

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 「功能取向」對「關係導向」：比較小布希與歐巴馬政府的馬來西亞政策

Functionalism vs. Partnership: A Comparison of US Foreign Policy toward Malaysia under George W. Bush and Barack Obama

doi:10.30390/ISC.201703\_56(1).0001

問題與研究, 56(1), 2017

Issues & Studies, 56(1), 2017

作者/Author：左正東(Chen-Dong Tso);黃瓊萩(Chiung-Chiu Huang)

頁數/Page：1-30

出版日期/Publication Date：2017/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201703\\_56\(1\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201703_56(1).0001)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 「功能取向」對「關係導向」： 比較小布希與歐巴馬政府的馬來西亞政策

左 正 東

(國立臺灣大學政治學系教授)

黃 瓊 菽

(國立政治大學東亞研究所助理教授)

## 摘 要

美國在小布希與歐巴馬兩任政府主政時期，對馬來西亞的政策出現顯著差異。當前多數文獻以「雙邊—多邊」或「軍事—經濟」的兩組對照作為比較基礎，而本文在具體耙梳兩屆政府在美馬經貿與安全合作的政策異同之後，發現上述兩組對照分析模式有過於簡化之嫌，因此提出以外交取向的本質作為出發點，深入研究小布希與歐巴馬政府對馬政策的異同。以美馬反恐和南海議題上的合作為案例進行分析之後，本文發現小布希政府的對馬政策是功能取向的，因此著重對馬政策的工具性與利益界定，導致雙邊關係發展受限於特定議題的影響而難有進展。與之對照，歐巴馬政府的對馬政策是關係取向的，強調多種議題同時發展，而力求雙邊關係的協調與平衡，所以即便在特定議題存在歧見，但因其對馬政策面向廣泛，終能突破既有限制，成為真正的夥伴關係。

關鍵詞：美馬關係、小布希、歐巴馬、反恐、南海

\* \* \*

## 壹、前 言

近年來美國與馬來西亞關係大幅改善，被視為歐巴馬政府再平衡政策的成功案例。且重視經濟議題和多邊途徑，也是歐巴馬東南亞政策較小布希成功之處。從既有文獻的論述可以發現，在研究美馬關係的發展時，軍事—經濟和雙邊—多邊的兩組對立模式的比較，形成分析小布希與歐巴馬政府東南亞政策對比的主要立論框架。本文主張這樣的分析架構有過於簡化之嫌，必須深入耙梳兩屆政府制定對馬政策的策略邏輯，亦即以兩任政府在外交取向上的差異來進行比較，才能得出更具參考價值的解釋

與分析。

2001 年 911 事件後，小布希政府將擁有眾多穆斯林人口的東南亞，視為反恐第二戰場。馬哈迪響應小布希總統的號召，在國內外積極反恐。隨後巴達威（Badawi Abdullah）繼任馬國首相，致力改善兩國關係，雙方經濟與軍事合作更日益密切。但是，雙方政府依然齟齬不斷，小布希政府對安華案不假辭色，<sup>①</sup>對於小布希發動伊拉克戰爭和以巴衝突，馬國政要更時常公開批評。直到歐巴馬總統於 2009 年 1 月就任後，適逢馬國新任首相納吉（Najib Razak）於 2009 年 4 月就任，兩位新人主政之下，美馬關係快速升溫，彼此惡言相向已不復見。2014 年 4 月歐巴馬訪問馬國首都布城（Putrajaya），這是自 1966 年詹森（Lyndon Johnson）總統以後，美國總統首次訪問馬國。歐巴馬訪馬期間，與納吉共同宣布建立全面夥伴關係，這是歐巴馬任內，繼印尼與越南之後，第三個美國與之建立全面夥伴關係的東南亞國家。此外，雙方承諾致力簽署關務合作協議和移民資訊交換備忘錄，並就雙方於 2012 年簽署的跨國犯罪備忘錄展開首次工作小組會議。同時，美國展開與馬國政府的雙邊諮商，協助馬國加入美國免簽證計畫。<sup>②</sup>

從表面看來，當今美馬關係的大幅改善，是因歐巴馬新政收效之故。但美馬關係的改善，並非始自歐巴馬政府。事實上，小布希與歐巴馬政府都重視東南亞地區，且兩任政府期間，馬國政府也致力於改善美馬關係。值得注意的是，兩個政府重視東南亞的理由各自不同。因此，要分析歐巴馬對美馬關係帶來的改變，就必須一併探討小布希對馬來西亞的政策。為此，本文比較小布希與歐巴馬對馬來西亞的政策，並從兩任政府經營美馬雙邊經濟與軍事合作分別探討。此外，由於兩任政府各自基於反恐和權力平衡而重視東南亞，本文以小布希時代美馬的反恐合作，與歐巴馬時代美馬的南海合作，來比較「反恐」與「再平衡」之下的美國對馬政策。在進入個案比較之前，以下回顧關於美國東南亞政策的研究文獻，作為後續探討的理論基礎。

## 貳、美國的東南亞政策與美馬關係

從冷戰開始以降，美國即在東南亞國際關係扮演極為重為的角色，特別是越戰期間，美國投入大量軍力，也協助其他東南亞盟國對抗其各自內部的共產勢力。然而，隨著越戰結束，美軍撤出中南半島，到冷戰後美國和東南亞國家若即若離，在金融風暴期間，甚至未能伸出援手，任國際貨幣基金會對受災各國提出嚴苛的條件規範。因此，美國的東南亞政策，也被認為缺乏堅定的承諾和長期的規畫。對於此一現象，茂慈（Diane K. Mauzy）和賈伯（Brian L. Job）認為，這是因為越戰症候群（Vietnam

註① 1998 年，馬來西亞發起改革運動的副首相安華被馬國司法單位以雞姦罪逮捕，美國政府強烈譴責，眾議院甚至要求馬國重審安華案。

註② “Joint Statement by President Obama and Prime Minister Najib of Malaysia,” *White House*, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/27/joint-statement-president-obama-and-prime-minister-najib-malaysia>. Accessed on April 25, 2015.

Syndrome) 在冷戰後持續存在，也是因為東南亞沒有發生嚴重問題，美國沒有介入的必要，只有當特定之無預期事件發生，美國才需要回應，約翰霍普金斯大學傑克森 (Karl Jackson) 教授稱之為「善意的忽略」(benign neglect)。<sup>③</sup>白艾莉 (Alice D. Ba) 則指出，此一忽略植根於雙邊關係的結構特質，也就是因為美國傾向於專注其他強權，且東南亞國家在美國缺乏有力的遊說團體參與政策過程。地理上，東南亞距離美國遙遠，心理上，美國多數總統對東南亞缺乏感情，造成華盛頓權力中心對東南亞缺乏注意力。白艾莉主張這種結構的限制，無論是小布希或歐巴馬都很難改變，而兩任政府的差別，不過是言詞與風格上的差別。<sup>④</sup>

小布希政府對東南亞政策被評價為過度的軍事主義，以軍事安全為政策核心，要求區域夥伴或盟友表態支持或反對其全球戰略，而過度強調東南亞政治伊斯蘭的威脅，造成東南亞國家的反美浪潮和此區域伊斯蘭軍事行動的興起。<sup>⑤</sup>其次，短期性思考也造成美國易於忽略東南亞國家的感受，或體察其與美國之間的文化差異，造成雙方的歧見。如小布希宣布澳洲為副警長，引發東南亞部分國家不滿。而小布希過分強調多邊機制的問題解決功能和共同價值，也讓注重共識和妥協的東南亞國家備感疏離。<sup>⑥</sup>另外，缺乏大戰略造成美國對東南亞政策的高度不連續。如學者歐特 (Marvin Ott) 指出，歐巴馬東南亞政策的核心為確保航行自由和美軍輪調駐防，這在 1990 年代皆已提出，卻未能貫徹執行。前者見於 1990 年美國國防部提出的東亞戰略報告，但在 1995 年國防部第二次提出報告時刪除，後者是 1992 年菲律賓停止出借軍事基地後，美國太平洋司令拉爾森 (Charles Larson) 上將所提出的部署多元化構想，他稱為「場所而非基地」(places not bases)，但在歐巴馬上台前，此一構想從未能付諸實行。<sup>⑦</sup>

面對上述的政策盲點，歐巴馬政府改弦更張，對東南亞政策強調其連貫性和一致性，包括簽署友好合作條約 (Treaty of Amity and Cooperation)、派任駐東協大使、和持續召開美國東協高峰會，而國防部發布之 2010 年四年期國防總檢討 (Quadrennial Defense Review)、2010 年白宮發布之國家安全戰略報告、和 2012 年國防部發布之防衛戰略綱領 (Strategic Guideline Review)，皆強調東南亞之重要性。此外，美國也積極參與區域安全合作，包括參與東亞高峰會、東協加 8 國防部長會議、和通過美國一

---

註③ Diane K. Mauzy and Brian L. Job, "U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-Engagement after Years of Benign Neglect," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4 (July-August 2007), p. 623.

註④ Alice Ba, "Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 3 (December 2009), pp. 372-374.

註⑤ Michael J. Montesano and Quek Ser Hwee, "The United States in Southeast Asia: Deepening the Rut?" *Orbis*, Vol. 48, No. 2 (Spring 2004), pp. 322-324; Mark Beeson, "U.S. Hegemony and Southeast Asia: The Impact of, and Limits to, U.S. Power and Influence," *Critical Asian Studies*, Vol. 36, No. 3 (Fall 2004), pp. 452-453.

註⑥ Satu Limaye, "Minding the Gaps: The Bush Administration and U.S.-Southeast Asia Relations," *Contemporary Southeast Asia*, Vol 26, No. 1 (April 2004), pp. 75-77.

註⑦ Marvin C. Ott, "The Imperative for an American Strategy for Southeast Asia," *Foreign Policy Research Institute E-Note*, <http://www.fpri.org/articles/2013/09/imperative-american-strategy-southeast-asia>. Accessed on September 9, 2015.

東協 2011-2015 行動方案，並推動與東協在海事安全、防制核子擴散、反恐等安全議題的合作。如學者陶威廉（William Tow）所言，這反映出華府已認識到，多邊合作和雙邊同盟不會相互排斥，反可相互為用。<sup>⑧</sup>歐巴馬的東南亞政策的另一項改變，是扭轉過去對軍事安全的偏重，同等重視與東南亞的經濟貿易往來。葛瑞翰（Euan Graham）認為，因為東南亞國家非常關切美國是否為本地區提供廣泛使用的公共財，美國政策是否具備超越短期的經濟基礎，因此，歐巴馬不但大力重振美國與東南亞的經貿關係，美國國安高層出訪此地區時，也再三強調美國對東南亞經濟的貢獻，並邀請龐大的商業代表團隨行訪問。<sup>⑨</sup>

當然，這不表示歐巴馬的東南亞政策不重視軍事議題和雙邊聯盟。相反的，歐巴馬提出的亞太再平衡，指標性的行動之一即是派遣海軍陸戰隊前往澳洲達爾文基地輪調訓練。陶威廉將此與參加東南亞多邊機制稱之為歐巴馬的兩手準備，<sup>⑩</sup>而葛瑞翰則認為，這是為了向東南亞國家進行戰略再保證。<sup>⑪</sup>無論如何，這都說明美國在東南亞具有重要的軍事利益，正如瑞特爾（Ely Ratner）的歸納，美國的前進部署是強化其向本地區提供延伸嚇阻（extended deterrence）承諾的可信度，並提升盟邦和夥伴的軍力，及其與美軍的相互協作性，以此防止本地區的強權衝突，讓美國盟邦和夥伴對此放心。<sup>⑫</sup>

不過，前述小布希時代的局限和歐巴馬時代的突破，也不能排除有過度解讀之嫌。如前亞太安全研究所（Asia Pacific Center for Security Studies）研究主任利馬耶（Satu Limaye）即指出，小布希政府早期，美國與東南亞之間關於中國、多邊機制、和反恐策略存在歧異。小布希政府中期有所改善，這是因為結構上美國仍是東南亞國家偏好的安全夥伴，而東南亞國家的國家建立也需要美國的支持。<sup>⑬</sup>同樣的，馬來西亞學者郭清水（Cheng-Chwee Kuik）提醒，歐巴馬時代美國對東南亞的重新重視，是為規避快速崛起的強權所可能帶來的長期地緣政治風險，但也不希望被鎖進任何的區域問題，不希望與中國發生不必要的衝突。這樣的思維，同樣的反映在較小的東協國家身上。所以，雖然美國和東南亞小國愈走愈近，彼此卻沒有發展為全面正式的聯盟以對抗北京政府。<sup>⑭</sup>

總結上述的回顧發現，學者對美國東南亞政策的研究，圍繞在數組重要的相反概念，特別是軍事掛帥－經濟掛帥和雙邊聯盟－多邊機制，而將小布希政府的忽略東南

註⑧ William Tow, "The Eagle Returns: Resurgent US Strategy in Southeast Asia and its Policy Implications," *Policy Analysis*, No. 98 (February 2012), pp. 3-6.

註⑨ Euan Graham, "Southeast Asia in the US Rebalance: Perceptions from a Divided Region," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 3 (December 2013), pp. 308-309.

註⑩ William Tow, "The Eagle Returns: Resurgent US Strategy in Southeast Asia and its Policy Implications," p. 2.

註⑪ Euan Graham, "Southeast Asia in the US Rebalance: Perceptions from a Divided Region," p. 311.

註⑫ Ely Ratner, *Resident Power: Building a Politically Sustainable U.S. Military Presence in Southeast Asia and Australia* (Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2013), pp. 8-10.

註⑬ Satu Limaye, "Minding the Gaps: The Bush Administration and U.S.-Southeast Asia Relations," pp. 90-91.

註⑭ Cheng-Chwee Kuik, Nor Azizan Idris and Abd Rahim Md Nor, "The China Factor in the U.S. 'Reengagement' With Southeast Asia: Drivers and Limits of Converged Hedging," *Asia Politics and Policy*, Vol. 4, No. 3 (July 2012), pp. 316-317.

亞和歐巴馬的重視東南亞，視為軍事／雙邊與經濟／多邊的對比。然而，軍事／經濟為議題領域，固然相對清楚，但兩議題皆偏重於雙邊議題，而各自又有向多邊合作發展的可能性。如美國在東南亞的軍事行動，雙邊與多邊的不同類型同時並存，若論及非傳統安全（如反恐和防擴散），則全球共同行動者遠超過區域和雙邊合作。同樣的，經濟議題可能以雙邊談判，也可能以多邊談判形式處理。因此，軍事－經濟與雙邊－多邊對應，未必如過去研究所呈現的如此簡單。更進一步說，雙邊與多邊之分除了是國際合作的兩種途徑，也可以是國際合作的兩種目標，即兩國合作是為僅限於兩國的目標，或是區域或全球的目標。正如前述有學者提到，小布希忽略東南亞的原因之一是，要求東南亞國家支持美國的全球戰略，<sup>⑮</sup>此不啻意味，以全球目標為導向的政策（而非以東南亞目標為導向的政策）可能造成東南亞國家被美國忽略的心理認知，從而不利於美國與東南亞的交往。最後，美國對東南亞的政策，從來就不是只有軍事或只有經濟，而是兼有軍事和經濟，兩者行動特質與所需預算有顯著差異，要判定某一政府偏重何者，需要更精緻的研究設計，這是過去研究不足之處。

另一方面，研究美馬關係的學者，也有各自不同的理由，認為美馬關係本質沒有改變。內撒度拉（Helen E S Nesadurai）就認為，馬來西亞對美國的政策，從馬哈迪到巴達威沒有改變，都是既追求與美國在功能議題的合作以追求其外交利益，又在敏感議題批判美國以維繫政權在國內的合法性。有關敏感問題的選擇，馬哈迪時代偏重於經濟上抗衡新自由主義，巴達威時代則偏重倡議巴勒斯坦問題的根本解決。兩個時代另一項差別在於馬來西亞對反恐戰爭的重要意義，讓巴達威時代美國對馬國更傾向於諒解和容忍。<sup>⑯</sup>郭清水則認為，從馬哈迪到納吉，馬國對美國的政策無論在政策方向和菁英認知上，都沒有根本改變。一言以蔽之，馬國對美政策就是模糊（ambivalence）和保持與美中之間的等距外交（equidistance），也就是合作但不結盟，以追求利益的極大化，和避免因此被捲入美中對峙的國際結構風險，以及避免與美國結盟造成國內穆斯林社群疏離等政治成本。然而，面對美國對馬國內政的批評，馬哈迪選擇強力回擊，而納吉則更努力強化彼此的合作。<sup>⑰</sup>

本文則主張小布希與歐巴馬政府對馬政策的確有風格的差異，且非僅限於表面的言詞差異，而是反映兩者政策邏輯的取向不同，並由此對兩國關係帶來深刻影響。簡而言之，小布希政府對馬政策聚焦於特定功能，而歐巴馬政府則著重於發展關係。要解析兩國政策取向的差異，本文從個別議題出發，比較兩任政府的主要政策倡議，一方面從政策的推動，可看出其所遵循的途徑偏向於多邊還是雙邊，另一方面也可從其政策成效，比較兩任政府在軍事議題和經濟議題與馬合作的差異，從而能就兩任政府

註⑮ Michael J. Montesano and Quek Ser Hwee, "The United States in Southeast Asia: Deepening the Rut?" pp. 322-324.

註⑯ Helen E.S. Nesadurai, "Malaysia and the United States: Rejecting Dominance, Embracing Engagement," *RSIS Working Papers*, No. 72 (December 2004), pp. 7-8, 19-21.

註⑰ Cheng-Chwee Kuik, "Malaysia's U.S. Policy under Najib: Ambivalence or More?" *RSIS Working Paper*, No. 250 (November 2012), pp. 22-25.

在此二議題之間的偏好，根據政策成果給予客觀的評估。最後，本文挑選兩個最敏感的議題－反恐問題與南海問題，比較小布希與歐巴馬政府與馬來西亞的合作，凸顯不同政策取向對兩國關係帶來的實質影響。

### 參、兩屆政府的美馬貿易合作之比較

在小布希之前，美馬間沒有任何全面的貿易協議，但小布希 8 年任內，馬國與東協其他成員共同與美國簽署貿易投資架構協定 (Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)，也單獨和美國簽署 TIFA，兩國並進入自由貿易協定談判 (Free Trade Agreement, FTA)。<sup>⑧</sup> 2006 年 8 月美國和東協於吉隆坡簽署 TIFA，將 2002 年提出的「東協倡議」計畫 (Enterprise for ASEAN Initiative) 正式付諸法律文件，形成規範美國和東協國家經貿談判的基礎架構。<sup>⑨</sup> 小布希對馬來西亞的貿易政策，比其對東協整體更進一步。2004 年 5 月，美國和馬來西亞簽訂 TIFA。此後，經過三次 TIFA 會談，於 2006 年 3 月 8 日宣布開啓 FTA 談判。2006 年 6 月雙方 FTA 首次談判在檳城舉行。最初，雙方期待於 2007 年 6 月貿易授權法 (Trade Promotion Authority) 到期前完成，不過最終未達成目標。<sup>⑩</sup>

FTA 談判前夕，智慧財產權保護、金融自由化、和開放政府採購，即是美馬貿易談判中美國要馬國讓步的重點。<sup>⑪</sup> 另外，美國交通運輸器材和農產品，馬國仍課以高關稅。因此，擴大交通設備和農產品出口，也是美國的重要目標。<sup>⑫</sup> 談判開始前，馬國對保護智慧財產權已先有所改善，<sup>⑬</sup> 並開放美國牛肉進口。<sup>⑭</sup> 到 2007 年 1 月第 4 回合談判，馬國同意開放汽車保護，換取美國開放紡織市場。同時，馬國雖保留政府採購對

註⑧ “Enterprise for ASEAN Initiative,” *White House*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/14700.htm>. Accessed on October 10, 2015; “Joint Vision Statement on the ASEAN-US Enhanced Partnership, *Association of Southeast Asia Nations*,” <http://www.aseansec.org/17871.htm>. Accessed on October 12, 2015.

註⑨ “US-ASEAN TIFA,” *USTR Website*, [http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/tifa/asset\\_upload\\_file932\\_9760.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/tifa/asset_upload_file932_9760.pdf). Accessed on October 24, 2015.

註⑩ Michael F. Martin, “The Proposed U.S.-Malaysia Free Trade Agreement,” *CRS Report for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2008), pp. 22~30.

註⑪ Paul Gabriel, “Council Meeting to Enhance US-Malaysia Trade,” *The Star*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article1246&lang=en>. Accessed on October 25, 2015.

註⑫ Michael F. Martin, “The Proposed U.S.-Malaysia Free Trade Agreement,” pp. 10~11, 16~17.

註⑬ 美國貿易代表署助理代表魏瑟 (Barbara Weisel) 於 2005 年 10 月訪馬磋商啓動 FTA 一事時，公開讚揚馬國對智財權保護的進步和打擊腐敗。Ashwin Raman, “US Hopes to Conclude FTA with Malaysia,” *The Edge Daily*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article2888&lang=en>. Accessed on October 25, 2015.

註⑭ 2006 年 3 月 7 日 (兩國宣布展開 FTA 談判前一天)，馬國政府宣布解除對 30 個月以下美國牛隻的無骨牛肉和其他牛製品進口禁令。“Portman Welcomes Step by Malaysia to Open Market to U.S. Beef and Beef Products,” *USTR*, [https://ustr.gov/archive/Document\\_Library/Press\\_Releases/2006/March/Portman\\_Welcomes\\_Step\\_by\\_Malaysia\\_to\\_Open\\_Market\\_to\\_US\\_Beef\\_Beef\\_Products.html](https://ustr.gov/archive/Document_Library/Press_Releases/2006/March/Portman_Welcomes_Step_by_Malaysia_to_Open_Market_to_US_Beef_Beef_Products.html). Accessed on October 25, 2015.

土著優惠，但同意適度開放給美國企業參與，和以正面表列開放美國有興趣的電信、金融、快遞、電腦和能源服務。<sup>⑤</sup>然而，雙方並未能在原定的 2007 年 3 月前達成協議。一方面，美方堅持開放政府採購和金融服務業，特別是政府採購；<sup>⑥</sup>另一方面，馬國則抗拒美國要求解除對稻米和菸草的進口限制，<sup>⑦</sup>反對過度嚴苛的藥品專利保護。<sup>⑧</sup>此外，勞工與環境條款，和投資保護與爭端解決機制，也是雙方爭議焦點。<sup>⑨</sup>此後，雖然談判仍斷斷續續進行，但就上述議題雙方仍無共識。

2009 年 11 月，美國向馬來西亞表示，馬國必須考慮參與跨太平洋夥伴協議（Trans-Pacific Partnership, TPP）或放棄美馬雙邊 FTA，美馬雙邊 FTA 的談判至此正式停止。<sup>⑩</sup>整體觀察小布希政府時期的美馬 FTA 談判過程，發現小布希相當重視屬於多邊性質的東協整體，所以不但和馬國進入 FTA 談判，也和東協整體簽署 TIFA。而且，美方堅持智慧財產權保護、金融自由化、和開放政府採購等等條件，並沒有因為要完成 FTA 談判，或為提升雙邊貿易關係，而放棄美國設定的適用於全球的貿易談判條件。換句話說，在與東南亞的貿易談判上，小布希政府無論就談判對象和談判內容，皆具有一定程度的多邊主義色彩。

歐巴馬就任後，美國重心轉向 TPP。其雖為多邊貿易協定，但並非以東協整體為談判對象，與東協所標舉的東協團結或東協中心性有所抵觸。2010 年 7 月馬國獲得 TPP 談判成員同意加入談判，並於 2010 年 10 月正式參與第 3 回合談判。根據馬國貿工部（Ministry of International Trade and Industry）的說明，馬國難以接受的議題，主要還是政府採購、智慧財產權、國有企業、與勞工與環境權四大議題。<sup>⑪</sup>其中最核心的

註⑤ Doug Palmer, "U.S.-Malaysia trade deal possible by March: USTR," *Reuters/Bilaterals*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article6909&lang=en>. Accessed on October 25, 2015.

註⑥ Siti Nurbaiyah Nadzmi, "US looking forward to to seal FTA with Malaysia," *New Straits Times/ Bilaterals*, 13 March 2008, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article11500&lang=en>. Accessed on October 26, 2015.

註⑦ 在 2007 年談判期限即將來到之際，馬國內閣決議稻米和菸草將列為談判的排除名單。Mergawati Zulfakar, "Tobacco, Rice Excluded in FTA Negotiations with US," *The Star/Bilaterals*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article6920&lang=en>. Accessed on October 26, 2015.

註⑧ 在 2007 年談判期限即將來到之際，馬國司法總長公開表示，不會將學名藥納入 FTA 談判範圍。"Attorney-General Defends Generic Medicines Before UN Rights Body," *Bilaterals*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article7070&lang=en>. Accessed on October 28, 2015.

註⑨ "Malaysia - US FTA Negotiations," *Ministry of International Trade and Industry*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article6567&lang=en>. Accessed on October 28, 2015.

註⑩ Rupa Damodaran, "Miti to make decision on Malaysia-US FTA talks soon," *Business Times Malaysia*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article16323&lang=en>. Accessed on October 29, 2015.

註⑪ 除了四大議題之外，還有其他相關的議題，包括政府與外來投資者的糾紛解決機制（State-Investor Dispute Settlement, ISDS）、土著（Bumiputra）權利、中小企業、和香菸控制規範等等。"Brief on the Trans Pacific Partnership," *Ministry of International Trade and Industry*, [http://www.miti.gov.my/cms/storage/documents/1ed/com.tms.cms.document.Document\\_c5ada311-c0a8156f-72160910-3ecfd41/1/TPP %20-%20Briefing%20Notes%20-%20Website%20%28FINALrev1%29.pdf](http://www.miti.gov.my/cms/storage/documents/1ed/com.tms.cms.document.Document_c5ada311-c0a8156f-72160910-3ecfd41/1/TPP%20-%20Briefing%20Notes%20-%20Website%20%28FINALrev1%29.pdf). Accessed on October 29, 2015; Fintan Ng, "Still a Long Way for TPPA," *The Star*, <http://www.thestar.com.my/Business/Business-News/2014/04/26/Still-a-long-way-for-TPPA-Lack-of-awareness-on-the-accord-leads-to-speculation-that-it-will-be-signe/?style=biz>. Accessed on October 29, 2015.



爭議是馬來西亞欲維持以政府採購為主要手段的土著保護政策。<sup>⑳</sup>另外，藥品的智慧財產權保護和政府與外來投資者糾紛解決機制，同樣是馬國認為涉及廣泛而高度敏感的問題。不過，經歷 20 餘回合的談判，直到 2013 年 11 至 12 月的談判，針對智慧財產權和國有企業，TPP 各國之間的歧見總算大幅削減。<sup>㉑</sup>對於這些內容的調整，美國扮演關鍵角色。正如國務卿凱瑞 (John Kerry) 2013 年 10 月在吉隆坡所宣示，美國願意以創意和彈性，協助 TPP 談判成員在期限內達成談判目標。<sup>㉒</sup>2014 年 4 月，歐巴馬訪問馬國時，再度表達會對 TPP 談判中馬國敏感問題展現彈性，而納吉也重申參與 TPP 的決心。<sup>㉓</sup>由此來看歐巴馬政府在談判過程中，已然顯示出與小布希政權在美馬貿易合作上的明顯差異，亦即相對較不注重多邊框架，而重視美馬之間的雙邊關係，也比較能夠接受馬來西亞的特殊要求，並且針對雙邊關係的需求而展示其在談判過程裡的彈性。

## 肆、兩屆政府的美馬軍事合作之比較

美國與馬來西亞的軍事合作始於 1980 年代。最初美國通過「國際軍事教育訓練」(International Military Education and Training) 計畫和「外國軍事銷售信貸」(Foreign Military Sales credit) 計畫，提供馬國軍事援助。雙方在 1984 年簽署「雙邊訓練諮商」(Bilateral Training and Consultation) 協定，奠定美馬安全合作的基礎。<sup>㉔</sup>在該協定架構下，美馬舉行聯合訓練，美國使用柔佛普拉達 (Pulada) 的叢林戰訓學校，也在霹靂州的紅土坎 (Lumut) 和吉隆坡建立海軍維修基地和空軍維修基地。<sup>㉕</sup>此外，美馬聯合軍事演習涵蓋海陸空三軍。海軍方面，始自 1996 年的兩國「海上戰備暨訓練聯合演

註 ㉑ 所謂的土著保護政策即馬來西亞自 1970 年代起採行的新經濟政策；而馬國貿工部長慕斯達法 (Mustapha Mohamad) 數次公開表示，是否簽署 TPP 將依據憲法，若侵害土著權利，馬國不會簽署 TPP。詳見“‘No Progress on TPPA Says Mustapha,’” *ASEAN Investor*, <http://www.asean-investor.com/no-progress-on-tppa-says-mustapha>. Accessed on October 30, 2015.

註 ㉒ “Malaysia Flags Major TPP Outstanding Issues, Says U.S. Needs TPA To Conclude,” *World Trade Online*, <http://insidetrade.com/Inside-Trade-General/Public-Content-World-Trade-Online/malaysia-flags-major-tpp-outstanding-issues-says-us-needs-tpa-to-conclude/menu-id-896.html>. Accessed on October 30, 2015.

註 ㉓ “Press Availability, John Kerry, Secretary of State, Kuala Lumpur, Malaysia,” *Department of State*, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/10/215274.htm>. Accessed on October 30, 2015.

註 ㉔ Stuart Grudgings and Mark Felsenthal, “Malaysia Cites ‘Sensitivities’ as Obama Struggles to Push Trade Pact,” *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/2014/04/27/us-malaysia-usa-ties-idUSBREA3Q05920140427>. Accessed on October 30, 2015.

註 ㉕ 在此協定，美馬雙方於同 (1984) 年成立雙邊訓練諮詢小組 (Bilateral Training and Consultative Group, BiTACG)，但馬國對此小組一直保持秘密，直到 1991 年時任國防部長的納吉才公開承認此一小組的存在。Lily Zubaidah Rahim, *Singapore in the Malay World: Building and Breaching Regional Bridges* (Oxon: Routledge, 2009), p. 101.

註 ㉖ Murray Hiebert, Elina Noor, Gregory Poling and Tham Siew Yean, “From Strength to Empowerment the Next Generation of U.S.-Malaysia Relations,” *Columbia International Affairs Online*, <https://www.ciaonet.org/attachments/21086/uploads>. Accessed on October 2, 2015.

習」(Cooperation Afloat and Training, CARAT)，目的在於提升馬國海軍在災難回應、人道救助、與海事安全的能力，也讓美軍熟悉在地區海域操作。陸軍方面，兩國「短劍出鞘」(Keris Strike) 演習旨在促進兩國軍隊協作和提升馬國陸軍參與維和能力。<sup>③</sup>空軍方面，則有始自 1980 年代的兩國「颶風對抗」(Cope Taufan) 演習。<sup>④</sup>此外，兩國於 1994 年簽署的軍事後勤合作協議 (Acquisition and Cross-Servicing Agreement)，更是奠定兩國軍事合作的制度化基礎。

小布希時代與馬來西亞開展的軍事合作，有循雙邊途徑也有循多邊途徑，且以雙邊途徑為多。雙邊途徑的軍事合作，包括軍艦互訪、武器採購、和能力建立。首先，小布希時代，美軍艦艇造訪馬國港口數量大幅增加，每年約有 15 至 20 艘美國海軍軍艦造訪馬來西亞，這是兩國最顯著的軍事合作項目之一。<sup>⑤</sup>其次，基於雙方於 2005 年再簽署的軍事後勤合作協議，<sup>⑥</sup>馬國向美國購買 F-18/D 戰機，以拉近馬國和新加坡的技術差距。第三，在能力建立，美國於 2004 年派遣海岸警衛隊 (Coast Guard) 到馬國海事警察訓練中心，提供技術分享與訓練協助。在美國協助下，馬國於 2005 年成立海事執法署 (Maritime Enforcement Agency)，並與美國海岸警衛隊繼續合作。<sup>⑦</sup>當然，根據過往協議所進行的軍備補給和人員訓練，在小布希時代仍繼續進行，且規模持續擴大。<sup>⑧</sup>至於多邊途徑的軍事合作，主要是維和訓練，即馬來西亞參與美國於 2005 年成立的全球維和倡議 (Global Peace Operations Initiative)，該倡議由美國國防部主導，負責訓練全球維和部隊，馬來西亞則是創始成員之一。<sup>⑨</sup>至於多邊軍事演習，馬國雖自 1997 年即以觀察員身分參與美軍與區域國家的「黃金眼鏡蛇」(Cobra Gold) 聯合演習，但小布希任內馬國參與並未提升，甚至 2003 年演習馬國還拒絕參與。<sup>⑩</sup>

歐巴馬時代開展的美馬軍事合作，同樣有循雙邊途徑和有循多邊途徑者，而且是雙邊與多邊途徑並重。雙邊途徑的軍事合作，包括建立高層對話機制、能力建立、共

---

註<sup>③</sup> *Ibid.*

註<sup>④</sup> “Cope Taufan 2012,” *Malaysia Flying Herald*, <https://malaysiaflyingherald.wordpress.com/2012/06/04/cope-taufan-2012/>. Accessed on November 4, 2015.

註<sup>⑤</sup> Michael Martin, “U.S.-Malaysia Relations: Implications of the 2008 Elections,” *CRS Report for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2008), pp. 29-30.

註<sup>⑥</sup> 常黎明，「馬來西亞和美國簽署第二個軍事後勤合作協議」，新華網，[http://news.xinhuanet.com/world/2005-05/09/content\\_2936068.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2005-05/09/content_2936068.htm)，檢索日期 2015 年 11 月 6 日。

註<sup>⑦</sup> Pamela Sodhy, “Malaysia-US Relations 2000-2011”, *Strategic and International Studies, Malaysia*, [http://www.isis.org.my/attachments/e-books/Pamela\\_Sodhy\\_Malaysia-US\\_Relations\\_Oct2012.pdf](http://www.isis.org.my/attachments/e-books/Pamela_Sodhy_Malaysia-US_Relations_Oct2012.pdf). Accessed on November 4, 2015.

註<sup>⑧</sup> James Keith, “U.S.-Malaysia Security Relations and the East Asian Region,” *IIP Digital*, [http://malaysia.usembassy.gov/root/pdfs/amspeech\\_041608.pdf](http://malaysia.usembassy.gov/root/pdfs/amspeech_041608.pdf). Accessed on November 4, 2015.

註<sup>⑨</sup> Tom Kelly, “Malaysia: Building U.S. Partnership With a Peacekeeping Powerhouse,” *Dipnote* (Official Blog of Department of State), <http://blogs.state.gov/stories/2013/12/13/malaysia-building-us-partnership-peacekeeping-powerhouse>. Accessed on November 4, 2015.

註<sup>⑩</sup> Kyodo, “Malaysia not to Join U.S.-led Cobra Gold War Games in Thailand,” *Highbeam Business*, <http://business.highbeam.com/435555/article-1G1-96212127/malaysia-not-join-usled-cobra-gold-war-games-thailand>. Accessed on November 4, 2015.

同演習、和基地使用。首先，高層對話機制的代表是自 2009 年起每年舉行的美馬戰略對話 (Malaysia – U.S. Strategic Talks, MUSST)，<sup>④</sup>這是在歐巴馬訪馬時揭露的雙方合作成果。<sup>⑤</sup>其次，美國協助馬國強化東馬的海軍實力。馬國國防部長 2013 年 10 月宣布，馬國將在砂勞越籌建海軍基地，並在東馬建立首支海軍陸戰隊。在籌建海軍陸戰隊過程，馬國會尋求美國協助，美國與馬國討論的協助方式包括人員訓練與交流，以及裝備出售。<sup>⑥</sup>2014 年 4 月，美軍證實會協助馬國建立海軍陸戰隊。<sup>⑦</sup>第三，美馬兩國既有的雙邊演習規模不斷擴大，2014 年 8 月底，雙方聯合舉行馬國首次的兩棲作戰演習。第四，2014 年 9 月，美國海軍作戰部長格林納特 (Jonathan Greenert) 上將透露，2014 年 3 月馬航失聯後美軍曾為搜救在東馬起飛 P-8 巡邏機，而美馬也就美軍使用沙巴空軍基地持續交換意見。<sup>⑧</sup>對此，馬國國防部長回應，雙方沒有任何協議，類似情況需循管道個案決定，<sup>⑨</sup>雖態度保留，但已對基地使用留下空間。在多邊途徑的軍事合作，主要是擴大馬國參與美國主導的聯合軍事演習。美國國防部於 2010 年 6 月，同意在美軍與區域國家的聯合演習「黃金眼鏡蛇」(Cobra Gold) 之中，將馬來西亞參與的地位從觀察員提升為正式成員。<sup>⑩</sup>同時，馬來西亞也首度獲邀參與美國主導的環太平洋軍事演習 (Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC)。<sup>⑪</sup>

附帶一提的是，歐巴馬時代馬國對美國的軍事行動和安全倡議，也積極協助和支持。前者為馬國於 2010 年 7 月派遣 40 人的非戰鬥部隊前往阿富汗，加入紐西蘭駐在喀布爾東北方的重建團隊，<sup>⑫</sup>對於兩國提升軍事合作非常重要。後者為馬國國會於 2010 年 4 月通過戰略貿易法 (Strategic Trade Act)，成為東南亞國家第二個立法管制核

註④ “Sixth Annual Malaysia-U.S. Strategic Talks,” *Embassy of the United States in Malaysia*, [http://malaysia.usembassy.gov/program\\_usmytalk-082714.html](http://malaysia.usembassy.gov/program_usmytalk-082714.html). Accessed on November 4, 2015.

註⑤ 同註②。

註⑥ Rowan Callick, “Malaysia base in area disputed by China,” *The Australian*, <http://www.theaustralian.com.au/news/world/malaysia-base-in-area-disputed-by-china/story-e6frg6so-1226744779452>. Accessed on November 4, 2015.

註⑦ Justin Goldman, “CARAT 2014: Advancing the US-Malaysia Partnership,” *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/06/carat-2014-advancing-the-us-malaysia-partnership/>. Accessed on November 4, 2015.

註⑧ Shannon Tiezzi, “Will Malaysia Host US Spy Planes?,” *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/09/will-malaysia-host-us-spy-planes/>. Accessed on November 10, 2015; Jane Perlez, “Malaysia Risks Enraging China by Inviting U.S. Spy Flights,” *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2014/09/14/world/asia/malaysia-risks-enraging-china-by-inviting-us-spy-flights.html>. Accessed on November 10, 2015.

註⑨ Jennifer Gomez, “No Spy Planes, only Joint Military Training with US, Says Hisham,” *The Malaysia Insider*, <http://www.themalaysianinsider.com/malaysia/article/no-spy-planes-only-joint-military-training-with-us-says-hisham>. Accessed on November 10, 2015.

註⑩ Agence France-Presse, “Malaysia To Join Cobra Gold Military Exercises,” *Defense News*, <http://www.defensenews.com/article/20100603/DEFSECT03/6030301/Malaysia-Join-Cobra-Gold-Military-Exercises>. Accessed on November 10, 2015.

註⑪ AFP, “Malaysia, Thailand Join US-led Exercises,” *China Post*, <http://www.chinapost.com.tw/international/americas/2010/06/27/262357/Malaysia-Thailand.htm>. Accessed on November 11, 2015.

註⑫ 同註⑦。

擴散的國家。<sup>⑤</sup> 2014 年 4 月，歐巴馬訪問馬國時，納吉宣布馬國支持核擴散安全倡議 (Proliferation Security Initiative, PSI) 的登船檢查原則聲明 (Statement of Interdiction Principles)，正式加入核擴散安全倡議。<sup>⑥</sup> 馬國的協助和支持對象，也是美國所主導的多邊行動。

## 伍、小布希時代的反恐合作

小布希時代，美國對馬政策最核心問題，在於爭取馬國對全球反恐的支持。2001 年 911 事件發生後，時任馬國總理的馬哈迪公開呼應小布希的號召，並積極掃蕩國內恐怖主義組織。馬哈迪與小布希於 2002 年 5 月在華盛頓會面，簽署反恐諒解備忘錄 (Memorandum of Understanding on counter-terrorism)。<sup>⑦</sup> 這項協議涵蓋反恐怖活動、軍事防禦、金融相關行業、資訊產業、邊境控管、交通以及法律各個層面。此後，雙方反恐合作快速進展，2002 年 8 月，美國與馬國及其他東些國家在東協區域論壇上，簽署共同打擊國際恐怖主義聯合宣言 (ASEAN - United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism)。2003 年 3 月，美馬在吉隆坡共同召集「會議間東協區域論壇反恐會議」(Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism)，所有東協國家應邀出席。<sup>⑧</sup> 2003 年 8 月，美國與馬來西亞合作在吉隆坡成立東南亞區域反恐中心 (Southeast Asian Regional Centre for Counter-Terrorism, SEARCCT)。該中心旨在促進反恐科技、資訊及訓練的流通，被美國反恐協調代表布萊克 (Cofer Black) 稱之為亞洲反恐能力建設的重要典範。<sup>⑨</sup>

然而，美國對馬國在部分問題不肯合作卻不假辭色；對美國所關切的重要問題，也不時訴諸公開喊話，希冀馬國能迫於壓力而合作。著名的例子是針對巴達威之子嘉馬魯丁 (Kamaluddin Abdullah) 任職的思科密公司 (Scomi Precision Engineering)，協助巴基斯坦製造並運送離心機零組件至利比亞之事，小布希總統於 2004 年 2 月公開指責馬國與巴基斯坦科學家 A.Q. Khan 的核武擴散網絡暗通款曲，希望馬國加強防範核子擴散，特別能夠加入美國推動的核擴散安全倡議 (Proliferation Security Initiative, PSI) 和區域海上安全倡議 (Regional Maritime Security Initiative, RMSI)。對此，馬國

---

註<sup>⑤</sup> Togzhan Kassenova, "1540 in Practice: Challenges and Opportunities for Southeast Asia," *Policy Analysis Brief*, <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/KassenovaPAB611.pdf>. Accessed on November 11, 2015; "A Regional Approach to WMD Nonproliferation in the Asia-Pacific," *Policy Outlook* (Carnegie Endowment for International Peace, August 2012), [http://carnegieendowment.org/files/asia\\_wmd.pdf](http://carnegieendowment.org/files/asia_wmd.pdf). Accessed on November 12, 2015.

註<sup>⑥</sup> 同註<sup>②</sup>。

註<sup>⑦</sup> Bruce Vaughn, "Malaysia: Political Transition and Implications for U.S. Policy," *CRS Report for Congress*, <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/06/13/Malaysia%20Political%20Transition%20and.pdf>. Accessed on February 20, 2015.

註<sup>⑧</sup> Michael Martin, "U.S.-Malaysia Relations: Implications of the 2008 Elections," p. 28.

註<sup>⑨</sup> *Ibid.*

發出強烈抗議。雖然美國副國務卿波頓 (John Bolton) 不久後態度轉圜，表示此事與馬國政府無關。<sup>⑩</sup>不過，美國同時派遣助理國務卿伍爾夫 (John Wolf) 往訪馬國，說服馬國政府加強出口管制。在美國壓力之下，馬國展開調查，逮捕主嫌泰爾 (Buhary Syed Abu Tahir)，並承諾加強管制武器相關物品出口。<sup>⑪</sup>2004 年 3 月，美國太平洋司令法爾戈 (Thomas Fargo) 上將在國會中作證時，提到恐怖主義者可能在麻六甲海峽攻擊船隻或劫持船艦，因應之道之一是以特別部隊或快速艦艇實施海上封鎖。此說被解讀為美國有意在麻六甲海峽設立基地，引發馬來西亞政府和印尼政府不滿。2004 年 6 月香格里拉對話，美國國防部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 強調，美國不會在未徵詢盟邦前即在麻六甲海峽採取行動。隨後法爾戈上將訪問吉隆坡，聲明美國無意在麻六甲海峽設立軍事基地。而馬國政府和印尼政府則表示，歡迎美國加強與沿岸國家的情報及資訊交流、人員訓練、技術支援，以共同維護麻六甲海峽及周邊海域的安全。在此事刺激之下，馬來西亞與新加坡和印尼三國於一個月後展開合作，協同巡弋馬六甲海峽。<sup>⑫</sup>

同樣的，馬國領袖對美國反恐戰爭，不時以言詞批評。2001 年 10 月美國揮軍阿富汗時，馬國在野的伊斯蘭黨 (Party Islam Se Malaysia) 率眾抗議，馬哈迪首次譴責美國的行動殺害無辜的穆斯林。2002 年 9 月，白宮發表國家安全戰略報告 (National Security Strategy)，宣告美國採取先發制人戰爭的權利，馬哈迪公開批評，此舉乃介入他國內政，侵犯他國主權。同時，馬國副首相巴達威也向美國喊話，表示以巴問題和西方國家偏袒以色列，是穆斯林憤怒的根本原因。<sup>⑬</sup>2004 年 6 月香格里拉會議，一向與美友好的副首相納吉也公開表示，強權們當前的反恐策略恐怕無法贏得世界民心。<sup>⑭</sup>2006 年，以色列進攻黎巴嫩，馬來西亞總理與外長皆要求美國立即出面阻止以色列繼續攻擊黎巴嫩，首相巴達威的女婿凱里 (Khairy Jamaluddin) 甚至率領巫統青年團前往當時於吉隆坡召開的東協外交部長會議，向美國國務卿萊斯 (Condoleezza Rice) 表達抗議。到了 2008 年 12 月，以色列發動「鑄鉛行動」(Operation Cast Lead)，對迦薩地區進行連續空襲，導致大規模巴勒斯坦人傷亡。巴達威對此批評美國未能有效制止以色列，馬來西亞境內再度爆發大規模反美運動，呼籲抵制美國貨品和終止與美國的 FTA 談判。<sup>⑮</sup>馬國貿易工業部長，同時也是美馬 FTA 談判代表慕尤丁 (Muhyiddin Yassin)，則於 2009 年 1 月片面宣布，在美國沒有停止支持以色列前，暫停與美國的

註 ⑩ Helen E.S. Nesadurai, "Malaysia and the United States: Rejecting Dominance, Embracing Engagement," p. 19.

註 ⑪ 同註 ⑩。

註 ⑫ Ian Storey, "Malaysia and the United States 2004-2005: The Best of Times?," in Satu Limaye eds., *Special Assessment: The Asia-Pacific and the United States 2004-2005* (Honolulu: Asia-Pacific Center for Security Studies, 2005), p. 6.

註 ⑬ David Capie, "Between a Hegemon and a Hard Place: The 'War on Terror' and Southeast Asian-US Relations," *Pacific Review*, Vol. 2, No. 17 (June 2004), pp. 231-232.

註 ⑭ Michael Martin, "U.S.-Malaysia Relations: Implications of the 2008 Elections," p. 29.

註 ⑮ 同註 ⑩。

FTA 談判。<sup>⑥</sup>

然而，兩方的激烈言詞，並未阻止彼此的反恐合作。雖然小布希任內，馬國沒有參與核擴散安全倡議（PSI），但馬國早在 2003 年 11 月將同意讓巴生港參與美國的貨櫃安全倡議（Container Security Initiative, CSI），2004 年 8 月，Tanjung Pelepas 成爲第二個加入的馬國港口，馬國並與美國國土安全部（Department of Homeland Security, Customs, and Border Protection）簽署備忘錄，讓此二港口參與美國的全球海事安全計畫。<sup>⑦</sup> 2008 年，馬國復同意加入美國的「大港倡議計畫（Megaports Initiative）」，以巴生港（Port Klang）爲據點，設立儀器偵測是否有非法核子原料或輻射物質運送，以預防恐怖分子利用全球海運系統取得原料並製造大規模毀滅性武器或輻射擴散裝置。<sup>⑧</sup> 同時，雖然馬國民間對美國對待伊拉克戰俘嚴詞批評，但兩國仍於 2006 年簽署「司法互助條約」（Mutual Legal Assistance Treaty），讓美馬雙方可以在彼此的司法系統審訊恐怖分子嫌疑犯，同時可以交換證人以及提供審問嫌疑犯的相互協助，該條約在 2009 年生效。<sup>⑨</sup>

## 陸、歐巴馬時代的南海合作

歐巴馬時代，南海問題可說是東南亞地區美國極爲關切的多邊議題。2010 年 7 月美國國務卿希拉蕊在東協區域論壇公開表達美國對南海問題的強烈關切，而馬來西亞是幕後期待美國採取行動的東協成員之一。同年 10 月東協加 8 國防部長會議，馬來西亞與美日韓新越共同行動，表達對南海主權爭議的關切。由於中國反對在多邊機制討論南海問題，而美國則鼓勵以多邊機制處理南海爭議，此二例展現馬國與美國在南海爭議開啓合作。<sup>⑩</sup> 2011 年 11 月東亞高峰會，納吉同樣就南海問題提出看法，呼籲通過多邊機制解決領土爭議，打破中國大陸不希望在多邊場合討論的禁忌。<sup>⑪</sup> 雖然，納吉在與歐巴馬的共同記者會上，只提到支持防制核擴散和支持美軍在阿富汗的戰爭，並未提到南海問題，<sup>⑫</sup> 但美國國務院的內部報告，卻將納吉在東亞高峰會的發言，稱之爲與

註⑥ Michael F. Martin, "The Proposed U.S.-Malaysia Free Trade Agreement," p. 5.

註⑦ Pamela Sodhy, "Malaysian-US Relations," in Abdul Razak Baginda eds., *Malaysia's Foreign Policy: Continuity and Change* (Shah Alam, Malaysia: Marshall Cavendish, 2007), p. 40.

註⑧ 同註⑦。

註⑨ 同註⑦。

註⑩ John Lee, "Malaysia 'Punching above its Weight'...and Finally Hitting the Target," *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2011, No. 1 (2011), pp. 166~167.

註⑪ Jackie Calmes, "Obama and Asian Leaders Confront China's Premier," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2011/11/20/world/asia/wen-jiabao-chinese-leader-shows-flexibility-after-meeting-obama.html>. Accessed on November 12, 2015.

註⑫ "Remarks by President Obama and Prime Minister Najib of Malaysia before Bilateral Meeting," *White House*, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/18/remarks-president-obama-and-prime-minister-najib-malaysia-bilateral-meet>. Accessed on November 12, 2015.

會領袖中除歐巴馬外最好的，因為納吉與美國立場極為一致，強調通過對話和平解決、持續推動行為準則、尊重國際法與適用海洋法、以及通過多邊程序解決領土爭議。而且，納吉以同樣的說法，在東協內部聚會時遊說各國領袖，並獲得幾近共識的回應。<sup>⑦</sup>

隨著美國對南海問題介入日深，甚至公開挑戰北京所提出的九段線主張，<sup>⑧</sup>馬來西亞與美國在南海問題的外交合作，反而趨於低調，甚至時而展現與中國合作的姿態。2012 年 4 月黃岩島事件後，菲國副總統賓內 (Jejomar Binay) 訪問布城時，納吉仍表示支持南海問題基於國際法和平解決，以及通過多邊機制解決。<sup>⑨</sup>不過，2012 年 7 月，東協部長會議期間，東協內部對南海問題看法分歧，主辦國柬埔寨最後決定，該年東協高峰會不發表共同聲明 (joint statement)。<sup>⑩</sup>對於東協高峰會未能著墨南海問題，菲律賓與越南極表失望。此事之後，納吉對南海問題的表述幾乎不再提到「多邊機制」。相反的，納吉在 2013 年 6 月的亞太圓桌會議 (Asia Pacific Roundtable) 上，公開呼籲南海主權聲索國以共同開發資源降低衝突，並且應避免區域外國家介入，這被認為呼應中國的一貫主張，而反對美國介入南海。2013 年 8 月，在接受專訪時，國防部長西山慕丁則以「不能因為你有敵人，你的敵人就是我的敵人」表達馬國不會和美國一樣，將中國視為敵人。<sup>⑪</sup>

儘管 2014 年美馬關係更形強化，但納吉並未因此在外交上，支持美國對中國大陸南海主張的挑戰，或加入菲律賓將南海爭議訴請國際仲裁的行動。2014 年 2 月，菲律賓總統艾奎諾訪問吉隆坡，這是艾奎諾就任近四年首次訪問馬國，對於兩國合作，納吉也正面回應，包括加強情報交換、軍警演習、和設置熱線，但對於南海問題，納吉的表述僅有「依據國際法和平解決」，並未對菲律賓訴請國際仲裁表達口頭或行動的支持。<sup>⑫</sup>4 月下旬歐巴馬訪問大馬，與納吉舉行雙邊會談後所發布的聯合聲明，對於美國所關切的南海航海與飛航自由，雙方雖共同確認其重要性。但對於美國所宣示的主權

註⑦ “Background Brief on Obama Meetings at ASEAN, East Asia Summit,” *IIP Digital*, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/11/20111119142035su0.1164907.html>. Accessed on November 12, 2015.

註⑧ 2010 年時，美國對南海問題的官方立場是在主權爭議保持中立，但願意促進爭議之解決。2012 年黃岩島事件後，中國建立三沙市和駐軍，美國官方聲明首次指責中國的行動造成南海緊張。2014 年 2 月，美國東亞助理國務卿羅素 (Daniel Russel) 更公開表明，中國的九段線主張不符合國際法。M. Taylor Fravel, “U.S. Policy toward the Disputes in South China Sea since 1995,” *RSIS Policy Report*, pp. 6~7, <http://taylorfravel.com/documents/research/fravel.2014.RSIS.us.policy.scs.pdf>. Accessed on April 12 2015.

註⑨ Jerry Esplanada, “Malaysia too Wants Peace in Penatag Shoal,” *Philippine Daily Inquirer*, <http://globalnation.inquirer.net/38389/malaysia-too-wants-peace-in-panatag-shoal>. Accessed on July 20 2014.

註⑩ Guy De Launey, “Has Chinese Power Driven ASEAN Nations Apart?,” *BBC News*, <http://www.bbc.com/news/world-asia-18897855>. Accessed on August 2014.

註⑪ Carl Thayer, “Speak Softly and Carry a Big Stick: What is Malaysia Playing at,” *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/03/speak-softly-and-carry-a-big-stick-what-is-malaysia-playing-at/>. Accessed on May 2, 2014.

註⑫ Manirajan Ramasamy and Norman P. Aquino, “Malaysia’s Najib Seeks Philippine Hotline after Sabah Clashes,” *Bloomberg*, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-02-28/malaysia-s-najib-seeks-philippine-hotline-after-sabah-clashes>. Accessed on January 7, 2015.

歸屬原則「聯合國海洋法 (United Nations Convention on the Law of the Sea)」或所鼓勵的解決爭議途徑 (即國際仲裁)，雙方只強調為各方應遵循的國際法原則之一或和平解決途徑之一。<sup>⑩</sup>另外，共同聲明提到雙方確認南海行為準則宣言 (Declaration on Code of Conduct) 的充分和有效執行非常重要，卻只認知到東協與中國訂定南海行為準則 (Code of Conduct) 有其需要，<sup>⑪</sup>很顯然與美國力推南海行為準則的立場有別，而更接近中國強調的循序漸進，對落實宣言與制定準則同等重視。<sup>⑫</sup>

## 柒、功能取向外交與關係取向外交

從前面的回顧來看，雙邊—軍事與多邊—經濟之分無法概括小布希與歐巴馬對馬政策的差異，而馬國與美國在反恐合作方面有持續進展，在南海議題上卻立場前後搖擺，反映了追尋單邊主義的小布希，也有可能比重視多邊機制的歐巴馬，更能贏得馬國的追隨與合作。對此，本文認為兩任政府對馬政策的差異，並非以雙邊／多邊或軍事／經濟可以區分，而是兩者對馬的政策取向有本質的差異。簡而言之，小布希政府的對馬政策是功能取向，而歐巴馬政府的對馬政策則是關係取向。由於小布希的功能取向，對雙邊關係集中於特定議題，在兩國權力不對稱的結構下，施展壓力可能獲得成果，只是彼此關係難脫距離與懷疑的限制。而由於歐巴馬的關係取向，從多種議題同時發展雙邊關係，且著重整體與平衡，所以即使在特定議題存在歧見，但其對馬政策面向廣泛，不受特定議題牽絆，終能突破既有限制，成為真正的夥伴關係。據此，以下分析並比較兩任政府對馬政策的邏輯與實踐。

首先，小布希政府看待馬國，根據副國務卿阿米塔吉 (Richard L. Armitage) 的說法，是著重其在東南亞和穆斯林世界的發聲能量和領導地位，特別是當時馬國擔任伊斯蘭會議組織 (Organization of Islamic Conferences) 和不結盟國家組織的主席國，又是東協和東亞高峰會的發起國，由於東南亞和穆斯林世界對美國十分重要，美國也因此對馬國具重要利益 (vital interest)。<sup>⑬</sup>這個定位和小布希政府對馬政策的目標，也就是確保馬國對全球反恐的貢獻，<sup>⑭</sup>環環相扣。所以，美國強調，馬來西亞是溫和、高度

註⑩ 對於國際仲裁，雙方的強調加註為在獲得授權下 (as warranted)，顯然是馬國對菲律賓單方向國際仲裁法院提請仲裁有所保留。

註⑪ 同註⑩。

註⑫ 「王毅談『南海行為準則』進程」，中國評論新聞網，<http://hk.crntt.com/doc/1026/6/4/1/102664106.html?coluid=59&kindid=0&docid=102664106>，檢索日期 2015 年 8 月 5 日。

註⑬ Richard L. Armitage, "Remarks at Swearing In of Christopher J. LaFleur, Ambassador Designate to Malaysia," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/s/d/former/armitage/remarks/39467.htm>. Accessed on March 18, 2015.

註⑭ 小布希和馬哈迪與巴達威的首次會面，公開的會談主題都只有反恐。George W. Bush, "Remarks With Prime Minister Mahathir of Malaysia in Photo Opportunity," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2002/10260.htm>. Accessed on May 13, 2013; "Remarks by President Bush and Prime Minister Abdullah Ahmad Badawi of Malaysia in Photo Opportunity," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/34564.htm>. Accessed on May 13, 2013.



發展、民主的伊斯蘭教國家，期待馬來西亞參與伊拉克重建，樂見馬國首相巴達威在伊斯蘭會議組織倡議推進民主和抑制恐怖主義，也希望馬國參與美國在中東推動的發展援助計畫「中東夥伴倡議」(Middle East Partnership Initiative)。<sup>84</sup>

小布希政府的功能取向，展現為清楚的利益界定和政策工具選擇。對於與馬國安全合作，小布希政府認為美國的利益有二，一是爭取馬國參與東南亞和全球反恐和防擴散，<sup>85</sup>二是確保馬六甲海峽安全，防杜海盜和恐怖分子攻擊。<sup>86</sup>至於美國偏好的政策工具，則包括參與共同行動、情報分享、<sup>87</sup>能力建立、和艦艇訪問。<sup>88</sup>而即使重視與馬國的經貿合作，小布希政府也是將其定義為政策工具的一部分而已；一個例證是小布希政府對於美國在馬來西亞的商業利益，表現為官方文件的論述相當有限。<sup>89</sup>2007年5月在駐馬大使的任命聽證會上，被提名人祁錦慕 (James Keith) 甚至對當時仍在進行的美馬 FTA 談判隻字未提。<sup>90</sup>足見小布希政府將經貿合作視做促進美馬反恐合作的政策工具。在兩國反恐合作快速進展時 (2002-2004 年)，美馬之間也簽署 TIFA，並在一年半之內，將 TIFA 升級為 FTA 談判，但美國貿易代表署隨即聲明，美國的目的是要推進廣泛的戰略目標，且雙方皆推崇溫和伊斯蘭的共同價值，因此要特別推動在反恐、安全、反毒、與教育的合作。<sup>91</sup>

只是，無論是安全、貿易、或反恐的合作，雖有顯著進展，但兩國嚴詞相向的情況仍未弭平。誠如前述，巴達威首相任內，其本人、閣員、和其女婿對美國中東政策仍不時公開批評。但從美國的觀點來看，巴達威政府對美批評，較之於馬哈迪政府已大幅減少，為此，駐馬大使羅思德 (Christopher J. LaFleur) 將美馬關係稱之為 (美國在) 東南亞「沒有說出來的最佳故事」(best untold story)。<sup>92</sup>更有趣的是，兩任駐馬大使羅思德和祁錦慕，都在任命聽證會上提到美馬之間不吝於公開表達分歧，也都提到巴達威首相致力於改善關係。不過，羅思德並未提到當時美馬主要分歧為何，看似彼此分歧已成過去。反倒是祁錦慕特別提到美馬兩國在對伊朗制裁問題的分歧，並表示

註 84 Christopher J. LaFleur, "U.S. Malaysian Relations on 'a Positive Path'," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/37271.htm>. Accessed on May 13, 2013.

註 85 Christopher J. LaFleur, "On Common Ground: The U.S. and Malaysia in 2006," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/64031.htm>. Accessed on May 14, 2013.

註 86 同註 84。

註 87 同註 84。

註 88 2002 年 5 月小布希和馬哈迪會面，記者會時小布希即拋出情報交換做為兩國反恐合作的方式，詳見註 83。

註 89 同註 84。

註 90 同註 87、84。

註 91 James R. Keith, "Statement to Senate Committee on Foreign Relations," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/85751.htm>. Accessed on June 20, 2013.

註 92 Michael F. Martin, "The Proposed U.S.-Malaysia Free Trade Agreement," pp. 6-7.

註 93 "U.S.-Malaysia Ties Strong," *Washington Times*, <http://www.washingtontimes.com/news/2006/mar/30/20060330-100830-3727r/?page=all>. Accessed on June 14, 2013.

美國會持續說服馬國停止到伊朗投資，以阻止伊朗發展核武。<sup>94</sup>由此可看出小布希政府重視反恐防擴散議題勝於雙邊關係的政策取向，而且此傾向在小布希後期絲毫未減。但也因為如此，使馬國領袖必須在言詞上強硬以對，以避免在美國施壓下屈服的現實，動搖其國內穆斯林對巫統政權的支持，這點與馬哈迪時代大同小異。但如此強硬的姿態，一方面強化馬國國內的反美民意，一方面也阻礙美國國會對美馬提升關係的支持，從而使兩國關係難脫距離與懷疑的局限之下。

相較之下，歐巴馬政府對馬來西亞的定位固然有其地緣政治的因素（馬國身處亞太地區），但卻不拘於特定功能，而是關係取向的。2010年4月歐巴馬與納吉首度進行雙邊會晤時，即表示馬來西亞的經濟活力、民主、和與美國在安全與多邊議題的合作，是兩國關係的基礎。而此關係也是歐巴馬政府與東協國家加強交往的一環。<sup>95</sup>2010年11月，國務卿希拉蕊首次訪馬時則表示歐巴馬政府自始即將與亞太地區加強交往視為其優先的政策目標，也因此熱切希望與馬國加強雙邊關係，<sup>96</sup>而且美國將馬國定位為期待強化夥伴關係的新興國家，與新加坡、印尼、和中國同等。<sup>97</sup>此一關係取向的政策思維，是歐巴馬政府對東南亞政策的重要驅動力，其目的是修正小布希政府的政策盲點，不再讓美國與東南亞的交往受到緬甸因素的干擾。因此，歐巴馬上台後的首要突破，就是和東協簽署「友好合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation)，以便能參與東協為中心的東亞區域組織。<sup>98</sup>

關係取向的外交政策引領歐巴馬政府從多元議題的合作出發，強調美馬關係的發展，從而鞏固與深化雙邊關係。歐巴馬時代美國與馬國合作的議題，包括打擊海盜、防擴散、反恐戰爭（阿富汗）、民間交往、TPP、到南海問題與軍事採購，涵蓋甚廣。歐巴馬上任之初，打擊海盜（包括亞丁灣的海盜）和防擴散是兩國關係重點，當時馬國新政府成立派外長訪美，希拉蕊邀請馬國參與聯合國所屬的「索馬利亞沿岸海盜問題聯絡小組」(Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia)，<sup>99</sup>而為制裁北韓地下

註 94 同註 94、95。

註 95 “Readout of the President’s Bilateral Meeting with Prime Minister Mohammed Najib Abdul Razak of Malaysia,” *White House*, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/readout-presidents-bilateral-meeting-with-prime-minister-mohammed-najib-abdul-razak>. Accessed on June 15, 2014.

註 96 Hillary Rodham Clinton, “Remarks with Malaysian Foreign Minister Anifah Aman,” *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/11/150321.htm>. Accessed on June 15, 2015.

註 97 William J. Burns, “The United States, Malaysia, and the Asia Pacific,” *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/s/d/former/burns/remarks/2011/178872.htm>. Accessed on June 15, 2015.

註 98 再如 2009 年 5 月希拉蕊首度與馬國外長阿尼法 (Anifah bin Haji Aman) 會晤時，在記者會開始時先表達對翁山蘇姬的關切，接著說明與阿尼法的會談內容，其中第一項內容即是如何強化東協和其他區域制度。Jeffrey Bader, “*Obama and China’s Rise: An Insider’s Account of America’s Asia Strategy*,” (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2012), p. 14; Hillary Rodham Clinton, “Remarks With Malaysian Foreign Minister Y.B. Datuk Anifah bin Haji Aman After Their Meeting,” *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/05/123505.htm>. Accessed on June 15, 2015.

註 99 *Ibid.*

核爆，美國則尋求馬國支持。<sup>⑩</sup> 2010年4月，兩國關係提升最關鍵的一次領袖會晤，雙方首要議題就是防擴散。<sup>⑪</sup> 另一項贏得美國信任的重要舉措，是馬國參與阿富汗反恐戰爭，和其後納吉提倡溫和的伊斯蘭，成為日後美國對馬政策一定要提的兩國關係指標。2010年11月希拉蕊訪問吉隆坡，強調為促進兩國人民與人民之間的相互理解，美國將大力推動民間交往，包括科技合作、醫療合作、和英語教育，此時對於防擴散或反恐合作的倡議，僅是簡單帶過。<sup>⑫</sup> 值得注意的是：雖然強化英語教育是納吉對歐巴馬的建議，但這曾是1970年代美國對馬政策主軸，目的在於藉此加強兩國的民間交往；2010年再提同樣政策，而且是由馬國主動提起，足見歐巴馬以強化雙邊關係為目標的外交政策，獲得馬國積極回應；此外，將雙邊民間交往的重要性提高到超越反恐與防擴散，更可見歐巴馬政府的對馬政策是以關係取向為主，已然跳脫小布希時代功能取向的思維。

關係取向的政策致力於互信，借助友善的公開談話以創造彼此的好感，並適度迴避令對方敏感的議題。對於互信，例如2010年11月希拉蕊在吉隆坡的演講，談到增進互信對美馬關係和再平衡的重要性。<sup>⑬</sup> 同時，美國頻頻對馬國領袖表達肯定之意。除了官式會晤的場面話，比較值得注意的是，與馬哈迪親近而對美立場強硬的副首相穆尤丁甚至曾經公開轉述希拉蕊於2011年稱讚馬國為典範國家（model nation）。<sup>⑭</sup> 2013年5月13日，馬國大選後一週，歐巴馬致電納吉，恭賀國陣勝選，並且隔天白宮即發布消息。<sup>⑮</sup> 這是象徵性的表述，因為美國國務院早在5月7日即已公開承認選舉結果。<sup>⑯</sup> 另外，對於國陣極為敏感的安華案，歐巴馬政府的人權報告書自2010年之後，不再延用小布希時代的「基於政治動機追訴在野黨領袖」（prosecution of a prominent opposition leader on politically motivated charges）來界定安華案。<sup>⑰</sup> 兩國關係之改變，可從馬國對以巴問題幾乎絕少公開批評，<sup>⑱</sup> 以及馬國領袖包括納吉、<sup>⑲</sup> 穆尤丁、和其

註⑩ “Background Briefing on Interagency Delegation Meetings in China and Malaysia,” *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/125781.htm>. Accessed on June 15, 2015.

註⑪ 同註⑩。

註⑫ 同註⑩。

註⑬ 同註⑩; “Testimony of Joseph Yun, Ambassador-Designate to Malaysia Before the Senate Foreign Relations Committee,” *U.S. Senate Committee on Foreign Relations*, [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Yun\\_Testimony3.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Yun_Testimony3.pdf). Accessed on June 15, 2015.

註⑭ Bernama, “US regards Malaysia as model nation: Muhyiddin,” *The Star*, <http://www.thesundaily.my/node/133999>. Accessed on June 15, 2015.

註⑮ John Roberts, “Washington Endorses Malaysian Ruling Party’s Election ‘Victory,’” *World Socialist Web Site*, <https://www.wsws.org/en/articles/2013/05/20/naji-m20.html>. Accessed on June 15, 2015.

註⑯ The Associated Press, “Malaysia opposition to challenge election results,” *Asahi Shimbun*, [http://ajw.asahi.com/article/asia/around\\_asia/AJ201305070102](http://ajw.asahi.com/article/asia/around_asia/AJ201305070102). Accessed on June 15, 2015.

註⑰ “2010 Country Reports on Human Rights Practices: Malaysia,” *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/documents/organization/160468.pdf>. Accessed on June 15, 2015.

註⑱ 如2014年7月以巴衝突升高，12月巴勒斯坦內閣部長級官員在與以色列軍警衝突時死亡，均未見馬國官員如2006-2007年時向美國抗議。

註⑲ 如2014年9月，納吉在和馬來西亞留美學生演講時，表示歐巴馬在聯合國大會稱讚馬國。“Najib Basks in Obama’s Praise at UN,” *Malaysiakini*, <https://www.malaysiakini.com/news/275908>. Accessed on

他巫統領袖，<sup>⑩</sup>都公開轉述美國對馬國的稱讚，不再迴避與美國的親近關係等看出。這是兩國建立戰略夥伴關係的基礎。

由於兩國合作議題廣泛，互信與實質基礎增進，自會避免受單一議題的變化所牽絆，這是為何馬國在南海問題的搖擺並未阻擋兩國關係提升。不過，就南海問題與美馬關係，美國的看法也有所改變。2010年11月，國防部長蓋茨（Robert Gates）訪問馬國時，將兩國對攸關區域繁榮的原則有共同信仰視為推動兩國國防關係發展的動力。<sup>⑪</sup>副國務卿伯恩斯於2011年12月訪馬時，將南海問題歸於美馬在區域制度合作方面的重要任務，並對東亞高峰會與會領袖對南海問題的意見趨近表示振奮。<sup>⑫</sup>然而，從柏恩斯講話之後，美國賦予區域制度的重要性日益降低。<sup>⑬</sup>2013年11月，新任國家安全顧問賴斯（Susan Rice）闡述「再平衡」政策，只簡短提到南海問題，且不再談制度建立，而是強調幫助區域國家相互溝通，鼓勵區域國家採取符合國際法和國際慣例的方式解決分歧，而推動南海行為準則會是好的起點。<sup>⑭</sup>此一轉變的可能原因有二，一是美國自2011年起已正式加入東亞高峰會，這是2009年時美國關注多邊機制的重要目標。另一則是鑒於南海問題僵持不下，2012年東協峰會竟未能通過共同聲明，使美國對於東協處理區域爭議的信心大減。所以，馬國是否支持以多邊途徑解決南海爭議，對美國重要性相對降低。同時，雖然馬國在南海問題的外交聲明立場退縮，但兩國通過雙邊演習、艦艇互訪、和能力建立的軍事合作卻快速進展，這提供美國應對南海變局更有用的保障。換句話說，雖然在多邊場域兩國沒有全面的交集，但

---

June 16, 2015.

註<sup>⑩</sup> 如巫統秘書長東姑阿南（Tengku Adnan），即表示歐巴馬對納吉全力支持，海外關於馬國的負面新聞皆為反對黨之宣傳。“Obama Backs Najib’s Administration, Says Umno Minister,” *The Leaders*, <http://www.theleaders-online.com/home/?p=7411>. Accessed on June 16, 2015.

註<sup>⑪</sup> 這些原則包括商業自由、遵守國際法與國際慣例、全球資源開放（open access to the global commons）、以及衝突的和平解決等。Donna Miles, “Robert Gates Cites New Opportunities for U.S., Malaysia to Engage,” *The SOP*, <http://thesop.org/story/20101109/robert-gates-cites-new-opportunities-for-us-malaysia-to-engage.html>. Accessed on June 17, 2015.

註<sup>⑫</sup> 同註<sup>⑪</sup>。

註<sup>⑬</sup> 2011年11月，白宮國家安全顧問唐尼隆（Tom Donilon）闡述再平衡政策時，即針對南海問題，強調「再平衡」的目標在亞太區域建立規範和規則。但唐尼隆2012年11月對再平衡政策的闡述，則將推動亞洲制度建立列為再平衡的第三項支柱。到2013年3月的講話，則列為第四項支柱；而與新興國家（如馬國）強化夥伴關係，始終位列第二項支柱。Tom Donilon, “America is Back in the Pacific and Will Uphold the Rules,” *Financial Times*, <http://www.ft.com/cms/s/0/4f3febac-1761-11e1-b00e-00144feabdc0.html#axzz4F3U1jU18>. Accessed on June 17, 2015; Tom Donilon, “President Obama’s Asia Policy and Upcoming Trip to the Region,” *Center for Strategic and International Studies*, [http://csis.org/files/attachments/121511\\_Donilon\\_Statesmens\\_Forum\\_TS.pdf](http://csis.org/files/attachments/121511_Donilon_Statesmens_Forum_TS.pdf). Accessed on June 18, 2015; Tom Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” *White House*, <http://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>. Accessed on June 18, 2015.

註<sup>⑭</sup> Susan Rice, “America’s Future in Asia,” *White House*, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>. Accessed on June 18, 2015.

在軍事層面兩國合作則與日俱增，即便不全然符合美方期待，但仍提供美國維護其南海利益的途徑，這在功能導向的政策概念下尚可接受，在關係取向的政策下更應被肯定。

## 捌、結 論

相較於小布希政府，歐巴馬時期美國與馬來西亞的關係大幅改善。本文首先詳究目前學界研究美馬關係發展過程的文獻，再進一步具體比較小布希和歐巴馬時代美國對馬來西亞的政策演變，發現在美馬貿易合作方面，小布希時代因成功簽署美馬 TIFA，似乎在雙邊與多邊層次，成績都比歐巴馬至今尚未能談妥的 TPP 更為顯著。而在安全合作方面，兩屆政府在合作途徑上皆是雙邊與多邊並用，不過歐巴馬主政之下的美馬安全合作成果，比小布希時代略為突出。

就貿易與安全合作兩項議題來看，歐巴馬未必比小布希更重視經濟議題或更仰賴多邊途徑。若再比較小布希時代美馬的反恐合作和歐巴馬時代的南海合作，則發現兩任政府皆極為重視多邊合作的議題。事實上，向來被評為單邊主義的小布希政府，即便在合作過程中與馬國齟齬不斷，卻在反恐議題上持續取得馬國的追隨與合作。反觀以重視多邊機制見長的歐巴馬政府，卻沒有在南海議題上成功取得馬國的支持。

對此，本文進一步觀察到，兩任政府外交政策取向的差異，使得他們在面對馬國合作態度消極時，採取了不同的應對策略。小布希政府的對馬政策是功能取向，而歐巴馬政府的對馬政策則是關係取向。由於小布希的功能取向，在經營雙邊關係時，重心集中於特定議題。在兩國權力不對稱的結構下，美國對馬國施展壓力可能獲得成果，但是彼此關係難脫距離與懷疑的限制。而歐巴馬的對馬政策是關係取向的，從多種議題著手，同時發展雙邊關係，且著重關係整體發展與平衡，所以即便在特定議題上存在歧見，但其對馬政策面向廣泛，比較不會受到特定議題牽絆，並且最終能突破既有限制，而成為真正的夥伴關係。

至於為何歐巴馬政府與小布希政府對馬政策呈現不同取向，有三種可能的臆測。第一，基於歐巴馬與東南亞的個人淵源（歐巴馬曾居住印尼一年），使其看重人際關係的運用。第二，歐巴馬與小布希的全球議程不同。小布希的外交政策有清楚的功能議程—全球反恐，所以其對馬政策聚焦而不重視個別性。相反的，歐巴馬的全球議程則是要矯正小布希之誤，修補美國的名聲，具有相當的關係特質。第三，應對中國崛起，是歐巴馬東南亞政策很重要的驅動力，而中國對東南亞的經營，則是注重與個別國家的儀式性交往互動。可以說，歐巴馬關係取向的對馬政策，正是以對手為師。只是，這並非本文的研究範圍，上述觀點目前仍缺乏足夠的證據支持，有待後續研究探討。另一個與本文相關的理論課題，是近來國關學界興起的關係平衡論。該理論強調國家在各種利益的排列順序上，並非總是以短程的物質性利益（例如安全、政治與經

濟利益) 為優先, 更多時候更重視長程的雙邊關係之維繫與穩定, 因為雙邊關係一旦穩定, 國家對於可預期利益的掌握將更具信心。<sup>⑩</sup>這樣的論點相當符合本文提出的關係取向的外交風格。此亦何以歐巴馬任內的美馬關係更有長足的進步。

不過, 要以美國對馬來西亞的外交政策取向解釋兩國關係的變化仍有其限制。首先, 展現美馬關係提升的指標之一, 是馬國政要大幅減少對美國中東政策的批評。而這和歐巴馬的新中東政策相關, 包括其於 2009 年 6 月的開羅演講, 和美國與以色列之間若即若離的態度, 讓馬國政要無從攻擊。其次, 兩國關係提升除了美國的政策外, 馬國的政策也很重要。納吉上台後的首要任務, 是要在反對黨大勝後的政黨對峙格局下贏得下次選舉。鑒於安華與美國的密切關係, 與美交好不但能促進外資來馬, 還可能鬆動美國對安華的支持。這一點也是歐巴馬對馬國的外交政策取向所不能解釋的部分。當然, 此二限制不會否定本文觀點的說服力, 也就是小布希與歐巴馬對馬來西亞的外交政策取向, 的確有顯著差異, 且此差異對兩個時代的美馬關係帶來深刻影響。至於小布希時代美馬關係的表面衝突與實質合作, 和歐巴馬時代的表面和協與實質分歧, 是否仍有其他因素可供解釋, 特別是納吉對歐巴馬政策的回應, 是否及為何與巴達威對小布希的回應有所不同, 則有待後續研究繼續探討。

\* \* \*

(收件: 104 年 3 月 3 日, 接受: 104 年 9 月 18 日)

---

註<sup>⑩</sup> Chih-yu Shih and Chiung-chiu Huang, "The Balance of Relationship as Chinese School of IR: Being Simultaneously Confucian, Post-Western, and Post-hegemonic," in YongjinZhang and Teng-chi Chang eds., *Constructing a Chinese School (s) of International Relations: Ongoing Debate and Critical Assessment (Worlding Beyond the West)* (New York: Routledge, 2016), pp. 177~191; Chiung-chiu Huang, "Balance of Relationship: the Essence of Myanmar's China Policy," *The Pacific Review*, Vol. 28, No. 2 (March 2015), pp. 189~210.

# Functionalism vs. Partnership: A Comparison of US Foreign Policy toward Malaysia under George W. Bush and Barack Obama

*Chen-Dong Tso*

Professor

Department of Political Science  
National Taiwan University

*Chiung-Chiu Huang*

Assistant Professor

Graduate Institute of East Asian Studies  
National Chengchi University

## Abstract

Since the Obama administration initiated the “Rebalancing toward Asia” policy, development of US-Malaysia relationship has been one of the crucial topics. Many researchers have suggested that Obama’s policy toward Malaysia is more successful than that of Bush’s, and most works have followed the framework of “bilateralism vs. multilateralism” and “security-oriented vs. economy-oriented” to make a strategic comparison. This article examines such frameworks and argues that they are oversimplified to attribute the differences to simple dichotomies. Instead, this article proposes an approach to investigate both administrations’ foreign policy orientations and diverse essences of Bush and Obama’s Malaysia policies. The main argument of this article suggests that Bush’s Malaysia policy is function-oriented, while Obama’s is relationship-oriented. The different orientations of their policies led to the different focus in their attitudes and strategies in

managing the US-Malaysia relationship, which also explains the more successful policy of the Obama administration.

**Keywords:** US-Malaysia Relation, George W. Bush, Obama, Counterterrorism, South China Sea



## 參考文獻

- 「王毅談『南海行爲準則』進程」，中國評論新聞網，<http://hk.crntt.com/doc/1026/6/4/1/102664106.html?coluid=59&kindid=0&docid=102664106>，檢索日期 2015 年 8 月 5 日。
- 常黎明，「馬來西亞和美國簽署第二個軍事後勤合作協議」，新華網，[http://news.xinhuanet.com/world/2005-05/09/content\\_2936068.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2005-05/09/content_2936068.htm)，檢索日期 2015 年 11 月 10 日。
- “2010 Country Reports on Human Rights Practices: Malaysia”, *U.S Department of State*, <http://www.state.gov/documents/organization/160468.pdf>. Accessed on June 15, 2015.
- “A Regional Approach to WMD Nonproliferation in the Asia-Pacific,” *Policy Outlook* (Carnegie Endowment for International Peace, August 2012), [http://carnegieendowment.org/files/asia\\_wmd.pdf](http://carnegieendowment.org/files/asia_wmd.pdf). Accessed on November 12, 2015.
- “Attorney-General Defends Generic Medicines Before UN Rights Body,” *Bilaterals*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article7070&lang=en>. Accessed on October 28, 2015.
- “Background Brief on Obama Meetings at ASEAN, East Asia Summit,” *IIP Digital*, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/11/20111119142035su0.1164907.html>. Accessed on November 12, 2015.
- “Background Briefing on Interagency Delegation Meetings in China and Malaysia,” *U.S Department of State*, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/125781.htm>. Accessed on June 15, 2015.
- “Brief on the Trans Pacific Partnership,” *Ministry of International Trade and Industry*, [http://www.miti.gov.my/cms/storage/documents/1ed/com.tms.cms.document.Document\\_c5ada311-c0a8156f-72160910-3ecfd41/1/TPP%20-%20Briefing%20Notes%20-%20Website%20%28FINALrev1%29.pdf](http://www.miti.gov.my/cms/storage/documents/1ed/com.tms.cms.document.Document_c5ada311-c0a8156f-72160910-3ecfd41/1/TPP%20-%20Briefing%20Notes%20-%20Website%20%28FINALrev1%29.pdf). Accessed on October 29, 2015.
- “Cope Taufan 2012,” *Malaysia Flying Herald*, <https://malysiaflyingherald.wordpress.com/2012/06/04/cope-taufan-2012/>. Accessed on November 4, 2015.
- “Enterprise for ASEAN Initiative,” *White House*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/14700.htm>. Accessed on 10 October 2015.
- “Joint Statement by President Obama and Prime Minister Najib of Malaysia,” *White House*, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/27/joint-statement-president-obama-and-prime-minister-najib-malaysia-0>. Accessed on April 25, 2015.
- “Joint Vision Statement on the ASEAN-US Enhanced Partnership,” *Association of Southeast Asia Nations*, <http://www.aseansec.org/17871.htm>. Accessed on October 12, 2015.
- “Malaysia - US FTA Negotiations,” *Ministry of International Trade and Industry*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article6567&lang=en>. Accessed on October 28, 2015.
- “Malaysia Flags Major TPP Outstanding Issues, Says U.S. Needs TPA To Conclude,” *World*

- Trade Online*, <http://insidetrade.com/Inside-Trade-General/Public-Content-World-Trade-Online/malaysia-flags-major-tpa-outstanding-issues-says-us-needs-tpa-to-conclude/menu-id-896.html>. Accessed on October 30, 2015.
- “Najib Basks in Obama’s Praise at UN,” *Malaysiakini*, <https://www.malaysiakini.com/news/275908>. Accessed on June 16, 2015.
- “No Progress on TPPA Says Mustapha,” *ASEAN Investor*, <http://www.asean-investor.com/no-progress-on-tpa-says-mustapha>. Accessed on October 30, 2015.
- “Obama Backs Najib’s Administration, Says Umno Minister,” *The Leaders*, <http://www.theleaders-online.com/home/?p=7411>. Accessed on June 16, 2015.
- “Portman Welcomes Step by Malaysia to Open Market to U.S. Beef and Beef Products,” *USTR*, [https://ustr.gov/archive/Document\\_Library/Press\\_Releases/2006/March/Portman\\_Welcomes\\_Step\\_by\\_Malaysia\\_to\\_Open\\_Market\\_to\\_US\\_Beef\\_Beef\\_Products.html](https://ustr.gov/archive/Document_Library/Press_Releases/2006/March/Portman_Welcomes_Step_by_Malaysia_to_Open_Market_to_US_Beef_Beef_Products.html). Accessed on October 25, 2015.
- “Press Availability, John Kerry, Secretary of State, Kuala Lumpur, Malaysia,” *Department of State*, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/10/215274.htm>. Accessed on October 30, 2015.
- “Readout of the President’s Bilateral Meeting with Prime Minister Mohammed Najib Abdul Razak of Malaysia,” *White House*, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/readout-presidents-bilateral-meeting-with-prime-minister-mohammed-najib-abdul-razak>. Accessed on June 15, 2014.
- “Remarks by President Bush and Prime Minister Abdullah Ahmad Badawi of Malaysia in Photo Opportunity,” *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/34564.htm>. Accessed on May 13, 2013.
- “Remarks by President Obama and Prime Minister Najib of Malaysia before Bilateral Meeting,” *White House*, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/18/remarks-president-obama-and-prime-minister-najib-malaysia-bilateral-meet>. Accessed on November 12, 2015.
- “Sixth Annual Malaysia-U.S. Strategic Talks,” *Embassy of the United States in Malaysia*, [http://malaysia.usembassy.gov/program\\_usmytalk-082714.html](http://malaysia.usembassy.gov/program_usmytalk-082714.html). Accessed on November 4, 2015.
- “Testimony of Joseph Yun, Ambassador-Designate to Malaysia Before the Senate Foreign Relations Committee,” *U.S. Senate Committee on Foreign Relations*, [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Yun\\_Testimony3.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Yun_Testimony3.pdf). Accessed on June 15, 2015.
- “U.S.-Malaysia Ties Strong,” *Washington Times*, <http://www.washingtontimes.com/news/2006/mar/30/20060330-100830-3727r/?page=all>. Accessed on June 14, 2013.
- “US-ASEAN TIFA,” *USTR Website*, [http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/tifa/asset\\_upload\\_file932\\_9760.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/tifa/asset_upload_file932_9760.pdf). Accessed on October 24, 2015.

- AFP, "Malaysia, Thailand Join US-led Exercises," *China Post*, <http://www.chinapost.com.tw/international/americas/2010/06/27/262357/Malaysia-Thailand.htm>. Accessed on November 11, 2015.
- Agence France-Presse, "Malaysia To Join Cobra Gold Military Exercises," *Defense News*, <http://www.defensenews.com/article/20100603/DEFSECT03/6030301/Malaysia-Join-Cobra-Gold-Military-Exercises>. Accessed on November 10, 2015.
- Armitage, Richard L., "Remarks at Swearing In of Christopher J. LaFleur, Ambassador Designate to Malaysia," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/s/d/former/armitage/remarks/39467.htm>. Accessed on March 18, 2015.
- Ba, Alice, "Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 3 (December 2009), pp. 369~398.
- Bader, Jeffrey, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2012), p. 14.
- Beeson, Mark, "U.S. Hegemony and Southeast Asia: The Impact of, and Limits to, U.S. Power and Influence," *Critical Asian Studies*, Vol. 36, No. 3 (Fall 2004), pp. 452~453.
- Bernama, "US regards Malaysia as model nation: Muhyiddin," *The Star*, <http://www.thesundaily.my/node/133999>. Accessed on June 15, 2015.
- Burns, William J. "The United States, Malaysia, and the Asia Pacific," *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/s/d/former/burns/remarks/2011/178872.htm>. Accessed on June 15, 2015.
- Bush, George W. "Remarks With Prime Minister Mahathir of Malaysia in Photo Opportunity," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2002/10260.htm>. Accessed on May 13, 2013.
- Callick, Rowan, "Malaysia Base in Area Disputed by China," *The Australian*, <http://www.theaustralian.com.au/news/world/malaysia-base-in-area-disputed-by-china/story-e6frg6so-1226744779452>. Accessed on November 4, 2015.
- Calmes, Jackie, "Obama and Asian Leaders Confront China's Premier," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2011/11/20/world/asia/wen-jiabao-chinese-leader-shows-flexibility-after-meeting-obama.html>. Accessed on November 12, 2015.
- Capie, David, "Between a Hegemon and a Hard Place: The 'War on Terror' and Southeast Asian-US Relations," *Pacific Review*, Vol. 2, No. 17 (June 2004), pp. 231~232.
- Clinton, Hillary Rodham, "Remarks with Malaysian Foreign Minister Anifah Aman," *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/11/150321.htm>. Accessed on June 15, 2015.
- Clinton, Hillary Rodham, "Remarks With Malaysian Foreign Minister Y.B. Datuk Anifah bin Haji Aman After Their Meeting," *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/05/123505.htm>. Accessed on June 15, 2015.

- Damodaran, Rupa, "Miti to make decision on Malaysia-US FTA talks soon," *Business Times Malaysia*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article16323&lang=En>. Accessed on October 29, 2015.
- Donilon, Tom, "America is Back in the Pacific and Will Uphold the Rules," *Financial Times*, <http://www.ft.com/cms/s/0/4f3febac-1761-11e1-b00e-00144feabdc0.html#axzz4F3U1jU18>. Accessed on June 17, 2015.
- Donilon, Tom, "The United States and the Asia-Pacific in 2013," *White House*, <http://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>. Accessed on June 18, 2015.
- Donilon, Tom, "President Obama's Asia Policy and Upcoming Trip to the Region," *Center for Strategic and International Studies*, [http://csis.org/files/attachments/121511\\_Donilon\\_Statesmens\\_Forum\\_TS.pdf](http://csis.org/files/attachments/121511_Donilon_Statesmens_Forum_TS.pdf). Accessed on June 18, 2015.
- Esplanada, Jerry, "Malaysia too Wants Peace in Penatag Shoal," *Philippine Daily Inquirer*, <http://globalnation.inquirer.net/38389/malaysia-too-wants-peace-in-panatag-shoal>. Accessed on July 20, 2014.
- Fravel, M. Taylor, "U.S. Policy toward the Disputes in South China Sea since 1995," *RSIS Policy Report*, <http://taylorfravel.com/documents/research/fravel.2014.RSIS.us.policy.scs.pdf>. Accessed on April 12, 2015.
- Gabriel, Paul, "U.S.-Malaysia trade deal possible by March: USTR," *Reuters/Bilaterals*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article6909&lang=en>. Accessed on October 25, 2015.
- Goldman, Justin, "CARAT 2014: Advancing the US-Malaysia Partnership," *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/06/carat-2014-advancing-the-us-malaysia-partnership/>. Accessed on November 4, 2015.
- Gomez, Jennifer, "No Spy Planes, only Joint Military Training with US, Says Hisham," *The Malaysia Insider*, <http://www.themalaysianinsider.com/malaysia/article/no-spy-planes-only-joint-military-training-with-us-says-hisham>. Accessed on November 10, 2015.
- Graham, Euan, "Southeast Asia in the US Rebalance: Perceptions from a Divided Region," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 3 (December 2013), pp. 308-309.
- Grudgings, Stuart and Mark Felsenthal, "Malaysia Cites 'Sensitivities' as Obama Struggles to Push Trade Pact," *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/2014/04/27/us-malaysia-usa-ties-idUSBREA3Q05920140427>. Accessed on October 30, 2015.
- Hiebert, Murray Elina Noor, Gregory Poling and Tham Siew Yean, "From Strength to Empowerment the Next Generation of U.S.-Malaysia Relations," *Columbia International Affairs Online*, <https://www.ciaonet.org/attachments/21086/uploads>. Accessed on October 2, 2015.
- Huang, Chiung-chiu, "Balance of Relationship: the Essence of Myanmar's China Policy," *The Pacific Review*, Vol. 28, No. 2 (March 2015), pp. 189-210.

- Kassenova, Togzhan, "1540 in Practice: Challenges and Opportunities for Southeast Asia," *Policy Analysis Brief*, <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Kassenova/PAB611.pdf>. Accessed on November 11, 2015.
- Keith, James R., "Statement to Senate Committee on Foreign Relations," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/85751.htm>. Accessed on June 20, 2013.
- Keith, James, "U.S.-Malaysia Security Relations and the East Asian Region," *IIP Digital*, [http://malaysia.usembassy.gov/root/pdfs/ambspeech\\_041608.pdf](http://malaysia.usembassy.gov/root/pdfs/ambspeech_041608.pdf). Accessed on November 4, 2015.
- Kelly, Tom, "Malaysia: Building U.S. Partnership With a Peacekeeping Powerhouse," *Dipnote* (Official Blog of Department of State), <http://blogs.state.gov/stories/2013/12/13/malaysia-building-us-partnership-peacekeeping-powerhouse>. Accessed on November 4, 2015.
- Kuik, Cheng-Chwee, "Malaysia's U.S. Policy under Najib: Ambivalence or More?" *RSIS Working Paper*, No. 250 (November 2012), pp. 22~25.
- Kuik, Cheng-Chwee, Nor Azizan Idris and Abd Rahim Md Nor, "The China Factor in the U.S. 'Reengagement' With Southeast Asia: Drivers and Limits of Converged Hedging," *Asia Politics and Policy*, Vol. 4, No. 3 (July 2012), pp. 316~317.
- Kyodo, "Malaysia not to Join U.S.-led Cobra Gold War Games in Thailand," *Highbeam Business*, <http://business.highbeam.com/435555/article-1G1-96212127/malaysia-not-join-us-led-cobra-gold-war-games-thailand>. Accessed on November 4, 2015.
- LaFleur, Christopher J., "On Common Ground: The U.S. and Malaysia in 2006," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/64031.htm>. Accessed on May 14, 2013.
- LaFleur, Christopher J., "U.S. Malaysian Relations on 'a Positive Path'," *U.S. Department of State Archive*, <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/37271.htm>. Accessed on May 13, 2013.
- Launey, Guy De, "Has Chinese Power Driven ASEAN Nations Apart?," *BBC News*, <http://www.bbc.com/news/world-asia-18897855>. Accessed on August 2014.
- Lee, John, "Malaysia 'Punching above its Weight'...and Finally Hitting the Target," *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2011, No. 1 (2011), pp. 166~167.
- Limaye, Satu, "Minding the Gaps: The Bush Administration and U.S.-Southeast Asia Relations," *Contemporary Southeast Asia*, Vol 26, No. 1 (April 2004), pp. 75~77.
- Martin, Michael "U.S.-Malaysia Relations: Implications of the 2008 Elections," *CRS Report for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2008), pp. 1~34.
- Martin, Michael F., "The Proposed U.S.-Malaysia Free Trade Agreement," *CRS Report for*

- Congress* ( Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2008 ), pp. 22~30.
- Mauzy, Diane K. and Brian L. Job, "U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-Engagement after Years of Benign Neglect," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4 ( July-August 2007 ), pp. 622~641.
- Miles, Donna, "Robert Gates Cites New Opportunities for U.S., Malaysia to Engage," *The SOP*, <http://thesop.org/story/20101109/robert-gates-cites-new-opportunities-for-us-malaysia-to-engage.html>. Accessed on June 17, 2015.
- Montesano, Michael J. and Quek Ser Hwee, "The United States in Southeast Asia: Deepening the Rut?" *Orbis*, Vol. 48, No. 2 ( Spring 2004 ), pp. 322~324.
- Nadzmi, Siti Nurbaiyah, "US looking forward to to seal FTA with Malaysia," *New Straits Times/Bilaterals*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article11500&lang=en>. Accessed on October 26, 2015.
- Nesadurai, Helen E.S., "Malaysia and the United States: Rejecting Dominance, Embracing Engagement," *RSIS Working Papers*, No. 72 ( December 2004 ), pp. 7~8, 19~21.
- Ng, Fintan, "Still a Long Way for TPPA," *The Star*, <http://www.thestar.com.my/Business/Business-News/2014/04/26/Still-a-long-way-for-TPPA-Lack-of-awareness-on-the-accord-leads-to-speculation-that-it-will-be-sign/?style=biz>. Accessed on October 29, 2015.
- Ott, Marvin C. "The Imperative for an American Strategy for Southeast Asia," *Foreign Policy Research Institute E-Note*, <http://www.fpri.org/articles/2013/09/imperative-american-strategy-southeast-asia>. Accessed on September 9, 2015.
- Palmer, Doug, "U.S.-Malaysia trade deal possible by March: USTR," *Reuters/Bilaterals*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article6909&lang=en>. Accessed on October 25, 2015.
- Perlez, Jane, "Malaysia Risks Enraging China by Inviting U.S. Spy Flights," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2014/09/14/world/asia/malaysia-risks-enraging-china-by-inviting-us-spy-flights.html>. Accessed on November 10, 2015.
- Rahim, Lily Zubaidah, *Singapore in the Malay World: Building and Breaching Regional Bridges* ( Oxon: Routledge, 2009 ), p. 101.
- Raman, Ashwin, "US Hopes to Conclude FTA with Malaysia," *The Edge Daily*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article2888&lang=en>. Accessed on October 25, 2015.
- Ramasam, Manirajan y and Norman P. Aquino, "Malaysia's Najib Seeks Philippine Hotline after Sabah Clashes," *Bloomberg*, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-02-28/malaysia-s-najib-seeks-philippine-hotline-after-sabah-clashes>. Accessed on January 7, 2015.
- Ratner, Ely, *Resident Power: Building a Politically Sustainable U.S. Military Presence in Southeast Asia and Australia* ( Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2013 ), pp. 8~10.

- Rice, Susan, "America's Future in Asia," *White House*, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>. Accessed on June 18, 2015.
- Roberts, John, "Washington Endorses Malaysian Ruling Party's Election "Victory," *World Socialist Web Site*, <https://www.wsws.org/en/articles/2013/05/20/naji-m20.html>. Accessed on June 15, 2015.
- Shih, Chih-yu and Chiung-chiu Huang, "The Balance of Relationship as Chinese School of IR: Being Simultaneously Confucian, Post-Western, and Post-hegemonic," in Yongjin Zhang and Teng-chi Chang eds., *Constructing a Chinese School (s) of International Relations: Ongoing Debate and Critical Assessment (Worlding Beyond the West)* (New York: Routledge, 2016), pp. 177~191.
- Sodhy, Pamela, "Malaysian-US Relations," in Adbul Razak Baginda eds., *Malaysia's Foreign Policy: Continuity and Change* (Shah Alam, Malaysia: Marshall Cavendish, 2007), p. 40.
- Sodhy, Pamela, "Malaysia-US Relations 2000-2011," *Strategic and International Studies, Malaysia*, [http://www.isis.org.my/attachments/e-books/Pamela\\_Sodhy\\_Malaysia-US\\_Relations\\_Oct2012.pdf](http://www.isis.org.my/attachments/e-books/Pamela_Sodhy_Malaysia-US_Relations_Oct2012.pdf). Accessed on November 4, 2015.
- Storey, Ian, "Malaysia and the United States 2004-2005: The Best of Times?," in Satu Limaye eds., *Special Assessment: The Asia-Pacific and the United States 2004-2005* (Honolulu: Asia-Pacific Center for Security Studies, 2005), p. 6.
- Thayer, Carl, "Speak Softly and Carry a Big Stick: What is Malaysia Playing at," *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/03/speak-softly-and-carry-a-big-stick-what-is-malaysia-playing-at/>. Accessed on May 2 2014.
- The Associated Press, "Malaysia Opposition to Challenge Election Results," *Asahi Shimbun*, [http://ajw.asahi.com/article/asia/around\\_asia/AJ201305070102](http://ajw.asahi.com/article/asia/around_asia/AJ201305070102). Accessed on June 15, 2015.
- Tiezzi, Shannon, "Will Malaysia Host US Spy Planes?," *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/09/will-malaysia-host-us-spy-planes/>. Accessed on November 10, 2015.
- Tow, William, "The Eagle Returns: Resurgent US Strategy in Southeast Asia and its Policy Implications," *Policy Analysis*, No. 98 (February 2012), pp. 3~6.
- Vaughn, Bruce, "Malaysia: Political Transition and Implications for U.S. Policy," *CRS Report for Congress*, <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/06/13/Malaysia%20Political%20Transition%20and.pdf>. Accessed on February 20, 2015.
- Zulfakar, Mergawati, "Tobacco, Rice Excluded in FTA Negotiations with US," *The Star/Bilaterals*, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article6920&lang=en>. Accessed on October 26, 2015.