

100 拜登上任百日 (外交篇)

美國總統拜登的競選承諾之一，是要重塑美國在國際社會的領導地位，亦即放棄前朝政府的「美國優先」主義，修補與盟友關係、參與國際事務；與此同時，拜登亦提出外交政策要服務國內中產的利益，打造「為中產而設的外交政策」。不過專家提醒，拜登兩項外交主義在不同議題上都存在矛盾，不可能貪心地將兩者皆列為優先，拜登政府必須學會減少或放棄涉足每一項國際議題，學懂「管治即抉擇」。



在拜登上任初期的外交政策演說中，所觸及的國際事務甚廣，如應對來自中俄的所謂「獨裁主義」、恢復美國與盟友的合作網絡等，同時又要確保「所有對外的政策，都有考慮到美國工人家庭」的利益。國務卿布林肯在3月發表任內首份重要演說時亦提到，當拜登政府設定外交政策時，會自問：「對美國工人和家庭有什麼意義？對外的行徑如何讓美國在本土更強大？在本土又要怎樣做才能讓美國在外更強大？」

外交取捨難 損經濟勢成話柄

美國外交政策決策者過往都會抱有一個「自負」，就是認為美國有能力同時處理所有國際挑戰，這情況在蘇聯解體後的一段時間尤甚。但現在世界已經不再是美國獨大，多極世界意味美國不能再將資源用於處理所有國際議題，同時美國國內政治兩極化限制了外交政策連貫性，華府債台高築限制了軍費增長，亦意味美國即使要繼續扮演「世界警察」角色，也是有心無力。

以美國眼前的事務為例，若美國期望在烏克蘭與俄羅斯的衝突中為前者護航，便需要放棄為保國內就業而就貿易議題向歐洲盟友施壓；若期望磋商新的伊朗核協議，就不能為求壓低油價或懲罰謀殺記者，

而強硬應對沙特阿拉伯；若要避免美國經濟受打擊，就不應因德俄建設輸氣管而實施制裁，否則可能會面對對方制裁報復。

專家：撤軍回歸理智

智庫「歐洲外交關係協會」研究主任夏皮羅為拜登政府提出兩點建議，就是要學懂「不作為」和「做少一點」。如拜發現時決定在9月前從阿富汗撤軍，夏皮羅認為正好反映，拜登政府開始意識到需要減少對海外事務的承諾，不過華府仍需更進一步，思考哪個國際議題才是真正值得參與。

伊朗核協議是另一例子，歷年多屆共和或民主黨政府在區內舉措，只是令伊朗更堅定研核，亦令區內局勢升溫，夏皮羅認為是時候從伊朗事務中淡出；在中東或非洲等地的「全球反恐戰爭」亦應終結，因為當地的恐怖組織勢力根本無能力威脅美國人。

夏皮羅亦提醒，美國與盟友關係仍然重要，不過需要清楚詮釋如何對美國人有益，貿易、移民、國際科技標準、氣候變化等，便是值得投資的外交議題。 ●綜合報道



對華重對抗輕合作 盟友拒站邊

拜登上場後，美國的對華政策並未完全擺脫前總統特朗普時代單邊做法的影響，雖然拜登政府宣稱對華戰略以「3C」為主，即對抗 (confrontation)、競爭 (competition) 與合作 (cooperation)，不過從首百日施政來看，拜登對華態度似乎是重對抗競爭，不重合作。分析則認為，美國的歐亞地區盟友對於與美國同一陣線抗華始終有顧忌，拜登對華政策未來勢必需要調整，不是減少對抗色彩，就是要回到特朗普時代的單邊主義路線。

中美高層官員首次會談是在拜登上任後近兩個月才舉行，不過會談過程雙方激烈交鋒，顯示美國政府換屆並未重啟中美關係；在安保事務上，美方亦持續介入台海事務。在經濟方面，前朝政府留下的對華關稅尚未撤銷，亦未安排啟動新一輪貿易談判；於科技產業上的競爭意味來得更為濃厚，白宮向國會推銷巨額投資方案時，便多次提及美國需要與中國競爭，防止中國佔據未來科技產

業的領導地位。

氣候合作成唯一希望

目前中美唯一有望合作的範疇，是應對氣候變化，包括在上周四舉行的氣候峰會上，中方亦已表明發達國家對減排及援助其他發展中國家，負有特別責任。

對比前朝的單邊主義，美國盟友普遍歡迎拜登政府重新參與國際事務，不過同時表明無意加入到美中新冷戰之內，這點從國務卿布林肯早前訪韓、日本首相菅義偉訪美，以及美國與歐洲國家的互動可見。事實上，自拜登當選以來，歐盟、日本、韓國、澳洲、新西蘭及東盟，均先後與中國簽訂新的經濟協議，顯示各國根本無意在中美之間選邊站。美國布魯金斯學會分析，對抗與合作本來就存在矛盾，相信隨着時間推移，拜登的對華政策不是變得溫和，就是會回到單邊主義。 ●綜合報道



發「領袖夢」事事插手 難兼顧國人利益

世界警察有心無力 外交衰貪心

也門一名營養不良的嬰孩上月入院接受治療。網上圖片



拜登就任百日主要外交舉動

- 1月20日：拜登就職
- 1月22日：簽署行政命令禁售美加輸油管項目
- 2月2日：緬甸政局突變成為拜登政府首個外交挑戰，拜登定性事件為「政變」



- 2月4日：國務院發表首份外交演說，透露會中止向沙特出售攻擊性軍器，暫停從德國撤軍，揚言「重返世界」
- 2月19日：華府表示願意與伊朗開展核談判，同日正式重返《巴黎協定》
- 2月23日：與加拿大總理杜魯多舉行任內首場外交峰會



- 2月25日：下令空襲敘利亞親伊朗民兵設施，是上任後首個軍事行動



- 3月17日：受訪時稱俄羅斯總統普京是「殺人犯」(killer)，要對方為「干預」美國大選付出代價
- 3月18日：計劃向墨西哥及加拿大「借出」疫苗
- 3月26日：邀請中俄參與全球氣候峰會
- 4月14日：將從阿富汗完全撤軍日期押後至9月11日
- 美國氣候問題特使克里訪問上海，與中方官員討論全球氣候變化，屬拜登上台後，美方首次安排高層官員訪華
- 4月15日：制裁俄羅斯及驅逐10名俄外交官，以報復俄「干預」美國大選
- 4月16日：在白宮會見日本首相菅義偉，首次與外國元首面對面會晤
- 4月22日：全球氣候峰會揭幕，中、美、俄、英、法等40國領導人視像出席
- 4月24日：認定一戰期間奧斯曼帝國內大批亞美尼亞人慘遭殺害事件為「種族滅絕」



歐盟仍憂特朗普主義 觀望美長遠改變

前總統特朗普在任期間實行單邊主義，拜登就任後，一直致力重塑美國與歐盟等盟友的關係。拜登讓美國重返世界衛生組織和《巴黎協定》，以及重啟伊朗核協議談判等舉措，也獲得歐盟歡迎。不過智庫卡內基和平基金會指出，歐盟與美國對發展前景存在分歧，更無法保證特朗普主義不會捲土重來。因此歐盟雖歡迎拜登部分政策，但仍會觀望拜登的長遠改變。分析指出，歐盟在印太地區的初步政策專注於海上安全、貿易和供應鏈，致力實現與亞洲各國關係多元化。 ●綜合報道

除外交政策外，對於美國回歸綜合組織，以及提出全球最低企業稅率計劃，歐盟也表示歡迎，種種跡象表明歐盟尋求重塑戰略自主，調整與美國的合作。不過對於拜登政府主張的「服務中產階級外交政策」，便讓歐盟擔心或會導致如同特朗普「美國優先」的貿易保護主義。

分析還強調，歐盟成員國內部並非意見一致，對於與中國和俄羅斯維持何種關係亦態度不一，尤其中國近年國際影響力與日俱增，這也讓美國拉攏歐盟與中國抗衡時，歐盟會更加審慎考慮。 ●綜合報道

黨爭礙伊核談判 間接會談收效微

拜登其中一項外交政策重點，就是為了讓美國重返伊朗核協議，推動伊朗重返談判桌。在歐盟斡旋下，美伊兩國本月初展開「間接會談」，然而收效甚微，伊朗近日更將提煉濃縮鈾濃度升至60%。卡內基和平基金會分析，美國本是核協議毀約一方，拜登政府要打破國會堅持對伊制裁的阻礙，達成美伊均接受的協議，勢必面臨極大挑戰。

分析認為拜登就任後，美伊得以恢復間接會談，為達成協議帶來希望。然而當伊朗要求美國解除上屆政府所有單方面制裁時，黨爭嚴重的美國國會，卻成為拜登解除制裁的最大阻礙。華府近年對制裁「上癮」，以至明知對方已滿足達成協議的各項條件，都不知如何放寬制裁。

分析強調，拜登若希望達成協議，必須先爭取國會共和黨人的支持，這一點伊朗自然亦看在眼內。事實上美國過往便曾有多次因為國內政治變化，推翻既定外交政策的先例，因此無論拜登向伊朗作出哪些承諾，都難以完全獲得伊朗信任，換言之拜登亦很難從伊朗方面得到更多讓步。除非美國與伊朗國內政治形勢有重大轉變，否則這個死結恐怕短期內都難以解決。 ●綜合報道

