

# 霸權的反撲

## ——規則、貿易戰與市場

羅慶生

淡江大學整合科技與戰略中心研究員

### 摘要

美國總統川普上任後即退出「跨太平洋夥伴關係協議」，並以關稅為武器，要求主要貿易逆差國分別與美國簽署新的自由貿易協定，雖然主要針對中國，但同時也要求盟邦。川普政府在《美國國家安全戰略》（2017）報告中強調要回應美國在世界各地所面臨的政治、經濟與軍事競爭，明確指出中國與俄羅斯對美國權力、影響力與利益的挑戰；然而貿易戰目的若是為了遏制中國，為何矛頭也指向盟邦？本文認為川普的貿易戰有其戰略上的一致性，是既有霸權回應新興強權挑戰的防衛戰略，因而試圖結合戰略與經貿概念，依據霸權相關理論推演，探討川普貿易戰的邏輯，釐清美國戰略構想是要重構國際規則與秩序，以維持美國的全球領導地位，並提出前瞻性觀點。

**關鍵詞：**霸權、貿易戰、國家安全戰略

美國總統川普上任後即退出『跨太平洋夥伴關係協議』(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)，並以關稅為武器，要求主要貿易逆差國分別與美國簽署新的自由貿易協定，雖然主要針對中國，但同時也要求盟邦，例如以國家安全為由，對進口鋼、鋁分別課徵 25% 和 10% 的高關稅，即包括歐盟、日本、加拿大與墨西哥。即便在 9 月 30 日達成取代「北美自由貿易協定」的新版本『美墨加協定』(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 中，也沒有取消對加、墨課徵的鋼、鋁稅。這些被媒體慣稱為「貿易戰」的行動因而具高度爭議性。川普政府在《美國國家安全戰略》(2017) 報告中強調要回應美國在世界各地所面臨的政治、經濟與軍事競爭，明確指出中國與俄羅斯對美國權力、影響力與利益的挑戰；然而貿易戰目的若是為了遏制中國，為何矛頭也指向盟邦？本文認為川普的貿易戰有其戰略上的一致性，是既有霸權回應新興強權挑戰的防衛戰略，因而試圖結合戰略與經貿概念，依據霸權相關理論推演，探討川普貿易戰的邏輯，釐清美國戰略構想是要重構國際規則與秩序，以維持美國的全球領導地位，並提出前瞻性觀點。

## 壹、霸權的相關理論

對霸權更迭的探討一直是史學與國際關係領域深感興趣的議題，前者觀察歷史過程而提出論述，例如 Kennedy (1987) 從經濟變遷與軍事衝突的角度詮釋 16 至 20 世紀 500 年間的霸權興衰；後者則試圖建立科學性的理論命題釐清霸權如何更迭以及對世局的影響。不過，社會科學的理論也必須經過歷史事實的歸納。Organski (1958) 在《世界政治》(World Politics) 一書中首度提出「權力轉移」概念，1980 年再與 Kugler 合著之《戰爭總帳》(The War Ledger) 中，以統計模型驗證權力轉移與歷史上主要戰爭的發生，認為戰爭的爆發多是因為強國間彼此權力分配均等或者出現後起者超越了先行者(包宗和, 2011)，從而在理論上將戰爭與權力轉移過程建立連結。這也印證了古代希臘史家修昔底德(Thucydides, 2000: 19)在其名著《伯羅奔尼撒戰爭史》中「使戰爭不可避免的真正原因是雅典勢力的增長和因

而引起斯巴達的恐懼」的論點，即一般慣稱的「修昔底德陷阱」。

## 一、21 世紀的權力轉移理論

如何在權力轉移過程中避免戰爭，並繼續維持美國的全球影響力，是權力轉移理論的主要課題。進入 21 世紀後，Tammen 及 Kugler (2000) 在《權力轉移：21 世紀的戰略》(*Power Transitions: Strategies for the 21<sup>st</sup> Century*) 一書中提出新一代的權力轉移理論。該理論將權力定義為「強迫或說服對手遵守我方要求的能力」(Tammen & Kugler, 2000: 15)，依據冷戰後的美國國際地位與權力運作模式而修正，認為國際體系為金字塔結構，位於頂端的超級強權 (dominant nation) 雖控制系統內最多的資源，但不能單獨控制其他有權力大國 (powerful nations) 的行動，而是藉由強於其潛在對手的優勢，以及有利於盟邦及滿足盟邦期待的規則管理國際體系。為探討權力轉移過程，Tammen 及 Kugler 以量化概念進行分析，將「權力」定義為：強迫或說服對手遵守我方要求的能力，並認為是：(1) 能夠工作或作戰的人數，(2) 這些人的經濟生產力，(3) 政治系統獲取與整合個人貢獻以達成國家目標的能力等三個變項的函數。因而將權力轉移界定為：當新興強權的國力達到超級強權的 80% 以上時，即成為潛在挑戰者並產生均勢 (parity)，而當新興強權的國力超過原先超級強權的 120% 時，此均勢即告結束，新興強權超越 (overtaking) 原來的超級強權。Tammen 及 Kugler (2000: 155) 並在「中國將持續經濟發展並維持一定的成長率」且「中國在政治上不會分裂，或演變出獨立於中央政府之外的經濟區域」的兩個假定下，預估中國以購買力平價 (purchasing power parity, PPP) 計算的國內生產總值 (gross domestic product, GDP)，應在 2015 年前後將超越美國。因此，他們針對中國崛起，提出了美國應對的三個戰略選項，以在超越過程中能化解衝突，同時指出這三種戰略應同時考慮，因三者之間可以相互支援：

1. 培養兩國領袖都不想發生戰爭的條件，亦即妥善處理權力轉移過程使雙方都感到滿意；
2. 專注對領土主權所產生引爆點的管理；
3. 尋求改變兩邊分布的總權力，讓中國權力的增加仍在美國權力陰影下。

雖然權力轉移理論準確地預測到中國崛起對美國所形成的挑戰，但因 2001 年 911 事件的發生，美國一直到 2009 年歐巴馬上任後，國家安全戰略主軸才從回應恐怖主義轉移到亞洲的地緣政治。

歐巴馬第一任期的中國定位雖仍被視為「戰略夥伴」，但美國在「重返亞洲」政策下對亞洲事務的關注愈來愈多。第二任期雙方競爭性已非常明顯，尤其 2014 年中國積極在南海填沙造島後，歐巴馬政府即不斷強化在亞洲存在感，除了軍事上強調「亞太再平衡」戰略，將更多的美軍艦隊從大西洋轉移到西太平洋，也注意到在中國經濟的快速增長下，亞洲國家不易抗拒中國的經濟滲透，因而還推動排除中國參與的 TPP，以抵消中國愈益擴增的影響力。

然而，就遏制中國崛起而言，歐巴馬政府的努力效果並不顯著。外交與軍事上的施壓並未阻止中國在南海造島後進一步的軍事建設，也未能阻止中國經濟的持續增長。依據世界銀行 (2018) 數據，2017 年中國 GDP 達 12.238 兆美元，美國 19.391 兆，中國 GDP 為美國的 63.1%，而這個比值在 2010 年是 41.4%。

「重返亞洲」與「亞太再平衡」戰略為何無法阻止中國崛起？美國戰略學者並沒有理論上的解釋，反而有愈來愈悲觀的預期。為了避免「大國的悲劇」，攻勢現實主義者甚至有「向台灣說再見」的論述 (Mearsheimer, 2014)。歐巴馬政府也注意到軍事外交作為政策工具的侷限性，注意力轉移到經濟與貿易上，推動 TPP 就是個重要努力，在歐洲則推動『跨大西洋貿易及投資夥伴協議』 (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP)，強化美國的影響力。只是談判過程冗長，TPP 歷經 7 年才在 2015 年 10 月完成談判，進入各國國會核准過程。在川普政府退出後，美國操作此一排除中國的經貿聯盟能否達到遏制中國的效果，已難驗證。

## 二、霸權穩定論與國際規則

雖然防衛者如何阻止挑戰者崛起是個具能動性的戰略議題，但國際關係理論中的「霸權穩定論」已從結構性解釋了霸權衰落的原因，不僅描述當代霸權的運作模式，肯定霸權在維持國際經濟與秩序的功能，也預測霸

權的終將衰落。

「霸權穩定論」是個結合國際關係現實主義與自由主義兩個主要典範的理論。Keohane (1988) 在討論國際制度的這兩個研究途徑時即認為，新現實主義者與新自由主義者的爭論，是以共同信奉的「理性主義」作為基礎；Tammen 及 Kugler 在發展「權力轉移理論」時，也強調他們並非現實主義或自由主義，而是理性主義者。這在學術上的意義，是解決了國際關係理論中兩個不同典範間的「不可共量性」問題，使彼此理論能互相對話，並向戰略研究領域連結，《權力轉移》才會以「21 世紀的戰略」為副標題。

「理性主義」典範的假設與主張，從強調自己非理性主義而是建構主義的 Wendt (1992) 論述中更容易釐清。Wendt 指出，新現實主義與新自由主義具有本質上的相似性，可歸之於是理性主義所提供的基本上採用行為主義分析的概念；理性主義者認為國際體系是無政府狀態下的自助體系，國家是主要行為者，並且按照自身利益來定義安全，國際體系下必然存在強權，同時理性主義提供一個基本上是行為主義的概念，認為國家行為的認同與利益是外部給定，進程與制度能改變行為者行為，卻不改變其認同與利益，亦即國家行為是受國際體系的結構因素所制約。因此，國際體系的結構論雖源自新現實主義的 Waltz (1979) 以「系統—結構」描述國際體系中的國家行為，但「霸權穩定論」卻是由 Kindleberger、Gilpin、以及 Keohane 等新自由主義學者所強化。

Kindleberger (1973, 1981) 接受新現實主義的國際體系理論，但認為國際並非純粹的無政府狀態，國際體系是個層級結構，霸權位於體系最頂端，其功能在維持國際秩序，因此用經濟學的公共財 (public goods) 概念來描述霸權國的行為：霸權作為國際政治秩序的創造者與國際經濟秩序的穩定者，提供國際公共財給其他搭便車 (free rider) 的國家而促成全球經濟的發展與穩定。Kindleberger (1981) 又指出，國際經濟的穩定與發展需要一個穩定者提供國際經貿與金融的安全環境，例如交易市場、資金、貨幣體系，並某種程度的管理各國的匯率及協調內部的貨幣政策等。霸權所扮演的角色，即是透過各種形態的國際規則與慣例，管理並維持經貿與金融秩序。Gilpin (1987) 對此理論進一步補充，指出霸權國之所以能在此一過

程中獲得利益，是因為她運用所擁有的資源及權力的優勢地位，組建了符合其國家利益的國際制度與規範。

Kaul (1999) 則明確將「國際公共財」定義為具非競爭性（使用或進行活動時不會降低其他行為者使用的效用）以及非排它性（使用或進行活動時不會排斥其他行為者的使用），利益及於一個以上國家，且未歧視其他族群或世代的財貨與服務；強調包括基礎學術研究與特定發明的知識領域、抑制全球暖化與強化臭氧層的環境利益，以及維持和平與交通號誌型態的各種規則都屬於國際公共財範圍。

因此，從國際體系的權力結構來看，所有國際規則都可視為公共財，因為它們雖然是由霸權或超級強權基於本身利益所制訂，但提供了國際政治或經濟活動的必要秩序，並在跨國界的外溢效果下為整個國際體系所共享。重要的關鍵，在於國際秩序與規則雖然由霸權所定義，但霸權本身也遵守這些定義後的國際規則。Kindleberger (1981) 即指出，當代霸權的定位是去除宰制 (dominance) 元素而強調領導特質；霸權一方面有能力對其他國家在國際經濟領域提供公共財的服務，另一方面，霸權國也必須有意願協助國際經濟秩序的建立與發展，而不是以唯利是圖的心態去掠奪其他國家或世界的資源而豐厚自己。這也因此讓搭便車的國家有機會成為更實際的受益者，在成長茁壯後挑戰既有霸權。

### 三、防衛者面對的挑戰與回應戰略

霸權穩定論解釋了當代國際體系的權力結構與霸權操作，同時也預測了霸權的終必衰落。國際秩序與規則既然由霸權所定義，則維持國際秩序與規則就成為霸權的權利與義務。雖然規則是霸權依據自己利益所訂定，但利益卻不會因時間而累積，反而有邊際效益遞減的現象 (Keohane, 1984)。因為環境變遷，霸權往往要付出更高的成本，才能維持既有秩序與規則。例如 2009 年 12 月聯合國氣候變遷會議通過『哥本哈根協定』(Copenhagen Accord)，美國承諾 2010 年至 2012 年的三年間與歐盟、日本每年共同負擔 100 億美元以協助貧國打擊氣候變遷；但美國從 2001 年 911 恐怖攻擊後至 2009 年已付出反恐軍費累計約 9,700 億美元，2010 財政年度再批准 1,280 億

美元用於伊拉克和阿富汗的軍事行動預算。維持國際秩序與規則的付出大幅增加，卻未能獲得額外利益。提供公共財是維持霸權的成本，而此成本愈墊愈高，終將使霸權無力負擔。

霸權穩定論提供的霸權終將衰落的結構性解釋，同時也解釋了防衛者為何無法阻擋挑戰者。為了維持國際秩序與規則，沉重的國際義務負擔逐漸超過霸權國所能承受，然而搭便車的挑戰者卻無須負擔公共財成本(Gilpin, 1981; Keohane, 1984)。只要此一結構不變，挑戰者終將超越防衛者。

因此，當霸權面對國力逐漸接近的新興強權挑戰時，可以有三個結構內的回應選項，但都難以達到阻擋挑戰者超越的目的：

1. 在仍擁有軍事優勢時發動一場「伯羅奔尼撒式」的戰爭。但被點燃的戰火將如何止息或燒向何方都難以預期，最可能的結果也將不是那方獲勝，而是兩敗俱傷後如何收拾殘局。如此雙方都將退出權力競賽，將霸權拱手讓給第三者，如同二戰結束後的歐洲列強。
2. 以仍擁有的資源及權力優勢地位，聯合更多友邦共同遏制挑戰者的權力增長。但如此可能要提供更多的公共財誘因，才能吸引更多國家加盟。例如 TPP 中雖吸納了美國的非傳統友邦，但歐巴馬同意降低汽車自製比例，亦即美國開放更廣大的汽車市場。這表示防衛者是以付出更多的公共財負擔為代價，以爭取盟友合作遏制挑戰者。這是川普之所以反對 TPP，宣稱將使更多汽車工人失業的原因。如此即便能遏制挑戰者也將加速本身的國力衰退，較可能的結果同樣是第三方的漁翁得利。
3. 以仍擁有的資源及權力優勢地位要求新興強權在既有規則內負擔國際公共財支出。這在理論上可以減緩防衛者的國力減速與挑戰者的增速，進而再拉大雙方差距，但若新興強權藉此訂立新的規則，例如中國提出的「一帶一路」倡議與「亞洲基礎設施投資銀行」，反助長挑戰者的權力擴張。

受結構性制約，防衛者在結構內的回應都將無法阻擋挑戰者超越，或者兩敗俱傷而喪失霸權。若此，防衛者只有從能動性切入，尋求突破結構

限制，才有機會遏制挑戰者。要突破結構限制，防衛者就要運用仍擁有的資源及權力優勢地位，重新建構國際規則，將已不利的規則專為有利；即便這些國際制度與規範，原本就是自己所建立。

因而從理論演繹，維持霸權的機會應在加速自己本身的國力增長，而不是關注遏制挑戰者的層面。為聯合盟邦而提供更多公共財，即便能遏制挑戰者，自己也將付出更多成本而耗損國力。防衛者最好的戰略是能同時達到讓挑戰者國力增長減速以及自己國力增長加速的效果，如此才能再度拉大雙方愈來愈接近的國力差距而維持霸權，而有鑑於霸權競爭的過程中挑戰者將次第出現，後者的重要性其實更甚於前者。如此在環境變遷，國際體系已成為滋養挑戰者國力快速增長的沃土時，合理的防衛者行動將表現在兩條途徑上：一個是不再提供負擔沉重且利益不顯著的國際公共財，另一個是重新檢討國際制度與規範。綜合而言，霸權的反撲就是如何重新塑造有利的國際新秩序。

## 貳、川普貿易戰與國際規則的重構

川普上任後一連串被歸類為單邊主義與反全球化的舉措，讓外界質疑川普的國際戰略觀以及是否出於本能的決策；在與北韓首腦金正恩會晤的處理上甚至被《時代雜誌》（*Time*, 2018/7/14）批評為「衝動外交」（*impulsive diplomacy*）。然而就貿易戰而言，即便川普發動貿易戰是出於個人意志與本能的直覺，和一般戰略構想多源自於智庫不同，因而缺乏理論支持，只是擴展其「美國優先」與「公平貿易」等競選時即提出的概念；但並不表示川普的理念缺乏邏輯。事實上，川普與其安全團隊磨合後所展現的行動呈現一致性，具有戰略特徵，而戰略重心將經濟貿易的優先性置於軍事外交之前，如同《美國國家安全戰略》的論述順序，則是商務經驗較豐富的川普與國際政治學者們較大的差別。

川普政府《美國國家安全戰略》報告中論述戰略作為時，首先提到保護美國國土及人民安全，其次是經濟，第三是保持軍事實力的明顯領先，第四才指出外交也是維護美國國家安全的重要途徑。報告特別強調經濟繁



榮是國家安全的重要一環，而美國的經濟發展正面臨其他國家不公平及不自由經貿政策的傷害與挑戰，以致於美國經濟貿易處於一個不利的競爭局面，川普政府將努力導正此一缺失。強調美國歡迎一個公平、互惠及誠實遵守規則的經貿關係，將不再容忍其他國家違反自由貿易的規則、欺騙及經濟侵略的作為。

重視經濟貿易在戰略上的作用更勝於軍事與外交並非缺失，甚至可視為國際戰略實務上的突破。雖然歐巴馬時期的「重返亞洲」與「亞太再平衡」戰略仍強調軍事與外交主軸，但早在冷戰結束後，就有美國學者從理論上主張國家要考慮可以支配的全部資源，以有效運用確保平時和戰時的國家安全，而不僅是軍事資源而已（Rosecrance & Stein, 1993）。

## 一、川普貿易戰的戰略性

戰略雖然有其複雜與多面向的定義，但本質是一種手段與目的之間的連結（Betts, 2000）。目的、手段、連結是戰略的結構，如果以美國為戰略主體，扒梳川普貿易戰的結構，就是一個以關稅為手段，具有明確目的性的戰略行動。

就目的性來說，雖然川普貿易戰目標針對所有主要貿易夥伴，包括歐盟、日本、加拿大與墨西哥等盟邦；但目的卻是阻擋中國超越。川普（2018.8.21）曾指出：「在我剛當選的時候，美國正朝著一個方向前進，那就是容許中國在極短時間內變得比我們更強大。但現在，這件事再也不可能發生。我不會讓它發生」。

中國自 2001 年以「發展中國家」身分加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）即搭上全球貿易自由、公平及可預測性的便車，經濟快速增長。依據世界銀行數據，2001 年中國 GDP 為 1.339 兆美元，美國為 10.622 兆美元，中國經濟規模僅為美國的 12.6%；而到 2017 年，中國 GDP 已經為美國的 63.1%。如果此一趨勢不變，則中國超越美國只是時間問題。

雖然川普的單邊主義與反全球化舉措在國際間受到批評，但他強調「美國優先」以及「讓美國再次偉大」的口號而當選，意味著其主張在美國受到相當程度的歡迎。2010 年代初，因為受 2008 年金融海嘯的衝擊，美國

社會即對全球經濟支配力的衰退感到焦慮；Quinlan (2011) 因而預見保護主義的興起，指出美國製造業衰退，2008 年只佔全球 17.5%，日本 10%，德國 7.3%，中國 17.2%，亞、非、拉、俄也快速成長，因而美國將要求製造業回流、懲罰美國外流的產業、以及重築關稅壁壘，非關稅手段也必將推出，而在「經濟國家主義」下，發達國家將由美國帶領，將對新興的發展中國家展開「經濟冷戰」。然而自由派學者並不支持這種反全球化的概念，就如同川普的競選主張被視為民粹。

但川普不合外交常規的強硬手段，確實讓中國吃到苦頭；中國股市下跌、匯率貶值。這意料之外的效果很快整合美國。自 1940 年代以來，美國政黨、外交、軍事、商業各界，首次這麼快達成共識，認定美國正在面對一個具意識形態、戰略性的敵人，對抗中國已經成為美國朝野共識，民主黨、共和黨都在比誰對中國更狠 (*Economist*, 2018/10/18)。

在連結上，川普的戰略操作，是以國家間商業談判的模式，運用美國仍擁有的資源及權力優勢地位，迫使對手簽訂一個對美國有利的協定。因此川普的貿易（外交）談判，並非討價還價、強調利益交換與相互妥協的對等談判，而是直接將結論訂出，配合各種形式的壓迫手段，以「極限施壓」強迫求對方上談判桌簽署同意，若拒絕則施以懲罰。例如處理伊朗核武議題，先退出歐巴馬時代簽署的「伊核協議」，再以恢復經濟制裁，強迫伊朗簽署新的協議。美國國家安全顧問 Bolton (2016/8/5) 在對伊朗經濟制裁生效前即表示：伊朗本該接受川普總統的談判邀請，徹底地、可驗證地放棄研製彈道導彈和核武的計劃；要麼接受談判邀請，要麼準備迎接更多的經濟制裁。

類似的邏輯也可以在川普推特的發言中發現。8 月初，美國宣布將對 2,000 億中國進口商品加徵 10% 關稅提高到 25% 時，川普 (2018/8/4) 即在推特發文：「美國現正用徵稅當籌碼談判，來達到公平的貿易協議，如果有國家仍然拒絕談判，就得透過關稅向美國支付巨款。」

雖然《美國國家安全戰略》報告中並沒有列舉「公平、互惠及誠實遵守規則的經貿關係」的具體條件，對中國提出的貿易要求也並未公開，不過從川普 (2018/6/9) 在七大工業國 (G7) 魁北克峰會後的記者會所表示：

貿易應該具備「零關稅、零障礙、零補貼」的要件來看，他所期望與中國達成的公平貿易協定，將同樣是沒有非關稅障礙、沒有政府補貼的不公平競爭。這對中國慣常以技術轉移作為投資准入條件，並補貼特定產業的經濟發展策略來說，將形成挑戰。

中國的發展經濟學理論和西方主張私有化、市場化、自由化的新自由主義不同，雖然也強調市場機制的基礎，但也重視政府機能。這個被稱為新結構經濟學的理論認為，經濟發展是一個技術革新和結構轉型的動態過程，發展中國家要具有競爭優勢，就必須根據要素稟賦選擇具有比較優勢的產業進行發展。而在選擇和發展優勢產業時政府有積極作用，除了根據特定步驟甄選符合當地比較優勢的目標產業，還要給予目標產業的先行企業一定時限的稅收優惠、信貸擔保或補貼，以補償其風險（林毅夫，2012）。

這種強調市場機制與政府機能的雙軌制讓政府在經濟發展過程中扮演主導性角色，被視為引導中國經濟發展優勢的「北京共識」或「中國模式」。中國在當前規模宏大的「中國製造 2025」計畫中，已選定新一代信息技術創新產業、高檔數控工具機和機器人、航空航天裝備、海洋工程裝備及高技術船舶、軌道交通裝備、節能與新能源汽車、核能或可再生能源電力裝備、農機信息整合系統、奈米高新材料和模塊化建築及生物化學醫藥及高性能醫療器械等產業做為大力推動發展的重點領域，期望在 2050 年前，將中國建設成為引領世界製造業發展的製造強國（中國國務院，2015）。在這個經濟發展的目標與策略下，中國將無法接受美國開出的零障礙、零補貼條件而簽署零關稅的自由貿易協定。

因而川普政府的要求將中國逼入兩難情境：如果同意簽署協定，將無法達成「中國製造 2025」的宏大構想；不同意則面臨美國的關稅制裁，使「中國製」產品在美國喪失競爭力，進而讓產業鏈離開中國。中國無論如何選擇，經濟發展都將受挫。

但川普的戰略並非著重在遏制中國經濟增長，更重要的部份是恢復美國本身的經濟活力。要阻擋中國超越，除了要給中國設置障礙，美國本身更需要將經濟引擎全開。經濟發展的有效需求是消費、投資、淨出口，但美國長期被貿易逆差拖累，川普期望強化這部分。因而發展經濟的主軸，

不僅要整合國內的財政與金融政策，還要連結美國的對外政策。因為貿易、經濟增長與國家實力、利益、權力與影響力是一組相互關聯的概念，缺乏經濟增長基礎的軍事與外交操作容易失效或喪失意義。

國務卿蓬佩奧（2018/6/18）在底特律的一場演講中即說明此一概念：要實現我們的外交政策目標，我們需要國家實力，川普總統對此有深刻而精闢的了解。蓬佩奧進一步說明：經濟外交做得好一直是國務院的核心使命；因為將美國的實力、經濟力量和影響力作為一種政策工具來幫助實現美國的利益，並在世界各地推廣美國價值。如果這件工作做得好，它反過來又會刺激國內的繁榮。我們與海外夥伴建立關係，旨在創造就業機會、維護美國企業並刺激國內經濟成長。我們也將盡最大努力譴責不公平的經濟行為，打破市場障礙，以便我們的企業有公平對等的機會進入全球各地的銷售市場。

這是要將長期逆差的對外貿易重新打造為推動經濟增長的新引擎，來拉動美國國內的投資與消費。川普相信美國產品的競爭力，但貿易規則不公平，阻礙了美國企業進入全球各地的銷售市場。如此，就要全面檢討國際貿易規則，或者更精確的說，打造一個對美國有利的國際貿易新秩序。

## 二、國際貿易規則的重構

正如本文第一節的分析，當環境變遷使國際體系成為滋養挑戰者國力快速增長的沃土時，合理的防衛者行動將表現在兩條途徑，一個是不再提供負擔沉重且利益不顯著的國際公共財，另一個是重新檢討國際制度與規範；川普以經濟貿易為主軸的國際戰略也正是在這兩條途徑上往前推進，以重建國際新秩序。

在競選期間，川普就對美國在國際公共財的付出表達不滿，甚至認為是讓美國衰落的元兇，從霸權穩定論的推論來說，這論點並非沒有依據。川普最明確的表達是他的總統就職演說，川普（2017/1/20）強調：幾十年來，我們繁榮了外國企業但犧牲了美國企業；扶助了其他國家的軍隊，但讓我們的軍隊資源匱乏可悲。我們保護了其他國家的國界但不肯保護我們自己的國界，並且向海外斥資成千上萬億美元，但美國的基礎設施卻變得破舊不堪。

我們讓其他國家繁榮起來，但我們國家的財富、實力和信心正在消失天邊。

或許長期從事商業競爭的背景，川普偏好另一個「使用者付費」的經濟學概念，認為只要接受美國提供安全保護或其他的公共財服務都須付費，否則就是佔美國便宜，而要改變佔美國便宜的現況則是強調「美國優先」。「美國優先」因而成爲美國維持霸權的核心概念，《美國國家安全戰略》（2017/1）開宗明義即指出：「推動美國優先是我們政府的責任與美國全球領導地位的基礎」。雖然「美國優先」這辭彙還沒有正式的定義，但可以理解爲美國採取任何行動前都將考慮美國利益，無論是增加或阻止減損。

因此川普上任後即退出 TPP、要求日、韓負擔更多美軍駐軍費用、要求北約盟邦付出更多軍費支出，國務院對外援助預算也大幅刪減，並取消對聯合國人口基金（United Nations Population Fund, UNFPA）、綠色氣候基金（Green Climate Fund）、近東巴勒斯坦難民救濟工作署（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA）的注資。同時也重新檢討了國際規則，陸續退出有損美國利益的條約或組織（如表 1）。

表 1：川普上任後美國退出國際組織或條約統計表

統計至 2018/10/31

組織或條約	宣布時間	理由	備考
跨太平洋戰略經濟伙伴關係協議	2017/01/23	造成美國工人失業	
巴黎協定	2017/06/01	對美國財政經濟造成負擔	
聯合國教科文組織	2017/10/12	美國負擔太多經費	於 2018/12/31 生效，第二次退出
伊朗核協議	2018/05/08	伊朗未遵守協議	
退出聯合國人權理事會	2018/06/20	推動人權理事會改革的努力已告失敗	
《維也納外交關係公約》涉及國際法院管轄問題的相關議定書	2018/10/03	回應巴勒斯坦向國際法院控告美國將駐以色列大使館遷至耶路撒冷違反《維也納外交關係公約》	同時宣布將檢查美國加入所有可能將美國置於國際法庭管轄下之國際條約
萬國郵政聯盟	2018/10/17	美國境內運送貨物的價格比從中國送到美國還高	如在一年內改變條約美國將重新入會
中程核飛彈條約	2018/10/20	俄羅斯沒有遵守協議	

雖然川普並不樂意負擔國際公共財成本，但不表示將全面退出，而是在「美國優先」的基礎上重新檢討付出的效益與成本。美國退出減損美國利益或成本太高的組織或條約，但保留或更推動對美國有利的國際規則，例如「環球同業銀行金融電訊協會」(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT)，提供了美元計價進行國際貿易的銀行結算系統，是美國能夠對各國實施經濟制裁的關鍵機制。同時也願意提供新的國際援助，例如獲得朝野兩黨支持的『2018 年善用投資促進發展法』即透過新成立的「美國國際開發金融公司」提供 600 億美元資金幫助全球貧困地區發展經濟；以對美國有利的新規則打造國際新秩序，維持美國霸權或全球領導地位。

## 參、前瞻性觀點

從霸權相關理論推演，川普發動以關稅為武器，重新建構國際秩序與規則的貿易戰有戰略上的一致性。川普認為經貿實力的增長是維持美國全球領導地位的基礎，企圖導正長期逆差的貿易以推動經濟成長，因而要改變以往對美國不公平的貿易規則，重塑國際貿易新秩序，強調「美國優先」有其必要。如此，將要求所有貿易逆差大國都談判新的自由貿易協議，包括盟邦而不只是針對中國，若從權力轉移理論探討防衛者阻擋挑戰者超越的戰略，這行動有其合理性。

然而同樣以戰略原理前瞻貿易戰可能結果，美國的戰略行動有其結構性的缺失，使得貿易戰未來充滿不確定性，即便在最佳情況下也未必能同時達到原先設想的目標：製造業回流、貿易逆差縮減、經濟快速增長、美國全球領導地位穩固。

### 一、戰略目標與手段的矛盾

與貿易逆差大國分別談判新的自由貿易協議，以重構貿易規則是川普貿易戰的目的，如果對手不同意，則以關稅為武器逼上談判桌。已完成的部分為「北美自由貿易協定」的新版本『美墨加協定』，與中國的談判則受

控，因而分階段的已對中國輸美產品總值 2,500 億商品徵收懲罰性關稅，中國也相對地對絕大部分美國商品課徵報復性關稅。與歐盟、日本的部分，則先達成了談判期間暫不互相徵稅的共識，以待後續談判。

因而前瞻貿易戰的發展有四種可能：

1. 中國妥協，歐盟、日本也妥協；
2. 中國不妥協，歐盟、日本妥協；
3. 中國妥協，歐盟、日本不妥協；
4. 中國不妥協，歐盟、日本也不妥協。

分析可能性，如果川普堅持其「零關稅、零障礙、零補貼」版本進行談判，則中國妥協的機率低。美國希望中國改變經濟發展模式，採用強調私有化、市場化、自由化的新自由主義或新制度經濟學，也就是所謂的「華盛頓共識」，減少政府干預或補貼；中國則依據新結構經濟學理論，主張市場機制與政府機能共同運作的雙軌制，另創「北京共識」，堅持政府的主導角色。「中國製造 2025」選擇的目標產業必須發展成功，才能由現在的製造大國轉型為製造強國而實現習近平的「中國夢」，因而必須給目標產業的先行企業租稅減免與補貼，或對技術先進的外國同設置障礙，以降低其風險，妥協於川普版本的機率低。

對歐盟、日本而言，如果川普堅持其版本，妥協的可能性同樣偏低。川普「公平」的貿易協議要求盟邦開放農產品市場，而美國農產品有比較優勢，競爭力強，開放後各國農業將很難抵擋。這抵觸各國的核心利益，一方面是國家安全，平時農產品倚賴進口，戰時風險很高；二方面威脅農村生計，將引起農民不滿。9 月 30 日達成的『美墨加協定』，加拿大同意開放其總額 3.5%，價值約 160 億美元的乳業市場，以換取反傾銷仲裁機制條款；10 月 1 日的魁北克省議會大選，總理杜魯道（Justin Trudeau）所屬的自由黨即因農民反彈喪失約一半席次而失去執政權。而日本首相安倍（2018/9/5）在官邸會晤全國農業協同組合中央會的會長中家徹時也表示，他已向川普表明，（讓步）不會超過 TPP。至於歐盟，在 2015 至 2016 年間與美國談判 TTIP，即有重大分歧，面對條件比歐巴馬更嚴苛的川普，妥協

機率同樣偏低。

因此，如果川普不讓步，則第 4 種可能性最高。如此，原本要達到零關稅自由貿易的目的，結果反變成高關稅壁壘。以中國來說，雖然關稅壁壘將重創中國產品輸美，產業鏈或將離開中國而造成失業增加、投資與消費減少而使中國經濟增長減速，但喪失比較優勢的產業不會回到美國，而是到其他具比較優勢的新興國家。美國銷往中國商品同樣喪失競爭力，出口減少，經濟成長增速同樣減緩。

手段與目標的矛盾將使美國貿易戰失敗，美國必須要與各國達成協議，否則高關稅的反撲將傷害美國經濟增速，因而不排讓步的可能性，如此則第 1 種可能性最高，只是讓步後的條件難以預期。而對中國來說，即便達到「零關稅、零補貼、零障礙」的目標，迫使中國停留在製造大國而不能順利轉型為製造強國；但中國在製造業上的比較優勢依舊存在，由中國代工的製造業將繼續留在中國，不會回到美國，除非有另外的誘因。美國經濟成長是否因此增速，比較難以預期。

川普另一個選擇是對歐、日讓步，但對中國不讓步，如此是第 2 種結果：美國與歐、日達成自由貿易協定，但對中國祭出高關稅。如此就將出現 Quinlan 所描述：在經濟國家主義下，發達國家將由美國帶領，將對新興的發展中國家展開「經濟冷戰」。

## 二、「經濟冷戰」與自由貿易矛盾

經濟冷戰意味著兩個國際經濟貿易中心：發達國家中心的美國相對開發中國家中心的中國，而前者的經濟規模遠大於後者。美國已經與加拿大、墨西哥達成 USMCA，如果再分別與歐、日簽署自由貿易協議，將可形成以美國為首的發達國家經濟聯盟，如果在所簽署協定中都加入毒丸條款<sup>1</sup>，則

---

<sup>1</sup> USMCA 中的 32.10 條款；該條款規定，協議中的任何一成員國與「非市場經濟國家」達成自由貿易協議，則其它成員國可以在六個月後退出並建立其自己的雙邊貿易協定。由於中國在 WTO 中未獲得國際社會對其「市場經濟國家」地位的承認，此一毒丸條款被視為針對中國而設計，意味著簽署國如果與美國進行自由貿易，就不能再與中國談自由貿易協定。



將能孤立中國，迫使中國經濟增速減緩，甚至不排除減速。

但要達到雙中心的效果就需以高關稅壁壘，剝除中國與發達國家間的貿易關係，而這種「經濟圍堵」在全球化後的國際貿易格局，是否具有實務上的可行性還有待觀察。以美國蘋果公司出品的智慧手機為例，iPhone X 全球供應商共有 201 家，其中台灣 52 家、美國 44 家、日本 41 家、中國 19 家、歐盟 16 家、南韓 12 家、香港 9 家、新加坡 7 家、沙烏地阿拉伯 1 家，由於大規模組裝是在中國，這些全球供應鏈是將產品運至中國組裝後再運往美國銷售。台灣企業之所以較佔優勢，是因為有較完整的產業鏈。如果要將產業鏈移到美國或其他的發達國家，則依據中國開發高新區的經驗，完整的產業聚落需要 10~15 年，而且是在政府提供各種優惠條件配合下形成。美國在新自由主義下以關稅主導市場，是否能像中國由政府主導那麼順利地形成產業鏈，有待觀察。

這表即便美國順利完成對中國的「經濟圍堵」，也需要一段較長時間。短期而言對美國的經濟傷害未必低於中國。長期而言，「經濟圍堵」牴觸自由貿易的比較利益法則，消費者將被迫以更高價格購買產品，並不利各國的經濟福祉。

影響企業設廠的決定性因素是市場。中國擁有全世界最大的單一市場，這表示中國在這設想的中「經濟冷戰」也有部分優勢。在中國對美國實施反制性關稅後，美國企業如果不想放棄中國這市場，就必須到中國設廠，例如電動汽車大廠特斯拉即在上海投資設廠。雖然特斯拉在美國的生產線並未減少，但增加的部分卻沒有留在美國。經濟冷戰與自由貿易矛盾，歐盟、日本與脫歐後的英國，在權衡中國市場與美國壓力將如何抉擇，同樣有高度不確定性。

## 肆、結語

雖然美國貿易戰的前景充滿不確定性，但就戰略學術而言，一個以關稅為武器的貿易戰在霸權競爭歷史上相當罕見，直接的武力衝突通常才是驅動霸權更迭的觸媒；川普貿易戰的發展、演變與結果，將成為戰略研究

上嶄新的題材。川普認為美國已經衰弱，因此以重新建構國際貿易秩序與規則振興美國經濟，作為霸權反撲的戰略構想。雖然目的是要阻擋中國的超越，但重點不只是遏制挑戰者，還要強大防衛者，因而貿易戰目標指向所有貿易逆差大國，包括盟邦。無論成功與否，都將成為研究國家安全戰略的新典範。

對傳統著重於軍事外交的戰略典範而言，川普以經濟貿易為戰略重心的操作，是否意味著武力衝突的退潮，還是作為側翼工具以支援經貿主戰場，仍有待繼續觀察。然而，推論貿易戰將取代武力戰，成為未來霸權競爭的主戰場或許過於冒險，貿易戰衍生的敵意若繼續延伸，是否將從「經濟國家主義」轉化政治上的「國家主義」，為未來的戰爭埋下種子，就如同第二次世界大戰前西方各國高築的貿易壁壘，應為國際戰略研究者關切的議題。

## 參考文獻

- 中央通訊社，2018。〈退出聯合國人權理事會美國優先成藉口〉6月21日 (<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806200408.aspx>) (2018/12/7)。
- 中央通訊社，2018。〈全方位抗中國美國退出百年萬國郵政聯盟〉10月18日 (<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810180007.aspx>) (2018/12/7)。
- 中央通訊社，2018。〈川普證實美計劃退出中程核飛彈條約稱俄國違反協議〉10月21日 (<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810210010.aspx>) (2018/12/7)。
- 中國國務院，2015。〈國務院關於印發《中國製造 2025》的通知〉5月19日 ([http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content\\_9784.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm)) (2018/12/7)。
- 中時電子報，2017。〈缺錢！美國宣布再次退出聯合國教科文組織〉10月12日 (<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171012005928-260408>) (2018/12/7)。
- 中時電子報，2017。〈1支 iPhone X 誕生！201家供應商這國奪 52家最狂〉12月22日 (<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171222002480-260410>) (2018/12/7)。
- 中時電子報，2018。〈追殺大陸秀下限…川普搞貿易戰的暗黑真相〉8月30日 (<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180830000003-260410>) (2018/12/7)。
- 日經中文網，2018。〈川普強硬言論頻發逼日本貿易讓步〉9月10日 (<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/investtrade/32163-2018-09-10-03-11-39.html>) (2018/12/7)。
- 加拿大國際廣播，2018。〈魁北克變天、特魯多又少一盟友〉10月2日 (<http://www.rcinet.ca/zh/2018/10/02/153601/>) (2018/12/7)。
- 自由時報，2015。〈制衡亞投行美日T P P 加速談判〉4月18日 (<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/872720>) (2018/12/7)。
- 多維新維網，2018。〈美國鷹派高官表態：不接受談判伊朗就要準備傷得更痛〉8月6日 (<http://news.dwnews.com/global/big5/news/2018-08-06/60075828.html>) (2018/12/7)。
- 美國之音，2018。〈川普：美國正式退出伊朗核協議〉5月9日 (<https://www.voacantonese.com/a/trump-iran/4384916.html>) (2018/12/7)。
- 美國在台協會，2017。〈唐納·川普總統就職演說〉1月20日 (<https://www.ait.org.tw/zhtw/inauguration-45th-president-united-states-zh/>) (2018/12/7)。
- 美國在台協會，2018。〈國務卿邁克·蓬佩奧關於美國經濟復興的演講〉 (<https://www.ait.org.tw/zhtw/secretary-pompeo-delivers-remarks-on-americas-economic-revival-zh/>)

- 6 月 18 日 (2018/12/7)。
- 英廣 (BBC) 中文網, 2018。〈美國推「毒丸條款」: 在貿易上孤立中國的重型武器〉  
10 月 16 日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-45875254>) (2018/12/7)。
- 新華網, 2018。〈美國決定退出《維也納外交關係公約》涉及國際法院管轄問題的相關議定書〉10 月 4 日 ([http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/04/c\\_1123518107.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/04/c_1123518107.htm)) (2018/12/7)。
- 新浪財經, 2018。〈央廣: 誰說 WTO 對美不公? 中國是發展中國家無庸置疑〉4 月 8 日 (<http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2018-04-08/doc-ifyuwqez6595616.shtml>) (2018/12/7)。
- 紐約時報中文網, 2017。〈川普宣布美國將退出巴黎氣候協定〉6 月 2 日 (<https://cn.nytimes.com/world/20170602/trump-paris-climate-agreement/zh-hant/>) (2018/12/7)。
- 經濟日報, 2018。〈特斯拉上海建廠難逃美中貿易戰陰影〉7 月 11 日 (<https://money.udn.com/money/story/5641/3246171>) (2018/12/7)。
- 蘋果日報, 2018。〈課稅讓中國股市慘跌川普: 效果超過預期〉8 月 5 日 (<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180805/1404900/>) (2018/12/7)。
- 林毅夫, 2012。《新結構經濟學: 反思經濟發展與政策的理論框架》。中國北京: 北京大學出版社。
- 包宗和, 2011。《國際關係理論》。台北: 五南。
- Betts, Richard K. 2000. "Is Strategy an Illusion?" *International Security*, Vol. 25, No. 2, pp. 5-50.
- Economist*. 2018. "China v America: The End of Engagement." October 18 (<https://www.economist.com/leaders/2018/10/18/the-end-of-engagement>) (2018/12/7)
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert. 1989. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Kaul, Inge, Grunberg Isabelle, and Marc A. Stern. 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Oxford University Press.
- Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. 1988. "International Institutions: Two Approaches." *International*

- Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 379-96.
- Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Kindleberger, Charles P. 1981. "Dominance and Leadership in the International Economy." *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp. 241-56.
- Mearsheimer, John J. 2014. "Say Goodbye to Taiwan." *National Interest* (<https://nationalinterest.org/article/say-goodbye-taiwan-9931>) (2018/7/08)
- Organski, F. K., and Jacek Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Quinlan, Joseph P. 2011. *The Last Economic Superpower: The Retreat of Globalization, the End of American Dominance, and What We Can Do About It*. New York: McGraw-Hill.
- Reuters. 2017. "Trump Administration to Propose 'Dramatic Reductions' in Foreign Aid." March 5 (<https://www.reuters.com/article/us-usa-budget/trump-administration-to-propose-dramatic-reductions-in-foreign-aid-idUSKBN16B0NC>) (2018/12/7)
- Rosecrance, Richard, Arthur A. Stein. 1993. *The Domestic Bases of Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Thucydides (謝德風譯), 2000。《伯羅奔尼撒戰爭史》。台北：商務。
- Time. 2018. "This Is What Trump's Impulsive Diplomacy Looks Like." July 14 (<http://time.com/5311983/donald-trump-north-korea-diplomacy/>) (2018/12/7)
- Waltz, Kenneth Neal. 1979. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley.
- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization*, Vol. 46, No. 2, pp. 139-54.
- White House. 2017. "National Security Strategy of the United States of America." (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>) (2018/12/07)
- World Bank. 2018. "GDP (Current US\$)." (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>) (2018/12/07)

# Hegemony, Trade War, and National Security Strategy

Ching-Sheng Lo

*Researcher, Integrated Strategy and Technology Center  
Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

## Abstract

After taking office, US President Trump withdrew from the “Trans-Pacific Partnership Agreement” and used tariffs as a weapon to require major trade deficit countries to sign new free trade agreements with the United States. Although the mainly target is China, but also demanded allies. In the “National Security Strategy” (2017) report, the Trump administration stressed the need to respond to the political, economic, and military competition that the United States faces around the world, and clearly pointed out the challenges China and Russia pose to US power, influence, and interests. If the purpose of the war is to contain China, why does the spearhead also point to the allies? The author believes that Trump’s trade war has its strategic consistency. It is a defense strategy that has hegemony to respond to the challenges of emerging powers. Therefore, it attempts to combine strategy and economic and trade concepts, and based on hegemonic theory, to explore the logic of Trump’s trade war and clarify The US strategic vision is to reconstruct international rules and order to maintain the global leadership of the United States and to present forward-looking views.

**Keywords:** hegemony, trade war, national security strategy