

## 歐巴馬訪問亞洲四國之策略與內涵： 政治考量多於經濟利益

宋鎮照



美國總統歐巴馬於 2014 年 4 月 23~29 日進行亞洲四國（日本、南韓、馬來西亞和菲律賓）參訪之行，可以說是歐巴馬第 5 次亞洲行，亦被定調為「盟友行」。歐巴馬此行共 8 天，主要是想為他 2013 年 10 月取消亞洲行程有所彌補，以及改善和亞洲國家的關係。這也是 2013 年 11 月大陸宣布東海防空識別區後，歐巴馬首次訪問亞洲。

歐巴馬此行在日本的 3 天行程，可以說是自柯林頓（Bill Clinton）於 1996 年訪日以來，首次有美國總統進行國是訪問。對歐巴馬來說，這也是其在任內第 3 次出訪日本。至於訪問南韓，算是歐巴馬第 4 次訪問南韓，但也是朴槿惠政府成立後的首次到訪，歐巴馬訪韓次數居歷屆美國總統之冠。對於馬來西亞來說，其行程則是自前總統詹森（Lyndon B. Johnson）1966 年後近 50 有首位現任美國總統到訪。

基本上，歐巴馬此行主要是透過美國對亞太的安保防衛承諾，來安撫各國的不安，並針對日漸崛起的中國和全球成長重心的亞洲市場之發展。歐巴馬此行有三個目標，一為重申美國『重返』亞洲政策，加強與東亞國家的外交友好關係。二為克服「跨太平洋夥伴協定」（TPP）幾項難關，試圖年底順利達到協議。三為加強與東亞盟友軍事合作關係，以對中國進行圍堵策略。

歐巴馬的亞洲行雖然可以落實其主張的「亞洲再平衡」（rebalance）政策，卻也遭受輿論嚴厲抨擊，特別是當東歐失火，歐巴馬人卻在亞洲，以及這場亞洲行只有象徵價值而

缺乏實質意義的訪問，甚至被美國一些外交評論家稱為「圍堵之旅」，其目的乃是要圍堵中國的擴張主義，為日、韓、馬、菲等四國打一記強心針。表面上歐巴馬極力表明，美國無意圍堵和對抗中國，也歡迎中國崛起。但骨子裡，卻仍掩飾不了其亞太再平衡政策主要是針對中國而來，甚至有意發展成「亞洲版」的北大西洋公約組織（NATO）。整體而言，歐巴馬的亞洲行政治算計遠多於經濟利益的考量。

事實上，此次歐巴馬的亞洲四國行，主要目的雖然是要跟日馬兩國談判 TPP 協議，實際上則以鞏固和增強與四國的外交與軍事關係發展為主。唯有有效與具體的軍事協議與同盟承諾，才能強化和鞏固其和亞洲盟友的安全體系建構。因此，歐巴馬的亞洲行主要在於安撫亞洲盟邦，以共同應對中國崛起時所引發的憂慮與威脅，訪問氣氛之軍事、政治意味也遠大於經濟訴求。

歐巴馬原先是想透過美國捍衛釣魚台的宣示，來換取日本在 TPP 上的支持、讓步或合作。畢竟 TPP 是美國在「亞洲再平衡」戰略中，可以主導未來亞太經濟架構的發展。而身為全球第三大經濟體的日本能否順利完成談判並加入，也將攸關 TPP 協議的成敗。然而，美國與日本的 TPP 談判卻沒有取得顯著進展，與日本之間的利益交換最終亦只是單向度的安全保證而已。讓歐巴馬企圖以政治誘因來換取日本在 TPP 的妥協而達到一石兩鳥的意圖落空。

而歐巴馬更大的損失，卻可能是既強調歡迎中國的和平崛起，但卻又不斷地刺激中國，強調美國的目標並不是針對中國，也不是要圍堵中國，卻又與日韓菲簽署鞏固軍事同盟協定。兩手戰略的亞洲再平衡作法，讓歐巴馬在外交上深陷言行不一的困境，有損美國在東亞區域的霸權信譽。

同時，也正如同哥倫比亞大學外交教授史提芬·塞斯塔諾維奇先前所言，歐巴馬推動的外交是一種「緊縮式外交」

或是「自我抑制的外交」，不再像先前小布希所實施的船堅炮利軍國主義外交。顯示在美國國力衰退下的「緊縮式的外交」，讓歐巴馬的同盟圍堵之旅，也只是虛張聲勢和軟弱無力的外交，甚至可能只剩下一張嘴的「口惠」外交，淪為一種自我感覺良好的新睦鄰政策而已。

也正如美國《彭博社》(Bloomberg News)社論《另一種移軸亞洲》(Another Pivot to Asia)，便指出歐巴馬此次訪問亞洲，「一切只是場秀而沒有實質內容」(It's all show and no substance)，且歐巴馬的「再平衡」(rebalance)亞洲政策也應該「少說多做」(Talk less and do more)，才能真正強化與提高美國政府在亞洲的影響力。

### **美日同盟強化戰略：聯合防中卻無 TPP 協議共識**

由於美國和日本在農產品和汽車關稅上仍有歧見，雙方只能宣布達成「重大進展」，卻無實際結果。由於亞洲約占美國出口的 60%，與日本達成 TPP 協議對美國和其餘 10 國的談判會有相當助益，當然這是美國在經貿開放協議上的如意算盤。

在經貿上，日本對美國稻米與小麥仍堅持維持高關稅，但會考慮擴大進口配額。美國希望牛肉能降至近於零關稅，但日本仍力守 20% 的防線。此外，美國也希望日本廢除對豬肉的「進口指定價格制度」，以及美國也力圖保障本土汽車製造商。但日本政府為了保護養豬戶的利益，無法對美國讓步。目前日本考慮降低牛肉的進口關稅，是從目前的 38.5% 只是降至 20%，冷凍牛肉的關稅會比冷藏切片牛肉還低，但會維持進口美國稻米、小麥和糖的關稅。

歐巴馬與安倍在領袖會議談上討論「同盟強化戰略」，該戰略精神核心便是向國內外傳遞美日同盟在維護亞洲和平與繁榮的主導作用。「同盟強化戰略」的具體內容包括有四項：

(1) 強調美日同盟在維護亞太地區穩定和繁榮方面的作用，以及兩國在廣泛領域強化同盟關係方面取得的進展；(2) 建構基於共同價值和戰略利益的亞太地區；(3) 強調美日同盟將參與東南亞地區相關事務；(4) 落實和強化人員交流以促進未來同盟關係的發展。這種戰略發展無疑地是安倍的「積極和平主義」戰略，結合了歐巴馬重返亞洲的「再平衡」政策，更凸顯出制衡中國崛起的默契。

此外，兩國也將加強能源領域的合作關係。由於美國廉價新型天然氣「頁岩氣」產量豐富，預計從 2017 年起，日本會有 20% 的進口液化天然氣來自美國，此有助舒緩日本大地震以來，因關閉核電廠所引起的電價上漲問題。日本自 311 大地震以來，7 家主要電力公司均因火力發電燃料費用上漲，而大幅調高電價，伴隨著美國開採頁岩氣的技術越來越成熟，日本擴大對美國相關產能的採購將有助於電價調降，並減緩各電力公司的財務狀況。

美國亞太事務助理國務卿羅素特別強調，歐巴馬訪日時的言行都不是要擺出挑釁中國大陸的姿態，鞏固美日同盟關係也不是為了「反中」(anti-China)。而關於釣魚台適用美日安保條約第五條的議題，根據美日安保條約第 5 條明文規定範圍是日本管轄的領土，那麼釣魚台適用這項條約。對於歐巴馬公開表態，單純地是要再次確認，已去除日本對於美國立場和決心存在的疑慮。

### **美韓安全同盟：抵禦北韓、防衛中國**

首先，美韓峰會雙方就移交戰時作戰指揮權正式達成共識，有助於美國在兩韓問題上更具影響力。但歐巴馬和南韓總統朴槿惠在會後記者會上，著墨較多的反而是北韓及日本。歐巴馬及朴槿惠在「美韓關係現狀共同說明書」上，表示雙方先前曾商定在 2015 年把南韓的戰時作戰指揮權，由美國轉移給南韓，但因朝鮮半島局勢劇變，因此兩

國決定重新考慮移交時間。南韓的戰時作戰指揮權，是指在朝鮮半島「有事時」指揮軍方作戰的權力。美韓兩國曾於 2012 年商討將此指揮權移交給南韓，但在 2010 年南韓天安艦遭北韓擊沉後，南韓提議將移交時程延到 2015 年。而此次峰會又確定移交時間再往後延，也未提出具體時程。

其次，歐巴馬與朴槿惠舉行高峰會談上，歐巴馬對於韓日的「慰安婦」問題，指當年存在「極其可怕、嚴重的侵犯人權行為」外，強調日本應該為過去皇軍的錯誤行為給個交代，同時呼籲兩國要向前看。慰安婦問題是韓日關係上極為敏感的問題。南韓堅持日本政府要正式道歉並賠償損失，而日本堅稱慰安婦問題已在 1965 年兩國簽署的協定中已經獲得解決。畢竟日韓都是美國的重要盟友，美國被捲入慰安婦問題，頗為左右為難。

第三，在領袖會議上，歐巴馬強烈表示將會與南韓肩並肩，反對北韓核子計畫。儘管歐巴馬訪韓期間，北韓曾屢次對其與朴槿惠會談時潑冷水，包括籌備第 4 次核武試爆、扣留美國遊客等。同時，面對美國與南韓的友好關係，北韓祖國和平統一委員會大力批評朴槿惠，並公開指摘：「朴槿惠就是一個狡猾的妓女，用身體陷害不喜歡的人。」不僅讓南、北韓的關係惡化再添一筆，此也為美國創造更有利的同盟關係。

第四，歐巴馬同意將大韓帝國／朝鮮王朝國璽「皇帝之寶」等九件文物返還給南韓，做為訪問禮物。在歐巴馬訪韓期間，美國歸還在韓國戰爭期間被美軍非法走私出境的朝鮮王朝國璽和御寶等共 9 枚朝鮮王朝印章，此有助於美韓關係的提昇。

第五，在經貿上，美國已跟南韓簽訂了自由貿易協定，南韓日後可能會加入 TPP，只要美國同意，南韓加入的機會

很高。同時，藉由美韓密切的經貿關係亦有利於美韓軍事合作的增強，而軍事同盟的增強，亦有助於推展美韓經貿的發展，在穩定的美韓關係發展下，南韓極可能成為參與 TPP 的第 13 個會員國。

總而言之，歐巴馬亞洲行對於日韓這兩個美國重要盟國，試圖消除外交糾紛及共同抗衡日趨壯大的中國，以及對付反覆無常的北韓，甚至圍堵俄羅斯勢力延伸，無疑是美國在東北亞的重要戰略。美國目前有 5 萬軍隊駐紮在日本，約有 2.85 萬軍隊駐在南韓，便可知美日韓三角同盟戰略的穩定，才是美國東北亞安全防線的保證。

### **美馬建立全面夥伴關係：拉攏馬國降低向中國傾斜**

正當中國通過經濟援助發動東南亞外交攻勢時，美國在東南亞區域的存在感正在下降。一直以來，馬國一直與中美兩大國保持著等距離的外交關係，但最近倒向中國的態勢卻日趨明顯。尤其馬國總理納吉在 4 月 18 日對來訪的廣東省委書記胡春華表示，中國是最值得信賴的國家，高度稱讚了中國，此舉讓美國感到不安。因此歐巴馬訪問馬國，不難發現有幾個重要的訊息：

首先，歐巴馬的馬國訪問表面上是為了 TPP 協議而來，但是更為深層的目的無非是要拉攏馬國，頓時可以將對中國的政治圍堵從海洋東南亞移到半島東南亞上，讓中南半島的越南、泰國、馬來西亞、新加坡和緬甸可以串連起來，形成陸上的東南亞防線。因此，歐巴馬與理納吉宣布美馬兩國關係提升到「全面夥伴關係」，不難看出這是歐巴馬在馬國行上的重要外交目的。

其次，正因為歐巴馬訪馬的政治目的已達，對於人權問題與 TPP 議題似乎淪為次要的考量。而人權議題的重要性也明顯不如 TPP 及馬航失蹤班機等議題。此行歐巴馬雖未能與

馬國反對黨領袖安華會面，但實際上也跟納吉討論關於人權問題，多少表達了美國堅持民主的立場。也儘管美國之前譴責安華雞姦案被定罪係是政治動機，但在雙邊聯合記者會上，歐巴馬僅略事抨批馬國處理異議分子的不當作法，卻也強調美國與馬國加強友誼外交的重要性，便可得知強化美馬兩國外交關係才是歐巴馬此行的主要考量。

第三，儘管歐巴馬和納吉在領袖聯合聲明上，沒有具體提及如何解決兩國在 TPP 上的問題。但是有關 TPP 談判上，提及馬國認為美國在 TPP 談判中會傷害馬來人經濟利益和特權而反對 TPP 時，歐巴馬卻表示可以理解。這和美日領袖會談上強迫日本開放市場的態度，形成鮮明對照。由此可知，歐巴馬此行的主要目的是要避免馬國向中國過度傾斜，並突顯美國重新構建與東南亞國家外交和安全關係的決心。

第四，如果歐巴馬在 TPP 問題上提出嚴厲要求，不但馬國國內退出談判的言論將加強，而且東南亞各國的參加意願也可能減弱。相對地，歐巴馬對東南亞參與 TPP 協議上的強勢，將可讓中國推進區域全面經濟夥伴關係（RCEP）作為東南亞貿易框架將佔到上風。因此，歐巴馬考慮到中國因素，暫時不提嚴格 TPP 要求，不無留下與馬國改善外交關係的空間。

無論如何，美馬兩國的外交關係發展標示著進入全新全方位的階段，擴大在經濟、安全、教育、科學和科技方面的合作。歐巴馬此行將有助於對馬國的了解，以及馬國重新面對美國在區域霸權的意義。畢竟歐巴馬抵達馬國的訪問，是自 1966 年以來首位訪問馬國的現任美國總統，美國的外交善展現無遺。

總之，歐巴馬此次的馬國訪問，旨在尋求與馬國回教國家有更緊密地經貿關係，以淡化中國在東南亞地區的影響力。美國也已經向馬國提供軍事支持，包括最近針對馬國航空失

蹤航班的搜救行動。由於馬國前總理馬哈地領導時期採取強烈的反西方立場，封殺多任美國總統到訪馬國的機會。對於納吉想藉由華盛頓的支持來提高馬國的全球重要角色，以及歐巴馬想要與馬國簽署自由貿易協議的 TPP 和戰略伙伴關係，真可說各有所圖和各取所需。

## 美菲國防合作：軍事合作對抗中國海權擴張

由於美菲共同防禦條約在 1951 年簽署，至今已逾一甲子，美國擔心美菲軍事合作淪為形式，無法併肩共同抵禦外來武裝攻擊。因此此次歐巴馬訪問菲律賓試圖確認兩國長久以來的聯盟關係，以及深化美菲聯盟關係，堅決捍衛菲律賓，不會讓盟友孤軍奮戰，來贏得菲律賓的固有情誼支持。

同時，菲律賓與中國近年來陷入南海主權糾紛，雖然美國多次表示支持國際仲裁以及透過國際法解決爭議，但菲律賓仍高度盼望華盛頓能作出明確的挺菲承諾。當美菲簽署了「加強國防合作協議」，允許美方安排更多官兵到菲輪駐，共用菲國軍事基地，興建、放置軍事設施、器材、軍機與軍艦，效期 10 年，雖然菲律賓獲得美國肯定安全上的保障，卻也違背了以往堅持讓美國軍隊撤出菲國領土的訴求。對美國而言，是否意味著美國軍隊重返菲律賓？

然而根據菲美共同防禦條約，美國只有在菲國領土遭到攻擊時才會出手相助，這份條約不適用於有爭議的地區，包括南中國海。這讓歐巴馬對於承諾當菲國在南中國海島礁主權與中國發生衝突時，遲遲不願給予正面援助或是捍衛菲國的承諾，相對於釣魚台在美日安保條約涵蓋範圍之內，這讓菲律賓相當失落。也讓菲律賓對於美菲簽署為期 10 年的加強國防合作協議，只是想在菲增加駐軍，卻不願意承擔對菲責任，感到失望與不解。

菲律賓曾經是美國的殖民地，兩國長期保持盟友關係，

但菲律賓憲法禁止外國軍隊在菲設立軍事基地。1991年，菲律賓參議院投票關閉在蘇比克和克拉克兩地的美軍基地，兩國1998年簽署《訪問部隊協議》，允許美國軍隊與菲舉行聯合軍事演習、允許美國戰艦停靠菲港口，並讓美國軍隊上岸訪問。自2002年開始，美國以「反恐」為名陸續向菲南部派駐數百名海軍陸戰隊士兵。但近兩年來，美軍更是以參加聯合軍演名義頻繁進出菲律賓，並以輪換駐紮的方式大幅擴大在菲軍事存在。在2013年共有149艘美國海軍艦艇訪問菲律賓，數量較前年增加68艘。對於新防務協議簽署後，美軍今年來菲國的艦艇數量將進一步增多。

在新協議裡明確規定，美國不得在菲律賓擁有永久性的軍事存在或軍事基地，只有在受到菲政府的邀請後，才可使用菲國指定的軍事設施，而且這些設施的歸屬權和管轄權均屬菲國所有。此外，美軍在菲國新建的軍事設施歸菲律賓所有，菲國對雙方共用軍事基地的安保工作負主要責任，菲國基地指揮官有權進入基地任何區域。基於菲方這些限制堅持，可能也是讓歐巴馬對於軍事安全防衛需負更多承諾的不對等關係感到不悅。

正如阿奇諾總統所言，在軍事上菲國對任何一個國家都不是一個威脅，因為菲國連一架現代先進戰鬥機都沒有，對菲律賓長達有36,000公里的海岸線，很難保衛國家安全。因此，菲國依賴美國軍隊保護的迫切性相當明顯。特別是從1978年開始菲國宣稱南海部分海域主權，便與中國面對領海主權的衝突，以及菲國要求國際法庭仲裁中國聲索近90%的南中國海的九段線的不合理主張，加上南中國海不僅只是一條很重要的航道，而且還蘊藏豐富的能源資源，更讓菲律賓不得不提高依賴美國，在此情況下自然會讓步同意美軍使用菲國的機場和海港，部署戰機和軍艦，以利美國監視中國勢力的擴張。

對於美國總統歐巴馬訪菲之際，菲律賓民調機構「社會氣象站」也公佈了一份調查，顯示有 8 成以上的菲律賓人仍信任美國。這份調查顯示，有 85% 的菲律賓人信任美國，比率遠高於其他國家，只有 4% 為稍微信任、2% 為一點點信任，還有 9% 無法確定。從此數據不難看出，美國仍是菲律賓人民可以信任的盟友，亦會保衛菲律賓的安全。

面對中國於 1995 年佔領美濟礁，以及於 2012 年又佔領了黃岩島，菲國只有尋求美國的軍事協助，來幫助對抗中國。雖然菲國擁有亞洲最差的軍力，但卻也是東南亞國家中對抗中國最堅定的一個。特別是菲國人民覺得中國是惡霸，民意調查也顯示菲律賓 95% 的民眾支持對中國採取強硬行動。對美國而言，若能在菲國的蘇比克灣與越南的金蘭灣軍港建立軍事據點，將對南海海域形成雙翼的戰略控制扼口，更與控制麻六甲海峽的新加坡海港，形成美國控制南海鐵三角。

### **結語：浮現圍堵思維加上新型大國關係的中美對抗內涵**

綜觀美國總統歐巴馬的亞洲四國之行，其真正的外交根源目標，無非是要落實亞洲平衡政策，而其表現出來的深層外交企圖，亦可以歸納成下面四點：一、主動安撫同盟國家，增強軍事合作；二、改善與增強外交關係，降低東亞四國外交向中國傾斜；三、鞏固美國第一島鏈的太平洋安全防衛弧線，並向中國疆域延伸，抑或是防止中國海權突破第一島鏈的防衛；四、積極推銷與尋求 TPP 協議，變成美國外交的附加價值，甚至用 TPP 來引誘韓國與菲律賓的參與，也讓 TPP 為美國安全外交推動有加分效果。

儘管歐巴馬與白宮官員都極力表示，歐巴馬此行不在遏制中國，對美國而言，遏制中國沒有任何意義，因為美中雙邊貿易額已達到 5,000 億美元，不可能遏制中國。沒錯，中

美關係有彼此關注的共同利益，在全球和平、安全和發展上有更多的合作空間，然而在構築「新型大國關係」秩序發展下，中美權力對峙卻又是不爭的事實，不僅在外交政治安全上較勁，在經貿版圖的競爭上亦可以看出 TPP 和槓上 RCEP 的對抗，這種既競爭、又合作、又對立與對抗的「競合」矛盾關係，特別反映在中美在東北亞和東南亞上的「政經競合」關係上。

很明顯地，美國要擴大與東南亞、東北亞國家之合作，共同解決地區的經濟與領土爭端，雖然這樣的合作並不會以損害中國為代價，亦即美國一方面深化與東南亞和東北亞國家的關係同時，一方面卻又要與中國保持建設性的關係。例如，歐巴馬在策略上宣示美日安保涵蓋釣魚台，採取先發平衡的主動作法，又站在越南與菲律賓海域主權立場反制中國南海傳統九段線 U 型疆域主張，以提高美國在南海區域的話語權。但是在區域反恐、朝鮮六方會談、美俄烏克蘭爭端下的新型大國關係呈現，中美又需要戰略合作。由此不難發現，歐巴馬的東亞四國之行，無疑地採取著雙重平衡策略，政治又優先經濟考量的政經兩手策略。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)