

三、拜登上任後美中互動關係觀察

中山大學中國與亞太區域研究所助理教授黎寶文主稿

- 整體而言，拜登上臺後，美中兩國象徵性與情緒性的外交辭令交鋒減少，轉而以人事、制度安排，具體外交、軍事行動進行博弈。
- 中國是美國重要戰略競爭對手之定位沒有改變。美中雙方的結構性衝突潛力仍然巨大，未來雙方軍事與外交行為將以「針鋒相對」、「絕不示弱」為主要特色。但雙方將持續追求對話與合作機會緩和對立，減少誤判。

(一) 前言

民主黨籍的拜登 (Joe Biden) 已於 2021 年 1 月 20 日就任美國第 46 屆美國總統。未來的美中關係發展，也正式進入新的局面。整體而言，美中兩國戰略競爭結構不變，但敵意累積速度趨緩是大致的發展趨勢。由拜登上任至今美中雙方互動來觀察，整體而言，與川普執政時期相較，美中兩國象徵性與情緒性的外交辭令交鋒減少，轉而以實際之人事、制度安排，具體之外交、軍事行動進行博弈。

短期之內，美中雙方皆有動機全力促成各種形式之對話，降低誤判彼此意圖之機率。中長期預計以建立常態對話機制為目標，以利特定議題領域（如氣候變遷、疫情管控、武器擴散等）之合作。但即使對話與合作有助於降低敵意累積速度，卻仍舊無法改變中國已經成為美國國家安全與戰略利益挑戰者的現實。由雙方自 1 月 20 日以來各式作為所釋出之政治訊息探究，則不難發現雙方的結構矛盾仍然無解，美中各自仍持續預作「最壞劇本」的準備。因此，即使美中雙方對話互動之頻率增加，釋出昂貴訊號 (costly signaling) 與持續累積區域嚇阻優勢仍為各自之行動目標，故仍難以樂觀定論未來美中關係的發展。

(二) 美中結構性矛盾難解，但敵意累積速度暫緩

事實上，不論對於過去川普政府執政之評價如何，川普最重要的政治影響就是重新明確定位美中關係。由白宮今年 1 月 15 日解密（政權交接前 5 日）之美國印太戰略框架 (U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific) 文

件觀察，中國崛起並建立區域勢力範圍已經成為美國國家安全的挑戰，必須全面應對。儘管新任拜登總統的外交政策，強調著重中產階級外交（middle-class foreign policy）、民主人權、傳統盟邦合作、多邊主義等特色，但對於中國是美國重要戰略競爭對手之定位，並沒有改變。只是因應手段由川普政府所強調的「全面對抗」與「單邊極限壓制」，轉為拜登新政府所強調的「競爭合作並存」與「多邊機制制衡」，來因應中國崛起在不同議題領域所帶來之挑戰。新任美國國安會印太事務協調官坎博（Kurt Campbell）與布魯金斯研究所的杜如松（Rush Doshi）於今年 1 月發表於《外交事務》（Foreign Affairs）的「美國如何維繫亞洲秩序」（How America Can Shore Up Asian Order）一文已經充分展現這樣的觀點。另一方面，對中國而言，2021 年已經被定義為建黨百年的重要歷史時刻，除了維持經濟發展與國內政治穩定之外，任何國際場域或軍事行動的讓步或妥協都可能不利於中共積極營造之「偉大復興」強國意象。由此觀之，美中雙方的結構性衝突潛力仍然巨大，而這也是拜登新政府上任後新局的起點。

另一方面，拜登上任所代表的「降低敵意」訊息，中國方面仍能準確掌握，並積極加以回應。不論是 2020 年 11 月人大外事委員會副主委傅瑩的紐約時報投書，或是中共中央中央外事委員會辦公室主任楊潔篪 2 月 2 日在美國智庫美中關係全國委員會（NCUSC）的視訊演說，兩者皆不約而同地釋出「對話控管分歧」、「競爭合作機會並存」的政治訊息。而美國也於 2 月 5 日由國務卿布林肯（Antony Blinken）與楊潔篪進行拜登總統就職後首度高階官員通話。此後，在農曆春節除夕（2 月 11 日）進行美國總統拜登與中共國家主席習近平的通話。由此可知，中美雙方確實皆利用美國政權交替開啟的機會之窗，透過高層對話試圖和緩過去的全面對抗的衝突態勢。然而，若探究楊潔篪與布林肯的對話，或是習近平與拜登的通話，不難發現雙方其實仍然「各說各話」、「針鋒相對」，唯一的共識可能只有「對話氣氛良好」。兩次對話中，美國都關切中國在新疆、香港、臺灣與區域安全等議題的強制與壓迫作為，中國則一再強調臺灣及香港、新疆問題是中國內政與核心利益，不容外力干涉，並呼籲美方遵守一中原則。由此可見，美中雙方的對話或能緩和對立氣氛，但仍有其極限，一旦涉及臺海與區域

安全議題，則結構性矛盾依舊無解。

（三）人事安排仍然維持對中競爭基調

美國的外交政策，由國安會、國務院、國防部所形成之國安團隊扮演重要角色。由拜登政府的人事安排觀察，整體而言，拜登政府的中國團隊成員大多長年從事參與對中交涉或參與亞洲事務，對於中國在民主、人權、區域安全之威脅知之甚詳，同時又對於中國在全球防疫、氣候變遷與防止武器擴散之角色充分了解。質言之，由人事安排不難看出，即使美國尋求與中國之在特定議題領域之對話與合作，也不代表拜登政府將中國視為戰略競爭者之立場有所改變。但與過去川普執政不同，現有團隊的應對策略將轉為「對內動員各個部會」、「對外強化多邊制衡機制」兩面向著手進行。

在國務院部分，由今年1月美國國務卿人事任命國會聽證內容觀察，布林肯清楚表達中國是美國國家與人民利益的最大挑戰，美中關係將以「競爭」為基調，因此確保美國優勢是對中競爭關鍵，美國的優勢來自於：(1) 內政處理得宜；(2) 美國在國際多邊機制與盟邦之間的影響力。即使美國在特定議題與中國有合作空間，但面對臺灣議題，布林肯亦表示拜登政府絕對持續履行臺灣關係法、美中公報、臺灣保證法之相關承諾，確保臺灣之自我防衛能力，並有意義地參與國際組織。由此可知，強化美國競爭力，對中合作與制衡並進，當是未來對中政策主軸。

在國安會部分，由新設印太事務協調官之舉措觀察，不難判斷拜登政府對於未來印太戰略的態度，應是「延續多於改變」。該職務新任命之坎博不但是歐巴馬時期提出「重返亞洲」戰略的重要推手，去年至今更多次於《外交事務》論述中國挑戰之本質與美國的因應之道。尤其發表之文章脈絡推斷，強化印太盟邦之經貿與安全合作，持續推動四方安全對話(Quad)以制衡中國擴張，將是未來拜登政府的目標與方向。國安會新設之印太事務協調官下轄中國事務、東亞與大洋洲事務、南亞事務三位資深主任，未來的臺灣事務研判應由中國事務資深主任羅森伯格(Laura Rosenberger)管轄。羅森伯格長期研究民主運作與中國銳實力影響等議題，去年4月更於《外交事務》發表文章，警

示中國透過疫情操作爭議訊息的危害已經超越國界成為全球議題。由此人事安排研判，未來美國政府將積極應對中國對臺的灰色地帶混合戰，與中國對全球民主社會之影響力作戰。

在國防部部分，拜登在 2 月 10 日訪問五角大廈時特別表示，為應對中國挑戰，美國將採取每一個部會都必須參與的「全政府模式」(whole-of-government approach)。而國防部將設立「中國任務小組」，由部長特別助理雷特納 (Ely Ratner) 領軍，全面檢視美國盟友及夥伴的對中關係，並在戰略、作戰概念、部隊部署、情報等領域提出具體建議。由雷特納去年 1 月在新美國安全中心 (CNAS) 所完成之「2020 年美國對中戰略評估」，明確指出對中戰略競爭視為美國的緊急優先事項，自由開放且依法而治的印太區域秩序對美國競爭力至關緊要，必須透過與盟邦和戰略夥伴之合作協力促成。由此研判，美國認為中國的強制作為是區域各國共同面對的挑戰，未來的印太戰略，美國對內將動員各部門，不分領域共同應對；對外將與盟邦及戰略夥伴合作應對，揚棄單邊作為。

(四) 透過行動強化對中戰略競爭之政治訊息

儘管國家常透過聲明或發言對外傳達政治訊息，但事實上國家的外交行為本身即帶有重要之政治訊息。過去的川普政府，即常常發生高層發言與外交政策有所落差的現象。行為與訊息的不一致，往往導致盟邦與戰略夥伴無所適從。若觀察拜登政府上臺後的美中互動，不難發現拜登團隊努力維持訊息、行動一致性的努力。由美國安排拜登總統與各國元首通話的行動過程觀察，共計有三項重要之政治意涵值得關注。首先，拜登政府非常謹慎地處理對盟邦、戰略夥伴與國際社會所釋出之政治訊息。即使各界認為美中領導人通話勢在必行，拜登政府卻依舊在上述人事與制度安排妥當，對外確立對中策略不變的政治訊息之後，才與習近平通話。顯然對於拜登團隊而言，倉促通話只會徒然增加中國的話語權與不當期待。其次，就時間序列觀察，拜登致電各國領袖之順序，依序為加拿大、墨西哥、英國、法國、德國、俄國、日本、南韓、澳洲、印度、中國。據此，不難看出拜登團隊對於鄰國、盟邦與印太區域成員之重視甚於中國，更釋出上述國家在未

來應對中國扮演重要角色的政治訊息。最後，拜登在農曆春節除夕與習近平通話，這個時間點的選擇充滿了中國通的巧思，完全適合對話的善意累積。但若將其置於一連串制度與人事安排之後，則不難發現美國的安排實則「軟中有硬」，同時傳達拜登政府「聯友抗中」、「對話合作」的一致性政治訊息。

在實際軍事互動方面，美中互動充滿了「針鋒相對」、「絕不示弱」的特色。1月21日，美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）與日本方面通話，確認釣魚臺適用美日安保條約。1月22日，中國人大常委會即通過「海警法」並於2月1日實施。該法將海警歸屬中共中央軍委指揮，成為軍事行動一部分，並且視情形可於執行任務時使用武力。中國此舉可能導致釣魚臺周邊海域的中日執法行動升級為衝突之可能，已經引起日本、美國與東南亞國家嚴重關切。在南海與臺海方面，1月23日美國派出羅斯福號航母戰鬥群進入南海執行「例行任務」。同一時間中國馬上便組織1架運8反潛機、8架轟6K及4架殲16，在臺灣西南防空識別區進行大規模之飛行活動。2月4日美國驅逐艦馬侃號通過臺灣海峽，此為拜登就任以來，美國軍艦首度通過臺海，執行「自由航行」任務。2月9日美國海軍公布羅斯福號和尼米茲號兩個美國航母打擊群同時在南海舉行聯合演習，此為拜登政府上任以來的首次雙航母南海演習。這些行動之目的都在向中國明確釋出「維護自由航行權利」、「積極應對中國南海軍事化作為」的政治訊息，也向國際社會傳達印太戰略的執行基本上是「延續多於改變」。

若論及印太戰略，則四方安全會談（Quad）的角色不可或缺。拜登上任後，並未推遲運作此一應對中國區域擴張之安全機制。2月18日，由美國國務卿主導，會同日印澳三國外長透過電話會談，並對外宣示四方堅決反對中國試圖憑藉實力單方面改變區域現狀之共識，同時積極籌備四方領袖之線上峰會。由此可知，美國透過四方會談清楚地向國際社會表明，印太戰略並未人亡政息，不論是執政者為誰，四方會談都將是重要區域安全機制，如果未來四方安全會談發展為加上特定戰略夥伴（Quad plus）的對話形式，則可更預期印太戰略之安全機制有逐漸朝向制度化之機會。此外，由對話事後釋出的內容觀察，中國施行海警法與緬甸政變之後續發展，也成為四方關注之焦點，可以

預期美中兩國在這兩議題，將有持續交鋒或互動，值得觀察。

（五）結語

總結而言，拜登政府上任以來，美中互動可以「言詞交鋒減少，以實際行動對弈」來做總括。美中間的結構性矛盾無解，但雙方皆有動機透過對話緩和敵意。雙方之對話與接觸終有其極限，因此由幾次對話過程之觀察不難發現，「各說各話」、「針鋒相對」是常態，唯一的共識可能只有「對話氣氛良好」。

若由美國之制度設計與人事安排觀察，對中競爭仍是基調。即使美國尋求與中國之在特定議題領域之對話與合作，也不代表拜登政府將中國視為戰略競爭者之立場有所改變。現有國安團隊成員幾乎皆為亞洲事務專家，對中國崛起帶來之風險與機會知之甚詳，沒有老一輩中國事務專家對中國的浪漫想像，對中策略將建構在務實的風險評估上。除了核心的國安會、國務院、國防部之外，預期未來美國各部會都將在應對中國挑戰上扮演一定角色。在國際上，傳統盟邦與區域夥伴的角色將日趨重要，美國將優先以四方安全會談為核心，同步強化與臺灣或戰略夥伴之合作關係。

此外，美國未來的作為，將更加強調對於國際社會與區域盟邦所釋出的堅定政治訊息。外交行動與政治訊息是互為表裡的一體兩面，兩者間的一致性是現階段拜登團隊努力的目標，也將有助於促進區域盟邦與夥伴共同應對中國挑戰之意願。此外，美中雙方都理解實際行動勝過千言萬語，因此一方行動必將引發一方回應，所以「針鋒相對」、「絕不示弱」的邏輯，短時間內仍將主導美中雙方在南海、臺海或印太區域行為模式。