歐巴瑪主政下台、美、中三邊關係新展望

●郝培芝／台北大學公共行政暨政策學系助理教授

一、歐巴瑪政府的全球戰略調整：緩解、協商合作、交往對話

歐巴瑪當選美國新任總統引起全世界關注，歐巴瑪主政下美、中、台三邊關係是否有新的胎動與變化亦是國人的關切重心。許多人認爲歐巴瑪的當選乃是美國人民對於布希政府時代總體政策不滿的集體反動結果，因此普遍認爲歐巴瑪新任政府應該會走出一條不同於布希政府時代的政策路線。在此脈絡下，對台灣而言，必然會關注歐巴瑪新政府是否進行全球、東亞與兩岸的戰略調整，以及這些調整對台灣可能的衝擊與挑戰。

在全球層面而言，初觀歐巴瑪政府上任迄今以來短暫時間的政策呈現，的確展現出有別於布希政府的修正路線。布希政府在九一一事件後，爲強化美國本土的安全係數，以反恐之名進行單邊主義、先發制人的全球戰略布局，然而布希政府所採取的戰略圍堵，進行直接的軍事干預、甚至發動政權剷除的強硬手段，雖然剷除了部分恐怖主義集團的基礎，暫時遏止了恐怖主義集團的行動，但卻也導致了美國與許多國家與恐怖組織的對立日增，美國的單邊主義行動不僅削弱既有多邊衝突協調機制以及掏空聯合國職掌，而區域衝突緊張也未減反增。歐巴瑪新政府上台必須優先解決美國國內嚴重的經濟衰退問題，才能鞏固其繼續執政的基礎，因此如何以最小成本修復布希政府時代遺留下來的諸多國際政經問題，避免美國再度成爲國際眾矢之的，或被迫必須介入重大國際爭端的「避險」策略應該成爲歐巴瑪政府處理對外關係的主軸，而其總體全球戰略政策思維爲：緩解、協商合作與交往對話。

儘管歐巴瑪政府上任至今時間甚短，但其進行「緩解、協商合作、交往對話」的全球架構調整速度卻相當迅速：歐巴瑪政府上台後立即提出從伊拉克撤軍的時間表，代表對於布希政府伊拉克政策的徹底反動與終極解決；宣佈關閉關達那摩基地黑牢以彰顯對反恐議題的淡化；將美國駐聯合國大使提昇爲內閣閣員，展現重新重視聯合國職能，並修補布希時代因出兵伊拉克導致掏空聯合國職能的嫌隙；向俄國表示願意重新在東歐部署反導彈系統，積極對俄國釋放和解善意；在國會宣示將節能減碳列爲施政重點，釋出

未來可能積極回應「京都議定書」的訊息等等。

而在全球經濟議題上，美國歐巴瑪新政府也積極地以調整全球性架構處理全球經濟議題，其中值得國人關注的是中國角色的變化。二次戰後主導全球經濟的主要國際機制（如G8以及IMF）並無法解決目前的金融危機，而美國本身即是全球金融海嘯問題的一部分，因此全球經濟問題的解決不僅必須依賴傳統的盟邦，更重視一些重要的發展中國家與新興經濟體的參與。其中，作爲美國最大債權國的中國所可能扮演的角色成爲眾所關切，美國希望中國能承擔更大的全球責任，並已經開始接受北京作爲共同管理全球事務的重要夥伴之一。最具體的例子是今年爲改造全球經濟與金融體制的G20高峰會，在英國倫敦召開G20高峰會前，世界銀行總裁佐利克（Robert B. Zoellick）及首席經濟學家兼資深總裁林毅夫聯名在華盛頓郵報發表文章，強調中美兩國應該扮演世界經濟發電機的角色，並成爲共同推進G20的雙引擎，隨後美國新任總統歐巴瑪與中國國家主席胡錦濤在倫敦召開G20高峰會前先舉行G2雙邊正式會面。

儘管歐巴瑪政府在全球政經架構進行修正路線的調整，但在亞洲戰略部署仍維持其既有的政策主軸，但亦作了部分的重點微調。首先在軍事安全戰略部署方面，美日同盟支柱仍是美國東亞安全架構的核心，同時美軍近來強化關島、夏威夷的亞太前進部署戰略，象徵美國仍有預防亞洲軍事衝突介入的戰略部署準備。而今年希拉蕊國務卿首度訪問亞洲一行過程中，則略見美國亞洲政策的部分微調，例如人權議題的淡化，特別重視對東南亞國家（尤其是印尼）的外交關係，以及提昇美中經濟戰略對話層級等。總體而言，美國在亞洲主要關心議題爲北韓問題與中國軍事擴張，兩岸關係並非其優先議題。

儘管美國歐巴瑪新政府進行全球架構的修正路線，但東亞區域戰略並沒有根本性的調整與變化，同時短期來看，美國全球與區域戰略調整也似乎並未影響其兩岸關係的政策主軸，但中國的確比過去具有更多國際影響力與籌碼。

二、美國兩岸關係的政策主軸、演變與挑戰

美國歐巴瑪新政府在兩岸關係上依然延續過去的政策主軸，包括：一個中國原則，三個公報以及台灣關係法，主張不獨不武，台海維持現狀，增進兩岸對話，促進兩岸和平發展以及尊重台灣人民意願。

但隨著台灣馬英九總統新政府的上台，美國評估台灣方面台獨議題明顯冷卻化，兩岸在短期間不會走向對抗及衝突局面，因此台海政策主軸亦從過去避免兩岸爆發衝突的「危機管理」到個別的「議題管理」，尤其是高度攸關美國利益的軍購議題。

雖然兩岸關係在馬總統上任後明顯和緩，但對於台灣而言，所面臨的挑戰在於是否會因兩岸過度熱絡導致美國對於台灣軍事戰略盟友地位鬆動的疑慮，進而對於台灣進行戰略檢討與調整。首先，近來美國政府非常關心台灣軍購的立場與決心，一方面雖然強

調《台灣關係法》仍是美台關係的基石，並會依照《台灣關係法》繼續補實台灣軍備，但另一方面卻有罕見地首度對於《台灣關係法》提出政治條件的新詮釋，美國強調《台灣關係法》是立基於美台之間「享有共同戰略價值」的前提，顯見美國對於台灣新政府的確存有疑慮，擔心台灣與中國正面積極的交往將導致台灣戰略盟友的根本鬆動，台灣形成亞洲的第二個盧武鉉政權，美中台三邊關係將演化為不對等的雙邊關係。美國學者沙特（Robert Sutter）今年2月曾在喬治華盛頓大學研討會公開表示，布希政府時代對於台灣相當友好，簽署了三項重要軍售案，但台灣新政府卻對軍售案遲遲推延，台、美兩國中間的美好關係已經結束，沙特公開要求美國政府進行對台政策檢討，甚至表明美國應不惜放棄台灣。

美國對台政策僅關注於攸關國家利益的特定議題管理，事實上並不能化解台灣戰略盟友地位鬆動的潛在危機，尤其是在台灣主權問題上，美國的袖手旁觀與消極避險政策，將促使台灣問題逐步地進入中國軌道化，並逐漸改變台灣主權的實質內涵。過去儘管形式上美國官方強調「一個中國」原則，但實質上卻是落實「台灣地位未定論」的政策，包括強調台灣問題要尊重台灣人民意願，以及反對中國任何改變台海現狀的企圖（如反分裂法），但是在台灣加入國際組織的議題上，美國似乎無視也無力回應台灣國際參與的逐漸中國宗主化的發展。從今年台灣獲得世界衛生組織觀察員的過程檢視，幾乎已經是確立「兩岸先行協商→中國以母國身份代為申請或協調→台灣不以正式會員國身份的有限參與」的運作模式，此一模式也等同間接承認中國對台灣具有「宗主國」地位，而未來更有可能成為台灣參與其它國際組織的常態模式。事實上如果中國具有對台灣加入各種國際組織的最終決定權，即暗示中國對台灣具有主權管轄的實質效力。

三、美、中、台三角關係變化的未來挑戰

在美、中、台新的三邊關係架構下，未來四年對中國來說是處理台灣問題的重要戰略機遇期並有其歷史急迫感。一方面台灣馬總統新政府上台明顯主張傾中與中國友好，這對中國而言是自李登輝時代以來絕無僅有的最佳狀態，而美國目前限於自身的經濟危機當中，對於兩岸關係似乎也無力出手，加上中國國家主席胡錦濤四年後也要面臨政治交棒，在兩岸關係上要有明顯的正面成績以為其歷史地位加分，因此未來四年中國應該會循序推進兩岸的政經整合進程安排，中國國家主席胡錦濤在去年年底所發表的「胡六點」基本上已經勾勒此一政經整合進程安排的核心思考與政策綱領。

對中國而言，馬政府的上台代表「反獨」的暫時勝利，而未來重心應會放在進一步切割台灣與美國的關係，逐步鬆動台美軍售的架構與實質，因此未來要求美國停止對台軍售將成為下一階段美、中、台三邊關係的可能主要議題。在去年年底中國國家主席胡錦濤所提的「胡六點」特別提及和平協議以及軍事互信機制等議題，目的在於根本鬆動美國對台軍售的正當性基礎。對美國而言，未來若台灣與中國正式簽署所謂的和平協

定，《台灣關係法》中有關提供台灣防禦性武器的正當性基礎將面臨根本的挑戰。另外，未來中國是否會在適當成熟時機再度提出歐洲解除武器禁運，亦值得國人觀察。

而在未來台灣參與國際組織議題上，台灣亦不宜過度樂觀，認爲台灣能夠享有很大的國際空間。中國方面評估台灣未來仍有政黨輪替的可能性，因此中國給予台灣國際參與應有其底線，亦即限於台灣的「實質參與」（如觀察員）而非正式會員國身份，以避免台灣未來再度政黨輪替後，民進黨政府會以既有的正式會員國身份作爲尋求加入其它重要國際組織的敲門磚。同時中國在台灣參與國際組織的方式設定上也會儘可能以每年申請與審核方式，如此中國可以掌有實質控制權。◆