

# 中共在美國安全戰略中的角色

王元綱

政治大學外交系助理教授

## 壹、前言

中共在美國的安全戰略中扮演了重要的角色，從二十世紀即將結束開始，到二十一世紀的可見未來，中國的崛起將是世人所關注的焦點，也是國際關係學者所要思考的嚴肅議題。這趨勢可從近來西方國際關係期刊探討中國問題的文章數目遽增看出，例如一向重視歐洲的《國際安全》（*International Security*）季刊，近來有關中國的文章大幅增加，其他刊物亦有類似情況。中共經濟實力的增長，軍事現代化的進行，加上龐大的人口，對未來國際政治將帶來很大的衝擊。如何應對中共的挑戰，是包括美國在內的亞太國家所必須面對的中心課題。作為世界「寂寞超強」（lonely superpower）的美國，<sup>1</sup>該如何面對中共的挑戰？美國是怎麼樣看待中國的崛起？

本文將試圖國際關係理論的角度，來檢視中共在美國國家安全戰略中的角色。主要論點為美國安全戰略的首要目標是保持其獨霸地位，防止在歐亞大陸出現一個區域霸權，挑戰美國的利益。中共在美國安全戰略的角色，必須放在此框架下，才能得到宏觀的視野。九一一事件雖然使反恐成為美國外交政策的優先事項，但並未改變美中關係的根本戰略矛盾，只是將其推遲而已。長期來講，美國和中共之間仍存在結構性的分歧，使兩國的合作關係充滿不穩定的變數。

文章首先將探討美國安全戰略的目標，進而解釋中國崛起對美國霸權所造成的挑戰，及其對國際體系的影響。其次，討論小布希上任時將中共視為戰略競爭者的政策，及其對台灣的友好態度。接下來檢視九一一事件對美中關係的影響。最後文章探討美中關係的結構性矛盾。

---

<sup>1</sup> Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs* 78, no. 2 (March/April 1999).

## 貳、美國安全戰略的目標

「安全」這一概念的界定眾說紛紜，大致可分狹義與廣義兩大類。狹義的安全又稱「傳統安全」，傳統上對安全的研究偏重於武力的使用、威脅、與控制。在這理解下，主權國家乃是主體，所探討的是在何種情況下軍事力量較容易被使用，國家可以採取哪些因應之道，所以戰爭與和平、結盟、權力平衡等，都是傳統安全所研究的課題。然而，對於以上的定義，有學者認為應加以擴充，涵蓋非軍事的範疇，<sup>2</sup>如環境安全、疾病防護、經濟安全、非法移民、人的安全、跨國犯罪、能源安全、水資源等等，如此才能將安全的各個面向囊括在內。因此，非傳統安全的研究主體不限於國家，也強調非國家行為者的角色。以上兩種分法的優劣，見仁見智。限於篇幅，也為了使文章脈絡清晰，本文所討論的安全戰略乃指傳統安全而言。<sup>3</sup>

美國安全戰略的首要目標是維繫超級強權的地位，並防止在歐洲或亞洲出現一個區域霸權，挑戰美國利益。關於這點，美國國內的共識程度相當高，不論是自由主義者或是現實主義者，或是不同黨派，皆有共同的想法。基本上，美國學者或官員在闡述其安全戰略目標時，有以下兩個特點：1) 他們不諱言要維持美國的獨霸地位，但減少使用「霸權」(hegemony)一詞，而會使用「卓越」(primacy)、  
「優勢」(preponderance)、或「領導」(leadership)等較軟性的詞彙；2) 他們會強調美國的霸權符合其他國家的利益，是有利於世界和平與繁榮的。例如，前助理國防部長奈伊 (Joseph Nye) 指出美國在東亞駐軍的主要原因是維繫區域穩定並且「嚇阻霸權勢力的上昇」，美國所提供的安全保障，猶如氧氣一般滋潤著區域

---

<sup>2</sup> Ken Booth, "Security and Emancipation," *Review of International Studies* 17 (1991), Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (Boulder, CO: L. Rienner, 1991).

<sup>3</sup> 關於採取安全狹義定義的優點，參見 Stephen M. Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (June 1991). 反面觀點參看 Edward A. Kolodziej, "Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!," *International Studies Quarterly* 36, no. 4 (Dec. 1992).

經濟的繁榮。<sup>4</sup>哈佛大學教授杭亭頓（Samuel Huntington）認為「沒有美國主導的世界，將會有更多的暴力與混亂」。<sup>5</sup>前國務卿季辛吉（Henry Kissinger）強調「阻止任何強權主宰亞洲是符合美國國家利益的」。<sup>6</sup>前國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）指出，防止「歐亞大陸出現一個挑戰者，有能力宰制歐亞大陸並挑戰美國，是至關重要的」，美國應維繫歐亞大陸地緣政治的多元化，防範敵對勢力的出現。<sup>7</sup>所以，美國外交政策的首要目標是維繫其在國際事務上的優勢地位，維持區域的權力平衡，防止在世界其他地區出現一個潛在競爭者，挑戰美國霸權。

維繫美國獨霸的安全目標亦見於美國政府的政策宣言。冷戰時，美國外交政策的主要目標是避免蘇聯或中共控制歐洲或亞洲，並維持區域的權力平衡。甘乃迪總統曾表示，「如果俄國或中國無法控制歐洲或亞洲，我們的安全將可確保」，並強調美國外交政策的主題是維繫全球的多樣化，不要讓任何強權威脅美國安全。<sup>8</sup>這項戰略目標在冷戰後繼續存在，如五角大廈在 2001 年的「四年國防評估報告」（Quadrennial Defense Review）中明確表示，防止關鍵地區受到敵對勢力的宰制，是美國恆久的利益之一，並認為美國的全球領導地位「直接有助於全球和平」。<sup>9</sup>白宮在 2002 年的「國家安全戰略」（National Security Strategy）中宣示，美國的外交政策要「創造出有利於自由的權力平衡」，並主張美國必須保持強大的軍力，「以遏止潛在敵人擴充軍備，不再妄想超越美國，或與美國的權力並駕

---

<sup>4</sup> Joseph S. Nye, "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs* 74, no. 4 (July/August 1995). Nye 在最近一本書中樂觀地認為，「美國獨霸下的太平盛世（Pax Americana）可能會持久」，因為美國同時具有硬性和軟性權力。Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002), 17.

<sup>5</sup> Samuel P. Huntington, "Why International Primacy Matters," *International Security* 17, no. 4 (Spring 1993): 83.

<sup>6</sup> Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy?: Toward a Diplomacy for the 21st Century* (New York: Simon & Schuster, 2001), 135.

<sup>7</sup> Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1997), xiv, 198.

<sup>8</sup> John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), 201.

<sup>9</sup> Donald H. Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington: Department of Defense, Sept. 30, 2001).

齊驅」。<sup>10</sup>顯然地，除了學者之外，美國政府亦公開表示要維繫美國全球領導地位的決心，防止潛在敵手的出現，並強調美國維持的世界秩序有利全球和平。

美國這項安全戰略目標與攻勢現實主義（*offensive realism*）相符，該理論認為在缺乏仲裁的無政府狀態下，強權為了生存，必須不斷累積相對權力，成為霸權，同時防止其他地區出現別的霸權。<sup>11</sup>自十九世紀以來，美國的領導者便致力於建立一個強大國家。其間，美國從最初的北美十三州，逐漸向西擴張，並將英國、法國、西班牙等國的勢力逐出西半球，同時從歐洲引進大量移民，發展經濟，到了二十世紀初終於成為西半球的霸權。這項基本戰略目標結合了美國的價值觀，反映在美國人耳熟能詳的「彰顯天命」（*Manifest Destiny*）以及門羅主義（*Monroe Doctrine*）。前者認為美國人的天命就是成為西半球最偉大的國家，而後者則主張歐洲國家不得干涉西半球的事務。在歷史上，美國的領導者有計畫地在西半球建立一個強大國家，認為這樣才能保障國家安全。<sup>12</sup>

然而，既然美國已是西半球的霸權，為何卻又擔心在歐洲或亞洲出現一個區域霸權？根據攻勢現實主義，當歐洲或亞洲沒有區域霸權存在時，當地國家彼此將忙於互相牽制，無暇顧及遠處的霸權，美國的主導地位將不受威脅。若歐亞出現一個霸權時，這霸權將建立自己的勢力範圍，將美國排除在外，甚至將勢力擴張到西半球，嚴重影響美國安全。美國自己的行為就是最佳佐證，作為霸權的美國，其勢力不已擴張到歐洲和亞洲了嗎？如果歐洲或亞洲出現另一霸權，這霸權為何不會像美國一樣，將觸角深入美國所在的西半球？

若歐洲或亞洲有個國家權力竄升，當地的其他國家將先採取制衡（*balancing*）手段，而作為遠處的霸權的美國可以作壁上觀。當區域國家無法抵擋這個權力日益增大的區域強權時，美國才會加以干預，設法使歐亞恢復權力平衡。例如，在

---

<sup>10</sup> George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington: White House, Sept. 2002).

<sup>11</sup> 攻勢現實主義的代表作為 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001).

<sup>12</sup> *Ibid.*, chap. 7.

第一次世界大戰期間，美國一開始是採取隔岸觀火的政策，但是後來俄國發生革命，法國軍隊日漸衰弱，英國航線遭受德國潛艇攻擊，德國似乎快要佔上風，美國於是派兵干預，以免德國成爲歐洲霸權。第二次世界大戰時，美國一開始並沒有派兵，要等到法國陷落，德國進攻蘇聯，歐洲國家無法抵擋德軍時，才積極干預，此時美國也擔心亞洲的日本會趁機進攻蘇聯，與德國夾擊，於是美國從 1941 年秋開始調遣軍隊至亞洲。<sup>13</sup>簡言之，美國在兩次大戰時的最高戰略指導便是避免歐亞大陸被任何強權宰制，當有潛在強權出現時，將先採取「推卸責任」

(buckpassing) 的策略，讓周邊國家先去制衡崛起強權，當這些國家捉襟見肘時，美國才會真正干預。<sup>14</sup>冷戰時，美國的國家安全目標亦是避免歐亞出現區域霸權，史學家 Melvyn Leffler 研究冷戰時美國政府檔案發現，「從第二次世界大戰即將結束以來，美國國防官員相信他們不能允許任何潛在敵人控制歐亞大陸。這是兩次世界大戰的教訓。戰略思想家和軍事分析家堅信任何試圖宰制歐亞的單一或數個強權，都必須被視爲美國的潛在敵人。」<sup>15</sup>

### 參、崛起中國對美國霸權的挑戰

一般而言，當國際體系出現一個崛起強權時，原有的權力平衡將被打破，體系趨不穩定，而且往往以戰爭結束。<sup>16</sup>歷史上的例子諸如古希臘的波羅奔尼撒戰爭、中國戰國時代、法國拿破崙時代、和兩次大戰時的德國。換言之，當有一個大國權力增長快速時，國際和平將受到挑戰，戰爭發生的機率隨之昇高。戰爭發生的原因是既有霸權不願意放棄領導地位，與挑戰國起衝突。因此，崛起強權對整個國際社會是個嚴峻挑戰，處理不好就可能會爆發大規模的戰爭，影響十分深遠。國際關係的霸權轉移論 (hegemonic transition theory) 便是探討竄起的挑戰者如何影響國際政治的結構，認爲當挑戰國與獨霸國的權力差距縮小時，戰爭最

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> 關於推卸責任，參看 Ibid., chap. 8.

<sup>15</sup> Melvyn P. Leffler, "The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-48," *The American Historical Review* 89, no. 2 (Apr. 1984): 356.

<sup>16</sup> Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981).

可能發生。<sup>17</sup>

然而，為何崛起強權會對國際體系帶來不穩定？

根據現實主義，當國家權力增長時，其對外利益也將隨之擴張，這可能表現在征服領土或控制較小國家的行為，以遂行己志。<sup>18</sup>國家存在於一個無政府的國際體系，沒有中央政府可以維持秩序，為了自保，國家必須累積權力，增強實力，以免受到他國侵犯。權力小的國家在國際上往往受到大國的限制，自主的活動空間不多。在這種情況下，國家會注意本國權力相對於他國的大小，抓住擴張的機會。如Gilpin指出，如果一國放棄增加權力和擴張的機會，競爭者就有可能抓住這機會增加相對權力。<sup>19</sup>

崛起強權與獨霸國所爭的是「國際體系的治理（governance）」，而國際體系由誰來治理主要是依權力分配的情況來決定。獨霸國憑藉強勢地位建立一套國際秩序和規則，規範國與國之間的互動關係。隨者國力日益增長，崛起強權在海外的利益將隨之擴張。然而，國際上的遊戲規則是由既有強權所決定的，而這些規則通常有利於既有強權或與其結盟的國家，而且規範國家之間互動關係的國際制度和典則，在很大程度上反映了主導強權的利益。隨著權力的增加，崛起國家對國際事務的影響力與發言權將日益增高，而其國際地位與威望不必然相對增加，大部分國家仍依照既有的國際規則運作，在這些規則下，崛起強權的利益不見得受到保障。由於既有的國際遊戲規則對崛起強權不利，崛起強權將對現狀不滿，並試圖改變這些它所認為的不公平現象。Gilpin認為這種影響力與權利不一致的現象，將「透過武裝衝突解決」，而霸權戰爭（hegemonic war）則是改變國際秩序的主要方式。<sup>20</sup>所以，當有一個強權權力不斷增強時，國際體系將趨不穩定。

國際強權勢力的消長主要是因為權力成長速率各有不同，此即成長不均法則

---

<sup>17</sup> Ibid, A.F.K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: Chicago University Press, 1982).

<sup>18</sup> Gilpin, *War and Change in World Politics*, 94-95, Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998).

<sup>19</sup> Gilpin, *War and Change in World Politics*, 88.

<sup>20</sup> Ibid., 33, 197, Organski and Kugler, *The War Ledger*, 23.

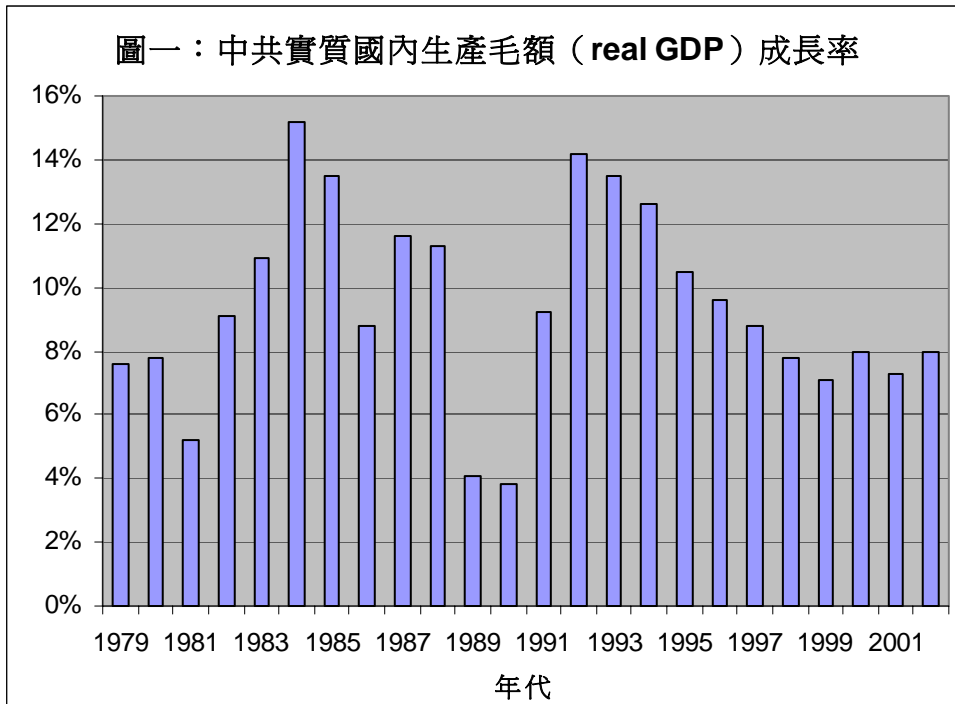
(law of uneven growth)。各國舉凡在經濟、軍事、科技、領土或人口方面都會有消長的情況，歷史上帝國的興衰，霸主的更迭，都與權力的起伏息息相關。

冷戰的結束改變了全球的國際結構，作為碩果僅存的超級強權的美國，很自然地關心下一個可能挑戰美國霸權的國家。在九〇年代初期，日本因強大的經濟實力而成為美國關注的焦點，從好萊塢電影到書報攤，到處充斥著對日本的擔憂。然而，隨著日本泡沫經濟的破滅，這種日本威脅論遂告終結。不久，中共的快速經濟成長旋即引起美國注意（圖一），取代日本成為有可能威脅美國獨霸地位的國家。事實上，美國與中共經濟規模的差距正逐漸縮小，1979年美國的GDP為4.78兆美元，是中共的31.5倍，到了2002年美國的GDP為9.22兆美元，縮小為中共的7.6倍（圖二）。雖然中共的經濟規模尚不及日本，但是如果目前的成長率繼續維持下去的話，有朝一日將與美國並駕齊驅，甚至超越美國。除了經濟外，中共的國防開支也逐年增長（圖三），對亞太安全投下變數。由於人口和經濟實力乃是決定權力的兩大要素，中國大陸的幅員廣闊，約13億的人口，若有強大的經濟實力作後盾，將是美國可畏的對手。中國威脅論於是興起，觀察家大膽預測與中國的衝突即將到來。<sup>21</sup>美國民眾和菁英也把中共視為外交的重要挑戰，1999年Pew Research Center所做的民調顯示，有52%的美國人認為看緊中國（keeping close watch on China）是美國的首要之務，而同年芝加哥外交關係學會（Chicago Council on Foreign Relations）所做的民調顯示，有56%的美國外交政策領袖把中國視為「關鍵威脅」（critical threat）。<sup>22</sup>決策者亦思考如何應對中國的挑戰，「圍堵」和「交往」的政策辯論，便在這種情況下展開。

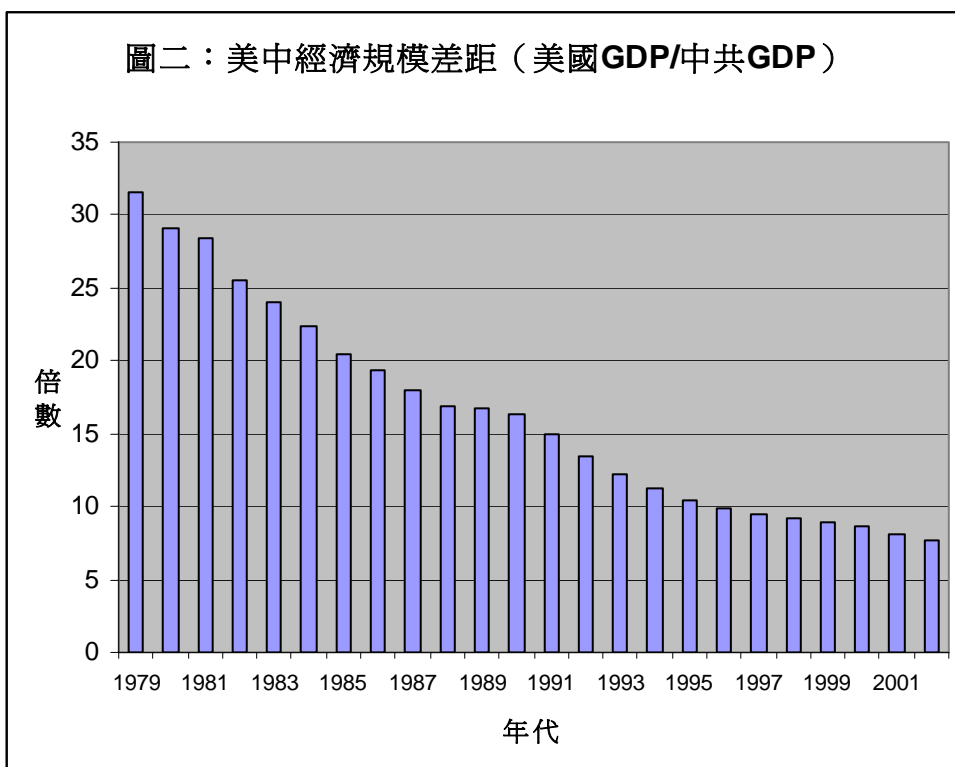
---

<sup>21</sup> Richard Bernstein and Ross Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Knopf, 1997).

<sup>22</sup> David M. Lampton, "The Stealth Normalization of U.S.-China Relations," *The National Interest*, no. 73 (Fall 2003): 39.

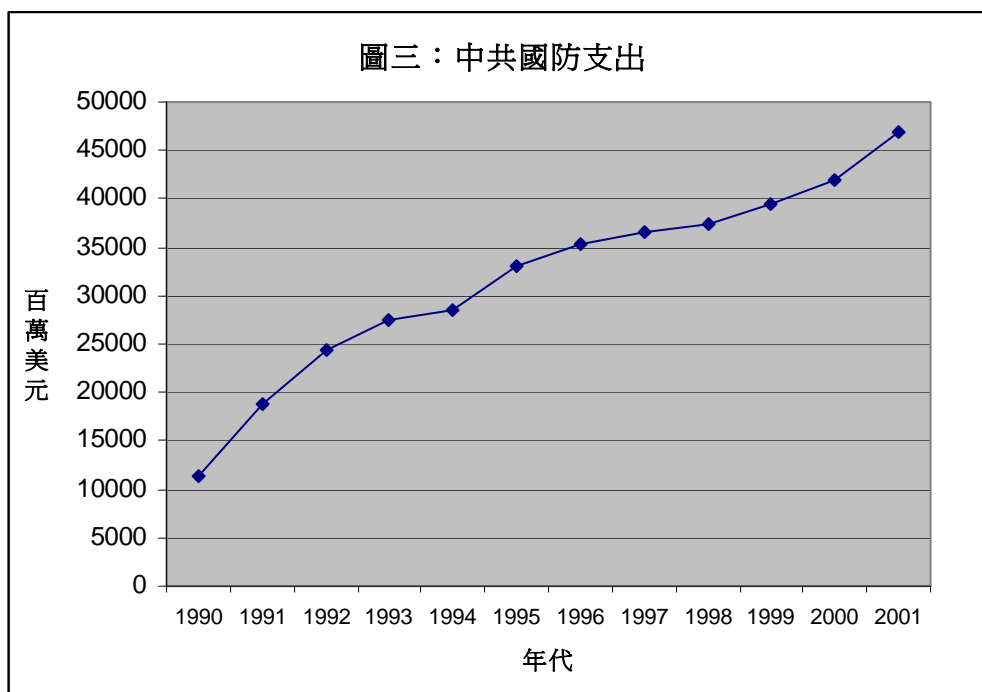


資料來源：World Bank, *World Development Indicators Online* (Washington, DC.: World Bank, various years).



\*GDP (constant 1995 US\$)

資料來源：World Bank, *World Development Indicators Online* (Washington, DC.: World Bank, various years).



資料來源：International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance* (London: Oxford University, various editions).

美國對中國的政策辯論，基本上是依自由主義和現實主義的脈絡。主張全面和中共「交往」(engage)者，一般對中國崛起較樂觀，認為美國可以藉由經濟、政治、軍事、和社會的全面交往，而使中共接受既有的國際體制與規範，改變崛起強權的修正現況的意圖。一旦中共接受既有的國際規範，其國家利益將囊括現存國際秩序的延續，對外將採合作態度，不致威脅鄰邦與世界和平，崛起強權所造成的體系不穩定將可減至最小。<sup>23</sup>主張「圍堵」(contain)中國者，一般對中國崛起較悲觀，認為中共的國力強大不符美國利益，強大的中國將在海外擴張勢力範圍，威脅美國安全。美國應設法減緩中共的經濟成長，與周邊國家形成戰略

<sup>23</sup> Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China: The Management of an Emerging Power* (New York: Routledge, 1999).

同盟。<sup>24</sup>第三種折衷看法則認為，美國應對中共採取圍和(engagement)的政策，既交往又圍堵。美國一方面在經濟事務與中共合作，尋求中共在限武與不擴散提供協助。另一方面，美國維繫與日本和南韓的軍事同盟，以應不時之需，同時限制對中共軍事科技的出口。<sup>25</sup>

#### 肆、從「戰略伙伴」到「戰略競爭者」

柯林頓政府崇尚自由主義，強調人權和擴展民主，重視國際組織如聯合國的角色，在國際經貿上強調自由貿易，成立了北美自由貿易區(NAFTA)。對中共，柯林頓政府強調人權，要求中共改善人權以換取最惠國待遇。同時，柯林頓更以「交往」(engagement)一辭來界定對中共的政策，主張在經貿、外交、社會、和軍事上全面交往(comprehensive engagement)，讓中共融入國際秩序，接受國際規範的約束，以化解因中國崛起所引起的可能衝突。<sup>26</sup>在國際戰略上，柯林頓視中共為「戰略伙伴」(strategic partner)，認為兩國應在安全問題上合作。然而，雖然在言詞上，柯林頓強調雙方的伙伴合作關係，在實踐層面上，雙方仍存在許多歧見，如1998年五角大廈的「美國東亞太平洋地區安全戰略」(The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)將中國的崛起視為區域國家所面臨的挑戰。<sup>27</sup>

小布希在總統競選期間，對柯林頓政府的中國政策多所批評，認為應視中共為「戰略競爭者」(strategic competitor)，而非戰略伙伴。如後來成為國家安全顧問的Condoleezza Rice在2000年的《外交事務》季刊表示，中共是亞太地區的潛在威脅，而不是安於現狀的國家，只要有機會便會試圖改變亞洲的權力平衡。中

---

<sup>24</sup> Charles Krauthammer, "Why We Must Contain China," *Time* July 31, 1995, Gideon Rachman, "Containing China," *Washington Quarterly* 19, no. 1 (Winter 1996), Gerald Segal, "East Asia and the 'Constraint' of China," *International Security* 20, no. 4 (Spring 1996), Arthur Waldron, "Deterring China," *Commentary* 100, no. 4 (October 1995).

<sup>25</sup> Zalmay M. Khalilzad [et al.], *The United States and Rising China: Strategic and Military Implications* (Santa Monica, CA: RAND, 1999).

<sup>26</sup> Johnston and Ross, eds., *Engaging China: The Management of an Emerging Power*.

<sup>27</sup> William Cohen, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington, DC: Department of Defense, 1998), 30-34.

共除了在台灣和南中國海有領土糾紛外，更對伊朗和巴基斯坦輸出導彈技術，危及世界和平。美國應一改柯林頓政府的政策，視中共為戰略競爭者，同時改善與日本和韓國的關係。<sup>28</sup>小布希上台後，起用了許多保守官員，如副總統Dick Cheney, 國防部長Donald Rumsfeld, 和國防部副部長Paul Wolfowitz, 這些官員對中國崛起充滿疑慮，認為強大的中國不符合美國國家利益，主張聯合如日韓等盟邦制衡中共。柯林頓時代只訪問中國大陸卻「繞過日本」(Japan passing) 的情況，將不復存在，美國應重視日本這一盟邦。同時，這些新保守主義者在台海問題上主張加強與台灣關係，提升台美軍事交流。與柯林頓政府不同的是，布希政府主管亞太事務的高層官員普遍缺乏中國經驗，如副國務卿Richard Armitage和助理國務卿James Kelly專長為日本，國防部副助理部長Peter Brookes專研台灣，Wolfowitz則對印尼熟悉。顯然地，布希政府想改變柯林頓對中共政策的傾斜，認為前政府過於重視經貿而忽略國家安全的重要性。<sup>29</sup>與其給潛在對手經貿利益，不如將心力放在日韓等盟邦上頭，這樣才符合美國國家利益。

所以，在布希政府執政初期，中共在美國外交政策的地位並不顯著。儘管如此，布希在經貿議題上表示願意與中共合作，協助其加入世界貿易組織(WTO)，雙方的經貿關係持續發展。但在攸關美國利益的安全問題，如台灣問題和與日韓同盟，則採取堅定立場。布希認為，柯林頓政府過於迎合中共，忽略了盟邦和朋友，美國應扭轉此一偏頗現象。

小布希上台不久，旋即在2001年4月發生了海南島撞機事件，美國EP-3E偵察機與中共殲八戰機相撞，中共飛行員落海罹難，美機迫降海南島陵水機場，兩國關係陷入緊張。雖然後來美國以“very sorry”(中共譯為「深表歉意」)化解衝突，但這事件加深了布希政府對中共的負面印象。<sup>30</sup>Rumsfeld不久即宣佈要檢

---

<sup>28</sup> Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs* 79, no. 1 (January/February 2000).

<sup>29</sup> David Lampton and Richard Daniel Ewing, *U.S.-China Relations in a Post-September 11th World* (Washington, DC: The Nixon Center, 2002), 2-3.

<sup>30</sup> 關於軍機擦撞的美國危機處理過程及相關國際法問題，參見：林正義，「中美軍機擦撞事件與布希政府危機處理」；宋燕輝，「美國與中共在南海上空軍機擦撞所引發國際法爭議之研究」[need

討雙方軍事交流，而布希政府更於同年 4 月批准大幅對台軍售，包括四艘紀德艦、八艘柴油動力潛艦、和 12 架 P-3 獵戶座反潛機。布希在接受 ABC 訪問時更表示將不惜一切協防台灣，雖然美國官員隨後澄清對台政策沒有改變，但這至少反映出布希個人態度。此外，美國更提升台美軍事交流，包括建立第七艦隊與台灣之間的安全通訊連接和軍事人員互訪。<sup>31</sup>

## 伍、轉折點：九一一事件

2001 年 9 月 11 日的恐怖攻擊事件，改變了美國的戰略優先順序，扭轉陷入低潮的美中關係。短期內中共不再是主要考量，反恐成爲美國外交戰略的首要目標。反恐需要國際合作與支持，爲了達到打擊恐怖主義的目的，美國有必要與中共、俄羅斯、和印度改善關係。蓋達（Al Qaeda）組織有阿富汗提供保護而得以襲擊美國，因此失敗國家（failed state）成爲美國的首要打擊對象。布希更將伊朗、伊拉克、和北韓視爲邪惡軸心（axis of evil），將強烈的道德意識結合到外交政策上。爲了孤立恐怖組織，布希更發表「非友即敵」的言論（“either you are with us, or you are with the terrorists”），將任何支持恐怖組織或窩藏恐怖份子的國家，視爲美國敵人。美國認爲失敗國家容易成爲恐怖主義的溫床，布希也一改競選時對國家建造（nation-building）嗤之以鼻的態度，轉而支持。這些考慮在攻打阿富汗的塔利班（Taliban）政權時顯露無疑，美國在聯合國安理會尋求中共和俄羅斯的支持，改善與巴基斯坦先前的冷淡關係，順利出兵將塔利班擊垮，在中亞一帶建立據點。

在反恐優先的考量下，除了本土安全外，中共和俄羅斯等大國的合作益顯重要。中共在安理會的席次及其地緣位置都是美國所需要的協助，而江澤民在九一一事件發生後也迅速打電話給布希，表達對死傷人民的哀悼，譴責恐怖份子，表

---

book title].

<sup>31</sup> Bruce J. Dickson, "New Presidents Adjust Old Policies: Us-Taiwan Relations under Chen and Bush," *Journal of Contemporary China* 11, no. 33 (2002).

示支持美國反恐。之後在聯合國安理會，中共支持 9 月 12 日的 1368 號決議案，是中共首次授權國際武力的使用。9 月 28 日，中共支持斷絕恐怖份子財源的 1373 號決議案。<sup>32</sup>中共是巴基斯坦的重要盟邦，對巴基斯坦與美國合作反恐，中共表示贊同，美國在攻打阿富汗前，巴基斯坦總理Musharraf曾兩度造訪北京。另外，中共與中亞的塔吉克、吉爾吉斯、和烏茲別克都有良好關係，而這些國家也是美國爭取合作的對象。

此外，中共本身也有疆獨的問題，可藉此機會與美國合作，換取美國的支持或容忍，如美國將東突厥斯坦伊斯蘭運動列入國務院恐怖組織名單。更重要的是，中共可以抓住此一「戰略機遇期」，營造一個有利的國際環境，專心發展經濟增強國力。<sup>33</sup>美國忙於反恐，正好舒緩了中國威脅論的壓力。2003 年 1 月的Pew Research Center民調顯示，認為應「看緊中共」的美國人相較於 1999 年掉了 13 個百分點，有更多的美國人關注恐怖主義和大規模毀滅性武器(WMD)。<sup>34</sup>的確，自 2003 年初，美國主要決策者不再提戰略競爭者的論點，在反恐上轉而尋求中共的協助，為雙方的戰略合作開啓契機，美中關係基本上又回到前六任政府的基本政策。<sup>35</sup>

儘管中共表示支持美國反恐，但在加入美國反恐行列的各國當中，中共態度則較有保留。<sup>36</sup>外交部發言人章啓月表示反恐應該符合聯合國憲章和國際法，而且「打擊國際恐怖主義的行動應該有確鑿的證據，中國反對任意擴大打擊範圍」。<sup>37</sup>儘管如此，中共仍封鎖阿富汗邊界，與美國分享反恐情報，並限制恐怖份子的金錢來源。美國受到 9/11 攻擊，不論中共支持與否，都會對阿富汗用兵，在這種情況下，公開反美是很不智的舉動。倒不如支持美國反恐，以贏取改善雙邊關

---

<sup>32</sup> Lampton and Ewing, *U.S.-China Relations in a Post-September 11th World*, 61.

<sup>33</sup> 楊潔勉，〈美國的全球戰略和中國的戰略機遇期〉，《國際問題研究》，第 94 期，(2003.3)，頁 11-16。Ibid., 59.

<sup>34</sup> Lampton, "The Stealth Normalization of U.S.-China Relations," 39.

<sup>35</sup> Lampton and Ewing, *U.S.-China Relations in a Post-September 11th World*.

<sup>36</sup> Robert Sutter, "Grading Bush's China Policy: A-," *PacNet Newsletter* (March 8, 2002), available at <http://www.csis.org/pacfor/pac0210.htm> (accessed March 8, 2002).

<sup>37</sup> 人民日報，2002 年 10 月 21 日。

係的機會。然而這種合作並不是因為雙方對反恐有共同的想法，而是彼此利益有所匯合之故。<sup>38</sup>一方面中共可以趁美國忙於反恐的機會之窗（window of opportunity），專致於發展經濟解決國內問題；另一方面也可藉此改善與美國的關係，實踐「韜光養晦、有所作為」的外交戰略。雖然 9/11 促使雙方改善關係，但並不表示彼此的戰略歧見已化解。長期來講，中共國力的上升與美國維繫自身霸權地位的戰略目標，仍存在結構性的衝突。

受到 9/11 的衝擊，美國的國家安全戰略也隨之更動。首先是 2001 年 9 月 30 日公佈的《四年期國防總檢》（Quadrennial Defense Review，QDR）強調國土安全的重要，爾後美國國防規劃將強調能力（capability）而非威脅（threat）。美國必須要培養足以嚇阻或擊敗敵人的能力，防範奇襲、欺敵、和不對稱作戰方式。關於東亞，QDR 2001 則表示，「一個擁有可畏資源的軍事競爭者，可能會在該區出現」，<sup>39</sup>雖未指出國名，顯然是指中國大陸。同年 12 月 31 日提出的《核態勢報告》（Nuclear Posture Review），部分於 2002 年 3 月洩漏給媒體，其中將伊朗、伊拉克、敘利亞、利比亞、北韓、和中共列為潛在的核威脅敵人，並將可能對中共使用核武的情況列出，包括台海衝突。<sup>40</sup>布希更於 2002 年 6 月在西點軍校畢業典禮發表著名的「先發制人」（preemption）演說，認為冷戰時期的懲罰性嚇阻（deterrence by punishment）的戰略已無法應付恐怖攻擊。恐怖份子居無定所，甚至願意犧牲生命，不怕報復，所以美國必須在敵人尚未攻擊美國之間，採取先發制人的行動，如此方能確保本土安全，此即拒止性嚇阻（deterrence by denial）的概念。<sup>41</sup>2002 年 9 月 20 日，布希在《國家安全戰略》（National Security Strategy）將先發制人的戰略思維明確提出，認為國際法允許即將面臨攻擊的國

---

<sup>38</sup> Aaron L. Friedberg, "11 September and the Future of Sino-American Relations," *Survival* 44, no. 1 (Spring 2002).

<sup>39</sup> Donald Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review* (Washington, D.C.: The Department of Defense, 2001), 4.

<sup>40</sup> Michael Gordon, "U.S. Nuclear Plans Sees New Targets and New Weapons," *New York Times*, (March 10, 2002).

<sup>41</sup> "Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, West Point," June 1, 2002, available at <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (accessed Dec. 12, 2003).

家採取先制攻擊行動，行使自衛權，至此布希主義（Bush Doctrine）已成形。<sup>42</sup>此外，2002年7月國防部公佈的《中華人民共和國軍力報告》指出中共的軍事現代化目的是要挑戰美國在亞太的利益，對日本和菲律賓構成威脅，並迫使台灣接受統一。<sup>43</sup>

在對台政策方面，雖然布希上任後對台灣極度友善，9/11事件後雖未立刻改變親台立場，但美國對台政策已逐漸在調整。2002年3月，美國發給國防部長湯耀明簽證，讓他參加在佛羅里達週舉行的軍事會談，並會晤了副國防部長Wolfowitz。然而由於中共外交和台灣本身因素，布希政府逐漸扭轉對台政策的傾斜。2002年8月的「一邊一國論」之後，布希於10月在德州 Crawford 會晤江澤民時表示不支持台獨的立場。布希政府開始重提三個聯合公報和一個中國原則，相較於之前提到台灣問題時，布希只提台灣關係法，迴避三個聯合公報，顯然美國政策已回到過去幾個政府的原點。

雖然美國與中共在反恐議題上有所合作，影響雙方關係的根本結構並未改變。如果中國大陸的經濟成長和軍事現代化持續下去，中共在亞太地區的影響力勢必增強，這個趨勢與美國想要維繫在亞太地區主導地位的戰略目標相抵觸。除此之外，雙方政治制度的不同，更加深了彼此的歧見。美國希望轉變中共為民主國家，改善人權，而中共則指控美國干預內政，強調國情和文化的不同。既有霸權與崛起強權之間的衝突，乃是國際關係的難解習題，並不因短期的合作而有所改變。

## 陸、美中關係的結構性因素

2003年美伊戰後的國際權力結構基本仍是由美國所主導的體系，雖然在美國之下還有幾個大國，但是他們的國力遠遠落後美國。就國防開支而言，美國在

---

<sup>42</sup> George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington: White House, Sept. 2002), 15-16.

<sup>43</sup> James Dao, "New Pentagon Report Sees Rapid Buildup by China," *The New York Times*, (July 13, 2002).

2002 年占全球的 42.81%，接下來 15 個國家的國防支出加起來尚不及美國一國之多（表一）。此外，美國目前用在國防研發（R&D）的預算比英國和德國的全部國防預算加起來還多。在經濟實力上，2002 年美國的 GDP 有 10.4 兆美元之多，占世界 GDP 的 32.29%，是排名第二日本的 2.6 倍，中共的 7.6 倍，<sup>44</sup>而光是加州的經濟規模就已排名世界第五，超過法國，而僅次於英國。在科技方面，美國也扮演獨領風騷的角色。美國這種在各方面遠遠超前，在近代歷史上是絕無僅有的。<sup>45</sup> 連在 1980 年代末期於《世界強權興衰》一書預測美國即將衰退的 Paul Kennedy，也修正自己的觀點，於 2002 年撰文表示現今美國的獨霸，在過去 500 年來是絕無僅有的，而且還會持續一段很長時間。<sup>46</sup>

表一：全球國防支出前五國（2002）

排名	國家	金額（億美元）*	全球百分比（%）
1	美國	3357	42.81
2	日本	467	5.95
3	英國	360	4.59
4	法國	336	4.28
5	中共	311	3.96
6	德國	277	3.53
7	沙烏地阿拉伯	216	2.75
8	義大利	211	2.69
9	伊朗	175	2.23
10	南韓	135	1.72
11	印度	129	1.64
12	俄羅斯	114	1.45
13	土耳其	101	1.28
14	巴西	100	1.27
15	以色列	98	1.25

<sup>44</sup> World Bank, *World Development Indicators Online*.

<sup>45</sup> Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective," *Foreign Affairs* 81, no. 4 (July/August 2002).

<sup>46</sup> Paul M. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers : Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York, NY: Random House, 1987). Kennedy, "The Eagle has Landed," *Financial Times*, February 2, 2002.

\*以 2000 年美元物價與匯率為基準換算

資料來源：Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2003), Appendix 10A.

所以，在美國遙遙領先的情況下，中共要追趕上美國，並不是一件容易的事。雖然中共經濟正在快速成長當中，同時也努力提升軍事能力，採購新式武器，但是要從潛在對手變成實際對手，尚有一大段路要走。美國外交協會（Council on Foreign Relations）在 2003 年發表的《中國軍力》報告指出，中共在軍事科技和能力上至少落後美國二十年，而且如果美國繼續投注資源改善軍力，二十年後美國的優勢地位將可維持不墜。報告同指出，如果目前解放軍現代化的趨勢繼續下去的話，中共會成為亞太地區的優勢軍事強權（predominant military power）。<sup>47</sup>

雖然中共目前尚不足以對美國霸權形成威脅，但是在美國的安全戰略中，仍然佔據重要角色。對於中國的崛起，美國擔心的不是現在，而是未來。亦即，到底中共是否想要改變既有的國際秩序，未來是否有修正現狀的意圖（revisionist intentions）？如果中共只想維持現狀，美國大可放心與中共合作，而不需擔心自己辛苦建立的「美國獨霸下的太平盛世」（Pax Americana）會遭到威脅。的確，有研究指出中共目前是現狀國家，江憶恩（Alastair Iain Johnston）認為現在要說中共是個想要改變現狀的國家並不正確，中共已逐漸加入國際組織，接受國際社會的規範，並未積極想要取代或制衡美國。<sup>48</sup>然而，江憶恩的研究忽略了一個關鍵問題：如果中共未來的綜合國力不斷增強，它是否仍會是個現狀國家？此即未來意圖（future intentions）不確定的問題，<sup>49</sup>亦即關於中共是否會是個滿於現狀的強權，這一問題的關鍵應是未來式而非現在式。中共目前安於現狀有可能是因為

---

<sup>47</sup> Council on Foreign Relations, "Chinese Military Power," (New York: Council on Foreign Relations, 2003).

<sup>48</sup> Alastair Iain Johnston, "Is China a Status Quo Power?," *International Security* 27, no. 4 (Spring 2003).

<sup>49</sup> 關於未來意圖的不確定（uncertainty）對國際政治的影響，參看 Dale C. Copeland, "The Constructivist Challenge to Structural Realism: A Review Essay," *International Security* 25, no. 2 (Fall 2000).

沒有改變現狀的能力，例如國內經濟仍存在許多問題和武器裝備老舊，維持和平的國際環境有利發展國力。當中共富國強兵之後，會不會依自己意願去塑造既有國際秩序？影響美國對中共安全戰略仍存在許多不確定因素，其中熒熒大者即為中共未來意圖的問題。關於這個問題，雖然目前沒有答案，但是未來的不確定性（uncertainty）因素依然存在。謹慎的美國決策者必須要把這個未來不確定性的因素考慮進去，在意圖不確定的情況下，兩國關係仍然充滿不穩定的變數。

如前述，中共和美國的相對權力差距依然很大，關於這點，中共自己也瞭解當前不宜與美國對抗。如 2000 年的中共國防白皮書認為美國與世界其他國家的相對權力是固定的，而中共自己評估對未來一、二十年能否縮短與美國綜合國力的差距，採取悲觀的看法。也有中共分析家認為，由於美中地緣政治能力的差距，中共要成為海上強權，並不實際。<sup>50</sup>所以，在雙方差距仍大而美國繼續增強國力的情況下，中共的外交採取謹慎的態度，盡量不與美國衝突，以便專注於國內的政經情勢。而中共近來的外交手段較以往細膩許多，學會利用國際制度來鞏固利益，在區域事務的影響力與日俱增。依此下去，未來中共在國際事務上與美國互別苗頭，甚至挑戰美國政策的能力，將隨之增加，例如在聯合國人權委員會，中共幾年來成功地結合他國阻擾美國的譴責案。<sup>51</sup>

九一一事件發生後，美國成功地在中國大陸周邊建立戰略據點，從阿富汗、中亞諸國、巴基斯坦、到俄羅斯，都與美國建立合作關係。從北京的角度來看，一個戰略包圍態勢（strategic encirclement）似乎正在形成。美國反恐的同時，也加強了自己地緣政治的優勢，兼顧了反恐與防範挑戰者的雙重目標。<sup>52</sup>美國的勢力深入中國大陸的西部，可能令中共採取對應措施。除了加強對美工作外，中共也可能與法、德、俄加強關係，以突破美國的包圍。中共在美伊戰爭低調的態度，

---

<sup>50</sup> Johnston, "Is China a Status Quo Power?," 34.

<sup>51</sup> Evan S. Medeiros and M. Taylor Fravel, "China's New Diplomacy," *Foreign Affairs* 82, no. 6 (November/December 2003).

<sup>52</sup> Friedberg, "11 September and the Future of Sino-American Relations." 傅夢孜，〈布什政府對華政策與中美關係的未來〉，《現代國際關係》，2003 年第一期，頁 17-22。

顯示出其韜光養晦的策略，營造良好的國際環境以發展經濟，增強國力。中共一貫主張建立一個多極的國際體系，而這項主張與目前的單極趨勢大相逕庭。但在形勢比人強的情況之下，中共應會保持不強出頭的政策，積極發展綜合國力，同時尋求權力平衡的戰略，以制衡美國。九一一之後美國和中共的戰略合作只有小幅增加，雙方利益交集有限。

雖然美國和中共在非傳統安全的領域，有一些合作的地方，但是要從這些「低層政治」發展到「高層政治」的合作，並不容易。兩國在環境保護、防治愛滋病、打擊有組織犯罪、毒品走私、洗錢防制、反恐等方面合作，<sup>53</sup>這些議題通常不涉及到核心戰略利益，合作空間較大，但是當牽涉到戰略利益時，矛盾就容易產生，如石油供應和軍事科技轉移等問題。冷戰時期雙方需共同對抗蘇聯威脅，而有戰略合作，然而在後冷戰時期，這種戰略利益的結合，則因蘇聯的瓦解而不復存在。非傳統安全領域的合作短期內或許有舒緩緊張的效果，但是長期來講，還是受到傳統安全的制約，亦即當非傳統安全與傳統安全相抵觸時，國家會選擇維護傳統安全的利益，否則就得忍受生存發展遭受威脅的風險。

美國與中共關係向來起起伏伏，而台灣問題一直是個關鍵議題。從布希上台前後對台的友好言論，增加對台軍售和軍事交流，允許陳總統過境訪美，到一邊一國論和公投議題，明顯可以看出美國政策的走向及震盪起伏。三個聯合公報、台灣關係法、和一個中國是美國對台政策的基石。當美國忙於反恐，重建伊拉克，試圖解決北韓核武問題時，自然不希望看到台海局勢緊張。維繫台灣海峽的和平，將會是美國對中共政策的重要環節之一。然而，中共也理解到美國的台海政策，2003年美國國防部公佈的《中華人民共和國軍力報告》中，指出為台海可能戰事作準備，使美國干預複雜化，是中共軍事現代化的主要驅動力。<sup>54</sup>未來台海局勢，將會是影響美中關係的重要變數。

---

<sup>53</sup> 夏立平，〈論中美共同利益與結構性矛盾〉，《太平洋學報》，2003年第2期，頁29。

<sup>54</sup> Pentagon, "Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China," July 28, 2003.

## 柒、結語

本文從國際關係理論的角度，結合霸權轉移論和攻勢現實主義，來檢視中共在美國安全戰略中的地位，雖然時間點主要討論小布希執政時期的政策，但全文內容的適用性則更廣泛。依據霸權轉移論，當國際體系出現一個挑戰既有獨霸國的強權，體系將趨不穩定。挑戰者基於不斷上昇的國力，擴張在海外的利益，與獨霸國發生衝突的機率將隨之升高。中共崛起的國力與美國想要維持獨霸的企圖，兩者之間存在結構性的矛盾。美國並不希望在亞太地區出現一個區域霸權，而中共國力的增加，將逐漸具備雄踞東亞的能力，與美國發生安全競爭（security competition）。中共目前與美國國力差距仍大，在力有未逮的情況下，採取韜光養晦不強出頭的政策，營造良好的國際環境，這樣才有利發展國力。中共目前沒有致力於改變國際的治理方式，採取所謂的現狀政策，這與攻勢現實主義並不抵觸。攻勢現實主義認為，影響大國關係的主要因素是能力（capability），而非意圖。國家意圖不易得知，即使目前知道，也難保證將來不變，在這種意圖不確定的情況下，國家只好緊盯對手的能力。未來如果中共國力持續上昇，與美國的差距逐漸縮小，兩國的結構性矛盾就易浮現，中共是否會試圖改變國際治理的方式，乃是觀察重點。

對美國的安全戰略而言，中共是否會成為「同儕競爭者」（peer competitor），挑戰美國的霸權地位，才是關鍵的問題。一個雄踞東亞的中國，將會挑戰美國在亞太地區的利益，亞洲國家會不會接受以中國為中心的亞太國際秩序，回復到歷史上的等級體系（hierarchical system），排除或限制美國的勢力，是許多人關心的議題。九一一事件雖然促使中共和美國合作，但是雙方根本的結構性矛盾仍未消除。中共目前十分關注「和平崛起」的問題，體認到自身國力上升對國際體系帶來的不穩定性，努力設法避免衝突，消弭中國威脅論。九一一事件後的國際環境對中共而言是個難得的「戰略機遇期」，暫時避開中國威脅論的壓力，集中精力營造良好的和平環境，全力發展經濟，增加綜合國力。而美國的安全戰略是不

希望在亞洲看到一個區域霸權的出現，當中國國力上升到某種程度時，與美國的結構性矛盾就有可能浮現，影響雙邊關係。