

概論美「中」關係：理論回顧與現況發展

陸軍少校 劉宗翰

提 要

美國與中國大陸在各領域中存在不同程度的「競合關係」，本文藉由理論文獻之回顧，從不同學派的國際關係學者論述中找出個中原因。美國對中共崛起是不安的，所以美國在大戰略層面上亦將中共界定為戰略競爭者，而中共也屢屢向外界宣稱其永不稱霸，不會對他國造成威脅，還向美國提倡建立「新型大國關係」，以化解兩敗俱傷的「修昔底德陷阱」。

由於美「中」長期處於糾纏關係，彼此戰略意圖都是要在各自認為要對等的領域進行調整，這也是川普政府向中共祭出經貿制裁之原因，美國能在此次經貿制裁中獲得中共妥協的原因在於，中共仍是一個不完全強國，但美國若不能提早做好戰略規劃，有朝一日待中共真正成為強國後，到時候情勢就會改觀了。

關鍵詞：美「中」關係、經貿制裁、競合關係、鬥而不破。

前 言

美「中」關係咸認是世界上最重要的雙邊關係，彼此關係良窳將影響區域與世界的情勢，因為在世界的格局當中，美「中」關係絕非單純的雙邊關係，兩者為國際關係中兩個最主要的支柱，缺一不可，哪一根柱子倒了，國際體系就會受到衝擊。¹而在國際關係學科上，這個議題也是一門顯學。美「中」兩國曾歷經不同時期的關係，而各個

時期的關係變化都有其各自的考量。1950年代，美「中」在意識形態與韓戰上歷經了敵對時期，到了冷戰時期，美國認為拉攏中共可以對蘇聯產生制衡，而且中共當時跟蘇聯在政治與安全議題上也產生嫌隙，因此美「中」關係逐漸緩解，到了1972年尼克森總統正式訪問中國大陸改變了歷史的進程，接著雙方在1979年正式建交，但是兩國仍是存在著不信任的情形，尤其是美國不能認同中共的政治體制與治理方式。到了1991年蘇聯

1 鄭永年(教授)，〈技術冷戰與「中」美冷戰的序曲〉，《聯合早報》，2018年4月24日，<<http://www.zaobao.com.sg/forum/expert/zheng-yong-nian/story20180424-853336>>。

解體，頓時使美「中」喪失共同敵人，兩國的夥伴關係也因為在威脅消失而逐漸動搖。²

在1990年代時期，西方學者將這種不穩定的關係稱為「非敵非友」(neither friends nor foes)³。另一種類似說法則是美國對「中」政策須採取圍堵與合作並行，簡稱為「圍合」(cogagement)⁴，這兩種說法之後廣泛為人採用。東方學者則認為美「中」之間存在既衝突又合作的現象，故常稱為「競合關係」或是「鬥而不破」⁵。

美「中」關係是一個不斷調整和變化的過程。在柯林頓政府時期，美國將中共定位在「戰略夥伴關係」；在小布希政府時期，小布希先是將中共定位在「戰略競爭者」，後來因九一一事件發生，為了希望中共配合美國全球反恐戰略，便將彼此關係調整為「建設性的合作關係」，之後更呼籲中共應該成為國際秩序中「負責任的利害關係人」(responsible stakeholder)；在歐巴馬政府則是將美「中」關係提升至「戰略夥伴」，並

希冀中共在政治、外交、經濟等各方面提供「戰略再保證」，以實現永續發展且相對合作的雙邊關係。

至於川普時代的美「中」關係卻是充滿不確定性。一方面政府機關在白宮「國家安全戰略」與國防部所發布「國防戰略」及「核態勢評估」等報告中，都將中共視為戰略競爭者，欲採取強硬政策，但另一方面川普個人卻一直高調宣揚與習近平的友誼。不過這種「彈性」的外交政策(或是稱為兩手策略)也使中共變得更為謹慎小心，因為川普常自豪於自己的外交政策充滿彈性，只要政策措施能夠對美國有利，他不在乎被譏為「髮夾彎、沒原則」。⁶此外，川普對中共也祭出台灣牌，在台灣問題上，川普的一通祝賀蔡總統當選電話，率先打破美「中」自1979年以來的外交常規，接著國會還在2018年3月通過《台灣旅行法》，而美台關係的改變也使得美「中」關係的摩擦不斷，因為台灣被中共視為「核心利益」之一，不容許他國涉

2 盧業中，〈「中」美關係：從「非敵非友」到「同舟共濟」？〉收錄於《當代中國的東亞外交策略與關係》(台北：五南，2011年12月)，頁89-90。

3 「非敵非友」(neither friends nor foes)乙詞是由何漢理(Harry Harding)在1992年布魯金斯學會所出版的《脆弱的關係：1972年以來的美國和中國大陸》(A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972)乙書中提出。

4 「圍合」(cogagement)乙詞由哈利勒扎德(Zalmay Khalizad)在1999年蘭德智庫所出版的〈對中國大陸進行圍合〉(Congage China)報告中提出。

5 毛澤東曾以國共兩黨為例，說明兩黨又聯合又鬥爭，雖未創造出「鬥而不破」一語，但此概念逐漸成形；鄧小平在1982年針對美國對台軍售案，同時在時任副總統老布希訪華前夕，曾做出「對美鬥爭、爭取不破」的明白指示；1999年江澤民在第十五屆四中全會閉幕時，明確說出對美國要採取「鬥而不破」一語。請參見，陳奕儒、林中斌，《鬥而不破：北京與華府的後金融危機關係》(台北：秀威資訊，2012年)，頁148。

6 曾復生，〈川普外交戰略核心思維與虛實〉，《中時電子報》，2017年5月2日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170502000740-260310>>。

入其中。持平而論，中共雖然認為與美國之間的摩擦和衝突勢必不可避免，但仍是希望「鬥而不破」。

美「中」關係千絲萬縷、錯綜複雜，因此實有必要先從理論與文獻進行回顧，以理解美「中」關係及彼此之間的認知。由於美「中」關係涉及層面廣泛，所以本文囿於篇幅僅能針對雙方重點議題與近期現況進行探討，無法再探討美「中」關係中第三方國家的影響因素。川普時代對「中」政策與中共之反應，將能釐清美「中」對彼此的戰略意圖。最後我國應如何發揮小國智慧，以避免成為美「中」之間的衝突點，亦至關重要。

美「中」關係的理論與文獻回顧

美「中」衝突的根源就是「戰略互疑」(strategic distrust)，係指雙方在長遠意圖上的互不信任，而此一問題也是美「中」關係的核心議題。⁷就某種程度而言，不同派別的現實主義皆有一個共同主張，即認為中共崛起具有威脅或是潛在威脅，只不過各家對中共所構成挑戰的程度與因應方式不同。例如，攻勢現實主義者米爾斯海默(John Mearsheimer)教授主張，中共身為一個崛起強權，會跟美國在十九世紀的所作所為一樣，

在自身的勢力範圍內追求成為區域霸權，而這種修正主義的行為無可避免會和美國霸權產生衝突，因此米爾斯海默認為中共不可能和平崛起，而且美國將會用盡一切手段去限制、圍堵及減緩中共崛起。⁸

另一派為人所知的現實主義者則是主張「權力轉移」理論，代表人物為奧根斯基(A. F. K. Organski)與古格勒(Jacek Kugler)教授，該理論中有一個重要概念常被該學派支持者所引用，意即超越(overtaking)的概念，該概念指出一個崛起強權實力急遽增加，當其經濟實力比支配強權更為快速時，就會發生超越情形，而在此一過程中衝突與戰爭的可能性大增。⁹不過中共未來是否能超越美國成為世界領導強權，學者專家仍持保留意見，例如美國學者沈大偉(David Shambaugh)在其書中指出，中共崛起頂多只是在區域層次，而非全球層次，中共是個不完全強國。¹⁰喬治華盛頓大學沙特(Robert Sutter)教授認為中共仍然無法挑戰美國在亞洲的霸權地位，其中一項因素是美國在亞太地區擁有密切的同盟體系，而中共並沒有可以相抗衡的同盟體系。葛林(Michael Green)教授也認為美「中」是否發生權力轉移仍有待商榷，因為此一理論假設中共實力是不斷直線上升，但此一假設不見得正確。¹¹

7 關於美「中」戰略互疑的探討可參見，Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, "Addressing U.S.-China Strategic Distrust," Vol. 4. Washington, DC: Brookings, 2012.

8 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).

9 向駿主編，《2050中國第一？權力轉移下的美「中」台關係之迷思》(台北：博揚文化，2006年)，頁61。

10 David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power* (New York: Oxford University Press, 2013).

基於面對「權力轉移」如此不利的理論與隨之而來的言論，中共方面也透過公開場合屢屢駁斥，例如中共反霸權主義、反強權政治、永不稱霸，中國大陸是維護世界和平的堅定力量；中共自己不做超級大國，不會對任何國家構成威脅，也不會去威脅別人，因此不存在填補權力真空的問題，同時指稱那些看法是沒有根據的。¹²不過持平而論，若美「中」關係要順利平穩發展，唯有透過接觸、交流及合作才是最佳之道。鑑此，自由主義支持論者則是樂觀看待中共崛起，並基於下列兩個原因：一是經濟自由主義者認為各國的經濟互賴將使戰爭付出極高代價，因此可減緩美「中」之間劇烈的戰略競爭；二是制度自由主義者認為自冷戰後，中共從當前的國際體制中獲得巨大利益，因此基於這種巨大利益，中共並不會推翻此一體制。換言之，自二戰後，世界秩序雖然是由美國主導所建立的西方體制，但是並不能阻止中共崛起，充其量只能部分形塑並限制其行為而已，這也是為何大部分的自由主義者都建議對「中」採取交往政策，並使之能整合至國際規範與體制之中。¹³

從建構主義的觀點也有助於吾人理解美

國對「中」政策。建構主義者的核心觀念就是行為者和結構是相互建構，並強調規範、文化和觀念在國家行為及利益形成過程中，扮演著建構性的作用。例如，中共屬於社會主義國家，而且在政治制度和意識形態上，中共跟國際社會中佔主導地位的西方國家有著明顯區別，美國一直都以自身觀念與中共交往，希冀中共能進一步受到西方觀念的社會化，尤其是看能不能因此而實行民主與自由主義制度，這也是美國對「中」政策中始終存在著「改造中國大陸」的情結。美國曾在2000年初時呼籲中共成為「負責任的利害關係人」，就可以被認為是一種交往手段，意在使中共能「社會化」至現存的國際秩序，同時也指出除非中共能確實做到，否則美國與其他國家將會持續與中共維持「避險關係」(hedging relation)。¹⁴

此外，美「中」之間在文化與體制上的不同，也被美國艾里森(Graham Allison)教授認為將發生下一個文明衝突論，其認為美國與中共的文明之間有一條鴻溝，而且當中共這樣的崛起強權威脅到美國既有強權時，雙方將陷入「修昔底德陷阱」(Thucydides Trap)。¹⁵光是就政治與經濟體制而言，美國

11 林文程，〈美「中」競爭與亞太安全情勢〉，《展望與探索》，第16卷第2期，2018年2月，69-70頁。

12 陳建民，〈兩岸關係中的美國因素〉(台北：秀威資訊，2007年)，頁167-168。

13 Huiyun Feng and Kai He, "China's Institutional Challenges to the International Order," *Strategic Studies Quarterly*, Winter 2017, p. 26.

14 Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility?" in *Whither U.S.-China Relations?*, Vol. 16 No. 4, December 2005, The National Bureau of Asian Research (NBR) Analysis, p. 19.

15 Graham Allison著，余振國譯，劉宗翰審，〈「中」美關係：管理下一個文明衝突論〉(China vs. America: Managing the Next Clash of Civilizations)，《國防譯粹》，第44卷第12期，2017年12月，頁46。

與中共就全然不同。在政治體制上，中共認為有一個強大中央政府統管全般事務，實行「中國式民主」，國家才能和平繁榮，中國大陸百姓認為政府贏得或失去政治合法性是基於政府政績，不過美國人民則認為民主是唯一正當的政府形式，當局的合法性來自於被治理者的授權。¹⁶

在經濟層面上，美「中」之間也形成「華盛頓共識」與「北京共識」之爭，華盛頓共識雖然從1990年代以後一直是國際經濟秩序的主導者，但是在2000年左右時就開始漸形失色。2004年美國學者雷默(Joshua Cooper Ramo)提出北京共識，認為中國大陸為發展中國家提供了一條有別於西方發展模式的新路徑，而一度盛行的華盛頓共識，正悄悄被稱為北京共識的「中國模式」所取代。¹⁷而「中國模式」並非如新自由主義所主張般，在不受約束的市場力量下放鬆管制、實行私有化，反而是由政府出面進行主導與干預，不同立場使得兩者形成鮮明對比。¹⁸接著在2008年美國次級房貸導致的全球金融大海嘯後，華盛頓共識更顯得搖搖欲墜，反觀中共所主導的北京共識卻是後勢看漲，深受

發展中國家的注目。然而，針對此種情形，雷默也提出一個雙贏的辦法，即美「中」攜手合作，不過美「中」需要跨越文化界限，而非進行文化之對抗，因為那是冷戰時代的產物。¹⁹

「中」美友好整合的重要性，也見諸於英國學者費格森(Niall Ferguson)在2007年首創「中美共同體」(Chimerica)的說法，其表示自2008年全球金融危機以來，隨著以中國大陸為代表的發展中國家快速崛起，以及已發展國家的相對衰落，國際政治產生了變化，呈現多極化現象，中國大陸和美國的相互依存度大幅上升，特別是在經貿領域。因此，「中美共同體」在此一趨勢下因運而生，而且「中」美未來四十年的共生關係將改變全球經濟和政治力量的平衡。此外，巧合的是Chimerica和希臘傳說中集獅羊蛇於一身的妖怪Chimera(喀邁拉)只相差兩個英文字母。²⁰這意味著雙方如果不能相互克制與管控分歧，這頭巨獸恐將引起一場全球災難。另外，與「中美共同體」有異曲同工之妙的就是美國彼得森國際經濟研究所所長柏格斯坦(C. Fred Bergsten)在美國著名《外交

16 同前註，頁48。

17 Joshua Cooper Ramo, "Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power, London Foreign Policy Centre," May 2004.

18 Christopher A. McNally, "Is 'China Model' Gaining Traction?," U.S. and China Focus Digest, p. 34.

19 雷默(Joshua Cooper Ramo)，〈北京共識無需修正，「中」美需共同進化〉，《中國評論新聞網》，2010年5月4日，〈http://hk.crntt.com/doc/1013/1/1/2/101311209_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=101311209&mdate=0504135956〉。

20 雄學琛，〈尼爾·費格森論基辛格與「中」美關係〉，《亞洲週刊》，2016年6月12日，第30卷第23期，〈http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1464838398400&docissue=2016-23〉。

事務》期刊上發表了一篇名為「平等夥伴關係」(A Partnership of Equals)的文章，為美國應對中國大陸的經濟挑戰提出解決之道：建立美「中」兩國平等協商、領導全球經濟事務議程的兩國集團(G2)模式，只不過這種美「中」共治的好意開始從經濟領域被渲染到其他領域，世界各國也開始繪聲繪影中共威脅論。²¹

中共本身其實對於兩國集團共治亞太的說法是持反對意見，中共曾在2012年第四回合的美「中」戰略與經濟對話中提出替代概念，認為應該是兩國協調(C2)的兩集體系；追本溯源，中共是希望美國承認中共在台灣海峽與釣魚台的利益，以及在南海的勢力範圍，同時要美國放棄在意識形態、政治制度及價值觀上改變中共。²²最終定調中共對美國的關係，則是習近平在2012年所提出的「新型大國關係」，真正內涵就是「不衝突、不對抗、相互合作、合作共贏」。然而，美「中」對「新型大國關係」的理解存在兩大分歧：第一，在英譯方面，美國使用的Power是西方表示大國的慣用語，一般與強權政治、軍事實力及戰爭能力相關，但中共卻使

用Major Country來淡化外界的聯想；第二，美國認為中共僅提出一個標題的概念，未能具體化詳細說明，而且缺乏可行性與操作性，並未針對兩者之間的具體問題提出解決方案。²³

如果按照目前川普政府所推出的「國家安全戰略」、「國防戰略」及「核態勢評估」等報告的大方向而言，在未來日子不難看出美國「攻勢現實主義」(offensive realism)的影子，美國可能在該理論「反對姑息、強調責任轉移的離岸制衡」之戰略主張下，牽動全球地緣政治的走向，²⁴並按此理論作法與中共在各方面進行戰略競爭。然而，川普政府也別忘了，正如美國奈伊(Joseph Nye)教授所言，如果你把中共視為敵人，那它真的就會變成你的敵人。²⁵

美國對「中」政策：變與不變

美國對中共崛起的憂心是一直以來從未改變的認知，雖然就短期而言，中共尚不足以對美國構成威脅，但這種逐漸強大的實力威脅，則不能不加以提防，所以美國基本上對中共是採取「避險」的戰略，一方面與中

21 C. Fred Bergsten, "A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge," *Foreign Affairs*, July-August, 2008, pp. 57-69. <<http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49152/9387902.html>>。

22 王俊評，《和諧世界與亞太權力平衡：中國崛起的世界觀、戰略文化，與地緣戰略》(致知學術出版，2014年)，頁365。

23 葉淑蘭，〈「中」美戰略關係話語構建再思考：分歧與前景〉，《社會科學》，2017年第5期，頁5-7。

24 王俊評，〈特朗普攻勢現實主義，全球地緣政治洗牌〉，《端傳媒》，2016年11月11日，<<https://theinitium.com/article/20161111-trump-diplomacy/>>。

25 Joseph S. Nye Jr., "East Asian Security: The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs*, July-August 1995, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1995-07-01/east-asian-security-case-deep-engagement>>。

共保持合作與交流，另一方面則是強化美國在亞太的勢力與駐軍。²⁶換言之，美國認為中共崛起後的強勢作為對美國造成威脅，而中共可以強大，但不能大過於美國，進而影響其國家利益，而且中共必須遵守由美國所制定的國際規則。

一、國家戰略規劃

在國家戰略層面上，美國視中共為假想敵是不變的。吾人可透過歐巴馬與川普政府的亞太戰略來進行檢視。時任美國總統歐巴馬於2009年上任後，便積極推動重返亞洲或亞太再平衡的戰略，其戰略意圖主要有下列三項：一、參與並主導亞太地區貿易合作機制，繼續引領制定亞太地區，乃至世界自由貿易的新標準。美國意在建構新自由主義霸權的多邊經貿秩序，所以即便是霸權衰弱後，也能繼續靠著既定制度發揮影響力；二、藉由美國重返亞洲戰略，作為其國家戰略的重要手段之一，同時為美國國內經濟復甦尋找依託；三、制衡中國大陸在亞太地區逐步增強的影響力。針對中共而言，美國亞太戰略其實就是在建立一個假想敵：中國大陸，替代冷戰時期的蘇聯，美國的戰略意圖不外乎就是制定對抗中共的策略，就是要在亞太地區進行美國霸權保衛戰。²⁷

這種假想敵策略在川普時代也是如此，雖然川普不採用「亞太再平衡」的字眼，改

以「印太戰略」，但其實質內涵並未改變。川普任內發布的「國家安全戰略」、「國防戰略」及「核態勢評估」等報告都將中共視為戰略競爭對手，而針對中共不公平貿易行為制裁，將之視為「經濟敵人」。此外，在近期國安與外交的人事安排上，川普換下較溫和的提勒森(Rex Tillerson)，改以鷹派的中情局局長龐培歐(Mike Pompeo)擔任國務卿，國家安全顧問則換上同樣也是鷹派的美國前駐聯合國大使波頓(John Bolton)擔任，再加上對中共實施貿易制裁的主要推手納瓦羅(Peter Navarro)，此一鷹派的外交團隊，凸顯對中共對抗趨勢已定。²⁸不過值得注意的是，即便美國視中共為假想敵，但是川普往往在雙方競爭的敏感時機展現出「哥倆好」，稱他跟習近平是很好的朋友、也非常尊重習近平，即便中共多年來一直占美國的便宜，我也不責怪中共。這種雙面態度，凸顯川普一貫自豪的彈性外交。

二、安全同盟架構

在安全同盟架構，美國意在圍堵中共是不變的。美國一直都強調亞太地區「集體安全」制度的重要性，意即美國希冀在亞太地區打造北約集體安全的模式。這種思維從歐巴馬時代到現今川普政府都是如此，例如歐巴馬時代曾提出「亞洲聯邦防禦網」概念，在此一概念中，美國敦促亞洲國家在人道救

26 丁樹範等著，《2008年戰略安全論壇彙編》(國防部：國防大學，2008年12月)，頁112。

27 宋鎮照、蔡相偉，《大國戰略：安倍晉三和歐巴馬政府的東南亞區域發展競合》(台南：成大出版社，2016年6月)，頁170。

28 邱坤玄(教授)，〈兩強對抗下的小國智慧〉，《聯合新聞網》，2018年3月24日，<<https://udn.com/news/story/7339/3050273>>。

援與災害救濟、資訊與情報共享、海洋安全政策、水下作戰、飛彈防禦、網路安全等六大領域，採取聯邦式防禦措施，以達到鞏固盟邦並分擔責任成本，這種作法是美國認為應對中共的可行架構。²⁹另外，美國牽制中共從太平洋不斷擴大至印度洋影響力的作法，就是建立美日印澳四國同盟。而這個四方安全機制其實是由日本首相安倍晉三於2007年首次提出建構「自由與繁榮之弧」，接著在2012年演化成「安全保障鑽石構想」。而2017年川普總統的首次亞洲行便提出印太戰略與日本琴瑟和鳴，甚至有過之而無不及，因為緊接著川普也在亞太經濟合作會議(APEC)年會上提出印太戰略，將過去亞洲的安全體系從太平洋、東南亞擴及到納入印度洋和印度，該體系至少包括美國、日本、印度、南韓、越南、印尼及澳大利亞等國，一個「亞洲版的北約」不言可喻。³⁰

然而，由於亞太地區的地理環境與文化，以及各國的利益糾結與經濟考量，往往使得此一計畫窒礙難行，各國最常採取的作法，不外乎採取避險策略遊走於兩大國之間。美國在川普主政下，由於外交政策充滿不確定性，再加上川普可說是「逢歐巴馬必反」的施政方向，近期更傳出東協國家在過去所遵循的經濟親「中」、安全靠美的架構

已逐漸失衡，因為在2016年的東協峰會上，東協十國未能就南海主權爭端達成共識，而且柬埔寨、寮國、泰國及菲律賓都已明顯倒向中共，緬甸的羅興亞難民鎮壓事件，也使之與西方社會漸行漸遠。³¹

三、海事議題

在海事議題上，美「中」對掌控重要地緣位置是互不相讓，這是不變的。在東海海域中，由於日本在2012年進行釣魚台國有化事件後，引發中共不滿，使得中共在2013年片面設置「東海防空識別區」(ADIZ)，此舉立刻引來美日兩國強烈不滿，美國還從關島派遣兩架B-52轟炸機至釣魚台周邊進行戰略嚇阻，接下來美國還公開表示美日安保條約第五條適用釣魚台問題。美國站在支持日本立場表面上是為了凸顯美日同盟鞏固，但其背後意涵不外乎是重要地緣位置不能落入中共手中。而在南海方面亦復如此，因為據估計每年約有三成全球海洋貿易須通過南海，其中美國大約有1.2兆美元船運貿易額，所以該區域海上通道暢通與否將影響美國與其他國家的商業貿易。因此美國向來基於國際法而提倡南海的航行自由與無害通過權，認為海洋自由的觀念是普世價值，但美國為中共所詬病的是，其本身未簽署《聯合國海洋法公約》，所以種種言論難以讓人信服，中共

29 曾復生，〈美國亞太海上安全戰略虛實〉，國家政策研究基金會，2015年9月10日，<<https://www.npf.org.tw/printfriendly/15381>>。

30 余杰，〈川普的「印太戰略」是對中國大陸的殺手?〉，《上報》，2017年11月24日，<http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=29420>。

31 黃文正，〈美失影響力，東協漸傾「中」〉，《中時電子報》，2017年10月14日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171014000345-260119>>。

認為自身基於海洋法公約，合法擁有在200浬的經濟海域內的管轄權。

美「中」之間在經濟海域內也曾發生許多意外與危險事件，其中最為人所知的就是在2001年4月美國EP-3偵察機飛越距中共海南島約65浬處與中共殲-8戰機發生擦撞事件，該事件導致中共機毀人亡，美國軍機則迫降在海南島陵水機場，其飛行員在被扣押後釋放。根據《美國之音》南海糾紛大事紀要的資料顯示，美「中」在南海海域上的較勁從2002年至2017年之間，兩者的衝突事件愈來愈多。³²例如，美國2014年8月時指出，中共一架殲-11戰機對美國P-8海上巡邏機飛越距中共海南島135浬處進行危險攔截，且當時情勢極度危險，險些重蹈2001年的美「中」飛機擦撞事件；美海軍2016年5月派遣勞倫斯號(USS William P. Lawrence)飛彈驅逐艦，前往中共宣示擁有主權的永暑礁12浬內執行例行性的自由航行行動(FONOP)，而中共更派出三機三艦進行監視、追蹤及警告驅離。此外，相較於歐巴馬政府的八年任期當中，美國總共執行六次的自由航行行動，而川普政府在一年內就執行了六次。此外，美海軍執

行自由航行行動將不需經白宮與國家安全委員會同意，可由印太司令部決定。³³

中共在南海海域填海造陸之舉與區域布局也使美國惶惶不安。中共在2013年底起，在南海佔領七座島礁(東門礁2013年底、華陽礁2013年底、赤瓜礁2014年1月、南薰礁2014年3月、永暑礁2014年8月、渚碧礁2015年1月、美濟礁2015年1月)進行大規模的填海造陸工程，企圖在南海打造「小島堡壘化、大島陣地化」的工事作為。³⁴而且中共還在永暑礁、渚碧礁與美濟礁三座人造島上建立機場，如果未來在各島上部署一個空中大隊，並進駐其他反潛機與空中預警機等，就能形成三邊的作戰三角態勢。³⁵中共在南海動作頻頻，光僅就2018年而言，其在3月派出40艘軍艦和遼寧號航艦在南海海域舉行實戰化訓練，5月初又在南海的永暑礁、渚碧礁及美濟礁三個島嶼部署飛彈，包括鷹擊12型反艦飛彈和紅旗9B型中遠程地對空飛彈，這些飛彈將位於上述島礁周圍300公里的目標都置於威脅之中。³⁶在5月中旬，中共官方也發布派遣多架轟-6K戰機在南海永興島起降，意在向外界證明中共已將整個南海覆蓋在轟

32 〈南中國海主權糾紛大事記〉，《美國之音》，2017年11月5日，<<https://www.voacantonese.com/a/article-20110623southchinaseatimeline-124428854/931173.html>>。

33 宋燕輝，〈回顧去年川普政府有關南海問題言論與作為並評析2018年美國南海政策走向〉，台北論壇，2018年3月7日，<http://140.119.184.164/view_pdf/446.pdf>。

34 王長河，〈中共在南海設立防空識別區的機率與可能影響〉，台北論壇，2015年10月21日，<<http://140.119.184.164/view/248.php>>。

35 許劍虹，〈共軍南海建機場，形成戰略鐵三角〉，《中時電子報》，2016年7月27日，<<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160727005494-260417>>。

36 林庭瑤，〈美媒：中共在南海三島礁部署飛彈〉，《聯合新聞網》，2018年5月3日，<<https://udn.com/news/story/7331/3121087>>。

炸範圍之下。由於海事議題涉及中共核心利益，因此美「中」之間你來我往的過招是不會停止的。

四、反恐合作

在反恐合作方面，美國對中共的態度可說是「時好時壞」，這種行為模式一直未曾改變。自九一一事件美國本土遭襲擊後，當時小布希政府發起全球反恐戰略，誓言將恐怖主義根除，而為了獲得中共協助，也調整對「中」政策，從執政初期的「戰略競爭者」調整為「建設性合作關係」。而中共也積極配合美國的反恐政策，在聯合國、亞太經濟合作組織(APEC)、東協區域論壇(ARF)等國際場合公開支持打擊恐怖主義，還要求巴基斯坦一同協助美國，關閉阿富汗邊境、提供華府有關蓋達組織在阿富汗與中亞活動情報。³⁷再者，美「中」高層也互動頻繁，小布希和江澤民在2001年10月、2002年2月及10月會面；胡錦濤與溫家寶則在2003年6月、10月及12月和小布希會晤。此外，美「中」更開啟在情報、執法及金融等方面的合作與交流，以及反恐對話機制，華府相當肯定北京在反恐上所提供的支持。³⁸

自蓋達組織勢力逐漸減弱之際，中東地區也趁勢竄起「伊斯蘭國」(ISIS)，該恐怖組織本來僅侷限於地域性，但後來卻蔓延成全

球性問題，頻頻在歐美各地製造血腥屠殺，各國對此都相當重視。美「中」在此反恐議題上有共同利益，美國視「孤狼式」恐怖攻擊為歐美社會安定新威脅，而且伊斯蘭國崛起也打亂美國在中東的佈局；在中共方面，由於中東與北非國家主控全球石油出口量，龐大的能源利益更攸關中國大陸的經濟成長動能。³⁹

然而，美「中」看似利益一致，但立場卻是分歧的，美國國務院發布的《2016年反恐形勢國別報告》，卻指責中共在反恐問題上缺乏透明度，聲稱美「中」之間的反恐合作有限，是因為中共執法機構不願與美方進行聯合調查或分享具體訊息。而中共則認為美國籌組反恐聯盟只會製造更多矛盾與問題，而且與聯合國在打擊恐怖主義的精神不符，意即主導權應回歸聯合國安理會框架之內。⁴⁰儘管伊斯蘭國當前已遭擊潰，心腹大患不復在，但是美國對中共的這種既要你幫忙，又要譴責你辦事不利的態度，還是會一再出現在兩者的互動往來上。

五、美國民主價值觀

推廣民主價值與體制是美國外交政策的一個核心任務，美國政治文化的使命就是將推廣民主作為美國的持久國家利益之一。然而，川普本人對此並不認同，他在2016年4月

37 陳鴻鈞，《大國的衝突與合作：小布希政府時期的美「中」關係》(台北：致知學術出版社，2014年12月)，頁207-208。

38 同前註，頁208。

39 曾復生，〈反恐又圍「中」，美將兩頭落空〉，國政基金會，〈<https://www.npf.org.tw/3/15607>〉。

40 〈美對中國反恐說三道四，專家：先反思下自己〉，《中國評論通訊社》，2017年7月21日，〈<http://hk.cmntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=7&kindid=0&docid=104754150>〉。

27日的演說中曾對美國推廣民主政策進行抨擊，指出美國在伊拉克、埃及、利比亞及敘利亞等國所遭遇的一些困境，都是出於美國可以在這些國家實行民主體制的危險想法，但殊不知這些國家從未經歷過民主，或是根本對民主不感興趣。這意味著川普會審慎把民主價值觀作為其外交政策的選項，因為川普認為這種民主普世價值並不是每個國家都能認同的。⁴¹川普的這種想法，也在言詞之中無意透露出來，例如當中共正進行修憲以取消國家主席僅得連任兩屆的限制，而這被外界視為習近平將為自己打造出終身制以便「登基」，但美國總統川普對此表示，「也許某天我們可以來試試。」⁴²

川普時代的美「中」關係

2017年4月，川習會首先在美國佛州海湖莊園登場，這是美「中」元首第一次面對面接觸，會晤的成果之一就是雙方宣布建立外交安全對話、全面經濟對話、執法及網絡安全對話、社會和人文對話四個高級別對話機制，而歐巴馬時代從2009年開始進行過八輪的美「中」戰略經濟對話則成為歷史名詞。美「中」首輪外交安全對話於2017年6月在華府舉行，北韓與南海成為兩大議題，至於台

灣議題則避而不談，不過此次會議仍是各說各話，並未能有實質的成果清單。例如美方表示，中共理解北韓對美國是最大的安全威脅，而美國對南海立場不變，反對透過軍事化與越權的海事主張以改變現狀；「中」方則表示在朝鮮半島問題上，中共要求美國撤銷部署薩德系統，在南海議題上，中共呼籲尊重彼此的領土完整及發展利益，並重申對南沙群島擁有無可爭辯之主權。⁴³

社會和人文對話於2017年9月首次召開，主要成果是中共承諾其「境外非政府組織管理辦法」，不會阻礙美國非政府組織在中國大陸的活動，美方擔憂其來有自，因為該辦法自2017年1月生效後，臺灣非政府組織工作者李明哲就於同年3月被捕，這也是北京當局對境外非政府組織開創的第一刀。此外，美方還主張應讓中國大陸閱聽大眾能接觸國外媒體。⁴⁴

執法及網絡安全對話於2017年10月首次召開，其前身是美「中」打擊網絡犯罪及相關事項的高級別聯合對話，當時由習近平與歐巴馬開啟，在2015年舉行過一次、2016年兩次。執法及網絡安全對話主要成果如下：一、非法移民遣返：雙方達成共識要一個可重複辦理的程序，以確保及時核實非法移民

41 Donald J. Trump, "Trump on Foreign Policy," The National Interest, April 27, 2016, <<http://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960>>.

42 〈習近平無任期終身制，川普：也許某天我們可以試試〉，《自由時報》，2018年3月4日，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2355074>>。

43 行政院大陸委員會，〈大陸與兩岸情勢簡報〉，2017年6月，頁4。

44 〈美「中」社會與人文對話，NGO管理成焦點〉，《經濟日報》，2017年9月29日，<<https://money.udn.com/money/story/5641/2729716>>。

身分，並在身分核實的三十天內頒發旅行證件，以便遣返經雙方確認後的非法移民，不過雙方並未簽署引渡協議，因此中共目前仍未能透過此一有效方式，遣返中共外逃至美國的人士，諸如近期在美國不斷對中共高官爆料的郭文貴；⁴⁵二、網絡犯罪和網絡安全：雙方將繼續落實2015年兩國元首達成的美「中」網路安全合作共識；三、禁毒：雙方繼續加強在毒品管控和執法領域的合作；四、追逃：雙方將加強合作，避免各自國家成為逃犯的避罪天堂。⁴⁶此外，美「中」在執法及網絡安全上原本就存在「執法合作聯合聯絡小組」架構，而近期成果就是於2016年11月成功遣返滯留美國多年的百名紅通頭號逃犯楊秀珠。⁴⁷

2017年4月川習會後所提出的「百日計畫」方案，是美國為了解決中共對美國的巨額貿易順差，而川普也滿心期待一百天後召開首次美「中」全面經濟對話，但是2017年7月的全面經濟對話北京卻空手而來，兩造不歡而散，也埋下美國對「中」貿易角力之因子，因為川普在同年4月根據貿易擴張法232條款簽署「鋼鐵進口與國家安全威脅」

備忘錄，要求美國商務部啟動對鋼鐵和鋁進口調查；8月下令美國貿易代表署(USTR)針對中國大陸竊取美國智慧產權啟動301條款調查；接著9月中旬下令美國國際貿易委員會(USITC)針對中共輸入美國太陽能面板啟動201條款調查；10月又再加碼將外國進口美國洗衣機也列入。⁴⁸

2018年伊始，美「中」貿易角力正式開始，1月23日，川普拍板對中共進口太陽能電池及模組、大型洗衣機課徵防衛稅；3月9日川普簽署232條款命令，宣布將對進口鋼鐵課徵25%關稅，對進口鋁材課徵10%關稅；3月23日川普簽署備忘錄之後，宣布對一系列中共貨物徵收進口稅，每年稅額約600億美元，以懲罰中共對美國知識產權和商業秘密的盜竊；4月，美國貿易代表署公布長達45頁的301制裁清單，將對約1,300多項中國製產品課徵25%的關稅。而對於美國在貿易上的種種舉動，北京也祭出相關反制措施，中共國務院關稅稅則委員會4月4日決定對原產於美國的大豆、汽車、化工品等14類106項商品加徵25%的關稅，實施日期將視美國對中共商品加徵關稅實施情況，另行公布。⁴⁹中共表

45 林宸誼，〈「中」美執法與網路對話，郭聲琨會美司法部長〉，《聯合新聞網》，2017年10月5日，<<https://udn.com/news/story/7331/2740112>>。

46 中華人民共和國國防部，〈首輪「中」美執法及網絡安全對話成果清單〉，2017年10月7日，<http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2017-10/07/content_4794043.htm>。

47 〈紅通頭號嫌犯楊秀珠回國自首，盤點中國的海外追逃之路〉，《新華網》，2016年11月17日，<http://www.xinhuanet.com/legal/2016-11/17/c_129367351.htm>。

48 韋行之，〈國際經緯：中美貿易戰項莊舞劍，意在「工業4.0」〉，《上報》，2018年4月17日，<http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=38812>。

49 蔡敏姿、林則宏，〈陸對美反制關稅：大豆、汽車等106項商品加徵25%〉，《聯合新聞網》，2018年4月4日，<<https://udn.com/news/story/7331/3069646>>。

示其不想要打貿易戰，但也從不怯戰，如果美國堅持任意妄為，將採取強力的措施來維護自身權益。

美「中」貿易角力的背後，除了縮減美「中」巨幅貿易逆差外，更重要的目標是要防堵中共在高科技及尖端製造等領域威脅美國全球龍頭地位，這凸顯美國對中共崛起的不安，仔細檢視美方列出的1,300多項對美國「不公平」的產品，其中的重點是中共尚未成氣候的先進資訊科技(IT)、自動化機床和機器人等先進產品。而這些剛好都是中共為升級為「工業4.0」，爭奪下一階段的製造業領導地位，所擬定「中國製造2025」大戰略中框列的重要領域，川普打的根本是一場「工業4.0」智慧製造霸權爭奪戰。⁵⁰而在此一過程中，值得注意的是，中共運用了官媒輿論、網路控制有利己身消息等來塑造自身受害者的形象，進而激勵起國內民族主義的愛國心，讓人認為美國是非理性的國家，做出無理要求。⁵¹

所幸，雙方都已經坐下來進行貿易談判，但是在此一過程中，不難發現美國踩到中共的痛處，而中共已在向美國讓利，企圖化解美國對中興通訊的制裁案。美國認為中

興與華為等通信裝備有被用於間諜活動之嫌，因此美國商務部於2018年4月16日宣布，在今後七年內禁止美國企業與中興通訊進行交易，還指出中興通訊在2010至2016年從美國向伊朗、北韓非法出口通訊設備，即使在2017年中興通訊與美國政府達成支付罰款的協定，但中興通訊仍虛情假意，繼續從事違規行為。⁵²就在美「中」第二輪貿易談判後，也傳出川普願意放中興通訊一馬，讓其恢復營運，川普在推文上表示，「中國大陸主席習近平和我正在一同努力為中興通訊提供一種快速恢復業務的途徑。中國大陸有太多的工作崗位流失，我已告知商務部要完成這項工作。」⁵³正當美「中」在貿易角力上休兵時，美國又突然變臉了。原因在於川普對中共態度放軟，已飽受國內國會議員的批評，認為川普在縱容中興通訊的不法貿易行為，而川普也擔心在此一問題上將提供民主黨批評把柄。再者，也凸顯出川普幕僚們意見分歧，一方是希望對中共採取更強硬措施的貿易顧問納瓦羅與美國貿易代表賴海哲(Robert Lighthizer)，另一方則是擔心關稅和投資限制會傷害股市且阻礙長期成長的財長米努勤(Steven Mnuchin)與商務部長羅斯(Wilbur

50 賀桂芬，〈301公布，這不是貿易戰，是工業4.0爭霸戰〉，《天下雜誌》，2018年4月4日，<<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5089108>>

51 Matt Schrader, "Pre-suasion: How the PRC Controls the Message on a Sino-US Trade War," China Brief, Volume 18, Issue 6, April 9, 2018, <<https://jamestown.org/program/pre-suasion-how-the-prc-controls-the-message-on-a-sino-us-trade-war/>>.

52 中村裕，〈美國的制裁會讓華為、中興受多大傷？〉，《日經中文網》，<<https://zh.cn.nikkei.com/china/ccompany/30123-2018-04-19-05-00-40.html?limitstart=0>>。

53 楊家鑫，〈陸美貿易談判第二輪，劉鶴今赴美〉，《中時電子報》，2018年5月15日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180515000533-260119>>。

Ross)。⁵⁴

在貿易的危機之中，吾人可發現在現階段的美「中」競合關係的大架構中，美國對中共強硬派已經占了上風，這意味著過去姑息中共的政策是錯誤的，尤其是在習近平解除憲法所規定的領導人任期限制後，更是加劇此一思維，因此美「中」這場貿易角力，也可被視為「重新定義美『中』關係」。雖然中共輿論認為中興通訊制裁案恰好逼中共加快對半導體產業扶植的契機，但實情是遠水救不了近火，現階段中共還不具備與美國全面攤牌的實力。而美國如果不能把握當前仍是超越中共的優勢，善加規劃對中共的戰略因應作為，只顧眼前中共釋出的蠅頭小利，美國沒吃到虧就好，等中共真的成為一個名符其實的強國之後，往後要遏制中共就更加困難了，若不能認知此一局面，這種現象的結果就是，現階段川普贏了而中共小輸，但未來美國將失去一片大好江山。

結 論

從國際關係理論而言，美「中」關係都跳脫不出即使是現實主義者，也有樂觀面對美「中」關係的時候，而即使是自由主義者，也有悲觀看待美「中」關係的時候。老生常談的是雙方關係好不到哪去，也壞不到

哪去，這兩大國的複雜關係依然會繼續糾纏下去，原因在於美「中」相互處於國際體系下的霸主與次霸主地位，所以兩強的緊張性結構一定是長期的。未來美國對「中」政策將以攻勢現實主義的作法與中共進行戰略競爭，一種常見的現象將是彼此時而競爭、時而談判，因為兩者之間畢竟仍是相互依存的。

美「中」關係的架構就是衝突-競爭-合作——一致的光譜，美「中」關係的主旋律是這兩個大國彼此糾纏在一起，存在競合關係。⁵⁵如果在某一領域偏向競爭，甚至朝向衝突的光譜，則開戰的聲浪就會甚囂塵上。美「中」在各個領域之間本來就存在不對等，但主要戰略意圖是雙方都想在各自認為要對等的領域進行調整，例如中共提出「新型大國關係」，希冀與美國建立一個對等的關係，而美國近期對中共的貿易角力，則是要改善在經濟上的不平等。然而，如果在諸如「一中政策」等中共核心利益上挑戰其底線，著名中國大陸專家藍普頓(David Lampton)就指出，這是在玩火，更不要幻想中共會就「一中政策」進行談判，而且習近平在十九大報告中，已再次重申中華偉大復興是要求台灣成為中國大陸的一部分。⁵⁶

中華民國身為美「中」台的三角關係

54 陳韋廷，〈貿易戰休兵一個多禮拜後又突徵陸關稅，川普為何變臉？〉，《聯合新聞網》，2018年5月30日，<<https://udn.com/news/story/6813/3171638>>。

55 David Shambaugh ed., *Tangled Titans: The United States and China* (Lanham, Md: Rowman and Littlefield Publishers, 2013), p. 4.

56 陳建瑜，〈美學者藍普頓：挑戰一中無異玩火〉，《中時電子報》，2017年2月3日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170203000589-260301>>。



中，無法置身其外。而且此三角關係有這種現象，當美「中」關係緊張時，美台就有想人趁機想增加台灣的有利地位，以為對台灣好可藉此向北京施壓，或認為與美國接近，可增加台灣的安全，有更多軍售，在國際更有尊嚴，諸如此類等。不過實情是，美「中」關係愈壞，美台關係雖然增進，但這反而讓中共做出最糟糕的舉措，以打壓中華民國，諸如挖角我國友邦國家、禁止我國參與世界衛生組織(WHO)等。⁵⁷我國則應認知此

一國際情勢，研擬出最佳的避險策略，意即不在美「中」之間選邊站，須成為兩者之間的外交槓桿，或許我國被當成籌碼不一定全然是壞事，若能從中獲得利益，有何不可，畢竟這就是國際政治的現實面。

作者簡介

劉宗翰少校，政治大學戰略與國際事務碩士，任職於國防部政務辦公室史政編譯處，現為陸軍少校編譯官。



日本航空自衛隊E-76早期警戒管制機。(照片提供：王清正)

57 江靜玲，〈美國「知華派」第一人剖析陸美台三角關係！藍普頓示警川普的無知終將傷害台灣〉，《中時電子報》，2018年5月28日，〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180528000536-260119>〉。