

對歐巴馬兩岸政策的反思——台灣觀點*

翁明賢

淡江大學國際事務與戰略研究所副教授

摘要

本文從台灣的觀點分析甫就任的美國總統歐巴馬的兩岸政策，本文認為歐巴馬的全球戰略布局考量下，可以從中觀察他對中國的態度，以及未來兩岸政策的發展趨勢。基本上，未來的美中關係將會提升他的戰略層次，而美台關係應該不會超越以往小布希總統時代。主要研判的根據基於美國內部金融危機尚未解決的狀況下，維持台海和平穩定的現狀，為其最重要的戰略考量。本文主要關切的議題在於美中兩方在台海的戰略目標底線為何，必須考量那些影響因素，台灣應該有哪些因應的思維。是以，本文先分析美國智庫的政策建議、美國新政府的大戰略選擇、歐巴馬的兩岸政策趨向、台灣對美國兩岸政策的敏感性、台灣關切歐巴馬的國際戰略布局，最後，提出本文的結語。

關鍵字：美中關係、東亞政策、美台關係、全球戰略

* 本文撰述過程中，東吳大學政治所兼任助理教授李黎明博士協助資料收集，並提供相關論點，特此一併感謝。

壹、前言

在歐巴馬（Barack Obama）上任前夕，紛見許多專家智庫對美國新政府的政策建言。這些觀點與建議，雖然各自有其背景及理念，但大致均能抓住當前國際性的迫切議題。歐巴馬的大政方針與戰略選擇的方向，以及距離這些建議有多近或多遠，似乎就是一個觀察分析的參考指標。本文，列舉兩項政策建議，以作為評估歐巴馬新政的戰略選擇傾向。一般而言，該兩項政策建議應具有一定程度的議題範圍的代表性。

自歐巴馬的全球戰略佈局之中，可以觀察其對中國的態度以及兩岸政策的趨向。大致而言，美、中關係將會提升，而美、台關係至少不會超越以往，但歐巴馬的基本大戰略意圖是，在美國內部危機尚未解決的處境中，欲能先繼續維持台海的和平現狀。

在上述情況下，本文主要關切的問題是，在未來美、中兩方戰略目標較勁過程中，雙方的底線在哪裡？有哪些影響因素是必須先行考量的？關於前者，界定相當不易。本文的討論，係置於後一項問題範圍。是以，本文先分析美國智庫的政策建議、美國新政府的大戰略選擇、歐巴馬的兩岸政策趨向、台灣對美國兩岸政策的敏感性、台灣關切歐巴馬的國際戰略佈局，最後，提出本文的結語。

貳、美國智庫的政策建議

一、MGI 的政策建議

布魯金斯研究所（Brookings Institute）、紐約大學，以及史丹佛大學的多個研究中心於 2008 年 9 月聯合提出一項「全球不安全治理計畫」（Managing Global Insecurity Project, MGI）。此一小組擁有多位國際知名

人士，包括前北約祕書長、現任歐盟外交與安全政策高級代表的索拉納（Javier Solana）、美國前國務卿歐布萊特（Madeleine Albright）、美國前副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）以及世界銀行前行長沃爾芬森（James Wolfensohn）等。此外，尚包括了俄羅斯、加拿大、巴西、南非等國家的卸任政府高層官員與學者專家。此計畫聲稱是給新總統的政策建議（Brookings Institution, 2009）。

「全球不安全治理計畫」將未來國際安全威脅事項劃分為危機、地緣政治，以及全球性事件 3 個類別。危機事件包括：伊拉克、伊朗、阿富汗、北韓、中東、巴基斯坦、蘇丹達佛等問題。地緣政治事件包括：中國、印度、非洲、俄羅斯、拉丁美洲、土耳其、跨大西洋、亞太等問題。全球性事件則包括：核武、氣候變遷、恐怖主義、能源、和平與衝突、貧困、金融動盪等問題。

該計畫認為，當今的國際合作，必須基於「負責任主權」（responsible sovereignty）的原則，每一個國家必須對其他國家同樣善盡責任與義務。在全球化時代，美國更應該扮演世界的領導角色，新總統必須以復興國際合作的方式來開展與主要國家及新興強權的夥伴關係。具體的作法，包括：美國應重新恢復其可被信任的國際領導地位；重視新興強權國家，納入全球決策體系；減少對環境與自然資源的破壞及消耗，繼續化解以、巴衝突；在阿富汗，指派足夠的兵力與民間力量維持穩定的和平；在伊拉克，集中美國與國際的努力，達成政治解決方案；維持區域與國際的外交手段，以處理伊朗的核武計畫；著手致力於中東區域安全的安排，以緩和危機、維持邊界穩定。國家領袖們的最大考驗，即為建立一種能夠面對挑戰的全球性夥伴關係與合作體制（Brookings Institution, 2008）。

簡言之，MGI 的建議，可謂審視全面，列舉大端。似乎將「政軍危機」置於首要，「地緣政治」列為其次，「全球資源維護」視為最後要務。並且呼籲美國仍應作為「具責任」的大國角色，重建領導地位，建立以美國為首合作安全體制的新國際體系。

二、ISAB 的政策建議

2008 年 10 月，美國國務院國際安全顧問局（International Security Advisory Board, ISAB），提出 1 份〈中共戰略現代化〉（“China’s Strategic Modernization: Report from the ISAB Task Force”）的研究報告（GlobalSecurity.org, 2008）。該報告是提呈給國務卿參考，很有可能會影響未來美國的東亞戰略。

報告指出，所有指標都顯示中共在過去 10 年係依據「經濟發展」與「國家利益」這兩項戰略計畫行事，而其目標的優先次序，首先是台灣問題，其次是成為全球強國。因為這 2 個目標都會與美國發生衝突，所以中共發展出一套為這 2 個目標服務的戰略計畫。研究報告認為，以「殺手鐮」（assassin’s mace）作為劣勢國家贏得戰勝的觀點來看，它可能成為中共戰略現代化的戰略指導，即以不對稱戰爭準備與美國發生武裝衝突。即使以最善意的方式解讀中共的動機，但其軍事現代化卻仍以令人關注的速度進行。

該研究報告指出，中共的現代化努力，除了發展傳統精確打擊武器之外，也包括「反介入」與「地區反介入」武器及能力（area-denial capabilities）。其意義在於，威懾美國勿在台海危機時與中共作戰，以及藉由威脅攻擊美國本土或其前進基地之能力，來進一步限制美國在台灣問題上的有限選擇。此外，中共的戰略部隊也會瞄準美國的主要盟國，例如日本，以在一旦發生美中對抗時，減弱他們與美國之間的相互支援。而此種政治後果是，將減少美國對本地區盟國的軍事支持，並使盟國對美國產生懷疑，對中共的力量感到懼怕，進而遷就中共的利益。

依據美國核武問題專家克里斯汀森（Hans M. Kristensen）的觀點，該報告政策建議的目的，在於說服新政府建立一個「美、中對立」的國家戰略目標。從該研究報告的內容來看，其目的確實相當明顯。

簡言之，ISAB 的政策建議，強調中共作為未來美國頭號敵人的必然性，建議美國新政府延續圍堵與對立的戰略態勢，以確保美國霸權地位的維繫。

參、美國新政府的大戰略選擇

本文採用 MGI 以及 ISAB 的政策建議，意義不在於探討其正確與否，而係以此作為指標，來觀察歐巴馬上任之後對政策的選擇及關注方向。

歐巴馬的就職演說，是第一個正式的觀察文本，可以藉此瞭解其未來大戰略的總方針。雖然歐巴馬的就職演講稿，係出自其首席撰稿人喬恩·費夫洛（Jon Favreau）的感性手筆，但畢竟可以視為歐巴馬本人的同意及理念（Parker, 2008）。講詞內容，除了充滿感性的自我肯定，以及對美國立國精神的緬懷及期許之外，歐巴馬首先提及「當前危機問題」。他指出，美國正處於危機之中，正在進行戰爭，打擊廣泛的暴力和仇恨勢力。美國的經濟嚴重衰弱，部分歸咎於一些人的貪婪不軌，同時也因為美國未能痛下決心，讓國家作好面對新時代的準備。如今，住屋喪失、就業率降低、商業破產、醫療費用昂貴、學校品質不能保障、使用能源的方式在助長敵人的威風，威脅我們的星球。歐巴馬認為，這些問題的解決，有賴於美國立國精神的恢復。

其次，歐巴馬提到「經濟情勢需要立刻行動」，全段強調美國如何挽救當前經濟危機的原則。歐巴馬第三部份談及「如何面對國際上的威脅」。他指出，美國絕不接受安全與理念不可兩全的荒謬論點，不會為一時之利而拋棄傳統以來的『人權憲章』理念。美國是任何追求和平與尊嚴國家的朋友，美國已經做好準備，再一次走在前面。歐巴馬強調，對抗威脅的原則，為美國理想的正當性、謹慎使用武力，以及調和的謙虛與克制。為此，美國必須付出更大的努力，推動國家間更多的合作與理解。美國將以負責的方式把伊拉克移交給伊拉克人民，並在阿富汗鞏固來之不易的和平。美國將與朋友及對手一齊努力，減輕核威脅，扭轉全球暖化的厄運。美國不會在價值觀念上退縮，也不會動搖決心，對於那些妄圖以煽動恐怖和屠殺無辜的手段達到其目的的人，美國的意志更加頑強、堅不可摧，美國必將戰勝。歐巴馬相信，昔日的仇恨會成為過去，部族之間的界線會消失，共同的人性將得到彰顯，美國必須為迎來一個和平的新紀元發揮自己的作

用。美國將尋求一條新的道路，以共同利益和相互尊重，作為與回教世界相處之基礎（*America.gov*, 2009a）。

2009 年 2 月 24 日，歐巴馬在美國國會參眾兩院的國情咨文演講，主要目的在於提出經濟危機的疏困方案。因此，全文均以國家經濟議題為內涵。歐巴馬指出，美國當前主要問題焦點確為經濟危機，以及國內信心之不足。僅在咨文最後一小部份提及：目前，國家安全事務團隊正在審議兩場戰爭的政策，不久將宣佈將伊拉克交給伊拉克人民，以負責任的方式結束這場戰爭。美國將與盟友一齊，制定在阿富汗和巴基斯坦新的全面戰略，以擊敗「基地」組織，打擊極端主義。絕不允許恐怖主義分子對美國人民施展陰謀。歐巴馬稱，美國正在向全世界表明一個接觸聯繫的新時代已經開始。因為，美國無法單獨應對本世紀存在的種種威脅。美國不能規避談判，也不能無視敵人的存在，包括對以巴和平談判的努力。為了因應 21 世紀的各種挑戰，從恐怖主義到核擴散，從疾病疫情到網際網路威脅，以至於貧困，美國將鞏固舊有聯盟，締結新的聯盟，積極動員美國的所有力量（*America.gov*, 2009b）。

從歐巴馬的前後兩項政策宣稱內容來看，歐巴馬的大戰略目標，乃至美國自身的經濟危機、攸關美國國家利益的緊迫性軍政危機為首要，全球資源維護為次要，而將非緊迫性的軍政危機、地緣政治等議題放在合作的框架下謀求解決。對於中共的未來威脅，僅暫以短期目標處理之。

綜而論之，歐巴馬視美國全球領導地位的衰落為最重要危機，並以國內信心的恢復與建立作為優先目標，其內涵包括了當前緊迫的經濟危機，以及已經升高至軍事衝突階段，且與美國緊要利益相關的政治軍事危機的兩個面向。而類如「中國威脅」等中長期威脅，並未視為美國當務之急，而將以和平與合作方式謀求態勢的轉變。易言之，歐巴馬兼容了 MGI 全方位的政策建議項目，惟非以軍事性議題為焦點。然而，歐巴馬卻幾乎完全漠視了 ISAB 的政策建議，反而向中共釋出善意合作的意願。

歐巴馬的上述大戰略選擇傾向，若從英國倫敦「牛津分析公司」

(Oxford Analytica Inc.)「全球應力點矩陣圖」(The Global Stress Points Matrix™, GSPM)的政、經分析模式觀之，似乎更為清晰(Oxford Analytica, 2009)。牛津分析，係以國際重大事件的「影響後果」與「發生可能性」作為分析指標，列出 22 項國際事件，顯示其影響效果大小，以及發生的機率大小。顯然，矩陣圖所顯示的「高強度」國際重大影響後果事件，依次為「網際網路崩潰」、「兩岸軍事衝突」、「美國攻打伊朗」，以及「全球信用危機」四項，但是其發生的機率並不高。因此，歐巴馬似乎僅重視其中的第四項——「全球信用危機」的處理。然而，發生機率最高的「美國大衰退」(deep recession)、「拉丁美洲碳氫化合物部門的崩解」(disruption to hydrocarbons sector)、「油價暴跌」(oil price collapse)、「巴基斯坦崩潰」、「氣候變遷」等問題，歐巴馬似乎較重視美國衰退與氣候變遷。此外，被評估為影響力中低程度、且發生機率很低的「伊斯蘭聖戰組織」類似九一一攻擊事件，卻被歐巴馬視為首要問題，優先增兵阿富汗。以此觀之，歐巴馬的觀點傾向於以美國有限能力著重於自身緊要問題的處理，而追求未來世界領導地位的目標，只能作為次要優先處理，即使對於中國的威脅，只有暫時採取包容合作的態度。

肆、歐巴馬的兩岸政策趨向

一、不夠明確的對台關係態度

美國作為一個全球主導性大國，自然必須關注全面性的國際問題。然而，就台灣的立場而言，無疑將會直接關切其自身密切相關的兩岸問題。部份美國的專家觀點，不認為歐巴馬將會改變其對台態度。但也有些事實發展的跡象，顯示這個觀點的不足確信。

美國約翰霍普金斯大學教授蘭普頓(David Lampton)、戴維森學院教授任雪麗(Shelly Rigger)等若干學者都認為，美國候任總統

(president-elect) 歐巴馬會繼續信守『台灣關係法』，可以樂觀期待新政府能夠制定一個強有力的、考慮周詳的對台政策 (RTHK, 2008; *Caijing Magazine*, 2008)。美國太平洋艦隊司令基亭 (Admiral Timothy J. Keating)，也不認為歐巴馬在美國西太平洋戰略架構上會有主要的改變 (Pessin, 2008)。前美國在台協會理事主席，布魯金斯研究所東北亞政策研究中心主任，也是歐巴馬競選期間的外交幕僚團隊一員的卜睿哲 (Richard Bush) 認為，美台關係近年來受到中國崛起的影響，外界有一些質疑台灣將被美國放棄的聲音，但是他個人相信這樣的憂慮可以理解，但不會發生。因為美國與台灣分享民主價值，是安全防衛上的夥伴 (*China Post*, 2008)。

先前，歐巴馬在致馬英九總統就職的賀函中說：「與台灣維持良好關係，當然將是我的政府的目標」。美國前國務院副發言人，華府智庫史汀生中心東亞研究室主任容安瀾 (Alan Romberg) 認為，歐巴馬的賀函所稱，必能「為兩岸關係的更加和平穩定帶來希望，而且規模不小」；歐巴馬也曾經表示將「竭盡所能支持台灣的民主」。

容安瀾同時指出，歐巴馬支持美國基於一個中國、三個聯合公報及『台灣關係法』長期政策。他在堅定支持台灣擁有嚇阻侵略的力量，包括提供台灣謹慎挑選的防衛性武器的同時，也會檢討對台軍售是否有助於降低緊張及促進安定。簡言之，歐巴馬在一個中國政策的框架下，主張加強美台政府間官員的溝通管道，看起來相當符合馬英九政府避免困於主權爭議，在互相尊重和尊嚴的基礎上，致力推展務實關係的作法 (*Taipei Times*, 2009)。

然而，不能令人確信美國將繼續維持對台緊密關係的事實同樣明顯。歐巴馬於去 (2008) 年 11 月 7 日與韓國總統李明博通電話，承諾會加強美韓關係，指美韓聯盟是亞洲和平穩定的基石。韓國總統辦公室發表聲明，指歐巴馬在通話中表示會與韓國密切合作，尋求辦法解決全球金融危機和朝鮮問題。歐巴馬又指，希望與李明博建立緊密的個人關係 (Achin, 2008)。但是，歐巴馬在上次總統競選中，卻並沒有怎麼觸及到兩岸問題和對台政

策。台灣無意臆測，是否南韓日益增長的反美運動導致美國的重視；台灣關切的是，美國新政府對傳言已久的美、中、台關係的底線會否改變而對台灣不利。

前述學者們也指出：美國對台政策中能操控的空間本來就十分有限，美國一方面要和中國維持正面的、具有建設性的關係，另外一方面要信守對台灣的承諾。蘭普頓認為，歐巴馬政府會進一步鼓勵兩岸進行某種程度的和解，但不會對這種和解的形式預設想法。有些其他學者強調，歐巴馬對中國會採取「交往」多於「避險」的政策。這是因為未來美國在很多議題上都需中國合作，包括北韓、伊拉克、伊朗、反恐等，已經不像從前，美中關係只會談到人權、台灣、貿易等議題（《大紀元》，2008）。

對於以上的說法，從台灣的立場與理解來看，顯然不是那麼單純與樂觀，台灣必須基於最壞打算的判斷與解讀。毫無疑問，美國對兩岸問題的選項，視為「維持現狀」與「和平統一」，而且樂觀傾向於前者的光譜一端。但是，對於中共而言，這條光譜並不是那麼寬廣，而僅僅是限制在「和平統一」這一端，中共所堅定不移思考的只是「和平統一」或「武力解放」哪一種手段選項而已。在必須面臨抉擇與考驗的情勢下，台灣可以明確的認知中共的最終決定，但卻無法獲知美國的最後底線，歐巴馬也並沒有在這一點上超越前任政府。

二、新政府首度揭示的亞洲政策風向

從政策宣示的標的與時序來看，本（2009）年 1 月新任國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）的亞洲首訪行程前後對媒體的答覆，應該更能描繪未來美國兩岸政策的客觀及整體概貌。

希拉蕊行前在國內對媒體表示，新政府的亞洲政策，在於繼續履行對這個地區的承諾、強調美國期望台海兩岸關係繼續改善。而此行主要的議題，則為北韓、經濟風暴、氣候變遷及反恐問題之討論。希拉里表示，美國準備與亞洲國家領導人，一起迎接經濟危機的挑戰；準備加強和亞洲傳

統盟國以及其他亞洲國家的關係；準備幫助亞洲防止大規模殺傷性武器擴散；準備和亞洲諸國一起應對包括氣候變化等全球性挑戰。對於美中未來關係，希拉蕊引用中國諺語「同舟共濟」，來表示願意致力於尋求正面合作關係。希拉蕊說，有人相信中國的崛起是一個對手，相反地，她相信美中都可從雙方的成功中受益，與中國在彼此關切與共享的機會上加緊合作，符合美國利益，中國在六方會談與國際維和方面已有正面參與，即使在雙方歧見上，美國會承諾與中方尋求一個正面關係，這對美國未來的和平、進步與繁榮是必要的。對於美台關係，希拉蕊則僅僅表示：「我們期待兩岸關係有更大改善」（*America.gov*, 2009c）。

2月17日，希拉蕊在東京，就中國的核武器發展能力的問題答覆媒體稱：這個問題是計劃同中方討論的問題之一，即他們更多參與不擴散事務和軍備控制的可能性，有關磋商很可能促成某種進程。希拉蕊在媒體訪問中，提及限武談判、經濟危機，以及全球暖化及氣候變遷問題，都是與中國談判的主要問題。而且，將就這些問題，徵求中、日兩國的意見，看看是否有機會可以期待展開美日中三邊對話，也有可能包括三邊峰會。當然，希拉蕊指稱，這是剛在萌發的想法之一，必須看能否確立一種能為三個國家共同接受的形式（*America.gov*, 2009d）。關於兩岸或台灣問題，媒體並未觸及，希拉蕊也隻字未提。

伍、台灣對美國兩岸政策的敏感性

一、美國的決策影響台灣政策方向

基於台灣與美國兩方的國際戰略觀點與國家政策理念的一致性，台美關係一向能夠維持堪稱良好的關係，然而，由於美中關係的轉變與長期影響因素所致，台灣必須慎重考慮加強維繫台美之間的緊密關係，也必須重新思考如何降低由於美中關係的升級而導致台灣國家利益最少程度的損害

與任何出路。

台、美之間的長期密切關係，不僅僅建立在政治與社會制度中的自由主義與資本主義共同典範之基礎，以及在這個基礎之上的國家社會之間的密切交往，促成廣泛人民與政治菁英之間的共識建立，進而形塑長期穩定的共同價值與態度。我們可以看見台灣政治菁英獲得美國大學高等學歷，進而從政的普遍現象，並且十分能夠契合美國社會的主流價值觀，建立政治與社會的政策共識。另一方面，也由於二戰以來國民黨與美國政府的長期密切友好關係，台美關係實際建立在美國政府治理菁英的對台政策理念與態度。基此，美國治理菁英的政策意見，往往亦為台灣制訂對美政策的重要基礎。

當然，在美國表示不利於台灣的兩岸政策時，台灣當局也必須堅持其基本國策，以對抗共產中國的壓力。由於冷戰時期兩大勢力的長期權力對峙結構，以及 1970 年代開始台灣在外交空間上的狹隘限制，使得台美關係尚不能找到另外的出路以脫離此種限制。然而，美中關係的迅速轉變與合作，將加速台灣對此一問題的急迫感。

二、台灣對美國領導形象的信念

里昂帕內塔（Leon Panetta）曾是美國前總統克林頓的辦公室主任，他認為，總統當選人歐巴馬必須同時儘快改善美國在國際上的形象。他說：「很明顯，對於總統而言，與國際社會接觸，並且重新向世界介紹美國，真的很重要。重新穩固我們的盟邦，並且聆聽世界人民的聲音」（Buel, 2008）。

台灣，當然期待美國新一輪的治理菁英能夠如帕內塔所說，盡速改善其國際領導角色與形象，這不僅僅在政策的智慧與遠見方面，更應著力於內部權力的整合，甚至更應本著自由主義與民主政制的普遍原則，聆聽且尊重其他國家的意見，以充分展現大國持續領導之地位。

對於台灣而言，台灣的緊要利益乃在於客觀條件不足下的國家基本生

存目標，此項目標恆為／且為國家最基本的追求目標。依據台灣長期以來選民政黨趨向而論，台灣並非僅有選擇獨立之一種生存路線，在能確保政治民主制度下走向真正對等的和平統一，實亦為多數人民的意願。此種目標的達成，亦必在中共政權本質轉變後的條件下始足以完成。無論如何，兩種道路，旨在於追求台灣最低限度的國家社會之生存，此即為台灣人民所欲傳達給美國治理菁英的政治訴求。相反的，一切誤解與忽視此項目標的作為，例如將台灣置於地緣戰略的棋盤之中看待，或者基於任何本國利益而忽視台灣民主成就與基本生存人權的作為，均將導致台灣人民無法理解的永久背離。

三、美國菁英意見對台灣信心的影響

台灣作為一個外國政府，當然無法透徹理解美國政府領導階層主要人物的權力結構與運作，這個問題將形成任何外國對美國政府政策的主要判斷與應對。但是，顯然的，從美國對伊拉克戰爭自 2007 年開始的政策修正或轉變而言，可以感覺到，在對伊拉克的戰略思維上，美國領導階層似乎出現兩種不同的戰略判斷與指導。這一種現代與傳統的戰略思維差距與爭論，前者過於充滿對高科技武器的自信與冒進，而後者卻無能堅持其傳統戰略在理論上的正確理念。而對這些情況的認識，在戰爭發起後的兩個月內，從國際媒體可以看見俄羅斯、英國的一些專家已經指出其問題所在，甚至在戰爭發起前後各 1 週，台灣即已經有兩篇文章，指出伊拉克戰爭的越戰性質與戰略錯誤（Lee, 2003）。然而，美國決策階層對於戰略的釐清與政策轉變，卻要等到 2007 年才出現。

此種決策偏離現象，並非美國高層對戰略的無知，但卻顯現治理菁英在堅持權力競爭的框架下，使得戰略的理性本質無從彰顯。從國際政治權力結構穩定的觀點而論，美國作為一個超級強國，帶給其他國家相當的信任與信心，要比本身政策錯誤的損失更為重要。

四、台灣的分離意識與行動影響台美關係

無疑，台灣的政治本土意識與分離主張，直接影響美國治理菁英的反應與決策觀點，並進一步影響了台灣兩岸政策以及對美政策的調適。台灣的這項作法，也並不全然是意與大陸徹底分離的終極目標的奮力，有的時候也隱含了對美國兩岸政策底線改變的疑慮與試探。

更為重要的實質意義，乃在於客觀上居於被排除於聯合國之外，而又必須追求與確保身為主權國家的平等地位之處境。近年來兩岸關係大幅增進，但是，兩岸即使達成樂觀的協議，但在無第三國尤其是美國的保障下，此種期待仍屬不確定。

台灣上述的兩難情境，其最根本的癥結，仍在於政治現實主義與政黨輪替的雙重結構限制下，美國對台政策的模糊性與非恆常性，無法使台灣建立其較為穩定可信的信念，即使這個期間相當短暫。

陸、台灣關切歐巴馬的國際戰略佈局

一、美國有無可能調整東亞戰略？

有一些學者，認為國際政治中存在著某種可循的規律，具有升降的曲線週期（long cycle），即所謂「國際政治週期理論」（cyclical theories of international politics）。這類理論多少涉及美國霸權地位在未來是否可能發生轉變的情形，而導致真正轉變的最主要因素，仍然在於美國介入世界事務的主觀意願。

無論美國繼續介入世界事務的主觀意願如何，如果週期理論的預測具有某種程度的意義，則美國可能將於未來 10 年之後逐漸面臨被動的選擇情境。美國對於未來介入世界的戰略選擇究竟如何？直接影響東亞國家之間結盟關係的重大改變。

未來 10 數年，美國是否將會面臨對世界或東亞事務「干預」或「孤

立」的轉變考量？從長期的觀點來看，本人認為屆時美國對東亞戰略格局的立場，可能有多種選擇。從「積極干預」、「託付」到「孤立」，為一種連續光譜性質的選擇與變化。

從長期來看，美國對東亞的積極干預，或者轉變為「託付」日本擔負亞太地區代言人的傾向，則有利於日本採取與中共對峙的戰略態勢。但若美國最後選擇了淡出亞太地區的戰略，則日本就有兩種戰略選擇，一是組成新的聯盟以對抗中共，如日俄或日印（度）聯盟等。另一則是傾向與中共合作或保持中立。第一、兩種情勢，表面看來有利於台灣戰略地位的提升，但是無疑將遭遇劇烈的權力重組，最後結局仍屬未知。而最後一種情勢，將明顯導致台灣在區域國家中的孤立。依據這種觀點，台灣最希望美國在此一地區繼續維持美中之間現狀權力的平衡。維持現狀，以等待中共政權在本質上的轉變。

二、「新保守主義」是否可能轉向？

就美國傳統的政黨宗旨與政策本質來看，修正主義或社會主義國家認為美國民主、共和兩黨，並無意識形態上的明顯差異。即使此種差異相當微小，但是在兩岸問題上，台灣卻能夠敏感地感受到此種差異對台灣安全上的顧慮。雖然未來新政府在短期內即使不會、也不易大幅改變兩岸政策，然而仍有許多跡象令台灣當局不得不審慎觀察。

數年以來，若干美國單邊主義介入國際政治的作為，尤其是伊拉克戰爭的行動，使得布希政府的「新保守主義」（neoconservatism/neocon）備受批評。然而，由於中共政權與制度的性質，以及兩岸問題的特殊條件限制，「新保守主義」在兩岸問題上，卻能夠扮演維持現狀的實際效應。

相對於美國共和黨政府的自由主義意識形態而言，民主黨政府可能更趨向於社會的公平與正義。台灣雖不能藉此判斷民主黨新政府的政策底線，卻至為關切其在兩岸問題上的最後底線。如果民主黨政府採取明確與斷然的路線轉變，朝向左派路線傾斜，則將明顯影響台灣在兩岸問題上的

利益與政策。

關於美國兩黨在對中共問題的陳述上，顯然各有關注焦點與程度。共和黨在選前曾提出，明年台灣參與世界衛生組織大會的申請，北京是否釋出善意，將是兩岸關係的挑戰。當時，副總統候選人拜登（Joseph R. Biden）的東亞事務助理季浩豐（Frank Jannuzi）則談及，歐巴馬政府的政策就是「加強交往」，其中一個原則就是「平衡」，即重視與亞洲盟邦的關係，包括與日本、南韓與東南亞國協的合作，平衡中國的崛起。季浩豐說，馬英九總統主動接觸北京，展開對話，使兩岸關係和緩；歐巴馬當選後，將期待兩岸繼續在文化、經貿、教育等方面加強交流。美國也堅持台灣的未來應該由兩岸共同和平解決（連雯，2008a）。民主黨期待兩岸加強文教經貿的交流，卻甚少談及對中共的要求，堅持台灣的未來應該由兩岸共同和平解決，而不是基於台灣關係法的承諾。

除此之外，尚有許多媒體報導事件，顯現民主黨新政府有朝向離開共和黨「新保守主義」路線方向發展的跡象。

據去年 11 月報載，華盛頓的新美國安全中心（Center for a New American Security, CNAS）正在迅速成為美國總統當選人歐巴馬的未來新政府選拔人才的首要場所。該智庫是由兩位前克林頓政府擔任過副助理國防部長的官員蜜雪兒芙羅諾伊（Michele Flournoy）和庫特坎貝爾（Kurt M. Campbell）於 2007 年 2 月創立，主要尋求民主黨和共和黨之間的中間立場，提供中間路線的政策觀點。芙羅諾伊即曾協助撰寫一篇於 2008 年 6 月發表的報導，呼籲美國應減少做出不夠明確的軍事承諾，以一種「有條件介入」的政策取而代之。隨後，CNAS 安排季辛吉、歐爾布萊特、貝克等 5 位前國務卿舉行圓桌會議。會議中這幾位前朝官員一致支持與伊朗展開對話，不但形成話題，也使該中心受到各界矚目（亞軍，2008）。今年 1 月中旬，芙羅諾伊且被提名為新任國防部政策副部長（Tiron, 2009）。

其次，美國華盛頓的一名聯邦法官，於 11 月 20 日下令釋放被扣押在關塔那摩灣拘留中心將近 7 年的 6 名阿爾及利亞人中的 5 人。這是自從去

年6月美國最高法院裁定關塔那摩被拘人員有權提出申訴以來做出的首次裁決。有趣的是，歐巴馬在選後的第1次電視訪問中更承諾伊拉克撤軍、穩定阿富汗、關閉關塔那摩拘押營、重建美國在世界範圍的道德境界。歐巴馬於11月16日在接受美國哥倫比亞廣播公司採訪時針對關塔那摩拘押營問題說，將確保不對囚犯施虐。他解釋說，這些都是努力重建美國在世界範圍道德境界的一部分（Finn, 2008）。

另外，關於企業破產與金融危機的政策立場，依據自由市場的理念，有人主張讓經營不善的企業宣告破產，對美國及企業可能都會更好。歐巴馬接受美國媒體訪問時說，在平時可能是這樣，但現在國家遭遇空前金融危機，銀行銀根緊縮，企業根本借不到錢重整（連雯，2008b）。除了去年10月國會通過的7,000億美元金融紓困款，國會於本年2月通過一套成本最後可能飆上2兆美元的『經濟穩定法』，歐巴馬隨後亦簽署了7,870億美元的『經濟振興案』。歐巴馬在2月25日首次赴國會演說，表示解決危機需要金錢（《聯合晚報》，2009）。

上述這些事實，正代表著民主黨新政府的左派思維，主張妥協、和平、公平、正義，以及政府適度干預的作為，在意識形態光譜上顯然居於相對於共和黨的另一端。就台灣的觀點而論，民主與共和兩黨，在實際作為上雖然並無顯著差距，但是上述情況仍然帶給台灣在比較程度上的敏感性，需要美國更為善意的清晰表示。

柒、結論

馬英九政府積極推動兩岸關係和解與進一步交往，如果情勢不變，預期兩岸將進一步簽訂和平協定，甚至撤除或遷離對台飛彈部署。如果中共屆時要求台灣遵守『反分裂國家法』，則美國將作出何種反應？對『台灣關係法』又將如何看待？從美國「維持台海現狀」的政策目標來看，美國可能對台灣施壓，以遏阻或減緩兩岸走向統一的努力。另一方面，也可能

放棄台灣，並順勢強化美、中關係。兩種情況均將鼓勵台灣內部反對勢力對馬政府抗爭，反而升高並激化台灣以及兩岸內部情勢之動盪，直接影響及於美國的全球戰略佈局。在歐巴馬的大戰略結構中，可能亟須填補這一空區的適當架構。

參考書目

- 《大紀元》。2008。〈專家推測歐巴馬政府的對台政策〉。11月8日（<http://www.epochtimes.com/b5/8/11/8/n2323844.htm>）（2009/3/8）。
- 《聯合晚報》。2009。〈歐巴馬：7千億美元紓困不夠〉。2月25日（<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR6/4756147.shtml>）（2009/3/8）。
- 亞軍。2008。〈華府小智庫是奧巴馬人才庫〉。《華盛頓觀察》44期。11月19日（http://www.washingtonobserver.org/international_perspective_show.aspx?id=2768）（2009/3/8）。
- 連雯。2008a。〈奧巴馬反超麥凱恩〉。《華盛頓觀察》37期。9月24日（<http://68.165.165.202/showtemp.cfm?showtempid=2455&charid=2&uid=1>）（2009/3/8）。
- 連雯。2008b。〈奧巴馬第一要務：組建國安團隊〉。《華盛頓觀察》44期。11月19日（http://www.washingtonobserver.org/international_perspective_show.aspx?id=2767）（2009/3/8）。
- Achin, Kurt. 2008. "US President-Elect Promises Stronger Alliance with South Korea." *Voice of America*, November 7 (<http://www.voanews.com/english/2008-11-07-voa11.cfm>) (2009/3/8).
- America.gov*. 2009a. "President Obama's Inaugural Address: Today We Gather Because We Have Chosen Hope over Fear." January 20 (<http://www.america.gov/st/usg-english/2009/January/20090120130302abretnuh0.2991602.html>) (2009/3/8).
- America.gov*. 2009b. "President Obama's Speech to a Joint Session of Congress: President's Speech, as Delivered, Focuses on U.S. Economy." White House Office of the Press Secretary, February 24 (<http://usinfo.americancorner.org.tw/st/texttrans-english/2009/February/20090224231709eaifas0.110882.html?CP.rss=true>) (2009/3/8).
- America.gov*. 2009c. "Remarks by Secretary Clinton at Asia Society in New York: Clinton Looks Forward to Working with Trans-Pacific Partners on Asia Trip." February 13 (<http://usinfo.americancorner.org.tw/st/texttrans-english/2009/February/20090213180210eaifas0.6547815.html>) (2009/3/8).
- America.gov*. 2009d. "Secretary Clinton's Interview with Asahi Shimbun in Tokyo Discusses North Korea, Six-Party Talks, U.S.-Japan-China Relations." February 19 (<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/February/20090219163832eaifas0.5075342.html>) (2009/3/8).

- Brookings Institution. 2008. "Managing Global Insecurity: Project Summary." (http://www.brookings.edu/projects/mgi/~media/Files/Projects/mgi/mgi_summary.pdf) (2009/3/8)
- Brookings Institution. 2009. "About Us." (<http://www.brookings.edu/projects/mgi/about.aspx>) (2009/3/8)
- Buel, Meredith. 2008. "Obama Moves Quickly to Staff Administration." *Voice of America*, November 7 (<http://www.voanews.com/english/archive/2008-11/2008-11-07-voa66.cfm?CFID=153042258&CFTOKEN=94600695&jsessionid=883020c229b9f812feff771e1f6e7a61203b>) (2009/3/8).
- Caijing Magazine*. 2008. "Obama's China Policy: More of the Same?" November 5 (<http://bbs.tqedu.net/le.showtopic.2361.html>) (2009/3/8).
- China Post*. 2008. "Obama's Top Asian Advisers to Visit Taiwan: MOF." November 12 (<http://www.chinapost.com.tw/taiwan/foreign-affairs/2008/11/12/182771/Obamas-top.htm>) (2009/3/8).
- Finn, Peter. 2008. "Guantanamo Closure Called Obama Priority." *Washington Post*, November 12 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2008/11/12/ST2008111200035.html>) (2009/3/8).
- GlobalSecurity.org. 2008. "China's Strategic Modernization: Report from the International Security Advisory Board (ISAB) Task Force." (<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2008/china-081001-isab01.htm>) (2009/3/8)
- Lee, Li Ming. 2003. "US Ignoring Afghanistan Mistakes." *Taipei Times*, p. 8 (<http://www.taipeitimes.com/News/edit/archives/2003/03/20/198805/print>) (2009/3/8).
- Oxford Analytica. 2009. "Oxford Analytica Global Stress Points Matrix™." (<http://www.oxan.com/oxweb/GlobalStressPoints.aspx?>) (2009/3/8)
- Parker, Ashley. 2008. "What Would Obama Say?" *New York Times*, January 20 (<http://www.nytimes.com/2008/01/20/fashion/20speechwriter.html>) (2009/3/8).
- Pessin, Al. 2008. "US Pacific Commander Sees No Major Changes under Obama." *Voice of America*, November 7 (<http://www.voanews.com/english/archive/2008-11/2008-11-07-voa61.cfm>) (2009/3/8).
- RTHK. 2008. "Election 'Won't Change' US-China Links." (<http://gbcode.rthk.org.hk/gb/app2.rthk.org.hk/pda/news/content.php?id=534693>) (2009/3/8).
- Taipei Times*. 2009. "Ma Still Digesting Hu's Remarks." January 7, p. 3.
- Tiron, Roxana. 2009. "'09 Review Will Guide Obama's Pentagon View." *The Hill*, January 15 (<http://thehill.com/the-executive/09-review-will-guide-obamas-pentagon-view-2009-01-15.html>) (2009/3/8).

A Reflection on Obama's Cross-Strait Policy: From Taiwan's Viewpoint

Ming-Hsien Wong

*Associate Professor, Graduate Institute of International Affairs and
Strategic Studies, Tamkang University, Taipei, Taiwan*

Abstract

This article aims to analyze Obama's cross-strait policy after his inauguration. The text maintains that the attitudes of the US toward China and the development of future cross-strait policy can be observed from Obama's global strategic arrangement. Basically, the future US-China relations will jump to a whole new strategic level and the future US-Taiwan relations possibly won't be as good as before. This judgment is based on the reasoning that the most important strategic consideration is to maintain the stability across the strait whilst the financial crisis in the US remains unsolved. The article is mainly concerned with what the strategic goals between China and the US are, what factors should be considered and what strategy Taiwan should apply.

Keywords: US-China relations, East-Asia policy, US-Taiwan relations, global strategy