

# 美國制衡中國的戰略意圖分析 與展望—從Dr. Michael Pillsbury的 《2049百年馬拉松》一書談起

●蔡明憲／前國防部長

## 壹、前言

一、美國自1960年代參加越戰以來，迄今已逾五十多年，期間歷經詹森（Lyndon B. Johnson）、尼克森（Richard Nixon）、福特（Gerald Ford）、卡特（Jimmy Carter）、雷根（Ronald Reagan）、老布希（George H. W. Bush）、柯林頓（Bill Clinton）、小布希（George W. Bush）及現任的歐巴馬（Barack Obama）等九位總統。近半個世紀以來，在美國政治界、學術界及新聞界對中國政策的策定、執行及影響力方面，有兩個主流類別：一是藍隊（Blue Team），另一則是紅隊（Red Team）。美國藍隊以主張反共為主，敵對中共政權，採圍堵、嚇阻、區域安全聯防，對抗中國等政策；而紅隊則較親中，對中妥協，採扶植中國經濟及科技發展，聯中制蘇及北韓等政策。但紅、藍兩隊的對中政策或其態度有一共通點：他們皆各自認為其態度或作為是以美國的國家利益為出發點，及以美國國家利益為對中政策釐訂的重要考量因素。

二、根據《2049年百年馬拉松》一書，作者白邦瑞（Michael Pillsbury）博士曾是美國戰略紅隊的幕後主將之一，但在本書中，他表示他過去對中國的看法或建議有些是誤判或錯誤而感到遺憾。早期在1970年代初期，他曾為尼克森政府中的紅隊主將季辛吉（Henry Kissinger）倡議美中兩國外交突破及力主相互交流的理論必要性。在雷根總統執政時代，他也曾力主擴大中國留學生及科技人員到美國留學、參訪；在老布希總統年代，他曾建議並促成美國給予中國高科技的武器，如飛彈投射系統、衛星定位、潛艇聲納控制等先進武器系統。他曾透過美國中央情報局（Central Intelligence Agency，簡稱CIA），建議協助美國與中國合力扶植當時阿富汗反抗軍「塔利班」（Taliban）並對其提供武器，以對抗當時蘇聯扶植的阿富汗政府軍，諷刺的是「塔利班」取得政權後，反而成為抗美的急先鋒。

三、1979年底，美國卡特總統宣布與台灣斷交，同時與中國建交，是受到季辛吉為

主的紅隊的關鍵影響。雖然，卡特總統當時被動簽署了由美國國會草擬並經由參、眾兩院國會通過的《台灣關係法》（Taiwan Relations Act），因而階段性的保障了台海的安全、台灣的經貿持續發展及軍事自衛能力，以維持亞太的和平穩定。然不可否認的，近五十多年以來，美國政府（尤其是國務院）亦受到美國紅隊政客，學者及媒體的影響，美國對中國的政策及其戰略主軸是趨向偏中、親中、聯中的。相對的，這些美國的偏中、聯中戰略及政策主軸，對台灣的國際外交的發展及國防自衛的能量受到窒礙（包括參加聯合國及軍購等），甚至嚴重的影響到台灣自身的安全及台海軍力的均衡、穩定與和平。

## 貳、美國制衡中國的戰略意圖分析及檢討

一、美國欲以促進美、中在經貿、文化、教育、科技等交流合作，冀望中國經濟發展，尊重人權，而引導中國走向民主政治及國際法治的和平秩序。

（一）根據《2049百年馬拉松》一書著者白邦瑞透露，在80年代，當時中國領導人鄧小平希望中國能派遣數百位中國留學生及科學家到美國頂尖大學或研究所深造，卡特總統竟一口答應數千名中國留學生及科學家到美國進修、留學，甚至給予優厚的獎學金及條件。目前，在美國進修的外國留學生，包括移民的子女等，以來自中國為最多，將近四十萬人，佔美國大學外籍留學生總數的三分之一，遠遠超過印度、菲律賓、韓國、日本及台灣等國的留美學生。令人感到意外的是，卡特及雷根兩位總統任內在美國紅隊的政客建議下，甚至特許中國的軍事及國防科技學者專家到美國的機密科技及軍事國防機構參訪研究及合作，包括導彈投射系統、戰機引擎、潛艇核能發動系統等。這一系列長期的科技人員及關鍵科技的交流扶助與合作，促使中國解放軍的戰力在過去二十年來，大幅度快速提升，包括中國自己研發製造及部署的中、長程導彈及投射系統，衛星發射及導航系統，核能潛艇的引擎推動及聲納系統等，如今中國解放軍的強大戰力，不僅威脅到台灣的安全，也嚴重挑戰美國、日本及東南亞國家所建立的區域和平與穩定。美國當時大力扶助中國軍力發展，是否「養虎為患」？

（二）1979年美中建交後，美國鼓勵美商到中國投資生產，並且開放美國市場讓中國以最惠國關稅地位，讓中國生產品進入美國市場，以扶助中國經貿發展。迄今，中國對外貿易總額，除台灣外，美國是中國最大的貿易夥伴（雖然兩國彼此貿易總額，近幾年來有趨於減緩）；中國是美國政府公債的最大債權國；中國是世界的第二大經濟體（已超越日本及歐盟），中國也是世界最多外匯存底的國家（累積貿易輸出與輸入之順差）。另外，中國現約有兩兆美金的外匯存底，而台灣現約有四千億美金，是世界第四多外匯存款的國家。

（三）近三十年來，美國確實幫助中國的經貿及科技發展，使中國成為世界經濟及軍事強國。但是此一發展，並沒有達到美國原本的戰略意圖，促使中國尊重中國百姓的

人權，也沒有引導中國走向民主政治及遵守國際和平秩序的國家。相反的，中國卻運用其累積的經濟力及市場，企圖控制東南亞國家及台灣的經貿活動；中國並透過其「一帶一路」的政略方向，主導建立「亞洲基礎建設投資銀行」（Asian Infrastructural Investment Bank），以達到其對亞洲、中東及歐洲的經濟及政治統戰及操控的目的。

二、美國欲以協助中國軍力發展及美中雙方的安全合作，冀望聯中對抗當時的蘇聯、越南、北韓共產政權及由蘇聯扶持的阿富汗政府。

（一）白邦瑞在《2049百年馬拉松》一書亦透露，1980年代以後，美國紅隊認為欲對抗當年冷戰中的蘇聯共產政府及其所領導的華沙公約等東歐共產國家集團，他們乃建議雷根及老布希總統積極推動與中國軍事及安全上的合作。如前述，美國政府邀請並允許中國科技及武器專家到美國參訪、交流及合作，包括協助中國解放軍的二砲部隊發展導彈投射系統、太空及衛星定位及潛艇聲納控制等系統。

（二）美國甚至協助中國在新疆與中亞邊境，建造一座超強力的大雷達系統，以偵搜蘇聯戰機及飛彈軍事基地，以及在阿富汗與中亞邊境的軍事運作戰況，以對抗及打擊蘇聯在中亞的軍事基地及影響力。同時，美國也透過美中央情報局（CIA），給予中國一筆相當多的經費，再由中國生產並秘密運送了一批批武器，給予當時反阿富汗政府的游擊隊「塔利班」，以對抗蘇俄駐阿富汗的軍隊。後來，等到「塔利班」取得阿富汗政權後卻與立場反美的「賓拉登」（Osama Bin Laden）恐怖集團合作，成了反美的急先鋒。這些情況的轉變，困擾了美國多年，也讓美國因此先後派遣十多萬部隊到阿富汗作戰，造成近萬美軍的傷亡。直到現在歐巴馬總統雖然逐漸減少了美國在當地的駐軍，但阿富汗的情勢還是不穩定，人民生活還是困苦。此外，台灣也曾為協助戰後重建，捐助數百萬美金的救援物資，協助其人道及戰後重建。

（三）美國紅隊的影響力弗遠不至，不僅美國國務院的傳統職業外交官受到影響，甚至美國學界及智庫亦多少受到了影響。近三十年來，美國歷任總統，往往在紅隊官員及國安顧問群的建議下，確實大力幫助中國軍力的快速發展，也建立雙方一系列的安全交流互動的機制：例如兩國領導人／元首及軍事將領還有決策官員的互訪與對話。凸顯歷任美國政府為了增進強化美中互信關係，透過「既競爭又合作」的戰略意圖，企圖達到美國制衡中國，另又拉攏中國以對抗蘇俄、北韓，以及美中在聯合國及國際合作的空間。

（四）在雷根及老布希總統任期中，美國為拉攏中國，也協助中國發展關鍵性武器系統如前述，使解放軍武力快速提前成長。另一方面，美國除了在90年代一度軍售先進戰機F16外，幾乎沒有再軍售關鍵性的武器給台灣，包括潛艇及F16-C、D型先進戰機。美國甚至在中國「紅線」的壓力下過去一直反對台灣自己發展短、中程飛彈投射系統、潛艇設計生產等關鍵性武器。影響所及，過去台灣海峽的戰力平衡，近十年以來，快速

的傾向對中國有利的局面，對台灣的國防安全是相當不利而且是危急的，對台灣及亞太的和平安全也造成一定程度的威脅與危害。

(五) 如今，隨著中國解放軍戰力的快速成長，已經成為亞太的軍事強權，不僅威脅到台灣的安全，也嚴重挑戰了美國在亞太的霸權，以及美日安保協定為主軸的亞太安全和平秩序。尤其，近十年來，中國在東海挑戰日本釣魚台（尖閣群島）的海域主權；並在南海積極填海造人工島嶼的舉動挑戰越南、菲律賓及台灣在南海海域的主權爭議，這些一連串持續挑戰行程，在在顯示中國遂行其亞太霸權的企圖。

(六) 美國早先協助中國軍力發展以對抗蘇聯的戰略意圖，卻「養虎為患」，如今中國卻以其軍力強力威脅周邊的日本、台灣、菲律賓、越南等國家，並進而挑戰美日安保為主軸的亞太和平穩定秩序。為此，美國歐巴馬總統在任內在適時宣布「亞洲再平衡」政策，計劃把美國軍事戰力再次著重轉向亞太。預計在2020年，美國計劃把其60%以上的航母戰鬥群及快速反擊兵力的戰力移到亞太地區，以對抗中國解放軍的挑戰及其可能的軍事挑釁。另外，除強化美日安保的戰力功能外，美國並積極與南韓、菲律賓、越南、新加坡、澳洲與印度等國，簽定雙方戰略及安全合作，加強美國在亞太軍事的能見度及安全穩定力，以阻嚇中國的挑戰。

三、美國欲以《台灣關係法》及美、中「三個公報」的美國「一中政策」，制衡中國的「一中原則」並冀望台海雙方能「維持現狀」，以確保台海和平穩定的戰略。

(一) 美中兩國先後簽署三個公報：即1972年的「上海公報」，1979年的「建交公報」以及1982年的「八一七公報」，其主要內容是中國皆堅持其所謂的「一中原則」，即：(1) 世界上只有一個中國；(2) 中華人民共和國代表中國；(3) 台灣是中國的一部分。

但台美官方於1979年斷交後，美國國會通過及卡特總統簽署生效的《台灣關係法》，生效後迄今，美國一直堅持「一中政策」，即：(1) 同意世界上只有一個中國；(2) 同意中華人民共和國代表中國；(3) 但不同意台灣是中國的一部分。依《台灣關係法》的條文內容明定美國與國際簽訂的條約或公約，其條文效力亦同樣的適用於台灣。因此美國與台灣雖無正式外交關係，但承認台灣係一獨立的政治實體，確認台灣不屬於中國。美國迄今與台灣維持經貿、文化等的非外交關係，美國在台協會（AIT）即依據《台灣關係法》而成立迄今。

(二) 因此，自1979年台美斷交及「中（台）美防衛協定」廢止後，美國在公開表面上表示「不支持台灣獨立」；「不支持台灣以國家名義加入國際組織」以尊重中國的立場，但美國在過去三十多年來，透過美國在台協會（AIT）與台灣外交部、國防部、經濟部、國科會、衛福部等不同部會，簽署了數十項協議規約或備忘錄，視台灣是一個事實上獨立的國家（De Facto State），以符合《台灣關係法》的精神及內容要求。

(三) 另，1996年以後迄今，台灣每次總統選舉期間前後，中國皆以試射飛彈、軍事演習及其官方領導人的威脅恐嚇等活動，企圖干涉挑釁影響台灣總統選舉，美國都先後派遣其航母及艦隊戰鬥群巡航公海及台灣鄰近海域，並與台灣國安單位保持密切聯繫，以確保台灣安全及台海和平穩定現狀，並阻嚇中國解放軍的挑釁作為。在在顯示美國願意確保台海和平穩定的現狀，並落實《台灣關係法》的精神。

(四) 然而台美於1979年正式斷交後，美國歷任總統為了遵守美中的「三個公報」及落實美國「一中政策」，美政府（國務院）執行此「一中政策」時，有時過度危害台灣的利益與尊嚴，既對台灣政府不公平也對台灣人民的尊嚴造成傷害。例如，美國國務院內部指引，規定台灣的現任總統、副總統、行政院長、外交部長及國防部長不能到其首都華府參訪；台灣外交部官員（包括駐美代表處）不能進入美國政府建築物內洽公，直到最近才有些微的鬆綁，允許駐美代表處官員及台灣民代或民間領袖進入美國官府參訪或拜會。

另外，美國為落實「一中政策」，美政府亦不允許其國務院及國防部高階決策官員（副助理部長以上及國防部現任准將官以上）訪問台灣，商談重大公務。另，美國政府雖同情，支持台灣有意義的參與世界衛生組織（WHO）等國際組織，卻不支持台灣以台灣的名義加入為會員國或觀察員，甚至要求台灣以「中華台北」（Chinese Taipei）加入，以符合中國的「一中原則」的要求，實對台灣人民的尊嚴造成傷害。

(五) 美國基於自身國家利益的考慮，固有權與中國妥協，以配合中國政府的「一中原則」的要求。然而對台灣官員的訪美及美國高階官員訪台作出種種不合理的要求，既不支持台灣正名加入國際組織，也不支持台灣外交部駐美代表處正名為「台灣駐美代表處」。上述諸多作為，在在顯示美國為了對中國妥協而自我設限，甚至犧牲台灣人民的權益及傷害台灣人民尊嚴。值得我們注意的是，最近已經有不少美國國會議員連署要求美國政府重新檢討並修正美國的「一中政策」，以符合當前國際情勢的改變，並提升美、台兩國的國家利益。

## 參、結論：對美國未來制衡中國的戰略之具體建議

自二次大戰後迄今，美國制衡中國的戰略可大約分為三個不同的時期，每個時期皆有其各自不同的國際背景及其代表複雜的國際關係。台、美、中相互間之三角關係亦隨時程之變遷而變得更複雜敏感，三國彼此間的戰略及政策因應，亦因而急速調整轉變。

一、1950年～1979年國際關係處於美蘇兩超級強國及其領導集團（北大西洋公約vs. 華沙公約）相互對立的冷戰時期。因此，當時美國對蘇聯及中國的制衡戰略是對中國採取圍堵（Containment）及嚇阻（Deterrence）。

例如，美國與日本簽訂「美日安保協議」；美國與台灣，菲律賓及澳大利亞等簽訂雙邊「軍事防衛條約」，建立堅強亞太圍堵中國的「第一島鏈」，並以優勢的軍力，有效嚇阻中國解放軍在亞太區域的挑釁行動，確保亞太區域的和平穩定。

二、1980年～2005年此期間蘇聯及東歐共產政權先後解體，國際上美蘇兩大超強冷戰結束。相對的，解體後的蘇俄、中國、日本、歐盟及印度的政經及軍力各自先後崛起，形成「一超（美）多強（蘇、中、日、印及歐盟）」的國際局勢。國際關係因而重組，「合縱連橫」成為追求各自國家利益的國際戰略的重要考慮因素。此期間，美國對中國的制衡戰略是「既競爭又合作」（**Competition and Cooperation**）。

在此期間，中國經濟力及軍力的快速崛起而成為亞太地區的強國，因而威脅到了日本，台灣及菲律賓等東南亞國家的安全及穩定。但同時美國為了對抗蘇俄在阿富汗及中亞數小國的影響力，並對付北韓的挑釁，而採取扶助中國軍力發展及安全合作的政策作為。因此，美國一方面加強對東南亞國家、印度、巴基斯坦等國家的影響力，以對抗中國對此亞太國家的統戰及控制力；另一方面，美國亦積極與中國合作，尤其在經貿及軍事上的合作，以對抗蘇俄在中亞勢力的擴張，細節如前所述。然美國此種軍事扶助及拉攏中國的安全戰略合作，意外的讓中國解放軍坐大而快速成長，美國「養虎為患」，而讓中國因而威脅了日本，及以「美日安保」為主軸的亞太和平穩定秩序。

三、2005年～現在。

（一）近十年來，中國經濟力及軍力急遽的快速崛起，使中國在其政經影響力及軍力擴張成為亞太超強的勢力，足以挑戰美國在亞太的霸權下的亞太穩定秩序。尤其近幾年來中國積極擴張其領海訴求，而與日本在東海，與菲、越在南海，與印度在印中邊界的領土爭議，激起美國重新調整海外兵力及對中國戰略，釐定「亞洲再平衡」策略。現階段的美國對應中國的戰略是避險（**Hedging**）、合作（**Cooperation**）、嚇阻（**Deterrence**）及區域安全聯防（**Regional Security Cooperation**）等戰略交叉運用。

（二）美國當前一方面不斷與中國做安全對話及建立雙方危機處理機制，避免與中國解放軍意外衝突或誤判；另外，美國亦正調減駐韓及駐日兵力，而將大部分亞太兵力調動到關島，同時加速強化快速打擊兵力的機動力，以達到「避險」目的，減少因戰爭或衝突而致美軍傷亡人數。另一方面，美國積極鼓勵日本修正憲法及擴大日本自衛隊派兵海外的條件，以對抗北韓及中國在朝鮮半島及東海的挑釁作為。美國近幾年來，也很積極有效與菲、越、新、澳、印尼、印度等亞太國家簽定雙邊軍事協議或安全戰略夥伴關係，強化美國在亞太區域安全聯防兵力的能見度及快速打擊的陸海空聯合戰力，以嚇阻中國在東海、南海及亞太地區的可能挑釁作為，落實美國「亞太再平衡」戰略的目標，確保亞太區域的和平、安全及穩定。

#### 四、從台灣安全戰略立場對美國亞太安全戰略的具體建議。

(一) 配合美國目前的「亞洲再平衡」政策，重新檢討並調整美國的「一中政策」及相關法規與措施，積極落實《台灣關係法》的內涵及精神。協助或提供台灣強化防衛的武器及自我防衛的能量，共同確保台海和平穩定；支持台灣深化民主及台灣住民以民主程序自決台灣前途；支持駐美代表處正名並加入國際組織為會員國；讓台美雙方政府高階政務決策官員能夠互訪、直接商談政務；適時公開表達台灣不是中國的一部分，尊重台灣人民的自決前途的人權；台海兩國和平共存，確保台海和平穩定、繁榮。

(二) 重視台灣在亞太的政經及戰略地位，美國在「亞洲再平衡」及「重返亞太」的大戰略目標下，讓台灣扮演重要適當的角色；讓台灣參與由美國主導的泛太平洋聯合軍演（RIMPAC）或其他亞太安全共同防衛；讓台灣共同參與海難人道救援，打擊海盜或海上犯罪，確保海線航行自由；美台簽署共同防衛協議，確保台海和平安全；讓「美日安保協議」的防衛領域延伸至台海及鄰近海域；台、美、日軍艦、軍機及高階軍事官員可以互訪，建立共同防衛及危機處理機制。

(三) 台美兩國簽署自由貿易協定（FTA），並協助台灣加入「泛太平洋夥伴關係協議」（TPP）；讓台灣成為亞太經貿戰略共同體的一員，共同參與並讓亞太國家及台灣高科技及經貿多元化持續成長。

(四) 持續強化台、美、日三國民間學者專家及政府高階國安決策官員的互動，定期或不定期在三國輪流擴大召開會談，商談亞太區域安全合作、危機處理機制之建置及其他共同關切事務等議題，以確保亞太和平、安全及穩定。建議三國政府最高領導人或高階重要政務官互訪、強化互信、商談雙邊及區域安全等重大政務；建議「亞太經濟合作會議」（APEC）及重大國際官方會議在台灣舉辦，以提升台灣參與在亞太地區、國際經貿及共同安全的能量及貢獻。◆