



● 作者/李顯龍 ● 譯者/李永悌 ● 審者/馬浩翔

# 美「中」對抗下危殆的

The Endangered Asian Century

取材/2020年7-8月外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, July-August/2020)

亞洲世紀的到來，端視美國與中共能否化解歧見，建立互信，積極致力維護穩定和平的國際秩序。

# 亞洲世紀





「近」年人們都在議論下個世紀將是『亞太世紀』，好像大勢已定。我不同意如此看法。」1988年中共領導人鄧小平對印度總理甘地(Rajiv Gandhi)表達如此論述。卅多年過去了，鄧小平的先見之明獲得證實。在歷經數十年後的非凡經濟成就，如今亞洲已是世界上成長最快速的地區。未來十年內，亞洲的經濟規模將超越世界其他經濟體總和，這是自19世紀以來所未見的情況。惟即便是今天，鄧小平的警訊猶言在耳：亞洲世紀既非勢不可擋，亦非命中註定。

亞洲之所以欣欣向榮，係因第二次世界大戰結束以來存在的美利堅和平(Pax Americana)提供其有利的戰略環境。惟目前問題重重的美「中」關係引發與亞洲未來及新興國際秩序形態有關的深層問題，包括新加坡等東南亞國家對此特感憂心，因為這些國家立足在諸多大國的利益交會點上，必須避免身陷困境或被迫做出不利抉擇。

亞洲現狀必須改變。惟此一新局帶來的會是進一步成功，

抑或是危險而不穩定的情勢？此將取決於美國與中共各自與共同作出的選擇。此兩大強權必須找出一套可在某些領域競爭，又不讓雙方對立而危害其他領域合作的共處模式。

亞洲國家將美國視為在本區擁有重大利益的常駐大國。同時，中共亦為緊鄰強權。亞洲各國不願被迫在兩者之間作出選擇。而若任一方試圖迫使各國選邊站——例如華府試圖遏制中共的崛起，或北京尋求在亞洲建立專屬勢力範圍——雙方將展開延續數十年的對抗歷程，這讓長久以來預示的亞洲世紀岌岌可危。

### 美利堅和平的兩階段

20世紀亞洲的美利堅和平有兩個截然不同的階段。第一階段為1945年至1970年代，亦即冷戰初期的數十年，當時美國和其盟友正與蘇聯陣營競逐影響力。儘管中共在韓戰與越戰期間協助蘇聯對抗美國，其經濟仍以對內為主並且與世隔絕，僅與其他少數亞洲國家維持經濟關係。在此同時，亞洲其他地區的自由市場經濟正在起

飛。日本的經濟打頭陣，接著是香港、新加坡、南韓與臺灣等新興工業化經濟體。

美國讓亞洲的穩定與繁榮得以成真。美國支持開放、整合並且以規則為本的全球秩序，提供安全保護傘，讓區域國家在其保護下合作與和平競爭。美國跨國企業在亞洲進行大規模投資，引進資本、技術與創意。隨着華府推動自由貿易與對世界開放美國市場，亞洲對美貿易逐漸成長。

1970年代有兩則重大事件將亞洲的「美利堅和平」帶入了新階段：一是1971年時擔任美國國家安全顧問的季辛吉(Henry Kissinger)秘訪中國大陸，為美「中」敵對數十年後恢復邦交奠定基礎，一是1978年鄧小平展開「改革開放」計畫，讓中國大陸經濟起飛。到了1970年代近尾聲，經濟壁壘已逐漸瓦解，國際貿易迅速成長。越戰與柬埔寨戰爭結束後，越南和其他中南半島國家得以將精力與資源投注在經濟發展，並開始迎頭趕上其他亞洲國家。

長久以來，許多亞洲國家一直將美國與其他已開發國家視

為主要經濟夥伴，惟目前這些國家已逐漸把握中國大陸迅速發展所創造的契機，對中國大陸的貿易與旅遊有所成長，供應鏈更密切整合。短短數十年內，中國大陸從經濟上對亞洲其他國家無足輕重，轉變為亞洲地區最大的經濟體與主要經濟夥伴。中共對區域事務的影響力亦相應成長。

話雖如此，美利堅和平依舊屹立不搖，中共影響力的驟增仍然發生在此一框架之中。中共沒有能力，也並未試圖挑戰美國的主導地位。的確，中共將鄧小平「韜光養晦」的名言奉為指導思想，並優先進行農業、工業及科學與技術等領域的現代化，軍事力量的建立則次之。

因此，東南亞各國得享兩全其美之利，在與中共建立經濟關係的同時，仍與美國及其他已開發國家維持堅實的關係。東南亞各國亦進一步加深彼此的關係與共同合作，開創出以東南亞國協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)為基礎的區域合作架構。東南亞國協對於1989年亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation)的成形、1994年東協區域論壇(ASEAN Regional Forum)的創立以及2005年以來年度東亞高峰會(East Asia Summit)的召開，扮演了舉足輕重的角色。

而中共完全參與了這些進程。中共總理每年都會前往東南亞國協會員國與東協各國領導人會面，除充分表達中共對該地區的看法，並帶來強化中共與東協會員國合作的提案。隨著中共利益在該地區的增長，中共亦提出了自己的方案，包括一帶一路倡議與亞洲基礎設施投資銀行(Asian Infrastructure Investment Bank)等。這些

措施有助於增進中共與其鄰國的交往，當然也強化了影響力。

惟由於該區域性架構為開放式，中共的影響力並非唯一。美國仍為重要的參與者，透過諸如《亞洲再保證倡議法》(Asia Reassurance Initiative Act)以及《善用投資促進發展法》(BUILD Act)等方案鞏固區域安全與穩定，並加強其經濟參與。東南亞國協與歐盟、印度及其他許多國家之間亦有正式的對話機制。東南亞國協認為，此種交流網路可創造更健全的合作架構，以及更多為其會員國增進集體國際利益的空間。

到目前為止，此一模式成效良好。惟美利堅和平的戰略基礎已有重大轉變。自改革開放四十年以來，中共已然轉型。隨著經濟、技術能力與政治影響力發展而急速成長，中共對世界的看法亦有所改變。如今，中共領導人已不再引用鄧小平「韜光養晦」的箴言。中共自詡為大陸大國，並殷切期盼能成為海上強權；中共持續進行陸軍與海軍現代化，其目的為將其軍事部隊轉型為世界級的作戰部隊。可以理解的是，中共日益想要保護並增進其海外利益，並在國際事務中確保其所認知的合理地位。

在此同時，在許多方面仍為主導強權的美國，正重新評估其大戰略。隨著美國國內生產毛額在世界上的比重降低，美國是否將持續肩負維持國際和平與穩定的重責大任，或可能反過來尋求以較為狹義、「美國優先」的作法來保護其利益，目前仍係未定之數。隨著華府就其對全球體系的責任提出根本質疑，其與北京之間的關係亦日漸受到嚴格檢驗。



## 美、「中」的重大抉擇

美國與中共各自面臨了重大抉擇。美國必須決定是否將中共的崛起視為生存威脅，並試圖透過諸般可行手段遏制中共，或接受中共本身就是一個大國的事實。如選擇後者，則美國在面對中共時，就必須制定出盡可能促進合作與良性競爭，同時不讓競爭破壞整體關係的作法。在理想狀況下，雙方將在彼此議定的多邊架構下，依類似管理聯合國及世界貿易組織的規則與規範進行此種競爭。

美國可能會發現自己難以適應此種作法，特別是華府有愈來愈多人認為與北京的交涉徒勞無功，必須採取更強硬手段來維護美國的利益。然而無論這項任務對美國而言有多麼困難，只要能在現行國際規則與規範體系內盡最大努力來滿足中共的宏願，就仍然值得一試。此體系對所有國家律定了責任與限制，可強化信任，協助管理衝突，並為雙邊合作與競爭打造更安全、穩定的環境。

反之，若美國決意遏止中共崛起，此舉恐將引發反彈，導致雙方走上數十年的對抗之路。美國並不是日漸殞落的大國。美國擁有強大的韌性與實力，其中一項實力就是能吸引世界各地的人

才；在曾獲頒諾貝爾科學獎的9位華裔人士當中，就有8位是美國人，或後來入籍成為美國公民。另一方面，中國大陸擁有無比活力的經濟與日益先進的科技；其絕非虛有其表的樣板村(Potemkin village)，亦非蘇聯瓦解前數年搖搖欲墜的統制經濟(command economy)。這兩大國間的任何對抗不太可能像冷戰一樣，在其中一方的和平崩解中結束。

對中共而言，其必須決定是否應試圖盡力成為銳不可擋的大國，純粹憑藉其影響力與經濟實力取勝——惟必須冒著美國加上其他國家強烈抵制的風險。此一做法恐將增加緊張關係與不滿情緒，長遠來看將影響中共的地位與影響力。如此情況確實危險：皮尤研究中心(Pew Research Center)近期的調查發現加拿大、美國與其他亞洲及西歐國家的人民對中共的觀感已愈趨負面。儘管中共近期著重海外，透過諸如孔子學院的網路以及中資國際新聞與電視等管道來發展軟實力，如此形勢卻仍然不利。

或者，中共可承認自己不再貧窮積弱，並接受世界目前對其所抱持的更高期望。中共在政治上已沒有再享受其較弱小且未開發時所獲得的優

中共領導高層的優先要務是確保國內政治穩定。美「中」不見得會走上對抗之路，但也不一定會根據合理的國家利益計算來安排雙邊關係。圖為中共人民大會堂一景。(Source: Wikimedia Commons)



惠與特權，例如2001年加入世界貿易組織時的優厚條件。更壯大、更強盛的中共不僅應該尊重全球規則與規範，亦應承擔更重大的責任，維持並遵守使其得以如此繁榮壯盛的國際秩序。倘若現有規則與規範已不再合乎目的，中共應與美國及其他國家合作，制定出讓所有國家都能接受的修正安排。

建立新秩序之路並不平坦。龐大的國內壓力驅動也限制了兩國外交政策的選擇。外交政策目前在美國總統大選活動中著墨不深，即便有所著墨，常見的重點主軸也一直是不同形式的「美國第一」。而在中國大陸，領導高層的優先要務是確保國內政治穩定，以及在承受近2個世紀的衰弱與恥辱後，能展現文明古國再度崛起的信心。因此，不能理所當然地認為美國與中共將根據合理的國家利益計算來安排雙邊關係，甚至共同企盼達成雙贏局面。雙方不見得會走上對抗之路，但也無法排除這種可能性。

### 亞太地區動態

儘管如此局勢變化將在世界各地上演，但亞太地區會是決定性的舞台。美國在此區一直擁有重大國家利益。為能在太平洋戰爭中擊敗日本，美國消耗了大量人力與物力；在這場戰爭中，美國差點失去3位未來的總統。之後美國又參與代價高昂的韓戰與越戰，為亞洲非共產主義國家爭取鞏固社會與經濟的寶貴時間，並打贏對抗共產主義的心理戰。

美國寬宏、開放且廣泛造福亞太地區的政策源於其根深蒂固的政治理想以及「山巔之城」(a

city upon a hill)和「萬國之光」(a light unto the nations)的自我形象，惟亦反映出其利益考量。穩定繁榮的亞太地區首先是冷戰時期對抗共產國家的堡壘，接著又成為世界上由許多穩定、繁榮且相當支持美國的國家所構成的重要區域。對美國企業而言，亞太地區提供了龐大的市場與重要的生產基地。無怪乎美國在亞洲有數個最堅定的盟友，例如澳洲、日本與南韓，還有一些長期合作的夥伴，例如新加坡。

中共在亞太地區亦有重大利益。東北亞地區依舊籠罩在對日八年抗戰與韓戰的長遠陰影下。而東南亞地區則有中國大陸能源與原料來源、經濟夥伴與重要的海上交通線。中共亦深知位於麻六甲海峽與南海的各個窒扼點必須保持通暢，以保護中國大陸的能源安全。惟與美國的重大差異在於，中共視亞太地區為俄羅斯所稱的「近鄰」(near abroad)，因而對其自身安全至關重要。

中共國家主席習近平曾表示，太平洋足夠大，容得下「中」美兩國。但他也指出，亞洲的安全，歸根結底要靠亞洲人民來維護。此處自然產生的問題是：習近平是認為太平洋大到足以讓美、「中」兩國和平共存，並有彼此共有的友邦與合作夥伴？抑或大到足以在兩國之間一分为二，形成敵對的勢力範圍？新加坡與其他亞太地區國家偏向哪一種解讀，實昭然若揭。儘管對於事態的發展影響不大，這些國家仍真心希望不要被迫在美國與中共之間做出選擇。

美國的安全駐防(security presence)對亞太地區而言仍然至關重要。沒有美軍協防，日本與南韓將被迫考慮發展核子武器；兩國都是準核武國家



新加坡是東南亞唯一以華人為主的多民族國家，並大力推動多民族國家認同。圖為新加坡風景及著名標誌「魚尾獅」。(Source: Flickr/Bernard Spragg)

(nuclear threshold state)，而此議題經常出現在兩國的公開論述中，特別是鑑於北韓的核武器能力日漸壯大。幸好此種發展仍屬假設，其前景既不利於東北亞穩定，也無益於全球防止核武擴散作為。

自第二次世界大戰以來，美國第7艦隊為東南亞地區的安全貢獻良多，確保海上交通線維持安全與通暢，進而促進貿易與刺激經濟成長。儘管中共的軍事力量不斷增長，但仍無法取代美國的維安角色。與美國不同的是，中共與此地區的數個國家在南海存有海洋與領土主權爭議，這些國家認為，中共海軍的進駐係試圖強化這些主張。

另一項阻礙中共取代美國現有安全角色的障礙來自於，許多東南亞國家有為數眾多的華裔少數民族，這些華人與佔大多數的非華裔人口之間往

往有著微妙的關係。這些國家對於任何中共對其華裔人口有過度影響的看法極度敏感——特別是回顧歷史，直至1980年代初期中共仍不斷支援東南亞地區的共黨叛亂。在可預見的未來，這些敏感議題將限制中共在東南亞事務中發揮的影響力。

新加坡是東南亞唯一以華人為主的多民族國家。事實上，新加坡是世界上除了中國大陸以外唯一有此種人口結構的主權國家。惟新加坡盡極大努力建立起多民族國家認同，而非華人的國族認同。同時，新加坡行事上一直極度謹慎，避免做出任何可能被誤解為容許自己成為中共爪牙的舉措。為此，新加坡直到1990年才與中共建立外交關係，成為除汶萊以外最後一個與中共建交的東南亞國家。

當然，新加坡與其他所有亞洲國家都希望能與中共培養良好關係。他們希望能享有此一大國的親善與支援，並參與其成長。全球供應鏈——無論是飛機、手機或外科口罩——讓中國大陸與其他亞洲國家緊密連結在一起。中國大陸的龐大規模使其成為大多數其他亞洲國家的最大貿易伙伴，這包括本地區美國的所有盟國，以及新加坡與幾乎所有東協會員國。

美國很難、也幾乎不可能取代中共，成為世界主要的供應國，正如美國也無法想像自己沒有中國市場一樣，這是僅次於加拿大與墨西哥之後第三大的美國商品進口市場。惟中共亦無法取代美國在亞洲的經濟地位。全球金融體系極度仰賴美國的金融機構，而人民幣近期仍不可能取代美元成為世界儲備貨幣。儘管其他亞洲國家對中國大陸的出口貿易高於對美出口貿易，但美國跨國企業仍然是包括新加坡等許多亞太國家最大的外國投資來源。中國大陸的大型企業已開始向海外投資，惟要許多年後才會達到和美國跨國企業一樣的規模與水準。這些美國跨國企業已結合全球生產鏈，連結亞洲與全球經濟，創造出數百萬個就業機會。

基於這些因素，亞太各國不希望被迫在美「中」之間作出選擇。他們希望同時與雙方培養良好關係。他們承受不起與中共疏遠的代價，而其他亞洲國家將盡最大努力不讓任何單一爭端主導其與北京的整體關係。同時，這些亞洲國家將美國視為在此地區擁有重大利益的常駐大國。當美國總統歐巴馬宣布美外交政策國意欲對亞洲進行「再平衡」時，這些國家大多支持——有些國

家甚至反應更為熱烈。儘管川普政府提出與友邦和盟國分擔成本與負荷的問題，但亦推出了印度太平洋地區戰略，並宣佈其強化美軍印太司令部(Indo-Pacific Command)的企圖，這些國家對此感到欣慰。

這些亞洲國家也知道，美國是全球超級強國(hyperpower)，在世界各地有廣泛的當務之急與迫切的優先要務。這些國家相當務實，一旦緊張情勢升溫——甚或在更壞的情況下發生了衝突——就不能自動將美國的奧援視為理所當然。他們期盼盡一己之力捍衛國家與利益。他們也希望美國瞭解，若其他亞洲國家增進與中共的關係，不必然代表就是在對抗美國(當然，這些亞洲國家希望在其強化與美國的關係時，也同樣能得到中共的理解)。

### 包容性的區域架構

美國與中共並非唯一在此地區有重大影響力的大國；其他國家亦扮演了重要角色。特別是日本，鑑於其經濟規模與先進程度，該國對此地區貢獻良多。在首相安倍晉三的領導下，日本較以往更積極貢獻一己之力。例如2017年美國退出跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership, TPP)後，日本即挺身接替。日本促成其餘11個會員國完成跨太平洋夥伴全面進步協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)，該協定連結太平洋兩岸的已開發與開發中國家，使亞太地區朝自由貿易之路邁進。

印度亦擁有巨大的潛在影響力。在總理莫迪



(Narendra Modi)的領導下，印度透過東進政策(Act East Policy)宣布調整其戰略，而其他國家也期待看到該政策能付諸實施。東亞高峰會納印度為會員國，係因其他會員國希望隨著印度經濟成長，該國能更進一步體會區域合作的價值。印度也是制定區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)的創始國之一，這項提案中的自由貿易協定置重點於整合亞太地區所有主要經濟體，類似連結北美洲各國經濟的北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement，現為美墨加協定[U.S.-Mexico-Canada Agreement])。歷經長期磋商，印度於2019年決定不參加區域全面經濟夥伴協定；儘管印度的缺席仍為重大損失，其餘15個參與國仍繼續推動該協定。

大多數亞洲國家都知道，此類協定的價值遠超過其所產生的經濟效益。這些平臺讓亞太各國得以相互合作，在彼此的成功中發展利害關係，並共同打造區域架構與管理架構規則。此類區域協定必須兼具開



美國退出跨太平洋夥伴協定後，日本即挺身接替。圖為日本促成11國成立「跨太平洋夥伴全面進步協定」於智利完成簽署。(Source: Reuters/達志)

放性與包容性。無論有意或無意，都不應排拒任何一方而傷害現有合作協議、建立敵對陣營，或迫使各國選邊站。這也就是為何跨太平洋夥伴全面進步協定仍對美國敞開大門，保留其再次加入的機會，以及致力制定區域全面經濟夥伴協定的國家仍盼望有朝一日印度會重新歸隊的原因。

這也是亞太地區國家支持諸如日本、美國與其他國家所提出的各式印太構想，以及中共的一帶一路倡議等區域合作方案的基礎。有許多其他亞洲國家將支持一帶一路計畫視為以正面方式接受中共在本地區不斷增長的影響力。若實施得當

且能遵守財政紀律，該方案的各項計畫將可強化區域與多邊合作，解決許多開發中國家提升基礎設施與資訊互連的迫切需求。儘管此類計畫有部分因缺乏透明度或可行性而受到批評，但顯然也沒有理由相信該倡議的所有計畫將為各國財政帶來無法承受的負擔，或阻止這些國家增進與其他主要經濟體的連結。此種結果並不符合中共的利益，因其將有害中共的國際地位與影響力。

發展新區域協定不代表放棄或退出現有多邊機構。這些得來不易的多邊協定與機構將持續賦予許多國家，特別是較小型國家共同合作與增進集體利

益的架構。惟許多現有多邊機構迫切需要改革：鑑於當前的經濟與戰略現實，這些體制已不再有效。例如自1994年烏拉圭回合(Uruguay Round)貿易談判結束後，世界貿易組織發現愈來愈難達成有意義的貿易協議，因為所有協議都必須獲得164個會員國的共識，但各會員國的利益與經濟理念卻大相逕庭。而自2019年起，世界貿易組織的上訴機構(Appellate Body)已因法定人數不足而癱瘓。這是所有會員國的損失，各國應以建設性的方式致力組織改

革，而非降低其效能或完全置之不理。

### 殷切期望

美國與中共做出的戰略選擇將影響新興全球秩序的格局。大國必然會互相競爭。惟其合作能力才是對治國之道的真正考驗，並決定人類是否能就氣候變遷、核子武器擴散與傳染病傳播等全球性問題取得進展。

新冠肺炎(COVID-19)的大規模流行已深刻提醒各國共同合作實至關重要。疾病無國界，目前亟需以國際合作來控制疫

情，並降低對全球經濟的損害。即便美國與中共之間關係大好，新冠肺炎的集體因應作為仍將是重大挑戰。遺憾的是，疫情讓美、「中」之間的競爭更形加劇，增加了彼此不信任、我尊你卑的優越感以及交相指責。目前看來，新冠肺炎疫情似乎必然成為美國總統選舉的重大議題，如此一來情勢勢必更加惡化。只能期盼事態的嚴重性能讓世人認真思考，以更理智的態度面對問題。

在此同時，亞洲國家正為了控制新冠肺炎疫情、處理其他許多有礙於改善人民生活與創造更安全繁榮亞太地區的難題而分身乏術。這些國家的成功——以及對亞洲世紀的展望——將大大取決於美國與中共是否能化解歧見，建立互信，並積極致力維護穩定和平的國際秩序。這是當前世人需要面對的重大議題。

#### 作者簡介

本文作者李顯龍為現任新加坡總理。

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



亞洲世紀的展望取決於美「中」是否能化解歧見、建立互信，並維護穩定和平之國際秩序。圖為2015年10月12日，中共海軍人員參訪夏威夷珍珠港美軍海空聯合基地，並與美海軍人員實施足球友誼賽。(Source: USN/Gabrielle Joyner)