

歐巴馬的外交遺產

劉世忠
新台灣國策智庫顧問

美國憲法賦予行政、立法與司法三權分立卻也相互制衡，但在近年的政治實踐上，總統權日趨擴張。從小布希藉反恐為名行外交單邊主義，到歐巴馬採取外交相對守勢、重視同盟夥伴分擔責任都是實例。但無論如何，一旦總統任期進入尾聲，都會做出預留外交政績遺產的努力，近來歐巴馬採取一連串外交主動出擊即著眼於此。

上任以來的歐巴馬始終被認為是外交生手，在諸如俄羅斯併吞克里米亞、蠶食烏克蘭危機上僅能聯合歐盟主要國家對普丁進行經濟制裁，強調絕不派兵介入，一度被質疑太過軟弱。後來爆發恐怖組織「伊斯蘭國」（IS）武力擴張，歐巴馬堅持從伊拉克撤軍造成權力真空，被抨擊是造成 IS 擴大的原因，歐巴馬也嚴守不派出地面部隊參戰的底線，讓歐巴馬處理外交事務能力更遭非議。

2014 年 11 月的國會期中選舉，美國選民給歐巴馬一個教訓，繼眾議院之後，執政的民主黨也失去參議院多數，頓時歐巴馬成了準跛鴨總統。但善於主導議程的歐巴馬團隊豈甘任由共和黨掌

控的國會多數於剩於任期內宰割？旋即運用一連串總統的行政權力與外交資源成功移轉焦點。

歐巴馬先是帶著敗選心情前往亞洲進行 2014 年第二度訪問，重頭戲在北京參加亞太經合會（APEC），強化與其盟國的「泛太平洋夥伴協議」（TPP）以制衡中國急欲推動的「亞太自由貿易區與」（FTAAP）與「亞洲基礎設施投資銀行」（AIIB）等倡議。接著與中國國家主席習近平舉行高峰會，簽署包括氣候變遷、科技資訊合作、軍事交流與延長赴美簽證等四項重要協議。再來是前往緬甸敦促民主化進程。最後以在澳洲重申其「亞太再平衡」戰略部署完成總結。

國際情勢也眷顧歐巴馬。國際油價狂瀉，重創以能源出口為大宗的俄國，歐美經濟制裁讓俄國經濟雪上加霜，美國率領的同盟也以密集性空襲暫止 IS 氣燄。

對內，歐巴馬則是在新任國會會期展開前逕自以行政命令宣布改革移民制度。聖誕節前夕，歐巴馬更宣布一項已祕密進行年餘的重大外交協商，即是美

國和世仇古巴的關係正常化。這兩項內外政策皆引發共和黨嚴厲批判，但顯然民意較站在歐巴馬這一邊。此一具有經貿實質利益以及制衡中南美洲反美勢力的外交成果，符合歐巴馬上任以來力促的和解外交，更讓他在外交作為上扳回一城。預期不久後恢復的美國駐哈瓦那大使館，將是歐巴馬卸任前最受人矚目的外交出訪大戲。

當然，美國的外交挑戰依然存在，朝鮮半島、伊朗、以色列與巴勒斯坦都是。但對歐巴馬而言，在最關鍵的時刻做出最精準的外交決定，只要不出現重大外交差錯，將可享有一定外交成就。

對台灣而言，台美關係在歐巴馬任內並未出現重大進展。華府支持台灣參與國際民航組織、宣布幾次不具敏感性的軍售、給予台灣免簽證待遇、恢復台美貿易投資架構協議 (TIFA)、內閣部長訪台等。不過，在諸如提升台灣高層訪問華府以及協助台灣參與更重要國際組織方面未有成果，但馬政府依然自我感覺良好，自詡台美關係是 60 年來最好，實際上應該可以更好。不過，未來應注意習近平今年回訪華府後的美中關係變化，對台灣是否產生不利影響。BT