



戰略與
國際關係

● 作者/Uri Friedman ● 譯者/劉慶順 ● 審者/馬浩翔

後疫情時代的 新型態國力

The Pandemic Is Revealing a New Form
of National Power

取材/2020年11月15日美國大西洋月刊網站專文 (*The Atlantic*, 15th November/2020)

新冠肺炎疫情爆發後的時代，揭櫫了建構韌實力的特色：亦即一國吸收系統性衝擊、適應這些破壞並快速從中反彈的能力。

為因應新冠肺炎疫情，美國境管局規定官員值勤時必須配戴口罩，圖為2020年3月13日，配戴口罩的美國境管人員正在檢查國際旅客文件。

(Source: CBP/ Glenn Fawcett)



在每個地緣政治時代中，都會優先考量形態特殊的國力——例如兩次世界大戰前的海權與殖民地、冷戰期間的核武與聯盟網絡，以及冷戰後的「軟實力」(Soft Power)等。「新型冠狀病毒肺炎」(COVID-19，以下簡稱「新冠肺炎」)爆發後的時代也是如此，它揭櫫了建構「韌實力」(Resilient Power)的重要性：亦即一國吸收系統性衝擊、適應這些破壞並從中快速恢復的能力。正如同學者弗林(Stephen Flynn)曾向筆者表示，設計韌實力的系統，目標不僅在承受衝擊，也要具備「雖敗仍雅、翩翩復原」的能力。

全球疫情教會我們的是，對於現今國家而言最好的攻勢就是採取最佳防衛。它帶給吾人的教訓之一，則是國家力量與優勢，以及因此而構成的國際力量動能，將植基於在21世紀如此猖獗，且大規模創傷中所建構之韌實力——不僅是全球疫情，也包括氣候變遷、網路攻擊、金融危機以及假消息猖獗等。目前這些都是美國在處理上明顯力有未逮之處。

在新冠肺炎爆發前，多數外

交政策的討論內容皆置重點於其他挑戰：911恐怖攻擊顯示非國家行為者的崛起，而川普政府以及中共習近平政權的民族主義政府則昭顯強權競爭的開端。這些敘述固然準確，但卻並不完整。就某種程度而言，這是一項早期徵兆，即吾人在當時並未能充分體認這兩種發展，皆係國家須正視如何建立能力，以求從恐怖主義與國際互賴弱點的打擊中快速恢復。這實際上反應出建構韌實力已迫在眉睫，且其將成為國力來源。

歷史學家蘇曼汗(Sulmaan Khan)曾在新冠肺炎爆發之初時指出，病毒「不會在乎一國在全球擁有多少艘航艦、或建立多少間『孔子學院』，或經濟規模有多大。它只在乎該國最貧窮的百姓罹病時如何及時獲得醫療、如何有效追蹤感染者的往來關係、醫療體系可以多迅速因應突發需求。病毒當然相當棘手，但若能以審慎應對，並信任技術專家能力，存活機率較高。」

政府及社會為了蓬勃發展而必須具備韌性，這並非甚麼新鮮事。舉例而言，創造了軟實力

一詞的政治科學家奈伊(Joseph Nye)就曾指出，美國如何克服「經濟大蕭條」(Great Depression)的蹂躪，以參加第二次世界大戰，以及歐洲與日本如何克服該次戰爭帶來的實質破壞。

不同的是需求出現的規模與頻率正在提升。奈伊表示，全球化結果所帶來的當代威脅「將愈加複雜」，對於現今的挑戰「吾人缺乏有助於理解的歷史先例」，而這需要「全新面向的韌性維度」。

筆者先前在位於巴黎的「經濟合作與發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)任職時，與當時專注研究打造對抗衝擊國家之道的同僚海因斯(William Hynes)，討論到有關韌性在本世紀的重要性更大於以往之因，他找來一批經濟學家、科學家以及工程師——來自法國「社會科學高等學院」(École des hautes études en sciences sociales)的柯爾曼(Alan Kirman)以及「美陸軍工兵研究暨發展中心」(U.S. Army Engineer Research and Development



2020年3月25日，加強新冠肺炎疫情防治的衛教文宣看板佇立在加州美陸戰隊密拉瑪(Miramar)航空站。

(Source: USMC/ Jaime Reyes)

Center)的川普(Benjamin Trump)與林可夫(Igor Linkov)，協助答復筆者問題。他們撰文表示，儘管讓產業與社會「提升效率，乃是20世紀的主要政策目標」，但這卻催生出具有更多弱點的互聯體系，而使得強化韌性(通常在犧牲效率的情況下)成為21世紀的主要政策目標。他們指出，目前的系統性衝擊不僅更加普遍且密集，且正不斷在各複雜體系中串聯。吾人目睹在中國大陸武漢爆發的新冠病毒，如何快速癱瘓全球經濟。

在如此世界中，國力型態已不同以往。「美

國國家情報委員會」(U.S. National Intelligence Council)在2017年提出的報告中指出：「未來的成功國家將可能是那些投資在抗衝擊基礎設施、知識以及關係的國家」。部分分析家指出，「傳統的國力計算方法」可能包括軍事花費、人口規模或「國內生產毛額」(Gross Domestic Product)，但卻「很少考量國家韌性」；國家韌性更取決於諸如強健聯盟、有序社會、健全的重要基礎設施，以及民眾對政府的廣泛信任等面向上。相反地，他們補充表示，「國家可能會因傳統國力措施難以



2021年2月26日，美國總統拜登在空軍一號專機上接受環球電視網(Univision)的電話訪問。

(Source: The White House/ Adam Schultz)

掌握的部分，而變得脆弱。」

假使所有國家都能分享基本韌性架構，並對外展示(這是一個怪異把戲，能夠聯合每個在對抗新冠肺炎上取得最大進展的國家)，那麼強化韌性可能不難。然而，全球疫情已然顯示韌性有多種形式。如同美國《大西洋月刊》的記者勇埃德(Ed Yong)所述般，這感覺有如「亡羊補牢」。

澳大利亞墨爾本迪肯大學(Deakin University)研究韌實力的專家格羅斯曼(Michele Grossman)表示，讓某些國家比其他國家更具韌性的原因取決

於「構成該國之互賴與互動體系的運作程度」。

迄今澳大利亞在對抗新冠病毒方面的成效優於美國，格羅斯曼將之歸因於多種變因。舉例而言，澳大利亞政府甚至在「世界衛生組織」宣布疫情前，就已採取早期限制與防備措施，這反映了「因應新情況的適應與動態韌性原則」。其他因素包括政府對於抑制病毒的重視程度甚於重新開放經濟，這意味對於韌性需要「體系間權衡」的體認；另亦包括澳洲人經歷天然災害的「悠久韌性歷史」，這凸顯了韌性常「生於憂患」的事

實。

澳大利亞並非唯一樣板。以民主國家德國的陀螺式韌性變項為例，該國社會體系會經由諸如短工期工作計畫等政府政策，在經濟陷入疲軟時啟動，並且視情況調整。而專制國家中國大陸則會使其波動更加巨大；該國的威權體系不僅會加劇衝擊，也會在加速復甦中發揮作用。政治學家福山(Francis Fukuyama)在2020年3月的美國《大西洋月刊》中撰述道，政府在對抗病毒時最重要的績效，變項不在政體類型，而是政府能力，尤其是民眾對政府的信任。

另外，韌性也不僅是某種系統性，而不具人性的國家生存方式。其核心內容也頗具人性。海因斯及其同僚向筆者表示，領導統御的能力也很重要，「對科學實證與見解的回應，目前已成為一國能否成為強權的國力來源；忽略此節的領導人將無法建構可因應衝擊的韌性。動員相關人員、思想與資源來面對連政治領導人都不相信的威脅，是件極為困難的事。」

數個在全球疫情流行期間證

實其具有韌性的國家，也因此成為在世界上更具影響力的參與者。海因斯及其同僚指出，紐西蘭儘管地遠人稀，但在「落實韌性治理」方面已成為世界領導者。現在，該國不僅與美國及其亞洲頂尖盟國組成新冠病毒協調小組，也加入另一個由澳大利亞、以色列、新加坡以及數個歐洲國家等中、小型國家組成之名為「先行者」(First Movers)的新非正式團體。該團體除分享對抗新冠肺炎的最佳實務外，並探討相互構成「貿易與旅行泡泡」(trade and travel bubbles)等事宜。格羅斯曼指出：「不論個人或國家，知道何時必須尋求他人的協助或支援，都是維持韌性的一部分。」

學者瓊斯(Bruce Jones)記述了世界上許多「中型國家」(Middle Powers)「如何在缺乏美國或中國大陸等可靠強權的帶領下……率先協調出衛生與經濟對策」以對抗新冠肺炎——擴大足以支撐多邊體系以對抗新冠肺炎的前期作為。舉例而言，它們透過「七大工業國組織」(G7)進行財務合作，並為研發及分配疫苗的國際工作募資

數十億美元。較其他國家更順利度過危機的中型國家政府已在國內外享有盛譽。至於表現較差的政府除其聲譽因疫情而遭受嚴重損害外，也將不利於其國內地位及國外的軟實力累積。

迄今為止，美國遏止新冠病毒的作為已對美國國力造成實質(即便可能只是短暫)的負面影響，使美元更為弱勢並且貶低美國護照的地位。這場危機可能會嚴重削弱美國的經濟實力，影響程度取決於該國何時能控制疫情；奈伊指出：「美國的軟實力將在短期內大幅降低，因為這些軟實力的某些部分……是為了獲取能力，然而美國卻表現出極為力不從心。」

然而，美國仍是軍事與經濟的超級強權；奈伊認為，美國有能力從這些挫折中恢復，並重拾其在疫情期間流失的國力。他認為新冠肺炎最終仍無法改變美國與中國大陸間國力的相對平衡。中型國家也許可能從危機中脫穎而出，並獲得較之前更強大的力量，但這並不意味其影響力將可突然與世界強權相提並論。至於地緣政治，



奈伊則警告全球疫情似乎正在「惡化而非扭轉現勢」。

美國具備多樣化經濟、頂尖創新科學以及許多其他韌性導向屬性，也受期待能得體因應各種挑戰，尤其是全球性疫情。然而，新冠肺炎卻暴露出美國的弱點：無所不包的政治兩極化、削弱經濟與衛生保健的不平等、淡化病毒威脅並拒絕科學指導的川普、為優化經濟與社會效率而非韌性，所進行長達數十年的努力，以及讓美國拒絕向其他國家學習之個人主義、樂觀主義與例外主義等國家信條。就在2019年，在約翰霍普金斯大學(Johns Hopkins University)所進行的研究中，美國名列在全球195個國家中，防疫作為方面名列第一，但卻極少有人注意到美國在重視政治風險與社經韌性的國家中位居中段，排名第59的情況(更別提美國在醫療保健評比中，排名是敬陪末座的第175名)。

但這些弱點並非命定。美國可以從這場危機中反思，並在過程中進行調適以變得更具韌性，而這需要政府體認人類安全即是國家安全；社會韌性乃

是對抗敵人新型態非軍事侵略的現代嚇阻形式，即使必須犧牲部份效率，投資更多備援與應急計畫，這也是防患未來風險的謹慎措施，並瞭解軍力並非無所不能。當全球疫情導致的美國死亡人數甚至比911恐怖攻擊高上80倍，以及當美國總統、高級顧問與眾多國會議員不是因為華府遭受攻擊，而是因為病毒而遭遇風險時，就必須重新評估美國財政支出的優先次序了。

要獲得更多韌性，就必須深化及擴大美國的聯盟範圍，並將全球供應鏈的重點從「及時因應」(just in time)轉換為「為防萬一」(just in case)。如同最近在大西洋理事會中的報告所提，在911恐怖攻擊後的20年可能意味著將美國「國土安全部」(Department of Homeland Security)重新定位為因應非軍事威脅，包括在網路攻擊摧毀關鍵基礎設施的情況下快速復原的新基金。高黨派忠誠度及低可信度的新聞媒體等情況，使美國極易受到網路假消息攻擊。這也可能意味著承認抵擋假資訊並非不可能。許多北歐

與西歐國家已成功做到此點，其中有許多經驗可供美國師法。

運用這些經驗教訓的最大挑戰在於，在災難真正發生前，沒有任何國家能確切知道其自身是否具有韌性。海因斯及其同僚對筆者表示：「由於應變能力乃是韌性的一部分，故吾人無法確定是否已真正具備之。在未知世界中，任誰也將永遠無法事先知道誰準備得最周全來應變。」

另一方面，在歷經戰場考驗前，一國無法確實瞭解其所具備的軍事力量。海因斯及其同僚補充表示，各國可以努力辨識及補救「潛在各項的單點故障」。

如同格羅斯曼提醒筆者：「韌性並非完全沒有弱點」。相反地，它是「以不允許這些弱點擊倒吾人的方式，來管理現有或新弱點的能力。」美國人在歷史上尚未遭遇過澈底的失敗，現在也不會。

版權聲明

Reprint from *The Atlantic* with permission.