「全球反恐戰爭」（global war against terrorism）來回應九一一恐怖攻擊事件，將「國家安全」（homeland security）的全部資源用於面對此種新恐怖主義威脅，形成『布希主義』（*Bush Doctrine*）的單邊方式在全球範圍內投射軍事力量。九一一事件也為美國的優勢戰略提供契機。美國對於北約與東亞的政治與軍事承諾，間接保證德國與日本安全現狀，美國也與俄羅斯、中國、印度與巴基斯坦進行接觸，鼓勵這些國家可以參與以美國為中心的國際秩序，如同賴斯（Condoleezza Rice）所言的建立「大國的共同安全框架」（a common security framework for the great powers）並共享安全議程（share a common security agenda）（Sanger,

³ 與此相較，歐洲的反恐政策強調區域多邊主義（regional multilateralism）而非全球單邊主義（global unilateralism），歐洲國家試圖以維持和平行動，重建，強化安全部門的改革，其外交政策強調遏制風險，建立共識和權力平衡（Rees & Aldrich, 2005）。

2002），並不讓流氓國家與恐怖分子挑戰這個制度（Sloan, 2003）。

而反對美國優勢戰略主張認為，優勢戰略並非美國戰略唯一選項，實際上，他們不同意從歷史上得到霸權或權力平衡的國際穩定模式，美國缺乏維持現有優勢的資源，且美國可以善用新興的多極世界來維持平衡。

然而，小布希在多數國際事務當中採取獨斷的單邊主義態度，使得其政府的國際戰略無軟實力運用之空間。例如，小布希政府反對京都議定書、國際刑事法院和反彈道導彈條約等國際協定或機構，歐巴馬也未對參議院遞交『全面禁止核子試爆條約』（*Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty*）。儘管美國認為優勢戰略最能促進美國利益，然而優勢戰略會導致帝國過度擴張以及戰爭風險。過往的優勢戰略讓美國捲入代價高昂且徒勞的戰爭，例如，越南、伊拉克與阿富汗，美國現在與伊斯蘭國家組織的戰爭似乎也是如此。由於優勢戰略主張霸權地位並以軍事力量干預其他國家，遂需要大量資源與民意支持，民意也並非長期願意支持軍事冒險主義（*military adventurism*）（Lin, 2016）。

美國民眾也質疑過往美國的國際戰略。在國際層面部分，從印度、巴基斯坦到北韓增加其核武打擊能力；中國正在挑戰周邊海域現況，戮力突破第一島鏈並建立從南海經印度洋到中東地區的珍珠鏈海洋戰略；在歐洲地區，俄羅斯吞併克里米亞（Crimea），並介美國與西歐部分國家選舉，使得美國等西方國家與俄羅斯關係陷入低潮；美國軍隊仍在阿富汗與伊拉克戰鬥；基地組織（al Qaeda）與伊斯蘭國組織（Islamic State, ISIS）雖喪失主要戰鬥能力或根據地，仍有餘裕能力在東南亞與南亞地區發動恐怖攻擊；美國執意在伊拉克與利比亞進行政權更迭（*regime change*），並破壞以色列與巴勒斯坦的和平進程，讓中東地區陷入混亂。與此同時，美國做為國際道德行形象破滅，使用酷刑，有針對性的殺戮和其他道德上可疑的做法，玷污華府作為人權和國際法捍衛者的形象；川普政府退出『巴黎協定』以及啟動對於包括日本、德國、加拿大、印度等國鋼鋁關稅的保護主義政策，片面廢止美國與伊朗間之核子協議等，業已間接削弱美國國際領導地位。於是在此種不確定情勢下，美國如何確保其國家利益？

與此同時，美國面臨到「後進國的崛起」（*the rise of the rest*）。儘管

新興市場不太可能產生足以挑戰美國的單一挑戰者，但是後進國卻創造一個更為複雜的世界（Amsden, 2001）。在這樣的世界當中，美國的問題在於如何讓每個國家願意採取行動（表 1 為從第二次世界大戰後自由的國際秩序轉變狀況）。

二、美國樞紐與「離岸平衡」

在美國的戰略當中，「優勢」被視為「自由主義霸權」（liberal hegemony）的延伸，為一系列相互關連信念所組成。其中美國領導對於維護全球秩序至關重要，而全球秩序所指的是，經由國際組織達到國際貿易、國家合作與國家間之和平。⁴另外一種觀點則認為，美國領導包括與盟國間之軍事承諾，包括：海外基地、海上巡邏、戰爭之警告與行動，也就是說，美國的軍事力量應阻止侵略或防止國家間之安全困境（security dilemma）。由於這些信念，「優勢」首在重視盟友與盟邦，並且支持美國國防聯盟之持久性（Friedman & Logan, 2016: 14）。若按照現實主義霸權觀點，美國與「後進國」間之權力轉移（power transition）競逐將加劇，美國的霸權地位將會下降，但自由的國際秩序，開放、規則與多邊主義已深植於國際體系當中，即便中國或俄羅斯也難以撼動（Ikenberry, 2018）。

囿於國際結構的變化，歐巴馬就任美國總統後即面對全球的挑戰。包括，美國陷入不受支持的伊拉克與阿富汗戰爭、核子不擴散制度的崩解與中東和平談判陷入僵局、全球金融危機與經濟衰退、全球氣候變化與風險、持續性的恐怖攻擊與孤狼型恐怖分子的發展、中國與俄羅斯等「後進國」的發展所帶來的「多極」世界，以及美國國內公共支出的增加以及總統與國會因預算所導致的緊張關係。

⁴ 美國國家安全顧問麥克馬斯特（H. R. McMaster）和美國國家經濟委員會（National Economic Council）主任科恩（Gary Cohn）以為，美國第一並不僅意味著美國自行其是，更是強大的聯盟與經濟發展的合作夥伴關係，並且藉此保護與促進美國利益（McMaster & Cohn, 2017）。

表 1：第二次世界大戰後國際秩序轉變狀況

性質	名稱	創建時間	近來發展
全球性	聯合國 (World Bank)	1945 年	美國對於單邊主義與全球治理 (global governance) 的厭惡；聯合國陷入財政困境
	世界銀行 (World Bank)	1945 年	中國推動亞洲基礎設施投資開發銀行 (Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB) 與新開發銀行 (New Development Bank)
	國際貨幣基金 (IMF)	1945 年	中國與其他新興國家要求更大影響力
	世界貿易組織 (WTO)	1947 年	美國貿易保護主義抬頭
	環球銀行金融電信協會 (SWIFT)	1973 年	美國利用 SWIFT 金融通訊服務將特定國家的銀行排除在該系統之外
	巴黎協議 (Paris Agreement)	2015 年	2017 年川普宣布美國退出《巴黎協定》
歐洲	北大西洋公約組織 (NATO)	1949 年	美國要求北約成員國增加國防預算
	歐盟 (EU)	1957 年	英國脫歐，歐洲懷疑主義 (Euroscepticism) 興起
亞洲	美國與菲律賓防禦條約	1951 年	菲律賓國防部長指示國防部律師審查該份協定
	美韓共同防禦條約	1953 年	美國要求南韓提高防禦經費，多次修改《防衛費分擔特別協定》(SMA)
	美日安保條約	1960 年	美國要求日本增加防衛經費
	亞洲開發銀行 (Asian Development Bank)	1966 年	中國推動亞洲基礎設施投資開發銀行 (AIIB)
	東南亞國家國協 (ASEAN)	1967 年	中國已成為東協第一大貿易夥伴
美洲	北美自由貿易協定 (NAFTA)	1994 年	2018 年為美國－墨西哥－加拿大協定 (USMCA) 取代

資料來源：n.a. (2019: 2-3, table 1)。

美國為遏制中國在亞太地區越來越有自信的行為，以及反駁美國相對衰弱的意象，2011年11月美國總統歐巴馬宣布「重返亞洲」（Pivot to the Pacific）政策。這一戰略意味著，平衡來自中國的擴張力量，並且警告中國不要對於鄰國採取「緊迫盯人式」（heavy-handed）政策，並對於抵制來自北京壓力的亞太國家提供信心。根據2012年美國國防部公佈的美軍戰略利益評估報告〈可持續的美國全球領導：21世紀國防戰略重點〉（Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense）（White House, 2012），歐巴馬政府的目標在於維持「美國的全球領導力」，介入糾紛並承擔領導者之責，不同於小布希的單邊主義戰略，沃爾特（Stephen Walt）稱之為「離岸平衡」（offshore balancing）。依循此一戰略，美國僅會在其國家重要利益受到威脅，或在人道主義干預情況成本不是太大時，才會有區別進行干預。美國也將維持區域大國力量以建立力量平衡，防止威脅出現。此外，將進行有區別干預，將資源集中於具有戰略重要性區域（Ghimis, et al.: 2012）。

實際上，美國已認為需要面對中國軍事力量的崛起而在亞太地區所造成的不確定感。首先，美國將軍事資源重新分配於亞洲。歐巴馬於2011年11月訪問澳洲期間，宣布要在澳洲北部洲達爾文市（Darwin）附近建立新的海軍基地，2012年1月，美國五角大廈發佈名為〈維持美國全球領導力：21世紀防禦的優先事項〉（Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense）的報告，重申美國對於亞洲的軍事承諾，美國國防部隨後宣佈，美國將把60%的海軍資源轉移至太平洋地區，前國防部部長海格（Chuck Hagel）於2013年6月宣布，空軍也將於亞太地區轉移60%的資源。為化解美國盟邦的憂慮，也強化與南韓、日本、菲律賓與新加坡的軍事承諾，以及與越南的國防合作。2014年4月，美國宣布有領土爭議的尖閣群島（Senkaku Islands）（釣魚台島）屬於美日安保條約的範圍，並與馬尼拉簽署10年的國防協議，擴大美國在菲律賓的軍事存在。此外，樞紐戰略（pivot strategy）另一項前提是，在亞太地區協助合作伙伴，盡量減少影響美國國防預算。這從美國軍費開支可以看出這一影響，2012年是冷戰結束以來美國軍事預算下降幅度最大年度，美國則需要地區的合作夥伴協

助穩定區域安全 (Pant & Joshi, 2015)。再者，2011 年 11 月美國開始啓動『跨太平洋夥伴關係協議』 (*Trans-Pacific Partnership, TPP*) 談判。美國已不再認為可如同柯林頓總統所言，經濟現代化將出現政治自由化，並且讓中國遵守國際規則與規範，中國已被認為視為具有威脅性的修正主義力量，旨在於亞洲乃至於全球的秩序 (de Santis, 2012)。

米爾斯海默與沃爾特 (Mearsheimer & Walt: 2016, 70-71) 認為從美國到國際事務等問題，乃是自由霸權 (liberal hegemony) 的結果。作為「不可或缺國家」 (indispensable nation) 的邏輯，美國需利用其權力與地緣優勢解決國際問題，還要在國際機構、代議式政府、開放市場與尊重人權的基礎上促進世界秩序。自由霸權的核心是一種修正主義 (revisionism) 式的戰略，不僅重視維護關鍵地區的權力平衡，並承諾運用美國權力促進民主，並再受威脅地區捍衛人權。米爾斯海默與沃爾特 (Mearsheimer & Walt: 2016, 70-71) 放棄作為全球唯一超級大國角色或退回到「美國堡壘」 (Fortress America)，而是經由離岸平衡放棄重建其他國家社會，而是保護美國在西半球的主導地位，並防範歐洲、東北亞和波斯灣的潛在霸權，讓區域力量成為維護區域平衡角色。

離岸平衡也是作為權力平衡的替代性政策。米爾斯海默與沃爾特的主張也呼應米爾斯海默的進攻性現實主義 (offensive realism)，即大國建立盾牌以對於威脅保持距離 (Mearsheimer, 2014)。布魯克斯 (Stephen Brooks) 與沃爾德 (William Wohlforth) 另提出「深度參與」 (deep engagement) 的戰略，以抵消「縮減」 (retrenchment) 的意象。他們認為倘若美國從國際事務退卻，將破壞國際結構的穩定，反將引起美國干預 (Brooks & Wohlforth, 2016; Roskin, 2016)。

「離岸平衡」的基本前提為，美國對於國際秩序的控制將越來越困難，危險且代價高。這與優勢戰略相左，離岸平衡可捍衛美國領土的完整性，防止歐亞大陸出現崛起強權影響美國利益。而作為離岸平衡者 (offshore balancer)，首要目標為避免受到未來可能與大國戰爭之風險，將減少美國在歐洲、日本與南韓的軍事承諾，國際體系內最大程度發揮相對之權力地位。其次，反對美國參與下數類型活動：在國外促進民主、參與維和行動、

拯救「失敗國家」(failed state)以及因為人道目的而使用軍事力量。美國對於這些類型的維和行動應當抱持懷疑態度，因為他們很少影響美國離岸平衡戰略的核心地緣戰略與安全利益(Layne, 1998)。

學者萊恩(Layne, 2017)則認為，從1945年後的「美國治世」(Pax Americana)時代即將結束，美國優勢地位的基礎正在逐漸消失，使得美國的戰略需要對於美國的相對衰弱以及中國的崛起與挑戰進行討論。或可用羅斯科夫(Rothkopf, 2017)的觀察，小布希的過度擴張與單邊主義，讓美國與盟友關係產生變化，並建構出美國的敵人；歐巴馬則試圖挽回小布希的錯誤政策並且避免犯下同樣的過錯，這使得他退縮並在面臨挑戰時過於優柔寡斷，而川普政策的不連貫性進一步推動美國勢力的衰退。

三、翻轉美國衰退

當代世界已較第二次世界大戰結束更加危險，並受到區域性與全球性危機所影響，各國正面臨各樣衝擊與挑戰。川普在競選過程當中承諾「讓美國再次偉大」(Make America Great Again)。無論是否有意，其意涵是美國在許多重要方面有所下降：經濟，文化和地緣政治，也成為現實主義論者多年來爭論問題(Layne, 2017: 10)。於是，他就任後即反駁「帝國過度擴張」論述，包括避免干預遠方的戰爭，要求盟友為其國防安全付出公平代價。就在川普勝選前，美國部分戰略學者即認為，美國應當減少兵員並且修正華府對於其他國家安全承諾，並經國防負擔轉嫁給盟國或聯盟。川普關切中國發展並遏制北京政府則是這條路線之展現。歷任美國總統，從尼克森到歐巴馬，皆認為讓中國加入國際體系可以改變中國本質。然而，川普認為中國並非美國的經濟合作伙伴，而是「經濟上的敵人」，甚至為美國的「主要戰略對手」。

從經濟角度來看，川普的關稅旨在藉由限制潛在競爭者與盟邦不再增加貿易逆差，並將經濟活動帶回國內，讓美國得以掌控雙邊經濟關係。美國還試圖確保中國技術不會超越美國，並試圖重挫「中國製造2025」，該項計畫旨在確保美國持續保持全球十項高科技戰略產業的主導地位。也就是說，川普強勢的「美國優先」作法反映一項戰略願景：集中精力確保美

國在可預見的範圍內比任何競爭對手更強大 (Mint, 2018)。

此外，川普的外交活動也在試圖翻轉美國相對衰弱的戰略願景。他試圖對北韓的金正恩與俄羅斯的普丁 (Vladimir Putin) 做出適當讓步，但美國也懲罰俄羅斯，包括驅逐俄羅斯外交官、關閉俄羅斯領事館並對於俄國實施三次制裁，以及制止其他國家與俄羅斯達成包括武器輸出的國防協議。在與中國的貿易談判上，川普仍稱習近平為「偉大的身世」 (great gentleman)，當談判破局時，川普則會突然改變談判立場並且升高貿易緊張局勢。在與北韓的談判上，川普則認為改變美國與北韓關係較北韓無核化更為重要。美國認為倘若華府可以拉攏北韓或改善與平壤關係，勢將改變東北亞的地緣戰略格局。

川普的國際戰略被視為是一種「沒有目的的優勢」 (primacy without purpose)。川普批評世界貿易組織等國際經濟機構，放棄他認為不利於美國的巴黎氣候協議。此外，美國也放棄跨太平洋夥伴關係 (TPP)，要求重起『北美自由貿易協定』 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 談判，拒絕重起美歐『跨大西洋貿易投資夥伴協定』 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 談判，美國也於 2019 年 2 月 2 日正式退出『中程飛彈條約』 (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)，從 1987 年來 INF 條約禁止美國與俄羅斯發展射程可達 500-5,500 公里的地面導彈，進一步加劇美國與俄羅斯及中國的緊張關係。華府不認為多邊機制可以保證美國利益，川普則較為偏好雙邊協商機制。川普也延繫民主拓展理念，但不關切其他國家的自由轉型。例如在阿富汗立場上，川普的政策並非強化阿富汗政府，而是藉此與塔利班組織 (Taliban) 進行談判。此外，川普也常讚揚其他國家的獨裁者，從俄羅斯的普丁到菲律賓的杜特蒂 (Rodrigo Duterte)，也恐懼恐怖主義的擴散，採取限制更嚴厲的難民與移民政策 (Posen, 2018: 26-27)。

美國與中國關係勢將成為華府國際戰略的現在與未來焦點。川普秉持「美國優先」政策，並且認為中國操縱貨幣、對於外國投資者不公平、竊取美國與其他國家的智慧財產權等。從長遠觀點而言，中國將逐漸挑戰美國在亞洲地區的經濟、政治與安全利益，美國正增加海軍能力並與越南、

印尼、菲律賓等國建立合作關係，及與日本、澳洲及印度等國建立不同形式的戰略合作，北京可能會認識到與華府合作更具意義。如艾利森（Graham T. Allison）所言，美國與中國的關係具有修昔底德陷阱（Thucydides Trap）所有特徵，其中崛起國家挑戰既存強權的主導地位，因而美國與中國應當避免潛在衝突（Burt, 2017: 8）。美國對於中國正處於對抗與合作的兩難，是否可建立一個強權平衡的國際和架構，翻轉美國的衰退。

四、一種即席的戰略？

另一種逐漸崛起的聲音為，川普是否有其國際戰略？埃德爾斯坦（David M. Edelstein）與克萊布斯（Ronald R. Krebs）在《外交事務》（*Foreign Affairs*）指出，從 1986 年『尼高法案』（*Goldwater-Nichols Act*）要求總統向國會提交年度報告，定期訂定國家安全戰略已成為每屆美國政府例行性工作。理論上，由於官員們相互討論競爭的戰略，戰略訂定應可使得國家更為安全。然而，訂定戰略的好處卻不多，強大聲音往往主導會討論，民眾難以對於戰略過程進行就責，且戰略訂定過程本身也危險：戰略訂定需尋求並界定威脅，往往導致衝突的自我實現預言。也就是說，戰略訂定過程不會建構國家安全基礎，而可能造成壓倒性的不安全感（Edelstein & Krebs, 2015）。並且在一個高度不確定性的世界當中，幾乎不可能提前訂定理想戰略，國家可能隱瞞問題或國家利益隨時間推移而產生變化，華府也常對於面臨威脅缺乏足夠認識。

樸比斯古（Ionut C. Popescu）則指出四類不確定性下之戰略規劃。分別是：極其穩定的線性環境、替代性未來與選擇、可能的已知範圍以及真正的模糊。影響國家安全環境變數多樣，讓數十年的預測變得混亂，精準預測需要預測技術、經濟、制度、國內與國際政治，以及瞭解戰爭本質變化。這些變數皆難以正確估量，而且這些變數也多為複雜且非線性。因而，最為合適的資源分配為對於未來保持開放，選擇較為合適的政策，並且依靠應變式的學習來做出正確的選擇（Popescu, 2016）。於是在高度不確定情況下，反倒應該考慮短期目標而非關切長期目標，以及在未來不確定前提下，應採行強勢立場並創造選項，將「適應性戰略」（adaptive strategy）

作為戰略成功關鍵 (Popescu, 2016)。

埃德爾斯坦 (David Edelstein) 與克萊布斯 (Ronald Krebs) 對於比茨 (Betts 2000: 50-50) 所提到的大戰略進行批判，他們建議放棄制訂戰略 (strategy-making)，而依賴逐案決策，更代表大戰略規劃懷疑論者的一種極端觀點 (Edelstein & Krebs, 2015: 109-16)。明茲伯格 (Henry Mintzberg) 則另提出較為溫和的批評與替代方案，最初在企業界當中的應變戰略 (emergent strategy)，後在商業界與國家安全領域為他人所採用。簡單來說，應變戰略認為透過即席的不斷學習，再一個不可測的世界當中，反而可以訂定一種成功的決策 (Moore, 2011; MacDougall, 2014)。

美國參議員凱恩 (Kaine, 2017) 也指出，目前美國軍方有運營計畫 (operational plans) 但無戰略，欠缺在當今複雜世界尋求與領導的整體架構。他認為，儘管美國過往戰略有其缺憾，但至少根據美國的戰略形成軍事態勢、國防預算、外交政策、人道援助或與國際機構合作方針，以及維護國內安全作法，但川普政府似乎回到第二次世界大戰之前的實際以及逐案處理的作法。然而，逐案處理的戰略也存有缺點，僅是反應性，沒有讓盟友、對手國或美國民眾任何方式預測美國政府可能會採取何種行動，並缺少政策的一貫性，讓川普的國際戰略似有朝向一種「即席」戰略發展傾向。

越飛 (Joffe, 2015) 在評論美國總統歐巴馬政策時認為，美國作為強權「後發先至」(leading from behind) 並且「我們還沒有戰略」(we don't have a strategy yet) 式的嘲諷，並認為強權必須基於目的與權力制訂戰略。美國的學術社群與戰略社群多以為，長期性戰略有助於外交政策成功。此種國際戰略可以指導總統與國家安全幕僚的外交政策與資源分配，以實現特定的長期目標，也就是說，從國家戰略到國際戰略過程已建構一套具有邏輯一貫性的戰略架構，協助設定優先利益，並保持目標與手段之一致性。

隨著川普成為美國總統，同時也代表著民粹主義的崛起，讓美國外交機構與自由國際主義的伙伴感到不安。他們擔憂在川普執政下，美國將脫離自 1945 年以來所扮演的全球領導者角色，「美國治世」將不再。在伊拉克戰爭與全球金融風暴過後，部分美國戰略學者認為，華府無法再承擔雄心勃勃的國際戰略，美國對於盟國聯盟的安全承諾遠高於收益，美國在全

球的軍事存在與海外的軍事行動非但沒解決問題反倒製造許多問題。於是說，川普的勝利也讓外交政策的現實主義者以為，可以對於美國的戰略進行重大的變革，美國可從數十年來追求全球霸權的目標，轉變為較少干預的地緣政治克制（less interventionist strategy of geopolitical restraint）的「離岸戰略」，依靠其他國家力量維持區域和平（Layne, 2017: 10）。

所謂的『川普主義』（*Trump Doctrine*）並非已成為戰略，而是一系列可操作性原則，包括三項核心理念：第一、關切短期戰術勝利而非長期遠見；第二、「零和」（zero-sum）的世界觀，認為不存在互惠，較為考量相對收益；第三、美國外交政策的交易觀點，缺乏道德觀，或被形容為「戰術交易主義」（tactical transactionalism）。川普的決策風格為即興，對於突如其來事件轉變為開放態度並根據直覺進行決策。儘管戰術交易主義之目的讓川普能在複雜國際環境當中進行決策並取得勝利，但運用於外交政策上的分析與規劃多不一致（Zenko & Lissner, 2017）。

談判獲勝交易的期望顯然超過更為廣泛的戰略目標，像阻止潛在對手、確保地區穩定和防止核武器擴散。即便日本、南國和沙烏地阿拉伯等親密盟友方面，也質疑美國延伸嚇阻（extended deterrent）承諾，為說服北韓放棄核武，美國也曾考慮停止從 1970 年開始的美韓聯合軍演。這些個案也顯示雙邊、零和交易主義（zero-sum transactionalism）在川普思想中勝過戰略考量（Zenko & Lissner, 2017）。

肆、結語

有時候將戰略理論（strategic theory）與戰略研究（strategic studies）予以明確區分頗為困難。戰略研究為在第二次世界大戰後形成語彙，表示研究國際政治當中的軍事力量。儘管戰略理論在國際關係研究得到檢驗（Garnett, 1975），但是戰略研究往往成為研究國防與安全問題的總稱。戰略融合歷史學（發生什麼事以及為什麼？）、政治學（事件背後的基本模式與因果機制）、公共政策（它如何運作以及如何更好地完成？）、經濟學（如何產生和保護國家資源？）學界特別喜歡國際戰略，因為它使歷史

更具相關性、政治科學更具體、公共政策更廣泛地背景化，以及讓經濟學更加注重安全性 (Feaver, 2009)。

國際戰略為外交政策提供結構與形式之概念架構。進行戰略決策的領導者並非在臨時或逐案處理全球事件，相對的，大戰略代表著關於國家在國際事務當中的目標與方向 (Brands & Kahl, 2017)。一項戰略包括瞭解國際環境的基本輪廓、國家在該環境的優先利益與目標、對於這些利益最為緊迫威脅，以及國家為解決這些問題所採取之行動。也就是說，戰略是基於手段與目的並與國家安全謹慎的連貫理論：它權衡考量優先事項，相對應調整可用資源，並且國際戰略為對於外交、軍事和經濟力量的使用進行管理，並將其用於特定目標 (Zenko & Lissner, 2017)。

在第二次世界大戰期間，美國的政策制訂者已在擘劃如何在戰後的世界享有優勢。換句話而言，美國尋求對其有利的權力不平衡，利用美國的優勢地位建立穩定的國際秩序。實際上，1945 年可說是美國的第一個單極時刻，美國製造業占全球總額一半，擁有黃金與外匯儲備的三分之二，擁有較其他國家為強之兵力投射能力，以及擁有核子武器的壟斷地位，美國並運用這些權力建立起「美國治世」下的經濟、軍事與體制。冷戰結束後美國的國際戰略仍抱持「美國領導」的優勢戰略，認為國家的繁榮與和平之基礎在於美國的「普遍」民主與自由主義價值觀，以及開放經濟與尊重人權，美國有其義務運用軍事權力維護自由的國際秩序。然而，此種勝利頗為虛幻，美國的第二個單極時刻，已為中國、俄羅斯等後進國所挑戰，歐盟也面臨包括希臘債務、英國脫歐、經濟停滯、來自中東與北非的非法移民所取代。

此外，美國也還無法擺脫伊拉克與阿富汗的困境，利比亞的發展也未如美國所規劃美好願景，中國正在南海進行填礁造島工程，換句話而言，美國權力有其限制，但是美國國際戰略當中「優勢」戰略仍然扮演重要角色。川普勝選也代表民粹主義的崛起，他重新界定美國的安全利益，使美國擺脫海外的衝突而不直接影響美國安全，也讓其他國家的盟國感到不安，認為「美國治世」將不復存在。另一方面，川普的勝利讓現實主義者期望可對於美國國際戰略進行修正，將美國長達數十年的追求全球霸權轉

變為較少干預的地緣政治的克制與「離岸平衡」（Layne, 2017:13-14）。

如何維持優勢已成為冷戰後每位美國總統的國際戰略。歷任美國總統都認為，戰略應有連續性，而有不同戰術上之差異，這些差異內容包括是否運用應權力或柔性權力；是否獲得盟國之支持；藉由在歐洲、中東與亞洲地區的前沿部署、快速應變與有效執行軍事行動，減低其他國家搭便車狀況；或限制美國承諾或責任避免區域國家的反彈。

實際上，美國並未完全依循一種戰略，而是一種「混合」（hybrid）戰略，因時間或地區而異，並且結合純粹戰略類型之優勢或劣勢，而這些混合戰略多從冷戰時期的圍堵與嚇阻政策發展而來，發展至「離岸平衡」式的亞太樞紐與印太戰略，或是一種「即席」的應變戰略，最終建構一種「行動自由」。特別在東亞地區而言，在可能出現戰略衝突的前提下，在「選擇性交往」與「離岸平衡」間之策略為可能政策選項。並且就地緣政治角度而言，美國正在一個區域性的海權聯盟，平衡由中國與俄羅斯的陸權聯盟，「印太戰略」即是在此背景下出台，採取一切手段阻止中國建立陸地霸權，並且中國的非民主制度讓美國視為意識形態的威脅，正是美國政策產生負面的認知螺旋（negative perception spiral），推動美國和中國走向對抗的道路（Layne, 2017: 271），反過來，中國將以自己的方式回應這場權力遊戲，這使得美國和中在國際體系當中接近一個轉折點。現在不可避免的問題是，美國是否能夠承擔一項重要的大戰略或者是否有宏觀的國際戰略，民眾與各國是否願意持續支持美國的國際戰略，以及隨著世界變得越來越多極化，中國與其他地區大國所推動的競爭秩序，是否會逐漸改變自由的國際秩序。

參考文獻

- Amsden, Alice H. 2001. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Betts, Richard K. 2000. "Is Strategy an Illusion?" *International Security*, Vol. 25, No. 2, pp. 5-50.
- Brands, Hal, and Colin Kahl. 2017. "Trump's Grand Strategic Train Wreck." *Foreign Policy*, January (<https://foreignpolicy.com/2017/01/31/trumps-grand-strategic-train-wreck/>) (2019/5/16)
- Brands, Hal. 2014. *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca: Cornell University Press.
- Brooks, Stephen G., and William C. Wohlforth. 2016. *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Burt, Richard. 2017. "A Grand Strategy for Trump." *National Interest*, No. 149, pp. 5-8.
- Copley, Gregory R. 2008. "Grand Strategy in an Age of Tactics." *Defense and Foreign Affairs Strategic Policy*, Vol. 36, No. 1, pp. 4-7.
- De Santis, Hugh. 2012. "The China Threat and the 'Pivot' to Asia." *Current History*, Vol. 111, No. 746, pp. 209-15.
- DeYoung, Karen. 2017. "Do Campaign Statements and Tweets Add up to a Trump Foreign Policy Strategy?" *Washington Post*, January 10 (https://www.washingtonpost.com/world/national-security/do-campaign-statements-and-tweets-add-up-to-a-trump-foreign-policy-strategy/2017/01/10/1b366cb8-d2b5-11e6-a783-cd3fa950f2fd_story.html?utm_term=.a63db1cab45b) (2018/12/12)
- Edelstein, David M., and Ronald R. Krebs. 2015. "Delusions of Grand Strategy: The Problem with Washington's Planning Obsession." *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 6, pp. 109-16.
- Feaver, Peter. 2009. "What is Grand Strategy and Why Do We Need It?" *Foreign Policy* (<https://foreignpolicy.com/2009/04/08/what-is-grand-strategy-and-why-do-we-need-it/>) (2018/9/9)
- Freedman, Lawrence. 2013. *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedman, Benjamin H., and Justin Loga. 2016. "Why Washington Doesn't Debate

- Grand Strategy.” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 10, No. 4, pp. 14-45.
- Friedman, Thomas L. 2003. “A Theory of Everything.” *New York Times*, June 1 (<https://www.nytimes.com/2003/06/01/opinion/a-theory-of-everything.html>) (2018/8/5)
- Garnett, John. 1975. “Strategic Studies and Its Assumptions,” in John Baylis, Ken Booth, John Garnett, and Phil Williams, eds. *Contemporary Strategy: Theories and Policies*, pp. 3-21. London: Croom Helm.
- Getchell, Michelle. 2017. “Book Review: What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush, by Hal Brands.” *War in History*, Vol. 24, No. 2, pp. 249-50.
- Ghimis, Ana-Maria; Monalisa Giuglea, Cristiana Maria; Alina Mogos. 2012. “America’s New Grand Strategy: An Inherited Step Back?” *Strategic Impact*, No. 44, pp. 98-110.
- Gowan, Peter. 2003. “U.S. Hegemony Today.” *Monthly Review*, Vol. 55, No. 3, pp. 30-50.
- Hadar, Leon. 2015. “Why There Is No Obama Doctrine?” *American Conservative*, Vol. 14, No. 6, pp. 44-46.
- Heilbrunn, Jacob. 2015. “What Is America’s Purpose?” *National Interest*, No. 139, pp. 18-45.
- Hentz, James J. 2005. “International Relations Theory, Communitarianism, and U.S. Grand Strategy: Whither Africa?” *American Behavioral Scientist*, Vol. 48, No. 12, pp. 558-76.
- Ikenberry, G. John. 2018. “Why the Liberal World Order Will Survive?” *Ethics and International Affairs*, Vol. 32, No. 1, pp. 17-29.
- Joffe, Josef. 2015. “The Unreality of Obama’s Realpolitik.” *Wall Street Journal*, February 4 (<https://www.wsj.com/articles/josef-joffe-the-unreality-of-obamas-realpolitik-1422923777>) (2018/12/12)
- Kaine, Tim. 2017. “A New Truman Doctrine: Grand Strategy in a Hyperconnected World.” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 4, pp. 36-53.
- Krauthammer, Charles. 2004. “In Defense of Democratic Realism.” *National Interest*, Fall, pp. 15-25 (<http://users.clas.ufl.edu/zselden/Course%20Readings/Krauthammer.pdf>) (2018/12/7)
- Layne, Christopher. 1998. “Rethinking American Grand Strategy: Hegemony or Balance of Power in the Twenty-first Century?” *World Policy Journal*, Vol. 15, No.

- 2, pp. 8-28.
- Layne, Christopher. 2017. "The Big Forces of History." *American Conservative*, Vol. 16, No. 1, pp. 10-14.
- Layne, Christopher. 2017. "The US Foreign Policy Establishment and Grand Strategy: How American Elites Obstruct Strategic Adjustment." *International Politics*, No. 54, pp. 260-75.
- Lin, Shaohan. 2016. "The Public Costs of Grand Strategy in the Trump Era." *World Affairs*, Vol. 179, No. 3, pp. 4-23.
- MacDougall, James. 2014. "Strategy: A History." *Parameters*, Vol. 44, No. 2, pp. 103-107 (<https://search.proquest.com/docview/1565829994?accountid=13838> (2018/12/11))
- McMaster, H. R., and Gary D. Cohn. 2017. "America First Doesn't Mean America Alone." *Wall Street Journal*, May 31 (<https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>) (2018/12/12)
- Mearsheimer, John J. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics*, updated ed. New York: W. W. Norton.
- Mearsheimer, John J., and Walt, Stephen M. 2016. "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy." *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4, pp. 70-83.
- Mint. 2018. "Donald Trump's Grand Strategy." July 31 (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/Donald-Trump's-grand-strategy-ProQuest.pdf) (2018/12/7)
- Moore, Karl. 2011. "Porter or Mintzberg: Whose View of Strategy Is the Most Relevant Today?" *Forbes*, March 11 ([https://www.forbes.com/sites/karlmoore/2011/03/28/porter-or-mintzberg-whose-view-of-strategy-is-the-most-relevant-today/?fbclid=IwAR2AKECP5Q_u7F0oRYPb7QxRWt\(TX1cOfopPKiWdHyFrwT3WeMNogkszLj4k#1f11533c58ba\)](https://www.forbes.com/sites/karlmoore/2011/03/28/porter-or-mintzberg-whose-view-of-strategy-is-the-most-relevant-today/?fbclid=IwAR2AKECP5Q_u7F0oRYPb7QxRWt(TX1cOfopPKiWdHyFrwT3WeMNogkszLj4k#1f11533c58ba))) (2018/12/11)
- n.a.. 2019. "Global: 'Liberal International Order' to Face Growing Strains, With or Without US." *Political Risk Strategy*, Vol. 3, No.3, pp. 2-5.
- National Interest*. 2017. "What Next for Donald Trump?" No. 147, pp. 5-24.
- Nye, Joseph S., Jr. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- Nye, Joseph S., Jr. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Pant, Harsh V., and Yogesh Joshi. 2015. "Indian Foreign Policy Responds to the U.S. Pivot." *Asia Policy*, No. 19, pp. 89-114.

- Political Risk Strategy - APRIL 2019. 2019. London: Fitch Solutions Group Limited. (<https://search.proquest.com/docview/2199520324?accountid=13838>) (2019/4/13)
- Popescu, Ionut C. 2016. "Strategic Uncertainty, the Third Offset, and US Grand Strategy." *Parameters*, Vol. 46, No. 4, pp. 69-80.
- Popescu, Ionut C. 2018. "Grand Strategy vs. Emergent Strategy in the Conduct of Foreign Policy." *Journal of Strategic Studies*, Vol. 41, No. 3, pp. 438-60.
- Posen, Barry R. 2018. "The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, pp. 20-27.
- Posen, Barry R., and Andrew Ross. 1996. "Competing Visions for U.S. Grand Strategy." *International Security*, No. 21, pp. 5-53.
- Rees, Wyn, and Richard J. Aldrich. 2005. "Contending Cultures of Counterterrorism: Transatlantic Divergence or Convergence?" *International Affairs*, Vol. 81, No. 5, pp. 905-23.
- Rigby, William. 2003. "Nation Building: An Essential Army Task." (<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a420138.pdf>) (2018/12/7)
- Roskin, Michael G. 2016. "Rebalancing Offshore Balancing." *Parameters*, Vol. 46, No. 3, pp. 7-11.
- Rothkopf, David. 2017. "How Bush, Obama and Trump Ended Pax Americana." *Washington Post*, June 27 (https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2017/06/27/how-bush-obama-and-trump-ended-pax-americana/?utm_term=.867fc528f6bd) (2018/12/12)
- Sanger, David E. 2002. "Bush to Formalize a Defense Policy of Hitting First." *New York Times*, June 17 (<https://www.nytimes.com/2002/06/17/world/bush-to-formalize-a-defense-policy-of-hitting-first.html>) (2018/7/23)
- Schelling, Thomas. 1980. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schwenninger, Sherle R. 2003. "Revamping American Grand Strategy." *World Policy Journal*, Vol. 20, No. 3, pp. 25-44.
- Sloan, Elinor. 2003. "Beyond Primacy: American Grand Strategy in the Post-September 11 Era." *International Journal*, Vol. 58, No. 2, pp. 303-19.
- Smith, M. L. R. 2011. "Strategic Theory: What It Is ... and Just As Importantly, What It Isn't." *E-International Relations*, April 28 (<http://www.e-ir.info/2011/04/28/strategic-theory-what-it-is%E2%80%A6and-just-as-importantly-what-it-isn%E2%80%99t/>) (2018/7/23)

- White House. 2012. "Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense." (http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf) (2018/7/24)
- Tier, David. 2014. "The Waning Grand Strategy of Democratization: Why a Pivot to the Asia-Pacific Places the United States at Greater Risk of Terrorist Attack." *Connections*, Vol. 13, No. 2, pp. 51-64.
- Von Clausewitz. Carl. 2012. *On War*. North Charleston, N.C.: Create Space Independent Publishing Platform.
- William C. Martel. 2015. *Grand Strategy in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zenko, Micah, and Rebecca Friedman Lissner. 2017. "Trump Is Going to Regret Not Having a Grand Strategy." *Foreign Policy*, January 13 (<https://foreignpolicy.com/2017/01/13/trump-is-going-to-regret-not-having-a-grand-strategy/>) (2018/12/12)

Current International Strategic Theory: Development and Prospects

Yu-Ming Tsai

*Associate Professor, General Education Center, Shih Chien University
(Kaohsiung Campus), Neimen, Kaohsiung TAIWAN*

Abstract

The purpose of this article is to summarize the current international strategic theory and look forward to answering the following three questions: What is the characteristic of international strategic development after the end of the Cold War to September 11 attacks? What are the academic and policy changes in the international strategy after the September 11 incident? What are the characteristics of the current international strategy? Finally, the conclusion is to try to explore the development and prospects of current international strategic theory. Before the end of the Cold War until the September 11th attacks, the United States' international strategy still held the dominant strategy of "American leadership." After the September 11 incident, the United States faced the challenge of "the rise of the rest" and involved many international issues. Donald Trump's victory also represented the rise of populism. He redefines the security interests of the United States and frees the United States from overseas conflicts without directly affecting US security. It also makes the allies of other countries feel uneasy, that "the United States will rule the world" will no longer exist, and even the United States has emerged as an "emergent strategy," making bilateral and zero-sum traderism outperform strategic considerations in Trump's thinking.

Keywords: strategy, international strategy, national security, homeland security

