

國家主權、全球治理與強權競爭下的世界秩序 ：以俄烏戰爭及新冠疫情為例

陳文生*

摘 要

當前國際社會由民族國家(nation-state)組成，係源自 1648 年西伐利亞條約(Treaty of Westphalia)所建構的國家間體系(inter-state system)。惟全球化(globalization)在 21 世紀後日益發展，世界各角落所發生的事件、政府決策、企業行動等，迅速產生遠方的效應；隨著全球化的進展，強調國際溝通、協調及規範的全球治理(global governance)也日益發達。就當前世界關注的兩件大事—俄烏戰爭及新冠肺炎—觀之，國家主權運作、強權競爭及全球治理等現象，均交錯其間。

本文認為，當前的國際互動規律是在權力運作與利益算計下進行的，而世界秩序一方面受美、中強權競爭的結構所制約，另一方面則是受美國主導的「西方式全球治理模式」所影響。全球治理是在國際安全結構環境籠罩下發展的，而世界秩序正是全球治理與強權競爭碰撞之後的產物。

本文分析俄烏戰爭的「制裁模式」及新冠肺炎的「合作模式」等兩個案例，獲致結論認為：全球治理難以約束國家自主性、國際議題的性質會影響全球治理成效、俄烏戰爭使印太區域情勢緊張升高及美中強權競爭有導致經濟新冷戰之虞。

關鍵字：國家主權、全球化、全球治理、俄烏戰爭、新冠肺炎、印太區域

* 國立高雄大學政治法律學系教授。

目 次

壹、前言

貳、國家主權與強權競爭下之「西方式全球治理模式」

- 一、美、中強權對抗在「印太區域」的投射
- 二、美國主導下的「西方式全球治理模式」

參、全球治理的「制裁模式」：俄烏戰爭

- 一、強權對抗與俄烏戰爭
- 二、對俄制裁與國家選擇

肆、全球治理的「合作模式」：新冠疫情

- 一、健康治理與新冠肺炎
- 二、國際合作與國家自主性

伍、當前世界秩序發展之評估

- 一、「全球化」、「國家主權」與「強權競爭」的關係
- 二、當前世界秩序之評估
 - (一)「全球治理」難以約束「國家自主性」
 - (二)「議題性質」與「全球治理」成效有關
 - (三)「全球安全治理」運作受限，「印太區域」緊張提高
 - (四)「美中強權競爭」恐導致「經濟新冷戰」

陸、結論

參考文獻

壹、前言

當前國際社會由民族國家(nation-state)組成，係源自 1648 年西伐利亞條約(Treaty of Westphalia)所建構的國家間體系(inter-state system)。國家主權(sovereignty)概念，強調各個國家於其領土疆界內具有至高無上的權威，且可合法壟斷地的使用暴力；國家對外具有決定動用武力與否的權力。全球化(globalization)則強調主權的穿透及跨國性連結，在全球化發展下，主權國家的運作受到巨大挑戰。

全球化在人類社會進入 21 世紀後日益發展，跨國之間的人員、物品、金錢、疾病、汙染、資訊、觀念等流動快速且規模變大；世界各地之間透過網際網路、衛星、電腦、手機、社群媒體等科技傳播方式，使訊息流動、觀念溝通變得即時而無距離；世界各角落所發生的事件、政府決策、企業行動等，迅速產生遠方的效應。將國家定義為領土內的至高裁判，及強調國家疆界的重要性，均顯得脆弱。¹隨著全球化的蓬勃進展，強調國際溝通、協調及規範的全球治理(global governance)也日益發展。全球治理是指包含管理所有國際社會成員在各種議題領域之活動的廣泛架構安排，包括以正式權威(政府制度)確保政策之貫徹，也包含非正式及非政府機制。²

就當前世界關注的兩件大事—俄烏戰爭及新冠肺炎—觀之，國家主權運作及全球治理的現象，均交錯其間。以俄國於 2022 年 2 月對烏克蘭發動的戰爭而言，一方面俄國以赤裸裸的國家武力實現國家利益與目標，如前所述，當前國際社會是以國家為主體，國家具有主權、擁有決定對

¹ David Held, *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics* (Oxford: Routledge, 1st ed., 2000), 169-170.

² James N. Rosenau, Governance, order, and change in world politics, in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp.3-9.

外動武的權力；俄國的出兵印證這個論述。

另一方面，俄烏戰爭爆發後，聯合國(United Nations, UN)作為全球安全治理機制(安理會運作及集體安全制度)難以施展影響力，不過代表全球化及區域治理的機制如歐盟(European Union, EU)等則在美歐主導下迅速而團結地制裁俄國，不過此次歐盟的行動目標並非促進全球化，而是涉入美歐與中俄的權力對抗之中，這意味著當前的全球治理機制似難脫離國際強權競爭的形格勢禁。

相較於俄烏戰爭，2019 年底爆發的新冠肺炎(Covid-19 pandemic)，呈現另一種世界風貌。新冠疫情蔓延全球、病菌散布無國界之分；遏制新冠肺炎並非單一國家可以克竟其功，而是需要跨國協力合作的。一方面世界衛生組織(World Health Organization, WHO)及 COVAX³等國際組織及協調平台，進行跨國的防疫策略擬定、疫情資訊通報、疫苗分配協調等，在抑制疫情擴散、保障人類生命等方面發揮功能；各國也基於國民安全也尋求國際合作以遏制病毒。

但是另一方面，各國為防止病菌蔓延入境，皆以國家疆界為範圍管制海、陸、空通道，從而限制或阻斷人流、物流等；政治、經濟、社會等活動受影響甚至停頓，導致代表全球化之跨國移動的廣度、速度、頻率等都大幅降低。新冠疫情讓我們看到全球化及國際合作的效果，但國家主權的運作卻也益發突顯。

究竟世界運作的模式如何？當前世界秩序是循怎樣的軌跡在運行？俄烏戰爭，除了印證國家有權決定對外發動戰爭外，卻也顯示全球治理組織捲入強權競爭之中，那麼全球治理與強權競爭之間是怎樣的關係？

³ Covax 是世界衛生組織(WHO)於 2020 年 4 月聯合另外二個疫苗推廣團體共同推出的全球計劃，致力於防疫工具的研發、生產、採購與配送和接種等。計劃覆蓋 180 多個國家，以因應全球疫苗施打作業不均問題。

從新冠疫情，讓人看到全球治理有其功能，但全球化使病菌散布快速而難以遏止，且國家主權也益發突顯；那麼，全球化與國家主權之間存在什麼關係？

本文認為，欲掌握世界運作的脈絡，透析國際社會的本質，必須釐清國家主權運作、全球化發展與強權競爭三者之間的關係，從而能回答上述問題，則世界秩序的運行軌跡也可露出端倪。本文提出「西方式全球治理模式」，試圖分析國家主權、全球化及國際強權結構之間的關係，及檢視俄烏戰爭及新冠疫情，以掌握當前國際社會之特質及世界秩序之發展。同時，本文也將評估俄烏戰爭及新冠疫情對世界局勢造成之影響。

本文採取俄烏戰爭及新冠肺炎疫情為案例的理由是，俄烏戰爭屬於新現實主義(Neo-realism)歸類的高階政治(high politics)議題，新冠疫情則屬於低階政治(low politics)議題。新現實主義及新自由主義(Neo-liberalism)學派作為國際關係兩大主流理論，著重的國際議題性質各有偏重，本文以探索兩種性質的議題為研究對象，使研究的面向及論述較為持平，也較有助解析不同議題範疇(issue-areas)所反映出來的世界秩序與全球治理運作模式。

本文共分為以下幾個部分：壹、前言；貳、國家主權與強權競爭下之「西方式全球治理模式」；參、全球治理的「制裁模式」：俄烏戰爭；肆、全球治理的「合作模式」：新冠疫情；伍、當前世界秩序發展之評估；陸、結論。

貳、國家主權與強權競爭下之「西方式全球治理模式」

當前國際社會的政治運作主要受強權競爭結構的制約，且國家之間的互動以權力及利益為要素；戰爭衝突是國家間權力爭鬥最白熱化的型態，全球治理的運作難以發揮，甚至失靈。在非政治性議題方面，各國

的合作意願較高，全球治理的功能也較能發揮；不過，國家參與全球治理，仍是以維護及增加國家權力及利益為前提。

不論是國際的政治或非政治性議題，均壟罩在國際安全環境下運作，國家的對外行為基本上以國家安全為主要考慮，一旦涉及安全或政治相關議題，國家主權立即突顯，國際合作與妥協的空間縮小。

本文認為，當前的國際互動規律是在權力運作與利益算計下進行的，而世界秩序一方面受美、中強權競爭的結構所制約，另一方面則是受美國主導的「西方式全球治理模式」所影響。

一、美、中強權對抗在「印太區域」的投射

國際社會是以主權國家為主體的國際體系，國際安全環境是一個無至高裁判的自力救濟(self-help)體系，國家追求自我生存利益、進行權力與安全的競爭。當前的全球化的發展仍必須在國際安全結構環境籠罩下進行；尤其是，強權所構成的競爭結構，會制約國際政治互動及國家對外行為，對全球治理及世界秩序產生既深且遠的影響。

當前國際社會的特徵是美國霸權領導下的世界秩序，美國是國際規則的制定者及執行者。不過，美國因感受中國國力增強的挑戰，視中國為主要敵對強權，國際社會乃形成美、中對抗情勢；國際格局日益演變為美國為首之美歐聯盟對抗中國為首之中俄聯盟的架構；而美國與中國的競爭，尤以在印太地區的爭霸最為突顯，也直接影響當前世界秩序。

美國透過結盟，強化其世界領導地位及維護其強權利益；以美、歐關係為主體的「西方聯盟」是美國維護世界秩序的基軸。在歐洲方面，美國與西歐自冷戰時期即建立長期且穩固的安全合作關係，尤其透過北大西洋公約(North Atlantic Treaty Organization, NATO)建立共同防衛體

系，成為西方在歐洲地區對抗中俄的堅強堡壘。北約東擴至今已擴及中歐及東歐等 12 個國家，其中包括三個前蘇聯國家。俄烏戰爭爆發後，芬蘭與瑞典也提出申請加入北約。

美國對印太地區的關注，源自歐巴馬(Barack Obama)政府的「重返亞洲」(pivot to Asia)概念⁴及「亞洲再平衡」(Asia rebalance)戰略⁵，認為中國是美國在亞太地區的主要敵對強權，指出美國將透過強化結盟、維持軍力部署及區域多邊機制等方式，以確保美國在亞太區域的利益及領導地位。川普(Donald Trump)政府進一步明確提出「印度—太平洋」概念及擘劃「印度—太平洋戰略」。美國也於 2017 年的「國家安全戰略報告」明白指出，中國及俄羅斯是改變現狀的強權(revisionist powers)，是美國的競爭對手。⁶

拜登(Joe Biden)政府延續「印太戰略」思維，也視中國為美國在印太地區最主要、也是最憂心的競爭對手。拜登政府指出，美國日益將重心放在中國對印太地區的挑戰，是因為中國結合其經濟、外交、軍事及科技能力，除了追求在印太地區的勢力範圍(sphere of influence)，也試圖成為世界最具影響力的強權(world's most influential power)。拜登政府認

⁴ Barack Obama, Remarks by President Obama to the Australian Parliament (November 17, 2011), available at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> (last visited 06/06/2022).

⁵ White House, Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific (November 16, 2015), available at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific> (last visited 06/06/2022).

⁶ Donald Trump, National Security Strategy of the United States of America (December 2017), available at <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (last visited 06/06/2022).

為中國的對外壓制與侵略是擴及全球的，而其在印太地區的威脅尤為尖銳。⁷國務卿布林肯(Anthony J. Blinken)於 2022 年 5 月演說時即指出，中國是唯一具有重塑國際秩序意圖的國家，也是長期對美國及盟邦最嚴重的挑戰；他憂心中國在印太地區建立勢力範圍及試圖成為世界領導強權，並不諱言美國必須與中國競爭以維護利益。⁸至於俄國國力，雖在冷戰結束及蘇聯瓦解後大幅下降，但俄國軍事力量仍舊強大，尤其核武數量及性能等總體核武能力僅次於美國，對美、歐仍構成極大威脅。

美國在印太地區建立的雙邊安全合作關係，主要包括與日本、南韓、澳洲、印度及部分東協國家的軍事合作關係。此外，美國也透過「澳英美聯盟」(AUKUS)⁹，及 2017 年重啓的美、澳、日、印之「四方安全對話架構」(QUAD)等機制，強化美國在印太地區的安全合作關係。美國總統拜登於 2022 年 5 月的亞洲行，啓動「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)，頗有與中國積極參與之「區域全面經濟夥伴關係協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)較勁意味。事實上，美國印太地區的軍經佈署，都以防範中國的勢力擴張及侵略為主要目的。

中國與俄國在面對美國圍堵的同時，兩國逐步強化的戰略合作關係，也使「中俄聯盟」的態勢隱然成形。2017 年中俄同意進一步強化「中俄

⁷ Joe Biden, INDOPACIFIC STRATEGY OF THE UNITED STATES, PRESIDENT JOE BIDEN QUAD LEADERS' SUMMIT (SEPTEMBER 24, 2021), available at [HTTPS://WWW.WHITEHOUSE.GOV/WP-CONTENT/UPLOADS/2022/02/U.S.-INDO-PACIFIC-STRATEGY.PDF](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-INDO-PACIFIC-STRATEGY.PDF) (last visited 06/06/2022).

⁸ Anthony J. Blinken, The Administration's Approach to the People's Republic of China - United States Department of State (05/26/2022), available at <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china> (last visited 06/06/2022).

⁹ 該聯盟目標之一是協助澳洲建立一支核子動力潛艇艦隊。

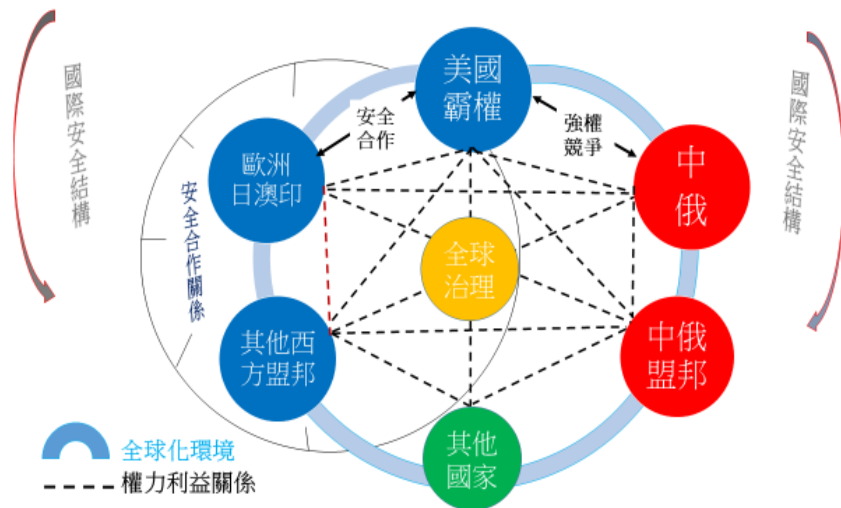
全面戰略協作夥伴關係」，2019 年將兩國關係進一步提升為「新時代全面戰略協作夥伴關係」。中國與俄國經常舉行聯合軍事演習，也透過「上海合作組織」與中亞會員國舉行多邊聯合軍事演習。¹⁰中國推動「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization, SCO)，結合俄國、中亞國家、印度、伊朗等國進行邊境安全、政治、經貿、科技等合作。此一組織為政府間國際組織，也涉及安全合作議題，存在成為安全合作架構的可能性。

除了中俄戰略合作之外，中國也透過「一帶一路」，試圖建構陸上及海上的絲綢之路，形成以中國為中心的地緣經濟帶，強化其在印太地區的勢力。中國也積極推動「區域全面經濟夥伴關係協定」(RCEP)及「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)，試圖經由經濟而政治、外交，擴大其在印太地區的影響力及結盟的架構。

由上述，美、中強權對抗的權力結構影響國際安全環境，也影響印太地區國家的結盟立場。很顯然，美國所領導的西方聯盟，軍經勢力龐大；美國作為冷戰後的霸權，是世界主要運作規則的維持者及驅動者，在歐洲及印太區域等盟邦配合支持下，讓美國對世界秩序的掌握度更高，同時也得以集眾國之力圍堵中國勢力的擴張。在中國方面，則尚無與美國抗衡的實力，其結合俄國、中亞等國的結盟運作，較偏向潛藏而間接，與美國大張旗鼓且直接的向中國叫陣的作風，顯有不同。

由上述分析，全球治理在國際安全結構環境籠罩下進行，各國則基於本國的安全、利益及權力考量執行其對外政策，而強權所構成的競爭結構，會制約國際政治互動及國家對外行為。請參看圖一。

¹⁰ 林文程(2020)，〈美中競爭與印太區域秩序重整〉，趙永茂主編，《資訊時代下的世界秩序、新典範與心治理》，頁 75-76，新北市：知行出版社。



圖一 全球治理與強權競爭

二、美國主導下的「西方式全球治理模式」

隨著全球化發展，全球治理運作也蓬勃發展。所謂「治理」(governance)，是個人與機構及公共與私人等許多管理共同事務之管道的加總，是一個包容各種衝突與分歧利益及進行合作的持續過程；它不僅包含擁有執行服從之權力的正式機構及典則(regime)，也包括基於私利之人們及機構所組成的非正式安排。¹¹全球治理是指世界各國政府、非政府組織及團體共同制定全球性政策。

羅森諾(James N. Rosenau)釐清治理概念指出，相較於「政府」(government)，「治理」所涵蓋的現象更廣，它不僅包括以正式權威(政府制度)確保政策之貫徹，尚包含非正式及非政府機制，並藉此滿足並實踐

¹¹ Commission on Global Governance, OUR GLOBAL NEIGHBOURHOOD, 2 (Oxford: Oxford University Press, 1995)

體系成員及組織的需求。「治理」與「典則」相較，同樣是指涉一種跨國的「原則、規範、規則及決策程序」，而且也包含政府及非政府之行為者在內，但它並不像典則一樣只侷限於一部份國際社會成員在特定的國際關係領域或議題範疇(issue-areas)的活動，而是包含管理所有國際社會成員在各種議題領域之活動的廣泛架構安排。¹²

美國自二次大戰後迄今，均強調以規則為基礎的國際秩序(rule-based international order)，然而此秩序是以美國為主導、美國利益優先而運作的；美國既是規則的制定者，也是執行者。冷戰結束後，美國國力獨霸全球且對國際社會運用其影響力。當前的全球治理的運作面向是「全球性」的，但在本質上卻具有「西方性」，甚至是「美國性」。

美國在二次戰後逐漸確立其超強地位後，將國際資本主義體系聯合成為一個統一的國際體系。¹³全球化的三大機構(包括國際貨幣基金、世界銀行及世界貿易組織)，一直是由美國及歐洲等最富有的工業國家及其商界與金融業主導。美國不僅主導了全球化的主要國際經濟機構，也將其市場經濟意識型態灌輸到整個國際經濟體系之中。

1991 年蘇聯瓦解後，美國成為世界上唯一而無可匹敵的強權。¹⁴冷戰結束後十年中，美國更拉大其與競爭者的差距，成為世界的單一霸權。除了軍事、政治及經濟等硬權力之外，奈伊(Joseph J. Nye)認為，美國自廿世紀後半葉即藉由向世界推動自由經濟及民主政治的價值觀及制度認

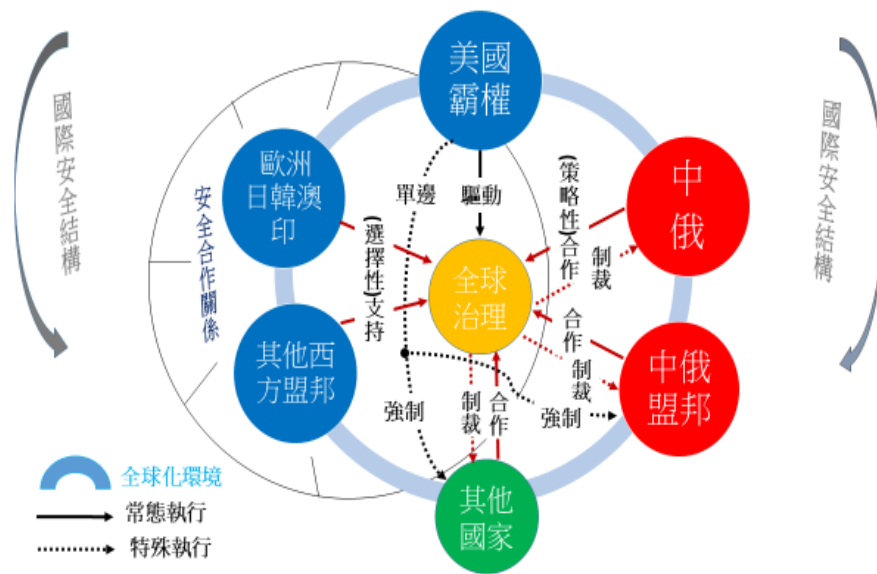
¹² James N. Rosenau, Governance, order, and change in world politics, in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp.3-9.

¹³ Theotonio Dos Santos 著，楊衍永等譯(1999)，《帝國主義與依附》，頁 460-462，中國北京：社會科學文獻出版社。

¹⁴ Peter Bender, *America: The New Roman Empire?* ORBIS, Vol. 47, No.1, 153(winter 2003).

同，而能大幅增進其權力。¹⁵

當前全球主要的政府間治理機制在美國主導、歐洲支持之架構下執行，是一套「西方式全球治理模式」。其運作方式如下(請參圖二)：



圖二 西方式全球治理模式

- (一) 美國霸權是驅動、支持及領導全球治理機構的動力，並決定治理執行的有效性。
- (二) 美國以外的強權對於全球治理的支持或合作會有選擇性或策略性考慮。強權會衡量國際安全環境、威脅認知、國家利益及全球治理機構之執行方式等，未必與霸權國採取一致的立場，以致美國霸權無法隨心所欲地透過治理機構遂行其意志。

¹⁵ Joseph J. Nye Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

- (三) 美國的盟邦基本上支持美國領導的治理機構，但基於本國利益及權力的考量，有時會採取選擇性支持的態度；亦即，以支持治理機制為原則，但涉及有損本國利益的部分措施，則不必然全部配合。
- (四) 中、俄對於治理機制採取策略性合作的立場，原則上會參與合作以取得利益，惟當不利本國及盟邦利益時，可能不配合或推遲多邊治理機制的運作。
- (五) 中俄的盟邦或未與兩方(西方及中俄)結盟的中小型國家，會對全球治理機制採取合作態度。若未合作可能面臨懲罰等壓力，但仍須視西方國家的施壓程度而定。

參、全球治理的「制裁模式」：俄烏戰爭

如前所述，當前國際體系運作的基本格局是美國與中國的強權競爭，尤以美、中在印太地區的爭霸最為突顯，也直接影響當前世界秩序。俄烏戰爭於 2022 年 2 月爆發，需歸因於強權之間的權力競爭所致。

本文強調，全球化現象在國際安全結構環境籠罩下發展，一旦國家間衝突升高，全球化現象就隨之退縮。戰爭是國家間權力爭鬥最白熱化的型態。以 2022 年的俄—烏戰爭而言，戰爭爆發讓潛藏的美國領導的西方世界與中俄之間的權力競爭浮上檯面，全球化的進展也隨之受阻，甚至倒退。以下分析俄烏戰爭如何受強權競爭影響，及各國於俄烏戰後對俄國制裁所採取的立場及態度，同時也分析烏克蘭的處境及面臨的課題。

一、強權對抗與俄烏戰爭

俄烏戰爭是強權競爭所導致。美國於冷戰後即領導北大西洋公約組織(NATO)進行東擴，包括將前蘇聯的共和國及與蘇聯地緣相鄰的國家納入西方體系，此相對擴大美國及西方國家的勢力範圍，當然也壓縮俄國的勢力。前蘇聯的十五個共和國中，迄今已有愛沙尼亞、拉脫維亞、立

陶宛等 3 國加入北約，另包括與俄國地緣鄰近的羅馬尼亞、匈牙利和斯洛伐克。

北約為集體防衛(collective defense)組織，任何試圖以武力威脅或侵略他國的行徑，都將被視為是對全體組織成員的侵略，並對侵略者予包括武力在內的必要制裁。俄國如欲對加入北約體系的國家採取武力或武力威脅行為，將可能面臨北約以集體武力予以回應。俄國在 1991 年蘇聯瓦解後國力衰敗，對於北約的東擴難以招架。時至今日，一方面俄國養精蓄銳、國力有所提升，另一方面俄國視烏克蘭加入北約將危及其國家生存，致俄國必須因應。俄羅斯總統新聞秘書佩斯科夫於 2021 年 12 月對北約東擴劃出紅線，強調北約東擴至烏克蘭等前蘇聯加盟共和國是俄羅斯的「生死攸關的問題」，完全不可接受。¹⁶俄國面臨西方的權力進逼及生存利益受威脅，引爆俄烏戰爭；換言之，是強權競爭導致俄烏戰爭的發生。

2022 年 2 月俄烏戰爭的爆發，使美國領導的西方強權與中俄的權力競爭浮出檯面，也更趨白熱化。從全球化的角度，西方對俄國發動的經濟制裁排山倒海而來，阻礙了全球化發展。再者，代表全球化發展的國際組織運作、全球治理機制，也受制於美國霸權領導的西方強權。例如將俄國驅逐出數個國際組織之外或對之制裁，國際組織的治理功能轉而成為強權競爭下的制裁工具。由此可見，國際協調合作、全球治理機制及全球化發展，都壟罩在國際安全結構環境之下，受強權競爭、國家爭奪利益的國際結構所制約。

二、對俄制裁與國家選擇

俄烏戰爭爆發後，西方國家發動對俄制裁，主要在破壞俄國經濟及

¹⁶ 光明網(02/23/2022)，〈20 多年向東推進 1000 餘公里，北約東擴終點在哪？〉。
<https://m.gmw.cn/baijia/2022-02/23/35538731.html> (最後瀏覽日：06/06/2022)。

懲罰普丁(Vladimir Putin)總統及高階官員。歐盟的措施包括禁止會員國自俄國進口石油及煉製品、斷絕俄國幾個重要銀行透過國際支付系統「環球銀行金融電信協會」(Society for World Interbank Financial Telecommunication, SWIFT)進行跨國的資金移轉，及切斷俄國國營廣播透過有線、網路及衛星進入歐盟等。此外，西方國家更凍結俄國中央銀行約 6,300 億美金的外匯存底；美國也凍結俄國在美國銀行約 60 億美金的資金融通。¹⁷歐盟作為區域治理機制，成為西方制裁俄國的急先鋒。國際性銀行是全球金融體系的一環，且各銀行皆以其兌現信用能力為其基本商業法則，不過包含美國在內的各國銀行，皆聽命於各個主權國家的命令，配合對俄國的制裁。

「環球銀行金融電信協會」(SWIFT)是世界重要的國際支付系統，其功能是透過交換結構化的電子報文完成相同的商業流程，以進行支付或貿易結算等，其連結超過 200 個以上國家，涵蓋 11,000 個銀行及機構，是全球金融流通的命脈。¹⁸事實上，SWIFT 相當於全球金融機構進行國際支付的基礎設施，也是全球金融治理機制的重要一環。SWIFT 雖是一個中性的治理機制，但西方國家仍可基於制裁需要，透過機制的內部運作將俄國逐出 SWIFT，使俄國進入全球金融市場的管道受阻礙，國內幣值產生波動、資金流向受到影響。顯見，全球治理機制仍受國際衝突及國際權力結構的影響。

此外，美歐強權及歐盟的施壓，使全球化的重要推動力量——跨國公

¹⁷ BBC News, What sanctions are being imposed on Russia over Ukraine invasion? (05/26/2022), available at <https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659> (last visited 06/06/2022).

¹⁸ BBC News, Ukraine conflict: What is Swift and why is banning Russia so significant? (05/04/2022), available at <https://www.bbc.com/news/business-60521822> (last visited 06/06/2022).

司(Transnational Corporations, TNCs)——也配合對俄制裁。俄烏戰爭爆發，歐盟於 2022 年 3 月初以正式發文要求網路搜尋引擎谷歌(Google)配合對俄羅斯實施制裁，包括消除俄羅斯國營媒體的搜尋路徑等。在此同時，臉書(Facebook)、推特(Twitter)、抖音(TikTok)及谷歌所屬的 YouTube 等跨國社群媒體，在各國政府要求下，均表示會配合相關制裁措施¹⁹，其他尚有美系的頂級跨國品牌公司如殼牌(Shell)、埃克森美孚(Exxon Mobile)、波音(Boeing)、空中巴士(Airbus)、蘋果(Apple)、迪士尼(Disney)、麥當勞(McDonald)和星巴克(Starbucks)，都陸續暫停在俄羅斯的業務，或者計畫關閉在俄羅斯的業務。²⁰由此，主權國家會基於政策需要，直接施壓或間接透過國際組織對跨國公司施壓，要求配合國家政策執行。跨國公司是推動全球化的重要力量，雖是私人企業，但顯然會受到國家行為者或國際力量的影響。

在美國的影響力或壓力下，大部分西方盟邦對於美國發動對俄國的制裁均採取配合態度；尤其歐洲、日、韓、澳、紐、新加坡等美國長期盟友，均積極響應制裁。但仍有許多國家本於國家利益作選擇性的合作。例如印度、東協及德國等。

印度與俄國關係匪淺，欠缺配合制裁的意願。聯合國大會表決暫停俄國在聯合國人權理事會的席位時，印度投了棄權票；印度尚且不顧美國和其他西方國家的壓力，繼續從俄羅斯購買石油和天然氣。²¹事實上，

¹⁹ Washington Post, E.U. sanctions demand Google block Russian state media from search results, (03/09/2022), available at <https://www.washingtonpost.com/technology/2022/03/09/eu-google-sanctions/> (last visited 06/06/2022).

²⁰ 遠見 (03/18/2022)，戰火燒到門口，歐美大企業制裁俄羅斯罕見下重手，<https://www.gvm.com.tw/article/88069> (最後瀏覽日：06/06/2022)。

²¹ 聯合報(2022-04-12)，印度未對俄制裁還猛『加油』 拜登親自出馬施壓，

印度軍備來源有約七成來自俄國，主要區域軍事威脅來自中國，因此與俄國的友好關係，將使中國有所忌憚，對印度有利。印度需要與美國結盟以遏制中國的威脅，然而美國在印太地區對抗中國，更需要仰仗印度的地緣政治優勢以圍堵中國。基於上述，印度有婉拒配合西方制裁的本錢，而其不配合制裁，正是印度的基於國家利益所做的國家選擇。

東協大部分國家也未配合對俄制裁。俄羅斯對東協有地緣戰略、軍售、能源及經濟等重要性，與東協合作關係深遠。2011 年俄國參加「東亞高峰會」(EAS)，2018 年更將關係升級至「戰略夥伴關係」，合作涵蓋經濟、科技、文化、安全、反恐等。而且俄羅斯是東協最大的軍購來源國，佔東協整體軍購比例高達三成。雖然新加坡宣布對俄實施經濟制裁，印尼也譴責俄國的入侵行為，但東協各國無法對俄烏情勢達成集體共識，尤其美國的盟友泰國、菲律賓、馬來西亞等均未作明確表態，越南及寮國為俄國長期盟友，對於聯合國譴責俄國入侵烏克蘭的提案投下棄權票。²²

又如德國，作為美國的重要盟邦、歐盟的領導國，對於西方以能源禁運制裁俄羅斯，並未照單全收。德國自 2011 年 11 月與俄國合作的天然氣輸氣管「北溪一號」後，其工業在能源穩定而低價的供給下，更有競爭力。其後，德俄更建置完成「北溪二號」²³。烏克蘭總統澤倫斯基 (Volodymyr Zelensky) 對此不滿的指出，德國和匈牙利等歐洲國家繼續買

<https://udn.com/news/story/122699/6233457> (最後瀏覽日：06/06/2022)。

²² 徐遵慈(03/07/2022)，對俄譴責與制裁東協為何不跟進，聯合新聞網(UDN)，<https://udn.com/news/story/121739/6144995> (最後瀏覽日：06/06/2022)。奇摩 Yahoo!新聞(03/08/2022)，烏克蘭危機讓中俄靠攏 東協不干預政策面臨考驗，<https://tw.news.yahoo.com/news/烏克蘭危機讓中俄靠攏-東協不干預政策面臨考驗-030307490.html> (最後瀏覽日：06/06/2022)。

²³ 北溪二號於 2021 年建置完成，但尚未運作。

俄羅斯的石油，就像是「用別人的血在賺錢」，並指責他們阻撓了國際對俄羅斯禁運石油的努力(BBC, 2022)。²⁴在西方動用全球治理機制制裁俄國的情況下，德國仍是以國家利益考慮，選擇性的配合制裁措施。

肆、全球治理的「合作模式」：新冠疫情

新冠肺炎自 2019 年末開始於全球蔓延、迄今未歇，至 2022 年 5 月為止，全世界感染確診人數累積超過 5 億人，死亡人數超過 600 萬人，²⁵是史無前例的規模。全球化的效果無疑加重也加速新冠疫情的跨國性擴散；遏制新冠肺炎非單一國家可以克竟其功，而是需要跨國協力合作的，因此世人在抗疫之際，也將目光投向全球治理機制。

一、健康治理與新冠肺炎

健康治理(health governance)是指攸關一個社會採取行動及手段以形成組織，旨在促進及維護人民健康。健康治理組織的規則，可以是正式或非正式的行為管制；治理機制可以位於當地/次國家、國家、區域、國際或全球層次，也可以是公共服務單位(如國家衛生單位)或私營組織(如國際上的非政府組成的協會)或是公私兩者的結合體。²⁶

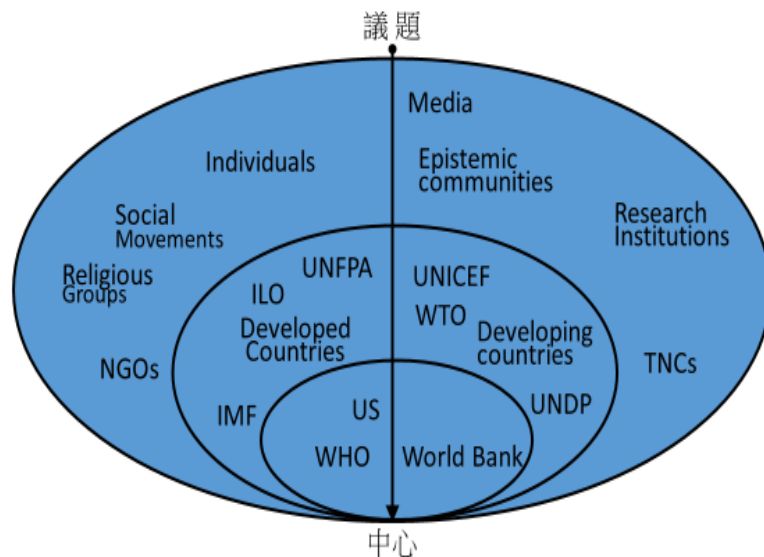
二次大戰以來，全球性的健康治理以聯合國及世界衛生組織(World Health Organization, WHO)為重心。事實上，健康治理要處理的問題不僅

²⁴ BBC News (04/15/2022.), Ukraine's President Zelensky to BBC: Blood money being paid for Russian oil, available at <https://www.bbc.com/news/world-europe-61107725> (last visited 06/06/2022).

²⁵ 日本資料庫(Nippon.com) (05/02/2022), <https://www.nippon.com/hk/japan-data/h00673/> (最後瀏覽日：06/06/2022)。

²⁶ Richard Dodgson & Kelly Lee, Global Health Governance, in Rorden Wilkinson and Steve Hughes (eds.), Global Governance: Critical Perspectives (London: Routledge, 2002) pp. 94-95.

止於疾病本身，尚包括世界銀行 (World Bank) 及國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 所要處理的財務危機及貸款協助、聯合國發展計畫 (UN Development Programme, UNDP) 的永續發展等。較為完整的全球健康治理藍圖，除了上述聯合國等國際組織外，尚應包括國家行為者如美國、已開發國家 (Developed Countries) 及開發中國家 (Developing Countries)，非國家行為者如跨國公司 (TNCs)、非政府間組織 (NGOs)、研究機構、宗教團體、流行病社群、社會運動等。請參圖三。



資料來源：Dodgson & Lee, 2002. "Global Health Governance," pp. 101-103

圖三 全球健康治理體系

無疑地，新冠肺炎發生，世界衛生組織及 COVAX 平台等進行跨國的疫情防治資訊通報、疫苗分配協調等，均在抑制疫情擴散、保障人類生命等方面發揮功能。聯合國、世界銀行、國際貨幣基金、非政府間組織、跨國公司也都依其職能，適時執行相關防疫計畫。

二、國際合作與國家自主性

面對全球健康治理機制的運作，主權國家會採取選擇性合作。各國因遭到新冠病毒的大肆傳播侵害，需要國際合作共同抗疫，但無可諱言的，各國的防疫政策、防疫資源(如疫苗等)的使用分配，均是以本國利益為優先的，也突顯國家主權及國家自主性。首先，為遏制新冠肺炎病菌散布，各國以自我疆界為範圍，實施海、陸、空通道管制，從而限制甚至阻斷人流、物流等，政治、經濟、社會等活動因而停頓，新冠疫情導致代表全球化之跨國移動的廣度、速度、頻率等都大幅降低。

其次，「疫苗民族主義」(vaccine nationalism)導致全球疫苗分配及注射率產生極大落差，全球治理受到極大打擊。新冠疫情爆發顯示國際上的資源分配不均，強國與弱國之間的差異突顯。美歐國家在疫苗研發、藥品數量及其他防疫物資等能量相對充沛。反觀經濟較不先進國家，則苦於疫苗等防疫物資的不足，使得疫情更難控制。疫苗分配及注射顯示國家以自我利益為中心，全球治理機制也難以約束國家行為。病菌雖是跨國界的傳染，需要全球性地防堵疫情，但國際協調防疫工作卻仍取決國家是否願意配合。以防堵疫情最重要的疫苗施打而言，在美歐等先進國家打完第三劑比例高達六、七成之際，許多落後國家甚至還沒打第一劑。莫怪乎世衛組織秘書長譚賽德感嘆全球疫苗分配嚴重不均。

世衛組織及聯合國在疫情發生後一方面未能建立集體疫苗策略，另一方面則因「疫苗民族主義」使 COVAX 的全球疫苗分配計畫受阻。COVAX 是執行疫苗平等分配的計畫平台，由世衛組織、「全球疫苗免疫聯盟」(GAVI)及「流行病預防創新聯盟」(Epidemic Preparedness Innovations, CEPI)²⁷共同主持，但卻無法滿足世界各國尤其是開發中國

²⁷ CEPI 是由「比爾及梅琳達·蓋茲基金會」(Bill & Melinda Gates Foundation)所贊助的組織。

家的疫苗需求。即便世衛組織試圖透過 COVAX 取得疫苗，以協助中低所得國家，但主要的富有國家都以自己國家為優先，也直接向疫苗製造商以超前購買合約方式進行疫苗囤積。這種「疫苗民族主義」，使 COVAX 無法按計畫進行全球的疫苗供應，以對抗新冠疫情。²⁸透過全球疫苗供應分配以提高注射率，是對抗疫情的良方，但 COVAX 無法阻止擁有大量疫苗的國家放棄自我優先，這不僅突顯「疫苗民族主義」對全球治理的打擊，也說明國家自主性限制了全球治理機制的運作。

第三，國家採行不同策略以因應新冠疫情。新冠肺炎於 2019 年底爆發，在 2020 年初就有超過 140 個國家採行人員管制行動及保持社交距離等政策，對疫情做反應。各國也依照自己的健康環境採取不同策略以遏制病菌傳播，包括採人員隔離政策或不同的程度的封鎖計畫，例如中國於疫情爆發初期在武漢採行較嚴格的封城計畫。²⁹新冠肺炎的衝擊顯示，國家仍是國際社會的主要行為者，且國家有其自主性，即便新冠疫情發展屬於低階政治議題，但國家的角色扮演及政策運作卻頗為突顯；各國為防堵疫情，以領土範圍為界，以至高主權採取國境之間及國境之內的高度管制措施，包括管制疫苗出口等。國家對於世衛組織之全球健康治理機制，基本上以國家利益為先，採取選擇性合作。

新冠疫情是一重大的世界危機，全球治理運作顯得積極，但並未改變國際社會的運作本質。新冠肺炎所導致的全球危機，雖使得全球性機構、跨國網絡及各種非國家行為者(non-state actors)扮演重要角色，但並未有重大且持續性的全球治理或有非常高階層的合作；事實上，新冠肺炎的深遠影響並未使世界政治的本質的改變，以領土為範圍的國家仍是

²⁸ Shreejita Biswas, *The Coronavirus Pandemic and Global Governance: The Domestic Diffusion of Health Norms in Global Health Security Crises*, Jadavpur Journal of International Relations, Vol. 25, No. 2, 218 (2021).

²⁹ Shreejita Biswas, *Id.* at 221.

國際事務的基石，民族主義仍會是強而有力的政治力，強權國家會持續以各種方式進行權力的競逐。³⁰新冠疫情雖屬於低階政治議題，但強權競爭的影子仍壟罩其上。在新冠疫情嚴重蔓延之際，美國強權不時將矛頭指向中國，其致力於批評及壓制中國的力道，不亞於將心力放在防疫上。例如美國一再指責中國是新冠肺炎的始作俑者，特別是川普政府不僅對中國強烈責難，且認為中國應該對新冠肺炎進行鉅額賠償，更一直以「武漢肺炎」而不願以「新冠肺炎」為稱呼，其間的強權競爭矛盾可見一斑。

歸納言之，以新冠疫情為例，當國家面對生存利益時，會斷然地採取自力救濟措施，不惜築起國家藩籬，以致全球化退縮；新冠肺炎疫情蔓延，各國紛求自保，國家主權益發突顯。國家參與國際合作是以國家自利為前提；各國依其健康環境條件採取不同策略，也參與世衛組織等國際協調機制，以取得對本國最有利的結果為考慮，且國家具有自主性而得以採取選擇性合作的空間，例如「疫苗民族主義」，正是國家基於自利、自主而阻礙全球治理的例證。

伍、當前世界秩序發展之評估

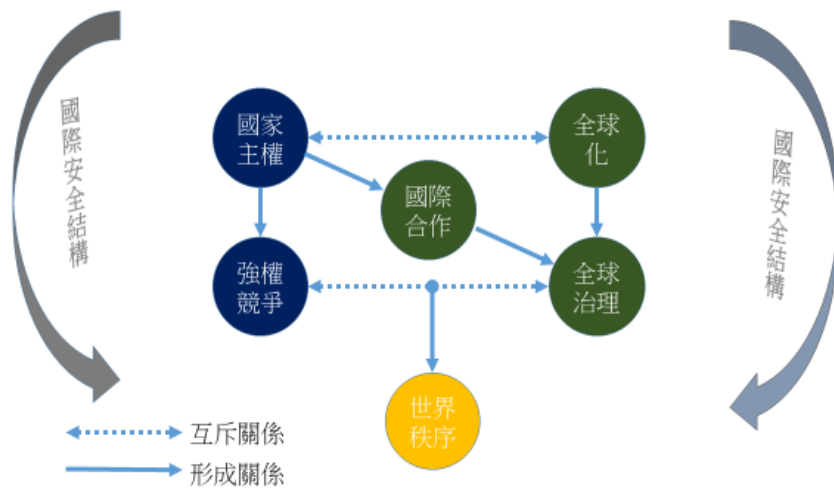
以下分兩部分說明：一、釐清「全球化」、「國家主權」與「強權競爭」等三者的關係；二、分析與評估當前的世界秩序。

一、「全球化」、「國家主權」與「強權競爭」的關係

本文認為，世界的運作固然仍是以主權國家為主體的國際社會，但若只看到國家主權、強權競爭及地緣政治面向，而輕忽全球化與全球治理的發展與影響，實無法觀照世界運作的全貌，也將對世界秩序的掌握

³⁰ Stephen M. Walt, *Global Order after Covid-19*, INSTITUTE FOR SECURITY POLICY (ISP) WORKING PAPER (2020), pp.1-3.

產生偏差。反之亦然。如本文「前言」所述，世界運作及世界秩序的內涵，有賴釐清全球化、國家主權與強權競爭之間的關係。請參看圖四。



圖四 全球化、國家主權與強權競爭之關係

首先，全球化與國家主權兩個概念是衝突的，且有互斥關係。國家主權概念強調國家對疆界內事務的管控能力及對外的獨立自主性，全球化則強調主權的穿透及跨國性連結。全球化發展的廣度愈大、密度愈緊及速度愈快，相對應地代表國家主權受侵噬的程度愈大；反之，國家主權愈伸張，全球化愈受到限縮。因此，兩者關係是衝突的，也是互斥的。

其次，全球治理運作與強權競爭，也存在互斥關係，而世界秩序正是全球治理與強權競爭環境碰撞之後的產物。國家之間(尤其是強權之間)的權力競爭及衝突關係，會壓縮全球治理的運作；一旦國際環境生變，國家面臨生存威脅或權力競爭進入白熱化，則國家主權之運作將既專斷且突顯，國際協調難以奏效，全球治理亦隨之退縮。在強權競爭的制約

下，全球治理受限；反之，則全球治理有較大運作空間。而世界秩序正是兩者碰撞後的結果。

第三，在概念上，全球化發展是全球治理的必要條件，沒有全球化發展的環境，遑論全球治理。但直接影響全球治理效果的主要因素是國際合作，在某一議題領域，國際合作程度高，治理程度也高。

二、當前世界秩序之評估

針對當前世界秩序，以下分四項加以分析與評估：(一)「全球治理」難以約束「國家自主性」；(二)「議題性質」與「全球治理」成效與有關；(三)「全球安全治理」失靈，「印太區域」緊張提高；(四)「強權競爭」恐導致「經濟新冷戰」。

(一)「全球治理」難以約束「國家自主性」

全球化正在逐步擁抱國家，也日益穿透國家主權。但弔詭的是，沒有參與全球化的國家，可能使國家利益受損，甚至難以在世界立足；但遭全球化侵害甚至支配而致無力抗拒時，將使主權蕩然無存。因此，在全球化浪潮下，國家面對世界變化，總是會有其策略性運用。就本文探討俄烏戰爭及新冠疫情的兩個案例，都顯示國家對於全球治理機制，會依據本國利益採取選擇性合作的立場。在國際權力結構制約下，策略的巧用將是國家重要的生存與發展之道。

以西方國家因俄烏戰爭對俄國制裁為例，在美國的影響力或壓力下，許多國家、國際組織及跨國公司對於制裁俄國均採取配合態度；尤其歐洲、日、韓、澳、紐、新加坡等美國的長期盟友。但仍有許多國家，如印度、東協的多數國家，甚至德國，均本於國家利益，做選擇性的合作或甚至未參與制裁。

另以新冠肺炎為例，全球化正是造成疫情蔓延不可收拾的主因，所

以各國紛紛採取防堵全球化的措施，以控制疫情。各國為防堵疫情，以領土範圍為界，以至高主權採取國境之間及國境之內的高度管制措施。各國對於世衛組織之全球健康治理機制，基本上以國家利益為前提而採取選擇性合作。尤其「疫苗民族主義」所凸顯的國家自主性，無疑使 COVAX 的全球疫苗協調分配計畫失色。

(二)「議題性質」與「全球治理」成效有關

國際議題的性質會影響全球治理成效，非政治性議題的全球治理較無阻力，至於涉及國際安全的議題則較難以實現治理效果。

國際安全議題因涉及國家生存利益，全球治理機制難以發揮全球化功能，甚至可能成為強權競爭的工具，例如歐盟、全球支付系統 SWIFT，均在俄烏戰爭後轉為制裁俄羅斯的工具。換言之，一旦強權競爭白熱化，全球治理運作受阻，而世界秩序也隨著權力競爭與全球治理的碰撞而擺盪。

在國際的非政治性議題方面，全球化使得國家與非國家行為者的治理角色均突出；事實上，全球化增加非國家行為者對健康治理的影響程度，形成國家行為者與非國家行為者在治理活動上各有突出的角色，例如議程設定、資源的動員及分配等。³¹由新冠肺炎的發展可看到，國家行為者為防堵疫情，其角色及主權運作特別突出；而在治理活動上，非國家行為者如世界衛生組織、COVAX 及跨國公司等，皆在防疫情資、防疫策略及疫苗分配等有其角色扮演。

事實上，新冠肺炎在全球擴散，顯示國際安全的威脅來源不僅止於軍事政治議題，傳染性的疾病雖屬於低階政治議題，但對人類的安全危害並不亞於戰爭，也突顯國際協調的必要性與重要性。世衛組織及

³¹ Richard Dodgson & Kelly Lee, *supra* note 28, at 92-110.

COVAX 等協調機制仍能適時發揮功能，顯示當人類面對病菌此一共同敵人時，國際社會仍是會進行跨越國界合作的，事實上也應該讓全球治理發揮更大功效。

由新冠肺炎發展的啓發，人類安全(human security)議題在全球治理層面值得獲得更多重視。傳統安全是指保護不受外來對國家主權及領土完整之威脅。人類安全則是重視有關個人的安全，而非國家；強調保護人民，需要跨越傳統國家主權原則。在快速全球化的時代，安全不宜只是保護國家免於外來軍事攻擊，而必須包含更廣泛的關注及挑戰。³²新冠肺炎導致超過 600 萬人死亡，其對人類的傷害不亞於一場大型戰爭，且並非以增強軍力而可克竟其功的，這需要國際社會的群策群力，包括在醫療科技、生物科技、防疫資源、防疫情資等方面的共享，才能使個人獲得安全，而國家及人民安全也才能確保。

(三)「全球安全治理」運作受限，「印太區域」緊張提高

聯合國是擁有動用武力以維持國際和平的全球安全治理機制，但面對強權尤其是五大常任理事國，其作用頗為侷限。例如俄烏戰爭爆發，安理會無法對五常之一的俄國進行制裁。聯合國有集體安全制度(collective security)，凡對某一成員國的侵略，將被視為對所有成員國的侵略。根據聯合國憲章第 39、41 及 42 條，安理會可以決議對侵略者實施包括軍事手段在內的制裁措施，以維護國際和平。但是違反五大常任理事國任一國的利益事項，幾乎不可能做成決議，因為他們都可以動用否決權。

吾人假定安理會通過對俄國採取軍事行動，則聯合國部隊真能對俄

³² Amitav Acharya, Human Security, in John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (eds.) *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University press, 2017), p.481.

羅斯出兵嗎？事實上，美國是聯合國能否執行軍事行動的決定性因素，若支撐聯合國運作的美國不同意出兵，幾乎難以成事。因為歷來安理會決議發動軍事報復，如 1991 年對伊拉克的軍事行動所組成的所謂「多國」部隊，幾乎都是美軍在參戰，其他國家只是象徵性派兵或做其他支援行動。以武力制裁侵略國，不僅要耗費龐大軍費，且須擁有大規模軍隊及指揮、調度與動員的能力，放眼世界僅有美國擁有此等能力。若聯合國決議對俄國動武，這幾乎等於美國對俄國宣戰，甚至可能演變成第三次世界大戰，美歐等強國似無可能令其發生。

歸納而言，全球軍事治理機制對於世界強權的約束難以奏效，唯賴強權之間的權力制衡。聯合國安理會除了在俄國出兵烏克蘭事件上顯示運作失靈外，美國在 2003 年直接出兵征服伊拉克，甚至根本不用聯合國的反對而對伊拉動武，當時聯合國及歐洲也只能冷眼旁觀，實在無能為力。同理，倘若中國對外採取軍事舉動，聯合國亦將投鼠忌器。

由聯合國運作及俄烏戰爭案例啟發可知，中、俄地緣周邊的印太區域衝突是國際的隱憂。美、歐對中、俄強權的地緣戰略及經濟圍堵，包括美國的印太戰略、北約東擴、制裁中俄經濟等，對中、俄造成的壓力及可能產生的反撲，值得觀察。事實上，中、俄目前尚無能力在全球層面與美國抗衡，但在區域層面的影響力頗大，對於其地緣周邊的利益更為敏感。一旦美歐在區域內危害其國家重大利益，或區域國家與中、俄有安全利益的衝突，則中俄強權試圖採取武力威脅以維護利益的可能性增加。

事實上，俄烏戰爭已令人看清，美歐強權會對受侵略國施以外交支持、軍備援助，及對侵略者進行經濟制裁等，但是否真會與中、俄正面進行軍事對抗，實值得觀察。對於中東歐國家而言，加入北約此一緊密的軍事聯盟體系，較能對中俄產生嚇阻效果，較能獲得保障。因此，俄

烏戰爭給印太區域國家一個警示，不加入西方的集體安全體系的保障，國家安全憂慮提高，芬蘭與瑞典在俄烏戰後申請加入北約即是一例。

(四)「美中強權競爭」恐導致「經濟新冷戰」

以 2022 年的俄烏戰爭而言，戰爭爆發讓潛藏的美國與中俄之間的權力競爭浮上檯面，全球化的進展也隨之受阻，甚至倒退。甚且，美國有可能對中、俄發動「經濟新冷戰」。

俄烏戰事爆發，美國為首的西方世界及國際組織隨即透過各種全球化管道對俄國實施制裁，這說明軍事衝突發生的同時，其他領域的議題已變成次要，甚至成為運用於處理軍事衝突的手段。例如西方圍堵俄國銀行試圖讓俄國貨幣盧布無法匯兌流通；跨國公司配合切斷對俄某些工業產品供應使其斷鏈；禁止購買俄國的煤、石油、天然氣等。由上述，經濟全球化的媒介如歐盟、SWIFT、跨國公司、國際性的銀行及其他國際組織等，都在美歐策動下配合制裁俄國，這些行動無疑與全球化方向是背道而馳的，這印證本文所指全球化發展是在強權競爭結構下運作，是受到國際安全結構制約的。

美國對俄羅斯發動全球經濟制裁的同時，要求中國選邊站，否則進行報復，此似意味美國準備劃一條經濟圍堵線。美國前聯準會主席、現任財政部長艾倫於 2022 年 4 月 14 日在大西洋理事會演說，喊話中國應挺身勸告俄羅斯停止戰爭，同時重話警告中國若站在俄羅斯那一邊，中國經濟恐怕會面臨嚴重後果³³。美國一方面希望中國要敦促俄國終止戰爭，另一方面也是警告各國必須選邊站。當美國面臨威脅時，即會豎起正義大旗，要世界各國都選邊站，不能站在模糊地帶。冷戰時期，美國

³³ Associated Press (04/14/2022), Yellen says China should urge Russia to end its Ukraine war, available at <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4506632> (last visited 06/06/2022).

以軍事及意識形態為軸線，區隔西方陣營與蘇聯為首的共產陣營；小布希政府時代發動反恐戰時宣告世界：「你不是與我們在一起，就是和恐怖主義在一起」(either you are with us, or you are with the terrorists)。在當前美中科技及貿易戰的背景下，美國正在以經濟圍堵線畫出敵我兩邊。

當前美國有可能對中、俄發動經濟冷戰。但這不是軍事對抗，也不是以恐怖主義為界線，而是畫上經濟圍堵的陣線；一邊是美國及歐洲帶領的西方陣營，另一頭則是中、俄兩大強權。美國在川普政府時代開始對中國發動科技戰、經濟圍堵中國，拜登政府在俄烏戰爭爆發之際再度舉起正義大旗，重話警告中國未能配合全球對俄國的經濟制裁，可能面臨不利經濟的嚴厲措施。由此，俄烏戰爭一方面使中－俄結盟關係深化，另一方面使美、中對抗更加尖銳。倘若俄烏戰爭懸而未決，致美國遷怒中國而聯合西方陣營對中、俄採取更嚴厲、更大規模的經濟封堵，恐將使全球經濟割裂成兩個陣營，經濟新冷戰也可能隨之成形。當然，世界各國因新冠疫情而採取貨幣寬鬆政策，至今有停滯性通貨膨脹疑慮，經濟衰退的隱憂也浮現，這或許使美國對中國發動經濟新冷戰會有所顧忌。

陸、結論

本文提出「西方式全球治理模式」，分析國家主權、全球化及國際強權結構之間的關係，並透過檢視俄烏戰爭及新冠疫情，論證當前國際社會之特質及分析世界秩序之發展。本文也評估俄烏戰爭及新冠疫情對世界局勢可能造成之影響。

首先，本研究針對國家主權、全球化及國際強權競爭結構之間的關係，獲致的發現與結論如下：

- 一、全球化與國家主權概念是衝突的，且有互斥關係；全球治理運作與強權競爭，也存在互斥關係。尤其，全球治理是在國際安全結構環

境籠罩下發展的，強權競爭會壓縮全球治理的發展，而世界秩序正是全球治理與強權競爭碰撞之後的產物。

- 二、當前的國際互動規律是在權力運作與利益算計下進行的，而世界秩序一方面受美、中強權競爭的結構所制約，另一方面則是受美國主導的「西方式全球治理模式」所影響。
- 三、全球治理在國際安全結構環境籠罩下進行，各國則基於本國的安全、利益及權力考量執行其對外政策。美、中強權對抗的權力結構影響國際安全環境，尤其影響印太地區國家的結盟立場。美國作為冷戰後的霸權，是世界主要運作規則的維持者及驅動者，在歐洲及印太區域等盟邦配合支持下，可讓美國對全球治理機制及世界秩序的掌握度更高，同時也得以集眾國之力圍堵中國勢力的擴張。
- 四、俄烏戰爭形成全球治理的「制裁模式」。在美國的影響力或壓力下，大部分西方盟邦對於美國發動對俄國的制裁均採取配合態度；尤其歐洲、日、韓、澳、紐、新加坡等美國長期盟友，均積極響應制裁，但仍有許多國家本於國家利益作選擇性的合作，如印度、東協及德國等。
- 五、新冠疫情發生，形成全球治理的「合作模式」。世界衛生組織、COVAX平台、聯合國、世界銀行、國際貨幣基金、非政府間組織、跨國公司等，均在抑制疫情擴散、保障人類生命等方面發揮其功能。但新冠肺炎疫情蔓延，各國紛求自保，國家主權益發突顯。各國依其健康環境條件採取不同策略，也因國家自主性而得採取選擇性合作的空間。例如「疫苗民族主義」，正是國家自利、自主的行為，也使全球治理功效打折扣。

其次，本文檢視俄烏戰爭及新冠疫情兩個案例，評估當前世界局勢如下：

- 一、全球治理難以約束國家自主性。本文探討俄烏戰爭及新冠疫情兩個案例，都顯示國家對於全球治理機制，會以本國利益優先，採取選擇性合作的立場。
- 二、國際議題的性質會影響全球治理成效，非政治性議題領域的全球治理較無阻力，至於涉及國際安全的議題則難以實現治理效果。
- 三、全球安全治理失靈，印太區域緊張升高。聯合國安理會面對強權尤其是五大常任理事國，其作用頗為侷限。在美國在印太區域的圍堵下，中、俄對於其地緣周邊的利益更為敏感。一旦區域國家與中、俄有安全利益的衝突，則中俄強權試圖採取武力威脅以維護利益的可能性增加，使區域緊張升高。
- 四、美中強權競爭有導致經濟新冷戰之虞。美國在川普政府時代即已對中國發動科技戰、經濟圍堵中國，倘若俄烏戰爭懸而未決，致美國遷怒中國而聯合西方陣營對中、俄採取更嚴厲、更大規模的經濟封堵，恐將使全球經濟割裂成兩個陣營，經濟新冷戰也可能隨之成形。不過，停滯性通貨膨脹疑慮及經濟衰退的隱憂浮現，或許使美國對中國發動經濟新冷戰會有所顧忌。

參考文獻

- 日本資料庫(Nippon.com) (05/02/2022) , <https://www.nippon.com/hk/japan-data/h00673/>(最後瀏覽日：06/06/2022)。
- 光明網(02/23/2022),〈20多年向東推進1000餘公里,北約東擴終點在哪?〉, <https://m.gmw.cn/baijia/2022-02/23/35538731.html>(最後瀏覽日：06/06/2022)。
- 林文程(2020),〈美中競爭與印太區域秩序重整〉,趙永茂主編,《資訊時代下的世界秩序、新典範與心治理》,頁53-83,新北市：知行出版社。
- 奇摩 Yahoo!新聞(03/08/2022),烏克蘭危機讓中俄靠攏 東協不干預政策面臨考驗, <https://tw.news.yahoo.com/news/烏克蘭危機讓中俄靠攏-東協不干預政策面臨考驗-030307490.html> (最後瀏覽日：06/06/2022)。
- 徐遵慈(03/07/2022),對俄譴責與制裁東協為何不跟進,聯合新聞網(UDN), <https://udn.com/news/story/121739/6144995>(最後瀏覽日：06/06/2022)。
- 楊衍永等譯 (1999), Santos, Theotonio Dos 著,《帝國主義與依附》,頁460-462,中國北京：社會科學文獻出版社。
- 遠見 (03/18/2022),戰火燒到門口,歐美大企業制裁俄羅斯罕見下重手, <https://www.gvm.com.tw/article/88069> (最後瀏覽日：06/06/2022)。
- 聯合報(2022-04-12),印度未對俄制裁還猛『加油』拜登親自出馬施壓, <https://udn.com/news/story/122699/6233457>(最後瀏覽日：06/06/2022)。
- Acharya, Amitav (2017). Human Security, in John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (eds.) *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University press, 7th ed.), 480-496.
- Associated Press (04/14/2022). Yellen says China should urge Russia to end its Ukraine war, available at <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4506632> (last visited 06/06/2022).
- BBC News (04/15/2022.). Ukraine's President Zelensky to BBC: Blood money being paid for Russian oil, available at <https://www.bbc.com/news/world-europe-61107725> (last visited 06/06/2022).
- BBC News (05/04/2022). Ukraine conflict: What is Swift and why is banning Russia so significant? available at <https://www.bbc.com/news/business->

- 60521822 (last visited 06/06/2022).
- BBC News(05/26/2022). What sanctions are being imposed on Russia over Ukraine invasion? available at <https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659> (last visited 06/06/2022).
- Bender, Peter (2003). America: The New Roman Empire? ORBIS, Vol. 47, No.1, 153.
- Biden, Joe (09/24/2021). INDOPACIFIC STRATEGY OF THE UNITED STATES, PRESIDENT JOE BIDEN QUAD LEADERS' SUMMIT, available at <HTTPS://WWW.WHITEHOUSE.GOV/WP-CONTENT/UPLOADS/2022/02/U.S.-INDO-PACIFIC-STRATEGY.PDF> (last visited 06/06/2022).
- Biswas, Shreejita (2021). The Coronavirus Pandemic and Global Governance: The Domestic Diffusion of Health Norms in Global Health Security Crises, *Jadavpur Journal of International Relations*, Vol. 25, No. 2, 208-234.
- Blinken, Anthony J. (05/26/2022). The Administration's Approach to the People's Republic of China - United States Department of State, available at <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china> (last visited 06/06/2022).
- Commission on Global Governance (1995). *OUR GLOBAL NEIGHBOURHOOD* (Oxford: Oxford University Press, 1st ed.).
- Dodgson, Richard & Kelly Lee (2002), Global Health Governance, in Rorden Wilkinson and Steve Hughes (eds.), *Global Governance: Critical Perspectives* (London: Routledge), pp.92-110.
- Held, David (2000). *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics* (Oxford: Routledge, 1st ed.).
- Nye Jr., Joseph J. (2002). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (Oxford: Oxford University Press)
- Obama, Barack (11/17/2011). Remarks by President Obama to the Australian Parliament, available at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> (last visited 06/06/2022).
- Ryn, Claes G. The Ideology of American Empire, ORBIS, Vol. 47, No. 3, 390-91(Summer 2003).
- Trump, Donald (December 2017). National Security Strategy of the United

States of America, available at <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (last visited 06/06/2022).

Walt, Stephen M. (2020). Global Order after Covid-19, INSTITUTE FOR SECURITY POLICY (ISP) WORKING PAPER.

Washington Post (03/09/2022). E.U. sanctions demand Google block Russian state media from search results, available at <https://www.washingtonpost.com/technology/2022/03/09/eu-google-sanctions/> (last visited 06/06/2022).

White House (11/16/2015). Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific. available at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific> (last visited 06/06/2022).