

七、近期美中關係互動觀察

中央研究院歐美所研究員林正義主稿

- 美新國會抗中，美中在半導體產業圍堵、新冠肺炎疫情後續處理、臺海議題等繼續角力，2023 年雙邊關係難以朝大幅改善方向發展。
- 中共新任外長秦剛表明美中關係前景並非「坦途」，美國務卿布林肯訪中成果亦不容樂觀，美中雙方仍需領導人會晤，才能真正維持「防護欄」。

（一）前言

美中雖然都表明不會有新冷戰、不尋求衝突，但均將對方認定為國家利益最大的挑戰。拜登政府講得更清楚，《國家安全戰略》（2022 年 10 月）認定中華人民共和國「是唯一一個既具有重塑國際秩序的意圖，又具有越來越多的經濟、外交、軍事和技術力量來推進這一目標的國家」。習近平在「二十大」報告，提到「堅決反對一切形式的霸權主義和強權政治，反對冷戰思維，反對干涉別國內政，反對搞雙重標準」。美國成為「霸權、霸道、霸凌」的代名詞。

2022 年 11 月，拜登與習近平利用印尼峇里島的 G20 高峰會舉行實體會晤。兩人均強調溝通、協商機制的重要性，拜登提到競爭不要變成衝突，要有主要官員之間溝通的管道，如聯合工作小組。習近平語氣更軟，指出「中國不尋求改變現有國際秩序，不干涉美國內政，無意挑戰和取代美國」，並將「遵守國際關係基本準則和中美三個聯合公報」當作是「中美關係最重要的防護欄和安全網」。美國要在協商實踐的經驗中建立「防護欄」，中共顯然認為「防護欄」可先天（a priori）及依賴規範就可存在。拜習會之後，由於中共人事調整，高層閣員的對話，就呈現斷斷續續。美中兩國在 2023 年因美國新國會、拜登對中國大陸的半導體產業圍堵、新冠肺炎疫情後續處理、臺海議題，仍將繼續角力，難以朝大幅改善方向發展。

（二）更加挑戰中共的美國 118 屆國會

美國眾議院在新的議長麥卡錫（Kevin McCarthy）主持之下，在新的國會一開始，以 365 票贊成、65 票（均為民主黨）反對通過決議，成立「美國與中共戰略競爭特別委員會」（Select Committee on Strategic Competition Between the U.S. and the Chinese Communist Party，以下簡稱「美中委員會」），將在經濟（貿易逆差、工作就業機會）、科技（智慧財產權、供應鏈）、安全（臺灣、新冠疫情）議題上，提出政策建議。該委員會人數不超過 16 人，有 7 名由少數黨出任。

其實，美國國會有 2000 年成立的「美中經濟及安全評估委員會」（The U.S.-China Economic and Security Review Commission），兩黨國會領袖提名民間學者專家成立此一委員會，薛瑞福、范亞倫、黃之翰等人均在委員之列。很顯然，此一委員會的重要性將會扮演類似智庫的角色。另外，美國國會在 2000 年設立「對中國的國會行政委員會」（Congressional Executive Commission on China, CECC），涵蓋 9 位參議員、9 位眾議員、5 名資深行政官員，主要關切議題是中國的人權、法治等問題。該委員會共同主席、眾院民主黨領袖麥高文（Jim McGovern），儘管憂心新設立的「美國與中共戰略競爭特別委員會」，可能過於黨派化，但仍投票支持成立。在上述這些中國委員會的監督之下，中共、拜登政府均將面臨更大的政策壓力。

美國眾議院在議長主導之下，除通過成立委員會之外，也通過不得將美國的戰略石油儲備，再出售給中國大陸國營公司或其之下的公司，如「中國石化」擁有的休士頓 China International United Petroleum & Chemicals Co., Ltd. (UNIPEC) 在此之前曾購入 100 萬桶戰略石油。另外，參眾議院軍事委員會兩黨領袖也任命一審議委員會，兩位共同主席為前民主黨聯邦眾議員哈曼（Jane Harman）與前國防次長艾德曼（Eric Edleman），其他成員有基恩（Jack Keane）、馬恩肯（Thomas Mahnken）、扎克海姆（Roger Zakheim）、魯德曼（Mara Rudman）、西克斯凱勒（Mariah Sixkiller）和斯塔爾扎克（Alissa Starzak），任務是檢視美國《2022 年國防戰略》，全面評估美國戰略環境、國家安全威脅。

（三）美中半導體科技戰

拜登聯合其他國家對中國大陸先進半導體技術擴大圍堵陣線，對中方的科技發展造成嚴厲的打擊。前美國貿易代表賴海哲（Robert E. Lighthizer）主張應該加強出口管制，進一步限制允許出口的技術種類及對象，需要阻止美國在中方的高科技製造業，確保先進技術留在美國國內或與盟友一起使用。拜登不僅延續川普政府的「乾淨網絡」（Clean Network）計畫，更在半導體產業進行圍堵戰。

拜登政府在 2022 年 12 月中旬，為阻止中國大陸獲得製造高端晶片的機器和技術的出口管制，將 36 家中國公司列入了「實體名單」，要求供應商必須獲得美國商務部的許可。該名單上，最著名的公司是「上海微電子裝備（集團）股份有限公司」（SMEE），主要生產先進晶片製造機，對中方成為全球半導體產業的競爭能力至關重要。在拜登的限制下，中國大陸從國外採購晶片製造機器的能力，將受到嚴格限制。關鍵的美國齒輪製造商「應用材料」（Applied Materials Inc）、「拉姆研究公司」（Lam Research Corp）和「科磊」（KLA Corp.），不能再向中國大陸客戶出售先進設備。隨著日本和荷蘭與華盛頓達成協議，日本「東京電子有限公司」（TEL）和荷蘭光刻專家「艾司摩爾」（ASML Holding NV），將加強對向中方出口最新晶片製造機械的控制。另一被列入黑名單為中國大陸「長江存儲科技公司」（YMTC），該公司在手機和個人電腦零組件，是三星電子公司和美光科技公司的競爭對手。中共政府原擬定約 1,450 億美金的半導體產業扶持計畫，也在「世界貿易組織」控告美國在半導體貿易杯葛，但美國仍可透過「世界貿易組織」的上訴機構來否決任何裁決。

（四）美中為新冠疫情再度齟齬

美中為新冠肺炎溯源調查，從川普政府就互相指控。拜登上臺之後，指示美國所有情報門調查新冠病毒來源，多數情報機構認為病毒並非「基因工程」人為合成或生物武器的研發，也認為中國官員在病毒爆發之前沒有事先知悉。當時共和黨眾議員、現任眾議院外交委員會主席麥卡爾（Michael McCaul）在 2021 年 8 月發布調查報告，咎責武漢病毒研究所在事後

延誤通報與處理。拜登政府與其他民主國家對中共、習近平由極端封控，到極端解封、打開中方國門，除表態提供醫療援助外，也採取防範措施。拜登總統提到只要一提新冠肺炎，中共的反應就變得相當敏感，北京也婉謝美國的協助。

中共快速解封帶來觀光客，固然受到歡迎，但有序變成脫序，甚或可能傳播全世界的病毒，引起美國與其他國家的非議、防範。美國「疾病管制與預防中心」（Center for Disease Control and Prevention）在1月5日起，要求來自中國大陸的任何國籍旅客，在進入美國時出示 PCR 檢測陰性的結果。拜登政府提到，此乃基於科學的論點，主要理由是北京對新冠病毒基因組和流行病學序列訊息，缺乏充分和透明度。美國與中國大陸對彼此旅客入境時均要求 PCR 檢測結果，但中方對韓國、日本要求對中國大陸旅客實施落地 PCR 檢測，表明「以牙還牙」，以停發簽證反擊「歧視性限制」。中共雖然不滿，但新冠病毒從流行到結束的拐點決策，反映出極端與激烈的中國方案，引起美國及其他民主國家的不安。

拜登政府在中共解封一事反應，相對溫和，除了希望中共能夠分享疫情與病毒資訊之外，也表達疫苗提供的意願。在美中總體關係緊張、競爭之下，新冠疫情不止是病毒的起源，也包括疫苗智慧財產保護豁免、疫情之後的總體經濟復甦等合作面向。然而，新冠疫情引起的猜疑，幾乎關閉所有美中可能合作的空間。這不像氣候變遷議題，美國與中共有接近的理念、兩國氣候特使凱瑞（John Kerry）與解振華友誼關係、全球氣候體制對美中的期待，仍有可能找出共同點。

（五）臺海仍是衝突點

中共戰機、戰艦不斷騷擾臺灣周邊海空域，沒有因為「拜習會」而稍戢。布林肯（Antony Blinken）定調「中國最近幾年，破壞幾十年長期以來維持和平與穩定的現狀」，而美國要維持並強化現狀。國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）解放軍戰機與戰艦在臺灣周邊採取非常挑釁的行為，試圖建立「新常態」，但不意味中共有立即侵略的跡象。最近一兩年針對臺海的兵棋推

演不少，例如，在眾議院議長裴洛西訪臺之前，就有路透社的兵推想定、「新美國安全中心」（CNAS）與 NBC 合作的專家兵推，最新的「戰略暨國際研究中心」（CSIS）邀請軍事專家對臺海衝突進行 24 種情境，想定中共侵略臺灣的兵推，結果顯示直接涉入方－美國、中共、臺灣和日本均損失慘重。最極端的想定是，臺灣沒有外援之下，支撐 70 天遭佔領，除此此極端想定之外，中共在諸多的樂觀、悲觀想定，均無勝算。

美國的「戰略模糊」政策，對美國、對臺灣都是一種的挑戰。中共最怕的是，美國採取「戰略清晰」的政策。臺灣最想要的是美國採取「戰略清晰」的政策。美國則是爆發兩階段的大辯論。第一階段是 2000 年之後，小布希總統一上臺所謂採取所有必要手段協助臺灣防衛，遭受當時參議員拜登的反對。第二階段約從 2020 年「外交關係協會」主席哈斯（Richard Haass）掀起並持續辯論。

美國不放棄「戰略模糊」政策，是擔心對北京造成挑釁，擔心美中關係更加緊張。另外，美國也擔心是否對臺灣民進黨政府造成一種的暗示，鼓勵民進黨政府認為在美國的支持之下，可以更進一步在臺灣主權的獨立上更為激進，臺灣也可能因此不花費更多的國防預算。這種「戰略模糊」政策，也被稱之為「雙重嚇阻」政策，因為中共不知道美國政府在中國對臺動武時，是否會防衛臺灣，北京決策者可能要「猜猜看」而受到嚇阻。但是，從川普、拜登政府以來，尤其是烏克蘭戰爭之後，中共決策者幾乎可以確定一旦對臺動武，美國一定會協助臺灣。因此，拜登政府即使沒有放棄「戰略模糊」政策，北京已經得到明確的答案。

根據美國 CSIS 智庫在 2022 年 9 月公布對美國政策官員與專家的調查，發現即使美國政府採取的「戰略明確」的態度，放棄過去長期以來的「戰略模糊」的政策，在 64 位的美國的學者專家，有 31% 認為中共會以外交抗議方式因應，64% 認為中國會有重大的負面因應，包括美中、臺海兩岸的一場危機。相較於美國的專家，臺灣的民眾更為樂觀。從拜登總統有四次表明當中國攻擊臺灣的時候，他願意出兵協助臺灣防衛，就是一種「戰略明確」的立場。不過，美國政府不承認已放棄「戰略模糊」的政策，反而表明美國的政策沒有改變。隨著中共軍事力量的提升，越來越多美國的專家

學者認為，為了嚇阻中共對臺灣使用武力，美國應該要講的非常的清楚，才能確保中方必須再三思考犯臺的可能結果。

(六) 結語

中共新任外交部長秦剛在離任駐美大使時，發文提到「一個健康穩定的中美關係，攸關兩國人民和我們星球的前途命運」，但也承認前景並非「坦途」。美國國務卿布林肯訪問中國大陸，能否帶來 2023 年兩國較可預測的接觸，仍不容樂觀。在此之後，隨著中共「兩會」政府換屆、臺灣兩大黨總統提名、解放軍戰機戰艦持續逼近臺灣、美國會支持臺灣新措施、美國繼續圍堵中國大陸半導體發展等，將陸續出現形成新的美中臺互動關係。拜習在 2023 年 11 月可能於舊金山舉行的 APEC 年會再度會面。兩國領導人會晤，可能才是真正的「防護欄」。