

中共十八大後美中競合關係之觀察

賴怡忠*

十八大：太子黨大權在握，政經改革遙遙無期

中共十八大結束，觀察其對全球政治經濟影響的切入點，基本上多從其十八大的政治工作報告之內容，以及相關人事的安排入手。當世界的政治局面出現美中兩強戰略競爭格局日趨明顯，爭議強度日益堆高、同時其參與的對象日益增多時，外界發現此次中國最高領導班子換屆中，普遍被認為較務實的共青團派系在中常會的影響力大幅下挫，被認為親軍方鷹派勢力的習近平及其太子黨、上海幫力量大幅提昇，因此多認為在政治面的美中戰略競爭態勢可能會深化。

至於在經濟面，一方面中國十八大政治報告對於未來五年的經濟發展戰略著墨有限，甚較十七大的篇幅有相當減少，且沒有看到具體措施，除了主張改路線的宣示外，並沒有看到任何的經濟結構改革方案。政治報告有擴大內需的宣示，但是沒有相配套的具體政策，在中國作為世界第二大經濟體與最強勁的經濟成長火車頭的預期下，十八大政治報告所展現的經濟改革企圖並不明顯。外界的失望心理從香港恆生指數在十八大開會期間的表現可略窺一斑。恆生指數在十八大開會期間因市場觀望氣氛濃厚下跌不止，雖然在閉幕當天中國內部金融股帶頭上漲衝高指數，但是從11月12日

* 作者為馬偕醫護管理專科學校助理教授。

至16日十八大開會當週，恆生指數還是下跌了225點。股市表現並沒有出現所謂的十八大政治行情。

「沉穩鷹派」習近平掌政，中國不再隱諱大國崛起

習近平今年二月訪美行給美方的感覺，是習雖然不是個夸夸其詞的人，但與胡錦濤比較起來，其態度卻更為強硬。在對美方面，習近平表示希望要重新塑造中美關係，提出建構「中美新大國關係」，認為既有的國際規則需要改變以反應出新的國際現實。還提出美方對台灣的態度是未來中美關係能否走向合作的關鍵。由於美方將習近平二月訪美行視為習接班前的暖身與熟悉彼此之旅，並沒有預期會進入實質的議題討論，在習近平訪美前也普遍認為台灣問題不重要，不會是美中會談的焦點，因此當習近平此行高調且多次主動提到台灣議題時，使得美方感到相當驚訝。

習近平本身與軍方關係密切，西方也多將習近平視為「沉穩自信的鷹派」。在對中美關係的期待上，胡錦濤是希望能夠兩國平等對待，但往往採取刻意自制態度以減少美方對中國崛起的疑慮。習近平則是從中國已經是崛起大國的角度出發，不再刻意隱晦中國崛起的狀況，而是反向要求美國應調整自身的態度以務實面對中國崛起的新現實。這使得西方國家多預期習近平在面對國際爭議時，雖然不會刻意製造衝突，但也無意主動先行示好，可能會在對方先有讓步措施後，中方才會跟著採取降溫作為。

這也意味著習近平領導的中國在面對衝突時不會傾向主動採取妥協的態度，因此衝突一旦發生，除非對手主動採取措施，否則預期這個爭議會延燒一段時間。因此有關衝突管

理與危機預防的機制就變得十分重要。但習近平過去的發言並未針對這些措施提出相關的看法。因此在可預見的將來，如果衝突管理的機制一直沒有建立，如何從爭議降溫以從衝突升級的階梯捨級而下，會是關鍵問題。

「權力平衡 vs. 權力轉移」典範差異，危機管理與信心建立效用遞減

與習近平態度相關的另一個問題，是隨著習近平接班態勢越趨明確後，中方對於中美關係開始以「權力轉移理論 (Power Transition Theory)」，將中國定位為崛起強權 (Rising Power)，把美國定位為「衰敗中的守成強權」(Existing Power in Decline) 來理解美國面對中國崛起所採取的作為，在這個觀點下，把美國「面向亞太 Pivot Toward Asia」解釋為華府因為懼怕中國崛起，所以想要聯合其他亞太盟邦以圍堵中國，也認為華府呼籲中國遵守國際規則的主張，是美國為了挽救自身衰敗頹勢，因此透過對美國有利的國際規範想要給中國穿小鞋，以延緩或遏止中國的崛起的態勢。

由於歐巴馬連任成功，美國的亞太政策不會有變化，由於美中關係轉向高衝突發生在歐巴馬任內，因此美國外交政策目前一直在追問的問題，是中國在崛起後，會因為這個國際規範保障了其崛起的勢頭而更願意維護現狀，以保證中國的和平崛起趨勢(中國是個維持現狀的強權 Status Quo Power)? 或是認為中國崛起後因具備改變規則設定的能力，且現狀已經無法支撐中國的發展，所以傾向於改變現狀使中國得以繼續維持崛起(中國是個改變現狀的強權 Revisionist Power)?

正當華府在爭論有關中國是個維護現狀還是改變現狀的強權時，如果中國以「權力轉移理論」作為思考中美關係及處理爭議的理論指導時，有可能導致美方傾向認為中國有意利用美國國力走下坡之際改變現狀，因此其政策作為對中國防堵趨勢會更強化，而美方的作為也會強化中方對美方圍堵的負面認知。其交互作用的結果，將會導致原先只是存在中美競爭，但是爭議尚不致擴大化的格局，轉變為中美走向直接對抗的戰略對峙。一旦發展至此，雖然發生美中直接的戰爭機率不大，但肯定美中戰略合作的機會將越來越低，而北韓核武、伊朗、敘利亞、阿富汗等問題，會因此被賦與了中美戰略對峙的色彩，使得雙方透過這些議題建立合作互信的可能性更為低落。

除此以外，「權力轉移理論」與「權力平衡理論」(Balance of Power)存在著對在和平與戰爭成因相當不同的判斷，以及相關的避免戰爭之政策工具。權力平衡理論認為權力的平衡才能避免戰爭，其中更有人認為兩極對立有利於維持和平，因此崛起強權的國力逼近既存強權，使既存強權不再處於單極超強的狀態是值得鼓勵的。一旦兩個強權力量相近，要避免的是因安全兩難 (security dilemma) 造成誤判所導致的戰爭，而這個問題可以透過信心建立措施與危機管理機制的建立來管控。

但是「權力轉移理論」認為力量的差異所形成的層級狀態才能帶來和平。反而當階層化秩序因彼此國力出現改變而導致位階的接近時，戰爭的機會反會升高。無論這是崛起強權認為既存秩序已經造成對其國家發展的限制而亟需打破，或是既存強權擔心被取代而想趁崛起強權羽翼未豐時將其挫敗。如要和平，除非這兩個強權對於國際秩序與規則存有共

識，對這個戰略結構有維持的意願，否則光憑危機管理與信心建立措施是無法避免這個結構性衝突的。

這個典範的認知差異，將會隨著習近平接班而更被凸顯，相應政策工具箱的有效性，也就會面臨直接檢驗。

美中維持競合關係，但競爭將高於合作格局

以美中關係而言，雙方之間依然是競爭與合作並存的大格局，彼此都無意發生戰爭。但隨著歐巴馬連任而更確立美國而向亞洲的策略，以及習近平鷹派，不主動求戰，但也不輕易妥協的個人特質，未來的美中關係將呈現競爭高於合作的狀態。而且這個競爭關係不會只限於安全場域，包括經濟領域也將會是雙邊爭議不斷，國際競爭態勢激烈的現象。

環太平洋與印度洋的印太地區 (Indo-Pacific)，會是美國戰略競爭最直接的場域。對中國而言，這個區域是中國能源進口的主要通路，也是中國能否申張海權，具備境外投射力量以影響域外事務，成為真正第一流世界強權的關鍵。面對日益激烈的美中競爭，亞太國家也會發現自身有更大的選邊壓力。日本、越南、菲律賓、南韓、印度等直接面對中國的國家，或者本身因與中國衝突日趨激烈而做出與美國合作的戰略選擇，或是美國為了平衡中國而對其積極拉攏。至於北朝鮮、寮國、柬埔寨、巴基斯坦等中國傳統盟國，北京政府拉攏合作的態勢也會更積極。而這也意味著在習近平時代，對北朝鮮非核議題的態度會更為消極，這一方面與中國擔心對北朝鮮太嚴厲可能導致崩潰造成中國東北邊境的困擾，同時面對美國日益強化其美日韓同盟關係的策略，北京有可能會更重視北朝鮮作為可同時牽制日本與南韓之戰略籌碼的價值。

至於不直接面對中國的亞太國家，例如新加坡、印尼、澳洲等國，基本上不希望美中競爭導致區域不穩，也無意要提早在美中選邊。但是這些國家在戰略傾向上還是期待透過權力均衡以使亞太區域維持開放與和平。中國是個區域內必須面對的強權，美國則是在域外不具領土野心的全球力量，其在亞太區域內的存在有助於平衡中國，因此這些國家雖然對美中保持等距，但在關鍵議題往往多選擇與美國站在一起。

在有關阿富汗、伊朗、敘利亞等議題上的美中態度本就不同，未來雙方的歧見可能仍會持續，這些議題在聯合國的僵局短期內不太可能會化解。特別是對中國而言，由於美國面向亞洲策略的時間點，與其2011年自伊拉克撤軍後有多餘資源可移轉到亞洲有關，因此如果美軍在2014年可以如期撤出阿富汗，則在印太地區對中國的戰略壓力可能更為巨大。胡錦濤已經表示未來上海合作組織會在阿富汗扮演更大角色，預期待補美軍撤出阿富汗後遺留的權力真空，但同時在伊朗、敘利亞等問題持續與美國採取相左立場。如果美國因為伊朗核武與敘利亞問題需要持續在西亞與中東留住部分兵力，則其就無法分配更多的戰略資源至印太地區，可以舒緩從東面直接針對中國的戰略壓力。

美中在2009年於哥本哈根舉辦的「聯合國氣候變遷大會」(United Nations Climate Change Conference, Copenhagen Summit)的歧見，是2010年美中關係急轉直下的導火線之一。在預期習近平較胡錦濤在這個議題上，可能會傾向採取保護中國產業發展的立場下，雙方在氣候變遷議題的爭論可能更激烈。由於美中是碳排放量的前兩名，這個分歧可能會導致有關氣候變遷的全球治理陷入更難以成行的困境。如

果演變至此，則其影響不僅在地緣政治與戰略關係，全球的所有國家都會受到衝擊。

中國經改希望不大，世界經濟走疲狀況持續

習近半領導班子接班後，外界多認為這個組合看不出有政府與經濟改革的企圖。在當今世界經濟低迷的前景下，外界多期待如果中國由出口外銷為主轉變為發展內需市場的經濟態勢，則歐美日等國以其市場承擔全世界景氣的壓力就不會這麼大，其以財政緊縮減緩政府赤字復甦的演說重點不在經濟結構改革，而是放在防止共產黨領導幹部的貪腐問題上，加上在中常會的組合中，與西方關係最密切的王岐山因職務調整之故不再主管國務院經濟部門，其繼任的張高麗在過去的經貿表現並不為人所熟悉。由於沒有清楚的中國經濟改革訊號，以及歐債問題與日本內部經濟動能的持續低迷，世界經濟的問題短期看不到轉變的契機，因此預期走軟走疲的狀況將持續。

美中經濟關係由合作轉向衝突

2009年底包括美中商會、歐洲商會等全球主要跨國企業集團之聯合會，聯名對胡錦濤發出公開信抗議中國通過有關政府採購法令限制要有中國製造的新規定，標誌了西方跨國企業已經不再持續過去對中國事事配合的態度。2010年一月發生谷歌宣佈退出中國經營，美國務院也指控中國網軍、駭客的作為。美中經濟關係出現質變，過去擔任緩和中美關係

功能的經貿互動，開始成為美中摩擦的來源之一，加上一直存在的美中經貿逆差與人民幣匯率被低估的問題。美中雙邊經濟關係的爭議性日益顯著。而以習近平的讓步空間不大，或本身就有的不輕易妥協的個性，會使得中方在面對美中經貿爭議時，更沒有意願配合美國的要求。這意味著美中經貿爭議在習近平時代可能會加劇。

而近幾年來中國以國家企業為主對外進行戰略性投資，以確保能源與關鍵原物料等模式也會持續。由於這些戰略投資多是在非洲與中南美，其投資作為往往會導致人權狀況的惡化與反美、反西方態度的揚升等發展，除了加深與美國及西方國家的矛盾外，這些區域治理狀況的惡化也深化了這些區域的安全問題。在預料習比胡的態度更強硬下，處理非洲與中南美的內部治理問題可能會更困難。

此外，面對美國以「泛太平洋夥伴關係 Trans-Pacific Partnership, TPP」進行其重返亞太的經濟戰略布局作為，中方在2011年開始以其一系列在亞太的自由貿易協定，包括「中國-東協」、「中國-紐西蘭」、「中國-巴基斯坦」、「中國-智利」，並加速「中國-南韓」自貿協定與「中日韓自由貿易區」的協商，持續「中國-澳大利亞」自由貿易協定談判等，形成一個以中國為軸心，各個雙邊或多邊自由貿易協定為軸承的「扇形經濟體系」，以對應美國重返亞太所採用，以美國為軸心，美國的雙邊同盟為軸承的「扇形安全體系」，並鼓勵東協出面提出東協加六的「區域綜合性經濟夥伴 Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP」，以稀釋美國 TPP 壓力等作為，在習近平接手後，這些策略都會持續。但是在習近平的領導下，其針對性可能會更為突出。

十八大後兩岸關係步入暗礁區——台灣的挑戰

在美中關係的競爭態勢可能會更激烈，中國面對週邊爭議的態度也更不傾向妥協，除非對方先採取讓步措施，北京把美國重返亞太的作為解釋為衰落強權懼中國崛起的圍堵措舉，還主張要修改既有的國際規則以反應中國崛起的現實，加上中國經濟改革的跡象也不明顯下，號稱知台，但信譽權力遲鈍的習近平預料對台灣也不會放軟。不僅兩岸經濟議題可能在未來會朝向實質談判，所謂的對台讓利可能會變成要求台灣也有相對應措施以「相互讓利」，而政治促談壓力也將日益加大，預料未來的兩岸關係可能會是暗礁處處，雷區遍佈。

雖然發生直接的政治談判機會不大，同時根據十八大政治報告，如果要談「和平協議」，尚須走過「兩岸統一前特殊政治關係」，以及「兩岸軍事安全互信」的建立這兩關，但是積極政治議題的經貿或其他相關議題的談判不可避免，而中方對於政治對話的壓力也必然會持續加大。在預期中美關係此爭態勢擴大，以及中國面對週邊爭議不傾向讓步的態勢來看，未來對台灣的挑戰主要會在三方面。

第一，「壓美棄台」：習近平會進一步對美施壓要求美國對台放手。在今年二月習近平訪美時就提到美國對台灣的態度是美中未來能否維持合作的關鍵。因此在台灣議題上對美施壓可能是習近平未來的主要工作之一。包括要求美國履行八一七公報降低對台軍售的質與量，或根本禁止與台灣的任何軍事合作。可能也包括與利用歐巴馬政府意欲建立新型互動關係的期待，順勢要求與美國簽署第四公報並將「台灣關係法」虛無化。進一步封阻美國對台灣的影響力與介入能力。

第二，南海與東海要求台灣與中國同調，以體現「兩岸一國」的精神。要求台灣在與中國相關的國際爭議與中國表達一致立場，測試台灣是否遵守一中框架。台灣在國際場合更不能與中國出現不同意見，在中國出現重大爭議的核心利益區域，須與中國的主張相配合。這可能意味著要求台灣在釣魚台議題上進一步配合中國對日本的強硬立場，或明確擺出兩岸必須基於中華民族的情感，聯手對抗日本，並在南海爭議上對越南以及菲律賓採取強硬態度。

第三，有關台灣的國際參與上，除了台灣只能參加中國已經參加的國際組織，並須以中國一部分之身分方能入場外（雖然不必與中國代表同時入場），在這些組織中，以及包括台灣先前已經參與的國際組織，台北也必須配合北京在這些組織的主張與立場，或起碼不能與中國出現任何爭議。這表示未來在「世界貿易組織」以及「亞太經合會」上，台灣配合中國的程度，也會成為中國衡量兩岸關係的指標。

由於這幾年來台灣對外作為中，有關兩岸關係是否決定外交政策的上位關係一直存在不同意見，這三個問題不僅直接質疑這個戰略假設，也意味著台灣未來在美中兩強間將會面臨更強的選邊壓力，左右逢源的空間會越來越少，過去認為台海穩定，兩岸關係良好是台美關係發展保證的假設，其可用性會被挑戰。擔心選邊會使台灣喪失自主空間，或被迫捲入美中衝突，但不選邊更可能會使台灣落入被美中兩強同時壓迫，或美中兩強逕自越過台灣協商，導致台灣命運被美中聯合出賣的困境。在習近平時代，這個問題的挑戰會更趨嚴峻！