

# 美國總統布希的「世界新秩序」初探

丁永康

## 一、前言

隨著冷戰結果、蘇聯及東歐非共化、德國統一、波斯灣戰爭等一連串國際重大事件的發展，國際體系進入一個動態的架構，美籍學者克勞梭姆(Charles Krauthammer)認為，世界進入「單極時刻」(the unipolar moment)<sup>①</sup>，美國將成為全世界的唯一超強國家。此將使美國自越戰以來失去的自信心與自尊心重新恢復，而且美國在全球的領導角色也被普遍接受。<sup>②</sup>美國總統布希在波斯灣戰爭期間及其後，一再倡議要建立「世界新秩序」(new world order)，世界各國的政治、經濟及軍事領導菁英及國際關係學者，對此無不抱以好奇，寄以厚望，試圖探索其實質的內容及可能的運作方式。本文將從下列幾方面來探討：(一)世界新秩序產生的契機；(二)世界新秩序的基本概念與本質分析；(三)當前世界權力結構與世界新秩序的關係；(四)世界新秩序的運作；(五)影響與結論。

## 二、布希倡議世界新秩序的契機

國際新秩序的產生通常是因為國際體系內主要成員的基本權力結構的比重發生了劇烈的變動，於是由當時的一個強權主動倡議或是由所有強權召開國際會議共同商議如何調整舊的國際秩序。但它不同於一般所謂的國際形勢。國際形勢可以在

註① Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, (Winter 1990/91), pp. 23-33.

註② 參考 *International Herald Tribune* (經緯HT) Flora Lewis, "A More Orderly World, Not a New World Order," Feb. 18, 1991, p. 6; Jeffrey E. Garten, "Look, a New World Order Is There for the Taking," April 3, 1991, p. 4; Jim Hoagland, "The New Order Starts with a Betrayal - as Usual," April 4, 1991, p. 4; James Eberle, "A Fork in the Road Toward a 'New World Order'," April 5, 1991, p. 6.

短期內千變萬化，而國際秩序雖然也在不斷變化，但却具有相對的穩定性。從十九世紀的國際關係史來看，國際新秩序通常是在國際上一次大規模的戰爭，或一場涉及許多主要強權國家的重大變革之後，國際社會成員基本權力的比例發生重大變化而形成的。如果國際強權的權力分配沒有發生重大的變化，那麼國際秩序是不會發生重大的轉變。

現今的世界新秩序乃是經由一連串學術上的討論以及政治與經濟事件的醞釀過程而產生的。首先就學術上的討論而言：(一)一九八八年保羅·甘迺迪 (Paul Kennedy) 提出強權興衰 (*The Rise and Fall of the Great Powers*) 的論著，引起極大的爭辯。(二)甘迺迪認為美國因「帝國實力過度伸張」，國勢日走下坡，經濟上是寅吃卯糧，外債高築，喪失生產力競爭優勢，本身又罹患種種日愈嚴重的社會、經濟、政治疾病。美國目前已經走上以往的帝國，如英國、法國和西班牙由盛而衰的老路。此書引起美國及其他國家政府菁英及學界的大辯論。

哈佛大學教授杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 在外交季刊發表「美國：衰弱或復興」(*The U.S. — Decline or Renewal?*)一文駁斥甘迺迪的觀點。(三)杭氏認為美國目前是暫時性的衰落，而強國的終極考驗，在於是否具有自我復甦的能力。他認為美國力量的根源在於社會競爭力高、流動性和移民三個特徵，美國比任何時期的強國都更能通過衰微論的挑戰，而通往復甦之路。至於美國是否衰微，經過一年多的辯論仍未能建立共識。

(四)一九八九年美國國務院政策計畫處副主任福山 (Francis Fukuyama) 在國家利益季刊發表一篇論文「歷史的終結？」(*The End of History?*)<sup>⑤</sup>在這篇論文中，福山強調三點，一是冷戰已結束，西方贏了冷戰。二是國家間的戰爭已結束。二是共產主義的意識形態已破產，這意味著西方自由主義的意識形態的勝利。人類的意識形態的演進已終止，西方經濟及政治的自由主義戰勝了東方專制、計畫經濟的共產社會主義，自由主義將成為世界性的意識形態。福山的觀點又引起美國學界的大辯論。

杭廷頓教授隨即又在同本刊物上撰文「沒有出路——終結主義的錯誤」(*No Exit: The Errors of Endism*)批評福山的錯誤觀點。(六)杭氏認為(1)冷戰時期也是長期和平時期。在冷戰時期，強國之間沒有發生熱戰，這在歷史上是史無前例的。而冷戰的結束是否意味長期和平的結束呢？還是意味更多的傳統戰爭會發生呢？杭氏認為冷戰的結束不意味著國家間的政治、意識形態、外交、經濟、科技或軍事的對立會結束。也不意味著國家追求權力與影響力的鬥爭會結束。它可能意味著國際

註⑤ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Power*, (New York: Random House, 1987).

註⑥ Samuel P. Huntington, "The U.S. — Decline or Renewal?" *Foreign Affairs*, Vol. 67, No. 1, (Winter 1988/89), pp. 76-96.

註⑦ Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest*, No. 16, (Summer 1989), pp. 3-18.

註⑧ Samuel P. Huntington, "No Exit: The Errors of Endism," *The National Interest*, No. 17, (Fall 1989), pp. 3-11.

事務中不穩定性、不可預測性及暴力會日益增加。更意味著長期和平的結束。(2)戰爭在工業先進國家之間及與蘇聯間的結束，並不會代表戰爭在落後的國家間或他們的國內結束。(3)自由民主的意識形態是歷史上最終的觀點，至少在廣大的第三世界並未獲得認同。至少在中國大陸、回教世界、東南亞國家、拉丁美洲國家尚未完全接受福山的假設。(4)歷史終結主義過於簡化歷史的可預測性及此刻的永久性。(5)歷史終結主義忽略了人性的弱點及不理性。杭氏認為，期望歷史終結是不切實際的，計畫它發生更是災難。<sup>⑦</sup>

這兩個學術上的辯論足以讓布希省思，以美國的相對式微的實力，如何來安排後冷戰時代的國際關係架構。

其次是一九八九年到一九九一年在國際上發生的三件大事，更足以改變國際體系：

(一)是東歐的非共化與德國的統一。以馬克思的唯物辯證法來分析東歐的非共化是相當恰當的。從量變到質變，當東歐國家的人民追求自由民主的意願與力量擴大到一定的程度，又因蘇聯正從事改革與開放的政策，導致其國內的政治對立、經濟蕭條、種族動亂、意識形態混亂等問題，自顧不暇，對東歐控制力的鬆動，一九八九年十一月柏林圍牆倒塌及其後的一連串事件，東歐國家如東德、捷克、匈牙利、波蘭、南斯拉夫、羅馬尼亞、保加利亞等國，開始非共化。此外，德國追求統一過程中的國內外障礙，也逐一掃除後，統一已是大勢所趨。東歐的非共化及德國的統一結束了歐洲的分裂局面，二次世界大戰以後蘇聯在歐洲擔當的角色也宣告中止。<sup>⑧</sup>一般認為，蘇聯用武力干預東歐發展的可能性也不高。

(二)東西方冷戰的結束。東西方的冷戰，經過美蘇一九八九年十二月的馬爾他高峰會議的諮商後，布希與戈巴契夫達成共識，確定冷戰的終止。蘇聯放棄對外的擴張主義，其全球實力與影響力日益衰退，這項突如其來的共識，連美國都有一點遲疑。蘇聯自動放棄霸權，有利美國的決策者及學術菁英探索後冷戰時期的國際政治、經濟及安全戰略的架構。

(三)波斯灣危機與戰爭。去(一九九〇)年八月二日，伊拉克出兵攻佔科威特，造成波斯灣危機。期間美國透過聯合國通過十二項決議，要求伊拉克無條件撤軍，否則以武力強制驅退。今年一月十七日波斯灣戰爭正式爆發後，以美國為首的聯軍對伊拉克的空中轟炸達一個多月。二月二十四日上午九時(台北時間)盟軍對伊科全面陸戰。聯軍的攻擊勢如破竹，而伊拉克軍隊則士氣低落。二月二十七日美國總統下令停火。在一百個小時之間，伊軍幾乎毫無招架之力，盟國在波斯灣獲得空前勝利。美國及其盟國除了從軍事實戰中學得寶貴經驗之外，布希總統並獲致外交上的成就，如遊說蘇聯、中共在安理會支持美國的決議、要求德國及日本出錢、籌組二十八國反伊盟軍、節制以色列的反彈情緒等等。布希總統在今年一月十六日發表聯軍開戰演說時，就率直指出，這是建立國際「世界新秩序」的一個契機，而且在此一秩序中，「國際法將約束所有國家的

註⑦ Ibid.

註⑧ Robert W. Tucker, "1989 and All That," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 4, (Fall 1990), pp. 93~144.

行爲」，而「具有威信的聯合國能够善盡其維護和平的角色，充分履行創立聯合國諸先哲寄望於聯合國的責任，並實現他們對國際和平的憧憬。」季辛吉雖然質疑布希的世界新秩序，但對布希在籌組反伊拉克大聯盟過程中，個人所展現出來的過人技巧與毅力，深感佩服。<sup>⑨</sup>

### 三、世界新秩序的基本概念與本質

世界新秩序一辭在今天日益成爲國際關係中的專門辭彙，甚至已縮寫成「NWO」的專有名詞。此乃因布希經常閉口倡議「世界新秩序」，根據統計，從去年八月至今年三月，布希總統一共提到「世界新秩序」達四十二次之多。<sup>⑩</sup>但是布希並未詳細或完整地闡釋其世界新秩序的概念。研究者也只能從布希總統歷次的演講中所涉及的議題加以綜合分析而已。

四月十三日，布希在美國阿拉巴馬州蒙哥馬利空軍戰爭學院演講中給「世界新秩序」下了這樣的一個定義：

「世界新秩序不是犧牲我們的國家主權，或出賣我們的利益。它是我們成功的一項責任，是我們與其他國家一同運作的新方式，俾便嚇阻侵略、達成穩定、繁榮以及和平。根據這個新方式，大家共同分擔承諾。建立一套原則制約彼此關係，給這個世界帶來希望。這套原則是和平解決糾紛、團結一致對抗侵略、削減及控制軍備、及公平對待所有民族。」<sup>⑪</sup>

布希本人認爲波斯灣戰爭是新秩序的第一個考驗。他所持的理由是：(1)波斯灣的區域衝突不是超強對抗的代理戰爭；(2)安理會發揮了很大的功能，一致通過十二項決議案，制裁侵略者；(3)所有國家都加入反對侵略者的行列。<sup>⑫</sup>

但有些人（如前國務卿季辛吉等人）則認爲波斯灣戰爭是特例，並不具有代表性。譬如季辛吉認爲儘管聯合國有關波斯灣危機的決議案，以近乎一致同意的通過，但並不意味聯合國對國際和平的影響力從此增加。他所持的理由是：由於一連串非比尋常的情勢發展，才使得聯合國出現難得的共識。比如說，蘇聯因內政危機，又極需外國援助，所以才無意在聯合國與美國起爭執。而中共在聯合國的表決中，反對對伊用武，只以棄權方式與美國合作。法國須緊拉美國牽制德國，又想保住其在阿拉伯世界的優勢地位，才勉強採取親美政策。聯合國五常任理事國祇有英國與美國的利益及理念相近。至於其他中

註⑨ Henry Kissinger, "False Dreams of a New World Order," *Washington Post*, Feb. 26, 1991, p. A21.

註⑩ Don Oberdorfer, "Bush's New World Order Rhetoric: Foreign Policy Concept or a Slogan?" *Washington Post*, May 26, 1991, p. A31.

註⑪ Lawrence Freedman, "The Gulf War and the New World Order," *Survival*, Vol. XXXIII, No. 3, May/June 1991, pp. 195-209.

註⑫ *Ibid.*

東地區國家各自有他們關切的生存及鬥爭的問題與利益，對布希總統所說的捍衛國際和平的原則根本沒有興趣。當然還有兩個因素形成全球大聯盟。一是胡辛的狠毒個性。二是美國領導地位的穩固，布希與世界諸國領袖之間維持良好的私誼關係。<sup>⑬</sup>

此外，精研美國外交政策的俄亥俄大學現代外交史教授 J. L. Gaddis 認為：「我們不能祇談世界新秩序，而不談新的世界問題，如蘇聯、印度、伊拉克及南斯拉夫國家的崩解情況。」又說：「布希未能診斷混亂秩序的原因，我們開始看到在波斯灣使用軍力並沒解決新的問題，如庫德族難民、伊拉克的未來前途及胡辛未來的命運。」<sup>⑭</sup>紐約時報專欄記者 Flora Lewis 則認為布希心中期求的國際行為規則並不能構成新秩序，頂多祇是一個較有秩序的世界而已。布希所強調的世界新秩序，其他國家興趣不大，認為是「美國主宰下的和平」(Pax Americana)。<sup>⑮</sup>主管美國眾院外交事務的眾議員 L. H. Hamilton，也認為「我們認為世界將產生巨變的想法，是不成熟的。」<sup>⑯</sup>

平實而論，布希所提的世界新秩序的概念，如：國際強權共同協調合作、分擔承諾，以便嚇阻侵略、達成穩定、繁榮以及和平的精神與和平解決糾紛、團結一致對抗侵略、削減及控制軍備、及公平對待所有民族等四項原則，早就為美國傳統的理想主義者所強調過。如威爾遜 (Woodrow Wilson) 總統的「十四點和平計畫」就提出「國際聯盟」組織的構想，試圖凝聚諸強權於一共同目標，取代原先的權力平衡方式，來維護國際和平，結果證明是失敗的。爾後羅斯福 (Franklin Roosevelt) 的「四項自由」、倡議建立聯合國，但從它運作四十六年的經驗來看，祇有在此次處理波斯灣戰爭算是比較成功。至於下一次全球性或區域性的危機發生時，是否會採用這一次的國際集體干涉的行為模式，仍有待觀察。

就國際現實政治而言，每一個強權都會利用一個冠冕堂皇的概念，去取得各自的利益，但是，當利益在強權間發生衝突時，要求他們投入集體行動的意願就會參差不齊，且隨著個別國家的歷史背景、地理位置及權力大小又會有所不同。換言之，個別國家會依其國家利益的考量，而對國際共同目標有不同程度的投入。

#### 四、當前世界權力結構與世界新秩序的關係

要瞭解世界新秩序如何運作，先得瞭解後冷戰時期的世界權力結構，哈佛大學教授奈伊 (Joseph S. Nye) 列出了七項衡量國家實力的資源：有形的方面，包括「基本資源」(basic resources)、「軍事力量」、「經濟力量」、「科技能力

註⑬ 同註⑨。

註⑭ 同註⑩。

註⑮ Flora Lewis, "A More Orderly World, Not a New World Order," *TIME*, Feb. 18, 1991, p. 6.

註⑯ 同註⑨。

」等四項。無形的方面包括「國家凝聚力」(national cohesion)、「普遍性的文化」(universalistic culture)、以及「國際機構」(international institutions)等。<sup>17</sup>

根據奈伊的七項國力資源的分析，我們可以從附表得知，在國際社會上，美國仍然是超級「霸權」(hegemony)，其它如蘇聯、中共、日本、歐洲(德國、法國及英國等)，在若干項目上都有所不足，因此，沒有一個國家能取代美國的領導地位。

因此，儘管許多學者、政治領導人對世界新秩序的認知有不同的看法，但在布希的「世界新秩序」的架構下，一般認為美國還是會採取「由美國領導的多國霸權」(a United Statesled transnational hegemony)來解決國際問題與爭端。<sup>18</sup>至於如何來領導多國呢？誠如法福(William Pfaff)所言，美國會更加利用國際制度來追求美國的國家利益。<sup>19</sup>也就是奈伊在勢必領導(Bound to Lead)一書中所強調的「軟性權力」(soft power)或「收編能力」(Cooperative power)。<sup>20</sup>它指一國有能力建構一種情境，讓其他國家能根據該國的喜好，來發展它們自己的價值偏好，不知不覺根據該國的利益去界定其他國家本身的利益。這個國家所賴以使其其他國家跟它「同步」的東西，就是它的文化與意識形態吸引力，以及各種國際體制(international regimes)、組織和規範。<sup>21</sup>

因此，美國要如何維護世界新秩序，亦即如何運用美國的實力在國際間達成其目標。這其中有兩種方法，一種是積極的，一種是消極的。積極的控制，意味著憑美國的能力及觀點能說服或強制其他國家(尤指強權)接受美國的價值觀、制度及

附表：一九九〇年主要競爭的強權權力資源<sup>18</sup>

權力資源	有形的	無形的	美國	蘇聯	歐洲	日本	中共
基本資源	軍事力量	國家凝聚力	強	強	強	中等	強
經濟力量	科技能力	普遍性的文化	強	中等	強	強	中等
國際機構			強	弱	強	強	強

資料來源：Joseph S. Nye, Jr., *Bound To Lead: The Changing Nature of American Power*, (New York: Basic Books, Inc., 1990, ) p. 174.

註17 Joseph S. Nye, Jr., *Bound To Lead*, (New York: Basic Books, Inc. Publishers, 1990), p. 174.

註18 *Ibid.*

註19 Stephen Gill & David Law, *The Global Political Economy* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1988), pp. 355~37.

註20 William Pfaff, "A Dose of Realpolitik in This New Order," *IHT*, March 23~4, 1991, p. 4; See also his "More Likely, A New World Disorder After This War," *IHT*, Jan. 30, 1991, p. 6.

註21 Joseph S. Nye, *op. cit.*, p. 31; also see Nye, "Soft Power," *Foreign Policy*, No. 80, (Fall 1990), p. 166.

註22 *Ibid.*, p. 191.

政策。比如：自由民主制度、開放的貿易及投資政策、同時降低利率、經濟制裁伊拉克、裁軍核武及傳統武力等等。消極的控制，意味著以美國能力防止其他國家採取違背美國觀點或政策的政策，比如：違反人權、採取保護主義的經濟政策、出售核科技給第三世界國家、威脅美國的科技領導地位、哄抬油價、販毒等等。<sup>23</sup>

然而，這當中存在一些問題，其一、若布希想把世界新秩序這個概念用到這麼多不同的情況，則「世界新秩序」變成一個過度包容的概念——好像任何國際秩序都可以套在這個觀念之下。其二、美國是否有那麼大的能耐與技巧執行世界新秩序。例如季辛吉就認為布希所以提出「世界新秩序」祇是爲了制裁胡辛找個道德藉口，及維持中東地區的穩定，並爭取美國人民的認同與支持，其本質還是利用傳統的「權力平衡」(balance of power)及「正統原則」(principle of legitimacy)<sup>24</sup>

至於美國在其倡議的世界新秩序中應扮演怎樣的角角色？布里辛斯基認爲美國扮演的角色是「空中交通管制員」(air traffic controller)，因爲美國的國力還是比其他強權的國力强些，所以這些強權得尊重空中交通管制員的威權。<sup>25</sup>而法福認爲美國應扮演一個「聯盟的建構者」(coalition-builder)或「國際輿論的說服者」(persuader of international opinion)的角色。<sup>26</sup>

但是，隨著世界變得更加相互依存，實力的性質正在繼續發生變化。即使美國仍舊是居於領導地位的超強，它將無法完全靠其本身的力量應付新問題。諸如：波斯灣戰爭、國際恐怖主義、生態環境、毒品、愛滋病等，這涉及國際權力分散的趨勢，從聯合國、大國向弱國以及個人行爲方面擴散。要解決這些問題，就必須群策群力採取因應之道。

## 五、世界新秩序的運作

布希的「世界新秩序」是美國外交政策的新設計，以取代他剛上任所倡議的「超越圍堵」(Beyond Containment)政

<sup>23</sup> Stephen Gill & David Law, *op. cit.*, pp. 335-357.

<sup>24</sup> 註⑨: Stanley Kober, "Ideaspolitik," *Foreign Policy*, No. 79, (Summer 1990), p. 7.

<sup>25</sup> "Interview: Zbigniew Brzezinski," *SALS REVIEW*, Vol. 11, No. 2, (Summer - Fall, 1991), pp. 1-7.

<sup>26</sup> William Pfaff, "Redefining World Power," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, (Winter 1990/91), pp. 34-48.

策，<sup>27</sup>以及傳統過去的「雙重圍堵」(Double Containment)政策，<sup>28</sup>雖然，美國處在獨霸的優勢地位，並不意味美國在實現世界新秩序的過程中，可以為所欲為。原則上，美國應以「美國統治的和平」為架構，經由國際組織(聯合國)、國際體制(關稅暨貿易總協定、七國高峰會議)或經由雙邊、多邊的談判，針對不同的議題(issues)與地區，與其他國家展開合作、磋商與協調，才能解決問題。如與安全及戰略有關的議題及地區有：美蘇裁減戰略武器、中東地區武器管制及和平會議、歐洲集體安全等問題；與經濟及貿易有關的議題及國家有：美日歐關於烏拉圭回合的關稅暨貿易總協定談判中，有關農業補貼、智慧財產權保護問題、美日貿易摩擦問題、及美國的貿易及預算赤字問題等等。

此外，世界新秩序能否確立，須視蘇聯改革的成敗及歐洲各國是否願意在歐洲以外的地區發揮穩定力量而定。布希在今年四月十三日空軍戰爭學院說：「蘇聯改革的前途必將充滿艱難，改革步伐亦將極其緩慢，甚至挫折橫生，然而，由內而發的改革必須持之以恆。蘇聯改革的成敗影響真正的國際和平能否就此逐步確立。」

本節僅就聯合國、七國高峰會議、美歐日三個資本主義的經濟集團的合作與衝突、國際安全(歐洲、中東、東北亞、美蘇裁減戰略武器)及美國國內本身的問題等與世界新秩序有關的議題略作分析如下：

### 第一、聯合國的功能日益重要。

在各種國際組織中，最有權力的當屬聯合國安理會。若希望全球或區域集體安全體系順利運作，化解區域衝突與糾紛，聯合國安全理事會的五個常任理事國須要一致同意才可能。也才能為國際軍事干預行動，取得法律基礎。

其實，聯合國在處理區域衝突的功能早在一九八〇年代中期就開始恢復了。聯合國和平部隊曾獲得諾貝爾和平獎，深受美蘇兩超強讚賞。在兩伊戰爭期間美蘇就互相合作。波斯灣戰爭期間，美蘇更是彼此合作，使得安理會其他三常任理事國跟進。美蘇兩國若在聯合國合作，可使聯合國安理會發揮意想不到的能力。<sup>29</sup>

在未來的十年裏，聯合國扮演化解區域衝突的角色將會日益增加。和平部隊的監督任務將被更自由地利用。而且聯合國對第三世界地區的衝突，將更容易發揮其預防性外交(preventive diplomacy)的功能，且比較優先於軍事干預的功能。假

註27 「超越圍堵」是美國總統布希於一九八九年五月間提出。意味美國將以其強大的軍事實力作後盾，試圖以非軍事的手段，促使以蘇聯為主要敵對的國家發生和平演變，不戰而勝，進一步鞏固美國的世界霸權地位。

註28 Hanns W. Maull, "Germany and Japan: The New Civilian Powers," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 5, (Winter 1990/91), p. 93.

即確保德國及日本的軍事擴張主義不再威脅國際現狀，同時恢復德國及日本有限的武力，作為美國的中等伙伴(junior partners)，以對抗蘇聯為首的國際共產主義的擴張。簡單說美國對歐洲的立場就是「使美國進入歐洲，蘇聯從歐洲出局，德國在歐洲地位下降」(Keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down)。至於美國對日本在亞洲的立場，也是限制日本的軍國主義復活。

註29 Leon Gordenker, "International Organization in the New World Order," *The Fletcher Forum*, Vol. 15, No. 2, (Summer 1991), pp. 73-74.

如聯合國要更增加其能力，將來可能會擴充安理會常任理事國的名額，將德國及日本納入，俾使這兩個國家承擔更多的國際責任。<sup>30</sup>

爲了應付國際上突發危機，聯合國秘書長的職權應該加強，俾能立即召集安理會常任理事國開會處理。不少聯合國問題專家提議聯合國秘書長的選擇條件應捨棄各洲輪流擔任的不成文規定，而以能力爲最主要考慮條件。

## 第二、七大工業國家高峰會議日益重要。

此會議每年召開，已連續十七年了。原先是以討論西方工業國家間的經濟問題爲主，爾後更擴大討論國際上的重大政治、經濟甚至安全問題，儼然已有地下聯合國安理會的架勢。蘇聯在今年非正式加入後，使該會議的重要性更形上漲。這些國家已學習到如何以平等的身分，協商的精神來集體領導及諮商各種問題。當然美國在高峰會上還是一言九鼎。今年會議重點主要是討論如何經濟援助蘇聯，由於美國有意見，最後還是以美國的意見爲主建立共識，祇給蘇聯象徵性的技術援助及世界銀行及國際貨幣基金會的準會員資格。

此次會議特別值得一提的是設計防止武器擴散新辦法：七大工業國家於七月十六日的倫敦的高峰會議上，發表了一份關於武器銷售和防止擴散的特別宣言，表示各國同意向聯合國登記所有的武器銷售，以防止任何國家建立超越自衛的軍事實力並威脅到鄰國。根據國際公法規定，各國擁有自衛權，爲了自衛，各國有權向他國購買武器自衛。但是，由於伊拉克常年的整軍經武，成爲一個好戰成性的國家，侵佔科威特而觸發波斯灣戰爭。這項宣言乃針對主要武器生產與銷售國：美國、法國、英國、蘇聯、中共、德國及日本。目前西方國家已同意向聯合國登記，唯獨蘇聯與中共是否同意，仍是未知數。

今後美國在執行世界新秩序時，美國可能比較喜歡 G7，勝過喜歡用聯合國，因爲聯合國較容易受到蘇聯及中共的牽制，但在 G7 美國有絕對的影響力。

在這次倫敦高峰會議上，七大工業國呼籲加強聯合國的組織功能，以防止發生衝突事件並協調拯救災難的工作。政治公報首次認爲「我們相信現存的條件，能够讓聯合國完全實現它的發起國家的承諾和期望。」未來的世界新秩序的一個主要特點將是「預防性的外交活動」，使可能進行侵略的國家清楚明白，他們行動的後果。七國領袖建議採取下列方式使國際組織更有效率：

- (1) 委任一名直接向聯合國負責的高級官員，處理國際上緊急事件的反應。
- (2) 改善輸送救濟品到發生危急地區的安排。
- (3) 使聯合國扮演更重大的角色，對即將發生的危機發出警告，以及作更好的預先準備。

<sup>30</sup> Ibid.: also see Max Jakobson, "New World Order: Revitalize the Security Council," *IHT*, March 27, 1991, p. 4.

### 第三、美國與其盟邦之間的經濟競爭關係並未緩和。

在世界新秩序中，布希沒有特別強調經濟及貿易問題。其實這些問題才是今後國際關係的重頭戲，有三件事值得重視，也需要美日歐三方面加強溝通與協調。

(1) 烏拉圭回合談判（美國領導，與世界各國巡迴貿易談判，主要希望開放農產品、金融、服務業市場）是否能談成？如果談不成，各國將對外豎起藩籬，產生嚴重貿易危機。如何化解經濟上的失序，攸關全球的安定與繁榮至巨。美日歐三方面如何妥協，今年年底，七大工業國家將為此問題，再召開一次臨時高峰會，以解決農業貼補、市場開放、智慧財產權等三項問題的歧見。

(2) 三大經濟區之間在激烈競爭中加強相互滲透的趨向。它們彼此相互依存，它們都反對區域保護主義，積極對其他區域擴展市場。另一方面，美歐日在不同的問題上又有不同的聯合與競爭。美歐共同壓迫日本，要求日本開放市場。美日又聯合要求歐洲不得對外採取新的貿易歧視措施。歐日則一起批評美國的預算赤字居高不下和在貿易上的保護主義。

(3) 主要資本主義國家衝突開始。未來的歷史學家會選一九八九年作為東西方冷戰結束年，同時也是主要資本主義國家衝突開始的一年。有三個轉變引起衝突，足以影響冷戰後的新世界：(1) 美國相對經濟沒落；(2) 德國及日本經濟實力興起，成為新的非軍事強權；(3) 西方共同的敵人——共產主義沒落。<sup>③</sup>

以美日貿易摩擦為例，過去的冷戰的競爭模式是因美蘇及東西方之間的軍備競賽所驅使；而新的競爭是因應經濟與科技的主導要求所引起。日本在經濟、貿易、金融及科技等各方面的成就與實力讓美國寢食難安，而產生排日的現象。龐大的預算與貿易赤字，使美國須靠外國資金挹注才能維持經濟成長，美國已是全世界最大的外債國家，因此美國已喪失其獨立性。萬一有朝一日，日本資金從美國資本市場抽離，美國的經濟將立即崩潰，當然其影響之大，也會嚴重影響日本甚至全球的經濟。日益相互依存的世界將被全球市場的力量所主導，雙向資本流通（不管是處於赤字或盈餘）的開放經濟是很容易受國內外投資者行動的影響。假如日本投資客對美元喪失信心，也會讓美國的投資客喪失信心。

### 第四、國際安全。

(一) 歐洲地區：就歐洲安全體系而言，美、歐的歧見仍大。基本上，歐洲安全體系可能有三種發展模式。(1) 歐洲人想要追求自主性較高的安全，擺脫美蘇的影響。由歐市國家聯合歐洲自由貿易協會（European Free Trade Association）國家，最後發展與東歐國家間的合作。(2) 以歐安會議為基礎，將所有的歐洲國家都納入組成歐洲邦聯。這兩種構想因忽略美國的角色，而受到美國的反對。(3) 美國布希總統堅持歐洲安全體系不應與目前的北約競爭，也就是仍以北約為歐洲安全的架構。

註③ Shaqul Islam, "Capitalism in Conflict," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 1, (Winter 1989/90), pp. 172-182; Hanns W. Maull, *op. cit.*, pp. 91-106.

不過德國、法國、義大利不同意美國的構想；而英國、荷蘭、西班牙較為支持。以目前法國積極反對北約建立歐洲共同快速打擊部隊，以及德、法希望主導歐洲的整合來看，美歐歧見仍有待克服。<sup>32</sup>

(二)中東地區。基本上，布希勾勒未來維持中東地區權力平衡及和平的基本架構有四點：(1)美國必須合力與盟邦在中東地區創造互利的和平安排，美國的重大利益繫於一個安定的波斯灣。(2)必須控制大規模毀滅性武器及用來投擲這種武器的飛彈不再擴散。(3)解決以色列與阿拉伯國家之間的糾紛及建立巴勒斯坦人與以色列人之間對話的管道。(4)為追求中東地區的和平與進步，必須促進該地區的經濟發展。波斯灣戰爭結束後，聯合國五常任理事國，恐中東地區再度挑起武器競賽，於七月九日在巴黎召開中東武器管制會議，最後一致決議，中東地區應全面進行非核化、防止使用化學武器、及聯合國設立國際軍售註冊機構。<sup>33</sup>而美國國務卿貝克陸續進行六次中東穿梭外交，協調有關國家將於今年十月舉行中東和會。

(三)東亞地區。隨著冷戰的結束，美國在東亞推動的安全政策還是以美國為主導，維持四大強權——美、蘇、日、中——間的權力平衡。其政策要點是：(1)因為貿易及預算赤字無法有效降低，所以必須逐漸減少在此區域的安全承諾。(2)為彌補其安全承諾的降低，因此鼓勵以多邊協調的和平方式解決國際及國內爭端（如朝鮮半島的統一、柬埔寨的內戰）。(3)其在東亞地區的安全政策頗受經貿因素的影響。美國一再要求日本及東亞新興工業國家開放國內市場，降低與美國的貿易逆差，並負擔國際義務。為此美國與日本、中共時有摩擦。此外，美國也不希望東亞成立排除美國在外的正式的經濟組織，以免世界經濟更進一步走向區域主義。

(四)美蘇裁減戰略武器。布希與戈巴契夫於七月三十一日在莫斯科的美蘇高峰會議上簽署一項費時十年完成的裁減戰略武器條約。根據該約規定，美國將裁減戰略武器百分之二十八，蘇聯裁減百分之三十五。雙方約定在七年之內完成裁減。儘管做以上的裁減，美國仍將擁有大約九千枚彈頭，蘇聯將擁有七千枚彈頭。當然，在高峰會上，兩位領袖也附帶討論了蘇聯嚴重的經濟問題，以及如何將蘇聯納入西方資本主義的財政結構中。

#### 第五、美國國內本身的問題。

波斯灣戰後，美國再度出現外交政策的大爭議。外交季刊編輯海蘭德（William G. Hyland）認為波斯灣戰爭僅是對美國士氣的一項激勵，而非對美國前途的指引。史瓦茲可夫（Norman Schwarzkopf）將軍的輝煌戰果，對財政部長布雷迪（Nicholas Brady）在懇求日、德兩國降低利率時，毫無助益。此一戰績亦無法強化國務卿貝克的外交作為。<sup>34</sup>因此，海蘭德建議布希改變施政重點，目前是極須重

<sup>32</sup> William Pfaff, "America Could Stand to Brush Up on the Language of Partnership," *IHT*, May 17, 1991, p. 8.

<sup>33</sup> Alan Riding, "Big 5 Begin Talks on Mideast Arms," *IHT*, July 9, 1991, p. 2.

<sup>34</sup> William G. Hyland, "It's Time for American to Turn Inward," *IHT*, May 20, 1991, p. 6.

視內部問題的時刻。當前美國國內問題有：龐大的貿易及預算赤字，美元驟然貶值，或大幅降低利率會危及世界經濟，造成金融秩序的混亂，甚至金融體系的崩潰。又如：美國的工商業競爭力停滯、經濟不景氣、低儲蓄率、無效率的教育制度、嚴重的吸毒及犯罪問題等等。種種問題使得潛伏已久的孤立主義思想再度復甦。<sup>35</sup>

## 六、結 論

一九八九年東西方冷戰結束後，人們過去所習慣的秩序，頓然因國際主義（主張區域整合）與民族主義（主張獨立自主）相互激盪，而開始失序。布希適時提出世界新秩序，至今已一年。吾人在研究其歷次的談話，發現布希是比較傾向務實的理想主義，強調民主、自由、人權、和平正義等觀點，而寄望以美國為中心的集體安全領導，有錢出錢，有力出力，兩者皆無者，則在道義上支持他的構想。但經過一年的實驗，美國在世界新秩序中所扮演的角色，不管布里斯辛斯基的「空中交通管制員」、法福的「聯盟的建構者」、「國際輿論的說服者」或是季辛吉的「權力平衡的平衡者」角色，吾人發現布希在執行政策上，則是比較傾向於務實的現實主義而非務實的理想主義。布希非常重視當前的權力關係，國家安全及重要資源的取得。所以表現似乎是重視秩序超過重視自由，承諾維持國家的穩定超過承諾對民主、自決或正義的追求。<sup>36</sup>

在國際關係理論中，有三種基本概念與建立世界新秩序有關，即權力平衡、集體安全及世界政府。布希的世界新秩序是在三者間尋求一種動態的平衡。

在世界新秩序裏，從國際安全的角度來看，美國將維持各個區域的權力平衡，美國在每一個區域中，扮演核心的平衡者（balancer）。若有任何國家企圖以武力破壞權力平衡，將遭到以美國為首的集體安全體系國家的集體干預，其合法性權力源自聯合國安理會的授權，至於如何通過安理會的授權有賴美國總統布希及其重要幕僚的協調。但問題是假如安理會中任何一個常任理事國不同意，則世界新秩序立刻受到挑戰。

國際新秩序大都由大國所締造，事實上，也唯有大國締造的秩序才能持久，這是國際政治的冷酷現實。不管布希的世界新秩序是成何種模式，單極霸權、五極體系三大經濟集團體系、或「一、三、五」（一個軍事霸權、三大經濟集團、五個常任理事國）的混合局面，有一點可以肯定的是，每一「極」既要相互抗衡和制約，又要相互依存和合作。另一方面，每一極都有其特定的利益，也必然與其他極發生矛盾與摩擦。

<sup>35</sup> Charles Krauthammer, *op. cit.*, pp. 27-29.

<sup>36</sup> David S. Broder, "American Foreign Policy Needs Practical Idealism," *IHT*, July 31, 1991, p. 4.