

## 美中首輪戰略暨經濟對話

林正義\*

美國與中國在2009年7月27-28日，於華盛頓舉行首輪的「戰略暨經濟對話」。在美中建交30週年，兩國刻意營造合作的氣氛，對話的成果以形式上改善兩國交往，提升中國的國際地位明顯，真正的具體成果並不多。爲了表達善意，美國領導官員引用中國成語「風雨同舟」（財政部長蓋特納〔Timothy Geithner〕）、「人心齊，泰山移」（國務卿希拉蕊〔Hillary Clinton〕），來闡述美中合作的必要性。美國總統歐巴馬也引用孟子的話，「山徑之蹊間，介然用之而成路；爲間不用，則茅塞之矣」，希望美中兩國在不斷的合作之中能走出一條路。歐巴馬在上任之後半年，使美中關係在小布希總統任內的「資深對話」與「戰略經濟對話」兩項機制之下，快速進入穩定的發展，相較於前幾任的美國總統就任之初在美中關係的摸索，有其時空背景的特殊之處。

### 戰略暨經濟對話的成果

歐巴馬與胡錦濤在2009年4月初倫敦召開的G20會議場合，同意延續並改良兩國之間從2005年開始的上述兩項對話，整合成爲一年一度的「戰略暨經濟對話」。這項對話與過去的不同之處有五。

一、不再是半年一次，而是一年一次，規模擴大。二、過去的「資深對話」是副外長層級，美方由副國務卿代表，現在的「戰略對話」提升爲國務卿爲代表，中方仍維持由國務委員戴秉國代表。三、過去由財政部長鮑爾森（Henry Paulson）主導美中之間的對話，隨著歐巴馬政府上台，改由國務卿希拉蕊強勢主導國務院對中國的政策。四、此次「戰略暨經濟對話」的舉行，在兩天之內，除開幕與閉幕之外，戰略對話與經濟對話，同時但分不同場地舉行。五、氣候變遷成爲此次「戰略暨經濟對話」的重點議程。

根據中國「新華社」的報導，兩國在戰略對話約有下列較爲具體的成果：一、歐巴馬總統確定在今年下半年訪問中國；二、兩國軍隊同意擴大各層級的交往，中國中央軍委副主席徐才厚上將，應美國國防部長蓋茨（Robert Gates）的邀請將於2009年下半年訪問美國，沒有提到蓋茲訪中的原先規劃。三、兩國將進一步擴大教育、體育和科技交流，並繼續舉行中美文化論壇。四、兩國決定恢復中美法律專家對話，並爭取於2009年底舉行下一輪人權對話。五、美中之間將在2009年秋天展開反恐會談。

美中兩國在國際安全層面的討論較多

\* 作者現爲中央研究院歐美所研究員

是意見的陳述，精神上、原則性的支持。例如，應對東北亞、南亞、中東以及非洲局勢需要共同努力；重申「六方會談」和繼續努力實現朝鮮半島的無核化，並強調執行聯合國安理會1874號決議案，及和平解決半島核問題的重要性；加強協調、推動阿富汗和巴基斯坦的穩定和發展，兩國負責伊朗及中東事務的高級官員保持密切磋商；願意在蘇丹問題上加強協調與磋商，推動達佛（Darfur）問題早日和平解決；兩國均反對恐怖主義，承諾共同努力加強全球防擴散和軍控機制，針對2010年「不擴散核武器條約」審議大會、美方倡議召開的全球核安全高峰會，交換意見。雙方願意在打擊跨國犯罪、恐怖主義、非法毒品貿易、海盜等跨國安全議題，及亞洲、中東、非洲、中亞、拉美等事務加強磋商。

兩國在經濟對話達成一些各自必須努力的共識，包括：一、各自採取措施促進國內經濟平衡和永續發展，確保早日從國際金融危機中復甦，美國增加儲蓄、減少赤字，中國提高國內消費。二、雙方共同努力建設強有力的金融體系，並且完善金融監管。三、雙方致力於更加開放的貿易和投資，反對保護主義，以推動經濟增長，創造就業，促進創新。四、雙方同意在改革和加強國際金融機構方面進行合作，增加包括中國在內的新興市場和發展中經濟體的發言權和代表性，確保充分的發展融資並應對未來危機。

在氣候變遷、能源與環保合作上，美國國務院和能源部與中國國家發展和改革委員會，草簽一份諒解備忘錄，雙方建立氣候變化政策對話與合作機制，以推動：

一、關於國內應對氣候變化戰略和政策的討論和交流；二、向低碳經濟轉型的務實解決方案；三、成功的國際氣候變化談判；四、氣候友好技術的聯合研究、開發、應用和雙方同意的轉讓；五、具體項目的合作；六、適應氣候變化；七、能力建設和公眾意識提高；八、中美城市、大學和省州應對氣候變化的務實合作。雙方同意在現有的「能源和環境十年合作框架」下的五個行動計劃（清潔高效電力、清潔高效交通、清潔水、清潔大氣、森林和溼地保護）加強合作，並透過油氣論壇、能源政策對話和新建立的中美清潔能源研究中心，繼續召開相關會議。

在衛生安全議題上，雙方表示，將在大流行性及傳染性疾病的暴發，包括抗藥性肺結核帶來的挑戰繼續進行合作。雙方願意進一步在加強全球機構與治理、公共衛生挑戰、全球扶貧等其他至關重要的全球性問題上，加強對話與合作，以提高人類福祉，推動全球永續發展。

## 美中兩國的歧見

儘管中美兩國刻意營造友好氣氛，但是兩國的政治、經濟、社會體制不同，觀點出現多處歧異。在戰略對話的部分，中國副外長王光亞在記者會強調，美國應「正確處理」台灣議題，不應再度做出類似2008年10月小布希總統對台軍售的「錯誤決定」。然而，歐巴馬政府主張依照「台灣關係法」，提供台灣足夠的防衛性武器。在台海兩岸關係改善之後，歐巴馬總統是否出售台灣擬購買的66架F-16C/D戰機，將成為美中關係的重大變數。

北京對美國在「六方會談」的立場，也有些不同的看法，認為美國可以發揮很重要的角色，不能過度要求中國擔負節制北韓的責任。王光亞提到：「如果美國在其制訂的一攬子計劃當中，能夠對北韓合理的安全關切給予關照的話，就可能對朝鮮會有『吸引力』」。中美兩國期待「六方會談」能夠重新召開，但是決定主動權在平壤，而其決定常常出乎中美兩國的預判。

中國對持有鉅額的美國國債(8015億美金)，成為美國最大的海外債權人，愈來愈感到不安，擔心美國財政赤字(1.8兆)無法緩和，將導致美元疲軟，進而危及中國所持有的大量美國公債及其他美元資產。中方要求歐巴馬政府，一旦經濟復甦，應減少其預算赤字，並獲得美方的允諾。中國一旦決定拋售美國國庫券，中國經濟可能首當其衝，而美元貶值，將打擊中國外銷，帶來巨額損失。因此，中國鼓吹取消以美金做為國際貿易貨幣，並推廣中國(上海、廣州、深圳、東莞、珠海等城市)、香港、澳門與外國簽訂的大筆訂單，以人民幣進行交易，也想以人民幣為主，成立亞洲緊急財政紓困組織。長期而言，人民幣將會成為強勢貨幣，美國樂見其成，因美國一直希望人民幣升值，藉此拉近兩國貿易差距。

《尼爾森報導》(Nelson Report)指出，此次美中「戰略暨經濟對話」最大的成果是，簽署「美中氣候變遷、能源及環境加強合作諒解備忘錄」。中美兩國雖然重申「共同致力於進一步加強『聯合國氣候變化框架公約』的全面、有效和持續實施，致力於2009年底哥本哈根會議取得

成功」，但中國與美國在全球氣候變遷的因應上，精神立場接近，實際落實的作法與承諾卻有分歧。中國認為全球暖化是西方國家所造成，不能要求中國承擔與西方國家相同的責任，因此拒絕承諾在2050年前減少溫室氣體排放的具體目標。美國國會、歐巴馬政府卻將全球暖化議題當作國家安全的挑戰，堅持中國必須採取積極降低碳排放量的措施，否則將對中國對美國的出口課徵較高的關稅。美國官員希望在哥本哈根國際氣候變遷會議於12月舉行前，與中國能先行達成協議，但美國氣候變遷特使史登(Todd Stern)表示「前途坎坷。雙方對這個問題有很多根深蒂固觀點，不容易達成共識」。

歐巴馬希望看到中國更加尊重人權，包括：言論、出版、集會宗教等自由，網路不受限制，勞工有組織工會的權利，西藏人民的權利也能獲得保障。2009年上半年希拉蕊國務卿及眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi；民主黨，加州)在訪問中國時，以及此次的「戰略暨經濟對話」，美方均低調處理中國人權的議題。中國副外長王光亞針對新疆2009年7月5日發生族群暴動事件，美國以「適中的態度」處理，特別表示感謝。

歐巴馬雖延續小布希政府所建立的美中關係架構，但強調中國需要在國際社會上，要有與大國的地位相對稱的責任分擔。美國與中國關係定位，由小布希的「坦率(candid)、建設性(constructive)與合作性(cooperative)的3C關係」，演變成歐巴馬與胡錦濤同意的二十一世紀「正面、合作與全面的關係」(positive, cooperative and comprehensive relationship)。

美中兩國新的關係重點涵蓋傳統與非傳統安全議題，層面由兩國、區域擴大成爲全球。

美中雖是最重要的兩個強國，但是要成爲領導全球走出金融風暴的G2，顯然力有未逮。歐巴馬、希拉蕊均提到：美中兩國無法解決世界所有的難題，但沒有美中兩國的合作，世界的難題很難被解決。相較於胡錦濤開幕致詞對中美關係的大方向期待，歐巴馬在此次「戰略暨經濟對話」開幕時提到，美中應在四大領域尋求共同合作：全球的經濟復甦；清潔、安全和繁榮的能源；遏制核武器擴散；應對跨國性安全威脅。

### 結論與政策建議

美中「戰略暨經濟對話」將會每年一次舉行，下次將在北京舉行，美中兩國之間的戰略、經濟問題不可能靠一次會議就全部解決。歐巴馬總統對中國政策採取對話、合作的途徑，在年度會議儘量維持和諧，不在人權、軍事等難題上讓中國難堪，做到「求同存異」。中國也是採取相同的態度，戴秉國引用歐巴馬的「是的，我們能做得到」(Yes, We Can)，來營造合作的必要性。歐巴馬政府在金融危機、經濟有待復甦的結構下，對中國施壓的籌碼變小。兩國「戰略暨經濟對話」具體的成果雖少，但是美中兩國體認合作的必要性，台灣對此一對話宜有下列思考：

一、發表正式官方的立場，如樂見美中兩國藉此一對話，增進亞太和平、穩定，與台灣對亞太的責任、兩岸關係的改善不謀而合。

二、在美中關係提升，可以要求美台關係同步平行發展。

三、氣候變遷成爲國家安全的議題，台灣對此一議題與能源安全的研究，需要予以重視。