

三、第 7 屆美「中」戰略暨經濟對話之觀察

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

- 美「中」在本屆戰略暨經濟對話及人文交流高層磋商，共達成 300 多項合作成果。
- 雙方同意加強高層交往、強化兩軍關係、落實 2014 年簽署的兩個互信機制備忘錄，力爭在今年 9 月前達成「空中相遇」行為準則的共識，以及持續推進「雙邊投資協定」談判。
- 氣候變化問題持續成為今年對話重點，戰略對話達成的 127 項合作成果中，約有 1/3 和氣候變化及乾淨能源合作有關。
- 媒體對本屆對話出現不同評價，陸媒認為成果豐碩，美媒則認為網路安全及南海爭端讓兩國關係持續陷入緊張狀態。

第 7 屆美「中」戰略暨經濟對話於今（2015）年 6 月 23-24 日在華府舉行，由美國國務卿凱瑞（John Kerry）、財政部長雅各·盧（Jacob J. Lew）以及大陸副總理汪洋、國務委員楊潔篪共同主持。另外，在本屆對話召開的同時，雙方也舉行第 6 屆美「中」人文交流高層磋商，由凱瑞和大陸副總理劉延東共同主持。由於美、「中」正因南海爭端和網路安全問題出現交鋒，加上大陸領導人習近平將在今年 9 月訪問美國，引發外界對本屆對話的關注。綜觀第 7 屆美「中」戰略暨經濟對話的發展情況，本文針對雙方對話的成果及意涵，提出以下觀察：

（一）雙方達成 300 多項合作成果

首先，在「戰略對話」部分，雙方對話焦點涵蓋 9 大領域，包括加強雙邊合作、因應區域及全球挑戰、氣候變化與能源合作、環保合作、海洋合作、衛生合作、科技與農業合作、地方合作，以及雙邊能源、環境和科技對話。

美「中」針對前述 9 大議題，總計達成 127 項合作共識，其中較

重要者包括：加強兩國高層交往、強化兩軍關係，以及落實兩國國防部在 2014 年簽署的兩個互信機制備忘錄（即「重大軍事行動相互通報機制」和「海空相遇安全行為準則」）。同時，雙方宣布將力爭在 2015 年 9 月之前，針對海空相遇行為準則中的「空中相遇」部分達成共識。其他的合作成果還包括：保護海洋環境、加強全球衛生安全、支持阿富汗穩定、因應核擴散挑戰、加強反恐合作、促進伊拉克和敘利亞穩定、因應全球人道援助需求、打擊野生動物走私等議題。

在「經濟對話」部分，雙方對話重點在於：加強經濟政策合作、促進開放的貿易與投資、支持金融穩定及改革，以及提升全球合作及國際規則等。根據美國財政部長雅各·盧的說法，雙方還針對網路安全、大陸匯率政策、大陸市場開放及透明、宏觀經濟政策，以及大陸經濟改革等問題進行磋商。雙方最後達成 70 多項合作成果，包括同意持續推進「雙邊投資協定」（Bilateral Investment Treaty, BIT）談判，同時大陸方面承諾將繼續推動匯率市場化的改革政策。

另外，在人文交流高層磋商部分，美「中」針對教育、科技、文化、衛生、體育、婦女、青年等 7 個領域進行討論，最後達成 119 項合作共識，包括大陸方面將啟動「百千萬」計畫，在未來 5 年內邀請 100 名美國青年領袖前往大陸遊學，同時大陸每年將官派 1 萬人前往美國進行學習研修。

（二）氣候變化問題成為美「中」合作重點

美國歐巴馬（Barack Obama）總統和習近平在去年 11 月高峰會中，曾針對氣候變化問題發表聯合聲明，宣布雙方在 2020 年後因應氣候變化問題的具體行動。相關宣示意謂氣候變化問題已受到兩國領導人的重視，而雙方在此領域的合作也得到領導人的授權和背書。

在本屆戰略暨經濟對話中，美「中」重申願意合作推動在今年 12 月巴黎全球氣候變化高峰會中，達成全球性減碳協定。為了建立雙方對於氣候變化問題的共識，美「中」透過 2013 年成立的「氣候變化工作小組」（U.S.-Climate Change Working Group, CCWG），規劃在氣候變化和乾淨能源等領域的合作。另外，在本屆戰略暨經濟對話的框架下，雙方在 6 月 23 日舉行兩個有關氣候變化問題的對話，包括「氣候行

動對話」(Act on Climate: Strategic and Economic Dialogue 【S&ED】 Celebration of Energy and Environment Cooperation)，以及「氣候變化聯合會議」(Joint Session on Climate Change)。

在氣候變化和能源問題上，美、「中」延續去年對話的合作氣氛，讓相關問題持續成為今年對話的焦點。在本屆「戰略對話」達成的127項合作成果中，約有1/3亦即44項成果，和氣候變化或乾淨能源合作有關。此顯示在當前美、「中」因為網路安全及南海問題出現外交摩擦之際，雙方試圖延續去年11月「歐習會」宣布加強氣候變化及能源合作的基調，為兩國在這類較不具爭議的問題上尋求合作空間。

(三) 網路安全及南海爭端持續存在

在網路安全問題方面，美國政府在今年6月5日對外公布聯邦政府「人員管理辦公室」(The Office of Personnel Management)電腦系統，遭大陸駭客攻擊的消息。美方公布此一訊息的時間點，選在本屆戰略暨經濟對話召開之前，似乎有意提高網路安全問題的重要性。

在本屆「戰略對話」中，美國國務卿凱瑞指出美「中」雙方針就網路安全問題進行「真誠討論」(honest discussion)，美方在會中清楚地表達希望雙方合作建立網路空間「共同國際規範」的立場。大陸方面則一再否認政府涉入網路駭客行為，楊潔篪在會中強調「中國政府及其機構人員不從事、不參與任何形式的網路駭客攻擊」。同時，大陸外交部發言人陸慷也在本屆對話召開前指出，目前「美『中』網路安全工作組」(U.S.-China Cyber Security Working Group)處於停頓狀態，肇因於美方以竊取網路情報為由起訴5名解放軍軍官，未來「網路安全工作組」的對話如要恢復，美方需妥善地處理相關問題，創造雙方對話的條件。

在南海問題方面，美國對大陸擴建島礁的行動表達關切。大陸在本屆戰略暨經濟對話召開前宣布，南海島礁擴建工程即將完工，似有意緩和美「中」之間的外交對立氣氛。凱瑞重申美方立場，呼籲相關主權聲索國應自我克制，避免採取單邊挑釁行動，並應依照國際法解決爭端。楊潔篪則在對話中強調，大陸「對南沙群島及其附近海域擁

有無可爭辯的主權」，而且大陸在駐守島礁進行建設是「正當合理、無可非議的」。

美「中」為緩和因南海問題引發的對立氣氛，刻意在本屆對話框架下舉行「保護海洋」特別會議，同意未來將加強在海洋環境保護、海洋安全與執法、打擊非法捕魚、增加海岸巡防部門交流等領域的合作。

（四）媒體對本屆對話成果的評價不同

大陸媒體對本屆戰略暨經濟對話的評價相當正面，肯定這次對話所達成的 300 多項合作共識。在相關的報導及評論中，幾乎都避談具有爭議性的南海問題及網路安全問題，並且認為本屆對話為美「中」合作關係重新定調，也為習近平今年 9 月訪美順利鋪路。

相較之下，美國媒體對本屆對話抱持較為悲觀的態度。主要媒體例如華爾街日報(The Wall Street Journal)、彭博社(Bloomberg)及美聯社(Associated Press)在評論本屆對話時，不約而同地使用「緊張」(tensions)一詞，並將觀察重點放在大陸在南海擴建島礁及網路駭客問題。華爾街日報在 6 月 24 日的分析中指出，美「中」針對相關議題的對話缺乏「明顯進展」(little progress was made on either issue)，強調雙方在軍事安全領域的僵持持續存在。

美國和大陸對當前雙邊關係的理解，存在明顯的落差。大陸認為美「中」關係整體上仍處於穩定局面；但美方則對南海情勢、網路安全、大陸市場開放等問題遲未解決有所不滿。當大陸方面認為本屆戰略暨經濟對話的成果豐碩，可為今年 9 月習近平訪美鋪路，美方則期待大陸採取具體措施解決長期爭議。美國和大陸對雙邊關係出現的不同評估和期待，將持續為雙方關係的未來發展帶來不確定因素。