

2012年11月美國總統歐巴馬訪問 泰緬東三國的政經意涵： 修補或挖牆角？圍堵或親善？

翁俊桔、宋鎮照*

前言：歐巴馬東南亞行是和平破冰之旅？抑或是挖牆角之旅？

2012年11月初的美國總統大選甫行落幕之際，剛取得勝選連任的歐巴馬(Barack Hussein Obama II)總統隨即於當月18日率領國務卿等一行官員，先後前往泰國、緬甸和柬埔寨等三國進行為期四天的訪問。出訪期間，歐巴馬總統除了與各國領導人進行既定的拜會和雙邊會談外，也參與在柬埔寨首都金邊所舉行的「東亞高峰會議」(EAS)，充分展現出美國「重返亞洲」的態勢和企圖心。

然而，關於這次的出訪行程，外界不外乎是從「和平破冰之旅」和「挖牆角之旅」等意圖來進行解讀。首先，就「和平破冰之旅」的意圖而言，歐巴馬總統的出訪代表著重大的歷史意義，因為他是第一位以美國現任國家元首的身份訪問緬甸的案例，其不僅打破緬甸過去長期鎖國的刻板印象，同時也意味著緬甸是否已開始走向民主開放的意涵。除此之外，歐巴馬總統也是第一位訪問柬埔寨的美國現任總統，雖然前

* 翁俊桔現為國立成功大學政治經濟學研究所博士後研究員、宋鎮照現為國立成功大學政治經濟學研究所特聘教授。

往東埔寨之目的是為了參加「東亞高峰會議」，但是該舉對於美東關係正常化之提升有正面的效應。

其次、就「挖牆角之旅」的意圖而言，有鑑於美國國務卿柯琳頓(Hillary Clinton)於11月17日在新加坡公開聲明表示「歐巴馬總統當選連任後，馬上就會來亞太地區進行訪問……因為21世紀是亞太地區的世紀，美國在此地區延伸來往，代表美國將共同參與共創未來……」。對此，各方媒體便以「美國重返亞洲」為題，大肆報導諸如美國將鼓勵緬甸走向民主開放、行銷「泛太平洋經濟夥伴協議」(Trans-Pacific Partnership, TPP)的構想，¹或是美國企圖拉攏緬甸、泰國和東埔寨共同抗衡中國崛起等議題。然而，這樣的報導似乎也彰顯了中、美兩國目前的競爭和對抗的關係。

誠然，此次出訪無論是「和平破冰之旅」亦或是「挖牆角之旅」？「亞太區域」似乎已經成為美國當前外交、政治、經濟和戰略佈局的關鍵地區，其重要性已經是非昔比。職是之故，貼近亞洲的發展政策將是歐巴馬連任後的重要政經首要之務，這是值得密切的追蹤和觀察。

歐巴馬總統出訪的具體成果

觀察此次歐巴馬總統出訪的具體成果，基本上可以歸納

¹ 該協議自2010年3月起迄2012年7月止，已經進行了13回合的談判，該協定所追求的標準高於現行任何自貿協定。例如，1. 規定所有商品均應實現自由化，不得有特殊例外的保留關稅；2. 商品自由化的涵蓋領域，擴及勞工和環保等敏感議題；3. 要求所有申請國必須和現有的成員國締結FTA。請參閱謝書曼，〈東亞經濟整合趨勢與中共發展策略〉，《中共研究》，46：10（2012.10），頁58-59。

成以下幾點。首先，提升了泰美的雙邊實質關係。歐巴馬總統此次行程的第一站是泰國，在訪泰期間，除了拜訪高齡的泰王蒲美蓬(Bhumibol Adulyadej)之外，也與首相盈拉(Yingluck Shinawatra)就貿易、區域局勢、肅毒和反恐等議題進行雙邊會談和記者會，歐巴馬總統除公開讚揚泰國支持緬甸進行改革外，也公開鼓勵泰國參與TPP；而泰方則聲明將全力支持美國參與「東協—美國雙邊高峰會議」和「東亞高峰會議」，同時還支持美國和東協合作，共同推動區域發展及整合的外交政策，甚至不排除參與TPP的可能性。

其次，可以進一步促進緬甸的民主化與改革開放。在結束訪泰行程後，歐巴馬總統隨即轉往緬甸，除了拜訪總統登盛(Thein Sein)和民主運動領袖翁山蘇姬(Aung San Suu Kyi)之外，他也在仰光大學發表演說呼籲緬甸持續進行民主開放改革，受到當地民眾的熱烈歡迎。誠然，緬甸雖然已經轉由文人政府執政，但是背後仍可能受到軍政府的操控和影響，但是歐巴馬總統表示只要有機會鼓勵緬甸尋求民主化與經濟發展，美國是絕不會袖手旁觀，讓美國頓時成為緬甸政經發展的「教父」。

第三，間接地促成亞太區域的深化整合，以及重視東亞區域事務。首次造訪東埔寨的歐巴馬總統除了拜會總理韓森(Hun Sen)之外，其實出席在金邊舉行的第21屆的「東協高峰會」(ASEAN Summit)和第7屆的「東亞高峰會」似乎才是他的最終目標，挾連任的聲勢鋒芒突顯出美國在此兩峰會的重要角色。不過，亞太各國在本屆的會議中，卻同意籌組一個包括東協、中、日、韓、紐、澳和印度等16國經濟體的區域自貿協定——「區域全面經濟夥伴關係」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，而這個由中國和東協

所共同主導的自貿協定並沒有將美國納入，此舉似乎已傳達出亞太區域的自主性有逐步深化的趨勢，儘管意在對抗美國主導的TPP，卻是有助於推動亞太經合會(APEC)日後推動經濟一體化的發展。

歐巴馬總統出訪的政經意涵

就此次歐巴馬總統出訪的政經意涵來說，其絕非僅是單純的外交互訪或是宣揚國威而已，其東亞行已傳達出地緣政治、經濟競合和區域安全等三項重要意涵。首先，就地緣政治的意涵而言，地處中南半島西側和印度次大陸東側的緬甸和泰國，一直是中國串聯南中國海和印度洋的主要地橋和門戶國家，其功能除了有助於中國開拓新的能源運輸線之外，同時也是拓展其大西部建設和主導東亞區域經貿整合的重要管道。²基於此，中國始終與緬泰維持正常穩定和緊密的外交關係，特別是長期施行鎖國政策的緬甸，更顯是中國長期籠絡的對象；然而，美國這次的緬甸之行，卻似乎有動搖中緬兩國既定關係的意圖。例如，位於中緬邊境的密松大水壩(Mytitson Dam)，中國雖然已經投下36億美元的鉅資，但是由於中緬雙方因資源分配爭議，緬甸政府竟然於2011年要求水壩停建。相對地，緬甸政府為了配合美國總統的到訪，

² 中國於2006年提出將建構「一軸兩翼」的區域經濟合作構想，也就是串聯中國、越南、柬埔寨、泰國、緬甸、馬來西亞和新加坡等地區為一軸，再以「大湄公河次區域」和「泛北部灣區域」作為兩翼向東西兩側擴展，做為中國—東協區域經濟合作新格局。請參閱王孜宜，〈中共深化與東協經貿交流合作探析〉，《中共研究》，46：10（2012.10），頁74。

不僅刻意釋放44名政治犯，而且還安排歐巴馬總統與反對派領袖翁山蘇姬會面，這些都是緬甸政府「破天荒」的歷史性創舉。

其次，就經濟競合的意涵而言，美國為有效因應快速崛起的中國，採取既「競爭」且「合作」的「競合」策略。在競爭策略方面，歐巴馬總統曾經公開強調，美國是一個太平洋國家，亞太地區對於美國國內就業機會的提昇、國家安全及繁榮的促進，具有重大之影響力。因此，美國積極主導、擴展、與促成TPP的簽署，其目的就是建立一個涵蓋亞太地區的自由貿易區。然而，美國雖然一再地表示歡迎所有的東亞國家加入TPP，不過卻以中國經濟體制不夠自由化為由，刻意反對其參與，藉此反制中國的競爭。面對美國的競爭挑戰，中國則是透過區域整合的模式來加以回應。例如，以中國為首的亞太16國領袖在2012年11月20日的「東亞高峰會議」中，一致同意建立一個「優質」的區域自貿協定——RCEP，該協定的規模和產值是僅次於「世界貿易組織」(WTO)的新興經濟體。誠如，東協秘書長蘇林(Surin Pitsuwan)所言，「RCEP的成立，不僅得以將全球的經濟力量從西方轉移至亞洲，同時也有助於抵銷美國與歐盟經濟疲弱的衝擊」。

至於，在合作策略方面，美國目前雖然排除中國加入TPP，但是也表示只要中國願意接受其規範，仍然同意接納。同樣地，中國雖然視TPP為美國遏制其崛起的手段，但是卻是卻也認同TPP是推動亞太區域整合的新嘗試，若能有效地參與，將有助於中美兩國經濟轉型型的深化，並提昇彼此的競爭力。

最後，就區域安全的意涵來看，根據美國白宮發言人表

示，歐巴馬總統此行的另一項任務，就是要推動「軸心轉向亞洲」的戰略，強調「既要轉向亞洲，也要留在亞洲」的企圖。換言之，美國外交政策的重心已經從中東地區（伊拉克、阿富汗）轉移到亞太地區，這是因為亞太地區已經是全球經濟增長最快的區域，美國勢必得在此取得發展契機。至於，美國的具體作法除了積極鼓勵亞太各國參與 TPP 的簽署外，也同時積極與東南亞各國進行軍事合作。換言之，歐巴馬總統此行除了有向中國宣示美國「重返亞洲」的企圖外，尚有遂行區域經濟整合和區域安全合作之雙重目的。

中美競合的新格局與台灣的機會及挑戰

根據前述的政經意涵分析，中美競合的新格局儼然已宣告成形；因為就兩國的地緣政治、經濟競合和區域安全的發展現況來觀察，「既競爭且合作」的運作模式，似乎已成為兩國今後無法避免的發展格局。這不僅是目前區域整合的既定型態與動向，也是台灣當局當前務必認清的現況和首要工作。

對台灣當局而言，上述的新格局既是機會也是挑戰。就機會來說，誠如前述中美兩國的現狀是「既競爭且合作」的關係，因此台灣不再僅依賴中國的經濟惠予或受制於中國的政治打壓，因為美國對亞太區域的積極介入，將會提供台灣更多尋求突破的機會。此外，中國也會為了因應美國區域經濟整合的挑戰，而同意給予台灣更多參與區域（或國際）組織的機會，就如同中國同意給予香港和澳門參與區域（或國際）組織的模式一樣。至於，就挑戰來說，台灣若不能利用各種機會投入區域整合的行列，台灣必定遭逢被邊緣化的命運。就另一方面而言，台灣即使能夠得到美國的協助而加入

區域經濟組織，可是若未能處理好「台海兩岸關係」，同樣也會為台灣帶來嚴重的政經衝擊和國家安全的威脅。

代結論：台灣的因應策略

誠如上述的機會與挑戰剖析，身為亞太區域成員的台灣，雖然始終被區域其他成員國家所忽視與排除，但是如何走出自己的道路，是台灣當局目前必須因應的課題。據此，本文擬提出以下幾項建議觀點：

一、關於地緣政治的因應策略

藉由歐巴馬總統的造訪，泰緬兩國的地緣戰略位置在此刻顯得格外重要。對此，中國與東南亞周邊國家應該會積極對該地區投入經營，而台灣當局絕不能等閒忽視，否則可能會錯失一次參與區域整合的良機。

二、關於經濟競合的因應策略

台灣過去礙於中國的政治阻擾而始終無法順利參與區域經濟整合，不過伴隨兩岸關係的改善和 ECFA 的簽署及實施，台灣似乎開始有機會逐步擺脫被邊緣化的厄運。因此，台灣當局應該利用中美經濟競合的前提，設法與有意參與 TPP 和 RCEP 的談判會員國進行雙邊諮商，或者是援用 APEC 會員國的身份與其他會員國進行諮商與交流，藉以獲得參與經濟整合的契機。

三、關於區域安全的因應策略

就區域安全的定位而言，台灣的安全始終是在美國與中

國的權力競逐之間擺盪，這是台灣目前的安全困境。然而，在美國「重返亞洲」的政策影響下，以及對於南海區域安全，台灣當局更應該審慎應對，不能讓台灣成為中美權力競逐的犧牲品，甚至如何善用台灣在兩岸和南海區域的特殊優勢地位，這是台灣政府必須時時關注與善用的安全和戰略優勢議題。