



● 作者/Daniel Deudney and G. John Ikenberry

● 譯者/余振國

● 審者/劉宗翰

自由主義的世界秩序

Liberal World: the Resilient Order

取材/2018年7-8月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, July-August/2018)

近期所崛起的反自由主義勢力確實令人擔憂，容易讓人誤以為這種體制的國際秩序是否將邁向衰落，但是在歷史的長河中，自由主義秩序也曾遭遇過許多挑戰，並得以克服難關而長存下來，因為事實證明其具有強大韌性，而且其主張的相互依存與合作能有效因應當代的各項問題。



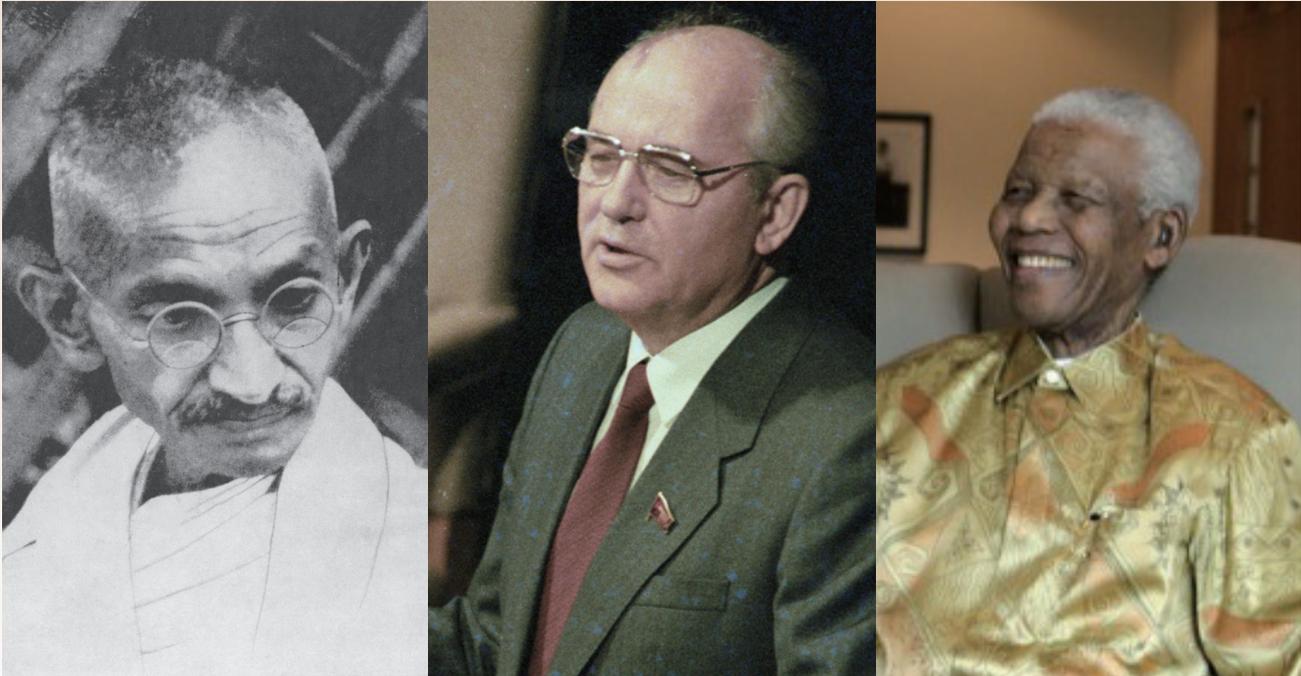
中共與俄羅斯如今已不可能快速轉型
成為支持自由主義世界秩序的民主國
家。(Source: Flickr/Jakob Reimann)

反自由主義、獨裁、民族主義、保護主義、勢力劃分，以及領土修正主義等這些影響世界政治的黑暗勢力，在數十年前看似被西方世界根除，但如今卻死灰復燃。中共與俄羅斯如今已不可能快速轉型成為支持自由主義世界秩序的民主國家；相反的，兩者加強了對內的威權體系，並無視世界其他國家的規範。更令人震驚的是英國透過公投決定脫離歐盟，以及美國選出川普這號人物擔任總統，這些自由主義世界秩序的主要守護者，卻選擇漸次破壞自身所設立的制度。新興的民族主義思想在世界各地萌芽，這些人無視國際制度與全球化所帶來的機遇，而是將之視為對國家主權與認同的威脅。

近年來崛起的各種反自由主義勢力與領袖確實令人擔憂，但若要說國際關係理論中的自由主義、自由主義民主的政府體制，以及自由主義秩序的全球政治大架構等將成為過去式，尚言之過早。自由主義的願景是讓各國互相合作來達成安全與繁榮，這些願景不管是在過去、現在還是未來，依然備受重視。在歷史的長流中，自由主義民主也遭遇過挑戰，但最後仍重新站穩腳步並獲得更多認同。自由主義民主之所以能如此長存，是因為其基本價值具有吸引人之處，以及能有效因應現代與全球化問題的獨特能力。

即使美國的相對權力逐漸減弱，但它花費七十年所維持的國際體系有著強大的韌性，因此自由主義秩序將會持續存活。只要世界各國在經濟、安全，以及環境保護等的相互依存持續增長，則各國的人民與政府將不得不起合作解決問題，否則將須承受代價。在必要的狀況下，這些合作將會以自由主義秩序所立下的制度作為基礎，同時使這個制度的影響力增加。





自由主義能長期保持對大眾的吸引力，是因為其對於個人尊嚴與自由的堅持，其支持者包括甘地、戈巴契夫，以及曼德拉等人。(Source: India Ministry of Information; Broadcasting; Wiki)

自由主義的願景

現代的自由主義認為世界政治需要新層次的政治整合，以處理各國間持續增長的相互依存。但是政治秩序並不會無中生有自行建立，自由主義認為若世界上有更多自由主義民主的資本主義國家，則世界會更加和平、繁榮，也會更尊重人權。雖然吾人無法保證自由主義會是歷史最後的勝利者，但是可以確定一個良好世界秩序在本質上將是自由的。

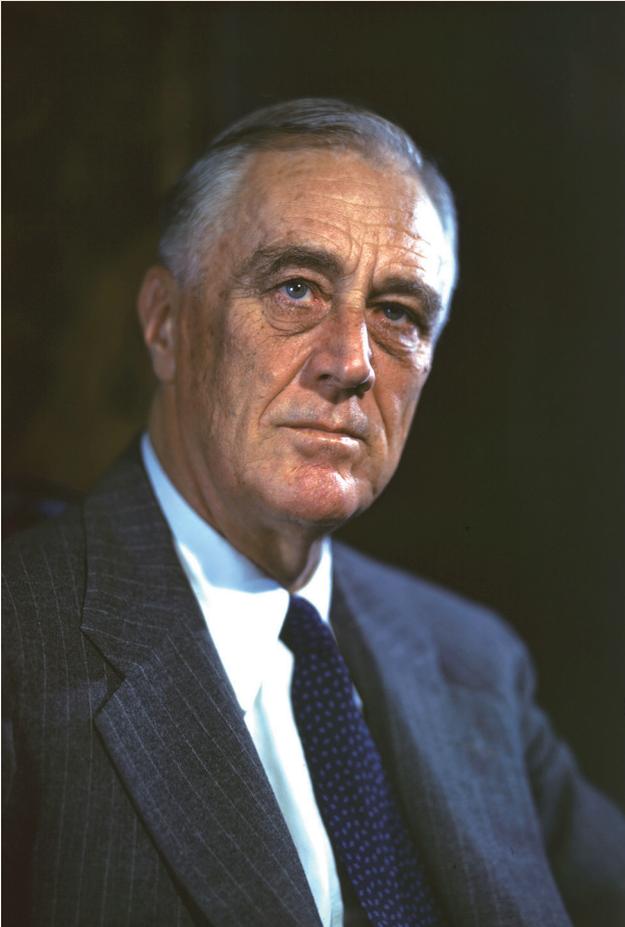
反自由主義勢力近期的崛

起與自由主義國際秩序明顯弱化，讓這種學派的思想受到質疑。雖然有某些特定的例外，但各國大多會用這個運作良好的制度來進行交流，並在能滿足自身利益的狀況下，以實務包容態度來互動。

此外，有人會認為自由主義看似不適合目前的世界局勢，部分原因在於批評者曲解了其本意。自由主義時常被人認為對於人類歷史的走向過於樂觀，甚至到了不切實際的地步。事實上自由主義是建立在有條

件下的冷靜樂觀，了解要達成目標須有所犧牲，也十分注意所作所為造成大規模劇變的可能性。就像現實主義一樣，自由主義了解追求權力是人類本性，因而提倡在憲法與法律上對此做出限制。但不同於現實主義認為歷史是會循環的，自由主義追求科技創新所帶來的啟迪，但這種創新不只為人類帶來進步的機會，也有可能造成災難。

自由主義基本上是務實的。現代自由主義者之所以會追求



小羅斯福總統是美國1930年代推行新政的重要人物，其政策思維至今仍影響著美國的政經格局。(Source: Wiki)

民主政府、市場取向的經濟體系，以及國際制度的原因，不是因為理想主義，而是因為它們相信跟其他手段相比，這些機制更有機會為現代人造福。的確，當自由派思想家在構思世界秩序時，其中最重要的變數就是相互依存。有史以來第一次，現在的全球性制度必須維護人類基本權益；曾經只在較小範圍存在的強烈相互依存形式，現在放大到影響全球的地步。例如，雖然環境問題過去主要在國家或地區範圍內討論，但人類活動

對地球生物圈生命支持系統日積月累的影響，現在已經非常巨大，甚至需要制定新的地質年代稱呼——人類世——來記錄目前的時代。與保守的民族主義和現實主義競爭對手不同，自由主義者具有務實之適應性與在制度上創新的偏好，在面對諸如人工智慧、網路作戰，以及基因工程所帶來的挑戰時，這些都是重要的特質。

整體而言，自由主義能長期保持對大眾的吸引力，是因為其對於個人尊嚴與自由的堅持。在這個互動與多元性漸增的世界，自由主義所提倡的包容理念就更加重要。雖然這個思想源自西方國家，但它的價值觀已獲普世接受，其支持者包括印度聖雄甘地、蘇聯戈巴契夫，以及南非曼德拉。雖然西方歷史中充斥著帝國主義、奴役制度，以及種族歧視，但自由主義一直站在對抗的第一線，並透過和平與軍事手段來改革並終結這些作為。在某種程度上，長久以來歷史軌跡確實朝著正義的方向前進，這都要歸功於行動主義，以及自由主義及其盟友對道德的承諾。

透視民主的衰落

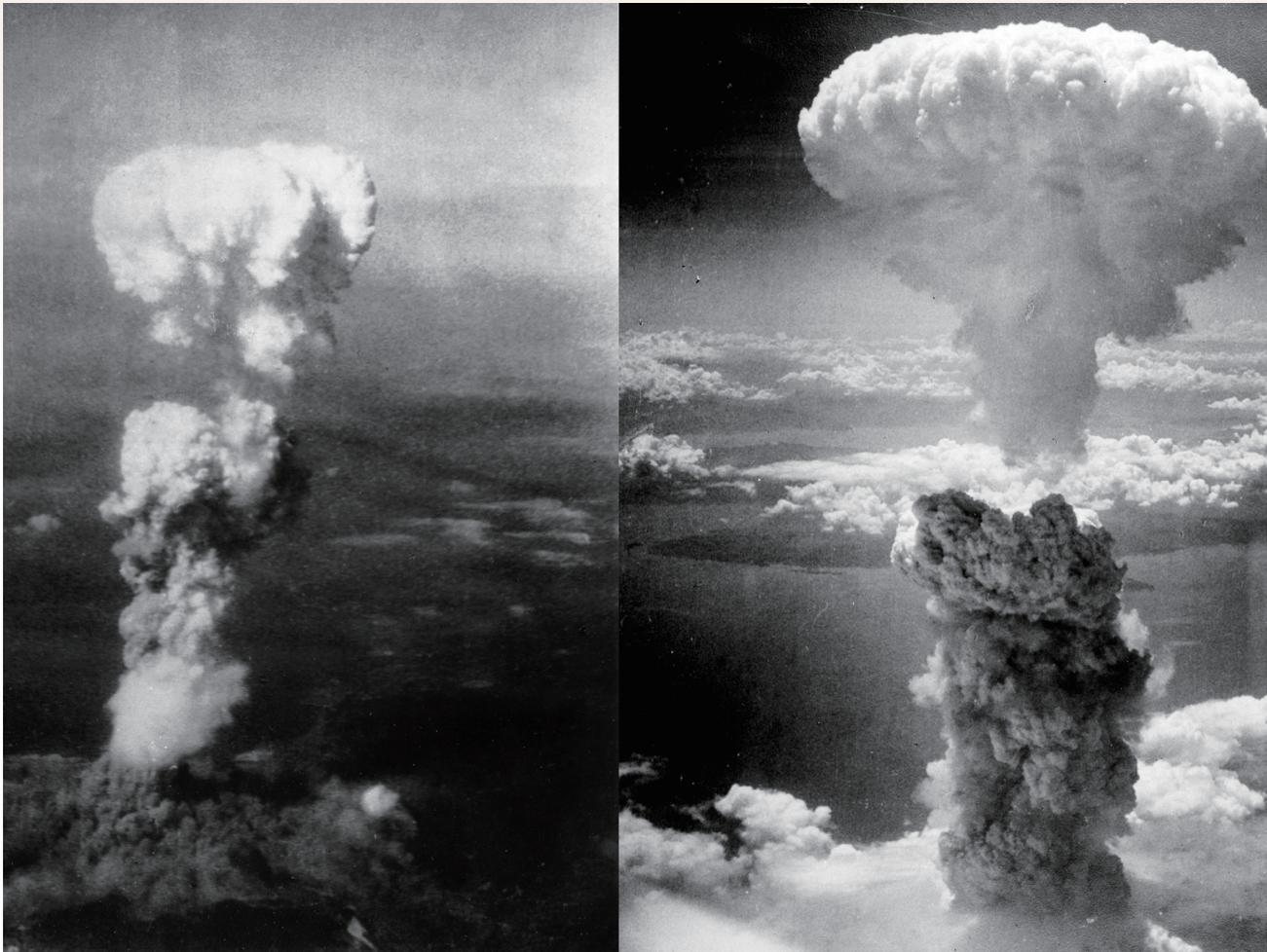
從很多方面看來，自由主義世界秩序的成功，就是造成今日自由主義民主萎靡不振的原因。在冷戰之後，自由主義秩序成為全球性的體系，因此由西方的發源地向外拓展。但隨著自由市場的擴散，各種問題隨之產生：經濟不平等擴大、資勞雙方間的協約破裂，以及社會補助逐漸遭侵蝕。全球化與經濟擴張所帶來的好處沒有獲得平均分配，卻使菁英階層成為最大贏家。寡頭政治的勢力開始出頭。資本主義被調整成另一種型



態，演化為贏者全拿的賭場式資本主義。許多新興民主國家尚缺乏維持民主制度的傳統與習慣，加上難民潮所觸發的排外反彈，這些發展導致自由主義民主的生活方式受到質疑，並讓投機的煽動者趁虛而入。

由於造成這種頹勢的原因十分明顯，因此就不難提出解決之道：我們需要回歸到自由主義民主的基本面。現在所面對的問題，需要我們更有效地運用自由主義民主的首要原則，而不是進一步

地挑戰這些原則。若要降低貧富差距，政治領袖需要回歸至小羅斯福新政所體現的社會民主政策——經由通過累進稅率的法案，並且將更多資源投注在教育與基礎設施上。為了培養自由主義民主的認同感，需要強調以教育作為催化劑來產生民族間的同化作用，並推廣國家與公共服務。換句話說，要解決自由主義民主所面對的問題，就是要強化自由主義民主的運作，因為自由主義本身就蘊藏了自我救贖的種子。



曼哈頓計畫是第二次世界大戰期間研發與製造原子彈的一項大型軍事工程，首次運用在戰爭上的著名案例為美軍分別在廣島(圖左)與長崎(圖右)投下了原子彈。(Source: Wiki)

在歷史上，自由主義民主政體一再從自身過度行為所造成的危機中恢復過來。在1930年代，過度生產與金融市場的整合導致經濟蕭條，引發了法西斯主義的興起。但這項危機也觸發了小羅斯福新政與社會民主風潮，創造了更穩定的資本主義。在1950年代，由於「曼哈頓計畫」(Manhattan Project)的成功，加上美國與蘇聯之間的對抗，造成了全球性核戰浩劫的威脅。這種威脅導致訂定有關軍備管制協定與全球空間治理協定逐漸為人所重視，這些都是美國與蘇聯合作締結的協定。在1970年代，中產階級消費的上升導致了石油短缺、經濟停滯及環境惡化。為了因應此一危機，工業進步之民主國家制定了協商石油產量的協定、對於清潔能源的投資，以及簽署多項降低汙染的國際環保條約。自由主義民主國家今天面臨的問題雖然很大，但難度仍不如它們在近數十年來面對並克服的問題。雖然無法保證自由主義民主國家能成功地解決這些問題，但根據過往歷史經驗，成功的機會還是大於失敗。

今日各項極端的預測都選擇忽視這些過往的成功，並受到盲目的現代主義影響。人們在面對世局變化時，會以基本範式來因應新的事物與威脅，這是很正常的反應，但這種想法並不適合用來規劃未來。自由主義民主蘊含著大規模人類協定的變化，進程通常是緩慢且緩和的，如果歷史記載可資借鏡，則今日這些反自由主義的民粹主義者和威權者將會招致反抗和對抗。

堅韌的秩序

在第二次世界大戰結束後，自由主義民主國家

共同創立一個可以反映彼此共同利益的國際秩序。這個秩序就跟著其所幫襯的自由主義民主思想一樣，是很難被消滅的。其中一個原因，是因為其已經深植於人心。從農夫至晶片製造商，全世界有數億至數十億的人們將調整自身活動與期待，以配合此秩序的制度與激勵方式。雖然自由主義秩序仍有令人不滿之處，但若要以一個極度不同的新方向來替代此秩序，將是極為困難的。革命的片刻激昂雖然可以創造令人期待的願景，但通常很難打造出持久的改變。民族主義的煽動者想要在短短幾年間極力地摧毀自由主義，將是非常不切實際的想法。

隨著各國之間相互依存的逐漸增長，也使自由主義秩序特別難以被推翻。自由主義從十八世紀萌芽以來，就致力於以科學發現與科技進展來持續改善人類的狀態。這項啟發人類的計畫在十九世紀獲得了大規模的成功，並改變了人類生活的各個層面。生產技術、通訊、運輸，以及破壞式的新技術如雨後春筍般湧現。自由主義體系不僅在激發創新方面，而且在解決創新所造成的負面影響方面，都一直處於領先地位。例如，由於建立全球供應鏈的困難度降低，使得亞當斯密(Adam Smith)所提倡的自由貿易變得更加茁壯。當武器的破壞性從有限殺傷力，演化到可以夷平城市的核子飛彈時，人們才真正認真去爭取自古以來所追求的和平理念。自由主義民主的資本社會之所以能夠繁榮擴張，是因為它們特別能夠激發並探索新的概念，以及擅於應付其外溢效應和負面的外部影響。簡言之，現代的自由主義能同時享有現代進步所帶來的好處，同時保護自身免於進步



所帶來的危險。

現今世局持續變化與各國間不斷擴大的相互依存，在未來只會變得更加快速。人類的進步已對地球與大氣層造成了重大傷害，但氣候變遷議題也需要國際間前所未有的合作才能解決。生化武器與網路戰的崛起，使得製造大規模毀滅性武器的成本不斷降低，也更容易取得，亦使得在國際間限制這些科技變成各國國安的重要議題。於此同時，全球資本主義讓更多的人民與國家參與跨國交易，因此針對國際金融貿易的有效管理，對所有人而言都變得更加重要。在這個全球相互依存的年代，就算是現實主義者也需要成為國際主義者。

國際秩序會繼續存活的另一項原因，是因為其存續並非取決於是否所有成員國都是自由主義民主政體。孤立主義的重返、中共與俄羅斯這類反自由主義政權的崛起，以及世界各地自由主義民主政權的普遍衰退，雖然讓自由主義國際秩序看似前景堪憂。但與常見的觀點相反，秩序中許多制度的性質不是只偏向自由主義，反而是源自於西伐利亞(Westphalian)主權體系。西伐利亞制度是設計用來解決主權國家的問題，無論一國的體系是民主還是威權，其中幾個重要的參與者，其政治體系都不是自由主義或是民主政體。

可證明這點的，就是蘇聯在冷戰時期的合作行為。當時自由主義世界秩序主要成員為歐洲、北美，以及東亞地區的自由主義民主國家。即使如此，當時的蘇聯仍時常與這些民主國家合作來建立國際制度。蘇聯政府的反自由主義立場並沒有阻止它跟美國政府訂定軍備管制協定，也沒有阻



蘇聯反自由主義的立場並沒有阻止其透過世界衛生組織跟美國政府合作共同根除天花傳染病，圖為最後一位自然感染天花病毒的孟加拉女童。(Source: Wiki)

止它透過世界衛生組織跟美國政府合作，一起共同在根除天花的國際行動中出力，並在1979年成功澈底消滅這種疾病。

近期，各種不同政體類型的國家共同制定了阻止環境遭受破壞的國際法規。例如，巴黎氣候協定的締約者就包含了中共、伊朗，以及俄羅斯這類獨裁政體。西伐利亞模式也被用在管理海洋、

大氣層、外太空、以及南極大陸等這些大家共同關切的議題上。1987年的《蒙特婁議定書》(Montreal Protocol)就是一個例子，這份抑制臭氧層遭破壞的議定書受到民主國家與獨裁國家共同支持。這類協定不會挑戰簽訂國的主權性質，但可透過合作手段來解決各國無法獨自處理的問題。

自由主義秩序內的多數制度也不會要求參與者本身是自由民主國家，只要求這些國家能維持現狀並實現所承諾的事項。這些制度不會挑戰西伐利亞主權體系，反而是使之條例化。例如，聯合國保障國家主權的原則，並透過聯合國安全理事會的常任理事國來進行強權決策的概念。這是讓自由主義秩序變得更加穩固的原因，大多數的國際合作都與自由主義或民主政體無關，因此當全力反對自由主義的政治人物掌權時，仍能維持對國際議題所做過的承諾，並確保自由主義秩序的延續。西伐利亞主權體系制度持續的存在，能為未來建立自由主義民主制度奠定長遠的基礎。

相信自由主義秩序將持續下去的另一個原因，牽涉到意識形態對抗的重返。在過去的二十五年間，自由主義沒有競爭對手，這是十分反常的現象。但在這之前，自由主義面臨對手的競爭，反而使其在競爭下更形強大。在整個十九世紀，自由主義民主政體力圖勝過君主制、世襲制和貴族制的政權。在二十世紀上半葉，獨裁主義和法西斯主義競爭對手的威脅，導致自由主義民主國家有著強大的動力，使它們能夠團結在一起，建構自身秩序。第二次世界大戰後，這些國家建立了自由主義秩序，部分是為了遏制蘇聯和國際共產主義的威脅。

如今，中國共產黨試圖用自身在經濟自由與人權的看法，以取代當前秩序對於這些議題的觀點。若自由主義民主國家因此跟中共發生競爭，自由主義民主國家將會再度捍衛自身的價值觀。在冷戰時期，自由主義民主國家有充足的動機進行國內改革，並強化在國際上的安全同盟關係。雖然蘇聯瓦解是自由主義民主進步的一個重要里程碑，但諷刺地也讓自由主義民主失去了能團結一致的主要驅動力。重新上演的意識形態對抗雖然不是個好消息，但對自由主義國際秩序而言，則可能是一大福音。

核心崩解

由於川普反對美國對北大西洋公約組織的承諾，其亦對北美自由貿易協定(NAFTA)和世界貿易組織的貿易規則表示不滿，使得美國在自由主義秩序中長期扮演的領導者角色受到質疑。英國已透過公投決定要脫離歐盟，要與這個歐洲在二戰後最重要的制度做出完全分割，但也表示英國未來將面對各種無法預期的挑戰。原本英美自由主義秩序的核心角色，現在似乎正以前所未見的方式全面退卻。

無論川普支持者與脫歐支持者所開出的支票是什麼，實際上這兩國想要從這些長期承諾中全身而退是很困難的。這是因為自由主義國際秩序的各種制度，雖然經常被批評是時效短暫且效力脆弱，但其實是相當強韌的。這些制度不是誤打誤撞地建立，而是深深牽動各方利益的產物。經過數十年時間的運作後，參與這些制度的企業、民間團體，以及政府官僚組織的種種行為與利



益，已經在這些制度中錯綜複雜地糾纏在一起。想要切斷與這些制度的關係看似簡單，但在實務上卻極其複雜。

英國脫歐所遇到的難題，已經清楚印證了這個道理。想要在一瞬間擺脫發展了五十多年，並觸及英國民生與政府各方面的制度約定，的確是不容易。想要跟歐盟斷絕關係，等於是拋棄能處理問題的解決方案，但問題本身卻依然存在。例如，在北愛爾蘭的問題上，1990年代的談判代表通過認可該地區仍然是英國的一部分，堅持認為它與愛爾蘭共和國之間沒有邊境管制，從而找到了解決長期衝突的優雅解決方案。如今英國一旦討價還價地離開歐盟單一市場和關稅同盟，這項解決方案將會被迫撤消。如果英國政府確實能夠全面實施脫歐作為，則英國的經濟產出和對世界的影響力都將會下降，這似乎是一個不可避免的結局。

相同地，川普政府初步嘗試單方面更改對中共的貿易條款，以及與加拿大和墨西哥重新對北美自由貿易協定進行談判，這些都顯示出這些國家的

經濟與美國經濟密不可分。這條新出現的國際生產貿易線並非讓所有人都受惠，但也產生了許多想要維持現狀的獲利者，例如，一些農夫與製造商。這些人從北美自由貿易協定中取得了大量的好處，並極力要求川普政府維持這份協定的完整性，使川普在政治上很難直接從協定中抽身。

在國際安全方面，當前情勢使得美國政府尤其需要參與國際安全秩序。北大西洋公約組織在過去七十年間保護戰亂不斷的歐洲大陸，若美國如川普所建議般脫離此組織，將會大幅影響國際安全秩序，特別是當俄羅斯勢力在重整旗鼓的時候，這個舉動更是危險。現有的國際安全秩序已經足以維護美國在這方面的利益，任何一任美國政府都有必要維持這個秩序。目前川普已經將焦點從脫離北大西洋公約組織，轉為迫使歐洲國家提高國防預算，期能分擔國際安全重擔。相同地，在冷戰結束後所訂下的核子軍備管制架構已經開始瓦解並即將到期。除非美國外交領導力能發揮作用，否則全世界可能

會再度回到毫無監管的核子軍備競賽之中。

川普政府在貿易與聯盟政治方面的舉措造成了不少憂慮與不確定性，但實際的效果卻沒有重大威脅性。看起來大多是討價還價要讓數項協定進行重新談判，而不是直接破壞秩序本身。撇開川普從各種秩序完全撤出的威脅，以及他混亂和衝動的行事作風，他想要在貿易條約與安全同盟關係上進行重新談判，可以說是要對自由主義世界秩序在制度上進行必要的重新校準，因此是一種必要之惡。

此外，川普雖然不斷批評國際秩序，但有時他的作為不但沒有破壞美國在秩序內的角色，反而有著強化的效果。他至今最大的軍事行動是下令轟炸敘利亞，因為該國對平民使用化學武器的手段已經違犯國際規範。川普對抗俄羅斯的政策雖然混雜又有所妥協，但在本質上依然是延續小布希與歐巴馬政府的政策：對於俄羅斯在東歐與網際空間上所散播修正主義進行制裁。其中最重要的是川普視中共為強勁的競爭



川普外交政策打著美國優先的口號，雖然這個口號充滿煽動性與混亂的含意，但其政策依然是順著美國所建立的秩序而行。(Source: State Department/Public Domain)

對手，這點會導致他及其後續政府，須重新維護並擴張美國的同盟關係，而不是從這些關係中抽身離開。在最重要的議題上，川普外交政策打著「美國優先」的口號，雖然這個口號充滿煽動性與混亂的含意，但他的政策依然是順著這個美國所建立的秩序上運行。

當然，在其他領域上，川普毫無疑問的是在破

壞自由主義秩序。所幸正當美國從秩序中抽身時，就有其他國家挺身而出，讓自由主義秩序得以持續。法國總統馬克宏(Emmanuel Macron)於2018年4月在美國國會的演說中，說出了不少美國盟友的心聲，他呼籲國際社群，「各國應以二戰後所共同建立的原則為基礎，挺身而出，共同來建立二十一世紀的世界秩序。」事實上，許多



美國盟友都已經挺身而出了。儘管川普政府已從跨太平洋夥伴協定(TPP)中抽腿，但貿易協定依然存在，其餘的十一個會員國用自己的版本來執行這項協定，使得協定依然可以繼續進行。相同地，川普從巴黎氣候協定中撤出後，並沒有阻礙其他數十個參與國家同心合作來完成這個遠大的目標，也不會阻止許多美國的各州、各城市，以及各家公司和個人從事相關的努力。自由主義秩序雖然失去了主要的美國領導者，但其他各方面卻對自由主義秩序做出更多的貢獻。

長遠的觀點

過去幾年的事態發展，很容易讓人否定自由主義的理論，並將這些視為自由主義民主國家及其國際秩序要邁向終結的預兆。但這是一個錯誤的想法。雖然近期內所產生的挑戰不能被忽視，但也不能將這些事件誤以為是幾近於常態而非例外。在1990年代，當時世界將冷戰結束視為自由主義民主的大勝利，並提出該制度是人類政府最終的形式，即「歷史終

結論」。若跟當時的樂觀思想相比，現在所遇到的挫折與對未來不確定性，會讓人覺得這是一個難以化解的難題。但若從歷史宏觀的角度去看英國脫歐、川普政府，以及新興的民族主義，就會發覺這些問題並非史無前例，也沒有想像中的危險。自由主義民主國家曾經面對過更大的挑戰，像是經濟大蕭條、軸心國惡勢力，以及國際共產主義運動，但自由主義民主國家都從這些危機中存活下來並蓬勃發展。吾人沒有理由去懷疑這次它們將無法從這次的危機中勝出。

最重要的是，對自由主義持樂觀態度的理由是基於一項單純真理：對於現今問題最好的解決方案，就是更要發揮自由主義民主國家與自由主義秩序本身的優點。自由主義跟其他國際關係理論的不同之處，在於其有多樣性的相互依存與合作。相互依存與合作是現今世界的特色，也將隨著本世紀的開展而變得更加重要。縱觀歷史，無論進化、危機和動盪都會造成改變，一直是常態，而自由主義是因為其生活方式能夠適

應歷史改變的風暴。事實上，川普煽動的民族主義與危險政策的累積效應，整體上尚不足以顛覆這個系統，但應該足以刺激其內部做出調整。

麻州第一屆美國眾議院議員艾姆斯(Fisher Ames)曾經將獨裁政體比喻成一艘商船，「它善於航行，但有時會撞到礁石，然後就沉到海底。」他另將共和體制形容為，「像是一個木筏，它永遠不會沉沒，但船員的腳卻總是浸在水中。」自由主義秩序及其民主政體將會繼續長存，因為反自由主義的大船已經在狂風巨浪中滅頂，但堅韌的自由主義木筏卻依然能緩緩地持續向前。

作者簡介

Daniel Deudney 係約翰霍普金斯大學政治學副教授。

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

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