簡評歐巴馬2011年亞太之旅
—美國亞太戰略回歸基本面？

●賴怡忠／馬偕醫護管理專科學校助理教授

歐巴馬2011年亞太行宣示—美國重回亞洲

美國總統歐巴馬於本（2011）年11月走訪亞洲，先是參加在夏威夷舉行的亞太經合會，接著飛到澳洲與澳洲總理舉行美澳峰會，然後來到印尼巴里島參加東亞峰會。在這三場會議中，美國在亞太經合會宣示要全力推動「泛太平洋夥伴關係」（Trans-Pacific Partnership，簡稱TPP），並獲得日本應允參與的支持。而在澳洲舉行的美澳峰會上，美澳雙方也宣示要將已歷六十年的《美澳紐同盟條約》擴大化，包括將兩千五百名美國海軍陸戰隊隊員移駐澳洲。在巴里島參加東亞峰會時，除了提出這是美國首度正式參加東亞峰會外，更表示美國視東亞峰會為協助處理海事安全（maritime security）與非擴散安全（non-proliferation security）的好場所。歐巴馬也與印尼總統舉行雙邊峰會討論強化美國與印尼的合作夥伴關係。

與歐巴馬訪問亞洲同時，國務卿希拉蕊也馬不停蹄的在亞太地區趴趴走。希拉蕊除了與歐巴馬總統一起參加亞太經合會與東亞峰會外，也在參加東亞峰會前到菲律賓與泰國，簽署馬尼拉宣言以及應允對泰國的水患援助。希拉蕊也在東亞峰會結束後到訪緬甸與南韓。緬甸之行更是冷戰結束以後首度的美國國務卿到訪。

從時間上來看，美國總統與國務卿在11月上旬以後幾乎都待在亞洲，今年11月可說是美國外交的亞洲月。雖然這剛好與亞太經合會及東亞峰會開會時間都在11月有關，但與往年相比，美國此次的確展現出與過去不太一樣的作為。

與2009年的亞太行出現重大差異

此次外界對歐巴馬亞太行的解讀，從議題發想到發展的重點，多認為有與中國較勁的意味，標示了美國要重返亞洲，不再任由中國在亞洲的影響力持續坐大的決心。而從

中國的反應也可以感覺到，其與美國的關係並不是那麼融洽，雙方之間有多個針鋒相對的場合。更有不少中國戰略界的人認為，美國已經重啟冷戰時代的圍堵戰略，而這次的對象是針對中國。

雖然從現有的作為看不出美國有要採取圍堵中國的意圖，但是現在美國的亞太政策氣氛的確與歐巴馬剛上台時有非常大的不同。

歐巴馬剛上台時，時值美國進入金融風暴，同時在伊拉克以及阿富汗的問題未解，認為這更凸顯中國在國際金融與全球安全議題的重要性，而美國只要能夠處理好與中國的關係，美國就有餘裕處理棘手的經濟以及安全問題。當時一些重要的前官員與學者，包括曾擔任卡特總統時代的國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brezenski）、前副國務卿佐立克（Robert Zoellick）等，甚至提出美國可與中國共管全球事務的美中G-2概念。在這個氛圍下，歐巴馬政府的亞洲政策以搞定與中國的關係為先，只要美中關係良好，就能夠鋪陳一個相對和緩的美國亞洲政策環境，有助於美國對亞洲的經營。我們看到美國迫不及待的將小布希時代的美中「經濟戰略對話」（Strategic Economic Dialogue）擴大為美中「戰略暨經濟對話」（Strategic and Economic Dialogue），開會時幾乎半個美國內閣都不見了，這都是中國中心主義政策的反應。

歐巴馬於2009年11月首度的亞洲行就反映這個以中國為中心的政策思維。歐巴馬當時去日本、新加坡（參加亞太經合會）、中國、南韓，其中在中國的時間多達四天，幾乎是其亞洲行總天數的一半。在與胡錦濤共同發表的美中峰會聲明中，歐巴馬除了承認尊重中國對保持主權與領土完整的核心利益，導致台灣朝野的譁然外，還鼓勵兩岸舉行政治對話，形同拋棄六大保證，也在該聲明中提到認可中國在南亞的角色，使得印度更是氣得跳腳。

但是此次歐巴馬的亞洲行卻是看到中方戒慎恐懼，對歐巴馬言行鉅細靡遺錙銖必較，顯示出中方十分在意。歐巴馬在2009年不敢提人民幣匯率問題，只是模糊的說出希望中國開放市場，但在2011年美國政府指責人民幣匯率不升值、國內市場不開放等的批評聲不絕於耳。因此同樣在參訪亞洲，2011年的態度顯然比2009年對中國的姿態強硬許多。

與2009年相比也有其延續性。歐巴馬持續要求亞洲開放市場，買更多的美國產品。歐巴馬也與希拉蕊都持續強調對於亞洲多邊機制的重視，並以正式加入東亞峰會的作為，當成是美國尊重亞洲多邊機制的具體證明。

美國回歸泛亞主義的戰略傳統

從1960年代以來，美國亞太戰略有兩大傳統，一派主張美國的亞洲政策來自美國在亞洲的盟友，包括日、韓、台灣、澳、東協國家等在內，以美國為中心的多個雙邊同盟

關係，由於這是以美國為軸心幅射出去的雙邊合作關係，一般稱之為「中心—輻軸」（Hub and Spoke）區域安全架構。美國亞洲政策的關鍵在於通過這些雙邊同盟架構進行對亞洲的戰略經營，認為包括冷戰時代蘇聯的問題，以及冷戰後中國崛起的挑戰，都可以在這個架構之下處理。

在華府的戰略圈中，多將做這種主張的人視為泛亞派（Pan-Asianism）或是戰略藍隊（Blue Team）。包括現任的亞太助理國務卿坎貝爾（Kurt Campbell）、前副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）、前國防部副部長沃夫維茲（Paul Wolfowitz）、雷根時代的國務卿舒茲（George Shultz）等，都是這一派主張的主要支持者。

另一派主張美國的亞太政策應先經營與中國的關係，只要中國願意合作，美國處理亞洲就不會有問題。而這一派意見實際上有幾個冷戰的變種。由於美國在冷戰時代的主要對手是蘇聯，當年主導與中國接近的季辛吉，其理由在於透過穩住中國使其能夠說服北越，而達到美國光榮撤出越戰泥淖的目的，季辛吉當年是認為美國應作為中蘇間的平衡者，使兩國都想要與美國接近而不是彼此接近。但這個思考隨著七〇年代末伊朗革命與蘇聯入侵阿富汗，導致冷戰的二次對峙升高，在卡特總統國安顧問布里辛斯基的主導下，出現了由「中蘇平衡」向「聯中制蘇」的轉變。而中國當時也因鄧小平的改革開放政策獲致西方國家一致好評。中國自此不再只是美國經營亞洲要注意的區塊，而成為美國全球冷戰的關鍵盟友，具有全球戰略的重要性。

在冷戰結束後失去蘇聯作為共同敵人，中國又發生天安門事件，美中關係自此進入盤整期，但二十年的美中合作已經培養出一整批強調中國關係的外務官僚，加上中國之後的經濟發展，使得與中關係從原先因冷戰結束而失去戰略合作的基礎，反而因經濟發展更為強調中國的重要性，使得這一派的思考始終繁榮不墜。

華府的亞洲政策圈中，主張以透過美中關係經營亞洲的人多在中國通的圈子中，如甫卸任的美國國安會亞洲資深主任貝德（Jeff Bader）、前國安會亞洲資深主任李侃如（Ken Liberthal）、前美國國家安全顧問柏格（Sandy Berger）、甫卸任的美國副國務卿史坦柏格（Jim Steinberg）等。而最近隨著中國崛起，也開始吸引許多過去沒有研究中國的戰略學者，附和這樣的主張，如之前公開主張棄台論的格雷澤（Charles Glaser）。

綜觀歐巴馬與希拉蕊此次亞洲行的發言內容，似乎歐巴馬政府的亞洲政策已經從2009年向中靠攏的一端，擺向以亞洲盟邦為主的泛亞派戰略傳統。當然美國強化與亞洲盟邦的關係，特別是當這些盟邦與包括傳統非美國盟邦的國家，在這兩年都感受到隨著中國崛起所出現越來越強勢的外交作為與軍事發展，因此紛紛尋求與美國關係的緊密化，自然在外觀上會予人圍堵中國的印象，但要特別注意的是，強化與美國盟邦關係，認為美國亞洲政策的出發點是美國的雙邊同盟的戰略思考，不一定是為了要圍堵中國。正如這派在八〇年代最重要的旗手，培養出阿米塔吉、沃夫維茲等人的前國務卿舒茲，

其任內與中國的關係反而十分順暢可以證明，而美國那時與日本的關係也處於「雷根—中曾根」（Ron-Yasu Friendship）的水乳交融期。

美中在亞洲存在戰略的結構性對立

歐巴馬現在向泛亞派傳統的戰略轉進，以及美中矛盾的加深，事實上引出一個問題，即美國與中國現在出現的矛盾關係是一時性的，換了不同的人就會因不同的戰略出發點而消失，還是這是結構性的，意即不管是中國通有無主導政策，這個矛盾都還會持續無法消減。如果仔細審視美中由2009年的合作向2011年矛盾加劇的轉變，應該可以得到美中矛盾是處於結構性對立所致，而非主觀的認知問題。

從第一眼來看，歐巴馬政府在2009年上任時，國安會由貝德主管亞洲，國務院由史坦柏格主導中國，在中國通的帶領下美中關係似乎十分平穩，但當2011年初貝德與史坦柏格相繼離職後，亞洲政策被國務院主導，泛亞派的坎貝爾具有關鍵發言權，美中對立加劇。因此很容易讓人得到現階段的矛盾是人的主觀認知所造成，只要換了不同看法的團隊，美中關係的發展就會十分不同。

但進一步審視可發現，貝德與史坦柏格的傾中政策為何無法獲得持續，與美中關係其後的發展與其戰略期待相左，造成其政策主張無法在政府內外獲得支持有關，反映的是傾中政策的失敗導致這些人影響力的下墜，而不是因這些人離開職位才導致美國對中政策的巨幅擺盪。

在亞太區域的戰略結構上，美國是個既定設定規則的強權，而中國則是個崛起中的強權，雖然美中的經濟互賴關係十分密切，可是雙方是處於不對等——「中國製造生產，美國消費購買」的關係上，固然中國製造的便宜產品相當程度減緩了美國國內的通膨壓力，可是中國的製造實際上也迫使美國製造業外移，以及中產階級移入服務業中，但是服務業能夠容納的就業數量相對有限，在大量失業後備軍的存在下，進入服務業的中產階級的薪給提升空間也有限，一旦中產階級的消費能力在金融泡沫崩壞後受到嚴重擠壓，先前的製造業空洞化問題就會以就業問題的方式呈現出來，這就是歐巴馬上來後所遇到的問題，也是他將中國的不公平經貿競爭視為是導致美國失業惡化的原因。

問題是中國不可能改變對外出口提振經濟發展的模式，這是因為胡錦濤「國進民退」的管理策略後，中國主要的經濟行為體反變成當年朱鎔基戮力要瘦身的國營企業，此外內需市場也發展不起來，除了對外出口爭取外匯外，幾乎所有內部的錢都進入房產，除了政府主導的公共建設外，民間自主的生產性投資巨幅萎縮。內需市場起不來使得中國持續依賴對外出口，對於歐巴馬開放市場購買美國商品的呼籲更不可能積極回應，這都導致中國與美國的經濟爭議不會減緩。

而中國為了持續保持生產優勢，能源的取得成為主要，但是確保油源的作為卻導致

原油價格快速飛漲，更惡化美國的通貨膨脹問題，同時搶奪原油生產基地也與美國所鋪陳的石油利益針鋒相對，加上為了護衛海上通聯線（Sea Lanes of Communication）而採用的珍珠鏈策略（String of Pearl），導致其遠洋海軍力量的擴張，這不僅會增加與美國所設定海上交會規則的摩擦，同時也引起美國亞太海洋盟友國的緊張。由於中國對海洋的思考是將其視為陸權的延伸，因此會將領土的分割概念引進海洋，把捍衛領海視同捍衛領土一般，但是這個思考卻與海洋國家將海洋視為通往世界橋樑的概念南轅北轍，更是直接挑戰了美國積極護衛的海上自由航行權核心利益。因此也引起美中摩擦的升高。更重要的是，這個摩擦升高的現象是伴隨著中國經濟快速發展而出現的。中國在2010年後對東海與南海出現爭議的強勢作為，就是這個邏輯發展的結果。

美國的中國通希望透過與中國關係的和緩，可以說服中國在北韓、伊朗、反恐等議題與美國合作。但是從中國的角度看，中華人民共和國建國後所打過的四場重要的邊界戰爭：韓戰、中印戰爭、中蘇邊界衝突、以及懲越戰爭中，使得中國對北韓等國家的看法與美國顯著不同。對中國來說，北韓是中國可以一次同時牽制美韓與美日同盟的戰略棋子，巴基斯坦是中國牽制印度的關鍵盟友，因此更不可能對巴基斯坦至關重要恐怖主義低強度戰爭指三道四。而為了牽制越南，中國與柬埔寨更有緊密的軍事合作關係，至今中國都還有駐軍在柬埔寨。因此中國怎麼可能在北韓議題與反恐上配合美國呢？

此外，2010～2011年也標誌美國開始由伊拉克、阿富汗撤出軍隊的日期，因此美國的注意力必定會回防東亞，為了減緩美國自伊拉克與阿富汗撤軍所增加在東亞對中國的戰略壓力，一個利用伊拉克、阿富汗撤軍時機而趁機坐大的伊朗必然會吸引美國的注意力並減緩其撤軍時程。雖然伊朗不是中國的盟友，但伊朗的作為在此卻能對有效減緩中國的戰略壓力起了關鍵作用，試問在這個狀況下，中國怎麼可能在伊朗問題配合美國呢？

這些發展與美中處於戰略結構對立的兩端有關，而這個對立更因為雙方在經濟關係的不對等，除了一般性的穩定環境要求外，缺乏美中可以共同經營發展的外部利益，使得經濟作為美中衝突潤滑劑的功能更為降低。中方的作為，即便不是針對美國，但也多會對美國產生負面影響，但是中國不可能採取行動降低這個負面效應，因為這也會傷害中國的利益。而美方在其他地區的作為，即便與中國無關，也會導致中國承受戰略壓力的提升，更何況美國與亞太盟邦關係的擴大化，在歐巴馬時代並不是美國的作為，而往往是來自美國盟邦的主動要求。歐巴馬政府中國通的亞太策略之所以徒勞無功，與這個客觀因素有關。這也是歐巴馬政府後來會擺向泛亞派策略的主因。

亞太秩序重整下的台灣戰略選擇

展望可預見的未來，美中的結構矛盾會持續加劇，因應中國崛起所伴隨的強勢作為，日本、韓國、越南、菲律賓、印度、印尼、澳洲、馬來西亞等國也都會進一步強化

與美國的合作關係，甚至部分傳統中國的盟邦，如緬甸，在最近也出現微妙的變化。緬甸停止續建中國承包的大水壩工程，允許外界與翁山蘇姬見面，並讓翁山蘇姬領導的緬甸全國民主聯盟（National Democratic League）參與在未來即將舉行的選舉。這種「疏中近美」的態度也是過去沒有看到的。

可是台灣卻面臨美國一方面強化與亞洲盟邦關係，但另一方面卻疏遠與台灣的合作態勢，這種奇怪的發展。似乎美台關係與美國與其他亞洲盟邦的關係出現脫鉤現象，過去美國一旦強化與亞洲盟邦關係，往往也會尋求強化與台灣的關係，但在馬政府上台後，這樣的連結卻不再出現，反而「棄台論」的發言力道越來越高。

因此台灣現在要做的，是揚棄馬政府上台時所使用的「兩岸高於外交政策」，應改採與美中平衡交往的策略，現在就是要透過強化與美國的關係，與美國重新建構在這三年逐漸流失的戰略互信，才能達到適當的美中平衡。台灣固然無須將自己視為圍堵中國的棋子，但也不要使自己變成中國突穿第一島鏈的重要破口，才是能夠避免邊緣化或遭到放棄的關鍵。◆