

知識天地

美國學界的中國政策辯論

張廖年仲助研究員（政治所）*

自1972年美國總統尼克森訪問中國大陸以來，「交往」（engagement）逐漸成為歷屆美國政府對華政策的主流。藉由政治、經濟、社會等各領域的交流，美國希望建立互信、互賴與共榮的中美關係。然而，華府行之有年的交往政策現正面臨空前的考驗。川普政府在2017年12月公布的「國家安全戰略」（National Security Strategy）報告中，不僅質疑美國與中國交往的成效，更直陳北京正在「挑戰美國的權力、影響與利益，並逐步侵蝕美國的安全與繁榮」。事實上，這份報告反映出當今美國學界對中國政策的反思，尤其在2008年全球金融危機爆發後，北京在國際事務上變得更为積極與強勢（assertive），與西方和鄰國的關係也變得更加緊張，使得國際社會對中國的崛起為之側目。因此，美國的政策與學術界出現檢討目前對華政策的聲浪，進而展開了新一輪的中國政策辯論，其結果對中美關係的走向及國際政治的影響不容小覷。

上一輪美國學界的中國政策辯論出現在1990年代中期，當時許多學者對於美國該採取交往或圍堵（containment）的中國政策展開爭論，也影響了後來柯林頓政府在2000年給予中國大陸最惠國待遇的決定。相較於上一次的辯論，這次美國學界對於中美關係的看法更加分歧，也提出更多的政策選項，除了持續現有的交往政策與重提過去的圍堵政策外，還新增了調適（accommodation）與競爭（competition）兩種選項，每種政策皆獲得中國研究專家與國際關係學者的支持，分述如下：

一、持續交往

從前國務卿季辛吉以降，主張與中國交往的美國學者在產官學界有著深遠的影響力。交往派學者一向強調中美交流不僅可以增進彼此利益，還能擴大中國內部改革派的勢力，使其能進一步更融入西方主導的國際政經秩序。正如美國前副國務卿佐立克（Robert Zoellick）在2005年所言，美國樂見中國在國際社會成為一個「負責任的利害攸關者」（a responsible stakeholder）。另一方面，交往派警告若把中國視為對手或敵人，中美關係就會落入「自我實現的預言」（self-fulfilling prophecy）而導致中美衝突的產生。因此儘管中美關係自1979年建交以來幾經波折，包括1989年的天安門事件與2001年的中美軍機擦撞事件，交往仍是美國對華政策的最高指導原則。

雖然中國近年來強勢的對外行為使得交往派飽受批評，他們還是認為華府不僅不能中斷、更要強化中美的交流。美國前副助理國務卿、普林斯頓大學教授柯慶生（Thomas Christensen）就認為，強勢的中國對國際社會不見得是一件壞事，更重要的是美國要如何透過交往引導北京走向和平發展的道路。卡內基和平基金會研究員史文（Michael Swaine）也認為，中美應強化軍事交流以避免誤判而造成的衝突，雙方尤其應就臺灣軍售、美國在亞太地區的軍事部署與活動等中方所關切的議題進行雙邊協商，以緩和北京的不滿而減少其對外激進的行為。

除了擴大中美交流的範圍外，也有其他學者認為美國的交往政策有必要做調整。外交事務委員會研究員瑞特納（Ely Ratner）即主張，美國在與中國交往的同時，也要擴大與亞太區域盟國和夥伴的往來。此外，約翰霍普金斯大學教授藍普頓（David Lampton）與加州聖地牙哥大學教授謝淑麗（Susan Shirk）也建議美國政府應提出中美交往的條件，例如要求中方在北韓核武、南海問題與媒體自由等議題上配合美方的利益。然而，在中國國力持續上升的情況下，華府是否還能透過交往來影響北京，這點被主張應調適中國崛起的美國學者所質疑。

* 作者感謝中研院歐美所助研究員韋奇宏博士對英文初稿的評論與建議。

二、調適

調適派學者認為，既然中國的崛起是大勢所趨，美國應即早做出調適，以主動讓步的方式來避免歷史上常見因強權更替所引發的衝突。調適派常舉20世紀初英國的退讓以換取美國合作來對付德國的崛起為例，認為美方應先就中美潛在的衝突問題上做妥協，才能提高雙方將來合作與和平共存的機會。例如喬治華盛頓大學教授葛拉瑟（Charles Glaser）主張，美國應該降低在亞太地區的防衛承諾，特別是停止對臺灣的軍售；海軍學院教授戈斯坦（Lyle Goldstein）也認為，華府應撤除在西太平洋的軍事部署而讓中國擁有一定的勢力範圍。調適派認為美國必須先展現尊重崛起強權的誠意，才能讓日益強勢的中國也願意並尊重美國的利益與現有的國際秩序。

也有調適派學者認為中國的崛起並不代表美國的衰弱，但建議華府應該和北京分享在亞太地區的領導地位。例如澳洲國立大學教授懷特（Hugh White）提出「亞洲協和」（Concert of Asia）的構想，由美國、中國、印度與日本來共同維持亞太地區的和平穩定。然而，有更多學者擔心華府的讓步並不能換來北京的妥協，只會讓中方要求美方在其他議題上做出更多的讓步，反而導致中美衝突產生。因此，這些學者主張美國應該採取更強硬的作法來應對中國的崛起，此即為接下來要介紹的競爭與圍堵政策。

三、競爭

不同於調適派學者，競爭派學者認為中美的權力移轉不會發生，但面對崛起中國的競爭，主張美國應提升國力以維持其領先地位。儘管競爭派認為中美應持續交流，但是並不像交往派有樂觀的期待，而是希望施壓北京進行政治改革與保障區域和平。由於中美兩國在意識型態與政治體制的差異過大，競爭派認為雙方難以達成真正的互利與合作，所以中美關係的本質是競爭的，只是這樣的競爭可以是良性的，並不必然是衝突的，正如喬治華盛頓大學教授沈大偉（David Shambaugh）所提出的「競爭共存」（competitive coexistence）概念。然而，中國近年來的強勢作為可能削弱美國的領導地位，因此普林斯頓大學教授范亞倫（Aaron Friedberg）與夏威夷東西中心研究員饒義（Denny Roy）皆主張美國要更積極地加以反制，包括限制中美的貿易往來與技術轉移，以維護美國在經濟、科技與軍事等各領域的優勢。

和過去圍堵派要削弱中國國力的主張不同，競爭派強調美國應致力於維持亞太地區的權力平衡，協助日本、印度與澳洲等亞太盟友提升國防力量，使其不需依賴美國而能夠反制北京的冒進行為。正如卡內基和平基金會研究員泰利斯（Ashley Tellis）所言，美國應採取制衡而非圍堵（balancing without containment）中國的政策：一方面正視中國的崛起，另一方面也要提高北京破壞區域穩定與國際秩序的代價。

四、圍堵

美國政府曾在二次戰後採取圍堵政策以防止共產集團的擴張，冷戰結束將其束之高閣，直到90年代的中國政策辯論才有美國學者重新提出。當代主張圍堵中國的美國學者以芝加哥大學教授米爾海默（John Mearsheimer）最為知名，他早在2001年即呼籲美國要設法減緩中國的經濟成長，以避免其崛起後威脅美國。圍堵派學者認為中美的衝突難以避免，因為崛起的中國會設法排除美國在東亞的勢力，就像美國過去排除歐洲在北美洲的勢力一般；而東亞如果被單一強權所稱霸，就會像二次大戰時的日本一樣對美國造成威脅。因此為了自身的安全，美國必須要圍堵日益強勢的中國，正如同在冷戰時期圍堵蘇聯一樣。圍堵派主張美國應成立亞太區域的集體安全體系以防止中國勢力的擴散，並建立集團化的經貿體制以限制中國的經濟影響力。然而，圍堵政策若要達到效果，美國除了自身的經濟與軍事實力外，還有賴於區域盟友的支持與合作，因此關鍵在於美國能否繼續發揮在亞太地區政治、經濟與軍事等方面的領導力。

由上述的討論可知，目前美國學界對中國政策的看法意見紛歧，究竟要維持當前的交往政策還是採取替代方案仍莫衷一是。儘管如此，這次的中國政策辯論中，所有的學者都同意美國要以經濟發展為重，主張要優先進行經濟改革、擴大基礎建設投資及加強科技研發與人才培育。不論是交往派強調的中美經貿互賴、調適派強調的國內經濟建設、或競爭派與圍堵派提倡的縮減中美貿易赤字，其共通點都是美國必須先恢復強大的經濟實力，才能面對中國崛起所帶來的挑戰。這點可以說是此次美國的中國政策辯論中唯一、也是最重要的共識。