美、中在國際政治領域的機遇與挑戰（一）

●林文程／國立中山大學中國與亞太區域研究所教授兼社科院院長

壹、前言

美中兩國在文化、意識形態、政治體制、及國家利益上均有很大的不同，因此自中共於1949年建立政權至今，美中兩國處於衝突的時間居多。為了對抗蘇聯擴張之共同威脅，以及美國想要從越南撤退，促使美中兩國在1971年開始關係正常化及戰略合作。蘇聯於1991年底瓦解導致冷戰之正式結束，雖然大為降低中國來自北方之威脅，但是也降低中國牌對美國的戰略價值，在1989年天安門事件之後，中國一度成為美國最主要之對象，美國想要對中國進行和平演變，這也就是鄧小平所說的，美國及西方國家正對中國進行一場無硝煙的戰爭。

從1978年底開始，在鄧小平的主導之下，中國開始從事經濟改革，找到崛起的路線，到了1990年代已經積累了相當的經濟能量，國際影響力穩健地上升，尤其是1997年的亞洲金融風暴，給中國搭起改善國際形象的舞台，美國柯林頓政府也在該年公開宣佈要致力於建立美中建設性戰略伙伴關係（constructive strategic partnership）。然而，誠如Michael McDevitt分析美國1990年代所公佈之四份國家安全戰略報告書所指出，美國在亞洲的安全戰略在於防範區域霸權之崛起，[1]因此David Lampton將美中關係形容為同床異夢（same bed different dreams）。[2]有些美國學者甚至認為美中衝突即將到來。[3]也難怪小布希政府於2001年1月20日上台之後，將中國定位為戰略競爭者（strategic competitor）。

2001年9月11日的恐怖主義攻擊行動，將中國的國家安全戰略機遇期帶進最黃金的時期。首先，美國被迫重新擬定其國家安全戰略，以打擊恐怖主義及防衛國土安全為優先目標，被迫積極尋求中國的合作與支持來從事全球反恐作戰，雙方關係隨之出現明顯改善，美國在2002年就已稱呼中國為外交伙伴（diplomatic partner）。其次，美國傾全力從事全球反恐作戰，不僅在2001年10月發動阿富汗戰爭，也在2003年3月進入伊拉克戰爭，一方面大量耗損美國國力，另一方面布希總統採取單邊主義（unilateralism）及新干涉主義（neo-interventionism）的霸道行徑，激起全球普遍的反美主義（anti-Americanism），美國的國際形象大為受損，軟國力（soft power）迅速流失。[4]第三，蘇聯瓦解後，雖然在

普丁的領導下，希望重振國威，俄羅斯仍然是二流的強權；日本經濟在1990年進入長期停滯期，似乎已經無力與中國角逐東亞之區域霸權；印度雖然國力也是快速上升，但是要與中國爭鋒，能力仍大為不足。

當美國在消耗國力時，中國卻在快速累積財富，成為外匯存底最多的國家，預計在2011年可以達到三兆美元。中國運用這筆財富在全球進行金元外交，將中國的國際影響力推到頂峰。David Shambaugh的一篇文章指出中國與亞洲交往，已經重新塑造亞洲的新秩序，大多數之亞洲國家已經視中國為「一好鄰居、建設性的伙伴、細心的聽眾、和沒有威脅性的區域強權」，它是和善（benign）而非有害的（malign），而美國在該地區的影響力卻相對下降，[5]可為此一現象作為註腳。

然而，美國歐巴馬政府上台之後，強調要運用巧實力（smart power），已經宣布自伊拉克撤軍，尋求與伊斯蘭世界和解，同時增強與盟邦的溝通和協調，美國的國際形象業已大為改善。2009年7月下旬，美國國務卿Hillary Clinton在一項記者會上，公開宣佈美國重返亞洲（The United States is back）。[6]美國的許多外交作為很明顯地是以中國為假想敵，但是中國國家主席胡錦濤應美國總統歐巴馬之邀於2011年1月18日赴美國進行為期三天的國是訪問，歐巴馬政府給予最高規格的接待，充分反映兩國際衝突又合作的格局。

貳、國際政治的新格局

如上所述，蘇聯瓦解使冷戰正式宣告結束，裂解東西對抗的兩極國際權力結構，美國單極獨霸的國際體系（uni-polar system）浮現。但是過去二十年當中，美國國力衰退（decline），而中國的崛起（rise），似乎在應驗中國不斷強調的，國際體系正由一超多強走向多極化的格局，但是有一些人已經開始強調美國與中國的G2（Group of Two）兩極格局。雖然美國是否走向Paul Kennedy經典著作《強權興衰史》（The Rise and Fall of the Great Powers）中歷史上強權的崛起和沒落的必然命運，[7]仍有待未來歷史證明，而中國能否趕超（catch up）美國，仍然見仁見智，但是美國和中國業已成為世界上最有影響力的兩國國家，似乎業已被大多數的學者專家所認同。一些老牌的強權的沒落，像蘇聯的瓦解，英國、法國淪為二流強權，日本不僅經濟停滯不前且在小泉之後一直無法建立強有力的政府，為新興強權的崛起鋪路。統一後的德國業已成為歐陸最強大的國家，印度和巴西（尤其是印度）爭霸的旺盛企圖心也不能小覷，當然俄羅斯也想恢復蘇聯時期的超強聲望，但是這些國家或是內部仍有許多有待改革之處，或並非聯合國安理會常任理事國，或是國力仍有待進一步增強，離超強的地位仍有距離。

除了國際體系的權力結構的動態變化，兩極體系若隱若現之外。後冷戰時期的國際政治還有一些新的特質：

首先，全球化（globalization）的趨勢難以阻擋。正如Mark R. Brawley所指出，學者

專家對全球化之定義並沒有共識。[8]但是從眾多學者專家的定義加以分析，最常出現之關鍵字包括相互依賴（interdependence）、跨越國境流通（cross-border flows）、或跨越國境交易（cross-border interactions）、及整合（integration）。[9]如果將這些特質加以彙整，或許可將全球化界定為「國家與國家間因跨越國境之經濟活動，以及社會、政治和文化層面之交流日趨密切，導致相互依賴提高，產生彼此相互影響，逐漸形成全球社區的過程」。全球化現象造成國家與國家相互依賴程度不斷提高，甚至朝向無國界（borderless）之世界一體的理想演進，有些學者已經提出世界村（global village）、[10]全球社區（global neighbourhood）、[11]或是全球社群（global community）的概念。[12]主要原因在於科技的進步，例如因為通信設施之快速發展，人類業已進入資訊時代（information age），透過網路、傳真、大哥大、衛星等設備，可以縮短時間和空間，使資訊可以跨越國界傳遞到世界每一個角落。這些科技降低國際經濟交易的成本，但是也被用於侵入世界的每一個角落，甚至被用於進行殺戮活動，例如恐怖份子對紐約世貿中心所發動九一一攻擊行動及對以色列和印尼所發動之多次自殺炸彈攻擊，透過CNN之廣播可以立即不斷重複地傳達到全球各地。其次，對國際經濟活動的自由化及減少管制，減少貿易障礙及去除投資的限制，鼓勵製造業及金融業採取全球性策略，導致製造業及金融業的國際化趨勢，促進國際經濟整合。[13]不管全球化對國際社會的影響是正面或是負面，[14]沒有一個國家可以免受其衝擊。

其次，倘若全球化造成跨越國境流通或跨越國境交易，增進國家與國家的相互依賴，而促成國際合作，例如歐洲聯盟（European Union，簡稱EU）、北美自由貿易區（North America Free Trade Agreement，簡稱NAFTA）、亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation，簡稱APEC）等三大經濟板塊，以及鼓勵國家簽訂雙邊的自由貿易協定（free trade agreement），在國際社會形成一股「合（integration）」的力量或趨勢，國際社會也呈現一種分（de-integration）的力量，挑戰國際體系的和平與穩定。在冷戰期間，因兩超強對抗而被壓抑的一些力量，像民族主義、極端宗教主義、恐怖主義等，在冷戰結束後被釋放出來，裂解南斯拉夫，造成巴爾幹半島的戰亂，鼓勵新疆維吾爾族的分離運動，印度、巴基斯坦、印尼等國頻遭國際恐怖主義團體之攻擊，不僅威脅這些國家的安全，也成為國際社會和平與穩定之隱憂。

第三，人類安全（human security）的概念逐漸受到重視。有關人類安全之第一份主要聲明出現在聯合國發展署（The United Nations Development Programme，簡稱UNDP）的1994年人類發展報告（Human Development Report1994）。[15]該報告強調關懷安全的重心應是放在關心一般平民老百姓在日常生活中尋求安全的正當關切。人類安全的內容指免於飢餓、疾病和壓制的威脅，及避免在日常生活受到突然的擾亂或中斷，主要組成的部分有七大項：經濟安全（免於貧窮之自由）、糧食安全（獲得糧食）、衛生安全（醫療保險和疾病防範）、環境安全（防範來自環境污染和消耗之危險）、人身安

全（免於受虐待、戰爭、犯罪攻擊、國內暴力、毒品使用、自殺甚至交通意外之威脅的人身安全）、社區安全（傳統文化和族群的生存）、及政治安全（享有公民和政治權利與免於政治壓迫的自由），這與傳統觀的國家安全有很大的差別。傳統觀的國家安全幾乎等於是國防再加上一小部分之外交，而人類安全不僅是人民取代國家成為安全之主體，而且更加強調非傳統性國家安全的面向。事實上，在全球化時代，世界各國對非傳統性安全的意識大為提高，因為跨越國境活動增加，導致國家安全更具脆弱性。不僅毒品和槍枝走私越趨氾濫、國際犯罪更加猖獗，國際傳染病諸如愛滋病和禽流感擴散之威脅更是加大。這些威脅均屬於非傳統性國家安全議題，與第二次世界大戰結束後締造聯合國所欲防範之安全威脅，已經有很大不同。

第四、科學技術成為提升硬國力（hard power）的最關鍵因素，缺乏創新（innovation）和技術等於是落後和缺乏競爭力，因為要維持強權地位，或是要角逐強權地位的國家，必須持續創新科技來發展經濟。但是核物資及技術走私也被全球化，因此核武擴散恐很難以阻擋。而經濟發展帶動對資源之需求，雖然Samuel P. Huntington提出「文明衝突論」（the clash of civilizations），認為未來戰爭的根源在於文明衝突，尤其是美國為首的西方文明對抗伊斯蘭和中國結盟之東方文明，[16]但是戰爭的古老原因——對有限天然資源之爭奪，依然是衝擊國家與國家關係的重要因素，例如中國和日本對東海油田的爭執、南海各國競逐南沙主權部分原因也是因為該地區蘊藏豐富之石油資源，美國和中國在全球爭奪各種礦物資源是兩國衝突的原因之一。隨著石油及其他天然資源的日漸減少，這種競爭會更加激烈，而能擁有科技能夠研發出替代性能源和物資的強權，將可以繼續維持經濟競爭力及強權地位。

參、美國與中國的機遇

美國與中國是兩個截然不同的國家，不僅在文化、價值觀、政治體制、人種、地理條件、經濟發展程度差異巨大，歷史發展過程也完全不同。中國一再強調其是世界上最大的發展中國家，而美國則是最強大的工業化國家。兩個國家的土地面積非常接近，但是中國擁有超過十三億的人口，是世界上人口最多的國家，美國人口超過三億，在世界上排第三。中國雖然逐漸由計畫經濟過渡到市場經濟，但是國有企業仍占整體經濟相當大的比率；美國則是服膺資本主義、市場經濟理念，追求自由貿易的國家。中國仍然強調共產主義、拒絕推動真正的民主政治、採取共黨專政之威權體制的國家；美國則是強調個人主義，採取自由民主政治的國家。兩者均是多民族國家，中國有五十六個民族，但是超過90%的人口是漢民族；美國號稱是民族大熔爐（melting pot），但是以來自歐洲移民及他們的後裔所形成的白人作為多數。中國之鄰邦不僅多，且不少對中國深具威脅性；美國陸地的鄰邦只有墨西哥和加拿大，對美國不具威脅性。

美國獨立於1776年，於1789年建立聯邦體制，經過十九世紀不斷地向西擴張，建立

東濱大西洋、西臨太平洋的大國，在1898年打敗西班牙後，正式躋身於世界強權之列。1918年第一次世界大戰結束時，美國業已成為世界上最強大的國家之一，等到1945年第二次世界大戰結束時，美國業已成為世界上最富有和強大的國家，也因此在1945年之後能夠吸引世界上許多一流人才聚集美國，維持強大美國於不墜。美國崛起的過程充滿幸運的機運，歐洲強權的征戰、彼此消耗讓美國坐享漁翁之利。中國則是老牌的帝國，經過五千年之發展，歷經不同朝代的崛起和沒落，目前可說是國富民窮，平均國民所得大約三千美元，在世界各國中仍屬於後段班，但是整體國力不斷增強，如果中國能夠維持目前的經濟成長速度及維持內部之穩定，被認為未來有機會與美國一爭長短。美國的成功發展模式被稱為是華盛頓共識（Washington consensus），而中國崛起的模式則被稱為北京共識（Beijing consensus）。[17]

既然美國與中國有可能成為世界兩超強，兩國如何看待對方會影響到彼此之關係。根據Pew Research Center於2011年1月5～9日的問卷調查，只有少數美國人視中國為敵人（adversary），但是43％的美國人視中國為嚴重問題（serious problem, but not adversary），27％認為中國不是多大的問題（not much of a problem）。[18]絕大多數美國民眾認為建立與中國更強關係非常重要（58％）或重要（30％），但是他們也認為對中國在經貿議題上採取更強硬立場非常重要（53％）或重要（32％）。不少美國人民認為採更多作為來促進中國的人權非常重要（40％）或重要（32％）。[19]

在過去十年當中，美國的困境成為中國的機會，而中國的政策錯誤同樣成為美國的機會。美國陷入伊拉克泥淖和阿富汗困境，給予中國壯大和增加國際影響力的機會，目前世界各國經濟因全球金融風暴受重創，中國擁有世界最多之外匯存底，加上國內市場過大，其他國家包括美國在內均有求於中國，使中國的國際影響力和地位不斷向上提升。然而，中國過去一年在外交上頻頻犯錯，為美國「重返亞洲」創造有利的環境。這可以美中日三邊關係、朝鮮半島情勢、和南海問題作為案例加以進一步說明：

一、中美日三邊關係

日本自民黨落敗，民主黨於2009年9月上台之後，本想積極改善對中國關係，加上因為琉球美國軍事基地問題與美國產生嫌隙，日本多數民眾尤其是許多外交菁英對民主黨的新外交路線也感到迷惑，美國對民主黨政府更是有意見，這可由美國拒絕日本提議兩國高峰會的態度得到證明，然而此一改善中日關係的契機，因為2010年9月份發生的釣魚台事件，中國政府對日本採取強硬態度，雖然成功地迫使日本政府讓步，但是此一強勢作法不僅減損兩國改善關係之契機，幫助解決美日兩國因琉球基地問題而產生之嫌隙，迫使日本快速倒向美國，而且此中國周邊的國家深深地感受到來自中國之巨大潛在壓力。最重要的是此一事件讓日本民主黨政府體會到美日安保對日本安全的重要性，也迫使美國表態，說明美日安保涵蓋釣魚台列嶼，美日安全合作關係因此升溫，美日甚至隨後以中國為假想敵舉行聯合軍事演習。

二、朝鮮半島問題

南韓自1992年與中國建交之後，與中國的外交關係越來越密切，南韓甚至已經被美國視為不可靠的同盟國。北韓則一直扮演東北亞麻煩製造者之角色，在過去幾年尤其是如此，因為北韓相當清楚其周邊國家加上美國，沒有一個國家想發生另一次韓戰，美國因為陷入伊拉克和阿富汗的困境，加上目前之施政重心在於解決因全球金融風暴所造成之經濟難關，因此不會想對北韓採取軍事行動，而越來越多南韓人民並不想統一，尤其是年輕一代不想改變現狀、不想承擔與北韓統一所需要付出的巨大經濟代價。如果再度發生韓戰，北韓政權可能因此崩潰，加速統一之到來，而且南韓必然首當其衝，南韓之經濟建設會遭到破壞，人民的生活受到影響，而且會導致人命傷亡，因此南韓並不想發生戰爭。日本深知如果再度發生韓戰，美國基於美韓共同防禦條約會被捲入，而在日本之美軍基地會受到攻擊，日本也會被捲入，因此也不希望發生戰爭。中國和俄羅斯鑑於韓戰產生大量北韓難民會成為兩國之負擔，而且不確定統一後韓國的外交去向，也不希望發生另一次韓戰，因此北韓有恃無恐地採取挑釁行為。2010年3月發生北韓擊沈南韓天安艦，造成不少官兵死亡事件，11月23日北韓砲擊南韓延坪島造成南韓軍民傷亡，導致朝鮮半島緊張情勢升高，但是北韓認為這些挑戰行為不會導致情勢失控。事實也是如此，在北韓這些挑釁行動之後，中美兩國均採取審慎態度，而南韓政府也極力避免緊張情勢進一步升高，但是南韓政府面臨北韓之軍事威脅，沒有選擇餘地，必須倒向美國，因此自2010年3月發生天安艦被擊沈事件之後，南韓已經與美國舉行多次聯合軍事演習，包括2010年11月28日在黃海的聯合軍事演習，引起中國的強硬反對。

北韓之挑釁行為業已迫使南韓加強與美國的安全合作關係，改善南韓人民對美國之觀感，也造成中國之尷尬情境，因為中國一直是北韓之最重要支持者，美國一直指責中國在朝鮮問題上不夠努力，致使北韓有恃無恐地發展核武。朝鮮半島的緊張情勢會增加美國對中國之壓力，要求中國對北韓發揮更大之影響力，或是在聯合國安理會支持對北韓更嚴厲之制裁方案，而北韓如果是因為內部權力繼承危機，而必須採取冒險行動，在處理對外事務上不可能退縮軟化，則朝鮮半島之對峙態勢雖不致於發生戰爭，但是短時間內難以解決，會持續困擾美中兩國。

三、東南亞情勢

今年7月由越南舉行東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，簡稱ARF）年會，美國國務卿Hillary Clinton發言批評中國在南海的作為，引起中國之反擊。越南聯合美國及其他會員國利用此一機會提出南海問題，是讓中國有被伏擊的感覺，但是中國將第一島鏈以內水域視為是中國核心利益所在，採取強勢作法，業已經引起周邊國家的不安，這些作為抵銷中國自1997年金融風暴以來努力塑造之良好形象，「中國威脅論」升高，為美國重返亞洲尤其是東亞創造有利環境。東南亞十一國（包括東帝汶）均是弱小國家，其

中有些國家與中國關係良好，例如緬甸和高棉，但是部分國家尤其是越南和菲律賓特別感受到來自中國之壓力和威脅，美國很自然成為這些國家合作以對抗來自中國壓力的最佳選擇，菲律賓與1999年與美國簽訂到訪部隊協定（Visiting Forces Agreement），以及越南和印尼等國目前積極拉攏美國，均是因為面臨來自中國增加之威脅下的決定。

除了這三個地區的情勢出現有利於美國的發展之外，南亞情勢的發展也呈現有利於美國的趨勢。南亞地區一向高度動盪不安，首先印度與巴基斯坦長期潛在敵對，而且中國與印度仍存在邊境地區之領土衝突，中印兩國因此在1962年發生邊境地區之小規模戰爭，而且中國長期支持巴基斯坦，導致在冷戰期間印度倒向蘇聯，1991年蘇聯瓦解迫使印度外交政策改弦更張，採取與美國安全合作之外交政策。其次，印度和巴基斯坦均是恐怖主義攻擊的重要對象，加上阿富汗戰爭仍在持續進行，加強美國與印度之合作。除了反恐目的外，印度與美國合作的重要目的在於圍堵中國，目前兩國之合作持續升溫，除了簽訂核能合作協定之外，還進行聯合軍事演習。而印度感受到來自中國漸增之挑戰，積極強化國防武力，最近自俄羅斯採購大量先進武器就是證明。

肆、美國與中國所面臨之挑戰

目前美、中兩國所面臨之挑戰，很大一部分是來自各自內部的困境，會制約他們的對外政策。

一、美國所面臨之挑戰

美國所面臨之最大的挑戰，在於如何維持其單極獨霸的地位，具體的作法包括繼續維持美國的強大，制約另一個強權崛起為超強，確保其他國家支持美國對建構全球秩序的領導地位及構想，防範歐亞陸塊控制在一個敵對國家的手中。

首先，美國經濟受到全球金融風暴之重創，至今復甦的情況並不理想。2010年11月1日美國舉行期中選舉，歐巴馬總統的民主黨大敗，共和黨成為眾議院的多數黨，而且拉近在參議院與民主黨之席次差距，對歐巴馬政府之制約力量因此大增。這次美國期中選舉之論爭重心在於內政問題，包括如何減稅、全民健保、如何創造更多就業機會、如何復興經濟等問題，外交問題並非這次美國期中選舉之辯論重心和影響因素，倘若無法解決內部經濟問題，歐巴馬政府很難全力拚外交。

其次，歐巴馬總統雖然實現他在競選時的諾言，在2010年上半年宣布自伊拉克撤軍，雖然美國仍然留有相當的兵力在伊拉克，而且伊拉克的情勢依舊不穩定。事實上，歐巴馬政府不但想自伊拉克撤退，也想自阿富汗撤退。雖然歐巴馬總統上台後對阿富汗增兵，但是他是在美國軍方的壓力下採取此一行動，他本人對阿富汗的問題已經感到不耐煩。雖然反恐依舊是美國外交政策的重心之一，但是美國在全球反恐作戰上很難取得真正的勝利。美國所面臨的挑戰在於如何有效制約全球恐怖主義，但又能避免大量耗用

國防經費和國家資源。

第三，美國面臨如何處理和對待中國這一個崛起中強權的問題，兩國似乎很難避免落入兩超強無法和平共存的陷阱。曾擔任美國國務院副助理國務卿的Thomas J. Christensen，在「促進穩定或創造一怪物？中國崛起與美國對東亞政策」（Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia）一文指出，學界對中國崛起有兩派不同之看法，其中一派持正面觀點，認為美國、中國、及其他區域之行為者有很強之誘因來增加互信、透明化、和經濟關係，進而減少軍事衝突之可能性；另一派持零和觀點，認為中國持續相對增加力量，對美國及區域內盟邦的國家安全和經濟利益構成「最可怕之長程危險」（the most formidable long-term danger）。[20] 持第一派看法的美國學者將中國之崛起視為發展的機會，但是持第二派立場之學者則將中國視為挑戰美國的一股力量。

因為美國對崛起的中國是否是一個維持現狀（status quo power）？對美國是否有利？是否對美國形成挑戰？政治菁英缺乏共識，也因此美國政府的中國政策游移於交往（engagement）和圍堵（containment）之間。美國批評中國積極擴軍行徑、美國國會反對中國收購美國石油公司及其他高科技公司、說服歐盟不要解除對中國的武器禁運等動作，充分反映華府對中國之戒心。然而美國在因應全球金融風暴、防止核武擴散、打擊國際恐怖主義、全球氣候變遷等問題上均需要中國的合作與支持，因此美國一方面要鼓勵中國成為負責任的利害關係人（responsible stakeholder），在伊朗、北韓核武問題上負起應有之責任，在民主和人權問題上確實能夠進行改革，能夠與美國合作來解決金融風暴所造成之經濟困境，包括調整人民幣匯率、減少對美國之鉅額貿易順差等，另一方面要避免為中國創造國際舞台來增加其國際影響力，或是對中國做出過多的讓步，以免傷害美國的世界領導地位和道德形象。

二、中國的挑戰

中國的挑戰在於如何創造一個負責任強權的形象、證明「中國共識」發展模式的正當性和優越性，同時還能夠繼續維持中國共產黨對內的持續統治地位。

（一）塑造負責任強權的形象

中國積極推動和平崛起以及和諧世界的理念，包括對國際組織之參與從消極轉為積極，例如積極參加聯合國和平維持行動（peacekeeping operations）、穿梭和主辦六方會談（Six-Party Talks）、2008年主辦北京奧運、2009年主辦東亞運動會、2010年主辦亞運及上海世界博覽會、2011年主辦世界學生運動會；中共重視與周邊國家之關係，加入東南亞國協之友好合作條約及非核條約以爭取東南亞國家之好感、透過談判解決與鄰邦之邊界劃界問題。

中共大幅增加對發展中國家之經濟援助，例如中共對東南亞國家之援助數倍於美國

對這些國家之援助，自中共在1997年亞洲金融風暴中對東南亞國家伸出援手之後，中共在東南亞國家之形象已經大為改善，而美國的影響力則有下降之趨勢。例如2007年的一項問卷調查顯示，只有29％的印尼人、27％的馬來西亞人對美國有好感，但是高達83％的馬來西亞人和65％的印尼人對中國有好感。[21]中共經濟發展所累積的巨額外匯存底，讓中國有能力對發展中國家提供援助，例如中國提供東南亞國家的經濟援助遠超過美國對這些國家的援助，大為改善中國在這些國家的形象，弱化美國在此地區之影響力就是明顯的例子。[22]而中國對其它國家進行投資，尤其是對非洲和拉丁美洲資源豐富國家之投資，不僅強化中共與這些國家之雙邊關係，也提升中共之國際地位。這些發展激起一波新的中國熱。

中國加強對中國文化之輸出。中國的教育部於2005年宣布及要到美國大學推動中文教學，準備在全世界新成立超過一百家孔子學院，[23]北京大學設立訪問學者基金，鼓勵外國博士生到中國就讀，[24]中國政府每年提供獎學金給超過一千五百名之非洲學生到中國就讀。[25]中國增加其中央廣播電台之英文節目時間，[26]而且中國積極購買國際媒體，尤其是海外華文媒體，來促銷中國的理念，塑造中國之海外形象。

至今中國在其他國家已經設立超過五百家孔子學院，中國提升軟實力之企圖心業已獲得一些成果，這從過去十年當中到中國求學的外國學生、觀光客人數大幅增加，中國文化、電影、音樂、烹飪、中藥等對東南亞國家尤其具有吸引力，2004年共有來自一百七十八個國家超過十一萬學生在中國留學，比2003年增加四成，其中相當數目的學生來自東南亞。[27] 2005年在中國求學的外國學生增至十四萬一千位，其中75％來自亞洲、12％來自歐洲、9％來自美洲、2％來自非洲、1％來自大洋洲。[28]更重要的是中國的形象已經大為改善，因為越來越多國家之政府或學者專家認為中國是一個支持現狀的國家。2009年2月9日，聯合國人權理事會對中國人權情況作四年一度之定期檢討時，登記並獲得發言的六十個國家，絕大部分國家（均是發展中國家包括蘇丹、巴基斯坦、古巴等國）聲援中共，讚賞中國在人權事業上取得進步和成就，展現中共之國際實力。

（二）「北京共識」發展模式的侷限性

「北京共識」是由Joshua Cooper Ramo所率先提出，他認為中國發展的新理念（new ideas）對中國以外的世界具有巨大的影響，因為他的發展模式對其他國家會產生示範作用。[29]他指出「北京共識」是由中國的治理方式和經濟發展理念所結合，涵蓋政治、生活品質和全球的權力平衡。簡言之，「北京共識」的發展模式是威權體制政府加上市場經濟，取代市場經濟加民主政治體制之「華盛頓共識」（Washington Consensus）的發展模式。雖然此一發展模式造就中國經濟快速發展的成績，但是它已越來越凸顯出其侷限性，包括中國的貧富差距不斷擴大、污染嚴重、生態環境因追求經濟發展而受到嚴重破壞、因缺乏有效制衡機制導致貪污腐化問題嚴重、在全球爭奪天然資源不惜支持形象惡劣之政權而傷害中國的國際形象。

「北京共識」發展模式對威權體制之發展中國家具有吸引力，但是卻對先進西方民主國家不具吸引力。中國的軟國力仍然有許多缺陷，例如中國的文化產業行銷國外仍然有限，其大學吸引國外學生數目仍然不夠多。中國鎮壓西藏、打擊西藏文化，限制宗教自由，破壞人權、堅持中國共產黨統治之非民主體制，以及中國產品一再出現問題，例如毒奶粉、毒玩具、毒牙膏等損及消費者對中國產品的信心。而中國與蘇丹、北韓、緬甸、伊朗等流氓國家或失敗國家之密切關係，凸顯中國為強奪資源的不負責任態度。中國政府貪污腐化情形嚴重，不僅增加民怨，造成社會不安，也影響一些外國公司在中國投資的意願。其中人民和人權問題是中共提升軟實力的最大挑戰，中共破壞人權、打壓民主運動一直為西方國家所詬病。

（三）高漲的民族主義制約中國決策空間

中國共產黨堅持一黨專政，因此一直缺乏統治正當性的問題，面對日漸成長之社會力量的質疑和挑戰，為了提高統治之正當性，中共一方面希望以施政的成績來贏得人民的支持，另一方面鼓吹愛國主義，強調支持中國共產黨就是愛國。由於中國政府不斷鼓吹和進行政治社會化教育結果，民族主義意識不斷高漲，對中國政府反形成作繭自縛的效果。反日情結、中國崛起而美國已經衰退、應該採取更強硬政策來符合中國強權地位等思維，制約中國的決策空間，尤其是外交政策更是如此，這可以由中國處理對日釣魚台爭議、抗議美國與南韓在黃海的聯合軍事演習、在南海問題上與美國針鋒相對、威脅利誘十九個國家杯葛諾貝爾和平獎頒獎典禮、停止軍事交流以抗議美國對台軍售、制裁挪威以抗議諾貝爾獎委員會頒獎給劉曉波等情緒化或荒唐的行為得到證明。或許中國政府瞭解這些作為並不符合國家利益，甚至是鬧國際笑話，但是在民意要求強硬的壓力下，中國政府被迫採取過激的政策，而中國的政府體制並沒有提供自由、理性辯論的空間。一個國力日強但高度民族主義的中國將是國際現狀的最大威脅，中國的周邊國家業已深有感受。過去一年，中國強勢外交作為，嚴重打擊中國和平崛起的形象，不少中國的鄰邦被迫引進美國以對抗來自中國的威脅。

伍、結語

國際政治一直是動態發展，自從1648年訂定《西發利亞和約》（Peace of Westphalia）確定以主權國家為國際體系之最主要行為者以來，歷史見證不同的強權引領風騷，也見證這些強權的興衰，沒有任何強權能夠永遠維持霸權地位。

不同時期的國際政治有不同的機會和挑戰，美國在十九和二十世紀掌握國家發展之國際機會，因此能夠由一個弱小國家一躍成為超強。進入二十一世紀的美國，已經無法和1945年呼風喚雨之美國相比擬，但是衰退中的美國就此沒落了嗎？相信沒有人可提出令人完全信服的答案。美國必須克服許多國內外挑戰，才能維持其國際領導地位。中國在過去三十年經濟發展表現相當亮麗，各國媒體和學者專家紛紛報導和談論中國崛起的

話題，但是中國能否掌握國家安全的戰略機遇期，成就中國國際強權的歷史地位，仍有待進一步觀察，因為中國面臨比美國更多的國內外挑戰。中國已經成為具全球影響力的強權，但是中國人民仍缺乏尊嚴。美國小布希政府在其2006年之國家安全戰略報告書中，提醒中國的領袖「只有讓中國的人民能夠享有基本自由和普世價值，中國才能履行其憲法、國際承諾和發揮其所有潛能。」[30]希望中國的統治菁英能夠聽進去這些忠告。

【註釋】

1. 其它的目標包括維持強大之前進基地駐軍以嚇阻韓國的衝突和維繫區域穩定、確保進入亞洲市場、維持航行自由、停止核武擴散和促進民主。Michael McDevitt, "U. S. Security Strategy in East Asia," November 6, 2002.
2. David M. Lampton, *Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations 1989-2000* （Los Angeles: University of California Press, 2001）.
3. See, for example, Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* （New York: Vintage Books, 1998）.
4. 根據Joseph Nye 的定義，軟實力（soft power）是指一個國家以該國之文化和理念吸引其它國家所獲得之影響力和吸引力。他進一步說明，所謂軟實力是指一個國家的文化和意識形態具有吸引力，讓其它國家樂於追隨，使該國行使權力在其它國家的眼中具有正當性，因此遭遇的抗拒會較少。Esther Pan則指出軟實力只一個國家靠說服和訴求而非軍事威脅所贏得影響力的能力。因此軟實力通常來自文化、政治理念、教育和外交，相對的硬實力（hard power）則通常指軍事力量。請參閱Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (Cambridge, Massachusetts: Perseus Publishing, 2004); Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990), p.167; and Esther Pan, "China's Soft Power Initiative," *Council on Foreign Relations*, May 18, 2006, <http://www.cfr.org/china/chinas-soft-power-initiative/p10715>.
5. David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol. 29, No. 3 (Winter 2004/05), pp.64-67.
6. The Associated Press, "U.S. 'Is Back' in Asia, Secretary of State Hillary Clinton Declares," *NYDailyNews.com*, July 21, 2009, <http://articles.nydailynews.com/2009-07-21/news/17929594_1_north-korea-nuclear-weapons-program-nuclear-technology>.
7. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Vintage, 1989).
8. Mark R. Brawley, *The Politics of Globalization: Gaining Perspective, Assessing Consequences* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 2003), p.12.
9. See, for example, Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy: Governing without*

Governance? (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998), pp.18-39; and Mark R. Brawley, *op.cit.*, pp.13-14.

10. Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*. 8th ed. (Boston: Bedford / St. Martin's, 2001), p.294.
11. The Commission on Global Governance. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995).
12. Akira Iriye, *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World* (Berkeley, California: University of California Press, 2004).
13. Wolfgang H. Reinicke, *op. cit.*, pp.14-17.
14. 批評全球化者視全球化為西方富有國家控制和剝削貧窮落後國家的手段。亞洲、非洲、及拉丁美洲之發展中國家及一些追求統治合法性的領袖，視「全球化為一種外來入侵（foreign invasion），會摧毀本土文化、區域特色和國家傳統」。例如Manfred B. Steger視全球化為一種稱為全球主義（globalism）的意識形態，而全球主義是對全球範疇內之資本主義給予新的正當化。Marin Khor則更是批評「全球化是第三世界幾世紀以來所稱的殖民化行為」，因為媒體、資訊網絡設施、科技、及資金仍然掌握在先進國家手中，先進國家利用這些優勢及工具，向落後國家傳播文化理念及政治價值觀，同時利用落後國家之廉價勞力及豐富天然資源賺取暴利。請參閱Kofi Annan, "The Politics of Globalization." In Patrick O'Meara, Howard D. Mehlinger and Matthew Krain eds., *Globalization and the Challenges of a New Century: A Reader* (Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 2000), p.127; Manfred B Steger, *Globalism: The New Market Ideology* (Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, 2002). Jamal R. Nassar, *Globalization, and Terrorism: The Migration of Dreams and Nightmares* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2002), p.7; and Jamal R. Nassar, *Globalization, and Terrorism: The Migration of Dreams and Nightmares* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2002), p.7.
15. The United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994* (New York: The United Nations Development Programme, 1994), pp.1-11.
16. Samuel P. Huntington, *Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order* (New York: Simon &Schuster, 1996).
17. Joseph S. Nye, "The Rise of China's Soft Power," *The Wall Street Journal Asia*, December 29, 2005.
18. "Strengthen Ties with China, But Get Tough on Trade," *Pew Research Center Publications*, January 12, 2011, < http://pewresearch.org/pubs/1855/china-poll-americans-want-closer-ties-but-tougher-trade-policy> (accessed on January 18, 2011).

19. 同上註。
20. Thomas J. Christensen, “Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia,” *International Security*, Vol. 31, No. 1 (Summer 2006), pp.81-83.
21. The Pew Global Attitudes Project, “Rising Environmental Concern in 47-Nations Survey: Global Unease with Major Powers,” *Pew Research Center*, June 27, 2007, <http://pewglobal.org/files/pdf/256.pdf>.
22. Thomas Lum, Wayne M. Morrison, and Bruce Vaughn, “China’s ‘Soft Power’ in Southeast Asia,” *CRS Report for Congress*, January 4, 2008, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34310.pdf>.
23. 至2007年1月止，中國已經在亞洲設立四十六個孔子學院、歐洲設立四十六個、北美有二十六個、非洲有六個、大洋洲有四個，而且還有超過四百個要成立孔子學院的申請案。Li Xiaohua, “Confucius Institutes Taking Chinese to the World,” Xinhua News Agency, March 27. 2007, quoted in Ingrid d’Hooghe, “The Rise of China’s Public Diplomacy,” pp.29-30, *CLINGENDAEL*, <http://www.clingndael.nl/publications/2007/20070700_cdsp_paper_hooghe.pdf>.
24. Esther Pan, *op. cit*.
25. Drew Thompson, “China’s Soft Power in Africa: From the ‘Beijing Consensus’ to Health Diplomacy,” *China Belief*, Vol. 5, No. 21 (October 13, 2005).
26. Joseph S. Nye, *op.cit*.
27. Esther Pan, *op. cit*.
28. Ingrid d’Hooghe, *op. cit*., p.30.
29. Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus* (London: The Foreign Policy Centre, 2004).
30. George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: the White House, March 2006), p.42. ◆