



戰略與
國際關係



● 作者/Tim Kaine ● 譯者/章昌文 ● 審者/劉宗翰

新杜魯門主義

A New Truman Doctrine: Grand Strategy in a Hyperconnected World

取材/2017年7-8月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, July-August/2017)

美國政府從杜魯門總統迄今，其大戰略一直因循舊規，早已無法對應當前世界的挑戰，川普總統上任後，這種需求變得愈發迫切，美國需要一套主動而非被動、可長可久的國家大戰略，以支持民主國家並與盟邦聯手對抗危害世界的威脅，恢復美國作為世界民主國家的典範地位。

川普(Donald Trump)在2016年美國總統大選的勝利，已使吾人重新評估美國的全球角色——這是緊接第二次世界大戰過後迄今最根本的反思。

筆者並非一名中立或獨立觀察員，我是希拉蕊(Hillary Clinton)2016年秋天的競選夥伴，民主黨在全民投票中輕易獲勝，卻輸在最重要的部分：選舉人團。選舉過後，筆者返回美國參議院，參議院當時從事一件數年前看來會是怪誕的工作：檢視俄國政府成功介入美國總統大選的作為，雖然許多問題仍待解決——而答案卻已呼之欲出。

選舉雖已過去，川普也已就任美國總統，目前大半努力都是花在釐清其政府施政的優先順序上，但顯然川普當選至少將會延續自蘇聯解體以來的一個趨勢。第二次世界大戰過後的四十餘年，美國有個相當一貫、也是兩黨都支持的外交政策，該政策——杜魯門主義——將世界視為蘇聯集團與美國領導集團間的兩極競爭。然而，當蘇聯在1991年解體時，杜魯門主義就已喪失了其活力，即使美國戰略思維仍受該主義的片段主導，卻沒有一任政府提出一套取而代之的全盤計畫。

川普對貿易與國際機構重要性的看法，與歐巴馬、小布希及柯林頓三位總統極其不同。川普將立即的經濟獲益看得比安全與人權更為優先，但和前幾任一樣，川普訂定外交政策方式可能會是行政主導、被動方式、欠缺清晰或持久的戰略觀點，並將之分享給國會或美國民眾。這樣的作法有些優點：理論上，這是個避免大錯或不必要冒險的好辦法，但其危害甚大。美國和世界都需要一套新的、二十一世紀版本的杜魯門主義：一套主動而非被動、持續的美國國家安全戰略，並為現任及其後政府設定方針。在諸如俄國這類國家試圖顛覆其他國家的民主制度時，世界需要一個重振運動，以和平有力方式宣揚民主勝過威權主義或極端主義的優點。美國最適合領導此一運動，若不能這樣做，將使美國和全世界的人民皆蒙受其害。

2018年1月底，川普發表其上任後首度國情咨文，呼籲全美團結建立安全強大的國家。(Source: AP/達志)



是作戰計畫而非戰略

筆者作為參議院軍事委員會的一員，也從與美國軍事領導人不斷對話中獲益。2016年初，美國最高階軍職官員之一告訴筆者一些事，讓我猛然警醒。他說道，「美國徒有作戰計畫、但沒有戰略。」他是對的，而其抱怨點破了美國目前面對的一個關鍵問題，作戰計畫儘管重要——美軍幾乎為每個應變事件都訂定了作戰計畫——但國家欠缺思考和引領目前複雜世界所需的整體架構。

在2016年100多天的競選活動中，這個念頭常縈繞我心，雖有如此多攸關國家安全課題的探討，包括伊斯蘭國、茲卡病毒(Zika virus)、恐怖主義、中共、俄國、北韓、中東及網路威脅等，但主導大選的大部分卻是對移民價值觀、貿易、外交——包括美國與古巴及伊朗關係取得進展——以及諸如北約和聯合國等機構的辯論，而且每個課題都是以一次性的簡短探討來處理，沒有太多脈絡或關聯性，除了像「美國優先」的陳腔濫調外，鮮少關注整體的戰略。

儘管這個問題在競選活動中很常見，但這不是美國及其盟邦一向做事的方式。七十年前，自由世界的領袖在三次著名演說中，策劃出截然不同的作法。

這些演說中的第一個，是邱吉爾(Winston Churchill)在1946年3月發表的，這位前(也是將來的[譯者註：邱吉爾在1951年到1955年再次出任英國首相])英國首相應美國總統杜魯門之邀，在密蘇里州福頓(Fulton)的威斯敏斯特學院(Westminster College)發表演說，邱吉爾以演講奉承美國正處於「世界強權的頂峰」，敦促該國「未來要肩



杜魯門主義係美國自二戰以來長達四十年之外交政策，此一大戰略為後來冷戰揭開序幕。(Source: Wiki)

負起令人敬羨的責任」，以符合其支配地位。他警告美國有關蘇聯好戰集團的崛起——首次以藏在「鐵幕」之後來描述。邱吉爾籲請訂定「全般戰略構想」，來主導美國及盟邦的回應，他認為此一任務核心應當是努力使世界不受戰爭與暴政的危害。

其後一年，杜魯門設法將這些原則付諸實踐，由於希臘與土耳其政府面臨來自蘇聯支持的極端分子威脅，杜魯門遂在1947年3月到國會協調相關事項。美國是厭戰的，而且1946年的期中選

舉也否定杜魯門及其政黨，讓共和黨掌控了參眾兩院。但杜魯門並不迴避此一任務，他在演說中強調雅典和安卡拉所面對的危機，並指出沒有其他國家有辦法提供協助，況且事態緊急。如同杜魯門宣稱，「美國的政策必須要支持自由人民抵抗少數武裝分子或外在壓力征服之企圖，我相信美國必須協助自由人民以自己方式決定自身命運。」

數月之後的1947年6月，第三次的重要演說是由美國國務卿馬歇爾(George Marshall)所發表，他在演說中試圖為新興政策定調。在哈佛大學的畢業典禮演說中，馬歇爾(曾在第二次世界大戰期間領導美軍)建議幫助飽受戰火蹂躪的歐洲重建，該計畫(馬歇爾計畫)——杜魯門精準意識到如能以一位戰爭英雄取名的話，將更可能贏得國會支持——旨在以經濟援助來促進歐洲，還有後來日本的穩定，同時弱化蘇聯的影響力。國會同意了，美國很快開始提供希臘與土耳其援助，隨後對許多它們的鄰邦亦復如此。

美國大戰略由此而生，接下來的四十年，美國堂而皇之地成了介入者，力求減少戰爭威脅、制衡蘇聯共產主義，以及促進由西方民主理念界定的自由。華府會用國際制度作為其首要手段，但作為世界的民主超級強權，必要時美國也會採取單邊行動。

事實上，杜魯門主義能持續如此久的時間，並不意味著它完美，但沒有了它，美國或許不會接手法國在東南亞的殖民鬥爭——一場變成越戰的戰鬥，或許不會介入協助去傾覆伊朗、瓜地馬拉、剛果及智利的民選政府，也可能不會在甘迺迪政

府的第一個月就入侵古巴。為阻撓蘇聯真正或預設的影響，美國太常傾力相助獨裁政權——因而將一套有心推銷其最高價值觀的主義，變成只著重於制衡敵人的信條。正如艾森豪(Dwight Eisenhower)總統的名言，該主義也導致過份強調窮兵黷武的解決方案，因此掠奪或許應用於國內優先項目的國庫資金。

儘管該主義具有這些缺點，至少在這些年中美國還有一套戰略——該戰略造就了軍事態勢、預算、外交、人道援助、參與國際制度，甚至是諸多偉大的國內社會計畫。該主義就本身而言是成功的：美國主導了二十世紀的後半段，而蘇聯則無法與之匹敵，終至瓦解。然而，當杜魯門主義實現時，華府突然發覺本身沒有一套有系統的原則，以使外交政策充滿生氣——就這樣退回到第二次世界大戰前，國家只追求務實、個案處理的作法。

當前對國際關係中審慎的實用主義，有些事不得不提。例如，當老布希政府在1990至1991年將伊拉克逐出科威特，但隨後克制著不推翻海珊時，展現了此一作法的優點。不照準則的實用主義亦符合美國人精神，美國人是務實且具體的：往往會質疑理論，且偏好以慣常作法來解決問題。

不過個案處理的作法亦有其缺陷，它經常太過被動，無法提供任何讓敵人、盟國、或美國民眾預測政府的行為模式，還可能導致前後不一。例如，在1990年代，美國介入阻止巴爾幹半島的種族屠殺，但卻不願在盧安達故技重施。現今就有許多人認為，差別是出於非洲人命較歐洲人命不值錢的判斷，這種想法往往揮之不去。

在2001年9月11日蓋達組織攻擊美國之後，小布



911事件爆發後，小布希在崩塌的世貿大樓腳下向警消人員喊話，並在其後進行全球反恐作為。(Source: Wiki)

希政府試圖律定一項新的美國任務：「全球反恐戰爭」，其後多年，該項任務使美國陷入許多的軍事衝突：在阿富汗、伊拉克、巴基斯坦的部落地區、敘利亞、北非、非洲之角及阿拉伯半島。

儘管恐怖主義仍舊是當前世代的核心，也或許是首要的安全挑戰，但此一問題將可界定美國外交政策的想法，已隨小布希政府第二任期的結束而消散。對於伊拉克戰爭的共同窘境，是該國並不存在核武威脅，但這也只是問題的一部分。從更深層面而言，美軍與隱身暗處非國家行為者的搏鬥，根本不足以充分描述或因此決定美國與世

界的諸多互動方式。

到了歐巴馬政府初期，美國在國際關係上再次陷入一個隱晦和無準則的時期。從2008年起，美國就在努力回應其最艱難的外交政策問題——它該待在伊拉克和阿富汗嗎？介入利比亞或敘利亞？側重亞洲？回應俄國對烏克蘭的入侵？磋商新的條約和貿易協定？——但卻沒有明確闡述的準則予以協助。在美國持續奮力解決這些及更深層的問題時，其他國家則苦於不知美國將如何做，以及將如何處理新的危機，先前的總統大選只是加深了這些顧慮罷了。

筆者極為支持歐巴馬，也大致認同其外交行動，藉著復原賓拉登所造成的傷害，他設法消滅了9/11攻擊的主要發動者，也藉由與古巴的關係正常化、貫徹與伊朗高風險的國際核武協議、主導遏阻溫室氣體排放的巴黎協定，以及協助終結哥倫比亞內戰等，來為美國外交注入新的活力。即便參與以規則為主的秩序、試圖透過多邊聯盟來推動民主價值觀等作為，歐巴馬一般仍傾向單方面來捍衛美國。

但歐巴馬曾質疑大戰略明顯是有問題的。他說過，他的國家安全戰略就是「別做蠢事」（儘管他用的字眼更為尖銳），而那樣的玩笑話正凸顯出許多有關其務實與非意識形態的傾向。他渴望避免做出蠢事，或許幫國家免除了一些不好的決定，但有時不做蠢事反而成了因為做那事很蠢而不去做的藉口。筆者認為歐巴馬政府不願在敘利亞內戰初期強力干預，是害怕將來變成美國的持續困擾，正如柯林頓政府未能協助阻止盧安達的恐怖經歷，至今仍困擾著美國一樣。而欠缺一套清晰

的戰略，也導致無力回應俄國在2016年大選中之網路攻擊及其前所未見的介入。

川普政府看來不太可能會闡明一套自己的明確戰略，川普標榜不可預測性的優點，他要讓「美國優先」的承諾，讓人回想起第二次世界大戰前那些年美國孤立主義者的一意孤行，而川普在軍隊、國家安全，以及外交顧問之間的嚴重意識形態分歧，使其政府很可能會繼續以個案方式來面對挑戰。

這種作戰計畫但非戰略的作法，或許能幫助美國不做蠢事，但華府是否該貫徹它？尤其是在世界仍企盼美國領導之際，這將會錯過明確的領導機會，並在海外肇生諸多困惑。

三極的世界

那麼美國該怎麼做呢？單純呼籲訂定一套大戰略很簡單，問題是目前世局與邱吉爾、杜魯門及馬歇爾所面對的世界已有極大差異。鑒於國家已變得超級擴散與超級互聯，實有必要問道是否有可能設想出當前周全的國家安全戰略。

筆者認為可以，不過在談細

節前，我必須提出另一個基本的論點。杜魯門主義是由能說服共和黨國會接受它的民主黨總統所創，一套新的國家安全戰略要成功，同樣也需要兩黨的支持——由於國會除了其他特權外，還保有宣戰的專屬權力。換句話說，戰略本身必須再一次由總統提出，因為憲法賦予總統制訂與執行外交政策的極大權力。個別的參眾議員可協助該程序執行，智庫、學界、軍隊領導人、外交官、外國盟邦、新聞記者及公民也能這麼做。不過現今國會對採取行動支持美國的全球領導地位通常不感興趣，諸如不願投票支持與伊斯蘭國交戰、批准重要條約，以及核准大使及其他重要外交官就職（至少在歐巴馬主政時），並對貿易協定和全球目標明確的機構（像是美國進出口銀行）都抱持懷疑看法。此外，大部分其他國家已習慣強有力的領導階層，也對美國總統有相同期望，所以沒有持久性戰略，將無法清楚表達統帥的企圖。

要試圖確定一套新的大戰略，總統必須由1940年代晚期邱吉爾、杜魯門和馬歇爾所自



問的相同問題著手：目前全球強權的協議為何？較諸冷戰時期，當時世界是由美國領導的民主資本主義集團、還有蘇聯掌控的社會主義集團之間的競爭所左右，而現今事務則要複雜得多，財富變得更分散，國家間也更為均勢。第二次世界大戰結束時，美國享有經濟和軍事上的支配地位。時至今日，儘管美國依舊自誇在整體上領先，卻得面對更多像高負債水準之類的限制，這產生強大推力而縮減了國際援助、外交及軍事上的開銷。這類限制縮小了美國質量上的優勢，並使其選項受到侷限——這些並不全都是華府的誇張之詞。

杜魯門時代以來第二項改變是互聯的增加。如今，旅行、通信、資訊分享、科技、移民和商業，使國家之間的牽扯較以往任何時期都來得更為緊密。而且第二次世界大戰後的國際規範、規則及制度體系——一套美國在建制中扮演要角的體系——依舊將國家彼此間更緊密的聚合在一起。此種互聯通常是件好事，但也未必全然如此。與數十年前相較，市場更緊密的連結關係，意味著國家的財政問題，諸如希臘債務危機會對其他國家(包括美國)造成比原本更大的衝擊。移民將源源不絕的寶貴人才帶到美國，卻也升高了安全顧慮。更多貿易意味著有更多出口相關的工作，但也表示在其他國家因較低成本而享有優勢的工作部分會減少。

杜魯門年代和當前時代間的第三個關鍵差別，是非國家行為者勢力的巨幅增長——從恐怖分子集團、犯罪組織、國際非政府組織，乃至跨國公司，其中這些勢力許多都屬良性、甚至是有益的。

但非國家行為者使用暴力和規避法律與應負之責的能力，不但有害且會造成動盪。這些非國家行為者的崛起，削弱了可回溯到十六世紀中葉的西伐利亞共識(Westphalian consensus)，基於該項前提，權力、尤其是軍事武力，僅能由民族國家在普遍承認的疆域之內行使。不同於杜魯門時代，當代世界並非兩極，而是三極：權力由民主國家、極權國家及非國家行為者行使。一套當代的美國安全準則必須在那樣架構下運作，並提供分別對待各群體的行動指導。

讓吾人從民主國家談起，現代民主國家有許多不同的形態與樣式且遍及全世界。美國決策者往往花費許多時間在多事地區，而不太為民主國家操心，他們認為那些國家能照顧自己。但那樣的自滿是有問題的，整個西方民主國家目前都在跟反猶太主義和其他類型的醜惡教派主義鬥爭，歐洲民主國家正遭逢元氣大傷的財政危機，英國脫歐將使狀況變得更為複雜，諸如烏克蘭這樣渴望更多民主的國家，目前都受到極權鄰邦的威脅，而像突尼西亞等其他國家，則遭到恐怖組織的攻擊。最後，各地民主國家都在盡力解決有關移民與國家認同的根本問題，這些常涉及如何兼顧安全與個人自由的艱困決定。由於民主國家焦慮的領導者拼命想要維持團結，反而去限縮個人的自由，所有這些緊繃的風險，都使民主國家變得更為威權專制。

因此，任何新的美國國家安全戰略都應以尋求合作、而非威懾的方式開始，來支撐世界現有的民主國家。美國可藉由妥善運用自身實例，展現其民主制度如何促進繁榮、和平及幸福，並將這



政治情況各異的當代極權國家帶給美國不同挑戰，俄國總統普丁的通俄門事件使美國政界大為震驚。

(Source: Flickr/Global Panorama)

件事做到最好。美國做的愈好，其榜樣就更能激勵其他民主國家繼續改進。

極權國家代表了當今第二大的全球權力基礎，和現代民主國家一樣，當代極權國家彼此間也有極大差異，正如一些民主國家開始顯露其極權的傾向，部分極權國家在某些範圍也開始民主化，例如就像越南已經在做的，增加地方政府的參與。

美國應當有技巧的挑戰這類國家，希望它們

能提高對民主價值的承諾、跟其他國家的和平關係，以及保證能融入全球制度當中。挑戰極權國家需要視議題狀況而採取不同戰術，美國有時應當合作、有時競爭、有時則採對抗。美國目前與中共和俄國的關係，就顯示了這些互動會有多複雜。華府與北京及莫斯科在從貿易到氣候變遷的許多領域合作，這正是該做的事，交往會加深美國對這些政權的了解，這不保證成功，但拒絕往來通常註定會失敗。



非國家行為者會規避各種責任與法律，可能對國家形成挑戰。圖為抗議民眾要求埃克森美孚石油公司繳交欠稅情景。(Flickr/SEIU Local 99 | Education Workers United)

當然，有時與中共或俄國之類的政府合作並非正確作法，所以美國也會和渠等競爭，例如透過跟惶惑不安的鄰國組成軍事與貿易同盟。而在其他時

刻，華府則需與北京和莫斯科對抗：例如，就人權、或中共在南海島嶼的建設、或俄國在東烏克蘭或其他地方的侵略行為。

美國今日面對的最後一類型勢力是非國家行為者，例如許多公司和非政府組織這類的實體，都致力於建立國家與個人間的橋樑，理應受到支持。然而，對那些使用暴力以達成其目標的組織，則必須與之鬥爭並予擊潰，美國已就此種對抗與極權國家合作，而且這是需要持續合作的關鍵領域。所有行使軍事武力的權利必須只能由民族國家，或民族國家的國際聯盟為之，而不可由非國家組織來行使，但是大家必須共同合作來擊敗暴力極端分子。因而當川普認為美國應該與俄國合作來擊潰像伊斯蘭國這樣的團體時並沒錯，儘管有諸多理由質疑俄國在其他領域的意圖，但打擊恐怖組織長期都是俄國最重要的優先事項，為達此一目的，沒理由不能合作。

恐怖分子並非唯一會使用其特殊處境來規避應負之責及法律限制的非國家行為者。提到埃克森美孚(ExxonMobil)石油公司，時任該公司執行長的瑞蒙(Lee Raymond)曾說過一句名言，「我不是一家美國公司，所以並非基於何者對美國有利來

做決定。」就某個層面而言，公司尋求規避稅負看來與跨國販毒集團相當不一樣，但兩者目前都是以幾近相同方式來利用資金與人力的流動性，因而美國必須與其他國家合作，來防堵可讓組織積累經濟實力、同時還可規避對任何國家法律體系應負責任的漏洞。

從責無旁貸到成為典範

當美國要建立一套用於導引現今三極世界的戰略時，第一步要做的就是擱置「責無旁貸國家」這個理念。邱吉爾和杜魯門在1940年代宣傳該概念時，在很大程度上是在陳述事實。而當美國國務卿歐布萊特(Madeleine Albright)在1990年代表述時，按理仍舊是陳述事實，但它已無法精確描述今日美國在世界的處境，其他國家的實力在增長，成長是個正面的發展，而美國應當在一套用來幫助美國國民及全世界人民的框架中找到兼容方式。

過去太常見的美國例外論觀念，已從對美國成就有正當理由自豪，逐漸墮落成其他人都須遵守的規則、唯獨美國例外的信念。1950年代到1980年代蘇聯與古巴合作，為西半球叛亂團體提供軍事支援時，華府精確地將這類行為視為威脅，並據以做出回應。那麼，在柯林頓和小布希治理期間，華府為何不能預判俄國會如何看待北約在前蘇聯領土中的擴張？而當中共將歐巴馬的「側重」亞洲視為威脅，並用強化自身的軍事態勢做出回應時，華府為何要感到訝異？

華府喜愛對其他國家發表意見說誰應該或不應該出來領導，往往證明是適得其反。近年來，美

國政府在不同時刻公開表示海珊(Saddam Hussein)、穆巴拉克(Hosni Mubarak)、格達費(Muammar al-Qaddafi)、阿薩德(Bashar al-Assad)必須下臺，並為此開戰兩次以影響政權遞嬗，其中一次在伊拉克，另一次則在利比亞。川普以飛彈攻擊敘利亞政府，可能是、也可能不是另一場這類戰爭的先聲。這些表述和衝突，使極權國家更容易以美國只對推翻它們政府感興趣的辯詞，來反駁華府對它們政策的公正批評。無論它們何時何地所犯下的暴行，華府都應當予以譴責，並使用妥適手段，諸如制裁、聯合國安全理事會決議、國際刑事法庭起訴、或是多邊軍事行動，以懲處渠等對全球規範的違犯。美國雖有理由對俄國總統普丁(Vladimir Putin)影響2016年美國總統大選結果的作為感到憤慨，卻也無權決定其他國家的領導者是誰。

美國不應再認為自己是責無旁貸，而是要更努力重建其作為世界民主國家典範的地位，這麼做將會是促進美國公民需求的最佳方式，也是證明民主制度優於威權主義或極端主義最具說服力的論據。

那些優點並不像杜魯門時代那樣，可在眼下立即見效，諸如俄國等的極權政府運用宣傳和積極顛覆，使民主制度看來彷彿無法有效治理，而民主政府時常不能挺身而出、或有效解決像移民和促進人權之類問題，更提供了支持此指控的證據。

好消息是美國如決定再投入其楷模實力，就會有可共事的典範基礎。自傑佛遜(Thomas Jefferson)將平等優先列入其獨立宣言「不證自明」的



2015年，美國最高法院判決全美同性婚姻合法化。圖為跨性別者之遊行活動。(Source: Flickr/mathiaswasik)

真理清單以來，美國逐步擴展公民的參與。就在過去十年，美國見證了許多引人矚目的第一，包括其首位少數族裔總統、第一位具西班牙血統的最高法院法官，以及首位由主要政黨提名的女性總統候選人，還提供任何人只要符合資歷、不論性別、或性傾向都有權利能在美軍中服役。美國擴大數千萬收入微薄者的健保適用範圍，並賦予

女同性戀者、男同性戀者、雙性戀者與跨性別者(LGBT)的公民婚姻平權。儘管在先期總統大選期間的尖酸言辭，以及揚言當選後威脅要取消這一些進展，但歷史顯示，這種走倒退路的作法絕無法抹滅已累積的收穫——而且還往往為平等捍衛者提供讓社會進步的新動機。的確，近期公民運動與和平示威在微幅上揚，正顯示此一動能已發



揮了作用。

美國在如此多領域中是令人信服的榜樣，其中最主要的是法治、保護智慧財產權、健全的高等教育機構、大量移民人才來源，以及願意承認失敗並容許第二次機會所促成的創新和

企業精神之美國文化。由於中共和印度持續成長，美國或許無法永遠保持是世界最大的經濟體，但沒理由不該成為世界最具創意的經濟體。

當然，要當民主楷模也需要願意批判自己。先前的大選應當會動搖美國人的自滿心態，使他們醒悟美國在經濟成就中持續存在區域及種族落差、選舉女性擔任聯邦公職的紀錄慘不忍睹，以及令人震驚的低投票率(即使是在高風險的總統大選)——這些都顯示還有許多工作等著去完成。

恢復美國作為世界民主典範地位的另一個關鍵辦法，是支持全球的民主國家。為了要與盟邦攜手合作，華府應當訂定一套全球親民主國家的方案——不同於軍事結盟的北約組織——這將可凸顯全世界民主制度的優點並提升其可行性。這種努力看起來像是擴大的經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、或是民主社群(Community of Democracies)，這應當是遍佈全球的——強調民主制度在各大洲的成

功，而不只是在北美和歐洲，它將著重在分享改善民主制度效率的最佳作法。民主制度目前需要一個捍衛者，美國如不願去扮演這個角色，民主模式的力量將可能式微。

具影響力的手段

美軍的首要目標是保衛國家，該項任務的成功需要能力和決心。美軍的能力——其官兵技能及武器的精密程度——依舊無人能敵。不過國會功能不彰，使該項優勢岌岌可危，不僅更難繼續在官兵與武器上投資、也使政府的投資更不易預測，諸如預算自動減支、持續決議案的立法花招，以及海外應變作戰，全都是問題的一環，而國會應該放下成見。

同樣算問題的是政府缺乏決心，俄國之所以成功介入2016年的總統大選，正因莫斯科不怕去嘗試。華府無法闡明一套網際空間領域的明確嚇阻戰略，而且美國一旦知悉遭到攻擊，卻拿不定主意該做甚麼，這勢必成為美國國家安全歷史中的低點。要能在將來保護自我，美國就要不時向那些有意傷害



美國必須重新制定適當的貿易協議，以保障受到全球化影響的勞工階級。(Source: Flickr/Juanma Palacio)

美國的人發出明確訊息：別惹我們。而華府必須永遠能以迅速、明顯及壓倒性的武力來捍衛國家、美國人民、和美國的制度，以支持該項向外傳遞的訊息。如果不這麼做，就是在為敵人壯膽，還削弱美國盟邦質疑必要時華府會對它們伸援的信心。

美軍的第二項重要功能——在目前益顯其重要

性——是當其他國家設法保護自己時，作為它們的安全夥伴。美國花費國家整體國防預算中的一小部分，透過海外和在美國境內的計畫，盡力協助訓練外國軍隊。而使用美國資源去建立其他國家的防衛能力，同時還強化對文人領軍和不容忍酷刑之類規範的維護，正是美國所能做的一項最佳投資。美國或許不再擁有資源，或當世界保護

者的意願，但依舊是建立靈巧軍事能力的最佳人選，應當繼續保持那樣的地位，並將精力專注在民主制度上。

美國在歷史上增強其影響力的另一個方式，是表現得像個規則建構者、而非帝國建造者。縱使美國人和其他所有人都從華府過去七十年間所協助訂定的國際標準中獲益匪淺，但川普政府目前似乎有意捨棄該項傳統。由於總統對聯合國、北約組織，以及諸多貿易協議提出一些重要的疑問，然該類機構必須與時俱進重新審視且注入新的活力，捨棄它們或放棄美國的領導角色就太不明智了。與伊斯蘭國之類國際威脅的鬥爭，需要國與國間的協調，削弱用於促進該類協調的國際論壇，會使美國變得更弱、而非更為強大。

至於貿易，在交通與通信技術的快速發展下，保證在未來幾年內還會加速前進。而對貨物與服務的大部分新需求，將來自美國境外。若美國想要進入這些市場，那麼為何不應繼續協助訂定那種可保證該通路的規則呢？壞的貿易協議比沒交易更糟，川普這點沒錯，由於華府不能堅定執行既有的交易規則，而且未能充分落實幫助美國勞工脫離生活受到全球化與自動化所苦的承諾，導致民眾對國際協定產生厭惡感。不過此問題解方是要訂定又新又好的規則——而非捨棄全部交易，或任其他人來予以改寫。

美國必須保有的另一重要角色是人道領袖，在世界發生危機時——無論是太平洋的海嘯、或是非洲爆發的伊波拉疫情——人們會向美國求助，那樣的動機可能看來像是負擔，但它也應是驕傲的最佳來源：這顯示全世界的人都知道美國不僅

有能力施以援手，同時美國也具備這種天性。

此一工作並不僅止於國務院、五角大廈、美國國際開發總署及其他政府機構所提供的那些援助。美國人還幫助推動全世界非政府組織的成長，而且愈來愈多美國公司提供人道援助，以便在新市場營造好形象，然而華府的角色依舊極具關鍵。美國政府目前在對外援助上之花費不到其年度預算的百分之一，但此項投資的報酬——就安全和親善而言——卻助益極大。在2018年的預算藍圖中宣告要大幅削減外交與對外援助的資金，這履行政府意圖而言，將是極大失策。

最後，美國若要企圖確定二十一世紀新的大戰略，就需改正一種長期的傾向。從國家肇造伊始，美國決策者思維往往是從東至西的方式，多半將注意力聚焦在歐洲、日本、蘇聯、中東、中共、東南亞及俄國，而忽略了全球的南方，尤其鮮少去充分關注美洲，且當我們無論是憑藉門羅主義(Monroe Doctrine)，或是在冷戰期間進行對抗共產主義運動時，美國更關注的是阻絕外來者在西半球建立影響力，而非關注原已在該處的國家。

這點必須要改變，美國需要一套將北、中、南美洲置於首位的「全美洲」國家安全政策，這不該是一套會侷限美國與其他地方民主國家聯繫的「僅限美洲」政策，但美國的確應轉移其關注重心，組成美洲的35國有極大文化相似性，而且自豪於總人口數超過10億人。感謝美國提供協助，促成哥倫比亞有紀錄以來的史上首次停火，目前該半球已沒有國家處於戰爭之中。該區域亦是美國前三名貿易夥伴中兩個國家——加拿大和墨西



哥——的所在地，而美國與美洲這些和其他國家的商業關係，仍將持續位居美國經濟的關鍵。於此同時，美國與古巴的走向關係正常化，移除了美國與拉丁美洲其他部分國家改善關係的長年障礙。

儘管有這項進展，美國必須記住，該區域許多國家仍舊面臨從貧窮、暴力、毒品，乃至政治不穩定的問題，這些確實會直接影響到美國。在歷史上，美國政府只有在危機期間才會關心南美洲，其後一旦問題解決，就會很快的將注意力轉移到歐洲或亞洲。美國頂尖外交官極少待在該半球，而華府只將極少資源用在南方司令部，其他國家注意到此處不受關注，並趁勢而為。正如近期一位南美洲總統告訴筆者，「我們喜歡與美洲和美國公司做生意，因為我們的關係緊密——語言、文化、歷史、移民，但美國多半在此區域缺席，而中共則是頻繁出現，所以我們與他們的合作更多一些。」

增加美國與美洲的交往將造成重大變化，這會有助於美國跟中共和印度等龐大經濟體的競爭，透過商業、教育、國防及情報的合作，建立新的紐帶，將會提升美國的安全。如能懷著敬意從事這類努力，幾乎不會有風險。美國近期在與中共和俄國關係上所經歷的諸多問題，都源自「中」俄對美國在渠等周遭活動的憂心。美國提升對美洲的關注，並不會引發類似的質疑。此外，鑒於預算限制使美軍難以在全球投射兵力，華府應當考量，在增加靠近家園的投資方面，還有多少是可以做的事。

憑善意而偉大

美國在二十世紀得以居非凡支配地位的種子，最初是在1860年代末期所種下的，南北戰爭之後，當時廢除奴隸制度和國家的重新統一，使國家能夠開始朝外發展。1890年時，美國已成世界最大的經濟體，在老羅斯福總統治理下，美軍變得更為強大。而在威爾遜(Woodrow Wilson)總統當政時，美國介入終止了既無意義且具毀滅性的世界大戰，並因而將自己塑造成國際和平與穩定最有希望的調停人。在其後的二十年間，美國在擊敗德國和日本法西斯主義上發揮了決定性的作用，隨後協助建構了戰後造福全世界人民的規則、規範及制度的架構，而且美國領導的國家聯盟成功抵擋了蘇聯集團。

此段歷史有助於解釋為何美國儘管犯過所有過錯，有些國家也妒羨美國的支配地位，如此多的國家還是希望美國能承擔全球領導角色。當筆者在世界各地旅行並與外國領袖互動時常聽到這點，他們知道，雖然美國必須將自身利益置於首位，但由於資源與原則的獨特結合，使其成為人道解決人類最緊迫問題的最佳方式，此一對美國參與的渴望，依舊是美國力量最重要的衡量指標。

2010年8月10日，為紀念華府與河內關係正常化十五週年，美國導引飛彈驅逐艦麥肯號(USS John S. McCain)靠泊在越南峴港。這是個重要且令人激動的時刻，因為越南的軍事指揮部歡迎了一艘美國戰艦，該艦是以筆者同僚參議員麥肯的父親和祖父命名，而且麥肯是一位曾在越南遭監禁五年多的前美海軍飛行員。越戰殺死了6萬名



圖為美海軍導引飛彈驅逐艦麥肯號。(Source: USN/Leonard Adams Jr.)

美國人及150萬至300萬的越南人，而現在河內居然希望與舊敵人深化軍事與經濟夥伴關係，因為它知道，這是改善其國民安全與生活品質的最佳途徑。

在美國近代史上最激烈的一次總統大選過後，現在是時候讓美國人記起這個故事，提醒美國人目前美國在全世界依舊擁有諸多影響力的好時機。美國現在面對的關鍵問題是該怎麼去做，它可以繼續依循被動方式，甚至減少對盟友和所協助創立的國際機構的承諾，或者它可開始表明一

套在領導民主國家時，廣泛與世界重新接軌的新戰略。美國人應當認同國家的獨特優勢，而不陷於偏執和非必要的洋洋自滿當中。這就是七十年前當兩黨合作看來不可能時，杜魯門與美國國會所做的事，現在沒理由不去面對當前的挑戰。

作者簡介

Tim Kaine 係美國維吉尼亞州資深參議員。

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