

亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

August 2020 亞太區域安全特刊



東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project



亞洲政經與和平交流協會
Association for Asian Political Economy and Peace

亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【August 2020 亞太區域安全特刊】



東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project

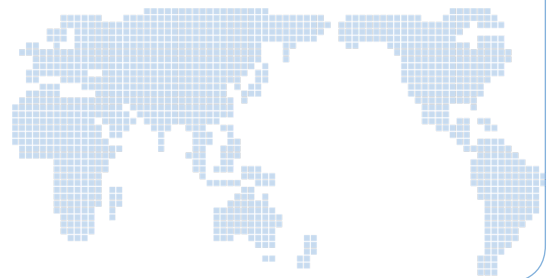


亞洲政經與和平交流協會
Association for Asian Political Economy and Peace

發刊辭

現代的政治及經濟環境隨著時代的變遷，呈現劇烈的變化，出現了很多前所未有的景況及困境；此時，溝通平台的建立變得更加重要，我們希望能藉著期刊的建立，提供一個園地供學者們闡述其不同的理念與想法，也讓我們的讀者能了解區域環境的變化及其重要的議題。這次由亞洲政經與和平交流協會及東海大學社會科學院共同創立的刊物《亞洲政經與和平研究》，便是希望能透過論文的發表形式，為學者提供一個有效的交流平台，我們更期許它能成為台灣重要的發聲管道，為學術奠定基石，並有深遠的影響。

隨著網路科技進步，生活的環境產生了重大的改變，資訊的傳播與人際之間的關係連結，都跟以前大不相同，在各自分工的領域上，也愈來愈精細。然而政治經濟的課題變動也顯得更加快速，新興的議題不斷湧現，亟需專家學者提出看法及因應之道。然而有些議題是以前少見到的，像負利率的出現、人工智慧的大量應用及人口老化的問題等等。更加上積弊已久的沈痾，像資本的過度集中、貧富不均的問題急速惡化、



國際間的貿易對壘嚴重，皆是刻不容緩的，且需要有智慧的處理。因此如何營造出一個公平效率又有正義的社會，為學者無法逃避的責任，我們期許能為社會盡一份心力，也盼望這個社會更加美好。

東海大學社會科學院

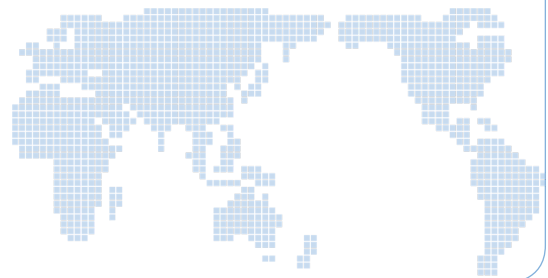
陳文典

2019.04.25

主編的話

美中台三邊關係，在過去兩年來出現劇烈的震盪，整體來說，美中競爭日趨激烈，兩岸關係近乎停擺，美台關係則是持續升溫。這樣的結構對亞太地區而言，提高了不穩定性與區域衝突的可能性。在國際關係中，有一個戰略三角的理論用來解釋三個行為者的互動。過去冷戰時期，經常用來解釋美中蘇的變動關係。當前美中台的格局，雖然不是三強均衡，而是兩大一小，但戰略三角仍舊可以提供我們做一點大的格局的想像。

首先，因為美中已經處於激烈的競爭狀態，因此不可能出現三邊為正的三角關係。在 2016 年川普與蔡英文總統先後執政後，對中國的戰略關係出現趨近的共同利益，那就是防堵中國是勢力的擴張。在貿易戰、戰略衝突、甚至新冠病毒爆發以後，美外交惡的情況越來越顯著，甚至有持續激化的趨勢。台灣和美國的關係則是持續強化，達到 1979 年以來的高峰。美中台關係可以說形成了一種「一正二負」的結構，也就是台美關係為正，兩岸與美中關係為負。在戰略三角的理論中，被形容為「結婚型」三角關係，落入兩邊為負的是「孤雛」，而交好的兩方



則是夥伴關係。

然而，理論畢竟是靜態的，當前的美中台三角，是一種變化快速的動態關係。要用來分析當前的美中台關係，還需要更多細節來幫助我們準確理解當前的狀態，以及未來可能的走勢。基本上，美中的對抗是一種結構性的必然。也就是說，中國大陸的意識形態、全球價值和美國不一致，只要中國持續崛起，衝突就必然發生。貿易衝突、戰略衝突，都是在這個結構下出現的結果。上半年意外爆發的疫情，則是給兩國衝突增加了柴火。值得注意的是，經貿與戰略衝突，都可以視為官方的政策衝突，但因為疫情衝擊的，是一般的民眾，以及日常生活。在雙方輿論嚴厲譴責對方的宣傳以後，衝突面向從官方往下延伸到市民社會。

基於結構性的衝突基礎，美中台三角關係，過去可能會因為台美的選舉結果變化、或是政策調整，而可能會有升降溫的不同。但以目前趨勢來看，如果兩岸與美中這兩組關係間，彼此的敵視已經進入到社會層次，那麼對於三方而言，政策調整的空間也就越來越小，甚至美國或台灣即使再次政黨輪替，也難以突破一正二負的結構。換言之，對民主國家而言，社會的氛圍是政黨選舉、制訂政策的依據。如果美中、兩岸的社會信任瀕臨瓦解，那麼美中、兩岸在未來修補關係的空間也會越來越小。

在這樣的情況下，兩岸雙方的官方的接觸近乎停擺，更顯出學界、民間交流的重要，以避免雙方對於對方情勢的誤判。基於此，亞洲政經與和平交流協會，舉辦了一場兩岸學者對於亞太地區近兩年發展的座談會。雙方提出對於美中台關係的分析與交流，一方面促進認識，另一方

面也嘗試在學界間尋找共識。本次的座談會，由中央研究院的冷則剛教授進行專題演講，與會的學者在台灣方面包括了中正大學蔡榮祥教授、中興大學譚偉恩副教授、臺灣大學唐欣偉副教授；在中國大陸方面則有華中師範大學胡宗山院長、北京航空航天大學田飛龍副教授、北京大學節大磊副教授、華中師範大學陳菲副教授等。本期的專刊，收錄了前述一篇演講稿以及兩岸學者共七篇論文。

促進亞太地區的交流與認識，降低衝突可能，是本會一貫的宗旨。此次的座談會是一個開始，日後也會持續舉辦，希望從學界開始，能增進兩岸更多的認識和諒解，提供重建互信的基礎。。

東海大學政治系教授
亞洲政經與和平交流協會理事長

沈有忠

2020.08.12

“ 本期目錄 ”

發刊辭 / I
主編的話 / III

- ▶ 專題講座：中國崛起與美中台關係 冷則剛 /3
Keynote Speech: The Rise of China and Taiwan-US-China Relationship Tse-kang Leng
- ▶ 大國的霸權敵對與小國的抗衡策略：以美中台三角關係為例 蔡榮祥 /11
Hegemonic Rivalry of Big States and the Balancing Strategy of Small States: Triangular Relations between U.S., China and Taiwan Jung-Hsiang Tsai
- ▶ 《台灣關係法》下的美台互動：以軍售／購及其影響為例 譚偉恩 /25
The Bilateral Interaction between the U.S. and Taiwan under the Taiwan Relations Act. (Public Law 96-8): In Light of US Arms Sales and Taiwan's Military Procurement Wayne Tan
- ▶ 美國印太戰略的權力政治背景 唐欣偉 /41
Power Politics behind America's Indo-Pacific Strategy Hsin-wei Tang
- ▶ 準兩極格局背景下的中美戰略新互動與台灣的選擇 胡宗山 /59
The New Interaction Between China and the US in the Quasi-Bipolar Structure Context and Taiwan's Choices Zong-shan Hu
- ▶ 半脫鉤、聯歐與中美關係的未來 田飛龍 /69
Semi-disengagement, Connecting Europe and the Future of Sino-US Relationship Fei-long Tian
- ▶ 意識形態與中美戰略競爭 節大磊 /81
Ideology and China-US Strategic Competition Da-lei Jie
- ▶ 美國國際發展金融公司的建立及其對「一帶一路」倡議的挑戰 陳菲 /113
The Establishment of United States International Development Finance Corporation and Its Challenges to the Belt and Road Initiative Fei Chen

協會簡介 / 131
徵稿啓事 / 133



專題講座：中國崛起與美中台關係*

Keynote Speech:

The Rise of China and Taiwan-US-China Relationshipa

冷則剛**

Tse-kang Leng

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.08 特刊，頁 3-9。

** 冷則剛為中央研究院政治學研究所研究員。

今天研討會的主題聚焦於談論兩岸、亞太問題以及美中台關係。今天早上的專題演講，則試圖將問題的概念及其學術意涵，向各位報告，以就教於在場先進。我們暫且將兩岸關係則放在國際關係的架構中分析，不涉及統獨的預設立場問題。

眾所週知，國家利益及權力的治理是國際關係學者最關注的核心議題。至於內政與外交的連鎖，則不同學派說法有所分歧。以兩岸及亞太區域為例，國內政治變遷與對外關係往往是一體的兩面。此外，政策界及學界另一個爭議的焦點，就是是否有所謂得以放之全球皆準的價值體系？換句話說，「全球價值」(Universal Value) 是否真實存在？從歷史經驗來看，任何一個主流全球價值皆是由大國主導，並不一定是客觀存在的。這種主觀的價值體系當然也不一定是全盤負面的。任何一種價值體系能維持長久和平，在於該價值與人性面向，以及生活方式作了結合。因此，「全球價值」具有它一定的延展性，當然也有其侷限性及適用性。

此外，國家利益與權力是國際關係的核心概念，但必須要放在歷史脈絡之下分析，才能一窺全貌。所謂歷史脈絡不但包含全球變遷，也涵蓋國家內部歷史記憶的延續及認同或變遷等。目前環顧兩岸、亞太、全球等諸多問題，關鍵因素在於認知、認同、信任三個最主要的核心概念。這三個概念在歷史脈絡中運作，挑戰了國際關係裡的物質與結構中心的論述。易言之，純粹物質層面是沒有辦法決定霸權的形成，以及崛起中國家的再起的軌跡。傳統有關維持現狀及挑戰現狀國家的說法，也受到了挑戰。吾人探討的重點，除了物質面向的權力因素以外，還應該要致力瞭解制約個人行為與國家政策的變數，以及影響國際體系變遷的動因。

毫無疑問的，中國崛起是近年來學界及政策界最關注的議題。不少論者認為目前中國新的國際地位並不適合稱之為崛起，因為中國曾經是全球的首強，只是近百年來自西方的衝擊使其一度衰弱。但所謂中國再起的概念仍須再進一步了解釐清，尤其是精神、文化的面向。從歷史角度來看，如何對照中原與周邊角度重新審視中國在國際體系的地位，是很重要的研究議題。目前中國的再起在歷史上是前所未有的。相對於歷史上的漢唐盛世或是康雍乾盛世，當前中國是為全面性

的崛起，覆蓋度及影響力是以整個國際體系為其範疇。與中國崛起同時發生的是中國大陸內部劇烈的治理轉型。在轉型的過程中，產生諸多政治、經濟、社會、文化等矛盾。這些矛盾，與維持政權穩定的需求交錯出現，使得一個特殊的黨國體系成為主導中國崛起的核心。這種獨特的內政體系與新的國際地位，使得世人對中國崛起產生了不少疑慮。一個十四億人口的非西方大國，動見觀瞻。中國如何運用近三十年來累積的國力，以及中國國力加強後可能產生的擴散效果，是造成國際體系內其他成員國認知失調及疑慮的主要來源。

中國的興起軌跡，在過去三十年中間也經歷了幾個重要的轉折節點。1989年中國大陸改革受挫，西方工業先進國家對中國制裁。鄧小平南巡後，重啟國內的改革開放，對外採取韜光養晦政策，創造了第二階段改革深化而穩定的國際環境。2001年前後，中國加入世貿組織，進入全球化的新階段。與此同時，911恐攻事件使得美國與中國重新締結戰略夥伴關係，也為中國帶來約15年左右的戰略機遇期。習近平及川普陸續掌政，奮發有為與美國優先成為核心議題，中華民族偉大復興與讓美國再度偉大的論述交鋒，國強必霸的說法又成為學界關注的話題。探討國強是否必霸，同樣必須超脫單純物質層面的分析。在戰略機遇期消失之後，文化、認知、信任等因素深刻地影響到美中兩個強權的互動過程。而領導人的因素也更形凸顯。

美中關係是討論中國崛起的核心理論。美國官方對中國圍堵的態勢已經成形。新冷戰的論述雖然有很大的爭議，但儼然成為輿論的焦點。所謂「守成的霸權」以及「挑戰現狀的霸權」的糾葛，似乎成為美中關係的主軸。但這種說法事實上是以西方面角度看東方，有偏頗的嫌疑。從現存的霸權來看，中國的崛起實為挑戰現有國際秩序；但從中國的角度來看，中國恢復大國地位，並非挑戰現有國際制度，而是追求更正義及公平的合理地位。美國在冷戰時期的對手蘇聯，在安全事務上旗鼓相當，但在經濟事務上並無交集，經濟實力上差距更大。1980年代的經濟對手日本，在安全議題上是美國的核子傘保護國。但中國不僅是安全上的競爭對手，在經濟上形成互賴又激烈競爭的態勢。就心理上而言，美國認為中國過去三十年來的經濟崛起是搭了美國的便車。這種安全與經濟競爭雙重壓力的格局，使得美國作為超強的地位不但受到直接挑戰，更在心理上無所適從。

事實上，1980年代中國改革開放以來的美中貿易關係，是一種互賴互利的經濟格局。美國廣大的中產階級，受益於中國世界工廠的廉價貨品，提高了實質的生活水準及品質。中國大陸在全球供應鏈上佔有一席之地，也為過去三十年來世界經濟全球化作出了具體貢獻。中國在市場換技術及智慧財產權等諸多方面受到詬病，但過去三十餘年來的美中經濟關係並不能以搭便車這個簡化的名詞概括。各種經驗資料顯示，事實上在全球化的時代裡，單方的經濟制裁成效十分有限。此外，美中之間高度的人員往來，菁英互動，以及知識交流，是冷戰期間完全無法想像的。若以科技間諜為名，阻絕這種美中關係的民間交往動力，或是以知識民族主義的方式閉關自守，化互賴互惠為互毀互憎，則美中關係前景堪慮。

由此可見，在現今的體系及制度格局下，中美兩強要徹底翻臉，事實上也有不少制約的力量。美中較勁，並非兩個聯盟或集團間的對抗。雖然中國近年來在上海合作組織及一帶一路的牽頭下，爭取了不少戰略夥伴，但離戰略同盟還有很大的距離。展望未來，美中關係的「鬥而不破」格局及持續危機處理的態勢會成為一種新常態。美中水乳交融的戰略夥伴關係已一去不復返，但大規模開戰的可能性仍甚低。然而，值得注意的是，次區域的代理人衝突，或是代罪羔羊式懲罰小老弟的舉措，仍可能發生。易言之，大象打架，勢均力敵，但周邊的小夥伴仍可能遭到池魚之殃。以亞太地區為例，中型國家紛紛採取避險措施，在美中競爭態勢下遊走，爭取安全戰略空間，持續與世界最大的市場保持動態連繫，但也分散經濟風險。美中鬥而不破的格局，促使得周邊國家繃緊神經，保持彈性，並加深對兩個大國的了解，以追求危機中國家利益的極大化。選邊站或是一邊倒不是明智的選項。

美國與中國作為兩個大國，其內政發展及文化變遷深深地影響到兩國的互信互賴。美國期待中國如當年亞洲四小龍中的南韓與台灣一樣，從經濟起飛，造就中產階級，最後導致民主化的假想，事實上並不務實。中國近年來持續強調其獨特性，並試圖把共產中國與傳統中華文化連結，其中也有不少盲點。1949年以後的中華人民共和國，事實上與傳統中華文化有一定程度的斷裂。

1949年中華人民共和國成立、1966年文化大革命、1978年改革開放，在這幾個歷史節點中，政治力量對於中華文化的背棄、發揚、重整，以及重新詮釋，

使得儒家文化展現了不同的風貌。當前中國的黨國體系，以及黨的紀律與組織，未必能與傳統文化相合。東亞各國基於歷史遺緒的記憶，以及一黨威權主義的疑慮，對當今中國的興起必定產生更強的不安與不確定性。對於亞太國家而言，中國是一個熟悉的陌生人。雖然同為中華、儒家文化圈，但 1949 年後的斷裂，黨國體系的侵入，使得疏離的力量甚至強過文化融合的力量。

除了國際體系層面的討論外，中國崛起、興起有很深刻的國內治理意涵。「中國獨特論」成為中國對外的核心外論述之一。然而，所謂中國經驗、中國模式，未必有一固定的發展路徑。落實在實際政策，則是更多的因地制宜，務實調整，以及政策學習。不少大陸學者認為，中國還是發展中國家，國家積極介入理所當然。西方的新古典經濟學早就證明不適合開發中國家。在發展與穩定的前提下，化私為公，或是公私協力等政策，自然展現出黨國體系的強勢領導。這種作法未必是新型的國家資本主義，但強化黨國體系的正當性基礎，模糊化國家與社會界線，則殆無疑義。

然而，中國獨特的黨國體系及治理經驗，以及在人權及民主等議題與西方產生的差異，也成雙方為互疑的根源。西方懷疑的根源之一，在於中國模式的擴散性，以及對普世價值的抗拒。儘管中國官方駁斥中國輸出發展模式的說法，但隨著中國的全球影響力日增，籠罩在黨國體系的大國，必定動見觀瞻。作為一個負責任的大國，與其用類似的邏輯譴責其他大國的人權紀錄，或是爭取國際話語權，不如在普世價值與內政改革中取得平衡，消除疑慮，重建互信。數年前國際社會曾對中國基層民主寄予厚望。但隨著領導人的變遷，不僅基層民主成為昨日黃花，對基本人權如言論自由等更加強箝制，民間非政府組織的活動空間進一步受到壓縮。因此，中國國內的政治改革，不但是一个大國的責任，更是中國重新在國際社會上取得正當性地位的關鍵。

美國與中國在變動不居的世局中，都面臨很大的內部壓力。中國的勞力紅利早已消失，但廣大的工程師及專業技術人員團隊成為新的發展紅利。然而，當前中國目前最嚴重的課題之一是人口結構失衡，亦即未富先老的問題。美中爭霸，未來競爭的重點是人口的質而非量。美國對高等人才的磁吸效果，以及相對其他工業先進國家較理想的人口結構，使得美國享有相對的優勢。更重要的是，美國

代表了一種生活方式，以及其他國家嚮往的生活環境。然而，美國近年來中產階級的邊緣化，以及川普主政以來美國中心主義的盛行，美國長期以來自豪的多元民主社會，是否正面臨轉折點，值得我們關注。事實上，根據各種民調資料顯示，美國民眾反中情緒並未高漲。中美兩國民間仍有基本的互信基礎。政治人物若為選舉考量，任意操縱十字軍精神，或是偏狹的反西方民族主義，最後必定引火自焚。易言之，美國與中國這兩個大國，各自面臨的內部治理問題都形成了空前的壓力。利用民族主義或民粹思維，以及在國際社會中尋求紓解內部壓力的假想敵國，都無法徹底解決根本問題。作為國際體系中最大最重要的兩個大國，美國與中國必須體認到自身的道德責任，以務實的態度面對問題。

從東亞的格局來看，美中競合使得次區域體系增添更大的不確定性。這種不確定性，使得原本避險的兩手策略更難操作。東亞各國不但對中國有所忌憚，對美國的單邊主義，以及翻手為雲，覆手為雨的政策反覆更難調適。多邊主義若沒有美國的領導，是否能仰賴中國扮演新的角色？各國對此諸多保留。南韓近年提出新北方政策，企望與俄羅斯展開新的關係，並從經濟開發解決朝鮮半島問題。日本今年來展開新一輪的對外援助策略，並對東南亞諸國提出高品質的基礎建設計畫，拓展經濟版圖。由此可見，除了 RCEP 等多邊安排以外，東亞中型國家正尋求在美中格局以外，奠定新的區域格局。這種新的策略仍以主權國家為出發點，但強調更高的自主性，同時強調不加入美國抗中策略。這種新的區域政策安排似可用「加值中國」（China Plus）的政策目標稱之。這種策略目標是因應美國退出多邊機制，同時在中國主導的經濟圈中探索出路，保留與中國合作的空間，並確保國家利益。

台灣面對美中爭霸，東亞轉型的衝擊，挑戰不可謂不高。日韓等東亞中型積極應對經濟與安全的全面衝擊，試圖超越避險的消極思維。主動創造利基比避險更有積極性，但仍須冷靜認識主觀客觀條件的限制，以及可欲與可行政策目標的分野。台灣內部各黨派、對岸的大陸，以及美國三方，對何謂台海現狀都有不同的論述。因此，「維持現狀」更多是內政權力結構的反映，以及執政當局政策合理化的藉口，並不能在詭譎多變的國際與台海情勢中累積互信，解決分歧。在海峽對岸政治體制沒有改變的情況下，兩岸互信實不容易重建。但吾人必須認知，

台灣的民主體制及人權價值雖是我們賴以生存的政治基石，但在大國權力競逐與交易的格局中，並不是唯一的對外政策指導工具。內政的邏輯，並不能完全放大到對外關係的邏輯。歷史證明，大國在權力角逐的過程中，隨著情勢需要，調整對小國的支持或斷然背棄，並不少見。這些政策的調整，主要還是基於權力及國家利益的考量，而不是全然植基於共同的價值體系與制度。台灣主權的強固，在內部治理而言要更加落實法治與人權，但是對外必須更務實面對權力的現實面。海峽對岸則必須認知到承認中華民國的存在，是台灣能以對等方式探討兩岸共存雙贏的前提條件。中華民國作為主權獨立國家的法統非 1949 年之後新造，而是有其延續性。兩岸必須務實面對、處理歷史問題，方能找到最大公約數。兩岸對現狀的描述與認知若脫離了歷史脈絡及務實精神，則將自限於糾結不清的內政邏輯，或是對國際關係一廂情願的錯誤認知。此非兩岸之福。

大國的霸權敵對與小國的抗衡策略： 以美中台三角關係為例^{*}

Hegemonic Rivalry of Big States and the Balancing Strategy of Small
States: Triangular Relations between U.S., China and Taiwan

蔡榮祥^{**}

Jung-Hsiang Tsai

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.08 特刊，頁 11-23。

** 蔡榮祥為國立中正大學政治系教授，專長為國際關係和比較政治。E-mail: poljht@ccu.edu.tw

壹、前言

國際政治中的戰爭常常發生於大國之間的爭霸以及大國對於小國的爭奪。追溯遠古希臘時代可以觀察到這些現象早已存在。首先，古希臘時期的大國雅典因為權力的增長，引起另一個大國斯巴達的恐懼，最終導致兩個大國發生伯羅奔尼撒戰爭（謝德風〔譯〕，修昔底德〔Thucydides 原著〕，2000：19）。大國之間因為權力轉型而發生戰爭的情況可能會有兩種：一、當一個國家的國力突飛猛進時，其相對的改善地位會讓其他國家恐懼，促使這些國家試圖藉由戰爭來反轉這種情勢；二、當一個國家的力量超越敵對國家時，為了維繫其永久利益的目的，會試圖藉由武力來削弱敵對國家的實力（Organski and Kugler, 1981: 13）。換言之，大國力量的改變不僅會威脅到其他國家，同時也會促成其採取先發制人的行動來抑制敵對國家的崛起。權力轉型的理論主張當國家與國家之間的政治、經濟和軍事能力是對等時，較容易出現戰爭；當國家與國家之間的政治、經濟和軍事能力是較不對等時，反而較容易出現和平；侵略國家常常源起於對於強國不滿的團體；而相對較弱的國家，反而比相對較強的國家更可能成為侵略國家（Organski and Kugler, 1981: 19）。因之，具有相同國力的大國之間很容易產生誰是霸權國家以及形成敵對狀態的衝突，最終導致戰爭的發生。其次，小國通常會選擇與大國結盟來對抗威脅她的大國。伯羅奔尼撒戰爭時期，鄰近斯巴達的國家亞哥斯與斯巴達是世仇國家，斯巴達對於亞哥斯所造成的威脅讓其選擇加入雅典來對抗斯巴達，原因是雅典是一個兄弟民主國家，同時她的海軍力量非常強大（謝德風〔譯〕，修昔底德〔Thucydides 原著〕，2000：382、394）。亞哥斯選擇加入雅典的民主同盟來抗衡對其產生威脅的鄰國斯巴達。一個具有侵略性的國家不可避免地會導致潛在的受害國家聯合起來對抗侵略國家的現象（Strauss, 1991: 197）。民主小國亞哥斯之所以扈從於民主大國雅典的主要目的是抗衡斯巴達的威脅。伯羅奔尼撒戰爭時期的另外一個例子是原本保持中立的小國科西拉，在面對近鄰強國科林斯的軍事威脅時，選擇與距離相對較遠的大國雅典結盟，藉此來對抗科林斯的入侵，雅典和科西拉的盟軍在犧牲慘烈的狀況下，抵擋了科林斯

的征服，讓科西拉免於被併吞（謝德風〔譯〕，修昔底德〔Thucydides 原著〕，2000：21-42）。科西拉的例子凸顯小國在面對外在的威脅時，會尋求與大國結盟的方式來保障自身的安全。希臘時代所發生的國際衝突的類型，與美中台三角關係是極為類似的。美中台三角關係牽涉著美中兩大國之間的爭霸以及小國台灣採取何種戰略選擇的問題。首先，中國在改革開放之後快速崛起，運用經濟快速成長的資源來提昇軍事的現代化，讓中國變成亞洲的地區強權，對於美國在亞洲的地位構成威脅和挑戰，形成大國霸權敵對的現象。其次，台灣的安全和未來成為美國和中國之間發生衝突或可能戰爭的因素之一。中國認為台灣是中國的失土，不放棄以武力方式來統一台灣。美國主張台灣問題應該以和平方式解決，當台灣的安全和社會經濟制度面臨外在威脅時，美國會採取適當的行動來回應這樣的威脅。台灣方面所面臨的問題是採取抗衡或是扈從的哪一種策略較能夠保障台灣的生存和安全。本文主要的目的是討論中國和美國之間的競爭和衝突如何影響小國的戰略選擇。主要的研究問題是為何大國之間會出現爭霸的現象以及為何小國對於鄰近的強國威脅採取抗衡的策略，以及為何小國選擇與更強國家的結盟關係來確保自身的安全。以下將分析當代的大國爭霸、小國的抗衡策略以及美中之間的衝突。

貳、當代的大國爭霸

大國爭霸是歷史的常態現象。例如，以二十世紀為例，國際局勢上曾經出現英國和美國之間、美國和蘇聯之間的爭霸。二十世紀初期，最初英國和美國的關係是相對的緊張，後來變得相對地和緩；對於英國來說，雖然美國是英國的敵對國家中最強大的，但是德國和俄羅斯是更鄰近的威脅，同時因為英國在西半球並沒有可以結盟來抗衡美國的國家，甚至英國的領地加拿大都沒有能力來防衛自己，因此英國選擇對於美國採取和解的政策，而非抗衡的策略（Allison, 2017: 196）。英國與美國之間的霸權轉型之所以能夠和平的原因是因為當時美國變成帝國，而英國變得更民主，兩個國家視彼此之間是相類似的，同時認為她們與其他國家是不同的；英國全神貫注地關心德國的統一和經濟發展，對於美國則採取

合作的立場，因為英國認為美國的權力可以轉變成英國的利益，英國和美國相對於其他國家的共同權力比英國和美國之間的相對權力更為重要（Schake, 2017: 2）。相同的民主類型和共同的經濟利益導致英國和美國之間並沒有發生霸權爭奪的戰爭或是彼此相對的和平共存。二次大戰之後，美國和蘇聯的關係處於意識形態、政治體制、經濟制度和軍事競賽的冷戰（cold war）時代。美蘇兩個大國正面對決、相互競爭激烈、危機頻繁出現，但是在相互嚇阻的情況下反而抑制雙方直接開戰，以及美蘇個別優勢的國力等因素使得兩極體系相對地穩定（Waltz, 1964: 882-887）。兩極體系的均衡一直到美國雷根總統（1981-1989）主政時，才逐漸被打破。雷根總統拒絕對於蘇聯採取低盪（*détente*）的外交戰略，認為蘇聯的國力正在衰退當中，他主張採取積極的圍堵策略來牽制蘇聯，讓美國持續保持霸權的優勢或領先（Gaddis, 2005: 351-353）。雷根總統的圍堵策略成功地奏效，導致蘇聯在 1990 年解體，共產世界瓦解，而美國成為世界唯一的超級強權，兩極體系轉變成單極體系。

好景不常，美國獨霸全球的優勢在中國崛起之後受到挑戰。美國和中國的權力差距逐漸的萎縮以及未來很可能美國在亞洲地區將沒有戰略優勢，美國已經不再是自 1945 年以來，亞太地區最強的國家（Mearsheimer, 2010a: 381）。美國一開始對於中國採取交往的政策，讓中國加入世界貿易的體系，希望中國可以轉變成自由的國家，但是最後事與願違，中國反而成為更加威權的經濟和軍事大國，意圖稱霸亞洲和成為世界強國（Campbell and Ratner, 2018）。類似的觀點也指出，首先中國尋求在印太地區稱霸，隨後在全球取得優勢，使得中國成為美國歷史上前所未有的最強競爭對手（Colby and Mitchell, 2020: 119）。中國目前的經濟比冷戰時期的蘇聯更具優勢、外交上更靈活以及意識形態上更彈性（Campbell and Sullivan, 2019: 98）。在 2014 年，中國的 GDP 已經超過美國 GDP 的 60%，甚至在購買力指標（*purchasing power parity*）方面，中國甚至超過美國 25%（Campbell and Sullivan, 2019: 99）。2016 年美國共和黨川普總統上台之後，改變過去以交往為主的對中政策，轉而以抗衡為軸的戰略行動。例如，2019 年 6 月 1 號美國國防部所發布的印太戰略報告中指出，中國是一個修正主義的國家，短期內中國會尋求成為印太地區的霸權（*Indo-Pacific regional hegemony*），最終目標是成為

全球霸權 (Department of Defense, 2019)。目前美國和中國之間在幾個面向上產生嚴重的衝突。首先，軍事衝突方面。2018年9月30號，美國海軍驅逐艦迪凱特號 (USS Decatur) 在南中國海以行使自由航行權 (Freedom of Navigation) 進入中國宣稱擁有主權的南薰礁和赤瓜礁 12 海里之內的海域，中國的驅逐艦蘭州號以 45 碼 (41.1 公尺) 的近距離方式逼使美國軍艦迪凱特號轉向，最後迪凱特號改變航向，以避免兩艦相撞 (風傳媒, 2018)。中國的強制性外交作為已經讓南海地區成為美國和中國可能發生戰爭的海上火藥庫。¹ 其次，貿易衝突方面。美國對於中國發動貿易戰的意涵是美國和中國正在競爭全球領導地位、兩國之間的競爭越來越趨向零和遊戲，以及貿易與國家安全和政治價值更直接緊密的連結在一起 (Economy, 2019)。再者，意識形態方面的衝突。美國信奉民主價值，是既存國際秩序的捍衛者，而中國深信威權資本主義，是國際秩序的修正主義者，認為自由理念的增進是對其正當性和權力的威脅 (Brands, 2018: 62)。國際政治學者 Allison (2017) 認為中國和美國之間的爭霸最後會落入修昔底德的陷阱，中國和美國會發生與希臘和斯巴達之間的伯羅奔尼撒戰爭一樣的下場。然而，因為中美之間的戰爭尚未發生，我們很難比附援引希臘時代的戰爭結果與目前的情況所可能發生的結果是相同的。兩者之間最大的共通之處是大國之間會因為權力的競逐和霸權爭奪而出現嚴重的衝突，上演所謂的大國政治的悲劇 (Mearsheimer, 2010b)。當美國和中國出現多面向的衝突關係時，除了兩大國家自身的戰略利益之外，其他的國家，特別是小國會面臨接受哪一個國家的保護或是與哪個國家結盟來對抗威脅國家的難題。以美中台三角關係的結構來看，台灣面臨著與美國結盟抗衡中國或是選擇扈從於中國的戰略兩難困境。

參、小國的抗衡策略

當國家面臨最大的外在威脅時，通常會選擇與其他國家結盟來抵抗威脅國家

1 研究兩極對立體系的國際關係學者指出中美之間較可能發生有限戰爭的地區是東亞的海上地區，而不可能發生大型戰爭或核子戰爭的原因是兩個國家的戰略地理位置中有海洋的相隔。相關的討論請參閱 Tunsjø (2018: 18-19)。

的抗衡 (balancing) 策略，而不是採取與威脅國家結盟的扈從策略 (bandwagoning) (Walt, 1987: 5)。威脅平衡理論認為被威脅的國家如果採取扈從策略是危險的，因為執行扈從策略的結果反而會增加威脅國家的資源以及扈從國家將自己的命運寄託於威脅國家的自我克制；國際政治上，一個國家的認知是不值得信賴的，國家的意向也常常改變，因此選擇對於潛在威脅國家採取抗衡策略，會比希望一個威脅國家將會具有善意的傾向來得更安全 (Walt, 1987: 29)。例如，波羅的海三小國愛沙尼亞、拉脫維亞和立陶宛在二次大戰後，曾經被蘇聯併吞，蘇聯解體之後，三小國獨立成為民主國家，並於 2004 年加入歐盟 (European Union) 和北大西洋公約組織 (NATO)。波羅的海三小國之所以對俄羅斯堅決採取抗衡策略的主要原因是因為俄羅斯在三小國的東邊鄰國白俄羅斯部署核子武器以及在波羅的海三小國的西邊俄羅斯國土的加里寧格勒地區增加軍備對於波羅的海三小國構成嚴重的安全威脅或是所謂的東西夾擊，同時俄羅斯出兵喬治亞和烏克蘭的事件讓波羅的海三小國與北大西洋公約組織進行軍事演習以茲因應俄羅斯的威脅 (Lamoreaux, 2014: 572)。波羅的海三小國之所以選擇與西方結盟，來抗衡近鄰強敵俄羅斯是因為二次戰後對於蘇聯扈從的慘痛經驗以及俄羅斯虎視眈眈的強勢作為讓波羅的海三小國只好選擇投入西方陣營來保護自身的安全。

台灣與波羅的海三小國所面臨的難題可以說是如出一轍。中國是美國在亞洲以及對於台灣的最大軍事威脅。目前中國的軍事實力，已經讓美國在印太地區不再享有軍事優勢，中國目前擁有 1,500 枚短程彈道飛彈、450 枚中程彈道飛彈、160 枚中長程彈道飛彈以及數百枚陸射巡弋飛彈其攻擊範圍可以涵蓋第一島鏈的日本、南韓、台灣、菲律賓和新加坡，甚至可以遠至第二島鏈的關島 (Townshend, Thomas-Noone, and Steward, 2019)。美國在川普總統主政以來彈性地執行一個中國政策，對於中國採取對抗的途徑，強化和提昇台灣和美國的關係，以茲因應強勢中國的威脅 (Chen, 2019)。美國和台灣軍事合作的提昇可以從美國對台軍售的項目和金額看出端倪。2019 年 7 月 9 號，美國國務院批准 22 億美金的台灣軍購案，其中包含 108 台 M1A2 的戰車和 250 枚刺針防空飛彈與相關設備 (Reuter, 2019)。2019 年 8 月 20 號美國川普總統正式批准出售台灣 66 架 F-16/V 型戰機之 80 億美金的軍事採購案，這也是台灣自 1992 年以來最大的軍機採購案。美

國與台灣雖然沒有正式的外交關係，但是根據美國的國內法台灣關係法的規定，美國必須提供台灣防衛性的武器，以抵抗危及台灣人民安全或社會經濟制度的武力威脅（台灣關係法第二條）。台灣強化與美國的非正式聯盟的關係來抗衡中國的威脅會產生特定的戰略利益。首先，台灣提昇防衛能力，可以增加美國需要來馳援台灣的戰事時間。當中國武力攻打台灣時，台灣必須先能夠自行抵擋一些時日，讓美國或日本等其他盟國可以有時間調動部隊來協防台灣。如果台灣的軍事力量太脆弱，讓中國在很短的時間內可以攻占台灣，則強大的美軍或其他國家的援軍就無英雄用武之地。其次，當台灣防衛能力提昇之後，雖然與中國的軍事平衡差距甚大，但是防衛與攻擊的實力配比上，台灣還是有機會可以固守，抵擋中國的入侵。再者，台灣的軍事實力可以保護台灣民主的自主運作，任何改變台灣現狀的政治安排，都必須經由台灣人民的同意。台灣人民在國防安全的保護下，可以免於恐懼地做出對於自己的最佳決定，而不是只存在著一種選項，不能進行選擇。最後，台灣因為提昇防衛能力之後，才能讓台灣的盟國認為台灣發生戰爭時值得被軍事援助，如果台灣對自己都沒有防衛的決心，無法有充分的理由說服台灣的盟國需要為台灣涉入台海戰爭，犧牲自己的士兵來保護台灣。然而，選擇抗衡策略一定會產生利弊得失。特別是中國對於台灣的文攻武嚇、外交施壓、經濟制裁將會持續不斷。如果選擇對中國扈從的話，會讓台灣和中國的關係改善，但是台灣的自主性可能因為中國的控制或反對而限縮。甚至在經濟合作的情況下，中國會進一步要求政治協商，讓台灣面臨需要與中國盡速談判統一的壓力。中華民國（台灣）是不是可以維繫國家體制以及繼續運作民主政治，或是必須為了統一必須選擇修改民主體制或國家軍隊，將成為選擇扈從於中國的外交政策所無法迴避的難題。

理論層次和實際運作上，台灣對於中國可能採取抗衡或扈從的兩種策略。抗衡策略是小國藉著增強本身的實力或是透過聯盟運用外力來抗拒大國要求小國居服的壓力；扈從策略是指小國單方面限制本身的行為以避免和大國的核心利益相衝突，從而保持和大國之間的和緩關係（吳玉山，1997: 18-19）。馬英九總統時期所採取的是扈從策略，其正面的效果是降低兩岸之間的緊張、減少抗衡成本，其負面的效果是統一壓力的增加以及台灣為了兩岸關係的和緩必須要對中國讓

步。蔡英文總統時期所採取的是抗衡戰略，其正面的效果是增加台灣的決策自主性、深化聯盟國家的關係，其負面的效果是台灣的外交空間減縮、與中國的緊張態勢升高。採取抗衡戰略主要的原因是台灣認為中國是威脅，認為只有與其他大國結盟或合作才能對抗那樣的威脅。從安全的角度來看，強化與美國的非正式聯盟關係，較能夠抑制中國對台的武力統一威脅。當選擇過度扈從於中國時，會造成美國是否要繼續提供台灣防衛性武器的疑慮。台灣與中國緊密合作時，可能使得台灣與美國的關係疏離，同時中國對於台灣的友好政策會讓中國認為台灣應該接受中國統一的條件，甚至不需要跟美國購買武器或是美國和台灣維繫合作的關係。² 目前台灣對於中國的抗衡策略並不是硬抗衡，而是軟抗衡。硬抗衡是指全面性的軍事對抗。軟抗衡是指透過非軍事的工具來拖延、阻止或破壞大國單邊主義的威脅（Pape, 2005）。執行軟抗衡策略的目標在於拒絕中國對於台灣所提出的一國兩制方案，同時與美國結盟來防止中國的武力併吞。目前中國是採取雙重的強勢策略，以戰鬥嚇阻來防止台灣獨立、以奪取台灣邦交國來進行外交壓迫。中國對於台灣的強勢作為以及美國對於台灣的友善態度會形成強烈的對比，反而會讓台灣選擇與中國保持一定的距離，對於中國採取更為警覺的態度。台灣自1992年以來實行民主政治，各政黨在公平的選舉制度下競爭政治職位，目前也歷經了三次的政黨輪替。所謂的維持現狀，除了主權狀態之外，還有民主制度的保障。台灣主要政黨民進黨和國民黨的兩岸政策大相逕庭，但是對於民主制度的堅持是兩黨最重要的共識。中國的一國兩制方案最大的矛盾在於極權體制和民主體制的不相容性。只有維繫現狀，才能確保台灣民主體制的持續運作，這也是大多數台灣的民眾選擇維持現狀的主要原因。

當中國積極尋求在亞洲稱霸時，台灣在太平洋第一島鏈所扮演的戰略地位舉足輕重。台灣與美國的軍事合作以及台灣與日本的密切交流可以嚇阻中國武力犯台的威脅。另外，美國負責亞洲防務的第七艦隊軍艦和飛機常常巡弋通過台灣海峽，不僅展現美國強大的軍事實力，同時也可以確保台灣的安全。台灣和美國除

2 當美國出售台灣武器時，中國常常以干涉中國內政為由來抨擊美國對台軍售。當台灣與中國的關係相對和緩的時候，中國或是國內部分的人士就會提出對於軍售正當性的質疑。

了軍事的合作之外，兩個國家都屬於民主國家的陣營。台灣實行民主的制度和深化民主的價值可以讓美國主要政黨認同台灣的自主性選擇。最近美國國會以壓倒性的多數通過一連串的友台法案和決議，可以說明民主同盟的凝聚和鞏固。2018年12月31日，美國通過亞洲再保證倡議法，支持台灣和美國在經濟、政治和安全發展緊密的關係；在符合台灣關係法、三個美中公報以及雷根總統1982年的六項保證的條件下，忠實執行美國對於台灣既有的承諾；抵制任何改變現狀的企圖以及支持海峽兩岸都可以接受的和平決議；定期軍售台灣，以應付中華人民共和國現在和未來對於台灣的威脅；支持台灣發展和整合不對稱能力的武器；美國總統應該鼓勵美國高層官員訪問台灣，以符合台灣旅行法（亞洲再保證倡議法第209條）。2019年5月美國眾議院通過台灣保證法，這部法案規定美國國務院必須重新檢視有關美國和台灣關係的指導原則以及將這些原則重新提到相關的行政部門和機構，同時美國國務院應該向國會報告檢視的結果以及台灣旅行法的執行狀況；法案中提到台灣是美國在亞太地區戰略的重要部分以及極力主張美國應定期軍事台灣以增加台灣的自我防衛能力。台灣保證法預期未來在參議院也會通過。這些法律可以說是1979年所通過的台灣關係法（Taiwan Relations Act）的後續執行法。台灣與美國緊密的結盟關係可以有效嚇阻中國對於台灣武力統一的企圖。2019年8月20日，美國川普總統正式批准出售台灣66架F16/V型戰機，對於台灣的空防能力是一大助力，同時也凸顯美國和台灣緊密的軍事合作關係。

中國對於台灣的威脅不減反增，不僅近年來以多架次的軍機繞台進行挑釁行動，更於2019年3月31日派遣兩架殲11戰機越過海峽中線，破壞雙方不越過海峽中線的默契（游凱翔，2019）。中國對台武力威脅增加的原因是中國認為台灣不願意進入中國所設定的統一軌道，同時認為台灣目前的政府正往獨立的道路上邁進。然而，這樣的強制性手段反而造成意想不到的後果，促成台灣與美國或日本強化合作關係來對抗中國的威脅。當中國作為大國不願意承認台灣作為小國（中華民國）的自主性時，台灣選擇以抗衡手段來對抗中國以及尋求與美國大國結盟的行為變成邏輯上的必然，而不是非理性的行動。³

3 有關大小國不對稱關係的理論探討，請參閱 Womack (2016)。

肆、結論

近年來美中台三角關係產生了結構性的變化。美國和中國從原本的交往關係，變成對抗的模式。主要的原因是中國的崛起和強大，構成對於美國霸權地位及亞洲影響的嚴重挑戰。美國川普總統選擇積極協助較弱的國家台灣，來抗衡較強的威脅國家中國的策略，完全符合國際政治權力平衡的假定。因為只有協助較弱的國家的抗衡策略才能抑制威脅國家的野心，同時美國才能取信於其他的亞洲盟國，認為美國會信守其安全承諾。台灣和美國的民主同盟關係可以增強台灣的防衛能力，同時可以保障台灣的民主制度持續運作，維繫自主的地位。

小國的外交空間有限，無法讓其在大國之間可以左右逢源，兩面討好。從希臘時代的小國亞哥斯、科西拉、波羅的海三小國到台灣的經驗，我們可以發現小國會選擇與較強的國家或組織進行結盟以抗衡威脅國家。最重要的原因是小國不願意受到威脅國家的宰制，寧可選擇與更強的國家結盟來抵抗威脅國家。小國首要的目標是存活，在能夠存活的情況下，小國會尋求一定的自主性，確保國家的正常運作。當然，威脅國家不會放棄對於小國的嚇阻和進逼，但是在小國與更強國家結盟之後，威脅國家較不敢對於小國輕舉妄動，因為這樣會造成螳螂捕蟬，黃雀在後的嚴重後果。當威脅大國考慮以武力併吞小國時，必須衡量自身可能需要付出的高昂成本。美國對於台灣安全和民主的支持以及台灣本身具有對抗強權威脅的堅定決心，是維繫美中台三角關係均衡態勢的重要基石。

參考文獻

- Allison, Graham (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston and New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Brands, Hal (2018). "Democracy vs Authoritarianism: How Ideology Shapes Great-Power Conflict." *Survival*, Vol. 60, No. 5: 61-114.
- Campbell, Kurt M. and Ely Ratner (2018). "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2: 60-70.
- Campbell, Kurt M. and Jake Sullivan (2019). "Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China." *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5: 96-110.
- Chen, Dean P. (2019). "The Trump Administration's One-China Policy: Tilting toward Taiwan in an Era of U.S.-PRC Rivalry?" *Asian Politics & Policy*, Vol. 11, No. 2: 250-278.
- Colby, Elbridge and A. Wess Mitchell (2020). "The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy." *Foreign Affairs*, Vol. 99, No.1: 118-130
- Department of Defense (2019). "Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region." June 18. https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF (accessed: August 20, 2019).
- Economy, Elizabeth (2019). "Trade: Parade of Broken Promises." *Democracy: A Journal of Ideas*, <https://democracyjournal.org/magazine/52/trade-parade-of-broken-promises/> (accessed: August 20, 2019).
- Gaddis, John Lewis (2005). *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- Lamoreaux, Jeremy W. (2018). "Acting Small in A Large State's World: Russia and the

- Baltic States.” *European Security*, Vol. 23, No. 4: 565-582.
- Mearsheimer, John J. (2010a). The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4: 381-396.
- Mearsheimer, John J. (2010b). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.
- Organski, A F.K. and Jacek, Kugler (1981). *The War Ledger*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Pape, Robert A. (2005). “Soft-balancing against the United States.” *International Security*, Vol. 30, No. 1: 7-45.
- Reuter (2019). “U.S. State Department Approves Possible \$2.2 Billion Arms Sale to Taiwan.” <https://www.reuters.com/article/us-usa-taiwan/u-s-state-department-approves-possible-2-2-billion-arms-sale-to-taiwan-idUSKCN1U32HT> (accessed: August 20, 2019).
- Schake, Kori (2017). *Safe Passage: The Transition from British to American Hegemony*. Cambridge: Harvard University Press.
- Strauss, Barry S. (1991). “Of Balances, Bandwagons and Ancient Greeks.” In Richard Ned Lebow and Barry S. Strauss (eds.), *Hegemonic Rivalry: From Thucydides to the Nuclear Age* (pp. 189-210). Boulder: Westview Press.
- Townshend, Ashley, Brendan Thomas-Noone, and Matilda Steward (2019). *Averting Crisis: American Strategy, Military Spending and Collective Defence in the Indo-Pacific*. Sydney: The United States Studies Centre, University of Sydney, Australia.
- Tunnsjø, Øystein (2018). *The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostructural Realism*. New York: Columbia University Press.
- Walt, Stephen (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth (1964). “The Stability of a Bipolar World.” *Daedalus*, Vol. 93, No. 3: 881-909.

Womack, Brantly (2016). *Asymmetry and International Relations*. New York: Cambridge University Press.

吳玉山（1997）。《抗衡或扈從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看台灣與大陸間的關係》。台北：正中書局。

風傳媒（2018）。〈中美軍艦南海險撞船！蘭州號逼美軍驅逐艦轉向，美退役艦長：這非常危險〉，《風傳媒》。<https://www.storm.mg/article/522892>。2019/08/20。

游凱翔（2019）。〈共軍兩架殲 11 越過台海中線，空軍緊急升空攔截〉，《中央通訊社》，3 月 31 日。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201903315002.aspx>。2020/01/23。

謝德風（譯），Thucydides（原著）（2000）。《伯羅奔尼撒戰爭史》。台北：台灣商務印書館。

《台灣關係法》下的美台互動： 以軍售／購及其影響為例^①*

The Bilateral Interaction between the U.S. and Taiwan under the
Taiwan Relations Act. (Public Law 96-8): In Light of US Arms Sales and
Taiwan's Military Procurement

譚偉恩 **

Wayne Tan

① 美台互動的面向很多，軍備上的交易只是其中一個面向，也是本文主要的討論範疇。鑑於軍備交易必然是雙方行為，因此單以「軍售」或「軍購」來表達皆非周延，故本文以「軍售／購」的書寫方式呈現。惟特定段落中，若討論的主體是台灣時，會適度修正為「軍購／售」，合先敘明。

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.08 特刊，頁 25-40。

** 譚偉恩為國立中興大學國際政治研究所副教授。

壹、前言

國與國的關係在很多時候並非是單純的兩國間互動，而是可能受到第三方行為的影響（Tatu, 1970; Brwon, 1976: 3-24; Bercovitch, 1985: 736-752; Woo, 2003: 33-63）。而一旦涉及到第三方，兩國間關係的現況分析與趨勢預測就會變得遠比雙邊關係複雜和困難，這也是為何有些國關研究者認為，兩極體系相較於多極體系是穩定的且對國家行為的預判較不易出錯（Waltz, 1979: 135）。毋寧，行為者間的互動關係一旦涉及第三方（或更多數目的行為者參與其中），就會增加釐清因果關係的難度。

美國與台灣的互動，尤其是 1979 年 1 月 1 日華府正式與台北當局斷交並轉而和北京當局建交後的互動，是不是一種無法不受第三方影響的雙邊關係呢？這個問題既是本文的核心關切，也是許多兩岸關係或台美中三邊關係研究者們的始終顧念。然而，對此研究問題之探索及釐清將被本文限縮在時間範圍特定且僅聚焦於軍售／購的議題。所以如此，理由有三；首先，台美中三方自 1979 年 1 月 1 日起對於兩岸關係的「法律上」（de jure）定性是有交集的，¹即台海兩岸陷入國家分裂，²台北當局與北京當局在競爭一個國家合法政府之代表權，³美國雖然自這一天起和北京當局建立國際公法上的正式邦交，承認它是合法代表中國的政府，但並沒有放棄與台北當局轄下的台灣及其周邊特定島嶼維持一定程度之互動，甚至沒有認為台北當局是一個非法政府。⁴其次，當一個國家的領域內出現

1 但其中一方（至少）實踐上可能不言明此種法律上的交集或甚至會加以否認（譚偉恩，2019）。

2 例如《中華民國憲法增修條文》中序言的第一句，「為因應國家統一前之需要」。而北京當局官方的《中華人民共和國憲法》在序言中指出：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。」

3 例如《中美建交公報》(*Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China*) 中第二點的前段，“The United States of America recognizes the Government of the People's Republic of China as the sole legal Government of China.”（筆者自譯：美國承認「中國的人民共和國政府」是『中國』的唯一合法政府）。

4 1979 年 1 月 1 日美國與在台灣的「中國的共和國」（the Republic of China）政府斷交後，旋

兩個政府，且同時都能夠和同一個第三國維持頻繁的互動時，這「兩府一國」的三角關係具有異於純粹三個個別享有完整無主權爭議的「三國」三角關係；進一步說，學理上已發展相當成熟的戰略三角理論未必能周延或有效地解釋台美中三邊關係。⁵ 第三，不少人主觀認為台灣與美國的軍購／售問題必然是受到北京當局這個第三方的影響，但這樣的影響究竟是否真的存在？如果確實存在，影響力又有多大呢？這兩個問題似乎鮮少獲得釐清與重視。

基於上述的研究背景和所列出的三項理由，本文希望從《台灣關係法》（Taiwan Relations Act, TRA）生效後的台美軍購／售互動來觀察北京當局這個第三方所可能發揮的影響力。內容安排上先於第貳部分梳理出伴隨 TRA 而生的制度性效果，接著於第參部分回顧一些重要文獻。第肆部分開展美台雙邊關係的論述及分析所涉及到的兩岸問題。最後一部分的結論指出，TRA 架構下的美台互動其實對台灣並不見得有利，也同時不利兩岸關係的穩定或獲得和平解決之機會。

貳、TRA 的制度性效果

1949 年 10 月 1 日，「中華人民共和國」中央人民政府成立。⁶ 這一天，是

即終止美國政府與台灣統治當局（the governing authorities on Taiwan）的政府間關係，但同時也以國內立法的方式來維持所謂的「美台」互動（法律上是指雙方「人民間」的商業、文化與其它關係的互動）。由此可知，1979 年 1 月 1 日以後的美國和台灣關係在該國國內法上是有本可依的。換句話說，美國雖然認為在國際公法的概念與慣例下，台灣的統治當局（以下簡稱「台北當局」）喪失合法代表「中國」的唯一合法政府權利，但並不是一個非法的政府。以上說明請讀者對照《台灣關係法》的前言及第 2 段 (a) 的內容，網址：<https://uscode.house.gov/statutes/pl/96/8.pdf>。

- 5 舉例來說，國內學者吳玉山教授認為，冷戰後俄羅斯和周邊其它前蘇聯共和國的關係與中國大陸和台灣的关系相似，即國力相差懸殊且有一方的主權受到侵犯（吳玉山，1997：162-163）。然而，就現行的法律規範來看，中國大陸與台灣這兩個地理上的區域彼此間不是「國與國的關係」，而是「政府與政府的關係」。所以，精確且嚴格地來說，台灣受到的侵犯不是國家主權，而是台北當局的「政權」合法性與存續性。然而，兩岸人民在不同政府刻意的認知建構下會對於彼此的關係產生多樣理解，導致出現國家認同的爭議。可參考：Zhong (2016: 336-352)。
- 6 本文係將「中華人民共和國」譯為「中國的人民共和國」（the People's Republic of China, PRC）。依 PRC 的官方網站，10 月 1 日這天是「開國大典」，因為 PRC 誕生，「中國」

脫離帝制後的「中國」（China）在法律上正式分裂的開始，因為同一個時間在台灣有另一個以蔣介石為主要領導核心的政權—國民黨政府—以「中國的共和國」（the Republic of China, ROC）為名在國際社會上代表「中國」，而且當時這個蔣氏政權的確實際上在聯合國代表中國出席各項會議，也同時獲得許多主權國家的正式外交上承認，美國也在其中。

美台之間的官方互動在 1949 年 10 月 1 日之後，有兩個重要的轉折。一個是 1954 年 9 月，毛澤東主政下的北京當局以軍事行動引爆第一次台海危機，挑戰美國對亞洲盟邦的防衛承諾。從北京當局的角度來看，即使美台間只是防禦性的聯盟關係，仍然威脅到毛澤東主觀上期待的「解放台灣，統一中國」這項目標。諷刺的是，第一次台海危機對當時金門構成的武力威脅與衝擊導致華府下定決心與蔣介石主政下的台北當局於同年 12 月簽訂《美國與「中國的共和國」間共同防禦條約》（Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China，以下簡稱《共同防禦條約》）。美國國會於 1955 年 2 月 9 日正式通過《共同防禦條約》，此後一直到 1980 年 1 月 1 日，美台雙方在《共同防禦條約》的架構下維持了緊密的互動關係，包括軍事上的多種合作。為什麼《共同防禦條約》的效期只到 1980 年呢？因為美國決定從 1979 年 1 月 1 日之後不與台北當局維持正式的政府間關係，同時改與北京當局建立正式的政府間關係，也就是外交上正式承認北京當局才是合法代表「中國」的政府。在這個重大的外交關係變動下，美國國務院正式通知台北當局《共同防禦條約》的效力於 1980 年 1 月 1 日終止。

政府間外交關係中斷和《共同防禦條約》終止後的台美雙邊關係並沒有歸零，反而因為華府轉向與北京建交而變成複雜的三角關係，此種三角關係的浮現涉及第二個重要的轉折就是美國國會通過 TRA。事實上，TRA 雖然是華府與台北當局正式外交關係斷絕後的產物，但若美國在公開場合上稱台灣為一個國家也

的歷史進入嶄新的一頁。本文認為，這樣的官方文宣是北京當局未嚴謹分清楚政府與國家的差異，所以才會在文宣中表示 10 月 1 日既是人民「政府」成立的日子，也是開「國」大典。請參見：〈新中國檔案：1949 年：開國大典〉，網址：http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2009-08/03/content_1383001.htm。

並不算嚴重的政策失當，因為根據 TRA 的第 4 條 (b) 項 1 款，「當美國法律中提及外國、外國政府或類似實體、或與之有關時，這些字樣應包括台灣在內，而且這些法律應對台灣適用」。具體例證如：2012 年，美國國土安全部部長 Janet Napolitano 在國務卿 Hillary Clinton 主持的全球旅行暨觀光會議 (Global Travel and Tourism Conference) 上，正式宣布台灣為美國免簽證計畫 (Visa Waiver Program) 的第 37 個參與「國」 (VOA News, 2012)。2018 年，國務卿 Michael Pompeo 豁免包括台灣在內的 8 個國家，准許它們可暫時性的向伊朗購買原油 (Morgan, 2018)。2019 年，國防部的《印太戰略報告》 (Indo-Pacific Strategy Report) 更是直接在書面上以「國家」指稱台灣 (其它國家包括蒙古、紐西蘭、新加坡) (DOD, 2019)。顯然，在 TRA 這項國內法的基礎上，美國實際上是將台灣視為一般國家對待，儘管 1979 年之後華府沒有在任何正式的外交場合中承認「中國的共和國」或台北當局為「中國」的合法代表。

根據 Shirley Kan (2019) 的說法，以「國家」稱呼台灣並非代表美國外交立場上的任何改變，但在一般語言通念中是用來承認 (recognition) 美國與一個民主國家具有官方聯繫 (official ties) 的事實。誠如 2019 年 7 月美國國防部正式通知國會要對台灣進行軍售，是一個美國政府向另一政府的「對外軍事銷售」 (foreign military sales)。從美國國會的立場來看，TRA 關注的是兩岸能否以和平的方式解決台灣的歸屬，但並沒有預設任何結果。⁷ 事實上，TRA 甚至對於「一個中國」隻字未提，反映出美國國會在台灣地位究竟如何是採取一個模糊立場。根據 TRA 第 2 條 (b) 項 3 款，美國之所以決定和「中國的人民共和國」建立外交關係，是預期台灣的前途將以和平方式獲得解決。因此，如果台灣能以和平或無軍事衝突的方式獨立，美國並不反對 (雖然美國官方一直強調「不支持」台灣獨)。Lester Wolff 是 1979 年提出 TRA 草案的其中一名眾議員，當時他是眾議院外交事務次委員會亞太議題的主席，負責立法。他本人表示，制訂 TRA 當時國會

7 這是對於 TRA 字面上的理解，但若進一步思考，長期出售台灣軍事武器 (無論是攻擊性或防禦性) 的美國在主觀心態上只有兩種可能。一是認為提供武器給台灣便可以維持台海兩邊的軍事平衡，達到抑制武裝衝突發生的結果；二是雖然希望台灣歸屬的問題獲得和平解決，但過程中期待兩岸存在一定程度的武裝衝突風險。

並未試圖要確定台灣問題的走向；相反地，國會有意在條文內容上維持某程度的模糊（ambiguity），以便能夠在未來應對各種台灣局勢的挑戰（Wolff, Holstine, and Brady III, 2004）。另外，根據 Kan 面訪 Wolff 的談話記錄，國會對於 TRA 的解釋具有關鍵地位，因為條文本身是模糊的（Kan, 2019）。而國會的立場是希望維繫台灣的完整（integrity）與人民能夠自治（事實上的獨立於北京當局的統轄）。

清楚可見，無論何黨，美國官方對於美台關係的共識就是 TRA 中的各項制度性規範，而這些規範因為存在一定的模糊性，使得華府與台北雙方可以存在各種合作之可能，不因斷交而受影響。⁸ 然而，也正是因為 TRA，美國不會給予台北當局國際法上的「政府承認」，認定其為合法代表「中國」的政權。不過，從前述 Kan 和 Wolff 的觀點可知，⁹ 若台灣能透過和平的過程取得獨立地位，以一個國際法上的新國家身分存在時，美台雙方建立邦交的可能性是存在的。

參、文獻回顧：TRA 下的軍售 / 購及第三方影響

在世界各國中唯一不畏懼北京官方壓力，能夠持續堅定對台進行軍備銷售的國家僅有美國。1979 年 1 月 1 日當華府決定與北京當局轄下的「中國的人民共和國」建交時，旋即也決定終止《共同防禦條約》。¹⁰ 不過，在對台關係上美國有特別的顧慮，遂於同年 3 月通過 TRA，強調美國官方會對台提供軍備，主要的法律依循與政治上考量顯現於 TRA 第 2 條，「西太平洋地區的和平及安定符合美國的政治、安全及經濟利益，而且是國際關切之事務；任何企圖以非和平方式

8 但實際上這個可能性有多大或會不會發生係由美國決定。

9 而她 / 他兩人的觀點也幾乎和華府對北京當局所提出之「六項保證」(Six Assurances) 相吻合。此六項保證的內容是：(1) 美國不贊成對台軍售是一設有明確限期的政策；(2) 美國不尋求在台灣與「中國的人民共和國」之間作調停；(3) 美國不會施加壓力要求台灣與「中國的人民共和國」談判；(4) 美國不會改變長期以來有關台灣主權議題之立場；(5) 美國不打算對 TRA 進行修改；(6) 《八一七公報》的內容並不表示美國對台軍售之前會詢問或諮商北京。

10 本條約的內容可見於：https://avalon.law.yale.edu/20th_century/chin001.asp；特別值得注意的是，在本條約第 6 條的內容中，中國的共和國（the Republic of China）是與台灣（Taiwan）及澎湖列島（Pescadores）分開表述的。

來決定台灣前途的舉措，將被視為對西太平洋地區和平及安定之威脅，受到美國嚴正關切」。由此可知，美國雖然與北京當局建立正式的邦交關係，但不贊成北京以使用武力的方式解決與台北當局的競爭關係。為了確保兩岸雙方不致發生軍事衝突，TRA 作為美國外交政策上的一種法源，讓華府可以提供「防禦性」武器（TRA 第 2 條 b 項 5 款）給台灣，同時美國總統和國會將依據台灣防衛上的需要進行判斷，依照法定程序決定提供何類型的防衛物資給台灣（TRA 第 3 條 b 項）。¹¹

由上述說明可知，欲瞭解美國對台灣的軍售問題，文獻上有必要對美國的國內法進行一些涉獵。在 1979 年以前，美國在二戰後第一個有關軍備出售的立法是 1976 年的《軍備出口管制法》（The Arms Export Control Act, AECA）。¹² 根據這個法律，美國總統有權決定防禦性武器和相關服務的進口與出口，同時也可決定要將相關的軍事科技售予哪些國家。不過，當總統在決定這些軍備貿易時必須依法備齊相關的文件。依據 AECA，美國國務院訂有《國際軍備轉移條例》（International Traffic in Arms Regulations, ITAR），承諾協助盟邦與夥伴國落實自身合法之國防需求，並提升軍事能力以配合美國因應安全上的挑戰。國務院還另設立政軍事務局（Bureau of Political - Military Affairs），監督政府間官方性質的軍備轉移，包括由美國輸出之防禦性裝備及科技之商業出口許可，並在前述 AECA 的規範下調和美國的傳統軍備轉移政策和 1961 年的《外援法案》（Foreign Assistance Act），避免國內相關部門間發生義務衝突或是有牴觸國際協定之疑慮。ITAR 是執行 AECA 的具體規範，於 1976 年和 AECA 同步生效，可謂冷戰期間美國出口軍備之核心機制，任何美國提供給外國（或特定政府）的軍備或是自

11 相關的 TRA 條文內容可見於：<https://www.ait.org.tw/zhtw/our-relationship-zh/policy-history-zh/key-u-s-foreign-policy-documents-region-zh/taiwan-relations-act-zh/>；此外，美國官方在 2019 年 9 月一份解密的文件中表示，前總統 Ronald Reagan 於 1982 年 8 月 17 日曾寫下備忘錄，說明他已同意與北京當局共同發佈關於對台軍售政策的聯合公報，而在簽署公報前的談判過程中，華府與北京皆理解任何對台軍售的減少須視兩岸和平的狀況，以及中國是否持續以尋求和平的方式解決台灣議題。Reagan 總統在內容中數次強調，北京當局對和平解決台海兩岸分歧之承諾是美國減少對台軍售的前提；同時，美國提供給台灣的軍備性能及數量將完全依據北京對台灣的威脅而定。詳見：<https://www.ait.org.tw/wp-content/uploads/sites/269/08171982-Reagan-Memo-DECLASSIFIED.pdf>。

12 全文可見：<https://legcounsel.house.gov/Comps/Arms%20Export%20Control%20Act.pdf>。

外國（或特定政府）所引進之軍備，一律明列於「軍品管制清單」（Munitions List）。清楚可見，軍事設備的轉移在美國完全必須於法有據和依法執行，雖然總統被賦予決策權，也仍是在法律的制度下去行使，而非可恣意主觀判定。除此之外，美國國會還於 1979 年通過《出口管制法》（Export Administration Act, EAA），授與總統在三種情況下可對任何貨品之出口進行限制：國家安全、外交考量、短期供需。¹³ 不過，EAA 已在 2001 年 8 月 21 日失效，所以美國目前軍民兩用型設備或相關技術的出口係由總統依據《因應國際緊急情勢的經濟權力法案》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）來處理。¹⁴ 根據 Trump 繼任美國總統後的實踐情況來看，美國顯然是將恐怖組織、流氓國家、大規模毀滅性武器的可能持有國列為應禁止或設法避免美國軍事設備與科技銷售的對象，Trump 政府甚至積極地呼籲國會應授權給總統更多控管軍備轉移的權限，以有效維護美國的國家安全和經濟利益（Hillman, 2019）。

由以上關於美國國內法的文獻回顧可知，台灣並不是美國唯一軍售的對象，同時 1979 年的 TRA 只是美國對外軍售政策的一部分，因此必須在符合 AECA 的法規架構下去執行。儘管美國因為是總統制國家，所以總統在軍售議題上有很大的決策權限，但什麼樣的軍備或相關科技可以從美國移轉給台灣，基本上係由美國國會立法來決定「範圍」，總統只能在這個範圍中去決定數量與品項。因此，美國對外軍售的問題應該如此理解為宜，即軍售是美國維繫國家利益與落實外交政策的重要工具，美國的法律從來沒有限制政府部門向外輸出軍備及其科技，但對於應該向「誰」進行軍備的輸出或技術的轉移以及具體交易的內容和質量，在制度上系分別由立法與行政部門以職權分工的方式來處理。

除了美國的國內法之外，有關「第三方影響力」的文獻也是本文應予回顧之範疇。¹⁵ 而在此類文獻中有論者指出，台灣的行為（先）會影響北京當局對台灣

13 全文可見：<https://legcounsel.house.gov/Comps/The%20Export%20Administration%20Act%20Of%201979.pdf>。

14 全文可見：<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/ieepa.pdf>。

15 理由是，當某一雙邊關係的變化（例如甲乙間的互動）在某程度上會繫於其中一方（甲或乙至少其中一個）與第三方之間的關係時，「第三方影響力」的瞭解就是必不可缺的。詳見：Dittmer (1981: 491)、沈有忠（2006：20-40）。另懇請讀者留意，Dittmer 在其 1981 年的論

的回應（後），但北京當局的行為（先）不會影響台灣的回應（後）（黎寶文，2015）；換句話說，台灣對中國行為的回應是友好或敵對並不受到中國對台灣行為的影響。倘若此一研究發現能經得起反覆驗證，極可能意謂著在台灣向美國軍購這個特定議題上，台北當局決定買或不買的原因可以排除來自北京方面的影響。基於這樣的邏輯，一旦在台美中三邊關係裡排除了中方因素，剩下會左右台灣行為的關鍵因素就只有美國或台灣自己的國內政治。根據這樣的推論，本文假定（assume）上述「台灣的行為（先）會影響北京當局對台灣的回應（後），但北京當局的行為（先）不會影響台灣的回應（後）」此一研究結果是正確與可靠的，那麼中共軍力的持續升級（或所謂的台海軍力失衡）對台灣軍購與否的決定就不具影響性，真正導致台灣決定軍購的原因可能是：（1）台灣的國內政治，或（2）美國因素。其中台灣的國內政治因素可能與選舉有關，¹⁶ 但若不是台灣的國內因素，就必然是來自美國的影響。

受限篇幅，本文僅先討論美國的影響（且先排除可能同時有台灣內政與美國因素共同導致之情況），那麼有待釐清的問題就是美方係基於純粹經濟利益的考量而出售軍備給台灣，還是之中帶有軍事安全之計算。根據學者黎寶文（2015）的研究，美國在 1992 年 9 月曾出售 150 架 F-16 戰機給台灣，當月美台關係的分數是正向 90.5，代表該月因為軍售導致美國對台灣的合作分數大幅增加，而這樣的情形也導致同年 10 月北京與台北的互動關係是負向 45.2。簡言之，兩岸關係因為美國的軍售（因）而朝負向發展（果），也就是美國對台灣的友好行為（先）引發了北京當局對台北當局的敵對行為（後）。然而，此一研究上的發現是否存在盲點？或至少吾人有必要在既有的研究成果中進一步更深入地思考台美中的三方互動，特別是軍售／購情境下的三邊關係。

文中特別指出，他的理論在應用上有一個不可或缺的客觀條件，就是戰略三角關係的成立須以客觀上存在三個「玩家」並且彼此接受另位兩個玩家具有合法的自主性（原文第 491 頁第 5~6 行）。就此觀之，台美中三邊關係究竟能不能毫無疑問地適用戰略三角理論來分析，是需要再進一步思考與討論的，惟本文暫不處理此問題。

16 有關台灣國內政治的討論，可參見：吳玉山（2000：1-33）。

肆、軍售／購下的三邊關係

從北京當局的角度來看，美國對台灣的軍售行為是不是一種嚴重衝擊它對台灣的主權立場，因此有必要加以制衡（balancing）？以現任美國總統 Trump 在 2019 年 8 月批准對台灣的軍售為例進行檢驗，則北京當局是否在同年隨後的某個月分中對台灣進行制衡呢？如果確實有這樣的制衡行為出現，北京當局真正的制衡對象究竟是台北當局還是華府呢？同時，這樣的制衡策略是否與台灣的執政黨立場有關；也就是說，若軍售／購事件發生在國民黨執政時期，北京當局也同樣會選擇制衡嗎？¹⁷礙於篇幅，本文無法一一討論每個疑點，但在美台軍售／購交易的部分，很多文獻忽略軍售／購必然是項雙邊行為，單單美國有意願出售武器給台灣並不足以用來進行推論或分析。進一步說，若是華府有意要出售軍備給台北當局，但後者因為主觀上欠缺意願或客觀上欠缺資金而無法向美方購買時，軍備交易在美台間是無法達成的。因此，在軍售／購的議題中，台灣對美國的行為（買或不買）不僅決定了軍售／購究竟能不能成交，也同時影響了北京當局對台灣的主權宣誓能力。當然，基於同樣的邏輯，單單台灣方面有意願與財力想取得軍備，但美國欠缺出售之意願時，軍售／購也不會成交，從而北京當局對台灣的主權宣誓能力也不會受到影響。¹⁸所以，在軍售／購這個問題上，一些既有的研究文獻可能分析地不夠精確或完整，過於聚焦在美國軍售的決定或是北京當局在台灣海峽所享有之軍事優勢，而低估了台灣決定的影響力。毋寧，台灣向美國進行軍購的決定或決定上的變化（從買到不買，或由不買到買），應該要在台美中三邊關係中被加以考慮，而非因為台灣是三者中能力較弱的一方而被認為它的影響始終是不足為慮。

17 最後這一個問題或許也可以反過來思考，就是當國民黨執政時，台灣就不會向美國購買軍備了嗎？

18 因此，當美國有意願且客觀上確實希望銷售軍備給台灣的時候，就是華府已不在乎北京當局會有什麼回應。此處的「不在乎」於實際情況中可能存在許多劇本或複雜的政治細節，但簡單來說就是華府有相當程度的自信可以處理或控制北京當局的回應。

從美國的立場來看，軍售台灣的第一考量必然是自身的國家利益（經濟、軍事或兩者皆而有之）而非台灣的國防安全，但台灣決定向美方軍購的考量就一定是基於自身的利益（國防安全）嗎？國際關係中當合作雙方的實力存在懸殊差距時，弱勢的一方通常是合作關係中相對獲益（relative gains）較少的行為者。詳言之，弱者雖然未必在與強者的合作關係中一無所獲，但多半都是以成全強者的利益為先，即便這樣的結果並不是弱者真心所期待，惟礙於己身能力有限，無法不依靠強者或難以向強者說不。依循此一邏輯，台灣向美國購買軍備究竟是否以強化本身國防為第一優先考量，或實際上有沒有縮減台海軍力失衡的情況，就成為有待釐清之問題，因為真正導致台灣向美國購買軍備的原因可能並非是來自中共解放軍的武力威脅。相反地，長期左右台灣向美方購買軍備的關鍵原因有可能是台北當局根本沒有對美國說「不」的權利，也或許是特定的台灣執政者基於自身利益（但非國家利益）而為之理性決策。

若上述這些推論係有「可能的」，則威脅台灣生存安全的來源—中共人民解放軍—就不宜成為解釋台灣長年持續向美方軍購的主要（或唯一）原因。換句話說，台灣軍購與美國軍售的背後極可能是另有它因。解開這個「它因」並不容易，蓋台美間的軍備交易並非一個單純的雙方互動，而是一個必須慮及「華府—北京雙邊關係」的軍購／售互動，以及這樣的關係究竟是台美軍售／購的「因」，還是「果」。舉例來說，在華府北京雙邊關係良好的情況下，美國是否就不會出售軍備給台灣，即便台北當局主動向華府表達意願且客觀上有足夠的財力支應？若這個問題的答案是肯定的，則除非台灣能向美國以外的其它國家取得軍備，¹⁹ 否則台灣軍購這項問題就不存在了。這樣的思考是把華府北京的雙邊關係視為「因」，用以解釋台灣軍購的「果」。然而，回顧 1979 年以降的美台軍備交易史，美方出售軍備給台灣是常態，是歷任不管哪個政黨的美國總統幾乎都會做的事，所以邏輯上至少存在兩種可能：（1）軍售台灣是美國的一項國家利益，無論國內層次是何黨入主白宮或國際層次上華府北京雙邊關係好或壞，軍售台灣都是必要的，頂多只有量與質的變化，而非要不要的問題。在這個劇本裡，華府北京的

19 這是國際軍火市場有無寡占的問題。

雙邊關係究竟如何就不是「因」，反而還可能是「果」；也就是說，當美國軍售台灣較低的質或較少的量時，華府北京的雙邊關係會比較好，反之則較差。(2) 軍售雖然是涉及美國國家利益的大事，但要不要出售、何時出售，內容為何，不見得必然和華府北京間的互動有關，所以就算這樣的互動惡化，也不必然就會導致美國對台軍售或是軍售的質量出現變化。試想一下，軍售台灣如果讓美國無利可圖時，美國還會決定把武器賣給台灣嗎？如果不會，那就意謂著即便華府北京雙邊關係惡化，無利可圖的軍售也不會存在於美台之間。換句話說，因為軍售本身是一個交易活動，它極可能是純粹的美國國家利益問題，所以北京當局的行為無法影響美國軍售台灣與否的判斷。此一推論的反面具有重大啟發意義，即若非如此，代表美國軍售台灣的考量（國家利益）不是純粹的軍火交易與經濟問題，而是有政治或軍事安全上的因素參與其中。也就是說，美國一旦判斷上認為台灣的國防安全會因為北京因素而減損時，軍售台灣就是必要的，因為這也是美國所要維護的一種國家利益。²⁰ 值得注意的是，在前述黎寶文以量化為基礎的研究文獻中指出，軍售／購這個議題已經變成目前美國影響兩岸關係的「唯一」槓桿。本文認為，表面上此處所謂的「唯一」槓桿似乎顯得有點無奈，彷彿美國在兩岸關係上已近乎無計可施，但實際上這樣的研究發現恰恰凸顯軍售台灣是美國多年「唯一」堅持不變的行為，不受華府北京雙邊關係好壞的影響，也不被自己國內政治的變化影響，當然更不受到台灣藍綠執政之左右。

倘若本文上述的推論與分析未來能進一步被更為嚴謹地實證，那麼在軍售／購下的三邊關係中，人們可以合理懷疑美國根本不希望兩岸關係獲得實質性的解決。甚至，當兩岸關係趨於穩定時，美國會祭出軍售政策來誘使台灣軍購，從而造成讓兩岸關係由穩定變得不穩定。²¹ 同時，當兩岸關係處於不穩定時，美國仍有可能會藉由軍售議題的提出，讓台灣深信美國是有能力且有意願協防它的盟友，並透過此種軍售議題之操弄來優化華府對北京當局的議價能力。總的來說，美國透過售予台灣軍備讓兩岸關係無法長期處於一個穩定狀態，並藉由一個陷入

20 當然，如果還能因為軍售而賺點錢，是利上加利。

21 這樣的合理懷疑也恰好與黎寶文教授的研究不謀而合，即台北當局的行為（軍購）會影響北京當局的行為，但反過來的情況卻比較不會發生。

不穩定或甚至惡化的兩岸關係來成就美國對北京當局的相對優勢，以便有機會取得更多利益。毋寧，兩岸關係越是趨向穩定對美國而言越是「無利可圖」；相反地，不穩定的兩岸關係或甚至惡化的兩岸關係才符合美國的利益。當然，這不代表在某些特殊情況下美國的利益會有需要一個較為穩定或良性的兩岸關係作為實現基礎的時候。

伍、結論

兩岸關係的現狀（至少在國際法與國內法的角度）是「一個國家處於分裂」，兩個實質上統轄一定領土和區域的政府處於對立，這是客觀事實但卻未必總是能直說或被多數兩岸民眾所認知；相反地，許多關於兩岸關係的詮釋都是源自台北、北京、華府當局（或它們支持者）的主觀想像與刻意建構，其目的是為了避免正視事實、害怕對兩岸現狀進行釐清，或擔憂兩岸關係獲得一個根本性的解決。²² 本文討論之軍售／購議題便是屬於此類，同時其要獲得公開且坦率的論辯可能性並不高，因為對它進行抽絲剝繭的深論有可能直接對某些既得利益者構成風險。正因為如此，1979年之後的兩岸關係始終難以走出新局。

2019年4月30日，美國參議院一致通過「重新確認美國對台灣及對執行TRA承諾」之決議案，是再一次揭示美國雖然在國際公法上拒絕承認在台灣的台北當局能夠合法代表「中國」，但透過國內立法的方式建立起一種事實上的政府承認（recognition of *de facto* governments）來延續美台互動，²³ 而互動的內容在實踐上可以包括對台軍售。對此，台北當局一方面很仰賴TRA，畢竟這是台美許多實質互動的基礎，但另一方面卻不敢正視或接受TRA的存在乃是建立在美國官

22 一個具體例證是，對台北當局而言，儘管《中華民國憲法增修條文》的序言已經確切闡明，兩岸目前處於分裂狀態，同時在第11條清楚指出「大陸地區」與「自由地區」事務之處理，得以法律（《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》）為特別之規定，但台北當局顯然沒有嚴格地依據這些現行有效的法律，將「大陸地區」視為台灣地區以外之「同一國領土」，而是經常以中華民國在台灣或是中華民國即是台灣這樣的策略性表述，將「大陸地區」默默地與台灣地區分割開來。

23 相關的討論可參考 Hershey (1920: 499-518).

方否定台北當局合法代表「中國」的前提下。盱衡當前客觀政經實力的持有情況，北京明顯優於台北，因此武統當然是北京當局可以考慮的選項，但如果這個選項暫時不會成為北京當局的優先政策時，兩岸關係和平穩定的最佳策略之一是北京同意讓台灣取得防禦性核武，甚至主動提供這樣的防禦資源給台北當局。為什麼呢？首先，台灣一旦取得核武後，就不需要也再無理由向美國繼續購買軍備，TRA 在兩岸關係中的影響力會被大幅削減，因此有利於北京當局。其次，有了核武的台灣在戰略上能與北京維持相互保證摧毀之恐怖平衡（balance of terror），因此不會再有「若獨立則可能受到北京軍事攻擊」的安全憂慮。在此情況下，台灣有充分的自主性（至少比目前更高）去決定要不要尋求「獨立」成為一個全新的主權國家，正式告別「中國」（China）、「中國的共和國」（ROC）和「中國的人民共和國」（PRC），如果屆時還無法在「獨立」這個選項上凝聚出所謂台灣人民的多數共識，就可以很清楚知道「獨立」並不是主流的台灣人民聲音，或所謂的台獨支持者其實極可能只是在消費台獨意識，而非真心追求台獨實踐。第三，無論台灣取得核武之後是決定獨立、統一或繼續維持現狀，兩岸關係都會比台灣沒有核武卻一直向美國採購軍備的時候，更加穩定且不容易爆發軍事衝突，這點是最重要也是最根本性地確保了海峽兩岸的和平狀態及東北亞區域安全的穩定。因此，其結果完全無違 TRA 的內容，甚至應該說是落實了 TRA 第 2 條 b 項 2 款的內容。但諷刺又弔詭的是，透過研究，本文發現「不穩定的兩岸關係」才是真正符合美國國家利益的劇本，而對台軍售是美國多年來讓兩岸關係無法持續穩定之有效策略。一言以蔽之，1979 年之後，美國為了要同時與台北及北京兩個政府打交道，遂以國內立法的方式頒布了 TRA，這部法律一方面給了北京當局相當程度的面子，但卻實質上讓它沒有辦法護住對台灣享有主權的裡子。另一方面，TRA 不但打了台北當局一記耳刮子（否認了它代表「中國」的合法性），還進一步讓它在過去 40 年的歲月裡尊奉美國為主子。

參考文獻

- Bercovitch, Jacob (1985). "Third Parties in Conflict Management: The Structure and Conditions of Effective Mediation in International Relations." *International Journal*, Vol. 40, No. 4: 736-752.
- Brown, Roger (1976). "Chinese Politics and American Policy: A New Look at the Triangle." *Foreign Policy*, No. 23: 3-24.
- DOD (2019). "Indo-Pacific Strategy Report." <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF> (accessed: May 7, 2020).
- Hershey, Amos (1920). "Notes on the Recognition of De Facto Governments by European States." *American Journal of International Law*, Vol. 14, No. 4: 499-518.
- Hillman, Jennifer (2019). "Can Presidents Block Investment in China?" *CFR in Brief*, <https://www.cfr.org/in-brief/can-presidents-block-investment-china> (accessed: May 8, 2020).
- Kan, Shirley (2019). "Assessing the Congressional Intent of the Taiwan Relations Act." *Global Taiwan Brief*, Vol. 4, No. 16. <http://globaltaiwan.org/2019/08/vol-4-issue-16/#ShirleyKan08142019> (accessed: May 7, 2020).
- Lowell Dittmer, Lowell (1981). "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis." *World Politics*, Vol. 33, No. 4: 485-515.
- Morgan, Scott (2018). "Taiwan waived from US ban on Iranian oil." *Taiwan News*, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3568856> (accessed: May 7, 2020).
- Tatu, Michel (1970). *The Great Power Triangle: Washington-Moscow-Peking*. Paris: Atlantic Institute.
- VOA News (2012). "US Waives Visa Requirements for Taiwanese." *VOA News*, October 3. <https://www.voanews.com/east-asia/us-waives-visa-requirements-taiwanese> (accessed: May 7, 2020).

Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Boston, Mass.: McGraw-Hill.

Wolff, Lester, Jon Holstine, and John Brady III (2004). *A Legislative History of the Taiwan Relations Act*, Vol. 4. Arlington, VA: Pacific Community Institute.

Woo, Seongji (2003). "Triangle Research and Understanding Northeast Asian Politics." *Asian Perspective*, Vol. 27, No. 2: 33-63.

Zhong, Yang (2016). "Explaining National Identity Shift in Taiwan." *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 99: 336-352.

中華人民共和國中央人民政府（2009）。〈新中國檔案：1949年：開國大典〉。
http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2009-08/03/content_1383001.htm。2020/05/07。

吳玉山（1997）。《抗衡或扈從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看台灣與大陸間的關係》。台北：正中書局。

吳玉山（2000）。〈臺灣總統大選對於兩岸關係產生的影響：選票極大化模式與戰略三角途徑〉，《遠景季刊》，第1卷，第3期，頁1-33。

沈有忠（2006）。〈美中臺三角關係：改良的戰略三角分析法〉，《展望與探索》，第4卷，第3期，頁20-40。

黎寶文（2015）。〈美國在兩岸關係中的第三方影響：一個時間序列的分析途徑〉，《東吳政治學報》，第33卷，第3期，頁207-270。

譚偉恩（2019）。〈跳脫台北與北京的主觀想像，兩種值得深思的兩岸關係策略〉，《關鍵評論》，5月21日。<https://www.thenewslens.com/article/119410>。2020/05/07。

美國印太戰略的權力政治背景*

Power Politics behind America's Indo-Pacific Strategy

唐欣偉**

Hsin-wei Tang

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.08 特刊，頁 41-58。

** 唐欣偉為台灣大學政治學系副教授。

壹、前言

在 2019 年 6 月 1 日，美國國防部公布了《印太戰略報告》。當時擔任美國代理國防部長的派崔克·夏納漢（Patrick M. Shanahan）在該報告開篇前的〈部長的話〉之首頁，聲稱在印太地區「由自由和壓迫性的兩種世界秩序願景間的地緣政治對立所界定的國際戰略競爭，是美國最主要的國家安全考量。其中尤以由中國共產黨統治的中華人民共和國，藉由軍事現代化、具有影響力的行動以及掠奪式的經濟措施，對他國施壓，以尋求為了自身利益而重塑區域秩序為最」（Department of Defense of the US, 2019）。這段話中既有自由主義的詞彙，也有現實主義的用語。前者凸顯出美國反對的是中國的政體，後者意味著美國在意的是中國的力量。然而這兩大國際關係研究傳統，對於當前美國的印太戰略究竟是同等重要，還是有表裏主從之別？這是本文擬探究的問題。

不論從現實主義或自由主義傳統，都可以解釋為什麼美國將中華人民共和國視為頭號對手。現實主義者點出，美國不會容忍一個可與之匹敵的競爭者（Mearsheimer, 2016: 63）；自由主義者認為美中政治體制的差異使得雙方比較不容易維持和平（Russett, 2016: 84）。曾在日本政府任職的學者孫崎亨曾表示「當中國的共產主義色彩濃厚時，美國就採取圍堵政策，當中國軍事強大時，美國就予以對抗」（郭一娜〔譯〕，孫崎亨〔原著〕，2016：211）。習近平時代的中國共產主義色彩濃厚而且軍事強大，而另一個重要的亞洲崛起國印度採民主政體且軍力相對稍弱，所以不論美國的現實主義者或自由主義者，都有理由親印制中。倘若美國主要基於自由主義立場，那麼臺灣的民主水平以及中國大陸是否民主化，就會對未來西太平洋地區的和平穩定產生重要影響；倘若美國主要基於現實主義立場，那麼相對實力升降與同盟關係轉換的可能性就是值得關切的重點。釐清華府印太戰略的真正出發點，對臺灣乃至於印太地區的諸多國家而言，都頗為重要。

《印太戰略報告》中應對中華人民共和國的主要措施之一，是強化與印度的夥伴關係（Department of Defense of the US, 2019: 33-34）。這很容易讓人聯想

到 1970 年代的大戰略三角中，華府爭取北京友誼，以共同應對莫斯科威脅的做法。主張「人權外交」的卡特政府，也是與中華人民共和國建交而與中華民國斷交的美國政府。可見至少在 1970 年代，共產主義並不構成華府與北京交好的障礙。這使得自由主義對於美國外交政策的解釋力受損。最近也有美國學者表示，「美中戰略競爭趨於激烈，不論經濟互賴或在全球重大議題上的合作都不能使之趨緩。這是因為結構性的權力變遷以及安全困境」（Wuthnow, 2019: 99）。本研究在分別用自由主義者側重的政體因素，以及現實主義者側重的權力分配因素，分別探討川普政府的「印太戰略」與其前任的中國政策後，發現權力分配因素更適合用來解釋川普與其前任的差異。

貳、川普政府與其前任之對中政策的差異

在前文引述的美國《印太戰略報告》中，中華人民共和國明顯地被列為美國的頭號對手，排名在俄國與北韓之前，被界定為要修正現狀的國家（Department of Defense of the US, 2019: 7）。至於印度則是美國合作的對象（Department of Defense of the US, 2019: 33-34）。川普政府在 2017 年 12 月公布的美國《國家安全戰略》中，也將中華人民共和國與俄國並列為想改變現狀的國家（White House, 2017: 25），而印度的興起則受到美國的歡迎，後者還尋求建立美國、日本、澳洲、印度四方的安全合作（White House, 2017: 46）。

在歐巴馬政府於 2015 年公布的美國《國家安全戰略》中雖然也提到會注意中國的軍事現代化，但花了很大篇幅凸顯與中國在減排溫室氣體議題上的合作（White House, 2015: 12），並宣稱歡迎穩定、和平與繁榮的中國崛起，要與中國發展建設性的關係（White House, 2015: 24）。在該文件中，美國對中國與印度的態度相近，而對俄國的評價則較為負面（White House, 2015: 4）。在 2010 年的美國《國家安全戰略》中，並沒有提到美中在環保議題上的合作，可是關於中國的詞彙仍和關於印度的詞彙一樣正面。簡言之，歐巴馬政府並沒有在《國家安全戰略》中正式地給中國負面評價，可是川普政府的《國家安全戰略》與《印太戰略報告》卻正式且公開地展現出對中國的敵意。

在較少使用負面言詞批評中國的同時，歐巴馬政府仍採取了被中國視為具有針對性的「亞洲再平衡」（Rebalance to Asia）政策（李振廣，2016：208；金燦榮、劉宣佑、黃達，2013：3-12），強化與印度和東南亞的關係（Saunders, 2014: 19-55），並開始大舉介入南海（林正義，2016：1-80）。同時也有學者指出「印太」並非是一個自然中性的概念，而是美、日、印、澳人士在面對「中國崛起」時人為創造出的地緣政治想像（Pan, 2014: 453）。但如前所述，川普政府的「印太戰略」比歐巴馬政府的政策針對性更強，而且川普還旗幟鮮明地大幅調高對中國諸多商品的關稅（Tankersley and Bradsher, 2018）、對投資及技術出口設限（Davis, 2018）。不論在言詞還是具體行動方面，川普政府對北京都比其前任要來得強硬。

參、從自由主義視角探討印太戰略

美國《印太戰略報告》強調「自由與開放的印太」（Department of Defense of the US, 2019: 2-6），而且在這份報告與 2017 年的美國《國家安全戰略》中都充斥著「自由」一詞。川普政府針對的是中華人民共和國與朝鮮民主主義人民共和國這樣的共黨專政國家，與採行西方民主政體的日本、澳洲、印度等國家在軍事與政治等領域進行合作。在中國廢除國家主席連任的限制後不久，美國副總統彭斯就在 2018 年 10 月嚴詞抨擊中共（Pence, 2018），這些都與自由主義的立場相符，可能使人認為自由主義是印太戰略背後的主要驅力。不過在經濟領域，川普政府採取的是與自由主義主張相反的調高關稅政策，而且打擊的對象還包括中國以外的日本、韓國、加拿大、印度、德國、法國等民主國家。與此同時，川普總統本人也不時對中國和北韓的共黨領導人示好。所以自由主義未必能決定川普政府的對外政策。

當我們對中美兩國的政府體制差異進行比較後更可以發現，川普政府時期中美兩國在這方面的差異，是半世紀以來最小的時刻。衡量政體民主與威權程度的 Polity IV 資料顯示，美國的 Polity2 得分在 1974 年時從 8 分提升到 10 分，然後一直維持到 2015 年。到了 2016-2018 年，該項得分再次降為 8 分。至於中國的

Polity2 得分則從 1976 年起，從毛澤東時代的 -8 分提升為 -7 分，而後一直沒有發生變化（Center for Systemic Peace, 2018）。自由之家的數據也顯示出類似現象：中國的情形在後毛澤東時代略微放鬆，而美國則在川普時代稍稍惡化（Freedom House, 2019）。有鑑於川普時期美中兩國在民主自由程度上的差距，比福特、卡特直到歐巴馬時期的差距都要來得更小，所以用自由主義來解釋川普政府強硬的對中政策會遭遇到困難。

肆、從現實主義視角探討印太戰略

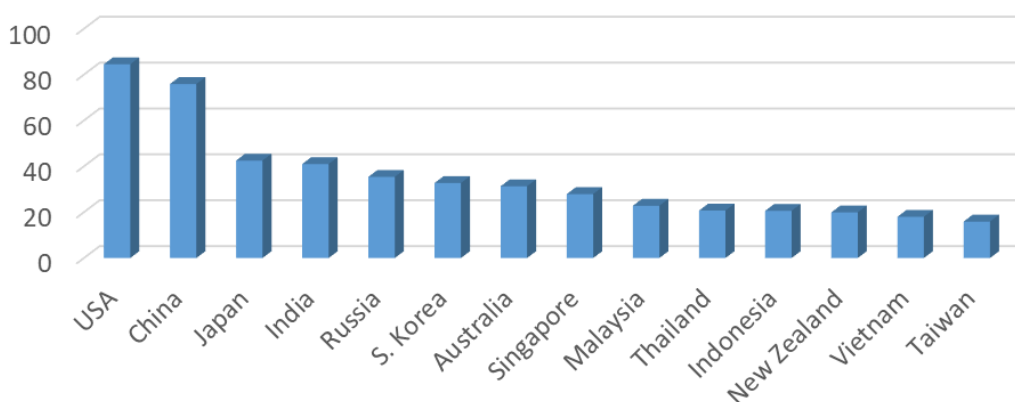
對現實主義者而言，美國的印太戰略可視為聯合印度來牽制中國這個主要對手的權力政治舉措。作為世界第一強權的美國，自然會密切注意潛在對手的國力變化。若以國際關係學界常用的戰爭相關計畫（Correlates of War, COW）中兼採軍事、工業、人口的綜合國力指標（Composite Index of National Capability, CINC）為準（Singer et al., 1972; Singer, 1987），中國早在 1995 年便已超越美國，成為世界第一強國（Correlates of War, 2017）。

權力轉移論者很早就曾指出 CINC 其實不夠準確（Organski and Kugler, 1980: 66-67），其後學界也持續對該指標提出質疑（唐欣偉，2016：8-11；楊仕樂、朱永暉，2017：51-73；Beckley, 2018: 7-44；Kadera and Sorokin, 2004: 211-230；Kim, 2010: 405-427）。較晚近的權力轉移論者與在其後提出修昔底德陷阱之說的艾利森（Graham Allison），使用經購買力平價調整後的國內生產毛額（GDP, PPP）作為國力衡量的標準（Tammen et al., 2000: 46; Allison, 2017: 77-103）。可是 GDP 指標仍會高估開發中國家的實力（陳欣之，2011：14）。國際貨幣基金會公布的數據顯示，中國的 GDP（PPP）已於 2014 年時超越美國（International Monetary Fund, 2019），而國際關係學界仍認為，美國力量凌駕於中國之上（Maliniak et al., 2012: 88-89; Lowy Institute, 2019）。¹

1 Maliniak 等人的研究顯示，受訪學者在 2011 年時，認為美國影響力的數值之算術平均數為 6.63，中國則為 4.34；他們對美中在 2020 年時影響力預測的平均值分別為 5.68 與 5.28。美國影響力從中國的 1.53 倍降為 1.08 倍，但仍保持領先。

在澳洲 Lowy 研究所公布的 2019 年亞洲權力指數資料中，美國得到與前一年相同的 84.5 分，位居第一；中國得分為 75.9，比去年進步，位居第二，相當於美國的 89.82%。第三名的日本得到 42.5 分、第四名的印度得到 41 分，皆與前一年相同，約為美國得分之半（請見下圖一）。

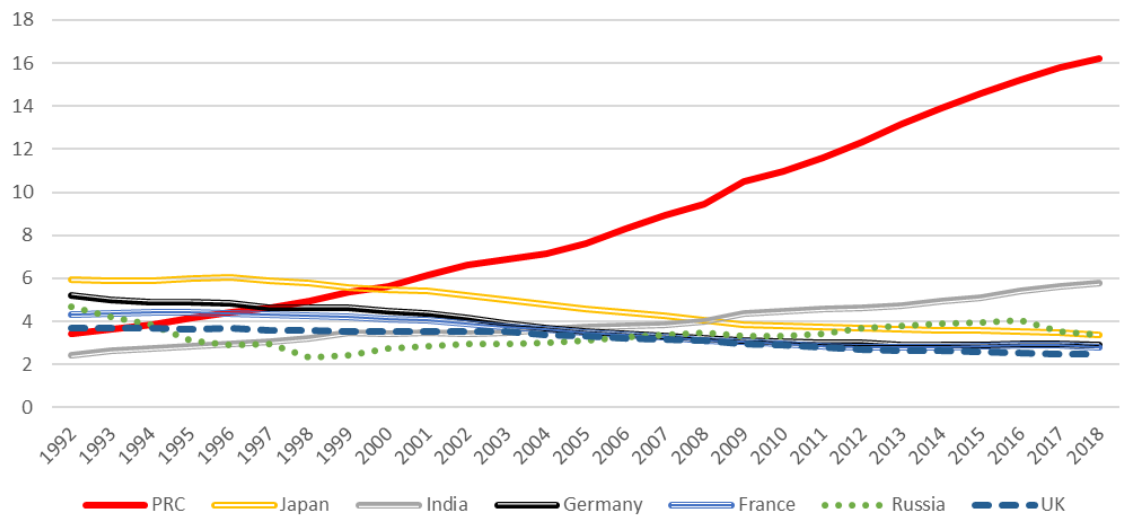
圖一、Lowy 研究所公布之亞洲前十四大權力中心（2019）



資料來源：Lowy Institute (2019)。

Lowy 研究所的權力指標顯示出美國仍對中國有些許優勢，比 GDP (PPP) 指標更貼近 Maliniak 等人的調查結果。可是該所採用經濟資源、軍事力量、彈性、未來資源、外交影響、經濟關係、國防網絡、文化影響等八種成分共同構成權力指標，每種成分又被細分為數個子項目，過於複雜而難以複製。有鑑於軍費和 GDP 同樣都是國際關係學界常用來衡量國力的指標 (Lake, 2009; Nye, 2015)，本研究借鑒較簡約的前例，同時採用 GDP (PPP) 與軍費這兩者來評估國力：在分別計算出特定國家之 GDP (PPP) 與軍費在整個國際體系中所占之比例後，取其算術平均數作為該國的國力值 (Wu, 2011: 1-42)。依此繪製出的圖二顯示出，中國在後冷戰時期之初的實力並不突出，但先後趕過英、俄、法、德、日，而自 2000 年起更持續拉大與美國之外的各主要國家的差距，崛起趨勢十分明顯。

圖二、蘇聯瓦解後之歐亞主要國家國力變化趨勢（1992-2018）



說明：X 軸上的數字代表西元年分；Y 軸上的數字代表特定國家國力占全球總值之百分比。
1992-1999 年間的歐亞首強為日本，2000 年以後為中國。

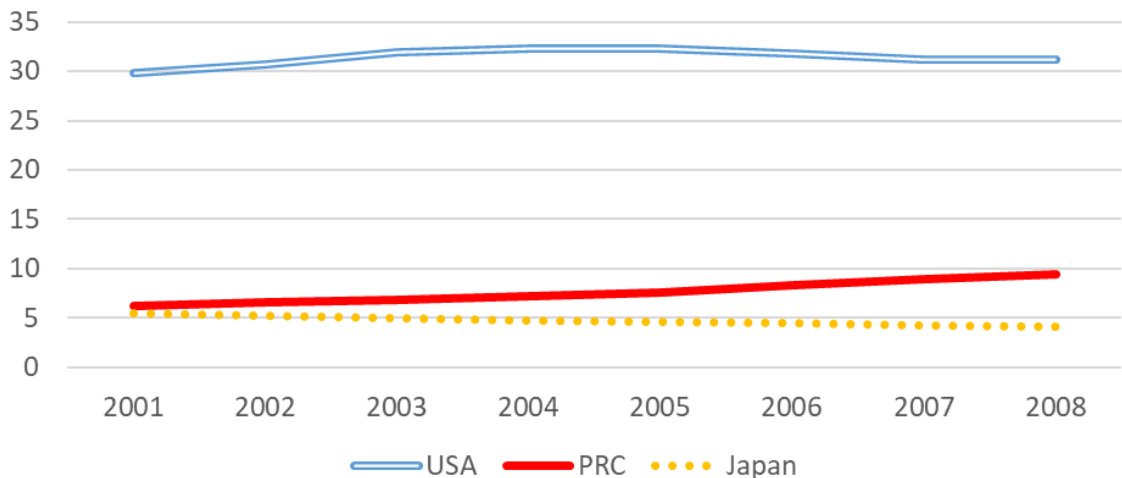
資料來源：GDP (PPP) 來自國際貨幣基金會 (IMF, 2019)、軍費數據來自瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所 (SIPRI, 2019)。

圖二也顯示出西歐各主要國家實力相對下降的趨勢。在 2007 年，俄國超越德國，而世界前五強依序為美、中、日、印、俄這五個擁有太平洋或印度洋海岸線的國家。這和 Lowy 研究所在 2019 年時的排名順序一致。不過依本研究採取的指標，日本於 2009 年被印度超越，2012 年又被俄國趕上，所以自 2012 年起的世界前五排名已變成美、中、印、俄、日。印度成為僅次於中國的崛起國。

美國小布希政府在反恐戰爭與伊拉克戰爭還未結束時，就已將開始軍事、外交與經濟重心轉至亞洲 (Silove, 2016: 45)。在同一時期，日本外相發表與印度合作的戰略設想 (麻生太郎, 2007)，而美、日、印、澳在小布希的第二任期時已展開具體合作 (林賢參, 2008: 17-20; Madan, 2017)，並在孟加拉灣進行軍事演習 (BBC News, 2007)。此時也有中國學者探討中俄印合作的可能性 (張蘊嶺、藍建學, 2007)，而顯示出印度有機會成為美日與中俄兩大陣營爭相交好的對象。不過美國這時的做法被視為對崛起中國採取的有備無患之避險策略，

尚非對抗或圍堵（林賢參，2008：17-20）。從圖三可以很清楚地看出，小布希時期的美國仍是單極霸權，對中國這個第二名的國家仍有巨大優勢，更何況穩居第三名的日本也是美國堅定盟友（蔡東杰，2006：8-9），還被探討國際層級體系的美國學者稱為美國的「保護領」（Lake, 2007: 47-79），所以華府在那時還無須過於擔憂，甚至有餘裕與中國合作。這符合權力轉移論的預期（陳鴻鈞，2014）。在小布希時期末尾出現的美日印澳四方合作（Quad）也一度沉寂（Kaura, 2018: 38）。

圖三、小布希總統時期美中日國力變化趨勢（2001-2008）



說明：X 軸上的數字代表西元年分；Y 軸上的數字代表特定國家國力占全球總值之百分比。

資料來源：GDP (PPP) 來自國際貨幣基金會 (IMF, 2019)、軍費數據來自瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所 (SIPRI, 2019)。

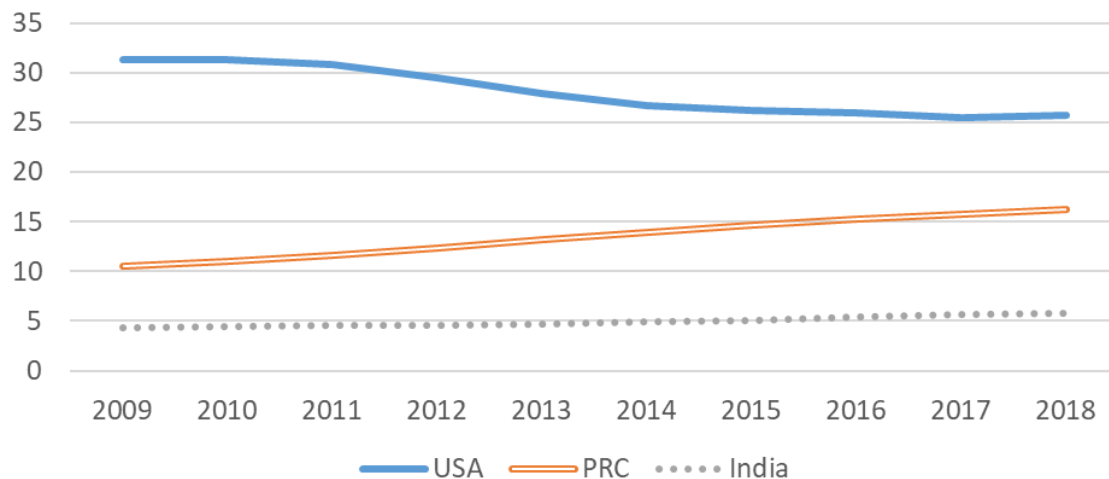
在 2009 年在日本眾議院選舉獲得大勝的民主黨黨首鳩山由紀夫成為首相，嘗試改善與中國的關係，但很快就因為美軍駐琉球基地的爭議而下臺（唐欣偉，2013：149-183；郭一娜〔譯〕，孫崎亨〔原著〕，2016），民主黨也無法使得東京成為華府—北京—東京大戰略三角中的樞紐（何思慎、楊雯婷、陳舜仁，2016：43-98）。此際，在外交政策上更具自主性的印度已展露頭角。較早關切霸主美國對於中、印這兩個重要崛起國之策略的學者指出，美印關係較美中關

係平順，而作為離岸平衡者的霸權國可以組建對抗崛起國的聯盟、對崛起國採取「分而治之」的作法並防阻其坐大（陳欣之，2011：1-42）。這預示了川普政府的做法。不過在歐巴馬政府時期，美國雖然在經濟領域籌組將中國排除在外的跨太平洋夥伴協議（Trans-Pacific Partnership, TPP），但在軍事領域最顯著的作法是將部分部署在大西洋區的兵力調到太平洋區。這並不是說歐巴馬政府沒有努力爭取包括印度在內的重要國家在軍事領域合作，但在美國提出亞洲再平衡政策的初期時，華府僅憑自身的內部制衡（internal balancing）即足以維持對中國的優勢。

美國這種游刃有餘的態勢並沒有維持很久。從圖四可以看出，美國對中國的物質力量優勢從 2009 年時的三比一降到 2015 年以後的低於二比一，所以變得比先前更需要爭取其他國家支持，兼採外部制衡（external balancing）方式維持對中國的優勢。依據現實主義學者施韋勒（Randall L. Schweller）的判準（Schweller, 1998: 17），中國在擁有美國百分之五十以上實力的 2014 年起才足以被稱為「大國」，學界也認知美國單極獨霸的局面約在這時轉變為兩極體系（蔡榮祥，2018：2）。中國在此之前不久提出「構建中美新型大國關係」（習近平，2014：279-281），但這被視為在亞洲尋求首要地位（Malik, 2016: 48），而美國仍致力於尋求可以維持自身權力優勢地位的重要盟友。

在日本、俄國與印度這三個僅次於美中兩強的重要國家中，日本如前所述顯然屬於美國陣營，而俄國則在 2014 年因克里米亞問題與美國關係惡化，又是中國最重要的戰略夥伴，唯有長時間秉持不結盟之獨立自主外交路線的印度特別值得美國爭取。印度既是美日印澳四方合作的成員，也是中俄印巴金磚四國（BRIC）的成員。在 2019 年 6 月底 G20 的大阪峰會時，印度總理莫迪分別參加了與美日首腦與中俄首腦的三方會談。這在在顯示出印度有潛力成為美中兩國或美日與中俄兩大陣營間的關鍵第三勢力，成為大戰略三角中左右逢源的樞紐。從圖四可以看出，印度若加入中方則可以使美國對中的力量優勢快速減弱；若加入美方則可以幫助美國持續維持對中優勢。

圖四、美中印國力變化趨勢（2009-2018）



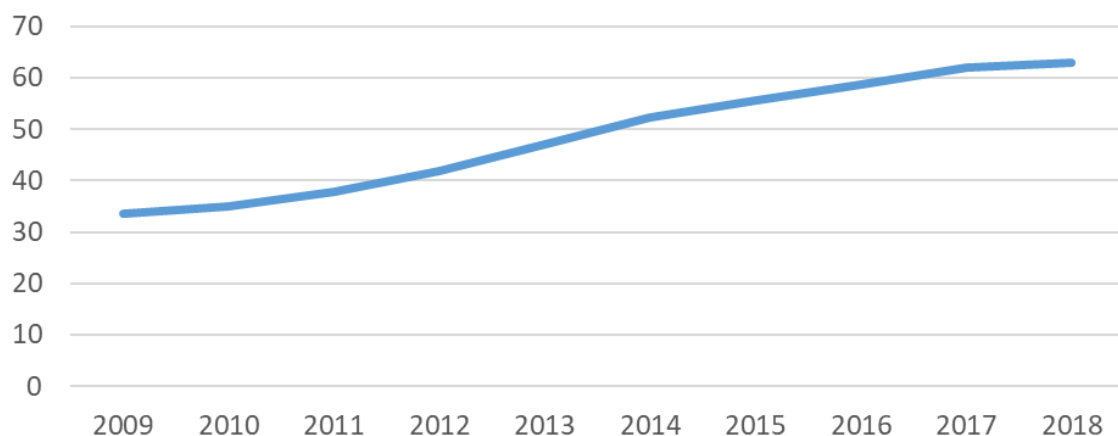
說明：X 軸上的數字代表西元年分；Y 軸上的數字代表特定國家國力占全球總值之百分比。

資料來源：GDP (PPP) 來自國際貨幣基金會 (IMF, 2019)、軍費數據來自瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所 (SIPRI, 2019)。

右頁圖五更直接顯示出，中國的實力在 2009 年時約為美國的 33.5%，在 2014 年時跨越 50%，而到 2018 年時約為美國的 62.8%。所以在歐巴馬就任總統之初，美國即使兵分大西洋與太平洋兩方，仍有顯著的對中優勢。但不久之後，美國就要將大西洋方面的資源調往太平洋才能維持原本的優勢。

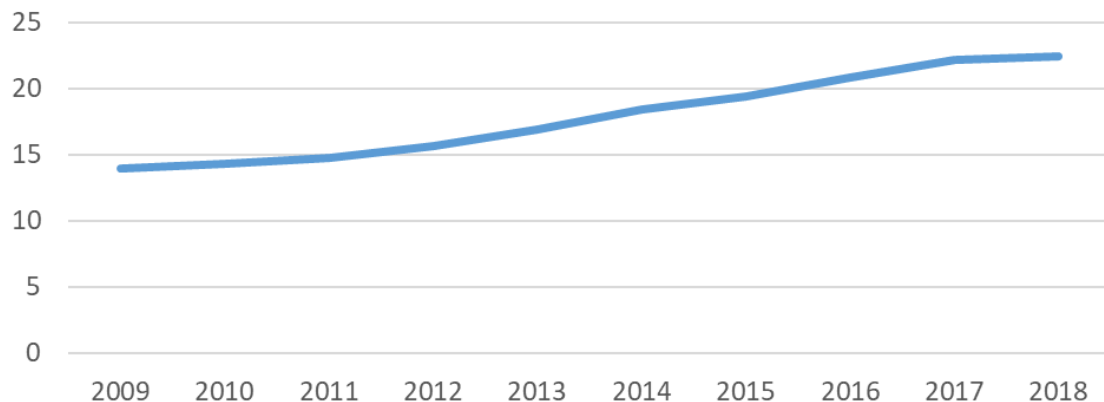
美國在同時面對中國與印度這兩個崛起國的時候，會透過發展與崛起強權的不對稱交流，制衡頭號崛起強權的發展前景，維繫霸權的全球主導空間（陳欣之，2011：1）。不論重視權力的現實主義者或重視政體的自由主義者，都不至於反對當前美國採取親印遠中的政策，只是在中國與美國實力差距迅速縮小的當下，後者的現實主義心態可能更為濃厚。

圖五、中美物質力量對比變化 (2009-2018)



說明：X 軸上的數字代表西元年分；Y 軸上的數字代表中國力量值除以美國力量值之百分比。
 資料來源：GDP (PPP) 來自國際貨幣基金會 (IMF, 2019)、軍費數據來自瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所 (SIPRI, 2019)。

圖六、印美物質力量對比變化 (2009-2018)



說明：X 軸上的數字代表西元年分；Y 軸上的數字代表印度力量值除以美國力量值之百分比。
 資料來源：GDP (PPP) 來自國際貨幣基金會 (IMF, 2019)、軍費數據來自瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所 (SIPRI, 2019)。

上圖六顯示出，印度相對於美國而言，也是崛起國，只是力量增長的速度不及中國。美印關係的熱絡似乎顯示出美國未必都會對崛起國有敵意。美國並未對

印度有敵意，可能是因為印度的力量還不足以被美國視為威脅，就像柯林頓與小布希時期的中國一樣。對美國來說，排名第二的大國才比較有可能是主要的威脅來源，而排名第三者反而有機會成為一起對抗第二強權的夥伴。

伍、結論

川普政府在印太戰略中，明白地將中國界定為頭號對手。這與其前任有很大的不同。自由主義者可能會認為，這是由於美中兩國間民主自由的程度差異所致；現實主義者可能會認為，這是由於中美兩國間的權力消長所致。本文在對川普政府與其前任的情形進行比較後發現，川普時期美中兩國間民主自由程度的差異，處於過去五十年來的最低點。可是在該指標差距更大的時期，美國對中國反而更為友好。此一事實減弱了自由主義因素對印太戰略的解釋力。

從現實主義的權力政治觀點來看，1970-80 年代的美國曾需要借重中國的協助來對抗第二強權蘇聯。在 1990 年代至 21 世紀初，中國的實力也還沒有強大到要讓美國找尋盟友才能壓制的程度。可是在考慮到 GDP 與軍費這兩項物質因素後可以得知，習近平時代的中國已經力足以打破後冷戰時期美國單極獨霸的局面，成為後者必須認真對付的勁敵。儘管美國目前仍占上風，卻開始積極找尋像印度這樣兼具一定實力與戰略自主性的夥伴。

至於中國與印度這兩個有豐富政治經驗與深厚政治文化傳統的非西方國家，會不會依照現實主義或自由主義這兩個「美國學派」（Levine and Barder, 2014: 863-888）的邏輯行事呢？熟悉中國歷史的人士在看到美國聯印制中的印太戰略時，除了會想到 1970 年代美國聯中制蘇的策略外，也不難聯想到春秋時期晉國聯吳制楚之策（馮作民，1984：702-703）。² 在這三個案例中，策略發起國都可說是兩極國際體系中生產力較高的超級強權。發起國（美國與晉國）設法幫助另一個超級強權背後較落後但極富潛力的鄰居（印度、中國與晉國），提升這個第

2 左傳成公七年（公元前 584 年）紀載，當春秋中期晉楚兩強對抗的時期，巫臣通吳於晉，並教導吳人提升軍事技術，與楚國為敵。

三方的實力，來幫助己方牽制被夾在中間的對手。無獨有偶，古印度也有類似的現實主義式戰略思想（張金翠，2013：124-125；Kautilya, 1992: 555）。這樣看來，現實主義邏輯有可能為美、中、印三方所共享。

參考文獻

- Allison, Graham (2017). *Destined for War: America, China, and Thucydides's Trap*. Boston, MA: Houghton Mifflin Harcourt.
- BBC News (2007). "New 'Strategic Partnership' against China." http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6968412.stm (accessed: December 29, 2019).
- Beckley, Michael (2018). "The Power of Nations: Measuring What Matters." *International Security*, Vol. 43, No.2: 7-44.
- Center for Systemic Peace (2018). "The Polity Project." <https://www.systemicpeace.org/polityproject.html> (accessed: January 5, 2020).
- Correlates of War (2017). "National Material Capabilities (NMC) Data Documentation Version 5.0." <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities/national-material-capabilities-v4-0> (accessed: January 5, 2020).
- Davis, Bob (2018). "Trump Plans New Curbs on Chinese Investment, Tech Exports to China." *Wall Street Journal*, June 24.
- Department of Defense of the United States of America (2019). "Indo-Pacific Strategy Report." <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF> (accessed: July 29, 2020).
- Dunne, Tim, Miljk Kurki and Steve Smith (2016). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. New York: NY: Oxford University Press.
- Fanell, James E. (2019). "China's Global Naval Strategy and Expanding Force Structure." *Naval War College Review*, Vol. 72, No. 1: 10-55.
- Freedom House (2019). "Country and Territory Ratings and Statuses, 1973-2019." <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> (accessed: January 5, 2020).
- International Monetary Fund (2019). "World Economic Outlook Database." <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx> (accessed:

December 29, 2019).

- Kadera, Kelly & Gerald Sorokin (2004). "Measuring National Power." *International Interactions*, Vol. 30, No. 3: 211-230.
- Kaura, Vinay (2018). "Securing India's Economic and Security Interests in the Indo-Pacific." *Indian Journal of Asian Affairs*, Vol. 31, No. 1/2: 37-52.
- Kautilya (1992). *The Arthashastra*. Trans. by L. N. Rangarajan. New Delhi: Penguin.
- Kim, Hyung Min (2010). "Comparing Measures of National Power." *International Political Science Review*, Vol. 31, No. 4: 405-427.
- Lake, David. A. (2007). "Escape from the State of Nature Authority and Hierarchy in World Politics." *International Security*, Vol. 32, No. 1: 47-79.
- Lake, David. A. (2009). *Hierarchy in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Levine, Daniel J. and Alexander D. Barder (2014). "The Closing of the American Mind: 'American School' International Relations and the State of Grand Theory." *European Journal of International Relations*, Vol. 20, No. 4: 863-888.
- Lowy Institute (2019). "Asia Power Index." <https://power.lowyinstitute.org/> (accessed: December 29, 2019).
- Madan, Tanvi (2017). "The Rise, Fall and Rebirth of the Quad." <https://warontherocks.com/2017/11/rise-fall-rebirth-quad/> (accessed: December 29, 2019).
- Malik, Mohan (2016). "Balancing Act: The China-India-U.S. Triangle." *World Affairs*, Vol. 179, No. 1: 46-57.
- Mearsheimer, John (2016). "Structural Realism." In Tim Dunne, Miljk Kurki and Steve Smith (eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 68-87). New York: NY: Oxford University Press.
- Nye, Joseph (2015). *Is the American Century Over?* Cambridge; Malden, MA: Polity Press.
- Organski, A.F.K. and Jacek Kugler (1980). *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.

- Pan, Chengxin (2014). "The 'Indo-Pacific' and Geopolitical Anxieties about China's Rise in the Asian Regional Order." *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 4: 453-469.
- Pence, Michael Richard (2018). "Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy toward China." <https://www.ait.org.tw/remarks-by-vice-president-pence-on-the-administrations-policy-toward-china/> (accessed: December 29, 2019).
- Russett, Bruce (2016). "Liberalism." In Tim Dunne, Miljk Kurki and Steve Smith (eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 89-108). New York: NY: Oxford University Press.
- Saunders, Phillip C. (2014). "China's Rising Power, the U.S. Rebalance to Asia, and Implications for U.S.-China Relations." *Issues & Studies*, Vol. 50, No. 3: 19-55.
- Schweller, Randall L. (1998). *Deadly Imbalance: Tripolarity and Hilter's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press.
- Silove, Nina (2016). "The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia." *International Security*, Vol. 40, No. 4: 45-88.
- Singer, J. David (1987). "Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985." *International Interactions*, Vol. 14, No. 2: 115-132.
- Singer, J. David, Stuart Bremer, and John Stuckey (1972). "Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965." In Bruce Russett (ed.), *Peace, War, and Numbers* (pp. 19-48), Beverly Hills: Sage.
- SIPRI (2019). "Military Expenditure Database." <https://www.sipri.org/databases/milex> (accessed: December 29, 2019).
- Tammen, Ronald. L. et al. (2000). *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. New York. NY: Chatham House Publishers.
- Tankersley, Jim and Keith Bradsher (2018). "Trump Hits China with Tariffs on \$200 Billion in Goods, Escalating Trade War." *The New York Times* (September 7).

- White House (2010). "National Security Strategy of the United States of America." <https://www.hsdl.org/?abstract&did=24251> (accessed: December 29, 2019).
- White House (2015). "National Security Strategy of the United States of America." https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf (accessed: January 4, 2020).
- White House (2017). "National Security Strategy of the United States of America." <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: December 29, 2019)
- Wu, Yushan (2011). "Power Shift, Strategic Triangle, and Alliance in East Asia." *Issues and Studies*, Vol. 47, No. 4: 1-42.
- Wuthnow, Joel (2019). "Contested Strategies: China, the United States, and the Indo-Pacific Security Dilemma." *China International Strategy Review*, Vol. 1, No. 1: 99-110.
- 何思慎、楊雯婷、陳舜仁（2016）。〈為何日本無法追求樞紐位置：美、中東亞角力的政策選擇〉，《遠景基金會季刊》，第 17 卷，第 4 期，頁 43-98。
- 李振廣（2016）。《美國重返亞太戰略的緣起與演進》，北京：中國經濟出版社。
- 林正義（2016）。〈歐巴馬政府的南海政策：中國的回應及對台灣的影响〉，《東吳政治學報》，第 34 卷，第 1 期，頁 1-80。
- 林賢參（2008）。〈由日澳兩國新政府之對外政策評估美日澳印安全合作之未來走向〉，《戰略安全研析》，第 33 期，頁 17-20。
- 金燦榮、劉宣佑、黃達（2013）。〈美國「亞太再平衡戰略」對中美關係之影響〉，《東北亞論壇》，第 5 期，頁 3-12。
- 唐欣偉（2013）。〈國際權力結構對日本民主黨政權之中國政策的限制〉，《國際關係學報》，第 33 期，頁 149-183。
- 唐欣偉（2016）。〈檢討米爾斯海默對大國之判準—兼論其對中國地位之評估〉，《遠景基金會季刊》，第 17 卷，第 1 期，頁 1-32。
- 郭一娜（譯），孫崎亨（原著）（2016）。《戰後の日美同盟真相》，臺北：八旗文化。

- 張金翠（2013）。〈《政事論》與印度外交戰略的古典根源〉，《外交評論》，第 2 期，頁 119-130。
- 張蘊嶺、藍建學（主編）（2007）。《面向未來的中俄印合作》，北京：世界知識。
- 習近平（2014）。《習近平談治國理政》，北京：外文出版社。
- 陳欣之（2011）。〈霸權與崛起強權的互動—美國對中國暨印度的策略〉，《遠景基金會季刊》，第 12 卷，第 1 期，頁 1-42。
- 陳鴻鈞（2014）。《大國的衝突與合作：小布希政府時期的美中關係》，臺北：致知學術。
- 麻生太郎（2007）。《自由と繁栄の弧》，東京：幻冬社。
- 馮作民譯著（1984）。《白話左傳》，臺北：星光出版社。
- 楊仕樂、朱永暉（2017）。〈強權崛起：中國近二十五年綜合國力評估〉，《全球政治評論》，第 60 期，頁 51-73。
- 蔡東杰（2006）。〈複合三角結構與東亞權力平衡發展〉，《全球政治評論》，第 13 期，頁 1-20。
- 蔡榮祥（2018）。〈中國崛起與南海衝突：臺灣在亞太秩序中之戰略影響〉，《遠景基金會季刊》，第 19 卷，第 1 期，頁 1-56。

準兩極格局背景下的中美戰略新互動與台灣的選擇*

The New Interaction Between China and the US in the Quasi-Bipolar
Structure Context and Taiwan's Choices

胡宗山**

Zong-shan Hu

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.08 特刊，頁 59-67。

** 胡宗山為華中師範大學政治與國際關係學院教授兼院長。

壹、世界大變局與國際格局的演變

如何觀察當前的國際形勢和世界發展大勢，當前有一個流行的說法，即世界正處於百年未有之大變局。那麼，何謂百年未有之大變局？我們認為，百年未有之大局有三個深刻的內涵：

- 一、大發展。全球主要行為體特別是國家行為體的力量對比正在大發展，發生深刻而複雜的變化。具體來說，就是，非西方國家力量正在迅速發展，尤其是中國的力量迅速上升，國際社會中東升西降的趨勢越來越明顯。一戰、二戰以來，以歐洲為中心的國際舞臺將會逐漸讓位於以亞太為中心的舞臺。其中，中國的崛起是這一力量大發展、大變革最為顯著的一點。以中國 2019 年國慶閱兵為標誌，中國已經成為一個準超級大國。
- 二、大調整。大國關係正在經歷深刻的調整。最為典型的是中美關係將由接觸合作為主逐漸演變為對抗競爭為主，較為典型的代表就是美國對中國發起貿易戰、科技戰，遏制中國高端製造業的發展，打擊中國未來的核心經濟競爭力，尤其是高新技術行業的發展；中美之間未來的戰略關係走向尚不明朗，存在脫鉤、接觸、冷戰、冷和等多種可能性。與此同時，以烏克蘭內戰和克裡米亞半島問題為開端，美俄關係正在進一步惡化，美國極力打壓俄羅斯，並力圖通過經濟制裁壓服俄羅斯，美俄之間的冷淡關係難以在短期內轉暖。美歐關係也產生了新變化、新調整。川普¹政府上臺後，拋出美國優先政策，要求盟國分擔美國的駐軍及其他方面的同盟成本，美國對歐盟、日本同樣發起貿易摩擦，美國還支持英國脫歐，退出伊朗核協定、巴黎氣候協定，其結果是使其歐洲盟國對美國的疑懼之心逐漸增強，北大西洋聯盟埋下了分裂的種子。川普執政以來，歐盟的離心自主傾向正在發展，尤其是歷來具有較大自主傾向的法國。

1 編按：作者原文為「特朗普」，全文統一改為「川普」。

例如，馬克宏² 嚴厲批評川普的美國優先和單邊主義，並提出要自主建立歐洲軍隊。

三、大變革。國際秩序正在發生深刻變革，隨著英國脫歐，美國退群，歐洲大陸政治極化的發展，二戰以來順利發展的經濟全球化、地區一體化遭遇重大挑戰，在曲折動盪中前行，多邊主義、自由主義遭受單邊主義、保守主義挑戰，二戰後建立的國際經濟秩序內涵正在發生變革。

在這一輪世界局勢的變遷中，中國成為耀眼的明星，中國正由過去的世界邊緣地帶，走進世界舞臺的中央。中國的崛起可以從以下幾個方面的指標來加以衡量。首先，中國的經濟影響力僅次於美國，目前中國經濟總量穩居世界第二，經濟總量占世界 16%，對世界經濟增長貢獻率達到 34%，中國同時還是世界第一貿易大國、第一大工業國。如果說在綜合方面，當前世界還是一超多強或者是一超兩元多強，那麼，在經濟上早已形成美中兩極格局。目前，如果按官方匯率計算，中國 GDP 為美國的 65% 左右，如果按照 PPP（Purchasing power parity，購買力平價）方法計算，中國已經接近美國甚至超越美國。從國土面積、人口規模、資源能源等方面來衡量，中國應該可以名列世界第一，從政治實力和影響力來講，中國處於世界第二、第三之間；在軍事實力方面，中國在某些領域，例如在海軍、空軍這些領域，事實上軍力已經超過俄羅斯；在社會文化影響力方面，中國作為東方社會、東方文化的代表，應該位居世界前二的水準，在科技創新力方面，中國目前還落後於美國、日本和西歐各國。

以上各方面的因素綜合疊加考慮，我們認為，中國的綜合國力正在超越俄羅斯，名列世界第二，中國已經跨越地區強國和世界大國的門檻，成為一個準超級大國。中國成為準超級大國的臨界點或標誌性事件就是 2019 年 10 月 1 日的國慶閱兵，在這次閱兵中，中國展示了目前世界上兩款最為先進、最具威懾力的武器，即東風 17 高超音速導彈和東風 41 洲際戰略導彈，這次閱兵說明中國不但具備了成為下一個超級大國的實力，而且證明了中國具有敢於展示這一實力的勇氣、意

2 編按：作者原文為「馬克龍」，全文統一改為「馬克宏」。

願與決心，而後者在一個國家的綜合國力中同樣具有非常重要的關鍵作用。

之所以說中國已經成為一個準超級大國，是因為如果按照第二次世界大戰後美蘇兩大國之所以成為超級大國的那些標準來衡量，中國已經有了未來超級大國的標準配置。例如，在政治上，中國是聯合國安理會五個常任理事國之一，具有巨大的政治影響力，能夠在未來的大國競爭中構建起相應的同盟體系。同時，中國具有獨立完善的市場經濟體系，經濟總量名列世界前二位。從軍事實力來看，中國的核武庫雖然比不上美國、俄羅斯，但同樣具有一定的核威懾能力，能對其他大國形成核嚇阻能力。中國同時還具有三位一體的遠端戰略打擊能力，中國的東風系列洲際彈道是陸基戰略打擊力量，轟 6N、正在試飛中的轟 20 是空基戰略打擊力量，095B 核潛艇、正在試航的 096 核潛艇以及巨浪 3 導彈是海基戰略打擊力量。中國還具備載人航太和外太空探索能力。中國還有最先進的戰鬥機殲 -20、最先進的艦艇 055 大型驅逐艦，以及前面說過的最先進導彈（DF-17）、最具威懾力導彈（DF-41）。中國已經列裝服役了雙航母編隊，未來，將會形成六個航母戰鬥群。

隨著中國實力的快速上升，未來三十年的國際格局逐漸清晰起來。如果說，冷戰結束、蘇聯解體以來，國際格局還處於混沌之中，難以看清，那麼，未來三十年，美中將成為國際格局的力量主軸。在 1991-2008 年間，國際格局可概括為「一超多強」，美國一超獨大，它本質上是一個單極格局。在 2009-2019 年間，國際格局可概括為「一超兩元多強」，美國是唯一的超級大國，但中國實力不斷上升，俄羅斯力量有所恢復，中俄實力不及美國，但比日本、德國、法國、英國、印度等地區大國實力要更為強大，因此，可以看作是兩元。在 2019 年 10 月 1 日至 2040 年期間，世界將形成準兩極結構，美國仍然為唯一的超級大國，但中國已經發展成為一個準超級大國，美中博弈將成為國際格局演變的主要驅動力。在此階段，由於遭遇經濟制裁，俄羅斯的實力正在下降，已經無法與中國平起平坐。隨著中國國力的繼續發展，到 2040 年後，中國將會成長為一個真正的超級大國，將與美國平起平坐，世界將形成第二次世界大戰後的另一個兩極結構，即美中兩極格局。

貳、準兩極格局背景下的中美戰略新互動

未來的中美戰略新互動是在百年未有之大變局的背景下產生的，是它的一個結果。未來的中美戰略新互動將是一個超級大國與一個準超級大國之間的互動，目前僅僅能夠肯定的是，它將不同於冷戰期間的美蘇戰略互動。由於美中戰略互動的形勢還不明朗，因此，未來中美戰略互動的走向目前還無法準確判斷。總體上來看，未來中美戰略互動的形式是開放的，包括：遏制？分化？制裁？對抗？競爭？合作？接觸？多種可能性都有，同時，多種可能並存。在互動內容上，既有經濟競爭、科技競爭、工業競爭，也有政治影響力競爭、軍事競爭，等等。其互動的結果，則包括脫鉤+冷戰？脫鉤+冷和？脫鉤+合作？相互依賴+冷戰？相互依賴+冷和？相互依賴+合作？接觸+冷戰？接觸+冷和？接觸+合作？共九種結果都有可能產生，儘管有的可能性大些，有的小些。如何觀察未來的中美戰略新互動，我們可以將當年的美蘇互動與未來的中美互動進行一些比較研究。

第二次世界大戰後美蘇互動的主要表現形式是冷戰。所謂冷戰是指美蘇關係的主軸是對抗，在對抗主軸下，雙方在政治和安全領域進行了有限的合作。雙方之所以對抗，是因為雙方的競爭目標是爭奪世界霸權，主要集中在安全軍事領域的對抗。日常形式包括軍備競賽（尤其是核武器和導彈方面的競賽）以及國家間的全面競爭，包括經濟發展、人民生活水準、體育競賽、高科技、外太空等。美蘇冷戰的最高形式是雙方通過代理人戰爭來達到對抗的目標，同時，雙方之間也先後爆發了兩次柏林危機、古巴導彈危機等危機。從對抗的手段上來看，雙方都採取了相互總體遏制、點對點的直接反應、以牙還牙式的針對性戰略。從對抗的主體來看，雙方以核心國為主導，各自糾集了一幫附屬國或盟國，通過兩大軍事集團北約和華約進行集團式對抗。

如果未來中美之間爆發新冷戰，將會有不同於過去的新內容。首先，美中之間的互動關係將會非常複雜，競爭、對抗、合作並存，但將以對抗、競爭為主。在競爭的目標上，是美國堅持保持世界上唯一的超級大國、唯一的霸主地位？還是它願意接納中國成為新的超級大國，願意與中國合作治理世界？在雙方競爭的

主要領域上，中美之間將會由經貿、科技、金融領域的對抗向安全、政治領域的對抗逐漸發展。在美中戰略互動的日常形式方面，將會有經貿、科技、體育等方面的總體競爭，也可能會有一定形式的軍備競賽。從互動的最高形式來看，將會出現經濟冷戰和代理人熱戰，但不會出現面對面的直接戰爭。從對抗主體來看，將會是兩個大國間的競爭對抗而非集團性的對抗。

研究美中戰略新互動，需要瞭解美中各自對對方的戰略。20世紀90年代，美國希望對中國進行和平演變，21世紀希望中國走美國式經濟自由主義之路，因此美國長期以來對中國採取接觸+遏制戰略，希望中國按美國期望的方式與道路發生變化。但是，美國的這種期望落空了，當前，美國面臨的是中國日益升高的道路自信、制度自信、理論自信、文化自信，中國不可能按照美國意願變化，而且中國正在變得越來越強大。正因如此，美國將會放棄對中國的以壓促變政策，而代之以總體對抗、總體遏制政策，從長期來看，美國將對中國採取遏制為主，接觸為輔的方針。

中國對美外交的總方針仍然是「合作+阻遏」戰略，以兩手對兩手，但將堅持「和而不同，鬥而不破」的底線。中國不會走老路即退回到閉關鎖國狀態，也不會走「邪」路即全盤「西化」，犯顛覆性錯誤。在對美關係上，中國將避免對美國實施戰略透支和實施冒進政策，在中國實力沒有趕上美國之前，中國不會和美國攤牌。

準兩極格局背景下的未來中美關係將會出現一個持續摩擦與有限合作並存的新常態，脫鉤與接觸兩個方面的因素將會同時發展，中美雙方將會開展互相威懾基礎上的理性接觸，雙方皆保持戰略底線與戰略防備、戰略後手。與此同時，領地化、集團化、對抗化的新冷戰或東亞冷戰趨勢不可避免，中美關係將更加複合化、混沌化、多面化。

在新競合態勢下中美的互動戰略行為具有以下三個特點：

- 一、模仿性。中美為提高各自對對方的戰略效果，提高對外行動效率，將會互相學習，中國學習美國的對外戰略、模式；美國學習中國的內部治理；模仿導致中美行為將高度趨同。
- 二、針對性。由於整個世界簡化為兩極格局，中美針對對方的行為會作出有

效、直接的反應與應對。例如，2019年中國國慶閱兵後，美國國防部很快設立中國事務部，直接針對中國。

三、內控性。中美兩國對國內、集團內或勢力範圍內、秩序範圍內的影響與控制將會加強。

以上三點恰恰就是兩極格局下超級大國的行為選擇，歷史一再重演，似乎是歷史鐵律。

在這種新態勢下，無論是中國的政治學理論，還是國際政治和中國外交的理論與政策都不得不正視一個很大的議題：中國能否和如何跨越「蘇聯陷阱」？就政治學理論來說，前蘇聯作為一個和美國對抗的社會主義大國，最終分裂解體，其教訓是深刻的，它牽涉到蘇聯模式的弊端如何克服？社會主義的政治制度與市場經濟的體制如何耦合？多民族國家如何解決國家的分裂傾向，等等？根本的一點，國家的內部治理如何更為有效？

就國際政治學理論和外交戰略來說，蘇聯的陷阱在於採取何種形式與另一個大國相處？是對抗？爭霸？消耗國力？還是合作、發展、建構良性的國力持續發展模式？

總之，前蘇聯作為一個地緣政治大國和意識形態大國，對於今天的中國來講，是一個很大的反面教材，如何避免重蹈蘇聯覆轍，無論是在內政還是外交方面，有效跨越蘇聯陷阱是考驗中國之治的一個重要試金石。

未來國際關係理論研究的一個重要議題就是新兩極格局下大國的行為是繼續重複昨天的故事，還是在新的約束環境中發明新的行為模式，是歷史循環論還是歷史進化論？後者則將迎來國際關係理論範式的科學革命。另一點就是新型超級大國應對競合的戰略選擇的約束環境、影響變數、邏輯路徑、政策抉擇的理論研究。

從政策層面來說，新的兩極格局狀態下，能不能跨越修昔底德陷阱，避免冷戰重演，實現和平崛起是中國作為新型超級大國的重大議題；中國需要向國際社會提供「中國和平崛起」這一「新穎事實」。

從理論層面來看，如何以新型超級大國的身份與另一個超級大國和平共處，超越權力轉移理論、避免現實主義理論所界定的大國衝突難以避免的設定，需要

國際關係理論創造出新的理論範式來解釋中國和平崛起這一「新穎事實」。

參、準兩極格局背景下的中美戰略新互動與台灣的選擇

從歷史上來看，行為體的戰略選擇無非有以下幾種：一是建立均勢，即實行權力制衡，這其中既有強國與弱國聯合來制衡另一個強國，也有弱弱聯合，制衡另一個中等國家或強國。二是跟著強者走，主要是指弱國跟隨作為合作者的強國共同侵略或獵殺他國。三是綏靖妥協，是指弱國向作為入侵者的強國妥協，以眼前的犧牲換得暫時的生存，為以後反攻清算作準備。四是搭便車，指一些中等國家不參與任何大國或國家集團的對抗，採取中立戰略，事後撿好處。五是坐山觀虎鬥，一般指中等國家或多強中的一強不即時建立均勢，也不跟著強者走，而是寄希望於其他國家鷓蚌相爭，好漁翁得利。六是推卸責任，指多強中的一強或兩強缺乏戰略遠見，面對一個潛在的體系敵人時，放棄責任，不敢即時制止對方。六是誘捕，指強國故意引誘次大國或弱國的侵略進攻，好將計就計，為打擊對方找到道德上的藉口。

那麼，在中美戰略新互動背景下，台灣該作何選擇呢？一是選邊站。一般來說，在高度純化、簡化的兩極格局下，選邊站將成為國家的主要選擇。例如，新中國成立之初，對蘇聯一邊倒。當前，日本、澳大利亞、加拿大似乎也在如此選擇。

另一種選擇是對沖戰略，或者說是兩邊下注或大國平衡戰略，例如像韓國、東南亞國家長期以來在中國和美國之間就實行大國平衡戰略。

那麼，蔡英文政府能不能選邊站？如果蔡政府選邊站，肯定是聯美抗陸，如果這樣的話，在中國大陸軍事實力不斷增長，在中國大陸不斷崛起的趨勢下，在兩極格局不斷發展、且純化簡化的狀態下，將會加劇台海衝突風險，這是一種最不利的選擇！台灣也會自食惡果。

歷史上看，選邊站、一邊倒是一個弱者的選擇，總是容易被強者出賣；同時，在主權上容易受到傷害。現實來看，台灣不是一個獨立的國家，而是在分治狀態下的一個國家之內的具有一定治理權的地區，兩岸問題是中國內戰遺留的產物，

台灣的外部交往並不適用於主權獨立國家的「外交」選擇。

既然不能站在美國一邊，那麼，實施大國平衡？對沖戰略？和陸友美？行不行呢？以美壓中，短期內似乎可以奏效，但會升高中國大陸的不信任感，不利於將來的討價還價，長期來看，難以奏效。

我們認為，如果拋棄意識形態（「台獨」）來考量的話，對台灣來說，最佳選擇是：有條件的選邊站，即站中國在大陸一邊，將國家統一作為唯一選項。在兩極格局下，弱小實體最佳選擇是博弈基礎上的有條件的選邊站。具體來說，短期內，可實施和陸反「獨」戰略；中期：實施反「獨」近陸戰略，長期：實施促統歸陸戰略。在此過程中，做好與大陸政治談判的頂層設計與長遠規劃，通過與大陸的博弈，獲得台灣的最大收益，同時也避免台灣社會動盪過大，這樣才能使台灣利益最大化。

半脫鉤、聯歐與中美關係的未來^{*}

Semi-disengagement, Connecting Europe and
the Future of Sino-US Relationship

田飛龍^{**}

Fei-long Tian

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.08 特刊，頁 69-80。

** 田飛龍為北京航空航太大學高研院 / 法學院副教授。E-mail: tianfl2008@163.com

壹、美式冷戰思維決定「半脫鈎」狀態

2018年國慶期間，美國副總統彭斯發表了堪稱「新鐵幕演說」的冷戰宣言，指責中國對美國主導權、價值觀甚至國內民主政治的全面挑戰和破壞。這意味著中美貿易戰已經突破「貿易」的表層，抵達了具有自我實現功能的「修昔底德陷阱」。著名戰略學家約瑟夫·奈近期警告美國強硬對華立場可能導致「修昔底德陷阱」的自我實現，如今，這一警告正在成為現實。儘管美國是多元化的社會，有著三權分立的憲制架構，有著獨立的公民社會及公共輿論，但中國的決定性崛起以及美國川普¹主義的精巧運作，已經成功激發了潛藏在美國朝野的共同焦慮和恐懼。對未來的共同恐懼使美國「友華派」集體失語和失勢，使「新冷戰派」空前得勢。因為「新冷戰」能夠充分慰藉美國人的內心恐懼。無論彭斯的新冷戰修辭如何機巧，都無法掩藏美國社會對中國發展不確定性的深刻憂懼。

許多分析家均認為這只是11月中期選舉前的「選舉語言」，是短期化的功利性政治造勢。這種理解至多只道出了一半真相，甚至只是表象，而未能看到中美新冷戰已經拉開帷幕，美國在心理上和戰略上已經基本完成動員和部署。中美長線的世界權力競爭已經刺破了改革開放40年間脆弱維繫的所謂「蜜月期」。其實，這種蜜月關係不過是以中美實力的絕對差距、中國市場對美國的利潤保證以及美國規訓中國民主轉型的樂觀預期為前提的。如今，中美比肩而立，貿易逆差拉大，民主轉型無期，蜜月關係也就難以為繼了。彭斯盛讚鄧小平的政策路線，揚言新時代的「改革開放」已被掏空，這或許能夠贏得國內改革自由派的擊節喝彩，但其實也折射出美國的幽怨情緒，抱怨中國跳脫「韜光養晦」路線，改行「並立競爭」路線。

然而，世界歷史不會因任何一個國家或群體的幽怨情緒而轉移，新時代有新時代的哲學、秩序與理想圖景，改革開放40年只是中國整體復興的一個初步階段，而絕不可能永久束縛中國在文化與制度上真正的自主性建構。

1 編按：作者原文為「特朗普」，全文統一改為「川普」。

彭斯所代表的美國幽怨表明美國對中國民主規訓與全球化整合的失敗。事實上，如果放寬歷史的視野，美國對中國的全球化規訓失敗不是個案，在 20 世紀至少還包括蘇聯對中國的類似規訓。中國革命之成功，與列寧主義對國共兩黨的共同規訓密不可分，「黨國體制」的基本原則和組織方法來自蘇聯。然而，國民黨有著「民族主義」內核以及對「自由民主」的弱式認同，列寧主義的規訓程度並不深，甚至在國民黨內部存在著「三民主義為體，列寧主義為用」的教義辯證法。國民黨的「黨國」內含著從「訓政」向「憲政」的轉型契機和動力。即便是中國共產黨，也存在「本土派」與「教義派」的長期路線鬥爭。毛澤東傳統戰勝王明傳統，意味著中國社會主義路線的自主性與實踐理性得到確立。中蘇最終決裂以及中美和解，與毛澤東的民族主義性格、世界主義視野及對中國革命歷史意義的獨特理解有關。對中共的分析常常因為聚焦於意識形態而失焦失準，原因是政治意識形態背後還有著中國深厚的傳統文化及非常強烈的民族主義因素。無論是蘇式規訓，還是美式規訓，都輕易忽略了中國文化背景及中國共產黨倫理政治使命中的文明密碼。不能真正從文化平等的邏輯上尊重東方傳統及其價值觀，抱殘守缺地堅持「文明與野蠻」二分法，是西方之「東方主義」及其終極失敗的文明論根源。

冷戰世界本質上是一個「平行世界」，但這不是絕對割裂的世界，而是共用著相同時間與空間但在意識形態與制度模式上尖銳對立的世界體系。理解新冷戰，可以從舊冷戰的基本經驗中學習很多。二戰後邱吉爾的鐵幕演說，美國的馬歇爾計畫以及麥卡錫主義，將世界進行了人為的政治劃分與道德劃分，原則上不容許「中間地帶」及模糊性連接機制的存在。這種嚴格的敵我區分源自西方的文明優越論及異教征服觀。

如今，新達成的「美—墨—加」貿易協定禁止其成員國與「非市場化」國家達成自由貿易協定。這種安排有著重大的冷戰意涵：其一，以該協議作為範本推動美國逐一與其他盟友建立「非 WTO」的全球貿易體制安排，重建所謂以美國為中心的自由貿易體系；其二，新體系在技術標準與貿易規則上嚴格排除中國，將中國經濟體重新構建成 2001 年入世之前的孤立狀態；其三，以更加嚴格的技術與制度封鎖及高昂的加入談判門檻，逼迫中國完全放棄自身的發展道路及在全

球治理秩序上的挑戰行為。

這些高端封鎖行為，從歐巴馬²時期的重返亞太戰略及 TPP 協議中就能夠看出端倪，川普只是以更加極端和赤裸裸的方式加以升級和實現而已。美國在貿易戰的同時，竭力構築針對中國的「泛美統一戰線」，從利益、價值觀、地緣政治及國際秩序諸多方面，全面擠壓中國的發展空間，對沖和抵消中國尚未成形和成熟的「一帶一路」體系優勢，全面排斥中國對美式全球化產業鏈、價值鏈的經濟參與和利潤分享。中國發展的「最艱難時刻」正在到來。

中國在戰略本意上並非要取代美國，而是「補充」美國。因為美式全球化存在著難以自我克服的「南北矛盾」以及對發展中國家的不公平安排，而美式民主輸出也造成了全球治理的「失敗國家」、「難民危機」、「文化征服」、「恐怖主義」以及「起火的世界」。中國基於其文明理想和改革 40 年積累，希望獲取的是美國對中國模式正當性的原則認可，希望承擔的是美國無力維繫及推進之「一帶一路」沿線國家的基礎建設和制度建設，預防的是美國退出這些區域後可能出現的泛恐怖主義和泛無政府主義的秩序真空。這也在更大的世界體系戰略層面回應了「中美共治」的需求。客觀上，中國的「有所作為」也符合美國的全球戰略利益，特別是川普反復抱怨美式全球化造成了美國利益的嚴重損害及空洞化。然而，由於多重的文化差異、政治互疑與戰略誤判，美國未能很好地理解「一帶一路」的建設性和補充性價值，中國也未能系統說明及澄清「一帶一路」與美式全球化的結構關聯關係。

中國以文明厚度、悲情歷史與道德責任進行著「一帶一路」建設及相關的制度創新，美國以「修昔底德陷阱」及新帝國衝動看待中國的進取行為。美國看到的不是中國的「幫忙」，而是中國的「威脅」。中國看到的不是美國的「善意」，而是美國對中國文化的蔑視以及對中國發展利益的不正當阻斷。一個中美之間的「平行世界」恰如約瑟夫·奈的「自我實現」預言一樣，正在自我實現。美國的政治孤立、技術封鎖與經濟壓制，可能反向製造一個更為自主、強大及更有全球治理立法能力的「新中國」。

2 編按：作者原文為「奧巴馬」，全文統一改為「歐巴馬」。

貳、大阪 G20 推動「半脫鉤」談判進程與制度化

到底是 G20，還是 G2？這在當代全球治理領域是一個關鍵性、敏感性議題，也是中美貿易戰與「半脫鉤」狀態的一個關鍵性的結構認知維度。儘管「G2」的概念早有人炒作，但中國似乎不願意陷入這一概念陷阱，尤其是這一概念隱含著演變為「修昔底德陷阱」的重大風險。中國的全球治理觀偏向於平等協商和多元共治，因而實質偏向於「G20」，因為這樣的全球治理框架更有國際政治代表性，也更能夠為世界各國尤其是 G20 內部的多元化強國所接受。中國歷來奉行多邊主義，自然不可能簡單認同「G2」的去多元化框架。但從客觀實力及影響力而言，在任何多元框架中，「G2」都有著舉足輕重和結構性、方向性的意義。

大阪 G20 同樣如此。儘管此次峰會的議題仍然是多元的，議程也是多元的，但最引人矚目的必然是中美貿易談判，是習近平和川普的「二人轉」。從會議結果來看，中美元首共同決定重啟貿易談判，各自釋放出相當程度的善意。比如習近平表示將增加美國產品進口及加快國內有關管制制度改革，並回憶包括「乒乓外交」在內的中美友好的歷史情節，而川普則表示願意尊重中國的核心關切及平等訴求，願意考慮華為問題的解決方案，願意繼續推進貿易談判直到達成協議。此次元首會晤沒有任何具體貿易協定，但確實實現了重要的政治和解，消除了某些「脫鉤論」的嚴峻對立及陰謀論推斷，共同推進了兩國無比艱難的貿易談判進程。

中美和解的戰略性意義是凸顯的：其一，對世界經濟而言，這是一個利好消息，世界經濟穩定發展有可能獲得中美合作因素的再保證；其二，對中美之外的廣泛協力廠商而言，這也是一個利好消息，不必為了中美升級貿易戰甚至更高衝突而選邊站隊，生意可以繼續一起做，基本和平與發展共存的良性秩序有望得到維持；其三，為中國改革闖關及繼續發展提供進一步的時空條件，長遠來看有助於民族復興，有助於中國繼續修補技術和制度漏洞，強健經濟和政治體格，為應對未來更強烈複雜的國際政治挑戰做好準備；其四，和解有助於川普回應國內選民壓力及連任預期，也有助於緩和美國對華敵意，儘管難以從根本上消除這種敵

意；其五，中美和解後的協定框架可能成為美國與其他貿易對手談判的基準，而不是過分「美國化」的美墨加協議成為基準，因此中國的堅持也就具有了代表國際社會共同維權及爭取正義的戰略性意義。

這一和解是中國堅持原則和鬥爭換來的。如果按照美方原初協議照單全收，中國將被迫放棄「中國製造 2025」計畫及接受美國過於苛刻、不平等的監督機制及單方制裁權。中國的立場必然是其國家利益和政治體制基本原則的反映，可以有具體利益權衡下的妥協，但不可能放棄政治自主權及長遠發展利益。當代中國政府不是晚清政府，中國與世界的新關係也完全不同於晚清外交格局。美國所面臨的談判對手不是曾經的「東亞病夫」，也不是 1980 年代受其保護的日本，甚至不是社會主義的蘇聯，而是文明基礎深厚、民族復興意志飽滿、全球治理意願凸顯的復興大國，有著作為世界「主要列強」的硬實力和超越傳統列強範式的文明政治取向。美國應當也不得不逐步適應中國的這一新角色。從川普的峰會立場來看，美國在中國的自主抗爭下已經在調整和尊重的方向上有所改進。

但我們不可能就此樂觀期待中美貿易戰的終結，也不可能就此期待美國重返多邊主義全球治理框架。大阪 G20 的中美和解必然存在著嚴重的局限性：其一，「美國優先」的川普主義並未更改，美國在內部選舉政治及中國抗爭下的暫時性妥協不能理解為結構性轉變，因此未來任何貿易協定都不可能作為中美關係的唯一可靠保證；其二，中國民族復興的國家性目標與人類命運共同體的全球治理目標不可能改變，隨著中國技術主權的升級以及全球治理的實踐性成果，中美圍繞全球治理權的爭奪將更加激烈，緩和的空間及餘地不大，除非美國選擇承認中國崛起與中國模式的正當性；其三，中美之外的協力廠商在積極尋求自保性框架，不希望在中美持續性衝突中利益受損，隨著協力廠商力量的增強與政策的自主化，中美協議的調控力和影響力可能受到一定的限制；其四，美國經濟刺激效果可能逐步消退，「川普經濟學」尤其是關稅主義可能面臨挫折與失敗，從而刺激美國國內政治與社會矛盾上升，推動其進一步的逆全球化與民主民粹化，這些來自美國的風險因素可能再次波及中美協議及全球治理穩定性；其五，一定程度和概率下的地區戰爭風險（比如伊朗、烏克蘭等）有可能在經濟下行嚴重時爆發，大國之間的脆弱和平可能遭遇危機，全球治理共識與制度基礎將進一步遭受侵

蝕。

總之，大阪 G20 和解帶來了中美貿易協定新的契機，也對全球經濟穩定發展帶來利好影響，更為中國全面改革開放贏得短暫但關鍵的戰略機遇期。然而，中美結構性競爭態勢已經形成，二戰後國際法秩序及全球治理框架面臨美國因素的倒退性影響，這導致此次和解效應必然是有限的，甚至是短期的，可能存在反覆性和不確定性。中國的主權、安全和發展利益更加理性自覺，因此無論是貿易談判還是後協定的風險應對，中國會更加自信、自主和從容。或許世界和平發展的關鍵已經轉移到美國角色的變遷上，即美國可否真正接受中國崛起事實及中國模式正當性，放棄單邊主義和唯一霸權訴求，轉型為 21 世紀和平發展的建設性力量。美國若轉型成功，中國之幸，世界之福，否則將陷入長時段的高風險鬥爭及不確定性之中。即便出現最糟糕情形，中國發展及全球治理前景仍將渡盡劫波，柳暗花明，因為中國所代表的和平發展價值與路線是正義且富有生命力的。

參、「聯歐主義」為半脫鉤架構提供制衡支點

時隔兩年，晚春北京，「一帶一路」再次迎來國際合作高峰論壇。第二屆論壇顯示出，中國引領的「一帶一路」模式的新全球化具有共建共用、政策連續性強、基礎設施與產業匹配性好、合作受益圈不斷擴大的優勢。這兩年間，中國自身的經濟增長經歷了從「速度」向「品質」的重要結構性轉型，在高科技領域不斷取得突破，逐步且結構性地減少了對美國技術壟斷性的依賴。在此基礎上，中國在資本、技術與發展模式上呈現出日益開放包容的立場，在「一帶一路」沿線國家進行了廣泛的專案合作與制度實驗，探索一種區別於美式全球化的全球治理與發展新路徑。對持有觀望、猶疑立場的「一帶一路」邊緣區域國家而言，中國持續推進的政策可靠性與具體項目及合作框架的互利性就是最好的實踐證明。事實勝於雄辯，西方帶有意識形態偏見與具體利益衝突的特定立場及其「汙名話語」正在被「一帶一路」的具體成果及其更具普遍性與人類未來發展意義的哲學理念所證偽。

「一帶一路」逐步成為中國所倡議的全人類發展事業。這一事業的直接意義

是中國發展模式重新表達於世界歷史的中心領域，推動中國的「重新世界化」，而其長遠意義則在於促進東方與西方權力和價值關係的再平衡，結構性阻斷氾濫已久的「東方主義」話語及制度歧視，使東方文明智慧對人類整體發展起到引領作用。這一巨集闊的歷史進程必然根本改變人們熟知甚至高度依賴的美式全球化秩序，但卻是 21 世紀以來人類探索新發展路徑的理性選擇。與美國及其核心盟友的百般阻撓及誤解相比，西方陣營內部的某些國家或集團正在積極轉變之中。義大利是 G7 集團中率先加入「一帶一路」計畫的發達國家，瑞士作為先進的歐洲中立國從技術合作與全球化的戰略角度選擇了與中國合作，法國與德國作為歐盟主導性國家則在思考如何以歐盟整體形式展開與「一帶一路」的戰略對接。

歐洲主流力量對「一帶一路」的接受，既有「形勢比人強」的現實主義策略考慮，也有對中國發展潛能及中歐合作前景日益正確與全面的理解。歐洲無需背負上美國式的帝國負擔與領導權轉移的深刻焦慮，正好可以在中美宏觀權力秩序轉移中重新定位自身，爭取主動，實現歐洲更加自主的重建及復興。「一帶一路」框架下，新歐亞秩序正在快速構建形成，以中歐軸心開展的國際合作可以是世界領先級的，幾乎在任何方面均可以實現世界經濟重心與技術主權向歐亞地帶的回歸與轉移。中歐合作還可以開闢廣泛的「協力廠商市場」，從而實現「一帶一路」沿線國家與歐洲發達體系的更緊密整合及銜接，中國則處於最為關鍵的中間性樞紐地位，扮演著觀念與制度革新的引領者角色。

「協力廠商市場」是一個非常具有創意性的概念。在中國的技術現代化過程中，歐洲的技術標準與優勢肯定會受到挑戰，甚至在某些領域已被中國超越。因此，如果是以川普式的「美國優先」作為原則，則中歐之間也將陷入直接對抗性的貿易戰乃至於更為全面的對抗和衝突。顯然，美國的貿易戰是憑藉強權進行的一種強制性的利益再平衡，甚至破壞貿易自由原則而「強買強賣」。歐盟也是美國貿易戰的受害者，因而可以在一定程度上理解中國的處境及推動與中國更全面的市場整合與互動。協力廠商市場的共同開發就是中歐合力的重要著力點。中歐之間最重要的協力廠商市場有兩個：中東和非洲。而這兩個區域正是「一帶一路」的戰略突擊區域。儘管中國也可以獨自開發中東與非洲，但鑒於歐洲在這兩個區域的殖民遺產、經濟利益與市場預期，中歐合作具有極大的利益重疊性和共同願

景。

中歐合作在這兩個區域的優勢是顯著的，收益也可以是不斷協調及增進的：其一，歐洲有著漫長的航海史和殖民治理史，對中東與非洲的諸多國家和地區有著周密而連續的研究及理解，這些歷史知識及治理經驗可以與中國分享，從而共同促進這些區域的繁榮發展及中歐自身利益的增進。

其二，中東是「一帶一路」地緣政治最複雜的區域，不僅內部矛盾重重，而且受到外部美國力量的嚴重干預及阻斷，使得戰爭風險（如伊朗）陡增，中歐合力可以在聯合國層面及地區和平層面形成制衡美國、維護和平與秩序的關鍵性力量，確保「一帶一路」關鍵節點不陷入戰火之中。

其三，歐洲國家與企業在中東及非洲有著巨大的商業及其他特權性利益，但這些利益如何更好促進當地發展，需要中國輸入「一帶一路」合作模式及協調多種利益關係，歐洲亦可趁勢鞏固及擴展有關利益。

其四，中歐合作還可帶動歐洲與俄羅斯關係的改善及歐洲大空間和平的實現，中國可以在其中充當關鍵性的調解角色與利益協調角色，美國在這方面反而常常是麻煩製造者。

其五，中歐對中東與非洲的共同開發及發展援助有助於從源頭上治理恐怖主義和難民危機，這對於歐洲安全及持續發展是非常重要的保障條件。

其六，中歐在經濟及全球治理事務上的廣泛合作與政策相互支持，有助於共同提升中歐在國際政治上的地位，結構性限縮「英美」體系的全球性影響力，推動歐洲更加自主地建立自己的防務體系與外交政策。

中歐合作相當於是在歐亞大陸的東西兩個端點立下了共同經略和開發歐亞大空間及推動歐亞和平發展秩序形成的「遠程契約」。在歐亞大空間中，盛行的不再是霸權主義式的麥金德「世界島」構想或施米特「大空間」意象，而是將歐洲傳統國際法中非歧視性的普適元素與中國文化及發展模式相整合，構造一種文明互鑒、協調治理、共建共用、和平發展的歐亞新秩序，並以此為基礎尋求對當代國際法與全球治理體系的結構性變革。以中歐合作的文明、經濟與制度體量，完全可以系統打造世界歷史的「歐亞時刻」和「歐亞標準」，對日益超出和偏離人類文明規範框架的美國力量加以制衡與規訓，確立「中—美—歐」的大國協調與

實質性共同治理新秩序，完成世界體系權力的和平有序轉移和更迭。

肆、半脫鉤與世界和平發展的未來願景

關於聯歐主義下的國際新秩序，主張過「大空間」的施米特曾在 1962 年的《遊擊隊理論》中引述過毛澤東的《念奴嬌·昆侖》詩句予以反思和構想：「而今我謂昆侖：不要這高，不要這多雪。安得倚天抽寶劍，把汝裁為三截？一截遺歐，一截贈美，一截還東國。太平世界，環球同此涼熱。」毛澤東的「三分天下」戰略思想深刻影響了其晚年的對美外交突破，「還東國」代表了中國自立於世界民族之林及對全球治理承擔適當責任的正當意志與進取觀念。這是毛澤東的「大地法」。施米特在《大地的法》（1950 年）中聲稱「大地承諾了和平，唯有新的大地法思想可以實現和平」。他所構想及期許的自然是在歐洲傳統國際法秩序裡的和平，從而對加入了更多非西方因素的新世界和平缺乏積極思考和應對，甚至心存幽怨。從毛澤東、鄧小平到習近平，中國的國際治理觀與大地法戰略，經歷了革命思維的浪漫設計與改革思維的經濟理性回歸，在新時代則表達為「一帶一路」和人類命運共同體。

始終思考中國與世界的和諧關係而不僅僅是中國作為一個標準民族國家的具體利益和秩序，這是一種獨特的中國「天下主義」哲學視野和政治倫理。對世界負責，而不僅僅是對國家負責，這在 2017 年的十九大報告中有著清醒的戰略性表述。對中國的「跨國意圖」，西方戰略圈與媒體的解讀存在嚴重的視角缺陷，即將中國視為一個類似於既往日本、德國式的霸權國家，從自身歷史經驗出發相信中國「強則必霸」。近期美國的鷹派智庫與團體的聚會發言顯示出一種「世紀幽怨」，忽而「中國崩潰」，忽而「中國威脅」，已經喪失一種基本的理智與清醒。事實上，「中國崩潰」是鷹派的主觀理想，而「中國威脅」則是鷹派的客觀處境，主客觀的撕裂造成了美國戰略分析的心智紊亂，其病理表徵就是美國情報官員、智庫專家與國會部分議員的「咆哮體」。可見，中國自主性的現代化及其對全球治理的正當反撲，激起了西方體系多麼大的精神擾動和波瀾啊！

從內在邏輯來看，中國的戰略哲學奉行著毛澤東時代奠基的某種「太極範

式」，即所謂的「你打你的，我打我的」。這樣一種戰略思維從整體上避免一種直接對抗，否則就會陷入西方戰略構想中的「修昔底德陷阱」。這種陷阱是一種如約瑟夫·奈所謂的「自我實現」的假想建構型戰略陷阱。中國在對美貿易談判及關鍵性國際政治博弈中，堅持自身的主權與核心利益不可觸犯，但具體利益和技術性方案可以充分協商，所謂的「可改的一定改，不可改的堅決不改」。在美國治下的長期和平秩序中，除了冷戰對手蘇聯，似乎只有中國能夠以健全的主權秩序與堅定的全球治理戰略與美國抗衡及維護自身正當權益。即便是歐洲國家，經歷二戰後的秩序重組，其主權與安全實質性「外包」給了美國，造成對美國秩序與權力的日常性依賴。

環球時報在 4 月 30 日的社評中以〈英國怎樣對華為，就應有怎樣的回報〉為題，對英國的「華為議題決策」加以分析，指出英國不是一個「完全獨立性」的國家，主權因安全需要「抵押」給美國，其獨立自主能力甚至不如前殖民地印度。英國主權低於印度，暗示英國在某種程度上成立美國的「安全殖民地」，而華為問題觸及了這一「安全主權」與「安全憲法」的最敏感地帶。一旦英國在安全體系上逐步與美國分離，則「英美特殊關係」及美國的全球霸權必然出現裂痕和漏洞。事實上，華為問題在法國與德國的政治決策中也非常敏感和關鍵，美國甚至威脅降低與歐盟的情報共用及合作。

在「一帶一路」的擴展秩序空間中，歐盟面臨著中美之間的複雜利益平衡和戰略再定位，可能很難繼續維持一種「安全靠美國，經濟靠中國」的傳統平衡策略與機巧做法。事實上大多數國家也是這樣思考和行動的。只是經濟合作到了一定的程度和領域，安全問題必然被相容進來。即便是英國區分了與華為合作的「核心部分」和「非核心部分」，仍然無法說服美國。問題已經不是技術合作，而是世界體系的選邊站隊與政治忠誠。但這種安全利益與經濟利益的顯著撕裂和張力加大，必然最終導致美國全球安全秩序的加快崩解，矛盾積累的結果必然是盟友國家的重新政治決斷與選擇。

這樣看來，「一帶一路」成了中國盤活內外資源、制衡美國權力、實現中國式全球化與全球治理理想的一著「活棋」，是歐亞新秩序與中國式全球化的持續、有效的主要增長點。第二屆峰會增加了顯著的「歐洲」成分，推動了歐盟整

體政策立場的調整與轉變，凸顯了中國的議程設定與利益擴展能力，從而在更大的體系與範圍內造成了一種對美國全球秩序的戰略性壓力和對話博弈能力。不直接對抗，從協力廠商尋求合作力量，有理有利有節地承擔起人類和平發展的治理責任，將民族復興與人類命運共同體結合思考並統籌推進，顯示了中國共產黨對中國文化與馬克思主義教義精髓的辯證理解和創造性的實踐運用。

總之，「半脫鉤」試圖建構一種應對中美貿易戰「持久化」的理性分析框架，以對國家民族利益及人類和平發展高度負責的信念尋求在戰略上的妥當思考與設計。

意識形態與中美戰略競爭*

Ideology and China-US Strategic Competition

節大磊**

Da-lei Jie

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.08 特刊，頁 81-111。
原載於《國際政治科學》2020 年第 5 卷第 2 期，頁 84-108。

** 節大磊為北京大學國際關係學院副教授。E-mail: daleijie@pku.edu.cn

中美關係在 2017 年底似乎跨越了臨界點，邁入全面戰略競爭時代。¹ 雙方競爭的不斷升溫和關係的持續緊張，不僅使兩國的有識之士憂心忡忡，也讓其他國家憂心忡忡。新加坡總理李顯龍和澳大利亞前總理陸克文等人以講話或投書方式表達擔憂，並要求中美雙方緩解矛盾、避免對抗（Lee, 2019）。不久之前，聯合國秘書長安東尼奧·古特雷斯也公開表示，擔心世界分裂成「兩個獨立的、相互競爭的」陣營（聯合國網站，2019）。雙方的競爭更顯性地體現在經貿、科技和安全等領域，然而意識形態方面的競爭也開始隱然出現。

本文旨在對意識形態如何影響中美關係進行系統的梳理，並且試圖尋找一個理論框架去理解當下中美關係中意識形態競爭的性質。本文的基本觀點是：自從中美關係正常化以來，意識形態在中美關係中所扮演的角色取決於雙方的戰略關係以及美國對中國的發展方向的認知這兩個重要因素。最近兩年以來，雙方的戰略關係發生質變，美國對中國的發展方向感到擔憂，導致雙方從某種程度上陷入了意識形態領域的「安全困境」。因此，中美雙方要更好地把握對方的戰略意圖，保持意識形態的謙虛，努力實現一種有限度的良性競爭。

壹、前言

本文採用廣義的「意識形態」定義，將其界定為對於人類社會的政治經濟生活的基本組織模式的理想描述及其實現形式。² 對於中美關係正常化以來意識形態如何影響雙邊關係，既有文獻主要有以下三個特點。

第一，既有文獻基本上都認為意識形態和制度差異是影響中美關係的重要因素之一，儘管其影響也許可以通過建設性管控和加強共同利益得到緩解。倪世雄

1 「戰略競爭」「大國競爭」等是美國方面的說法，中國方面並沒有採用。但是面對美方咄咄逼人的競爭戰略及其對中美關係帶來的衝擊，中方也不得不做出相應調整進行應對。另一方面，儘管與中國競爭已經基本成為美國國內共識，但是對於如何競爭以及競爭的最終目標，美國國內看法遠未達成一致。參見：Campbell and Sullivan (2019)；Pollack and Bader (2019)；Hart and Magsamen (2019)。

2 本文將混用「意識形態」「政治制度」和「價值觀」等概念。關於更多有關「意識形態」定義的討論，參見：王立新（2007：1-10）。

和趙曙光認為，「制度差異經常令兩國內部政治鬥爭殃及雙邊關係……使中美關係不時偏離出發展軌道」（倪世雄、趙曙光，2010：1-15）。劉建飛也表示，「意識形態是影響美國對華政策的最重要的結構性因素之一」（劉建飛，2002：13-17）。意識形態分歧不僅會直接給雙邊關係造成障礙，還會間接削弱雙方的戰略互信。陶文釗認為，「政治和意識形態方面的對立阻礙了中美兩國間深層次的互信和友好關係的建立」（陶文釗，2019：42-43）。王緝思和李侃如認為，意識形態和制度差異是導致中美之間戰略互疑的最重要原因之一（Lieberthal and Wang, 2012: 35）。格雷厄姆·艾利森討論的重點儘管是守成國和崛起國之間的權力轉移，但也指出了價值觀的差異使得中美更容易滑向「修昔底德陷阱」（Allison, 2017: 142-145）。

第二，既有文獻傾向於聚焦在造成中美之間意識形態分歧的一些具體議題上，比如人權、宗教、西藏、新疆、香港等議題（羅豔華，2007：213-219；徐以驊，2018：3-15；李環，2016：24-31；胡油志，2013；劉爽，2014）。比如，羅豔華認為，中美兩國在社會制度和意識形態上的不同、兩國社會經濟發展水準的巨大差異、不同的文化傳統和歷史經歷，使得中美之間的人權之爭具有長期性、複雜性和矛盾性的特點（羅豔華，2007：213-219）。就宗教因素而言，徐以驊認為，其在中美關係中具有兩面性：「一方面可以是敵對勢力滲透的載體，另一方面也是民間友好交往的紐帶；一方面是發展兩國關係的障礙甚至是衝突引爆點，另一方面則是加強兩國民心相通以及夯實民意基礎的有效途徑」（徐以驊，2018：6）。

第三，近一年來，在中美關係以戰略競爭為主的情況下，國內一些學者也從不同角度表達了對於中美之間可能升級的意識形態競爭的擔憂。王緝思表示，關心中美關係的人「應該加倍重視雙方政治價值觀和政治制度鴻溝的不斷擴大，並找到應對方法」（王緝思，2019）。閻學通擔心中美之間的貿易爭端擴散到意識形態領域（閻學通，2019）。達巍指出，過去40年，中美兩國各自的國內戰略取向的契合和差異是影響中美關係的重要因素（達巍，2019：20-31）。徐進的看法更為激進，大膽預測未來的崛起國與守成國之間的戰略競爭將是「冷戰式的權力（加）理念競爭」（徐進，2019：4-25）。

整體而言，既有文獻對於如何理解意識形態對中美關係的影響有很大幫助，

但是也在理論和現實層面存在不足。在理論層面，既有文獻缺少一個統一的理論框架去解釋意識形態對中美關係的影響大小；在現實層面，既有文獻尚未觸及在中美戰略競爭的新形勢下，意識形態對中美關係影響的本質有無發生變化，以及其原因為何。基於此，本文將從中美戰略關係和中國發展方向兩個維度建立一個統一的框架，分析從中美關係正常化以來意識形態因素對雙邊關係的影響。

貳、戰略關係、發展方向與意識形態影響——從尼克森到歐巴馬³

中美關係正常化跨越了不同政治制度和意識形態的障礙。1972年，美國總統尼克森在與毛澤東主席的會談中，主動提到「重要的不是一個國家內部的政治哲學，而是其對於世界其他地方以及對於美國的政策」（Nixon, 1978: 562）。中美雙方於1972年發表的《上海公報》也明確寫入了和平共處五項原則的內容：「中美兩國的社會制度和對外政策有著本質的區別。但是，雙方同意，各國不論社會制度如何，都應根據尊重各國主權和領土完整、不侵犯別國、不干涉別國內政、平等互利、和平共處的原則來處理國與國之間的關係。」（中華人民共和國駐美利堅合眾國大使館，1972年）1978年的《中美建交聯合公報》重申了《上海公報》中「雙方一致同意的各項原則」，而1982年的《中美八一七聯合公報》再度表明「互相尊重主權和領土完整、互不干涉內政是指導中美關係的根本原則」（中華人民共和國駐美利堅合眾國大使館，1978、1982）。儘管有這些原則性的政策聲明，政治制度和意識形態的差異仍然對關係正常化後的中美關係產生了負面影響。其影響程度的大小取決於兩個重要因素：中美之間的戰略關係以及美國對中國發展方向的認知。簡而言之，中美之間進行戰略合作的需求越大，政治制度和意識形態的差異對雙邊關係的負面影響就越小；中國的發展方向越符合美國的期待，政治制度和意識形態的差異對雙邊關係的負面影響也會越小。反之，中美之間戰略合作的需求越小，政治制度和意識形態的差異對雙邊關係的負面影響就越大；中國的發展方向越不符合美國的期待，政治制度和意識形態的負

3 編按：作者原文為「奧巴馬」，全文統一改為「歐巴馬」。

面影響就越會被放大。兩個因素相比較而言，中美戰略關係的重要性要大於美國對中國發展方向的認知。

從中美關係正常化到 20 世紀 80 年代中期，政治制度和意識形態對中美關係的影響非常小。一方面，20 世紀 70 年代末，美蘇緩和進程的暫時受挫以及蘇聯在非洲之角的擴張惡化了美蘇關係。另一方面，蘇聯在中蘇邊境加強軍事力量，並且以越南為代理人在印度支那進行擴張，也使中國感受到了嚴重威脅。中美之間加強戰略關係的需求推動了延宕已久的正常化進程，兩國終於在 1978 年底完成了正式建立外交關係的談判。1979 年底，蘇聯入侵阿富汗，進一步推動了中美兩國的戰略合作關係。1981 年雷根上臺，中美雙方在美國對台軍售問題上進行了激烈的交鋒，給中美關係帶來了短暫的震盪。中國領導人也鑒於國際局勢的發展，考慮與美國適度拉開距離以及與蘇聯鬆動關係，強調獨立自主的和平外交政策（陶文釗，2000：137）。此後，經過雙方的磨合和努力，中美關係逐漸回溫，並以 1984 年上半年中美兩國領導人的互訪為標誌達到高峰。美國總統雷根在回訪中國期間，於 4 月 30 日在復旦大學發表了演講，他特別提到，儘管中美兩國有著不同的語言、價值觀、文化和歷史，政治制度也有根本區別，但是這些不應當妨礙兩國之間的合作（Reagan, 1984）。

在這一時期，美國對中國剛剛開始的改革開放也抱有很大的期待。從 20 世紀 70 年代末到 80 年代，中國在經濟、政治和社會領域所進行的每一項改革都在美國得到正面評價。1985 年 10 月，美國《時代》週刊派出一個代表團訪問中國，並受到鄧小平的接見。《時代》週刊認為，中國的轉型遠遠超出了他們的預期，中國官員的開放和務實程度遠非蘇聯和東歐哪怕是最開明的官員所能比（Thomas, 1986: 4）。基於此，鄧小平繼 1978 年之後再度成為《時代》週刊的「年度人物」。雷根在 1984 年訪華結束的回程途中，也對中國在農村和城市的改革大加讚揚，並認為「自由市場精神」的出現和勃興有助於中國人民幸福感的提升以及建立一個「更加公正的社會」（Reagan, 1984）。同時，美國民眾對中國的好感度也在這一時期大幅提升。蓋洛普民調顯示，20 世紀 80 年代中期，對中國有正面印象的美國人占比從中美建交前的 21% 上升到 70%（Gallup, 2019）。

然而，在 80 年代後期，中美之間的意識形態和價值觀摩擦開始逐漸浮現。一

方面是因為中美之間意識形態的差異性隨著雙方交往的加深而更加凸顯；另一方面，更重要的原因是蘇聯外交政策的調整使得中蘇、美蘇關係同時得到改善，中美之間合作對抗蘇聯的戰略因此削弱。在此背景下，美國開始指摘中國的計劃生育政策、西藏等問題；中國也對美國的「精神污染」以及美國時常對中國政治經濟發展提要求的舉動感到不滿和不安。在某種意義上，蘇聯固然是當時中國的重大外部威脅，但是美國對中國內部秩序帶來的挑戰或許更為嚴峻（Harding, 1992: 213）。

1989 年政治風波和蘇東劇變使得意識形態和價值觀的矛盾一時間主導了中美之間的雙邊關係。在這段時期，美國對中國進行指摘的議題領域有所擴展，包括了所謂「持不同政見者」、計劃生育、「勞改產品」、宗教信仰自由、西藏和香港等眾多議題。同時，美國針對這些矛盾和分歧的處理方式也更具有對抗性。美國國務院的年度《人權報告》自 1990 年開始把中國作為主要批評對象之一。在聯合國人權會議上，美國也從 1990 年起不遺餘力地帶頭提出反華提案，但是均未通過。1995 年的中美交鋒最為激烈——美國等西方國家在聯合國第 51 屆聯合國人權會議上提出的反華提案唯一一次進入實質性表決階段，但最終中國以一票險勝。在這段時期，意識形態和價值觀影響中美關係的標誌性事件就是克林頓政府決定於 1993—1994 年把中國的最惠國待遇與人權狀況掛鉤。儘管次年克林頓政府就意識到「掛鉤」政策完全不可行，但是「掛鉤」提案本身就反映了人權和意識形態議題在當時中美關係中的分量。值得一提的是，在 1997—1998 年江澤民和克林頓的中美元首外交中，雙方曾就人權、西藏和「天安門事件」等問題進行了相當坦率和公開的交鋒。克林頓表示，與人權有關的問題的確是中美雙方近期的主要分歧；江澤民指出，中美由於社會制度、意識形態、歷史傳統和文化背景的不同，雙方自然對於人權和自由的理解也不盡一致（White House Television, 1997; UCS US-China Institute, 1998）。

另一方面，克林頓政府在其第二任期時決定加強對華接觸戰略，支援中國加入世界貿易組織，美國重拾了在 1989 年之後一度冷卻的對華經濟、政治發展的期望（Clinton, 1997; Christopher, 1996）。在遊說美國國會支援中國加入世貿組織的最後關頭，克林頓表示，加入世貿組織意味著中國選擇改革之路，美國期待這很有可能會給人權和「政治自由」帶來深遠的影響。

小布希上任之初，中美關係經歷了短暫震盪，但是「911」恐怖襲擊改變了美國國家安全優先次序，也改變了中美關係。⁴ 在全球範圍內打擊乃至根除恐怖主義、保護美國本土和盟國安全，成了美國國家安全的頭等大事。在 2002 年初的國情咨文中，小布希說道：「一個共同的危險正在消弭傳統的（大國）爭鬥（Bush, 2002）。」美國 2002 年的《國家安全戰略報告》也指出，「911」事件從根本上改變了美國與其他大國互動的大背景，為大國合作開闢了廣闊空間（The White House, 2002）。在「911」恐怖襲擊發生後，中國在外交、情報、金融等方面為美國打擊恐怖主義提供了一系列協助（Kan, 2004）。隨著中國影響力的上升，2005 年美國又提出「負責任的利益攸關方」的概念，希望中國共同維護現存國際秩序（Zoellick, 2005）。中美建立了高層 / 戰略對話和戰略經濟對話，中國也開始更加積極地參與全球經濟和安全治理領域的各個議題（戴秉國，2016：113-149）。儘管無法像冷戰時期應對蘇聯威脅那樣為中美關係提供較強的戰略依託，但打擊恐怖主義和參與全球治理至少表明，中美之間有重要的共同戰略利益。

同時，小布希政府似乎依然期待中國發生美國想看到的經濟政治變革。小布希在其回憶錄中寫道：「我認為貿易是推動自由議程（freedom agenda）的一個工具。我相信，隨著時間的推移，市場所蘊含的自由將引導人們追求公共領域的自由。我最早的決定之一就是繼續克林頓總統的政策，支援中國加入世貿組織（Bush, 2010: 427）。」羅伯特·佐利克在其講話中也認為，隨著中國經濟的持續增長，政治改革的壓力會越來越大（Zoellick, 2005）。康多莉紮·賴斯表達了類似看法，並指出美國的手段應具有現實性：「我堅定地相信中國會進行政治變革……美國應該也必須繼續宣導一個民主的中國。考慮到中國的巨大體量和複雜程度，美國政府影響其內部發展的直接工具相當有限。美國只能依靠開放市場的力量以及促使中國人民通過大學和公司等接觸到外部世界。其他更加直接的方式很有可能會遭到抵制，甚至會適得其反」（Rice, 2011: 645）。在小布希政府任內，由於中美之間共同的戰略利益以及美國對中國經濟政治發展的信念，意識形態和

4 事實上，在「911」恐怖襲擊發生之前，中美兩國已經在逐步改善因為南海撞機和美國對台軍售受到衝擊的雙邊關係。參見：唐家璇（2009：288-295）。

政治制度差異對於中美關係的影響較小。

在歐巴馬政府任內，中美戰略關係的發展主要體現在三個方面。第一，兩國領導層都有很強的政治意願建立「積極合作全面」的雙邊關係。這體現在雙方領導人高頻率的會晤上，美方繼承上屆政府的對話機制並主動將其提升為「戰略與經濟對話」，中方也主動建議雙方建立「不衝突不對抗、相互尊重、合作共贏」的「新型大國關係」。第二，儘管存在積極的政治意願，中美雙邊關係的競爭性因素在這個時期卻顯著上升。歐巴馬政府的助理國務卿柯特·坎貝爾曾私下把中美關係比作水球比賽，表面上，這是一個有規則的比賽，目標是建立「積極合作全面」的關係，但是他承認水面以下卻是「拉扯、抓撓、暗算」等各種小動作，其目標其實是完勝對方（Chollet, 2016: 102）。在這段時期，在人民幣匯率、智慧財產權、產業政策等經貿問題上，在南海和東海爭端、「薩德」導彈防禦系統等安全議題以及網路安全等新生議題上，中美雙方直接或間接的競爭和摩擦相當激烈。⁵ 與此同時，中美之間的戰略互疑也在加深。中國認為美國的「亞太再平衡」戰略主要針對中國，想要削弱乃至遏制中國的崛起；美國則認為中國自2009年以來在外交上越來越強硬，試圖把美國擠出亞太地區，甚至要挑戰美國主導下的「自由主義國際秩序」。⁶ 在此期間，中美關係的亮點主要包括拓展積極合作以及限制消極因素兩個方面：前者包括兩國在全球經濟治理、核不擴散、氣候變化等全球治理議題上的合作，後者包括在危機管控、網路安全等領域達成的相關協議和諒解。第三，在歐巴馬政府後期，美國國內掀起了一場對華政策的大辯論。⁷ 儘管大辯論未必有絕對共識，但是美國在對華政策上的聲音整體向更加強硬的方向轉變，是毫無疑問的。

另一方面，隨著時間的推移，美國國內開始認識到，期待中國在經濟政治方面發生美國所期待的變革，似乎越來越不現實。歐巴馬政府對中國的經濟政治發展公開表態較少，但是一些非官方人士如長期關注中美關係的美國記者孟捷慕則在其書中反映了這種失望之情（Mann, 2007、2010）。黨的第十八屆三中全會描繪了全

5 關於這段時期中美關係的整體性回顧，參見：胡然、趙建偉、王緝思（2018：1-28）。

6 有關中美戰略互疑的討論，參見：王緝思（2014）。

7 對美國對華政策大辯論的總結，參見：陶文釗（2016：19-28）；Friedberg（2015: 89-110）。

面深化改革的藍圖，但是一些美國學者認為中國政府並沒有按照這樣的藍圖推進改革（Economy, 2018）。此外，中國國內加強和改善黨的領導以及在國家安全、反恐、境外非政府組織管理、網路安全等方面的一系列立法也被美國認為與其所期待的政治上的「自由化」背道而馳（胡然、趙建偉、王緝思，2018：15）。

歐巴馬政府時期，中美關係合作和競爭同時上升，使得意識形態對雙邊關係的影響也呈現出兩面性。一方面，在這段時期，中美在意識形態上的直接激烈交鋒不多。歐巴馬在 2009 年 11 月訪問上海的時候，儘管談到了美國所信奉的「普世價值」，但是也表示，「每個國家必須規劃自己的道路」，美國「不尋求將政治制度強加於人」（Office of the Press Secretary of the White House, 2009）。美國國務卿希拉蕊·克林頓在 2009 年 2 月訪問亞洲的時候，提到中美之間在人權問題上的分歧不應當妨礙雙方在全球重要議題上的合作（CNN, 2009）。時任美國國家安全委員會資深官員的傑佛瑞·貝德在其著作中談到了歐巴馬政府對華政策的三大支柱——對中國的崛起持歡迎態度、中國崛起需符合國際法和國際規範、塑造有利的亞太地區環境，其重點在於中國崛起的地區和國際影響，沒有提到中國內部的經濟和政治議題（Bader, 2012: 7）。但是，另一方面，意識形態開始以新形式對中美競爭產生較大影響。相較于雙方在一些傳統意識形態議題上的直接和顯性交鋒，新形式的影響更加間接和隱性，卻可能更加廣泛。例如，中美兩國在互聯網全球治理上的不同的競爭性主張，其根源來自兩國不同的國內互聯網治理方式（國務院新聞辦公室，2016；The White House, 2011）。因為雙方競爭的加劇，意識形態對中美關係的這種間接和隱性的影響在歐巴馬時期開始顯現，並在川普時期的中美戰略競爭中得到更加充分的體現。

參、戰略競爭時代的意識形態與中美關係

川普就任美國總統後，尤其是自 2017 年底以來，中美之間的戰略關係徹底轉變，進入了全面戰略競爭時代。川普政府的《國家安全戰略報告》和《國防戰略報告》宣告了對華接觸政策的終結以及大國競爭時代的復歸，並明確將中國定義為「戰略競爭對手」和「修正主義國家」（The White House, 2017; The United

States Department of Defense, 2018)。中國政府依然致力於推進以「協調、合作、穩定」為基調的雙邊關係，並未被川普政府極具競爭性和對抗性的政策所影響（新華社，2019；Medeiros, 2019）。但是，中國國內學者大都認為中美關係已然出現質變，不太可能回到過去（王緝思，2019；吳心伯，2019：7-20；達巍，2018：29-38）。就對中國發展方向的期待來說，美國一些人似乎有種「幻滅」感。坎貝爾和拉特納在《外交事務》發表的一篇標誌性文章認為，中國的內外政策和行為都與美國的期待相去甚遠，這也意味著接觸政策的徹底失敗（Campbell and Ratner, 2018: 60-70）。儘管有些學者並不認可接觸政策是失敗的，但是他們有的認為接觸政策的出發點本來就不是為了改變中國的基本制度，有的認為判斷接觸政策最終能否改變中國的時間段還要繼續拉長（Jisi et al., 2018: 183-195; Edel et al., 2018; Johnston, 2019: 99-114）。換句話說，即使是坎貝爾和拉特納的批評者似乎也同意，中國近些年的發展方向不符合他們的期待。

在中美戰略關係以及美國對中國發展方向的期待都發生根本變化的情況下，意識形態因素以一種不同以往的方式和程度影響著中美關係。美國政府內外談到中美關係的時候，越來越多地提到意識形態因素，甚至用意識形態來界定中美關係。川普政府的《國家安全戰略報告》直言不諱地指出印太地區的「自由」秩序和「壓制性」秩序之間的地緣政治競爭正在展開（The White House, 2017）。美國國防部的首份《印太戰略報告》將這種「自由」秩序和「壓制性」秩序之間的競爭稱為美國國家安全的首要關切（The United States Department of Defense, 2019）。美國副總統麥克·彭斯在2018年10月一次引人注目的對華政策講話中，更是妄加指責中國「試圖影響」和「干預」美國政治（Pence, 2018）。美國前駐聯合國大使妮基·黑莉在離開川普政府之後，也發表了一篇類似於彭斯該講話內容的文章。黑莉在對中國的內外政策進行了全方位的批評之後，指出中國對美國形成了「智識的、技術的、政治的、外交的和軍事的」挑戰，並且誇大其詞，提出應對中國的挑戰關乎「生死存亡」（Haley, 2019）。極端者如史蒂夫·班農則直接認為中美是「兩個互不相容的體系」，「一方會贏，而另一方會輸」（Swanson, 2019）。美國國務卿麥克·蓬佩奧在最近的兩次講話中，更是充滿意識形態色彩，表示美國不應當無視「兩種體制的基本差異及其對美國國家安全的影響」，甚至

將矛頭直指中國共產黨的領導（Pompeo, 2019; Global Public Affairs, 2019）。

近幾年來，一些美國學者也開始表示，意識形態競爭是大國戰略競爭的題中應有之義；中國的崛起和影響力的上升對由自由主義主導的美國國內秩序和國際秩序都形成了挑戰和威脅；意識形態差異使得中美之間不太可能建立真正持久的、相互信任的雙邊關係；美國的對華戰略不能忽視意識形態層面，而應當對雙方的經濟社會交往保持警惕和進行管理（Kagan, 2019; Chhabra, 2019; Chhabra et al., 2018）。個別強硬者甚至認為，美國可以考慮利用他們認為的中國內部的脆弱性，在意識形態方面主動出擊。另外，凸顯意識形態因素也有助於動員美國社會和民眾進行長期性的戰略競爭（Brands, 2018: 61-114; Friedberg, 2018: 7-64）。⁸

在川普政府時期，意識形態對中美關係的影響具有三個特點。第一，以前中國更多地是感受到意識形態壓力的一方，現在美國則認為自己受到了來自中國的意識形態挑戰。第二，意識形態對中美關係的影響開始更多地以間接和隱性的方式在新領域體現出來。如前所述，這種情況在歐巴馬政府時期即已開始出現。第三，在放棄接觸政策的大背景下，美國政府在意識形態上針對中國的目標不再是逐漸改變，而主要是為了競爭，甚至是為了打擊和削弱。

具體而言，意識形態對當下中美關係的影響體現在對三種秩序的影響上。首先，是中美雙方對對方影響本方國內秩序的擔憂。中國政府一直很重視意識形態工作，高度警惕以美國為首的西方國家「和平演變」和「顏色革命」的圖謀。黨的十八大以來，習近平總書記在不同場合指出：「經濟建設是黨的中心工作，意識形態工作是黨的一項極端重要的工作」、「意識形態領域看不見硝煙的戰爭無處不在，政治領域沒有槍炮的較量一直未停」（新華社，2013；人民網，2017）。2019年1月，習近平總書記在省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範化解重大風險專題研討班開班式上，深刻分析了政治安全和意識形態領域的重大風險（中國政府網，2019）。在天平的另一端，近些年來美國開始大肆指控中國利用所謂「銳實力」在民主國家內部獲取影響力。與「軟實力」主要依靠「吸引」不同，美國所說的「銳實力」指的是試圖「操縱，混淆，分化和壓制」（Walker

8 針對這個問題的不同觀點，參見：Weiss (2019: 92-102)。

and Ludwig, 2017: 12)。美國斯坦福大學胡佛研究所和亞洲協會在 2018 年發佈了一份影響甚廣的報告，聲稱中國在美國試圖通過國會、州和地方政府、華人社區、大學、智庫、媒體、公司、科技界等拓展影響力，並且認為這些行為「挑戰」甚至「削弱」了美國核心的價值觀、規範和法律。這份報告認為，中國利用了中美之間政治和社會開放程度的不對稱性，因此要求雙方「對等」，要求美國對中國或明或暗的拓展影響力的行為保持警惕，並在必要時進行限制（Diamond and Schell, 2018）。一時間，有關中國「銳實力」、「影響和干預行動」、「政治戰」、「統戰工作」的討論和指責在美國甚囂塵上。⁹ 美國國會和情報機構也積極加入其中。美國總統川普和副總統彭斯甚至毫無根據地指責中國試圖干預美國中期選舉（U.S. Congressional-Executive Commission on China, 2017; Gehrke, 2018; Nakamura and Nakashima, 2018）。在此情況下，中美之間的人文和教育交流受到了實質性的負面影響。

其次，是中美雙方對對方在其他國家推廣意識形態、改變他國國內秩序的擔憂。一方面，長期以來，中國對美國干涉其他國家內政、直接或間接推動的「政權更迭」和「顏色革命」始終保持警惕和反對態度。雖然川普政府進行海外干涉的意願有明顯的收斂，但是其對敘利亞的空襲和對委內瑞拉內政的干預表明，美國的干涉主義傾向似乎很難一夕改變。另一方面，美國指責中國除了利用「銳實力」在其他國家內部獲取影響力外，也開始輸出所謂「數位威權主義」（Polyakova and Meserole, 2019; U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence, 2019; Mozur, Kessel and Chan, 2019; Abramowitz and Chertoff, 2018; Wright, 2018）。由於中國相關技術較為成熟、價格上具有一定優勢以及一些國家公共安全的需要，中國的基於人工智慧的監控設備和技術受到了其他國家的歡迎。根據一項統計，中國的相關設備銷往了至少 18 個國家，並邀請了 36 個國家的代表參加有關輿情管理的培訓（Abramowitz and Chertoff, 2018）。這些本來屬於互利共贏的交易和交流卻被美國無端賦予了意識形態屬性。

9 其他相關報告包括：Lloyd-Damjanovic (2018); Bowe (2018); Parello-Plesner and Li (2018); Mahnken, Babbage and Yoshihara (2018)。中文的相關討論參見：劉國柱（2019：88-106）。

最後，意識形態影響了雙方對國際秩序的看法。近些年，美國等西方國家一直擔心中國的崛起對所謂「自由主義國際秩序」構成挑戰，但是中國從來沒有認可過這一看法。正如時任第十二屆全國人大外事委員會主任委員傅瑩（2017）所言：「中國所認可的現行國際秩序，是以聯合國為主體的包括世界貿易組織、世界銀行等相關國際機制構成的國際框架」。¹⁰ 中國所言的「現行國際秩序」與美國念茲在茲的「自由主義國際秩序」有相當程度的重合，但也有重要區別。除了對美國同盟體系的看法有分歧外，「自由主義國際秩序」對改造包括中國在內的所謂「非自由主義」國家的內在衝動也是中國的疑慮來源。¹¹ 事實上，儘管「自由主義國際秩序」意在「國際」，但是美國學者在談論這個國際秩序的時候，總是自覺或不自覺地談到國內秩序。¹² 同時，全球治理在向縱深拓展，推進全球治理也就越來越容易觸及各國基本的經濟、政治和社會組織方式，而不同的國內秩序和意識形態則意味著在一些議題領域存在不同的全球治理理念。¹³ 這一方面是因為全球治理的傳統議題領域，如經濟治理，不斷取得進展後進入深水區；另一方面也是因為全球治理的新興議題，如網路治理，本身就與其國內治理的方式密不可分。

肆、意識形態領域的「安全困境」？

上述討論並不意味著意識形態已經成為中美關係中的最重要因素，或者說中

10 時任外交部发言人的洪磊亦做出過類似表示：「現行國際秩序是以聯合國為核心、以《聯合國憲章》宗旨和原則為基礎、由國際社會共同確立的，其最根本的原則是各國相互尊重主權和領土完整、平等相待、互不干涉內政」。參見：中華人民共和國外交部（2015）。

11 有關中國與國際秩序的討論，參見：王緝思（2015：1-11）；達巍（2018：90-105）；傅瑩（2017）；Johnston（2019：9-60）；Mazarr, Heath and Cevallos（2018）。

12 例如，「自由主義國際秩序」理論的集大成者約翰·伊肯伯里在其書中說道：「中國和俄羅斯尚未完全融入自由主義國際秩序，但是它們亦從中受益。它們或許不會很快甚至永遠不會徹底轉變為自由主義國家，但是自由主義國際秩序擴展性和整合性的邏輯為它們提供了如此轉變的動機……自由主義國家作為一個整體構成了自由主義秩序的規則、制度和進步性目標的最終維護者」（Ikenberry, 2011：9-10）。

13 有關國內經濟秩序和國際經濟秩序的討論，參見：黃琪軒（2018：1-30）。

美之間的意識形態對抗和衝突必然到來，而只是說，意識形態在中美戰略競爭中的顯著度在上升，影響面在擴大。即便如此，這種情況還是多少令人始料不及。從美國方面來說，從歐巴馬政府到川普政府，美國外交戰略中的意識形態色彩是在明顯下降的（節大磊，2018：50-69）。川普在最近的聯合國大會的發言中再次宣揚其所謂的「愛國主義」，批評「全球主義」，認為各國應該尊重各自的獨特性和差異性（The White House, 2019）。中國的綜合國力和國際影響力固然在穩步提高，但是也從來沒有計劃向外推廣所謂「中國模式」。習近平總書記在黨的十九大報告中提到，中國特色社會主義道路「拓展了發展中國家走向現代化的途徑，給世界上那些既希望加快發展又希望保持自身獨立性的國家和民族提供了全新選擇，為解決人類問題貢獻了中國智慧和中國方案」（新華社，2017）。這段話所要表達的更多的是探索與分享，而絕不是中國打算向外推廣發展模式和意識形態。習近平總書記在 2017 年 12 月的中國共產黨與世界政黨高層對話會上明確表示，中國不會「輸出」中國模式，也不會要求別國「複製」中國的做法（習近平，2017）。在中華人民共和國成立 70 周年之際，國務院新聞辦公室發佈的《新時代的中國與世界》白皮書再度表示：「選擇什麼樣的發展道路，是每個主權國家的權利。任何國家都不能將自己的模式強加於人，更無權強行顛覆他國政權和政治制度」（國務院新聞辦公室，2019）。

另一方面，意識形態因素在中美關係中的重要性上升，也有一定的必然性。首先，大國戰略競爭的最顯性表現就是影響力的競爭，而大國擴展影響力的方式和手段必然受到自身意識形態和制度特性的影響。也就是說，大國擴展影響力的時候所間接顯示出來的意識形態色彩，可能會被對方認為是在進行有目的的意識形態擴張。其次，不同制度的大國之間的相對實力發生變化，客觀上會對各自的政治制度和意識形態有一定的示範意義。¹⁴ 換言之，不同制度的大國之間進行戰

14 有研究表明，20 世紀以來不同性質的政治制度（民主制度、共產主義制度、法西斯制度等）在實踐中被接納實施是以「浪潮」的形式出現的，而這些「浪潮」與主張不同意識形態的大國的興衰有著密切關係。Gunitsky (2017)。中美之間不太可能出現此書中所描述的 20 世紀那樣的劇烈的權力轉移，但是中國的崛起和美國的相對衰落也會對不同的政治制度和意識形態有相對溫和的類似影響。

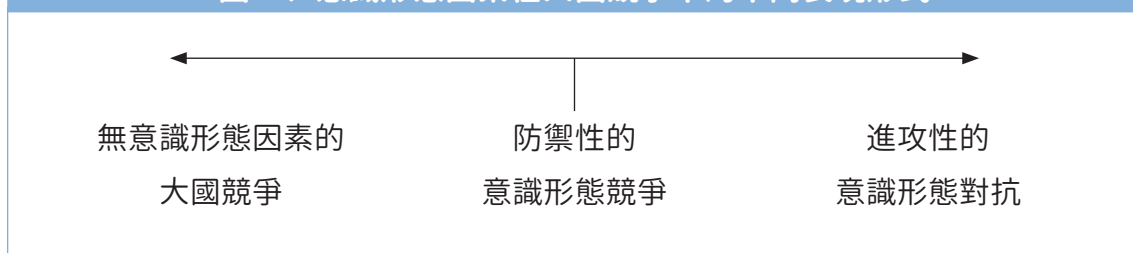
略競爭，即使雙方沒有進行意識形態對抗的意願，意識形態因素也會影響到雙方的競爭，並且可能會隨著雙方競爭的升級而衝突加劇。最後，在雙邊關係進入戰略競爭階段之後，中美之間高度的經濟和社會聯繫反而容易讓意識形態的差異凸顯得更加真切。¹⁵

意識形態在當下及未來的中美關係中的角色在很大程度上決定了中美之間所謂的「新冷戰」會否出現。大部分的中美學者和專家都認為，美蘇冷戰的歷史類比並不適用於當下的中美關係。其原因除了兩個大國在經濟和社會上更加高度的相互依賴，以及幾乎沒有其他國家願意看到世界像冷戰期間一樣分裂為兩大集團之外，中美之間也沒有和當時美蘇之間一樣激烈的、零和式的意識形態對抗。¹⁶但是，另一方面，以冷戰期間的意識形態對抗去衡量意識形態因素的影響似乎本身就設定了一個極高的門檻。換句話說，如果以美蘇之間的意識形態對抗為一端，以完全不具備意識形態因素的大國競爭為另一端，這中間還存在著意識形態發揮作用的其他實現形式。事實上，也許用意識形態領域的「安全困境」來描述中美當下的情形最為貼切。也就是說，雙方都認為自己在意識形態領域的意圖和行為是防禦性的，但是對對方意圖的不確定性以及由此產生的不安全感使得競爭升級，從而導致雙方的行為陷入惡性循環。歐巴馬政府前任官員麥艾文的一段話也許可以反映出這種意識形態領域的「安全困境」的邏輯。他問道，中國到底是在積極地推動「中國選擇」以取代西方的政治經濟治理模式，還是試圖增強中國自身選擇的合法性？他還說，問題在於，中國旨在後者的行為或許也可以達到前者的效果（Wyne et al., 2018）。如果冷戰期間的美蘇之間可以用「進攻性的意識形態對抗」來概括的話，當下的中美之間也許存在著一定程度的「防禦性的意識形態競爭」。如圖一所示。

15 最近的美國職業籃球聯賽（簡稱NBA）「莫雷事件」即一例。

16 有關中美之間所謂「新冷戰」的討論，參見：Sapolsky (2019); P. Leffler (2019); Ferguson (2019); Westad (2019: 86-95); Edel and Brands (2019); Wyne et al. (2018); Rehman et al. (2018); 沈志華、余偉民（2019：3-20）；楊潔勉（2018）；趙明昊（2018）；達巍（2015：30-42）。

圖一、意識形態因素在大國競爭中的不同表現形式



正是因為意識形態在中美戰略競爭中的顯著度在上升，影響面在擴大，中美雙方都應當意識到這個問題，並竭力避免這種趨勢持續下去。首先，就像應對安全領域的「安全困境」一樣，雙方應當更好地把握對方的戰略意圖，並充分理解自身行為對對方不安全感所造成的影響。中國應當看到，囿於相對實力的下降和國內政治經濟的困局，從整體上來說意識形態在美國對外戰略中的地位是在下降的。同時，美國的自信心下降，不安全感 and 敏感度大為上升。事實上，美國的不安全感的門檻是相當低的，冷戰後其長期的意識形態的主導地位使得哪怕僅僅是一個有潛在可能的競爭者出現，都使其感受到威脅。美國應該看到，中國並沒有意圖推廣所謂「中國模式」。中國清醒地認識到，中國發展的最大啟示就在於，沒有放之四海而皆準的「模式」，借鑒別國經驗必須結合本國實際（國務院新聞辦公室，2019）。同時，美國應當避免用意識形態色彩的詞語來描述中美關係，更應當堅決抵制一些強硬派所提出的「進攻性的意識形態對抗策略」。

其次，雙方都應當保持一種意識形態的謙虛。¹⁷ 這一點對中國來說較為容易，因為中國對待意識形態的態度更具有內向性，沒有美國那種以所謂「普世價值」塑造外部世界的衝動。但是隨著中國綜合國力和影響力的進一步上升，繼續單純保持內向性也許將越來越有挑戰性。對美國而言，保持意識形態的謙虛則更加困難。美國人的意識形態「簡單劃一」，甚至高度內化到不自知（王緝思，2003）。美國政治學家羅伯特·達爾的一段話很能說明問題：「美國人是一個具有高度意識形態色彩的民族。人們通常注意不到他們的意識形態，這是因為他們

17 此說法取自布讚（2014：33）。

都贊同同樣的意識形態，其程度令人吃驚……觀察美國人的意識形態，不是在他們談論國內政治的時候，而是在他們談論國際政治的時候，尤其是他們談論美國與世界上其他地區的關係的時候……在一個普通民眾參加的世界性大會上，誰會不知道美國人會說什麼呢？他會把所有的變化都看作靠近或者遠離民主。他會毫不費力地判斷，什麼制度是最好的，什麼制度應該被讚美，什麼制度應該被效仿。最好的就是民主的，民主的就是最好的」（Dahl, 1967: 357）。

就中美關係而言，美國從晚清與中國的早期接觸開始，就抱持著一種改造中國的熱情。事實上，美國曆學家韓德正是通過研究早期的中美關係史而發現了意識形態如何影響美國外交政策的普遍現象（Hunt, 1983; *Ideology and U.S. Foreign Policy*, 1987）。無論如何，美國需要認識到，對於像中國和美國這樣的大國，「外部力量對任何一方的內政和發展道路的影響是有限的」（章百家，2019）。另外，對於人類歷史的大部分時段來說，不同意識形態之間的共存和競爭其實是常態，美國不必為此感到擔憂。¹⁸

最後，意識形態領域的競爭也未必完全是壞事。在冷戰初期，美蘇之間的競爭持續給歷屆美國政府造成壓力，迫使其回應國內要求種族平等的民權運動。如杜魯門所言：「如果我們想要給世界上自由受到威脅的人們帶來激勵和啟迪……我們就必須糾正自身民主實踐中的不完美（Dudziak, 2000: 101-102）。」所有良性的、健康的競爭都是把自己的事情做好，而不是把對方的事情弄糟。美國正是靠國內變革贏得了冷戰（王緝思，2016：225-239）。¹⁹ 幸運的是，兩國的有識之士已經在呼籲，中美各自國內的改革和發展才是重中之重（王緝思，2019；Haas, 2013）。中國的目標是實現「兩個一百年」奮鬥目標，實現中華民族的偉大復興。川普也在最近的聯合國大會發言中表示，「通往和平和進步、自由和正義以及一個對人類更加美好的世界的道路，始於國內」（The White House, 2019）。如果中美雙方能夠實現一種有限度的良性競爭，則無疑是兩國和世界之幸。

18 少數美國學者已經意識到這一點，參見：Weber and Jentleson (2010)。事實上，美國所倡導的意識形態仍然占有巨大的優勢地位。參見：Allan, Vucetic, and Hopf (2018: 839-869)。

19 儘管冷戰類比不適用於當下的中美關係，但是並不意味著前者不能為後者提供一些經驗教訓。

參考文獻

- Abramowitz, Michael and Michael Chertoff (2018). "The Global Threat of China's Digital Authoritarianism." *The Washington Post*, November 1.
- Allan, Bentley B., Srdjan Vucetic, and Ted Hopf (2018). "The Distribution of Identity and the Future of International Order: China's Hegemonic Prospects." *International Organization*, Vol. 72, No. 4: 839-869.
- Allison, Graham (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Bader, Jeffrey A. (2012). *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bowe, Alexander (2018). "China's Overseas United Front Work: Background and Implications for the United States." *U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Washington, DC: U.S.-China Economic and Security Review Commission.
- Brands, Hal (2018). "Democracy vs. Authoritarianism: How Ideology Shapes Great-Power Conflict." *Survival*, Vol. 60, No. 5: 61-114.
- Bush, George W. (2002). "The President's State of the Union Address." *Washington, DC: The United States Capitol*, January 29. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (accessed: December 10, 2019).
- Bush, George W. (2010). *Decision Points*. New York: Crown Publishers.
- Campbell, Kurt M. and Ely Ratner (2018). "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2: 60-70.
- Campbell, Kurt M. and Jake Sullivan (2019). "Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China." *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5: 96-111
- Chhabra, Tarun (2019). "The China Challenge, Democracy, and U.S. Grand Strategy."

- Policy Brief, The Brookings Institution*, February. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/02/FP_20190311_us_grand_strategy_chhabra.pdf (accessed: December 10, 2019).
- Chhabra, Tarun, Hal Brands, Ryan Hass, Ted Piccone and Emily Rauhala (2018). “How Will Values Shape U.S.-China Competition.” *The Brookings Institution*, October 18. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/fp_20181018_us_china_transcript.pdf (accessed: December 10, 2019).
- Chollet, Derek (2016). *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America’s Role in the World*. New York: Public Affairs.
- Christensen, Thomas J. (2011). *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power*. New York: W. W. Norton & Company.
- Christopher, Warren (1996). “American Interests and the U.S.-China Relationship.” *New York: Asia Society, the Council of Foreign Relations, and the National Committee on U.S.-China Relations*, May 17. <https://1997-2001.state.gov/current/debate/96517qa.html> (accessed: December 10, 2019).
- Clinton, Bill (1997). “Remarks by the President in Address on China and the National Interest.” *Washington, DC: Voice of America*, October 24. <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/New/html/19971024-3863.html> (accessed: December 10, 2019).
- CNN (2009). “Clinton: Chinese Human Rights Can't Interfere with Other Crises,” *CNN*, February 21. <http://www.cnn.com/2009/POLITICS/02/21/clinton.china.asia/> (accessed: December 10, 2019).
- Dahl, Robert A. (1967). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago, IL: Rand McNally & Company.
- Diamond, Larry and Orville Schell (2018). *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Dudziak, Mary L. (2000). *Cold War Civil Rights: Race and the Image of American Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

- Economy, Elizabeth C. (2018). *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. New York: Oxford University Press.
- Edel, Charles and Hal Brands (2019). “The Real Origins of the U.S.-China Cold War.” *Foreign Policy*, June 2. <https://foreignpolicy.com/2019/06/02/thereal-origins-of-the-u-s-china-cold-war-big-think-communism/> (accessed: December 10, 2019).
- Edel, Charles, et al. (2018). “Is American Policy toward China Due for a ‘Reckoning’?” *The China File Conversation*, February 15. <https://www.chinafile.com/conversation/american-policy-toward-china-due-reckoning> (accessed: July 22, 2020).
- Ferguson, Niall (2019). “The New Cold War? It’s With China, and It Has Already Begun.” *New York Times*, December 2.
- Friedberg, Aaron (2015). “The Debate over U.S. China Strategy.” *Survival*, Vol. 57, No. 3: 89-110.
- Friedberg, Aaron L. (2018). “Competing with China.” *Survival*, Vol. 60, No. 3: 7-64.
- Gallup (2019). “Gallup Historical Trends.” <https://news.gallup.com/poll/1627/china.aspx> (accessed: December 10, 2019).
- Gehrke, Joel (2018). “FBI Director: Chinese Spies ‘a Whole-of-Society’ Threat to US.” *Washington Examiner*, February 13. <https://www.washingtonexaminer.com/fbi-director-chinese-spies-a-whole-of-societythreat-to-us> (accessed: December 10, 2019).
- Global Public Affairs (2019). “The Lessons of 1989: Freedom and Our Future.” *Global Public Affairs*, November 8. <https://translations.state.gov/2019/11/08/thelessons-of-1989-freedom-and-our-future/> (accessed: December 10, 2019).
- Gunitsky, Seva (2017). *Aftershocks: Great Powers and Domestic Reforms in the Twentieth Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haley, Nikki (2019). “How to Confront an Advancing Threat From China: Getting Tough on Trade Is Just the First Step.” *Foreign Affairs*, July 18. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-07-18/how-confront-advancing-threat->

- china (accessed: December 10, 2019).
- Harding, Harry (1992). *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Hart, Melanie and Kelly Magsamen (2019). "Limit, Leverage, and Compete: A New Strategy on China." *Center for American Progress*, April 3. <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2019/04/03/468136/limit-leveragecompete-new-strategy-china/> (accessed: December 10, 2019).
- Hunt, Michael H. (1983). *The Making of a Special Relationship: The United States and China to 1914*. New York: Columbia University Press.
- Hunt, Michael H. (1987). *Ideology and U.S. Foreign Policy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Ikenberry, G. John (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jisi, Wang, et al. (2018). "Did America Get China Wrong: The Engagement Debate." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 4: 183-195.
- Johnston, Alastair Iain (2019). "China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing's International Relations." *International Security*, Vol. 44, No. 2: 9-60.
- Johnston, Alastair Iain (2019). "The Failure of the 'Failure of Engagement' with China." *The Washington Quarterly*, Vol. 42, No. 2: 99-114.
- Kagan, Robert (2019). "The Strongmen Strike Back." *The Washington Post*, March 15. <https://beta.washingtonpost.com/news/opinions/wp/2019/03/14/feature/the-strongmen-strike-back/> (accessed: December 10, 2019).
- Kan, Shirley (2004). "U.S.-China Counter-Terrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy." *CRS Report for Congress, Congressional Research Service*, December 7.
- Lee, Hsien Loong (2019). "Keynote Address at the IISS Shangri-La Dialogue 2019." Prime Minister's Office Singapore May 31, 2019, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-IISS-Shangri-La-Dialogue-2019>

(accessed: December 10, 2019).

Leffler, Melvyn P. (2019). "China Isn't the Soviet Union. Confusing the Two Is Dangerous." *The Atlantic*, December 2. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/12/cold-war-china-purely-optional/601969/> (accessed: December 10, 2019).

Lieberthal, Kenneth and Wang Jisi (2012). *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Lloyd-Damjanovic, Anastasya (2018). "A Preliminary Study of PRC Political Influence and Interference Activities in American Higher Education." *Woodrow Wilson Center Kissinger Institute on China and the United States*. <https://www.wilsoncenter.org/publication/preliminary-study-prc-political-influence-and-interference-activities-american-higher> (accessed: December 10, 2019).

Mahnken, Thomas G., Ross Babbage, and Toshi Yoshihara (2018). "Countering Comprehensive Coercion: Competitive Strategies Against Authoritarian Political Warfare." Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments.

Mann, James (2007). *The China Fantasy: How Our Leaders Explain Away Chinese Repression*. New York: Viking Penguin.

Mann, James (2010). "Behold China." *The New Republic*, March 17. <https://newrepublic.com/article/73808/ behold-china> (accessed: December 10, 2019).

Mazarr, Michael J., Timothy R. Heath, and Astrid Stuth Cevallos (2018). *China and the International Order*. Santa Monica, CA: RAND.

Medeiros, Evan S. (2019). "China Reacts: Assessing Beijing's Response to Trump's New China Strategy." *China Leadership Monitor*, March 1. <https://www.prcleader.org/medeiros> (accessed: December 10, 2019).

Mozur, Paul, Jonah M. Kessel, and Melissa Chan (2019). "Made in China, Exported to the World: the Surveillance State." *The New York Times*, April 24.

Nakamura, David and Ellen Nakashima (2018). "Without Offering Evidence, Trump Accuses China of Interfering in U.S. Midterm Elections." *The Washington Post*,

September 26.

Nixon, Richard (1978). *RN: The Memoirs of Richard Nixon*. New York: Grosset & Dunlap.

Office of the Press Secretary of the White House (2009). “Remarks by President Barack Obama at Town Hall Meeting with Future Chinese Leaders.” *Office of the Press Secretary of the White House*, November 16. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barackobama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders> (accessed: December 10, 2019).

Parello-Plesner, Janas and Belinda Li (2018). “The Chinese Communist Party’s Foreign Interference Operations: How the U.S. and Other Democracies Should Respond.” *The Hudson Institute*, June 20. <https://www.hudson.org/research/14409-the-chinese-communist-party-s-foreign-interference-operations-how-the-u-s-and-other-democracies-should-respond> (accessed: December 10, 2019).

Pence, Mike (2018). “Remarks on the Administration’s Policy Towards China.” *The Hudson Institute*, October 4. <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018> (accessed: December 10, 2019).

Pence, Mike (2018). “Remarks on the Administration’s Policy Towards China.” *The Hudson Institute*, October 4. <https://www.hudson.org/events/1610-vice-presidentmike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018> (accessed: December 10, 2019).

Pollack, Jonathan D. and Jeffrey A. Bader (2019). “Looking before We Leap: Weighing the Risks of U.S.-China Disengagement.” *The Brookings Institution*, July. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/07/FP_20190716_us_china_pollack_bader.pdf (accessed: December 10, 2019).

Polyakova, Alina and Chris Meserole (2019). “Exporting Digital Authoritarianism: the Russian and Chinese Models.” *Policy Brief, the Brookings Institution*, August. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/FP_20190827_

digital_authoritarianism_polyakova_meserole.pdf (accessed: December 10, 2019).

Pompeo, Michael R. (2019). "The China Challenge." *The Hudson Institute*, October 30. <https://py.usembassy.gov/speech-of-secretary-of-state-michael-r-pompeo-the-chinachallenge/> (accessed: December 10, 2019).

Reagan, Ronald (1984). "Remarks at Fudan University in Shanghai, China." *Ronald Reagan Presidential Library*, April 30. <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/43084e> (accessed: December 10, 2019).

Reagan, Ronald (1984). "Remarks upon Returning from China." *Ronald Reagan Presidential Library*, May 1. <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/50184c> (accessed: December 10, 2019).

Rehman, Iskander, et al. (2018). "Policy Roundtable: Are the United States and China in a New Cold War?" *Texas National Security Review*, May 15. https://2llqix3cnhb21kcxpr2u9o1k-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/05/TNSR_U.S.-China-Cold-War-Roundtable.pdf (accessed: December 10, 2019).

Rice, Condoleezza (2011). *No Higher Honor*. New York: Crown Publishers.

Rudd, Kevin, Helen Clark, and Carl Bildt (2019). "Former World Leaders: The Trade War Threatens the World's Economy." *New York Times*, October 11.

Sapolsky, Harvey M. (2019). "Continuity and Change in a Second Cold War." *China International Strategy Review*. <https://link.springer.com/10.1007/s42533-019-00021-y> (accessed: December 10, 2019).

Swanson, Ana (2019). "A New Red Scare Is Reshaping Washington." *The New York Times*, June 20.

The United States Department of Defense (2018). "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America." *The United States Department of Defense*, January. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (accessed:

December 10, 2019).

The United States Department of Defense (2019). “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region.” *The United States Department of Defense*, June 1.

The White House (2002). “The National Security Strategy of the United States of America.” *The White House*, November. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (accessed: December 10, 2019).

The White House (2011). “International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World.” *The White House*, May. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf (accessed: December 10, 2019).

The White House (2017). “National Security Strategy of the United States of America.” *The White House*, December. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: December 10, 2019).

The White House (2019). “Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly.” *The White House*, September 25. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-generalassembly/> (accessed: December 10, 2019).

Thomas, Richard B. (1986). “A Letter from the Publisher.” *Time Magazine*, Vol. 127, No. 1: 4.

U.S. Congressional-Executive Commission on China (2017). “Hearing on ‘the Long Arm of China: Exporting Authoritarianism with Chinese Characteristics’.” *U.S. Congressional-Executive Commission on China*, December 13. <https://www.cecc.gov/events/hearings/the-long-arm-of-china-exporting-authoritarianism-with-chinese-characteristics> (accessed: December 10, 2019).

U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence (2019). “China’s Digital Authoritarianism: Surveillance, Influence, and Political Control.”

- U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence*, May 16. <https://docs.house.gov/meetings/IG/IG00/20190516/109462/HHRG-116-IG00-Transcript-20190516.pdf> (accessed: December 10, 2019).
- UCS US-China Institute (1998). "President Clinton and President Jiang Zemin News Conference in Beijing." *UCS US-China Institute*, June 27. <https://china.usc.edu/president-clinton-and-president-jiang-zemin-江澤民-newsconference-beijing-1998> (accessed: December 10, 2019).
- Walker, Christopher and Jessica Ludwig (2017). "From 'Soft Power' to 'Sharp Power': Rising Authoritarian Influence in the Democratic World." *National Endowment for Democracy*, December. <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf> (accessed: December 10, 2019).
- Weber, Steven and Bruce W. Jentleson (2010). *The End of Arrogance: America in the Global Competition of Ideas*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Weiss, Jessica Chen (2019). "A World Safe for Autocracy? China's Rise and the Future of Global Politics." *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 4: 92-102.
- Westad, Odd Arne (2019). "The Sources of Chinese Conduct: Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?" *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5: 86-95.
- White House Television (1997). "President Clinton & President Jiang at Joint Press Conference (1997)." *Clinton Digital Library*, October 29. <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/15880> (accessed: December 10, 2019).
- Wright, Nicholas (2018). "How Artificial Intelligence Will Shape the Global Order: The Coming Competition Between Digital Authoritarianism and Liberal Democracy." *Foreign Affairs*, July 10. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-07-10/how-artificialintelligence-will-reshape-global-order> (accessed: December 10, 2019).
- Wyne, Ali, et al. (2018). "Is This the Beginning of a New Cold War?" *The China File Conversation*, December 11. <http://www.chinafile.com/conversation/beginning->

of-new-cold-war (accessed: December 10, 2019).

Zoellick, Robert B. (2005). "Whither China: From Membership to Responsibility?" *U.S. Deputy Secretary of State*, September 21. <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm> (accessed: December 10, 2019).

人民網 (2017) 。〈習近平：攜手建設更加美好的世界——在中國共產黨與世界政黨高層對話會上的主旨講話〉，《人民網》，12月1日。<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1202/c1024-29681216.html>。2019/12/10。

中國政府網 (2019) 。〈習近平在省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範化解重大風險專題研討班開班式上發表重要講話〉，《中國政府網》，1月21日。http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/21/content_5359898.htm。2019/12/10。

中華人民共和國外交部 (2015) 。〈2015年11月10日外交部發言人洪磊主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，11月10日。https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1313604.shtml。2019/12/10。

中華人民共和國駐美利堅合眾國大使館 (1972) 。〈中華人民共和國和美利堅合眾國聯合公報〉，《中華人民共和國駐美利堅合眾國大使館》，2月28日。<http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/zywj/lhgb/t705065.htm>。2019/12/10。

中華人民共和國駐美利堅合眾國大使館 (1978) 。〈中華人民共和國和美利堅合眾國關於建立外交關係的聯合公報〉，《中華人民共和國駐美利堅合眾國大使館》，12月16日。<http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/zywj/lhgb/t705074.htm>。2019/12/10。

中華人民共和國駐美利堅合眾國大使館 (1982) 。〈中華人民共和國和美利堅合眾國聯合公報〉，《中華人民共和國駐美利堅合眾國大使館》，8月17日。<http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/zywj/lhgb/t705073.htm>。2019/12/10。

巴里·布讚 (2014) 。〈劃時代變遷中的大國關係〉，《國際政治研究》，第51卷，第1期，頁20-35。

- 王立新（2007）。《意識形態與美國外交政策：以 20 世紀美國對華政策為個案的研究》。北京大學出版社。
- 王緝思（2003）。〈美國霸權的邏輯〉，《美國研究》，第 3 期，頁 9-13。
- 王緝思（2014）。《釋疑：走出中美困局》。北京：社會科學文獻出版社。
- 王緝思（2015）。〈“同一個世界，同一個夢想”——中國與國際秩序〉，《北京大學國際戰略研究院：中國國際戰略評論 2015》，頁 1-11。北京：世界知識出版社。
- 王緝思（2016）。《大國戰略：國際戰略探究與思考》。北京：中信出版集團。
- 王緝思（2019）。〈共同的利益，沖突的價值觀〉，《中美聚焦》，2 月 11 日。<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20190211/36452.html>。2019/12/10。
- 王緝思（2019）。〈如何判斷美國對華政策的轉變〉，《環球時報》，6 月 13 日。
- 何亞非（2018）。〈中美會進入“冷戰”嗎？〉，《中美聚焦》，7 月 3 日。<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20180703/30201.html>。2019/12/10。
- 吳心伯（2019）。〈競爭導向的美國對華政策與中美關係轉型〉，《國際問題研究》，第 3 期，頁 7-20。
- 李環（2016）。〈近年美國對香港政策變化及評估〉，《現代國際關係》，第 2 期，頁 24-31。
- 沈志華、余偉民（2019）。〈斯大林是怎樣掉入“修昔底德陷阱”的——戰後蘇美從合作走向對抗的路徑和原因〉，《俄羅斯研究》，第 1 期，頁 3-20。
- 胡油志（2013）。《奧巴馬政府對藏政策研究（2009-2013）》。北京：外交學院碩士學位論文。
- 胡然、趙建偉、王緝思（2018）。〈冰凍三尺，非一日之寒：對近十年來中美關係的回溯與分析〉，《北京大學國際戰略研究院：中國國際戰略評論 2018（下）》，頁 1-28。北京：世界知識出版社。
- 倪世雄、趙曙光（2010）。〈結構性互動：中美關係 60 年〉，《美國問題研究》，第 2 期，頁 1-15。

- 唐家璇（2009）。《勁雨煦風》。北京：世界知識出版社。
- 徐以驊（2018）。〈特朗普政府上任以來的宗教與中美關係〉，《宗教與美國社會》，第2期，頁3-15。
- 徐進（2019）。〈理念競爭、秩序構建與權力轉移〉，《當代亞太》，第4期，頁4-25。
- 國務院新聞辦公室（2010）。〈中國互聯網狀況白皮書〉，《國務院新聞辦公室》，6月8日。<http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011194/1011194.htm>。2019/12/10。
- 國務院新聞辦公室（2019）。〈新時代的中國與世界〉，《新華網》，9月27日。http://www.xinhuanet.com//2019-09/27/c_1125047331.htm。2019/12/10。
- 章百家（2019）。〈中美關係的演變、教訓及影響未來的新因素〉，《中美聚焦》，3月29日。<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20190329/38127.html>。2019/12/10。
- 陶文釗（2000）。《中美關係史（第三卷）》，頁137。上海：上海人民出版社。
- 陶文釗（2016）。〈美國對華政策大辯論〉，《現代國際關係》，第1期，頁19-28。
- 陶文釗（2019）。〈中美關係的覆雜性、矛盾性和基本經驗〉，《和平與發展》，第3期，頁42-43。
- 傅瑩（2017）。〈堅持合作安全、共同發展、政治包容，攜手構建人類命運共同體〉，《人民日報》，5月16日，第8版。
- 黃琪軒（2018）。〈國際秩序始於國內：領導國的國內經濟秩序調整與國際經濟秩序變遷〉，《國際政治科學》，第4期，頁1-30。
- 新華社（2013）。〈習近平：意識形態工作是黨的一項極端重要的工作〉，《新華網》，8月20日。http://www.xinhuanet.com//politics/2013-08/20/c_117021464.htm。2019/12/10。
- 新華社（2017）。〈習近平：決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《新華網》，10月27日。<http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/>

c_1121867529.htm。2019/12/10。

新華社（2018）。〈王毅：雙方同意推進以協調、合作、穩定為基調的中美關係〉，
《新華網》，12月2日。http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/02/c_1123795728.htm。2019/12/10。

新華社（2019）。〈習近平同美國總統特朗普舉行會晤〉，《新華網》，6月29日。
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-06/29/c_1124688101.htm。
2019/12/10。

楊潔勉（2018）。〈不會有新的冷戰！〉，《中美聚焦》，11月22日。<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20181122/34604.html>。2019/12/10。

節大磊（2018）。〈現實主義理論與美國外交戰略的演變〉，《當代美國研究》，
第1期，頁50-69。

達巍（2015）。〈中美關係：走向“新冷戰”還是戰略穩定？〉，《北京大學國際
戰略研究院：中國國際戰略評論2015》，頁30-42。北京：世界知識出版社。

達巍（2018）。〈“自由國際秩序”的前路與中國的戰略機遇期〉，《全球秩序》，
第1期，頁90-105。

達巍（2018）。〈世界秩序的變局與中美關係的範式性轉折〉，《北京大學國際
戰略研究院：中國國際戰略評論2018（下）》，頁29-38。北京：世界知識
出版社。

達巍（2019）。〈選擇國內戰略，定位中美關係〉，《美國研究》，第2期，頁
20-31。

趙明昊（2018）。〈從“新冷戰論”看中美關係面臨的主要挑戰〉，《現代國際
關係》，第6期，頁17-19。;

劉建飛（2002）。〈冷戰後美國對華政策中的意識形態因素〉，《現代國際關係》，
第8期，頁13-17。

劉國柱（2019）。〈“銳實力”論與美國對華戰略環境的轉變〉，《美國研究》，
第2期，頁88-106。

劉爽（2014）。《亞太“再平衡”戰略背景下的美國涉疆問題》。北京：外交學
院碩士學位論文。

- 閻學通（2019）。〈應防止中美沖突進入意識形態領域〉，《愛思想網》，2月2日。http://www.aisixiang.com/data/114910.html。2019/12/10。
- 戴秉國（2016）。《戰略對話：戴秉國回憶錄》，頁113-149。北京：人民出版社、世界知識出版社。
- 羅艷華（2007）。〈論中美人權之爭的根源與特性〉，《山西大學學報（哲學社會科學版）》，第3期，頁213-219。

美國國際發展金融公司的建立及其對 「一帶一路」倡議的挑戰*

The Establishment of United States International Development
Finance Corporation and Its Challenges to the Belt and Road Initiative

陳菲**

Fei Chen

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2020.08 特刊，頁 113-129。

** 陳菲為華中師範大學政治與國際關係學院副教授。

2018年10月3日，美國參議院以93票贊成、6票反對批准了「善用投資促進發展法案」（Better Utilization of Investments Leading to Development Act，以下簡稱「BUILD法案」）。2018年10月5日，美國總統川普¹簽署法案，創建了一個新的機構——美國國際發展金融公司（United States International Development Finance Corporation）。原先的海外私人投資公司（Overseas Private Investment Corporation, OPIC）以及其他政府名下的發展援助機構將會被整合至這個新的機構。新機構也將獲得600億美元的貸款許可權，負責向發展中國家的能源、港口、供水等基礎設施建設項目提供援助貸款。

眾議院外交委員會亞太小組委員會主席泰德·約霍（Ted Yoho）指出，「美國國際發展金融公司是美國政府針對中國『一帶一路』倡議的直接抗衡」（Chandran, 2018）。美國總統國際經濟事務副助理、白宮國家經濟委員會副主任克萊特·威廉斯（Clete Willems）則強調，BUILD法案和美國國際發展金融公司「是為發展中國家提供一個明確的選擇，一個清楚的替代（中國的）方案」（Chandran, 2018）。美國海外私人投資公司首席執行官雷·沃什伯恩（Ray Washburne）也指出，建立新機構是為了同中國在港口、鐵路、高速公路等基礎設施項目上展開競爭（Daily Nation, 2018）。美國國際發展金融公司究竟是一個什麼性質的機構，它是否會對「一帶一路」倡議形成實質性的挑戰，以及中國應該採取什麼策略應對美國新的制度安排是本文關注的重點。

壹、國外學界對美國國際發展金融公司的建立給予關注

國外學術界對美國國際發展金融公司的建立給予了一定程度的關注，並對其展開了跟蹤研究。早在「BUILD法案」通過之前，新加坡南洋理工大學拉惹勒南國際研究院多邊主義中心助理教授和副主任膠甲莫·比達格敦龍吉（Kaewkamol Pitakdumrongkit）就觀察到可能成立的國際發展金融公司。膠甲莫認為，國際發展金融公司將鞏固和增強美國發展金融機構的實力，「提高華盛頓在印太地區的

1 編按：作者原文為「特朗普」，全文統一改為「川普」。

互聯互通援助」(Kaewkamol, 2018: 2)。印度國防研究與分析研究所的副研究員提特·裡巴蘇(Titli Basu)博士也曾指出,印、日、美三國建立了旨在支持加強印太互聯互通的三方基礎設施工作組,如果「BUILD 法案」通過並建立新的國際金融發展公司,印度、美國和日本必須探索三邊合作的專案(Basu, 2018: 246)。

美國卡內基國際和平基金會的高級研究員詹姆斯·肖夫(James L. Schoff)也曾指出,目前美日之間通過美國海外私人投資公司(OPIC)和日本的「優質基礎設施夥伴關係」倡議進行合作,來應對印太地區的基礎設施需求,而未來可能有機會擴大這項合作,因為創建新的美國國際開發金融公司時,國會將原有給予海外私人投資公司的資金增加了一倍(Schoff, 2018: 59)。美國亞洲社會政策研究所的副所長溫蒂·卡特勒(Wendy Cutler)也關注到美國國際開發金融公司的建立,以及美國與日本、澳大利亞之間投資基礎設施建設的三邊合作(Cutler, 2019)。

西澳大學珀斯美亞中心的研究主管傑佛瑞·威爾遜(Jeffrey Wilson)也關注到美國發展援助計畫的改革,並指出該計畫建立了一個新的國際發展金融公司,其投資組合上限是其前身的兩倍。傑佛瑞指出,美國和澳大利亞宣佈有意在印太地區「推進共同的基礎設施議程」,雖然美國和澳大利亞的聲明沒有明確提及中國或「一帶一路」倡議,但是他們提到建立一種公共框架——強調透明度、可持續性、私營部門參與以及避免債務負擔——被廣泛理解為提供一個與「一帶一路」倡議進行競爭的替代模式(Wilson, 2019: 103)。

儘管這些關注相對零散,但能體現出兩個方面的傾向。第一,基於美國國際發展金融公司的重要性,它尚未正式建立之前就引起了一定程度的關注。第二,美國在印太地區的盟友或夥伴可能依託美國國際發展金融公司展開更深層次的合作。但是由於國際發展金融公司還是一個新創機構,所以目前國外學術界並沒有對其展開系統性的研究和分析。

貳、美國國際發展金融公司的構成和職能

美國國際發展金融公司可以被視作是原有的海外私人投資公司的升級版。海外私人投資公司多年來一直處於立法上的不確定狀態,去年還曾面臨被徹底砍掉

的威脅。它的創新能力和合法性長久以來一直受到兩黨極化的阻礙。很多共和黨人傳統上反對使用納稅人的錢來為美國企業進軍發展中國家提供便利，一些共和黨籍參議員認為川普的「美國優先」口號意味著，應該優先在美國境內建造道路和橋樑，然後才考慮援助海外發展（Financial Times, 2018a）。但是也有海外私人公司的支持者認為，海外私人公司「有助於填補因市場失靈而引起的私營部門支持缺口，並幫助美國公司與外國發展金融公司支持的外國企業競爭投資機會，從而推進美國的外交政策，國家安全和經濟利益」（Akhtar and Tarnoff, 2018: 11）。

基於多種因素考量，川普政府並未徹底砍掉海外私人投資公司，反而支持將海外私人公司升級為國際發展金融公司。從功能方面考察，美國國際發展金融公司被認為與中國國家開發銀行、日本國際協力銀行（Japanese Bank for International Cooperation）和歐洲發展金融機構（Association of European Development Finance Institutions）相似（Akhtar and Tarnoff, 2018: 9-10）。新成立的美國國際發展金融公司將整合現有的美國政府發展金融機構「海外私人投資公司」、美國國際發展署（USAID）的一些信貸安排，以及為新興市場的可行性研究提供資金的機構。

美國國際發展金融公司旨在支持私營部門資本和技能在發展中國家經濟發展中的作用，促進美國的發展援助目標，促進外交政策和經濟利益。美國國務卿蓬佩奧也指出，「『BUILD 法案』為美國企業提供了在海外競爭和國內創造就業的機會，這是川普總統國家經濟戰略的重要組成部分。『BUILD 法案』加強了美國政府的發展金融能力，為國家主導的投資提供更好的選擇，並推進美國的外交政策目標」（U.S. Department of State, 2018a）。基於「BUILD 法案」成立的美國國際發展金融公司將由一個 9 名成員組成的董事會管理，該董事會由國際發展金融公司的首席執行官、4 名美國政府官員和 4 名私營部門成員共同構成。其中 4 名美國政府官員，分別是國務卿、國際開發署署長、財政部長和商務部長，或他們的指定成員。與擁有 15 名董事會成員的海外私人投資公司相比，國際發展金融公司的私營部門成員不需要包括來自小企業、有組織的勞工或合作社的代表。國際發展金融公司的董事會主席將從董事會成員中選出，而副主席則是國際開發署

署長或其指定人。依據「BUILD 法案」，還將建立首席風險官以及風險和審計委員會。國際發展金融公司將擁有自己的監察長，這與海外私人投資公司相反，海外私人投資公司受國際開發署監察長的監督（Congress. Gov, 2018）。

過去，受美國援助法規的限制，美國海外私人公司與競爭對手相比，無論是投入的資金還是項目的選擇都比較有限，海外私人公司無法進行股權融資，也難以讓美國私募股權基金參與到目標市場的有關交易，並且限制了海外私人公司能夠直接投資的項目類型。作為美國的盟友，日本和英國都擁有發展金融機構，並希望與美國海外私人公司進行合作，但美國海外私人公司的職能和許可權有限，而且這些限制使得美國和日本、英國發展金融機構的合作相對比較困難。

根據「BUILD 法案」新成立的國際發展金融公司將突破某些限制，這個新的實體可以提供貸款，可以成為擁有少數股份的投資者，可以為私企或合資格的主權機構提供保險和再保險，也可以提供技術支援，還可以對特殊項目實施管理，並建立企業基金以及提供其他類型的服務。國際發展金融公司將擁有 600 億美元開發融資資金的裁奪權，這個數額比履行該職能的現行機構（海外私人公司）的資金上限高出一倍多，而且國際發展金融公司還被授權在符合條件的國家 / 地區的企業中獲得 10% 的股權。美國戰略與國際問題研究中心（CSIS）的報告也指出了國際發展金融公司與海外私人公司的六點不同：「可以進行股權投資；提供技術援助；提高使用當地貨幣貸款、首次損失擔保和小額贈款承擔風險的能力；把國際發展金融公司的投資上限提高到 600 億美元，比目前 290 億美元的上限高出一倍多；提供給國際發展金融公司七年時間的授權；為美國投資者創造一個『偏好』，而不是一個要求」（Runde and Bandura, 2018）。基於新的升級，國際發展金融公司可擁有在阿富汗、伊拉克等具有一定安全風險的國家進行有限投資的機會，而這一點過去的海外私人公司是不具備的。

國際發展金融公司將發展要素和金融要素有效結合起來，這種結合有助於解釋為何存在各類商業銀行的背景下，仍然需要新的發展金融機構來幫助政府在第三國推動經濟活動。一般而言，由於某些發展中國家或者新興國家市場具有較高程度的不確定性和不穩定性，美國的私人資本不一定會積極投資於這些市場。按照一定的市場原則，發展金融機構可以先行投資到特定的國家或行業，帶動國家

私人資本隨後共同進入該國市場，所以美國國際發展金融公司具有雙重任務：一是它本身需要追求利潤最大化，二是它需要開發出目標市場的可見價值。國際發展金融公司在發展中國家或者新興國家市場產生利潤，從而激勵美國私人資本進行投資。如果投資的項目（如基礎設施）有較長的貸款期，國際發展金融公司的共同參與可以優化投資結構。此外，國際發展金融公司也具備提供專業知識的功能。

參、美國國際發展金融公司成立的動因及其制約因素

美國國際發展金融公司是海外私人投資公司的升級版，其主要目的是為在發展中國家投資的美國公司提供貸款、貸款擔保及具有政治風險的保險。2015年，競選總統開始之際，川普還曾經嚴厲批評美國的對外援助。成為美國總統之後，川普也曾經提議削減30億美元的海外援助，支援取消給予海外私人投資公司的資金，並試圖拆散美國國際開發署。但2017年以來，川普政府的對外援助態度發生了較為明顯的變化。在美國國會的推動下，國際發展金融公司的成立也成為府院共識。在眾院版本的「BUILD法案」通過後，川普政府表示了支持。而參院版本「BUILD法案」中增加的部分內容也一定程度體現了川普政府的偏好。國際發展金融公司成立的原因主要有三點：

第一，建立國際發展金融公司有助於增強美國的全球競爭力，並與交易夥伴展開影響力競爭。在2017年12月發佈的《美國國家安全戰略報告》中，川普政府曾提到發展金融工具的現代化是提升美國全球影響力的優先事項。「美國將使其發展金融工具現代化，激勵美國公司充分利用發展中國家的投資機會。借由這些變革，美國不會落後于那些利用投資和項目融資以擴大影響力的國家。此外，美國政府不能成為美國公司在發展中國家開展業務的障礙」（The White House, 2017: 39）。美國國會研究服務局的沙耶拉·伊利亞斯·艾克塔（Shayerah Ilias Akhtar）和庫爾特·塔爾諾夫（Curt Tarnoff）也指出，與中國競爭影響力是川普政府發展金融改革的主要動因（Akhtar and Tarnoff, 2018: 2）。葛蘭·斯瓦奇（Glenn Thrush）也認為，「川普總統試圖對中國日益增長的地緣政治影響力進

行反制，開始大規模擴大對外援助」（Thrush, 2018）。也有觀點指出，「『BUILD 法案』將加強美國企業同歐洲、中國企業的競爭地位」（BMI, 2018）。

有觀點指出，20 世紀 40~50 年代，美國政府的馬歇爾計畫曾被認為是對接商業和發展利益的標準。但在該計畫結束之後，美國把發展金融的領導權讓渡給多邊機制，而美國則退到幕後。美國大西洋理事會高級研究員奧布裡·赫魯比（Aubrey Hruby）認為，「這是一個錯誤，因為它限制了美國政策制定者與處於不同發展階段的日益多元化的國家打交道時可用的工具」。赫魯比認為，「BUILD 法案」是方式上的重大改變，它將使美國在商業外交領域重新獲得有競爭力的全球地位（Financial Times, 2018b）。

第二，建立國際發展金融公司有助於支援美國企業在前沿市場尋找商業機會。為美國企業在發展中國家尋找商業機會是「BUILD 法案」在參眾兩院順利通過的直接原因。基於「BUILD 法案」建立的國際發展金融公司則是充分利用援助手段和商業外交工具，推動美國企業在發展中國家獲得更多的商業機會，與中國和其他國家的企業進行競爭。美國商務部長羅斯、民主黨參議員克裡斯·庫恩斯（Chris Coons）等人認為，美國政府的對外投資實體不僅支離破碎，而且過時。美國主要的發展金融機構——海外私人投資公司無法與中國同行競爭。2018 年 6 月，美國非洲經商總統顧問委員會考察衣索比亞、肯亞、象牙海岸和迦納。這個由美國商務部長羅斯、美國商務部助理部長吉伯特·卡普蘭，以及一些國會議員和企業家組成的 50 人高級代表團，在非洲期間觀察到「中國經濟存在的標誌」遍佈非洲主要城市，並聽取「東道國政府和私營部門關於發展金融改革的迫切需要，甚至是美國公司的競爭環境」（Yoho, 2018）。

科文頓伯靈律師事務所國際公共政策專家、克林頓政府時期助理副國務卿威特尼·斯奈德邁（Witney Schneidman）指出，「新機構（國際發展金融公司）是美國一直非常缺乏的、急需的商業外交工具。它不僅會推動美國對非洲更多的投資……它也使得美國公司更具競爭力，並降低美國企業在不太瞭解的不斷增長的市場中的風險」（Ai Forum, 2018）。

第三，建立國際發展金融公司有助於解決改革滯後、效率低下等問題。「BUILD 法案」「建立了一個單一的、全方位服務的、自我維持的國際發展金融

實體，以改革和簡化多個發展機構的工具，並顯著提高美國發展金融機構的貸款能力」（U.S. Senate, 2018）除了更大的預算外，大多數觀察人士認為，新機構現在有權進行股權投資，這是海外私人投資公司所缺乏的，這將使國際發展金融公司成為更具競爭力的交易者。它還能夠以當地貨幣進行交易和貸款，從而節省投資者的貨幣兌換風險（Quartz, 2018）。美國的發展專家認為，「BUILD 法案」通過以及建立國際發展金融公司是近 15 年來美國發展政策的最大變化。國際發展金融公司是在鞏固既有政府職能的基礎上，建立的一個更有效率的新機構，它的建立反應了川普政府內部尋求開發新的工具來應對美國的實際能力缺陷以及中國影響力的不斷增長。

儘管「BUILD 法案」順利在國會參眾兩院通過，美國總統川普也在法案通過後迅速簽字使之生效，但是國際發展金融公司未來能將面臨一系列挑戰和制約因素。海外私人投資公司在一份聲明中表示，川普政府將有 120 天的時間向國會提交一份重組計畫，以便將機構、人員、資產和義務轉移到國際發展金融公司。在此過渡期間，海外私人投資公司將繼續其正常的業務運營（Bonilla, 2018）。在過渡期結束之後，國際發展金融公司至少面臨三個亟待解決的問題。

其一，多個合併在一起的機構如何協調各自功能，實現統籌發展。在發展援助領域，美國國務院和美國國際開發署之間在具體實踐中也曾出現過多次協調問題。美國全球領導力聯盟政策主任約翰·葛蘭（John Glenn）指出，「要使發展金融真正有效，美國必須加強並確保美國所有發展政策工具之間更好的一致性」（Glenn, 2018）。也有觀點認為，國際發展金融公司走入正軌至少需要一年時間（Kuo, 2018）。

其二，重組機構可能導致原有利益平衡狀態被破壞。發展金融是一個貫穿各領域的問題，涉及美國在外交政策、國家安全、經濟利益和國際投資方面的利益。將公共支持與私營部門資本相結合，發展金融也與一系列利益相關者的利益相交叉，任何重組都可能引發有關如何平衡各種政策目標的問題（Akhtar and Tarnoff, 2018: 11）。

其三，國際發展金融公司與海外私人投資公司可能存在相似的問題，即嚴重政治化的問題。海外私人投資公司的投資決策也曾被指責具有嚴重政治化的傾

向，許多海外私人投資公司資助的項目，並不是為了說明貧困地區，而是最終豐富了政治關聯（Young, 2015）。與海外私人投資公司相比，國際發展金融公司的產生具有更強的政治動因，未來可能存在政治訴求「蠶食」經濟利益的現象。

國際發展金融公司的建立是美國府院為解決改革滯後、效率低下的困境，增強美國全球競爭力，提升美國企業在前沿市場尋找商業機會能力的一種政策選擇。但是新機構的建立，可能存在諸多制約因素的干擾，政治化傾向嚴重、機構協調、利益協調等問題可能會制約新機構達到預期的效果。

肆、美國國際發展金融公司對中國「一帶一路」倡議的挑戰

川普執政初期，對於建立國際發展金融公司的興趣度不足。在 2017 年的首份預算案中，川普曾經打算撤銷國際發展金融公司的前身——海外私人投資公司。然而，進入 2018 年後，川普對海外私人公司和國際發展金融公司的態度發生逆轉。有觀點認為，隨著中美貿易關係日益微妙，川普政府對中國在發展中國家進行基礎設施投資的規模和影響力越來越關注，導致川普對建立國際發展金融公司的興趣度不斷增加。鑒於此，當國際發展金融公司正式成立之後對中國的「一帶一路」倡議將產生哪些挑戰，值得學術界給予一定程度的關注，並給予前瞻性分析。

首先，國際發展金融公司的建立可能將加劇中美在第三國基礎設施投資方面的競爭。過去 5 年，中國與「一帶一路」沿線國家開展基礎設施建設合作的過程中，美國企業並不是中國企業最大的競爭對手，但隨著美國國際發展金融公司的建立，中美在基礎設施投資方面的競爭可能會逐步增加。第三國希望中美間的基礎設施投資競爭能推動中美將更多的資源投放到目標國家，從而帶動該國甚至該地區經濟社會的持續發展。但如果中美在第三國的基礎設施投資競爭的實際意義超過項目本身，而陷入到地緣政治經濟的複合競爭，可能對地區經濟秩序產生消極影響，也將導致中國支付的成本不斷增加。

其次，國際發展金融公司是川普政府「印太戰略」和對非洲政策的新工具，而川普政府「印太戰略」和對非洲政策的目標均指涉中國在該地區的影響力。

2018年7月30日，美國國務卿蓬佩奧在華盛頓舉行的印度洋—太平洋商業論壇（Indo-Pacific Business Forum）上表示，美國將投放1.13億美元支持亞洲新興國家的經濟、能源與基礎設施建設發展。蓬佩奧還指出，美國將利用新的現代化工具來改進美國在印太地區的投入，並且提及了當時在眾院已經通過，但是還沒有在參院通過的「BUILD法案」。蓬佩奧指出，「BUILD法案」如果在參院通過，美國政府的發展融資能力將翻一番，達到600億美元（U.S. Department of State, 2018b）。蓬佩奧提出的投資額度相對有限，僅具有象徵性意圖，但若結合蓬佩奧提到的新的國際發展金融機構將具有600億美元的借貸能力，則可以體現出美國相關舉措背後蘊含的政策方向。

針對非洲地區，川普政府希望通過國際金融發展公司的建立推動美國公私部門的合作，從而進一步地深入非洲地區的經濟活動。川普政府有官員表示，他們還不能提供新的國際發展金融公司將如何使非洲國家受益的具體細節。但這些官員指出，「BUILD法案」提供的資金可能會引導美國私營企業更積極地投資於肯亞這些被認為風險相對較小的非洲國家（Kelley, 2018）。2018年10月，美國國務院助理國務卿馬尼什·辛格（Manisha Singh）也指出，發展金融能力分散在美國政府的多個機構中，為了提升效率，將這些機構進行整合以便能夠更好地利用現有資源，推動美國私營部門能夠投資於非洲地區的發展中經濟體。副助理國務卿馬修·哈林頓（Matthew Harrington）也支持了馬尼什·辛格的觀點，認為美國的方案不同於其他國家的掠奪性貸款行為（predatory lending practices），美國提供了一個更好，更可靠的替代方案。馬修·哈林頓還指出，美國商務部長羅斯領導的非洲經商總統顧問委員會幾個月前訪問非洲大陸，美國正在考慮就如何進一步加強美國與非洲交易夥伴的關係提出一些建議（U.S. Department of State, 2018c）。

2018年11月5日至6日，美國非洲企業商會（Corporate Council on Africa，CCA）在南非約翰尼斯堡舉行美國—非洲基礎設施會議，會議的主題是「創新：非洲21世紀基礎設施新平臺和技術的關鍵」。美國非洲企業商會也利用此次會議介紹了美國國會通過「BUILD法案」，以及建立國際發展金融公司。美國非洲企業商會指出，「很多美國公司認識到非洲這些關鍵增長領域的重要商機，並

渴望投資。非洲人經常表達他們對更多美國投資和夥伴關係的渴望，以及對高品質和技術先進的美國產品和服務的偏好。然而，雙方都面臨著一系列挑戰，包括獲得融資和更好地協調美國政府的政策措施」（Corporate Council on Africa, 2018）。儘管「BUILD 法案」的通過，以及建立國際發展金融公司可以一定程度增加美國企業在非洲的競爭力，但也有美國專家指出，鑒於新的國際發展金融機構的借貸能力只占中國在發展中國家投資總額的 6%，美國無法應對中國在非洲的影響力（Kelley, 2018）。

再次，國際發展金融公司的建立可能會強化美國同中國之外的印太國家的合作，從而進一步加劇中美在地緣經濟領域的競爭。中國的「一帶一路」倡議與美國的「自由、開放的印太戰略」並不存在矛盾，雙方擁有戰略對接或良性互動的空間，但現階段中美雙方並沒有尋找到合適的戰略對接方式。

2017 年 11 月川普政府正式提出印太戰略以來，美方不斷推動該戰略的細化和可操作化。美國與日本、澳大利亞等國在印太地區基礎設施方面也不斷推進合作舉措。2018 年 7 月 30 日，美國國務卿蓬佩奧宣佈，將成立支援印太地區基礎設施建設的基金。2018 年 7 月 31 日，時任澳大利亞外長畢曉普在美國的基金構想之外，宣佈了美日澳三國在印太地區展開基礎設施合作的方針。日本內閣官房長官菅義偉也針對美日澳的基礎設施合作表示，「應對地區的龐大基礎設施需求不斷強化連通性，有助於地區的穩定與繁榮」。隨後，日本國際協力銀行、美國海外私人投資公司、澳大利亞外交貿易部也在共同聲明中表示，「現在，正在磋商合作的框架」（日經中文網，2018）。一旦美日澳形成相對穩定的基礎設施投資合作機制，美國與軍事盟友開展的基礎設施投資合作的推進，可能會加劇中美在地緣經濟領域的競爭態勢。

最後，川普政府建立國際發展金融公司，所導致的美中經濟競爭，可能產生外溢效應。國際發展金融公司的經濟活動可能導致中美關於「制度優劣」「模式優劣」的激烈辯論，從而導致中美關係更加微妙。保羅·墨菲（Paul M. Murphy）和馬克·麥考利（Mark McAuley）指出，「在實踐中，國際發展金融公司將成為一個與『一帶一路』和『亞洲基礎設施投資銀行』模型形成鮮明對比的發展金融機構。這是對『一帶一路』倡議明確而直接的回應，即它似乎傾向于

聘請貸方（中國的）國家企業和工人，並採用不可持續的貸款做法與受援國建立債務依賴關係。國際發展金融公司希望擴大夥伴國家可用的工具，以幫助經濟發展，以及發展可持續的當地企業和就業市場，而不會產生中國模式固有的債務」（Murphy and McAuley, 2018）。保羅·墨菲和馬克·麥考利也暗指，國際發展金融公司可能通過批評「中國模式」來凸顯「美國模式」的優勢和特點。

國際發展金融公司的建立被視作是反制中國「一帶一路」倡議的機制建設，但若美方在經濟競爭中，給「一帶一路」倡議不斷打上負面標籤，可能導致中美關係更加趨於微妙。此前，「一帶一路」倡議曾被某些西方媒體打上「規則破壞論」、「經濟掠奪論」、「地緣擴張論」、「過剩產能輸出論」、「環境破壞論」等標籤，而近期美國媒體和智庫似乎更多地用「債務陷阱論」來指責中方同沿線國家的經濟合作。「債務陷阱論」是西方國家基於自身的殖民主義和帝國主義經驗，延伸得出的結論。西方國家曾經故意在債務關係中附加自身的政治和戰略利益，而「一帶一路」宣導平等參與、機會共用、對話協商、合作共贏，具有平等性、開放性、普惠性、非排他性等特質，從根本上反對和摒棄西方國家的殖民主義和帝國主義做法。「一帶一路」追求世界各國和平共處、共同繁榮，但別有用心的「汙名化」一方面故意貶損中國的國際形象，增加中方實施「一帶一路」倡議的輿論成本；另一方面，為將來產生的正常債務關係增添中方不必要的道義和心理負擔。如果國際發展金融公司在經濟活動中通過「汙名化」「一帶一路」倡議來獲取競爭優勢，可能導致中美關係的緊張態勢由貿易領域外溢到其他領域。

伍、結論

基礎設施互聯互通不僅是各國自身經濟發展和國家間貿易增長的必要條件，也日益成為當今全球競爭和合作的重點領域。過去幾年，針對在第三國進行基礎設施投資，中日兩國逐漸由競爭態勢轉變為合作態勢。有學者指出，「中日在『一帶一路』框架下對東南亞的基礎設施投資存在巨大的潛在合作空間」（趙洪，2018）。2018年10月下旬，中日兩國也將在第三國的基礎設施投資定位為兩國經濟合作的支柱。但中美兩國在第三國的基礎設施投資，可能將暫時處於競

爭態勢，且這種競爭可能呈現出越來越趨於激烈的態勢。美國戰略與國際問題研究中心繁榮與發展項目主任任若迪（Daniel F. Runde）和高級研究員羅米娜·班杜拉（Romina Bandura）認為，「BUILD 法案」絕對是美國應對中國挑戰的一部分（Runde and Bandura, 2018）。

「BUILD 法案」的通過和國際發展金融公司的建立是美國府院為解決改革滯後、效率低下的困境，增強美國全球競爭力，提升美國企業在前沿市場尋找商業機會能力的一種制度革新和政策選擇。對中國而言，無需反應過度，日本、英國、歐盟也都擁有類似機構，中國相關機構也曾與這些機構展開過競爭和合作。但針對未來可能發展的激烈博弈，中國應該在以下三個方面做好應對。

第一，在文本上深入研究「BUILD 法案」的條款，以及國際發展金融公司的機構設置和工作流程。深入研究既有利於與之競爭，也有助於與之合作。

第二，觀察國際發展金融公司的籌備和人員招募，進一步瞭解其工作重心和業務範疇。川普簽署「BUILD 法案」後，川普政府將有 120 天的時間向國會提交一份重組計畫，以便將機構、人員、資產和義務轉移到國際發展金融公司。在此過渡期間，海外私人投資公司還將繼續其正常的業務運營。觀察機構合併，以及人員轉移和特殊人才招募，可以觀察並分析國際發展金融公司的區域重點和工作重心。

第三，在未來的基礎設施投資領域中，國際發展金融公司可能借「債務陷阱論」攻擊中國的「一帶一路」倡議，中國政府和相關機構應儘快制定有針對性的防範和應對措施。

參考文獻

- Ai Forum (2018). "Congress Takes the Lead on US-Africa Policy." October 5. <http://www.africainvestor.com/congress-takes-the-lead-on-us-africa-policy/> (accessed: April 15, 2019).
- Akhtar, Shayerah Ilias and Curt Tarnoff (2018). "OPIC, USAID, and Proposed Development Finance Reorganization." *Congressional Research Service*. <https://fas.org/sgp/crs/row/R45180.pdf> (accessed: April 15, 2019).
- Basu, Titli (2018). "India-Japan Vision 2025: Deciphering the Indo-Pacific Strategy." *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 13, No. 3: 242-255.
- BMI (2018). "BUILD Act To Bolster US Development Finance Role." *Business Monitor Online*, October 15. <https://www.ft.com/content/66ca8112-9aed-11e8-9702-5946bae86e6d> (accessed: April 15, 2019).
- Bonilla, Brian (2018). "OPIC Expands Mandate to Private Equity under New Law, Private Equity International." October 11. <https://www.privatefundsmanagement.net/opic-expands-mandate-private-equity-new-law/> (accessed: April 15, 2019).
- Chandran, Nyshka (2018). "A Proposed US Initiative Aims to Be a 'Clear Alternative' to Chinese Investment in Asia." *CNBC*, September 7. <https://www.cnbc.com/2018/09/07/us-proposal-aims-to-be-alternative-to-china-investment-in-asia.html> (accessed: April 15, 2019).
- Congress. Gov (2018). "S.2463-BUILD Act of 2018." <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463/> (accessed: April 15, 2019).
- Corporate Council on Africa (2018). "The BUILD Act-Ensuring U.S Competitiveness in Africa." *Cooperate Council on Africa/News*, October 11. <https://www.corporatecouncilonafrika.com/news/build-act-ensuring-us-competitiveness-africa> (accessed: April 15, 2019).
- Cutler, Wendy and Hyemin Lee (2019). "Advancing the U.S.-Korea Economic Agenda."

Asia Policy Society Institute Issue Paper, January 15. https://asiasociety.org/sites/default/files/2019-01/Advancing%20the%20U.S.%20Korea%20Economic%20Agenda_0.pdf (accessed: April 15, 2019).

Daily Nation (2018). "Trump Official Coming to Kenya with Plan to Boost US Investment." *Daily Nation/Business*, July 20. <https://www.nation.co.ke/business/Trump-official-coming-to-Kenya-with-plan-to-boost-US-investment/996-4673528-gyf4cn/index.html> (accessed: April 15, 2019).

Financial Times (2018a). "US Development Finance Needs Urgent Upgrading." September 23. <https://www.ft.com/content/39620498-c013-11e8-8d55-54197280d3f7> (accessed: April 15, 2019).

Financial Times (2018b). "New Agency Will Boost US Investment in Emerging Markets." August 8. <https://www.ft.com/content/66ca8112-9aed-11e8-9702-5946bae86e6d> (accessed: April 15, 2019).

Glenn, John (2018). "What's Next after the BUILD Act Crosses the Finish Line?" *U.S. Global Leadership Coalition*, September 6. <https://www.usglc.org/blog/whats-next-after-the-build-act/> (accessed: April 15, 2019).

Kelley, Kevin J. (2018). "Donald Trump to Rival China's Investment in Africa." *Daily Nation/News*, October 7. <https://www.nation.co.ke/news/US-plans-to-increase-investment-in-Africa/1056-4795902-xu0qml/index.html> (accessed: April 15, 2019).

Kuo, Mercy A (2018). "The US International Development Finance Corporation and China." *The Diplomat*, August 25. <https://thediplomat.com/2018/10/the-us-international-development-finance-corporation-and-china> (accessed: April 15, 2019).

Murphy, Chris (2018). "United States: Congress Passes Bill to Improve International Development and Support National Security." October 3. <https://www.murphy.senate.gov/newsroom/press-releases/congress-passes-bill-to-improve-international-development-and-support-national-security-> (accessed: April 15,

2019).

Murphy, Paul M. and Mark McAuley (2018). “The U.S. BUILD Act: A New Chapter in International Development Finance?” *Gowing WLG*, September 20. <https://gowingwlg.com/en/insights-resources/articles/2018/the-us-build-act-international-development-financ/> (accessed: April 15, 2019).

Pitakdumrongkit, Kaewkamol (2018). “Indo-Pacific: US Role in Infrastructure.” *RSIS Commentaries*, Vol. 132 – 6 August.

Quartz, Yinka Adegoke (2018). “A New \$60 Billion Agency is the Clearest Sign the US is Worried about China’s Africa Influence.” October 14. <https://www.govexec.com/management/2018/10/new-60-billion-agency-clearest-sign-us-worried-about-chinas-africa-influence/152027/> (accessed: April 15, 2019).

Runde, Daniel F. and Romina Bandura (2018). “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?” *Center For Strategic & International Studies*, October 12. <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next> (accessed: April 15, 2019).

Schoff, James L. (2018). “Political Change in America and Implications for the US-Japan Alliance.” *Asia-Pacific Review*, Vol. 25, No. 2: 45-63.

The White House (2017). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC: The White House.

Thrush, Glenn (2018). “Trump Embraces Foreign Aid to Counter China’s Global Influence.” *TFI Daily News*, October 14. <https://news.tfonline.com/post/179108138102/trump-embraces-foreign-aid-to-counter-chinas> (accessed: April 15, 2019).

U.S. Department of State (2018a). “Landmark Development Finance Legislation Improves America’s Competitiveness Overseas.” October 3. <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/10/286427.htm> (accessed: April 15, 2019).

U.S. Department of State (2018b). “Remarks on America’s Indo-Pacific Economic Vision.” June 30. <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm> (accessed: April 15, 2019).

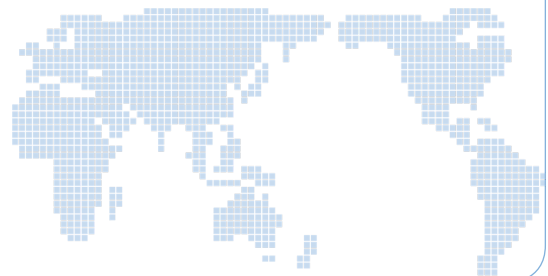
- U.S. Department of State (2018c). “Transcript: Press Briefing on Awards for Corporate Excellence with Assistant Secretary of State for Economic and Business Affairs, Manisha Singh, and Deputy Assistant Secretary, Bureau of African Affairs, Ambassador Matthew T. Harrington.” <https://www.state.gov/r/pa/ime/africamediahub/rls/286557.htm> (accessed: April 15, 2019).
- U.S. Senate (2018). “United States: Congress Passes Bill to Improve International Development and Support National Security.” *U.S. Senate*, October 03. <https://www.murphy.senate.gov/newsroom/press-releases/congress-passes-bill-to-improve-international-development-and-support-national-security-> (accessed: April 15, 2019).
- Wilson, Jeffrey (2019). “Diversifying Australia’s Indo-Pacific Infrastructure Diplomacy.” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 73, Issue 2: 101-108.
- Yoho, Ted (2018). “Wilbur Ross and Chris Coons: China is ‘Pouring Money into Africa.’ Here’s How the US Can Level the Playing Field.” *Yoho House Gov/ Media Center/ In the News*, August 2. <https://yoho.house.gov/media-center/in-the-news/wilbur-ross-and-chris-coons-china-is-pouring-money-into-in-africa-heres-how> (accessed: April 15, 2019).
- Young, Ryan (2015). “The Case Against the Overseas Private Investment Corporation.” *Competitive Enterprise Institute*, September 24. <https://cei.org/content/case-against-overseas-private-investment-corporation> (accessed: April 15, 2019).
- 日經中文網 (2018) 。〈” 印太戰略” 讓各國面臨對華難關難題〉，〈日本經濟新聞中文版〉，8月1日。 <https://cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/31593-2018-08-01-09-50-32.html> 。 2019/04/15 。
- 趙洪 (2018) 。〈中日對東南亞基礎設施投資競爭及其影響〉，〈國際論壇〉，第20卷，第2期，頁44。

協會簡介

「亞洲政經與和平交流協會」(Association for Asian Political Economy and Peace) 成立於 2018 年 6 月，是一個非營利、非官方、獨立於各政黨之外的民間協會。協會創立的宗旨有二：1. 建構國內、兩岸、亞太地區的產、官、學各界合作與對話平台；2. 針對亞洲區域的政治與經濟發展、和平研究與區域整合的學術、調查研究以及提出具體政策建議。

基於促進兩岸與亞洲區域穩定和交流的宗旨，本協會主要的活動包括廣邀產、官、學的專家學者舉辦專題座談與演講；出版電子期刊；承攬產、官、學相關的研究計畫；出版或補助出版相關的專題書籍；邀請學者專家針對相關議題撰寫主題評析等。

協會創立之會員，主要來自學界（大學教授）、媒體朋友、各級政府文官或幕僚、基層民意代表，以及產業界的朋友。期待創造產、官、學的合作平台，以發揮分進合擊的效果。



我們相信，兩岸與區域的穩定，奠基於多元的交流與信任。而民間的交流是創造共識、建立信任的基礎。在當前國際局勢變化快速、兩岸關係始終難以突破的僵局下，本協會希望能藉由各種交流活動，激發創意和想像，共謀區域與兩岸的穩定和和平。更多關於協會的介紹、研究成果、活動等，歡迎參見協會網站。

協會網址：<https://apeptw.org>

E-mail: apeptw@gmail.com

通訊信箱：40799 台中郵局第 5-120 號信箱

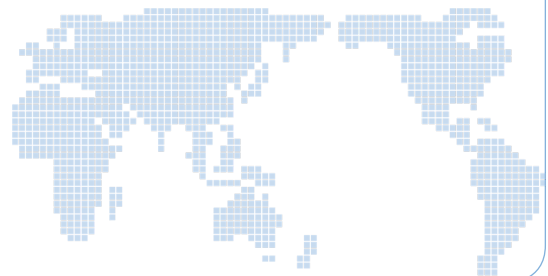
我們也歡迎各界朋友加入協會，或捐款支持協會的活動。入會辦法請參見協會網站。捐款資訊：

郵局（代號 700）帳號：0021057-0379711

戶名：亞洲政經與和平交流協會 / 沈有忠

徵稿啓事

- 一、本刊是亞洲政經與和平交流協會、東海大學社會科學院共同創立的刊物。本刊物旨在研討亞太區域、兩岸關係的政治、經濟、社會等議題。尤其歡迎針對當下的各國重要的政經議題、國際與區域的衝突和穩定，提供時事評論或研究論文。
- 二、期刊的出版分為兩個部分：1. 時事評論；2. 研究論文。時事評論配合協會舉辦的座談會，或針對當下重要的政經議題撰寫短文。研究論文則歡迎各界學者專家針對符合期刊宗旨的研究論文投稿。
- 三、期刊出版時間為每年 4、8、12 月；採紙本與電子期刊方式出版。收到稿件後，時事評論部分由編輯委員會邀稿或審查；研究論文由編輯委員會建議審查名單，送學者專家進行審查。通過審查的評論或論文，將致贈當期期刊兩冊，並酌予稿費。



四、本刊物謝絕翻譯作品、禁止一稿多投。本刊有權針對不符合格式、主題，或相關規範之稿件予以直接退稿或要求修訂，再予以審查。來稿文責由作者自負，請務必恪遵相關著作權法之規定。撰稿體例請至本刊網站參閱，網址：<https://apeptw.org>。

五、本刊刊登之評析與論文，版權皆歸本刊所有，未經本刊同意，禁止轉載。作者保有著作人格權，可供未來集結出版、教學與研究（非營利）使用。

六、本刊歡迎中國大陸學者專家來稿。稿件取得雙方同意之文字使用慣例，並簽妥出版同意書後予以出版。稿費依本刊規定換算人民幣後支付。

七、本刊採隨到隨審，來稿請以電子郵件寄至：apeptw@gmail.com；或將紙本以掛號寄至協會信箱：40799 台中郵局第 5-120 號信箱。本刊收到稿件後，將以電子郵件方式回覆受理狀況。



亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【亞太區域安全特刊】

發行人：陳文典

主編：沈有忠

副主編：張峻豪

編輯委員：廖達琪、陳佩修、蔡東杰、楊三億、蔡榮祥、陳秋政

執行編輯：林子立

出版年月：2020年08月

定價：單冊新臺幣 300 元，全年新臺幣 1000 元；

學生憑學生證訂購單冊新臺幣 250 元，全年新臺幣 800 元。

出版者：亞洲政經與和平交流協會

東海大學社會科學院

地址：407 台中市西屯區台灣大道四段 1727 號

電話：04-23590121

傳真：04-23590256

網址：<https://apeptw.org>

製程管理：新學林出版股份有限公司

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

2020 Special Issue: Asia-Pacific Security

