



● 作者/Richard N. Haass ● 譯者/楊黎中 ● 審者/劉宗翰

美國應如何因應紛亂的世界

The Unraveling: How to Respond to A Disordered World

取材/2014年11-12月外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, November-December/2014)

近年來由於美國全球霸權的地位下降，導致維持與決斷世界秩序的權力不再握於一人之手。鑑於世界秩序立足未穩，因此當務之急應是重塑紛亂的世界。



(Source: USMC/Michael Cifuentes)



學者布爾(Hedley Bull)在其經典著作《無政府社會》(*The Anarchical Society*)中曾指出，這個世界在「有序」和「失序」力量間始終存在著一種緊張關係，而在渠等間維持平衡的細節則定義出各時代特性。「有序」力量來源包括那些遵守現有國際規則和約定，並且遵守修改這些規則和約定程序的行為者；「失序」力量來源包括在原則上排斥那些規則和約定，並且肆意無視或破壞它們的行為者。此平衡亦會受到全球趨勢影響，在不同程度上超出政府的控制，形成行為者抉擇的脈絡。目前，在「有序」和「失序」間的平衡正偏向後者。有些原因是結構性的，但是有些原因是由重要參與者做出糟糕決定的後果——而至少其中有一些可以且應該加以修正。

當代「失序」的主要源頭在於中東，不管之前曾與第一次世界大戰或是冷戰進行比較，今天在該地區所發生的狀況非常接近「三十年戰爭」(Thirty Years' War)，一場在十七世紀上半葉蹂躪歐洲大部分地區

的三十年衝突。如同當時的歐洲一樣，在未來幾年，中東可能充斥著大部分無法保衛渠等龐大領土的弱小國家、具有愈來愈多的民兵團體和恐怖組織，以及同時存在內戰和國家間的衝突。宗派和族群認同會比國家認同更強勢。在大量自然資源助長下，當地強勢行為者將會繼續干預鄰國內政，而外部主要行為者將仍無法或不願讓該地區穩定下來。

在歐洲外圍亦再次出現不穩定的狀況。俄羅斯在普丁(Vladimir Putin)總統的統治下，似乎已經放棄高度整合至當前歐洲和全球秩序中的主張，並且基於與鄰國和附庸國的特殊

關係，反而選擇另一種未來。烏克蘭危機或許是俄羅斯精心策畫的最顯著表現，或者詮釋為恢復蘇維埃，但這不會是最後一次。

在亞洲，問題不在於當前的不穩定，而是這股不穩定的發展潛力。在此地區，大多數的國家既非弱小也不搖搖欲墜，卻是強大且愈發富強。數個國家交織著強烈的認同、生氣勃勃的經濟、漸增的軍事預算、痛苦的歷史記憶，以及懸而未決的領土爭端，產生了典型地緣政治操縱和可能武裝衝突的局面。加諸於這個緊繃世界的各式挑戰是北韓暴躁易怒和巴基斯坦動盪不安，這兩個國家都擁有

俄羅斯總統普丁基於與鄰國和附庸國的特殊關係，而選擇另一種未來。(Source: AP/達志)



核子武器(而其中一個還擁有某些全世界最危險的恐怖分子);不管起因是魯莽行動或是國家崩潰,其中任何一個國家都可能是區域或全球性危機的源頭。

對於當代秩序挑戰是全球性的,全球化反映出各種危險面向,包括跨境流動的恐怖分子、病毒(實體和虛擬),以及溫室氣體排放。由於鮮少有制度性的機制能防堵或管理它們,這些流動有可能會擾亂並降低整個體系的品質。而民粹主義在經濟停滯和日益增高的不平等中崛起,讓改善全球治理甚至變得更具挑戰性。

依各原則建立起的國際秩序也在多方角力。有關以武力獲取領土係無法接受的一些共識是存在的,而正是這樣的共識鞏固了廣泛聯盟支持推翻海珊(Saddam Hussein)於1990年將科威特納入伊拉克的企圖。但是這種共識到下一代就耗損得差不多了,使俄羅斯在2013年春天奪取克里米亞後能躲開類似的全面性譴責,因此人人都在猜測,對於中共強力爭奪有爭議的空域、海域或領土的企圖,

世界會做出多少回應。當論及他國是否有權在一個政府攻擊其本國公民,或是在其他方面未能履行其主權義務時予以介入的問題,攸關主權的國際共識甚將更形破裂。在聯合國批准十年之後,「國家保護責任」(responsibility to protect)此一概念不再受到廣泛支持,而且對於何者構成合法介入他國事務亦無共同看法。

當然,秩序力量亦在運作。過去數十年皆未曾有大國間的戰爭,並且也無重大跡象顯示在不久將來會發生。中共和美國在某些場合合作,而在其他場合則相互競爭,但即使在後者的情況下,競爭還是有限度的。相互依存(interdependence)確實是存在的,而且彼此間都有大量的投資(在字面及象徵意義上),雙方可能都會憂心產生任何重大和長期破裂的關係。

俄羅斯由於其能源集中經濟和更節制的對外貿易與投資,相互依存的程度雖不若中共,但仍會受到此方面掣肘。這意謂隨著時間的推移,制裁有機會能影響其行為。普丁的外交政策或許是想要收復失地,但

俄羅斯的硬實力與軟實力資源均有限。俄羅斯除了吸引俄羅斯族裔之外不再代表甚麼,結果,其所能引起各種地緣政治上的紛擾將繼續留在歐洲邊緣,而不會觸及大陸核心。事實上,在過去的70年裡,歐洲轉型的關鍵因素——德國的民主化、法德和解、經濟整合——是如此地堅實穩固,因此渠等合理地被視為理所當然。對於美國的全球事務而言,歐洲的本位主義和軍事孱弱可能會使該地區成為一個不良夥伴,但是歐洲大陸本身已不再是一個安全問題,這對於過去而言是一個長足的進步。

後冷戰秩序正在瓦解，
雖然其並不完美，但仍
會受到懷念。

光是顧著亞太地區並且做出最壞打算這也是錯的。這個地區數十年來經歷了前所未有的經濟成長,並且還能保持和平。在這個地區的經濟相互依存也是成為衝突的剎車。因此仍有時間可供外交和創造性決策來建立制度性的緩衝器,而此將



可協助降低從波濤洶湧的民族主義和不斷攀升的不信任中所產生的對抗風險。

同時，全球經濟在經過金融危機之後已然穩定，而新規則也已然完備，將可減少未來危機的發生機會和規模。美國和歐洲的成長率仍低於歷史標準，但是阻礙美國和歐洲的絕大部分原因並不在於這場危機餘波，而是各式政策限制住強勁的成長。

鑑於北美穩定繁榮和開放的經濟、4億7,000萬的人口，以及新興能源的自給自足，其有可能再次成為世界經濟的火車頭。拉丁美洲在大多數狀況下是處於和平狀態。與十年前的狀況相比，墨西哥是一個更加穩定且成功的國家，哥倫比亞亦是如此。諸如在巴西、智利、古巴和委內瑞拉等國家前途上徘徊不去的一些問題，並不會改變一個朝著正確方向前進的區域基本論點。至於非洲也一

樣，在愈來愈多的國家中，更佳的治理和經濟表現正逐漸成為常態而非例外。

傳統的分析方法對於要瞭解這些看似矛盾的趨勢幾乎沒有甚麼幫助。例如，有一種傳統方法是將國際動態建構成一種強權間的起伏，並且將中共進步與美國衰退加以較量。但是這種方式誇大了美國的衰弱，而且也低估了中共。對於所有問題，美國已做好充分準備要在二十一世紀成長茁壯，然而中共卻面臨著許多挑戰，包括經濟成長減緩、貪腐猖獗、人口老化、環境惡化和鄰國心生警惕等。沒有其他國家更能夠同時擁有所需的能力和決心，為了全球優勢地位而成為美國的挑戰者。

美國總統歐巴馬(Barack Obama)近來被引述成對問題漠不關心，致使一切都變得一團糟，其指出，「這個世界總是混亂的」，而今天所發生的事

「相較於我們在冷戰期間所面對的挑戰，實在不算什麼。」然而，由於有更多別有居心的行為者出現，而且缺乏重疊利益或機制來約束一些最激進行為者的能力或是節制其行為，使現今的世界更加混亂，故此樂觀是不合時宜的。

事實上，由於美國霸主地位逐漸減弱，但沒有繼任者等著去拿起權杖，因此未來最有可能的狀況就是當前國際體系讓位給一個失序體系，該失序體系會擁有數量更多且自主性漸



人口老化為中共面臨之諸多挑戰之一。(Source: REUTERS/達志)

增的權力中心，更少理會美國的利益和喜好。如此將引發一些新問題，甚至會更難解決現有的問題。簡言之，後冷戰秩序正在瓦解，雖然其並不完美，但仍會受到懷念。

問題淵源

只是為何一切都開始瓦解？由於各式原因，有一些是結構性的，其他則是自主性的。例如，在中東地區，由於一種重度、通常是腐敗且不合法的政府傳統、最低限度的公民社會、因豐富能源資源所苦（這往往耽誤經濟和政治改革）、不良的教育制度，以及各式與宗教相關的問題，諸如宗派分裂、溫和派和激進派間的爭論，以及在宗教和世俗領域間缺乏一條明確且可被廣為接受的界線等，上述原因破壞了秩序。但外界的一些作為，從亂劃國界到最近的干預等，都使問題更加劇。

由於十年多的後見之明，美國推翻海珊和改造伊拉克的決定，現在看來甚至比當時的所作所為還要更加錯誤。這並不只是因為這個為了要進行戰爭而精心構思的理由——除去海



埃及穆巴拉克總統下臺，導致社會的兩極化，隨後發生的事件顯示，埃及還沒準備好要進行民主轉型。(Source: REUTERS/達志)

珊的大規模毀滅性武器——被證明是錯的。回想起來，影響更大的是推翻海珊，以及授權給在伊拉克占大多數的什葉派，將國家從制衡伊朗的各種戰略野心轉變成為渠等所用的事實，在此過程中加劇了該國大部分區域內遜尼派和什葉派穆斯林間的摩擦。

另外兩個達成政權改變的國家也沒有更好的下場。在埃及，美國要求穆巴拉克(Hosni Mubarak)總統下臺，導致了社會的兩極化。隨後發生的各事件顯示，埃及還沒有準備好要進行一場民主轉型，而美國撤

除對於一個長期友邦和盟國的支持，使其他地方（最明顯是在其他阿拉伯國家）對華府所為承諾的可靠性提出了質疑。於此同時，在利比亞，透過美國和歐洲的聯合努力之下，除去了格達費(Muammar al-Qaddafi)，結果是協助建立了一個失敗國家，一個逐漸為民兵和恐怖分子掌控的國家。干預本身不確定的必要性由於缺乏有效後續行動而加劇，而這整個過程——就在格達費被說服放棄其非傳統性武器計畫的數年之後發生——可能增加了核子武器的感知價值，並且減少了讓其他國家步上格達費



敘利亞總統阿塞德。(Source: AP/達志)

後塵的可能性。

在敘利亞，美國表示支持罷黜阿塞德(Bashar al-Assad)總統，然後卻幾乎沒有做什麼以促成此事。歐巴馬總統由於曾清楚地提出一套涉及敘利亞使用化學彈藥的紅線，而甚至在那些紅線被明顯跨越時卻未能採取行動，因此讓這種糟糕的情況更是雪上加霜。此舉讓反對派的士氣低落，喪失了削弱政府和改變內戰態勢的難得機會，並且還幫忙將「伊拉克和沙姆伊斯蘭國」(Islamic State of Iraq and al-Sham, ISIS，其現已自稱為伊斯蘭國[Islamic State])帶進一個可以蓬勃發展的環境中。言行不一也更加造成美國予人無法信任

美國錯過了改變敘利亞內戰態勢的機會，因此也讓伊斯蘭國進入蓬勃發展的環境。圖為2015年3月位於敘利亞米蘇拉塔(Misrata)的民兵前往與伊斯蘭國作戰途中。

(Source: REUTERS/達志)

的觀感。

在亞洲亦是如此，能夠加諸於美國政策的主要批評就是一種不作為。隨著結構性趨勢增加了傳統國家間衝突的風險，華府卻未能採取一種堅定姿態來穩定情勢——並未大幅增加在該地區的美軍駐留，俾確保盟邦安全並抵禦挑戰者，在尋求國內支持一個區域貿易協定這方面幾乎毫無作為，而且未能充分進行積極或持續性磋商，以形塑該地區各領導人的思想和行為。

至於俄羅斯，內部和外在因素雙雙促成了情勢惡化。普丁本人選擇鞏固其政治和經濟力量，並且採取一種外交政策，亦即愈來愈將俄羅斯塑造成一個對於由美國定義和領導的國際秩序反對者。但是美國和西方



政策並非總是能鼓勵做出更有建設性的選擇。無視於邱吉爾(Winston Churchill)有關如何去對待敗北敵人的至理名言，西方在冷戰中獲勝之後，幾乎沒有展現出什麼寬宏大量。北大西洋公約組織的擴張被許多俄羅斯人視為是屈辱、背叛，或是兩者兼具。在「和平夥伴關係」(Partnership for Peace)這一項旨在使俄羅斯與同盟間關係能更加良好的計畫中，其實還能做得更多。另一種方法是，其實可以邀請俄羅斯加入北大西洋公約組織，這是一項幾乎可以

消弭軍事分歧的成果，因為北大西洋公約組織已變得不像傳統意義裡的同盟，反而比較像是「自願聯盟」潛在貢獻者的一個「現存庫」(standing pool)。軍備管制是俄羅斯可以主張自己仍是一個強國的少數領域之一，其隨著一些單邊主義和極簡主義的協定變成規範而被挪到一旁。無論如何，就算美國和整個西方國家都展現了更多的慷慨和歡迎，俄羅斯政策可能仍是以其自有方式發展，不過西方政策加大了這種結果的可能性。

至於全球治理，國際協議由於許多原因往往得來不易。國家數量太多使共識難以形成或是不可能達成。在分歧的國家利益方面亦是如此。結果，建構新全球約定以促進貿易和阻止氣候變遷的嘗試均已失敗。有時候，各國只是對該做什麼和它們準備要犧牲什麼來達成目標而有所爭執，或是擔心會形成一種日後可能用以對付自己的先例，而不願去支持一項倡議。因此，相較於該詞的頻繁使用所會讓人聯想到的，「國際社會」確實是小上許多。

然而，近年來美國發展和所採取的行動再次引發了這個問題。後冷戰秩序奠基於美國的國際領先地位，這種地位不僅是美國實力的作用，同時也是美國影響力的作用，反映出其他國家接受美國領導的意願。這股影響力通常受一系列失敗或錯誤事件所害，包括引發金融危機的寬鬆經濟規定、踐踏國際規範而過於激進的國家安全政策，以及國內的行政無能和政治失能。

總之，由於三種趨勢的匯集，秩序已經瓦解。世界權力已經分散到數量更多且範圍更廣的行為者中。對於美國經濟和政治模式的尊重已經消滅。尤其是在中東地區，美國的特定選擇政策，已引發關於美國判斷及其所做威脅和承諾可靠性的質疑。最終結果是，雖然美國的絕對實力依舊不容小覷，但是美國影響力已經衰退。

尤其是在中東地區的美國政策，已引發關於華府所做威脅和承諾可靠性的質疑。





在中東地區，雖然美國的絕對實力依舊不容小覷，但其影響力已經衰退。圖為2015年3月美國國務卿凱瑞(左)與伊朗外交部長札里夫在瑞士就伊朗核武議題進行會談。(Source: AP/達志)

應採取何種作為？

若是放任不管，當前世界的動盪不太可能會消失或自行解決。美國如果表現出不願意或是不能夠做出更明智且更有建設性的選擇，則不佳的情勢很容易就會變得更加糟糕。對於這個問題也沒有一個單一解決方案，因為這些挑戰本質會依區域和問題的不同而有所變化。事實上，對於一種頂多只能加以管理而無法解決的狀況，並沒有任何類型的解決方案。

不過還是有一些可以且應該採行的步驟。在中東地區，美國倒不如採用立誓拯救人命及遵守相關規範的方式，而且首要之務是試著不去造成進一步的傷害。美國野心和行動間的差距必須縮小，不過通常減少前者會比增加後者要來得更有意義。不幸的事實是，其他社會的民主轉型往往非外力所能達成。不是所有社會在任何特定時刻都同樣準備好要成為民主政體。結構性的先決條

件可能尚未具備；反對的政治文化也可能構成障礙。真正的自由民主或許能造就出更好的國際公民，但要幫助各國達到此一目標會比通常所認知的還要更難——而且這些嘗試往往風險較大，因為不成熟或不完整的民主，可能會被煽動主義或民族主義所挾持。在各國間促進秩序——塑造渠等的外交政策多過於國內政治——是一個可供美國政策追求的遠大目標。

但是，如果此企圖係著眼於政權更迭則應被捨棄，以期限為基礎的承諾也應如此。由於無法安排剩餘美軍在伊拉克繼續駐留，以致美國在該地區的利​​益無法遂行，此部隊可能已經減少伊拉克各派系間的長期不和，並為伊拉克安全部隊提供亟需的訓練。在阿富汗亦是如此，美軍在該地區的所有部隊預計會在2016年底前撤出。此等決策應與利益和條件有所關聯，而非時間表。過與

要削弱伊斯蘭國，需要經常運用美國空權。圖為2014年10月，以美國為主的聯軍空襲敘利亞的柯巴尼(Kobani)一隅。(Source: REUTERS/達志)



不及都可能造成所費不貲和危險。

外人在該地區能夠幫忙做其他事情，包括推動和支持公民社會、協助難民及流離失所者、打擊恐怖主義和激進主義，以及致力於阻止大規模毀滅性武器的擴散(諸如設法為伊朗的核子計畫設定一個有意義的上限)。要削弱伊拉克和沙姆伊斯蘭國需要經常地運用美國空權來對付在伊拉克和敘利亞這兩國境內的目標，再加上為了阻止兵源和資金流動而與諸如沙烏地阿拉伯和土耳其等國家的協調工作。在伊拉克境內有



圖為克里米亞民兵。對於俄羅斯和烏克蘭，美國需從經濟與軍事上提振烏克蘭、強化北大西洋公約組織和制裁俄羅斯等方面著手。(Source: REUTERS/達志)

幾個潛在的合作夥伴，但在敘利亞則幾乎沒有——在該地區，對抗伊拉克和沙姆伊斯蘭國的行動必須在內戰中進行。不幸的是，與伊拉克和沙姆伊斯蘭國及類似團體的抗爭可能會是困難、昂貴且漫長的。

在亞洲，處方則是簡單得多：努力不懈地執行現有政策。歐巴馬政府的「側重亞洲」或「亞太再平衡」應該涉及定期性的高層外交交往，以解決和平息該地區難以計數的爭議；美國海、空軍在該地區增加駐軍，以

及為區域性貿易協定尋求國內和國際支持。所有這些作為都可以且應該是更高的行政優先事項，一項探索「中共在哪些條件下可能會準備好重新思考其對於分裂朝鮮半島的承諾」之特殊嘗試亦應如此。

對於俄羅斯和烏克蘭，所需要的是旨在經濟和軍事上提振烏克蘭、強化北大西洋公約組織和制裁俄羅斯等各項工作的混合。於此同時，也應提供俄羅斯一個外交出口，這將包括保證烏克蘭在短期內不會成為北





大西洋公約組織的一員或是加入歐盟。減少歐洲對俄羅斯的能源依賴應該也是一個優先事項——這是一件必然會耗時許久但仍應從現在開始的事。同時，在與俄羅斯及其他大國打交道時，華府通常應避免嘗試連鎖關係，亦即設法使一地區的合作能適用於他處。目前，由於過度延伸，不管是甚麼地方的任何形式合作都難以達成，且對其造成損害。

從全球層面來看，美國政策的目標應該仍是整合，並試著將其他國家納入各項約定中，以管理諸如氣候變遷、恐怖主義、武器擴散、貿易、公共衛生和維持一個安全及開放的公域等全球性挑戰。如果這些約定可以是全球性的，那就更好了，但是如果不能，則應等應為區域性或選擇性，涉及那些具有顯著利益和能力，並且在某種程度上具有政策共識的行為者。

美國還必須整頓好國內，以便既能增加美國人的生活水準，又可產生維持一個積極全球角色所需的資源。一個停滯不前且不平等的社會將不太可能會信任其政府或是贊同在海

外的強力作為。不過，這並非意謂要削減國防預算；與此相反且必須鄭重說明的是，美國的國防開支需要在某種程度上有所增加。好消息是，只要資源能夠適當且有效地分配，美國能同時負擔國防與民生。要把國內各項事務都做好的另一個理由，就是要降低美國的脆弱性。近年來，由於石油和天然氣革命，美國的能源安全已有大幅度提升，但是同樣做法不能適用於美國的其他問題，諸如老舊的公共基礎設施、不當的移民政策和長期的公共財政等。

如同最近在這些文章中所指出的，由於軟弱的政黨、強大的利益團體、政治金融規則和人口統計的變化，美國的政治失能正與日俱增而非日漸減少。認為這個國家只有一次預算協議是魯莽的那些人，與認為這個國家只有一場危機是背離恢復國家統一的那些人都一樣是錯的。全世界都能看到這一點，而且也都能看到大多數的美國民眾日漸對全球參與多所懷疑，遑論全球領導了。考量到持續不退的經濟困境和美國近期海外干預始終不佳的紀錄，這

種態度並不會讓人感到訝異。不過，這應該由總統來負責說服厭戰的美國社會這個世界仍然重要——無論是好是壞——而且一個積極外交政策可以且應該在不破壞國內福祉的狀況下加以推動。

事實上，明智的外交和國內政策是相輔相成的：一個穩定世界對於後方人民是有益的，而成功的後方人民則為美國全球領導地位提供必需資源。要使這種方案能被接受將會相當困難，但是一個使其更容易被接受的辦法，即推動一種設法使世界重新恢復秩序而非改造它的外交政策。但即使做到此點，也不足以防止秩序進一步遭受破壞，而此一減損是由權力更廣泛的分布和決策分權所造成，也是眾人如何看待美國和其如何行動所造成。現在的問題不是世界是否會繼續瓦解，而是多快和到甚麼程度。

作者簡介

Richard N. Haass是美國外交關係協會主席。

Copyright © 2014, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.