

在歷史上，2020年會是關鍵的一年，新冠病毒吞噬人類生命，社會因之撕裂。疫後，各國不僅須研發病毒的疫苗與治療藥，在政治上亦須謀求因應內、外變局的解方。新冠疫情加速「自由秩序」(liberal international order)的崩壞，更使「國際秩序」(world order)的思辨成為國際關係的熱點。

後新冠時代的全球，人種、世代及新舊秩序的矛盾激化對立，此等問題不會因人類終將克服的疫情而解決，今後的世界將迥異於過去，但不是歷史回溯，冷戰再臨，選邊或站隊無法有效解決各國面臨的內外難題，須在美國之外另闢蹊徑。

中國與歐盟將世界帶回全球化

2020年12月30日歷時七年共35輪談判，中國與歐盟就《中歐全面投資協議》(CAI)完成談判，此為北京繼2020年11月15日與日本、南韓、東協、紐西蘭、澳洲底定《區域全面經濟夥伴協議》(RCEP)之後，在經貿外交再下一城，穩住了因「川普主義」(Trumpism)受創的多邊經濟體系，亦證明「逆全球化」(deglobalization)仍非現實，美國前總統川普(Donald Trump)掀起對中國大陸貿易戰，欲脫鉤中國，重返保護主義的路徑，不符合各國經貿利益的實現。

全球化浪潮下，過去的貿易規制似乎無法有效應對此一新秩序衍生的諸多問題，而新冠疫情更使全球化暴露，在生產效率及經濟效益提升的背後，潛藏對風險的抵抗能力降低。新冠肺炎(COVID-19)助勢



後川普時代的國際秩序重構

特約撰稿／何思慎

今年的全球經濟雖未脫離新冠疫情的威脅，但可望在中國、歐盟及東亞合力建構的多邊自由貿易機制下，避免貿易走向保護主義招致全球結構性經濟衰退。中國與東亞及歐盟國家，會攜手將世界帶回「全球化」。

各國不分左、右翼的「反全球化」(antiglobalization)，民粹路線綁架各國選舉與決策，使主政者在保護本土製造業，驅逐或限制移民，以及針對中國大陸等特定國家掀起貿易戰上，持續加碼。

冷戰結束後，中國深化對外開放，使其成為全球化的最大受益者，但在「反全球化」浪潮下，又一時成為多方所指的國際秩序及美國霸權的挑戰者。美國與中國大陸對立，將全球帶入「新冷戰」，但此格局迥異於美蘇冷戰，因全球化下經濟與安全的利益分殊，日本及歐盟雖為美國的盟國，但經貿上難與中國脫鉤、斷鏈。以歐盟為例，受新冠疫情影響，2020年全球貿易萎縮15%，但中國大陸與歐盟貿易逆勢成長2.6%，全球經濟衰退中，中國龐大的市場對歐盟彌足珍貴。

RCEP簽訂及CAI的完成談判，說明新冠病毒及現在興起的民粹還沒有侵蝕全球化的根基，中國大陸亦藉此在川普總統大選失敗後的政治混亂中，與日本、東協及歐盟合作，大力反擊「川普主義」對全球經貿造成的失序，基本破除了川普要求各國選邊的脫鉤可能。中研院院士朱雲漢認為，制度安排上，全球化確實有脆弱的一面，但不能因此低估非西方世界或開發中國家等廣大潛在受益者對全球化的擁護，不可低估各種支撐全球化運作機制的韌性。全球化雖然一時遭「川普主義」逆襲，但不會戛然而止。

中國大陸憑藉RCEP及CAI，使自身處於更有利的位置，未來將共同

參與東亞及歐亞大陸的貿易規則的形成，捍衛全球化，可拉住中國與世界的關係，修復因新冠疫情而受損的中國形象。「逆全球化」不具現實可行性，全球化仍處於演進的階段，而非進入退潮期，其間，中方將參與全球化規則與路徑的修正及建構，此視為中國對世界秩序公共財的提供，而非如《紐約時報》(The New York Times)所言「習近平推動中共特色全球化，讓世界遵守中國規則」。

川普主義 已結構性地傷害同盟

川普主政美國四年，「退群」成癮，在其敗選後的2020年11月22日，仍臨去秋波退出《開放天空條約》(Open Skies Treaty)，該條約為1992年北約與俄羅斯簽署之允許相互偵察對方軍事設施，以建立互信的重要機制，德國對川普此舉不以為然，決定續留條約。為川普的「美國第一」尋求極大化美國的利益、但常忽略盟國的思維，再添一例證。

其實，川普上台後，美、德交惡，德國外長馬斯(Heiko Maas)曾經指出，拜登(Joe Biden)雖將入主白宮，但已經惡化的美德關係，難以恢復到從前的狀態。《中歐全面投資協議》能夠在2020年底的美國白宮權力交接期完成談判，擔任歐盟輪值主席的德國總理梅克爾(Angela Merkel)至為關鍵。

川普任內傷害盟國的記錄，不勝枚舉，此創造中國與歐盟、日本等美國盟邦拉近距離的機會，美國新任總統拜登雖想力挽狂瀾阻止歐盟，

待拜登新政府啟動後，共同應對北京。然而，川普的戰略收縮及其退出多邊機制，持續侵蝕著「美國治世」(Pax Americana)，使歐盟在世界秩序的重構中，得到最佳的發言位置，歐盟不會錯失川普送上的機會，與中國合作提高歐亞大陸經濟板塊在全球的地位，此為未來最具經濟活力的區域，亦可為未來與拜登政府談判《跨大西洋貿易及投資夥伴協議》(TTIP)創造籌碼，無須處處受制於美國的利益。

2021年的全球經濟雖未脫離新冠疫情的威脅，但可望在中國、歐盟及東亞合力建構的多邊自由貿易機制下，避免走向保護主義，招致全球結構性經濟衰退，此為中國與東亞及歐盟攜手，將世界帶回「全球化」，落實中國大陸國家主席習近平所言之「建立更加公平合理的國際經濟治理體系」的多贏，而非意在迫使他國按中國規則行事。

中美關係 左右21世紀世界秩序

2020年4月，美國前國務卿季辛吉(Henry Kissinger)在《華爾街日報》發表的《新冠將永遠改變世界秩序》(The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order)一文中，對二戰結束後自由主義國際秩序的崩解表達憂心。季辛吉呼籲，美國應該維護世界秩序原則，在內政與外交中保持克制。此文應

為季辛吉眼見新冠疫情衝擊世界秩序，對其所著《世界秩序：國家特性反思與歷史軌跡》(World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History)的補述。

季辛吉為現實主義的堅定信仰者，但其認為理想主義與此並非對立，季辛吉認為，理想主義者不能壟斷一切道德價值，現實主義者亦必須體認到理想是現實的一部分。季辛吉以西發里亞體制(Westphalian system)為全書凸顯的關鍵詞，深入探討中國在國際秩序中的地位，論述中國位處亞洲的中心，在東亞地區具重要的歷史性角色。

季辛吉認為，在國際體系中，美、中皆為與眾不同的大國，過去美國自視在道德上有責任在國家利益之外，在全球廣施自身的價值觀，中國則獨善其身；但當前美、中經歷著國內的結構性變化，此將造成兩國的競爭，抑或是結為新形態的夥伴，勢將左右21世紀的世界秩序。

崩解中的「自由秩序」，原為冷戰結束後美國所建構之「單極體系」(unipolar system)下的國際規範，亦為美國提供國際社會之公共財，支撐「美國治世」。然而，獨木難支大廈，1991年的波斯灣戰爭雖決定蘇聯瓦解後的美國霸權，但狼

**當前，中美經歷著國內的結構性變化
這會造成兩國的競爭
抑或結為新形態的合作夥伴
勢將左右21世紀的新世界秩序**

煙四起的全球，美國所費不貲，國力日衰，除了在學界興起「國際秩序」的討論外，川普在美國政界順勢而起，將此訴諸於國際體系對美國的不公平，指責各國利用「自由秩序」，搭美國的便車，川普要求公平貿易之餘，儼然成為「退群大王」，但華府在全球的領導力加速為北京所稀釋，亦使中美關係漸趨惡化。

中國大陸確實與西方存在來自價值觀的貿易衝突，但此不應阻斷中國與世界的廣泛連接。RCEP與CAI能助力中方在開放中前進，「開放是國家進步的前提，封閉必然導致落後」，習近平治下的中國大陸若能開放、進步，能持續融入世界。中國在世界中可自行其是，但亦可利用一種內在機制促動北京改變行為，唯有後者能避免中美「注定一戰」的命運。

拜登主政 難阻日本自立外交

川普執政四年來對盟國的輕忽，亦引發日本的焦慮。《日本經濟新聞》評論員秋田浩之提出「同盟萎縮」的概念，說明美國主導的同盟體系正在動搖。拜登如何亡羊補牢，重構同盟體系，牽動日本外交及東亞秩序。

據日本共同社報導，在民主黨候選人拜登當選的情況下，日本將暫緩

首相菅義偉的首次訪美行程，直至1月20日拜登就任。此是否意味菅內閣在美國總統大選中，偏好現任總統川普連任，抑或看淡未來的美日關係？其實不然，川普2016年當選之初，時任日本首相安倍即採異於過往對美外交的操作，在川普就職前訪問紐約，赴川普大樓與候任總統進行會談，這應是日本對非典型政治人物川普的陌生與缺乏信任，為顧及日本外交的基礎，安倍須預作因應。

拜登主政美國，雖非「歐規拜隨」，但曾為歐巴馬(Barack Obama)總統的副手，日本對拜登並不陌生，且前美國東亞暨太平洋事務助理國務卿、歐巴馬政府的印太政策核心幕僚坎貝爾(Kurt Campbell)可望進入白宮輔政，其對日及印太政策亦不致令日本嚇一跳。因此，菅義偉上任後的首次訪美，無須急於一時，可由日本相關省廳官僚或政務官先行與拜登的治國團隊接觸，蠱測中美關係的未來走向，預劃日本外交政策的調整，再由對外交事務較生疏的菅義偉粉墨登場。

其實，川普所持「美國第一」的方針，不僅致使中美關係不睦，亦動搖戰後美國所建構的同盟體系。拜登批評川普貶低、削弱，並在某些情況下拋棄美國盟友及夥伴，川普發動敵我不分的貿易戰，傷害美國

中產階級。此外，川普退出國際多邊組織，亦損及美國與盟國間的關係。在「唐納德·晉三」(Donald & Shinzo)的熱絡中，潛藏日本對川普的不信任。拜登認為，美國佔世界經濟的25%，但美國的手指戳到其所有盟國的眼睛，不利於形成對中國的國際壓力。拜登在勝選演說中矢言，將恢復美國的靈魂，重新贏得全球的尊重。日、韓及北約等盟國亦期待拜登能恢復美國在國際的領導角色，修補與盟國的信賴關係。

菅義偉祝賀拜登當選時，期待與美國進一步鞏固美、日同盟關係，因當年「唐納德與晉三使同盟更偉大」(Donald & Shinzo Make Alliance Even Greater)僅為安倍首相應對川普的「建前」(客套話)，難掩在「美國第一」下「同盟萎縮」加速的事實。

菅義偉爭取於今年2月中旬正式訪美，成為拜登外交「初登場」的座上賓，重修美日同盟中無可或缺的信實，但《紐約時報》專欄作家克魯曼(Paul Krugman)認為，拜登想撥亂反正，修復「川普主義」對於「美國治世」的破壞，並非易事。川普陣營策士施密特(Steve Schmidt)直言，「川普敗選，但川普主義可沒輸」，政黨輪替不是仙女棒，「川普主義」仍將在美國社會餘波蕩漾。菅義偉仍須謹慎盤算對美外交的可能風險，堅定「自主外交」的步伐。■

(本文作者係輔仁大學日文系特聘教授兼日本暨東亞研究中心主任)

川普政府對盟國的輕忽 引發日本的焦慮 拜登如何亡羊補牢，重構同盟體系 牽動日本外交及東亞秩序