

焦點評析

中共二十大後的美中關係走向與發展

The Direction and Development of the Us-China Relations after China's 20th Party Congress

吳崇涵 *Charles Chonghan Wu*

國立政治大學外交系副教授

*Assistant Professor in Department of Diplomacy
National Chengchi University*

一、前言

中共二十大後重點關注事項，仍將聚焦在習近平的續任問題上。相關分析皆一致認為習近平會順利連任進入第三任期。倘若習近平繼續掌權，對內將有許多棘手問題等待他處理，如堅持動態清零的防疫政策與持續衰退經濟發展。而對外關係方面，如何處理與美國劍拔弩張的大國關係，將成為習近平外交政策重中之重。美中關係在二十大後會出現如何轉變？北京與華盛頓將會走向衝突升級，又或是在某些議題達成妥協，開啟合作？在美中關係急劇升溫，東亞區域政治面對美中兩大強權相互抗衡下，未來五年中國在外交、經濟、社會、安全等政策上，二十大的結果都將扮演重要關鍵角色。

二、二十大相關國內議題

從習近平目前中共中央總書記、中央軍委主席和中國國家主席。二十大

會議預期將確保他前兩項頭銜，並協助其在 2023 年 3 月的全國人民代表大會續任國家主席，並藉此鞏固其政治核心地位。外界普遍認為，2018 年習近平修憲取消國家主席的任期限制時，就已經在為第 3 任期鋪路。而第 3 個總書記任期的作法，將打破前兩位領導人於做滿 2 個完整 5 年任期後卸任的規範。

1

中共中央政治局 9 月 9 日召開會議，官方首度透露二十大將修改黨章。會議中也提及，「把二十大報告確立的重大理論觀點和重大戰略思想寫入黨章」。被官方稱為「新時代最重要政治成果」的「兩個確立」可能加入中共黨章。所謂「兩個確立」即「確立習近平同志黨中央的核心、全黨的核心地位；確立習近平新時代中國特色社會主義思想的指導地位」。換言之，二十大後習近平在黨內的領導地位將更為強化。²

二十大另一個備受矚目的焦點即是選出新一屆中共領導層，包括政治局委員與政治局常委。政治局常委有「七上八下」之不成文規定，（即 67 歲續任、68 歲退任），而此一規定是否會持續適用受到關注。若延用此一規則，11 位屆齡的政治局委員中，有兩位政治局常委（68 歲的韓正、72 歲的栗戰書）將會卸任，因此 7 席的政治局常委中會有 2 席空缺待補。按照既有規矩，中國兩位涉外事務高層官員，包括中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪與現任外長王毅都將在二十大期間卸任，因屆時前者將 72 歲，而後者將 69 歲。但鑑於當前中國面臨日益複雜與艱困的對外局勢，現任外長王毅近年

¹〈中共 20 大將登場 習近平任期、政治局人事成焦點〉，《中央社》，2022 年 8 月 31 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202208310162.aspx>。

Yew Lun Tian and Tony Munroe, “Explainer: What to Look for from China’s 20th Communist Party Congress,” *Reuters*, August 30, 2022, <https://www.reuters.com/world/china/what-look-chinas-20th-communist-party-congress-2022-08-30/>。

²〈中共 20 大修黨章 料寫入「兩個確立」〉，《星島日報》，2022 年 9 月 10 日 <https://std.stheadline.com/daily/article/2485379/%E6%97%A5%E5%A0%B1-%E4%B8%AD%E5%9C%8B-%E4%B8%AD%E5%85%B1%E4%BA%8C%E5%8D%81%E5%A4%A7%E4%BF%AE%E9%BB%A8%E7%AB%A0-%E6%96%99%E5%AF%AB%E5%85%A5-%E5%85%A9%E5%80%8B%E7%A2%BA%E7%AB%8B>。

又扮演中國對外展現強硬態度之要角，王毅未來是否會破格晉升政治局委員，備受關注。³ 此外，即將卸任的總理李克強未來政治動向也備受矚目。而現在呼聲最高的胡春華，未來繼任動向也是另一個觀察重點。

中國大規模封控與隔離已然重創境內商業活動，2022 年第二季的經濟成長下降至 0.4%，這是自新冠疫情以來最差的表現。即使今年第三、四季回歸正軌，2022 年也不容易達成 5.5% 的既定目標。再加上中共近來對房地產行業的嚴格監管與對投資市場的打壓，造成市場大幅萎縮，仰賴房地產業來刺激經濟成長，顯得相對困難。因此，外界也相當關注二十大對於中國未來經濟發展規劃。特別注重疫情的嚴格封控、房地產風險，以及所造成的經濟衰退與失業率問題等，將成為習近平第三任期的嚴峻挑戰。

對台政策方面，「新時代黨解決台灣問題的總體方略」已在 2021 年中共十九屆六中全會寫進「第三份歷史決議」。然而，過去這一年，美中關係在台灣問題上的互信基礎不斷受到美方「台灣牌」的挑戰。由於歷屆全國代表大會報告中，都會公布對台灣事務、港澳事務和對外事務的方針，二十大報告對台政策的描述，亦是外界討論焦點。2022 年 8 月，北京發布了名為《台灣問題與新時代中國統一事業》白皮書，這也是繼 1993 年與 2000 年後的第三份「台灣問題白皮書」。這個發布的時間點，等於提前曝光習近平二十大以後的對台佈局。在新版白皮書內，雖然重申和平統一與一國兩制的基本方針，但在「不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項」等措辭上，被外接認為官方立場已明顯較過去強硬。另外，新版白皮書更刪去了「統一後台灣實行高度自治，中央政府不派軍隊和行政人員駐台」的承諾，選擇不提及這個部分，也為二十大之後的對台政策變化，提供更多空間。

三、習近平第三任期，走向更激進的外交政策框架？

³ 〈分析：20 大政治局改組 王毅將破局晉升〉，《中央社》，2022 年 9 月 5 日，
<https://www.cna.com.tw/news/acn/202209050159.aspx>。

對外關係方面，必須思考習近平第三任期的外交大戰略方向。論者認為，習近平在二十大後的外交政策或許會採較為激進戰略。⁴ 如果仔細觀察習近平過去在對外關係所發表的談話中不難發現，「東升西降」、「經歷百年未有之大變局」與「實現中華民族偉大復興的中國夢」等詞彙，出現頻率不斷攀高。而習也將「實現中華民族偉大復興」視為最終目標。一旦習近平在連任後鞏固所有權力，將把過去一年來所面對國內挑戰與國外壓迫之力道，轉化為向外發展的動力，並展現出更多自信，對外投射中國實力以達成目標。前中共黨校黨建教研部教授蔡霞亦持相似觀點，精闢地指出習近平的全球野心，是建立一個中國式的世界秩序，以挑戰美國主導的「自由國際秩序」。⁵ 蔡霞認為習近平在進入第三任期後不受制約的權力是非常危險的，將使習近平能為所欲為。蔡霞更預料北京可能會透過島嶼軍事化激化南海爭端與武力統一台灣，使亞太地區處於動盪之中。

然而，若習近平試圖以武力在可見的未來解決台灣問題，北京將面對華盛頓干預台海衝突的挑戰。美國總統拜登（Joe Biden）日前出席第 77 屆聯合國大會總辯論致詞時向中共喊話，明白表示美國將不會尋求衝突，不尋求冷戰，不要求任何國家在美國或任何其他合作夥伴之間選邊站。不過，美中關係自拜登於 2021 年上台後，已逐漸走向「新冷戰」的道路。雙方在各領域的關係持續朝向「競爭」（*compete*）發展。美國目的是透過「結盟」（*align*）與「投資」（*invest*）來圍堵中國的發展，並建立一個自由與開放的印太地區，維護並推動更具活力及繁榮的「自由國際秩序」。由此可見，拜登的願景與習近平的使命基本上仍是相互抵觸。再加上雙方決策團隊之間不信任與兩國意圖的不確定性，美中兩強競爭態勢越趨明顯。儘管如此，這不代表北京與華

⁴ Sun Yun, "What to Expect From a Bolder Xi Jinping: Get Ready for a More Ambitious Chinese Foreign Policy," *Foreign Affairs*, July 28, 2022, [foreignaffairs.com/china/what-expect-bolder-xi-jinping](https://www.foreignaffairs.com/china/what-expect-bolder-xi-jinping).

⁵ Xia Cai, "The Weakness of Xi Jinping: How Hubris and Paranoia Threaten China's Future," *Foreign Affairs*, September / October 2022, <https://www.foreignaffairs.com/china/xi-jinping-china-weakness-hubris-paranoia-threaten>.

盛頓之間敵對快速升溫，並邁向衝突或戰爭。主要是雙方過去一年多來持續維持對話管道，將彼此分歧侷限於拜登所提出之「共識性護欄」(commonsense guardrails)。簡言之，美中關係目前仍在可控範圍之內。

四、美中台三邊關係

然而，台灣問題是影響美中兩國「共識性護欄」是否穩固的重要關鍵因素。中國外交部部長王毅在第 77 屆聯大期間至「亞洲協會」(Asia Society)就美中關係發表演說。他特別強調台灣將成為美中關係中最大風險，如處理不當，將對「兩國關係造成顛覆性破壞影響」。華盛頓對台北支持力道在政治、外交和軍事上持續升溫，而拜登更延伸至經貿合作，提倡「台美 21 世紀貿易倡議」(U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade)。

拜登政府根據《台灣關係法》(The Taiwan Relations Act, TRA)持續出售防禦性武器給台灣，並派遣美國國會議員代表團訪台。此外，拜登試圖使用較為清晰的方式闡述「戰略模糊」(security ambiguity)。截至目前，拜登已經四次口頭能承諾如果解放軍犯台，美國將出兵協防，但隨後由白宮國安團隊澄清美國對台政策沒有改變。在習近平眼中，拜登政府正將對台關係推向「清晰化」(clarity)，掏空「一中政策」框架。此外，今年 8 月美國眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)訪台釀成的「第四次台海危機」，以及參議院通過《2022 年台灣政策法案》(Taiwan Policy Act of 2022, TPA)，為台海緊張局勢雪上加霜，再度掀起北京是否會提早兩岸統一的時程表。

至於北京會在何時採用武力統一台灣？學者布蘭茲(Hal Brands)與貝克利(Michael Beckley)認為一個脆弱的中國比一個強盛的中國更容易攻打台灣。這兩位學者指出，習近平所領導的中國已達到權力高峰，目前正在走向衰退；因此，北京可能採用武力攻打台灣的時間點，將會是趁中國目前尚有能時把握機會，並在未來十年內放手一搏收復台灣。⁶簡言之，中共攻打台

⁶ “A weak China may be more warlike than a strong one,” *The Economist*, September 1, 2022,

灣的原因為防止中國衰退。然而，黎安友（Andrew J. Nathan）則持相反意見。他認為習近平在短期內不會武統台灣。⁷ 首先，中共領導層比美國更有信心處理台灣問題，北京唯一要做的是嚇阻台灣宣布法理獨立。第二，習近平的台政策依舊維持「戰略耐心」（strategic patience），此點由北京處理南海爭端與印度邊境爭議上，看出些許端倪，北京目前仍然避免大規模戰爭。第三，烏俄戰爭給習近平一個重要啟示，讓他知道入侵台灣的困難度與高昂代價。如同蔡霞觀點，唯一終結習的領導模式，即在武統台灣失敗，屆時共產黨精英與中國民眾可能會拋棄習近平。

依據目前情勢，美中兩國在台灣問題上依舊保持戰略克制，鬥而不破。首先，美國並未在裴洛西離台之後立刻派遣軍艦航行台灣海峽，且派遣軍艦的等級不如 1995-1996 年台海危機。其次，華盛頓此次並未稱其通過「國際水域」（international waters），北京隨後也沒有升高任何衝突。最後，原先國會跨黨派議員提出的《台灣政策法案》中，如更改「台北經濟文化辦事處」為「台灣代表處」等較為敏感的條文被刪除，並重申維持「一中政策」框架。這是美國立法過程中，行政與立法部門之間相互制衡與政治妥協，避免過度刺激北京。

伍、結語

中共二十大後，美國圍堵中共稱霸的目標不會改變，而習近平實現中國夢的願景亦不會動搖。美中將持續於貿易、高科技、外太空或是區域安全等領域相互競爭。然而，美中之間若僅有競爭但缺乏合作，對國際社會並不能

<https://www.economist.com/china/2022/09/01/a-weak-china-may-be-more-warlike-than-a-strongone>.

⁷ Andrew Nathan, "Beijing is Still Playing the Long Game on Taiwan. Why China Isn't Poised to Invade," *Foreign Affairs*, June 23, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-06-23/beijing-still-playing-long-game-taiwan>.

帶來任何正向助益。特別在全球關鍵議題上，北京還是得將政治問題與其他事務脫鉤，而美國亦需放下零和心態，透過溝通管道共同維護全球利益。王毅與美國國務卿布林肯（Anthony Blinken）將在今天的聯合國大會進行場邊雙邊會議，而拜登預料將和習近平在 11 月舉行的 APEC 會議中見面。兩強除了區域政治上相互抗衡外，許多國際議題仍待美中攜手合作。未來美中之間的競爭與合作態勢為何？美中將如何處理後續台灣問題？二十大將會成為一個相當關鍵的研究指標。

責任編輯：蔡旻綦

