

## 第五章 結論

中共與美國自 1979 年建交迄今 30 年，雙邊關係已經逐漸脫離了「非敵即友」的簡單邏輯，並發展出一種既相互防範又相互依存的複雜關係。雙方在涉及經濟貿易、反恐、執法、不擴散問題、人權、軍事、能源等各個領域皆建立緊密的協商機制，且經常保持不同層面的定期與不定期、正式與非正式的對話，其中涵蓋高層互訪及熱線電話、防務磋商及經貿管道、以及國會與學者智庫間的溝通。正因如此，更凸顯兩者間關係上的錯綜複雜。中美關係其實並不會因單一因素而出現結構性的變化，這包含恐怖主義。但 911 事件對中美關係的影響，應從事件後美國國安政策及對外所採取的各種反恐措施，以及因此產生不利美國國際形像之負面影響等因素，整體評估其對中美戰略關係發展上所出現的影響。

### 壹、恐怖主義對美國全球戰略構成牽制

911 事件後反恐作為牽制美國全球戰略是顯而易見的。我們以 911 事件後美國在伊拉克及阿富汗所從事的反恐軍事行動來看，估計至 2009 年中為止，陣亡美軍人數已超過 5 千人，美國平均每月為伊拉克及阿富汗戰爭支付超過百億美元的軍費支出，美國防部 2010 年為這兩場戰爭所編列的預算是 1300 億美元。這兩場戰爭很快消耗光柯林頓時期所節餘下來的財政盈餘，導致美國從 2000 年的 2360 億美元盈餘劇減至 2003 年的 3570 億美元預算赤字，這是美國財政除戰時以外有史以來最大的逆轉。以美國國力的雄厚，雖然仍能維持，但任何人皆不能否認反恐戰爭對美國構成極大的負擔及牽制。2003 年春季美國不顧各方的反對，悍然以事後證明為虛假的證據入侵伊拉克推翻海珊政權，此舉連歐洲傳統盟友德、法均不表支持。我們不妨設想，假如美國不需要承擔反恐戰爭及防範恐怖活動上所消耗的龐大國力，並將這些資源全數運用在遏制及防範中國大陸和平崛起所帶來的威脅上，這對中共將會是何等沉重的壓力與阻力。

美國以最先進的科技及軍事力量，在短短的四個星期內便推翻海珊的暴政，但並未能解除恐怖主義對美國的威脅。這從美國編列龐大反恐預算，以及境內出現諸如撞機、森林火災等任何重大事故後，國安部門官員立即現身說明與恐怖攻擊無關以安定人心等作法，可以明顯看出。從美國動用各種先進監聽工具及不擇手段的諜報作為，皆無法追查出蓋達組織首腦賓拉登的藏身之處，不難瞭解很多因素是美國所無法掌控的。此外，美國在阿富汗及巴基斯坦所進行的反恐行動中，多次以高科技武器攻擊賓拉登可能的藏身之處，而導致甚多無辜平民的慘重傷亡。其後果是激起更大的反美仇恨，並為自殺炸彈客提供源源不絕的志願者。這些視死如歸的回教徒雖然無法進入美國境內攻擊，但他們對美國或美國盟邦駐海外人員及設施，卻構成了極為嚴重的威脅，迫使美國必須從戰略的高度來因應，並使美國全球戰略部署受到一定程度的影響。這從歐巴馬上任後決定增兵阿富汗可以看得出。

## 貳、恐怖主義有利於中美發展協調合作關係

中美在因聯手抗蘇所建立起來的戰略合作也因蘇聯瓦解而消退，導致雙方間在制度、價值觀及意識形態上的歧異浮出台面。天安門事件後雙方關係便一直是鬥爭多於聯合、爭議多於和諧，這種情形到 2001 年 4 月初的南海撞機事件發展到高峰，雙方惡言相向且軍事交往完全停頓。中共在美國眼中是假想敵、而美國則是中共眼中的霸權代表。然而世事難料，2001 年 9 月 11 日發生了美國境內最嚴重的一次恐怖攻擊事件。在極其慘痛的傷亡下，促使美國國家安全政策出現重大改變，一致確定恐怖主義是美國當前最優先的威脅來源。在主要矛盾確立下，既有的「中國威脅論」降為次要矛盾，而中共也成為美國在反恐上所爭取合作的對象。中共則藉著聯合國、亞太經合會議（APEC）等國際場合支持美國的反恐主張及通過相關決議案，以及提供某些阿富汗境內反恐情資等微小代價，輕易地緩和了與美國間原本緊繃的關係。此外，911 事件給中共帶來的最直接利益是減

輕在壓制新疆分離勢力上所遭受的外來壓力。美國雖然仍在口頭上表示不應藉反恐為名壓制少數民族爭取自治，但在證據確鑿下宣布「東突厥回教運動」(ETIM)為恐怖組織後，疆獨已較少採用武裝鬥爭方式，改採宣傳方式爭取外界支持。911事件扭轉了中美關係的停滯狀態，並且在相當程度上化解不利於中共的「中國威脅論」，雙方並以此為開端，重啓中美間在國際組織中針對多項共同關切議題進行廣泛協商與合作，範圍從金融危機、環保到地區性爭端，幾乎涵蓋所有重要問題。在雙邊關係方面，中美亦從商業部長級的「戰略經濟對話」，發展到副總理級的二加二「戰略與經濟對話」，外界因此推論未來「中美(G2)共治」的說法。

### 參、中美間關係存在難以跨越的結構性障礙

911後中美關係亦從「潛在假想敵」、「戰略競爭者」，變為「負責任的關係利害人」(responsible stakeholder)，但這與戰略伙伴仍有一段距離。美國對中共的交往方式亦從遏制(containment)、遏制加接觸(congagement)到接觸(engagement)。但在雙邊關係戰略定位並不十分明確的情況下，中美間的戰略互信顯得脆弱，美國對中共所採取的是一種「避險／兩面下注」(hedge)的手法；即在發展與中共合作關係之餘，亦為最壞可能預做準備，這些包括鼓勵日本強化安全政策、提高與印度間的安全合作等。在美國遲遲不願用「戰略合作關係」或「戰略伙伴關係」為中美雙邊關係定性，凸顯雙方間信賴的缺乏。

在對彼此關係的解讀上，中美雖然均承認彼此雙邊關係極為重要，但在程度上仍存在差距。中方自鄧小平以來的幾代領導人和領導集體對雙邊關係的基本形態和內涵的認識具有相當程度的繼承性和穩定性，皆從戰略高度認為改善中美關係合乎世界和平與穩定的需要，始終強調中美關係終歸要好起來，「中國威脅不了美國，美國不應該把中國當作威脅自己的對手」。<sup>1</sup>江澤民提出「減少麻煩、

<sup>1</sup> 鄧小平〈中美關係終歸要好起來才行〉，《鄧小平文選》，第3卷，北京·人民出版社，1993年版，第350頁。

增加信任、加強合作、不搞對抗」是雙方處理中美關係的基本原則。相對地美國的態度並不如中方積極；中美在冷戰後期聯手抗蘇是出於相互需要，冷戰結束後，中美間一直未能建立起堅實的戰略互信基礎，之後更因天安門事件、西藏人權等矛盾及分歧，導致相互疑慮及不信任。美國內部並不時泛起「中國威脅論」，益增雙方間猜忌。美國研究政治及國際關係理論的學者們對於恐怖攻擊，以及中國大陸崛起後的威脅，究竟何者對美國利益危害較大，有著截然不同的觀點。小布希第一任總統任期內位居要津的新保守主義者普遍認為，真正能挑戰美國霸權地位並對生存構成威脅的是大國，而不是恐怖主義。恐怖主義不會威脅到美國的世界地位及生存。在目前的「一超多強」格局中，最有可能挑戰美國世界地位的是中共。911 事件雖然促使雙方關係出現緩和與改善，但並不代表兩者間戰略歧見已經化解。在反恐躍升為美國首要安全考量的同時，中共則以掌握本世紀前 20 年之發展機遇全力推動和平發展，作為當前的戰略目標；中美間在短期內並無衝突存在。然而長期來看，美國並未忽視一個崛起的中國所可能帶來的威脅，美國在「2001 年美國四年期國防總檢報告」中，暗指中共是亞太區域所可能出現一個擁有極豐富資源的軍事競爭國。且將中共與伊朗、北韓共列為潛在的核威脅來源。明顯可看出在中共國力持續上升與美國維繫自身霸權地位的戰略目標之間，仍存在著結構性的衝突。如果中國大陸的經濟成長及軍事現代化的腳步持續下去，那麼它在東亞的影響力必然增強，美國學者甚至憂心會出現東亞版的「門羅主義」。

#### 肆、反恐及防擴散合作不足以形成中美戰略伙伴關係之基礎

2001 年 9 月 11 日所發生之多起以美國境內目標為對象的重大恐怖攻擊事件，在中美戰略關係所連帶造成的最主要影響，是美國將首要敵人及未來主要威脅來源的對象，由中共轉向至恐怖主義。這一重要發展為中美關係發展帶來深遠的影響。然而在中美關係仍存在制度性及結構性等難以突破的障礙，這是不容否

認且難以化解的。中美雖然在包括聯手反恐防擴散、北韓及伊朗核問題、生態環境及防疫、以及全球性金融危機與經濟復甦等多項重大戰略議題上，可以發展出密切的協調或合作關係，但仍將難以真正開發出雙邊性的戰略伙伴關係。防範恐怖主義、恐怖攻擊，以及在防擴散方面的合作，固然在某種程度對美國政策走向造成牽制並消耗美國國力，但它畢竟只是中美發展戰略伙伴關係命題上的一項充分條件（Sufficient Condition），而非必要條件（Necessary Condition）。雖然反恐曾經一度躍升至主要矛盾地位，但隨著 911 後美國本土在嚴密防範下未再遭受恐怖攻擊後，其急迫性似有下降趨勢。目前恐怖主義的陰影雖然仍未消散，但它畢竟只是生活中的一部分，經濟生活才是人們最關心的課題。最後要指出地，不論中美戰略關係的發展如何，中國大陸在「和平發展」下的崛起已是不容爭辯的事實。在擔心中共崛起將改變地區秩序結構下，導致美國採取一系列軍事與安全手段，這些包括重新部署在太平洋的兵力及先進武器系統、鼓勵日本強化軍備、發展與印度安全合作、改善與東南亞國家的軍事關係等。但不論美國如何防範，情勢的發展必然會對包含台灣在內的亞太地區產生深遠影響。對此我們有必要預謀對策，以爭取本身最大利益。