

新世紀以來美國對東南亞外交政策分析

蔡東杰

中興大學國際政治研究所教授兼所長

洪銘德

中興大學國際政治研究所博士生

摘要

隨著小布希於 2001 年就任總統，新保守主義者既藉此找到外交舞台，也促使「布希主義」逐步成形。為因應中國崛起對美國在東南亞地區影響力的削弱與挑戰，以及恐怖主義擴散在此地區所帶來的安全威脅，更甚者，為了繼續延長美國作為全球唯一霸權的地位，美國因此改變了自 1975 年以來對東南亞地區所採取的「善意忽視政策」，並慢慢地「重返」該地區，一方面增加與東協諸國的軍事合作以防止中國快速崛起，與恐怖主義所造成的威脅，另一方面亦加強與各國的經貿合作以助於美國本身的經濟發展。在本文中，我們將試圖分析探討新保守主義、中國崛起與恐怖主義三者對美國東南亞政策所造成的影響；首先論述新保守主義的外交政策思維，其次聚焦於中國崛起與恐怖主義擴散，對美國區域政策的影響，最後則說明美國對東南亞政策的作為、轉變，以及政府輪替後之展望。

關鍵字：美國外交政策、東南亞、中國崛起、恐怖主義、新保守主義

壹、新保守主義影響下的美國外交思維

一、新保守派主導美國政策之背景

隨著新保守主義者在小布希於 2001 年就任總統後找到外交舞台（Krauthammer, 2005: 21-22），也使美國的外交戰略形成所謂『布希主義』（*Bush Doctrine*）。進一步來說，受到新保守主義影響的小布希政府，其外交政策主要目標為致力保持美國既有的霸權與影響力（Kristol & Kagan, 2000），並延長美國作為全球唯一霸權或超強的地位。因此，小布希政府也改變了美國自 1975 年以來對東南亞地區所採取的「善意忽視政策」（*benign neglect policy*）（Mauzy & Job, 2007: 622-41），促使美國加速重返該地區，一方面增加軍事力量以防止中國快速崛起與恐怖主義所造成的威脅與挑戰，並設法加強與東協諸國的關係（Banlaoi, 2003: 98-107）。換言之，受到前述外交政策新思維的影響，美國自新世紀以來對東南亞地區的戰略方向也有所改變。

新保守主義者強調，美國應善用做為世界唯一超強的地位與力量，建立一個適合美國與國際安全的世界秩序，並積極地輸出民主自由等價值；一旦面對國家安全挑戰，必要時應不惜採取「先發制人」作為（羅致政，2003：49）。在小布希上台後，政府中的新保守主義者例如 Lewis Libby 擔任副總統 Dick Cheney 幕僚長、Richard Perle 擔任前國防政策諮詢委員會主席、Paul Wolfowitz 出任國防部副部長後（Krauthammer, 2005: 21-22），便開始陸續推動調整國家安全政策，以便發揮影響力（黃奎博，2006：56-57）。事實上，所謂新保守主義在老布希時代已播下種子，例如 Wolfowitz 及 Libby 曾在 1992 年主導草擬『國防政策指導』（*Defense Policy Guidance, DPG*），要求美國把握第一次波灣戰爭後的單極機遇時刻，確立美國的絕對霸權地位；具體政策包括對可能開發大規模毀滅性武器的國家採取先發

制人攻擊，阻止任何可能挑戰美國全球地位國家崛起，保持對若干關鍵地區的控制等（Wolfowitz, 2000: 36），但這些構想在柯林頓任期時並未能推動，直到小布希贏得大選後，才又重新獲得表現的機會。

二、新保守主義認知中的政策重點

值得注意的是，除直接參與政府者之外，『美國新世紀計畫』（*Project for the New American Century*, PNAC）也被認為是新保守主義者的大本營；它由右翼保守主義旗手 William Kristol 與 Robert Kagan 所創立，極力推動以積極強硬手段來對付恐怖主義，並提出增加國防支出來實踐美國全球責任及軍備現代化、加強與民主同盟國家間關係並不惜向敵對政權挑戰、促進政治與經濟自由主張、推動讓美國扮演負責與獨特的角色等原則¹。據此，新保守主義者強調美國應利用本身作為世界超強的地位，建立並維護「美國治下的和平」的存在，以確保一個以美國為核心的單極世界。正如 PNAC 於 2000 年所提出〈重建美國的國防：新世紀的戰略、武力與資源〉報告中指出的，新世紀美國所遭遇到的挑戰是要如何維護和加強「美國治下的和平」與「21 世紀的單極地位」；為嚇阻新競爭者的崛起，保護對歐洲、東亞與中東等關鍵區域的影響力（Project for the New American Century, 2000: 2-3），前述報告提出了美軍核心目標及達成辦法的建議²。

¹ 兩人曾在 1996 年的《外交事務》（*Foreign Affairs*）期刊發表文章，極力倡導「先發制人」理論，批判柯林頓政府的外交政策太過於被動而無法應付恐怖份子的威脅。文章中指出美國要扮演一個良善的全球霸權（benevolent global hegemony），應該要極力增加軍費擴展軍備以維持美國的優勢力量；讓美國民眾與世界各國認同、支持美國，因為其作法具有道德的目的，而能增進其領導地位具有正當性，對於世界各國具有正面的效果。請參閱 Kristol 與 Kagan（1996: 18-32）。

² 核心目標為，（1）保護美國國土；（2）戰鬥與贏得同時發生的主要地區戰爭；（3）扮演重要地區的警察角色責任；（4）改變美國的軍力，進行軍事現代化。達成目標的辦法為（1）維持核子戰略的優勢；（2）恢復美國軍隊數目；（3）針對 21 世紀的戰略事實，改變美國軍隊部署位置；（4）選擇性地使美國軍力現代化；（5）取消障礙計畫（Roadblock Programs）；（6）發展與部署全球飛彈防禦系統，以保護美國的國土以及盟友安全，並提供美國在世界各地權力投射的安全基礎；（7）控制外太空的國際化；（8）利用軍事事務的現代化來確保美國傳統武器的長期優勢；（9）增加國防預算。

就東南亞地區而言，前述報告指出，美國提高在東亞軍事力量的主要目的是因應中國崛起的發展。由於美國雖憂慮中國崛起及東南亞的不穩定性，但軍力主要仍部署在東北亞地區，所以 PNAC 強調美國應重新瞭解並重視己身在東南亞的實質力量，特別是自 1992 年從菲律賓撤兵後，美國似已無法應付逐漸上升的安全需要。另外，報告中亦指出：「如果美國對東南亞地區的安全保證是斷斷續續的……將無法限制中國挑戰區域領導者角色……因此對實際運作與政治目標而言，在該地區部署快速海上與陸上軍力是必要的。除此之外，重返東南亞地區將有助於刺激區域內緩慢進行的聯盟建立過程……在這個過程中，美國扮演著至關重要的角色」（Project for the New American Century, 2000: 19）。

RAND 所出版的《東南亞在美國對中國策略中的角色》（*The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy toward China*）報告也說明了新保守主義者的許多政策主張（Glassman, 2005: 8），該報告指出中國的地緣政治野心將在塑造東南亞未來以及美國於本地區的軍事態勢上扮演著重要的角色，未來中國可能會崛起成爲一個與美國競爭地區影響力的更強大且更具有敵意的對手，雙方於該地區的競爭可能加劇並提高了雙方爆發衝突的可能性（Sokolsky, et al., 2000: 1）。又美國身爲東南亞地區最大的外來勢力，東協國家持續依賴美國軍隊來確保該地區的穩定與安全，並制衡日益強大的中國。

亞太地區的經濟成長對美國及其他強國的經濟安全與利益至爲重要，爲確保該地區的經濟發展而有賴於美軍繼續駐留於本地區以發揮影響力，使美國能不受限制地使用該地區的海上航路（Sokolsky, et al., 2000: 1）。另一方面，中國極力恢復地區內的主宰角色，且積極重新展開對南中國的主權宣示。又中國對進口石油的依賴將大幅增加，石油的運送大部分要經由東南亞的海上航道，所以中國可能採取積極的政策以影響區域內的情勢發展並建立對區域內全境採取武力投射的能力（Sokolsky, et al., 2000: 1）。

此外，除了中國在地緣政治野心將在塑造東南亞未來及美國於該地區的軍事態勢上扮演重要角色外（Sokolsky, et al., 2000: III），報告中也指出

恐怖份子的肆虐是海上自由航行的潛在威脅，將會使包含美國在內的世界各國國家利益受到相當大的損害（Sokolsky, *et al.*, 2000: 14）。因此，該地區對於美國國家利益的重要性以及中國的野心兩者提供了美國防禦的藉口（defense pretext）（Glassman, 2005: 8），美國軍力需要在該地區扮演領導的角色，且應該發展圍堵的政策以逐漸地增加美國在該地區的軍力，而能限制中國的野心以及避免其領導人具有被圍堵的感覺（Glassman, 2005: 9）。

2000年，Kristol 與 Kagan 再次透過《當前威脅：美國外交與國防政策的危機與契機》一書指出，美國雖在第一次波灣戰爭結束後獲得前所未有的強權地位與影響力，但更重要的任務是延長此一難得的特別時刻，保衛國際制度不受可能的挑戰，以維繫所謂「新世界秩序」（Kristol & Kagan, 2000: 6）。對此，書中特別指出中國崛起所造成的威脅（Munro, 2000: 59）。進言之，美國應強化與各主要盟國，尤其是與東北亞與東南亞國家之間的關係，並擴大與工業化民主國家之戰略合作領域等，才能矯正長期以來「以中國為中心」之政策偏差，如此不僅有助於美國為未來中國可能成為區域霸權做好準備，並可降低爆發區域衝突的可能（Friedberg, 2000: 218-19）。除正常外交與經貿關係之外，亦應與各國建立軍事交流管道，以宣示美國維護在本地區的利益與安全承諾之決心，並緩和各國對美國勢力可能退出東南亞地區之不安，如此才可阻止較弱小的東南亞國家加入中國的「行列」。

總的來說，新保守主義者不僅影響小布希政府的外交政策，更強調美國應增強在東南亞的部署，目標是再次宣示美國的霸權地位，以防止任何潛在強權對其造成威脅（Glassman, 2005: 3-28）。此外，儘管有學者指出新保守主義對於小布希政府第二任外交政策的影響力已逐漸地淡化，但是由於東南亞地區同時是個興起中的廣大市場，自然資源也相當豐富，又加上中國快速崛起與恐怖主義兩者所帶來的嚴重威脅，對於美國其亞太戰略佈局具有重大的政治、軍事與經濟意涵，所以東南亞地區所具備的重要性自然也就不言而喻。因此，東南亞地區成為美國關注的地區，小布希政府

改變自 1975 年以來對東南亞地區所採取的「善意忽視政策」，並慢慢地「重返」該地區，一方面增加與東協諸國的軍事合作以防止中國快速崛起，與恐怖主義所造成的威脅，另一方面亦加強與各國的經貿合作以助於美國本身的經濟發展。

貳、當前美國對東南亞外交政策重點

一、因應中國崛起對美國之潛在威脅

近年來，中國經濟的快速發展與國力提昇，已對東亞既存權力結構產生重大影響。儘管中國一再強調「和平崛起」，試圖構建一個「和諧世界」³，並聲稱將承擔起負責任大國的使命，積極參與國際事務與加強國際合作，不會為世界帶來威脅，但未來發展仍有待觀察。進言之，隨著其快速崛起，中國的軟權力也提升不少（Huang & Ding, 2006: 23），甚至可能削減美國的影響力，所以引起愈來愈多的美國學者關注；例如中國問題專家沈大衛（David Shambaugh）便指出：「與東協國家打交道也反映出中國政府逐漸明白，在外交領域中規範與軟權力的重要性。中國的印刷品、電視劇、音樂、食品與普及文化以前所未有的姿態在亞洲散播……北京對軟權力外交感到興致勃勃，從中國努力在整個地區普及中國文化顯示出來……中國愈來愈把高等教育是為行使外交政策的工具」（Shambaugh, 2004/2005: 77-78）。Joseph S. Nye 亦強調，相對於中國的軟權力正慢慢崛起，美國卻呈現下降趨勢（Nye, 2005a）。至於 Joshua Kurlantzick 則在《魅力攻勢：中國的軟權力如何改變這個世界》一書中，描述中國如何憑藉其軟權力發揮全球性的影響力，並指出美國必須正視中國軟權力崛起的事實（Kurlantzick,

³ 中國國家主席胡錦濤在 2005 年後數度提出構建「和諧世界」的理念，最近的一次是在 2008 年出席在祕魯利馬所召開的 APEC 領導人非正式會議上；參考門洪華（2005）；施子中（2007：8-12）。

2007)。

相對於冷戰期間，中國一度在東南亞支持共產主義暴動，且曾在 1979 年入侵越南，並於 1990 年以強硬方式宣示對於南中國海的島嶼主權，造成與該地區國家之間的關係緊張，1997 年則是個關鍵的轉捩點；由於中國阻止人民幣貶值的政策有助於協助當時金融危機的趨於穩定，致使東南亞國家對中國的看法發生重大改觀 (Lum, *et al.*, 2008: 2)，誠如東協秘書長 Rodolfo Severino 所言：「中國因此種善意而真正嶄露頭角」(Kurlantzick, 2006: 2)。至於中國在 2002 年與東協簽訂『南海各方行為宣言』(*The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*) 的動作，亦大大減緩緊張氣氛，並顯示出中國戰略轉移的跡象 (Lum, *et al.*, 2008: 2)。於此同時，在金融風暴時期，美國利用國際貨幣基金迫使東南亞國家接受有利於其經濟目標的方案，且又於九一一事件後採取強勢軍事政策，而導致東南亞國家慢慢與美國疏離 (蔡東杰, 2008: 86; Sutter, 2008: 119-20)。

總的來說，美國自 1997 年以來，在東南亞地區的影響力則每況愈下；例如美國被東亞高峰會排除在外，便是個重要警訊 (Nye, 2005b: 1)。事實上，除因為軟權力提升以致削弱美國的影響力外，中國在硬權力方面的發展也已經威脅到區域安全，並對美國在東南亞利益，甚至亞太權力平衡造成影響 (Banlaoi, 2003: 98-107; Bert, 2003; Economy, 2005a; Economy, 2005b: 409-25; Foley, 2005; Goh, 2007: 809-32; Khalilzad, *et al.*, 2001: 203-40; Vaughn & Morrison, 2006: 1-37)，這些都讓美國始終對中國崛起表達強烈的憂慮感。

雖然中國短時間內無法在軍事上與美國匹敵，但仍有機會成為東亞地區的領導強權，美國則似乎無法嚇阻此一發展方向。例如 2002 年的《國家安全戰略報告》(NSS) 便指出，美國必須維持足夠能力來因應可能的敵人 (中國) (U.S. White House, 2002: 30)；「21 世紀國家安全委員會」也強調，美中競爭將因中國日益茁壯而愈趨激烈，因此美國必須繼續維持在亞太區域的嚇阻力量與聯盟系統 (U.S. Commission on National Security/21st

Century, 2000: 9-10)。由國家情報會議指導撰寫的〈2015 年全球趨勢〉報告同樣指出，中國的躍升將使東南亞地區出現出極大的不確定性 (National Intelligence Council, 2000: 63)。除此之外，不但「美國國家利益委員會」視中國為美國在東亞的主要潛在戰略對手 (Commission on America's National Interest, 2000: 6)，「外交關係理事會」也宣稱中國對美國與東南亞國家造成經濟、軍事與政治上的嚴重挑戰 (Kerrey & Manning, 2001: 17)。最後，由國家情報會議指導撰寫之最新的《2025 年全球趨勢》報告則指出，未來 20 年將是一個充滿挑戰的新體系建立過渡期；隨著美國在二次戰後建立的世界秩序行將瓦解，多極世界體系即將出現，至於中國和印度將以新興大國身分與美國成為「三強鼎立」之勢 (National Intelligence Council, 2008: iv, vi)。

換言之，美中關係可能是美國在新世紀中最重要的雙邊關係，東南亞地區亦攸關其全球與區域利益。在地緣政治轉變的背景下，一方面中國被等同於 17 世紀的西歐崛起或美國在 20 世紀初的崛起，至於東南亞則被視為中國影響力投射最可能具成效且接受度最高的地區 (Vaughn & Morrison, 2006: 1-2)，為阻止中國權力提升，美國對其未來戰略角色評估一直在審慎交往與威嚇防範之間擺盪，例如在 2006 年《國家安全戰略報告》與 2006 年《四年期國防總檢報告》中，美國都強調中國目前仍處在「戰略十字路口」，因此必須預先防範 (hedging) 其軍力擴張可能造成的威脅 (U.S. White House, 2006a: 42; U.S. Department of Defense, 2006: 29-30)。

二、解決恐怖主義擴散所帶來之壓力

其次，儘管相較於中東地區的伊斯蘭基本教義團體，多數人較少將東南亞的穆斯林與恐怖組織聯繫起來，但在 2001 年爆發九一一事件後，若干東南亞國家與恐怖主義團體似乎確實密謀威脅美國及其區域財產，且此地區部份恐怖主義網絡與基地組織之間也存在著密切聯繫，這些都讓美國開始認知到東南亞在其全球反恐作戰中的關鍵性 (Dillon, 2004: 1-5; Feith,

2004: A21; U.S. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004: 559)。一般認為，東南亞地區容易受滲透的原因不只是因為該地區穆斯林超過 2 億人以上，而是由於下列因素所致，包括：穆斯林散佈在星羅棋布的島嶼與三不管地帶，形同無從約束的區域；印尼蘇哈托政權垮台，削弱了阻止恐怖份子滲透的第一道防線；虔誠穆斯林自認受到印尼世俗政權與菲律賓天主教政府的邊緣化與迫害；來自波斯灣地區的金錢大量流入，透過學校和清真寺傳播嚴格與教條式的伊斯蘭教規；在阿富汗境內對抗蘇聯佔領軍的伊斯蘭遊擊隊帶來刺激性作用（Ott, 2006: 4）。

目前東南亞地區受到國際恐怖主義份子滲透的影響，從印尼、菲律賓、新加坡、馬來西亞延伸到泰國、緬甸等地形成的「新月地帶」已成為恐怖主義發展的新網絡，對區域安全造成嚴重威脅（陳佩修，2006：32；陳佩修，2007：71；巨克毅，2008：26）。東南亞恐怖主義主要受到伊斯蘭極端主義之「新穆斯林」社群影響，相關團體發展如印尼的伊斯蘭祈禱團、伊斯蘭保衛者陣線（Front Pembela, Front PI）與聖戰軍（Laskar Jihad, LJ）⁴，菲律賓的阿布薩耶夫（Abu Sayyaf Group, ASG，又稱持劍者 Bearer of the Sword）⁵，馬來西亞的聖戰組織（Kumpulan Mujahidin Malaysia, KMM）等；一般認為，這些團體均與基地組織建立起緊密關係。

大體來說，儘管恐怖組織與東南亞地區的叛亂團體、革命組織目的不盡相同，卻因生存必要發展成聲息互通、相互支援、協助訓練的合作網絡（Dillon, 2004: 1-5），對各國內部穩定帶來高度威脅，甚至直接觸動各國敏感的內部和諧與穩定問題。至於分離運動與認同問題更觸動各國安全的神經地帶，例如泰南分離運動牽涉伊斯蘭與佛教糾葛，並升高泰國與馬來

⁴ 伊斯蘭祈禱團活動區域遍及東南亞地區，於 1970 年代晚期建立，為尋求建立一個回教基本教義派之獨立國的伊斯蘭武裝組織為東南亞範圍與勢力最大的恐怖組織。伊斯蘭保衛者陣線活動區域主要在印尼，1998 年 8 月成立，總部則設在雅加達。聖戰軍活動區域主要在印尼，1998 年於日惹建立，為印尼國內影響最大的恐怖團體，為伊斯蘭保衛陣線的支軍。

⁵ 阿布薩耶夫活動區域主要在菲律賓南部，始於 1990 年代初期，為最激進的恐怖組織，目的是企圖在菲律賓南部成立獨立國家。

西亞之間的矛盾，挑動了區域與國家安全的敏感範疇。正因如此，恐怖主義不僅為東南亞帶來極大的安全挑戰，甚至嚴重威脅亞太區域穩定（Lohman, 2007: 1-9; Rabasa, 2001: 4-10），對美國在亞洲利益造成影響。所以在阿富汗戰爭勝利後，美國便開始轉而將一部分戰略焦點轉向東南亞。

參、區域政策轉變之緣由與主要作為

一、後越戰時期的美國區域政策脈絡

1960年代中期後，面對深陷越戰泥沼的窘境（Kissinger, 1994: 620-73），尼克森總統決定調整政策以平息國內反彈聲浪，以便逐漸恢復美國經濟（Spero & Hart, 2003: 24）。於此同時，不僅蘇聯透過全力發展核武而縮小了與美國的軍備競賽差距（Nye, 2003: 129），西歐與日本等盟國也在圍堵援助政策的協助下，既逐漸增強其本身的經濟競爭力，甚至成為美國的新對手（丁幸豪、潘銳，1993：9）。在上述環境背景下，美國對外政策被迫進行重大調整，轉而採取「戰略收縮」政策；例如尼克森便於在1969年提出所謂『尼克森主義』（*Nixon Doctrine*）的幾項政策原則（Nixon, 1970）：首先是美國將繼續信守條約承諾；其次，若某個核子大國威脅美國盟國之自由或其生存攸關美國國家安全時，美國將提供保護；最後，若涉及非核子侵略，美國將根據條約義務，被動地提供軍經援助，但希望受威脅國家能承擔主要防務責任。從某個角度看來，這代表所謂「越南症候群」（*Vietnam Syndrome*）影響所至，美國已決定不再捲入東南亞地區的戰爭。由此在1977-2000年間，美國對東南亞地區的政策也維持著「善意忽視與喪失機會」之特徵（Mauzy & Job, 2007: 623）。

在1980年代的Reagan政府時期，誠如Terry L. Deibel指出的：「反共產主義與冷戰時期心態，使其除了東西陣營對抗戰場外，並不認為發展中國家與美國政策有所關聯」（Deibel, 1989: 38）。隨著蘇聯在1980年代末撤

回對柬埔寨的援助，美國也於 1991-92 年撤出在菲律賓的蘇比克灣海軍基地與克拉克空軍基地。

在老布希政府（1989-93）與柯林頓政府（1993-2001）兩個時期，皆缺乏與冷戰時期反共產主義意識形態對抗的一致外交政策，兩個政府對於亞洲抱持著共同的想法，亦即美國是一個「亞洲的強權」（Asian Power）（Mauzy & Job, 2007: 624）。在其後一系列的戰略設計中，東南亞只處於周邊地位，主要是因為牽涉到美國自由航行世界一些重要航道之利益，而美國對此地區的目標也從安全轉到經濟議題，特別是自由貿易政策的提倡（Mauzy & Job, 2007: 624-25）。例如柯林頓政府便將重心放在亞太經濟合作（APEC）與東協區域論壇（ARF）等多邊機制上。東南亞地區並非為柯林頓政府所持續關注的對象，僅因為民主化與人權的改善議題而偶而被關注，誠如美國前外交官 Michael Armacost 所指出的：「亞洲並不存在著危機，美國可以將其重心放在歐洲與中東地區」（Palmer, 2001），所以對東南亞地區採取不設置基地的戰略（places not bases），強調軍事能力的支援與設備之前沿部署（pre-positioned），而非維持在該地區的軍事存在（Mauzy & Job, 2007: 624）。值得注意的是，相對於此，在 1997-98 年的危機時期，東南亞國家不僅對美國的遲緩反應感到相當失望，對他利用國際貨幣基金，強迫各國採取一體適用（one size fits all）解決途徑的做法亦深感憤怒（Mauzy & Job, 2007: 625-26）。

二、新世紀初美國對東南亞的戰略轉換

無論如何，在小布希總統上台後，美國開始因前述段落中的認知轉換，逐漸改變了長期採取的「善意忽視」政策。對東南亞地區而言，美國外交政策主要的改變開始於 1975 年從越南的軍事撤退（Mauzy & Job, 2007: 622）。美國外交政策的主要轉變主要表現在 1969 年 7 月的『尼克森主義』，並隨著 1973 年美國從越南撤離而到達最高點，該主義宣稱儘管華盛頓會兌現他的條約承諾與提供軍事與經濟援助，但今後美國希望盟邦自己保護

自己。這意味著美國不再會捲入東南亞的戰爭，且該政策於 1971 年完全被尼克森政府所接受。儘管被警告有過低干預（underinvolvement）的危險與孤立主義傾向，但是美國仍關閉在泰國的軍事基地及東南亞公約組織（Southeast Asian Treaty Organization, SEATO）也於 1977 年被解散了。長久的一段時間，華盛頓並沒有特別關切越南或東南亞地區的事務（Mauzy & Job, 2007: 623），亦即美國比較不重視該地區，爲了因應政治危機以確保其在東南亞地區的市場，偶而捲入該地區的事務（Mauzy & Job, 2007: 622）。

此外，亞洲金融危機後，東南亞與華盛頓之間的關係降到一個最低點，1997 年的亞太經濟合作會議上，柯林頓指出泰國與馬來西亞的貨幣危機只是發展道路上的失靈而已。且透過國際貨幣基金，美國拒絕任何找尋一個可以解決所有危機之亞洲式解決辦法。由於美國的不關注與無所作爲，如此不僅帶來負面印象與憤怒，同時也造成北京與東南亞國家之間的關係開始改善，由於該地區感謝中國不貶值人民幣的做法，且提供雙邊協助與沒有附加條件的貸款，而使得中國的影響力逐漸上升（Mauzy & Job, 2007: 627-28）。

然而就在 2001 年九一一恐怖攻擊事件後，深受新保守主義主義者影響的小布希政府爲了全球反恐行動與圍堵中國的快速崛起，而採取步驟來重新介入該地區，並將東南亞地區視爲反恐的第二戰線。「重返東南亞」成爲九一一事件後美國亞洲政策的重大轉變之一；其結果是美國扭轉了自越戰以來的大規模撤退駐軍行動，反過來加強在該地區的軍事部署與合作活動。換言之，一開始，東南亞地區並非小布希政府關注的重點，儘管對於美國經濟具有相當大的重要性，是美國第 15 大貿易夥伴國家，且地區的軍事聯繫通道對於美國的海軍與亞洲能源需求的運輸也具有地緣戰略重要性。當九一一恐怖攻擊之後，對於東南亞的非優先順序迅速地有所改變了，因爲新加坡逮捕的伊斯蘭祈禱團成員透露出與蓋達組織有所關係而欲針對西方利益，這不但引起了華盛頓對於該地區的注意，並將它視爲反恐

戰爭中的第二戰線 (Mauzy & Job, 2007: 629)。

根據 2002 年〈國家安全戰略報告〉指出，美國的全球戰略目標為強化同盟合作、打擊恐怖主義、透過合作防止區域衝突發生、防止大規模毀滅性武器擴散威脅美國及其友邦、透過自由市場與貿易創造全球經濟成長，以及積極推展民主政治等 (U.S. White House, 2002: 1-2, 26)。至於在 2006 年的新報告當中，儘管目標大致不變，但也承認美國在亞太地區建立自由、繁榮與安全的制度架構，仍必須依靠與區域主要國家之間健全的雙邊關係 (U.S. White House, 2006a: 40)。

在 2006 年的《打擊恐怖主義國家戰略》報告中，則說明美國的長期戰略是要推動「有效民主」(effective democracy) 及對人類人權與尊嚴的重視，短期內的四個目標則為預防恐怖主義網絡攻擊、防範流氓國家與恐怖份子盟友使用大規模毀滅性武器、斷絕流氓國家對恐怖份子的支助與庇護、防止恐怖份子對任何可用來充作活動基地的區域之掌握 (U.S. White House, 2006b: 1)。

2005 年 9 月，東亞暨太平洋事務副助理國務卿 Eric G. John 指出，為強化同盟關係，美國在東南亞地區將積極與傳統盟邦（菲律賓、泰國及新加坡）增進夥伴性聯繫，尋求與印尼及馬來西亞加強新的合作機會，與其他東南亞國家則要拉近彼此之間的距離；美國的最終目標是要大幅減低恐怖份子的能力、消滅其隱匿地 (sanctuaries)，並將區域合作制度化，協助建立有效的法律體系，改善東南亞人民的整體生活條件 (Committee on International Relations, 2005)。翌年，新任東亞暨太平洋事務助卿 Christopher Hill 繼續指出，美國與東協的關係主要是與東南亞盟邦間雙邊關係的延續，作為 ARF 及 APEC 創始會員國，美國將全面參與這些多邊機制以促進區域和平、穩定與發展 (Hill, 2006)。最後，誠如 2006 年《四年期國防總檢報告》(QDR) 指出的，美國必須與太平洋區域國家結盟合作，促進區域內更多的雙邊或多邊接觸與合作行動，以解決共同的安全威脅 (U.S. Department of Defense, 2006: 88)。

三、新戰略方針指導下的政策作為

大體言之，在前述戰略擘畫下，美國在東南亞地區主要採取的政策，首先是設法建立反恐聯盟，特別是在阿富汗戰爭結束後，更將東南亞地區視為全球反恐戰爭的「第二戰線」，並藉此進一步擴大美國的區域影響力，圍堵中國的快速崛起，另一方面則應付東南亞這個正快速成為全球恐怖主義橫行的危險地區。

對中國來說，它在東南亞地區的戰略目標大致為：（一）希望大幅削弱美國在東南亞的影響力，尤其是美軍在該地區的軍事部署及其與若干中國鄰邦簽訂雙邊安全協定所構成的包圍圈；（二）渴望讓南海成為其實質上的內海，並獲得國際上的接受；（三）希望東南亞未來逐漸符合其戰略利益。最可能的假設是，中國將在時機成熟時對東南亞地區提出類似「門羅主義」的主張，希望任何非亞洲的力量退出該地區，並創造一個東南亞各國充分瞭解的戰略環境（Ott, 2006: 1）。

東南亞也是個充滿機會的競爭地點，該地區與中國毗鄰，經濟條件具有吸引力，歷史上與中國有從屬關係，且僑居在這些國家的中國人均具備影響力，且穿越東南亞的多條海上通道正成為中國的能源命脈。更重要的是，中國安全分析家認為，東南亞是美國圍堵中國戰略中一個脆弱的環節（Ott, 2006: 1）。因此，中國和美國一樣積極維持其在東南亞的地位，將南海看成是充滿機會的黃金之城，並欲消滅美國在該地區的影響力，突破美國與中國鄰邦透過雙邊安全機制所形成包圍鏈。所以中國尋求與東南亞國家建立緊密的良好關係，對東南亞的投資也愈來愈積極，欲以經濟來帶動外交，並制衡美國在東南亞地區的軍事優勢（Banlaoi, 2003: 103）。

因此，美國重返至東南亞地區一方面是為了防止恐怖主義；另一方面則是為了圍堵中國的崛起。美國所採取的政策例如，國務卿鮑威爾（Colin L. Powell）於2002年與東南亞各國外長簽訂『共同對抗國際恐怖活動聯合宣言』，象徵美國反恐勢力真正進入東南亞（ASEAN, 2002b）。更重要的是，

APEC 會議在 2001 年通過『打擊恐怖主義聲明』及 2002 年非正式領袖高峰會通過『打擊恐怖主義和促進成長的領袖聲明』後 (APEC, 2001, 2002)，為確保區域內的貿易安全，各國亦通過一系列保障人貨流通的具體做法，例如保護貨運、保護國際航運船隻、保護國際航空安全、保護人員運送安全、阻止恐怖組織獲得資金、鼓吹網路安全、重視能源安全及社區衛生安全等，而 ARF 也陸續通過 2002 年『打擊恐怖主義者募集資金措施聲明』 (ASEAN, 2002a)，2003 年『針對邊境安全反恐合作行動聲明』 (ASEAN, 2003)，2004 年『打擊國際恐怖主義、加強運輸安全的聲明』 (ASEAN, 2004)，2005 年的『情資交換、分享、文件完整安全以加強聯合打擊恐怖主義和跨國犯罪聲明』 (ASEAN, 2005)，以及 2006 年『提倡以人為本之反恐途徑聲明』與『共同合作打擊網路攻擊與恐怖主義者濫用網路空間聲明』等政策宣言 (ASEAN, 2006a, 2006b)。

在透過前述聲明以凝聚共識後，實際行動方面則主要藉由美國與東南亞國家的雙邊協議及演習行動來深化。例如美國與菲律賓雖因 1991 年菲國單方面關閉美軍基地而使雙方關係產生波折，兩國仍於 1998 年簽訂『軍隊互訪協議』 (*Visiting Forces Agreement, VFA*)，並於九一一事件後繼續強化軍事合作，菲國提供美軍使用克拉克空軍基地與蘇比克灣海軍基地以進行可能的軍事行動 (De Castro, 2003: 971-88)，迄今雙方每年皆有大規模軍事演習。其次，1976 年泰國雖要求關閉美軍基地，但 2001 年起仍配合加強反恐措施，並與美國及新加坡自 2002 年後展開多次「金色眼鏡蛇」大型軍事演習。又如 2003 年後新加坡更提供樟宜海軍基地為航空母艦可停靠之深水碼頭，在 2005 年兩國簽訂『緊密合作夥伴戰略框架協定』後，美國亦強調新加坡是其「重要的安全合作夥伴」，並將擴大兩國目前的戰略合作範圍。

除了透過軍事合作落實反恐戰略外，由於美國在東南亞地區有著重大的經濟利益 (Gladney, 2001: 121; Lum, *et al.*, 2008: 2; Kerrey & Manning, 2001: 5-13; Vaughn & Morrison, 2006: 4)，特別在東亞與美國經濟相互緊密

依賴下 (Nato, 2006: 26)，此一新興市場對美國經濟發展也就更為重要。更甚者，隨著東協自由貿易區建立，中國與東協簽署自由貿易協定，以及東協加三「東亞自由貿易區」日漸成型，既讓美國有被排除在外的危機意識感，美國也希望促進雙邊經貿互動，以維繫其經濟影響力(宋鎮照, 2002: 22)。據此，在雙邊合作方面，美國首先於 2002 年宣布「東協企業方案」(Enterprise for ASEAN Initiative, EAI) 以發展與諸國更緊密的經濟關係；在此計劃下，希望由東協各國依自己的時間表推進貿易自由化進程，最終達成與美國進行自由貿易協定談判的目標。至於在多邊合作方面，2005 年 11 月，布希總統則與東協國家領導人共同發布『增進夥伴關係聯合構想聲明』，希望改善並加強雙方關係。接著，國務卿 Condoleezza Rice 又於 2006 年與東協外長簽署『增進夥伴關係行動計畫』，就政治、安全、經濟和社會文化事務等展開合作，同時包含了 2006-10 年美國與東協諸國加強雙邊關係與合作的具體行動計畫；同年 8 月，美國貿易代表 Susan C. Schwab 與東協貿易官員簽署『美國－東協貿易與投資框架協定』，由此既確立雙方將就貿易與投資問題定期舉行正式對話，同時也為未來美國與東協雙方可能簽訂自由貿易協定奠定了基礎。

肆、美國政府輪替後之新政策展望

一、布希政府時期之政策檢討

根據上述，可以看出在新保守主義者的影響下，美國強調東南亞地區的重要性，以維護美國的霸權地位與廣泛的國家利益，又恐怖主義與中國崛起對於美國的霸權地位與國家利益造成嚴重的威脅，所以小布希政府在新保守主義思維的影響下，加上恐怖主義與中國崛起所造成的威脅，使得美國改變自 1975 年以來至今對東南亞地區所採取的善意忽視外交政策，而重返東南亞地區，加強改善與東協諸國的關係，進行緊密的雙邊與多邊

的合作，藉此維護美國自身的國家利益，並鞏固美國世界霸權的地位。儘管有學者指出新保守主義對於小布希政府第二任外交政策的影響力逐漸地淡化，但由於東南亞對於其亞太戰略佈局具有重大的意涵，嚴重的影響美國的政治、軍事、安全與經濟等國家利益，所具備的重要性自然也就不言可喻。因此，小布希政府決定「重返」該地區，一方面增加與東協諸國的政治、軍事、安全與經濟意等涵合作以防止中國快速崛起，與恐怖主義所造成的威脅；另一方面亦加強與各國的經貿合作以助於美國本身的經濟發展。

就歐巴馬政府的區域政策而言，國務卿希拉蕊第一次出國訪問就是包含東南亞地區的亞洲之行，其中訪問東協秘書處不僅顯示出東南亞地區對於美國國家利益的重要性，也因為東南亞地區是美國應付全球金融危機、氣候變遷以及一連串的議題之不可或缺的夥伴(Marciel, 2009)。除此之外，東亞暨太平洋事務副助理國務卿 Scot Marciel 指出，儘管政府才剛上台不久，並非每項政策皆有好的結果，但均持續進展當中；其中，有一些事情是美國應該重視的，例如過去儘管有些關於美國忽視東協的批評，事實上雙方長期保持密切聯繫，而新政府也將秉持此一原則，繼續增強與東協的夥伴關係，並加強在一連串議題上的合作，以及增加對東協的援助。更重要的是，美國必須改善與東協多數成員國之關係（特別是越南、柬埔寨與印尼），維持與長期盟友（例如泰國、菲律賓、新加坡、汶萊以及馬來西亞等）之間的關係；其次，美國既關切緬甸的問題，也重視當前全球經濟危機對於大家的影響，至於是否持續維持針對納吉斯颶風災害的重建計畫也在考量之列 (Marciel, 2009)。

二、金融海嘯下美國區域政策發展方向

隨著全球經濟在 2008 年受到自 1929 年「大蕭條」以來，最嚴重的結構性危機侵擾，不僅美國的國內需求持續下降，甚至可能出現貿易保護主義傾向，這使得長期依賴美國作為出口市場的東南亞國家受到嚴重衝擊

（《中國新聞網》，2008）。相對地，中國非但因為在 1997 年金融危機期間，由於維持人民幣匯率穩定的政策而鞏固了在東南亞區域的影響力（Lum, *et al.*, 2008: 2），此時，各國也對經濟實力日漸雄厚的中國寄以厚望，期盼它能在危機中發揮負責任大國的角色（吳玲君，2008）。其實在「東協加三」架構下，中國便一直致力推進東亞合作，希望儘快建立共同外匯儲備基金，進一步提高亞洲地區資金救助的能力（《中國新聞網》，2009），2008 年 5 月，中、日、韓三國與東協更決定在「東協加三」架構下，由中、日、韓共同出資 640 億美元，東協 10 國出資 160 億美金，成立總計高達 800 億美金之「共同外匯儲備基金」，以協助部份成員渡過金融危機。由此可見，相較於美國的自顧不暇，中國則逐漸在東南亞扮演愈來愈重要的角色。

換言之，如果美國能正面積極地加強與中國、東協之間的合作關係，避免採取貿易保護主義，美國或可盡快地度過此次的全球金融危機，並能夠維持在亞洲的領導地位，使其能夠在東南亞地區仍保有足夠的影響力以與中國相互抗衡，否則不僅其領導地位確實存在被中國取代的隱憂，也有被排除在東南亞區域之外的危機；另外美國的經濟也會因採取貿易保護主義政策而將遭受到更嚴重的衝擊與影響。

早在競選期間，歐巴馬便承諾將恢復與東協的關係，以矯正小布希時期對東南亞地區的忽略，因為美國迫切需要這個區域的軍事使用權（Ji, 2009: 2）；誠如其主要亞洲事務顧問 Robert Gelbard 指出的，新政府將較為重視東南亞，並分配更多的資源給該地區（National Bureau of Asian Research, 2008）。進言之，從歐巴馬的競選藍皮書中便可看出，他認為當美國試圖調整其在亞洲權力平衡中之兩手策略時，東協實具有重要的地緣戰略地位（Ji, 2009: 10-11），所以也是美國在因應非傳統安全威脅時，必須加強合作的多邊組織（Obama, 2008: 78），目的在減緩文明衝突的疑慮，正面回應伊斯蘭教在區域事務中所扮演的關鍵角色，以及解決伊斯蘭祈禱團所帶來之潛在區域變數（Ji, 2009: 11）。

總的來說，相較於先前政府相對忽略與東協之間的互動關係，儘管為

了因應中國崛起與恐怖主義兩者所帶來的威脅，美國已慢慢地「重返」該地區，但歐巴馬政府仍希望更主動積極地與東協加強雙邊合作，以共同應付全球金融危機、氣候變遷、恐怖主義威脅以及其他一連串的議題；另外，藉由加強與東協諸國的合作，亦使美國可在此區域透過前進部署以對抗任何潛在威脅，由此持續提升美國本土的安全係數。

參考書目

- Dru C. Gladney（高一中譯）。2001。《中共崛起構成的挑戰：亞洲觀點》（*Asian Perspectives on the Challenges of China*）。台北：國防部史政編譯局。
- 丁幸豪、潘銳。1993。《冷戰後的美國》。台北：五南圖書。
- 《中國新聞網》。2008。〈聯合早報：全球金融危機對東南亞的影響〉。11月29日（<http://www.cns.hk:89/hb/news/2008/11-19/1454719.shtml>）（2009/6/11）。
- 《中國新聞網》。2009。〈中國財長：中國發展好本身就是對世界最大支援〉。2月22日（<http://big5.chinanews.com.cn:89/cj/gncj/news/2009/02-22/1573514.shtml>）（2009/6/11）。
- 巨克毅。2008。〈當前美國的東亞戰略分析〉《全球政治評論》21期，頁19-44。
- 吳玲君。2008。〈亞太經合會〉（<http://iir.nccu.edu.tw/index.php?include=article&id=2318>）（2009/6/11）。
- 宋鎮照。2003。〈解析當前美「中」兩國亞太政策下的東南亞發展策略〉《展望與探索》1卷7期，頁12-27。
- 門洪華。2005。《構建中國大戰略的框架：國家實力、戰略觀念與國際制度》。北京：北京大學出版社。
- 施子中。2007。〈從「大國外交」到「和諧世界」：中共外交戰略之轉變〉《展望與探索》5卷1期，頁8-12。
- 陳佩修。2006。〈國際恐怖主義發展與東南亞安全情勢的演化〉《全球政治評論》13期，頁21-40。
- 陳佩修。2007。〈巴厘島爆炸事件後東南亞恐怖主義發展與安全情勢的演化〉《全球政治評論》18期，頁53-76。
- 黃奎博。2006年。〈論新保守主義及其對美國東南亞外交與安全政策之影響〉《全球政治評論》16期，頁49-72。
- 劉復國。2006。〈東南亞恐怖主義對亞太區域安全影響之研究〉《問題與研究》45卷6期，頁70-106。
- 蔡東杰。2008。《當代中國外交政策》。台北：五南圖書。
- 羅致政。2003年。〈布希主義與美伊戰爭〉《國防政策評論》3卷3期，頁48-72。
- APEC. 2001. "2001 Leaders' Declaration: APEC Leaders' Statement on Counter-Terrorism." October 21 (http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2001/statement_on_counter-terrorism.html) (2009/6/11).

- APEC. 2002. "2002 Leaders' Declaration: APEC Leaders' Statement on Fighting Terrorism and Promoting Growth." October 26 (http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2002/statement_on_fighting.html) (2009/6/11).
- ASEAN. 2002a. "ARF Statement on Measures Against Terrorist Financing." July 30 (<http://www.aseansec.org/12001.htm>) (2009/6/11).
- ASEAN. 2002b. "ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism." August 1 (<http://www.aseansec.org/7424.htm>) (2009/6/11).
- ASEAN. 2003. "ARF Statement on Cooperative Counter-Terrorist Action on Border Security." (<http://www.aseansec.org/14835.htm>) (2009/6/11)
- ASEAN. 2004. "ASEAN Regional Forum Statement on Strengthening Transport Security Against International Terrorism." July 2 (<http://www.aseansec.org/16249.htm>) (2009/6/11).
- ASEAN. 2005. "ASEAN Regional Forum Statement on Information Sharing and Intelligence Exchange and Document Integrity and Security in Enhancing Cooperation to Combat Terrorism and Other Transnational Crimes." (<http://www.aseanregionalforum.org/LinkClick.aspx?fileticket=BhdvjkY3fSU%3d&tabid=66&mid=403>) (2009/6/11)
- ASEAN. 2006a. "ASEAN Regional Forum Statement on Promoting a People-Centered Approach to Counter Terrorism." July 28 (<http://www.aseanregionalforum.org/LinkClick.aspx?fileticket=pgowxQTX1AA%3d&tabid=66&mid=401>) (2009/6/11).
- ASEAN. 2006b. "ASEAN Regional Forum Statement on Cooperation in Fighting Cyber Attack and Terrorist Misuse of Cyber Space." July 28 (<http://www.aseanregionalforum.org/LinkClick.aspx?fileticket=ORtrX%2fwO4Go%3d&tabid=66&mid=401>) (2009/6/11).
- Banlaoi, Rommel C. 2003. "Southeast Asian Perspectives on the Rise of China: Regional Security after 9/11." *Parameters*, Vol. 33, No. 2, pp. 98-107.
- Bert, Wayne. 2003. *The United States, China and Southeast Asian Security: A Changing of the Guard?* New York: Palgrave Macmillan.
- Commission on America's National Interest. 2000. *America's National Interests*. Washington D.C.: Nixon Center (<http://www.nixoncenter.org/publications/monographs/nationalinterests.pdf>) (2009/6/11).
- Committee on International Relations. 2005. "The United States and Southeast Asia: Developments, Trends, and Policy Choices." (<http://www.internationalrelations>.

- house.gov/archives/109/23608.pdf) (2009/6/11)
- De Castro, Renato Cruz. 2003. "The Revitalized Philippine-U.S. Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?" *Asian Survey*, Vol. 43, No. 6, pp. 971-88.
- Deibel, Terry L. 1989. "Reagan's Mixed Legacy." *Foreign Policy*, Vol. 75, pp. 34-55.
- Dillon, Dana R. 2004. "Southeast Asia and the Brotherhood of Terrorism." *Heritage Lectures*, No. 860, pp. 1-5.
- Economy, Elizabeth. 2005a. *China's Rise in Southeast Asia: Implications for Japan and the United States*. New York: Council on Foreign Relations.
- Economy, Elizabeth. 2005b. "China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States." *Journal of Contemporary China*, Vol. 14, No. 44, pp. 409-25.
- Feith, Douglas. 2004. "A War Plan That Cast a Wide Net." *Washington Post*, August 7, A21.
- Foley, Corazon Sandoval. 2005. "Contending Perspectives: Southeast Asia and American Views on a Rising China." (<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=717>) (2009/7/22)
- Friedberg, Aaron L. 2000. "Asian Allies: True Strategic Partners," in William Kristol, and Robert Kagan, eds. *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, pp. 197-220. San Francisco, Calif.: Encounter Books.
- Glassman, Jim. 2005. "The 'War on Terrorism' Comes to Southeast Asia." *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 35, No. 1, pp. 3-28.
- Goh, Evelyn. 2007. "Southeast Asian Perspectives on the China Challenge." *Journal of Strategic Studies*, Vol. 30, Nos. 4-5, pp. 809-32.
- Hill, Christopher. 2006. "The U.S. and Southeast Asia." (<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/66646.htm>) (2009/6/11)
- Huang, Yanghong, and Sheng Ding. 2006. "The Dragon's Underbelly: An Analysis of China's Soft Power." *East Asia: An International Quarterly*, Vol. 23, No. 4, pp. 1-28.
- Ji, YOU. 2009. "Obama's Asian Policy: Change and Continuity." *EAI Background Briefs*, No. 425, pp. 1-13.
- Kerrey, J. Robert, and Robert A. Manning. 2001. *The United States and Southeast Asia: A Policy Agenda for the New Administration*. New York: Council on Foreign Relations.
- Khalilzad, Zalmay, Jonathan D. Pollack, and David T. Orletsky. 2001. *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*. Santa Monica, Calif.:

RAND.

- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.
- Krauthammer, Charles. 2005. "The Neoconservative Convergence." *Commentary*, Vol. 120, No. 1, pp. 21-26.
- Kristol, William, and Robert Kagan. 1996. "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 4, pp. 18-32.
- Kristol, William, and Robert Kagan. 2000. "Introduction: National Interest and Global Responsibility," in William Kristol, and Robert Kagan, eds. *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, pp. 3-24. San Francisco, Calif.: Encounter Books.
- Kurlantzick, Josh. 2006. "China's Charm: Implications of Chinese Soft Power." *Policy Brief*, No. 47, pp. 1-7.
- Kurlantzick, Joshua. 2007. *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*. New Haven: Yale University Press.
- Lohman, Walter. 2007. "Guidelines for U.S. Policy in Southeast Asia." *Backgrounder*, No. 2017, pp. 1-9.
- Lum, Thomas, Wayne M. Morrison, and Bruce Vaughn. 2008. *China's "Soft Power" in Southeast Asia*. Washington, D.C.: U.S. Senate Committee on Foreign Relations.
- Marciel, Scot. 2009. "U.S. Policy toward ASEAN." (<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/02/119967.htm>) (2009/02/26)
- Mauzy, Diane K., and Brian L. Job. 2007. "U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect." *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4, pp. 622-41.
- Munro, Ross H. 2000. "China: The Challenge of a Rising Power," in William Kristol, and Robert Kagan, eds. *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, pp. 47-74. San Francisco, Calif.: Encounter Books.
- National Bureau of Asian Research. 2008. "Asia Policy Debate 2008: The Next President's Strategy for Engagement." September 22 (<http://nbr.org/search.aspx?term=Debate%20on%20Asia%20Policy&scope=Site>) (2009/6/11).
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. 2004. *The 9/11 Commission: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. New York: W.W. Norton.
- National Intelligence Council. 2000. *Global Trend 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Expert*. Washington, D.C.: GPO.

- National Intelligence Council. 2008. *Global Trend 2025: A Transformed World*. Washington, D.C.: GPO.
- Nato, Dick K. 2006. "East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy." CSR Report for Congress, September 18 (<http://www.usembassy.it/pdf/other/RL33653.pdf>) (2009/6/11).
- Nixon, Richard. 1970. "Annual Message to the Congress on the State of the Union." January 22 (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2921>) (2009/6/11).
- Nye, Joseph S., Jr. 2003. *Understanding International Conflict: An Introduction to Theory and History*. New York: Longman.
- Nye, Joseph S., Jr. 2005a. "The Rise of China's Soft Power." *Wall Street Journal Asia*, December 29.
- Nye, Joseph S., Jr. 2005b. "The Allure of Asia and America's Role." *PacNet*, No. 51, pp. 1-2.
- Obama, Barack. 2008. "Blueprint for Change: Obama and Biden's Plan for America." (<http://www.barackobama.com/pdf/ObamaBlueprintForChange.pdf>) (2009/6/11)
- Ott, Marvin C. 2006. "Southeast Asian Security Challenges: America's Responses?" *Strategic Forum*, No. 222, pp. 1-8.
- Palmer Ronald D. 2001. "U.S. Policy toward Southeast Asia." (http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2001_10-12/palmer_seasia/palmer_seasia.html) (2009/6/11)
- Project for the New American Century. 2000. "Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century." (<http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>) (2009/6/11)
- Rabasa, Angel M. 2001. *Southeast Asia after 9/11: Regional Trends and U.S. Interests*. Santa Monica, Calif.: RAND.
- Shambaugh, David. 2004/2005. "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order." *International Security*, Vol. 29, No. 3, pp. 64-99.
- Sokolsky, Richard, Angel Rabasa, and C. Richard Neu. 2000. *The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy toward China*. Santa Monica, Calif.: RAND.
- Spero, Joan E., and Jeffrey A. Hart. 2003. *The Politics of International Economic Relations*. Belmont, Calif.: Thomson/Wadsworth.
- Sutter, Robert G. 2008. "China's Rise, Southeast Asia, and the United States," in Evelyn Goh, and Sheldon W. Simon, eds. *China, the United States, and Southeast Asia: Contending Perspectives on Politics, Security, and Economics*, pp. 92-106. New

- York: Routledge.
- U.S. Commission on National Security/21st Century. 2000. *Seeking a National Strategy: A Concert for Preserving Security and Promoting Freedom-the Phase II Report on U.S. National Security Strategy for the 21st Century*. Washington, D.C.: GPO.
- U.S. Department of Defense. 2006. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense.
- U.S. White House. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: U.S. White House.
- U.S. White House. 2006a. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: U.S. Washington House.
- U.S. White House. 2006b. *National Strategy for Combating Terrorism*. Washington, D.C.: U.S. Washington House.
- Vaughn, Bruce, and Wayne M. Morrison. 2006. "China-Southeast Asia Relations: Trends, Issues, and Implications for the United States." CSR Report for Congress, April 4 (<http://ftp.fas.org/sgp/crs/row/RL32688.pdf>) (2009/6/11).
- Wolfowitz, Paul. 2000. "Remembering the Future." *National Interest*, No. 59, pp. 35-45.

Analysis of U.S. Southeast Asia Foreign Policy in the New Century

Tung-Chieh Tsai

*Professor, Graduate Institute of International Politics
National Chung-Hsing University, Taichung, Taiwan*

Ming-Te Hung

*Ph.D. Student, Graduate Institute of International Politics
National Chung-Hsing University, Taichung, Taiwan*

Abstract

With George W. Bush's entrance into tenure in 2001, neo-conservatism has not only influenced U.S. foreign policy, but also promoted the progressive emergence of the so-called "Bush Doctrine." In order to solving the challenges brought on by the rising of China and the spread of terrorism, and preventing the possible decline of U.S. influence in Southeast Asia, U.S. has changed its "benign neglect" foreign policy to this region adopted since the 1970s. This article tries to analyze the impact of neo-conservatism, the rise of China and terrorism on U.S. foreign policy toward Southeast Asia. First, we'll focus on the foreign policy logic of neo-conservatism, and then on the dual impact of the rise of China and the spread of terrorism on U.S. regional policy. Lastly, we'll discussing about the transformation of behavior and the prospects of U.S. policy to Southeast Asian.

Keywords: US Foreign Policy, Southeast Asia, rise of China, terrorism, Neo-conservatism