

一、美中外交安全對話觀察

政治大學外交系副教授盧業中主稿

- 美中首次外交安全對話主要目的為增進合作、減少分歧。本次會談美方重點在於區域安全議題，而中國大陸仍較重視外交層面的互動與原則性問題。
- 本次對話實質成果恐有限；美中後續在區域安全議題上之互動、雙方全面對話機制有效性，值續觀察。

美國與中國大陸於今（2017）年 6 月 21 日於美國華府召開首輪美中外交安全對話（US-China Diplomatic and Security Dialogue, D&SD），美方由國務卿提勒森（Rex Tillerson）與國防部長馬諦斯（James Mattis）領軍，與中方國務委員楊潔篪及中央軍委聯合參謀部參謀長房峰輝出席對話。此一對話機制係為美國總統川普（Donald Trump）與中共總書記習近平於 4 月間會面時所商定建立之美中全面對話機制之一。

（一）美中互動制度化

美、中之間在建交後尋求互動制度化是一項長期的工程，可以回溯至 1980 年代雙方為處理經貿問題所進行的努力，其主要目的在於流通訊息、降低並減少誤判，促進合作，或至少可以管理分歧。此等互動模式在小布希任內由於反恐的需求，故在內閣層級上同時觸及經貿與戰略議題，而成立資深官員對話（Senior Dialogue, SD；中國大陸方面稱此為戰略對話【Strategic Dialogue】，但美方始終稱之為資深官員對話）及戰略經濟對話（Strategic Economic Dialogue, SED）。歐巴馬上任後，則將前述兩個對話機制合併為戰略與經濟對話（Strategic and Economic Dialogue, S&ED）。

川普上任後，於本年 4 月間與習近平會晤時，雙方同意將美中雙方過去溝通機制升級為「全面對話機制」（Comprehensive Dialogue），其中包括全面經濟對話機制、外交安全對話機制，以及執法及網絡安全對話、社會和人文

對話合作機制等四大對話機制。

(二) 本次會談重點

川習會所達成四項對話機制，美中雙方同意以外交安全對話先行，可以看出雙方（或至少美方）對此議題之重視。依照美國國防部在會前發布之新聞稿，本次對話將由馬諦斯與提勒森，接待中方的楊潔篪與房峰輝；而對話的主要目的在於就安全與外交重點議題擴大合作、減少分歧。

美方由國防部與國務院主導，在會前即透露將以朝鮮半島問題及南海問題作為討論重點。在朝鮮半島問題方面，川普上臺後極力抨擊歐巴馬時期的戰略忍耐（Strategic Patience）政策，認為該政策並未達成任何效果，而北韓仍持續擴張核武能力。川普除在川習會表達強烈希望中國大陸幫忙應對北韓核武問題之外，也在4月中提出美國將改採極限壓力與接觸（Maximum Pressure and Engagement）政策，即美國不排除以武力解決北韓核武問題的可能性，但也同時保有與金正恩會面的可能性。北韓自2016年9月進行第5次核試後，迄今未進行各界預期中的第6次核試，但卻多次進行飛彈與火箭試射，直至近日南韓自由派新任總統文在寅就任之後亦復如此。

在美國展現決心的同時，中國大陸對北韓的態度就顯得模稜兩可。中國大陸自今年初起看似配合聯合國安理會的新制裁，減少自北韓進口煤礦，但此乃是中國大陸本身自2016年以來的煤礦進口政策，使得各界質疑中國大陸配合聯合國制裁的誠意。中國大陸也僅強調在朝鮮半島問題上「各方均應克制，避免互相刺激」，明顯延續王毅先前提出的雙暫停思維。

然而，就在美中首屆外交安全對話召開之前，北韓於6月13日釋放了自2015年被拘禁並呈現昏迷狀態的美國大學生瓦姆比爾（Otto F. Warmbier），但他卻在返家後6日死亡。此事引起美國大眾嘩然，而川普也在推特上表示「雖然我非常讚賞習主席和中國在幫助解決北韓問題上所做出的努力，但問題並沒有得到解決」。可以看出美國對於中國大陸處理北韓問題有所不滿。

在南海議題方面，中國大陸了解此議題對中美關係之重要性，並與東協各國於5月18日通過「南海行為準則」框架協議，認為此為整體準則

的重要階段性成果，並初步認為這樣的階段性成果應可約略受到美國肯定。然目前此一框架之內容不甚清楚，是否具有法律拘束力也尚待觀察（自由時報，2017.5.18）。而美國方面，川普在先前拒絕軍方提出自由航行行動（FONOP）之議後，卻於5月間同意。因此，美軍於5月25日由杜威號（USS Dewey）導彈驅逐艦在南海執行川普上任以來首次航行自由巡航任務，並靠近有主權爭議的美濟礁（Mischief Reef）12海浬範圍。中國大陸國防部證實發現杜威號行蹤，解放軍海軍將之驅逐，並批評美方「擅自進入」該水域；中國大陸外交部則表示「強烈不滿和堅決反對」美軍的舉動（BBC中文網，2017.5.25）。

在川普政府進行首次 FONOP 行動之後，香格里拉會談於6月2至4日在新加坡舉行，各國關切北韓飛彈及核武計畫、中國大陸持續推動南海軍事化、國際恐怖主義滲透亞洲等議題。美國國防部長馬諦斯的出席及談話成為各界關注之焦點。馬諦斯此行主要向亞太盟友保證，美方能在南海議題上施壓北京，但也希望能說服北京相信，控制北韓威脅將有利於中方的安全利益。馬諦斯同時發表有關對臺軍售的談話，引起代表中方出席的軍事科學院副院長何雷中將反彈。何雷表示堅決反對美國對臺出售武器，並對於美方刻意未提及中美三個聯合公報表達不滿。

與此同時，美國太平洋司令部6月8日透過官方網站宣告，兩架美國空軍 B-1B 槍騎兵戰略轟炸機，由關島歷經 10 小時飛越南海，與美國海軍「特雷號」驅逐艦會合，進行聯合軍事演習以強化戰鬥技巧。中國大陸隨即抗議，並稱美方的艦機偵察行動，是造成地區緊張之原因，但一切都在其「警惕和有效監控」之中。

（三）本次會談之評析

若由前述美中雙方近期互動看來，在美中外交安全對話召開前夕，雙方的戰略競爭態勢似乎更為明顯。美國國務院代理助國務卿董雲裳（Susan Thornton）在會前表示，此次對話最高優先議題是朝鮮半島議題，另包括南海與海洋問題、合作打擊 ISIS 及兩軍關係等問題。中國大陸方面，則在會議前一天，也就是6月20日，由中國大陸質檢總局發布公告，即日起將允許美國牛肉進口，解除自2004年以來的禁令，試圖為首次外交安全

對話营造良好氣氛。然而，由會後美方提勒森與馬諦斯主持的記者會看來，雙方對於重大議題的共識仍然有限。

首先，過去歐巴馬時期戰略與經濟對話結束後，均由美中雙方就戰略與經濟領域共同召開記者會進行說明，並由各有關部門提出成果清單。本次由美國方面國務卿與國防部長單獨主持，未有中方人員參與說明。一方面或可解釋為美中雙方對於彼此互動更有自信，故由地主國主持會後記者會並省去繁文縟節；但另一方面或亦可解釋為雙方會談氣氛未必融洽，故各自說明。

此外，本次會談可以看出美方之重點即在區域安全議題。國務卿提勒森會後表示，中國大陸理解北韓對美國而言是最大的安全威脅（top security threat），而美國對南海立場不變，反對透過軍事化與越權的海事主張而改變現狀。值得關注的是，提勒森表示，雙方也討論川普政府將會如何維護人權等普世價值，並強調美國不畏懼向中國大陸提出對其人權問題之關切。

由會後的新聞發布看來，中國大陸仍較重視外交層面的互動與原則性問題。中國大陸外交部官方網站表示，此次會談中方在領土主權爭端上，呼籲尊重彼此的領土完整及發展利益，並重申中國對南沙擁有無可爭辯主權；而在朝鮮半島問題上，中方要求美方撤銷部署薩德。

首次美中外交安全對話，主要之目的在於增進合作、減少分歧，也是美中之間在川普與習近平時期建構雙方互動制度化的重要管道。然而，本次對話實質成果恐怕有限，但由本次對話所觸及之主題看來，美國在與中國大陸互動時仍具有較強的議題設定（agenda-setting）權力，中國大陸方面為此次會議鋪陳的努力似乎沒有轉化成為會談的籌碼。後續美中雙方如何在區域安全議題上互動、地緣戰略的競爭如何在雙方互動之間發酵，雙方的全面對話機制是否有效，值得繼續觀察。