



● 作者/Henry Farrell and Abraham L. Newman ● 譯者/李育慈 ● 審者/馬浩翔



全球化鎖鏈

Chained to Globalization: Why It's Too Late to Decouple

取材/2020年1-2月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, January-February/2020)

在全球化時代中，各國並非公平競爭的集團，而是緊密互賴，纏繞在交織的經濟、貿易與資訊網絡中。全球化成為弱點形成、競爭與宰制的新源頭，各國難以在不造成混亂的情況下切割或脫鉤。



全球化所形成的網絡，導致各國為互賴所束縛，卻無法切斷連結。

(Source: AP/達志)

1999年，專欄作家傅利曼(Thomas Friedman)宣稱，冷戰地緣政治體系已經終結。他寫道，這個世界「已從高牆林立、壁壘分明的體系，逐步轉變為網絡交織的體系。」隨著企業競逐效率與利潤，強權操縱逐漸式微。一個和諧的時代即將到來，各國的主要擔憂將轉為如何支配市場力量，而非彼此操縱。

有關全球化世界已然到來，傅利曼的論點正確無誤，但對這個世界的樣貌卻抱持錯誤認知。全球化並非解放政府與企業，而是將之相互纏繞。隨著數位網路、資金流動及供應鏈擴及全球，各國——尤其是美國——開始將之視為相互箝制的網。如今，美國國安局潛伏於網路核心，竊聽各種通信。美國財政部利用國際金融體系，懲罰流氓國家及誤入歧途的金融機構。為贏得與中共的貿易戰，華府藉由瞄準全球供應鏈的弱點，約束大型企業與整體國家經濟。其他國家亦不遑多讓：日本透過控制關鍵化學工業，來要脅南韓電子業。北京最後可

能藉由掌控電信業龍頭的「華為」，而得以滲透全球5G通信系統。

簡言之，全球化已證實並非一股解放力量，而是造成弱點、競爭與宰制的新源頭；已證實網絡並非通往自由的路徑，而是造成新束縛的管道。然而，各國政府與社會對這項事實知之甚晚，來不及扭轉情勢。過去數年裡，北京與華府一直是最顯而易見的例子，其充分體認互賴是多麼危險，並狂熱地試圖加以解決。儘管如此，諸如中共和美國的經濟已牽連太深，難以在不造成混亂的情況下切割或「脫鉤」(decoupled)。世界各國幾無能力在經濟上自給自足。北京與華府的鷹派或許會探討一場新冷戰，但當今情勢已不可能將世界劃分成平行競爭的集團。儘管世界各國的連結帶來所謂「全球化鎖鏈」(chained globalization)的新時代，並產生危險，各國仍將盤根錯節、緊密交織。在全球化鎖鏈之下，各國將被互賴所束縛，致使渠等透過經濟脅迫與間諜活動扼殺競爭對手，同時也要試圖因應對手的反擊。



華為試圖在中共的默許下建立全球5G通信網。圖為該公司消費者業務執行長余承東於2019年柏林消費電子展(IFA)展示新款晶片。(Source: AP/達志)

就某些方面而言，全球化鎖鏈使冷戰相較單純。當時西方陣營與蘇聯陣營的經濟鮮少交集，因而少有經濟脅迫的機會(況且雙方的政策制訂者均瞭解核武存在的危險性，並研擬戰略加以抑制)。當今情勢則複雜許多。世界強權被纏繞在未受到充分瞭解的經濟、貿易與資訊網絡中，一旦引發鑄成大錯的風險，可能引爆危險衝突。

接受並瞭解全球化鎖鏈的事實，係抑制這些風險的第一步。政策制訂者不應妄想脫鉤孤立或良性整合。無論喜不喜歡，美國都不得不與競爭對手藕斷絲連。既然無法切斷連結，則需學習加以

掌控。

瓶頸與障礙

數十年來，評論家將全球理解為市場自由的自然延伸。他們主張在某種程度上，國際經濟網絡會導致歧異，因而衝突主要發生在開放市場中獲益者及反對者之間。然而，這種思考取向忽略了全球化本身會造成新型態衝突的事實。隨著全球經濟與資訊網絡擴張，它們會交匯於某些單一控制點，有些國家會利用這些樞紐做為武器，來攻擊競爭對手。

最先經歷這種轉變的網絡之一是國際金融交易系統。1970年代，環球銀行金融電信協會(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT)讓全球各地的銀行交易更形簡便，結算系統則使這些銀行能應付大量美元匯兌。一旦銀行與個人接受此一新交易系統，國際匯兌便會更加依賴單一貨幣——美元，這使華府獲得在全球金融體系中運籌帷幄的額外影響力。下一個轉變是國際供應鏈。1980和1990年代，電子製造商開始將製程外包給富士康等專業公司，從而與數十家、甚至數百家供應商建立供應鏈。接著在本世紀的頭十年，雲端運算開始將網路的關鍵功能集中在亞馬遜和微軟等少數大型企業的系統上。上述每一則案例中，金錢、商品及資訊皆透過必要的經濟樞紐傳遞。少數享有特權的強權支配著這些樞紐，獲得排擠或監視他者的機會。

美國比其他多數國家更早看到這些機會，這是因為其控制許多網絡。自從2001年911攻擊事件以來，美國財政部利用全球對美元的依賴，將世界金融體系轉變成一種控制機制，以凍結蓋達組織與北韓等流氓國家，並威脅採取制裁措施以恐嚇銀行、達成目的。美國國安局則將網路轉化成全球監視機器，作法包括竊聽AT&T與Verizon等電信業者的網路，以及執行可以辨識通信檢查點的祕密程式，利用它們來對付敵人與盟友。

直到最近，其他國家才奮起直追。中共做為全球化經濟的後起之秀，只能藉由將敵手排除在珍貴的國內市場外來因應他國的輕慢。歐盟雖然在全球經濟網絡扮演重要角色，卻缺乏諸如美國財政部海外資產控制辦公室(Office of Foreign As-

sets Control)這類被美國轉化成權力工具的中央控制機構。

儘管如此，中共在恐懼與機會主義驅策下，正避免遭受網絡化攻擊，並建立自己的網絡以對付敵人。以華為為例，其試圖在北京的默認支持下建立全球5G通信網。一旦華為掌控全球5G，中共將能利用它來運籌全球通信，進而運用其在網路上的新勢力來對付敵人。換句話說：中共能以美國之道還治美國之身。

這解釋了華府為何如此努力打擊華為的野心。川普政府限制華為進入美國市場，遊說美國盟友拒絕華為的5G基礎設施，並禁止美國公司賣給華為其好不容易在他處獲得的精密半導體。中共對這些舉措的回應是威脅將聯邦快遞等美國企業，及英國匯豐銀行等美國盟友企業列入黑名單。儘管川普政府已經讓步，將華為當作與北京貿易協議的一環，但國會兩黨聯盟仍可能試圖破壞這些作為。

歐洲亦捲入這場網絡爭奪戰中，部分原因來自美國與伊朗的敵對行動。自2018年起，美國退出限制伊朗核活動的國際協議，並利用對美元結算系統的控制，來限制伊朗獲取全球金融資源，同時威脅制裁與伊朗做生意的歐洲企業。

歐洲政府因此擔心，這些措施是美國擴大制裁的前奏。畢竟對歐洲國家而言，孤立伊朗所需付出的經濟代價，遠低於美國用類似策略迫使它們與俄羅斯脫鉤——例如更難獲取俄羅斯天然氣及其他原物料——所造成的損失。有些歐洲國家的政策制訂者開始尋思如何防備。其中一個選項是利用美國與歐洲的經濟合作關係反制美國，一旦



美國企業遵從實施制裁，以致傷害歐盟成員，歐盟將撤銷美國企業在歐盟的營運權。

較小的國家亦涉入這場爭端。韓國法院裁定日本企業在二次大戰期間非法使用奴工，引發日本震怒，遂於2019年7月間威脅限制出口專用化學材料給三星電子等韓國大企業，藉以打擊韓國科技業。韓國的反制之道，是威脅停止出口每年冬季日本家庭和企業都賴以生存的燃料油。這場爭端凸顯出各國以跨國供應鏈的關鍵連結做為攻擊目標所展現的權力。

連鎖反應

在這種背景下，犯錯會讓事態更嚴重，相互猜疑則會導致敵意。例如，一國政府若盲目對付在產業網絡中舉足輕重的企業，可能會錯誤造成牽連甚廣的損失，並引起其他國家報復。鑑於全球網絡因物聯網等發展而蓬勃成長，此類危險亦隨之提高。

因此，各國企圖藉由斬斷連結以避免受到全球化鎖鏈束縛，這自然不足為奇。美國評論家主張大幅度與中共經濟脫鉤，卻僅概略瞭解這種決裂可能造成的後果。中共則正挹注資源於國內半導體產業，以避免受到美國脅迫。韓國致力建立自己的化學工業，以降低對日本的依賴。於此同時，俄羅斯已著手一項不切實際的計畫，即建立所謂的「主權網路」(sovereign Internet)：其能防止外來干預，並讓莫斯科監控民眾通訊。

在某些領域，若干程度的隔離可能有效。例如就軍購而言，各國可調整部分供應鏈，以盡量降低間諜與破壞活動的風險，進而提高自主性。美

國已做出改變來設法限制中共能力，遏止其軍事技術，並找出與共軍有所往來的企業，切斷其軍事供應鏈。其他國家勢將起而效尤。

然而，除非爆發總體戰，否則各國政府將發現根本不可能重建全球化興起前所盛行的個別國家經濟。畢竟當今國家不僅使用全球性金融系統、製造業供應鏈及資訊網絡，甚至依賴之。華府或許能重塑軍購鏈，但若執意以類似路徑重整消費者經濟，勢將引發大規模抵抗與經濟混亂，因為如此一來只會顛覆整個產業，並大幅提高平民百姓的花費。

緊密相繫的連結

與其退出全球網絡，美國應學習如何與之共生。這麼做將會替美國帶來新權力，同時產生巨大的弱點，兩者皆須政策制訂者審慎處理。美國官員需謹記，蓄意在美國主導的金融與資訊體系防堵對手，會引起強烈反彈，促使其他國家在己方網絡以其人之道，還治其人之身，或使其設法永遠脫離美國的掌握。

華府亦需擔憂其他意外的後果。例如2018年4月，美國財政部宣布對俄羅斯大亨德里帕嘉(Oleg Deripaska)及旗下龐大的鋁業帝國實施制裁，此舉顯然並未體認可能使依賴其產品的汽車與飛機製造供應鏈陷入混亂(經過歐洲企業與政府遊說，川普政府延遲執行制裁，未傷其分毫)。有些較不精明的政府試圖使網絡朝向對自己有利，勢將提升此類錯誤所引發的風險。

為避免此類問題，政策制訂者不僅應瞭解全球網絡如何運作，亦應瞭解每個網絡如何相互連



全球化所衍生的全球供應鏈已將各國緊密纏繞而難以脫身。(Source: AP/達志)

結。再者，由於政府機關、國際組織及企業無法獲知這些關係的全貌，華府必須自立自強。在新自由主義和親市場論調大行其道，且監督與監管皆不受歡迎的情況下，華府必須對數十年來日漸萎縮的聯邦官僚挹注龐大投資。

政府的遠程目標應是破除經濟與安全顧慮之間的傳統藩籬。例如，應擴編美國商務部以處理安全議題，或五角大廈應涉足國防工業以外的私部門。國會應重啟1990年代因黨派紛爭而關閉的技術評估辦公室(Office of Technology Assessment)，來研究新興技術及管理方法。最後，政府應建立專門機構，利用來自政府跨部門與民間的資料，研究全球供應鏈等特定網絡的相關威脅。美國網路安全及基礎設施安全局(Cybersecurity

and Infrastructure Security Agency)就是政策制訂者可視為具有價值的典範。

接著，管理者應比過去數十年來更進一步插手經濟。華府已朝此方向採取有效步驟，針對美國外資投資委員會(Committee on Foreign Investment, CFIUS)進行程序改革，該委員會係負責檢視流入美國的外資安全性。2018年，國會通過兩黨立法，要求商務部重新評估人工智慧與機器學習等高科技產業的許可要求。國會亦驅策川普政府恢復長期休眠法，要求官員清查在美國境內營運的中共軍事公司與集團。其他各國政府亦以華府馬首是瞻。歐盟正制訂自身程序，仔細審查外資；部分歐盟官員正熱議是否限制歐盟與中共在敏感領域的往來，如國防技術、基礎能源設施、



媒體及電信等。

然而，細查外資還不夠。美國監管機構亦應設法保護敏感的國內市場免於受到外來剝削。在某些領域，華府須限制信託團體遭到利用。政策制訂者可使美國的對手更難利用社群媒體來破壞美國政治體系，作法包括禁止此類平臺針對特定族群播放政治廣告。在其他方面，政府需更努力，如藉由建立備用之電信、電力及水系統等國家重點關鍵基礎設施，可有助提高這些網絡在外來攻擊下的存活率。

最後，各國政府應學習以新方式對話。冷戰期間，蘇聯與美國採用不同領域學者所提出的構想，如相互保證摧毀及反擊嚇阻等，建立共同語彙來避免危機。現今中共、美國、歐盟及其他大國應如法炮製。專家學者能在建立新語彙上扮演重要角色，如同他們在冷戰期間所做的一樣，但前提是要打破學科界線，著眼在經濟與安全議題的相互影響，並與深諳全球網絡技術的專家合作。大多數國安專家對於支撐網路的基礎設施幾乎一無所知。若能與工程師合作瞭解這些系統，將更容易防護之。

緩解緊張局勢

共通語言是發展共通規則的第一步。鑑於網絡衝突及其造成的後果往往混亂難料，發展此類規則絕非易事。冷戰的潛規則大多由政治家、軍事領導人及核物理學家所制訂，如今21世紀的參與者必須納入更廣泛、異質性更高的社群，除了政府官員之外，還包括企業與非政府組織。

政府應審慎對待其他國家的網絡樞紐，如環

球銀行金融電信協會，或全球電信設施的重點樞紐。一如核指管系統，這些樞紐使其控制國掌控攻防力。這正是何以中共利用華為推翻美國對全球電信的控制，被視為極富挑釁意涵之舉。

美國應體認到，試圖將全球金融與資訊網絡武器化會威脅到他國，並予以緩和。克制不僅會促進穩定，亦符合美國自身利益。美國政策制訂者應牢記，懲罰性措施會促使其他國家轉向華府控制以外的網絡，剝奪美國重要的槓桿憑依。

2019年10月，川普威脅土耳其，若土耳其軍隊入侵敘利亞東北部，美國將透過金融與關稅制裁來「破壞土耳其經濟」。當時土耳其早已開始與環球銀行金融電信協會切割，改投向俄羅斯系統的懷抱，避免透過美元結算系統進行國際金融交易。儘管川普隨即撤銷威脅，卻已然造成土耳其領導人的不安，憂心美國國會可能再次催逼政府採取規模更大、時間更長的制裁。儘管土耳其或其他中型國家或許不至於自外於美國主宰的金融體系，但必會說服銀行多採行不在華府控制下的網絡。除非萬不得已，否則美國絕不應採取此類策略來對付中共、俄羅斯或其他大國，因為這些國家可能不僅以經濟措施，亦恐以軍事力量反制大規模經濟攻擊。

各國應努力使決策透明並可預測。在今日核時代，錯綜複雜的信號可能導致災難性後果。美國近期無法判定對伊朗的制裁，意味著要改變其行為或動搖其政權，致使亟欲報復的伊朗激進分子得以威脅區域航道與美國盟友。為減少誤判升級的可能，美國及其他強權應利用類似美國外資投資委員會的原則基準架構，決定何時採取攻勢，



中共試圖推翻美國對全球電信的控制。圖係華為於公共安全博覽會展示5G行動與監視器產品。(Source: AP/達志)

又何時採取守勢，並清楚傳達這些決定。

當其他國家設法減緩全球化鎖鏈的影響，例如中共投資半導體產業、俄羅斯發展另一套全球金融網絡、歐盟企業與美國的過度擴張切割，美國亦應避免反應過度。正如其他國家在獲取核武之後，美國所採取的作為避免了戰爭，華府現應體認到，當其他國家逐步獲取安全感時，美國亦可從中獲益。

核時代更深刻的教訓是，既有之危險不必然會導致癱瘓。誠然，即便華府已從全球化鎖鏈中獲益，審慎規劃仍有助美國處理全球化鎖鏈造成的

風險。否則，美國可能身處在一個更危險的世界，而在這個世界裡，經濟互賴的鎖鏈不僅侷限了美國的利益，更使美國窒息。

作者簡介

Henry Farrell 係美國喬治華盛頓大學政治學與國際事務學系教授。

Abraham L. Newman 係美國喬治城大學艾德蒙·漢爾什 (Edmund A. Walsh) 外交學院及政府學系教授。

Copyright © 2020, Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*, distributed by Tribune Content Agency, LLC.