

學術論文

全球金融危機對新自由制度主義之衝擊：以六方會談為例*

The Global Financial Crisis and Neo-liberal Institutionalism: A Case Study on the Six-Party Talks

盧業中 **Yeh-Chung Lu**

政治大學外交系助理教授

*Assistant Professor of Department of Diplomacy
National Chengchi University*

摘要 / Abstract

2008年發生的全球金融危機，對二次大戰結束以來，由西方國家所主導之國際秩序造成重大衝擊。許多國際關係學者開始討論，本次金融危機，會否造成國際秩序之重大轉變。國際關係現實主義學者多認為美國的整體國力下滑將引起其他新興國家的挑戰而失去霸權地位，而國際秩序也將改變；但新自由制度主義學者則主張自二次大戰結束以來，在西方國家主導下所產生的國際秩序仍將得以維持。

* 本論文曾發表於2011年11月4日由中興大學國際政治研究所主辦之第九屆全球戰略與台海安全學術研討會「變動的亞洲：結構、制度與理念的轉型」。本文作者特別感謝巨克毅教授以及中興國際政治研究所之邀，參與此項盛會，並感謝會議評論人陳欣之教授提供之寶貴意見。本文部分接受國科會專題研究計畫(NSC100-2410-H-004-002)補助完成，特申謝忱。

新自由制度主義者多認為，由於各國自二次世界大戰以來，都受惠於建構在美國及西方國家領導之國際制度上、且以開放經濟為主的自由主義國際秩序，故即使未來新興國家的興起可能挑戰美國自冷戰結束後以來的獨霸地位，但此一國際秩序將繼續維持下去。新自由制度主義以國際制度所形成的國際秩序為關懷，來討論美國外交政策，而究竟 2008 年開始的全球金融危機，對美國的國際地位以及既有的國際秩序造成何種影響呢？美國又將如何因應呢？本文以六方會談近期發展為例，主張在金融危機的陰影下，美國雖無法全然主導或掌控議題設定，但美國在亞太地區的持續存在，使得其他國家實際上無法忽視美國的意見，而美國可能透過持續協商之方式，以維持其在東北亞地區之影響力。

The 2008 global financial crisis has resulted in a possible tectonic shift in the world order. For realists in IR scholarship, since U.S. hegemonic status is highly related to its material powers, economic downturn sure will have a negative impact on U.S. influence around the world and on the global liberal order. However, neo-liberal institutionalists maintain that even the possible challengers to U.S. status are benefiting from the liberal international order, and therefore the current order would remain the same.

This paper sides with the neo-liberal view that the U.S. would continue to be challenged and the world order contested, but international institutions will still play a significant role in the maintenance of the liberal order. The mechanism of Six-Party Talks is a case in point to understand how states with divergent national interests would try to cooperate based on the cost-benefit analysis in the institutional framework, while international institutions need to leave room for adaptation.

關鍵字：新自由制度主義、金融危機、六方會談、美中關係、國際秩序

Keywords : Neo-liberal Institutionalism, Financial Crisis, Six-Party Talks,

U.S.-China Relations, International Order

壹、前言

2008年發生的全球金融危機，對二次大戰結束以來，由西方國家所主導之國際秩序造成重大衝擊，也使得全球許多區域遭逢經濟衰退。¹於是，許多國際關係學者開始討論，本次由於美國國內金融體系不健全而引致的金融危機，會否造成國際體系的重大轉變(tectonic shift)。²國際關係學者，尤其是抱持現實主義者，多認為經濟與軍事力量是相輔相成的，故美國的整體國力將因此而下滑，甚至將引起其他新興國家的挑戰而失去霸權地位，而國際秩序也將改變。另外一些學者或許部分地同意現實主義者所言，美國將會被挑戰，但主張自二次大戰結束以來，在西方國家主導下所產生的國際秩序將得以維持。簡言之，在金融危機的衝擊下，對於未來的世界秩序的走向是否可以維持現行的自由國際秩序，學者一般可以大致分為「悲觀論」以及「樂觀論」兩種觀察的視角。

在前述對於未來的國際秩序偏向「樂觀論」的討論中，有一種觀點特別值得注意，那就是新自由制度主義。新自由制度主義自1970年代以來，藉由與現實主義與新現實主義的對話及辯論，已經在國際關係理論中站穩腳步，成為主流理論之一。新自由制度主義以國際體系權力分布為經，國際組織與國際制度之影響為緯，來解釋一國的外交政策，而此種將國際制度視為中介變項的研究設計，在冷戰結束後的1990年代為國際關係研究開啟了另一個園地。

新自由制度主義者多認為，由於各國自二次世界大戰以來，都受惠於建構在美國及西方國家領導之國際制度上、且以開放經濟為主的自由主義

¹ Eric Helleiner, "Understanding the 2007-2008 Global Financial Crisis: Lessons for Scholars of International Political Economy," *Annual Review of Political Science*, Vol.14 (June 2011), pp.67-87.

² Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton: Princeton University Press, 2009); Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (New York: Longman, 2011), preface to the fourth edition.

國際秩序，故即使未來新興國家的興起可能挑戰美國自冷戰結束後以來的獨霸地位，但此一國際秩序將繼續維持下去。有學者更樂觀地認為，由於國際關係中，相關概念的不斷演進，當今的權力（power）已不僅僅限於軍事以及物質力量了，而美國在經濟創新與政治影響力方面，仍然獨霸全球，故不僅自由主義國際秩序將持續下去，美國的獨霸地位也將持續下去。

新自由制度主義以國際制度所形成的國際秩序為關懷，來討論美國外交政策，而究竟 2008 年開始的全球金融危機，對美國的國際地位以及既有的國際秩序造成何種影響呢？美國又將如何因應呢？這即是本文探討之重點。若一項研究直接以美國透過國際制度所形塑之整體國際秩序為主題，恐過於廣泛而失焦，故本文將以亞太地區之安全議題為例，以具體討論金融危機對於美國之國際地位及其所建構之自由國際秩序之影響。本文首先將討論當前國際關係學界對於 2008 年發生之金融危機迄今所造成之影響；其次，將分析現存於東亞地區的安全制度，主要以六方會談（the Six-Party Talks）現階段之進展，來說明金融危機可能對於此等美國參與之國際制度所造成之衝擊與挑戰。必須說明的是，此項涉及東北亞區域安全制度，雖非美國所創設，但其成立之背景均依附在自由國際秩序下，而美國雖無法全然主導或掌控議題設定，但美國在亞太地區的持續存在，使得其他國家實際上無法忽視美國的意見。本文以國際關係新自由制度主義所面臨之衝擊作為起點，最後將討論在亞太地區若要在未來繼續維持自由國際秩序時，美國可能的政策選項。

本文之研究方法主要係以新自由制度主義為對象，以亞太地區之安全議題為個案來進行說明，引用之文獻以理論討論為主。本研究侷限在亞太地區之安全議題、尤其是東北亞之六方會談，固可收討論聚焦之效，但也構成了研究之限制，而無法論及近期歐洲方面所遭逢金融危機及國際制度之相關因應。

貳、當前金融危機對國際體系之影響

有關國際體系未來的發展趨向，美國國家情報委員會於2008年所出版之「Global Trends 2025: A Transformed World」報告即已指出，³新興國家的興起將是重點，伴隨著經濟全球化，世界財富將發生歷史性的轉移，由西方轉向東方；美國雖然持續在軍事力量上占據世界第一位，但經濟議題上將呈現多極化的格局。

國際安全學者 Barry Posen 同意該報告之論點，指出冷戰結束後的單極體系即將告終，隨著體系內成員權力的重分配，國際體系將成為多極格局。即將出現的多極體系將有如下特徵：（一）正如同現實主義所預測的，國家間的競爭將持續下去；（二）這樣的競爭，由於是以防禦為主，所以會以連續且涉及利益較小的方式進行；（三）國家之間亦將不斷地對「權力」一詞重新定義；（四）競爭者之間會以削弱對方實力、而非硬碰硬的方式為主要策略，故「離間」（bait and bleed）將成為強權間爭奪權力的方式；（五）由於權力的分散，強權之間將更有可能在不同議題上試圖挑戰對方，但也因為國際干預的可能性提升，將連帶使得競爭者挑釁的成本增加；（六）地緣政治將更為重要，而海權國家與陸權國家若要在彼此對抗中獲勝，則必須獲得與對手地緣性質相同的盟友援助，外交即在其中扮演重要角色。簡言之，Posen認為，與冷戰時期的兩極或是冷戰結束後短暫的單極體系相較，多極世界將是一個更為複雜、政策選項更為眾多且更具彈性的世界，美國必須及早因應。⁴

國際關係學界對於當前金融危機之初步影響評估，可以以 Mathew Burrows 與 Jennifer Harris 的文章為代表；⁵這兩位即是「Global Trends

³ National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf

⁴ Barry Posen, "Emerging Multipolarity: Why Should We Care?" *Current History*, Vol.108, No.721 (2009), pp.347-352.

⁵ Mathew Burrows and Jennifer Harris, "Revisiting the Future: Geopolitical Effects of the

2025: A Transformed World」報告之主要作者。在「Revisiting the Future」一文中，兩位作者認為，由於美國本身經濟的衰退，使得國際體系的變遷，來得比他們原先預期的更早。現實主義者多由相對獲益（relative gains）之角度出發，認為美國經濟衰退的同時，其他新興國家仍維持了一定的成長，最後將造成美國政治地位的下降。⁶

同樣注意到相對獲益的觀點，Aaron Friedberg 以金融危機下的美中關係為例指出，美國與中國大陸近年不僅在經濟發展上有所不同——美國在萎縮，而中國大陸在增長，更重要的是，美中之間的經濟成長率上的差異——美國 GDP 年增長率約 3%，中國大陸約為 8-10%。⁷若此趨勢持續下去，則「華盛頓的失將是北京的得」。⁸然而，Friedberg 與 Burrows 等人均指出，證諸歷史，美國本身的復原能力通常遠較其他國家好，加上中國大陸決策之主要關切仍在國內議題，故美國的地位仍可保持，但其領先其他強權的優勢將縮小。⁹有關金融危機如何影響未來的國際秩序，Burrows 與 Harris 進一步指出，由於新興強權在地緣政治與經濟面向上的影響力增加，他們在國際事務上將有更多的自主性，未必會繼續遵循現有的由西方國家制定的規範。此外，新興強權也更有可能是採取搭便車的方式來面對全球關切的議題。¹⁰

綜合前述論點可以看出，現實主義學者對於國家間關係抱持悲觀看法，故認為一方之失即為另一方之得，從而推演出隨著美國金融實力下

Financial Crisis,” *The Washington Quarterly*, Vol.32, No.2 (2009), pp.27-38.

⁶ Gideon Rachman, “Think Again: American Decline - This Time It’s for Real,” *Foreign Policy*, No.184 (January/February 2011), pp.59-63; Christopher Layne, “China’s Challenge to US Hegemony,” *Current History*, Vol.107, No.705 (2008), pp.13-18; Roger Altman, “The Great Crash 2008: A Geopolitical Setback for the West,” *Foreign Affairs*, Vol.88, No.1 (2009), p.2.

⁷ Aaron Friedberg, “Implications of the Financial Crisis for the US-China Rivalry,” *Survival*, Vol.52, No.4 (2010), pp.31-54.

⁸ *Ibid.*, p.45.

⁹ Burrows and Harris, *op. cit.*, pp.34-35.

¹⁰ *Ibid.*, pp.37-38.

降，勢將會有強權取而代之，並基於其本身需要，重塑國際秩序，使得現有的自由主義國際秩序不復存在之結論。

相較於現實主義者比較悲觀的論點，新自由主義者的觀點就顯得樂觀。2008年開始之金融危機雖然為美國的領導地位蒙上陰影，甚至有人認為中國大陸持續持有美國公債，會進一步削弱美國的實力。但 Joseph Nye 與 Robert Keohane 則認為，正如同冷戰時期美蘇之間的核武平衡一般，中美之間現階段事實上是一種「金融恐怖平衡」(balance of financial terror)，亦即兩國間的高度相互依賴 (interdependence) 已使得彼此發生大規模衝突的可能性降低。¹¹此外，Nye 雖然也接受「Global Trends 2025: A Transformed World」報告之看法，同意美國在未來雖將維持優勢、卻會面臨其他興起強權之挑戰，但 Nye 更進一步指出，這些所謂新興強權將面臨自身內部發展的限制與挑戰，所謂的權力移轉恐怕在短期內不易實現。¹²

G. John Ikenberry 則以開放市場的性質、法律制度、及國家社會關係，來說明國際秩序的變遷，並稱之為自由國際秩序 (liberal international order)。¹³Ikenberry 將自由主義國際秩序，依照成員分佈範圍、主權獨立、主權平等、法治程度、及政策領域等面向，將當代之自由主義國際秩序分為三個階段版本：第一版為第一次世界大戰結束後，美國總統 Woodrow Wilson 所推動之相關概念；第二版為第二次世界大戰結束後，美國治下的和平 (Pax Americana)。在此一自由國際秩序 2.0 版本中，仍以西發利亞主權觀為主流所形成的階層式的國際秩序，然而，由於美國小布希時期的獨斷主義、人權日漸成為重要的國際規範、以及美國金融危機等相關事件與概念演變之影響，自由國際秩序也正逐漸受到削弱，而有可能出現自由

¹¹ Keohane and Nye, *op. cit.*, preface to the fourth edition; Joseph Nye, "American and Chinese Power after the Financial Crisis," *The Washington Quarterly*, Vol.33, No.4 (2010), pp.143-153.

¹² Joseph Nye, *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011), pp.153-186.

¹³ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (New Jersey: Princeton University Press, 2011), pp.18-22.

主義國際秩序 3.0 版本。¹⁴茲將 Ikenberry 所提出之自由主義國際秩序的演進整理如表一。

表一：G. John Ikenberry 之自由國際秩序分類比較

	Liberal Internationalism 1.0	Liberal Internationalism 2.0	Liberal Internationalism 3.0
成員分佈範圍	普遍性會員資格，與政權地理位置或性質無關	西方國家為導向的安全與經濟體系	普遍性會員資格，且在主要的治理制度下，給與新興的非西方國家會員資格
主權獨立	西發利亞式主權觀	調整過的西發利亞主權觀，國家為得到更多能力，願意放棄部分的法律獨立性	後西發利亞主權觀，伴隨著日漸具有侵入性以及互賴性的經濟與安全建制
主權平等關係	平坦的政治層級	層級式的秩序，由美國以霸權地位提供公共財，建立規則為主的恩庇侍從關係，發展中國家也得到發言權	進入後霸權層級時期，由主要國家組成的團體將占據國際治理制度
法治程度	規則與規範以國際法的形式出現，並藉由道德與全球民意的方式進行約束	密切的政府間關係，經由互惠與談判的方式來執行規則	擴張的規則領域，伴隨以網絡為基礎的合作新領域
政策領域	僅限於自由貿易以及集體安全議題	擴張的政策領域，包括經濟調節與人權保護等	政策領域進一步擴張
盛行年代	1920 年代至 1940 年代	1945 年以後，歷經冷戰迄今	今後的國際秩序？

資料來源：作者整理並改編自 G. John Ikenberry, "The Three Faces of Liberal Internationalism," in Alan Alexandroff and Andrew Cooper eds., *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2010), p.22。

Ikenberry 認為，美國在冷戰結束後確實享有獨霸之地位，而呈現一個由單極領導的層級式的自由國際秩序。此一單極領導的層級式秩序，由於存在著包含議題廣泛的各項國際制度，限制了國家使用武力的可能，加上開放的性質，使新興強權也可以被納入，以及美國以結盟的方式領導世

¹⁴ G. John Ikenberry, "The Three Faces of Liberal Internationalism," in Alan Alexandroff and Andrew Cooper eds., *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2010), pp.17-47; "Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order," *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1 (2009), pp.71-87.

界，故世界秩序仍維持著自由的特徵，而呈現自由國際秩序 2.0 版本。¹⁵然而，小布希的伊拉克戰爭以及其後的金融危機確實為自由國際秩序帶來挑戰，最主要的原因即在於，伊拉克戰爭說明了國家主權並非至高無上，而金融危機則暴露出現有的國際制度在金融管制上的不足之處。尤其是二戰結束後所成立的國際制度，原先是已開發的民主國家政府與國內社會合作的重要基礎，如今將可能使雙方對於國際制度都失去信心。¹⁶

在此情況下，未來的自由國際秩序 3.0 版本可能有三種演變方向。首先，有可能形成後霸權自由國際秩序（post-hegemonic liberal international order），也就是在美國地位衰落後，現有國際秩序的權威將轉移至國際制度。然而，轉移給誰或哪一個國際制度，又將引起問題。第二種可能，則是美國與其他國家之間再協商後，所形成的另一階段美國領導下的自由國際秩序。Ikenberry 認為，這正是歐巴馬政府當前所採取之策略，而各國（包括潛在的挑戰者）由於過去皆受惠於自由國際秩序所提供的公共財而發展，故將繼續支持這樣的國際秩序。最後一種可能，則是自由國際秩序崩解，也就是世界變得不開放，歐洲、美國與中國大陸都將建立本身的安全與經濟勢力範圍，而各國互動的原則也不再會有法律規範所循。¹⁷Ikenberry 進一步指出，對美國而言，第二種國際秩序是未來最佳方案，可以讓美國以較低的成本，獲得並確保最大的利益。

簡言之，雖然 Ikenberry 認為現階段美國國力相較於本身過去的成就而略顯衰退，但相較於其他國家仍具有優勢，但小布希的單邊主義以及金融危機，已顯現出自由國際秩序 2.0 將行轉變。為因應可能的狀況並確保美國的領導地位，美國應該在現有國際制度下，給與其他新興國家更多發言權，並尋求各國的合作。¹⁸

¹⁵ Ikenberry, *Liberal Leviathan*, pp.132-137.

¹⁶ *Ibid.*, pp.284-287.

¹⁷ *Ibid.*, pp.300-315.

¹⁸ Ikenberry 對於小布希時期的單邊主義外交政策，尤其是伊拉克戰爭，有許多討論。請參閱 G. John Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition* (New York: Polity, 2006).

綜合上述多位學者之論點，我們可以發現，現實主義學者一般而言較為悲觀，認為金融危機確實對於美國的國際地位以及原先由美國所領導之國際秩序造成衝擊；而自由主義學者較為樂觀，雖承認美國國際地位或許與其本身相較已有所衰落，但相較於其他國家，尤其是潛在競爭者，卻仍具優勢。更重要的是，美國可以透過與其他主要成員再協商的方式，維持現有的自由國際秩序，儘管可能演進為自由國際秩序的 3.0 版本。上述幾位學者的討論，可大致歸類為下表二。

表二：近期美國學界對於金融危機所造成衝擊之看法

		自由國際秩序	
		續存	消失
美國的 領導地位	續存	Nye	Burrow&Harris, Friedberg
	受挑戰	Ikenberry	Layne, Altman

資料來源：作者整理自前文所引各篇文章。

參、冷戰結束後的東亞與國際制度

若我們接受上述 Ikenberry 等新自由主義學者之觀點，認為在金融危機之後，美國將透過國際制度，給予新興強權更多的發言權與參與機會，來維繫其領導地位以及自由國際秩序，則我們必須關注國際制度在東亞地區之發展。

新自由制度主義在國際關係學界之主要關切是在歐洲地區，但對於東亞地區的研究也不在少數。尤其是冷戰結束後，開始有國際關係學者認為，日後各國外交政策的重點是在於「穩定」(stability)。也因此，新自由制度主義以其強調經濟互賴、民主和平、及國際制度之重要性，成為當時學界的主流理論之一，相關概念也被拿來解釋國家間如何獲致穩定以及維繫穩定。¹⁹對於東亞國際關係的研究中，亦有學者認為，欠缺一個可以降

¹⁹ 相關的代表論述可參考：Michael Doyle, *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and*

低交易成本並交換訊息的國際制度，是東亞地區區域秩序無法穩定的原因。²⁰有關東亞地區為何沒有一個如北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）的區域安全機制，學者間的討論也很熱烈。若以 John Duffield 所言，包括冷戰期間中國大陸在亞洲地區的角色、亞洲地區當時缺少兩個彼此的實力可以互相制衡的強權、美國以雙邊之同盟關係來構築對亞洲之安全政策、以及中國大陸、日本及韓國之間的歷史仇恨等，使得這樣一個亞洲版的 NATO 不可能出現。²¹

此外，當前亦有學者從國際制度本身的定義，來探討亞太地區未能建構一個有效的安全制度之原因。Duffield 認為，當前對於國際制度之研究，已經面臨了某些瓶頸，最主要的原因在於學界對於「制度」一詞之定義仍然不夠清楚。「制度」一詞，由最早的正式組織、到社會學所提到的實踐與慣例、理性主義下的規則、乃至於建構主義所稱的規範等，不一而足，治絲益棼。因此，Duffield 以本體形式—包括國際關係行為體之間的規範、正式的規則、及兩者組合體，以及制度之功能—包括屬於構成性（constitutive）、規範性（regulative）、及程序性（procedural）等，進行區別，歸結出國際關係研究中的九種國際制度。²²這樣的分類，或許有助於

Socialism (New York: W.W. Norton, 1997); G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraints, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (New Jersey: Princeton University Press, 2000); Bruce Russett and John O'neal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations* (New York: W.W. Norton & Company, 2001).

²⁰ G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, "Introduction," in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp. 1-21.

²¹ John Duffield, "Asia-Pacific Security Institutions in Comparative Perspectives," in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp.243-270; 另可參閱 Christopher Hemmer and Peter Katzenstein, "Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*, Vol.56, No.3 (2002), pp.575-607.

²² John Duffield, "What Are International Institutions?" *International Studies Review*, Vol.9,

研究者進行針對全球性或區域性國際組織之比較研究。

William Tow 與 Brendan Taylor 也分析了亞洲地區缺少安全架構 (security architects) 的原因。除了「架構」一詞的定義造成紛擾以外，他們認為，亞洲地區地理相當複雜，包括東北亞、東南亞、南亞、及中亞等，都有劃分上的盲點與困難，再加上當前在該區域已經出現過多的區域組織等，都使得亞洲地區很難發展出一個包含此區域所有國家的安全制度。²³

若國際制度具有資訊分享及降低成本之功能，而成為外交政策有效之工具，則美國的東亞政策，若奠基於國際制度之上，應當呈現何種面貌呢？Ikenberry 認為，東亞地區的國際秩序，近年已發生改變，而冷戰期間美國所形塑之「輪軸」(hub-and-spokes) 式雙邊安全聯盟，已無法因應中國大陸崛起這樣的挑戰。因此，美國應該以更開放的心態，與亞洲國家建立法則式的多邊合作，來維繫東亞的區域秩序以及美國在此區域的領導權。²⁴在 Ikenberry 看來，法則式的多邊秩序 (multilateral rule-based order) 具有如下優點：第一，由於擴散式的互惠互動 (diffuse reciprocity) 較雙邊談判更有效率，它可以降低交易成本；第二，可以強化單極霸權國家的治理正當性；第三，對霸權國而言，這是對於未來的投資，因為將有助於在其霸權衰落後維持其國際地位；最後，這也提供了國內政治優勢，有利民主政體建構自我認同，並降低基於對霸權國的敵意而來之政治成本。²⁵

Francis Fukuyama 也贊同 Ikenberry 之意見，認為「輪軸式」的安全機制已不符合美國在亞太區域的利益，最主要是因為當時時空的外在因素已經消失，加上東亞國家之間民族主義興起，彼此亟需直接對話，而中國大

No.1 (2007), pp.1-22.

²³ William Tow and Brendan Taylor, "What is Asian Security Architecture?" *Review of International Studies*, Vol.36, No.1 (2010), pp.95-116.

²⁴ G. John Ikenberry, "A New Order in East Asia?" in Kent Calder and Francis Fukuyama eds., *East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008), pp.217-233.

²⁵ Ikenberry, *Liberal Leviathan*, p.149, table 4-1.

陸的興起更不能以過去的圍堵思維對待。因此，他認為，美國未來的亞太政策應該是在現有的雙邊安全同盟之基礎上，鼓勵發展不將美國排除在外的多邊主義，並強調日本在其中的角色。²⁶

另有一些學者則特別強調既有的亞太地區多邊機制可以為美國所用，但更進一步地強調區域成員間的相互溝通。Kei Koga 贊同 Ikenberry 及 Fukuyama 的觀點，但特別指出，現階段的美國與亞太地區的雙邊同盟關係，均是建築在雙方共享的民主價值上，換言之，即是民主同盟。這樣的民主同盟關係，很可能引起中國大陸、乃至於部分仍未過渡成為民主政體的東南亞國家之疑懼，長此以往，將對區域穩定不利。因此，Koga 認為，對美國而言，成本最低而又可獲至區域穩定的作法，就是在現有基礎上，建立多層次的區域安全合作機制，與東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）合作，並鼓勵成員彼此間的對話。²⁷

綜合本節討論之重點，我們可以發現，由於對於制度降低交易成本的假定，新自由制度主義學者多認為區域機制的設立以及順利運行將有利於達成美國亞太政策之目標，也就是區域穩定。目前，東北亞的北韓核武危機尚未完全解除，但試圖解決此一危機的機制——六方會談，卻確實存在。以下，本文將以六方會談為例，檢證國際制度是否真的有助於美國維持區域穩定。

肆、東亞安全議題合作之可能性：以六方會談為例

北韓核武危機首次發生於 1990 年代，當時以美國及其他國家於 1994 年與北韓達成架構協議而暫告一段落。然而，由於本身經濟情況惡化，北

²⁶ Francis Fukuyama, "The Security Architecture in Asia and American Foreign Policy," in Kent Calder and Francis Fukuyama eds., *East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008), pp.234-253.

²⁷ Kei Koga, "The U.S. and East Asian Regional Security Architecture: Building a Regional Security Nexus on Hub-and-Spoke," *Asian Perspective*, Vol.35, No.1 (2011), pp.1-36.

韓於 2002 年開始又著手進行核武發展而引起周邊國家包括美國的關注。2003 年，在中國大陸的倡議與穿梭下，包括南、北韓、中國大陸、美國、俄羅斯、及日本在內的六個區域主要成員，於北京召開六方會談，試圖促使北韓放棄發展核武之計畫。經過多回合的接觸談判，各方於 2005 年 9 月 19 日達成所謂《九一九聲明》，以同步行動之原則，由美國、南韓、及日本提供經濟援助，但北韓必須完全關閉生產核武之設施，並接受國際機構之查核。然而，2006 年開始，北韓又進行核武試爆，更於 2009 年 4 月 14 日宣布退出六方會談。若將六方會談視為區域安全機制，則其似乎沒有發揮應有之機制，值得國際關係學者研究。

當初設立六方會談之主要目的，即是要促使朝鮮半島無核化，也就是北韓放棄核武。換言之，六方會談本身即具有很高的目的性，希望以成本最低的方式，幫助成員解決集體行動可能引發之搭便車的問題。如清華大學教授楚樹龍指出，當北韓危機於 1990 年代發生之際，中國大陸認為此一問題是北韓與美國、及北韓與南韓之間的問題，與中國大陸無關，但隨著後來的情勢發展，各項因素開始使得中國大陸必須採取更積極的作為。這些因素包括：北韓與中國大陸地理鄰近性，必須處理難民議題；中國大陸試圖承擔國際責任，改善國際形象；自 2001 年以來美中關係改善；及中國大陸擔憂核武化的北韓可能引起日本、南韓、甚至臺灣發展核武等。²⁸

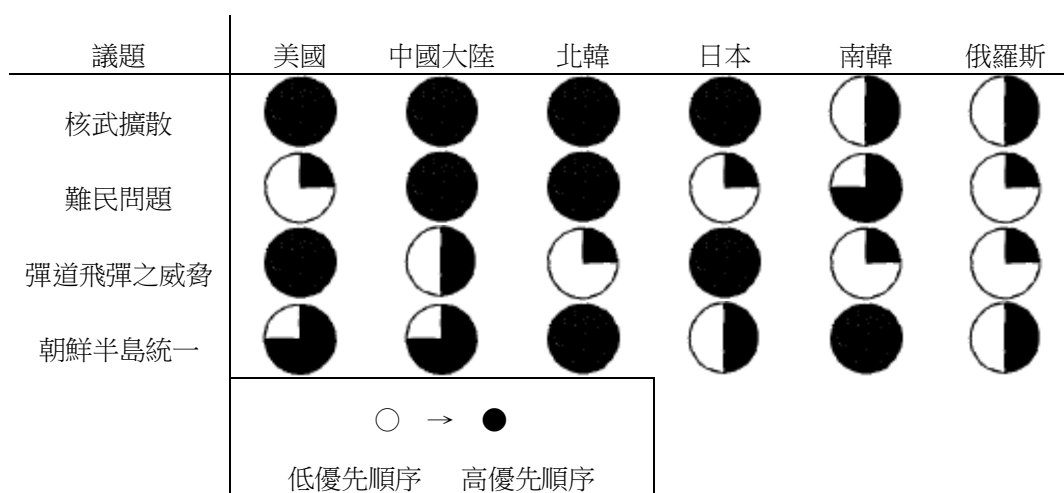
值得注意的是，六方會談在機制設立方面，採取的是「包括式」(inclusive) 的作法，也就是當事人也在這個機制之下。一般而言，這樣的方式，由於針對性比較低，通常有助於衝突管理，但缺點則在於可能有利於當事人以退出該機制作威脅，佔其他成員的便宜。²⁹

然而，即便除北韓以外之各個成員國都以非核化作為最終目標，但對

²⁸ Chu Shulong and Lin Xizhu, "The Six-Party Talks: A Chinese Perspective," *Asian Perspective*, Vol.32, No.4 (2008), pp.29-43.

²⁹ Celeste Wallander and Robert Keohane, "Risk, Threat, and Security Institutions," in Celeste Wallander et al. eds., *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp.21-47.

於該政策目標與其他政策相較之優先順序卻有不同意見。如以美國和平研究院 (The United States Institute of Peace, USIP) 研究員 John Park 所言，六方之間由於國內政治因素、外交政策優先順序、及彼此之間的歷史糾葛，使得此一多邊會談很難獲致結果。³⁰ Park 依據與各方政府官員會談之結果，整理出六方會談起始時期各方之立場，頗具參考價值，如下圖一所示：



圖一：六方會談主要成員及其立場

資料來源：John Park, "Inside Multilateralism: The Six-Party Talks," *Washington Quarterly*, Vol.28, No.4 (2005), p.78, figure 1.

在 2003 至 2005 年這個階段最明顯的，就是中國大陸與美國對於相關議題之差異：對中國大陸而言，核武問題與難民問題同等重要，但美國除了關注核武發展，亦重視彈道飛彈對其盟友如日、韓等之威脅；雙方對於朝鮮半島統一之重視程度約略相等。日本與美國所重視之議題排序，大致與美國一致，但與南韓有較大之差異。南韓當時由盧武鉉執政，其對北韓之政策主要仍以金大中的陽光政策為主，試圖以交往替代對抗，而最重視

³⁰ John Park, "Inside Multilateralism: The Six-Party Talks," *Washington Quarterly*, Vol.28, No.4 (2005), pp.75-91.

朝鮮半島統一，其次則是北韓難民問題。北韓所重視之政策順序大致與中國大陸一致。俄羅斯則是不論當時情勢如何，仍願意與北韓進行某種程度的往來。然而可以由此表看出，美、日等國最重視核武問題，而中國大陸及北韓（加上南韓）最重視難民問題，正好可以藉由談判交換，取得一個約略的平衡，最終形成 2005 年之《九一九聲明》。

然而，如同大多數國際制度都會遭遇之成員國對於相關規則順從度的困難，《九一九聲明》也由於缺乏一強有力的制裁措施或大國擔保規則之執行後，形同具文，北韓復於 2006 年繼續其核武計畫。³¹ 北韓自 2009 年宣布正式退出六方會談，其後之政策重點即是以國內政權之平穩接班作為最主要之考量，希望在對其而言成本最低的情況下，獲得最大利益。包括該年 5 月份第二次核試爆、12 月的貨幣改革、乃至 2010 年 4 月天安艦事件與 11 月延坪島事件，以及 2010 年 5 月以來金正日四次訪問中國大陸，可以說皆以政權接班為第一考量。然而，由於中國大陸自韓戰以來即與北韓建立了所謂血盟的關係，故其對於北韓之政策，事實上成為六方會談有無復談可能之關鍵。

在過去幾年中，中共與北韓透過高層互訪，以強化彼此的同盟關係。在中共訪問北韓方面，是以中共中央外聯部部長王家瑞訪問最為頻繁，而政治局常委級別，在 2006 年 10 月北韓進行《九一九聲明》後的首次核試爆之前，則僅有 2003 年吳邦國以及 2005 年胡錦濤的訪問，其後則有習近平於 2008 年的訪問。然而，在 2009 年北韓宣布退出六方會談，及天安艦事件後，中共高層訪問北韓的次數日趨頻繁，包括國務委員戴秉國、國務院總理溫家寶、國防部長梁光烈、中央軍委副主席郭伯雄、及中央政治局常委、政法委書記周永康等，均曾先後訪問平壤。李克強前次則是於 2005

³¹ John Park and Yeh-chung Lu, "Peace by Piece: The Six-Party Talks and Beyond," in Jacob Bercovitch et al. eds., *Conflict Management, Security and Intervention in East Asia: Third-Party Mediation in Regional Conflict* (New York: Routledge, 2008), pp.118-134.

年9月以遼寧省省委書記之身分訪問過朝鮮平安北道地方黨組織。³²

2011年，中國大陸國務院副總理、中央政治局常委李克強於短期內分別前往北韓及南韓訪問。李克強於10月23日抵達平壤後，首先讚賞北韓在改善北南以及對美關係、推動重啟六方會談等方面採取積極行動，願繼續發揮建設性作用，與相關國家一起，為推進北韓半島無核化進程，以維護本地區的和平、穩定與發展。本次訪問，雙方也簽署《中朝經濟技術協定》等合作計畫。本次陪同李克強出訪平壤的有國務院副秘書長尤權、外交部副部長張志軍、國家開發銀行董事長陳元、中聯部副部長劉結一、國家發展和改革委員會副主任劉鐵男、商務部副部長陳健、國務院研究室副主任甯吉喆。由成員的組成，可以看出中國大陸推動協助北韓進行經濟改革的意向。³³

值得注意的是，自2009年以來，中國大陸與北韓領導高層互動時，越來越常談到「改革開放」、「市場」、「企業」等字眼，而中國大陸方面的語氣也由委婉轉為公開。2010年中國大陸與北韓之雙邊貿易量達到34.7億美元，較前年同期增長29.6%，創歷史新高。2011年1至8月，雙方貿易額為36.4億美元，較前一年增長82.2%。雙方的羅先經濟貿易區和黃金坪、威化島經濟區開發合作，惠山青年銅礦，乃至於鴨綠江公路大橋等項目都持續進行。

由於此前中國大陸內部曾出現對於現行北韓政策是否得宜之討論，此次李克強訪問北韓，值得注意之處有二。其一為是否能夠進一步推動重啟六方會談。北韓雖然在今年開始，包括金正日在會見李克強時都強調復談的意願，北韓代表也與美方進行了兩次直接會談，但實際的政策作為仍待觀察。另一則是中國大陸與北韓兩國領導人的會面和互動。李克強本次是第一次以國務院副總理的身份訪問北韓，且是政治局常委中年紀最輕的一

³² 趙博淵，〈平壤重提六方會談的考量〉，《南風窗》，第23期(2010年)，頁86-87。

³³ 新華社，2011年10月23日。

位，未來若無明顯挑戰者，也預計將接任總理，故其表達願意繼續依照「政府引導、企業為主、市場運作、互利共贏」的原則，推動與北韓之間各領域的合作，象徵中共在可預見的未來是不會放棄北韓，或讓北韓獨自面對其他各國的壓力。

在結束對北韓的訪問回到北京後，李克強隨即於 26 日起前往南韓訪問。在會晤南韓總統李明博時，李克強指出，中國大陸與南韓的貿易，已於 2010 年達到 2,000 億美元的規模，而在區域穩定上，中方與南韓有一致的目標與利益，希望爭取六方會談復談，以實現朝鮮半島非核化。此外，李克強並與南韓總理金滉植舉行會談，雙方並簽署了電子商務、勞務合作、檢疫合作和互換貨幣的諒解備忘錄或協定。具體而言，雙方貨幣互換之規模，將由 1,800 億人民幣，擴展到 3,600 億人民幣，而中國大陸與南韓明年將正式建交 20 周年，雙方也將順勢擴大社會層面的交流。南韓方面也表達願意積極參與中國大陸「十二五計畫」的意願，而中國大陸希望各方加強協調，促成中韓自由貿易區、中日韓、東協加三、及東亞一體化建設的實現。

整體而言，李克強此行之目的，以中共外交部副部長張志軍所言為例，對北韓方面，強調「鞏固傳統友誼，深化互利合作」，對於南韓方面則更為具體，係為「推動中韓戰略合作夥伴關係」。此外，中國大陸亦試圖「勸和促談」，維護區域穩定，同時配合 9 月間發布之《中國的和平發展》白皮書，介紹中國大陸的「和平發展理念」。³⁴可以看出，中國大陸對北韓及其與南韓之雙邊關係，有性質及程度上的差異：對北韓是以傳統友誼為主，並希望透過促成北韓改革開放，來維持穩定關係；對南韓則是有具體經貿利益，並希望藉由社會及文化方面之交流，推動戰略合作夥伴關係。簡言之，中國大陸與南韓之間是經貿關係與實際利益先行，試圖進一步培養戰略互信，而與北韓之間則仍以政治關係為主，而經貿的互動仍然

³⁴ 呂鴻，〈鞏固友好，增進互信，深化合作，共謀發展：張志軍談李克強副總理訪問朝鮮、韓國成果〉，《人民日報》，2011 年 10 月 28 日，版 3。

有限。

李克強訪問北韓之際，美國與北韓也正於 10 月 24 至 25 日，於日內瓦進行雙邊接觸，是雙方自本年 7 月間在紐約首次接觸以來的第二次會晤。在此之前，2009 年 12 月，美國特使 Stephen Bosworth 曾訪問北韓。本次在日內瓦的會晤，美方仍是由 Bosworth 擔任特使；而他會後表示，這次的會談很有建設性，「縮小了彼此的分歧」。但是，具體的結果仍然不甚明朗，雙方表示將繼續透過北韓駐紐約聯合國代表團的管道保持接觸。³⁵

美國的另外一項安排，則是本月份國防部長 Leon Panetta 進行了其就任部長後，首次到亞洲的訪問；而李克強訪問南韓之際，Panetta 也正於 26 至 27 日訪問南韓。Panetta 此行先造訪了印尼與日本，而在這兩個國家訪問時，他表達了對於中國大陸的關切；最後一站是南韓，他表示北韓仍是美國「嚴重的威脅」，³⁶並表達美國與南韓共同對抗北韓的堅定立場。美國與南韓也正在進行軍事演習。

證諸本次李克強訪問北韓與南韓及相關發展，我們可以看出六方會談對於維持東亞區域穩定以及美國之領導地位恐怕還有些許差距。首先，各方政治互信仍然是關鍵。東北亞局勢發展迄今，各主要國家之間的政治互信仍然薄弱，在天安艦與延坪島事件後更是如此。以本次李克強出訪為例，南韓方面擔憂，李克強試圖扮演信使的角色，要替北韓傳話給南韓。為避免此一印象，據中國大陸方面的說法，這是為什麼李克強會在結束北韓行程後，先回到北京再前往南韓的原因。

另一項發展更引起中國大陸分別與北韓及與南韓間的猜疑，那就是對於高句麗(Goguryeo)的主張。歷史上，高句麗被視為南北韓民族發源地，但在地理上，該區域包含中國大陸東北、北韓以及南韓的部分管轄領土。據

³⁵ Choe Sang-hun, "North Korea Rents out Its Resources to Stave off Reform," *The New York Times*, October 25, 2011.

³⁶ Elisabeth Bumiller, "Panetta Says North Korea Remains a 'Serious Threat'," *The New York Times*, October 26, 2011.

指出，中國大陸外交部網站原先論及大韓民族歷史時，會提到高句麗地區，但近年來已將此論述移除，也推出自己的東北開發計畫。此舉引起南韓高度關注，認為中國大陸是為了在南北韓統一過程中，利用東北開發計畫的相關研究來提出領土主張。中國大陸方面則指出，北韓的金日成曾責成北韓進行研究，希望下一代的人可以好好地與中國大陸處理高句麗問題；因此，為了因應北韓的可能主張，中國大陸必須預作準備。此事件最後由武大偉出面向南韓說明才告一段落，但已加深南韓方面的不信任。³⁷

此外，經濟援助功能有限。被認為是可以誘使北韓合作的經濟援助，事實上也未能協助各方培養政治互信。中國大陸希望能逐漸使得北韓走向經濟改革開放的道路，從而促使其外交政策上更形穩定。然而，如 John Park 所言，美國方面認為，中國大陸此舉只是應急之用，甚至是為了北韓的礦藏等天然資源，並無法真正改變北韓的行為；南韓方面也認為，中國大陸的作法，使得南韓自天安艦事件以來對北韓中止經濟援助一事看來更無助於統一，陽光政策不如中國大陸耀眼。更值得注意的是北韓的想法，他們認為在經濟上過度依賴中國大陸未必是好事，故也開始尋求與美國的接觸，希望能得到外資。簡言之，即便試圖以經濟援助改變北韓的政策，也未必產生全然正面的效果。³⁸

然而，美國仍試圖藉由各種方式，建構本身在東亞安全事務上的影響力。已有觀察家認為歐巴馬上台後，美國對北韓的政策已出現轉變，這可以自美國願意與北韓進行雙方接觸看出。美國對於北韓的政策是否發生根本性的轉變無法得知，但從執行層面上可以看出，現階段美國更重視的是「衝突管理」，而未必是「衝突解決」。Victor Cha 指出，現階段美國與北韓的雙邊接觸，雖然無法保證北韓達成去核化，但接觸有助於控制局勢，能

³⁷ Sunny Lee, "Should Korea, China Tackle Sensitive Goguryeo Issue?" *The Korean Times*, October 28, 2011.

³⁸ Choe Sang-hun, "North Korea Rents out Its Resources to Stave off Reform," *The New York Times*, October 25, 2011.

夠減少北韓採取極端政策的可能性，避免朝鮮半島局勢惡化，甚至還有可能取得凍結北韓某些核試計畫的成果。³⁹

前述這些發展，隨著北韓政權領導人的更替，又出現了新的變數。金正日於 2011 年 12 月病逝，其子金正恩於 2012 年 4 月間完成政治權力繼承，目前擔任包括北韓國家領導人、北韓勞動黨第一書記及軍委會主席、北韓國防委員會第一書記等職。近期相關分析指出，由於北韓國內經濟狀況不佳，金正日可能會調整原先的「先軍政治」，轉而重視經濟與民生議題。若真朝此方向發展，則屬北韓國內政策優先順序之重大調整，將可能促使六方會談復談，或改善其與美國之關係。

證諸六方會談發展之歷程，由於該會談之機制設計與目的性，與各成員國政策優先順序上的分歧，難以促使北韓徹底放棄其核武計畫，而使得該安全制度之成效有限。然而，另一方面，這樣的機制安排，對美國而言，相較於透過美日及美韓安保條約所構築之「輪軸式」安全架構，六方會談所需之成本是較低的。此外，美國也藉由各種方式，確保朝鮮半島情勢不至於失控，包括本身與北韓的雙邊接觸，以及促使南韓與北韓對話等。就此而言，若輔以上述 Ikenberry 之觀點——即強權國家在國際秩序行將改變之際，將透過與其他國家協商之方式以繼續維持領導地位，我們可以預期在東北亞區域秩序正面臨挑戰之際，美國仍會尋求與其他國家協商之機會，以形成另一階段美國領導下的自由國際秩序。因此，六方會談有無可能在美國的倡議下，經由與其他成員的再協商，轉型成為「衝突管理」的區域安全機制，並得以維持本區域得自由國際秩序以及美國的領導地位，是值得我們持續關注的。

³⁹ 〈國際觀察：朝美對話有助於六方會談重啟〉，《新華社》，2011 年 10 月 26 日。

伍、結論

本文依據近期國際關係學界討論 2008 年金融危機所帶來之影響，包括對於美國領導地位以及自由國際秩序之衝擊等，並以東亞地區之安全議題，主要以處理朝鮮半島核武危機之六方會談為例，說明新自由制度主義之發展趨向。

本文認為，金融危機發生迄今，國際秩序的走向仍符合新自由主義者如 Nye 與 Ikenberry 之預期，也就是美國的國力雖然與其本身相較有所下滑，但與其他國家相較，仍具有優勢。在此情況下，自由國際秩序得以維繫，但美國必須把握時機，透過再協商的方式，讓新興成員在國際制度下有更多的發言權，以確保未來此一國際秩序得以繼續維繫。

在東亞地區，美國的軍事優勢持續存在，並未受到金融危機之影響，但其經濟與政治優勢已受到衝擊。本文認為，在此情勢下，美國應會以冷戰時期所建構之「輪輻式」聯盟體系為基礎，試圖再擴充多邊互動模式，包括區域成員彼此的對話互動與溝通，來維繫區域穩定，降低美國擔任領導者的成本。若此推論成立，則可以預期的是，未來的六方會談可能會轉型，其原先之目標可能會有所調整，以「衝突管理」來取代先前之「衝突解決」。

整體而言，本文所探討之新自由主義，仍是以美國觀點出發，探究當前國際體系的穩定性以及如何確保此一穩定可以持續下去。此理論認為，非西方國家，尤其是新興強權，過去接受益於開放得自由國際秩序而得以發展，顯示自由國際秩序的維繫是符合這些國家的利益的，故未來他們將會支持此一國際秩序的延續。然而，新興國家真的做如是想嗎？這個問題將是新自由制度主義應繼續探究之處。