



CJEAS

當代日本與東亞研究

第 2 卷第 10 號 2018 年 12 月

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

因中國崛起而變化的國際體系：
從貿易戰到「新冷戰」

當代日本與東亞研究會 編印

目次

■ 摘要	I
■ 論文	
川普政權相較於 80 年代的四大特徵	1
支離破碎的總統和「賢明」的政治制度	2
侵蝕智慧財產權及高科技產業的中國	3
二十年間有所轉變的世界體系	5
「新冷戰」的開端和日本的立場	8
■ 附記	i
■ 作者簡歷	ii

摘要

美國與中國之間的「貿易戰」並非僅為經貿關係上的一系列紛爭。它顯示出了包含意識形態、軍事及安全問題在內之體系紛爭的展開。在美國也已形成必須要糾正中國侵害智慧財產權的行為及停止其強迫外資技術轉移給中國企業的超黨派共識，美國人已決意要阻止中國在高科技產業上佔有優勢。之所以形成如此高的超黨派共識，是因為中國在不改變國內威權統治的情況下取得了顯著的經濟和技術發展。中國共產黨總書記習近平在第十九次黨全國代表大會的報告給人的印象，是中國現在正試圖將這種模式輸出給其他開發中國家。在未來數個月，中美雙邊貿易可能會達成妥協。不過只要中國維持目前強化其威權主義體制，並尋求技術霸權的趨勢，潛在性「新冷戰」就會持續存在。即便日本對中政策及安全政策無法建立在中國的政治體制邁向自由化的前提之下，但我們必定不能忘記在中國仍有一群追求自由化的人們，我們無須認定中國邁向自由化的道路已完全關閉。

Abstract

The “trade war” between the United States and China is not simply a series of disputes in their economic relationship. It indicates the emergence of a more systemic conflict that encompasses both ideology and military and security issues. There has emerged a bipartisan consensus in the U.S. on the necessity to rectify China’s practices of intellectual property rights violations and forcing foreign firms to transfer their technologies to Chinese firms. Americans appear determined to prevent China from dominating high tech industries. This consensus has emerged largely because China has achieved significant economic and technological development without changing its domestic authoritarian rules. Xi Jinping’s 19th Party Congress speech gave the impression that China is now trying to export such model to other developing countries. A compromise may be made on trade issues in the coming months. But as long as China maintains current trend of strengthening its authoritarian tendencies and seeks technological supremacy, a “new Cold War” will continue if under the surface. Japan cannot base its China policies and its security policies on the premise that China will move towards liberalization. But we must not forget that there are people in China who seek liberalization. There is no need to think that the path to liberalization in China is completely barred.

因中國崛起而有所轉變的國際體系：

從貿易戰到「新冷戰」

田中明彥

（政策研究大學院大學校長）

一、 川普政權相較於 80 年代的四大特徵

「新冷戰」或許可說已經開始了。如今，以「貿易戰」一詞作為中美關係特徵的詮釋已相當普遍。中美關係的對立真的只停留在「貿易」嗎？從 1980 年代到 1990 年代，美國視日本對美貿易順差為問題，導致日美貿易摩擦加劇；而目前進行中的中美貿易戰，與其說是日美貿易摩擦的現代版，倒不如說現今的中美對立，不單只是貿易戰，若要搜尋類似現象，或許可匹敵美蘇冷戰吧。簡言之，這應當視為包含意識形態、軍事及安全在內之體系（systemic）紛爭的展開。

川普總統甚常發表以貿易收支做為國家損益指標的言論。若從這一點來看，現在的中美貿易戰有很多地方相似於 1980 年代的日美貿易摩擦。

1990 年，美國對全球貿易逆差為 1 千 2 百 43 億美元，其中對日逆差為 445 億美元，占了整體的 36%（根據 IMF, Direction of Trade data）。經濟學家大多認為將兩國之間的貿易逆差視為問題，在經濟學上毫無意義，但美國多數的政治家仍要求限制日本對美出口，並增加美國對日出口。於是，在屢次要求下，美國開始進行汽車等出口的自發性節制，以及有關柳橙和牛肉市場開放的談判。而日美貿易摩擦的最終局面，則針對美製半導體的進口，設定了數值目標。到了 1989 年，以日本市場結構為問題，召開了「日美結構協議」（Structural Impediments Initiative, SII）。

美國現今對中貿易逆差仍然十分龐大。以 2017 年的數值為例，在增加至七千九百七十億美元的對外貿易逆差中，有三千七百五十二億美元是對中貿易逆差，提高到 47%（根據 IMF 同前揭數據）。今年（2018 年）5 月，美國經貿閣員大舉訪中，向中國提出多方面訴求。這彷彿是昔日日美貿易摩擦光景的重現。

不過，就算單從通商談判的觀點來看，現今的中美貿易戰仍具有昔日日美貿易摩擦不曾有過的特徵。

第一，川普總統本身甚少談及多邊貿易秩序，對於雙邊談判沒有半點猶疑。以往的美國總統並非對多邊貿易秩序毫無關心。

第二，川普政權除了與中國進行貿易談判外，也打算在加拿大、墨西哥、韓國、歐盟（EU），以及日本等對美貿易順差的所有國家和地區之間推行雙邊談判；並且還說得好像每個對象國都對美國採取「不公正」行動似的。

第三，與各國的談判，在突然提出要加徵關稅後，便展露出強迫談判的態度。與中國的談判，也是突然表示要針對相當五百億美元的中國對美進口商品加徵關稅。如果中國採取報復行動，就會再針對相當 2 千億美元的中國進口商品，甚至是中國所有對美進口商品加徵關稅。至於日美貿易摩擦，在走到實際的關稅還擊之前，早已進行了各種協商。

第四，美國的對中要求，除了智慧財產保護法規的制定和確實執行，以及停止強迫外資技術轉移外，也包含了停止堪稱中國產業政策之「中國製造 2025」的國家補助（據報導指出，甚至要求撤回該計畫本體）等，內容大幅超越了以往貿易談判的範疇。

二、 支離破碎的總統和「賢明」的政治制度

如此這般，整體俯瞰川普政權的通商政策，並沒有明確的優先順位，說得難聽點，看起來就像是支離破碎的策略。會有這般特徵，想必是出自川普總統的性格及他那不透明、充滿不確定性的政權營運。川普總統本人對於支離破碎這件事似乎也不大在乎。因為他認為不讓談判對手看出自己的本意，正是促使「交易」成功的祕訣。

不過，無論是川普政權上任後的報導、鮑勃·伍華德（Bob Woodward）最近出版的著作，還是自稱政權內部高官的「匿名者」所寫的專欄等，都指出這是有關決策及實施的混亂。據聞川普總統衝動而欠考慮的決斷，被政權內部的「成年人」們藉由勸導及妨礙加以迴避，以免美國政府所做出的決策有損美國國家利益。

雖然我們不知道真相為何，但逐漸清楚可知，川普總統的決策被施以相當程度的制約。因為是總統，其法定權威極大。然而，總統個人的發言，若要作為美利堅合眾國的決策來實施，必須通過各種政治、行政程序。川普政權到目前為止的人事極端異常，至今仍有許多機要省份的高官人事未定，而上任高官的辭任和離任也接連不斷。在這之中，匿名者的見解指出，「寧靜反抗勢力」正在致力避免誤國。當然，川普總統要超越這股「反抗勢力」執行命令也不無可能，但到目前為止，沒有得到「反抗勢力」認可的政策，看似總是受到妨礙，即便真有實施也僅是以適度「搪塞」的形式來進行。

再者，美利堅合眾國的政策，並非單靠政府就可以決定。以往，美國的司法便以各樣形式對川普政權的政策實施進行制約。另外，立法機關對於美利堅合眾國的政策也是關鍵。合眾國憲法第八條，有關關稅及通商談判的部分，賦予國會

權限，政府雖然可與各國進行通商談判，但最終的決定權還是在國會。因此，政府在進行通商談判之際，由於其內容必須在國會認可的協商範圍內，自是能形成一股壓力。

川普總統想必會對於這項制約感到不悅。這正是美國反川普陣營的人們之所以認為川普對美國的自由和民主主義而言是危險存在的原因所在。川普若得以採取從根本打破這項制約的行動，便意味著這將顛覆美國憲法體制，導致美國自由主義式民主（liberal democracy）體制的崩壞。一旦發生這種事，對全球處在自由主義式民主制下的人們來說，將會是絕非只有促使中國崛起的一大威脅。

雖說無法完全否認美國自由主義式民主制崩壞的可能性，不過，筆者認為這暫且不會發生。因為到目前為止的川普政權，不僅還無法跨越這項制約，在川普總統的忠心支持者中，即便不能說完全沒有反自由主義傾向者，卻也沒有顯著的反自由主義運動。現在，如預測般，十一月的中間選舉，眾議院若由民主黨取得多數席位，制約就會愈發增強。多數具有爭議性的政策議題，勢必會難以實施。

這便是所謂 18 世紀末，「建國之父」們在合眾國憲法體制中所建置的安全閥。詹姆斯·麥迪遜（James Madison）以「賢明的當政者並非只會常坐在決策大位上」《聯邦黨人文集》（*The Federalist Papers*）的設想草擬了合眾國憲法。當「賢明的當政者」不存在時，避免政府整體因機能不全而導致「獨裁」，正是自由主義式民主制的根本思想，而這項作用目前也正在持續運作中。

三、 侵蝕智慧財產權及高科技產業的中國

至於通商政策，也有可能發生這類機能不全，最終導致令人摸不著頭緒的結果。就現實狀況而言，通商談判無論如何都不會變成完全的自由貿易或完全的保護貿易；各種不同的商品或服務，各自都有不同自由度及保護度的交易。

8 月底，美國與墨西哥協商的内容，若從完全自由貿易主義者的角度來看，或許是不稱心的成果，但就政治結果而言，也並非是絕無可能的事。這大概是「寧靜反抗勢力」判斷以這樣的力道出手，並不會導致嚴重後果的緣故吧！

無論如何，由於長期性經濟效果不會立即顯現，川普總統若有心，便能以一句「這是美國的勝利」來結束談判。筆者認為面對加拿大、歐盟和日本，最終也會達成這般略顯「曖昧」的協商。

那麼，與中國之間的貿易戰又如何？因為貿易逆差額度相較他國格外懸殊，結果不會那麼簡單。再者，美國對中國要求的內容，在實質上不同於與他國之間的通商問題，也會是關鍵所在。川普政權表示要向歐盟和日本，針對鋼鐵及鋁製品的進口，以「安全」為由徵收關稅時，有多數輿論指出，對來自同盟國的鋼鐵、鋁製品提出安全問題是一件很奇怪的事。到頭來，與同盟國之間的通商問題，將

會是雇傭等調整的問題，而非安全問題。有關前述川普政權通商政策的第一和第二特徵，最後不僅無法代表美國國家利益，包含「反抗勢力」在內的美國社會整體也將會往剔除這些特徵的方向來前進。

相對於此，美國現今對中國所要求的，不單只是雇傭調整的問題。即便川普總統個人認為雇傭問題最為重要，但就美利堅合眾國整體的國家利益來看，中國最先進部門的產業開發能力才是重點。

今年 6 月，美國白宮公開發表了一份以《中國的經濟侵略如何威脅美國和世界的技術和智慧財產權》（*How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World*）為題的報告。據該份報告指出，中國除了利用技術、智慧財產的物理手段，以及網路手段來行竊外，因為不採取各項法規及國內措施，還強迫外國企業技術轉移，更透過留在美國等研究機構的龐大中國人學生和研究員來蒐集資訊，並利用國有企業的海外投資，企圖收購持有高科技的外國企業。藉由這些活動，該報告表示，中國「企圖從包括美國在內的其他國家獲取關鍵技術和智慧財產，並抓住新興高科技產業，推動未來經濟成長和國防工業的諸多進步」。¹

發表於去年（2017 年）的美國《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）也提出同樣的見解。該戰略斷言：「中國和俄羅斯打算挑戰美國的實力及影響力，侵蝕美國的安全和繁榮。兩國不顧自己國內經濟的不自由和不公正，只顧提升軍事力，並決意透過控制資訊和數據來壓制自己國內社會，增強自身影響力」²。又說：「每一年，中國等競爭者竊取了數千億美元的智慧財產」³。表現出與白宮報告相同的認知。

美國在安全方面對中國的擔憂，不只呈現在川普政權的文件，更是擴及美國社會。今年春天，中國通訊裝置廠商中興通訊（ZTE），因違法出口到伊朗和北韓，美國停止了半導體的供應。由於美製零件停止供應，中興通訊無法製造自家產品，甚至傳言公司即將破產。這時，有意與北韓交易的川普總統，則暗示有收到習近平的請求，將緩和制裁。於此，川普政權遭受到以國會為中心的各方批判。

經濟學家保羅·克魯曼（Paul Krugman）批評：「以明顯作假的安全論證來傷害同盟國的總統，為了幫助敵對的獨裁國家而無視真正的安全問題」⁴。就連從頭

¹ The White House Office of Trade and Manufacturing Policy, *How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World*, June 2018, p. 2, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>>, (accessed on December 1, 2018).

² The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 2, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>, (accessed on December 1, 2018).

³ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 21, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>, (accessed on December 1, 2018).

⁴ Paul Krugman, "Trump's Manchurian Trade Policy," *New York Times*, May 28, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/05/28/opinion/trump-china-trade-policy.html>>, (accessed on December

批判川普到底的克魯曼也視中國為當然的「敵對的獨裁國家」(hostile dictatorship)，具有「真正的安全問題」(very real national security concerns)。如今，包含民主黨支持者在內，來自中國的技術性挑戰（尤其是不正當手段），已成了美國整體共有的威脅。

美國現今對中國的態度，並非單只是從川普總統政權，或川普總統個人的突發奇想所產生的（最近，美國內部也出現了有意與歐盟和日本聯手合作，針對智慧財產權保護、技術轉移，以及產業政策的國家補貼等，透過世貿組織（WTO）來制定法規的聲浪。由此也可看出美國整體國家利益的方向）。

四、二十年間有所轉變的世界體系

美國對中觀念的形成，歸根究柢，乃是出自過去二十年來中國本身的變化。冷戰結束之際，中國的國內生產毛額（換算成美元）約為日本的四分之一，而到了 2010 年，中國便已超越了日本。就連中國所公布的軍事費，在 1990 年仍比日本的防衛費來得少，而如今卻已是日本防衛費的三倍以上。中國海軍空軍的能力也有所提升，進入 2010 年代後，在東海毫無疑問已占有可與日本對戰的勢力，並在南海進行如人工島建造等對自身有利之既成事實的塑造。

像這樣，面對毫不猶豫對外展現實力的中國，美國對中國有了重新的認識。其典型便是前述的《國家安全戰略》。

該戰略指出：「數十年來，美國政策深信支持中國的崛起並協助其融入戰後國際秩序，就能使中國邁向自由化。但事與願違，中國犧牲他國的主權，致力擴張自身的實力。中國以壓倒性規模蒐集並操控數據，散播其威權主義體制的特性，包含貪腐和監視的運用」⁵。不僅如此，民主黨政權負責東亞政策實施的庫特·坎博（Kurt M. Campbell）等人，也表明了相同的認知。筆者之前曾針對世界體系，主張以政治體制自由度和生活水準的高低為基準，將各國進行分類，就能概略理解各國的行動走向。在生活水準和政治自由度都高的各國之間（「自由主義圈」），擁有「民主主義諸國之間的和平」，並且在經濟相互依賴的根基下，人們也得以自由往來。不過，在這區塊之外的各國之間（「現實主義圈」或「脆弱圈」），或是自由主義圈與這些國家之間，仍有發生軍事糾紛的可能。根據這般觀點，筆者以政治自由度和生活水準這兩個座標軸來劃分世界各國，繪製成表格。政治自由度是採用自由之家（Freedom House，監督自由及民主主義的美國 NGO 機構）的指標，

1, 2018).

⁵ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 1, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>, (accessed on December 1, 2018).

■ 政治體制之自由度、生活水準及 GDP 的比較

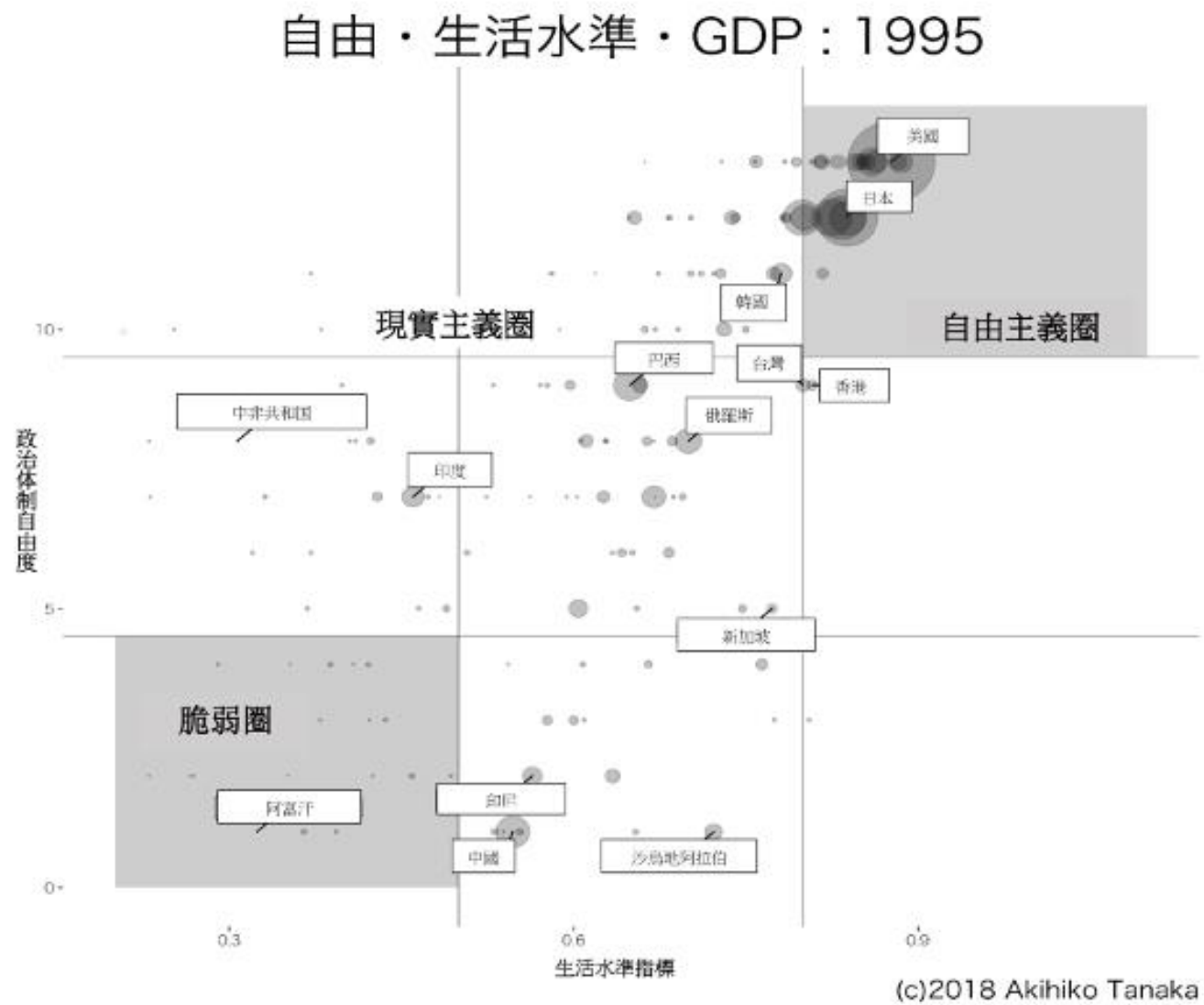


圖 1：1995 年

自由・生活水準・GDP：2015

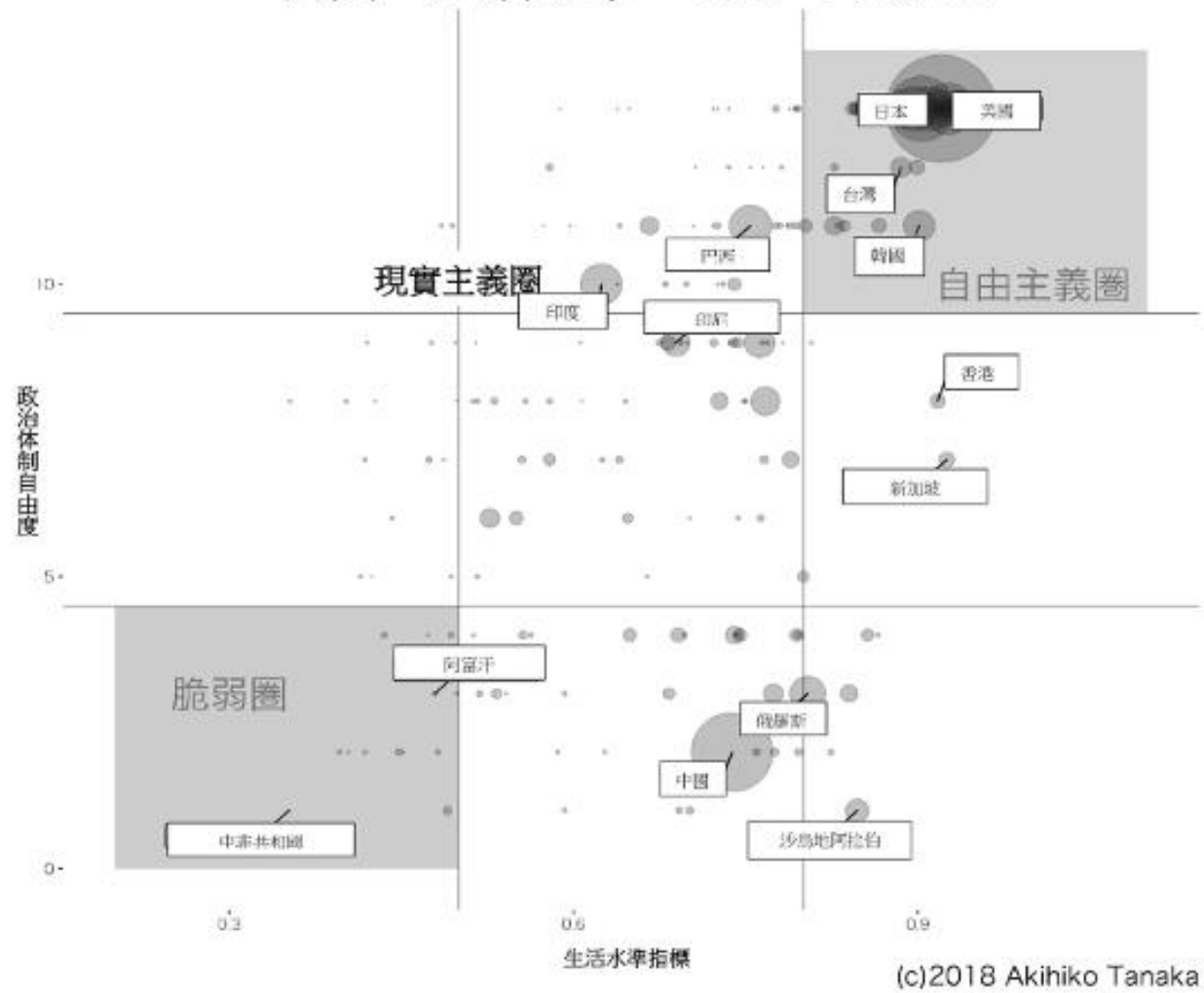


圖 2：2015 年

生活水準則是使用聯合國開發計畫中的人類發展指數（Human Development Index）。

圖 1 為 1995 年的分布圖，除了政治自由度和生活水準外，更以圓圈大小來呈現各國的國內生產毛額。政治自由度和生活水準都高的區塊，位於圖表的右上方，美國及日本等都在這一區。就整體分布來看，可看出生活水準越高，政治自由度就越高，經濟規模也越大。換言之，在冷戰結束後的 1995 年這時間點，觀察到了隨著生活水準的提升，民主化也跟著有所進展的「近代化論」傾向。在這之前，先前為威權主義體制的韓國和台灣，隨著經濟的成長也達成了民主化，可說是證實這般傾向的事件。當時仍處於貧窮的中國在圖表的左下方，俄羅斯則因蘇聯瓦解後的民主化運動而具有相當高水準的政治自由度。

相對於此，圖 2 是 2015 年的分布圖。可以看出印度和印尼都往右上方移動，而中國雖然政治自由度毫無起色，但因人民的生活水準有所提升，經濟規模也變大了。至於俄羅斯，由於政治自由度不斷下滑而往右下方移動，經濟規模也有所復原。這也就是說，相對於多數國家都是往右上方移動的圖 1，圖 2 則可看出往右下方移動的走向也跟往右上方移動的走向同樣顯著。

當世界體系這樣的大遷移愈發明朗化，中國共產黨總書記習近平，就在第十九次黨全國代表大會的報告中，發表了如下的宣言：

「中國特色社會主義進入新時代……意味著中國特色社會主義道路、理論、制度、文化不斷發展，拓展了發展中國家走向現代化的途徑，給世界上那些既希望加快發展又希望保持自身獨立性的國家和民族提供了全新選擇，為解決人類問題貢獻了中國智慧和中國方案。」⁶

換言之，中國證實了開發中國家的發展模式，是有可能往圖 2 的右下方前進的。習近平和中國共產黨領導者們是認真的嗎？從中國共產黨的統治體系及政策決定的方式來看，總書記報告中的文句不大可能是領導者一時興起所寫下的。若按時序，該報告發表的兩個月後，美國所發表的《國家安全戰略》，正是承認了美國以往深信支持中國的崛起能使中國邁向自由化的政策是錯誤的。現今的中美關係若真的走向「新冷戰」，習近平的報告便是「新冷戰開始」的宣言。

五、「新冷戰」的開端和日本的立場

當然，中美關係可能不會走向如此激進的對立，更不用說軍事對決了。《國家安全戰略》也指出，與中國、俄羅斯等修正主義國之間的關係是競爭的，並不會

⁶ 〈習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，新華網，<http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm>（2018 年 12 月 1 日確認）。

直接導致對立或紛爭。再者，中國自今年春天起，也開始極力節制對外強硬論式的論調。至於中美貿易戰，則會視情況做出極為大膽的讓步，或許能夠因應美國智慧財產權保護和技術轉移的問題。

不過，中國共產黨若要維持現有的政治體制，潛在性「新冷戰」就會持續存在。像中國這般經濟規模大、影響力也大的存在，領導者既然自行指出可取代自由主義式民主制的發展模式，不得不說全球將進入某種意識形態的對立。因為冷戰的結束，挑戰自由主義式民主制的政治意識形態目前已滅絕。伊斯蘭原教旨主義（Islamic fundamentalism）就其經濟的可能性，根本不具有得以對抗自由主義式民主制的發展計畫。中國所提出的發展模式並非如此，因為確實有實績。

另外，中國模式在國內被視為不認同國民自由的強硬威權主義體制，隨著中國經濟規模的擴大和軍事力的增強，對自由主義式民主制國家而言，在安全及內政方面都有可能成為威脅。因為國內一旦出現支持中國式意識形態的勢力，就會有發生如之前國內冷戰那般紛爭的危險。

「新冷戰」若激進化，對日本這般採取自由主義式民主制的國家而言，就不可能是「他人之事」，也沒有不表明立場的選擇。另一方面，根據中國今後態度的變化，「新冷戰」或許也會潛在化。即便如此，與中國之間的關係也無法「照舊」。尤其是攸關國家安全的高科技領域，有必要採取防止重要技術被轉移的嚴謹措施。此外，日本也得與美國及歐洲諸國聯手合作，針對智慧財產權的保護、技術轉移的問題和數據管理等各層面，向中國提出必要要求。

無論如何，中國絕不可能放棄產業結構高度化的夢想。中興通訊的事件，反倒加強了中國高科技國產化的決心。「新冷戰」隨著體制意識形態的對立，將以高科技產業競爭的形式持續下去。作為自由主義式民主制主要的保持國家，日本必須做好在科技層面競爭上不落人後的準備。

話雖如此，「冷戰」既然是「冷的」戰爭，也得慎防變成「熱戰」。就日本而言，除了強化日美同盟，維持壓制力，與中國之間也得創造出「和平共存」的領域。近年來經常被提起的中日企業在「印度太平洋地區」的合作，其原則若確認為資助該地區開發中國家的發展，日本在協助上就無須猶豫。第三國的事業，如果沒有發生無責任的對外貸款，還能進行顧及環境及人權的永續開發，開發中國家就不需要引進中國模式。另外，這類共同事業若也反映到中國企業的行動，或許就有助於中國模式本體的改變。

在中國國內，對習近平去年提出報告後的「高傲」對外態度，警鐘已大響，同時也出現了一群對國內強化壓制反感的人們。即便日本對中政策及安全政策無法建立在中國的政治體制邁向自由化的前提之下，也不可忘記在中國仍有一群追求自由化的人們。我們無須認定中國邁向自由化的道路已完全關閉。

附記

本論文是田中明彦〈中国台頭で変容する国際システム 貿易戦争から「新しい冷戦」へ〉《中央公論》2018 年 11 月号（2018 年 10 月）的中譯稿，在此向允許轉載的中央公論新社表示感謝。

作者簡歷

田中 明彦 Akihiko TANAKA

學 歷 麻省理工學院政治學博士

現 職 政策研究大學院大學校長

研究領域 國際政治學

官方網頁 <http://worldjpn.grips.ac.jp/>

當代日本與東亞研究 2017 年 8 月 1 日創刊

出版日：2018 年 12 月 1 日

出版者：當代日本與東亞研究會

編輯部：

主編：松田康博

副主編：清水 麗

副主編兼執行編輯：黃 偉修

助理編輯：魏 逸瑩

Contemporary Japan and East-Asian Studies

Date of Publication: December 1, 2018

Publisher: Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies

Editorial Office:

Editor in Chief: Yasuhiro MATSUDA, Ph.D.

Vice Editor in Chief: Urara SHIMIZU, Ph.D.

Vice Editor in Chief and Executive Editor: Wei-Hsiu Huang, Ph.D.

Assistant Editor: Iying WEI

Contemporary Japan and East-Asian Studies

December 1, 2018 Vol. 2 No.10

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

**Changing International System with the Rise of China:
From a Trade War to a “New Cold War”**

Edited and Published by

Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies