

焦點評析

論強權內政變遷對國際關係的潛在影響

Why do (or don't) Political Dynamics that affect the U.S. Domestic Agenda also Influence the Global Politics?

譚偉恩 *Wei-En Tan*

中興大學國際政治研究所助理教授

*Assistant Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

吾人偶聞：外交是內政之延伸。又不時感嘆：弱國無外交。準此，能將國內政治的影響力投射於外者，多半不會是弱國。而外交關係上能與本國政治產生相當聯繫者，也必然少有不是強權者。

2016 年 11 月的美國總統大選，D. Trump 勝出，這是一個震驚全球的結果。選後排山倒海而來的各種座談、專論、研討活動汗牛充棟，盡皆圍繞這個行事作風個人色彩鮮明的下任美國總統。就此以觀，似乎「結構論」沒有成為多數人第一時間的思考，而是「個體論」引領了媒體和一般民間論述關於 Trump 未來執政的分析視角。本文擬從 Trump 的世界觀（特別是他三項主要的政策立場）作為立論基礎，就其 2017 年 1 月實際執政後對國際關係可能造成的影響，提供淺見。文末提出之核心觀點是，強權如美國的內政變遷並不會實質上對既存的國際關係造成顯著衝擊或影響，至少

短期內這樣的變化難以發生。

一、Trump 的世界觀

就其選舉期間提及之孤立主義，約有三個面向可以推敲 Trump 的世界觀：(1)對目前美國的盟邦關係有所質疑；(2)對目前美國涉入的自由貿易有所批評；(3)對民主不特別強調，對極權不特別仇視。這三個面向雖難言是未來 Trump 行政團隊治理美國內政與外交的支柱，但必然已和現任民主黨 Obama 政府的思維有明顯的區別，同時也到目前諸多國際秩序（含條約或建制）的運作模式有所扞格。

正因為 Trump 目前的許多言論呈現出對美國目前外交政策和承擔之國際角色迥異於過往的認知，故而不少人憂慮 2017 年當他入主白宮後，美國涉外的政策會出現 180 度轉向，而因為美國是目前全球政治與經濟的主導軸心，白宮的一言一行，還有對於國際許多事件的企圖，都會因為新任總統 Trump 的繼任，出現強國內政變遷衝擊國際秩序的結果。

然而，Trump 真的是如此不可預測嗎？他的孤立主義外交思維真的會為國際社會帶來災難嗎？任何有關「未來」事件的討論都是一種預測，既然是對於尚未發生的事件進行討論，不可預期與失準便是常態。對於未來，我們沒有任何精確的資料，有的只剩歷史，透過鑑往以求知來。J. Mearsheimer 曾言，有關未來的問題是屬於理論性的問題，因此上述 Trump 的世界觀會不會帶來災難，就需要透過理論來分析，特別是借助一些研究假設來進行檢測。結構主義者相信，國家在國際體系中必然受到權力分配之下的體系結構影響，執政者個人的偏好或是理性選擇或許容有差異，但大方向並不會改變，除非國際權力分配的結構出現重大變化。相較之下，個體論者，會放大決策者個人的影響力，甚至主張強人政治能引領國際局勢的變化。兩種觀點都是可以被實際檢測的，但本文認為結構論的觀點較為可信；在中國整體國力持續增強的假定(assumption)下，美國不會因為一個主張孤立主義的領導人上台，就放棄或無視於在另一個地區崛起的強

權。

二、為什麼質疑當前美國的聯盟關係？

嚴格來說，從 1987 年在 *The New York Times*、*Boston Globe* 和 *Washington Post* 等三大報以全頁篇幅闡述美國外交政策與防禦措施的失當開始，Trump 就一直對美國為盟邦提供免費的防禦感到不悅。主要原因在於，涉足亞洲的軍事存在，對美國沒有戰略上的利益。Trump 也同時認為 NATO 原本的功能已經隨冷戰結束而過時，因此除非盟邦支付費用，不然美國不該繼續投注軍事資源在 NATO。

然而，協防盟邦或是遠投兵力於北美以外的地區是否真對美國毫無利益可言？這恐怕是值得辯論的議題。定義上，非物質的盟國信任或是以美國馬首是瞻的主觀認知，也是一種利益。Trump 當然可以用純物質性的指標來衡量「利」與「不利」，但短時間有利的未必長時間也有利，而長時間有利的，未必短時間也有利。治國是要短視近利，還是要高瞻遠矚，本來就是一種選擇。從 Trump 任期的 4 年或 8 年來看，他對目前盟邦關係的質疑，並沒有特別應予非難，自然也不會是國際社會的災難。

三、為什麼偏好貿易保護主義？

與其說 Trump 是個保護主義者，倒不如從現實主義的國際政治經濟學來理解他的貿易思維。自 17 世紀起，歐洲大陸上許多國家的經濟成長趨緩，貿易往來和生產表現都不佳，重商主義便在此時崛起。

這樣的歷史背景和當前 Trump 的保護主義言論獲得美國中下階層許多民眾的支持，有難以言喻的雷同。簡言之，財富累積是主權國家在面對國際競爭時的重要課題，17 世紀時的 Thomas Mun 就建議英國應減少對進口貨物的依賴，並大量透過出口貿易來累積國家財富（當時是吸取各地的貴金屬）。顯然，重商主義的核心理念就是，政府要為累積財富提供平台，

而財富的追求最終要服膺國家的政治權力與目的。在這樣的思維下，國際貿易就是國家政治權力競爭的舞台（所以 Trump 要讓美國再起，不可能避開國際貿易），不是可以輕易合作與討論絕對獲益的場域，而是宛如軍事議題，屬於殊死戰之零和賽局。

學者 Jacob Viner 將財富與國家權力的關係做了有系統地說明：(1) 財富是權力的基本要素，無論是防守或是侵略，都不能沒有它；(2) 權力是確保財富的關鍵，更是獲取財富之必要手段；(3) 財富與權力都是國家應予追求的目標，但不同時期有優先性的調整。

綜上所述，不難理解商人背景的 Trump 為什麼偏好「保護主義」，而他口中的「保護主義」不完全等於一般吾人在討論貿易自由化時可能面臨的 protectionism。進一步說，Trump 會不會對特定的美國本土產業進行政策上的保護或是境內支持措施，需要待其上台後方可觀察與得知。但眼下可以確定的是，他會設法強化美國的出口貿易，並透過各種談判來降低和消除外國對於美國商口進入市場時的限制或阻礙。

四、民主不再重要了嗎？

不少人說，Trump 沒有像 Hilary 一樣對中國的人權問題或是對俄羅斯的極權政體加以撻伐，因此將其定位成是極權或非民主捍衛者的政治人物。對此，本文有一點不同看法。首先，曾經在公開場合支持民主或是批判侵害人權的美國歷任總統（或西方領袖），經常是雙重標準。有些人道危機會出兵干涉，有些則充耳不聞。其次，美國雖然經常對中國的人權問題有所置喙，但與中國貿易互動之深也是眾所週知。如果真的不滿或難以認可中國人權情況，應該是拒絕與其有所往來。但冷戰後，從來沒有任何一任的美國總統會這麼做，而過去聲望頗高的 Clinton 總統更是將人權與貿易脫鉤的提倡者。

顯然，Trump 不言明對民主價值的強調，或是對俄羅斯的強人政治做出批判，是一種更為務實與真誠的行為。對他來說，是否民主或是否極權，

都不是重點。能對美國有利的，就可以考慮合作；相反地，拖累美國或是增加美國負擔的，就算是民主的盟友，也應該重新考慮與其交往的深度。如此看來，一國是否民主，或是堅守人權價值與否，並非是美國決定與之交往的重要因素，而是基於國家利益，甚至是政黨利益之下的考量。

五、一個獨斷獨行的政治狂人？

在一個像美國這樣成熟的民主國家，個人色彩如此鮮明的 Trump 入主白宮後，能不受制度拘束且恣意而為嗎？內政上，美國憲法有一套機制可以制衡總統的行政權，至這樣的情況在外交上並不存在。其次，Trump 的許多言論或政策，其實是「消極」陳述；也就是上台之後『不要做什麼』，例如：不再負責盟邦的防務、不再支持貿易自由化、不再開放邊境等等。制度上，美國憲政僅能約束 Trump 不能恣意廢除一項已經簽署或完成國內批准的條約，但不能要求他積極去履行條約中的義務或規定，更何況許多條約的義務是非常模稜兩可的。以國際防務來說，NATO 的組織章程中（特別是第 5 條有關集體防禦的部分）就沒有具體明確地規定締約國該怎麼做。

六、國際關係的未來：Trump 上台不用大驚小怪

如果沒有特別的意外發生，Trump 接任美國下一任總統是幾乎確定的事實。而他入主白宮後，國際秩序會不會出現重大的改變，進而衝擊許多國家，並在政治、經濟、或其它安全議題上激起波瀾？

這個問題將因吾人側重的時間範圍大小而有異。若以 4 年或 8 年來看，就算 Trump 完全地採取孤立主義或是保護主義，國際整體的政治與經濟關係也不會出現什麼重大轉變。亞洲的中國還是會為了累積國力，繼續支持貿易自由化，並且在美國沒有干涉的情況下，加速「一帶一路」或是 RCEP 一類的區域貿易自由化協定的構築。東北亞的日本與韓國，或是歐洲大陸上的傳統盟邦，在沒有美國協防或是提供核子保護傘的情況下，也

許可能朝向建構自身的核子武力，但核擴散不必然就是國際安全惡化的同義詞。國際關係理論的知名學者（例如：K. Waltz）就曾明確指出，越多國家擁有核武，反而有助於國際安全的穩定化。簡言之，短期的國際關係，無論是區域或是全球，不會因為 Trump 繼任美國總統而出現重大變遷，更遑論發生結構性的調整。

不過，長期來看，一個不再深度介入全球事務的美國，會鼓勵所謂的修正主義者(revisionists)對二戰後由美國一手建立起的國際秩序模式進行挑戰。因此，8 年之後的國際關係，有可能是一個山頭林立或區域強權四起的局面。如果屆時果真如此發展，那麼「競爭」的現象可能多過「合作」，全球局勢確實有可能趨向較不穩定。這就可能讓那個時候的美國領導人重新思考是否要重新介入國際事務或是增強與其它地區國家的互動，也就是脫離孤立重返干涉或世界主義。但這也是未知數，沒有人敢斷言。唯一能確定的是，如果屆時修正 Trump 留下的「惡果」會有益於美國的國家利益，那麼美國一定會毫不遲疑地再度向外擴展，只是擴展的範圍與速度取決於當時美國的國力多寡。

責任編輯：盧信吉