



自毀前程的霸權？論2026年 伊朗戰爭對「自由國際秩序」 之衝擊

●譚偉恩／國立中興大學國際政治研究所教授

摘要

本文探討自由國際秩序（liberal international order，簡稱LIO）在霸權國家選擇違反國際制度時所面臨之根本性危機。核心研究問題為：當國際秩序的主要建立者（霸權國）開始有意的違反相關國際制度時，既有的國際秩序會受到什麼影響，以及人們要如何評估這樣的影響？透過對2026年伊朗戰爭的深層個案分析，本文發現當創立秩序的霸權國家開始頻繁地規避，甚至是牴觸或重新詮釋既有的國際法律規範時，LIO將不再穩定與可預期。此時，昔日霸權國家的盟友（無論北方或南方國家），將對既存國際秩序的信任感下降，並質疑霸權國行為之合法性。當越多國家對舊秩序喪失信心，或認為霸權國的行為對自身國家利益構成威脅或不法侵害，對於「新秩序的需求」就會上升。此時，將是相對權力（relative power）排序第二的強權超越既存霸權最好的時機；然而，本文的研究顯示，伊朗戰爭目前只對既存的舊秩序造成「制度衝擊」，並確實斲傷美國霸權地位之合法性，但是否提供新秩序取代舊秩序的環境，還有待進一步觀察。

關鍵詞：自由國際秩序、制度衝擊、伊朗戰爭、新秩序、霸權國

壹、前言

國際秩序的動搖或崩解從來不是一夜之間發生的事，當霸權（hegemon）對既已存在之某些規則進行刻意地違反，繼而引發其它國家的擔憂與不信任，便容易導致整體國際社會對既存秩序的根本性質疑。一旦此情況發生，通常會引爆相當程度的跨國軍事衝突或替代舊秩序的新制度浮現。¹ 2026年2月28日，美國和以色列在未取得聯合國安理會授權之情況下，共同對伊朗發動代號「史詩雷霆行動」（Operation Epic Fury）的軍事攻擊（本文以下簡稱「伊朗戰爭」），開啟至今仍未結束的伊朗戰爭。這場軍事衝突在國

際法學界、外交實務界和國際安全的研究社群中引發諸多辯論，不僅涉及中東的區域政治、全球的能源經貿，還緊扣一個更根本的問題：自二戰大戰結束後，以美國為主導力量建立起來的「自由國際秩序」（liberal international order，簡稱LIO），究竟在本質上是霸權國家實現自身利益的工具，²還是可以制約國家違法行為的制度（international institutions）？³此外，當既存國際秩序的建立者以偏離自身所制定之規則在行事時，這種行徑應被定性為「秩序內部的修正」（intra-order revision），還是「秩序本身的違反」（order *per se* violation）？

這些問題曾在國際關係學界引發過數次熱議，並且迄今仍是不少研究者想要釐清之爭點，而伊朗戰爭在衝擊全球政經事務之餘，恰好提供吾人再一次檢視與反思此等重大問題的契機。本文的核心論點是，2026年的伊朗戰爭是對既存LIO的「制度衝擊」（institutional shock）；這場戰爭不僅在法律層面挑戰《聯合國憲章》（Charter of the United Nations，以下簡稱《憲章》）長期對於武力使用的規範，更在政治層面動搖LIO賴以維繫之核心前提——霸權國願意將自身的權力嵌入國際制度之中，並以自我節制（self-restraint）換取國際社會對其主導國際秩序的合法性（legitimacy）。本文認為，上述前提一旦開始鬆動，昔日霸權國家的盟友（無論北方或南方國家），將對LIO的信任度下降，這會為「新秩序的需求」提供政治市場。毋寧，如果有一個國家在此時嘗試建立新的國際規則（無論是全球性或區域性），國際社會將進入一個「選邊期」；有些國家會明確地在新舊秩序之間做出抉擇，但多數國家會傾向在兩種秩序間游移，宣稱自己是在避險或中立。⁴

為驗證上述觀點，本文追蹤美國對伊朗發動軍事行動到國際社會做出特定回應的這段期間，進而觀察美國霸權地位之變化。操作上，設計一個可被觀察之簡易過程；這個過程由以下三個環節組成：（1）美以軍事攻擊的發動是否合於既存國際制度？（2）國際社會（特別是美國的盟邦）如何回應？（3）中小型國家（特別是「全球南方」）對國際制度的偏好出現什麼變化？而在研究方法的應用上，基於本文關注之核心問題難以透過量化途徑有效釐清，遂採用深度的個案研究作為方法論上的策略。⁵伊朗戰爭被本文判定為是最適當之「關鍵案例」，對既有理論的確認或否定具有邏輯說服力上的優勢。⁶詳言之，如果LIO並非霸權國的工具，而是可以在建立之後一視同仁約束任何違反制度的國家，創立此秩序的美國應該也不能例外。然而，個案顯示既存的LIO並未對霸權國產生制約。此結果對自由制度主義的某些論點構成重大挑戰，其背後的原因則是透過對兩項研究假設的驗證，獲得澄清。

基於上開說明，本文結構安排如下：第貳部分進行文獻回顧，梳理LIO本質為何之相關重要學說；第參部分說明釐清研究問題的設計與方法；第肆部分剖析伊朗戰爭在哪些面向對既存的國際秩序與相關制度產生衝擊，以及中小型國家對此衝擊有何回應；最後結論部分指出，伊朗戰爭的個案揭示了LIO內在的根本性缺陷，即當建立國際秩序的



霸權開始有意地違反其自身設立之國際制度，秩序的不穩定將成為常態。此時，中小型國家不僅會對舊有的國際制度失去信任，也會質疑霸權國地位的合法性；一旦這些現象接連出現，霸權國的競爭者就有機會利用此一秩序空窗，建立新的秩序來滿足中小型國家的需求，為自己贏得更多利益或影響力。惟本文的研究顯示，伊朗戰爭並未提供這樣的戰略機遇給想要挑戰美國霸權地位的候選者。

貳、文獻回顧

一、「自由國際秩序」的理論基礎

美國學者G. John Ikenberry是LIO此一概念最具影響力的詮釋者，在其2001年極具影響力的專書中，他提出一個論點：「強權在大戰（major wars）之後傾向建立一套維繫戰後秩序的制度，目的不僅在於鞏固自身既有的優勢，更在於透過『制度化的自我約束』使其更為容易且長期主導與宰制戰後的國際關係。」這種自我約束的特徵是「制度化的權威」（institutionalized authority），即霸權國以服膺自身所建立之規則，向其它中小型國家傳遞一個重要的政治訊息，即雖然霸權是戰後最強的國家，亦不會恣意濫用優勢地位，而是一個值得信任的秩序維護者。中小型國家若是加入霸權建立的秩序，成為霸權的盟友，將可在這套秩序中獲利，而不需要與之對抗。⁷在其後續相關著作中，Ikenberry進一步強調，儘管2008年全球發生金融海嘯，歐美國家的經濟元氣大傷，金磚國家（BRICS）等新興經濟體開始變得有影響力，導致「美國衰退」與「東升西降」的論述甚囂塵上。但基於LIO具有高度的韌性與包容性，以致即使美國的相對實力較過往有所下降，LIO本身並不會受到影響，會繼續存續。⁸值得注意的是，面對2018年以後美國川普（Donald Trump）政府對多邊主義的鄙視以及與昔日歐洲盟友的撕裂，Ikenberry開始修正與反思他原本的論點，指出LIO確實陷入了自1930年代以來最為嚴重之危機，但這場危機的本質值得被深刻反省，因為威脅源並非來自外部（特別是所謂的修正主義國家），而是來自民主國家內部（within the West itself）。Ikenberry開始引入國內因素來補充其既有論點的不足，指出二戰後LIO之所以能夠一直穩固，是因為西方民主國家內部存在一個「中間偏左與漸進主義的政治聯盟」，透過鑲嵌式自由主義（embedded Liberalism）在全球化的過程中以福利政策來照顧國內的中產階級。然而，二十一世紀的全球化加劇了許多國家內部的貧富落差，導致原本LIO的受益者在國內層次上轉向支持右翼的民粹主義，其具體的行為是拒絕多邊主義、反對貿易自由化，以及不再堅守對盟友的承諾（自利為先）。⁹

總的來說，Ikenberry係將美國這個霸權國家比擬成「自由的巨靈」（Liberal Leviathan），具有提供全球公共財（穩定秩序）的實力，但也懂得在國際制度下進行「戰略節制」（strategic restraint），以此換取中小型國家的自願跟隨與服從。此外，美國於內政上推行鑲嵌式自由主義，將自己的政經事務與盟友的安全利益綁在一起，推動

商品、資本、個人，甚至是意識價值觀的跨國流動，反對封閉式的傳統主權或排外性質之重商主義。然而，美國在911事件之後，過度利用國際制度去介入它國家的內政，引發非民主國家的反彈及民主陣營的質疑。這種打破美國從二戰後自我約束的戰略節制，讓LIO面臨鬆動的危機。¹⁰

二、國際秩序得以穩定與維繫之條件

前述LIO的特徵在於並非帝國型的統治模式，而是國際制度或法律規範對霸權本身也同樣具有約束力。然而，這個論點一直面臨現實主義學派的質疑。首先，John Mearsheimer在一篇擲地有聲的論文中指出，新自由制度主義（neoliberal institutionalism）高估了國際制度的影響力；事實上，國際制度從來不是「因」，而是「果」。詳言之，制度反映地是創建它的行為者背後擁有之權力與利益，並在這個創建者不再需要制度的時候，喪失其一視同仁的假象，也就是許多人誤解的制度性承諾。¹¹ Mearsheimer後來在其建立攻勢現實主義的代表著作中指出，在無政府狀態下，強權被結構性的壓力迫使必須追求「相對權力」最大化，因此制度性承諾根本無法制約強權的行為，最終只能讓位於強權自我利益優先的戰略算計。

其次，對於LIO的界定，Mearsheimer將其範圍限縮在冷戰結束後由美國高度主導之國際秩序，並追問何以這個秩序在2010年之後開始漸漸崩解？他的論點和Ikenberry略有雷同，¹²皆認為LIO並非被外部因素所破壞，而是因為存在「自我瓦解的種子」（seeds of its own destruction）而注定失敗。詳言之，LIO被「超全球化」（hyperglobalization）反噬，在大量資本與商品的跨國交易過程中，美國自己的中產階級與勞動工作者受到相對較多的衝擊，引發內政上的民粹主義，也同時引爆它國反彈美國（或西方）勢力的民族主義。Mearsheimer針對這一點提出之解釋發人深省，他認為LIO要求國家讓渡自己的主權給國際制度，並允許人流與物流跨界移動，這極容易踩踏民族國家對自身認同與主權的紅線。最後，由於LIO無意間讓中國大陸融入全球經貿體系，進而在物質結構上縮小北京與華府之間的相對權力差距，導致國際體系從冷戰後的單極（unipolarity）轉向兩極（bipolarity），使得LIO面對越來越多挑戰。然而，原本由美國霸權建立起來的LIO是在單極結構下讓華府呼風喚雨的工具。¹³

在上述Mearsheimer與Ikenberry兩位學者所代表之不同學理立場間，其實觸及一個至為關鍵的辯論，即國際秩序與支撐其運作之國際制度究竟有沒有自主性（autonomy）？還是本質上注定是霸權國的「工具」？這個問題或許得借助霸權穩定論（Hegemonic Stability Theory）來進一步釐清。學者Charles Kindleberger在分析1930年代全球經濟大蕭條的成因時，提出「霸權穩定」這項概念，¹⁴其後由Robert Gilpin將此概念系統化，也就是將Kindleberger原本以歷史敘事與經濟史觀察之研究優化成具有明確因果機制、可進行實證檢視，且結合層次分析的政治科學理論。值得注意的是，Gilpin認為，霸權國並不是因為「善意」而提供公共財，而是因為想要「最大化」自身利益。因此，國際秩序的本



質上是一種以權力為基礎而形成之秩序（power-based order），而不是以規則為基礎的秩序（rule-based order）。這也就意謂著，Gilpin將霸權穩定論置於現實主義（Realism）的邏輯中。¹⁵

不過，新自由制度主義的研究拒絕Gilpin的主張，代表學者Robert Keohane提出一個重要的質疑，即「如果霸權國衰退後，國際制度仍然存在且持續運作，那麼國際間的合作究竟是仰賴霸權，還是對國際制度產生依賴？」為了回答此問題，Keohane回顧1970年代以降「布雷頓森林體系」（the Bretton Woods system）的瓦解，還有兩次石油危機與越戰後美國的衰退，發現國際秩序並未如Gilpin所言的開始弱化，而是一如美國國力強盛時期般的在運作。職是之故，Keohane認為，霸權的存在確實有助於建立國際秩序，但秩序形成後未必需要霸權國才能持續運作，而是可以透過制度的「自主性」來延續。¹⁶毋寧，「制度」不是「權力」的附屬品。制度具有重新塑造國家偏好與選擇的能力；制度可以提供資訊、降低交易成本和減少對未來的誤判或不確定性，讓國家在重覆的「賽局」中懂得如何建立合作來增加自己的利益。

上述新自由制度主義對於國際秩序得以穩定與維繫之觀點，不可避免地受到現實主義（特別是結構現實主義）的批判。其中可能是最精彩與關鍵的思想交鋒是Keohane與Lisa Martin對前述現實主義學者Mearsheimer的反駁：（1）未直接否認「權力」的重要性，但強調Mearsheimer對國際制度的批評建立在一個錯誤的前提上——制度可以消除權力政治或制度可以阻止戰爭。事實上，新自由制度主義從未主張制度可以取代權力，但在關注的問題上，聚焦於無政府狀態下自私的國家是否有可能形成合作（從自利變成互利）？以及制度的存在是否能夠提高國際合作發生之機率。（2）制度的重要性並不在於改變國際體系中的權力分配，而是在於改變國家在無政府狀態下的誘因結構（incentive structure）。詳言之，制度透過提供資訊、建立監督或懲罰機制、降低交易成本，還有創造「人前留一線，日後好相見」的視野，使原本資訊不足或信任缺乏的國際環境逐漸成為適合彼此合作的場域。簡言之，國際制度並未改變國家求利的本質，而是改變國家謀利的方法。¹⁷（3）Keohane與Martin皆承認，制度通常由霸權國建立，且制度的運作也受到國家間權力分配之影響。然而，制度一旦形成，便會產生一定程度的「自主性」。此種自主性並非要與國家的主權一較高低，而是透過原則、規範、規則與決策程序等一系列的安排，形塑國家的理性選擇。毋寧，制度應被理解為介於體系結構與國家行為之間的中介變數（intervening variable），¹⁸而非反映權力分配之附屬現象。¹⁹

三、文獻評述與反思

無論是關注較為特定的LIO，還是聚焦於傳統的國際秩序和制度，既有文獻皆係從霸權國的「能力」是否足以維繫秩序出發，進而推演秩序之形成與發展，較少留意霸權國主觀的「意願」，以及秩序形成後霸權國與秩序間的關係是否有所變化。此外，既有文獻也較少提及中小型國家對於既已存在之國際秩序觀感如何。有鑑於此，本文認為以

下幾點值得吾人思考：

首先，「權力」與秩序之間的關聯性需要被仔細釐清。國家只是一種行為者（actor）的類型，它可以是權力的持有者，但不必然總是擁有足夠之權力，甚至有些國家常態性的缺乏權力。因此，當一個國家擁有足夠多的權力去實現自己企求之利益（或目標）時，它真正的身分極可能是霸權國（有別於一般的國家），是可以獨自行動，不需仰賴它國的行為者；反之，那些未取得足夠權力的國家就必須去跟其它國家合作，藉它國之「力」來實現自己的利益（或目標）。基於這樣的思考，霸權國所持有之權力至為關鍵；因為它在相對概念上較其任何國家手中的權力來得多，以致擁有它的霸權可以獨自或僅需要少數國家的配合，就能建立起所謂的國際秩序。職是之故，邏輯上沒有霸權國，秩序當然也可以形成於國際社會，只要幾個持有權力，但並不具備霸權身分的國家間能夠形成「合作」。

其次，承繼上述，「合作」是一種集體行為，故而無法只看行為者客觀上有無權力，還必須確認主觀上那些有能力的行為者是否具備相互共事之「意願」。論及意願，就無法不特別強調它只是「果」而非「因」；一個國家是否具有與另一個國家合作的意願，絕不可能是源自純粹的主觀想像，而必然是基於客觀實存因素之判斷和考量。據此，無論是霸權招納中小型國家的跟隨，還是非霸權國家彼此的集結，都必然是考量到某種（或某些）客觀因素後的理性抉擇（rational choice）。同理，霸權國可以在大戰之後建立國際秩序與制度；亦可默不吭聲，冷眼旁觀，甚至孤立於世；兩種看似極端的選擇，都是基於理性算計。²⁰正因為如此，思考上吾人應意識到一種可能性，即霸權國在不同時間點上出現對秩序偏好的主觀變化——二戰後的美國、冷戰後的美國，以及此刻的美國，雖然客觀上皆是具有相對優勢的霸權國，但主觀上對維護國際秩序的認知顯然不盡相同。

第三，如果霸權國決定建立全球性的秩序，並帶頭創設制度與規範，中小型國家如何看待這一切的發生？Stephen Krasner在討論「結構性衝突」時曾指出，秩序與制度體現的是特定時期強權國家的利益需求；因此，當強權對利益的認知發生轉變，既有的秩序就可能受到挑戰，即便它一開始係由強權所創。²¹ Krasner在專書中進一步提到，第三世界國家渴望建立新的國際經濟秩序（New International Economic Order，簡稱NIEO），為自己爭取公平的市場地位，但已開發工業國家偏好維護既存的國際經貿制度。雙方對於秩序的立場分歧肇因於國際體系中經貿資源的分配在舊秩序之下變得明顯失衡，而這種失衡是導致結構性衝突的主因，並且此種衝突不是市場短時間的失靈所致，而是制度自一開始被設計的時候就可預見。²² 2025年David Lake的研究論文延續上述「結構性衝突」的觀點，但進一步對LIO與「全球南方」的關係做了說明。他認為，今日許多發展中國家之所以對LIO有所質疑（或反感），並不是因為對自由貿易或市場機制的本身有所否定，而是認為此種秩序背後隱藏太多西方國家（特別是美國）的影響力。²³此一論點值得



吾人重視，因為其反映出「霸權以外的其它國家」對既存國際秩序的不信任，而伊朗正是屬於此種國家。

參、研究方法暨設計

一、為何是伊朗戰爭？

當政治科學研究者決定進行個案研究時，必須先回答一個方法論上的問題，即選擇個案的判準為何？這個問題的答案不是可以用資料取得方便或某項案件值得關注，就簡單帶過。學者John Gerring指出，個案選擇的正當性必須建立在它與研究問題（research）之間的理論關聯性；換言之，雀屏中選的個案對研究者回答特定的理論問題，具有分析上的必要性和比較優勢，以致沒有其它個案能夠作為替代。²⁴本文參考Gerring所建議的選擇方法，從以下四個面向說明伊朗戰爭何以是方法論上適格之個案。

首先，伊朗戰爭是一個典型的關鍵案例（crucial case）。若某個理論在最有利的條件下仍然無法成立，那麼研究者便有充分的理由懷疑該理論的解釋力不足；反之，若某個理論在最不利的條件下依舊成立，其解釋力的通則性就應獲得認可。²⁵美國在2026年仍是全球軍力最強與經濟規模最大的行為者，雖然與北約（NATO）盟邦的關係不如過往，但身為該組織核心成員的地位沒有改變；此外，Donald Trump執政期間雖然鄙視多邊主義，但美國仍透過自己在聯合國安理會的常任理事國身分，擋下許多制度上本應加諸其身之制裁。在這樣的情況下，我們可以清楚看到美國一方面挑選那些對己有利的制度，一方面違反或邊緣化那些不利於己的規範。這個事實充分顯示，面對都是自己一手創建的遊戲規則，霸權國有意遵守的規則才會發揮拘束霸權的效果；反之，則被棄如敝屣。

第二，伊朗戰爭是一個極端案例（extreme case），它價值在於讓不易被觀察到的因果機制變得可見。²⁶在真實世界裡，霸權國對自身建立之規則通常是漸近式的、模稜兩可的，以及援例外來尋求逸脫拘束。伊朗戰爭則不然；它是在伊朗完全沒有對任何國家採取武裝攻擊行動的情況下，由美國帶頭對之發動空中轟炸的案件，並在過程中擊殺多名伊朗領袖和高層官員，摧毀民用設施，以及對於用以國際航行的荷姆茲海峽（the strait of Hormuz）進行不符合海戰法規與《海洋法公約》之作戰與封鎖。²⁷值得注意的是，此種違反程度超過通常可以觀察到的案例，讓吾人有機會在清晰的事件過程中觀察到霸權國如何直接否定國際制度，進而破壞國際秩序。

第三，伊朗戰爭是一個理論確認（theory-confirming）與理論推翻（theory-infirmiting）的疊加型案例。對結構現實主義而言，可用來印證強權的行為不受國際制度的約束，只受自我能力與戰略算計的制約。對新自由制度主義來說，伊朗戰爭直接否定制度形成之後擁有自主性。毋寧，伊朗戰爭對於理論印證具有裨益，明顯優於那些只能印證（或否定）某一特定理論的案例。²⁸

最後，伊朗戰爭是一個具有時間敏感性的案例（time-sensitive case），也就是它提供研究在其它案例中無法獲得的資訊。²⁹詳由之，伊朗戰爭爆發在一個特殊的時間點：美、中競爭明顯加劇、北京提供中小型國家替代性制度的能力與意願增強，以及美國內政治上轉向單邊與強調自我利益優先的高峰期。在這個「千載難逢的時刻」，霸權國違反自己建立起來的制度，將對LIO產生遠比任何時刻更為集中、強烈，且易於觀測的衝擊。

二、鑑別因果的機制與待驗之研究假設

本文採用深度個案研究（in-depth case study），以2026年美、以兩國對伊朗的軍事行動為分析標的。針對單一個案的深度分析有助於釐清因果機制，而非企求藉由大量數據資料來確立變數之間的顯著相關性。此外，本文將追蹤美、以兩國發動軍事行動到國際社會做出回應的這段期間，美國在國際舞台上地位的變化。操作上，本文設計了一個可被觀察之過程；這個過程由以下三個簡易環節組成：（1）美、以軍事攻擊的發動是否合於既存國際制度？（2）國際社會（特別是美國的盟邦）如何回應？（3）中小型國家（特別是「全球南方」）對國際制度的偏好出現什麼變化？

透過識別上述過程，本文得以評估霸權國對既存秩序帶來的「制度衝擊」，以及舊秩序與新秩序之間是否發生對抗、競爭或取代的現象，從而對所提出的研究問題進行解答。此外，受惠第貳部分文獻回顧的啟發，提出以下可供驗證之兩項研究假設：

H1：制度違反與霸權合法性消退

當霸權國公然違反自身所創設之制度時，其合法性將會下降（具體表現為盟友對其行為的公開批評增加，或者在多邊機制中減少對霸權的支持）。

若H1成立，將印證Ikenberry的觀點，但也同時支持Mearsheimer對制度欠缺自主性的質疑。因此，有助於吾人確認，國際制度雖無法對霸權國的違反進行制約，但違反制度的霸權得付出合法性減損之代價。

H2：舊秩序的弱化

當霸權國的合法性下降，中小型國家雖未必會立即背離既有的制度，但會對舊秩序減少信任。職是之故，這些國家會減少對舊秩序的仰賴，並開始增加對新秩序的需求，試圖用對沖的方式來進行避險。

若H2成立，吾人將可觀察到國際社會出現制度偏好的調整。值得注意的是，中小型國家「轉向」支持新的制度，不等於它們背離舊的秩序，而是有可能對新舊秩序皆支持（即所謂的制度多元化）。據此，伊朗戰爭是否讓北京獲得取美國而代之的機遇時刻，取決於中小型國家是否「只會」支持由北京所提供的新制度與建立之新秩序。



肆、個案研究：2026年伊朗戰爭

一、來龍去脈暨前因後果

這場戰爭爆發的深層根源是華盛頓、特拉維夫與德黑蘭三方之間長期無法調和的安全利益衝突；換言之，戰爭是數十年來的美、伊敵對、以色列身處中東的安全焦慮、伊朗晉升核俱樂部的渴望，以及近期中東權力分配重組等因素，共同交織而成的結果。然而，應予強調的是，伊朗雖然一心擁核，但並不該為戰爭負起責任，真正的病灶來自美國對於核不擴散所採取的雙重標準。³⁰從結構現實主義的角度觀之，伊朗追求成為核武國家，完全理性且合理；³¹事實上，任何在處境上類似伊朗的國家在目睹伊拉克及利比亞被美國整肅的悲劇後，都非常可能會做出同樣的判斷——唯有取得核武才能在與美國為敵的身分下確保生存。³²

不過，對以色列而言，伊朗一旦成功取得核武將是不可承受的「存亡威脅」；而華府的傳統建制派（the Blob）內部有一群伊朗政策社群（Iran Policy Industry），堅信自由主義霸權思維，將伊朗視為中東地區的修正主義者。³³因此，對於明明可以循和平途徑處理的伊朗核問題，竟傾向上綱到先掣打擊的層次，並在以色列遊說團（Israel lobby groups）的影響下，³⁴將德黑蘭自保的安全舉措過度解讀成具有攻勢性的惡行，用以粉飾自己在因應政策上做出之過當反應。³⁵然而，今年2月28日戰爭爆發後，有超過百位以上的美國國際公法學者（包括來自哈佛、耶魯、杜克、史丹佛、芝加哥等頂尖學府的教授，以及前國務院法律諮詢專家）聯名發表公開聲明，指出美、以軍事聯合行動違反《憲章》第2條第4項所確立之原則，同時也不符合《憲章》第51條行使固有自衛權之標準。聯合國人權事務高級專員辦事處（UN Human Rights Office of the High Commissioner）多位特別報告專員亦不約而同地指出，伊朗目前的鈾濃縮未達可用以製造核武之程度，因此無論是美國或以色列，皆沒有面臨被迫近攻擊之風險，自無行使先掣性防衛的理由。³⁶無獨有偶，聯合國教科文組織（UNESCO）也公開譴責美、以軍事行動毀損世界遺產古列斯坦宮（Golestan Palace），牴觸戰爭法的相關國際規範。除此之外，美國的軍事行動違反其在1981年《艾爾吉爾斯協定》（Algiers Accords）中「不對伊朗內政進行直接或間接干預」之承諾，導致伊朗境內的電力基礎設施、跨國企業（包括俄羅斯的Rosatom集團）蒙損巨大損失。³⁷諸如上述這些指控，反映出國際社會對美國合法性的質疑。

目前有不少關於伊朗戰爭的分析指出，美國對伊朗進行軍事攻擊的決定係基於國內政治與國際戰略的雙重考量。一方面，如果Trump政府拒絕支持以色列，那麼共和黨內部、政治獻金的提供者、親以智庫、福音派選民等利害關係方皆可能認為Trump背棄猶太族群，這對美國總統而言，政治風險非常高；另一方面，Trump過度自信可以極限施壓手段，藉由高密度的空襲，就讓美國避免重蹈伊拉克與阿富汗長期地面戰爭之覆轍，成功地移除伊朗國內反美勢力，重塑有利於美國在中東的戰略佈局。然而，戰事的發展顯示，Trump政府低估伊朗透過代理人戰爭、無人機，以及封鎖荷姆茲海峽所產生之不

對稱反制能力。³⁸

從大戰略（grand strategy）的角度觀之，本世紀唯一對美國國家安全與霸權地位具有實質威脅的是崛起於東西並努力試圖成為區域霸權的北京當局。這個政權不僅同樣擁有核武，而且在AI與量子電腦等尖端科技上能與美國分庭抗禮；因此，華府不該將自己的資源耗費在一個距離上更為遙遠的中東及核武能力還不確定之伊朗。換言之，當美國將航母戰鬥群、大量飛彈，以及天文數字的軍事開支投入於中東戰場時，形同給予北京更多空間在南中國海、台灣海峽，還有全球南方（Global South）填補自己釋出的權力。文獻上因而出現一種說法，認為伊朗戰爭為統治中國大陸的共產黨提供了戰略機遇期。³⁹對此，前述華府的傳統建制派透過媒體將這場戰爭詮釋為美國維護世界秩序的行為，淡化美國維持既有霸權地位之盤算。但事實上，這場戰爭在相當程度上與美國的外交和內政緊緊糾纏。有文獻指出，早在2026年美、以聯合軍事行動之前，華府就已決定放棄用和平方式解決伊朗問題，而「史詩雷霆行動」的任務目標除了阻止伊朗取得核武、摧毀飛彈基地，還包括削弱德黑蘭當局與代理人的網絡聯繫，以及促成伊朗的政權轉換（regime change）。⁴⁰

值得注意的是，隨著伊朗戰爭的時間被不斷拉長，且當事方的停火協議極度脆弱且難以維繫，一些歐洲國家的評估報告表達高度憂慮。詳言之，不少與美國是盟友的歐洲民主國家（包括英國）認為，這場戰爭不僅無法阻止伊朗成為擁核國家或發展相關技術，反而導致重要的國際航道荷姆茲海峽通行受阻，引發全球能源危機與供應鏈的一系列動盪，讓很多國家在經貿上付出沉重代價。⁴¹儘管這樣的代價在國家間分布極其不均，首當其衝者必然是身陷戰區內的國家。在2025年為期十二天左右的以、伊軍事衝突中，以色列的經濟就萎縮了約1%的GDP。可以想見，2026年的伊朗戰爭已超過四個月，必然為以色列及其鄰國帶來更嚴重之經濟衝擊——生產活動停滯、外資撤離，觀光業萎縮。至於伊朗，毫無疑問會承受難以負擔的巨額損失，GDP可能下滑10%以上。值得追問的是，中東地區的經濟受挫對全球的影響是什麼？從統計數字觀之，海灣區域的經貿當量大約佔全球GDP的2%至3%左右；因此，這個區域內國家的經濟衰退不會導致全球經濟衰弱。但是，中東地區向全球各地輸出的商品供應鏈遭到中斷後，就難以持續穩定供應全球約40%的氮氣（半導體製程中的關鍵成分），也難以輸送製作化肥的氨和氫。更重要的是，全球約有四分之一的原油與近五分之一的液化天然氣必須經由荷姆茲海峽輸出到國際市場。伊朗戰爭一天不結束，全球的能源價格就會居高不下，而高昂的能源成本會改變貿易條件（terms of trade），也就是一國出口價格與進口價格的相對比率。毋寧，當能源價格攀升，全球市場上的財富分配就會從能源「進口國」轉移到能源「出口國」。

職是之故，若以獲益者與受損者的比喻來看，那些不在海灣地區且外銷能力未受波及的能源出口國將是伊朗戰爭下的經濟獲益者（例如：挪威、俄羅斯、加拿大等）；相



較之下，那些能源進口佔其GDP比重極高之國家，尤其是仰賴輸出製造品的台、日、韓、印及中國大陸地區，會成為戰爭中的經濟受損者，並且隨著戰爭時間拉長，承受越來越重的壓力。比較特殊的是發動戰爭的美國；受惠於頁岩油的開採技術，美國已從過往全球最大的能源進口國（之一）轉變為能源淨出口國，甚至變成所謂的「石油國家」。這意謂著，美國經濟能在伊朗戰爭中因能源價格上漲而獲益；學者Michael Ross與Erik Voeten甚至認為，成為石油國家之後的美國，恐怕已不再需要去守護國際秩序的穩定。⁴²

二、因果分析與假設驗證

在前述背景資料的基礎上，本文將美伊戰爭視為一場對既有國際秩序與制度之「衝擊」，並從以下三個相互關聯的面向進行因果分析和假設驗證。

面向一，秩序破壞與制度違反。LIO中有關軍事安全的制度設計被嚴謹地安排在《憲章》中，透過限縮使用武力或威脅行使武力來保障個別會員國的內政不受另一國的干預，並輔以集體安全機制對不法使用武力的行為者進行壓制與懲罰。這套制度旨在體現「對事不對國」的規範宗旨，還有任何會員國在法律上皆地位平等的秩序，否定以大欺小，以強凌弱。諷刺的是，美國在二戰結束後帶頭創建了這個秩序，也曾多次以行動支持上述憲章中的規範，卻在2026年伊朗戰爭中繞過安理會，自行決定與以色列共同對伊朗進行空襲。國際社會，甚至是美國自身內部，多將此舉視為違反國際法；⁴³少數未言明美國違反制度者，亦未曾肯定其行為是在維護國際秩序。

面向二，霸權國合法性的鬆動。「合法性」是國際社會廣大成員在認知上是否接受霸權國作為領導者的重要基礎；欠缺這個基礎（或是這個基礎不穩固），霸權就只能靠「力」來服眾，而無法靠「理」來統御。美國繞過安理會對它國行使武力的案例不只一個，但像伊朗戰爭如此高度不被國際社會成員認可的情況，則是頭一回。⁴⁴這意謂著，越來越多國家（不乏美國的傳統盟友）開始公開質疑美國外交政策的合法性，認為霸權國是一個只許州官放火，至不准百姓點燈的惡質霸權。一旦領袖身分的合法性開始鬆動，各國對美國的言行就會產生不信任，而這樣的不信任會進一步殃及到美國所創設的國際秩序與相關制度。應予附帶說明的是，伊朗戰爭是壓垮駱駝最沉重的一根稻草，但絕非唯一一根稻草。自Trump第一任期以降，美國從貿易到軍事諸多單邊主義性質的政策，以及不顧它國利益來成就「讓美國再次偉大」（Make America Great Again，簡稱MAGA）目標的言行，便已經開啟美國霸權合法性衰退的命運。⁴⁵

面向三，新舊秩序的交替。LIO的核心規範包括前述的各國主權平等、不得以武力干涉它國內政、條約必須遵守與誠信履行義務、多邊合作與集體治理，以及和平解決爭端等。這些規範早在伊朗戰爭爆發前就已經被頻繁地違反，但差別在於，過去破壞秩序或違反制度的行為者並非只有美國，同時美國在多數時候是支持與服從規範的霸權，甚

至是會帶頭處罰違規者的世界警察。但2017年後的美國越走越偏，仗勢自己在相對軍事與經貿權力上的優勢，用高度利己的單邊主義來挑戰各國能夠普遍受惠的多邊制度。⁴⁶而伊朗戰爭的爆發進一步證明，美國有能力擊殺一個主權國家的政治領袖、強勢執行軍事行動，但這些行徑卻不會受到國際組織的制裁，同時也沒有國家有能力與意願去制裁美國。此種情況將導致中小型國家對既存的國際秩序喪失信心，並對替代性的制度安排產生需求。然而，任何國際制度皆為一種公共財，需要有強權或霸權國家來提供；北京共產黨統治下的中國大陸是一個被頻繁討論的「候選人」，⁴⁷但觀之伊朗戰爭爆發後的局勢變化，北京似乎沒有展現這樣的意願或能力，而多數中小型國家似乎也只是在舊秩序中聲討美國，而非極本性地否定LIO。

除上開三個面向的分析外，本文提出之兩項研究假設也可經由如下證據獲得證成。首先，Trump總統公開點名日、韓、澳等傳統盟邦未以實際行動援助美國對伊作戰。其次，相較於過去在阿富汗進行的反恐戰爭，北約是全員出動，儘管參與的時間先後有別；而2003年的伊拉克戰爭，至少還有英國、西班牙等歐洲老盟友相挺；至於1991年的首次波灣戰爭更是有安理會的相關授權決議背書。如今，除了以色列，美國是孤狼一隻，步履維艱。不僅如此，就連原本支持Trump政府的極右派人士也開始與美國疏遠。例如：法國「國民聯盟」（Rassemblement national）的領導人罕見地支持總統拒絕參戰的決定，並認為不支持美國才「合理」。而德國「另類選擇黨」（Alternative für Deutschland）的領袖公開反對美國使用德國境內的軍事基地，進行伊朗戰爭的運補活動。清楚可見，當霸權國公然違反自身所創設之國際制度時，即便其盟友也會對其行為的不法性公開批評，而且不只一國如此為之。同時，不少盟邦拒絕以行動支持美國。H1因此獲得印證。

其次，在H2的部分，目前若干海灣國家的作法可為佐證。它們一方面繼續讓美軍派駐於國內的軍事基地，也同時持續購買美國軍備，但更重要的是，這些國家選擇在國際貿易上以人民幣作為結算的交易貨幣，並開始與中國建立軍事安全上的合作。⁴⁸在這之中，最值得注意的是沙烏地阿拉伯；沙國是美國長期盟友，照理說，若不是霸權的合法性下降，該國不該出現對新制度的偏好。然而，從2023年開始，沙國陸續成為亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank，簡稱AIIB）與上海合作組織（SCO）的合作夥伴，並在2025年6月後不再維持所謂的石油美元交易模式，改為積極推動以多種幣別結算石油交易訂單。此外，沙國和伊朗還在北京的斡旋下恢復中斷七年多的外交關係，並於兩個月內重啟雙方互設使館的機制。上述這些「轉向」並沒有因為後來伊朗戰爭的爆發而中止，間接印證沙國是有意在增加自己的制度選擇多樣性（institutional diversification）。⁴⁹除海灣國家外，身處東南亞的印尼，還有位處拉美的巴西也都是一個指標。前者加入亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）與「一帶一路倡議」多年，後者積極與中國共同提振金磚國家（BRICS）的影響力。伊朗戰爭爆發後，印尼並沒有與伊朗刻意保持距離，反而在BRICS的制度下與之維持密切的能源合作。巴西則是



在伊朗戰爭前就十分努力在倡議國際新秩序的建立，並力推「全球南方」的相關論述。伊朗戰爭爆發後，同樣也沒有跟伊朗疏遠，反而希望透過伊朗這個新成員進一步擴張BRICS在中東地區的影響力。⁵⁰總的來說，當霸權國的合法性下降，中小型國家雖未必會立即背離既有的制度，但會對舊秩序減少信任，並開始增加對新秩序的需求、參與或支持，試圖在新舊秩序間游移與避險。H2因此獲得印證。

伍、結論

霸權建立國際秩序，因為秩序背後反映了霸權的利益；霸權維護國際制度的運作，因為這樣的付出讓自己名利雙收；但霸權也可能破壞秩序與違反制度，當它認為如此為之的收益超過它自我行為節制所獲得之好處。2026年的伊朗戰爭正是在這樣的邏輯下又一次證明：在無政府的國際關係中，制度不僅沒有自主性且對霸權國的約束完全處於被動式與條件性的狀態。儘管如此，本文的研究揭橥了一些較為複雜與具學術價值的發現。

首先，本文提出一個關於「霸權國違反國際秩序」的分析框架；這個框架可以和傳統文獻中「霸權建立國際秩序」與「霸權挑戰者對秩序現狀進行修正」的論述組合成一套關於「國際秩序變化」的完整解釋。詳言之，無論是Ikenberry，還是Gilpin等學者的觀點，均係以霸權國作為主體來討論國際秩序的創建與相關制度的運作，忽略霸權國與自身所創秩序之間的動態性變化。有別於此，本文聚焦在一個尚未被充分釐清之問題——當國際秩序的主要建立者（霸權國）開始有意的違反相關國際制度時，既有的國際秩序會受到什麼影響，以及人們要如何評估這樣的影響？一經由個案研究後發現，當秩序的建立者成為秩序的違反者，且違反的方式是以根本上動搖整個秩序賴以運作之核心原則（霸權也必須服從制度）體現時，國際制度將面臨嚴重衝擊，而中小型國家會對舊秩序喪失信任。

其次，透過對伊朗戰爭的深度個案分析，本文提出之兩項假設皆獲得印證。H1的驗證過程顯示，當美國在缺乏聯合國安理會的授權，並且明確違反自身所創建制度之核心規範（不得行使武力干預它國內政），其霸權地位的合法性明顯受到許多國家的質疑，其中不乏歐洲的民主國家及其境內極右派的政黨，它們要不批評美軍違法國際法，要不拒絕以實際行動支援美國。這是自二戰結束以來，美國在使用武力問題上第一次面臨國際社會如此廣泛且跨越意識形態的質疑。值得注意的是，H2雖也同樣獲得印證，但解釋力受有限制。詳言之，霸權國合法性的下降確實引發中小型國家在制度偏好上的調整，但這種調整只能理解為是對新制度有需求，而不可過讀解釋為對舊制度的揚棄。沙烏地阿拉伯的石油美元轉型、印尼在BRICS框架下與伊朗的能源合作，以及巴西力促「全球南方」論述的影響力擴張，正在形成一種「在新舊秩序間游移」的態樣。然而，這些中小型國家並沒有放棄既已存在的秩序，也還沒有打算要捨棄代表這個舊秩序的相關制

度。毋寧，霸權國自身合法性的弱化並不同等於另一個新秩序的崛起。事實上，北京在伊朗戰爭爆發後，沒有提出吸引中小型國家跳糟新秩序的替代制度框架。很多國家或許對美國所建立的舊秩序喪失了信任，但北京是否為下一個秩序的營造者及制度提供者，尚有待觀察。

第三，伊朗戰爭的案例清楚表明，即便一個霸權在整體綜合國力上仍優於其它國家或挑戰者，其作為霸權的合法性仍然可能在單一事件的影響下受到負面衝擊，並付出相應之代價。此外，從國際秩序的長期穩定來看，霸權國的利益結構與秩序維護之間具有一定程度的關聯。如果秩序越穩定，霸權國獲得之利益越多，維繫秩序的誘因就會越強；反之，一旦此種正相關性開始弱化，無論是因為霸權國的相對能力下滑、國內層次的某些因素使然，還是對利益的需求出現根本性修正，霸權國對秩序的承諾就會變得不牢靠。2026年的伊朗戰爭是導致美國承諾弱化，甚至決定破壞國際秩序的一個加速節點，至並非原因的全部。這也恰好解釋為何北京未能將伊朗戰爭轉化為建構替代美國霸權秩序的歷史機遇；因為，並不是北京缺乏意願，而是舊秩序與相關的國際制度未被廣泛的中小型國家判定為「全然失效」。

第四，本文存在兩個侷限，應予結論處坦誠提出：（1）伊朗戰爭在本文撰稿時仍在持續，若干國家的回應尚未完全確定。職是之故，本文提供的是個案當下的分析，而非最終的結局。（2）本文的分析缺乏對個別國家決策過程的分析。對此，未來的研究可以在目前的基礎上引入一些對個別中小型國家的分析，以利對制度偏好的調整與游移現象進行更深入的觀察。

第五，對台灣而言，伊朗戰爭提供了一個關鍵的啟示。台灣的安全長期以來依賴美國提供的「延伸性嚇阻」（extended deterrence），而這種嚇阻的有效性依賴美國對其承諾之可信度。諷刺的是，伊朗戰爭所揭示的不僅是美國霸權合法性的衰退，更讓世人看見美國承諾可信度的不足。由於美國已開始成為能源的淨出口國，它對國際秩序的理解隨之有所轉換，從一個維護者轉向機會主義者。有鑑於此，台灣在無法改變軍事安全仰賴美國的前提下，應認清不斷強化自身能力與可被利用的價值，國家安全才能夠維繫。戰術上以不被強權當棋子為目標，但戰略上也要務實地以不被美國當棄子為底線。

二戰結束至今已七十餘年，美國之所以能長期穩坐全球霸權之位，不僅僅在於其軍事與經濟的相對優勢，更在於懂得自我節制，將其權力嵌入國際制度中，並受其拘束。此種戰略上的自我約束是LIO得以存續與獲得國際社會廣泛支持的關鍵。一旦美國背離這個核心原則，有意違反自己創設的秩序，其霸權身分的「合法性」就會受到質疑，進而影響中小型國家對既存制度的信任。此種現象被本文定性為「制度衝擊」，會迫使霸權國的盟友不得不在制度偏好上做出調整。有鑑於此，至今仍未知何時能結束的伊朗戰爭，不應只被理解為一場中東地區的軍事衝突或區域政經權力的重分配，而是應受到高度關注的國際秩序轉折點。



【註釋】

1. G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, NJ.: Princeton University Press, 2001).
2. John Mearsheimer, "The False Promises of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter, 1994-1995), pp.5-49.
3. Robert Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), pp. 39-51.
4. 最早觀察到此趨勢的是：Thomas Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, Vol. 44, No. 2 (Spring, 1990), pp.137-168. 近期的研究可參考：Il Hyun Cho, "Dueling Hegemony: China's Belt and Road Initiative and America's Free and Open Indo-Pacific Strategy," *The Air Force Journal of Indo-Pacific Affairs*, Vol. 2, No. 4 (Winter 2019), pp.14-29. Cheng-Chwee Kuik, "Getting Hedging Right: A Small-State Perspective," *China International Strategy Review*, Vol. 3, No. 2, November 2021, pp.300-315. Hunter Marston, "Navigating Great Power Competition: A Neoclassical Realist View of Hedging," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 24, No. 1, January 2024, pp.29-63.
5. 本文擬用三個環節來追縱個案發展的過程，然後透過兩個研究假設的驗證來確立哪種關於秩序的理論文獻比較正確。這是兩階段的研究設計，三個追蹤環節是資料蒐集與分析的架構，兩個研究假設是因果命題的驗證標的，前者為後者提供實證支撐。參考：Alexander George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge, MA: MIT Press, 2005), Ch. 1.
6. John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices* (Cambridge University Press, 2007), pp.115-121.
7. G. John Ikenberry, *op. cit.*, pp.29; 34-35.
8. G. John Ikenberry, "The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, May/June 2001, pp.56-68.
9. G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, January 2018, pp.7-23.
10. G. John Ikenberry, *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order* (New Haven: Yale University Press, 2020). Ikenberry 在本書中呼籲，美國必須進行「自我修正」，並和昔日的民主盟邦建立一個「具有條件限制的俱樂部

部」(rebuilding the club through conditionality)，透過優化民主國家間的軍事防衛與經貿合作，然後適度與北京、莫斯科等次要的大國保持功能性的協作關係（例如在全球暖化的治理），才有可能讓 LIO 重新恢復穩定。

11. John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *op. cit.*
12. 陷入危機的 LIO 已成為學界關注之研究對象；從結構現實主義的角度來看，只要美國取得國際體系中「相對權力」的優勢越大，就越有能力在全球推廣自由對秩序的偏好（例如民主體制和資本主義）。然而，隨著美國相對優勢的流失，其它強權就會開始挑戰美國主導的霸權秩序。相較之下，新自由制度主義認為，LIO 的危機主要源自霸權國內部政治的失能，而非國際體系中相對力量的變化。詳見：John Mearsheimer, "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order," *International Security*, Vol. 43, No. 4 (Spring 2019), pp.7-50. G. John Ikenberry, *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*, *op. cit.*
13. John Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities* (New Haven: Yale University Press, 2018).
14. Charles Kindleberger, *The World in Depression: 1929-1939* (Los Angeles: University of California Press, 1973).在這本經典著作中，Kindleberger 提出的核心研究問題是：為什麼 1929 年美國股市崩盤演變成全球性的經濟大蕭條？而他認為原因並不是全球及各國的市場失靈，而是國際社會缺乏一個有意願且有能力提供公共財的霸權國家。
15. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981).
16. Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ.: Princeton University Press, 1984).
17. 制度透過建立重複互動 (repeated interaction) 的環境，使國家間的合作具有持續性。此一觀點與學者 Robert Axelrod 的「重複賽局」非常相似，旨在強調國家基於「未來陰影效應」(the shadow of the future)，會理性選擇迴避短期違約所帶來之利益，追求長期合作的穩定關係與獲利可能。因此，制度並非以強制力迫使國家合作，而是透過調整違約的成本及未來的收益，讓國家意識到「合作」遠比「衝突」更符合國家利益。參考：Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).
18. Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring 1982), pp.185-205.



19. 值得注意的是，Martin 後來將她對國際制度的分析延伸至國內層次（這點其實跟 Ikenberry 很像）。Martin 認為，一個國家的外交承諾之所以具有可信度，不僅來自國際制度本身，更來自國內民主制度對政府的約束。當一國行政部門做出的外交承諾必須帶回國內接受民意的監督與國會的批准時，其它國家會更容易相信這樣的承諾是嚴謹與可信的，且未來會被執行。因此，國際制度的「承諾」實際上建立於國際制度的設計與國內民主制度的相互嵌合（institutional embeddedness）。此一論點補充了 Keohane 在 *After Hegemony* 所提出的解釋，讓國際制度的研究逐漸朝向跨層次分析的方向發展。詳見：Lisa Martin, *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation* (Princeton, NJ.: Princeton University Press, 2000).
20. John Mearsheimer and Sebastian Rosato, *How States Think: The Rationality of Foreign Policy* (New Heaven: Yale University Press, 2023).
21. Stephen Krasner, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism* (Berkeley: University of California Press, 1985).
22. *Ibid.*
23. David Lake, “The End of the Liberal International Order? Globalization, Deep Contestation, and the Future,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 19, No. 1 (Spring 2026), pp.10-24.
24. John Gerring, *op. cit.*, pp.86-98.
25. *Ibid.*, pp.115-121.
26. *Ibid.*, pp.101-105.
27. Marko Milanovic, “The American-Israeli Strikes on Iran are (Again) Manifestly Illegal,” *EJIL: Talk*, February 28, 2026, <<https://www.ejiltalk.org/the-american-israeli-strikes-on-iran-are-again-manifestly-illegal/>>. Andrea Gioia, “Persian Gulf,” *Max Planck Encyclopedias of International Law*, November 2020, <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1912?print=pdf>>. Hugo Caminos and Vincent Cogliati-Bantz, *The Legal Regime of Straits: Contemporary Challenges and Solutions* (Cambridge University Press, 2014), pp.11-36. Louise Doswald-Beck ed., *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, June 12, 1994, <<https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/san-remo-manual-1994>>.
28. David Collier, Henry Brady, and Jason Seawright, “Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology,” in Henry Brady and David Collier eds, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (Plymouth:

- Rowman & Littlefield, 2010), pp.161-199.
29. John Gerring, *op. cit.*, pp.86-89.
 30. Kenneth Waltz, "Why Iran Should Get the Bomb: Nuclear Balancing Would Mean Stability," *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 4, July/August 2012, pp.2-5.
 31. 但從國際公法的角度來看，伊朗是否背離自己在條約法下之義務，是有爭議的。參考：Christopher P. Evans, "Going, Going, Gone? Assessing Iran's Possible Grounds for Withdrawal from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 26, No. 2 (Summer 2021), pp.309-345.
 32. 譚偉恩，〈在互賴與嚇阻之間：從貿易和平與核武威懾分析以巴的衝突或和平〉，《台灣戰略研究》，第1卷第1期，2025年7月，頁49-76。
 33. Robert Jervis, "Liberalism, the Blob, and American Foreign Policy: Evidence and Methodology," *Security Studies*, Vol. 29, No. 3, May 2020, pp.434-456.
 34. John Mearsheimer and Stephen Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy* (New York: Farrar Straus and Giroux, 2007).這本書最容易被外界誤解的地方，就是許多人以為作者主張「以色列控制了美國外交政策」。然而，兩位作者真正的主張並非如此。他們從未主張美國總統只是以色列利益的代理人，也不認為美國外交政策完全被遊說團體所操控。本書的論點其實是，華府的中東政策在某些時刻會因為國內政治力量的運作，而偏離美國自身最重要的利益。換言之，以色列遊說團影響的不是總統的理性，而是總統所面對的政治結構與誘因。從這個角度觀之，2026年的伊朗戰爭並不是證明以色列可以「控制」美國，而是強調國內政治中的遊說因素如何左右美國領導人對於國家利益的判斷與優先排序。
 35. 美國官方的主要辯解如下，軍方的行動是和以色列盟友在行使集體自衛權，以及美國自身之固有權利。同時這次的軍事行動係針對伊朗數十年以來惡意侵略行為的一部分，而非新的戰爭。詳見：Reed Rubinstein, "Operation Epic Fury and International Law," *USDOA*, April 21, 2026, <<https://www.state.gov/releases/office-of-the-legal-adviser/2026/04/operation-epic-fury-and-international-law>>.
 36. "UN Experts Condemn United States Attack on Iran and Demand Permanent End to Hostilities," *UN Human Right Office of The High Commissioner*, June 26, 2025, <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/06/un-experts-condemn-united-states-attack-iran-and-demand-permanent-end>>.
 37. Andreas Zimmermann, "The Iran-US Claims Tribunal and the Recent US Military Operation against Iran," *EJIL: Talk*, June 30, 2025, <<https://www.ejiltalk.org/the-iran-us->



- claims-tribunal-and-the-recent-us-military-operation-against-iran/>.
38. Stephen Walt, “Trump Should Just Admit He Screwed Up,” *Foreign Policy*, May 28, 2026, <<https://foreignpolicy.com/2026/05/28/trump-iran-war-mistake-admit/>>.
 39. Ryan Hass, “How the Iran War Benefits China’s Global Ambitions,” *Brookings*, June 8, 2026, <<https://www.brookings.edu/articles/how-the-iran-war-benefits-chinas-global-ambitions/>>. Amy Hawkings, “China Is a Clear Winner from Trump’s War in Middle East, Report Concludes,” *The Guardian*, June 30, 2026, <<https://www.theguardian.com/world/2026/jun/30/china-clear-winner-trump-war-middle-east-report-iran-strait-of-hormuz>>.
 40. 伊朗擁有戰略縱深上的優勢，其崎嶇之國內地形，以及「抵抗之軸」（Axis of Resistance）的代理人網絡（包括黎巴嫩真主黨、葉門胡塞組織、伊拉克什葉派民兵），讓美、以聯軍無法以外科手術式的攻擊模式取勝，反而讓戰事演變為長期的耐力戰，並將國際社會拖下水。已有不少文獻指出，這場戰爭並非是核擴散議題所引起，真正的導火線是伊朗近年來透過它的代理人網絡，建立起橫跨中東區域的反美勢力，並且這個勢力的背後有北京介入的影子。簡言之，美以聯手攻擊伊朗是各取所需；華府是為了取得與北京較勁的中東地緣戰略優勢，而特拉維夫是為了確保自己是中東唯一的核武持有者。參考：Farshad Roomi, et al., “The Resistance Axis and the IR’s Regional Policy: Challenges and Opportunities,” *Biannual of Iranian Review of Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 36, March 2023, pp.521-542. Fan Hongda, “The Fate of the ‘Axis of Resistance’ and the Future of the Middle East,” *NUS/MEI Perspectives* (January 8, 2025), <<https://mei.nus.edu.sg/publication/mei-perspectives-series-37-the-fate-of-the-axis-of-resistance-and-the-future-of-the-middle-east/>>.
 41. Philip Loft, “Israel/US-Iran conflict 2026: Background and UK response,” *House of Commons Library*, April 24, 2026, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10521/?utm_source=chatgpt.com>. 本文認為，這份資料的參考價值頗高，因其未將戰爭簡單歸因為「核武問題」或「美以片面的軍事行動」，而是認為三個相互強化的因素共同促成戰爭的爆發：（1）伊朗國內的經濟危機讓該國政府處於近幾年最脆弱的時刻，這給了美國發動軍事行動的誘因；（2）雖然戰爭期間不時有第三方（例如：阿曼）居間協調，但外交努力始終未能克服美以伊彼此的不信任，讓軍事手段一直成為主要的政策工具；（3）戰事已從有限的三方對抗，變成包括波灣阿拉伯國家、英國海外軍事基地、全球經貿、強權博弈等多項議題的糾纏。英國國會因此將美伊戰爭定性為複合型危機。
 42. Michael Ross and Erik Voeten, “Petrostate America: The Downsides of Energy Independence,” *Foreign Affairs*, June 12, 2025, <<https://www.foreignaffairs.com/united->

states/petrostate-america>.

43. Tolu Talabi, “International Law Experts: US Strikes on Iran May Have Amounted to War Crimes,” *The Hill*, April 3, 2026, <<https://thehill.com/policy/defense/5815014-war-crimes-international-law-letter-us-iran/>>.
44. Jason Reifler, “Iran War Lacks Strategy, Goals, Legitimacy and Support – in the US and around the World,” *The Conversation*, March 24, 2026, <<https://theconversation.com/iran-war-lacks-strategy-goals-legitimacy-and-support-in-the-us-and-around-the-world-279114>>.
45. Pew Research Center, “Trump Gets Negative Reviews Internationally as Fewer Say U.S. Is a Reliable Partner,” July, 23 2026, <<https://www.pewresearch.org/global/2026/06/23/trump-gets-negative-reviews-internationally-as-fewer-say-u-s-is-a-reliable-partner/>>.
46. Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, January, 2018, pp.133-150.
47. Elisa Ewers and Michael Schiffer, “What the Iran War Taught China About Fighting the United States,” Council on Foreign Relations, May 12, 2026, <https://www.cfr.org/articles/what-the-iran-war-taught-china-about-fighting-the-united-states?gad_source=1&gad_campaignid=23819513442&gbraid=0AAAAAD-E15mIP2akwbn2yxqGCzCUp3IxW&gclid=CjwKCAjwmdLSBhANEiwAkREMn9LPp9OvCtCU5j9JUnAo7mdYtCfRdknyBYWFnHi0dXosVm7ICbDyNRoCz6gQAvD_BwE>.
48. Amr Hamzawy, “The Iran War Shows the Limits of U.S. Power,” *Carnegie*, April 28, 2026, <https://carnegieendowment.org/research/2026/04/iran-war-united-states-limits-of-power-alliances-historical-context?utm_source=chatgpt.com>.
49. Anthony Dworkin, Rafael Loss, and Jana Puglierin, “After the Rupture: Middle Powers and the Construction of New Order,” *ECFR*, February 12, 2026, <https://ecfr.eu/publication/after-the-rupture-middle-powers-and-the-construction-of-new-order/?utm_source=chatgpt.com>.
50. 值得後續觀察的是，其它 BRICS 的成員在立場上未必與本文提及的印尼或巴西相近。因此，美國主導的舊秩序是否會被新秩序「取代」，還是頂多只是「削弱」，有待未來深入研究。參考：Sana Khan, “BRICS Fails to Reach Joint Statement as Iran War Exposes Internal Divisions,” *Modern Diplomacy*, May 15, 2026, <<https://moderndiplomacy.eu/2026/05/15/brics-fails-to-reach-joint-statement-as-iran-war-exposes-internal-divisions/>>。◆