

● 作者/Thomas J. Christensen ● 譯者/劉慶順 ● 審者/劉宗翰

美國如何因應中共的挑戰

Obama and Asia: Confronting the China Challenge

取材/2015年9-10月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, September-October/2015)

中共崛起雖然對美國外交政策構成挑戰，但不必然形成零和局面。因此，如何嚇阻中共破壞東亞的穩定，以及鼓勵其對全球多邊治理做出貢獻，都是歐巴馬政府與其後的政府所應持續努力的目標。

中共崛起對美國外交政策構成兩個廣泛挑戰：如何嚇阻中共破壞東亞的穩定，以及如何鼓勵中共對全球多邊治理做出貢獻。儘管中共的軍事力量尚非美國對手，但卻已強大到足以對美國的東亞友邦與盟國構成挑戰，並且對該區域部署的美軍構成嚴重問題。中共雖然是一個具有重大內部問題的開發中國家，卻已在合作解決諸如核武擴散、氣候變化，以及國際金融動盪等全球問題上扮演舉足輕重的角色。

在美國小布希(George W. Bush)總統第二任期結束時，美中(共)關係在這兩方面都朝著正確的方向發展。歐巴馬總統任內雖在某些議題上獲致顯著進展，但整體而言，相較於2009年初，目前美中(共)安全關係及亞太區域氛圍更為緊張。但這不必然是歐巴馬政府的過錯，反而是中共所展現行為必須承擔大部分責任。中共從全球金融危機中興起，且在國際舞臺上顯得趾高氣昂，但其內部情勢卻不穩定，此種致命的結合使得管理與中共的關係變得較平時更加困難。

中共不斷進行軍事現代化，其舉動已引發周邊國家的擔憂。

(Source: AP/達志)



除了一些個別情況外，歐巴馬政府在該極端困難的環境下表現大致良好。下任的美國政府將面臨同樣的雙重挑戰，須植基於前任者的成就，並從其成敗中學習。

謹言的重要性

中共比美國及其他強權更加安然地度過金融危機，因而提升了其在國際互動時的自信。然該危機也使得中共菁英對高

度依賴出口市場與大量資本注入之內部經濟成長模式的持續發展性，感到十分憂心。1978年在鄧小平領導下，中共拋棄了共產主義的經濟原則，亦較以往任何時候更加依賴民族主義來尋求正當性。源自西方的危機感，再加上中共成功的因應，使內部許多人認為該是停止順從他人，轉為更強力主張北京利益的時候到了。中共雖非民主國家，但其領導人卻無法完全忽視這些意見——尤其是危機增加了北京對長期維持經濟成長與社會安定的疑慮，並強化為避免經濟發展減速而採取爭議性措施的必要性。結果使得北京更強硬地主張其在東海與南海的主權，對他國主權宣稱也採取了更強烈的反應。

在全球治理方面，中共領導階層在國際舞臺上的立場強勢，對內卻顯得畏縮，較以往更不願意付出經濟與政治成本來協助穩定全球經濟、減緩氣候變化、懲治流氓政權與侵略國家，以及壓制核武擴散。中共雖然一再被要求集合較富有國家、先前敵國與現行對手的力量來協處上述事項，但仍是徒

勞無功。

歐巴馬政府處理這些艱鉅挑戰的成績毀譽參半。他在支持美國亞太區域的外交影響力上頗具成效，並在出現緊張局勢時予以遏止與管理。但歐巴馬政府也犯了一些顯著的錯誤，尤其是在外交辭令及針對公共議題所採取的外交策略。這些錯誤使中共成為更難纏的對手，並進一步降低與美國合作的可能性。

歐巴馬政府在第一任任期撤回駐阿富汗與伊拉克美軍時，採用「轉向」(pivoting)東亞此一相當強硬的辭令。就最基本的層面而言，此種說法是相當不精確的——美國從未離開過亞洲，因此並不須要將重心轉回亞洲。事實上，許多後來與所謂「轉向」相關的政策——如派遣更多潛艦至關島、經由日本輪調F-22戰機、派遣近岸作戰艦艇至新加坡、與南韓簽訂自由貿易協定，以及協商「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)等——在歐巴馬任職前就已經進行了。但值此期間也有加入一些嶄新與正面的要素。歐巴馬政府較其前任者



更加頻繁的派遣高層官員訪問亞洲；改善與緬甸的關係；簽訂東南亞友好合作條約，亦即東南亞國協的創始文件；加入東亞高峰會；並保證通常被貶為空談俱樂部的東亞高峰會與東協區域論壇，可用來實際解決重要的安全議題。

然而，這些值得稱道的外交行動並不需要與轉向相關的誇張辭令掛勾，進而落入指控美國對中共進行遏制與圍堵的陰謀論中。諷刺的是，該辭令也對美國的亞洲合作夥伴造成困擾。這些夥伴國原應獲得安全保證，但由於美國在不經意間發出其無法同時處理兩個問題的暗示（編按：此處指的是美國防部於2012年發行的《國防戰略指導》，該指導與先前版本的顯著差異，係美軍的戰略目標由原先的同時打贏兩場戰爭，修訂為打贏一場戰爭，同時在另一場戰爭中保持優勢，故有此意涵），可以預見的是，這些夥伴國中有些正對美國有能力在其他地區發生問題時再度將軍力轉向的可能性產生疑慮。值得讚揚的是，美國政府坦承錯誤，並放棄「轉向」乙詞，取而代之以較為溫和的「再平衡」（rebalance），但多數的損失已然造成。

這並非是美國所犯的唯一一次辭令錯誤。在一名政府高層官員於2009年9月公開呼籲美中（共）相互保證及消除雙方在安全領域上的疑慮後，歐巴馬政府於同年11月訪問中共時，同意中共簽署聯合聲明的要求。該聲明的大部分內容成為一份

無可非議的共同利益與願望清單。但該文件的某段文字卻似乎是新出現且欠缺深思熟慮：「雙方一致同意，尊重彼此的核心利益是極為重要的，並能確保美中（共）關係的穩定發展。」中共界定為核心利益的項目包括共產黨持續壟斷權力，還有領土完整與主權的維護。美國雖未在中共內部挑動政治動亂，但華府卻經常對中共推銷政治自由化並力勸其擺脫一黨專政。此外，儘管原則上美國尊重中共的領土完整並無不妥，但北京對臺灣、釣魚臺列嶼（日本稱為尖閣諸島），以及南海島嶼、礁石、淺灘與海域等地的主權聲稱卻是美國無法認同的。美國高層官員意識到引用「核心利益」的錯誤舉動，隨即在高峰會後停止使用該段文字，但中共高層卻經常引用及抱怨美國出爾反爾。

歐巴馬政府初期為消除疑慮所做的保證作為，卻讓中共以為新的美國政府將比其前任者更加包容，此一不切實際的期望卻是適得其反。當歐巴馬政府在2010年初如同往常般對中華民國軍



中共拉攏南韓簽訂雙邊自由貿易協定，意在壯大自身的經濟版圖。

(Source: AP/達志)

售、批評北京侵犯網路自由，以及歐巴馬會見達賴喇嘛時，這些期望破滅了。由於美國早期所持的是正面辭令，造成即便是延續性政策也使中共感到背叛，並衍生中共內部要求採取更強硬的外交政策。

喚醒鄰國

近期東亞緊張情勢顯然較2009年1月時來得緊張，美國在這段期間頻繁使用軍事資產，並向北京傳送訊息表示美國在東海與南海的利益。儘管中共對美國有所抱怨，但該緊張情勢並非華府所造成，相反的，歐巴馬政府曾在不同時間採取可降低這種情勢的建設性政策。

舉例而言，中共曾在2010年時設法離間其多數鄰國，此舉當屬不智。在北韓對南韓發動兩次攻擊，並殺害南韓的船員、士兵與公民時，中共似乎試圖轉而責備華府與首爾，並保護平壤免受國際譴責。起初，歐巴馬政府相當明智地要求中共共同約制北韓。但就在中共遲疑不決時，華府轉而協調日本與南韓，一同對北韓的好戰行為採取反應措施，終而促成三國



美國總統歐巴馬與中共主席習近平在2014年的亞太經濟合作會(APEC)上握手合影。(Source: AP/達志)

間更為強化的情報合作，以及後續在黃海舉行的美韓演習。據稱由於中共不喜歡北韓侵略行動造成周邊的同盟更加緊密，才會在2010年12月，介入勸阻平壤展開進一步的威脅性挑釁行為。

中共亦曾在多項主權爭端中，對其鄰國採取惡化關係的舉措。時任國務卿的希拉蕊(Hillary Clinton)曾在2010年7月的東協區域論壇中指出，美國對南海主權爭端沒有特定立場，而是希望這些爭端能夠

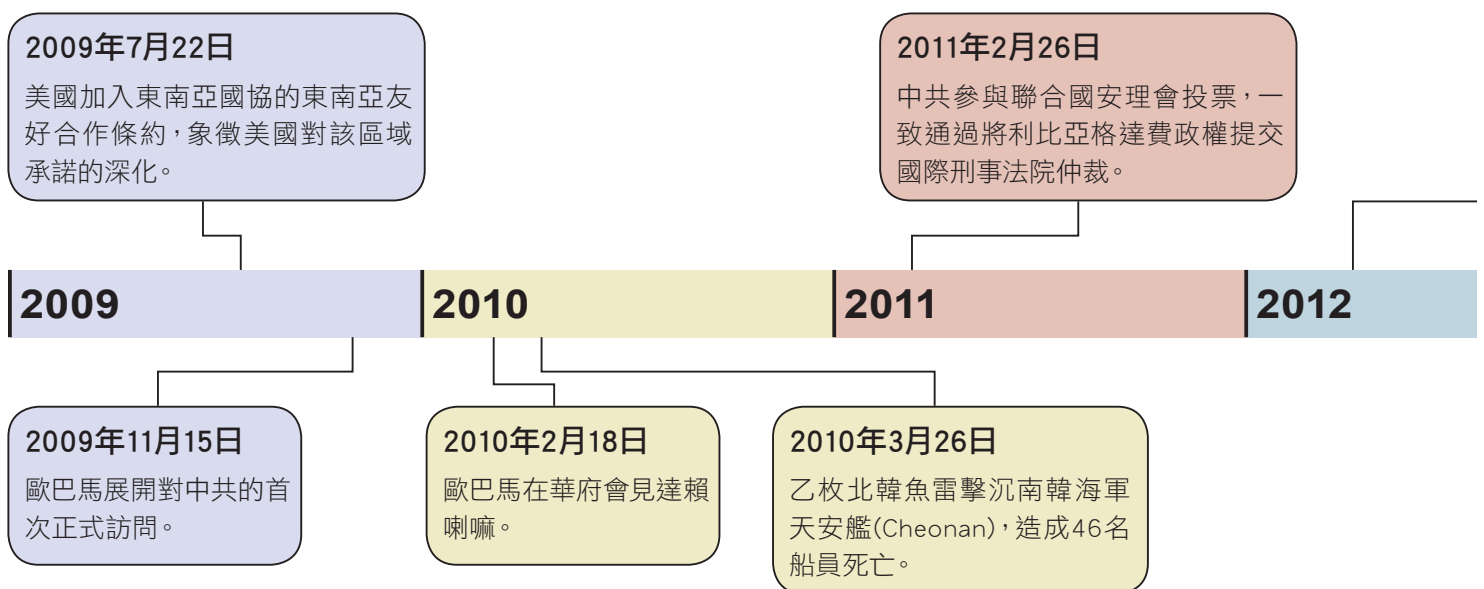
獲得和平解決。她呼籲制定多邊的「互信機制」(confidence-building measures, CBM)與行為準則，並要求所有爭端方依循國際法釐清其主張。這個具建設性與適切立場雖然在東南亞受到廣泛支持，但卻引發了中共外交部長認為區域國家仗勢欺人的外交反應。北京因而疏遠了與南方鄰國的關係，使得這些國家更願意與美國及彼此間進行合作，這樣一來，對美國在該區域的利益而言，便可獲得長期的利益。

2010年9月，日本於釣魚臺列嶼/尖閣群島附近逮捕了中共漁船的船長後，於此同時，中(共)日關係趨於緊繃。為了安撫中共的反應，美國重申對這些島嶼的長期政策：美國對於其基本主權並沒有特定立場，但承認日本的行政管轄與美日安保條約第5條適用於此處。這個訊息很明確：對於威嚇日本進行協商的作法，中共應該在分寸的拿捏上謹言慎行。數年後，中共再度表現激烈反應，這次是針對日本政府向其國內民間家族購買島嶼之舉。中共爆發了反日抗議及暴動，北京則對這些島嶼所謂的「國有化」發出外交抨擊。中共加強了其在這些島嶼周遭的海上與空中活動，最後在涵蓋爭端地區的東海宣告設置防空識別區。該防空識別區突如其來、笨拙及挑釁性的設置，遭到美國與該區域其他國家的抨擊，美國甚至派出B-52轟炸機至該區域，俾強調其在該處的持續航行自由。中共與日本在東海的緊張關係，對美國致力敦促日本在美日同盟關係中扮演更重要角色上頗

有助益。但據報導指出，歐巴馬政府也試圖勸阻日本進一步擴大事態。儘管經過謹慎調整的反應作為未能解決爭議，卻能使情勢免於失控，而變得較易處理。中共與日本目前似乎正遵循約定同意在島嶼周邊進行巡航，緊張關係也似乎獲得更佳控制。

該區域的其他地方，如處理與菲律賓有關黃岩島(Scarborough Shoal)的爭議時，北京會運用他國的挑釁，試圖合法化其長期聲稱但並未實際管理領土的鞏固控制行為。在其他時候，如中共於2012年宣布成立管理西沙、南沙、中沙等大多無人居住群島的新行政管理單位時，則是在無明顯挑釁情況下做出的武斷行為。

近來，中共在爭端島礁上進行的大規模填海造陸與基礎設施計畫，已然引發整個區域的憂心，導致美國防部長卡特(Ashton Carter)在2015年5月於新加坡舉行的「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue，每年舉辦一次的國際安全論壇會議)中



對中共大加撻伐。大體上，歐巴馬政府批評中共的挑釁行為，以及國際社會在東海與南海航行自由的一貫主張，都是正確的。藉由重振區域同盟、強化與非同盟間的夥伴關係，並且協助當地夥伴發展監視與反制中共獨斷行為能力，以因應中共的爭議性行為乃是明智之舉。此種做法雖無法立即解決區域問題，但最終也許可協助北京體認到回歸至其於1990年代之較不具侵略性與更溫和行動，不僅對本身也對每個國家都有利。

齊聚一堂

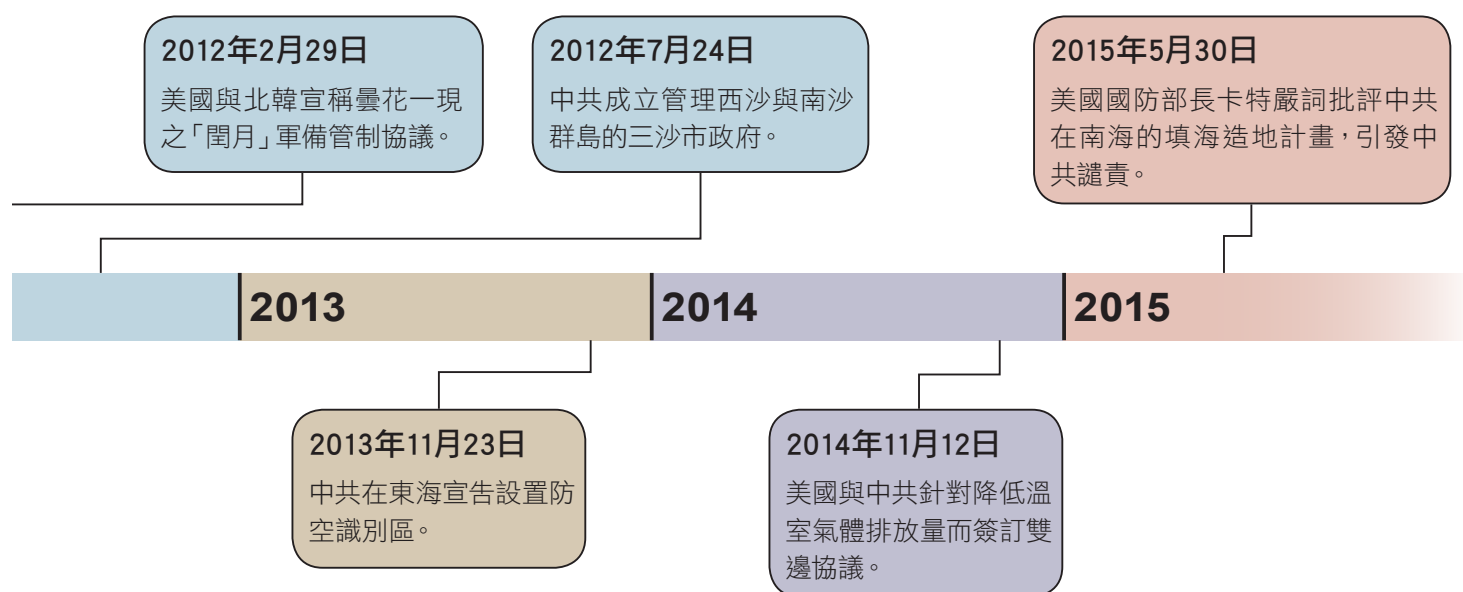
至於鼓勵中共就諸如禁止核

擴散、干預區域與國內衝突，以及氣候變化等全球治理議題等進行合作方面，歐巴馬政府的成績則是毀譽參半。

在禁止核擴散議題方面，歐巴馬政府協請中共制止北韓發展核武與投射系統始終徒勞無功，但其在使伊朗遵守暫停核武計畫協定的速度上取得較大進展。中共雖然簽訂了針對北韓與伊朗的聯合國相關決議，但在事後也盡力安撫這兩個國家。更重要的是，中共仍持續維繫兩國經濟命脈。

中共主席習近平與南韓的關係似乎比北韓來得熱絡，也降低了與平壤方面傳統的特別關係。這是可喜的發展，因為在

此之前，即使北韓攻擊南韓，前任胡錦濤班子都會偏袒北韓。然而，中共今日對北韓的貿易與投資額較之2008年的時候還高，其對北韓提供的支持足以使美國與盟國的制裁徒勞無功。中共與美國在六方會談針對北韓的去核化合作緊密，尤其是在2006至2008年之間，但這些會談卻在小布希政府任期的最後一年破裂，迄今仍未恢復。在會談停止三年後，歐巴馬政府團隊認為這樣不是辦法，因此便在2012年2月的「閏月」(Leap Day)軍備管制協議中好心提議重啟協商。這項提議雖然很快的遭受北韓運用彈道飛彈技術發射人造衛星的舉動而破





局，但歐巴馬政府追求善意的努力值得稱道，從而使明白事理的觀察者明瞭真正障礙所在。

伊朗經濟遭受的國際壓力已在歐巴馬政府執政期間驟增。為避免陷入美國或歐洲國內制裁法針對第三方及問題對象的困境，中共的能源企業在2012年與2013年降低對伊朗的採購量。然而，北京認為這種法律是不合法的，其似乎正在鑽這些法令漏洞來尋求與伊朗做生意的機會。一旦德黑蘭與華府的關係在2013年底開始和緩，北京又開始大幅增加其能源採購。中共是參與伊朗核問題P5+1會談中(另外包括法國、俄羅斯、英國、美國與德國)，唯一一個既是能源淨輸入國，同時也願意在缺乏完整核能協議情況下與德黑蘭有正常經濟關係的成員。中共加速與伊朗交易的主要動機可能來自於經濟，但其在協商過程期間增加能源採購之舉，仍降低了伊朗非得接受美國與歐洲談判代表所偏好之永久與全面驗證核交易的壓力。

至於對區域及國內衝突的干預，中共在小布希政府執政結束時，似乎在其傳統反對干預其他國家內部事務方面上展現了稍微軟化的傾向。中共在2006年與2007年時，開始施壓喀土木(Khartoum)，迫使其接受聯合國的達佛(Darfur)維和計畫，並派遣首支非洲以外的維和部隊。2008年底，中共同意參加亞丁灣的多國打擊海盜海上行動，並獲准進入索馬利亞領海追捕海盜。中共似乎正在練習成為國際體系中「負責任的利害關係人」(responsible stakeholder，前美國副國務卿佐立克[Robert Zoellick]所言)，也將從中獲益良多。

此一趨勢持續至歐巴馬政府執政時期；2011年

初，當時中共出人意表的在聯合國安理會投下贊成票，將阿拉伯之春運動期間血腥鎮壓叛亂分子的利比亞寡頭格達費(Muammar al-Qaddafi)政權提交國際刑事法院仲裁。在尚未與中共接觸前，美國及其他歐洲政府早已明智地爭取到非洲聯盟與阿拉伯國家聯盟的支持，北京方面似乎也不願因反對該決議而得罪如此多的後殖民民族主義夥伴國。然而，雙方關係的發展卻自此從高峰迅速滑落。在北約盟國為保護班加西(Benghazi)居民，而建議聯合國發起軍事行動對利比亞施壓時，中共卻投了棄權票。而當北約空軍全力執行空投，以支援利比亞反叛軍，然此一超出聯合國授權範圍的舉動，導致格達費最終遭到捕殺時，中共卻有種遭受聯合國程序出賣的感受。北京隨即聯合莫斯科，積極反對美國與歐洲對付敘利亞阿薩德(Assad)政權的作為。後來，相較於俄羅斯的干預，中共對於發生在烏克蘭基輔親歐盟示威運動中更側重國外勢力的支持；另在俄羅斯併吞了克里米亞後，中共也反對向俄羅斯施加制裁。

總之，每次只要歐巴馬政府如同小布希政府第一個任期般，熱衷採取政權更替的政策時，中共就會停止支持多國因應區域及國內衝突的合作，並回到先前的冷漠。這種轉變已然反映到中共禁止核武擴散的政策上。中共高層如今認為，北韓金正恩政權不願重蹈格達費的命運，是再自然不過的事，因為其在遭殺害多年前即已放棄核武計畫。鑑此，中共高層人士轉而批評北京當局未能藉由強調美國及其盟國無法提供北韓足夠的安全保證，進而對北韓全力施壓。

相較之下，氣候變遷議題卻成為美中(共)關係的一大亮點。歐巴馬與習近平在2014年的亞太經濟合作高峰會上，所達成的溫室氣體排放量協議可能會是歷史性的記錄。中共表態會在2030年左右時達到碳排放量的高峰，並保證其未來將有20%的用電來自於無碳能源。美國則保證會在2025年前，較2005年基準減少26%的溫室氣體排放總量。來自兩個最大溫室氣體排放國的保證，乃是促成2015年底在巴黎召開之聯合國氣候變化大會的重要動能。姑且不論中共承諾的目標日期有多晚且令環保人士感到失望，對美國談判代表而言，獲得中共任何數字承諾都是一段艱辛的交涉過程，也代表美國外交的一項重大成就。畢竟，在2009年哥本哈根氣候變遷大會中，中共曾拉攏新興經濟體與開發中國家反對任何此類限制，而其經濟規模龐大到足以光靠坐享其成的行為，就能破壞任何全球性協議。

經驗教訓

歐巴馬政府也可從改善軍事

關係、如何避免海上事故的有意義對話、最終雙邊投資協定基礎，以至於更易獲得之商務旅遊與觀光簽證等各種美中(共)關係內的較小議題獲得進展。然而，中共興起所構成的廣泛挑戰，以及歐巴馬政府因應這些挑戰的成敗，才能為未來政策提供一些經驗教訓。

儘管美國盡力避免過於激烈遏制中共的行動與言辭，但為強化區域安全及勸阻中共不要透過威嚇解決爭端，其仍須在亞洲維持強大的軍事駐留，並建構與盟國及其他區域夥伴更穩固的軍事、外交與經濟關係。在試圖獲得中共有關核武擴散或區域與國內衝突議題之多邊全球治理倡議的支持時，美國不應將重點置於政權更替，而應置於問題國家的禁制行為上。在可能的情況下，美國應該與中共接觸前先行爭取區域組織的支持(如同歐巴馬政府在利比亞事件中所為)。同時，華府在氣候變化的議題上則應充分運用中共領導人對諸如低海拔城市災害等相關境內問題的關注，嘗試使北京降低溫室氣體排放量。

美國在制定中共政策時首先需認知的是，中共已經成為具備高度民族優越感的強權，但仍是一個面臨許多內部挑戰及不安全感的開發中國家。2008年的金融危機加劇了這兩個相互矛盾的現實，並使得與中共打交道顯得比以前更加棘手。但這並不表示未來雙方必定會爆發衝突，經由綜合運用美國實力，從外交手段了解北京和美國及其東亞與其他地區盟國的合作限制因素，便能降低衝突發生的機率。

作者簡介

Thomas J. Christensen係普林斯頓大學國際政治、和平與戰爭學系威廉·巴斯維爾(William P. Boswell)教授，並曾撰寫著作《中共的挑戰：影響一個崛起大國的選擇》(*The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power*)乙書(Norton出版社，2015年發行)；本文內容改編自該書。他曾在2006至2008年間擔任美國國務院主管東亞與太平洋事務的助理國務卿。

Copyright © 2015, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.