

三、中美 G20 與拜習會之互動觀察

國立中山大學中國與亞太區域研究所助理教授黎寶文主稿

- 觀察近期美中國際互動，雙方戰略競爭本質不變，溝通目的在控管戰略競爭，不會演變為軍事衝突，非改變競爭本質走向合作。
- 美中歷次互動雙方皆嘗試影響臺灣議題之國際輿論走向。中方著重「媒體效果」與「展現區域軍事優勢」；美方則更重視「外交作為」與「政治意涵」。
- 美中關係未來發展觀察點，一是美國與其盟邦對於北京冬奧之態度與參與程度；二是美中後續建立對話管道層級與成效；三是拜登政府《核武態勢評估》修訂，是否重新界定中國核武威脅本質。

(一) 前言

儘管中共領導人習近平已經 21 個月未出國訪問，重要國際峰會多以視訊方式參與，與美國總統拜登 (Joe Biden) 之實體會晤一再推遲，但美中之間的外交高層互動卻從未停歇。美國國務卿布林肯 (Antony Blinken)、國家安全顧問蘇利文 (Jake Sullivan)、中共中央政治局委員楊潔篪與中共外交部長王毅等四人，自今年年初以來，已經多次透過電話或會面互動，各自對外釋出政治訊息，交鋒不斷。例如 3 月阿拉斯加 2+2 會談、6 月布林肯與楊潔篪電話通話、10 月初蘇利文與楊潔篪瑞士會談。原本各界期待今年 10 月底的 G20 峰會，可望成為拜登與習近平首次實體會晤的機會，但顯然中國方面仍有國內政治之考量，遲未安排習近平出訪。即使如此，G20 峰會期間，布林肯與王毅仍然進行會談，顯示美中外交高層仍然持續維持溝通互動。然而，美中領袖之間互動，並非付之闕如。今年以來已有農曆春節、9 月期間兩次電話通話，11 月 15 日拜登與習近平視訊通話，已是美中領袖今年的第三次對話。簡而言之，儘管美中兩強戰略競爭態勢不減，但雙方仍然持續透過外交高層與領袖層級對話，確保戰略競爭不

致失控。美中雙方在臺灣、南海、核武與極音速飛彈發展等面向，仍然有所衝突，但在氣候變遷議題上，今年聯合國氣候變遷大會(COP26)後，美中雙方氣候變遷特使共同發表聯合聲明表示，美中願意合作未來 10 年內加強減排政策。由此可知，合作與衝突並存，該競爭時競爭，該合作時合作，仍將是未來美中互動的常態。

若由上述雙邊互動探究兩國之行為邏輯，不難發現，即使美中都預期未來戰略競爭態勢不會減緩，但現階段雙方仍需要時間累積競爭實力。例如美國 11 月剛通過 1.2 兆美元的基礎建設法案，中國自今年夏季起開始一連串以「依法治國」與「共同富裕」為名之強化政府介入經濟事務措施，也是出於相同邏輯。因此，短期目標對於美中而言，都是「透過對話避免誤判導致衝突」，但長期目標都是「累積實力壓倒對方」。然不論是短期或長期，雙方都沒有意願衝突，未來是否具備衝突致勝能力尚未可知，但都願意持續累積未來衝突資本。

(二) 拜習會前後的美中角力

整體而言，11 月的拜習視訊通話與今年歷次的美中互動相同，雙方都不期待「有所突破」，只求「坦率溝通」，因此本次會談沒有共同聲明，事後新聞皆著重「各抒立場」，畢竟本次會談仍然缺乏共識。雙方在臺灣議題、香港與新疆問題、不公平經貿競爭等議題仍然持續交鋒，明示或暗示彼此底線的存在，但雙方都同意觸及底線前，領袖之間直接對話是降低誤判的最佳手段。畢竟，誤會導致的衝突比蓄意進行的衝突更加糟糕，迴避衝突才是雙方的真實偏好，而透過強烈言辭描述底線（例如臺灣問題），只是展現決心之手段，而非目的。

事實上，如果外交層級之互動已經足以清楚對方意圖，甚至促成合作（例如美中氣候變遷聯合聲明），則領袖層級之會談則屬於「錦上添花」之安排，不必然扮演重要角色。但對於現階段美中戰略競爭而言，美中領袖層級的對話卻異常重要，因為戰狼外交已經成為中國外交系統的重要工作，傳統外交層級互動已經難以負擔理性溝通，清楚傳達訊息的基本要求。綜觀今年以來美中雙方的外交高層互動，若有媒體

在場，則中國方面必定強烈捍衛其大國地位，積極指責美國破壞和平穩定，著重媒體效果而忽略工作進展，3月的阿拉斯加會談即是顯例。相反的，若是私下會晤則通常是事後發布新聞，各自闡述立場，且達成具體工作進展。例如10月瑞士會談，雙方達成11月拜習視訊通話共識。中國追求媒體效果的戰狼外交已經某種程度導致傳統外交層級溝通管道失靈，導致領袖層級的對話更加重要。據此判斷，此應為美國方面促成雙方9月電話通話的重要原因，白宮於10月瑞士會談後發布之新聞稿即表示該次會談是「延續9月通話之精神，確保溝通管道暢通」。換而言之，美中領袖對話已經成為約制戰狼外交，恢復外交管道理性溝通的手段，未來不難預期仍將持續扮演此一約制角色。常此以往，戰狼外交不但有可能癱瘓美中僅存的理性溝通管道，也不利美中管控雙方的競爭作為。畢竟不論政體類型為何，最高領導人的時間與精力都十分有限，持續增加之溝通成本可能增加誤判的機率。

由今年歷次美中互動觀察，臺灣議題一直都是雙方交鋒的重點，本次拜習會亦有相當時間之討論。事後來說，中國本次的外交作為，除了善用「時間差」來搶先釋出有利詮釋之外，同時還利用軍事演訓作為硬的一手來強化對臺美雙方之警告效果。本次拜習會因為時差關係，時間上有利於北京於上班時間先行釋出「臺灣當局倚美謀獨，美國有人以臺制華，拜登反對臺灣獨立」之政治訊息，並獲得臺灣媒體第一時間跟進。除此之外，近日日本產經新聞揭露本月14日，解放軍2艘登陸艦通過臺灣及日本與那國島之間的海域，進行登陸臺灣東部之演訓。換而言之，解放軍選擇在拜習會期間進行直指臺灣防衛弱點的演習，對美臺雙方都釋出明確的警告訊息。解放軍的演習發起位置代表兩個意涵。第一，中國有能力截斷美國軍事援臺的必經路線。第二，解放軍已經有能力攻擊並殲滅臺灣第一時間保存於東部並待機發起第二擊的戰力。總之，整體觀察，儘管拜登反對臺灣獨立一節，並未見於美方的新聞聲明，應是中方操作，但演習之時間與地點則明確對美臺釋出訊息，解放軍作為硬的一手，有能力瓦解倚美謀獨與以臺制華的作為。

而美國面對中國的「時間差」優勢，則以事前綿密作為與事後行動安排來加以因應。首先，拜習會前（11月13日），美國即透過國務院新聞聲明，先行定調臺海穩定是美國利益之所在，而美國嚴重關切中國對臺之軍事、經濟與外交壓迫。事後則安排蘇利文在拜習會後第一時間出席布魯金斯學會討論的方式，說明美國對拜習會的整體構想，定調並重申美國對臺灣問題的立場建立於「臺灣關係法」、美中三項公報與對臺六項保證，任何用非和平方式改變臺灣現況的行為，會招致美方嚴重關切。更重要的是，拜登在與習近平會談之前，早已不斷利用各式正式與非正式元首會面、通話或峰會，定調美中關係「該競爭時競爭，該合作時合作」的基本立場，例如韓國（5月）、歐洲（6月）、日本（10月）、澳洲（9月）、東協（10月）、G20（10月）、COP26（11月）。在上述場合中，美國一方面釋出願意與各國合作共同應對中國對印太區域與臺灣海峽的威脅與挑戰，一方面卻也同時表示願意在氣候變遷等有利全球公共利益之領域與中合作。除此之外，不知是否出於巧合，美國在拜習會後翌日（11月6日）馬上於華盛頓實體辦理「美臺政治軍事對話」（Pol-Mil Talks）和「國防檢討會談」（DRTs）合併之高階會談。

儘管前述兩項美臺對話為歷年常態機制，但此為拜登任內第一次舉辦，時間地點之選擇，新聞釋出之時機，都見巧思。總結來說，美國利用拜習會前後的各式安排，明確釋出兩項政治訊息：（1）美國重返國際社會，將與盟邦夥伴共同應對中國之挑戰；（2）面對中國各式改變現狀之嘗試，美國對臺支持不變。長期來看，美國已經熟知中國著重媒體效果與善用區域軍事優勢，因此藉由事前盟邦溝通與新聞釋出，事後立場說明與臺美對話，應對中國的國際輿論攻勢。

（三）美中關係未來發展觀察

對美中雙方領導者而言，本次拜習會各自有其政治意涵。對習近平而言，選擇在「六中全會」後舉行拜習會，卻在拜習會之後才公布第三份「歷史決議」全文，這樣的時間安排顯然是出於「降低變數，

確保權力」之國內政治考量。再者，本次拜習會，習近平以領導人的高度提出「倚美謀獨、以臺制華」的論述，等於直接肯定過去部會層級的戰狼外交論述，也代表習近平需要戰狼外交的國內政權鞏固效果。或可預期，拜習會之後，戰狼外交應仍有持續之動力，「倚美謀獨、以臺制華」也將成為未來中國對於兩岸關係與美臺關係之定調。展望未來，對習近平而言，2022年2月的北京冬奧會與下半年第20屆中共全國代表大會，都是攸關政權穩定的重大政治議程，因此，確保美中關係維持「競爭但不衝突」的可控範圍仍是中國短期目標。

對拜登而言，現階段美國國內通膨嚴重，民怨日增，加上多項民意調查亦顯示，拜登在8月喀布爾倉皇撤軍後，民意支持度持續降低。拜登政府的外交政策目前無法承受太多風險，也不能再被貼上軟弱的標籤。總之，避免外交再度失分，此應為美國現階段偏好。因此，即使面對中國在臺海議題的步步進逼，拜習會上美國仍一再強調確保臺海現狀，維持既有立場。畢竟，臺灣議題在美國民間、行政部門與國會兩院都享有廣泛的支持，而且屬於兩黨難得有共識的議題，現階段拜登沒有在臺灣議題退縮的空間。

除了臺灣議題之外，美中之間仍有結構性衝突因素，亟待建立控管機制，例如美中之間的核武競爭。11月美國國防部發布之「2021年中國軍力報告」(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China)與美中經濟與安全審查委員會提交之「2021年度國會報告」(2021 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission)，不約而同都對中國極音速飛彈的發展與核武數量的持續增加，感到擔憂。國際社會正在見證美國與中國的核武競爭拉開序幕，而這種缺乏對話機制核武競爭，更可能提高誤判的風險，讓傳統以嚇阻理論為基礎的核武和平效應無法作用。事實上，缺乏有效對話機制問題，也同樣存在於臺海、南海等美中關係的關鍵議題上。因此，拜登會也一再向中國提及坦誠溝通，直接對話的重要，未來美國應以建立雙邊各式有效溝通管道，為具體下階段目標，將建構對話機制作為確保美中關係保持「競爭但不衝突」之手段。

綜合以上分析，短期之內，拜習會後美中關係之發展有三個觀察重點。第一，美國與其盟邦對北京冬奧是否抵制？若是，則屆時各界恐將以冷戰期間美蘇抵制對手奧運舉辦為藍本，比喻為新冷戰之展開。當然抵制之程度是降低官方層級或是全面抵制參賽，仍可能調整變化，但若屆時臺灣亦有選手參賽，則可能一併衍生為兩岸問題。第二，美中後續建立之對話管道層級與成效如何？能否改變現階段外交管道因戰狼外交而溝通失靈的困境？過低的工作層級對話，是否能有效達成有效溝通，減低誤判機率的目的？第三，拜登政府今年9月宣布啟動「核武態勢評估」(Nuclear Posture Review) 修訂，何時完成？修訂內容是否重新界定中國核武威脅之本質？美國核武因應作為是否有所調整與改變？以上三點，可作為判斷未來美中關係發展之依據。

(四) 結論

即使美中兩國領袖並未實際會面，但雙方今年之內已經有過三次對話，而且外交層級的互動仍然持續進行。然而，外交層次的對話，往往因中國追求戰狼外交的媒體效果，成為「各說各話」、「針鋒相對」的表演場，溝通效果不彰，因此領袖層級會談所扮演之「設定競爭規則」、「避免失控衝突」功能益發重要。本次拜習會雖是首次視訊對話，但在臺灣議題、香港與新疆問題、不公平經貿競爭等面向之衝突仍然無解，僅釋出持續對話，坦率溝通之政治訊息。未來雙方戰略競爭本質不會改變，特別在中國核武擴張與極音速飛彈之發展速度日增情況下，雙方致力於溝通之動機，只在控管戰略競爭不會演變為軍事衝突，而非改變競爭本質走向合作。

由年內美中歷次互動觀察，臺海和平已經成為美中關係的重要議題，雙方皆嘗試影響臺灣議題之國際輿論走向。由本次拜習會互動觀察，中方著重「媒體效果」與「展現區域軍事優勢」，因此戰狼外交、搶奪詮釋權、針對性軍事演訓成為主要行動；而美方則更重視「外交作為」與「政治意涵」，因此強調事件前後的行動安排，除了傳統立場說明，更加重視各項行動安排之「不言而喻」與「弦外之音」效果。