



戰略與  
國際關係

● 作者/Dani Rodrik and Stephen M. Walt

● 譯者/李永悌

● 審者/黃坤銘

# 限制大國競爭， 謀求亂世新秩序

How to Build a Better Order: Limiting Great Power Rivalry in an Anarchic World

取材/2022年9-10月外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, September-October/2022)

(Source: Shutterstock)



## 世人期盼世界能有良性新秩序，大國間維持競合關係，以靈活新規則發展經濟，避免武裝衝突，使各國有餘力優先解決國內要務。

全球秩序在世人目睹下不斷惡化。美國國力相對式微，而中共卻隨之崛起，破壞以往由美國及其盟友主導、部分自由且以規則為主的體系。金融危機一再發生、不平等日益嚴重、保護主義重新抬頭、新冠疫情爆發、日益依賴經濟制裁，讓後冷戰時期超全球化(Hyperglobalization)走向盡頭。俄羅斯入侵烏克蘭重振北大西洋公約組織(NATO)，惟亦加深世界各國間的分歧。在此同時，許多國家調整施政重點，加上地緣政治競爭加劇，不但無法進一步推動經濟整合，也阻礙各國共同解決隱然浮現的全球危機。

依上述情勢發展而生的國際秩序變得無法預測。展望未來，囿於美國與中共日益敵對、歐洲重新軍事化、內部導向的區域經濟集團、依地緣政治劃分的數位領域，以及因戰略目的而日益武器化的經濟關係，將使世界變得較不繁榮且更加危險。

惟世人亦可期盼有較為良性的秩序，其中美國、中共及其他世界大國能在某些領域維持競合關係，並遵守全新且更靈活的規則，俾維護開放世界經濟的要素，防範武裝衝突，同時讓各國能有較餘裕空間解決國內迫切經濟與社會問題。世人甚至殷切期盼，全球主要大國積極合作、降低氣候變遷衝擊、改善全球人民健康、降低大規模毀滅性武器威脅，以及共同管理區域危機。

建立嶄新且良性的世界秩序，乍聽之下令人退避三舍，實則不然。本文借助美「中」貿易政策工作小組(US-China Trade Policy Working Group)——紐約大學法律學者雷曼(Jeffrey S.



Lehman)、中國大陸經濟學者姚洋及本文作者之一羅德里克(Dani Rodrik)——為訂定建設性方案，改善美「中」雙邊關係，而於2019年召開論壇，提出一個簡單架構，區分四個部分管控大國關係。此架構假設各國僅就核心原則達成最低限度的共識——至少一開始如此——並承認各國在共同議題數量方面，存在長期分歧。本架構將成為「元體制」(Meta-Regime)：引導敵對國家或競爭對手，針對一系列議題，設計達成協議或相互妥協之程序，而非一套詳盡規範的強制執行規範(如世界貿易組織[World Trade Organization, WTO]和其他國際制度)。即便無法達成協議(通常如此)，此架構仍可強化溝通，釐清歧見，鼓勵各方在保護己身利益之時，避免危害他人。

重要的是，美國、中共及其他大國在處理包括氣候變遷與全球安全等各類爭議性問題時，可自行訂定此種架構。過去數次案例顯示，此做法能跳脫大國競爭框架，另闢蹊徑：讓敵對大國甚至競爭對手找到共同基礎，創造維持人類生存、促進經濟繁榮及降低大型戰爭風險所需的物質條件，同時還能維護自身安全。

由於世界並無中央權責當局，各國必定會相互競爭，強權間必然相互緊盯。若大國以獲取經濟與地緣政治主導優勢為首要目標，則較不易建立良性全球秩序。惟相互競爭的系統性壓力仍替人類施為(Human Agency)保留許多空間，而政治領導人仍可決定是否接受全面競爭的邏輯，還是爭取更有利的條件。人類無法擺脫地心引力，但最終仍學會克服地心引力飛上天空。或許無法消除各國相互競爭的誘因，但只要政治領導人願意，

仍可採取行動予以化解。

## 減少規則，改善行為

諸多論點指出，大國競爭逐漸破壞1990年代萌芽的國際秩序。儘管如此，即便以規則為基礎的秩序已然惡化，也未必導致大國衝突。儘管美國與中共都將安全列為優先，但此目標並不會讓兩者共有的國家與國際目標變得無足輕重。此外，一個國家傾其所有資源投入軍事能力，但卻忽視其他目標——例如公平繁榮的經濟或氣候轉型(Climate Transition)，即使邁向全球大國，長遠來看也不會長治久安。因此，問題並不在於混沌世局中的安全需求，而是在於追求目標的方式，以及各國在權衡安全與其他重要目標時的取捨。

愈來愈明顯的是，現有以西方為導向的方法，已不足以應付支配國際權力關係的諸多勢力。未來世界秩序仍須調和非西方大國，並容許更多樣的國家制度與常規。西方偏好的政策將不再盛行，對定義超全球化時代跨經濟體和諧的要求將會降低，在管理經濟、社會和政治制度上，各國必須擁有更大轉圜空間。諸如世界貿易組織與國際貨幣基金(International Monetary Fund)等國際機構必須順應此一現實。這些壓力不僅不會造成更多衝突，反而會帶來全新且更穩定的秩序。正如大國無須追求全球主導優勢就能實現國家安全，各國亦可能在更寬鬆且寬容的國際規則中受惠，獲取經濟相互依存的利益，而且如此甚至更加有利。

在本文提出的架構中，全球主要大國無須事先就規範彼此互動達成詳細的規則。各國反而會

如本文作者在哈佛大學甘迺迪學院(Harvard Kennedy School)的論文所述，僅就解決彼此關係的基本方法達成共識，並將所有的行動和議題分為四大類：禁止性的行動、兩國或多國間相互調整俾使各方受益的行動、由單一國家採取的行動，以及需要多邊參與的行動。此種分為四類的方法並不認定敵對大國自始即相互信任，甚至可

就行動或議題所屬的類別達成共識，惟經過一段時日之後，若能在此架構內成功解決歧見，則將大幅提升信任，並減降低衝突發生的可能性。

第一類——禁止性的行動——將採用已廣為美國、中共與其他大國採納的規範。此類規範至少包括聯合國憲章(UN Charter)中律定的承諾(例如禁止透過征服取得領土)、違反外交豁免權、動用酷刑，或對他國船隻

(飛機)進行武裝攻擊。各國也可能同意放棄「以鄰為壑」(Beggar thy Neighbor)的經濟政策，不以直接損害他國的方式牟取本國利益：例如，國際貿易中行使壟斷權力及蓄意操縱貨幣等。儘管各國將偶而違反相關禁令，而各國政府有時也會對特定行為是否違反既定規範抱持不同意見，但認識到此一類



第一類「禁止性的行動」包括聯合國憲章相關規範。因此，各國行為也將知所進退，並考量踰矩後所應承擔的後果。(Source: AP/達志)



別後，各國將體認到可被接受的行為是有其界限的，而且越界將造成重大後果。

第二類行動包括因透過改變己身行為換取其他國家同樣讓步而受益的行動，明顯的實例包括雙邊貿易協議與軍備管制協定。競爭對手間可透過彼此調整政策，就經濟互利或消除特定領域弱點達成協議，進而使兩國更加繁榮與安全，並可將國防支出轉用於其他需求。理論上，可試想美國與中共(或另一主要大國)同意限制特定軍事部署或活動——諸如靠近他國領土的偵察行動，或可能對他國數位基礎設施產生不利影響的網路活動——以換取對方採取對等的限制作為。

當雙方無法達成互惠協議時，此架構可提供第三類行動，自行採取推動特定國家目標並符合主權原則的行動，惟須遵守所有先前協議的禁制性行動。由於國家的優先要務各有不同，各國往往會採取獨立的經濟行動。例如，對所有國家而言，儘管較高的公路速限會升高國際石油市場的油價，提升教育水準可能影響技術密集產

業的國際競爭力，但各國仍依據國內的偏好律定其公路速限與訂定教育政策。就國家安全問題而言，由於與敵對國家或地緣政治對手之間要達成有意義的協議格外困難，因此獨立行動已為常態。即便如此，此架構要求此類行動必須有明確規範：為防範針鋒相對升高衝突行為釀成不安的軍事整備甚或公開衝突的風險，補救措施應符合眼前的安全威脅，而且不以傷害或懲罰對手為目的。

當然，一個國家視為明確規範的因應措施，可能會被敵方視為挑釁之舉，而對敵方長期意圖做出最壞的打算，亦難以做出審慎有度的因應作為。此種壓力在美國與中共間日益激烈的軍事競爭中已明顯可見，但雙方都有強烈的動機自我節制獨立的行動與目標。鑑於兩者都是幅員遼闊，人口眾多，財力豐厚，且擁有大量的核武，任何一方都無法征服對方，或迫使對方改變其政治制度。真正能做到的只有相互共存，而任一方傾其全力以獲取戰略優勢，只會轉移社會所需重要資源，放棄潛在合作利益，並提升

具高度破壞性戰爭的風險。

第四類，也是最後一類行動，涉及須由多國參與方可做出有效行動的議題。氣候變遷與新冠疫情皆為明顯的實例：兩者皆因缺乏有效的多邊協議，促使許多國家想要不勞而獲，導致前者的碳排放量過多，後者是全球疫苗供應不足。在安全領域，聯合國核不擴散條約(Nuclear Nonproliferation Treaty)等多邊協定已在限制核武擴散方面發揮重要作用。由於所有世界秩序最終植基於決定大多數國家泰半行動的規範、規則與制度，因此多邊參與諸多重大議題仍是不可或缺。

整體觀之，上述架構能讓敵對大國跳脫簡單「敵友」二分框架。無庸置疑，各國有時採取政策，意圖削弱對手或凌駕對手，取得長期優勢。對於大國或對許多其他國家而言，本文提出的方法都不會讓此種國際政治的特性完全消失。不過，以這四類行動為主軸建構各國之間的關係，將促使美國與中共等敵對大國說明其行動與澄清彼此的動機，進而降低許多爭議的惡意。同樣重要的是，此架構

假以時日可促進合作的機會。依本文提議的方式進行對話，能讓各方將可合作的領域與較具歧見或爭議性的議題加以區分、建立信譽、發展一定程度的信任，並更深入瞭解合作夥伴與競爭對手的偏好與動機——在考量現實世界的具體情況時，也能看到同樣的做法。

## 戰略透明

近期幾起衝突已明白顯示前述方法的優勢。試想美、「中」在第五代(5G)無線技術的競爭。陸企華為公司崛起成為全球第五代網路巨擘，美國與歐洲各國決策者無不對此憂心忡忡，深怕該公司衝擊未來商業發展，侵害國家安全：據信華為與中共國安機構有密切關聯。但美國強硬的因應作為——試圖癱瘓華為的國際活動，並向美國電信業者施壓不得與該公司交易——只會升高緊張局勢。相形之下，本文的架構儘管讓西方國家有充裕的空間限制華為等陸企在西方國家的活動，且這些決策大多出自國安考量，但也能限制美國與其盟友企圖透過蓄意與缺乏正當性的國際

限制危害中國大陸的產業。

事實上，目前已有較佳戰略來應處華為事件。有異於美國華府的行動，英國政府與華為達成協議，要求該公司在英國電信市場的產品必須通過年度安全評估。這項評估由華為網路安全評估中心(Huawei Cyber Security Evaluation Centre, HC-SEC)進行，其管理委員會係由一名華為公司代表，加上英國政府及英國電信產業的高級官員組成。若年度評估發現有疑慮之處，官員即必須公告周知並說明其理由。因此，2019年華為網路安全評估中心的報告發現，華為的軟體與網路系統對英國營運商構成風險，必須進行重大調整予以因應。2020年7月，英國決定其第五代網路禁用華為產品。

最後，來自美國的直接壓力，可能更甚於華為網路安全評估中心報告對這項決定的影響，但該實例仍說明可採用較透明且爭議較少的方法。與華為投資有商業利害關係的英國國內公司、中共當局及華為本身等各方都瞭解且評估過英國做出此項國家安全決定的技術論據。

由於各方能更充分瞭解其他方的動機與行為，故此特點本身即有助於建立互信。透明度還可讓該國政府更難以藉國家安全問題掩飾純粹出於保護主義的商業考量。長遠觀之，這將有助於達成互惠互利的協議。

儘管如此，大多數高科技領域的行動最後可能仍屬於本文所述的第三類，亦即各國採取單邊措施以增進或保護己身利益。本文架構要求各項因應作為必須符合比例原則(依據危害程度因應調整)，而非淪為獲取戰略優勢的手段。川普政府禁止美國企業向華為及其供應商輸出微晶片和其他零組件，而且不管這些企業的經營地點或其產品用於何種目的，即是違背這項原則。前述做法意圖相當明確，其實並不是為了保護美國不受間諜活動或網路攻擊危害，而是藉切斷華為的重要輸入，給予致命一擊。此外，美國的貿易戰對其他國家也造成嚴重的經濟影響。非洲有許多低收入國家因華為相對廉價的設備而受益，既然美國的政策對這些國家會有深遠的影響，華府本就應該進行多邊說明，



告知各國打擊華為將造成其他國家的損失——此做法可使美國以代價甚微的國家安全維護全球善意。

### 採取行動，不升高衝突

本文的架構亦建議如何改善美國與伊朗間複雜糾葛的關係，以為雙方牟利。首先，若雙方能公開承諾，不試圖顛覆對方，不在對方領土進行恐怖活動或陰謀破壞，則有望降低雙方猜忌。鑑於聯合國憲章已禁止此類行為，原則上應可順利達成協議；此外，伊朗沒有能力直接攻擊美國，而美國過去試圖暗中顛覆該伊斯蘭共和國(Islamic Republic)的努力也屢屢失敗。

2015年核武協議雖然只是曇花一現，但也說明即便是強硬的對手，也能透過互蒙其利的調整，就爭議性問題進行討論。這項名為聯合全面行動計畫(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)的協議，可完美說明此種協商方式：中共、法國、德國、俄羅斯、英國、美國及歐盟同意解除與伊朗核子計畫有關的經濟制裁，而伊朗則同意減少其濃縮鈾存量，並拆除數千組核子離心機(Nuclear Centrifuge)，如此一來，大幅延長德黑蘭當局生產足夠鈾元素，量產相關炸彈的時間。

支持聯合全面行動計畫的國家，希望該協議能就其他爭議性領域進行廣泛討論。例如，後續談判或許能限制伊朗的彈道飛彈計畫與其他區域性活動，以換取進一步的解除制裁，或恢復外交關係。按這些條件進行的會談至少可讓雙方說明與辯駁自身立場，並讓彼此更清楚瞭解對方的利益、紅線及敏感議題。遺憾的是，2018年3月川普

政府單方面放棄聯合全面行動計畫，讓這些可能性化為泡影。

質疑者可能宣稱，聯合全面行動計畫的命運恰可說明此種做法的侷限之處，並可能主張該協議若能符合雙方利益，目前仍會有效。惟美國目光短淺的抽身之舉，顯然讓雙方的情況更加惡化。相較於聯合全面行動計畫生效之時，目前伊朗製造核彈之技術已有長足進步，若美伊兩國猜忌日深，將推高戰爭風險。即使是客觀有益的協議，如有一方或雙方不瞭解其優點，也無法持久。

鑑於目前美國和伊朗關係的狀態，雙方將繼續獨立行事以維護各自的利益。不過，仍有理由可以相信，兩者都明瞭單邊行動應符合比例原則，例如2018年美國退出聯合全面行動計畫時，伊朗並未立即以全面重啟核武計畫作為回應；相反地，伊朗在事後數月仍謹守最初協議，希望美國重新考慮，或有其他簽署國願意履行條款。但當期待落空，伊朗遂以漸進且顯然有轉圜餘地的方式退出協議，並表明若美國願意回心轉意遵守所有協議，伊朗也完全願意配合。伊朗亦審慎回應川普政府的「最大施壓」(Maximum Pressure)活動，例如，美國以無人機刺殺伊朗高級將領蘇雷曼尼(Qasem Soleimani)並未導致伊朗升高衝突；相反地，伊朗的回應只限於以非致命飛彈攻擊伊拉克美軍基地。美國偶爾也有節制的表現，例如2019年6月伊朗擊落一架美國偵察無人機時，川普政府選擇不進行報復。儘管美、伊敵意頗深，但目前為止雙方都明瞭升高衝突的風險，而且須謹慎調整各自的行動。

## 從侵略到調解

俄羅斯對烏克蘭的戰爭無疑讓建構較良性世界秩序的前景黯淡無光。莫斯科的侵略行為明顯違反聯合國憲章，而且部分俄軍部隊似乎已犯下戰爭罪行。這些行為可說明，即便有既定規範，反制征服或其他戰爭罪行，也未必能防止有關罪行。惟國際社會對入侵的反應亦可顯示，蔑視這些規範將導致嚴重後果。

這場戰爭亦凸顯第二類行動——談判與相互調整——的重要性，以及各國未充分利用此選項可能導致的後果。俄羅斯展開入侵前，西方國家官員雖曾數度與俄羅斯官員接觸，但卻無法解決莫斯科表明的疑慮——亦即俄羅斯因西方試圖將烏克蘭納入北約與歐盟而感到威脅。就俄羅斯而言，其提出影響深遠的要求，似乎沒有協商空間。非但沒有就此問題尋求真正的妥協之道——例如基輔與其西方盟友正式承諾烏克蘭將保持中立狀態，以及俄羅斯緩和局勢，並就其於2014年占領的領土地位重新進行談判——雙方反而強硬主張各自的既有立

場。2022年2月24日，俄羅斯發動非法入侵。

未能透過相互談判達成妥協之道，導致俄羅斯、烏克蘭及西方強權的行動落入本文架構中的第三類：獨立行動。俄羅斯單方面入侵烏克蘭，而美國與北約組織則對俄羅斯祭出前所未有的制裁，並以數十億美元的武器支援烏克蘭。不過，即便這場衝突異常殘酷，雙方目前為止仍試圖避免升高衝突，這與本文提出的做法一致。一開始拜登政府即宣布不會派美軍至烏克蘭作戰，也不會於該國劃設禁航區；俄羅斯則避免發起廣泛的網路攻擊，未將戰爭擴大到烏克蘭領土以外，也並未使用大規模毀滅性武器。但隨著戰爭持續進行，這種自我節制感開始瓦解，美國防部長奧斯汀(Lloyd Austin)宣示美國試圖長期削弱俄羅斯，俄羅斯官員則暗示將使用核子武器，並表明其戰爭目標可能正在擴大。

俄羅斯在烏克蘭境內的單方面行動，也對第三方國家造成重大損害。由於能源成本大幅提高，西方對俄羅斯的制裁已

嚴重衝擊中、低收入國家的經濟，其中許多國家已因新冠疫情受創嚴重。而俄羅斯封鎖烏克蘭糧食出口，加劇世界糧食危機。由於戰爭已對其他許多國家造成影響，可能須以多邊交流方式，才能結束戰事與最後解除制裁。土耳其已協助斡旋讓烏克蘭恢復穀物出口的協議，而依賴這些糧食出口的國家，也必將尋求協商，以降低未來糧食供應中斷的可能性。如果烏克蘭承諾維持中立是協議的一部分，則必須得到美國與其他北約成員的背書。基輔當局無疑希望能獲得西方支持者與其他利益攸關的第三方國家的保證，或是獲得聯合國安理會決議(Security Council Resolution)的支持。

## 大國之間需要更多理解

烏克蘭戰爭提醒了世人，諸如本文提出的架構本身並不能產生較良性的世界秩序，該架構無法阻止各國率爾陷入代價高昂的衝突，或錯失改善關係的契機。不過，以這些一般性分類指導大國關係，而不是試圖恢復美國主導的自由秩序，或由



2022年5月23日，美國、日本及印度領導人在印太經濟繁榮架構會議上發表演說。未來，此種貿易協定應著眼經濟利益，方能有效管控美「中」競爭。(Source: White House Official Website)

上而下強制實行新的全球治理規範，存在著許多優點。有部分是因為遵守此架構的要求極低，而且此架構可顯示出敵對大國是否真心致力於建立更良性的秩序。而自始即拒絕本文做法，或其行為顯示其做出虛假承諾的國家，經過一段時日後，將付出聲譽嚴重受損的代價，並有引發更強烈反對之虞。相較之下，接受本文架構並真誠實行其簡單原則的國家，將更受其他國家認可，並可能獲得更多的國際支持。

本架構的潛在優點或許在美「中」關係間最為

明顯。美國迄今仍未能明確指出，其對「中」政策係以維護美國重要安全及經濟利益為目的，而且無意藉由破壞中國大陸經濟恢復美國的優勢地位。美國目前的做法不是將中國大陸納入規則靈活的多極體系，而是試圖制壓中共、削弱其相對實力與壓縮其戰略選擇。當美國號召成立公開反中的民主國家陣營時，中共國家主席習近平向俄羅斯總統蒲亭示好，也就不足為奇了。

惟這並非唯一的可行之道。中共與美國皆強調彼此競爭時，仍必須在其他重要領域合作，本文

提出的方法可就此提供實用範本，不僅能指示相互競爭的兩造找出共識之處，以及雙方皆認為應禁止的行為，亦鼓勵雙方為求互惠互利而妥協，並提醒雙方將其獨立行動保持在合理範圍內。透過承諾遵循本文提出的架構，美國與中共將釋出限制的競爭領域，以及避免敵意與猜疑不斷擴大加劇的共同意願。除了就氣候變遷、疫情整備與其他利益共同合作，以及避免試圖公開破壞彼此內部的繁榮或政治合法地位，華府與北京亦可透過協商與調整程序，尋求各種的軍備管制、危機管理及降低風險措施。

至於棘手的臺灣問題方面，美國應延續自1972年上海公報以來一直奉行的審慎模糊政策——協助臺灣自我防衛與譴責北京武統企圖，但同時反對臺灣片面尋求獨立。放棄這項政策而更直接承認臺灣，恐將引發一場無人受益的戰爭。若中共純粹因內部因素而決定入侵臺灣，則本文提出的彈性做法將派不上用場——但仍可讓北京不傾向以此種攸關命運的做法，應對自身安全問題。

美「中」安全競爭的管理亦有諸多層面。儘管亞洲國家對中共崛起感到憂心，並希望能有美國的保護，但卻不想被迫在華府與北京之間做出抉擇。強化美國在亞洲地位的作為勢必會引起中共警覺，但其關切的程度與回應的強度無法事先確定，而且(儘可能)將之降至最低才能符合各方的利益。因此，華府在致力鞏固其亞洲同盟時，亦應支持降低亞洲緊張局勢的區域作為，並鼓勵其盟友避免與中共或彼此之間發生不必要的爭執。美國推動的區域貿易協定，例如新推出的印太經濟繁榮架構(Indo-Pacific Economic Framework

for Prosperity)等，應著眼於經濟利益的最大化，而不是試圖孤立與排擠中共。

儘管本文論述強調國與國的關係，但所提出的方法對於非國家行為者、公民社會組織、學術界、思想領袖，以及對在特定問題領域的任何利害關係人皆一體適用。本文鼓勵國際社會成員跳脫衝突與合作刻板的二律相悖(Antinomy)，並聚焦於實際問題，包括：應澈底禁止何種行為？哪些妥協或調整作為可行且互惠互利？何時能預期與合法採取獨立行動，以及如何將明確規範與過度極端的行動加以區分？所望結果須於何時獲得多邊共識，以確保第三方不因此項協議或他方採取的行動而受不利影響？此類對話不會產生立即或全面性的共識，但就前述問題進行更有組織的交流應可澄清利弊得失，為競爭的立場提出更明確的說明或理由，並增加取得互利成果的機會。

相互猜忌、領導無方、無知或純粹運氣不佳等種種因素加總起來，可能或多或少讓未來更加失序、人民更加窮困。但此種結果並非無法避免，若各國政治領袖與人民真心希望世界更加繁榮、大家都能安居樂業，事實上，達成前述目標的方法就在我們的手中。

#### 作者簡介

Dani Rodrik 為美國哈佛大學甘迺迪學院福特基金會(Ford Foundation)國際政治經濟教授。

Stephen M. Walt 為美國哈佛大學甘迺迪學院羅伯特與雷內貝爾弗(Robert and Renee Belfer)教授。

Copyright © 2022, Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*, distributed by Tribune Content Agency, LLC.