



FOCUS

專題報導

● 作者/G. John Ikenberry ● 譯者/余振國 ● 審者/劉宗翰

維繫美國外交政策的謀略

The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?

取材/2017年5-6月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, May-June /2017)

川普欲破壞的既有的美國政治傳統，而自由主義國際秩序若要續存，重任可能落到日本首相安倍晉三等國際領袖身上。(Source: AP/達志)



美國總統川普的作為皆與自由主義秩序背道而馳，令人惶惶不安，原因在於此一秩序若崩潰了，受害者絕對比受惠者要來得多。鑑此，自由主義民主國家領導者及公民必須捍衛這個以開放與規則為基礎的秩序。

全世界正目睹美國所領導的自由主義秩序(liberal order)是否就此滅亡了？若然，這一切發生的方式跟世人所預料完全不同。在原本的預想中，危害秩序的巨大威脅應該是試圖推翻戰後世界秩序的修正主義國家，而美國和歐洲被認為應該肩並肩地站在一起，以保護從過去70年合作中所獲得的利益。但是相反地，世界上最強大國家竟然開始破壞自己所建立的秩序。這個具有敵意的修正主義國家不僅已經大軍壓境，還坐鎮於白宮的橢圓形辦公室，這裡是掌握自由世界脈動的權力中心。古往今來，大國建立的秩序已經興衰起敝，但這些秩序的結局通常是滅絕於外來之力，未曾告終於自我了斷。

美國總統川普的每一個本能反應，都與支撐戰後國際體系的理念背道而馳。在貿易、同盟、國際法、多邊主義、環境保護、刑求及人權等所有這些核心議題上，川普所發表的聲明假使付諸行動，則美國身為自由世界秩序擔保人的身分將會不保。他已經打破了美國70多年來

支持歐盟的傳統：贊成英國脫歐(Brexit)，希望跟推翻戰後歐洲計畫的歐洲右翼黨派狼狽為奸。川普在就職演說中便宣布，「從這一刻開始，我們將以美國優先，」同時他宣布要對美國領導秩序中的兩項最大成就——貿易和同盟體制——進行重新思考。川普形容過往美國總統在外交政策上的勝利為「糟透了的交易，」並點名盟友「沒有花錢出力。」他所看到的是美國身處於一個既黑暗又危險的世界中，並且在伊斯蘭恐怖主義、移民，以及犯罪不斷的圍攻下四面楚歌，只能眼睜睜地看著國家財富與自信漸漸消散。在他的修正主義論述中，整個美利堅治世和平(Pax Americana)的時代——即美國在世界舞臺上大權在握的時期——對國家帶來的只有損失與衰敗。

川普對自由主義民主規範和價值觀有一種不經意的輕視，這讓他在挑戰自由主義秩序時更具危險性。這位總統質疑聯邦法官的合法性，抨擊新聞媒體，對憲法和法治毫不在意。事實、證據、科



學知識、審慎調查、理性論述，這些都是民主政治的基本生活要素，卻每天遭到他的貶損。在川普的談話中，幾乎看不到美國政治傳統的美德、美國立國之父的智慧，以及自由主義民主偉大奮鬥與成就。最能證明這點的就是2017年2月在《福斯新聞》(Fox News)訪談節目中，當他被問到為什麼對俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)表示尊敬，即便他是「一個殺手」，川普不僅駁斥過去250多年來的國家理念，將各個世代美國人努力維持的高尚道德全數拋棄，而且回答道，「怎麼？難道你覺得我們的國家就很清白嗎？」

這個政治時刻影響深遠，因為它發生在自由主義民主世界更廣泛的危機之中。建構這個戰後秩序的中立派與進步治理的國家聯盟，它們已逐漸衰弱。如今在面對極右派民粹主義，自由主義民主就顯得格外脆弱無力。有些人把這些問題歸咎於2008年的全球金融危機，高度工業發達的民主國家原本應該是自由主義秩序的支持者與受益者，但這場金融危機擴大了經濟不平等，助長了這些國家中的民怨。近年來，西方民眾逐漸認為所謂自由主義國際秩序，並不是讓志同道合的國家能一起團結與穩定發展，而是建構成讓有錢有勢者可隨意操弄的全球性遊樂場。川普的出現並不是自由主義民主失敗起因，而是結果。但在他執政後所策動的計畫，將會進一步破壞自由主義民主根基。

如果自由主義國際秩序要從這場危機中存活下來，則支持這個秩序的各國領袖與選民必須挺身而出。這個重責大任將落在日本首相安倍晉三(Shinzo Abe)和德國總理梅克爾(Angela Merkel)的

肩上，渠等是唯二仍能站出來支持這個秩序的政治領袖。川普已經對由美國一手建立的世局撒手不管，現在唯有時間能告訴我們，他所造成的傷害會有多嚴重。

人在福中不知福

川普敘述了一個國家衰退的黑暗情節，但這個情節忽略了美國在二十世紀的偉大成就：建立了自由主義國際秩序。這個在第二次世界大戰結束後所建立的錯綜複雜秩序，是圍繞著以經濟開放、多邊機構、安全合作、民主團結及國際主義的理念為基礎。幾十年來，美國一直是該體制下的首要公民，提供領導與公共財——以穩固同盟關係、安定世界經濟、培養合作關係，以及用以身作則的方式鼓吹開放與自由主義民主價值。歐洲和日本協助建立了這些秩序，渠等將國家財富與多邊組織聯繫起來，而且啟發了美國的領導方式。日本將與美國的雙邊同盟放入憲法中。北大西洋公約組織(NATO)在德國戰後的復興中發揮了關鍵作用，在半個世紀後促成該國的和平統一。隨著時間的推移，由於受此秩序的公正規則與規範所吸引，有愈來愈多的國家選擇加入。如今這個同盟系統遍及全球，將美國、歐洲、東亞及中東聯繫起來。

自由主義秩序與過去秩序相較之下，無論各種帝國或是無政府體制，從古希臘和中國的古文明時期，到十九世紀的歐洲帝國體制，自由主義秩序都顯得獨樹一格。人們可選擇所想要的體制。但是在創造財富、提供人身安全和經濟穩定，以及提倡人權和政治保護等方面，歷史上沒有任何

其他國際秩序可以接近自由主義秩序的成果。自由主義秩序或許有其缺點，它曾造成幾場代價高昂且不明智的戰爭，而現今在經濟與社會方面依然有明顯的不公之處，但它還是讓世界各地的人們，可以在相對開放和以法規為基礎的全球體系中，尋求更美好的生活。

當川普看到美國跟其他國家交流時「吃虧」，就忽略掉整體大局。美國身為體系中最強大的國家，卻自甘墮落在各種區域性或國際性組織中限制自己的活動。1945年，在舊金山成立的聯合國會議上，美國總統杜魯門(Harry Truman)宣告，「吾人都必須認識到，無論美國的力量有多大，都必須防止自己取得能為所欲為的許可。」美國成為了一個友善的超級強權，其權力大多被制度化，變得可預測又容易接近。美國可能比其夥伴國在安全上花費更多，但這些夥伴國也為美軍提供駐地與各種補貼，還有政治上的聲援。華府因此在歐洲與東亞取得了地緣政治的參與權，並且在那些區域發揮無與倫比的影響力。美國所做出的一些放棄與犧牲，雖然在川普眼中是無效之舉，卻能得到更好的回報：世界各地都有願意合作的友好國家。

川普以交易的眼光來看待國際關係，忽視了更大且由美國主導體系的相互依存邏輯。美國身為此秩序的中心，若選擇退出，則進行協議與承諾的架構就會失效。原本預期在此體系中發展的國家就必須另尋其他計畫。在大選活動中，川普提到或許是時候讓日本與南韓擁有自己的核子武器，而某些歐洲政策制定者已經開始討論如何建立歐盟核子武器的計畫。同時，中共已經開始踏入川普創造的地緣政治真空地帶：例如，2017年1

月，在達沃斯(Davos)舉行的世界經濟論壇中，中共主席習近平就表達出中國大陸角逐世界經濟領導權的意圖。在貿易與國防分擔的議題上，川普的確成功迫使某些夥伴國接受了對美國稍微有利的條件，但他將破壞美國70年來所投資的體系，一個使美國更安全、更加繁榮，以及具有影響力的體系。

危險的想法

川普的修正主義之所以如此危險，在於他直接攻擊了鞏固美國在全球地位的邏輯。雖然美國政府內部有反對的聲音——例如國防部長馬提斯(James Mattis)與國家安全顧問麥馬斯特(H. R. McMaster)——但他們似乎沒有川普那種破壞性的本能。不過總統及其幕僚的世界觀已經十分明顯，直接危及了美國戰後全球計畫的核心信念。

首先是國際主義：也就是相信透過美國領導此秩序，與世界的重要區域進行深度交流，才是提升美國經濟、政治及安全利益的最好方式。這是美國在二十世紀學到的教訓，自從1930年代以來，美國一直要面對一個敵對大國所控制的分裂世界，其劃分成敵對帝國、集團和勢力範圍。而戰後秩序的建立，是因為雙方陣營皆渴望這樣的世界不會實現。

不過當川普將目光移到美國本土以外時，他似乎不認為這種秩序是一個由規則、制度、夥伴及其夥伴關係所定義的戰略環境。所以他看不見美國同盟的重要性，並不令人意外。他已經明確表示，美國對盟邦和區域的承諾要視情況而定。對他而言這是一項商業主張，盟邦享有好處，就需



要支付代價。

川普拒絕接受的第二個基本信念，是美國對開放貿易的承諾。這一責任可以源自於1934年的《貿易互惠協定法案》(Reciprocal Trade Agreements Act)，該法案是世界經濟之所以可以在大蕭條後逐漸重新開放的原因。自那時以來，貿易就一直美國外交政策的重點之一。貿易互惠協定強化了美國經濟，推動了戰後自由主義民主國家崛起。正如歷史學家詹森(Paul Johnson)所強調，在第二次世界大戰結束後的數十年中，開放的貿易制度，創造了「世界歷史上最快速和長期的經濟擴張。」從那時起，也證明了經濟是將歐洲、東亞，以及世界各國連結在一起的要素。由美國倡導的世界貿易組織，發展出精心擬定的貿易規則和爭端解決機制，使此制度既公平又合法，當美國與諸如中共等發生貿易衝突時，此組織也提供美國保護自己的工具。

在川普出現之前，每一位戰後的總統都認為，這個開放體系對於美國繁榮和更大地緣政治目標是不可或缺的關鍵。數

十年來，川普對於貿易所展現的認知是較偏向重商主義或零和的作法。在他看來，貿易是一場只有贏家和輸家的博弈，而不是可以創造互利的交易。因此，新政府要退出跨太平洋夥伴協定(TPP)，並承諾重新談判北美自由貿易協定，就不足為奇了。根據川普在2017年1月的一次訪談中說道，對他而言，即便是歐盟，也只是德國用來「在貿易上打倒美國」的工具。

支撐美國全球領導地位的第三個信念，是美國對於多邊規則和機構的支持。這就是美國強權如此獨特又正當的原因。第二次世界大戰後，美國著手建立一個遍及全球的組織和建制網絡。導致其他國家意識到可以從美國崛起中獲得好處。全球性制度可促進合作關係，為華府吸引盟友，使美國世界地位更能被接受、也更加穩固。這些制度有助於國際秩序解決共同的問題。而且在冷戰結束後，也沒有形成反美國集團。相反地，許多國家都傾向於全球化的自由國際主義體系。聯合國、布列敦森林(Bretton Woods)貨幣體系、軍備控制建制、環境

協定、人權公約——這些現在看似理所當然的制度，都是此秩序的特色，但是如果沒有美國持續投入，這些制度就不會存在。

對於這項成就，川普顯得毫不在意。他已經表達將會重新思考美國對聯合國在金融與政治上的承諾，同時也藐視國際法律、贊同違反人權的拷問。川普還沒有領會到過往總統所學到的教訓：透過聯合國與美國的同盟制度來運作，可讓美國獲得更多的權力。當美國接納多邊主義時，可從其他國家獲得更多的大眾支持，特別是在西方的民主國家，讓這些國家的政府更容易支持美國政策。若在面對全球規則和合作時，抱持著「美國優先」的態度，則會產生出一股新世代的反美主義——這項傷害將需耗費數年才能復原。

川普拒絕接受的第四個基本信念，就是美國社會的多元文化和開放式的特性。美國國力通常是以該國的國內生產毛額(GDP)和軍費開支為單位來計算。但美國社會本身就是一種隱藏的資產。美國是一個由

移民所組成的國家，開放性吸引了世界各地的人們。種族、族裔和宗教多樣性，使得美國經濟更加充滿活力，無數的家庭和文化將美國與世界其他地區互相聯繫起來。移民來到美國是為了追求他們的成就，但他們依然會與祖國有所連結，這些連結所形成的網絡可以在現實上或在無形中提升美國影響力。

美國領導地位的層面時常被遺忘，但一旦遭受到威脅時這個層面就會浮現，現在就是這個時候。川普政權處理移民的首要政策，無論是在美

墨邊界築隔離牆、禁止六個穆斯林為主的國家移民進入，以及暫時停止收容任何難民，都已經向世界傳達了一個明確的訊息。但更令人擔心的不是政策本身，而是這些特定政策背後的種族民族主義與本土主義理念。對川普的幾位顧問諸如巴農(Steve Bannon)與密勒(Stephen Miller)而言，移民不但影響到國家安全，還帶來了文化危機，因為移民會為國家植入多元文化主義的種子，加速白人基督徒社會的沒落。在過去讓美國順利接受移民的原因，是因為美國政策的概念是以公民政



2017年1月，川普甫上任便實現競選承諾，簽下簽署行政命令讓美國退出跨太平洋夥伴協定。(Source: AP/達志)



族主義為基礎，而非種族民族主義——美國政治是由憲法規定、公民身分，以及共享價值所組合起來的社會，而不是由種族或宗教界定。川普顧問所表現的種族民族主義，已經引起了世界的注意，在各地的城市中，都有出現對新政府移民政策不滿的示威抗議。有關美國本身的神話之一，是其會為疲累者、貧窮者，以及「渴望自由呼吸的芸芸眾生」提供庇護，這點對國外的移民者而言，依然是美國具有吸引力的原因，但川普卻威脅要將之熄滅。

最後，從威爾遜(Woodrow Wilson)到歐巴馬(Barack Obama)的每一位美國總統，都致力於讓自由主義民主聯盟能持續長存，並且了解合作共榮是民主政治本身的特質。在冷戰期間，華府與歐洲、亞洲等地的政權都衷心認為，「自由世界」並不只是為了對抗蘇聯而成立的短暫同盟。在1949年，前美國國務卿艾奇孫(Dean Acheson)在華府公布擬議的大西洋同盟條約內容時，他強調全世界的民主國家都是由一個「最基本」的關係所聯繫——「這是最強有力的聯繫，因為我們具有相同的道德信念，並且對生活抱持著共同價值。」一開始，這個同盟成員只有美國、西歐及日本，但自從冷戰結束後，其規模就逐漸擴大了。

但川普鄙視這個秩序的遠景，不認為自由主義民主盟友與獨裁對手之間有任何差別。他在2017年1月提到，他對梅克爾和普丁的信任程度相同。對此，某些西歐國家已經開始將川普政府——以及美國整體——視為比普丁統治的俄羅斯還要嚴重的威脅。例如，在2017年2月一篇刊登於德國新聞雜誌《明鏡週刊》(*Der Spiegel*)上的社論文章

中，就呼籲歐洲要「開始計畫政治與經濟的防禦措施，以防備美國的危險總統。」

如果美國不肯……

如果自由主義國際秩序想要存活，在美國國內外的領導者與公民，必須起身捍衛這秩序的制度、協議及成就。這些捍衛者有一個重大的優勢：就是不管在美國國內外，若此秩序真的崩潰，則受害者的數量絕對會比受惠者要來得多。

秩序捍衛者的首要之務，就是重拾過去70多年來的主要論述。由美國主導的年代並導致歷史終結，但確實為世界歷史的進步架設了舞臺。自冷戰結束後，已經有十億多人擺脫了貧困，數億兒童得到了教育。這個世界避開大國之間的戰爭，關懷地球環境的共同責任感也在此時出現。在試圖找回這項論述時，政治人物與知識分子應該要向前美國總統羅斯福(Franklin Roosevelt)與前英國首相邱吉爾(Winston Churchill)看齊。在1941年，這兩位領導者在紐芬蘭(Newfoundland)會面並簽署《大西洋憲章》，宣示兩國都有在戰後讓世界更美好的決心。他們承諾要以開放性、安全合作，以及社會與經濟進步的原則為基礎，來建立一個國際體系。如今，自由主義民主世界領導者應要寫出屬於自己的憲章，重申支持以開放與規則為基礎的秩序。

美國的盟友和盟邦需要使川普難以推行其「美國優先」計畫。渠等必須展現自己是無可替代的夥伴，提升國家的軍事開支，並且主導氣候變遷、核武器擴散、貿易合作，以及永續發展等議題。安倍與梅克爾身為自由世界的新領導者，必須在

川普任期間維持自由式國際主義。安倍應該持續推動建立以跨太平洋夥伴協定為模式的自由貿易協定，而德國身為最能代表戰後自由主義秩序的好處與成就之國，所以讓領導者梅克爾理應成為自由主義民主的世界道德之聲。美國的盟邦同時需進行日本稱為「外國壓力」的策略。法國政府就是了解這點，才提出若川普政權打算退出《巴黎氣候協定》，就將對美國商品增收附加稅。美國需要這些盟邦，部分原因在於當美國偏離軌道時，渠等會將其導回正軌。

在試圖重建問題重重的世界貿易體系時，人們必須思考如何使用這個體系來再次強化國家經濟。自從第二次世界大戰以來，政策制定者一直使用貿易協定來增加商品與投資的流通。哈佛經濟學家羅德里克(Dani Rodrik)曾主張，政府要將行使貿易協定視為讓彼此接納另一方進入自己的「政策空間」，以利管理開放的貿易。這個目標主要不是減少貿易與投資的壁壘，而是透過合作來穩定貿易和投資的流通，藉此保護勞工與中產階級的利益。2016年9月，時任美國總統的歐巴馬在任期內最後一次於聯合國大會演說時，曾透露出此計畫，呼籲各國保留全球化經濟整合所獲致收益的同時，要尋求新的合作方式來防範「無情資本主義」橫行、對抗各國內部的經濟不平等現象，以及強化勞工的地位。自由貿易所要面對的挑戰，是如何讓開放式全球經濟的遠景，改變已開發工業國家現今充滿的深度經濟不安全感。

其實自由主義國際秩序出現危機的起因，早在川普執政之前就出現了。從自由主義國際秩序在冷戰時期誕生之後，它在接下來的數十年間已經

失去了一些重要的關鍵要素，那就是對自由主義民主聯盟存在的認同感，以及了解透過團結可以讓國家在實質上更安全，讓經濟更穩定。在世界各個民主國家中，戰後第一世代的政策制定者與公民了解到，自由主義秩序所提供的政治與經濟空間，可讓各國在安全中繁榮發展。政治學家魯傑(John Ruggie)將這個秩序稱為「內嵌式自由主義」：體現在布列敦森林體系中的國際協定，賦予各國政府自由裁量權，讓各國政府規範自己的經濟方向，將自由貿易與經濟穩定和確保充分就業的政策進行調和。但隨著蘇聯的解體，自由主義秩序範圍遍及全球，而種下了導致現今危機的種子：它已經失去了其內嵌的功能，並且不斷被視為只是讓勢力遍及全球的資本家，能便利進行交易的一項新自由主義計畫。

如今，自由主義秩序的捍衛者必須重新掌握此一安全社會的本質，讓它再次防護一群由共同價值觀、共同利益，以及具類似弱點國家所組成的集合體。川普將會對此秩序造成很多傷害，但來自美國國內外決定將會是這個秩序最後存亡的關鍵。詩人葉慈(William Butler Yeats)曾在第一次世界大戰後寫到，「君子信念盡失，而小人，則充滿高亢情緒。」若自由主義民主世界想要繼續存活下去，其擁護者必須發出他們的聲音，採取更堅定的行動。

作者簡介

G. John Ikenberry係普林斯頓大學政治與國際事務亞伯特·密爾班(Albert G. Milbank)榮譽教授。

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