

文揚：美國對華“搖擺戰略”開始效益遞減

奧巴馬四國亞洲行結束了，表面上像是很努力在推進什麼東西，其實更像是擺樣子走過場。

在日本，他宣佈釣魚島適用於日美安保條約，接着在記者會上又補充說“並不是所有的武力衝突，都需要美軍參與”，並重申美國在領土問題上不持立場。

在韓國，他強調說，堅守韓國安全和繁榮的基礎是美國，但同時也公開支持韓中經濟合作。

在馬來西亞，聯合聲明中加入了“依據《聯合國海洋法公約》等國際法”解決爭端，“反對使用武力和進行威嚇”等主張，但他隨後又表示，美國對相關國家在南中國海的領土爭端不持特定立場。

在菲律賓，美菲正式簽署為期 10 年的強化防務合作協議，奧巴馬承諾要“堅定”地守衛菲律賓，但又再次強調，美國的目標不是反制中國、遏制中國。

每一個針對中國的硬的推進，都跟上一個軟的收回，沒有哪個方面一味強硬，強硬到底。

其實還是老一套，一場以中國為“幕後主角”的表演，時間地點人物情節時時變，而故事主題不變，就是二十多年一直持續至今的“搖擺戰略”：在“積極接觸”和“全面圍堵”之間維持平衡。

對中國來說，的確不新鮮了，每隔幾年過來“搖擺”一番，多少有點黔之驢的味道。中國外交部發言人選擇最後一天拋出一句“你來，或者不

來，我就在這裡”，很是淡定。

“積極接觸”和“全面圍堵”，在英語里分別是 Engagement 和 Containment，自 1989 年之後，美國時而偏向前者，時而退向後者，周期性地搖擺，主要是因為這兩方面在美國國內都有各自的政治基礎。歷屆總統根據形勢需要，此時迎合“積極接觸”派，彼時聽從“全面圍堵”派，也選左右逢源，於是被稱作 Congagement，就是包含了全面圍堵內容的積極接觸。

Congagement 的確不是 Containment，所以，歷屆美國總統都公開表示，美國不是要遏制中國。但 Congagement 畢竟又是一個通過遏制和圍堵確保美國在亞太保持優勢的強硬戰略，因此總是會周期性地凸顯出敵對中國的一面。這就是為什麼從中國方面看就是一個時軟時硬的“搖擺戰略”。總體上，這一戰略與冷戰後美國維持單極優勢的全球戰略保持一致，所以，儘管在美國國內也時常受到缺乏長遠目標、過於左右搖擺、流于權宜之計等批評，但一直以來也沒有充足理由做出根本改變。

自克林頓時期以來，美國對中國的 Congagement 一直未離三個方向：一、加強美國在亞太的軍事力量；二、強化美國與盟國和半盟國之間的關係；三、通過限制敏感技術出口減緩中國軍力的增長速度。

從這個角度看，奧巴馬現在做的，無論形式上如何翻新，其實也沒出克林頓、小布什當年的套路，顛來倒去還是以上三個方向。當年的克林頓政府，面對國內的“和平紅利”期望和要求削

減結束之後，美國就將保持自身的單極優勢作為戰略目標，這個目標的前提是：不能再出現如前蘇聯那樣的“對等競爭者”(Peer Competitor)，對於所有潛在的競爭威脅都必須提前加以遏制。但是，這多少有點一廂情願，果真出現了強大的競爭者，而且遏制不住，美國其實也沒辦法。重回兩極對抗，美國無心，也無力。

不僅是在亞太，今天的美國在世界很多地方開出的“協防支票”都是空頭或半空頭，“並不是所有的武力衝突，都需要美軍參與”之語，三分推脫，七分嘆息。

這就意味着，逐漸失去了“全面圍堵”實施能力的 Congagement，已從主動的策略選擇，變成被動的不得已——因為越來越難以強硬到底，所以就越來越積極地接觸，又因為密切接觸的結果是越來越無法超脫，所以又越

來越放棄圍堵的意圖。一個漸行漸遠的過程。

日本人不乏精明。表面上歡呼協防承諾的落實，張揚其“劃時代”意義，但心里清楚，美國的“準備金”不足以支持“協防支票”的隨時兌現。所以，它並沒有特別把這個承諾當回事，表現在決不肯用在 TPP 談判上的讓步作交換。對日本來說，它目前更需要的是美國對解禁“集體自衛權”的支持，因為日本對於美國越來越不得已的“搖擺戰略”也已經受夠了，不願意只作為美國 Congagement 戰略的一個配角被動行事了。它有自己的國內難題和日中關係難題，不太可能一直陪著美國胡亂搖擺，它的目標是要在美中大國博弈中爭得屬於自己的主動權。

但在可預見的將來，美國還將繼續其老一套的“搖擺戰略”，還是會像擺棋子一樣處理與亞太盟友之間的關係，因為越來越沒有選擇。形勢禁勢格之下，總統國務卿的亞洲行哪怕每半年一次，不斷補償、安撫加打氣，也還是一樣，不會有新意，只會越來越暴露出其內在的被動與無奈。

反觀中國，手中卻掌握著最關鍵的因素——時間，隨著中國國力和軍力的持續增長，形勢自然會發生根本性的改變。應對美國的 Congagement 戰略，中國也許根本不用做什麼，效益遞減律一旦開始起作用，時間就自動決定一切了。



忽硬忽軟的奧巴馬，滿是無奈

減國防預算的巨大壓力，仍然堅持將亞太的美軍規模保持在 10 萬人以上；小布什時期，在 2007 年就讓美國部署在亞太的海軍艦船突破了 50%；現在奧巴馬政府又推出以 60% 為目標的軍力“再平衡”，無非是隨着中國軍力增長的水漲船高，前後都一致，沒有本質區別。

在強化同盟關係方面，也是一樣，從克林頓時期至今，美國周期性地強調美日、美韓軍事合作的重要性，深化合作措施，雖然有北朝鮮這個公開的威脅做理由，但在很大程度上也是對華 Congagement 戰略時緊時松的需要。

有觀察家指出，唯一的不同之處在於：當年克林頓和小布什都是先對中國強硬，後來卻變成了“積極接觸”的熱心鼓吹者；而奧巴馬正好相反，前期也熱衷於“積極接觸”，到後期卻越來越強硬。

然而，無論先硬後軟還是先軟後硬，都差別不大，同一個戰略長期毫無新意地重複實施，難免效益遞減。時間長了，無論是對手中國還是盟友各國，其實都已經看到了這個戰略內在的真實困境：之所以總是周期性地搖擺，“全面圍堵”從來沒有當真實施，其實也是不得已。

一方面由於經濟上的相互依存，美國越來越不得不與中國“積極接觸”；另一方面又由於美中實力上的此消彼長，二十多年後的美國，實際上已無力再實行對中國的“全面圍堵”。自冷



題上東盟必須中立，但保持中立並不意味着保持沉默，我們不能保持沉默。”

東盟十個成員國中只有四個與中國有領土爭端，而這四個當中又只有菲律賓和越南與中國有較大爭議，中越菲近日的連串衝突，還涉及到海域戰略意義和大量蘊藏着的能源及礦產資源的爭奪，要中國與長期存在南中國海主權爭議的東盟成員國回歸理性，根據國際法和平解決爭端並不容易，能做的是防範和設法緩解緊張局勢。各方仍應通過多邊會談來嘗試管理好南中國海緊張局勢，但不能期望在峰會上找到解決爭執和衝突的終極方法，也不能期望本區域的長期領土糾紛短期內取得實質性進展。

為期兩天的會議太短，緬甸已避免與中國的密切關係破壞了其作為輪值主席國不偏不倚的立場。兩年前，柬埔寨擔任東盟峰會輪值主席國時，曾被菲律賓和越南譴責偏向緊密盟友北京，激烈爭執導致東盟內部產生裂痕，美國當時也要求柬埔寨改變支持中國的態度，努力推動南中國海行為規範，不過柬埔寨重申“東盟不是裁決主權問題的法庭”。

東盟外長在會議後發表聯合聲明，呼籲涉及糾紛各方保持克制，遵守各項國際法原則，避免動用武力解決爭端。要達成《南中國海行為準則》會是一個漫長的過程，考慮到中國已是東南亞地區越來越重要的經濟夥伴，東盟更是無意激怒中國，北京聲稱擁有該海域全部主權，東盟在如何處理成員國與中國領土爭端問題上，將會持續面對挑戰。雖然聯合聲明內容宣告了本次峰會沒有就這一問題取得重大進展，但就如東盟外長所言，各方應遵守《南中國海各方行為宣言》，先建立一個互信的環境，然後加速完成《南中國海行為準則》的制定，以期把衝突概率降到最低。放眼大局，這是東盟和中國都必須努力達成的目標。(來源：《聯合早報》。)

防範南中國海緊張局勢升級

在過去一個星期，中國、越南和菲律賓再次因南中國海主權引發爭執和衝突。中方說，從 5 月 3 日到 7 日短短五天內，越南派出 35 艘各類船隻對中國保護南中國海石油鑽井平台的船隻進行了 171 次主動的衝撞；越方則說中方船隻撞擊越南船隻並向其發射水炮。菲律賓海警於 5 月 6 日在南沙群島半月礁附近海域截獲正在“偷獵菲律賓珍貴海龜”的中國籍漁船“瓊瓊海 09063 船”及船上的 11 名漁民。

南中國海緊張局勢出現了危險的陸級，這是在美國總統奧巴馬於 4 月 23 日至 29 日訪問日本、韓國、馬來西亞和菲律賓之後，並在第 24 屆東盟峰會於緬甸召開幾天前發生，南中國海問題無可避免成為峰會的焦點。我外交部再次表態，促請各方和平解決爭端，保持克制，避免做出會導致緊張局勢升級的舉動。

美國負責東亞和太平洋事務的助理國務卿拉塞爾上星期四在河內表示，美國對中越之間緊張局勢陸級感到非常擔憂，中國外交部第二天馬上指責美國煽動相關國家採取危險行動，由此加劇了南中國海地區的緊張局勢。美國此前稱中國 5 月 1 日在南中國海爭議水域部署了鑽井平台及護衛船是挑釁行為。

從事態的進展來看，中美對南中國海緊張局勢互相指責對方的聲浪已比過去來得高，中國在南中國海日益加碼的主權伸張行動和態度日趨強硬，引起鄰國對中國進一步擴張海權的憂心，中國嚴厲指責“美方近來在有關海上問題上的一系列罔顧事實、不負責任的錯誤言論助長了一些國家的危險和挑釁的行為”，表明北京方面準備與美國抗衡，以鞏固在該地區的影響力，這讓各方擔心對峙局面可能演變成更加嚴重的衝突。

最新緊張局勢顯露了東盟成員國間存在難以調和的一些分歧，東盟和中國在 2002 年對化解南中國海衝突制定了廣泛原則，儘管各方不時舉行定期會談，在《南中國海各方行為宣言》的貫徹執行方面卻鮮有進展，對中國越來越強勢的海疆主張，十個成員國做出的回應不盡相同。由於東盟所有決定都是協商做出，很難說服成員國對北京採取一致強硬的態度，導致過去幾年來公信力受挫。我外交部長兼律政部長尚穆根在會議後接受媒體訪問時指出：“在這個課



美国 BMD 律师事务所
我们的律师经验丰富，祝您事业马到功成

我们拥有超过 50 位律师的专业团队，能为您提供在商务、房地产、税务、知识产权及证券金融等各个领域的法律服务。

欲了解更多详情，请联系唐永昶律师或徐佳佳律师。

BMD
BRENNAN, MANNA & DIAMOND
ATTORNEYS & COUNSELORS AT LAW

地址：75 East Market Street, Akron, Ohio 44308
网站：www.bmdllc.com

唐永昶律师
电话：216-534-1317
电子邮箱：jtang@bmdllc.com

徐佳佳律师
电话：330-253-9195
电子邮箱：vjxu@bmdllc.com