

# 2009年歐胡會凸顯台灣邊緣化的危機

●郝培芝／台北大學公共行政暨政策學系副教授

## 壹、前言

美國歐巴瑪總統於11月中旬進行上任後首次的正式出訪亞洲，訪問了日本、中國、新加坡以及南韓等東亞主要國家，同時在訪問新加坡時也順道出席新加坡亞太經濟合作組織（APEC）領袖高峰會議。觀察此次歐巴瑪總統的首次出訪亞洲可以略窺美國的東亞政策雛形，然對台灣最為重要的是，歐巴瑪總統與中國國家主席胡錦濤進行「歐胡會」發表的美中共同聲明（U.S.-China Joint Statement），明顯地在台灣問題有所退讓與游移，歐胡會凸顯了台灣逐漸邊緣化的潛在危機，值得台灣注意。

## 貳、歐巴瑪總統的亞洲首航

歐巴瑪總統上任後展現對於東亞地區的關注與重視。首先，其國務卿希拉蕊女士上任不久後即選擇亞洲作為第一次出訪的地區，再者，歐巴瑪在就任的頭一年即正式訪問亞洲，亦充分展現對於亞洲地區的重視。

此次歐巴瑪總統的亞洲首航有幾點重要的觀察重點：

第一、中日關係的微妙變化：雖然日本仍為歐巴瑪總統出訪的首站國家，彰顯美日同盟依然為美國亞洲政策支柱的重要象徵意義，但是歐巴瑪總統停留日本時間相對於中國而言為短，尤其日本民主黨政府上台執政後，為美日傳統的戰略合作關係投下可能的變數。長年提倡「脫美歸亞」的民主黨鳩山政府擬採取更趨向亞洲的政策，新任首相鳩山重提小泉首相在2003年的倡議，公開倡導「東亞共同體」概念，嘗試建立與中國等東亞國家更為緊密的關係，並強調與美國建立更平等的戰略合作關係，雙方近來在美軍普天間基地遷移問題上亦有所歧見。

第二、美國的亞太發展藍圖：歐巴瑪總統在新加坡亞太經濟合作組織（APEC）領袖高峰會議上，歐巴瑪宣布美國將啟動加入「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement，簡稱TPP）」談判。泛太平洋戰略經濟

夥伴關係協定」是由亞太經合會成員新加坡、紐西蘭、汶萊和智利（合稱P4）等國於2005年6月APEC部長級會議時完成談判，目的在建構一個亞太地區的自由貿易區。美國歐巴瑪總統正式表態加入此一平台，可視為美國在亞太區域布局的大戰略，顯示美國未來有可能以此協定為核心，以APEC為平台，逐步擴大泛太平洋自由貿易區，以回應日趨蓬勃的東亞區域整合態勢。然而，目前美國國會不再授予行政部門貿易談判授權法案，加之美國內部因高失業率所導致的保護主義壓力，美國是否有能力啟動新的多邊或雙邊自由貿易協定談判仍有待觀察。

### 參、歐胡會與美中共同聲明

歐巴瑪總統此次亞洲之行，訪中之行時間最長（15至18日），也最受到重視。而美國在歐巴瑪總統訪中前，也做出不少政治性動作以營造雙邊和善氣氛，例如刻意迴避與訪美的達賴會見，在東京重申「無意圍堵中國」，強調追求與北京在雙方「共同關切的議題」上「務實合作」（pragmatic co-operation）。

歐巴瑪總統與中國國家主席胡錦濤雙方就經貿、能源、氣候、軍事、金融等各重要議題展開雙邊會晤，但最值得注意的是11月17日雙方領導人簽署了十二年以來的第一份美中共同聲明（U.S.-China Joint Statement）。距離上次以相同類似美中聯合聲明形式則為十二年前的1997年10月，由當時中國國家主席江澤民訪問美國時與柯林頓總統共同發表。此次美國歐巴瑪總統初次訪問中國理應僅是禮貌性的拜會，最後卻必須以共同聲明方式回應，應該是美方應中國的壓力與要求下所做出的政治動作，而且在訪問中國前美中雙方就已經有所默契與協商，台灣是最後被告知的對象。儘管在歐巴瑪訪亞前一週，美國副國務卿史坦伯格（James Steinberg）還指出，美國仍將堅守台灣關係法對台灣軍售的承諾；白宮國家安全會議亞洲事務資深主任貝德（Jeffrey Bader）也強調，歐巴瑪訪問中國大陸不會碰觸台灣地位的問題，但是事實上對於中國而言，這份美中共同聲明的目的之一即是針對台灣，而其內容自然對台灣影響至深。

這份美中共同聲明的發表與內容有三部分值得台灣關注：第一、過去布希總統都盡量不觸及台灣議題，但顯然歐巴瑪總統此次是在中國壓力之下，跟隨中國主導議題之設定且有所表態；第二、中國開始以主權領土完整的論述框架框住台灣問題，並迫使美國背書；第三、美國開始首次觸及兩岸政治談判議題。而上述的第二、三點都是已經間接逾越了台灣關係法以及六大保證（six assurances）的內涵。

在這份美中共同聲明中兩度提及「尊重中國領土與主權的完整，而且雙方均不支持任何勢力破壞這一原則的任何行動」，也提到「期待兩岸加強經濟、政治與其他領域的對話與互動」。而中國方面強調：台灣議題攸關中國主權與領土完整，美國則強調堅持一個中國政策以及美中三公報，而在美中共同聲明中美國未提及對台灣有利的台灣關係法（Taiwan Relations Act，簡稱TRA）。歐巴瑪總統在聯合記者會中亦表示，美國尊重

中國主權及領土完整，雖然隨後在記者會中歐巴瑪有提及台灣關係法，但是歐巴瑪特別強調美國尊重中國的主權和領土完整，而中國又同一時間公開指稱台灣涉及中國領土及主權完整，歐巴瑪總統未能立即反駁與重新定義並作明顯的政治平衡動作，就已經是掉入中國以主權領土完整的論述框架以框住台灣問題，並迫使美國背書的陷阱，儘管事後華府駐台高層人士在台灣澄清說主權領土完整乃是涉及西藏，並非針對台灣，但對台灣傷害已經造成。

另外，過去美國雖然樂見雙邊對話以降低雙方緊張，但過去並不會特別提及政治對話，而此次卻提及政治談判議題，其意義有二：第一、美國已經間接在替中國的「胡六點」背書；第二、美國可能已經準備接受台灣與中國未來進行可能的政治談判或軍事協商。事實上，台灣必須注意近來美國相關智庫關注議題的走向與動作，包括已經有不少美國學者公開撰文探討「兩岸和平協議」的可能性與內容，另外，更有美國主掌外交及軍事的高層官員公開探討兩岸建立軍事信心建立機制的可能性。2009年9月24日，美國副國務卿史坦伯格在華府「新美國安全中心」（Center for a New American Security，簡稱CNAS）舉辦的研討會上演講時公開表示，兩岸若能正面對話為兩岸帶來更密切關係，美國肯定中國政府與台灣對話，並鼓勵兩岸採取步驟，建構「信心建立機制」（confidence building measures，簡稱CBMs）。這是歐巴瑪政府的高層資深官員首次對兩岸「信心建立措施」表達正面看法。隨後美國國防部亞太安全事務助理部長葛雷格森（Wallace C Gregson）在9月28日第八屆「美台國防工業會議」（US-Taiwan Defense Industry Conference）演說也表示，兩岸關係雖改善，但並未展現在軍事對話上，美國鼓勵兩岸「在適當的時間，用彼此同意的方式，考慮在軍事上善意互動」。這些動向都值得台灣關注。

#### 肆、結論：台灣議題——美中戰略的再保證？

此次歐巴瑪訪問亞洲行程的所有公開談話中總是提及美中關係的重要性，甚至在日本演講時，也不避諱地提到美國將強化與中國的軍事合作，歐胡會凸顯的是美中關係的新發展，美國順應中國要求與論述框架發表了十二年以來未見的美中共同聲明，明顯地在台灣問題有所退讓與游移，歐胡會凸顯了台灣逐漸邊緣化的潛在危機。

美國歐巴瑪政府近來嘗試以「戰略再保障」（strategic reassurance）的架構來界定未來美中關係的戰略架構，而台灣應該關切的是，台灣議題特別是美台軍售是否變成會成為美中「戰略再保證」的籌碼。2009年9月美國副國務卿史坦伯格在新美國安全中心就歐巴瑪政府關於「美中關係的設想」發表演講，並提出「戰略再保證」（strategic reassurance）的戰略構想。美國希望中國保證未來中國的發展不以他人的安全和福祉為代價，這是建立戰略性保障的「關鍵性相互約定」，「而維護這項條件必須成為美中關係的重點」，並希望聲稱此一過程不應受到意外事件及「美國對台軍售」的干擾

(interruption)。但是 2009 年 10 月，中共中央軍委副主席徐才厚訪美，雙方達成加強人員與艦艇交流等多項共識，而中國關注的焦點在於「對台軍售」，希望美國能減少對於台灣軍售以符合「八一七公報」的精神。尤其，台灣一致非常關注的 F-16C/D 案近來據聞美國受到北京強大壓力，顯然中國已經把美台軍售視為是美中戰略保證的交易談判籌碼，如果美國不願在對台軍售議題上有所退讓，也許就必須在其他議題上有所退讓，歐胡會美國所展現的退讓與游移也許就是個明顯的徵兆，台灣仍應持續觀察與注意。◆