

美國對中國政策的轉變

林泰和*

美國總統川普 (Donald Trump) 在 2018 年 9 月聯合國大會期間，批判中國扭曲市場經濟，並且警告中國不要干預美國期中選舉與民主制度。川普認為中國不希望他期中選舉勝利，因為他是第一個在貿易議題上挑戰中國的美國總統。川普在聯合國這個全球輿論最聚焦的最高外交論壇上，如此高調批判中國，是否代表中國的作法，已經超出美國的底線。美國副總統彭斯 (Mike Pence) 隨後於 2018 年 10 月 4 日在「哈德遜研究所」(Hudson Institute) 正式名為〈副總統彭斯關於政府對中國政策的意見〉(Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China) 的演講中，發表強烈抗中言論，是否為亞洲版的長電報或鐵幕。此篇演講是否意味著美國持續 40 年的以「接觸、對話、和平演變」為手段的對華政策逐漸轉變，一個美國對中國政策的根本轉變。

從川普政府一系列國安文件對中國「戰略競爭者」的定位，聯合國批中言論，最後直到彭斯演講的抗中言論，此三大事件絕非巧合。此外，川普政府的對中政策班底是美中建交數幾十年來以來，最硬的組合，包含白宮國家貿易委員會主任納瓦羅 (Peter Navarro)、國家安全顧問波頓 (John Bolton)、國防部亞太事務助理部長薛瑞福 (Randall Schriver)，白

* 作者為中正大學戰略暨國際事務研究所副教授。

宮國安會亞太資深主任博明 (Matt Pottinger)、貿易代表萊特海澤 (Robert Lighthizer) 以及國務院亞太助卿被提名人史迪威 (David Stilwell) 准將等，均主張對北京強硬，因此川普政府的國安、經濟、外交政策的中國事務全由強硬派掌握，代表美中關係已產生實質的變化。

如果彭斯演講象徵美國對中國政策的根本轉變，很可能意味著美國作為國際權力位階的領導國，在權力轉移過程中，對於中國這個追趕國有重大安全疑慮，因此透過外交安全政策的轉變，以求扭轉頹勢。美、中衝突勢所難免，因為在權力轉移過程中，民主政體與獨裁政體之間，容易爆發衝突。¹ 因此關於全世界最強大的獨裁國家與最強大民主國家之間的衝突，再度引起全球學界與政界的高度關注。本文將從川普的三份重要國安文件對於中國的定位開始討論，接續以彭斯的發言與美國相對的政策，以貿易、外交與軍事三大面向為主軸，分析美國對中國安全挑戰的回應。

川普政府在國安文件對中國的定位：戰略競爭者與經濟侵略者

2018年美國與中國爆發的貿易戰爭，源自川普政府在全球戰略上對中國的定位。2017年底到2018年2月川普政府接連公布三份國家安全的戰略報告，不斷凸顯中國是一個改變國際規範，挑戰美國利益與擴張全球勢力的強烈競爭者，使用國家主導的經濟模式，追求區域霸權。2017年12月川

¹ 大衛·拉普金/威廉·湯普森，二十一世界的美國與中共權力轉移想定 (臺北市：國防部政務辦公室，2016年)，頁144。

普政府公佈第一份《國家安全戰略》(National Security Strategy)，強調「以實力保持和平」(Peace Through Strength)。中國被視為挑戰美國權力、影響力與利益的「修正主義強權」(Revisionist Power)，在區域與全球主張其影響力，將美國逐出印度太平洋地區，並擴張其國家主導的經濟模式，重整以符合其利益的區域秩序，美國不會容忍經濟侵略與不公平的貿易手段。

2018年1月美國公布《國防戰略報告》(National Defense Strategy)，其中強調中國軍事現代化與侵略性的經濟模式，在印度太平洋區域正在脅迫鄰國，塑造對其有利的區域秩序，短期而言將追求區域霸權地位，長期而言是要將美國排擠在外，進而追求全球領導地位，為美國的戰略競爭者。2018年2月《核態勢評估》(Nuclear Posture Review)中，美國認為中國正在試圖修正後冷戰的國際秩序與規範。中國的軍事現代化與追求區域的主導權，已經對美國在亞洲的利益，構成主要的挑戰。²

國安導向的貿易脅迫戰

彭斯演講中指出中國加入世界貿易組織後的17年，GDP增長九倍，成為世界第二大經濟體。中國共產黨政權使用與自由公平貿易不符的一系列政策，包括關稅、配額、貨幣操縱、強制技術轉移、知識產權盜竊以及工業補貼。這些政策建立了中國製造業的基本，而以競爭對手特別是美國的利益

² Department of Defense (2018): *Nuclear Posture Review* (Washington D.C.: Department of Defense), p. 6; pp. 31-32.

為代價。中國的行為給美國帶來了巨大貿易赤字，2017 這個數字是 3750 億，幾乎占美國全球貿易赤字的一半。

中美兩國的經濟相互依存，充滿不對稱性，換言之，富裕美國為中國出口製成品，提供龐大與開放的市場；而中國對美國龐大的貿易順差，可轉為國際儲備，提供充裕資金，以利美國持續消費中國的產品。過去五百年的歷史顯示，經濟相互依存抑制衝突的效應被四種障礙影響。第一，主流現狀不接納新興強國；第二，新興強國追趕領導者過程中，採用被視為不公平的策略；第三，追趕者與領導者聚焦於生產或交易相同貨物，並以此作為追趕目標；第四，相似活動需要類似或稀有的戰略礦產或能源來源。具體而言，美國主要指責中國侵犯知識財產權、貿易壁壘高，以及補貼企業的政策，造成中國經濟急速成長與帶動軍事擴張。

在此背景之下，川普政府認為，平衡美中貿易關係是國家安全問題。川普政府貿易脅迫戰略，首先以增加關稅為主要手段。2018 年 3 月 22 日川普簽署《中國經濟侵略備忘錄》(Presidential Memorandum Targeting China's Economic Aggression)，宣布依據 1974 年《貿易法》(Trade Act of 1974) 第 301 條，指示美國貿易代表對從中國進口的商品徵收關稅，對中國竊取美國智慧財產、強迫企業技術轉移的制裁行動，將對中國銷美約 600 億美元產品課徵 25% 關稅，川普指示「美國貿易代表署」(UTSR) 在簽署備忘錄的 15 天內公布擬定加徵關稅的產品清單，經過公開評論時間 (Public Comment Period) 程序後，美國財政部 60 天後正式公布最終名單。且鎖定「中國製造二〇二五」十大戰略產業，包括資訊科技 (IT)、機械、航太等，涵蓋一千三百項產品，同時限制中國在美投資關鍵產業。

2018年4月5日美國啟動「301調查」，針對中國的500億商品課徵高關稅，第一波340億在6月16日宣布7月6日開始課徵25%。若中國採取報復性措施，第二波160億從7月6日宣布，8月23日起再課徵。美國政府根據「三〇一條款」，調查中國智慧財產與強制科技移轉行為以及高科技業補貼計畫後，決定對中國產品加徵進口關稅。2018年9月24日，美國川普開始對價值2,000億美元的中國產品徵收關稅。因為中方堅持談判不能「在關稅大棒的威脅下」進行，放棄重啟美中部長級貿易磋商。美國現任政府的不同之處在於，美國下定必勝的決心，川普會繼續向中國施壓，直至達到預期效果為止。

自2018年7月以來，美國正式向中國500億美元商品徵收25%關稅，向2,000億美元商品徵收10%關稅，2019年1月1日關稅將調升至25%，並稱中國如果報復，將向剩餘2,670億美元中國商品加徵關稅。直到此波貿易戰為止，美國對中國的懲罰性關稅合計達2,500億美元，已逼近中國2017年出口至美國商品總值的一半。中國也將於9月24日起對美國600億美元商品加徵關稅，合計已對1,100億美元美國商品加徵關稅做為報復，相當於2017年美國銷中商品總值的70%。整體而言，川普政府是對中國採取國安導向的經濟脅迫戰，首先以增加關稅為手段，逐步向中國施加壓力。³

美國2018期中選舉結果顯示，多數美國選民支持華府對中國發動貿易戰，兩黨支持川普總統對中國進口課徵關稅

³ 林泰和，「川普對中貿易戰 國安導向的經濟脅迫戰」，自由時報，2018年10月29日，版A17。

的農業州及鐵鏽帶國會議員，⁴ 都獲得勝選或連任反對者卻落選；這反映美國民意支持川普政府繼續採取強硬政策，以對抗中國不公平貿易的作為。美國總統川普與中國國家主席習近平在 2018 年 12 月初阿根廷 G20 峰會期間，針對兩國貿易戰，達成協議。川普同意 2019 年 1 月 1 日對 2,000 億美元中國進口貨品的加徵關稅，不會調高至 25%，兩國並立即針對強制性技術轉移、保護智慧財產權、非關稅障礙、網路駭客等問題展開談判，但美中若未能在未來 90 天達成協議，美方將把關稅升至 25%。綜上，除非在貿易問題上中國做出美國可接受的讓步，否則貿易戰將轉為常態化與持久化。

抗衡「一帶一路倡議」的外交戰

彭斯演講中，暗指中國〈一帶一路倡議〉(Belt and Road Initiative, 簡稱 BRI)，指控中國用「債務外交」擴大其影響力，並在提供亞洲、非洲、歐洲甚至拉丁美洲的政府提供數千億美元的基礎設施貸款。但這些貸款的條款極不透明，而且帶來的利益壓倒性地流向北京。

向來主張「美國優先」政策的川普，一反之前參選總統時嚴厲抨擊美國外援政策。川普上任後原本規劃削減 30 億美元海外救助金，支持取消「美國海外民間投資公司」(OPIC) 預算，裁撤每年支出 227 億美元補助款的美國國際開發署。但

⁴ 「鐵鏽帶」(Rust Belt) 指的是東起紐約州西部，西至威斯康辛、伊利諾州的中西部與五大湖地區的數個工業州地帶。包括賓州、俄亥俄州、密西根州、印第安納州等地。這些地區在 1980 年代以前曾是美國工業心臟地帶，但隨著工業萎縮導致大量工廠倒閉結業、經濟衰退和人口外移，僅剩下佈滿鐵鏽的荒廢廠房，因此得名。

是為制衡〈一帶一路倡議〉，川普 2018 年 11 月 5 日簽署《2018 善用投資促進發展法》(BUILD ACT，簡稱《建設法》)，此將對外援助政策做出大逆轉，計畫擴大協助非洲、亞洲、中南美洲等地的基礎建設。提案發起人外交事務委員會亞太小組主席約霍(Ted Yoho)明白表示，該法案是美國直接回應與抗衡中國的「一帶一路」戰略。

川普及國會已經意識到中國不斷擴展全球地緣政治影響力，對美國利益形成根本威脅，轉而開始重視外援的重要性。《建設法》改造原先「美國海外民間投資公司」，並更名為「美國國際開發金融公司」(IDFC)，為願意前往開發中國家的美國企業，提供每年 600 億美元(逾 1.8 兆臺幣)融資。《建設法》的執行，等同宣告美中在全球的基礎建設投資戰正式開打，遭中國相中的發展中國家將有提供較優渥方案的債權國可選，美國則可望出口、就業與國家安全三贏。根據該法成立的「美國國際發展金融公司」，可以提供貸款、貸款擔保與保險，方便私部門將資金、技術投入中、低收入經濟體，以及協助由非市場經濟邁向市場經濟的國家建立能源、港口、供水設備等基礎建設；但不扶持支持國際恐怖主義的國家以及從事壟斷行為的企業。此公司基於美國外交政策目標而生，預計運作到 2038 年 9 月 30 日止。

印太戰略下的軍事競爭

在中國軍事擴張方面，彭斯強調中國的軍費是亞洲其他國家的總和，北京將在陸海空，乃至外太空抗衡美國軍力作為首要任務。中國希望將美國擠出西太平洋，並試圖阻止美國援助盟友。中國選擇了經濟侵略，而這又壯大了中國不斷

擴大的軍隊的膽量。

因應此一局勢，川普在提交國會 2019 財政年度預算大綱中，在約 4.4 兆美元（約 130 兆臺幣）的總開支中，國防部預算高達 6,860 億美元，比去年增加 10%，更創下 2011 年以來新高；此外，另有 300 億美元預算分配給國防部以外的國家安全有關機構，總計國安總預算達 7,160 億美元（逾 21 兆臺幣），將著眼於加強核威懾力量、提升美軍及軍備的規模和等級，除了要求額外增派 2 萬 5,900 名部隊，以及對機、艦、地面系統與飛彈防禦等投資。以抗衡逐漸壯大的中國和俄羅斯，扭轉美軍與中俄之間軍事優勢此消彼長的局面。

除此之外，川普政府 2018 年 9 月公布首份《國家網路戰略》（National Cyber Strategy），將中國和俄羅斯列為敵對國。此份戰略中指出，中國參與網路經濟間諜活動、數萬億美元的知識產權盜竊，利用網路空間作為挑戰美國的手段。因此美國總統川普宣示將把網路司令部，升格為聯合作戰司令部的第 10 部。《國家網路戰略》概述了美國網路安全的 4 項支柱、10 項目標與 42 項優先行動，展現了川普政府治理網路的特點與思路；戰略主要建立在「保護聯邦政府與關鍵基礎設施網路安全」的第 13800 總統令基礎上，並回應了 2017 年底頒布的《國家安全戰略》，凸顯了網路安全在美國國家安全的重要地位。與過去最大不同在於，之前美國總統若欲下令發動網路攻擊需先行諮詢國安機構，而如今美國會對竊取資訊與破壞美國基礎建設等攻擊做出回應，總統無須諮詢程序即可下令反擊，而且並非所有的回擊都是在網路世界。

最後，川普政府表示將退出 1987 年簽署的《中程飛彈條約》（INF），這將是川普首度廢除武器管制協議。表面上理由雖指控俄羅斯違反該條約，而美國卻嚴禁握有陸基短、中

程彈道與巡弋飛彈。但是美國退出條約的真正原因，可能不是俄羅斯。在目前的新戰略競爭環境，美國此舉主要是針對中國在印太地區對它的挑戰，對美國的亞洲防衛政策意義重大，使美國得以解除束縛，致力抗衡中國在西太平洋的擴武企圖。

《中程飛彈條約》禁止發展、部署射程 500 至 5,500 公里的地對空與巡弋飛彈，由於中國從未簽署該條約，所以完全不受約束，可以大量建造沒有裝備核武的反介入、區域拒止武器，例如號稱「航母殺手」射程 1,500 公里的 DF - 21 反艦彈道飛彈，而美國卻受到限制，不能部署這類的武器。一旦美國退出此條約，將可重新研發改良此類武器，包括非核的戰斧飛彈，可能部署美國在印太區域的先遣基地如日本、關島或澳洲，直接摧毀中國沿海或在西太平洋反介入與區域拒止的能力，賦予國防部與印太司令部新的傳統選項，以恢復該區的軍事平衡。

最後，2018 年 11 月 28 日美國軍方再度派出飛彈驅逐艦與油料補給艦，共兩艘軍艦穿越臺灣海峽，此為 2018 年第三次美國軍艦穿越臺海。2018 年 10 月與 7 月美軍亦曾派出兩艘神盾級軍艦，由南向北航經臺灣海峽，並刻意放慢航行速度，主要就是向中國彰顯，臺海與南海自由航行一樣，為美軍在印太海域活動的一部分，此類行動將會是「新常態」。美軍如此頻繁派軍艦航行臺海，可視為川普政府明顯支持臺灣的行動。

此外，澳洲海軍飛彈巡防艦墨爾本號 2018 年 9 月底航行通過臺灣海峽。華府將此視為盟友力挺川普政府對抗中國軍事擴張的例證。澳洲此舉暗示美國和盟友擴大行動，以回應中國的獨斷行徑。除此之外，在地緣戰略上，川普政府在黃

海、東海、臺海、南海、印度太平洋甚至阿拉伯海，聯合印太與歐洲等盟國，透過定期與不定期海上演習與巡弋，捍衛公海航行自由，挑戰中國主權，形成圍堵中國的架勢。⁵

總結來說，鑑於維護美中交往關係基礎的「一法三公報」（《臺灣關係法》，《上海公報》，《建交公報》與《八一七公報》）的法律框架，短期內無調整的跡象，因此目前尚難斷言，美國對中政策已產生根本性與結構性的轉變，亦即美中已經陷入新冷戰的戰略架構。但是綜合以上討論，檢視川普政府的國安文件，人事佈局以及在貿易、外交與軍事的具體政策，似乎可以確定美中對抗的情勢，已有日益升高的跡象。

未來觀察重點與對臺灣的政策建議

- 一、第一任川普政府的國安文件，將中國定位成「戰略競爭者」，但美中關係的整體發展，在未來將繫於兩國貿易戰是否獲得緩解，但是長期來看，更繫於美國對於中國在國際權力體系的戰略定位。
- 二、目前川普對中國的貿易戰，其後續發展相當部分取決於中國政府對此的認知。如果僅是單純處理貿易逆差的問題，應有妥協讓步空間；但如果中國認知貿易戰僅是川普對中大戰略的一環，最終目的在於削弱中國崛起的基礎，徹底解決中國對美國安全的疑慮，則中國的回應將會更小心謹慎回應。中美貿易摩擦將是中國面臨最大的不確定因素，中國國內需求將會繼續走弱。預估 2019 年

⁵ 林泰和，「川普的亞太戰略—地緣政治的復仇 亞洲版北約隱然成形」，*日本與亞太研究季刊*（高雄市），第 1 卷第 4 期（2017 年 12 月），頁 165-172。

經濟增長比 2018 年低，中國經濟將繼續呈現穩定回落的態勢。

- 三、因應美中關係競爭態勢加劇，川普政府通過《臺灣旅行法》，《2018 國防授權法案》，宣布對臺二批軍售，美艦三次通過臺海等動作，臺美關係急遽升溫。但是國際政治，沒有永遠的敵人或朋友，僅有永遠的利益。若未來美中貿易戰真的獲得緩解，臺美關係或許會有新的局面，臺灣必須以前瞻，整體、主動與務實的戰略思考，審慎因應。
- 四、美國國務卿龐皮歐 (Mike Pompeo) 2018 年 12 月 4 日在北大西洋公約組織 (NATO) 總部布魯塞爾，對俄國祭出最後通牒，若俄方未在六十天內拆除違反《中程飛彈條約》的飛彈系統，美方將退出該項條約。美國已先後三次尋求北京加入《中程飛彈條約》，但中國反對將此條約多邊化，亦即不會加入此條約。因此預計中國今後將繼續擴大此類飛彈開發和部署。解除《中程飛彈條約》對美國束縛後，美方將得以研發、部署更多中程導彈，增強印太的防衛能力，如果美國得以在第一島鏈、關島等地部署中程飛彈，則將進一步提高對中國的海、陸、空反制能力，獲得更強有力的籌碼來施壓中國，但雙方發生軍事摩擦的風險將逐漸升溫。