

美、「中」戰略之展望

Perspectives for a China Strategy

作者：約瑟夫·奈伊(Joseph S. Nye, Jr.)係哈佛大學傑出教授，全球百大思想家之一。
本篇取材自美國國防大學出版之稜鏡(PRISM)期刊，第8卷，第4期(2020年6月出版)，本文已獲翻譯授權。
譯者：黃依歆小姐。

提 要：

- 一、在「新冠肺炎」(COVID-19)危機之外，美國面臨的更大難題在於面對「中國崛起」，該如何因應並擘劃相關戰略。作者認為現下悲觀的預測，誇大了中共的強項與西方的弱點，因為多數人聚焦於修昔底德分析的第一項因素(即新大國的崛起)，但其實第二項因素(現存大國因之所生的恐懼)對於戰略規劃也同樣重要，且更能為美國所掌控。
- 二、現今美、「中」各項權力評估上，各自有其累積之優勢，本文指出美國不可忽視自身權力優勢與「軟實力」，並應據以為戰略規劃之方向，同時避免高估中共威脅所帶來之恐懼，就能防範隨之而生的「新冷戰」或更慘重的「戰爭」。作者指出，即使中共有朝一日在整體經濟上真的超越美國，這也不是地緣政治權力唯一的衡量指標。
- 三、「互賴」與「合作」之原則係安全戰略之重點，而兩國的合作式對抗關係，應發展「巧競爭」戰略，在共同利益上維持最大程度的合作關係。當前有效的國家安全戰略係在維持大國競爭的同時，發展一種合作共同產出全球公共財的態度，俾因應未來多元複雜的世界安全議題。

關鍵詞：國防戰略、軟實力、國家安全

壹、前言

2020年2月「慕尼黑安全會議」(Munich Security Conference)¹上，中共屢遭提及並成為討論的焦點國家，會中瀰漫一股誇大

的西方沒落氛圍；然而隨著近期「嚴重特殊傳染性肺炎」(COVID-19，以下稱「新冠肺炎」)²疫情蔓延，可看出中共的若干強項與弱點。從其一開始的管制疫情、壓制回應，到防堵國際資訊，皆使該流行病加速發展與

註1：譯者註：每年於德國舉行，參與者包括北約、歐盟成員國，與其他國家如中共、俄國、日本等70多國政府高層、公民團體、商界代表與會，自1963年召開至今，係國際安全政策決策者交流的重要論壇。2020年美方派出國務卿龐培歐(Mike Pompeo)、國防部長與眾議院議長等重量級代表反對西方沒落一說，並針對「華為」等議題與中共外交部長王毅、前外長傅瑩針鋒相對。

註2：譯者註：2019年12月以來，中國大陸湖北省武漢市展開呼吸道疾病及相關疾病監測，發現不明原因病毒性肺炎病例。個案臨床表現主要為發熱，少數病人呼吸困難，胸部X光片呈雙肺浸潤性病灶。此疫情隨後迅速在該國其他省市與世

惡化。中國大陸嚴峻的「武漢封城」措施或許抑制了病毒傳播，其後又有政府所帶動的「大外宣」³，將眾人的注意力導向「這些行為係良善」的心戰目標。等到疫情終稍見平息，中共恐將因失敗的公共衛生系統與死板的黨政控制體系，付出政治與經濟之代價。

在「新冠肺炎」危機之外，美國面臨的更大難題在於，面對不可阻擋之「中國崛起」(The Rise of China)，該如何因應並擘劃相關戰略。中共的角色算是新議題，但關於西方沒落的討論已是老生常談。德國哲學家史賓格勒(Oswald Spengler)在一個世紀以前就提出「西方的沒落」⁴。「冷戰」時期，因為畏懼蘇聯，美國學者與政治人物歷經數次沒落論的思潮討論，然而最後反倒是蘇聯沒落了，跌破眾人的眼鏡。美國政治經濟學者福山(Francis Fukuyama)在其1992年著作《歷史之終結與最後一人》(The End of History and the Last Man)中指出，人類已達到「人類思想演化的終點，而普世的西方自由民主制度係人類政府的最終形式。」⁵數年後，美國政治學者杭亭頓(Samuel Huntington)在《文明衝突與世界秩序的重

建》(The clash of civilizations and the remaking of world order)提出更為悲觀的預測：「中國崛起」與這個『人類歷史上最大行為者』益增的自信，將在21世紀早期對國際穩定造成巨大的壓力。」⁶今日普遍的恐懼確實來自「中國崛起」，也因此2017年版的《美國國家安全戰略報告》(National Security Strategy)，置重點於與中共之間的大國競爭，以及較小範圍內與俄羅斯的競爭。

從較長的歷史縱深來看，本世紀正在見證亞洲的復興，而非亞洲的崛起。西方文明在西元1500年後才完全臻於成熟，而西元1800年前的亞洲(包括印度、日本與中國)是超過世界半數人口的家園與經濟據點。然而到了1900年，仍占據一半以上世界人口的亞洲，其全球經濟份額卻滑落到僅剩百分之二十。同時，歐洲與北美的工業革命與兩者於海上的優勢，則使歐洲成為全球權力平衡的重心，直到「第一次世界大戰」時親手將自己「四分五裂」為止。作者10年前寫道，21世紀將會見到亞洲復興，但亞洲遠遠不只是中國大陸⁷。亞洲自有其內部的權力平衡

界各地擴散，並證實可有效人傳人。世界衛生組織2020年1月30日公布此為一公共衛生緊急事件，隨後將該新型冠狀病毒所造成的疾病稱為COVID-19(Coronavirus Disease-2019)，我國衛福部則已於2020年1月15日公告新增其為第五類法定傳染病。〈嚴重特殊傳染性肺炎〉，衛福部疾管署，<https://www.cdc.gov.tw/Disease/SubIndex/N6XvFa1YP9CXYdB-0kNSA9A>，檢索日期：2020年11月8日。

註3：譯者註：2009年起中共在全球推動「對外宣傳大布局」的簡稱。2012年習近平上任後加強宣傳力道，透過購買或控制媒體等方式，宣傳中共政治觀點。

註4：譯者註：德國著名歷史哲學家史賓格勒於1918年發表其代表作《西方的沒落》一書，提到西方世界以物質文明而興起時，以精神文化為主的時代便逐漸凋零，並預言「西方文化最終會走向沒落」，引發廣大迴響。

註5：譯者註：即著名之「歷史終結論」，其假設冷戰結束後，全球重大衝突落幕，和諧世界成形；自由民主體制已贏得勝利，未來世界上將不再有大型意識形態鬥爭。

註6：See Oswald Spengler, trans. Charles Francis Atkinson, *The Decline of the West*. (New York: Alfred A. Knopf, 1926); Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*. (New York, Free Press, 1992); Samuel P Huntington, *The Clash of Civilizations*. (New York, Simon & Schuster, 1996)。

註7：Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011). Chapter 6。

，而許多亞洲國家也樂見西方在該區域出現，以確保他們不會被中共所宰制⁸。

美國在19世紀末成為世界最大的經濟體，但直到其翻轉「第一次世界大戰」的結果之後，才對全球權力平衡掌握關鍵的影響力。美國之後未能瞭解此種均勢而退回「孤立主義」⁹，1930年代又遭逢災難性經濟衰退。「第二次世界大戰」後，羅斯福(Franklin Roosevelt)、杜魯門(Harry Truman)與艾森豪(Dwight Eisenhower)等總統皆避免重蹈「孤立主義」的覆轍，並建立了後來的西方自由秩序。

有些當代的現實主義者相信，「中國崛起」預示一場分裂世界的戰爭，就如同1914年歐洲的分裂一樣。著名國際關係學者、哈佛大學政治學教授艾利森(Graham Allison)所警告的「修昔底德陷阱」引述因雅典崛起、斯巴達懼怕而生的「伯羅奔尼撒戰爭」¹⁰(Peloponnesian War)歷史，儘管艾利森的歷史分析與數字不斷遭到質疑，但他的比喻卻是一項有用的警示¹¹，戰略家必須同時關注「中國崛起」與其在美國所造成的恐懼。

貳、評估中共的權力(Assessing Chinese Power)

「高估」(Overestimate)或「小覷」(Underestimate)中共的權力都一樣危險；「小覷」引發自滿，而「高估」則會創造恐懼，兩者皆會導致失算(Miscalculation)，而良好的戰略需要謹慎評估。許多現今悲觀的預測都誇大了中共的強項與西方的弱點。有些觀察家甚至警告「中國崛起」將會取代美國稱霸的時代，但這點仍然不甚明確¹²；然而，未能成功應對「中國崛起」，將對美國與世界其他國家造成災難性後果。

與一般主流的見解不同的是，其實中共還未取代美國成為世界最大經濟體，今日中共的經濟規模大約僅占美國的三分之二，且若加上歐洲、日本、澳洲與美國的其他西方盟國，其僅占更小一部分。若以「購買力平價」(Purchasing Power Parity, PPP)¹³來計算，中共的國內生產總值(Gross Domestic Product, GDP)雖在2014年超越美國，但「購買力平價」是經濟學家評估並比較福

註8：Bill Emmott, *Rivals: How the Power Struggle Between China, India and Japan Will Shape Our Next Decade*. (New York: Harcourt, 2008). This insight provides the basis for the most plausible strategies among the four outlined (accommodation, collective balancing, comprehensive pressure, regime change) by Hal Brands and Zack Cooper, “After Responsible Stakeholder, What? Debating America’s China Strategy,” *Texas National Security Review*, February 2020。

註9：譯者註：係一種外交政策，經濟上限制與國外的貿易與文化交流，軍事上不主動捲入外部衝突。美國孤立主義政策於建國初期即形成，於「第一次世界大戰」後重新奉行該主義，為造成後來「經濟大蕭條」的可能原因之一。

註10：譯者註：該戰爭發生於西元前431年至前404年，最終由斯巴達獲勝。

註11：Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’ Trap?* (New York: Houghton Mifflin, 2018). Michael Beckley challenges this analysis and argues that power transition theory is littered with false positives and false negatives. “The Power of Nations: Measuring What Matters,” *International Security*, 43, no. 2 (Fall 2018), pp.42-43. Kori Schake argues that there has been only one case. *Safe Passage: The Transition from British to American Hegemony*. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2017)。

註12：See Joshua Shiffrin, *Rising Titans: Falling Giants* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2018)。

註13：譯者註：購買力平價，係根據各國不同價格水準所計算出貨幣之間的等值係數，使一般人能在經濟學上合理比較各國的國內生產總值，但這種理論匯率與實際匯率可能有很大的差距。



圖一：中共2010至2019年官方國防預算示意圖

資料來源：參考Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020(Washington, DC.: Office of the secretary of defense, 2020), p.139, 由譯者綜整製作。

祉(Welfare)的指標，卻不是衡量權力的方法。在評量權力時，國內生產總值本身是一項粗糙的指標。

1839年起「中英鴉片戰爭」是中國「百年國恥」的前半段，當時中國的國內生產總值係世界第一(軍力亦同)，但這在當時無法精確解釋權力平衡¹⁴。平均每人的國民所得較能描繪一個經濟體的複雜程度，而美國的該項指標是中共的數倍。

許多經濟學家都預估，中共有朝一日會超越美國成為世界最大經濟體(以美元計算國內生產總值)，該時間點約落在2030年到本世紀中期之間，端視所估計美、「中」成長率的不同，及兩國之中任一國是否在預設的非歷史線性軌道上絆跤(Stumble)來決定。過去的經濟成長率並非準確的指標。

然而，無可抵擋的是中共經濟力道持續增加，其為世界最大製造國，且幾乎是每一

國家的主要貿易夥伴¹⁵。不只是其成長中的經濟支持軍事與援助支出，進入中國大陸市場的便捷與為該市場設定標準的能力，皆為其政治影響力的重要資源。

如同前述所及，古希臘歷史學家修昔底德(Thucydides)將「伯羅奔尼撒戰爭」的爆發歸咎於兩項因素：新大國(雅典)的崛起與現存大國(斯巴達)因之所生的恐懼。多數讀者聚焦於修昔底德分析的前一項因素，但其實第二項因素對於戰略規劃也同樣重要，且更能為美國所掌控。多數漢學家合理懷疑，美國能運用外交政策來防範中共經濟崛起，但如果我們多運用一點「情境智力」(Contextual Intelligence)，就能避免誇大的恐懼所帶來的「新冷戰」或更慘重的「戰爭」。即使中共有天在整體經濟上真的超越美國，這也不是地緣政治權力的唯一衡量指標。就我們所知，美國在19世紀末就已經是世界最大經濟體，但卻遲至30年後的「第一次世界大戰」才躍升為全球權力平衡的要角。畢竟經濟力量只占一部分因素而已。

從軍力面向來看，美國遙遙領先中共，其軍事支出是中共的好幾倍。當中共軍事力量在近幾年增加(如圖一，譯者補充)，而在區域內對美國與西方強國造成新挑戰時，中共在全球舞臺的權力仍無法與之匹敵。只要美國仍維持其盟國與在日本的基地，中共也就無法將美國排除於西太平洋之外；儘管日本堅守「無核三原則」¹⁶，其仍防衛著「第一島鏈」，並擁有令人生畏的軍力(如圖

註14：Michael Beckley, "The Power of Nations: Measuring What Matters," International Security 43, no. 2 (Fall 2018), p.22。

註15：Chas W. Freeman Jr, "China's National Experiences and the Evolution of PRC Grand Strategy," in David Shambaugh, ed. China and the World (Oxford: Oxford University Press, 2020), p.56。

註16：譯者註：即不製造、不持有、不進口核武器，是日本政府自1967年起宣布之政策。



圖二：第一、二島鏈地理範圍示意圖

資料來源：Joseph S. Nye, Jr., "Perspectives for a China Strategy", PRISM, no. 4, p.123。

二，譯者補充），並持續與美國舉行定期軍演。現儘管雙方貿易緊張，今日兩國同盟關係相較30年前（即冷戰結束後）更堅不可摧。

有時分析家會以臺灣的限制性情境來模擬兵推，因而得出悲觀的結論。然而，由於中共的主要能源供應通路受制於在波斯灣及印度洋的美國海軍優勢，中共領導者若認為在臺灣附近（或在南海）展開海戰，將僅限於區域衝突，就過於天真了。

中共亦大幅投資在「軟實力」（Soft Power）上。這是一種透過吸引力（Attraction）而非脅迫或金錢來達到所欲結果的能力。「文化交流」（Cultural Exchanges）與「一帶一路」倡議（Belt and Road Initia-

附表：全球軟實力排名

年次	美國排名	中共排名
2015	3	30
2016	1	28
2017	3	25
2018	4	27
2019	5	27

資料來源：Portland Consultancy, The Soft Power 30. London, <https://softpower30.com/>，檢索日期：2020年10月28日。

tive)能夠加強中共的吸引力；然而後者比較像是一個成功的行銷宣傳，而非一個真正的「馬歇爾計畫」¹⁷。「一帶一路」倡議實質上從促進經濟基礎設施的計畫，到主要圍堵印度的作為¹⁸皆包含之。中共的軟實力面臨兩項限制，由於其與鄰國（包含日本、印度、越南及菲律賓）當前的領土爭議，使其與對手競奪所有權的態度，難以展現吸引力。而國內在中國共產黨堅決的嚴密控制下，也剝奪了其人民享有歐美公民社會的各種福利，對藝術家艾未未¹⁹與異議分子劉曉波²⁰的強硬回應，以及在新疆的文化鎮壓，在在限縮了中共對民主社會的吸引力。近期倫敦顧問服務公司「波特蘭」（Portland）在衡量軟實力時，所發布的民調與指數將中共排名在27位²¹，美國則名列前茅（如附表，譯者補充）。諷刺的是，毛澤東1960年代粗暴而意識

註17：譯者註：係美國在「二戰」後，協助受戰爭破壞的西歐各國重建與援助經濟的計畫，影響後來歐洲國家發展和政局。

註18：See "Special Report: China's Belt and Road," The Economist, February 8, 2020。

註19：譯者註：中國大陸行為藝術家，活躍於建築、藝術、影像等領域。早年旅居美國，後來回國發起多項社會運動（512地震公民調查、聲援維權人士等），一度遭中共關閉社群媒體帳號、扣押護照，並於2011年遭警方帶走後失蹤，該案引起全球政府與民間相繼聲援，共同要求北京當局釋放。數月後其獲釋，但中共於2015年方歸還護照，艾未未隨後移居德國柏林，現居英國劍橋。近年其藝術行動關注焦點轉向歐洲難民危機。

註20：譯者註：中國大陸作家，畢生致力政治改革並終結中共專政運動，曾經參與「六四事件」，多次被捕入獄；2010年在服刑期間因「長期以非暴力方式在中國大陸爭取基本人權」獲頒諾貝爾和平獎。2017年保外就醫後不治。

註21：譯者註：原文誤植為第26位。根據2018年該公司「軟實力前30強指數」，中共排名第27位，美國則排名第4位。Portland Consultancy, The Soft Power 30. London, <https://softpower30.com/>，檢索日期：2020年10月28日。

形態上的共產主義，反而還更具深遠的跨國軟實力魅力。

中共龐大的經濟規模舉足輕重，這是個無可避免的事實。美國過去是世界最大的貿易國與雙邊借款者，今日有近乎100個國家視中共為最大貿易夥伴，相對的僅57國與美國有相同關係。中共規劃在下一個10年借出超過1兆美元(約28.5兆元新臺幣)，協助「一帶一路」倡議的相關基礎設施計畫，但美國的援助卻相對在縮減。中共在經濟上的成功案例強化國家的軟實力，而由政府所控制的廣大市場進入權，也增加了「硬實力」(Hard Power)籌碼。另外，中共的威權政治與重商主義使其經濟力量能為政府所用，且中共將能自其內需、海外投資與開發援助來獲取經濟實力。

在人工智慧時代的七大科技巨擘(谷歌、臉書、亞馬遜、微軟、百度、阿里巴巴與騰訊)中，有三個為中國大陸公司，而中國大陸企業不敢公然反抗中國共產黨，這是他們參與中共地緣戰略競爭的護身符。憑藉世界最大量的人口與網路流量，在數據資源刻正成為世界政治「新石油」之際，中共已預備成為「大數據界的沙烏地阿拉伯」(The Saudi Arabia of Big Data)²²。總而言之，相較於美國，中共的權力似乎正在增長。

參、衡量美國的籌碼(American

Assets)

儘管受目前中共行為的影響，我們在估算權力平衡時，有必要認識美國其實有某些長期的權力優勢將會持續存在：

一、地理優勢(Geography Advantage)

美國為兩洋(指太平洋與大西洋)所圍繞，與鄰國關係也大多良善；中國大陸則與14國交界且和印度、日本、越南及菲律賓等國存在領土、邊界爭議。

二、能源獨立優勢(Energy Independence)²³

2010年以前，美國似乎無助的依賴進口能源，但最近的頁岩油革命²⁴將其自能源進口國變身為出口國；而國際能源總署(International Energy Agency, IEA)則預估北美在未來10年將可望自給自足。同時，中共目前益發依賴能源進口，而多數進口的石油皆透過印度洋與南海運輸，在這些通道上皆有美軍及其他國家維持不可忽視之部署，中共要消除這些障礙，恐怕要花上數十年。

三、金融權力優勢(Financial Power)

(一)美國擁有許多大型跨國金融機構，且美元所扮演的角色也難以撼動。以世界各國所持有的外匯存底來看，僅有百分之一點一為人民幣，但美元卻強占百分之六十四。當中共嚮往扮演更大的角色，可靠的準備貨幣(Reserve Currency)取決於貨幣可兌換

註22：Kai-Fu Lee, *AI Superpowers: China, Silicon Valley and the New World Order* (Boston: Houghton Mifflin, 2018), p.83。

註23：Meghan O' Sullivan, *Windfall: How the New Energy Abundance Upends Global Politics and Strengthens America's Power* (New York: Simon & Schuster, 2017)。

註24：譯者註：2010年後美國頁岩油開採技術出現革命性突破，開採成本大幅下滑，刺激當地油氣產量雙雙成長，美國順利奪回石油生產主導地位，成為世界第一大石油和天然氣生產國。〈美國頁岩油業殘酷大考驗，破產潮來襲〉，《財訊》，2020年4月26日，<https://finance.technews.tw/2020/04/26/us-shale-oil-industry-faces-test/>，檢索日期：2020年11月11日。

性(Currency Convertibility)、深度的資本市場(Deep Capital Markets)、誠實政府(Honest Government)與法治(Rule of Law)，以上皆為中共所欠缺，且並非一朝一夕所能建立。當中共欲脫手大量持有的美元時，這樣的行為恐將以同樣傷害美國的力道打擊己身經濟。也就是說，中共拋售美元可能會使美國潰不成軍，但也會對自身造成同等傷害。

(二)權力在互賴的關係中取決於不對稱弱點(Asymmetric Vulnerability)，而從該點來看美、「中」的互賴關係則有太多對稱性，儘管這仍會隨著更激烈的脫鉤(Decoupling)行動而有變數。雖然美元無法永遠占有優勢，而美國濫用金融制裁也驅使他國尋求另外的金融工具，但人民幣仍不可能在近期取代美元的地位。

四、人口優勢(Demographic Strengths)

在主要已開發國家中，美國是目前唯一會維持其人口排名(亦即世界第三位)的國家，儘管美國的人口成長率於近年趨緩，仍不像俄國、歐洲與日本的緊縮程度。世界前15大經濟體的「前7名」²⁵，將在未來15年面對勞動人口下滑的趨勢，其中中共將縮減百分之九；相對地美國則可能增加百分之五。中共將很快把世界第一人口的寶座讓位給印度，而其勞動人口早在2015年就已達到高峰。許多大陸民眾擔心「在變有錢之前就老了」

(Growing Old Before Growing Rich)²⁶。

五、關鍵科技發展(Key Technologies)

(一)美國在關鍵科技(生物、奈米【Nano】、資訊)發展上一直扮演著領導角色，這些科技對本世紀的經濟成長至關重要。而美國研究型大學也稱霸高等教育界。2019年上海交通大學所做的年度大學排名前20強中，有15所大學位於美國，卻沒有一所位於中國大陸²⁷。

(二)為了在該領域與美國一較高下，中共花費鉅資投入研究與發展，目前中共在某些領域上可與美國匹敵，並訂下在2030年前成為人工智慧(Artificial Intelligence, AI)領域全球領頭羊的目標。某些專家相信，中國大陸擁有巨量數據資源，使用數據無須考量人民隱私，且機器學習科技進展將需要更多訓練有素工程師(Trained Engineers)，而非頂尖科學家(Cutting-Edge Scientists)的情況下，中共將能達成該項目標。由於機器學習會成為重要的通用科技(General-Purpose Technology)並影響許多領域，而中共在人工智慧的收穫也將特別豐碩²⁸。

(三)中共的科技進展不再只是靠模仿而已。川普政府以網路竊取智慧財產、強制智慧財產移轉，與不公平貿易手段(如優待國營企業)為由制裁中共是正確的，姑且不論其手法拙劣的問題。對等性也需要強化。如

註25：譯者註：2019年根據國內生產總值(匯率計算)依序為美國、中共、日本、德國、英國、法國、印度。

註26：Adele Hayutin, *Global Workforce Change: Demographics Behind the Headlines* (Stanford, CA: The Hoover Institution, 2018)。

註27：譯者註：該校於2003年起開全球先例，公布「世界大學學術排名」(Academic Ranking of World University, ARWU)，2009年後改由上海軟科教育信息諮詢有限公司評比發表，但世人仍沿用「上海交大排名」稱之，與英國泰晤士、QS所發表之排名齊名。

註28：Ibid., 22。

果中共可以用安全因素為由限制谷歌與臉書進入其市場，美國當然也能採取相同手段，不允許「華為」和「中興通訊」參與興建美國的5G網路建設。然而，美國在面對中共的科技挑戰時，成功的回應手段係加強國內的技術研發，而非對外之限制。

(四)美國的自滿一直以來都存有危險，但缺乏信心與誇大恐懼導致的過度反應，同樣也與威脅無異。麻省理工大學前教務長德區(John Deutch)認為，「如果美國在創新潛力上達到進展，『中共的大躍進充其量只是朝美國目前的創新領導地位接近一些而已。』」但別忘了這句話的前提是「如果」²⁹。

肆、擘劃戰略(Devising a Strategy)

美國手上的牌沒有特殊之處，而未能好好控制情緒，則又會導致其無法精準出手。1995年為回應「中國崛起」，柯林頓政府在其公布之《東亞戰略報告》(East Asian Strategy Report)中，決定在支持中共加入「世界貿易組織」前，美國要先行鞏固美、日同盟關係；然今日摒棄同盟關係與國際組織將會是嚴重的錯誤。如果美國與日本維持

同盟，中共便無法突破以日本為主要部分的第一島鏈；另一個可能的錯誤是移民禁令。前新加坡總理李光耀認為，近期中共在所有的權力上將不會超越美國，原因是美國有能力汲取全世界的人才，且能以多元化及創意性的方式將他們重組，這點是中國大陸的大漢族主義(China's Ethnic Han Nationalism)所做不到的³⁰。如果美國放棄了外部盟國關係與國內的開放性，李光耀的見解就不會成真。

隨著中共的權力增長，某些觀察家擔心與美國註定會走向戰爭，但卻很少人認為這是個對立的破壞性危險，中共可能會決定像1930年代的美國一樣搭便車，而不是在國際秩序中做為一個革命性強權。相較於過去的強勢作風，中共反而可能表現得過於軟弱，並拒絕參與非由其所創立的國際秩序，中共深知自己深深獲益於1945年代以降西方的國際秩序³¹。在聯合國安理會中，中共是五個擁有否決權(Veto)的國家之一，且為目前聯合國維和部隊第二大資助者³²，並參與遏制「伊波拉病毒」與「氣候變遷計畫」。中共也大幅度受益於「世貿組織」與「國際貨幣基金」等經濟制度，且為2015年「巴黎氣候

註29：John Deutch, "Assessing and Responding to China's Innovation Initiative," in *Maintaining America's Edge*, ed. Leah Bittounis and Jonathon Price (Washington: Aspen Institute, 2019), p.163。

註30：Conversation with Lee Kuan Yew, Singapore, September 22, 2012. See also Joseph S. Nye, Jr. *Is the American Century Over?* (Cambridge: Polity Press, 2015), p.77。

註31：Ceri Parker, "China's Xi Jinping Defends Globalization from the Davos Stage," *World Economic Forum*, January 27, 2017; "Statement by Wang Yi," filmed February 17, 2017, Munich Security Conference, 23:41。

註32：譯者註：中共於2020年9月18日發表首部維和行動白皮書《中國軍隊參加聯合國維和行動30年》，除顯示其對建構和平愈益增長的野心，也定義具中國特色的建構和平方式。中共建構和平之取徑為「和平發展道路」，旨在向國際傳播其對國外之援助與經濟活動，並試圖對聯合國現有之維和規範體系造成影響。2015年「中國-聯合國和平與發展基金」成立後，投注6,770萬美元(約19.3億元新臺幣)於80項維和相關計畫。"Jayshree Borah, *Peacekeeping With Chinese Characteristics*, *The diplomat*, September 25, 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/peacekeeping-with-chinese-characteristics/>, 檢索日期：2020年10月29日。

協定」的締約方之一。

另一方面，中共也開始建立其亞洲基礎建設投資銀行，以及旨在進行國際基礎建設的「一帶一路」倡議，某些分析家視這樣行動為經濟攻勢。中共並沒有在國內實施完全對等的市場經濟，也不承認2016年海牙（常設仲裁）法庭對南海案的仲裁結果，這種「選擇性」負法律責任的行為（就像美國有時候一樣）也引起疑慮。美國與盟國海軍在南海的航行自由行動（Freedom of Navigation Operations, FONOP）³³就是在捍衛這一點。

目前為止，中共嘗試在其曾獲益的世界秩序中增加自己的影響力，而不是試圖推翻它；但這隨著中共日益強大而可能有所改變³⁴。胃口有時是可以愈養愈大的，而習近平對大國願景的修辭，暗示著這可能成真。川普政府稱中共為修正主義政權（Revisionist Power），但目前為止其修正主義仍屬溫和，與納粹德國的極端修正主義政權不同。中共的興趣並不在牌桌上大贏一場，而是在檯面下偷動手腳，因此才能夠聲索更大份額的利益。中共日增的經濟權力將對美國及國際秩序製造問題，而這樣的分歧只會持續。美國必須巧妙地管理盟邦、外交網絡與國際制度，以形塑中共正施展其日漸增長權力的國際環境。

當中共的權力增加，美國所主導的自由國際秩序勢必將改變。中共對自由主義與美式霸權不感興趣，但其確實持續關注一個「

開放且有規則」（Open and Rules-Based）的世界秩序。在「貿易戰」與「新冠肺炎」（COVID-19）疫情發生後，兩國之間必然走向某種程度的脫鉤³⁵。在威脅美方科技與國安目標的中共貿易與投資影響下，美國對國際經濟開放的一貫作法有必要調整，但基本的事實仍然存在－「有益的互賴」（Fruitful Interdependence），以及「治理該互賴」（Govern that Interdependence）的原則。這當中若涉及違背有關共同利益的原則，西方當然也能表達其在價值與人權上的反對立場，莫忘美國的價值是「軟實力」的重要來源。

2017年末，川普宣布旨在與「中」、俄進行大國競爭的新《美國國家安全戰略報告》（National Security Strategy），這是一記有益的警鐘，但做為保護美國安全的戰略尚不夠格。在資訊革命與全球化的影響下，世界政治正在改變。即使身為大國，美國目前領先於中共，但卻無法獨立保障自己的安全。「新冠肺炎」是國家安全挑戰的最新案例，絕非單一方能夠自行面對；全球金融穩定亦然，這對美國的繁榮至為關鍵，但需要他國的合作來達成。儘管美、「中」間的「貿易戰」造成對經濟全球化的潛在危機，然「環境全球化問題」（Environmental Globalization）仍將威脅世界。

流行病、氣候變遷與經濟不穩定威脅到所有美國人，但該國無法獨自處理這些問

註33：譯者註：弓培城，〈對美國南海航行自由政策之法律評析〉，《海軍學術雙月刊》，第54卷，第4期，2020年8月1日，頁78。

註34：Michael Mazarr, Timothy Heath, and Astrid Cevallos, *China and the International Order* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018), p.4。

註35：I go into details in Joseph Nye, "Power and Interdependence with China," *The Washington Quarterly* 43, no. 1, (2020), pp.7-21。

題。從毒品、傳染病到網路恐怖主義(Cyber Terrorism)，這些問題使國家疆界日益互相滲透，美國必須運用能產生吸引力的「軟實力」，來發展並培養網絡與制度，以因應這些非傳統挑戰。

成功的美國國家安全戰略必須從以下做起：承認美國超級強權的地位，這代表必須導向合作之作為。公共財的傳統問題(如乾淨的空氣，所有人都享有而無法置身事外)即為一例，如果最大的消費者不主動有所作為，他者當然只消「不勞而獲」，而公共財便無法產生，川普的安全戰略對這些日益嚴重的跨國威脅著墨甚少。科技專家丹吉克(Richard Danzig)³⁶總結了該問題(指前面公共財的問題)，「21世紀科技的全球化不僅是在於其傳播，同時也反映於其後果。病原體、人工智慧系統、電腦病毒，與他者可能意外釋出的輻射汙染，都可能將我們與他者的問題變得同等。合作的通報系統、共享的控制機制、協力的應變計畫、規範與條約都構成緩和、大量共同危機的手段。」³⁷關稅或疆界的限制都無法解決這些問題。儘管是對美國的領導階層而言，成功也必須仰賴與他者的合作。美國將必須與他國與國際制度更密切的合作，而非如目前美國政府(作者意指川普政府)所輕忽的手段。

跨國議題如「新冠肺炎」、氣候變遷，與全球經濟穩定權力形成正和賽局(Positive-Sum Game)，僅將美國的權力與他國放

在一起思考是不夠的，我們也必須思考與他國共同完成目標能力的權力。在許多跨國議題上，賦權他國能幫助美國實踐自我目標；若中共改善其能源效率，並減少排放二氧化碳(CO₂)，或改進其公共衛生體系，美國也會因此受益。在21世紀的世界裡，制度化網絡和連結是國家力量的重要來源，在日益複雜化世界中，最能與外界相通的國家將是最強大的；華府擁有60個簽訂條約的盟國，中共卻寥寥可數，但美國卻浪費了這項戰略資源優勢。

過去美國的開放性加強了其建立網絡的能力，維持制度並保有同盟關係，但這份開放性及與世界其他部分交往的意願，是否能夠在目前美國國內民粹的政治氛圍下持續生存？或是我們將會見證1930年代的「孤立主義」重現今日。就算美國較他國而言，持續擁有更強大的軍事、經濟與軟實力資源，美國也可能不會選擇將這些資源在全球舞臺上轉換成有效的權力行為。在兩次的世界大戰之中，美國不曾這麼做，而無作為的結果極為慘烈。

若通往美國未來安全與繁榮的入口是善加區分「權力控制」(Power Over)與「權力分享」(Power With)，美國目前的戰略並不在正確的道路上。每一個國家都將其利益視為優先，但主要的問題卻是這些利益如何廣義或狹義地被界定，目前當局者(作者意指前川普政府)的作法似乎傾向短期、零和的

註36：美國情報機構與國防部國家安全顧問，曾任美國海軍部部長、美國國家半導體公司(National Semiconductor Corporation)與人類基因科學公司(Human Genome Sciences Corporation)主管。

註37：This section is adapted from my book *Do Morals Matter? Presidents and Foreign Policy from FDR to Trump*. (New York: Oxford University Press, 2020)。

交易式手段，對制度或盟國的關注極少。美國似乎欲跳出自1945年後成功引領其渡過「冷戰」，及由羅斯福、杜魯門與艾森豪總統所制定的安全典範框架，重新思考該長期且開明的「利己」(Self-Interest)主義；且對美國安全的新威脅並不是只有跨國因素如「新冠病毒」與「氣候變遷」，還包括美國自己面對新世界未能調整的「態度」(Attitudes)。

伍、結論：合作式對抗(Cooperative Rivalry)

儘管俄、「中」目前組成對抗美國的權宜性結盟，但由於兩國間根本的不信任，與同樣民族主義意識形態的競爭，真正類似1930年代軸心國的威權國家同盟³⁸或1950年代的「中」、蘇同盟並不存在³⁹。今日的威權主義同盟缺乏1950年代「軟實力」的吸引力，儘管吾人仍需對抗其隱晦「銳實力」(Sharp Power)⁴⁰對民主價值的威脅；然中共努力提升自身「軟實力」，藉由經濟誘因(Economic Inducements)與操縱社群媒體(Manipulation of Social Media)以宣揚其威權社會模式⁴¹。然而，儘管過去「毛主義」成功將抗議者帶上世界的街道，也不代表

著人們將隨「習近平時代具中國特色的社會主義」起舞。

自尼克森時代開始，「中」、美已摒棄意識形態的差異展開合作，快速的亞洲經濟成長促進水平權力轉移至該區域，但亞洲仍然保有內部的權力平衡，中共的權力為日本、印度與澳洲等國家所平衡。沒有一個國家想被中共宰制，美國仍將在這樣的亞洲權力平衡中扮演重要角色；美國若欲維持上述同盟關係，未來的希望相當渺茫，因為在傳統的國與國競爭中，美國會被中共驅逐於西太平洋之外，更不用說主宰世界。美國雖在傳統大國競爭中擁有一手好牌，但其是否將充分運用戰略才是關鍵。

針對有效的國家安全戰略，更困難的問題在於美、「中」能否發展出共同合作以產出全球公共財的態度，同時在傳統大國競爭的領域中維持競爭，誇大的懼怕與最壞情況的分析，都可能使這樣的政策無疾而終。美、「中」關係是合作式對抗關係，其中成功的戰略是美、「中」關係專家夏偉(Orville Schell)與謝淑麗(Susan Shirk)所倡議之「巧競爭」⁴²(Smart Competition)，需要對雙方都投入平等關注⁴³，這樣的未來需要靈活應變的卓見、謹慎的管理，且要避免重大的

註38：軸心國，指「第二次世界大戰」中以德國、日本與義大利為中心的戰爭聯盟。

註39：See Bobo Lo, *A Wary Embrace: What the Russia-China Relationship Means for the World* (Docklands, VIC: Penguin Random House Australia, 2017)。

註40：譯者註：金台煥著，劉宗翰譯，〈威權銳實力：中共與俄羅斯之比較〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第53卷，第1期，2019年2月1日，頁114-125。

註41：Larry Diamond and Orville Schell, *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2018)。

註42：譯者註：「巧競爭」戰略的概念係建構美國優勢以和中共進行有效競爭，同時盡可能於共同利益上維持最大程度之合作關係；建立國際聯盟以施壓中共使其遵守國際法規與秩序，針對重大分歧研商可行之共同決策，並維持與更新良好的國際制度。

註43：Orville Schell and Susan L Shirk, *Chairs, Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy* (New York: Asia Society Task Force, February 2019)。

失算，這些都在考驗著雙方領導人的智慧。

陸、譯後語

本文認為「西方沒落說」過於誇大，而美國面對「中國崛起」不應高估其權力，進而生懼；反而應該理性分析自身優勢，做為在全球治理中的合作籌碼，並審慎規劃其國家安全戰略。譯者分析有以下三點：

一、中共「軟實力」發展力有未逮

作者奈伊於1980年代末期首度提出「軟實力」概念，探討除了強制性的軍事、經濟等「硬實力」之外，也應注重透過說服、吸引，讓他國主動願意配合，進而達到一國設定的目標與能力，而兼具硬、軟實力的「巧實力」，亦為奈伊加以延伸的著名概念。他批評川普總統上任後，大幅增加國防預算且「重硬輕軟」的作為⁴⁴，且在文中援引其一貫堅持的論調，比較美、「中」兩國在不同權力上之表現，並指出美國目前仍是「硬實力」最強的國家，中共不但未取代美國成為世界最大經濟體，軍事上也無法匹敵；再者他也分析，在「軟實力」方面，美國的表現仍遠優於中共⁴⁵。

中共近年日益體認「軟實力」之重要，

2007年胡錦濤的演說認可「軟實力」對擴展全球影響力的影響，一直到習近平宣示應加強國家軟實力、提出正面形象之論述，以將相關訊息更有效傳播至全世界；而中共也因此每年投資約100億美元(約2,856億元新臺幣)於建構軟實力上⁴⁶。然而，即使在2020年「新冠肺炎」爆發之前，其軟實力行動早就力有未逮，2019年之全球軟實力排名未擠進前20強，在亞洲也僅名列第4，落後於日本、南韓與新加坡⁴⁷。2020年8月，美國國務院認定中共的「孔子學院」必須登記為外國使團(Foreign Missions)受到管控，到10月底增列6家「中」方媒體須比照駐外實體進行規範⁴⁸；另外更宣布2020年底前須關閉在美國的學院⁴⁹。事實上，近年許多批評指出該學院背後之動機較接近透過分化與操縱訊息的手段，達到目標的「銳實力」，奈伊認定這並非軟實力的展現。

二、硬實力不等同好感度

2019年「皮尤研究中心」(Pew Research Center)調查中共在亞洲、西歐與北美的形象不佳，且如此形象有逐年下滑之趨勢；然而中共雖在中東、非洲、東歐與南美等地區維持相對較高的民意支持度⁵⁰，其在

註44：吳怡靜，〈「軟實力之父」奈伊：與中國崛起相比，我更擔心川普的崛起〉，《天下雜誌》，第631期，2017年9月12日，<https://www.cw.com.tw/article/5084922>，檢索日期：2020年10月28日。

註45：〈日印等民主國家不會聽命中國，奈伊：21世紀不是亞洲人的〉，新頭殼，2020年2月26日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-02-26/37255>，檢索日期：2020年10月28日。

註46：Denny Roy, PacNet 47, Pacific Forum, The Collapse of Chinese Soft Power, August 14, 2020.<https://pacforum.org/publication/pacnet-47-the-collapse-of-chinese-soft-power>。

註47：Portland Consultancy, The Soft Power 30, 2019, https://softpower30.com/?country_years=2019，檢索日期：2020年10月28日。

註48：〈媒體大戰再升級！中國下令新增6家美媒申報財務〉，中央廣播電臺，2020年10月27日。<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2083152>，檢索日期：2020年10月28日。

註49：美方理由為該機構偽裝成語言文化中心，乘機行「大外宣」灌輸美國學生意識形態之實，在干預學術自由之餘，以財務資助做為交換與施壓，輔以審查師資與課程教材，避免師生批評中共政策。〈孔子學院是中國大外宣！龐皮歐：全美年底前必須關閉〉，《自由時報》，2020年10月16日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3322889>，檢索日期：2020年10月28日。

註50："People around the globe are divided in their opinions of China", Pew Research Center, DECEMBER 5, 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/12/05/people-around-the-globe-are-divided-in-their-opinions-of-china/>，檢索日期：2020年11月15日。

第三世界國家的計畫仍飽受忽視居民意願、種族歧視與剝削勞工之批評。「臺灣歐洲聯盟中心」執行長指出，雖然多數國家同意中共對世界經濟有影響力，但這並不必然轉換成對中共的好感度，歐洲國家尤為如此，中共的經濟崛起並沒有增加歐洲公眾對其制度或文化的相對理解⁵¹。

中共缺乏軟實力不在於中國大陸人民不具創意與才能，原因在於中共領導當局發揮該戰略的方式，有別於自由社會所激盪出不受拘束之價值、文化、政策、制度、習俗。中共認知的軟實力為其對國內宣傳之延伸，亦即北京對他國的影響力仍根植於強制與金錢；因此，由政府管控之軟實力自然缺少國際吸引力。

三、我國應乘機掌握自身優勢

在今日的大國競賽上，奈伊認為美國其實在硬、軟實力上皆具備相對利基，面對「中國崛起」不應妄自菲薄，並在互賴原則下透過同盟與國際制度來因應日益複雜的全球

化議題，與中共的交往方式應為合作式對抗。

在美、「中」兩強對抗氛圍下，我方面臨兩岸關係緊繃、共軍軍機數度侵犯我防空識別區(ADIZ)⁵²，其軍艦亦頻繁擾臺情勢之際，我國自應持續發揮自身擅長之「軟實力」，拓展國際能見度，持續秉持創新、開放性精神，接軌國際制度，並透過特定議題向世界發聲⁵³，以凸顯我國民主制度與自由價值。另一方面，我國對抗「新冠肺炎」的亮麗成績，確實已躍上國際舞臺，透過有步驟採取之援助行動，更能成功讓世界各國正視我國的存在。尤其在當前中共形象跌落之際，我主動出擊獲得國際認可，更能使中共的威懾或冒進作為缺乏正當性。

最後，舉世矚目之美國大選已落幕，其新政府上台對我國而言，基於維護國家利益至上的原則，我方仍應持續強化臺美合作關係、加強與盟邦合作，不間斷鞏固我方之優勢，俾真正維護國家安全與人民福祉。 ㊦

註51：鄭家慶，〈中國大陸在歐洲影響力之變動〉，《展望與探索》，第18卷，第10期，2020年10月，頁104-125。

註52：〈共軍運8反潛機擾臺，9月以來第37度〉，中央社，2020年11月10日，<https://www.cna.com.tw/amp/news/firstnews/202011100339.aspx>，檢索日期：2020年12月10日。

註53：例如爭取加入「開放政府夥伴聯盟」(Open Government Partnership, OGP)即為一例。該國際組織由美國為首之8國政府於2011年成立，核心要素為開放政府之「透明」、「參與」、「課責」與「涵容」。2019年行政院數位政務委員唐鳳出席該聯盟年會期間，正式宣布我國將提出相關國家行動方案；以該議題而言，中共無法參與，係我凸顯差異價值、展現軟實力之機會。

作者簡介：

約瑟夫·奈伊為哈佛大學政治學博士暨傑出教授，曾任該校甘迺迪政府學院院長，2011年《外交政策》雜誌將他評為全球百大思想家之一、2014年該雜誌評選頂尖國際關係專家，為同時名列學者與政策制定者名單的少數學者。曾任美國國務院次卿、國防部國際安全事務助理部長與國家情報委員會主席。

譯者簡介：

黃依歆小姐，淡江大學法文系92年班、巴黎第八大學文化與傳播學碩士2006年班，曾任《經濟日報》記者，現服務於國防部政務辦公室、《國防譯粹》副主編。