

國際政治趨勢變遷與美「中」關係

唐開太

亞太和平研究基金會副執行長

近年來國際社會頻傳所謂的「黑天鵝」與「黑犀牛」，亦即出乎人們意料之外的突發事件和人們可預見後果卻未能迴避的事件，然而，這些事件對國際政治造成的衝擊與影響驚人，甚至有造成歷史轉折的效果，而我們正在見證歷史的劇變。從國際政治研究觀之，這些看似個別的事件，背後可能也擁有某些關鍵驅動力的存在，這些驅動力事實上已經對國際政治理論產生影響，甚至可能促成理論典範的變遷。而這些宏觀角度的理論變遷，也會回過頭來對國際政治體系內主要強權的關係造成影響，尤其是動見觀瞻的美中關係。

從西方國際政治理論的演進來看，學術界不斷透過理論的建構，塑造出探索與研究的平台，而形成大小不一的典範（paradigm），各國學者也不斷在前人的基礎上，累積研究成果與能量。這些典範的重要性在於為研究者提供了長期且穩定的觀察架構，使得觀察者得以簡御繁。但是，近年來「黑天鵝」與「黑犀牛」的頻繁出現，提醒我們必須思考一些正在浮現的問題，國際政治的典範是否正在出現內涵的轉變？這些轉變的成因何在？我們該如何修正我們的觀察架構？然後才是透過這些修正如何研判美「中」關係的未來。

壹、 全球化的頓挫

全球化典範的內容正在產生巨大變化，而且這個演變過程尚未結束。全球化本身就是一個逐漸演變的過程，但是工業化與現代化加速了全球化的進程，使得人員、資金、貨品、資訊乃至價值觀的流動速度驚人，大幅改變了人類的生活，特別在經濟市場化、政治自由化與民主化、文化普遍化等方面更是明顯。一般認為，全球化縮短了人類之間的距離，促成了科技進步與人類福祉，從國際政治角度來看，全球化增加了國家間互賴程度，若要違逆全球化的進程，便會損及所涉國家的利益，因此，全球化某種程度也是和平的保障，甚至模糊了國家間的疆界，成為區域整合的助力。

然而，全球化的負面作用和風險逐漸浮現，全球財富與所得分配失靈，貧富差距惡化，2008 全球金融風暴及其後許多國家採取的紓困方案與量化寬鬆貨幣政策，使財富更大幅流向資本家與金融業者；此外，中東地區出現第三波民主化浪潮，並未順利促成埃及、伊拉克、敘利亞等國民主轉型，反而造成中東局勢動盪不安，甚至出現伊斯蘭國佔地為王，對外輸出恐怖主義，難民流散，引爆國際新衝突與西方社會焦慮不安。

近年更引起各界熱烈討論的是，中國大陸融入全球化的過程對世界究竟是福是禍。2002 年中共在美國的支持下加入世界貿易組織，當時西方在潛意識裡寄望透過中共在融入國際體制的過程中，也能慢慢受到國際規則的約束，甚至改變屬性，逐漸成為夥伴，甚至達成最終的西方化與民主化。然而，中共加入世貿後，西方投資快速增加，以製造業為主的紅色供應鏈逐漸興起，中國大陸的國民生產毛額急遽累積至將近美國的三分之二，但是，中共若干違反世貿規則的行為，包括對國企補貼，竊取歐美等國商業機密、尖端科技或違反智慧財產權保障等行為，成為歐美國家詬病的主因，加上中共對國內社會經濟及少數民族的管制不斷強化，中共也修憲取消了國家主席的任期制，使得歐美等國開始反思中共參與全球化的利弊。

尤其是，西方傳統工業區在全球化過程中，出現工作機會流失，社福支出擴大，人民不滿情緒高漲。在美國有所謂的「生鏽地帶」(rust belt)，即是過去曾有強大工業部門的地區，因全球化過程造成人口減少，經濟蕭條和城市衰退等趨勢，這就形成了川普在 2016 年競選過程中逐漸扭轉逆境到當選的背景。事實上，類似民粹主義風潮還發生在歐洲諸國，義大利、奧地利都曾有民粹支持的總理出現，法國總統馬克宏也受益於若干民粹主義支持者，德國也出現右翼民粹主義政黨「德國另類選擇 (Alternative für Deutschland, AfD)」且得票率持續增加。我們可以看出，許多西方民粹主義的訴求是反全球化的，但是他們的形成也是另一個全球化的現象，最弔詭的是，有不少他們選出來的領導人，本身卻是全球化的受益者，例如川普。

因此，當川普宣示對中共開啟貿易戰，就是對全球化帶來負面作用的一種反擊，他強調「美國夢」、「美國再次偉大」、「美國製造業回流」等自我中心論述，最簡單的實踐方式就是找一個具體的對象，將其塑造為十惡不赦的敵人，透過對其極限施壓，得到對方讓步，就可以使自己成為英雄。美「中」雙方雖然在 2020 年 1 月 15 日達成初步協議，但美「中」貿易戰的直接衝擊就是在中國大陸投資

的外商必須考慮撤出當地，或增加在其他地區的生產，以免遭受供應鏈中段的風險，其附帶作用則是美國消費者的貿易福祉受損，只是美國政府提供若干扶助與補貼來減少損害。

若將美「中」貿易戰視為黑犀牛，新冠肺炎的肆虐就是一隻重創全球化的黑天鵝。在中國大陸出現病例後，世界衛生組織尚未公布為「全球性流行病」之前，許多國家或者輕忽其傳染性，或者視其為亞洲地區獨有，直至其造成全球性傳播且多人死亡，甚至拖垮醫療體系時，才廣泛出現封鎖或減少人員接觸與活動的政策。新冠肺炎直接衝擊各國的交通、旅遊、餐飲業，大幅局限了人員流動，而人員流動是全球化的主要動力之一，尤有甚者，為了封鎖疫情，疆界管制成為重要手段，這又使得傳統國家在國際政治的重要性再次展現。

新冠肺炎限制了人員流動，導致了供應鏈中斷、貿易停止與經濟停滯，因此，各國莫不提出紓困政策，並積極規劃復工復產的時機，然而，當一國一地因疫情舒緩而重啟經濟，但其主要出口市場仍處於疫區，其重啟經濟方案也殊難奏效。所以，全球供應鏈是全球化受創最重的部分。疫情提醒各國，為了預防疫情再起，過去依據成本考量在國外生產的醫療器材、藥品等供應鏈，有些需要遷回國內，有些需要異地備援，所以，我們可以預期的是，未來將是全球供應鏈重組的重要時期，而這也昭示了全球化可能的轉型方向。

貳、 現實主義內涵的轉變

接著再談現實主義。結構現實主義大師華爾滋(Kenneth Waltz)一向從體系、國家與個人三個層次來分析國際政治，該學派一貫重視體系對國家與個人層次造成的制約作用。但是，近年個別國家領導人恣意作為，似乎使得體系結構的制約作用失效，或者說，個別領導人更勇於突破國際體系結構的限制，採取非正規的政策作為。尤其美國在川普總統上任後，作風迥異於前任各位總統，使得我們難以根據過去習用的架構來研判美國可能作為。

冷戰時期美蘇兩超強在全球範圍競爭，我們將之歸類為「柔性兩極體系」，以及體系成員涵蓋美蘇兩超強、民主與共產兩大集團、國際組織與不結盟國家等。冷戰結束後，美國作為唯一超強，和諸多次級強權形成「單極多元體系」(或謂「一超多強」體系)，在此體系內，超強實力最強大，他可以在諸多領域取得主導性，但其仍有若干侷限，並未能在任何議題任何領域皆能要求其他國家服從於

其意志之下，所以，美國作為唯一超強，會善用所有權力資源，包括安全/盟邦關係、國際組織與國際體制等，來追求其政策目的，但在此體系內，若干權力平衡的作為依然存在。所以，美國的政策作為相對上仍會依循師出有名，且不違背自己主導建立的國際規則。

然而，在「中國崛起」成為議題，並可能成為美國霸權地位的威脅後，大家開始關注國際政治體系是否可能轉變為「兩極體系」，「修昔底德陷阱」也成為學術界經常討論的議題，有趣的是，美、「中」兩國並未如同雅典、斯巴達一般積極建構起同盟體系，準備進行集團性對抗。未來是否會爆發兩超強爭霸的霸權戰爭，除了取決於雙方的決心和意志之外，兩國如何經營同盟體系是非常重要的關鍵，可以看到，美國作為世界唯一超強，仍在歐洲有北約體系和亞洲的日韓等國作為堅實的安全盟邦，中共近年雖推動「一帶一路」建設，但其實質更像投資，看起來不像安全同盟建設，所以，距離兩國爆發霸權戰爭仍遠。尤其美國近年對於維護霸權秩序的支出，顯得意興闌珊，美國一再要求北約及日韓等盟邦國家支付更高防衛經費，甚至威脅撤回對世界衛生組織的援助經費，也不時放出可能退出世界貿易組織的風聲，如果美國持續降低維持霸權秩序的成本，美國的全球領導地位就會面臨極大的危機，相對的，如果中共持續投注心力在維護國際體制的運作，進而提升其在國際體系內的聲望，這才是國際政治體系可能崩解或轉型的驅動力。

參、美「中」關係的前景

在當前國際政治趨勢不斷變遷之際，我們看到美「中」關係持續往悲觀的方向前進。在全球化進程方面，美國主動發起貿易戰，已經中斷部分產業供應鏈，迫使部分產業轉移，傷害了全球化的動力。新冠肺炎爆發之後，美「中」兩國政府並未合作應對此一全球性挑戰，反而在病毒來源和應對疫情等方面相互指責。也就是說，過去我們認為，在全球化時代裡，國家間會基於共同利益，加強合作與互賴，現在此一假設已經不存在於美「中」之間。在貿易戰中，川普政府採取的途徑是，威脅中方利益可能受損較美方大，迫使中方讓步，而且，迫使中方讓步後，形塑美「中」互賴的全球化進程中斷，可能促成若干企業返美投資，更符合美方利益。在新冠疫情方面，川普政府在疫情開始時的輕忽，導致爾後美國國內災情慘重，川普總統需要中共作為外部敵人，以轉移國內對其抨擊，並維護其聲望直至年底大選，同時，疫情的蔓延也是全球化的影響與作用，以川普總統的邏輯，全球化是不值得追求與維護的目標。因此，寄望未來美「中」在全球性議

題上的合作，希望非常渺茫。

從現實主義的觀點來看，當國際體制與國際典則的約束力下降時，國家會更加訴諸追求赤裸裸的權力，以凌駕可能的敵人之上。目前美國朝野政黨對立嚴重，唯一存在的共識是把中共視為戰略競爭對手，因此，即便川普下台，與北京對立的方向也不會完全扭轉，目前美國雖然較少投資在霸權對抗上，尤其是在同盟建設上，但是，美國不斷要求其盟邦在若干議題上與其站在同一陣線，包括杯葛中共企業華為的 5G 建設、反對中共在南海的強勢作為、譴責中共對國內維吾爾等少數民族的迫害，乃至反對北京針對香港的國安立法等，美國操作議題連結的手法日益純熟，造成中共極大的壓力。

面對未來，我們可以預期的是一個美「中」不斷談判與角力的時期。面對新冠疫情對世界經濟造成的重大傷害，情況可能較 1930 年代大蕭條更加慘重之際，美「中」兩大強權如未能共同應對，並採取若干合作方案，國際體系的無政府狀態可能朝負面方向前進，甚至可能造成災難性的後果，美「中」兩國可能需要重新嚴謹評估其國家利益，在追求權力競逐與恢復全球化進程之間求取平衡，方能重建世局穩定。