

公共外交的具體實踐： 美國副總統拜登訪中的觀察

沈明室*

美國副總統拜登(Joseph Biden)於2011年8月17日赴中國大陸訪問五天，原本因出訪日期正值美中兩國簽訂「八一七公報」的敏感日期，加上有媒體指出，美國對台軍售已經定案，可能在九月底公布，使各界關注拜登訪問中國行程中，是否將聚焦美台軍售問題。但出乎預料之外的，至少在公開場合中，中國領導人並未如以往的慣例要求美國停止對台軍售，而拜登亦未對軍售議題提出說明，而是如交朋友般的在訪程對中國說場面話，使訪中的氣氛顯得非常融洽。尤其在訪問過程中，拜登充分展現美國政治人物的親民風格，不論是欣賞球賽、吃炸醬麵及對四川大學學生演講，都在大力宣揚美國人權與民主的價值，形成美國對中國的一次公共外交具體實踐，以融洽的訪問緩和兩國近期在國債、南海及人權爭議等議題上所可能引起的爭論。美國在1997年定義「公共外交」是通過理解、增進和影響外國公眾的方式，來促進美國國家利益的實現，「公共外交」成為美國外交政策行為重要的組成部分。從拜登在訪中過程的表現來看，美國除了傳統外交之外，也開啟以中國大陸人民為訴求對象的公共外交。

* 作者為國防大學戰略研究所專任助理教授

拜登訪問中國大陸的重要行程

一、與中國高層領導人的互動

拜登訪問過程中，曾和國務院總理溫家寶與國家主席胡錦濤會面。因為與溫家寶會談一見如故，延誤拜會胡錦濤的時間，還直說要溫家寶送請假單給胡錦濤。溫家寶在與拜登見面時，強調「他相信美國能克服困難，重新走上健康的發展軌道」，似乎帶點期望美國經濟盡快復甦的意味，更肯定拜登對中國民眾明確承諾對所有國債保持信譽，保持安全與價值。

在拜會胡錦濤時，拜登重申美國「絕對而全面的承諾，會以最積極的方式，參與世界事務」。胡錦濤以「中國人民的老朋友」稱呼拜登，更期待兩國間高層互訪，有助於增進美國對中國的全面了解，能進一步推動兩國各項領域交流合作，為中、美合作夥伴關係的發展作出新的貢獻。在美中高層類似的互動過程中，並沒有針鋒相對的語言，顯示出拜登訪問中國儀式性外交所呈現的初步成果。

二、與準接班人習近平的互動

除了面見高層領導人之外，拜登此次訪華的另外一個目的，是與中國下一代準接班人習近平建立密切的關係。因為拜登訪中行程結束後，習近平亦將準備訪美，基於禮尚往來及互惠，習近平也全程陪同，希望訪美時能夠獲得同等規格的接待。習近平除在北京與拜登出席兩個官方會談和一次宴會之外，還陪拜登到四川參觀，包括遊覽都江堰、參觀汶川地震後重建的青城山高中等。這使拜登得以在不同行程中深入觀察習近平的不同樣貌。事實上，在拜登出訪中國前，美

國白宮已指出此次訪問的一個重要目的，就是加強與中國目前及未來領導人的互動和溝通，為中美兩國未來關係的發展作準備。

美國資深官員在接觸後認為習近平基本上非常開放，樂於互動，而且擅於傾聽對方觀點，是一個可以進行嚴肅和有趣談話的對象。這與習近平 2009 年 2 月 19 日出訪墨西哥，會見當地華人代表時，用罕見的嚴厲語氣批評外國人對中國說三道四的形象差異甚大。¹ 另外，有美國官員認為習近平對美中關係深入了解，非常重視中美對話、經濟交往與合作，因而認為習近平可以成為美中建立良好雙邊關係基礎的對象。

三、接觸中國大陸人民的生活

公共外交的對象是目標國的公眾或人民，拜登知道其訪問行程會成為中國大陸社會及網民注目的焦點，所以希望透過自己與中國大陸人民的談話及互動，獲得民間的討論及認同。拜登訪問中國所展現的優遊自在態度，使得整個行程有如一次輕鬆的旅遊活動。除了正式拜會中國政府領導人之外，拜登一下飛機立即前往欣賞美國喬治城大學籃球隊與解放軍八一火箭隊的比賽。另外，拜登帶著家人突然走進一家北京小吃店吃麵食，從自己口袋付錢，還依美國人的習慣給小費等。其親近作風除了贏得基層人民的好感之外，也在網路上引起大陸網民的討論，不可避免的引起中國大陸人民思

¹ 習近平的原話是：「有些吃飽了沒事幹的外國人，對我們（中國）的事情指手劃腳。中國一不輸出革命，二不輸出飢餓和貧困，三不去折騰你們，還有什麼好說的。」

考兩國官員的特質與風格的差別及原因。美國對中國的外交越來越重視與社會及人民的交流，雖然參與演講大學生經過篩選，拜登在街頭遇到民眾，不但可以獲得最直接的反應，掌握民間的訊息，又能贏得親民和善的形象。

四、對大學生演講

在訪問的第四天，拜登到四川大學訪問，並且對大學生演講，傳達美國的信仰與價值。在演講中，拜登以新任美國駐中國大使駱家輝為例，闡述華人移民經過奮鬥，可以當選州長，成為美國商務部長及大使，這正是美國獨特之處。拜登也指出，因為中國的進步與發展，成為美國的戰略夥伴，已經透過戰略與經濟對話（Strategic and Economic Dialogue）與戰略安全對話（Strategic Security Dialogue）的平台，處理兩國間重要的戰略與經濟議題。

除此之外，拜登也告訴中國大學生有關人權問題的分歧，強調開放是社會穩定的來源和國力象徵，自由使人民能夠充分發揮潛能，缺乏自由則會產生社會動盪，政府應鼓勵自由創業及自由交流，藉此呼應中國大陸內部對人權的要求。最後，拜登也不可免俗的強調尊重智慧財產權的好處，因為許多大學生將要成為藝術家或發明家，如此最能保障其利益。

五、有關台灣議題的討論

拜登在正式會晤中，曾與習近平提及台灣議題。習近平就中美關係發展提出四點建議，並特別強調中國的核心利益。習說：「尊重彼此的核心利益是確保中美關係健康穩定發展的關鍵。中國人民珍視自主選擇的發展道路和政治制度，

珍視國家主權和領土完整。臺灣、涉藏問題事關中國核心利益，事關十三億中國人民的民族感情，必須謹慎、妥善處理，避免中美關係受到干擾和損害」。習近平特別強調臺灣、涉藏問題是國家核心利益，可見其重視程度。這也表明了習近平的態度非常明確，即使身為下一個世代的領導人，臺灣和西藏問題仍是中國的「紅線」，只要美方觸及這條紅線，必然會損害中美關係。習的表態並無新意，但藉此警告美國應謹慎妥善處理中國核心利益問題，否則將影響美中關係。

拜登訪問中國大陸的戰略意涵

一、安撫中國對美債的焦慮

中國目前約持有美國 9,000 億美元的國債，是美國國債最大的債權所有國，使得美國經濟波動連帶影響中國持有美債的市值。拜登則在不同場合上安撫中國說，雖然一些中國人擔心，但他對美國經濟的力量很有信心。美國仍是世界經濟最強勁的國家，國內生產總值約是 15 兆美元，是世界第二大經濟體中國的國內生產總值的兩倍半。所以，拜登企圖說服中國人民，美債是安全的，而且美國永遠不會對債務違約。更何況，美國國債有 85% 是美國人自己持有，美國面臨的國內壓力要比中國大。類似的安撫談話雖獲得好評，但經濟發展成果仍值得觀察。

二、美中人權議題分歧的難以解決

在人權議題方面，拜登並未接見任何異議人士或到教堂參加教會活動，自我約制的避免引起尷尬。但拜登對中國並非沒有批評，他仍提醒兩國在人權問題的分歧。例如，拜登

強調美國並不打算干涉別國經濟，但美國愛護自己所珍視的價值，人權發展是使國家前進的動力，也希望中國通過人權的發展能變得更自由，獲得社會進步。諷刺的是，就在拜登訪問成都的前幾天，許多四川的異議人士就被公安單位警告要留在家裡，不准外出，有些企圖到四川大學表達意見的人士則被逮補，然而拜登並未對此表達關切之意。

三、公共外交與國際宣傳的影響

美國的公共外交除了用在伊拉克、阿富汗等國之外，也用於對中國的外交政策。如任命華裔的駱家輝擔任駐中國大使，赴任時沒有隨員協助，自己搬東西及買咖啡的形象，在中國大陸網路廣為流傳。此外，拜登本來就是笑臉迎人的國會議員，以重視個人外交手段而著稱，交朋友的能力很強。拜登在訪問過程中，刻意展現親民作為，並在談話中放入一些普世價值的概念，透過幽默風趣的對話，可以發揮適度的宣傳效果。受到訪問行程時間的限制，拜登不能有更多的時間接觸民間社會，但是從中國大陸網民的討論可以看出，拜登的公共外交，至少讓中國大陸人民開始思考美國副總統說了甚麼東西。

四、美國對中國核心利益的不同詮釋

拜登訪中過程中，台灣最關切的應該是有關台海與軍售的議題。根據《新華社》報導，拜登向習近平重申，美方充分理解台灣、西藏問題是中國的核心利益，將繼續堅定奉行一個中國政策，不支持台灣獨立，完全承認西藏是中華人民共和國不可分割的一部分。美國白宮的會後簡報則說明，拜登強調美國維持台海和平與穩定的決心，美方也歡迎兩岸近年

來的進展，希望這項重要進展未來能持續。

以往美國會強調奉行一個中國原則，不支持台灣獨立等，但是在《新華社》的報導中，雖然沒有將美國不支持台獨刻意扭曲為反對台獨，但是「奉行一個中國政策」、「理解台灣、西藏問題是中國核心利益」的說法，卻是比較特殊的，有可能是新華社的誤導或是拜登的口誤。果然，美國國務院事後也澄清，拜登與習近平會談時，並未以中國核心利益形容臺灣及西藏問題，並強調，美國對臺灣的立場並未改變，對臺灣議題保持一貫的政策。

政策建議

一、掌握美國對中國大陸民間實施公共外交的模式

不可諱言的，雖然拜登透過說好話的公共外交政策贏得中國大陸的好感，也引起國內在野共和黨強硬派的反彈，認為過度示好會影響美國的國家利益，國會將在對台軍售及人民幣匯率調升等案上進行攻防。基本上，如果美國透過拜登類似的交往互動方式，能有效緩解美中在經濟、安全、外交等領域的衝突，或許將成為美國對中國大陸民間實施公共外交的固定模式。其間的策略與重點會有不同的表達方式，國安單位應該及早掌握及歸納兩國的新互動方式，以確保我國的國家利益。

二、強化在軍售未定案前的遊說與因應

各種跡象顯示，美國政府將宣佈批准 F-16A/B 的升級案，而不是 F-16C/D 的軍售案。但在未公布之前，有美國參議員考慮以修正案的方式，在國防授權法案中列入滿足台灣

購買新 F-16 戰機要求的條文。一旦國會通過這項修正案，歐巴馬無法輕易動用否決權，因為條文將是整個國防授權法案一部份。這樣的行動能否成功尚未可知，但可見在美國國會中，仍有支持出售新戰機給台灣的聲音。應該運用軍售未定案前的一個月時間，加強國會遊說工作，以營造後續更佳的軍購環境。另外，從拜登訪中過程避談軍售可以看出，美國在對台軍售問題上，比以前更擔心中國的感受與反彈。這使美國對中政策成為影響軍售的重要因素，未來在選定軍購品項及內容時，不能單一考量軍事戰略需求，必須先做好美中關係親疏變化的各項因應準備作為。