



● 作者 / Stewart M. Patrick ● 譯者 / 童光復 ● 審者 / 馬浩翔

川普與世界秩序

Trump and World Order: The Return of Self-Help

取材 / 2016 年 3-4 月美國外交事務雙月刊 (*Foreign Affairs*, March-April/2016)

美國總統川普以保護美國狹隘的物質利益為各項施政之主軸。此路線勢將澈底改變二戰以來的世界秩序。美國學者、專家透過專業分析盡其建言之責；然而，最終結局仍將有賴於領導人的智慧及抉擇。



自 小羅斯福 (Franklin Roosevelt) 政府以來，連續 13 位美國總統皆認為，美國必須肩負起領導全球的責任。雖然每位總統的外交政策不盡相同，但都清楚傳達出了相同訊息，亦即美國所承擔的不僅是己身福祉，而世界經濟也並非是一場「零和」(zero-sum) 遊戲。

然而，這樣的傳統認知即將改變。美國總統川普 (Donald Trump) 欲採取的外交政策，係一種民族主義式、交易型的政策，僅著重於保護美國狹隘的物質利益。美國向來自詡為自由世界的捍衛者，對於此一傳統角色，川普從未提出過更寬廣的願景，亦未概述過渠所帶領的美國將會如何發揮此一角色。在外交政策和經濟方面，渠曾明確表示，追求狹隘的國家優勢將是各項政策的主軸——顯然，渠並不在乎這些政策會對美國自 1945 年以來所倡導的自由主義世界秩序產生何種影響。

那樣的世界秩序在 2016 年 11 月 8 日美國總統選舉日前就已逐漸崩解。其崩解並非肇因於中共及俄羅斯的挑戰，而是內部因素，諸如日本的經濟低迷、歐洲的危機，包括 2016 年影響至深的「英國脫歐」(Brexit) 公投。當時沒有人知道，川普成為總統後將會採取何種舉措。不過，渠在競選期間曾誓言，要

透過重新評估美國長久以來的同盟關係、撕毀美國現有貿易協定、增加對中共的貿易障礙、退出《巴黎氣候協定》，以及否定與伊朗的核子協議等來扭轉世界政局。川普一旦真的實踐了這些挑釁計畫，所釋放出的力道必將超出渠可控制的範圍，將會加劇以西方為中心的秩序崩解危機。

有些國家將會抵制此一新路線，渠等會形成同盟以對抗美國的影響力，抑或在國際機構內阻挫美國的目標。其他國家因為別無選擇，只能默認此一新路線，試著維持與華府間的關係，不是希望保留安全和經濟上的某些特定利益，就是自認與美國擁有共同的意識形態。還有一些國家也會對突然不可預測的美國有所反應，開始多邊押注以求避險 (hedge)。

就像投資者一樣，各國都會透過投資組合多樣化，來管理所面臨的風險。正如同金融家透過逆向押注以因應市場波動，各國也會透過其結盟立場的曖昧不明，減少自身在面對大國所可能遭遇到難以預料的脆弱性。面對兩個大國，雙邊押注的

川普的外交政策，係追求狹義的國家利益，帶有民族主義、交易式的元素。

(Source: AP / 達志)





川普與安倍晉三（右）於 2017 年初在白宮的首次會談，再次確保了美日同盟的堅定不移。(Source:AP / 達志)

國家不願選站在任何一邊，試圖同時與雙方維持關係，同時下注，以避免被任何一方支配或背棄。避險策略最常見於當大國變得不可預測，或是全球權力分配快速轉移之際——如同當今這個時代。

近年來，避險策略多出現在亞洲，數個中共的鄰國，為了因應其崛起，而歡迎美國在該地區進行安全部署，但又不打算正式簽約成為美國的盟邦。印尼、緬甸、新加坡，以及越南等都以不同形式採取了此策略。但是由於川普時代美國領導地位的不確定性，避險策略目前很可能會遠遠擴及

至亞洲以外的地區。

當此種情況出現時，世人該根據何種跡象來判定美國傳統的合作夥伴們已經開始多邊押注以求避險呢？換言之，世界各地會出現什麼樣的「預警信號」(canary in the coal mine) 以提醒世界秩序的惡化呢？在國際關係研究中，有三個不同面向可觀察此一預警信號：地緣政治、經濟及氣候變遷。然而歸根結底，這些預警信號都將反映出，自 1945 年以來，奉自由主義秩序為主臬的信仰正在逐漸消逝中。

缺乏安全感的國際體系

在地緣政治中運用避險策略相當常見。自 1945 年以來，美國一直是世界秩序與區域權力平衡的終極保障。美國的前進軍事部署、核子保護傘，以及防衛保證，都曾為許多國家提供了安全保護傘，否則這些國家就得在無政府狀態的全球體系中自求多福了。川普可能會放棄上述所有角色。基於大選前後所發表的諸多挑釁言論，已然動搖了各國對美國意圖的長期信任感。川普曾質疑美國同盟承諾的可靠性，更曾兒戲地欲鼓勵日本這類盟邦去建立自身的核武庫。

試想，美國若是一家保險公司。一旦川普將公司開出的保單作廢、大幅提高個別客戶的保費，或是對公司應付之理賠政策存疑，又將會造成何種結果？一些保單持有人可能就會開始在美國及其最利害相關的區域強權間，進行多邊押注以求避險，諸如位處亞洲的中共、歐洲的俄羅斯，以及中東的伊朗。這類避險策略部分會發生在聯盟內部，諸如各國建立自衛能力、支持區域機構等等作

為。但這也會發生在外部，就有美國的傳統合作夥伴曾經與美國宿敵和解，並且將自身的最終意圖弄得曖昧不明。

避險策略即為一項重要的指標。各國可以透過增加結盟立場的模糊性來向華府示意，並非只有美國才會強加軍事成本於前夥伴國身上，來換取自身的戰略靈活性。避險策略，對一個可望成為區域霸權國而言，只要願意遵守特定限制，也意味著存在許多嶄新的合作機會。美國目前的合作夥伴們，實際上將會以其結盟立場作為籌碼，來與華府進行交易，以求獲得更大的自主性，原因在於川普的難以捉摸，合作夥伴的資產也逐漸貶值中。

亞洲各國為因應美國的不可靠而採取之避險策略，很可能會顛覆該區域的安全秩序。雖然中共目前正處於亞洲經濟的中心地位，但該區域同盟網絡及夥伴關係的安全保障，自第二次世界大戰以來一直都是由美國負責維護。不過此一局面將會有所變化，因為一旦川普政府扭轉了歐巴馬 (Obama) 的「側重亞洲」(pivot to Asia) 政

策，勢必會平添諸多不確定性，例如，華府在該區域能否繼續維持其權力、盟邦若不願為其自身防衛付出更多代價時，美國是否會拒絕提供安全保障，抑或美國是否打算支持該地區的核武擴散。

如果美國在亞洲的夥伴國決定要採取避險策略，相關跡象自然會顯而易見。其中有些國家可能會在自主軍力上做出更多的投資，特別是日本和南韓，恐將認真考慮啟動核武建案。各國可能會設法建立某種形式的區域安全組織，美「中」都會成為其中的會員國，但都不會擁有支配權。它們可能會就中共在東海及南海的權利主張，共同發表一份各方均可接受的聲明，並且公開抨擊美國在該區域的軍事部署。它們或許也會試圖強化東協有限的維安角色，而日本、南韓、印度及澳大利亞則可能會在沒有美國參與的情況下，加強彼此間的安全合作。越南也許會與中共逐步走向和解。美國昔日的合作夥伴，諸如新加坡，甚至可能會開始向中共購買武器，並且與其部隊進行聯合演訓。日本、南韓或許會



與中共就北韓等議題加強三方戰略對話。同時，美國與印度、印尼及越南夥伴關係的推進動力也可能會隨之減弱，亞洲各國或許會愈來愈仰賴自身的「任務型」(ad hoc) 聯盟，來處理特定的區域安全問題。

在歐洲，美國盟邦將會受到泛大西洋關係的弱化、美國對北約承諾的鬆動，或是歐洲國家擔心被華府出賣以換取美俄共治歐洲的預期心理等影響，而採取避險策略。歐陸四大國——法、德、義、英——可能也會提升國防開支與安全合作，或許還包括比利時、盧森堡及荷蘭。部分歐洲領導人會開始採用戴高樂主義派 (Gaullist) 的語言，將歐陸 (或是歐盟組織) 描繪成美俄之間的天然平衡者。東歐各國也可能會採取行動以因應日益加深的脆弱性——及北約可信度的下降——渠等會對俄羅斯有所調適、重新武裝其軍隊，以及重振歐盟的「共同安全暨防衛政策」(Common Security and Defense Policy, CSDP)。突然弱化之波羅的海諸國可能會脫離美國並轉為「芬蘭化」(Finlandization)，這樣一個較為中立的立場，讓莫斯科當局更能輕易掌控這些國家的政策走向。於此同時，烏克蘭可能會對俄羅斯採取較和緩的政策，其也許會思考是否要加入「歐亞經濟聯盟」(Eurasian Economic Union)，或是接受國土已遭分割的事實。日益脆弱的北約成員國土耳其，則可能會試著同時討好美俄兩國，慫恿雙方相爭。

中東所採取的安全避險策略將凸顯出歐巴馬政府時期就已存在的趨勢，包括美國影響力下降、俄羅斯駐軍增加，以及伊朗與遜尼派 (Sunni) 政權 (特別是沙烏地阿拉伯) 間日益增長的敵

對。即使是川普所擁護的以色列右派政府，也會與俄羅斯加強關係，以防美國採取退縮 (retrenchment) 政策。「波灣合作理事會」(Gulf Cooperation Council) 的會員國 (巴林、科威特、阿曼、卡達、沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國) 因擔心美國不甚願意牽制伊朗，應該會提高其自身國防開支、加強彼此間合作，並與德黑蘭當局進行個別談判，以防範最壞的情況發生。

由於美洲地區屬於美國勢力範圍，因此該地區較不可能出現避險策略。即便如此，該地區國家或許也會開始將「拉美和加勒比國家共同體」(Community of Latin American and Caribbean States) 的地位，提升到「美洲國家組織」(Organization of American States) 之上，後者的會員國包括美國及加拿大，前者則無。非洲撒哈拉以南地區，在地緣政治上幾乎不會出現避險策略，因為相對而言該地區尚處於大國競爭的邊陲地帶。

重返重商主義

避險策略在經濟與地緣政治面向上，其本質並不相同。畢竟，全球的貿易與投資有可能會讓各方皆獲「絕對利益」(absolute gain)，而且也不至讓國家生存受到立即威脅。不過，鑑於川普在競選期間誓言要顛覆美國 1945 年以來所提倡開放、自由的貿易體系，美國的傳統貿易夥伴必然會為此進行多邊押注以求避險。

川普承諾過要撕毀一些「糟糕透的」(horrible) 貿易協定，包括「北美自由貿易協定」(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 和「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership,

TPP)；宣布中共為貨幣操縱國；並且要對中國大陸進口商品課徵 45% 的關稅。如果川普政府所追求的，是如此一條重商主義 (mercantilist) 路線的話，那麼美國的貿易夥伴自然會認定：美國正在放棄其在全球經濟的領導地位，以及對開放市場

的支持。除了對美國的保護主義進行報復，並且在世界貿易組織的爭端解決機制 (dispute-settlement mechanism, DSM) 內尋求補救措施外，貿易夥伴們還可透過多種方式去回應渠等所感受到的美國剝削。

美國目前的貿易夥伴會因而

去尋求其他主要經濟體，特別是中共，以及諸如歐盟之類的集團，以作為全球貿易自由化的新動力。它們可能會將精力轉移到不涉及美國的替代性安排上——例如「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)、



若美國在亞洲的同盟國決定採取避險策略，則有可能自組聯盟面對北韓議題。圖為兩位演員模仿川普與金正恩共乘香港地鐵。(Source: REUTERS / 達志)



一帶一路倡議及亞洲基礎設施投資銀行，上述三者皆由中共所領導——以確保更寬廣的商品市場及投資領域。美國的貿易夥伴國很可能會將其外匯儲備從美元持有轉為多樣化，並且更常以歐元、英鎊、日圓及人民幣來進行貿易。新興經濟體將會加倍努力，以降低美國對國際貨幣基金組織及世界銀行的影響力（同時也會公開抵制美國可挑選世銀總裁的非正式特權）。尋求融資的開發中國家將會逐漸轉而仰賴非傳統的捐助國，諸如巴西、中共、印度，以及阿拉伯聯合大公國。

美國一旦放棄其全球經濟的領導地位，世界經濟就會陷入岌岌可危的狀態。若少了堅強的舵手，由先進市場民主國家所組成的七大工業國（G-7）集團之角色有可能會變得更無足輕重。會員涵蓋較廣的二十國集團（G-20）也將會逐漸期待北京跳出來掌舵。巴西、俄羅斯、印度、中共及南非所組成的金磚五強（BRICS）聯盟，當其中三者認為中共是比美國更好的經濟夥伴時，可能另求尋找新目標。

全球的環境危機

最後，部分國家在試圖維持地球永續發展之際，為因應美國領導地位的不確定性，可能

也會採取避險策略。全球暖化已成了嚴重影響人類存續的長期威脅。競選期間，川普將科學家們普遍確信幾乎是人為導致



川普在氣候變遷上的態度，將牽動全球環境災難風險。圖為 2017 年 4 月總統就職百日，「全民氣候遊行」（People's Climate March）抗議者打扮成川普手握地球與高爾夫球桿。（Source: REUTERS / 達志）

的氣候變遷，說成是中共所製造的一場「騙局」(hoax)，亦威脅要撕毀 2015 年所簽訂、大刀闊斧減少碳排放量的《巴黎協定》。

倘若川普政府真的廢除了該項協定，那麼部分簽約國恐將推遲減排的進程，另一些簽約國則會直接將之視同廢約。然而，也有許多國家將會採取避險策略。它們不會直接否認該項協定，而是會對自己先前的承諾採取較為模糊立場，也許會推遲自身減少碳排放量的期限、將工作焦點從對氣候變遷的緩解，轉移成對它的適應、或者僅是將其在全球工作事項中的優先順位往下調降。

那些決定優先處理氣候變遷議題的國家，或許會企圖透過各種手段迫使華府面對此一問題，諸如要求將排放目標和其他氣候承諾納入貿易或農業等非相關協議中。為了讓美國承擔背離氣候變遷協定所引起的環境外部效應部分成本，這些國家可能會依據美國商品生產過程的碳排放量來課徵關稅，或許也會直接與美國部分重視環保的州（如加州），甚或直轄市（如

紐約市）簽訂減排的協定。

與地緣政治和經濟領域不同的是，針對氣候變遷的避險作為，其他國家將會清楚呈現出對這些背離氣候變遷協定國家的高度不滿，因為儘管這些背離者迴避了短期犧牲，但該類行動卻提升了全球環境災難的風險。而且由於溫室氣體效應是全球共蒙其害的，所以那些因美國行為而感到失望或覺得遭背棄的國家，不會有其他替代性制度得以讓渠等形成結盟——舉例而言，一個氣候聯盟，足以匹敵中共所領導的安全秩序。

川普的抉擇

其他各國將會因美國放棄長達數十年的領導地位而各自採取避險策略，因此，美國的前景尚是未定之數。美國是否能安然度過這樣一個未來，將視川普總統的抉擇而定。如果渠能擺脫自己的競選承諾——以回應資深顧問建言、國會壓力，或外國領導人請求——那麼，川普政府就有可能回歸到美國較標準的大戰略。但若川普的所作所為讓長期夥伴國的生活風險變

得更大——例如，弱化美國的同盟承諾、採取保護主義的經濟政策，以及推卸抑制全球暖化的責任——那麼盟邦及夥伴國就會透過提高自主性，來追求自身的國家安全、繁榮及福祉。屆時，川普政府才會發現，原本企圖擴大美國的行動自由並讓他國摸不透其想法，反而招致適得其反的效果，卻有利於美國的對手，更會有害於自身的經濟利益及地球的健康。

這樣的結局將會非常諷刺。川普競選總統的訴求是，需要降低美國人對國際威脅及不公平經濟競爭的脆弱性。然而，川普所秉持的主張，卻是要冒險驅散美國的盟邦及夥伴國，讓美國人面臨全球動盪及經濟報復，並加速美國時代的終結。

作者簡介

Stewart M. Patrick 係賓格 (James H. Binger) 全球治理講座的資深研究員，也是「美國外交關係協會」(Council on Foreign Relations) 的國際制度暨全球治理計畫負責人。

Copyright © 2017, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.