



沈大偉
著

BREAKING

從「接觸」到「脫鉤」，美中分合謎團

美中決裂

THE ENGAGEMENT

三十多年的合作
在一夕之間崩塌

侯英豪
郭岱軒
譯

九十多條協議與協定在短短八年內接近「清零」
大國之間的信任真的如此脆弱？

揭密一場從「接觸」到「脫鉤」，最後走向「競爭」的新冷戰時代。



此頁空白
Blank Page

BREAKING



從「接觸」到「脫鉤」，美中分合謎團

美中決裂

T H E E N G A G E M E N T

沈大偉[◎] 郭岱軒·侯英豪[◎]



此頁空白
Blank Page

謹以此書獻給溫斯頓·羅德

一位傑出的外交家、策略家、倡議者、良師、益友，以及美國駐中國大使，1985-1989年



溫斯頓·羅德閣下，美國駐中國大使，1985-1989年
照片提供者：美國國務院，經溫斯頓·羅德同意

非常慎重的將本書獻給一位我最尊敬的人士：溫斯頓·羅德閣下。以下是我的幾個理由：他是美國最有經驗和最有成就的資深外交官——在尼克森、福特、雷根和柯林頓時代，服務於政府最高層級單位。1971-1972年間，尼克森、季辛吉打開中國大門，羅德閣下扮演實質助益角色；1985-1989年間，擔任美國駐中國大使。1977到1985年擔任外交關係委員會的主席，期間我們初次見面。多年來，我們對美中關係一直有著持續性的討論，他花了大量時間閱讀並評論本書草稿中的許多部份。我們有著共同喜愛的運動，特別是籃球和美式足球，也經常在電子郵件上對不同的賽事、球隊、球員，和聯盟的更替交換意見。能在人生的後段交到一位新的好朋友是極不尋常的，但我們做到了，我深深珍惜他的情誼、忠告，也欣賞他的幽默感。他是一位偉大的楷模，也是一位偉大的美國人。

目錄

謹以此書獻給溫斯頓·羅德	3
一場半世紀想像的幻滅	10
前言 兩個非常重要的基本謎題	16
• 兩個基本謎題：「接觸」與「脫鉤」	16
• 從「支持者聯盟」變成「反中聯盟」	18
• 美國對中國的期望落空是根本原因	20
• 未來美中新對策的建議	22
• 親身經歷「接觸」與「脫鉤」	23
序章 難以捉摸的平衡與沸騰的爭論	34
• 美中分分合合的反覆循環	34
• 如何理解美中關係愛恨反覆的歷史波動？	34
• 雙方應負責任與結構性因素	35
• 權力不對稱與中國的轉變	35
• 美國內部的變化	36
• 美國一向企圖「改造中國」	39
• 美國的矛盾心態與早期外交	40
• 近期的「中國接觸外交」爭論	44
• 對接觸外交戰略的批評	45
• 中國清算：北京如何辜負美國的期望	46
• 從「誰丟掉中國」到「誰錯誤解讀中國」	50
• 接觸外交戰略的捍衛者	51
• 《外交事務》為接觸政策辯駁	51
• 中國不是敵人	52
• 學術界的再詮釋	53
• 美國的全方位接觸倡議者	55

PART 1 「接觸戰略」的內涵

第 1 章 接觸的戰略與戰術	63
· 釐清「接觸」的概念	64
· 接觸作為戰略	66
· 實現中國經濟現代化	67
· 推動中國政治自由化	70
· 「自由化」而非「民主化」	71
· 讓中國融入國際秩序	73
· 聚焦於交流過程的接觸	75
· 政府對政府的制度化互動	75
· 建立美中社會間的聯繫	77
· 在中國培育公民社會	78
· 美國非政府組織的動機與範疇	78
· 貿易的力量與中國經濟市場化	80
· 治理與能力建構	82
· 建構法治體系	82
· 福特基金會的關鍵角色	83
· 政府與專業組織的參與	83
· 教育中國學生	84
· 接觸戰略是否達成目標？	85

PART 2 美中接觸的變遷

第 2 章 接觸聯盟的起源	91
· 清朝時期已開始推動美中關係	92
· 北京終於了解「遊說」的必要性	93
· 「誰丟了中國」與「失去中國機會」之爭	94
· 假設艾森豪、甘迺迪與詹森會如何考量	96
· 不孤立的圍堵	103
· 與中國接觸不再是禁忌話題	105
· 扮演橋樑的三大委員會	107

· 民間組織有助凝聚共識	113
· 尼克森的突破與福特的過渡	117
第3章 關係正常化後的接觸聯盟演變	122
· 總統具有主導作用	122
· 美中關係的發展願景並非建交前的重點	125
· 建交後的政策轉向	127
· 雷根政府將美中關係全面制度化	129
· 我或許救了雷根總統一命	134
· 雷根政府完成美中常態交流	137
· 老布希自認是中國專家	139
· 天安門事件對美中關係造成巨大影響	141
· 老布希不計代價維護美中關係	143
· 首位公開支持中國民主化的美國總統	145
· 柯林頓第一任期採取強硬對中政策	148
· 美中關係突破冰封狀態	149
· 人權議題與最惠國待遇脫鉤	150
· 美中關係政策開啟新頁	152
· 柯林頓第二任期更加強化接觸戰略	154
· 小布希首稱中國是「戰略競爭者」	156
· EP-3事件造成外交危機	158
· 911事件意外促進美中關係	160
· 敵人的敵人就是朋友	161
· 歐巴馬政府的兩項接觸政策調整	164
· 美中關係出現負面氛圍	168
· 美中兩強競爭愈演愈烈	170

PART 3 接觸聯盟斷裂與反中聯盟成形

第4章 從「接觸」到「戰略競爭」	173
· 川普選後翻盤	174

· 對中政策的轉向開端	177
· 對中鷹派陣營的關鍵人物	178
· 《美國國家安全戰略》首次重新定義中國	182
· 《美國國防戰略》闡述新視角	183
· 重新定義美中戰略與政策理論基礎的 重量級演說	184
· 「脫鉤」概念出現	188
· 拜登政府的直通車政策	188
· 迫在眉睫的價值觀衝突	189
· 「言語戰」全面爆發	191
· 拜登政府的對中「競爭」方式與川普不同	193
· 美中關係進入最低點	193
· 「管控式競爭」與「負責任競爭」	194
· 拜登對中政策的三大支柱	196
· 裴洛西訪台造成美中關係緊張	198
· 各說各話的接觸外交復航	199
· 美中裂痕難以修復	201
· 反美情緒高漲	203
· 第二任川普政府對中政策的前景	205
· 川普2.0對中政策的延續與變數	205
第 5 章 華府圈內反中聯盟	209
· 行政部門中止交流與合作	209
· 國會也湊一腳	211
· 以往的國會表現模式	212
· 國會眼中的三大「中國挑戰」	213
· 國會中的「新雷根派」與「經濟鷹派」	214
· 國會「反中聯盟」崛起與特徵	214
· 國會對中國議題的積極作為	216
· 眾議院的「美國與中國共產黨戰略競爭 特別委員會」	219

• 「美中工作小組」也逐漸改變立場	222
• 「國家安全共同體」最早發出警訊	223
• 美國情報界的主要任務	230
第 6 章 華府圈外的非政府反中勢力	240
• 中國正在失去美國	240
• 接觸聯盟瓦解的原因	241
• 非政府組織運作空間被壓縮	252
• 美中的教育與學術交流下滑	255
• 中斷交流對美國大學的影響	259
• 學者的審查與自我審查	265
• 對美國大學的施壓	266
• 美國商業界在中國經營的焦慮不安	269
• 長期存在的老問題	276
• 審查壓力與企業自我審查	277
• 人力資源障礙	278
• 法律威懾的風險	279
• 台灣問題是真正的黑天鵝	281
• 去風險還是脫鉤？	282
• 美國各州的對中互動	284

PART 4 尋求新的對中策略

第 7 章 美國對中政策大辯論	299
• 監督觀察者	300
• 公共領域的政策辯論	302
• 美國對中國辯論的分類	302
• 隱性對手學派	304
• 全面競爭學派	312
• 戰略同理學派	321

• 再接觸學派	332
• 管控競爭學派	336
• 從防禦型走向主動式管控競爭	341
結 論 邁向新的中國戰略	343
• 三個核心謎題	343
• 美中關係長期擺盪的因素	344
• 影響美國對中國政策的背景因素	348
• 一個成功中國戰略的多國與多邊前提	351
• 國際制度體系的變化	351
• 複雜的雙邊相互依存	352
• 科技快速創新	353
• 國內現實條件	353
• 對中國採取「積極競爭」的戰略	354
• 美國最務實的政策目標： 一種「競爭性共存」的關係	368
後 記 中國對「接觸」與「後接觸」的解讀	370
• 「接觸」被視為「向現實妥協」	371
• 中國的嚴重情報失誤	376
• 川普勝選與「接觸」政策轉變	379
• 評估拜登政府	382
• 中國的「誰弄丟了美國？」之辯	385
致 謝	390

一場半世紀想像的幻滅： 美國對中國從接觸到打壓

—— 陳國祥

美國對中國「接觸戰略」及其演變，不僅是半個世紀以來美中兩國交往的歷程，更是冷戰後全球秩序轉折、權力轉移與文明競逐的主軸。它既是往昔的歷史，也是當下的政治，更是未來世界的方向指引。世上恐怕少有人比沈大偉教授更適合書寫這段深刻變動的巨大歷程。他不只擁有深厚的學術素養，長年浸淫於美國外交決策脈絡，更親身接觸許多關鍵人物，是少數能同時理解美國內部政治邏輯與中國政策演變的學者。

作者的眼界、筆力與洞見，使這本鉅著不僅回應學界期待，更為世人展現了一幅饒富張力的歷史畫卷，引領讀者穿越半世紀的國際風雲，理解美中關係為何走到今日這一步。沈教授刻畫了歷史，而他的著作本身，也注定將成為歷史的一部分，留存在飛轉的時代之中，供後世反覆咀嚼。

從夢想到幻滅：接觸政策的歷史本質

沈教授在書中首先清楚指出，美國對中國的「接觸政策」自1980年代起即為美國外交戰略的核心支柱之一。然而，這套政策看似一以貫之，實則在不同階段具有不同目的、不同想像與不同策略

手段。若從更長時段的角度觀察，它其實是一段從夢想到幻滅的過程，是一個以「期待」為起點卻以「失望」收場的外交幻覺史。

為何一項原本滿懷善意、立基於樂觀理論假設的長期接觸策略，最終演變為脫鉤、打壓與遏制？為何曾經在美國政界獲得跨黨派支持的政策，竟在近十年間急轉直下，甚至出現美國主動拆毀自己過去三十年推動的全球化體系？美中關係的惡化究竟是暫時性的，仍是屬於更深層、更持久的結構性變化？究竟是中國變了還是美國變了抑或世界本身變了？沈教授的作品完整回答了這些關鍵問題。他讓我們看到接觸政策的內在矛盾，也揭示了其幻滅的歷史必然性。

站在兩端看兩端：突破學術的盲區

這本書最值得珍視之處，在於它突破了許多過往研究的限制。過去絕大多數美中關係研究都不免落入某種偏向：不是以美國為中心，就是以中國為中心；不是在美國官方論述的框架內思考，就是站在中國民族復興的敘事中理解世界。沈教授不同，他不僅呈現美國政策的思路、利益盤算與政治邏輯，也同時納入中國的觀點、期待、失落與反應。他讓讀者理解，美中兩國其實都曾懷抱著某種夢想，而兩國之間的幻滅也都不是一夕之間發生，而是歷史長河中多重因素交錯的結果。在沈教授的描述中，我們看到一個從尼克森到歐巴馬八位美國總統所持續支持的接觸路線，也看到這條路線如何在川普與拜登時期面臨根本挑戰。他精準呈現出「接觸外交聯盟」（Engagement Coalition）如何從政府到民間，從企業到智庫，形成一個支撐美國對中開放的龐大綿密結構；又如何國內輿論、經濟利益、科技競爭與國家安全焦慮的多重拉扯下逐漸瓦解。就像作者指出的，接觸政策的推動既是「自上而下」的，也必然是「自下而

上」的。它不是美國某一位領導人單方面的意志，而是各種利益、價值、期待共同作用下的產物。因此，它的坍塌也不可能只源自某個總統或政黨，而是更深層、更廣泛的心理變化所致。沈教授在這方面的多向度分析是本書極其珍貴的部分。

美國的浪漫想像：自由主義的歷史劇本

沈教授在書中的一段評述格外令人深思。他指出：「美國以一種近乎浪漫的理想主義，相信只要向中國敞開市場、釋出技術、讓中國融入全球化軌道，中國便會循著美國所熟悉、甚至美國所預想的道路前行。」

這段洞見不僅總結了接觸政策的本質，也道出美國外交心態的核心：美國例外論。美國長期相信自己是歷史的主角，認為自由市場與民主制度是人類文明的終點；於是，自然而然地相信中國的現代化最終必然會走向美式道路。從十九世紀的天命論，到二十世紀兩次世界大戰的勝利，再到冷戰後的「歷史終結論」，美國一直深信自己代表了文明的最高形態。當美國在 1970 年代重新邂逅中國時，他們不曾把中國視為一個同等的文明，而是視為一個尚未完成現代化的巨大領域，等待美國制度的輸入，等待被改造。

這樣的文明自信，使得美國在改革開放後毫不保留地輸出资本、技術、教育，乃至輸出價值觀。他們想像，只要讓中國富起來，中國人自然會要求民主；只要中產階級形成，政治自由就會成為需求；只要中國加入 WTO，中國的制度就會朝向自由化。這一切聽起來合理、邏輯嚴謹，是自由主義者心中的歷史劇本。但歷史從來不按照別人的劇本運行。

另一條現代性道路的出現

美國長期忽略了中國自身文明的獨特性。中國並非西方文明的延遲版本，而是擁有自己歷史與治理哲學的另一種現代性。中國改革開放的軌跡顯示：市場改革不必然推動自由民主；國家能力與治理效能不僅不排斥市場化，甚至可以是其推動力量；政治制度不必在短時間內鬆動，也可以促成經濟快速發展。這種經驗超出美國人想像，也打破了自由主義者視為定律的歷史模型。2008年金融危機是美國第一次被迫面對這個現實。當美國陷入深度衰退、失業飆升、銀行倒閉，而中國卻在四兆元刺激計畫後迅速回穩並持續增長，世界第一次看到：原來自由民主並非唯一具有韌性的制度。或許從這一刻開始，美國的心理落差開始累積。

從期待到焦慮：美國的心理轉折

2013年之後，中國不僅在經濟規模上逼近美國，更開始提出自身的國際倡議，例如「一帶一路」、AIIB、RCEP，同時在5G、AI、高鐵、製造業轉型等領域取得亮眼成果。美國第一次直面一個既非依附者，也非模仿者，而是另一個能夠提出制度選項的大國。這是美國接觸政策的真正破口點。

美國原本期待中國成為美國制度的學徒，卻發現中國反而成為競爭者；原本希望中國加入美國主導的秩序，卻發現中國提出新的國際合作框架；原本預期中國會朝自由民主前進，卻看到中國走上治理強化、國家能力提升的道路。這種落差不是政策問題，而是心理問題。接觸政策的崩潰，本質上不是美國發現中國變得危險，而是中國沒有變成美國「想像中的樣子」。

從接觸到遏制：失落感的政治化

2018年，美國正式宣告接觸政策的終結。隨之而來的貿易戰、科技戰、供應鏈重組、金融限制、晶片封鎖、對華人科學家的調查等措施，表面上被描述為國家安全，但其深層動力是戰略焦慮。美國不是因為中國威脅世界而遏制中國，而是因為中國威脅了美國的歷史敘事。「中國行動計畫」便是這種焦慮的具象體現。這項由司法部推動的計畫，雖然以反間諜為名，實際上卻創造了一種高度戒備氛圍，使許多在美華裔科學家承受巨大壓力，一些頂尖研究人才因此離開美國，反使美國科技界本身受到傷害。美國在多領域的全面遏制，反映的不是中國的行為，而是美國對自身角色的動搖。

徒勞的遏制，必然的多極化

儘管美國採取了空前強度的打壓措施，但遏制的效果有限，甚至產生反作用。中國科技研發反而加速，自主創新能力迅速提升；各國企業在經濟利益驅動下仍持續與中國合作；全球南方國家拒絕在美中之間選邊；歐洲也在戰略自主的呼聲下重新思考與中國的關係。美國再也無法重建冷戰式的封鎖圈，因為今日的世界互聯度過去無法比擬，而中國經濟在全球的比重也已不可替代。美國試圖以價值塑造世界，但自身政治極化、社會撕裂與貧富懸殊，使其道德吸引力大幅下降。在這個多極化正在成形的新世界中，美國的遏制既非正義之戰，也非勝利之戰，而是一場心理防衛戰。

一本歷史書，也是未來學

回望這半個世紀，美國對中國政策的轉變更像是美國政治心理

史，而非純粹的外交政策史。美國由自信走向失落，由期待走向焦慮，由樂觀走向恐懼。這本書所描繪的，不只是美中關係的軌跡，更是美國自身心態的崩解過程。沈教授的著作讓我們看到：美國不是因為中國變強才遏制中國，而是因為中國打破了美國對自己在世界中角色的想像。美國以為自己能塑造中國，但發現中國也在塑造世界；美國以為歷史終結在自由民主上，但發現歷史正走在另一條道路上。這不僅是一段歷史，更是一種預告：未來的世界將走向多極，美國不再是唯一的規則制定者；而中國的崛起，也不是帝國的誕生，而是單一霸權時代的終結。在這樣的時代轉折點上，沈教授的書是一盞照亮歷史、也照亮未來的燈。它超越了過去的所有相關著作，也難以被後來者輕易超越。我們有幸看到如此兼具理論深度與現實敏感度的作品問世，它不僅讓我們理解夢幻從何而生、幻滅因何而起，更讓我們在巨變中找到方向。這既是一本歷史書，也是一本未來學。

前言

兩個非常重要的基本謎題

我喜歡解謎。之前的每一本書，我都是從一個謎題開始——那是一種令我著迷、卻難以解釋的現象。當我開始研究與撰寫這些書時，無論是探討中國共產黨、中國現代化軍隊、觀察美國的中國學者群、中國正在擴張的全球角色、中國的未來、中國的領導體制、中國與東南亞，或是中國的帝王藝術珍藏等等主題，都從未確知研究結果將把我帶往何處。我通常可以直覺到一些有根據的訊息，並避開那種多數社會科學家所執著的「制式假說」，但在探討證據之前，我還是不知會有甚麼結論。

我算是個實驗導向的歸納型學者，追隨並編研證據，使其成為一個連貫的敘事。我也相信，好的寫作在於「講好一個故事」。那麼，「證據所支持的故事是什麼？」就是重要的問題了，這本書當然也不例外。

兩個基本謎題：「接觸」與「脫鉤」

這本書圍繞兩個基本謎題。首先，為什麼美中關係在數十年乃至數百年間，總是周期性地在「友好」與「敵對」之間搖擺？為什麼想要建立一種穩定而可持續的「平衡」，是如此地困難？美國與中國在 1950 年代與 1960 年代，歷經二十年的隔絕與衝突後，為何卻在 1970 年代突然轉向，能夠彼此擁抱與接觸，並維持到 2010 年

代、長達五十年的互動？這段時期，還被稱為「接觸年代」。

第二個謎題是，為何這個美中長期接觸戰略，在近年（2017–2024）出現裂痕，取而代之的是「體制性脫鉤」、「部分經濟脫鉤」、社會疑慮，以及對中國的策略性競爭？同時，這幾年的惡化，到底是長期波動關係中的一個暫時性階段，最終會隨著時間的過去而回復到較友好的關係呢？還是代表著某種更深層、更持久的結構性變化？這些，都是推動本次研究的核心問題。

這本書主要探討的是美國外交政策，以及美國在美中關係的角色。由於美國是個民主國家，若要讓外交政策得以長期維持，必須擁有廣泛的國內支持。從尼克森到歐巴馬八位總統執政任內，美國的「對中接觸」一直享有跨黨派的支持。然而，在川普與拜登兩位總統的執政期間，這一戰略及其相關政策，卻遭到了根本挑戰，並很大程度被撤回；與此同時，構成「接觸外交聯盟」（Engagement Coalition）的美國政府機構與國內各方行動組織，也隨之分裂。

如同印度古老寓言中的「盲人摸象」，「接觸」兩個字所代表的意涵與目的，對美國國內的不同群體而言，並不相同。「接觸外交戰略」的妙處，在於它的彈性，能夠同時滿足政府與社會多方面的利益，讓不同的利益團體，都成為利害關係者。基本上，每個群體都接受了這樣的前提：美中之間越深入、越直接的交流，越有益；與美國接觸，會在時間推移中，促進中國的現代化與自由化，並使中華人民共和國融入由美國主導的自由國際秩序，同時，美國也能從這種互動與整合中，獲得直接與間接的利益。更廣泛來說，中國與世界以及與戰後國際秩序的深度接觸，也將被視為有利於美國利益。許多歐洲、亞洲及其他國家，也接受這個邏輯，並依此推行各自版本的「對中接觸」。

儘管雙邊關係偶爾出現波動，其中最重要的例子是 1989 年的天安門事件，但對中接觸從未真正受到根本質疑。民主黨內有人批評，接觸政策過於寬縱中共的人權迫害與壓制；共和黨內也有人質

疑藉由貿易與技術轉移，強化中國長期實力的作法是否明智。然而，這些反對的聲音，一直處於美國對中政策的論述邊緣。長期以來，兩黨中堅力量持續信奉接觸的邏輯—這幾乎成為不言而喻的。

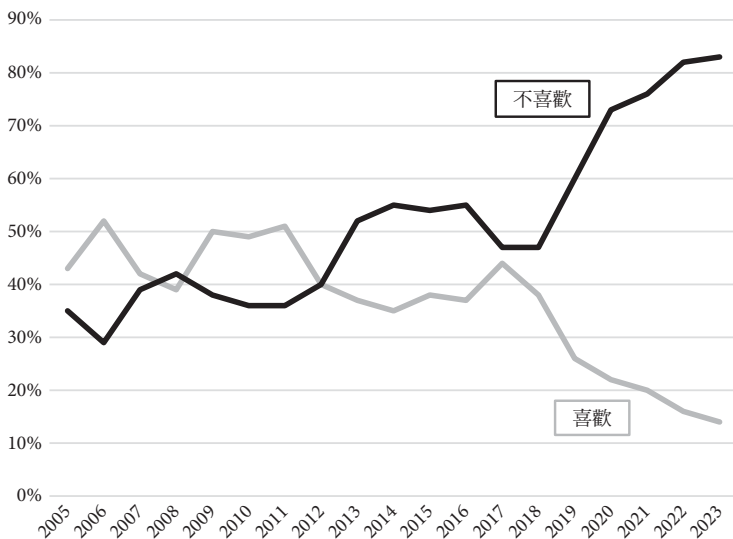
數十年間，美國外交體系層出不窮地發表報告，主張雙邊合作與中國融入多邊制度秩序的必要性。這從行政部門官僚體系與中國對口機關的持續擴大往來、州與地方層級的深入聯繫、學術界與公民社會的蓬勃交流、貿易與商務關係的日益擴張，以及大量的觀光、移民與社會互動中，都可清楚見到，對中接觸理所當然地被視為既必要又成功。

從「支持者聯盟」變成「反中聯盟」

然而，自 2015 至 2017 年左右，一切開始崩解了。對中接觸外交的基本信條，在歐巴馬執政後期受到質疑；川普政府（2017–2021）則徹底背離之前的八任政府，幾乎全面放棄接觸外交戰略與操作模式；拜登政府（2021–2025）雖然延續「全面競爭」的方針，但實際上卻使接觸外交正式終結。

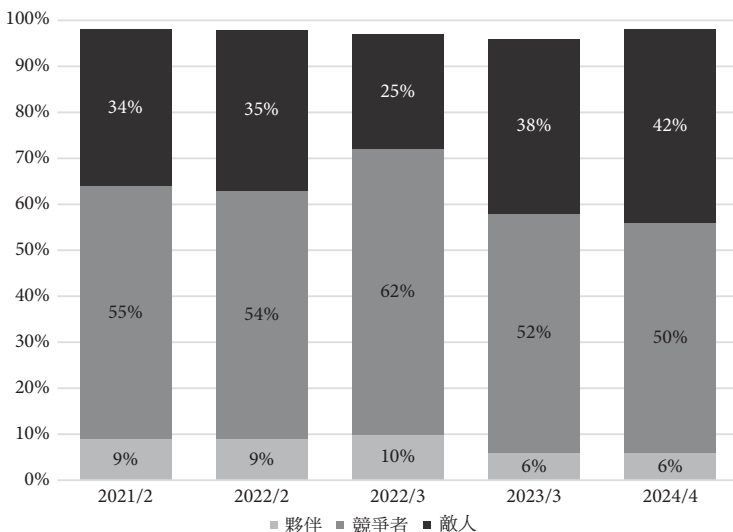
這到底是出了什麼狀況？何以在歷經數十年的共識與多方投入後，美國的接觸外交戰略與聯盟開始瓦解？轉折點究竟是在何時？根據皮尤研究中心的民調顯示，圖表中的美國民眾對中國好感度，自 2015 年以來急遽下滑，至 2023 與 2024 年，分別有百分之八十三與百分之八十一的受訪者，對中國抱持負面看法。為何會出現這樣的趨勢？圖表顯示 2024 年有百分之四十二的美國人視中國為「敵人」，百分之五十認為中國是「競爭者」，僅百分之六視其為「夥伴」。如今，共和黨與民主黨的唯一共識，大概就是中國對美國「構成多重挑戰與威脅」了。

這些強烈的負面觀感，並非一夜之間形成，而是近十年來持續惡化的結果。同時，全球輿論對中國的觀感也急遽下滑：根據 2024



皮尤民調：美國人對中國的好感/反感看法

資料來源：皮尤研究中心（2023年7月），〈中國的外交政策在24國調查中普遍獲得負面評價〉 <https://www.pewresearch.org/global/2023/07/27/chinas-approach-to-foreign-policy-gets-largely-negative-reviews-in-24-country-survey/>；皮尤研究中心（2024年1月），〈對中國與習近平的看法〉，<https://www.pewresearch.org/global/2024/07/09/views-of-china-and-xi-jinping/>



皮尤民調：美國人將中國視為夥伴/競爭者/敵人

資料來源：皮尤研究中心，2024年5月，〈美國人仍對中國持批判態度〉 https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2024/04/pg_2024.05.01_us-views-china_report.pdf

年初針對三十五個國家的調查，只有百分之三十五的受訪者，對中國持正面印象，百分之五十二持負面觀點。

美中關係的惡化，可追溯至 2008–2009 年全球金融危機之後。那場危機，使中國對美國的信任度逐漸消失，也讓美國尋求與中國合作的努力，越發艱難，因為北京的態度變得強硬。不過整體而言，在川普首次上任前，美國的「接觸外交政策」架構，仍大致維持；即便在歐巴馬政府時期，美國官方內外也開始私下質疑這一戰略的基礎與效益。

直至川普於 2017 年上任，所有「官方接觸」的假象，就迅速被認清了：雙邊政府對話機制，從九十八項驟減至二項，川普政府首次公開將中國標籤為「戰略競爭者」，並發動美中貿易戰，使雙方關係急速往下。拜登政府上任後，基本延續川普的對中路線，只是沒那麼咄咄逼人而已。

這本書的核心論點之一是：美國對中政策與戰略之所以發生根本性變化，不僅僅是因為川普與拜登政府的政策轉向，更因為構成「支持者聯盟」的美國社會內部各界，也在分崩離析。沒有國內支持，出自華府的戰略與政策，不可能長久。從歐巴馬第二任期開始，各個原本是接觸外交聯盟成員的群體，無論是政府官員、企業界、學術界或非政府組織，各自因為種種原因，逐漸對中國感到失望，而且未能獲得預期利益，最終反倒成為我所稱的「反中聯盟」新成員。

美國對中國的期望落空是根本原因

為什麼歷來美中關係始終難以維持穩定平衡，並長期在友好與敵對之間擺盪？我會提出幾項相互關聯的解釋，來說明這種反覆波動及近年的惡化。兩國間的「權力不對稱」是一個因素，偶發性的利益衝突則是另一個。但我認為，最根本的原因，在於美國對中國

的期望落空。長久以來，美國那種想要「塑造、改造中國」的傳教式心態與家長型衝動，自十八世紀八十年代以來，一直是美國對中政策的核心。當中國配合美國的「改造使命」時，雙方關係相對穩定；而當中國抵抗美國的塑造時，美國的挫折與不滿便導致關係惡化。本書第一章的最後，會回顧 2017–2021 年間美國外交政策圈環繞著「接觸外交是否失敗？」的辯論一部分菁英主張「接觸外交已失敗」並應予放棄，另一些人則為其辯護，強調與中接觸仍然會對美國帶來巨大利益。

接觸政策的批評者普遍認為，與接觸外交戰略相關的政策，在其主要的一個預期目標上，是已經失敗的，也就是未能促進中國的政治自由化。而支持者則主張，即便如此，美國及美國人民依然從對中接觸獲得了可觀利益，而這些利益屬於整體的國家利益範疇。在這場辯論中，還有另一群參與者，「接觸外交戰略」的捍衛者（主要是前美國政府官員）則主張，接觸外交政策從來就不是為了要讓中國政治自由化或改變中國的政治體制。

「接觸外交戰略」自 1980 年代至 2010 年代雖然不斷演變，但仍有持續一致的基本元素。由於美國國家檔案中，並不存在任何一份明確界定「接觸外交戰略」的官方文件，所以構成這個戰略的內容與策略，都是我個人對其主要理念、核心元素以及執行手段的歸納與詮釋。

「接觸外交聯盟」的形成，遠早於 1979 年中美建交。大多數人可能認為，美國的接觸戰略始於尼克森的 1972 年對中國開放，或卡特的 1979 年實現外交正常化（中美建交）。但我發現，這股「接觸思潮」實際上在更早之前便已萌芽，它起始於 1949 年「大陸淪陷」中共建政、美國國內激辯「誰丟掉了中國」之後。早在 1950 至 1970 年代，美國政府就有人主張應與新成立的中華人民共和國接觸。甚至可以說，美國對中國的接觸，可追溯至中華民國尚未遷台時期（1912–1949）乃至更早的十八、十九世紀。自 1784 年開啟貿

易後，美國人便希望與中國往來；1820 年代起，更希望在宗教、知識、社會、經濟與政治上塑造中國—這便是長達兩個世紀的「傳教士情結」。

這個「改造中國」的使命，在 1949 年共產革命與 1950 年韓戰爆發後，暫停了二十年，但美國國內仍有許多倡議者，主張重新認識並接觸中共政權。整個二十世紀五十年代、六十年代和七十年代期間，聲音不斷。本書將首次揭示此接觸外交聯盟如何在冷戰和中美關係疏遠的高峰期，悄然成形，並在尼克森與福特政府時期，發展為一種「無正式邦交下的接觸」。以及 1979 年中美建交後，卡特、雷根、老布希、柯林頓、小布希與歐巴馬等六任總統及其高層官員，如何詮釋與推行對中接觸政策。

未來美中新對策的建議

自 2017 年以來，「接觸外交聯盟」在美國瓦解。川普政府突然終止接觸外交，拜登政府則以更有組織但仍然強硬的方式，延續脫鉤、去風險與破壞中國影響力的政策。華府內部包括行政部門、國會與國家安全體系逐步形成新的「反中聯盟」（Counter-China Coalition）。華府之外的非政府部門四大領域：非政府組織、大學與教育交流團體、商界、以及美國各州，同時加入「脫鉤」並受到影響。

美國自 2019 年以來就掀起「中國政策大辯論」，可歸納為五種主要學派，深入分析探討美國尋求新中國戰略的過程後，我提出個人對未來美中對策的建議，稱之為「積極競爭並競爭性共存」（Assertive Competition and Competitive Coexistence）。

至於中國的「美國觀察者」，是如何理解美國的「接觸」與「後接觸」時代？透過對中國境內出版物的分析（其中多為首次被有系統整理），我揭示中國學界與「知美派」智庫，在 2010 年代對

美國社會與政策轉變的重大「情報失誤」——他們未能預測或理解美國對中態度的根本轉折。直到事後，他們才在回顧中重新解釋政策變化的原因。這些所謂的「美國研究專家」長期處於「自駕接觸模式」，從未真正考慮過美國可能會徹底改變對中政策。我要提出的另一個問題是：北京是否出現過「誰失去美國？」的辯論，如果沒有，那又是為什麼？

親身經歷「接觸」與「脫鉤」

本書所敘述的美國對中國「由接觸到脫鉤」的歷程，其實也與我個人的生活與職涯幾乎完全平行。自 1970 年代中期以來，我的生活與美中關係緊密交織——我既是「接觸外交政策」的親身參與者與受益者，也在過去十年間成為一名「幻滅的前接觸者」，如今則認為美國必須在多個層面上「與中國保持距離並進行反制」。中國如今已是美國最主要的競爭者與對手，而我的一生，恰好走過了這條與本書描述的相同軌跡。

就像許多美國人一樣，我當年透過電視轉播觀看尼克森總統於 1972 年 2 月歷史性訪問中國的畫面，並深深著迷。雖然早在 1960 年，我曾隨父母到訪香港，也在那年夏天前往台灣探望當時在美軍顧問團服役的哥哥，對中國文化已有模糊印象，但在尼克森訪中之前，「中國」對我而言，仍是完全未知的世界。1973 年，我在新墨西哥大學讀二年級，選修了兩門課《中國革命與毛澤東思想》、《近代中國史》。前者由一位激進的馬克思主義教授講課，後者則是一位文化史學者主導。

大二結束後，我決定休學一年（1974–1975），從紐約前往尼泊爾，途經泰國、香港與日本，最後回到美國。環球旅程的末段在香港時，偶然結識一位剛從「紅色中國」回來的英國女商人（其實她只是參加了廣交會），這激起了我的強烈好奇。隔天便搭火車去到

羅湖邊境，站在圍村外，遠望那片為了防止中國人逃往香港而佈滿鐵絲網與高牆的邊界。鐵絲網的彼端是一片稻田，如今已是大城深圳。我心想：那一邊究竟發生了什麼事？世界上人口最多的國家，竟然如此封閉？

當時，我在《中國革命與毛澤東思想》的課堂上知道「文化大革命」，甚至模仿過「小組自我批判會議」這類活動。我知道那是一個動盪中的社會，但真相卻被那道鐵絲網隔絕在外。也因此，我對中國的好奇心更加強烈。

返美後，我決心投入亞洲研究。隔年我轉學至華府的喬治華盛頓大學，攻讀東亞研究，第一次學中文，也在課堂上遇見未來的妻子，並在著名的中蘇研究所專攻「共產中國」。我師從梅谷（Franz Michael）、小加斯東·席格爾（Gaston Sigur）、哈羅德·C·亨頓（Harold C. Hinton）、威廉·約翰遜（William Johnson）等名師，對我影響深遠。

畢業後，我很幸運地獲得進入美國國務院情報研究局工作的機會，先是實習生，後成為分析員，負責中國與東南亞事務。某天，在一場跨部會的會議上，意外遇見白宮國家安全會議的中國事務專家米克爾·奧森柏格（Michel Oksenberg）。他是著名的中國研究學者，曾是布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）博士的學生。會後，他突然對我說：「聽說你在國務院的工作表現很好，也看過你的報告。你有沒有興趣到白宮來當我的助理？」我當場嚇得把咖啡灑出來，只能結結巴巴地回答：「當然願意！」

就這樣，我的人生從此改變。自 1977 年 10 月起，我在白宮國家安全會議服務十四個月，全職負責印支事務，同時參與多項中國議題，包括撰寫對中國內外形勢的情報評估、討論出口管制（白宮當時想放寬）、協同處理美國公司在中國的資產與債權事務，以及在美國與中華人民共和國正式承認建交前，政策與法律層面上所需的一系列實際調整工作。此外，我還負責為布里辛斯基 1978 年 5 月

的重要訪中準備簡報文件，這次訪問為雙方關係「破冰」，成為正式建交的關鍵之旅。代表團在北京期間，我則暫代留守白宮，負責管理辦公室事務。

那年的下半年，我已得知美中正在進行的秘密建交談判，因此當卡特總統於 1978 年 12 月 15 日對全國宣布將於翌年 1 月 1 日正式建交時，我並不感到震驚。1979 年 1 月底，在華府南草坪舉行的鄧小平國是訪問儀式上，我也親臨現場，並有三次與鄧見面的機會（其中兩次用中文交談）。我因此得以親身參與並見證美中「接觸」的起點，並在建交籌備中，擔任了極小但卻很榮幸的角色。

我非常榮幸能參與美中關係正常化的籌備工作。1978 年 12 月底，我離開國安會，專心攻讀約翰霍普金斯大學高級國際研究院的碩士學位。我的一位同學是尼古拉斯·伯恩斯（Nicholas Burns），他在我撰寫本文時，正擔任美國駐中國大使。



左至右依序為卓琳女士、羅莎琳·卡特、鄧小平與吉米·卡特，出席中國國務院副總理訪問白宮的抵達儀式，1979年1月29日。

照片來源：吉米·卡特總統圖書館，公共領域，經由 Wikimedia Commons 提供。

1979 年春季，兩國建交不久，我首次以高級國際研究院師生代表團成員的身份，訪問中國大陸。隨後在 1980 年，我成為最早一批赴中國學習中文的美國學生之一，先是在天津南開大學，1983 年重返中國後，到上海復旦大學進一步學習。

當時的中國城市，單調而灰暗，建築多為東德式與蘇聯式「方塊樓」；北京最高的建築是十五層的北京飯店。人們衣著一致，男性穿藍布中山裝，女性夏天可穿白襯衫與裙子。街上滿是腳踏車，汽車稀少，羊與駱駝仍會夜間出現在城區。居住空間擁擠、缺乏隱私；商店物資匱乏，許多商品需憑票購買。農村更是貧窮，仍以手犁耕作。

大約自 1982 年起，一切開始改變。中國從社會主義的沉睡與文化大革命的夢魘中甦醒，經濟開始復甦。

在我離開國安會之前，有一天奧森柏格把我叫進他的辦公室，就像兩年前在國務院的休息時間那樣，再次讓我大吃一驚，他說：「你有沒有興趣來密西根，做我的博士生？」

儘管非常享受在約翰霍普金斯大學的學習，但能前往當時被視為「漢學研究宇宙中心」的密西根大學，實在是千載難逢的機會。因此，我在 1980 年完成碩士學位後，便註冊就讀密西根大學政治學博士課程。

完成兩年課程、通過博士資格考，並確定博士論文題目之後，我成為了真正參與美中學術交流的一員。很幸運，我被美國國家科學院旗下的「美國與中華人民共和國學術交流委員會」選為二十位派往中國進行研究的美國博士生之一。此外，我也是繼 1950 年代蘇聯學生之後，中華人民共和國教育部首次允許在國際關係系所就讀的第一位外國學生，不僅是第一位美國人，更是第一位非中國籍學生。我研究的題目是《中國對美觀察者的認知》。

那兩年，我遊歷中國各地，包括新疆、西藏與多個偏遠省份，走遍華中、華南、西南和東北地區。我入選北京大學籃球隊，兩年

內戰績五十六勝四負，贏過兩屆北京城市錦標賽，並參加 1984 年和 1985 年的全國錦標賽。至今我最好的中國朋友，都是當時的隊友。



作者在中國，1985年。

照片來源：作者照片，由 Sakhr Faruqi 提供。

在此期間，我見證了雷根總統 1984 年對中國的國是訪問，感受到對美國的迷戀以及「美國熱」席捲中國城市，我有幸受聘為福特基金會顧問，參與挑選赴美留學的中國學者。這段經驗讓我首次了解美國基金會與非政府組織在中國的早期運作方式。

1985 年回到美國之後，我全心投入博士論文的撰寫工作。當我開始考慮就業市場時，又很幸運地被華盛頓的伍德羅·威爾遜國際學者中心旗下的亞洲研究計畫錄用，擔任計畫助理。工作幾個月後，因為計畫主任突然離職，而讓我能夠在三十三歲便臨時代理主任。這對我而言，是一次在華盛頓特區政策與外交圈的「實戰洗禮」。我負責設計並召開各類公開與非公開會議，討論中國及美中

關係的相關議題，同時也與中國駐美大使館保持聯繫，包括與駐美大使韓敘頻繁互動。

不過，也在同一年，我受邀申請倫敦大學亞非學院的「中國政治講師」職位，而且出乎意料地順利通過面試並獲得錄用。離開華盛頓特區那個充滿刺激與高度政策互動的智庫環境，橫越大西洋前往一個全新的國家與大學體系，確實是一個艱難的決定。然而，我過去十年所投入的學術訓練，正是為了成為一名大學教授，何況這樣的機會極為罕見。因此，自 1988 年秋季起，我的職涯便來到英國，並在接下來將近十年的時間裡，從講師一路升任為高級講師，最後成為中國政治領域的專家顧問。

雖然，我有時會後悔離開華盛頓，但事實上在英國的十年可說是因禍得福，因為開闊了我對歐洲中國研究與中歐關係的視野。在擔任《中國季刊》主編期間（1991–1996），由於倫敦亞非學院從事漢學的研究，我與許多學者及政府官員建立專業與私人情誼，並對中歐關係長期保持興趣，也在這個領域發表了相當多的研究成果。這些經驗為我提供了另一扇觀察「對中接觸」的重要窗口。我了解到，雖然英國人與歐陸學者不像美國人那樣熱衷，但他們也以自己的方式致力於「塑造」中國的發展軌跡，無論是從內還是從外部。主要手段是透過為中國開設各類培訓計畫，包括媒體、法律、學術、治理以及公民社會的不同面向。我的經歷還包括在英國學術院的「中國交流委員會」任職七年，期間我親身參與和中國科學院及中國社會科學院的學術交流談判，其中也包括在 1989 年 6 月 4 日事件之後的艱難時期，受派單獨赴中進行環境評估任務，以判斷是否能恢復暫停的交流計畫。此外，我也構思並與布魯塞爾的歐洲委員會合作，創建了「歐洲中國學術網絡」，並當首位主任。這一連串經歷，讓我深刻體會該如何在中國體制「內部運作」，以及如何在歐洲體系中推進對中國交流，都是極為關鍵的實際經驗與學習。

1996 年，我意外被母校喬治華盛頓大學錄用為政治學與國際事

務教授，並同時擔任艾略特國際事務學院旗下的席格爾亞洲研究中心主任。這又是另一個艱難的抉擇，因為當時在英國的生活與事業都相當令人滿意。不過，我最終決定返回美國。其中，艾略特學院的院長何漢理（Harry Harding）在說服我「重返大西洋彼岸」的過程中，發揮了關鍵作用。自那之後，他一直是我的導師、榜樣、同事，也是我親近的朋友。

之後，我重新開始參與美中關係和接觸過程。在這二十八年裡，我在中國參加過無數的會議，曾率領或作為成員多次訪問中國，儘管大部分的中國之行都是個人訪問，與各領域的學者和知識分子進行交流，我也曾以訪問學者的身分，先後在中國社會科學院六個不同的研究所駐留，包括馬列所、美國所、歐洲所、政治學所、世界經濟與政治研究所，以及當代中國研究所。



作者於中國共產黨主辦的一場會議上發言，2011年。
照片來源：作者照片。

從 1979 年至 2015 年，我幾乎每年因公前往中國，至少都有一次，連續三十六年，總計在中國居住的時間長達五年。我曾會晤並訪談過中國共產黨、政府與軍方各層級官員，其中包括中共中央政治局成員與中央各部門主任、國務院部長與副部長、人民解放軍

將領、省市領導人，以及眾多學界與民間社會人士。我曾踏訪中國三十一個省份中的二十七個（僅缺內蒙古、貴州、寧夏與青海），並曾多次搭乘火車與汽車深入中國內陸腹地。我曾以英語與中文在各種場合發表演講，聽眾涵蓋學生、解放軍軍官、中共官員、記者、智庫研究員、大學教授等不同群體，也多次接受中國媒體的訪問。我的中文名字「沈大偉」在中國相當知名。我曾受邀出席人民大會堂的宴會，並在那座氣勢宏偉的接見廳內與高層領導人會面。我學習中文已近五十年，能夠相當流利的使用這個語言。在中國，我擁有許多優秀的專業夥伴與幾位親密的朋友。我的妻子與兩個兒子也多次與我一同住在中國。我們的小兒子亞歷山大曾就讀北京的一所國際學校八年級，我們一家人還共同經歷了 2008 年北京奧運的難忘時刻。

長期定居在華盛頓特區，也讓我得以近距離觀察並親身見證美中關係的演變，可說是坐在第一排觀看歷史進程的觀察員。這段期間，我親眼見證了每一位中國最高領導人訪美的行程，從鄧小平、江澤民、胡錦濤到習近平。同時，我也曾在北京親歷美國前總統雷根與歐巴馬的國是訪問。我認識自 1979 年以來的所有中國駐美大使與美國駐中國大使（我本人也曾兩度被考慮為美國駐中國大使人選）。此外，無論是共和黨還是民主黨政府，不同部門都經常邀請我就中國政策、情報與戰略提供諮詢與意見。我也長期擔任美國各大學、慈善基金會、銀行與企業、智庫以及其他涉及中國的非政府組織顧問。

2009 年至 2010 年，我以傅爾布萊特資深訪問學者身分在中國研究期間，開始感受到境內潛藏著一些令人不安的動向，這些變化對美中關係如同惡性腫瘤。在中國與中共體系內部，反外國與反美國的趨勢逐漸升溫，與外界的互動與合作開始明顯收緊。當時我在中國社會科學院進行研究，該院對我十個月的研究卻只提供極少協助。當我向主管外事的副院長詢問為何對一位在中國與國際學界皆

有相當知名度、長期推動美中關係並曾多次協助社科院的美國學者如此設限時，他冷冷地回答：「沈博士，我們現在不覺得需要再像以前那樣，幫助美國學者了。」

2010年夏天離開北京時，我心中對中國的發展方向與國內對美國日益增長的負面氛圍充滿不安。回到美國後，我發現自己的憂慮與華府中國問題專家的看法不謀而合一多數人都因中國在前一年展現出的一連串強勢行動（後被稱為「中國的強勢之年」）而重新審視北京的政策走向。我意識到，美中關係正發生著根本且質變的轉折，於是編輯出版了《糾纏的巨人：美國與中國》（Tangled Titans: The United States and China）一書。

我在2009至2010年間觀察到的那些負面趨勢，隨著習近平在2012年上台後，更加劇烈。2015年，我在《華爾街日報》週末版發表了一則長篇評論，詳細說明中共內部、中國經濟與社會，以及外交關係中出現的令人憂心跡象。報社替文章下了一個醒目但負面的標題《中國即將崩潰》（The Coming Crack-Up of China），此文引起國際間的廣泛關注與爭論。然而，中國官方極為不滿，認為那不是一篇分析文章，而是對中國、對中共、對習近平的「攻擊」。尤其是「crack-up」一詞，中譯為「崩潰」，正是中共描述前蘇聯瓦解時所使用的字眼。對北京而言，這幾乎等同預言中共和中國政權的滅亡。

但事實上，我在文中並非預言崩潰，而是主張中共在經過長期改革與「調適」後，正出現「萎縮」，也就是逐漸退化與僵化的現象。如果這些負面趨勢得不到修正，最終可能導致政權的衰敗或崩壞。對中共宣傳部而言，這篇文章無疑觸動了極度敏感的神經。

結果，我與中國長達三十五年的深度交流，在一夕之間被迫終止。從昔日的中國「老朋友」，變成了被驅逐的對象。中共中央外事辦公室下達指令，要求北京所有大學與智庫「不得邀請或接待沈大偉」。幸運的是，這個命令似乎未傳至北京以外地區，或許是部

分機構選擇刻意忽視，因此我仍於 2017 年造訪上海復旦大學、2019 年前往廈門大學訪問，並於 2018 與 2019 年分別訪問香港與澳門。

就這樣，三十多年的高層交流戛然而止。後來，我在紐約拜訪季辛吉博士，他用濃重的德國口音對我說：「中國人對你的文章……非常不高興。」我驚訝我的事件竟成為中美高層的交談話題，但這也顯示出事件的政治層級之高。儘管如此，我依然對中國人民懷有深厚感情，也珍惜多年來結下的友情與回憶，並始終相信兩國之間的對話極為重要。然而，《華爾街日報》事件的後續經驗，確實讓我對中國官方心生疏離。



亨利·季辛吉與作者。
照片來源：作者照片。

直到 2023 年秋天，中國駐美大使館突然邀我共進午餐，並表示「歡迎您再次訪問中國」。這當然是令人欣慰的消息，雖然他們並未為那九年武斷的「禁訪」道歉，但至少象徵著關係的轉變。我早在那九年間就盼望有一天能重返這個我畢生研究的國家。不久後，我確實收到了一份新的訪問邀請，儘管並非是我感興趣的場合。

我一直認為，最理想的回歸方式，是作為一個美方高層代表團的成員訪問中國，這樣既具「制度掩護」，也能讓中方看到我仍是美中關係中的一員。不幸的是，這九年間，我也被排除在許多代表團之外，例如美中關係全國委員會（我曾是董事會成員）、各大智庫與非政府組織。他們或許擔心中國不會發給我簽證，導致尷尬局面。同時，我也無法再以喬治華盛頓大學「中國政策研究計畫」（我於 1998 年創立）名義率團訪中或共同舉辦會議。

2024 年春天，終於出現轉機。我受邀加入由哈佛大學榮譽教授約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye）領導、阿斯本戰略小組（Aspen Strategy Group）組織的高層「第二軌外交」（Track II）訪中代表團。奈伊教授了解我的情況，我們曾在史丹佛大學胡佛研究所共進午餐，他親自邀請我參團，這是絕佳的機會。終於，闊別九年後我重返北京，並受到中方官員熱烈歡迎。

此刻，我總算不必被「罰站」，以中國政治術語來說，我已被「平反」。這九年雖然漫長且令人不快，但卻讓我深刻體會中國列寧式的任意性，「老朋友」可以在一夜之間變成「不是朋友」。無論如何，重返北京仍讓我無比欣慰，也期待未來能夠繼續。

因著以上敘述，大家可以了解到，我個人的從「深度接觸」到「被迫脫鉤」，再到「有限重啟接觸」的歷程，正好映照了本書要講述的更宏大主題—美國與中國關係的循環與變遷。

序章

難以捉摸的平衡與沸騰的爭論

「我們曾經投注如此多的希望，期待一個自由化、並在全球共同體扮演建設性角色的中國。如今，留下的卻是普遍性的失望與挫折。」

——前美國國務院顧問菲利普·澤利考
與前美國國務卿康朵莉莎·萊斯

美中分分合合的反覆循環

近年來的美中關係緊張，絕非首次。美國人對中國幻滅與關係惡化的周期性重演，幾乎是這段雙邊關係的常態。「穩定的平衡」一直難以達成，波動反而正常。即使在「接觸外交」主導的那四十年間（1980 – 2010），這段關係仍不時受到外部事件的衝擊。每當雙方經歷干擾，只要時間過去，經由某些調整與修補，關係總會重新恢復，直到下一次波折出現。這種「接觸→疏離→再接觸」的循環，在美中關係史上屢見不鮮。

如何理解美中關係愛恨反覆的歷史波動？

唯有放在長遠的歷史背景脈絡下，才能真正理解這些年惡化的美中關係。這並非新現象，而是美中兩國延續超過一世紀的「震盪關係」的最新一次下滑。如此的反覆波動，早在 1949 年共產主義時

期就已存在，中華民國尚未遷臺（1912–1949）及清末以來（自 1980 年代）就已顯現。那麼，究竟是什麼導致這種從友好到敵對、再回到友好的「愛恨循環」周期性變化？為什麼這段關係始終難以維持平衡？我多年來教授「美中關係」研究生課程時，始終在思考這個問題。觀察波動是一回事，解釋其成因則是另一回事。

究竟是哪些因素，導致這段跨越二百五十年、歷經帝制、國民黨、共產黨三種政體的美中關係起伏不斷？又是什麼引發了 2017 年以來的這波最新惡化？

雙方應負責任與結構性因素

美中兩國與政府都難辭其咎，雙方應在不同階段對惡化的關係負起責任。外部衝擊偶爾也會插上一腳，打亂關係，迫使雙方調整。此外，還存在一些更深層的結構性因素，例如權力不對稱與國際形勢。這些因素長期塑造著雙邊的互動關係。同時，民族主義、愛國主義、種族觀念與人際關係等主觀因素，也在其中發揮作用。

權力不對稱與中國的轉變

長期以來，兩國間的權力不對稱是一個關鍵因素。問題並非美國刻意利用優勢壓制中國，而是因為中國深知自身的地位弱勢，所以願意壓抑對美國言行的負面反應，因為它「需要」美國，無論是為了經濟或國家發展與安全。但隨著中國在近十多年迅速崛起，其信心增強，不再願意順從美國的期望。權力差距的縮小，改變了互動結構，使中國共產黨執政當局在對外行為上更為強硬，不再配合美國「演出」，屈從美國的意願。

特別是習近平上任以來，中國內外政策發生重大轉變，這些變化直接損害並威脅到美國利益，不僅是政府利益，也包括美國社會各層面的行動者。習近平的高度不自由化，違背了美國的道德價值觀，並實際影響到在中國運作的美國學界、商界與公民社會。中國

的對外擴張與強硬行動，挑戰了美國長期經營的盟友體系、外交與軍事利益，也粉碎了中國成為美國全球治理夥伴（客氣地稱作 G-2，兩國集團）的幻想。

2015 年起，中國情報機構、統戰部門、網路與宣傳系統，加強了對美滲透與「影響力行動」，引發美國內部及其他國家的反情報嚴重焦慮。換言之，習近平時代的中國政策，正好摧毀了接觸外交戰略的核心原理：中國不再如前任江澤民、胡錦濤時期那樣在某種程度上，即便是猶豫不決地，朝著自由化方向前進，而是走向新型極權體制。習近平上台的兩年前，從 2010 年開始，中國共產黨國家機器開始明顯加強國內的鎮壓，並對外升高強硬姿態。

美國內部的變化

除了中國的轉變，美國本身的變化也削弱了接觸戰略的基礎。2010 年代，美國社會、經濟與政治出現一系列結構性變化，集體瓦解了「接觸外交聯盟」的凝聚力。全球化與產業外移，導致美國製造業空洞化，企業倒閉、社區凋敝、失業與被剝奪感蔓延全國，成為政治右派滋長的肥沃土壤，川普正藉此崛起。宗教保守派與自由左派，因著習近平對宗教與少數民族鎮壓，而共同譴責中國，並深刻關切其人權議題。

同時，中國對外行為也令美國警覺，包括軍事力量急遽增長、對民主台灣的恫嚇、強制性與重商主義的經濟政策、對美國盟友的施壓、扶植俄羅斯普丁及其他威權國家，企圖建立「全球反美統一戰線」以及激進的「戰狼外交」與滲透行動。這些舉動，都導致美國社會對中國的疏離與敵意。

因此，支撐對中國接觸戰略的核心前提：中國最終將自由化，成為美國的建設性夥伴，如今已經消失。中國的發展方向完全偏離預期，反而在核心利益與價值上直接對抗美國。「共產中國」再次被妖魔化，新的跨黨派反中共識迅速在全美形成。

若要更深入理解近年的惡化，必須承認一個很關鍵的心理因素：美國人長久懷有改變中國的期望，並在中國未達到這些期望時，產生強烈失落感。事實上，美國一直試圖使其自由化；兩個半世紀以來，這種情況從未改變。美國是「自變數」，而中國是「因變數」。當中國願意「學習」美國、迎合美國的期望時，儘管不甚完美，兩國都能相處融洽；當中國捍衛自身利益並反擊美國時，兩國關係就會惡化。換句話說，當中國的民族主義和例外主義抵抗美國例外主義時，兩國關係就會惡化。當中國昇華其民族主義，以務實的態度接受美國為中國國家建設事業所能提供的一切，同時兼顧美國的偏好時，雙方的相處就會更加融洽。中國需要美國對其經濟和技術現代化表示讚賞，但中國政府當局常常對美國希望他們在社會、思想和政治上實現自由化的願望，感到惱火。

其次，本書也指出，過去半個世紀以來，美國對中國戰略和政策以「接觸」一詞為特徵，是美國國內多重支持群體（包括政府和非政府）的產物，所有這些支持者，都認同並成為對中關係的利益相關者。我將這些支持者統稱為「接觸外交聯盟」。他們都從對中關係獲益。

頗為諷刺且讓人意想不到的是，美國接觸外交戰略的失敗，在某種程度上是它成功的副作用。隨著更多美國商界、學者、教育工作者、非政府組織、社會工作者乃至官方、軍方與國安官員、甚至記者們，逐漸紮根中國，並與中國建立聯繫，但他們反而遭遇到愈來愈多的官僚阻力、監控、排斥與猜忌。與此同時，美國努力接觸的成果，卻引發中國共產黨安全部門加強反制措施。也就是說，接觸越深入，他們遭遇的官僚主義僵化程度就越嚴重一再加上列寧主義的政治體制、專斷和腐敗、過度的控制和監視、仇外心理和民族主義、缺乏透明度和可預測性（更不用說缺乏法律和正當程序），以及中國同業的政治偏執，這些因素共同疏離了不同群體的美國人。美國人與中國同業的接觸越深入，換言之，美國在中國參與得

越多，對中國共產黨來說，政治威脅就越大，中國政府對美國的抵制力道也就越強。

美國「存在」於中國，對中國的政治和文化帶來威脅，他們試圖掌控這種威脅。從 2010 年左右開始，到 2012 年習近平上台後，這種看法和應對措施大幅增加。

「接觸」不但無法建立合作和真正的夥伴關係，還產生了反效果：疏離和隔閡。這是一個違反直覺且新穎的論點。美國對中國的良好意願和良性存在，在中國當局看來，卻恰恰相反，他們認為這些存在具有顛覆性和惡意。雙方關係越密切，利益和作法的衝突就越大。接觸的最初，推動了兩國走到一起，但後來卻導致兩國疏遠。

其次，中國抵制所導致的美國不滿情緒，日益增長，中國並未符合美國的期望。美國當今對於中國的失望，也蘊涵著一種潛在的極度沮喪。也就是說，美國人長期以來一直認為他們在中國的行動是良性的、善意的，而且是符合中國利益的，所以有種被中國「玩弄」的感覺，中國接受美國的存在和慷慨來不斷壯大自己，最終卻轉過頭來對抗美國。沒有哪個國家對中國現代化的貢獻比美國更大，但中國從未對美國說聲「感謝」，也從未明確承認美國對中國現代化所做的一切付出。這讓一些美國人覺得自己被利用了。如果要說有什麼區別的話，這實際上反映了美國人的天真和自我膨脹。也就是說，美國人認為自己的國家「例外主義」與美國行事方式，是具有普遍吸引力和適用性的，所以應該（家長式地）與其他國家分享，但這一切都讓美國人感到失望。

美國在冷戰中戰勝蘇聯和其他共產主義國家的「勝利」，只會讓美國人更加陶醉於美國模式、華盛頓共識和「歷史的終結」典範。美國人開始相信他們的體制是正確無誤且不可超越的。這種自我膨脹不僅進一步推動了長期以來自由化和改造中國的使命，也導致美國忽視了中國體制的列寧主義本質，以及中國在技術和軍事現

代化方面的長足進步。從這個角度來看，不僅是中國在 2010 年代的反擊，疏遠了試圖與中國接觸的美國人，而且美國人應該為最初對中國過於天真的作法承擔一些責任，無論其出發點是多麼有意義及有善意。

美國一向企圖「改造中國」

若要理解當前美中關係的惡化，必須將之放入更寬廣的歷史框架與更長遠的時間軸線來看。依我之見，最核心的一點，是要認清美國兩個半世紀以來那種根深蒂固的「傳教士情結」，一種想要改造中國的衝動：幫助中國在經濟與科技上現代化、促進自由社會與政治體制的發展，讓中國成為一個不會威脅美國及其在亞洲與全球利益的國家。

美國從來不願放任中國自然發展。如我在前文強調的，美國一向企圖「改造中國」，引導它朝自由與現代化方向演進。社會學家理查·麥德森在其 1995 年的重要著作《中國與美國夢》中指出，美國的「自由主義神話」為美中關係注入了活力，並支撐繼七十年代戰略突破之後，八十年代的美中關係急劇擴張。在我看來，麥德森精準指出，鄧小平領導下的中國「改革開放」政策，觸發並喚醒了潛伏於美國 DNA 中的一種「基因」，想塑造和改變中國朝著自由主義方向的衝動。

这股衝動在美國政體和社會中沉寂了三十年，自 1949 年中國共產黨革命勝利、美國盟友（當時的蔣介石國民黨政權）在中國大陸潰敗之後，「誰丟掉了中國」的政治清算席捲華盛頓。但美國潛在的「傳教士情結」在 1979 年美中關係正常化和鄧小平推行國內改革後，迅速被激發並重新浮現。鄧小平本人曾兩度被《紐約時報》評為「年度風雲人物」。1980 年代，《中國新聞週刊》和美國媒體充斥著中國「走向資本主義」的報導，美國歷史悠久的「傳教士情結」，死灰復燃。

麥德森的研究捕捉到 1980 年代這股情緒與現象。我認為他的著作是探討美中關係最深刻的作品之一，而你手裡的這本書，在某種程度上，正是那本書的延續。

美國的矛盾心態與早期外交

美中關係的反覆擺盪—從合作到對抗的循環，其實也反映出美國社會內部長期的矛盾與爭辯。這種分歧在十九世紀末的兩位美國駐北京（當時稱為北平）公使身上，表現得最為明顯：安森·蒲安臣和羅斯·布朗。



蒲安臣，美國駐華公使，1862–1867年。
照片來源：林肯收藏（Lincoln Collection），印第安納州立博物館。

蒲安臣由林肯總統任命，於 1862 年至 1867 年出任美國駐清朝公使，因為他包容且尊重中國人的情感和民族自豪感，深受清廷喜愛，這在當時相當罕見。他不鼓吹特權，與英國和歐洲列強以武力爭取特權形成對比，蒲安臣採取溫和的「合作政策」。已故歷史學家麥可·杭特將他的作法稱為「耐心的家長主義」。

蒲安臣的調和主義方針，在紐約的一次演講中，得到了體現，他呼籲：「讓她（中國）自己去吧；讓她擁有自己的獨立；讓她按照自己的時間和方式發展。」清廷十分欣賞蒲安臣，於 1868 年任命他為中國駐英國大使。全權任命他率領外交使節團前往美國和歐洲，談判有利的交往條件、條約，並為中國爭取支持。在這趟全球任務的旅程中，蒲安臣 1870 年 2 月在俄羅斯聖彼得堡突然去世，當時他正說服其他國家接受中國，並更公平的對待。



THE HON. AMOS BURLINGAME, AMBASSADOR OF THE CHINESE EMPIRE, WITH THE MEMBERS OF HIS LEGATION.

美國駐華公使蒲安臣與首個中國政府赴美代表團成員，1868年。

照片來源：格蘭傑歷史圖片檔案館（Granger Historical Picture Archive）。

1868 年 7 月，蒲安臣在華盛頓簽署了一份文件，即《蒲安臣條約》，留下了他在美中關係的印記。這份條約確立了兩國正式外交

關係，並賦予中國「最惠國」貿易地位。條約也開啟了中國移民自由進入美國的通道，促成大批珠江三角洲居民遷往加州的移民潮，及前往美國修築橫貫大陸鐵路的勞工，而條約第七條則為中國學生赴美留學打開了大門。蒲安臣建立美中後續交往的兩大支柱：移民與教育交流。

蒲安臣過世後，由詹森總統任命羅斯·布朗接任全權代表。但布朗任期僅兩年（1868-1870），他對中國的看法以及處理中國問題的方式，與蒲安臣截然不同。兩人的處事體現了自此以後美國對中政策的兩極對立觀點。蒲安臣對中國人寬容，而布朗則憤慨、傲慢，且帶有種族主義色彩。他認為中國是一個道德敗壞的社會，清政府軟弱腐敗。布朗並不像蒲安臣那樣採取溫和的遷就態度，這種態度反映了他認為美國作為社會和文化改革者的理想主義，而他主張強硬的外交壓力、道德譴責和武力威脅。



J·羅斯·布朗（J. Ross Browne），美國駐華公使，1868–1870年。
照片來源：公共領域，取自 Wikimedia Commons。

與他樂觀且理想主義的前任相比，布朗是一位懷疑論者、悲觀主義者、諷刺作家、揭露醜聞的記者，同時也是一位受人尊敬的作家。他沒有任何背景，對中國也沒任何興趣。詹森總統任命他為大使，是因為當時詹森正面臨國會「激進共和黨人」的彈劾。詹森為了爭取西海岸政商菁英的支持而作此任命，因為布朗在這些菁英中頗具影響力。

布朗一到北平，就迅速與其前任的政策和人格劃清界線。在北平待了三個多月後，布朗堅稱，他沒有看到任何證據顯示中國當局「採取了更為自由或更開明的政策」，而是得出結論：「不管理論家們如何辯稱，中國現在正處於士氣低落和衰敗的狀態。」在布朗看來，容忍和縱容中國敏感問題，無益於綏靖政策。布朗向美國國務院建議，唯有西方政府「堅定的道德壓力」加上「強大實力展現」，才能給中國帶來變革。

美國最早派往中國兩位特使的類似做法，完美地概括和體現了近年來美國對中國政策爭議中的相互矛盾態度和策略。蒲安臣和布朗一致認為，在「改變中國」這個核心前提上，雙方並無分歧。他們只是在策略上有所分歧。布朗不相信中國統治者想要朝著更現代、更自由的方向改革，他認為中國是一個墮落的、注定失敗的國家。而蒲安臣則相信他們是真正的改革者，並認為只有與中國那些有改革意願的人合作，美國才能為中國帶來變革。

對比這兩位早期公使，蒲安臣象徵理想主義，布朗所倡導的道德羞辱與強大的威懾力相結合，代表了近年來「現實主義者」和「對中鷹派」的論點。

布朗的意見傾向和政策建議是短暫的。十九世紀末，隨後派駐北平的歷任外交使節，悄悄地把它否定掉了。之後，美國逐漸成為太平洋強國，而日本、俄羅斯和歐洲國家也都在擴大自己的勢力範圍，並在亞洲大陸和海域，建立殖民地與通商口岸。

與布朗形成鮮明對照的是，美國正在塑造一個更平等並在該地

區推行的普遍開明政策，特別是針對中國的政策。這項政策被正式稱作「門戶開放政策」，由時任國務卿的海約翰在 1899 年至 1900 年發表的《門戶開放備忘錄》中正式闡述。這些照會發送給中國、日本、俄羅斯和所有歐洲大國，主張所有外部參與者，在中國享有平等貿易機會和通商權益。

門戶開放照會呼應了蒲安臣的想法，正式將美國的對中政策引導至良性方向，本質上是讓美國政府成為中國主權的保障者。美國這種作法不只是好，更重要的是，它為美國社會各界參與中國事務提供了框架。已故杭特是同時代研究美中關係的傑出歷史學家，他恰如其分地將這種美國跨部門的行動聯盟稱為「門戶開放支持者」。在他的開創性研究《一種特殊關係的形成：1914 年前的美國與中國》中，杭特細緻地展示了美國社會不同階層如何就對中關係產生興趣和利害連結，包括美國商人和商界、傳教士和社會改革家、政治家和外交官、教育家、科學家和醫生及軍人。

這樣的聯盟鞏固了美國政府的對中政策，一直持續到 1911 年清朝滅亡及中華民國統治大陸期間（1912 年至 1949 年）。

此外，我認為，這個聯盟即是我在本書中所說的「接觸外交支持者」的前身，它支撐了美國在 1970 年代至 2010 年代的對中政策。

近期的「中國接觸外交」爭論

近年來，美國華府與國際就美中政策，爆發了兩場互相關聯的激烈爭辯。第一場即本節要討論的，聚焦在「接觸外交戰略」本身的成效，有人認為它「失敗」了，已失去存在的意義；另一些人則認為，該戰略並未帶來預期的利益和回報；許多人宣稱，接觸戰略已「死亡」，需要有一套全新的中國戰略取而代之；一些人認為，接觸外交戰略確實為美國人民帶來了好處（就貿易而言確實如此），是項非常有利的戰略；其他人則認為，接觸外交戰略仍然

「活著」，只是需要進行革新。

這場關於「接觸外交是否失敗」的爭議，始於 2016 年，延續至川普政府（2017–2021），並於 2021 年左右結束。第二場爭議源於第一場，在本文撰寫時仍然繼續，主要圍繞著美國未來的戰略、政策以及對中國的關係。

對接觸外交戰略的批評

當時還是總統候選人的川普，於 2016 年一場競選演講中，大肆抨擊：「中國正在強暴美國。」這無疑成為第一場爭辯的催化劑。但川普並非第一位在競選期間批評前任總統對中政策的候選人，事實上，這樣做幾乎是理所當然的。回想一下柯林頓批評老布希：「姑息從巴格達到北京的獨裁者」，小布希則批評柯林頓過度尋求與中國的「建設性夥伴關係」，並首次將中國定義為「戰略競爭者」。

然而在選後，隨著新總統們停止講述那些花言巧語，批評也就跟著迅速消退，並在政策上「回歸中庸」：即接觸外交政策。川普初上任的第一年，也做了同樣的事，延續「接觸外交政策」及其傳統內容：他放軟反中的語氣，邀請習近平到佛州海湖莊園進行「互相了解」峰會，隨即回訪北京獲得「高規格國是訪問禮遇」。但隨後事態開始脫軌。

川普政府上任一年後，突然拋棄了長期以來美國對中接觸戰略的任何偽裝，並開始系統性地拆除指導美國長達四分之一世紀的對中接觸戰略與政策框架。並於 2017 年發表的「美國國家安全戰略」中，公開宣告美中關係進入「戰略競爭」時代：

「數十年來，美國的政策建立在一個信念之上：若支持中國的崛起與其融入戰後國際秩序，中國將會自由化…但事實證明，這樣的假設是錯誤的。中國與俄羅斯的崛起，要求美國重新思考過去二十年的政策—我們曾相信透過接觸與國際合作，能讓對手變得溫

和可親、成為可信賴的夥伴，但這一前提多半被證明是錯的。」

這份文件首次將中國明確定義為「戰略競爭者」與「修正主義國家」。同年，白宮又發表了《美國對中華人民共和國的戰略方針》，詳細說明中國帶來的挑戰及美國如何在「對中國的戰略競爭中取勝」。

但其實，在川普採取行動之前，華府的外交與商界菁英已開始不安。歐巴馬第二任期末，美國內部就已出現對「接觸」共識的鬆動。許多官員發現，中國變得日益難以合作，透過雙邊機制推動議題的投資回報，愈來愈低。

中國清算：北京如何辜負美國的期望

2018年，《外交事務》雜誌刊出兩位歐巴馬政府前官員坎貝爾與拉特納的重磅文章「中國清算：北京如何辜負美國的期望」。文中主張，美國長期以來的接觸政策，並未達成預期的雙重目標：一是促進中國的政治自由化（部分歸因於經濟市場化），二是使其更深融入自由國際體系。他們寫道：

「無論是胡蘿蔔還是棒子，都未如預期那樣改變中國。外交與經貿接觸並未帶來政治或經濟的開放。經濟成長原本不僅能促使經濟更深度開放與更進一步的政治自由化，但並未發生。美國的軍事力量與區域平衡也未能阻止北京試圖改變美國主導的體系。自由國際秩序也未如預期般吸引或約束中國。中國走出了自己的道路，徹底辜負了美國的一系列期待。」

作者雖然並未直接宣稱接觸外交戰略已經「失敗」，但字裡行間卻不言而喻。

他們的推論是，戰略之所以失敗，是因為它並未成功。或許，兩位作者的論點更令人震驚之處在於，他們承認我之前提到雙重期待的本身就是錯誤的：「建立在這種基礎上的政策，未能像我們（美國）所期望的那樣改變中國，」他們補充道，「記錄越來越清

楚顯露，華府再一次對自身影響中國發展路線的能力，寄予過多的信心。」

他們的文章如同火山爆發，在美國外交政策體系內部，引發了激烈的爭論。文章發表後，坎貝爾和拉特納回顧道：「我們撰寫〈中國清算〉的目的，是質疑舊有的共識，並引發一場關於指導美國對中政策的假設辯論。」他們也確實做到了。

對過去接觸外交戰略和政策的批評，主要由兩位資深國際關係學者帶領：芝加哥大學的海默和普林斯頓大學的范亞倫。兩人都曾長期警告中國崛起的潛在危險。在此之前，兩人都曾將自己的觀點建立在「中國尋求在亞洲建立絕對『霸權』」的信念之上。海默在他的著作《大國政治的悲劇》中提及，崛起的大國，首先會尋求對自己領土區域的支配，這是國際關係的實質法則。范亞倫教授在他那本書名十分貼切的著作《爭奪霸權：美國、中國和亞洲霸權之爭》中，也明確指出相同的事。兩位教授都預見，作為亞太強國的美國，與作為雄心勃勃區域強國的中國之間，將不可避免地發生衝突，即便不是軍事衝突，也是利益衝突。而兩人都認為，唯一可能避免這種必然結果的方法，是美國（及其盟友）先發制人地遏制中國。

這兩位學者在近年再度回到這場論戰之中，參與了「接觸外交戰略是否失敗？」的辯論，並更明確地主張，接觸戰略不僅失敗了，而且從一開始就是一個極其愚蠢、天真的重大錯誤。到了2022年，海默在一次訪談中直言：

「我們很愚蠢地推行接觸戰略，幫助中國變得更強大。當中國將經濟實力轉化為軍事力量時，我們親手造就了一個跟自己旗鼓相當的競爭對手……美國不僅預期中國會變得更強大，甚至是有意識地在幫助她變強。這一切的基礎假設是：中國最終會走向民主化，成為在美國主導的國際秩序中，一個負責任的利害關係人。」

范亞倫則是出版了一整本書來批評接觸戰略。在《誤判中國》

一書中，他仔細剖析了美國四十年來對中接觸外交戰略的起源、前提、期望和基本原理，並展示了中共和中華人民共和國如何系統性地破壞這些期望。這是一本重要的書，所有試圖了解美國對中接觸、美國大戰略以及美國對中政策未來演變的人，都應該仔細閱讀。范亞倫雖然對接觸戰略提出了嚴厲批評，但他並不認為制定政策的人是盲目或天真。他指出，「接觸」是一場賭博，而不是一個錯誤。美國和西方政策制定者，不應為最初的賭注而受到指責。他們的錯誤在於反復加倍下注，並且沒有充分防範賭注或許無法獲得回報的可能性。」

另外兩位批評接觸戰略的新現實主義人士是前共和黨官員布萊克威爾和學者泰利斯，他們聯手撰寫了兩份重要的外交關係委員會報告，呼籲制定新的「對中大戰略」。他們的第一份報告（2015年）聚焦自由主義「歷史的終結」這一錯誤的假設，也就是後冷戰世界將以自由主義的規範和制度主導，而中國也別無選擇，只能接受並融入其中。他們的第二份報告（2020年）為美國制定新的、更強硬的對中大戰略，提出了二十二條具體建議。儘管這兩份外交關係委員會的報告，都具有前瞻性和政策指導性，但它們都含蓄地批評了接觸理論的一般前提，並特別批評佐利克有關中國成為全球治理中所謂的「負責任國際利害關係人」的說法。

還有一位並未在檯面上參與這場爭論的國際關係權威學者，是哈佛大學的葛拉漢·艾利森。我想表達的是大國戰爭的危險。之所以說艾利森「含蓄地」批評，是因為艾利森並沒有明確批評接觸戰略本身。如果有什麼不同的話，那就是多年以來，他和其他許多美國專家一樣，一直堅定的支持並參與，目的在減少誤解、緩和緊張的中美對話。然而，2017年，艾利森出版了一本重要著作，書名頗為挑釁：《注定一戰？中美能否避免修昔底德陷阱》。在書中，他參考了十六個歷史上崛起大國與守成大國對抗的案例，發現其中十二個是以戰爭收場。他將此稱為「修昔底德陷阱」，意味著，透

過數十年與中國的接觸，美國已經培養出一個勢均力敵、足以與自己開戰的競爭對手，增加了大國戰爭風險。

艾利森備受尊敬的哈佛大學同事奈伊也在 2024 年的一篇專欄文章中，加入「接觸戰略失敗了嗎？」的爭辯，他在文中指出：「我們可以將接觸戰略的最後一搏追溯到 2015 年，當時中國和美國合作支持『巴黎氣候協定』……但到 2016 年，接觸戰略事實上已經失效。」然而，奈伊也與其他許多人一樣認為，過去幾十年的接觸戰略，並沒有真正的替代方案：「現在回頭看，我依然認為接觸戰略是符合現實的選擇。雖然我必須承認，我當時對中國的行為，抱有比習近平時代所展現的更高期待。」奈伊進一步指出，「支撐接觸戰略的理論基礎，來自『現代化理論』，該理論預測，經濟成長會推動中國走上與其他儒家社會（如南韓與台灣）相同的自由化道路。」奈伊還補充，「有跡象顯示，中國快速的經濟增長，正在帶來某種程度的自由化，甚至是民主化。」

在 2024 年的阿斯本安全論壇上，前國務卿兼國家安全顧問萊斯（現任胡佛研究所所長）附和了奈伊教授的觀點：「我們和中國打賭，一個政治體制根本不同的國家，能夠融入一個由民主、資本主義國家組成的國際經濟體系……所以，問題並不是我們忽略了什麼（指接觸戰略）。我們曾經嘗試推行一個我認為方向正確的政策，但從最終結果來看，並沒有奏效。」

資深漢學家夏偉也為這場辯論貢獻了一篇重要文章，題目是《接觸外交的消亡》，回顧了 1972 年至 2020 年五十年間的美中關係，並得出結論：

「接觸外交之所以失敗，是因為中共深懷矛盾：它知道真誠的接觸將帶來改革壓力，終將威脅其一黨專政。若沒有政治改革，就沒有中國轉型融入現有世界秩序的承諾，這樣的美中接觸外交就再無意義。北京無力改革、發展，也無法使雙邊關係更加互惠、開放、平等，最終導致政策無法運作。由於習近平認為，這些改革會

對其一黨專政構成威脅，因此在接觸外交政策內部埋下了無法調和的矛盾，最終導致夭折。」

我個人會主張，習近平以其在國內的高壓政策與在國際上的強勢作為，為接觸戰略釘上了最後一根「棺材釘」。然而，我在其他地方（以及在本書中）也都曾指出，接觸戰略效力的衰退，其實早在歐巴馬總統的第二任期（2012–2016）就已開始顯現。因此，在我看來，接觸的終結，與其說是一個因習近平而起的單一事件，不如說是一個漸進演化的過程。

從「誰丟掉中國」到「誰錯誤解讀中國」

有關美國對中政策的爭論，其實早已開始醞釀。著名且資深的美中關係學者何漢理，在他 2015 年的文章《美國的中國政策是否失敗？》中，精準捕捉到這場辯論的早期階段。何漢理開宗明義指出：「美國目前正陷入數十年來最為激烈的一場對中政策辯論。這場辯論的強度，至少可與 1989 年的天安門事件以來的情況相比，甚至可能追溯到 1960 年代中期、美國首次認真討論與中國關係正常化的時期。」他進一步敏銳地觀察到：「這場辯論的某些面向，甚至讓人聯想到美國對中戰略的第一次重大爭論— 1950 年代初期的『誰丟掉了中國』之爭。」何漢理的預見果然成真。翌年（2016 年），坎貝爾和拉特納的文章發表後，幾乎完全呼應了早期那場「失去中國」的爭論。他們主張「接觸戰略已經失敗」，因此，從某種意義上說，中國也再度「被失去了」。

之後，爭論焦點正式轉向接觸戰略的失敗，然而何漢理早先於文章中指出，「人們普遍認為現行政策已經失敗」。他敏銳地觀察到美國政策圈內對中國的不滿情緒正迅速升溫：「當前這場圍繞美國對中政策的辯論，其直接誘因是對中國內部與國際發展路線的不滿情緒日益增長並廣泛蔓延，尤其是在全球金融危機結束、以及習近平出任中國國家主席與中共總書記之後。」正是這股普遍而深層

的不滿情緒，逐漸催化更尖銳、更具針對性的批判聲浪，最終由坎貝爾和拉特納的文章具體呈現出來。

接觸外交戰略的捍衛者

當坎貝爾與拉特納的文章發表後，美國對中接觸戰略的批評，如狂風暴雨般接踵而至，令美國外交政策圈內許多人陷入措手不及的地步。這些人正是過去整個職業生涯都致力於推動與中國接觸的外交官、學者與政策制定者。他們一生投入的工作，如今卻成了被質疑與攻擊的目標，自然引發了強烈的防衛心理。隨著川普政府自 2018 年起對中國發動全面抨擊，「接觸派」的防衛態度更為明顯，但同時也開始試圖反擊。

《外交事務》為接觸政策辯駁

具高度影響力的政策期刊《外交事務》，隨後為我稱作「惆悵接觸派」的提供一個重要平台，讓他們得以反擊並闡述自己的觀點。他們以多位作者的聯合文章形式，對坎貝爾與拉特納展開回應。

《外交事務》在 2019 年發表特刊〈美國錯看中國了嗎？接觸外交政策之爭〉，邀集數位重量級人物交鋒：前駐華大使芮效儉、哈佛教授奈伊、以及前國務院副助卿柯慶生，對上坎貝爾、拉特納、范亞倫與兩名中國學者。

芮效儉曾於 1991 至 1995 年擔任美國駐中國大使，是美國最資深且傑出的中國與亞洲問題專家之一。他在文章開宗明義指出：「對過去四十年據稱失敗的中國政策攻擊一例如坎貝爾與拉特納的文章一是建立在一個錯誤的前提上：他們以為政策的目的是要讓中國變得像美國。」他強調：「建設性的接觸長期以來有效促進了美國的利益。自 1980 年代以來，與中國的合作在許多領域都推進了美國的國家利益。」他最後總結並呼籲延續這一策略：「最明智的做

法，是繼續與中國接觸，同時專注於推進美國的利益。」

柯慶生，知名中國問題學者，曾在小布希政府擔任國務院副助理國務卿。他對坎貝爾與拉特納的文章提出批評：「他們的文章在根本層面上偏離了目標，有關美國官員對中國的預期與策略，常有不準確的描述，並將過去數十年的眾多成就，一概抹煞。」

奈伊也在研討會中指出：「坎貝爾與拉特納質疑美國對中政策的假設是很好的，但美國的政策並非全然失敗。或許我們的錯，只在於對中國的言行抱持過高期待。」他最後總結：「也許，美國並沒有錯得那麼離譜。」

曾在多屆政府參與對中國政策擬定，並參與 1971–1972 年尼克森–季辛吉開啟對中接觸的元老之一、前國務院高官溫斯頓·羅德。也在 2023 年加入這場辯論。當被問及「對中接觸政策對美國而言，是戰略性失敗嗎？」他的回答簡潔而堅定：「簡而言之，不是。」羅德指出：「歷任美國政府追求的，不是一項政策，而是一個長期過程，且此過程並未失敗，如修正主義者所言。那是一個跨黨派、合乎邏輯、沒有替代方案的選擇，接觸政策並非天真。」

他同時補充說：

中國的政治自由化，並非我們政策的主要依據，也並非我們設想它會實現。誠然，人們曾經希望，中國向世界開放，經濟和中產階級的不斷增長，能夠推動政治體制的放鬆，因為這種情況在台灣、南韓、印尼、智利等許多地方，都已發生過。這對參與程度來說或許是個加分選項，但很難說是。此外，長期來看，我們還未做出定論—我們不一定能看到中國政治軌跡的終結。

中國不是敵人

2019 年夏天，支持「接觸政策」的一方，再度發起反擊。這一次的「防衛戰」以一篇刊登在《華盛頓郵報》的專欄文章形式登場，標題為「中國不是敵人」，由五位知名的中國問題專家共同執

筆，包括傅泰林、芮效儉、斯溫恩、董雲裳，以及已故的哈佛學者傅高義。

這篇專欄文章的誕生，其實更多是受到當時川普政府的激烈對中言論與行動所刺激，而非源自坎貝爾與拉特納的文章。隨著川普政府對習近平政權接連祭出強硬手段，這群學者與前官員之間的不安情緒，就像血壓一樣節節攀升、日益高漲。

他們的挫折感部分來自於這樣的現象：美國媒體幾乎毫無節制地報導川普政府的強硬言辭與政策行動，卻缺乏能夠平衡觀點的反方聲音。於是，這群人除了撰寫「中國不是敵人」這篇文章之外，還進一步把它擴展成一封「公開信」。由超過兩百位學界、外交、軍事與商界人士共同署名，致函川普政府。他們在信中表示：

我們是來自學術界、外交政策圈、軍事界與商界的成員，絕大多數來自美國，其中許多人在職業生涯中始終專注於亞洲事務。我們對美中關係日益惡化深感憂慮，因為我們認為這種惡化既不符合美國利益，也不符合全球利益。儘管我們對北京近來的行為深感不安，並認為這確實需要強有力的回應，但我們同時也相信，美國方面的許多作為，正直接導致雙邊關係的惡性循環，且不斷加劇。

這封公開信的另一引人注目之處，在於有幾位知名的中國問題專家選擇不簽署，包括我本人、何漢理、謝淑麗、夏偉、溫斯頓、羅德、麥艾文等人。此外，這封信的發表，也引發了一封反制信件，由超過一百位美國前軍方人員、情報官員與智庫專家聯名的「堅持到底：致川普總統的公開信」。

學術界的再詮釋

同一年，在針鋒相對的兩則公開信之後，哈佛教授江憶恩在

《華盛頓季刊》發表了一篇頗具挑釁意味的文章，題為「失敗的對中接觸失敗論」。江憶恩是一位知名且頗有成就也極具聲望的中國外交和安全政策學者，同時也以其「唱反調」的研究風格著稱，他經常挑戰那些已成為「傳統智慧」有時甚至是迷因的觀點，試圖用實證資料加以反駁。

在這篇文章中，他直接駁斥那些宣稱「對中接觸戰略已經失敗」的論者，並指出他們的論述缺乏實證支持。江憶恩主張，從多位美國高層官員（包括歷任總統）的言行紀錄來看，所謂「接觸失敗論」的兩個核心命題並不成立：

1. 促使中國承諾加入由美國主導的自由主義國際秩序；
2. 使中國的政治體系自由化，甚至民主化。

我同意，這確實是「接觸失敗派」立論的兩個主要支撐點。江憶恩主張，第一個假設是無效的，因為根本不存在所謂「由美國主導的自由主義國際秩序」。他反而認為，世界上存在多重「秩序」。這是一個相當引人入勝、而且部分合理的論點，因為當前的國際「秩序」，確實是被競逐與爭論的，本質上存在著西方與非西方偏好之間的拉鋸。

然而，僅僅因為「美國主導秩序」並非絕對霸權，也不代表著它就不存在或無效。畢竟，自第二次世界大戰以來，它一直是聯合國體系以及幾乎所有國際機構、規範與制度的核心基礎（除了蘇聯陣營與不結盟運動之外）。迄今為止，尚無任何其他體系能夠真正與這個以美國／西方為中心的國際體系相抗衡。

此外，江憶恩輕描淡寫地否定了有關中國政治自由化／民主化的論點，稱其只是一些「誇張的漫畫式描繪」。但事實上，他所引用的證據，包括美國總統小布希與柯林頓，以及前國務卿歐布萊特、前駐中國大使羅德、與前國家安全顧問柏格等人的談話，大多

與自己的主張相互矛盾。更重要的是，這些引文本身只是他精心挑選的片段性證據。

正如我將在下一章說明的，政治自由化的期待確實是「接觸派」在歷屆美國政府中的核心信念與希望所在。此外，我在書中所稱的「接觸外交聯盟」的範圍，也遠遠超出美國政府本身，涵蓋了廣泛的非政府組織與美國私人部門參與者。他們都以各種形式試圖將「自由主義式」的價值與實踐帶入中國。因此，江憶恩僅以少數幾段美國前官員的發言作為「斷章取義」的論據，是一種失真的分析。事實上，從雷根到歐巴馬的歷任美國總統及高級官員之間，一直存在某種一致的觀點—認為推動中國政治體系自由化不僅是個值得追求的目標，甚至是一種歷史上終將發生的必然趨勢。每位美國總統都曾公開表示過類似的信念：「一個更加自由的中國經濟與社會，終將不可避免地導向一個更加自由的中國政治體系。」事實上，江憶恩本人也引用了小布希總統的名言：「經濟自由會孕育自由的習慣，而自由的習慣會創造對民主的期待。」

美國的全方位接觸倡議者

「美中關係全國委員會」主席歐林斯，毫不令人意外地，是另一位在當時公開表態、支持繼續對中接觸戰略的人。我之所以說「毫不意外」，是因為在整個美國，沒有任何一個機構如此長期深度參與並積極捍衛政策。這個組織幾乎可說是「接觸戰略的化身」。2018年，當全美如火如荼地爭論對中政策的「接觸與失敗」時，歐林斯發表了一篇評論文章，在其中明確表達他對持續接觸戰略的支持立場。

「建設性接觸政策並沒有失敗，只是需要重新啟動，以因應創立者們當年從未想像過的新挑戰。我們也應當正視它所取得的成功……在美國開始與中國接觸後的幾年內，美國士兵不再在亞洲戰場上喪命；與中國的貿易支撐了二百六十萬個美國就業機會；中國的

直接投資創造超過十五萬個美國工作職位……雖然中國仍未成為我們當初所期望的那個『負責任利害關係人』，但它的確已經走了很長一段路。所謂建設性接觸的目的，從來不是要讓中國變得和我們一樣，而是要讓中國成為全球社會中一個具生產力、能夠建設性參與的成員。」

美國商界的一些成員，也在這場辯論中站在支持「接觸戰略」的一方。其中一個例子是「投資策略師」羅福萬。他長期以對中國經濟的樂觀與正面觀點而聞名。羅福萬提出了數個理由，說明「經濟接觸」實際上如何有利於美國。

此外，華盛頓的多家智庫分析師，也紛紛加入為「接觸派」辯護的合唱團。他們大多對川普政府的強硬言辭與對中行動深感不安，因此傾向認為美中關係的急劇惡化，主要是華盛頓的責任。對這些分析人士而言，導致雙邊關係如此急轉直下的，並非中國的錯誤或行為，而是美國自己的錯誤政策與態度。

當然，大多數人仍在文章或報告中謹慎地附上對中國惡意行為的簡短批評，以免被貼上「親中辯護者」的標籤。但總體而言，智庫界的主流氣氛，普遍都將責任歸咎於美方。

某些知名智庫人士也警告說，脫離接觸的「危險」不可忽視。例如，布魯金斯學會的資深研究員貝德與波拉克就指出，北京若對美國的新對抗姿態作出報復，可能採取各種具破壞性與干擾性的行動；同時，他們也指出，絕大多數美國盟友不太可能配合美國的這些新措施來對抗中國。

或許對接觸戰略最有系統、最全面的辯護，是這本《接觸中國：五十年中美關係》，該書將「接觸」描繪成美國學界黃金時代的延續，毫不掩飾，明確支持，所有執筆者都沒有假裝中立。不過，若能加入至少一章對接觸政策的批判性評估，應會讓全書更完整。事實上，書中只邀請支持人士撰稿。

其中有一章是由前美國高層情報官員馮稼時撰寫，他指出：

「接觸外交政策是對各種可能性與機遇的回應，而不是為了改變中國的主動舉措……沒有人（包括其他西方國家的人）認為接觸外交政策是美國有道德義務要將啟蒙開悟帶給中國人民，並因此能得到昔日美好生活的回報。」

我認為馮稼時的觀點既部分正確，又大錯特錯。他必然正確的一點是，接觸戰略確實是一種「對各種可能性與機遇的回應」（正如中國人所說的「摸著石頭過河」）。接觸戰略也的確是循序漸進、逐步展開的，尤其是在 1979 年中美建交之後，兩國社會之間開始進行直接且廣泛的接觸。在這樣的背景下，它不可能一蹴而就，而是隨著機遇逐步出現而零散展開。沒有人會主張美國當時有一個「統一大計畫」來改造中國。美國對「接觸中國」的持續假設與期待，是非常明確且一貫的：美國相信，透過接觸中國，會帶來特定的變化與影響。

馮稼時進一步聲稱：「根據批評者的說法，最大的錯誤是相信接觸會將北京政權從威權式的黨國體制轉變為美式民主。」確實，在 1989 年春天，天安門廣場「民主運動」遭到殘酷鎮壓之前，美國許多公眾可能會誤以為中國正朝這個方向發展。然而，我認為馮稼時這種表述方式存在扭曲。據我所知，沒有任何認真嚴肅的美國中國問題專家、前政府官員或政策研究者會認為「美式民主」在中國是可行的，或是美國政策的現實目標。能夠實現的是：在一黨專政改革體系下更加自由化的中國，這是可以被期待的；但「美式民主」，則絕非現實目標。這是一個重要區別。因此，某些捍衛者在反駁批評時的表述，實際上扭曲了真相，也對所謂「失敗派」有欠公平。

另一篇對接觸戰略提供強力辯護的文字，來自約翰霍普金斯大學名譽教授大衛·藍普頓，他在中國被非正式地稱作「接觸博士」，坎貝爾則被稱為「遏制博士」。藍普頓之所以有此稱號，是有充分理由的：他不僅在中國政治、外交及美中關係領域擁有卓越

的學術成就，還曾主導多個美中接觸的重要機構，包括美中學術交流委員會、美中關係全國委員會以及亞洲基金會。

有鑑於他對美中接觸戰略的終身貢獻，這本書也名副其實地獻給他。藍普頓的文章，主要是針對美國對中國接觸歷史的長篇辯護，也在結尾對他所稱的「聚集中的風暴」提出了一些清楚的觀察。與其他捍衛者一樣，藍普頓覺得有義務批評坎貝爾與拉特納的文章，他指出：

「在他們的分析中，坎貝爾與拉特納將美國的檢視起點設置錯了，並不當認為接觸戰略的整體目標是『讓中國變得像美國一樣、民主化』，而事實上，這從來不是大多數戰略設計者與執行者在長達四十五年的中國政策中，所抱持的核心理由。」

同時，藍普頓斷言：

「這一政策的基礎思維在於：如果雙方能建立起更穩固的相互理解，並讓兩國的社會組織與官僚體系之間更加緊密交織，那麼雙邊關係就會變得更穩定、更具建設性，也更可掌控。換句話說，綑綁兩國關係的線索越多，就越難出現體制性的破壞。這就像《格列佛遊記》中的比喻—當格列佛被無數細線束縛時，他也難以再翻身掀起風浪。」

「穩定、具生產力、可管理」這三個詞，可說是過去幾十年來，美國政府多數參與制定對中政策官員最能認同的目標。職業官僚所追求的：維持穩定、確保生產力、讓關係可掌控。他們的思維方式是：讓船繼續前行，不要搖晃；讓火車維持在軌道上；著眼明天，讓雙邊關係循序推進。他們不會把自己看成「變革的推動者」。

外交官在本質上（特別是外交官），天生就傾向避險。商人同樣如此，他們也極度厭惡風險，最在乎的是穩定的經營環境。他們的視野往往比較短：目標是賺錢、擴張企業、再賺更多錢。然而，美國社會中的其他專業群體（包括政治人物、學者、知識分子、政

策評論者、非政府組織成員、人權與環保運動者、記者、律師、宗教傳教士以及國安人員）對中國的期待，則截然不同。對這些人而言，穩定、生產力（與可預測性）、以及可管理性，並非首要目標。他們的專業使命在於推動改變，而且他們所採取的手段與途徑，也與外交官或商人完全不同。

在坎貝爾與拉特納的文章發表五年多之後，他們捅出來的「馬蜂窩」以及由此引發的辯論，已經演變成一場更廣泛的「美國對中戰略」之爭，我會在第八章深入探討這場辯論的發展軌跡。整體而言，儘管議題極為複雜且仍在持續演變，但主要論點的分歧仍相當鮮明：

多數意見已經接受這樣的前提：過去所奉行的「接觸戰略」，確實未能兌現原先的期望。因此，美國必須建立一種新的戰略典範：「競爭」，以應對一個國內不自由、在國際上又具修正主義傾向的中國。這種新的主流共識如今已跨越了政黨界線、地理區域與各種社會群體。它存在於美國國會內外、政策菁英之間、以及全國多數外交與國安圈中。我把這股新的時代思潮稱為「反中聯盟」。然而，情勢並不像表面那樣清楚或單一。即便在這個佔多數的「反中派」與少數的「再接觸派」之間，內部也存在著許多論點與立場的變體。

一如前述，那個根深蒂固的「接觸外交聯盟」並未放棄，也沒有默默退場。相反地，他們持續反擊，認為當前的對中政策被錯誤資訊、短視近利的思維，以及意識形態驅動的「新麥卡錫主義」所主導。

在少數派觀點之中，依然存在不同的分支。其中一支主張「接觸政策並非失敗，只是尚未成功而已。」的論調，這一派認為，中國並非國際棄兒，也並非意圖取代美國或顛覆全球自由秩序。他們的論點是這樣的：在中國境內，自由化的種子早已播下，只是目前被習近平政權的高壓統治，掩埋於土壤之下；只要再給予時間，這

些種子終將破土發芽，開花結果。這種傾向於淡化中國問題、寄望未來自我改良的思維，正是作家孟捷慕在其 2007 年具爭議但極有先見之明的著作《中國幻想曲》中所稱的「撫慰性情境」。

然而，這種「樂觀派 VS 批判派」的二分法，只是當前辯論的冰山一角。實際上，有關對中政策的討論，更加複雜且激烈，如今仍在各大外交政策期刊、專書、學術論壇以及美國國會之間持續展開。面對中國今日所帶來的多層次挑戰，無論是對美國，抑或對整個世界。問題已經不再是「是否要反制中國」，而是「該如何反制中國」。



此頁空白
Blank Page

PART 1

「接觸戰略」的內涵

長遠來看，我們根本無法讓中國永遠被排除在國際大家庭之外，任其滋長幻想、懷抱仇恨、威脅鄰國。在這個小小的地球上，最有潛力的十億人才，不可能生活在憤怒的孤立之中……除非中國改變，否則世界不可能安全。因此，我們的目標——在我們能夠影響事態發展的範圍內——應該是促使中國改變。

第 1 章

接觸的戰略與戰術

「支撐接觸政策的理論依據，來自現代化理論，預測經濟成長將推動中國走上與其他儒家社會（如南韓與台灣）相似的自由化道路。」

——約瑟夫·S·奈伊，哈佛大學

「若沒有政治改革，若中國無法逐步融入既有世界秩序，接觸政策對美國而言，就失去了邏輯基礎。北京拒絕改革、拒絕讓關係更平等與開放，使這項政策走向終結。習近平視這些改變為對其一黨統治的威脅，因此戰略內部出現了無法調和的矛盾，最終導致其死亡。」

——夏偉，亞洲協會美中關係中心

「西方誤判了中國。人們長期以為資本主義、網際網路與中產階級的出現，終將促使中國接受西方政治理念。但這些種子永遠無法萌芽，因為共產黨從未讓思想的土壤存在——也永遠不會讓它存在。」

——艾未未，藝術家

釐清「接觸」的概念

想要辨識並描述出美國政府對中華人民共和國所採行的接觸外交戰略，並不容易。美國國家檔案中沒有任何一份「總體文件」明確界定這一戰略的宗旨與要素，雖然歷屆政府都有各自版本的對中戰略。值得注意的是，直到老布希時期（1988–1993）以及柯林頓的第二任期（1996–2000），「接觸」這個詞彙，才開始被官方正式使用，並從此回溯用來指稱自 1979 年卡特政府美中建交以來的整體對中國方針。

不過，它的前身可以追溯到 1949 年至 1950 年間的「承認之爭」，以及甘迺迪政府曾短暫考慮是否追隨加拿大的腳步，放鬆對貿易關係的一些限制（這可能預示著一項外交倡議的出現），還有 1970 年代一些傑出的美國人和非政府組織所做的努力，他們致力於為兩國政府之間的全面外交關係，與兩國社會之間的互動奠定基礎。

但推動接觸外交政策的思想源頭，更早可見於當時的總統候選人尼克森於 1967 年在《外交事務》的文章。他明確指出了兩個要素，而這兩個要素日後成為接觸戰略的核心：

「長遠來看，我們根本無法讓中國永遠被排除在國際大家庭之外，任其滋長幻想、懷抱仇恨、威脅鄰國。在這個小小的星球上，最有潛力的十億人才，不可能生活在憤怒的孤立之中……除非中國改變，否則世界不可能安全。因此，我們的目標——在我們能夠影響事態發展的範圍內——應該是促使中國改變。」

因此，將中國融入國際社會，並促使中國內部發生變化，是尼克森日後對北京展開外交接觸的基礎與理由。四年之後，隨著他在 1971 年至 1972 年之間戲劇性的破冰訪問中國，另一個理由也變得十分明顯了：就是與中國建立共同合作的戰略平衡力量，以對抗蘇聯。

當尼克森在 1972 年進行訪中之旅，並簽署具有里程碑意義的《上海公報》時，第四個要素被加入了：專業交流與民間交流。公報中寫道：「雙方同意，擴大兩國人民之間的了解是可取的。」為此，他們討論了具體範圍，如科學、技術、文化、體育與新聞等，在這些領域中，民間接觸與交流將對雙方都有益。美方負責起草《上海公報》的主要執筆者羅德告訴我：「季辛吉特別確保在我們的《上海公報》草稿中，包含了經濟、文化、媒體、體育、科學交流等項目。當 1971 年 10 月周恩來因其他理由否決我們的草稿時，季辛吉要我在修訂版本中，重新納入這些交流項目。試圖縮減內容是中國方面的意思。」

這一點十分重要，因為顯示出，尼克森與季辛吉推動對中開放的動機，並不僅僅如一般人所認為的那樣，是出於戰略考量。

因此，在尼克森於 1974 年 8 月為「水門事件」被迫下臺之前，他已經明確界定了四項核心要素，這些要素構成了「接觸外交政策」的核心，並一直延續到 1989 年天安門事件為止：包括國際融入、國內變革、專業與民間交流、戰略協調與合作。卡特政府和雷根政府接續了這四個核心前提，並在 1979 年中美正式建交後，透過簽訂並制度化各類協議、交流與計畫，進一步擴充與深化這些原則。

我們要理解，美國政府絕不是唯一推行接觸外交政策的一方。美國私部門中，廣泛的參與群體，也各自制定並實施了他們自己的對中接觸策略與活動。從這個角度來看，與中國的接觸主要是一個互動過程——在這個過程中，各種交流本身就被視為目的，而不僅僅是手段。美國各類制度性參與者與利益團體，都積極與其中國對口單位建立正式關係與交流，以推進各自的機構使命，和他們專業上所關注的議題。

在這種對「接觸政策」的詮釋下，並沒有一個宏觀戰略或整體性的方針，指導美國與中國對口單位在發展過程中的關係。相反

地，這些關係都是基於各自的內在價值與目的而被推動。企業嘗試生產或銷售商品與服務；大學設立學生與教師的交流計畫，以促進教育與研究；非政府組織致力於推進自身的社會議題或倡議；智庫尋求與中國智庫進行對話與合作，以共同應對全球挑戰；政府機構之間則簽署協議，以交換人員、展開功能性領域的聯合研究或合作等等。整個過程完全以「程序」為導向。

這種以過程與交流為導向的「接觸」定義，正是為什麼幾十年來許多參與對中事務的美國人，對前文所提「接觸政策失敗」的論述，感到不滿的主因之一，因為他們從來不認為接觸政策的目的是在於改變中國。對這些人而言，參與交流只是為了交流本身。他們看待美中關係的視角，往往非常狹窄；具體的往來與合作，僅僅是從各自機構在中國的活動版圖來衡量與理解的。

「作為戰略的接觸」是我在本書所區分出的另一種接觸類型，是一種更具目的性、更積極企圖重塑並改變中國的途徑。這種就屬於宏觀戰略：有明確目的、有前瞻性、且積極主動。這正是政府、智庫與學術界的策略家所討論的那種接觸方式。

因此，與中國的接觸，在很大程度上是一場「雙層博弈」，既包括以過程為導向的接觸，也包括作為戰略的接觸外交。本章將針對這兩個層面進行探討。

「接觸」概念的妙處，在於其靈活性，因為涵蓋了美國各類參與者與中國的多樣互動，能為美國不同群體與利益團體，提供不同的意義與價值，從而使每個人都能在這一策略與雙邊關係中「分一杯羹」。這種認同感與利害關係意識，對於促成兩黨及廣泛公眾對政府政策的支持，極為重要。

接觸作為戰略

從卡特到歐巴馬政府時期（1979–2017），接觸外交政策作為一種戰略，而非單一政策。具體的政策都是從整體戰略中衍生而來。

綜合而言，一系列元素構成了後來所稱的接觸外交政策。在很大程度上，這一戰略是循序漸進、逐步演變的：部分是有目的性，並源自美國官方政策；部分只是正式外交關係的一部分；還有部分是對兩國社會內部（及雙方社會間）之措施與刺激的回應。那麼，1979 至 2017 年間的接觸戰略究竟是什麼？如我先前所述，沒有單一的政府文件可以定義並回答這個問題。其組成部分非常多。然而，從卡特到歐巴馬政府時期，我認為美國的接觸戰略可概括為：四項核心策略及七項具體戰術。

四項核心策略包括：

1. 實現中國經濟現代化
2. 推動中國政治自由化
3. 讓中國社會融入國際
4. 以過程為導向的接觸

簡而言之，這些戰略的核心目標是：現代化、自由化、社會化，並與中國進行交流。在進入這幾項策略的具體戰術與實施領域之前，我們先對這些策略逐一作簡要說明。

實現中國經濟現代化

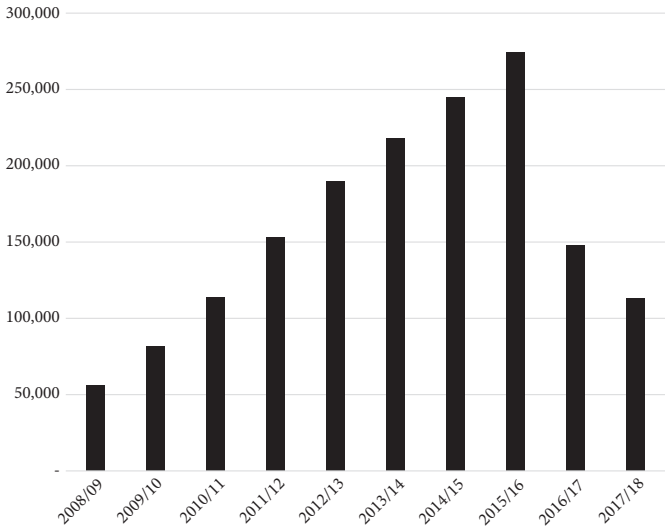
美國關心的焦點，主要是商品貿易，而非中國的發展。直到鴉片戰爭（1840–1842）後，清朝才意識到西方的工業革命已徹底改變世界。改革派李鴻章與曾國藩發起「洋務運動」，試圖讓中國工業化，在中國引發一場類似的工業革命。這場運動從 1861 年持續到 1894 年。

早在 1784 年三百六十噸重的美國商船「中國皇后號」停靠廣州以來，促進中國的經濟現代化，並透過貿易與投資從中獲利，一直是美國對中政策的核心。在隨後的一個世紀中，美國人對與中國貿

易，雙向交換各種珍奇商品，遠比對中國的現代化、經濟與科技發展感興趣。

鴉片戰爭（1840–1842）後，清朝才從一個殘酷現實覺醒：工業革命已徹底改變了歐洲，將英國與歐陸列強推入全新的科技時代，而中國仍是一個欠缺發展的農業國、貧困國家。因此，清朝改革者李鴻章與曾國藩，試圖在中國催生一場與歐洲平行的工業革命。

從這個時期開始，美國明確設定了促進中國現代化的目標。除了 1950 年至 1972 年間之外，協助中國實現此一目標，無疑被視為符合美國國家利益。這是基於一個假設前提的：一個擁有現代科學與技術的工業化中國，其利益將自然與現代美國的利益趨向一致。在這個過程中，也能賺取財富。



就讀於美國大學的中國學生人數。
資料來源：美國國務院，《依簽證類別與國籍之非移民簽證發數數據》（2024）

此外，協助中國的經濟與技術現代化，將美國眼中那個貧困、農業為主的落後地區，轉變為現代化工業國，深深符合美國人的父權式基督教價值觀。數以千計的傳教士、教育工作者與醫療人員也隨之湧入中國，致力於幫助中國人民建立基本社會服務，這一努力

完全是美國協助中國現代化的更廣泛嘗試的一部分。

在自強運動最終失敗、清朝滅亡及 1912 年中華民國成立後，這項努力達到頂峰。如前言所述，二十世紀初的中期（1920 年代至 1940 年代）是美國協助中國現代化的鼎盛時期。這一時期及其努力，清楚記錄在湯姆森、巴克、瑪麗·布洛克及其他學者的研究中。

這段期間，美國負責建設中國的高等教育體系、醫學院系統、公共衛生體系、金融體系、法律與執法體系、軍事體系、民主政治體系，以及現代國家所該具備的其他各個面向。

這並非與 1972 年以來美中接觸演變無關的空談歷史。至少在兩個方面具有直接相關性：

第一，美國人民抱有深厚的父權式願望，希望幫助中國實現「現代化」；

第二，中國人則渴望向美國的「老師」與「大師」學習。

尼克森總統在 1971–1972 年間，對中國的戲劇性開放，主要是受到戰略因素驅動（包括希望將中國納入「國際大家庭」的願望），但幫助中國現代化，並非尼克森的明確動機。然而，它仍存在一定影響，因為自 1950 年以來，美國對中國的政策，一直是在阻礙中國現代化。美國的貿易與投資禁運、旅行禁令、整個遏制政策，以及美國政府的官僚任務，都是為了限制與阻礙中國的發展。

當尼克森在 1972 年訪問北京時，他的演講中沒有一處提到美國協助中國現代化（中國方面則至 1973 年才啟動「四個現代化」計畫）。直到卡特與雷根政府時期，協助中國現代化才重新成為美國明確的政策目標（經過三十年的中斷）。例如，卡特幕僚奧森柏格在中美建交後明確表示：「要成為雙邊關係中有吸引力的夥伴，中國的現代化努力必須成功。」

此後，協助中國現代化成為接觸外交政策的標準組成元素，也成為美國官員、商人與學者常用的表述語言。這是美國的一個關鍵基本假設。由於美國與中國的戰略利益此時已經趨於一致，而中國也已啟動官方的四個現代化及改革開放政策，並在其中嘗試各種「準資本主義」與「準自由化」的經濟和政治政策。那麼，為何廣泛支持中國現代化不應該符合美國的國家利益呢？正如歷屆美國政府所聲稱的，「強大、安全且繁榮的中國」被認為符合美國的國家利益。即便在 1989 年的天安門慘劇之後，這一廣泛假設仍未受到挑戰，即使美國不再認為協助中國軍事現代化符合其利益。

推動中國政治自由化

接觸戰略的第二個基本要素，是促使中國政治自由化。我在此處刻意沒有使用「民主」或「民主化」這兩個詞。在美國對中接觸的語彙中，所謂「D 字」實際上只在兩個短暫時期出現過：

第一個時期是在 1989 年，中國的「天安門民主運動」期間與其後，當時美方在輿論與政策中提到「支持中國人民的民主訴求（democratic aspirations）」。

第二個時期是在 1990 年代，當中國試行「村級民主選舉」時，當時包括卡特中心與國際共和研究院等美國組織，都曾試圖協助。

除此之外，推動中國民主化，從未是美國現實可行的目標，那或許是一種最終理想，但從未是實際的政策目標。畢竟，中華人民共和國是一黨體制，這一點美國人都心知肚明。不過，中國共產黨也一直以各種方式為此體制自我詮釋，稱之為「社會主義民主」，近年又發展出「全過程人民民主」這個說法。

「自由化」而非「民主化」

如果說，「在中國推動民主」並非美國接觸戰略的一部分，那麼該如何準確描述美國政策的政治面向呢？我認為最貼切的用詞是「自由化」。指的是一系列政治體制與公民社會層面的改革措施，目的要讓中國逐漸脫離「極權」與「硬威權」，邁向一個更具回應性、更溫和的「軟威權」體制。當然，在中共的官方語彙中，「自由主義」與「自由化」一向帶有強烈負面意涵。自毛澤東 1937 年撰寫《論自由主義》以來，歷經鄧小平及後鄧時期，這些「有害的詞彙」一直是政治宣傳與清肅運動的目標。

不過，想要推動中國的列寧式政治體制朝更自由方向轉變，並同時擴展公民社會的空間，確實是過去五十年美國對中接觸政策的重要核心。這並非單純的幻想，而是建立在「現代化理論」基礎上的信念，該理論指出，隨著經濟發展，許多原先的威權國家（特別是 1970 至 1980 期間）最終都邁向民主化。這一假設又進一步受到政治學者福山於 1989 至 1991 年間提出的「歷史的終結論」的強化，認為共產體制崩潰後，自由民主將成為人類政治發展的最終形態。儘管有多位前高級官員強烈否認這曾是美國政府有意識的戰略或政策，但多位歷任美國總統仍曾公開表達過這樣的信念，即隨著中國的經濟開放，其政治體制必然會逐步遠離威權，朝更自由的方向發展。

1989 年 6 月 5 日，天安門事件發生後一天，老布希總統在白宮記者會上說道：

「我們近幾週所見到的民主萌芽，深受自 1972 年以來所建立的美中關係所影響。此時此刻，重要的是我們應採取能鼓勵這段關係中的積極要素與民主化進程持續深化的行動……我相信民主的力量是如此強大……我深信，民主的力量終將克服天安門廣場上的這些不幸事件。」

老布希總統，第四十一任美國總統，並非唯一談論中國政治改革與民主化可能性的美國領導人。1997年，柯林頓總統也曾表示：

「隨著時間推移，日益增長的相互依存，將對中國產生自由化的影響……務實的接觸政策，即在擴大合作領域的同時，公開而尊重地面對分歧，是推進我們根本利益與價值觀、並促進一個更開放、更自由中國的最佳途徑……美國必須堅持接觸路線。」

到了2005年，小布希總統則指出：「當中國改革他們的經濟時，中國領導人會發現，一旦自由之門被打開，即便只是一條縫，也無法再關上。隨著中國人民日益富裕，他們對政治自由的要求也會隨之增長。」

由此可見，更準確的說法應是：美國政府與民間非政府組織都曾試圖支持中國政府自身的政治改革努力。我們不應忘記，在鄧小平、趙紫陽、胡耀邦主政的1978年至1989年間，以及江澤民-胡錦濤時期（約1996至2008年），中共確實在若干政治層面上嘗試改革。

因此，美國的作法並非要將某種「民主化樣板」強行套用在中國身上，而是支持中國自身的政治改革倡議，並透過各種訓練與交流計畫，努力從體制內強化中華人民共和國的治理能力。這樣的策略，與美國在冷戰時期對共產國家「新興改革派」的支援方式是一致的。

只不過是，從中共與中國政府的角度來看，這類美國推動中國政治「自由化」的努力，一直被視為赤裸裸的政治顛覆行為。

自1957年杜勒斯在《外交事務》期刊上發表文章、並於1959年在美國國會作證提出「和平演變構想」以來，中國共產黨便對這一理念保持高度警惕與防範。杜勒斯當時主張，西方不必依靠武力，而應透過經濟交流、文化滲透與思想影響，促使共產主義國家在內部逐步演變為自由民主制度。然而，這一戰略在中共眼中，被視為對其政權安全最深層的威脅之一。正如夏偉曾經敏銳指出：

「當美國自由派眼中看到的是改革與希望時，中共的堅定信徒卻看到陰謀、危險與『和平演變』——一杯由外國勢力精心調製、旨在削弱黨的『無產階級專政』的有毒雞尾酒。」

讓中國融入國際秩序

自從尼克森總統於 1967 年首次呼籲要讓中國「回到國際大家庭」以來，這一直是美國對中國政策的持續目標，有兩層意圖與多種手段。

首先，其重要目的是承認現實，讓中華人民共和國在聯合國以及各類國際政府組織中，擁有應有的席位與發言權。第二個目的則更具戰略性——就是要將中國「社會化」進入二戰後由美國與同盟國建立的全球制度體系，使其接受並遵循這套體系的運作規則與行為準則。這樣一來，不僅能強化並穩定整個國際秩序（因為體系之外的中國被視為潛在的不穩定因素），同時也能讓中國成為這個體系的「利害關係者」，在維持與延續這些規則與規範上，有實際的利益與責任。至於這些「規則與準則」是什麼？就是自由主義的規則與準則。

把中國社會化，使其內化戰後自由國際體系的規範，成為美國外交政策的一個核心（即使是隱性的）目標。

這一進程自 1980 年代起逐步展開。起初，中國在國際事務與國際組織中的經驗極其有限，因為當時幾乎是第一次真正「加入世界」。中國首先必須理解這些多邊機構的運作方式。我在 1980 年代初期的北京書店裡看到一些書，逐條解釋多邊國際組織的基本運作規則，例如座位如何安排、文件如何起草、提案如何提出、表決如何進行等等。那時的北京對這些機構充滿戒心，認為它們是「西方帝國主義的工具」。

中國整整花了十年時間，才逐步克服這種偏見，並在實際參與中積累經驗。但即便如此，中國融入國際體系的過程，仍非一帆風

順，也並非線性發展。中國對自身在國際制度秩序中的角色，始終保持矛盾與模稜兩可的態度。

儘管如此，正如我在其他著作中所描述的那樣，中華人民共和國已歷經五個不同階段的「全球治理體系整合」。如今，中國已成為一百三十個國際政府組織的正式成員，並且是聯合國及其二十四個專門機構的成員國之一，簽署超過三百項多邊條約，更參與超過一千個國際非政府組織。

在這個讓中國融入國際制度體系的方針中，還隱含著美國更深層的戰略：將中華人民共和國社會化，使其接受二戰後國際秩序中的自由主義規範、規則與法律。包括關稅暨貿易總協定、聯合國公民與政治權利公約及其他人權標準、航行自由原則、核不擴散與軍控協定，以及多項國際條約。透過遵守這些規範、程序與法則，中國不僅能進一步鞏固這個國際秩序，也能使自身行為更符合全球通行的準則。作為全球人口最多的國家，這絕非微不足道的事。美國戰略家同時意識到，中華人民共和國在歷史上具有破壞國際秩序的潛能，因此他們相信，這個複雜且多層次的多邊制度體系本身，就能對中國產生約束與社會化的作用。這項戰略構成了「接觸政策」的重要部分，並在 1980 年代初至 2000 年代初運作良好。

美國試圖將中國整合並社會化於國際制度秩序的歷程中，一個關鍵里程碑是 2005 年時任美國副國務卿佐利克的著名演說，呼籲中國成為一個「負責任的國際利害關係者」，佐利克的核心主張在於：中國雖已成為幾乎所有國際組織的正式成員，但並未完全吸收、更未完全遵守該體系的規則與準則。中國仍然是個態度曖昧的參與者，依舊心存疑慮，並反對那些體現西方自由主義原則與利益的規範與機制（但對全球南方國家的主張則非如此）。

聚焦於交流過程的接觸

對許多美方行動參與者而言，與中國的接觸，僅僅是與中國互動的過程本身，不論具體範圍為何。此處「過程」一詞，也可用「交流」來替代。對美國政府而言，字面上意味著與中國政府的對口單位進行交流，既為推進合作議程，也為在不同政策領域中表達美方的不滿。因此，官僚體系聯繫的制度化，既被視為一種手段，也被視為推進特定議程的目的。對美國各州、市政府、大學與研究機構而言，「接觸」意味著單純的人員交流與合作的建立，也就是共同開展各種活動。

對企業以及非政府行動參與者而言，「接觸」的意涵在於身處中國、與中國對口單位共事。一方面試圖塑造中國的行為模式，另一方面追求自身的機構利益。

若前文所述的四項構成美國對中國接觸政策的主要戰略，那麼在這些戰略之下，還存在若干具體的操作面，亦即「接觸的戰術」。在數十年的接觸實作中，這些策略性細節相當明顯。以下各節將探討七項因而衍生的戰術。

政府對政府的制度化互動

在任何雙邊政府關係中，各部會間建立官僚制度化聯繫，都是基本需求。因此，1979 年外交關係正常化後，美國與中華人民共和國自然會嘗試在部會與政府機構之間，建立正式的制度化聯繫。畢竟，這是「正常化」的真正涵義：沒有正式的外交關係，就不可能簽訂正式政府協議。不過，就美國對中國的戰略而言，這個進程有著更深遠的意義。

卡特政府中負責中國政策的首席官員奧森伯格，同時也是研究中國官僚體制的學者，他指出：在兩國關係正常化的過程中，最大的挑戰之一，是要把各美國政府機構的「任務導向」從三十年間

(1949–1979) 冷戰時期的負面、敵對任務，轉變為新的、以合作與協調為導向的正面任務。這並非白宮一紙命令就能完成的事。龐大的預算負擔、根深柢固的意識形態與官僚慣性，都是現實的障礙，就像要讓一艘巨輪在航行中改變方向那樣困難。

然而，奧森伯格是具有遠見的。他意識到，以美中之間當前的共同利益、對蘇聯的敵意，來作為雙方改善關係的主要動機，不可能永遠持續。因此，他主張，若要讓兩國關係能長久維繫，必須建立更堅實、更持久的支撐基礎。他把這個目標形容為要「讓兩國的官僚體系結為連理」。這不僅是他的個人理想，也成為他留給美中關係的重要遺產。

1979年1月1日美中正式建交，雙方得以著手將關係制度化，的確也是「正常化」在實務層面的意涵。奧森伯格回顧卡特政府最後兩年的經驗（1979–1980）時指出：「那兩年幾乎是狂熱的時期，美國與中國各部門之間共簽署了三十五項條約、協議與議定書。」其中光是科學合作領域，就包含十六項協議。

隨著美中關係發展與持續的接觸，所謂的「任務擴張」，即官僚體系不斷自我繁殖與擴張的現象，成為必然結果。不僅原有的正式協議不斷更新，新協定也接連產生；同時，政府與政府間的各種對話機制，如雨後春筍般不斷冒出。

小布希政府時期的財政部長鮑爾森率先創設了一項新機制，稱為「戰略經濟對話」。與此同時，國務卿萊斯也與中國外長開啟「高層對話」。歐巴馬政府上台後，將這兩項機制合併為單一平台，即「戰略與經濟對話」。到了歐巴馬政府任期結束時，兩國之間已存在多達九十八項雙邊政府對話與合作機制。然而，川普政府認為這些機制既浪費時間又浪費資源，後來幾乎全部取消。拜登政府則基本延續了這種「凍結狀態」，雖設立了一些「工作小組」，但整體互動規模，依舊大幅縮減。

建立美中社會間的聯繫

奧克森伯格也預見到「民間交流關係」的巨大發展潛力。當時，沒有人能想像未來會有數百萬名遊客每年往返兩國；會有數十萬名中國學生赴美就讀（雖然赴中國學習的美國學生人數極為有限）；會有數百萬中國人移民美國，成為兩國之間的個人橋樑；也會有數千名美國人因工作移居中國；更會有數百家美國企業在中國設立分公司，而在新冠疫情爆發前，每天平均有九千名乘客往返於兩國之間的航班。

此外，還出現了各類文化組織，從音樂、藝術、體育到學術交流都有。大學、非政府組織、基金會、慈善機構與其他私人部門，都與中國建立了各自的合作關係。

在看好這些交流前景的同時，奧森伯格也提出一項重要警示：

「隨著美中關係的蓬勃發展，中國人可能會在某些方面把美國視為值得仿效的榜樣，例如選舉的方式、大學的運作、人口普查的進行……危險在於，若仿效失敗，中國會將錯誤歸咎於模型本身的缺陷，而非自身執行不力。無論是工廠管理、成本會計、稅制設計或航空公司經營，所有這些美國人正在參與的領域，中國都應避免單純照章全收外國經驗，而應在本土施行的基礎上，發展出自己的作法。」

與中央政府層級的制度化關係相互呼應的，地方層面的「姊妹城市」與「州-省」結盟也蓬勃發展。南京與聖路易市、上海與舊金山於 1979 年建交後，率先締結為首批姊妹城市。至 2013 年，美中之間已形成六十八個「州-省」結盟與一百六十九個「城市-城市」結盟。根據中國國務院的資料，到了 2022 年，前者縮減為五十個，而後者則擴增至二百三十四個。

這些跨層級、跨社會的連結形式，為美中關係提供了更深層且關鍵的「壓艙石」。它們構成接觸戰略的核心，並且使這段關係

「人格化」，轉化為個人與社群之間的實際連結。從美國的角度來看，這些活動從未受到質疑；它們被普遍視為正常且有益，越多越好。整體而言，這種看法是正確的。然而，進入 2010 年代與 2020 年代後，這些交流開始遭遇困難與阻礙。新冠疫情與中國的封控政策，使這類活動在實際上完全無法進行。同時，川普執政下的美國，與習近平領導下的中國，政治氛圍均出現劇烈變化，進一步削弱了雙方社會間的聯繫。

在中國培育公民社會

美國「接觸戰略」的另一個關鍵組成部分，是支持中國境內公民社會參與者的成長（包括香港地區）。這一過程既源於美國政府的策略，旨在培育能倡導政治與社會改革的公民行動力量（這是接觸外交戰略的核心要素）；同時也源於眾多美國非政府組織、基金會與公民團體主動尋求在中國的立足點，藉此影響中國在各自專業領域的治理能力與行為模式。因此，美國非政府組織的參與具有雙重動能：一方面是「推力」，來自美國政府推動改革的政策導向；另一方面是「拉力」，來自中國社會內部對專業支持與資源的需求。同時，中國社會與其新興非政府組織也釋放出明確的「需求信號」，尋求在環境、社會與治理等領域的協助。

美國非政府組織的動機與範疇

美國非政府組織的動機各不相同，但大多是善意的，而且大多非政治性，因為絕大多數涉及環境保護、氣候變遷、新聞與媒體培訓、勞動權益、人權倡議、地方治理、法制改革、公共衛生、婦女賦權、貧困救助、永續發展、林業與水資源管理、再生能源、藝術文化與慈善事業等領域。

然而，必須強調的是，這些努力的背後，同時也存在著明確的意識形態，即以非政府組織的介入，作為「由下而上」推動中國

社會變革與自由化的手段。支持中國公民社會的成長，被視為賦權地方層級的公民參與者的一種途徑；這些行動參與者在理論上是獨立於黨國體制之外的，因此被認為能在削弱中國共產政權的威權行政控制中，發揮關鍵作用。即便這些組織與黨國體制互有聯繫，美國仍認為，與「官辦非政府組織」的互動，可作為「從體制內部改變」的方式。無論形式如何，「推動改變」的本身，始終是明確的目標，也就是：削弱中國共產黨國家體制的鐵腕控制，強化社會相對於政權的自主性，並提升中國機構與人員的專業能力。

政治學家，特別是民主研究學者，長久以來都指出：「公民社會」，即由社會自發組成、介於個人與國家之間的各類團體、社群、機構、網絡與行動參與者，是民主與自由政治體制的基本要素。個人自願參與這些團體的行為，也被視為衡量公民社會是否存在的標準之一。幾乎所有現代政治體制（即使是威權體制）都允許某些形式的公民團體存在。像中國這樣的威權國家，也容許特定類型的公民社會行動者活動，但這些活動只能在「地面上」進行，而非真正的「地下」自主行動。

因此，關於公民社會的關鍵問題，在於：它相對於國家的自主程度，或國家對其控制與收編的程度。只有那些允許公民團體擁有真正自主性，即在無需國家介入、並基於個人自願參與的情況下形成的社會組織，才能稱為「真正有意義的公民社會」。這也是為何這類組織被稱為「非政府組織」。因此，像中國這樣的威權體系，嚴格而言並不存在真正的公民社會，其原因主要有兩點：

第一，中國的黨國體制本身創建了大量類似組織，這些組織應更準確地被稱為「官辦非政府組織」。這是中國共產黨自 1949 年以來「統一戰線」策略在社會層面的典型表現。

第二，即使有一些團體是由社會成員自發組成，它們最終也會被黨國體制有效地收編與控制。

中國的公民行動參與者與非政府組織，確實存在顯著差異與多樣性，但中共長期以來一直試圖掌控這些組織，雖然成效不一。1989年10月，在「六四事件」以及東歐共產政權倒台的政治浪潮之後（後者多由公民團體引發），中國民政部頒布了《社會團體登記管理條例》，要求所有這類組織必須向民政部登記註冊方可運作。

在1990年代與2000年代，中國的非政府組織快速成長。隨著這些團體的擴散，中國共產黨對其潛在的政治顛覆性，愈發感到不安。特別是在前蘇聯與東歐地區爆發「顏色革命」之後，這種警覺情緒更為強烈，因為在那些革命中，公民團體確實成為反政府運動的主要發動泉源。此外，這些團體往往獲得外國組織的資金與「民主促進」訓練，例如美國的「國家民主基金會」，以及英國、北歐國家、法國、德國、加拿大與澳洲等國的眾多類似機構。

在第七章中，我將更深入分析中國針對非政府組織的修法，及習近平時期全面的政治收緊，對美國非政府組織在中國活動所造成的影響。此處僅指出：這一領域原本是美國「接觸戰略」的重要支柱之一，如今已受到嚴重且負面的衝擊。

貿易的力量與中國經濟市場化

美國「接觸戰略」的另一個核心支柱，是其經濟與商業層面。自1784年美國與中國建立貿易關係以來，「中國市場」便長期佔據著美國商界的想像與夢想，甚至可以說，是刻在企業家的夢想與錢包裡。

在這段悠長的商業想像中，美國人關注的焦點，始終在如何向中國與中國人民銷售美國商品。很少有人思考，美國人究竟會願意從中國進口什麼商品、在國內購買什麼樣的「中國製造」。1979年兩國關係正常化之後，時任美國高級外交官尼格羅龐提在國務院會議上曾反問同僚：「我們要從這些人手上買什麼呢？」1972年，美國解除對中國的貿易禁令並恢復貿易往來的當年，美國

自中國進口僅三千二百四十萬美元的商品，出口亦僅六千三百五十萬美元。但時光快轉五十年，到 2022 年，美國自中國進口高達五千三百六十八億美元，出口一千五百三十八億美元，雙邊總貿易額（進出口合計）達到驚人的六千九百零六億美元。

這種爆炸性的貿易成長，同時伴隨著美國對中國每年平均一千一百億美元的投資額，持續數十年之久。促成這種現象的原因很多，其中之一便是李嘉圖的經濟學原則「相對優勢法則」。

歷任中國領導人，從華國鋒到習近平所推行的經濟改革，無疑是推動中國經濟崛起的關鍵因素。這些改革的核心，是市場化與私營部門的發展，即便國有部門仍然在體系中佔據突出地位。自 1980 年代以來，美國政府與企業界始終將市場化與私有化視為「接觸戰略」的重要組成部分。此外，歷任美國總統明確地把中國經濟的市場化，視為中國政治自由化（即便不是民主化）的前奏。

與中國國內的市場化進程並行的，是歷屆美國政府也將中國經濟實體融入國際制度、遵循國際標準與規則，視為「接觸」的一部分。此一傾向的典型例證，是 2001 年中國在柯林頓政府與美國企業界的大力支持下，成功加入世界貿易組織（WTO）。

中國經濟的市場化、私有化與國際化，主要是中國政府與社會自身改革動能的結果。改革的推力來自中國內部。因此，從整體上看，美國與其他外國企業在中國的投資與參與，雖具影響力，但更多屬於輔助性與次要性因素。

然而，這些外資企業的存在與活動，也成為了中國改革中的「變革推動者」。它們的影響遠超出技術轉移、工廠設立、生產與供應鏈建構。美國與外國企業的存在，直接影響並塑造了中國企業的經營實踐與人員素養，這在本質上可被視為一種「經濟領域的能力建構」。

治理與能力建構

「能力建構」這個說法，用以描述西方政府與私營部門為提升中國政府與企業機構的制度能力，並培訓其專業人員而進行的努力。其目標在於讓中國的政策制定與治理實踐，體現西方自由主義的核心原則：用人唯賢、問責、透明、依法行政，並符合國際人權標準。

能力建構是「接觸戰略」的另一個核心要素。其假設是：若能在國家、省級與地方層級，訓練中國官僚掌握西方慣行的行政標準與職業規範，就能使其自然內化，並為西方利益服務。

除了政府官員之外，這些能力培訓計畫還針對多個特定領域的專業群體：包括律師、法官、監獄管理員、海關人員、警察與執法單位人員、情報分析員、預算與審計官員、新聞記者、商業人士等。這些訓練項目有的在中國進行，有的在外國舉辦，形式多樣。美國的基金會在其中扮演了關鍵角色，特別是福特基金會，以及亞洲基金會、盧斯基金會與洛克菲勒基金會，這些機構在資金與項目設計上，皆發揮了顯著影響。

然而，能力建構並非僅屬美國的倡議。實際上，澳洲、加拿大與歐洲各國政府投入的相關項目與資金，遠超過美國政府。值得注意的是，美國在這方面的努力，主要由私部門主導，而非政府部門，部分原因在於國會對政府援助經費的限制。即便如此，從長期來看，能力建構始終是美國、歐洲、加拿大與澳洲對中國政策的共同元素。直到 2008 年左右，隨著「援助疲乏」現象出現，這一策略才逐漸式微。

建構法治體系

除了上述各項內容，美國還曾積極推動中國的法治建設。建立法律體系，被視為推進接觸戰略其他目標的根本前提。外國企業若

要在中國穩定運作，必須有可預測的法律環境與完整的法規架構，既保護其利益，也確保投資環境的穩定。因此，美國與其他外國參與者投入建立各類法律制度的「支架」：包括公司法、商事法、行政法、投資法、破產法、仲裁法、稅法、契約法、併購法、勞動法、國際貿易法、智慧財產權法、競爭（反壟斷）法，以及公司治理標準等。

這些工作包含多項具體措施：在美國法學院培訓中國學生、為中國法律專業人員提供在美國律師事務所的實習機會、派遣美國法律專家與律師赴中國大學授課、在中國為律師開設短期專業課程、訓練中國法官、協助美國律師事務所在中國設立辦公室、向中國地方政府提供法律援助建議、推廣國際人權法知識、資助中國法律研究機構，以及其他相關活動。

福特基金會的關鍵角色

四十年來，福特基金會在推動中國法律教育與法治建設方面，發揮了關鍵作用。早在 1979 年，福特基金會便率先向中國社會科學院法律研究所提供第一筆補助金二十萬美元。此後，基金會於 1983 至 1995 年間，推行一項長達十二年的計畫，投入四百萬美元，資助超過二百名中國法律學生赴美留學。該計畫由一個名為「中美法律教育交流委員會」的監督小組負責管理，此小組成員皆為美國頂尖的中國法律研究專家。多位著名美國法律學者深度參與這些項目，並為中國法律機構提供顧問與指導，其中包括：孔傑榮、魯布曼、愛德華茲等人。之後，新一代美國的中國法學研究者，亦延續這項傳統，積極參與各類交流與培訓項目。

政府與專業組織的參與

此外，美國多個政府部門亦投入經費，並主持自身的法律建制與雙邊對話項目，其中包括：司法部、國務院、商務部、環境保

護署與勞工部。美國律師協會也啟動並管理了獨立的交流與培訓計畫。

教育中國學生

自美中關係正常化以來，美國人一直深信：教育中國的年輕一代是影響中國未來最有效的途徑之一。同時，中國政府也認為，派遣數以百萬計的優秀青年赴美留學，是符合國家利益的。對美國而言，接納大量中國學生進入大學，最初帶有典型的家長式意涵，幫助中國現代化。目標是培養中國在科學、技術、醫學、經濟與職業技能上的專業人才，使他們學成後回國，推動國家的現代化建設。

然而，這也深深嵌入了美國的戰略考量。美國希望這些學生在美期間能夠觀察、體驗並內化「美國的生活方式與民主制度」，然後在返回中國後，成為推動政治變革的行動者。因此，培養中國學生在美國大學接受教育，被視為一種「一舉兩得」的策略：既可促進中國的現代化，又能推動其自由化。

這種「現代化與自由化雙重目標」可以追溯至民國時期（1912–1949）美國對中國教育援助的類似努力。然而，美國教育界當時並未預料到，中國留學生在美國大學的實驗室以及程度略低的課堂，會做出如此顯著的學術貢獻。中國學生很快成為理工科領域中最主要的外國學生群體，積極參與研究計畫、共同撰寫學術論文，並擔任助教、乃至成為教授。這一現象也帶來另一項出乎意料的結果：大量學生畢業後選擇留在美國。這不僅讓美國政府感到意外，也同樣出乎中國政府的預期，後者原本期待這些受過高等教育的學生能「回祖國」、「建國」。鄧小平曾預見部分學生會選擇留在海外，但無論中美雙方，都未曾料到會有如此龐大的比例不再回國。根據美國國家科學基金會 2013 年的數據，在美取得博士學位的中國學生中，有百分之九十二在畢業五年後仍居住美國。

同一年，中國教育部的統計亦顯示，2013 年共有三十三萬

九千七百名中國學生在海外留學，其中百分之四十五在畢業後選擇留在海外。這一「不歸潮」近年已有所下降，越來越多，事實上是多數留學生選擇回國。其原因包括：中國薪資水準與西方逐漸接軌、實驗室條件與研究經費顯著改善、中國大學的校園與研究環境在過去十年間有了長足進步、國內外商業機會大量出現，以及家庭因素等。綜合上述條件，越來越多在海外受教育的中國學生，如今畢業後選擇返回中國工作與生活。

美國大學管理者同樣未預料到，中國學生會為校園帶來如此龐大的財政收益。在 2017-2018 學年，美國校園中約有三十六萬名中國學生，他們所支付的全額學費估計高達一百三十億美元。儘管自 2019 年以來，有關中國學生在美國校園的各種問題（其中有部分相當嚴重）陸續浮現，但總體而言，過去四十年間美國在培養中國學生上的投資，對美國是一項明確的淨收益，因此也可以說是「接觸戰略」中最成功的部分之一。

接觸戰略是否達成目標？

美國對中國的「接觸」，本質上受到兩項主要動機驅使：第一，推進美國自身的國家利益；第二，促使中國朝更現代化與自由化的方向發展。

第二項動機確實包含某種情感層面的成分，帶有一種家長式的自我滿足。因為幫助中國邁向現代與自由，也被視為對「美國自身價值」的一種肯定。

然而，對多數美方的參與者而言，這同時也是一種理性、務實的考量：幫助中國現代化，既是為中國，也符合美國的長期利益。但「接觸中國」並非出於「友誼」或「盟友關係」的情結。中國從未是美國的盟友。真正的同盟關係，必須建立在共同價值之上，並包含雙方在遭受攻擊時的明文防衛承諾，例如北約的第五條條款。

在早期階段，美國與中國的戰略利益，確實在若干方面一致，

雙方都反對蘇聯，以及在地域層面上對越南與北韓保持戒備。但這種共同的安全利益，從未制度化，並不像同盟關係那樣具有正式條約基礎。雖然許多美國人與中國人之間確實建立了個人層面的友誼，而中國政府也常喜歡使用「友誼」與中國的「老朋友」等用語，來形容雙邊關係或特定個人，但美國政府始終避免使用這類措辭。正如奧森伯格在 1980 年建交後所警告的那樣：

我們不應自欺地以為正在與中國建立「友好關係」，雖然在某些場合，我們可能需要以這種方式加以描述。友誼意味著一種溫情與親近，而中國領導人並未對我們這個國家懷有這樣的情感。他們的動機是利益，而非情感。更重要的是，他們會利用我們的友好言辭來對付我們。既然我們稱他們為朋友，他們就會要求我們以朋友之道相待。過度的友誼表態，只會讓中國人以為美國對他們負有更大的義務與慷慨，超出我們實際願意付出的程度。當我們無法滿足這些期望時，中方就會指控美國背叛與虛偽。不過，在以國家利益框架的前提下，個人層面的友誼，仍然可以存在並茁壯。

奧森伯格的警告是正確的，但他也無法預見此後數十年間，美中之間將建立起數不清的專業與私人聯繫。其中許多關係是真誠的，而非權宜之計。數千名美國人在中國生活過，數百萬中國人在美國學習，數千人移民美國並融入當地社區；跨國婚姻已司空見慣，商業夥伴關係遠不止商品與資金的往來，而成為連結兩國社會的複雜網絡。

我本人就有幾位極為親近的中國朋友，其中一些是我當年在北大學籃球隊的隊友。我最近在北京與他們共進晚餐時，不禁自問：「為什麼美中關係不能像這樣單純而直接呢？」因此，儘管「老朋友」這類詞彙常被策略性與操弄性地使用，但「友誼」一詞

在描述美中人民之間真實的人際關係時，仍具有實質意義。

奧森伯格的摯友，藍普頓教授，將他整個職業生涯都投入在與中國的接觸之中。他先後任教於兩所美國大學，擔任兩個主要對中國非政府組織的主管（中美學術交流委員會，以及美中關係全國委員會），亦曾擔任美國政府顧問與私人企業的中國事務顧問。

2024 年，藍普頓出版回憶錄，回顧他與中國打交道的一生。書末他提出一系列尖銳而重要的問題：

我們是否能逃避這樣的提問：「接觸」是否是一場重大錯誤？是否是一段天真的時期，美國親手壯大了潛在的敵手？所謂「建設性接觸」，是否根本建立在一種錯誤假設上——相信經濟與社會互動必然導向民主，現代化與全球化自然會產生緩和效果？或者，「接觸」只是短視的美國企業、急於逐利的商界與大學為了短暫的經濟利益，聯手造就了一個幾乎註定會成為戰略、經濟與科技競爭對手的國家？我們是否忽視了中共的目標、這個國家龐大的知識與教育資源、其民族主義情緒，以及它尋求合法性的途徑並非政治改革，而是試圖恢復大清帝國鼎盛時期的版圖？

這些問題確實極為深刻。遺憾的是，藍普頓並未直接回答他自己提出的問題——若他這麼做，結果會更具啟發性。他只是反思道：

「自 1970 年以來，美中關係經歷了四十多年持續上升的階段，若從中國人民的營養狀況、平均壽命與生活機會來看，成果可謂巨大。美國同樣受益於中國進入全球經濟體系，這一過程推動了美國的經濟成長，並在數十年間抑制了通膨。雖然中國在經濟層面獲益良多，但美國與中國人均 GDP 的絕對差距，在接觸時代中反而大幅拉開，有利於美國。然而，他承認美國國內的利益分配極不均衡；

美國是否將經濟成長成果平均分配，是美國自己的決定，與中國無關。他認為，美國長期投入錯誤的戰爭、忽視國內基礎建設，導致部分收益被浪費，這是美國自己的責任，而非中國的問題。」

不過，這樣的論述也令人質疑。自何時起，改善中國人民的營養狀況、壽命與生活機會，也成為美國戰略目標？藍普頓所稱「美國從中國融入全球經濟中受益良多」的說法，也極具爭議，甚至站不住腳。事實上，這一過程的最大受益者是中國本身。至於他所謂「美國的高成長」，又指的是什麼？1990 至 2023 年間，美國 GDP 年均成長僅約百分之二·五，而中國同期平均增長達百分之九，多次高達百分之十四。難道縮小美中之間的 GDP 差距，是「接觸政策」的目標之一嗎？藍普頓還提到「美國內部分配不均」，但他所謂的「收益」到底指什麼？試問那些因製造業外移至中國而失業的數百萬美國工人、以及在中國成為大豆主要進口國之前被迫破產的成千上萬美國農民，他們又從「接觸」中得到了什麼？

藍普頓援引自己書中撰寫的結語作為「接觸成果」的依據，仔細檢視後，他所列舉的所謂成就，多為「小孔洞式成果」，他提到：中國的食品供應鏈改進，水果與蔬菜腐壞減少，歸功於美國國家科學院教授的「最佳實務」；還提到：中國航空公司的飛行安全紀錄改善，歸因於美國聯邦航空局的指導；他還舉出通用汽車在中國銷售汽車與零件的成功案例，但這些車輛都在中國製造。此外，他以福耀玻璃公司在美國俄亥俄州代頓工廠僱用兩千名美國工人為例，作為雙向投資的正面成果。然而，美國對中國的投資規模（2019 年前平均每年約千億美元）遠遠超過中國對美投資（約十五億美元），雙邊投資明顯對中國勞動市場的益處遠大於美國。他還提到美中在公共衛生領域的合作，例如美國衛生及公共服務部、國家衛生研究院與疾病管制中心與中國的協作。但新冠疫情的全球經驗顯示，中國並未遵循這些「最佳實務」原則來分享資訊。



此頁空白
Blank Page

PART 2

美中接觸的變遷

美國外交官大多是務實而非意識形態導向的。他們並非生來敵視對手；相反，他們總在尋找能夠管理分歧、維繫關係的方式。這在對蘇聯時期如此，對中國的長期冷戰與疏離時期亦然。

第 2 章

接觸聯盟的起源

「接觸外交策略」的一個關鍵要素，是要在美國國內建立一個儘可能廣泛的支持基礎。沒有任何一項美國外交政策，甚至是重大內政政策，可以在缺乏美國公眾及其民選代表持續而且是廣泛支持的情況下，長久維持。各種利益團體也會為其所屬選民群體或特定利益，進行倡議。而美國政府（包括行政部門與國會），將同時成為外國政府密集遊說的對象。這正是民主運作的方式。

在美中關係與美國對中政策下，自 1979 年兩國建立外交關係以來，一個由強大利益團體組成的廣泛聯盟逐漸形成，成為雙邊關係的支撐力量。第二章所討論的「四項策略」與「七項戰術」，各自代表了不同的互動領域與美國社會的不同部門。單獨來看，任何一個利益團體都不足以維繫美中關係；但當它們集合起來時，彼此相互強化，形成一個全面性的聯盟。這個聯盟的形成，在某種程度上是刻意的，歷任美國政府與國會議員都企圖拓展，並深化與中國的聯繫，但同時，在相當大的程度上，它也是一種「自發性產物」，源自非政府行動者的主動出擊，建立與中國的橋樑。因此，它既是「自上而下」，也是「自下而上」的過程。

不過，「接觸外交聯盟」並非在 1979 年之後突然出現的。相反地，這個聯盟及其倡導的接觸政策，其起源可以追溯得更早。而且 1979 年之前的萌芽階段，對之後的鞏固發展，具有深遠影響。

清朝時期已開始推動美中關係

首先，必須了解接觸聯盟並不是國內各方第一次聯合起來，影響美國對中國的政策。如我之前所述，早在十九世紀末期，美國就出現了一個由商人、傳教士、外交官、慈善家與醫療工作者所組成的「門戶開放派」，根據歷史學者杭特的說法，它在清朝時期就已奠定並推動了美國與中國的關係。

辛亥革命（1911年）與中華民國「國民政府」成立後，這個聯盟進一步擴展，納入美國教育家、科學家、醫師、更多的傳教士、軍官、政治人物、國會議員、中國學者、企業巨頭、外交官、記者、強勢媒體大亨（如路思義），乃至總統本人。

這些人共同構成了一股強大的力量，不僅形塑了美國社會對中國的普遍印象，也建立起美國與蔣介石國民政府之間的緊密關係與持續支持。這股力量後來被稱為「中國遊說團」。

國民黨在1949年被毛澤東領導的共產黨擊敗後，「中國遊說團」並未消亡；相反，它在冷戰時期變得更強大、更具影響力。華府持續與被逐出中國大陸、退守台灣的蔣介石政權，維持正式外交關係與共同防禦條約。「中國遊說團」主要負責維繫「自由中國」（指在台灣由國民黨統治的中華民國）與「共產中國」（指大陸的中共政權）之間的區隔與敘事。在1950年代初，「誰丟了中國」的爭論席捲華府之際，「中國遊說團」更與參議員麥卡錫的獵巫運動聯手，搜捕政府與學界中可疑的共產主義同情者。這場全國電視直播的審訊，導致許多傑出外交官、國務院官員、大學教授與部分記者的職涯被毀。

當時出現的團體，如「百萬人委員會」、「美中政策協會」、「援助反共中國保衛美國委員會」，都在那段時間助長了反共的熱潮與恐慌。蔣介石的「殘餘政權」因而受惠，而美國則堅持認為「台灣的中華民國代表全中國」，讓中華民國在聯合國及國際事務

中保有代表席次。

1972 年尼克森總統訪問中國的消息，震撼了「中國遊說團」，但他們仍試圖進行「保衛戰」，阻止美國在外交上承認中華人民共和國，直到 1979 年。此後，「中國遊說團」及其國會支持者，成為《台灣關係法》起草的重要推手。雖然影響力相較過去有所減弱，但卻轉化為「台灣遊說團」，並持續運作至今。儘管不如 1979 年之前那般強勢，台灣遊說團在華府仍保有存在感，並在為台灣利益發聲方面，維持一定成效。

北京終於了解「遊說」的必要性

1979 年美中關係正常化後，北京花了一段時間，才弄清楚「遊說」在華府的必要性與運作藝術。當時的中華人民共和國並不甚重視國會的重要性，認為美國政府的架構與自身類似，只要與白宮聯絡即可。直到經歷一連串事件與爭議之後，北京才逐漸、甚至帶著不情願地意識到，必須更廣泛地為自身利益發聲。

到了 1980 年代末，特別是天安門事件導致兩國關係中斷後，中國駐美大使館聘用了數家律師事務所與遊說團體，替它向美國政府各部門及國會進行倡議。這部分也反映出，中國外交官員在直接培養國會關係上，成效不彰，才轉而花錢雇用專業遊說公司為其代言。當時一些大型在首都華盛頓哥倫比亞特區的「K街」律師事務所，如 Akin Gump、Patton Boggs、Covington & Burling、Jones Day、Hogan & Hartson，皆受僱於中國駐美使館與政府，每年金額達七位數美元。

雖然某些組織並未直接接受中國企業的資金，但一些商業倡議團體，如「美中貿易全國委員會」與「美國商會」，也經常為有利於中國商業與外交利益的政策進行遊說。

此外，總部設於香港、與中共中央統戰部有關聯的「中美交流基金會」，也積極資助美國媒體與大學的活動。

因此，「中國遊說團」在美國政治中，並非新現象。它們的歷史可追溯至十九世紀，已在美國社會的不同部門深深扎根，並對美中政策產生了過大的影響。它們組織完善、資金雄厚，也容易受到中國方面的影響與金錢滲透。所以，讀者可能認為「接觸聯盟」是在尼克森總統 1972 年歷史性訪問中國，或 1979 年外交關係正常化後才逐步形成，但事實上，若仔細追溯，可以發現這個聯盟的種子，在更早之前就已播下。

「誰丟了中國」與「失去中國機會」之爭

1949 年秋至 1950 年冬，就在毛澤東的共產黨軍隊擊敗並將蔣介石的國民政府趕到台灣之後，華府陷入一片懊惱、指責與叛國指控的氛圍中，整個城市都在問：「誰丟了中國？」

在這樣激烈的政治氣氛下，幾乎沒有人會考慮與新成立的中華人民共和國進行接觸或建立正式外交關係的可能性。儘管當時支持這樣想法的人寥寥無幾，但仍有少數人提出主張。

根據外交史學者塔克對這個過渡時期的研究顯示，有一個機構與一位人物最積極主張承認，並與新成立的共產政權互動。這個機構是美國國務院，而這位人物則是國務卿艾奇遜。艾奇遜是這項主張的主要倡議者。他受到一些在中國服務的外交官影響，這些人認為共產黨獲得了中國多數人民的支持，所以對蔣介石政權普遍抱持輕蔑態度。這些外交官不久後便在麥卡錫主義的獵巫運動中被清洗，遭指為「共產同情者」。但在 1949 年夏到 1950 年冬的短短八個月間，這群外交官確實曾經主張美國應正式承認新政權，而此一觀點也曾短暫獲得艾奇遜國務卿的青睞。

在這段大約從 1949 年 7 月至 1950 年 2 月的八個月過渡期內，艾奇遜採取了一系列具體行動，向毛澤東及中共領導層釋出訊號，表明美國有意建立直接溝通管道，甚至可能考慮承認新政權。儘管部分外事官員對中國共產黨懷有某種同情，艾奇遜本人則非如此。

他以務實而冷靜的態度處理外交承認問題。1949 年 9 月，就在毛澤東登上天安門宣告建國前幾天，艾奇遜在紐約的一場演講中指出：「我們與其他國家維持外交關係，主要是因為我們共同生活在同一個地球上，必須彼此往來。我們在他國設立大使館，並非為了表達對該政府的贊同，而是為了建立一條處理必要政府事務與保護美國正當利益的管道。」

無論是否真的存在一個「失去中國機會」，亦即如歷史學家塔奇曼等人所主張的，美國當時或許有機會在過渡時期與新政權建立外交接觸，甚至邀請毛澤東訪問華盛頓，但一切可能性都在 1950 年 6 月 25 日消失了。

那一天，共產黨統治的北韓政權閃電入侵南韓。自此，美國與中華人民共和國之間的冷戰立即展開。這段歷史已為人熟知，此處不必贅述。

這一段歷史顯示，美國外交官大多是務實而非意識形態導向的。他們並非生來敵視對手；相反，他們總在尋找能夠管理分歧、維繫關係的方式。這在對蘇聯時期如此，對中國的長期冷戰與疏離時期亦然。例如，美國外交官在 1955 至 1970 年間開啟了「華沙管道」，那是一個美中雙方在波蘭首都華沙設置大使館、並進行不定期直接會談的機制。1971 年，當尼克森總統開啟他大膽的北京和解之舉時（國務院外交官事前全然不知），他們隨即順勢支持這一新方向。

美國外交官並非天生親中，而是務實的行動派。他們的職責就是維持聯繫管道、尋求合作方式、不讓關係斷裂，並永遠思考「明天如何繼續」。正如前駐俄羅斯大使麥考霍在回憶錄中描述「國務院文化」時所言：「外交官受訓的目的，是進行接觸，而非脫離。」這句話完全適用於負責中國事務的美國外交官。我從未遇過一位懷有敵意的美國外交官，我與其中相當多人都有過接觸。長期以來，他們一直是最堅定的接觸派倡導者，因此也經常被保守派國

會議員與媒體批評為「對中國太軟弱」。

即使國務院在 1949–1950 年間主張承認與接觸中國，但當時美國並沒有更廣泛的社會力量或利益集團支持這個立場。前述親國民黨的「中國遊說團」在政治與商業界仍占主導地位。韓戰爆發、冷戰全面升級後，「赤色中國」成為明確的美國敵人。

假設艾森豪、甘迺迪與詹森會如何考量

儘管如此，在 1950 至 1960 年代，美國內部仍出現三次倡導與中國接觸的呼聲：第一次出現在艾森豪總統任內，第二次是甘迺迪執政時期，第三次則是詹森總統初期。

艾森豪總統在中國問題上極為謹慎

1953 年，艾森豪接替杜魯門出任總統時，冷戰格局已定，「赤色中國」被視為美國的敵人與軍事對手。在 1955、1958 與 1960 年，艾森豪三度處理台灣海峽危機，每次都拒絕五角大廈建議使用核武打擊中國大陸的提議。雖然在他任內與中國關係緊張，但 1956 年，國務院政策規劃處長鮑伊曾主張重新檢視美國的對中政策，建議讓中國恢復聯合國席位、放寬美國記者赴中國限制，並重新考慮貿易禁運。鮑伊認為，全面孤立中國，並非長久之計。他同時也在試探國務卿杜勒斯所謂「兩個中國政策」的可能性。然而，不論是鮑伊的建議或杜勒斯的構想，最終皆未有進展，雖然大使層級的華沙會談於 1955 年正式啟動，但雙方僅限於重複對台灣問題的制式談話，毫無實質成果。

對艾森豪總統而言，來自美國社會任何部門的「開放中國」需求，皆不存在。他在中國議題上，極為謹慎。換言之，當時美國並沒有像加拿大、英國、法國或日本那樣的「潛在接觸外交聯盟」。這些國家的商界與「友好團體」，早已開始為外交承認開放接觸鋪

路。最後，當這些政府在認真考慮外交上承認中國時，商界和一些左翼團體也早已建立了社會支持基礎。

甘迺迪總統對中國問題並不熱衷

1961 年甘迺迪就任總統時，台海局勢依然緊繃，同樣議題在前一年尼克森與甘迺迪的總統辯論中，也是爭論焦點。美國當時也開始介入越南戰爭，華府認為這場內戰其實是蘇聯與「共產中國」向東南亞擴張的替代之戰；同時，美國社會依舊沒有任何要求「開放對中關係」的呼聲。然而，甘迺迪本人並非完全排斥探索放鬆對中封鎖政策的可能性。他對「竹幕」後的情勢頗為好奇，並曾對幕僚表示，美國現行的中國政策「不太理性」。早在 1957 年 10 月，他就於《外交事務》期刊發表文章〈民主黨人眼中的外交政策〉，批評美國對中政策「過度軍事化且僵化」，並提醒：「雖有充分理由不承認中國，但我們必須小心，不要因為無知而將政策束縛在舊框架中，當客觀情勢改變時，卻未能察覺。」

甘迺迪上任後，立即要求全面檢討中國政策。此舉獲得國務院內多位高層官員呼應，包括鮑爾、哈里曼、希爾斯曼、湯姆森與懷廷等人；國防部副部長佛瑞斯托也持類似看法。1961 年 5 月，甘迺迪與國務卿魯斯克會面，討論可能的政策調整。魯斯克提出三種選項：

1. 推動「雙重承認」，即同時承認中華民國與中華人民共和國；
2. 促成台北與北京之間的和解；
3. 維持現狀、不作任何改變。

甘迺迪最終選擇第三種，並警告魯斯克：「我可不想在《華盛頓郵報》或《紐約時報》上看到國務院正在考慮改變中國政策！」甘迺迪任內外交挑戰繁多，對「中國問題」並不熱衷。據說他每當與妻子聊起中國話題時，總會半開玩笑地說：「賈姬，該喝血腥瑪

莉了！」

甘迺迪執政初期，正值中國「大躍進」導致的大饑荒（1958–1960）時期，到 1961–1962 年間，災情顯現。此時加拿大政府放寬對中國糧食禁運，開始向中國出售小麥。魯斯克、希爾斯曼等人也建議美國比照辦理，並主張放寬美國記者與公民赴中禁令，部分解除貿易禁令，允許藥品、手術器械及部分低科技產品出口中國。

這些構想雖未形成正式共識，但在國務院內部的草案文件中逐漸發酵。希爾斯曼與湯姆森持續推動此議題，而懷廷則以國務院中國情報分析主任身分，主張應利用當前中蘇分裂的機會，作為美國的戰略槓桿。

儘管甘迺迪對新政策構想持開放態度，但他在第一任內不願採取任何具體行動改變中國政策。

甘迺迪在第二任期才對中國遞出橄欖枝

正如甘迺迪親信顧問索倫森在回憶錄中所言：「他刻意推遲到第二任期再處理，是因為到時他會有更大的民意和國會多數的支持。那些具有爭議性的外交問題：共產強權上位和涉入韓戰，成為美國政治上不能碰觸的議題。然而卻是甘迺迪知道遲早要面對的。」或許正因多位白宮顧問，如索倫森、施萊辛格、聯合國大使史蒂文生、副國務卿鮑爾斯都對僵化的中國政策感到不安，後來，總統在 1963 年秋轉為開放態度，並要求希爾斯曼（於當年五月接任東亞事務助理國務卿）帶領起草一份公開演說稿，以便對中國釋出「新態度」訊號。

這份題為〈美國對共產中國的政策〉的演講稿仍在撰寫中時，1963 年 11 月 14 日，在他最後一次白宮記者會上，被問及美中貿易的可能性，甘迺迪即席回答：

我們目前沒有與赤色中國貿易的計畫，這取決於它所奉行的

政策。不過，如果赤色中國表現出願與美國及周邊國家和平共處的意願，那麼顯然美國會重新評估其政策。我們並不固守對赤色中國的敵對立場。

這番話等同於對美國長期政策的一次震撼性逆轉，儘管當時媒體與外交圈並未立即察覺其份量。其實甘迺迪正以一種更具彈性的姿態，公開向北京釋出「若放軟敵對姿態，美國將會回應」的明確誘因。

八天後，甘迺迪在德州達拉斯遇刺身亡。雖然這場突如其來的悲劇導致政權轉移，但希爾斯曼仍完成該篇演說稿，並在國務卿魯斯克的批准下，於 1963 年 12 月 13 日在舊金山發表。這篇演講內容極具代表性，值得完整重讀。希爾斯曼事後回憶，這次演講旨在結合「堅定、靈活與冷靜」。



羅傑·希爾斯曼（Roger Hilsman）。
照片來源：公共領域，取自 Wikimedia Commons。

演講題目為〈美國對共產中國的政策〉，希爾斯曼在演說中小心翼翼的平衡了對台灣的中華民國的讚揚，與批判中共的意識形態、內政部政策（特別是大躍進造成的災難），而且並未指明侵略鄰國。相較於當時還在赫魯雪夫任內的蘇聯，正在進行國內自由化和與美國的低溫關係，顯得更為開放。此外並反思美中傳統態度，遞出了橄欖枝，期望未來改善聯繫。

希爾斯曼在的冗長演說的開頭，以一連串深刻自省式的觀察語句展開：

「對美國人而言，中國在歷史上是一個特別的難題。當我們第一次接觸中國文明時，它正處於帝國榮耀的末期。百年來，我們派出商人、傳教士、教育家、醫師與善意，前往那片土地。1911年革命之後的動盪年代，我們對中國的文化與人民懷有特殊的親切感。在第二次世界大戰中，我們更成為最堅定的盟友……商人、傳教士、外交官—美國人一直感受到與中國人民的密切共鳴。」

「然而，我們與中國的關係雖然深刻，卻未必完全真實；它既有善意，也夾雜著幻想……我們幾乎不了解儒家體制崩潰後，所引發的思想混亂與社會脆弱，也未曾體會到中國民族主義在屢受西方屈辱後的強烈反彈。結果，當中國革命被馬克思列寧主義奪取，轉化為一股激烈的敵對力量—敵視西方、威脅鄰國，美國人完全無法理解。我們的反應是憤怒與難以置信，一種被背叛的感覺。」

希爾斯曼在演講末尾，仍保持同樣的反思語氣。他承認：「自第二次世界大戰以來，沒有任何國家能像中國那樣，讓美國政策充滿情緒。」這句話道出了當年美國人對「失去中國」的震撼與被背叛感—畢竟，美國曾花費三十八年與無數資源支持的國民政府，卻在1949年倒下。希爾斯曼在演講中同時矛盾地宣稱，美國「與中國大陸人民有深厚的友誼」，並說：「我們努力保持客觀，不讓對共產主義的厭惡，蒙蔽我們看清事實的能力。」他批評北京拒絕交換新聞記者，「原本這能打破他們領導人自我築起的秘密高牆」。他

指責中國大陸是一個「封閉而停滯的社會」，稱中共領導人是「狹隘、教條、清教徒式的馬克思主義者」，還諷刺說：「地球上恐怕沒有比中國共產黨領導人更堅信自己永遠正確與正義的人了……他們就像童話中的國王，似乎沒意識到自己其實一絲不掛。」

他還繼續指出：「我們面對的，是一個將仇恨作為國策引擎的政權，它找不到與理念不同的人之間的共同利益。美國成為他們仇恨神話中的核心人物，也是長期攻擊的目標。」

儘管他對中國共產黨的批判十分嚴厲，特別是針對反人類的大躍進政策，所造成的饑荒與死亡（現今估計約有四千萬人餓死），希爾斯曼卻又作了語氣上的略為轉折，似乎有些矛盾的陳述：「在中國大陸上，或許正有一些演化的力量在運作的證據。」他並補充說：「我們沒有理由相信共產政權會在近期被推翻。」

在猛烈批判中國共產黨領導階層之後，希爾斯曼又向北京遞出一根橄欖枝：

「今天，距離共產政權在北平建立已十四年。現在正是冷靜檢視的時刻—檢視我們在追求遠東和平過程中所面對的最艱難課題。我們目前對共產中國採取的是一種『開放之門政策』。我們決心保持這扇門的開啟，讓改變的可能進入，而不是將它徹底關上，阻擋任何可能促進我們國家利益、自由世界利益，或造福中國人民的發展。」

這場演講在全美引起廣泛注意。希爾斯曼在舊金山拋出的橄欖枝剛開始引發褒貶不一的反應，但隨後越來越多正面聲音出現。參議員麥高文稱讚這篇演說，而老派中國通霍恩貝克則批評這是對美國政策的錯誤詮釋，並譴責其為又一次天真的「兩個中國」實驗。反共的「百萬人委員會」則照例指責這場演講「對共產主義太軟弱」。

回顧歷史，這場演說可謂轉捩點。正如記者龐弗雷在其著作中指出：「希爾斯曼的演講是一顆試探氣球，而它飛了起來。」自此

之後，公開討論改善與中國關係不再是禁忌。然而，若說這場演講誕生了「接觸聯盟」，仍言過其實。真正的聯盟，還需再過十年才逐漸成形，但接觸的種子，確實已在這一刻播下。

詹森總統關上那扇門

若甘迺迪總統沒有遇刺，美國或許會在對中開放上更進一步；但其繼任者詹森毫無這方面的興趣。詹森從甘迺迪手中接過的是一場尚處於萌芽階段的越南戰爭，並迅速大幅升高美軍介入。他認為這場戰爭在很大程度上是「共產中國的侵略」所致。1965年4月7日，詹森於巴爾的摩的約翰·霍普金斯大學發表演說，明確指出：

「在這場戰爭一乃至整個亞洲的上空，籠罩著另一個現實：共產中國的陰影正日益加深。河內的統治者受到北京的鼓動。這個政權摧毀了西藏的自由，攻擊了印度，並因侵略韓國而受到聯合國譴責。它幾乎在每個大洲都支援暴力。越南的戰爭，只是更大範圍侵略圖謀的一部分。」

在這樣的觀點下，甘迺迪時期所有與中國接觸的嘗試，都在詹森政府初期夭折。希爾斯曼等主張開放的官員，陸續辭職。然而，政府之外的民間層面，卻開始出現新的動力。

詹森總統大幅升級越戰，其戰略假設是必須遏制中國在東南亞的擴張，因此徹底關上了甘迺迪所打開的那道門縫。雖然政府內部不再有「對中開放」的討論，但在非官方層面，一些新的動向正悄然發生。最關鍵的，也許是參議員傅爾布萊特與參議院外交關係委員會在1966年3月舉行的一系列聽證會。這些電視轉播的公開會議，延續了一月與二月的越戰聽證，既然討論越戰不可避免地會涉及中國，傅爾布萊特決定另外召開專門針對「美國與中國（非）關係」的系列聽證會，藉此引發全國辯論。在電視鏡頭下、為期七天、九場會議中，多位著名中國研究學者先後作證：巴尼特、費爾班克、施瓦茨、林貝克、葛瑞菲斯……等人。

在這些證詞中，最引人注目的是哥倫比亞大學教授、當時美國首屈一指的中國問題專家巴尼特提出的概念：不孤立的圍堵。

不孤立的圍堵



A·多克·巴尼特（A. Doak Barnett）。
照片來源：當代世界事務研究所（Institute of Contemporary World Affairs）。

巴尼特主張繼續對中國採取「圍堵」政策，即「以軍事與非軍事手段防止中國對鄰國的威脅」，並指出這項政策「至今相當成功」；但同時，美國不應再試圖「孤立」中國於國際社會之外。

他認為，雙重策略的目標應該是：「一方面遏制北京的軍事與顛覆威脅，同時在最大程度上與中國共產政權保持接觸，讓其更深刻地參與國際社會。」巴尼特具體建議美國應採取三項行動：

1. 宣示願意進行互惠式的外交承認；
2. 將現行貿易禁運限縮至戰略物資；
3. 支持讓中華人民共和國與中華民國在聯合國同時擁有席位。

他甚至進一步明確主張：「我們的目標應是最終建立正式外交關係。」



約翰·金·費正清（John King Fairbank）。
照片來源：公共領域，取自 Wikimedia Commons。

接著出場作證的是哈佛大學的中國研究權威費正清。他在 1950 年代早期曾因「親共嫌疑」而遭麥卡錫主義調查，職業生涯受創，但他仍堅持主張應以歷史長時期眼光理解中華人民共和國。

費正清在證詞中，巧妙地修飾了巴尼特「不孤立的圍堵」概念，將焦點稍作轉移。他說：「僅靠圍堵是一條死胡同，除非我們再加上建設性的競爭政策與國際接觸政策。」費正清毫不掩飾地呼籲，應將中國納入國際體系的各項制度、交流與對話之中。他的這番話，在當時可說是相當激進的主張。

其他證人包括施瓦茨、林貝克、艾克斯坦、扎戈里亞、辛頓等，也大體贊同巴尼特的建議，即應結束對中國的「孤立」政策。但他們對「圍堵政策」的持續有效性，意見不一。而如前國會議員賈德及保守派學者泰勒等，卻堅決反對巴尼特倡議；葛瑞菲斯與哈

爾珀林則較為謹慎。

委員會成員在聽證中，對證人提出禮貌但尖銳的質詢，整體而言，委員會並未正式表態支持「不孤立的圍堵」方案。然而，傅爾布萊特本人在之後的訪談與其著作《權力的傲慢》中，公開贊同巴尼特的觀點。

與中國接觸不再是禁忌話題

傅爾布萊特舉辦這場聽證會的初衷，在於質疑詹森政府對越戰的根本假設——即「北越是中國的代理人、越戰是共產中國擴張的延伸」。他在回憶錄中寫道：「中國之所以被視為侵略者，並非基於其行動，而是因為它是共產主義國家而被預設為侵略者。」傅爾布萊特的看法深受費正清影響，後者將中國形容為「受挫的現代化者」，而非一個向外侵略的力量。在傅爾布萊特、巴尼特與費正清眼中，中國的主要目標是經濟現代化，而非輸出革命（這在1966年文化大革命方興未艾、中共向世界各地輸送武器與資金的事實下，可謂頗具爭議）。基於這樣的邏輯，主張「接觸」的學者們相信：只要美國開放與中國的交流，就能促使中國與西方接軌，進而推動其經濟現代化。這正是「接觸學派」在十年後被正式提出的核心論點。

當 1970 年代末期，卡特政府尋求與中國關係正常化時，白宮中國事務專家奧森伯格即援引此論據，動員國內支持。值得注意的是，奧森伯格正是巴尼特的博士生與思想傳人。

1970 年代的中後期，這個論點變得更具說服力——因為文化大革命結束後，中共領導階層開始推動「四個現代化」。或許巴尼特與費爾班克在 1966 年已有先見之明，他們深刻理解中國長久以來的「求富與求強」心態，但當時中國正陷於內亂，這樣的主張難以被接受。

儘管傅爾布萊特的聽證會，未能改變美國官方政策，但卻是

美國社會討論中國問題的重要轉折點—至少是在論述層面上，與中國建立關係不再是禁忌。別忘了，這是1966年—距離季辛吉秘訪中國（1971年7月）與尼克森總統1972年破冰之旅，整整早了五年。此時，一些美國重要政治人物已開始主張改變政策。尼克森本人也在做「政治算計」：他注意到聯合國大會中，支持讓中華人民共和國取代中華民國代表席位的票數，逐年增加，反對票與棄權票逐漸減少。

最終，在1971年10月25日，聯合國以七十六票贊成、三十五票反對（另有三十五票棄權）通過決議，讓中華人民共和國取得「中國席位」，並同時將中華民國（台灣）逐出聯合國與安全理事會。

傅爾布萊特聽證會之後，儘管越戰仍在高峰期，美國國內對中國政策的新思考，卻逐漸從華府擴散至全國。這是關鍵性的變化。過去，美中關係的爭論，多限於國務院會議室或國會聽證，但如今，「與中國接觸」的議題，首次被帶到大眾討論與民間團體之中。

新「中國遊說團」誕生

從1960年代中期開始，一批非政府組織與公民行動者發起草根運動，喚起公眾對中國的關注，並對政府施壓，要求展開與北京接觸。

1964至1966年間，數個組織開始動員討論中國政策，包括貴格會的「美國朋友服務委員會」、婦女聯盟、美國聯合國協會、美國商會及若干慈善基金會。他們的共同訴求是「探索更多能開啟與中國人民溝通管道的途徑」。

多位曾在傅爾布萊特聽證會中作證的學者，也投入這波行動，最積極者當屬加州大學柏克萊分校政治學教授施樂伯。他與舊金山「美國朋友服務委員會」負責人湯瑪斯共同籌辦了兩場大型公開會

議：一場於 1964 年 12 月 9 日在加州大學柏克萊校園舉行，吸引逾千人參加；並有兩家北加州公共電視台進行現場直播，獲媒體廣泛報導。第二場則於 1965 年 4 月 28 至 30 日在華盛頓特區舉行，名為「美國與中國全國會議」，場面熱烈甚至略顯混亂，約有八百名與會者踴躍發言。會中邀請了參議員麥高文、兩位國務院高級代表、數名來自東岸名校的學者，以及部分企業人士發言。全國各地陸續舉辦逾百場類似集會—主要由貴格會主辦，時間集中在 1965 至 1966 年間。於是一個全國性的「支持與中國接觸」浪潮，就此成形。



羅伯特·A·施樂伯（Robert A. Scalapino）。
照片來源：公共領域，取自 Wikimedia Commons。

扮演橋樑的三大委員會

美中關係全國委員會

施樂伯是一位極具開創精神的學者，同時深信「公共教育」的重要性。他與哥倫比亞大學的巴尼特、麻省理工學院的盧西安·

派、密西根大學的艾克斯坦，與同樣是密西根大學的懷廷等人合作，於 1966 年 6 月 9 日共同創立「美中關係全國委員會」，並由斯卡拉皮諾擔任首任主席。五十八年後（2024 年），該委員會仍在其宗旨聲明中寫道：

美中關係全國委員會是一個非營利教育組織，旨在促進美國與中國兩國公民之間的相互理解。委員會於 1966 年由一群學者、公民、宗教與商業領袖所創立，基於這樣的信念：對中國政策的公開辯論，對美國而言至關重要，而平衡的公共教育，能釐清美國的國家利益，並強化外交決策。同樣地，創辦人相信，長期與中國公民對話，能促進相互了解，而這是穩定且具建設性關係的基礎。

數十年來，該委員會的基本宗旨未曾改變，雖然各項計畫因應需求與機會而發展。他們的交流、教育與政策計畫，聚焦於國際關係、經濟發展與管理、治理與法律事務、環境及其他全球議題、大眾傳播與教育行政等領域—這些主題皆與中國大陸、香港及台灣相關。委員會的資源來自其七百多名會員與近六十家企業與專業機構，他們雖代表不同觀點，卻有同一信念：對中國與美中關係的公共認識，必須依賴持續的公共教育、面對面的接觸與坦誠的思想交流。

從 1966 年創立至 1972 年，委員會主要致力於舉辦公開活動，促進美國民眾對中國的討論；但自尼克森總統訪中後，該組織開始承擔第二項任務—籌辦兩國社會之間的交流活動。數十年來，確實在美中關係中扮演了重要、建設性的角色。它曾主導 1972 年的「乒乓外交」，安排中國乒乓球代表團回訪美國，也組織過多種領域的學術、文化與政策交流。該會始終努力保持政治中立與超黨派立場，忠於創會初衷；然而，近十年來，隨著美國對中國觀感日趨

負面與官方政策轉趨強硬，委員會逐漸顯得與主流氛圍不合拍。畢竟，美中關係全國委員會存在的核心理由，正是「接觸中國」。

美中關係全國委員會也是同一時期成立的三個全國性組織之一。這三個組織皆以「為未來的美中正式關係鋪路」為目標：

1. 美中關係全國委員會；
2. 美中貿易全國委員會；
3. 美中學術交流委員會。

美中學術交流委員會

美中學術交流委員會同樣於 1966 年成立，由美國學術協會理事會、美國國家科學院與社會科學研究理事會共同贊助。在成立之前，有兩位關鍵人物推動了這項構想：第一位是美國國家科學院的外務秘書布朗。他曾參與「普格瓦什科學與世界事務會議」，這是一個冷戰時期由科學家與決策者組成、致力於軍備控制與核武裁軍的國際論壇。

正是在普格瓦什會議上，布朗結識了中國科學院創院成員、留歐理論物理學家周培源。1964 年 10 月 16 日，中國成功試爆首顆原子彈。美國科學界開始意識到：「中國的科研進展，遠超過先前認知。」正如後來擔任執行主任的布洛克所言：「那時人們意識到，中國在科學上『正在做更多事情』。」布朗隨即與國務院接洽，他不希望美國國家科學院在政府未默許的情況下，貿然推動此事。第二位關鍵人物是哥倫比亞大學教授林貝克。布朗與林貝克於 1964 年聯手遊說美國學術協會理事會與社會科學研究理事會，最終促成「美國學術交流委員會」於 1966 年正式成立，由三方共同贊助，並設於華府的美國國家科學院總部。

然而，該會成立之際，正值中國爆發「文化大革命」，這場排外與反智運動，使中國高等教育與科研體系幾乎全面癱瘓，根本找不到可交流的對口機構。即使存有潛在合作方，美國自身的「赴中

禁令」也會阻止任何往來。但創辦人具有長遠眼光，他們預見終有一日學術交流將成為可能。該組織實際上直到 1972 年尼克森總統訪中、發表〈上海公報〉後，才開始運作。公報中明確指出：

「雙方同意，應擴大人民之間的相互了解。為此，雙方討論了在科學、技術、文化、體育與新聞等領域展開人民之間接觸與交流的具體途徑，並認為這些接觸將對雙方有益。雙方承諾將促進此類交流的進一步發展。」

正式外交關係雖要再等 7 年（至 1979 年）才建立，但在此期間，美中學術交流委員會已展開多項開創性工作。自 1972 年起，它啟動多學科的交流計畫，到 1978 年為止，共組織三十個美國代表團赴中國，並接待三十七個中國代表團（共約七百人次）。

同期間，美中關係全國委員會也舉辦十九個赴中團並接待十四個中方團體。這些交流幾乎全屬科學領域：醫學教育、水利技術、高能物理、圖書館學、生理學、昆蟲激素學、生物醫學工程、地震學、雷射研究、農業機械化、藥理學、植物光合作用、分子生物學、石化工程、工業自動化、腫瘤免疫學、天文學、環境科學、氣象學、隧道鑽掘、海洋科學、核與等離子體物理、遙測、理論與應用力學、科學政策、材料科學、再生與新能源等。

美方代表團主題大致相同，但也包括中國藝術與考古、中國歷史、幼兒教育、語言學、針灸、動物科學、癌症研究、工程教育、板塊構造與地震科學、生物化學、害蟲控制、固態物理、血吸蟲病、古人類學、鄉村小型工業等。

這些主題的選擇，反映了雙方的研究興趣，也顯示彼此能接受的交流範圍。

在 1970 年代，美中之間以「科學交流」為核心的互動並非偶然。對中國而言，自 1973 年起，「四個現代化」成為國家政策重心，並開始謹慎地向部分西歐國家開放。對美國而言，進行有限的科學交流則成為「維繫雙邊關係最低限度動能」的手段—因為尼克

森總統「水門事件」下臺後，繼任的福特政府，未能在正常化談判上取得實質進展。

雙邊關係停滯的狀態，甚至延續至卡特上任初期。卡特雖真心致力於完成關係正常化，但他同時有三項更優先的外交議題：與蘇聯簽署《第二階段戰略武器限制條約》；重新談判並批准《巴拿馬運河條約》；促成《大衛營中東和平協定》。因此，與中國關係正常化雖為優先事項之一，卻排在第四順位。在執行層面的問題是在於：政府能夠真正專注於完成關係正常化流程之前，如何在過渡時期推進與北京的關係。白宮在能正式進入談判前，美中關係應如何維持前進？

卡特與其國家安全顧問布里辛斯基接受了中國事務專家奧森伯格的建議：以科技合作為最佳媒介。奧森伯格指出，這既能呼應北京「現代化」的政策重點，也能保持雙邊關係熱度。當時，學術交流委員會主席為知名地球物理學家普瑞斯，卡特隨後任命他為白宮科學顧問兼「科學與技術政策辦公室」主任。普瑞斯帶著幕僚基特利進入白宮，執行主任的職位則由布洛克接任。奧森伯格、普瑞斯、基特利與科學與技術政策辦公室副主任胡伯曼共同推動了一系列宏大的美中科技交流計畫。這些計畫不僅具實質意義，也為正式外交關係開設必要的「動能」。

此外，1970 年代的這些科學交流，還有另一層意義：「排除妖魔化」對方。學者指出，這些有限的學術互訪，可使彼此不再被視為敵人，並逐步消融長久的敵意解讀敘事。這些學術與科學互動之外，也有越來越多美國遊客、商人與華裔美國人前往中國探親。截至 1977 年，估計已有一萬五千名美國人訪問中國，約一千名中國人訪美。對美國社會而言，這些接觸逐漸改變了對中國的印象—中國不再只是「共產狂熱分子」，而是一個正在現代化的開發中國家。同樣地，正如我本人對中國觀感研究所示，中國人也開始以更細膩、多元的角度看待美國。

美中貿易全國委員會

第三個在這一時期扮演關鍵角色的美方組織，是「美中貿易全國委員會」，成立於 1973 年 3 月，比前兩個委員會晚七年。若前述美中關係全國委員會負責建立「專業與文化交流」橋樑，學術交流委員會著重學術與科學界的連結，那麼美中貿易全國委員會則填補了「商業層面」的空缺。該委員會的成立，源於多重因素交互作用。首先，1972 年尼克森訪中帶來強烈刺激，促使美國政府於訪問後一個月成立內部工作小組，研究設立官方或半官方機構，以促進雙邊貿易的可能性。當時亦考慮仿效中國的「中國國際貿易促進委員會」，成立美方對口機構。

1972 年 2 月尼克森訪問中國後，六月即有由眾議員福特與博格斯領軍的國會代表團去中國。他們會晤了周恩來總理與中國國際貿易促進委員會官員，後者對與美貿易表現得興趣不高。返回華府後，福特與博格斯提交報告，建議成立一個「非政府」或「準官方」組織，以促進雙邊貿易。同一時期，兩位商界人士波音公司執行長威爾森與商業律師瑟魯，向尼克森政府提案，主張建立一個由民間主導推廣中國貿易的非政府組織。國家安全會議在季辛吉主導討論後認為，政府不宜直接設立官方貿易機構，但商務部可支持民間推動。於是，在尼克森、季辛吉與商務部長登特批准下，威爾森與瑟魯獲准籌組該組織。

四個月後，1973 年 4 月，一個由多家跨國企業執行長組成的董事會正式成立：包括波音、通用電氣、百事可樂……等。同年 5 月 31 日，美中貿易全國委員會在華盛頓特區五月花飯店舉行盛大成立大會，吸引五百家公司參與。時任美國駐聯合國副代表的菲利普斯出任首任會長。當年雙邊貿易額僅八億美元；六年後的 1979 年關係正常化時，即成長至十一・四億美元。

自此，美國商界成為「接觸外交聯盟」中最強勢的力量。許

多人甚至主張：「商業是這段關係的壓艙石」。雖然這並不否認其他領域的貢獻，但雙邊貿易與服務往來規模龐大（2022 年達七千五百八十億美元），再加上商界在美國政治中的影響力，使其在制定對中政策時，具有巨大份量。因此，這「三大委員會」在 1970 年代的「尼克森開放」之後，扮演了推動美中不同層面交流的重要角色。它們各自成為雙邊關係中最早期、最核心的制度性橋樑，並在 1979 年正式建交後，繼續作為主要的民間中介機構並發揮作用。不過，美中學術交流委員會於 1996 年結束運作。

民間組織有助凝聚共識

這三個委員會並非當時唯一扮演美國社會與中華人民共和國之間橋樑角色的組織。還有另外兩個值得一提——它們的政治取向皆偏向「左派」。第一個是「關懷亞洲學者委員會」。該組織成立於 1968 年，由多所美國頂尖大學（加州大學柏克萊分校、史丹佛大學、密西根大學、哥倫比亞大學、哈佛大學）的一批研究生與部分教師組成，同時也吸納了相當多未隸屬任何機構的獨立學者。

關懷亞洲學者委員會創始成員中，不少人後來成為知名的中國研究學者，如謝淑麗、夏偉、林培瑞……等。最初的主要宗旨，是反對越南戰爭。該組織在全美多所校園發起抗議行動，批評美國的亞洲政策。雖然反戰是其主要訴求，但也關心中國議題。對中國與越戰兩者，都採取強烈的「反體制」立場，尤其批判學界與政府之間的共生關係。這一立場清楚呈現在其〈創會原則聲明〉中：

「我們之所以聚在一起，是因為反對美國在越南的殘暴侵略，以及我們專業群體對此政策的共謀或沉默。在亞洲研究領域的學者，必須對其研究所造成的政治後果負責。我們關切當前學界對美國亞洲政策的冷漠，該政策旨在確保美國主宰亞洲大部分地區，我們拒絕這種正當性，並將努力改變這一政策。我們意識到，當前學術體系已使學術墮落，並使許多學者疏離其初衷。」

在尼克森 1972 年訪中前，關懷亞洲學者委員會對毛澤東發動的文化大革命表現出濃厚興趣。之後，更直接投入倡議「美中關係正常化」。自 1971 年 3 月起，陸續派出小型代表團訪問中國，其中一些團體甚至受到周恩來總理親自接見。在一次訪問後，成員出版了《人民共和國內部》，書中收錄他們與周恩來會談的逐字紀錄，以及多處參訪報告，其中不少是「樣版展示」。在與中國隔絕二十年之後，這些學者成為首批能夠「窺見竹幕後世界」的美國人。

第二個組織是「美中人民友好協會」，成立於 1971 年。其首任會長為社會主義農民欣頓——他曾在中國記錄土地改革與農民生活，著作《翻身》是最早讓美國讀者了解中國革命的作品之一。雖然成員多持左派立場，但並非全數如此。該協會很快在全美各地建立分會，至今仍遍布五十州，成為一般美國人前往中國的主要途徑。到 1980 年，會員人數已達一萬一千人。作為「友誼性組織」，還獲得中國人民對外友好協會的財政與後勤支援——該協會是中共統戰系統的重要組織，負責支付美方代表團在中國的所有費用。至 1970 年代中後期，每年組織約二十次「友好訪華團」，帶領成千上萬的美國民眾參觀中國，形成一股草根層面的交流潮。由於該會與中國官方有密切聯繫，也引起美國聯邦調查局的關注與監控。

另一個在此時期具有全國影響力、並主張「應考慮承認中華人民共和國並讓其加入聯合國」的組織，是「美國聯合國協會」，前身為「聯合國美國協會」。該會成立於 1945 年舊金山會議之後，最初承認「中華民國政府」為中國的合法代表。然而，1949 年共產黨奪取中國大陸、國民政府撤退台灣，它陷入兩難：一方面，必須遵循美國政府政策，繼續承認中華民國；另一方面，又信奉聯合國的「普遍性原則」，即凡具主權資格的政府，都應成為會員。

表面上，最合理的方案是「兩個中國」——讓中華民國代表台灣、中華人民共和國代表中國大陸。但問題在於：兩岸政權都堅稱自己是「全中國唯一合法政府」，且台灣是中國領土不可分割的一

部分（自二戰結束從日本殖民地「回歸」中國主權）。由於在 1950 與 1960 年代，中華人民共和國尚未獲得足夠支持以取代中華民國在聯合國的席位，所以只能採取「折衷立場」，呼籲雙重承認，即「兩個中國」並存。

然而，這樣一個致力於普遍代表原則的組織，主張中華人民共和國入聯。1956 年，美中人民友好協會發表聲明指出：「我們不能再掩耳盜鈴，假裝看不見共產中國問題。當然，只要一個國家仍與聯合國處於戰爭狀態，就不可能接納其代表；但最終，所有民族都必須由有效控制其領土的政府來代表，不論該政府是否民主。」在 1960 年代，大家仍維持「兩個中國」立場（這一立場北京與台北皆不接受）。然而，到 1960 年代中期，這種模糊策略愈發難以為繼，該會遂呼籲詹森政府明確說明「在何種條件下，美方願意見到北京代表進入聯合國」。

隨著越戰升溫、美國國內倡議「承認中華人民共和國」的聲音日增（即使是在「兩個中國」架構下），美中人民友好協會也加入行列。1966 與 1967 年間，該會發表兩份公共報告，探討如何讓中華人民共和國進入聯合國的可行性。雖然這些討論仍屬探索性質，但它是一個全國性且受尊敬的組織，而且領導層又頗具份量——其中包括甘迺迪政府高官索倫森與財政部次長魯薩等人，不難見其影響力。

此外，還有其他美國非政府組織參與倡議「與中華人民共和國接觸」的行列。其中之一是「和平基金會」，該會宗旨為「預防暴力衝突、促進可持續的安全」。

和平基金會每年舉辦一次全國大會，其第三屆會議以美中關係為主題，於 1971 年 10 月 29 日舉行，正值尼克森訪中前夕。會議由最高法院前首席大法官華倫與魯薩共同主持，與會者包括重量級政要如哈里曼。這次會議可說是美國「外交政策菁英」首次為即將開啟的對中關係提供官方背書。

1970 年代期間，國會議員中國訪問團也陸續增加，雖因尚未建交，中方接待數量有限。部分代表團在回國後撰寫報告，但更多並未留下正式紀錄。儘管尼克森「開放中國」引發全國熱潮，美中之間新建立的各種交流管道，仍伴隨了懷疑與不安。時任國家安全會議中國事務主任所羅門，曾於1972至1976年間在尼克森與福特政府任職。1978年1月1日，距離美中建交剛好一年，他在《外交事務》期刊發表重要文章，警告美方不要操之過急。

所羅門在文中警告，在缺乏必要的國內支持下，不要過快與中國建交。他寫道：

「就美國而言，與中國關係正常化並無明確雙邊利益。即使中國修改『自力更生』原則，也無法負擔擴大與美貿易的能力。中國對文化接觸並不感興趣，科學交流的受益方也主要是中國……自1971年以來，我們對雙邊關係的限度已看得更清楚。科學與文化交流之所以緩慢發展，是因中國接待外賓的能力有限、對此類接觸設下政治條件、並且缺乏自由學術合作的空間。美國學界如今抱怨這些活動淪為『學術觀光』——既無對話，更無合作研究；中方亦缺乏對等回訪意願。」

儘管所羅門提出謹慎警告，他並未預見到，當時的新任總統卡特及其外交團隊，早已在祕密推動與中國領導階層談判，以便在年底前完成外交關係正常化。

接觸聯盟雖要待正式建交後才全面展開，畢竟，在無外交關係下，許多正常的國與國互動仍受限，但正如本章所示，它的「種子」早已深植於1960年代美國社會。與加拿大和日本的情況相似，美國在建交前，即形成多個民間組織，既協助凝聚國內共識，也在建交後迅速投入運作。

尼克森的突破與福特的過渡

如第二章所述，季辛吉與尼克森在 1971 年啟動的破冰之舉，以及 1972 年的歷史性訪問中國，都是出於多重動機。



尼克森總統抵達中國，1972年2月21日。
照片來源：公共領域，取自 Wikimedia Commons。

顯而易見的，主要動機是共同建立「對抗蘇聯的戰略陣線」。但根據尼克森於 1967 年發表於《外交事務》的文章，其實還有另外兩個重要的相關動機：使中國「回歸國際大家庭」；將中國納入國際體系，藉此促使其內部變革。

尼克森在文中寫道：「從長遠來看，我們不能容許中國永遠被孤立在世界之外，在那裡滋養仇恨、威脅鄰邦。這個星球沒有容納十億具有高度潛能卻心懷怨恨的人口的空間……世界的安全有賴中國的改變。因此，我們的目標—在可影響的範圍內，應該是促成這種改變。」

此外，季辛吉也希望開啟多層面的「專業與人民交流」。季辛吉的國安會幕僚詹金斯與霍爾德里奇曾撰寫一份備忘錄，由季辛吉轉交給周恩來的助手熊向暉。該備忘錄提出二十五項交流建議，涵

蓋體育、科學、新聞等領域。熊向暉對此表示歡迎，但提醒美方：由於兩國尚未建交，這些交流必須以「民間」與「非官方」形式進行。這些項目後來確實被納入 1972 年〈上海公報〉，並由美方主要起草者洛德（Winston Lord）在季辛吉要求下寫入。

季辛吉與尼克森的目標一反蘇、納入國際體系、推動中國現代化、促進交流，在中國方面也獲得積極呼應。毛澤東與周恩來同樣希望藉由美國牽制「北極熊」（蘇聯），讓中國加入聯合國及國際體系，並推進國內「四個現代化」。對此，與美方建立專業與社會層面的交流，被視為有利—但要等正式外交關係建立後，才可全面推進。

1972 年尼克森訪中並簽署〈上海公報〉後，以上四個進程全都啟動。然而，「水門事件」爆發，導致尼克森於 1974 年 8 月 8 日辭職，這些進展也因此受阻。繼任的總統福特努力恢復並維持既有的外交動能，但任期短暫（1974 年 8 月至 1977 年 1 月），又因 1976 年總統大選與卡特競爭，外交空間有限。

福特當時任命季辛吉為國務卿，後者盡力維繫與北京領導階層的接觸。然而此時，毛澤東與周恩來的健康皆迅速惡化。周因腸癌多次入院，最終於 1976 年 1 月病逝；毛則同時受多重疾病困擾。實際上，1972 年的尼克森與毛澤東會晤，差點因毛的病情取消。根據毛的私人醫師李志綏回憶，毛在 1971 年底罹患充血性心衰竭、慢性肺部感染、支氣管炎與肺氣腫、水腫等症狀，1974 年又被診斷出漸凍症。在尼克森訪中的前幾週，毛病情一度惡化，幾乎無法起身。1972 年 1 月參加陳毅葬禮時，他虛弱得幾乎站不住，對周恩來說：「我可能撐不下去了，一切交給你。等我死後，事情都由你負責，這就當作我的遺言吧。」

不過毛仍堅持「一定要見尼克森」。在醫師與護理人員的全力救治下—施打抗生素、類固醇、給氧、針灸刺激、肌力治療，毛暫時恢復體力。在尼克森抵達前，他被剃髮、修面（那是他五個月來

第一次），並被攙扶坐上書房的軟椅。結果，會晤順利舉行，並改寫了全球戰略格局。

儘管毛澤東在 1972 年為接見尼克森而短暫恢復體力，但此後健康迅速惡化。他的漸凍症逐漸奪走其神經與肌肉控制能力，喉嚨與喉頭肌群嚴重退化，使他說話愈來愈困難；至少再度中風一至兩次，造成左半身部分癱瘓。肌肉萎縮使他四肢幾乎失去功能，吞嚥困難時須以靜脈注射補給營養，並需長期給氧維持。視力也急遽衰退，以致後期幾乎只能分辨明暗。

李志綏回憶說：「到了 1974 年 7 月，我們知道他快不行了。他幾乎看不見眼前的手指，只能分辨亮或暗；說話極度吃力，舌頭幾乎不動，常以含糊的聲音低哼幾句，只有貼身侍從兼翻譯張玉鳳與翻譯員唐聞生能勉強聽懂。」

儘管身體衰弱，毛仍偶爾接見外賓，但會晤多流於禮貌性。其中最具代表性的訪客之一，便是 1975 年 12 月 1～5 日來訪的美國總統福特。當時周恩來病重無法會見，接待工作由剛復出政壇的鄧小平負責。鄧是周欽點的接班人，臨時代理對美事務。美中會談的主要議題仍是「同抗蘇聯」。

然而，福特訪中之前的準備工作並不順利，甚至可說是糟糕。1975 年 10 月，季辛吉與隨行人員洛德提前赴北京準備訪問行程，卻受到中方異常冷淡的對待。那時鄧小平重新掌權，奉毛與周之命負責外交事務，他對華府與莫斯科的「緩和政策」極為不滿，指責美國對蘇聯採取「綏靖」與「慕尼黑心態」，尤其默認蘇聯對東歐的勢力範圍。北京甚至批評華府「站在中國肩膀上抵抗北極熊」，並指責美方在「全面建交」議題上倒退。因此，在福特訪問前夕，中方刻意給美方「下馬威」。

正如洛德在其口述歷史中回憶的：「這是我 1971 至 1976 年間所有訪中行程最冷的一次。中方在實質議題上、會議上、乃至公開致詞上，都異常冷淡。他們對我們的緩和政策猛烈抨擊，說我們對

蘇聯天真。……我們原本希望為福特訪中準備了一份如 1972 年上海公報般的重要聯合聲明，但中方拒絕任何實質內容。我們離開時極度失望，認為這次行程幾乎毫無成果，甚至缺乏友好氣氛。」



鄧小平迎接傑拉德·福特總統。

照片來源：白宮攝影師拍攝，傑拉德·R·福特總統圖書館提供。

因此，美方在正式訪問前的氣氛非常低迷，也不確定會談能否順利。中方則得知美方縮短訪問行程，原本計畫參訪多個城市，後來決定只停留北京。福特於人民大會堂的國宴上發表祝酒詞說：

「1971 與 1972 年間，美中兩國領導人所採取的行動，具有歷史性意義。我藉此機會重申我對那些目標與原則的承諾，特別是對兩國關係正常化的承諾。科學與文化交流、以及貿易的發展，將進一步加深美國與中國人民之間的聯繫。」

雖然福特在公開場合重申了推進交流與接觸的立場，但根據後來解密的會談紀錄顯示，他與毛澤東、鄧小平的閉門會談，內容幾乎完全圍繞蘇聯議題。福特與毛的會談持續兩小時，開場白如下：

毛澤東：「你好嗎？」

福特：「很好，希望您也安好。」

毛澤東：「我不好，我生病了。」

毛甚至自嘲道，儘管身為唯物主義者，他已準備「去見上帝」了。隨後的談話完全聚焦於蘇聯，未涉及任何「接觸」層面的議題。儘管身體虛弱，毛在會談中思路仍清晰，能細述非洲各國的政策。洛德事後回憶：「那是我第五次、也是最後一次見毛。他的身體明顯衰退，但頭腦仍極清楚，展現出驚人的意志力。重讀當年我所做的會談紀錄，可以看到他記得許多細節，例如個別非洲國家的政策。」

福特訪中確實暫時恢復了雙邊關係的「動能」，但同時也暴露出關係的侷限——那時雙邊關係幾乎完全建立在「共同抗蘇」的單一議題上。其他層面的「接觸」與合作，都必須等到下一任總統卡特上臺後，才真正展開。

第 3 章

關係正常化後的接觸聯盟演變

本章從尼克森的破冰行動（1971–1972 年）與福特的過渡時期（1974–1976 年）談起，並追溯之後六任美國總統與九屆政府的對中接觸政策。這段時間，1979–2016 年，是所謂「高度接觸期」，長達三十六年。而這個接觸時期於川普首次執政（2017–2021 年）正式結束，並延續至拜登執政（2021–2025 年）。

總統具有主導作用

在所有影響美中關係的內部參與者與利益群體中，總統無疑是最具決定性的一個角色。也可以說，商界在長期結構上具有最大影響力；但從實際效果而言，總統對政策方向的影响力最為直接與深遠。總統人選雖然更迭，但他們及其執政團隊決定了美國對中國的立場與實際政策方向，而且也擁有其他利益團體所不具備的「政策主導權」。正因為各屆總統的世界觀（與對中國的不同認知），加上美國國內跨黨派長期形成的「接觸共識」，因此在尼克森之後，連續六位總統卡特、雷根、老布希、柯林頓、小布希與歐巴馬，都認同並推行「與中國接觸」的基本邏輯，並延續「接觸外交戰略」。

因此，這六位總統不只是「接觸聯盟」的成員，更是聯盟領導者。這一長達三十多年的延續，在川普總統上任後戛然而止；拜登總統的對中政策與其前任反而更為相似，並非延續過去接觸時期

的傳統。所以，本章將檢視這六位總統及八屆政府，如何闡述他們的接觸政策目的與意義。不過，我將不討論其他對中議題，例如軍事、貿易、人權等等，因為已有許多一手與二手資料詳述這些議題了。本章的重點，是從總統的公開聲明與言辭中，梳理出「接觸政策」的思想演變與核心意涵，聚焦於歷任美國總統（以及部分高層官員）公開談論「與中國接觸目的」的具體內容。

這並非意味著他們在任內始終貫徹實踐這個理念。事實上，除了老布希與歐巴馬之外，自尼克森以後的每一位總統，在上任之初，幾乎都未立即接受前任所留下的「接觸邏輯」與對中政策。但最終，他們無一例外地，都逐步轉而接受這套思維。

福特態度猶疑

對於如何延續尼克森與季辛吉在中國問題上所作的承諾，福特總統的態度猶疑。他繼承了一套既有的外交框架，卻不確定應如何推進。

卡特採行不同路線

卡特雖然致力於實現美中關係正常化，但他採取的路線與尼克森、福特截然不同。卡特的對中政策更強調道德原則與制度建構，而非純粹的戰略平衡。

雷根偏好「兩個中國」的概念

雷根曾以批評卡特「出賣台灣」為主要競選訴求，並承諾要恢復與台灣的正式外交關係。（他偏好「兩個中國」的概念，一度考慮為此與北京斷交，而與台灣重建關係）。然而，在重新審視現實條件後，雷根放棄這項競選承諾，並在 1982 年處理好對台軍售的兩難後，他本人及其政府便全力投入與中國的接觸關係。

老布希堅信美中必須接觸

老布希從一開始就對於擁抱接觸政策毫無妥協。在擔任美國實質上的大使和駐北京聯絡處主任期間，對於與中國接觸就抱持著強烈的承諾。（毫無疑問，他的承諾是這些總統中最強烈的）1989年的六四天安門事件，對這種承諾造成巨大考驗—但老布希總統始終躊躇著他的核心信念：姑且不論六月四日的震驚，美中接觸必須延續。

柯林頓在第二任期逐步轉向

柯林頓在 1992 年競選時，曾強烈批評老布希對天安門事件後中國的「寬容」，雖然沒有為他貼上「姑息」的標籤。眾所周知的他譏諷老布希「愚弄著從北京到巴格達的獨裁者」。他在第一任期內，對中國保持批判、甚至疏遠；但到了第二任期，他逐步轉向，並擁抱「接觸政策」。

小布希執政美中關係最順暢

小布希也同樣在競選時批評柯林頓與高爾政府稱中國為「戰略夥伴」，並改稱中國是「戰略競爭者」。但上任九個月後，隨著 911 恐怖攻擊事件的發生，他也轉而以接觸的邏輯與作法為軸心。他的兩屆任期可能是兩國關係自雷根政府以來最順暢、成果最豐碩的階段。

歐巴馬從接受到失望

歐巴馬的中國政策並未與第小布希總統背道而馳。他接受較為廣義的接觸基本理念，特別是要更深入地與北京接觸，商討「全球治理」相關議題；但他真的期望要對中國政策做出幾項關鍵性的調整。歐巴馬一上任就對接觸政策作出承諾，但隨著八年的時間推

進，對政策的成果愈來愈不抱幻想。到他執政末期（尤其是 2016 年），接觸政策在理論和實務上都已開始瓦解。

美中關係的發展願景並非建交前的重點

從現存的歷史記錄與解密文件來看，卡特總統任內並無明確意圖要透過「接觸」來「改變中國」。事實上，整個實證資料紀錄所呈現的是，總統與其政府完全專注於達成關係正常化的機制。包括卡特的回憶錄與《白宮日記》或國務卿范斯、國家安全顧問布里辛斯基、國安會中國事務專家奧森伯格的文件，以及《國務院的美國對外關係檔案 1977-1980》中收錄的資料，都不曾提及「美中關係的長遠願景」或美國希望看到的中國樣貌。這些文件中，看不到「願景聲明」，卡特總統所提出最接近的聲明，出現在關係正常化之時：

- 卡特在宣布建交時僅表示：「正常化以及隨之而來的商業與文化關係的拓展，將有助於增進我們國家的福祉。」（1978 年 12 月 15 日）
- 他在 1979 年中國新年致中國國務院總理華國鋒的賀詞中寫道：「我們承諾……透過貿易、旅遊、學生與文化交流，以及科學合作，來豐富兩國人民在精神與物質上的生活。」
- 同年，在白宮為鄧小平舉行的國宴致詞中，卡特說：「我們建立這段新關係，並非為了任何短期利益，而是對世界多元且獨立國家共同體的長期承諾。我們相信，一個強大且安全的中國，將在我們所構想的世界共同體中，扮演合作的角色……儘管我們在文化、政治與經濟上存在差異，但我們有許多共同可建構之處。」

國務卿范斯在公開場合中，亦未為這層關係提出任何確實的願景。他也完全在忙著與北京和他的政敵國家安全顧問布里辛斯基一

同渡過那八個月的秘密協商期間。范斯最接近的陳述，是他在鄧小平訪問的那個夜晚，為卡特準備的一份祕密備忘錄：

最初將我們兩國連結在一起的，是對蘇聯的共同關切（1969–1972）。但正常化的重要性遠不止於此。美中關係的緩和，將對亞洲及全球的政治與戰略格局產生深遠影響……我們即將簽署或提及的一系列協議—科學技術、領事、文化、貿易、資產與求償、新聞機構代表，都將對於公眾所認知的關係正常化確實有重要的貢獻。我們要推廣並深化我們的關係。這些協議及迅速擴大的關係，對我們而言十分重要，因為能進一步將中國拉入與我們及全球的互動之中。若中國能在此時更深融入主要的非共產國家群體，那麼當未來出現政治或戰略緊張時，我們與中國的連結將更具韌性。」

我們在這裡看到的是范斯的個人文字，對於「把中國融入國際」此一接觸策略的元素，並未出現在卡特政府的公開演講或私人回憶錄之中。

對於這個部分，國家安全顧問布里辛斯基所作最近似的一種美中關係願景描述，是在他 1987 年 5 月北京之旅的一次宴席中的祝賀詞：

我們對中國友誼的承諾，建立在共同關切之上，也源自長遠的戰略考量。美國並不將與中國的關係視為一時的權宜之計……我們的關係建立在三個基本信念上：美中友好對世界和平至關重要而有益；一個強大而安全的中國符合美國利益；一個強大、自信並積極參與全球事務的美國符合中國利益……美國總統希望與一個強大的中國維持友好關係。

布里辛斯基的陳述中，並未提及中國的國際整合、擴大科學與文化交流、貿易等等。如果要找到中國的願景，由奧森伯格起草的這些句子倒是做了些精確地描述：美國尋求一個「強大而安全」的

中國。這是卡特政府使用了許多次的文字。今天，面對中國的全面強大，讀起這些句子依然讓人感到諷刺。

建交後的政策轉向

回到我在第一章所提有關於美國人「接觸政策是否失敗」的爭論，以及第二章中的「協助中國現代化」的前提，有人可能會問，支持一個「強大而安全」的中國，會是美國的策略性利益嗎？根據當時的情況，回答是這樣的：

1. 中國是個非常貧窮落後的國家；
2. 中國當時仍直接面對蘇聯的軍事威脅；
3. 強化中國有助於美國在面對蘇聯時的戰略地位。

然而，回顧後續發展，批評者認為這樣的政策極端天真。

卡特政府中唯一曾表達「影響中國內部變化的期望與目標」的高級官員，是財政部長布魯門塔爾。他於 1979 年 3 月在一次橢圓形辦公室的會議中告訴卡特總統：

「中國顯然準備接受美國的影響。他們重視與我們的連結，主要是出於經濟動機。要影響他們的政治體制會很難，因為他們維繫著自給自足，仍然自認為中國是宇宙中心。但如果我們能在經濟上與他們接觸，我們就能在政治上影響他們。」

除了這段選擇性的陳述之外，卡特政府的歷史檔案中，找不到任何「轉變中國」的實質概念。甚至連卡特政府內最具中國專業背景的幕僚，國家安全會議中國事務專家奧森伯格，也在 1977 年 10 月寫給布里辛斯基的一份機密備忘錄中明確指出：

「自從十八世紀末美國人首度來到中國沿海以來，我們如何對待中國人就一直是個問題：是優越者、平等者、贊助者、顧客，或其他？如果歷史能給我們任何啟示，那就是：當美國單方面試圖界定與中國互動的條件，尤其企圖引導他們的行為像我們一樣時，

必然失敗。我們與中國正在共同尋找一種彼此都能滿意的互動模式……總之，我們不應以懇求者的姿態面對北京，應保持自尊；同時，我們也必須理解雙方關係中所蘊涵的特殊戰略、歷史與外交上的情況，並據此調整自身立場。」



吉米·卡特總統與米歇爾·奧森伯格（Michel Oksenberg）在中國，1997年。
照片來源：米歇爾·奧克森伯格檔案（Michel Oksenberg Papers），第16箱，
第29資料夾，第16封信，胡佛研究所圖書館與檔案館（Hoover Institution
Library & Archives）。

這份備忘錄展現出奧森伯格作為「中國通」對彼此關係的歷史性認知，兩個國家在經過近三十年的斷裂後再互相接觸時，這是非常必須的。特別值得一提而有趣的是，奧森伯格正在試著讓「傳教士的脈動」復活並自我重申。他了解中國共產黨所懷抱對西方與美國的深刻委屈感。

奧森伯格同時也是研究中國政治體制的專家，了解這個列寧主義政黨的頑固與封閉，但也看到在現實利益下，他們所展現的務實一面。在此一基礎上，他知道雙方的商業來往是可行的。

在正式建交後，卡特政府的政策重心隨即從「如何達成正常化」轉向「如何實踐正常化」。這一轉變，在實務上體現為兩大焦點：第一，哪些與中國的交流是可以執行的？第二，美國策略性科技管控可對中國鬆綁到甚麼程度？

這種作法體現了接觸在戰術層面的精隨：也就是以交流為接觸的手段；換句話說，透過交換即是接觸。從這個角度來看，最重要的是與另一方接觸的過程。這可能是極大多數參與對中國事務的美方官員（當然都是美國政府官員）所體會到的一透過不斷擴張的交流網絡，讓雙邊的聯繫向前擴張。我確實承認這是一種重要的方法—也許是主要的方法—也是那些參與中國事務的人所能想像他們在作的。至少在 1970 年代和 1980 年代初，情況都是如此。但是在 1984 年之後，就像我們將會看到的，一種更加變動的機轉（來改變中國）出現在前緣。

接觸的核心並非意識形態或制度改造，而是不斷擴大交流網絡，讓兩國關係更加「厚實」。1970 年代至 1980 年代初期，美國外交體系普遍將接觸理解為一種過程導向的外交實踐——持續推動雙邊在各領域往來，讓合作機制漸次制度化。這一思維主導了美中關係的早期十年。然而，1984 年之後，隨著中國改革開放的深化與美國內部政治氣候的變化，「接觸的意圖」開始由「穩定關係」轉向「促成變革」。這種「轉向期」的代表人物，正是雷根總統。

雷根政府將美中關係全面制度化

雷根以堅定的反共產主義者著稱。在當選總統之前，他在意識型態上傾向反對中國成為一個共產主義國家，然而他的觀點並非完全的制式化或全面定調堅如磐石（相對於他們對蘇聯的態度）。他從未到過中國大陸，但之前曾於 1971 與 1978 年兩度造訪台灣。他將台灣視為「自由中國」的象徵—儘管當時的台灣尚未民主化。所以，他對於美國與中華人民共和國的新外交關係並不擅於操作。支

持蔣介石政權，並因此，雷根對卡特政府 1979 年與北京建交、與台灣斷交的決定，極為不滿。在 1976 年共和黨初選中挑戰當時的福特總統時，雷根明確表態反對與中國建交。當卡特正式宣布承認中國後，他在 1980 年競選期間痛批卡特「出賣我們在台灣的盟友」，並誓言若當選，將扭轉這項決定，並且重新恢復跟台灣的「官方關係」。

無庸置疑，這番言論震驚了北京。雷根就任後不久，甚至邀請台灣駐美代表以「官方嘉賓」身分出席就職典禮。此舉再次激怒中國政府。在競選期間，雷根曾派副總統候選人老布希、外交顧問艾倫，及前中情局中國事務官李立赴北京，安撫中方，並解釋他的思維（基本上，雷根傾向於兩個官方大使館的兩個中國的政策）。這個小組從北京回來之後，他們說服雷根發表一份公開聲明，巧妙的處理這個問題，並暫時平息了北京的疑慮。

然而，這並不是雷根與北京緊張關係的終點。他的首任國務卿黑格強烈支持與中國的關係。黑格在回憶錄中稱中國為「全球最具戰略意義的國家」。這與雷根的意識形態發生衝突，也最終導致黑格於 1982 年辭職。他們緊張關係的焦點之一與中國有關。黑格期望一種與北京的策略性關係（就像他在尼克森時代所經歷和作出過的貢獻），一種緊密的關係讓他支持銷售各種武器給解放軍。

他們的下台也與對台銷售武器有關。事實上，這個超級敏感的問題，在卡特政府與鄧小平的關係正常化討論過程中，並未解決。當時，卡特曾在談判的最後階段時，曾告訴鄧小平，然後於 1979 年 1 月在白宮時，再次親口表示，美國「保留在關係正常化後出售部分防禦性武器和服務的權利」，並將此寫入《台灣關係法》。

北京則從未接受這項保留條款，並就此事持續向雷根政府施壓，要求中止。最終，雙方在 1982 年 8 月簽署第三份《中美聯合公報》，暫時緩解爭議。在這份《八一七公報》談判過程中，可以明顯看出雷根對中國的複雜心態。正如國務卿黑格在回憶錄中所言：

對雷根而言，台灣問題極其棘手。他是一名反共主義者。三十年來，台灣象徵著一種並非幻覺的希望：這個世界上人口最多、最古老的文明，終有一日能擺脫共產主義的枷鎖。承認中國粉碎了這個幻覺，但留下了希望。雷根，和許多美國人一樣，難以接受這個現實…任何放棄台灣或侮辱台灣的建議，都深深觸動他對「老朋友與長期盟友」相互忠誠的信念。

根據一位學者和前官員亨利·諾的說法，在雷根的信念，台灣就像「亞洲的西柏林」，其意義遠超過一座島嶼。

黑格下台後，由舒茲接任國務卿。他認為美國對中國的戰略重要性過於誇大。舒茲主張，美國在亞洲真正的盟友是澳洲、日本、菲律賓、南韓與泰國，而中國充其量最多只是一個暫時的戰略夥伴。他的看法與雷根更為契合。於是，雷根政府的最後六年當中，我們看到了「亞洲優先的中國政策」而不是「中國優先的亞洲政策」出現；就像曾經被尼克森、季辛吉、卡特、布里辛斯基和黑格執行的這種美國政策的緊繃——也就是在與北京交往和維護亞太盟友間應如何訂定優先順序——長時間埋藏在美國的亞洲政策中，從一任政府到下一任政府，不斷變動。舒茲在他的回憶錄中是這樣描述的：

我們充分理解中國的地緣戰略重要性…我們雖承認這一點，然而我們卻試圖扭轉埋藏在政策底部的思維。我本身的態度可被標註為：不再打所謂的「中國牌」政策。所謂的「中國牌」政策——企圖在兩個共產強權之間來回操作，並以此牽制對方，已不再可行。當中國的地緣戰略重要性成為美中關係的主要思考稜鏡時，美方政策制定者，就容易對中國的利

益、顧慮與敏感度過於順從。根據我的經驗，若為了關係本身而過分重視關係，就容易陷入被動。

舒茲指出，「自 1979 年建交以來的美中關係史，幾乎可被描述為一連串由中國設定的『障礙』—例如台灣、技術轉移與貿易問題，而美國則被迫一一克服，以換取關係改善。」

從歷史發展來看，舒茲極具洞察力。事實上，在此後的四十多年裡，中國確實反覆運用這個戰術：設置談判門檻、提出政治條件，使美國陷入被動調整。而華府往往「過於體貼北京」，即便在 1989 年六四事件之後，鄧小平仍能咬住美國「應為動亂負責」，甚至要求「由結繩的人來解開繩結」。

舒茲的現實主義觀點，正中雷根下懷。他在回憶錄中說：「雷根總統與我對中國的看法極為接近。」雷根也在自傳中寫道：「我們彼此看法完全一致。」

此處不重述舒茲取代黑格後，雷根政府的所有中國政策細節，因為這在舒茲自己的回憶錄與其他歷史文件中，已經清楚記載了。但可以肯定的是：自 1982 年 8 月第三份公報簽署後，雙邊緊張關係已實質上緩解了，雷根政府得以完成卡特政府已開始推動和期望完成的雙邊關係全面制度化。在雷根後半任期的六年間，兩國政府簽署了數十項雙邊協議與合作備忘錄，而有更多的美國企業、大學與其他參與者之間的合作。諷刺的是，美中「接觸聯盟」的真正成形，竟發生在這位堅定反共的總統任內。

在這些年中，雷根自己對中國的看法也有了巨大的變動。1984 年 4 月，雷根對中國進行了一次國是訪問，回應了中國總理趙紫陽於前一年一月的對美訪問。當時我正以交換學生身分就讀北京大學，有幸親眼目睹整個訪問行程—包括在國宴上見到雷根與趙紫陽，並在訪問期間為美國廣播公司工作。

這是雷根首次訪問共產國家，此行顯然對他造成影響。在乘坐空軍一號返回阿拉斯加途中，當記者問他對中國印象如何時，雷根即興發表長篇談話，根據他的第一手經驗稱讚中國的改革與他所感受到在萌芽中的「自由」；在那之前，他稱中華人民共和國為「所謂的共產國家」。

雷根在行程中也維持每天撰寫日記。在日記中，散發出他所看到「資本主義」與「自由市場」的所有訊號，並在一次演說中說：「我決心將中國視為一個友善的非結盟國家，並且美國已完全準備好與你們在現代化道路上全面合作。」對中國菜，他在第一天幽默地寫道：「我們第一次嚐了十二道菜的中式晚宴，遵照尼克森的建議，別問是什麼，直接吃就對了。有些我還是悄悄在盤裡撥了幾下沒吃，但我們的筷子運用表現得還算不錯。」

此行的亮點之一，是他在上海復旦大學發表演說，談論美中關係的願景和兩個社會的接觸，並接受了幾位中國學生提問。作為當時透過交流計畫在中國攻讀博士學位的美國學生，我獲准參與這項活動，親臨現場。那是一個氣氛高昂的活動，雷根演講並回答問題近兩小時，電視全程直播（但未附口譯）。這是美國總統有史以來，最熱情、最正面的一次「美中關係」演說，完全契合當時中國改革初期的樂觀氛圍。當時的中國社會正因鄧小平改革開放而充滿活力與希望，我因在中國學習身處其間（1983-1985年），親眼見證這段「黃金時期」的樂觀氣氛。

1980年代中後期，從許多方面來看，真可說是可謂美中關係的光輝時刻，而雷根在復旦的演說對此掌握極佳。這段期間的焦點，主要放在建立兩個社會與人民間的聯繫。雷根在復旦大學的演講中，以熱情洋溢的語氣結尾：「我希望當歷史回顧我們關係的新篇章時，能記得這段日子—那是一個美國與中國共同接受挑戰、加強彼此聯繫、為兩國人民創造更大繁榮、並為世界爭取更安全與更公義和平的時代。」



隆納·雷根總統會晤趙紫陽總理，1984年4月30日。
照片來源：Dennis Brack/Alamy Stock Photo。

我或許救了雷根總統一命

談到雷根的 1984 年訪問中國，我必須分享一段個人經歷。這是我第一次書面公開這個故事：我「可能」救了雷根總統的命——其中幾位當事人仍然記得，也可證明其真實。

故事發生在雷根抵達北京之前約八天。當時我在北京大學就讀，參加外籍學生在一間狹小宿舍裡的聚會，約二十位外籍學生擠在一起。我坐在兩位捷克女生旁邊，右邊是兩名男生——一位巴勒斯坦人、一位委內瑞拉人。我與捷克同學閒聊時，無意間聽到那兩位男生用中文交談。

巴勒斯坦學生名叫納齊爾，是「巴勒斯坦解放人民陣線」的成員，他告訴我曾在湖南省的一處營區接受游擊訓練。完成訓練後，他或許無法返回黎巴嫩，便以學生身分留在北大。很類似的，委內瑞拉學生名叫威爾弗雷多，也曾參與安地斯山脈「光輝道路」游擊運動（主要在秘魯，但也在玻利維亞、哥倫比亞和委內瑞拉活動），他也來過中國接受準軍事游擊訓練，決定留在北大。我與他們住在同一棟外籍學生宿舍（沙苑），平時偶有互動。納齊爾外向健談，威爾弗雷多則沉默寡言，因此我們私下叫他「貝多芬」。無論如何，這兩人都曾加入過如今被稱為「恐怖主義」的組織，儘管在當時被稱為「民族解放運動」。中國是這些組織的主要

支持者一向東南亞、非洲、中東和拉丁美洲的組織運送武器、物資和資金，並將一些成員帶到中國接受培訓。這兩個組織都明確反對「帝國主義」和反美（儘管我從未感受到他們對我有何明顯的敵意），而且在當時的中國大學裡，眾多「第三世界」學生中出現這樣的人，並不罕見，我們也有大約三十名朝鮮學生在北大。

當我和捷克人交談時，我仍清楚聽到他們的對話（是用中文進行的，因為中文是他們唯一的共同語言）。納齊爾忽然說：「你知道嗎？下個禮拜美國總統雷根到北京來訪問。」一陣沉默後，納齊爾才說道：「殺他很容易！」這句話立刻引起我的注意，但我裝作沒聽見，繼續假裝在聊天。然後納齊爾對維爾弗雷多說：「雷根在長城飯店大中庭講話，從陽台開槍，很容易殺他！」隨後還做了一個開槍的動作。

不用說，當晚無意聽到這段對話，讓我極度不安，但我沒有和他們對峙或交鋒。不久之後，我就離開了聚會，只是當晚徹夜難眠。第二天我與妻子（她就讀於中央美術學院）見面用餐，並將此事告訴她。隔天，她打電話到宿舍告訴我，她剛去長城飯店逛街，看到納齊爾（她知道他是誰）在陽台上走動，好像是查看地形，俯瞰著雷根即將發表演說的大廳。

聽完，我立刻決定通報。於是騎著飛鴿牌自行車，直奔美國大使館。我認識一位館員—文化事務官斯勞維茨基，他負責聯繫在中國的官方交換生。進入辦公室後，我告訴他：「我有重要的安全情報要通報。」他聽完後，神色凝重地說：「請留在這裡。」五分鐘後，他帶來兩位身著深色西裝、理著短髮的美國人，一看便知是特勤局成員，美國總統訪問中國前的先遣人員。「告訴這些先生們你剛才告訴我的。」勞維茨基指示道。於是，我又敘述了一遍。

兩人聽完後說：「請在此等候。」我耐心地坐了十到十五分鐘，他們帶來一位高大魁武的紳士，介紹說：「這是副館長弗里曼。請再把剛才的情況說一遍。」我又嚴肅地重新講了一遍。弗里

曼是美國著名的前外交官（正是 1972 年尼克森訪問中國時的翻譯，我後來才認識他）聽完後說：「感謝你的愛國行動與警覺。請回學校，什麼也別對人說。接下來的事我們會處理。」

兩天後，也就是雷根訪中的前兩天，北京市公安局在五道口一帶進行所謂「安全大掃蕩」。五道口大學區內有許多技術學院和一些綜合大學，例如北大、人民大學和清華大學。公安局強制將這些來自開發中「第三世界」不同國家的留學生，安排巴士直接送到火車站，搭火車前往山東煙台，距離北京以東約二百英哩。學生們被告知是「強制放假」，他們在煙台待了大約兩週，直到雷根總統離開很久後才回來。直到今天，他們仍然不知道自己為什麼要「強制放假」。至於納齊爾與威爾弗雷多，我懷疑但不能確認，他們很可能在雷根到達之前，就被拘留跟審訊。又過了一個月後，我才在北大見到他們，我沒和他們交談，我想他們也從未懷疑過我偷聽到了他們的「陰謀」。

1974 年 4 月 28 日，我在長城喜來登飯店聽雷根總統的演講，抬頭望去，我注意到飯店中庭的每一層陽台，都站滿了特勤與中方保全人員。納齊爾和威爾弗雷多此刻不是被拘留，就是遠在煙台。他們那晚的談話很恐怖，不過他們又能從哪兒弄到步槍？當我妻子看到納齊爾在飯店陽台上巡視時，我意識到他們的談話可能不是開玩笑，假若當初我沒通報，讓美國總統在中國被暗殺，我又該如何自處？

這是一個真實故事。多年後，我與弗里曼重逢，他證實記得此事，並告訴我，「美國大使館和中國公安部門確實收到其他情報，顯示有伊朗人可能策劃襲擊。你提供的線索幫我們提早採取行動。」我已向美國政府依照《資訊自由法》提出申請，要求解密該事件相關的機密文件。

雷根政府完成美中常態交流

雷根執政後期，雙邊關係繼續擴展與深化。正如我已指出的，在國務卿舒茲的指導下，美國政府沒有特別關心中國，只是公事公辦。在舒茲國務卿任內大部分期間擔任美國駐中國大使的洛德，後來與我分享他的回憶：

「舒茲在對中國政策上相當務實。1987 年我從頭到尾陪同他的一次長時間訪中行程裡，親身見證了這點。他聲稱，這是他擔任國務卿以來『最成功的一次出訪』。他對普遍性或特定性的台灣問題都有禮而堅定，處理台灣問題具有完美的技巧。對於我們的結盟關係是非常勤奮的。他對中方表明：我們希望改善雙邊關係，但不會抱有幻想，也不會屈從。」

在聯合峰會妥善處理對台軍售問題，1982 年美中簽署第三份聯合公報之後，雷根總統在 1984 年進行了一次非常積極的國是訪問，美中關係終於站上了穩固基礎。然而，這還是相當初步的狀態，因為兩國關係的正常化，是直到 1979 年才實現。此時，建立政府對政府以及社會對社會的制度性結構，是特別需要的。讓這些聯繫制度化，是關係正常化的真正精髓；卡特政府開始了制度化進程，而雷根政府將其完成。

洛德大使從紋理之中整理出他的回憶：「我認為一個核心目標是，需要在我們的關係之中，注入積極因素，以鞏固平衡蘇聯的負面黏著劑，為在蘇聯因素消失（在我任職後不久就消失了）持續構築基礎。」自 1979 年 1 月 1 日正式建交以來的十年裡，兩國關係真正「正常化」。雷根政府致力於推動雙邊關係「正常化」，並持續與中國合作對抗莫斯科。美中關係的核心，仍是與蘇聯對抗的戰略合作。到 1980 年代後期，美中兩國繼續在阿富汗提供援助給反蘇游擊隊，共同運作沿蘇聯邊境的監聽站，並共享情報。美國甚至向中國出售價值八億美元的武器。

回顧這個十年，發現雷根在所有關於中國的公開談話紀錄中，我驚訝地看到，總統描述美國如何發展對中關係的談話，是直接的，像商業一般的普通白話。他在 1984 年國是訪問期間的其他演說，對於關係的潛在未來，是情感流露而又正面的。在談及「自由」與「人權」的重要時，他是特別直接了當的。此後，他又多次談及「促進兩國人民更緊密往來」的重要性。他的確是接觸政策中的一項中心元素。舉例來說，雷根在 1986 年的一次訪談中是這樣說的：

美國政策的目標，是與中國建立一種長久穩定的關係，其中包括軍事援助，用以支持中國的國家發展，使其成為亞太地區及世界和平與穩定的力量。我們相信，一個更安全、正在現代化且友善的中國，若其外交政策與經濟體制能更趨於與西方兼容，將能為和平與穩定作出重大貢獻。

這段話可說是雷根整個任期之內，對「中國政策」最為充分的形容。雖然新的中美關係在這十年當中，也曾遭遇痛苦，但整體而言，1980 年代是美中關係非常正面而令人興奮的。隨著經濟、社會與政治改革逐步在中國展開，美國社會對中國的形象極為良好，甚至帶有一種「浪漫化的幻想」。美國媒體常用「資本主義的中國」來形容這一變化。《紐約時報》駐京記者克里斯托夫甚至創造了「市場列寧主義」一詞，來描繪中國的混合體制。在當時的中國，自由化的政治改革也被提出納入鄧小平、胡耀邦與趙紫陽等領導人的計畫時程中。《時代雜誌》在 1978 與 1985 年，兩度將鄧小平選為「年度風雲人物」。

但正如美國記者曼恩，《洛杉磯時報》駐北京分社社長，在其書中指出有關美國從尼克森到克林頓時代，對於美中關係的經典描述：

雷根口中的「所謂的共產主義」一語，正好象徵了 1980 年代美國對中國的集體幻覺。美國人誤以為中國的政治制度正迅速改變，但事實上……美國二十世紀八十年代對中國的浪漫看法，有時被雷根和其他官員在訪問北京期間遭遇的現實所掩蓋。

的確，1980 年代的中國與美中關係，都是一段非常正面的時期。我親眼目睹並親身經歷這兩件事，（1980、1983、1984、1985 與 1987 年在中國生活，也於 1981 與 1989 年短期訪問），「接觸」在這段時間成為事實。如果美國沉醉於中國以及潛在的美中互動關係——那麼相對的一方也是同樣的情況。這是一段延伸十年的美國熱。一段相互仰慕的十年，一個至今未曾被重複過的關係。

老布希自認是中國專家

老布希繼任總統時，從雷根繼承的是一段穩固的美中關係。的確，他本人在塑造這段關係的早期，就以副總統得身分扮演了重要角色。老布希對中國懷有美好的記憶與深厚的感情，這緣起於 1974 至 1975 年間他曾任美國駐北京聯絡處主任，相當於「準大使」。他認定自己是一位中國專家。

在 1980 年雷根總統派遣老布希訪問北京之前，為緩解中國對雷根恢復與台灣官方關係的憂慮，老布希拒絕了國務院中國問題專家提供的簡報，他唐突的取消了這些安排，直言：「我了解這些人。」



喬治·H·W·布希（老布希）總統於1989年2月26日在中國北京人民大會堂舉行的宴會上，與中共中央領導人鄧小平舉杯致意。

照片來源：Edward Nachtrieb／Alamy Stock Photo。

上任後，老布希對美中關係和與中國接觸是完全承諾的。立即展現「延續接觸」的決心。他與國安顧問史考克羅夫特合著的日記式回憶錄指出，與中國的關係分為三個層次：

1. 建立社會與社會的連結，
2. 影響對抗蘇聯的戰略關係，以及
3. 在個人層次維繫與鄧小平的關係。

老布希在聯絡辦事處的那些年，就與鄧小平有些互動，他後來繼續將他視為老朋友。

老布希堅信，美中關係對世界穩定至關重要，作為新總統，他採取前所未見的舉措，也就是他的首次外交訪問並非英國或歐洲，而是選擇了亞洲。1989年2月25日至27日，老布希展開上任後首度亞洲訪問，繼東京與首爾後的第三站，即為北京。他在兩天四十八小時的停留中，進行了包括與鄧小平、總理趙紫陽與國家主席楊尚昆以及其他官員的高層次會議。也出席了一次教堂禮拜；並在一次電視轉播的訪談中，情感澎湃的談起與中國大眾的關係。

這次訪問原本進展順利，但卻因一場外交插曲而蒙上陰影。事件起於美國大使館邀請中國著名異議科學家方勵之出席在長城飯店

舉行的「德州式燒烤晚宴」。長城飯店是我前面提到的雷根故事的同一個旅館。方勵之與美方隨行的漢學家林培瑞在前往會場途中，被中國安全人員攔下，未能入場。此舉引發極大的騷動。除了這起事件，整體訪問進行得十分順利。東京行反而有老布希在日本首相官邸宴會身體不適暈倒的情況。整體而言，新總統上任後的美中關係，似乎開局良好、進展順利，直到 1989 年 6 月 4 日。

天安門事件對美中關係造成巨大影響

隨著六四天安門事件發生，美中關係瞬間陷入全面崩潰。在此之前的六個星期，北京天安門廣場每天都有數以十萬計的示威群眾集會，要求民主、新聞自由，並譴責日益嚴重的貪腐與通貨膨脹。全球媒體聚焦於這場前所未有的群眾運動。

1989 年 6 月 3 日深夜至 6 月 4 日凌晨，全副武裝的中國人民解放軍，奉命進入被北京市民以路障封鎖的天安門廣場，用槍火開道，血腥鎮壓抗議者。據當時西方外交與醫療資訊來源估計，約有一千五百人喪生、數百人受傷。這段歷史無須重述，但必須被銘記。此事件有兩個層面極具意義：

是這場戲劇性運動，對美國公眾的巨大正面震撼，隨之而來的，則是冷血屠殺帶來的極度震驚與深刻負面情緒。

是老布希總統的回應，以及對美國「接觸中國政策」意味著什麼。

連續六週，美國電視上現場轉播示威活動。那是一場高張力的政治戲碼。中國公民第一次真正的以如此規模正面挑戰共產黨政府。若越戰是美國的「客廳戰爭」，那麼天安門就是美國的第一場「客廳革命」。連續整整六週，彩色電視每天現場直播。

抗議的規模與強度雖然與日俱增，卻始終和平非暴力。在某一時點，學生甚至發起絕食，以抗議政府拒絕與學生直接面對面，討論他們的要求。這使得戲碼更加火上加油。美國觀眾可以聽到中國

學生引述美國獨立時期的英雄名言，例如派翠克·亨利的那句「不自由，毋寧死」；或是班傑明·富蘭克林與湯瑪斯·傑佛遜的語錄。也親眼看到中央美術學院的學生，在天安門廣場豎立自由女神像複製品，正對著天安門城樓上毛澤東的巨幅肖像。部分外國記者形容這一幕是「二十世紀最偉大的正面對決」。

美國人之所以相信自己正在見證一場「受到美國範例啟發的政治革命」，是可以理解的。相對地，中國政府也認為這場運動「受到美國影響」，然而那不是範例，而是如鄧小平所指控的—「美方直接操控學生」。

從某種意義上說，這些示威運動正是 1980 年代的邏輯延伸。這十年間，中國逐漸走出排外的「文化大革命」集體創傷，一股「美國熱」橫掃了城市社會尤其是大學校園。美國人相信中國正在拋棄共產主義、擁抱資本主義；而相反的，中國人則傾向相信美國是現代化與民主的典範。

這兩種互相投射的感受，最終在天安門匯聚。對本書的主題而言，這一點格外重要：天安門傳遞給美國公眾的影像，喚醒了他們長久以來的「傳教式情結」，就是想把中國改造成一個自由的社會、政治體系與經濟體系。美國人以為，他們看到的不只是中國的覺醒，而是對美國制度的一種重申與證明。中國人似乎再次渴望效法美國，擺脫共產體制的殘餘因子。所以，當中國軍隊開火、用武力結束示威、殺害群眾時，美國電視觀眾感覺自己看到的，不僅是中國對民主的鎮壓，更像是對美國政治理想的扼殺。這件事，他們感同身受。

這場屠殺對美中關係造成的衝擊深遠、極端負面，且持久延續。這絕無誇大，而且到現在還是如此。根據蓋洛普民調，事件發生前，美國有百分之七十二的民眾對中國持正面印象；到了七月，正面印象驟降至百分之三十一，而負面印象則飆升至百分之五十八。

對美國人而言，這場屠殺揭露了中國共產政權的真面目：不再被視為改革者，當然更不是政治改革者，而是殘酷、專制的列寧主義統治者。而對中國共產黨領導層而言，這場示威則印證了他們一貫的信念：美國永遠不會承認中共統治的合法性，而且始終企圖顛覆或推翻它。

老布希不計代價維護美中關係

因為美國社會對中國形象的劇烈轉變，「接觸戰略」的根本精神也受到質疑。雖然美國在 1995 年之後重新恢復與中國接觸，但方式顯然更加謹慎、受到限制。而「接觸」最核心的目的之一「促使中國在政治上更加自由化」，則遭受了無法挽回的重擊。

既有趣又諷刺的是，在 1989 年之前，這一政治自由化的目標多半只是美方戰略中的「隱含意圖」；然而在那之後，反而變得更加明確。尼克森、福特、卡特與雷根四位總統，都未曾公開談論要讓中國「自由化」；但接下來的四位總統：老布希、柯林頓、小布希，以及歐巴馬（Obama），卻無一例外，都明確地這樣主張。

那麼，作為「接觸先生」的老布希總統，究竟如何回應天安門事件呢？如今我們得以清楚了解他的反應，是因為那個時期的所有機密文件，都已解密，並收藏於美國德州農工大學位於學院站的「喬治·H·W·布希總統圖書館」。

2019 年 5 月，我受邀前往該校的「史考克羅夫特國際事務研究所」演講，特地多停留了幾天，查閱老布希政府 1989–1990 年間與中國相關的檔案。我一直好奇，在天安門事件後的那段時間，美國政府內部以及美中之間的實際討論究竟如何進行。我拍下了其中最關鍵、最具參考價值的文件，以重建老布希總統與高層官員在事件發生後幾週與幾個月內的評估與決策過程。這些照片後來部分公開於亞洲協會旗下的網站，過去都屬機密級文件，其中許多標示為「敏感」、「僅限本人」或「最高機密（分級管制）」。

從這些文件中，可以歸納出三項重要觀察：

第一，文件清楚揭示出老布希總統個人極度現實主義的考量，以及他「不計代價維護美中關係」的強烈意志。這些資料顯示，老布希更重視維繫雙邊關係的重要性，而非懲罰中國政府的行為，甚至可以說他執著於讓關係「重回正軌」。令我驚訝的是，老布希對自己「了解中國」的自信，幾近自我膨脹，他因曾經在 1974–1975 年擔任美國駐北京聯絡處主任，而自認對中國歷史與文化有獨到見解；他在文件中以極其親暱的語氣稱呼鄧小平，甚至多次提及他們之間的「私人友誼」。

這無疑是美中關係史上的關鍵轉折點。老布希毫不猶豫地選擇了國家利益而非道德譴責，拒絕對中共施加更大壓力，或嘗試促使其崩潰。更令人意外的是，在接下來的幾個月，當東歐各共產政權陸續被人民推翻時，老布希與其他高層官員雖公開稱頌並支持當地的民主浪潮，卻未質疑或修正他對中國「維持接觸」的方針。

第二，同樣令我震驚的，是鄧小平在 1989 年 7 月 2 日於北京人民大會堂接見史考克羅夫特時，直接指責美國是「反革命暴亂」的主要煽動者，並說「繩結要由打結的人自己解開」。在那場會晤中，鄧還發表了許多措辭強硬的指控。史考克羅夫特原本帶著善意前來，希望能為中國領導階層提供一個「下台階」，讓他們有機會走出自設的困境，不過，鄧的強硬態度徹底粉碎了這一期待。而且完全顛倒局勢，反過來指控美國是煽動學生示威的幕後黑手，所以美國應該對修復受損的美中關係，負起主要責任！

第三，白宮檔案顯示，在天安門事件之後，美國政府並未嘗試與其盟友或其他政府進行政策協調。這一點令人十分訝異。我並未發現任何大量電報、電話記錄或總統致信七大工業國（G7）領袖的資料，即使在 1989 年 7 月 16–19 日巴黎高峰會召開前後，老布希政府也未展開協商，儘管該次峰會最終發表了一份關於中國的聲明。

對一位向來重視與盟邦及各國領袖直接溝通的總統而言，這樣的「缺席」實在令人意外。

首位公開支持中國民主化的美國總統

在天安門事件發生後的二十四小時內，老布希總統便在白宮召開記者會，面對高度緊張的政治氛圍。他的反應與思考路線非常明確：

現在不是情緒化反應的時候，而是應該採取理性、審慎的行動，同時顧及我們的長期利益……此刻，我們必須超越當下，著眼於這段對美國而言極為重要的長期關係……我不希望、也不會鼓勵與中國完全斷絕關係。

這番話顯示出老布希仍以維繫關係為首要目標。然而，他接著又發表了另一段歷史性言論，使他成為首位公開支持中國民主化的美國總統：

我們必須以能夠促使民主化進一步發展與深化的方式行動……共產社會的民主化進程必然不會一帆風順，我們對挫折的反應，應該是激勵而非扼殺通往開放與代議制度的進步……我相信民主的力量極為強大……我深信，民主的力量終將克服天安門廣場上這些不幸的事件……我也相信，商業往來本質上已促成了對自由的追求。當人們擁有經濟誘因時，無論是在中國或其他極權體系中，走向民主的動力，將變得不可阻擋。

四天後，老布希在個人日記中描述了他的思考：

天安門的悲劇，使原本還帶著和平解決的希望，嚴重損害了我們多年來辛苦取得的成果。我開始憂心，我們可能很快會回到1972年的原點。天安門粉碎了中國在西方世界所建立的大部分好感。在許多人眼中，所謂的改革，不過是幌子，而中國仍然是那個一直以來的獨裁政體。」然而，我並不這麼認為。對我來說，真正的問題是：如何譴責我們眼中的錯誤行為，並作出適當回應，同時仍然保持與中國的接觸（加重的語氣），即使這段關係現在必須「暫時擱置」。

這段老布希在天安門事件發生一週內的日記回憶，極具啟示性，也適切地總結了我們後來得知的一切。1989年6月20日，也就是天安門事件後第十六天，布希在日記中低調地寫道：

我已經在向中國釋出信號：我們希望關係保持完整，但這很難，因為他們仍在處決人民。

老布希對「保持接觸」的執念，甚至強烈到他否決了多項國會通過的法案與制裁措施，那些法案原本旨在懲罰北京在天安門鎮壓中的行為。

之後，為了在維持關係的同時仍傳達自己對天安門事件的深切關切，老布希派遣國家安全顧問史考克羅夫特與副國務卿伊格爾柏格兩度前往北京。（第一次是保密的）

在第一次的行程與鄧小平會晤中，史考克羅夫特告訴鄧小平：「您與中國不可能有比喬治·布希更好的朋友了！」也是在這場會談裡，鄧小平再次將北京的「反革命暴亂」責任歸咎於美國，並對史考克羅夫特說了一句中國諺語：「解鈴還須繫鈴人。我們希望美國能尋求解開繩結。」

當這次秘密訪問被美國媒體揭露後，國會與輿論掀起了激烈的政治風暴。老布希被迫在國內輿論與國會面前為他的美中關係觀點辯護，並解釋維持「接觸中國」的需要。這使他與國會以及美國公眾意見嚴重對立。儘管他的執政團隊仍對中國實施了部分制裁與中止合作措施，但他多次否決國會要求加重懲罰的法案，包括將「最惠國待遇」續期與中國人權狀況掛鉤的條款。

這段歷史已為人熟知，無須在此重述。值得注意的是，老布希如何在言辭中重新定義他對中政策的目的。

在天安門事件兩週年當天（1991年6月4日），老布希譴責中國政府「殘酷而任意地使用致命武力」，但同時又表示：「我們的目標是長期與中國保持接觸，以促使中國重回改革的軌道。」

一週前，他在母校耶魯大學的畢業典禮演說中也說：「我們將繼續推動我們的國家利益與理想，為自由貿易、為更廣泛的民主化、為中國全境的人權而努力……我們的政策重點，是採取最有機會改變中國行為的方式。更新最惠國待遇、並持續與中國接觸的最有力理由，既非經濟，也非戰略，而是道義。若我們希望影響中國，那麼孤立中國，就是錯的。」

從這些談話中，我們第一次看到「接觸」這個詞被正式且反覆使用，成為美國對中政策的主旋律。同時，這也是首位美國總統明確宣稱「推動中國民主化」是美國的政策目標。以往歷任總統的中國政策中，或許隱含這樣的意圖，但在1989年之後，這一訴求首次被清楚表達出來。然而，儘管「接觸」在戰略上被強調，但實際操作一也就是「接觸的實踐」，在天安門事件後卻大幅縮減。正如當時的美國駐中國大使洛德所說：「基於現實與道義兩方面的理由，每週都有數以千計的決策在進行，許多貿易協議、投資與科研合作被取消或無限期延後。在文化與學術領域—從芭蕾舞團到藝術展覽，從新聞交換到學生交流—無數原本充滿希望的項目不是胎死腹中，就是被擱置在冷凍庫裡。」

柯林頓第一任期採取強硬對中政策

1992 年的總統選戰中，柯林頓對老布希的「接觸戰略」展開猛烈攻擊。他在民主黨全國代表大會演說中高喊：「我們要的是一個不再姑息暴君的美國—不論是在巴格達還是在北京！」柯林頓本人從未踏足中國大陸，但身為阿肯色州州長期間，曾四度訪問台灣。

因此，在他當選總統後，中國議題被白宮幕僚視為一顆「燙手山芋」。幕僚長帕內塔等人認為，嘗試重新與「北京的屠夫」接觸，不但沒有政治好處，反而可能引發輿論反彈。所以，柯林頓政府第一任期採取的是更為強硬的對中政策。國家安全顧問雷克提出新政府的整體外交理念，並於一場題為《從圍堵到擴展》的演講中，闡述政策方向。

他主張，美國的外交目標應從「圍堵共產國家」轉為「擴大民主國家共同體」。在他看來，隨著東歐共產政權於 1989 年瓦解、蘇聯於 1991 年解體，僅剩下中國、古巴、北韓與越南等少數共產國家。因此，雷克特別將中國與伊朗、伊拉克挑出來，並列為「反撲型國家」，抵制了全球民主化浪潮。柯林頓本人更進一步在《紐約時報》受訪時直言：「有一天，中華人民共和國將會走上東歐與前蘇聯共產政權的老路。因此，美國必須盡其所能，鼓勵那個過程的發生。」

這樣的論調，等於是在北京的背上畫上了靶心，也更加印證了中國「老人政治領導階層」心中早已存在的疑慮—美國意圖顛覆中國政權。

雖然，美國國內普遍抗拒與中國重新接觸（官方交流仍然中斷），但到 1993 年時，其他七大工業國已開始逐步放鬆天安門事件後的制裁，並有選擇性地恢復與北京的往來。最先採取行動的是日本，接著是歐洲各國。天安門事件過後近四年，美國在西方政府中，顯得格外孤立。

不過，無論在行政部門、國會，或美國社會內部，都沒有太大壓力要求「恢復接觸」。甚至一向熱衷對中國開放的商界，也仍顯猶豫與保守。此時中國經濟正處於嚴重下滑期，外資流入低迷，整個國家籠罩在政治陰霾之中。

美中關係突破冰封狀態

直到 1992 年 2 月，鄧小平「南巡」之後，情況才開始轉變。鄧在廣東省及深圳經濟特區發表多次談話（更像是口頭指示），鼓勵重啟經濟改革政策。這導致了許多的結果，其中之一是華爾街重新開始接觸並重新投資中國。

然而，官方關係仍處於「冰封狀態」，直到 1993 年 11 月 19 日才出現突破；當天，柯林頓總統在西雅圖近郊的布雷克島主持首屆亞太經濟合作會議（APEC）高峰會，並在會中與中國國家主席兼中共總書記江澤民見面。這是天安門事件後，美中兩國元首的首次正式會晤。

根據曾任柯林頓政府國家安全會議中國事務高級官員的蘇廷格回憶：「對江澤民而言，與柯林頓的會面是一場至關重要的亮相。當時他仍未經考驗，被視為鄧小平的傀儡，並無強烈的自主意見。在這場預定一小時的會晤中，江的任務極其複雜、幾乎不可能完成：一方面，他必須展現出強硬與堅定的領導者形象；另一方面，他又必須說服美國總統採取更平衡、更長遠的對中政策，並設法建立對其個人的某種互信。」

江澤民顯然未收到白宮關於「非正式會談」與「休閒著裝」的通知，這個細節，也預示了兩位領袖之間微妙的互動氛圍。江澤民穿著正式的西裝與領帶現身，而柯林頓則一身皮夾克、格子襯衫、牛仔褲與牛仔靴，刻意展現美式輕鬆風格。

雙方的一對一會談（包括隨行顧問與翻譯）進展並不順利。江澤民全程拘謹、缺乏彈性，異常地緊貼講稿逐句發言。蘇廷格回憶

道：「江看起來非常緊張，似乎更多是對著隨行的中國官員說話，而不是對著面前的美國對話者。」

會談的氣氛顯得相當僵硬與緊張。儘管如此，這場在西雅圖舉行的首次「破冰」會晤，仍象徵著雙邊關係的解凍，美中關係自此開始慢慢回暖。

兩國之間隨後恢復了少量互動。對美國而言，當時最關切的議題是「核子擴散」，以及中國暗中向巴基斯坦、伊朗與北韓出口核子相關物資與技術的行為。同時，北京也被指對巴基斯坦提供 M-11 型中程彈道飛彈，並廣泛協助伊朗的國防工業。

不過，天安門事件的陰影仍揮之不去。中國的人權紀錄此時被正式納入白宮對中政策的條件之一，成為每年是否續延中國「最惠國待遇」的政治依據。

人權議題與最惠國待遇脫鉤

經過一年激烈的內部辯論，1994 年 5 月 26 日，柯林頓總統宣布決定將人權議題與最惠國待遇「脫鉤」。他在聲明中說：「我相信，問題不在於我們是否繼續支持中國的人權……我認為，我們可以透過與中國接觸來做到這一點。我們將在人權議題上，展開更頻繁、更直接的對話。」

當一位記者質問他：「這是否意味著你向大企業低頭，放棄人權原則？」柯林頓回答：「我相信，我們應採取的是更廣義的接觸戰略。這樣做不僅更有可能促進人權，也能同時符合我們的戰略與經濟利益。」

如同本章先前所述，老布希曾多次使用「接觸」（engage）作為動詞，但此時，柯林頓成為第一位以「名詞」形式正式使用「接觸」的美國總統，明確表示美國正在推行一項「接觸戰略」（strategy of engagement）。

1996 年 5 月 17 日，國務卿克里斯多佛在紐約的美中關係全國委

員會演講時重申：

「我們的重點必須放在長遠發展上，我們應透過接觸而非對抗（engagement, not confrontation）來解決分歧。」到了柯林頓第二任期（1996–2000），白宮正式使用「全面接觸」（comprehensive engagement）一詞，作為美國對中政策的定義。1996 年的行政團隊改組後，一批新的高層官員進入政府，其中包括兩位著名的中國問題學者：謝淑麗與李侃如。

她們分別獲得上司國務卿歐布萊特與國家安全顧問柏格的重用，進入決策核心。

謝淑麗從加州大學聖地牙哥分校請假出任國務院副助理國務卿，主管中國、台灣、香港與蒙古事務；李侃如則從密西根大學請假，擔任國家安全會議亞洲事務資深主任。兩人皆為中國內政與政策的權威學者，長期在中國進行實地研究，對中國體制運作有深入了解，並一致主張應重新承諾與深化與中國的接觸與互動。他們兩人的主管（國務卿歐布萊特與國家安全顧問柏格）也都允許他們依此作法前行。

國家安全顧問由雷克換成柏格之後也是很重要的。雷克將人權議題置於中國政策的首要位置；柏格則傾向採取更廣義、更務實的「廣面向接觸政策」。

類似的動能變化也發生在國務院內部。新任國務卿歐布萊特意識到，美國對中國的國家利益已遠超出人權層面，於是推動一套更具全球視野、層次多元的「中國議程」。這個重新定位，將自1989年天安門事件以來長期存在的「人權改善與最惠國待遇年度續約掛鉤」問題，重新放上檯面。

特別是，美國商界強烈要求解除這種「掛鉤」，因為會使貿易與投資長期受制於人權條件。此外，其他利益團體，如教育交流、科技合作、甚至軍備控制倡議者，也抱怨他們的議題被柯林頓政府的「人權政策」綁架。

經過漫長而激烈的內部辯論後，柯林頓總統最終被說服而接受了幕僚建議，同意讓每年一度的更新最惠國待遇與中國所展現在人權議題上是否明顯進步脫鉤。他於 1994 年簽署一項行政命令，將此付諸實施。

當柯林頓政府展開第二任期（1996–2000）時，這些高層官員迅速採取行動，試圖擺脫天安門事件與 1995–1996 年台海危機留下的陰影，並開啟美中接觸的新篇章。

美中關係政策開啟新頁

新的美中關係政策倡議包括：柯林頓與江澤民之間的互訪國是會談，時間橫跨 1996 至 1997 年；給予中國「永久正常貿易關係」；並在 1998 年推動完成長期談判，使中國最終加入世界貿易組織。以下將簡述這些事件，但本章的焦點仍在於美國政府在「接觸外交戰略與政策」上，所採取的語言與立場，而非那些事件的本身。

1997 年 10 月 29 至 31 日，江澤民去華盛頓進行正式國是訪問。這是十年來第一位訪問美國的中國國家主席（上一位是 1987 年到訪的楊尚昆）。

期間安排了所有國是訪問的標準禮儀：白宮南草坪的儀仗隊迎接儀式、國宴、入住官方賓館布萊爾宮，並與柯林頓總統在橢圓形辦公室進行長時間會談。在江澤民抵美前夕，柯林頓於全國廣播演說中，對美國民眾說：

「我深信，推動我們的利益與價值觀的最佳途徑，不是將中國排除在外，而是讓中國融入，幫助它成為塑造未來安全與繁榮的強大、穩定的夥伴……只要我們與中國持續穩定接觸，一方面擴大共識領域，另一方面坦率而公開地處理人權與宗教自由等分歧，我們就能幫助中國選擇整合與合作之路。但如果我們把中國當成敵人，就可能製造出我們試圖防範的結果……我們的目標不是圍堵或衝突，而是合作。」

這段演說是美國總統對「接觸政策」的目的所作最完整、卻也最簡潔有力的闡述之一。在江澤民抵達前夕，柯林頓又於紐約亞洲協會發表演說，再次重申：「在與中國合作領域不斷擴大的同時，能夠開誠布公、相互尊重地面對分歧。這種務實的政策，是推進我們根本利益與價值觀、促進一個更加開放與自由的中國的最佳途徑。美國必須堅持接觸這條路。」

在江澤民訪美期間的歡迎儀式與國宴祝酒賀詞中，柯林頓慣常地滔滔不絕，談及美中關係的各個層面、兩國在全球事務中的角色，以及雙邊關係的積極潛力。他唯一的批評，是在兩人聯合記者會上即興表示：「就 1989 年天安門事件而言，『中國』政府站在歷史的錯誤一邊。」

江澤民國是訪問結束時，兩國發表了聯合聲明，其中新增一個在「接觸外交詞彙」中具有關鍵意義的新詞「戰略夥伴」。聲明中的關鍵句寫道：「兩國元首決心透過不斷增進合作，邁向建設性的戰略夥伴關係，以共同應對國際挑戰，促進世界和平與發展。」這段文字的形成過程，頗具外交戲劇性。在江澤民訪美前，白宮派出由國家安全會議亞洲事務資深主任克里斯托夫率領的代表團前往北京，與中國外交部副部長、長年處理對美事務的外交官楊潔篪商談聯合聲明的用語。正如美中外交慣例所顯示，雙方往往為幾個字、甚至詞序爭論不休。克里斯托夫後來回憶，兩人一路談到深夜：「我們來來回回地討論各種字眼，最後定案為『邁向建設性的戰略夥伴關係』。」對我們而言，『邁向』兩字很重要；對他們而言，『戰略夥伴關係』才是關鍵。最後我們一起去喝咖啡時，我說：不如這樣吧，你給我『邁向』，我給你『戰略夥伴關係』。這樣兩邊都能交代，也表達相同意思。當我們回到會場時，他們正準備白宮迎賓儀式，我們再次確認了這個措辭，就這樣，這句話正式定稿。」

從此之後，「戰略夥伴關係」成為柯林頓政府「接觸戰略」的核心用語之一。然而，美國與國際媒體往往忽略了其中「邁向」所代表的「未來目標」涵義，而一致報導為：美國與中國已正式宣布建立「戰略夥伴關係」。無論美國官員多少次澄清這句話並非現行政策的宣示，而只是對未來願景的期待，這個語意的細微差異，仍完全被媒體與公眾忽視。這句措辭後來也成為困擾柯林頓政府的外交地雷。

柯林頓第二任期更加強化接觸戰略

隔年，1998年，柯林頓總統展開了對中國的回訪國是之旅。這趟行程長達整整九天。不僅是柯林頓任內最長的一次出訪，也創下美國總統歷史上訪問中國行程最長紀錄（連尼克森 1972 年的破冰之旅都未及此）。他與隨行代表團走訪西安、北京、上海、桂林與香港，整趟行程被精心設計成一場電視轉播的外交盛會。從公關角度來看，這次訪問堪稱大獲成功：在一連串醜聞後提振了柯林頓在國內低迷的支持率，同時也為美國對中國的「接觸政策」注入新的生命與動能。

不過，仍有一項重大議題懸而未決：那就是中國加入世界貿易組織 WTO 的談判，以及將中國的「最惠國待遇」轉為永久正常貿易關係的問題。柯林頓政府的美國貿易代表，經驗豐富、老練務實的商業律師巴謝夫斯基，已與中國談判代表纏鬥多年。柯林頓政府與整個「接觸聯盟」，特別是還包括美國商界，普遍認為讓中國加入 WTO 並賦予「最惠國待遇」的地位是關鍵一步：這不僅能將中國拉進國際貿易體系，也能鎖定中國國內的關鍵性改革，推動市場進一步自由化、擴大中國社會對世界開放，甚至（他們希望）最終能重新點燃中國的政治改革。

對本書的讀者而言，更重要的是要理解，美國如何在道義層面為「接觸政策」辯護與正當化。柯林頓推銷「永久正常貿易關係」

的方式，正是將「經濟論點」直接與「政治改革」掛鉤。

在中國加入 WTO 前，國會必須先批准「最惠國待遇」。因此，柯林頓親自展開一場大規模的遊說行動，面對國會與全體美國群眾，為這項政策爭取支持。1999 年 6 月 3 日，也就是天安門鎮壓十週年當天，柯林頓以總統聲明的形式，開始陳述他的論點：

「貿易仍是一股推動中國社會變革的力量，用以擴散自由的工具、聯繫與思想。十年前，在天安門，中國公民勇敢地為民主示威，他們遭遇的是一個畏懼改變的政權以暴力回應。我們將繼續堅定地為中國的人權發聲，並努力推動改善。一項有原則且有目標的接觸政策，將有助於推動中國朝向更大的開放與更廣泛的自由……相反地，若採取脫離與對抗政策，只會強化中國內部那些反對開放與自由的勢力。」



比爾·柯林頓總統與江澤民主席於北京人民大會堂為歡迎柯林頓總統訪問中國所舉行的國宴上合影。

照片來源：白宮攝影Barbara Kinney；公有領域，來源：Wikimedia Commons。

2000 年 3 月 9 日，柯林頓總統在約翰·霍普金斯大學國際關係高等研究院發表了一場重要演說（該校正是我的母校，而我也在現場聆聽）。這正是柯林頓政府的全場緊迫盯人戰術的一部份，目的在說服國會與公眾，讓中國加入 WTO 合乎美國的利益。柯林頓在演

說中指出：

「透過加入世界貿易組織，中國不僅僅同意進口更多我們的產品；同時也同意進口民主最珍貴的價值之一「經濟自由」。中國經濟自由化越多，就越能釋放人民的潛能與他們的主動性、想像力與卓越的創業精神。而當一個人不僅能夠懷抱夢想、還能實現夢想時，他們自然會要求更大的發言權。」

柯林頓小心避免明言「經濟自由化將必然導致民主化」，而只是連結經濟與個人自由。同場演說中，他還說出了那句流傳至今的名言：「毫無疑問，中國正試圖打壓網際網路。祝他們好運吧！那就好比想要把果凍釘在牆上。」

在另一場對商業理事會的演說中，柯林頓也重申：「最終，中國將學會像世界各地人們所正在學習的：當你在政治上壓制人民，就不可能期望他們在經濟上具備創新力。」

因此，在第二任期中，柯林頓政府進一步強化了「接觸戰略」，延續老布希的思路，把「經濟開放」與「政治自由化」以及「融入國際體系秩序」緊密聯繫結起來。中國加入世界貿易組織的過程，正體現了本書第二章所概述的「接觸戰略」三大核心要素。

小布希首稱中國是「戰略競爭者」

如同美國歷屆選舉慣例，挑戰者總會批評在任者的中國政策。2000年總統大選中，小布希在對決高爾時，也採取了這一策略。他公開批評柯林頓和高爾政府將中國稱為「戰略夥伴」的觀點，並鮮明對比主張：中國其實是美國的「戰略競爭者」。這是美國歷史上第一次有總統或總統候選人公開以「戰略競爭者」稱呼中國。此用語之所以出現，有兩個原因：第一，它在修辭上與「戰略夥伴」形成明顯對照；第二，它反映了小布希外交團隊的核心思維。這個團隊被稱為新保守主義者，他們根據希臘神話的火神為自己取了個綽號「火神小組」；主要成員包括：錢尼、倫斯斐、萊斯、鮑威爾，

以及佐立克、沃爾福威茲、阿米塔吉、哈德利等人。

雖然這些人對世界局勢、美國外交政策及中國的看法並非完全一致，但在中國與亞洲政策上，卻達成了高度共識。其中有些人立場更為意識形態化，傾向把中國視為「共產主義國家」；但他們都認為，中國在物質與軍事力量上的迅速成長，將在長時間內構成對美國在亞洲與全球地位的挑戰。

他們一致支持前國務卿舒茲在雷根政府時期提出的「亞洲優先的中國政策」，也就是：美國應優先強化與真正盟友及戰略夥伴的關係，而不是一味遷就北京。他們批評第二任期的柯林頓政府對中國「過於討好」。

正如後來前國務卿兼國家安全顧問萊斯對作者所說的：「『戰略競爭者』這個詞，在競選期間既是有用的修辭工具，也反映出我們更深層的信念，中華人民共和國確實是美國的戰略競爭者，甚至是潛在的對手。」

這種觀點早在柯林頓第二任期末便已在華府醞釀。當時，一個非正式的對中強硬派團體被稱為「藍隊」，正開始浮現。

「火神小組」內部，也有稍為溫和的派別。他們主張應將中國視為「主要大國」，雖然不是美國的戰略夥伴，但仍應尋求務實合作。這一觀點最能代表的，是萊斯的思維。

萊斯與小布希關係極為親近，在新政府中出任國家安全顧問。她在大選結束、小布希正式就任前夕，於《外交事務》發表長文，闡述她對中國的看法：

對美國而言，加強推動中國經濟整合力量的手段，符合我們的利益，因為這些力量極可能長時間形成持續而有組織的政治自由化壓力。雖然沒有保證，但從智利到西班牙、再到台灣的無數案例顯示，民主化與經濟自由化之間的連結，在長期中極具力量。貿易與經濟互動不僅對美國經濟成長有益，也有助於實現我們的政治目標……即便有支持與北京進行經濟互動的理由，中國仍是亞太地區穩

定的潛在威脅。目前它的軍事力量無法與美國匹敵，但這種狀況並非永久。我們已知的是：中國是一個擁有尚未解決的核心利益的主要大國，尤其涉及台灣與南海問題。中國對美國在亞太地區的角色懷有怨懟。這意味著，中國並非一個「維持現狀的力量」，而是一個希望改變亞洲權力平衡、讓局勢朝自身有利方向發展的國家。光是這一點，就足以使中國成為「戰略競爭者」，而非柯林頓政府口中曾說過的「戰略夥伴」。再加上中國在與伊朗、巴基斯坦的合作中，參與彈道飛彈技術擴散，安全問題已不言自明。中國將竭盡所能強化自身地位，不論是竊取核機密，或恫嚇台灣。同時人權議題不應被擱置。美國總統應直接敦促中國領導階層推動改變……美國對中國政策必須具有細膩與平衡。我們要透過經濟互動，推動中國的內部轉型，同時抑制中國對於權力與安全的野心—這是非常重要的。合作是應該被追尋的，但當雙方利益衝突時，我們不應害怕面對北京。

從這些論述可看出，萊斯的觀點結合了典型的「接觸理論」與現實主義的防範思維：一方面，她主張透過經濟市場化與國際整合來促進中國的政治自由化；另一方面，她又警告中國日益增長的軍力和潛在的改革力量，（她將此定義為「非維持現狀」）所導致對亞洲和世界的不穩定行為。

EP-3事件造成外交危機

小布希政府（2001–2009 年）剛上任不久，中國便主動「敲門」。2001 年 3 月，由中國副總理錢其琛與外交部長楊潔篪率領的代表團訪美。楊是長期負責美國事務的「老美國通」，亦與布希家族關係良好。此次訪問的目的，是探測新政府的對中政策基調與方向。有趣的是，代表團並未直接飛往華盛頓，而是先降落於德州休士頓，拜會前總統老布希。此舉顯然意味若要影響小布希，最佳途徑是透過他的父親。之後，代表團抵達華府，於白宮橢圓形辦公室

與新任總統會面。小布希在會中表示：

「我們的關係當然會很複雜。在某些領域，我們能找到共識，例如貿易。但在其他議題上，我們也會有分歧……對美國而言，與中國維持良好關係，符合我們的國家利益。」

儘管在 2000 年競選期間、以及透過萊斯的文章與眾多新保守派人士的被任命為高階職位所隱含的訊息，這番話並未顯示出新政府任何意欲採取強硬或對抗姿態的跡象。

不過，這段「謹慎開場」僅僅十天後便遭受嚴峻考驗。2001 年 4 月 1 日，美軍一架 EP-3 偵察機，在南海上空被中國戰機攔截，並發生碰撞。中國飛行員墜海身亡，美機則在海南島陵水機場緊急迫降。二十四名美方機組人員被中方拘留與審問，雙邊迅速陷入一場全面外交危機。

以那種情況來說，小布希總統的公開聲明是令人驚訝的自我克制。他僅發表一段極為低調的聲明：「這起事故可能埋葬了我們對兩國建立成果豐富與具生產力關係的期望。」但幕後，白宮、國務院與國防部展開密集外交斡旋，最終於 2001 年 4 月 11 日成功使人員獲釋。小布希親自歡迎機組返國並發表公開聲明，但他既未譴責中國拘留人員，也未談及事件對美中關係的負面影響。不過，在背後，高層官員私下極為不滿，新保守派陣營認為，這起事件正好印證了他們「中國是戰略競爭者」的觀點。

EP-3 事件後，小布希政府開始重建與北京的溝通管道（主要透過國務院）。六月，小布希在簽署延長中國「永久正常貿易關係」時表示：「一個經濟開放、政治穩定且安全的中國崛起，對美國是具有重大利害關係的。」2001 年夏季，美中關係恢復平靜，並未出現進一步惡化。然而，政府中的新保守派內部仍持續充斥著他們的懷疑，人們普遍感覺對於這種關係有一場風暴正在醞釀之中。

911 事件意外促進美中關係

但是，出乎意料且完全不同的一場風暴來襲：那是一場規模巨大的危機，卻又對促進美中關係極為有利，就是 2001 年 9 月 11 日基地組織對美國所發動的恐怖攻擊。小布希在恐怖攻擊之後首次海外行程中（前往上海出席亞太經合會），是親口這麼說的：

在 9 月 11 日襲擊發生後，中國國家主席江澤民與中國政府立即向美國人民表達支持與同情。他們毫不遲疑、毫無疑問地與美國並肩同行。江主席與中國政府和美國人民並肩站立，共同對抗這股邪惡勢力。

911 事件之後，由於中國與美國在反恐戰爭中的合作，小布希政府連續七年間的美中關係，出現極為正面的發展。小布希任內共四度訪問中國，並先後在美國接待江澤民與胡錦濤總共六次的訪問。

我們必須這麼說，小布希執政的八年期間，可以說是自雷根政府以來，美中關係最穩定與長久改善的時期。這種穩定延伸至所有的關係領域中—包括政府的和非政府的關係。就如同小布希總統在紀念尼克森訪中三十週年時的回顧：「三十年來，美中關係持續成長。我們的關係如今成熟、互相尊重，對兩國以及全世界都具有重大意義。」半年後，他在德州農場接待江澤民時又表示：

「美國正致力於與中國建立一種坦率、建設性且合作的關係。」回頭來看，很清楚的，911 恐怖攻擊事件，確實成為美中關係的正向轉折點。在那場悲劇之前，尤其在 2001 年 5 月 EP-3 偵察機危機事件之後，小布希政府原本正要準備採取更為強硬與對抗的美中政策。



喬治·W·布希（小布希）總統與胡錦濤主席，2006年11月19日。
照片來源：白宮攝影Eric Draper；公有領域。

敵人的敵人就是朋友

911 之後，美中雙方找到共同的戰略利益。北京在後勤與情報上協助美國對塔利班與在阿富汗的蓋達基地組織的戰爭。俗話說：敵人的敵人就是朋友。這種戰略上的聚焦，開啟了七年的正向關係與多面向合作。

正如第二章所述，「接觸外交戰略」在小布希執政期間被完全納入：經濟開放與市場化、戰略協調、國際整合，以及政治自由化。其中「政治自由化」可以從兩方面理解：

首先，是中國內部，特別是 1995–2008 年江澤民與胡錦濤時期，這期間發生相當程度的政治試驗與自由化。中國在這方面並未停滯，一些隱性但實質的政治改革，正在推行中。

第二、小布希總統個人持續要求中國對人權改善；不論在私下或公開場合，都如此做。他把自己的「自由議程」同時應用於中國、中東及其他地區。正如他在回憶錄中所寫：「我把貿易視為推動自由議程的工具。我相信，隨著時間推移，市場中固有的自由力量，終將促使人們在公共領域要求自由。」在另一場合，2003 年接待中國總理溫家寶訪問白宮時，小布希說：「中國經濟自由的成長，讓我們有理由相信，社會、政治與宗教的自由也將隨之成長。」

長期而言，這些自由是不可分割的，對於一個國家偉大與尊嚴是重要的。」2005年在另外一個場合，他又指出：「隨著中國改革經濟，領導人會發現，一旦自由之門被打開，即使只是一條縫，也再關不上。隨著人民日益富裕，他們對政治自由的要求也會成長。」

小布希並不是在成為總統之後才持有這種觀點。早在1999年於雷根總統圖書館的外交政策演說中，他便說：「經濟自由會培養自由的習慣，而自由的習慣則孕育民主的期待。雖無保證，但從智利到台灣都是好的例子。與中國自由貿易，時間會站在我們這一邊。」國家安全顧問兼後來的國務卿萊斯亦抱持類似立場：「我堅信中國終將出現政治變革……美國能夠、也必須繼續倡導一個民主的中國。」

小布希時期另一項「接觸戰略」的重要延伸，是副國務卿佐立克的一場重要演說。他呼籲中國成為「負責任的（國際）利害關係人」。這場演講延續自尼克森時代以來的接觸核心理念「讓中國融入國際制度的秩序」。

雖然並不是新意，但佐立克在演講中所宣稱「任務部分完成」，卻是新的說法。他同時提出新的呼籲：北京應該做的更多。他指出，中國目前屬於學者所稱的「膚淺或部分整合」：名義上是國際機構成員，但尚未完全支持其規範與價值（這才是眾所周知的深層整合）。他批評中國採取「點菜式的國際機構外交」，而它需要對機構的架構、以及系統的基礎中，所蘊藏的自由價值與常規，作出更深、更廣泛的承諾與融入。

佐立克在他的演講一開始就說：「我們的政策已取得驚人的成功—巨龍崛起並加入世界。」但在結尾中表示：「現在，我們需要鼓勵中國成為國際體系中負責任的利害關係人。做為一位負責任的利害關係人，不只是一名成員，它應與我們一同維護這個促成其永續與成功的國際體系。」

中國官員在理解了佐立克的真正意向後，對這場演說的反應並

不很好。我在演講次日抵達北京，參加一場學術會議，與包括鄭必堅（胡錦濤的外交事務顧問）在內的高層學者和官員會面，現場充滿困惑與驚訝。中國官員認為這場演說帶有居高臨下的口氣，是美國再一次企圖操控與壓制中國。中共中央對外聯絡部一位副部長語氣強硬地對我說：「首先，冷戰時期你們美國人試圖圍堵我們，失敗了；然後你們在天安門事件中想推翻我們，也失敗了。現在你們想在國際上限制我們，這同樣會失敗！」

當小布希政府嘗試著讓中國更深入地融入戰後的國際機構同時，也努力讓北京遵守戰後系統中的自由價值，更全面進入雙邊對話機制和機關架構。從十年前柯林頓第二任期政府企圖與北京重新接觸以來，廣泛而多樣的政府對政府（部會對部會）的對話已經展開。到了小布希政府結束時，已經有了近百個不同的部會層級的對話機制。然而，這些機制缺乏協調，其中有不少是重疊而多餘的。為了集中管控與更好的協調這些雙邊機制，小布希在任期最後一年（2009 年）指示財政部長保爾森，建立「戰略與經濟對話」（SAED），成為往後美中關係中最重要、最制度化的高層交流平台。

「戰略與經濟對話」的成立，起源於 2005 年 8 月由美國副國務卿佐立克與中國外交部副部長戴秉國共同發起的「戰略對話」。這項對話機制每半年舉行一次，至 2008 年共進行六次，雙方主要就全球趨勢與國際熱點問題進行交流與簡報。同時，美中之間也已經存在另一個「經濟對話」，由兩國的財經部門官員主導。

SAED 的設立，將這兩條平行運作的管道整合於一體。在每一次會議中，雙方共有十五至三十位機構或部會首長、超過一百五十名官員參加。規模之大，在國際雙邊關係史上前所未見。

雖然 SAED 集中雙方高層注意力，也為雙邊關係注入了新的官僚能量，它同時變得臃腫且難以運作。小布希總統國家安全會議中國事務首席顧問懷爾德所言：「把兩個對話合併成 SAED，是個糟糕

的主意。它失去了小型會議的靈活性，最後只變成另一個空談的平台。」

更大的問題在於，雙方在每輪會議後簽署的聯合聲明中所列的「承諾」，幾乎沒有後續的跟進。這些文件看起來更像是「願望清單」，而非可以付諸實行的政策文件。

對於這種執行落差，雙方都有責任。儘管如此，SAED 仍是一項新關係中的制度創新，象徵著「制度性接觸」的實踐。讀者們應還記得，正如第二章所述，制度性接觸是「接觸外交戰略」八項關鍵戰術之一。

毫無疑問，美中關係在小布希時期蓬勃發展。根據小布希總統的最高層級的中國問題專家懷爾德當時告訴我的：「布希總統成功地建立關係，一大部分歸因於他與江澤民和胡錦濤之間所建立了的真正私人關係。」911 事件後，中國在「反恐戰爭」中的合作，確實是美中關係的一個重要的貢獻因素奠定了積極基礎。同時，江澤民與胡錦濤時期推動的經濟與政治改革，也使中國在很大程度上朝著「接觸理論」所預期的方向前進，這雖然不像天安門事件前的 1980 年代那般顯著不同，但不管怎樣，接觸的效果似乎正在逐步展現。

歐巴馬政府的兩項接觸政策調整

歐巴馬上任時，承繼小布希政府留下的強健且穩定的美中關係。由於歐巴馬與其外交團隊基本上希望延續前任政策，只作若干調整，因此，他在競選期間並不需要批評或推翻前任的對中政策，而那是經常會發生的。

歐巴馬及其團隊在上任之初，基本上延續了「接觸外交典範」，初期的政策具有高度的連續性（直到政府有了些變遷，特別是到了第二任期後期，才出現明顯轉變）。不過，歐巴馬政府他們在既有「接觸政策」基礎上，進行了兩項初步調整。

一、擴大全球層面的中國角色

首先，他們尋求進一步強化中國在全球議題中的貢獻角色，特別是在全球經濟復甦、核不擴散與氣候變遷等議題上。這一構想與歐巴馬本人及民主黨的外交理念一致：強調多邊主義與全球治理。歐巴馬與民主黨將世界視為一個充滿跨國性威脅的共同體，這些挑戰危及整個地球與人類，因此必須以多國與多邊合作的方式應對。

歐巴馬外交團隊相信，透過與北京的密集互動，美國能夠「塑造中國的選擇」與其全球治理政策。既然美國與中國是世界兩大強權，那麼邏輯上雙方應共同合作，解決跨國與全球性問題。因此，歐巴馬政府延續了佐立克與小布希政府的邏輯思考，鼓勵中國成為「負責任的國際利益關係人」，成為全球治理中的更重要貢獻者，而且在執行中能與美國成為夥伴。

因為歷屆政府往往避免使用前任的語言，所以歐巴馬團隊儘管不再沿用前任的詞彙，但他們實質上完全接受了與北京的「全球治理夥伴關係」的邏輯，並希望中國能在區域與全球層面的問題解決方面，提供更具有品質的貢獻。雖然歐巴馬政府並沒有走得那麼遠，但當時卻一度出現「G-2」（美中兩國集團）的討論。

二、亞太再平衡

歐巴馬政府第二項與小布希時期稍有不同的調整，是將外交重心更強調亞太地區，相對減少中東與阿富汗的反恐事務比重。為此，歐巴馬團隊推出他們稱作的「軸心」政策，也就是說，將軸心從中東移出而轉向亞太地區。

此一政策獲得國安會、國防部與國務院高層的認同，東亞暨太平洋事務助理國務卿坎貝爾對於將其概念化扮演了關鍵的角色；國務卿希拉蕊·柯林頓更將之視為自己的外交代表作。

她以兩個步驟推出政策：首先在《外交政策》期刊發表文章

「美國的太平洋世紀」，隨後在夏威夷東西方中心發表演說正式宣告。早在兩年前（2009 年上任初期），希拉蕊就在紐約亞洲協會演說中，闡述她對美中關係的期望：

「你們都很清楚中國的重要性，也清楚我們必須與中國維持積極且合作的關係。這對亞太地區乃至全世界的和平與繁榮都至關重要。我們在過去二十年的經濟互動已充分體現這一點……有人認為，中國的崛起必然意味著敵對，但相反的我們相信，美國與中國能夠互利互惠，並為彼此的成功作出貢獻。對我們而言，在共同關切的領域與共享機會的基礎上更加努力，這是合乎我們的利益的。」

希拉蕊同時將推動亞洲的民主發展列為政策核心，不僅針對中國，也涵蓋整個亞太地區。她在回憶錄中寫道：

「我們在亞洲戰略中的一項主要目標，是在促進經濟成長的同時，推動政治改革。我們希望二十一世紀能成為亞洲人民不僅更富裕、而且更自由的時代……眾所周知，亞洲反民主勢力的核心在於中國。」

希拉蕊上任才三十天就展開首次海外訪問，目的地正是中國與亞洲。在接下來的四年裡，她共訪問中國七次；其繼任者凱瑞更有九次訪問中國的紀錄。兩人合計十六次訪華，打破小布希時期鮑威爾與萊斯合計十一次的紀錄。

歐巴馬總統本人也在就任第一年便正式訪問中國，並光於 2009 年就與胡錦濤三度會晤。

雖然，中國在歐巴馬第一任期的外交藍圖中，占有關鍵地位，但它被納入一個更廣泛的「區域再平衡」政策框架。強調美國與亞太盟友的合作。歐巴馬政府同時簽署了《東南亞友好合作條約》，正式提升東南亞在美國全球戰略中的優先順位。八年任期結束時，歐巴馬政府與東南亞的關係深度與廣度，都超越之前歷任政府。

綜觀而言，歐巴馬政府延續了歷屆政府的接觸外交戰略與政策。檢視歐巴馬任內所有公開談話可見，他對中國的用語始終圍繞著「合作」。在八年間，他的詞彙雖略有變化，但始終包括：合作、夥伴、全面、建設性與共同利益。

他在 2009 年的「戰略與經濟對話」演說中，多次重複這些詞彙。同年九月會見胡錦濤時，歐巴馬說：「我致力於與中國發展一種真正合作且全面的關係，因為我們兩國正面臨越來越多的全球與區域性挑戰。我希望把在全球、區域與雙邊議題上的合作，提升到新的層次。」



歐巴馬總統與習近平主席於國是訪問歡迎儀式上，2014年11月12日。
照片來源：白宮攝影Chuck Kennedy；公有領域。

同年十一月首次國是訪華時，他宣告：「今天，我們擁有一段積極的、建設性的與全面性的關係，這為我們在當代最重要的全球議題上，開啟了合作之門。」

在同一場合，歐巴馬首次提出一句新口號：「美國歡迎中國作為世界各國之中一個強大、繁榮與成功的崛起成員。」到 2012 年，他在白宮歡迎當時的國家副主席習近平時，再次使用類似語句：「我們歡迎中國的和平崛起，並相信一個強大而繁榮的中國，能為本區域與全世界帶來穩定與繁榮。」幾個月後，他又形容美中關係是「務實的、建設性的與全面的」。而在 2014 年，歐巴馬略微調整

說法，表示：「美國歡迎一個繁榮、和平、穩定並在世界上扮演負責任角色的崛起中國。」幾個月之後，他描述這種關係為務實的、具有建設性的和全面性的。

由此可見，歐巴馬團隊持續將焦點集中在接觸，並與北京在一系列全球治理挑戰上的合作。這一方向在他 2009 年 11 月 15 至 18 日國是訪問後發表的聯合聲明中表露無遺。這份聯合聲明是兩國政府所曾發表篇幅最長的一次（長達四十一段），列出了雙方潛在合作領域：氣候變遷、替代能源、公共衛生、農業、太空、科技、創新、執法合作、軍事交流、民航、法律教育、文化交流、宏觀經濟調控、防止核擴散、北韓與伊朗核計畫以及其他標題等。那是一份外交官僚的夢想文件。

美中關係出現負面氛圍

的確，美方高級官員、主要負責該文件構思與起草的資深中國問題專家和國家安全委員會的幕僚貝德，後來形容這份文件是：「我們共同目標的一份良好綱要。」

在國是訪問行程結束時的這份聯合聲明是詳盡的，而且留下了樂觀的印象，顯示雙方能夠緊密合作，應對全球挑戰。但是幕後情況卻並非如此順利，在這四天的訪問中，中方在對美國的新總統的外交禮節方面諸多不妥，部分與中方官員的私下會談，據報導相當粗暴。歐巴馬在自己的回憶錄中，形容與胡錦濤的會面為「過度的照本宣科、呆板的和令人昏昏欲睡的老套」。雖然他補充說自己已「清楚劃定了美國的優先議題」。

有個意外的插曲，歐巴馬抵達上海時天降大雨，他親自撐傘走下「空軍一號」。這個畫面在中國電視直播，引發極大爭議，因為中國領導人從不自己撐傘。

訪問期間，美中雙方就總統行程爭執不斷。中方幾乎掌控了所有細節，美方幾乎在各項要求上讓步。這從美方原定計畫讓歐巴

馬在大學校園與學生舉行「市民對談」開始。最初，美方要求總統到訪一座校園並對學生發表演說。就像自從雷根以來每一位到訪的美國總統所做的。但中方拒絕了，顯然是擔心歐巴馬個人的群眾魅力，他已經在柏林、布拉格和開羅激起了巨大的群眾情緒。而那正是中國官員最不喜歡看到的。

最終達成的妥協方案是：歐巴馬與跨上海各大學精挑細選的五十名學生進行互動。美方原要求一千五百人，中方堅持五十人。美方要求中央電視台全國直播，中方堅決沒有電視直播，一直到最後一刻，他們才默默讓步，沒有公開宣布，僅在上海地方電視台播出，後來由新華網上傳經過剪輯的版本。

歐巴馬一行抵達北京後，中方拒絕任何公開活動：沒有依慣例面對美國商界的演講，也不允許參訪合資企業，甚至連美國駐中國大使館遞交的「在京美國公民」人民大會堂國宴的邀請名單（包括我本人）也被拒絕。由美國大使館安排，邀請當地的美國商界人士與學者（我也在被邀名單中）的私人宴會，也因為「時程安排困難」而必須被取消。

我參與這些官方活動，並不是隱密的，我當時住在北京，以傅爾布萊特高級學者身分在中國社會科學院工作，所以能夠觀察整個訪問過程。美方遭到的種種禮遇失衡與程序阻撓，明顯是刻意安排的外交冷遇，與過去中國對歷任美國總統的接待方式截然不同。

美國媒體的報導也普遍反映出這種負面的動能。後來，美國駐華大使洪博培向我表示，美方在這次訪問中遭遇並容忍了無數挫折與壓力。之後據傳歐巴馬對此行極為不滿、甚至感到受辱，之後在他任內對中國的態度變得更加懷疑與警惕。

到 2013 年，歐巴馬與中國新任領導人習近平於加州「陽光之地莊園」舉行雙方只穿著襯衫的歐習會。在會中，歐巴馬改用較柔和的語氣表示：「一個和平、穩定與繁榮的中國，對世界與美國都有益。」

這場會面引發了一場新的外交爭議：「新型大國關係」的模式。中方在會後記者會上聲稱：這是習近平提出的新概念，且雙方已達成共識；但事實上，美方當時並未正式同意。三個月後，在聖彼得堡 G20 峰會上，歐巴馬在聯合記者會中說：「我們今年早些時候在陽光之地進行了非常成功的會談，並同意繼續建設新型大國關係，以務實合作與建設性管理分歧為基礎。」

這樣的表述在中國政治體系中，是具有高度意義的「提法」（tifa）一旦被外方採用，就等於承認了中方的敘事框架，而其政策涵義也隨之被鎖定。

2009 年訪問中國之後的七年間，美中關係出現明顯的雙面性：表面上持續推進全球治理與區域合作，但私下則摩擦不斷，矛盾漸深。

這種緊張氛圍幾乎立刻在哥本哈根氣候峰會（COP-15）爆發。中方派遣副外長何亞非與歐巴馬會談，明顯「降格」，最終導致會議破局，美中未能達成協議。

隨後的幾年裡，雙邊、區域與全球層面的爭議不斷出現，並持續升級，包括：貿易摩擦、北韓與伊朗問題、網路駭客與資料竊取、人民幣低估、人權與異議人士（如陳光誠、王立軍）事件、台灣、達賴喇嘛訪美、以及南海主權爭議等。

2015 年 9 月 25 日於白宮玫瑰園，習近平公開向歐巴馬保證：「中國在南沙群島的建設活動，不針對任何國家，也無意推進黨軍化。」

美中兩強競爭愈演愈烈

到歐巴馬任期末，美中關係已顯著緊張，並進入競爭主導階段。亞洲國際關係的重心變成美中兩強競爭，周邊國家被迫在「北京與華府」之間尋求平衡。貿易爭端因龐大的美國貿易逆差與中國市場壁壘而愈演愈烈；中國對美國政府與企業、智庫、公私部門的

網路駭客成為重大安全威脅；中國軍事現代化加速發展，出乎華府與分析界預期，對印太地區美軍、盟友與台灣構成新挑戰；中國人權狀況則急遽惡化，而胡錦濤時期仍可見的部分政治改革跡象，在 2009 年後完全停滯。

當歐巴馬任期結束時，美中關係已明顯走向下坡。自 2012 年習近平掌權以來，中國在境內日益高壓專制，在國際上則更為強勢與強硬。正如曼恩在其著作中指出：

「歐巴馬政府最初為避免與中國衝突而採取的政策，並未帶來更多合作或妥協，反而助長了中國更強硬的要求與對美試探。當美方採取懷柔態度時，中國官員將其視為美國衰弱、而中國實力不斷上升的證據。」年復一年，「接觸外交政策」在精神、目標與實踐層面皆逐漸喪失效力。沒有人料到，這正是即將在川普政府全面轉向的「反接觸時代」前兆。

PART 3

接觸聯盟斷裂與 反中聯盟成形

當川普於 2017 年 1 月 20 日宣誓就職時，美中關係已在歐巴馬政府末期出現嚴重裂痕與深層緊張。雙邊關係充滿日益加深的互不信任、猜疑、敵意、疏離與重大政策分歧。

第 4 章

從「接觸」到「戰略競爭」

「美國與其他自由民主國家花了太長時間才放棄那種希望，就是希望中國在被歡迎進入國際體系後，會遵守國際規則。川普政府則顛覆了過去支撐美中政策的所有假設。」

——美國前國家安全顧問、退役中將 **H. R. 麥馬斯特**
(**H. R. McMaster**)，2017–2018 年

「我們必須確保競爭不會滑向衝突，同時也必須以負責任的方式來管理它。」

——美國總統拜登對中國國家主席習近平，於加州伍德賽德
高峰會上發言，2023 年 11 月 15 日

「當事實改變時，我就改變想法，閣下您呢？」這句話出自經濟學家約翰·凱因斯。對於美國外交政策體系，以及自 2010 年代中期以來的對中接觸戰略而言，可謂再貼切不過。

已有大量跡象顯示：習近平時代的中國已經改變。因此，美國過去四十多年所依據的「接觸戰略」基本假設與原則，也必須被重新檢討與修正。

正如第一章所述，自 2017 年起，美國外交政策圈與中國研究界展開一場激烈的爭論：「接觸是否失敗？」這場爭論因坎貝爾與拉特納的文章引爆，隨後迅速擴散。就在持續外溢的同時，美國總統

也由歐巴馬變成川普。

本章將探討：自 2017 年起，「接觸戰略」與「接觸外交聯盟」如何逐步瓦解；在川普與拜登執政期間，一個新的「反中聯盟」如何成形；以及美國對中政策如何從「接觸」轉向「戰略競爭」。

川普政府是第一個明確且全面背離尼克森以來「接觸政策」基本假設與實踐的政府。川普不僅在語言上改寫了美中關係的框架，更在政策上正式採納了「戰略競爭典範」，將之作為美國整體對中戰略與政策的宏觀指導原則。

接下來，本章將說明拜登政府如何在本質上、且相當明確地延續川普所開啟的典範轉移。儘管語氣較為克制、少了煽動性，但政策方向依然一致。最後，本章也將推進到 2025 年 1 月開始的川普第二任政府，可能會採取何種對中政策。

川普選後翻盤

當川普於 2017 年 1 月 20 日宣誓就職時，美中關係已在歐巴馬政府末期出現嚴重裂痕與深層緊張（如第四章所述）。雙邊關係充滿日益加深的互不信任、猜疑、敵意、疏離與重大政策分歧。「接觸外交聯盟」的支柱，如同整片森林中一棵棵悄然倒下的樹木，與中國長達數十年的聯繫，正在加速疏離與逐步鬆動。

「接觸理論」的核心假設，也就是中國將變得在政治上與社會上更自由、更具市場導向、並更支持國際自由秩序，但如今明顯未能實現。而且與事實頗為相反的是：中國在政治上變得更加壓制與集權，在經濟與社會上則加大控制，在國際舞台上愈發不自由、甚至挑戰現行體制。甚至有比喻為「接觸皇帝」經常被看見「根本沒穿衣服」的說法。

川普在競選期間的反中言論，正好反映並本能地呼應了美國社會各階層選民增加對中國與「接觸時代」的幻滅情緒。他痛批中國，這對美國心臟地帶的選民，極為奏效。

2016 年 5 月 2 日在印第安納州韋恩堡的一場狂熱競選集會上，川普高喊：「我們不能繼續讓中國強暴我們的國家，而他們現在正在這麼做！」

這句話針對的是龐大的美中貿易逆差，但這種挑釁式語言，卻深深打動了那些長年因全球化與製造業外移至中國而遭逢失業、家庭經濟壓力、以及其他社會錯亂的美國中產與藍領選民，特別是上中西部、新英格蘭區、大西洋沿岸與美國西部各州的工人階層。

對這些人而言，並非空穴來風或政治操作，而是切身的痛楚。川普敏銳地捕捉並操縱了這種民怨，在政治上取得極高的效果。「抗中」遂成為他競選總統的一項核心主軸。

然而，在他當選並於 2017 年 1 月入主白宮後，川普令人驚訝的徹底掉頭。在他任內的第一年，川普把中國想要的一切，都主動奉上：

- * 退出《跨太平洋夥伴協定》；
- * 於四月間倉促安排在佛州海湖莊園舉行與習近平的首次元首峰會；
- * 公開讚揚習近平為「偉大的領導人」，稱中國是「偉大的國家」；
- * 重申美國對台灣的「一中政策」，儘管他是首位破壞該政策的美國總統，因他在 當選後接聽了中華民國總統蔡英文的祝賀電話；
- * 任命愛荷華州州長布蘭斯塔德為駐中國大使，此人與習近平有私交，且一向被視為親中派；
- * 拒絕將中國列為「匯率操縱國」—儘管他在競選時曾承諾「上任第一天就會這麼 做」；
- * 未對中國加徵任何貿易關稅—雖然他競選時揚言要徵收百分之四十五的關稅；
- * 指示財政部檢討美國對中國投資監管機制，尋求放寬規定；

- * 對中國的軍事擴張未做任何批評；
- * 未曾提及中國的人權問題與政治鎮壓；
- * 表達出強烈意願，希望與北京合作處理北韓問題；
- * 質疑美國在亞洲及全球的盟邦體系價值；
- * 承諾於 2017 年底前對中國進行國是訪問。

這份令人矚目的「安撫清單」，代表川普上任之初，對北京採取了極度溫和、甚至近乎迎合的政策立場。中南海的中國領導人，恐怕都難以置信自己的好運！

川普幾乎在短時間內，推翻了所有競選時的強硬言論與承諾。如果這就是川普所謂的「商人談判之道」，在談判一開始就把籌碼全數送出，那麼中國領導人完全可以原諒自己會把他視為一位「缺乏經驗的輕量級人物」。

在他上任的第一年，中國政府也迅速滲透川普的內圍，透過培養其女婿庫許納與女兒伊凡卡（由時任中國駐美大使崔天凱親自聯繫），以及影響多位核心內閣成員，包括：財政部長姆努欽、國務卿提勒森、商務部長羅斯，與白宮國家經濟委員會主任科恩，這些人都是與中國有密切商業往來的金融圈人士。

此外，川普的私人好友與華爾街大亨施瓦茨曼（黑石集團）、桑頓（高盛前副主席），以及格林伯格（AIG 創辦人）等人，也親自遊說川普，主張維持與中國的密切關係。

初期的「善意舉動」，最終以 2017 年 11 月 8 至 10 日川普總統與第一夫人梅蘭妮亞對中國的「國是訪問進階版」達到高潮。

習近平與中國政府為此可說是「鋪上了紅毯」卯足全力，其中最特別的一幕，是在紫禁城舉行前所未有的晚宴，這是史上首次有外國元首受邀在故宮內接受款待。中國方面深知川普的自戀與虛榮心，而這一策略顯然奏效。訪問結束時，雙方發表了一份篇幅冗長、語氣極為正面的聯合聲明，涵蓋多項雙邊合作領域。若不知情

的人閱讀這份文件，幾乎會以為是直接摘自歷任美中元首的「接觸外交」範本。



習近平主席與唐納·川普總統於2017年11月9日在北京人民大會堂東門外檢閱儀仗隊。

照片來源：Imago/Alamy Stock Photo。

這次訪問的一切形式、措辭與儀式安排，都呈現了「接觸時代的典型儀式」。因此，所有的觀察包括中國政府，都完全可以合理相信：川普政府，像之前的許多政府一樣，最終會拋棄競選時的反中言論，轉而延續歷任政府行之有年的「接觸政策」與行動。

然而，就在這次總統的北京訪問結束之後，川普政府突然改變方向，採取了「雙軌策略」：一方面延續上述「營造友好氛圍」的措施，另一方面則準備重大的對中政策轉向。

對中政策的轉向開端

這個轉變始於 2017 年 3 月下旬，當時川普政府召開了一場主要官員委員會的會議，這是一個由內閣層級官員組成的跨部會政策協調機制。根據川普的第二任國家安全顧問暨退役中將麥馬斯特的說法，這次會議的目的，在於為新政府的中國政策進行一次「框架定調」，這成為川普政府中國戰略全面轉向的開端。

為了幫這場討論鋪路，國家安全會議幕僚波廷傑與國務院政策規劃司共同撰寫了一份文件。根據麥馬斯特將軍的回憶，這份文件及其在會議上的討論，主要聚焦於：「理解驅動中國共產黨行為的情緒、願景與利益；確定美國重要而瀕於危險的利益；評估支撐美國過去對中政策的假設；提出新的美國政策目標；並預判推動這些目標可能遭遇的障礙。」

麥馬斯特在回憶中描述了會議的情景：「一開始，我朗讀了一段歐巴馬政府對中政策的文件節錄，內容體現歷屆美國政府那種徒勞的希望，認為只要歡迎中國進入國際體系，它就會遵守規則，並隨著繁榮而使經濟自由化、甚至最終推動政治改革。多年來，我們陷入了樂觀偏誤與確認偏誤的認知陷阱。波廷傑文件的部分目的，就是要讓我們從這種幻想中清醒過來。我環顧會議室，意識到我們即將推動的，是一場自冷戰結束以來，美國外交政策最重大的轉變。」

這場會議發生在川普執政的早期階段，表面上，美中仍然擺出友好姿態，但實際上，它開啟了麥馬斯特所稱的「自冷戰結束以來，美國外交政策的最大轉折。」

對中鷹派陣營的關鍵人物

美中摩擦在隨後的三年間，急劇升高，美方對中國的壓力全面加大。習近平與中南海領導層似乎完全措手不及；正如本書所述，中國的「美國問題專家」既未能事先警告，也未能預見這場美國政策的地震式轉向。其實，他們早該察覺：這些震動的前兆，早在歐巴馬任期內就已出現。「接觸外交聯盟」內部的多個力量，早已對中國深感幻滅，他們所欠缺的，只是一位能夠推動根本變革的領導者。而川普，正是那個載體。

川普本人對中國的了解極其有限。在成為總統之前，他從未踏足中國。他唯一知道、也唯一關心的議題，就是那龐大的貿易逆

差，到他上任時，美中逆差已膨脹至三千四百七十億美元。除了這個他以「零和思維」天真看待的問題外，幾乎對中國一無所知。

他對炙手可熱的台灣問題，沒有真正理解；對人權毫不在意；對中國軍力的迅速擴張，也不以為意；甚至質疑美國在亞太（以及其他地區）的防禦體系與盟友關係。他並不將中國視為全球治理的合作夥伴；儘管他在 2017 年 11 月的聯合聲明中曾有過這樣的措辭。至於中國的專制政體，對他而言完全不重要；相反地，川普對習近平還抱持欽佩之情，經常稱他是「強勢領袖」。

然而，儘管川普本人對中國了解有限，他身邊的白宮與行政團隊卻幾乎被「對中強硬派」包圍。除了少數幾位對中國持溫和或商業導向立場的親信，包括女婿庫許納、女兒伊凡卡（她本人在中國持有多項投資與專利）、財政部長姆努欽、商務部長羅斯與國務卿提勒森，其餘高層官員大多屬於對中鷹派陣營。這些人包括：總統資深顧問班農、白宮貿易顧問納瓦羅、國務卿龐培歐及其中國事務顧問余茂春、國防部長馬提斯、美國貿易代表萊特海澤、第一任國家安全顧問佛林、非正式顧問暨智庫學者皮爾斯伯里以及其他多位幕僚。這群人幾乎形成一個「中國問題戰略圈」，甚至被形容為一個「政策讀書會」，他們熱衷閱讀，並討論皮爾斯伯里的《百年馬拉松》與納瓦羅的《致命中國》。當佛林被迫辭職後，由麥馬斯特將軍接任國家安全顧問，這為白宮決策圈導入了更傳統的「現實主義」思維與聲量。

納瓦羅與皮爾斯伯里

整體而言，這些人結合成一個鬆散但強勢的「對中重構團隊」，他們共同擬定了改寫美中戰略藍圖的核心構想。納瓦羅原是加州大學爾灣分校的經濟學教授，並非中國專家，但以強烈的貿易保護主義觀點著稱。他受川普任命為白宮「國家貿易委員會主任」。相較之下，皮爾斯伯里則是貨真價實的中國問題學者。他擁

有哥倫比亞大學中國政治博士學位，中文相當流利，自 1970 年代起，便長期研究中國軍事事務，並活躍於華府的國防與情報圈。他在保守派智庫哈德遜研究所擔任研究員，但由於與研究中國主流社群關係緊張，被視為邊緣人物。他持續蟄伏於華府的機構中，由於他的安全顧慮問題，只能扮演顧問角色。儘管如此，皮爾斯伯里仍多次被邀請進入橢圓形辦公室，向川普、副總統彭斯及其他高層簡報。據傳，他在川普執政的第一年，還五次秘訪北京，擔任一位非官方的「中間人」。

完成艱鉅任務的波廷傑

另一位當時鮮為人知、但在之後四年中成為塑造川普對中戰略的關鍵人物，是波廷傑。波廷傑曾是路透社與《華爾街日報》駐中國記者，在中國工作八年（1998–2005），中文流利，對中國政治、經濟與社會有深刻了解。他在記者生涯中，曾揭發中國政府掩蓋 SARS 疫情（2003 年）的真相，之後轉入美國海軍陸戰隊服役，並最終進入白宮國安會，成為川普政府對中政策最具專業背景且影響力最大的官員之一。

波廷傑長期在中國任職記者時，親身體驗過中國安全體系的高壓手段—他曾被公安人員騷擾、拘留、甚至毆打。911 恐怖攻擊發生後，他做了一件極不尋常的事：辭去外國記者工作、加入美國海軍陸戰隊。外表年輕、精力充沛又開朗外向的他，完全不同於一般對陸戰隊員的刻板印象。他於 2007–2010 年間，三度隨部隊赴伊拉克與阿富汗參戰。在阿富汗擔任情報官時，他的上司正是佛林中將。當佛林被拔擢為川普政府的首任國家安全顧問時（雖然任期極短），他便想起這位曾在戰場共事的部屬，邀請波廷傑進入白宮，擔任負責亞洲與中國事務的副手。

在川普當選之後，波廷傑在政權交接團隊服務，當時他撰寫了一份長達十二頁的中國與印太戰略報告，其中的許多構想，後來

成為川普政府亞洲與中國政策的基調。首先，他主張：強化美國在亞太地區的盟友體系必要性。在他看來，亞太各國因中國崛起而焦慮，同時也懷疑美國對區域安全的承諾（尤其在歐巴馬「重返亞洲」徒具口號之後）。波廷傑認為，習近平領導下的中國，其戰略目標已是實現地區霸權主導。第二、對中國實施更強硬的經貿政策，包含對與中國貿易採取更嚴厲的政策，以及對產業與智慧財產竊取行為採取懲罰性的政策。第三、動員整個政府體系，以對抗中國在美國社會的滲透與「統戰」活動。

波廷傑在川普執政期間始終留任，直到 2021 年 1 月 6 日國會暴動當天，他聲稱「抗議」而辭職。他歷經四任國家安全顧問（佛林、麥馬斯特、波頓與歐布萊恩），在四年中，先後擔任亞洲事務資深主任與國家安全副顧問。

他幾乎是以一己之力，將美國政府的官僚導向，從長期以來的「與中國合作」任務，轉為「與中國競爭」任務。自卡特至歐巴馬時期，整個美國行政體系，在制度與文化上，都被塑造成「與中國合作」的架構，那是他們存在的理由。從 1979 年建交以後，歷任政府透過正式協定與制度化對話推進合作，這種官僚慣性深深根植華府，極難扭轉。行政部門的預算、任務與國會支持，都鼓勵他們「與中國保持良好關係」。

然而波廷傑上任後不信這一套，認為這是種官僚式的「接觸思維」，打算要改變它。但要這麼做，就像要讓八萬噸的航海巨輪在中途轉變方向，完全不是容易的事，而他做到了。可以說，沒有任何個人，甚至包括歷任總統，能像波廷傑那樣深刻改變聯邦官僚體系對中國的影響。儘管過程中他面臨阻力，但僅僅四年內，他就讓整個行政機器的重心，成功轉為對中國的「競爭導向」。以這麼微不足道的預算，在這麼短的時間中，讓官僚體系做這種規模的轉變，真是一項希臘神話中大力士般的任務。

麥馬斯特中將與副手夏德洛

在川普政府早期，另有兩位關鍵人物同樣扮演重要角色。第一位是麥馬斯特中將，他接替佛林出任國家安全顧問（2017–2018年）。麥馬斯特是獲勳無數的美軍將領，曾在伊拉克與阿富汗指揮作戰，同時也是一位兼具理論與實務的「國防思想家」，擁有北卡羅萊納大學軍事史博士學位，著作等身。他的副手、負責戰略規劃的夏德洛是一位聰慧的戰略與國防研究學者，曾在政府與史密斯–理查森基金會任職。麥馬斯特指派夏德洛起草川普政府的《美國國家安全戰略》，這是國會要求每屆新政府必須提交的政策文件。其他白宮與行政機關雖提供意見，但麥馬斯特與夏德洛小心翼翼的掌控全局並負責文件起草，而波廷傑則負責其中的中國章節。

《美國國家安全戰略》首次重新定義中國

這份戰略的發表，是川普政府第一次對於中國徹底不同於前任思考模式的真實指標。文件宣稱，美國外交政策已進入「大國競爭時代」，並首次明確將中國定義為「修正主義大國」。文件中寫道：「中國與俄羅斯挑戰美國的權力、影響力與利益，企圖侵蝕美國的安全與繁榮。他們決心讓經濟變得更不自由、更不公平，提升他們的軍事力量，並控制資訊與數據，以壓制其社會、擴張其影響力。」

「中國與俄羅斯想要塑造一個與美國價值與利益相對立的世界。中國試圖在印太地區取代美國的地位，擴張其國家主導的經濟模式，並按照其自身利益重新調整該地區的秩序。俄羅斯則試圖恢復其強權地位，並在其邊境附近建立勢力範圍。」

「數十年來，美國的政策根植於這樣一種信念：支持中國的崛起以及其融入戰後國際秩序，將會使中國自由化。與我們的期望相反，中國擴張其權力是以他國主權為代價。中國以前所未有的規模

蒐集並利用數據，並散播其威權體系的特徵，包括腐敗與監控的運用。它正在建立世界上除我們之外最具能力與資金最充裕的軍隊。其核武正在成長並多樣化。一部分的中國軍事現代化與經濟擴張，是因為其能夠進入美國的創新經濟，包括美國世界一流的大學。」

《美國國防戰略》闡述新視角

《美國國家安全戰略》以及五角大廈的配套文件《美國國防戰略》，闡述了一個完全新的視角，就是將中國視為一個修正主義且戰略競爭性的大國，直接挑戰美國的國家利益。

國防戰略指出：「中國正在利用軍事現代化、影響力行動與掠奪性經濟來脅迫其鄰國，以重新調整印太地區，使之有利於他們自身。隨著中國繼續其經濟與軍事的崛起，透過一項舉國之力的長期戰略展現實力，它將繼續推行一項軍事現代化計畫，目標是在短期內追求印太地區霸權，並在未來取代美國，以實現全球優勢地位。」

隨後，在任期的最後一年，川普政府成為首個正式發布專門針對中國的官方政策文件的美國政府：《美國對中華人民共和國的戰略方針》。這個十分特出的文件，非常值得完整閱讀，此處僅引述其中一段，即可說明重點：

「自從美國與中華人民共和國於 1979 年建立外交關係以來，美國對中政策在很大程度上是以這樣一個希望為前提：更深入的接觸，將會促進中華人民共和國根本性的經濟與政治開放，並導致其成為一個建設性且負責任的全球利害關係人，並成為一個更加開放的社會。四十多年後，事實已經顯而易見，這一作法低估了中國共產黨在限制中國經濟與政治改革範圍上的意志。」

「在過去二十年間，中國的改革已經放緩、停滯，甚至出現逆轉。中華人民共和國的快速經濟發展與與世界的更深互動，並未如美國所希望的那樣，導致其朝向以公民為中心、自由且開放的國

際秩序靠攏。相反地，中國共產黨選擇利用自由與開放的「基於規則的國際秩序」，並試圖重新塑造這一體系，使其有利於自身。北京公開承認，它尋求改造國際秩序，使之符合中共的利益與意識形態。中共擴張其經濟、政治與軍事力量，迫使各國屈服的作法，損害了美國的核心利益，並破壞了全球各國與個人的主權與尊嚴。…在「原則性現實主義」的指導下，美國承認我們正處於戰略競爭之中，並正以適當方式捍衛自身利益。」

這份戰略方針由白宮及其主要起草人波廷傑構思，意在成為現代版的喬治·凱南「長電報」以及他於 1947 年 7 月在《外交事務》匿名發表的名文〈蘇聯行為的根源〉，這兩篇文章為冷戰提供了思想框架。這些官方文件構成了川普政府四年間的「政策書擋」：開頭與結尾之間，三年的政策實踐充滿升級版的摩擦、以牙還牙的制裁與關稅和關稅報復，以及川普本人和政府成員接連發出的激烈言辭。關於這段動盪歲月的細節，已有大量紀錄與書籍詳述，此處無須贅述。在這些年中，川普政府多位高層官員發表了一系列具有劃時代意義的演說；這些演說合起來，從思想與政策層面根本性地重新定義了美國對中國戰略與政策的理論基礎。

重新定義美中戰略與政策理論基礎的重量級演說

第一場關鍵演說由副總統彭斯於 2018 年 10 月 4 日在哈德遜研究所發表。該講稿的主要撰寫者正是波廷傑。在這場演講中，彭斯對中國在國內外的「惡意行為」進行全方位指控。演講中有兩個創新且關鍵的要素：第一，他明確區分了「中國共產黨」與「中國」。這成為整個川普政府對中話語的一個核心主題。也就是說，美方不再簡化地以「中國」或「中國人」作為統稱，而是明確點名「中共」是美方不滿的行為主體。這一語義上的轉變，在後來的疫情期間被川普破壞，當 2019 年新冠疫情爆發後，川普開始以挑釁方式稱呼病毒為「中國病毒」，引發美國國內對其種族歧視暗示的強

烈反彈，隨後才停止使用該稱呼。

彭斯演講的第二個創新點，是對「中共影響力滲透行動」的揭示。這是一個在 2018–2019 年間首次進入政府、媒體、學界與智庫語彙體系的新概念。這一觀念最初源自於俄羅斯干預 2016 年美國總統選舉的輿論操控事件。但隨後，美國情報與媒體揭露出中國共產黨的機構也正在嘗試滲透並影響美國社會的多個層面。中國長期以來試圖遊說美國國會，早已為人所知，例如 1996 年曾曝光的「暗中為柯林頓高爾競選陣營提供政治資金」醜聞，但到 2018–2019 年，美方揭露出一整套更廣泛、更令人不安的中共影響力網路活動。副總統彭斯在演講中如此總結這個新現象：

北京正在動員整個政府體系，以推進其影響力並謀取自身利益。它正以更積極、更具脅迫性的方式，干涉美國國內的政策與政治……中國共產黨正在獎勵或脅迫美國的企業、電影公司、大學、智庫、學者、記者，以及地方、州與聯邦層級的官員。更嚴重的是，中國已經展開一場史無前例的行動，企圖影響美國的輿論、2018 年選舉，以及 2020 年總統選舉的政治氛圍……為達成這一目的，北京動員了祕密代理人、前線組織與宣傳媒體，企圖改變美國人對中國政策的認知……中國高層官員甚至試圖施壓美國商界領袖，要他們譴責美國的貿易措施，並以他們在中國的商業利益作為籌碼施壓……北京經常要求好萊塢在電影中以正面形象描繪中國，若有片商不從，便予以懲罰。北京的審查官員會迅速刪剪甚至封殺任何稍有批評中國的電影……除了商業領域之外，中國共產黨還在美國投入數十億美元的宣傳資金，建立媒體據點，並向其他國家擴張影響……

但媒體並非唯一的目標。中國共產黨同樣在學術界培養審查文

化。看看那遍布美國校園、超過一百五十個分會的「中國學生學者聯誼會（CSSA）」就知道了。北京還以其他方式對學界施壓，例如向大學、智庫與學者提供豐厚資金，並要求他們避免觸及中共認為「危險或冒犯」的議題。尤其是中國研究專家們都知道，一旦研究結論與北京官方立場不符，他們的簽證將被拖延或拒發……中國共產黨正在企圖破壞美國的學術自由與言論自由。就北京在美國政治與政策上的惡意影響與干涉而言，無論它以何種形式出現，我們都將持續揭露。」

這段文字清楚勾勒出中共在美國的「影響力活動與滲透行動」範圍。在彭斯發表這場演講時，這整個概念仍屬全新。然而在接下來幾年裡，美國與其他國家的智庫、研究機構、非政府組織、情報機構與學者個人開始深入調查並揭露這個問題。本書第七章將對此作進一步分析。

第二場批評中國的重量級演說，由國家安全顧問歐布萊恩於 2020 年 6 月 24 日在亞利桑納州鳳凰城發表，題為：中國共產黨的意識形態與全球野心。

顧名思義，這場演說直接針對中共所奉行的馬克思列寧主義，並將美中關係明確定義為冷戰式的意識形態衝突。歐布萊恩在演講中把習近平與史達林相提並論：「按照列寧、史達林與毛澤東的詮釋與實踐，共產主義是一種極權主義意識形態……中國共產黨企圖對人民生活實施全面控制，包括經濟控制、政治控制、身體控制，而最重要的是思想控制。」

他進一步列舉中共如何試圖在全球範圍內控制資訊流通的例子，並聲稱習近平提出的「人類命運共同體」其實是一個包裝成理想主義的全球支配藍圖。演講最後列出美國（在川普領導下）將採取的七項行動，以全面反制中共與中華人民共和國。

第三場演講由聯邦調查局局長雷伊於 2020 年 7 月 7 日發表，題為：中國政府與中國共產黨對美國經濟與國家安全的威脅。

這場演說聚焦於間諜活動與反情報威脅。雷伊表示，他將提供「比FBI以往任何公開場合都更詳細的中國威脅說明」。他確實如此做了，部分案例早前已為媒體報導，部分則是首次公開。雷伊指出，中方情報活動的規模與頻率已達到驚人程度，FBI平均每十小時就啟動一項與中國相關的反情報調查。這類惡意活動涵蓋：商業企業、學術界、州與地方政府、政府與私人資料庫、非法技術竊取、線民與間諜招募和其他非法行動。

隨後是司法部長巴爾於 2020 年 7 月 16 日在福特總統圖書館發表的《關於中國政策的談話》。巴爾重申雷伊的多項主題與指控，特別是商業間諜活動，但他進一步批評美國好萊塢與科技企業在中國壓力下的自我審查與屈從。

「好萊塢並非唯一一個向中國低頭的群體。美國的大型科技公司也讓自己成為中國影響力的棋子。」巴爾接著指出：「中國共產黨還企圖滲透、審查或收編美國的學術與研究機構。」這場演講的矛頭同時指向中國與美國自身的制度與企業，揭露了「中國滲透」議題如何成為國內政治與文化辯論的新焦點。

最後一場重量級演說由國務卿龐培歐於 2020 年 7 月 23 日在尼克森總統圖書館發表，題為：共產中國與自由世界。龐培歐自稱這是前幾場演講的「總結篇」，實際上內容並無太多新意，主要是對彭斯、歐布萊恩、雷伊與巴爾等人先前論述的重申與整合。

龐培歐再度猛烈批評過去的「接觸外交政策」，直接針對中共，並以典型的冷戰語彙構築其論述。演講的風格與語氣幾乎可說是由約翰·杜勒斯執筆。

龐培歐指責：「中國不是一個正常、守法的國家。習近平是一位信奉已破產極權主義意識形態的真正信徒，而中共的意識形態則蘊涵著長達幾十年來追求共產主義全球霸權的野心。」

他借用雷根時期的口號，將美中關係比作軍控談判：「在中國問題上，美國的原則應該是不信任，但要驗證。」

龐培歐還含蓄地暗示，唯有政權與體制的更替，中國才能成為他所謂的「正常國家」。他呼籲建立一個多國與多邊聯盟，共同應對這場挑戰：「如果自由世界不改變，共產中國必將改變我們。」

綜合這些高層演講，川普政府清楚地提出了一份「全國體系反中起訴書」。當然，川普本人對政策方向的影響仍居核心地位。如同在其他議題上一樣，他對中國的態度充滿反覆、煽動與對抗性。

前文曾提到，他以「中國病毒」一詞引發國內外譴責。但他對中國影響最大的領域，莫過於經貿戰線。他對中國徵收總額約二千七百七十五億美元的關稅，開啟了一場報復與升溫並行的貿易戰。川普顯然無懼破壞兩國間的經濟關係，那正是美中四十年「接觸政策」的核心所在。

「脫鉤」概念出現

也正是在川普政府任內，出現了一個過去幾乎不曾被提出的新概念「脫鉤」（de-coupling），即兩國經濟體系分離的主張，並迅速成為主流政治與媒體用語。

2019年8月24日，川普甚至突然在推特上宣布：「我在此命令所有美國公司撤出中國！」幾天後，他又在推特上稍微緩和這一指令：「美國企業應立即開始尋找中國以外的替代地點，包括將你們的企業帶回家（指美國），並在美國製造產品。」

經過三年充滿風暴與爭議的美中關係（第一年尚存表面和諧），川普政府下台時，留給其繼任者拜登政府的，已是一套被徹底改造的對中政策架構。

拜登政府的直通車政策

如果北京或其他任何觀察家原本以為拜登於2021年1月上任後，美國對中政策會出現根本改變，甚至會重新全面擁抱「接觸外交典範」的話，那很悲哀的，他們顯然判斷錯誤。他們並未理解過

去四至六年間，美國政府與社會發生的根本轉向。新政府在很大程度上延續了川普時期的對中政策，但少了川普式的誇張言辭與煽動性，多了在戰略構思與政策執行上的精緻與成熟。

近三年來，拜登政府同樣奉行全國體系的戰略，以全面方式對中國施壓並展開競爭。然而，在任期的最後一年半，華府又逐步回到「接觸」的舊路。也就是重新啟動高層互訪與對話，恢復「閉門強硬、但仍持續對話」的作法。但在這個轉向之前，美中關係實際上惡化到比川普時期更低的谷底。

自 1972 年尼克森破冰以來，兩國關係從未如此糟糕，甚至在天安門事件之後也不曾這樣。根據皮尤研究中心 2023 年的調查：百分之八十三的美國民眾對中國持「不利看法」，其中百分之五十的受訪者認為中國是「美國最大的威脅」。此外，在 2022 年夏季，時任美國眾議院議長裴洛西訪問台灣後，北京幾乎完全中斷了與美方官員的直接聯繫，並在台灣周邊展開前所未有的大規模軍演。此後一年間，拜登政府的首要目標便變成了「重建溝通管道」。

迫在眉睫的價值觀衝突

那麼，拜登政府究竟如何開啟對中政策？若北京原本期待或盼望「重置」美中關係、並回到以合作為主的「接觸模式」，那麼華府顯然並不認同這種想法。從拜登總統本人及其主要幕僚：國務卿布林肯、國家安全顧問蘇利文、國防部長奧斯汀、國家情報總監海恩斯，乃至其他高層官員的早期公開談話中，有兩點已經非常明確。

第一，拜登政府採取的對中政策整體框架，是以「競爭」為核心。拜登總統在 2021 年二月的首次重大外交演說中，稱中國是「我們最嚴峻的競爭對手」，並使用了「極端競爭」的字眼。國家安全顧問蘇利文則用了「激烈競爭」與「強烈競爭」，國務卿布林肯則將美中關係形容為：「應該競爭時競爭，能夠合作時合作，必須對

抗時對抗。」

這套措辭清楚顯示：拜登政府在概念上延續了川普時期的「戰略競爭」架構。執政團隊同時強調，美國將與多個盟友與夥伴協調一致，以反制中國的「惡意的作法」。2021年3月，白宮發布的《國家安全暫行指導》進一步指出：「我們持久的優勢，將使我們能夠在與中國或任何其他國家的戰略競爭中取勝。我們將遏止中國的侵略，並反制對我們集體安全、繁榮與民主生活方式的威脅。」

第二，新政府的聲明，凸顯出拜登團隊的價值導向外交，這種導向不僅針對中國，也延伸至俄羅斯與其他威權政體。在美國民主黨的外交傳統中，長期存在兩個派別：一是「價值優先派」，另一是「現實主義派」。拜登政府明顯由前者主導，尤其是布林肯與蘇利文。他們早在上任初期便闡述一套世界觀，也就是支持民主政體、對抗威權體制。拜登政府中也有多位負責中國事務的高級官員，過去都曾在非政府組織工作，具有在人權與民主推廣方面的強大背景。

這種「以價值為核心」的立場，在拜登上任初期即清楚顯示，例如，2021年2月5日，國務卿布林肯在與當時的中共中央政治局委員、主管外交事務的楊潔篪通話時，就已表達。僅僅五天後，拜登於二月十日與習近平通話時，又將香港、西藏區與新疆議題列為首要關切項目，並對中國「脅迫性與不公平的貿易作法」發表強硬評論。

那麼，北京方面在拜登政府上任初期，又採取了什麼行動呢？最能反映中國態度的，是楊潔篪於2021年2月2日在美中關係全國委員會理事會上的演講。這場演講並未釋出任何安撫信號，也未表達對美方關切的理解。相反地，楊潔篪刻意以訓斥、說教、咄咄逼人的語氣對美國發言。演講內容充滿標準的政治宣傳語言，彷彿是對北京中宣部報告，而非針對紐約的美國外交與學術菁英。在冗長的政治表述之外，楊的整體語氣顯得道貌岸然、居高臨下。他將近

年來兩國關係惡化的所有責任，完全歸咎於川普政府，毫不承認中國自身對這種嚴重下滑該擔負的任何影響。楊潔篪極盡篇幅批評美國政府的「錯誤政策」、「戰略誤判」、「絆腳石」與其他「錯誤行動」，同時又聲稱中國「只尋求合作」。在演講結尾，楊列出了一份短暫的「務實合作項目清單」，建議雙方可以探索的領域。然而，這些內容出現在他發出長篇嚴厲警告之後，要求美國停止「干涉中國內政」、必須尊重中國的「核心利益」，特別提到香港、西藏區與新疆，並警告這些議題「構成一條不能被跨越的紅線」。毫不意外，台灣問題也成為楊潔篪發言的重點之一。

至於中國領導人習近平，他在二月與拜登的電話通話中，語氣相對溫和，但仍重申：「台灣問題以及涉及香港、新疆等問題，都是中國內政，關乎中國主權與領土完整，美方應尊重中國的核心利益，謹慎行事。」

綜合楊潔篪的演講與習近平的發言，再加上拜登總統、國安顧問蘇利文、國務卿布林肯與國防部長奧斯汀等人的公開聲明，都顯示出一場「價值觀衝突」已迫在眉睫。

「言語戰」全面爆發

短短四週後，衝突在阿拉斯加安克拉治全面爆發。

室外冰冷，氣溫攝氏零下十度，但室內的政治氣氛，卻炙熱到幾乎沸騰。2021年3月19日，美中最高層外交官齊聚庫克船長飯店，展開拜登上任以來兩國的首次面對面會談。美方代表為：國務卿布林肯、國家安全顧問蘇利文、白宮印太事務協調官坎貝爾。中方代表為：中共中央政治局委員暨外事主管楊潔篪、外交部長王毅、中國駐美大使崔天凱。通常這類會談的開場，都會在媒體鏡頭前進行幾句寒暄，雙方通常會就「雙邊關係的重要性」發表一些客套的致詞。然而這次卻不同，不到幾分鐘，會場氣氛就急轉直下，演變成一場尖銳的「言語戰」。

國務卿布林肯在會談前已公開表明，美方將針對中國內外各領域的行為，提出一系列不滿與批評。北京早已得知這個訊息（至於如此提前公開表態是否明智，仍有爭議），因此中方非常清楚，這將是一場對立性與衝突性十足的會晤。他們早已做好「言語戰」的準備。布林肯開場時說：「我們將就中國的行動，表達我們深刻的關切，包括在新疆、香港、台灣等議題上的行為，對美國的網路攻擊，以及對我國盟友的經濟脅迫……美國與中國的關係將會在需要競爭的地方競爭，在能夠合作的地方合作，並在必須對抗的地方對抗。」

據我所知，這是美國政府高級官員首次在公開場合使用「對手」（adversary）一詞來形容中國。

楊潔篪立刻回擊：「我在這裡要說，在中國面前，美國沒有資格說要從『實力地位』出發與中國對話。」隨後，楊發表了一段火力十足的「反講座式」回應。他當面對布林肯發出長篇指責與批評，包括對美國民主制度的尖銳批判；指責華府仍抱持「冷戰思維」；提及美國自身的人權問題，並以「黑人的命也是命」運動為例；指責美國對外發動戰爭與武力干涉；稱美國在國際上「屠殺他國人民」；並譴責美方透過「武力與金融霸權」進行「長臂管轄與壓迫」。楊潔篪以一句簡短但尖銳的話作結：「我不認為世界上絕大多數國家會承認美國所倡導的所謂『普世價值』，也不認為美國的意見能代表國際輿論。」此刻，王毅也作了調性一致的陳述：

「中國過去沒有、今後也不會接受美方無端的指責。過去幾年，中國的合法權益受到赤裸裸的打壓，使中美關係陷入前所未有的困難期。這不僅損害了兩國人民的利益，也對世界的穩定與發展造成嚴重衝擊，這種情況不能再繼續下去。中方敦促美方徹底放棄肆意干涉中國內政的霸權作法。這是由來已久的問題，現在到了該改變的時候了。」

楊潔篪與王毅的激烈發言，讓布林肯與蘇利文一時處於被動地位，他們臨場即興回應，但明顯屬於防守狀態。整場異常尖銳的外交交鋒，透過電視直播，傳遍全球。世界所看到、所聽到的，是「新中國外交風格」的首次完整亮相，一種更加自信、好鬥、強勢、帶有攻擊性的外交語氣，後來被稱為「戰狼外交」。

拜登政府的對中「競爭」方式與川普不同

楊潔篪與王毅在中國國內獲得了極高讚譽，被官方媒體形容為「敢於面對霸權說不、在國際舞台上為中國挺身而出」。

對新的拜登政府而言，這意味著對中政策開場即陷入強硬與對抗氣氛。要理解拜登政府的對中思維，必須先釐清他們所說的「競爭」究竟意味著什麼。在拜登政府的構想中，競爭包含四個主要層面：國內（domestic）、雙邊（bilateral）、區域（regional）、全球（global）；同時又橫跨多個功能面向：經濟、科技、軍事、外交、文化與政治。這種「多光譜、全方位競爭」建立在「對抗性競爭」的基本假設上。拜登團隊將此視為重建與強化美國自身實力，以確保能長期有效對抗中國的手段。拜登政府與川普政府方式不同的是，拜登政府清楚意識到「有效競爭中國，必須從國內做起。」這意味著美國要進行大規模、精準投資：包括硬體與軟體基礎建設、教育、研發與科技創新，以及其他構成美國「內在國力」的關鍵領域。

美中關係進入最低點

2021年8月，美國副國務卿雪曼前往中國天津訪問，這是自阿拉斯加安克拉治會談失敗後，美中雙方首次面對面的高層外交接觸。然而，此行的氣氛依舊僵冷。中國外交部長王毅再次以強硬語氣訓斥雪曼，強調中國「絕不容忍美國自居優越地位或以實力地位對待中國」。

在雪曼抵達前，王毅更放話，中國將給她上一堂「如何平等對話的外交課」，呼應了楊潔篪在阿拉斯加會議上的「訓話」語氣。雪曼的正式對口官員是副外長謝鋒（現任中國駐美大使），他同樣表示：

「美國正在進行一場幾乎毫不掩飾的行動，企圖圍堵並打壓中國，透過一場舉國體系與全社會的運動來『扳倒中國』。」雪曼此行原本希望為美中競爭與爭議設立「護欄」，避免雙方誤判或衝突升溫，但她再次遭遇中方不妥協且自以為道德優越的態度。這一切顯示，拜登政府面對的，是一個更加自信、甚至傲慢的北京。中國對批評毫無容忍度，當華府對中國提出關切時，北京立刻強勢反擊，將防禦姿態轉為進攻。這種姿態在 2021 年中共建黨百年慶典上達到高潮。習近平在天安門廣場的講話中公開宣告：

「我們絕不接受那些自以為是的『大師』居高臨下的說教！我們絕不允許任何外國勢力欺負、壓迫或奴役我們！誰妄想這樣做，都將在超過十四億中國人民鑄就的鋼鐵長城前頭破血流。」這番話，正體現了北京在拜登時代外交立場的核心：強勢民族主義、自信防衛、零容忍批評。

進入 2022 年，美中之間的緊張關係已明顯可感，雙邊關係極為脆弱。美國駐中國大使伯恩斯公開表示，兩國關係正處於自 1972 年尼克森歷史性訪中以來的「最低點」。

「管控式競爭」與「負責任競爭」

隨著 2022 年局勢發展，拜登政府在公開言辭上稍作調整，導入了兩個新的概念：「管控式競爭」與「負責任競爭」。

2021 年 10 月，國家安全顧問蘇利文開始與中國高層外交官楊潔篪與王毅在第三國展開一系列非公開會晤，試圖恢復「嚴肅對話」的外交管道。在 2021 年 10 月 6 日瑞士蘇黎世與楊潔篪的會晤中，蘇利文首次使用「負責任競爭」這一說法。然而會後，新華社在報

導中明確指出：「中國反對以『競爭』來定義中美關係。」「管控式競爭」一詞則是透過多方管道，向拜登政府建議的，其中一個主要推動者是亞洲協會會長、前澳洲總理陸克文。事實上，蘇利文早在上任前，就與坎貝爾共同在《外交事務》發表文章，提前預告了這一思維架構。

六個月後，拜登政府上任已滿一年半，其外交團隊終於首次系統性、公開闡述他們的中國戰略。2022年5月13日，國務卿布林肯在喬治華盛頓大學發表重要演說（我是該校「中國政策研究計畫」主任，當時就坐在第一排）。布林肯在演說中指出：「如今，中國已成為一個具有非一般可及範疇、影響力與野心的全球性大國……中華人民共和國所帶來挑戰的規模與範圍，將以前所未有的方式，考驗美國外交。中國是唯一一個既有意圖重塑國際秩序，又越來越具備經濟、外交、軍事與科技實力去兌現這個目標的國家。北京的願景，將使我們偏離過去七十五年支撐全球進步的普世價值。」在批評之後，布林肯也釋出一系列「安撫性言論」，以緩和北京的防衛心態：「我們不尋求衝突，也不尋求一場新的冷戰；我們不打算阻止中國成為一個主要大國；我們不尋求改變中國的政治體制。」

接著，布林肯語氣轉為批判：

中國並沒有運用自身的力量，來強化與振興那些促成其成功的法律、協議、原則與制度，以便讓其他國家也能從中受益，而是選擇削弱這些制度。在習近平主席領導下，執政的中國共產黨在國內變得更加壓制，在國際上則更加咄咄逼人。

我們可以看到，北京在國內完善了大規模監控體系，並將這套技術出口到超過八十個國家；它在南海推進非法海洋主張，破壞了和平與安全、航行自由與商業活動；它繞過或違反貿易規，損害了美國與全球工人及企業的利益；它高舉

「主權與領土完整」的旗幟，卻支持那些公然侵犯主權與領土完整的政權。

最後，布林肯以三個政策綱領總結了拜登政府的對中戰略：「投資、結盟、競爭。我們將在國內投資，加強我們的競爭力、創新力與民主制度。我們將與盟友與夥伴結盟，在共同目標與共同行動中，協力前行。並藉由這兩項關鍵資產，我們將與中國競爭，以捍衛我們的利益，並構築我們對未來的願景。」可以這麼說，拜登政府中國政策的這三大支柱，並不僅僅只是文字修飾而已的外交辭令，而是實質政策行動。

拜登對中政策的三大支柱

第一支柱：「投資」強化美國內部競爭力

拜登政府在國會支持下，2022年通過了具有里程碑意義的《晶片與科學法案》，以振興美國生產力與科技創新。同時，《國防授權法案》及其他相關法案的簽署，則進一步鞏固了美國對中戰略的國內基礎。

第二支柱：「結盟」重建盟友協調機制

其次，拜登政府以極高的細緻度與持續性，努力推動與亞洲、歐洲盟友在對中政策上的協調。可以公平的說，美國與這兩大區域的盟邦，在中國問題上，從未有過如此緊密的磋商與合作。雖然中國在長期被美國忽視的「全球南方」仍占據優勢，但在亞洲與歐洲，其基礎與影響力已大幅下滑。歐盟方面，在歐洲執委會主席馮德萊恩領導下，首次展現出對中國政策的一致立場與堅定態度。

透過拜登政府謹慎編織的印太同盟網絡，包括：AUKUS（澳英美安全夥伴關係，Australia-UK-US）、四方安全對話（Quad，美、

日、印、澳），以及美日韓三方機制，美國在整個印太地區成功推進對中國的戰略牽制，同時大幅強化了一個由對中國深感關切的國家所組成的聯盟。

美國國務院也成立了一個新的常設機構「中國事務組」，這是一項官僚體系層級的重組計畫，旨在強化從全球美國大使館層面監控與反制中國行動的能力。

第三支柱：「競爭」多面向的反制行動

雖然布林肯在演講中並未明確闡述「三大支柱」中「競爭」的具體內容，但實際上，它指的似乎是針對中國在各領域展開單邊與多邊反制行動。在此框架下，拜登政府採取了以下多項措施：

制裁：單獨或與歐洲、亞洲盟友協調，對多名中國官員與企業實施制裁；

反情報：加強打擊中國的滲透與影響力行動（詳見第六章）；

投資審查：更嚴格審核中國在美投資項目，以防戰略性併購與技術轉移；

關稅維持：保留川普時期對中國商品的廣泛關稅措施；

台灣防衛：持續協助台灣強化防禦能力；

對俄制裁延伸：嚴密監控並制裁援助俄羅斯侵略烏克蘭的中資實體；

公共外交：在全球範圍內強化對中宣傳與敘事戰的主導權。

拜登政府的這些作法，引起中國領導人習近平的強烈反彈。他在 2023 年 3 月 7 日的全國人大會議上表示：「以美國為首的西方國家，對中國進行全方位的遏制、包圍與打壓，給我國發展帶來前所未有的嚴峻挑戰。」顯然，美國在拜登政府下的作為，確實刺痛了習近平的神經。

裴洛西訪台造成美中關係緊張

美中關係的緊張隨著 2022 年 8 月美國眾議院議長裴洛西訪問台灣而急劇升溫。這是自 1979 年美中關係正常化及通過《台灣關係法》以來，訪台層級最高的美國政治人物，而該法與雙方協議均明定：美台高層官員不得互訪。

多年來，美方偶有以較低層級（如部長級）形式突破此禁令，但從未有官員達到裴洛西這種地位，她在美國政治體系中排名第三，僅次於總統與副總統。裴洛西依據美國憲法的「權力分立」原則自行決定訪台，拜登政府未加阻止（是否曾嘗試勸阻，外界不得而知）。她最終成行，而中國方面則暴跳如雷。

北京隨即發射多枚彈道飛彈，落於台灣周邊海域，並在台灣海峽展開大規模海上軍演，之後更將軍事行動範圍擴及台灣東部與北部海域。同時，中國人民解放軍空軍開始進行前所未有的高頻次軍機擾台，進入台灣的防空識別區及領空。過去七十五年來，中國軍艦與戰機一直遵守台灣海峽中線的默契，如今已被打破。一種新的真實「台海軍事常態化」由此確立。

根據中華民國國防部數據：2021 年，中國軍機共九百七十二次侵入台灣防空識別區；2022 年，此數字暴增至一千七百三十七架次，包括多次跨越海峽中線行動，而單日最高紀錄達到一百四十九架次。

裴洛西訪台後，中國隨即中斷所有與美方的軍事交流，並大幅削減其他官方往來，而原本此類交流就已相當有限。同時，北京也升高挑釁行動，頻繁、危險地攔截在南海與中國沿岸國際空域飛行的美軍飛機。美國國防部報告指出，光是 2023 年就發生不少於二百八十二起「不安全接觸」，並公布多段驚險的接近畫面。部分中國人民解放軍空軍飛行員的挑釁行為，距美機僅十至三十英尺，其中一次更是戰機距一架 B-52 轟炸機僅十英尺掠過，地點就在南海

上空！

更雪上加霜的是，2023 年一月底，一枚中國高空間諜氣球飛越美國領空，在蒙大拿州多座洲際彈道飛彈基地上空盤旋，直到拜登總統下令在美國東岸將其擊落。此事讓雙邊關係再度陷入急劇下滑。國務卿布林肯被迫臨時取消原定訪中行程，該行原本旨在商定恢復交流的雙邊路線圖。

各說各話的接觸外交復航

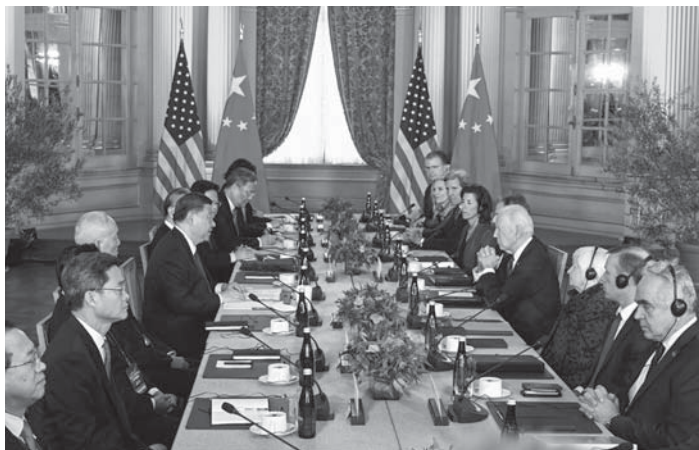
由於兩國缺乏溝通、且美中軍機或軍艦之間發生意外的風險不斷上升，拜登政府自 2023 年春起，展開密集外交行動，試圖「重啟溝通管道」。隨之而來的是典型的「接觸外交」復甦。2023 年夏季，美國財政部長葉倫與商務部長雷蒙多先後訪問北京。葉倫在拜登政府內被視為「白臉」，多次公開強調不應讓兩國經濟全面脫鉤，但同時支持在涉及國安的特定領域進行「去風險化」。雷蒙多則扮演「黑臉」，她在訪中期間直言，中國市場正變得「難以投資」。返美後，她在北加州一次商界演講中更直率指出：「中國是我們所面臨過的最大威脅。中國不是我們的朋友。」

這次有限度的「接觸外交」復航，其實是為 2023 年 11 月於舊金山近郊舉行的拜習會鋪路的外交前奏。美國駐中國大使伯恩斯表示：「經過長時間的中斷，我們如今終於重新連接起兩國政府。」當年由美國主辦亞太經合會（APEC），中國國家主席習近平確定出席，這為雙方提供了一個「被迫但不可錯過的機會」以舉行高峰會，並試圖為緊張的雙邊關係注入某種「新常態」。這場為期一天的閉門會談，在舊金山南方、矽谷與史丹佛大學附近的一座私人莊園舉行。

儘管兩國政府在這場總統會晤之前，投入了大量籌備工作，但最終公佈的成果，卻令人失望，特別是考慮到雙方關係中那些極為敏感、甚至危險的問題。這次會晤的主要目的，似乎只是為了

「見面而見面」，不是為了解決具體問題，而是為了展現一次沒有敵意、沒有火藥味的外交互動。整場峰會幾乎完全圍繞「形象」運作：向中國民眾、美國公眾以及國際社會傳遞視覺訊號，美中這段複雜且時常緊張的關係，似乎已重回穩定與常態的表象。但是與以往國家元首峰會不同，這次並未發表聯合聲明，取而代之的是，雙方各自發布了官方會後說明，而且兩者內容並不一致。

在實質層面上，峰會確實產出了一些「具體成果」。其中最重要的一項，是在長期中斷後，重新恢復防務與軍事交流。根據中方官方通訊稿，恢復內容包括：「高層軍事溝通、中美防務政策協調會談、中美海上軍事安全磋商協議會議外，雙方還同意恢復戰區指揮官之間的通話。



喬·拜登總統與習近平主席於2023年11月15日在加州伍德賽德（Woodside）的非洛利莊園（Filoli Estate）會面。
照片來源：新華社／Alamy Stock Photo。

其他「具體成果」還包括：成立人工智慧工作小組；成立推動觀光合作的工作小組；加強禁毒合作與聯手打擊芬太尼走私；強化氣候變遷合作；增加兩國間航班數量；擴大民間交流，包括學生、青年、觀光、體育、商業、「姊妹城市」及其他次國家層級的互動。此外，根據白宮新聞稿，雙方還恢復了以下領域的雙邊對話：

「商務、經濟、金融、亞太、軍控與防止核擴散、海事、出口管制執行、政策規劃、農業與身心障礙議題。」

中方對此次會晤極為滿意，很明顯的，特別指出拜登總統「重申了五項承諾」，即也就是他在 2022 年峇里島與習近平會晤時提出的內容。根據中方通訊稿，這「五不」包括：「美國不尋求新冷戰；不尋求改變中國體制；不尋求藉強化同盟來對抗中國；不支持台灣獨立；並無意與中國發生衝突。」然而，白宮通訊稿並未重申這五項保證，也就是中國所認知的五不；這是雙方說法中的重大差異。

根據白宮官方說明，拜登總統在會中重申：美國對亞太盟友的鐵一般承諾；強調美國對航行與飛越自由的長期承諾；人權的普世性，並表達對中國人權侵害的關切，包括新疆、西藏與香港；強調美國的一中政策未改變，並在數十年間各屆政府中保持一致；提出對中國不公平貿易政策、非市場經濟作法、以及對美企報復性措施的持續關切，因這些行為損害美國工人與家庭；明確指出美中關係屬於競爭關係。

儘管這些雙方政府的會後聲明差異，並不令人意外，但仍引發外界質疑，關於一些最敏感的雙邊議題，會中到底說了什麼、未說什麼。但不管怎樣，最明顯的重要收獲是：「接觸作為一種過程」正在回歸到美中關係的雙方。經歷三年激烈競爭與關係惡化後，拜登政府高層，包括拜登本人，似乎再次拿出了那本早已熟稔的「官僚接觸手冊」。

美中裂痕難以修復

在舊金山峰會結束後，美方官員盡力正面詮釋此次會晤成果。美國駐中國大使伯恩斯在華府布魯金斯研究院的一場公開活動上表示：

我們是體系上的對手……我們的任務是與中國進行競爭，但要負責任地去競爭。我們與中國在競爭，但同時也與中國接觸……我們必須競爭，但要降低衝突的可能性。這段關係的特徵，就是複雜性。我們聚焦在競爭，在安全、科技、貿易、人權等領域，但也必須在能合作的領域進行合作。我們必須思考「利益平衡」。

伯恩斯最後謹慎地總結道：「我對美中關係的未來並不樂觀。我仍懷抱希望，但我保持務實。」有關於他所職掌的部分，國家安全顧問蘇利文則在 2024 年 1 月指出：

「我們意識到，過去幾十年間，無論明示或暗示的努力，想要改變中華人民共和國的本質，都未成功。我們預期希望在可預見的未來，中國仍將是全球舞台上扮演主要的角色行為者。這意味著，即使在競爭，我們仍必須同時找到共存之道。與中國的競爭不必然導致衝突、對抗或新冷戰。美國可以一方面推進自身及盟友的利益與價值，同時負責任地管理競爭。能同時做到這兩件事，正是我們策略的核心。」

拜登政府剩下的任期內，雖然對中政策的戰術有所變化，但在實質內容上，並未出現根本差異。這種部分的官僚「再制度化」，雖然僅限於部長級，的確為先前緊張且失調的關係，帶來了某種程度的穩定，並在一定程度上回歸了歷屆政府「接觸外交戰略」的部分精神。正如第二章所述，這代表的是接觸策略四大元素的一種作法，屬於「接觸作為（官僚的）過程」的概念。也就是說，就某些方面的行為，直接與中國政府對口官員溝通與抱怨，並同時在雙方利益重疊之處，尋求潛在的合作空間。

然而，必須注意的是：「過程性接觸」不可被誤解為等於「實質性接觸」。直接對話與批評，並不意味著在觀點與政策上達成共識。事實上，如今中國官員往往只是傾向於忽視美方的呼籲。儘管

如此，這樣的對話依然具有外交必要性。即使在 2023 年加州拜習會後，美中之間的爭議時程依然漫長而且棘手，主要包括：

俄羅斯入侵烏克蘭，以及中國對普丁政權與俄國軍工體系的外交、經濟與政治上的支持；中國在南海的軍事化與對美國盟友菲律賓的脅迫；對台灣的軍事壓力；出口用於製造芬太尼的化學原料；人權侵害；中國網路駭入與間諜行動；以及一系列廣泛並涉及貿易、科技與投資的爭端。這些問題構成了美國對中國最深層的關切，也證明即便「接觸」表面上回歸，雙方之間的根本裂痕，依舊難以彌合。

反美情緒高漲

習近平在舊金山峰會上特別向拜登表示，人民對人民的民間交流是中方的優先事項，即便這樣，民間交流並沒有任何進展。事實上，甚至出現倒退。截至 2024 年底，在中國大學就讀的美國學生人數不足一千人。許多由美國駐中國大使館與領事館主辦的文化活動，包括心理健康研討會、女性創業論壇、電影放映、大學教育展、學者演講及其他文化交流，都被中國政府封鎖或取消。這促使美國駐中國大使伯恩斯罕見地公開譴責這些行動。他對《華爾街日報》表示：「我在這裡駐任兩年多以來，一直對中國政府系統性貶損美國感到憂心。他們不斷歪曲美國社會、歷史與政策的敘事，幾乎每天都在官方媒體各平台上播送，網路上的反美言論，更是氾濫成災。我們與中國政府已就此問題無數次交涉，但情況毫無改變，什麼都沒有修正。」

這股穩定持續的反美言論攻勢，當然並非新現象。它可追溯至中國共產黨掌權以來的七十五年（自 1949 年以來），只是隨著時間在規模、聲量與敵意程度上，時漲時退。我甚至出版過整本書與多篇論文探討此現象，而且在習近平時代，這一趨勢變得更為嚴重與激進。最具代表性的反美長篇批判之一，是官方通訊社新華社

於 2023 年發表的報告：《美國霸權及其危害》，指控美國實施五種形式的霸權：政治霸權、軍事霸權、經濟霸權、科技霸權與文化霸權。

文件中寫道：「自兩次世界大戰與冷戰結束後，成為世界最強國以來，美國行動愈發大膽，干涉他國內政，追求、維護並濫用霸權，鼓動顛覆與滲透，並肆意發動戰爭，給國際社會帶來巨大危害。美國已經形成一套完整的霸權手冊，用於策動『顏色革命』、煽動地區爭端，甚至打著『推廣民主、自由與人權』的幌子，直接發動戰爭。」

「抱持冷戰思維，美國加劇了集團政治，煽動衝突與對抗。它泛化延展了國家安全概念，濫用出口管制並對他國強加單邊制裁。美國對國際法與國際規則採取選擇性態度，隨心所欲地利用或拋棄，並用「維護以規則為基礎的國際秩序」之名，實則推行只符合自身利益的規則。」

「美國以強凌弱、掠奪與欺詐、玩弄零和遊戲等霸權、專橫、欺凌行徑，正造成嚴重危害。和平、發展、合作、互利的歷史潮流不可阻擋，而美國卻以權力踐踏真理，以私利踐踏公義。這種單邊、自私、倒退的霸權做法，正日益引起國際社會的強烈批評與反對。」

「中國反對一切形式的霸權主義與強權政治，拒絕干涉他國內政。美國必須進行嚴肅的反思，批判性地審視自身所作所為，放下傲慢與偏見，停止其霸權、專橫與欺凌的作法。」

隨著拜登政府任期接近尾聲，而 2024 年 11 月的美國總統大選，由川普與賀錦麗角逐大位，外界普遍揣測新總統的對中政策走向。本書定稿於 2024 年 12 月，就在川普以明顯優勢贏得選舉之後。

第二任川普政府對中政策的前景

若要預測第二任川普政府在中國戰略與政策上的可能走向，最具啟發性的方式是回顧過去。在川普第一任期與拜登政府之間，最引人注目的特徵，就是政策的一致性與延續性。兩屆政府之間的差異極小，更多只是程度上的不同，而非本質上的分歧。因此，幾乎所有對中政策領域，包括外交與政治、軍事與安全、經濟與貿易、政治意識形態、網路與間諜活動、科技、教育與人權等方面，都存在著高度的連續性，從川普第一任期一直延續至拜登政府。

不過，兩屆政府之間仍存在一些差異。川普及其第一任政府高層在言辭上，明顯比拜登更具攻擊性與誇張性；川普及其官員頻繁公開譴責中國，而拜登本人與其團隊的公開批評則遠為謹慎。相較之下，拜登政府在實質層面上做得更多，不論是在海外加強盟友關係、組建對中聯盟，或在國內推動與國會合作通過重大法案，以鞏固美國科技、教育與研發基礎，以便更有效地與中國競爭。

川普2.0對中政策的延續與變數

因此，可以預期的第一件事是，第二任川普政府將會進一步延續過去八年對中政策的基調與方向。四年前，北京的「美國通」與決策圈曾預期拜登會推翻川普的對中激進轉向、重返傳統的「接觸外交政策」。事實證明他們完全誤判，這也暴露出中國在美國問題研究上的重大情報失誤。若他們至今仍認為美國會回到 2017 年之前的合作性政策，那麼他們將再一次被證實打臉。

展望未來，川普本人仍是最大的變數，因為他不可預測且帶有強烈的自戀傾向。雖然他與其執政團隊在第一任期後期，對中共與習近平極為批判，但川普 2.0 也有可能突然轉向，像當年對北韓領導人金正恩那樣，主動尋求與習近平「破冰」。例如，在 2024 年 7 月

21 日於密西根州大急流域的競選演說中，再次以近乎奉承的語氣稱讚習近平，形容他是「聰明、精明、強勢」的領導人，並補充說：「他能以鐵腕統治十四億人，這是令人難以置信的事。」

若川普真的試圖以交易策略、個人外交手段，直接與習近平達成某種「和解」，那他個人將深陷與整個共和黨、自身內閣、國會兩黨以及多數美國民意正面衝突之中，因為這些群體如今一致將中國視為美國頭號競爭者與對手。

另一個觀察重點，是川普政府與盟友和夥伴的在中國政策方面的協調程度。這正是拜登政府最卓越的標誌和真正的成就之一（也許是歷史上最最佳的協調），創下美國史上最緊密的對中政策協調網絡。但鑒於川普對同盟的敵意與懷疑，這種協調很可能瓦解，並將使美國在面對中國議題上孤立無援，那是極為不利的發展，而這恰恰是北京夢寐以求、持續努力推動的局面。所謂「分而治之」，正巧對應了中國古代「以夷制夷」的策略。

在台灣防衛問題上，川普明確表達其「交易性思維」。他在 2024 年 7 月 17 日接受彭博社採訪時表示：「台灣應該付錢給我們作為防衛費；你知道，我們跟保險公司沒什麼不同。」目前尚難判斷，台灣是否能以「付費」的方式，換取川普政府的防衛承諾。可以預期，第二任川普政府的貿易政策將更強硬。他已威脅要對中國徵收高達百分之六十的全面性關稅。這將給中國、全球以及美國自身經濟帶來巨大壓力。北京極可能以報復性關稅、出口管制與制裁回應，並向在中國的美企施壓，結果或將導致全面貿易戰的再度爆發。

同時，第二任川普政府也幾乎肯定具有高度的可能性會延續並加碼拜登的科技出口管制，並透過財政部的外國投資審查委員會持續限制中國在美投資。已經進行中的科技脫鉤，既源於習近平的「科技自主」政策，也來自美方措施，將很可能會進一步的加速。

另外一個值得考慮的重要因素，是人事安排。川普總統當選

人公布的多項高層任命，所展現的是其執政團隊將由一批有紀錄可追蹤、長期批判中國與中國共產黨的「對中鷹派」主導。其中包括（部分仍待參議院確認）：國務卿盧比歐、國家安全顧問沃爾茲、中情局局長拉特克利夫等人。盧比歐在參議員職涯中，長期致力於研究不同領域的中國政策細節，可說是國會中對中國最了解的議員之一。他多次公開批評習近平與其政權所從事的許多惡意行徑。他也曾單獨或聯名提出多項涉中法案，包括針對人權迫害、香港與新疆議題的立法。他也被北京列入制裁名單、禁止入境中國，這將使未來的中美高層互動更加困難（中華人民共和國將如何巧妙地化解這個問題，會是有興趣而值得觀察的）。

新任的國安顧問被提名人沃爾茲眾議員，也有紀錄可查考的關於中國與中國共產黨非常鷹派的陳述。沃爾茲是前美軍綠扁帽特種部隊成員，在 2018 年代表他的佛羅里達選區進入國會，曾服務於眾議院武裝部隊與情報委員會，任職期間以強硬對中立場著稱。他對中國的了解，不如盧比歐深厚，然而沃爾茲也作了許多的功課。他的公開聲明是赤裸裸的，曾在 2021 年於社群平台 X 上寫道：「我們正與中國共產黨處於冷戰狀態。我會戰鬥到最後一刻，確保美國與自由世界永遠不向中共低頭。」

此外，川普任命前國務院外交官黃之瀚為副國安顧問。黃曾於第一任川普政府中擔任東亞暨太平洋事務副助卿及對北韓特別代表副手，以鷹派言論與對中強硬立場聞名。他曾表示：「中共將其政權的合法性，建立在削弱與對抗美國利益之上。」

川普任命的中情局局長提名人拉特克利夫，長期以來對中國發表過極具批判性、強硬甚至帶有危機色彩的言論。拉特克利夫曾在川普第一任期中擔任國家情報總監。他於 2020 年 12 月 3 日在《華爾街日報》撰文指出：「若我能以這個獨特的職位向美國人民傳達一件事，那就是中華人民共和國是當今對美國的最大威脅，也是自第二次世界大戰以來，對全球民主與自由的最大威脅。情報顯示

得十分清楚：北京企圖在經濟、軍事與科技上，主宰美國與整個地球。」

川普同時任命納瓦羅為白宮首席經濟顧問。納瓦羅因拒絕配合國會對 2021 年 1 月 6 日國會暴動事件的調查，而被判刑入獄四個月；但他正是川普第一任期對中經貿政策的主要設計者之一，與前美國貿易代表萊特海澤共同制定相關戰略。預料萊特海澤在第二任川普政府中，也將再度出任要職。

截至本書撰稿時，第二任川普政府其他高層任命，仍未完全明朗，但可以預期新團隊中的多數官員，將持續採取對中鷹派立場。無論川普 2.0 政府最終由哪些人組成，事實上，整個美國行政體系與國會內部，早已形成龐大的政策慣性與資金動能，用以持續推行一系列反制中國的政策。「反中聯盟」如今深植華府體系；「接觸外交政策」已經徹底死亡。

唯一的懸而未決之處是，與拜登政府一樣，川普政府將如何在不引發戰爭的情況下，管理這段全面競爭、充滿摩擦的美中關係。

第 5 章

華府圈內的反中聯盟

「美國認知到兩種體系之間的長期戰略競爭。我們透過全國體系的方式，並以原則性現實主義為指導方針……美國政府將持續保護美國利益並擴大美國影響力。」

——《美國對中華人民共和國的戰略方針》，

2020 年 5 月 26 日

「以美國為首的西方國家，對中國實施了全方位的遏制、包圍與打壓，對我國發展帶來前所未有的嚴峻挑戰。」

——習近平，2023 年 3 月 6 日

一如過去的「接觸政策」在國家各部門與各層級中，以不同形式展開，現今的「脫鉤與競爭進程」，也正在不同機構與地區中，以不同程度推進。本章將探討美國聯邦政府，特別是華盛頓特區的行政與立法機構，如何在川普與拜登執政期間，將其對中政策與制度性架構，從「全方位接觸」重新定位為「舉國體系下的全面戰略競爭」；內容主要聚焦於：行政部門中的國家安全體系與其他官僚機構，以及國會內部如何形成新的「反中聯盟」。

行政部門中止交流與合作

當美中於 1979 年 1 月 1 日正式進入外交關係正常化後，美國行

政部門的各大官僚體系便立即行動，開始與中國政府的對口單位建立合作關係，目的是要將過去以「對抗中國」為導向的負面官僚任務，轉變為「與中國合作」的正向任務。

事實上，在美中關係正常化的第一年（1979年）內，雙方就共同簽署了將近三十五項政府間的協議。當時擔任卡特總統首席中國顧問、同時也是著名的中國官僚體系研究學者奧森伯格，將這個過程形容為「兩國官僚體系的聯姻」。這並非偶然或臨時性的安排，而是非常深思熟慮的政策設計。一方面，建立官僚層級的機構夥伴關係與互動，本身就是政府間建立關係的必要動作；因此，美中雙方在建交後推動這類制度性合作，是合乎邏輯的。

但除此之外，還有兩個更基本的動機：首先，當時人們認為，美中關係過度依賴共同反對蘇聯的戰略基礎，因此，隨著正常化進程的推展，雙方必須建立更廣、更深的合作基礎。其次，卡特與雷根政府皆希望，這些互動能加強美國為了改變中國的轉型式努力，並協助中國現代化。這段歷史與現在的關聯在於：當前的美中官僚關係，正在進行完全相反的過程。在目前的激烈競爭環境下，兩國行政機構要麼正在進行「制度脫鉤」，切斷合作關係；要麼將原本的正向合作任務，重新轉成「負面任務」，回到以「對抗」為目標的官僚功能。

這種現象的具體表現之一，就是不再續簽先前的協議與合作意向書。其中有相當多的協議已經到期自然失效，而名義上仍然有效的協議，則多數形同休眠。另一種作法，就是由川普政府主導的「全面中止」小布希與歐巴馬時期的大型戰略與經濟對話機制、中美商貿聯合委員會，以及其他多個雙邊對話平台。

在歐巴馬時期，美中之間存在將近一百個雙邊對話機制；到了川普任內，這個數字銳減至不到十個，拜登政府僅恢復其中的少數幾個。此一舉動，主要是美國單方面所為，並非中方要求。事實上，中國一向熱衷於開展各種對話，甚至讓許多外國官員抱怨「對

話疲勞」。

川普政府中止這些機制的表面理由是：對話被視為「陷阱」，會讓美方陷入無止境的談判，卻幾乎無法實質解決問題；即便簽署了聯合公報或共識文件，執行情況也往往有限，而且中國還一邊繼續製造麻煩，一邊壯大自身國力。因此，美國政府的多個部會與機構，近年來已開始推行各項計畫，以審查、縮減或直接終止與中國對口單位的交流與合作項目。

國會也湊一腳

國會在這進程中，也扮演積極角色。通過多項法案，要求對這些合作計畫進行更嚴格的監督與定期報告。教育部、國家衛生研究院、國家科學基金會以及其他聯邦科研資助機構，均已強化對美國大學的報告義務，對象包括與中國合作研究的學校，或接受來自中國資助或捐贈的單位。「聯邦通訊委員會（FCC）」則加強監管中國在美國境內的廣播與電視媒體。多家中國官方媒體（如新華社與中國環球電視網）現已被要求依據《外國代理人登記法》登記為「外國使團」。國防部縮減過去與中國人民解放軍的多個互動項目，中方同時也單方面中止多樣交流。美國太空總署依法被禁止與中方的對口單位「中國國家航天局」合作。桑迪亞國家實驗室以往在核子材料安全上的合作，也明顯放緩，甚至近乎停滯。財政部外國投資委員會加強對中國投資的審查，並阻止多起併購案。商務部大幅收緊對中國的出口管制，轄下的工業與安全局已建立「實體清單」，將被認定為危害美國國家安全的中國企業、科研機構、大學、政府部門與個人都列入。隨著新冠疫情，過去活躍的兩國疾病管制中心合作機制，已不具功效。甚至連氣象與天氣數據，也不再定期共享。中方的多個官僚機構，同步縮減與美方對口單位的互動。

行政部門並非唯一影響美中關係的政府力量。美國國會長期以來，都會對中國政策施加影響，雖然這種影響在過去多半是間歇性

的。然而，正如喬治華盛頓大學學者薩特在其新著《國會與中國政策》中所指出：自 2017 年（第一一七屆與第一一八屆）以來，國會在制定與主導美國對中政策方面的參與度，達到史上最高峰。薩特的研究，堪稱該領域的權威。在進一步探討近年國會的積極作為之前，我們先回顧他對國會過去在中國政策所扮演角色的主要觀察。

以往的國會表現模式

整體而言，薩特指出：「雖然在不同時期，國會中有一些議員熱衷於支持行政部門的對中國倡議，但從整體模式來看，國會反覆扮演了阻礙總統深化與中國交往的角色，以免犧牲其他美國利益與價值。」薩特指出，在尼克森、福特、雷根與小布希等執政時期，兩個政府組織之間，通常保持著相對的協調與和諧；但在卡特、老布希、柯林頓與歐巴馬時期，國會則對白宮的對中政策展現出明顯的抵制與對立。這種反制，透過參眾兩院中的主要領銜議員，以多種方式表達：舉辦國會聽證會與發表調查報告；通過決議案；阻擋行政部門提出的法案；甚至在偶發狀況下，沒收總統的否決權。

過去的具體案例包括：1979 年卡特政府推動美中建交時，國會發揮強大力量，促使《台灣關係法》誕生，以平衡對台承諾；1989 年天安門事件後，對老布希政府的軟弱回應，表達憤怒與反對；1995 – 1996 年台海危機期間，國會施壓柯林頓政府重啟與中國接觸；同時通過了四九三比一的壓倒性決議，要求批准中華民國總統李登輝訪美，直接引發了 1995 年台海危機；歐巴馬政府試圖擴大與中國的合作之際，正值北京在國際舞台上變得更具侵略性與強勢，國會對此亦表達強烈質疑與批評。

薩特還指出：當不同的行政部門傾向於「中國優先」的外交策略，也就是積極爭取北京合作、相對忽視與美國盟友的關係時，國會通常持懷疑與抵制態度；但當行政部門轉而採取「亞洲優先」的戰略方針，例如雷根時期國務卿舒茲所主導的政策，國會反而會表

現出更程度的支持。

簡單來說，國會長期以來對中國抱持懷疑態度，但薩特發現，自 2018 年以來，這種懷疑與敵意，已達到歷史高點。在雷根與小布希時期，國會大體上追隨行政部門的領導，並支持「接觸政策」。而在其他政府時期，國會則往往未能完全支持，甚至直接反對白宮深化與中國的外交接觸。當然，國會在制定對中政策時，也受到各種利益團體的持續遊說影響，包括：人權倡議團體、宗教組織、勞工聯盟、農民團體、智庫；族群團體如美籍華人組織「百人會」、台灣遊說團體、西藏與維吾爾運動人士、以及美國商界。這些力量共同構成了國會對中國政策爭議中，持續而複雜的政治張力。

一般來說，這些分散的利益團體，各自代表自身訴求，很少能在國會山莊形成持久的聯盟。正如一項研究指出：「即使是看似利益衝突、意識形態對立的團體，也可能為追求共同目標而結盟，但一達成目的，這樣的聯盟往往會迅速瓦解。」例如，《永久正常貿易關係法案》最終雖然在國會通過並簽署成法，使中國於 2001 年正式加入世界貿易組織，但在法案通過之前，可說是一場激烈的政治大戰。支持陣營的成員多元、聯盟鬆散，法案通過後，很快便四分五裂。事實上，這個聯盟很可能是國會山莊中，最後一個「支持接觸」的跨界聯盟了。

國會眼中的三大「中國挑戰」

根據薩特的研究，自 2017 年以來，美國國會在對中國議題上的行動力、廣度、持續性與跨黨派共識，前所未見。薩特指出：「過去五年（2017 – 2022 年）的國會作為，是美國對中政策史上，扮演過的最重要且最具持續性的角色。」他私下告訴我：「自 2018 年初以來，我觀察到國會中跨黨派的多數，都對中國在多層面的挑戰甚至是威脅，感受到嚴重的警示。這種強烈危機感，在國會歷史上，不曾有過。」

至於具體是甚麼樣的挑戰呢？薩特將其歸納為三項：

第一，中國軍事力量的迅速發展；

第二，中國長期透過國家導向的發展政策，竊取外國智慧財產權並掩蓋國際競爭對手；

第三，中國對全球治理的挑戰。試圖合法化掠奪性經濟行為與疆界的擴張主義；反制問責治理、人權和民主的推動；削弱美國在亞太的同盟體系；並支持俄羅斯普丁政權及其他威權、且經常是腐敗的領導人。

國會中的「新雷根派」與「經濟鷹派」

根據卡內基國際和平基金會的另一份研究，國會內部對中國的立場，大致可分為兩類：

第一類是「新雷根派（neo-Reaganites）」：一部分國會成員的對中國觀點，與雷根第一任期對蘇聯的態度相似，將中國視為「邪惡帝國」，應大量增加國防支出。成員認為，這場正在展開的競爭，攸關美國的存在與命運，是一場美國必須對中國正面迎擊的意識形態對決；他們認定的目標，是要支持美國作為世界強權。成員警告說，若面對中國的崛起，美國不立刻強硬行動，幾年內就會被中國在軍事、經濟與科技上，全面壓制。第二類是「經濟鷹派」：其他一些議員，比較將焦點放在經濟方面的競爭。經濟鷹派的評估，是經貿關係極度需要改革。這些議員認同「新雷根主義」，問題的確是嚴重，但主張透過強化美國內部競爭力來對抗中國。他們相信，建立更健康的經貿關係，可長期穩定美中關係，減少衝突。

國會「反中聯盟」崛起與特徵

近年國會在中國議題上所表現的熱度，引人注目，也是因為形成了一個廣泛而跨越領域的利益、問題和參與者，我將其稱之為：

「反中聯盟」。這個聯盟的確具有民主、共和兩黨特性，包括多重選民，所以能被賦予強度和持久的力量。如今，除了中國問題外，國會似乎無法同意任何議題，雖已成了陳腔濫調，但卻十分真實。

這個聯盟不再是短暫或偶發性的現象，而是根深蒂固的，擁有政治激情與持久性的深度。不像以前國會中與中國有關的聯盟，是偶發性的而且很快就瓦解。只要中國繼續展現出強勢、威權、非自由的行為，並在亞太及全球挑戰美國的外交與安全利益、同時威脅美國國內各行業與利益群體，這個「反中聯盟」就將繼續存在，並持續對行政部門任何試圖「重新接觸中國」的努力，形成制約。

這正是美國民主體制下，外交政策如何形成以及該如何形成的機制。行政部門擁有自己的組織機構與主導權，但國會是代表了選民與國家利益，這些力量會影響政策。國會不僅擁有「預算權」，更是獨立的政治權力中心，反映選民的主流意願。近年來，大多數的美國人民轉而對中國抱持負面看法，意識到這點是非常重要的。根據皮尤研究中心 2023 年 4 月的調查：百分之八十三的美國人對中國持負面觀感；百分之三十八視中國為「敵人」；百分之五十二認為中國是「競爭者」；僅百分之六視其為「夥伴」。新的「反中聯盟」本質上也是跨黨派的，共和黨與民主黨皆然。在 2023 年中，百分之八十九的共和黨人與百分之八十一的民主黨人，都對中國持負面態度。

這種對中國立場日益強硬的趨勢，也呈現在跨世代的民意分布中。根據《經濟學人》與 YouGov 在 2023 年聯合進行的民調：約百分之二十五的十八至四十四歲年輕美國人，將中國視為「敵人」；四十五歲以上族群中，有百分之五十二持同樣看法。

同一份調查還顯示：僅百分之二十二年輕族群，認為中國「友好」；而在四十五歲以上族群中，僅有百分之四這樣認為。這代表反中已成為跨世代的共識，只是程度有所差異。

國會對中國議題的積極作為

近年國會也以多種方式，展現其在對中國議題上的新主動性與影響力。包括，舉辦國會聽證會、發表報告、起草與通過立法、組織國會代表團進行考察、設立特別委員會與專責委員會、通過不具約束力的「國會意見聲明」決議、制定立法指令與限制、審議並批准行政部門的預算，以及透過拒絕撥款與公開發言施壓等手段。

舉辦聽證會

舉辦公開或閉門式的機密聽證會，是國會行使權力的重要工具之一。它們有三項主要功能：教育與告知，讓議員與公眾了解政策議題；揭露證據，將調查結果公開化；制衡作用，監督行政與司法部門的行為。

根據政治學者麥艾文於 2023 年的研究，在 2019-2022 年之間，國會每年舉辦約十至十五場專門針對中國議題的聽證會。最活躍的舉辦機構，包括眾議院軍事委員會等在內的超過十個委員會。

例如，在 2017-2022 年間，有以下具代表性的題目：眾議院外交委員會探討「中國對全球供應鏈與人權的影響」、眾議院情報委員會研究「中國間諜活動與技術竊取問題」、參議院外交委員會聚焦「中國在印太地區的擴張與外交影響力」、參議院軍事委員會評估「中國軍事現代化與南海軍事化進展」、參議院情報委員會追蹤「中國對美國政治與產業的滲透行動」。

起草與通過立法

起草、審議與通過法案，是國會的基本職能之一。在第一一六屆與第一一七屆國會（2019-2021 年與 2021-2023 年）期間，國會討論與中國相關的法案數量，超過其他任何地區或國家，每屆約有三百七十五件。

在整體數據上，美國國會提交的涉中法案數量，從 2013 年到 2021 年（第一一三屆至第一一六屆國會）間，成長了六倍。到了第一一八屆國會（2023 年 10 月），國會中約有四百五十件涉中法案的草案與超過一百項的決議案。當然，並非所有法案最終都成為法律，但如此龐大的立法規模，就足以證明國會對中國的關注，已達前所未有的程度。根據卡內基國際和平基金會的研究，國會涉中法案有高達百分之四十與安全國防議題直接相關。

其中通過的主要涉中法案（或與台灣、香港有關的法案）包括：晶片與科學法、創新與競爭法、無限前沿法、中國貿易關係法、台灣旅行法、台灣政策法、香港人權與民主法、香港自治法、維吾爾強迫勞動防制法。此外，許多零散的提案最終被納入大型綜合法案中，特別是每年的《國防授權法》與《綜合撥款法》。

國會代表訪問團

國會的另一項傳統活動，是出訪考察。根據戰略與國際研究中心的研究，國會的中國訪問團，自 2014 年起明顯下降，從當年高峰的二十團，一路下滑到 2019 年歸零，至今幾乎完全停滯。2023 年，參議院多數黨領袖舒默率領跨黨派代表團訪問中國，成為極少數的例外。呈明顯對比的是，國會台灣訪問團，卻在 2020 年後急速增加，到 2023 年達到四十團。

兩個「對中專責委員會」

美國國會有兩個常設跨部門委員會：「美中經濟與安全審查委員會」及「國會-行政部門中國委員會」，負責監督中國與美中關係事務，定期舉辦公開與閉門聽證會、發表年度報告，並向國會與行政部門提出政策建議。這兩個委員會與一般的國會委員會不同的是：不具傳喚權、不能自行起草立法。它們主要是諮詢與調查性機構，其職能包括政策研究、立法建議與人權監測。兩者皆於 2000 年

依據公共法設立。

「美中經濟與安全審查委員會」由十二名國會任命的委員組成；而「國會-行政部門中國委員會」則由九名參議員、九名眾議員，以及五名由總統任命的行政部門高階官員共同組成。兩個委員會各自擁有約十至二十名專業幕僚。前者主要職責在於監督與分析中國的對外能力與行動；後者則主要關注中國國內的壓制與人權狀況，近年來也開始研究中國的「跨國鎮壓」問題。整體而言，兩者的監督範疇互補性極強，共同構成美國國會監察中國政策核心制度的單位。

「國會-行政部門中國委員會」根據其法律授權，任務包括：監督中國是否遵守國際人權標準，鼓勵中國法治的發展，建立並維護一份中國人權受害者名單。該委員會的專業幕僚由多位中國研究專家組成，研究領域涵蓋：宗教自由、勞工事務、西藏與少數民族、網路與新聞自由、以及法律與司法改革，其中也包括商業法改革。他們的年度報告內容極為詳盡，提供對中國下列議題的深入評估：言論與宗教自由、公民社會與司法制度、婦女與勞工權益、人口控制與人口販運、公共衛生環境與氣候、企業與人權、西藏、新疆、香港與澳門等。

此外，他們也負責維護中國政治犯的完整資料庫，收錄詳細的案件紀錄與侵犯人權資料。自 2021 年以來，該委員會特別聚焦於《香港國安法》實施後，香港的自治是否遭到侵蝕。

「美中經濟與安全審查委員會」的立法授權明確規定：監督、調查並向國會提交年度報告，評估美中雙邊貿易與經濟關係對美國國家安全的影響；並在適當情況下，向國會提出立法與行政行動建議。該委員會每年也舉辦多場專家聽證會，並發表極具參考價值的年度報告。該報告不僅評估現況，也提供具體政策建議，包括行政部門應採取的措施、國會立法與執行被忽略的功能。2023 年的報告內容涵蓋範圍廣泛，包括：美中雙邊經濟與貿易關係、中國的全球

與區域外交、中國海外間諜活動、中國的全球法律觸角、中國的對外影響與滲透行動包括統戰與對外宣傳、中國國內勞動力與經濟狀況、解放軍與外國軍方關係、中國國防創新與軍民融合計畫、中國與歐洲、台灣、香港的關係。

2022 年的報告內容同樣相當廣泛，涵蓋：中國共產黨決策機制、中國的網路能力、中國的能源戰略、中國的貿易操作、中國在南亞與中亞的活動與影響力、中國在全球供應鏈的角色、以及台灣與香港相關議題。

眾議院的「美國與中國共產黨戰略競爭特別委員會」

另一項國會的重要作為，是在 2023 年 1 月設立了「美國與中國共產黨戰略競爭特別委員會」。該委員會由年僅三十九歲、學經歷出眾的麥可·蓋拉格出任首任主席。他是三屆眾議員、前美國海軍陸戰隊軍官，曾兩度服役伊拉克，擁有喬治城大學安全研究碩士與國際關係博士學位，畢業於普林斯頓大學。雖然蓋拉格本人未曾訪問中國，但他在伊拉克服役期間與同為海軍陸戰隊員的波廷傑共事，從此對「中國作為戰略挑戰」產生濃厚興趣。

當時的眾議院議長凱文·麥卡錫對蓋拉格印象深刻，在指示成立該委員會時，親自任命他為主席。委員會的副主席是拉賈·克里希納穆提，整體組成有十三名共和黨員與十一名民主黨員。自成立以來，該委員會特別強調兩黨合作形象，並獲得充足的經費與龐大幕僚團隊。其媒體操作也相當熟練，製作了數十支影片於社群媒體播放，以提高公眾對中國「惡意行為」的關注。2024 年 3 月，蓋拉格因家庭因素突然宣布辭去國會議員職務，不再參選連任。其主席職位由約翰·穆勒納接任。

該特別委員會負責：舉辦公開聽證會與內部簡報；開展調查，包括委員實地考察；發表報告；為國會提供立法建議。雖然無法

像常設委員會那樣自行起草法案，但其成員可個別提出相關議案。蓋拉格在委員會的首次黃金時段全國直播聽證會中，為委員會定下基調：「即使國會存在分歧，我們也不能再浪費兩年時間陷於立法停滯或迎合媒體。我們必須帶著危機感行動。我們接下來十年的政策，將決定下一個百年格局。」

他進一步以戲劇性的語氣補充說：「這是一場關乎二十一世紀人類生活樣貌的生存之戰，最根本的自由岌岌可危。」延續雷根當年對極權主義的比喻，蓋拉格引用「餵養鱷魚」的說法：「我們只是在餵養那條終將吞噬我們的鱷魚。我們絕不能被嚇倒。」

這一全新的「戰略競爭特別委員會」，標誌著美國國會對中共問題的制度化監督進入了新階段。它既是政治宣示，也成為立法和輿論場域中，美國對中政策強硬化的最鮮明象徵之一。

至於委員會名稱的擇定，雖然不尋常，卻絕非偶然。特意不用「中華人民共和國」來命名，而是聚焦於「中國共產黨」。以「中共」（the CCP）與「中國」（the PRC）作區分，這樣的區分，最早可追溯至川普政府時期。

這個語義上的轉變，意義重大，因為更準確地指出了美國與中國之間真正存在衝突的對象與機構，避免將矛頭指向整個中國國家或民族，從而將政策焦點集中於「政體對政體」，而非「國家對國家」層面。正如美國駐中國大使伯恩斯在 2023 年 12 月公開表示的：「我們是體制上的對手，但中國人民不是我們的敵人。」

委員會的議題焦點與方向

在 2023 年，委員會舉辦了十場主要聽證會，主題清楚展現其重點與取向：中共跨國鎮壓，該黨在海外噤聲與脅迫批評者的行動；話語權：中共塑造全球資訊空間的戰略；系統性風險，中共對美國金融穩定的威脅；制高點，確保美國在二十一世紀關鍵與新興科技領域的領導地位；危險生意，美企在中國經營的風險加劇；公平競

爭，如何反制中共的經濟侵略；中共持續的維吾爾種族滅絕；中共對美國的威脅。除了這些聽證會外，委員會也展開了多項調查，並發表多份報告，其中最具代表性的是：《重置、預防、建構：贏得美國與中共經濟競爭的戰略》。

該報告提出了一百三十項政策建議，其中包括：建議恢復中國最惠國貿易地位為年度審核制，甚至考慮全面撤銷其地位。

該委員會的一個不尋常工作特點，是採取了「全美實地巡察」與國際訪問相結合的策略；成員曾赴英國、澳洲、南太平洋與台灣進行海外訪問；在美國境內，則於底特律、愛荷華、威斯康辛中西部各州，以及紐約華爾街、洛杉磯與好萊塢、舊金山與矽谷等地，舉辦調查聽證會與圓桌討論。此外，委員會採取「點名譴責」的策略，針對企業與機構公開施壓。例如，2023 年 11 月 15 日，在習近平訪美期間，於舊金山舉辦的歡迎晚宴，由「美中貿易全國委員會」（USCBC）與「美中關係全國委員會」（NCUSCR）共同主辦，入場費高達每人四萬美元。委員會隨即向兩個組織的主席發出譴責信，痛批該活動是「以營利為目的向中共高層兜售接觸機會」。信中寫道：

USCBC 與 NCUSCR 為主導維吾爾種族滅絕的中共最高領導人舉辦收費晚宴，令人嚴重質疑這些組織是否仍在雙邊關係中扮演負責任的角色。

如此高調的作法，凸顯了委員會的使命特質：不僅是政策研究平台，更是政治輿論的放大器。透過公開點名與行動調查，意圖在華府形成跨黨派、跨產業、跨社會的「反中共」共識，使「對中強硬」成為美國政治中，唯一持續擴張的共識領域。

該信函進一步要求兩個委員會必須提供完整名單，列出所有購買中共晚宴門票的個人、公司、金融機構與其他實體，並另附一

份名單，列出那些支付四萬美元與習近平同桌的個人與企業。目前尚不清楚這兩個組織是否遵照要求提供資料。之後，蓋拉格公開譴責那些付費參加的企業高層：「這筆錢或許能讓你與習近平共進晚餐，但買不到你的良知。」

蓋拉格同時批評拜登政府的對中政策是「喪屍式接觸」，並譏諷與中國往來的美國企業「戴上了金色眼罩」，意指為了利益而對中國的人權與政治現實視而不見。

這個特別委員會如今已獲得極高的媒體關注與政治動能（一直到撰寫本書時）。但是，它實際對政策的全面影響乃至於存續，都有待觀察。畢竟不是永久性國會委員會，存續取決於眾議院議長的意願。目前，它的效期已被更新至第一一九屆國會（2025-）。

「美中工作小組」也逐漸改變立場

最後值得一提的國會機構，是美中工作小組。這是一個跨黨派的眾議員核心小組，成立於 2005 年，由民主黨眾議員拉森與共和黨眾議員拉胡德擔任共同主席。目前共有二十七名成員。

該小組自我定位為：「旨在推動與中國的外交互動，並透過與美中兩國商界、學術界與政治領袖的會議與簡報，幫助國會議員了解中國議題。小組提供準確資訊，並為國會議員與中國領導人之間建立開放坦率的對話平臺。」雖然「美中工作小組」長期被視為「親接觸派」，但隨著美中關係惡化、國會對中國批評聲浪高漲，該小組的語氣與立場，也逐漸出現轉變。

2023 年，拉森發表了一份名為《提升美國對中國競爭力白皮書》的報告。這份文件務實且平衡，承認時代已改變，即便自認是「務實的接觸派」，也必須在新形勢下，重新調整觀點。

拉森在文中將國會議員的對中立場分為三類：

懲罰派，即希望懲罰中國以報復失業、智財竊取與其他

不當行為；

脫鉤派，即主張部分或完全切斷雙邊關係；

挽救派，認為與中國保持接觸，是達成美國外交與經濟目標的必要手段。

在報告中，拉森提出了一套四個層面的競爭戰略，以實現「有效對中競爭」，承認現有的衝突與競爭領域；擴大戰略工具組，同時運用進攻性與防禦性手段與中國競爭；找出雙方利益交集的合作空間；整頓自家事務，強化美國自身的制度、產業與創新基礎。

這份白皮書象徵了「親中接觸派」在新時代的理性自我修正，同時也反映了整個國會的主流氣氛：即使支持交流與合作，前提仍是以競爭為核心、以美國優先為導向。

文件長達二十二頁，在六個領域提出相當多具體且務實的政策建議，分別是：國家安全、發展與外交、就業、商業、投資與貿易、科技、教育以及國內振興。這些關於中國的國會新措施（以及愈發強烈的敵意），反映的不僅是美國社會氛圍的深刻轉變，也顯示出國會在制定對中政策所扮演的日益關鍵角色。接下來，我們要轉向另一個同樣對美中政策有深遠影響的政府參與者－「國家安全共同體」。

「國家安全共同體」最早發出警訊

美國的國家安全共同體，是最早發出警訊、將中國界定為潛在對手與威脅的主要對象。當其他社會群體包括企業界、非政府組織、學界、州與地方政府、國會以及歷屆行政部門，仍然信奉「接觸中國」的邏輯與內容時，國家安全界卻自 1990 年代末與 2000 年代初起，開始對這一政策及中國日益增長的實力，表現出明顯的不安與警惕。

當然，所謂的「國家安全共同體」並非單一個體。在本章的討

論中，我們將重點關注其中三個組成部分：美國軍方、情報界以及反情報體系。

中國軍事力量已非同日而語

美國軍方對中國的看法，顯然是被動反應式的。其態度取決於中國自身軍事現代化的進展。這裡無意全面回顧中國人民解放軍及各軍種（陸、海、空、火箭、網路部隊）在過去二十年的長足進步，但若回顧早期觀點，則可見轉變之劇烈。

在我於 2002 年出版《中國軍事現代化：進展、問題與前景》一書時，多數中國軍事觀察家仍普遍認為，解放軍距離成為一支具有區域或全球投射能力的現代化軍隊，還很遠。

當時的共識是：解放軍缺乏跨越九十英里台灣海峽的能力，若嘗試登陸台灣，幾乎被嘲諷為「百萬人大泳渡」，中國並沒有真正的現代海軍，其活動範圍仍受限於所謂的「第一島鏈」內一千海哩的距離；兩艘核動力潛艇幾乎從未離港，而且柴電潛艇噪音大、易被偵測與擊沉；空軍的主要裝備仍是上世紀五十至七十年代仿製蘇聯的舊式米格機；他們的中程與洲際飛彈部隊，規模相對有限，所有火箭皆為液態燃料驅動，發射速度緩慢。後勤體系分散且協調不良，部隊結構臃腫，訓練無法適應多樣氣候條件，自 1979 年在越南邊境作戰以來，便不曾經歷實戰（當時解放軍被更具戰鬥經驗的越南部隊痛擊）。總而言之，2000 年的解放軍，幾乎是一個笑話。

時光快轉二十年。從 1992 年至 2020 年間，中國的國防開支實際上增加了百分之七百九十。至本書撰寫時，解放軍已具備以下令人矚目的實力：擁有世界上規模最大的水面艦隊，有超過三百七十艘軍艦，其中包括一百四十艘主要作戰艦艇。其航程已遠至地中海、波羅的海、整個印度洋沿岸，甚至深入太平洋東部。解放軍現有三艘服役中的航空母艦，以及十餘艘核動力攻擊潛艇（包括戰略核潛艇 SSBN 與攻擊核潛艇 SSN）；一系列兩棲作戰艦艇，能在

戰時登陸台灣。陸軍經過整編精簡，能在各種氣候條件下進行實戰演練。空軍現已完全由第四代與第五代戰機構成，並配備可在空中加油的洲際轟炸機。戰略火箭軍擁有近三千枚各型導彈（洲際三百五十枚、中程五百枚、中短程一千枚、短程一千枚、陸基巡航三百枚），並正在部署一支核洲際飛彈部隊，預計到 2030 年可達一千枚，至 2035 年達一千五百枚，其中多數將部署於中國西部新建的三個導彈井群。中國同時擁有高度先進的網路作戰力量；後勤系統已大幅升級並集中化；衛星數量龐大，具備相當的反衛星能力與正在成形的太空軍；並正部署高超音速武器及自給自足的國防工業體系。

在相對較短的時間內，解放軍已經走過漫長的現代化歷程。除個別領域（如核武部署數量）仍由俄羅斯保持領先外，中國軍事力量如今已是全球僅次於美國，而在部分領域甚至已與美國平起平坐，或具更強實力。對解放軍能力的最佳與最準確描述，來自美國國防部提交給國會的年度報告《涉及中華人民共和國的軍事與安全發展報告》。此外，還有多份具參考價值的非政府評估報告。

中國快速且全方位的軍事進步，已令五角大廈深感警惕。2020 年，前美國國防部副部長弗盧諾伊在眾議院軍事委員會作證時警告說，隨著中國的現代化進展，美國在軍事上的優勢正在迅速削弱。她指出，如果美國繼續維持現狀，中國將在多個關鍵能力領域「取得超越」。

事實上，如果我們繼續維持當前的路線，就有可能削弱、甚至動搖我們有效威懾的能力，質疑我們是否仍能保衛自身利益、保護盟友與夥伴，並最終以可接受的代價與風險之內，取得勝利。

弗盧諾伊並非危言聳聽的國防鷹派，而是一位在五角大廈高層

廣受尊重的國防思想家與資深政策制訂者。她的警示因此格外引人注目。隨後，國防部長奧斯汀明確指出，解放軍是美軍的「節奏挑戰」。國防部在 2022 年發表的《國防戰略》中如此陳述：

對美國國家安全最全面、最嚴重的挑戰，是中華人民共和國以脅迫與日益具侵略性的方式，試圖改造印太地區與國際體系，以迎合其利益與威權偏好。中華人民共和國試圖削弱美國在印太地區的同盟與安全夥伴關係。

拜登政府的印太事務助理國防部長拉特納在 2022 年 3 月的眾議院軍事委員會作證時也表示：「我們持續更新我們的概念、能力與部隊部署，以保衛本土、威懾侵略，並為衝突做好準備。我們將重點放在應對中國挑戰的相關能力上，以建立一支致命且能在遠距打擊敵方力量與系統的聯合部隊；一支具韌性、能在敵方干擾下維持資訊優勢與指揮控制的部隊；一支能在敵方攻擊下保持生存力與機動力的部隊，即使敵方試圖削弱戰力或延緩動員速度；一支能在高度爭奪環境中，提供必要後勤與持續作戰支援的部隊。」

當時的印太司令部司令阿奎利諾上將在同場聽證中補充說：「印太司令部的任務是防止衝突。2022 年的《國防戰略》聚焦於中國，目標是防止中國主導關鍵地區，同時透過『整合式威懾』來保護美國本土；若威懾失效，我們必須準備好作戰並取得勝利。」

中國如今也已成爲美國國防預算的主要驅動因素。奧斯汀在 2023 年 3 月的參議院軍事委員會上表示：「這是一份以戰略為導向的預算，完全由我們與中華人民共和國之間戰略競爭的嚴峻性所推動。」

2022 年的《國防戰略》進一步指出：「中國是美國最主要且最具挑戰性的戰略競爭對手。」並強調維持一個穩定且開放的國際體系。《國防戰略》的一項核心目標，是勸阻中國不要以侵略作為

達成威脅美國核心國家利益的可行手段。該戰略接著闡述了針對敵對國家所採用的多層次「整合式威懾」手段：包括透過「拒止性威懾」、「韌性威懾」，也就是能夠承受、應對並快速從干擾中恢復的能力，以及「施加直接或集體成本的威懾」。該文件還包刮一個專章，說明這些威懾與「升級管理」方式，在與中國發生衝突時將如何被運用。

為了應對可能與中國開戰的情況，美國國防部與印太司令部的戰略核心包括：將部隊分散部署於廣闊的印太作戰區，強調機動性與靈活性、延伸後勤線、多領域作戰，以及與區域盟軍的密切合作。因此，美國各軍種目前都在研發各自的威懾與作戰教條，並針對可能與解放軍發生的戰鬥進行訓練。美國陸軍與海軍陸戰隊正在熱帶與山地環境進行實戰訓練，同時美國海軍則向西太平洋與東印度洋增派艦艇與潛艦。國防工業也接獲命令，大幅提高遠程精準導引武器的生產量。與此同時，五角大廈要求國防企業減少使用中國製零件，以避免和平與戰時的供應鏈脆弱性。

除了實地與實兵演練，五角大廈、印太司令部與眾多國防承包商，還經常舉行兵棋推演與「桌上兵推」，模擬與解放軍作戰的實際情境。這些演練多以防衛台灣為主題，但也包括在南海、麻六甲海峽、安達曼海、東海、黃海及西太平洋等地的衝突場景。

然而，不幸的是，相當多的這類兵推結論顯示：美軍在與中國的長期作戰中，極難有效取勝，甚至可能被中國擊敗，尤其是在台灣突發事件當中。前參謀長聯席會副主席海頓上將如此形容：「中國在兵推中繞著我們打，他們在我們採取行動之前，就已經完全知道我們要做什麼。」

幾乎所有這些兵推，都描繪出對美國而言極為慘烈的代價與後果：數千名軍人陣亡或受傷、數十艘艦艇被擊沉、數百架飛機被擊落、彈藥庫快速耗盡、後續增援與補給困難且充滿危險、甚至可能遭到敵方導彈打擊。

此外，這些模擬戰爭的結論，還包括更嚴重的情境：補給與增援艱難，美國在關島、夏威夷及多個亞洲盟國（包括日本、南韓、菲律賓、澳洲、新加坡與泰國）的軍事設施，可能遭到攻擊，甚至美國本土也可能被波及。若中國真的將衝突升級，對其他主權國家發動攻擊，那麼原本侷限於台海的戰事，將迅速演變為中國對抗多國的區域性戰爭。而這一切慘烈的後果，還未計入台灣本島與中國大陸自身可能遭受的破壞。與此同時，當美國仍沉浸於抽象的兵棋推演之際，中國則在習近平「自力更生」與「敢於鬥爭」的雙重方針下，自 2021 年以來實際且積極囤積戰略物資，包括糧食、燃料、能源、金屬、工業原料、彈藥、現金與其他資產，並持續推進「抗制裁化」經濟布局。

自 2020 年以來，中國的原油與天然氣儲存容量逐年增長；小麥與玉米庫存現已分別佔全球總量的百分之五十一與百分之六十七（2018 年僅為百分之五與百分之十），而大豆庫存（中國最大的農產品進口項目）自 2018 年以來也翻倍成長。俄烏戰爭為中國提供了許多警示，北京明顯將自身視為未來可能「處於莫斯科狀況」的一方。

中國在情報體系已是美國最強硬的對手

中國如今已成為美國情報界的首要關注目標。情報界負責在美國境外蒐集有關中國的情報，而反情報系統則負責打擊中國在美國境內的情報活動。整個美國情報體系目前共有十八個獨立機構，全都設有與中國相關的任務。其中九個隸屬國防部，七個隸屬其他內閣部門，兩個則為獨立情報機構：即「中央情報局」（CIA）與「國家情報總監辦公室」（ODNI）。目前每年高達一千億美元的情報預算中，有越來越大的比例專門分配給中國相關任務，儘管具體金額仍屬機密。

在整個情報系統中，國家情報總監及其所屬的國家情報總監

辦公室，位居最高層。拜登政府時期的國家情報總監為海恩斯。每年，情報總監都代表情報體系向參議院情報特別委員會提交年度《威脅評估報告》。在 2023 年的聽證會上，海恩斯在口頭報告與書面文件中，都特別大篇幅聚焦於中國議題，其中包括以下幾項陳述：

「中華人民共和國，這個在全球範圍內於經濟、科技、政治與軍事上日益挑戰美國的國家，仍然是我們無與倫比的首要關注對象。在習近平領導下的中國共產黨，將持續推進其目標，即實現習所描繪的願景：使中國成為東亞的主導力量，並成為世界舞台上的主要強權。然而，為了實現這一願景，中共愈發堅信，唯有削弱美國的權力與影響力，才能達成目標。

因此，北京正運用一整套「舉國體系」手段，以展示力量並迫使鄰國順從其意志，包括在區域內的領土、海洋與空域的主張，以及對台灣主權的宣示。簡而言之，中國共產黨既是美國國家安全與全球領導地位的首要威脅，也是我們在情報領域中，最嚴峻且最具影響力的對手。」

海恩斯在現場作證時，重點提及了 2023 年《年度威脅評估報告》中與中國相關的部分。該報告全文共三十七頁，其中關於中國的篇幅達六頁，是情報界對中國的整體評估做了進一步闡述。其主要結論包括以下幾點：

北京將日益激烈的美中競爭視為一場「時代性地緣政治轉變」的一部分，並認為華府在外交、經濟、軍事與科技領域針對北京的措施，是美國為了阻止中國崛起、削弱中共統治的更廣泛戰略。北京正在加速發展其認為解放軍在與美國進行大規模、持續性衝突時所需的關鍵能力。中國正重新調整其戰略態勢，以適應與美國的長期戰略競爭，因為中國領導人已得出結論：其現有的軍事與科技能力仍不充分。

中國將持續是美國科技競爭力的首要威脅，因為北京正針對關

鍵產業與軍民兩用技術，從美國及其盟國企業與研究機構中竊取資訊。中國目前可能構成範圍最廣、行動最頻繁且持續性最高的網路間諜威脅，目標涵蓋美國政府及私部門的網路。若北京認為與美國的重大衝突迫在眉睫，幾乎可以肯定它將考慮對美國本土的關鍵基礎設施與全球軍事資產發動積極的網路攻擊。報告同時指出，北京正運用一整套複合的滲透手段，以削弱美國對中國的批評、塑造美國權力核心對中國的觀感，並影響政府各層級的決策者。

中國領導人可能相信，美國國內日益形成的兩黨反中共識，正阻礙他們直接影響美國國家層級政策的努力。因此，北京正在調整策略，加倍努力在美國州與地方層面建立影響力。希望藉由拉攏比聯邦對口單位更容易被影響的地方官員，間接推動有利於中國的政策轉向。

中國的參與者在其影響力行動上，變得更加具攻擊性，這可能源於他們認為，美國的反中情緒正在威脅中國的國際形象、進入市場的能力，以及取得技術專長的管道。北京日益增強的努力，利用線上身分來主動操弄美國社會內部的分裂，其做法更接近莫斯科在影響力行動方面的策略。

美國情報界的主要任務

美國情報界負責四項主要任務，而這四項任務皆適用於中國：情報蒐集、分析、秘密行動，以及反情報。蒐集與秘密行動透過各種方式進行—包含科技手段與人力手段，不僅在中國境內，也在中國境外的其他國家進行。隨著中國參與者與全球活動變得越來越重要，中國如今已成為情報界的全球性情報目標。

2022年，美國國務院成立了新的「中國協調辦公室」（非正式稱為「中國屋」），其目的在於集中管理美國駐全球各國大使館與領事館對中國的情報蒐集，並將具有「理解中國」專長的外交官，分派到世界各地的美國外交單位。中央情報局也採取類似作法，將

越來越多的中國事務官員派駐至其海外各站。第三國也成為招募中國線人的適合地點，這些線人可在返回中國後被啟用。在拜登政府下，CIA 對中國的經費已明顯增加一倍。

然而，最主要的優先事項仍是來自中國境內的情報蒐集。由於在中國內部蒐集情報具有高度困難，中國被視為「難以滲透的目標」（或許是所有難以滲透目標中最難的）。在中國境內進行人力情報蒐集，風險極高，且在習近平執政下，變得更加危險。CIA 行動副局長馬洛在 2023 年 5 月一次罕見公開談話中坦承：「這是高風險的，而且確實會發生情報外洩。」

如同美國媒體所報導，CIA 在 2010–2012 年間於中國的人工間諜網路遭到中國反情報機關「國家安全部」大幅滲透並破壞。國安部似乎成功滲透並破解了 CIA 駐中國站用來與特工聯絡的秘密通信系統，導致「至少二十名線人被逮捕並處決」，這些資訊來自知情的美國政府官員。另有未確定數量的中國線人遭到逮捕入獄，有些遭到處決。據報至少有一名線人在其工作單位院子裡，被當眾槍決（作為威嚇手段）。同時外界也認為，CIA 內部的一名中國內奸，向中方提供了部分線人的姓名與工作單位。

這名內奸就是李春興。他是一名出生於香港的美國歸化公民，在夏威夷長大，曾在美軍服役四年，之後在 1994 至 2007 年間於 CIA 擔任了十三年的情報員。

當 FBI 在 2012 年逮捕李春興時，他隨身攜帶了 CIA 在中國線人姓名的手寫清單、秘密會面的行動筆記，以及秘密設施的位置。李在向美國政府提供關於中國情報活動的關鍵資訊後，與檢察官達成認罪協商，最終僅以一項共謀從事間諜罪被定罪，並被判處十九年徒刑。李絕不是中國滲透 CIA 的唯一已知案例，最早可追溯至勞倫斯·伍戴·金，他在 CIA 的翻譯部門（外國廣播資訊處）工作了三十七年，直到 1985 年被捕。其間還有多起情報界成員與美國軍方人員，因從事間諜活動，將美國機密洩露給中國而遭逮捕與定罪的

案例，僅在 2019 年，便有包括李春興在內的三名人士。

對於美國情報界而言，中國近期摧毀 CIA 網路的後果是「可怕、可怕、極其可怕的」，一位知悉中國鎮壓行動的前美國高階官員如此表示。至於 CIA 局長伯恩斯，在 2023 年阿斯本安全論壇上被問及此事時，他公開表示：

提問者：「我要追問您，因為大約十年前，中國摧毀了大量 CIA 在中國的行動。十多位 CIA 線人被逮捕，或更糟，被處決。你們是否已重建（網路）？」

伯恩斯局長：「是的。我們已取得進展，並在過去幾年間非常努力，確保我們擁有強大的人工情報能力，以補足我們能透過其他方式取得的資訊。」

伯恩斯局長願意公開談論此案，本身就相當令人意外，但他關於「重建網路」的言論，更是迅速引起北京注意，中國國家安全部因此再次加強其原本就高密度的反間諜行動。

自 2012 年習近平掌權以來，他展開了一項廣泛而深入的全國行動，以揭露、曝光並揪出「外國間諜」。國家安全部正主導這項「全社會動員」，並主張「群眾的參與應當常態化」。在中國新的反間諜倡議下，防範外國間諜的警示會在電視播出、並在社群媒體張貼；大學教師被要求修習保護國家機密的課程；中小學生也被教授「外國間諜」的知識；社區監視員（毛澤東時期的遺留制度）被重新動員，密切注意外國人的出入行蹤（造訪中國家庭再次可能對外國訪客與中國主人都造成危險）。

中國女性被警告不要與外國男性約會；而外國商人、學生與教師如今也受到加強監控，並偶爾被盤問或拘留。國安部設立了全國性的舉報間諜熱線與網站，並為民眾提供最高人民幣五十萬元（七萬美元）的獎金，以鼓勵檢舉外國間諜，同時部分地方政府（如重慶）也制定了自己的反間諜規範與執行能力。

今天的中國，對外國人而言，確實是一個危險且充滿風險的地

方。2023 年對《反間諜法》（2014 年版）的廣泛修訂，更是加劇了這種情況（第七章將討論此事）。修訂後的法律，讓外國企業、外交官、非政府組織職員，以及學者深感震驚。因此，美國國務院於 2023 年 6 月將中國大陸的旅遊警示提升為「第三級」：因當地法律的任意執行（包括出境禁令）與被錯誤拘押的風險，重新考慮前往中國大陸。

一連串新的資料保護法律草案，嚴格限制企業跨境資料傳輸，再加上對貝恩公司、明思集團、科睿凡等從事企業研究的美國諮詢公司進行的突擊搜查，都使風險進一步升高。

依照法律，美國情報機構被禁止在美國境內蒐集情報，然而，在 911 之後，情報界（主要是國安局）被允許根據《外國情報監視法》（FISA）與 FISA 法院取得搜查令，以監聽（攔截通訊）或監控美國境內的特定個人。雖然不允許在海外以美國公民為「目標」進行蒐集，但確實會定期攔截被鎖定的中國人發出的電子郵件與簡訊一而這些中國人可能正與美國人通訊（所有與中國以電子郵件往來的美國專業人士，都應注意這點）。

情報界對蒐集到的情報分析工作，會在美國境內或美國官方機構的海外辦事處進行。CIA 是綜合情報分析的主要機構，但國家情報總監辦公室、國防情報局、國務院情報與研究局、國安局、國家偵察局、國土安全部情報與分析辦公室、財政部情報與分析辦公室等，也都進行分析。

2021 年，CIA 局長伯恩斯在內部成立了一個新的「中國任務中心」。在宣布成立時，伯恩斯表示：「這將進一步強化我們在二十一世紀所面對的最重要地緣政治威脅—日益敵對的中國政府方面的集體工作。」新的中國任務中心明顯增加了投入中國議題上的人力、資源、科技與分析技術（其他情報機構也同樣增加了對中國議題的資源與關注）。

伯恩斯局長也公開表示：「CIA 已在全球與中國相關的情報

蒐集、行動與分析方面，投入了大幅增加的資源—在過去短短兩年內，我們用於中國的整體預算比例，增加了兩倍以上。」伯恩斯也在位於維吉尼亞州蘭利的 CIA 總部七樓辦公室，每週一次召開中國議題會議。

FBI面臨反情報挑戰

依據《美國公共法典》，「反情報」一詞是指：「為防範外國政府或其相關單位、外國組織、外國人代表從事の間諜行動、其他情報活動、破壞行為或暗殺行動，以及國際恐怖活動，所蒐集的訊息與所進行的活動。」

在第七章中，我將另外討論中國在美國境內的「影響力」運作與活動。這些影響力運作與活動，往往位於反情報的邊緣。雖然是非法、惡意且常常帶有隱蔽性，但並不總是違法，因此必須與間諜行為加以區分。間諜行為（具有多種形式）與影響力運作或活動，均由中共機構、中華人民共和國政府與情報機構，以及中國人民解放軍所執行。

中國的情報體系在官僚架構上龐大而錯綜複雜、技術上相當先進成熟，而且在海外的活動日益頻繁與具侵略性。

根據前 CIA 反情報處長歐爾森的說法：「中國正在對美國發動一場大規模の間諜、網路與秘密行動攻勢……如果美國人民完全了解這場行動的魯莽與有效性，他們會感到憤怒並要求採取行動。我們在當前以及未來美國反情報工作的首要任務，必須是阻止或大幅削弱中國の間諜活動。」

雖然 FBI 是追蹤與反制中國在美國境內間諜與情報活動的第一線機構，但反情報工作的監督與協調，現在屬於國家反情報與安全中心（NCSC），該中心隸屬於國家情報總監辦公室。自 2021 年起，NCSC 納入了「國家內部威脅特別工作組」，該組織由司法部長與國家情報總監共同領導，其任務是「嚇阻、偵測並減輕內部威

脅，包括保護機密資訊，避免被利用、洩漏或其他未經授權的揭露。」此任務包括搜索出人力間諜（與各機構反情報部門合作），也包括針對機密材料的各類科技滲透行為。

國家情報總監辦公室下，設有一個「外國惡意影響中心」，該中心於 2022 年 9 月正式成立。美國政府針對中國在美國境內的情報活動，展開了大規模的反情報工作。多位反情報官員，其中最具代表性的就是聯邦調查局局長瑞伊都明確指出，中國是美國的「頭號反情報對手」。瑞伊在 2022 年於雷根總統圖書館的演講中說：

「當我們統計調查結果，其中超過二千件跟中國政府企圖竊取我們的資訊或技術有關，沒有任何國家能像中國一樣，對我們的思想、創新與經濟安全，造成如此廣泛的威脅。中國是最具威脅性的對手。」他補充說，FBI 在全美五十六個外勤辦公室，都有正在進行的中國案件，平均每隔半天就會新增一起反情報調查。

瑞伊進一步指出：「中國可能是第一個將威權野心與尖端科技能力結合的政府。這就像是把東德式的監控夢魘與矽谷的科技實力結合在一起。」此外，瑞伊也明確表示：「對我們國家的資訊與智慧財產，以及經濟活力而言，最大的長期威脅，正是來自中國的反情報與經濟間諜行動。」

瑞伊描述中國間諜活動的規模與膽量時說道：「他們的目標無所不包。讓中國情報系統如此陰險的，是它能同時動用各種手段對我們發動攻勢：將網路滲透、人力情報、企業資金流動與投資活動融為一體，以達成其戰略目標。」

中國間諜與秘密情報行動的目標範圍極廣，幾乎涵蓋所有美國聯邦機構與高級官員的電子郵件帳戶。例如在 2023 年，美國國務卿布林肯、商務部長雷蒙多以及駐中國大使伯恩斯的個人郵件帳號，都被中國駭客入侵。

在 2013–2014 年，中國特工成功滲透美國人事管理局。這起令人震驚的入侵事件，導致二千一百萬份美國政府人員的個資檔案外

洩，其中包括安全審查過程中收集的高度敏感資訊，這些資料可能被用於勒索或鎖定特定個人從事間諜活動。

2017 年，中國駭客入侵了美國信用評級機構，竊取了約一・五億名美國屋主與銀行帳戶持有人的敏感個資；2015 年，大型醫療保險公司被入侵，八千萬筆個人醫療紀錄遭竊；2014 年，萬豪酒店有五億名住客資料（含信用卡號）被盜。此外，無數美國企業的專利與商業機密，也被中國駭客竊取，根據 FBI 估計，這類損失每年約達二千二百五十億至六千億美元。

中國的網路間諜活動，涵蓋多種類型的科技與產業，但其最優先的目標，仍是軍事相關技術與武器系統，以及「中國製造 2025」戰略中所列的十大重點領域：資訊技術、數控工具、航空航太設備、造船、鐵路裝備、節能設備、醫療器材、新材料、農業機械與電力設備。FBI 局長瑞伊在向「五眼聯盟」（包括美國、英國、加拿大、澳洲與紐西蘭）的情報同僚簡報時，如此總結中國間諜行動的範圍與影響：

「中華人民共和國代表著這個世代、這個時代最具決定性的威脅。沒有任何國家能在廣度與全面性上構成比它更大的威脅，不論是對我們的思想、創新、經濟安全，最終甚至國家安全。我們看到中國政府直接或間接地試圖竊取智慧財產、商業機密與個人資料，這些行動遍布全國。他們的目標橫跨從《財星》百大企業到中小型新創企業，涵蓋領域包括農業、生物技術、醫療、機器人、航空及學術研究。我們目前大約有二千起與中國政府竊取資訊行動有關的案件在進行調查。」

在尖端技術的競逐中，人工智慧同樣是中國情報機構的首要目標之一，也是美國聯邦調查局與企業界防範的重點。人工智慧不僅是竊取的目標，更逐漸成為實施間諜活動的手段。值得注意的是，中國獲取人工智慧與其他技術的方式不僅限於竊取，許多先進技術能力在矽谷就能合法購得。中國企業或個人可以直接購買尖端技

術，甚至透過收購破產的新創公司，取得其專利與研發成果。中國的網路作戰人員也持續鎖定美國關鍵通訊與交通基礎設施。FBI 局長瑞伊在 2024 年的國會作證中表示：「中國的駭客正在美國基礎設施中預先佈點，為將來某一時刻發動破壞與造成真實傷害做準備。一旦中國決定出手，這些駭客將對美國公民與社區造成實際性的威脅。中國政府駭客正忙於攻擊水處理設施、電網、交通系統以及美國境內其他關鍵基礎建設。」

瑞伊同時透露，中國對美國基礎設施的網路攻擊，已達「前所未見的程度」。美國政府近期成功阻止了一場規模龐大的中國駭客行動，該行動被命名為「電壓颱風」，其目標是滲透美國民用網路體系。

在 2023 年期間，中國人民解放軍的駭客入侵了大約二十多處美國關鍵基礎設施的電腦系統，其中包括夏威夷的水處理廠、西岸主要港口、至少一條石油與天然氣管線，以及德州電力網。到了 2024 年底，更大膽的中國駭客行動被揭露出來。這場行動由微軟命名為「鹽颱風」（Salt Typhoon），據悉是中國國家安全部主導。這場前所未見的入侵，成功滲透了美國所有主要（以及多家中小型）電信網路系統，包括 Verizon、AT&T 以及 T-Mobile。

這次行動使入侵者得以竊聽電話通話、閱讀個人簡訊，範圍遍及全美（但不包括 WhatsApp、Signal 等加密通訊平台）。這場大規模、肆無忌憚的滲透，讓中國駭客能夠監聽美國國安官員與政治人物（包括當時總統候選人川普的核心幕僚圈）的通訊內容。參議院情報委員會主席、維吉尼亞州民主黨參議員馬克·華納表示，他對這次入侵的廣度與深度感到震驚。華納在 2024 年 11 月 23 日接受《紐約時報》採訪時說：「這是我們歷史上最嚴重的電信駭客事件，讓殖民管線（Colonial Pipeline）和太陽風（SolarWinds）事件看起來都像小兒科。」

美國國土安全部下屬的網路安全與基礎設施安全局執行主任指

出，這些中國行動的部分目的，是「預先部署入侵點」，以便在發生衝突時，能夠摧毀或癱瘓關鍵基礎設施，或在美國境內製造社會混亂」。這一評估在 2024 年也得到了國家安全局局長提摩西·霍的呼應。同時，在夏威夷與美國西岸的物流設施中，也發現了多起類似的駭入企圖。這些跡象強烈暗示，若台海或亞太地區爆發衝突，美中之間的戰爭將伴隨網路攻擊。國家情報總監辦公室在 2023 年度《威脅評估報告》中警告說，中國「幾乎肯定具備發動網路攻擊、破壞美國關鍵基礎設施之能力」。作為對中國長期在美國電網、防禦系統及其他關鍵基礎設施植入惡意軟體的報復，美國財政部在 2024 年 3 月宣布，對多家與中國國安部相關的實體機構予以制裁。

美方官員指出，中國最可能在台灣衝突期間，利用這些入侵點，破壞美國本土的關鍵基礎設施。中國對美國的網路間諜活動由軍方、國家與公共安全機構、大學及研究機構附屬團體，以及個人駭客共同執行。早在 2013 年，就曾揭露中國解放軍第 61398 部隊總部位於上海郊外一棟十二層辦公大樓內，企圖滲透美國多項基礎設施與企業網路。

對此，FBI 已在網路上公布多份通緝海報，列出多名因對美國目標進行非法網路入侵而被起訴或通緝的中國駭客。

美國聯邦調查局已在網路上張貼多張「通緝令」，列出那些被起訴或通緝、涉嫌對美國目標進行非法網路駭客行動的中國人士。也設有一個專門且內容豐富的公開網站，介紹有關中國間諜威脅的資訊，並附有一份「通緝名單」，列出那些「代表中國從事各種違反美國利益犯罪」的嫌犯。

FBI 及其他美國情報機構（尤其是國家安全局）正在竭力打擊中國的網路駭客行動，但威脅的規模之大，幾乎難以應對。FBI 局長瑞伊在 2024 年向國會作證時，震驚地表示：「即便把所有 FBI 的網路探員與情報分析師全都集中起來，專注於中國的威脅，但中國的駭客數量，仍至少會以五十比一的比例，超過我們的網路人員。」

FBI 面臨的另一項反情報挑戰，是涉及那些受「千人計畫」等高薪聘任方案吸引，而前往中國的美國大學學者。事實上，這類「人才招募計畫」不只一個，而是數十個、甚至上百個。許多在美國大學任職的全職教授，接受了中國大學的「雙聘」職位，通常並未經過美國雇主的批准。近年來，隨著美國各大學與司法部的調查與整頓，這類「人才引進」專案，逐漸被揭露並受到處理。

最著名的案例，是哈佛大學化學系主任查爾斯·利伯，因隱瞞收入並逃稅而遭逮捕、審判、罰款，並短暫入獄。司法部指出：「具體而言，利伯與武漢理工大學簽署的三年千人計畫合約，提供其每月高達五萬美元的薪水、十五萬美元的生活費，以及約一百五十萬美元的研究經費，在武漢理工大學進行合作研究。」雖然利伯並未被指控洩漏敏感資訊或違反出口管制法，但美國反情報部門擔心，部分科學家與工程師，確實有能力接觸並外洩敏感技術。另一方面，FBI 及相關反情報單位在追查和起訴華裔學者時，確實也出現了某些過度執法的情形。

最後，反情報工作的另一個面向，是所謂的「跨國鎮壓」，即中國政府及其所屬企業或代理人，試圖在海外追蹤、恐嚇並噤聲華人流亡者與異議人士。近年來，這類案件陸續被揭露與起訴。隨著習近平政府加強對海外批評者的監控與騷擾，相關案例明顯增加。其中最張狂的一例，是四十四名中國公民（包括四十名中國公安部官員）因在紐約市設立「警察站」而遭逮捕。

另一件近期案例中，一名華裔男子在布魯克林聯邦法院被定罪，他長期向中國國家安全部提供紐約地區華人活動的詳細情報，這些被監視者多從事與香港、台灣、西藏或維吾爾人相關的運動。該男子名為王少軍，被判有罪，罪名是「為外國政府充當代理人」，最高可判處二十五年徒刑。2023 年夏天，另有三名男子在紐澤西州因跟蹤異議人士而被定罪。在美國境內，反制這類行動的主要責任由 FBI 承擔，但地方執法部門亦會介入協助。

第 6 章

華府圈外的非政府反中勢力

「中國政府正在進行一個廣泛多元的飄竊與惡意影響運動，並以威權式效率來執行。他們精於算計、堅持不懈、具有耐心，同時不受開放民主社會與法治的約束。他們採取『全工具、全領域』的手段，而這也要求我們以『全工具、全領域』的方式來回應。」

——美國聯邦調查局局長 克里斯多福·瑞伊
(Christopher Wray)

「在複雜的大國關係中，你不希望兩國人民彼此疏離。」

——美國駐中國大使 尼古拉斯·伯恩斯 (Nicholas Burns)

中國正在失去美國

在本章中，我們將視野從政府部門轉向美國的非政府領域，並從華盛頓特區走向整個美國。正是這個非政府領域，曾經最熱烈擁抱與中國互動、交流與合作的機會。如第二章所述，廣大的私部門不僅是「接觸外交戰略」的重要組成部分，更在許多層面上構成真正的核心：包括民間交流、大學夥伴關係與學生交換計畫、美國各州與地方政府、智庫、慈善基金會、媒體與新聞機構、醫療與科學界，以及跨領域的學術研究者與商業界。幾乎沒有哪一個美國社會部門，不曾與中國接觸。這些美國參與者中的許多人，初期與中國

對口機構合作，直接在中國境內開展活動與研究；同時，中國的學者、專業人士與機構代表，也大批赴美，與他們的對口夥伴進行交流。

這種雙向互動，在很長一段時間內，對雙方而言都是極具正面意義的，這也是中國「贏得美國」的方式。但如今情勢已劇烈改變——中國正在「失去美國」。

「以交流為核心的接觸外交」是接觸戰略的第四要素，如今不再被美國許多機構、公民與參與其中的各個部門，視為有益或值得延續的互動模式。

接觸聯盟瓦解的原因

「接觸聯盟」之所以瓦解，有多重原因。首先也是最主要的因素，是這些交流在本質上極度不對稱。無論是哪個領域，包括高等教育、商業、旅遊、媒體或地方政府等，數量上從未達到互惠，中國方面的人員與機構數量龐大，遠遠超過美方，甚至壓倒性地主導交流。這種失衡的互動，讓許多美國人覺得自己被佔了便宜，長期下來，交流變得單向且片面，中國從中的獲益，遠高於美國與美國人。

第二個重要原因，是許多美方參與者在與中國對口單位互動時，遇到了嚴重且難以接受的障礙與阻撓，使他們要在中國執行原本單純的專業任務，變得極為困難。

第三個較新的原因，則是中國在美國境內展開的多層面「影響力行動」與間諜活動，這些行為嚴重破壞了信任與合作的氛圍。簡單來說，還有兩個更廣泛的因素，造成了中國「失去美國」的事實：一個是美國國內的變化，另一個則是中國本身的變化。

美國國內的變化

首先要從美國內部說起，尤其是與川普的「讓美國再次偉大」

運動（Make America Great Again, MAGA）相關的本土主義浪潮。MAGA 浪潮中有多個分支系統都把矛頭指向中國。其中最關鍵的，是反全球化情緒。在 MAGA 的論述中，全球化被視為導致美國產業空洞化的罪魁禍首，特別是在中西部各州，由於美國製造業外包到中國，使得這些地區的工廠關閉、社區衰敗。然而，MAGA 支持者與美國的（後）工業勞工階層，並未指責那些將生產線外移的美國公司，或是批評企業未能將工廠升級、提高薪資以保持國際競爭力，他們直接將矛頭指向中國。美國在中國 2001 年加入世界貿易組織（WTO）之後的十年間，經歷了一場所謂的「中國衝擊」，估計流失了約五十六萬個製造業工作。

川普在 2016 年第一次競選總統期間，精準捕捉並利用了這種怨懟情緒，公開指責中國正在「強暴美國」；上任後，甚至一度威脅要「下令所有在中國設廠的美國公司撤回美國」，把製造業帶回本土。這種對「被中國奪走美國夢」的情緒，也在現任副總統范斯的《絕望者之歌》一書中鮮明展現。書中描繪的是阿帕拉契山區、中西部與橫跨美國農村地帶，那些因全球化而支離破碎的家庭與生活。

MAGA 運動中另一個反全球化的論點，矛頭對準那些推動開放貿易體系與全球治理機構（如WTO）的「自由派菁英」。MAGA 運動的核心精神，本質上深具反菁英與反自由主義色彩，他們認為所謂的「東岸自由派菁英」應對美國與中國進行接觸的整個過程負責，這一過程建立在他們看來「錯誤而頭腦不清」的自由主義假設上，例如「改變中國」或「讓中國融入全球自由秩序」等理念。這些假設及其推動者，同樣被 MAGA 支持者厭惡與排斥。

雖然，MAGA 運動主要根植於美國東西兩岸之間的內陸地帶，代表著主流工人階層對受過高等教育菁英的不信任，但它同時也與川普的孤立主義世界觀「美國優先」一脈相連。作為一種本土主義思潮，MAGA 支持者普遍不喜歡任何挑戰美國權力與主導地位的對

手，尤其是中國。

另一個加劇這種情緒的因素，是新冠肺炎的爆發源自中國，導致許多美國中西部與鄉村地區的民眾，將疫情的起源與其造成的悲劇性後果，歸咎於中國，尤其是百萬美國人因疫情喪生的痛苦記憶。這也引發川普總統對「中國病毒」的種族主義性言論，並激化了針對亞裔美國人的言語與身體攻擊。疫情造成的供應鏈中斷，讓美國無法即時獲得來自中國的商品，包括藥品與口罩，更使一般美國人對中國產生怨懟。這場危機，讓美國人第一次切身感受到因長期「接觸政策」而形成對中國的依賴。美國人一向自視為強大且自主的國家，而疫情所揭示的現實，美國在關鍵物品的供應上，竟然受制於中國，讓許多人深感不安。

有關對中國的恐懼，也透過社群媒體進一步煽動滲透至 MAGA 陣營。前川普顧問班農的直播《戰情室》、柯克的《美國轉折點》等節目，以及已故的保守派電台節目主持人《拉許·林堡秀》，皆深受 MAGA 支持者喜愛。同時，福斯新聞網也固定向觀眾灌輸各種「反中國敘事」。

此外，基督教右派也是 MAGA 運動的重要組成部分。對這一龐大的群體而言，中國共產黨被視為共產主義無神論、並且會壓制宗教與其他自由的政權。事實上，中國政府及其憲法第十三條明文允許五種宗教的合法活動：佛教、天主教、道教、伊斯蘭教與新教。這些宗教活動在今天的中國，確實都極為活躍。根據統計，中國大陸約將近有一千九百九十萬人自認是基督徒。然而，美國的基督教右派卻不太相信。例如，德州米德蘭的牧師傅希秋，在共和黨內極為活躍，並致力於喚起美國基督徒對中國信徒處境的關注。他所創辦的非政府組織「中國援助協會」，在支持中國基督徒方面，做出了許多重要貢獻。

因此，對於 MAGA 運動，以及美國廣大腹地的一般民眾而言，中國成了一場完美風暴，把他們的核心信念與深層怨懟完美結合在

一起。而這股 MAGA 式的反中情緒，也與美國社會中的另外兩個群體形成了共鳴。

首先，外交政策領域中，出現越來越廣泛的共識，即「接觸外交政策」已經失敗。它並未如最初戰略構想所期待的那樣，讓中國成為一個更自由的政治體制，或是一個更具自由主義傾向的國際行動參與者。其次，共和黨內傳統保守派與國會中的茶黨「自由核心小組」，也日益將中國視為一個共產主義政權，擁有一套與美國政治與價值觀根本對立的意識形態與體制。如此觀點，顯然喚起了冷戰的陰影。在這個群體的眼中，當今中國幾乎是「加強版」的蘇聯。

更糟的是，整個美國國內的政治光譜，都逐漸意識到並承認中國在經濟、軍事與科技方面的新興實力。中國不再侷限於亞洲的區域性舞台，而是突然出現在世界各大洲與遙遠的海洋上。2024 年七月，中國轟炸機首次與俄羅斯轟炸機一同進入阿拉斯加防空識別區，而中俄海軍艦艇在不久的將來，於加州、奧勒岡州或華盛頓州外海舉行聯合演習，也只是時間問題，屆時，這將徹底震撼美國民眾。

此外，自 2008–2009 年全球金融危機以後，中國在區域與全球事務中的作為，變得更加強勢甚至具攻擊性。早期版本的「戰狼外交」開始出現，中國外交部發言人的語氣變得極為尖銳、辛辣且咄咄逼人。2010 年因此被稱為中國的「強勢之年」。

中國這種被新發現到的力量與自信，讓各界觀察家大為震驚，因為這似乎是突然之間出現的（儘管事實上已醞釀多年）。美國人長久以來習慣把中國看作一個龐大的亞洲開發中國家，仍在艱難追求現代化，並且遠遠落後於美國與西方。於是，一些美國人開始自問：我們究竟做了什麼，讓這個「科學怪人」誕生？為什麼會這樣？又是什麼樣天真模糊的自由主義幻想，讓美國親手助長了中國的現代化與快速崛起？

當北京在那些原本以為中國會成為「負責任利害關係人」的美國國際機構中，開始變得愈發難以合作、態度也越來越強硬時，敏銳的觀察家便開始發覺到形勢的轉變，其中最早指出這個觀點的學者之一，是艾可諾米。她和其他研究者意識到，企圖讓中國在制度層面融入國際秩序，讓其成為一個「良善的全球公民」，並被「社會化」進入國際治理體系中的自由主義規範，這場長達數十年的努力，最終被證明是一場笨人的虛功。

北京的行為顯示，它的思維方式更接近「霍布斯式」與「達爾文式」，而非「康德式」，也就是把國際社會視為一個無政府、掠奪性與適者生存的體系，而非本質上的合作與集體秩序。中國展現出極強的自利性，推行並宣揚非自由主義的價值與政策，並與其他威權政體結盟，如普丁的俄羅斯、伊朗的阿亞圖拉政權，以及北韓的金氏王朝。

進入 2010 年代，北京開始建立一系列新的區域性組織，並刻意排除美國與西方國家。其中包括：上海合作組織、中阿合作論壇、中非合作論壇、中國與中東歐國家合作機制，以及著名的金磚國家機制（BRICS：巴西、俄羅斯、印度、中國、南非）等。

這一切共同引發了美國國內的一種矛盾心態：一方面是對中國新崛起的強大與非自由主義特質，深覺警惕與恐懼；另一方面則是對中國沒有如接觸理論家所預期的那樣演變，而感到失望。更糟的是，自 2015 年起，美國發現中國開始從事各種非法與祕密的「影響行動」，目標包括一般美國公民、政治菁英、政府官員、媒體、教育與研究機構、選舉、州與地方政府，以及美國商界。事實上，這類活動可追溯至數十年前，並深植於中共的統戰系統與情報體系之中；但直到 2010 年代中期，美國政府才真正覺醒，並意識到中共對美國社會與體制的滲透深度與廣度。

到了 2024 年共和黨總統初選期間，「中國」再度成為目標，並回到在五、六〇年代冷戰式修辭中，候選人海利在競選演說中總是

稱呼「共產中國」，而非單純的「中國」。她的早期對手，佛羅里達州州長德桑提斯、前副總統彭斯與企業家拉馬斯瓦米，也都對中國發表了強烈批評。海利對「共產中國」的批判相當具體而且毫不保留，可說是延續了參議員盧比歐在 2016 年初選時的立場。在 2024 年二月宣布參選的演說中，海利發表了一篇猛烈的譴責，稱中國是「美國有史以來面對過的最強大且最有紀律的敵人」。

「中國的獨裁者想要用共產暴政籠罩全世界，而唯有我們能阻止他們。」海利的觀點在美國兩黨之間引起了廣泛共鳴。海利在 2023 年 9 月接受 CNN 黃金時段訪問時直言：「是的，我認為中國是敵人，他們幾乎已經準備和我們開戰多年了。」

在她的競選網站上這樣寫著：「共產中國是一種生存威脅。它摧毀了我們的工作，竊取了我們的機密，用來建造一支龐大的軍隊。唯有自由，才能讓中國共產主義被掃進歷史的灰燼。」她在對美國企業研究所的演說中強調：「中國共產主義必須被譴責，永遠不應被祝賀。」海利在 2023 年《華爾街日報》發表的專文中，進一步闡述了她的對中政策：

「中國共產黨正在為戰爭做準備，習近平已經親口說過。美國必須停止浪費時間……中國花了數十年為戰鬥做準備，而如今，美國正處在面對強大敵人的危險境地。時間雖已晚，但還不算太遲，只要我們現在覺醒並掌握自己的未來，中國共產黨最終將如同蘇聯共產黨一樣，被掃進歷史的灰燼。」雖然海利最終未能贏得共和黨提名（敗給川普），但她對中國的批判卻廣受認同，也反映出當前美國社會中跨黨派的普遍共識。

要理解近年來美國對中國關係的失望與疏離，必須回顧過去十年間美國政治文化的變遷，尤其是 MAGA 運動的思潮。川普正是這股思潮的載體，他成功地喚起並整合了 MAGA 群體中的各種修正主義信念，對他們而言，中國象徵著邪惡與對美國生活方式的生存威脅。因此，無論在全國範圍或政治光譜上，美國人對中國的看法都

發生了根本性的轉變。截至 2023 年皮尤研究中心的調查，發現到美國人對中國抱持「負面」或「不利」的觀感，這並非短期現象，而是一種持續八年以上的結構性趨勢。芝加哥全球事務委員會同年調查顯示，有創紀錄的百分之五十八美國人首次認為中國作為世界強權的發展，是對美國核心利益的重大威脅」。

中國本身的變化

造成「脫鉤與疏離」的第二個主要原因，來自中國。自 2012 年習近平上台以來，中國共產黨及其政府機構對西方（尤其是美國）政治與文化滲透的疑懼日益加深，隨之而來的是一場系統性的打壓與清除行動，矛頭直指在中國境內的美國與其他外國非政府組織、教育與媒體機構。

結果是，一張高壓式的「天羅地網」自此籠罩全國，使得美國及其他外國非政府參與者，在中國的日常運作變得極為艱難，甚至在許多情況下幾乎不可能持續。與此同時，中國在美國境內的惡意活動也顯著增加。這些活動涵蓋多個層面，包括：秘密間諜行動；散布假訊息與宣傳，透過中國官方媒體、地下宣傳機構，甚至美國本土媒體進行；「統一戰線」滲透，企圖吸納並控制在美華人社群；干預美國選舉；以及在美國社會、學術界、智庫、國會、州與地方政府、商業界等領域中，以各種形式展開「影響力行動」。

本章將探討這些來自中華人民共和國的具體行動，及其對美國各個部門造成的「去接觸化」影響。雙方關係因此出現為了維護「安全化」的現象，彼此以「鏡像」方式看待對方，將對方在本國境內的存在與活動，更多納入國家安全的視角，並視為潛在威脅。

即使沒有直接危及國安的情況下，雙方也讓原本正常的專業活動，如學術研究、新聞報導、商業運作、民間交流與慈善工作，變得日益困難。導致兩個社會之間，出現了事實上的脫鉤與隔離。

同時，很重要且必須指出的是，這種在中國的美國參與者和在美國的中國參與者身上所施加的壓力，雖然廣泛而顯著，但並非「全面封鎖」。換言之，這些領域中的交流與活動，仍然在繼續中，只是受到不同程度的削減。許多項目被中止或擱置，但絕非全部。所以，這是一幅混雜的圖像，其中有些交流與活動在繼續中，但其他許多項目受到影響、減縮或暫停了。

在第五章中，我們已看到川普與拜登政府如何在美國、亞洲與全球範圍內，對他們所認為的中國「惡意行動」展開反制。從這個分析脈絡來看，是中國先採取行動，所以是「自變項」；美國回應了中國的行動，所以是「因變項」。

我認為這種因果分析有相當的真實性。在習近平治理之下，中國共產黨與各政府部門顯著加強了國內的政治壓制，並對中國境內的美國（以及其他國家）參與者，施加了巨大的壓力；同時，中國確實擴大在美國境內的顛覆行動，也明顯提高對台灣的軍事壓力；並對亞洲、歐洲及全球多個地區的美國盟友，採取更具脅迫性的政策與行動。此外，北京在國際治理機構中，也日益表現出不合作的修正主義姿態。依照這樣的分析脈絡，是美國在被动回應中國的行為。

然而，相反的論點同樣也有其合理性。從中共與中國政府的觀點來看，一直以來都是美國在試圖顛覆中國政治體制、遏制中國經濟發展、施加軍事壓力，並透過美國主導的亞洲盟邦體系，對中國進行「包圍」，在中國周邊部署軍力、干預台灣問題，以及限制中國在全球的影響力與擴張。從北京的立場來看，真正的侵略者是美國。

正如習近平在 2023 年所言：「以美國為首的西方國家對我實施了全方位的遏制、圍堵、打壓，給我國發展帶來了前所未有的嚴峻挑戰。」習的說法並非全無道理。雖然說美國當前的行動不能完全被稱作「外部遏制」，而「打壓」的具體涵義也不甚清楚（但他

可能指的是美國限制中國科技發展的努力），但確實可以看出，美國一直在透過與中國周邊國家的外交與安全合作，來形成一種「包圍」的態勢。

包括習近平在內的許多中國評論者，長期以來都誤用了「遏制」（containment）一詞，來形容當前美國的對中國政策。在 1950 至 1960 年代，美國確實曾對中國實施過真正的「遏制政策（containment policy）」，作為對蘇聯遏制戰略的一部分（詳見第三章）。當時的政策包括：全面貿易禁運、零學術交流、無觀光、無新聞往來、無官方互動，這樣的完全隔絕，才是「遏制」。

自 1972 年尼克森訪中開啟關係以來，美國就放棄了遏制，轉而採取接觸政策。此後，沒有任何國家比美國更致力於幫助中國發展、促使其融入國際社會。因此，中國評論者將當前美國政策稱為「遏制」，在事實上是錯誤的，在論述上也是不真實的。

如果習近平僅僅使用「圍堵（encirclement）」一詞，還勉強可以成立；但若他要更準確地描述美國的行為，應該用「政治顛覆」或「和平演變」才更貼切。正如我在第二章所說，美國長期以來的願望、意圖、戰略與政策，皆在於推動中國朝更自由的政治、經濟與社會方向演化，而這也是本書的核心論點。因此，如果習近平使用這兩個詞來描述美國的企圖，倒也不能說他錯。

雖然習近平在 2023 年的講話異常直白，但這完全符合他一貫的世界觀，即中國正處於被圍攻的狀態，必須「奮鬥」以對抗美國與西方，才能生存下去。在他執政的十二年間，習不斷重申這一立場，敦促國人要「鬥爭」與「奮鬥」以對抗美國的「霸權」，並要求中國人民解放軍「準備打仗，並且要打贏」。

在習的觀點中，是中國在回應美國的挑釁。就像他的「摯友」普丁一樣。習認為中國正與美國及其領導的自由國際秩序，展開一場關乎生死存亡的史詩級鬥爭。中國學者謝淑麗則認為，這種思維模式，使習近平與中共政府出現了「過度擴張」，從而破壞了過去

四十年的改革開放成果，並削弱了中國在全球的地位與聲譽。而習近平本人正是「過度反應者」。他親自行使主導權，背離了鄧小平「韜光養晦」的戰略指導，因此成為近年美中關係惡化的主要責任者。然而，謝淑麗（以及部分其他美國學者）同時指出，美國也同樣出現了過度反應。她主張：

「中國的『過度擴張』，引發了美國的『過度反應』，這幾乎是自我挫敗的。這種反應基於對中國威脅的誇大認知，以及對自身優勢的缺乏信心，我們重新採取了對中國的極端措施，這不僅削弱了我們自己的實力，反而強化了中國國內的鷹派勢力。」

無論我們採取哪一種觀點，是認為「習近平的中國」主動發起了新措施，企圖限制與顛覆美國；還是認為美國正試圖對中國做同樣的事，結論都相同：這場對抗關係已形成一種「行動VS反應」的動態循環。

美中雙方都在國內層面上，不斷將雙邊關係「安全化」。這在習近平主導的中國尤其明顯，因為國家安全已成為最高政策優先事項。自他在 2022 年提出「總體安全觀」以來，習已界定了不少於二十二種不同類型的「國家安全」，並在 2022 年中共二十大的報告中，提及「國家安全」多達九十一一次。

對於「國家安全」的理解，美中兩國始終存在顯著差異。對美國而言，至少在 1995 年奧克拉荷馬市爆炸案與 2001 年 911 恐怖攻擊之前，「國家安全」主要被視為外部威脅的概念，並與軍事防禦有關。當然，隨著國內恐怖主義、民兵活動與網路威脅滲入國界之內，這一概念在近年也有所演變。但對中華人民共和國而言，「國家安全」始終同時包含內部與外部兩個層面。與美國不同，中國並沒有友善的鄰國與安全的邊界，長期面對分離主義少數民族，例如維吾爾族與藏族，以及尚未結束的內戰，即對台灣的統一問題。此外，中國還需處理政治異議與社會上對共產政權的反對聲音。

自 1950 年代美國國務卿杜勒斯提出「和平演變」政策以來，中

共一直將美國視為威脅其「政治安全」的積極對手。而美國與西方的自由主義思想，也長期被視為對共產中國「文化安全」的挑戰。正因如此，美國在中國的非政府組織與教育機構，才會被習近平政權視為潛在的顛覆力量與意識形態威脅。自上台以來，習近平展開了一場自毛澤東時代以來最全面、最持續的鎮壓與控制運動（1989 至 1991 年「六四事件」後的整肅雖然激烈，但主要侷限於北京，且時間短暫。）習不僅重新擁抱馬克思主義意識形態，更實行列寧式的獨裁統治。在他的統治下，中國社會沒有任何領域能逃脫國家機器的掌控。打擊所謂「外國敵對勢力」，成為習近平治理的核心主題之一。中共最高層級的內部安全管理機構，已多次召開專門會議，討論如何防範並打擊這些外部威脅。

2023 年起，國安部陸續逮捕多名涉嫌為美國中情局從事間諜活動的中國公民。其中兩名男子，分別姓曾與郝，據稱在義大利與日本留學期間被美方吸收，回國後持續向 CIA 提供情報。曾姓男子任職於一家「軍工集團」，郝則在一個部級政府機構任職。

在新的監控體系下，中國的知識分子與大學教授受到多年來前所未有的嚴密監視。各級教師都被要求嚴格遵守黨的政治路線。教育部已明令禁止使用原版或翻譯版的西方教材，儘管仍有部分教師暗中使用，主要是翻譯版本。

課程大綱如今必須經過大學黨委審核與批准，教室內裝設了攝影機與錄音設備以監控講課內容，學生有時會舉報偏離黨意識形態的教授，一些教師因此被解除職務並受到懲罰。數百名為被告辯護的維權律師被拘留，其中許多人被控「顛覆國家政權」。熱門部落客與在社群媒體上傳播「不當言論」的個人，也會依據《網絡安全法》（2016 年）遭到訊問與懲處。該法禁止「編造或傳播虛假訊息、謠言，擾亂公共秩序」。這一切措施皆以習近平所提出的「輿論鬥爭」為指導方針，而他本人也明確將互聯網界定為「意識形態戰場」。

任何人在社群媒體上轉發「謠言」或被指定為非法的貼文，都可能面臨最高三年徒刑。過去，中國的民營媒體偶爾還會嘗試挑戰界線，進行調查報導，但如今，它與所有官方媒體一樣，已被習近平徹底收編。除了《網絡安全法》外，中國政府還在 2014 至 2016 年間頒布了一系列嚴苛的法案，目的在於全面壓制公共領域中任何形式的自主行動。這些法律包括：

國家安全法、反間諜法、境外非政府組織管理法、慈善法與反恐怖主義法。這些法規雖然條文各異，但都有一個共同核心：即嚴格限制並監控任何與外國的聯繫。這一政策源自中共對「顏色革命」的深層疑懼，特別是東歐、歐亞地區發生的革命運動，以及北京認為由外國非政府組織（尤其是與美國有關者）所扮演的顛覆角色。香港的《國家安全法》（2019 年）正是這些法規的延伸與映照。

另一份令人不寒而慄的政策文件，是中共中央辦公廳於 2013 年發布的「中辦發九號」即《關於當前意識形態領域情況的通報》。該文件明確指出一系列被視為異端與威脅國家安全的議題，包括：西方憲政民主、西方普世價值、公民社會、新自由主義、新聞自由、歷史虛無主義（即對中共歷史的質疑或「削弱」，以及對「中國特色社會主義」的批評與懷疑）。中共對所謂「外國敵對勢力」的全面打擊，始於習近平的第二任期（2017–2022 年），並在第三任期（2022 年之後）進一步升級與制度化。這樣的政治背景，一個充滿戒備、意識形態緊縮、全面監控的習近平時代中國，正是近年美國在中國的機構與人員所面臨困境的根本原因。

非政府組織運作空間被壓縮

美國的非政府組織在中國有著悠久、傲人且普遍正面的歷史。自十八至二十世紀，美國的教會與傳教士便遍布中國各地。正如歷史學家布洛克在其著作中詳細記錄的那樣，美國的慈善、教育與醫

療類非政府組織（NGO），在中華民國時期（1912–1949年）深深紮根於中國社會。

自 1979 年美中關係正常化之後，特別是在 1990 至 2000 年間，美國的慈善基金會、大學、教育交流機構以及各類私部門 NGO 再度進入中國，可視為在經歷三十年中斷後，美國慈善事業的「重返中國」。其中一些機構，例如中國醫學基金會、洛克菲勒基金會等直接恢復了 1949 年前的傳統活動，但大多數組織則是第一次進入中國。

這股延續數世紀的「傳教衝動」再度出現，美國人帶著宗教與自由價值觀、專業技能與所謂「最佳實踐」，熱切希望塑造中國的現代化，這種使命感比以往更為強烈。然而，在習近平執政時期，美國 NGO 遭遇了前所未有的限制與審查，許多組織最終選擇撤離中國或終止運作。這種壓力以多種形式呈現，其中最明顯的莫過於法律層面。2016 年，中國全國人民代表大會通過了《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》。該法明確規定外國 NGO 可從事的活動範圍：

「外國非政府組織可以在經濟、教育、科學、文化、衛生、體育、環保、扶貧與救災等領域開展工作，但不得危害中國的國家統一、安全或民族團結，亦不得損害國家利益、社會公共利益，不得從事或資助營利性、政治性或宗教性活動。」

這個嚴苛法律對外國，尤其是美國 NGO 與基金會的影響立竿見影。在該法實施後的短短兩年內，在中國註冊的國際 NGO 數量，從超過七千家驟減至不到四百家。

根據中國公安部（所有外國 NGO 必須向其註冊）的官方數據，截至 2023 年，中國境內共有六百八十五家合法註冊的國際 NGO，其中約一百五十家為美國組織。原設於北京，後因壓力遷至香港的《中國發展簡報》資料顯示，目前仍留在中國的外國 NGO 涵蓋領域廣泛，包括：加州杏仁協會、美國心臟協會、國際保育組織、美

國棉花協會、美國石油學會、中國醫學基金會、美國乳製品出口協會、美國大豆出口協會、美國商會、特殊奧運會、洛克菲勒兄弟基金會、福特基金會、比爾與梅琳達·蓋茲基金會等。

目前仍在中國運作的美國非政府組織，大多集中於促進出口、公共衛生與醫療、扶貧、環境保護、野生動物保育、體育與高等教育等領域。除了仍在中國保有少數業務的福特基金會之外，所有曾經涉入法律、社會與政治改革相關工作的美國機構，幾乎都被排擠出中國並被迫撤離。部分組織最初將辦公室遷往香港，但隨著香港政府在 2020 年頒布《香港國安法》、並明確將外國 NGO 列為打擊目標後，這些機構也陸續撤離香港。正如歷史學者布洛克所指出的，美國長達數十年、旨在推動中國法律、社會與政治改革的努力，如今已經戛然而止。

因此，那些曾是「接觸外交聯盟」關鍵一環、並在中國建立起良好聲譽與影響力的美國非政府組織，近年來遭到中國政府的嚴厲打壓與制度性限制。多數組織已經撤離中國。少數仍留在中國的，僅限於人道援助、環保與貿易推廣等相對非政治性領域。凡涉及治理與政治的機構，都被迫退出。包括卡特中心、國際共和研究所、以及全國民主研究所等，這些推動並監督中國地方選舉的機構，皆被命令停止運作。

與此同時，中國的合作夥伴機構（所有外國 NGO 都必須擁有一個在中國官方註冊的「合作夥伴與監管單位」）也受到更嚴格的審查與監督。在習近平政權統治下，整個公民社會已被納入前所未有的嚴密監控與管制之中。這導致中國本土 NGO 也面臨大規模的取締與限制，公民社會的自主空間幾乎被徹底壓縮。

自習近平上台以來，中共政權竭盡全力監控、吸納並控制這些「社會組織」。如今，這些組織依法必須同時向民政部與公安部註冊，其行政人員與參與者受到嚴格審查，財務狀況被審計，活動與運作則遭到全面監控。這種強化監控的背後，正是政權深度恐懼

「西方滲透」的直接結果，擔心這些組織可能有潛在危險（即便沒有外部干預），成為不受黨國控制的積極份子社會平台。這並非偶然。中共深入研究了民間社會在推翻其他威權政體的角色，並從中汲取教訓。

同樣地，中共與中國政府機構也仔細研究了其他威權國家（尤其是俄羅斯和伊朗）如何應對國際非政府組織的模式，這一過程被學界稱為「威權學習」。在學習俄羅斯與伊朗的手法之後，中國反過來開始向全球南方國家輸出這些所謂的「最佳（實則最惡）實踐」，以控制與壓縮國際 NGO 的活動。

美中的教育與學術交流下滑

有關美國與中國之間的教育與學術交流議題，可以分為兩個部分來討論：一是在中國進行的交流，二是在美國進行的交流。此外，還應區分「教育交流」與「學術研究交流」。前者涵蓋多個層級的教育往來，包括中學、高等教育與高階管理教育，學生透過課堂學習進行交流；後者則指的是美國學者在中國進行的研究活動。

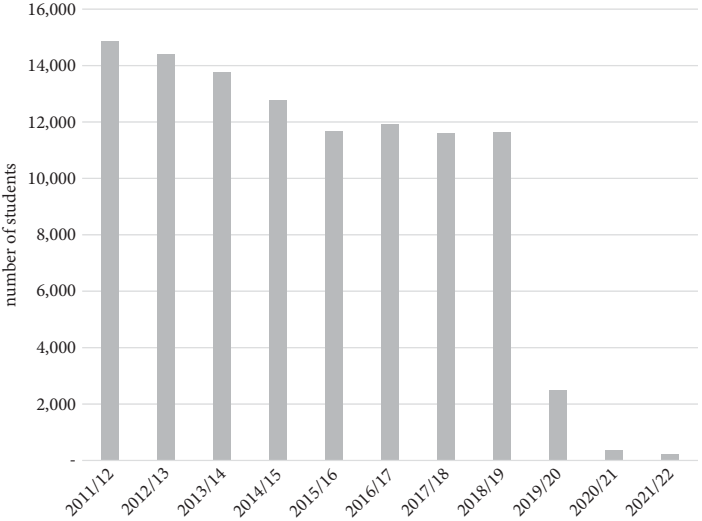
教育交流在疫情後未能恢復

在中等教育層級，曾有若干美國高中與中國學校開展交流計畫，但多數在新冠疫情期間被迫中止，且未能恢復。少數仍持續進行的例子之一，是我曾就讀的寄宿學校、位於亞利桑納州塞多納的維德谷學校。該校與上海的一所夥伴學校合作，每學期約有三十名中國高中生前來美國修讀。可以想見，這些學生從繁華的上海都市轉換到亞利桑納州北部紅岩峽谷的壯麗景觀，所經歷的文化與視覺衝擊，一定相當強烈。

在疫情之前，估計每年約有八萬名中國高中生在美國就讀。許多中國家長相信，而且很可能也是正確的看法，讓孩子在美國高中就讀，能讓他們在申請美國大學時更具優勢。相對的，幾乎沒有美

國高中生赴中國就學的案例。美國中學生確實偶爾會參加短期團體訪問或暑期語言學習計畫，但幾乎沒有進行一學期或一整年的正式學業交流。

當然，中國境內仍有多所外籍國際學校與美式學校。我們的兒子便曾於 2009 至 2010 年間在北京就讀京西學校八年級，當時我以傅爾布萊特學者身分在中國社會科學院進行研究。相較之下，美國大學生赴中國留學的規模，在過去要龐大得多。我之所以講「過去」，是因為這一人數在近年來急劇下滑。根據美國國務院與美國駐中國大使伯恩斯提供的資料，美國赴中國留學生人數從疫情前每年約一萬五千人，在疫情後暴跌至 2023 年約七百人。這與目前仍有超過三十五萬名中國學生於美國大學就讀的情況，形成了鮮明對比。這種急速下滑的原因，一部分與中國情勢有關，美中關係的長期緊張與美國媒體對中國的負面報導，也對美國學生赴中國留學的意願產生重大影響。



2011–2022年在中國就讀的美國大學生人數（縱軸：學生人數）。
資料來源：國際教育協會（Institute of International Education），《開放之門報告》（Open Doors Report）IIE ID374169，「2011/12–2021/22年在中國就讀的美國大學及學院學生」，<https://opendoorsdata.org>。

再者，美國國務院發布的「第三級旅遊警示」，也是家長與學生的重要顧慮之一。該警示明確提醒美國公民：「由於中國對當地法律的任意執行，包括出境禁令，以及被錯誤拘押的風險，建議重新考慮前往中國旅行。」

在習近平推動的排外政策與民族主義浪潮下，外國學生在中國的社交生活也顯著惡化。中國已不再像過去那樣是一個「有趣的學習之地」。許多城市的酒吧與夜店被迫關閉，外國人普遍感受到被時刻監視的壓力。對於單純想學習中文的人而言，台灣已成為越來越受青睞的替代選項。成本也是另一項現實因素。如今機票價格高昂、學費與住宿費不菲，而且相較之下，在亞洲其他國家或歐洲求學，往往能獲得更多經濟資助。

還有另一個越來越強的阻力，來自於：在中國長期居住後，將難以獲得美國政府的安全認可。美國政府部門，尤其是情報機構，在審核過去曾於中國停留數月甚至數年的申請人時，普遍抱持偏見，擔心他們在中國學習或工作期間，可能遭到中方情報部門接觸或吸收。

中國方面則在 2021 年開始縮減對雙邊大學交流項目，中止了八十四項，其中有十九項涉及美國大學。在這些因素的共同影響下，赴中國本土留學的「機會成本」大幅上升。這種趨勢將對美國未來理解中國的能力造成不利影響，並可能削弱新一代「中國通」的培養。美國政府目前採取過於嚴苛、實質上是「預設否決」立場的安全審查政策；凡是曾在中國學習或從事研究的美國人，幾乎都難以獲得安全認可，這顯然是一種適得其反的作法。在我看來，進行嚴格的背景調查，並搭配測謊檢驗，理應足夠排除潛在間諜或叛國者。然而，如今美國政府，尤其是國務院、情報機構、FBI 反情報部門及其他執法機構，卻是在「搬石頭砸自己的腳」，讓美國喪失了能夠理解與分析其主要競爭對手、甚至潛在敵人的語言能力與專業知識來源。

學術交流環境根本性惡化

中國的新冠疫情封控措施，對美國學者的學術研究與專業交流造成了嚴重衝擊。許多原本進行的合作研究（尤其是在自然科學領域，也包括部分社會科學合作）被迫中斷。由於學者無法往返或長期駐留中國，過去的學術合作幾乎全面停擺。此外，川普政府突然終止傅爾布萊特計畫在中國與香港的運作，也使情況雪上加霜。

除了這些後勤與政策障礙外，習近平政權又推行了一系列新規定，進一步限制學術活動。凡是中國的大學或研究機構欲舉辦國際學術會議，都必須至少提前六個月向多個中央政府部門（包括公安部）申請批准，並提交外籍與會者的完整名單、以及其演講或論文的全文內容。這樣的要求，幾乎使舉辦國際會議，事實上是不可能的。

田野實地研究的機會也幾乎完全消失。學者無法再前往農村地區進行長期駐村觀察，城市研究也受到同樣的限制。社會調查在過去本已受限，如今幾乎完全無法進行。過去曾對外開放的檔案館，如北京第一歷史檔案館（清代檔案）與南京第二歷史檔案館（民國檔案），如今突然對外國學者封閉（甚至連部分中國學者也被拒絕進入）。所有中央以及多數省級關於 1949 年後中華人民共和國的歷史檔案亦全面封閉。至於訪談地方或中央官員的機會，則需層層審批，幾乎很少獲准。即便是公共圖書館或大學圖書館，如今也開始限制外國人進入。

綜觀這些措施，美國學者在中國的研究活動幾乎完全陷入停滯。儘管在這樣嚴峻的體制與制度環境下，仍有部分美中學者持續共享資料、進行合作研究。這主要出現在自然科學與醫學領域，其次是經濟學、商業研究以及中國歷史的部分領域。

雖然截至本書撰寫時，因新冠疫情所導致的入境限制正在逐步放寬，部分學術會議開始恢復舉辦（但仍有若干被臨時取消）；

然而，目前要判斷政府是否會允許恢復在中國的正常學術研究活動，仍然太早。初步跡象顯示，學術研究環境依然充滿風險與不確定性，嚴格的「國家安全」法律與行政規範，正在影響各個學術與研究的領域。在習近平時代，中國明顯收緊，徹底逆轉了前幾十年逐步開放的趨勢。顯然，中國政府不希望外國學者在境內「四處探查」。

習近平對所謂「歷史虛無主義」的強烈批判，更使學術研究戴上新的意識形態枷鎖。如今，若要在中國開展所有外國學術研究項目，都必須經由教育部與公安部門的嚴格審批，而審查標準極為嚴苛，並且必須符合「新時代習近平思想」的意識形態框架。這種限制波及範圍極廣，尤其對中共黨史與國史等研究領域影響最大。

這樣的環境變化，對美國教授如何指導博士生選題與制定研究計畫，也產生了實質的衝擊。如今，許多在中國進行實地研究的主題，都明確帶有人身安全風險，甚至存在被逮捕或拘留的可能性。中國的學術研究環境，已發生根本性的惡化。因此，所有研究者，不論其學科領域，都必須了解這個新的高風險環境，並謹慎評估自身安全，不應貿然涉險。

中斷交流對美國大學的影響

長期以來，大學一直是美國對中接觸的重要支柱之一。這種可追溯至十九世紀七十年代高等教育層面的交流，在中華民國時期進一步加速與深化，美國大學開始在中國建立起深厚的根基。這段期間，美國是最重要的外部力量之一，在中國高等教育與專業教育體系的發展與塑形方面，扮演了關鍵角色。然而，隨著 1949 年中共政權上台，這些學術與教育交流也被全面中斷。

自 1980 年代起，美國與中國的教育交流重新啟動，並成為接觸政策的一個核心要素。這一領域大致上是美中關係正面且互惠的部分。然而，就與其他許多領域的美中交流一樣，近年來教育交流也

遇到了很大問題。

毫無疑問，美國的大學成為了「接觸中國」的重要利害關係人與受益人。對美國大學和學院直接帶來的益處包括：首先和最重要的是數以千萬計的中國留學生，他們來美學習，並支付可觀的學費（自 1980 年代初期以來，中國學生每年估計對美國經濟的貢獻為一百五十億美元，包括學費與其他支出）。第二個顯著的好處是，許多中國學生在畢業後選擇留美，並且成為美國公民或綠卡持有者，直接促進了美國的創新、社會與經濟發展。第三個好處是學術合作，中國與美國學者在多個領域進行了深入合作，同時，中國的研究生填補了美國大學在 STEM（科學、技術、工程與數學）領域的助教職位。相當數量的中國研究生也進入了學術界，進一步多元化並豐富了學術界。第四，美國大學也成為中國企業的受益者，許多中國企業與美國大學簽訂了各種服務合約，總價值達到二三・二億美元。第五，儘管中國學生在課堂上通常比較內向，他們仍然為美國的課堂和同學提供了寶貴的觀點。問題在於，中國學生傾向於與其他中國學生共同生活，這使得他們在校園中，尤其是在美國社會中，難以有效融入。近年來，同學之間的「互相監視」問題變得更加嚴重，這使得中國學生更不願意在課堂上發言。過去幾十年來，美國大學對中國學生的教學與培訓，為美國帶來了多重直接益處，並間接促進了各領域的研究與知識的發展，這無疑也對人類的進步作出了貢獻。

然而，自 2010 年代起，美國大學校園內，開始出現一些令人擔憂的現象，這些現象引發了合理的關注，並對許多大學與學院產生影響，收回了他們的對中接觸。

孔子學院被指控為中共宣傳

孔子學院是自 2004 年起，由中國教育部負責對外漢語教學的「漢辦」所推出的計劃，迅速在全球擴展。到 2019 年，美國大學

校園內共有一百一十所孔子學院，此外還有五百零一所中學孔子學堂。其公開宣稱的目的是教授「中文與中國文化」。雖然大多數孔子學院專注於語言教學，但隨著時間的推移，關於「文化」教學內容的爭議逐漸浮現，尤其是孔子學院教師對課堂討論政治敏感話題的審查。然而，關於孔子學院的教材宣導共產主義的指控，並不屬實；我曾親自審查過六個層次教材，發現其中並沒有明顯的政治內容。

此外，在孔子學院與學校的中國研究課程之間，有明確的「防火牆」；孔子學院的教師，也並非該校的正式教職員。然而，問題確實存在，且最終成為了實際的問題：許多孔子學院舉辦的公共活動，常常圍繞著「中國友好的議題」，並邀請來自中國的學者與官員講演，但從不允許舉辦批評中國的活動，或探討中國當局認為敏感的議題。而且大多數孔子學院，都有一名常駐的中共黨員。

自 2014 年以來，對孔子學院的批評和審查明顯增多。國會議員，特別是佛羅里達州參議員盧比奧，將其視為「特洛伊木馬」，指控孔子學院推廣中共宣傳，滲透美國大學，並侵犯思想與教育自由。孔子學院為美國大學提供的資金（每年平均五萬至二十萬美元）對於資金緊張的美國大學而言，金額並非小數目。這也成為國會議員質疑的焦點，他們認為這是中共滲透美國校園的證據之一。

隨著爭議加劇，一些州立立法機構（如德州、佛羅里達州和賓夕法尼亞州）命令終止其境內的孔子學院。隨後，行政部門與國會展開了調查。到 2019 年，國會在國防授權法案中加入了一個條款：任何擁有孔子學院的大學或學院，將無法獲得來自國防部的資金。對於絕大多數擁有孔子學院的大學來說（包括我所任教的喬治華盛頓大學），這一條款成了致命問題，大學行政部門的計算很簡單：要麼保持孔子學院並失去國防部的資金支持，同時使學校聲譽受損；要麼關閉孔子學院，保持與美國政府和國會的良好關係。即便在一些對孔子學院進行嚴格監管的校園（如喬治華盛頓大學），面

對美國政府的高風險，仍然選擇關閉。

「中國學生學者聯誼會」是真正問題所在

如果孔子學院的活動普遍被認為是良性的，而且潛在風險是被誇大的（雖然很多人持不同看法），那麼真正的問題便是中國駐美大使館與領事館和美國大學校園中的「中國學生學者聯誼會」（CSSA）分會之間的關係了。

聯誼會自 1980 年代初期便開始在美國成立，到 2019 年，一百五十所美國大學已經有了分會。這些分會與中國駐美大使館及領事館保持直接聯繫，並與其保持私密通信，還接受來自中方外交機構的資金支持。聯誼會的運作並非依賴微薄的財政資源。中方大使館與領事館的資金支持數額各異，且不會公開，不過，西南地區分會曾在 2016 年向美國國稅局申請了免稅公益機構，被發現在申請表中申報了將近十一萬美元的「捐贈與貢獻」，但並未透露任何募款或會費的數額，且未公開捐贈者名單。

雖然聯誼會在校園內為中國學生（以及其他對中國有興趣的學生）組織的活動，大多數是無害的，如中國農曆新年慶祝活動，並協助剛來到美國的中國學生，但他們也監控並向使領館報告有關台灣、西藏、新疆、中國人權等敏感話題的校園活動。他們偶爾還會動員中國學生參加公眾活動，如抗議達賴喇嘛或迎接來訪的中國高官，並經常為中國學生組織開辦「愛國」學習課程，內容涵蓋中共及政府重要文件，例如：習近平的十九大與二十大報告。

因此，中國學生學者聯誼會被視為中國政府的「眼睛與耳朵」，並且是中共在美國大學校園內的工具。儘管全美各地的分會存在相當的差異，我仍堅信它們應該立即全部解散。至少，它們應該被要求依照《外國代理人登記法》進行註冊。此外，許多在美國的中國學生與來訪學者，都是中共黨員，並且在多所大學校園中，已有許多共黨組織存在。這並不是一個新的或近年出現的問題，其

實這一問題追溯到 1990 年中共指令在二十多個國家的大學建立共黨組織。甚至會要求在國外學習的黨員，每六個月至少與國內黨組織保持一次聯繫。這些組織在校園內執行「同儕監視」，已經成為全球性的一個嚴重問題。我在喬治華盛頓大學的課堂上，就曾親眼目睹過這種情況。

所有高等教育機構，都致力於培養校友及其家庭的終身捐贈關係。近年來有大量中國學生畢業於美國大學，加上他們家庭在中國的雄厚財力，以及這些學生的職業潛力與高收入前景，中國捐款已逐漸成為美國大學募款的重要目標。這類慈善捐贈並非是出於對母校的單純情感，往往附帶了條件。中國校友似乎相信，透過捐款，他們可以確保或至少提高自己子女申請頂尖大學的機會。

外國對美國大學的慈善捐贈總額龐大，大到幾乎難以準確估算。估計在 2014 至 2019 年間，來自中國大陸與香港的捐款，佔所有外國申報的近四分之一（約十二億美元）。香港一直是這些捐款的重要中介平台。多所美國頂尖大學例如：麻省理工學院、布朗大學、賓州大學，以及加州大學都在香港設立了獨立的「基金會」，讓香港居民在捐贈時享有稅務減免。除了透過香港的「跨境捐贈」管道外，也有大量中國捐款是直接匯入美國大學。

自 2019 年以來，隨著媒體與國會對中國捐款的關注，以及教育部在監管上「嚴重不力」，說得委婉點，就是執法不力的問題曝光，教育部、國稅局以及各大學本身，都開始採取更嚴格、更負責任的措施，來履行法定義務。由於金額龐大且過去申報鬆散，教育部已對哈佛、耶魯與史丹佛啟動個別調查。

由於中國政府在其國內經濟的深度介入，美國大學在接受所有來自中國的捐贈與資助時，應採取比現行規範更嚴格的盡職審查。這個問題同樣存在於部分香港或美國註冊的基金會之中，這些基金會直接或間接與中國政府、國有企業或受北京庇護的富豪家族有聯繫。最著名的例子即是「中美交流基金會」。

大學	捐款總額	來自中國的捐款	中國捐款占比
哈佛	\$567.1	\$196.6	34.7%
耶魯	\$369.2	\$189.2	51.2%
史丹佛	\$311.5	\$122.1	39.2%
賓州大學	\$200.3	\$95.0	47.4%
麻省理工	\$564.0	\$76.7	13.6%
哥倫比亞大學	\$188.0	\$62.3	33.1%
紐約大學	\$159.6	\$56.7	35.5%
芝加哥大學	\$146.2	\$46.6	31.9%
南加州大學	\$101.3	\$43.6	43.0%
康乃爾大學	\$162.8	\$42.8	26.3%
加州理工學院	\$84.2	\$37.6	44.7%
普林西頓大學	\$102.9	\$37.4	36.4%
加州大學柏克萊分校	\$124.9	\$32.3	25.8%

中國對美國頂尖大學的捐款。（單位百萬美元）

資料來源：Hannah Reale，〈中國對美國大學的捐款〉，《The Wire China》，2020年9月13日 <https://www.thewirechina.com/wp-content/uploads/2020/09/Chinas-Donations-to-U.S.-Universities.pdf>

（中國對美國大學的捐款，2014–2019年，捐款包括香港。數據來自美國教育部）。

中國捐贈者，無論是私人、企業還是政府，迄今尚未提出大量資助美國大學教授職位或中國研究中心的捐款提案。然而，也有少數幾個例子。我所知的其中一個發生在 2014 年，當時我的學校（喬治華盛頓大學）收到來自上海復旦大學的提案，希望提供每年五十萬美元的資金，用於與復旦大學合作，在華盛頓特區的校園內，建立一個中國研究中心。中國方面提出的三個主要條件是：

- 要為一系列中國官員和其他訪客，提供公開演講平台；
- 中方合作大學的教師，可以在美方大學開設中國課程；
- 要在該校課程中，新增中國研究課程。

儘管學校的行政人員與募款部門曾經極為心動，最終還是拒絕了這一誘人的提案，主要是根據中國研究部門的教師建議與一致反對而作出的決定。

中國並非唯一對美國學術機構或智庫提供或協助提供捐款的威

權國家，但它無疑是最富裕的。儘管目前幾乎沒有直接證據表明來自中方的捐贈會損害受援機構的學術獨立性，但這依然構成一大風險。來自中國的大額捐款，其中許多與中國政府有某種關聯，大學行政部門和教師在履行盡職調查與透明度方面，的確有需保持警惕的必要性。

學者的審查與自我審查

中國對美國校園的影響，是另一個值得關注的問題。中國研究領域學者的自我審查，是其中之一。儘管某些學者偶爾會突破界限，但在中國，知識分子和專業人士本能地知道如何自我審查，並且遵守中共所設的規範與禁忌。

這一點在林培瑞的文章中，有很好的描述，他稱中國的審查制度為不知何時會出來咬人的「吊燈上的蟒蛇」併發症。大多數研究中國的外國學者，也早已學會在中國避免討論哪些議題。然而，一旦他們回到自己的國家，這些學者通常會對中國當局及其政策提出批評。

在習近平上台之前，外國學者或作家，因其在海外發表的文章而被中國懲罰或禁止入境的情況極為罕見。然而，近年來情勢出現劇變。中國政府大幅加強對外國學者與作家在海外出版與言論的監控。結果，簽證被拒發的情況愈為常見，越來越多的學者遭受部分或完全入境禁令。我本人便有深刻體會。由於我在《華爾街日報》發表了一篇文章，就被列入中國的「邀請禁令名單」，從 2015 年起一直到 2023 年才解除。其他美國學者也遭遇了類似的「放逐」處置。據我所知，還有多位美國的中國問題專家與前政府官員，同樣被列入簽證黑名單，無論是公務或旅遊簽證，一律不予簽發。

這個政治化的新狀況，為美國學術界投下了長長的陰影。一項非正式調查顯示，許多學者對重返中國感到猶豫與顧慮。由戰略與國際研究中心學者史考特·甘迺迪領導的部分美國學者，已試圖

引起公眾關注，提醒學術交流凍結對美中雙方學術界的長期負面影響。他們甚至發表報告，呼籲推動美中學術界「重新接軌」。

對美國大學的施壓

中國政府對美國大學施加政治壓力，是另一個相關層面。中國政府經常利用兩校合作與交流計畫，作為政治槓桿，當美國大學邀請達賴喇嘛或舉辦其他被北京視為政治敏感或冒犯性的活動時，便會採取報復性措施。具體而言，這些報復手段包括：暫停或中止現有的學術交流計畫；取消已規劃的大學行政人員訪中行程；凍結校際研究中心或學院的合作；甚至勸阻中國學生申請該校，建議他們改申請其他院校。例如，艾默里大學、馬里蘭大學、加州大學聖地牙哥分校等校，都因邀請達賴喇嘛演講，而受到中國政府的懲罰。據我個人所知，在喬治華盛頓大學，學校高層至少有四次被中國駐美大使館直接聯繫，要求取消原定的校園活動，其中包括兩場有關台灣、一場有關新疆、以及一場有關西藏的活動。

在這四起事件中，喬治華盛頓大學均拒絕了中國大使館的要求，所有活動最終都如期舉行。不過，有兩次活動中，學生報告稱現場似乎有人以不明身份進行拍攝。

課堂上的監視

另一個日益嚴重的問題，是有中國學生在課堂上秘密錄音或錄影，並將內容上傳到網路或社群媒體。這種情況不算普遍，但確實發生。我自己在 2023 年便親身遇過一起案例。在我教授的「中國外交政策」課堂上，有位學生用手機偷錄了一段我的講課影片，並在微信上發布，附帶對課程內容的批評。此事後來被另一位學生告知，學校隨即調查，該名學生因此受到喬治華盛頓大學的訓誡。

然而，真正令人憂心的問題是：中國學生之間互相監控的現象，愈發明顯。有些學生會觀察、甚至回報其他中國學生在課堂上

的發言是否違背官方立場。中國學生一向在課堂參與中顯得保守，但這種監視機制，使他們更趨沉默。

這類事件，正為中國對美國學術的日常滲透，樹立了令人不安的先例。但就如美國社會的其他領域一樣，大學如今也面臨艱難抉擇：如何在維持與中國教育與學術關係的同時，建立防範機制，並追求更平等的互惠關係。完全切斷與中國的教育交流，顯然是不可行的。真正的問題在於：如何妥善管理這些關係。

美國大學與中國的關係十分複雜，涉及本章所討論的各個層面：在中國運作的分校與合辦大學、美國校園中的中國學生與學生組織、在中國就讀的美國學生、美國學者在中國開展研究的困難、以及協助中國學者在美研究同時維護國家安全。此外，還包括：正確審核與申報來自中國的捐款、處理審查與自我審查問題、維護學術誠信與倫理等等多重議題。

我們該怎麼做？

隨著這些問題在近年來受到越來越多關注，許多美國大學以及一系列高等教育組織，包括美國大學協會、公立與贈地大學協會、美國教育委員會、州立學院與大學協會，以及私立高等教育協會都展開了行動，試圖更深入理解這些挑戰、交換資訊，並制定新的標準與程序，期待更有系統地應對這些挑戰。

經過多輪討論與諮詢後，美國大學協會發表了一套內容審慎且具建設性的建議方案，為美國各大學與學院提供了具體的行動指引。麻省理工學院也針對這一議題進行系統性研究，並提出了一系列理性且務實的建議。這些研究與建議的核心，是如何在兩項目標之間取得平衡：一方面，保持美國大學對外開放，繼續歡迎來自世界各地的學生與研究者；另一方面，維護教學與研究中的學術自由，這是自由主義大學的根本使命。同時，大學也必須建立防護機制，以防止中國或其他威權國家對這些自由的侵蝕。這種平衡並不

容易達成，但對美國高等教育的持續成功而言，是絕對必要的。

若關閉（即使是部分的）來自中國、印度或其他國家學生的入學之門，那將是自我挫敗的行為。近年來，美國政府主動限制簽證，每年約有三千至五千名中國學生被拒絕攻讀 STEM（科學、技術、工程與數學）領域的研究所學位，這種作法最終將適得其反。同時，關鍵不僅是吸引國際學生，還要留住他們，讓更多人願意在完成學業後，繼續在美國生活與工作。根據數據，在 2000 至 2015 年間，於美國獲得博士學位的中國 STEM 學生中，到 2017 年時，仍有九成留在美國。

然而，這種高留存率在美國司法部於 2018–2022 年推動的「中國行動計畫」之後，變得更加敏感。這項計畫因其種族定性與獵巫式調查，而引發強烈批評。雖然司法部後來重新調整並將計畫更名，但傷害已造成。最知名的案例之一，是麻省理工學院機械工程教授陳剛的遭遇，他的案件象徵著亞裔與亞裔美國研究人員在美國學術界所感受到的污名與恐懼。根據大約代表七千名科學家與學者的亞裔學者論壇調查，在受訪的華裔科學家中，超過半數表示他們在美國既不感到職業安全，也不覺得人身安全，而且許多人正考慮返回中國。

儘管這種趨勢令人擔憂，但在美國學術界內部，也確實存在一些與中國合作相關的嚴重問題：部分教授參與了中國的「千人計畫」，同時在中美兩地擔任有酬職位，並從中國政府或企業部門獲取研究資助，以此規避美國法律與大學規章；此外，還涉及非法技術轉移、竊取智慧財產，甚至在個別情況下涉及間諜活動。這些與中國有關的多重挑戰，似乎在短時間內突然湧入美國高等教育界，但也帶來了一些正面與警醒的效果。以往，許多大學管理階層對風險麻木不仁；如今，越來越意識到與中國學術合作中的潛在問題與風險。

在制度上，各校對教育部與國稅局申報要求的遵循程度顯著改

善；必要時，也加強與聯邦調查局的聯繫合作。許多大學現已建立教職員年度申報制度，要求報告潛在的利益衝突。不過，這類外部與內部監督若走向過度，也可能產生副作用，壓抑了美中學者與科學家之間在非敏感領域的合法研究。教育交流與學術合作本身都是正當且必要的活動，不應因政治氣氛而全面中止。

展望未來，主要挑戰在於如何將少數已「清醒過來」的大學最佳作法，推廣至仍未意識到問題的多數院校。那些已經制定出新規範與政策的大學，應作為可供效法的範例。

美國商業界在中國經營的焦慮不安

七千五百八十四億美元這個驚人的數字，幾乎足以概括整個美中貿易關係的規模。這是 2022 年美中兩國在商品與服務方面的貿易總額。接下來需要知道的第二個關鍵數字，是三千六百七十四億美元，這是美國在同一年對中國的貨物貿易逆差。換言之，美國自中國進口五千六百二十九億美元，而出口僅一千九百五十五億美元。此外，還有兩個與投資相關的重要數字：

一千二百六十一億美元：美國在中國的對外直接投資存量；

二百八十七億美元：中國在美國的對外直接投資存量。

從上述數據中，可以清楚看出三個關鍵事實：

第一，是美中貿易的龐大規模。雖然中國的整體貿易對象中，歐盟與東南亞國協占比更大，但這些都是由多個國家組成的集體；對美國而言，除加拿大與墨西哥外，中國是其最主要的單一貿易夥伴。所以，雙邊貿易的經濟賭注極高。根據美中貿易全國委員會的說法，「約有一百萬名美國人，依靠對中國出口維生。」不過，美國商務部長雷蒙多則表示：「中國目前是美國第三大出口市場，這些出口活動支撐了七十五萬個美國就業機會。」

第二，是美國與中國之間巨大的貿易逆差，這種不平衡在政治上難以持續。

第三，是雙方直接投資總量的巨大落差。美國在中國的投資金額與時間都極為長久，反映出美國對中國現代化的深度投入與推動；而中國在美國的投資總量則相對稀少，顯示其作為在美國市場的影響力有限。事實上，其他許多國家的對美投資規模，都遠超中國。毫無疑問，美中商業關係對美國相當重要。美國與中國的貿易可追溯至 1784 年，當時美國帆船「中國皇后號」從波士頓啟航前往廣州，開啟了雙邊貿易的歷史。

自十九世紀以來，中國龐大的人口與消費市場，一直令西方商人趨之若鶩。一百五十年後的今天，美國企業在中國的涵蓋層面，應該已遠超出消費品市場了。正如美中貿易全國委員會會長艾倫對作者所言：

「中國擁有全球百分之十七的人口，卻貢獻了約百分之三十的全球經濟增長。中國幾乎是所有產業的最大市場。若我們要在全球競爭中立足，就必須在中國。我們需要中國的規模經濟，也需要中國的人才。在許多關鍵的工業流程中，唯有中國具備足夠的生產規模。中國已經與亞洲和全球經濟深度融合，若我們不在那裡，我們將失去競爭力。我們並非貪婪或軟弱才留在中國，而是因為我們必須在那裡。若我們撤出，中國市場將被歐洲人、日本人與韓國人佔領。美國的全球競爭地位將嚴重受損。此外，若我們退出，中國的低成本供應鏈將不再支撐美國物價，美國通膨將大幅上升，對低收入家庭尤為沉重。」

回顧歷史，當美中兩國在 1972 年恢復接觸時，貿易、投資與經濟層面的往來，在當時幾乎微不足道。但半個世紀後，這些領域已成為雙邊關係的主軸與戰略核心。

當年中國經濟落後，沒有人能預見在接下來半個世紀中，美中商業關係將呈現如此驚人的爆炸性增長。更沒有人能預料，中國經濟會達到史無前例的現代化程度，以及美國對中國發展所做出的重大貢獻。不過，我從未聽過任何一位中國官員或學者公開承認，更

遑論感謝美國在中國現代化進程中，所發揮的核心作用。當然，中國人民自身該為這個經濟奇蹟居功；但不可否認的是，外國力量，特別是美國、歐洲、日本與南韓，在中國的現代化進程中，發揮了重要的推動作用。與此同時，俄羅斯則在中國軍事現代化方面，提供了顯著援助。

因此，我們可以公平地說，美國商界長期以來一直是推動改善美中關係的最主要倡導者。無論形勢順逆，商界從未動搖其對美中接觸的公開支持。這是否是件好事，見仁見智，但這是事實。就我個人而言，我對商界在近年來（特別是 2017 年之後）於整體關係中的角色，抱持嚴肅的質問與深刻的懷疑。當美中關係全面惡化、美國社會其他部門紛紛開始重新檢視自身與中國的關係時，商業界卻依舊是唯一堅定倡導維持美中關係的群體。這並非始於習近平時代，商界的自我覺知傾向，其實已持續數十年。有人會將此視為只知賺錢的懦弱自利，是將利潤置於良知之上。

也有一些人試圖給這種立場套上較為正面的解釋。美中貿易全國委員會會長艾倫便宣稱：「我們相信，美國企業在中國的成功，將同時造福兩國與兩國人民，並有助於全球地緣政治的穩定……最終，美國與中國必須為了人類的利益而合作；否則若我們失敗，不僅兩國，整個人類都將蒙受損失。」

這種誇張的說法，是一種自我迷惑。儘管近年遭遇各種挑戰，美國商界依然是最堅定、最持續的對中接觸倡導者；沒有任何其他群體能與之相比。然而，與美國「接觸外交聯盟」中的其他部門一樣，商界與中國的關係近年也陷入動盪，出現嚴重摩擦與信任裂痕。美國的跨國企業、公司與商業機構，在中國的經營過程中，都面臨著新的障礙與限制，儘管這樣的挑戰在過去一直存在，但如今情況更加惡化且制度化。因此，美國在中國的商業版圖正在萎縮。在中國經營的焦慮與不安急劇上升，利潤空間縮小，部分企業開始將製造基地與供應鏈轉移至其他國家；更多企業選擇暫停或縮減對

中國的新投資。如今，美國企業高層與董事會內部，充斥著前所未有的緊張與不確定感。

本章就這一部分試圖解析當前美國企業在中國面臨的複雜性與矛盾。內容分為三個部分：中國經營環境氛圍的整體評估；企業在中國經營的主要障礙；美國企業從中國「撤離」與「脫鉤」的程度。

經營環境的氣氛不樂觀

「中國美國商會」與「美中貿易全國委員會」的多項年度調查均顯示：美國企業對中國經營環境的信心持續下滑。根據中國美國商會於 2024 年對三百四十三家會員企業的最新調查，受訪企業對中國投資環境的看法幾乎三分天下：百分之二十八認為情況「正在改善」；百分之三十五認為「正在惡化」；百分之三十七認為「維持不變」；同時，有百分之三十九的企業表示覺得在中國「不再受歡迎」。

調查指出，企業最常提及的不公平待遇，主要包括：市場准入受限、監管執行不一致、公共採購與許可制度。整體而言，企業面臨的前五大挑戰依次為：美中關係緊張、法規詮釋不一致與執法不明確、勞動成本上升、數據安全疑慮，與中國民營企業的競爭加劇。僅有百分之四十九的企業，表示在中國的業務仍有獲利。

美中貿易全國委員會在 2023 年的會員調查結果，與中國美國商會的發現大體一致。其列出的十大挑戰依次為：地緣政治與美中關係、數據個資與網路安全規範、出口控管制裁與投資審查、與中國企業的競爭、許可與審批程序、法規執行不均、國際旅行限制、缺乏透明度、智慧財產權保護、中國的產業政策。

值得注意的是，有將近八成的企業表示沒有計畫將業務全部或部分撤出中國；而超過兩成則表示打算將部分業務轉移至其他國家或「回流美國」，顯示出企業雖憂慮重重，但大多仍不願放棄中國市場。

不過，有許多知名美國企業仍然在中國表現良好，甚至持續擴張。例如，星巴克目前在中國擁有超過六千家門市，並宣布計畫在 2025 年前再開設三千家，這意味著，若目標達成，幾乎是要每九小時開一家新店，總數將達九千家分店。

在 2022 年，中國市場為多家美國跨國企業的全球收益作出相當貢獻，例如：蘋果、康寧玻璃、德州儀器等。同一年，沃爾瑪在中國的營收比 2015 年增長了百分之二百二十五，輝達更暴漲百分之六百五十。不過，也有科技公司如亞馬遜、谷歌、雅虎與領英，都不願意在中國境內營運。而且，許多公司正逐步減少在中國的風險暴露，並開始為未來的不確定情況預做準備，蘋果與谷歌已分別將部分手機生產線，轉移至印度與越南。對蘋果而言，問題不僅在於經營環境惡化，更在於中國消費者對該品牌的熱度下降，主要源於中國本土品牌競爭加劇，尤其是華為與小米崛起。

本土競爭也同樣衝擊了馬斯克的特斯拉。2024 年第一季，特斯拉在中國的產銷下降百分之十九。中國企業比亞迪與上汽集團的電動車，迅速奪佔市場。馬斯克甚至公開批評此事，使他與中國政府的關係進一步惡化。如今，特斯拉與其位於上海的超級工廠，正面臨邊緣化窘境，馬斯克本人也遭中國官員冷淡相待。

儘管目前完全撤離中國的企業仍屬少數，但大多公司正為其在中國的曝險設限。這種做法被稱為「中國+（China Plus）」策略：企業繼續留在中國（因為已投入巨額資金而獲利在下降中），但同時多元化在其他國家的布局。主要受益地區包括：東南亞、南亞、中歐、墨西哥與拉丁美洲。多數公司已擬定在相對較短期間內即可啟動的生產與供應鏈轉移因應計畫。

因此，雖然企業列舉的挑戰與盈利下滑情況明確，但仍有公司表示將繼續留在中國。不過，選擇將部分業務遷出的比例，已是衡量中國經營環境惡化的明顯經驗指標，未來發展值得密切觀察。

其他相關研究則以更廣泛的視野，同時涵蓋了在中國經營的美

國與歐洲企業。也調查發現有四成 CEO 預計 2024 年將縮減資本投資。2023 年的外資流入僅為三百三十億美元，為 1993 年（天安門事件後）以來最低水準，較 2022 年下跌八成，且在 2023 年的第四季，外資流入首次出現負成長。這種速度與幅度之驚人，令人聯想到海明威在《太陽照常升起》中的那句經典對話：

「你是怎麼破產的？」

「兩種方式，慢慢地，然後突然地。」

如今，中國的外資下滑正是這樣一種「漸進之後驟變」的寫照。十分令人震驚，因為在此之前的數十年間，中國每年吸引的外資流入一直維持在一千至三千五百億美元之間（自 2005 年以來），在 2012–2022 年間平均每年還有約一千三百八十億美元。

整體來看，中國的外企經營環境正急劇惡化。上海美國商會在其 2023 年年度會員報告中寫道：「2023 年原本應該是投資者信心與樂觀情緒回升的一年。但這完全沒有發生。相反，反商情緒持續惡化。」

在中國居住和工作超過三十年的作者麥健陸，在接受《紐約時報》記者傅里曼採訪時感慨道：「美國商界曾經熱愛中國，雖然一直存在摩擦，但那時仍有一種機會與夥伴關係的感覺。要讓商界對中國失去好感，必須經過長期且艱難的過程，然而中國確實辦到了。」

美國企業在中國的經營障礙

外國投資者對中國的信心明顯不再如昔，造成這個現象的原因很多，其中一部分屬於宏觀經濟層面的普遍問題，反映出中國經濟當前面臨的深層結構性挑戰。以下是一些主要的警訊：

- **難以實現 GDP 成長目標**：2023 年中國經濟增長為百分之五。

二，勉強達到官方設定的百分之五目標。展望未來，即使維持同樣水準也將困難重重。

- **消費信心與支出下降**：自 2019 年後，消費支出呈現長期下滑，反映出國內需求疲弱與民間信心不足。
- **債務危機與房地產泡沫**：中國的債務與 GDP 比率目前已達到「紅燈閃爍」的危險水準。房地產需求疲軟使問題雪上加霜，榮鼎集團估算中國目前有二千三百至二千六百萬套公寓未售出。同時，國際貨幣基金組織IMF估算僅地方政府的基礎建設融資債務，就達九兆美元。
- **出口下降與資本外流**：2023 年，中國出口首次出現負成長，進口也下降。同一年的外國直接投資暴跌，而且資本外流激增，顯示中國富人正努力將資產轉移海外以尋求避險。
- **出生率下降與人口萎縮**：2022年，中國人口出現自 1960 年大躍進大饑荒以來首次負成長，意味著人口結構長期轉折點的到來。
- **青年失業率居高不下**：中國16–24歲青年失業率為全球第五高。青年面臨就業困難、結婚率下降、房價高企等結構性問題，前景極為黯淡。
- **高齡人口年金與儲蓄下降**：隨著社會高齡化與物價上升，退休族群的生活愈發拮据。中國儲蓄率曾居全球最高位，也出現下滑趨勢。
- **商業部門充斥「殭屍企業」**：這些企業之所以能存活，全靠政府補貼支撐。隨著習近平持續推動國家導向型成長政策，對民營企業尤其是科技產業越發不利，導致市場效率下降、創新活力受壓抑。

儘管這些警訊顯示中國經濟正在走弱，但仍須記得：截至 2023 年，中國名義的 GDP 仍達一七·八九兆美元，並擁有高額的外匯儲備（三·一兆美元）與雄厚資金實力。只是，近年來一連串針對

外資與特別是美國企業的政策措施，進一步加深了投資者的悲觀情緒。

長期存在的老問題

包括盜竊智慧財產權、繁瑣的官僚程序與監管措施、妨礙投資與分銷、反覆無常的法律環境、政策傾斜、政府長期偏袒享受產業補貼的中國本土企業同時對外國競爭者設限、明令封殺外企等這些問題並不新鮮，幾十年來都一直困擾著在中國經營的美國企業。

新出現的令人擔憂情況

● **跨境資料傳輸限制**：2023 年起，中國政府推出的新規範，使得外資企業不確定能否合法將中國分公司或工廠的資料，傳回母公司，使跨國企業難以有效運作。即使不談法規，中國安全部門對外國電郵監控的慣例，已讓企業操作充滿風險；同時，發生多起跨境視訊會議被中國網警監控甚至強制中斷的事件，使外企更為不安。

● **外企辦公室遭安全部門突擊搜查**：僅在 2023 年，就有三家美國顧問公司，包括貝恩、凱盛融英與明思集團，遭到地方公安與國安部門的突擊檢查。這些公司主要負責為外資企業對潛在中方合資夥伴進行盡職調查，或協助中國企業準備赴香港或海外證券交易所上市。中國此舉被外界視為對外資透明度與信任的重大打擊。

● **「出境禁令」與外國人拘留增加**：近年來，被以「接受調查」為由禁止出境的外國人數量急劇上升，不僅嚴重影響被拘留者本人，也讓許多外籍專業人士對赴中國工作或旅遊，產生強烈的風險顧慮。

美國國務院旅遊警示

在美中於 2024 年 11 月進行三名被中國法院定罪的美國公民獲

釋返美後，美國國務院就對中國的旅遊警示從第三級暫時下調為第二級。其主要內容如下：請重新考慮前往中國大陸旅遊，原因為中國政府任意執行當地法律，包括出境禁令以及錯誤拘押風險。前往香港特別行政區旅遊時，請提高警覺，因當地同樣存在任意執法現象。前往澳門特別行政區旅遊時，請重新考慮，原因包括美國領事協助能力有限，並同樣需注意任意執法風險。

審查壓力與企業自我審查

在中國經營的美企與外國企業，早已習慣了自我審查。企業早就「學會」任何公開批評中國政府政策或行動、甚至被認為「傷害中國人民感情」的言論，都會立即、直接且嚴重地影響企業在中國的經營。根據「美中貿易全國委員會」2023 年的會員企業調查，有百分之四十五的公司表示感受到越來越大的壓力，被要求就政治敏感議題發表或不發表聲明。

事實上，在中國經營的外資企業若不自我審查、避免批評、保持沉默，幾乎無法生存。這種「道德破產的共謀」，已成為在中國做生意的代價。

外企被迫道歉的案例

近年多起事件證明這一點：萬豪酒店、NBA 休士頓火箭隊與金州勇士隊的老闆、英特爾、迪士尼、星巴克等品牌，皆因主管的言論或官網對台灣或香港的標示方式，被中國官方認定為「冒犯性」而被迫公開道歉。好萊塢大型電影公司則早已習慣修改劇本以迎合北京，以免失去每年僅有六部美國電影能獲准在中國院線上映的寶貴機會。另一方面，許多服裝品牌特別是耐吉在執行 2020 年的《防止維吾爾強迫勞動法》時，陷入「進退兩難」的局面：既要遵守美國人權法規，又不能激怒中國市場與消費者。

從「自我審查」到「討好北京」

如今，不僅企業高層會自我審查，部分人甚至刻意奉承中國政府與領導人。為了「保住在中國的地位」，他們不僅選擇沉默，還主動說出迎合中共的話。若說為了經營而自我審查已屬不堪，那麼為了取悅而逢迎則更令人不齒。這種現象可稱為「討好熊貓」。最具代表性的例子之一，便是美國保險業的兩位重量級人物、韓克·格林伯格與伊文·格林伯格父子，他們分別為美國國際集團（AIG）與安達保險的掌舵人，長期在公開場合讚揚中國政府與領導階層的政策與遠見，成為美國商界「親中」立場的代表人物之一。

另一位代表人物是黑石集團執行長施瓦茨曼，他以一·一七億美元捐資在清華大學創立了「蘇世民書院」，以牛津大學的「羅德學者」為藍本，招收全球菁英在書院進行為期一年的學術與政策研習。

再有一例是約翰·桑頓，高盛的前高階主管，現任亞洲協會與布魯金斯學會理事會主席。布魯金斯的「中國中心」即以他命名。2003年，桑頓前往北京，在清華大學經管學院任教多年，同時擔任中國政府顧問，並於2008年獲頒「中華人民共和國友誼獎」，這是中國授予外國人的最高榮譽。與他同獲此獎的還包括普丁、卡斯楚等人，因此這份「榮譽」也頗具爭議。

這些人都竭力讚揚與討好中國政府及其領導人，他們獲得了高層接觸機會並賺取了可觀利益，而他們並非特例；華爾街還有許多金融巨頭採取類似策略。這個現象的寓意十分清楚，若你想在中國「辦事順利」，就不要批評中國；若你想真正成功，最好公開稱讚中國。而且，多半在私下會更用力恭維。

人力資源障礙

美國企業如今還面臨人力成本上升與外派人員流失的問題。中

國當地員工薪資不斷提高，同時吸引並留住願意在中國（或香港）長期生活與工作的外籍專業人士，越來越難。維持團隊與薪酬支出，直接影響企業在中國的營運成本與利潤。外資企業愈來愈難找到合格的外派人才，即便找到，相關開銷，包括機票、薪資、辦公與住房租金、國際學校學費、司機與家務幫傭、辦公成本等等，都高得驚人。

這個困難早在 2000 年代就開始浮現，當時北京與其他城市的空氣污染，已嚴重威脅健康。後來又遇上新冠疫情，許多外派人士因工作留在中國，忍受嚴厲封控，但也有相當一部分選擇離開，且多數不再回頭。結果是：外資企業在中國「招人難，留人更難」，進一步削弱了跨國公司在中國長期營運的穩定性與吸引力。

法律威懾的風險

近期修訂的《反間諜法》與《保守國家祕密法》，對美國及外國企業在中國的經營產生了嚴重影響。前者最初於 2014 年頒布，後者最早可追溯至 1988 年，上一次修訂是在 2010 年。到了 2023 年 7 月，中國正式通過新版《反間諜法》；2024 年 5 月 1 日又通過更新版的《保密法》。值得注意的是，這兩部法律只是近年中國通過的十五部安全相關法規中的最新兩部。這一整套「國安法體系」，已經成為外企在中國最擔心、最具威懾性的風險來源。

新版《反間諜法》的頒布，在商業界與外交界引發強烈不安與反彈，全球媒體也對此作出廣泛批評報導。更新後的條文，擴大了「間諜行為」的定義，將其涵蓋範圍延伸至：「所有涉及國家安全與利益的文件、數據、材料與物品，均屬受保護範疇。」

這樣的擴張尤其令人警惕，因為它可被應用於市場研究、商業情報分析、與盡職調查等正常商業活動。根據對該法律中「國家安全」一詞模糊、彈性且過度廣泛的解釋，潛在適用範圍還包括：與美國政府有業務往來的公司，可能被視為從事情報活動；若研究

或分析涉及與「國家安全」相關的資料，市場研究或商業情報也可能被視為間諜行為；僱用前政府官員可能被認定為「脅迫行為」；僱用任何熟悉國安或敏感技術的人員，可能使企業遭受調查與制裁；外企若與中方企業有技術合作，而該合作被認為涉及「國家安全」，也可能構成違法；使用中國境內數據中心或雲端服務的外資企業，若所處理資料被認定與國家安全相關，亦可能遭到調查。

在北京居住三十年、長期研究中國法律的律師羅斯對新法指出：「該法由國家安全機關主導執法，並由公安與相關處理國家祕密及軍方事務的機構協助。然而，新法中列舉的『間諜行為』並未明確說明這些行為與國家安全的具體關聯，這意味著任何未在官方授權媒體上發布的資訊或數據，都可能被指控為間諜活動。」

他進一步警告：「甚至從網路抓取資料、或存取曾經公開但後來被刪除的內容，都可能構成間諜行為。因為一旦資訊被從公共領域移除，事後就可能被追溯認定為國家機密。」這種立法邏輯的擴張，讓外企在中國的法律風險幾乎無上限。企業在日常經營、數據管理、人才聘用、乃至內部研究報告中，都可能無意間觸及紅線。在這樣的法律環境下，外國企業與顧問機構，幾乎舉步維艱，人人自危。

此外，根據新修訂的《反間諜法》第十條規定，任何外國組織、機構、個人，或任何協助其蒐集被視為與國家安全相關資訊的人，都可能被指控並遭受間諜罪調查。而且，在中國的其他法律文件中，「國家安全」的範圍，已被界定為至少十六個不同領域，從政治、軍事到經濟、文化、科技、網路、太空、生態等，範圍之廣，可謂幾乎包羅萬象。

2024年，中國政府又修訂了《保守國家祕密法》，新增了一個極具延展性的類別「工作保密」。這一模糊概念可以被套用到任何與技術、製造設計或日常工作資料相關的資訊，幾乎讓所有商業文件都有可能被納入敏感範疇。

這兩部新修訂的法律，再加上其他十三部涉及「國家安全」的相關法律，已在外資企業、律師事務所、各國使館及跨國企業總部之間，引發強烈寒蟬效應。許多外企律師直言，這種法律環境意味著：「在中國，合法與違法的界線，變得模糊且可被政治化解釋。」

台灣問題是真正的黑天鵝

即便上述法律風險已讓美國企業在中國憂心忡忡，但真正的潛在黑天鵝事件仍是「台灣」。

若中國大陸對台灣發動軍事攻擊，其災難性的後果，將不僅摧毀在中國與台灣經營的外資企業，更會引發全球經濟與科技鏈的連鎖崩塌。根據總部位於紐約、以高品質分析聞名的榮鼎集團研究估算，即便只是一次「對台封鎖」，所造成的全球直接經濟損失，也將達到至少九兆美元，還不包括貿易與供應鏈斷裂的連鎖效應。

台灣是全球第十六大貿易體，且百分之百依賴海運與空運，一旦封鎖，後果將極為毀滅性。同時，台灣也是全球最先進半導體企業台積電的所在地。榮鼎集團的研究指出：「粗略而保守地估計，根據全球產業對台灣晶片的依賴程度，一旦封鎖發生，相關企業每年可能損失高達一·六兆美元的營收。除了直接的半導體產量損失外，全球經濟還將面臨第二層連鎖衝擊，可能再額外造成數兆美元的經濟損失。許多產業仰賴內含台灣晶片的設備與產品，包括電子商務、物流、共乘運輸、娛樂等，這些行業合計僱用數千萬名員工。甚至關鍵公共基礎設施（如通訊與醫療設備）的零組件與備品，也可能出現嚴重短缺。」

最終，這種規模的晶片短缺，所帶來的社會與經濟影響，無法精確估算，但其後果極可能是災難性的。若台海發生衝突，多數美國企業都將被迫遵守美國政府的指令。2022年9月，美國三大銀行，摩根大通、美國銀行與花旗集團的執行長，在國會聽證會上明確表態，若中國攻擊台灣，他們將遵守美國政府要求撤出中國市

場的指示。這些銀行在中國的曝險金額相當龐大：若加上摩根士丹利，四家銀行在 2022 年對中國的總曝險金額達四百八十億美元，雖比 2021 年下降了百分之十六，但仍屬極巨規模。

去風險還是脫鉤？

面對這些風險與挑戰，美國企業該不該、能不能在一定程度上，將其與中國的相互依賴經濟分離？川普政府對此問題的回答是「有條件的肯定」；而拜登政府則明確地給了「簡潔的否定」。

美國財政部長葉倫多次公開闡明這一立場。在 2023 年 12 月舉行的美中貿易全國委員會金禧晚宴上，葉倫明確表示：「我與其他美國官員已多次重申，美國不尋求與中國經濟脫鉤。這樣的作法將損害兩國經濟，並對全球造成負面影響。」

在拜登政府的對中政策中，葉倫被視為「白臉」，而國務院、國防部、司法部與商務部的多位部長，則扮演「黑臉」角色，在各自領域中直接、尖銳地批評中國的行為。不過，即使在她的演說中，葉倫也清楚表示，當兩者發生衝突時，美國將優先考慮國家安全。

另一方面，美國確實正在縮減與中國的商業往來。但如今流行的說法不再是「脫鉤」，而是「去風險」。這個術語由歐盟執委會主席馮德賴恩首次提出，該演講被視為「歐盟官員歷來對中國最具影響力的演說」。她所說的「去風險」指的是：

一系列主動防禦性措施，旨在讓本國的經濟與科技基礎免受中國的惡意與掠奪性政策影響。簡言之，「去風險」並非完全切斷與中國的聯繫，而是在保持選擇性合作的同時，降低戰略依賴，這正是當前美歐對中經濟政策的主旋律。

商務部長雷蒙多的觀察

2022 年 11 月，美國商務部長雷蒙多在麻省理工學院發表了一場

關於美中商業與經濟關係的重磅演說，她對全面的整體形勢如此分析：

「過去十年來，中國領導階層已明確表態，他們不打算推進政治與經濟改革，而是追求另一種國家願景。他們致力於強化國家在社會與經濟中的角色，限制資本與資訊自由流動，並在多個領域（尤其是科技）進行經濟脫鉤。他們已將數位經濟與全球切割，並加速將經濟與科技政策與軍事野心相融合。今日的中國，對美國國家安全構成越來越嚴重的挑戰。它正以破壞盟友安全與自由貿易流通的方式部署軍力，主導多種關鍵製造領域，並利用他國對其市場的依賴，進行政治脅迫。同時，它企圖壟斷若干高科技產業，並運用這些技術推進軍事現代化與在國內外壓制人權。」

接著，雷蒙多闡述了拜登政府為實現「去風險」所採取的具體措施：

「我們正與私營部門合作，強化出口管制體系、提升投資審查機制、強化供應鏈韌性，並開發創新方案，以對抗中國的經濟脅迫與人權侵害。我們已發表一套新規，針對最先進的運算晶片實施精準且系統化的出口限制，以限制中國購買或製造可用於大型人工智慧訓練、軍事與監控系統的高端晶片與製造設備。我們也在現代化外資審查制度，將焦點放在新的風險因素上，如技術領先性、供應鏈依賴度與外企對美國個資的存取。此外，我要強調，我們優先確保美國企業不成為中國嚴重人權侵害的幫凶。」

在 2023 年夏季，雷蒙多部長親自前往北京與上海訪問，延續這種「去風險」政策，試圖在維持溝通的同時，明確劃定安全與經濟合作的界線。

在這趟訪問期間，雷蒙多的公開談話語氣謹慎，但明確指出中國必須建立「公平競爭環境」，並取消貿易與投資的種種障礙。然而，她在出發前接受媒體採訪時的那句話，卻登上了全球頭條：「我越來越常從美國企業聽到這樣的說法：中國已變得不可投資，

因為風險太高了。」這句話引發了極大共鳴。事實上，與其在中國加碼投資，外資企業反而正在撤資。從 2022 年 4 月至 2023 年 9 月連續六季，外資一共從中國撤出一千六百億美元的金額。2023 年 10 月，外資又從中國股票與債券市場撤走八十八億美元。甚至連矽谷的創投公司都對中國科技產業興致缺缺，明顯收手。

習近平錯失的機會

2023 年 11 月，亞太經合會在舊金山舉行，習近平趁出席會議之便與拜登總統舉行雙邊高峰會。期間，「美中貿易全國委員會」與「美中關係全國委員會」共同主辦了一場晚宴，並邀請習近平出席並發表演說。

這原本是習近平向美國商界釋放信心的黃金機會，他卻錯失了。他沒有談到任何關於中國市場開放或公平競爭環境的具體承諾，而是照本宣科，發表了一場充滿政治宣傳套語的演說。在整場演講中，連一句有關中國商業環境的話都沒聽到，對一群繳了天價入場費的企業家而言，無疑是一場令人錯愕的演出。

儘管投資氣氛低迷，美國政府依然不認為全面脫鉤是可行或可取的。拜登政府的立場可由國家安全顧問蘇利文在 2023 年 4 月布魯金斯學會的演講中總結為：「去風險與多元化，而非脫鉤。」

美中兩國經濟的整合與相互依存，依然深刻，對雙方都有實質利益。但趨勢顯而易見，中國的政治風險與商業壁壘日漸升高，企業與大型退休基金正在縮減在中國的布局與投資。資本總是流向有誘因的市場，而如今的中國，吸引力正在快速下滑。

美國各州的對中互動

自 1980 年代以來，美中兩國間的「次國家外交」，也就是美國的州、省、市與中國地方政府之間的「姊妹城市」關係，一直是雙邊交流的重要組成部分。雖然長期以來鮮少登上媒體版面或成為學

術焦點，但近年來卻因美國政府與國會的關注，而被重新檢視。事實上，這類地方層級的交流，曾是卡特與雷根政府「接觸政策」中的重要策略之一。此後，各州與地方政府多半在聯邦默許下，自行推動與中國地方單位的合作。不過，在許多情況下，主動發起的往往是中方，而美方地方政府則是在無意間的回應中，展開合作。

美國大多數州政府與州長辦公室設有國際商務推廣處，負責促進與中國的雙向投資與貿易。許多州也設有觀光推廣局與國際教育交流部門。這些活動本身並無不妥。畢竟「姊妹城市計畫」早在 1956 年由總統艾森豪所創立。然而，近年來的調查顯示，部分這類地方關係已超越商務與教育交流的範疇，成為中國政府與中共進行政治影響與滲透的管道。

《華爾街日報》在 2024 年 4 月報導指出：「從佛羅里達到印第安納，再到蒙大拿，各州正在通過一系列地方提案、法案與規章，禁止中國個人與企業購地、承包政府項目、參與科研或設廠。州政府官員表示，他們之所以出手，是因為國會行動太慢，而基層民眾對中國共產黨的不信任情緒正急速升高。在中國議題立法上，各州行動普遍比國會更快。」

一起發生於 2024 年 9 月的案件，尤其引發關注。前紐約州長古莫與現任州長霍楚的幕僚孫雯，被起訴十項刑事罪名，包括違反《外國代理人登記法》。根據起訴書，孫雯與中國駐紐約總領事館密切合作，多次阻止州長與台灣代表會晤，刪除演講中對中國不利的內容，並安排州政府官員與中國官員會面，以換取現金與實物報酬。

僅一個月後，又爆出類似案件，紐約市長亞當斯的主要募款助理鄭祺蓉同樣被揭露與中國駐紐約領事館官員及中國方面有密切聯繫。這些事件讓人們重新警覺：中國的地方層級影響力操作，早已滲透至美國政治的基層與州市層面。

與孫雯類似，鄭祺蓉同樣被揭發曾阻止紐約市長與台灣人士

互動，還為市長安排多次訪中行程——在亞當斯出任市長前的次數不明，但自 2021 年上任後，至少已六次前往中國。截至本書撰寫時，鄭祺蓉尚未被起訴，但正在接受調查，並已於 2024 年 10 月突然辭去亞裔事務主任職位。

自 2022 年以來，全美對中國的疑慮急速擴散。儘管這樣的說法誇張且缺乏實證依據，維吉尼亞州共和黨州長楊金的言論，卻反映出各州政府日漸蔓延的偏執心態與恐懼：「中國有一個非常明確的目標，要統治世界，並以美國為代價達成。」

中國的統戰與草根滲透

對中國而言，這類所謂的「人民外交」與「文化外交」，早已是中國共產黨「統一戰線」對外政策的一部分，可追溯至 1950 年代。早在 1949 年 9 月 21 日，毛澤東主席就在開國前夕宣稱：「我們在全世界都有朋友！」事實上，當時新成立的中華人民共和國幾乎沒有真正的國際朋友。此後，中共的多個「統戰」系統，便負責在海外建立與拓展這類關係，其中包括：中國人民對外友好協會、中國人民外交學會、中共中央對外聯絡部，專門培養與外國政黨和地方政治人物的關係。

此外，中共中央統一戰線工作部也利用若干「外圍組織」，例如總部設於香港的「中美交流基金會」。統戰部下的僑務事務辦公室則直接透過各類美籍華人與華僑社團運作，其中最具代表性的包括：百人會、中國和平統一促進會。多位在這些組織中活躍的美籍華裔人士，被任命為中國人民政治協商會議的「海外委員」，而「政協」正是中共體制內最具代表性的統戰機構。另一個在美國極為活躍的統戰相關組織，是「美國中國總商會」。

該會成立於 2005 年，表面宗旨是促進投資、貿易與商業聯繫，並積極與美國地方政治人物建立關係。這種互動在形式上並非違

法，畢竟企業在地方經營常需獲得地方政府、政治人物與商會的支持，但它也成為中國政府擴展影響力的重要管道之一。

在美國境內，這些中國官方或半官方機構，通常與對口的美方組織合作，例如「美中人民友好協會」與「美中關係全國委員會」。其中，與各州及地方政治人物互動最為頻繁、影響力也最大的，是「中國人民對外友好協會」。2011年，該協會與美國州長協會共同創立了「中美州長論壇」，並由時任美國國務卿希拉蕊簽署備忘錄正式成立。然而到了2020年，美國國務院宣布撤銷協議，理由是協會的行為已經破壞了論壇原本的良善宗旨。

長期以來，中共與中國政府一直致力於培養外國人士、機構與地方官員對中國抱持正面觀感，鼓勵他們訪問中國，並於回國後宣傳「真實的中國」。這些影響活動的對象五花八門，有時是左翼或親社會主義人士，即所謂的「旅伴」；有時是媒體記者，有時是學界與智庫的意見領袖，也可能是社群媒體上的輿論帶風向者；有時也可能是住在華人區的傑出本地公民，有時也可能是地方政要。

2019年，胡佛研究所與亞洲協會聯合發布《美國利益與中國影響力》報告，這是第一份系統性揭露中共在美國境內影響與滲透活動的研究報告。我也是該研究小組成員之一。自該報告之後，多家智庫與國會報告相繼補充資料，詳細揭示中共如何在美國滲透、影響、干預公共輿論與政治運作。2023年，多位參議員更提出《反腐影響法案》，試圖立法防堵這類活動。

這類所謂的「影響行動」，包括操縱新聞、在美國媒體與社群平台上散播虛假訊息與宣傳，並非美國獨有的現象，而是中國所謂「外宣」的全球性策略之一。在美國，這些活動甚至涉及試圖影響2020年與2024年的總統選舉。

由於這些惡意活動在美國引起高度關注與批評，原本穩定成長、幾乎未受質疑的姊妹城市與姊妹州關係，也被籠罩在陰影之

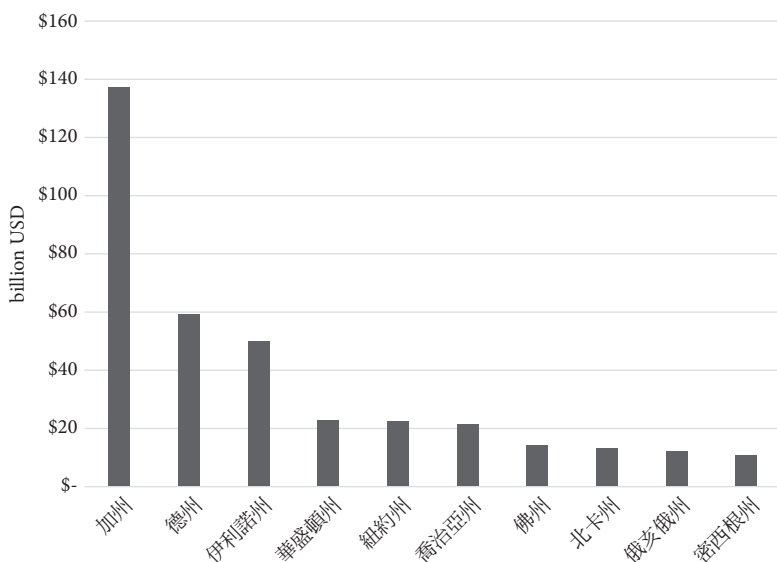
下。因此，與美中關係的其他層面一樣，這個過去代表「社會對社會」的直接互動領域，在近年也出現了明顯的倒退與困難。

不過，地方外交本身是國際關係中的正常部分。包括美國與其他國家的城市與州級合作，這正是民間與文化外交的核心。基層的跨國連結，能為美國外交提供實質支撐，長期以來，華府視其為美國對外接觸政策的自然延伸與必要組成。事實上，拜登政府於國務院內部設立了「次國家外交組」，並任命前美國駐東協大使哈奇金為城市與州級外交特別代表。

不再緊密的聯繫

最早的一批城市「結對」，可追溯至 1979 年，當時建立的四對城市與省州關係包括：舊金山—上海、天津—費城、南京—聖路易，以及俄亥俄州—湖北省。自那時起，美中地方合作不斷擴展。至 2023 年為止，已有三十六個美國州與三十一個中國省份建立正式關係，其中部分州與多個省結對，並締結超過二百對姊妹城市。

在過去四十年間，這些「結對關係」都有成長，但並不平均。幾乎每一個美國州都曾參與中國的某種交流與合作，但各州之間的深度與頻率差異甚大。整體而言，商業交流一直是雙邊互動的主軸，文化與教育交流則相對次之。

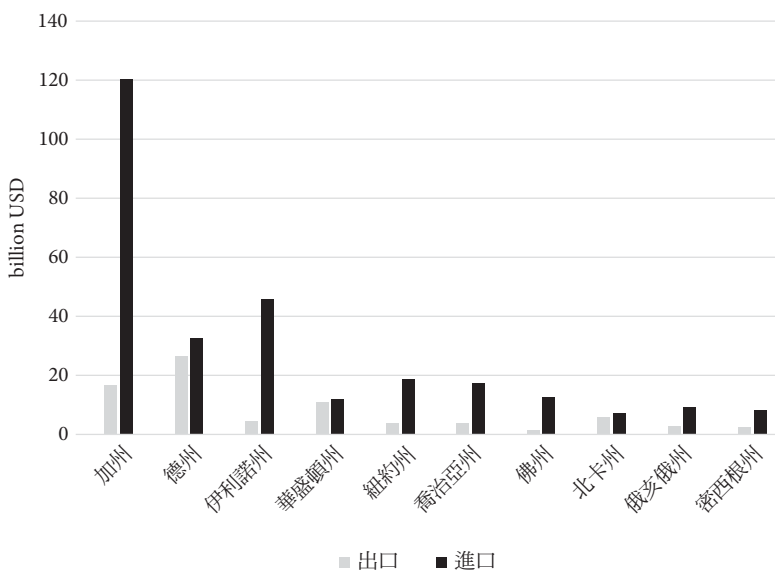


2023年美國與中國貿易總額最高的十大州（縱軸：十億美元）。

資料來源：美國國際貿易署（U.S. International Trade Administration），2024年，〈TradeStats Express：各州與貿易夥伴（國家與地區）的貿易數據〉，<https://www.trade.gov/data-visualization/tradestats-express-state-trade-partner-countries-and-regions>

毫不意外地，加州在對中貿易上，長期位居全美首位。對加州而言，雙向投資同樣非常重要。1990 至 2020 年期間，中國在加州的外國直接投資達三六七・九億美元，而加州對中國的投資則高達五五〇・七億美元。然而，自 2016 年起，雙邊直接投資呈現持續下降趨勢。

此外，觀光與民間交流也是加州重要的收入來源之一。僅在 2019 年，就有一百五十萬名中國旅客赴加州旅遊，創造了四十億美元的觀光支出。歷任加州州長從布朗到紐森，都曾多次率團正式訪問中國。



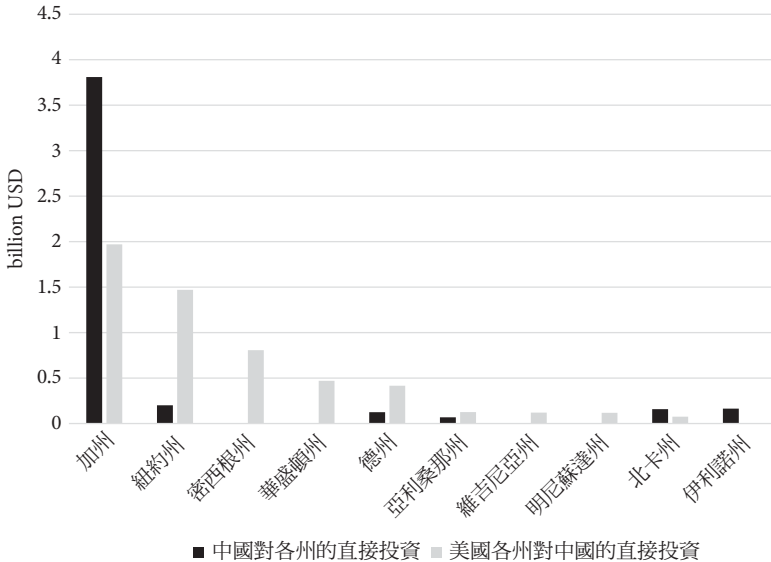
2023年美國十大州與中國的進出口總額（縱軸：十億美元）。

資料來源：美國國際貿易署（U.S. International Trade Administration），2024年，〈TradeStats Express：各州與貿易夥伴（國家與地區）的貿易數據〉，<https://www.trade.gov/data-visualization/tradestats-express-state-trade-partner-countries-and-regions>

除加州外，與中國保持最緊密商業夥伴關係的州依序為：德州、紐約州、華盛頓州、密西根州、俄亥俄州、佛羅里達州、維吉尼亞州與伊利諾州。

美中之間的「脫鉤」，始於 2017 年。這一現象在貿易與投資數據、旅遊人次、高等教育交流與官方互訪中，都清楚可見。例如：在 2014–2016 年的三年間，美國州長共二十三次訪問中國；到了 2017–2019 年降至十二次；2019–2022 年間為 0 次；而 2023–2024 年則僅恢復至每年一至二次。地方層級關係惡化，還可從其他多項指標觀察到。最明顯的例子之一，是各州議會大量湧現的反中立法，其中部分法案已經通過並成為法律。

在這波趨勢中，佛羅里達州走在最前端。州長德桑提斯當時亦為總統參選人，推出一系列法案與行政命令以收緊佛州與中國的往來。這些措施包括：立法追究中國對新冠疫情的責任、要求企業與大學公開其對中關係、迫使州退休基金從中國撤資，以及引人注目的，禁止中國公民購買房地產。

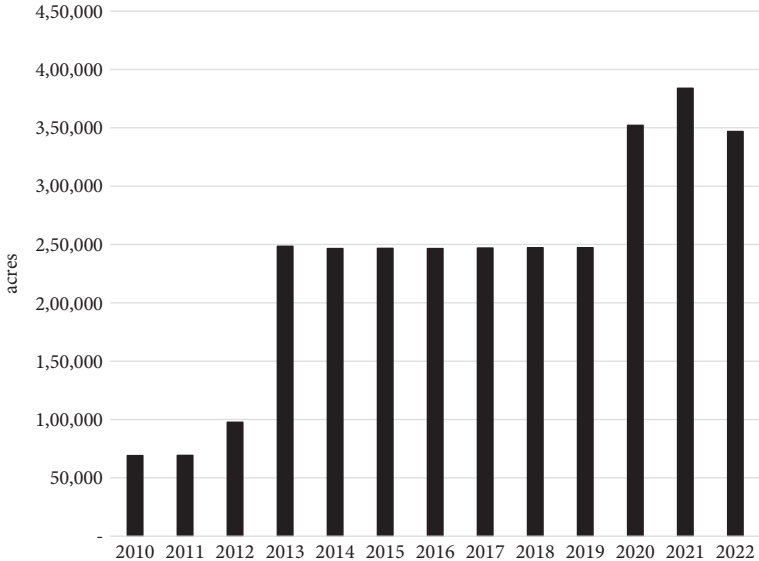


2020年與中國外國直接投資（FDI）往來最多的十大美國州。（縱軸：十億美元）。
資料來源：美中投資項目（US-China Investment Project），2024年，〈FDI Data〉，<https://www.us-china-investment.org/fdi-data>

佛羅里達州並非唯一考慮或通過此類法案的州。德州一度提出帶有種族歧視與排外色彩的法案，試圖禁止中國學生就讀該州的公立大學體系。同時，超過十個州已著手限制本州大學與中國高校之間的合作與交流。密西根州與維吉尼亞州則明令禁止中國企業參與電動車電池生產項目，其中維州的案例更為特殊，被禁止的其實是使用中國技術的美國福特汽車工廠。印第安納州則通過法案，禁止該州退休基金投資中國市場。此外，全美已有超過半數的州，禁止

在公務手機上使用抖音，而蒙大拿州更成為全美第一個全面禁止下載抖音的州。

關於土地所有權問題，爭議則愈演愈烈。多個州正考慮通過立法，禁止中國公民或美國綠卡持有人，購買超過特定面積的土地。同時，國會中也有四項聯邦層級的相關法案正在審議中。事實上，根據美國農業部的數據，中國所有的美國農地，僅佔外資總持有量的不到百分之一，在所有外國地主中排名第十六位，截至 2020 年，總面積約為三十五萬英畝。相較之下，加拿大人在美國擁有近一千三百萬英畝農地，其總面積幾乎等同於西維吉尼亞州的大小；而中國人的土地持有量，則大致相當於洛杉磯市的面積。



2010–2021年中國對美國農地的持有情況。（縱軸：英畝）
資料來源：美國農業部農場服務局（USDA Farm Service Agency），年度報告《外國持有美國農業用地》（Foreign Holdings of U.S. Agricultural Land），<https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/economic-and-policy-analysis/afida/annual-reports/index>

引發大家關注的案例之一，是中國億萬富翁、住在舊金山的陳天橋，他在奧勒岡州購得約二十萬英畝的優質林地，儘管該地不

屬於「農業用地」。另一個更具爭議的例子，是中國阜豐集團計畫在北達科他州建造一座可年產二千五百萬蒲式耳的玉米碾磨廠，該地點距離戰略性的大福克斯空軍基地僅十二英里。雖然這筆七千萬美元的投資，原可為當地經濟帶來顯著利益，但最終因地方、州與聯邦政府官員以及美國空軍的反對，而遭到封殺。對於外資在軍事與國家安全設施附近購地的合法性，確實存在合理疑慮。因此，自 2020 年以來，美國外資審查委員會已陸續否決多起中國投資購地案，涉及加州、佛羅里達州、北達科他州、奧勒岡州與德州等地。

在「阜豐事件」之後，多個美國州隨即採取行動，阻止未來中國企業的土地收購與商業投資。截至 2024 年 7 月，美國已有二百二十七處軍事設施被列為外資審查委員會監管範圍，凡外國人試圖在這些設施附近購地，均須經過審查。

除了土地與投資問題外，近年來美國各州與地方政府，也對中國共產黨與中國政府在政治上的影響滲透，產生更廣泛的疑慮。最引人注目的案例發生在猶他州：根據美聯社調查，中國情報人員多年來試圖滲透摩門教會與猶他州議會。然而，猶他州並非唯一的目標，多個州都被中國鎖定，以加強地方層級的關係與影響力。

中國對美國州政府的運作方式，並非隨意而草率的。中國駐美大使館及其駐芝加哥、紐約、洛杉磯、舊金山（以及此前的休士頓）領事館，都定期追蹤所轄州與地方政治人物的言論與行動。此外，清華大學全球化研究中心與民智國際研究院於 2019 年合作發表了一份研究報告，對美國五十位州長的態度進行分類：友好、曖昧、強硬。

得出的結論是：在五十位州長中，有十七位被評為對中國「友好」、十四位態度「曖昧」、六位「強硬」，另有十四位未公開表達對中態度。

被歸為「友好」的包括：阿拉巴馬州、亞利桑那州、科羅拉多州、德拉瓦州、愛達荷州、印第安納州、緬因州、麻薩諸塞州、蒙

大拿州、新罕布夏州、北卡羅來納州、北達科他州、奧勒岡州、田納西州、猶他州、佛蒙特州、西維吉尼亞州。

被歸為「強硬」的包括：佛羅里達州、喬治亞州、密蘇里州、紐約州、南卡羅來納州、懷俄明州。

「曖昧」的則有：阿肯色州、加州、夏威夷、愛荷華州、肯塔基州、路易斯安那州、馬里蘭州、密西根州、內布拉斯加州、俄亥俄州、賓夕法尼亞州、南達科他州、德州、以及華盛頓州。

人們當然可以質疑這些州長在「親中光譜」上的分類位置，但更有趣的是一這樣的評估竟然被執行，甚至被公開發表。

防範滲透的建議與作法

自2018年起，華府開始更加密切關注中國與中國共產黨在全美地方層級的各種聯繫。這項警覺的開端，源自副總統彭斯在哈德遜研究所發表的《川普政府對中國政策演說》。隨後，國務卿龐培歐於2020年2月在全國州長協會冬季會議上，發表高調演說，明確指出中國與中共試圖滲透並操控美國各州與地方政府的多種手段。在此之前，聯邦調查局局長與司法部長也相繼發表過類似的警告。

拜登政府上任後，延續這一態度。2022年1月，FBI局長瑞伊在加州雷根總統圖書館發表題為《反制中國政府在美國境內的威脅》，這是另一場高調的演說，警告中國在美國境內展開的間諜活動與政治影響操作。此外，國土安全部在2024年《國土威脅評估報告》中指出，中國對美國構成多方面威脅，包括：間諜行動、對關鍵基礎設施的破壞、假訊息與輿論操控、經濟操縱與干預、芬太尼等毒品輸入、網路攻擊、跨境鎮壓與滲透，以及其他形式的惡意影響。

同年，國家反情報與安全中心發布了一份特別報告，題為《保護美國州與地方層級政府與商業領袖免受中國影響行動》。報告指

出：中國深知美國各州與地方政府擁有一定程度的自治權，因此可能利用這些地方領導人作為代理人，為北京所期望的政策向華府遊說，包括推動更緊密的美中經貿合作，並減少美方對中國在台灣、西藏、新疆與人權議題上的批評。

報告中警告：美國州與地方層級的官員有被操縱的風險，成為中共推動隱性政治議程的工具。中共的影響行動可能表面看似無害，例如以商業投資或文化交流為名，實際上卻掩蓋政治目的。北京也可能藉由財務誘因拉攏地方官員，以地方經濟發展為由達成政治滲透。這些手段的結果是：它們可能對受影響的社會產生侵蝕性效果，威脅決策過程的完整性，並干擾美國的公民、經濟與政治生活的運作。

報告還指出，許多美國地方政府可能並不知道，他們與中國城市、省份建立的姊妹城市關係，其實往往是由中共中央統籌與管理的。同時，中國政府也將美國商業界視為影響政治的關鍵媒介。因為企業既是地方與聯邦政治人物的重要選民與金主，也是中共影響政策的重要橋樑。

中國可能利用批准市場、投資或經濟上的依賴作為槓桿，公開施壓美國企業領袖—尤其是在中國有商業利益的企業，要求他們向華府遊說，推動有利於北京的政策。

該報告最後提出一系列「最佳對策」建議，旨在協助美國各州與地方政府防範潛在的中共或中國政府滲透行為。此外，聖母大學學者賈羅斯也對此議題進行了精準研究，提出多項合乎情理的建議和最佳作法，包括：

- **保持資訊透明與警覺**：讓州級官員充分了解與中國合作的潛在風險與機會之變化。
- **建立一致的交往原則與紅線**：協助各州形成明確的對中往來標準，以防止政策分歧與被各個擊破。

- **防範中國將經貿與教育交流政治化**：阻止北京藉「地方經濟、教育與文化交流」之名，進行間接政治影響、間諜活動或國安滲透。
- **提升地方監督能力**：提供資金與資源，協助州與主要城市政府建立內部監測機制，用以追蹤對外交流（尤其是與中國的往來）。
- **推動公共教育**：向企業、大學與民眾說明中國黨國體制的結構，以及與商界與非政府組織的關聯。
- **加強州際合作**：促進各州之間的經驗分享與協調，由全國州長協會、全國州議會會議以及全美市長聯盟等平台，擔任主導角色。
- **強化聯邦層級的統籌機制**：建立跨層級溝通與協調架構，確保中國事務有統一政策方向與回應。

這些建議極為合情合理，我完全贊同。但我也要補充，這些措施不能零散或臨時交由各州自行處理或執行。此一任務必須由聯邦政府主導，並確保有充足資源、有明確的協調架構與長期延續性。其中，國土安全部應是最適合承擔此任務的全國性主管機關。我原本希望能邀請「美中關係全國委員會」參與這項工作；但可惜的是，該非政府組織自創立以來就過於執著擴大美中接觸，而不是思考如何降低或限制接觸，因此在這類脫鉤與防滲透的議題上，並非一個客觀的合作夥伴。

當然，這樣的判斷並不影響我對該組織其他工作之肯定，例如他們的多項公共交流活動，以及與中國對口單位之間的「二軌交流」工作，仍具有重要價值。

本章探討了華府圈以外的美國各地多元角色與部門，包括整個美國社會中的不同層面行動者與結構。我們特別關注四個關鍵面

向：美國政治文化的變化、中國內部變化對美國非政府行為者的影響、教育與學術交流、美國商業界與地方政府。我相信，這四個部分大致涵蓋了美國社會中與中國互動最密切的領域。當然，仍有許多重要群體未被深入探討，例如農民、產業工人、工會、媒體人、教育工作者、郊區居民，以及不同族裔社群等等。這些領域也應該在未來由其他研究者進一步補充與分析。我在本章盡了最大的努力，試圖呈現這四個主要部份，並說明它們如何受到影響、如何造成美中關係的惡化，以及這些美國社會力量如何在近年逐步「退出」與中國的往來。接下來的第八章，將轉向探討政策與專家社群，分析智庫、學界、非政府組織、媒體以及國會內部專家間仍在持續進行的爭論：美國的對中戰略與政策，未來究竟應該走向何方？

PART 4

尋求新的對中策略

美國國內又展開了另一場截然不同的辯論，焦點轉向「未來美國對中華人民共和國政策的內容應該是什麼？」這場爭辯是先前討論「接觸政策是否失敗」的延伸，截至作者撰寫本書的 2024 年，爭辯仍在持續。然而，它的範圍比「接觸政策是否失敗」這個單一問題更廣泛，是聚焦於應該如何設計「後接觸時代」的美國整體戰略與政策架構。

第 7 章

美國對中政策大辯論

「雖然華府在多數議題上仍嚴重分裂，但有個共識正在浮現：與中國接觸的時代，已不體面地結束了。現在的爭論焦點，是接下來該怎麼辦？」

——美國副國務卿柯特·坎貝爾（**Kurt Campbell**）與國家安全顧問傑克·蘇利文（**Jake Sullivan**）》

「我認為，中國最終的目標是要取代美國，成為全球主導國家。但我們不希望那樣的事情發生——我們不想活在一個由中國主宰的世界。」

——美國駐中國大使尼可拉斯·伯恩斯（**Nicholas Burns**）

在第一章，我們檢視了 2016–2021 年美國國內環繞著「接觸外交政策是否失敗」的爭辯。我們分析了主要的支持者與反對者、他們的論據與反對重點。如同多數的政策辯論，這場也沒有明確的勝負與結論，也沒有真正的終點。有一派認為，美國的「接觸政策」未能達成最初設定的目標，而倡議這個立場的，包括了川普與拜登政府的官員。

但也有另一派提出反駁，認為：是川普政府而非中國，單方面破壞了接觸政策；接觸從來不是為了「改變中國」，接觸政策只是尚未完全奏效，需要更多時間。這場爭論大致限於一個特定時期：

始於 2016 年，在 2018 年達到高峰，延續至 2019 年，並於 2020–2021 年間逐漸消散。

之後，美國國內又展開了另一場截然不同的辯論，焦點轉向「未來美國對中華人民共和國政策的內容應該是什麼？」這場爭辯是先前討論「接觸政策是否失敗」的延伸，截至作者撰寫本書的 2024 年，爭辯仍在持續。然而，它的範圍比「接觸政策是否失敗」這個單一問題更廣泛，是聚焦於應該如何設計「後接觸時代」的美國整體戰略與政策架構。本章即將詳細解析這場多元而複雜的辯論。

監督觀察者

研究並理解專家們的觀點與形象，對於掌握一國內部的政策辯論，是非常有幫助的，這能揭示外交政策在意識層面與理念上的起源與基礎。因此，若要預測美國未來在中短期內的對中戰略與政策走向，最好的方法之一，就是深入分析目前美國的中國問題專家與外交政策學者之間的辯論，也就是本章要做的事。長期以來，我也是一位觀察「觀察者」的人，我三十五年前的博士論文，正是關於《中國的美國觀察者》，因此，我一直對各國外交政策專家內部的辯論，有著深厚興趣。

在美國，研究中國並參與對中政策辯論的專家族群，並非一塊鐵板。要理解他們的分歧觀點，必須把每位專家放回他們的背景脈絡來看，因為一個人所表達的觀點，往往透露出他本身的訓練背景與文化視角。

換句話說，一位學者的專業訓練與社會化過程，再加上他所處的政治文化與職業環境，都會間接形塑他的世界觀、信念體系與具體認知。在美國，分析與辯論中國政策的專家，分布在不同的「職業文化」中，包括：各大學與研究機構、華府的智庫、非政府組織、聯邦資助的研究發展中心、商業顧問與俗稱「華府圈強盜」的

政府外包商、美國軍事戰爭學院、會員制菁英組織如「外交關係委員會」與「阿斯本戰略小組」等。這些機構各自形成獨特的專業文化，其中部分機構的運作極為保密，因為要同時處理機密與非機密資料。

聯邦資助的研究發展中心仍然維持著一種嚴謹的研究文化，處於學術研究與情報研究的交界地帶，並為美國政府的「客戶」提供嚴肅而具實證性的研究成果。相形之下，華府的智庫早已放棄過去的「出版文化」，如今幾乎全都圍繞著分析當前事件與新聞運作，追逐媒體與社群的話題熱度。撰寫專欄文章、短篇政策報告與 X（前 Twitter）貼文，成為智庫工作的主流形式。在我看來，現在華府智庫已極少有「深度研究」，其專職研究人員更像是媒體評論員。每個智庫都會有一份「內部媒體曝光紀錄」，即員工在電視、報紙與社群媒體的出現次數，這被委婉地稱作「影響力」，擁有博士學位不再是進入頂級智庫擔任「高級研究員」的必要條件了。

與智庫不同的是，一些非政府組織如亞洲協會，以及會員制組織如外交關係委員會，仍然持續進行深入的政策與分析研究，並偶爾出版具分量的書籍。這些機構在某種程度上，承接了智庫過去所擅長的深度研究角色。

至於大學體系的學者，他們大多從事真正的學術研究，但其學術文化偏向理論化，研究成果主要發表給學術同儕，而非針對政府決策者或一般大眾。這使得他們往往處於一個與現實脫節的知識泡泡之中。儘管如此，仍有一部分社會科學系所與國際事務學院的學者，積極參與外交與國際政策辯論。

這些社群之間，確實存在某些互動，但遠不如外界所想的那樣頻繁。雖然，華府確實存有專家進出政府與智庫之間的「旋轉門現象」，但在不同體系之間（智庫、學界、顧問業）的實際交流並不多。智庫研究員極少被大學延攬，反而是智庫從大學挖人。若沒有博士學位，就不可能獲得大學的終身職或儲備終身職，頂多只能當

兼任講師或約聘教授等短期職位。

公共領域的政策辯論

公開的政策辯論，當然是美國民主不可或缺的一部分。不僅是民主制度中具代表性與多元性的表現，也被認為是政策形成過程中，不可避免的「噪音中產生共識」的機制。雖然黨派往往劃分陣營，有時辯論者甚至會出於自我宣傳的動機，但理論上仍假設他們的主要動機是倫理性的、以經驗事實為基礎、出於純粹分析的觀點（即使意識形態因素仍然存在）。這是所謂韋伯式的「理想型」。

哥倫比亞大學政治學者伊莉莎白·桑德斯（Elizabeth Saunders）的研究曾指出，外交政策辯論者的動機其實是多重的、並不純粹，有時甚至並不完全合乎倫理。這些政策辯論往往發生在菁英之間，也為菁英而存在，主要限於前文提到的華府機構圈。民主社會的群眾（選民），確實會從菁英的言論中，尋找對外交與國安議題的態度指標，但整體而言，這些菁英的討論大多是封閉且自我循環的。本章所探討的大規模對中政策辯論，主要是在公共領域中展開，參與者多為華府智庫的專家、部分大學學者，以及非政府組織人士。

美國對中國辯論的分類

不同的觀察人士，面對龐雜如林的分析著作，往往會劃出不同的思想流派與論述路線。真正的挑戰在於如何辨識出有明確輪廓的群體，而不是只盯著森林中的個別樹木。在加入拜登執政團隊之前，坎貝爾本人也是辯論的重要參與者，他將「華盛頓建制派」分為五個陣營：

第一個學派，也是最具聲望的，是「接觸學派（Engagement School）」。

第二個學派，坎貝爾將自己也歸屬在內的是「盟友優先模式（Allies First Model）」。

第三個學派是「中國為敵論（China-as-Enemy School）」，他形容這是「一個規模小、意識形態極端的群體，主張必須準備好與中國開戰」。

第四個學派主張「用舊方法一次聚焦於一個區域議題」，希望透過個別議題爭取中國合作，而不致引發更廣泛的對抗。

第五個學派則是所謂的「全球主義學派（Globalist School）」，這群人不以「大國競爭」的視角看中國，而是聚焦於「氣候變遷與防疫」等跨國生存議題。

另一種分析架構，來自學者大衛·麥考特（David McCourt），他的研究結合了美國的中國與俄羅斯問題專家的出版成果與約 150 次的個人訪談。與其他觀察者相似，麥考特將美國的中國專家分為四個主要類別：**戰略競爭者（Strategic Competitors）、接觸派（Engagers）、新冷戰派（New Cold Warriors）、競爭性共存派（Competitive Coexisters）**。這四種分類具有明確的實證基礎，也反映了不同論述的邏輯脈絡。我對此分類並無異議，也基本認同。然而，根據我自己的觀察與資料閱讀，我提出一組略有差別的分類。

我將美國對中辯論劃分為五個思想學派：**隱性對手學派（The Stealthy Rival School）、全面競爭學派（The Comprehensive Competition School）、戰略同理學派（The Strategic Empathy School）、再接觸學派（The Re-Engagement School）、管控競爭學派（The Managed Competition School）**。這五個陣營各自代表不同的理論根據與政策主張，但它們之間並非完全互斥——在論點內容上有重疊，在人物歸屬上也常有交叉。例如，「隱性對手學派」、「全面競爭學派」與「管控競爭學派」之間有所重疊；「戰略同理學派」與「再接觸學派」之間亦有交集，而「再接觸學派」與「管控競爭學派」之間也部分重疊。這些分類並非韋伯式意義上的「理想型」，也不是刻板的諷刺；它們代表的是我所觀察到的幾條在分析、論證與證據上各自獨立的思路。

隱性對手學派

這一組在大辯論中屬於相對少數派，主要以書籍而非文章闡述觀點。這一派普遍認為：中國共產黨與中華人民共和國政府擁有一套連貫、多層面、長期且具陰謀性的戰略計畫，目的在系統性地強化中國的綜合國力、在國內欺瞞美國、並以「潛行」方式在全球布局，逐步破壞、繞過並削弱美國的國際地位。

這種「陰謀」在他們看來並非秘密，而是「藏在明顯肉眼可見之處」，只要能讀懂中文原文，就能從中國的出版物中看出端倪。該派學者的分析基礎主要來自中國作者的出版物，多為公開出版，也包括一些「內部」刊物。這一學派的核心觀點，在其代表著作的副標題中表露無遺，例如：白邦瑞（Michael Pillsbury）的《2049百年馬拉松：中國稱霸全球的祕密戰略》；杜如松（Rush Doshi）的《長期博弈：中國削弱美國、建立全球霸權的大戰略》等。此派成員的背景多元：其中白邦瑞（哥倫比亞大學）、杜如松（哈佛大學）都擁有博士學位，都曾於智庫工作。

儘管這是一個背景多元的群體，但他們的共通點在於：他們都認為中國正在追求全球霸權，並意圖取代美國成為世界首要強權；他們一致主張，這種野心源自一套深層、縝密、且高度整合的長期計畫，此計畫意在利用美國在各領域的弱點—包括民主體制的功能失調、社會過度開放、自由放任的經濟模式、老化的科技、外交資源匱乏、戰略過度延伸、情報缺口與軍事脆弱性等。

雖然這一學派的研究大致共享上述分析與論證方向，但他們的分析焦點並非軍事衝突或戰爭的潛在可能性（尤其是台灣問題），而是更重視中國在不開戰的情況下，取代美國的動機、戰略與手段—這正呼應了《孫子兵法》中「不戰而屈人之兵」的經典思想。此派在若干觀點上與「全面競爭學派」相似，但核心論點仍有差別。兩派都認為美中已陷入一場無限期的全球主導權競爭，且競爭

橫跨多個領域；然而，「隱性對手學派」更關注於競爭的動機與具體表現，而「全面競爭學派」則偏重分析競爭所發生的場域。

若要更仔細理解「隱性對手學派」的動機與觀點，可從白邦瑞的書名談起：《2049 百年馬拉松：中國稱霸全球的祕密戰略》，暗示其時間軸—從 1949 年中共建政，直至預期的 2049 年中華人民共和國百年建國之時，中國將強大到足以取代美國，成為世界領導力量。

在這一學派的核心分析中，中國與其領導人、戰略家與官員，並非被動反應者，而是主動行動者。他們不以短期為目標，而是為長期—甚至是極長遠的未來，進行規劃。中國菁英依循一套「大戰略」與「大計劃」行事，此戰略主要源自兩個根基：古代帝國歷史與謀略傳統，包括曹操、諸葛亮、勾踐、孫子等人的智慧以及「百年國恥」（1842–1949 年）的歷史教訓。中國領導人與決策者雖可能在戰術層面依情勢調整，但他們的行動具高度刻意性，並遵循一套歷史悠久的核心原則與謀略。中國的行為沒有任何事是即興或偶發的；自我約束被高度重視，並時時存在。

中國的戰略家以循環式而非線性的方式思考，他們認為歷史的演進是由一個又一個重複出現的「時代」所構成。此外，「靜止」在他們眼中是一種不正常、暫時性的狀態—無論是在人世間，或在人與天地之間。

真正的「自然狀態」應該是流動與變化。這並不是說中國社會不重視穩定；相反地，穩定被視為珍貴的，但也是暫時的一除非這種穩定是由國家自上而下所強加的。既然萬物時時處於變化之中，中國的戰略家便借用傳統的概念，尤其是「勢」一意即在動態變化中航行的方法。「勢」的概念，在白邦瑞對中國思維的理解中，具有核心地位。這種「航行」，意味著要不斷評估中國與其他國家之間的相對「力量平衡」。在這樣流動且動態的環境下，最終勝出的，是那個最具機動性與靈活性的一方。因此，中國需要不斷調整

戰術，同時不偏離其短、中、長期目標。

最終目標則是：在中國疆界之內，以及在可能情況之下的疆界之外，保持全面的控制。外部控制的手段，來自於國內控制的延伸，也就是透過「制約」他人，使其順從中國與執政黨的意志。順從是一種被制約的狀態。而要達成控制，必須建立在國家力量占優勢的前提之下。順從是透過持續的灌輸、監控、強制，以及了解到一旦自我約束瓦解，異常行為就會受到懲罰。

這一學派認為，現代中國對「富強」的執著，正是出於想要奪回在清朝末年（1644–1911年）崩潰時失去的力量與榮耀。內亂會引來操弄與侵略的外患，這是根深蒂固的歷史教訓。因此，中國人本質上是達爾文式的：在一個無政府、危險的世界中，唯有強者能生存。同時，他們也極端現實主義：唯有權力—尤其是壓倒性的權力，才是根本。即便在權力上不能佔優勢，透過非對稱戰略與戰術的巧妙運用，也能抵消他人的優勢。這正是「中華民族偉大復興」—從晚清以來直至習近平時代，所追求的國家使命。

白邦瑞也揭露了中國共產黨告訴他們自己，也教導每一位中國人：這是一部美國侵略、顛覆與企圖奴役中國的歷史。簡言之，中國領導人相信，美國在過去一百五十多年來，一直試圖主宰中國；而中國的計劃，則是要反過來主宰美國。

中國領導人將全球環境視為根本上的零和局勢，並計畫以與他們認為「自約翰·泰勒（John Tyler）以來一脈相承、憎恨中國的美國帝國主義者」對待中國同樣無情的方式，對待美國。若中國領導人沒有準備把這些錯誤認知付諸行動，這樣的觀點或許還不至於那麼令人不安；但殘酷的事實是中國領導人確實把美國視為一場全球鬥爭中的敵人，而他們打算在這場鬥爭中取勝。

「隱性對手學派」認為，中國有多種方式可以利用敵手的弱點。白邦瑞與同派學者主張，中國人極為擅長利用美國的慷慨與天真。在中國的傳統政治智慧中，利用對手的無知與自我迷惑，由來

已久。雖然在十九、二十世紀，西方與美國曾經掠奪中國，但中國也認為，西方人自以為「幫助中國現代化」的那種幻覺，正好可以被利用。歷代中國政權，無論是清朝、民國還是共產黨，雖然基本上都視西方為掠奪者，卻也同時清楚知道，西方人帶來了中國所需要的資源與技術。白邦瑞寫道：

「中國的『馬拉松』戰略，在很大程度上依賴其他國家的善意，尤其是美國。這種善意轉化為巨額外國投資、對中國出口的接受度、當中國政府或國企被抓到竊取技術或違反 WTO 規則時的寬容，以及對人權問題的視而不見。西方國家之所以做出這些讓步，主要是因為它們的領導人堅信，整體而言，中國正朝著『正確方向』前進，即更自由的市場、更有建設性的國際合作，以及政治自由化。」

從美國與他國汲取能使中國壯大的事物，其實早在清朝的「自強運動（1861–1895 年）」時期，就已是慣用戰略。既然最終的戰略目標是壯大自身以抵禦西方，那麼戰術上採取「借力使力」又有何不可？如果外國人愚蠢到願意幫我們建立足以反抗他們的力量，為什麼不加以利用？中國共產黨也深知列寧的名言：「資本家會賣給我們那條吊死他們自己的繩子。」中國的關鍵在於如何有選擇性地吸收西方有助於自身強化的元素，而同時過濾掉有害影響，即所謂「中學為體，西學為用」。鄧小平也清楚觀察到其中的風險：「要打開窗子透氣，就得準備讓一些蒼蠅和蚊子飛進來。」

另一項被沿用至今的歷史戰術，是以弱勝強的非對稱作戰策略。這包括：動員「統一戰線」以補足自身的弱勢、利用對手的漏洞並從側翼包抄（也就是所謂「以夷制夷」的戰略思想）、在對手的社會與體制內部進行顛覆、以及發展能針對對手弱點的非對稱性武器（例如所謂「殺手鐮」）。

白邦瑞也強調「欺敵」在中國古代、現代與當代戰略與戰術中所扮演的重要角色：「中國人極為重視詭計與欺敵策略的重要

性。」欺敵是一項行之有年的戰術，其淵源可追溯至西元前三世紀的《孫子兵法》及《三十六計》。欺敵的重要元素之一，就是透過假訊息混淆對手。近代一個典型例子，就是中國大力宣傳的「中國和平崛起」。

在警告世人他所認為中國的真正企圖—即取代美國成為全球主導力量之後，並詳述了中國實現此目標所採用的各種戰術，白邦瑞接著描繪了他眼中 2049 年「中國主導世界」的景象：

「總而言之，若『中國夢』在 2049 年成真，那麼這個以中國為中心的世界，將滋養威權政體；無數網站將充斥著重寫歷史、詆毀西方、讚頌中國的內容；隨著更多發展中國家效法中國模式，食品安全與環境標準將在惡性競爭中墜入谷底，污染將擴散至更多國家。隨著環境惡化加劇，物種將消失、海平面將上升、癌症將蔓延。一些國際組織將被邊緣化，無法像今日一樣發揮作用。中國國有壟斷企業與中國主導的經濟聯盟將主宰全球市場；世界上最強大的軍事同盟之一，可能由北京控制，並能輕鬆在軍事研究、兵力與武器系統上超越美國。」

白邦瑞描繪了一個陰鬱的中國主導世界情景。至於這一預言是否會成真，尚需時間驗證。然而，他對中國戰略與戰術的深厚理解與系統闡述，確實值得嚴肅看待。

杜如松的鉅著《長期博弈：中國削弱美國、建立全球霸權的大戰略》，同樣屬於「隱性對手學派」。他與白邦瑞不同之處在於，杜如松的分析更著重於當代的證據與現實策略。

杜如松所研究的中國行動，主要集中於 1990 年代至 2010 年代，也就是江澤民、胡錦濤與習近平三個時期。他認為中華人民共和國在三人領導下，採取了一套三階段戰略架構，以達到取代美國、實現主導地位的目標。

第一個是他所稱的「鈍化戰略」：也就是在大範圍「藏匿實力，爭取時間」的策略指導之下，「削弱美國力量」；正是鄧小平

於 1989 年提出的名言「韜光養晦」。隨後，推進到第二階段：「建構」。亦即中國如何有步驟地在亞洲構建一個替代性的區域體系與世界秩序，並爭取其他國家，尤其是「全球南方」的認同與支持。

到習近平上台後的 2010 年代，杜如松認為北京邁入了第三個階段：即「擴張」，鞏固前一階段所建構的替代秩序。在這一時期，中國開始更有攻勢地採取行動：透過政治「影響力運作」、經濟脅迫、以及在全球各地建立新型區域組織，以深化對外滲透與制度重構，包括：金磚國家、上海合作組織、中非合作論壇、亞洲基礎設施投資銀行等。這些新體系的建立，除了亞洲基礎設施投資銀行外，大多呈現出與中國的規範與作法一致的特徵，其中許多深具非自由主義色彩。

杜如松主張美國須更具策略性的回應，並合理分配有限資源以「鈍化中國的努力」。他提出美國應採取一種「非對稱戰略」，對應中國本身的「非對稱行動」。

他認為美國不應「以一美元對一美元，以一艘船對一艘船，以一筆貸款對一筆貸款」正面競賽，而應採取「高成本效益」的方式，防止中國在其周邊與全球取得霸權。他隨後提出一份詳盡而成熟的行動清單，說明美國可在經濟、軍事與外交領域採取哪些措施，以削弱中國的全球倡議與地位，同時強化美國的核心優勢與相對利益。

屬於「隱形對手學派」的另外兩位主要代表，分別是美國空軍退役准將羅伯特·斯伯汀與學者易思安（Ian Easton）。兩人都不是激進或陰謀論式的政治人物。他們皆通曉中文，且長期研究中國。

斯伯汀將軍著有《無規則之戰：中國的全球霸權劇本》（War Without Rules: China's Playbook for Global Domination）與《隱形戰：中國如何在美國菁英沉睡時悄悄奪取世界霸權》（Stealth War: How China Took Over While America Slept），前者聚焦中國在國際層面的擴張策略，後者則分析中國如何滲透並影響美國內部。雖然書名有

個「戰」字，但《隱形戰》並非聚焦軍事衝突，而是一場涵蓋軍事與非軍事領域的巡覽，描述斯伯汀所認為的北京在多個層面削弱與中和美國的多面戰略。意在喚醒美國，讓美國人認清自己正面臨與中國之間多層次且複雜的長期鬥爭。

在《隱形戰》一書開頭，斯伯汀將軍有一段頗具反思意味的坦白：「一些憤世嫉俗者會指責我危言聳聽或誇大其詞。這些人正是被我曾經遭逢過的盲點所蒙蔽。我曾經檢討自己為何對中共的侵略如此遲鈍，也試圖理解為何全世界至今仍有類似的盲點。我現在認為，這源於我們的傲慢—我們對自己以及本身的制度過於自信。我們相信，美國的社會經濟體制、軍事機器與政治制度，是世界上最優越的；這種信念助長了一種深層的自信，就是我們能克服任何挑戰。然而，這種自信已被證明是短視的。盲點依舊存在，而且變大…我們被自身的貪婪與全球化幻夢蒙蔽，誤以為自由貿易能自動解開威權的枷鎖，為民主鋪路…但我們被騙了。」

他還引用了由兩位中國人民解放軍上校於 1999 年撰寫的《超限戰》（Unrestricted Warfare）內容，首次公開提出若美中爆發戰爭，中國會如何破壞美國的電力網絡、華爾街金融系統、基礎設施（如水壩、港口、運河），以及石油管線與儲備設施等。該書英文版在美國五角大廈引起騷動。此前，美國軍方幾乎只考慮在台海與中共作戰；《超限戰》迫使美國國安人士首次認真思考「非對稱作戰」對本土的威脅。當時我恰在國防部擔任顧問，仍清楚記得有多次機密與非機密討論會，專門研究這本具挑釁意味的著作。軍方與情報界極為重視，但部分非政府部門的中國問題專家，卻視之為「軍事科幻」。但二十多年後，這些威脅如今已具體化—中國的網路滲透幾乎遍及所有關鍵基礎設施，這些問題已由國家情報總監、聯邦調查局局長、國土安全部長等高層公開談論。

斯伯汀也在書中大篇幅討論中國的網路威脅，同時也關注其他科技挑戰。他亦對北京的「一帶一路倡議」提出警示，認為這是

一個多面向的地緣戰略、能源與軍事威脅，旨在侵蝕美國的全球利益。斯伯汀斷言：中國已經與美國交戰，只不過是採用非軍事手段。因此，美國必須「清醒」，看清中國正在做什麼。整體而言，我認為斯伯汀的兩本書過於簡化且反應過度，儘管他確實提醒了人們—北京如何在全球棋盤上運籌帷幄，試圖側翼包抄並削弱美國。

易思安的研究則是《爭霸大業：中共掌控世界的戰略布局》（*The Final Struggle: Inside China's Global Strategy*）。如同白邦瑞與杜如松，易思安也聚焦於中國的全球主導戰略。他指出，這一戰略深藏於習近平的著作以及中國人民解放軍國防大學出版的系列書籍之中。易思安主張，這些資料揭示了一個控制全球公領域的系統性藍圖，包括自然資源、能源供應、全球金融、糧食、航道、資訊科技與供應鏈等。他進一步認為，中國的「軍民結合」計畫，是追求全球科技主導與為解放軍研發尖端武器的整體方案。他警告，中國透過抖音 TikTok、支付寶、微信等平台蒐集龐大數據，最終將能主導全球消費者行為。與斯伯汀一樣，易思安認為美國政府與社會「仍在沉睡」，尚未意識到中共正以隱秘方式滲透，最終企圖控制美國及他國社會。雖然這些警告顯得有些誇張（與斯伯汀相似），但北京使用的各種隱蔽手段，確實值得全世界的民主政府密切監督並採取反制措施。

在「隱形對手學派」的最後一個代表人物中，值得一提的是《華盛頓時報》的前記者比爾·戈茨（Bill Gertz）。戈茨在華府圈內以揭露式報導聞名—文章常帶有挖掘醜聞的嘲諷語氣，甚至偶爾呈現誹謗意味。他幾乎以攻擊那些在他眼中對中國「過於軟弱」的官員與專家為職志。我自己便是被他公開點名批評過的對象之一。

據我所知，「熊貓擁抱者」這個說法，最早便出自戈茨之手，用以形容那些主張與中國接觸的學者與官員。他也是最早推廣「藍隊」一詞的人之一，這個詞源自兵推中的設定紅藍雙方：藍隊代表防禦美國的陣營，而紅隊則代表進攻者。戈茨與「藍隊」成員自認

是捍衛共和體制的愛國者，認為自己在抵抗那些姑息中國、出賣美國國家利益的人。然而，他們的嘲諷性言辭，往往反映了麥卡錫主義時代的過度激情色彩。戈茨曾在他的書中逐章描述他認為中國為削弱美國、建立全球霸權所採取的各種手段：非對稱戰、反衛星與太空戰武器、網路攻擊、傳統與非傳統間諜與情報收集、國際宣傳與輿論滲透、經濟脅迫、傳統與核子及超高音速武器發展、島礁造陸與海洋擴張、「珍珠鏈港口」建設、出口高科技監控系統、滲透全球 5G 網路、竊取智慧財產、企業擴張與併購外國公司等。

戈茨對中國這些行為的描述相當具體，並非虛構，也並未捏造證據。然而，整本書仍帶有強烈的陰謀論敘事感，讀者會覺得他似乎相信中國即將「接管世界」。與「隱形對手學派」其他作者一樣，戈茨提醒外界注意中國政府與解放軍的一系列惡意活動，在這方面他的確提供了某種公共服務，至少提高了社會警覺，也可能促使各國政府採取防禦性對策。不過，他的筆調往往氣勢逼人、情緒化，有時過於誇張，給人一種「喘不過氣的陰謀氛圍」。

全面競爭學派

本章討論的五個學派中，「全面競爭學派」最大，也最難以界定與歸納。這是因為「競爭」幾乎已滲透美中關係的各個層面。

「競爭」兩個字，已成為美國外交政策圈描述美中關係的主要語彙。正如第六章所述，美國國會中的多個委員會已召開聽證會，專門討論「美中戰略競爭」；甚至成立了「美國眾議院對中共戰略競爭特別委員會」。智庫網站、社群媒體與報紙社論，關於「美中競爭」的討論，鋪天蓋地。

早在 2000 年總統大選期間，小布希就首次將中國正式稱為「戰略競爭者」，直接與柯林頓政府所稱的「戰略夥伴」形成對比。不過，小布希上任後逐漸淡化該用語。此後，「戰略競爭」一詞在學者與政策分析界零星出現，然後進入長達十六年的冬眠期，直到川

普政府才正式成為政策核心詞彙（詳見第五章），出現在不同的官方文件與演講中。拜登政府同樣以「競爭」作為其對中政策的核心概念，雖然在形容詞上使用不同的修飾，但本質並未改變。

在 2021 年 2 月，拜登自己用了「極端的競爭」，但在同一年與習近平會晤時用了「良性競爭」一詞。在不同公開場合中，國家安全顧問蘇利文也用過「激烈競爭」、「強勢競爭」，以及「負責任的競爭」等說法。拜登政府的《印太戰略》文件中也明確寫道：「我們也將以負責任的方式與中華人民共和國管理競爭關係。」

我在 2000 年曾發表過一篇文章，當時正值「接觸」政策的高峰期，我便率先將美中兩國定位為「競爭者」。如今，我將美中關係定義為一種「長期且全面的競爭性對抗關係」。兩國的互動主要是競爭性的，雙方都在強化自身、削弱對方，並針對彼此採取行動與反制行動。這種競爭是全面性的一幾乎涵蓋所有領域與全球各地區，甚至延伸至外太空。它已成為一種典型的大國競爭：雙方在全球範圍內不斷爭奪存在感與影響力，並展現出「安全困境」的典型反應與升級特徵。這場競爭不受時間限制，極可能在可預見的未來持續存在。因此，讀者可以把我歸為「全面競爭學派」的一員。

美中在多個層面上進行直接與間接的競爭，正如中國問題學者何漢理（Harry Harding）指出的：「兩國都認為自己的立場正義，而對方的立場不道德。雙方都相信自己是『例外』：美國人認為他們表現了普世價值的典範；而中國人則相信，其悠久歷史與獨特文化，證明自己有理由拒絕西方價值的普遍性。兩國都認為自己注定要引領世界，並堅信自己的領導會被接受，因為意圖是良善的。」

要解析當前複雜的美中競爭版圖，是一項艱鉅的任務，僅就龐大的資訊與數據量而言，就很難掌握。因此，與其詳述數千篇論文，我將簡要歸納「全面競爭」的幾個主要面向，並舉例說明美國在各層面的觀點。

一、意識形態競爭

民主與社會主義兩種意識形態，以及兩國截然不同的政治體制，長期以來都是雙方最根本的爭議與競爭領域。這一對立在冷戰時期（1950–1960 年代）是美中關係的主要矛盾。到了 1970 年代尼克森與毛澤東破冰後，以及 1980 年代「改革開放」時期，意識形態因素一度淡化。1989 年天安門事件後，意識形態緊張再度浮現，但在 1990 年代與二十一世紀初期，又被現實主義與經貿合作所掩蓋。然而，自 2010 年代習近平上台後，意識形態再次成為中國戰略思維的重要驅動因素；同時，美國在川普與拜登時期，也日益意識形態化。自 2012 年習近平執政以來，隨著強化鎮壓、收緊控制，中國政治體制本身再度成為美方關切的主要問題之一。這不僅關乎中共的國內壓制，更涉及雙方對世界秩序的根本構想差異。

在 2017–2021 年川普政府的第一個任期，意識形態層面的對抗被重新聚焦。多位高級官員明確將美中競爭定義為「根本性的意識形態對抗」。約翰霍普金斯大學的哈爾·布蘭德斯（Hal Brands）與美國企業研究所（AEI）的查克·庫珀（Zack Cooper）同樣強調意識形態在美中競爭的中心地位：

華府與北京的競爭，不僅是利益之爭，更是理想與制度之爭。若將意識形態排除於美國外交之外，既不符合歷史，也不具戰略智慧。美國之所以能贏得冷戰，正是因為它將價值置於競爭的核心。同樣地，若華府希望理解北京、動員民主盟友進行長期抗衡，並發揮自身的非對稱優勢，就必須嚴肅看待意識形態問題。若拋棄價值與道德，美國將失去其最重要的優勢之一，也更難在國內外凝聚聯盟。這只會讓北京得利，將競爭變成軍事主導權之爭，而非關於哪種哲學原則應構成國內治理與國際秩序的辯論。因此，就如現實主義者所

建議的，將意識形態從美國戰略中「清除」，既不可能，也不應被期待。

意識形態的回歸，成為一個重要的驅動變數，除非中國共產黨政權再度回到一種較為柔和、寬容的威權統治形式，並再次顯現出與自由體制接近的政治趨勢，否則不太可能消退。這樣的政治改革路線，如同 1980 至 1989 年鄧小平、胡耀邦與趙紫陽時期，或 1996 至 2008 年江澤民與胡錦濤時期，都曾出現過，但要重現這樣的情勢，恐怕必須等到「後習時代」。從我的觀點來看，兩國政治體制的根本差異，才是美中關係最核心的問題所在。雖然其他層面也存在競爭，但制度不相容，才是兩國分歧的根本。當美國政治體制近年出現多重失能徵兆，尤其是在川普執政期間，中國官員則幸災樂禍地看著，並加重了對美國制度與社會問題的批評。

2014 年，習近平自信地宣稱東方在上升，西方在衰弱。他多次發表演說，預言社會主義終將戰勝資本主義，並將學習馬克思列寧主義，重新納入全國教育體系。在 2014 年的一次講話中，習近平引述：「思想控制的戰爭發生在一個沒有硝煙的戰場。它在意識形態領域中展開。誰能控制這個戰場，誰就能贏得人心，也就能在整場競爭與鬥爭中掌握主動。在意識形態的戰場上，我們沒有妥協與退讓的餘地。我們必須取得全面勝利。」

因此，美國人必須清楚認識到：習近平與中共確實是以意識形態的視角來看待美中關係，這是極為重要的。除了前國務卿蓬佩奧之外，主張「意識形態鬥爭」學派的代表人物，還包括波廷傑與麥克·蓋拉格（Mike Gallagher）。他們於 2024 年在《外交事務》發表的文章中，提出了幾乎等同於呼籲政權更迭的論述：「勝利的樣貌會是什麼？中國的共產統治者將放棄試圖在與美國及其盟友的熱戰或冷戰中取勝；而中國人民—從執政菁英到一般公民，都將受到啟發，探索一種不依賴國內壓制、不依賴對外敵意的

新發展與治理模式。」

這番話引來副國務卿坎貝爾的強烈斥責。他在 2024 年 6 月 13 日於華盛頓史汀生中心的一個公開場合中，被問到波廷傑與蓋拉格上述最後一句話時回應說，推動政權更迭政策將會是魯莽且可能沒有成效的…我不認為在當前這個時刻，將『讓我們試著推翻全球舞台上的另一個主要大國』加入我們的（政策）清單，是符合我們利益的，儘管我們之間存在分歧。」

同時，拜登總統及其執政團隊，也以某種意識形態的語調來描述美國政策，尤其是拜登本人將民主與威權之間的競爭，作為其外交政策的核心之一。當 CBS 電視《60 分鐘》節目詢問如何描述美中競爭的本質時，拜登任命的美國駐中國大使伯恩斯回答說：「這是一場理念的競爭，一場理念的戰鬥：我們的理念—美國的偉大理念，一個民主社會與人類自由對上中國的理念，也就是一個共產主義國家會比民主更強大。我們不相信那一點。因此，這裡有一場關於『誰的理念應該引領世界』的戰鬥，而我們相信，該是美國的理念。」

二、經濟與科技的競爭

這一領域的要素，多到難以計數，複雜到沒有任何簡短的摘要能準確呈現。讀者可回頭參閱第七章，其中我已討論美國在與中國的貿易與投資關係上所面臨的諸多困難。中國對美國與外國企業所呈現的失衡競爭環境，並不是新問題，但在近年已大幅惡化。所謂的「產能過剩」以及中國貨品傾銷至美國與歐洲市場，過去是太陽能板，最近則是電動車，已變得普遍，而世界貿易組織似乎無法處理這種供給過剩的情況。然而，雙邊貿易與投資中龐大的對中貿易逆差，絕不是唯一的競爭挑戰。中國的產業政策與補貼，尤其是北京在《中國製造 2025》計畫中，優先發展的十餘個高科技領域，持續削弱美國在多個生產與商業領域的競爭力。中國對其他國家進

行的經濟脅迫—其中數個是美國盟友，如澳洲、日本、南韓與菲律賓，已成為一個較新的、而且非常嚴重的問題。

美國政府一直透過七大工業國組織（G7）來建立一套集體機制，以支持那些受到北京經濟懲罰的國家，並反制這類脅迫措施。

同樣地，維持美國政府對違反美國法律與政策的中國企業實體與個人的有效經濟制裁，也是競爭的另一項元素。截至 2024 上半年，已有超過 1,000 名中國公民與企業被列入美國政府的特定國民與封鎖人士（SDN）名單、非 SDN 的中國軍工複合體名單，以及企業實體清單。

如同美國與其他國家在新冠疫情期間所意識到的，世界已變得過度依賴經由中國運作的供應鏈。解開並分離其中部分連結並不容易，但仍在快速進行。建立「供應鏈韌性」、「降低風險」、「回流生產」或「友岸外包」已成為許多企業與國家的新關鍵詞。中國國安機關對美國企業在中國進行的突襲檢查，則是另一個新問題，這對那些已在中國營運或正在考慮進入中國市場的美國企業來說，將造成負面的競爭力評估。

這些都是商業層面的競爭挑戰。如果說這些還不足以構成威脅，那與中國競爭的真正新戰場，就是科技領域了。中國已成為美國的「近似對等競爭者」，兩國如今已陷入一場全面、密集、且高風險的競賽，爭奪科技創新與新興技術的領先地位，包括人工智慧、機器人、量子運算、奈米科技、生物科技…等等，以及或許也是最重要的一半導體生產。這場科技競爭的一個面向，是阻止尖端基礎與應用科技落入中國手中。為此，川普政府與拜登政府都大幅加強了商務部的出口管制，阻止關鍵技術流向中國。另一方面，拜登政府也採取新的措施，以阻止中國對美國商業科技企業的投資。拜登總統並在 2022 年 3 月發布行政命令，強化美國財政部對審查外國投資的監管權力。

其他行政命令也對尋求投資人工智慧與超級運算的中國企業設

限，並管制高階微晶片的出口。拜登政府一直努力謹慎地界定這些限制，正如國家安全顧問蘇利文所描述的，這是一項「高圍籬、小院子」的政策。

三、戰略競爭

全面競爭的另一主要領域是在軍事戰略方面，包括三個主要區塊：亞洲的地緣戰略位置與影響力競爭、全球戰略競爭，以及軍事競爭（包括台灣議題）。

亞洲地區，無論被稱為「亞太」或「印太」，一直是美中互動的地緣戰略核心。美中在該區的存在與活動，並不總被認為是明確的競爭關係（台灣除外），但現在大多已是如此。在安全層面上，中國從未滿意美國的五大盟約、美軍在區域內的部署，或美國在中國附近的情報蒐集行動。北京或許曾經容忍這些現實，但長期對此深懷不滿。中國的文職與軍方領導人近年來變得愈發反對、且直言不諱。北京持續監控這些盟約是否出現緊張或裂縫，並渴望加以利用。這種情況尤其表現在與泰國及菲律賓的盟邦關係上。美國對台灣的安全協助，中國始終特別敏感關切，但近年來北京也越來越頻繁地對美國在東南亞的軍事關係表達不滿—尤其是與新加坡、馬來西亞、汶萊、菲律賓、泰國及越南的關係。北京也極度批評美國與印度之間不斷深化的安全關係，並深度疑慮看待「四方安全對話」（Quad：美、日、澳、印）的發展。在 2023 年 3 月全國人民代表大會上，習近平史無前例且毫不掩飾地表示：「以美國為首的西方國家對中國進行全方位的遏制、包圍、打壓，給我國發展帶來前所未有的嚴峻挑戰。」可作為其挫折感的指標，

就中國而言，其軍事能力已穩步提升，且行動範圍已在整個地區內擴大。解放軍的海軍如今是全球規模最大的海軍，而其日益增加的飛彈庫存，使其具備能夠打擊關島及遠距攻擊美國目標的能力。其戰略火箭部隊已著手持續增建其陸基洲際彈道飛

彈（ICBM）。中國在南海的造島以及軍事資產部署，正在成為區域安全上的真正關鍵變化因素。現今，五角大廈與印太司令部（INDOPACOM）正據此規劃與訓練，以因應多種可能情況以及與中國軍隊與網戰人員的多領域衝突。

台灣至今仍是美中安全競爭中最危險的引爆點。拜登總統曾四度公開宣稱，若中國攻擊台灣，美國將前去防衛—此一說法與《台灣關係法》有所矛盾。然而，說起來容易，做起來難。許多具備專業知識的觀察家主張，必須迅速採取多面向措施來強化台灣的防禦，增強美國軍力嚇阻中國侵略，並緊急準備可能的實際作戰。因此，五角大廈與印太司令部正密集研擬多種方式，以維持有效嚇阻，並在必要時於與解放軍的衝突中取得勝利。

在整個東南亞，中國已在外交、商業及文化領域提升其能見度與影響力，而北京將自身視為在此區域與美國進行明確競爭。「一帶一路」是北京工具箱中的一項重要工具，因為許多東南亞與南亞國家極需道路、鐵路、港口、網路連結、電網…等，以及提升各類治理能力。北京也大幅加強其在東協地區與印度洋沿岸國家的經濟援助、文化展現、公共外交、統戰活動與外交布局，亦將影響力活動與對澳洲、紐西蘭的經濟懲罰威脅相結合，從而疏遠這兩國，並同時加強其在南太平洋島國的能見度。類似策略也被用於南韓。此外，中國在區域內最易引發緊張的，就是與日本的關係。就美國而言，歐巴馬政府以其「重返亞洲」或「再平衡」政策將該區域列為優先，第一任川普政府則推動其「自由且開放的印太」倡議，而拜登政府則更加專注並投入更多資源於此區域。在這三任政府之下，華府皆試圖限制並約束中國在區域中的地位與影響力。

整體而言，儘管必須承認中國在東南亞的地位與影響力相較於美國有所提升，但兩大強權確實已陷入加劇的區域競爭之中。2020年，我出版過一整本專書探討這個議題；2023年，我在亞洲協會主導了一項計畫，提出一份重要報告，為美國政策做出具體建議。然

而，這場競爭仍具流動性。已有明顯跡象顯示，北京可能在若干國家面前操之過急。在我看來，華府反而低估了自身的實力，因為美國在該區仍具備許多內在優勢，也享有廣泛尊重。毫無疑問，美中的亞洲競爭正在加劇，且將是長期現象。不過，華府確實需要提升自身能力，才能更有效競爭。

隨著中國走向全球，其與美國的競爭也同步全球化。過去主要侷限於亞洲與非洲，如今已是真正的國際參與者。在歐洲、拉丁美洲（中美洲與南美洲）、以及日益增長的中東與非洲地區，尤其明顯。有些地區與國家尚未完全理解這場新的大國競爭，有些則在否認，另一些則開始面對其後果並思考自身政策選擇。

僅僅因為中國在這些地區的出現，美國便將中國視為地緣戰略競爭者。霸權國家不喜歡平起平坐的競爭者，尤其是那些進入其傳統勢力範圍的競爭者。因此競爭者往往被視為零和對手。然而情況不必如此，因為兩國在多處利益重疊，並能在某些領域採取並行且有益的行動，例如發展援助、債務減免、災難救援、疫情防治、反恐以及其他領域。不幸的是，目前兩國都缺乏這種合作思維。

一旦「競爭心態」建立，往往會形成不可逆、且自我強化的零和動力。一切都透過競逐影響力的稜鏡來解讀。例如，華府經常以此方式看待金磚國家、亞洲基礎設施投資銀行、新開發銀行，以及中國一系列區域合作論壇，如：上海合作組織、中非合作論壇、太平洋島國論壇…等。北京則視這些機構為其推動「新型」合作外交與安全模式的例證—與美國的雙邊及多邊同盟模式不同，並試圖將其推廣至全球事務。相較之下，從華府的視角看，這些組織正是中國擴張其影響力範圍的明證。

美中競爭也延伸至多邊國際機構與全球治理。因此，華府愈來愈將北京視為全球性的「修正主義」力量，意圖削弱並推翻二戰後所謂的「自由國際秩序」。繼第一任川普政府刻意削弱該秩序之後，拜登政府便將重新加入各項國際機構、重建規範秩序視為首要

任務。就中國而言，其在全球治理中的角色確實仍在演變，但整體而言是一個大致正向的過程。隨著時間推移，中國逐步成為國際社會的制度性成員，並逐漸吸收許多國際機構的規範與規則。然而，中國長期以來對其所加入的自由秩序（儘管從中獲益匪淺）抱持矛盾與不安。儘管中國在全球治理的投入逐漸更具建設性，也付出更多心力，但自習近平上台以來，北京正試圖主動、積極地將全球治理議程推向更不自由的方向。這使其與美國以及其他自由民主國家的分歧愈加擴大。

所以「全面競爭學派」內容龐雜。其中多數研究聚焦於競爭的單一面向—科技、經濟、國防、軟實力等。在前述所有面向中，美國與中國確實陷入全面競爭。而當前最大的風險，也許正如知名中國問題專家麥艾文所精準指出的，並非「中國的崛起將消退（而華府反應過度）」，而是「美國有可能無法建立並永續支撐跨越所有權力面向的長期競爭力」。

戰略同理學派

「戰略同理學派」由一個相對小型的群體組成，包括前美國軍方官員、情報官員、少數學者，以及一些智庫成員。其中有些人具備中國研究與語言訓練及專業知識，也有部分則無。那些來自大學、但非安全研究領域的學者，與具有安全研究背景並擔任重要大學職務的人士，共同構成了這一學派。

「戰略同理」是近期才被提出的術語，儘管其概念可追溯至冷戰時期以及早期的美中對抗。歷史學家扎哈里·蕭爾（Zachary Shore）通常被認為是「戰略同理」一詞與概念的創始者。蕭爾將其定義為「理解對手動機與制約因素的能力」。換言之，戰略同理就是「進入」潛在或實際對手的思維之中，這正是情報收集與分析的核心：試圖洞察外國領導人與精英的個性與思維。冷戰期間，不僅 CIA 投入大量資源與努力，學術專家對蘇聯與中國的研究也投入了

相當精力（其中一些是與美國情報機構簽約的）。我在密西根大學的博士指導教授 亞倫·懷廷（Allen S. Whiting），就是這方面分析的先驅之一。其他嘗試「讀懂」蘇聯與中國領導人思維、破解這些政權運作規則的知名學者，包括內森·萊茨（Nathan Leites）、白魯恂（Lucian Pye）、理查·派普斯（Richard Pipes）…等。「窺探政局」並非新鮮事，所有這些學者都認識到理解歷史背景，以及列寧主義組織架構，對預測共產主義領導人的可能行動及制定對策，至關重要。

事實上，我認為「戰略同理」這個術語並非完全精確—因為在我看來，同理包括了對對手或敵人的同情或憐憫。理解敵對領導人的歷史、戰略計算、戰略文化與個人傾向固然必要，但不必對其抱持同情或憐憫。理解可以，同情則不必。蘇聯或俄羅斯與中國領導人都共享一種矛盾的心理：既有自我偉大感，也有源自過去西方侵略、剝奪與羞辱的怨恨感。我告訴學生，這兩種主導信念—偉大與怨恨的矛盾感，正驅動中國共產黨的決策。

我們必須理解並警覺俄羅斯人和中國人的這種情緒傾向，為了預判美國或西方（或日本）的某些行動，可能會如何觸發其焦慮與神經質反應。但這種預判，不應成為不對中國或俄羅斯採取行動的理由。美國與西方必須在必要時依自身利益行事。一種預防或限制中國或俄羅斯可能出現負面反應的方法，是提前給予警告，可以減輕過度反應，也有助於「緩衝打擊」，並對自身利益不做妥協。

話雖如此，戰略同理心的價值與美德並不在於「鏡像投射」。歷史上充斥著這種鏡像投射—將自己的身份認同、信念系統、世界觀與期待轉移到他者身上，往往導致誤解、誤判與錯誤。然而，就像戰略同理心一樣，這並不意味著僅因政策行動基於自身國家的價值觀或認知，就不應採取行動。如果某項行動符合國家利益，那就是正當的。但政府首先應問自己兩個關鍵問題：我們是否僅僅在進行鏡像投射，因此誤判了形勢？我們是否真正「設身處地」，完全

理解對方如何看待與界定情況？如果得到誠實回應，政策制定者便能根據國家利益及當前情勢做出決策。

如果應用在對中國與中國政策方面，川普執政時期擔任國家安全顧問的麥馬斯特將軍，曾於 2017 年隨行訪問北京，他當時感到有必要「在對中策略注入大量戰略同理心。第一步是理解歷史記憶對中國共產黨領導人的影響…歷史的選擇性使用，包括他們援引的歷史與迴避的歷史，揭示出驅動中國共產黨目標的情感與世界觀。」

最初，至少在麥馬斯特看來，似乎只理解了中國歷史遺產的一半，認為那就是輝煌與偉大的遺產。對於 2017 年國是訪問團受到的奢華款待，他反思道：「2017 年的紫禁城之行，意在表現中國日益積極的外交政策，彷彿回歸自然秩序。紫禁城是外國人向皇帝威權行禮、進貢並祈求賜予特權的目的地。習近平再次以此作為支撐國際體系的基礎，在這個體系中，中國領導人以賜予特權換取對中國優越性的承認。」

當我們走過紫禁城時，很容易將習近平主席視為極度自信的領導人。他希望被外界視為一位不容挑戰的統治者，掌控著一個日益強大且看似和諧的國家。然而，當參觀團隊走過紫禁城的「三大殿」—太和殿、中和殿與保和殿，抵達北端的皇帝寢宮時，導遊指出「末代皇帝」溥儀在 1924 年退位前所居住的地方，那時中國正值百年屈辱之中。」紫禁城之行所傳遞的雙重訊息，麥馬斯特完全捕捉到了。

麥馬斯特短暫涉足中國歷史，但諷刺之處在於這段經歷加深並強化了他對川普政策方向的判斷，即必須拋棄過去被多屆政府視為理所當然的「接觸政策」，以全新的政策典範取而代之。麥馬斯特在回憶錄中寫道，他和波廷傑在 2017 年對中國政策的評估中，首要強調的是戰略同理心，他們認為制定對中策略必須以對中國共產黨行動背後的動機、情感、文化偏見與抱負，有更深入的理解為基礎。

他們意識到，中國共產黨痴迷於控制，決心實現民族復興，即使這會犧牲美國利益與自由國際秩序。由此，他們作出一系列新的假設：第一，中國不會自由化其經濟或政治制度；第二，中國也不會遵守國際規則，而是會破壞現有規則並嘗試以對其利益較為友好的新規則取而代之。第三，中國會持續結合經濟侵略的形式（包括不公平貿易行為）與產業間諜活動，旨在主導全球經濟的關鍵領域，並在破壞性技術的開發與應用上取得領先。第四，中國的侵略姿態還包括掌控戰略地點與基礎設施，以建立排他性的優先區域。最後，若美國及志同道合國家未能提供有效競爭，中國將更加積極地推廣其國家主導的經濟模式與威權政治模式，作為自由市場經濟與民主治理的替代方案。

他們也強調，中國共產黨對外部顛覆、所謂的顏色革命、自主公民社會的恐懼，以及源自「百年恥辱」敘事的深層怨恨與報復心理，抱有極深的不信任與偏執。不過，整體而言，麥馬斯特與波廷傑的評估是準確的，並直接影響了美國 2017 年的《國家安全戰略》。麥克馬斯特總結道：「歐巴馬政府並非首個基於接觸政策能促進合作的信念制定對中國政策的政府，但波廷傑與我認為，它應該是最後一個。我們致力於建立兩黨共識，以推動自二次世界大戰結束以來，最重要的美國政策轉變……我們再也不能遵循那種以西方希望中國成為何種模樣，來定義中國的自戀觀點。」

雖然麥馬斯特、波廷傑及川普外交與國安團隊的其他成員，或許正確把握了中國共產黨的世界觀，但他們建議的對策，並非對中共的種種不安全感、神經質或偏執有所寬容。相反，川普團隊將這些視為可供利用的潛在弱點，而非應予以遷就。隨之而來的，則是對北京進行三年的持續批評與施壓。

不過，戰略同理學派的其他成員，並不認同川普團隊的評估。他們同樣注意到中共的種種敏感神經與不安全感，但主張美國政策不應激化或挑釁這些不安。他們認為，中國的行動更多受其明確表

達的發展需求、保障國家安全的需要，以及重拾國家榮光的動力所驅動。以下是幾個例子。

2024 年，知名中國問題學者大衛·藍普頓與前美國高級情報官員、史丹佛大學教授馮稼時在《華盛頓季刊》（The Washington Quarterly）發表了一篇重要文章，試圖從北京的視角解釋美中關係的惡化。

他們指出，中華人民共和國的對美行為與政策，受多重因素驅動。首先，他們認為中國處於防禦狀態，僅是在對挑釁性的美國行動進行反制：「簡言之，美國的政策與行動，是驅動中國行為的核心因素。北京對美國的舉措作出回應，其方式與自身歷史及歷史所提供的外交工具相呼應。」其次，他們將中華人民共和國的行為歸因於深植的脆弱感：「當前的中國行為，更應被理解為其感知到的弱點與脆弱性的產物。」

接著，他們重申了一個經典觀點：自清朝以來，中國一直追求連貫的目標。中國的主要國家目標…保持相當穩定。這些目標是繁榮與安全（財富與權力）。為了實現這些目標，中國必須維持國內安寧、現代化經濟以及強大軍事力量…的政策組合。假設外部環境充滿敵意與威脅，並強調實現相對經濟自給自足、加強國內社會控制、維持意識形態一致性、實行領導人主導型治理，以及對外國人保持高度懷疑…這一政策框架則凸顯並致力於減少國家對西方影響與顛覆的脆弱性。

馮稼時與藍普頓進一步強調對顛覆的恐懼以及國內不穩定的風險，並列舉了歐巴馬、川普及拜登政府的一系列行動如何加劇中國的不安全感，促成了他們稱之為北京「防護套件」的防禦性政策行動。他們還認為，中國的國際行動具有明顯的反應性：對假定的美國意圖抱有深切懷疑，使北京傾向於竭力阻止華府在全球範圍內實現其目標。在此過程中，阻撓美國有時比推進中國自身利益更為重要。中國外交政策的一個基本公理是，隨著美中摩擦增加，美國

會試圖破壞中國周邊穩定，行動範圍從對中國大陸的近距離監控擴展到西藏、台灣與新疆，並與中國最具挑戰性的鄰國（如日本、越南、印度等）建立安全聯繫。

基於對中國算計邏輯的同理性理解，馮稼時與藍普頓提出建議，認為美國應「避免做出刺激中國敏感神經、引發可預測反應的多餘行為，這些行為會使有意義的對話變得困難」。他們的文章對美國及西方讀者提供了一個重要提醒，即如何從北京視角理解美中關係—but我再次強調，理解北京的邏輯與算計並不意味著美國應該縱容。美國的對中國政策，以及整體外交政策，都必須百分之百基於自身國家利益，而非僅因害怕激起對方的不安及可能的反應。

另一個戰略同理學派的例子，是由芮效儉（J. Stapleton Roy）、愛麗絲·米勒（Alice Miller）等多人聯合撰寫的文章，用以回應普林斯頓大學教授范亞倫（Aaron Friedberg）在《外交事務》上發表的一篇文章，對他的原文提出了尖銳批評。在很大程度上，就是對競爭學派的全面性批評，也就是對那些主張應對北京施加壓力的政策倡導者的批判。不過，文章仍表現了戰略同理心的視角，例如指出：

對中國的鷹派立場，往往源於錯誤的假設。范亞倫認為北京與西方的政策分歧，主要源於其專制政體，但他忽視了許多源自長期存在的民族主義信念與文化態度，這些遠早於共產統治之前。這其中包括東亞一百多年來西方掠奪性行為所產生的怨恨、對中國崛起的深厚而有時帶有敏感的自豪感，以及對更自由的國內政治進程，可能危及促成更大繁榮穩定的深層恐懼。就算中國是民主國家，這些民族主義態度與關切仍將存在，沒有理由認為中國的治理體制才是促使北京積極保護其認定的領土、並重建作為亞洲與世界主要強權地位的原因。

這正是典型的「戰略同理心」，即北京的政策算計與運作模式，應從中國的獨特文化、歷史與地理來解釋。作者雖未明確主張美國應縱容或遷就中國的自我認知，但隱含了這層寓意。

就范亞倫本人而言，他以同樣尖銳的語氣反擊，指出該批評「充斥著過激、貶抑與輕視性的語言，旨在削弱並邊緣化對手觀點，而非真正與之交鋒…我認為作者誤解了中國當前所構成的威脅，並低估了其嚴重性。這一威脅源自中國日益增長的實力，結合其國內政權的獨特性格」。

他接著指出：「隨著中國實力與信心的增長，中國的統治者開始反擊美國及其民主盟友的物質力量與實體存在，也開始抗拒自由民主制度的吸引力，試圖分化民主國家，同時滲透並利用它們的社會、經濟與資訊領域。」

這場激烈交鋒正好說明了「美國對中政策大辯論」及「中國觀察圈」內部的深刻分歧與偶發的敵意。

「戰略同理學派」的另一位代表，是戰略事務學者查爾斯·格拉澤（Charles Glaser），他曾與我同樣任教於喬治華盛頓大學，後轉至麻省理工學院。格拉澤是近年來幾位「空降」研究中國軍事與戰略的學者之一，這並非壞事，即使缺乏長期中國研究訓練，外部戰略學者往往能帶來不同的看法。格拉澤雖非中國問題專家，也未受過中國研究訓練，不懂中文，對中國戰略思維的脈絡並不熟悉，但他以一名冷靜而自信的「現實主義者」姿態介入這個議題，自稱是在為美國國家利益把關。格拉澤的分析縝密，但其結論往往令人震驚且充滿爭議。他在《國際安全》（International Security）與《外交事務》兩篇文章中主張，美國應放棄對台灣及東亞盟國的防衛承諾，並採取「安撫政策」以避免激怒北京。

他認為：第一，領土讓步可滿足或部分滿足欲改變現狀的對手，從而降低其願為改變現狀付出的代價，進而減少戰爭的可能性。第二，讓步可藉由縮減對方所感知的軍事威脅，或透過表明本

國的善意（或兩者兼具）來提升對方安全感，從而提高本國自身安全。第三，讓步可減少雙方的軍事競爭，在某些條件下能提升雙方的安全。」在我看來，格拉澤的「讓步」，其實就是姑息主義。

他甚至斷言：「結束美國對台灣防衛的承諾，將大幅緩和美中之間日益激烈的軍事競爭，也能減輕雙邊關係的壓力。」格拉澤承認美國對台承諾涉及價值因素，但他對此輕描淡寫，轉而以國家利益的冷峻算計取而代之。他並不認為美國長期支持台灣符合自身國家利益。格拉澤最擔憂的是美中競爭與對抗的不斷升級，他試圖透過移除北京所認為的「主要挑釁因素」來緩解緊張。或許我誤解了他的論點，但在當時，他的主張在美國對中政策圈可說是極端異類，並遭到猛烈批評。至今，仍沒有任何分析人士支持他「撤除美國對台防衛承諾」的建議。

2021年，格拉澤再次發表令人震驚的文章，明確聲稱：「台灣並非美國的核心利益。」在另一篇文章中，他更直言：「台灣是中國安全關切的樞紐。因此，若美國結束對台承諾，可能從根本上改變美中軍事競爭的格局…若美國認為中國的動機主要是安全考量，那麼美國就應採取較不具威脅性的政策。」

更糟糕的是，格拉澤進一步呼籲「重新評估」美國在東亞的盟友體系。依循他在台灣問題上的邏輯，他認為美國的同盟關係刺激了北京。這與澳洲學者兼戰略家休·懷特（Hugh White）的論點相似，懷特在多本著作中主張：澳洲乃至整個亞洲，甚至全世界的未來，都明顯取決於中國；因此，與其抗拒，不如儘早登上「中國列車」。這一觀點也為前新加坡官員兼作家馬凱碧（Kishore Mahbubani）所呼應。與懷特、馬凱碧以及習近平本人相同，格拉澤認為美國是一個「衰退中的強權」，他寫道：

「對於一個衰退中的強權而言，最好的選擇可能是削減承諾。在東亞，這意味著給北京在南海更大的迴旋空間、放棄台灣，並承認美國已不再是該地區的主導力量。」

這樣的極端觀點，遠遠超越了「戰略同理」或「安撫」的範疇，已屬赤裸裸的姑息主義。毋庸置疑，這些失敗主義的言論，在華府及印太司令部的戰略圈中，可說是完全禁忌。

「戰略同理學派」的另一位重要聲音是史文（Michael Swaine），他長年研究中國軍事戰略與美中關係，著作豐富，學術地位顯著。概括而言，史文近年的研究主要圍繞兩個核心觀點：

第一，與格拉澤類似，他認為美國在亞洲的盟友體系與印太地區的軍事布局與防衛教條，對中國極具挑釁性、具有破壞穩定的效果，並不符合美國的國家安全利益。第二，依照史文的觀點，美中關係的顯著惡化，主要責任在於美國，尤其是川普與拜登政府期間。因此，他呼籲華府應重返「接觸與合作政策」。在他的論述中，美國是挑釁方，而北京僅是防禦性與理性地回應。這正是典型的「戰略同理」思維。然而，值得肯定的是，史文也認識到台海軍事領域的風險與不穩定性，並主導一項與解放軍學者的「第二軌對話」機制，以探討危機管理，這是難能可貴的努力。

白潔曦（Jessica Chen Weiss）是「戰略同理學派」的另一位代表，現任約翰霍普金斯大學教授。她於 2022 年離開國務院公職後，在《外交事務》發表一篇廣受關注的文章，挑戰華府及拜登政府關於「與中國競爭」的主流論述，在美國政府內部引起負面反應，被部分同僚視為違反「不公開批評政府政策」的慣例。

白潔曦的觀點並非出於她短暫的政府經驗，而是早已形成。在她進入國務院前，我與她交談過，當時就對「以競爭為主導」的政策相當批評。我建議她在政府任職盡量保留個人意見，她在政府服務一年後，立場不但未變，反而更堅定，離職幾天後即發表了那篇長文。白潔曦在文中重申「再接觸學派」的核心觀點，認為自 2017 年以來美國過於對抗的政策是錯誤的。她主張：「與其懷念過去的主導地位，華府必須以行動與言語，共同致力於一個包含中國、能解決共同挑戰的『正和』國際體系（positive-sum international

system)。」她接著指出：「即使沒有危機，美國的反应式姿態也已開始驅動一系列政策。華府往往急於在全球反制中國行動，卻忽略地方政府與民眾真正的需求。」持平地說，白潔曦並未公開認同北京的立場，但她對華府「競爭導向」策略的批評，確實與中國的外交論述相呼應。她在 2024 年 9 月再度於《外交事務》發表〈反對中國共識的理由〉(The Case Against the China Consensus)，進一步強化原先主張。這兩篇文章讓白潔曦成為華府的「異議之聲」，也被視為批評美國誤導競爭政策的代表人物。

她雖承認應揭露中國的不當行為，但主要觀點似乎是：美國在與中國的關係方面，應提出更積極的願景與議程，這樣的說法是可理解的，但問題在於，當中國幾乎在所有議題上都挑戰美國利益時，這樣的合作願景何以實現？白潔曦在接受訪問時補充說，華府應向北京提供「安全保證」，而非僅有威脅。這也正是典型的「戰略同理」思維，避免刺激中國的敏感神經、減少敵意，並以示好姿態換取合作。白潔曦的論點細膩，我不願簡化。但她的主軸是：「競爭典範」本質上是零和的，並不一定能引導至建立穩定與建設性的美中關係。這也正是「再接觸學派」的一貫主旋律。

「戰略同理學派」的另一位代表是保羅·希爾 (Paul Heer)。他長期任職於美國中情局中國分析處，雖然未受過中國研究專業訓練，也不懂中文，但憑藉豐富經驗，仍成為一位敏銳的中國內政與外交分析家。

希爾並不容易被歸類。他的文章有些呼應「再接觸學派」，有些與「全面競爭學派」理念相近，還有部分論點接近「管控競爭學派」。許多篇幅都對美國對中政策的強硬言行提出批評。他經常指出，美國的中國評論者傾向誇大、簡化中國的能力與野心。然而，希爾的核心主張是：無論華府的批評多麼合理，或美國軍事行動對抗中國的措施多麼必要，美國決策者仍必須理解中國內部及領導層的思維動態—即他們為何會採取這些行動。在其中一篇文章中，希

爾明確寫道：「華府若能透過『戰略同理』更深入理解中國的心態，將會受益匪淺—但這種做法常被誤解為『同情』，而事先遭到拒絕。」若「同理」等同「同情」，那麼確實應該被拒絕。希爾在同一篇文章中補充道：

「事實上，中共長期以來害怕接觸會改變中國，這本身就足以說明為何接觸應該持續下去。因此，僅僅譴責中共政權—無論多麼有道理，在推動中國自由化或為美國帶來戰略利益上，成效都有限。華府仍應在中國從事惡行、違反國際規範時，予以譴責，同時也必須持續強化自身能力與戰略，以堅決抵制、威懾與反制北京的攻勢行動。但這些努力應伴隨務實而持久的接觸，與中共領導層直接互動，以追求美國的整體利益、安全與繁榮。此外，美國還應投入更多努力，更準確地理解中國的心態。」

雖然，希爾曾刻意批評並譴責了中國政府的多項作為，並稱其為「令人厭惡的政權」，但有時也顯得對中國政權過於寬容。在一篇題為〈是什麼真正驅動中國的侵略？〉（What Is Really Driving Chinese Aggression？）的文章中，他將中國對台灣、香港、南海與東海領土爭議、新疆鎮壓、以及「戰狼外交」等行為，全部解釋為「對外刺激的防禦性反應」。與史文及格拉澤等人相似，希爾也認為華府應放棄維持「東亞主導地位」的幻想。

他在重申主張，

中國雖在東亞追求霸權，但那並非「排他性的敵對霸權」。他寫道：「中國並未試圖將美國逐出該區，也不意圖剝奪美國在該區的存在感與通行權。」他以此回擊那些認為中國試圖排擠美國的觀點。他還引用「戰略同理」的邏輯指出：「若美國堅持維持在東亞的主導地位，將適得其反，這樣的策略只會加深北京的認知：美國企圖遏制中國，使其永遠屈從於自身的勢力範圍之內。這反而會促使北京採取更具對抗性與攻擊性的姿態。」

希爾的著作極為豐富，見解與分析層出不窮。但他在一篇文章中明確總結了自己的觀點：「美國理解中國的最大障礙，似乎是華府那種『堅決誤解中國』的傾向，不願給予中國戰略觀與目標任何正當性或可信度。」對所有「戰略同理」的擁護者而言，「理解中國」的關鍵，在於讓美國能從中國自我觀點出發去看待它自己。

再接觸學派

顧名思義，這個學派的成員多是過去「接觸外交聯盟」中的支持者與參與者。大多數人的職涯幾乎都奉獻給與中國接觸的工作。事實上，本章所討論的五個學派的多位學者，過去都曾是接觸聯盟的正式成員。不同之處在於，唯有「再接觸學派」未因習近平時代的新形勢而改變觀點。相反地，他們堅信、並強烈主張：遠離「接觸」是美國的重大戰略錯誤，唯有重返接觸才能修正這個錯誤。

「接觸戰略」的魅力，在於它能讓美國境內多元群體各得其所，讓不同利益團體都能從中受益，進而成為政策的利害關係者。許多歐洲與亞洲國家也接受這一戰略邏輯，並推行各自版本的「對中接觸政策」。

儘管雙邊關係偶有波折（最典型的是天安門事件），「與中國接觸」這一理念，在美國政界極少受到根本質疑。部分民主黨人認為接觸政策對中國人權侵犯過於寬容，部分共和黨人則質疑透過貿易與技術轉移強化中國是否明智，但這些批評者一直屬於邊緣聲音。長期以來，美國外交體系中堅持「接觸」的兩黨共識相當穩固；各種政府報告與政策文件反覆強調雙邊合作與中國國際整合的重要性。這種趨勢也表現在行政部門與中國對口機構的交流擴張、州與地方層級的合作深化、學術與公民社會互動的激增、貿易與投資的擴張，以及觀光移民與社會交流的頻繁往來。

因此，美國「接觸政策的設計者」與「接觸的受益者」之間，雖然存在差別，也正是這些政策設計者，如今最積極地捍衛「接

觸」的歷史成果，並呼籲恢復這一路線。

「再接觸學派」的首要代表，是兩個長期處於美中交流核心的非政府組織：「美中關係全國委員會」與「美中貿易全國委員會」。前者由斯蒂芬·歐林斯（Stephen Orlins）領導，後者由前駐中國大使克雷格·艾倫（Craig Allen）主持。這並不意外，畢竟，這兩個機構的存在理由正是推動美中接觸。兩者均屬倡議性組織，主張促進與中國的合作與交流。

歐林斯自 2005 年起出任主席，任期長達 20 年。早年曾在中國與亞洲從事商業與法律工作，1976–1979 年任美國國務院法律顧問，參與了 1979 年美中建交的法律框架制定。他的主要任務是推動美中合作關係，而他確實毫不避諱，全力以赴。儘管他鮮少公開批評中國，但也與中方就美中關係的敏感議題保持互動。正如「接觸派」辯護者所言，這正是接觸的精髓：透過坦率對話，連接分歧，尋求合作。歐林斯發表的演講與文章不勝枚舉，但都圍繞同一主題：重建接觸與恢復交流的必要性。

他在 2021 年《南華早報》的評論中，嚴厲批評川普政府導致美中關係墜入低谷。這與多數「深度接觸派」一致，傾向將責任歸咎於美方，而非視為對中國惡性行為的反應。

艾倫大使於 2018–2024 年擔任主席。是最直言不諱的對中商務倡導者。他在 2018 年的主席就職晚宴上宣稱：「我們需要與中國有更多貿易、更多投資！」此後，他持續主張擴大美國企業在中國的業務，並批評川普與拜登政府限制對中經貿的政策。

他在演講中強調：「我們支持美國企業在中國做生意能惠及全美的農民、卡車司機、牧場主、漁民、演員、碼頭工人、教授、服務生與旅宿業員工…超過一百萬美國人因對中國貿易而就業。」

艾倫與「美中貿易全國委員會」的觀點中，沒有接觸，就沒有貿易與投資。因此他們理所當然成為最堅定的「再接觸」倡導者。前財長亨利·鮑爾森（Henry Paulson）同樣強烈批評川普與拜登政府

的「後接觸時代」政策，並不斷呼籲「重新接觸」。他承認「某種程度的脫鉤無可避免」，但他的方向始終是「重新連結」。其他前高層官員如曾任國安顧問的史蒂芬·哈德利（Stephen Hadley），也主張雙方直接交流有助於穩定緊張局勢；前貿易代表夏琳·巴舍夫斯基（Charlene Barshefsky）亦持相同立場。這種「以互動為核心的接觸觀點，正是「管控競爭學派」的理論基礎。

前駐中國大使芮效儉，也屬最堅定的再接觸倡議者。芮效儉大使出生並成長於中國，外交生涯幾乎全程與美中關係密切相關。他是美中政策辯論中，最具智慧與最有分寸的戰略思考者之一，也深受北京官員尊重。

芮效儉並非天真地主張「為了接觸而接觸」，而是認為美國沒有現實上的替代方案，維持與中國領導層及政府部門的定期對話，無論分歧多深，都符合美國的國家利益。他的態度一貫冷靜務實，敦促美國政府必須以長遠思維，明確界定美國究竟希望與北京建立什麼樣的關係？最終目標為何？真正的優先事項是什麼？為追求這些目標，美國應投入哪些資源與政策工具？「競爭」作為政策戰略，究竟意味著什麼？它在本質上是否為零和關係，還是有可能成為「正和」？

最終，芮效儉主張：「接觸不是選擇，而是必需。」他所說的接觸，是指「互動的過程」，而非一種天真的政治理想。不過，他對那些將接觸政策理解為「意在自由化或民主化中國」的說法極為反感，並明確否定。

另一位堅定主張維持對中國接觸的資深外交官，是董雲裳（Susan A. Thornton）。她同樣出身外交體系，在川普政府時期對其中國政策提出尖銳批評，也因此付出了個人代價。當時國務卿蓬佩奧封殺了她出任東亞暨太平洋事務助理國務卿的提名，董雲裳遂在服務近三十年後辭職。對此深感憤懣的她，之後毫不留情地抨擊川普政府的對中政策：「目前的這種『強硬作風』，更像是自以為

是的青少年胡鬧，而非一個大國的外交。政府官員拒絕與中國官員會晤，用推特攻擊羞辱中國領導人，在全球舞台上貶損中國的倡議與企業。聯邦調查局局長稱中國為『全社會性的威脅』，國務院高階官員甚至公然聲稱美中之間的衝突是『文明衝突』—『因為中國人不是白人』。美國軍方在中國近海進行挑釁性偵察，每日上演高風險的貓捉老鼠遊戲，而美方官員公開宣稱華府與北京已陷入一場『網路戰』。聯邦檢察官全國巡迴演講，警告企業不要與華裔同事討論工作。國會工作人員的印表機日夜運轉，不斷吐出一疊又一疊反中法案。幕後還有更多更危險的操作正在展開。即使在冷戰最緊張的時期，蘇聯也未曾遭受過如此盲目而躁動的敵意。」

離開政府後，董雲裳回到緬因州的農場生活，但仍持續積極發聲，呼籲重新與中國接觸。她在一次訪談中直言：「認為我們能拒絕與中國合作，一個世界第二大經濟體，這完全是幻想。越早擺脫這種幻想，回到現實，我們就越好。」也因此，她在中國頗受歡迎，經常受邀訪問並參與學術與政策交流活動。

其他主張「再接觸」的倡議者，則是長期致力於推動與中國往來的資深學者與權威人士。大衛·藍普頓（David M. Lampton）教授是其中最具代表性者，幾乎是「接觸」的化身。此外，他也曾擔任多家慈善基金會的顧問，包括出任「亞洲基金會」理事會主席。任職於俄亥俄州立大學與約翰霍普金斯大學期間，他一直是美國研究中國與美中關係的主要權威與公共知識分子之一。自奧森柏格與傅高義之後，幾乎沒有哪位學者比藍普頓更深入參與美國與中國接觸的實務運作。在 2024 年的一次訪談中，藍普頓如此總結他對接觸的思考：

「接觸並非一種戰略，也不是一個計畫。四十年來，我們兩個社會普遍認為彼此的利益是相容且互補的。因此，我主張，推動接觸的是雙方社會各層面的強大利益動能，而參與其中的人也認為，這樣的互動不僅讓他們獲益，也在做對的事。」

藍普頓清楚地意識到，如今的美中關係已經陷入深層且系統性的緊張，他早在 2015 年就指出關係正處於「臨界點」，然而，他仍主張應該重新接觸。但重新接觸應建立在何種基礎上？他在 2024 年發表的一篇文章中寫道：「美國必須避免在設定戰略目標時，給人一種印象—彷彿我們的意圖是要讓中國在對外上保持弱勢、分裂與孤立，而政權更替則是美國寫在『隱形墨水』中的最終目標。」這種觀點也正表現了「戰略同理學派」的思維。

另有一些學者同樣關切美國的對中政策需要重新校準—減少對抗性，尋求可合作的共同利益領域。例如波特蘭州立大學榮譽教授梅爾·格托夫（Mel Gurtov）便在著作中提出一份詳細的「重新接觸藍圖」，其核心圍繞在跨國議題上的合作，如氣候變遷、公共衛生、能源與全球治理等。因此，那些主張重啟與中國接觸的學者，幾乎完全是從「接觸作為一種過程」來思考。他們並不接受其他三種原始定義即：以接觸促進中國經濟現代化、推動中國政治與社會自由化、將中國社會化至國際自由秩序之中。不過，部分學者如格托夫及拜登政府，似乎在某種程度上接受第三種定義，即：透過讓中國融入國際自由秩序，來共同應對跨國挑戰，如氣候變遷、全球疫情、再生能源、反毒、全球經濟穩定、網路安全、人工智慧等。這正好為下一個「管控性競爭學派」作了鋪墊。

管控競爭學派

「管控性競爭學派」可視為「全面競爭學派」與「重新接觸學派」之間的混合體。承認系統性與戰略性競爭，是美中關係的基本特徵，且在多領域對中國採取積極競爭手段是必要的。同時，這一學派也強烈意識到，若競爭毫無節制，將帶來實質風險—包括可能武裝衝突。因此，他們主張雙方都有責任合作採取措施，以降低風險、設置防波堤與護欄，建立各種管理機制，使競爭不至於失控。而這正是拜登政府所說的「負責任管理競爭」的核心精神。國家安

全顧問蘇利文如此說道：

「我們預期中華人民共和國將在可預見的未來，持續扮演全球主要角色。這意味著，即使我們競爭，也必須找到共存之道。與中國的競爭不必導向衝突、對抗或新的冷戰。美國可以一方面推進自身及其盟友與夥伴的利益與價值，另一方面負責任地管理競爭。能夠同時做到這兩點，正是我們戰略的核心。事實上，美國有數十年與競爭對手對話甚至合作的經驗…詳盡而持續的外交努力，是管理兩大國戰略競爭中固有摩擦的必要手段…我們將繼續保持與中國的密集互動節奏，以管理分歧、尋求合作。

我們並不打算重建過去那一套過時的雙邊機制，更不追求為對話而對話。我們希望在有限且明確的議題上，啟動具體的工作層面磋商，以推進美國利益並取得成果。未來，我們希望能與中國共同深化危機溝通機制，降低衝突風險；我們準備在氣候、公共衛生安全、全球經濟穩定以及人工智慧等新議題上協調合作，同時討論紅海到朝鮮半島等區域與全球問題，並推動雙邊層面的人民交流。」

事實上，早在拜登上任前，蘇利文與坎貝爾就曾闡述了這一思路的核心：

「與其建立在對中國未來軌跡的假設上，美國戰略應具備持久性，無論中國制度如何演變，皆可運作。美國應追求的不是冷戰終結那樣的最終勝利，而是能長期穩定共存的狀態—在有利於美國利益與價值的條件下，清醒共存。這樣的共存將包括競爭與合作兩面，美國的競爭行動應旨在確保這些有利條件。這意味著短期內必然出現摩擦，因為過去美國政策以避免摩擦、維持良好關係為目標；而今後的中國政策，不僅要關注美中應有何種關係，更應關注美國要確保哪些核心利益。」

近來，美國駐中國大使伯恩斯也以此闡釋當前美中關係的雙重性：「兩國在多個領域進行激烈競爭—包括印太地區安全、科技（這幾乎是競爭的核心）、經貿與人權。我們必須假設這一局面將

持續。我們也一直告訴中方，必須正視這場競爭，並努力有效管理它，這幾乎佔據了整個雙邊關係的主要時間。」

伯恩斯在紐約外交關係協會表示：「競爭是這段關係的主軸，但接觸與合作對我們的國家利益同樣重要。我希望我們能同時記住這兩個看似矛盾的念頭—或許它們是同一方程式的兩個部份。」在華府布魯金斯學會的另一場演講中亦指出：「我們是體制上的競爭對手…我們的任務是進行競爭，但要負責任地進行。我們與中國競爭，同時也與中國接觸。」「管控性競爭」的概念，可追溯至冷戰時期的美蘇緩和階段。當年的緩和並非與地緣政治競爭相互排斥，而是互補的。

我本人早在 2017 年於《亞洲政策》期刊，以及 2020 年《華爾街日報》專欄中，就率先使用了「管控性競爭」一詞來描述美國的對中政策—我至今仍自認是「管控競爭學派」的成員（同時也屬於「全面競爭學派」）。我主張，美蘇冷戰時期的「緩和」經驗，對當前美中競爭具有重要啟示，值得重新檢視並借鏡。

不過，也有人猛烈批評「緩和」與「管控性競爭」的概念，他們認為：

沒有國家會樂於再打一場冷戰，但中國領導人早已對美國發動冷戰。與其否認這場鬥爭的存在，華府應該正視它並贏得它。那些假裝「沒有冷戰」的溫吞言論，只會助長熱戰的風險—對國內傳遞自滿訊號，對中國傳遞綏靖訊號。正如上一次冷戰，勝利不會來自半吊子的措施或懦弱的辭令。勝利需要承認：一個犯下種族滅絕、挑起衝突並威脅戰爭的極權政體，永遠不可能成為可靠的夥伴。就像 1970 年代華府對蘇聯採取的失敗緩和政策一樣，當前的作法只會讓中方更加確信它能為所欲為…拜登政府把『管理競爭』當成目標，但那並不是目標，而是一種方法—而且是有害的。華府讓其對中

政策的目的淪為過程本身。

雖然與蘇聯的冷戰在性質上與可能出現的「冷戰 2.0」並不完全相同，但兩者仍有許多相似之處。美蘇之間不僅有明確的「警戒線」與「紅線」，也有各種預防衝突、建立信任與管理危機的機制，例如：高層「熱線」與多層級軍事通訊頻道、軍事演習與大規模兵力調動的事前通報制度、軍備控制協議、防止海空誤撞的「行動規則」、危機升級控制與「核武不先使用」的承諾、禁止攻擊民用基礎設施的網路協議、禁止反衛星武器與外太空動能系統，以及多層次的官方、準官方與非官方戰略對話。

未來，美中雙方仍有時間與空間建立類似的信任措施與風險緩解機制—透過對話、危機通報與降級規劃，以穩定並限制日益升高的競爭。

屬於「管控競爭學派」的其他代表人物，還包括華府智庫學者戰略與國際研究中心 CSIS 的史考特·甘迺迪（Scott Kennedy）與布魯金斯學會智庫的何瑞恩。何瑞恩主張在競爭中降低衝突風險、實現互惠克制。他同時呼籲華府與北京應加強在全球治理議題上的接觸互動。

另一位代表性人物是前澳洲總理、現任駐美大使陸克文（Kevin Rudd）。他指出，若未能有效管理，美中關係極易走向災難性戰爭。陸克文與其他學者一樣，認為最有潛力實現「有效管理」與「務實合作」的領域，正是全球治理與國際制度改革，因為沒有美中兩國的參與，任何全球性議題皆難以解決。

總而言之，「管控競爭學派」的核心在於：美國應透過各種國內外手段積極與中國競爭，同時透過直接對話與外交機制管理競爭。這正是典型的「接觸作為過程」思維。然而，在 2022 年中之前，拜登政府幾乎只重競爭、不重管理，美中兩國政府關係陷入嚴重功能失調，幾乎停止溝通，而軍事交流則被中方完全中斷。自尼克森與

毛澤東開啟關係以來的半個世紀中，美中關係在此時跌至最低點。到了 2023 年，拜登政府開始積極努力，試圖重建雙方的「溝通管道」。正如坎貝爾所言：「我們認為，此刻最關鍵的任務是確保美中兩國領導層之間，能建立起更高層次、更具體系性的有效溝通。」拜登與習近平於 2021 年 11 月在印尼峇里島會晤時，雙方同意了一份恢復互惠交流的行動藍圖。白宮會後公報指出，拜登「重申這場競爭不應走向衝突，並強調美中兩國必須負責任地管理競爭，保持開放的溝通管道」。

但這一計畫不久即慘被 2022 年 1 至 2 月的「間諜氣球事件」打亂，當時一個中國偵察氣球飄過美國本土六萬英呎高空，在蒙大拿州上空徘徊數日，監視洲際彈道飛彈基地。美方情報透露，這並非首次中國間諜氣球入侵美國領空。位於海南島的中國軍事氣球偵察計畫已運作多年，先前曾數度飛越關島、珍珠港、夏威夷考艾島的反飛彈雷射測試區，甚至佛羅里達與德州等敏感地帶。2022 年 2 月 4 日，美軍戰機在美國東岸外海擊落該氣球後，雙方又陷入為期六個月的中斷面對面交流，直到 2023 年中才謹慎恢復。對中鷹派國會議員蓋拉格嘲諷地稱這些往來為「殭屍式接觸」。

接著，一系列精心安排的部長級與內閣層級會晤，最終在 2023 年 11 月於舊金山附近舉行的領導人峰會達到高潮。正如第五章所述，這場峰會在一定程度上穩定了雙邊關係。此後，雙方恢復了零星但有限的會談，雖然頻率不高，但至少開始重新對話。然而，美國政府同時警惕是否落入中國的「對話陷阱」，就是對話被過度制度化與劇本化。《紐約時報》外交記者大衛·桑格（David Sanger）指出：「這些會談的風險在於，可能變成為對話而對話的空洞外交——這正是拜登團隊批評前任政府的失敗之處。」

國家安全顧問蘇利文則向桑格說明他心目中「接觸」與「外交」的差別：「接觸是建立在這樣的理論之上，與中國加深相互依賴、設立工作小組來解決問題，最終將促使中國行為改變。」另一

方面，蘇利文補充說：「而外交則是關於如何管理衝突。」這是個頗有意思的定義，結合了「接觸作為過程」與「引導中國行為改變」兩層涵義，與第二章所界定的概念相呼應。但若說「接觸作為過程」與「正常外交」有何不同，卻仍難以區分。例如，美國國務院在 2024 年 5 月 30 日發表的新聞稿中，如此描述副國務卿坎貝爾與中國外交部副部長馬朝旭在華府的會晤：

副國務卿坎貝爾於 2024 年 5 月 30 日在華府的正式訪問中接待了中國外交部副部長馬朝旭。「雙方進行了坦率而具建設性的討論，作為持續努力的一部分，旨在保持美中之間的溝通管道暢通，並負責任地管理雙邊競爭…副國務卿強調，儘管美中處於競爭關係，兩國都必須防止誤判導致衝突或對抗。雙方重申隨時保持溝通的重要性，並承諾在未來將持續在美中兩地開展外交與磋商。」

從防禦型走向主動式管控競爭

拜登政府實施的這一類管控競爭，可稱為「防禦型管控競爭」，偏向被動反應，主要目的是壓制全面競爭所帶來的摩擦。但另一種可能的模式是「主動式管控競爭」，也就是雙方共同推動建立若干框架與協議，類似冷戰後期美蘇關係的「緩和階段」。

在那個階段，莫斯科與華盛頓不僅進行軍備控制，還就歐亞安全與人權架構進行協商，包括「歐洲安全與合作會議（CSCE）」與「赫爾辛基協議（Helsinki Accords）」。正如澤利考與萊斯在其回憶錄中所述，能夠突破僵局、超越狹隘的軍控議題，關鍵在於兩個因素，創新的領導力與大膽的新思維。直到戈巴契夫出任蘇聯領導人，認知到若不推行全面改革，包括開放與經濟重組兩大政策，其政權將難以為繼，於是出現了這種「新思維」的契機。

最初，美方也陷入軍控的思維牢籠，直到國務卿貝克說服老布

希，主張唯有突破舊框架，才能重新定義歐洲邊界，並透過「赫爾辛基進程」在蘇聯與東歐共產國家推進人權改善。

今天的美中關係，同樣需要這種大膽的新思維。雙方應跳脫狹隘、被動的「防禦型管控競爭」框架，建立更廣闊的雙邊架構，特別是在中國人權議題與東北亞及東南亞的區域安全架構兩大領域。這會需要雙方領導人的大膽新思維。在人權方面，指望習近平接受類似「赫爾辛基進程」的協議，是不切實際的。若中國領導人是如趙紫陽、胡耀邦、江澤民或胡錦濤那樣的改革派，也許還有討論空間；但在當前的極權體制下，恐怕要等到後習時代，才可能出現願意推動改革的領導人。至於亞洲安全架構，或許仍有調和空間，例如在中國偏好「非結盟式安全機制」與美國長期依賴的「同盟體系」之間尋找交集。畢竟在美蘇時期，「歐洲安全與合作會議」並未取代北約，而是作為補充。未來，若能在亞洲建立類似的重疊性安全架構，即使在習近平領導下，也並非全然不可想像，儘管過程將艱難且漫長。

因此，雖然「防禦型管控競爭」有助於為全面競爭設下界限並維持和平，但更具延展性的「主動式管控競爭」值得被認真考慮與推動。

「美國的中國大辯論」當然仍將繼續。這種熱烈爭論幾乎是美國民主的基因。在觀點交鋒與激辯的喧囂中，政策構想得以提出、辯論、批評與再修正，最終形成共識、化為具體政策。或許結果未必完美，但過程本身一多元、混亂卻開放的辯論，正是民主的精髓，往往產生更優秀的決策。正如邱吉爾所說：「美國人總是能被信任做出正確的事—在他們試遍所有錯誤之後。」

在下一章，我將回顧他人的政策主張，並提出我自己的建議。

結 論

邁向新的中國戰略

「對任何一屆美國政府而言，中國都是獨一無二的存在——太龐大，而無法忽視；太專制，而難以擁抱；太複雜，而不易影響；並且無比自豪。」

——美國前國務卿 瑪德琳·歐布萊特
(**Madeleine Albright**)

「『接觸』在 2016 年即已名存實亡。處於當今大國競爭時代，『管控競爭』與『競爭性共存』已取而代之——安息吧，接觸！」

——哈佛大學 約瑟夫·奈伊 (**Joseph S. Nye**)

「我們必須與我們所了解的中國打交道，而非我們所期望的中國。反之亦然，中國也必須面對真實的美國，而非北京所希望的那個美國。」

——約翰霍普金斯大學 大衛·藍普頓 (**David M. Lampton**)

三個核心謎題

本書探討了美國與中國關係的多個層面以及對中政策演變，橫跨時間長達七十五年，自 1949 年至 2024 年。第一章亦回溯至十八

世紀 1780 年代以及十九、二十世紀的早期歷史背景。

全書環繞三個核心謎題：第一，如何解釋美中關係長時間內不斷在友好與敵對之間擺盪？第二，美國的「接觸外交戰略」究竟意欲何為？真正想要達成的目標是甚麼？第三，經過半個世紀後，這一戰略為何、以及如何終於支離破碎？而又會被甚麼取代？

美中關係長期擺盪的因素

關於第一個謎題—為何美中關係長期重複在友好與敵對之間擺盪？本書的核心論點是：

這種反覆波動的主要驅動因素，根源於美國對中國的期待，以及美國長達數世紀的「傳教式情結」—企圖塑造中國，使其朝向更「現代」與更自由的方向發展。

換言之，美國將自身的期待外化並投射至「他者」（此處指中國），於是構成兩國關係中的主要「自變數」；而中國是否順從、配合或抵抗這些期待，則是主要的「因變數」。當中國普遍順應美國所期待的自由化發展方向—不論在經濟、社會、知識、政治或國際層面，且不抗拒美國的家長式心態時，雙方關係通常呈現出合作與穩定的狀況。基本來說，只要美國認為中國正在逐步朝「自由化」方向前進，並未抵抗美國的影響與介入，美國便直覺地相信這段關係是「走在正確的道路上」。

然而，當中國的民族主義與自身利益開始驅使它抵制美國的家長式期待、行動與存在時，摩擦便迅速浮現，關係隨而轉為緊張、尖銳與不穩定。

這正是我所觀察到的美中關係長期的「宏觀動態」，也是本研究最核心的結論。這個觀察不僅能解釋自卡特政府（1976–1980 年）以來至 2024 年的關係波動，更揭示出此一模式自 1780 年代以來（整整 250 年）反覆重演。

不過必須確定的是，這並非導致關係起伏的唯一因素，危機

事件與摩擦插曲時有發生，兩國的國家利益有時也出現分歧甚至衝突。許多時候，中國會暫時壓抑對美國政策的不滿與抗拒，以換取現代化與安全方面的更大利益。同時也必須承認，直到近年之前，中國始終是兩者關係中的「弱勢一方」，因此在追求現代化與安全的過程中，確實需要美國的支援。所以，這是一種非對稱關係。

但隨著中國實力提升，而美國相對力量減弱，北京在保護自身所認為的「核心利益」時，顯得更有底氣與能力「反擊」。因此，權力結構的轉變，直接影響了雙方的心理層面與認知。

無論大家是否同意這一論點，也都無法否認美中關係長期存在的「友好 VS 敵對」與「合作 VS 摩擦」的週期性擺盪。歷史學者們常稱之為「愛恨循環」。只是，關鍵問題在於：為什麼？是什麼導致這種波動？

這裡再次重申，其主要原因在於：一方面是美國長期試圖改造與塑造中國；另一方面則是中國根據情勢在「接受」與「抵抗」之間反覆擺動。

於是，這也引出另一個問題：2017 至 2024 年間的關係惡化與激烈對抗，是否僅是這段漫長關係中的又一次「週期性低潮」？這一波是否會如過去幾次那般，最終消退，兩國重新「再接觸」、重新理解彼此，並重建較為友好的關係？

畢竟，這種情況在歷史上已多次出現一鐘擺總會從對抗再度盪回合作的方向；抑或這次真的不同？現在的競爭，是否已經變得如此廣泛、深層且具結構性，而權力對比又不再如之前那般偏向美國，以致於當下的雙方敵意成為一種「新常態」？儘管歷史上的週期性擺盪，讓人傾向預期最終仍會重返一種「穩定合作」的狀態，但這一次，關係的結構動能已徹底改變—當今中國已成為美國的「對等競爭者」。

此外，還有一個關鍵事實：習近平是一位與以往截然不同的中國領導人。他不再遵循鄧小平時期「韜光養晦」的原則，也不再壓

抑中國對美國根深蒂固疑慮，以換取美國在中國現代化與安全發展上的支持。正因如此，中國在習近平時代展現出一種前所未有的自信與自負。

習近平的政策與政權行為，在本質上挑戰了美國的國家利益、政策優先順序、道德價值觀，及其長期以來「塑造中國」的企圖—這些都引發了美國的強烈反應與對策。第五、六、七章已詳細記錄了習政權的作為與美方的回應。因此，我們可以說，習近平政權確實在這段關係中展現了主動性。換言之，美國是在回應中國的行為。但同時，習近平的中國也在回應其所認為來自美國的顛覆性與高度對抗性的「反中政策」。於是，雙方之間形成了一種「行動—反應—再反應」的動態循環。雙方都在行動，雙方也都在回應。

本書同時深入探討了美國長達數十年的「接觸外交戰略」的歷史與內涵。「接觸」的邏輯，其實可追溯至艾森豪、甘迺迪乃至早期的詹森政府時期—遠早於尼克森於 1971—1972 年對中國的「破冰開放」。事實上，當時美國國內在菁英與輿論層面，已出現一股要求改變對中「圍堵政策」的浪潮，尼克森正是敏銳察覺到這一趨勢，並據此判斷自己的「破冰舉措」，將獲得國內支持。之後，有卡特至歐巴馬六任總統實踐「接觸」的戰略與政策。

要理解這一戰略之所以能延續如此久的原因，必須明白「接觸」同時具有兩個層面：一是政府層級的戰略，二是社會之間的互動。

接觸戰略在美國國內催生出龐大而多元的參與群體，形成各類與中國實際「互動接觸」的對口單位。這些多元的國內行動者在華府與全國逐步形成一個實際上的「接觸聯盟」，橫跨眾多政治選區、利益團體與公共機構。

「接觸」的奧妙之處在於：讓每個人都能在其中找到自身的利益。由於這些不同的行動者，都成為了「利害關係人」，因此「接觸」能在民主體制中自然運作。這正是民主國家外交政策的理想樣

貌。只是各群體在後來逐漸意識到：他們的利益不再因與中國接觸而受益，甚至在許多情況下，中國的行為已直接損害了他們的利益。於是隨之而來，這些參與者便陸續從「接觸聯盟」中脫離。包括：華府的聯邦行政部門、美國國會、全美五十個州、國家安全體系、非政府組織、大學與學術界、外交與中國研究專家、以及在較小程度上的商業界。

隨著「接觸聯盟」的瓦解，我認為是已被一個新興的「反中聯盟」所取代。誠然，這個新聯盟仍處於萌芽階段，結構尚未完全定型。過去尋找「接觸中國」的共通利益相對容易，如今要尋找「脫離與抗衡中國」的共同基礎，則困難得多。此外，「脫鉤」與「對抗」本身代價不菲，包括實際的經濟代價，例如投資損失，以及兩國政府施加的懲罰性措施：制裁、旅遊禁令與制度性交流中斷等。如今，雙邊關係已陷入「過度安全化」的惡性循環。在這個新聯盟成形的過程中，各個組成部分有一個共同點：他們對中國普遍感到疏離與挫敗。他們不滿中國當局在境內設置重重障礙，阻止其行動；同時也警惕中國的參與者對美國社會的滲透與越界行為，包括違反美國法律與侵害多項國家利益。

在這樣一個舊聯盟崩潰、新聯盟尚未穩定的過渡時期，美國對中國戰略政策及與中國關係的未來方向，出現了明顯的真空。而在美國的民主體制中，當政策真空情況出現時，會怎麼做？結果往往是會陷入激烈的相互辯論，2016–2019 年的「接觸是否失敗？」辯論、以及 2020–2024 年的「美國對中政策大辯論」。我在書中對這兩場辯論進行了深入剖析。如同多數政治辯論不會有明確的贏家或輸家。最後就是一場競爭性的百家爭鳴，不同陣營各自表態，試圖爭取共識與支持。

有時候，在這類全國層級的辯論中，最終會形成某種一般性共識。例如在「接觸是否失敗？」的辯論中，大多數觀點已趨於一致—答案是「是的，失敗了。」至少在其中一個主要目標：促進中

國政治自由化，「接觸」確實未能達成。

當然，也有少數異議者不同意接觸已失敗，但他們是極少數派。這些過去的接觸政策支持者，如今多轉型為新的「再接觸派」。不過，這一群體只是目前美國對中國政策辯論的五大學派之一，而且正在與其他學派競爭，試圖在新中國戰略的制定中，取得主導地位。

影響美國對中國政策的背景因素

當然，美國的對中國戰略與政策，並非在真空中形成，而且是與許多因素脫節，影響並制約了美國的戰略與政策選擇。本節將概述若干主要背景條件：

美國實力相對衰退與全球權力的分散化

自蘇聯解體與冷戰結束後，所謂的「單極時刻」代表的美國主導與具有優勢的時代，便開始逐漸消散。1960年，美國在全球經濟中所佔份額為40%；到1985年降至34%；2000年降至30%；如今僅約24%。其他權力衡量指標亦顯示，美國過去的壓倒性優勢已明顯減弱。這並不意味著美國不再是超級強權，或不再是全球綜合實力最強的國家—但實際上，美國已不再「主導」，也不再擁有「霸權優勢」地位了。

哈佛大學政治學者奈伊，近年來對此事實的評論是：美國依然擁有強大的內在韌性與結構優勢。若用馬克·吐溫的話來說，就是「關於美國衰退的報導是被誇大了。」

在2020年新冠疫情與川普政府時期，世界上許多人認為美國正不可逆地走向衰落—它確實耗損了大量軟實力，經濟也顯露疲態。但到了2024年，美國的經濟與軟實力均已明顯恢復。與此同時，中國經濟進入長期性減速階段。如今再無人預測中國的GDP將在2030年超越美國。事實上，學界開始討論「中國巔峰論」一意指中國已

過了高速成長的頂點，中國的軟實力與國際聲望也同樣顯著下滑。

然而，世界是一個充滿動態變化的體系，美國必須持續調整與適應。在這個新的國際環境下，我認為世界正出現三項重要趨勢，可稱為「三分化現象」。

第一項趨勢：西方的「再發現」

隨著中國崛起與俄羅斯入侵烏克蘭，「西方」重新認識到自己的共同身份與戰略價值。跨大西洋諮商與合作近年達到數十年來最緊密的程度。北大西洋公約組織煥發新動能與新使命—包括芬蘭與瑞典的正式加入。

多年來，我一直研究美歐對中政策的互動，而如今，美歐在中國問題上的協調與共識，幾乎是前所未有地接近，尤其在拜登政府時期達到高峰。然而，這種橫跨大西洋的和諧，絕非理所當然，必須被持續經營與培養。同樣地，美國在亞洲的五個主要盟邦也展現了強大凝聚力。雖然與泰國的同盟關係仍不穩定，但與澳洲、日本、菲律賓及南韓的安全合作，在拜登政府下顯著強化。

第二項趨勢：新的「不自由軸心」

我稱之為「不自由軸心」，由俄羅斯、中國、伊朗與北韓四個威權或極權政體構成。這四個獨裁國家在政治、外交、經濟、科技與軍事層面互相支撐，以彌補各自的內在不足與脆弱性。它們都遭受西方制裁，並在國際上被孤立，卻共同對自由民主國家構成實質性的挑戰。它們有一個共同特徵：對美國、對自由主義與民主體制、對戰後自由國際秩序，懷有深層敵意。同時，它們都是人權與公民自由的系統性踐踏者。

俄羅斯與中國從事領土擴張，前者入侵烏克蘭，後者在南海主張霸權；伊朗則在整個中東輸出動盪；北韓持續對南韓與日本構成生存威脅，更在近期破天荒派兵支援俄羅斯參戰烏克蘭。與此形

成鮮明對比的是，這四國的盟友寥寥無幾，真正的追隨者幾乎不存在。只有北韓可被視為完全孤立；中國仍擁有廣泛的外交與經貿網絡；普丁的俄羅斯則在中國與印度協助下，迴避部分制裁；伊朗則維持有限的中東與歐洲聯繫。這四國能彼此結盟，本身就反映了它們相對的孤立與被排斥狀態。

在這個「不自由軸心」中，中俄關係無疑是對美國與西方最具戰略意義的一環。兩國關係目前達到史上最高水平—甚至超越 1950 年代中蘇同盟的鼎盛期。中俄兩國之間存在多重共通性：相似的政治體制、共同的馬克思列寧主義傳統、共同的戰略觀（以反對美國與自由主義規範為核心）、以及彼此互補的經濟與安全結構。兩國政府、軍隊、安全部門、科技與軍工體系，皆建立了制度化聯繫，並共享在遠東與中國東北的邊境區域。如同 1950 年代美國曾試圖透過「楔子戰略」分化中蘇同盟，如今若能促使中俄關係出現裂縫，亦將符合美國利益。

不過，美國當前能直接促成分裂的手段有限。真正的關鍵在於俄羅斯的領導層：普丁是決定性變數。只要普丁仍執政，持續推行反西方政策並追求恢復蘇聯勢力範圍，他就會尋求北京的支持與共識。然而，中亞地區可能成為兩國潛在摩擦點：普丁企圖主導該區，而中國已在那裡建立深厚經濟與外交勢力。若普丁被取代，新領導人轉向更親西方的傳統地緣觀，中國則將面臨孤立。相對而言，習近平變數較小，中國在歐亞的利益更穩定，對西方也不如普丁那般天生敵對。

因此，若美國與西方要削弱中俄聯盟，最有效的路徑是推翻普丁政權，促成一個不再敵視西方的「後普丁俄羅斯」。同理，若未來出現一個較不親俄、較不反美的「後習中國」，局勢也可能改變，但那將要等到習近平之後的時代。

第三項趨勢：權力分散與「全球南方」的崛起

「全球南方」泛指赤道以南 191 個聯合國會員國中的 140 個，他們正成為國際政治的新重心。美國雖仍是超級強權，但如今必須在一個極度多元化的世界中運作；中國則已在這些地區深耕，建立廣泛影響力。

依我之見，美國外交上的很大缺陷之一，尤其在對中政策上，是未能制定一套涵蓋「全球南方」的整體戰略。這一觀點也為我在胡佛研究所的同事伊康米所呼籲。這三項全球趨勢，構成美國制定整體外交與國家安全戰略、尤其是中國戰略時，不可忽視的結構性背景。

一個成功中國戰略的多國與多邊前提

美國從來無法、也不可能今天或未來在對中國政策上「單打獨鬥」。一個成功的中國戰略，絕不能是單邊的，甚至不能僅限於雙邊框架。它必須是多國與多邊合作的產物。隨著美國霸權的消退與權力結構的多元化，美國的盟友與夥伴關係，成為至關重要的力量倍增器。

目前，美國共有 56 個正式盟國，雖然這些國家在對中觀點上，並非完全一致，但多數國家與美國政府在看法與政策上，相當重疊。特別是北約、歐盟與四個亞洲主要盟邦（泰國除外），皆曾與習近平時代的中國發生嚴重摩擦。因此，華府若能將中國戰略嵌入這些志同道合的國家框架中，將大大增強其效力。拜登政府在這方面的表現可謂相當成功。不過，維繫盟友與夥伴絕非理所當然。前國務卿舒茲曾稱之為「外交園藝」，意指需要持續的耕耘。

國際制度體系的變化

包括聯合國及全球各區域多邊組織在內的這些國際機構，

在全球事務中具有舉足輕重的地位，但也同時面臨迫切的改革與升級需求。光是聯合國就有 17 個專門機構。區域性組織如東協（ASEAN）、美洲國家組織（OAS）、非洲聯盟（AU）、波斯灣合作理事會（GCC）與歐盟（EU）等，都與美中關係高度相關。美國若能在這些組織的成員國間，尋求與其對中政策的協同效應，將能大幅提升戰略效果。

當然，中國也在這些機構中，積極競逐影響力，並建立了自己的一套平行體系一如中非合作論壇、中阿合作論壇、上海合作組織、中拉論壇、以及金磚國家等。這些組織同時與美國與中國互動，並在各自的區域扮演舉足輕重的角色。因此，美國的對中政策無可避免地，必須嵌入這些區域脈絡之中。

複雜的雙邊相互依存

美中關係的另一個關鍵條件，是兩國經濟與社會的深層相互依存。儘管兩國政府均存在一定的「脫鉤」壓力，但事實上，社會與經濟完全脫鉤，在事實上幾乎是不可能的。布魯金斯學會中國專家何瑞恩在其著作中就詳細描繪了兩國之間錯綜複雜的聯繫網絡。

只是，這種依存關係是不對稱的，例如：數以百萬計的中國大陸公民移民至美國，而幾乎沒有美國人移居中國（除了少數外派人士，幾乎無人取得中國公民身分）。這些華人移民多仍與故鄉保持密切聯繫，經常往返經商或探親，同時也成為美國社會的重要貢獻者。

在經貿領域，這種相互依存更為深刻。2023 年，中美雙邊貨物貿易額達 5750 億美元。若排除東協（現為中國最大貿易夥伴）與歐盟 27 國，美國仍是中國最大的單一國家貿易夥伴。根據美中貿易全國委員會的估算，美國對中國的商品與服務出口支撐了約 100 萬個美國就業機會。

每年仍有近 16 萬名中國學生在美國大學就讀，雙向觀光逐漸恢復，科學研究合作仍在進行，各種人文交流也持續存在。然而，雙方政府、非政府組織、媒體與其他社會部門間的制度性聯繫，幾乎全面中斷或急劇萎縮，很可能難以恢復。因此，儘管經濟與社會層面仍有互動，但制度層面的脫鉤已是事實。

科技快速創新

另一項深刻影響美中關係的因素，是全球科技創新的浪潮。這股浪潮正在改變通訊、生產、商業、戰爭、治理與現代生活的各方面—尤其在已開發國家，而發展中國家多被排除在外。

人工智慧處於這場新科技革命的前沿。此外，量子運算、高階機器人技術、生物與奈米科技、新材料、虛擬與擴增實境、清潔能源技術、區塊鏈與物聯網等，都屬於同樣重要的尖端領域。中國早在 2015 年推出的「中國製造 2025」計畫，就將這些創新列為國家戰略優先項目。現今與未來，美國與中國既是這些科技革命的推動者，也是彼此的競爭者與直接的被影響者。

國內現實條件

最後，也是極為關鍵的背景因素，是美中兩國各自的國內結構性現實。兩國社會都充滿活力、持續變動，但仍存在若干長期穩定且不太可能改變的結構特徵。就中國而言，持續存在的要素包括：

- 國家與人口規模；
- 以 17.9 兆美元 GDP 居世界第二的經濟量體；
- 經得起成長放緩與經濟衝擊的韌性；
- 深度制度化的列寧主義政治體系與「中國化馬克思主義」哲學；
- 公眾對中國共產黨的顯著支持；

- （相對不確定但可能的）習近平統治持續至 2030 年；
- 「台灣是中國固有領土」的立場；
- 以「維穩」為核心的國內安全導向，將美國視為真正的顛覆威脅。

就美國而言，其被假設具延續性的要素包括：

- 穩固的邊界與友好的鄰國；
- 全球最大的經濟體（28.6 兆美元 GDP）；
- 以法治為基礎的制度；
- 儘管民主、共和兩黨持續而深沉分裂，或偶有僵局，民主制度與機構依然穩健；
- 對全球最強大軍事力量的堅定信念與持續投入；
- 世界級的科技與創新能力；
- 能源自給。

不過，這些延續並非永恆。任何體系都可能受到衝擊，兩國的政治與經濟發展亦存在周期性波動。特別是在中國，領導人的個人權力對國家方向的影響遠超美國總統；習近平的個人影響深刻，滲透於國家政治與社會的各個層面。美國總統則受限於民主制度與多元利益團體，在形成對中政策的過程，必須在制衡中運作。

對中國採取「積極競爭」的戰略

透過美國對中政策的長期歷史回顧與分析，在這一節，我希望提出個人的觀點與建議。在我看來，對美國而言，中國是一個地緣戰略挑戰者、一個軍事對手、一個經濟與科技競爭者、也是一個意識形態上的對立者。因此，美國需要一個全面、系統性的戰略，以便在跨越所有層面上，有效地與中國競爭。這樣的戰略，應包括宏觀的原則與較狹義的具體內容：表單的頂端表單的底部

四個基本原則

一、長期且全面的競爭對抗

美國與中國已進入一個長期且不確定結束的「全面競爭時代」。這裡必須強調，「競爭」並非「對抗」或「圍堵」的代稱。它的真正涵義就是：在所有領域主動而堅定地展開競爭。競爭是對手之間的行為，而中國就是美國的對手。有效的競爭既包括「防守」，也包括「進攻」。美國必須一方面強化自身、提升競爭力；另一方面對中國的擴張與影響力施壓與限制，而非協助其壯大。在國際關係理論中，這分別對應於「防禦性現實主義」與「攻勢性現實主義」。

那麼，美中究竟在競爭什麼？答案是一在爭奪各自的國內實力與全球影響力。這意味著美國必須全面提升自身的綜合國力，同時提出一個能說服其他國家的世界秩序願景。正如伊康米在 2024 年戰略與國際研究中心的一份研究中簡潔指出：「這是一場關於國際體系的價值與結構本身，以及誰能主導這一體系的競爭。」

僅僅使用「戰略競爭」一詞，是不夠的，因為對許多美國專家而言，「戰略」主要指軍事或安全領域。今天的美中競爭，是全面性的，涵蓋多個層面的：軍事與安全、政治體制、意識形態與價值觀、外交、經濟與商業、媒體與文化、軟實力、治理模式、公共外交與「影響力行動」、情報、科技與創新、印太區域以及各國國際機構的多層次博弈。在這些領域中，中國都與美國形成直接競爭對手關係，其政策與行為往往與美國目標背道而馳，甚至完全相反。這種競爭雖尚未在所有領域形成「零和博弈」，但其強度與範圍正在迅速擴大。這同時也是一場典型的大國競爭—在形式上對稱（兩個領先大國之間），在權力結構上則非對稱（崛起國 VS 既有強權），即所謂「修昔底德陷阱」。這種競爭的時間尺度暫時是不確定的，看起來可能將持續數十年。

長期競爭極為複雜。約翰霍普金斯大學學者布蘭茲在其《黎明前的鬥爭：冷戰歷史對當今大國競爭的啟示》一書中指出：「長期競爭的精隨是一場持續的、開放式的大國影響力競賽……它具有互動性—你必須在對方試圖超越你的同時，超越它。它會要求你重塑國際環境，限制對手的選項…長期競爭發生在資源有限的世界中。沒有國家能在所有面向佔優勢，因此若要在某處保持強勢，就必須在他處容忍弱點。長期競爭的重點在於『戰略抉擇』：國家必須決定重點、節省資源，用有限手段迫使對手浪費自己的資源。成功的國家，能夠將自身優勢瞄準對手的弱點，並把機會轉化為長期優勢。

長期競爭是全面性的。軍事力量固然重要，但權力是多角度的，因此競爭也必須整合多種影響力為一體。這場競爭將持續數年、數十年、乃至數代人。它回報的是穩步增強實力，而非追求短期勝利……承諾與堅持至關重要。

長期競爭既是國家實力的較量，也是制度的試煉。它考驗的是哪一種政治、社會與經濟體系，更能有效產生並運用權力。也因為長期競爭是一種制度的競賽，聰明的競爭者，會毫不留情地利用對手的內部弱點。」

這是布蘭茲教授極具智慧的見解，他的整本著作應成為所有美國戰略家制定今天與未來對中競爭策略的必讀之書。

二、積極競爭

美國應全面擁抱與中國的競爭，並以積極進取的態度推行。被動只會導致失敗，必須具備「多線操作」的能力。就像在運動比賽中，勝利策略取決於主動防守與掌控進攻節奏。美國應持續推進自身利益與政策優先事項，同時對挑戰美國全球性利益與價值的中國行為進行反制。美國不應從積極競爭中退縮，也不應認為那是某種負面的做法—只因為幾十年來康德主義式的合作模式所界定的是為「接觸」。該承認現實：中國不是美國的朋友或夥伴，而是競爭

者、對手，甚至可能是潛在敵手。

我們再次進入一個「現實主義時代的大國競爭」情境，美國必須拋開長期以來對「接觸」、「外交」與「合作」的依賴思維，採取更強硬、更具戰略耐性的心態。

這也意味著美國必須提高對摩擦的容忍度。有時，競爭本身就需要一定程度的對抗。不過，建立「底線」、「護欄」與「信任機制」，以防競爭失控，同樣至關重要。

三、持續競爭，選擇合作

美國與中國的分歧遠多於共識。因此，「先競爭，後合作」的策略最為務實。在以競爭為主的關係格局中，仍有少數領域值得維持有限合作—特別是在「全球治理」方面。包括：全球經濟穩定、反恐、人工智慧、氣候變遷、防疫、海上通道安全、核不擴散、區域安全與維和、禁毒、移民管理等。這些跨國議題具有共同利益，美中兩國（連同其他國家）皆應在這類議題上尋求協調。

這類的合作不必一定是「聯合行動」，雙方平行推進的政策若具互補性，也可達成實質合作。值得肯定的是，習近平時期的中國在全球治理上確實「有所作為」，但不容忽視的是，中國依然是一個不滿現狀、修正主義的國家。它與普丁的俄羅斯一起，一面在國際秩序內獲取利益，一面試圖削弱其自由主義規範。雖然中俄的反自由聯盟對美國與西方世界是一個嚴重的挑戰，但不管怎樣，中國與美國政府在前述問題上，仍有許多重疊之處。在追尋有限和針對性的合作時，美國不應表現得過於急切。北京了解，在這些領域中，有的是（不是全部）會影響其國家利益的具體議題，與美方合作時，就會務實的做出以個案為基礎的決定。對於華府的一大挑戰是要避免陷入北京常用的「交換策略」，也就是「你幫我這裡，我才幫你那裡」。最佳方針是逐案處理、相互獨立。

四、重新檢視冷戰工具箱

雖然美中競爭與美蘇冷戰並不完全相同，但重新檢視冷戰時期

的政策工具與戰術，仍具參考價值。部分冷戰手段仍可再次運用，但將中國等同於前蘇聯並不恰當。正如坎貝爾與蘇利文所言：「今日的中國是一個比蘇聯更具經濟實力、更懂外交手腕、也更具意識形態彈性的對等競爭者。」

我還要補充一點：中國如今已制度化地融入國際體系，中國公民也深度融入美國社會，在美國大學就讀的中國學生數量龐大——這些情況在當時的蘇聯完全不存在。儘管如此，中國經濟一雖是國有、集體與私部門交雜的「混合體系」，其本質仍是一種源自蘇聯國家計畫委員會模式的計畫經濟。中國的政治體制也依然是徹底的列寧主義體制，由一個奉行馬克思列寧主義的共產黨全面掌控。在許多實際層面上，共黨一國體制的組織與運作方式，仍是蘇聯政治機構的衍生產物。我經常告訴學生：「若要了解中國，必須先了解蘇聯。」

此外，中國今日所採用的若干戰術，例如：「統一戰線」與「假訊息行動」、間諜活動、發展非對稱武器、全球軍事部署、培養代理國與附屬勢力、以及「兩對一」的戰略三角操作，都是蘇聯時期的標準作法。因此，美國在應對中國的同時，應借鏡過去應對蘇聯的經驗與手段。事實上，美國在冷戰時期，也曾有過與中國進行競爭的經驗，這段歷史同樣具有啟發意義。

儘管這些蘇聯與中國的負面行為特徵仍具現實意義，但冷戰時期的「合作面向」也同樣值得參考。如我所主張建立「主動式管控競爭」，而非僅止於防禦性。這一構想在於尋找、乃至超越那些降低衝突風險的傳統機制，包括軍控協議、軍事信任措施、第二軌對話、危機管理機制與熱線聯繫等等，進一步探索人權談判框架與區域安全架構。正如美蘇在戈巴契夫與老布希年代所做到的那樣，今日的美中關係，在人權與安全領域同樣需要類似的大膽與創新的構想。

無論美中關係多麼緊張與競爭，我們都不能停止對話。這些對

話應在多層次、雙邊與多邊框架中持續進行。誠然，對美方而言，對話往往缺乏實質內容—因為中方代表慣常依稿發言、使用「口號」式的敘述、採取「戰狼式」的語氣，並拒絕靈活互動與實質交流。但完全切斷對話是適得其反的。當然，持續檢討與調整對話形式，始終是一個好主意。

更具體的觀察與政策建議

若從原則層面轉向具體行動，我提出以下八項建議，目的在幫助美國更有效且更具主動性地與中國競爭。必須強調：這些建議僅針對「競爭」層面，不包括美中議程那些熟知的議題如台灣、解放軍、貿易准入、人權、氣候變遷等。這些議題已有大量專門研究報告可供參閱。

一、制定一套全面的對中競爭戰略

要實行全面競爭，首先必須具備全面戰略，各部分必須相互關聯，形成整體架構。若採取臨時、零散、缺乏協調的方式，效果將大打折扣。「全政府、全社會」的動員至關重要。僅僅「反制」並非戰略，而只是戰術。一套全面的對中競爭戰略，應整合戰略、外交、軍事、情報、科技、經濟、公共外交、教育、文化與軟實力等多重要素，由白宮國家安全會議統籌。具體而言，白宮應設立一個「中國局」，約編制 20 名專家—一些來自各部門調派，一些為政治任命。由一名「中國事務總監」負責跨部門協調，並賦予一定權限，可對五十州政府與商業界提供政策指導。

「中國局」應主導跨部會協調程序，確定各部門在國內外對中國的具體反制行動。此外，應設專責小組與國會保持密切聯繫。若要在全球範圍內有效與中國競爭，美國政府必須系統性掌握中國在全球的行動資訊。自二戰以來，美國一直是全球性強權，未來亦應如此。任何區域若被中國主導，都將損及美國利益。

因此，美國情報體系與駐外使館應優先監測中國活動。拜登

政府在國務院設立「中國事務處」及 CIA 成立「中國任務中心」皆是良好開端。這些資訊應集中至「國家情報委員會」，再篩選整理後，納入白宮國安會中國局的戰略分析流程。

二、在國內重建競爭力

美國與中國之間的長期競爭，只有在美國重新投資於自身核心競爭要素時，才可能取得成功。這包括：加強各級教育、擴大科學與技術投資、優先推動創新、重建基礎設施、大幅降低國家債務、讓勞動力重新培訓以適應後工業時代，並改革破碎的移民制度。拜登政府與國會已在這些領域有了好的開始，但這些努力必須長期持續與深入投資。同時，美國必須堅守並實踐自身的自由民主價值觀。如果美國政治體系失能、無法克服種族與性別歧視、無法縮小收入差距、修復基礎建設、糾正社會病灶，那麼美國將無法作為他國的榜樣，也無法與中國威權體制的吸引力競爭。

美國的軟實力一向是其最大優勢之一，但近年來國際社會對美國的好感度明顯下降。若缺乏這份敬意與仰慕，美國將更難運用其他力量與中國抗衡。在科技競爭領域，美國必須提高警覺，持續投資於尖端研究。中國的網路駭客行動、間諜活動與智慧財產竊取已達流行病等級。美國應在多方面加強防禦，包括提升大學對威脅的認知。出口管制必須持續加強，甚至延伸至第三國轉口。

川普與拜登政府都已在這方面採取重要措施，並獲得國會支持，未來無論政府更迭，這些努力都必須延續。美中經濟「全面脫鉤」既不可取，也不切實際，但在高科技與國家安全領域，為了維護美國的相對優勢，有限的技術性脫鉤是審慎且合理的選擇。此外，美國必須大量投入基礎科學研究，以確保其在創新上持續領先。

三、保持信心，並展現信心

在全球地位與影響力的競爭中，美國應善用自身的相對優勢，同時利用北京的相對弱點。與當年的蘇聯不同，今日的中國雖是全

球性行動參與者，但仍非真正的全球性強權。正如我在 2013 年所指出的，中國依然是一個「不完全大國」。

中國的力量與影響分布極不均衡。它幾乎沒有全球常規軍事投射能力；其軟實力極為薄弱，且在全球日益引起質疑，皮尤的多項民調皆證明如此；中國被視為重商主義、脅迫性與剝削性經濟行為者，沒有盟友，在全球外交上缺乏影響力。這些相對弱點，正是美國在競爭中可加以利用的戰略資產。

因此，我們不應過分高估中國。中國固然龐大且愈加強勢，但內部充斥多項結構性弱點：人口老化與性別失衡、僵化的一黨政治體制、國有導向的財政與非可兌換貨幣、死板的教育體系、收入不均（基尼係數 0.47）、對公民社會、異議與宗教的壓制、對西藏與新疆的嚴控、媒體審查、高度腐敗與權貴化、資金外逃、工業產能過剩、企業與地方政府債務膨脹（約占 GDP 的 300%）、經濟成長放緩、通縮、陷入「中等所得陷阱」、房地產泡沫與「鬼城」問題、環境惡化，以及缺乏接班機制的獨裁領導人。

在與美國的競爭中，這些都是中國的戰略脆弱點。中國並非「十呎高的巨人」—我們不應高估它，反而應認清並在可能情況下善用其弱點。在對外層面，美國與世界大多數國家的關係歷史遠比中國悠久。安全援助是美國最具相對優勢的領域之一。美國的 56 個正式盟國與 18 個主要非北約盟國，是無可比擬的戰略資產與優勢。

中國幾乎沒有真正的盟友或緊密的安全夥伴（除俄羅斯外）。在全球安全布局上，沒有任何國家可與美國相提並論。這不僅包括武器銷售，還涵蓋廣泛的安全援助與軍事強化計畫。美國跨國企業在企業社會責任、透明度與廉潔方面的國際聲譽，普遍優於中國企業。同樣地，美國政府與私人援助計畫在全球多數地區表現良好，特別是在公共衛生、教育、農業與基礎建設領域。在更廣泛的軟實力與文化交流方面，美國再次展現出相對優勢。

美國擁有許多令人欽佩的特質，但最重要的優勢是「開放」。

這一點在我與奈伊於 2024 年 4 月訪問美國駐北京大使館時，再次深刻體會。

當我們走近美國駐北京大使館的大門時，只見外頭排著長長的隊伍一五排並列，繞行整個街區。約有一千名中國人正依序等候，他們皆事先預約，準備申請簽證。我指著那一幕對奈伊說：「喬，這才是真正的軟實力啊！」。「軟實力之父」奈伊教授立刻點頭贊同。事實上，全球任何一個中國大使館前，都沒有如此長的簽證隊伍；也沒有人渴望移民中國，成為中國公民。

不過，美國也必須承認：近年來的全球形象，確實因多重因素而受損—包括川普時期的政策行動、2021 年 1 月 6 日國會暴動、華府的政治僵局與民主失能、大規模槍擊事件、種族衝突與警察暴力、基礎設施老化，以及其他內部問題。

這些現象固然是美國的恥辱與警惕，但值得注意的是：美國媒體、政府、司法體系與公眾，能在民主制度之下公開面對與討論這些問題—這正是美國在軟實力競爭中最根本的優勢。

四、與盟友及多元夥伴緊密協調

美國在執行對中戰略時，絕不能孤軍奮戰。必須與亞洲、歐洲及其他地區的國家密切合作。應針對中國在全球的存在狀況與惡性行動制定具針對性、差異化的政策，同時有系統地推進美國的國家利益。世界上有許多國家對中國心存憂慮，數字還在上升。美國應將此轉化為戰略優勢。其策略應是：削弱中國打造附庸國、區域勢力範圍、資源壟斷與軍事擴張的企圖。

全球競爭同時需要優先排序，因為美國的資源有限，不可能「處處出手」。華府應優先關注以下地區：中美洲與南美洲、南亞與東南亞、中歐與南歐，以及中東地區。非洲與中亞則屬第二或第三層級優先區域。即使集中於這些地區，也將需要龐大的外交、財政與軍事投入。前述建議設立的「白宮國家安全會議中國局」，應為各地區量身制定策略；而私營智庫亦可在區域層面，提供專業資

訊與政策支持。

美國應向這些地區提供政治、外交、安全與經濟上的替代方案。可單獨由美國推動，或與日本、歐洲或其他盟友合作—尤其在基礎建設領域。畢竟，沒有國家願意完全受制於中國，「一帶一路」已看出這一點，各國都希望擁有多元外部夥伴。

因此，在全球競爭中，若美國強迫他國在「美中二選一」的假二元議題表態，將是重大錯誤。多數國家希望同時維持與華府及北京的良好關係。正如前美國外交官施大偉所言，美國應幫助這些國家「策略性避險」，同時為它們提供明確的替代選項，以降低對北京的依賴。

五、強化公共外交與戰略傳播

在美中全球競爭中，輿論戰與訊息戰將是決定勝負的主要因素。多年來，美國政府在這方面的薄弱，一直是我的批評重點。這個問題必須立即糾正。美國急需建立一套多層次、全球性的戰略傳播體系，以反制中國敘事並推進自身論述。這項工作需整合政府部門、非政府媒體與文化交流機構，並應由白宮國安會統籌協調。也應認真考慮重建「美國新聞署」。該機構於 1953 年創立，在冷戰期間是美國最成功的公共外交工具。它突破蘇聯的「資訊鐵幕」，透過廣播與出版向世界「講述美國的故事」。冷戰期間，美蘇全球爭奪第三世界影響力，美國新聞署成為推進政策與敘事的重要武器：到 1961 年，該署擁有 11,000 名員工、遍布 85 國、202 個辦事處、經營 101 個電台、向全球 4,000 多家外國電台提供節目，並開設圖書館、藝術展與出版期刊（如《共產主義問題》）。然而，美國在冷戰勝利後於 1999 年解散了該機構—這是嚴重錯誤。如今，美國應重建或重塑它，賦予新的使命：反制中國、俄羅斯、伊朗與極端伊斯蘭的宣傳攻勢，並重拾其舊職—向世界說明美國的價值與外交理念。

我們身處資訊瞬息萬變的時代。若要在與中國的競爭中勝出，

美國必須能有效塑造全球對中國（其內外行為）與美國自身的敘事。形象與感知至關重要。美國必須贏得這場「全球敘事之戰」，爭奪國際社會的心與意。美國擁有許多內在優勢，但迄今在公共外交與戰略傳播上節節敗退。中國反而運用龐大的資源，推動專業且有效的全球宣傳攻勢，在東南亞、拉丁美洲與非洲等地區，已佔據主導地位。新華社等中國官媒的內容，免費或低價供應，成為許多當地媒體的主要消息來源；相對地，美國媒體成本高昂、曝光有限。於是，在「全球南方」，中國報導幾乎一面倒正面，美國則多負面。前國防部長兼 CIA 局長蓋茨在 2024 年阿斯本安全論壇指出：「我們忽視了冷戰時期針對東歐與蘇聯所進行的那種戰略傳播工作。當時我們只是說出真相，這已足夠。但我們今日的策略，也應讓中共無法安心，讓中國人民真正了解他們國家內部正在發生什麼事。」

事實上，陽光是最好的消毒劑。美國必須公開揭露中國的惡性作為：債務陷阱外交、經濟脅迫、壓迫香港與台灣、支持俄羅斯北韓與伊朗、新疆與西藏的人權迫害、滲透外國媒體、輸出審查制度、收買政客、操控華人社群等。揭露中國的行為是美國在競爭中的關鍵武器。中國本身的負面行為，原就是美國最強的戰略資產之一，但若外界對此無知、或成功被中國宣傳掩蓋，那就成了北京的勝利。

國務院的「全球參與中心」已開始著手反制中國全球宣傳，但資源匱乏、缺乏整體戰略。政府極需加強協調與投入。冷戰時期的「主動措施工作組」或可作為值得重建的範例。駐外公共外交官員應主動向所在國推廣美國的價值與貢獻，同時揭露中國的不當行徑。

六、維持官方對話與民間交流

不論關係多麼緊張，傾聽與對話永遠有益無害。保持與北京政府及地方、民間層面的溝通管道，至關重要。但這類對話應著眼於

實質議題，而非形式本身。美國不應落入「制度化對話」的陷阱——小而靈活、針對具體議題的工作小組，往往更有效率。在與北京政府互動時，應避免追求所謂「大交易」或重啟新的「第四份聯合公報」——那是尼克森與季辛吉時代的產物，早已不合時宜。

非政府與民間交流，仍是美中關係的重要一環，但在近年明顯萎縮。原因眾多（詳見第六與第七章），且由於習近平政權下的嚴控與監管環境，短期內難以恢復。只有當中國重新開放、尊重國際專業交流慣例，美國才能與中國恢復「正常」的民間互動。尤其在學術交流領域，目前對美學者的限制過於嚴苛，使正常的學術往來幾乎不可能（而中國學者在美國幾乎不受限制）。因此，民間交流的首要原則應是「互惠、平等與對等」。若缺乏對等，任何專業交流都難以持續。

過去那種美國在民間交流上容忍「非對稱性」的時代，應該結束了。「互惠原則」應同樣適用於媒體人員，而且必須呈現於數量與質量兩個層面。兩國應有數量大致相當的獲准採訪記者（我建議各 50 名）。多年來，中國在美國擁有的註冊記者數，遠高於美國在中國的記者。例如，在 2020 年「以牙還牙」式驅逐事件前，中國在美國的註冊記者有 160 人，而美國在中國的僅 98 人；其中有一半並非真正從事新聞報導，而是以新聞簽證名義，在道瓊或彭博等公司替中國客戶提供金融服務。

長期以來，成為駐在中國的外國記者一直是份艱難的工作——他們時常遭到騷擾與阻撓；根據「中國外國記者俱樂部」的年度報告，自習近平上台後，這些限制與刁難更為嚴厲。

自 1960 年代以來，中國亦慣常將海外媒體機構作為情報人員的「非官方掩護身分」，包括在美國境內。因此，美方必須在反情報方面保持高度警覺。

七、讓美國商界重新站在國家利益的一邊

在我看來，美國的商業界目前是戰略弱點，而非戰略資產，

這是美國在競爭中的一大漏洞。當然，與中國之間仍需進行部分貿易—目前雙邊年度貿易額超過 6,000 億美元，但美國政府、企業與民眾必須誠實地問自己：這樣的貿易是否真正符合美國國家利益？

僅看長期以來的巨大貿易逆差（2023 年為 2,794 億美元），便足以說明問題。然而，問題不僅在貿易赤字。貿易不應只是企業獲利或商品與服務的交換。

美國企業必須意識到，自己在中國的許多作為，實際上是在壯大一個競爭對手、甚至潛在敵手。這種情況已持續數十年。我認為，不應與潛在敵手貿易，除非是在低端製品或部分農產品等有限領域。

確實，貿易讓部分美國勞工受益—約有一百萬美國工作與對中貿易相關（據美中貿易全國委員會統計）。美國農民也受益於中國作為最大農產品出口市場。汽車業同樣得利，中國消費者購買「美國品牌」汽車（儘管全數在中國由中國工人生產）。中國人喜歡觀看 NBA，但 NBA 也多次屈服於中國政府壓力。

不過，在其他許多領域：高科技、高等教育、能源、半導體、航空、材料科學等，與中國進行貿易與投資，只會強化美國的競爭者與對手。或許，已是時候重新考慮在特定情況下援引《與敵貿易法》了。單靠企業高層的「良心」並不可行，事實證明，美國企業領袖往往只看眼前利益，忽視不應幫助競爭對手壯大的國家安全與整體利益。僅讓商務部負責監管敏感技術出口固然重要，但仍不足夠。白宮與國會都應肩負責任，讓美國企業「回歸理性」。

行政部門應與企業界進行嚴肅對話；國會應召集 CEO 與相關代表公開作證，解釋他們在中國的商業行為。「公開點名與羞辱」是有效的嚇阻方式。我明白這樣的觀點在商界中會引發爭議、甚至反感，但我認為這是必要的現實之言之—也希望能有更多人認同。

八、強化美國對中國的理解能力

若美國缺乏充足的分析能力與資源，在與中國競爭時必然處於

劣勢。美國情報體系已將中國列為首要任務，但持續的挑戰在於：如何確保充足的財政、人力與技術資源，以維持對中國變化、情報收集與分析方法的動態掌握。政府的能力取決於人員素質。因此，美國的大學與學院肩負重任—必須不斷培養具備深厚中國知識的專業人才。美國對中國的研究仍是全球最強，但必須持續改進並獲得穩定資助。

1958 年的《國防教育法》，正是因蘇聯發射「史普尼克」（Sputnik）而生，促成了美國蘇聯與斯拉夫研究的發展，進而成為冷戰時期的重要學術支撐。中國研究亦在當時受益於這股學術金流。此外，私人慈善基金會—如福特、洛克菲勒等在建立中國研究領域方面，發揮了關鍵作用。如今，美國迫切需要再次進行一場全國性、制度化的投資，以支持現代中國研究的發展。

並非所有從事中國事務的公職人員，都受過中國研究訓練，因此政府必須設立完善的在職教育體系，提供由內部或外部專家授課的短期專題課程（1 至 3 週）。目前維吉尼亞州的外交學院與馬里蘭州的國家情報大學，部分滿足這項需求，但更理想的是在各政府部門內直接開課。我多年來教授過這類課程，反應良好。原因在於多數學員（政府官員）雖專責特定議題，卻對中國的整體運作—包括中共、政府與軍隊的結構與功能，缺乏全面理解。我曾提出一項或許非傳統的建議：為何不設立一所專門研究中國的學院—「中國學院」？設在華盛頓特區或周邊地區，以私人機構形式運作，但結合國會、聯邦政府、馬里蘭或維吉尼亞州及私人資金。課程應圍繞七大核心領域：歷史、政治、經濟、社會、文化（人文）、軍事與安全、以及中文。學生不必赴中國學習（或可選擇前往台灣），以便更容易獲得政府安全審查資格。中文教學須嚴格紮實；師資可為全職或兼職（部分來自政府機構）。所有教師皆為真正的中國研究專家。由於美國多數大學不允許教師兼任其他院校職務，因此可邀請外校教授擔任客座講師。畢業生可進入政府或私人部門服務，入學

資格限於美國公民與綠卡持有者。

美國最務實的政策目標： 一種「競爭性共存」的關係

考量到美中關係的複雜性、內在風險，以及全方位的競爭態勢，回到過去那種友好與合作的雙邊關係，既不務實，也是一種虛假的幻境。正如本書所論，「接觸戰略」已經死亡。願它安息！至於「接觸是否失敗？」仍可辯論—我個人認為，它的確未能達到預期目標。但無論如何，與「接觸外交戰略」相關的政策框架已告結束，即使「接觸行動」在某些領域仍持續存在。

如今，雙邊關係的猜疑與摩擦，已經深到無法逆轉，原本的接觸前提早已過時—除非中國共產黨與中華人民共和國重新回到更具改革性與自由傾向的治理模式（如習近平之前的時代）。若非如此，「破碎的蛋殼」已無法重組，「接觸」不可能死而復生。

我要非常明確地說：我並非主張「政權更迭」。那樣做既不負責任、魯莽、代價高昂，也不可能實現。然而，事實顯示，在鄧小平（1978–1989年）、江澤民（1996–2002年）與胡錦濤（2002–2008年）時期，中國確實曾在經濟、政治、思想與社會層面，朝較開放、準自由化方向發展。從這個角度看，習近平時代反而是過去 45 年中國政治中的「異數」。正如本書一再指出的：當中國在國內變得更自由、更開放、更包容、且在區域與全球層面不挑戰美國安全利益時，美國就更能與中國合作，並以建設性方式互動。

美國對中國「自由化」的期待，始終是美中關係的主要自變數；而中國對這種期待的回應—順從或抗拒，則是主要因變數。

「改變中國」的慾望，深植於美國的國家基因中。250 年來從未改變，也不會改變。因此，這個自變數是常數。相對地，中國的反應卻並非固定：有時它接受美國的庇蔭與家長式指導，有時則因民族自尊與驕傲而強烈反彈、拒絕。這正是美中關係持續的「摩

擦」，也就是美國的家長式心態與中國民族主義的衝突，正是導致雙邊關係不斷擺盪的根源。

在此背景下，「競爭性共存」是美中雙方能夠、也應該努力追求的最務實雙邊政策目標。競爭性共存代表一種「平衡狀態」，類似冷戰時期的「緩和階段」。它能維持和平，使戰略競爭保持「冷」的狀態（非軍事對抗）；允許一定程度的雙邊交流、多邊互動與有限合作。

這不是零和博弈，更像是一場沒有終局的足球賽，雙方此起彼落，但從未分出最後勝負。不過，這也不是霍布斯式的無序混戰，所以雙方必須共同接受一定的行為規範與準則。在冷戰的緩和階段，美蘇雙方就透過歐洲安全合作會議及《赫爾辛基最終文件》，建立了這類規範與互信機制。雖然過程漫長且複雜，但卻在歐洲與全球成功的維持了和平與秩序。

因此，我相信，在當前「全面競爭」的格局之下，以「競爭性共存」為核心的美中關係模式，是最務實、也最可能建構的政策框架。

後記

中國對「接觸」與「後接觸」的解讀

「如果中國是一個民主國家，此刻一定會有人問：我們究竟是怎麼弄丟美國的？」
——湯瑪斯·佛里曼（Thomas Friedman），《紐約時報》

本章後記將反轉視角，探討中國如何解讀美國的對中政策，主要聚焦以下三個問題：

- 一、中國學者與分析家如何理解美國的「接觸戰略」？他們認為戰略目的何在？又如何看待因時間演變的過程？
- 二、中國學者如何解釋自 2017 年以來美國戰略由「接觸」突然轉向「戰略競爭」的原因？
- 三、中國境內是否出現過「誰失去美國？」的爭論？若沒有，為什麼？中國分析家是否承認對美中關係惡化與美國戰略轉變，有應負的責任？

關於這部分的研究分析，主要根據有二：一是 2024 年春天，作者在北京訪問期間，與好幾位中國的「美國問題專家」進行訪談；二是對過去十五年間（特別是 2017 年後）於中國知網上發表的大量學術期刊文章與專著進行系統檢視。作者感謝多位研究助理協助蒐集、摘要與翻譯。須注意的是，本研究並非全面檢視中國對美中關

係起伏的評論，而是專注於上述三個問題。同時，也僅納入與這三個問題直接相關的中國政府的正式聲明。

「接觸」被視為「向現實妥協」

中國的美國問題學者普遍認為，美國的「接觸政策」自 1980 年代起，就是他們對中國的戰略核心之一，但並非一以貫之。清華大學戰略與安全研究中心主任、大陸知名美國問題專家達巍指出，美國對中國的接觸政策可分為三個階段：

- 1972–1989 年：主要目的是「戰略性」，即聯手對抗蘇聯；
- 1990 年代至 2016 年：美國致力於「推動中國向經濟市場化與政治自由化方向發展」；
- 2017 年以後：「競爭與圍堵」成為主調。

當被問及為何美國的接觸戰略會出現裂解時，達巍歸因於兩點：一是美中之間的「權力差距縮小」，二是「中國並未按照美國預期的方向發展」。2024 年 4 月，作者應邀赴清華大學參加由達巍主持的圓桌討論，該會議專為探討中國學者如何理解美國「接觸戰略」而舉辦。

一位人民大學教授認為：「美國的接觸戰略，意在把中國從計畫經濟轉變為市場經濟，並進一步演化為類似美國的民主政治體制。」來自中國現代國際關係研究院的專家則補充：「最初接觸戰略包含了改變中國政權的意圖；後來又加入防止中國崛起的目標；最終演變為全面性的競爭。冷戰時期，美國的接觸更偏重安全與外交；冷戰結束後，則轉向經濟與政治。如今我們應將『戰略競爭』改為『戰略再保證』。」

另一位中國社科院美國研究所的學者則精闢指出：「回頭來看，接觸政策並未失敗，反而相當成功。就像一對夫妻結婚四十五年後離婚，不能因此說這段婚姻從一開始就是錯的。」

解放軍國防大學的學者表示：「拜登政府加劇了競爭，如今已無接觸可言。」人民大學的教授補充說：「雖然政府文件並不使用、但中國學者經常以『競爭』來描述中美關係。」

在中國的相關出版物中，分析人士通常將「接觸」分為兩個主要面向：第一，是字面上的政府與社會之間的互動與往來；第二，則是美國試圖在中國推動「和平演變」一將中國從社會主義體制演化為非社會主義體制。

自 1959 年毛澤東回應杜勒斯「和平演變」言論以來，中共長期指責美國企圖以此方式改變中國。在中共的觀點中，這兩個面向其實是相互聯繫的一社會接觸是推動和平演變的載體。前中共中央黨校教授蔡霞與多數中共官員都持此觀點。從本書所呈現的證據來看，這樣的解釋並非全然錯誤：數十年來，美國確實持續以「塑造、演化、自由化，並改變中國的政治體制與社會」為其一貫目標。

許多中國作者認為，1980 年代是美中「接觸」的黃金時期一兩國政府與社會開始在對方社會與教育體系中建立存在事實。他們同時指出，1989 年的「八九年動亂、或「政治暴亂」，使這些交流戛然而止，隨後美國官方政策出現退縮。多數中國學者認為「接觸」一詞，是於柯林頓政府時期正式出現。他們指出，柯林頓第二任期的「接觸政策」，是對第一任期「施壓戰術」失敗的必要調整—美國被迫放棄將「最惠國待遇」與中國人權狀況掛鉤的政策。

在這樣的認知下，接觸被視為「向現實妥協」。有中國學者寫道：「美國未能促成中國由社會主義向民主轉型，未能實現自由化與西方化的戰略目標，因此不得不調整戰術。雖然目標未變，但焦點轉向政治與經濟對話，並穩步推動兩國軍事交流。」

著名「美國通」楚樹龍亦指出，柯林頓政府從施壓到接觸的轉變，是一種必要的「權宜之計」。中國外交學院學者認為：「美國的遏制壓力，並未促使中國政治體制朝其所希望的方向發展，美

國只得改採更廣泛的接觸戰略。」另一位學者則補充，美國之所以改變政策，是因對中國制裁失敗，美國需要中國市場，而貿易懲罰措施無法推動人權與美國價值。也有學者指出，柯林頓政府最終認定，與其施壓，不如透過一系列交流機制「糾纏」中國。但北京大學的一位學者卻警告：策略的轉變，不應掩蓋華府的根本目標，推動和平演變、削弱中共。戰術變了，目標卻始終未變。

中國社科院美國研究所歷史學者牛軍也同意：「美國政策的根本目的，始終是促進中國由共產主義朝向民主的和平演變，支持推動經濟與政治自由的力量。」

上海國際問題研究院前院長楊潔勉認為，柯林頓政府由第一任期的施壓，轉向第二任期的接觸主要原因，有五點更為廣泛的考慮：

- 採取「逐步解題式」的方法；
- 中國綜合國力提升；
- 中國經濟快速成長與市場潛力；
- 施壓政策失敗；
- 美國國內多元參與者（楊潔勉特別提到了學界、媒體與地方社群）對中國交流利益的收斂。

另有觀察指出，柯林頓政府在對中國採取較為和解態度的同時，也加強與中國周邊亞洲國家的關係，形成「接觸與遏制」並行的雙軌策略。

事實上，這種論調在中國的美國專家中，是相當普遍而一致的。中國外交學院有學者將美國的對中政策界進一步分為「三個派系」：接觸派，主張加強與中國的合作；遏制派，堅持「中國威脅論」；中間派，一方面與中國保持接觸，一方面暗中遏制。總結認為這三派的共同基調，皆延續自「冷戰思潮」，即在追求對中國霸權優勢的同時，試圖透過「和平演變」顛覆中共政體。

還有其他人，譬如說，中共中央黨校的劉建飛指出，美國永遠不會放棄「改變中國」的努力。他在 2002 年寫道：「美國仍幻想中國能拋棄現有體制，逐步成為『民主同盟』的一員…反共是美國『接觸派』與『遏制派』的共同立場。」

1996 年，中國最具影響力的美國問題專家之一、時任中國社科院美國研究所所長的王緝思，在論文中將美國的「接觸政策」（他使用「交往」一詞）界定為具有三個主要特徵：在與美國利益一致的多個領域與中國合作、影響並改變中國的內部發展、在現有國際框架內約束中國的全球行動。與此同時，王緝思也指出，美國政策界存在「中國威脅論」。這一派的觀點基於四個假設：

1. 將社會主義極權主義視為對民主的直接挑戰；
2. 認為中國崛起將破壞並重塑現行國際秩序；
3. 憂慮中國大量低價出口商品對美國經濟造成衝擊；
4. 將儒家思想與西方基督教文化對立起來，視為文化衝突。

北京大學（後轉任南京大學）的著名學者朱鋒則認為，「中國威脅論」根植於意識形態本身，其核心是「美國的民主意識形態認為威權共產政權天生具有侵略性」。幾乎所有中國的「美國通」都認為，2001 年小布希政府上台時，原本準備採取強硬、對抗性的對中政策；但 911 恐怖攻擊迫使小布希政府調整方針，採取更為溫和的接觸政策，因為美國在對阿富汗塔利班與「蓋達基地組織」的戰爭中，需要中國的合作。儘管策略上出現戰術性調整，復旦大學教授吳心伯指出，小布希政府實際上奉行的是「威懾+對沖」雙重政策：一方面威懾中國不得以武力進攻台灣，另一方面透過加強與中國周邊國家的關係，來戰略性對沖中國的影響力。

在小布希政府後期，副國務卿佐利克提出了新的政策概念，呼籲中國成為「負責任的國際利害關係人」，這是美國對中政策的重要轉折。我於 2005 年 9 月佐利克演講後訪問北京時發現，中國官員

起初對此概念感到困惑，隨後則將其理解為一種帶有居高臨下意味的批評。許多官員反駁道：

「我們當然是負責任的國際利害關係人。你們美國人憑什麼說我們需要『變得負責任』？」

這樣的反應在訪談中屢見不鮮。中共「中央對外聯絡部」的一位副部長甚至更直接地表示：「冷戰時期你們美國人試圖遏制我們一失敗了；天安門事件後你們試圖推翻我們一也失敗了；現在你們想在國際上束縛我們一這同樣會失敗！」他邊說邊重重拍桌，以示強調。

歐巴馬政府於 2009 年上台之際，正值 2008–2009 年「全球金融危機」爆發。中國的美國問題學者幾乎一致認為，這是美中關係的「分水嶺」與轉折點—因為這場危機在他們眼中象徵著「美國衰退」。我曾指出中國的美國觀察者，長期以來既預言、也期盼美國的衰退—他們屢屢被事實推翻，但這次他們相信終於成真。

許多中國學者因此認為，美國此時比以往任何時候都更需要中國，因此華府被迫恢復「接觸政策」，並必須「真正以平等者的姿態」對待中國。有論文指出，當時中國內部對「美國衰退」存在兩種觀點：一方面認為美國的衰退不可逆轉；另一方面則認為美國仍保有深厚的「剩餘實力」。例如，解放軍國防大學少將朱成虎認為，儘管全球金融危機對美國經濟造成「沉重打擊」，但美國依然擁有強大的「綜合國力」，包括龐大的國土與 GDP、科技創新能力、無可匹敵的軍事力量、全球同盟體系、美元霸權、軟實力、豐富的自然資源（尤其是糧食），以及在國際組織中的主導地位。

楚樹龍亦指出，美國的「硬實力與軟實力」仍無可比擬。兩位清華大學學者則認為，美國的製造業基礎衰退、收入不平等擴大、國債高企、社會與文化危機不斷。中國現代國際關係研究院現任院長袁鵬則提出更悲觀的看法：由於金融危機縮小了美中之間的經濟差距，兩國之間的緊張反而會加劇。這種推論正如北大朱鋒所指出

的，符合「權力轉移理論」。同樣地，清華大學國際關係學者閻學通一著名的「現實主義者」理論家，在 2010 年便預示了「修昔底德陷阱」論，指出美中之間的「機構性矛盾」將持續惡化，並趨於尖銳。

其他學者則指出，全球金融危機嚴重損害了美國在國際上的信譽與軟實力。也有分析預測，華府今後必須對中國展現「尊重加克制」。

2009 至 2010 年間，我身在北京，親身接觸並感受到這些觀點的氛圍—北京當時瀰漫著一種明顯的自信與張揚，而這股政策上的進取態勢，也在 2010 年達到高峰，這一年後來被許多中國研究專家婉轉地稱為「中國強勢之年」。當歐巴馬政府隨後宣布「亞洲再平衡」或「重返亞太」政策時，中國學界開始認真探討這一戰略轉向的涵義。中國社科院美國研究所的陶文釗指出，這個政策具有雙重目的：一是遏制中國崛起；二是藉由擴充軍工體系投資，為低迷的美國經濟注入新刺激。

中央黨校的劉建飛則認為，這一戰略重心轉移，對中國安全構成潛在威脅。而上海國際問題研究院的夏立平則持較為冷靜的看法：他指出，美國國內經濟壓力、軍事部署的侷限，以及亞太地區遼闊的地理範圍，都將使歐巴馬的「亞洲再平衡」多半停留於口號而非現實。事後證明，夏立平的判斷正確。

中國的嚴重情報失誤

至歐巴馬任期末尾，許多中國分析人士已愈發認定美國的實力正不可逆地衰退。中國戰略界普遍感受到國際與區域層面的「權力真空」，認為美國總統優柔寡斷、政府進入「跛腳鴨」階段。中國外交學院教授李海東於歐巴馬政府末期發表的一篇文章，尤其引人注目。他分析了 2016 年美國國內圍繞對中政策的辯論，是少數能洞察「接觸疲乏」情緒的研究之一。李海東剛在華盛頓約翰霍普金斯

大學高等國際研究學院做完一年訪問學者，期間訪談了大批美國外交與中國研究專家（他稱之為「知華派」）。

在該文中，李海東辨識出美國對中國政策爭論中的五個主要學派：

一、傳統接觸派：主張以「互相容納」與「合作」為基礎，建立國際秩序中的「平衡」。此派認為，美中合作比中國內部的政治性質更重要，主張美國應放棄維持「霸權地位」，承認自身實力下降的事實，並提倡在亞太地區建立「包容性安全架構」，推動雙方的互容與克制。李海東特別以大衛·藍普頓與麥可·史威恩為代表，形容其「溫和且務實」，但也指出此派「近年面臨愈來愈多阻力」。

二、選擇性接觸派：與第一派相似，但更強調當前國際體系「多極、分散、缺乏重心」。此派受查爾斯·卡普欽與萊爾·戈德斯坦影響，主張雙方應在「實際接觸與合作」中尋找平衡。

三、衰退反思派：前美國高層外交官查斯·弗里曼為此派代表。認為，美國的全面實力正在下滑，連年的國際挫敗源於過度軍事化與「國防情報團」的主導；美國意識形態傾向尋找敵人（他稱為「敵人剝奪症候群」），拒絕接受中國崛起的事實，亦不願賦予中國「規則制定者」的角色。李海東認為，弗里曼的觀點在美國的政策制訂圈中，也遭到了抗拒。

四、分化派：包括白邦瑞、羅伯特·魯賓等人。他們共同的主張是：中國內部存在「鷹派」與「改革派」之爭，美國應遏制前者、扶持後者。

五、遏制派：認為美中關係天生競爭，共同利益與合作有限；美國必須不惜代價維持全球主導地位，將中國政治體制視為根本問題。此派代表人物包括羅伯特·布萊克威爾、阿什利·泰利斯等人。

在分析這五種派別後，李海東進一步指出，美國對中國的戰

略思維，正呈現「漸濃悲觀色彩」。他觀察到，過去傾向傳統接觸政策的中國問題專家，如今普遍感到幻滅，轉而採取更悲觀的評估立場。其原因包括：美國菁英日益認為美國未能推動中國內部自由化，亦未能將中國完全納入美國主導的國際體系；對「中國的中產階級崛起會帶來民主改革」的信念，受到挑戰；美國視中國為意識形態上的西方反對者與安全威脅；對中政策日漸強硬，接觸與整合的依據已被削弱；美國感到在亞太乃至全球的領導地位，受到中國挑戰；美中對未來國際秩序的願景分歧日益尖銳，美國主張單極、同盟主導體系，中國則強調多極與主權平等；經貿關係過去是穩定雙邊關係的「壓艙石」，但如今被視為失衡來源，美國企業指控中國不公平貿易與網路竊密；經濟與安全議題交織，使貿易摩擦愈加複雜；菁英階層對美中是否可能爆發戰爭的評估也在變化，雖認為全面戰爭不太可能，但衝突風險明顯上升。

整體而言，李海東指出：「美國政策菁英對與中國合作與接觸的信心正在下降，對美中關係的衝突與危機漸感憂慮，美國更是將中國視為對其全球領導地位與自由國際秩序的主要挑戰者。」

這是一篇極具洞察力的研究。李海東的分析是目前唯一能在中國學術期刊中，清楚辨識出美國對中國思維出現根本轉變的作品。與多數僅是「量測美中溫度」的短期評論不同，他深入挖掘美國內部政策辯論，劃分學派並揭示接觸共識的瓦解。事實上，除李海東外，幾乎所有中國的「美國通」，皆錯過了 2014–2016 年間華府內部正在醞釀的地震式轉向。這不僅顯示出中國的「美國研究」體系的認知盲點，也構成嚴重的情報失誤—尤其是在中國現代國際關係研究院等應具預警能力的單位。

這股潛流終於在 2018 年爆發，成為川普政府全面推翻「接觸外交典範」的政策根據。也許除了李海東外，中國的美國觀察者，幾乎全數錯判形勢。

川普勝選與「接觸」政策轉變

與世界其他地區一樣，中國的「美國觀察者」對川普 2016 年的當選感到錯愕。本節將探討兩個問題：什麼因素導致川普當選？他們如何理解川普政府的對中政策，特別是拋棄歷屆政府奉行的「接觸外交典範」，改採「戰略競爭」的轉折？

儘管中國學者未能預見川普勝選與政策轉變，但選後他們對其背後的社會力量，卻有相當準確的理解。例如，中國社科院美國研究所的刁大明在選後五週便發表分析，指出川普勝選的多項原因：「此次選舉受到美國選民不滿情緒的強烈驅動，尤其是底層白人群體的不安與憤怒。全球化導致經濟空洞化與人口結構變化（移民多元化），加深了怨懟。2008 年金融危機後的緩慢復甦，使民眾失望。低端服務業就業人口增加與中產階級萎縮，帶來普遍挫折感。白人對預期『未來不再是族裔多數國家』，產生認同危機。」

經濟困境、極端主義與槍枝管制問題，進一步加劇了白人工人階級與少數族裔之間的緊張與敵意。川普巧妙地引導這股不滿情緒，推行「美國優先」理念，將國家的問題歸咎於移民與貿易。「反建制」情緒亦深刻影響了選舉結果，反映出公眾對政治菁英的普遍不信任與厭惡。川普擁抱了這股「反建制派」浪潮，訴諸於那些對華府菁英失望、渴望變革的選民。儘管他的言論具爭議性，但其非傳統政治人物的姿態，讓尋求「體制外選項」的選民產生了共鳴。

2016 年的選舉，也標誌著社群媒體的廣泛使用，改變了政治競選的形態。社群媒體成為年輕選民的主要資訊來源，形成了「回音室效應」，並讓像桑德斯這樣的反建制候選人得以動員支持。整體而言，2016 年大選啟動了一場漫長的黨派重組與政治變遷過程，其對社會與新政治運動的影響不可低估。

嬰兒潮世代與千禧世代構成了雙核心選民結構，進一步影響政

治動態。網際網路與社群媒體促進了基層情緒的動員，讓草根力量得以挑戰政治菁英。2016 年選舉在本質上更像是一場由藍領白人選民透過社群媒體動員、以反建制情緒驅動的社會運動。川普的「美國優先」理念吸引了他們，而希拉蕊·柯林頓的競選活動，則未能回應這些群體的關切。

北京大學歷史系的王希同樣指出，川普成功利用了「鐵鏽帶」工人階級選民的焦慮與恐懼，他那以白人民族主義與民粹主義為核心的訊息，激發了這些選民的支持。儘管川普勝選，許多中國學者仍注意到美國社會的政治兩極化日益加劇，自由主義與民粹主義的對立，使美國社會分裂。中國社科院美國研究所的周琪指出，這種兩極化表現為「政府頻繁關門、政治僵局，以及無法制定或執行重大社會政策」。有分析認為，川普的勝利內含與共和黨傳統建制派的根本緊張，預示了國會內部「傳統派」與「新興民粹派」之間的鬥爭。中國社科院美國研究所的張懿則指出，美國社會存在「三大分裂」：經濟、種族與文化。中國社科院世界經濟與政治研究所的分析者還觀察到，陰謀論（如「匿名者Q」）在邊緣社群媒體中蔓延，影響力不斷上升。部分觀察者指出，川普顧問班農與其同僚對「深層國家」的攻擊、以及「解構行政國」的口號，反映出美國公眾對建制菁英的不信任情緒。

川普政府上任後，中國的「美國觀察者」最初反應謹慎，對新總統及其團隊不確定該抱持何種期待。當川普接聽台灣總統蔡英文的祝賀電話、打破既有外交慣例時，北京方面感到震驚；但隨後他重申「一個中國政策」後，緊張情緒稍有緩解。達巍指出，川普政府中的新保守派可能推動更強硬的對中政策，建議中國政府為 2017 年潛在緊張局勢做好準備，但同時也可利用川普傾向孤立主義的特質，在全球治理中扮演更大角色。社科院美國研究所的另一位分析者甚至認為，川普的孤立主義外交或許對中國反而有利，因為這意味著美國可能從「改造他人」轉向「改造自身」。另一位學者姜芳

菲則預測，川普政府將放棄歐巴馬時期的「對沖」與「軟平衡」政策，轉為更具對抗性的戰略遏制方針——他是少數準確預見美中政策劇烈轉變的學者之一。

當 2017 年 12 月川普政府發表《國家安全戰略》時，中國的「美國通」從不確定轉為明顯的憂慮。該文件正式宣告美國放棄「接觸戰略」，改採「戰略競爭」新方針。中國社科院研究員倪峰指出，這份文件「標誌著美中關係進入全面戰略競爭的新時代」。復旦大學吳心伯也認為，報告中對「大國競爭」的強調，顯示美國將轉向單邊主義，放棄多邊主義並退出多個國際機構。他警告中國要準備面對「極端言論與對抗行動」。

這些觀察雖預示了重大變化的來臨，但多屬於事後反應，而非預測。除李海東與復旦大學韋宗友外，幾乎沒有中國學者提前洞察「接觸崩解」的根本原因。韋宗友在 2018 年 8 月發表的文章中敏銳指出：「在歐巴馬時期，美國內部對『接觸政策』的懷疑已日漸增強。有人認為，中國在接觸中獲益甚多，但對美國主導的國際秩序卻日益不滿；中國的強勢外交與挑戰現有規則及美國霸權的行為，引發了美方的憂慮。此外，中國的政治體制並未出現美方所預期的自由化變更。」

在《國家安全戰略》發表後，中國的美國觀察者持續回應川普政府一連串對抗性言論與行動，焦點集中於貿易戰與關稅、經濟脫鉤、科技冷戰、以及新冠疫情下的指責與輿論攻勢。有文章點名了川普政府中推動「敵手政策」的人物：國務卿蓬佩奧、國家安全顧問歐布萊恩等人。其他分析則哀嘆，美中政府間的對話全面中止，中國外交官與訪美學者的行動受到前所未有的限制。

然而，儘管中國的「美國通」撰寫了大量關於川普政策變化的評論，卻無一人真正探究美國政策質變的根源，亦無一人承認這些變化與中國自身行為有任何關聯。在他們一致的看法中：美國政策轉變完全源於川普政府內部的「新保守主義與民粹主義」，而非中

國的作為。因此，美中關係惡化的責任百分之百在美國，中國完全沒有行為責任或政策能動性。此外，無論學界或官方，皆無人分析「接觸外交聯盟」如何瓦解、「接觸政策」為何失效、又為何如此迅速崩潰。

甚至中國最高外交官、前駐美大使楊潔篪也明確將責任歸咎於美國與川普政府。他在 2021 年於「美中關係全國委員會」董事會發表演講時表示：「過去幾年，川普政府採取了一系列錯誤的對中國政策，使雙邊關係陷入自建交以來最艱難的時期。美國內部某些人仍抱持冷戰思維，將中國視為威脅。他們的言論與行動干涉中國內政，損害中國利益，破壞了兩國之間的交流與互利合作。有人甚至企圖推動『脫鉤』與所謂『新冷戰』。這些行徑逆潮流而動，嚴重損害了中美關係以及兩國人民的根本利益。」

評估拜登政府

拜登總統與其政府上任不久後，中國最具影響力的美國問題專家之一王緝思對新政府作出評估：「在拜登任內，美國官方對中國的措辭雖較少咄咄逼人，但整體仍帶有對抗性的基調。拜登在 2021 年 3 月首次記者會上表示：『中國的整體目標是成為世界上最強的國家、最富的國家與最具影響力的國家。』他補充道：『這不會在我任內發生，因為美國將持續成長與擴張。』」

清華大學趙可金則預測：「拜登政府不會改變美國對中國『戰略競爭』的共識。自 2017 年以來，美國已將中國定位為戰略競爭者，國會與社會對此形成了廣泛共識。」另有分析指出，科技領域將成為兩國競爭的新戰場，並準確預見美國將收緊出口管制、限制中國對美投資、以及採取其他「壓制」中國高科技發展的監管措施。其他學者則關注美國強化與中國周邊亞洲國家的聯繫，重建區域聯盟網路。

當中國的「美國觀察者」思索拜登當選的潛在影響時，有些人

曾懷抱希望，他們認為拜登或將恢復美國的「接觸外交政策」，開啟美中合作新時期。經歷川普政府極端強硬的對中政策與行動後，這些學者預期「建制派」，特別是美國商界與「老接觸派」將重新發揮影響力，至少可讓關係回歸穩定。

部分觀點認為，拜登本人在從政生涯中，長期支持與中國接觸，且曾多次與習近平直接互動，因此有理由預期他會恢復較為傳統的接觸政策。然而，這種樂觀的預期很快被更具經驗的「美國通」潑冷水。達巍警告：「不會有『回到未來』這回事——也就是不可能重回過去的接觸時代。」

他們的理由是，拜登在黨內初選中擊敗華倫與桑德斯，象徵民主黨「新自由主義派」勢力的式微。對中國政策而言，這代表過去支持自由貿易與全球化的自由派菁英，已被視中國為競爭對手而非夥伴的中間偏保守派民主黨人所取代。中國現代國際關係研究院美國研究所的張昭曦在分析拜登政府高層外交與安全人事時指出，這批人物屬於「自由鷹派」。他們包括蘇利文、布林肯、拉特納、坎貝爾等人。

張昭曦寫道：「這批自由鷹派強調意識形態對抗，主張以自由民主制度與價值劃分國際陣營，並藉由全球政治與經濟體系及規則，維持美國的霸權地位。他們也認為海外干預是維護戰略利益的關鍵手段。相較於川普政府的情緒化與極端作法，自由鷹派對美中戰略競爭的邏輯更為精緻化。他們認為接觸政策的根本錯誤，在於假設接觸能改變中國的政治體制與外交方針。在他們看來，美國對中政策的出發點，應是維持美國的主導地位與制度領導權。自由鷹派進一步明確了『戰略競爭者』的定義，主張中國是唯一能在經濟、外交、軍事與科技層面，同時結合實力並持續挑戰美國的競爭者。」

復旦大學的吳心伯，被公認為中國最敏銳的美中關係觀察家之一，也指出：「美國對中國政策的目標，是在應對一個更強大、

「積極的」中國挑戰，同時維持美國的霸權與主導影響力。拜登政府多次強調，美國應從實力地位出發與中國交往，並一再提醒中國，不要誤判美國的實力衰退。拜登政府對中國的壓制是全方位的：在價值觀層面，美國持續在人權、新疆、香港等問題上施壓；在貿易與科技層面，保留川普時期的關稅、重新啟動大批制裁，並迫使多家中國企業從美國股市退出；在地緣政治上，美國拉攏歐盟、日本、印度、東南亞與澳洲圍堵中國；在軍事層面，美國持續在南海與台灣問題上施壓，並增派部隊至亞太地區。」

我認為吳心伯與其他學者對拜登政府政策的描述極為準確，但他們完全沒有探討中國本身在這些問題上的責任與行為。吳列舉了美國在不同領域的行動，但並未向中國讀者解釋，美國究竟反對中國什麼？為何美國在新疆、香港、西藏與人權問題上持異議？為何對中國企業實施關稅與制裁？為何歐盟、日本、印度、東南亞與澳洲會在對中國立場上達成共識？為何美國與他國關切中國在南海與台灣的行為？這些反對是否毫無根據？」他指出，中國所有相關分析均為單向敘述，在這些論文中，中國永遠不犯錯、永遠是受害者、永遠不需調整或道歉，而美國則始終錯誤，對所有緊張關係負全責。

若吳心伯與其他「美國通」始終不承認中國自身的政策、言辭與行為對關係惡化有所「投入」，那他們又該如何建議中國對應美國行動？通常，中國學者在公開出版物中極少提出具體政策建議，但吳心伯的這篇文章是個例外，他提出四項具體建議：

- 一、中國應增加與美國接觸和對話。雖然拜登政府以競爭為主軸，中國仍應倡導擴大合作。雙方政府需明確界定各自核心利益的底線，以防止關係失控。
- 二、中國堅決反擊美國干涉內政。中國應在台灣、香港、新疆與西藏等議題上捍衛主權利益。
- 三、中國應動員第三方力量，加強中俄全面戰略協作夥伴關

係、改善與歐盟關係、深化與東協的戰略合作，並擴大在中東、非洲與拉丁美洲的影響力。

四、中國應推進塑造公眾意見氛圍。

另一方面，中國政府官員持續拒絕使用「競爭」一詞形容拜登政府的對中政策或美中關係。正如習近平主席在 2023 年 11 月於舊金山與拜登舉行峰會時所說：「我們之間的第一個問題是：我們是對手，還是夥伴？這是根本性與總體性的問題。道理其實很簡單——如果把對方視為主要競爭者，最重要的地緣政治挑戰與節奏性威脅，只會導致錯誤的政策、誤導的行動與不必要的結果。」

中國外交部現任新聞發言人毛寧明確反駁將美中關係定調為「競爭」的說法：「中國不畏懼競爭，也不會退縮。但一個負責任的大國，不應以競爭為藉口抹黑他國，或限制他國正當的發展權利。」她的同事汪文斌同樣表示：「美方應停止把中國當作假想敵，糾正以競爭之名搞大國對抗的錯誤作法。」在所有中國官員中，最公開批評美國以「競爭」來定義雙邊關係者，當屬外交部長王毅。他於 2022 年在紐約亞洲協會的演講中說：「不可否認，中美之間在經貿等領域存在競爭，中方並不害怕競爭。但我們不同意用『競爭』來簡化中美關係的定義，因為那既非全貌，也非主流。我們需要的是能夠相互促進的良性競爭，而不是以對方失敗為目的的惡性競爭。」

中國的「誰弄丟了美國？」之辯

本章後記的第三個議題，是探討中國是否曾出現「誰弄丟了美國？」的爭論。換言之，中國的「美國通」與外交政策專家，是否曾經自我反思，承認中國本身的行為，在 2017 年以來美國戰略與政策劇變、以及美中關係惡化的狀況中，的確是扮演了某種角色？中國是否曾主動檢視自身政策與行為對此的影響？

在多數國家—至少在民主國家，公開辯論與自我檢討是很理所當然的現象。美國內部對中國政策的爭辯極為激烈，其中有些觀點，是明確承認美國對於放棄「接觸」與轉向「戰略競爭」，應擔負部分責任。即使在像中國這樣的威權體制中，也會存在內部外交政策辯論。美國學界早已研究過蘇聯與中國體制內的外交爭論，雖然這些辯論往往表達得極為隱晦，必須透過對公開資料（期刊、書籍、訪談）的內容分析，才能辨識其差異。這也是我撰寫後記的原因：我希望有系統的檢視中文學術文獻，了解中國如何看待美國的「接觸戰略」與「後接觸時期」。結果顯示：雖然中國學者對美國政策轉變的起因提出多種看法，但無一例外，所有人都將責任百分之百歸咎於美國。在他們看來，美國對中國政策的改變，完全是華府方面的問題，中國則毫無責任。

這個結果雖令人震驚，但並非意外。在我五十年的美中關係研究生涯中，從未見過中國政府或中國學者在任何外交爭端中，承認自身錯誤；中國也從未正式為其行為向外國道歉。事實上，中共與中國政府在歷史上僅有兩次公開承認嚴重政策錯誤：一次是「大躍進」（1958–1961年）及其造成的大饑荒（導致約三、四千萬人死亡）；另一次是「文化大革命」（1966–1976年），官方將其定調為「極左路線錯誤」。因此，在美中關係議題上，我們再次看到中國分析專家對本國政府與執政黨的行為完全不認錯。在他們筆下，永遠錯在別人。

北京大學的王緝思教授對此表達得最清楚：「包括我在內的一些中國研究美國問題的人，發現我們研究多年的這個美國，越來越難以辨認與預測。我們應該反思，到底出了什麼問題。政治極化、權力鬥爭、醜聞、對體制的不信任、用推特發布政策、外交高官頻繁更替、政府職位長期懸缺，這些問題以前也有，但自 2016 年美國大選以來，其強度與範圍都令人震驚。川普政府使用美國權力與影響力的方式，讓中國的政治分析家困惑……現在中國的決策者越來

越難分辨美國到底希望自己與他人遵循什麼規則、希望維持什麼樣的世界秩序，以及華府在主要國際議題上的立場何在。」

隨後，王緝思在《外交事務》發表了一篇極為坦率的文章，向美國讀者闡述中國的觀點。這篇文章的重要性值得長篇引述：

「在美國，中國崛起帶來神經痛與焦慮；而在中國，則帶來自信與自豪。在這樣的背景下，許多中國分析人士，強調美國的政治失靈、社會經濟不平等、種族分裂與經濟停滯，並指出那些在冷戰後模仿西方模式的發展中國家與前社會主義國家，表現並不理想。他們還指出，美國干預最深的阿富汗與伊拉克，依然陷於貧困、動盪與暴力之中。因此，許多中國人—尤其年輕一代，理直氣壯地認為，該以自信甚至挑釁的勝利者姿態，回應美國的壓力。

然而，在對美漸趨強硬的背後，潛藏著更深層的歷史性敵意。在中國人眼中，對中國主權與國家安全的最大威脅，一直是美國對中國內政的干涉—其目的在於改變中國的政治體制、削弱共產黨。美國人往往低估了這段歷史對中國觀點的影響…中共認為，美國試圖透過顛覆與分裂行動（西化與分化），阻止中國成為強國。北京相信，美國是推動前蘇聯地區『顏色革命』以及 2010–2011 年『阿拉伯之春』的幕後推手。中共認為，這些美國的所謂干預，是華府未來削弱乃至推翻中共的藍本。中共與官方媒體不區分美國的行政部門、國會、媒體或非政府組織，將所有批評或行動視為一場精心策劃、組織嚴密的顛覆運動。凡是與美國或美方組織有任何聯繫的中國公民或團體，一律被貼上『美國代理人』或『政治工具』的標籤。

與此同時，隨著美國對中國立場轉趨強硬，許多中國官員對美國的觀感也更加負面。北京的主流認知，在中國國家安全、主權與內部穩定方面，美國是最大的外部威脅。多數中國觀察家相信，美國出於恐懼與嫉妒，竭盡所能地遏制中國。儘管美國政策圈清楚意識到這種看法在中國的普及，但他們往往忽視了從北京視角來看，

正是美國而非中國，創造了這種對抗性的環境，特別是長期干預中國內政、試圖削弱共產黨統治的行為。若能更深入理解雙方對近代史的不同敘事，也許能幫助兩國在競爭中尋求管理之道，避免一場無人願見的災難性衝突。」

王緝思以英文在《外交事務》上發表此文，向美國菁英闡明中國普遍對美國的看法，具有啟發意義。然而，文中仍沒有任何一句話承認中國自身行為可能構成美國（及其他國家）合理關切的原因；沒有提及中國的一黨專政與個人獨裁政治體制；沒有提及普遍的人權侵害；沒有提及網路封鎖與資訊控制；沒有提及新疆維吾爾族的大規模拘禁與非人待遇；沒有提及對藏族的「同化」政策；沒有提及劇烈的軍事擴張；也沒有提及中國在亞洲與歐洲削弱美國同盟體系的言行，對台灣的多重軍事、經濟施壓，以及對印度、越南、菲律賓等鄰國的威嚇行為與南海軍事化建設。

王緝思所能給的唯一讓步，是一句極為溫和的表述：「美方官員將中國視為競爭者並非難以理解……美國人愈加覺得，在與中國的較量中，主導權正逐漸傾向北京。」

既然中國不承認自身那些違反國際準則與美國利益的行為，那麼中國又認為未來該如何邁向更穩定、建設性的雙邊關係？王緝思的觀察發人深省：「在中國，無論菁英還是普通民眾，一般都將政治視為權力與物質利益的鬥爭。對美國戰略的理解是：除非中國的國家實力超越美國，否則華府的傲慢與侵略性政策，就不會改變。」

中國的「美國觀察家」與政府官員，似乎完全缺乏自我反思與自我批判的能力。這對美中關係的未來而言，絕非好預兆。一段健康的關係，需要雙方共同努力。如果兩國想要走出當前的低谷，就必須彼此承認自身行為在關係惡化中所扮演的角色與責任。

美方確實也需要嚴肅自省，美國社會已展開熱烈討論。美國與其他民主國家之所以具備這種反思與公開爭辯的能力，正是民主制

度的核心優勢。中國作為一個列寧式威權體制，則完全缺乏這種自省機制。這也正是雙邊關係中最根本的制度性摩擦與不穩定來源之一。

致謝

一本書，或許可由作者個人獨自撰寫，但若沒有其他人的重要支持，是無法完成的。

以本書為例，我要特別的、深深的感謝兩個學術機構，他們提供我研究員的職位，讓以常駐研究員的身份撰寫本書。

在 2023 年 9 月至 2024 年 1 月期間，我有幸獲選為美國華盛頓特區伍德羅·威爾遜國際學者中心轄下「季辛吉中美研究所」的特聘學者。特別感謝副總裁羅伯特·利特瓦克（Rob Litwak）與所長戴博（Robert Daly），他們的熱情款待與學術交流讓我深受啟發。

自 1986–1987 年我首次於威爾遜中心工作以來，羅伯特一直是我的摯友與備受尊敬的同儕，他擔任研究所所長後，為華府與社會大眾提供最高品質的中國研究與敏感性政策對話。

我也感謝同期在威爾遜中心的學者，特別是黃亞生（Huang Yasheng）、史蒂夫·傑克森（Steve Jackson）與克勞斯·拉瑞斯（Klaus Larres）。史蒂夫在本書圖表製作上提供了極大幫助。圖書館團隊在協助蒐集資料時，同樣展現極高的專業與親切態度。學者計畫主任金·康納（Kim Conner）與團隊，也讓我感覺回到老家。這是我第三次在威爾遜中心擔任常駐學者，我對這座以第 28 任美國總統命名的「活的紀念館」，懷有深深敬意。

2024 年 2 月至 6 月，我又有幸受邀擔任史丹福大學胡佛研究所特聘訪問學者。我特別感謝第 66 任美國國務卿、胡佛研究所所長康朵莉莎·萊斯，她邀請我在休假期間駐館研究。我對康朵的敬

重難以言表；自 1980 年代我們分別於史丹福與密西根攻讀博士時期便相識至今，她在學術與公共服務上的成就，堪稱美國史上獨一無二的典範。同時也感謝胡佛研究所資深研究員戴雅門（Larry Diamond），他不僅提供協助，更是我長久以來敬佩的學者與推動民主自由的勇者，也是一位好友。

在胡佛期間，我與多位學者展開深入討論，包括：伊莉莎白·伊康米（Elizabeth Economy）、吉姆·埃利斯（Jim Ellis）、尼爾·佛格森（Niall Ferguson）、蘇米·甘古利（Sumit Ganguly）、史蒂芬·考特金（Stephen Kotkin）、H. R. 麥馬斯特（H. R. McMaster）、艾美·澤加特（Amy Zegart）與菲利普·澤利考（Philip Zelikow）。此外，也與訪問學者約瑟夫·奈伊（Joseph Nye）與蘿絲·戈特穆勒（Rose Gottemoeller）進行多次交流。

在史丹福大學，我亦感謝國際研究所所長麥可·麥克福爾（Michael McFaul），他是傑出的學者與堅定的民主倡議者，也曾在歐巴馬政府時期擔任國安會官員與駐俄大使（那可是一點都不容易的）。我很榮幸能稱他為朋友（我們第一次見面是在 1990 年共赴哈薩克訪問）。

此外，我的老友安德魯·魏昂德（Andrew Walder）與戴慕珍（Jean Oi），自 1980 年代同為密西根大學研究生以來，便一直相伴，他們在帕羅奧圖熱情款待我與內人，使我們倍感溫馨。

我同樣感謝凱瑟琳·斯托納（Kathryn Stoner）、史考特·薩根（Scott Sagan）與駐校外交官蘿拉·史東（Laura Stone）抽空與我交流。胡佛與史丹福的學術環境極為豐富，我積極參與多場研討會與其他會議。這次休假為我帶來知識、文化與個人成長上的全方位收穫一是我學術生涯中最充實的研究假期之一。

我還深深感謝母校喬治華盛頓大學國際事務學院與政治系批准我的休假。感謝院長艾莉莎·艾爾斯（Alyssa Ayres）、政治系主任艾瑞克·勞倫斯（Eric Lawrence）與教務長克里斯多福·布雷西

(Christopher Bracey)。我在該校任教已 28 年，教過逾 3,000 名學生，並獲益良多。特別感謝克里斯多福·福斯納 (Christopher J. Fussner) — 他是我大學時代同學、學院校友，四十年來不斷為我主持的「中國政策研究計畫」(China Policy Program, 創立於 1998 年) 提供財務與個人支持。

本書的研究亦受益於五位研究助理：瑪德琳·克雷格—謝克曼 (Madeleine Craig-Scheckman)、班·華斯史壯 (Ben Wasserstrom)、謝天成 (Sheldon Xie)、張露雅 (Luya Zhang) 與鍾大衛 (David Zhong)。他們深入挖掘美中資料，強化了本書的實證基礎。其中瑪德琳還整理了美國各州與中國互動的數據與圖表。

我也要感謝多位曾任美國對中國高層政策職務的前官員：溫斯頓·羅德 (Winston Lord)、道格·帕爾 (Doug Paal)、李侃如 (Ken Lieberthal)、丹尼斯·魏德 (Dennis Wilder)、麥艾文 (Evan Medeiros) 與 H. R. 麥馬斯特 (H. R. McMaster) — 他們閱讀並批註了與其任期相關章節。此外，也感謝克雷格·艾倫 (Craig Allen)、卜睿哲 (Richard Bush)、里克·因德佛 (Rick Inderfurth)、洛克·約翰遜 (Loch Johnson)、亨利·瑙 (Henry Nau)、羅伯特·薩特 (Robert Sutter)、安德魯·魏昂德 (Andrew Walder) 與艾美·澤加特 (Amy Zegart) 等同儕給予回應。所有尚存錯誤均由作者自行負責。

我對牛津大學出版社 (Oxford University Press, OUP) 表達誠摯感謝。從 1994 年以來，這是我與該社合作出版的第十本書。特別感謝總編輯大衛·麥克布萊德 (David McBride)，他是國際關係與中國研究領域最具眼光的出版人之一。同時感謝匿名審稿人給予的建設性意見，以及後續編輯團隊蕾西·哈維 (Lacey Harvey)、迪娃斯莉·瓦蘇德萬 (Devasree Vasudevan) 與文字編輯伊莉莎維塔·弗里瑟姆 (Elizaveta Friesem) 等人的專業協助。

最後，我要感謝我結縭四十二年的妻子英格麗·拉森 (Ingrid

Larsen），她忍受了我無數次談論書稿細節，並始終給予支持與理性建議。我也感謝兩個兒子克里斯（Chris）與山德（Xander），以及新誕生的孫子詹姆斯（James），他們為我的生活注入喜悅與力量。還有我們家的黃金獵犬庫柏（Cooper），在寫作期間始終陪伴左右。本書主要於華盛頓特區與加州帕羅奧圖撰寫，最後潤稿則於密西根州特拉弗斯城（Traverse City）近郊的家庭小屋與維吉尼亞州阿靈頓的住所完成。對上述所有人與機構，我深懷感激。這本書若無他們的幫助，絕無可能問世。

美中決裂：

從接觸、正常化、脫鉤、到去風險之美中分合解密

作者／David Shambaugh（沈大偉）
社長／陳純純
總編輯／鄭潔
副總編輯／郭岱軒
合約編輯／張傳杰
封面設計／李岱玲
內頁排版／造極彩色印刷製版股份有限公司
整合行銷經理／陳彥吟

出版發行／好優文化
電話／02-8914-6405
傳真／02-2910-7127
劃撥帳號／50197591
劃撥戶名／好優文化出版有限公司
E-Mail／good@elitebook.tw
出色文化臉書／www.facebook.com/goodpublish
地址／台灣新北市新店區寶興路45巷6弄5號6樓
法律顧問／六合法律事務所 李佩昌律師

印製／造極彩色印刷製版股份有限公司
書號／115
ISBN／978-626-7536-81-0
初版一刷／2026年4月
定價／新台幣580元

美中決裂：從接觸、正常化、脫鉤、到去風險之美中分合解密 / 沈大偉 (David Shambaugh) 作。
-- 初版 -- 新北市：好優文化，2026.04
面；公分

譯自：Breaking the engagement : how China won & lost America

ISBN 978-626-7536-81-0 (平裝)

1.CST: 中美關係 2.CST: 國際關係 3.CST: 二十世紀
4.CST: 二十一世紀

574.1852

115000216

© Oxford University Press, 2025 Breaking the Engagement was originally published in English in 2025. This translation is published by arrangement with Oxford University Press through Andrew Nurnberg Associates International Ltd. Good publishing Co. is solely responsible for this translation from the original work and Oxford University Press shall have no liability for any errors, omissions or inaccuracies or ambiguities in such translation or for any losses caused by reliance thereon.

- 本書如有缺頁、汙損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。
- 本書僅代表作者言論，不代表本公司立場。
- 版權所有，翻印必究。非經授權同意不得轉載。



此頁空白
Blank Page

好優文化