

即將回歸正軌？中國對美政策之調整

Back on Track in 2022: China's Adjustment to U.S. Policy?

蔡育岱

中正大學戰略暨國際事務研究所

李思嫻

政治大學外交學系

壹、影響 2022 年之美中政治局勢與背景

一般認為 2022 年的美中關係，總體上仍將持續緊張而且難以預測，包括在貿易、軍事到外交上，當然其中的因素包括新冠病毒疫情（COVID-19）大流行、臺灣問題懸而未決、美國國內政治與習近平第三個任期等，皆是驅動美中雙方的緊張關係與挑戰。在 2021 年 11 月，中共第十九屆中央委員會第六次全體會議（六中全會）通過了《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》，鞏固了總書記習近平的政治地位後，目前國際輿論與分析普遍認為，中共舉行二十大期間，習近平將篤定被確認為執掌第三個任期的中國黨、政、軍最高領導人。然而 2022 年所可能面臨的兩岸衝突、美國國會中期選舉、¹俄羅斯入侵烏克蘭等，皆是可能加劇美中緊張局

¹ 由於 2022 年是美國期中選舉年，結果將對美中關係改善造成重大影響；如果沒意外，預計共和黨選舉表現將會勝過民主黨；在美國的政治歷史中，總統大選失去執政的政黨，通常會在下一階段國會改選中獲勝，在這樣的美國國內政治環境中，拜登將受到共和黨陣營的掣肘，任何與中國關係的修補皆被視為示弱與姑息。

勢的變數之一。換言之，華盛頓與北京之間持續的緊張關係，以及彼此的國內政治環境，將會使得任何重大合作決策變得更加困難，唯有在氣候議題上或許有機會可以合作與對話。

貳、美中氣候議題可否合作？

在全球氣候會議上，美國國家情報總監（Director of National Intelligence）海恩斯（Avril Haines）表示，氣候變遷不再只是邊緣議題，而是美國國家安全與外交政策的「中心」。從過去 4 年以來，美中在貿易、軍事到外交，幾乎全方位撕破臉。儘管美中存在三個合作方向：新冠疫情、防止核擴散與氣候變遷，但疫情防控已走向政治化（例如美國部分勢力施壓要求拜登強力對北京在新冠病毒起源進行獨立調查），防止核武擴散涉及北韓問題的衝突，美中擁有最多共同利益的，唯有氣候問題，因為氣候問題是各自的內政核心。

是否氣候問題將成為新一輪的美中競爭？抑或是說未來美中在地緣政治上的激烈競爭，有可能延伸到氣候政策，而美中氣候議題互動與未來合作可能性又如何？目前學界比較確切的看法是，拜登政府試圖利用氣候變遷議題與中國協商，以緩解與北京政府間的緊張關係。2021 年 11 月 10 日，就在《聯合國氣候變遷綱要公約》第 26 次締約國會議（COP26）結束之際，原本雙方在氣候變遷議題上尚無交集，中國卻在 COP26 進入尾聲的時刻轉為與美國合作，聯合發表《美中關於在 21 世紀 20 年代強化氣候行動的格拉斯哥聯合宣言》，而此聲明正是因應 11 月 16 日美中「拜習視訊元首峰會」的鋪陳。這份聯合聲明由美國氣候特使凱瑞（John Kerry）和中國氣候變化事務特使解振華共同宣布，也被外界認為是美中雙方暫時放下彼

此的緊張關係，在氣候議題上達成共識的重要一步。²

從正面來看，儘管美中仍存在諸多分歧，但在氣候領域的合作擁有普遍的認知基礎，無論美國還是中國，此一議題合作都可同時獲得國內政治支援和國際社會廣泛認可，達到雙贏機會；當前美中關係為競合關係，但在氣候領域，雙方可以說比較有機會實現「共生共贏」的關係。但務實面來看，美中兩國正制定各自在實現碳中和／淨零排放標準的長期戰略，並盡可能引進國際投資，用以支持發展中國家從高碳化石能源向綠色、低碳和可再生能源轉型，這些承諾是看不到前景與空洞的，減碳的態度只是一種政治宣示，不難看出雙方是彼此在全球氣候變遷上建立規則的一種競爭。

無怪乎中國外交部長兼國務委員王毅曾說：「中美氣候變化合作不可能脫離中美關係的大環境」；易言之，目前美中緊張關係不可能單靠氣候議題來改善，儘管此議題引發的轉變可能重塑美國戰略利益，並居於國家安全核心，惟在傳統大戰略的結構下，美中會因為政治、外交利益的修補合作，才有可能轉而強化彼此在氣候議題的深化；但反之，美中難以因為非傳統安全的氣候合作而溢擴到雙方的政治、外交等建設性共識。這是因為政治、軍事對峙涉及國家生存是急迫的威脅，但氣候變遷、極端氣候雖危害國家安全，卻不是迫切攸關國家存亡的重中之重。

參、2022 年中國對美政策回歸正軌

自 2021 年 1 月拜登上任後，從白宮發布《國家安全戰略臨時指南》(Interim National Security Strategic Guidance)、至國務卿布林肯

² 蔡育岱，〈美中氣候議題互動與未來合作可能性：COP26 後美中競合下的臺灣參與〉，《遠景論壇》，第 100 期（2021 年 12 月），頁 1-4。

與國防部長奧斯丁造訪各國、戴琪發布《2021 年國家貿易評估報告》、國會《確保美國全球領導地位與接觸法案》(Ensuring American Global Leadership and Engagement Act)、拜登積極參與 G7、北約與歐盟峰會拉攏傳統盟友，到 2021 年 9 月 15 日成立 AUKUS 軍事安全合作夥伴關係等，在在顯示美國正組建聯合世界的「抗中」陣線，看來美中對抗局面短期間很難化解。

尤其 2021 年 4 月 21 日，美國參議院外交關係委員會通過《2021 戰略競爭法》(Strategic Competition Act of 2021)，開宗明義表明全案是在處理「涉及中華人民共和國的議題」，毫無懸念，內容涵蓋外交戰略、軍事部署、價值觀競爭、增強美國競爭力、到遏制中國「掠奪性國際經濟行為」，針對性相當明顯。最後，美國在 2021 年末推動「印太經濟架構」(Indo-Pacific economic framework)，是美國未來亞太政策主軸，作為對抗中國的核心政策，反制中國參與《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》(CPTPP)，以及重建地區領導地位，拜登政府在經貿領域缺乏明確的最後一塊戰略拼圖終於補足了。

如此之下，美中對峙局面將無轉寰餘地，台海事態緊張程度連菲律賓總統杜特蒂都說「只要發生簡單的誤判，就可能導致戰爭，…若發生戰事，只要他還是總統，菲律賓就會保持中立」。新加坡總理李顯龍則警告，「美國與中國大陸各自對臺灣採取行動之際，可能引發美中之間的誤判」。在情勢升高之際，2021 年 12 月 20 日，中國外交部長王毅表示，「台海局勢出現緊張癥結，在於台灣當局企圖『倚美謀獨』，美國及個別國家有意『以台制華』，…中美應該探索平等新範式，對話應該平等，…，中美關係遭遇困難根本原因在於美國的戰略誤判；…推動中美關係穩健前行是明年中國外交的重點工作之一」。王毅出席「2021 年國際形勢與中國外交研討會開幕式」發表

所謂「中國外交六大任務」時，特別強調 2022 是邁向第二個百年奮鬥目標的「關鍵之年」，強調中國外交戰線將更加緊密團結在以習近平為核心的黨中央周圍。

肆、「王毅談 2022 年中國外交六大任務」的解讀

中國對美國關係，仍是 2022 年北京外交的重中之重，王毅在列舉 2022 年「外交六大任務」中，在第 5 項就強調要「推動美國對中國政策回歸理性、中美關係重回正軌」，尤其 2022 年亦是前美國總統尼克森訪問中國的五十周年紀念，尼克森當時還稱此次訪問為「改變世界的一周」。適時五十年，或許王毅此時提出別有用意，是讓「中美關係穩健前行」。當年美中雙方落實兩國元首共識，破冰之旅、締造之後三個聯合公報，讓美中蘇戰略三角改變，推動了美國對中國政策回歸正軌。³

而在第 6 項任務中，「主張堅定捍衛中國國家核心利益。對於任何危害中國主權、安全、發展利益的威脅挑戰，都將堅決鬥爭；中國將繼續奉行獨立自主的和平外交政策，堅持走和平發展道路，與各國平等相待，實現合作共贏」。⁴的確，對中國來說，2022 年是重要的轉折年，這不僅僅是因為 2 月份即將舉行冬奧。最重要的是習近平預計將在秋天召開的中共二十大後再次連任。然而對廣大的中國人民而言，眼前疫情與民生才是所迫切需要解決。透過國際貨幣基金（IMF）、世界銀行（WB）對中國 2022 年 GDP 增速預測分別為 5.6%、5.4%，具中共官方背景的中國社會科學院所發布藍皮書預測為 5.3%，是 1990 年以來第二低的成長率。如此之下，中國超越美國

³〈王毅談 2022 年中國外交六大任務〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 12 月 20 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202112/t20211220_10471821.shtml。

⁴ 同前註。

成全球最大經濟體逐漸變得不可能，在內政憂患下，外交更不可強出頭，似乎預示著，近年來中國盛極一時的「戰狼外交」作為即將告一段落，中國對美國的外交政策將回歸理性與和緩。

伍、結論

全世界都在看美中如何驗證「修昔底德的陷阱」(Thucydides's Trap)。這兩大國的矛盾與紛爭藉由外交決策勢力的交鋒，未來在 2022 年是否有所改變？本文認為現實國際政治下，國家的根本利益是追求權力和安全，而國家利益是外交決策的優先條件。2022 年中國外交將迎來多個重要的歷史節點，例如尼克森訪中 50 周年、中日邦交正常化 50 周年、中德建交 50 周年、中韓建交 30 周年等，這些關鍵節點勢必對美中雙邊關係以及國際層面產生影響。儘管 2022 年秋天的二十大看似中共總書記習近平所要延續的第三任佈局大勢底定，但「外交上還是求穩為首要目標」，故而 2022 年美中關係是有機會回歸正軌。除此之外，國際上還有日本、歐盟這第二、第三大經濟體，如何改善並減少日方對臺灣支持的表態，⁵同時強化與歐盟經濟關係、拉攏南韓遠離美國，⁶就成為未來中國平衡美國勢力的主要任務了。

⁵ 日本前首相安倍多次表示「台灣有事等同日美同盟有事」、「台灣必須崛起」從海底、海面到空域，從網路世界到外太空，日美台三方必須不遺餘力地合作，思考如何有效分享知識和技術，在所有領域建構能力等。

⁶ 對南韓而言，為了朝鮮半島的穩定，表面上美韓同盟是必要，但進行韓日安保合作絕對少不了與中國合作。中國才是南韓在處理朝鮮問題並走向和平統一機會最重要的國家，而能給予朝鮮最致命壓迫的也是中國，南韓必須盡可能與中國合作，一旦無法透過中國與朝鮮建立可信任的和平，就需要與美國、日本加強安保合作，南韓不可能只在中國和美日之間選邊站，這種挑一方的外交、安保戰略是極其危險的做法。