

焦點評析

冷戰思維的新實踐？ 簡評拜登政府的中國政策

New Practice of the Cold War Thinking? The Biden Administration's China Policy

李俊毅 *Jyun-yi Lee*

國防安全研究院國家安全研究所副研究員

*Associate Research Fellow, Division of National Security Research
Institute for National Defense and Security Research*

美國總統拜登 (Joe Biden) 自 2021 年 1 月 20 日就職迄今 (6 月底)，並未如選舉期間部分觀察家的期待，緩和或改善與中國的關係。就拜登政府的言論與作法來看，美中關係是競爭關係的基調應已確立，儘管其細節仍待公布。當前諸多論者認為美國對中強硬的政策路線，在川普 (Donald Trump) 時期已成為共和與民主兩黨的共識，並獲多數美國民眾支持。至於拜登政府對中強硬的原因，則多指向中國在習近平治下的獨斷甚至侵略性之對外行為，以及拜登試圖與民主黨在歐巴馬 (Barack Obama) 時期相對和緩的中國政策區隔。本文嘗試探討冷戰 (Cold War) 對拜登的中國政策理路之影響。雖然中國屢屢指責美國抱持「冷戰思維」，美方高層則頻頻否認，但冷戰的經驗仍是美國從事「強權競爭」的重要參照。比較美國認知的中國與前蘇聯之差異，亦可觀察未來拜登政府中國政策的走向。

一、拜登與川普的中國政策之一致性

在3月3日公布的《國家安全戰略暫行指南》，拜登政府沿襲川普政府的用語，將美中關係定調為「戰略競爭」(strategic competition)，並宣示以「實力和自信」面對美國遭逢的各式挑戰，包括與中國的競爭和交往；國務卿布林肯 (Antony Blinken) 於同日發表的演說，則主張美中關係將是「該競爭就競爭、可合作就合作、須對抗時就對抗」。¹ 布林肯在3月18日於安克拉治舉行的美中會談，除重申前述觀點，亦主張「以規則為基礎的國際秩序」(the rules-based international order) 使各國在和平處理歧見、有效協調多邊行動，和參與全球商業時有一致的規範。² 拜登於4月28日就職百日對國會聯席會議的演說，提及2月10日與習近平的電話會談，指對後者表示美國歡迎競爭、不尋求衝突，但捍衛利益與價值如貿易、人權與自由權、以及對盟友的承諾之立場。³

在這些原則之下，拜登政府展現強硬的對中立場，並和川普政府的作法有相當的延續性。舉其要者，2月時美國國防部組建「中國任務小組」(China task force) 研擬對中戰略；3月31日公布的《2021年國家貿易評估報告》肯定並維持川普政府與中國簽訂的第一階段貿易協議及其他關稅措施；⁴ 在不同國際場合強調東海與南海的和平與穩定、關切香港的人權與法治、稱中國對新疆維吾爾族的行徑為「種族滅絕」(genocide)，並重申對台灣的安全承諾等。拜登和川普對中（與對外）政策的最大不同，體現於前者更著重盟國與

¹ “Interim National Security Strategic Guidance,” *White House*, March 3, 2021, <https://tinyurl.com/5fsfh5>, pp. 20-21; Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” *U.S. Department of State*, March 3, 2021, <https://tinyurl.com/cpa495hx>.

² “Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang and State Councilor Wang at the Top of Their Meeting,” *U.S. Department of State*, March 18, 2021, <https://tinyurl.com/42ht58ec>.

³ “Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress,” *White House*, April 29, 2021, <https://tinyurl.com/ywjfdtw3>.

⁴ “2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers,” *United States Trade Representative (USTR)*, March 31, 2021, <https://tinyurl.com/kcp96a>.

夥伴的角色，並強調以多邊主義解決國際面臨的挑戰；其和中國的合作，目前僅限於邀請習近平參與 4 月 22 日的氣候變遷領袖高峰會視訊會議。

二、國際秩序的形貌之爭

如何理解此一延續性？美國政策圈對冷戰經驗的重新檢視，提供一個結構性的解釋。2020 年 11 月，美國國務院政策規劃辦公室公布《中國挑戰的要素》。⁵ 此份報告從歷史與結構性的角度理解中國，而非僅盤點其威脅。該報告從肯楠（George Kennan）的《長電報》（the Long Telegram）尋求指引，得出幾項重要結論。第一，和肯楠相似，該報告認為理解中國的利益與目標，需先掌握其思維。中國（或中國共產黨）的理念源自於 20 世紀馬列思想與中國超民族主義（hyper-nationalism）的結合，其目的不只在既有的國際秩序中取得優越（preeminence）地位，而是建立一個以北京為中心、為其威權目標與霸權野心服務的新秩序。

第二，中國快速的現代化與經濟成長，加上美國與其他國家對它的交往，使之能以經濟、政治與軍事實力追求「民族復興」的理想，但中國亦有脆弱性。這包含專制政體的共同弱點如對創新的壓抑、締結與維持盟友的困難，與內部壓迫的高昂成本；也含括中國特有的弱點，如經濟不穩定、人口不平衡、環境惡化、持續的腐敗、對少數族群的壓迫、監控 14 億人口的代價、將軍隊與人民區隔，以及國際社會因新冠（武漢）肺炎疫情而對中國輕忽人命、漠視他國福祉、與不顧國際規範與義務的憤怒。

第三，《中國挑戰的要素》列出十項美國在競爭中勝出的任務，依肯楠的建議則可分為兩類。首先，美國需培養新一代了解中國的人才，這亦延伸至加強對美國民眾的溝通與教育。其次，美國必須更新既有秩序的要素。這包括在國內確保自由與憲政等建國的基礎、維持優越的軍事實力、捍衛自第二

⁵ The Policy Planning Staff, “The Elements of the China Challenge,” *Office of the Secretary of State*, November 2020, <https://tinyurl.com/245ad8vt>.

次世界大戰以來建構的「以規則為基礎的國際秩序」、評估並強化其盟友體系等。僅在此之後，方尋求在公平與互惠原則下與中國合作。

當然，《中國挑戰的要素》亦承認過往的蘇聯與當前的中國之差異。前者主要以軍事脅迫擴張其影響力，而後者固然擁有可觀的軍事、核子、網路與太空能力，其主要仍以經濟實力推動國際事務的重構。相對於美蘇，美中在經貿上的鏈結是更深的，維持合作關係亦有必要。

2021年1月28日，美國智庫「大西洋理事會」發布由前任資深涉中官員匿名撰寫的《更長的電報》。⁶ 該文稱中國的經濟與軍事規模、科技發展的速度，以及和美國根本有別的世界觀，衝擊美國每一方面的國家利益，它因此是「結構性挑戰」。此一挑戰歷經二十多年逐漸成形，隨習近平上台而加重與加速。美國於焉需要一個整合的戰略，其目標並非推翻中國共產黨或「圍堵」(containment)，因為這將使習近平進一步鞏固權力。該文認為，中共內部對於習近平及其野心的立場不一，美國的目標應是透過全面競爭，使中共決策圈意識到在美國主導的國際秩序運作，較之建構一個新的秩序更為有利；易言之，美國應促使中國走向2013年之前的道路。

《更長的電報》勾勒美國戰略應有的要素與原則，其內容大致和《中國挑戰的要素》重疊。二者均強調對內捍衛美國價值與健全相關制度的必要，對外則除了維持美國政治、經濟與軍事的優勢，亦需重視盟友及其需求。兩者明顯相異之處有三。首先，美國應平衡其與俄羅斯的關係，避免中俄的戰略結盟。其次，美國不應將中國共產黨視為一個整體，而應正視其內部矛盾並聚焦於習近平及其核心集團。第三，除了軍事行動受挫外，經濟失敗是另一個可能導致習近平失勢的因素。

《更長的電報》引起褒貶不一的評價。就本文來說，《中國挑戰的要素》與《更長的電報》之意義，是其反映美國政策圈逐漸以國際秩序的形貌作為中國政策的核心。此一源自冷戰的思維不只著眼於美中的權力消長以及與中

⁶ Anonymous, *The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy* (Washington, DC: Atlantic Council, 2021), <https://tinyurl.com/3wef45ef>.

國交往的利益，而更涉及自我身分與角色的認知。當中國政策成為「美國及其建構的國際秩序是什麼？」的關鍵議題，此一思辯將是深刻而長遠的；一旦「競爭」成為問題的答案，則對中國持強硬立場便成為兩黨、甚至民眾的共識。

三、拜登政府對「以規則為基礎的國際秩序」之經營

現任白宮印太事務協調官康貝爾（Kurt Campbell）與國家安全會議中國主任杜如松（Rush Doshi）曾於 2021 年 1 月撰文申言美國如何支撐亞洲的秩序。⁷ 該文援引季辛吉（Henry Kissinger）的博士論文，認為權力平衡與秩序的正當性是建立穩定體系之要素。這兩個要素隨著中國的崛起而脅迫周邊國家，以及川普任內對友盟、區域多邊主義、以及人權與民主等之輕忽而受挑戰。美國欲維持體系的運作，需在這兩方面著力。

針對區域的平衡，該文認為美國除發展不對稱戰力並維持在區域的部署，更需鞏固友盟並協助其發展嚇阻中國的能力。就秩序的正當性而言，亞洲秩序的正當性可分為兩類。在政治與安全範疇，美國應與區域國家重新交往，重拾美國的地位並使區域國家更能面對中國的影響力。在經濟範疇，美國應著眼於供應鏈、標準、投資機制與貿易協定；在促使重要產業與中國「脫鉤」時，應確保區域國家能創造新的就業機會；面對中國的「帶路倡議」，則應發展相應的資金與技術協助。最後，無論是重建平衡或正當性，都有賴友盟的支持。該文主張以彈性的方式組織友盟，例如在貿易、科技、供應鏈與標準等問題上，透過英國倡議的「民主 10 國」（D10），在軍事嚇阻方面則借重「四方安全對話」（QUAD）。

康貝爾與杜如松的文章立基於 19 世紀的歐陸而非冷戰，但主要關切仍是國際秩序的維繫。一如前兩篇文章，其擘劃的亦是一個由內到外、在各領域

⁷ Kurt Campbell and Rush Doshi, "How America Can Shore Up Asian Order," *Foreign Affairs*, January 12, 2021, <https://tinyurl.com/mrjss4xs>.

和中國競爭的美國。爰此，拜登在 2 月 4 日的外交政策演說宣示「美國回來了，外交重回美國對外政策的核心」時，強調外交是根源於美國的民主價值，且美國將藉由國內的「重建美好未來」而以實力競爭。⁸ 美國或雖不再重施「圍堵」故技，但與中國展開全面性的競爭，則可說是冷戰思維的新實踐。美國固然不忘強調合作的必要，但未來的美中關係，當是競爭大於合作，也提供區域國家更多契機。

此一策略的成本也是高昂的。美國欲維繫「以規則為基礎的國際秩序」，需要的不僅是外交的技巧，更需其內部體制的健全運作與在各式民主價值上「以身作則」；在經營與友盟的關係時，經濟、貿易與科技等面向的資源投入也將扮演更重要的角色。有鑒於美國民主與共和兩黨在中國議題之外的多數議題皆嚴重對立，其經濟能力是否足以負擔昂貴的振興計畫並協助友盟，亦不無疑問。這些現實的課題，當是觀察美國對中政策的重要指標。

責任編輯：李欣樺

⁸ “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” *White House*, February 4, 2021, <https://tinyurl.com/c4vfpdx>.