

熱點聚焦

冷戰再起？美中關係的現狀與展望

A New Cold War? US-China Relations and Its Future

盧業中

政治大學外交系

yclu@nccu.edu.tw

壹、前言

美中關係在川普就任美國總統後急轉直下，交往政策已不復見，從政府部門到民間社會對中國所採取的是全政府、全社會的對抗模式，而美中之間貿易戰與科技戰就是此等戰略的具象化。及至拜登政府上台，各界原期望對中政策或將更弦易轍，甚至預期拜登政府不會沿用「印太」一詞，以凸顯其與川普不同之處。

然而，拜登在 2021 年 3 月發布「國家安全戰略暫行指南」，不僅正式沿用「印太」一詞，更明確提出包括競爭、合作、對抗等三大面向的對中政策，可以看出，拜登政府對中政策之延續性高於變遷。本文將以拜登政府主要戰略文件為主軸，分析其中對中之態度與政策，並檢視拜登任內美中之主要互動，以探究美中關係之未來展望。

貳、拜登整體外交戰略取向與對中政策

一、2021 年：調整與延續

美國整體外交戰略走向，一直是學術界論辯的焦點，而在歷經超過 40 年的圍堵政策後，美國學界試圖提出一個除了冷戰對峙或戰爭發生期間，亦可適用於和平時期的大戰略。若以 Paul Kennedy 主張而定，大戰略「最重要的關鍵就在政策，就是一國領導人依其權限，得以將包括軍事與非軍事之所有要素凝聚在一起，以保存並強化該國長期(包括戰時與和平時期)的最佳利益。」¹Barry Posen 的定義則是，大戰略就是「國家可以將軍事、經濟、與政治等目的與手段結合以達成安全的整合(思維)」²，也是「一個國家所擁有、有關於可以促成其安全的理論」。³Hal Brands 則融合上述觀點，提出大戰略就是「一個整合性體系，包括利益、威脅、資源與政策」，而能夠「幫助國家決定並追求其目標的分析架構」⁴綜合而論，大戰略可說是關於國家整體目標的一致性的聲明，包括一國最高的政治目標，而所涉範疇是全球性、長期的，統攝一國能力所及之所有工具；而大戰略之主要功能則是目標與工具之間的排序、協調、平衡、及整合。

若以上述定義觀之，許多學者認為川普時期美國已無大戰略，或僅有破碎零散的對外政策。因此，隨著拜登上任，2021 年可說是

¹ Paul Kennedy, "Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition," in Paul Kennedy ed., *Grand Strategies in War and Peace* (New Haven, CT: Yale University Press, 1991), p. 5. 可以看出 Kennedy 對於大戰略的定義受到 Liddell Hart 之影響。

² Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984), p. 7.

³ Barry P. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014), p. 1.

⁴ Hal Brands, *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014), p. 3.

美國希望重建大戰略與領導地位的關鍵年，其本人多次表示將重建美國之世界事務領導地位。拜登在 2021 年 3 月初發布「國家安全戰略暫行指南」，亦宣布將重回規範氣候變遷議題的《巴黎協定》、出訪歐洲與盟友重建關係等，各界對於美國可能重回自由國際主義的大戰略亦寄望甚深。

在此思維架構下，可看出拜登政府的對中政策基本上承認國際體系在兩國之間形成的制約性，同時將以外交優先、結合盟友、約制中國等作為主軸，並將中國明確定位為唯一具備綜合實力、得以挑戰美國所建立之國際秩序的對手，且拜登並未取消對中的懲罰性關稅，可說延續了川普的政策。其後，該年 3 月 19 日美中雙方阿拉斯加會談的針鋒相對，更讓美國民眾親睹美中齟齬遠超過可合作的議題範疇，美中將發生冷戰 2.0 的說法也甚囂塵上。拜登政府更積極強化與印太地區盟友關係，同時希望將北約與印太重新整隊、進行連動、相互支援，以因應俄羅斯以及主要對手中國的挑戰。

二、2022 年：競爭高於合作

在俄烏戰爭爆發之前，2022 年 2 月 18 日拜登政府公布《印太戰略報告》，表明將於印太區域追求五大目標，包括：建立自由、開放的印太區域；建立區域內外的連結關係；推動區域繁榮；強化印太區域安全；培養區域抵禦能力，抗衡跨國威脅等。美國並表達將為印太區域提供新資源、主導印太經濟架構、強化威懾力量、鞏固賦權東協、支持印度崛起等，並將強化四方安全對話、擴大美日韓合作，同時在太平洋島國進行合作等。其後 5 月由國務卿布林肯發布美國應對中國政策說明，正式提出要投資自己、結合盟友、與中國競爭的路線；拜登政府也正式提出印太經濟架構（IPEF）倡議。⁸

月，眾議院議長裴洛西訪台，中國則以解放軍演練對台封鎖回應並切斷與美方的軍事高層對話機制。

2022 年，在習近平即將透過 20 大延續共黨總書記身份執政之際，拜登政府於 10 月正式發布《國家安全戰略》(National Security Strategy)，國家安全顧問蘇利文並指出，對美國而言，中國是唯一既具有重塑國際秩序之心、又愈發擁有經濟、外交、軍事和技術之力來促成這一目標的競爭者。據此，未來數年美國的目標是「競贏中國和約束俄羅斯」(Out-Competing China and Constraining Russia)。至於應對中國的目標與具體方式，拜登政府多次表示其目標不在改變中國，而是要形塑一個有利的戰略環境以改變中國的行為。該報告強調，美國並不尋求衝突或新冷戰，但試圖支持每一個國家無論大小，都可自由做出符合其國家利益的選擇。為達成自由、開放、繁榮與安全的目標，美國將持續投資有利美國發揮影響力的資源與工具、建構強大的結盟以發揮集體影響力來形塑全球戰略環境並因應共同挑戰、強化軍事力量以與其他強權競爭並保衛本土免受恐怖攻擊的安全，並認為接下來的 10 年是與中國競爭的關鍵時期。在美中雙方持續透過拉攏方式鞏固自身地位，如美強化與日韓印菲的合作，習近平於 2022 年 9 月進行疫後首次出訪即出席上海合作組織峰會等，印太地區出現集團化對抗的景象。

不過，此等劍拔弩張的氣氛，隨著拜登與習近平 11 月在峇里島進行第一次正式會面後稍獲緩解。美中雙方透露出彼此避免讓敵意螺旋持續拉高的意願，但雙方側重略有不同。美方以為雙方競爭建立護欄為主，而中方則重申紅線及核心利益。除了管理競爭外，雙方合作的可能面向則觸及氣候變遷、糧食安全、金融穩定等全球性的議題，同時要維持雙方溝通管道的順暢。

參、2023 年拜習二會：建構高度管理的競爭關係

拜習峇里島會面展現雙方在國際體系制約下的行動者選擇，也就是希望避免敵意螺旋持續升高，緩解安全困境，雙方亦商定將在 2023 年進行一系列的高層官員互訪，並為 11 月即將在舊金山進行的 APEC 領導人會議鋪墊善意。然而，2 月的氣球事件，使得美國國務卿臨時取消訪中行程，美中關係急轉直下；而蔡英文總統過境美國並與眾議院議長麥卡錫會面，各方雖然展現自制，但中國的反應仍是以文攻武嚇為主。

然美中雙方均體認維繫對話管道、避免競爭失控的重要性，而俄烏戰爭持續、以哈衝突爆發等事件，更讓雙方留意到要避免競爭滑向全面衝突的可能性。在年中一系列的高層互動後，拜習終於在 11 月 15 日進行第二次實體會面，延續「管控分歧」的政策方向。美方最關切議題是恢復高層軍事交流機制，其次是遏止芬太尼在美國大幅氾濫的問題，這兩點亦將有利拜登明年大選。對中方而言，習近平藉以向國內展現自己有能力處理對美國的關係，滿足權力維穩需求。

美中之間最大的分歧仍是台灣議題，而美方在會前即強調反對任何一方片面改變現狀、不支持台灣獨立；重申一中政策則是由台灣關係法、美中三公報及六項保證所構成。有關台灣安全部分，強調美國將遵循其依據台灣關係法的承諾支持台灣自我防衛，同時將維持美國的能力以拒絕任何對台灣的武力使用或脅迫。值得注意的是，習近平刻意提到短期內無攻台計畫，等於是回應美國內部一些鷹派論點，或許有助緩解美國內部對中國的疑慮，同時要求美國停止武裝台灣。

表 1：當前美中利益區分

共同利益	可能趨同利益	重大分歧
全球治理議題： 氣候變遷 生物多樣性	俄烏戰爭 朝核議題 以哈衝突	台灣議題 南海議題

資料來源：作者整理。

由本次拜習會可以看出，美中雙方各有所得，但最重要的關鍵是雙方希望維持對話管道通暢。然緊隨本次 APEC 會議而召開的東協擴大防長會議上，美中尚未恢復最高層級的軍事對話接觸。

肆、美中互動對印太之影響

回顧拜登上任後推動之印太戰略，確實是以中國作為最主要的對手來進行設計與規劃，呈現出以下特點：

(1) 地緣政治與民主價值觀積極重合、相互強化：目前美國盟友與夥伴擇定上，係以鎖定中國挑戰為主，在中國周邊進行圍堵準備，同時以民主或至少是開放政體作為擇定條件。

(2) 互動呈現跨區域、跨議題之特點：包括歐盟國家及英國積極參與，議題領域不限於政治安全，而將經濟與科技融入其中。拜登積極推動的「藍點網路」、晶片四方聯盟（Chip 4）以及疫苗倡議等，均已涉及基礎設施建設、關鍵產業鏈供應鏈和疾病防治等超越傳統政治安全領域。除 TCC 外，歐盟與印度亦有類似的機制，可以看出美國在背後的施力。

(3) 輻軸式聯盟體系得到強化，並呈現階層式特點：冷戰時期美國於全球構建以其為核心的輻軸式（hub-and-spoke）聯盟體系，

冷戰結束後曾因反恐出現動搖，加上川普執政倡言「美國第一」的衝擊，使得此模式的續存受到質疑。然而，隨著中國帶來的地緣政治、民主價值、科技創新等挑戰，美國及其盟友得以重新審視輻軸式聯盟體系之重要性。而韓國加入北約網路防禦中心、成立駐北約代表部等，是北約將成員擴大到歐洲以外國家的舉措，而韓國、日本、澳洲、新加坡等 4 國（AP4）被邀請成為北約夥伴國家，出席北約高峰會。美國亦推動北約成員國與印太盟國之間的雙邊軍事合作，如英、法開始在西太平洋巡航，英、日也就簽署《互惠准入協定》（RAA）達成一致等，都凸顯出美國作為核心的位置。若以位階來看，美國與五眼聯盟的關係為最高階，其次為盟邦，再次則為地區夥伴。

美國此等作為，誠如拜登政府所言是為了形塑中國所處的戰略環境，並據此形塑中國的行為。然假以時日，此等作為若能繼續強化，尤其形成跨區域、跨議題的合作模式，將有助美國維繫區域及全球領導地位，固化華府在國際事務上的不可替代性。

表 2：印太地區主要國家與美國緊密程度：

	與美地緣戰略考量趨同	與美地緣戰略考量相異
對中國意識形態反感/ 與美國價值觀相近	日本、澳洲、紐西蘭、 台灣、英國、韓國 AUKUS	
對中國意識形態中性/ 對美國價值觀中性或 疏遠	印度、越南、新加坡	緬甸、寮國、柬埔寨

來源：作者繪製

對中國而言，突破美國的準圍堵是當務之急；為達此目的，中國一方面在烏俄戰爭隱晦其立場，另一方面則積極試圖藉由既有的區域組織如上合組織、金磚五國等，持續抨擊美國及西方國家的雙重標準。據此，我們可依照各國與美國地緣戰略考量，以及對美中意識形態接近程度為兩大變項，將印太地區主要國家與美國緊密程度大致分類如上表 2 所示，其中藍色箭頭表示與美國由近而遠的國家群體關係。

美中關係已是各界關注焦點，而隨著拜習二次會面，美中逐步恢復高層對話管道等發展，未來美中直接衝突的可能性應不至於太高，美中之間發生冷戰的可能性也隨之較低。然而，隨著美國內部總統大選的到來，美國內部及拜登政府恐怕都沒有對中示弱的空間，美中改善雙方關係的機會之窗恐不會永遠敞開。