

焦點評析

中國因應全球格局變遷之認知與困境：責任分攤與權力分享

China's Cognitions and Difficulties for Dealing with Global System Transformation: Responsibility Sharing and Power Sharing

陳偉華 *Wei-Hua Chen*

銘傳大學國際事務研究所助理教授

*Assistant Professor of Graduate School of International Affairs,
Ming-Chuan University*

一、前言

2008年9月，源自美國風險監管失控引發的金融海嘯襲捲全球，原以為將隨之重創的中國竟以接近兩位數字的經濟成長，成功地化解危機，國力順勢向前跨越。2010年7月，中國大陸GDP首度超越日本，成為僅次於美國的世界第二大經濟體，未來可能超越美國之說，亦甚囂塵上。國際經濟組織如「世界銀行」(World Bank)與「國際貨幣基金會」(International Monetary Fund)等，也相繼要求中國提供資助比重，國際經濟影響力與日俱增無庸置疑。從經濟實力的快速增長而言，中國已然成為大國。即使從軍事實力來看，過去二十年同樣以兩位數增長的國防預算，列入軍事強國也不為過。問題是，在蘇聯解體二十年之後，中國準備好成為世界秩序的領導者之一嗎？有沒有一套完整清晰的全球治理戰略規畫呢？或者還在

延續毛澤東那套「天下大亂、形勢大好」的戰略觀？本文試從中共的全球格局認知角度，來探討中共如何因應本身崛起所引致全球格局變遷、以及可能的困境。

二、中共對全球格局的認知

2011年1月12日中共社科院發佈「亞太藍皮書」指出，2010年中國周邊安全環境出現四大威脅：美國重返亞洲周邊國家政治互信減弱；朝韓關係緊張；海上爭端加劇等。是以，中國已不可能再像本世紀初那樣具有穩步拓展的機遇期，周邊環境將進入一個震盪期。¹袁鵬認為，2008-2009年是國際體系變遷的分水嶺，自金融危機重創美國後，國際體系已逐漸從「單極霸權」走向「後美國時代」，全球格局中的美中關係也將從「一超多強」轉變成「老大與老二關係」。²此外自金融危機後，中共中央銀行行長周小川多次對現行國際金融體制大肆評擊，主張建立新的國際準備貨幣以取代美元地位，充分展現了對全球金融體系美元強勢壟斷的質疑，也彰顯了中共在全球貨幣體系中日益增強的影響力。³

或許正如袁鵬所說，在中共眼中美國是一個日漸凋零的霸權，主宰世局能力正逐漸下滑中，全球格局雖仍維持「一超」，但難以「獨霸」。⁴賈慶國則表示，強國崛起從來不是以和平手段達成，在面對國際體系仍舊維持「單極」的前提下，中國在崛起過程中必須體認「單極體系」的高度敏感與低度容忍的特性，不僅要在國際上承擔相對的責任和義務，也要積極參與國際合作，包括國際組織與國際機制，並避免因承擔這些責任義務同

¹ 〈社科院藍皮書：中國面臨周邊四大威脅〉，

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1015/6/8/5/101568505.html?coluid=7&kindid=0&docid=101568505&mdate=0113085205>

² 袁鵬，〈國際體系變遷與中國的戰略選擇〉，《現代國際關係》，第11期(2009年)，頁39-44。

³ 〈北京準備撼動「美元」霸權〉，

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/2/4/5/100924582.html?coluid=7&kindid=0&docid=100924582>

⁴ 袁鵬，前引文。

時，引起國際間的誤解與敵對，除非是核心利益受到直接或現實威脅。⁵李慶四也認為，追求和平發展是二十一世紀中共外交政策的優先工作，在全球格局下對美關係應保持「鬥而不破」(struggle without breaking out)的局面，充份運用地緣政治優勢，考慮摒棄傳統不結盟路線，建立類似上海合作組織的政治與軍事結盟，並運用經濟、文化、政治、與地緣政治「軟實力」，降低硬實力不足的負面效應。⁶

要言之，中共對全球格局的認知概分以下幾點：第一，中國在主客觀條件下，已是一個實質崛起的強權（大國）。第二，美國自2008年金融危機後國力已漸衰，但政治、軍事與經濟實力仍強，使得全球格局仍維持「一超」，而中國已居其次。準此，宜妥善處理與美關係並保持「鬥而不破」，避免硬實力的針鋒相對。第三，中國應積極參與國際組織、強化國際合作，降低國際疑慮並承擔國際責任，但堅持「不干涉」他國內政。第四，仍堅守「和平發展」路線，但要結合地緣條件建立盟國。第五，由於中國政經與軍事力量的擴大，發展機遇期已漸行漸遠，代之而起的將是震盪起伏的戰略環境改變。平情而論，中共官方與學者的意見，相當程度上陳述的是客觀事實，且對戰略環境的掌握亦稱全面。問題在於，從「認知」到「實際」樣態，進而政策作為「實踐」，三者之間仍存著相當大的落差。

三、中共因應全球格局變遷的問題

傳統上研究中國威脅論者不外乎：歷史途徑、現實學派、文化制度、地緣戰略等，其中並無孰優孰劣問題，但是結論總不約而同的質疑到底中共「想做什麼」而不是「說些什麼」。

⁵ 賈慶國，〈機遇與挑戰：單極世界與中國和平發展〉，《國際政治研究》，第4期(2007年)，頁62-64。

⁶ Li Qingsi, "The International Conditions of China's Peaceful Rise: Challenges and Opportunities," Sujian Guo ed., *China's "Peaceful Rise" in the 21st Century: Domestic and International Conditions* (Hampshire: Ashgate, 2006), p.156.

(一) 國際社會觀感問題

1. 戰略意圖不明

無可諱言的，從1949年建政之後的歷史發展來看，中共並沒有任何全球治理經驗，研究中國大陸的學者也普遍認為，基於歷史經驗，中共一方面對「霸權」(hegemon)一詞極其厭惡反感，⁷另一方面對於本身的強大與崛起，卻又懷持著樂觀自許，並參雜著濃烈的民族意識與歷史情感，使得中共在規劃與推展極富威脅與挑戰的全球治理，出現說不清、理還亂的戰略意圖與實證表現，加深國際社會對中國大陸的疑慮。⁸美國前亞太助卿謝淑麗(Susan Shirk)在「中國：脆弱的強權」(*China: Fragile Power: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*)一書中直言，民族主義是中國和平崛起與發展的最大變數。⁹Jean Garrison也特別指出，中國內部政治問題的高度變動性，往往造成外部行為的不一致性，降低了可預期性，從而使得戰略決策充滿不確定性。¹⁰吊詭的是，民族主義與內部政治恰恰是中共政權賴以存在的合理性與正當性。

2. 價值觀衝突

另一項廣為國際社會詬病的是價值觀顯著落差。儘管後冷戰時期的國際社會並未全然認同福山(Francis Fukuyama)的民主自由價值觀，¹¹但中共打壓異議份子、抵制達賴喇嘛與熱比亞、阻止劉曉波領取諾貝爾和平

⁷ Scot Mcknight, "Misperception, Misunderstanding and Miscalculation: How China Sees Canada in the World," *China Papers* No.17 (August 2010), p.1.

⁸ 參見 Herbert Yee and Ian Storey, "Introduction," in Herbert Yee and Ian Storey eds., *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality* (New York: Routledge Curzon, 2002), pp.6-10.

⁹ Susan Shirk, *China: Fragile Power: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise* (New York: Oxford University Press, 2007), pp.1-7.

¹⁰ Jean Garrison, "The Domestic Political Game behind the Engagement Strategy," Suisheng Zhao ed., *China-US Relations Transformed: Perspectives and Strategic Interactions* (London: Routledge, 2008), pp.141-154.

¹¹ 最為顯著的觀點是薩依德(Edward Said)所著的「東方主義」(Orientalism)；參見 Edward Said, *Orientalism* (London: Penguin, 1977)。

獎、對內資訊封鎖等等，以極端不成比例的國家機器，對少數、甚至個人施予過度的懲罰。尤有甚者，凡曾公開支持或接待上述人士或國家者，總受盡中共威脅恫嚇、甚或制裁。凡此，如何能贏得國際社會信賴及輿論的同情理解。

3. 國際責任分攤

從「強權穩定論」(hegemonic stability)觀點來看，Charles Kindleberger與Duncan Snidal均指出，強權對國際社會的和平與穩定，具有相當重要的指標意義。Kindleberger認為，強權興起的危險不在於權力獲取或分配多寡，而在於強權本身只想乘有利的環境來「搭便車」(free rider)，而不願負起國際社會應有的責任。¹² Snidal將強權分成兩類：一類是具善意(benevolent)的強權；另一類則是具有強制性(coercive)的強權。前者在於追求群體利益(collective good)，將權力運用於秩序維護；後者則是基於個別的利益(individual good)，將權力濫用至不成比例的利益獲取。¹³

從前段「亞太藍皮書」可以看出，後冷戰時期除了911恐怖攻擊事件之外，國際社會相對是較為穩定的狀態，從而提供中共在政經發展上有利的「機遇期」。換言之，中共本身也是國際秩序穩定下的受惠者。2010年3月爆發「天安艦事件」以來，國際社會對中共處理北韓挑釁與破壞國際秩序一事冷漠以對，甚至在聯合國安理會中否決對北韓制裁一事，普遍感到失望。在此之前的北韓發展核武問題、伊朗核武問題以及更早的尼日利亞三角洲地區動亂等問題上，許多國家與組織也要求或「鼓勵」中國扮演負責任的仲裁角色。遺憾的是，中共在國際問題涉及「利益」或「內部事務」時，總試圖以傳統主權論中「干涉內政」觀點，搪塞或推遲其已成爲強國

¹² Charles Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods and Free Rides," *International Studies Quarterly*, Vol.25, No.2 (1981), pp.242-254.

¹³ Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol.39, No.4 (1985), pp.579-614.

應有的國際責任。此一發展，自然不利於中國營造「和平崛起」或「和平發展」的國際形象。

（二）與美國的競合問題

傳統上，基於國家利益所需，美國國家安全戰略設計與規劃的主要角色與功用，就在於「尋找威脅」與「針對威脅」，從而制定方案選擇戰略手段，最終支持國家安全利益的達成。¹⁴眾所周知，「交往」與「圍堵」併用是美國對中共慣用政策：一方面運用和平交往手段將中共納入國際體系中規範，期待中共成爲一個「負責的相關利益人」(responsible stakeholder)，積極的「責任分攤」並扮演維持國際秩序的重要角色；另一方面則藉由區域駐軍及軍售方式，特別是東北亞朝鮮半島與台海地區，維持區域的和平穩定以符合美國的安全利益。當中國崛起成爲必然，無論其願意與否，勢必牽動全球戰略格局的變化。John Mearsheimer與Richard Little從現實主義觀點指出，強權興起所造成的權力競逐無可避免，但和平的達成須仰賴多重力量間的平衡關係。因此，中國崛起後的未來，另一形勢的權力平衡 (balance of power) 可能重現國際舞台。¹⁵對此，英國「經濟學人」(The Economist) 也以專題報導方式指出，二十一世紀的國際社會首要處理的問題就是中國崛起的危險，中國雖也致力於國際維合活動，但美中兩國出現戰略上的競合關係難以迴避，彼此卻應避免實質衝突。¹⁶

（三）地緣戰略問題

¹⁴ 參見 Harry Yarger, *Strategy and the National Security Professional: Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century* (Westport: Prager Security International, 2008), pp.150-151; John Collins, *Military Strategy: Principles, Practices, and Historical Perspectives* (Washington D.C.: Brassey's, 2002), p.4.

¹⁵ 請參閱 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Powers* (New York: Norton, 2001); Richard Little, *The Balance of Power in International Relations: Metaphor, Myths and Methods* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

¹⁶ "The Dangers of a Rising China," *The Economist* (December 4th, 2010), p.13.

Michael Brecher與Johnathan Wilkenfeld指出，地理疆界是衝突的根源，也是一種易於迫使國家產生領土改變的傾向，而領土接壤的國家，很容易因疆界問題產生危機，且大多數的戰爭發生於國家邊界地帶。¹⁷ Jakub Grygiel強調，傳統地緣戰略觀點中所謂地理因資源關係決定了權力分佈的概念，至今仍然可用於解釋美國與中共因地緣關係產生的競逐。但是Grygiel認為，地緣政治與地緣戰略是不同的兩個名詞。地緣政治指的是一種集合地理特質，特別是自然資源，經由人為的操作運用，從而改變所在地的價值；而地緣戰略指涉的是國家引導軍事或外交力量運作的方向。¹⁸

2010年7月，美國國務卿Hillary Clinton在東協外長會議上倡議維護南海航行自由的重要性和緊迫性，反對任何國家使用武力或以武力威脅。中共外長楊潔篪提出駁斥，認為美國是在攻擊中國，是給國際社會造成一種南海局勢十分堪憂的假象。¹⁹事實上稍早訪問泰國時希拉蕊曾宣稱，美國將「重返亞洲」。若再將「天安艦事件」、北韓重啟核武設施、強化東南亞合作與闢建關島基地等等事件連結，則亞太地區在美國國家戰略利益上，似乎處於更加顯著的位置。簡言之，美國是充份運用區域國家產生的危機感與威脅感，突顯強權具有弭平紛爭衝突的功用，從而掌握與重振其區域領導地位。

對汲汲營營於地緣戰略的中共而言，美國此舉無異製造紛爭，破壞中共營造多時的有利地緣環境。問題是當中共對「天安艦事件」冷處理、因美對台軍售揚言懲罰並終止軍事交流、將南海地區劃為領土主權的「核心利益」、不斷增長與部署的軍事武力等林林總總，不正顯示中國崛起充斥

¹⁷ Michael Brecher and Johnathan Wilkenfeld, *A Study of Crisis* (Ann Harbor: University of Michigan Press, 1997), pp.769-773; 類似觀點參閱 Paul Diehl, "Geography and War: A Review and Assessment of the Empirical Literature," *International Interaction*, Vol.17, No.1 (1991), pp.11-28.

¹⁸ Jakub Grygiel, *Great Powers and Geopolitical Change* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006), pp.ix-x.

¹⁹ 〈楊潔篪外長駁斥南海問題上的歪論〉，

<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.mfa.gov.cn/chn/pds/wjdt/wjbxw/t719371.htm>。

著危險？而東南亞地區與南海週邊國家軍備快速增長，不啻是中共口中睦鄰與南海和平穩定的另一反諷。²⁰

四、結論

中共傳統思維中較常沿襲的戰略觀莫過於毛澤東在長征時所說的「天下一片大亂、形勢一片大好」，此話用意在於說明，如何運用混亂的局勢掠取戰略利益。一般咸信，相對穩定的後冷戰國際環境，提供了中共整體國力向上發展的有利機遇。自2008年金融風暴至2010年取代日本成爲全球第二大經濟體後，中國在國際社會中主、客觀「第二強權」定位已無庸置疑，從而促使全球戰略格局「一超多強」的轉型已在弦上。2011年的「亞太藍皮書」，證明了中共對國際環境具有清晰的戰略認知能力，但從「天安艦事件」、對台軍售、南海問題，不難看出中共策略在具體實踐上充斥矛盾，或「摸著石子過河」。值得警惕的是當美國從各地戰略「混亂」中展現穩定局面的能力，從而取得領導權，而中共仍在消極伺機，則國際社會如何相信中共能善盡多少「責任分攤」，其所主張的「權力分享」自然無人支持，遑論建立與利益相關的盟國。

²⁰ 見 Andrew Marshall, "Military Maneuvers: Why the governments of Southeast Asia are upgrading and expanding their arsenals," *Time* (September 27, 2010), p.16.