

焦點評析

歐巴馬近期外交政策評析

Obama's Foreign Policy in Recent Years

唐欣偉 *Hsin-Wei Tang*

中國文化大學政治學系副教授

Associate Professor of Department of Political Science

Chinese Culture University

一、背景

現實主義者指出，後冷戰時期美國主要採行離岸平衡的外交政策，在歐亞大陸西側支持歐盟對抗俄國；在歐亞大陸東側支持日本對抗中共。中國大陸的經濟規模在這段期間內快速成長，不但超越歐洲列強和日本，更在 2008 年金融海嘯後直追美國，引人側目。

對於以勞工群眾為主要支持者的美國民主黨而言，降低在金融海嘯後高漲之失業率，乃是維繫政權的首要任務。歐巴馬總統在 2014 年 1 月的國情咨文中，就強調其任內美國從中國手中奪得全球最適宜投資地的位置。這一方面凸顯出他增加國內就業機會的成就，另一方面又迎合了與中國競爭的政治氛圍。在該咨文最後談到外交事務的部分，歐巴馬還稱美國已成功地從伊拉克、阿富汗撤軍，同時阻止了伊朗的核子計畫。然而俄國兼併烏克蘭的克里米亞、伊斯蘭國的恐怖活動，再加上伊波拉病毒的蔓延，還是使歐巴馬政府受到批評。

對執政黨不滿的美國人民，於 2014 年 11 月期中選舉支持反對黨，使共和黨同時掌握美國參議院與眾議院多數席次。這使總統順利推展政務的

難度比以前更高。選後前往北京參加 APEC 會議的歐巴馬，對中共的姿態略見和緩，並且與之在環保等議題上達成協議。同樣在 2014 年尾，IMF 公布的 GDP 數據顯示中國已於該年超越美國，成為世界最大經濟體。這對在 20 世紀執世界經濟牛耳的美國而言，顯然是嚴重警訊。反對黨人士可藉此抨擊歐巴馬，提升共和黨贏得 2016 年總統大選的機會。

二、國際環境

當然，IMF 依購買力平價法算出的 GDP，只是常見國力指標中的一種。若以匯率計算，美國 GDP 仍高於中國大陸。也有學者指出，在經濟全球化時代，該指標低估了擁有最多大型跨國企業的美國之實力。西方國際關係學界仍認為，至少到 2020 年時，美國的影響力還是略高於中共。若以現實主義者所重視的軍費衡量，美國在 2013 年時的軍力仍在中共的三倍以上。所以在全球經濟體系，中國大陸或許正成為可與美國相比的強權，但在軍事體系中，美國仍是牢不可破的單極超強，擁有充裕的空間選擇外交政策。

(一) 歐亞大陸東側

不難想像在夏威夷出生、曾住過印尼的歐巴馬，會比先前的美國總統更關心亞太地區。更重要的是，中國不論在經濟或軍事領域，都已成為僅次於美國的第二強權，因此歐亞大陸東側自然成為華府外交政策的重心。攻勢現實主義者認為，美國會設法擴大自身權力，而前國務卿希拉蕊所啟動的「再平衡」政策，亦顯示出華府有意壓制北京。不過守勢現實主義者和權力轉移論者則認為，美國的利益在維持現狀。儘管視中共為競爭對手，卻會「鬥而不破」，不會貿然兵戎相見。

華府會繼續鞏固在亞太地區的軍事同盟體系、維持優勢軍力，阻止北京取得足以挑戰美國的實力。因此，後者還是會關注與日本、南韓等正式盟邦，並且向印度等國示好。這當然不是為了侵略中國大陸，而是含有嚇

阻意味。在某些領域，華府還會嘗試與北京合作。美國對我方於 2015 年 1 月在雙橡園升國旗之舉表示不滿，就顯示出其顧慮北京的立場。

在冷戰時期，美國與日、韓等盟邦締結軍事同盟條約以圍堵蘇聯，同時提供龐大國內市場，吸納盟邦的工業產品。所以後者在軍事與經濟兩方面都仰仗美國。可是在 21 世紀初，中國大陸已成為這些國家最主要的出口市場。概括地說，東亞是全世界經濟成長最快的區域。IMF 數據顯示，從 2008 年至 2014 年，中國大陸佔全球產值份額從 12.038% 上升到 16.479%，台灣從 0.942% 上升到 0.955%。但是該區的第二大經濟體日本，卻從 5.245% 降至 4.475%。所以真正的焦點是在中國。華府要增加出口量以提升就業率與經濟成長率，就不能捨棄大陸市場。這也是華府不願意與北京全面對立的重要原因。

（二）歐亞大陸西側

歐洲聯盟擁有堪與美國、中國大陸鼎足而三的經濟規模，又是美國傳統盟友，自然是歐巴馬優先考慮的經濟合作夥伴。可是該區近年的經濟情勢和日本一樣不佳：歐洲第一大經濟體德國的產值佔全球比例，從 2008 年的 3.87% 降為 2014 年的 3.385%；法國從 2.84% 降為 2.417%；美國的堅強盟友英國則從 2.658% 降為 2.276%。顯然歐洲自顧不暇，無力協助美國經濟成長。

在政治軍事情勢方面，美國在本區的地位比在歐亞大陸東側更有利，因為美國盟邦的整體實力比美國潛在的對手更強。在 21 世紀初，從波羅的海沿岸到東南歐等傳統俄國勢力範圍，都已加入西方陣營。所以，歐巴馬在第一任期之初，有足夠外交空間改善與莫斯科的關係，甚至可能讓俄國成為未來對抗中國的朋友。不過西方就烏克蘭事件所採取的措施，使莫斯科與北京的關係更為親近。

若是與俄國有緊密歷史文化淵源，又掌握黑海港口的烏克蘭，再落入

西方勢力範圍，對普丁的威望會造成嚴重打擊，後者自然不得不爭。俄國近年來的經濟走勢雖和日本、西歐一樣低迷，擁有的核武數量卻遠超過中、英、法、印等國之總和，可與美國相比。單憑這點，就足以使美國不可能貿然在烏克蘭用兵。

既然軍事手段風險太高，美國便採經濟制裁方式。截至目前為止，這對俄國原已疲弱的經濟造成了相當大的打擊。只是經濟制裁難以改變莫斯科的政策走向，甚至可能使俄國與中國走得更近。至於美國的歐洲盟邦，也因為對俄制裁而蒙受損失。像德國這樣與俄國有密切貿易往來的國家，有理由希望制裁盡早結束。

（三）歐亞大陸中央的西亞（中東）

在西亞的伊斯蘭國，可能成為美國等西方國家以及俄國、中國的共同敵人，使得美歐與俄中兩陣營間的對立暫時緩和。伊斯蘭國這樣的組織，並沒有足以嚴重威脅美國國家安全的能力。但這些少數極端人士完全可以迎合當前新聞界的需要，吸引全球閱聽群眾的注意力。中國或俄國都不至於對美國動武，可是伊斯蘭國卻能毫不猶豫地殺害美國人。就像 1993 年美軍在索馬利亞遇害的事件一樣，伊斯蘭國殺害美國記者的事件，透過媒體傳播，對美國民主黨政府造成傷害。2014 年在中國發生的攻擊事件，在西方並未產生多大回響。然而 2015 年 1 月初，在巴黎發生的致命槍擊案卻引起全球關注。以美國為首的西方強權，若能像 2001 年 911 事件後一樣，與中國、俄國、印度等重要國家合作，優先化解極端伊斯蘭組織的問題，或可營造比較和諧的氣氛，以利日後再處理全球氣候變遷、國際傳染病等共同威脅。

居高不下的油價，也曾是美國特別關切的議題。不過新能源科技的迅速進展，使油價自 2014 年中旬以來大幅下跌。作為世界主要石油供應地的西亞，對美國的重要性會比以往略低。華府得以將資源與注意力逐漸轉到其他地區。

（四）拉丁美洲與非洲

2014年12月，美國與古巴同意恢復外交關係。這是歐巴馬政府發展對拉美國家關係的重要舉措。這個區域的國家往往在左翼與右翼間擺盪。美國使用了包括滲透、顛覆在內的多種手段，也未能阻止某些拉美國家的左傾。改採交往政策，或許反而能導致該區和平演變，像在歐亞地區一樣製造出許多親美政權。

美國與南美第一大國巴西的關係，在該國左派總統遭美國竊聽事件曝光後，就持續低迷。巴西在與美關係惡化後，強化與中國的合作，和俄國如出一轍。然而巴西、俄國，以及南美主要產油國委內瑞拉，還有西亞的伊朗等國，都在近年來石油與原物料價格的下跌中受創，短期內缺乏與美國較勁的籌碼，不至成為歐巴馬政府的大患。

非洲國家同樣也不可能在政治、軍事領域威脅美國。不過源於非洲的伊波拉病毒，卻已傳入美國，危及人民生命安全，並受到媒體關注。所以華府會提撥些許資源，在非洲處理國際傳染病問題。

三、結論

從現實主義者關心的國家安全角度以觀，最有能力威脅美國者首推中共與俄國，至於恐怖組織或傳染病毒則微不足道。然而正是那些被傳統視角忽略的威脅來源，直接危害到美國人民的性命。最有能力威脅美國的強權，目前無意和美國攤牌。所以歐巴馬政府仍有餘裕在國際政治與軍事領域維持現狀，同時處理非傳統安全議題以及經濟議題。

假如北京仍延續韜光養晦路線，歐巴馬政府亦可持續對中共採軟硬兼施的兩手策略，不會一味使強。這兩大強權已在環保議題展開合作，未來或許也有機會在反恐或防堵病媒與核武器擴散等領域達成協議。美國當然也會繼續支持日本、南韓等中國周邊國家，以避免北京變得過於強大。華府仍然會採行離岸平衡政策，支持日本抗衡中國、支持西歐抗衡俄國。由

於俄國對美國的經濟價值較小，所以華府可以對其實施經濟制裁。中國大陸的市場規模遠大於俄國，連日本也望塵莫及，對於美國企業與勞工都不可或缺。因此華府會對北京採行比較穩健的政策。