

焦點評析

歐巴馬缺席亞太經合會議的意義

Obama's Absence at APEC and Its Implications

左正東 *Chen-Dong Tso*
台灣大學政治學系副教授
Associate Professor of Department of Political Science
National Taiwan University

2013年10月，由於美國參眾兩院未能通過預算案，聯邦政府被迫關門，歐巴馬取消原本預定出席亞太經濟合作（APEC）高峰會和東亞高峰會（EAS）的計畫，改由國務卿凱瑞代為出席。歐巴馬上任五年來，二度缺席亞太經合會議高峰會，連他上任之初積極爭取的東亞高峰會，也一併缺席，反倒中國大陸國家主席習近平和國務院總理李克強連袂出席APEC和東亞高峰會，成為鎂光燈焦點。新加坡總理李顯龍稱歐巴馬的缺席帶來與會成員的「非常大的失望」，歐巴馬政府於2011年推動的再平衡政策，是否會繼續維持，也受到廣泛質疑。究竟歐巴馬的缺席意義為何？為何2012年的缺席沒有造成同樣的猜測？這樣的猜測是否有其根據？

毫無疑問的，歐巴馬2013年缺席亞太經合會議與東亞高峰會和2012年缺席亞太經合會議，兩者截然不同。2012年歐巴馬雖缺席亞太經合會，但仍出席在金邊舉行的東亞高峰會和東協高峰會（ASEAN Summit），還順道訪問泰國，慶祝美泰建交180周年。特別是，歐巴馬展開歷史性的緬甸之行，會晤緬甸總統登盛和反對黨領袖翁山蘇姬，並在仰光大學發表演

說。當時，由於前國務卿希拉蕊和助理國務卿坎柏皆已確定去職，亞太各國對再平衡是否延續，難免有所懷疑。但歐巴馬、希拉蕊、和前國防部長潘內達的密集訪問，適時化解亞太各國的疑慮，展現美國對亞太地區的堅定承諾。

然而，此次缺席並非只限於亞太經合會。2010年美國宣布加入東亞高峰會時，曾有論者擔心以美國總統全球責任之廣，未來兩者恐難兼顧，只怕亞太經合會對美國的重要性將逐漸讓位給東亞高峰會。但此次歐巴馬連同東亞高峰會一併缺席，加上過去四年皆由歐巴馬親自出席的「美國－東協高峰會」，全數委由凱瑞出席。雖然，美國派出國務卿凱瑞、貿易代表佛曼（Michael Froman）、商務部長普林斯科（Penny Pritzker）三位部長級官員出席，但相較於其他國家元首親自出席，美國總統的缺席，終究還是令人扼腕。尤其，此次亞太經合會主辦國，為歐巴馬第二故鄉的印尼，缺席之舉難免讓作為東協老大哥的印尼顏面無光。

其次，2012年總統大選後，即便力推「轉向亞洲」的希拉蕊國務院即將去職，但新人是誰，新政如何，仍有相當的想像空間。但如今凱瑞上台後，在東亞對中國語多肯定，全球來說，又將重心悉數轉向中東。上任以來勤跑歐陸和中東，光英法兩國已訪問六次，巴勒斯坦自治區訪問五次，約旦和以色列各四次，土耳其和義大利各三次。反倒是亞洲，除日本訪問兩次，其餘有造訪者皆只一次，且皆行程短促。美國忠實的盟友菲律賓，在中國大力與其他東協國家交往，唯獨孤立菲律賓的情勢之下，原本很期待歐巴馬的造訪，像2011年希拉蕊來訪時一樣，位菲律賓注入強心針。但歐巴馬缺席後，代行其職的凱瑞也因颱風之故，取消訪菲，反而轉往阿富汗與英國，菲律賓的失望之情可以想見。如此的行程安排，不像是從中東向亞洲再平衡，反到像是從亞洲向中東和歐洲的再平衡。

而且，面對面的交往，本是東方文化極其重視的禮節，更是外交活動的核心。小布希時代雖大力恢復和數個東南亞國家的軍事合作，並推出東協企業倡議，強化美國與東協的經濟交往。但國務卿萊斯兩度缺席東協區

域論壇 (ASEAN Regional Forum)，小布希因故取消與東協國家元首的高峰會 (即後來的「美國－東協高峰會」)，留下忽略東南亞的不良紀錄，可算為德不卒。歐巴馬上台後，東南亞國家相信美國的承諾，敢於與中國正面較勁，歐巴馬及其國防外交高階官員，特別是希拉蕊領導的國務院，勤跑東亞，積極出席各項會議，是非常重要的因素。如今，凱瑞一改前例，不再勤跑東亞，各國能否維持對美國的信心，令人存疑。

要之，歐巴馬缺席亞太經合會議及東亞高峰會，固然有其偶然與不得不然的原因，但其所突顯亞太國家對美國信心之脆弱，恐怕只是冰山一角。要有效克服此一信心危機，化解疑慮，或許需要補償性的訪問，將此次未去之地於短期內進行訪問。更有幫助的，應該是比照 2011 年 11 月在澳洲國會的演說，由歐巴馬發表一篇正式的講話，不但重申再平衡之延續，而且能有效說明，在與中國對話和合作將成為大勢所趨之際，美國在亞太地區將以甚麼形式繼續存在，又將如何協助感受中國威脅的週邊國家與中國相處，以維持區域穩定與和平。對周邊國家來說，中國的未來動向，關乎各自的生存前途。對美國來說，這是做為區域領導者無可推卸的責任。

