# 試析美國國務院《中國挑戰的元素》報告

楊雯婷

國防策略資源所

## 壹、新聞重點

2020 年 11 月 17 日美國國務院政策規劃（Policy Planning）辦公室公布了《中國挑戰要素》（*The Elements of the China Challenge*）研究報告。報告細數中國在各方面造成的挑戰及中國共產黨政權的脆弱性，並提出十項政策建言。[1]據《美國之音》報導，國務院官員强調，此為有關中國的「研究報告」，而不是政策文件，並不是要爲下一届政府的對華政策定調。[2]那麼應該如何定位這篇研究報告？本文就此研究報告的定位及釋出時間點進行研析，並討論其帶來的可能影響。

## 貳、安全意涵

### 一、川普政府對中政策的核心思維

川普政府在 2020 年明確地更改了美國對中政策。白宮在 5 月 20 日發布《美國對中國戰略方針》表明，美國政府將基於「原則性現實主義（principled realism）」來回應中共的直接挑戰，此後對中國將採取「競爭性戰略方針」。2020 年美國政府各部門發表了一連串對中發言、聲明、演講稿（請見附表）。這一系列文件分別由外交、司法、情報、國防部門的首長提出批評中國在意識形態、竊取機密、經濟、外交、國防層面的不當作為及價值觀差異，並強調美國要與盟友共同來對應這些挑戰。這些聲明、政策文件都是基於同一個核心思維：

[1] The Policy Planning Staff, *The Elements of the China Challenge* (Washington, DC: Office of the Secretary of State, November 2020), https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-508.pdf.

[2] 莉雅，〈美國務院發表有關中國挑戰的研究報告〉，《美國之音》，2020 年 11 月 18 日，https://www.voachinese.com/a/US-china-challenge-20201117/5666951.html。

中國對美國及自由世界已造成極大挑戰，美國政府必須妥善應對。這篇研究報告可看作對中核心思維的集大成。換句話說，本報告所揭示的正是川普政府設計其對中政策的核心思維。

## 二、為未來美國對中政策提出建言

即便國務院官員強調此報告的目的並非定調下屆政府的對華政策，然而在政黨輪替之際釋出此份報告，此時間點仍值得推敲。在政策規劃辦公室主任柏柯維茲（Peter Berkowitz）10 月底的文章中，即已宣告此報告已排定在 11 月發表。[3]當時還不清楚誰會勝選，所以並非意在限制拜登的對中政策。

然而，此報告想扮演敲響自由世界警鐘的意味相當濃厚。報告語重心長地指出美國國內及世界仍未清楚認識到中共政權的本質及其所帶來的挑戰。報告引註喬治肯楠（George Frost Kennan）的電報，主張當今中國所帶來的對自由世界的挑戰，與冷戰初期蘇聯所帶來的挑戰相似，認為「蘇聯的威權體制融合了共產主義及傳統俄國民族主義」，現在的中國威權體制亦「融合了共產主義及對中國地位及命運的超民族主義（Hyper-nationalist）詮釋」，並指出兩者都想將自身置於世界秩序的中心。[4]

此報告的目的為「希望能用長期觀點來思考中國挑戰的元素，並設計出一個超越官僚組織、部門、短期選舉時程的政策架構」。[5]對照蓬佩奧（Michael Pompeo）在今年參與了多次的電台及電視訪問，還飛到全世界與盟友伙伴討論中國的挑戰，其背後的原因，皆為是川普政府的幕僚視中國的行動為未來美國及自由世界的最大挑戰。[6]此報告及龐培歐的外交努力，可視為憂心其制定的對中政策方

---

[3] Peter Berkowitz, “The Pattern and Purpose of China’s Actions,” *RealClearPolitics*, October 25, 2020, https://www.realclearpolitics.com/articles/2020/10/25/the_pattern_and_purpose_of_chinas_actions_144522.html.

[4] The Policy Planning Staff, *The Elements of the China Challenge*, p. 45.

[5] Ibid, p. 7.

[6] 前白宮國家安全顧問麥馬斯特（H.R. McMaster）近日接受澳洲新聞節目「60 分鐘」專訪，亦

向被拜登政府反轉，希望在任期結束前結成能反制中國的力量，或至少在世界形成對中國的特定認知。

# 參、趨勢研判

## 一、對拜登政府中國政策難有大幅影響

通常政黨輪替後，少有對前朝政策蕭規曹隨、照單全收的情況。尤其川普政府的對中政策過於強調競爭，忽略了合作的部分，而且2020 年甚至全面明示對抗中國的路線。明示對抗中國路線的目的可能是為了集結盟友、伙伴的對抗中國意識，也可能是出於擔心川普無法連任而急於翻轉美國既有的對中路線。然而，外交上太明顯地亮出自己底牌，並非明智之舉。以目前拜登提及的中國政策路線論之，在競合光譜上應該會在歐巴馬與川普政府的對中政策之間，而且即使採取對抗中國路線，也不會明示。

## 二、深化世界對中負面觀感

2020 年可說是世界對中輿論的翻轉年，之前皮尤研究中心（Pew Research Center）的調查便顯示，在英國、德國、荷蘭、瑞典、美國、韓國、西班牙與加拿大等國，對中國的負評升至十多年來的最高點。[7]此篇研究報告整理出近年中國在各方面對世界秩序的挑戰，或許會深化各國將中國視為修正主義者的認知。

---

重申中國是對現今世界的最大威脅。中國共產黨的外交政策是要建立一套全新的國際秩序，以便讓世界各國都配合中國的利益。近似此報告的對中思維。〈前白宮國安顧問：澳洲須切斷對中國經濟依賴〉，《中央社》，2020 年 11 月 23 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202011230034.aspx。

[7] Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” Pew Research Center, October 6, 2020, https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/.

## 附表：2020 年 5 月以來美國政府涉及中國的重要聲明、文件

| 日期 | 官員 | 聲明、演說、文件名稱 | 主要內容 |
|---|---|---|---|
| 5/4 | Deputy National Security Advisor, Matthew F. Pottinger | Remarks by Deputy National Security Advisor Matt Pottinger to the Miller Center at the University of Virginia | 對中國人民喚起五四運動精神 |
| 5/20 | White House | United States Strategic Approach to The People's Republic of China | 對中政策改變的政策文件 |
| 5/30 | President Donald J. Trump | Remarks by President Trump on Actions Against China | 批評中國對新冠肺炎處理不當及香港『國安法』 |
| 6/15 | Defense Minister, Mark Esper | "US stands with its partners for a free and open Indo-Pacific" *The Straits Times* | 介紹印太戰略目前成果，譴責中國不當行為 |
| 6/26 | National Security Advisor, Robert C. O'Brien | The Chinese Communist Party's Ideology and Global Ambitions | 警告各界小心中國的意識形態挑戰 |
| 7/7 | FBI Director, Chris Wray | The Threat Posed by the Chinese Government and the Chinese Communist Party to the Economic and National Security of the United States | 批評中國政府經濟間諜、數據和貨幣盜竊行動 |
| 7/16 | Attorney General, William Barr | Attorney General William P. Barr Delivers Remarks on China Policy at the Gerald R. Ford Presidential Museum | 呼籲抵制中國通過欺騙和霸凌手段接管全球經濟的腐敗行為 |
| 7/23 | Secretary of State, Michael R. Pompeo | Communist China and the Free World's Future | 總結以上三篇，呼籲各盟國要共同對抗中共 |
| 7/24 | Acting Secretary of Homeland Security, Chad F. Wolf | Acting Secretary Wolf Establishes China Working Group to Address Intensifying Threat | 國土安全部宣布設立中國工作組 |
| 8/5 | Michael R. Pompeo | Secretary Michael R. Pompeo At a Press Availability | 宣布擴展乾淨 5G 網絡 |
| 8/25 | Mark Esper | The Pentagon Is Prepared for China | 表示已準備好對抗中國，呼籲各國審慎思考對中關係 |
| 9/17 | Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, David R. Stilwell | Advancing U.S. Engagement and Countering China in the Indo-Pacific and Beyond | 解釋美國對中政策的變化 |
| 9/22 | President Donald J. Trump | Remarks by President Trump to the 75th Session of the United Nations General Assembly | 要求聯合國追究中國在新冠肺炎上的責任 |

資料來源：作者整理自 Robert C. O'Brien ed., "Trump on China: Putting America First," The White House, Nov. 2020, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/11/Trump-on-China-Putting-America-First.pdf 及 U.S. State Department、White House 等網站。

（責任校對：黃恩浩）