



政略與戰略

STRATEGY

● 作者/Walter Russell Mead ● 譯者/章昌文 ● 審者/劉宗翰

地緣政治思潮的復興

The Return of Geopolitics: The Revenge of The Revisionist Powers

取材/2014年5-6月外交事務雙月刊(Foreign Affairs, May-June/2014)



冷戰過後的世局近期已有了明顯轉變，歐盟和美國的歐亞布局，在中共、伊朗和俄國的軸心對抗抵制下，已無法隨心所欲操控，地緣政治的劃分勢力思潮，勢將趁勢興起。

自冷戰結束後，國際間的互動逐漸從零和議題轉變成雙贏議題。

(Source: REUTERS/達志)

由於地緣政治競爭再次迸出扮演要角，2014年迄今為止，一直是動盪不安的一年，無論是俄國部隊攻占克里米亞、中共對其近岸水域的侵略主張、日本自身日益堅持的戰略回應，或是伊朗試圖運用其與敘利亞和真主黨(Hezbollah)的同盟來掌控中東，國際關係中的舊式權力遊戲已然重現。

至少，美國和歐盟就為此種趨勢感到憂心，都寧願忘卻地緣政治的領土和軍力問題，而將焦點置於世界秩序和全球治理：貿易自由化、禁止核子擴散、人權、法治、氣候變遷等問題上。的確，自冷戰結束後，美國與歐盟外交政策最重要的目標，即將國際關係從零和議題轉變成雙贏議題。被捲入諸如烏克蘭那樣的舊式競爭，不只使人分出時間和精力於那些重要的問題；它也使國際政治的性質有所改變，由於氛圍變差，促進和維持世界秩序的任務日益令人卻步。

但西方人應該從未期盼過舊式地緣政治會日趨式微，他們會這麼做，只因根本誤解了蘇聯解體所代表的意涵：這只是自由民主的資本主義在意識型態上

打敗了共產主義，而不是硬實力行將過時。中共、伊朗和俄國從未參與過冷戰後的地緣政治協議，且它們正日漸強硬要試圖將其推翻，這將不會是一個和平的過程，而修正主義者無論成功與否，他們的作為早已撼動了權力平衡，並改變了國際政治的動態。

虛假的安全感

冷戰結束時，許多美國人和歐洲人似乎認為最惱人的地緣政治問題已大部分獲得解決。除少數諸如前南斯拉夫困局和以巴爭端等相對輕微的問題外，他們認為，國際政治的最大議題，已不再攸關疆界、軍事基地、民族自決或勢力範圍。

毋怪人們會抱持希望。西方對後冷戰世界的現實做法，其實是很有道理的，令人難以想像的是，未建構一個可取代地緣政治競爭的自由世界秩序之下，世界和平到底如何實現。再者，西方人常會忘記，此一方案所倚靠的，正是1990年代初期所奠定的特殊地緣政治基礎。

在歐洲，後冷戰協議含括了德國統一、蘇聯解體、前華沙公約

組織國家的整合，以及波羅的海各共和國加入北大西洋公約組織與歐盟。在中東，它使與美國結盟的遜尼派政權(沙烏地阿拉伯、其波斯灣盟邦、埃及和土耳其)取得掌控權，以及對伊朗及伊拉克的雙重圍堵。在亞洲，它意味著在一系列與日本、南韓、澳大利亞、印尼和其他盟邦穩固的安全關係下，美國無可匹敵的支配地位。

此協議反映了當時的權力現實，就和支撐它的關係一樣穩固。遺憾的是，許多觀察家將後冷戰世界暫時性的地緣政治條件與自由民主和蘇聯共產主義間意識型態鬥爭的最後假定結果混為一談。政治學者福山(Francis Fukuyama)著名的論述是，冷戰結束代表攸關雙方意識形態的「歷史終結」，但對許多人而言，蘇聯瓦解不只意味著人類意識型態之爭已永遠結束；他們還認為，地緣政治本身也已走到了永久的盡頭。

乍看之下，此一結論看來像是福山論點的推斷，而非對它的扭曲。畢竟，歷史終結的想法，係植基於德國哲學家黑格爾(Georg Wilhelm Friedrich Hegel)



在19世紀初率先表達地緣政治意識形態鬥爭的結果。對黑格爾而言，1806年耶拿戰役(Battle of Jena)就是宣告思想戰的落幕，依黑格爾看來，拿破崙(Napoleon Bonaparte)在該場短暫戰役中澈底殲滅了普魯士軍隊，代表了法國大革命的重大勝利，戰勝了革命前歐洲所能產生的最佳軍隊。黑格爾宣稱，此意味著一段歷史的終結，因為在將來，國家唯有採用法國大革命的原則與方法，才能競爭與生存。

套用到後冷戰世界，此論據係用來表示，國家將來必須採用自由資本主義原則，才能持盈保泰。諸如蘇聯這種封閉的共產主義社會，已證明因太過呆板且效益不彰，以致無法與自由國家在經濟和軍事上競逐。由於欠缺自由民主的社會型態，無法提供維持當代社會穩定所需的充分自由和尊嚴，故其政治體制亦岌岌可危。

要成功與西方對抗，你就必須變得和西方一樣，而如果此事成真，你就會成為那種軟弱、膽小的和平主義社會，不願再為任何事情奮鬥。唯一仍會危害世界和平的，就是諸如北韓等的流氓

國家，儘管這種國家有可能想挑戰西方國家，但因自身太過陳舊的政治與社會結構，而無法升高其滋擾程度(當然，除非他們發展出核子武器)。因而諸如俄國的前共產國家面臨了抉擇，他們可以趕上現代化熱潮，並變得自由、開放且主張和平，不然就是在世界超越他們時，更死命地抱緊其槍桿和文化。

當冷戰結束時，最惱人的地緣政治問題似乎已大部分獲得解決。

起先，它似乎皆產生了作用，隨著歷史更迭，焦點從地緣政治轉移到發展經濟和禁止擴散，且大部分外交政策是以氣候變遷和貿易之類問題為重心。將地緣政治的結束與歷史終結混為一談，尤其給了美國誘人的前景：認為國家可以開始在國際體系中投入更少而取得更多，可以縮減其國防開支，刪減國務院的撥款，在外交熱點中降低姿態——而世界依舊會繼續變得更繁榮和更自由。

美國的自由派和保守派都對此一願景感興趣，例如，柯林頓

(Bill Clinton)政府就刪減了國防部和國務院的預算，只勉強說服國會讓美國繼續支付聯合國會費。同時決策者還假定，國際體系在持續對美國利益有利時，將會變得更強大且影響範圍更廣，諸如德克薩斯州前眾議員保羅(Ron Paul)等共和黨新孤立主義者宣稱，鑒於無嚴重地緣政治挑戰，美國應可大幅刪減國防開支和海外援助，而依舊能從全球經濟體系獲益。

在911事件後，小布希(George W. Bush)總統的外交政策，依據的就是將中東恐怖分子當成唯一危險敵人的信念，因而發動了如其所言要對付他們的長期戰爭。就某些方面而言，世界似乎又回到了歷史的範疇，但小布希政府相信，民主政治可從伊拉克開始，很快地在中東的阿拉伯地區生根，此堅定信念會證明整體事件的運作動向會有利於美國。

歐巴馬(Barack Obama)總統則是以過度渲染的「反恐戰爭」信念來建構其外交政策，那段歷史確實結束了，且一如柯林頓總統的年代，美國最重要的優先項目是伸張自由世界



911事件後，美國小布希總統的外交政策主軸就是打擊中東恐怖分子。(Source: US National Archives)

的秩序，而非處理傳統的地緣政治。為支撐那種秩序，歐巴馬政府明確表達了極具企圖心的議程：阻擋伊朗在核子武器上的作為、解決以巴衝突、協議全球氣候變遷條約、達成太平洋和大西洋貿易協定、與俄國簽署武器管制條約、修復美國與穆斯林世界的關係、提升同性戀權益、恢復歐洲盟邦的信任，以及結束阿富汗戰爭。然而，於此同時，歐巴馬規劃大幅刪減國防開支，並減少美

國在諸如歐洲和中東等世界關鍵戰區的交戰。

象鼻蟲軸心 (Axis of weevils)?

所有這些一廂情願的信念都有待檢驗，柏林圍牆倒塌二十五年後，無論人們聚焦的是歐盟與俄國在烏克蘭競逐而導致莫斯科當局奪取克里米亞；中共與日本在東海的競爭加劇；或要將中東教派衝突歸為國際競爭與內戰，世界怎麼看都不太像後歷史

(post-historical)的那種時光。中共、伊朗和俄國以各種方式、在各有盤算下，都要讓冷戰的政治協議回到原點。

那三個修正主義強權間的關係錯綜複雜，從長遠來看，俄國害怕中共崛起，德黑蘭的世界觀無論與北京或莫斯科都大相逕庭。伊朗與俄國都是石油輸出國，因而喜歡油價上漲；中共則是淨消費國，希望價格下降。中東政治不穩定會影響伊朗和俄國的優勢，但對中共則造成



極大風險。人們當然不認為它們之間會在戰略上同盟，且隨著時間過去，尤其渠等若能成功削弱美國在歐亞的影響力，它們之間的緊張氛圍很可能會增長而非減弱。

然而，就是這些強權都認為必須扭轉現狀，才會將其連結在一起。俄國竭盡所能地想重組最大的蘇維埃聯邦，中共冀望自身在全球事務中不再屈居配角，不接受目前美國在亞洲的影響程度，也不承認該處的領土現況，伊朗希望改變目前中東的次序——由沙烏地阿拉伯領導，且受遜尼派阿拉伯國家掌控——而以德黑蘭為中心。

此三強領導人亦都認為，美國實力是實現其修正主義目標的主要障礙，它們對美國及其所維繫秩序的敵意，既具攻擊性也帶有防禦性：它們不僅希望美國實力式微，便可讓渠等更容易重整區域秩序，但也擔心華府可能試圖推翻它們，與其國家成長目標背道而馳。除極少數對其十分有利的狀況外(例如2008年俄國入侵喬治亞，並於2014年占領且併吞了克里米亞)，修正主義者都希望避免與美國直接對峙。與

其直接挑戰現況，它們會設法破壞規範和彼此間的關係。

中共、伊朗和俄國皆以截然不同方式，不斷設法尋求修正現狀。

自歐巴馬總統就職以來，這些強權各個都會依其本身的強弱，訂定不同的戰略，但三者中能力最強的中共，卻很矛盾地遇到了最多挫折。在其區域內維護自己的努力，反倒使美國及其亞洲盟邦間關係更穩固，並加劇日本的民族主義。隨著北京能力愈強，其挫折感也就愈大，中共實力愈激增，日本的決心就愈堅定，而亞洲的緊張局勢極可能會波及全球的政治和經濟。

就各方面來看都是三者中最弱的伊朗，紀錄卻最輝煌。美國入侵伊拉克與之後的提前撤出，使德黑蘭得以與遍布伊拉克邊界的主要勢力間鞏固深厚且持久的關係，這種發展改變了該區域教派和政治勢力的均勢。在敘利亞，憑藉長期盟友真主黨之助，伊朗得以扭轉軍事形勢，且在美國政府強力反對下，仍扶持了阿薩德(Bashar al-Assad)政府，

此一現實政治的重大成就，為伊朗提升了可觀的實力和聲望。在整個區域，阿拉伯之春運動已削弱了遜尼派政權，進而有利於伊朗，對穆斯林手足情誼及其分支與擁護者要如何處置，也使遜尼派政府間歧見日深。

同時俄國則成了中庸的修正主義者：較伊朗更具實力，但卻不如中共；在地緣政治上較中共成功，但卻比不上伊朗。在造成德國和美國間的不合上，俄國雖小有成就，但俄國總統普丁(Vladimir Putin)重建蘇維埃聯邦的盤算，卻因其國家經濟實力明顯的侷限而窒礙難行。要建立一個普丁真正夢寐以求的歐亞集團，俄國就必須承接前蘇聯共和國所欠下的帳單——有時這是無法負擔得起的。

不過，儘管較為弱勢，但普丁仍相當成功地遏止了西方在前蘇聯領土上的計畫，他迅速打消了北大西洋公約組織的擴張意圖、瓜分了喬治亞(Georgia)共和國、將亞美尼亞(Armenia)納入其勢力範圍、抓緊其對克里米亞的掌控，以及他在烏克蘭的大膽開拓，毫不客氣且令人難堪地給了西方國家突然一擊。從



俄國竭盡所能地想重組最大的蘇維埃聯邦。(Source: Chad J. McNeeley)

西方觀點看來，普丁顯然會害其國家陷入萬劫不復的貧窮與邊緣化，但普丁不認為那樣的歷史已告一段落，且就他看來，他鞏固了其在國內的權力，並且提醒具敵意的外國強權，俄國熊的熊掌依然犀利。

那些強權者

由於這些修正主義強權的議程和能力是如此南轅北轍，因而沒有一個能和蘇聯一樣在全球做有系統的對抗。因此，美國很晚才明白，這些國家以複雜化的方式，阻礙美國與歐洲建構一個後歷史、雙贏世界的作為，並一直破壞歐亞地緣政治的秩序。

但是，人們仍可從許多地方看出這些修正主義活動的影響。在東亞，中共日益堅定的態度雖尚未在地緣政治上獲得太多具體進展，但以其在世界上成長最快速的經濟，基本上已改變了在該區域的政治動態。當前亞洲的政治，都是以國家競爭、爭議領土主張、海軍建軍，以及類似的歷史議題為中心，民族主義在日本的復甦，就是對中共議程的直接回應，形成了民族主義在一國崛起，也同樣會在其他國家壯大的過程。中共和日本日益惡言相向、軍事預算不斷增長、雙邊危機發生日漸頻繁，以及愈來愈執迷於零和競爭。

美歐巴馬總統發覺正陷入於自身欲跳脫的地緣政治競爭之中。

儘管歐盟仍停留在後歷史的時光中，但非歐盟的前蘇聯共和國則生活在迥然不同的世代，過去幾年中，將前蘇聯轉變為後歷史區域的希望已日漸渺茫，俄國占領烏克蘭，將東歐變成激烈的地緣政治衝突區，並使波羅的海諸國和波蘭以外國家不可能有穩定且有效的民主治理，這僅是一系列做法中的最新一步。

中東地區的情勢甚至更為嚴峻，阿拉伯世界接近民主政治轉捩點的美夢——受小布希和歐巴馬政府影響的美國政策夢想——已逐漸破滅。由於伊拉克、黎巴嫩和敘利亞的統治已經瓦解，美國決策者要努力解決的是，溯及1916年分割鄂圖曼帝國(Ottoman Empire)中東各省的《賽克斯-皮科協議》(Sykes-Picot agreement)的國家體系崩解問題，而非在該區域建構一個自由的秩序。歐巴馬雖盡力要將伊朗在該區域實力急遽增長的地緣政治議題與遵守禁止核子擴散條約(Nuclear



中共希冀自身在全球事務中不再屈居配角，亦難以接受美國在亞洲的影響力。

(Source: DoD/Jerry Morrison)

Nonproliferation Treaty)的問題區別看待，但因以色列和沙烏地憂心伊朗的區域野心，使之更難以達成。與伊朗達成協議的另一阻礙是俄國，該國以其在聯合國安全理事會的席次與對阿薩德的支持，使美國在敘利亞的目標受到延誤。

俄國將其在中東的影響力視為與美國競爭的重要資產，這雖不表示莫斯科會在每個場合都本能地反對美國的目標，但確實意味著美國如此急切尋求的雙贏結果，有時會因俄國地緣政治的利益而受宰制。例如，在烏克蘭問題上決定要用多少力壓迫俄國時，白宮免不了要推估俄國態

度對敘利亞戰爭或伊朗核武計畫的衝擊。俄國雖無法使自身變成一個更富足或更廣袤的國家，卻可使自身成為美國戰略思考上一個更重要的因素，且可用此籌碼來獲得對方至關緊要的讓步。

這些修正主義國家若步步進逼，就會侵害到現存強權，這種惡化情況在歐洲最嚴峻，該地的共同貨幣成了不折不扣的大災難，造成了輿論分歧，並使歐盟將關注重點轉回自己身上。歐盟或許可避免歐元危機最糟的可能結果，但在疆域外採取有效行動的意願和能力，已受重創。

美國雖未遭受任何像歐洲所經歷過的許多經濟陣痛，但美國

面對著由布希時代戰爭催生而沿襲的外交政策、一個監視侵擾日增的政府、緩慢的經濟復甦，以及不受歡迎的健保法律，大眾情緒已極其鬱悶，美國人無論是左派或右派，都對目前世界秩序的好處及其設計者的能耐表示質疑。此外，民眾與菁英的共識，即在後冷戰世界，美國應能在體系中投入較少而取得更多，當這無法達成時，人們就會怪罪他們的領導者。在任何情況下，大眾對國內或海外的大型新方案都會興味索然，而憤世嫉俗的民眾則夾雜著厭倦與鄙視，將分極化的華府拒於門外。

歐巴馬接任後曾規劃縮減軍事開支，在強化自由世界秩序的同時，還要降低外交政策在美國政治中的重要性。其總統任期已經過半，他發覺自己愈來愈深陷其真正希望跳脫的那種地緣政治競爭困境。中共、伊朗和俄國的復仇主義雖仍未能推翻後冷戰在歐亞的協議，而或許永遠無法如此做，但他們已將一個無爭議的現狀變得爭端四起。美國總統不再能隨心所欲地設法深化自由體系；穩固地緣政治的基礎，才是他們日益關切的事情。

歷史的薄暮

福山出版《歷史終結與最後一人》(*The End of History and the Last Man*)是在22年前，且其誘使人認為，地緣政治重現會澈底顛覆了他的命題，但現實其實更複雜。如同福山提醒讀者的，歷史終結是黑格爾的主張，且黑格爾認為，即使革命國家已永遠打敗了舊式政權，競爭和衝突也會持續，他預判在各地區會有動亂，甚至歐洲文明的核心地帶也會進入後歷史時期。鑒於黑格爾的各地區包含了中國大陸、印度、日本和俄國，那麼兩個多世紀之後動亂未曾止息，也就不令人意外了，吾人正活在歷史薄暮中，而不是在其真正結束的時刻。

黑格爾學派今日歷史進程的觀點與十九世紀初創階段的觀點其實變動不大，國家要強盛，必須發展理念和制度，使其能掌控工業和資訊資本主義的強大力量，除此之外別無他法；無法或不願採納此一路線的社會，最終會成為歷史的題材，而非由其創造歷史。

但通往後現代的道路依舊崎嶇，例如，為提升實力，中共顯然將必須通過經濟和政治的發

展程序，為此其將需學會掌控現代西方社會所面對的問題。然而，這並不能確保中共往穩定自由現代發展的路途會更少波折，且吾人可以德國為例來觀之，歷史的薄暮並非是一個平靜的時刻。

福山著作的第二部分更少人注意，或許因其更不討好西方，在福山探討後歷史社會看來會是何等模樣時，他有了令人不安的發現，在一個重大問題都已解決且地緣政治不如經濟重要的世界，人類看來將會像極了哲學家尼采(Friedrich Nietzsche)筆下虛無主義的「最後一人」：最大期望莫過於下次到賣場購物的一位自戀消費者。

換句話說，這些人將酷似今日歐洲的官僚和華府的說客，他們可十分稱職地在後歷史人群中應付其事務，但要了解動機並反制舊式權力政治人物的策略，他們就會左支右絀了。不同於其效益較差且較不穩定的競爭對手，後歷史的人們不願意犧牲、眼光短淺、容易分心，以及缺乏勇氣。

後歷史社會的人際和政治生活實際狀況，與中共、伊朗和俄

國之類的狀況大不相同，在那些地方，歷史的陽光依舊閃亮。那些不同社會凸顯出的，不僅是不同的人格和價值觀；他們制度運作的方式也不一樣，且其民眾亦受到不同觀點所影響。

充斥著尼采最後男人(和女人)的社會，慣常會誤解並低估了他們傳言裡每下愈況社會中據說落後的對手——此一盲點至少會暫時抵消了他們國家的其他優勢。流往自由民主資本主義方向的歷史潮流或許無法阻擋，且歷史的太陽也許確實會在山丘後落下，但當陰影變長和第一顆星星出現時，像普丁這樣的人物依舊會在世界舞臺上大步前行，他們不會溫馴地步入美好的夜晚，他們還將暴怒、狂怒地吹著瀕滅的亮光。

作者簡介

Walter Russell Mead係美國巴德學院(Bard College)外交事務暨人文學科詹姆斯·克拉克·蔡斯(James Clarke Chace)教授，兼《美國利益》雜誌(*The American Interest*)特約編輯。

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