

三、杭州 G20 峰會之「歐習會」觀察

政治大學外交系 張文揚副教授主稿

- 美「中」雙方在南海、北韓、臺海等高度政治性議題上的爭執、歧見難解。但在全球經濟貿易、氣候變遷等低政治性、急迫性議題達成共識，合作處理世界事務的可能性增高。
- 美國新任總統或仍延續美「中」互動方向，基於近年的合作基礎，在非政治性議題上的合作與交往會更加深刻與成熟。

(一) 前言

今(2016)年9月4至5日，二十國集團(Group of 20, G20。20國涵蓋世界85%GDP、超過80%貿易總額，以及2/3以上的人口)高峰會議於中國大陸杭州展開，本屆峰會依循往例，提出未來工業或發展中大國大陸所應致力協調的金融、經濟與貿易改革措施，甚至於清潔能源的發展，並由二十國集團領袖簽署「二十國集團領導人杭州峰會公報」，總結的宣言能否令人感到驚艷則見仁見智。然而，美國與中國大陸做為世界上主要的兩大經濟體，在兩天會議之間的交手依舊是各方注目的焦點，美國總統歐巴馬與大陸領導人習近平在會議開始前，已於9月3日會晤，並達成相關成果。鑑於本次會議是歐巴馬卸任前最後一次峰會，其與習近平之間的互動會否持續影響未來美「中」互動，或是隨明年1月20日美國新總統上任後而改弦易轍，存在高度不確定性。本文將觀察本次峰會影響未來雙方互動的「變」與「不變」之處，並提出後續發展的可能性。

(二) 美「中」雙方的爭執歧異點均具高度政治性

歐巴馬與習近平在本次峰會召開前的會晤，雙方仍舊在差異與堅持上針鋒相對，但在政治敏感性不高的議題或是合作領域上，雙方的歧見不深，甚至在會議中有大幅的進展。首先雙方高度分歧的議題主

要在南海、薩德系統與臺海問題上。自2011年歐巴馬提出「亞洲再平衡政策」以後就持續升溫的南海問題，甚至因為今年7月中南海仲裁案結果一面倒的偏向菲律賓而達到頂峰，特別受到注目。南海問題在短暫的會晤中雙邊均提出相當政策性的宣示，美國期待南海問題和平解決但面對「中」方寸土不讓的立場，可預見此問題將持續延燒。

此外，今年初聯合國安理會針對北韓核子試射提出2270號制裁案遭中國大陸反對後，美國決定在南韓部署薩德（THAAD，正式名稱為「戰區高空防禦系統」）系統。儘管表面是預防北韓在金正恩上台後，日益強硬且不可預測的立場，隨時可能以飛彈奇襲南韓、日本的反制措施，但不可否認，具先進雷達設備的薩德系統能夠進一步偵測到中國大陸的軍事行動，對「中」方來說是芒刺在背。高度對抗的作法會否迫使「中」方僅口頭遵守號稱「史上最強硬」的2270號制裁決議案，而留給北韓一條生路，結果可能左右，甚至惡化朝鮮半島乃至整個東北亞情勢。

最後，「中」方在會晤後單方面表示歐巴馬「反對臺獨」後，白宮方面立即以美國的兩岸關係遵循「臺灣關係法」與「三個公報」下的「一個中國」政策，沒有任何改變加以澄清。至於南海問題、薩德系統或是人權與網路安全問題等，在會議中雙方亦是各持己見，沒有達成任何共識。易言之，高度政治性議題在會議中均沒有實質的進展或是改變，這些歧異也包括美方關切的網路安全以及中國大陸的人權議題。

（三）美「中」雙方合作處理世界事務的可能性增高

此次美「中」雙方在政治性較低或是符合雙邊利益的議題上，成果相當豐碩，由新華社公布的「『中』美元首杭州會晤中方成果清單」中可以看出端倪，清單洋洋灑灑提出35項成果（參考網站：<http://world.people.com.cn/n1/2016/0904/c1002-28689887.html>）。

首先，在「新型大國關係」的架構下，「中」美雙方在經濟貿易領域，以促進貿易合作、遵守國際自由貿易規範、促進國際金融結構性改革上獲得一致共識，並強調協助開發中或是低度開發國家，提升這些國家的人民生活水準。至於當前在敘利亞、南蘇丹或是伊拉克等

戰亂頻仍或是動盪的國家，雙方也大致同意合作達成國家內部或是區域穩定。這意味著雙邊的共同斬獲是以大國關係協調並處理與自身立即面臨但急迫性較低的議題。

當然，歐習會得到各取所需的進展。對中國大陸而言，新型大國關係的提倡與實踐，可能為首要的進展，如何在「中」美互動之間探索雙方提高合作與降低歧異的可能性，這或許是一種嘗試。歐習會的「成果清單」中，「中」方的第二項斬獲，是藉由促進雙邊的反恐合作，促使美方將東土耳其斯坦伊斯蘭運動（簡稱東伊運）列為恐怖組織以及聯合國的制裁清單。美國自2001年以來的反恐戰爭需要其他國家的合作；而面對境內的分離運動，「中」方積極思考如何進一步限制境內分離團體的生存，特別是新疆自治區日益升高且可能受到伊斯蘭國影響（Islamic State, IS）而產生的恐怖攻擊事件，這種政策實踐無疑高度符合雙邊利益，並且可能有助後續在中亞乃至中東地區打擊恐怖主義組織。

至於美方（或至少對歐巴馬政府而言）的收穫，無疑是在聯合國秘書長潘基文的見證下，「中」美共同批准了去年在「聯合國氣候變化架構公約」第21次締約方會議（COP21）通過，旨在將全球溫度上升控制在2度甚至是工業化時代之前1.5度的「巴黎協議」。美國與中國大陸批准「巴黎協議」將加速該「協議」生效過程。因為根據協議規定，該協議必須要有55個締約方，且他們的溫室氣體排放量佔全球的55%以上才能夠生效。美國與中國大陸就是目前溫室氣體排放大國，兩國總計佔了37.8%。因此根據當前的進程，儘管批准國家加入美「中」以後，變成26國，但是總排放量卻陡升至39.6%（參考「聯合國氣候變化架構公約」截至2016年9月7日的資料）。再者，依據過去的經驗，溫室氣體減量的責任都是落在先進工業化國家上，他們不僅要減量而且還要提供開發中國家協助（例如「清潔發展機制」），以求共同減緩增溫。美國過去在小布希執政時並未批准「京都議定書」，中國大陸也非屬「議定書」減少溫室氣體排放的主要責任國，等於兩個溫室氣體排放最大國都沒有在減緩全球暖化承擔責任。因此，「巴黎協議」的批准具相當意義。

（四）「歐習會」會否影響美國新任總統的美「中」互動

誠如前述，此次會晤是歐巴馬擔任美國總統的最後一次「歐習會」，隨著美國在今年11月的總統大選，明（2017）年初將會產生美國第45任總統。「歐習會」產生的共識與歧見是否會因為新任總統而改變，令人關注。不過就過去小布希與歐巴馬的承繼過程來看，或許仍會依據這幾年的主要方向延伸，也就是高層政治（敏感度高的議題）的緊張持續，低層政治（敏感度低的議題）的合作加深。例如懸而未決的南海問題與北韓情勢，將持續對東亞情勢投下震撼彈，但或許奠基在這幾年的合作基礎上，美「中」在其他議題上的合作與交往會更加深刻與成熟。無論如何，此次的「歐習會」無疑是大國政治之間的運作，這樣的互動在聯合國會議、亞太經濟合作會議及其他國際場合都將持續上演，至少在短期內都不會有重大的改變。