

第七輪中美戰略經濟對話： 中國大陸的觀點

薛健吾*

自從 2009 年中美建立戰略與經濟對話機制 (U.S.-China Strategic and Economic Dialogue) 以來，甫於今年 (2015 年) 6 月結束的中美會談已經是雙方在這個機制下所進行的第七次年度對話交流。在今年第七輪中美戰略經濟對話舉行之前，中國大陸財政部副部長朱光耀即曾表示，在這次的對話中，「中美雙方將從戰略的高度、全局的視野，對事關中美經濟關係的重要問題進行戰略性討論」。自從 2005 年以來，中國大陸國力的快速增長，伴隨著其對外強勢作為 (assertiveness) 的連續出現，使得作為一個新興強權的中國大陸是否會影響到區域的安全、以及是否能夠與既有霸權的美國和睦相處的這個國際關係經典問題的爭論重新浮上檯面，這個戰略與經濟對話機制的成立，即為中美雙方都意識到這個問題的嚴重性之下所設立的其中一項解決之道，希望能夠藉由雙方高層定期的對話與相互瞭解來管理大國崛起時所可能帶來的衝突與危機。作為兩個大國，中美雙方是否能夠就各自立場衝突的重要議題找到合作解決的方式，更是攸關整個世界的經濟、安全與環境的發展命運。

根據各方專家學者對此次中美戰略經濟對話結果的分析，普遍的認為是，此次雙方在氣候變遷、能源安全和雙邊投資協定上面確實達成多項共識，而在東海與南海主權

* 作者為國立政治大學東亞研究所助理教授。

爭議、人權問題和網路安全問題上則進展有限。這個結果可能無法讓期待雙方能夠有更多合作的觀察者滿意，但若從中美雙方各自大戰略的角度與互賴的關係來理解，則並不令人意外。本文討論的焦點並不著重於此次談話中各項議題的細節，而是試圖從一個最簡潔、最穩定而且也最重要的角度——中國大陸的大戰略與中美互賴關係——來提綱契領，討論雙方糾結的議題面向，據此來分析中美在此次戰略與經濟對話中之所以在各項議題上取得共識或是無法取得共識的原因，並以此來理解雙方在未來可能的發展方向與台灣的回應之道。

中國大陸的大戰略

中國大陸大戰略的形成可以從兩個方面的邏輯來理解，第一個方面是來自於中國大陸本身發展需求與中國共產黨政權生存需求的戰略構想，另外一方面則是對於美國的大戰略的回應。

關於來自於中國大陸本身發展需求與中國共產黨政權生存需求的戰略構想方面，自從中國大陸在1979年摒棄孤立主義改採改革開放的發展途徑之後，其生產導向的出口模式雖然帶給中國大陸經濟持續30年不斷的發展，但也使中國大陸的經濟發展對於全球市場的變化更加地敏感，而開放之後西方的市場規則和民主價值的引進也帶給中國大陸國內要求改革的聲浪。再加上，中國共產黨也必須面對每一個非民主國家都有的統治正當性危機，因為非民主國家缺乏正式的選舉與課責機制來建立政府與領導人的正當性，因此統治者的正當性除了建立在槍桿子上的鎮壓能力之外，還必須建立

在兩個重要的面向上。第一個面向就是「政策表現的正當性」(performance legitimacy)，統治者必須要能夠表現出他們具有解決國內問題的能力，以使黨內、黨外反對勢力難有藉口取而代之，而中國大陸最重要的國內問題，就是如何維持每年至少8%的經濟成長率，以使市場的成長足以吸納廣大的待業人口，否則將會引發嚴重的社會問題與內政危機，因而損害共產黨的統治正當性。第二個面向則是訴諸於「民族主義」(nationalism)，將國內問題歸因於他國所帶來的負面影響，營造休戚與共的愛國精神與身分認同，而中國大陸最重要的民族主義訴求目標，就是打壓新疆、西藏、香港與台灣的分離主義，以及將其向亞洲發展的阻力歸咎到中國與日本的歷史情結上面，從這個脈絡來看，中國大陸在東海和南海上與各國的主權爭議，背後實牽涉到中國大陸的民族主義問題。

至於對美國大戰略的回應的方面，中國大陸在可預見的未來的具體戰略目標，就是如何在這個由美國所主導的經濟體系之中，儘可能地持續推動經濟成長，成為一個既「富」且「強」而又「現代化」的大國。特別是，近年來在美國開始重新重視到亞洲的重要性並且努力在亞洲組成一個親美的軍事和貿易聯盟之時，最符合中國大陸利益的大戰略就是在崛起的同時，儘量利用各種外交手段或是經濟手段，而非軍事手段來獲取發展所需的資源、減低與周邊各國衝突升高的機率，直到經濟發展令解放軍實力達到與中國大陸大國地位相符的戰鬥能力為止，屆時，中國大陸就能夠有更多的籌碼來塑造更符合其利益的國際秩序。從這個對美國大戰略的回應來看，改革開放後的中國共產黨維持政權與國內穩定的首要之務，即為想辦法在國際上塑造一個有利於中國大陸經濟持續發展的環境，包括如何在擴大全球出口市場與攫取發展所

需資源的同時又不致於引發其他國家的經濟報復，以及如何在崛起的過程中儘可能地避免造成周邊國家在安全上的緊張而組成一個對抗中國大陸的聯盟。

從這兩個中國大陸大戰略的主要構成面向來看，在本次的戰略經濟對話中，有利於中國大陸攫取資源以發展其經濟的議題、以及有利於營造中國大陸在經濟上的正面國際形象的議題，諸如反恐、氣候變遷、能源安全和雙邊投資協定等等，與美國的合作實符合中國大陸的利益；而牽涉到民族主義建立的東海、南海航空識別區與領土問題，和威脅到中國共產黨統治基礎的人權問題和網路問題，無疑地將是中國大陸難以輕易妥協之處，特別是美國日益積極的亞洲政策以及美日安保條約（再加上日本剛於2014年對憲法第九條的極度擴張解釋）更是牽動中國大陸緊張的神經。只要形塑中國大陸大戰略的這兩大邏輯保持不變——而且我們也可以合理地預期基本上對中國大陸來說這兩個邏輯短期內不太可能會有太大的變化，則我們可以預期，在未來的戰略經濟對話中，雙方能夠取得進展的議題或是難以取得進展的議題也不會有太大的變化。簡而言之，「經濟熱、政治冷」，仍將是雙方未來戰略對話的大方向。

糾結的中美互賴關係

相較於中國共產黨普遍被認為在中國大陸大戰略上有一個極具計畫性的發展藍圖，身為民主國家的美國在大戰略上則顯得較為搖擺不定，特別是美國在世界上應該要扮演什麼樣的角色也往往會因為掌權者是民主黨政府或是共和黨政府而有所不同。此外，在身分上作為一個「民主國家」而又是

「世界經濟體系領導者」的美國，在處理國際政治經濟的問題上無時無刻都必須面對著一個兩難的困境，那就是，作為世界經濟體系的領導者，美國在國際上對其有利的方向是持續提倡開放的世界貿易架構、減少各國之間的保護主義，以便充分利用國際市場的自由經濟而獲利，但同時，身為民主國家的美國，其在國內政治的回應上又必須無時無刻對地方選民的訴求提供一定程度的貿易保護。因此，美國在世界政治經濟的策略上一直都充滿著這兩股矛盾力量的拉扯，而此時，中國大陸與美國兩造「特殊的經濟互賴關係」又使得雙方戰略經濟談判的議題更加的複雜。

這個中美雙方「特殊的經濟互賴關係」，簡而言之，源自於中美特殊的經濟供應結構。美國在儲蓄不足的情況之下，因為國內政治和民主選舉的關係，難以改變以消費帶動經濟發展的成長模式，其結果就是必須仰賴中國大陸持續提供廉價商品、持續投資美國資本市場、以及持續購買美國的國債來維持美國的消費習慣；而中國大陸在國內儲蓄過剩、國內市場有效購買力不足的情況之下，又難以將出口導向的經濟成長模式轉變成以國內消費市場為主的經濟成長模式，其結果就是必須持續仰賴美國作為中國製造商品的購買者來維持出口導向的成長。這個中美雙方日益擴大的貿易逆差，迫使美國在與中國大陸談論貿易合作時，由於國內保護主義的要求而必須持續指控中國大陸採取「不公平的貿易手段」，進而要求中國大陸將人民幣升值、對特定中國大陸進口商品課徵關稅、以及指控中國大陸的環保和勞工標準；但實際上，造成中美貿易逆差的原因恐怕還是來自於美國本身失衡的經濟結構，更別說中美貿易逆差常常是被誇大了：根據估計，中國大陸對美國的出口百分之四十以上的附加價值其實是來

自於「美國本身」以及「共同構成這條供應鏈的其他許多國家」，中國大陸只不過是因為作為最終的商品裝配出口者而承受著「傾銷」的罪名，況且，中國大陸也因作為美國的「工廠」而付出了巨大的環境代價。

未來觀察重點

從上述這個美國大戰略與雙方互賴關係的邏輯來看，中國大陸為了減少對美國的依賴，加上擁有日益成長的國內經濟與中產階級，中國大陸應有誘因逐漸以政策來強化以國內市場消費為主的經濟成長模式；而美國在長期負債的貿易赤字之下，在試圖增加保護主義的同時，亦有誘因逐漸以政策來鼓勵國內的儲蓄習慣。在未來的戰略經濟對話中，只要中美貿易仍然持續呈現不對稱的狀態，則雙方以政策來改變這個趨勢的議題將會一一浮現。而在本次的戰略經濟對話中，根據雙方進展順利與否的議題分類，我們可以有以下的觀察重點。

第一，是本次雙方進展順利的議題，包含反恐、氣候變遷、能源安全和雙邊投資協定等等。在這些議題中，中國大陸是否有真實履行的意願？其糾結的中央與地方「條一塊」行政關係是否真能將北京既定的政策切實執行？特別是，在雙方並沒有特別建立正式合作制度與評估機制的情況之下，雙方對各自工作的執行程度又是如何建立互信？在這個雙方的合作架構之下，中國大陸對大宗商品和能源的攫取是否依然能保持在美國與各國所能夠容忍的限度之內？

第二，則是本次雙方較無共識的議題，包含東海與南海主權爭議、人權問題和網路安全問題等等。東海識別區與兩

海的島嶼主權爭議如何牽動美日與美中關係？又將如何影響到中國大陸與東協國家的合作關係？人權問題是否會因為中美雙方都以處理經濟問題為當務之急而持續被有意地忽略？網路安全問題對於中美兩國在地緣政治與傳統安全上的影響又是什麼？都是未來的戰略經濟對話的觀察重點。

台灣因應之道

根據上述立基於中美大戰略對此次戰略對話的分析，在雙方這個基本戰略模式不變的情況之下，未來的台灣可有下述因應之道，以儘可能在中美的戰略邏輯中提高我方在中美雙方利益考量中的戰略重要性。

第一，由此次對話可知，中國大陸正試圖從出口導向的發展模式轉向以內需市場為主的發展方式，並且逐漸努力健全在金融上面的法制化以吸引外資。配合中國大陸可能試圖逐漸著重以國內市場為成長動力的策略，台灣應積極與中國大陸商議貿易協定，而這個協定不僅僅是著重於過去的以中國大陸的廉價勞動力作為減低生產成本以利出口至歐美國家的考量，更要積極的把如何以中國大陸市場作為主要獲利來源作為重要的戰略。此外，台灣也應及早健全有關兩岸貿易、投資和金融服務的相關配套法規，以利民間企業的即時布局。但在此同時，兩岸經濟交流作為其中一項重要因素所帶來的國內青年就業者低薪問題、所得分配不均問題、高房價問題、媒體收購問題與國家安全問題，逐漸增加青年人對兩岸交流的疑慮，成為妨礙兩岸進一步制度化經濟合作的重要原因。台灣是否能夠有足夠的國內共識來支持與中國大陸的貿易協定，很大一部分必須有賴於政府是否能夠有效解決這

些社會問題，以減低國人對於兩岸進一步交流的不信任。因此，執政者不論是來自於泛藍陣營或是泛綠陣營，若想要推動更積極的大陸政策，都必須要以一定程度的國內政策表現作為穩定民心的基石。

第二，中美雙方對於反恐問題與氣候治理問題的高度共識，也提供台灣一個國際參與的空間。一直以來，受迫於中國大陸的壓力，台灣在各個重要的政治、經濟與軍事國際組織的參與上倍受限制，但反恐與氣候治理這兩種國際公共財的性質屬於需要足夠的重要國家的參與才能有效實行的事實，亦使台灣的配合變成中美兩國合作是否能夠有效的考量因素之一，因此台灣應能在這項議題上積極爭取對相關國際組織的參與。此外，對於中國大陸日益提高的能源需求與全球能源布局，台灣在節能技術的研發上與在全球能源供應鏈的布局上，也應由政府帶頭規劃，發展出一個具有長期政策高度的相應大戰略以作為因應。

第三，中美雙方在東海與南海問題上一直無法達成共識，而台灣在東海與南海問題中的特殊地位，是一個可以提高我國戰略重要性的議題領域。中國大陸的立場一直都是主權不可侵犯，美國的立場是維持航行的自由，日本的立場自然是對佔領的事實絕不讓步，而東協國家則是在避免與中國大陸的正面衝突之下蠢蠢欲動。台灣在此兩海區域爭端中，於東海的釣魚台列嶼具有生存權優勢的自然事實（因洋流方向關係，釣魚台自古以來即為蘇澳漁民的天然漁場），而於南沙群島中幅員最大的太平島則有佔領權優勢的佔領事實，兼之又身為民主國家較易取得國際信任，因此台灣應把握這個議題，在東海與南海諸島中扮演較為主動的角色，以爭取台灣在各國戰略中的重要地位。