美國歐巴馬政府亞太政策初探

●陳文賢／政治大學台灣史研究所教授、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

從美國歐巴馬（Barack Obama）總統的就職演說中，不難瞭解歐巴馬政府上台所面對的最主要問題莫過於解決美國國內的金融危機及其所衍生對全球經濟的重大衝擊。此外美國所面對的重要外交及國際問題尚包括：美國在伊拉克及阿富汗的駐軍問題、打擊國際恐怖主義、中東以阿和平、北韓及伊朗的核武問題及全球氣候變遷。[1]這些問題都需要美國新政府調整或改變過去布希政府的作風，並積極尋求國際間的合作才可能順利的因應並獲得解決之道。

美國面對的亞太問題除了北韓的核武問題外，因全球性金融問題的爆發也使美國必須尋求日本及中國的合作參與解決之道。美國柯林頓（Hillary Clinton）國務卿就任後第一次的出訪即鎖定東亞的日本、印尼、南韓及中國，相當程度也顯示歐巴馬政府期待加強美國與亞太國家的關係，同時也凸顯歐巴馬政府對日韓兩個長期同盟國家的重視。除了美國國務卿對亞太四國的訪問被認為主要是象徵美國對這些國家政策的延續外，也關係到美國所面對的東亞權力平衡改變的挑戰。[2]

東亞新的權力平衡？

美國因受制於解決金融危機及伊拉克問題而可能對亞太事務的投入受到衝擊。特別是中國在亞太地區政治及經濟影響力的升高，及中國在提升軍事力量方面的企圖心與作為，更是可能造成東亞權力平衡的改變。傾向對中國有利的東亞權力平衡，不會是一夕之間改變，相反的會是一種漸進的及區域性改變，例如台灣海峽權力平衡的改變即是一例。

中國宣稱將建造航空母艦發展遠洋海軍力量，而過去幾年也有船艦入侵日本領海的紀錄。2009年2月中國第一次派遣艦隊遠赴非洲東岸的亞丁灣保護行經該海域的中國商船避免遭受海盜的攻擊。中國在海南島構築可供核動力潛艦出入的軍港，也提供了中國軍艦快速進入麻六甲海與南中國海的重要基地。

朝鮮半島非核化

柯林頓國務卿訪日之行與日本外相簽署了包括到2011年時將駐紮關島的八千美國海

軍陸戰隊移駐沖繩的軍事轉換計畫。並強調美日同盟是亞太安全的基石，此點也是布希政府過去所一再強調的。日本許多民眾認為布希政府將北韓從支助恐怖主義的國家名單中去除，幾乎是忽視日本民眾對北韓於1970及1980年代綁架日本人之惡行的感受。柯林頓國務卿雖接見被北韓綁架之日本人的家屬，藉以表示美國仍舊關切此一問題的態度，但她卻技巧的閃避此一問題而強調北韓非核化的重要性。未來美國在與北韓的談判恐怕仍必須兼顧日本民眾對上述問題的感受。

北韓曾在2009年1月撕毀其與南韓簽署的和平協定，全面提升軍事警戒並關閉與南韓的邊境交通。一連串的不友善舉動也迫使南韓提高安全警戒度。柯林頓國務卿表示美國支持南韓與北韓的對話，並表示若北韓持續言詞恫嚇南韓並拒絕與南韓對話，則北韓就不可能與美國改善關係。南韓近年來與中國關係的大幅增進是否會對美國與南韓的關係有所衝擊也值得觀察。不過北韓的非核化對區域內所有國家而言，恐怕還是一項最重要的課題。美國更不可能接受一個擁有核武的北韓，因為北韓擁有核武非但是對東北亞及美國的安全造成重大影響，更會讓美國延伸到日本及南韓的核武嚇阻喪失其可信度。[3]

柯林頓國務卿表示歐巴馬政府將持續尼克森政府以來對中國的交往政策，此一政策被認為也證明了對美中兩國是互利的。她認為橫亙在美中兩國的重大問題是全球金融危機、氣候變遷及雙方都希望看到朝鮮半島非核武化的共同目標。雖然柯林頓國務卿在訪中的行程中並未提到中國的人權問題，但她在訪亞洲之行前於紐約亞洲協會所發表的演講中即提到歐巴馬總統與她都承諾建立一個西藏人及中國人都可以享有宗教自由而不需擔心被迫害的世界。[4]

東南亞區的民主化及反恐

柯林頓國務卿訪問印尼，主要在強調印尼作為民主國家及伊斯蘭教國家的兼容並蓄。同時也象徵歐巴馬政府對東南亞國家的重視，過去美國國務卿也常參與東協區域論壇的會議，柯林頓國務卿已表示將會參加2009年4月在曼谷舉行的東協區域論壇會議，並表示歐巴馬總統至少會在出席2009年在新加坡舉行的亞太經合會（APEC）非正式領袖會議之後訪問印尼，這個也是他曾經唸了幾年小學的國家。更重要的是印尼作為東協最大的會員國，在東南亞民主化扮演重要的角色，例如印尼曾經施壓緬甸促使政治改革，在東南亞民主化議題上跨出了一大步。[5]

美國與印度過去所建立的「自然伙伴關係」對於兩國在東南亞地區的影響力應也會有正面的作用。東協國家雖然樂見其與中國各項關係的提升，但是對中國在東南亞地區日增的影響力仍抱存警戒之心，而能夠平衡中國在該地區影響力的作為，恐怕就是同時加強東協國家與美國及印度的關係。

台灣海峽的權力平衡

美國喬治城大學（Georgetown University）教授沙特（Robert Sutter）認為維持台灣海峽的權力平衡，自冷戰以來一直就是美國在東亞的一項很重要的政策，此一政策不但對美國也對台灣有利。但在中國崛起及馬英九政府持續傾向於和中國發展更為密切之關係，及台灣的經濟與參與國際組織愈來愈倚賴中國的情況下，美國政府有必要重新思考對台灣的政策，特別是在台海的平衡已經對中國有利的情況下。[6]

另也有其他美國學者建議，在台海軍事平衡已經對中國有利的情況下，歐巴馬政府應思考儘快完成於2008年通過的對台六十五億美元的軍售案，同時也應思考給予台灣進一步的安全保障。[7]

但沙特提到美國在思考對台政策之改變時必須考慮到，美國對台灣的外交與軍事支持是否更會解除中國的對台壓力。特別是如此做是否有助於美國與日本及東亞國家在平衡及防範中國變成區域不穩定勢力之可能性有所助益。美國太平洋司令部指揮官基丁（Timothy Keating）上將於2009年2月18日表示，為了降低台海的緊張氣氛，美國可以協助促成台灣與中國軍事人員間的對話。但沙特認為這可能違反美國不做中國台灣之間調人的長期政策。

馬政府不願刺激北京的「外交休兵」政策，或許美國政府因不願看到台海緊張對峙的情勢發生而樂觀其成，但是導致台灣在政治經濟上過度的依賴中國，應也不是歐巴馬政府所願見到的。馬政府過度親中，也會導致台灣尚未從中國獲得相對的退讓前，即已見台灣主權的流失，並增加包括美日等國在內對支持台灣的疑慮。台海政軍力量的嚴重失衡必影響到美國及日本等國的利益，也將進一步導致東亞權力平衡的改變，對台灣不利恐也是顯而易見。

結語

美國為了不讓東亞的權力平衡逐步往中國佔優勢的方向傾斜，歐巴馬政府再次展現並強調美國與日本與南韓兩國同盟的重要性，以及美國與東南亞國家友好及同盟的重要性，對於美國繼續在亞太地區扮演重要的角色至為關鍵。北韓的核武問題及朝鮮半島情勢的穩定，仍舊是東北亞地區最為重要的問題，美國強化日本及南韓的支持，爭取中國及俄羅斯的合作，延續六方會談，以外交手段解決此一問題，應仍是最為可行之道。

東南亞地區亦是如此，美國除了強化與盟友如泰國、新加坡的雙邊關係外，加強與印尼發展廣泛的合作關係，而印尼本身也有此一意願與美國合作。若美國又能簽署1976年達成的一「東南亞和平友好條約」（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia）同時能獲參議院的同意，則美國必能逐漸掃除東協國家對布希政府外交作為的負面印象，對於歐巴馬政府在反恐、改善與伊斯蘭教世界的關係及提升美國在東南亞的影響力

必有很大的幫助。

台灣海峽可能會是短期內因國際金融危機及美國所面對的重大問題，而受到歐巴馬政府忽視的重要地區。誠如上述，若因台灣的馬政府未思考親中政策對整個東亞權力結構可能帶來的衝擊，致使台灣海峽的權力平衡過度向中國傾斜。台灣的政治及經濟受制於北京固然對台灣不利，也勢必會對美國在重新型塑一個有利於美國的東亞權力結構之過程中造成嚴重的缺口。因此，美國應該強化與台灣之間的政治及軍事溝通，甚至應恢復部長級經貿官員的訪台。就美國再次尋求在亞太地區扮演領導者角色的目標而言，台灣海峽的權力平衡仍舊是美國必須面對的重要課題。

【註釋】

1. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/President_Barack_Obamas_Inaugural_Address/.
2. Ralph A. Cossa **,** “Continuity and Change: U.S. Asia Policy,” PacNet #18.
3. Victor Cha, “Bad Advice for Secretary Clinton,” PacNet#19, March 9, 2009, http://www.csis.org/pacfor/pacnet/.
4. http://www.asiasoc.org.au/events/events_pdfs/090213_HillaryClinton_AsiaSociety.pdf.
5. Ann Marie Murphy, ”A New Era in U.S-Indonesia Relations,” PacNet#16A, March 16, 2009. http://www.csis.org/pacfor/pacnet/.
6. Robert Sutter, “Cross-Strait Moderation and the United States - Policy Adjustments Needed,” PacNet #17, February 17, 2009. http://www.csis.org/pacfor/pacnet/.
7. Felix K. Chang, “Keeping the Balance: U.S. Security Policy in Asia,” FRPI, February 27, 2009, http://www.csis.org/pacfor/pacnet/.◆