

# 美中關係由合作轉向衝突？

王高成

淡江大學國際研究學院院長



美中關係自川普與習近平於 4 月份在佛羅里達州的海湖莊園會面後，最初呈現合作的良好氣氛，但是近期雙方又產生許多齟齬，未來究竟是敵是友值得臺灣持續關注。

美中關係自川普上任後一度陷入膠著的狀態，原因在於川普一度對於一中政策有所保留，想當作與中國大陸談判的籌碼。然而在中國大陸的堅持抵制之下，川普政府瞭解到一中原則是美中關係的基礎，美國如果不承認此一原則，雙方關係將嚴重倒退，不僅川普所在意的一些議題無法獲得中國大陸配合，許多其他議題雙方都會衝突，以中國大陸目前所具有的國力，將對於美國及世界局勢不利。川普隨即改口願意履行美國的一個中國政策，美中關係遂又回到常軌，兩國領導人也於 4 月 7 日在佛州會面，並初步建立了合作的關係與架構。中國承諾將協助美國處理北韓核武發展的問題，主動建議雙方進行百日的貿易檢討計畫，以及縮減兩國的貿易逆差，雙方也同意建立美中全面對話機制，包括了外交安全、全面經濟、執法及網路安全、以及社會和人文四個面向。美國則於會前再度重申將執行其一個中國政策，內容包括美中三項公報及《臺灣關係法》。

自海湖莊園會議之後，起初美中雙方確實有相當不錯的互動關係。中國大陸遵守承諾，開始加大對於北韓的經濟施壓，禁止煤炭的進口以阻止其發展核武及洲際彈道飛彈。川普對於北京的協助甚為肯定，不只在推文中感謝，並提到將在經貿議題上對於中國放緩壓力，具體的指標是中國大陸並未被美國列為匯率操縱國家。雙方的百日貿易合作計畫也有具體的進展，達成中國大陸同意美國牛肉進口、增加美國在中國的金融服務業務等成果。在中國大陸所最關切的一中議題上，川普在推文中表示如果臺灣的蔡英文總統再想與他通話，基於與習近平的良好關係將不便接受，明白地給了臺灣一頓閉門羹。對於台灣所關切的軍售議題，也傳出會拖延一陣的消息。在南海議題上，根據紐約時報的報導，自川普上任後國防部已三次否決美軍太平洋司令部想在南海地區執行「航行自由」的計畫，各方推測是為了怕北京不悅，影響美中遏制北韓發展核武的合作。

然而，自 5 月下旬開始，美中的甜蜜關係開始產生變化。先是美國於 5 月 25 日在川普上任後首次於南海地區執行「航行自由」計畫，美軍「杜威號」導彈驅逐艦駛入美濟礁的 12 海哩之內並進行救難演習，以示不是單純的「無害通行」，避免造成默認中國擁有 12 海哩領海主權的印象。接著美國國防部長馬蒂斯 6 月初在新加坡香格里拉安全對話會議演講時打破慣例，提及美國將與臺灣政府合作繼續售予臺灣防衛性武器。美國國務院隨即於 6 月 29 日宣布將售予臺灣一筆將近 14 億兩千萬美金的武器，雖然沒有臺灣期望的 F-35 戰機及潛艦，但也包括具有攻擊性的反輻射飛彈及魚雷，對於中國大陸的偵測雷達、戰機及水面艦艇與潛艦仍構成威脅。同一天美國財政部也認定中國大陸的丹東銀行協助北韓進行非法金融活動，禁止美國銀行與其來往。在僅相隔一個多月的時間，美國海軍又於 7 月 2 日派遣「史塔森號」號驅逐艦進入中國大陸所掌控的西沙群島的中建島 12 海哩，持續挑戰中國大陸在南海的主權。

為何川普政府對於中國大陸的政策在短時間內會出現如此的逆轉？應該是基於如下的原因。

首先，川普政府對於中國大陸協助遏制北韓發展核武的成效感到失望。自海湖莊園會議之後，川普加大了對於北韓的施壓，一度將兩艘航母戰鬥群調至朝鮮半島海域演習，也誇口將阻止北韓繼續發展核武及洲際彈道飛彈。但是金正恩似乎不受川普的武力威脅而屈服，自 5 月份起連續試射導彈，並未停止對於相關國家的挑釁，且飛彈發射能力仍在持續提升之中。如此作為，當然使得喜好吹噓的川普面子上掛不住，川普政府因此開始質疑中國大陸在施壓北韓的合作誠意與效果。又根據中國海關總署所公布的資料顯示，雖然中國與北韓的煤炭交易量在今年的第一季確實減少了 51.6%，但又增加進口鐵及鋅等其他礦物，兩國貿易額竟較去年同期增長了 37.4%。川普本人也忍不住在推文中提到此一數據資料，並表達不滿的意思。此外，雙方對於如何處理朝鮮半島的核武威脅立場也不一致。川普政府堅持北韓必須放棄核武及洲際彈道的發展，美國才願與其進行會談，如果平壤繼續違反美方的要求，除了實施經濟制裁之外，也不排除使用武力制止北韓的挑釁作為。但是在中美雙方於 6 月 21 日所召開的首次美中外交與安全對話中，中方代表楊潔篪表示中國對於處理北韓核武的立場是朝鮮半島應該無核化，也要維持朝鮮半島的和平穩定，並堅持通過協商談判解決此一問題。顯然北京並不支持以武力阻止北韓發展核武，同時在執行經濟制裁時也不能導致北韓政權的倒台或社會動亂，以免影響朝鮮半島的和平穩定。為了推動各方的對話，中方曾提出「雙軌並行」的思路以及

「雙暫停」的倡議，但是遭致美國的拒絕。中方在中美對話中也提到反對「薩德」系統部署在南韓，然而美國卻堅持不撤出，雙方利益有所衝突。

其次，美國必須維護在東亞的領導地位。在川習會之後，川普多次讚揚中國大陸對於美國阻止北韓核武發展的重要性，又推遲在南海地區執行「航行自由」行動，讓盟國及東南亞國家關切川普政府東亞政策的走向，擔心美國維護在此地區的領導地位及保護盟邦利益的決心。在紐約時報披露川普政府否決太平洋司令部執行航行自由的請求後，其東亞政策更受到國內保守力量的質疑。事實上川普政府的不作為原先只是為了爭取中國大陸在北韓問題的合作，並非真正放棄美國在此地區的利益及忽視盟邦的感受。因此在香格里拉會議之前美軍進入中國大陸在南海地區的島礁領海，甚至在7月時又再執行一次航行自由行動，除了施壓北京對北韓加大制裁外，也是延續美國在此地區原有的政策，向各方宣示美國的意圖與能力，遏制中國的擴張，以維護美國的戰略及經濟利益。

第三，川普在國內的聲望下滑，必須調整對於中國大陸的政策。川普自上任後推行許多國內外政策皆引起爭論，美國民眾對其支持度不高。尤其是「通俄門」的問題浮上檯面之後，民主黨的國會議員對此窮追猛打，甚至揚言對川普進行彈劾，有些同黨的國會議員對此亦保持觀望。川普為了爭取國會的支持，以及拉抬自己的聲望，對於中國大陸的立場就不能顯得過於軟弱。當川普說不方便再接蔡總統的電話及拖延對台的軍售，勢必引發國會內友台議員的不滿，而遲遲不在南海地區執行航行自由計畫，也勢必引發國會內反中議員及軍方的反彈。為了消弭國會議員、軍方及輿論對其中國政策過於軟弱的質疑與批評，川普乃修正原先對於中國大陸較為自我克制的作法，派軍艦進入南海地區執行航行自由任務，並宣布對台軍售。尤其是在中美的外交與安全對話中，中方才剛強調臺灣議題的重要性，並要求美方遵守有關承諾，美方卻於會後不久即宣布對台軍售，向中國展現自己立場的意圖非常明顯。

第四，中國大陸於6月13日與巴拿馬建交，出乎台灣的意料之外，川普政府並未出手阻止，或者是雖想阻止但是並未成功。巴拿馬畢竟是美國後院的一個具有重要戰略及經濟價值的國家，中國大陸突如其來的與其建交，不論美國是否曾經試圖加以阻止，仍是一個戰略上的損失。也不能排除川普政府因此而刻意的對台軍售，以表達對於北京在自己後院擴張勢力的不滿以及對於臺灣的支持。

美中之間的相互較勁一直延續到七月底仍未停止。在6月21日舉行的美中外交及安全對話中，雙方關於北韓核武、南海、台灣及西藏議題均

有不同的立場。大陸航母遼寧號於7月12日自香港啟程經過台灣海峽時，美國驅逐艦竟然打破過去慣例延著海峽中線追隨其後，其目的在於表示對於台灣安全的關切，但是此舉在中國大陸眼中必然具有的濃厚的軍事及政治挑釁意味。中國大陸隨即於7月13、20、24日接連派遣轟-6K戰機群自宮古海峽及巴士海峽繞行台灣東部，雖然大陸國防部宣稱此為常態化演訓，各方必須習以為常，但是如此密集的飛行，對臺灣警示的意味甚為濃厚，在時間點上也應有抗議美國派戰艦進入台灣海峽追蹤遼寧號的意涵。美中的經濟關係進展也不順利，雙方於7月19日舉行的首輪全面經濟對話也是徒勞無功，甚至各自取消原訂的會談後的記者會，有些不歡而散的意味。美方談判代表商務部長羅斯表示，中美貿易逆差佔了美國貿易赤字一半以上，中國應該調整對美國的貿易政策，雙方應建立公平的貿易關係，縮減貿易差額。面對美方的指責與要求，中方代表副總理汪洋也很罕見地予以拒絕，並表示雙方之所以有鉅額的貿易赤字問題不在中國，主因是美國以安全為理由拒絕售予中國高科技產品。顯然雙方在第一輪的經濟對話都不想退讓，美方的強勢反應川普政府非常重視貿易赤字的改善，以及對中國施壓北韓表現的失望。中方的抗拒反應則是因為正進行經濟轉型，希望進口美國的高科技產品，並持續維持出口的市場，又逢十九大即將召開，不能在與美國經貿談判時示弱。

就在美中關係已然出現許多裂痕時，平壤又持續加大此一雙邊關係的惡化。7月4日北韓出乎各方意料之外成功地試射一枚「火星14型」洲際彈道飛彈，28日又再成功測試一枚射程更遠的洲際彈道飛彈，升高對美國的安全威脅。川普在擔心之外，對於中國大陸的不滿更加顯露無遺。他在北韓第二次成功試射洲際飛彈後，於推文中批評中國從美國賺走數千億的錢，但對於遏制北韓核武問題卻什麼也沒做感到非常失望，美國將不能容忍此一狀況繼續下去。美國媒體隨後引述華府官員的消息，白宮幕僚已在研究懲罰中國大陸的方案，包括貿易限制及經濟制裁，民主黨參議院領袖也致函川普促其檢討中國在美投資政策以向中國施壓。

美中關係近期雖然較川習會面之後倒退，仍然比川普剛上任時為佳，川普政府並未放棄一中政策，美中關係的穩定柱石仍然存在。美中關係現在呈現多方面的摩擦與矛盾，只是回復到過去既有的狀態，之前是因為川普為了北韓問題而刻意避免，一旦北韓問題的發展不如美國期望，雙方的矛盾即會顯示出來。在中國大陸國力崛起之下，川普政府也不可能與中國完全交惡，在許多議題上仍須尋求與中國的合作，雙方未來仍將維持合作與摩擦並存的關係。

面對美中關係此時的倒退，台灣也不必過於雀躍，仍應謹慎應對。美國與台灣關係的發展仍將受制於美中關係，不可能盡如台灣所願，最近中國大陸轟-6K 戰機三次繞台也顯示對於美國改善與台灣關係的不滿。未來台灣一方面應把握美中關係產生矛盾之時，爭取美台關係的進展，但另一方面也應保持警惕，避免成為美國施壓中國大陸的籌碼，甚至引發大陸對台採取報復反制的作為。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)