



● 作者/Kurt M. Campbell and Ely Ratner ● 譯者/周敦彥 ● 審者/劉宗翰

## 美國的中共政策

The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations

取材/2018年3-4月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, March-April/2018)

美國對中共的外交政策長期以來過度自信，導致政策和期望之間的落差。因此美國應該誠實面對錯誤的基本假設，全面檢討更切合實際的政策基礎，以促進國家利益，並維持更穩定的雙邊關係。



隨著美國總統尼克森對中共敞開大門，美國即採取改變中共內部發展與外部行為的戰略作為。(Source: White House)

美國向來對自身決定中共路線的能力擁有過度自信。美國野心卻一再的功虧一簣。在第二次世界大戰之後，美國駐中國特使馬歇爾(George Marshall)希望在國共內戰中促成國民黨與共產黨之間的和平。在韓戰期間，杜魯門政府誤以為可以阻止毛澤東的軍隊越過鴨綠江。詹森政府則認為，北京政權最終不會派兵參與越戰。在上述每一個案例中，中共實際上都顛覆了美國的期望。

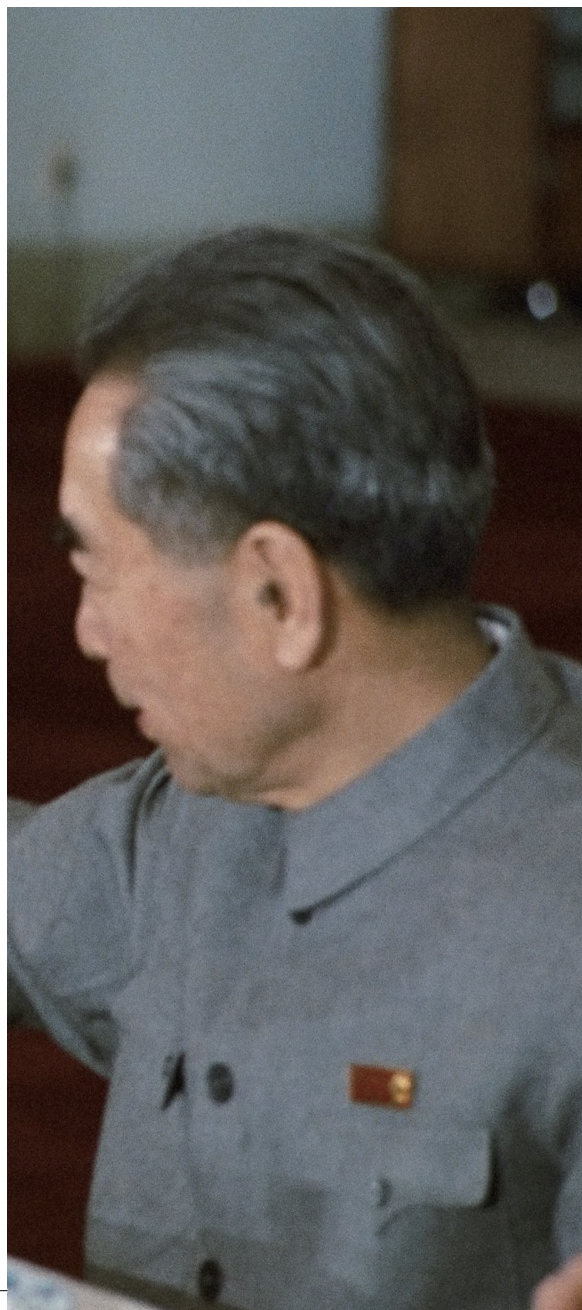
隨著美國總統尼克森(Richard Nixon)對中共敞開大門，華府做了有史以來最重要且最樂觀的決定。尼克森及其國家安全顧問季辛吉(Henry Kissinger)都認為，美「中」和解將會造成北京與莫斯科之間的矛盾，而且在逐漸靠近美國的同時，將改變中共對自身利益的看法。在1967年秋天，尼克森在《外交事務期刊》上寫道，「只有中共改變，世界才會安全。因此美國的目標，意即美國的影響力程度，應該是促使其改變。」從此之後，深化雙方商業、外交與文化關係就能改變中共內部發展與外部行為的假設，一直是美

國戰略的基礎。即使是那些美國政策圈中，對中共意圖持懷疑態度的人，也依然相信美國的實力和霸權能夠輕易將中共塑造成美國喜歡的樣子。

自從尼克森邁出和解第一步的近半個世紀以來，某一事實愈來愈清楚，即華府再次對其影響中共發展軌跡的力量過度自信。政策的各方面辯論都產生錯誤：自由貿易人士和金融家們預見到中共不可避免地日益開放，種族平等主義者認為北京的野心會因為和國際社會更多互動而軟化，而鷹派人士則相信中共實力將被美國長期主導的地位所削弱。

胡蘿蔔和大棒都無法如願影響中共。外交與商業往來並沒有帶來政治與經濟的開放。美國的軍事力量和區域制衡手段，都無法阻止北京尋求取代由美國所領導體系的核心要素。而且自由主義所主導的國際秩序亦未能如預期般有效吸引或約束中共。反而是中共一直追尋自身道路，並在過程中使美國的各種期望全數落空。

此一現實為美國對中共的態度提供了清晰反思。這種重新





評估存在許多風險；現行架構的捍衛者警告，可能會導致雙邊關係動盪或是引發新一輪冷戰。但是要建立一個更有力、更持久的方法對付北京，並維持雙邊關係，就需要誠實面對有多少基本假設結果是錯誤的。綜觀意識型態範疇，美國外交政策界中一直對中共有很深的期望——關於其經濟、政治、安全及全球秩序的發展——甚至是在不利中共的證據堆積如山之際。建立在這種期待上的政策，當然無法按照美國的意圖或期望來改變中共。

### 市場的力量

美「中」更頻繁商業互動應可使中共經濟逐步穩定的自由化。美國總統老布希(George H. W. Bush)任內的1990年〈國家安全戰略〉指出，強化中共與世界的關係，「對於中共恢復經濟改革道路的前景至關重要。」此一論述數十年以來都是主流意見，也促使美國在1990年代決定給予中共最惠國待遇貿易地位、在2001年支持中共加入世界貿易組織、在2006年建立高層經濟對話，並且在前美國總統歐巴馬(Barack Obama)的領導下談判雙邊投資協定。

美「中」之間的商品貿易從1986年不到80億美元，暴增至2016年超過5,780億美元：經通膨調整後成長超過30倍。然而，自本世紀初以來，中共的經濟自由化一直停滯不前，與西方國家的預期背道而馳，北京即使已變得更加富裕，卻仍強化其國家資本主義模式。經濟持續增長並未成為一股更開放的力量，反而使得中國共產黨的統治及其政府所主導的經濟模式合法化。

美國官員認為債務、低效率，以及更進步經濟的需求將促使北京採取進一步改革。而且中共官員意識到自身作法所存在的問題；在2007年，溫家寶總理稱中國大陸經濟「不穩定、不平衡、不協調、不可持續。」但是共黨不是開放更激烈的競爭，而是企圖維持對經濟的控制，鞏固國有企業並追求產業政策(特別是「中國製造2025」計畫)，其目的是促進國家科技領先企業在關鍵領域的發展，包括航太、生物醫學和機器人技術等。北京雖然一再承諾，但是仍然抗拒來自華府和別處要求為外國公司提供公平競爭環境的壓力。中共設下了限制市場進入機制，強迫非中國大陸企業接受合資經營與共享技術，同時還向政府支持的國內企業挹注資金和實施補貼措施。

直到最近，美國政策制定者與執行者大多默許這種不公平的待遇；由於潛在的商業利益非常巨大，因此渠等認為以貿易保護主義或制裁來破壞雙邊關係是不智的。退而求其次的是，渠等全力爭取小幅度的逐漸讓步。但是現在，曾被視為僅是跟中共做生意的短暫挫折，似乎變成更嚴重的長期傷害。美國商會2017年的報告指出，每十家美國公司中有八家感受到在中國大陸受歡迎的程度低於前幾年，而且超過六成的美商對中共在未來三年是否會進一步開放市場，幾乎沒有或完全沒有信心。總體而言，促進中國大陸經濟開放的合作與自願性機制是失敗的，包括川普政府近期成立的「全面經濟對話」機制。

### 自由化的必要

成長應該不只為了帶來進一步經濟開放，也應

該促進政治自由化。一般看法認為發展會刺激良性循環，因此隨著快速成長之中國大陸中產階級要求新的權利，以及務實官員接受合法的改革，進步將是必要的。此種發展在蘇聯解體，以及中華民國、南韓民主化後似乎特別使人覺得理所當

然。老布希總統曾宣稱，「地球上沒有任何國家能夠在輸入世界貨物與服務的同時，將外國的思想觀念拒於門外。」美國政策之目的是促進這個過程，藉由分享科技、增加貿易與投資、強化人才交流，以及允許數十萬中國大陸學生進入美國大學

就讀。

在1989年對天安門廣場民主示威活動的鎮壓，使中國大陸採行選舉民主的希望胎死腹中。然而許多在美國的專家和決策人士，仍然期待中共政府容許更大的媒體自由，並形成更健全的公民社會，同時在共黨



1989年中共對天安門廣場民主示威活動的鎮壓，使中國大陸採行民主選舉的希望胎死腹中。(Source: Flickr/Robert Croma)



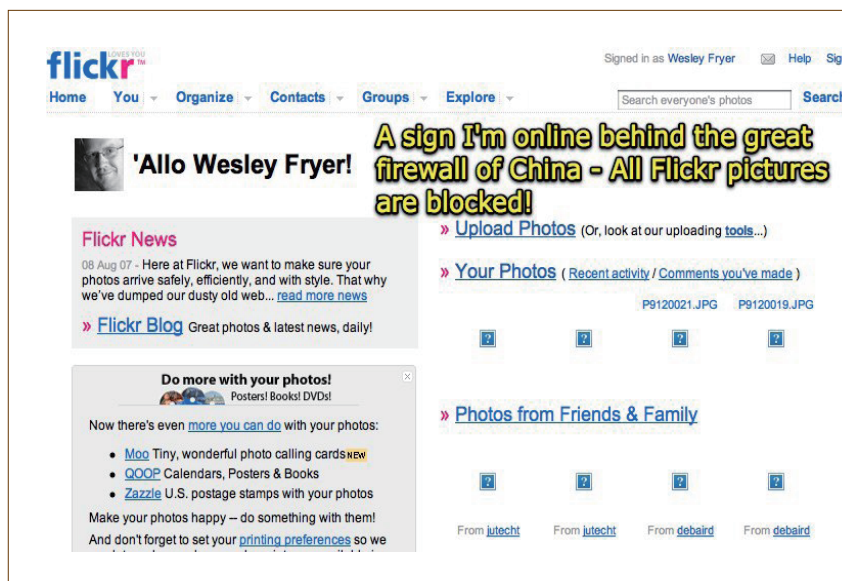
中央與地方層級都能逐漸接受更多元的政治競爭。這些人相信1990年代開始發酵的資訊科技革命，將進一步助長中國大陸民眾接觸世界與刺激經濟開放的趨勢。就如美國總統柯林頓的說法，「如果沒有思想、提問與創造自由，中國大陸在資訊時代和完全開放的社會競爭，將明顯處於劣勢，因為國家財富最大資源在於人的智慧。」北京領導人將會了解到，只有使個人擁有自由，中國大陸才能在高科技的未來中取得成功。

但是恐懼更加開放可能會威脅到內部穩定和政權存續，使得中共領導人尋求別的路線。他們以天安門事件與蘇聯解體的衝擊為前車之鑑，認為民主化與政治競爭是危險的。鑑此，北京因應全球化浪潮的方式是防堵與加強政府控制，而非接受開放帶來的良性循環，而對於人才、想法與貿易的自由流動亦是以限縮取代支持。在本世紀中共政權面臨更大的壓力——包括經濟衰退、政府與軍方嚴重的貪腐現象，以及世界其他區域發生的群眾暴動——迫使其獨裁專制加劇，而非緩和。

的確，過去十年來發生的大事，導致中共對政治自由化的期望相對更為保守。在2013年，一份共黨內部的〈9號文件〉明確警告，須制止西方國家以「西方憲政民主」與其他「普世價值」等當作掩護，然意在削弱、顛覆甚至分裂中國大陸。此一指導文件顯示美「中」之間對中共

政治未來期望的鴻溝加深。如同美國的中國大陸問題專家權威學者夏偉(Orville Schell)指出：「中共正不可避免地陷入一種政治氛圍，更像是1970年代的毛澤東時代，而非1980年代的鄧小平時代。」今日，中共持續對記者、宗教領袖、學者、社運人士，以及人權律師的鎮壓，仍未見緩和的跡象——僅2015年就有超過300位律師、法務助理及社運人士遭到拘捕。

通信科技並沒有像西方各國預測般提升了中國大陸群眾的權力，反而強化了政府力量，有助於中共當局控制資訊流與監控人民的行為。審查、拘留及新的網路安全法，使中共在國內可實施更廣泛的網路管制，而且還利用「防火長城」(Great Firewall)封鎖不利的政治活動。中共二十一世紀獨裁主義目前包括實施一項「社會信用體系」的計畫，結合大數據和人工智慧，依據民眾在政



中共利用防火長城來廣泛實施網路管制並封阻不利官方內容的報導。

(Source: Flickr/Wesley Fryer)

治、商業、社會，以及線上活動的評等來進行獎勵與懲罰。臉部辨識軟體結合遍佈全中國大陸境內無所不在的監視攝影機，甚至使政府得以在數分鐘內便能獲得人民的蹤跡。

### 主導地位的嚇阻

美國外交與軍事力量的結合——胡蘿蔔和大棒——應該能使北京信服，無法挑戰美國所領

導的亞洲安全秩序。正如柯林頓政府在1995年〈國家安全戰略〉文件中指出，華府「強烈敦促中共參與區域安全機制，以安撫鄰國並同時減輕本身的安全顧慮」，再藉由雙方強化軍事關係與其他信心建立措施來加以支持。這些交往模式也配合「避險」(hedge)措施——以強化美國在區域內的軍力，以及受到盟邦與夥伴能力的支持。一

般咸信，結果將可緩和亞洲的軍事競爭，並進一步限制中共改變區域秩序的企圖。北京會在軍事上安於現狀，僅建立應付小區域應變事件的軍力，同時將大部分資源用於內部發展所需。

此一邏輯意味著中共將專注於其所謂的「戰略機遇」，致力於內部發展，而且中共高層領導人必須騰出手來處理大量經



哈里扎德認為，佔全球主導地位的美國可以讓中共領導階層相信，挑戰美國非常困難且具有高度風險。(Source: Wiki)



濟與社會問題的挑戰。美國的決策人士與學者們同時也認為，中共從蘇聯與美國展開軍備競賽所付出之巨大代價上，獲得了寶貴的經驗教訓。因此華府不僅可以嚇阻中共的侵略，而且能夠「勸服」——以五角大廈的術語——中共連對抗都不要想。曾擔任雷根和兩位布希政府的官員哈里札德(Zalmai Khalilzad)則認為，佔主導地位的美國可以「讓中共領導階層相信，欲挑戰美國非常困難且具有高度風險。」此外，即使中共有這個意圖，是否真的會挑戰美國主導地位也無法確定。在1990年代末期，共軍被認為落後美國及其盟邦的軍力數十年。

在此一背景之下，美國官員非常謹慎地避免與中共發生衝突。政治學家奈伊(Joseph Nye)在柯林頓政府期間擔任五角大廈亞洲辦公室主任時，其表達了這樣的思維：「如果美國把中共當作敵人，則保證美國未來一定會有一個敵人。如果美國把中共當作朋友，雖然無法保證友誼長存，但至少能開啟更多良善的結果。」當時即將成為國務卿的鮑爾(Colin Powell)，其在2001年1月的任命聽證上告訴國會議員，「中共不是敵人，美國的挑戰是維持這種狀況。」

即使是開始增加對軍力的投資，中共依然試圖讓華府安心，表明繼續奉行鄧小平所提出之謹慎、溫和外交政策路線。2005年，共黨高官鄭必堅在《外交事務期刊》上寫道，中共將永遠不會謀求區域霸權，並持續致力於「和平崛起」。2011年，中共領導階層在針對政策是否應改弦易轍展開激烈辯論之後，國務委員戴秉國向世界保證，「和平發展是中共做出的戰略選擇。」從2002年

開始，美國國防部持續出版國會授權的年度中共軍力報告，美國高級官員之間的共識，是中共仍為一個軍力落後且美國可以管控的挑戰。

然而，此一觀點低估了中共領導人的缺乏安全感與野心。對北京而言，美國在亞洲的同盟國和軍事存在，對中共在中華民國、朝鮮半島，以及東海與南海的利益，都構成了無法接受的威脅。以北京大學教授王緝思的話來說，「中共堅信……華府將試圖阻止新興強權，尤其是中共，阻止其實現目標與提高自身地位。」因此，中共開始逐步瓦解美國領導的亞洲安全秩序，發展阻止美軍進入該地區的能力，並挑撥華府及其盟邦之間的關係。

最後，美國的軍力與外交交往手段，都無法阻止中共建立世界級軍力的企圖。美國在伊拉克和其他地方的高科技戰力展示，反而加快了共軍現代化的進程。中共主席習近平已著手執行軍事改革，使共軍更具殺傷力，更有能力把軍力投射到中國大陸近岸以外的區域。鑒於其據信正在建造中的第三艘航空母艦、南海先進的新軍事設施，以及位於吉布地的首個海外軍事基地等諸多事實，中共正在成為美國軍事上的匹敵者，這是自蘇聯解體以來未曾見過的情況。中共領導人將不再重複鄧小平的名言，即中共要繁榮昌盛，要「韜光養晦」。習近平於2017年10月宣布，「中華民族已經從站起來，到富起來，到強起來。」

## 現有秩序的約束

在第二次世界大戰結束之際，美國建立了一些機構與規則，以協助建構全球政治與亞洲地區的

態勢。許多普遍被接受的規範，諸如貿易與航行自由、和平解決爭端，以及善用國際合作因應全球性挑戰，取代了十九世紀的勢力範圍。一般咸認，身為此一自由主義國際秩序的主要受益者，該秩序的維護對北京利益關係密切，對中共本身的發展也至關重要。美國政策旨在鼓勵中共的參與，歡迎中共加入領導機構，並在全球治理與地區安全議題方面共同合作。

隨著中共加入多邊國際組織，美國決策人士希望中共能學習遵守規則，並儘快做出貢獻。在小布希(George W. Bush)政府中擔任副國務卿的佐立克(Robert Zoellick)曾呼籲北京在國際體系中成為「負責任的利害關係人」。從華府觀點看來，更大權力應伴隨更大的責任義務，尤其是中共從這個體制中獲得了如此巨大的利益。正如前美國總統歐巴馬所強調的，「美國期待中共協助維護那些使其成功的規則。」

在某些場域，中共似乎是穩定、但不均衡地承擔此一責任。中共於1991年加入亞太經濟合作組織、於1992年加入《核不擴散條約》、於2001年加入世界貿易組織，以及參與重大外交事務，包括六方會談與P5+1談判，分別處理北韓和伊朗的核武問題。中共同時也成為聯合國反海盜與維和行动的主要貢獻者。

不過，北京仍然受到美國主導秩序的其他中心因素所威脅——而且極欲取而代之。中共尤其是看到美國及其夥伴進行侵犯主權的行為，不論是以經濟制裁或是以軍事行動的形式。例如，有關國際社會權利或責任的自由主義規範，就主張干預並保護人們免於人權的迫害，但這卻觸犯了中

共保護其威權體制不受外國干涉的天條。除了少數明顯的例外，中共一直在忙於淡化多邊制裁，保護某些政權免於西方的嚴厲指責，並與俄國共同合作阻止聯合國安理會授權的干預行動。許多非民主國家的政府，諸如在蘇丹、敘利亞、委內瑞拉、辛巴威及其他地方等，都已經從中獲益。

中共同時也開始建立自身主導之區域和國際機構——並將美國排除在外——而不是強化對現有機構的投入付出。中共創辦了亞洲基礎設施投資銀行、新開發銀行(成員國為巴西、俄國、印度及南非)，以及最引人矚目的一帶一路倡議，後者為習近平的宏偉願景，企圖建設陸上和海上通路，將中國大陸與世界大部分地區接軌。這些機構與計畫使中共能夠設定議題並凝聚本身的力量，不過往往背離現有國際機構所認同的標準與價值。北京明確指出發展方向的差異，而與美國和歐洲強權不同之處，是中共不要求接受援助的國家以改革作為條件。

北京同時已經開始在自身區域內改變安全平衡，一點一滴地改變現狀，以避免招致美國的軍事反應。在南海海域，世界上最重要的水道之一，中共靈活運用海警船舶、法律戰，以及經濟壓迫來推進其主權主張。在某些情況下，中共僅是佔領有爭端的領土，或是將人工島礁軍事化。雖然北京偶爾展現克制並在戰術上步步為營，但是整體的作法顯示，中共企圖建立一個現代的海洋勢力範圍。

在2016年夏天，中共無視常設仲裁法院依據《聯合國海洋法公約》的重要裁決，認定中共在南海的主權主張違反國際法。美國官員誤以為在



壓力、羞辱及美國要求基於規則的海洋秩序等綜合作法下，終究能迫使北京接受判決。但是中共反而斷然拒絕接受。在該判決一年後，2017年7月，一名美國中央情報局資深分析員在科羅拉多州阿斯本(Aspen)舉辦的安全論壇上表示，總結這次經驗可得知，中共領導人知道「可以無視國際法，不必承擔後果。」在此地區的國家左右搖擺，因為在經濟上對中國大陸依賴，同時對美國在亞洲的承諾感到日益擔憂，導致無法符合美國決策者致力於對抗中共強勢行為的期待。

## 評估現況

隨著美國對中共政策的假設開始變得日益脆弱，以及美國期望與中共現實之間的鴻溝不斷擴大，華府已將焦點轉向別處。自2001年以來，打擊聖戰恐怖主義已經耗費了美國國家安全機構的大量精力，在美國將注意力從亞洲轉向別處之際，正是中共在軍事、外交與商業上取得巨大進步之時。美國總統小布希最初將中共稱為「戰略競爭者」，但是911恐怖襲擊

事件之後，在其2002年公布的〈國家安全戰略〉中表示，「世界強權發現自己都處於同一陣營——因為恐怖主義暴力與混亂造成的危害而使大家團結一致。」在歐巴馬執政期間，美國曾致力於「側重」(pivot)或「再平衡」(rebalance)作為，使戰略注意力轉向亞洲。但是直至歐巴馬任期結束，預算與人力仍然集中在其他地區——例如，負責中東地區的國安會幕僚人員，數量是負責東亞和東南亞地區總合的三倍。

這種戰略上的分心使中共有機會發揮其優勢，而且中共內部觀點認為美國(和廣義的西方國家)正處於不可避免地迅速衰落，因而進一步強化了其動機。中共官員觀察，美國多年來因全球金融危機、代價高昂的阿富汗與伊拉克戰爭，以及華府日益惡化的政府機關功能失調，已顯步履蹣跚。習近平呼籲中共在本世紀中葉要成為「綜合國力和國際影響力的全球領導者。」他宣稱中共發展模式是「其他國家的新選擇。」

華府目前面對當代史上最有活力和最難纏的競爭對手。要



正確處理此一挑戰，將需要停止長期以來美國對中共不切實際的想法。川普政府第一份〈國家安全戰略〉已經邁出了正確的一步，即全面檢討美國戰略過去的假設。但是川普的許多政策——狹隘的關注雙邊貿易赤字、放棄多邊貿易協定、質疑盟友的重要性，以及不重視人權和外交策略——已將華府置於險境，其所採取的路線具有對



美國對中共的政策應更注重盟邦與夥伴的實力與行為，才能維持更穩定的雙邊關係。(Source: White House/Shealah Craighead)

抗性而沒有競爭力；於此同時，北京反而是進退有據，顯得沒有對抗性卻愈來愈有競爭力。

尋求較佳路線的出發點，就是對於美國改變中共的能力抱持謙卑的態度。美國在亞洲的戰略，不應以孤立和削弱中共為目的，或是仍存有試圖改造中共的情結。華府反而應該更注重自身及盟邦和夥伴的實力與行為。美國對中共的政策應以更實際假設為基礎，才能促進美國利益，並且維持更穩定的雙邊關係。實現這個目標需要付出努力，但第一步相對簡單：那就是坦承美國自身政

策和期望之間的落差。

#### 作者簡介

Kurt M. Campbell係亞洲集團(Asia Group)主席，其曾於2009至2013年擔任美國東亞暨太平洋事務助理國務卿。

Ely Ratner係美國外交關係協會中國大陸問題研究的格林伯格(Maurice R. Greenberg)資深研究員，其曾於2015至2017年擔任前美國副總統拜登(Joe Biden)的副國家安全顧問。

Copyright © 2018, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.