airiti

2015年中美關係與戰略評估

陳一新*

在2015年習歐會前後，中、美兩國的競合關係日趨複雜，兩國既有必要為了自己的國家利益從事競爭，也有必要在一些領域或議題進行合作。由於台灣將在2016年1月16日舉行總統大選；因此，台灣議題在2015年習歐會前後日益受到北京與華府的重視。本文主要探討2015年習歐會前後中美關係裡的台灣議題，發現在習歐會前儘管中美兩國在亞投行、網路安全、南海等議題高度競爭，但卻在蔡英文訪美方面卻出現有限度的合作；在習歐會後，中美在網路安全、南海等議題繼續維持鬥而不破的局面，但卻同意打破不介入台灣選舉的共識，透過馬習會與朱立倫訪美進行一定程度的合作。

2015年習歐會前中美台關係之發展

2015年中國大陸與美國「競」大於「合」關係的發展，似乎愈演愈烈。除了習歐會之外，雙方領導人見面的次數即使談不上頻仍，也算為數不少。然而，雙方較勁的領域與議題卻始終不斷，而且經常吵吵鬧鬧、停了又吵、吵了又停，反覆不已。中美兩國可以在亞投行、網路安全、南海等議題上較勁，也可以在蔡英文訪美進行有限度的合作。

* 本文作者為淡江大學美洲研究所專任教授。

airiti

在民進黨的總統候選人蔡英文訪美之前，美國亞太助卿董雲裳（Susan Thornton）於 2015 年 5 月 21 日在布魯金斯研究院發表演說時，期盼民進黨之總統候選人蔡英文訪美期間能與美國官員出現「有成效的對話」（Productive Exchange）。然而，國務院後給她的評分只是降等的「建設性的對話」（Constructive Exchange）。[1]

為何董雲裳要發表這篇演說？主要是民進黨對包括「美國在台協會」前執行理事施藍旗（Barbara J. Schrage）在內的智庫學者要求蔡英文將兩岸政策說清楚的評論，認為只是卸任官員的個人意見，不代表美國政府。因此，中共涉台系統與外交系統才希望美方官員出面要求蔡英文將兩岸政策說得更清楚些。

民進黨總統候選人蔡英文在 2015 年 6 月 3 日美國華府智庫戰略暨國際研究中心（CSIS）發表的演說中承諾，如果當選中華民國總統，她將建立具有一致性、可預測且可持續的兩岸關係。[2] 然而，該演說傳達的另一訊息卻是聯合日美制衡中國大陸的戰略傾向。

在這場名為「台灣迎向挑戰——打造亞洲新價值的典範」

---

[1] Susan Thornton , Taiwan: A Vital Partner in East Asia, Deputy Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Remarks at the Brookings Institution, Washington, DC, May 21, 2015, available at http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/05/242705.htm (accessed May 22, 2015).

[2] Tsai Ing-wen, the Democratic Progressive Party's 2016 Taiwanese presidential candidate, "Taiwan Meeting the Challenges Crafting a Model of New Asian Value," *a speech at the Center for Strategic & International Studies (CSIS)*, June 3, 2015, http://csis.org/files/attachments/150603_Tsai_Ing_wen_transcript.pdf.

airiti

的演講中，她表示，「近月來，我已表達並多次重申對維持現狀的立場。我堅信，這符合各方的最佳利益。」她說，推動兩岸政策必須超越政黨的主張，並包容不同的意見，而台灣內部已有了廣泛的共識，就是維持現狀。

更重要的是，她在演說中特別強調「積極和平的外交作為」，並提及美國前國務卿希拉蕊．柯林頓（Hillary Clinton）去年曾「很善意地提醒我們」，如果台灣失去經濟獨立性，將會變得脆弱易受傷害。

值得注意的是，「積極和平的外交作為」顯然與日本首相安倍晉三的「積極和平主義」有其相通之處，而希拉蕊．柯林頓的「反中」言論也可能是她初選到明年大選的外交政策基調。

在演說中，蔡英文承諾將建立具一致性、可預測且可持續的兩岸關係。不過，她的想法未免過於一廂情願。兩岸若無堅實的政治基礎，就不可能建立制度性的對話、溝通與談判機制，更不用說增進與中國大陸有原則的互動。既然她決定亦步亦趨地追隨華府與東京，劍指北京，恐怕大陸對民進黨的敵意會更進一步加深，而不利於兩岸關係。

在國際貿易方面，蔡英文說台灣對參加 TPP 有迫切需求，希望至少能參與第二輪協商。問題是，除非美國準備與大陸對抗，否則在台灣參加 TPP 的過程中，將很難排除北京因素的介入。由此可見，儘管蔡英文表面上說她主政後要建立具一致性、可預測且可持續的兩岸關係，但實際上卻較傾向「聯美日、制中」戰略。

但從另一個角度來看，中、美兩國既可以在亞投行、網路安全、南海等議題上較勁，亦可以在蔡英文訪美進行有限度的合作。

airiti

習歐會重視台灣議題

2015 年 9 月 24 至 25 日的習歐會中最重要的一項共識就是，中、美兩國不會因為歧見而訴諸戰爭。針對中國大陸國家主席習近平在西雅圖演說中所提「中美一旦發生戰爭，將是世界災難」，美國總統歐巴馬在 9 月 24 日白宮夜話時告訴習近平，現存大國與崛起大國之間未必一定發生戰爭，強調中、美兩國有能力管控分歧，讓良性競爭具積極意義。[3]

與以往不同的是，在這次習歐會，美國官員不僅在台灣議題上話特別多，而且他們對兩岸關係與台灣的未來似乎充滿不安與焦慮。

首先，白宮國家安全顧問萊斯（Susan Rice）2015 年 9 月 21 日在喬治華盛頓大學演說時指出，美國在兩岸關係的一貫立場不變，美方仍信守基於「中美三公報」與「台灣關係法」的「一個中國」政策，美國的根本利益是兩岸關係穩定，並特別強調「兩岸任何一方都不能改變現狀」。[4]

「兩岸任何一方都不能改變現狀」是美國十多年前的用語，一方面警告當時的陳水扁總統不要蓄意挑釁中國大陸，一方面期望北京不要隨陳的音樂起舞。2008 年馬英九總統執

[3] Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference, The White House, Office of the Press Secretary, Rose Garden, September 25, 2015, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint.

[4] National Security Advisor Susan E. Rice's As Prepared Remarks on the U.S.-China Relationship at George Washington University, The White House Office of the Press Secretary, September 21, 2015, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/21/national-security-advisor-susan-e-rices-prepared-remarks-us-china.

airiti

政後，兩岸關係大幅改善，這句話當然已不再適用於馬總統領導下的中華民國。但是，這項用語卻可能適用於美國迄今仍還不甚放心的民進黨總統候選人蔡英文。

白宮國安會亞太資深主任康達（Daniel Kritenbrink）與國務院亞太助卿羅素（Daniel Russel）於 2015 年 9 月 22 日在華府外籍記者中心舉行「習歐會」簡報會時，除重申美國的根本利益是兩岸關係穩定之外，也都強調美國會尊重台灣的民主程序，不會干涉。康達指出，萊斯所言都是關鍵要素及美國的底線，不會改變。羅素並說，美方會持續與北京溝通諮商、要求克制，以維持並建立兩岸間的信任與穩定。[5]

此外，華府布魯金斯研究院東亞政策研究中心主任、美國在台協會前任理事主席卜睿哲（Richard C. Bush）2015 年 9 月 21 日撰文指出，習近平將台灣列為主要議題，向美國總統歐巴馬警告蔡英文當選的危險性，呼籲美方控制情勢發展。此外，他並在文章中直指國民黨在推出總統候選人的過程中輕乎其事，嚴重影響未來兩岸關係的穩定。[6]

白宮國安會亞太事務前資深主任、現任歐亞集團諮詢公司亞洲事務執行董事麥艾文（Evan Medeiros）在 2015 年 9 月

[5] Preview of the State Visit of People's Republic of China President Xi Jinping, Daniel R. Russel, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs; Daniel Kritenbrink, National Security Council Senior Director for Asian Affairs, Washington, DC, September 22, 2015, http://fpc.state.gov/247153.htm.

[6] Richard C. Bush III (Director, Center for East Asia Policy Studies, the Brookings Institution & Senior Fellow, Foreign Policy, John L. Thornton China Center) , SERIES: Xi Jinping's State Visit to the United States Number 5 of 8, September 21, 2015, http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/09/21-taiwan-elections-china-relations-bush.

airiti

22 日卡內基——清華智庫演講時指出，美國對台政策一向清楚且一貫；北京和台北都有責任研究出一套相互尊重、對等並有助於兩岸關係穩定的「方法」(Formula)。[7]

對中、美兩國來說，2015 年習歐會各有得失，雙方在可見的未來，仍將維持「競大於和，鬥而不破」的局面；就兩岸關係而言，北京和台北都有責任找出確保兩岸維持穩定的方法的「方法」，因為這對台灣、大陸及美國都有好處。

馬習會與朱訪美顯示中美出手介入台灣事務

2015 年習歐會後，美、台、中關係又有了新的發展。一方面，中、美兩國在南海激烈競爭，美國海軍神盾級飛彈驅逐艦於 2015 年 10 月 27 日航行通過中國大陸人工島礁十二海里之內的區域，引起中、美緊張情勢急遽升高，但隨即又直轉而下，雙方的軍事高層將領往來頻仍，仍維持鬥而不破的局面。另一方面，由於中、美兩國都不希望 2016 年台海情勢風起雲湧，同意打破原先不介入台灣選舉的共識，並進行一定程度的合作。習近平決定搶先出手，同意 11 月 7 日與馬英九在新加坡會面，雙方在馬習會期間進一步鞏固「九二共識」，為兩岸關係定調、定位與定錨。美國政府官員則在 11 月 13 日與國民黨總統參選人朱立倫會晤，美方對朱的評價似

[7] Evan Medeiros (Former senior director for Asian Affairs at the White House's National Security Council from July 2013 to June 2015), "Xi Jinping's State Visit to the United States," Paul Haenle (Podcast), Director of the Carnegie–Tsinghua Center for Global Policy, September 22, 2015, http://carnegietsinghua.org/2015/09/22/xi-jinping-s-state-visit-to-united-states/ihxf.

airiti

乎高於對蔡英文的評價。

一、馬習會代表北京出手

兩岸領導人的手在 2015 年 11 月 7 日緊緊地握在一起，長達 81 秒，是兩岸領導人跨越 66 年時空的首次握手，達成了不少務實的共識，更具有重大象徵與實質的意義。但美國又如何看待馬習會呢？

馬習會更重要的意義在於象徵與實際並重的問題。首先，兩人對「鞏固九二共識」達成高度共識，馬藉著說明九二共識內涵的機會，當著習近平之面，說出「中華民國憲法」。[8]

習則回應，兩岸關係和平發展關鍵，在於雙方確立堅持「九二共識、反對台獨」的政治基礎。沒這一個定海神針，和平發展之舟就會遭遇「驚濤駭浪」甚至「徹底傾覆」。[9]

其次，在這次馬習會中，兩人不僅將過去七年多的兩岸和平發展關係都歸功於「九二共識」這個堅實的政治基礎，更希望未來的兩岸關係也能在此政治基礎上持續發展。顯然，習、馬二人希望馬習會能對未來的兩岸關係產生一定的制約

---

[8] Opening remarks by President Ma at An International Press Conference Following Meeting with Mainland Chinese Leader Xi Jinping in Singapore, Republic of China (Taiwan), 2015/11/07, http://english.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=491&itemid=36085&rmid=2355.

[9] *Chen Xiancai, Deputy Director, Taiwan Research Institute of Politics, Xiamen University*, "Xi-Ma Meeting Writes New Chapter in Cross-Straits History," *China Daily*, 2015-11-09, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2015-11/09/content_22412723.htm; and *Zhu Songling, Director, Institute of Cross-Strait Relations, Taiwan Research Institution, Beijing Union University*, "Xi-Ma Meeting Welcomes New Era for Cross-Straits Relations," *China Daily*, 2015-11-09, http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-11/09/content_22412607.htm.

airiti

作用，也希望馬習會能為未來兩岸領導人會晤，產生搭橋的作用。

第三，馬習會這一會，本身就具有兩岸邁出朝向持久和平的重大一步。當然，兩岸朝向持久和平的道路仍很漫長，需要兩岸政府與人民付出更多的心血，才有可能終底於成。

兩岸原先都擔心美國可能不放心馬習會，而從中作梗。事實上，美國不僅無意阻撓馬習會，而且對馬習會還樂觀其成。如前所述，在 9 月 24 至 25 日習歐會前，美國智庫學者卜睿哲與麥艾文就公開表達對蔡英文兩岸政策的不安與不放心，希望美、中、台三方或兩岸能找出解決之道。台北在馬習會舉行前照會華府，以免破壞雙方「零意外」的默契。在馬習會於新加坡舉行後，美國國務院與白宮發言人均對馬習會表示歡迎，認為馬習會有助於兩岸關係的穩定。

「美國在台協會」政治組組長柯有為（William Klein）表示，美方原先對台灣選情已喪失興趣，而只關心選後的兩岸關係，但因國民黨換將後的選情或許仍有可為，華府已重新燃起興趣。[10] 在朱立倫宣佈參選後，原先曾在民進黨黨慶時將蔡英文視為下屆總統的美國在台協會台北處長梅健華（Kim Moy），很快就調整態度，搶著與朱立倫合照，並說朱蔡二人都是英才，顯示華府正逐漸調整立場。

從習歐會得到的訊息及華府立場的轉變，也讓北京進一步得到鼓舞，相信這也是習近平主動促成馬習會的原因之一。在國民黨未換將之前，中、美之間曾達成一項不介入這次台灣選舉的共識。惟物換星移，任何可增加自己利益或安

[10] A conversation with William Klein before a luncheon party at MOFA on October 8, 2015.

airiti

全的事，像中、美這樣的大國都不會輕易放過。如今，習近平已經透過馬習會介入台灣選舉，下一步就看美國政府出手了。

二、朱訪美顯示華府出手

在習近平搶先出手推出馬習會後，華府跟進了嗎？美國是繼續維持不選邊的政策，還是玩一個不選邊的選邊？

習近平在布魯金斯研究院的演說不僅提出讓兩岸關係長期穩定的方法，也兼顧美國在東亞地區的國家利益，而贏得美國官員與智庫學者的支持與讚賞。

首先，在布魯金斯研究院的演說中，朱立倫顯然提出讓美國安心與放心的兩岸政策。正如國務院亞太助卿羅素所說言，與朱立倫對話關注的是政策，美國也不偏袒特定政黨，但關心政策。

在演說中，朱立倫指出，與民進黨只提出「維持兩岸現狀」不同的是，國民黨的兩岸政策採較務實的態度，不僅要考量自己的國家利益、中國大陸的態度與對台灣的意圖，也要顧到與美國的密切合作，不讓美國陷入不必要的台海紛爭。他說，若當選總統，他會進一步補足現行政策，培養國內的政策基礎，以確保海峽兩岸的和平與穩定。

雖然蔡英文在訪問華府期間刻意迎合美日的亞太政策；但是，針對美國最關心的兩岸政策，蔡僅能提出「維持兩岸現狀」口號，卻沒提出具體政策與作為。因此，在兩岸政策上，朱、蔡的政策具體性之程度明顯不同。

其次，華府趁著馬習會與朱訪美的機會，特別針對國民黨與民進黨的政黨格局及兩大主要政黨對執政是否做好充分準備，進行密切觀察。

airiti

第三，也是最重要的是，白宮國安會亞太事務資深主任康達（Daniel Kritenbrink）表示，與朱立倫的對話「有成效」（Productive）；[11] 接待規格也與民進黨總統參選人蔡英文相同；以及美國對於台灣的選舉不選邊站。但只要美國說出「有成效」，實際上就是提出一個不選邊的選邊政策。

在 2015 年習歐會後，中美在網路安全、南海等議題繼續維持鬥而不破的局面，但同意打破不介入台灣選舉的共識，透過馬習會與朱立倫訪美進行一定程度的合作。白宮官員說他們與朱立倫的對話「有成效」，豈不意謂著華府較勁，朱勝蔡一籌？

結論

在 2015 年習歐會前，儘管雙方在亞投行、網路安全、南海等議題高度競爭，但在蔡英文訪美方面卻出現有限度的合作；在習歐會後，中美在網路安全、南海等議題繼續維持鬥而不破的局面，但雙方都同意打破不介入台灣選舉的共識，透過馬習會與朱立倫訪美進行一定程度的合作。

至於我國則應在外交與兩岸關係上行穩致遠，既不投機也不行險；在中美之間嚴守中立，才能確保我國既能從中國大陸獲取經貿利益，也能確保我國能從美國那裡取得安全保證。

[11] "A 'Productive' Dialogue with Eric Chu, US Official Says," *World News*, 2015/11/15, http://article.wn.com/view/2015/11/15/Washington/; and William Lowther, "Chu and Tsai 'Given Same' US Treatment," *Taipei Times*, 2015-11-15, http://news.ltn.com.tw/news/focus/breakingnews/1508783.