

美國對華戰略是否次優選項呢？

——路徑依附的思考



博約集
王卓祺

前言

本文從美國醫療衛生改革路徑依附得出的經驗比較美國特朗普政府對華政策「大變」。特朗普政府是否不受過去歷史軌跡的阻礙。國際關係關乎國家利益所在；而利益者，可解釋為好的、重要的，也可說所珍視的價值者，而價值有經濟性及抽象的意念，如十五六世紀的馬基維利（Niccolo Machiavelli）時代，歐洲統治者追求的是榮耀。今天中美關係原本的壓艙石貿易，變成貿易戰；而貿易是經濟性，但美國優先（美國全球霸權），與中國民族復興（和平崛起）同為意念性質的利益。奧巴馬醫改其中主要爭論點就是政府角色問題——美國人應否被政府強迫購買醫療保險的價值理念。美國認為全面遏制中國崛起是符合美國利益的最優選擇；而中國則表示一直參與美國主導的全球經濟秩序，中美和平共處合作雙贏的新型大國關係才是最優選項。究竟誰對呢？

最近參考不少醫療改革的比較研究文獻，發覺一個十分關鍵的因素，就是眾多發達工業國家在

醫療衛生政策都有個矛盾現象，就是「改革沒有改變，改變沒有改革」。當然亦有不常見的例外。解釋這個現象成因一個重要理論就是路徑依附模式。早在幾百年前，馬基維利已經講過以下一段說話：「改革者的敵人是舊秩序所有得益者，而那些新秩序中得益者只會是冷漠的支持者。」他說改革者受制於既得利益聯盟，後者利用既有制度約束重大改變的通過。改革醫療衛生制度的路徑依附障礙亦發生在影響其他範疇利益者聯盟的任何建議。

美國對華全面遏制是否次優選項？

回到中美貿易戰及兩國當前的博弈，儘管中國苦口婆心從數據、經濟、軍事、科技及文化因素，表白中國沒有爭霸的戰略意圖，構建中美新型大國關係是雙贏局面，是中美雙方的最優戰略。看來這種論述沒有些微效果。最近令人側目是美國居然用「域外管轄」，要求引渡在加拿大過境的華為高管孟晚舟，理由是她觸犯了美國的國內法律。美國那隻霸權的手伸得這麼長去遏制中國在科技稍為領先的企業。顯然從美國的角度，全方位遏制中國是最優選項。我們甚至懷疑，特朗普政府對華政策並非什麼大變，而是依附舊秩序，

只是漸變而已。

路徑依附模式的驗證

自特朗普上任以來，美國一系列對華全面遏制戰略的「新秩序」似乎沒有「舊秩序」得益者的反對。在醫療衛生比較研究中，耶魯大學的雅各布·哈克（Jacob Hacker）認為路徑依附模式有兩個維度，決定它難於啟動改革的大變；其一是分權的政治制度，如三權分立及聯邦制，其二是決策過程有太多否決點。因之，美國醫療衛生政策難於大變；美國這個決策分散模式理論上亦應適用於其他政策範圍。奇怪的是，我們並未看到美國對華貿易及交往的州份，各級會議員對特朗普對華「新秩序」提出強烈反對。反之，不少對華遏制法令是民主共和兩黨在國會提出及獲得通過，例如針對中國的外國投資風險審查現代化法案、台灣旅行法、西藏旅行法等。就算是對華最具敵意的2019年國防授權法案，在參議院以大比數通過。該法案試圖遏制中國的一系列政策，包括增加南海的軍事活動，支持增強台灣的國防能力等。而申請引渡華為孟晚舟是紐約州檢控官。這等等可見遏制中國崛起是多層次，非獨美國行政部門的戰略意圖。

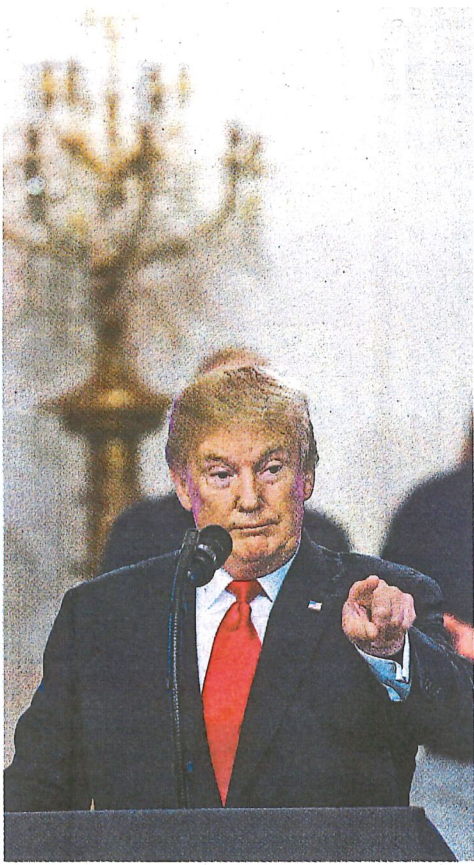
曾任美國駐外大使的華裔外交官張之香認為，特朗普改變過去數十年美國支持中國融入戰後國際秩序的接觸戰略。因為中國未因加入美國主導的全球化秩序，而接受西方的普世價值及民主政治。張之香的講法耳熟能詳，但經不起事實的驗證——歷史說明，威脅美國霸權的崛起大國及受到遏制的，不止社會主義的蘇聯，還有資本主義民主政體的日本。美國全方位遏制中國崛起是延續其全球霸主的最優選項。張之香亦談及美國對華貿易及投資的商界並沒有大力反對特朗普政府的對華戰略。這樣，路徑依附模式所預期美國的「舊秩序」得益者，亦不構成特朗普政府對華遏制戰略的障礙。

美國對華反應的全球可能

特朗普贏取選舉依靠的是幾個關鍵州份——傳統支持民主黨的藍領工人因製造業外移而成為全球化生產分工的受害者，他們轉而支持聲稱要重建美國製造業，令「美國再偉大」的特朗普。特朗普的稅改方案，其中一點是允許企業將海外利潤匯回本土；他估計有4萬億至5萬億美元。即是說，中國參與美國主導的全球化，得益最多可能是有能力將產業外判或外移的企業，而它們並不一定將利潤與國民分享。因而在財富分配力度不足的國家如美國，受害的是本土藍領及低層非技術工人。因此，中國的共享、共贏外交戰略如「一帶一路」亦應作如是觀，即中國的良好主觀戰略意圖會由於對手內部的體制，如產業政策及再分配制度（亦是路徑依附）而走樣。美國的案例並不意外。台灣、香港及澳門地區，由於經濟及人口體積都細；當中國內地發展起來，或這些地區缺乏自主發展的能力，便容易產生內部問題。例如內地資金及遊客大量湧入香港，推高樓價及「自由行」產生的社會經濟問題大家亦知之甚詳。

總結

本文從醫療衛生的路徑依附的經驗探索美國對華戰略是否大變，繼而指出中國聲稱美國維持「舊秩序」是雙贏的最優選項不符合美國的戰略意圖。這種良好主觀意圖「誤讀」有可能重複出現在中國對外關係上，因對手會由於內部政策及體制的因素產生對中國的抗拒。本文亦發現對華的既得利益者並未如預期般起着牽制「新秩序」的作用，令人懷疑資本家的投機性；正如美企為了避稅在海外存有巨款。雖然資本是無國界，但當涉及國家最高戰略利益，很難想像對華投資及貿易的既得利益者會違主流民意，站在中國立場說話。除非像香港及內地一些奉西方普世價值為圭臬的自由派分子，才會視美國馬首是瞻了。



王卓祺：從美國的角度，全方位遏制中國是最優選項。我們甚至懷疑，特朗普（圖）政府對華政策並非什麼大變，而是依附舊秩序，只是漸變而已。（資料圖片）