



● 作者/Jennifer Lind and Daryl G. Press ● 譯者/李柏彥 ● 審者/洪琬婷

# 制約時代中的美國實力

## Reality Check: American Power in an Age of Constraints

取材/2020年3-4月外交事務雙月刊(Foreign Affairs, March-April/2020)

面對俄羅斯以及中共與之抗衡，美國獨霸時代已然成為過去。現今美國外交政策必須有所節制，尊重競爭對手的核心利益並尋求和平共處之道。

過去卅年，美國攀上全球權力巔峰，故美國領導人在制定外交政策時始終圍繞一個問題：美國應該達成何種全球目標？美國受到贏得冷戰，且沒有強大競爭對手能出其右的催化，後續歷屆政府當局因而制定野心勃勃的外交政策：在全球散播自由主義和西方影響力、讓中國大陸融入全球經濟體系，以及促進中東政治轉型。

在設定這些目標時，某種程度上華府的確會將外部限制因素納入考量，例如全球重要區域強權可能會出聲反對美國利益。不過，外交政策辯論大部分聚焦於施行特定政策所需之成本，或是傳播西方制度是否為較佳選項或有無符合美式原則。其他國家，尤其是潛在競爭對手的利益，重要性往往排在第二順位。

即便在美國權力如日中天之際，此種外交政策方向仍有誤導之嫌。一如難以善後的阿富汗和伊拉克戰爭，以及俄羅斯在東歐的干預行動所示，即便潛在競爭對手的



圖為美國紐約市時代廣場。

(Source: Reuters/達志)





國力與美國相差懸殊，其仍然可以使美國付出相當的代價。目前，華府的獨霸心態——無視潛在競爭對手的核心利益——已經開始反噬美國。隨著中共崛起、俄羅斯公然挑釁，以及美國和民主盟友內部產生矛盾，華府已經身處更受掣肘的環境。若美國外交政策仍然無視此事實，將會危及盟友合作關係，並把美國推向與競爭對手正面交鋒的境地。

為了避免此種結果，美國外交政策必須在本質和心態上作調整。在未來的數十年，美國必須把重點放在一個嶄新的重要問題上：即追求何種目標，既能獲得盟友支持，地緣政治競爭對手也能接受？如此不僅可以打開與北京和俄羅斯和平共處的機會之窗，也有助建立即便不完美但彼此都能接受的國際平衡狀態。

### 美國難以抗拒的獨霸心態

為了瞭解美國外交政策的癥結，可以比較美國攀上全球權力高峰的兩個關鍵時代：分別為第二次世界大戰結束以及冷戰結束後。1945年，當時美國經

濟實力和軍事力量強大，世界上沒有其他國家能並駕齊驅。得以從戰爭中崛起，是因為美國是唯一保全國土免於大規模轟炸與侵略的強權。美國在二戰中僅失去約0.3%的人口，相較之下，日本失去4%，德國失去9%，蘇聯則失去令人咋舌的14%人口。美國經濟將近占了半數全球經濟產出總量。而當然，美國也是唯一擁有原子彈的國家。

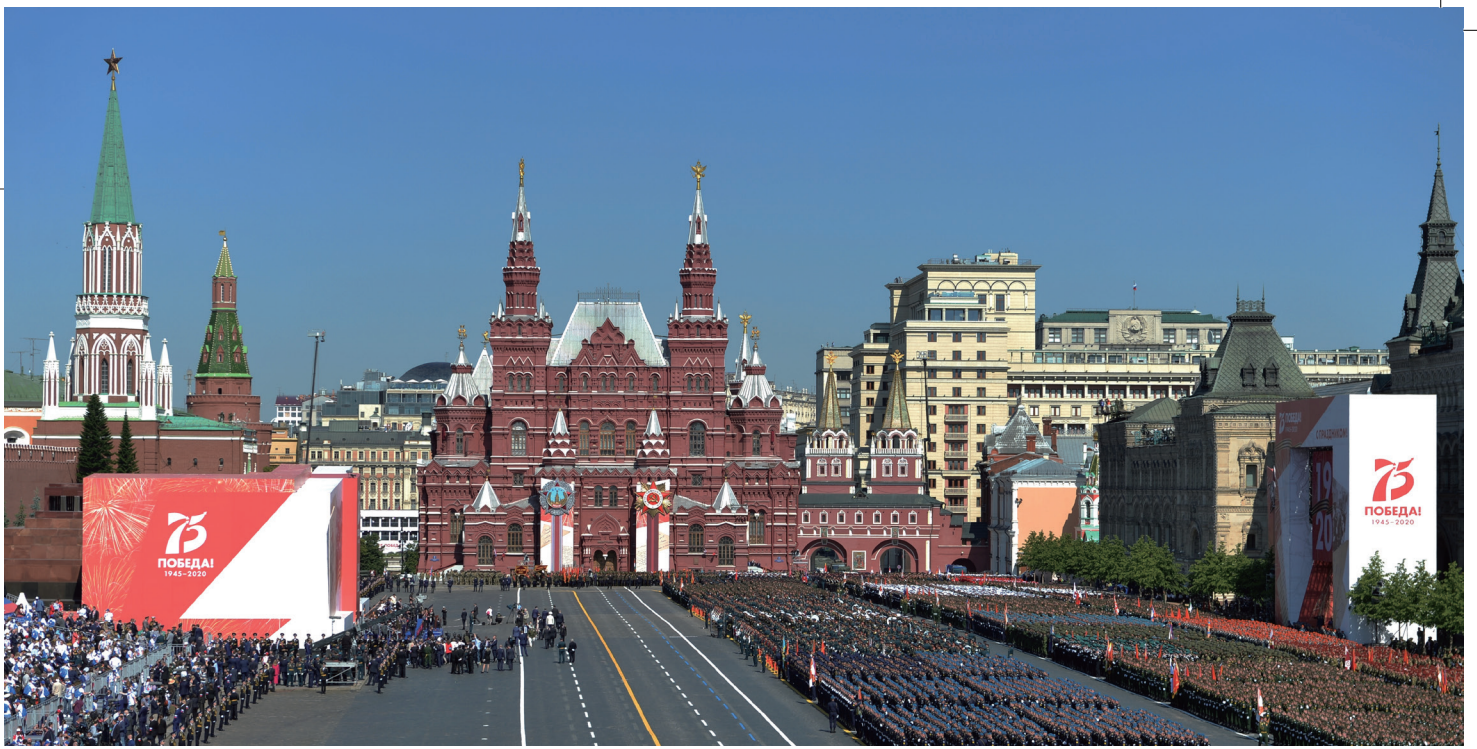
自恃居主導地位，美國境內開始傳出聲浪，主張採取更強勢的外交政策，旨在限縮蘇聯影響力以及東歐的共產政權。但最後，美國領導人採取的是較為保守的戰略：僅在西歐地區協助重建民主政權和自由市場，保護這些國家免於受到蘇聯的侵略，與遏制蘇聯影響力擴及全球。就遏阻戰爭的利益而言，這項以「圍堵」聞名的戰略避免採取蘇聯無法接受的動作，例如避免消滅東歐採取共產制度的緩衝國。

圍堵政策可謂剛柔並濟。在二戰之後短暫獨霸以及往後數十年的兩極體系之中，美國與盟友嘗試擴張影響力、在全球

對抗共產主義，甚至大規模捲入隱蔽行動和血腥戰爭之中。但重要的是，這個戰略卻尊重蘇聯的核心國家利益，特別是蘇聯對「鄰近」共產國家的掌控。身為圍堵政策的起草人，肯楠(George Kennan)便提出真知灼見，主張美國擊垮莫斯科的方式應該是讓蘇聯體系內部自行腐蝕瓦解。

美國第二個獨霸經驗則有所不同。當蘇聯土崩瓦解，美國擁有世界最龐大的經濟規模、最強大的軍事力量，以及一長串盟友名單，其中包括世界上最富裕的科技先進國家。在此單極體系時刻，有些人主張採取有所節制的戰略，認為美國應該保留經濟資源以因應國內挑戰，避免捲入新興衝突之中。但是環視周圍毫無競爭對手的華府卻拒絕這項提議。他們認為俄羅斯積重難返；中共孱弱不堪。自由主義和自由市場的潛在威脅者方向已走偏，「歷史的終結」已然來臨。

美國領導人選擇了塑造並領導自由國際秩序。在與盟邦合作下，華府穩定擴張西方核心制度，目標從北約和歐盟擴及



俄羅斯是全球地緣政治中產生變化的要角。圖為2020年6月24日，莫斯科人民慶祝第二次世界大戰勝利75周年之閱兵活動。(Source: Reuters/達志)

東歐。隨著擴張持續進展，華府及其夥伴開始爭辯何謂適當的擴張速度，針對進入自由國際秩序的政治經濟標準也意見不合。他們忽視俄羅斯對西方國家步步進逼感到憂慮，選擇違背當初給予俄羅斯的承諾。就像記者尤菲(Julia Ioffe)曾經寫道，「俄羅斯已成為受人輕賤而非畏懼的國家。」尤菲意指俄羅斯失去了強權光環，只是個擁有核彈的貧窮國家。911恐攻事件發生後，華府不僅發動打擊蓋達組織(al Qaeda)行動，也企圖促進中東轉型。阿富汗和伊拉克只是2個初期目標；美國還有更廣泛的目標，即期望促成伊朗、敘利亞和其他國之政權更替。

即便美國權力如日中天之際，忽視潛在競爭對手的核心利益也非明智之舉。何況冷戰結束迄今卅年之久，美國相對國力已急劇下滑。目前，美國已然面臨俄羅斯和中共這2個競爭對手，敢於出手抗衡他們眼中認為美國過度伸張之舉。雪上加霜的是，自由國際秩序的核心宗旨面臨民粹主義反彈，此一浪潮已經襲捲美國和歐洲。因此，過去齊心協助擴大美國全球影響力的西方民主同盟已經產生裂痕，留下華府出演對抗強權競爭對手

的獨角戲。隨著美國的全球影響力日漸消退，其獨霸心態所須付出之成本將愈來愈高。

## 實際面對俄羅斯

俄羅斯是在全球地緣政治中產生變化的要角。這個國家在諸多層面上，不太可能成為美國霸權的絆腳石。俄羅斯不是繁榮的社會，也不是正在崛起之強權。相形之下，該國是一個人口萎縮老化的國家，充斥著貪汙腐敗，幾乎完全仰賴石油收入，故算不上創新成長之國。然而，莫斯科已經找到聰明有效的方法，支撐俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)對抗有損國家利益之國際秩序。透過對喬治亞和烏克蘭用兵，俄羅斯不僅遏阻這些國家融入以美國為後盾的國際秩序，也在美國和歐洲盟友之間製造出裂痕。透過國營媒體散播假消息，以及資助擁抱極端主義的歐洲政黨，俄羅斯已巧妙利用競爭對手採行民主制度的弱點，在選民之間彼此製造對立。

因此，華府和莫斯科目前已陷入一個風險加劇的惡性循環。美國和歐洲持續在俄羅斯鄰近地區擴大其政治和經濟影響力，故波士尼亞、喬治



亞、北馬其頓(North Macedonia)和烏克蘭正成群結隊等待加入北約。俄羅斯的反制作為則是在烏克蘭發起隱蔽軍事干預行動，在英國執行手段激烈的暗殺行為，以及在西方國家介入政治活動。

為了消弭衝突，雙方應可達成協議，即西方國家停止擴張，來換取俄羅斯停止介入行動。西方停止北約和歐盟在東歐進一步擴大的任何行動；俄羅斯則以停止介入西方國內政治活動來作為交換（目前美國政府介入俄羅斯國內政治的程度尚不明朗，但華府亦必須停止如此作為）。

無論最終達成何種特殊協議，其目標都是相互共容。這可以讓俄羅斯向前邁出，列出最無法容忍利益遭到侵蝕的西方國家行動——這可能是北約和歐盟擴張，也或許是其他政策。而西方國家也可列出類似標的，最終讓雙方協商出共同目標，避免採取嚴重刺激對方的行為。在相互理解之下，即便雙方對結果不盡滿意，仍可以向前推進。

或許有人會批評，在這個假消息滿天飛的年代，由於無法證明某方確有採取政治行動攻擊另一方，故如此特殊協議終將無法落實執行。但在冷戰期間，美俄兩方的確對此問題作出了控管並建立「遊戲規則」，來制衡彼此的諜報和隱蔽行動。如果其中一方認為對方作得過頭了，前者即採取報復行動，之後則回復常態。目前尚無根據，認為華府和莫斯科無法像過去一樣控管自身行為。即便雙方目前缺乏互信，但如此特殊協議其實不需要太多互信也能達成。假設莫斯科持續介入美國國內政治，華府亦可發起行動讓俄羅斯國內產生政治地震。實際上，獨裁政權一直懼怕國

內反對勢力作祟，他們和民主國家一樣也有難以避免外國干預的弱點。如果西方國家撕毀承諾，莫斯科亦可發動資訊戰加以報復。

達成此項正式(或非正式)特殊協議的最大挑戰，或許是美國外交政策領導者不願承認俄羅斯在東歐擁有實質的國家安全利益。但刻意對俄羅斯關切之事視而不見，並不意味著眼不見為淨。美國前外交官員蓋爾柏(Leslie Gelb)在2015年就寫到，「如果不把莫斯科視為擁有實質利益的強權並與之交往，則西方希望俄羅斯有所節制且願意合作的想法更顯得不切實際。」

## 與中共達成協議

崛起的中共是另一個掣肘美國霸權的要角。1990年，中共地緣政治排序不算名列前茅，經濟規模只占美國經濟6%；但現今其經濟已占美國經濟高達63%，若再考慮購買力平價指數調整後的GDP，中共實已在經濟上超越美國。重點在於，中共經濟快速成長，即便其成長率已趨緩，仍是美國的三倍。這代表著除非中共發生極為嚴重的政治事件，這個國家在21世紀將成為經濟巨人。

中共也是區域軍事強權。1990年，中共軍隊處在組織龐大、科技落後的狀態。而現今其已成功轉型，共軍作戰能力足以執行其領導人所預想的作戰任務，包括脅迫臺灣和阻撓美國在東亞海域的軍事行動。1980年代，中共領導人鄧小平諄諄告誡中共要「韜光養晦」。現今，中國大陸韜光養晦的時代已然結束，取而代之的是權力延伸。共軍建造了兩艘航艦，在南海打造軍事化的人工島嶼，並且在亞洲和印度洋地區建立海外軍事基

地。因此，在過去美國外交、經濟和軍事權力獨霸的區域中，中共已經日漸成為能與其分庭抗禮的競爭對手。

在中共崛起之前，美國外交政策相對顧及北京的核心利益。為了對北京聲明對臺灣擁有主權表示尊重，當時尼克森政府切斷了與中華民國臺灣的同盟關係，正式承認「一個中國」，和北京關係正常化。這項政策在美國國會引起反彈，而美國持續對臺軍售，也使中共認為其違反美中雙邊協議。但是，從冷戰時期結束後的數十年直到現在，「一個中國」政策始終是美「中」維持合作關係的重要基石。

然而，美國政策在諸多面向引起了北京敵視。與中共經濟經貿往來的美國政策，背後其實冀望中國大陸融入全球貿易體制後可以產生政治轉型。訴諸這項政策的人士持續公開表示希望可以藉此迫使中共改變威權體制，減少人權迫害，以及培養反抗中共政權的新貴菁英分子。中共的觀察家的確也認知到，美國此項戰略目的在於漸進式地觸發中共政權轉變。

中共對美國的區域同盟已產生警戒心，亦擔憂1990年代後美國決定持續維繫冷戰盟友關係，其意在圍堵中共。中共憎惡美國擁有的軍事優勢，當美國派遣軍力穿越中國大陸海域和空域，或是當1995年臺灣和中共關係劍拔弩張，美國派遣2艘航艦經過臺灣海峽時，更使中共心生不滿。就近期而言，當美國沿著中共主要貿易路線或是中國大陸邊境(特別是印度和越南)強化政治和軍事關係時，中共領導人更抱怨美國意圖包圍之舉。

時至今日，中共能做的已遠超出口頭抱怨。北

京已開始在海外發揮影響力，干預其他國家的國內政治(例如澳洲、加拿大和紐西蘭)、透過經濟施壓懲罰對中共懷有敵意的國家，以及打造足以在東亞挑戰美國軍事優勢的能力。目前美國在此區域的政治、經濟和軍事優勢已開始走下坡，要避免和北京產生衝突並保持合作就必須尊重中共的核心利益。美「中」在區域和全球層面都擁有許多共同利益，他們都希冀北韓去核化、穩定朝鮮半島情勢；兩者同樣欲解決氣候變遷、恐怖主義、核武擴散以及諸多其他全球問題。華府和北京可以在這些議題上攜手並進，也可以互相敵視，兩種選擇無法兼得。

在後獨霸時代，美國領導階層應該思考，可實際達成什麼目標且不會危害美「中」關係。想當然爾，美國希望中共民主化並尊重人權，也期盼「臺灣議題」可以在和平自治的前提下獲得解決，保全這個生機蓬勃的民主社會。美國一旦推動這些目標，將直接挑戰中共的核心利益。此舉將使雙邊合作關係陷入困頓，不利美國和區域夥伴關係(部分國家意欲和中共維持穩定關係)，甚至可能有爆發戰爭的風險。

美國和中共達成協議之舉將圍繞在幾個核心問題上。其一是美國區域同盟的未來走向。美國與東亞國家的同盟關係一直是美國政治軍事權力的來源，因此華府不應為了和中共達成和解而愚昧的犧牲盟友。但美國可以先停下腳步，避免增加新盟友或軍事夥伴，特別是沿著中共邊境一帶更須避免。美國若執意為之，等同對北京在意之事視若無睹，這就像華府無視莫斯科敵視，將北約擴張至巴爾幹半島一樣。倘若美國在東亞依



此方式行事，等同於直接挑釁中共這國力蒸蒸日上的崛起強權。

在彼此協商和解之道時，華府可以要求北京在臺海及其他領土爭議地區尊重現狀。出於人權和地緣政治考量，美國不願見到「臺灣議題」須透過武力解決，也不願見到區域內島嶼及邊境爭議失控，而導致其與中共兵戎相見。若北京對此點頭了卻隨後食言，華府可以適當訴諸武力(例如協防盟友)或是隱蔽地介入中共內政，之後再根據中共違反協議的嚴重性調整作出回應。

中共可能也樂見達成此種協議。長期以來，中共領導人強調將避免與美國發生衝突，且表示只要美國不試圖圍堵中共，便歡迎美國勢力存在於區域內。北京亦瞭解，若美國撤出此區域，將造成日本軍力擴張並採取更具攻擊性的國防政策，而這是中共希望避免的。

對中共而言，緩和與美國的緊張關係是個明智之舉，因為中共領導人亟需處理的是國內問題，例如貪汙、環境惡化，及不夠周全的社會安全網等。但



崛起的中共是另一個掣肘美國霸權的要角。中國大陸北京市區內綿延的高樓天際線可見其蓬勃發展。(Source: AP/達志)

是，中共身為崛起強權目前對自身成就顯得過份驕傲，對其過去遭受的恥辱亦是義憤填膺。因此，儘管中共有充分理由與美國達成協議，但亦未保證這是勢在必行之舉。

### 回歸常態

美國獨霸狀態所面臨的挑戰還不止來自於其他強權。美國權力弱化亦來自其內部問題。在美國和諸多盟國之中，許多社會大眾已對其外交政策長期以來擘劃的自由主義失去信心。這種理想的幻滅可歸咎於經濟全球化和自動化所帶來的影響，此影響造成發展中國家流失許多工作機會。這種理想的幻滅亦反映於各國對外來移民的不滿，導致英國投票決定脫離歐盟，並造成沙文主義政黨於歐洲各處興起等狀況。2017年，在美國總統川普就職

談話中，痛斥前數任總統及官員造成「美國大屠殺」(American carnage)。川普表示，他們的政策「犧牲美國工業、助長外國工業發展」，在美國自身福祉、國力和信心土崩瓦解之際，讓其他國家從中受益。

川普登上政治高位後對盟友出言不遜，以及執政團隊推出的爭議性政策(例如貿易、敘利亞和伊朗事務)已動搖美國長期盟友之信心。他們漸漸懷疑美國身為其軍事盟友的可信度。著眼於利益、渴望和中共維持經濟關係的歐亞盟友，亦開始質疑華府對北京日趨對立的政策方法。隨著選民因美國全球領導地位而感到負荷過重，以及美國和盟友產生齟齬，美國在國內和盟友方面已無法眾志一心，難以推動所費不貲的強硬外交政策。

有人可能不認同當今局勢已

大不如前這一說法。畢竟諸多國力指標(例如人均GDP、整體國防預算,以及金融創新指標等)都顯示美國仍是地緣政治的巨人。亦有許多人指望,民主國家人民會很快認清沙文主義的破壞性,而選擇回到過去較為安全的制度。

然而這種樂觀看法顯得失焦。反對美國領導國際秩序的國家發現,即便他們各自整體國力遠遜於美國,這些國家依舊可以與美國對抗。例如,過往蘇聯的GDP從未超過美國的四成,其依舊可以和美國對抗逾40年之久。而中共GDP早已遠遠超過這個數字門檻。美國的強權競爭對手可以在鄰近國土區域善用軍事和政治資源,相形之下,華府為了維持現狀,需要將其各項能力之戰線延伸到全世界。此外,美國國內對自由主義秩序的反撲力量也不會迅速消退。即便選民決定背棄最極端且無能的民粹主義人士,選民的不滿因素仍未消除,預判未來陸續會有更多有志之士趁機發聲起而代之。

整體而言,這些轉變已讓美國別無選擇而須加以調適。過去25年以來,美國獨霸全球的國力使其在地緣政治上得以為所欲為。此種時代思維體現在前總統小布希某位資深顧問身上。2004年,這位資深顧問與作家薩斯坎德(Ron Suskind)對談時,譏笑薩斯坎德主張審慎權衡利弊「回到現實狀況」(the reality-based community)的外交政策。資深顧問表示,「那已不再是世界實際運行方式,我們現在是強大的帝國,我們可以自由創造預想之現實狀況。」

由於沒有其他國家擁有足以與之抗衡的國力,過去的美國領導人以為其可以任意描繪現況,而

反對全球自由主義的其他國家無法對美國產生掣肘。目前學界已開始辯論此舉是否明智。部分人士認為,整體而言美國自由主義霸權已經達成諸多成就,其他人士則表示,美國任意揮霍權力之舉將加速全球回到多極體系狀態。不管定論為何,美國在地緣政治上能夠隨心所欲的時代明顯已經過去,而政策須作出大幅調整的時機已然顯現。

對某些人士而言,這樣的改變可能像個大災難,但事實上這只是回到常態。綜觀歷史過往,各國外交政策本質主要是在世界情勢與強權競爭對手的制衡下,追求自身最大利益。這也的確是美國領導人在冷戰時期之心態,過往美國與蘇聯全球競爭白熱化時,美國所制定的政策仍未損及蘇聯在邊境地帶的核心利益。當時,鷹派人士瞧不起圍堵政策,認為該政策過於軟弱,更有敗壞道德之嫌。但現在,美國人反而認為圍堵政策是個漂亮的傑作。

若美國想要避免戰爭以及在共同利益上與強權國家展開合作,美國領導人必須卸下獨霸心態,結合他們的雄心壯志與務實創意,妥善應對強權競爭時代來臨。現在重點已不在於美國打算實現什麼目標,而是在美國與盟友產生裂痕之際,取捨出既能得到盟友支持又能與競爭對手和平共處的折衷作為。

#### 作者簡介

Jennifer Lind 為美國達特茅斯學院助理教授,其亦為英國著名智庫查塔姆研究所(Chatham House)助理研究員。

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