



戰略與
國際關係

● 作者/Mark D. Miles and Charles R. Miller ● 譯者/周敦彥 ● 審者/黃依歆

大國競爭範式： 全球危機與契機

Global Risks and Opportunities:
The Great Power Competition Paradigm

取材/2019年第三季美國聯合部隊季刊(*Joint Force Quarterly*, 3rd Quarter/2019)

新興大國競爭範式可由歷史經驗
得到啟發。(Source: AP/達志)

二十一世紀的大國競爭不僅包括中東和中亞，還涵蓋拉丁美洲及加勒比海地區與非洲。美國國防戰略報告置重點於美國與中共和俄羅斯之競爭，未來在這些區域的角力上，美國須重申對盟國的承諾，並在伺機運用「中」俄間分歧的同時，尋求與兩者發展共同利益、避免衝突。



在研究當今新興大國的競爭範式時，回顧最近歷史發展是有啟發性的：即歐洲帝國時期的高峰和冷戰年代。1815至1914年間，歐洲大國之間的競爭很少表現在軍事方面（克里米亞戰爭是一個明顯的例外），至少部分是受到英國的全球影響力和近乎霸權國力的限制。相反地，歐洲大國尋求在其他國力領域及歐洲核心地區以外的競爭，例如俄羅斯和奧匈帝國在巴爾幹半島；或是英國、比利時、法國及後來德意志帝國在非洲的競逐。在某些地區，競爭侷限於兩極之間，如英、俄帝國在中亞的「大博弈」（Great Game）。在這樣的競逐中，資訊作戰、經濟外交和間諜活動都是國家的主要武器，這在一個世紀以來都是很典型的現象，因為軍事力量很少成為國家間競爭的首要手段，就算要運用也一定會配合外交和經濟力量。

美國和蘇聯冷戰是另一段可以和當今大國競爭範式相較的歷史。冷戰對抗最和緩的地區發生在歐洲和東北亞，因為北大西洋公約組織，加上美國的安全保證，促成共同的意識形態及相對穩定的政治場域，導致幾乎沒有直接競爭的餘地。但是其他區域如東南亞、拉丁美洲和非洲等，西方和蘇聯集團間的鬥爭一點都不「冷」，因為兩個超級強權及其盟國和代理人，全力在所有國力要素上展開競爭，以爭取從殖民制度解放出來的新興或轉型國家。超級強權競逐對冷戰的最終結果而言，最激烈或最關鍵的地方莫過於中東和中亞。

今日的大國競逐

〈美國國防戰略〉(National Defense Strategy)報告和其他指導



2019年3月5日，美軍艦波特號(USS *Porter*)驅逐艦航行於大西洋上，射控(左)與槍砲士官正在保養Mark 38型25公釐機槍。(Source: USN/James R. Turner)

文件的重點轉向跨區域、跨國競爭的概念框架，反映了中共迅速崛起成為頂尖經濟與軍事強國的現實；而俄羅斯則重申，在經歷了1990年代的屈辱之後，欲透過言語及行動重返應有的大國地位，並允許發生競爭的區域內有不同經濟和政治的範式存在。這種開放性既是內部趨勢促使國家領導人尋求機會保護其利益的結果，也是對美國及整個西方正在緊縮、內省及反覆無常的認知。

在這些真實和認知到的變化中，美國正積極將其軍事和其他資源轉向歐洲和東亞，以確保自己和盟友做好準備應付對手的修正主義。然而，

回顧十九世紀或是更近期的冷戰就會發現，隨著最接近競爭對手的邊界更加堅固，國家間的競爭將取代那些地理空間的爭奪，並提供更廣泛的經濟機會。按照此一範式的脈絡，我們可以預測二十一世紀的大國競爭不僅包括中東和中亞，而且還涵蓋拉丁美洲及加勒比海(Latin America and Caribbean)地區與非洲。

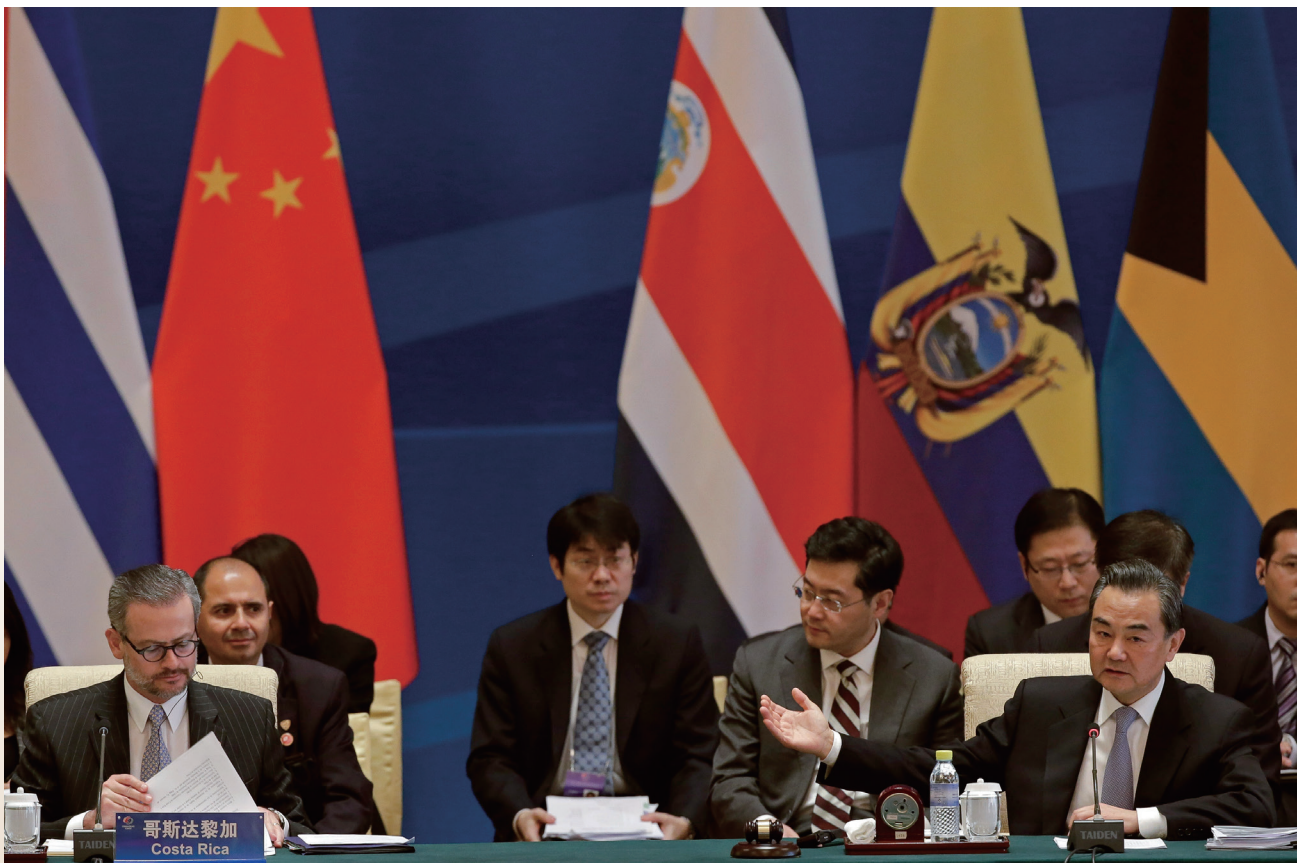
美國2018年國防戰略將與中共和俄羅斯的競爭列為優先事項，並力求在加強盟國和夥伴關係的同時擴大競爭空間。¹ 要能夠有效應對中共和俄羅斯的全球行動主義將是一項挑戰。要在大國

競爭方面達到此一目標，美國必須清楚了解兩大強權對這些區域的戰略構想。其次，必須檢視有哪些可用政治、經濟、資訊及安全「空間」可用於競爭上，並根據國家的優先事項分配資源。最後，必須和戰略盟國聯合提升合作效能，並發掘共同的利益區塊，進而與競爭對手建立橋樑，最終強化全球組織建立，避免緊張情勢升高為公開的敵意。

中共。習近平主席在2012年掌權後，積極擴大目前的趨勢。中共開始主動運用包括經濟與軍事手段在內的所有國家工具，加速推進綜合國力增長，以支持在2049年實現「中華民族偉大復興」

的目標。² 而「一帶一路倡議」結合了大陸經濟帶及海上絲綢之路，以促進從歐亞大陸到非洲和拉丁美洲的合作和互聯互通，是實現其目標的核心外交政策，旨在確保中共經濟持續增長，並取得所需資源和全球市場。³ 在整個中亞地區，中共在「一帶一路倡議」框架下投資能源和交通基礎設施，以構建該倡議的「旗艦」項目「中」巴經濟走廊，其中包括建立經濟區並投資瓜達爾港。中東對「一帶一路倡議」來說也非常重要，因為這裡是中共最重要的原油來源之一，而且吸引了數十億美元的陸資，包括在波斯灣和伊朗。同樣地，中共藉由獲得自然資源、外國市場及其企業

中共已漸成為拉美國家的重要合作夥伴。圖為「中」拉論壇首屆部長級會議。(Source: Reuters/達志)





的多元化，已經成為拉丁美洲國家的重要經濟夥伴，並透過定期舉辦33國與會的中共—拉丁美洲論壇來進一步強化關係。此外，中共在拉丁美洲及加勒比海地區及撒哈拉以南的非洲國家投資數十億美元，使非洲成為其僅次於中東的第二大原油進口來源。⁴

與一帶一路倡議相關的還有中共對區域商港基礎設施的投資。其中包括中共和埃及合資開發的「中」埃蘇伊士經貿合作區、上海國際港務集團在阿布達比的哈里發(Khalifa)開發商港、未來對阿曼的港口投資案、吉布地港口成為軍事基地的開發案，以及對巴拿馬運河提供經濟援助等。⁵許多觀察家認為，中共海軍在吉布地的支援基地是為了實行「珍珠鏈」戰略，以建立更多支援基地和軍事設施的先行模式，旨在確保中共的經濟利益和公民安全。中共的第一個海外基地和其投資其他港口之地理位置提供了關鍵優勢，將對區域內各方的決策算計，以及進入關鍵通道和使用基礎設施產生影響。⁶

隨著中共崛起成為全球軍事強權，其經濟和國內安全利益開始促使北京在其聲稱南海傳統勢力範圍之外承擔一定的安全責任。吉布地基地就支持中共長期在亞丁灣的反海盜任務。⁷在中亞，中共於2016年建立「四國機制」作為打擊恐怖主義的一環，包括沿阿富汗、中共、塔吉克共和國邊境地區展開聯合巡邏，並在塔吉克共和國設置共軍軍事設施。⁸中共對拉丁美洲及加勒比海地區的全面政策則包括重要的軍事與安全合作，涵蓋雙邊和多邊的軍事交流、演訓、論壇與人道救援任務。⁹在私部門方面，中共利用私營保全公司在

動亂地區保護某些和一帶一路倡議有關的計畫，同時也保衛其商業船隊，以運用這些船隻支持中共海軍在海外的軍事行動。¹⁰

中共還採取了多種重要的宣傳方式，來增強其在各區域內的影響力。北京的敘事旨在將中共描繪成一個毫無威脅、可靠的經濟夥伴，可以為區域內國家提供促進繁榮與穩定所需的資金、技術、基礎設施及設備。相對地，中共把美國描述為破壞穩定和掠奪資源的強權。¹¹儘管承諾要實現雙贏發展，但中共掠奪性的經濟作法、優先使用中共物資和勞動力而產生的緊張局勢，以及侵犯東道國主權的行為，往往破壞了這些敘事，並可能阻礙中共重要專案項目的執行。

最終，由於在政治或意識形態上欠缺透明度，同時資金充足並願意投資高風險的專案，使得中共特別受到區域政府的歡迎。北京主要在外交上奉行不干預政策，並在有關中東問題的國際論壇上採取避免衝突立場。

俄羅斯。2012年普丁勝選並重返執政，這標示著莫斯科大幅擴張其全球影響力的起始。為了達到擴張之目的，莫斯科依靠各種外交、情報、軍事及經濟工具，包括網路、貿易、能源與金融，來影響中東、中亞、拉丁美洲和非洲國家的決策者、政治制度及公眾態度。中東在2012年再度成為俄羅斯的重點關注地區，因為該地區的經濟發展潛力可以刺激俄羅斯停滯的經濟、解決區域地理位置鄰近產生的國內安全問題(特別是恐怖主義)，以及達成克里姆林宮的政治目的，亦即創造影響西方行為的槓桿、改變國際秩序避免孤立，以及形塑國內輿論。¹² 2015年9月俄羅斯對敘利亞的



2019年4月2日，美軍艦朱瓦特號(USS Zumwalt)飛彈驅逐艦駛入珍珠港—西卡姆聯合基地，人員於甲板上列隊站坡。(Source: USN/Holly L. Herline)

軍事干預，以及隨後其在該戰區所認知的成功，促使俄羅斯的中東政策更加積極與強勢。例如，克里姆林宮試圖影響敘利亞與利比亞等國的國內政治、在國際論壇上聲援伊朗，並表示願意就不同區域衝突和緊張局勢進行調停談判。迄今為止，克里姆林宮已經重新建立其區域捭客強權的角色，並以極小代價與區域競爭對手建立關係。儘管莫斯科在該區域內的各國角力中擔任更大角色，吾人尚不清楚其是否將維持各方討好，或是傾全力支持某一方。

就經濟上而言，中東和中亞地區對莫斯科的利

益至為關鍵，因為烓(碳氫化合物)對俄羅斯的經濟非常重要，而且這提供機會規避或舒緩西方制裁的影響。¹³ 俄羅斯正在與能源領域的潛在競爭對手建立關係，特別是伊朗和沙烏地阿拉伯，並在中東、中亞、非洲與拉丁美洲爭奪對中共同樣重要的資源影響力。¹⁴ 中東和北非這些具有重要經濟意義的地區對俄羅斯的安全考量也很重要，如延長敘利亞塔爾土斯(Tartus)海軍基地的租期及投資蘇伊士運河地區，可為俄羅斯提供通往大西洋和印度洋的重要海上交通線，以及投射海軍軍力和監測中東輸送石油與天然氣至歐洲和遠



東地區的平臺。從這個角度看，俄羅斯可以限制西方國家在此區域的靈活性。

俄羅斯對敘利亞干預和對阿富汗態度凸顯出另一個安全問題，並促使其再度成為區域事務的主要參與者：說俄語的前蘇聯公民加入區域內的暴力極端組織，對俄羅斯及其聲稱的勢力範圍構成了威脅。在敘利亞和所謂的伊斯蘭國崛起之前，來自前蘇聯國家的聖戰分子較為分散，目標範圍較狹隘，沒有目前所呈現的規模和多樣性。敘利亞為這些恐怖團體的連結提供場域，並加強這些團體與國際恐怖組織的聯繫。¹⁵ 莫斯科對此一威脅的擔憂是長期的，儘管俄羅斯目前似乎不願直接介入。相反地，俄羅斯正在利用美國及其盟國的反恐活動，同時集中資源來實現短期目標，包括確保在敘利亞建立一個對莫斯科友好的政權，並加強其在中亞的硬實力。

就政治上而言，自2015年以來俄羅斯在中東的行動向區域政權證明了其為一個可靠、果斷的夥伴，沒有西方在意識形態上的限制，並擁有不可忽視的外交和軍事實力，特別是在伊朗問題上。俄羅斯自我定位為伊朗核議題的關鍵調解人，在面對西方反覆無常和美國再次加強制裁下，其支援伊朗並提出可行的替代方案。在合作夥伴遭遇國內動盪時，俄國會迅速回應對夥伴的軍事裝備要求，並利用在國際論壇上的影響力為之辯護。雖然莫斯科並未企圖在區域內與美國進行經濟或政治上的直接競爭，但其準備利用美國在夥伴國家內的政策或變化，來創造地緣政治空間。透過這種方式，普丁引起對現有國際秩序懷疑者的共鳴，並將自己塑造成主權和「傳統」價值的捍

衛者。

儘管俄羅斯基本上並未試圖直接挑戰美國，但其運用資訊手段來加強區域輿論宣傳，將自己塑造成一個負責任的行為者，質疑西方的可靠性，並散布對美國的不實論述，例如強調美國對區域的動亂負有責任，以及其支持恐怖組織。俄羅斯在中東和拉丁美洲的資訊作戰是利用今日俄羅斯(Russia Today)電視臺、俄羅斯衛星通訊社暨廣播電臺阿拉伯語(Sputnik Arabic)，以及俄羅斯衛星通訊社暨廣播電臺西語新聞服務(Sputnik Mundo)等國營媒體維持網路能見度，並將社群媒體作為戰力加乘因子及參與機制，促使擁有必要語言及文化熟悉度條件的地方網民得以觸及更廣大的閱聽眾。¹⁶ 克里姆林宮的敘事通常在不受管控的媒體環境中最能發揮效果，且在親俄、親俄盟國群眾，或者尋求不同選項的團體間最受歡迎。在中東，主要由國家控制的媒體則發揮了俄國資訊作戰的效果，俄國的宣傳對原本就對該國有好感的群眾接受度最高，包括敘利亞、埃及和伊拉克。在拉丁美洲，民眾很容易看到今日俄羅斯電視臺和俄羅斯衛星通訊社暨廣播電臺西語新聞服務的節目，而且其經常被官方媒體引用為主要資訊來源。莫斯科的宣傳機構努力煽動反美情緒，並支持拉丁美洲選舉中的民粹主義政治人物。¹⁷

大國在各區域競爭的下一步？

中共透過外交、資訊、軍事和經濟舉措拓展其全球影響力，同時俄羅斯試圖削弱或顛覆西方國家在中東、中亞、拉丁美洲和非洲建立起來的



2019年4月13日，隸屬第25戰鬥航空旅2-6騎兵團的美陸軍AH-64阿帕契攻擊直升機，在星空下停駐於夏威夷波哈庫羅阿(Pōhakuoloa)訓練場第17號前方械彈油料補給點(Forward Area Rearming/Refueling Point, FARP)停機線上。

(Source: US Army/Keith Kraker)

安全架構，這些都將挑戰美國的繁榮與安全，以及其與這些區域個別的重要關係。嚇阻或戰勝大國入侵，這兩者與區域衝突在根本上是不同的挑戰，而區域衝突一直困擾著這些地區，構成了美國過去四分之一世紀以來計畫作為之基礎。

在資源有限的時代，以及全球局勢不斷演變的背景下，美

國面臨著許多問題，其中最重要的是：中共和俄羅斯的行為如何影響美國利益和外交政策目標？美國要付出何種成本與可獲得何種利益，以及其想扮演怎樣的角色？在大國競爭中，美國可以接受俄羅斯和中共扮演什麼角色？最後，美國如何在這些關鍵區域與俄羅斯和中共競爭，以及願意做出哪些犧牲，

特別是當美國尋求支持歐洲和東亞安全需求時，被迫重新將部隊撤離某些競爭激烈的區域？

下列工作的結合運用雖然並非詳盡無遺，但可能有助於美國反制其對手中共和俄羅斯的行動，並為美國安全利益及與大國競爭的相關聯盟提供機會。



對夥伴國重申美國的承諾。藉由持續的軍力展示，即使在重新分配資源而減少駐軍範圍的情況下，向美國的盟友和夥伴國表明對區域安全穩定的承諾。特殊任務聯合特遣部隊、高級國防官員和國防武官的持續參與、國際軍事教育訓練交流，以及高層互訪等，都有助於軍力展示。持續性的長期軍事演習能表達美國的承諾，並提升美方與夥伴國家合作的戰備能力和能量。在展示承諾時，美國必須坦誠說明在發展合作關係方面的限制與優先次序，並理解西方國家所輕忽的安全、經濟、外交和資訊領域對競爭對手而言是潛在機會。於此同時，美國和東道國的資源不是無限的，而競爭對手在某些領域的參與可能會有利於美國的目標。

鼓勵區域整合和軍事作業互通性。美國應該繼續致力於外交努力，支持現有的區域協調機制，如海灣合作理事會(Gulf Cooperation Council)，並進一步深化正式軍事和經濟上的區域協調，如中東戰略聯盟(Middle East Strategic Alliance)，尤其為因應中共的「政府一體」路線。區域整合將有助於美國夥伴國抵抗敵對勢力，避免主權受到侵害。

強化區域國家對「中」俄威脅的認知。美國必須利用外交和資訊手段，凸顯中共與俄羅斯所做所為對夥伴國政府和民眾的危害。舉例而言，中共有許多製造債務陷阱和資料竊取的案例，導致了主權和自由的喪失。同樣地，應該提高對俄羅斯利用假資訊製造政治矛盾及動盪的意識，並培養民眾和政府建立對該威脅的免疫力。美國還應確保區域國家政府和民眾充分了解，「中」俄侵犯

人權及對穆斯林人口(如車臣人和維吾爾族人)的國內鎮壓政策。

揭露「中」俄間的利益分歧。中共和俄羅斯對區域的目標基本上只是在短期內一致，但在某些領域(如軍售)兩者已經在競爭。美國應該對北京和莫斯科之間的分歧保持關注，並伺機透過外交或資訊手段善加運用這些分歧。在美國利益上與中共或俄羅斯(非兩者同時)一致的領域，應要努力在美國現行法律和國際機構框架內展開合作，以促進機制運作和個別的雙邊關係。

尋求與「中」俄發展共同利益或避免衝突的領域。儘管總體目標是嚇阻中共或俄羅斯擴張影響力損害美國利益，但是美國仍須尋求機會，努力追求共同利益並盡力避免衝突。美「中」俄在確保商業自由流通和打擊海盜上有共同目標，因此在這些領域上仍存在合作的可能性。同時，三方對打擊恐怖主義的目標也是一致的，儘管必須謹慎面對反恐目標和手段上的歧見。在阿富汗，吾人可以期待中共和(或)俄羅斯在中長期發揮正面的角色。

〈美國國防戰略〉報告所列舉的大國競爭範式為多極世界國家間的競爭提供一種戰略思考方式。歷史及當代事件的調查報告都顯示，中東、中亞、拉丁美洲和非洲將成為美國、中共和俄羅斯之間大國競爭的重要領域。軍事力量將消除夥伴國和盟邦的疑慮，而軍事合作可以大幅促進區域整合。在外交、資訊與經濟力量將成為決定性手段的競逐中，美國必須確保軍事力量能否充分支持美國政府一體的作為。

作者簡介

Mark D. Miles 係美國中央司令部戰略、計畫暨政策處 (J5) 戰略分析人員。

Charles R. Miller 博士係美陸軍准將，為美國中央司令部戰略、計畫暨政策處 (J5) 副處長。

Reprint from *Joint Force Quarterly* with permission.

註釋

1. *National Defense Strategy* (Washington, DC: Department of Defense, 2018).
2. Aaron L. Friedberg, “Competing with China,” *Survival: Global Politics and Strategy* 60, no. 3 (June 2018), 7–64.
3. Paul Stronski and Nicole Ng, *Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2018); Eleanor Albert, “China in Africa,” Council on Foreign Relations Backgrounder, July 12, 2017, available at ; and Niall Walsh, “China’s Strategic Influence Is Growing in the Americas,” *Global Risk Insights*, April 2018, available at <globalriskinsights.com/2018/04/chinas-strategic-influence-growing-americas/>.
4. Albert, “China in Africa”; and Walsh, “China’s Strategic Influence Is Growing in the Americas.”
5. Alice Vanni, “China’s Global Ambitions and the MENA Region: A Focus on the Energy Sector,” *Istituto Affari Internazionali* 18, no. 54 (September 2018), 1–5; Jeffrey Becker and Erica Downs, *China’s Presence in the Middle East and Western Indian Ocean: Beyond Belt and Road* (Arlington, VA: CNA Analysis and Solutions, 2018); and Ted Piccone, *The Geopolitics of China’s Rise in Latin America* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2016).
6. Becker and Downs, *China’s Presence in the Middle East and Western Indian Ocean*.
7. Jerome Henry, “China’s Military Deployments in the Gulf of Aden: Anti-piracy and Beyond,” *Asie. Visions*, no. 89 (November 2016).
8. Stronski and Ng, *Cooperation and Competition*.
9. Piccone, *The Geopolitics of China’s Rise in Latin America*.
10. Alessandro Arduino, “China’s Belt and Road Initiative Security Needs: The Evolution of Chinese Private Security Companies,” Rajaratnam School of International Studies Working Paper no. 306, August 2017; and Becker and Downs, *China’s Presence in the Middle East and Western Indian Ocean*.
11. Becker and Downs, *China’s Presence in the Middle East and Western Indian Ocean*.
12. Nikolay Kozhanov, *Russian Policy Across the Middle East: Motivations and Methods* (London: Chatham House, February 2018); and Andrew Radin and Clint Reach, *Russian Views of the International Order* (Washington, DC: RAND Corporation, May 2018).
13. Kozhanov, *Russian Policy Across the Middle East*.
14. Paul Stronski and Richard Sokolsky, *The Return of Global Russia: An Analytical Framework* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2017).
15. Kozhanov, *Russian Policy Across the Middle East*.
16. Donald N. Jensen, “Russia in the Middle East: A New Front in the Information War?” Jamestown Foundation, December 2017; and Jamie Gurganus, *Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2018).
17. Gurganus, *Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America*.