

● 作者/Oriana Skylar Mastro ● 譯者/余振國 ● 審者/黃依歆

中共隱藏不露的全球野心

The Stealth Superpower: How China Hid Its Global Ambitions

取材/2019年1-2月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, January-February/2019)

面對中共迂迴戰略的崛起，美國若欲保持主導地位，就必須更全面地參與既有的自由國際秩序，並強化實踐美國價值的承諾。筆者認為美國應確保自身領導有利他國，而不是追求「美國優先」的方向。

中共外交部長王毅在2018年9月這麼說道，「我們決不會重蹈國強必霸的覆轍」。自從中共驚人地崛起後，其官員們就不斷的推動這個觀念。數十年間他們更不遺餘力地淡化中共的力量，並說服其他國家(特別是美國)自己來意良善。1990年代中共領導人江澤民，曾呼籲中共在外交上要追求相互信任、互惠互利、平等與合作；2002年胡錦濤上任後的口號則是「和平發展」；2017年9月現任主席習近平也強調中共的血脈缺乏其他大國尋求霸權的「基因」。

雖然這些言論看似是謊言，但實際上中共領導人說的是實話：北京真的不想要取代華府在國際體系的領導地位。中共沒興趣建立全球聯盟網絡、維持遍及全球的軍力展示、派遣部隊遠離國境數

千里外、帶領那些會限制自身行為的國際組織，或是擴散國家威權至他國。

但是，吾等若因此對中共放下戒心，以及相信中共在這方面的種種聲明，就大錯特錯了。雖然中共不想篡奪美國在全球秩序的領導位置，但是其真正目的卻使之必然發生。中共想要在印太地區掌握霸權並將美國逼走，成為該區域政經軍的霸主。雖然中共很樂意讓美國領導全球走向，但依舊想要壯大其勢力，以至於在需要時有能力反制美國。一名中共官員曾對筆者說過，「身為強國就是能夠為所欲為，而且沒有人能夠出聲反對。」換句話說，中共不是要取代美國，而是要迫使美國讓位。

中共達成此一目標的方法已讓許多觀察家錯估情勢，認為其只是想跟美國共存，而不是想要完全顛覆亞洲地區的秩



序，並與美國競逐其在全球之影響力。事實上，這種模糊不清的手法就是中共戰略的一環：中共領導者瞭解到計畫若要成功，就必須避免觸發不良反應，因此它們沒有複製美國建立秩

序的模式，亦無意打造同樣能在全世界行動的軍隊，而是要藉此迴避直接挑戰美國。雖然北京採用了迂迴、企業化的戰略來累積實力，但吾等不能被此迷惑：中共最終目標是將美國

逼出印太地區，並在全球舞臺上與之匹敵。

中共至今已可在不刺激美國的情況下成功壯大，但若不直接挑戰現任強權，一個國家的成長是有極限的，而中共現在

中共為發展不對稱作戰能力，提出「反介入/區域拒止」的創新戰略。(Source: Flickr/rhk111)

已逼近這個極限。在習近平的領導下，中共已開始直接對抗美國。雖然中共崛起有可能會被來自內部的挑戰所拖延，但在歷史紀錄中，能夠保持崛起動力的強權，無論是透過和平或戰爭之手段，絕大多數終會取代其原本的強權。

這並不代表美國無法違抗這個歷史潮流。想要保持主導地位，華府就必須改變現今的政策方向。美國必須更深入地參與自由國際秩序，而非減緩相關行動；亦必須更強化自己對實現美國價值的承諾，而不是將其拋棄。而或許最重要的是，美國必須確保自己的領導有利於他國，而不是追求基於「美國優先」的戰略。

中共如何崛起

在歷史的洪流中，許多崛起的強權都創造了新的成長模式。蒙古帝國透過貿易來連結領地、大清帝國建立了納貢制度、英國在各地建立殖民地、蘇聯創造與意識形態連結的影響圈，而美國則建立了制度化的秩序與全球軍力展示。中共一樣也在尋求新的勢力來源，並用

前人未曾嘗試過的方式使用這些勢力。

在政治領域上，中共結合了祕密行動與公共外交，吸收並抵銷來自他國的反對聲浪。為了形塑敏感議題之論述，中共在世界各地大學設立數百座孔子學院，並成立英語媒體來散播黨中央認可的敘事內容。中共情報員甚至招募海外留學的中國人擔任線民，用來監視其他陸生與教授言談中共之言論。在澳大利亞與紐西蘭，中共更直接地影響當地政治，祕密金援給親「中」的參選人。

北京在經濟力量的運用上有其特別創新的手法。相關戰略是資助開發中國家的基礎設施，藉此培養需要依賴中共、最終服從中共的外國政府。2013年啟動的一帶一路倡議就是最新展現的手段，中共在這個巨大的區域基礎設施建設計畫上耗資4,000億美元(並承諾要再加碼數兆美元)，且說服86個國家與國際組織簽署約100件合作協定。中共給予的金援，主要均來自中共控制之銀行所提供的借貸，沒有一般西方國家援助的附加條件：這些國家不需

要整治當地市場，亦不需要建立更好的政府。中共對於這些受惠者的請求，不外乎是要這些國家在各項議題上支持中共的觀點，其中包括不承認臺灣。

分析家羅蘭(Nadège Rolland)曾寫道，一帶一路倡議「是中共利用自己增長的經濟影響力來達成最終的政治目標，並且不會引發來自他國的反抗或軍事衝突。」重點是在達成其目的的計畫中，中共刻意在軍事層面保持模糊，讓美國政府不確定其真正的意圖。許多觀察者都在猜測一帶一路倡議最後是否會加入強力的軍事要素，但這不是真正的重點。就算中共不打算用一帶一路倡議作為自己建立美式全球武力展示的開端(事實上可能真的沒有)，中共依然可以運用該倡議的經濟與政治影響力來限制美國的軍力。例如中共可以迫使非洲、中東地區及南亞的依附國家禁止美軍進入該國領空，或使用這些國家地面設施的權利。

中共的企業家精神戰略不僅體現於經濟或政治領域，同時也包含了運用硬實力的部分。或許中共在軍事戰略方面是

最具有創新性的，其「反介入/區域拒止」(Anti-Access/Area Denial, A2/AD)準則即為一例：透過研發不對稱性的低成本軍事能力，中共得以大幅提高美國在戰爭時援助日本、菲律賓或臺灣的困難度。此外，與其直接挑戰將美國的軍力推出亞太地區，中共選擇進行更低調的手段，例如用非軍事的手段去騷擾美方的船艦與飛機，這讓中共可以推諉各種指控，並讓美國難以回應。因為這些戰術，中共在沒有觸犯美國與其盟友底線的狀況下，就能在政治上與領土上大有斬獲。

中共也刻意的拖延自己軍隊現代化的速度，藉此避免引發美國的直接反應。正如前中共領袖鄧小平的名言：「韜光養晦，善於守拙。」由於許多國家都是從對手的軍力規模與本質來推斷該國的意圖，因此中共選擇先加強其他的實力：像是經濟、政治及文化實力，藉此投射出一個較無威脅的形象。

1970年代，鄧小平開始推行「四個現代化」：農業、工業、科學技術及國防現代化。他將軍事現代化留在最後進行。中共在1980年代首先專注於經濟建設，之後運用政治影響力來扶持新興經濟實力，並在1990年代與2010年前加入各種國際組織。到了2000年初期，中共的軍力依然相當落後。該國的船艦沒有遠離海岸線的安全航行能力，其飛行員還不習慣在夜間或水上飛行，而其核武需依賴過時的液態燃料推進。軍隊中大部分的地面部隊也沒有現代化的機械化裝備，例如新型戰車。

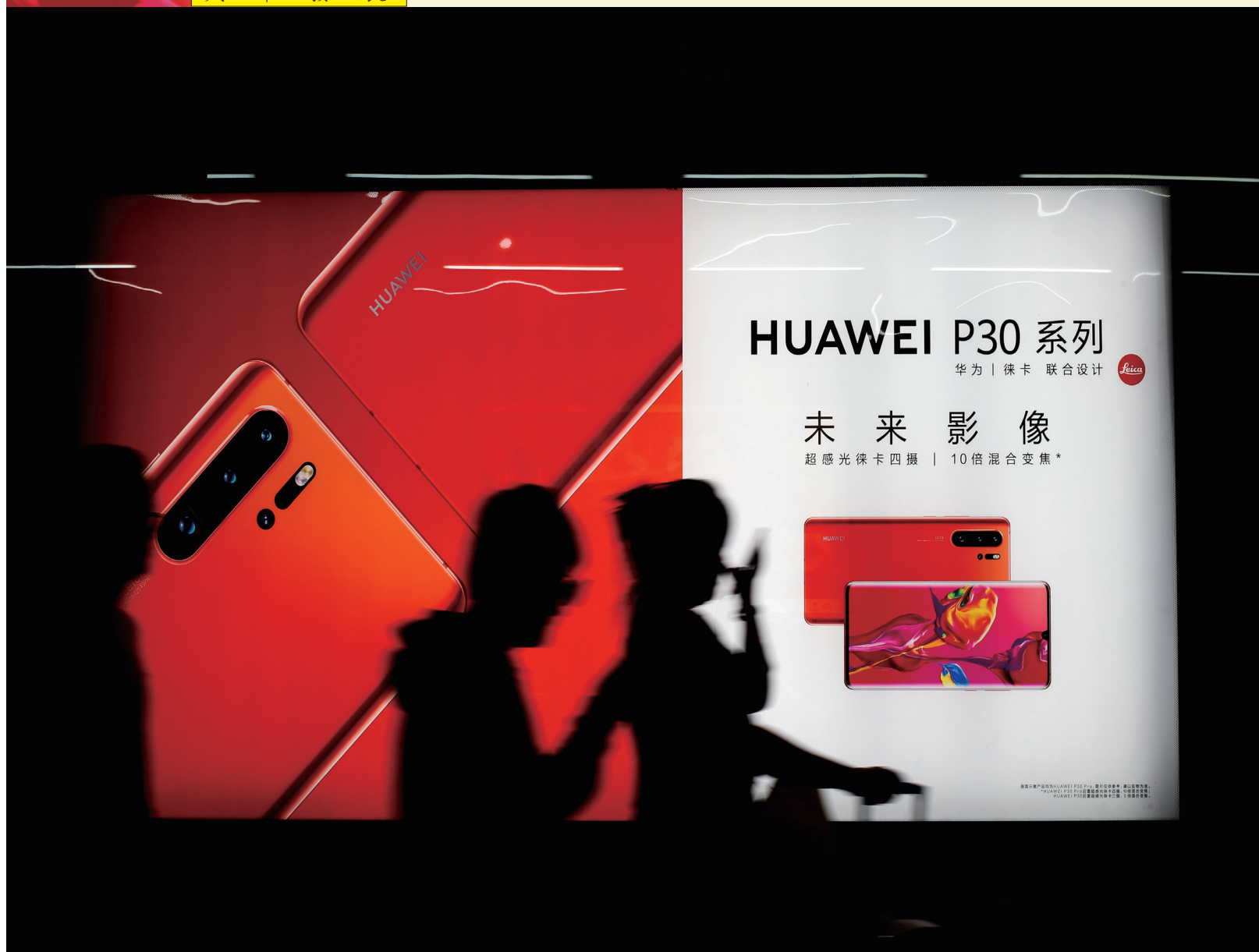
中共直到1990年代末期才開始認真進行軍隊現代化。就算如此，當時中共軍力焦點依然是專

注在侵臺能力，而不是置重點於將軍力投射至更遠的地區。中共同時表示自己的軍力將用於維護全球的利益，如胡錦濤就曾公開宣布其軍隊主要用於維和與人道救援，而非進行戰爭。就連中共惡名昭彰的反介入/區域拒止準則，一開始也是被形容為用來限制美國側重亞洲的手段，而不是用來投射中共軍力的方法。2012年，中共的首艘航空母艦才正式服役，直到2013年才開始革新軍隊架構，該改革最終能讓其在印太地區跟美國爭奪各領域的主宰權。

留意差距

中共累積實力的戰略另一項關鍵因素，就是與這個以美國為首之全球秩序關係。中共政府對這個秩序中某些部分表示支持，同時對某些部分進行暗中破壞，這使得其他國家無法確認中共的最終目的是什麼。這種挑挑揀揀的態度，顯示中共從目前秩序中的某些部分得利甚多。身為聯合國安全理事會常任理事國，中共有權參與設定國際議程，同時阻擋不利於己的決議。世界銀行已借貸數百億美元給中共，用於興建其國內基礎設施。2001年，中共加入全球貿易組織後，大幅開啟其進入外國市場的大門，造成中共出口量暴增及十多年可觀的經濟成長。但中共依然想要改變目前全球秩序的某些部分，而它也發現透過利用該秩序中的某些差距，就能在不立刻引起注意的狀況下達到目的。

秩序中的第一種差距是在地理上的差距。世界上有某些區域未被納入在現有的秩序中，無論是因為這些區域自己選擇不加入，或是美國認為這



中共在科技議題上，透過建立利己的準則規範，試圖取得國內外的控制權。(Source: AP/達志)

些區域的重要性低。在這些地方，美國握有的影響力通常很低，甚至完全沒有，使得中共發覺自己可以在不挑釁美國的狀況下即可大有斬獲。因此，中共主動將自己的經濟力量投入到非洲、中亞及東南亞以建立影響力。同時它也更進一步與被國際社群排除在外的國家加強關係，例如伊朗、北韓及蘇丹等不受歡迎的國家。這些舉動讓中共的政治影響力得以增長，同時又不會威脅到

美國在目前秩序中的位置。

第二種差距是對各種議題的觀點。在某些議題領域，現有的秩序薄弱、模糊不清、或是完全沒有規範，中共尋求在這些議題上建立起對其有助益的新標準、準則、規範及處理流程。例如在人工智慧的議題上，中共正在嘗試形塑規範這項新科技的法則，將其打造成利己的方向，使其可以合理運用這項科技進行社會監控，並且打壓那些

公民社會團體散播到歐美各國的反共言論。

在網際網路的議題上，中共則是持續的推行「網路主權」的觀點。這個觀點與西方國家對於網路的看法南轅北轍，中共認為網路空間的主要管理權應把持在官方，而非交給利益關係機構，同時國家也有權管制國境內網路上的內容。為了將規範轉向這一方向，中共開始阻礙美國讓公民社會團體加入聯合國政府專家小組(UN Group of Governmental Experts)，此小組是西方政府在網路空間的主要規範制定機構。2014年起，中共亦開始舉辦自己的年度世界網際網路大會(World Internet Conference)，用來宣傳中共對網際網路監管的觀點。

在海事方面，中共則是開始利用國際對海洋法缺乏共識的漏洞。儘管美國堅持軍艦的航行自由受國際法保障，許多國家則認為軍艦在每個國家的領海中並不自動享有無害通過之權，這個反對的聲音不僅來自於中共，就連某些美國的盟友也贊同，例如印度。透過利用這些不一致之處(以及美國沒有批准《聯合國海洋法公約》)，中共可以在現行國際制度上公然挑戰美國的航行自由權。

新的競爭

透過這些新穎的戰略，中共得以壯大成為目前世界上的強權國家之一，甚至可說是僅次於美國的強權。若中共決定持續使用這種戰略，則它就必須在不引起美國注意的情況下繼續行動。但一個崛起中的強國是無法永遠迴避交鋒的。如今出現了一個對美國而言，以及對整個亞洲的和平與安全而言的壞消息，就是中共已經進入直接挑戰

美國領導秩序的初始階段。

在習近平的領導下，中共開始毫不掩飾的破壞美國在亞洲的聯盟體系。中共甚至鼓勵菲律賓跟美國疏遠，並且支持南韓對北韓採取較柔性的路線，同時鼓勵日本反對美國保護主義的立場。中共正著手建構可以掌控第一島鏈海空域的軍事攻勢體系，並且有能力將軍力投射至第二島鏈。中共公然地將南海軍事化，不再仰賴漁船或國內執法單位在該區宣示主權。最後，中共甚至開始在亞洲之外從事軍事活動，其中包含在非洲吉布地(Djibouti)建造首座海外軍事基地。這些行動都證明了一件事：中共早已不願待在美國身旁扮演老二，並且意圖直接挑戰美國在印太地區影響力。

對美國而言，現在要跟中共競爭的方式不該是直接與其正面交鋒，或是如國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)在2018年10月所言：「在各方面進行對抗」。美國政府應要專注於在世界各處建立美國的勢力與影響力：讓美國在政治上、經濟上及軍事上成為更有吸引力的夥伴，而不是試圖阻礙在進行相同舉動的中共。若美國政府能更重視自我強化而非正面交鋒，就能降低在製造敵人與觸發非必要衝突的風險。

美國該進行的第一步是擴張它所領導的秩序所能觸及的範圍，藉此減少中共能夠利用的差距，這點跟美國總統川普的觀點相反。筆者認為這個世界需要的是更多的秩序，而不是更少。美國政府應要建立新的組織來彌補既有秩序未涵蓋到的範圍，並且要修正其中過時的部分。舉例來說，1987年建立來阻止核武運輸系統擴散的飛彈科技管制制度(Missile Technology Control



美「中」貿易戰持續升溫，兩國以增加關稅互相較勁。(Source: Flickr/Pamela Drew)

Regime)，需要由美國來主導更新，使其能更適切因應現在無人飛行器的運用。美國也應當創造新的條約來防止網路戰(太空戰亦同)。當中共建立自己的新組織時，例如在2016年建立的亞洲基礎設施投資銀行，美國應該在初期就加入來影響組織的發展，而不是企圖在暗中進行阻礙。這一切的目標就是要建立一個更全面性的國際秩序，使其不會被導向中共的反自由方向。

美國同時需要加強自己的經

濟實力。目前中共與他國正式簽署貿易協定之數量已接近美國，而美國在亞洲地區只有與澳大利亞、新加坡及南韓簽有雙邊自由貿易協定。在2016年有12國加入的跨太平洋夥伴協定，原本是朝正確方向發展的第一步，但由於川普政府從中退出，導致這個原涵蓋40%全球經濟的世界最大自貿協定付之一炬。美國選擇了保護主義政策，最終只會加深中共在亞洲的經濟霸權。中共見此良機，推出自己主導的區域全面經濟

夥伴關係協定(RCEP)，預計有16個亞洲國家參加。

華府需要重新思考美國提供經濟援助的方式。若想要達成有價值的成果，美國會需要更緊密的與其盟友合作。例如在太平洋群島中，無論是在貿易、投資及發展援助上都輸給了中共。但若美國與日前宣布要與在群島進行大量建設計畫的澳大利亞合作，就能使美國在該區域的影響力倍增。同樣的道理也能運用在中亞地區：若美國能優先跟日本、瑞士及英國合作(這些國家都是該區域的重大投資者)，就能更有效地在當地推行自由政治與經濟政策。但單純的合作是不夠的，美國政府亦同時加強向該國提供單邊援助。

美國若想續保領先地位，另一種方式就是模仿中共的手法，用更接近企業家戰略的手段來取得並運用權力，美國政府在冷戰後所遵循的準則已經不再適用了。舉例來說，若美國不滿某國違反人權，因此以減少或切斷對該國的經濟與外交聯繫作為懲罰，此舉恐將影響力拱手讓給不在乎這些議題的

中共。相反的，美國政府應跟這些名譽不佳的國家加強互動關係，不只在外交層面，也要在人與人的層面追求美國利益。相同的，美國在軍事關係上應增加新的手段。軍艦港口訪問、航空展，甚或對外軍售及聯合演習通常只有表象效果，根本無法展現美國對該國的承諾。美國在為未來衝突進行準備時，更有效率的作法是透過強化情報分享與聯合應變計畫作為，藉此與他國建立共通

的威脅認知。

美國的政策制定者同時必須進行完整的分析，計算若美國要在亞洲維持優勢地位，有那些成本是(或不是)值得付出的。大多數人都同意美國應以具有競爭性但和平的手段來維持在亞洲的霸權位置。但諷刺的是，若美國成功的做到這點，與中共發生衝突的機率會因此提高。因為中共領導人堅信若中共無法強盛，其下場會比戰爭還要



美「中」在政治、軍事、經濟的競爭乃持續進行中。(Source: US DoD)

悲慘，因此他們為了成功會甘願引發衝突。因此，若美國領袖認為維持在亞洲的優勢是值得維護的，就必須接受使用軍力的可能性。最不該發生的狀況，就是在承平時期未能競爭，讓中共順利取得權力，然後在衝突爆發時才瞭解美國優勢的重要性。但到那個時候，美國的處境就更難以勝出了。

對於那些不是美國盟友，但落入中共手中會威脅到國際秩序基礎原則的國家，美國必須考慮自己願意付出多少成本來保護它們。例如美國宣稱自己在南海的航海作業是為了保護航行自由的普世原則，但實際上美國只願保護自己與其盟友船隻的航行權。美國政府若對非盟國船隻航行自由被限制視而不見，它的優勢位置將會受到威脅。因此美國應要創立新的聯盟，類似它在亞丁灣的反海盜特遣部隊，該聯盟無論其國籍都會在南海護航任何需要保護的船隻。

其他的狀況則是更加危急。當中共預計在2025年完成第一階段的軍事改革後，中共政府就會想要對一個沒有美國保護的弱勢國家測試自己的新實力，例如越南。雖然美國沒有義務要保護這個國家，但如果美國放任中共強制占領越南在南海的島嶼，則美國身為該區和平擔保人的角色就會動搖，同時會讓中共更加大膽。因此美國需要對它所不熟悉的可能狀況做好準備，亦即使用軍力去保護沒有結盟的國家。

面對挑戰

強權之間的競爭不只限於軍力算計或經濟角力，因此美國也需要重新承諾會捍衛它自身的價

值。美國政府內的某些人相當羨慕中共犧牲自由規範所換來的行政效率。的確，這類的專制作法讓中共確實占有優勢，讓它可以在免除附加條件的狀況下給予其他亞洲政府大量金錢，其國營企業不只會受到國家援助，還可以取得由間諜活動得來的私人財產情報，而其專制的政治系統也使控制敘事內容更加容易，方便在國內外形塑其目標與任務。但中共有一大弱點：它的領導者只預見一個僅有中共能受惠的全球霸權。這也是為何中共跟美國不同之處，因為中共只偏向跟國力較弱、容易被控制的國家合作。

華府不能為了競爭而自貶至北京的水準。雖然美國過去在遵守自身價值觀上的紀錄並不完美，但整體來看依然選擇用他國也能受惠的方式領導世界，而現在不是放棄這個方向的時候。華府應該支持各種支撐自由秩序的國際組織，並運用更多資源來捍衛其盟友與夥伴。在經濟援助方面，應該重質不重量，確保更多人能從這些發展中受惠。讓美國今日稱霸全球的關鍵，在於它是從全球觀點去思考，而不是僅在乎「美國優先」。唯有擴張其自由價值的觸及範圍，美國才能承受來自中共的挑戰。

作者簡介

Oriana Skylar Mastro係喬治城大學安全研究助理教授、美國企業研究所刻克帕垂克(Jeane Kirkpatrick)榮譽訪問學者。她即將出版第四本書《對話的代價：戰時和平談判的障礙》(*The Costs of Conversation: Obstacles to Peace Talks in Wartime*)。Copyright © 2019, Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*, distributed by Tribune Content Agency, LLC.