

四、近期中美互動觀察

政治大學東亞研究所副教授黃瓊萩主稿

- 拜登政府持續對中壓制、鞏固與強化既有聯盟，並主動在新疆人權、港臺、通訊與國家安全，以及科技戰等議題採取攻勢。
- 美欲確保包裝在多邊主義下的「美國優先」；拜登遣特使凱瑞訪中尋求氣候議題合作，目的為將中國納入美國領導的多邊框架。
- 中共被動回應美國施壓；並藉外交布局應對拜登以多邊框架壓制中國。

（一）前言

中美關係的發展向來影響國際政局甚鉅；華府與北京之間的互動與角力更為全球關注的焦點。而拜登政府於今年初接掌大權已滿3個月，中美關係看似停止川普時期的高調敵對，卻仍是波濤不止。本文擬從中美於安哥拉治峰會之後的互動以及兩強各自的戰略布局，評析現階段中美關係的內涵，同時預測未來可能的發展方向。

（二）拜登的對中政策：更加積極抑制中國並布局印太

今年3月份公布的皮尤研究中心民調資料顯示，有89%的美國人認為中國是競爭對手甚或是敵人，只有26%的受訪者認為中美應當以經貿關係為重，且有將近50%的人認為美國的首要外交目標為制約中國的影響力。美國民眾對中國的印象與對美中關係發展的期待，亦如實反映在美國總統拜登於3月底首次舉行的記者會發言中，拜登公開表示：在他的治理之下，中國不會成為全球最強大的國家，而美國會繼續增長和擴大。拜登的對中政策不僅止於口頭上的強硬態度；從其入主白宮之始，針對中國所採取的策略以持續壓制對手、聯結與鞏固既有盟邦關係、以及就關鍵議題主動進攻為主軸，包含新疆人權、香港和臺灣、通訊與國家安全，以及科技戰等。

在持續壓制對手方面，拜登上臺後，就川普時期美國對中國發起的貿易戰以及諸項策略（包括提高關稅與重整美國的產業供應鏈等）不僅未

撤回，甚至3月份的年度貿易議程報告稱要以一切可能的手段因應中國的不公平貿易行為，並關切新疆維吾爾族的勞動狀況。而在3月22日，美國聯合歐盟、英國與加拿大對於涉及新疆人權侵害事件的中共官員進行制裁，也是拜登入主白宮之後首次協調固有盟友針對北京而採取的集體行動。在此之前，拜登多次對盟友高調宣示「美國回歸」，不再是川普執政時強調自利的「美國優先」；然而，新疆人權問題或許是當前最有效再次凝聚西方陣營的議題，但美國的盟友是否全然相信拜登執政下的白宮不會僅顧及自身利益還有待觀察。

此外，3月份在美國主導下召開的美日印澳四方安全對話峰會，普遍被外界解讀為有再造印太北約的企圖。即便美方會後表示此安全對話峰會並非軍事聯盟，但是4月16日拜登接待前往華府訪問的日相菅義偉時，兩國發表的聯合聲明卻又強調美日同盟作為維持印太地區安全保障的核心。此聯合聲明除強化兩國的同盟關係之外，更就印太區域內的所有涉及主權與安全的高度敏感問題皆做出明確表態，更明確提到臺灣，並強調臺灣海峽和平穩定的重要性，以及兩國對於臺灣問題和平解決的期望。除直接進攻北京最為敏感的臺灣問題，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）在3月中旬更點名24名侵害香港自治權的中共官員並予以制裁。此事件引得中共大怒，甚至延燒至安哥拉治峰會，兩國代表於會議一開場即互相指責而最終沒有取得任何共識。

拜登政府為持續壓制中國而採取的手段還包括由商務部對多家在美國提供通訊服務的中國電商發出傳票，調查是否對美國國家安全造成威脅；甚至在4月份宣佈對中國7家與超級電腦有關的研發機構與企業進行制裁，理由是防範中國利用美國技術來破壞美國軍事現代化的穩定發展。

然而，即便拜登對中國的政策主軸以持續壓制與圍堵為主，其最終要確保的是一種以多邊主義加以包裝的「美國優先／第一」的地位。和川普時期的單邊主義邏輯不同，拜登回歸美國傳統對外政策偏好的多邊框架路線，亦即藉眾盟邦之力鞏固美國的領導與優越地位，而在特定議題上（例如氣候問題）還是需要中國的表態合作，因此安排特使凱瑞（John Kerry）訪中，並發表中美氣候聯合聲明；但這不代表

華府與北京的關係就此「破冰」，拜登的「氣候外交」更可能是為確認中國能服膺美國領導下的多邊框架。未來華府對北京的姿態只可能維持強硬，這一點從拜登很可能即將提名為新任駐中大使的人選——善於談判而強勢的資深前外交官尼古拉斯·伯恩斯（Nicholas Burns）一事上即可看出。

（二）北京的回應：認清中美關係本質與提早結束的蜜月期

面對拜登上臺之後，美國對中國施加的諸多壓力與壓制手段，北京至今為止的策略依然是被動回應多過於主動先發制人。事實上，中國大陸學界在去年美國總統大選期間，不乏抱持對於拜登勝選後美中關係大幅改善的樂觀預期。而拜登甫上臺之際，中共高層確實也依循過往慣例，對於新政權抱持觀望與試探態度，經過一段時間才正式定調該政權的立場與雙邊關係的可能發展。加以拜登上臺之後的這段期間，正值中共全國「兩會」召開，中共需要維持內外環境的穩定，更不容易在對外政策上做出大型調整與變革。

然而面對拜登政府諸多對中策略的進逼，北京雖然曾期望美國恢復川普執政之前的「常軌」，例如在「兩會」的外長記者會上，王毅呼籲美國回歸「一個中國原則」，停止川普時期的越線行為，並再次提醒拜登政府勿干涉中國內政（指臺灣問題）；但是在經歷拜登政府屢屢以臺灣、香港、新疆議題直踩中國底線、又單方面對中國持續經濟制裁、甚至聯合日本更進一步涉入印太事務，近期中共對美國的態度已明顯轉變。例如在安哥拉治峰會上，中美代表團的唇槍舌戰，明顯揭示中共欲藉「戰狼」風格回敬美方之外，更是對其國內明確表態，亦即面對美國的進逼，中國不會退讓，尤其在核心利益的議題上更是如此。但相較於拜登主政之後對中國的諸多作為，中國針對美國及其盟友的回應手段還是較為被動；其中，回應美國在3月底聯合歐盟、英國與加拿大對於中國涉疆官員進行的聯合制裁，北京發動針對特定個人與機構的制裁令，算是較大的動作。

至今為止，中共對於拜登政府的作為依然多以口頭反對與譴責為主。從其接受凱瑞訪中，並同意與美國發表氣候問題的聯合聲明看

來，北京還是保留與拜登政府維持較為和緩關係的空間與可能性，即便經歷過3個多月的檢視，北京與拜登政府之間的蜜月期早已結束，而對於拜登主政下的中美關係可能也已經有基本定調；但當前中國在中美關係之外的外交布局堪稱順利，例如中歐投資協定、RCEP的簽訂、「一帶一路」倡議與疫苗外交的順利推展等，皆提供北京足夠的底氣，即便不正面對抗，也可以應對拜登欲以多邊框架壓制中國的企圖。

(三) 結語

中美關係的發展，在拜登上臺之後，不僅未見和緩，甚至在上個月的安哥拉治中美峰會之後，更見雙邊和解的困難。然近期美國對中國施加更多力道更強的制裁同時，又派遣特使前往上海，兩國並就氣候變遷議題達成共識，甚至發表聯合聲明。面對華府的諸項手段，北京至今的回應趨於被動，但不代表後者必為弱勢一方。中共在中美關係之外的其他戰略布局都甚為順利，加上疫情持續影響全球局勢（美國的疫情依然嚴峻，此為拜登未來施政的重要考驗），兩強對峙的局面還是充滿變數。而身在暴風圈中的小國，依然需審慎評估局勢，以確保國家安全不被大國之間的鬥爭所犧牲。