

2017年川普政府時期美國對中國政策 之改變：新古典現實主義的觀點

鄭中堂

國立中山大學中國與亞太區域研究所博士生

摘 要

2017年1月美國總統川普(Donate Trump)在就職之後，簽署退出泛太平洋合作組織(TPP)的行政命令，這項決定讓歐巴馬政府時期所推行的「亞洲再平衡」戰略，頓時失去主導亞太地區經濟秩序的依據。有別於歷任的美國總統，商人背景與政治素人出身的川普總統，在對中國的外交政策上也與前任總統歐巴馬有很大的區別。由於美國政府體制是採取總統制，總統擁有對外政策的最高主導權，決策者認知因素，成為分析美國對外政策的重要途徑之一。因此，本文將採取新古典現實主義為研究途徑，希望透過理論與政策的結合，結合「權力」與「觀念」兩項要素據以辨析美國對中政策的思維與選擇，有助於正確解讀川普政府對中國的外交政策上的思維與選擇，作為觀察美國外交政策未來走向的重要依據。透過分析2017年川普政府的對中政策，如何受到國際體系變化、國內政治層次與決策者的認知等三個變數相互影響，回答上述的研究問題。

關鍵詞：新古典現實主義、外交政策、川普政府、意識形態、印太戰略

The Change of U.S Foreign Policy Toward China during Trump Administration in 2017 from A Neo-Classical Realism Perspective

Chung-Tang Cheng

Ph.D. student, Institution of China and Asia-Pacific,
National Sun Yat-Sen University

Abstract

The United States President Donald Trump signed the executive order to withdraw from the Pan Pacific Cooperation Organization (TPP) after he took office in January 2017. This decision deviated from “Rebalancing Asia strategy,” was implemented by Obama Administration and U.S gradually undermined its own role in deciding the economic order in Asia-Pacific region. President Trump, who not only used to be a merchant but also an amateur politician, had a tremendous difference from President Obama in U.S-China foreign policy. Because the U.S government system adopts the presidential system, it means that the president has the final decision power of foreign policy. Researching the cognitive factors of policy makers has become one of the important ways to analyze the foreign policy of America. The purpose of this article is to try to interpret the Trump administration's thinking and choices on China's foreign policy through the combination of theory and policy. It will help observe the future course of U.S. foreign policy. Therefore, the focus of the study will analyze Trump administration's foreign policy toward China in 2017. The U.S foreign policy is affected by the variables among policymakers' perceptions, domestic issue and shifting of distribution of power in the international structure. In order to answer the above research questions,

鄭中堂

this article will adopt neo-classical realism as a research approach, which combines the concepts of power and ideology, to analyze the U.S strategies of perspective and decision toward China.

Keywords: Neo-Classical Realism, Foreign Policy, Trump Administration, Ideology, Indo-Pacific Strategy

壹、前言

2017年1月美國總統川普(Donald Trump)在就職之後，便簽署退出泛太平洋合作組織(The Trans-Pacific Partnership, 簡稱TPP)的行政命令(White House, 2017)，這項決定讓歐巴馬政府時期推行的「亞洲再平衡戰略」，頓時失去主導亞洲地區經濟秩序的依據。有別於歷任的美國總統，無政治經驗且商人出身的川普總統，在外交戰略上也與前任總統歐巴馬有很大的區別。首先，主張「美國優先」的政策，喜好雙邊談判而非多邊協商。就任之後與各國元首實施電話互訪，4月份跟中國國家主席習近平會面，成為有史以來最早跟中國領袖會面的總統(White House, 2017)。其次，川普就任以後大幅增加國防預算，藉以維持美國世界第一的軍事實力。再次，充滿不確定性的外交戰略。川普2017年11月的亞洲行在亞太經合會(Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱APEC)結束之後直接返國，並未參加後續的東亞峰會，這使東協國家對美國的亞洲政策的立場與不確定性感到憂慮。

儘管如此，美中兩國在2017年分別提出國家的外交政策方針。一方面，中國在10月17日召開「中國共產黨第十九次全國黨代表大會」(簡稱十九大)，報告指出：「中國將積極促進『一帶一路』國際合作，積極參與全球治理體系改革和建設，推動建設相互尊重、公平正義、合作共贏的新型國際關係，推動構建人類命運共同體，同世界各國人民一道建設持久和平、普遍安全、共同繁榮、開放包容、清潔美麗的世界」(新華網，2017)。另一方面，美國川普總統12月18日發表任內首份以「美國優先」的「國家安全戰略報告」(National Security Strategy of the United States of America)指出當前的國際環境在政治、經濟與軍事等領域充滿競爭，提及「經濟」179次、「軍事」77次、「中國」33次、「印度太平洋」11次，首次提出「印度太平洋戰略」(以下簡稱印太戰略)，並開宗明義地表示美國的國際影響力、國家安全與經濟繁榮都受到中國的挑戰，將中國定位為威脅美國利益的「修正主義國家」(Revisionist)，(White House, 2017)自歐巴馬政府時期的「戰略夥伴」轉為「競爭對手」，強調中國為了貫徹對自身有利的政治與安全主張，對其他國家使用經濟手段採取懲罰、誘惑和影響等方式，並藉由投資基礎設施項目和貿易戰略，進一步獲取地緣政治的目標。除此之外，有別於過往歐巴馬政府時期的「亞洲再平衡戰略」改用「印太戰略」乙

詞，顯示出在地緣政治思維上，試圖強化與南亞地區國家之間的互動關係，應對中國的「一帶一路」戰略(張加，2017)。

由於美國政府體制是採取總統制，因此總統擁有對外政策的最高主導權，研究領導人認知因素成為分析美國對外政策的重要途徑。本文希望透過理論與政策的結合，有助於正確解讀川普政府對中國的外交政策上的思維與選擇，以作為觀察美國外交政策未來走向的重要依據。因此，本文研究重點將分析川普政府對於中國在國際體系結構中權力分配的變化所採取的回應。為回答上述研究問題，本文將採取新古典現實主義為研究途徑，進一步結合「權力」與「觀念」兩項要素進行全面檢視，據以辨析當前美國對亞洲戰略的思維與選擇。

貳、文獻探討

孤立主義一直是美國外交政策的傳統之一，雖然在二戰之後成為世界霸權的美國推動了許多國際制度，使多邊主義的重要性逐漸取代孤立主義，然而歷任總統受到不同的意識形態影響，使得美國的外交政策經常在單邊主義、雙邊主義和多邊主義當中徘徊，因此如何善用前述的三種主義達成外交政策目標，一直是美國的外交工作主軸(Callahan,2007)。儘管如此，身為美國首位政治素人的川普總統，在 2016 年的總統大選的過程中，採取批判菁英政治主導的外交政策，以及重視民粹的競選策略，使其獲得大量藍領階級而支持入主白宮(BBC 中文網，2016)，加上過往的商人背景顯示出川普對於國際權力分配與外交決策的考量，將與過往的美國決策者有所不同。於是乎運用國際關係理論在分析川普政府的美中關係有不同的考量。

就國家領導人主觀的認知而言，當川普政府將中國視為修正主義國家之時，顯示美中之間是處於霍布斯式的競爭關係，而非洛克或康德式的戰略夥伴關係，有鑑於此，在運用建構主義分析川普總統任期內的美中關係將產生限制性。除此之外，當川普在 2017 年 1 月簽署退出 TPP 的行政命令的行為也能窺探，其對於國際制度的不信任。比起對全球化自由經濟秩序的維持，川普政府重視的部分是如何透過貿易保護主義取得公平的貿易，藉此確保美國的經濟競爭力 and 避免中國在全球化的趨勢下獲取更多的經濟力量。如此一來，採用重視

合作關係、絕對利益和國際制度的新自由制度主義，解釋美國的對中政策上，也會呈現出其限制性。

觀察 2017 年的美中互動可以察覺，物質的權力依然是影響川普認知美中關係的重要因素。有鑑於此，運用新古典現實主義分析川普政府時期的外交政策，則更能夠符合現實的情形。就理論主張而言，Rose(1998)將「新古典現實主義」定義處在「純結構理論者」(Pure Structural Theorist)與「建構主義者」(Constructivist)間的「中間路線」(Middle Ground)，並指出決策者的評估、國內政治結構對於國家能力的影響，與政府資源運用的能力等三者，是重要的中介變數。Schweller(2003)認為國家行為受到源自國際政治的外部影響和國家因素內部控制，同時重視「系統誘因」(Systemic incentives)中「獨立變數」與「內在因素」(Internal Factors)中「仲介變數」所扮演的角色。Schmidt 指出(2007:60)權力是影響國家行為的變因之一，但外交政策的行動和利益不完全受到權力的影響。一國如能獲得更多能力資源，則有助於對外行動能力，而對外行動還包含國家利益的考量。換句話說，國家的目標是追求影響力極大化(Maximum Influence)，在不同型態的無政府狀態之下，塑造對自身有利於的環境的這個認定，則與古典現實主義雷同。鄭端耀(2005)指出新古典現實主義在分析外交政策時，強調國家的外部與內部的變數，同時認為國家對外行受到國際體系權力結構這個重要因素的影響，但是國內政治層次因素同樣會造成影響，且主張權力結構對分析國家中長程期行為較具優勢，然而決策者與國內因素等變數對短期的國家行為則產生直接的影響。

儘管如此，Jeffery Legro 與 Andrew Moravcsik(1999：10-12)指出，當採用國內政治(Domestic Politics)與理念因素(Ideas)而非體系因素來研究國家行為，在典範上已逐漸與新現實主義脫鉤，並更加接近自由主義、制度主義的研究範疇。廖順佑與蔡松柏(2013：56-58)認為，理念因素對外交政策的影響，雖然為新古典現實主義的重要概念之一，然而國內政治因素對外交政策的仍然有所限制，非將所有因素都視為變項。決策者評估雖然是理念因素的一種，亦有可能存在物質性的評估。以現實主義的基本思維觀之，決策者對於國家利益的評估，雖然會隨著時間空間而有所變化，但仍以物質利益為衡量基礎核心，且無涉於道德等價值觀。因此，將決策者的評估視為主要的中介變項。

然而 Brian Rathbun(2008：300-302)認為，大多數的國際關係理論，均包含有關國內政治與理念因素如何影響國家行為的探討，Waltz 雖然假定無政府

體系會影響國家的行為模式，但卻無法明確闡述國家所欲追求或維持平衡的權力究竟為何；因此冷戰之後的現實主義學者，均提出更多有關權力的內涵與應用，諸如威脅平衡或攻守平衡理論，據此，新古典現實主義則接續新現實主義以後有關權力運用的研究成果，運用非體系的因素，嘗試解釋權力是如何被增強或被損耗；總體而言，現實主義的發展過程是一種持續問題化(Problematize)權力內涵的過程，而非任意採納其他理論的變項。進言之，新古典現實主義的研究途徑強調外交政策和國家利益的重要性，一方面在理論核心承繼新現實主義對於體系與結構的假設與推論，接受新現實主義運用約化(Parsimonious)的研究途徑，重視國際體系結構對國家行為的影響(Waltz, 1979)；另一方面在拓寬解釋變數範圍的部分上，受到第二意象翻轉思潮的影響則重新檢視古典現實主義對於國內政治與理念因素的重視，將決策者與國內政治的層次納入，藉由分析國內與國外層次相互影響的方式，彌補新現實主義對於在國際體系當中，當國家權力沒有大幅變動情況下卻改變國家行為這部分解釋能力的不足。其目的在於分析國家在不同時間，或不同國家面對相同的國際變動時，在外交政策上變化。

綜上所述，新古典現實主義強調國內政治與國際體系同時影響國家外交政策行動。就國內因素的部分，包括決策者的認知、國家利益的定義和國內政治結構等。按照新古典現實主義的解釋，首先，國際權力分配是影響國家外交政策的重要因素，國家之間的「相對權力」是主導國際關係運作的核心力量。其次，權力分配雖然是影響外交政策的主要力量，但是在無法有效解釋國家為何在短期內產生重大的行為轉變。再次，外交政策受到決策者的認知影響。

因此，本文認為川普對亞洲局勢的認知，將受到「漢米頓式重商主義」¹與「傑克遜式民粹主義」²等兩項意識形態的影響(關中，2005：100-127)，使其對中國政策將採取以經貿手段為主的雙邊主義，一方面主張以「美國優先」為

¹ 漢米頓主義以商業和金融為其意識形態的基礎，認為外交政策與國內政治都以利益為優先考量，干擾美國海上及空中的航行自由被視為嚴重威脅，美國保留做出最嚴厲外交措施反應的權力，必要時將運用武力採取單邊行動。此外，漢米頓式的重商主義重視「公平」貿易而非「自由」貿易。易言之，對漢米頓主義者而言，使用關稅和貿易政策左右國家經濟發展，是一個正當的手段(曹化銀，2003：107-132)。

² 傑克遜主義為美國非正式或民粹主義的意識形態，崇尚國家榮譽、愛國主義與尚武精神，質疑在國內外進行社會改革的可能性，主張國內政治與國際事務的原則有所不同。在外交政策上屬於鷹派立場，認為國際社會混亂無序，美國不需顧及國際法和國際規範，在國家安全受到威脅時，必須採取強硬有力的行動。

前提，推動國內的經濟成長，運用關稅及貿易的手段應對美中實力差距拉近的情形；另一方面，採取強硬作風，聯合其他國家對抗中國的「一帶一路」，並試圖降低維持國際秩序所需的開支。據此，本文採用新古典現實主義的研究途徑，由國際情勢、國內情勢以及在決策者認知等因素，分析 2017 年川普政府對中國政策的改變。

參、川普政府對中國綜合國力提升的回應

一、國際情勢：中國對外政策轉向奮發有為

2009 年金融海嘯之後美國的綜合國力都受到影響(Michael Cox,2012)，也讓中國成功的把握這個戰略機遇大幅提升經濟實力，並在 2010 年取代日本成為世界第二大經濟體，此外中國亦憑藉經濟實力的提升，進一步追求軍事力量的發展。隨著綜合國力的提升，以及中國國家主席習近平提出「中國夢」的目標之後，2013 年 10 月 24 日，習近平在中央周邊外交工作座談會上發表的講話中強調指出：「做好周邊外交工作，要更加的奮發有為與積極有為」(人民網，2013)。據此，中國對於外交事務的立場開始由胡錦濤時期的「和平發展論」，逐漸開始轉向有所作為。在國際安全方面，在 2014 年的亞信會議上習近平提出：「亞洲安全與亞洲以外國家無關，亞洲的事情歸根結底要靠亞洲人民解決」(BBC 中文網，2014)，深入參與聯合國、亞太經合組織、上合組織等多邊機制框，推動在聯合國框架下制定「資訊安全國際行為準則」(趙曉春，2013)，並在 2017 年與東協國家達成「南海行為準則」框架(董文城，2017)。

相較於江澤民、胡錦濤等前任領導者，都依循鄧小平時期的韜光養晦政策，習近平在繼任之後採取更加積極的中國外交政策。中國學者時殷弘認為，習近平成功運用經濟實力擴展中國的國際影響力，採取經濟與軍事並重的外交戰略(黃昱帆，2015)。金燦榮也表示，中國十八大以後由韜光養晦轉向開拓進取；中國對「戰略機遇」的態度從過去的被動順應，改變為主動塑造(劉永祥，2018)。楊潔勉(2017)亦指出中國的外交戰略定位，是以維護國家利益為前提，爭取使國際體系和秩序朝向更加公正合理的方向發展。中國外交部長王毅在 2017 年

「國際形勢與中國外交研討會」指出：「十九大以後中國的外交方向包含五個重點：一、拓展全球夥伴關係網絡，推動構建新型國際關係；二、從周邊和發展中國家著手，推進人類命運共同體建設；三、全面推進「一帶一路」建設；四、積極探索中國特色熱點問題解決之道(朝鮮半島、阿富汗與巴基斯坦問題)；五、擴大服務國內發展和保護海外利益的力度等五個方向發展」(中華人民共和國外交部，2017)。中國外交部副部長鄭澤光在「中國發展和世界意義國際智庫研討會」也提到：「十九大報告外交部分最核心和重要的理念，分別是推動構建新型國際關係和推動構建人類命運共同體這兩大目標」(中華人民共和國外交部，2017)。

此外，習近平在 2018 年的新年賀詞當中指出：「2018 年是中共全面實踐十九大精神的首要之年，在外交方面強調使中國成為一個負責任的大國與國際秩序的維護者，並透過信守應對全球氣候變化的承諾、人類命運共同體和積極共建一帶一路等方式來實行」(中華人民共和國外交部，2017)。中國總理李克強也在第 16 次上合組織理事會議、第 12 屆東亞峰會、第 20 次東盟與中日韓領導人等會議的談話當中，強調中國在召開十九大之後外交的佈局重點，將以促進一帶一路的國際合作、和平共處五原則、推動人類命運共同體、走出去與引進來戰略、質量與效益優先的供給策改革等重點為主。(中華人民共和國外交部，2017)。

二、國內情勢：美國對中國的憂慮持續攀升

美國國會與國內學者對於中國崛起的憂慮持續深化，Ikenberry(2016)認為隨著中國經濟實力的增長，美國在亞洲地區的經濟影響力正逐漸喪失。Shambaugh(2017)認為，在印太地區的國家當中，無論是美國的傳統盟友(日本、韓國、菲律賓)、親美國家(新加坡、越南)或者是維持中立國家，都無法抗衡中國崛起後，造成來自經濟與安全方面壓力。Allison Graham(2018)亦指出美國跟中國在未來發生衝突的機會非常大，主要有兩大原因：首先是兩國在文化與價值觀的差異性，其次則為地緣政治的競爭這兩大因素。除此之外，在經濟全球化的影響之下，中國儼然已成為國際經濟體系的主要支柱之一，更懂得運用經濟相互依賴方式達成政治目標，進言之，冷戰時期的圍堵政策已非應對中國

崛起的良方。此外，美國「國家民主基金會」(National Endowment for Democracy, 2017)發表「銳實力：崛起的專制主義的影響」(Sharp Power: Rising Authoritarian Influence)報告指出，中國以運用「銳實力」擴大其國際影響力的方式，有別於「軟實力」重視吸引力與說服力，銳實力則著重於操縱輿論與分散群眾注意力。易言之，以「銳實力」為手段的國家，並非藉由提升國家吸引力的魅力攻勢，而是採取利誘方式，操作有利己的公眾輿論，減少國家在海外的貿易投資可能遇到的阻力。

隸屬美國國會的美中經濟與安全審查委員會(US China Economic and Security Review Commission[USCC], 2017)在 2017 年度報告中指出，在貿易方面，中國使用歧視與補貼性質的採購政策，深化美中之間貿易逆差的失衡；在軍事方面，美國必須重視中國推進軍事改革與現代化，對美國在印太地區國家安全利益的影響，並防範中國駐美新聞業者搜集相關情報。此外，報告中特別增加有關中國高科技導致危機的章節，建議美國國會關注中國投資高科技產業的行為。USCC 主席 Carolyn Bartholomew 認為，美中兩國互利互惠的夢想迄今尚未實現。尤其十九大將習近平思想納入中國共產黨黨章，政治改革為民主制度的機會微乎其微，將使中國更加重視狹義的利益(Limited Interest)(中央社，2017)。此外，美國國會與行政當局中國委員會(Congressional-Executive Commission on China)在 2017 年 12 月 13 日舉行「中國伸展長臂輸出中國特色威權主義」(The Long Arm of China: Exporting Authoritarianism With Chinese Characteristics)聽證會，指出自 2007 年起中國利用美國的自由開放的政治環境以及國內左派團體的協助，透過許多管道實施文化滲透工作，宣揚專制主義、抑止中國不利的敏感性議題，透過孔子學院傳播中國的意識形態(王山，2017)。

三、政策回應：將中國由「共同挑戰的夥伴關係」修正為「戰略競爭對手」

在 1987 年中國實施改革開放以後，美中兩國歷經採取自由國際主義的柯林頓政府，對中國採取交往與擴大政策、採取霸權主義的小布希政府，將中國

定位成戰略競爭者，重視巧實力的歐巴馬政府，將中國認定為共同挑戰的夥伴關係。然而有別於歐巴馬政府，川普政府在 2017 年國家安全戰略當中，直指中國是戰略競爭對手(White House, 2017)。

整體而言，川普政府的對中政策，無論是在安全或經濟方面都採取強硬的作風。首先在軍事安全方面，在川普政府執政不到 1 年之內就實施了 4 次的航行自由任務，超越歐巴馬政府 8 年來實施航行海上航行自由任務的次數(防衛研究所，2018)。在經濟方面，則是在 2017 年 8 月 14 日簽署備忘錄對中國啟動三〇一條款，針對有關美國的智慧財產權與技術遭強制轉移的情形展開調查(BBC 中文網，2017)。新古典現實主義主張將「觀念因素」視為「國家利益」與「戰略選擇」之間的仲介變數，據以解讀特定利益或政策的確切意涵。由於川普在競選總統時，批評歐巴馬總統採用多邊主義的國際協調路線是「軟弱」的做法，並推崇發展軍備實力、大規模減稅與放寬經濟政策限制的雷根主義(刀襴館久雄，2017)。

由此而論，就川普的認知而言，美中之間的軍事優勢必須持續維持。在這個概念下，2017 年 12 月 13 日通過的「2018 財政年度國防授權法」(NDAA FY2018)，核定美國國防預算為 6920 億美金，較歐巴馬政府時期所核定的 2017 年度國防預算增加約 10%。另外，從 2017 年國家安全戰略當中提到 32 次基礎建設當中，其中的 25 次在強調美國必須改善國內的網路、大眾運輸以及公共事務的基礎建設的情況可以推論，美國在川普眼中是一個殘破不堪的國家。因此，必須改善國內經濟的情形，透過國內的稅制改革方案，創造美國的就業機會，提升科技研究開發(Research and Development，簡稱 R&D)經費，獲取刺激國內經濟發展與國際科技實力領先優勢，並且防範中國竊取高科技產業的技術，都是川普避免中國國力超越美國的政策。

肆、川普政府對中國追求亞洲區域霸權的回應

一、國際情勢：中國的一帶一路戰略成型

在習近平上臺後中國在國際經濟局勢上獲得許多成就。自 2013 年 9 月在

哈薩克納提出「絲綢之路經濟帶」，同年 10 月在印尼提出「21 世紀海上絲綢之路」倡議(中華人民共和國外交部，2013)；2014 年 11 月「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia-Pacific，簡稱 FTAAP)成立，並啟動「絲路基金」注資 400 億美元，推動「一帶一路」建設(王崑義，2014)；2015 年由中國外交部、商務部和國家改革發展委員會聯合發布的「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」(新華社，2015)，可以視為一帶一路正式成為未來中國國家戰略的一個象徵。

此外，2016 年 1 月亞洲基礎設施投資銀行(Asian Infrastructure Investment Bank，簡稱 AIIB)正式啟用(AIIB, 2016)，中國成為全球對外投資第二大國；2016 年國際貨幣組織將人民幣納入特別提款權(Special Drawing Right，簡稱 SDR)的貨幣(李建興，2017)，增加中國人民幣在國際上的影響力；2017 年在北京舉辦「一帶一路高峰會」與「金磚高峰會」。這些舉措都讓中國的國際經濟影響力，大幅威脅美國在二戰之後所建立的國際金融秩序。在經濟全球化的背景下，中國動員國家整體力量發展「一帶一路」戰略，以經濟力量為主軸，外溢到其它攸關國家利益因素的發展，包括了建立軍事互信機制、交流政治治理形態、調和多樣性的文化、技術與學術互動等，是透過整體的國家力量，欲建立一個對中國更有利的國際經濟新型態(王崑義，2016)。

二、國內情勢：川普重視美中關係之間的「相對利益」

商人背景的川普總統，強調美國優先與經濟發展，這也反映在 2017 年美國股市站上 2 萬 6000 點的歷史新高、2017 年第 3 季經濟成長(GDP)上修至 3.3%，創下 3 年來最大單季成長幅度，2017 年 12 月失業率也將降到 4.1%，寫下 17 年新低等經濟成長現象(江今葉，2018)。川普極力在國內推行稅務改革、調降企業稅、增加外資企業投資優惠等作為，試圖推動經濟成長。除此之外，在就任之後隨即退出 TPP、啟動北美自由貿易協定(NAFTA)重新協商等作法，其目的主要在於保護美國自家企業權益，為此甚至不惜違背美國自二戰以來所建立自由貿易規則。尤其當美國在 2017 年 8 月退出巴黎氣候協定、2017 年 10 月宣佈退出聯合國教科文組織等作法，雖然招致反全球化、反自由化批評，卻也確實為美國帶來就業機會與投資。2017 年 12 月 23 日，國會通過將

35%企業稅調降為 21%的稅改法案，成功使美國吸引許多海外企業到美國境內投資(江今葉，2018)。

美國學者 William T. Wilson 指出，中國貿易與經濟正在快速的重新建構亞洲區域經濟版圖和地緣政治的格局，美國如果想要保有經濟影響力，必須持續深化經營入全球事務才能維持(中國評論新聞網，2016)。美國「戰略暨研究中心」(Center for Strategic and International Studies，簡稱 CSIS)顧問 Zalmay Khalilzad 認為，中國發展「一帶一路」是期望主導未來的世界佈局，並試圖透過增強自身的地緣政治優勢，挑戰目前的國際權力結構(康世人，2018)。沈大偉認為中國運用「一帶一路」向周邊國家傳遞「你依賴於我」的訊號。Robert Blackwill 認為，中國的「一帶一路」戰略是藉由安撫周遭國家、維護國內秩序、維持經濟高速增長和提升國際影響力等目的(利雅，2016)。美國貿易代表 Robert Lighthizer 指出，2001 年中國加入「世界貿易組織」(World Trade Organization，簡稱 WTO)以後，北京政府並沒有走向市場經濟的發展趨勢，相反的，則是中央政府加強對貿易的控制，透過國家控制金融資本的方式，對海外企業增加競爭障礙(林宏翰，2018)。

綜上所述，美國政府官員與學者，認為中國實施「一帶一路」戰略的動機並非猶如中國官方所聲稱的追求「絕對利益」，而是想與美國競爭乃至將美國勢力排除在亞太區域，進而獲取地緣政治優勢的「相對利益」。有鑑於此，川普政府一方面實施稅務改革，吸引本國與海外企業至美國本土投資，藉此刺激美國在經濟與科技研發實力的成長；另一方面，則透過要求亞洲地區盟友共同負擔防衛的軍事費用，改採雙邊取代多邊談判的方式，減少美國在維持亞太區域秩序時，所需付出的經濟成本。

三、政策回應：提出印度太平洋戰略

2006 年時任日本首相的安倍晉三(Shinzo Abe)首次提出「印太策略」的構想和「自由與繁榮之弧」的外交價值觀(日本網，2013)。安倍在 2007 年 8 月於印度國會發表演講時提到：「將太平洋與印度洋連接起來使之成為自由與繁榮之海，這將推動突破地理界限的大亞洲框架初步成形，透過日本與印度緊密聯繫形成的廣域亞洲，會將美國和澳洲等國也吸納進來，從而建立覆蓋整個印

度洋太平洋地區的關係網絡」(Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2007)。然而這個概念在當時並未受到廣大的回響，直到 2012 年 12 月再次取得政權的安倍首相發表「亞洲民主安全之鑽」(Asia's Democratic Security Diamond)文章，提出希望與美國、印度、澳洲等印度太平洋地區內的民主國家，共同組成「鑽石型的安保體系」抗衡中國(Abe, 2012)。

中國崛起之後在印太區域的勢力足以挑戰美國。在經濟方面，中國是美國最大的債務國，與日本、澳洲與有 22%的貿易關係；在安全方面，中印兩國在 2017 年 6 至 8 月爆發邊境衝突。有鑑於此 2017 年 10 月 18 日美國前國務卿提勒森(Rex Tillerson)參加 CSIS 針對「下個世紀的美印關係」(India-U.S Bilateral Ties)的研討會時表示，美印兩國將進入「戰略夥伴關係」新時代，同時說明「印太戰略」作為川普政府新亞洲政策的核心，此戰略包含兩大支柱：首先，印度將成為印太戰略的重要支點，從安全利益、軍事防務與價值觀等方面全面促進美印雙邊關係，在區域和國際層面上幫助印度實現「大國夢」；其次，由美日印澳四國集團建構整體戰略的主要架構。一旦四國集團成立將由美國主導，並以日本為東支點、印度為西支點、澳洲為南支點，形成安全合作的菱形架構(盧映孜, 2017)。2017 年 11 月川普在訪問亞洲的行程當中，於受訪時多次提到「印度太平洋地區」這個的名詞，並在越南峴港(Da Nang)舉行的亞太經濟合作企業領袖會議發表演說時，首度公開提到了「印度太平洋(Indo-Pacific)戰略」的概念(White House, 2017)。此外，「美日印澳四方安全對話」也在 2017 年 11 月 12 日重新舉行。這項被稱為「2.0 版的四方安全對話」，顯示出印太地區的國家對於中國嘗試以經濟力量達成政治企圖行為的憂慮所致的結果(Tan Ming Hui & Nazia Hussain, 2018)。

隨後，2017 年 12 月 18 日發表的國家安全戰略報告當中，正式將此戰略納入美國的外交政策。由於在該報告當中指出，中國在南海建設前哨基地和軍事化，危害自由貿易往來，威脅他國主權，並破壞地區穩定。報告稱，中國大陸正進行軍事現代化運動，旨在限制美國進入區域，並且讓其在該區域更有權。除此之外，中國大陸雖然展現出互惠互利的企圖，但處於主導地位的中國在政經影響上，可能弱化許多印太區域國家的主權。

歐巴馬政府在推行「亞太再平衡」戰略時，雖然決定將 60%的兵力移到亞洲，卻在國防預算上採取削減的做法(Bumiller, 2012)。然而，川普就任以後一改歐巴馬時期削減國防預算的作為，宣佈提升百分之十的國防預算，藉此維

持美中之間軍事預算的差距(Townshend, 2017)。美國學者沈大衛指出，儘管在印太地區的多數國家，都希望獲得美國在安全的支持，但是對美國而言，單獨對抗中國負擔過重，必須藉由軍事盟國與戰略夥伴保持軍事優勢，並維繫保持中立態度國家的關係(Shambaugh, 2017)。因此，美國試圖將日本、澳洲與印度納入美國在印太地區的經濟版圖，聯合渠等抗衡中國的海上絲綢之路，也是避免美中在博弈的過程中，獨自面對可能產生的損失，讓其他國家有搭便車(Free Rider)的機會。

伍、結論

川普在競選總統期間強調，崇尚霸權支配戰略的雷根主義，認為柯林頓政府對中國採取「交往與擴大」(Engagement and Enlargement)政策，尤其讓中國加入世界貿易組織，希冀藉由國際組織的制度與規範，引導中國融入由美國秩序主導的國際社會，是一項錯誤的政策，也認為歐巴馬政府所採取的多邊主義作法過為軟弱。另外，中國在十九大政治報告中強調，奉行「建構新型大國關係」與「人類命運共同體」的概念，成為未來發展對外關係的指標，使美國認為中國要改變現狀，建構有利於己的國際秩序。因此，2017年12月川普政府公佈的第一份國家安全戰略當中，把中國和俄羅斯都歸類為修正主義國家，不過相較於俄羅斯而言，中國當前的整體國力仍然大於俄羅斯，對美國而言仍然是最主要的威脅者。

中國在綜合國力大幅提升以後，雖然有意圖進入第一島鏈，但是為了避免與美國產生直接的衝突，因此採用迂迴轉進的戰略，結合馬漢的海權論和麥金德的心臟地帶論，採取西進的一帶一路戰略。東南亞地區的國家大部分在經濟發展的考量之下，紛紛採取親中或者在美中兩國之間採取避險的政策，這種情形在東協國家內部發生的政治局勢轉變更為明顯。2014年泰國的軍事政變事件、2016年馬來西亞總理納吉貪汙事件、菲律賓總統杜特蒂在南海仲裁案後的舉措、2017年緬甸的羅興亞人權危機事件，更促進上述國家的執政當局有倒向中國陣營的傾向。攻勢現實主義學者米爾斯海默(John Mearsheimer)認為，有別於大國在面對國際權力分配改變的過程中會傾向抗衡(Balance)的做法，小國通常會採取扈從(Bandwagon)的策略。儘管如此，這種國際體系結構對國家

行為所造成的影響，並無法有效解釋商人背景與政治素人的川普，在對中政策上所做的決定。

然而，本文運用新古典現實主義的分析途徑，認為「利益平衡」(Balance of Interest)能更有效解釋國家的行為，而利益的認定來自於決策者的認知。因此，川普政府對中政策之轉變重點，是如何在維持利益平衡的基礎上得到相對利益，進而逐步加大收益領域與層次。進言之，川普政府的對中國政策的考量，反而是受到川普本身對中國行為的認知、美國國內因素和政治利益的考量。決策者的認知、國際體系變化與國內政治局勢這三項變數，固然會影響美國對外的交往模式。儘管當前美中兩極的國際局勢確立，但是有別於冷戰時期意識形態與經濟模式的壁壘分明，因此川普時期的美中關係，受到國際局勢這項變數的影響減弱，真正決定對外策略的變數，仍是決策者對國家利益的認知，亦即如何評估他方行為，並為己方行為做出合理選擇的相對收益。

因此，川普對於國際經濟規範秩序、傳統盟友與戰略夥伴的合作關係，非但不會受其侷限，反而會擴大其操作範疇，以提升自身國家利益與發展謀取更多的政治籌碼。對中政策顯然是意欲聯合他方壓迫中國的發展，同時壓迫盟友與中國切割，或犧牲其部份國家利益與美合作，如此方能掌握國際政治的主導權與消弭國內的政治異音。相較於歐巴馬時期採取多邊主義重視絕對收益的立場，強調美國優先的川普總統更加重視相對利益。進言之，提升美國的綜合國力與中國抗衡，將是川普政府目前的主要考量。就川普政府的政策分析，在軍事實力方面，只要確保國防預算支出，便能維持美中之間的軍事優勢。然而，經濟實力才是中國能夠威脅美國霸權地位的重要因素，也是商人出身的川普總統最重視的部分。於是乎，當美國把中國定義成戰略的競爭對手，中國強調新型態大國外交的情況之下，美中之間的未來的發展，決策者的認知與國內政治局勢這兩項變數，仍然會扮演重要的角色。

參考文獻

- 關中(2005)。意識形態和美國外交政策。臺北市：臺灣商務。
- 曹化銀譯，(2003)。美國外交政策及其如何影響了世界。北京：中信出版社。
- 防衛研究所(2018)。中國安全戰略報告 2018 站在岔路口的美中關係。東京：防衛研究所。
- 廖順右，蔡松柏(2013)。新古典現實主義與外交政策分析的再連結。問題與研究，52，43-61。
- 鄭端耀(2005)。國際關係新古典現實主義理論。問題與研究，44，115-140。
- 楊潔勉(2017)。中國特色大國外交戰略思想的發展和挑戰。同濟大學學報(社會科學版)，28，30-36。
- 王崑義(2016)。中國的國際戰略與一帶一路的形成。台灣國際研究季刊，12，23-50。
- 中國共產黨第十九次全國代表大會在京閉幕，習近平發表重要講話(2017年10月24日)。新華網。取自
http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/24/c_1121849894.htm。
檢索日期：2017.10.26。
- 中評專譯：美學者稱一帶一路不威脅美國利益(2016年8月2日)。中國評論新聞網。取自
http://hk.crntt.com/doc/1043/3/3/1/104333103_2.html?coluid=93&kindid=10410&docid=104333103&mdate=0802002343。檢索日期：2017.11.28。
- 王山(2017年12月18日)。美國國會吹響反擊中共意識形態入侵的號角。法國國際廣播電台。取自<http://trad.cn.rfi.fr/中國/20171218-美國國會吹響反擊中共意識形態入侵的號角>。檢索日期：2018.2.3。
- 王崑義(2014年11月14日)。亞太自貿區習近平的亞洲夢。中時電子報。取自
www.chinatimes.com/newspapers/20141114001115-260310。檢索日期：2018.2.14。
- 王毅在2017年國際形勢與中國外交研討會開幕式上的演講(2017年12月9日)。中華人民共和國外交部。取自
http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1518042.shtml。檢

索日期：2018.1.15。

外交部副部長鄭澤光出席“中共十九大：中國發展和世界意義”國際智庫研討會並致辭中華人民共和國外交部(2017年11月7日)。中華人民共和國外交部。取自

http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1511660.shtml。檢
索日期：2018.1.15。

江今葉(2017年11月15日)。**USCC報告習思想使中國更追求自身利益**。中央社。取自<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201711150420-1.aspx>>。檢索日期：2018.1.23。

江今葉(2018年1月21日)。**川普大亨搞政治經濟亮眼內政困頓**。中央社。取自<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201801210044-1.aspx>>。檢索日期：2018.1.23。

利雅(2016年11月1日)。**沈大偉解析中南海的“秘密”亞洲策略**。美國之音。取自<https://www.voacantonese.com/a/china-asia-20161031/3574330.html>。檢
索日期：2018.3.8。

李克強在上海合作組織成員國政府首腦(總理)理事會第十六次會議上的講話。(2017年12月2日)。中華人民共和國外交部。取自
http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1515993.shtml。檢
索日期：2018.2.7。

李克強在第12屆東亞峰會上的講話(2017年11月15日)。中華人民共和國外交部。取自
http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1510608.shtml
。檢索日期：2018.2.6。

李克強在第20次中國—東盟領導人會議上的講話(2017年11月14日)。中華人民共和國外交部。取自
http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1510228.shtml。
檢索日期：2018.1.16。

李建興(2017年12月20日)。**多極共治成形在全球化衝擊下找解方**。聯合新聞網。取自<https://udn.com/news/story/6842/2885627>。檢索日期：2018.1.26。

亞信峰會：習近平倡議亞洲新安全秩序(2014年5月21日)。BBC中文網。取自
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/05/140521_china_russia_sum

- mis。檢索日期：2018.3.16。
- 時隔七年重啟特朗普版「301調查」指向何處(2017年8月19日)。BBC中文網。
取自<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-40971778>。檢索日期：
2018.3.7。
- 林宏翰(2018年1月20日)。美：支持中俄加入WTO是個錯誤。中央社。取自
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201801200023-1.aspx>。檢索日期：
2018.3.15。
- 俯瞰地球的安倍外交—專訪內閣官房參事穀內正太郎(2013年8月20日)。日本
網。取自 <https://www.nippon.com/hk/currents/d00089/>。檢索日期：
2018.1.23。
- 國家主席習近平發表二〇一八年新年賀詞(2017年12月31日)。中華人民共和國
外交部。取自
http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1522977.shtml。檢
索日期：2018.1.18。
- 康世人(2018年1月18日)。美學者：中國以一帶一路挑戰世界格局。中央社。
取自<https://udn.com/news/story/7331/2937912>。檢索日期：2018.1.18。
- 張加(2017年12月19日)。川普：依一中政策美台將維持強勁關係。聯合新聞網。
取自<https://udn.com/news/story/11314/2883282>。檢索日期：2018.3.9。
- 推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動(2013年3月28
日)。新華社。取自
http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。檢索日期：
2017.11.23。
- 習近平在印尼國會的演講(2013年10月3日)。中華人民共和國外交部。取自
[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/ydy
l_675049/zyxw_675051/t1084354.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/ydy_l_675049/zyxw_675051/t1084354.shtml)。檢索日期：2017.11.23。
- 習近平在周邊外交工作座談會上發表重要講話(2013年10月25日)。人民網。取
自<http://politics.people.com.cn/n/2013/1025/c1024-23331526.html>。檢索日
期：2017.1.23。
- 習近平在納紮爾巴耶夫大學的演講(2013年9月8日)。中華人民共和國外交部。
取自
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/yd

- yl_667839/zyxw_667918/t1074151.shtml >。檢索日期：2017.11.5。
- 黃昱帆(2015年1月20日)。時殷弘：習近平外交大戰略漸成型。紐約時報中文網。取自<https://cn.nytimes.com/china/20150120/cc20shiyinhong/zh-hant/>。檢索日期：2017.12.20。
- 董文城(2017年8月7日)。南海行為準則，框架談判過程。新華網。取自http://www.xinhuanet.com/world/2017-08/07/c_1121444462.htm。檢索日期：2017.12.21。
- 趙曉春(2017年10月15日)。人類命運共同體引領下的中國外交創新。人民網。取自<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0815/c40531-29470266.html>。檢索日期：2018.1.15。
- 劉永祥(2018年1月6日)。國際局勢混亂，成就中國戰略機遇。中時電子報。取自www.chinatimes.com/newspapers/20180106000071-260301。檢索日期：2018.3.10。
- 盧映孜(2017年10月19日)。陸崛起美欲拉攏印度加強經濟國防合作。中央社。取自<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201710190134-1.aspx>。檢索日期：2018.1.20。
- Mead, W. R.(2001)*Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Routledge.
- Callahan, P.(2007). *Logics of American Foreign Policy: Theories of America's World Role*. New York: Pearson Education.
- Schweller, R.(2003). The Progressiveness of Neoclassical Realism. In C. Elman & M. Elman(Eds.), *Progress in International Relations Theory* (pp.317-322). Cambridge, MA: MIT Press.
- Schmidt, B. C.(2007). Realist Conceptions of Power. In Felix Berenskoetter F. & M.J. Williams(Eds.), *Power in World Politics* (pp.43-63). Oxon, Routledge.
- Legro, J. W. and Andrew M.(1999). Is Anybody Still a Realist? . *International Security*, 24(2), 5-55.
- AIIB open for business. Jin Liqun elected as first President. (2016, January). *Asian Infrastructure Investment Bank*. Retrieved from <http://www.aiib.org/html/NEWS/3.html>. Visited date: 2017.11.25.
- Allison, T.G.(2018, March 10). The Future of U.S.-China Relations Begins at

- Home. *Cato Institute*. Retrieved from <https://www.cato-unbound.org/2018/03/21/graham-t-allison/future-us-china-relations-begins-home>. Visited date: 2018.3.13
- Bumiller, E.(2012, November 10). Words and Deeds Show Focus of the American Military on Asia. *The New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2012/11/11/world/asia/us-militarys-new-focus-on-asia-becomes-clearer.html>. Visited date: 2017.12.20.
- Confluence of the Two Seas" Speech by Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India. (2007, August). *Ministry of Foreign Affairs of Japan*. Retrieved from <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>. Visited date: 2017.12.15.
- Cox, M.(2012). Power Shifts, Economic Change and the Decline of the West ? . *International Relation*, 26(4), 369-388. <https://doi.org/10.1177/0047117812461336>. Visited date: 2017.12.20.
- Fair, C. C, & Frazier, M. W.(Eds.).(2017). Dealing with China: Tough Engagement and Managed Competition. [Special section], *Asia Policy*, 23, 4-12. doi: 10.1353/asp.2017.0001. Visited date: 2017.12.27.
- Ikenberry, G. J.(2016). Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia. *Political Science Quarterly*, 131(1), 9-43. Retrieved from <https://doi.org/10.1002/polq.12430>. Visited date: 2018.1.13.
- Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement Presidential Memoranda(2017, January). *White House*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>. Visited date: 2018.2.16.
- Rathbun, B.(2008). A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the logical and Necessary Extension of Structural Realism. *Security Studies*, 17, 294-321. <https://doi.org/10.1080/09636410802098917>. Visited date: 2017.11.15.

- Remarks by President Trump After Meeting with President Xi of China(2017, April). *White House*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-president-xi-china/>. Visited date: 2017.12.20.
- Remarks by President Trump at APEC CEO Summit | Da Nang, Vietnam. (2017, November). *White House*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2017/11/10/remarks-president-trump-apececeo-summit-da-nang-vietnam>. Visited date: 2017.12.21.
- Rose, G.(1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25054068>. Visited date: 2017.10.26.
- Shinzo, A.(2012, December 27). Asia's Democratic Security Diamond. *Project Syndicate*. Retrieved from <https://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accessreg>. Visited date: 2017.11.26.
- Townshend, A.(2017, March 17). America First: US Asia Policy Under President Trump. *The United States Studies Centre*. Retrieved from <https://www.ussc.edu.au/analysis/america-first-us-asia-policy-under-president-trump>. Visited date: 2017.12.15.
- White House.(2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Visited date: 2017.11.30.
- US China Economic and Security Review Commission.(2017). *USCC 2017 ANNUAL REPORT*. Retrieved from https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2017_Annual_Report_to_Congress.pdf. Visited date: 2018.3.12.