

中美關係中的經濟因素： 以人民幣匯率為例*

趙文志**

- 一、前言
- 二、權力轉移理論的適用性
- 三、美國對國際結構的認知與對中國的評估：
主觀因素與客觀因素的激盪
- 四、中國對國際體系的認知與對美國的評估：
主觀因素與客觀因素的激盪
- 五、人民幣政策：中國 VS. 美國
- 六、結論

在美國與中共的雙邊關係中，影響著中美關係的因素很多，就過去的歷史經驗來說政治性議題對中美關係的重要性遠大於經濟性議題。隨著全球化時代來臨，世界各國在經貿上相互依賴性越來越高的情況下，本文想探討經濟性議題是否會成為影響中美關係的重要因素？尤其隨著兩國之間貿易依存度越來越高情況之下，經濟議題是否會取代政治性議題成為中美關係中的重要變數？是本文主要探討焦點。根據研究結果顯示，中美雙方在經濟議題上雖然有衝突產生，但是卻不認為經濟性議題在中美關係中具有難以溝通或突破的障礙，雙方對於彼此都有所求，因此在求取雙邊最大利益下，這些經濟性議題與中共所堅持的意識型態與原則（主權、領土與傳統性國家安全）不相衝突的情況下，中美雙方都展現相當彈性，來處

* 感謝兩位匿名審查人對本文的寶貴意見與建議，筆者受益良多。本文所有觀點與疏漏，概由作者負責。

** 國立政治大學中山人文社會科學研究所博士生，E-mail:92261503@nccu.edu.tw

投稿日期：二〇〇六年一月二十日；接受刊登日期：二〇〇六年五月十五日。

東吳政治學報/2006/第二十四期/頁 69-115。

理雙邊的經貿關係。

關鍵詞：中美關係、權力轉移理論、人民幣匯率、經貿關係

一、前言

中共（以下本文將會以中共、中國、中國大陸交互使用，並不影響本文內容）和美國的關係，從中華人民共和國建政以來經歷了不同階段變化，從相互敵視、改善關係、到目前在反恐議題等項目上的密切合作，在經貿上積極交流與在人權議題上存有歧見。影響中共和美國關係的因素，從過去政治性議題為主至現在政治經濟已經各佔相當比例，我們可以看出其中變化。在七〇年代初，無論是對北京還是對華府來說，經濟和貿易問題都不是尋求關係解凍的主要動機。正如 1973 年 3 月 H. Kissinger 對毛澤東說的那樣：我們與中國做生意的興趣並不是貿易的，而是要建立一種對我們雙方都有用的政治關係所需的扭帶（藍普頓，2003：126）。隨著中共改革開放，與全球經濟體系整合，中國在經濟上挾其龐大市場與廉價勞力，使其在國際經濟上的重要性與地位越來越高，和美國的經濟互動無論在深度與廣度上都日益加深，就中美雙邊貿易關係而言，2005 年，中國已經為美國第四大出口市場、第二大進口市場和第三大貿易伙伴。2005 年，中美雙邊貿易規模達 2853.0 億美元，較去年（2004 年）增長 23.3%。其中，美國對中國出口 418.4 億美元，增長 20.4%；從中國進口 2434.6 億美元，增長 23.8%；中國與美國雙方逆差達到 2016.3 億美元，較去年增長 24.5%（中國商務部，2006：3）。這樣密切的經貿往來也造成了中共和美國在經濟議題上的衝突與摩擦越來越嚴重，人民幣升值與否問題就是其中之一。

中美關係從中共建政以來，一直是處於對抗多於合作的局面，但隨著中共與美國正式建立外交關係與中共改革開放後經濟不斷發展，美國人面對中國崛起的現象與議題，開始有了不同的看法與意見，有一派看法認為中國的崛起會威脅到美國與其他國家的生存與發展，因此主張採取圍堵中共的策略。但也有另一派主張認為中共崛起已經是無法避免的態勢，重要是如何將這個逐漸甦醒的巨人納入到國際規範裡面，讓他的行為舉止符合國際社會的

標準與要求，讓中國在國際社會中扮演建設性角色，因此建議採取擴大與中國交往的策略。這兩種南轅北轍的看法不斷在美國內部相激盪著，影響著美國對中國的外交政策，究竟是採取圍堵政策還是交往的策略，是將中國視為「建設性戰略伙伴關係」(strategic partner)還是「戰略競爭者的關係」(strategic competitor) (坎柏，2005: 1-3; Chu, 2005: 9-10)。¹

在美國與中共的雙邊關係中，影響著中美關係的因素很多，從過去歷史經驗來說政治性議題對中美關係的重要性一直遠大於經濟性議題，隨著全球化時代來臨，世界各國在經貿上的相互依賴性越來越高的情況下，本文想探討經濟性議題是否會成為影響中美關係的重要因素？尤其隨著兩國之間貿易依存度越來越高的情況之下，經濟議題是否有可能會取代政治性議題成為中美關係中的重要變數？是本文主要探討焦點。所以本文擬以人民幣匯率問題作為研究個案，以柯林頓擔任美國總統開始至目前小布希政府為止作為探討時間範圍，² 以權力轉移理論中的三個要項：結構、動態與政策，作為分析架構，去分析中國與美國雙方對於既有的國際結構認知為何，在此認知下如何去評估對方，這樣的評估結果如何影響彼此在處理人民幣匯率問題時的政策與作為，進而瞭解人民幣匯率問題對中美關係的影響為何？

以下將先探討權力轉移理論的適用性，其次分析中國與美國雙方對於國際體系的認知與對彼此的動態性評估為何。第四部分則進一步在中美雙方關於國際體系認知與對彼此的評估基礎之上，去瞭解中國與美國在這樣的認知基礎下如何去處理人民幣匯率問題，兩方分別採取了怎樣的作為與政策。最

1. 在柯林頓政府時期，使用「戰略伙伴」一詞稱呼中共，所採取的立場是持續與擴大和中共的建設性接觸與交往。但在小布希上台後，九一一事件發生前，小布希卻用戰略競爭者一詞來稱呼中共，同時對於中國採取較強硬的立場。而這兩股不同的聲音不只在政府部門相激盪，在學術界亦是如此。

2. 會以柯林頓至小布希任期為止，是因為人民幣匯率問題在過去中美關係中，從未被雙方拿出來討論或是成為爭議的焦點，直到柯林頓上台後，把經濟外交做為美國全球戰略的一個重要組成部分，經貿議題才開始在中美關係中扮演重要的影響因素。到了一九九七年亞洲金融危機爆發（此時是柯林頓政府的任內），中共堅持人民幣緊盯美元，使得亞洲國家在此次金融危機不至於受傷更深，而獲得國際間普遍的讚揚，人民幣的匯率才受到注目，而直到最近人民幣匯率是否應該升值問題，造成了中共與西方國家（當然包括美國在內）在此一議題上的爭執（目前正是小布希政府任內），因此本文將以柯林頓至小布希政府為主要討論的時間範圍。

後為結論，闡釋這樣的作為與政策對經濟因素在中美關係中的意涵為何？

二、權力轉移理論的適用性

傳統國際關係理論中主流學派包括了現實主義、新現實主義與結構主義。這三個學派對國際關係中所強調的重點與權力轉移理論並不一致。現實主義者認為安全的考量是主要的，經濟的考量是次要的。但權力轉移理論認為兩者是一樣重要的。權力轉移理論認為安全與經濟是沒有區別的，而經濟學家則排除政治動態對於經濟走向的影響。權力轉移理論假定國際經濟關係與權力關係是緊密結合在一起，缺乏其中之一則無法解釋另一者（Tammen et al., 2000）。但現實統從事國家安全業務人員將經濟因素視為次要主義者、新現實主義者與結構主義者則對於國際經濟關係是否與權力是有高度相關性，則是有不同的看法與意見。然而這並不表示權力轉移理論就是刻意和現實主義、新現實主義與結構主義劃分彼此的差異，相反的權力轉移理論並不排斥這三個學派的若干論點與假設，只是權力轉移理論將這三個學派所疏忽與較不重視的面向提升到重要的位置，經濟面向隨著全球化時代的來臨，其重要性已經無法透過傳統權力結構觀點來處理此一議題，或是將其放在較不具影響力的位置，如此可能會產生與現實世界脫離，無法精確掌握現實議題的脈絡發展。

因此，本文嘗試透過權力轉移理論，去解析雙邊關係的互動，除了在過去所強調的政治議題面向上去分析外，再加上經濟議題的探討，進一步瞭解影響雙邊關係的因素中，除了政治因素外，經濟因素扮演怎樣的角，期待經由這樣的處理取得一個平衡的觀點與看法。

最早提出權力轉移理論觀點的是 A.F.K. Organski 在 1958 所著的《世界政治（*World Politics*）》一書所提出來的，他利用各學科，如經濟學、社會學、心理學與歷史學等學科概念，去研究國家建立時的政治發展過程，同時探討了國家成長（*national growth*）與國家之間權力分配的關係以及強國與弱

國 (strong and weak nations) 的互動關係 (Organski, 1958)。在 1968 年第二版則擴充了核子時代的部分 (Organski, 1968)。

接著在 1980 年 Organski 與 Kugler 所著的《戰爭總帳 (The War Ledger)》對於權力轉移理論進行了基本驗證。在該書中試著去回答一些問題：為什麼戰爭會開始？戰爭中的勝利或失敗說明了什麼意義？勝利或失敗如何影響戰鬥行為者的復原 (recovery of the combatant)？以及控制國家間發生衝突時的行為準則在核子時代來臨後還是否有效？兩位作者認為國際體系中發生衝突的原因關鍵在於兩個在體系內最有權力的國家 (即支配國家 (dominant nation) 與挑戰者 (challenger)) 由於發展速度不一致，產生衝突而對該體系造成不穩定，而加速了戰爭的發生。同時在戰爭中勝利或失敗取決於政治體系動員資源的能力，因此為有效評估一個國家的社會經濟資產 (socioeconomic assets)，作者也發展出一連串指標作為評估政治體系能力的工具 (Organski and Kugler, 1980)。

接著在 1996 年 Kugler 和 Lemke 所編的《均勢與戰爭》一書中，則是對於研究權力轉移理論的進一步延伸、擴展與應用 (Kugler and Lemke, 1996)。但隨後一些學者開始對於權力轉移理論中國力增長到底會使國家滿意或不滿意現況，進而是否會導致戰爭，展開爭論，有學者認為國力增長會使兩個國家產生衝突甚至發生戰爭，但也有學者提出數據論證，認為國家國力增長與國家滿意或不滿意現況其實沒有統計上的相關性，歷史上蘇聯、德國與日本在國力增長時，卻都對現況不滿意而發動戰爭，因此，國力增長是否就會使國家處於滿意或不滿意的情況並不一定。³

在 2000 年由 Tammen 等所編的《權力轉移：二十一世紀的戰略 (Power Transition: Strategies for the 21st Century)》一書中，則是將權力轉移理論的理論基礎、實際應用做一更有條理的陳述與綜整，而本文則是以本書的理論

3. 相關論點請參閱 de Soysa et al. (1997a: 509-528); Lemke and Reed (1997: 511-516); de Soysa et al. (1997b: 517-520); Chan (2004: 207-238)。

架構作為分析個案的探討依據與分析變項（Tammen et al., 2000）。

在該書中認為權力轉移理論的三個要項分別是：結構、動態與政策。

首先在結構方面：權力轉移理論所探討的結構面向中，認為其可以說明權力本質、國家間的相互權力關係以及國家和國際體系之間的特性。其描述一個權力階層體系（a hierarchical system）。所有的國家都認知到這個階層體系的存在及在其中權力的相對分配情形。在這個階層體系中權力的分配不是平均的，而是集中在少數幾個國家手中。具主導地位的超級強權國家（dominant nation）位於整個階層體系的頂端，這個國家掌控了體系內最多資源。但這個國家雖然是超級強權國家但並非一定是霸權國家（hegemony），他無法單獨控制其他強權國家的行動，他是以「強於潛在對手的權力優勢」及「有利於其結盟國和滿足結盟國家期望的原則下，管理國際權力體系」方式，來保持其地位。強權國家（Great Power）則位於超級強權之下，每個強權國家在權力的領導之上，均佔有重要的地位，在多數情況中，他們的角色是協助資源分配和幫助維持國際體系。在強權國家中，偶爾可見到不全然接受超級強權掌控的國家。有時會有潛在的挑戰者浮現出來，而所謂的挑戰者是指其國力達到超級強權國家國力的百分之八十或以上而言（Tammen et al., 2000: 5-7）。

而我們如果將這樣一個理論性陳述放置在現實國際環境脈絡中，我們不難觀察到在現今的國際體系中，美國是目前全球唯一符合這樣論述的「超級強權國家」（Wilkinson, 1999: 141-172; Wohlforth, 1999: 5-41、5; 張蘊嶺編，2001），⁴ 其不論是在政治、經濟、軍事、文化與社會等面向的發展都是優於其他國家，其所掌握的資源，也可說是全世界最多的，但美國卻無法單獨控制其他國家的行動，她常常必須透過滿足其結盟國家的某些需求來達到所欲的目標與管理國際體系。而強權國家，如中國、法國、俄羅斯、德國、英

4. 雖然許多學者對於現在國際體系是否為由美國主導的單極體系有不同的看法，但多數學者均認為美國是後冷戰時期唯一的超級強權。

國等國，也會有和美國唱反調的行為發生，⁵ 而產生權力轉移理論中所論述的有些強權國家不見得全然接受超級強權國家的控制。至於理論中提到有時會有潛在的挑戰者浮現出來，就現今全球發展態勢與美國本身觀點來說，中國在本身發展條件與自我角色定位，使其有可能成為美國在國際體系中潛在挑戰者。⁶

此外，權力轉移理論在結構中也提到，認為各國對於全球或區域權力層級內規則的滿意程度，決定了戰爭或和平。在均勢（parity）的結構條件下最有可能發生戰爭或衝突，而企圖提升國家在權力結構底下地位的想法會產生國家間的衝突對立。對於現況不滿意的國家大多數會去挑戰現有結構，但在強權國家階層則較少發生彼此衝突現象，因為這些國家大多數均滿意並支持國際體系的現行規則。反而，這些滿意現況國家會尋求共同解決方案來提升他們的經濟與安全利益。（Tammen et al., 2000: 9）。雖然關於國際間發生衝突或戰爭取決於體系內國家對於層級內規則滿意程度，⁷ 但是均勢（parity）的結構情況下是否最有可能發生戰爭或衝突，企圖提升國家在權力結構底下地位的想法是否會產生國家間衝突對立，在學者間已經引起廣泛討論。⁸

但本文認為這些不同看法提供了吾人在觀察國際體系成員間互動時的重

5. 如在美國攻打伊拉克此事上，法國和德國就和美國採取完全相反的立場，甚至處處和美國唱反調，而中國也對於美國攻打伊拉克表示反對的立場。

6. 中國經濟的快速成長以及他所奉行的獨立自主的外交政策，都使得中國在經濟上所獲得的發展成就以支撐他在外交有更大的迴旋空間與發言權。而美國許多人士將中國視為戰略競爭者，也相當程度上反映出了這樣的看法。

7. 在權力轉移理論中對於一個國家是滿意或不滿意的判讀標準，並沒有建構出一套量化的標準，以作為判定該國家是滿意或不滿意，但其透過國家行為的觀察來作為瞭解該國家的依據。通常對於滿意現況的國家，其彼此之間發生衝突，通常是以談判協商解決紛爭，不會讓影響合作的行為持續發生。但當有一方為不滿意現況的國家，則通常雙方彼此很少合作，發生衝突時，則可能會發生對抗式的競爭，甚至發生戰爭。而這些滿意或不滿意的觀察，因此都必須透過這些國家的一系列行為來做出多面向與多層次的觀察進而得出較令人滿意的結果。

8. 對於均勢國家間是否就一定發生衝突或是滿意於現況，學者們有著不同的意見，而相關看法在前言部分已經有所說明，也可參閱de Soysa et al. (1997a: 509-528); Lemke and Reed (1997: 511-516); de Soysa et al. (1997b:517-520)。

要思考面向與觀察重點，以本文研究個案中的兩個行為主體來說，探討中共與美國對於現行國際體系究竟是滿意或是不滿意，進而瞭解其彼此間發生衝突甚至是戰爭的可能性之有無與程度，是本文重點之一，其可以使吾人更加具體說明兩國關係的動態性變化，進而達到研究上的目的，去論證在現在的國際體系結構下，中國與美國雙方對於本身國際現狀是滿意還是不滿意，雙方是否有發生衝突的可能。

如果我們對照現今中美兩國彼此在相關國際事務上的態度與行為，似乎是符合權力轉移理論中關於強權國家的描述。也因此在此一變項上，權力轉移理論是適用於本研究的。由以上我們可以得知，在權力轉移理論要項中對於結構的論述，是符合目前國際體系的現況。

其次，在動態方面：權力轉移理論認為對權力的衡量是動態性的，國家權力變化構成在探討國際關係互動時的動態因素，因為國家權力消長影響了該國家在國際體系中地位的變化，透過對於權力的評估，可以對該國家在國際體系地位變化有著更準確與符合實際的掌握。對於權力的評估，權力轉移理論提出一個國家的權力是由人口、生產力和相對政治力三者所構成的。⁹

此三個關鍵因素可衡量權力的大小，每一個因素對權力有不同的影響時期。人口數量在短期內是比較固定且難以快速改變，但他卻是成為強權國家或超強國家的必要條件。一個國家的權力發展潛力，最終還是決定於人口多

9. 關於如何評估一個國家的綜合國力，有許多學者進行探討，但是並未對於評估指標得出一個共識，主要的阻礙是因為並沒有一個一致性的途徑去測量一個國家的國力。在權力轉移理論中Organski與Kugler使用GNP來作為評估的標準，但是這樣的一個標準並不為後來的研究所完全同意，Soya、Omreal與Park三人就使用戰爭相關性指標（COW, Correlates of War composite index）與GDP來作為衡量標準，而Chan認為除了在使用一般硬權力（hard-power）的衡量指標（CINC, Composite Index of National Capability）外—其包括了六項：總人口、城市人口、軍隊數量、軍事支出、鋼鐵產量與能源消耗等指標，也應該將軟權力的指標—包括了外國學生的數量、旅遊人數、科學專利、收音機、電視、電腦與電話的使用量等指標，放入到評估標準之中，如此才能更真實的得出一個國家的綜合國力，則極易產生偏差。對於不同權力的評估與討論，請參閱de Soysa et al. (1997a: 509-528); Organski and Kugler (1980); Nye (1990); Chan (2005: 687-701)。

寡 (Tammen et al., 2000: 18-20)。¹⁰ 經濟成長的改變則較迅速，對於權力的影響是中期的。他代表著一個國家可用資源的多寡，來支持其政策目標。而相對政治力是可以在短期內高度運作並對國家力量造成影響。政治能力是指政府為達成政策目標而從其人口中獲取資源的能力，一旦經濟成長開始後，政治能力的改變可以促使經濟快速發展 (Tammen et al., 2000: 15-16)。

因此，此三變項決定了權力的大小，不同組合決定了不同結果。以中共來說，早期由於經濟狀況不佳，縱使中共具有優秀的政治能力，可以高度動員與擷取資源，但仍然無法使其權力大幅躍升，但是改革開放之後，經濟快速成長，再配合上政治能力與人口，中共的權力快速而大幅上升，受到全世界注目，而中共在許多國際事務上也開始扮演重要角色。由此觀之，藉由對於這三個要素的觀察可以讓我們精確掌握整個權力變化的情形。在觀察中美關係時，可以更貼近實際狀況，而做出正確的評估。¹¹

第三，在政策方面：在對於結構與動態有了真實的認知後，權力轉移理論認為皆下來就是要處理重要的政策議題。針對以上兩者的正確評估後，即開始對於個別政策議題，做出合理的解釋與說明。而這也是本文主要目的，希望對於中美兩國彼此對於結構認知做出正確描述以及雙方權力變化與消長，進而來討論關於人民幣匯率政策此特定議題上，雙方對於該議題的認知、

10. 就權力轉移理論的觀點，其認為成熟的以開發國家有穩定的人口數，國內人口無法在大量成長，也因此像英國、法國與德國已經不可能個別挑戰全球階層體系具支配地位的國家，儘管他們的經濟生產力高，但其人口數量卻不足以和美國、中國、印度等國家相競爭，而其唯一的選擇是透過外來移民。美國國力可以維持頂峰，其實有一部份原因是美國一直接受著大量的外來移民進入美國社會，這也彌補了美國人口上的緩慢成長所可能造成對美國國力的傷害。

11. 如何正確評估一個國家的權力，學者有許多不同的看法與意見，Singer et al. (1972) 提出了一種所謂國家能力複合指標 (Composite Index of National Capacity, CINC)，以總人口、軍隊人口、軍事支出、鋼鐵產量、能源消耗六大指標作為衡量一個國家的權力的依據。但學者Chan卻認為假如透過這種方式去衡量一個國家，會使一個國家真正的權力現況失真，因為其強調傳統人口統計數量的計算方法，賦予了不適當的權值，忽略了軟權力的影響，如國民素質、科技水準、資訊科技的使用等。因此，Chan認為除了硬權力指標之外，尚必須加上軟權力指標，才能更符合現況。詳細內容請參閱Singer et al. (1972:19-48); Singer (1987: 115-132); Chan (2005: 687-701)。

看法與可能作為為何，進而希望去推論出經濟性議題對於中美關係的影響為何？藉此得出本文結論。

根據以上的論述，我們可以知道權力轉移理論是可以適用於本文的研究，同時可以得出有意義的結果。而就中共與美國雙邊關係來說，我們必須將其置於整個國際體系來觀察，從國際權力結構中去分析中共與美國的雙邊互動，同時，權力轉移理論的分析架構，使我們在看待中美關係的同時，有著學理的依據，而不會只是流於歷史性的評述而已。

根據權力轉移理論的三個要素，我們將從兩方面：兩國客觀事實—包括總體國力、國際現實環境為何？與自我主觀認知—包括國內與國際認知、因素，來探討中國與美國對於國際結構的認知為何，中國與美國如何評估對方？這樣的評估在針對人民幣議題所做出的反應與政策為何？兩國在此一議題上呈現出怎樣的動態性互動？藉此來瞭解在權力轉移理論的研究架構與途徑下，人民幣匯率問題對於中美關係的意涵為何？

三、美國對國際結構的認知與對中國的評估： 主觀因素與客觀因素的激盪

根據權力轉移理論觀點，在現有國際結構底下，超級強權國家一般來說是屬於滿意現況的國家。也就是在整個權力階層內，位於金字塔頂端國家（超級強權國家）其掌握了大多財富與享受繁榮，同時制定了體系內相關規則與掌握國際系統中大多數權力，所以就定義而言，超級強權國家必定滿意於現況，其為現況的捍衛者（Tammen et al., 2000: 9-10）。因此，我們對於現階段美國對於國際體系認知的假設是：美國對於現有國際結構是感到滿意的。

在對於國際結構是處於滿意的假設下，美國對於現行國際體系的態度與認知是建構在本身綜合國力的基礎之上的，也就是對於美國是現今國際體系唯一超級強權，思考如何在此一獨強的環境下建立起符合美國國家利益的國

際體系與外交政策，成爲美國外交關係的重點，面對所有可能潛在威脅與傷害美國國家利益的事件，如何利用美國本身現有國力，去預防或解決，以持續美國在全球的獨強地位，是其對外政策的要項。也因此面對中國崛起，乃至人民幣匯率問題，就必須以宏觀的整體視野來分析美國的態度跟立場，方能得到完整圖像。

美國對於現行國際體系結構的認知是什麼？而在這樣的認知下所採取的全球戰略爲何？並且在此戰略下所隱含的美國國家利益爲何？在此國家利益下，他對於亞太地區採取怎樣的立場與看法，認爲應該在亞太地區採行何種政策與手段來維護美國國家利益？進一步在亞太戰略下，美國應該採取何種中國政策，如何處理中美關係，以促進美國最大的國家利益。進而瞭解在經濟議題上－人民幣個案上，美國採取怎樣的政策反應。這是我們在探討美國對於國際體系結構認知時所必須要去瞭解的結構邏輯。此外，我們亦必須瞭解美國怎麼看待中國動態性的變化與發展。

所以美國對於國際體系結構的認知與願望在主觀上，她必須先對於本身國家利益做出定義，在此國家利益下去建構出一個符合美國國家利益的國際體系結構。當然除了美國主觀的認知之外，國際體系客觀的發展，也會影響美國對於國際體系主觀願望與認知。因此主觀願望與客觀環境的變化，成爲我們在瞭解美國對於國際體系認知所必須要考量的重點。

(一) 美國的國家利益－主觀認知

美國對於其國家利益的主觀認知爲何？影響著其外交政策作爲取向。我們可以透過美國政府公布的重要文件、相關智庫所發表的文獻來瞭解。首先、美國政府在 1995 年提出了美國對於「東亞與太平洋地區的安全戰略報告」(The United States Security Strategy for East Asia-Pacific Region)是整個亞太戰略的主軸思想，在該報告中提出了「交往」(engagement)與「擴大」(enlargement)做爲亞太戰略的中心思想，希望提昇國內外經濟繁榮、推廣全球民主政治及強化安全機制三大目標，以維護美國國家利益。同時以強大

的國防力量、海外軍力展現與備戰來有效強化安全，加深與友邦國家的關係，擊敗或嚇阻各區域中恐怖主義或侵略者，以支持美國經濟的再生與在海外提倡民主，進一步促成國家安全（The US Defense Department, 1998）。

另外，在 1998 年白宮依法向國會提出的「美國國家安全戰略報告：新世紀的國家安全戰略」（A National Security Strategy for a New Century）中也提出，美國國家安全戰略之整體目標在「加強民主與自由市場的力量」與「為二十一世紀的安全與繁榮奠定基礎」（Clinton, 1998: iii）。而其國家利益優先順序在該報告指出，美國國家利益可以分為三類：第一類是必需利益（vital interests），包含對於美國國家生存、安全與發展具有最優先重要性的利益。包括了國土安全、人民安全、經濟福祉與重要基礎設施的保護。第二類是重要國家利益（important national interest），包括了不會影響美國國家生存，但會影響美國國家福祉與世界特性的事物（national well-being and the character of the world）。第三類是人道主義與其他利益（humanitarian and other interests）（Clinton, 1998）。

另外，由蘭德公司、尼克森中心、哈佛大學貝爾佛中心（Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University）等美國重量級智庫組織下，邀請美國前任官員與國會議員所組成的一個跨黨派小組美國國家利益委員會（The Commission on America's National Interests）於 2000 年 7 月所發表的《美國國家利益》（America's National Interests）報告中，則更清楚且具體的點出後冷戰時期美國國家利益之所在，而其優先位階順序根據地域與所關注的議題，可以區分為四級，即「命脈利益」（vital）、「極重要利益」（extremely important）、「重要利益」（important）與「次要利益」（less important or secondary）。

首先，在命脈利益上是指保護與促進美國人民在一個自由與安全的國家生存與發展。其次，極重要利益上是指那些會嚴重傷害美國政府去保護與促進美國人民在一個安全與自由的國家下生存與發展能力的利益。第三、重要利益是指對於美國政府去保護與促進美國人民在一個安全與自由的國家下生

存與發展能力有負面影響的事務。第四、次要利益是指對於美國政府去保護與促進美國人民在一個安全與自由的國家下生存與發展能力有間接影響的事務。在探討東亞地區時，該報告將以下幾點視為美國在本區域的「命脈利益」：
1. 建立與東亞地區主要潛在戰略對手中國之建設性關係。2. 確保南韓與日本保持自由與獨立。而美國在本區的「極重要利益」為：1. 保持台灣海峽與朝鮮半島的和平。2. 建促使中國與日本在合乎美國利益下達成長久和緩關係（The Commission on America's National Interests, 2000: 13-26）。

從以上美國行政部門到重要智庫對於美國國家利益的定義，我們可以歸納出：美國的國家利益，就是在國內與國際舞台上展現美國的價值觀。國家利益的目的包含：創造與保持一個有利於美國可以和平追求其價值觀的國際環境，隨之而來的是利益本質、民主發展及制度開放。這些利益主要是受到美國價值觀的影響，包括了對於天然與人為災難的救助、人權議題、民主、穩定發展、軍隊國家化等議題的關注。

因此，美國對於整個國際體系結構的主觀認知與定位是：建構出一個和美國價值觀—民主、自由與人權，相符的國際體系，而這個國際體系是確保美國國家生存與發展。透過美國本身國力的延伸，去採取任何有利於美國國家利益的方法與手段，建構符合美國國家安全與利益之國際體系。而如何維持與建構一個這樣的國際體系，除了與過去盟國持續保持密切關係之外，對於可能潛在對手，則期待透過美國本身國力與優勢，去影響這些國家，使其扮演建設性角色。

（二）國際客觀環境下的中國政策

另一方面，除了美國主觀願望外，客觀環境對美國主觀願望的制約，也是我們必須瞭解的重點。在現實客觀環境下，美國所面臨的國際環境是一個一超多強的格局，就是雖然美國現在是全球唯一超級強權，其國力遠勝於世界其他國家，但是這並不意味著美國可以單獨為所欲為，她在許多國際事務上仍然必須仰賴其他強權國家的合作與配合，方能達到其所欲目標，如何建

構出一個其他強權國家所滿意的環境，同時又不會違反美國國家利益的情況下並達到美國所希望達到的目的，成為美國外交政策的重點。

因此，在這樣的大方向與架構下，美國在具體對中國政策的形成面向中，所面對的國內外客觀環境為何，如何評估中國，這對於美國外交政策形成過程中，產生怎樣的影響？是我們要瞭解的重點。此外，內政與外交以及國家安全與國內政策的關連性也是我們在探討美國的中國政策時必須關注的面向，也就是美國國內經濟會影響其國家安全政策，因而使國內之利益及政策問題出現在國際安全的場合（Sarkesian, 1995: 5）。這樣的特性也造成了美國與其他國家產生貿易上的衝突。

所以在美國全球戰略思維下，面對中國的外交政策，必須客觀評估中國崛起現象，同時配合主軸做出不同的應對與改變，而這也成為每一任總統的重要工作。

在面對中國這樣一個龐大的國家，美國政府的認知評估是：中國是一個龐大的國家，擁有眾多人口、經濟上不斷快速發展、雙邊貿易不斷加強、軍事上是一個區域強權、國際政治上具有舉足輕重的地位，在許多國際事務上中國具有重大影響力（例如對北韓、恐怖主義）（U.S. Department of State, 2006）。在這樣對中國的認知與評估下所產生之中國形象，配合外在客觀環境變化，形塑了美國的中國政策。

因而，在柯林頓政府時期，當時美國所面對的國內狀況是國內經濟已經陷入長期衰退，復甦美國經濟成為柯林頓上任施政的首要目標，¹² 因此，柯林頓政府當時的外交政策是以經濟政策為核心（Lampton, 1994: 597; Christopher, 1993a; Christopher, 1993b; Christopher, 1994; Larson, 1997）。經濟政策的背後意涵是要促進美國的繁榮與發展。所以柯林頓政府在面對亞洲巨人—中國，其中國政策包含了四個面向：1. 對於人權的關注將透過對話

12. 柯林頓在競選期間，就曾以一句競選口號：「笨蛋，問題在經濟！」來諷刺對手老布希總統對於美國經濟的無能，也告訴美國民眾，柯林頓將以恢復美國過去經濟的繁榮作為他的主要施政目標，後來事實證明，柯林頓主政時期，是美國歷史上少數經濟有如此優異表現的時代。也可以看出柯林頓的施政重點在美國經濟。

(dialogue) 而不是公開對抗的方式來關注。2. 與北京的對話將會更加強調雙方共同利益。3. 和中國的戰略性對話 (strategic dialogue) 意味著雙方共同安全利益的提升 (elevation of security interests)。4. 雙邊高層 (summit-level visits) 的互訪 (Lampton, 1997: 1109)。

也因此柯林頓政府在 1994 年將最惠國待遇和中共人權問題脫勾 (Lampton, 1994: 597-621)，同時將與中共的關係定位為建設性戰略伙伴關係，且兩國高層展開密集互訪，在八個月內柯林頓與江澤民舉行兩次高峰會，他是第一位民主黨總統訪問中國大陸，也是冷戰結束後第一位訪問大陸的美國總統，甚至發生了柯林頓到中國大陸訪問，但卻沒有順道訪問美國在亞太地區重要的盟邦—日本與韓國 (林正義，2002: 12)。

所以我們可以看出在柯林頓政府時期，當時美國的亞太政策是相當對中國傾斜的，不僅將過去美國一直以來將人權與貿易掛勾政策脫勾，同時擱置彼此爭議，將雙方關係進一步大幅提昇，以求取雙方共同利益極大化，同時還因此冷落了美國過去在亞太地區的重要伙伴。

會有這樣的發展，完全是從美國國家利益出發，在復甦美國經濟以維持美國繁榮與強大的主要目標下，面對目前世界最龐大的市場以及中國不斷強大的客觀事實下，柯林頓政府採取的交往策略。事實證明柯林頓政府這樣的策略對於美國經濟繁榮發展是成功的，也成就了美國開國史上經濟最為輝煌的時期。

但到了小布希總統上台，其開始將美國亞太戰略的主軸由柯林頓時期向中國傾斜，轉向「聯友制『中』」，將中共視為潛在對手，而不是一個戰略伙伴，對於中共是「既制衡又交往」，也是所謂的「圍堵交往策略」(congame)。會有這樣的轉變，根據國內學者吳玉山與美國學者David M. Lampton的看法是因為小布希政府和前任政府分屬不同政黨，為了區別與前任

政府不同，勢必要做出的區隔（吳玉山，2004；藍普頓，2003：450）。¹³

但九一一事件發生後，改變了小布希政府的戰略思維，美國本土第一次遭受這樣重大的打擊，意味著美國國家安全與生存發展的重大威脅來源，有了重大變化，恐怖主義成爲最直接威脅美國國家安全的來源，對美國國家利益來說，恐怖主義已經威脅到了美國國家利益中第一級必需利益（vital interests），於是小布希政府的外交重心改變爲打擊恐怖主義，美國的亞太戰略作了局部調整，爲了因應這樣的調整，美國開始著手改善與中國的關係（王高成，2002：75-94）。

小布希開始強調中國是一個大國，並歡迎中國成爲一個穩定、繁榮與周遭和平相處的國家，美國將成爲中國大陸的貿易伙伴。¹⁴ 這也代表了小布希政府肯定中國在亞太地區及國際事務上的重要角色，同時表達出無意與之爲敵，而是期待其能夠成爲一個穩定而繁榮的國家的想法。美國將繼續進行經貿交流，並與中共發展成爲「建設性的合作關係」。

但這並非認定中美關係完全一致，而是認爲雙方有衝突的地方，但也有一致的面向，九一一攻擊事件使得雙方衝突的地方得到暫時的淡化，如何彼此在有共同利益的部分進行合作，例如反恐行動、區域穩定與經貿交流（王高成，2002：95-96），成爲美國思考的重點。

所以美國在面對中共的雙邊戰略，柯林頓時期的政策是以交往爲主，以達到遏止的目的，認爲交往並非姑息，而是可以達到自然遏止的功能。而小布希的中國政策基本上就是在交往與遏止之間作一平行的思考，在經濟文化上交往，促使中國融入國際體系，但是在軍事政治上遏制中共霸權的興起（張亞中，2002：16）。

13. 當政的美國總統或他同黨的總統候選人一定會爲現行的現實主義中國政策辯護，而挑戰者一定會站在理想主義的立場來質疑前者的態度。小布希就是處於這種態勢。小布希和高爾在競選時，高爾作爲現任的副總統當然不會大肆抨擊柯林頓的中國政策，而小布希當然會把美國和中共的所謂戰略夥伴關係拿來奚落一番。在對台軍售上，小布希也一定會比高爾積極（吳玉山，2004）。David M. Lampton則提出小布希上台時希望與柯林頓分開來，展現出和柯林頓不同之處，即所謂的ABC（anything but Clinton）（藍普頓，2003）。

14. 此爲小布希在日本國會演講的片段（Bush, 2002），轉引自王高成（2002：95）。

在美國本身認知中，冷戰時代的結束，美國成爲全世界唯一的超強，目前的國際體系主要是根據其想法與意願所建構起來的，而國際上其他強權國家中，在美國內部認知裡最有可能成爲美國未來挑戰對手候選人中國一直在名單中，¹⁵ 也因此美國在面對這個日漸強大的潛在競爭者時，所思考的就是如何防止中國成爲挑戰美國國家利益的對手。

很顯然的在美國的認知中（起碼在柯林頓與小布希政府的認知），是將中國的經濟發展視爲對於中國未來內部穩定、促進政治上轉變以及美國本身經濟的發展做正面性連結，認爲只要中國經濟朝向自由市場經濟發展，不管對於中國內部或是對於美國經濟發展，都是有正面性作用。

相反的，對於中國在軍事與政治上，美國則相對是採取較負面性的角度來看待中國，認爲中國軍事力量與政治力量在經濟發展的支撐下逐漸成長，這將會影響到美國的地位。因此對於中國在政治與軍事面向上，採取預防性策略，要求中共在人權與國內政治議題上採取與西方國家相同標準，對於輸出給中共的軍事科技，給予相當程度限制。但是在經濟事務上則是以積極交往態度與打開中國大陸市場，將其導入世界貿易體系之中，藉此對於中國大陸進行政治體制上的質變的策略。

九一一事件的發生對美國的戰略思維產生重大影響，美國意識到面對恐怖主義這個非傳統上的敵人，只有尋求國際合作，才有可能維護美國國家利益。而中國是其中不可或缺的一環，在這些國際事務上的合作無法摒除中國。因此，美國對於中共的作爲是建構一個可以既滿足於中共目前積極發展經濟的體系與環境，以取得中國在政治與軍事事務上合作與正面性的貢獻，同時又可以推展美國的價值觀。¹⁶

當然這些作爲並不意味著美國已經將中國完全視爲朋友或盟國，其在許

15. 中國威脅論為何會在美國引起這麼大的討論，有這麼多人支持這樣的觀點，甚至中國威脅論的提出等，這些其實是可以反映出美國對於未來可能挑戰其國際超強地位假想敵中第一個可能性是以中國最爲可能的心理層面的認知。

16. 中國當然也願意在這樣的一個結構體系下，在某些國際政治與軍事事務上與美國合作。

多觀點、想法與事務上與中共的想法、觀點仍然是相互衝突，美國對於中國是採取既合作又競爭的外交政策。在許多觀點相異的事務上並不採取直接與中國衝突的方式解決，例如在人民幣匯率議題上，雖然美國在口頭上指責中國操縱匯率獲取不當利益，而中國則回應美國展現霸權主義，干涉中國主權與內政，但在今年（2006年）五月美國財政部提交國會關於《國際經濟與匯率政策報告》（*Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies*），卻仍舊沒有將中共列入匯率操縱國名單當中，而是表示將會繼續督促中國對於人民幣匯率做出更大彈性（U.S. Department of Treasury, 2005）。而中國當然經過內部考量下，也做出正面回應，¹⁷ 在去年（2005）7月21日讓人民幣開始浮動，放棄實施十幾年的固定匯率制度。

根據以上的分析，我們可以瞭解到，美國對於國際體系是滿意的，並朝建構一個更符合美國國家利益的國際結構努力。但在主觀願望下，客觀評估事實與國際環境，在面對中國這個崛起的強權，美國藉由透過將中國融入國際政治經濟體系中，促使中國在美國建構的國際體系下扮演建設性的角色。

四、中國對國際體系的認知與對美國的評估： 主觀因素與客觀因素的激盪

中國對於國際體系的認知是滿意還是不滿意，我們必須透過評估中國主觀認知與國際客觀事實之間的落差來瞭解：

（一）中國對於國際體系的主觀認知

中國本身對國際體系主觀的認知，我們可以從中共本身所自創的國際關係理論來認識，因為這些理論常指導著其外交政策制訂，如在五〇年代所提出的兩極陣營理論（the theory of two camps）、六〇年代的反帝國主義、修

17. 中國內部考量將於下節分析。

正主義與保守主義 (the theory of opposing imperialism, revisionism and reactionaries)、七〇年代的三級世界論 (the differentiation of three worlds)、八〇年代的和平與發展 (peace and development) 與九〇年代的世界多極本質與建構一個新的國際秩序的必要性 (the multi-polar nature of the world and the necessity of establishing a new international order)。在不同年代的指導方針下，也顯現出中共每一時期不同的外交政策取向 (Wang, 2000: 478)。

中國宣稱其外交政策為：

「中國堅持奉行獨立自主的和平外交政策，在和平共處五項原則基礎上發展與世界各國的友好合作關係。中國將高舉和平、發展、合作的旗幟，繼續推動世界多極化，倡導國際關係民主化和發展模式多樣化，促進經濟全球化朝著有利於各國共同繁榮的方向發展。積極倡導多邊主義和樹立以互信、互利、平等、協作為主要內容的新安全觀，反對霸權主義和強權政治，反對一切形式的恐怖主義，推動國際秩序朝更加公正合理的方向發展。中國將深化與發展中國家的互利合作，維護與發展中國家的共同利益。堅持與鄰為善、以鄰為伴的方針，加強與周邊國家的友好合作關係，深化區域合作。進一步發展同發達國家的關係，努力尋求和擴大共同利益的匯合點，妥善處理分歧。中國將積極參與多邊外交，維護和加強聯合國及其安理會的權威和主導作用，努力在國際和地區組織中發揮建設性作用。… (中華人民共和國外交部，2006)」

這樣的外交政策反映出了中國對外關係的五項特點：1. 奉行獨立自主的原則。2. 反對霸權主義、維護世界和平。3. 希望積極推動建立公正合理的國際政治經濟新秩序。4. 尊重世界的多樣性。5. 期待在相互尊重主權與領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處五項原則的基礎之上，和所有國家建立和發展友好合作關係 (楊洁勉，2000: 70-71)。

因此我們可以看出中共所期望的國際社會秩序是一個穩定、多元與相互尊重彼此差異性的和平國際環境。一方面是因為中國共產政治體制常受到西方國家的批評，另一方面是中共的施政主要目標從鄧小平實施改革開放以來，就是讓經濟持續發展，而經濟發展所需要的正是一個和平穩定的國際環境。為避免中共政治體制所招致西方國家的批評影響到中共發展，所以其外

交政策上提出國際關係民主化與發展模式多樣化的訴求，以化解外部對於其政治體制所施加的壓力。

此外，中共外交政策的決定因素中除了新現實主義外，還必須加上三個主要因素：1. 中共的歷史經驗、2. 內部政治發展、3. 一黨政治體制。才能完整的去描繪出整個圖像（Roy, 1998: 6-35、63-76）。也就是說中共領導人雖然已經更為接受現代國際關係中的規範，但是同時中共領導人卻也仍然堅持一些傳統規範與價值，並將其置入在外交決策過程中，例如主權觀念、領土完整與國家利益。

因此，中共對於國際關係的認知與概念化，仍然受到他本身價值觀、文化以及在世界政治中對於他自身角色的認知所影響（Hu, 2002: 2-3）。中國 2004 年國防白皮書指出：中國維護國家安全的基本目標和任務是：制止分裂，促進統一，防備和抵抗侵略，捍衛國家主權、領土完整和海洋權益；維護國家發展利益，促進經濟社會全面、協調、可持續發展，不斷增強綜合國力，同時奉行獨立自主的和平外交政策，堅持互信、互利、平等、協作的新安全觀，爭取較長時期的良好國際環境和周邊環境（中華人民共和國中央人民政府，2004）。

所以，中共參與國際多邊機制是建立在保留國家主權完整並且堅持政策彈性之上（Wang, 2000: 484）。一旦對於中國主權有所傷害的任何事件發生，中共就會有強烈的反應，而在人民幣匯率政策上，中共一再宣稱這是屬於中國本身的事務，中國要按照自己本身步調來處理人民幣匯率問題（王茂臻，2003；童振源，2004：46），¹⁸ 其實就是相當程度上受到這種主權至上的觀念影響，所產生出來的結果。

隨著時代演進，在高度互賴的世界裡，中共決策者也體認到採取國際合作的方式是達成中國國家發展與光榮目標最好方法（Wang, 2000: 490-491），

18. 在 2003 年 7 月第五屆亞歐經濟部長會議上，中國商務部部長呂福源強調，中國自身經濟情勢是中國決定人民幣匯率的首要考量，其他國家的建議與關心只是次要的。

中國的安全觀也已轉變成為綜合性安全觀，從傳統的國土人口、物質安全擴展到經濟、金融、環保、人民福祉等各個面向（楊洁勉，2000：80）。而這樣的轉變反映出中國對國際體系認知的變化，從以往雙邊對抗改變為多邊合作的態度。

（二）中國對美外交政策

而在對美關係上因為受到上述思維影響，在不同時期呈現出不同的對美關係。其所採取的對美外交政策，也就在這些不同的指導方針下，呈現出不同的政策面貌。

在現今中共的主客觀認知中，現在國際體系具有兩個特點：第一，他不是一個典型的多級體系。今天國際秩序明顯帶有以美國為主導的西方色彩。西方富國俱樂部，通過建立、領導與支配國際組織，整合、修正、統一與規範國際政治經濟秩序，以達到按照他們的價值標準建立世界秩序的目的。所以，當今國際體系帶有明顯的美國單極優勢色彩。第二，他也不是一個典型的單級體系，在經濟、軍事上美國並不能對世界其他國家實現全面性的控制。所以在客觀環境上中共認為，國際體系具有一超多強的特點，是一種次單極與准多極體系。在這樣的國際體系中，美國扮演舉足輕重的角色（許嘉，2001：343-344）。

而這樣的認知反映出這樣的國際體系，雖然並不為中共所滿意，但卻也不是強烈的不滿意現況，也就是中國承認美國在許多方面是處於「一超」的地位，但在某些事務上，「多強」的格局卻也不是美國可以為所欲為的，對中國來說，這和其所追求世界多極化的目標方向上是相符的。也就是說，對中國來說，現今國際體系是雖不滿意但可接受的。

中共自從鄧小平掌權後，在外交戰略思維上就明顯地從「理想主義」（idealism）轉向「現實主義」（realism），從意識型態和民族主義轉向權力平衡和和平共榮。也就是承認一超的國際體系，但往多強的格局努力。這個趨勢在江澤民主政期間更加朝向此一發展方向前進，中共新領導人胡錦濤與

溫家寶上台後，也是積極營造國際合作氣氛，促進中國在國際社會中「和平崛起」的形象，以建構實現經濟持續發展的有利條件（林佳龍，2004: 211；王勇，2004：89）。

中共對於戰略環境的評估基本上是樂觀的，認為和平發展是大勢所趨，一超多強的格局仍將繼續，經濟全球化會增進相互依存關係，國際體系行動者將會趨向多元化。因此正如江澤民在中共十六大總結所言：

「和平與發展仍是當今時代的主題。維護和平，促進發展，事關各國人民的福祉，是各國人民的共同願望，也是不可阻擋的歷史潮流。世界多極化和經濟全球化趨勢的發展，給世界的和平與發展帶來了機遇和有利條件。新的世界大戰在可預見的時期內打不起來。爭取較長時期的和平國際環境和良好周邊環境是可以實現的。我們主張順應歷史潮流，維護全人類的共同利益。我們願與國際社會共同努力、積極促進世界多極化，推動多種力量和諧並存，保持國際社會的穩定；積極促進經濟全球化朝著有利於實現共同繁榮的方向發展，趨利避害，使各國特別是發展中國家都從中受益。要掌握這個戰略機運期，做到思想解放、實事求是、與時俱進，從而建構相互信任、共同維護、樹立互信、互利、平等與協作的新安全觀（江澤民，2004）。」

中美之間雖然存在許多矛盾，但基本上中共卻不認為兩國雙方會因此發生嚴重衝突甚至是戰爭（許嘉，2001：351），¹⁹過去歷任領導人包括鄧小平、江澤民都非常重視中美關係，主要是因為現在中共的發展需要一個穩定與和平的環境（許嘉，2001：352）。中國需要技術、資本、市場，也需要充分安寧的國際環境（藍普頓，2003：xxvii）。在美國所建構下的國際環境中，和平與穩定是符合中共的預期與希望的，因此對中共來說沒有打破這一體系的需要，同時其本身也認知到尚不足以具有足夠的實力去挑戰美國的地位，因此要一塊給五毛策略，是中美在面對經濟問題時，中共的因應之道。

所以中共領導人充分認識到要發展現代化就必須處理好與美國關係，也因此極力自我克制，不願與美國直接對抗，用中共的話說，鑑於中、美國力仍然懸殊，中國在處理對美事務時必須隱忍，要鬥智、鬥勇、但不鬥氣，要進行

19. 在中共的認知中，中美之間在未來最有可能出現矛盾與衝突的問題很可能是台灣問題與人權問題。

有理、有利、有節的鬥爭。建立在現實主義的基礎上，中共充分體認到爲了致力提升綜合國力和現代化，中國必須盡力維護好外部環境的穩定，尤其是與美國的關係。也因此中共認爲在處理對美關係時要理性務實地從大局著眼，長遠考量，避免受一時、一事影響（林佳龍，2004：220-236）。

再加上經濟發展已經成爲中共優先發展的目標，如何積極融入世界經濟體系使用外國的資金、技術與市場去完成將中國建設成爲一個富強國家的夢想，是中國領導人的目標而這也是最快速與可行的方式。鄧小平對未來國際環境的評估定調後，認爲未來發生戰爭的可能性不高，和平發展才是未來世界大勢的主流下，中共領導人便積極尋求維持一個有利中共發展經濟的國際環境（Saunders, 2000: 55-58）。

因此，這樣的發展目標也使得中共必須採取兩項必然性的策略：一是積極參與國際經濟體系，其二是全方位的創造有利於外貿、投資與先進技術和人才獲得以及降低攫取資源所導致軍事緊張的政治環境（Roy, 1998: 1-2）。所以中國現在奉行的對美政策相當務實，認爲如果美國不觸及中國核心國家利益，中國也絕不會阻礙美國的利益，中國不會挑戰美國世界霸主地位，但美國也不能無視於中國最核心、最根本的國家利益（林佳龍，2004: 240）。雖然持續增加對美國經濟上的依賴使中共領導人感到不舒服，但是中共政權的生存目前是建立在持續的快速經濟成長和低失業率上。因此中共領導人也接受持續整合入國際經濟體系的需要，但其也在尋求可以達成最大獲益與最小傷害的管理過程（Saunders, 2000: 80）。

再加上，中國認爲美國國力仍然遠在中國之上，在中國的認知裡，美國是世界上最大國家，唯一的超級大國，兩國國力懸殊，尤其在經濟技術與質量方面，雙方差距比經濟規模還要大。所以與美國避免正面的衝突，尋求合作，成爲中國對美關係的重要工作（楚樹龍，2001：146-150）。

由此也不難理解即使中美關係摩擦不斷，但爲何中國還是積極在對伊拉克和北韓政策上要加強與美國的合作關係。

因此，中國對美政策是：儘管中美之間固有的矛盾與分歧依舊存在，甚

至根本無法得到解決，但沒有必要與美國在結構性的分歧議題上進行激烈爭奪，最有利於中國的是能夠找到合乎雙邊利益的匯聚點，拓展相互合作的空間，以創造有利於中國經濟發展的外部條件，並儘量排除意識型態與價值觀念的差異對發展雙邊國際關係所帶來的干擾（羅致政，2003：48-49）。「穩定壓倒一切」仍為北京領導人在處理內外關係時的一項重要指導原則與考量（江澤民，2004），而中國這一期待與努力，是與華府現階段的國家利益十分一致，也是雙方能求同存異、發展合作關係的根本基礎（羅致政，2003：63）。

因此，根據以上分析，中國對於國際環境的主觀願望是希望建構一個多極且和平的國際體系，尊重國際上不同國家的差異性，彼此平等互惠、互不干涉，藉此希望排除西方國家對中國內部事物的干涉，並在此和平的國際體系下，發展本身經濟。但在國際客觀環境上，中國政治體制與內部社會狀況常常受到西方國家的批評，顯然與中國主觀願望是有所落差，但這樣的落差雖引起中國不滿，但目前相對穩定與和平的國際環境，卻也對中國發展經濟有所貢獻，因此中國對目前國際體系結構是「雖不滿意但可接受」，並不會主動去挑戰現有國際秩序。

在此之下，中國期待在相互尊重、平等協商、求同存異的精神下對美國建立起一個友好發展、健康穩定乃至建設性戰略伙伴關係（楚樹龍，2001：155-174）。

五、人民幣政策：中國 VS. 美國

在經過上述美國對於國際體系結構的認知與對中國的動態評估以及中國對於國際體系的認知與對美國的評估後，接下來我們就要進一步瞭解在這樣的認知與評估的基礎上，中國與美國對於人民幣匯率議題分別採取怎樣的外交作為，來顯示出人民幣在雙邊關係中的意涵為何？

在權力轉移理論中，認為協商的態度反映出兩個談判對手國對現況是滿

意或不滿意的程度 (Tammen et al., 2000: 108)。因此，在中共與美國對於人民幣匯率議題上，我們將進一步觀察雙方政府相關人員的談話與實際政策作為，來評估雙方在人民幣政策對於雙邊關係上影響程度的認知為何。

人民幣匯率問題成為國際社會關注的焦點始於 2002 年 12 月 4 日日本副財長黑田東彥在英國金融時報發表文章，其指稱中國等亞洲新興市場參與世界貿易體系，對於已開發國家形成強有力的通貨緊縮壓力，主張為了消除全球性通貨緊縮問題，除了日美歐進行政策協調外，還必須得到中國的合作，提高人民幣匯率 (Tougan and Masahiro, 2002；李明峻，2004)。2003 年日本財長鹽川正十郎認為中國的通貨緊縮經出口擴散至台灣、香港甚至全球，中國應該承擔起將人民幣升值的責任，掀起了國際要求人民幣升值的序幕。日本更在經濟合作暨發展組織 (OECD) 七國財長會議上向其他六國提案，要求通過一項與一九八五年針對日圓的廣場協議類似文件來迫使人民幣升值。這項提案雖未獲得通過但使得西方各國要求人民幣升值的壓力開始公開化 (王建偉，2004：98)，包括日本、歐洲、美國、國際金融機構都不斷呼籲中國對其匯率制度做出適當的調整以使其匯率更佳彈性 (童振源，2005：133-155)。

由於在國際壓力下，中國大陸在 2005 年 7 月 21 日，由中國人民銀行“出其不意”的宣佈實行以市場供求為基礎、參考一籃子貨幣進行調節、有管理的浮動匯率制度。過去以來被視為“天經地義”的美元兌人民幣 1：8.2765 的比價從此顛覆 (人民網，2005)。今年 (2006 年) 5 月 15 日一度人民幣正式升破 1 美元兌換 8 元人民幣的心理關卡。

在這樣的背景之下，我們將分別分析美國與中國對於人民幣匯率的態度與作為：

(一) 美國政府的態度與作為

美國對於人民幣匯率的外交作為是受到國內外因素互動結果的考量影響。也就是美國對於人民幣匯率的態度與意見，我們必須同時觀察國際經貿

因素與國內政治因素的互動，才能獲得清楚認知。也就是美國國內經濟會影響其國家安全政策，因而使國內之利益及政策問題出現在國際安全的場合（Sarkesian, 1995: 5）。這樣的特性也造成了美國與其他國家產生貿易上的衝突。因此，吾人無法予以忽略美國國內政治因素在人民幣匯率問題上的重要影響力。美國國會在人民幣議題上就扮演相當重要的角色並展現出相對於行政部門強硬的態度。

在人民幣匯率政策上，美國一直並沒有對於中國人民幣匯率政策發表過嚴重關切。2001 年全球經濟衰退，通貨緊縮成爲各國經濟成長的最大問題，以美國爲首的世界經濟開始陷入衰退期，美國龐大的貿易赤字和高額財政赤字風險開始凸顯，於是美國國內利益團體開始遊說要求美國放棄強勢美元政策，通過美元貶值來提高美國產品競爭力，於是 2002 年 2 月開始，美元步入貶值期（王偉旭、曾秋根，2004：41-58）。在此同時人民幣仍然盯住美元，造成人民幣實質上的貶值，使得中國產品在世界市場上更加便宜，讓中國出口大幅快速增加，人民幣匯率開始成爲各國關注的焦點。

在此時中國產品也不斷大量被進口到美國，嚴重打擊美國國內製造業生存，並且造成在中美貿易上，雙邊逆差不斷擴大，使的美國國內某些利益團體，認爲中美貿易逆差逐漸擴大，是因爲中共採取人民幣釘住美元匯率所致，此舉造成了中國搶走了美國人的工作，使得美國經濟狀況不佳。這些國內壓力促使美國要求中國對於人民幣匯率做適度調整，但美國政府基本上並沒有以很強硬的態度對中共施壓。直到 2003 年 6 月之前，儘管美國一些民間機構和一些經濟分析家要求人民幣升值，但美國政府在人民幣升值問題上一直保持沈默的態度（王偉旭、曾秋根，2004：55）。

而美國國會針對人民幣議題，則一直是採取非常強硬的態度，由三十位參眾議員所組成的中國貨幣行動聯盟（Congressional China Currency Action Coalition）即針對人民幣議題向行政部門施壓並提出他們要求人民幣應該要大

幅增值的訴求。²⁰ 另外，美國國會議員Charles Schumer（民主黨）與Lindsey Graham（共和黨）更打算提案對中國貨物課徵 27.5%懲罰性關稅，以補償中國藉由人為控制人民幣匯率所獲得的不當市場利益（EIU ViewsWire, 2005）。此外，美國民間利益團體積極透過國會向行政部門施壓並表達對於中國操縱人民幣匯率，對美國製造業造成嚴重的傷害。例如，美國全國製造業協會（National Association of Manufacturers, the NAM）在國會的聽證會上就指出中國貨幣嚴重低估造成了雙邊貿易的不平衡，並要求美國政府採取行動正視中國貨幣過度低估的問題。²¹美國行政部門在今年（2006）依舊沒有將中國列入操縱匯率國家名單更是引起國會議員強烈的批評（Alden, 2006）。密西根州眾議員Sander Levin就表示：「布希政府作得太少並太遲，行政當局一直錯失降低貿易赤字的機會。」另外，賓州共和黨眾議員Phil English表示：「行政部門根本是把頭埋入沙裡，將推動立法，只要中國符合基本的匯率扭曲條件，就可以加以制裁，不必符合匯率操縱國的定義（陳家齊，2006）。

相較於國會與一些民間利益團體的激烈態度，美國政府行政部門面對人民幣匯率問題，相對採取較為溫和的行動。美國行政部門迄今為止在行動上一直拒絕採用懲罰性作法迫使中國政府針對人民幣匯率採取行動（EIU ViewsWire, 2006）。在今年（2006）五月向國會提出的美國財政部提交國會關於國際經濟與匯率政策報告（Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies）中，仍舊沒有將中共列入匯率操縱國的名單當中，只是表達將繼續密切監督中國在經濟政策上的執行進度並積極向中國施壓，

20. 這三十位參眾議員分別是Rep. Charles B. Rangel, Rep. Sander M. Levin, Rep. Ron Kind, Rep. John Lewis, Rep. Xavier Becerra, Rep. Max Sandlin, Rep. Peter J. Visclosky, Rep. Ted Strickland, Rep. Alan B. Mollohan, Rep. Adam Smith, Rep. John D. Dingell, Rep. Nancy Pelosi, Rep. George Miller, Rep. Baron P. Hill, Rep. Gerald D. Kleczka, Rep. Richard E. Neal, Rep. Earl Pomeroy, Rep. Stephanie Tubbs Jones, Rep. Dale E. Kildee, Rep. Bart Stupak, Rep. Sherrod Brown, Rep. Steny H. Hoyer, Sen. Charles E. Schumer, Sen. Lindsey O. Graham, Sen. Christopher J. Dodd, Sen. Carl Levin, Sen. Richard J. Durbin, Sen. Debbie Stabenow, Sen. Russell D. Feingold, Sen. Jon S. Corzine. 其相關訴求請參閱 Congressional China Currency Action Coalition (2004).

21. 詳細內容請參閱 U.S. House of Representatives (2003).

要求加快放鬆人民幣匯率的腳步（U.S. Department of Treasury, 2006）雖然如此，美國政府行政部門在口頭上卻也不斷透過強硬的發言要求中國採取更彈性的匯率體制。例如，美國財政部長John Snow在訪問中國大陸期間就表示：「雖然對於中國「保證向更為靈活的貨幣制度的方向」的說法表示肯定。不過仍然敦促中國加快努力，放鬆對匯率的控制（陳旭華，2003）。」美國總統布希更直接點名批判中國的貨幣與貿易政策，要求中國「必須處理他們的貨幣問題」（The White House, 2004；童振源，2005：145）。

而為何呈現出行動與口頭的落差，美國前任聯邦儲備理事會（The Federal Reserve Board）主席 Alan Greenspan 在國會的證詞可以反映出行政部門的若干看法，Alan Greenspan 不認為人民幣是造成美國貿易赤字的主要原因，其指出：「中國人民幣（RMB）對美元匯率的大幅度上升將會使美國製造業的活動和就業明顯增長，目前還沒有令人信服的證據可以支持這樣的結論。人民幣升值，雖然會大大降低美中雙方的貿易赤字，但同其他亞洲國家的貿易赤字卻會大大增加（Greenspan, 2005）。」而這樣的意見也多少影響了美國行政部門對於人民幣的態度與看法。

可是，美國國會的意見與相關利益團體的呼籲，行政部門卻也無法予以忽視，其必須採取一些作為來回應國會與利益團體的壓力，所以才會產生美國政府在口頭上嚴厲要求中國對於人民幣匯率做出更大的彈性，但在實際作為上，卻沒有採取強硬的措施去促使中國採取行動。

再加上這樣的反應，其實是呈現出在美國所建構的體系中，美國認知上對於中國經濟持續發展是使中國滿意這個由美國所建構出來體系的重要因素，美國需要中國在其他重要的傳統安全事務上的合作，因此對於中國人民幣匯率的看法與政策沒有如國會與國內利益團體的意見那樣激烈。反而對於中共在去年（2005年）7月21日調升人民幣匯率2%，表示高度肯定

之意。²²

這些跡象顯示如果中國人民幣匯率真如美國國內利益團體與國會議員所說那樣嚴重影響美國經濟的話，美國政府將會透過各種管道強力施壓，迫使人民幣升值才是。

之前，美國雖然透過各種管道與場合要求人民幣升值，但卻始終無法促使中共調整人民幣匯率，這其中其實牽涉到美國政府的意願問題，美國政府如果下定決心要達成人民幣升值的目的是的話，我們可以預期的是美國會使用各種手段、方法與政策迫使中國升值人民幣而且這樣成功的可能性是很大。因為中國對美貿易逆差已經達到一年將近兩千億美金，佔美國貿易逆差的將近三分之一。換句話說，中國對美國市場的依賴是遠大於美國對於中國市場的依賴的，在這種不平衡的互賴下，美國相較於中國來說，是有更大的籌碼來要求中國採取一定的作為的，但事實上，美國並沒有這樣做，一直到去年（2005年）7月21日，中共才在大家出其不意的情況下升值百分之二，非大家所預期的起碼升值百分之十五至二十。這其中所透露的意涵顯示出可能的解釋就是人民幣匯率並非美國對外貿易逆差的主要原因之外，就美國政府的整個國家利益與戰略的認知來說，並沒有被放在非常優先亟待處理的位子。

因此，人民幣匯率對美國國家利益的影響，我們可以推估其在整個排序中並非第一優先，對美國國家利益的影響並非立即而明顯，而且經濟性議題，在整個美國國家利益與安全事務中，並不是全部，況且中美貿易逆差，並非完全是因為人民幣緊盯美元所致，許多學者均撰文表示美國貿易逆差，很大一部份是因為國內因素，與人民幣匯率無關。²³ 所以在面對複雜的中美關係時，美國是綜合性的判斷與考量，根據當時國內外環境與時空變化，做最有

22. 一般經濟研究機構認為人民幣匯率至少必須升值百分之十五至二十才能符合實際經濟狀況，很顯然的百分之二與一般大家的預期有很大的落差，但美國政府卻給予正面的肯定，應該是有其他的用意。人民幣被低估的幅度請參閱Chang and Shao (2004: 366-371); Tung (2005); Frankel (2004)。

23. 這些學者觀點，請參閱 Huang and Wang (2004: 336-342); Text World, (2004: 36-38); Chu, (2005: 7-17); McKinnon (2003); 劉遵義 (2005); 鮑迪樂 (2004: 121-148)。

利於美國的國家利益的決定，而在此時，人民幣匯率問題，顯然不是主要影響中美關係的因素。

當然這並不是否認人民幣匯率問題不重要。因為在美國國家利益中第一重要的命脈利益，包含了維持美國的繁榮與發展。而確保與達成美國的命脈利益，均有賴美國經濟的成長與繁榮。因此，只要人民幣匯率問題，影響到美國國家利益中第一重要的命脈利益的話，人民幣匯率問題對於中美雙邊關係就會更具關鍵性地位與影響力。只是目前人民幣匯率問題對於美國貿易赤字乃至於雙邊貿易逆差，是否具有關鍵性的作用，在美國學術界仍存在著一些不同看法，如果再加上美國本身國內經濟狀況的考慮，使得人民幣匯率是否在美國經濟改善上扮演重要角色，就有可討論的空間。此外，其他國際政治議題對於美國國家利益的影響，所產生的動態性消長，使得美國在人民幣匯率問題上不至於和中國產生貿易大戰，甚至全面影響中美關係。只是在目前這個動態性的過程當中，人民幣匯率並未影響到美國國家重要利益（也就是第一的命脈利益），在未來隨著時空環境的變化，人民幣匯率問題在中美關係中，是否將產生不同的影響，這就有賴吾人隨時對於此議題保持動態性的關注與整體性結構的瞭解。

（二）中國政府的態度與政策回應

藉由中共的人民幣匯率政策，配合加上中共對於上述的本身外交上傳統認知與堅持、戰略環境的評估與國際局勢的定調時會發現，中共從一開始就不斷強調本身政策制訂的自主性，提出人民幣匯率政策的改變與否，是要按照中國自己的步伐進行，絕不會因為受到任何國外的壓力，就屈服而進行改革。中國重要政府官員不斷利用各種場合傳達這樣的訊息給外界。

中共國家主席胡錦濤在 2003 年亞太經濟合作會議上首次表示：「基於中國目前經濟發展階段、金融監管水準以及中國企業承受能力等因素，維持穩定的人民幣政策，不但對中國經濟正常發展有利，也符合亞太與全球的需求（丁萬鳴，2003：A2）。」另外，中國總理溫家寶在 2005 年 6 月 26 日召開

的亞歐財長會議上也強調：「人民幣匯率改革必須堅持主動性、漸進性與可控性三原則，中國將以負責任的態度與作法進行改革。人民幣匯率改革的方式、內容和時機應由國內改革與發展需要決定，中國匯率改革絕不屈從外界壓力（顧錢江等，2005：16）。」中國人民銀行行長周小川更在回應七大工業國對中國匯率的指責時表示：「目前中國人民幣升值的速度是可以令人接受的。中國中央銀行的政策是追求匯率的漸進式改革，並請依照中國自己的時間表來進行（Wall Street Journal, 2006: A6）。」

在強調依照中國本身情況進行改革的同時，中國也不斷強調中國並不想與美國發生貿易衝突甚至為敵，與美國的貿易分歧是可以透過對話與協商解決的。中國國務院總理溫家寶在 2003 年 12 月訪美所發表的演說中宣示中美公平貿易和經濟合作的五項原則，並以發展、平等、互利為核心。其強調：「中國經濟發展仍然落後，中國絕不會威脅其他國家，即使發展到美國這種程度，也不會具威脅性，我們（中美）是朋友，不是對手。中美通過對話與協商，可以縮小分歧，擴大雙方合作。互利共贏的中美經貿關係是成為中美關係發展的重要基礎與強大動力（傅依傑，2003）。」中共國家主席胡錦濤在今年（2006）訪問美國時，也在記者會上強調這樣的態度，其表示：「中國與美國的經貿關係在中美整體關係中是非常重要的元素，中國追求的是互利的合作與雙贏的策略，雖然雙方在某些議題與事件上存有分歧與不同看法，但相信透過平等協商與進一步的互利合作可以獲得解決。在人民幣匯率議題上，中國已經採取改革措施，在未來會持續改革人民幣匯率體制。」（The White House, 2006）由以上這些言論，其均反映出中國追求和平發展環境的目的，而中美關係是達到該目的的關鍵。

除此之外，人民幣匯率對中國內部狀況的影響與衝擊，也是中國在衡量人民幣匯率政策時重要的考慮因素。中國的經濟成長有很大一部份是依靠加工出口貿易而來的。為了避免通貨緊縮惡化與維持出口競爭力，中國政府一直到 2005 年 7 月 21 日之前都堅持人民幣釘住美元的實質固定匯率。因為其擔心人民幣升值會對其國內原本通貨緊縮的狀況更加惡化與降低出口競爭

力，進而影響中國企業的獲利率與經濟成長率，進一步衍生出就業問題與社會穩定（童振源，2004：44）。由於中國三農問題，從農村釋放出了大量的勞動力，這些勞動力必須藉由經濟高速成長，帶動勞動力需求，以進一步化解中國龐大的就業壓力。因此，人民幣匯率的升值是牽一髮而動全身，對中共政權的穩定壓倒一切的最高指導原則來說，人民幣升值與否，就不再只是國際壓力有多大的單方考量而已。國內內部情況穩定與否也是重要的考量。在 2003 年 7 月第五屆亞歐經濟部長會議上，中國當時的商務部長呂福源就強調，「中國自身經濟情勢是中國決定人民幣匯率的首要考量，其他國家的建議與關心只是次要的（王茂臻，2003；童振源，2004：46）。」所以雖然受到在以美國為首的西方先進國家強大的壓力，中共仍然強調人民幣匯率政策改革沒有時間表，而且會在「出其不意」的情況下，根據中國本身的需要與條件，做出適合中國的匯率政策調整。

然而面對這股龐大國際壓力，中國卻也必須做出相當的政策回應，以因應這些的壓力，其包括了：

- (一) 鼓勵企業赴海外投資。
- (二) 允許信用良好的中國企業運用外匯收入購買國外債券。
- (三) 放寬中國企業與人民擁有外幣。
- (四) 允許在北京、上海、深圳的跨國公司，使用外匯支付其境外總公司或境外關聯公司代墊費用和分攤的非貿易款項。
- (五) 允許一些流入美元在中國使用，而不是兌換成人民幣。
- (六) 授權中國開發銀行對中國投資人第一種以美元計價的國內債券。
- (七) 允許中國居民出境時攜帶比以往更多的美金，從 2000 美元到 5000 美元。
- (八) 2004 年 1 月將進口平均關稅從 11% 降低為 10.4% 並擴大對美國與歐洲商品的採購，增加自其他國家進口的產品（童振源，2004：56-57）。

這反映出，中國無法不認真看待與處理人民幣匯率的問題。只能透過一些枝微末節的政策來化解美元外匯不斷快速積累的壓力與貿易上的不平衡。

雖然這些回應不見得受到國際社會的完全肯定，但也相當程度化解了一些國際壓力，例如，原本對於中國人民幣匯率，反應最為激烈，動作最為積極的兩位參議員 Charles Schumer（民主黨）與 Lindsey Graham（共和黨），在經過訪問中國大陸後，在此次（2006年）對於美國行政部門提出匯率報告後的反應，態度上已經有所調整，表示願意再給中國一段時間與機會，再來考慮是否要對中國實施貿易制裁（陳家齊，2006）。

這樣一連串不斷從中共釋放出來的訊息，我們可以歸納出一個原則，作為分析與解釋中共如何看待人民幣匯率政策，也就是主權原則。在中共整個國家戰略以發展經濟為前提，以提升中國國力下，並且在主權至上的最高指導原則之下，中共在面對人民幣匯率升值與否的壓力時，他必須兼顧主權堅持、國內穩定與抵擋國際壓力，同時要營造出有利於他發展經濟的國際環境的雙重困境。這中間的權衡顯示出中國是認可目前國際環境有利於她的發展，但國內因素的制約使得他必須小心翼翼的在兩者間求取平衡點。

因此對於國際間強大的升值聲浪，他無法忽視這股壓力，勢必要做出相當程度的反應，以符合國際社會的期待，進而創造出有利於他發展經濟的環境，但同時，他卻也必須堅守國家主權至上的原則與對國內經濟和社會穩定的影響。如果，在人民幣匯率問題上，他因為受到國際壓力而屈服，做出政策改變的話，中共將會擔心因此造成某種印象：一旦在此議題上，國際社會可以透過壓力使中共屈服的的話，那將來在面對其他議題與事件，例如人權、政治民主化與台灣問題等對中共來說更為敏感的問題，是否也會因此使國際社會認為可以透過壓力來改變中共的某些作為，而造成不必要的困擾，因此破壞了中共所好不容易建立起有利於中共經濟發展的國際環境。

同時，也可能會危急中共所追求的社會穩定政策，因為中共自從實施所謂「社會主義市場經濟」後，面臨了這些失業問題嚴重、社會保險覆蓋率不足、貧富差距擴大、群眾抗議事件快速增加、人口老化等社會問題。這些問題隨著外在環境的變化以及政府執政資源的變化，逐漸成為中國大陸內部社會穩定的隱憂。面臨這些龐大的就業壓力與日益嚴重的社會問題，如何保持

經濟持續穩定成長，以化解就業壓力，穩定社會基礎，以免龐大失業人口衍生出嚴重社會問題進而侵蝕了中共政權的合法性基礎，造成中共政權的統治危機，就成為中國政府最重要的考量。²⁴

所以中共才會不斷強調中國要按照自己的腳步、根據本身國內經濟結構與條件，進行人民幣匯率改革，其結果是中共在去年（2005年）7月21日，出其不意的宣布人民幣升值2%，同時放棄和美元掛勾的政策改採一籃子匯率政策，正式與美元脫勾。中國人民銀行也對外表示，人民幣不再有官方宣布的一次性調整，而是在現行的浮動匯率制度下，根據外匯市場的供求與國際間主要貨幣之間匯率的變化自主浮動（中國人民銀行，2006）。

而中共會採取這樣的政策與在和美國磋商過程中的表現，其實也是反映出中共對於目前的國際體系結構是他可以接受的，同時在評估中共與美國的實力時，認為中美之間的國力相差還很巨大，中共無法在短期內挑戰美國的地位，因此其在公開場合就曾經表示，中國不會挑戰美國的地位，中國期望在穩定與和平的環境中和美國進行合作，同時發展經濟。在一些貿易議題上，做出儘可能的讓步，同時不斷宣稱中國願意改革人民幣匯率，但必須依照中國國情與狀況，配合國內金融體制的建構與革新，做出最適合中國的改革步調，以維護人民幣匯率在中共所設定的步驟下，來進行改革。

也因此中共在人民幣匯率政策上，他採取了折衷的作法，對於人民幣匯率政策做出微調，藉此化解美國國內一部份壓力，但卻也不是完全的棄守，還是在一定程度上堅持了中國改革步調，基本上希望創造雙贏的局面。所以我們可以看出來中共基本上也不願意讓人民幣匯率問題成為中美關係的重大障礙，他改變了人民幣匯率的調整結構，由過去單一釘住美元改變為釘住多種貨幣（主要是釘住美元、歐元、日圓與韓圓），以符合美國乃至國際社會的一部份期待－將人民幣匯率朝向更加自由化與市場化的方式浮動方向前

24. 中國十一五規劃其實就反映出了中國對目前內部現況的自我評估為何，其中關於社會部分就佔了整個規劃的三分之一強，詳細內容請參閱：新華社（2006）。

進，藉以創造出有利發展經濟的國際環境局勢。

六、結 論

從權力轉移理論的觀點來看，在目前的國際體系中是屬於一超多強的結構，而這個結構中的超級強權國家是美國，美國對此結構是滿意的，並希望在這樣的一個架構下繼續維持世界領袖的地位，維持超強的局面。中共是一個崛起的強權，其希望國際體系是屬於多極的格局，雖然現在的一超多強的國際體系，並不符合中國的期望，但中共需要一個和平與穩定的環境來發展經濟，因此透過客觀的認知，中國是雖不滿意但卻可以接受現在的國際體系結構。

在國際局勢變化，美國雖然是全球唯一的超強國家，要維持目前國際體系，甚至往增進其理想上的國際體系前進，只靠自己本身力量是有其限制的。其無法單獨面對許多國際事務，需要其他強權國家的合作方能應付複雜多變的國際局勢。而中共鑑於國際多極的發展態勢，美國需要她在其他面向上的協助與合作，因此在一些不違反中共價值信仰原則的國際事務上積極與美國合作，希望藉此贏造出有利於他發展經濟的國際環境。

所以對美國來說，其強調中國的重要性，視中共為一個強權國家，給予第二強權的地位（林正義，2002：7），在此同時美國也要求中國扮演建設性角色。中共視美國為目前全球唯一的超強國家，雙方均強調彼此共同利益的合作，但卻也沒有就因此認為雙方沒有歧見，而是承認這樣的歧見需要不斷溝通與協調，並不需要因為這些歧異的立場而阻礙雙方其他可以合作的事項。彼此都需要在某些事務上合作與配合，以達成雙方所欲的目標。

在這樣的認知下，在人民幣匯率政策上，中美雙方均體會到雖然有衝突產生，但是卻不認為經濟性議題在中美關係中具有難以溝通或突破的障礙，雙方對於彼此都有所求，因此在求取雙邊最大利益下，這些經濟性議題與中共所堅持的意識型態與原則（主權、領土與傳統性國家安全）不相衝突的情

況下，中美雙方都展現相當的彈性，來處理雙邊的經貿關係。

權力轉移理論提到，各國對於全球或區域權力層級內規則的滿意程度，決定了戰爭或和平。均勢（parity）的結構情況下最有可能發生戰爭或衝突，而企圖提升國家在權力結構底下地位的想法會產生國家間的衝突對立。不滿現況的國家大多數會去挑戰此結構，但在強權國家的階層則較少發生衝突，因為這些國家大多數均滿意並支持國際體系的現行規則，同時，這些滿意現況的國家尋求的是共同的解決方案來提升他們的經濟與安全利益。

因此，從雙方在人民幣匯率議題上的態度與作為來看，顯然中美雙方目前是處於相對滿意的狀態，彼此透過協商與對話，來化解彼此歧見，同時採取相對應的行為來縮小差異。中國放棄人民幣固定匯率，改採一籃子的管理是浮動匯率，美國則雖然在國會與國內利益團體龐大壓力下，但卻依然沒有採取懲罰性作為來敦促中國改善匯率體制。可見雙方都展現相當的自制與誠意，希望經由溝通與善意回應來處理人民幣匯率問題。

所以目前為止並沒有跡象顯示雙方會因此展開貿易大戰或實質性的衝突。從權力轉移理論來看，這是因為人民幣匯率的政策，在整個大環境的結構中，中美雙方是處於相對滿意的狀況，再加上中美兩國在綜合國力上仍有相當差距，中國現在的主要工作就是讓中國經濟持續發展下去，中國亦認為此時尚不足以挑戰美國的實力，所以維持一個和平與穩定的外在環境的目標是和美國這個體系內唯一超級強權目標是一致的。

對目前中國與美國的主觀想法與實際作為來說，中國並不會也沒有想要改變現狀，而美國也不會主動改變這個現狀。然而吾人必須要注意的是，假設中國發展的速度不變的話，當其綜合國力達到美國的百分之八十以上時，是否在經濟議題上將可能與美國產生全面性的衝突，則有待後續觀察。

因為就權力轉移理論來說，所謂的現狀的改變是所謂超越（overtaking）的發生，也就是當國際體系結構中，發生超越的現象時，則現況發生改變，反之則是維持現況（Tammen et al., 2000: 22）。只是當現況發生改變時，是透過何種方式產生現況的變化。有些是透過戰爭的方式有些則是在和平自然

的情況下產生改變現況，例如美國對英國發生超越狀況時，並不是經由戰爭的方式，而是自然而然的改變了國際體系的結構，達到改變現狀的發生，而德國則是企圖透過採取戰爭的方式改變國際體系結構，只是並沒有成功。而本文案例中，中國與美國目前為止並沒有發生超越的情形，也就是現況並未改變，整個國際體系結構並沒有變化，雙方的互動仍是在協商與合作的狀態下進行著。而當中國的國力達到美國的 80% 時，就達到改變現狀的門檻，而中國會怎麼做，採取怎樣的方式面對，則還需視當時中國的內外環境而定。

另一方面，吾人也不可忽略美國如何維持這個超強地位，也是吾人觀察經濟議題是否會造成雙方衝突的重點。假如，中美雙邊貿易逆差大到足以影響美國經濟的持續發展與繁榮，也就是經濟性議題威脅到了美國國家利益的第一核心地位時，美國對於中國人民幣匯率政策的容忍度，將勢必不可能像現在一樣。美國勢必無法坐視中國目前對人民幣匯率的政策，而將有可能採取激烈的手段迫使人民幣達到美國的要求。所以中美關係中的經濟因素，是否會成為影響中美關係的重要因素，除了一方面考慮中國本身將要採取何種的作為來面對當其國力達到美國國力的 80% 的情勢外，另一方面，則是經濟性因素是否威脅美國的必需利益（vital interests）而定。

參考書目

- Alden, Edward. 2002. "US Senators Criticise Bush on Renminbi." In <https://registration.ft.com/registration/barrier?referer=http://www.google.com.tw/search?hl=zh-TW&q=President+Bush+and+Renminbi&meta=&location=http%3A//news.ft.com/cms/s/449acb10-e691-11da-a36e-0000779e2340.html>. Latest update 30 May 2006.
- Bush, George W. 2002. "Speech to Japanese Diet." In <http://taiwansecurity.org/News/2002/BushSpeech/021902.htm>. Latest update 18 June 2005.
- Chang, Gene Hsin and Qin Shao. 2004. "How Much Is The Chinese Currency Undervalued? A Quantitative Estimation." *China Economic Review* 15: 366-371.
- Chan, Steve. 2004. "Can't Get No Satisfaction? The Recognition of Revisionist States." *International Relations of the Asia Pacific* 4, 2: 207-238.
- Chan, Steve. 2005. "Is There a Power Transition between the U.S. and China?: the Difference Face of National Power," *Asian Survey* XLV, 5 (September/October) : 687-701.
- Christopher, Warren. 1993a. "APEC: Charting A Course for Prosperity." remarks at the welcoming dinner for APEC delegates, Seattle, Washington. In http://findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_n48_v4/ai_14947763. Latest update 18 June 2005.
- Christopher, Warren. 1993b. "APEC: A Forum to Boost Trade and Investment." remarks at the opening session of the fifth APEC ministerial meeting, Seattle, Washington. In http://findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_n48_v4/ai_14947767. Latest update 18 June 2005.

- Christopher, Warren. 1994. "A Foreign Affairs Budget That Promotes US Interests." testimony front the Senate Appropriations Committee, Washington DC. In http://findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_n11_v5/ai_15146199. Latest update 18 June 2005.
- Chu, Ted H. 2005. "The Chinese RMB: Its Value, Its Peg, and Its Future." *Business Economics* 40, 2: 7-17.
- Clinton, William Jefferson. 1998. "A National Security Strategy for A New Century." In <http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/>. Latest update 7 August 2005.
- Congressional China Currency Action Coalition. 2004. "Before the Office Of the United States Trade Representative". In http://www.house.gov/levin/China%20currency%20petition%20--%20CCCAC-rev4.DOC_ Latest update 8 August 2005.
- de Soysa, Indra. et al. 1997a. "Testing Power-Transition Theory Using Alternative Measures of National Capacities." *The Journal of Conflict Resolution* 41, 4: 509-528.
- de Soysa, Indra. et al. 1997b. "But Power and Wealth Are Satisfying: A Reply to Lemke and Reed." *The Journal of Conflict Resolution* 42,4: 509-528.
- EIU ViewsWire. 2006. "China economy: Trade tensions on the rise." In <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=996616191&sid=1&Fmt=3&clientId=17319&RQT=309&VName=PQD>. Latest update 23 April 2005.
- Frankel, Jeffrey. 2004. "On The Renminbi: The Choice between Adjustment under A Fixed Exchange Rate and A Adjustment under A Flexible Rate." *Proceeding of a High-Level Seminar on Foreign Exchange System, the International Monttary Found and the People's Bank of China*. 26-27 May 2004. China: Dalian.
- Greenspan, Alan. 2005. "Testimony on the Committee on Finance, U.S. Senate." In

- <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/testimony/2005/20050623/default.htm>. Latest update 23 May 2006.
- Hu, Jintao. 2002. "Transcript of Chinese Vice President Hu Jintao's Remarks during his visit to United States." The National Committee on United States-China Relations, May 1, 2002. In <http://www.ncuscr.org/Event.huspeech.htm>. Latest update 14 May 2006.
- Huang, Haizhou and Shuilin Wang. 2004. "Exchange rate regimes: China's experience and choices." *China Economic Review* 15: 336-342.
- Kugler, Jacek and Douglas Lemke. 1996. eds. *Parity and War: Evaluations and Extensions of The War Ledger*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lampton, David M. 1994. "America's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage." *The China Quarterly* 139: 597-621.
- Lampton, David M. 1997. "China and Clinton's America: Have They Learned Anything?." *Asian Survey* 37, 12: 1099-1118.
- Larson, Alan P. 1997. "The Expanding Influence of Trade and Economic Competitiveness in U.S. Foreign Policy." Remark to the National Conference of Editorial Writers, Washington DC. In <http://www.state.gov/www/issues/economic/edwriters.html>. Latest update 8 July 2005.
- Lemke, Douglas and William Reed. 1997. "Power Is Not Satisfaction: A Comment on de Soysa, Oneal, and Park." *The Journal of Conflict Resolution* 42, 4: 511-516.
- McKinnon, Ronald. 2003. "Do Not Revalue Yuan." *Wall Street Journal* 27 June 2003.
- Nye, Joseph S. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books Press.
- Organski, A.F.K. and Jacek Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago and London:

The University of Chicago Press.

Organski, A.F.K. 1958. *World Politics*. 1st ed. New York: Alfred A. Knopf Press.

Organski, A.F.K. 1968. *World Politics*. 2nd ed. New York: Alfred A. Knopf Press.

Roy, Denny. 1998. *China's Foreign Relations*. London: MacMillan Press.

Sarkesian, Sam C. 1995. *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics*. 2nd ed. London: Lynne Rienner Press.

Saunders, Phillip C. 2000. "Supping with a Long Spoon: Dependence and Interdependence in Sino-American Relations." *The China Journal* 43: 55-81.

Singer, David. 1987. "Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985." *International Interactions* 14, 2: 115-132.

Singer, David. et al. 1972. "Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965." In Bruce M. Russett eds. *Peace, War and Numbers* 19-48. Beverly Hills, Calif.: Sage Press.

Tammen, Ronald L. et al. 2000. *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. New York: Seven Bridges Press.

The Commission on America's National Interests. 2000. "America's National Interests" In <http://www.nixoncenter.org/publications/monographs/nationalinterests.pdf>. Latest update 8 September 2005.

The U.S. Defense Department. 1998. "The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region." In www.defenselink.mil/pubs/easr98/easr98.pdf. Latest update 8 September 2005.

The White House. 2004. "President Bush Meets with President Hu of the People's Republic of China." In <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/>

- 20040121-2.html. Latest update 30 May, 30, 2006.
- The White House. 2006. "President Bush Meets with President Hu of the People's Republic of China." In <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/04/20060420-1.html>. Latest update 7 May 2006.
- Tougan, Kurota and Kawai Masahiro. 2002. "Time for a Switch to Global Reflation." *Financial Times*. In <http://www.bradynet.com/bbs/nonem/100074-0.html>. Latest update 20 May 2006.
- Tung, Chen-yuan. 2005. "The Renminbi Exchange Rate in the Increasingly Open Economy of China: A Short-Run Solution and A Long-Run Strategy." *Proceeding of a Conference on Western Economic Association International 6th Pacific Rim*. 15-16 Jan. 2005. Hong Kong: Lingnan University.
- U.S. Department of State. 2006. "Background Note: China." In <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/18902.htm>. Latest update 8 May 2006.
- U.S. Department of Treasury. 2005. "Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies." In <http://www.usconsulate.org.hkuscnothers2005051701.pdf>. Latest update 8 August 2005.
- U.S. Department of Treasury. 2006. "Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies." In http://www.treas.gov/offices/international-affairs/economic-exchange-rates/pdf/international_econ_exchange_rate.pdf. Latest 30 May 2006.
- U.S. House of Representatives. 2003. "Hearing on U.S. –China Ties: Reassessing the Economic Relationship." In http://wwc.house.gov/international_relations/108/varg1021.htm. Latest update 8 August 2005.
- Wang, Hongying. 2000. "Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization." *Asian Survey* 40, 3: 475-491.
- Wilkinson, David. 1999. "Unipolarity Without Hegemony." *International Studies Review* 1, 2 (Summer): 141-172.

Wohlforth, William C. 1999. "Stability of a Unipolar World." *International Security* 24, 1 (Summer): 5-41.

Text World 2004. "China's Currency Impact." 12: 36-38.

Wall Street Journal 2006. "Politics & Economics: Beijing Defends Currency Policy After G-7 Rebuke." 24 April 2006: A6.

丁萬鳴。2003。〈胡錦濤首次在國際場合表明人民幣匯率政策不變〉。《聯合報》2003/10/20: A2。

人民網。2005。〈2006年人民幣升不升值？匯率背後的博弈〉。

<http://www.chinaforex.com.cn>。2005/12/26。

中國人民銀行。2006。〈中國人民銀行新聞發言人就匯率和貿易平衡問題答記者問〉。<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&ID=1753>。2006/5/29。

中國商務部。2006。〈國別貿易報告〉。<http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/countryreport.mofcom.gov.cn/assay/qikan.asp?id=116>。2006/5/24。

中華人民共和國中央人民政府。2004。〈2004年中國的國防〉白皮書。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2004-12/27/content_2384731_1.htm。2005/8/20。

中華人民共和國外交部。2006。〈中國外交政策〉。<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www1.fmprc.gov.cn/chn/wjdt/wjzc/t24782.htm>。2006/5/30。

王 勇。2004。〈人民幣匯率問題的國際政治戰略影響〉。童振源編《人民幣匯率：經濟與戰略分析》。台北：遠景基金會。

王建偉。2004。〈美國對於人民幣升值的壓力與中美關係〉。童振源編《人民幣匯率：經濟與戰略分析》。台北：遠景基金會。

王茂臻。2003。〈中國商務部長呂福源：人民幣續維持穩定〉。《經濟日報》2003/7/25：11。

王高成。2002。〈從小布希東亞之行看美國亞太戰略〉。《遠景基金會季刊》3，3：75-102。

王偉旭、曾秋根。2004。《人民幣匯率：挑戰與變革選擇》。北京：光明日

報。

江澤民。2004。〈開創中國特色社會主義事業新局面〉。

<http://www.takungpao.com/news/2002-11-9/16con-72505.htm>。2005/8/27。

吳玉山。2004。〈美國對華政策 小布希或高爾 又有何差別?〉。

〈<http://residence.educities.edu.tw/gramsci/News28.htm>〉。2005/8/27。

坎柏 (Kurt Campbell)。2005。〈美國對中國的印象與戰略思考〉，麥克吉福特 (Carola McGiffert) 編，國防部史政編譯室譯，《美國政治印象中的中國》(*China in the American Political Imagination*)。台北：國防部史政編譯室。

李明峻。2004。〈日本對人民幣升值的思維〉。童振源編《人民幣匯率：經濟與戰略分析》。台北：遠景基金會。

林正義。2002。〈美國與中共建設性戰略伙伴關係及其對台灣的影响〉。裘兆琳編《中美關係專題研究：1998-2000》：1-36。台北：中央研究院歐美研究所。

林佳龍。2004。〈中國的國家戰略與對外策略〉。林佳龍編《未來中國：退化的集權主義》：209-262。台北：台灣智庫。

張亞中。2002。〈中共的強權之路：地緣政治與全球化的挑戰〉。《遠景基金會季刊》3，2：1-28。

張蘊嶺編。2001。《21世紀世界格局與大國關係》。北京：社會科學文獻出版社。

許嘉。2001。〈二十一世紀中美關係與中國國家安全〉。陶文釗、仲掌生編《中美關係一百年》：343-355。北京：中國社會科學出版社。

陳旭華。2003。〈人民幣匯率穩定符合中美利益〉。《中國時報》2003/9/4：13。

傅依傑。2003。〈溫家寶：中美是朋友不是對手〉。《聯合報》2003/12/10：A13。

童振源。2004。〈中國匯率政策的兩難：實質固定匯率或貨幣政策自主〉。童振源編《人民幣匯率：經濟與戰略分析》。台北：遠景基金會。

- 童振源。2005。〈人民幣匯率的國際政治經濟分析〉。《問題與研究》44，6：133-155。
- 新華社。2006。《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》。〈http://news.xinhuanet.com/misc/2006-03/16/content_4309517.htm〉。2006/4/30。
- 楚樹龍。2001。《冷戰後中美關係的走向》。北京：中國社會科學出版社。
- 楊洁勉。2000。《後冷戰時期的中美關係外交政策比較研究》。上海：人民出版社。
- 陳家齊。2006。〈中共未操縱匯率 美議員惱火〉。《經濟日報》2006/5/12：A6。
- 劉遵義。2005。〈人民幣如果被逼升值 沒完沒了〉。《中國時報》2005/2/14：2。
- 鮑迪樂(Pieter Bottelier)。2004。〈人民幣匯率、中美經濟關係及全球化〉。童振源編《人民幣匯率：經濟與戰略分析》：121-148。台北：遠景基金會。
- 藍普頓(David M. Lampton)。2003。計秋楓譯。《同床異夢：處理1989至2000年之中美外交》。香港：中文大學出版社。
- 羅致政。2003。《九一一事件後美國與兩岸安全策略之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 顧錢江等。2005。〈中國將以負責任的態度和作法推進人民幣匯率改革〉。《中國報導》7：16-17。

Economic Factors in Sino-American Relations: The Case of the Renminbi Exchange Rate

Wen-chih Chao *

There are many factors affecting the relations between China and the United States. During the Cold War, political issues were more important than economic issues in Sino-American relations. In the era of globalization, economic issues have risen in importance. This paper explores whether, given the rising level of economic interdependence between the United States and China, economic issues will replace the traditional political issues as the most important factor in the bilateral relationship.

The primary conclusions are that economic issues, despite occasional frictions, are not the main obstacle in Sino-American relations. Both sides understand the interests of the other, and have proved able to reach mutually beneficial solutions. As long as the economic issues are not caught up in issues that are ideologically sensitive to China (e.g. territory, sovereignty, and traditional national defense), the two sides can handle them pragmatically.

Key words: Sino-American relations, power transition theory, exchange rate of RMB, trade and economic relations

* Ph. D. Student, Sun Yat-Sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Cheng-Chi University

中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	69	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	71
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	73	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	75
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	77	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	79
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	81	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	83
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	85	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	87
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	89	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	91
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	93	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	95
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	97	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	99
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	101	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	101
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	103	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	105
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	107	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	109
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	111	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	113
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	115	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	117
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	119	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	91
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	93	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	95
中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	97	中美關係中的經濟因素：以人民幣匯率為例	99