

# 從「富裕」到「永續」： 淺談國際政治經濟學中的研究轉向

張文揚\*

## 一、前言

在國際政治經濟學的討論之中，如何使國家變得富強成了研究的主要課題之一。簡而言之，國家想要達到「富強」，政府或市場的兩股力量成為決定性因素。先是在 1648 年卅年戰爭 (The Thirty Years' War) 結束以後，西伐利亞體系 (Westphalia Treaty) 不僅確定了近代主權國家的概念，也促使激烈競爭的歐洲大陸國家思考如何盡可能地增強自己的財富並削弱對手的實力生存下來。但是，當亞當斯密 (Adam Smith) 在 1776 年發表了《國富論》(The Wealth of Nations) 一書以後，尊重個人財產權、法治等的自由主義思潮隨後加入辯論的陣營，政府導向或是市場導向的經濟政策頓時成為國家發展經濟的唯二選擇。從此之後，重視國家或是市場的經濟發展原則成為到現在為止二百餘年所有國家想要追求富裕的政策選擇。

二百年過去了，國家與個人依舊在追求發展，不僅富裕的國家希望根據過去的基礎追求更好的生活；發展中世界更是希望記取失敗的教訓，在本世紀大展長才。只是，近年國際社會更共同關切的問題，是如何讓這個世界能夠生生不息。聯合國先是在 2000 年推出了千禧年發展目標 (Millennium Development Goals)，在獲得初步的成就以後，聯合國緊接著在 2015 年又提出了更雄心壯志的永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs)。因此，不少的研究取向開始轉往如何維繫當前人類生存。永續發展目標的內容不僅包羅萬象，且每一個都跟當前人類發展息息相關。本文擬就這個課題提出一些個人觀察，並期望後續學術研究社群及政策社群能夠將更多的研究焦點放在發展議題領域之中，追求世界的永續發展可能性。

---

\* 國立政治大學外交學系教授

## 二、國際貿易、國際金融與永續發展

承前所述，傳統國際政治經濟學的主要議題，不外乎國際貿易與國際金融。當前諸如中美貿易戰或是數位貨幣的問題相當熱門，背後除了有經濟體制的競爭及日新月異的科技如何整合到國際政治經濟學領域的討論以外，更相當性地牽涉到大國之間的角力。誠如在上一段引言中所述，國際貿易與國際金融成了國家想要脫離貧窮的方法，許多在第二次世界大戰以來的重大議題，都環繞在貿易自由化及金融穩定的討論之上。在 1944 年規範國際貿易、國際貨幣與金融的布列頓森林體系 (Bretton Woods Systems) 建構起來以後，國家們藉由許多國際組織或是協定，例如關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 或是國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 等，使得國際貿易與金融秩序得以穩定的運行 (Broz & Frieden, 2001)，後續的討論也更細緻，期望可以理解在當前的秩序之下，國家如何讓總體秩序變得更可預測，一些議題的討論也正呼應了這樣的觀察 (陳虹宇等, 2021)。

經濟發展支配了戰後國際政治經濟學的發展與討論。但是到了 2000 年左右，隨著新興的議題不斷的出現，終於在聯合國會議之中提出了第一波對於永續發展目標的關懷。這些議題的出現並非偶然，過去長期專注經濟發展下，多數發展議題都被視為次要或邊緣議題，但是當發展並未在全世界消弭貧窮且金融危機一再發生、女性長期以來在各個領域受到限制、或是被稱為「廿世紀黑死病」的愛滋病迅速傳播之下，國家必須停下腳步檢視在經濟領域之外的問題。因此，在這一次的關懷之中有 8 個基本目標，例如對抗愛滋病、瘧疾與其他疾病；促進性別平等與女性權力；以及消除極端貧窮與飢餓等。等到在 2015 年前述的目標略微達成目的之後，又提出了當前更全面也更具備雄心壯志的「永續發展目標」，其中包含了一共 17 項更為不同但又緊密相連的發展目標 (United Nations, 2022)，這才使得我們更深刻地體悟到，經濟發展僅能是發展的其中一環，環境日益惡化或是貧富差距日益擴大的發展，就不能夠算是發展，因為這都是以犧牲地球或是下一代的福祉作為代價的發展。

## 三、永續發展目標：氣候變遷的例子

本文在這一節中舉出氣候變遷為例，探討氣候變遷可能產生的影響。從永續發展目標羅列的 17 大項之中的第 13 項，其他目標中涉入的氣候問題包含了第 1、第 2 及第 11，若是將氣候問題置於更廣義的環境議題之中，則第 3、6、

7、8、12、14 及 15 目標之下，都包含了主要或是次要議題中有關環境問題者。政治學者在大型針對當前及未來十年的研究重點調查之中，氣候變遷已經成為最主要的議題之一。在一份針對跨國一共 3,784 位政治學者的調查之中，氣候變遷在「當前最重大的三項國家面對議題」的回應率為 46.37%，高過其他議題許多 (Maliniak et al., 2017)。這項調查在過去幾波的結果中均顯示，在其他議題隨著時間的更迭改變並掉出前三大主要議題之餘，氣候變遷卻總是名列前茅，成為政治學不同次領域共同關心的重點政策 (例如：Maliniak et al., 2014)。

氣候問題的重要性不言可喻。近年來，因為全球氣候急速增溫的關係，國家與個人的焦點都在朝向將全球增溫控制在不超過工業革命以前的 2.5°C，因為氣候增溫所帶來的問題不僅僅是「地球變得更熱」而已，而是氣候及氣候災難變得更不穩定與更難預測。固然，當前許多的討論會集中在什麼因素造成了溫室氣體排放、全球暖化與氣候變遷，但是現在我們更關心的問題，則是氣候變遷對人類社會帶來的後果，例如戰爭、公共衛生、乃至金融與貨幣市場穩定等。

首先，在一份接續性的研究之中，作者們發現，在中世紀氣候突然變得有別於以往的溼潤狀態之下，促使蒙古的戰馬得以在往西的路徑上不必擔心糧草補給的問題，並順利完成西征；但是伴隨著天氣急速回到常態及降雨量下降，蒙古因此無法進一步地往歐洲進兵，並從匈牙利撤出轉往俄羅斯 (Pederson et al., 2014; Büntgen & Di Cosmo, 2016)。

不過，由於當前國際衝突的頻率在冷戰以後大幅度下降，儘管有諸如 2022 年年初等受到舉世關注的俄羅斯與烏克蘭戰爭，但衝突型態更多的是內戰，而氣候對內戰的影響更為深刻。在 2011 年發生的敘利亞內戰，其中一個因素就是與長年乾旱高度相關，敘利亞遭遇了相當長時間的乾旱問題。這期間的關聯性不難想見：當氣候變得相當乾燥時，原先看天吃飯的人民可能面臨到農作歉收困境或是必須轉移居住與耕作地的抉擇。同樣的問題也發生在非洲的查德湖 (Lake Chad)。查德湖在過去六十年內的急速萎縮，從 1960 年的約 26,000 平方公里到 2014 年的 1,350 平方公里，導致了原先依賴查德湖生活的喀麥隆、尼日、奈及利亞與查德等多國人口面臨了相當的經濟危機與生存壓力。受限於可依賴的收成減少，人民跨過疆界謀生的現象增加，但這也對居住在當地卻面臨外來人口的居民而言造成不小的壓力，並因此引發了對社群衝突的擔憂 (Frimpong, 2020; Iocchi, 2020)。從上述的研究可以顯見：人類軍事衝突的壓力將會隨著全球增溫及氣候變遷變異性更大之下而加劇。

再者，氣候增溫之下也促使公共衛生與傳染病防治的困難性。舉例來說，在非洲，由於東非高原的特性，因此縱使瘧疾是非洲最主要的傳染病之一，東

非基於氣候較為涼爽型態而得以免除瘧疾主要傳播途徑——瘧蚊的滋擾。然而，在氣候日益暖化的狀況之下，東非如在肯亞等高原領土部分都已經開始出現瘧蚊及瘧疾的個案。僅光是根據模型的預估，到 2080 年為止就會增加一億七千萬的非洲人因為氣候增溫的關係，而面對瘧疾風險 (Ryan, Lippi, & Zermoglio, 2020)。與此相關的研究也顯示在氣候增溫之下，將會有 58% 的傳染病因此變得更為嚴重 (儘管 16% 可以得到減緩)。

此外，氣候變遷除了對上述我們一般傳統認知的議題造成影響，也促使先進國家開始思考應該如何提供應對氣候變遷較弱的國家適應能力。舉例而言，世界上在承受氣候變遷不一的狀態之下，其中 58 個小島型開發中國家 (Small Island Developing States, SIDS) 遭遇到的問題可能更大。他們的國土散布在海洋之上，絕大多數人口規模不大，但是在遭受氣候變遷的不利後果例如海平面上升或是氣候災難時，反而首當其衝。不少國家甚至必須審慎思考國家在未來消失的可能性。因此，先進 (或是在氣候變遷上有較多責任) 國家在提供氣候援助上如何有效率地分配資源，也成了檢視對外援助的首要課題之一 (Doku, Ncwadi, & Phiri, 2021; Robinson & Dornan, 2017; Samuwai & Hills, 2018)。

反過來說，在經常性地遭受到氣候災難或是必須承擔氣候壓力時，國家金融與貨幣體系的穩定性，就可能是必須思考的要點。政府可能得透過綠色量化寬鬆 (Green Quantitative Easing, Green QE) 或是壓力測試的方式，檢視氣候變遷可能帶來的影響。再者，在經常性地必須針對氣候不確定性或是氣候災難提供援助之下 (例如先進國家承諾每一年提供一千億美元協助開發中國家調適與減緩氣候變遷)，將如何增加我們在價格乃至貨幣供給的不穩定性，都是必須相當審慎思考的政策 (Dafermos, Nikolaidi, & Galanis, 2018; Stan, Watt, & Sanchez-Azofeifa, 2021)。

總體而言，氣候變遷將對人類帶來更大的壓力。當然，我們不能否認氣候變遷「可能」造成的正面效果，例如北極航道因為融冰增加的關係在夏天可以開通航行；或是俄羅斯在西伯利亞的永凍土 (permafrost) 因為解凍的關係變得可以栽種。但是，總體上氣候變遷所帶來的負面影響遠高過它可以提供的正面助益，而否認氣候變遷者儘管也提出多項證據企圖否認氣候變遷，只是有更多的證據與現象表明，當前氣候變遷的問題已經刻不容緩。再者，氣候變遷屬自然現象，但其影響的層面至少在本文之中涉及到軍事衝突、公共衛生、援助考量及貨幣穩定性等，多屬跨領域的議題，這也正是永續發展議題的多樣性特徵之下與許多傳統學科的差異。

#### 四、結語：從理論到實踐，“There is no Planet B”

當前發展議題的理論討論開展可以說是「百家爭鳴」，但是對世界的影響與真正的效果，則等待著「百花齊放」，落實到對各項議題的操作與實踐之中。作者在這邊對於發展議題的經營提出幾點觀察：首先，發展議題不是「富國」的玩具。過去先進國家的經濟發展成功經驗，鮮少完整複製在開發中及低度開發國家，其主要一個原因就在於先進國家提供的政策無法因地制宜，因此在實踐的過程之中經常性地水土不服。當我們今天將焦點放在永續發展時，如何從在地的角度思考更適切的可行作法，將會是一大挑戰，但也是政策成敗的關鍵。其次，永續發展牽涉的議題具備「低敏感度」但「高急迫性」的特徵，國家與個人均無法在落實永續發展之中將這 17 個議題排序。因此，如何在多方經營之下達成目標，可能是在執行相關政策者所需要思考的。第三，永續發展的每一個面向，不應該視為跟經濟發展排斥，反而至少應該是相互增強。換句話說，過去犧牲如環境、大量排碳或是女性賦權等達成經濟發展目標的作法已經落伍與錯誤。相對地，既然稱之為「永續」，則經濟成長在永續的基礎上才能可長可久，並且藉由經濟發展的果實挹注永續發展所需要的資源。第四，永續議題的經營絕對是跨學科：在任何問題的討論之中，我們必須抹消傳統學門的分野，根據自身的知識理解提供跨領域的永續議題策略，方能使得刻不容緩的議題能夠得到更完整的應對方案。

最後，就學科發展與研究課題的重要性來看，過去在國際關係這個政治學的次領域之中，因為其議題的低度敏感性及不如大國在世界舞臺上的角力受到高度重視，國際政治經濟學總是被視為「低層政治」(low politics)，因此在國際關係之中經常性地被視為配角。而長期以來，在與經濟發展有關的國際貿易政治與國際金融等議題占據國際政治經濟學的舞臺以後，其他的議題又變得更為邊緣。2000 年的千禧年發展目標無疑的是一個轉捩點，2015 年的永續發展議題宣布以後，則進一步提升了永續議題的重要性。當前，發展議題除了可以在國際政治經濟學之中與前述議題等量齊觀以外，也讓國際政治經濟學的討論，不遜於傳統對如軍事衝突或是大國政治的討論。

#### 參考文獻

陳虹宇、吳聰敏、李怡庭、陳旭昇 (2021)。《致富的特權：二十年來我們為央行政策付出的代價》，臺北市：春山出版社。

- Broz, J. Lawrence, & Jeffrey Frieden. (2001). The Political Economy of International Monetary Relations. *Annual Review of Political Science*, 4: 317-343.
- Büntgen, U., & Nicola Di Cosmo. (2016). Climatic and Environmental Aspects of the Mongol Withdrawal from Hungary in 1242 CE. *Scientific Reports*, 6: 25606.
- Doku, Isaac, Ronney Nwadi, & Andrew Phiri. (2021). Determinants of Climate Finance: Analysis of Recipient Characteristics in Sub-Sahara Africa. *Cogent Economics & Finance*, 9(1): 1964212.
- Dafermos, Yannis, Maria Nikolaidi, & Giorgos Galanis. (2018). Climate Change, Financial Stability and Monetary Policy. *Ecological Economics*, 152: 219-234.
- Frimpong, Osei Baffour. (2020). *Climate Change and Violent Extremism in the Lake Chad Basin: Key Issues and Way Forward*. Africa Program Occasional Paper. Washington, DC: The Wilson Center.
- Iocchi, Alessio. (2020). The Dangers of Disconnection: Oscillations in Political Violence on Lake Chad. *The International Spectator*, 55(4): 84-99.
- Maliniak, Daniel, Susan Peterson, Ryan Powers, & Michael J. Tierney. (2014). *TRIP 2014 Faculty Survey*. Williamsburg, VA: Institute for the Theory and Practice of International Relations. Available at <https://trip.wm.edu/>
- Maliniak, Daniel, Susan Peterson, Ryan Powers, & Michael J. Tierney. (2017). *TRIP 2017 Faculty Survey*. Williamsburg, VA: Teaching, Research, and International Policy Project, Global Research Institute. Available at <https://trip.wm.edu/>
- Pederson, Niel, Amy E. Hessl, Nachin Baatarbilegc, Kevin J. Anchukaitisd, & Nicola Di Cosmo. (2014). Pluvials, Droughts, the Mongol Empire, and Modern Mongolia. *Proceedings of National Academy of Sciences*, 111(12): 4375-4379.
- Robinson, Stacy-ann, & Matthew Dornan. (2017). International Financing for Climate Change Adaptation in Small Island Developing States. *Regional Environmental Change*, 17(4): 1103-1115.
- Ryan, Sadie J., Catherine A. Lippi, & Fernanda Zermoglio. (2020). Shifting Transmission Risk for Malaria in Africa with Climate Change: A Framework for Planning and Intervention. *The Malaria Journal*, 19: 170.
- Samuwai, Jale, & Jeremy Hills. (2018). Assessing Climate Finance Readiness in the Asia-Pacific Region. *Sustainability*, 10(4): 1192.
- Stan, Kayla, Graham A. Watt, & Arturo Sanchez-Azofeifa. (2021). Financial Stability in Response to Climate Change in a Northern Temperate Economy. *Nature Communications*, 12: 7161.
- United Nations. (2022). *Sustainable Development Goals*. New York: Department of Economic and Social Affairs. Available at <https://sdgs.un.org/>