



戰略與 國際關係

川普獨特的行事作風與外交風格，已招致許多人士的大量批評。(Source: DHS/Jetta Disco)



● 作者/Randall Schweller ● 譯者/田力品 ● 審者/劉宗翰

川普的現實主義外交政策

Three Cheers for Trump's Foreign Policy: What the Establishment Misses

取材/2018年9-10月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, September-October/2018)

川普獨特的行事作風與外交風格，已招致許多人士的大量批評，但本文援引現實主義的論述，以解讀川普外交政策中的三個現象：不再當給糖吃的大叔、不主張多邊主義及不再有順風車等，最後則提出國際結構性力量才是川普背後真正的影武者。

川普在2016年美國總統大選的獲勝，預示一場災難即將來臨。至少，當時和現在都有人如此堅信，而這些人就是歐巴馬政府時代外交政策顧問羅得斯(Ben Rhodes)所稱的「菁英隊」(The Blob)——來自兩黨主流媒體與外交政策機關的那些菁英人士，渠等由於受到慣性思考、某種程度上的偏執及假聰明所影響，擔憂美國主導的世界秩序即將式微。《紐約時報》專欄作家克魯格曼(Paul Krugman)在川普勝選之後預測，「我們很可能正在目睹一次看不到盡頭的全球經濟衰退。」其他人也分別預言，川普將在任職後的第一年辭職(與川普在1987年合著《交易的藝術》[*Trump: The Art of the Deal*]的作者史瓦茲[Tony Schwartz])；川普將在六個月內躲到厄瓜多大使館(自由派評論者阿拉夫西斯[John Aravosis])；或者美國可能會向下沉淪，步上德國的後塵，從威瑪

共和國走向第三帝國。最後則是前美國總統歐巴馬在2017年12月在芝加哥經濟俱樂部所提出對於納粹幽靈復出的警告。他表示，「美國人必須呵護民主的花園，否則一切即將就要崩解。第二次世界大戰期間6,000萬人的性命，才換來今日的民主，所以各位務必要謹慎並出來投票。」

目前，世界末日並未到來，而且這日子還早得很。在川普首次任期的第一年，就讓位於敘利亞境內的法西斯主義組織伊斯蘭國，幾乎完全潰不成軍，同時其所有在伊拉克境內的據點都被消滅殆盡。這都歸功於川普政府的決定，給予在敘利亞境內與伊斯蘭國作戰的大部分庫德族民兵裝備支援，同時也給予美軍地面部隊指揮官更大的裁量權，以指導作戰行動。於此同時，川普持續推動歐巴馬在中東地區避免大規模傳統戰爭的教條，並對敘利亞總統阿薩德在境內施放毒氣的行為，



在川普首次任期的第一年，就讓位於敘利亞境內的伊斯蘭國幾乎潰不成軍，這都歸功於川普政府決定給予美軍地面部隊指揮官更大裁量權，以指導作戰行動。(Source: DoD/Chad J. McNeeley)

進行目標空襲作為回應，藉此成功地做到前任總統歐巴馬所未能對阿薩德執行的紅線。對於北韓，川普的「極限施壓」戰略已經把北韓的國際收支減少了一半，逼使金正恩了解唯一的選項是回到談判桌。

在國內事務方面，失業率在2018年5月降到3.8%，這是自網路經濟興起那段榮景日子之後所未見的。這也是非洲裔美國人失業率有史以來最低的；數十年來西班牙裔、青少年，以及高中教育程度以下族群失業率的低點；同時也是女性勞動力

六十五年來最低失業率。於此同時，在川普主政之下，股市和消費者信心都到達歷史新高，新購屋貸款申請也達到七年以來的高點，汽油降價到十二年來新低點。最後，由於川普矢志要結束「政治人物對於保衛他國邊界，更勝於他國自己保護」的年代，因此非法移民的人數在2016年11月至2017年11月間就減少38%，再者，在2017年4月，美國邊防警衛隊在西南邊境僅執行1萬5,766次逮捕非法移民，創下近十七年來最低的一次。

就如同批評川普的人所指陳，川普的確拒絕了自由主義國際秩序的許多核心信念，這些正是七十年來，美國及其盟邦所建立龐雜又多元體系的要素。由於質疑國際合作的核心結構，川普大力抨擊世界貿易體制，減少對聯合國的資助，公開批評北大西洋公約組織軍費分攤不均，威脅終止多邊貿易協定，呼籲讓俄羅斯重回七大工業國組織(G-7)，以及對全球所面臨諸如氣候變遷等挑戰，嗤之以鼻。不過不管在瑞士達沃斯(Davos)世界經濟論壇的那群全球主義者怎麼批評，川普的這些政策，應該受到歡迎而非令人擔憂。川普以商業交易方式來處理外交關係，在這種模式下的美國將更有興趣藉由短期關係來獲利，而非從事長期關係的經營。川普傳達出一項訊息，意即美國從現在開始，就算犧牲長期往來的各個盟邦，也要顧好狹隘定義的自身利益，而不是所謂全球社會的利益。

這樣子的世界觀，基本上是現實主義者的本質。不論是在競選期間或就職之後，川普都曾主張，美國需要其盟邦分擔

自身國防費用。他也要求更好的貿易協議，以創造有利於美國企業與勞工的平等競爭環境，同時保障國內製造業不受匯率操作的影響。在川普的內心深處，他是個經濟民族主義者。他相信政治因素決定經濟關係，而全球化並不會促進國際間的和諧，經濟上的互相依賴，只會使得國家更容易受害。他也主張，當國內廠商利益與

國家相左時，國家就應進行介入。例如，他呼籲抵制蘋果公司直到其協助聯邦調查局，以破解2015年加州聖伯納迪諾(San Bernardino)攻擊中一名恐怖分子的iPhone手機。

這種現實主義者的世界觀，對美國選民而言，不僅公平合理，而且也產生共鳴。因為美國選民都正確意識到，美國不再處於一個自冷戰結束後的單極

世界，相反地，美國正處於一個多極的體系當中，充滿著更多的競爭。川普不過是擺脫過去的陳腔濫調，並看出國際政治當今和過往的真相：一個高度競爭的世界，居住著許多自私自利的國家，只關心自身安全與經濟福利。川普的「美國優先」政策之所以激進，只是因為他追求提升美國利益高於一切。



川普就任後，失業率在2018年5月降到3.8%，這是自網路經濟榮景後所未見之情形。圖為求職者在紐約就業博覽會中的求職盛況。(Source: AP/達志)



川普的「美國優先」政策之所以激進，
只是因為他追求提升美國利益高於一
切。(Source: White House/Joyce N. Boghosian)

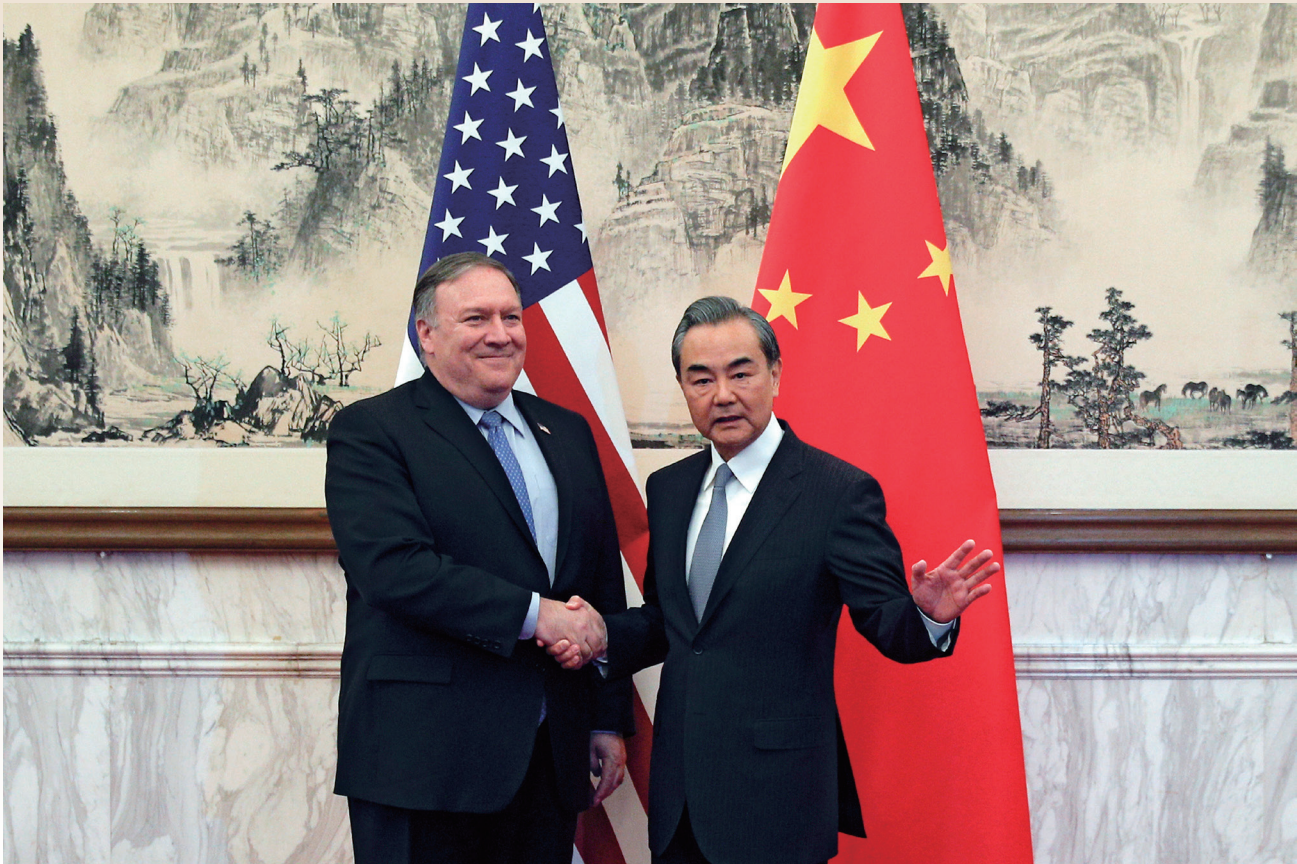


不再當個要糖給糖的大叔¹

川普政策的一個重點，就是平衡美國與世界其他各國的貿易帳戶。其目標是修正制度性的貿易不平衡，以及與富裕東亞與歐洲的貿易極度失衡，同時保障對美國國家安全有重大影響的產業。貿易餘額(balance of trade)是指一國在一定時期內出口總值與進口總值之間的差額。當一個國家進口總值大於出口總值時，即出現貿易逆差，這代表著該國必須依賴外來直接投資或貸款來彌補貿易逆差。最後，長期貿易逆差將會降低一個國家對財貨及勞務的總需求，進而減少經濟成長，使就業率降低。2017年美國在財貨與勞務的貿易赤字上升了12%，達到5,660億美元，這是自2008年以來最大的貿易缺口。在貿易上既然存在這項不平衡，川普反而被本應是美國的朋友和盟邦，貼上了保護主義者的標籤，一意孤行地要破壞自由主義經濟秩序。對於這些忘恩負義的盟友，川普已經發出了直白的訊息：不容許大家再把美國當冤大頭，這也就是說，美國不再給糖吃。

那些所謂「菁英隊」的人士擔憂川普政府所執行政策，將造成美國大幅降低全球貿易與投資的意願，並認為川普在關稅上的威脅動作，以及其他保護主義者的措施，在更大程度上只是為了要打開其他國家市場的談判籌碼。不過這些手段代表著川普政府企圖將貿易外交提升為更重要的戰略重點，運用制裁與其他形式的經濟策略，以

1 譯註：在第二次世界大戰時，美軍用糖大叔(Uncle Sugar)來指稱美國政府，因為軍方報字母U時用Uncle，報字母S時用Sugar，Uncle Sugar的字頭恰好和U.S.相同。此處標題意味著美國不再是以往的美國，不再要糖給糖吃。



美國運用貿易外交，迫使中共這個潛在的競爭對手做了許多讓步。圖為美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)與中共外交部長王毅。(Source: AP/達志)

迫使其他國家完成除非美國要求，否則它們不會去做的事。畢竟美國仍然是世界上最大的出口市場，而這給予美國在貿易談判時，大量的談判槓桿。但美國在傳統上對於這個槓桿運用卻是失敗的，因為任何運用槓桿的嘗試，都將招來自由主義國際秩序擁護者的嘲弄。因此川普選擇嘗試一條不同的路徑。

至於中共，這個美國唯一潛在的同儕競爭對手，川普運用貿易外交，迫使北京做了許多讓步。美「中」貿易逆差目前是3,750億美元，在2018年5月的會談中，根據新聞媒體報導，中共官員承諾

在2020年之前，將貿易逆差減少到2,000億美元。川普政府持續對中共施壓，威脅要終止對中國大陸廠商的補貼和協助，因為華府認為這些補貼協助是不公平的。許多年來，中國大陸國營企業不斷大量購併美國高科技產業的競爭對手，但中共卻不允許美國企業在中國大陸做同樣的收購。不過華府正在運用智慧，將中國大陸置於類似的困境。如同《紐約時報》在2018年3月的報導，華府正準備限制中國大陸對美國敏感科技的投資，範圍從微晶片到第五代行動通訊系統技術。

川普政府也更進一步導正美「中」經濟關係的

失衡，其對中國大陸大量的洗衣機和太陽能設備，課以反傾銷稅，同時也基於國家安全的理由，對中國大陸進口鋼材與鋁材課徵國安稅。在4月的時候，川普政府威脅要對中國大陸超過1,300種進口貨品、價值達500億美元，斷然執行高額關稅，以作為懲罰，這對北京的貿易慣例而言，該項措施為數十年來最嚴重的挑戰。中共方面則是提出如果川普政府能夠取消這些威脅的關稅，願以700億美元購買美國出口產品。接著在5月，中國大陸調降外國汽車進口關稅，從25%降至15%（美國對來自中國大陸的進口車只有2.5%關稅）。

川普清楚表示，即使是美國鄰國或是最親密盟邦，都不能免除美國的關稅。在2018年5月底，他履行了一項主要的競選諾言：對來自加拿大、墨西哥和歐盟的進口鋼材和鋁材，分別課以25%和10%的關稅。而為了正當化這項措施，川普政府以國家安全為理由，並援引商務部的結論：進口金屬會降低美國的工業基礎。加拿大宣布了報復措施，並跟美國以外的其他七大工業國組織會員國共同發布聲明，表達它們對於美國所做決定感到「一致的憂慮及失望」。

姑且不論全球的反彈，川普關稅政策的正當理由，不過就是現實主義的基本理論。如同政治學家科什納(Jonathan Krishner)所評論的，在一個沒有中央政府的世界，「各國會為了國家的自給自足而奮鬥，藉以確保有能力產製搏鬥的手段，同時減少因為平時國際經濟流通而產生的弱點。」事實上，川普在競選期間所發表有關外交的重要演說，他自己就闡述了這樣的觀點：「沒有任何一個已興盛的國家，不把自身利益放在第一位。美國

的盟友與敵人，都把它們的國家利益置於美國之上，而美國在公平對待它們的同時，必須開始把美國利益放在它們之上。美國將不再把國家和人民交付給全球主義的虛假之歌。惟民族國家仍是幸福與和諧的真正基礎。」川普的論點非常清楚地讓這些國家知道，他是個現實主義者。

不再主張多邊主義

川普外交政策政見的另一個重點是，在時機允許下，美國應該跟其國際夥伴基於雙邊關係共同合作，而不是藉由多邊安排和承諾。基於相同的理由，川普政府已經退出了伊朗核協議、跨太平洋夥伴協定及巴黎氣候協定。針對聯合國，川普提議減少美國對這個組織40%的經費支援、迫使聯合國大會刪減6億維和部隊預算，他還退出聯合國教科文組織與聯合國人權理事會，並不再針對移民問題展開任何對話。川普也威脅要終止北美自由貿易協議，最後成功與加拿大和墨西哥締結美墨加協議。川普始終認為，相較於多邊安排，分別談的貿易協議更容易履行。

從川普的觀點看來，多邊主義「降低美國掌握自身事務的能力。」即使自由主義國際秩序的擁護者也必須承認，川普是對的，因為這的確就是講求規則的秩序所欲達成的：對於會再度發生的事加以設限，並避免強權國家在國際關係行為的反覆無常。事實上，對於這種秩序的擁護者而言，他們所追求的，就是世界政治革命性的變革，希望蠻力所主導無中央政府的國際體制，由法治體制所取代。就支持者而言，一貫技倆就是使弱小和次要的國家相信，制度性的約束與多邊承諾，



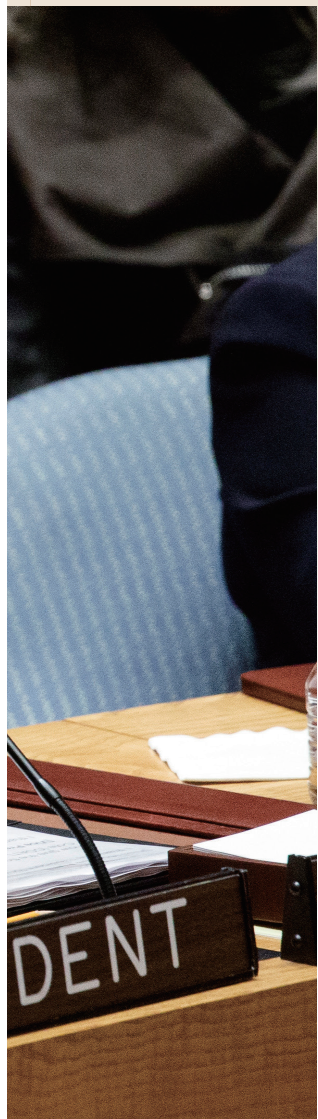
川普提議減少對聯合國經費支援，並退出聯合國教科文組織與聯合國人權理事會。圖為川普於聯合國安理會上發言。(Source: AP/達志)

將會限制霸權國家恣意妄為。然要讓這種秩序運作順利，它必須是自主的，才能實踐其規範，也才能獨立於霸權國家的意志之外。否則，沒有理由要這些國家相信這種秩序將會限制

霸權國家的權力。

不過詭計已經穿幫了。川普認為所謂許多戰後秩序的制度實際上是在拘束美國，根本是假的，因此他早已擺脫那些拘束。這個制度會產生弱點，一點

也不令人驚訝：自從第二次世界大戰結束後，國際上的制度與規範，就是靠美國的權力，因此不能再拿來拘束美國。再者，美國在某種程度上所受的拘束，是指自我侷限的結果，而這是



少數者認為川普想要向人展現這種特性。然美國的領導階層及外交政策菁英卻一向擁護多邊主義，國際制度與法規，並認為這些是美國的價值觀所在，不論這些制度如何影響美國的利益。

不再有順風車

川普外交政策最後一項，就是他堅持美國盟邦對於自身國防費用，須增加給付額度。北約承認美國負擔73%盟邦國防支出是一個相當龐大的數額，尤其是對於一個擁有29個會員國的區域組織而言，不過這都是為了歐洲的安全。儘管如此，在《外交事務雙月刊》和其他地方的評論者總是例行性地貶損川普，因為川普嘲弄美國盟邦說它們搭順風車。川普在2016年接受《大西洋月刊》訪問時曾抱怨道，「搭順風車的盟邦，惹惱了我。」英國在他所列未盡本分盟邦的名單中，而他警告道，英國不能再與美國有「特殊關係」，除非英國國防預算至少

能佔國內生產毛額的2%。

數十年來，美國總統都曾抱怨盟邦在軍費支出上搭順風車。但到了最後關頭的時候，歷任總統對這個問題做的都不夠多。在冷戰期間，因為美國及其盟邦面對共同的蘇聯威脅，華府讓這個問題持續下去而不解決，至少還能有理由可以

理解。現在既然蘇聯已經解體，而且已解體多年了。況且當美國政府考慮大量刪減社會支出以恢復正常財政運作時，繼續資助歐洲國家的安全，就更不存在任何正當理由。就如同政治學家波森(Barry Posen)在《外交事務雙月刊》中寫道，「富人總有他們的福利。」川普對北約抨擊似乎奏效。歐洲各盟邦的國防支出已經達到2010年以來最高點。

不過根據所謂「菁英隊」的說法，川普並非只試圖要求盟邦負擔該分攤的費用，他正積極地設計破壞北約。《紐約時報》的專欄作家李哈德(David Leonhardt)在2018年6月的專欄中寫道：

「如果有個美國總統將來要籌劃一項分裂大西洋盟邦的祕密周詳計謀，則這項算計一定與川普的行為有驚人類似之處。」但是李哈德顯然已經忘記了，一個同盟最大的敵人就是勝利。當西方贏了冷戰的同時，北約也失去了存在的理由。在日趨多極的世界，同盟不若以往固定：今日的朋友也許是明日的敵人(或者至少是競爭對手)，反之亦然。川普對這個道理了然於心。川普正在根據現實政治(realpolitik)的原則來操作，而前國務卿季辛吉(Henry Kissinger)曾對這個原則下了總結：「對美國而言，沒有永遠的朋友或敵人，只有永遠的利益。」

川普的現實主義者本質最清楚展現在他對俄羅斯的策略。如同在他之前的每一位總統，川普也和克里姆林宮的領導者會面，以尋求一系列安全議題的合作(特別是伊朗和敘利亞)，並在最基本且攸關人類生存的層面上，避免兩大核武超強之間的戰爭。那些曾疾呼俄羅斯是美國死對頭、



川普是俄羅斯總統普丁傀儡的人，其實就是在過去二十五年當中極度錯誤經營美國外交政策的同一批人。

最根本的事實是，川普並不是北約關係磨損的主要原因，國際架構才是。實際上，就前任歐巴馬總統而言，也是相同的情況。大部分困擾外交政策菁英有關歐巴馬儘量不干預(minimalist)的戰略目標——他曾以棒球的一壘安打、二壘安打，而不求全壘打為例，說明在穩定中求進步——本身就是結構性質的問題。在冷戰期間，依政治學者伊肯伯里(G. John Ikenberry)所言，「美國需要盟邦，而盟邦也需要美國」，這一種相互依存，「創造了在國家安全以外領域合作的誘因。」但隨著共同威脅蘇聯的瓦解，這也隨之改變。美國在其外交政策上較不受拘束，它的盟邦亦是如此。它們不若以往那麼需要超強老大哥的協助，因此華府對它們也不如以往具有影響力。

在1993年，國際關係現實主義理論家沃爾茲(Kenneth Waltz)有過這樣精闢的見解，「蘇聯創造了北約，而蘇聯瓦解



已故結構現實主義理論家沃爾茲(Kenneth Waltz)認為，國家能力決定了國際體系結構，而結構則影響了國家行為。(Source: Wiki)

反而威脅了因此而獲得自由的歐洲，不論西歐或是東歐亦然。但自由助長了自立自助。」沃爾茲觀察歐洲的國家，並下了一個結論：「在不久的將來，歐洲國家必須學習照顧自己，否則將要承受苦果。」二十五年之後，所謂「在不久的將來」終於到來。川普並沒有創造現實，他只是認清現實。

笨蛋，問題出在結構！

持平而論，並非所有事情都如川普政府所願般的進行。在抨擊美國對阿富汗從事的國家建設作為，並指陳阿富汗戰爭是一場「全然的浪費」之後，他被顧問說服，放棄了急促地自阿富汗撤軍，因為顧問們認為美軍撤出阿富汗將會給伊斯蘭國及蓋達組織一個填補真空的機

會。顧問們反倒支持，派遣小規模部隊到阿富汗，擊退死灰復燃的塔利班部隊。川普在宣布新戰略時如此說道，「我起初的反應是撤軍，因為一直以來，我都是憑直覺行事。但我這一生一直聽說，當你坐在白宮橢圓形辦公室的書桌後，所做出來的決定是相當不一樣的。」其實川普應該要跟著他的直覺，而不是抱持著可笑的想法，認為幾千名美軍部隊可以完成十萬名美軍部隊先前無法完成的任務：打破美國歷史上最久戰爭的僵局。

但川普所認知的是，自由主義國際秩序已經病了。就如同專欄作家沃爾夫(Martin Wolf)所言，這個病是屬於全球性的功能失調，原因在於「西方在冷戰結束後集體安全的關聯性逐漸下降，經濟影響力也隨之式微，這種經濟情況與中國大陸相較更是明顯。」就國內的層面而言，問題源自於富裕國家的許多人認為，他們並沒有因為自由主義的世界秩序而受惠。「相反地，自由主義世界秩序感覺正在製造失去機會、收入和尊重。」由於便宜的消費商品被銷售到國內，以及因為工作外包給海外工資較低的勞工，許多美國人的確感受到全球化已經破壞美國的製造業，增加失業率及壓縮薪資。難怪川普對於不公平貿易協定的批評，可以引起如此眾多選民的迴響，特別是在工業為主的中西部。

由於厭惡川普而導致偏頗心理，外交政策菁英分子反而未能看見更大國際結構性的力量，把川普推上權力的寶座。吾人必須回到冷戰末期，才能了解這股力量是如何運作的。身為唯一的超強，美國維持著與國際間的深度交流，但交流目的已經變了。在冷戰期間，交流目的旨在圍堵蘇

聯；美國是基於防衛而作為，並希望能維持現狀。但到了後來，美國擁抱自由主義所包裝的修正主義，作為一個未曾受到挑戰的霸權，美國致力於改造世界，以符合它想像中的國際秩序。華府不僅與民主、人權及正義站在一起，同時也積極把這些自由主義的價值推動到海外。美國這麼做標誌著冷戰實用主義的結束，以及帶有十字軍東征風格之美國外交政策的來臨。依美國外交政策菁英分子的夢想，所有國家，包括是像中共與俄羅斯一樣的威權強權，現在都應該成為美國主導秩序的懇求者。

經濟大衰退(Great Recession)同時伴隨著中共崛起和俄羅斯的復甦，使各國開始質疑美國的相對權力。這結果就是，單極的年代，如果不是已經結束，就是開始要慢慢消逝了。在不易受到外來侵害的情況下，逐漸沒落的國家傾向於減少對外承諾，並開始專注內政(例如，第一次世界大戰後的英國就是如此)。毫無意外地，眾多美國人最後終於開始質疑國家長期以來扮演世界警察的整體戰略，並將選票投給矢志把美國放在第一順位的候選人。美國的世代已經接近尾聲，華府應該要追求一個新的大戰略以面對新興情勢。川普式的現實主義，恰好就提供了這樣一個新的戰略。

作者簡介

Randall Schweller 係俄亥俄州立大學政治學教授，同時也是現實主義者外交政策研究計畫主任。

Copyright © 2018, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.