

四、布林肯訪中後雙邊互動觀察

政治大學東亞所教授黃瓊萩主稿

- 美高層接連訪中意在緩和日益惡化的雙邊關係，但高層互訪做為增進互信的外交手段，在近期的對峙態勢中似不再具有效益。
- 美中均採取「邊緣政策」以迫使對方讓步，恐玉石俱焚，並延燒至周邊國家與區域。
- 我國應更審慎判斷邊緣政策的發展趨勢，在任何一方升級前採取更為彈性的姿態與做法，並更加支持非官方管道的交流與溝通。

（一）前言

2023 年的美中關係可謂風波不斷，而國際社會依舊瀰漫大國競爭即將進一步升級的緊張氣氛。過往國家間因利益衝突而雙邊關係出現裂痕之際，熱線與高層互訪被認為是有效的衝突控管機制。然而當前美中關係的發展似乎很可能推翻這項認知。美國國務卿布林肯於今年度 6 月 18 日抵達北京並進行為期兩天的訪問，此前美國媒體與智庫專家皆對布林肯此行能達成的美中降溫效果感到悲觀；而中國大陸官媒與學界評論布林肯來訪是美方「亟欲求見」的表現，亦對於布林肯造訪所能帶來的實際成效不抱期望。布林肯之後，美國財政部長葉倫、氣候特使凱瑞及商務部長雷蒙多陸續訪中；但與此同時進行的卻是拜登日前簽署的行政命令（即外界風聞已久的「限中令」），旨在禁止美國在「量子計算」、「先進晶片」以及「AI」等三大領域對中國大陸進行投資，使得華府幾位高層人士的訪中看起來只是表面功夫，實際上美中之間的緊張氣氛已再次進入升溫的循環。

（二）近期美國高層頻訪北京之效果評估

白宮國家安全顧問蘇利文在國務卿布林肯訪中之前即已表示，美國並不期待美中關係能藉該次訪問取得任何突破，但是對美國而言，還是需要進行形式性的訪問，因為華府期望國際社會在看待美中雙邊關係的惡化之時，會咎責於中方而非美方，而持續逼近中方底線、迫

使北京退讓，同時進一步深化固有盟友參與美國圍堵政策，才是華府實施高層互訪之外真正的戰略目標；而站在北京的角度來看，布林肯訪美之前的各層級美中雙邊會談（包括王毅與蘇利文在維也納的 8 小時晤談），事實上都是虛的，兩強持續對抗才是實。

接續布林肯的腳步，美國財政部長葉倫於 7 月 6 至 9 日對中國進行為期 4 天的訪問，原先設定的主要目的是為改善美中之間的不良溝通，並且呼籲北京與華府合作以處理日益嚴重的氣候變遷問題。葉倫會見多位中共高級官員，而官媒對葉倫的評價也相對正面，稱雙邊會談確實達到深入、坦誠、務實以及有建設性；但可惜的是，葉倫訪中為美中對峙緊張態勢帶來的降溫效果非常有限，美國媒體批評她對中共高層的姿態過於軟弱，而葉倫與多位中方女性經濟學家和創業家共進晚餐，也遭中國大陸網民強烈批評，這顯示美中自 2018 年以來的激烈競爭與日益白熱化的對立，事實上已經將敵意擴散並深入至雙邊的民間社會，揭示了未來即使雙方政府希望可以緩和敵對的氛圍與局勢，勢必也得面對各自內部的反中／反美集體情緒，甚至對外政策的制訂也很可能因此受到來自民間的制約與影響。

美國總統的氣候問題特使凱瑞在葉倫之後訪問北京，為重啟兩個全球溫室氣體最大排放國間已陷入僵局的談判。凱瑞被認為是和中方關係較友好的政治人物。而氣候問題也是拜登政府所設定，預計可以和中方有更多合作空間，美中皆意識到全球在氣候議題上的合作有其必要與急迫性。不過凱瑞的訪問即使促成美中在氣候變遷議題上進一步合作，也難以緩和雙方間的對立局面。而甫結束訪中行程的美國商務部長雷蒙多，相較於前幾位同僚，據稱有較多收穫，例如美中同意在雙方商務部之間建立新的溝通渠道與啟動出口管制訊息的交流機制。雷蒙多帶至北京的訊息基本上和 7 月初的葉倫大同小異；不一樣的是在雷蒙多訪問前，拜登已簽署「限中令」（從明年開始生效，並特別主張中國大陸在半導體、微電子、量子資訊技術和人工智慧領域已經有長足的進步，唯有限制美國在前述三項領域對中投資，才可能阻止共軍透過外資獲取美國的技術和資本的支持而繼續發展）。

即使不看美國近幾個月在印太地區舉行的各種聯合軍演，光是從「限中令」的簽署即可看出，華府陸續派遣高級官員訪中，北京的解

讀也只能是「徒具形式」。且北京陸續接待四位美國高級官員，卻未有對等回應（派員回訪），甚至原先廣受外界期待的習近平與拜登在即將登場的 G20 峰會會面一事也確定破局。足見中共對現階段的美國對中政策已有定調。如此，美中雙邊關係要恢復相對正面穩定極有難度，而美國幾位官員訪中所欲達成的短期目標也很難收效；不論華府再怎麼派員訪中，恐也難以挽回頹勢。

（三）美官員訪中也阻擋不了邊緣政策

「邊緣政策」(brinkmanship)並非一個嶄新或新創的概念。根據牛津字典，邊緣政策的定義為「一種採取危險策略而不斷將局勢推向安全瓦解之底線的政治手段或實踐」，可說是利用製造不確定的威脅把對手帶到災難（安全瓦解）的邊緣，以迫使對方讓步的策略，而發揮作用的關鍵在於讓對手承認威脅是可信且很可能發生的，最著名的案例為美國與蘇聯在古巴危機之中的對峙，而後來仰賴兩大強權之間的秘密外交以及雙方領導人採取溫和手段的意願，才讓該危機沒有進一步升級成為第三次世界大戰。但邊緣政策一旦開啟，不論是哪一方先下這一步險棋，其後果都是逐步失去對局勢的全盤掌控與確定性，因為唯有如此才能有機會讓對手接受威脅的可信度，並且最終決定讓步。目前美中雙方對彼此的策略，即是一種相較於古巴危機時的美蘇更為緩慢卻明顯的邊緣政策。

美中都會持續採行邊緣政策，而雙邊關係在短時間內都很難見到緩解；在充滿衝突和對決的氛圍底下，邊緣政策很容易導致玉石俱焚的結果，且場地依舊可能發生在東亞。美中近期的對立加劇，更是展現在近期各自在印太地區頻繁進行軍事演習。雙方顯然皆欲藉由加強軍事操演同時強化與固有盟邦在軍事領域的合作，塑造軍事實力強大且有盟友支持的形象；與此同時，雙方在印太展開頻繁的海上軍演或單方軍力展演（例如共軍軍機飛越臺海中線），亦有將軍事演練行動常態化以嚇阻對手的心態，更是符合邊緣政策邏輯主導下的行為模式。

(四) 結語

美中皆已採行邊緣政策，不斷試圖逼迫對方退讓和屈服。邊緣政策很可能導致玉石俱焚的結果，更可能率先延燒周邊國家與區域。我國做為美中競爭與對抗的重要元素之一，更應審慎判斷雙方邊緣政策的發展趨勢，並且在任何一方升級之前，採取更為彈性的姿態與做法。香港學者邵善波分析美國對臺政策，認為華府採取的就是模稜兩可的態度，更明確地說，是一種「臺灣地位未定論」的方針，在此認定之下，美國在臺海周邊展開情報蒐集活動、鼓動盟友加入圍堵中共、持續以其對臺政策踩踏中共底線，便有了行動正當性；而中共對美亦會維持邊緣政策，以逼迫華府調整並回歸中共所期待的「一中原則」，也會在國際統戰原則的思維指導下，加強拉攏美國的固有盟邦與周邊國家，甚至視情況予以施壓，以突破美國的圍堵策略。而在美中競爭之餘，依然對外表示會維持暢通溝通管道，但不論是布林肯或其他美國官員，頻繁訪問北京都改變不了雙方對彼此施行邊緣政策的態勢。我方最好的做法還是效法其他亞太區域的國家，定期與兩強皆維持溝通與往來。考量到目前北京並不願意與我政府有官方層面的交往，我方應該更加支持非官方管道的交流與溝通，並持續營造內部對兩岸關係有多元立場與聲音的形象。