

## 二十一世紀的美國對華政策

張旭成

稻江大學講座教授、前國安會副秘書長

### 摘要

本文重點在分析 2000-13 的美國對華政策，但也就上世紀國際權力架構與分配，國際大局的演變，和主政政黨與領導人的異動如何影響美國的亞太和中國政策加以研析。美國是亦民主國家，重視推動人權和民主化，外交在某種程度也是「內政的延長」，受到國會，企業界學界和民間輿論的影響，這些都是需要納入考慮的變數。

1949 年共產黨在中國奪權後，美中雙方缺少互信，有競爭也有對抗。基本上，美國對華政策必須因應國際社會的變化，尤其是中國崛起及其稱霸的意圖及政策。歐巴馬政府從 2010 年後執行「重返亞太」策略但多次強調不是針對中國，但北京確認為此一策略是對付中國，要圍堵和弱化中國。解放軍多年來發展和部署「反介入」與「區域拒止」戰力對抗和遏止美國重返亞太。

美國如何評估中國的威脅及聯合友邦抗拒中國霸權主義行徑，以維護國家利益，國際和平和盟友的安全？未來，習近平和其他中國領導人，包括解放軍將領，如何追求「大國夢」和「新型大國關係」，與美國分庭抗禮將界定美中關係和美國對華政策。近年解放軍主導對美國大規模的網路攻擊，滲透美國企業，竊取政府，國防和商業情報，美中已經以另一種形式方式開戰，即所謂「資訊或信息戰爭」。

關鍵詞：經濟決定論、操作中國牌、負責任國際利害關係人、核心利益、重返亞太、新型大國關係

## 壹、前言

什麼因素影響和決定美國的中國政策？美國有哪些重大政策目標？這些目標如何因時空不同、國際環境變遷及執政黨與領導人的更換而大幅修改，甚至轉向？中國是敵？是友？……美國領導人如何評估中國的崛起，或戰略重要性，可能的威脅？本文將著重探討這些因素和其他重大議題。本文將分析的有七大因素 / 議題。

一、國際權力平衡的演變。如何改變美國對中國與亞太地區政策，及如何影響美國 - 中國互動？國際關係架構的變化，從美國 - 蘇聯「兩極」( bipolarism ) 抗衡，到蘇聯解體，冷戰結束，國際社會形成美國超強獨大的「單極」( unipolarism ) 所主導的新秩序 ( *Pax Americana* )，嗣後，「金磚四國」及新興國家崛起，國際體制趨向「一超多強」挑戰美國霸權。

21 世紀以後，中國的經濟和軍力大幅提昇，在亞太，如朝鮮「去核化」、南海和釣魚台主權的爭端，及其他地區與環球性爭議，如伊朗的核武，敘利亞的內戰和氣候變遷，中國往往自立門戶與美國針鋒相對。為因應歐巴馬政府「重返亞洲」( *Pivot to Asia* ) 策略，北京也提出中 - 美「新型的大國關係」( G2 )，自視中國已成為世界兩大超強，足與美國分庭抗禮，強力要求美方尊重中國的核心利益。

二、美國對中國及亞太的政策，目標及其演變的國內外因素及過程。在十九世紀末，美國曾一度主張中國的門戶開放，反對列強獨占和瓜分中國的領土和經濟權益，在二次大戰和戰前，美國支持弱者中國，對抗日本的霸權和侵略，並在戰後繼續支持蔣介石的國民黨政權，派馬歇爾將軍調停國共內戰，但未能阻擋共軍贏取政權。

中共在 1949 年 10 月建國後，毛澤東即與史達林締結中蘇同盟，在 1950 年 10 月底派遣大軍，以「人民志願軍」名義抗美援朝，大敗美軍，並一度占領韓國首都首爾 ( Seoul )。外交沒有永久的朋友或敵人；美 - 中本是抗日的盟友，但中共執政後，美中變成死敵，而日本卻成為圍堵中蘇共產集團的盟友。

華府不少決策者認為，美日同盟是東亞和平安全的基礎，日本是美國在亞太最重要的盟國。可是，也有決策者更重視中國的戰略重要性，企圖改善美中關係，及操作中國牌 ( play China card )，以制衡蘇聯；尼克森總統的國安顧問季辛吉 ( Henry Kissinger ) 在 1971-72 年訪華打開中國之門，就是最顯著例證。為了討好北京，尼季可說「一面倒」，所謂「一中政策」不但犧牲台灣人民的權益，華府的一些作為也忽視及貶低日本，給日本人諸多不友善的所謂尼克森震撼 ( Nixon shocks )。

「聯中制蘇」及「一中」的政策也受到民主黨卡特總統與反蘇著稱國安顧問布里辛斯基 ( Zbigniew Brzezinski ) 的支持與落實，接受北京的斷交廢約撤軍三條件與在 1978 年 12 月中旬與中共政權建交並與台灣的國民黨政權斷交。被認為對台灣友善的雷根總統主政後，他的第一位國務卿海格 ( Alexander Haig ) 卻是季辛吉的忠實門徒，竭力執行聯中制蘇的政策，為討好北京，不惜違反『台灣關係法』，犧牲台灣，與北京達成『八一七公報』共識。在 1982 年 7 月接任的新國務卿舒茲 ( George Shultz ) 強調日本才是美國真正的朋友，在任內致力於改善和強化美日的合作，一改他前任海格盲目誇大中國制蘇的戰略重要性和親中政策。

在 1989 年後，中蘇雖然化解兩國的衝突，尤其蘇聯瓦解，俄國國力大幅衰退，美國已失去「聯中制俄」之必要性和政策依據。儘管如此，美國政府內部，日本、中國孰重孰輕的爭論並沒有結束。

三、經濟決定論？美國是資本主義國家，資本家有左右內政經濟和外交的影響力自不待言。1990 年代後，中國的改革開放和龐大市場對美國的企業界和金融界產生莫大吸引力，也導致國會和行政部門調整美國對華政策。柯林頓政府給予中國最惠國待遇，將人權政策與經濟政策脫勾，並支持中國加入「世界貿易組織」，讓中國融入世界經濟體系，足可說明促進經濟利益是美國對中國及亞太地區的一大政策目標及其分量。

另一方面，吾人必須避免過分誇大經濟因素在美國外交、國安政策的重要性，而陷入馬克斯學派 ( Marxist ) 「經濟決定政策」的謬誤。經濟因素影響，但不決定美國對華政策，而且其重要性因時空和議題而異。如上述，柯林頓政府在冷戰結束後，提倡重商政策，在 1995 年決定提供中國最惠國

待遇，經濟的考慮，凌駕於柯林頓一度強調的改善中國人權的政策。可是戰略和國安的重要性卻又超越經濟，當中國 1996 年 3 月對台灣文攻武嚇舉行大規模軍演，對台灣發射飛彈，恫嚇台灣選民時，華府不惜與北京翻臉，派遣「獨立號」和「尼米茲」航母戰鬥群三十多艘戰艦到台灣附近海域監控解放軍行動，有意使用武力嚇阻和反制解放軍攻台。

吾人必須強調的是，經濟決定論可供參考，但不可照單全收。多年來，美國經濟蕭條，工人失業率居高不下，國會議員要求售台 60 架 F16CD 先進戰機，不但符合台灣防衛需要，而且數十億美元購機費用，亦將提供幾千美國工人工作機會，但歐巴馬政府不為所動，因為華府軍售，除經濟以外，仍須考慮諸多因素。

四、二戰後，美國、對中國及整個亞太地區的政策，並非一成不變，而必須因應亞太和全球政治、經濟及國際關係的變化，審視可能面臨的威脅、挑戰及機會，而做出必要的調整。

華府的決策者（國會和政府的涉外部門），不能也不會忽視中國已成為美國最大債主和世界第二大經濟體的事實，及中國大力擴軍，有稱霸亞太的明顯企圖。中國的崛起，高調聲明其所謂「核心利益」，迫使美國設定「重返亞洲」策略及再平衡（rebalancing）軍力部署，並尋求與盟國與友邦加強戰略和經濟合作，以對抗中國。

美 - 中這兩個世界大國的關係可說錯綜複雜，既需交往、諮商和合作處理雙邊亞太地區及全球性諸多問題，而在這些議題上也夾雜雙方（及盟友）的戰略歧異與利害衝突。2011 年 8 月下旬，美國副總統拜登（Joe Biden）結束訪問中國與日本，在東京向媒體談話「今後將繼續加強美日同盟方針」，清楚說明了華府的亞太政策及戰略選擇。另一方面，在 2012 年 2 月中國未來接班人習近平訪美時，和中共十八大政治報告都提出建構中美「新型的大國關係」，挑戰美國的領導地位。

五、美國領導人的才能與特質。雖然美國國安外交政策的制訂和執行高度制度化，受到憲法、法律、條約和習俗的規範，然而總統及其國安團隊（包括副總統、國安顧問、國務卿和國防部長）對政策的制定和落實仍有莫大影響力，卻常常被尋求歷史定律和量化的政治學者所忽視。根據憲

法，美國總統是最高軍事統帥和首席外交官，可是大多數總統對國防和外交（尤其是亞洲政策）議題都不是專家，也可能沒有興趣。其國安團隊即可能被授權或得到總統信任有更密切參與的機會，而扮演重要的角色。

因此，要更全面瞭解美國的亞太及中國政策，也應該注意到人（決策者）的因素，如國安團隊成員的好惡及人性弱點。例如，季辛吉和布里辛斯基（尼克森及卡特總統的國安顧問）都深得總統的信任。在 1970 年代制訂和執行聯中制俄的政策；錢尼（布希副總統）被認為是小布希政府最有影響力的國安團隊成員。而希拉蕊柯林頓（歐巴馬總統的第一任國務卿）對美國重返亞太政策，貢獻良多，除了她的聰慧、卓越領導特質外，其認真、敬業，多次風塵僕僕不遠千里參與亞太會議，使亞太許多領導人（北京除外）衷心感佩她關心亞太事務。對比之下，她的前任萊斯（Condoleezza Rice，小布希第二任國務卿）就因亞洲太過遙遠，多次缺席東協及其他亞太會議，表達其對亞太事務不關心或沒有興趣的印象。

六、理想主義對美國外交政策的影響。美國外交政策注重人權，推動民主、自由和富有道德的教諭（moralism），是非常特殊的，有別於日本和歐洲列強外交上的現實主義（realism）和務實主義（pragmatism）。

1977 年，卡特總統就任，美國在國際間大力提倡人權的尊重和提升，國務院每年都公布人權報告，評比各國自由、政治參與和人權狀況作為提供台灣軍售和一些發展中國家美援的參考。人權外交成效見仁見智。小布希和其他美國官員多次推崇台灣的民主是中國效法的樣版，讓北京領導人不爽，並批評美國人權外交是干涉中國內政的惡劣行徑。另一方面，美國對北京的道德勸說，布希和歐巴馬及其國安團隊要求北京改善中國人權狀況，敦促中國成為負責任的國際利害關係人（responsible international stakeholder）對北京也有某種程度的正面效果，因華府的施壓，中國當局讓一些異議份子，如人權律師陳光誠出境赴美，就是顯著例證。

但吾人仍須指出，美國外交絕非理想主義掛帥，華府決策者是現實和務實的。為了不得罪北京，得到諾貝爾和平獎的歐巴馬總統卻拒絕會見國

際精神領袖，和同是諾貝爾和平獎得主的達賴喇嘛。這說明影響美國外交決策的因素，是多元的，不限於對人權和道德的關懷<sup>1</sup>。

七、國會的角色。雖然美國總統和行政部門主導和執行國安外交政策，但憲法和慣例給予國會某些權限，可直接和間接影響美國外交政策和對外關係。憲法規定參議院「諮詢與同意」(advice and consent)功能，參議院對行政部門的重要國安、外交人事行使同意權，美國與外國新訂條約，不管政治、軍事同盟或貿易、經濟協定也必須由參議院批准才生效。本來，憲法並未明文賦予眾議院外交方面的權限，可是與外國的關係，終要牽涉到經費，因而眾議院也理所當然參與國安、外交政策。

最明顯的例子，「台灣關係法」是由國會參眾兩院共同制定，而且國會比卡特政府更積極，在該法中加入安全條款，對台灣提供保護傘，卡特雖不滿意，仍不得不照單全收。美台從1979年斷交後，國會根據『台灣關係法』一直監督美台關係，以台灣的監護人(guardian)自居，糾正行政部門過分傾向北京和對台不友善的行為。

近年來，北京當局終於注意到國會在中美關係的重要性，因而在華府的中國大使館亦設立一國會組，安排二十多位外交官，從事遊說國會的工作，結交國會議員和助理，透過交往、邀訪中國進行遊說，吸取情報，和爭取國會支持北京的政策。馬政府上台後，外交休兵，對國會外交工作非常消極，成效大不如前。

---

<sup>1</sup> 吾人必須指出，2010年2月18日歐巴馬在白宮的「地圖室」接見達賴，雖然歐巴馬三個月前訪華時告知中國領導人胡錦濤，北京仍強烈抗議。胡錦濤在2011年1月訪問華府時，歐巴馬在兩人面對面談話及記者會都強調保護人權和民主是美國制度和外交政策的中心價值(central values)，期待中國尊重普世標準。有關歐巴馬及其團隊與北京在人權議題的「交手」，請參考Bader(2012: 15-16, 52, 54, 120, 127)。萊斯(Rice)，小布希總統的國務卿，2008年6月底在北京就人權議題與中國領導人對話，提起異議人士被監禁，中共控制和限制網際網路和言論自由及關懷西藏人民的抗議和中國高壓等問題(AFP, 2008)。

## 貳、二次戰後美國亞太政策的回顧

### 一、沒有永久的朋友或敵人

二次大戰期間，美國和中國是共同抗日的盟友。

戰後，美國的戰略目標有二：一是占領和改造日本；二是創造友好和民主的中國，協同維繫亞太的穩定、和平。在二戰結束前夕締造聯合國過程，美國亟力支持中華民國為安理會五常任理事國之一，戰後則協助中國重建，調停國共內戰，實際上提供經援和軍援，支持國民黨政府。

可是國民黨政府就像「扶不起的阿斗」，共軍 1947 年發動全面內戰後，勢如破竹，國軍節節敗退，倒戈而逃，失掉大半以上江山，中共在 1949 年 10 月 1 日在北京成立「中華人民共和國」政權。1949 年 8 月，共軍席捲大陸前夕，杜魯門政府為了替其失敗的中國政策辯護，發表了「中美關係白皮書」譴責國民政府貪腐和無能，表示國府大勢已去，美國不再介入中國內戰<sup>2</sup>，並為未來與共產政權建立關係預留伏筆。更不可思議的，國務卿艾奇遜 (Dean Acheson) 和一些國務院的所謂中國通異想天開，打算培植毛澤東為亞洲的「狄托」(Josip Broz Tito)，利用他與史達林抗衡 (Tsou, 1963: 534-35)。艾奇遜企圖「聯中制俄」，為 1970 年代初尼克遜與季辛吉操作「中國牌」的策略提供一樣本。

蔣介石和國民黨政府撤退到台灣後，一些美國參議員和將領曾經主張使用武力，包括占領台灣，以防共軍渡海攻台，遭杜魯門政府拒絕。1950 年元月 5 日杜魯門再次堅決聲明美國不介入中國內戰的政策，並強調「美國政府不會對台灣的中國軍隊提供軍援或諮詢意見」(Tsou, 1963: 531)。

杜魯門政府對台的放手 (hands-off) 政策由于國外因素而未能貫徹。1950 年 6 月 25 日，北韓的金日成率兵南下，欲以武力統一朝鮮半島，發動了影響長遠的韓戰。兩天後杜魯門不但派兵馳援南韓，同時下令美國第七艦隊

<sup>2</sup> 見 Tsou (1963: 507-508)，以及美國國務院 (Department of States, 1949) 出版的《中國白皮書》。

巡弋台灣海峽，防止共軍渡海攻台 ( Tsou, 1963: 558; Clubb, 1964: 338 )。

杜魯門把台灣海峽「中立化」的措施推翻了半年前信誓旦旦宣示不介入中國內戰的政策。毛澤東未能按照既定政策解放台灣和統一全中國，在1950年10月底派遣幾十萬「人民志願軍」秘密越過鴨綠江「抗美援朝」和美軍兵戎相見，韓戰轉化為美中戰爭 ( 中國軍事科學院軍事歷史研究部，1988：第一章 )。

畢竟，毛澤東不是「亞洲的狄托」，因為他和眾多中共領導人都親蘇，主張向蘇聯一面倒。1950年2月，毛澤東在莫斯科與史達林簽訂30年的「中蘇友好互助條約」，結成中蘇反帝國主義軸心，以對付美國，日本和其他親美國家。

美日結盟是二次大戰後亞太國際關係一個新時代的開端，也是美國遠東政策的重大演變。第一次大戰後，日本是崛起中的亞洲強國，美國為了維持亞太地區的權力均勢，一直努力制衡日本的霸權行徑和壓抑日本勢力的擴大，同時支持中國抗拒日本的侵華政策。二次戰後中國不但未成為一民主和友好的盟友，而且在共黨執政後變成一強大敵手，挑戰美國亞太策略。面對新國際情勢，華府改弦易轍，建構新聯盟體系，把日本與國民政府所統治的台灣納入圍堵中俄共產集團的盟邦。美國在東亞敵友易位，美日結盟是戰後亞太國際政治的新開端，也意味美國對華政策的失敗 ( Tsou, 1963: 590-91 )。

## 二、孰是盟友：日本或中國？

毛澤東和史達林在1950年2月締結中蘇友好同盟 ( Solomon, 1981 )，同年10月，中國「人民解放軍」打著人民志願軍旗號進入北韓「抗美援朝」與美軍作戰後，『美日安保條約』成為美國圍堵中蘇共產集團擴張的重要柱石，日本也變成美國亞太最重要的盟友。

日本提供美軍在亞太的前進布署軍事基地，後勤與戰略重要性不言而喻。可是，日本因其「和平憲法」的規定，自衛隊的武力有限，其作用受到嚴格限制，未能派赴境外作戰，對美國可能的協助效力不大。

1972年2月，美國總統尼克森和國安顧問季辛吉訪問中國，簽定『上



海公報』開啟美中和解之門，也是美國亞太政策的重要里程碑。季操作「中國牌」，聯中制俄，在美蘇兩極的權力平衡冷戰中找到新著力點，和取得「先手」，逼莫斯科在一些議題上讓步，國際間為之側目。但華府另一戰略目標，即分化北京-河內關係，利用中國牽制北越，毫無成果可言。這是因為北京只是敷衍，北越也不理中國的干預，仍依預定計畫大舉南侵，在 1975 年 4 月打敗美軍，統一越南。

但聯中制俄的戰略思維對華府決策圈確有長遠的影響力。在 1970-80 年代，中國國力有限，對美國重大國家利益仍不構成直接威脅，與蘇聯相比，只是「次要的敵人」。1977 年入主白宮的民主黨卡特總統和以強烈反蘇的國安顧問布理辛斯基都認同聯合次要敵人（中國）打擊主要敵人（蘇俄）的策略，卡特政府在 1979 年正式與中共政權建交，與在台灣的國民黨政府斷交。

在 1980 年總統選舉打敗卡特的雷根，雖然對台灣友善，他的首任國務卿海格，是季辛吉的門徒。他秉持季辛吉親中策略，誇大中國的戰略重要性，百般討好北京，並與其簽定『817 公報』，接受北京的一中政策，並限制美國對台軍售（Chang, 1999）。當時國務院充斥季辛吉的門徒，盲目親中，不顧雷根總統的政策觀點。

海格觸怒了雷根，因而被罷官，雷根對台灣提出『六大保證』以為補償。繼任的國務卿舒茲改弦易轍，調整美國的亞太政策；他強調自由、民主的日本才是美國真正的盟友，並致力改善和強化美日的合作，一改他前任的傾中政策。

冷戰結束後，蘇聯解體，國力一落千丈，也削弱華府聯中制俄的理論基礎，但美國選擇中國或日本為亞太主要伙伴的爭論並未結束。加入此一爭論的還有企業界的勢力和聲音，因他們注意到中國開放改革政策帶來的商機和龐大的市場。相對之下，日本遭遇經濟蕭條陷入「失落的十年」，對美國企業界的吸引力大不如前。

經濟因素仍然是華府對中國決策的重大因素。柯林頓總統任內，美國給予中國最惠國待遇，不再考慮中國惡劣「人權狀況」，並支持中國加入「世界貿易組織」（WTO），亟力促進中國與世界經濟接軌。柯林頓第二任時，

並把中國定位為戰略伙伴，很大幅度地改變美國政策；柯傾中，1998年6月訪中時在上海提出對台「三不政策」(不支持台灣獨立，不支持一中一台，和不支持台灣加入以國家為單位的國際組織)，重重傷害台灣(Nathan, 2000: 97-98)。他也故意忽視日本，過日本之門而不入，讓日本人感到美國總統刻意冷落長年的盟友。

柯林頓擔任阿肯色州長時，曾多次來台訪問，對台灣人民相當友善。入主白宮的第一任內，正當北京文攻武嚇干擾台灣首次的總統直選，他在1996年3月9日批准國防部長裴利(William Perry)博士的建議，派遣獨立及尼米茲號兩航母戰鬥群共三十多艘戰艦到台灣海域監控中國人民解放軍的軍事演習，遏止共軍假戲真作，對台灣動武。美軍的行動有助於台灣總統選舉順利進行，支持台灣人民用選票表達台灣主權屬於台灣人民。

可是，兩年後，他在上海所發表的三不，卻一面倒傾向北京，配合其中一政策。什麼理由可以解決柯林頓的「轉向」。美國的民主制度相當開放，允許各界用各種手段介入包括對總統和國會候選人政治獻金，如果兩位美國專家，Ttiplett 和 Timperlake 在 *Year of the Rat* (中譯：買通白宮) 一書的調查報告可信，北京曾利用解放軍的代表，中國情報單位，印尼的華人力寶集團李文正父子，在美的中國幫派份子、廚師民主黨募款人崔亞琳及多位華人用捐款與柯林頓進行黑色交易，影響美國對台和中國的外交政策<sup>3</sup>。這種作為，很少受到學院派的書刊分析與注意。

2001 小布希總統上任前後，曾把中國定位為「戰略對手」，在 2001 年 4 月對台灣提供空前的大幅軍購，並公開聲明美政府將竭盡所能協助台灣自衛。

### 三、美國支持台灣不是空白支票

2000 年 5 月，民進黨用選票推翻國民黨政權，台灣第一次政權和平轉移，台灣的民主政治曾受到美國高度肯定。可是美國的國家利益是多元的，不會侷限支持台灣的民主。如果支持台灣與美國其他重大利益衝突牴觸時，華府的優先考慮通常不是台灣。布希對一中政策的焦點是維持台海和

<sup>3</sup> 見 Triplett II 與 Timperlake (1998)，中譯本見威廉·崔普烈、愛德華·丁伯雷(1999)。

平與穩定，一方面反對中國動武犯台或威脅台灣，另一方面也反對台灣為深化台灣的民主，舉行公投和修憲而改變台灣國內政治和法律秩序，推動台灣獨立的法制化，挑戰北京。

陳水扁總統和他身邊幕僚並不真正瞭解外交政策，也不懂對美外交的深奧與複雜性，誤以為「台灣關係法」是美國支持台灣的「空白支票」，對布希的友台有恃無恐<sup>4</sup>。美國深陷伊拉克和阿富汗戰爭的泥淖，其最大顧忌是台灣過分強調主權，推動台獨法制化，引起台灣中國的衝突，而被拉下水，布希因而對陳總統強烈不滿，公開批評他欲改變台海現狀，並多次干預他內政和外交措施。可是，令我們不解的是，鮑維爾（Colin Powell）國務卿在 2004 年訪問北京時，竟會說出台灣不是獨立的國家，不具有主權的話，讓人覺得他是意氣用事，公報私仇。

2001 年 911 恐怖攻擊後，布希亟須中國合作共同對付恐怖份子，把中國重新定位為美國反恐戰爭的戰略伙伴，改善美中關係。華府仍重視日本，布希在 2002 年 2 月訪中時，第一站就是東京，並在日本國會演講。2005 年美日外長，國防部長的 2+2 會議後的聲明，表達兩國對東亞穩定與和平的重視及兩國同心協力維護此地區和平，和東亞的穩定，涵蓋台灣海峽，和針對北京<sup>5</sup>。

另一方面，華府也認識到中國國力提升，世界情勢變遷，許多區域性和環球性議題必須有中國的參與和合作，因而美國提出「雙軌」（軟硬兼施）的策略。軟的「步數」強調「交往」（engagement）和道德勸說，鼓舞中國成為「負責任國際利益關係者」，遵守國際規範和法律，和美、日歐盟合作解決北韓和伊朗去核及其他重要議題。

硬的策略有「先禮後兵」的意涵，即是美國不忘強化軍事實力，必要時準備使用武力，防衛亞太地區的和平與穩定。這個所謂「hedging strategy」（亦即雙邊下注策略），不是台灣所翻譯的避險，較消極的思維。美方從 2005

<sup>4</sup> 執行民進黨政府外交官員的觀點和檢討，請參考張炎憲和陳世宏（2011：182-98）和劉世忠（2010：187-211）。

<sup>5</sup> 請參考張炎憲、陳美容（2011：118-19）。

年以後即建構此一新策略，重新布署全球軍力，以關島和夏威夷為前進基地，把先進空中水上、和水下武器移防到亞太—假想敵除了北韓，還有其老大哥中國。

### 叁、中國的崛起—對亞太地區的威脅

#### 一、和平發展策略的起落

中國領導人胡錦濤多次提到中國 21 世紀「和平發展」的國家安全方針，並強調睦鄰，與世界列強和諧、合作的中國外交策略。從鄧小平強調中國需要和平的國際環境，到江澤民和胡錦濤一脈相承都執行相同的策略：大力發展經濟，和低調推動「軍事事務革命」加速軍力提升，但要努力消除或減少國外對中國崛起和中國威脅論的負面效果。

2009-10 年中國對外的言行破壞了胡錦濤努力經營的「和平發展」及睦鄰的政策。2009 年後，北京涉外，尤其是對美、日及東協的言行，明顯與胡錦濤所揭示的政策方針背道而馳，也違背鄧小平和江澤民等領導人以前「韜光養晦，有所作為」和「不搞對抗」的教誨。北京未能約束北韓在 2009 年核武試爆和試射長程飛彈，在 2010 年又明顯袒護北韓擊沉南韓天安艦事件及挑釁言行，引起華府強烈不滿。2010 年 6 月下旬，歐巴馬總統在加拿大多倫多舉行 G20 論壇與胡錦濤的會外會曾不客氣的批評北京「盲目」袒護平壤的挑釁行為<sup>6</sup>。

中國媒體經常出現強硬派言論批判美國，把中國「核心利益」大肆擴大，軍科院研究員羅援少將、海軍楊毅少將都是其代表性人物。這些少壯派軍人所發表的言論是他們個人意見，或是反映官方態度？以往在台北和華府都有官員和學者認為少壯派軍人強硬言論不代表官方立場或政策，但

---

<sup>6</sup> 歐巴馬不但私下對胡錦濤表示不滿，而且在記者會上也埋怨中國對北韓不當行為「willful blindness」(刻意視而無睹)；請參考 Bader ( 2012: 86-87 )。

在 2010 年有許多情況顯示那些言論絕非只是各人意見<sup>7</sup>。例如，北京高層官員包括副參謀長馬曉天（在 2012 年升任空軍司令）和外交部常任副部長崔天凱，在 3 月和 5 月間兩次告知美國安會官員和國務卿希拉蕊，南海也是中國核心利益或政策優先（policy priority）（Bader, 2012: 105）。7 月下旬在越南河內舉行的「東協區域論壇」，外長楊潔篪發言反駁希拉蕊主張南海島嶼主權爭議應經由多邊協商解決、並強烈表示反對美國介入。

## 二、北京決策的多元化與論爭

觀察家注意到中國菁英的多元化，除了傳統涉外單位與領導人，軍工綜合體（military industrial complex），石油幫，外貿/跨國企業所代表的政治勢力，也都介入對外決策。中國軍力壯大和經貿大幅提升，帶動激進的勢力抬頭，而傳統外交單位未能掌控這些資源，在決策過程中屈居下風。

2010 初，北京國防大學教授暨軍隊建設研究所所長劉明福（2010）大校所著《中國夢：後美國時代的大國思維與戰略定位》一書，可說是軍中激進派思潮的代表作。

他認為美國國力大幅衰退，再不能也不該讓美國繼續主導世界秩序及設定議題；他並指稱中、美兩國正進行一場世界領導爭奪戰，中國成為世界「冠軍國家」和開闢「中國時代」只是時間問題。

針對美國副國務卿斯坦伯格（James Steinberg）2009 年提出的「戰略再保證」要求，即中國必須向世界其他國家再保證他的發展和不斷壯大的全球角色不會以其他國家的安全和幸福為代價，該書辯稱中國的發展和崛起「不能以維護某一國家（指美國）的世界霸權為交換」。該書也認為，中美兩國應該相互承諾的「戰略再保」是「世界霸權，美國不謀求連任，中國不謀求接班」。

中國和美國是否可能成為朋友？該書引述毛澤東 1949 年「丟掉幻想，準備鬥爭」一文章，利用毛當年攻擊美國對華政策的帝國主義本質，和批

<sup>7</sup> 以羅援為例，他是「高幹子弟」，其父羅青長是周恩來身邊機要，在軍中人脈很廣，他發言具有代表性。媒體透露他獲准開個人微博帳號；請參見 Tatlow（2013a）。

評黨內一些人對美國的幻想，作者再次強調目前中美的關係仍應堅決丟掉對美國的幻想，也不能沒有「鬥爭」的「準備」。作者認為，當中國的綜合國力、國際地位、國際影響力超越美國的時候，美國肯定是中國很真摯的大朋友。他指出中美兩國之間的根本矛盾不是意識型態矛盾，而是對於國家地位的競爭，是競爭領袖國家，誰主世界沈浮的矛盾，也就是「冠軍國家和預備冠軍國家之間的矛盾」。

他亟力主張中國增加國防預算和擴軍，因為富國必須強軍，中國不能「自限武功」、「強軍步伐」要加快，可以在國民經濟持續高速發展的物質基礎上，在「富國」的同時「強軍」，在「富國」的進程中「強軍」。他認為現在是中國國防和軍隊建設發展的「新階段」，中國一定要「緊緊抓住這個強軍的戰略機遇期，有所作為」( 劉明福，2010：103-17，256-62 )。

相對於軍方強硬、激進、自大的觀點，另一派的想法則比較謹慎、溫和、低調；有代表性的是主管中國外交的國務委員戴秉國 2010 年 12 月 6 日在外交部官方網站刊登專文，闡述中國的外交政策 ( 戴秉國，2010 )。戴說中國不擬取代美國在世界的主控角色，國際社會不應害怕中國崛起。他也說「經濟上，我們要全心繼續發展，我們不要進行軍事競賽」。戴並用外交辭令呼應美國的期待，表示中國將以負責任國際成員身分積極介入有關北韓和伊朗核武、以色列—阿拉伯衝突和蘇丹等環球性議題<sup>8</sup>。

支持戴秉國論點還有中國外交部政策規劃司司長樂玉成在 2011 年 1 月「外交評論」上的文章。他表示至少未來 20 年，美國仍將保持「無可置辯的全球主導地位」；他呼籲中國政府在自信和克制中尋找平衡點。他指出金融危機促使國際均勢發生歷史性轉變，但中國不能因此就認為美國將衰落或中美兩國很快就將實力相當。樂玉成表示，「由於其他新興大國增長快，美國享有的優勢有所縮水」，「但美國畢竟是美國，經濟總量占世界 1/4 強，軍事、科技和創新能力無與倫比，我們尤其不能低估美國自我調整和修復能力」。根據他的分析，美國的實力及影響力仍然遙遙領先，在未來 20 年至 30 年無法超越。

<sup>8</sup> 見戴秉國 ( 2010 )，參見季辛吉 ( Henry Kissinger, 2012: 496-500 ) 對戴秉國文章的解讀。

胡錦濤一向猶豫不決，但他在 2010 年 12 月上旬卻硬起來。胡支持戴文所表達的觀點，並力排眾議，緩和中美衝突，接受 Obama 邀請，在 2011 年 1 月 18-20 日到美國進行國事訪問，也是畢業旅行 ( Bader, 2012: 123 )。上述戴秉國和樂玉成文章代表當時官方政策論調，以創造胡成功訪美的有利氣氛和條件。美方明告，胡的成功訪美條件是胡必須在高峰會後，聲明 ( 即批評 ) 北韓濃縮鈾的活動，及反對北韓進行違反國際義務的行動，胡也都履行了這些交易 ( Bader, 2012: 126-27 )。

## 肆、美國重返亞太的攻勢

針對中國在亞洲的崛起，及擴大其「核心利益」的主張，美國從 2010 年以後即展開一連串「重返亞洲」攻勢。其策略是加強外交、盟友體系、軍事實力和經濟等四個重要支柱。

### 一、在經濟領域

美強力主導「泛太平洋夥伴貿易架構」( TPP )，強化與亞太，尤其是東協國家的貿易和投資關係。美國遭遇本國和全球嚴重的經濟危機之後，與亞太各國合作振興經濟是美國本身和亞太國家的當務之急。

### 二、外交

2010 年 7 月下旬，國務卿希拉蕊在河內舉行的 ARF「東協區域論壇」，聯合新加坡、菲律賓和越南等會員國「發難」。她強調南海自由航行是美國國家利益，南海的主權不能由那一國單方面決定，爭端不能用武力解決，而須由各國諮商解決。中國外長楊潔篪不假詞色，針鋒相對還擊希拉蕊的論點 ( Landler, 2010 )。

歐巴馬總統也劍及履及展開元首外交，從 2010 年 11 月 6 日，10 天訪問亞洲四盟邦，除了印度。他的行程還包含印尼、韓國 ( 參加 G20 峰會 ) 和日本 ( 參加 APEC 峰會 )。此行四國都是民主國家，與美國有共同價值。除了日韓是長期盟邦以外，歐巴馬更刻意爭取與印度和印尼結盟。

歐巴馬並爭取美國加入「東亞峰會」( East Asia Summit, EAS)以表示美國重視與亞太國家的關係。2005 年此一組織成立時，美國並沒有意願加入，台灣則被排除。歐巴馬的團隊比布希團隊更重視與東協國家的互動，EAS 2010 年越南舉行時，國務卿希拉蕊代表歐巴馬參加；2011 年在 印尼召開時，歐巴馬親自與會。歐巴馬政府與緬甸的外交對話，敦促軍政府推動人權和民主改革，也有具體的成果；2010 年 11 月軍政府釋放了被軟禁多年的民主鬥士翁山蘇姬 ( Aung San Suu Kyi ) 和國務卿希拉蕊 2011 年 12 月歷史性訪問緬甸。

### 三、加強盟友體系

過去三年，美亟力經營和加強與日、韓、澳洲、印度、越南和其他東南亞國家的外交與軍事合作。

美韓、美日在東海、黃海的聯合軍演，美國航空母艦 George Washington 進入南海及訪問越南金蘭灣，傳達支持東亞盟友的信息，並表示美方維護海航行自由的決心。2010 年 11 月下旬，美國航母，4 護衛艦艇，一艘攻擊艦挺進入黃海，根據《華盛頓郵報》( 2011/11/25 ) 發自北京的報導，主要是向中國施壓，希望中國更努力約束北韓挑釁行為<sup>9</sup>。

在 2011 年接替國防部長蓋茨 ( Robert Gates ) 擔任國防部長的潘尼塔 ( Leon Panetta )，到 2012 年底就馬不停蹄訪問亞洲盟國四次，強化合作。2011 年他在印尼參加 ARF 國防部長會議時，特別強調雖然五角大廈面臨 10 年 5,000 億美元的國防預算刪減，美國從伊拉克撤兵後及 2014 年再撤出阿富汗後，所節省的人力與財政資源將可用到亞太地區。

美日已達成一重要協議，在日本部署第二套先進的美國導彈預警雷達系統也與菲律賓協議擴大防務合作，包括美國軍艦更頻繁訪問菲國。為了向中國傳達一強硬的信號，美國不僅增加在亞太地區的軍事演習次數，並且聯合更多國家開展軍演。例如，2012 年 9 月，在關島的一次軍演中，日本自衛隊及美國海軍陸戰隊舉行一「奪島演習」( 從一個無名敵人手中奪回

<sup>9</sup> 這是中國時報 ( 2010 ) 年 11 月 26 日引述《華盛頓郵報》發出北京的報導。



一個偏遠小島)。印度和俄羅斯首次於 2012 年夏天在夏威夷參與了世界最大規模的國際海上軍事演習「環太平洋軍事演習」( Rim of the Pacific )，但排除中國，引起了北京的抗議 ( Bumiller, 2012 )。峰迴路轉中國已受邀參加 2014 年的「環太平洋軍事演習」。

#### 四、軍力部署

2012 年初，歐巴馬政府宣布新防衛戰略報告，提出美國本世紀全球軍事戰略，及軍力部署。美國重要亞太地區的一個標誌是，國防部長 Panetta 和參謀長聯席會議主席 Martin Dempsey 每隔一週就會與亞太司令部司令 Samuel Locklear 舉行一次加密視訊會議 ( Bumiller, 2012 )。

Panetta 在 5 月底到新加坡參加所謂香格里拉 ( Shangri-La ) 對話時向與會歐亞各國領導人與防長闡述此一新防衛戰略內涵，及對亞太的戰略轉移 ( 再平衡 )，在 2020 年前美軍力重新布署，包括 60% 的海軍，6 個航母戰鬥群，將移防亞太地區，他並說明美軍將更有機動性，彈性和尖端科技裝備。但美官員承認，大部分裝備在幾年內仍不會到位，其中包括新的艦艇，F 35 聯合打擊戰鬥機及 P 8「海神」( Poseidon ) 海上偵察機等等。目前美國太平洋艦隊有 158 艘戰艦，到 2020 年將增加到 180 艘，談不上是大幅擴軍。

美國還努力加強美日韓三邊的軍事 / 戰略合作，並與澳洲達成 2500 名美國陸戰隊輪流駐防 Darwin 港口的協議；新加坡亦同意從 2013 年美國四艘近岸戰艦 ( Littoral Combat Ship ) 亦可輪流使用新國海軍基地。美國也著眼使用在泰國 U-Tapao 海軍基地，越南的金蘭灣和菲律賓的蘇比克灣海軍基地，和克拉克空軍基地。

北京認為美國的新防衛戰略及「重返亞太」是針對中國，夥同一些敵對國家圍堵中國。一些亞太政府卻質疑因美國國內經濟及政府財政困難是否有足夠的能力和資源執行其政策目標。國務院亞太助卿康貝爾 ( Kurt Campbell ) 在離職前夕也表達同樣的關懷，擔心美國預算的困境將影響亞太各國如何看待美國的角色 ( AP, 2013 )。

## 伍、美國「重返亞洲策略」及台灣的角色

2012 年初美國宣布新防衛戰略後，AIT 官員隨即對馬政府團隊簡報，此一動作所表達的意涵是：台灣也是美國的安全和經濟夥伴。

2011 年希拉蕊在夏威夷的一場演講上，也曾把台灣如此定位。代表美國政府參加馬英九總統 2012 年 520 就職典禮的前白宮幕僚長戴利並聲明，希望美台雙方繼續經濟、政治與安全議題的合作。

儘管美國學界和媒體有「棄台」論調，可是主流輿論和執政當局，包括眾多國會議員在內，仍重視台灣是安全和經濟的夥伴<sup>10</sup>。他們的考慮可以歸納如下：

一、美國歷任政府包括歐巴馬，認為台灣是亞洲的自由民主燈塔，放棄台灣將徹底摧毀美國的道德權威和國際領導地位；

二、台灣是美國的長年夥伴，如華府放棄台灣，將破壞亞洲各國對美國的信心和信心，導致美國「重返亞洲」；

三、美決策者充分瞭解發展美、中關係的障礙不是台灣，而是美、中對許多區域及全球性議題的歧見和衝突，美國亟需台灣這個制衡中國的重要戰略籌碼，也期待台灣有所作為。

今後十年美國國防部預算面臨 5,000 億美元的削減，國防部潘尼塔期待盟國和友邦共同負擔維護全球安全的經費。美國打進阿富汗後，民進黨政府除了捐贈 100 輛大卡車協助運補，有好幾年每年都提供 2,000 萬美元分攤反恐戰爭經費。

被認為過分傾中的馬英九政府是否願意和日本和韓國一樣，提供「在地支援」( host region support )，配合美國重返亞太的新策略？

做為國際社會反恐和反擴散的負責成員，台灣應強化防範恐怖活動和

<sup>10</sup> 根據中國時報 ( 2013 ) 的報導，美國國防部助理部長李伯特 ( Mark Lippert ) 在 2013 年 2 月 27 日 Georgetown 大學的「再平衡政策年度評估」學術研討會上指出，台灣在美國的「再平衡」策略中有其角色，美台已就台灣的適當角色及如何融入此一戰略，進行諮商。

核武擴散的措施。美方多次注意到從台灣輸出的精密儀器和軍民兩用物品落入伊朗軍方，成為研發核武和飛彈的「幫凶」，要求我方杜絕制裁伊朗的漏洞，和停止或大幅減少進口伊朗石油。

在 2010 年和 2011 年，台灣出口到中國的貨物占台灣總出口的 40% 以上，台灣對中國的投資占對外市場的 80%，過分依賴中國市場是不智和危險的。美國在台商會，美國國會人士和智庫專家都建議台灣亟需分散市場，強化美、日、印度的經濟合作。

台灣，尤其是民間，對日本 2011 年 3 月的地震海嘯的災害，曾慷慨提供人道救濟與援助，受到國際社會的注目。美國國際開發總署 ( USAID ) 署長沙赫在 12 月初來台會見馬英九和民間人士鼓吹台灣積極擴大與美國和國際組織合作，協助貧窮國家消除飢荒與疾病的開發夥伴計畫；馬政府援外預算逐年減少，美國擔心台北是否願意或有能力配合。

馬英九上台後，國防預算逐年降低，美方也擔心他不夠重視台灣國防。馬政府聲稱其外交政策主軸是「親美、友日、和中」，可是華府擔心馬政府在釣魚台島嶼爭議過程，有配合北京的嫌疑<sup>11</sup>。馬政府極力否認，並提出不能與北京聯手的三個理由<sup>12</sup>。處於美中爭霸，權力競逐之中，台灣亟需認清敵友，訂出明確國家安全目標和外交政策，不可以企圖左右逢源或兩面討好。

## 陸、美一中「新型大國關係」何去何從？

2012 年 2 月，習近平以中國國家副主席（也可說是儲君）訪美時，向美國提出中 - 美未來建構「新型大國關係」的想法但未受到應有的注意。其實，這不是習近平「心血來潮」，而是北京一貫的戰略思想。2007 年春天，

<sup>11</sup> 美國「國會研究處」( Congressional Research Service ) 新近所發表的報告〈Maritime Territorial Disputes in the East Asia〉，建議美國國會調查台灣與中國在釣魚台島嶼主權爭議合作或相互配合 ( Dolven, et al.: 2013 )。請參考 Lowther ( 2013 )。

<sup>12</sup> 馬英九總統表示基於『中共否定中日和約』、『未對東海和平倡議表達意見』、『中共不希望台灣與日本對談時觸及主權議題』等三項理由，表示兩岸政府不會聯手保釣( 鄭閱聲，2013 )。

美國太平洋軍司令吉亭 ( Timorlty Keating ) 訪問北京時，中方將領 ( 海軍上將 ) 向他私下建議，中美雙方不妨以夏威夷為起點，將太平洋一分為二，東側由美國，西側為中國分別管理。後來，吉亭在國會表示，他當場拒絕 ( 池田維，2011：234 )。根據中共「十八」政治報告，中美共管太平洋是未來中國外交政策的大原則和大方向。什麼是「新型大國關係」具體內涵？各國反應如何？對未來中美，中日及亞太國際關係可能產生何種影響？

習近平在升任中共領導人後，在 2013 年元月下旬對政治局首次公開發表的外交政策講話中強調「國家核心利益」，說中國永遠不會對領土和安全等核心利益做出讓步 ( Buckley, 2013 )。他在去年訪美時發表的主要政策演說也要求中國的「國家核心利益」受到尊重。習近平對軍方也強調實現「中國夢」「這個夢想是強國夢，對軍隊來說，也是強軍夢。我們要實現中華民族偉大復興，必須堅持富國和強軍相統一」<sup>13</sup>。

《人民日報》海外版 ( 2012 年 9 月 5 日 ) 在美國國務卿希拉蕊訪問北京結束後刊登一文章警告美國勿挑戰中國核心利益。該文指出中國核心利益包括「領土、主權、安全、統一、穩定、發展」等六項，若美國政策和行動損害這些利益，只會招致愈來愈強烈的回擊。文章說美國的亞太戰略調整在釣魚台、南海等問題上的所作所為，是試圖挑撥離間以坐收漁翁之利，「會得不償失，甚至適得其反」<sup>14</sup>。據《華盛頓郵報》的報導，希拉蕊在 2012 年 9 月 4-5 日北京之行，是她的「畢業旅行」，但賓主之間對北韓、敘利亞及伊朗等議題的歧見頗深，令美方不滿，北京領導人毫不客氣批評美國的政策，讓她難堪 ( Wan, 2012 )。

國務院總理溫家寶會見希拉蕊時，就在媒體面前面告希拉蕊「我認為我們兩國應保持政治上的互相尊重和戰略互信，美國應尊重中國的主權和領土完整」，大刺刺地把兩國之間的困難推到美國身上 ( Wan, 2012 )。希拉蕊 9 月 4 日抵達北京與外長楊潔篪的第一次會議，原本安排在餐會後一小時，但雙方爭論不休，雙方在清晨一點才不歡而散。難怪北京官員暗自慶

<sup>13</sup> 見黃安偉 ( 2012 ) ( Edward Wong )，「中國夢」富國、強軍字眼首見於劉明福書 ( 2012 )。

<sup>14</sup> 見邱國強 ( 2012 ) 報導《人民日報》海外版 2012 年 9 月 5 日。

幸希拉蕊 2013 年 1 月卸任，因為他們不喜歡希拉蕊強硬的態度，甚至批評希拉蕊與亞太助卿康貝爾是破壞中美關係的「罪魁」，對新任國務卿凱瑞 ( John Kerry ) 寄予厚望 ( Tatlow, 2013b )。

迄今美國官員因各種考慮，對北京所提倡的「新型大國關係」的反應相當低調，美國重返亞洲策略的重點是強化與亞太國家的同盟關係與合作，重視他們安全、外交和經濟的參與，而不能忽視他們的存在與角色，只注重兩大強國的利益和「共管」，更不會對北京所主張的國家核心利益「照單全收」。

前白宮國家安全會議資深主任貝德 ( Jeffrey Bader ) 指出，未來美中關係將趨向緩和，但東海和南海主權爭議，將是美 - 中可能出現對抗的最大危機。他認為東海和南海是近期最麻煩的紛爭，中國與美國盟邦衝突特別是日本，將使美中關係充滿緊張和不確定，並塑造中國崛起的衝擊。他強調歐巴馬第二任的美 - 中關係發展，基調是歡迎中國崛起，但希望中方承擔國際責任，按慣例行事 ( 廖漢原，2012 )。貝德的論述是一廂情願，因為北京不會按美國的既定政策和意圖「行事」 - 北京對華府在釣魚台爭亦支持日本非常反感，新華社就刻意批評美方不中立和質疑其支持日本右傾政府的立場 ( AFP, 2013 )。

## 柒、結論

本文重點在分析 21 世紀的美國對華政策，但也就國際權力架構與分配，國際大局的演變，美國亞太政策的變化，和主政政黨與領導人的異動，對美國的亞太和中國政策加以研析。美國是一民主國家，重視推動人權和民主化，外交在某種程度也是「內政的延長」，受到國會、企業界、學界和民間輿論的影響，這些都是需要納入考慮的變數。

美 - 中雙方領導人缺少互信，相互猜疑，雙方關係有合作，也有競爭和對抗。歐巴馬政府再三強調，「重返亞太」策略，不是針對中國，但北京卻認為此一策略是針對中國，要圍堵和弱化中國。解放軍多年來發展和部署「反介入」( anti-access ) 與「區域拒止」( area-denial ) 戰力對抗和遏止

美國重返亞太。

基本上，美國對華政策必須因應國際社會的變化，尤其是中國崛起及其稱霸的意圖及政策。美國如何評估敵友和聯合友邦抗拒敵對勢力，以維護重大國家利益，國際和平和盟友的安全，因時空而異。未來，習近平和其他中國領導人，包括解放軍將領，如何追求「大國夢」，與美國分庭抗禮將界定美中關係和美國對華政策。

如果「紐約時報」報導正確，解放軍確實主導對美國維持大規模的網路攻擊，滲透美國企業，破壞企業正常運作或竊取商業情報，造成美國國內生產的損失每年高達四千億美元，則中國已經以另一種方式向美國開戰，即所謂「資訊或信息戰爭」( information warfare )<sup>15</sup>。歐巴馬總統在二月中對國會演說中也提到外國竊盜美國企業的機密，及敵人對美國國安的威脅，他的國安團隊先禮後兵，有所因應。

可想而知，美國對中國政策和未來美 - 中關係將充滿變數。

---

<sup>15</sup> 見 Sanger ( 2013 )、及魏國金 ( 2013 ) 引述《華盛頓郵報》2013 年 2 月 10 日報導。

## 參考書目

- 卜睿哲 (Richard C Bush) (林添貴譯), 2010 (2005)。《台灣的未來：如何解開兩岸的爭端》( *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait* )。台北：遠流出版。
- 中央通訊社 (編), 1999。《台灣關係法二十年》。台北：中央通訊社。
- 中國軍事科學院軍事歷史研究部 (編), 1988。《中國人民志願軍抗美援朝戰史》。中國北京：軍事科學出版社。
- 中國時報, 2010。〈「美航母進黃海，華郵：意在中國」11月26日。
- 中國時報, 2013。〈美：亞太「再平衡」戰略 台有其角色〉3月1日 ( <http://news.chinatimes.com/politics/50207577/112013030100135.html> ) (2013/5/16)。
- 池田維 (楊明珠、黃菁菁譯), 2011。《台灣出使記 - 日本、台灣、中國挑戰建立新關係》。台北：允晨文化。
- 季辛吉 (Henry Kissinger), 2012。《論中國》( *On China* )。中國北京：中信出版社。
- 邱國強, 2012。〈陸官媒：美別想挑戰陸核心利益〉中央通信社, 9月5日 ( <http://www.cna.com.tw/News/aCN/201209050127-1.aspx> ) (2013/4/25)。
- 威廉·崔普烈、愛德華·丁伯雷 (林添貴譯), 1999。《買通白宮：柯林頓與北京的黑色交易》( *Year of the Rat: How Bill Clinton Compromised U.S. Security for Chinese Cash* )。台北：時報文化。
- 張旭成 (編, 沈玉慧譯), 1995。《如果中共跨過台灣海峽：國際間將如何反應》。台北：允晨文化。
- 張旭成, 2009。〈歐巴馬七大國家挑戰〉《戰略》2期, 頁26-35。
- 張炎憲、陳世宏 (編), 2011。《吳釗燮與外交突圍》。台北：吳三連台灣史料基金會。
- 張炎憲、陳美容 (編), 2011。《羅福全與台日外交》。台北：吳三連台灣史料基金會。
- 黃安偉 (Edward Wong), 2012。〈習近平視察海軍，強調富國與強軍相統一〉*New York Times* (紐約時報中文網) 12月18日。
- 廖漢原, 2012。〈貝德：未來四年美中台正面發展〉中央通訊社, 11月20日 ( <http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201211200003-1.aspx> ) (2013/4/24)。
- 劉世忠, 2010。《歷史的糾結：美台關係的戰略合作與分歧 2000-2008》。台北：新台灣國策智庫。
- 劉明福, 2010。《中國夢：後美國時代的大國思維與戰略定位》。中國北京：中國友誼出版社。

- 鄭閱聲, 2013。〈我方：兩岸不會聯手保釣〉《中國時報》2月20日( <http://news.chinatimes.com/mainland/11050501/112013022000195.html> )( 2013/4/25 )。
- 戴秉國, 2010。〈堅持走和平發展道路〉《人民日報》12月13日。
- 魏國金, 2013。〈中國駭客威脅美經濟年損千億美元〉《自由時報》2月12日( <http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/feb/12/today-int2.htm> )( 2013/4/24 )。
- AFP. 2008. "Rice Brings Human Rights to the Table with Chinese Leader." *Taipei Times*, July 1 ( <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2008/07/01/2003416239> ) (2013/4/24).
- AFP. 2013. "China Calls U.S. Warning on Diaoyutais 'Betrayal.'" *Taipei Times*, January 20 ( <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2013/01/20/2003552952> ) (2013/4/24).
- AP. 2013. "US Budget Woes Could Harm Asia Policy." *Taipei Times*, January 20 ( <http://www.taipeitimes.com/News/world/archives/2013/01/20/2003552997> ) (2013/4/24).
- Bader, Jeffery A. 2012. *Obama and China's Rise*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Buckley, Chris, 2013。〈習近平外交政策講話強調國家核心利益〉*New York Times* ( 紐約時報中文網 ) 1月30日( <http://cn.nytimes.com/china/20130130/c30policy/> )( 2013/7/12 )。
- Bumiller, Elizabeth. 2012。〈美軍將重心移向亞太〉*New York Times* ( 紐約時報中文版 ) 11月13日( <http://cn.nytimes.com/article/world/2012/11/13/c13pacific/zh-hk/?pagemode=print> )。
- Chang, Parris H. ( 尤淑雅譯 ), 1999。"Lessons from 20 Years of the Taiwan Relations Act,"( 台灣關係法二十年的省思 )收於中央通訊社( 編 )《台灣關係法二十年》頁 29-49。台北：中央通訊社。
- Chang, Parris H., and Martin L. Lasater, eds. 1993. *If China Crosses the Taiwan Strait: The International Response*. Lanham, Md.: University Press of American.
- Clubb, O. Edmund. 1964. *Twentieth Century China*. New York: Columbia University Press.
- Department of States. 1949. *United States Relations with China*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Dolven, Ben, Shirley A. Kan, and Mark E. Manyin. "Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress." Congressional Research Service ( <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42930.pdf> ) (2013/4/25).



- Landler, Mark. 2010. "Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands." *New York Times*, July 23.
- Lowther, William. 2013. "US Report Raises Questions over Cross-Strait Ties." *Taipei Times*, January 30.
- Mann, James. 1999. *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*. New York: Alfred A. Knopf.
- Mann, James. 2012. *The Obamians: The Struggle inside the White House to Redefine American Power*. New York: Viking.
- Nathan, Andrew J. 2000. "What's Wrong with American Taiwan Policy." *Washington Quarterly*, Vol. 23, No. 2, pp. 93-106.
- Sanders, Sol W. ed. 2001. *Through Asian Eyes: United States Policy in the Asian Century*. Lanham, Md.: University Press of America.
- Sanger, David E. 2013. "A New Cold war, in Cyberspace, Tests US Ties to China." *New York Times*, February 19.
- Solomon, Richard H. 1981. "The China Factor in America's Foreign Relations," in Richard H. Solomon, ed. *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene*, pp. 1-47. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Tatlow, Didi Kirsten, 2013. 〈解放軍鷹派將領羅援獲准開微博〉 *New York Times* (紐約時報中文網) 2月26日 (<http://cn.nytimes.com/article/china/2013/02/26/c26luo/zh-hk/?pagemode=print>) (2013/4/24) 。
- Tatlow, Didi Kirsten. 2013. "In Beijing, No Tears Over Clinton's Departure." *International Herald Tribune*, January 28.
- Timperlake, Edward, and William C. Triplett II. 1998. *Year of the Rat: How Bill Clinton Compromised U.S. Security for Chinese Cash*. Washington, D.C.: Regnery Publishers.
- Tsou, Tang. 1963. *America's Failure in China, 1941-50*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wan, William. 2012. "Hillary Clinton, Top Chinese Officials Air Some Differences." *Washington Post*, September 5.

## American Policy toward China during the 21<sup>st</sup> Century

Parris H. Chang\*

*Chair Professor, Toko University, Puzih City, Chiayi County, TAIWAN*

### Abstract

This article seeks to explain the making of U.S. policy in the 21<sup>st</sup> century, especially during 2000-13. It also analyzes how changes in the international system and the balance of world power, as well as changes of U.S. leaders, shape American foreign policy toward China and Asia-Pacific. Whereas the economic considerations are an important policy ingredient, the article cautions against the Marxist fallacy of “economic determinism.” Likewise, moralism (e.g. concerns for human rights) or idealism alone does not dictate U.S. policy, as policy leaders are sufficiently realistic and pragmatic to take into account many other important factors. Basically, American China policy in the 21st century is a response to China’s economic and military rise. Beijing’s quest for domination and hegemony in Asia-Pacific and the South China Sea has compelled the Obama administration to forge the “Pivot to Asia” strategy. Meanwhile, Chinese new leader Xi Jinping is calling for a new type of major power relationship, namely a parity between the world’s two superpowers. In essence, Beijing is challenging the Pax Americana and intends to remake the international order in Asia-Pacific, which is to be ruled jointly by China and the U.S.

**Keywords:** economic determinism; play China card; responsible international stakeholder; core interests; Pivot to

---

\* Professor Emeritus of Political Science, The Pennsylvania State University, and Strategic Studies and Former Deputy Secretary-General of National Security Council.

Asia-Pacific; new type of major power relationship