

## 五、布林肯訪中情形與美中關係觀察

中央警察大學公共安全學系副教授游智偉主稿

- 布林肯訪中象徵美中願意重新盤整雙邊關係，惟應僅止於恢復溝通，避免擦槍走火引爆意外衝突。
- 美中關係短期內不會改善，但發生意外的可能性降低；雙方政策調整並進而改善美中關係的可能性微乎其微。

### （一）前言

美國國務卿布林肯（Antony Blinken）2023年6月訪問北京，考慮到目前美中關係的走向及雙方對彼此的政策，布林肯的訪問應僅止於恢復溝通，避免雙邊緊張快速升級，及避免美中擦槍走火爆發意外衝突。實際上，美中雙方各自有其內部因素制約渠等對彼此的政策調整，在中國大陸，民族主義的情緒及意識形態，限制北京調整其對美政策的空間；在美國，反中的朝野共識及民主政體的性質，也大幅限縮美國調整其中國政策的空間及可能性。

然而，布林肯的訪問仍有其必要性及重要性。就必要性來說，美中缺乏溝通及互信的情形下，任何舉動均可能被負面解讀，並造成意外衝突，因而恢復對話有其必要性；其次，透過布林肯的訪問重啟對話，可使雙方恢復在某些議題的合作或接觸，例如經貿、氣候變遷，因此在布林肯訪問後不久，美國財長及氣候變遷特使也將相繼訪問中國大陸。從重要性來說，布林肯的訪問象徵著美中雙方重新盤整雙邊關係及政策工具，檢視究竟雙方可在哪些議題上合作、哪些議題可以讓步，並為彼此的外交戰略(中共為推動國際典則的去美化；美國則是持續協調自由民主國家圍堵及施壓中共)爭取更多的時間。

整體來說，布林肯訪中，美中官員的對話也逐漸恢復，但短期內美中關係好轉的可能性不大；即便如此，布林肯的訪問仍有其指標意義，有助於降低美中擦槍走火或意外的風險。

### （二）為何布林肯訪中能成行

## 1. 布林肯訪中前夕，中共逐步對美釋出善意，反映北京面臨較高壓力

雖然近年中共外交政策的侵略性日益提高，對美國的不滿也日益明顯，特別是習近平在 2023 年中共「兩會」期間涉及美國的公開講話更是近 20 年來的唯一案例，但實際上，自今年 5 月開始，中共便透過諸多細節對美國釋放善意，希望進一步緩和美中關係、恢復雙方對話管道。

第一個細節/證據為中共新任駐美大使的派任。布林肯訪中成行前夕，懸宕已久的中共駐美大使終於公布且於 5 月 23 日赴美就職，並無意外，新任中共駐美大使為中共前副外長謝鋒。自秦剛 2022 年年底接任外長後，中共直到 2023 年 5 月才再度派遣謝鋒擔任新任駐美大使，這段期間也是美中建立外交關係以來最長的懸缺。隨著近年來美中關係的爭議與日益升高的局勢，中共對美國的不滿導致其未在三個月內派遣新任駐美大使的解釋力提高，相對地，謝鋒於 5 月的到任反成為中共對美釋出的善意之一。

第二個細節/證據為美中防長在香格里拉對話的互動。在美國對中共防長李尚福的制裁尚未解除的情形下，李尚福仍與美國防長奧斯汀（Lloyd Austin）在香格里拉對話晚宴上展開個人性質的禮節性互動也是另一個訊號。在香格里拉對話會中，美中防長的公開演講針鋒相對，雙方也未舉行場邊會談，但雙方在晚宴上曾握手並親切交談。雖然中共前駐印尼大使易慕龍對《環球時報》表示李尚福的回應僅是對奧斯汀的禮貌性回應，但考慮到近年中共外交政策日益增強的侵略性、對美國在臺海議題的角色日益不滿，及美國對李尚福的制裁尚未解除，李尚福對奧斯汀的回應仍帶有相當善意。

第三個細節/證據為中共外交部例行記者會對涉及美國議題的表態及回應，統計中共外交部在今年 1 月到 3 月底共計回答 203 個與美國有關的問題，其中 75 個問題僅涉及美中雙邊關係；在 4 月 1 日到 5 月 31 日之間，中共外交部發言人回答了 116 個與美國有關的問題，其中 48 個問題僅涉及美中雙邊關係，此趨勢反映：第一，中共在 4 月 1 日後有意識地迴避與美國相關的國際議題，將重點放在美中雙邊關係；第二，在這些僅涉及美中雙邊關係的議題中，4 月到 5

月僅 4 個議題涉及「人權」（2-3 月有 8 個議題）、6 個議題涉及「臺灣」（2-3 月間有 10 個議題），顯示中共外交部在今年 4 月 1 日後有意識地降溫美中關係。

## 2. 諸多國際議題需要中共配合，且美中缺乏溝通管道增加誤解與衝突的可能性

相較於中共對美政策的降溫，這段期間，並沒有任何跡象顯示美國有意願調整其中國政策與臺海政策，從 2023 年 4 月以來，美國除持續協調歐洲國家在高科技產品上圍堵中共之外，也先後以違反人權、販售芬太尼等罪名起訴中國大陸公民、企業，同時持續對臺軍售或轉移武器彈藥，這些現象顯示美國的中國政策與臺海政策沒有大幅度調整。

美國派遣國務卿布林肯訪中的原因在於國際議題的複雜性，跨國議題是第一個原因。以氣候變遷為例，氣候變遷的減緩與改善並不僅是如何減少碳排放量與減少多少碳排放量的問題，更重要的是已開發國家對發展中國家的融資與技術轉移，因而現有的溫室氣體排放大國均不應置身事外，但中共在這個議題上往往口惠而實不至，其溫室氣體的排放量未如其承諾般減少，同時中共對針對發展中國家的融資機制也鮮少貢獻，故美國希望在這個議題上要求中共履行其承諾。

日益緊張的西太平洋/東亞局勢則是第二個原因，某種程度上，這也許是最主要的原因。近年解放軍機艦在西太平洋行動的侵略性快速增加，不僅是針對臺灣，也包括在南海及東海的行動。美中缺乏對話管道，也暗示著雙方缺乏互信，而過去美中兩軍在操作層次或現場慣用的溝通模式及其可信度可能不同以往，這也提升雙方擦槍走火或發生意外的可能性。此外，隨著臺美互動日益升溫——不論是形式上的官員互訪或實質議題的合作，中共在臺灣周邊的壓制（coercion）及在國際社會對臺灣的打壓也將相應提升，但後者又提升前者的必要性與急迫性，致使美中在臺海議題的互動形成惡性循環，因此恢復彼此互信、劃設紅線與重構互動模式對避免擦槍走火有其必要性，也是美中願意重新展開互動的主因。

### (三) 布林肯訪中後的美中關係

美中關係短期內不會改善，但發生意外的可能性降低。布林肯的訪問反應美中對彼此的政策進入盤整期，雙方正重新思考哪些議題可以合作，並希望透過這些議題的合作避免對立走向軍事衝突，因此，在布林肯訪問後不久，美國財長葉倫（Janet Yellen）及氣候變遷特使凱瑞（John Kerry）也訪問北京，這三位官員分別反應美中在現存秩序、經貿與氣候變遷的爭議，同時也反應美中認為即便必須對彼此表明紅線，但雙方仍有許多可合作的議題，例如財政經貿與氣候變遷，這些合作將有助於減緩雙方緊張快速升級，可為北京取得更多的時間以推動其以「去美化」為核心的外交戰略、也可為華盛頓取得更多時間以重新安排及協調已開發國家的中國政策。

實際上，美中內部均有內在動力導致雙方政策短期內無法改變，既有的外交政策規劃也朝向美中對立而行，因此短期內雙方政策調整且帶來美中關係改善的可能性微乎其微。「反中」已成為美國朝野共識，在這樣的情境下，即便中共駐美外館近年不斷將交往重點置於美國社會大眾及社會菁英，但這些努力很難取得成效，因為除美國的選舉語言將中國視為近年失業率提升的原因之一之外，COVID-19 以來中共應對疫情的反應與回應國際社會的立場與論述也相當程度刺激美國社會的反「中」情緒。另一方面，美國在貿易戰爆發後的中國政策一再挑動民族主義情緒，同時自習近平早年的「中華民族偉大復興」便將美國視為潛在對手。此外，俄烏戰爭的延宕提供北京更多時間與養分拉攏中亞五國，擴大並鞏固其在中亞的勢力範圍，並以中亞及伊朗等相關議題拉攏中東國家推動國際典則的去美化，這些政策也需要更多時間推動及鞏固成果。

整體來說，美中關係的低潮及惡化在短期內不太可能轉變，因為美中均有理由持續現行政策，但布林肯的訪問則有助於降低意外爆發的可能性，特別是當中共政府公船及解放軍機艦在東亞海域的行動日益頻繁且具侵略性之際，美中恢復溝通管道必要性也隨之提升。

#### (四) 結論

考慮到 2023 年下半年的國際事件與政治議程，美中關係再度陷入僵局的可能性依然存在。依時序來看，下半年可能影響美中關係的事件包括：第一，8 月巴拉圭新任總統就職典禮，臺灣的代表團屆時勢必過境美國，而過境美國的方式則同時受到美國立法部門及反中情緒，以及美國行政部門及其穩固美中關係之考量的影響，前者將有助於提升臺灣代表團過境美國的形式及待遇，但後者則可能要求臺灣代表團低調以對，不論臺灣代表團過境美國前往巴拉圭的形式為何，中共必然會有超越日常的強烈回應（不論是在軍機艦繞臺或國際空間的打壓），這些回應會否引發美國進一步的反應，將影響美中關係。

第二個事件則是 9 月的 G20 高峰會，近期日本與北約的合作及北約在東亞設立辦公室的地點及形式可能持續發酵；此外，今年 G20 將在印度舉辦，由日前印度主辦上海合作組織峰會的立場及態度來看，中國及其在東亞的擴張很可能成為會議焦點，並牽動美印中之間的戰略博弈。第三個事件則是 11 月的 APEC 高峰會，今年將在舊金山舉辦，如無意外，美國不太可能突破過去臺灣領袖參與的模式，但考慮到美國國內的反「中」共識，也不能排除美國是否嘗試突破共識，特別是美國的負責官員莫瑞（Matt Murray）於今年 2 月表示美國視臺灣為 APEC 正式成員，地位與其他會員相同。

即便不考慮 2024 年 1 月臺灣的總統大選，前述的三個事件也將制約美中關係好轉的可能性，因為中共對臺灣訪團過境美國前往巴拉圭必將有超乎平常的反應，也將導致美國的抗議或反制；G20 峰會期間，與會國家的場邊會談及對中共的態度也將限制美中關係的發展；中共也將密切關注 APEC 舊金山高峰會對臺灣的邀請過程，以預先反制及避免最壞情形，這些均將限制美中關係好轉的可能性。