

評析 G20 拜習高峰會

An Analysis of the Biden-Xi Meeting at the G20 Summit

王高成 (Wang, Kao-Cheng)

淡江大學國際事務與戰略研究所教授

美國總統拜登與中國大陸(下稱大陸)國家主席習近平於今(2022)年11月14日在印尼峇里島參加G20峰會時舉行會談,這也是美「中」兩國領導人在拜登就任總統後首次舉行的面對面會議,且正值美「中」競爭加劇,影響國際及地區的形勢發展,不僅引發全球高度的關注,也將影響臺美「中」關係未來的走向。

壹、美「中」領袖會談的背景因素

此次會議是在美「中」兩國處於競爭提升,且有可能發生衝突的情勢下舉行。自從拜登政府上任後,仍然延續前任川普政府的對「中」政策,將大陸視為美國最主要的地緣政治挑戰者,對其採取競爭加遏制的政策。尤其是,拜登政府較川普政府更加重視與盟邦的合作,聯合與其理念及利益一致的國家,共同對於大陸採取競爭的作為。已經形成的合作機制,包括美日印澳四國組成的「四方會談」(Quad)進行領袖及外交部長層級的會談,美英澳三國形成的軍事合作機制(AUKUS),運用既有的「七大工業國組織」(G7),也爭取更多歐盟及印太地區國家共同參與對大陸的競爭作為。

在拜登政府對大陸的競爭戰略下,臺灣也成為美國重視及爭取的合作夥

伴，臺美之間的實質關係持續提升，美國國會議員持續至臺灣訪問，在川普政府時期，甚至還有政府官員訪臺。大陸對美國拉攏盟邦及夥伴以遏制自身發展的政策本已不滿，強化臺美關係更是難以接受之事，持續對於華府表示反對之立場。今年 8 月，美國眾議院議長裴洛西來臺訪問，更使得「中」方不滿到了極點，認為眾議院議長是美國總統第 3 順位職務，裴洛西的訪臺代表臺美官方關係的大幅提昇，已違反美「中」之間的「一個中國」原則，遂在其離臺後對臺舉行大規模的威嚇演習，同時也取消與美國之間關於軍事安全、氣候變遷及毒品防制的 8 項協商管道，美「中」關係降至相當不友善的狀態。

然而美國對於與大陸的關係，仍希望維持競爭卻不衝突的狀態，並保持溝通管道，以避免誤解及意外的衝突，同時在攸關全球及區域利益的議題上，包括氣候變遷、大規模疾病的傳染、糧食安全、以及亞太地區的朝鮮半島問題等，爭取與大陸的合作。因此一直對於美「中」領袖會談保持積極態度，亟希望在裴洛西訪臺導致兩國關係惡化後，能夠恢復對話，以改善雙方的關係。

對於大陸而言，與美國維持良好的關係，一直是其對美的長期政策，卻因為美國對大陸的競爭作為而受到阻礙，並在裴洛西訪臺後採取反制的作為。大陸對於臺灣的軍事演習，也引發了美國、日本、印太地區及歐洲地區國家的擔憂與批評，認為大陸在印太地區製造緊張情勢，並有意以武力改變臺海地區的現狀，對於大陸的外交處境不利。

在演習過後，中國共產黨於 10 月中下旬舉行第 20 次全國代表大會，習近平再次連任中共中央總書記，權力更為鞏固與擴大。習近平在開幕的政治報告中提出，「未來黨的中心任務是全面建成社會主義現代化強國，實現第二個百年奮鬥目標，以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興，而未來五年是全面建設社會主義現代化國家開局起步的關鍵時期」。他也強調高質量發展是全面建設社會主義現代化國家的首要任務，要堅持高水平對外開放，並宣示堅持維護世界和平，促進共同發展的外交政策。從習近平的政治報告可以看出，大陸在中共 20 大之後仍將積極著力於國家的經濟發展，以達成建設社會主義現代化國家及民族復興的目標，故而必須營造和平有利的外交環境，包括改善與美國的緊張關係，因此也願意與美國舉行領袖間的會談，促進雙方的關係。

貳、雙方基本立場仍有歧異

基於改善彼此的關係以及避免衝突的考量，美方對於此次的會議主張各自劃出彼此的紅線，亦即提出最核心及關切的事務，進行檢視與交流，若雙方的立場有所抵觸則進行溝通，以化解分歧及避免衝突。從雙方會後所各自公布的會談內容顯示，拜習會談及許多議題，有共識的部分，也有分歧之處。

在雙方關係的根本原則上，習近平表示「中國從來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」，雙方應該正確看待對方內外政策和戰略意圖，確立雙贏而非零和的交往基調，期待雙方應該維持「相互尊重、和平共處、合作共贏」的互動關係。「中」方的說法是想再次向美國重申及保證，大陸是謀求自身的發展與現代化，即使成為大國也無意改變現有的國際秩序，不會以自身的意識形態去干擾美國的內政，也無意去挑戰及取代美國現有的全球領導地位。此一發言的目的意圖消除美方的疑慮，因為就大陸的觀點而言，美方一直對於大陸快速崛起有疑慮，擔心自身的霸權領導地位被大陸所取代，而大陸的意識形態與政經模式與美國所主張的不同，現有的國際秩序可能會因大陸的崛起所改變，因而聯合盟友對於大陸採取競爭的戰略，成為當前美「中」關係緊張的根源。事實上也是如此，拜登政府仍然強調大陸是美國最重要的地緣政治挑戰者，是最有能力及意願以改變現有國際秩序的國家，美「中」競爭攸關民主政治與專制政治的優劣勝敗，美國必須贏得與大陸的競爭。

「中」方的說法仍未能完全消除美方的疑慮。根據「中」方所發表的會談內容稿，拜登表示「美國重申，一個穩定和發展的中國符合美國和世界的利益。美國尊重中國體制，不尋求改變中國體制，不尋求新冷戰，不尋求通過強化盟友關係反對中國，無意同中國衝突。美方也無意尋求同中國脫鉤，無意阻撓中國經濟發展，無意圍堵中國」。但是美方的會談內容則未提及上述內容，只表示「美國將繼續與中國進行激烈競爭，包括在國內強化自身的實力及與全球的盟友和夥伴共同努力，但這種競爭不應轉向衝突，美『中』雙方應該負責任地管理此一競爭關係，並維持溝通管道的暢通」。顯然美方並未有意停止與「中」方的競爭，甚至指明此一競爭將會非常激烈，而且將聯合盟友及夥伴國一起進行，與「中」方的期望有所不同。

然而，雙方的基本關係仍有所改善，根據美「中」各自的會談稿而言，拜習仍有共識，認為應該避免讓此一競爭關係演變成衝突，並且要負責任地管理此一關係。為達成此一目標，拜習兩人都同意美「中」應發展一些原則（principles），並責成兩國的團隊會後進一步研商。所謂的原則，有可能規範雙方看待彼此的基本立場及互動的指導，如此則「中」方會談內容所述拜登向習近平強調的對「中」基本立場就可能納入，畢竟其中部分內容拜登政府過去也曾公開說過，也可能在此次的會談中被提及。

參、臺海議題共識不高

為了避免雙方衝突，美「中」各自在此次會談中提出自身政策的紅線。關於臺灣的部分，是最無法避免的議題，也成為對話的重點。「中」方對於此一議題最為重視，習近平表示「臺灣問題是中國核心利益中的核心，是美『中』關係政治基礎中的基礎，是美『中』關係第一條不可逾越的紅線」。核心利益在國際政治中是指國家最重視且不可妥協的重要議題，主要是指國家的領土與主權完整。「中」方將臺灣問題不只視為核心利益，且又強調是核心利益中的核心，意指是最重要的核心利益。「中」方一向強調美「中」關係的發展要有良好的政治基礎為前提，在此又特別強調臺灣問題是政治基礎中的基礎，亦即是最主要的政治基礎。所謂不可逾越臺灣問題的紅線，亦即美方應該承認臺灣是「中國」的一部份，不應與臺灣發展官方關係，不支持臺灣獨立。習近平也向拜登表示，美方應該恪守「一個中國」政策和美「中」三個聯合公報。

美方對於此一議題也劃出自身的紅線，根據美方的會談稿，拜登向習近平表示「美方的『一中』政策並未改變，美方反對任何一方片面改變臺海現狀，國際社會對於維持臺海和平穩定有著利益。美國也反對大陸對臺灣脅迫及日益壓迫的行徑，這破壞臺海及更廣泛區域的和平穩定，也危及國際社會繁榮」。美國的「一中」政策與「中」方的「一中」原則並不相同，對於大陸而言，美「中」關係的政治基礎僅建立在雙方的三個聯合公報，如上述習近平對於拜登所期許，但是美方的「一中」政策，除三個公報外，還包括

《臺灣關係法》與「六項保證」。雖然雙方對於「一中」議題的立場有所不同，美國仍向「中」方提及其「一中」政策並未改變，意圖強調美國對於臺灣問題的基本立場未變，仍遵循長期以來的既有政策，以消弭大陸的疑慮。美方反對臺海任何一方片面改變現狀，亦即反對大陸片面以武力威脅臺灣或統一臺灣，也反對臺灣推動「臺獨」，希望臺海能維持和平穩定，因此對於大陸近年來對臺武力威脅及壓迫，包括近期的圍臺軍演表示反對。

對於拜登表示希望見到臺海維持和平穩定，以及反對大陸對於臺灣的軍事脅迫，習近平表示「『中』方希望看到並始終致力於保持臺海的和平穩定，但臺獨同臺海和平穩定水火不容」。此說法意圖顯示大陸也希望維持臺海的和平穩定，並與美方對此有共識，但是將臺海不穩定的原因歸責於臺獨。習近平並且向拜登表示，「總統先生（指拜登）多次講過不支持臺獨，無意將臺灣作為謀求對華競爭優勢或遏制中國的工具，希望美方能將承諾落實」。根據陸方公布的會談內容，拜登回應表示「不支持臺灣獨立，也不支持兩個中國、一中一臺」，但是在美方的會談內容，並無這些內容。但是美方表示反對臺海任何一方片面改變現狀，針對臺灣的部分即已意味著反對臺灣推動「臺獨」，同時也希望臺海能維持和平穩定，美「中」雙方對此似乎有些共識。

然而，關鍵仍在於「臺獨」如何定義，以及美「中」兩方是否有落實不支持臺灣獨立的承諾？美方強調仍然維持「一中」政策，則在此一政策下，基於《臺灣關係法》仍會持續提供臺灣防衛性武器，並推動實質的交往關係。在美國朝野近年來「抗中友臺」的氛圍下，國會積極推動許多支持臺灣法案，要求行政部門提升臺美關係，國會議員也持續來臺灣訪問，甚至包括眾院議長裴洛西在內，在北京眼中這些都是支持「臺獨」的作為。民進黨政府不承認「九二共識」，大陸也視為推動「臺獨」。因此，大陸對臺灣的軍事脅迫將不會停止，美國也會持續認為大陸在脅迫臺灣及改變現狀。美「中」在此次會談中各自劃出對臺灣問題的紅線，雙方仍流於各自表述，難以彌平彼此的差異，仍有可能因此議題而產生摩擦及衝突，主要視美國未來對臺政策與作法而定。

肆、國際及區域議題同意合作

除了臺灣議題之外，雙方還就其他國際性及區域性的議題進行商談，這也是拜登政府推動此次領袖峰會的主要目的之一，期待經由兩個大國的合作，有助於這些議題的解決。會談結果顯示，關於這些議題雙方的共識性較高，同意對於全球氣候變遷、全球總體經濟穩定、衛生安全、以及全球糧食安全等議題進行合作，並責成高階官員進行溝通及深化努力加以解決。關於區域安全問題，美國提及俄羅斯入侵烏克蘭所造成的災害，以及俄國威脅使用核武器。「中」方則表示反對戰爭的發生，將繼續勸和促談，支持並期待俄烏雙方恢復和談，但是也希望美國、北約及歐盟與俄羅斯開展全面對話。根據美方的會談稿，雙方也同意核戰永遠不應發生，也反對對於烏克蘭使用或威脅使用核武器。拜登也提出關於北韓的挑釁行為，但是「中」方對此並未有積極的回應，應是考量與北韓的關係。

雙方也同意兩國的外交團隊保持戰略溝通，開展經常性磋商，兩國財經團隊就宏觀的經濟政策、經貿等問題展開對話協調。同意運用美「中」聯合工作組，推動解決更多具體問題，也同意美「中」人文交流十分重要，鼓勵擴大兩國各領域人員交往。美國國務卿布林肯明年也將訪問大陸，就相關議題繼續協商推動。這些共識顯示雙方都有意願讓對話與協商繼續進行下去，也落實會談中所涉及的雙邊、區域及全球性議題，甚至在「中」方的會談稿還提及，兩國元首同意繼續保持經常性聯繫。

伍、結論

美「中」因為各自內部的因素，以及國際與區域問題解決的需要，舉行首次的領袖峰會。從雙方互動的言談及議題內容而言，「中」方對於美「中」關係的改善期望較高，期待美「中」關係能回復到「中」方所謂的健康穩定的軌道，並朝著其一再期望的相互尊重、和平共處、合作雙贏的原則而發展。美方的目標則較為實際，並非有意與「中」方重建和諧穩定的良好關係，而是會繼續將大陸當作挑戰美國領導地位及全球秩序的競爭對手，對其施予競爭加遏制的作為，只是希望此一競爭關係不致於上升到衝突的局

面，並能持續在一些國際及區域議題進行合作，因此認為兩國持續保持溝通協商的管道很有必要。

從此次會談採取各自劃紅線的方式進行，也可看出美國已承認大陸為一有實力的國際大國，接受大陸有權利可以主張其核心利益及重要主張，美國未必會完全同意，但願意聽取及關注，雙方可以檢視各自的利益及主張是否一致，如果有不同之處，則進行對話與協商，以取得共識或管控分歧而避免衝突。雙方所會談的議題有交集的部分，也有分歧之處。對於臺海的安全，雙方都同意維持和平穩定的重要性，但對於如何達成此一目標則立場不同。關於一些全球性的非傳統安全議題，雙方則同意進行合作。

雖然雙方在具體的議題上並非全然有共識，美國對大陸的競爭立場也未改變，但是美「中」領袖願意舉行實體的會議，並同意就相關議題持續進行溝通及推動合作，已符合各自基本的利益，也有助於緩和美「中」緊張對立的關係。