

四、舊金山 APEC「拜習會」簡析

臺灣大學政治學系教授張登及主稿

- 美中強勢競爭起自 2010 年中國大陸逐漸形成的「東升西降」判斷，川普貿易戰與 Covid-19 疫情世界大流行，使雙方對抗白熱化。「氣球事件」證明 2022 年 APEC 峇里島峰會共識，無法充當護欄。
- 美中全領域對抗具有新冷戰特徵，且在東海、臺海、南海的緊張有可能升高為熱戰。在經濟不確定與俄烏戰爭等紛擾下，華府接連派員催促北京恢復對話，雙方逐漸形成在 APEC 舊金山峰會進行領導人會見共識。
- 由於經濟基本面形勢嚴峻複雜、多種安全風險疊加，除「臺灣問題」核心利益外，中國大陸雖未被美國外交完全圍困，仍有總體安全風高浪急的風險，也促成北京與華府暫時「相向而行」，並企圖再度開啟對美「人民外交」，穩定雙邊關係。

（一）對抗性結構逼使美中護欄瀕臨坍塌

柯林頓（William Clinton）政府前美國副助卿謝淑麗（Susan Shirk）在今（2023）年 10 月 14 日美國洛杉磯「全美中國研究年會」（AACS）主旨演講中指出，中國外交轉趨強勢的時間點是胡錦濤第二任期，即 2009-2010 年間。原因是美國次貸風暴後，引起包括中國在內廣泛的猜疑，認為美國國力衰退恐難逆轉。大約同時，中國對南海聲索的主張轉趨強硬。謝淑麗認為，儘管胡錦濤被外界視作「弱勢」領導，但這段時間中國經濟規模也陸續超過德國與日本，成為世界第二強權。到了習近平掌政時期，以反腐整軍集中權力，提出「一帶一路」中國方案，「中國強勢」的判斷才逐漸成為共識。

因應「中國強勢」，美國對中採行攻勢的戰略已非一日。自從川普（Donald Trump）展開貿易戰後，更有「極限施壓」的作法。川普執政時，美國朝野也提出對中「接觸失敗論」。雖然迄今仍有不同學者對「接觸戰略」是否失敗有所爭論，但 Covid-19 疫情嚴重衝擊美國後，華府不分朝野一時都偏好近似冷戰時期對抗蘇聯的對中圍堵。民主黨的拜登

(Joe Biden) 上臺，不僅沒有減少貿易制裁，兩黨國會還通過了包括「創新與競爭法」(U.S. Innovation and Competition Act，原名「無盡前線法」，Endless Frontier Act) 與「晶片與科學法」(CHIPS and Science Act)，和西方與臺灣等盟國共同遏制大陸的科技發展與經濟增長，制裁大陸實體與個人的名單也越來越長。可以說到中共「二十大」選舉習近平三連任總書記之後，華府朝野已更加確認對華的壓縮包圍政策。雖然拜習兩人完成了 2022 年 APEC 峇里島峰會會見，經過「氣球事件」一役，美方所謂「無意冷戰」的共識也幾無落實，因此北京抱怨美國雖強調建立「護欄」(guardrail)，其實言行不一。「四不一無意」經過近一年如同空話。2023 年美國朝野對中採行的是後全球化時代的修正版圍堵，雙方關係在安全、經濟、貿易到文教、社會等全領域逐漸「武器化」。甚至一度因前國防部長李尚福、香港特首李家超被制裁，導致習近平是否能順利參加 2023 年舊金山 APEC 峰會，也變成未知數。更不用說兩國海空軍在東海與南海多次危險接近，軍事對話管道又中斷，新冷戰隨時有可能因意外事件升級成俄烏戰爭，太平洋新開的大國戰場，「護欄」可能瞬間坍塌。

(二) 美方催促管控風險，北京先拼主場與元首外交

今年 3 月，美方開始交涉因 2 月「氣球事件」無限期推遲的布林肯 (Antony Blinken) 國務卿訪中行，及商務部長雷蒙多 (Gina Raimondo)、財政部長葉倫 (Janet Yellen) 訪中。但國務院「中國事務協調辦公室」(又名「中國組」，China House) 副助理國務卿華自強 (Rick Waters) 3 月 25 日曾訪問北京、上海、香港。5 月 11 日白宮國家安全顧問蘇利文 (Jake Sullivan) 與中共中央外事辦公室主任王毅特地在奧地利維也納見面，針對俄烏戰爭、臺海問題進行了「坦承、實質與建設性」的討論。這段時間媒體也揭露中央情報局 (CIA) 局長伯恩斯 (William Burns) 曾秘訪大陸，且商務部長王文濤藉出席 APEC 部長級會議訪美，於底特律會見貿易代表戴琪，又到華府會見部長雷蒙多。

國務院亞太助卿康達 (Daniel Kritenbrink) 接著在 6 月 4 日訪問北京，國安會的中國與臺灣事務資深主任柏蘭 (Sarah Beran) 隨行。中共外交

部副部長馬朝旭會見了康達一行，美大司司長楊濤與訪賓舉行會談。陸方說雙方「圍繞按照兩國元首去年 11 月峇里島會晤共識推動改善中美關係、妥善管控分歧等進行了坦誠、建設性、富有成效的溝通」。最後在 6 月 18 日布林肯國務卿實現延遲的訪中，與前外長秦剛長時間會談，並受到習近平的接見。

因疫情飽受西方質疑、居於守勢的中共外交，由於俄烏僵局與中東情勢變化而有所斬獲。尤其是因為接受大量援助的烏方，長期無法發動先前宣稱的「夏季攻勢」截斷俄佔區東西連結部，加上美國 2021 年突然撤出阿富汗後，沙烏地、土耳其、伊朗、以色列合縱連橫爭取主導的混沌情勢，使中共在「二十大」與廢除「清零」之後，利用美歐在歐亞大陸留下諸多的權力空隙，加上若干發展中國家仍希望在美中之間左右逢源，使習近平元首外交雖錯過印度 G20 馬德里峰會，卻在印尼、沙烏地等區域重要支點國家，以及上合（2023 年伊朗加入）、金磚「擴員」（2023 年伊朗、沙烏地、埃及、阿聯、阿根廷、衣索比亞加入，2024 年 1 月生效）與主場的「中國—中亞峰會」、「帶路峰會」上有若干得分。

（三）美中為舊金山峰會進行工作準備創造氣氛

布林肯訪中後，美中高層互訪與對話雖局部恢復，但美中海空軍在南海多次發生有危險性的近距離接觸，朝鮮半島、臺海、南海軍事情勢相當緊張。系列對話僅能向國際社會顯示雙方沒有意願軍事衝突。北京則對美以守為攻，認為拜登雖改變川普孤立主義，調動西方陣營遏制中國有所成就，但也認定發展中國家仍不願「選邊」，可以繼續在周邊與「南方國家」突圍。中國大陸的媒體也不斷刊發批美文章與影片，美中兩強激烈競爭表面降溫，但並未減壓。

顯然 11 月 APEC 峰會將是明年拜登參選前最後一個實體會見習近平，從最高層管控全球最重要雙邊關係的機會，除了對地緣政治與安全議題進行外交的交涉，兩國貿易、科技、供應鏈、氣候、藥品管制等議題也需「排雷」，才能完善高峰會的條件。在 7 月 9 日，美國財政部長葉倫訪中，與中共財長劉昆、副總理何立峰進行了共 10 小時「實質、建設性」會談，並獲李強總理接見。緊接著氣候特使、前國務卿

凱瑞 (John Kerry) 7 月 16 日訪問北京 3 天，他前兩次來訪只到了天津、上海，北京官方以疫情為由未讓他來北京。接著在 8 月底商務部長雷蒙多也訪問北京，一樣依序見了王文濤、何立峰、李強，重申美方「不脫鉤」並建立出口管制的溝通機制。9 月 17 日，美國國安顧問蘇利文與中共外長王毅專程到歐洲馬爾他進行了兩天共計 12 小時的會談。緊接著 9 月底，中共副外長孫衛東訪問華府，雙方都說這些會談「深入、有建設性」。可以確定在葉、雷訪中討論具體議題後，蘇、王馬爾他會議確認了拜習 11 月可以會面。後面孫衛東訪美，則是王毅外長與何立峰副總理訪美安排峰會的「行前會」。王毅 10 月 26 日訪美獲得拜登會談的禮遇，何立峰 11 月 8 日訪美則是確認拜、習同意日後成立多個「工作組」開通對話，距離習近平啟程已僅一週。

(四) 美中短期相向而行：擱置難題、加固護欄

由於經濟基本面形勢嚴峻複雜、多種安全風險疊加，可以說除了「核心利益中的核心」的「臺灣問題」外，中國大陸雖沒有被美國外交完全圍困，但已缺乏疫情前奮發有為的優勢條件，而需要回頭穩定環境，落實「六保」、「六穩」。堅持馬克思主義世界觀與歷史觀的北京深知，「下層結構決定上層建築」，若增長、就業、金融不穩，則民生、經濟與社會不穩，將危及「總體國家安全」。所以華府糾集 Quad、AUKUS 與 Chip4 等集團並成功拉攏南韓與菲律賓制衡中國後，中美形勢轉趨向「美攻中守」，舊金山 APEC 峰會習近平有「穩住美國、不去不行」的壓力。10 月 7 日中東加薩地區的哈瑪斯對以色列發動 50 年來以方傷亡最大突襲，且烏克蘭在逐漸入冬後反攻俄軍欲振乏力，都促使拜登政府需要穩定印太，造成了雙方短期相向而行的形勢。

總結而論，激烈競爭仍是美國對中政策主流。但以圍堵、脫鉤等制衡嚇阻北京，在俄烏與以巴衝突前景不明下，損益已經引起內部辯論。美方企業巨頭與議員、州長陸續受邀訪中，也是疫情後所未見。習近平多次給美方相關會議、機構、友人「覆信」，官媒逐漸減少批美的話語和視頻，希望開闢「希望在人民，基礎在民間，未來在青年，活力在地方」的新人民外交，與美方至少不再完全是逆向而行。因此

拜登重複「四不一無意」，與去年峇里島時相較，意向與內涵也顯得較為切實。例如美方公開的發言是反對中共對臺介選，但在習近平強調「不賭美國輸」之下，美方也未見公開重申拜登引述「臺灣關係法」與「六項保證」。白宮發言人則是會後補充「一個中國政策不變、不支持臺灣獨立，但會依循『臺灣關係法』持續向臺灣提供自我防衛能力」。這像是有擱置難題、鞏固護欄的默契。但 2024 年也是美國大選年，在川普民調勢盛下，如果再爆發類似氣球事件，民主黨有多少調度中美關係的餘裕，才是對兩強的嚴重考驗。