



美國全面對抗中國的政策基本綱領

●宋承恩／經濟民主連合智庫主權外交國防組召集人

影響2020年美國總統大選後台美中三邊關係走向的根本性改變，是美國與中國的全面對抗。本文此處所稱「全面對抗」，係指自美國《2017國家安全戰略》（2017 National Security Strategy）把中國視為全球戰略敵手（Strategic Rival）以來，兩國關係在各個層面對抗的全面升高。所牽涉的層面，包括川普政府為了解決兩國間不公平貿易與智慧財產竊取的問題，自2018年對中國輸出美國的產品課徵關稅，以逼迫中國與美國談判所發動的貿易戰；到供應鏈的去中國化；國務院所推出，排除中國電信公司、雲端服務提供者以及行動應用程式的「乾淨網路」（Clean Network）計畫；將與中國軍方有關的企業列入財政部的制裁清單；將危害美國國家安全的中國企業列入財政部工業局制裁清單；基於侵害香港人權與自治對中國及香港官員的制裁；基於侵害新疆人權、大規模監禁與監控、強迫勞動所施加的制裁；對於華為的制裁；通過《外國公司問責法》（Holding Foreign Companies Accountable Act，簡稱HCAA），要求中國企業必須嚴格遵守美國審計標準，否則將無法在美國證券交易所掛牌上市；基於互惠原則限制中國外交官在美活動；將孔子學院指定為「外國使團」（Foreign Mission）；將中國媒體指定為「外國使團」；嚴格追查中國間諜，甚至不惜關閉中國駐休士頓領事館等；禁止中國共產黨黨員及從事統戰活動或以脅迫手段贏取影響力行為之人員入境美國。

川普政府一連串的抗中，不是只有行動面，而是也有思想面。其核心直指中共政權的本質，仍堅守馬列主義與共產主義的意識形態，因此與美國的價值與原則處處敵對，而由其政權本質所衍生的行為，處處威脅美國與其人民的利益。在此思想指導之下，美國展開其全面抗中的進程，運用各項政府權力，在所有領域與中國進行對抗，並號召民主陣營的其他國家，團結共同抗中，以保衛自由民主之存續。

此項主軸經由以下幾項文件，多次闡述：一、眾議院《中國工作小組報告》；二、共和黨研究委員會《國家安全戰略》報告；三、《川普論中國》；四、美國國務院政策規劃辦公室《拆解中國挑戰的因素》。

眾議院《中國工作小組報告》（China Task Force Report）長達一百四十一頁，2020



年9月30日由眾議院發表，不但為全面抗中提供論述基礎，也在各領域提出行動建議。藉此，我們可以瞭解美國近三年來政策的背後想法，擘劃美國面對中國共產黨惡意行為的長程藍圖，也可窺見未來的方向。該報告提出四百多項建議，包括一百七十多項立法建議，其中近三分之二已取得兩黨共識，有超過三分之一的提案已經獲得眾議院或參議院的通過，其他的則揭示未來的待辦事項。

中國工作小組由來自眾議院的十一個委員會的十五名眾議員組成，針對報告的六大領域，訪談了一百三十多位現任和卸任高階行政官員、企業主管、大使，各界外部專家，聽取其見解與方案。中國工作小組是由共和黨主導的，但處處強調美國的國家利益與兩黨共識的重要。

《中國工作小組報告》標榜是歷來最詳盡的美國國家戰略方針報告，用詞構想大膽，觀點前瞻，同時列出可行的解方，具體建議透過立法與行政部門的行動，對抗中國的惡意行為，確保美國的競爭優勢。在這個意義上，《中國工作小組報告》一方面為川普政府過去幾年的抗中行動，提供總體性的理解架構，另一方面也揭示了接下來的政策方向，特別是如果共和黨取得2020大選的勝利，繼續執政的話。

《中國工作小組報告》分成六個方面，探討如何應對中國的挑戰：意識形態競爭、供應鏈、國家安全、科技、經濟與能源、及競爭力。後五項類似各論，詳列在這些關鍵層面，美國應採取怎樣的措施面對中國。第一項「意識形態競爭」則為總論，為面對中國的整體政策提供論述基礎。

如果要為整份報告提出一個關鍵詞，是「意識形態戰爭」（ideological warfare）。在此意義上，這份報告對中國共產黨政權全面宣戰。其論述路徑為：一、中共政權本質仍堅守共產主義的意識形態；二、中共的意識形態與美國的價值與原則處處敵對；三、由政權本質所衍生的行為，處處威脅美國與其人民的利益。基此，美國應運用各項政府權力，在所有領域與中國進行對抗。

報告數次提到中共是此一世代對美國國家與經濟安全最巨大、最迫切的威脅。根本原因，是中共政權仍堅守共產主義與馬克思思想的意識形態，由此導致中國共產黨一黨專政的極權主義，對內壓制一切異己，對外輸出其專政，並意圖削弱其他國家民主自由的政體。以習近平的各種官銜為例，「中共中央委員會總書記」、「中央軍委主席」等，永遠在其政府職稱（「國家主席」）之前，表示習近平的權力來源來自中國共產黨，而不是中國人民。中國所謂經濟「改革開放」，也從來不是搞資本主義，而是國家共產經濟的全球化，在世界市場上競逐利益，進行消滅競爭者的零和遊戲。中共政權的政經結構，導致了黨國不分、軍民融合、國企侵吞民企等現象，這些西方世界的嚴格區分，在中國蕩然無存。

過去美國與中國交往的過程中，刻意忽視這些中共政權的本質，並基於錯誤的假



設，認為藉由將中國納入全球經濟體系，中共會逐步地走向自由化與民主化。美國過去的交往政策是錯誤的。如今，美國必須正視中共意識形態與美國價值的敵對，認知其處處威脅美國人民的利益。美國必須與其盟友團結起來，在各領域採取行動對抗中共政權。

而抗中的總目標，不再是共產中國共存，而是美國必須終結中共對中國所有權力的壟斷，終結中共的獨裁政權。該報告建議美國政府應據此修改過去的對中國戰略方針，往後並應公開且清楚地陳述此一目標。

據此，報告號召在各領域全面抗中，例如，繼續制裁中國的各種人權侵害，並評估其對維吾爾族的罪行，是否已構成種族滅絕（Genocide）；以透明化措施對抗大外宣；集中資源對抗中國在國際組織爭奪領導權。

在供應鏈重組方面，美國應強化醫藥研發與製造；將關鍵物資例如半導體的製造帶回國內；鬆綁礦業開採限制以終結美國對中國稀土的依賴。在國家安全方面，美國應將其國防現代化，確保投入足夠經費，同時確保美國科技不致流入中國軍工業。在科技方面，美國應以跨部會的角度實施例如5G等乾淨數位基礎建設；強化在未來科技研發的領導地位；並防止中國的科技竊取。

在經濟與能源方面，美國應確保政府經費不致挹注中國國企；與盟邦發展緊密經貿關係；在雙邊投資待遇方面確保對等；確保中國在美營運企業符合美國審計標準。在強化競爭力方面，美國在未來十年應翻倍基礎科研的經費投入，並應要求學術單化申報中國的捐助，保護敏感科技。

在以上背景下，《中國工作小組報告》對台灣政策的具體建議包括：把駐美代表處更名為「台灣代表處」；通過《台灣保證法》和《台灣主權象徵法案》等多個法案；容許美台之間有更多官方訪問；協助台灣國際參與；以及「在特定貿易議題獲得解決後」，與台灣進行貿易談判，深化雙邊貿易關係。

《中國工作小組報告》不但為全面抗中提供論述基礎，也在各領域提出行動建議。藉此，我們可以瞭解美國近三年來政策的背後想法，也可窺見未來的方向。台灣不論公部門或產業界，應不斷回到此份報告，才能掌握美台各項合作深化的進程。

共和黨研究委員會《國家安全戰略》報告（*The RSC National Security Strategy: Strengthening America and Countering Global Threats*）則是針對如何制裁中共政權，做出進一步的建議。報告建議，在中共針對美國從事知識產權盜竊和經濟間諜活動的同時，不應讓中共政府官員、中共高官及其家人入境美國。報告還稱，基於中共在海外的影響力運動、拘留新疆維吾爾人以及打擊香港自治，建議制裁中共的整個統戰部官員和中共高層領導人。



報告列出一張中國共產黨組織結構圖，圖中建議制裁對象包括：中共政治局常委汪洋、韓正，政協副主席夏寶龍、西藏黨委書記吳英傑、新疆黨委書記陳全國、中聯辦主任駱惠寧。建議制裁的政府部門則包括：中共中央統戰部及其轄下的海外聯絡局、台灣工作辦公室、香港工作辦公室、國家宗教事務局。

報告提醒，儘管在2019年6月，兩百萬名港人走上街頭反對傷害香港自治與公民自由的《逃犯引渡條例》，但中共政府仍在今年違反國際協議，強硬剝奪香港的民主與自治，無視於民主、自由、人權、與國際關注。

香港所面臨的危機只是自由與極權對抗戰的一個開始，中國共產黨所謂的「中國夢」，是致力於擴大中共的影響力，增加國際對中共的依賴，目標是讓極權主義得以在世界安然運作。

委員會建議從五大方向加強對抗中共的力度：

- 一、抵抗中共侵犯人權的作為。
- 二、加強與印太地區盟友的合作。
- 三、反對中共在世界各地的軍事現代化。
- 四、停止中共惡意散播假訊息擴大政治影響力。
- 五、反對中共從事惡意商業活動與盜竊知識產權。

《川普論中國：美國優先》（*Trump on China: Putting America First*）是由白宮國家安全顧問歐布萊恩（Robert C. O'Brien）編輯，收錄川普總統及政府高級官員所發表八篇公開的演說。《川普論中國：美國優先》發表於大選前夜，以白宮聲明形式總結定調對中政策。同一時間美國對台MQ-9無人機軍售案進入最後批准階段，顯示川普政府於大選中政策照舊推動。

國家安全顧問歐布萊恩於前言中表明，川普總統是少數幾個認識到了中國共產黨的真實本質，及其對美國經濟和政治生活方式的威脅的傑出美國人士之一。在川普總統的領導下，美國正在採取行動，保護我們的國家及其夥伴，免受日益自信的中國的侵害。美國不再對中方的行為視而不見，也不再關起門來掩飾對中國共產黨的批評。同時也提醒盟友和夥伴，他們也應該為自己的人民，為我們的共同利益和價值觀挺身而出。世界所面臨的競爭不是中國與美國的對抗，而是中國共產黨，以其馬克思列寧主義和重商主義的世界觀，對抗世界各地熱愛自由的人民。

副總統彭斯於2018年於哈德森機構的演講中表明了美國的覺醒。首先他提及對中關係是川普政府的首要議題。但美國所面對的是北京傾整國之力，對美國遂行影響力以獲取自身利益，影響並干預美國的國內政策與政治，並試圖改變國際秩序。中國採行的手

段涵蓋政治、經濟、軍事工具，還包括政治宣傳。藉此，中國對美國進行了以下層面的不正競爭：

- 貿易：犧牲美國利益：關稅、配額、貨幣操控、強制技術轉移、竊取智慧財產以及產業補貼。
- 科技：侵害美國智慧財產權：藉由「中國製造2025」計畫，試圖控制全世界最先進產業，包括機器人、生物科技和人工智慧。
- 軍事：擴大軍備威脅美國盟友：軍事開支、削弱美軍的軍事優勢、希望將美國趕出西太平洋地區與南海。
- 監控國家，侵害人權：「歐威爾式的體系」：網路長城、社會信用系統。
- 宗教迫害：基督徒、佛教徒和穆斯林。
- 一帶一路、新殖民主義：債務外交。
- 干預美國民主運作：輿論戰：分化；滲透：工商企業、電影製片廠、大學、智庫、學者、記者、地方、各州和聯邦政府官員。
- 台灣民主為華人展示一條更好的路。

彭斯演講中表明，美國將展開反擊。「我們尋求的這段美中關係，是基於公平、對等與尊重主權等原則。」美國採行的措施包括：強軍、關稅、印太戰略、外資審查、國際合作等。

FBI局長雷恩於哈德森機構所發表的演講中明示中國是美國國家安全最大威脅。舉例而言：獵狐行動瞄準美國華人，為了海外華人對中國政治和人權的批評；FBI近五千宗反間諜案中，近一半與中國有關；每十個小時就會開啟一宗新的有關中國的反間諜案件。

司法部長巴爾的演講中明講：「中國崛起，美國無疑也推了一把」，例如1980年美國國會批准中國「貿易最惠國待遇」，九〇年代美國大力支持中國加入世界貿易組織（WTO），2000年美中建立永久正常貿易關係，美國莫不期待貿易與投資能讓中國走向自由民主。然而，中共政權的本質未曾改變。

巴爾警告美企「中共最終野心不是做生意，而是劫掠」，「討中共歡心或許能帶來短期利益，但中國最終目標是取代你們」。「說個笑話：在中國『雙贏』的意思是『中國贏兩次』」。同時，巴爾抨擊美企為了眼前利益，向中國叩頭屈膝，點名娛樂產業龍頭好萊塢、迪士尼還有蘋果等科技巨擘，犧牲美國價值討好北京，殊不知其最終目的是要鬥垮他們，並取而代之。但「面對中國，我們不會再天真，也不會消極以對」。

國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）在「新冷戰檄文」中表明，自由世界該有更積極的應對，團結一致對中國共產黨施壓，而非繼續放任與坐視。舉例而言，與蘇聯打交道「信



任，但要查證」。對於中共則要「不信任，而且也要查證」。因為「我們不能像對待其他國家一樣，把中國當作一個正常的國家。我們必須以更有創意、更強勢的方式促使中共改變，因為北京的行為威脅到我們的人民與我們的繁榮。我們應該從改變我們人民和我國盟友理解中共的方式開始。這樣的工作必須與中國人民交流。改變中共的所作所為不僅是中國人民的使命，自由國家必須努力捍衛自由。蓬佩奧也三度提及台灣，除了盛讚台灣的民主成就，也重申美軍將維持台灣海峽、南海與東海的自由航行。

副國家安全顧問博明（Matt Pottinger）於2020年5月4日五四運動一百零一週年所發表的「五四演講」，以中文在美國弗吉尼亞大學米勒中心（Miller Center, University of Virginia）對中國人發表演說。博明追溯五四運動追求「德先生·賽先生」，表示中國不是向來都那麼專制，鼓勵中國人思考人民與國家的關係：「『中國人不適合民主』不過是一派胡言，是最不愛國的論調。今天的台灣就是鮮活的證據。」博明問：今天的中國，誰代表了五四精神？是中國公民，例如：李文亮；公民記者，例如陳秋實、方斌和李澤華；學者，例如：許章潤、任志強，許志勇是拒絕服從共產黨的天主教神父，以及數百萬為法治而和平示威的香港市民。這些人才是愛國者。

博明問：五四運動的最終遺產將是什麼？「這個問題，只有中國人民才能回答」；「要在中國建立『以民為重』的政府」；「世界將等待中國人民最終提供的答案。」

總的來說，這些政策文件揭示了美國對中政策的覺醒。如同國家安全顧問歐布萊恩所說，過去美國對中「交往政策」（Engagement Policy）背後的假設是，隨著中國進入世界貿易體系，變得更加富裕強大，中國將會自由化，以滿足其人民日益增長的民主願望。「這是一個大膽和典型的美國想法，它出自我們先天的樂觀主義和我們戰勝蘇聯共產主義的經歷。這證明是非常天真。這個誤判是美國外交政策1930年代以來最大的失敗。」

美國國務院政策規劃辦公室《拆解中國挑戰的因素》（*The Elements of the China Challenge*）又稱「新肯楠文件」，為美國國務院政策規劃辦公室對應其前局長肯楠（George Kennan）所寫，奠定冷戰思想基礎的政策文件，包括其於1946年所發的《長電報》及1947年的文章《蘇聯行為的根源》。《拆解中國挑戰的因素》對比美、蘇間的競爭主要在軍事方面，中國所帶來的挑戰則跨越軍事、經濟、政治、外交、資訊、數位，所有面向不同，並指出美、中之間不只是大國競爭，而是必須面對中共試圖改變國際秩序的野心，並臚列遏制北京的十大任務，由強化公民社會與民主的韌性，以實力制衡中共。

若是仔細分析川普政府對抗中國的作為經常能打到中共的痛處，並細讀以上政策文件對中共政權本質的闡述，很明顯出自知中人士的手筆。於此，亦應注意國務卿蓬佩奧首席中國政策和規劃顧問余茂春（Miles Yu）的訪談，直指對中政策在川普政府的對外



政策中，佔有首要地位，而川普政府重新定義了美國對中國的大戰略，從過去的交往政策改為對抗。「這個重新的定義是本屆政府作出的最大貢獻之一。」同時，在作法上也有所改變：「從尼克森政府以來的幾十年美國基本上只把中國當牌來打，最終目的是通過打中國牌去獲得其它的更加直接的美國利益，比如，打敗蘇聯，協助美國從越南撤兵，或者制約北韓發展核武器。現在，我們不是通過打中國牌去獲取另外一種戰略目標，而就是針對中國來制定我們的對中政策。所以中國再也不會是美國戰略中的一個過客，我們把中國定義為美國安全戰略中最重要的一個因素，非常明確地說出中國的威脅是對美國國家威脅的一個很重要的組成部分。」

深入檢視以上美中關係基礎戰略思惟的轉變，可澄清論者有謂「川普政府的政策混亂，不可預測，對美國造成的傷害大過利基」的說法。我們所看到的，是經過深切反省，仔細解析，論理清晰及作法縝密的政策展現。如果如同預期，2021年1月將由拜登（Joe Biden）接替川普執政，合理預期美國將持續全面性的抗中政策，並將在此繼續扮演國際間的領導角色。因為據多方的說法，拜登政府將大體延續對中強硬的方向，因為許多抗中作為出自國會中的兩黨共識，而民主黨的幕僚亦有許多堅決抗中的人士，雖然拜登政府已再三講將採取不同的作法，與盟友合作共同抗中。當然，美國下一任政府的對中政策是否將在方向或作法上有所轉變，其影響如何，仍待密切觀察，而川普政府所做的，應該當作衡量的基準。◆