

六、美國總統大選對中政策及影響觀察

政治大學外交系教授盧業中主稿

- 川普、拜登對中國的主張，在中美關係急遽變化、美國民意持續疑中的態勢下漸趨一致，無論何者勝選，美對中政策較可能繼續維持強硬。
- 川普對中政策旨在解決針對美國的威脅，與中盲目交往的舊典範已失敗，對中共言行「不信任且要查證」，並區隔中共與中國人民；拜登認為中美處於競爭關係，強調要結盟其他國家共同應對中國，但在氣候變遷等其他議題有合作可能。

（一）前言

美國總統大選將在 11 月 3 日進行，共和黨籍的川普 (Donald Trump) 尋求連任，而民主黨則由前副總統拜登 (Joe Biden) 挑戰大位，兩人在從政經歷、意識形態、政策主張都有重大差異，但對於中國的看法與主張，卻在中美關係急遽變化、美國民意持續疑中的態勢下漸趨一致。川普延續對中強硬政策，而拜登今年稍早認為中國是美國重大挑戰，在 9 月 17 日的一場訪問中則明確定義中國為「（必須）嚴肅（以對）的競爭者」（a serious competitor）。本文將透過川普政府及拜登團隊近期對中談話，分析本次總統大選之對中政策內涵及其可能影響。整體而言，無論川普或拜登勝選，美國對中政策較可能繼續維持強硬。

（二）兩位候選人對中國之立場

1. 川普政府

川普總統及其行政團隊自 6 月起，已透過一系列談話勾勒出對中政策，包括：6 月 26 日，國家安全顧問歐布萊恩 (Robert O'Brien) 發表「中共的意識形態與全球野心」，抨擊習近平擁抱殘破的馬列主義；7 月 7 日，聯邦調查局局長雷 (Christopher Wray) 在哈德遜中心發表「中國政府和中共對美國經濟與國家安全的威脅」演說，談到間諜問題；7 月 16 日，司法部長巴爾 (William Barr) 在福特總統

博物館亦就中國政策發表演說，抨擊中國試圖以獨裁兵工廠取代美國；7月23日，國務卿龐佩歐（Mike Pompeo）在尼克森總統紀念圖書館發表題為「共產中國與自由世界的未來」演說。加上川普本人於7月4日國慶演說也大力抨擊中國，可以看出美國行政部門將中國視為威脅、正全面重新盤整對中政策。

就時機與主要內容看來，龐佩歐演說被視為吹響新冷戰號角，而其選擇尼克森圖書館作為演講地點，本身更富有象徵意義，可作為理解當前川普政府對中政策之主要文件。渠本次發表演說之主要內容與目的如下：¹

(1) 全面闡述美國對中政策

龐佩歐直言，「我們有一個非常明確的目的、一個真正的使命。這就是解釋美中關係的不同層面、幾十年來累積起來的那種巨大的關係失衡以及中國共產黨的霸權意圖。我們的目標是表明，川普總統中國政策旨在解決的針對美國的威脅是顯而易見的，而且我們為確保這些自由制定了戰略。」「我今天的目標是為美國人民把這些匯總在一起，詳細闡述中國的威脅對我們的經濟、我們的自由乃至世界各地自由民主的未來意味著什麼。」

(2) 四大核心問題直指美國對中政策的失敗

龐佩歐在演講中列出四大核心問題，包括：與中國接觸 50 年後，美國人民現在有什麼成果可以示人？我們的領導人提出的中國朝著自由與民主演變的理論被證明是正確的嗎？這是中國所定義的雙贏局面嗎？最後，從一位國務卿的視角來看，核心的是，美國更加安全了嗎？我們自身以及我們後代的和平前景是不是更大了？

龐佩歐指出，我們必須承認一個無情的事實：與中國盲目接觸的舊模式根本做不成事。我們絕不能延續這個模式。我們決不能重回這個模式。

¹ 該演講中文內容（含下述引述部分），可參見：「共產中國與自由世界的未來：蓬佩奧演講全文實錄」，美國之音中文網，2020年7月23日，<https://www.voacantonese.com/a/pompeo-speech-on-communist-china-full-text-translation-20200723-ry/5515947.html>。

(3) 「不信任且要查證」、區隔中共與中國人民是重點

龐佩歐認為，過去尼克森以來的接觸典範已然失效，而美國不會放棄改變中共的意圖，但後續行動是要「以中共領導人的行為、而非言詞做為依據」。與冷戰時期美國總統雷根(Ronald Reagan)針對前蘇聯所採取的「信任，但要查證」(trust but verify)作法不同，龐佩歐強調對付中共要「不信任且要查證」(distrust and verify)。他也希望透過與中國人民交流的面對面外交(“in-person diplomacy”)，賦予中國人民力量來改變中共，包括王丹、魏京生等民運人士均受邀出席本次演講。

(4) 整合行政部門及川普支持者

龐佩歐雖強調要引導中國改變，但此篇演講也有清理戰場的考量，讓政府內部各部門以及盟友重新站隊。龐佩歐提到財政部、商務部、司法部、國防部的作為與角色，而「國務院在各個層級而且在世界各地與我們的中國同行進行接觸，只是為了要求公平和對等。」他特別強調，當前美中關係固然和冷戰時期美蘇關係不同，但中國目前對於美國的威脅也更為全面。

(5) 呼籲中國正確解讀美國決心

相較於歐布萊恩的演講著重討論共產黨的本質和取代美國的全球野心，雷和巴爾的演講則著重討論中國對美國本土威脅，本次龐佩歐選擇尼克森圖書館作為演講地點，又是行政部門四篇近期演講總結，象徵美國對中政策意義可能出現典範變遷。

龐佩歐在演講中聲稱，尼克森總統訪中所開啟的美國對中接觸戰略，已被過去的近半個世紀的實踐證明行不通，「如果我們想要擁有一個自由的 21 世紀，而不是習近平夢想的中國世紀，與中國盲目交往的舊典範已失敗，我們決不能繼續，也不能重複。」由於每當美中關係陷入低潮時，中方往往試圖透過如季辛吉等「老朋友」進行損害管制來對華府遊說，本次選在尼克森圖書館，也釋放出中共不要對美國存有幻想，認為可以拉攏季辛吉等人影響川普政策等訊號。尼克森的孫兒出席本次演講時也表示，他的祖父一直都知道世界情勢會不斷變化。

如白邦瑞 (Michael Pillsbury) 所言，目前是提出對中政策新架構的好時機。他認為，由於中國大陸方面並未公開當時所有談判資料，而季辛吉也仍有所保留，各方若一味責怪尼克森的交往政策不盡公平。他同意當時美國對中採取交往政策有其必要性與戰略性，是對當時美國國力以及盱衡全球情勢下最佳的選擇。但也不諱言，尼克森晚年也提到，交往政策可能已經為世界造就了一個科學怪人。川普要做的，不是全面翻轉尼克森的政策，而是要針對中共內部強硬派的不當作為進行反制，讓支持改革與自由化的人士不再受到壓制。蘇聯威脅不再，美國沒有理由不正視中國蔑視人權與國際法的行為，也不該陷入中國由孫子兵法習得的造勢戰略。白邦瑞進一步指出，川普是繼尼克森之後，第一位可以以新的眼光來看待中國的總統，並提出一個清晰、一致、且全面的中國政策。人們 50 年之後回首今日，會發現這是美國對中的第二次戰略突破。²

2. 拜登團隊

拜登在競選初期對中國並未採取嚴詞抨擊之立場，將中國視為美國的一大挑戰而非對手或威脅。針對美中在貿易領域的摩擦，提出要尋回美國的優勢以及中產階級的利基，而在其他議題領域如氣候變遷及防止核擴散等，則強調與多數國家、包括中國來進行合作的重要性。³此等作法一方面試圖與川普對中的相對激進立場做出區隔，但也讓人將其子與中國商業往來乙事產生聯想。拜登及其團隊有關對中政策的觀點大致包括：

(1) 美中仍處於競爭關係

拜登及其團隊基本上同意川普對於中國掠奪式行為損害美國利益的診斷無誤，目前也改以競爭者而非挑戰來形容中國，但對於中國所引起之症狀的解方則有不同看法。拜登認為，讓中國

² Michael Pillsbury, "Like Nixon, Trump Has the Opportunity to Build a New U.S.-China Framework," *Newsweek*, July 23, 2020, <https://www.newsweek.com/like-nixon-trump-has-opportunity-build-new-us-china-framework-opinion-1519835>.

³ Joseph R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (March/April 2020), pp. 64-76.

跑得慢未必可以讓美國跑得更快，美國應當加強自身基礎建設，並尋求繼續維持領導地位來應對中國。拜登並不認同當前川普政府依照意識形態而劃界所形成的新冷戰，主要原因在於雙方目前的經濟互賴情勢仍存在，即使貿易戰進行的 2019 年，美中雙方貿易額仍達到 5,000 億美元。⁴

(2) 高科技、貿易、人權為競爭與抨擊重點

拜登陣營認為，要一步到位、全面與中國脫鉤難度很高，對美國也未必有利。⁵對美國而言，如何讓美國重建經濟至少應該與圍堵中國經濟興起一樣重要，應當要與中國在戰略性高科技產業競爭，限制中國的經濟影響力，減少美中互賴、尤其降低美國對自中國醫療設備的依賴。在手段方面，拜登陣營並未完全排除課徵關稅或經濟制裁，尤其是針對人權議題，拜登認為川普過於軟弱。而川普對中課徵關稅的政策失敗，因為其已對美國消費者帶來傷害且未能達到美國希望中國進行經濟改革的期望。

(3) 結盟對中施壓，但在氣候變遷、全球議題仍有合作基點

結盟其他國家共同應對中國是拜登的重要主張，而歐洲國家將是其結盟的重點。拜登預計將以防禦自由世界的既有邊界作為訴求，以民主、人權議題持續對中施壓。拜登認為，川普過去四年的單邊主義作為已經與盟國漸行漸遠。為了建構一個抵禦中國擴張的民主國家聯盟，美國必須重塑自己的民主、召集民主高峰會，而這個聯盟主要將作為集體行動的媒介與平臺。⁶但在氣候變遷、防止核擴散、甚至傳染病防治等，拜登亦不排除與中國合作的機會。⁷ Ely Ratner 與 Richard Fontaine 指出，美國對中國的政

⁴ James Traub, "Biden is Now a China Hawk—With Limits," *Foreign Policy*, September 3, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/09/03/biden-is-now-a-china-hawk-with-limits/>; Jacob Schlesinger, "Biden's Pledge on China Looks a Lot Like Trump's," *The Wall Street Journal*, September 11, 2020, A 1.

⁵ Andrea Shalal, "Biden Adviser Says Unrealistic to 'Fully Decouple' from China," *Reuters*, September 22, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-biden/biden-adviser-says-unrealistic-to-fully-decouple-from-china-idUSKCN26D1SM>.

⁶ James Traub, "The Biden Doctrine Exists Already. Here's an Inside Preview," *Foreign Policy*, August 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/08/20/the-biden-doctrine-exists-already-heres-an-inside-preview/>.

⁷ Alex Ward, "Joe Biden's Plan to Fix the World," *VOX*, August 18, 2020, <https://www.vox.com/2020/8/18/21334630/joe-biden-foreign-policy-explainer-dnc>.

策不適宜以交往或遏制一刀切的方式來進行劃分，而是要由議題來決定政策，如中國對外輸出高科技威權制度，就應該圍堵；如在南海係為了防止中國的支配地位，就採取防禦性措施；全球性議題如氣候變遷即防止核武擴散，則需要中國的合作；至於其他領域，美國應該體認到中國的重要性沒有那麼高。⁸

(4) 拜登個人經歷面臨檢驗

拜登自 1973 年成為聯邦參議員，2009 年隨歐巴馬進入白宮，經歷多次與中國高層官員互動，相當具有中國經驗。1974 年 9 月，拜登參與美國第一個前往中國的國會訪問團，也是他初次訪問中國。2001 年，拜登擔任參議院外交關係委員會主席首次出訪及前往中國，時值中國加入世界貿易組織，當時拜登即表示美國歡迎一個繁榮且融入國際的中國在全球舞臺崛起；拜登希望中國作為一個大國，在核不擴散、人權及貿易等領域要遵守國際準則。歐巴馬執政時期，拜登多次會晤習近平，並希望美中之間是一種競爭但非以武力為基礎的鬥爭關係，而習近平亦曾稱拜登為「老朋友」。⁹這些記錄儼然成為川普及其支持者攻擊拜登的最佳理由。

然隨著中國對香港及新疆等人權侵犯，拜登於 2020 年 2 月直呼習近平為惡棍 (thug) 表達不滿。而 9 月 17 日拜登稱中國為嚴峻的競爭者，同日民主黨議員在參議院提出美國領導法案 (America LEADS Act)，總值超過 3,500 億美元，用於在未來十年內提升美國的工業產能，以減輕美國對中國經濟的依賴並在勞工、聯盟、及民主、安全等議題全面反制中國。

整體觀之，從 20 年前希望將中國納入國際體系，到目前正視中國的威脅，拜登及其團隊對中看法近期確實已發生轉變。由於美國內部疑中反中情緒相當高，Pew Research Center 在 7 月公布的一份民調顯示，有高達 73% 受訪者對中國抱持負面觀感，可

⁸ Richard Fontaine and Ely Ratner, "The U.S.-China Confrontation is not Another Cold War. It's Something New.," *The Washington Post*, July 2, 2020.

⁹ Edward Wong, Michael Crowley and Ana Swanson, "Joe Biden's China Journey," *The New York Times*, September 6, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/09/06/us/politics/biden-china.html>; Steven Lee Myers and Javier C. Hernández, "In Biden, China Sees an 'Old Friend' and Possible Foe," *The New York Times*, September 22, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/09/22/world/asia/biden-china-election-trump.html>.

以預期隨著選戰越演越烈，中國因素將持續成為川普與拜登兩人交鋒的焦點。

（三）美中戰略對峙將延續到選後

近期許多評論認為，11月3日大選之後，無論哪位候選人成為美國新任總統，美國當前反中態勢都將持續下去。若就前述兩位候選人主要對中政策而言，Thomas Wright指出，龐佩歐表示要建立民主國家聯盟以對抗中共，是誇大的夢想，因為川普已使得美國與盟友之間有社交距離。¹⁰但他同時也擔憂拜登陣營無法因應中國將合作與競爭面向的議題領域進行連結要脅美國的可能。¹¹亦有評論指出，美國的盟邦已習慣川普對中的強硬政策，反而對於拜登對中政策存疑。¹²

蘭德公司日前發布「中國的大戰略：趨勢、軌跡與長期競爭」報告，指出中國日後有四種可能的發展，分別為全面達成目標的「全面成功」(triumphant)、部分目標達成的「蒸蒸日上」(ascendant)、雄心受挫的「停滯」(stagnant)，以及政權岌岌可危的「內部崩潰」(imploding)。該報告的結論是「蒸蒸日上」與「停滯」兩者，是最有可能的發展結果。中國不至於全面成功，除非中國決策幾乎不會出錯、且後續30年都沒有重大危機或倒退，這顯然不甚可能；內部崩潰的中國也不可能出現，因為中國領導層迄今為止都表現出面對情勢可進行調整。¹³

未來美中關係則為據此出現平行夥伴、衝突對手、或不同方向等三種關係。若中國處於停滯或蒸蒸日上，美中未來的關係將為平行夥伴，雙邊關係將如同2018年般起伏；而衝突對手將可能在中國全面成功時出現。若中國出現內部崩潰，則美中雙方將各行其是向不同方向移動。報告同時認為，雖然中國面臨經濟走下坡程度比預期更嚴重，北京仍會在接下來的10到15年持續強化軍力發展，同時在AI等特殊領域將取得優勢。據此，美國必須強化本身國防力量，提升嚇

¹⁰ Thomas Wright, "Pompeo's Surreal Speech on China," *The Atlantic*, July 25, 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/07/pompeos-surreal-speech-on-china/614596/>.

¹¹ Jacob Schlesinger, "Biden's Pledge on China Looks a Lot Like Trump's," *The Wall Street Journal*, September 11, 2020, A 1.

¹² James Crabtree, "Biden Has a Serious Credibility Problem in Asia," *Foreign Policy*, September 10, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/09/10/trump-biden-asia-credibility-problem/>.

¹³ Andrew Scobell, et. al., *China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition* (CA: Rand Corporation, 2020).

阻能力，並管控雙方競爭關係。

川普政府近日仍在疫情及意識型態對中國持續抨擊。聯合國大會開議，川普於9月22日透過預錄影片發表演說，批評中國必須為「將瘟疫散播到全球」負責。國務卿龐佩歐9月23日在演說中指出，中共已鎖定美國的州和地方層級，從政治人物到企業家，都是中共目標，意在將其納入宣傳和諜報戰的一環。參議院民主黨人提出的美國領導法案，也是迄今與中國競爭最全面的法案，後續若順利通過，無論是川普連任或拜登挑戰成功，美國對中國的政策都可能更為全面並具有一致性。