

七、「拜習」通話與美中關係展望觀察

成功大學政治系教授王宏仁主稿

- 「拜習」第五次通話仍未取得共識，美中在臺灣議題的分歧逐漸增加；美方對臺認知改變，臺海為美「反中」戰線重要據點，美國會友臺法案著力強化臺灣防衛。
- 中方企奪回臺海主導權，無意與美翻臉；「新時代解決臺灣問題的總體方略」將著重打擊境外干涉，不會宣告「武統」政策。
- 北約憂中共挑戰以規則為基礎的國際秩序和民主自由價值，及支持俄國、組建反西方陣營；應對中共威脅應著重非傳統安全領域。

（一）前言

7月28日的「拜習」通話為美國總統拜登（Joe Biden）上任後雙方的第五次通話。每一次的通話都是美中之間對於重大問題的意見交換，但也是美國針對重大議題希望可以說服中方配合的時機點。例如，在2月份俄烏戰爭四週之後，美中於3月18日進行視訊通話，美方目的就是希望中方可以在俄烏戰爭的立場上向美國承諾不要支持俄羅斯，但是中方並沒有答應，還堅持自己的外交立場、與俄羅斯合作。本次第五次通話，表面上是美中雙方一如往常，針對廣泛議題進行意見交換，但實際上的重點則是在臺灣議題上。會後美中雙方毫無共識。美方重申其「一中政策」並沒有改變，但是向中方闡明仍依據臺灣關係法、美中三公報、對臺六項保證的基礎在執行，其中已經明顯是在美臺關係上有所提升，或者說至少是與美中關係有所平衡，而非單方面著重在美中三公報上。不過，中共官方所公布的會後紀要顯示，這次會談習近平特別指出「民心不可違」的重要性，暗示中國國族主義的聲音不可輕忽，以及警告美國不要「玩火自焚」。此次通話與過去四次的共通點除了在於美中雙方在臺灣議題上沒有共識之外，雙方談話之後並沒有成功針對所謂的「分歧」進行有效的管控，導致於8月初出現臺海第四次危機。

（二）美中關係未來展望

美中之間的競爭態勢並沒有如許多觀察家之前預測的進入和緩的跡象。例如，在第四次臺海危機之前，有看法指出，G20 外長會議上美國國務卿布林肯（Antony Blinken）再次強調美中護欄的重要性、中共環境部長黃潤秋訪美商談氣候變遷合作、美國對中關稅鬆綁的政策、拜習的通話以及可能 11 月的見面等。但是從這次美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）來臺訪問之後發現，美國以往所奉行的對臺政策模糊化的空間越來越有限，以至於壓縮美中之間可能的談判空間。雖然美中過去一再宣稱，有共識的地方美中雙方就能夠合作，而有分歧的地方美中可以靠管控來避免衝突擴大。但是問題在於，「臺灣問題」是不是可以歸納為美中雙方「分歧」的部分，還是超越美中「分歧」框架下所能控制的部分？很明顯地，臺灣問題在美中目前雙方的認知下，很難繼續在美方過去對中、對臺政策的模糊包裝下可以在「一個中國」的問題上有所趨近。

近年來的變化是，美國對臺灣的認知已經不再是之前將臺灣視為是國共內戰的產物，也就是中華民國的概念；另一方面，美中對於臺灣問題的「分歧」內涵，也超過其他「分歧」的議題，原因在於，臺灣問題似乎已經觸動到美國的核心價值，也就是裴洛西此次訪臺所代表的美國民主外交的核心價值。此外，臺灣是美國目前「反中」戰線很重要的據點，這部分在香港近期受到北京當局整頓與控制之後，更凸顯臺灣在情報、投資、戰略據點等各項領域的角色。最後，美國參議院正在審議「臺灣政策法案」（Taiwan Policy Act of 2022）。雖然這法案並非在回應裴洛西訪臺之後的臺海軍事危機，而是甚早就在構思當中。但是我們必須了解到，過去以來美國友臺法案大多是眾議院所提出（透過跨黨派的友臺議員提案），在參議院相對眾議院保守以及目前民主黨和共和黨席次勢均力敵的情況下，仍有共識對臺提出國防安全上的保護與支援，可見美方已經事先預示到美中雙方除了很有可能在臺海間發生衝突外，在臺灣首當其衝的情況下美方有必要事先武裝化臺灣，而非直接介入可能的軍事衝突。最後，美方目前各項友臺法案的意義在於，國際的規則、兩岸的問題最終還是要由美方來制定，不是單靠中共方面宣稱任何特殊性就能成立的。

有觀察者指出，目前因為裴洛西訪臺所造成的臺海第四次危機，

只是暫時性的衝突升高，理由在於從中方目前所做的各項制裁或是懲罰性的行動都沒有超出過去制裁臺灣的範圍、項目或是政策出令的層級。此外，從歷史上看，也沒有超出之前三次臺海危機的嚴重程度。最後，中方向來習慣做高姿態，目前中方的制裁回應也無法就此推論中方有意與美方翻臉，甚至不會在未來 11 月的可能見面之前做出任何實質性的對抗。似乎，中美雙方共治共管臺灣問題的大格局仍在，只是中方希望拿回主導權。至於目前中共外交人員的各項對外演說或是指責，多半只能反應外交部人員的個人情緒或對上級交代的表演，卻無法就此認定與高層或是習近平本人真正的想法有直接的關聯。本文同意這樣的看法，但也認為，裴洛西訪臺後中共的反應還是可以作為習近平在「二十大」重新思考「新時代解決臺灣問題的總體方略」的調整依據。其中，如何打擊境外勢力、國際勢力的干涉至關重要。這必須要配合「國際法」、「國際政治（外交）」、「軍事」、「經濟」、「文化教育」等各方面多管齊下的配合，來改造或是「再教育」臺灣、及包括境外勢力對臺政策「錯誤」的認知。這勢必會提高中共在這些資源方面的預算投入以及整合工作，而不是單線地只讓外交部或是國臺辦負責對臺事務。惟不代表未來會有任何新的「武統」政策的宣告，因為中共向來只有對臺「和平政策」，武統本來就是一種工具，兩者之間是有所區別的。

（三）北約的角色

對於中俄北韓伊朗和開發中國家逐漸形成反美歐/西方的陣營對抗，以及北約在今（2022）年 6 月 29 日正式將中共界定為系統性挑戰的問題，可以看出中共在區域安全威脅的問題，已經正式成為全球性關切的問題，特別是對於歐洲領導人而言。

根據北約公布的資料顯示，新的戰略概念闡述北約聯盟未來 10 年的目標，範圍相當全面：包括建立抵禦網路和氣候在內的跨國威脅的復原力，和深化與歐洲和亞洲的民主夥伴關係，以加強基於規則的國際秩序¹。其中重點在於北約的安全是集體的、不可分割的，而 2022

¹參見：https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

年新的戰略概念就是在確保這項共享的安全及其所共享的理念、價值可以持續獲得保障。文件也揭示北約聯盟將會持續完成三項核心任務：嚇阻與防禦、危機預防與管理、以及安全合作（這三點基本上是延續 2010 年里斯本高峰會的新戰略概念內容）。2022 年的新戰略概念與 2010 年不同之處在於，北約聯盟國已經達成共識，要重新將北約的嚇阻、防禦功能/目標，進行長期的調整和規劃（而非中短期），將目標鎖定在 2030 年的議程，提升聯盟國家共同集體防衛的能力。

在北約新戰略概念中最令人矚目的就是將中共形容為「系統性的挑戰」。所謂系統性的挑戰，是指涉中共長期以來違背以規則為基礎的國際秩序、違背國際社會所長期共享的民主自由價值、人權信仰、不斷採用惡意的、混合式的訊息攻擊、外交言詞衝突等來傷害北約成員國的安全，甚至還忽視國際的呼籲，仍持續和俄羅斯在軍事外交上有密切合作。此外，中共與俄羅斯在 2 月初所發表的聯合聲明中，已經明確表態反對北約的擴張計劃，這也反映出中共否定歐洲所顧慮的核心安全原則，也否定其他歐洲國家有自由選擇的權利。這在 2022 年的新戰略概念文件中的第 13 點也被認定是中俄一同在破壞以規則為基礎的國際秩序。同時，2022 年的北約先戰略概念還特別關注中共如同俄羅斯、北韓、伊朗、敘利亞等國家，忽視北約聯盟長期對於軍控、裁軍以及核不擴散的安全顧慮，反而以一種不公開透明的方式在快速地在擴充其核武器以及發展精密快速的投射系統。

（四）結論

促成國際社會對於中共認知的改變，主要原因來自於過去 12 年來新的戰略環境已經出現系統性的變化。不是單純的大國之間的權力平衡的遭受破壞，例如媒體常說的中共崛起問題，而是中共除了有改變現狀（例如國際秩序）的實力（能力）之外，更有改變現狀的意圖和行動。10 年前的中共還是由胡錦濤掌權、還是在談論和諧世界的外交政策，10 年後中共已經是由習近平主導，打破許多過去的黨內慣例，並且準備進入第三任期的治理。其外交上已經在挑戰美國過去所建立的民主自由的國際秩序基石，從建立所謂的具有中共特色的外

交標準，到指責美國的雙重標準、例外主義，然後回過頭來要自己重新定義一套獨立於美國之外的規則。而這樣的中共，雖然沒有像俄羅斯侵略烏克蘭般有立即的威脅，但是已經被美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）在 2021 年 3 月 4 日的公開聲明中視為「步步進逼的挑戰」（pacing challenge）。

此外，目前國際社會所面臨的威脅或危機，已經不再是傳統的軍事威脅型態，而是轉變為網路、人工智慧、假訊息、能源、糧食、稀有礦產等的戰爭型態，因此，現今任何一個國家在面對中共時，需重新制定有別於之前國際環境下所做的國防規劃、預算投入、以及資源分配的總整框架。當下最該注意的重點就是，中共在軍事威脅之外的非傳統安全上的威脅越來越大，而中共近幾年所發展出來的「強制性外交」、「強制性經濟」行為更是值得我們深切思考、找出有效的因應政策以及反制方式。