

當前中國「銳實力」問題探究

王宏仁

國立成功大學政治系 副教授

壹、前言

「銳實力」(sharp power)概念從 2017 年出現至今，已經引起國內外廣泛的討論。此概念指出，中國或是俄羅斯等威權主義國家，近幾年透過媒體、網絡等等不同管道，試圖操控新聞、編造假消息、滲透民主國家的政治體制，已經對許多國家造成威脅。而這樣的行為，與以往過去吾人所熟知的各種權力概念—例如軟實力—有所不同，因此，需要另外提出新的概念來形容這種由威權主義國家所實踐的新作為。然而，目前對於「銳實力」的探討僅停留在表面的、媒體式的討論，欠缺更為理論化、系統性的分析，以及實務印證。本文試圖將「銳實力」概念放在較為理論層次的探討，並透過國際關係理論中對於權力面向的各種討論、近期對於中國崛起現象的理解、以及中國外交政策實踐的成效，來重新檢視「銳實力」的意義。本文認為，唯有透過相關議題背景的梳理和檢討，才有可能避免讓「銳實力」概念成為一種彰顯特定(西方)政治立場、政治正確的媒體宣傳或工具。

貳、「銳實力」背景

「銳實力」概念的出現，最早是於 2017 年 12 月初由兩位美國智庫研究員—國家民主基金會的沃克(Christopher Walker)與盧德偉格(Jessica Ludwig)—所提出。之後陸續受到西方媒體的關注與引用，直到最近國際關係學術界開始將之進行較為系統化、理論化的討論，並且與過去相關的概念—例如其他的權力面向討論—進行比較整理。本文認為，此概念的出現涉及三種不同的背景討論，有必要藉此做出更進一步的關注。第一種是關於概念創造的問題。「銳實力」概念推出的時間至今，其實相當短暫。是否該概念與我們過去所熟知的其他概念相比—例如硬實力、軟實力、巧實力等等—有其獨特的差異性，或僅僅是同一種概念的性質、抑或是分享了類似的概念屬性，都已經在學界內引發討論。特別是，銳實力與先前吾人所熟知的其他權力概念不同：前者非常明顯的、強烈地指涉特定政權類型(即，當今威權國家)、特定國家(中國與俄羅斯)的某種負面外交實踐過程；後者往往已經被視為是一種普世的、通則性的稱謂，即，一種

具有科學意義的工具行為，只要符合該定義條件的所有行為均可稱之。例如，凡是一國有能力使用強加的方式(例如武力)迫使另一國改變其本來欲行使之行動，吾人便可稱前者正在使用硬實力，無論該國是否為民主國家、是否為大國或小國、抑或是哪個文化歷史脈絡下的民族國家(亞洲的日本或是歐洲的法國)。也因此，這裡的「該國」變成是一種非常抽象的概念，在理論上並不局限於任何國家行為者，或甚至非國家行為者也能適用。相對的，目前討論的銳實力概念，並非是從一個廣泛的、長時間的國家行為實踐之後所歸納出來的結果，而是特別針對目前世界上少數僅有的非(西方)民主國家、前冷戰時期共產主義國家、(新興)大國——中華人民共和國與俄羅斯——所做出的判斷與觀察。以至於「銳實力」這個概念是否只該專屬於中國與俄羅斯，或是專屬於非民主政體(特別是當代威權主義國家)，抑或是民主國家中若其外交作為也符合銳實力概念的定義，能否也稱之為是銳實力的運用，目前尚無定論或共識。而這些問題也沒有在沃克與盧德偉格當初的研究報告中獲得解答。

「銳實力」概念的出現，衍生出來的第二個背景是關於當代對於中國崛起現象的評價與解讀為何。中國崛起這個現象，從歷史或文明的角度而言，已經歷經數次，但唯獨冷戰之後的崛起是被鄰近國家或甚至西方世界較多視為是一種政治與經濟利益的衝突。而冷戰初期的中國崛起現象，也早與今時今日有所不同。當初國際社會或是西方世界尚未將中國視為是一個大國看待，但無疑是將中國預設為未來最大的威脅或挑戰。在那個時期，當既有西方體制對於中國加入國際社會充滿信心之時，中國崛起充其量只是一種體制「適應」的問題，甚至時至今日的威脅感只是一種過度反應，而忽略了西方體制內本身所存在的問題。另有一段時間中，西方世界對於中國崛起的觀察，並非如此物質性、零和的。亦即，不將中國崛起當作是一種政治或是經濟上的「硬實力」(hard power)衝擊，而是視之為一種軟實力(soft-power)的表現。早先，軟實力標榜的是，利用說服力而非武力的方式來影響他國的行為。但是慢慢地，中國這種軟實力型態開始被理解為其背後意圖是「心懷不軌的」，所以又形成一種「魅力攻勢」(charm offensive)的威脅，並且於近年開始被認為轉向成一種試圖操控民主國家內部資訊的「銳實力」。

「銳實力」概念出現後所涉及的第三個背景，是關於中國大陸外交實踐的問題。本文認為，這主要是與中國過去十多年在「和平主義」論述推動上的失敗有關。過往對於中國「和平主義」論述的認識，向來與所謂的中國「軟實力」研究有密切的關聯

性。即，過去研究的焦點主要集中在探討中國大陸如何藉由「軟實力」的相關工具，去推動或是完成其所欲推行的單邊「和平主義」論述。然而，此推行過程在 2013 年之後，開始在西方社會中出現不少的質疑，特別是對於中國「和平主義」論述背後的動機，相繼提出批判與警訊。吾人所觀察到的是，除了這些和平作為或政策招致越來越多負面的回應與批評之外，中國方面似乎也同時展開較為霸道的(assertive)作為，甚至運用起當前西方世界所擔憂的「銳實力」策略，試圖操控民主國家內的資訊內容、分裂社會價值。

叁、「銳實力」概念的理論分析與再議

首先，對於「銳實力」的定義，沃克與盧德偉格在國家民主基金會的報告中明確指出，「我們截至目前為止，應該將威權政體的“軟實力”歸類為“銳實力”，而後者穿透、滲透或是貫穿目標國家的政治與訊息環境」(Walker and Ludwig 2017, 6)。在兩位作者其他的文章中，也很一致地運用此定義，並且在此之上加入了更多的屬性形容，包括像是「銳實力」如何產生「分散力」(distraction)、「操弄」(manipulation)、「自我審查」(self-censor)、「壓迫」(suppressing)、「吸納力」(co-optation)、「利用」(exploit)、「灌輸」(inoculate)、「顛覆」(subversion)等等的行為特徵。當「銳實力」由此定義出發並且被不同人重複引用或討論時，此概念漸漸衍伸出更多的負面屬性，包括，具有一種「威脅」、「脅迫」、資訊「散播」、「霸凌」、「恫嚇」等等的性質。

由上述「銳實力」概念所衍伸出來的各項屬性，對於吾人了解「銳實力」這個現象是相當重要的。首先，這個「銳實力」概念原本就是基於特定的經驗案例——中國與俄羅斯兩個威權體制——所形成，但是，這個概念有多大的程度和彈性可以進行概念化，也就是利用跨案例的比較方式，以新的案例來驗證原來的起始類型？這個問題已經涉及到所謂的「概念旅行」(concept traveling)與「概念拉伸」(concept stretching)的問題。此觀點認為，比較的實質其實就是進行概念在不同案例中適用性的討論，而這種跨案例的比較就產生所謂的概念旅行的問題。當原本是根據特定經驗所形成的概念要能夠應用到更多其他的案例上之時，又會有概念拉伸的問題。在此之下，到底「銳實力」所擁有的具體定義屬性有哪些？是否前段討論的這些概念都適用？抑或是只是暫時適用在特定案例中——例如中國與俄羅斯——但是當要進行跨領域的比較時，不見得其他案例

國家(無論是威權國家或是民主國家)均能符合目前所有關於「銳實力」已經發展出來的屬性?這些問題都尚未在文獻中獲得討論。

其次，如果對於「銳實力」概念講求一種清楚、明確的屬性數目與範圍是過於嚴苛，則是否還有其他對於概念在跨案例研究上的看法? 另一種看法指出，大部分的概念屬性，本來就無法被所有的跨案例所共享，我們在進行概念的跨案例比較分析之時，頂多是藉由在通則化某特定概念的過程中盡量找出那些與理想類型相關的原素。這些元素被柯利爾與梅洪稱之為「家族相似性」或是「輻射型範疇」。根據這種觀點，假設「銳實力」屬性具有 1, 2, 3, 4, 5, 6 六項屬性特質，當我們要將「銳實力」開始進行跨案例的比較研究之時，就不是去預期六項特質都要同時存在於跨案例中才能稱之為有「銳實力」的現象發生。而是，很可能在第一個案例中只有某五項屬性被發現，在第二個案例中是另外五項屬性被發現，而第三個案例又是其他五項屬性。屬性在跨案例中的呈現，應該被容許有程度上的差異，這個差異是回過頭來解釋在不同脈絡之下同一個概念可能表現出來的不同概念屬性。如果說不同案例中的概念屬性不必要共享所有的概念屬性特徵，那麼這些概念屬性彼此的相關性為何? 是否有哪些核心的屬性構成了何以為“真的”「銳實力」概念? 而在這個核心價值之外，有沒有哪些單一特性也可以構成了某一種特殊的「銳實力」概念? 例如屬於中國式的銳實力、俄羅斯式的銳實力?

另一個值得在「銳實力」概念層次上進行討論的問題，是關於「實力」或「權力」(power)的定義問題。首先，銳實力的使用者是否只能屬於國家，如同我們現在所看到的定義，大多只有指涉中國和俄羅斯等威權國家及其行為，還是，銳實力也是可以被個人、一個團體、或是廣義而言的任何行為者所擁有? 個人可以是網絡駭客、商人、僑民、學者、學生、政治領袖等等; 團體可以像是伊斯蘭激進組織、媒體、孔子學院、詐騙集團; 任何行為者則是特別強調國家以外的行為者，例如非政府組織 NGOs 以及其他上述所指涉的團體。依照沃克與盧德偉格原先在國家民主基金會的定義，所謂的「銳實力」是強調威權政體所「塑造出的影響力」，試圖針對其他國家——特別是民主國家——所進行的政治與資訊環境的滲透或操控。在此定義之下，似乎只有國家——具體而言是這些威權政府——能夠運用「銳實力」資源，而其他行為者例如學生、學者、商人、媒體、僑民、駭客、詐騙集團、恐怖主義份子等等，只能是受到政府所控制的代理人而已。這樣的理解其背後有一個先驗的預設是，威權政體治理之下不太可能會有

獨立自主的公民社會或是人民，因此，可以獨立於政府控制之外的行為者是難以想像的。問題是，如果吾人希望將「銳實力」此概念理論化與通則化，則「銳實力」沒有理由不能同於其他既有的權力概念——例如硬實力、軟實力——可以由不同的行為者所掌握，即便目前國際關係的主要行為者仍是主權國家。換言之，特定國家可能是目前「銳實力」的主要運用者，但是在邏輯上並不該排除其他行為者的角色。

其次，「銳實力」該以何種角度來測量的問題。在早期國際政治的討論中，所有的權力概念是被當作一種物質資源來看待，因此發展出利用了解「國家權力的要素」來對「權力」一詞進行分析的途徑。根據這種看法，權力的衡量是可以透過人口、土地、經濟發展狀況、軍隊數量等等來界定大小。當一個國家在這些要素的加總上面累積出相對的數量時，通常會被認定為具有相對較大的權力或國力，例如美國。抑或是，當一個國家對於某要素享有極大的數量或發展之時，特別是在軍事力量上，也可以被認定為具有相對較大的權力，例如北韓對於軍事力量的集中發展。有鑑於此，「銳實力」的衡量與認定能否從資源要素的權力角度來分析？比方說，「銳實力」實力的大小也是受到該國在國家權力要素上的完備與否、數量多寡、或是軍事力量的發展程度來決定，即便「銳實力」就定義上來說主要是對於政治與資訊環境操控或滲透的問題。根據奈伊看法，「銳實力」其實應該被看作是硬實力的一種，而不是軟實力。兩者的不同之處在於，硬實力是一種資源，而軟實力不是。因此，是否「銳實力」的大小實際上還是視該國硬實力的大小而決定，似乎還要再做進一步的討論。換言之，即便都是由威權國家對其他民主國家所進行的資訊操控，若大國有比小國擁有較多的「硬實力」，但是一定會比小國擁有更多的「銳實力」嗎？或是，小國即便沒有「硬實力」資產，是否仍可在「銳實力」方面發展或擁有優勢？抑或是，有的小國可能真的因為硬實力不足，根本無法行使「銳實力」，也沒有辦法擁有「銳實力」這個資產。本文認為，以上這些問題都尚未經過認真的討論，遑論有任何一致性的看法。在此種情況下，「銳實力」概念很容易被濫用。

奈伊對於「軟實力」與「銳實力」的區別還提出了另一項重要的特徵，即，軟實力主要的來源是市民社會。依據此看法，像是中國或是俄羅斯這樣的威權國家不會願意讓他們的社會有表達自由意志的權利，所以根本無法使用軟權力，或是就算使用了，也會如同今日世人所看到的，最後變成失敗的結果。從這個觀點中我們可以發現，權力行使者除了是國家之外，也可以是市民社會，這也正符合傳統政治學對於國家研究、

社會研究的區分，以及兩者互不隸屬(並且是對立)的關係解釋。如果接受了這個研究前提，吾人必須要問的是，國家行使的權力和社會行使的權力，是否代表同樣的意義？在傳統政治學中，國家的權力是必須要去規範的，但是社會所行使的權力並不需要，因為後者的強大是制衡前者的保證。換言之，如果軟實力與銳實力的差別在於前者是由市民社會所行使，而後者的權力來源非但不是市民社會而且還是一國想去干預其他國家的市民社會，則銳實力本身就該被注意、防範、警惕、與限制。所以本文認為，真正銳實力的問題在於其權力來源不是市民社會，而非銳實力本身。

傳統上對於權力概念的討論，並非止於「要素」或是「資源」的觀點討論。美國學者鮑德溫與其他學者很早便指出，在國際政治中對於權力的理解，還可以有另一種「關係性」的途徑。鮑德溫以拉斯維爾和開普蘭兩位的觀察為例指出，「權力」其實是有的一種因果面向的存在，涉及到行為者之間的「關係」。因此，「權力」其實是呈現出兩個行為者(或兩者以上)之間實際或是潛在的關係，而在這種關係之中一個行為者的行為是會對另一個行為者行為的改變產生影響的。這樣的理解其實是相當接近於當代國際關係中對於權力的理解。在奈伊對於三種權力樣態的比較分析文章中定義到，傳統上對於硬實力的理解是，一種藉由強迫、以及收買的方式去影響他人行為的能力；而軟實力則是一種藉由吸引與說服的方式來影響他人偏好的能力；銳實力則是一種利用操控訊息的方式來改變他人作為的能力。

以上三種權力觀點的共同處在於，有一方行為者試圖運用某種方式來改變另一個行為者的偏好或作為，而這樣的動機和過程已經讓兩者之間產生某種權力關係。本文認為，從權力作為一種資源或財產的觀點轉換到權力作為一種關係性的理解而言，面臨到不少問題，值得「銳實力」研究做為參考。例如，當「銳權力」作為一種資源時，擁有該資源的行為者如何可以真正的轉換該資源而成為影響力，而這期間的過程轉換，又該如何衡量？當行為者真正將資源轉變後，並且施加於其他行為者之時，又該如何去測量到真正的權力關係？到底銳實力改變的是一個行為者的什麼部份，比如行為、偏好、政策立場，或是其他？從奈伊的觀點而言，如果軟實力改變的是其他行為者的偏好，而且這種改變是一種自願性質的，則銳實力改變的是其他行為者的價值觀，特別是言論上的自由狀況、一種非自願性的結果。不過，這裡不管是奈伊或是鮑德溫在討論權力的關係性時，都似乎太強調工具理性的意義，只是將權力當作一個某行為者對其他行為者施加影響力的一種改變過程，但是卻沒有說清楚這種權力關係是怎樣的一種或

是多種權力關係?是否涉及到行為者角色理解的差異、對象不同的變化,以及雙邊互動過程中所產生的變異?諸多的問題反應出,權力關係是會有「規範」的因素存在,而這個規範因素又必須去從國家行為者之間的過去歷史之中去歸納與理解,無法單從某個國家擁有多少物質資源去判斷。

肆、小結:

本文認為,近期媒體上對於「銳實力」的關注,其實已經引發出許多國際關係理論中對於權力問題的討論、中國研究與中國崛起的問題、中國全球治理的態度、中美關係的發展,甚至是冷戰結束至今,是否有可能又重新回到自由民主與威權統治兩種意識形態競爭的循環之中。此外,在定義上,如果硬實力改變了行為者的行為、軟實力改變了偏好,則「銳實力」改變了什麼?比方說,當一帶一路的周邊國家開始對於中國的基礎建設投資計畫與文化交流的認知,由一種軟實力的觀點轉向銳實力的觀點,那是代表怎樣的一種關係性變化?而這個變化,又反應出怎樣的內涵,例如是觀念性的改變、物質性的改變,還是其它?對於瞭解中國來說,有沒有可能銳實力只是一種權力需求?若從中國儒家文化所揭示的統治關係而言,如果中國在對外的實力展現上反應出一種權力需求,則這樣的需求是否有其宰制文化的根源,可以從歷史脈絡中看出?又或是,在中國外交的習慣裡,藉由自己在文化中所習以為常的議程來表達自己、論述自己,甚至是糾正他人來合理化自己在國內的形象與正當性,其實是目前「銳實力」討論中尚未討論到的。如果可以以中國作為例子進行比較,則俄羅斯或是其它威權國家在行使「銳實力」之時,是否也有類似的文化、歷史、認同、觀念、物質等因素必須放入討論。在一個理論化的過程中,如何將不同的案例進行系統性的整合、歸納,實為「銳實力」研究接下來可以進步深化的地方。

其次,在當前國際關係的研究中,權力(power)概念已成為研究國際政治的基石。無論是在探討無政府狀態之時,國家之間所形成的權力平衡狀態、因為權力高低所形成的區域或全球秩序、根據資源的種類與行使所發展出來的各種工具、甚至在假設個別國家或領導人天生所欲追求的目標之時,無不環繞在「權力」(power)的議題上打轉。其中,對於國家在行使權力工具上的不同,已經陸續發展出「硬實力」(hard power)、「軟實力」(soft-power)、「巧實力」(smart power)、「銳實力」(sharp power)等概念,而前兩者已經陸續累積不少理論化的作品與討論,唯獨後兩者均仍停留在政策層次上

的理解與使用。即便「銳實力」概念出現的時間尚短，卻正好是當前研究者應該趁早投入並且發展的理論概念之一。

最後，「銳實力」當初提出的緣由是基於中華人民共和國與俄羅斯這兩個新興威權政體對於民主國家所進行的滲透、顛覆、分裂手段而得到的觀察結論。這與當初美國學者奈伊於 1990 年觀察到美國並非僅靠強制性的手段來吸引全球各地民主社會的支持，進而發展出「軟實力」的概念，其道理是如出一轍。換言之，「軟實力」概念當初的提出也是基於特定國家的實踐經驗，經過多年的討論、辯論與理論化嘗試，才逐漸通則化到其他行為者身上的應用。這個「通則化」其實包含了一種國際關係社會化、學習化的過程。因此，正值「銳實力」概念尚於初始萌芽階段，未來相關的討論可先藉由釐清中國在「銳實力」上的表現以及其背後可能的歷史思想淵源，進行追蹤調查。除了希冀對於中國過往對外關係的行為表現、戰略思想有所深入了解之外，更期盼能做出一種時間上或行為上的聯繫，將「銳實力」概念放在特定歷史脈絡、政治文化當中來理解，更能貼近真實性。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)