

論「疫」情後的世界秩序 ——自由主義的發展趨勢

助理教授 胡敏遠

提 要

- 一、全球爆發新冠肺炎的傳染疾病以來，在防疫上自由主義國家制度暴露出對疫情控制的脆弱性。使人類走上了一條全新的但卻令國際社會權力重新洗牌的道路。
- 二、「疫」情對當前國際秩序造成以下挑戰：美國在全球領導能力的下降；國際秩序出現新的轉折點、中共乘勢而起；全球治理能力的檢討與需求。
- 三、比較中、美面對「疫」情的戰略佈局與博弈，中共的作法顯然技高一籌，也讓美國在全球治理(對抗「疫」情)的發言權，似乎有讓位給中國的趨勢。
- 四、中、美兩大強權國應學習以新的對話方式，相互參與並學習彼此的優點，才有利於找出最有效抗「疫」的方法。

關鍵詞：新冠肺炎、「疫」情、自由主義、世界秩序、中美競爭

前 言

自由主義(liberalism)與極權主義(totalitarianism)為影響世界政治秩序的兩股力量，兩者在上個世紀的爭論及鬥爭下，自由主義似乎拔得頭籌，獲得多數國家青睞，並制訂了當前的國際秩序、制度與規範。¹然而，近二十年來中共與俄羅斯卻不斷挑戰

自由主義的勝利姿態，兩國不斷加強對「人」與社會的威權控制，且無視於既有的國際秩序與規範。²更令人震驚的是，2017年川普就任總統以來，美國原為自由主義與世界秩序的守護者，一夕之間白宮反而成為漸次破壞其所建立的秩序與制度。尤其自2020年1月以來，在全球爆發的新冠肺炎(covid-19)傳染疾病，暴露出自由主義國家的民主自由

1 陳育晟整理，〈「疫」情讓自由主義滅亡？中研院研究員：歷史上瘟疫後都是極權時代〉，《天下雜誌》，第396期，2020年4月21日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5099912>，檢索日期2020年5月21日。

2 Daniel Deudney and G. Jong Ikenberry, “Liberal World: the Resilient Order,” Foreign Affairs, Vol. 97, Iss. 4, July-August 2018, pp. 16-17

制度對「疫」情控制的脆弱性。反之，極權主義國家(例如中共)除以強勢的社會控制，壓制住「疫」情在國內的擴散，更提供了中共向全球輸出其制度的難得機遇期。中共運用本身的規範作為改變國際秩序的武器，使得當前國際衛生的規範和秩序出現對中國有利的趨勢。全球愈是實施自由開放的國家，彼等對「疫」情的掌握愈是不力。相對的，愈是採取極權控制的國家卻發揮了制度上的優勢，對「疫」情的控制反而愈能得到人民的肯定。一瞬間，自由主義的普世價值及其所創造出的世界秩序，顯然受到重大考驗。

新冠肺炎對全球造成的衝擊，在於各個國家的制度處理危機的能力，能否採取較為嚴厲(強權控制)的社會控制力。例如「疫」情若在某一自由民主國家傳播開來，該國若仍以自由主義的制度與規範來因應「疫」情的挑戰，就會出現無法控制甚至犧牲無數生命的慘劇。由於自由主義中的民主蘊含著大規模人類約定俗成的規範，這些規範通常是緩慢且緩和的。當自由主義國家很難對人類的自由意志有所限制時，民粹主義與對民選政府的反撲，往往對當前的民主國家(自由主義)造成巨大傷害。相對的，威權主義國家因有對社會擁有強大的控制能力，其制度的效率性顯然較自由主義國家，具有優勢。

基於此，本文主要研究議題有二：首先

，探討自由主義的內涵與制度為何無法適應突如其來遽變的世界格局；其次，探討「疫」情過後世界權力結構是否出現變化，對於長久以來由美國作為全球治理的領頭羊，其所建立的自由主義的國際秩序與規範，是否出現逆轉，以期對「「疫」」情後的國際秩序有一番新的認識。

國際關係「自由主義」理論概述

自由主義的願景在國際社會一直是讓各國互相合作來達成安全與繁榮的寶典。自由主義之所以能吸引這麼多國家願遵守與實踐他的精神。主因，這些願景不管是在過去、現在還是未來仍然是維繫國家間能夠合作的重要憑藉。

自由主義的理論發展可溯自西方國際關係理論的三次大辯論，尤其是1980-1990年代期間的第三次大辯論³—新現實主義與新自由主義的爭論最為經典。本文所述的自由主義包括「自由主義」與「新自由主義」的內涵，其中以「新自由主義」理論的主張為重要支撐點，尤以第三次大辯論為時間軸，論述其中的重要觀點。

一、「新自由主義」的源起與概念

新自由主義(Neoliberalism)是以批判現實主義(Realism)和新現實主義(Neorealism)

3 大多數研究國際關係的學者認為國際關係理論歷經了三次大辯論，第一次是在1930-40年代的「現實主義」與「自由主義」的爭辯；第二次是1950-60年代的「傳統主義」與「行為主義」的辯論；第三次則是1970年代末至90年代間的「實證主義」與「後實證主義」的爭論；即是「新現實主義」與「新自由主義」的爭辯。參閱Jim George, "International Relations and the Search for Thinking Space: Another View of the Third Debate," *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No.3, Sep. (1989), pp. 269-75.



的過程中壯大起來。⁴新自由主義與新現實主義有相同的假設：國際社會處在一個無政府狀態(Anarchy)，國家的認同與利益是固定的，國家間的權力分配會影響國家的行為，對國家而言認同與利益都是理性的，國家的行為都是為擴大預期的效益。⁵新自由主義的發展也是承襲著傳統自由主義的思潮，演進過程又與國際合作、國際制度的發展，有密切關係。

新自由主義陣營將現實解讀為市場、技術、環境問題的全球化、相互依存、非國家行為體興起、世界政治多元化、主權興衰等趨勢著稱。由於多數新自由主義學者普遍反對軍事衝突、實力決定論的國家中心主義，因而具強烈的自由主義傾向。新自由主義非常強調國際合作的發展，尤其重視國際制度的建立，他們將國際合作與國際制度視為一體的關係。⁶因此，新自由主義實際上是探討國際合作與制度的形成。

新自由主義學者認為，無政府狀態雖是國際關係的特徵，但不一定會導致無序的國際社會。雖然世界不存在一個共同的政府，但是國際社會仍然存在著。因為，在無政府狀態的國際體系下，並非僅是新現實主義所

述的僅有衝突的現象，而沒有合作現象。應該說，衝突與合作是無政府狀態下都有可能出現的國際現象。⁷其次，新自由主義提出「次」國家行為體和私人行為體，如個人、公司、團體、組織等，在國際社會中的相對自主性。同樣地，國家在國際社會中也是獨立的、自主的和平等的。最後，關於國家是否為一個自利的理性主義者的問題。新自由主義認為國家並不具有完美的性格，因為國家可能會為了自己的國家利益，而不惜犧牲其他國家的利益。所以，新自由主義強調要在國際體系之間建立起機制以維繫國家間的秩序。

二、「新自由主義」的主要論點

(一)國際合作

新自由主義認為在無政府的國際體系下，每個行動體在以利己的國家利益做為考慮的背景下，會產生出很多的問題，而且很容易出現「囚徒困境(Prisoner's Dilemma)」的現象，國家必須根據他們的狹隘理性去選擇他們的外交政策，因而很容易陷入衝突或合作的二分法之中。國際社會需要用制度來降低誤判與欺騙，才不會因為在資訊不足下，出現「囚徒困境」的景況。基歐漢

4 基歐漢就承認，他的自由制度主義觀點就是從新現實主義和自由主義借鑒過來的。詳閱，大衛·鮑德溫(David A. Baldwin)主編，肖歡容譯，〈譯者序〉，《新現實主義和新自由主義》(浙江：浙江人民出版社，2001年5月)，頁3。

5 John Gerard Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institution* (London: Routledge, 1998), p.9.

6 約瑟夫·格里格(Joseph Grieco)著，肖歡容譯，〈無政府狀態和合作的限度：對最近自由制度主義的現實主義評論〉，《新現實主義和新自由主義》(浙江：浙江人民出版社，2001年5月)，頁131-134。

7 Robert Axelord, and Robert L. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", in Kenneth Oye, *Cooperation under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), pp. 226-254.

(Robert O. Keohane)相信國際社會的成員均具有理性與功利至上的能力(a rational utility —maximizer)，對外行為即是要追求國家的利益為依歸。⁸

新自由主義通過假定理性的個體僅僅思考個體主義中的國家利益，即會出現影響合作的主要因素主要來自於欺詐的行為。新自由主義認為，使國家承諾可以解決囚徒困境的條件為：第一，重複博奕，他們相信只要重複執行博奕，國際之間的合作就很容易實現；第二，合作伙伴國的數量。新自由主義認為在國際合作的環境中，愈少的參與者則制度的形成愈容易；第三、國際事務的聯繫。必須通過多層次的博奕，並不斷進行討價還價的過程，才有助於合作的實現。⁹

此外，「絕對利得」是新自由主義一貫的主張。因為，各國所關心的是他們國家的絕對利益，因而也不會關心其他國家到底可以獲得多少利益，同時他們也不會關心合作是否會導致相對利益的損失。¹⁰他們認為，國際之間道德與合作無關，不應以價值規範加於其中，國家間乃基於互惠利益(reciprocity)而非單純為道德聲譽(reputation)

來進行合作，而衝突的情況也同時並存於國際社會之中，同時國家間乃基於絕對利得(absolute gains)而非相對獲利(relative gains)以進行合作。¹¹

(二)國際制度

新自由主義是從制度的功能來分析與解釋制度如何的形成，制度的功能即是要解釋制度的成因。制度理論的前提是源於社會交換理論的「理想預期」，而不是新舊現實主義的無政府狀態。因為無政府狀態是通過叢林法則中的道德理性緊密相連，至於國際制度則是通過合作而共同獲得利益為目標的「效用最大化理性」。另外，制度的存在是為了要增進共同利益，降低交易成本，使行為者通過合作能獲得更大的利益。新自由主義強調制度的作用，他們認為有效的制度的作用主要表現在以下幾個方面：第一，制度是國際穩定的主因；第二，制度可以降低交易成本；第三，制度可通過國內制度以改變偏好，國際安排改變社會集團的權力、信仰和目標並改變了它們對外的政策，限制了國家主權以及其偏好和價值方面。¹²

有關制度自主性的問題，即是有關制度

- 8 Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*(Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p.6.
- 9 大衛·鮑德溫(David Baldwin)主編，肖歡容譯，《新現實主義和新自由主義》(Neorealism and Neoliberalism)(杭州：浙江人民出版社，2001年5月)，頁83-117。
- 10 羅伯特·鮑威爾(Robert Powell)著，肖歡容譯，〈國際關係理論中的絕對利得與相對獲益〉，《新現實主義和新自由主義》(杭州：浙江人民出版社，2001年5月)，頁228-229。
- 11 Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, pp. 17-20.
- 12 Andreas Hasenclever, and Peter Mayer, and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 108-120



是否可以作為自變量的考量，新自由主義強調制度的重要性，且強調制度本身的自主性，即使出現了成員國對制度本身的不滿，制度仍可以生存。¹³因為，國際制度乃基於相關國家的合作意願所產生，這種合作國際制度之成功與否，端視成員間是否具有共同利益、制度化的結果是否可以影響成員國家之行為等條件而定。¹⁴

(三)相互依賴(Interdependence)理論說明

基歐漢(Robert Keohane)與奈伊(Joseph Nye)指出，相依存的概念預示著世界性質已經發生變化，世界政治中的「相互依賴」是以國家之間或不同國家之間的行為體之間，以相互影響為特徵的情形。¹⁵他們賦予「相互依賴」三個特徵：¹⁶

第一、各個國家與社會之間多重管道的聯繫；包括了政府精英之間的正式聯繫或對外部門的正式關係、非政府精英之間的非正式聯繫(包括了面對面的交往或通過資訊的聯繫等)、跨國之間的組織等。新的非國家行為體—跨國公司、跨政府組織、非政治性團體以及各種形式的國際組織正通過非正式渠道影響著政府決策、國民經濟、國際市場

以及國家間的關係。

第二、國家間相互交往的議程包含了許多沒有明確或固定等級之分的議題，…軍事安全並非始終是國家間的首要問題。

第三、當合作的相互依賴普遍存在時，一國政府不在本地區內或在某些問題上對他國政府動用武力。

其次，基歐漢和奈伊發展了國際關係中出現的「複合相互依存關係」理論，並通過「敏感性」和「脆弱性」兩種權力形式加以模型化，然後將其運用於現實層面，以推導出問題領域的權力結構模式。他們認為，不同行為體和不同環境的權力關係，並不能用同一種模式來進行比擬，同樣的在不同的權力領域中，所出現的問題也會不同，所以有必要制定不同的制度與規則，來解決不同地區的不同問題。¹⁷

新自由主義在20世紀80年代初期崛起，成為國際關係理論中重要的主流學派，儘管新自由主義大師仍宣稱該理論具有不少缺點，¹⁸但它對當代國際關係理論與實踐的意義卻非常重要。

13 Peter Katzenstein, Robert O. Keohane, and Steven D. Krasner, "International Organization and the Study of World Politics," *International Organization*, Vol. 56, 2, Spring 1996, pp. 662-663.

14 Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, pp.2-3.

15 羅伯特·基歐漢(Robert Keohane)、約瑟夫·奈伊(Joseph Nye)著，門洪華譯，《權力與相互依賴—轉變中的世界政治》(北京：中國人民公安大學出版社，1992年)頁1。

16 羅伯特·基歐漢，約瑟夫·奈伊著，門洪華譯，《權力與相互依賴—轉變中的世界政治》，頁25-26。

17 載於，劉武通，〈從結構理論反結構決定論—新現實主義與新自由主義理論評析〉，《歐洲月刊》，1999年第1期，頁30。

18 蘇長和，「譯序-中文版前言」，載於羅伯特·基歐漢著，蘇長和等譯，《霸權之後》(上海：世紀出版集團，2001年)，頁21-26。

新冠肺炎對全球的衝擊與權力結構的影響

一、新冠肺炎的爆發與傳播

2019 年底從中國大陸湖北省武漢市爆發的新冠狀肺炎，初期在中國快速傳播並造成數以萬計的中國人感染與確診病例，也造成數以千計人民死於該型傳染疾病。接著因各國對傳染病源輸入控制的管理失當，讓病毒快速的傳播到世界各地。截至2020年5月下旬止，全球已超過500多萬人感染病毒，死亡人數更是超過30多萬人之眾。¹⁹「疫」情擴散之快與死亡人數之多已令全球各國聞「疫」色變。此期間，在各地區除了造成人員大量生病和死亡外，也重創了全球經濟運作，並衝擊國家間權力結構的變化。

值得注意的是，在自由主義的主張下各國基於國際合作的制度與規範下，本應通力合作共同對抗人類的共同敵人。然而，當「疫」情在3月不斷在歐美國家間擴大傳播開來，由於各國事前未準備充分足夠的醫療器材與防護裝備，各國基於自身優先防「疫」需求，不但攔截友邦國家進口的醫療裝備，更透過大國在市場的優越性機制，將他國進口的防疫物資以高價佔為己有，有些國家甚

至發出醫療器材出口限制命令，嚴重影響市場機制運作。²⁰一瞬間，世界各國都關閉邊界，限制與其他國家人群的往來，此舉不僅癱瘓了自由市場機制，破壞了自由主義所建立的全球化依賴的物流體系。尤有甚者，各國不斷發出旅遊禁令，使全球之間的人群往來與市場機制運作接近停滯狀態。「疫」情對「全球化」和自由主義所建立的秩序與制度造成重大且無法挽回的衝擊，這也是人類自二次大戰前所遭遇過的世界大蕭條以來，人類面臨最大的迫害。

二、「疫」情對當前國際秩序的挑戰

新冠肺炎對全世界各國所造成的衝擊與破壞，對當前既有的國際秩序至少造成以下幾個方面的挑戰：美國在全球領導能力的下降；國際秩序出現新的轉折點、中共乘勢而起；全球治理能力的檢討與需求，衝擊到各個國家，彼等都會尋求加強政府的權力，分述如後。

(一)美國在全球領導能力的測試

學者馬利克(Mohan Malik)認為，美國自二戰結束以來其霸業維繫的三根支柱：美國同盟、無爭議的海上支配權，以及擔任穩定且不受干擾的權力平衡者。²¹不可否認，美國全球霸業的維繫是運用傳統的現實主義，甚至是以攻勢現實主義的若干理則，²²維護

19 〈新冠肺炎疫情數據全報導〉，《聯合新聞網》，2020年5月22日，<https://udn.com/news/COVID19>，檢索日期2020年5月22日。

20 〈「老大哥們」的瘟疫死門：疫情爆炸的美國還能領導世界嗎？〉，《聯合新聞網》，2020年4月8日，https://global.udn.com/global_vision/story/8663/4474203，檢索日期2020年5月20日。

21 Mohan Malik, "China And Strategic Imbalance: 'This Is The Decade of Power Transitions In Asia'," The Diplomacy, July 14, 2014, <http://thediomat.com/2014/07/china-and-strategic-imbalance/> Accessed on July 29, 2017.



了可強化美國地位的全球霸權治理的基礎。

²³然而，在這場抗「疫」戰爭裡，現實主義的治理邏輯卻出現嚴重不足的現象，因為病毒無國界且成為各國共同的敵人，美國無法以自身的影響力戰勝全天下的共同敵人(疫情)。反而必須採取共同安全觀的理念與作法，與世界各國共同合作才是解決之道。

然而，在美國國內卻出現聯邦政府與州政府之間抗「疫」上的爭鬥情形。自2020年3月以來，「疫」情在美國快速的傳播，美國政府對抗「疫」的治理，暴露出缺乏醫療器材的大問題。例如呼吸器的不足，儘管聯邦國家戰略儲備庫中有部分庫存(約1萬2,000台)，但數量卻仍不足以應對突如其來的需求大爆發(美國醫院現有約17萬台，「疫」情期間估計需要96萬台)。²⁴川普政府表示，聯邦庫存是為緊急使用，僅是對各州的補充

，而非主要供給來源，更因為醫療器材的配給與紐約州長打起口水戰。同樣的，在民意呼喚下，川普於3月底終於啟動《國防生產法》，命令國內廠商開始製造所需防疫設備。²⁵但是，聯邦政府與州政府及州政府間的衝突已嚴重破壞美國內部的團結，也降低了抗「疫」的效率。

美國至今是全球感染「疫」情患者最多的國家，死亡人數也是最多的國家。²⁶然而美國對抗「疫」情的邏輯，似乎仍不懂得運用「合作性安全」的理則與方法。「合作性安全」是自由主義的主張，強調安全應可進行互賴；它是以追求人類共同性的和平與生存，因此在追求安全的過程需要增加參與者，且在解決人類需要的問題上需要更多的多元行動者的共同參與，才能解決人類所面對的共同性安全問題。²⁷「合作性安全」意含

- 22 攻勢現實主義學者米爾斯海默(John J. Mearsheimer)強調，國際的結構雖是由大國的力量分配而形成，但力量的分配則由大國的意圖來決定。See, John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York & London: W.W. Norton & Company, 2001), p. 21.
- 23 John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, July-August 2016, <https://www.reddit.com/r/IRstudies/comments/4o4ex9/the_case_for_offshore_balancing_a_superior_us/>
- 24 〈美國「戰略醫用儲備」見底：聯邦戰各州的防疫共濟與猜忌〉《聯合新聞網》，2020年4月9日，https://global.udn.com/global_vision/story/8662/4480042，檢索日期2020年5月24日。
- 25 〈疫情告急美國紐約州15倍高價採購醫療器材〉，《新浪新聞網》，2020年4月6日，https://ibmi.taiwan-healthcare.org/news_detail.php?REFDOCTYPID=&REFDOCID=0q8cg4628js37vbn，檢索日期2020年5月24日。
- 26 〈全球逾409萬例、28萬死 美破132萬例近8萬死 英相宣布有條件解禁擬入境強制隔離〉《奇摩新聞》，2020年5月11日，<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E6%96%B0%E5%86%A0%E8%82%BA%E7%82%8E%E4%B8%8D%E6%96%B7%E6%9B%B4%E6%96%B0%E5%85%A8%E7%90%83%E9%80%BE-357-%E8%90%AC%E4%BE%8B-25-%E8%90%AC%E6%AD%BB-%E7%BE%8E%E7%A0%B4-117-%E8%90%AC%E4%BE%8B-68-%E8%90%AC%E6%AD%BB-%E5%8D%B0%E5%BA%A6%E6%92%A4%E5%83%91%E5%B0%88%E6%A9%9F-129-%E4%BA%BA%E5%87%8C%E6%99%A8%E8%BF%94%E5%8F%B0-9-%E4%BA%BA%E5%92%B3%E5%97%BD%E6%80%A5%E6%8E%A1%E6%AA%A2-003509445.html>，檢索日期2020年5月24日。

著諮商而非對抗，它不熱衷創造一個統治性的國際政府，其焦點是在防制嚴重的、有計畫的、非透明性的侵略性行為。²⁸綜言之，新冠肺炎對美國的衝擊已證明美國不僅無法擔任對抗「疫」情全球治理的領導者，甚至美國式的(自由主義式的)國內管理方式都遭受到國際社會的質疑。

(二)國際秩序出現新的轉折點、中共乘勢而起

不可否認，中共在「疫」情初期曾經遭受到空前的浩劫，但在兩個多月(大約70天)的時間，中共將「疫」情管控在可控制的範圍內。至3月中旬起，中共利用美、歐都陷於大流行病傳染之際，加上川普政府奉行單邊主義不肯與多國進行抗「疫」合作的空隙，一方在國內宣稱「戰勝疫情」並誇稱中共管理制度的優越性，另一方面中共又對外將自己打造為「全球抗疫領袖」，並對多數的盟(友)邦國家提供醫療器材與醫護人員與技術的援助。²⁹中共的作法除了強調其治理模式優於西方自由主義體制，更聲稱美、歐洲國家的治理方式反應過慢、無力協助他國，甚至彼等國家只顧自己，並沒有承擔作為全

球治理領袖應有的作為。

從制度層面分析中共抗疫的經驗與作法，極權國家對人民及社會的控制往往只重效率、不講人權，此種模式雖然經常遭受西方國家的批評認為不重視民主與人權的自由價值。但在解決新冠疫情的危機處理，因為它可以有效地控制住「疫」情的擴散，降低了病毒對人生命的殘害及對社會造成的迫害。雖然在執行過程中，犧牲了某些人的自由，社會(人群團體)也無法獲得充分的民主與自由的溝通，卻是控制人類天敵(疫病)最為有效的辦法。中共抗治「疫」情的經驗也被多個國家(尤其接受中共援助國家)學習與模仿。

此外，中共國家領導人習近平認為對抗「疫」情的關鍵在於國家與國家之間的合作，而非採取對抗與封閉的態度。³⁰中共從今年4月起因強勢主導「新冠肺炎疫情事態已回歸正軌」的考量，已重新重視對經濟復能的重視，畢竟企業和民眾對市場的不確定感逐漸攀升。³¹「新冠肺炎」疫情受到控制後，「中國製造 2025」進程也將重新展

27 Nancy Shelley, "Intrdependence and Common Security: The New Paradigm," Social Alternatives, Vol. 6, No. 2, April 1987, p. 47.

28 Ashton B. Carter, William J. Perry, and John D. Steinbruner, A New Concept of Cooperative Security (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1992), p. 10.

29 〈這場疫情，如果西方輸了怎麼辦？〉，《紐約時報中文網》，2020年4月14日，<https://cn.nytimes.com/opinion/20200414/coronavirus-china-us/zh-hant/>，檢索日期2020年5月24日。

30 張執中，〈疫情對中共今年重要政治議程之影響〉，《日報新聞》，2020年4月21日，<https://ws.mac.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjk1L2NrZmlsZS9jY2JlMTUzYi0wOWYzLTQ5YjUtOTAzMS05MWFhNGNhNTIxM2IucGRm&n=MjAyMC40IOWFqOaWhy5wZGY%3D>，檢索日期，2020年5月24日。

31 〈疫情有效控制後中共還要忙什麼？〉，《newtalk》，2020年3月27日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-03-27/382039>，檢索日期2020年5月24日。



開。尤有甚者，中共利用人臉辨識系統，監控民眾體溫；出動無人機執行消毒、廣播宣導與監管違規；甚或透過手機定位，確認在家自主隔離；這些新興科技大幅防疫效率，亦削減群眾對數位監控的懷疑。反觀，歐美國家較重視個資，不利大數據(big data)的蒐集。易言之，「新冠肺炎」疫情增進中共發展人工智慧 (artificial intelligence, AI) 的社會條件。³²中共有序的復工復產，同時又在今年中國共產黨政治協商會議時，提出2.7兆美金的財政支出計畫，希望5年後，中共能成為科技的大國。³³中共正處於內部結構轉型的挑戰，其正從以出口和投資為主，轉型為以消費和服務為主的經濟體，而且其經濟也面臨著強大的阻力，包括產能過剩與高額公司債務。若美國拋棄世界領導者的角色，中共也無法為世界經濟提供可讓他國出口的大型且可進入市場，世界經濟將進入停滯與後退的現象。³⁴基於此，中共現積極採取多邊主義的態度，提高其在全球經濟中的地位，並讓更多的國家參與中共主導的「新基建」與「一帶一路」的建設。³⁵所以中共經濟計畫在「疫」情後強力的推動復甦進

程，尤其在中國威權體制的運作下，似乎又讓國際社會點起對中國經濟再度崛起的敬畏。

相對的，美國受「疫」情影響其復工進度與期程將受到延緩與拖延。一來一往之下，讓中、美之間的科技能力與經濟實力的差距再次縮小。當前國際秩序與規範是否因此出現新的轉折點，端視中、美兩國的博弈與競賽的結果而定。

(三)全球治理能力的檢討與需求

1.全球治理的意涵

「全球治理」意涵的轉變，間接的豐富了霸權國提供「公共財」的內容。公共財實際上包含了物質形態的有形力量，以及文化價值觀為平臺的軟實力。全球治理的實踐除須具備世界大國的各項領導條件外，更須朝向有形與無形力量相互結合的領導能力發展。全球治理並非強調強權國家的強勢領導，也非指一個領導實體必須具備的物質力量而已；它是指在大小不同的國家和各個國際組織之間產生的領導權；它不僅是一個實體的領導權(物質力量的強弱)，更是一個由觀念、意識、溝通…(軟實力的大小)所組合而成

32 張弘遠主持，〈「新冠肺炎」疫情對兩岸及全球經濟影響及我因應之道--政策報告〉，《亞太和平研究基金會》，2020年3月19日，<https://www.faps.org.tw/files/5952/C8061E33-A6EE-4AC2-99A9-D782F08DF352>，檢索日期2020年5月25日。

33 〈2020年年李克強總理作工作報告〉，《中國政府網》，2020年5月22日，<http://www.gov.cn/zhuanti/2020lhfgzbg/index.htm>，檢索日期2020年5月26日。

34 Fred Hu and Michael Spence著，余振國譯，《重啟全球化》(Why Globalization Stalled: And How to Restart It)，《國防譯粹》，第44卷第10期，2017年10月。

35 〈新基建商機 台商搶攻有譜〉，《中時電子報》，2020年5月22日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200522000103-260301?chdtv>，檢索日期2020年5月26日。

的權威意域。³⁶

2. 「疫」情發展中「全球治理」出現的邊變

美國前總統小布希(George Bush)總統演說詞的撰稿人福洛姆(David Frum)在《大西洋》雜誌上撰文說,“當中國給意大利提供醫療幫助的時候,特朗普要切斷與以前的朋友的聯繫,把美國孤立起來並拋棄這個世界。”擔任過老布希總統特別助理以及國安會亞洲事務高級主任的包道格(Douglas Paal)說,美國的做法讓他感到悲哀,川普政府無疑的是把全球領導的機會讓給中共。³⁷從歷史發展的進程來看,美國所領導的自由主義之所以成為全球性的體系,它是隨著自由市場的擴大、勞資雙方之間能達成的協商,及社會補助制度的實踐而建立起的世界秩序與制度,³⁸但隨著各國之間的相互依賴,使自由主義的世界秩序特別難以推翻。

然而,在「新冠肺炎」大爆發之前,美國採取了「美國至上」的孤立主義,在國際組織的談判上又實施了保護美國企業的雙邊談判制度,讓美國的全球的盟友大失所望。自由主義世界秩序的主要成員為歐洲、北美,以及東亞地區的自由主義的民主國家。上述國家透過世界衛生組織(WHO),一起數

度共同對抗了人類的天敵,例如根除天花、消滅數次全球性的流行性感冒的蔓延等。然而,川普的保護主義與退出社群組織,例如退出巴黎氣候協定、跨太平洋經貿夥伴協定(TPP)、伊核協定等等,都讓美國逐漸失去擔任全球治理領導者的威信與地位。

相較於中國對抗「疫」情的策略,他與美國的作法形成鮮明對照的是,當「疫」情在中國國內受到控制後,中共隨即掌握此機遇期(機會)向歐洲「疫」情最為嚴重的國家如意大利、西班牙、法國及東歐國家提供醫療器材與醫護人員的技術與援助。中共除了向歐洲地區提供幫助外,也向韓國、日本、伊朗、土耳其、非洲地區與拉丁美洲國家提供了醫療援助與幫助。³⁹與此同時,身為全球自由主義的領導者美國,卻為了事前未有充分準備的醫療器材而與其他盟邦國家大搶醫療器材。藉此,比較中、美面對「疫」情的戰略佈局與博弈,中共的作法顯然技高一籌,也讓美國在全球治理(對抗「疫」情)的發言權,似乎有讓位給中國的趨勢。

自由主義制度面對變化多端國際情勢的挑戰

自由主義的主張,實際上與人類的自由

36 李英明,《國際關係理論的啓蒙與反思》(台北:揚智出版社,2004年7月),頁15-16。

37 〈美國專家:疫情可能成為影響中美競爭的關鍵性時刻〉,《美國之音》,2020年3月14日, <https://www.voacantonese.com/a/COVID-19-US-China-Europe-20200313/5328353.html>, 檢索日期2020年5月25日。

38 Eaniel Deudney and John Ikenberry 著,余振國譯,〈自由主義的世界秩序〉(Liberal World: the Resilient Order),《國防譯粹》,第45卷第11期,2018年12月,頁47-48。

39 〈美國專家:疫情可能成為影響中美競爭的關鍵性時刻〉,《美國之音》,2020年3月14日, <https://www.voacantonese.com/a/COVID-19-US-China-Europe-20200313/5328353.html>, 檢索日期2020年5月25日。



主義、自由市場、自由貿易等概念相互聯通。自由主義秩序建立的關鍵，是藉由聯盟機制以建立秩序，促成安全、貿易及至氣候變遷等議題的多邊合作。⁴⁰自由市場與自由貿易的建立，是自二次大戰結束以來，在聯合國、世界貿易組織及多個區域組織(北約、歐盟…)的努力下，得以成功建構出國際合作的機制。美國認為維繫全球貿易暢通、確保海上交通線安全，堅持自由主義信念，是美國一貫政策也是讓亞太地區許多國家欣欣向榮，經濟快速發展的原因。⁴¹

在自由主義體制下，美國藉由強權領導穩固了美國與其他自由主義國家的同盟關係、培養出與民主自由國家的合作關係，以及用強勢作為帶動並鼓吹了世界各地的市場開放與美國式的民主價值。⁴²美國式的自由主義若欲持之以恆，美國的內在價值觀與內涵必須更加細緻化，才具說服力。學者柯剛(Jeff D. Colgan)認為，二戰以來美國維護自

由主義，實乃遵守三個指導原則。第一，全球整合伴隨著一套與美國國內政策相吻合的機制，讓美國人知道所有經濟與社會階級都能分享全球化的收益；第二，國際合作與美國的國家利益保持均衡狀態；第三，華府在全球培育出獨有的美國認同和美國價值的論述。⁴³上述原則實為自由主義與美國國家主張相互結合。

然而，自由主義仍然有其弱點。因為從人性自私與貪婪的自然天性來看，國家當與他國博弈之時，出現「生死危亡」、「有利可圖」之際，既有的國際規範與秩序立即受到挑戰。例如歐盟在意大利面臨抗疫最危難之初期，不僅沒有提供意大利任何援助，且關閉通往與意大利的邊境，禁止任何人員、物資的接觸與交易。⁴⁴美國更是緊急抽回在意大利的抗疫器材與救難人員。⁴⁵歐美國家面對國內「疫」情，由於自身難保，也無法發揮自由主義的合作精神，而不得不選擇放

40 Jeff D. Colgan and Robert O. Keohane, "The Liberal Order Is rigged: Fix It Now or Watch It Wither," Foreign Affairs, May-June 2017, <<http://highered.zone/tag/the-liberal-order-is-rigged/>>.

41 Ash Carter, "The Reblance and Asia-Pacific Security," pp. 65-66.

42 G. John Ikenberry, "The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?," Foreign Affairs, May-June 2017, pp. 2-3.

43 Jeff D. Colgan and Robert O. Keohane, "The Liberal Order Is rigged: Fix It Now or Watch It Wither," Foreign Affairs, May-June 2017, <<http://highered.zone/tag/the-liberal-order-is-rigged/>>.

44 川普政府因國內防疫工作不利，不斷遭受國內民意與新聞媒體的指責，因而他將所有過錯歸咎於中共對疫情的隱瞞不實，及國際世衛組織沒有即時將疫情狀況通告美國，甚至他認為世衛組織在疫情過程中偏袒中共。請見〈誰是意大利的朋友？法國反思中俄援助〉，《rfi》，2020年3月24日，<http://www.rfi.fr/tw/%E6%B3%95%E5%9C%8B/20200324-%E8%AA%B0%E6%98%AF%E6%84%8F%E5%A4%A7%E5%88%A9%E7%9A%84%E6%9C%8B%E5%8F%8B-%E6%B3%95%E5%9C%8B%E5%8F%8D%E6%80%9D%E4%B8%AD%E4%BF%84%E6%8F%B4%E5%8A%A9>，檢索日期2020年5月25日。

45 徐子軒，〈「老大哥們」的瘟疫死鬥：疫情爆炸的美國還能領導世界嗎？〉，《聯合新聞網》，2020年4月8日，https://global.udn.com/global_vision/story/8663/4474203，檢索日期2020年5月26日。

棄盟友的舉措。⁴⁶

此外，川普政府因無法有效控制國內「疫」情的蔓延，因而不斷批評世衛組織未盡職責，同時指責其他國家(暗指中共)破壞現有的國際秩序，⁴⁷川普的作為當然是為其年底即將到來的選舉而採取的選舉策略有關。但是，美國未盡國際領導者且推卸責任的舉措，不但無益於美國國內的防疫，反而更加破壞美國與盟邦國家間的團結。反觀中共，卻利用全球「疫」情氾濫之際，大力推展中國式的管理制度；利用醫療器材作為與其盟邦國家合作的利器；不斷加碼對世衛組織的捐贈與援助，也乘機大力搶進聯合國下轄各組織的關鍵職位，當然也因此「延伸」與「擴張」中國的外交政策，努力推銷中國的軟實力。⁴⁸對中共而言，「疫」情提供了中國有機會成為全球治理領導者的機遇。

一般咸認，新冠病毒的「疫」情仍將伴隨人類至少2-3年的時間，「疫」情是否能

快速走完，端賴世界各國對抗疫合作的力度而定。「疫」情一旦能順度過後，國際的政治生態將大不如前。首先，多數國家現在都已出現向內政收縮的趨勢，為的是藉以尋求掌握本國命運的自主權和控制權。全球化的進程勢必放慢速度，縮小規模，而且各國錙銖必較，相互設防。⁴⁹其次，美國作為全球治理的地位與威望將會大幅下降，美國國際地位將逐漸走下坡，中共則積極尋求填補領導全球治理的空缺。⁵⁰美國為防止中共全球地位的超越，會在各個領域設法遏止中國的壯大。中美之間的競爭勢必會比「疫」情前更加的激烈。值得注意的是，中國在「疫」情過後將不斷增長經濟優勢和國際影響力，也將激發美國加大力道抑制的決心，迫使美國與中國高科技系統和知識產權的脫鉤，並且逼迫盟國選邊站。兩強分立的趨勢只會加強而不會減弱。⁵¹綜言之，新冠疫情將對全球創造出一個不再那麼開放、繁榮與自由的

46 〈本報專欄-領袖與流氓的區別--美國的沈淪〉，《奇摩新聞》，2020年4月17日，<https://tw.news.yahoo.com/%E6%9C%AC%E5%A0%B1%E5%B0%88%E6%AC%84-%E9%A0%98%E8%A2%96%E8%88%87%E6%B5%81%E6%B0%93%E7%9A%84%E5%8D%80%E5%88%A5-%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E7%9A%84%E6%B2%88%E6%B7%AA-183616810.html>，檢索日期2020年5月26日。

47 〈川普對世衛組織的指責合理嗎？〉，《紐約時報中文網》，2020年4月17日，<https://cn.nytimes.com/world/20200417/who-trump-coronavirus/zh-hant/>，檢索日期2020年5月26日。

48 〈中國大撒幣搶進聯合國組織，延伸「中國式外交」與打壓台灣〉，《關鍵評論》，2020年3月11日，<https://www.thenewslens.com/article/132285>，檢索日期2020年5月26日。

49 陳國祥，〈疫情過後，世界將大不同！〉，《雅虎論壇》，2020年4月6日，<https://tw.news.yahoo.com/-yahoo%E8%AB%96%E5%A3%87%E9%99%B3%E5%9C%8B%E7%A5%A5%E7%96%AB%E6%83%85%E9%81%8E%E5%BE%8C%E4%B8%96%E7%95%8C%E5%B0%87%E5%A4%A7%E4%B8%8D%E5%90%8C-230035031.html>，檢索日期2020年5月26日。

50 〈疫情後全球秩序 學者：美國將不再被視為國際領導者〉，《香港01》，2020年3月27日，檢索日期2020年5月26日。

51 同註47。



世界。致命病毒與多數西方自由民主國家因計劃不周與無能領導，這三者的結合已經使人類走上了一條全新的、但卻令國際社會權力重新洗牌的道路。

自由主義未來的發展趨勢(代結論)

自由主義的普世價值-自由、民主與共享繁榮，雖然在此新冠疫情的摧殘下，衝擊了人類善良的天性，也讓現實主義-自私自利、追逐權利、互不信任的惡性再度彰顯。縱觀「疫」情發展的過程與歷史，雖然歐美國家為了自身的危難與國家威脅而採取「自謀圖利」現實主義的作法。自由主義未來的發展是否因此而走向頹敗的命運？實令全球政治學者感到憂心。

然而，相互依存與互助合作仍是現今世界的特色，也將隨著「疫」情的逐步控制而變得更加重要。危機和動蕩僅是一時的，常態性的國際社會仍然會在「疫」情過後回到正軌，而自由主義因為其生活方式較為適應人類的善良天性，他仍將成為國家間相處之道的主流。極為諷刺的是，原本被自由民主陣營批評為違反人權的中共政權，卻在此次「疫」情中大力推動「抗疫全球化」的主張，中共更是利用「疫」情的危機，勦力推銷以中國為核心的國際合作模式，並推銷中國式管理制度與對抗病毒的模式。中共的表現

及意圖是為取代美國成為全球治理的領導者。當前情勢雖然對中共有利，可是中共的體制與對民主制度的破壞，仍無法長期接受自由主義所蘊涵價值觀的考驗。

人類的互助合作是為共同對抗共同的天敵-「新冠病毒」，當前世界的兩大強權-美國與中共若不能採取合作態度，將難以因應全球新型病毒再次捲土重來的挑戰。中、美兩大國應學習以新的對話方式，相互參與學習彼此的優點，才有利於找出最有效抗疫的方法。

事實上，冷戰期間蘇聯與美國採用不同領域所提出的想法，如相互保證及反擊嚇阻等戰略對話，建立了共同的對話平台來避免危機的爆發。⁵²共同語言是發展共通規則的第一步，世界大國面對公共衛生及共同的安全威脅時，參與與溝通實際上是最佳的解決之道。「參與」、「溝通」、「制度」、「規則」都是自由主義所遵守的寶貴主張。此次人類面臨百年來最大的疫病浩劫，雖有危險但仍不致於導致癱瘓，在全球化仍未停止的未來，自由主義的主張及各國之間的合作仍然會緩慢地繼續向前邁進。

作者簡介

胡敏遠先生，國立政治大學東亞研究所博士，國防大學戰略與國際事務研究所助理教授。

52 Henry Farrell and Abraham L. Lewman著，李育慈譯，〈全球化鎖鏈〉(Chained to Globalization: Why It's Too Late to Decouple)，《國防譯粹》，第47卷第5期，2020年5月，頁46。