



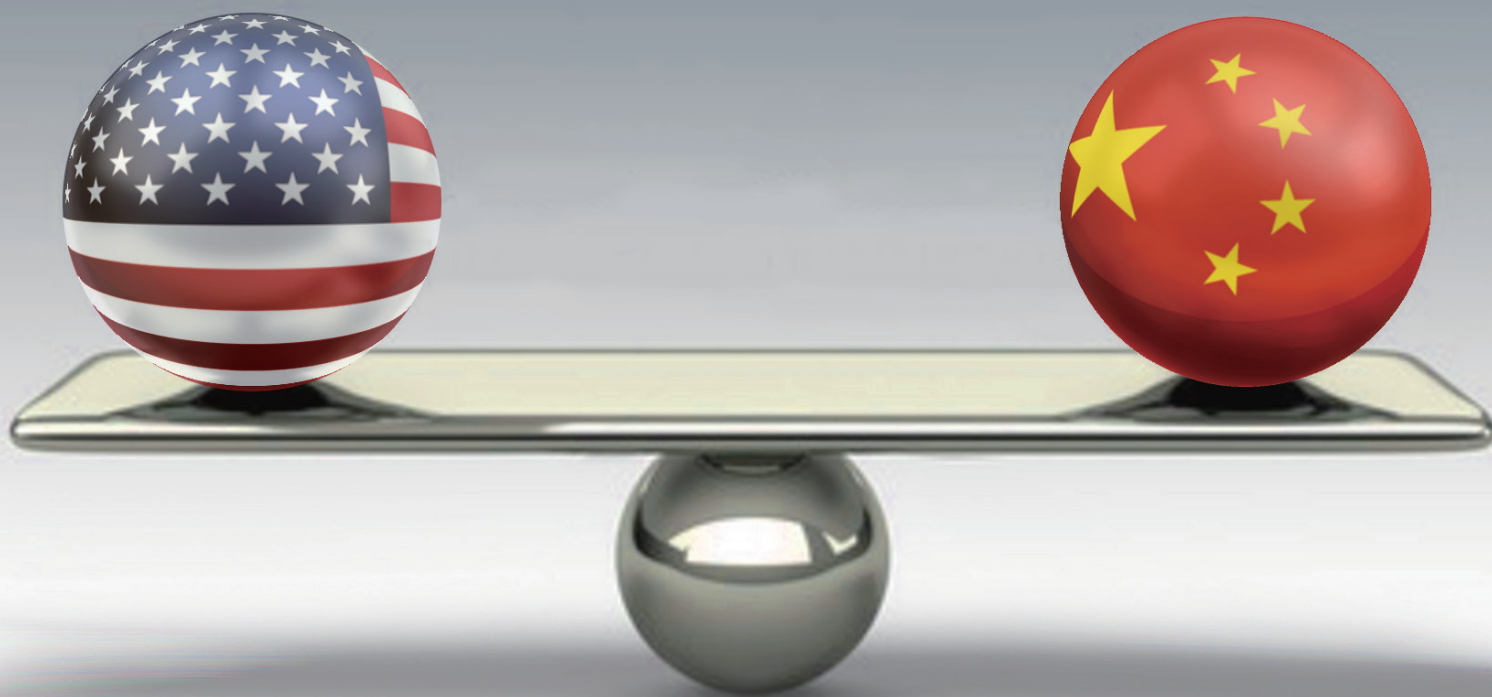
● 作者/Roncevert Ganan Almond ● 譯者/李育慈 ● 審者/馬浩翔

重新平衡美「中」關係： 川普的關鍵任務

Finding Balance in the U.S.-China Relationship:
A Critical Mission for the President-elect

取材/2016年12月16日外交家網站專文(*The Diplomat*, December 16/2016)

川普在競選美國總統時，曾誓言將在就職的第一天，
美國就會退出跨太平洋夥伴協定，
也確實說到做到，然而亞太地區的重要性已不可同日而語，
美國在此區域擺盪的策略，
也將牽髮動身影響世界各國的後續作為。





從世界貿易乃至戰爭與和平議題，美國與中共是國際關係中的決定性角色。(Source: AP/達志)

2016年6月26日，巴拿馬舉國歡慶新運河開門的正式開通，讓連通上海至邁阿密全球供應鏈「新巴拿馬極限型」(Neopanamax)招大貨輪得以航行。巴拿馬運河自1914年開通，蒸氣船安康(SS Ancon)首度通航以來，便見證著美國國力、野心及技術能量。在逾50億美元的資金挹注下，進行近十年的建設，巴拿馬當局新運河的擴建，能引領下一個世紀的國際貿易與經濟繁榮。

鑒於貿易型態轉變及亞太地區之重要性與日俱增，由隸屬全球最大貿易國，中國大陸的「遠洋運輸集團巴拿馬號」(M.V. COSCO Shipping Panama)作為首艘通過巴拿馬運河擴建開門的船隻，誠謂實至名歸。除了若干顯著紛擾外，巴拿馬運河的擴建歷經一波三折。運河管理當局表示，

2016年是海運最低迷的一年，泰半肇因於中共經濟衰退，以及美國進口趨緩。

誠然，從世界貿易乃至戰爭與和平議題，美國與中共是國際關係中的決定性要素。隨著川普在美國總統大選出人意表勝出，新的不穩定變數已進入此公式。吾人所望能力無非是洞燭先機。川普與蔡英文總統通電話，打破四十多年來的美國政策，使此變數更形明顯。此類突發事件不應使川普政府發展偏離涵蓋世界正式結構性轉變的宏觀構想，涵蓋全球政局之結構性轉變，甚至忽略建立更大的美「中」關係框架。川普在美國外交政策的首要之務，是尋求美「中」關係的新平衡。

美國在西亞與中亞涉足兩次大規模且代價高昂的地面戰爭之後，歐巴馬總統試圖透過所謂的「側重亞洲」政策，亦即後來的「亞太再平衡」政

策，在美國外交政策上留下印記。2011年11月17日，歐巴馬在澳大利亞議會演說中，提出透過促進區域安全、共享經濟繁榮及良好治理等方式，追求21世紀美國領導地位的願景。隸屬美國國會下的美「中」經濟安全審查委員會(U.S.-China Economic and Security Review Commission, USCC)負責監督美「中」雙邊貿易與經濟關係對國家安全之影響，委員會將再平衡戰略納入2016年年度報告的一部分並進行評估。

在安全競賽場上，再平衡戰略已提高美國在亞太區域兵力投射的範圍與質量。歐巴馬政府承諾2020年之前，將60%的美海軍兵力移轉至亞太地區，以配合目前駐紮此區的60%美空軍兵力及三分之二陸戰隊兵力。此外，美國已部署最先進技術，如F-22和F-35戰機、「福特級」(Ford-class)航空母艦、「維吉尼亞級」(Virginia-class)攻擊潛艦，以及「朱瓦特級」(Zumwalt-class)匿蹤驅逐艦。再平衡戰略亦包括擴大對重要盟友之安全援助。例如2015年，歐巴馬政府提出「東南亞海洋

安全援助倡議」(Southeast Asia Maritime Security Assistance Initiative)，挹注4億2,500萬美元，發展菲律賓、越南、印尼、馬來西亞及泰國的海上兵力。2016年7月，美國亦於南韓部署「終端高空區域防禦」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)飛彈防禦系統。

在外交前線，歐巴馬政府已深化美國多邊與雙邊關係。例如，自從提出再平衡戰略後，美國已參與東亞高峰會，將「東南亞國協」(ASEAN)提升至戰略夥伴關係，並且進一步參與「亞太經濟合作」(APEC)論壇及東南亞國協區域論壇。美國國務院之「湄公河下游倡議」(Lower Mekong Initiative)與較近期的「亞太戰略交往倡議」(Asia-Pacific Strategic Engagement Initiative)更進一步證實了美國多邊外交新局。與美國大幅改善雙邊關係的國家包括：印度、印尼、緬甸、越南及寮國。相較之下，菲律賓是特別受到關切的地區，因菲國總統杜特蒂威脅退出美國防禦保護傘而備受爭議。美「中」經濟安全審查委員會的報告宣稱，

前美國務卿凱瑞(左三)在2013年出席印尼舉辦之亞太經合會(APEC)，替即將召開的跨太平洋夥伴協定(TPP)暖身。不過現已今非昔比。(Source: US State Department)





川普於美國總統大選競選期間，即誓言會退出歐巴馬政府期間力推的跨太平洋夥伴協定，而川普當選後也確實說到做到。(Source: AP/達志)

五角大廈尚未接到任何撤出美軍或改變美菲軍事關係的正式請求。然而，其話中有話。

美國主要基於再平衡戰略之經濟層面，著重發展區域自由貿易協定。更確切來說，跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership, TPP)是歐巴馬政府對此區經濟政策的定錨。跨太平洋夥伴協定乃是下一代區域性的自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)，涵蓋12國，約佔全球國內生產毛額的40%。即便實施再平衡戰略期間，跨太平洋夥伴協定付之闕如之際，美國與亞洲國家之商品貿易成長幅度已高於與歐洲、北美或拉丁美洲

之貿易，約佔2015年美國總商品貿易額的39%。然而，依賴此單一大規模體系，可能成為歐巴馬政府遺留下來的弱點。川普即誓言在就任第一天，美國就會退出跨太平洋夥伴協定，而這個誓言也確實做到了。

川普政府是否會劍及履及地變更或退出再平衡戰略所採取的其他措施？最終答案取決於再平衡戰略究竟被視為歐巴馬時代，為了因應中共崛起及重要性日增的亞太而採取之創新倡議，還是為了自然延續美國一貫政策與利益。美「中」經濟安全審查委員會的結論是，歐巴馬總統的再平衡戰略並未根本改變美國目標，亦未大幅迴異於美國傳統外交政策。

然而，美國外交政策傳統究竟為何？

誠如塞斯塔諾維奇(Stephen Sestanovich)之洞見，自第二次世界大戰結束以來，美國外交政策便一直搖擺在過激主義與緊縮立場之間，下一任總統往往致力於因應前朝舊政留下的明顯創傷。前中情局局長泰內特(George Tenet)說出了華府的真實現面，對於每一個行動「總有不對的、相反的過度反應」。例如，歐巴馬極度不願干預敘利亞，可合理解釋為伊拉克與阿富汗戰爭留下的後遺症。

即使歐巴馬的再平衡戰略代表「戰術性調整，而非美國政策的戰略性轉變」(引述自美「中」經濟安全審查委員會報告)，但是我們仍會目睹美國在此區戰略的決定性擺盪。換言之，基於個人與政治因素，儘管仍有新能量注入再平衡戰略下的美國外交政策，川普政府可能還是會忍不住反應過度而在亞太地區採取緊縮立場。川普威脅改變「一個中共」政策，並且與北京展開關稅貿易

戰，或許就是此動向的徵候。較明智的作法是在美「中」關係的正面與負面誘因之間，尋求更穩定的平衡。

從川普酒店眺望的視野

若交易的藝術始於表明立場，則談判本質便在於衡量交易的真正價值。就以美國與中共的例子而言，在整個地緣政治範疇中簡直處於多事之秋。我們不應輕忽此一事實。

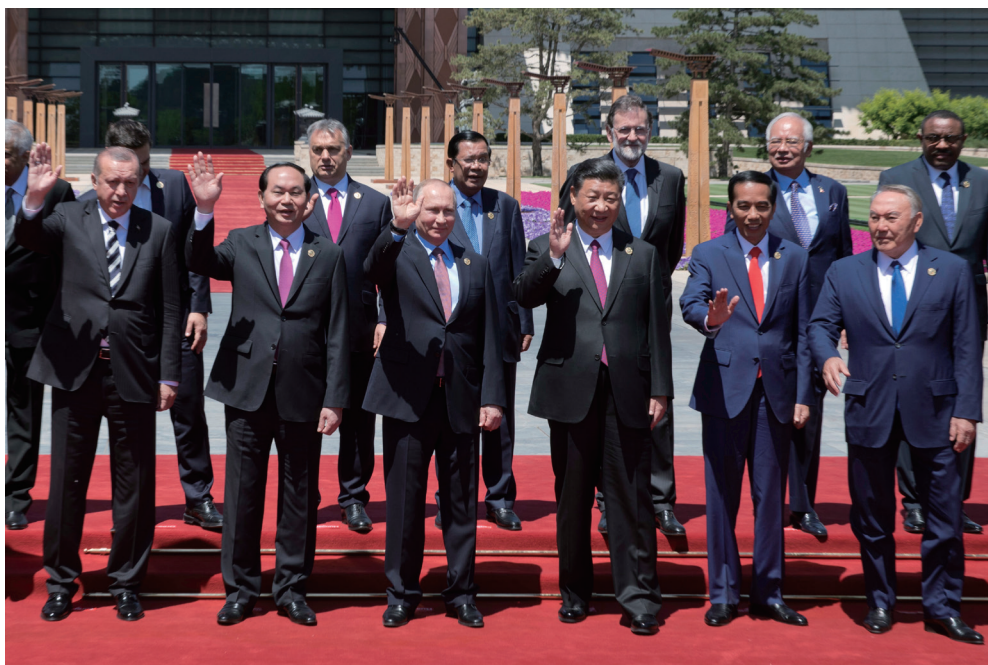
即使在再平衡戰略下，美「中」經濟安全審查委員會指出，此區軍力平衡已向中共傾

斜，偏離美國及其盟友，這主要肇因於中共軍事預算急遽成長。結果，中共自認權力漸增並另謀區域安全與經濟框架。美國涉足此區所造成的緊張關係，則因地緣上接近並威脅中共核心領土利益而愈形加劇。在美國及其盟友共享核心利益的東海和南海，對於中共的步步逼近而堅決反抗更是至關重要。川普在當選後，第一位會晤的他國領導人係安倍晉三，正傳達了關鍵訊息。基於類似脈絡，川普政府應繼續維持航行行動自由，包括與重要盟友合作，以

及將軍事資源移轉至關島等區域性基地。

然而，在其他地區，諸如中亞，美國則應理性遷就與中共交往，如「一帶一路」計畫，該計畫旨在發展運輸基礎設施網，並由北京主導的亞投行(AIIB)挹注資金，亞投行也企圖與亞洲開發銀行(Asian Development Bank)及歐洲復興開發銀行(European Bank for Reconstruction and Development)等建立夥伴關係。筆者曾主持並參與阿富汗空運及後勤會議(Afghanistan Air Cargo and Logistics Conferences)，可證明中亞國家間加強連結的迫切需求。例如，美國可提供北方運輸網(Northern Distribution Network)等倡議之經驗教訓，該倡議係美國國防部力推的後勤系統，從波羅的海和裏海港口，經由俄羅斯、中亞、高加索，連接至阿富汗。

相較之下，川普否決跨太平洋夥伴關係的風險，在於目前並無現成的美國政策替代方案。然而，中共正提出另一項較為粗枝濫造卻野心勃勃的自由貿易協定——「區域全面經濟夥伴



2017年5月於北京召開之「一帶一路」會議，顯示中共逐漸以累積之經濟實力與影響力，左右世界政局。(Source: AP/達志)



中共與俄國的互動關係，將影響美國未來在世界的布局。圖為中共領導人習近平與俄國總統普亭於2016年G20會議中合影。(Source: AP/達志)

協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)。和跨太平洋夥伴協定不同的是，前者不包含勞動升級、智財、或外資保障。儘管如此，一旦區域全面經濟夥伴協定付諸實行，將涵蓋40%的全球貿易及亞太地區的30億人口。美「中」經濟安全審查委員會引用一篇報告，預測跨太平洋夥伴協定若往前推進，將為中國大陸經濟帶來重大損失，但其亦預言一旦區域全面經濟夥伴協定獲得通過，中共將從許多跨太平洋夥伴協定國家取得低關稅優惠，便能避免並超越這些損失。若區域全面經濟夥伴協定通過，而跨太平洋夥伴協定破局，則中共將增加獲益。川普難道願意拱手將此空間讓給北京？

權衡選項時，川普政府必須承認，後冷戰秩序之信條正遭受強大逆風震盪之苦。大西洋共同體提供的穩定正被亞太之不確定性取代。在南海及

網域等共享領域，中共和俄羅斯正瓦解以國際法規範為基礎的秩序。危險的民粹主義正席捲西方世界，此乃川普可體會到的事實。世界貿易組織(WTO)指出，2016年全球貿易的成長速度僅為全球經濟的80%，此乃2001年以降全球化的第一次倒退、1982年以降的第二次倒退。美「中」關係的瘋狂迴轉只會進一步削弱搖搖欲墜的全球經濟，並且可能導致世界強權相互衝突。無法體認國際關係的轉變，將使川普難以採取必要步驟，

維持美國領導地位及全球公共領域安全。

巴拿馬城的川普酒店是拉丁美洲最高的建築，提供俯瞰鄰近運河及一望無際太平洋海景的驚人廣闊視野，迥異於下方街道所能見到的狹隘有限景觀。然而，若僅凝視旅館的鏡子，你眼所見的峭壁仍將一片模糊。隨著川普入主白宮，渠必須體認位高權重者需放遠放大視野，方能清楚洞悉世事。尋求美「中」關係的新平衡——全球政治的未來——端賴高瞻遠矚的見地。

作者簡介

Roncevert Ganon Almond現為華府威克斯集團(The Wicks Group)合夥人暨副總裁，專精美國規章與政策、國際法，以及涉及航太與國家安全事務之政府關係。一直以來，渠為美「中」經濟安全審查委員會及亞洲、歐洲、非洲和拉丁美洲各國政府提供國際法議題之相關建言。

Reprint from *The Diplomat* with permission.