

五、美中相關議題對話與後續發展觀察

政治大學外交系副教授吳崇涵主稿

- 美中防長會談強調雙方需保持暢通的溝通管道；美認為臺海航行自由是以規則為基礎的國際秩序，中方對臺灣海峽與南海採取海洋封閉論政策，雙方立場分歧。
- 美中競爭關係日趨複雜，雙方能否維持對話管道，降低敵意與潛在衝突機率，端看拜登對習近平所提倡之「共識性護欄」是否能得到維持；拜習會面或可緩解美中緊張關係。

（一）前言

美國國務卿布林肯(Antony Blinken)今年5月底在喬治華盛頓大學發表對中政策演說，確立拜登政府的目標是圍繞北京「塑造戰略環境」，以約束中國對美國在二戰後所建立之「自由國際秩序」日益俱增的威脅行為。而達成此目標的方法或手段則是透過對中戰略框架的三大支柱：投資、結盟及競爭。投資指的是美國將對其國內的民主、競爭力與創新進行投資；結盟指的是華盛頓除將鞏固其傳統在亞洲的「軸輻體系」(hub-and-spoke system)與北約(NATO)盟邦關係外，亦特別著重深化其他在亞太地區的合作夥伴關係，以追求共同的目標。而競爭指出拜登政府將基於前兩項措施，與北京競爭，以維護美國的利益與推進華盛頓所建立的一個具開放和包容的國際體系願景。

此次由布林肯所公布的中國政策，基本上符合各界對於拜登政府上任前的預期。早在2020年美國總統大選，拜登曾在美國《外交事務》撰文說明復興美國民主與實力，與重建盟友關係為前兩大支柱。而拜登對中的第三支柱「競爭」也符合其國安團隊所提倡之美中應維持「沒有災難的競爭」關係。本文將就美中相關議題的競爭與後續發展，分析如下。

（二）拜登對臺軍事承諾與中共反應

拜登於今年5月20至24日展開上任後首場亞洲行，先後訪問南

韓與日本。拜登在日本接受媒體提問時，再次提及臺海安全。即如果北京武力犯臺，美國將會採取軍事介入。《紐約時報》認為，拜登的言論摒棄傳統上美國總統偏好的對臺「戰略模糊」(strategic ambiguity)。與其持相反意見的美國《外交政策》則表示，拜登多次的口頭言論並不代表華盛頓的對臺政策將有重大改變。

不過，美行政部門對拜登言論立刻進行澄清，強調拜登重申「一中政策」，且美國對臺政策沒有改變。中共外交部發言人汪文斌與國臺辦發言人朱鳳蓮隨即譴責拜登政府，強調臺灣問題屬於國內事務且沒有妥協與讓步的空間，奉勸美國不要繼續打臺灣牌。在對臺軍售議題方面，中共國防部長魏鳳和與美國國防部長奧斯汀(Llyod Austin)在 2022 年「香格里拉對話」前首次會面，進行將近一小時的雙邊閉門會談。儘管魏鳳和在臺灣問題上態度強硬，會談中還是展現和緩雙邊緊繃關係態勢。奧斯汀重申拜登政府的對臺政策沒有改變，而魏鳳和則強調臺灣是中國不可分割的一部分，其現狀不能被改變。並提及雙方能面對面對談有助於管控危機發生與升級。美中國防部長更強調雙方需保持暢通的溝通管道，以阻止危機發生。

(二) 美中對於臺灣海峽的立場分歧

在 2022 年「香格里拉對話」結束後，中共外交部在例行記者會上回覆彭博社記者提問時表示，北京對臺灣海峽享有「主權、主權權利和管轄權」，聲稱在國際海洋法上無「國際水域」這個名詞。並提出所謂臺灣海峽為「內海」。我國外交部於 6 月 14 日反擊北京之說法，宣稱臺灣海峽為國際水域，屬中華民國領海範圍以外之水域均適用國際法上的「公海自由」原則。而美國國務院(U.S. Department of State)發言人普萊斯(Ned Price)在回覆路透社信件中，亦支持臺灣海峽是國際水域的說法，並指出這代表臺灣海峽屬公海自由的區域，其他國家具有航行與飛越之自由，受國際法保障。

對於臺灣海峽的法律地位，大致上可歸納為以下三點。首先，目前未有相應的國際法能作為中國聲稱臺灣海峽為其管轄範圍之依據。其次，雖然 1982 年《國際海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)中關於公海的法律定義，的確能證明臺灣海

峽內沒有公海。但根據《公約》第 58 條，所有國家在《公約》內相關規定的限制下，在專屬經濟區享有《公約》第 87 條所指的航行或飛越的自由。換句話說，臺灣有其專屬經濟區，因此世界各國船隻享有航行自由。第三，過去英國、法國、加拿大、澳洲等軍艦都曾穿越過臺灣海峽，中國並未指控這些國家違反國際海洋法。這次專門批評美國穿越臺灣海峽行為，主要還是強調臺灣為中國領土的一部分。是此，美國國務院發言人普萊斯已清楚表明，拜登政府將「繼續在國際法允許的任何地方飛行、航行和執行任務，包括通過臺灣海峽」。

美中兩大強權對於航行自由權仍保有截然不同的觀念。美方從擁護海洋自由論的觀點出發，認為臺灣海峽航行自由是「以規則為基礎的國際秩序」。而對於北京來說，雖然其也在世界各地的公海進行航行，但對臺灣海峽與南海方面，採取海洋封閉論的政策。

（三）臺美貿易進展與北京反應

拜登在其上任後的首次亞洲行拜訪了韓國與日本，並在東京正式提出「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)。雖然臺灣未被納入此多邊機制，但拜登團隊則是透過雙邊機制與我國達成「臺美 21 世紀貿易倡議」(U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade)。此倡議主要包括 11 項被美國所關注的經貿議題，例如貿易便捷化、國營企業、反貪污、勞工保護、氣候變遷、農業、數位貿易等。臺美雙方在今年就此 11 項議題進行談判，為將來臺美間的雙邊貿易協定進行鋪路。

臺美貿易間的突破再次遭遇北京強烈抗議。中共外交部與商務部皆發表聲明強調「臺美 21 世紀貿易倡議」之簽署具有官方性質與主權意涵，已違反「一個中國原則」。然而美國「一中政策」中的主要文件，即《臺灣關係法》與三個聯合公報，已透露美國在與臺灣斷交後仍將維持經貿上之關係。北京方面，針對臺美緊密經貿合作也做出相對應反制，包括近來對臺灣出口至中國的石斑魚禁令，以及驗出臺灣出口芒果帶有新冠病毒。一連串的貿易制裁似乎是針對臺美緊密經貿連結而來。

(四) 結語

美中競爭關係日趨複雜，雙方亦逐漸朝向更深層的競爭態勢邁進。以美國為首的北大西洋公約組織(NATO)於最新一次高峰會中，首次將北京視為「系統性挑戰」，並認定中國試圖破壞「以規則為基礎的國際秩序」。有鑑於此，兩大強權間是否能維持對話管道暢通，並降低雙方的敵意與潛在衝突機率，端看拜登對習近平所提倡之「共識性護欄」(commonsense guardrails)是否能得到維持。若兩大領導人在不久的將來能當面對談，對美中日趨惡化之關係或許能帶來稍許緩解。