

## 第五章 普欽對美國政策的外在環境因素

本章的目的，主要是在檢視普欽對美政策的外在環境因素，分析戰略三角因素與美國因素對俄羅斯對美政策的衝擊，從而理解俄羅斯對美政策的形成。

本章將探討 1999 年科索佛事件以及北約戰略新概念的提出，衝擊了俄美關係；上海合作組織、2002 年大幅裁減戰略攻擊性武器的歷史性協定、2002 年美國新核武戰略以及俄中之間的矛盾層面等衝擊了俄中關係；2001 年美中軍機擦撞事件、裏海石油爭霸、美國軍售台灣等議題，衝擊了美中關係，探悉這些戰略三角的互動。另外，本章將再就冷戰後的美國國家安全概念與對外政策方針、911 恐怖攻擊事件後的戰略調整、美國對外政策的國內因素，以及美國對俄羅斯政策的定位來研析美國對俄羅斯對美國政策的影響。

本章將分為 3 節。第一節：俄羅斯對美政策的戰略三角政治互動因素。第二節：俄羅斯對美政策的美國因素。第三節：小結。總結普欽上臺後，俄羅斯所面臨的外部環境與威脅，以及對俄羅斯的對美政策所造成的衝擊。

### 第一節 俄羅斯對美政策的戰略三角政治互動因素

冷戰結束後，依靠大國均衡維持世界秩序 40 多年的兩極體系 (bi-Polar) 被打破，從而導致國際上各種政治力量開始重新分化組合。以美國為首的西方集團於 1994 年正式推出北約東擴的戰略，試圖構築以北約為核心的一種新的世界格局，這一舉動牽動著世界各國的神經。1999 年的科索佛危機，除了給南斯拉夫帶來了災難性後果，而且也給冷戰後逐步趨向良性互動的大國關係投下了陰影。其突出的表現是：俄美矛盾凸顯、中美關係受挫、中俄關係拉近，促使普欽上台之初俄中戰略夥伴關係趨於密切。

然而俄羅斯對於中國實力的增長感到不安，尤其在「上海五國」會晤機制升格成「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 之後，中國在中亞地區的影響力日增。再加上中國在俄羅斯遠東地區的快速發展、中俄的邊界

問題、及俄中軍售都造成俄羅斯擔憂會養虎為患。此一發展，促使俄羅斯尋求與美國進行戰略和解，以防範中國的威脅。

911 事件給予美國軍事力量進駐中亞的機會，俄羅斯趁機拉攏美國進駐中亞以制衡中國在當地的勢力增長情況，美俄的進一步戰略合作在戰略三角架構內引起了新的重整。

## 一、北約東擴的衝擊

美國一直是北約東擴的主要倡導者和推動力量。以美國為首的西方國家之所以要擴大北約，是出於這樣的假設：俄羅斯在本質上是極權主義和擴張主義的，它在未來必定會對歐美造成威脅。北約如果不擴大，中東歐必將重新落入俄羅斯之手。因此，最好的辦法就是把中東歐納入西方的體系之中，並進一步與俄建立一種建設性的合作關係。<sup>1</sup>除了上述目的之外，還有如下意圖：通過北約東擴進一步加強對整個歐洲的控制，其中也包括對某些西歐國家離心和獨立傾向的遏制，進一步加強其在歐洲的存在和影響力；利用俄羅斯目前的弱勢地位，將整個中東歐納入北約框架；同時透過增加新成員擴大北約的職能。美國認為，雖然俄羅斯綜合國力衰退、經濟不振、國際地位明顯下降、地緣政治環境日益惡化、傳統勢力範圍受到侵蝕，而且常規軍事力量大幅度削減，但它畢竟還是一個歐洲大國、軍事大國和聯合國常任理事國，美國仍擔心俄羅斯會東山再起。美國想通過擴大北約，遏俄制歐，繼續保持其在未來歐洲事務中的主導權。

俄羅斯認為北約東擴對其構成威脅。俄羅斯反對北約東擴的因素，是出於軍事、地緣政治和傳統的安全心理方面等因素。首先，北約東擴將使北約的東部邊界延伸到俄羅斯的家門口，尤其是如果北約的軍事設施也隨之推進，將對俄羅斯國家安全構成直接威脅。其次，北約東擴將縮小俄羅斯在中東歐的傳統勢力範圍，使俄羅斯失去歷史上傳統的緩衝地帶，對歐洲的影響也會進一步削弱。俄羅斯學者阿爾巴托夫 (А. Арбатов; A. Arbatov) 就曾說過：「在西歐和俄羅斯之間保留上千公里長的走廊，才是對俄羅斯是有好處的。」<sup>2</sup>還有北約東擴將建立起以北約為核心的歐洲安全體系，有可能將俄羅斯排除在歐洲安全體系之外，使其在歐安事務中的發言權受到削弱。

俄美之間的矛盾一直是戰略利益的矛盾。因為美國欲在歐洲建立以北約為核心的安全體系，而俄羅斯則竭力要爭取平等的發言權，維護自己的大國地位。新一輪北約東擴將嚴重威脅俄羅斯的國家安全利益，尤其波羅的海國家一旦加入北約，俄羅斯在西北邊境將失去所有的緩衝地帶而面對北約直接的軍事壓力，俄

<sup>1</sup> 李少軍，*國際安全警示錄* (北京：金城出版社，1997)，p. 346。

<sup>2</sup> А. Арбатов [阿爾巴托夫; A. Arbatov], “Россия безопасность страны в 90х годах,” [俄羅斯在 90 年代的國家安全; Rossiya bezopasnost' strany v 90h godah] *MEMO* [世界經濟與國際關係; MEMO] 8-9 (1994): 13.

羅斯對這種發展一直強烈反對。所以，俄羅斯與以美國為首的北約圍繞東擴問題展開了激烈的爭鬥。

冷戰結束後，與美、歐、亞太經濟上逐漸形成三足鼎立的態勢相適應，政治上美國的全球戰略構想也是在利用美歐亞三角關係。這個「大三角」包含兩截：在歐洲，利用美歐俄三角關係，矛頭主要對著俄羅斯；在亞太，利用美中日三角關係，矛頭主要對著中國。這兩個「矛頭所向」除了都要施加經濟壓力外，使用的其他手段不盡相同，前者側重軍事，後者側重意識形態。從這裏似乎不難看出中俄面向 21 世紀的戰略協作夥伴關係產生的某種背景。<sup>3</sup>

蘇聯解體後，美國似乎成為唯一的超級大國，隨著競爭對手的消失和自身經濟實力的增強，其對全球事務的主導地位意圖日益凸現，科索佛 (Kosovo)<sup>4</sup> 戰爭正是啟動其以歐亞中國地緣戰略為主體的全球戰略的突破口。1999 年，以美國為首的北約對於科索佛問題，以一個國家內部存在民族糾紛而導致了所謂的「人道主義」災難為藉口，繞開了聯合國安理會，於 1999 年 3 月 24 日展開對南斯拉夫的空襲，試圖迫使塞國總統米洛塞維其 (Slobadan Milosevic) 屈服。不但轟炸軍事設施、道路橋梁，更轟炸傳媒場所、工廠油庫，除了帶給南斯拉夫人民巨大災難，也破壞了冷戰結束後逐步趨向良性互動的大國關係，首當其衝的就是俄美關係。

對俄羅斯來說，巴爾幹地區被視為一向是與俄羅斯特殊戰略利益相關的地區，是俄羅斯進入地中海的出口。巴爾幹地區曾經是俄羅斯傳統的勢力範圍，由於政治、民族、宗教、文化等原因，南斯拉夫與俄羅斯關係密切<sup>5</sup>，是俄羅斯目前在該地區惟一的盟友；而且南斯拉夫處於巴爾幹地區的歐亞交接地帶，戰略地位十分重要。俄羅斯認為，撇開聯合國安理會而轟炸南斯拉夫，就是對俄羅斯利益的傷害。

俄羅斯軍方廣泛認為，北約對南斯拉夫動武真正的目標是訓練兵力、試用新型武器和新的戰術，實際上是針對俄羅斯而來。<sup>6</sup>俄羅斯人認為美國發動此戰的主要目的除了借此控制歐洲外，就是為了逼降和肢解俄的盟友南斯拉夫，剝奪俄在巴爾幹的戰略空間，繼而趁勢將北約東擴至俄周邊地區和獨立國協國家，直逼俄邊境。同時，美國還想以此為契機，在一個較長時期內推進其全球戰略部署，防止中、俄等國在未來對其霸權統治形成挑戰。

<sup>3</sup> 「北約東擴和美俄關係研討會紀要」，*現代國際關係* 6 (1997): 25。

<sup>4</sup> 科索佛是南斯拉夫的一省，位於巴爾幹半島上塞爾維亞南方，是阿爾巴尼亞人和塞爾維亞人息的地方，由於阿族人與塞族人之間矛盾和衝突的長期存在，使科索佛問題由來已久。南斯拉夫內的阿爾巴尼亞裔試圖獨立，而遭到南斯拉夫的鎮壓。

<sup>5</sup> 從地緣政治角度來看，俄羅斯和南斯拉夫之間有著共同的文化根基，基於歷史淵源、傳統友誼、精神接近，雙方一直有著源源流長的政治、經濟、文化往來。在東歐劇變後，其他國家紛紛申請加入北約時，南斯拉夫則保持著與俄的密切關係。

<sup>6</sup> 「北約大動干戈 俄羅斯國備感威脅」，中時電子報，23 Apr 1999, <http://forums.chinatimes.com.tw/report/kosovo/88042303.htm>。

1999年4月24日，北約19個成員國的領導人在華盛頓舉行首腦會議。俄羅斯和白俄羅斯因抗議北約轟炸南斯拉夫拒絕出席會議。會議中除了討論科索佛局勢，並重申北約將繼續堅持集體防禦政策；同時，還發表了新的「北約聯盟戰略概念」、「關於科索佛的聲明」、「華盛頓宣言」等文件。「北約聯盟戰略概念」的內容主要是：(1)關於北約的宗旨：強調北約在堅持「集體防禦」職能的同時，基於在「民主、人權、法治方面的共同價值觀」，將「為保證歐洲公正持久的和平秩序而奮鬥」，致力於建立一個完整、自由、統一的歐洲。(2)關於風險和威脅：認為歐洲—大西洋地區內外的一些國家面臨著嚴重的經濟、社會和政治問題；種族和宗教對立、領土爭端、政策不當或失誤、侵犯人權以及國家瓦解等可能引發地區局勢動蕩；該地區之外存在著「核子、生物、化學以及大規模殺傷性武器擴散的危險和國際恐怖主義活動」。(3)關於聯合國的作用：承認聯合國安理會擔負著維護國際和平與安全的首要義務，在維護歐洲—大西洋地區的安全與穩定方面也起著關鍵的作用。<sup>7</sup>

北約提出的這個新的戰略概念文件共有65條，分為5個部分：(1)北約的長期目的、性質及其基本軍事任務；(2)對北約所處的新的安全環境的中心特徵作出界定；(3)對維護21世紀安全的各種途徑中的各種因素進行分析；(4)對北約軍事力量進行進一步調整的方針；(5)結論。主要包括敘述北約聯盟的目的和任務、戰略展望、21世紀維護安全的方式和北約軍事力量指導原則等。<sup>8</sup>迫於國際社會的壓力，「北約聯盟戰略概念」雖然承認聯合國安理會對維持國際和平與安全負有主要責任，但是，在「預防衝突與處理危機」的章節中，它卻沒有明確規定北約必須經過聯合國授權才能採取軍事行動。而且，「北約聯盟戰略概念」一改1949年「華盛頓公約」<sup>9</sup>第5條規定只有在成員國受到軍事進攻時才根據「聯合國憲章」的宗旨和原則採取集體自衛行動的宗旨，提出北約可以採取非第5條規定的行動；表示在沒有受到外來入侵的情況下，北約也可以任意製造藉口對外進行軍事干預。這實際上就為北約可以繞開聯合國、干涉別國內政打開了方便之門。

事實上，科索佛戰爭就是「北約聯盟戰略概念」之實踐；科索佛戰爭就是在沒有得到聯合國安理會授權的情況下，自行決定對南斯拉夫實施空中打擊，迫使南斯拉夫就範的先例。這項軍事行動顯示，北約的行動不受聯合國的約束，而且北約已經跨越「華盛頓公約」設定的界線進而採取攻擊行動。戈巴契夫(Михаил, С. Горбачёв; Mihail, S. Gorbachev)就說：「這場戰爭證明，在北約組織擔任支配性角色的美國，不僅無意遵守國際法規，而且還設法將本國的國際關係作法強加於這世界，並且純以本身『國家利益』作為進行全球性政策的準則，只

<sup>7</sup> 「北大西洋公約組織」，地球村，<http://world99.myetang.com/zz/by.htm>。

<sup>8</sup> “NATO’s Strategic Concept,” Carnegie Endowment for International Peace, <http://www.ceip.org/files/projects/npp/resources/nato.htm>。

<sup>9</sup> 根據1949年簽署於華盛頓的「華盛頓公約」內容，北約組織是一個防禦性組織，目的在保護它的成員國。

有在聯合國的決定與行動符合美國利益時，才將聯合國納入考量。」<sup>10</sup>

北約推出新的聯盟戰略概念，標誌著北約的性質已發生了根本的變化 - 由防衛型轉為進攻型，由區域性防禦組織轉向地區性，甚至全球性的「解決危機」組織。<sup>11</sup>新概念雖然仍把集體防禦作為聯盟的基礎，但卻以周邊危機和衝突會影響北約安全為由，決定必要時可在北約以外地區採取軍事行動。就俄羅斯的角度來看，「北約聯盟戰略概念」的提出提高了北約軍事自主干預能力，並且可以繞開聯合國的授權逕行採取軍事行動，被俄羅斯視為是立即而明顯的威脅。

科索佛戰爭使俄羅斯感覺到北約軍事威脅的現實迫切性，認識到自己的戰略利益已受到了直接的威脅和損害。北約聯盟戰略概念的提出，更使俄羅斯認為，北約組織已經從一個政治軍事防禦集團變成以美國為首的對外擴張、干預他國事務的全球戰略工具，直接威脅到俄羅斯國家安全。這使得俄美兩國關係出現了嚴重的倒退，過去兩國之間建立起來的夥伴與某種信任關係受到嚴重損害。美國在北約東擴方面的步步進逼戰略，使俄羅斯對美國出現疑懼；從而，驅動俄中戰略協作夥伴關係更加緊密。

在這裡特別提出的是，美國的這種通過保持其海外的軍事存在的地緣戰略來維持其唯一超級大國地位的做法，在東方也顯現出來。美國欲擴大美日安保條約，將台灣拉入「戰區飛彈防禦系統」(Theater Missile Defense, TMD) 系統，此舉造成中國的威脅。俄羅斯對於北約組織的東擴，有著強烈不安的感覺，而中國亦認為，北約的東擴和美日安保條約的西擴同樣具有進攻性質；現今在亞太地區，美國又築起一道「戰區飛彈防禦」的高牆，試著阻遏任何侵略的作為，看在中國的眼裡，並不認為這只是單純的防禦行為而已。

中國認為，美國不僅過去是、現在是、將來依然是遏制中國發展與擴張的主要力量。尤其美國在日本、朝鮮半島、菲律賓等亞太國家都駐有大批的軍隊，讓中國心生不滿。1993 年北京外交部一份機密內部文件就指出，如果要「解放」台灣並維持「亞太地區和平」，必須面對的「國際頭號敵人」即是美國。<sup>12</sup>接著，在 1995-96 年台灣海峽的飛彈危機過後，美國不能容忍中國的東向擴張戳破美日擘畫防衛線，於是「美日防衛合作指針」在 1997 年出爐。<sup>13</sup>

1999 年 5 月 7 日，以美國為首的北約軍隊，用導彈攻擊中國駐南斯拉夫大使館，導致 3 名中國記者死亡，激起中國民眾的憤慨。襲擊事件發生後，美國和北約領導人宣稱這是「誤炸」，不過幾乎很少中國人會相信美國與北約的解釋

<sup>10</sup> 戈巴契夫著，譚天譯，*俄羅斯的教訓*（臺北：貓頭鷹出版社，2001），p. 355。

<sup>11</sup> 「北約新戰略概念」，新華社，14 Dec 2000，

<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/202.84.17.73/mil/htm/20001214/267136.htm>。

<sup>12</sup> 伊銘，「中國手中對付美國的三張牌」，<http://www.asiademo.org/1999/05/19990522a.htm>。

<sup>13</sup> Jim Garamone, "U.S., Japan Announce Defense Guidelines," Defense Link, [http://www.defenselink.mil/news/Sep1997/n09261997\\_9709263.html](http://www.defenselink.mil/news/Sep1997/n09261997_9709263.html).

<sup>14</sup>，並認為是西方國家顧意挑戰和侵犯中國主權。<sup>15</sup>

中國與俄羅斯均強烈反對北約轟炸南斯拉夫的行動，並反對美國研發戰區飛彈防禦系統。<sup>16</sup>俄羅斯在聯合國要求北約立即停止對南斯拉夫的空襲行動，中國和印度支援俄羅斯的立場。<sup>17</sup>當葉里欽在國內為車臣共和國的獨立運動感到寢食難安之際，北京宣稱那是「俄羅斯的內政」，給了葉里欽及時的聲援。莫斯科也對北京的兩岸政策表示「理解和支援」，對新疆分離主義運動表示關注以作為投桃報李。在解決國際熱點問題，尤其在解決南斯拉夫危機中，俄羅斯需要借助中國的力量增加其影響力。<sup>18</sup>

北約東擴促使俄羅斯與中國進一步接近。這種關係是建立在「互補」的基礎之上。剛好此一階段，俄中需要互相依靠，俄羅斯需要中國來對付西面的北約，中國需要俄羅斯來對付東面的美日同盟。<sup>19</sup>俄羅斯與中國在反對美國的「單極世界」，謀求世界唯一領導權的政策上有共同利益。俄面對美國在地緣政治上的壓力，為尋求平衡，於是把地緣相互接近，在政治經濟和軍事上具有許多共同利益的中國視為其地緣政治的戰略夥伴。

在軍事上，對中國來說，俄羅斯的軍事技術對其中國國防現代化有重要的促進作用，中國可以獲得在其他國家所得不到的技術<sup>20</sup>；對俄羅斯來說，大量的軍售中國可以對俄提供重要的利益。<sup>21</sup>在經濟上，與中國合作，可以進一步改善和發展俄羅斯與亞洲鄰國的睦鄰友好合作關係，可把俄羅斯在亞洲的戰略利益向前推進<sup>22</sup>，並且可以使俄羅斯的東部周邊環境更趨穩定，從而有助於它加強西部力量，來對付北約東擴。

科索佛戰爭及北約戰略新概念的提出，加深了俄羅斯的安全疑慮，促使俄中戰略夥伴關係趨於密切。普欽 (Путин Владимир Владимирович; Putin Vladimir Vladimirovich) 於 2000 年 5 月就任總統之後，承襲葉里欽的對外政策路線，繼續保持俄中戰略協作夥伴關係。2000 年 7 月，當時正值八國高峰會前夕，普欽剛上任還不到 3 個月就主動訪問中國領導人江澤民，此行顯然企圖提高其在

<sup>14</sup> 「調查顯示中國人不相信北約誤炸中國大使館」，*北京青年報*，20 May 1999。

<sup>15</sup> 「北約誤炸 北京：對中國主權的粗暴侵犯」，*中時電子報*，9 May 1999, <http://forums.chinatimes.com.tw/report/kosovo/88050910.htm>。

<sup>16</sup> *中央日報*，26 Aug 1999, p.11。

<sup>17</sup> 「北約動武 國際評價不一」，*中國時報*，26 Mar 1999, p. 7。

<sup>18</sup> 劉桂玲，「俄羅斯應對北約東擴舉措及俄美關係前景」，*現代國際關係* 6 (1999): 33。

<sup>19</sup> 李少軍，*國際安全警示錄* (北京：金城出版社，1997)，p. 364。

<sup>20</sup> M. A. Smith, "Russian Thinking on European Security After Kosovo," Conflict Studies Research Center, Aug 1999, <http://www.fas.org/man/dod-101/ops/docs99/f65-mas-compl.htm>.

<sup>21</sup> *World Military Expenditures and Arms Transfers 1995* (Washington D.C.: U.S. General Printing Office, 1996), p. 155.

<sup>22</sup> Алексей Громыко [阿列克謝依·葛羅米柯; Aleksey Gromyko], "У России пока нет ясной концепции национальных интересов," [俄羅斯還沒有明確的國家利益構想; U Rossii пока net yasnoy kontseptsii natsional'nyh interesov] *Независимая газета* [獨立報; Nezavisimaya gazeta], 19 Sep 1996, p. 5.

該項高峰會議中的籌碼。<sup>23</sup>

2001 年 1 月小布希就任美國總統之後，積極致力於研發與部署「全國飛彈防禦系統」(National Missile Defense, NMD)，揚言將不顧 1972 年美蘇之協定，單方面退出「反彈道飛彈條約」(Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM)。小布希新政府強硬的飛彈防禦政策刺激了俄羅斯與中國的敏感神經，俄中兩國除了在反對美國「全國飛彈防禦系統」及「戰區飛彈防禦系統」(Theater Missile Defense, TMD) 計劃的立場一致，雙方在台灣問題及車臣問題上亦互相聲援。從而，對戰略三角的互動關係造成莫大的衝擊。

## 二、 俄中戰略關係的衝擊

1999 年 3 月北約攻擊南斯拉夫，5 月中國大使館被炸，加上中亞伊斯蘭武裝集團動亂、俄羅斯再度發動車臣戰爭，以及新疆維吾爾反抗的逐年升高，使中國與俄羅斯擔心國內動亂與國際干涉的連結，從而在中亞更趨積極。

近年來，中亞地區民族極端主義、國際恐怖主義和民族分裂主義三股惡勢力擡頭，並有逐步擴大的趨勢，對中亞地區的安全構成現實威脅。此外，美國等西方國家在中亞地區的影響和滲透越來越大，在北約框架內涉及中亞地區的合作計劃就達 60 多項，其中相當一部分是軍事合作計劃。美國採取經援和軍援雙杆作用來拉動中亞國家對美國的投靠。例如，僅在 1997 年美對中亞的各種經援就達到了 15 億美元。美國對哈薩克斯坦石油領域的投資已達到 35 億美元，美哈合資企業多達百家以上，而且多是具有戰略性的企業，這樣美國直接或間接控制了哈國的經濟命脈。中亞地區的另一大國烏茲別克斯坦目前已接受 60 多家美國公司對其能源領域的投資，美烏合資企業已經達到了近 200 家，接受美國投資的金額在 30 多億美元左右。<sup>24</sup>美國等西方國家還支援中亞受其影響較大的集團爭奪勢力範圍。

除了經濟上左右和影響中亞幾個國家外，美國、北約在軍事上對此地區的滲透能力也讓俄中越發不安。最著名的要算北約對中亞四個國家的拉攏，使其加入北約主導的「和平夥伴計劃」組織。此外，西方國家暗中插手中亞國家的內部事務，支援個別國家爭奪中亞地區大國地位，使中亞地區矛盾更加複雜。「上海

---

<sup>23</sup> “Россия и Китай объединились по вопросу ПРО: Визит Путина в Пекин показал, что взаимодействие двух стран может сбалансировать американские стремления к гегемонизму в мире.” [俄羅斯與中國對反飛彈防禦問題的立場一致：普欽走訪北京顯示兩國互動可以制衡美國稱霸世界的企圖; Possiya i Kitay ob'yedinilis' po voprosu PRO: Vizit Putina v Pekin pokazal, chto vzaimodeystviye dvuh stran mozhet sbalansirovat' amerikanskiye stremleniya k gegemonizmu v mire] *Независимая Газета* [獨立報; Nezavisimaya gazeta], 19 Jul 2000, pp. 1-6.

<sup>24</sup> 張臨濤，「中亞成爲美俄角力主戰場」，<http://lundian.com/forum/view.shtml?p=PS200212181020005939&l=chinese>。

五國」(Shanghai Five) 首腦會議<sup>25</sup>就是在這樣一種條件下召開的，對這些新的威脅和挑戰做出回應，並且以協議方式來解決中亞地區大國與周邊鄰國的邊界防守問題。

2001 年 6 月，在上海舉行的第六次「上海五國」首腦會議上，烏茲別克斯坦以完全平等成員身份加入「上海五國」。隨後，6 月 14 日，江澤民主席與普欽總統在上海舉行雙邊會晤，就兩國關係和共同關心的問題交換意見。15 日，中國、俄羅斯、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦、烏茲別克斯坦的元首共同發表「上海合作組織成立宣言」<sup>26</sup>，把「上海五國」會晤機制升格成「上海合作組織」。

「上海合作組織」六個會員國強調必須無條件地維護並嚴格遵守 1972 年簽署的反彈道飛彈條約，反對美國發展及部署全國飛彈防禦系統，以及反對美國在亞太地區部署集團性的戰區飛彈防禦系統 (TMD)，並強烈反對將台灣納入戰區飛彈防禦系統之計畫。六國國防部長在元首會議前，共同簽署了一項聯合聲明，表達支援 ABM 的立場。<sup>27</sup>由於當時正值美國總統小布希 (George W. Bush) 訪問歐洲，試圖說服北大西洋公約組織及歐盟支援全國飛彈防禦系統之際，以中俄為首的「上海五國」也在上海召開峰會，不但接納烏茲別克斯坦為第六個會員，又將合作層次進一步升格為「上海合作組織」，儼然有區域多邊組織的架勢，與歐盟峰會分庭抗禮的意味十足。外交人士認為，上海合作組織的一個未申明目標，就是在中亞地區抵銷美國的影響力。<sup>28</sup>

「上海合作組織」將原本只是單純性質且鬆散的區域性論壇 (regime forum)，轉變成為一個正式性，且較具約束性的合作組織 (cooperation organization)，意味著中俄及中亞國家的安全合作由「邊界安全與信任」模式向「地區安全合作機制」的模式轉變，頗有發展成為「東方北約」之態勢。中國與俄羅斯的意圖就是要降低以美國為主的軍事同盟體系的影響力，並且邁向更大範圍的合作性安全與經貿合作的發展。

<sup>25</sup> 1996 年 4 月 26 日，中國、俄羅斯、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦和塔吉克斯坦五國元首在上海舉行了第一次首腦會晤，簽署了「關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定」。1997 年 4 月 24 日，五國元首又在莫斯科會晤並簽署了「關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定」。1998 年 7 月 23 日，五國元首在阿拉木圖舉行第三次會晤並發表「阿拉木圖聲明」。1999 年 8 月 26 日，五國元首在比什凱克舉行第四次會晤並發表「比什凱克聲明」。2000 年 7 月 5 日，五國元首在杜尚別舉行第五次會晤並發表「杜尚別聲明」。五國元首會晤每年輪流在各國舉行，會晤內容也由加強邊境地區信任逐步擴大到五國在政治、外交、安全、經貿等各個領域方面的全面互利合作。此外，除元首會晤外，還建立了執法與安全、國防、外交等部門領導會晤機制。由於五國元首首次會晤在上海舉行，因此，這一會晤機制被冠以「上海五國」的稱謂。

<sup>26</sup> 參見中華人民共和國外交部，「上海合作組織成立宣言」，

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/26936.html>。

<sup>27</sup> 「上海合作組織成形抵制 NMD」，*中央日報*，16 Jun 2001, p. 1。

<sup>28</sup> 「中俄共同呼籲對聯合國實行改革」，路透社，30 May 2003，

<http://news.yam.com/reuters/international/news/200305/39270.html>。



「上海合作組織」的中心任務是打擊恐怖主義、分裂主義、極端主義三股勢力。中俄兩國與上海合作組織其他成員國並簽署了「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」，以便進一步推動 6 個成員國在地區安全上合作，使打擊「三股勢力」的工作法律化、制度化。<sup>29</sup>上海合作組織代表了三種勢力的結合：其中，中國希望與中亞各國的互動可以確保中國的領土完整；俄羅斯希望能更刺激國內經濟；中亞各國則希望透過中國與俄羅斯的承認獲得更多獨立性。<sup>30</sup>上海合作組織的成立有助於提高俄羅斯的國際地位，提昇其與美國進行戰略和解的籌碼；同時，俄羅斯也試圖透過上海合作組織，遏制北高加索分離主義運動的蔓延。

2001 年 7 月 15~18 日，應普欽邀請，江澤民主席訪問俄羅斯。兩國元首簽署了「中華人民共和國和俄羅斯聯邦睦鄰友好合作條約」(Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой)，並發表了「中俄元首莫斯科聯合聲明」。「中俄睦鄰友好合作條約」總結了近 10 年來發展中俄關係最主要的方針和原則；將兩國平等信任、面向 21 世紀的戰略協作夥伴關係和「世代友好、永不為敵」的和平理念用法律形式固定下來，並完善其內涵。

「中俄睦鄰友好合作條約」中規定互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處原則是長期、全面發展兩國睦鄰友好、合作和平等互信的戰略協作夥伴關係的基本準則。兩國在政治上完全平等，在經濟上應該互利合作，在安全上應該相互信任，在國際事務上應該加強磋商與協作。<sup>31</sup>對和平共處五項原則的應用，則依據不同的情況作了具體的規定。

在和平共處原則應用方面，對彼此間的分歧只能以和平方式解決，要摒棄使用武力或以武力相威脅，也不相互採取經濟制裁及其他施壓手段；對互不干涉內政原則的運用方面，主張超越意識形態，不要干涉對方根據本國國情作出的政治、經濟、社會和文化發展道路的選擇；對互相尊重主權和領土完整原則的運用方面，相互支援對方維護國家統一和領土完整。俄羅斯支援中國在台灣問題上的立場，中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府，台灣是中國不可分割的一部分，反對任何形式的台灣獨立。<sup>32</sup>

在維護世界和平、安全與穩定方面，「中俄睦鄰友好合作條約」規定中俄兩國在以下五個方面應加強國際合作：(1)反對用任何藉口對主權國家加以武力施壓，或採取干涉主權國家的內政等行動。(2)準備在預防國際衝突及其政治解決方面相互協作。(3)主張嚴格遵守 ABM，維護全球戰略平衡與穩定。(4)推動核裁軍和裁減化學武器進程，強化禁止生物武器的制度，防止大規模殺傷性武器及其運載工具和相關技術的擴散。(5)加強聯合國及其安理會作為主權國家組成的

<sup>29</sup> 夏義善，「『中俄睦鄰友好合作條約』的內涵和意義」，*人民日報*，18 Jul 2001, p.7。

<sup>30</sup> “Shanghai Spirit May Yet Haunt Asia,” *Asia Times*, 23 Jun 2001.

<sup>31</sup> 「中華人民共和國和俄羅斯聯邦睦鄰友好合作條約」，*人民日報*，17 Jul 2001, p. 1。

<sup>32</sup> 參見「『中俄睦鄰友好合作條約』全文」，*聯合報*，17 Jul 2001, p. 10。

最具權威性和最具普遍性的國際組織在處理國際事務，尤其在和平發展領域的中心作用，確保聯合國安理會在維護國際和平與安全領域的主要責任，雙方將加強在聯合國的合作。<sup>33</sup>

「中俄睦鄰友好合作條約」確實帶來了一些實質性的結果。中俄兩國在貿易，特別是軍售方面增長迅速，兩國舉行了多次聯合軍事演習，也加強了在科學與教育方面的交流與合作。不過，2001 年簽署協議時雙方最強調的所謂「戰略夥伴關係」，卻沒有什麼起色。由此可知中俄之間的合作僅是在某些特定議題上，基於本國的利益，中俄尚不致形成與美國「全面對抗」之態勢。事實上，俄羅斯的經濟仍然非常依賴美國，中國和美國的經貿關係也很密切。俄羅斯一方面簽署中俄睦鄰友好合作條約以維持中俄雙邊的友好關係，另一方面也著眼本身的利益與美國維持關係，因而形成美、中、俄三邊複雜的外交折衝情況。

普欽上任後主張全方位外交，東西方平衡是普欽外交的基本特點。穩定東方不僅是俄羅斯對亞太事務的積極參與，而且是增加它在西方與美歐較勁的籌碼。俄羅斯外交中的三大傳統安全觀之一就是以避免兩線作戰為重點的戰略觀。因此，俄羅斯積極發展與中國的關係，成了避免兩線作戰戰略觀的基本方針。普欽上任後，積極活躍在亞洲的國際舞臺上，除了與中國保持良好的關係之外，在亞太方面也採取了積極友善的態度：首先，俄羅斯借助和利用與亞太國家的協調行動，來鞏固和提高其國際地位及影響力。積極參與 APEC 各項活動，就是最明顯的例子。

可以說，因為 1999 年普欽上台前夕，俄羅斯面臨科索佛戰爭及北約戰略新概念的提出，加深了俄的安全疑慮；而 2001 年 4 月，美中軍機擦撞事件，則加深了中美關係的裂痕；此一發展促使俄中戰略夥伴關係趨於密切。2001 年 6 月「上海合作組織」的成立，以及 7 月俄中睦鄰友好合作條約的簽訂，就是此一發展邏輯的結果。然而，俄羅斯對於中國不斷增長的實力常常感到不安。<sup>34</sup>譬如：對於中國準備大量投資西伯利亞和遠東的材料工業，俄羅斯感到恐慌。俄羅斯的評論界認為一旦這種局面出現，俄將變成中國經濟發展的原材料附屬地。<sup>35</sup>進一步，隨著中國貨物不斷流入俄羅斯遠東地區，造成該地區民生產業不敵廉價的中國貨而面臨難以為繼的危機，將引發出更多的社會政治問題。凸顯出中俄民族和利益之間的深層矛盾。

另外，自從 1990 年代中期以來，俄羅斯不斷向中國提供重要的軍事裝備和先進技術，而此一軍事交流無疑有助於中國進行軍隊現代化的進程。伴隨著俄中軍事合作與中國軍事力量的增長，中國自俄取得的武器與軍事科技，越來越先

<sup>33</sup> 參見「『中俄睦鄰友好合作條約』全文」，*聯合報*，17 Jul 2001, p. 10。

<sup>34</sup> Владимир Скосырев [孚拉基米爾·斯拘徒烈夫; Vladimir Skosyrev], “Русский с китайцем - братья по расчёту,” [Russkiy s kitaytsem - brat'ya po raschyotu; 俄羅斯人與中國人 - 親兄弟明算帳] *Время* [Vremya; 時代] 108 (15 Jul 2000).

<sup>35</sup> 白嗣宏，「俄羅斯朝野懼中國崛起」，*亞洲週刊* 17, 5 (2003): 32。

進。<sup>36</sup>如中國目前已著手開發俄製 S-300 飛彈的改良版 T-2000 的開發，其射程與精密度都遠勝於 S-300，因而不僅對亞太安全的威脅更為嚴重，同時也開始具有威脅俄羅斯的潛力。<sup>37</sup>根據藍德公司 (RAND) 的研究結果顯示，到了 2015 年，中國的軍備支出將達到日本的 6 倍，其所累積的軍事資本<sup>38</sup>也將達到日本的 5 倍。<sup>39</sup>俄羅斯媒體就說，莫斯科售給中國的戰機蘇愷 27 和蘇愷 30 約 58 億美元，巡洋艦 24 億美元，防空系統 15 億美元，潛艇 15 億美元。此事令俄羅斯左右為難，俄羅斯既想賺錢 (佔俄羅斯軍售 4 成)，又怕「邊界上有 13 億有武裝的中國人」。<sup>40</sup>軍售中國固然可以為俄羅斯的經濟賺入不無小補的外匯，但是俄羅斯也憂心會養虎為患。

經濟現實則透露了俄中戰略協作夥伴關係的限制。在俄羅斯，出口已佔其國內生產總額 (GDP) 的 20 %，主要出口商品是石油瓦斯，而貿易對手國前 5 位中包含了美國，但不包含中國，其中美國與德國對俄羅斯的投資最多。<sup>41</sup>美國在俄羅斯的直接投資占俄羅斯外國直接投資總額的 35 % 以上，而俄中貿易僅佔俄外貿總額的 4.6 %。中國並非俄羅斯第一級的重要經貿夥伴，目前的雙邊貿易額雖已提高，但與兩國經濟互補的潛力相比還很不相稱。

另一方面，俄羅斯媒體批評中國表面支援俄羅斯儘快加入世界貿易組織，但是在會議上卻處處刁難俄羅斯，甚至於開始阻撓俄羅斯加入 WTO。俄羅斯記者指出，在經濟利益的前提下，中國與俄羅斯在言行上有很大的差別。他說，俄羅斯與中國簽訂的經濟戰略夥伴只是一時熱情所致，並不代表雙方可以相互扶持發展，一些俄羅斯政治家與俄羅斯遠東地區的居民早已認定這項事實。<sup>42</sup>

基於上述中俄之間的矛盾發展情勢，以及中國主導「上海合作組織」之成立，驅使普欽決定與美國進行戰略和解，用與美國的親善關係來牽制中國。2001 年 9 月 11 日美國遭到恐怖攻擊，世界戰略格局因此產生重大變化。911 事件正好給予普欽一個新契機，可以與美國進行戰略和解。911 事件後，小布希說：「不是站在美國這一邊，就是與美國為敵」 (Every nation in every region now has a decision to make: Either you are with us or you are with the terrorists.)。<sup>43</sup>普欽抓住這一機會，主動、積極地改善和發展與美國和北約其他國家的關係。普欽希望借助美國的這場反恐戰爭全面改善俄美關係，進而與美國進行戰略和解；另一方

<sup>36</sup> 參見 David Shambaugh, "Containment or Engagement in China? Calculating Beijing's Responses," *International Security* 21, 2 (fall 1996): 180-209.

<sup>37</sup> 轉引自張錫模，「俄羅斯與中國：短期夥伴，長期對手」，<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/papers/2001-07/MF0107001.htm>。

<sup>38</sup> 軍事資本是根據購買力來評估。

<sup>39</sup> Charles Wolf Jr., Anil Bamezai, K. C. Yeh and Benjamin Zycher, *Asian Economic Trends and Their Security Implications* (Santa Monica: RAND, 2000), pp. 19-22.

<sup>40</sup> 白嗣宏，「俄羅斯朝野懼中國崛起」，*亞洲週刊* 17, 5 (2003): 33。

<sup>41</sup> 陸南泉，「對俄羅斯 2001 外經濟關係的幾點分析」，*東歐中亞市場研究* 1 (2002): 6。

<sup>42</sup> 「俄羅斯輿論批評中國阻撓俄羅斯加入 WTO」，大紀元，4 Jun 2002，

<http://www.epochtimes.com/gb/2/6/4/n194432.htm>。

<sup>43</sup> "President Bush Addresses the Nation," *Washington Post*, 20 Sep 2001, p. A1.

面，普欽也想搭美國反恐的便車，以打擊國內的車臣分裂勢力。而「上海合作組織」自 911 事件之後，由於美國在該組織的成員國內駐軍，它的整個形式可謂已被打亂，喪失了其協調的全部作用，從而，衝擊了美中俄的三角關係，俄中之間的結構性矛盾被進一步彰顯。

美國國防部在 2001 年 12 月 31 日遞交國會一個新的「核子態勢檢討」(Nuclear Posture Review, NPR) 報告<sup>44</sup>，以制訂美國核力量今後 5 年到 10 年的方向。2002 年 1 月 8 日由美國國會公佈其內容。不過，2002 年 3 月 9 日美國洛杉磯時報聲稱這份文件有尚未曝光的部分，其中指出，國防部需要擬妥計畫，準備對中國、俄羅斯、伊拉克、北韓、敘利亞、伊朗和利比亞使用核子武器。<sup>45</sup>由於俄中都被列為可能成為美國核武攻擊的目標名單內，在戰略三角的架構中引起了軒然大波。

在 3 月 9 日披露的該份報告中，小布希政府指示軍方緊急動用核武的情況包括：(1)對付可承受核武攻擊的重點目標；(2)報復核子、生物或化學武器的攻擊；(3)處理並應付突發性緊急軍事狀況。報告說，由於中國擁有核武，並且在「研擬戰略目標」，因此被列入「可能涉及立即性或潛在性意外事故」(China is a country that could be involved in an immediate or potential contingency) 的國家。報告特別點出針對台灣問題所爆發的軍事衝突，是可能促使華府動用核武的情況之一；對此，國防部可準備使用核武。從中國的角度來看，美國就是打算保衛台灣到底，尤其美國可能會使用小型核武來遏制中國武力犯台。中美敵對的格局因此升高。

在俄羅斯方面，當俄羅斯獲知被美方列為可能動用核武目標之一的消息後感到非常意外，俄國內反彈強烈。不過鮑威爾 (Colin Luther Powell) 趕緊出面表示：「美國目前並未將核武瞄準俄羅斯或其他國家」、「俄羅斯官員只要親自讀過核子態勢檢討報告，應可消弭心中的部分威脅感，因為報告中多次提及俄羅斯不再是美國的敵人」。<sup>46</sup>官員又說，在此同時，與俄羅斯發生核子戰爭的可能性已被改列為較不可能發生的意外事件。

雖然美國提出的新核武戰略讓中俄兩國難堪，但是由於中俄兩國在經濟上都與美國有極大的利益關係，而且中俄兩國的綜合實力並不能與美國對抗，所以美國提出的新核武戰略，對俄中戰略協作夥伴關係並不會有提升的作用。這份核子態勢檢討報告對俄美關係造成的影響，不及對中美關係所造成的影響，反而是增高了中美之間的疑慮。伴隨著俄美在 2002 年 5 月同意簽署大幅裁減戰略核武的歷史性協定，這項限武條約更反映了俄中戰略協作夥伴關係的侷限性。

<sup>44</sup> 1994 年柯林頓政府曾做過第一次評估報告。

<sup>45</sup> Paul Richter, "U.S. Works Up Plan for Using Nuclear Arms," *Los Angeles Times*, 9 Mar 2002, p. 1.

<sup>46</sup> 「鮑威爾重申 美不對非核武國家動用核武」, *自由時報*, 17 Mar 2002, p. 9。

### 三、裏海石油爭霸的衝擊

裏海位於中亞、外高加索和伊朗之間，該地區石油和天然氣資源十分豐富。(參見圖 5-1) 波斯灣戰爭之後，各國都在尋求可替代中東石油的地區，裏海立刻成爲世界能源爭奪的新戰場。當前中亞地區地緣戰略地位在相當大程度上是由裏海豐富的資源所決定的，這裡除了蘊藏著無限的商機之外，還有著長遠的地緣政治利益。裏海地處歐亞中國結合部，處在裏海附近的鄰國，爲了在此區域獲得政治影響力及奪取經濟利益，無形中使得裏海地區成爲爭奪利益的戰場。<sup>47</sup>過去中亞地區至中東地區的廣大回教世界，在地緣政治下，此區一直爲蘇聯勢力所籠罩。隨著蘇聯的解體，此區呈現出強權真空。美俄中三強對中亞控制權的爭奪戰，使得該地區的建設在牌面下的對抗暗潮洶湧。

(圖 5-1) 裏海地區周邊國地圖



資料來源：“The Caucasus and Central Asia,” <http://ambition.4rent.com.tw/~safon/centralasia.htm>.

<sup>47</sup> Ross H. Munro, “Security Implications of the Competition for Influence Among Neighboring States,” *After Empire: The Emerging Geopolitics of Central Asia* (Washington D. C.: National Defense University Press, 1995), pp. 126-32.

大國在中亞地區的利益，不外乎政治、經濟、安全三方面的利益。在安全領域方面：俄羅斯力圖控制該區域，但是中國與中亞漫長的邊界令俄羅斯擔憂；在政治領域方面：美國在中亞推行西方的價值觀、民主觀，中國則是反對大國干涉別國內政，美中有明顯的分歧與鬥爭；在經濟領域方面：對中亞資源和市場的爭奪在大國之間表現的最為明確。<sup>48</sup>中亞豐富的資源使各大國紛紛欲「擠入」該地區。譬如美國、中國都是石油進口大國，爲了自身的能源安全，美中都盡可能爭取更多的石油進口來源，因而中亞的石油及天然氣儲量就是其重要的目標。另一方面，中亞的資源也使得該區域在各大國的地緣戰略中佔有重要的地位。有學者提出，在與油氣資源相關的地緣政治地圖中，中亞位於「心臟地帶」，誰控制了中亞的油氣資源，誰就能在全球戰略格局中獲得主動。<sup>49</sup>

作爲原蘇聯的繼承國，俄羅斯曾公開聲明在獨立國協國家擁有「特殊利益」，承擔著維護該地區和平的「主要責任」。<sup>50</sup>不過中國有意取代俄羅斯接手此區地位。中國近年來一直挾其經濟優勢拓展中亞關係，積極從事西部大開發及青藏鐵路建設，說是爲鞏固民族邊防，但是藉此在經濟上加深與中亞回教五國聯繫，接手蘇聯在中亞舊勢力的用意明顯。中國拉攏中亞各國，除了可做爲中俄兩強的戰略緩衝區及獲取能源的考量之外，還有藉此阻止中亞各國對新疆維吾爾人(Uighur)的獨立運動的支援。在中國通過加強與這些地區或國家的關係過程之中，形式上是爲了解決未來經濟發展所需面臨的能源困境，內裡卻暗示著介入裏海能源市場版圖的重整，進而重構亞洲的地緣政治版圖。

事實上，俄羅斯對於中國在裏海地區不斷增長的實力感到相當的不安。2000年11月「上海五國」四對一談判模式改爲一對一模式，進一步突顯中國影響力的擡頭，俄羅斯恐懼喪失其在中亞地區的傳統霸權，因而欲拉攏印度介入中亞事務，希望能夠藉此增強對中國在中亞地區影響力的制衡。<sup>51</sup>中國主導「上海合作組織」之成立，其主要意圖在於透過該一機制遏制新疆分離主義運動的蔓延；同時，企圖透過「上海合作組織」掌控中亞情勢，貫徹其影響力。因此，俄羅斯對於中國主導「上海合作組織」成立心存疑慮。

另一方面，蘇聯解體後，獨立的中亞國家中與中國接壤有哈薩克斯坦邊界1700餘公里、吉爾吉斯斯坦1100餘公里及與塔吉克斯坦400餘公里，此多爲未定界，加上與俄羅斯接壤的4330公里（東段4280公里，西段50多公里），中國與這四個國家邊境線共約7500餘公里，佔總陸界約1/3。<sup>52</sup>俄中兩國歷史上在中亞爭霸的地緣政治因素仍然存在，兩國綿亙數千公里的邊界，就長程的地緣政治

<sup>48</sup> 孫狀志，*中亞新格局與地區安全*（北京：中國社會科學出版社，2001），p. 238。

<sup>49</sup> 徐小杰，*新世紀的油氣地緣政治*（北京：社會科學文獻出版社，1998），pp. 34-35。

<sup>50</sup> Rosemarie Forsythe, *The Politics of Oil in the Caucasus and Central Asia* (New York: Oxford University Press, 1996), p. 14.

<sup>51</sup> 張錫模，「俄羅斯與中國：短期夥伴，長期對手」，  
<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/papers/2001-07/MF0107001.htm>。

<sup>52</sup> *聯合報*，22 Apr 1996, p. 9。



而言，中國終將成爲威脅俄羅斯安全的一個地雷。因此，從 2000 年起，俄羅斯總參謀部就開始恢復與中國發生衝突的作戰規劃，規模從邊界紛爭到全面大戰，範圍甚廣。

在中亞安全議題上，俄中雙方的政策目標也存有矛盾。針對中亞的穆斯林反抗，中國的目標是予以解決，避免中亞動亂波及到新疆，而俄羅斯的實際的目的，可以說是利用，以合理化其在中亞維持與擴大軍事存在的目標。正因如此，俄中雙方在巴基斯坦申請加入「上海五國」的議題上，或是在處理阿富汗塔利班 (Taliban) 的政策上，都顯得不太一致。<sup>53</sup>雖然上海合作組織的成立對俄中戰略協作夥伴關係產生了提昇的作用，不過，上海合作組織的成立也因此反映出俄中戰略協作夥伴關係的侷限性。

隨著中國主導「上海合作組織」的成立，中國在裏海地區爭霸戰中影響力爲之增長，有關中國威脅論的聲音，也在俄羅斯安全決策階層引起越來越多的迴響。就遠東地區的人口統計數字來說，在兩國接壤的邊界區域，俄羅斯境內約有 6 到 8 百萬人，但是中國這邊卻有 1 億 2 千萬人。<sup>54</sup>因此，俄羅斯遠東省的「黃禍論」宣傳也越來越成爲該地方的主流輿論。大量流入遠東地區的中國人，加速中國對俄羅斯遠東地區影響力的擴大，從而造成「中國威脅論」輿論之蔓延，對此，俄羅斯的恐懼更甚。<sup>55</sup>另一方面，俄羅斯也擔心中國大量的移民人潮，將逐漸改變遠東的人文面貌。此一發展，促使俄羅斯尋求與美國進行戰略和解，以防範中國之威脅。

在美國方面，對於「上海合作組織」的成立，美國覺得焦慮無比，並視之爲「東方北約」。原因即在於「上海合作組織」的成員國，面積佔歐亞大陸的 2/3，其中又有兩個核子國家，它們締結石油聯盟關係，對美國的全球石油戰略不啻爲嚴重威脅。另一方面，「上海合作組織」成立後，歐亞陸橋的中亞向俄羅斯與中國傾斜，使美國在中亞石油權力上有邊緣化之虞，再加上中東地區內伊拉克及伊朗仍未能與美國改善關係，這對提供美國穩定的石油來源將是一大威脅，於是美國轉而關切裏海地區豐富的石油及天然氣資源，並將裏海地區視爲其歐亞地緣戰略的重點之一。據美國國務院在 1997 年提出的報告估計，裏海地區業經證明的石油蘊藏量約爲 300-900 億桶之多，僅次於波灣地區。<sup>56</sup>對美國來說，裏海地區不僅已經逐漸成爲西方能源的一個重要來源，也成爲歐亞、亞洲和中東正在演進中的權力平衡之重要一環。<sup>57</sup>美國控制中亞也可形成影響周邊地區的戰略格局：

<sup>53</sup> 張錫模，「俄羅斯與中國：短期夥伴，長期對手」，

<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/papers/2001-07/MF0107001.htm>。

<sup>54</sup> Mikhail Nosov, *Challenges to the Strategic Balance in East Asia on the Eve of the 21<sup>st</sup> Century: A View from Russia* (Alexandria, VA: Center for Naval Analysis, 1997), p. 32.

<sup>55</sup> 于國政，「俄羅斯遠東地區與中國關係的制約因素分析」《東歐中亞研究》4 (2002): 60-61。

<sup>56</sup> "Caspian Reserves Luring Operators," *Oil and Gas Journal* (21 Jul 1997): 23-30.

<sup>57</sup> Sheila N. Heslin, "The New Pipeline Politics," *New York Times*, 10 Nov 1997, p. A31.

南可以牽制伊朗、阿富汗，東可以牽制中國，西可以影響高加索地區。<sup>58</sup>2001年10月18日，小布希上海之行時便透露出美國關切焦點已經從海洋亞洲轉移到內陸亞洲，尤其是中亞地區之訊息。

911事件後，美國認知到如果想要打贏反恐怖戰爭，就離不開與俄羅斯在各方面的密切協作：美國要爭取中亞國家合作，必須借重俄羅斯的力量；<sup>59</sup>美國需要穩定的石油來源，必須介入裏海。因此，911事件提供普欽機會窗口與美國進行戰略和解，普欽利用了俄羅斯在中亞的特殊地位，對中亞諸國產生影響：中亞的烏茲別克斯坦、塔吉克斯坦、土庫曼斯坦紛紛接納美軍進駐，哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦則表示將全力支持美國的反恐怖行動。<sup>60</sup>911事件使得美軍勢力得以進駐中亞地區，進而牽制中國；從而，普欽得以順利與美國進行戰略合作，擺脫葉里欽後期建立的俄中戰略協作夥伴關係所導致之戰略羈絆的制約。

俄羅斯很清楚：僅靠俄一國的力量是不能保住昔日帝國在中亞的勢力範圍的，因此俄羅斯在尋找合作者。在2001年911事件之前俄羅斯把中國當作主要的合作者。但是，普欽明白，中國是一個保持著強力發展勢頭的國家，俄羅斯與中國之間潛力的差別很大。雖然中國對俄羅斯的亞洲政策非常重要，但中國卻是一個正在快速崛起中的勢力，俄羅斯不得不提防，特別是當俄羅斯目前處於衰弱狀態。<sup>61</sup>伴隨著中國對中亞諸國的影響力日增，尤其是中國增強其對中亞諸國的軍事與情報合作，以及上海合作組織成立後，中國成爲該地區的大國，都引起了俄羅斯的警戒。俄羅斯與美國之間沒有漫長的邊界、沒有10億多的人口，美國的勢力進駐中亞反而能帶給俄羅斯另一種安全感。

另外一方面，由於普欽的外交政策是以「務實」爲特色，不論是與亞洲國家、歐美國家還是舊同盟國，俄羅斯都不會忘記自身的經濟利益。在經濟利益上，美國對俄羅斯來說，有著更爲特殊的意義。普欽政府把與美國進行戰略和解看成是能幫助其擺脫經濟困境和民族認同危機的重要途徑。911事件是一次突發事件，這次突發事件對普欽來說可謂是一次增強俄美開展國際合作的天賜良機。

911事件後，俄羅斯支援中亞國家與美國合作。早在俄領導人發表「適當協助」美軍事行動聲明之前，烏茲別克斯坦就已經宣佈準備爲美國提供「任何形式的合作」。俄羅斯同意其中亞盟國對美國開放領空，意即允許美國進入俄羅斯的戰略後院，這在俄美關係史上是首開先例。面對新出現的美國軍事存在，俄羅斯並未驚呼「後院起火」，而是以較爲平和的態度應對事態變化。在裏海石油天然氣開發問題上，俄一改過去與美對立的立場，主動提議可與美進行協調。<sup>62</sup>

<sup>58</sup> 邢廣程，*崛起的中亞*（台北：五南出版有限公司，1993），p. 195。

<sup>59</sup> 關中，「九一一事件對美國外交政策的影響」，*中央日報*，17 Oct 2001, p. 9。

<sup>60</sup> 吳爲，「中國在反恐聯盟喪失國際地位」，動向，<http://www.chengmingmag.com/newpage22.htm>。

<sup>61</sup> 俞兵，「中俄關係雖熱絡雙方仍爾虞我詐」，*中國時報*，11 Aug 2000, p. 14。

<sup>62</sup> 丁詩傳，「關於『911』事件後國際局勢的幾點思考」，*國際觀察* 2 (2002): 3。



另一方面，俄羅斯不想對美國在中亞的存在說「不」，因為俄羅斯無力對付塔利班和原教旨主義組織在進攻美國之前的挑戰行爲。由於阿富汗塔利班 (Taliban) 勢力與車臣武裝分子有密切的聯系，塔利班對中亞國家，以及對俄羅斯南部邊界地區都構成了嚴重威脅。依靠美國的幫助，俄羅斯反而可以輕而易舉地解決威脅俄羅斯國家安全的塔利班問題。美國和西方盟軍在 911 事件之後駐紮中亞和阿富汗，正符合俄羅斯原來所設定戰略棋局。美國推翻塔利班政權也符合俄羅斯自身的利益，因為這不僅切斷了國際恐怖組織對車臣非法武裝的支援，而且消除了中亞、外高加索地區的一個不穩定因素。再加上由於鄰近阿富汗的國家都是前蘇聯共和國，支援美國打擊恐怖份子，有助於俄羅斯在此區影響力的擴大，可以利用此一機會重建俄羅斯的大國地位；另外，在政治、情報、人道援助等方面積極支援美國反塔利班的戰爭，可取得美國的好感，獲得美國的重視。

而美國在打贏阿富汗戰爭後，持續保持在阿富汗和中亞地區的軍事存在，其目的是：(1)繼續打擊阿富汗境內的恐怖主義殘餘勢力；(2)有效控制恐怖主義勢力向中亞地區滲透，早日打通中亞通向國際能源市場的商路；(3)遏制中亞地區的國際恐怖主義和宗教極端主義，以保障油氣資源及輸出線路的安全。<sup>63</sup>美國進入這一地區的首要目標是反恐，但是增大美國在這一地區的影響力，保障石油安全，無疑也是美國的考慮之一。並且，美國欲藉由控制中亞，進一步從中國的西方來牽制中國。這正與俄羅斯的戰略考量相同。

另外，2001 年 4 月 1 日，美國與中國之 EP-3 與殲 8-II M 軍機在海南島東南面南中國海上空發生擦撞事件，中國一架戰機墜海，造成了中美兩國關係的緊張，似乎證實了小布希政府上臺以來所稱美中關係是「戰略競爭對手」(strategic competitor) 的現實面，取代了柯林頓政府把中國視為「戰略夥伴」(strategic partner) 之態度。<sup>64</sup>再加上美國總統的選舉結果由共和黨勝選，相對的會較民主黨執政時期更積極地支持對台軍售、推動台灣安全加強法、支持台灣參與國際組織。共和黨的黨綱將中國定位為亞洲最大的挑戰來源，強調如果中國攻擊台灣，則美國將依台灣關係法來因應，美國將協防台灣。<sup>65</sup>其後，2001 年 4 月 24 日，美國政府宣佈對台軍售，突破以往的質與量的規模，不僅出售了 8 艘傳統柴電潛艦、12 架 P-3C 反潛偵察機及 4 艘紀德艦給台灣，還宣佈要不定期的加強與台灣的軍售與安全的對話會談、允許台灣的國防部長赴美國參加美台防衛兩岸會議等。這是自 1992 年老布希政府宣佈 150 架 F-16 戰鬥機售台計劃以來，近 10 年中最大的一筆對台武器銷售。華府智庫詹姆士城基金會資深研究員對此就指出：「這是 10 年來最重要的軍售，將引發美中關係的另一次危機」。<sup>66</sup>4 月 25 日，小

<sup>63</sup> 轉引自汪金國 楊恕，「人民觀察：油氣，美反恐怖戰爭的真正目標」，*人民日報*，13 May 2002, p. 7。

<sup>64</sup> "A Flawed Policy," *Far Eastern Economic Review* 164, 42 (25 Oct 2001): 31.

<sup>65</sup> "Republican Platform 2000- Renewing America's Purpose," *The American Partisan*, <http://www.american-partisan.com/resources/parties/republicans/platform.htm>.

<sup>66</sup> 「美專家：十年來最重要的軍售」，*聯合報*，25 Apr 2001, p. 3。

布希在接受媒體採訪時表示，美國將「盡一切所能防衛臺灣」(whatever it took to help Taiwan defend herself)；<sup>67</sup>美國有義務在「臺灣遭到中國攻擊時」援助臺灣。2001年5月23日，美國允許陳水扁總統「過境」美國，凡此種種都引起中國強烈的反彈。<sup>68</sup>小布希結束8年以來美國對台灣切身關切議題的忽視，也改變對是否介入台海的「戰略模糊」立場，強調的是保障台海和平與維護台灣安全，以阻止中國在亞洲進一步擴張。

中國針對小布希政府出售重大武器項目給台灣的反應，除了外交部長唐家璇威脅於4月25日表示：「美國對臺灣的武器銷售計劃是侵犯中國主權的行為，美國必將為此付出代價」。唐家璇還表示，美國的對台軍售已嚴重破壞了中美之間關於臺灣問題的協定。中國外交部副部長李肇星為此召見美國駐中國大使普理赫 (Joseph Prueher) 並提出強烈的抗議，他表示：美方這一錯誤決定是對中美三個聯合公報，特別是對「八一七公報」<sup>69</sup>的踐踏，也是對中國主權和領土完整的公然挑釁。<sup>70</sup>軍售問題不僅影響著台灣安全，也牽動著中美在東亞和全世界的戰略安全關係。

另外，美國與中國檯面上雖聯手打擊「疆獨」等回教原教主義勢力，合作是假，爭權是真，等美國拿下屬於舊波斯帝國的廣大回教世界領土後，還可與印度等南亞國家牽手防制中國的軍武屯邊計劃。<sup>71</sup>凡此發展，都對戰略三角中的美中互動關係造成莫大的衝擊，使得美國不再是俄羅斯的潛在敵人，反而是潛在的盟友。

911事件的發生，正好給與普欽政府一個機會，可以拉攏美國進入裏海以牽制中國日益增長之勢力。911事件之後，美軍進駐中亞地區，從而，普欽得以順利與美國進行戰略合作，發展全方位對外政策，擺脫俄中戰略協作夥伴關係所導致之戰略羈絆的制約。由於911事件給予美國機會進入中亞地區，美國自此開始對中亞發生影響力，美俄的進一步戰略合作是不爭的事實。

---

<sup>67</sup> Steve Mufson, "President Pledges Defense of Taiwan," *Washington Post*, 26 Apr 2001, p. A1.

<sup>68</sup> 朱峰，「分析：美國對台軍售政策究竟出現了什麼變化」，*中國日報*，28 Apr 2001, p. 3。

<sup>69</sup> 該公報中，美國將逐漸減少對台軍售，無論是質或量兩方面。

<sup>70</sup> 參見「美台軍售大盤點」，人民網，<http://www.people.com.cn/GB/junshi/192/4487/index.html>。

<sup>71</sup> 陳佳鑫，「美伊戰爭 美國霸權的戲碼」，新浪網，18 Mar 2003，<http://news.sina.com.tw/sinaNews/ettoday/politics/2003/0318/10988440.html>。

## 第二節 俄羅斯對美政策的美國因素

影響普欽對美國政策的外在環境動力因素包括美國因素，因此，必須探究美國對外政策的定位與作為。本節將分析冷戰後新的國際環境給美國帶來的機遇和挑戰，從而刻畫美國的國家安全概念與對外政策方針之基本輪廓。911 恐怖攻擊事件對美國的影響深遠 - 它導致了小布希政府對外交政策進行大幅度調整。在 911 事件之後，「國防四年期總檢」(Quadrennial Defense Review, QDR)、「核子態勢檢討報告」(Nuclear Posture Review, NPR)、「美國國家安全戰略報告」(The National Security Strategy of the United States of America) 等報告相繼出爐，這一轉變從根本上改變了美國的戰略決策思維，也改變了美國對俄羅斯政策之定位。

另一方面，美國的國內政治、經濟需要，國內各種利益和觀念的衝突與融合，在外交上都有所表現，而且反過來又影響美國的對俄關係。美國在維護國家安全的立場上，與俄羅斯擁有共同的對外政策需求。因此，普欽的全方位對外政策路線將繼續受到此一美國對外政策定位與作為之形塑。

### 一、冷戰後美國國家安全概念與對外政策方針

在兩極對抗時期，美憑藉其強大的軍事力量，以「遏制共產主義」為目的，在世界範圍內與另一個超級軍事大國蘇聯展開了激烈角逐，國家安全以戰略國防與軍事安全為核心。隨著蘇聯崩解與冷戰的終結，兩極化的國際體系已不存在。1990 年 2 月華沙公約組織正式宣告解散，象徵東西方意識型態的鬥爭和軍事的對抗之終止。

80 年代末和 90 年代初，國際戰略格局發生了一系列影響深遠的變化。冷戰的終結使美國面臨的全球安全環境，以及美國國家安全戰略賴以確立的基本要素發生了巨大變化。90 年代冷戰落幕以來之國際局勢，兩極體系瓦解、共產主義沒落，區域經濟整合，種族衝突增加，可知足以影響當前各國國家安全之議題不僅跨越國界，並衍生成為國際或全球性安全挑戰，且由高階政治之戰略和軍事議題，轉向低階政治之經濟和社會議題。基此，國際安全的概念、面向、範圍不斷地擴大。

#### (一) 冷戰後美國安全環境的變化

冷戰的結束並不意味著美國面臨的一切矛盾與衝突的消失。相反的，舊的

矛盾不僅依然在一定程度上存在，而且新的問題開始大量湧現。冷戰後美國面臨的外部衝擊大致有：

◆ 核子擴散危機

冷戰結束後，由於地區強權的崛起、地區衝突的加劇，許多國家紛紛製造先進武器，或是購買先進武器以謀求核子的屏障，作為與美國抗衡的籌碼。美國所面臨的核子威脅於是上升。隨著核子武器的小型化，國際恐怖組織取得核子爆炸裝置的可能性也在增加。生物化學武器的擴散，也是美國國家安全的重大隱憂。<sup>72</sup>美國國防部為了反制大規模毀滅武器的威脅，於 1998 年以 11 億美元經費成立「國防威脅殲除署」，該署科學家正在研究，如何摧毀地下碉堡中的生物、化學及核子武器。<sup>73</sup>

◆ 地區衝突加劇

蘇聯解體後，美國的國家安全環境有了改變，取而代之的是地區強權的崛起、地區衝突的加劇。對美國根本利益的威脅可能突然出現在世界各個地方，尤以民族主義所造成的衝突是最難平息的問題之一。譬如：俄羅斯境內的車臣衝突、印巴克什米爾衝突、斯里蘭卡種族衝突及土耳其、伊拉克、伊朗與庫爾德人的衝突。美國哈佛大學教授亨廷頓在 1993 年發表了一篇文章「文明的衝突」(The Clash of Civilization)<sup>74</sup>，該文章認為，處於權力頂端的西方世界即將面臨非西方世界威脅，譬如西方與穆斯林世界、西方與伊斯蘭-儒教的衝突，甚至是西方與其他文明之集合的衝突。不論文明衝突論的正確與否，不同的政治文化、不同的價值觀正對美國國家安全產生深刻的影響。

◆ 國際政治中經濟因素的上升

冷戰結束後，國際金融市場加快流速，一些金融危機以及金融的動盪帶給世界各國不少衝擊。在經濟一體化這種大趨勢下，歐洲聯盟、北美自由貿易區、亞太經濟合作組織紛紛成立，推動了貿易和投資的自由化。國際經濟的競爭和摩擦，已經成為國際政治鬥爭的主要內容之一。全球經濟一體化和地區經濟集團化的趨勢同時並存，初步形成了美洲、亞太和歐洲三大經濟區域集團。<sup>75</sup>在經濟領域裡面，以威脅損害對方的利益為籌碼，來保護自己利益的制裁與反制裁的鬥爭，為世界各國帶來新的影響。

<sup>72</sup> 王緝思等著，*冷戰後美國的全球戰略和世界地位*（臺北：生智文化事業有限公司，2001），p. 37。

<sup>73</sup> 「美新戰略思維：先制攻擊取代圍堵嚇阻」，大紀元，11 Jun 2002，<http://dajiyuan.com/b5/2/6/11/n195732.htm>。

<sup>74</sup> Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs* 72, 3 (1993): 22-49.

<sup>75</sup> 王緝思等著，*冷戰後美國的全球戰略和世界地位*（臺北：生智文化事業有限公司，2001），p. 33-34。

◆ 國際結構的變化

1950 年代，蘇聯與中國締結同盟，美國以北約與美日安保同盟相對抗。1960 年代，蘇中大分裂，中國同時與美蘇敵對，美蘇展開低盪與和平共存。美國總統尼克森則利用中國與蘇聯在 1960 年代末期邊界衝突的機會拉攏中國，達成其聯合中國牽制蘇聯的戰略目標。1970 年代至 1980 年代中期，尼克森的戰略綱領主導了大三角的互動，美國在此一互動中取得主導權，美中與美俄關係的和緩與親密遠勝於俄中關係。1972 年 2 月，中美在上海發表了聯合公報，「上海公報」奠定了中美關係的基礎。1978 年 12 月 16 日，中美發表「中美建交公報」，宣佈兩國自 1979 年 1 月 1 日起互相承認並建立外交關係。不過由於美國向台灣賣武器等因素，導致中美關係的一個陰影，於是中國從 1980 年起就希望降低與蘇聯之間的緊張關係，以減少其進行現代化的成本，並在 1982 年改採「獨樹一幟」的外交路線，也就是放棄聯合美國牽制蘇聯的戰略。這樣的格局一直延續到 1990 年代初期。當時，俄羅斯仍以美國作為最重要的夥伴，中國對美國採取韜光養晦的守勢策略，俄中關係則處於低調平復的狀態。

過去在兩極體系下，主要的國家之間的關係十分清楚，或是結盟、或是為敵、或是中立，少有出乎意料的政策變化或外交行動。蘇聯解體後，世界的大國關係明顯地複雜化，美國和中國、俄羅斯的關係沒有明確的定位。俄羅斯在獨立之初一度做出追隨西方的大幅度的外交調整，引起國內民族主義的浪潮及民眾的反彈，於是俄羅斯轉變其對美政策，不再對美國俯首稱臣，俄美關係冷卻。蘇聯瓦解後，俄羅斯未構成威脅，倒是中國改革開放以來，挾其龐大廉價勞動力與潛在市場，積極吸納全球資金與技術的投入，正快速崛起成為橫跨經濟與軍事的區域霸權，而且擁有核武，令美國相當擔憂。

目前對美國來說，中國不再是「建設性戰略夥伴」(constructive strategic partner)，而是與美國的「戰略競爭對手」(strategic competitor)。<sup>76</sup>這可由美國國防部所提出的「中華人民共和國軍力年度報告」(Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China)<sup>77</sup>、以及美中安全評估小組對於國會報告「美國與中國經濟關係的國家安全影響」(The National Security Implications of the Economic Relationship between the United States and China)<sup>78</sup>看出端倪。美中兩國的內部都視對方為最可能的挑戰者。在美國國內，根據民意調查顯示，半數以上的美國人認為，中國將在未來 100 年內成為美國全球地位的頭號對手。<sup>79</sup>分析家也指出，儘管中國不一定會抵觸到美國的國家利益，但是美國與中國開戰的可能

<sup>76</sup> "A Flawed Policy," *Far Eastern Economic Review* 164, 42 (25 Oct 2001): 31.

<sup>77</sup> 在這份報告中，美國國防部對於中國擁有的 300 枚經過更新的傳統短程彈道飛彈感到憂心。內容請見："Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China, 2002," U.S. Department of Defense, <http://www.defenselink.mil/news/Jul2002/d20020712china.pdf>.

<sup>78</sup> 內容請見："The National Security Implications of the Economic Relationship between the United States and China," U.S.-China Security Review Commission, 2002, <http://www.uscc.gov/anrp02.htm>.

<sup>79</sup> "American Opinion," *Wall Street Journal*, 16 Sep 1999, p. A9.

仍高於其他的國家，<sup>80</sup>中美矛盾強度也遠大於其他大國的衝突。<sup>81</sup>（參見表 5-1）在中國，無論在政府公告、國有媒體評論、書籍或訪談記錄中，美國目前成爲第一號敵人。<sup>82</sup>

（表 5-1）美國與各大國的矛盾強度表

	經濟	政治	安全	戰略	總合
美中	1	2	3	1	7
美俄	0	0	3	0.5	3.5
美歐	1	0	0.5	0	1.5

資料來源：作者自行整理自閻學通，*美國霸權與中國安全*（天津：天津人民出版社，2000），pp. 28-29、201-203、232-239。

國家安全事務顧問萊斯曾表示：「美國預料中國未來將提昇其核武兵力規模，由目前擁有的約 20 餘枚洲際彈道飛彈，增加至 100 多枚。」<sup>83</sup>相對於俄羅斯國力的虛弱，中國作爲一個綜合國力迅速增強的社會主義國家，對美國的國際地位及其所維護的國際秩序和規範提出了強有力的挑戰。<sup>84</sup>由於中國的政治、社會制度及人權、法治與美國的落差，再加上對台武力威嚇的政策，使得美國的國會、軍火利益者，及對華勢力找到「中國威脅論」的最好基礎，甚至以中國爲假想敵。在這種狀況下，美國擔心由中國產生的威脅比擔心由俄羅斯產生的威脅還要來的強烈。

## （二）冷戰後國家安全戰略調整

冷戰結束及蘇聯解體後美國面臨的新安全環境更加複雜，而且無時無刻不在變化之中。爲適應戰略環境的這一巨大變化，從 80 年代末 90 年代初起，美國政府對其安全戰略進行了前所未有的大調整。

蘇聯解體後，俄羅斯忙於國內政經改革，使其在國際政治的影響力大降。美國在其唯一的競爭對手蘇聯解體之後，已經成爲超級大國，並企圖防止任何有意圖或有潛力的國家崛起與其爭霸。某些美國學者甚至宣稱：「以美國爲首的『單極』（unipolar）體系已經到來」。<sup>85</sup>美國前國防部長奈伊（Joseph S. Nye）就認爲：

<sup>80</sup> Richard K. Betts and Thomas J. Christensen, "China: Getting the Questions Right," *The National Interest* (Winter 2000-2001): 17.

<sup>81</sup> 閻學通，「歷史的繼續 - 冷戰後的主要國際政治矛盾」，*大公報*，19 Jul 2000, p. A3。

<sup>82</sup> John Pomfret, "U.S. Now a 'Threat' in China's Eyes," *Washington Post*, 15 Nov 2000, p. 1.

<sup>83</sup> Steven Mufson, "In GOP, a Backstage Struggle on China Policy," *Washington Post*, 22 Aug 2000, p. A10.

<sup>84</sup> Jacquelyn K. Davis and Michael J. Sweeney, *Strategic Paradigm 2025: US Security Planning for a New Era* (Dulles, VA: Brassey's, 1999), p. 226.

<sup>85</sup> Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs* 70, 1 (Winter 1990-1991): 23-33.

美國應採取一種新的大戰略 (grand strategy)，使單極體系永遠存在下去。<sup>86</sup>不過在美國國內也有學者不這麼認為，Christopher Layne 就在 1993 年撰文指出：「『單極』只是一個地緣政治的插曲，在 2000 年到 2010 年之間，會出現與美國鼎力的大國，變成多極的格局」。<sup>87</sup>

美國總統老布希 (George H. W. Bush) 於 1989 年 5 月 24 日表明欲以「世界新秩序」取代冷戰時的兩極體系。<sup>88</sup>1990 年 3 月，老布希向國會提交了他上臺後的第一個「國家安全戰略報告」，指出必須將蘇聯作為一個有益的夥伴納入國際體系中，從而開創一個超越遏制的新時代，為美國提供更可靠的安全。<sup>89</sup>這是老布希政府發出的即將對冷戰時期長期奉行的「遏制」戰略做出調整。同年 9 月，老布希提出建立「世界新秩序」，聲明期待建立起一種超越冷戰範圍的新國家夥伴聯盟，一種基於磋商、合作和集體行動的夥伴關係。<sup>90</sup>

1991 年 3 月，國防部長錢尼 (Dick Cheney) 在其「國防報告」明確提出「將防務計劃關注的焦點從對付蘇聯的全球挑戰轉向對地區性威脅作出反應」。1991 年 8 月 13 日，老布希發表新的「國家安全戰略報告」，將政治、經濟、軍事並列為美國國家安全戰略和全球戰略的三大支柱，根據美國面臨的新的威脅、新的作戰物件和新的作戰任務，提出以建設精兵、常規優先、高技術化、快速反應和重組能力等為重點調整兵力結構，以滿足新形勢下的戰略需要。1992 年 2 月 25 日，國防部長錢尼向國會提交 1993 年財政年度「國防報告」，對醞釀中的美國國家安全戰略構想作了系統總結，將美國新的國家安全戰略正式命名為「區域防衛戰略」(Regional Defense Strategy)。<sup>91</sup>老布希主張與區域內的盟邦合作，保持擊敗威脅的潛力，防止對美國利益出現全球性威脅的情勢。在該戰略下，一旦出現區域性的衝突，美國必會先防衛，後進行反攻。<sup>92</sup>「區域防衛戰略」的提出表示美國以「遏制共產主義」為特徵的冷戰型戰略的結束。

國務卿貝克 (James A. Baker) 在 1992 年 4 月提出「共同交往」(collective engagement) 的概念，表示美國應該扮演領導者及媒介者的角色領導各國，共同

---

<sup>86</sup> Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990).

<sup>87</sup> Christopher Layne, "The Unipolar Illusion - Why New Great Power Will Rise," *International Security* (Spring 1993): 5-51.

<sup>88</sup> George Bush, *Security Strategy for the 1990s* (Washington, D.C.: U.S. Dept. of State, Bureau of Public Affairs, Office of Public Communication, Editorial Division).

<sup>89</sup> George Bush, *National Security Strategy of the United States, 1990-1991* (Washington: Brassey's US, 1990).

<sup>90</sup> George Bush, "Toward a New World Order," *US Department of State Dispatch* (17 Sep 1990): 91-94.

<sup>91</sup> 這一戰略的一個特點就是：主要作戰物件由蘇聯轉變為可能危及美戰略利益的地區性軍事強國。戰爭準備由立足於對付全球大戰，轉為主要對付地區性衝突。地區安全問題成為美國戰略關注的重點。

<sup>92</sup> Martin L. Lasater, *The New Pacific Community: U.S. Strategic Options in Asia* (Boulder, col.: Westview Press, 1996), pp. 12-15.

協力為全球贏得民主的和平 (democratic peace)。<sup>93</sup>民主黨的柯林頓(Bill Clinton)於 1993 年 1 月就任美國第 42 任總統，提出「交往」(engagement)戰略為美國的對外政策戰略。1993 年 9 月柯林頓政府的國家安全顧問雷克 (Anthony Lake) 提出「擴展」(enlargement) 戰略，也就是將西方的市場民主體制「擴展」到包括中國等非西方國家，逐步將全球的國家都納入西方式的政經體制當中。直到 1994 年初柯林頓政府發佈它的第一份「國家安全戰略報告」，正式提出了美國的國家安全戰略 - 「交往與擴展」(Engagement and Enlargement) 戰略。將強化國家安全、增進經濟繁榮與在海外推展民主政治列為目標。<sup>94</sup>而此戰略乃是基於以下三個認知而成：<sup>95</sup>

- ◆ 全球性大戰不致發生，但是區域性戰爭有可能會發生。
- ◆ 國際會越來越相互依賴，跨國性問題也會越來越多，危及美國的安全。
- ◆ 美國的領導不可缺少，友邦也應當分擔維持全球及區域性安全的責任。

1997 年柯林頓連任美國總統。同年 2 月 4 日在柯林頓總統向美國國會發表其第二任期的第一篇「國情咨文」中，就未來美國的對外政策宣佈了六大戰略目標。這六大戰略目標是：<sup>96</sup>

- ◆ 協助建立「沒有分裂的民主歐洲」，1999 年實現北約東擴。
- ◆ 加強與亞太地區，特別是與中國的關係。
- ◆ 加速全球經濟自由化，以促進美國出口，並推動世界的自由和民主。
- ◆ 繼續發揮維護世界和平的作用，支援維和行動。
- ◆ 堅決防止和打擊大規模毀滅性武器擴散、恐怖主義、毒品走私等新的威脅行為。
- ◆ 必須保持強大而有效的軍事力量。

很顯然，北約東擴被包含在柯林頓政府第 2 任期的首要戰略目標裡。柯林頓說明北約東擴：「我們絕不能夠允許鐵幕被無動於衷所取代。我們一定不能夠將新興民主國家置於灰色區域內，我們應當尋求增加所有國家的安全。」<sup>97</sup>柯林頓並明確的表示：「北約東擴已經成爲了政策。」<sup>98</sup>柯林頓政府的外交戰略，基本上是一種通過有重點、有選擇的介入國際事務，力圖保持美國首要地位的戰略。<sup>99</sup>

1997 年 5 月美國國防部發表「國防四年期總檢」，幾乎在同一時間，柯林頓簽署的題爲「新世紀國家安全戰略」(A National Security Strategy for the New

<sup>93</sup> James A. Baker, "A Summon to Leadership," *US Department of State Dispatch* 3, 17 (22 Apr 1992): 321-324.

<sup>94</sup> 參見 *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: The White House, Feb 1993-1995).

<sup>95</sup> William S. Cohen, *Annual Report to the President and the Congress* 1 (Apr 1997): 1-2.

<sup>96</sup> 「北約東擴和美俄關係研討會紀要」, *現代國際關係* 6 (1997): 33。

<sup>97</sup> George W. Grayson, *Strange Bedfellows: NATO Marches East* (New York: University Press of America, 1999), p. 94.

<sup>98</sup> "U. S. Policy: National Security and Foreign Aid," *Congressional Digest* 77 (Aug/Sep 1998): 198.

<sup>99</sup> 俞正梁等著, *大國戰略研究* (北京: 中央編譯出版社, 1998), p. 22。



Century) 報告也公開發表。1998 年 2 月美國防部發表的「國防報告」進一步確定了「塑造 - 反應 - 準備」三位一體的軍事戰略。所謂「塑造」(Shape) 就是積極參與國際事務，把軍事與外交密切結合起來，塑造有利於美國的國際安全環境，力求防範於未然。所謂「反應」(Respond) 是提高防止和應付各種局部衝突的軍事能力，特別要準備打贏兩場幾乎同時發生的戰區戰爭。所謂「準備」(Prepare) 就是為應付未來難以預測的重大挑戰作好準備。

報告認為從現在起至 2015 年，美國處於一個「戰略機遇期」。為此，報告強調美國軍事與外交密切配合，積極參與國際事務，塑造有利於美國的國際環境：在歐洲，美積極策動北約東擴，推出北約新戰略；在亞洲，美與日簽定新的防衛合作指針，推動美日韓的全面軍事合作，使歐亞這兩個軍事同盟成為地區安全格局的主要支柱。其基本戰略目標就是阻止在全球，特別是在歐、亞、中國出現能對美國霸權構成挑戰的大國或大國集團。<sup>100</sup>不過，在 1998 年 7 月的「倫斯斐委員會報告」(Rumsfeld Commission Report) 已經指出「美國遭受彈道飛彈攻擊之威脅已更廣泛，且較我們原先所預測的更加快速逼近美國，同時可能以毫無欲警之方式出現」。<sup>101</sup>

小布希總統在競選時期提出「強大的國防軍力原則」，內容包括「堅持針對明確的目標進行部署」及「建構面向未來的軍隊」。2001 年 1 月提出的「國防報告」重申，美將繼續奉行「塑造 - 反應 - 準備」的軍事戰略。報告指出，為保護美國全球利益，美軍必須繼續擁有超過地區性國家軍事力量的能力，這樣的國家往往擁有大規模的軍隊，而這些軍隊還擁有核生化作戰能力。<sup>102</sup>

小布希在 2001 年 1 月就職以來，受共和黨保守勢力的影響，其外交政策含有高度傳統派的意識型態。小布希在國防戰略上做出調整：決定建構全國飛彈防禦系統；宣稱未來要把美軍建立成一支快速、匿蹤、高科技的部隊，都是這種思想背景下的產物。小布希下令五角大廈最快在西元 2004 年完成基本飛彈防禦系統 (Rudimentary Missile Defense System) 的佈署。小布希說：「面對二十一世紀的戰略競爭，我們不僅需要與以往不同的思考模式，更需要具體的行動，而及早佈署飛彈防禦系統有助於美國國防的安全」。<sup>103</sup>

911 以前，美國的戰略正在為了適應新時代做調整。美國國防部部長倫斯斐 (Donald Henry Rumsfeld) 決定放棄行之有年的「同時打兩場戰爭」的戰略，因為隨著蘇聯瓦解、俄羅斯國力衰弱，美國已無必要浪費資源在此。但是，911

<sup>100</sup> 王仲春，「二十一世紀中國：從容應對變化中的世界」，大公報，18 Jan 2000, p. A4。

<sup>101</sup> "Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States," FAS, 15 Jul 1998, <http://www.fas.org/irp/threat/bm-threat.htm>.

<sup>102</sup> 滕建群，「解讀美 2002 財年『國防報告』」，解放軍報，14 Feb 2001, [http://www.pladaily.com.cn/gb/pladaily/2001/02/14/20010214001218\\_TodayNews.html](http://www.pladaily.com.cn/gb/pladaily/2001/02/14/20010214001218_TodayNews.html)。

<sup>103</sup> 「布希下令國防部兩年內完成基本飛彈防禦部署」，中央社，19 Dec 2002, <http://news.pchome.com.tw/internation/cna/20021218/index-20021218234710010448.html>。

的發生，迫使美國在慘劇中學到教訓。倫斯斐在 2002 年 5 月的外交事務雙月刊 (Foreign Affairs) 上行文表示：「新世紀的各項挑戰都不能像過去一樣可精確預測」。<sup>104</sup>也就是說美國過去把輪廓、模式清晰的現代戰爭認定在某個特定地區的觀念已經落伍；新時代的戰爭沒有疆界。恐怖分子可以來自敵對國(如伊拉克)，也可來自盟邦，攻擊方式也無法預測，難以防範。

## 二、 911 後美國的軍事戰略調整

911 恐怖攻擊對美國的心理衝擊非常鉅大，因自珍珠港被日本偷襲後，即使在漫長的冷戰期間，美國本土也未遭到任何外來的攻擊。911 事件使國際安全環境在頃刻之間發生改變，一個全新的威脅突然出現，恐怖主義再也不是美國所面臨的形形色色的危險之一，而是一個對美國、對美國的生活方式、對美國重大利益的巨大威脅。在 911 事件發生後，小布希政府立即將注意力轉向反恐之戰，並制定出一套新的總體戰略。

在 2001 年 10 月 1 日美國國防部最新出版的 2001 年「國防四年期總檢」報告中，美國國防部確立了美國「本土防禦」(Homeland Defense) 的最優先性，美軍過往以海外軍事作戰為其主要目標的任務，將以一切作為都是針對恐怖主義而戰。美國因此調整其現有同時進行兩場戰爭的兵力佈署，以及調整兩戰策略。<sup>105</sup>這份報告同時指出美軍將一如往昔繼續強調太空戰、資訊戰、長程精準武器和導彈防禦等軍事作為，不過所有的軍事作為都將以保衛美國國家安全為核心目標。最重要的是美軍將以如何瞭解恐怖份子，分辨誰是恐怖份子和事先預知下一次恐怖行動的目標來作為其任務之首要。<sup>106</sup>可以看出，911 之後，美國把冷戰以來較為輕視的「本土防禦」提升到一個前所未有的位置。

「國防四年期總檢」報告書裡頭，也開宗明義揭示美國的四項國防政策目標：(1)確認對於盟邦及友邦的承諾；(2)告戒對手知所節制；(3)嚇阻對手貿然採取侵略行動；(4)萬一在嚇阻失敗；能確保將敵人擊敗。(參見表 5-2) 具體的戰略指導原則有 7 項：(1)風險管理；(2)採取「基於能力」(capabilities-based) 的防衛途徑；(3)捍衛美國以及突顯軍事力量；(4)強化同盟以及夥伴關係；(5)維持有利的區域平衡；(6)發展廣義的軍事能力；(7)改造國防。<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Donald H. Rumsfeld, "Transforming the Military," *Foreign Affairs* 81, 3 (2002): 20-32.

<sup>105</sup> 參見 Michelle A. Flournoy, *QDR 2001: Strategy-Driven Choices for America's Security* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2001).

<sup>106</sup> 袁易, 「『911』事件後的反思: 兼論美國 2001 年『國防四年期總檢』」, *歐亞研究通訊* 4, 11 (Nov 2001), <http://www.eurasian.org.tw/monthly/2001/200111.htm#3>。

<sup>107</sup> "Quadrennial Defense Review Report," United States. Department of Defense, 30 Sep 2001, <http://www.pdgs.org.ar/Archivo/d0000134.htm>.

(表 5-2) 美國「國防四年期總檢」的國防政策目標

**QDR: Defense Policy Goals**

Assure Allies and Friends	Deter Aggressors
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Credible non-nuclear and nuclear response options support U.S. commitments</li> <li>• Defenses protect security partners and power projection forces</li> <li>• Second-to-none nuclear capability assures allies and public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuclear and non-nuclear options provide tailored deterrent</li> <li>• Defenses discourage attack by frustrating adversary's attack plans</li> <li>• Infrastructure improves U.S. capabilities to counter emerging threats</li> </ul>
Dissuade Competitors	Defeat Enemies
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diverse portfolio of capabilities denies payoff from competition</li> <li>• Non-nuclear strike favors U.S.</li> <li>• Infrastructure promises U.S. competitive edge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strike systems can neutralize range of enemy targets</li> <li>• Defenses provide protection if deterrence fails</li> </ul>

資料來源：United States, Department of Defense,  
<http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/020109-D-6570C-008.jpg>.

小布希在 2002 年 1 月 29 日發表的「國情咨文」演講中將伊拉克、伊朗和朝鮮這 3 個國家合稱為「邪惡軸心」(Evil of Axis)，並稱絕不容許這些國家以大規模毀滅性武器 (Weapon of Mass Destruction, WMD) 威脅美國。<sup>108</sup>從事態發展來看，這是小布希日後提出「先發制人」(Preemptive action) 戰略埋下的伏筆。同年 6 月 1 日，小布希在西點軍校畢業典禮上首度提到先發制人的新戰略原則。小布希總統說：「美國必須做好準備，必要時採取『先發制人』的行動，以保衛自由與生命。」、「因為恐怖份子及其背後撐腰的國家在 911 事件造成的威脅，迫使美國必須超越嚇阻戰略；因為敵人的本質已經改變，威脅的本質已經改變，所以因應方式也必須改變。」<sup>109</sup>從此，這個「先發制人」的理論就被稱為「小布希主義」(The Bush Doctrine)。<sup>110</sup>

2002 年 1 月 8 日由美國國會公佈了美國國防部在 2001 年 12 月 31 日遞交的「核子態勢檢討」(Nuclear Posture Review, NPR)<sup>111</sup>報告。小布希政府的新核武政策改變了把核武列為最後手段武器的趨勢，並根據 911 事件後的形勢修訂政

<sup>108</sup> "President Delivers State of the Union Address," White House, 29 Jan 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

<sup>109</sup> "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point," White House, 1 Jun 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.

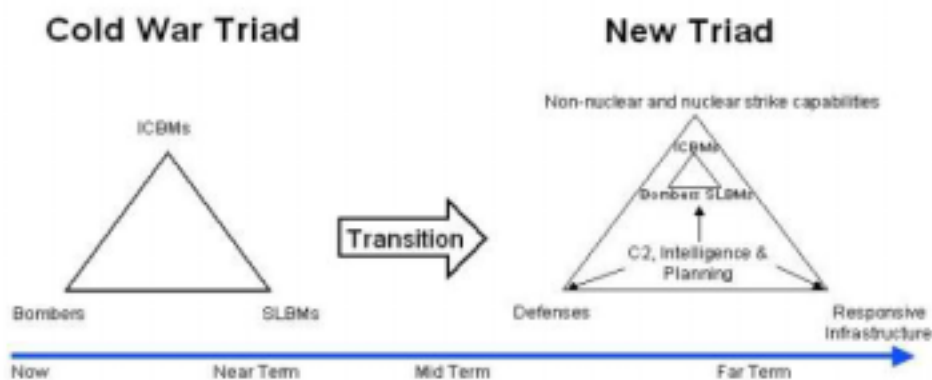
<sup>110</sup> "The Bush Doctrine. What it means?" *Socialist Worker*, 4 Oct 2002, p. 8.

<sup>111</sup> "Special Briefing on the Nuclear Posture Review," United States. Department of Defense, 9 Jan 2002, [http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/t01092002\\_t0109npr.html](http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/t01092002_t0109npr.html).

策。<sup>112</sup>「核子態勢檢討」報告中直言不諱，美國會使用核子部隊來進行先發制人式的攻擊。國防部在這份核武評估報告中也首度指出，威力更強、準確度更高的傳統武器也可部份取代核武的嚇阻力量。

「核子態勢檢討」報告中明確指出：「對於我們在 21 世紀裏將面對的潛在敵手來說，單純依靠進攻性核力量的戰略姿態是不夠的」、「2001 年 9 月 11 日的事件突出顯示了這一現實。主動和被動的防禦力量不會是完美的」、「我們需要獲得範圍廣泛的能力，以使朋友和敵人都相信美國的決心」。因此，這份報告提出新名詞「新三位一體」(New Triad)。這個「新三位一體」的第一根支柱，即進攻性打擊分支，將超越傳統的戰略三位一體 – 洲際彈道飛彈 (ICBMs)、潛水艇發射彈道飛彈 (SLBMs) 和遠端核武裝轟炸機 – 組成的冷戰三合一，而與新的非核戰略能力相結合。第二根支柱要求發展和部署積極性暨消極性的防禦力量、以及強化國防設施等兩項要務；而將這三個主軸貫穿在一起的，是要加強指揮、管制、以及情報。(參見圖 5-2)

(圖 5-2) 美國「新三位一體」



資料來源：United States, Department of Defense,  
<http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/020109-D-6570C-010.jpg>

可以說美國的「新三位一體」主是要以「攻勢打擊」(如核武以及傳統武力)、「主、被動防禦」(反飛彈系統等防禦武器)，以及「國防反應基礎架構」(核武研發、製造及測試的能力)，構成護衛美國安全的三個基礎。<sup>113</sup>美國的「新三位一體」意圖增強在戰略姿態方面的靈活性。

這一次的檢討報告有幾個新的變化：

- ◆ 對戰略力量需求的評估由原來的基於威脅的分析變為現在的基於能力的分析。(參見表 5-3) 此一發展是沿著 2001 年「國防四年期總檢」中美國的國

<sup>112</sup> 「華府學者：911 改變美核武策略」，*中國時報*，10 Mar 2002, p. 7。

<sup>113</sup> 「911 事件衝擊 扭轉美核武戰略」，*自由時報*，10 Mar 2002, p. 7。

防計劃所規定的方向，代表著美國期許能做到以後遇到什麼樣能力的敵人，都能有辦法擊敗之方針。

- ◆ 戰略思想發生了新變化。報告中表示要把核武器實戰化，代表核門檻降低，並且更具有進攻性和恐嚇性；同時將更多地使用常規武器作進攻性威懾。
- ◆ 減少對核武器的依賴，增強在戰略姿態方面的靈活性。

(表 5-3) 美國新「基於能力」的戰略力量方針

<b>The New Capabilities-Based Force</b>	
<b>Traditional Threat-Based Approach</b>	<b>Capabilities-Based Approach</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- U.S. force size primarily reflected response to a specific threat</li><li>- Nuclear offensive emphasis</li><li>- Some flexibility in planning</li><li>- Missile defense considered impractical and destabilizing</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Capabilities for multiple contingencies and new threats in a changing environment<ul style="list-style-type: none"><li>- Capabilities required are not country-specific</li><li>- Maintaining capabilities for unexpected and potential threat contingencies are a priority</li><li>- Reduce risk to nation as reductions occur</li></ul></li><li>- Includes active defense and non-nuclear capabilities<ul style="list-style-type: none"><li>- Defenses reduce dependency on offensive strike forces to enforce deterrence</li><li>- Non-nuclear strike forces (conventional strike and information operations) reduce dependency on nuclear forces to provide offensive deterrent</li></ul></li><li>- Effectiveness depends upon command and control, intelligence and adaptive planning</li></ul>

資料來源：United States, Department of Defense,  
<http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/020109-D-6570C-009.jpg>

另外，「核子態勢檢討報告」將作戰區分為立即、潛在及無預警三種。在 3 月 9 日「洛杉磯時報」(Los Angeles Times) 披露的未曝光部分則闡述了在何種情況下可以動用核武，報告列出：目標能抵禦非核武攻擊；對核子、生化攻擊進行報復；以及出現意料之外的軍事發展三種情況。<sup>114</sup>其中北韓、伊拉克與伊朗三者兼具，而中國則是因為具有涉入立即或潛在性意外事件的可能性而被點名。美國政府也命令國防部制造可能用于戰場的小型核武器，以使用更靈活的核武器阻嚇敵方。

美國空軍先進空權研究學院的副教授威廉·雅津 (William M. Arkin) 在 3 月 10 日洛杉磯時報對這項秘密計畫的內容加以評論。他說：「這份核子態勢

<sup>114</sup> Paul Richter, "U.S. Works Up Plan for Using Nuclear Arms," *Los Angeles Times*, Mar 9 2002, <http://www.commondreams.org/headlines02/0309-01.htm>.

檢討報告透露出兩點重要意義，一是小布希政府決定扭轉以核武作為最後反擊武器這項近二十年來的政策，積極尋求新型態的戰略嚇阻；二是美國戰略計畫專家深受 911 事件衝擊，以至於全心全意對此做出反應。」<sup>115</sup>

為消滅及防範恐怖攻擊，美國一方面在國外展開反恐，另一方面加強國內的各種防恐措施。不但改組聯邦調查局，並有史以來首次成立國土安全部 (Department of Security) 以保護美國內部安全。<sup>116</sup> 白宮在 2002 年 7 月 16 日公佈了美國有史以來第一份「國土安全戰略報告」，提出成立國土安全部的目標和任務。報告認為，美國當前和未來所面臨的恐怖主義威脅和挑戰非常嚴峻，而且恐怖襲擊可能來自許多方面，包括核武器、放射性武器、生物化學武器的打擊，以及電子打擊和常規武器打擊。報告中說：「除非我們行動起來加以阻止，否則，一輪新的、可能是使用世界上最具破壞力武器的恐怖主義襲擊，將會在未來美國發生。」報告還提出了保衛美國國土安全的三大任務：(1)防止恐怖主義者在美國境內發動襲擊；(2)加強美國對付恐怖主義的能力；(3)儘量縮小恐怖襲擊造成的損失，同時在襲擊發生後迅速恢復。<sup>117</sup> 標誌著國土安全在整個國家安全戰略中的地位上升。

接著，2002 年 9 月 20 日「美國國家安全戰略報告」(The National Security Strategy of the United States of America) 出爐，在這份報告書裡頭，美國敘述了 8 項美國的國際戰略目標：(1)擁護對人類尊嚴的熱望、(2)加強同盟以打擊全球的恐怖主義、(3)化解區域衝突、(4)避免擁有大規模毀滅性武器 (WMD) 的敵人威脅美國、(5)促進全球經濟成長、(6)擴張發展、(7)擴大合作、以及改造美國國家安全制度。小布希直指恐怖主義為美國的敵人，又稱「流氓國家」(rogue states)、及恐怖份子為美國主要面對的挑戰。「美國國家安全戰略報告」內容還強調：「美國所面臨的最大危險在於極端主義與科技發展的結合」。<sup>118</sup> 就基本策略而言，小布希一方面認為嚇阻無法有效對抗敵人，同時，小布希政府也毫不掩飾打算擊敗敵人的目標。

在「美國國家安全戰略報告」報告中，小布希政府表示，為遏制恐怖主義者和恐怖國家，美國將發起「先發制人」的打擊，在整體上改變了美國的對外政策原則。這份文件是雷根政府以後美國在外交政策上發出的最具有進攻性和最強勢的聲明。<sup>119</sup> 這份報告鮮明體現了美國總統小布希的想法和作風，值得注意的是，文件中「先發制人」戰略的提出，意味著美國正在放棄她執行了幾十年之久

<sup>115</sup> William M. Arkin, "Secret Plan Outlines the Unthinkable," *Los Angeles Times*, 10 Mar 2002, p. 10.

<sup>116</sup> 「美將採核戰毀滅先發制人攻擊嚇阻恐怖主義」，中央社，10 Jun 2002，<http://news.pchome.com.tw/international/cna/20020610/index-20020610174339010226.html>。

<sup>117</sup> 魏宗雷，「美國『國土安全戰略』報告」，中國網，18 Jul 2002，<http://202.130.245.40/chinese/2002/Jul/175170.htm>。

<sup>118</sup> "The National Security Strategy of the United States of America," White House, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

<sup>119</sup> 「美國政府宣佈先發制人策略」，大紀元，21 Sep 2002，<http://dajiyuan.com/b5/2/9/21/n217175.htm>。

的「圍堵」與「嚇阻」戰略，這一轉變從根本上改變了美國的戰略決策思維，也對其在 911 後重建的國際新秩序給了明確地走向。

2002 年 12 月 11 日，白宮公佈了「制止大規模殺傷性武器的國家戰略」(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction) 報告，首次以政府文件形式正式宣佈美將使用包括核武器在內的「所有手段」，以打擊製造、擴散、運輸、藏匿大規模殺傷性武器的敵對國家。報告中指出，敵對國家和恐怖主義分子獲取包括核武器與生化武器在內的大規模殺傷性武器，是美國面臨的最大安全挑戰。<sup>120</sup>

911 恐怖攻擊事件轉變小布希擔任美國總統政務的優先順序，目前小布希的施政三大優先主軸為：打擊恐怖主義，加強國內安全，以及振興經濟。911 恐怖攻擊之後，美國從「邪惡軸心」說、修改「先發制人」的戰略準則；發佈「核子態勢檢討報告」、「美國國家安全戰略報告」、「制止大規模殺傷性武器的國家戰略報告」等行動，均可顯見出美國在軍事上追求絕對安全。其全球戰略構想的核心已轉向「先發制人」地使用常規及非常規武裝力量，包括對那些美國認為有可能用核子、生物或化學武器發動攻擊的國家進行軍事打擊。與前期的柯林頓政府相較，小布希政府不再相信民主和平理論來改變其他國家，而是傾向使用軍事力量來保衛自己。國防部長倫斯斐就說：「今後美國會較少的關注誰將威脅美國，或是在哪裡威脅美國；而將會把焦點放在美國將如何應付威脅，以及美國為阻止和對抗這類威脅而需要做些什麼。」<sup>121</sup>

### 三、 美國對外政策的國內因素

兩極格局崩潰後，美國外交不再圍繞與大國的對抗和聯盟，而是更多地受國內因素的制約；其外交重點則逐漸從國家關係問題轉向功能性的問題領域。這種轉變反映在老布希政府捨棄雷根的「武力後盾外交」，轉而重視內政問題，以及柯林頓政府多次提出的經濟安全、國家安全和人權這三大外交支柱上。因此，美國的國內政治、經濟需要、國內各種利益和觀念的衝突與融合都影響了美國的外交政策。

#### (一) 共和黨的勝選

2001 年共和黨在總統大選裡獲勝，從而，美國的外交政策將變的更加重視現實主義。美國現實主義理論集大成者摩根索 (H.J. Morgenthau) 認為，所謂

<sup>120</sup> “National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction,” White House, 11 Dec 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021211-8.html>.

<sup>121</sup> Donald H. Rumsfeld, “Transforming the Military,” *Foreign Affairs* 81, 3 (2002): 29.

國際社會從根本上說是權力衝突的社會；所謂合作，是權力支配下的合作。只有獲得權力，才能獲得和平。因此，國家利益 (National Interest) 及權力的爭奪成爲現實主義學派論述的主軸，透過權力平衡 (Balance of Power) 來穩定國際局勢與尋求國際安全。摩根索提出美國的外交目標應該是追求「增強權力、維持權力、顯耀權力」，並應追求「奪取軍事優勢」之戰略目標。<sup>122</sup>

共和黨注重地緣政治現實，在處理國際事務方面具有現實主義的傳統，強調國家利益至上。共和黨認爲美國的基本戰略利益，是防止具有擴張野心、對美具有挑戰能力的歐亞大陸國家之崛起。雖然在不同時期不同政府內，現實主義的表現形式有所不同，但強調以赤裸裸的實力爲外交後盾、注重並謀求國家現實利益的實質基本不變。<sup>123</sup> 國家安全事務顧問萊斯 (Condoleezza Rice) 在美國的國際事務 (Foreign Affairs) 雜誌上提到：共和黨外交政策著重於確保美國投射武力的能力；集中精神與大國交往；與跟美國有相同價值觀的盟邦建立友好關係，以及處理流氓政權的威脅等問題。<sup>124</sup> 相當的反應了共和黨的外交理念。

共和黨的小布希於 2001 年 1 月就任美國第 43 任總統後，「新保守主義」(New Conservatism) 的思想就在小布希的外交路線中得到了全面的貫徹：從「京都議定書」、全國飛彈防禦系統計劃、「核子態勢檢討報告」到「布希主義」、「先發制人戰略」可以瞧出端倪。

「新保守主義」崛起於 60 年代末、70 年代初，新保守主義者認爲民主黨和自由主義是造成美國國力停滯、共黨勢力未消的主因。他們堅決反共，並主張積極介入海外，向世界各地推銷美國式的民主政治。在國際視野上，傳統保守派與新保守派的基本分際是，前者認爲美國應回到孤立主義，並盡可能減少海外駐軍以及少插手國際事務；後者則主張以強勢姿態向海外拓展美國的利益與價值，並不惜以先制攻擊行動摧毀對美國安全具潛在性威脅的國家。<sup>125</sup> 新保守主義的上述外交原則立場，根源於尼布爾 (Niebuhr) 有關美國民主制度的生存離不開相應的國際環境的論述。因爲新保守派相信，美國的民主制度不可能在一個對美國價值觀充滿敵意的世界長期存在下去。<sup>126</sup> 共和黨的小布希當政，新保守派人士紛紛回籠，形成一股強勁的鷹派勢力。

小布希的團隊核心幕僚許多是承襲自其父老布希的愛將，且幾乎都是鷹派。包括副總統錢尼 (Richard Bruce Cheney)<sup>127</sup> 做過老布希時期的國防部長；國務卿鮑威爾 (Colin Luther Powell) 在波灣戰爭中任三軍參謀長聯席會議主

<sup>122</sup> 參見 H. J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1978).

<sup>123</sup> 李慶四，「美國共和黨外交理念當權」，*國際政治* 9 (2001): 58。

<sup>124</sup> Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs* 79, 1 (2000): 45.

<sup>125</sup> 參考 Steinfels, Peter, *The New Conservatives: The Man Who Are Changing America's Politics* (New York: Simon and Schuster, 1979).

<sup>126</sup> Irving kristol, "What is a Neo-Conservative?" *Newsweek* (19 Jan 1976): 87.

<sup>127</sup> 全名爲 Richard Bruce Cheney，暱稱 Dick Cheney。



席；總統國家安全事務顧問萊斯是老布希時期總統國家安全事務委員會的蘇聯問題專家；而國防部長倫斯斐則曾擔任福特政府的國防部長。在小布希新政府制定對外政策過程中，那些在白宮、五角大樓的新保守派幕僚與高級官員、鼓吹新保守主義的雜誌<sup>128</sup>和一些右翼學者，都對小布希、萊斯與副總統錢尼產生了石破天驚的影響。在對俄羅斯政策方面，小布希受萊斯的影響特別深。小布希承擔了萊斯對 1990 年代俄羅斯政治發展的悲觀，認為柯林頓的對俄政策想法過於浪漫。<sup>129</sup>

共和黨在對台海問題上，一直是主張用強硬的手段來維持台海安全。美國國務院於 2003 年 3 月 31 日向美國提出「2002 年度各國人權報告」(The 2002 Human Rights Reports)。人權報告中讚揚台灣是一個多黨民主政體 (Taiwan is a multiparty democracy)，對於中國則是開宗明義的表示「中華人民共和國是一個以中國共產黨為最高權力核心的專制國家」(The People's Republic of China (PRC) is an authoritarian state in which the Chinese Communist Party (CCP or Party) is the paramount source of power.)。<sup>130</sup>在小布希政府眼中，中國不但是一個快速崛起的勢力，與美國在許多方面價值觀也不同。可以預見共和黨執政後的對中政策會比民主黨執政時對中國的態度更為強硬。

911 事件之後，小布希總統的權力急劇膨脹，其對外政策幾乎得到了參、眾兩院的一致支援，國內政治嚴重向保守勢力偏轉。從人數到所處職位上看，保守勢力在小布希政府內部占壓倒優勢。與國家安全相關的機構：如國防部、國家安全委員會、新成立的國土安全局、司法部、中央情報局等，都控制在保守分子手中。小布希在 2002 年年初發表的國情咨文中，明確宣示將以反恐鬥爭和國內治安作為重心，確保了保守勢力在決定政府全盤工作的輕重緩急中處於中心的地位。

911 激起的美國民族主義情緒，至今仍然高漲，抵制小布希內外政策的政治力量目前比較分散，處於弱勢地位。小布希及其下屬正將其目前所擁有的公眾高度支援作為執行強硬外交的授權，充分利用了這種情緒，加強了執政地位。以上形勢的轉變，也為小布希政府改革對外政策路線提供有利的背景。

## (二) 美國國家經濟戰略利益

政治學者杭庭頓 (Samuel P. Huntington) 認為，在冷戰期間，美國追求許多對外政策的目標，但其中扮演主要角色的是圍堵並擊敗共產主義。當其他的目標、利益與此目標相衝突時，它們立刻退居到次要的地位。因此，在將近 40 年

<sup>128</sup> 譬如新保守派的政論雜誌「標準週刊」(The Weekly Standard)。

<sup>129</sup> James Carney, "Our new best friend?" *Times* (27 May 2002): 35.

<sup>130</sup> 相關資料請參見美國國務院網站「2002 年度各國人權報告」，<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/>。

當中，美國在對外政策上採取的任何行動，都是以美國冷戰時期反蘇反共目標為基礎。<sup>131</sup>蘇聯解體，兩極體系瓦解，美國以反蘇反共為基礎的圍堵政策失去合理化的解釋，從而，美國的國家利益處於亟待調整的階段。

「美國國家利益委員會」(The Commission on America's National Interests) 在 2000 年 7 月份發表了一份分析美國國家利益的研究報告，這本題為「美國國家利益」(America's National Interests) 的報告是美國民主、共和兩黨 23 位政策分析人士聯合編寫的，報告中把美國的國家利益按照輕重緩急分成四類：至關重要的、非常重要的、重要的、和並不那麼重要的。他們列舉了對美國生死攸關的國家利益：(1)預防、阻遏和減少核武器、生物武器和化學武器對美國本土及其海外駐軍的攻擊；(2)確保盟國的生存，以及在建立一個有利美國及其盟國興旺發達的國際體系時，他們能夠積極地與美國合作；(3)防止敵對的大國興起，防止美國周邊國家的崩潰；(4)確保重要國際體系的有效和穩定（貿易、金融市場、能源供應和環境）；(5)在不違背美國國家利益的前提下，與可能成為美國戰略對手的國家，中國和俄羅斯，建立建設性的關係。報告中還提到，通過提高美國的領導地位、軍事、情報能力、國際信譽，以及加強關鍵的國際機制，特別是美國在全球的盟友體系，就可以更好地維護和促進美國的國家利益。<sup>132</sup>

對俄羅斯方面，美國在俄羅斯最重要的利益為降低核子武器對美國的威脅，同時防止大規模毀滅性武器及投送載具的擴散。<sup>133</sup>儘管俄羅斯國力衰退，其核武設施仍讓美國不能將其遺忘。美國目前面臨最嚴重的威脅是恐怖分子可能竊取可以製造武器的鑛或者其他放射性物資，以製造可以攻擊美國的武器，而俄羅斯是恐怖分子竊取這些材料最可能的對象。此外，美國首屈一指的俄羅斯問題專家派普斯 (Richard Pipes) 認為目前俄羅斯的情勢，仍然是高度的不穩定。因此，一個穩定、可預測的俄羅斯也是美國的一般性利益之一。<sup>134</sup>再來，就不得不提到石油因素。

在 2000 年 1 月 5 日的發表的「新世紀的國家安全戰略」(A National Security Strategy for a New Century) 中認為，在美國的主要能源需求方面，石油佔了大約 40 %，其中有一半依賴進口。<sup>135</sup>目前，美國的石油年需求量是 8 億多噸，而產量不到 4 億噸，其餘都要依靠進口。因此美國需要長期、穩定的石油供給源。唯有與產油國家的關係穩定，對美國的石油供應才能真正穩定。

<sup>131</sup> Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs* 5, 76 (1997): 30.

<sup>132</sup> The Commission on America's National Interests, *America's National Interests* (Jul 2000), pp. 14-17.

<sup>133</sup> 楊永生譯，*布希政府的戰略挑戰 Strategic Challenges for the Bush Administration* (國防部史政編譯局，2001), p. 100。

<sup>134</sup> Richard Pipes, "Is Russia Still an Enemy?" *Foreign Affairs* 5, 76 (1997): 68-70.

<sup>135</sup> "A National Security Strategy for a New Century," White House, 5 Jan 2000, <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss9912.htm>.

然而，911 之後，阿拉伯國家的反美情緒升溫，再加上巴以衝突加劇，形勢逼迫美國這個世界第一能源消耗和進口大國開闢多元化的石油來源，以減少對中東地區石油輸出的依賴。不過美國遇到的問題在於，世界上的主要石油供給者，不是美國可以控制的勢力，譬如產量相當可觀的伊拉克，潛力巨大，可惜美國無法與其保持好關係。特別是伊拉克改變了原來的繞道對美出口之策略，轉而直接出口歐洲，對美國主導的「石油供給鏈」構成了嚴重的挑戰。<sup>136</sup>早在一百多年前邱吉爾就曾經說過：「我們絕不可以依賴單一品質、單一程序、單一國家、單一油田。」<sup>137</sup>因此，在「新世紀的國家安全戰略」中就提到了美國希望能擺脫對中東石油的依賴。<sup>138</sup>2001 年 11 月中旬，小布希要求美國能源部將戰略石油儲備從目前的 5.45 億桶增加到 7 億桶的極限，還提出要在世界重要油氣產區發揮主導的作用，包括加緊開發裏海和俄羅斯的石油資源，以及控制裏海石油管線走向和建設的主導權。<sup>139</sup>裏海地區逐漸成爲美國利益不可忽視之地。<sup>140</sup>

近年來，俄羅斯作爲新興石油生產大國迅速崛起。2002 年 2 月份俄羅斯的石油產量爲 2790 萬噸，使俄羅斯近 10 年來首次超過沙烏地阿拉伯，成爲世界第一大產油國。<sup>141</sup>其已探明的石油儲量居世界第 7 位，這對毗鄰的西歐各國都是一種誘惑。實際上，歐盟早已與俄羅斯建立了總理級的「石油論壇」，俄羅斯對西歐的石油和天然氣出口量也是逐年遞增。<sup>142</sup>俄羅斯不僅是世界產油大國，也是世界第二大石油出口國，其石油產量和出口量的大幅變化都會對國際石油市場產生重要影響。

中亞地區豐富的石油及天然氣資源使美國這個世界強權國家不得不關切這一地區，尤其是波斯灣戰爭後，美國愈來愈感覺到石油來源受限於中東的侷限性。因此出現了有可能靠向俄羅斯這邊，使沙烏地阿拉伯做出讓步的可能，至少是做出這種姿態，甚至也有可能轉向俄羅斯的石油。<sup>143</sup>事實上，美國一直在大力推動石油來源的多元化戰略。2002 年「美國國家安全戰略報告」中，已經把西半球、非洲、中亞和裏海列爲美國能源安全的「戰略地區」。<sup>144</sup>美國已經在中亞

<sup>136</sup> 宿景祥 張運成，「國際石油新格局」，中國網，10 Mar 2003，  
<http://202.130.245.40/chinese/2003/Mar/290266.htm>。

<sup>137</sup> Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power* (New York: Simon and Schuster, 1991), p. 160.

<sup>138</sup> “A National Security Strategy for a New Century,” White House, 5 Jan 2000,  
<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss9912.htm>.

<sup>139</sup> 中國現代國際關係研究所，*國際戰略與安全形勢國際戰略與安全形勢評估*（北京：時事出版社，2002），p. 143。

<sup>140</sup> Richard Sokolsky and Tanya Charlick-Paley, *NATO and Caspian Security – A Mission Too Far?* (Washington: RAND, 1999), p. 9.

<sup>141</sup> 「俄成爲世界第一大產油國」，新華社，22 Mar 2002，  
<http://www.china.com.cn/chinese/kuaixun/122158.htm>。

<sup>142</sup> *環球時報*，26 Feb 2003。

<sup>143</sup> 西周編譯，「美國需要俄羅斯什麼」，莫斯科華人報，  
<http://www.renmin-hotel.com/huaren/baodao/379380/mg.htm>。

<sup>144</sup> “The National Security Strategy of the United States of America,” White House,  
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

地區的石油產業上投資 35 億美元，成為中亞最大的投資者；在裏海地區，美國在開發權上努力取得優勢。不過，與其說美國是為石油利益而介入裏海，不妨看成是美國另一次地緣戰略的秩序重規劃，使美國的地位更難撼動。

### (三) 恐怖主義

911 事件並沒有導致美國社會和政治局勢出現大面積的混亂，反而激起了美國政府和社會龐大的動員能力，民主、共和兩黨暫時拋棄了黨派之爭，出現空前團結的局面，民眾對政府的支援也創下了歷史記錄。

911 事件迫使小布希政府重新審視美國的實力與如何處理面臨的現實威脅，不得不承認美國雖擁有超強的國力，但也難以確保本土的安全。為了實現打擊恐怖勢力、維護國家安全這些當前最緊迫的政策目標，美國必須尋求廣泛的國際合作，特別需要各大國對反恐鬥爭的支援與配合。有鑒於此，小布希對上臺初期奉行之咄咄逼人的單邊外交政策作了某些微調，以利推動建立美國主導下的全球反恐聯盟。

為適應新的形勢，美國的外交改變為單邊主義和多變主義交替運用，相互配合。<sup>145</sup>小布希政府為了在阿富汗實施軍事打擊，決定以實用主義態度及時調整對外政策，組建國際反恐「聯盟」，突出了打擊恐怖主義壓倒一切的迫切性。在反恐聯盟這個平臺上美國需要俄羅斯等國家的幫助，國際關係、地緣政治格局因此都出現了一些重要變化。

## 四、 美國對俄羅斯政策的定位

冷戰後，美國對俄羅斯外交戰略的主要目標是：(1)大力支持俄羅斯的政治民主化進程，並對俄羅斯國內親西方的勢力表達支援，支持葉里欽政權推行政治改革方針；(2)有限度地支援俄羅斯的經濟改革；(3)在軍事上，推動俄羅斯削減核力量及常規力量，並遏制俄羅斯在東歐和獨立國協國家中恢復蘇聯時期的影響力。<sup>146</sup>1993 年 1 月，柯林頓成為美國總統，為了防止俄羅斯「倒退」回前蘇聯體制，美國幫助俄羅斯制定了進行經濟改革的震盪療法，並為此向俄提供大量資金援助，促使俄加快私有化步伐，迅速完成經濟轉軌，成為真正西方式的國家。

另外，柯林頓希望盡快銷毀前蘇聯遺留下來的核子武器、不希望俄羅斯改革失敗。這是因為美國不希望因此而增加軍事費用，以及在經濟上失去俄羅斯這個龐大市場。儘管美國希望俄羅斯朝西方資本主義的路線前進，但同時又不希望

<sup>145</sup> 丁詩傳，「關於『911』事件後國際局勢的幾點思考」，*國際觀察* 2 (2002): 2。

<sup>146</sup> 葉自成，「北約東擴與美俄中的地緣政治」，*世界經濟與政治* 1 (1997): 50。

俄羅斯變得太過強大，以致於恢復過去蘇聯時期的全球影響力，進而威脅到美國的利益。

俄羅斯獨立之初，實行「民主和市場經濟」，美國一片歡喜，美俄關係出現蜜月期，但事隔不久，俄杜馬選舉的結果和追求保持大國地位的趨向，以及俄羅斯共產黨的復興都引起了美國的關注，使美國人感覺到俄羅斯的發展與西方的希望有很大的距離，美國對俄羅斯的警惕感也在增強。不少美國人認為，俄不大可能成為更標準的「西方成員」；即使俄更西方化，也不會滿足做西方陣營的「次等國家」。<sup>147</sup>於是美國對俄羅斯長遠走向判斷的變化帶來其對俄戰略的調整，從而，使美對俄政策由初始的發展「夥伴關係」為主到後期的對俄實行一種近似遏制的政策。

在這種情況下，北約東擴顯然是美國遏制俄羅斯勢力發展的最重要的戰略行動，同時也是美「預防性防禦」戰略的體現。美國的國務院在經過評估之後，認為北約組織的東擴，在政治策略跟經濟效益上，對美國是有利的。<sup>148</sup>在軍事上，可以對俄戰略空間進一步擠壓，將北約的「前沿陣地」推進到俄羅斯家門口；從地緣政治上，可孤立俄羅斯。不過美國國內也有反對北約東擴的聲音。有些人主張北約應該維持在一個較小的核心圈即可，並對一個較傾向西方化的俄羅斯給予協助。<sup>149</sup>也有人認為應該解散北約，不再過問俄羅斯的經濟發展。<sup>150</sup>

在石油方面，過去柯林頓政府時代曾全力遏止俄羅斯開發裏海地區能源的影響力。但是近年來印度及巴基斯坦的核子試爆、世界能源的需求增加、回教勢力的興起、中亞各國衝突導致的難民問題等，使得中亞地區在美國的地緣戰略地位愈來愈重要。裏海地區逐漸成為美國政策的優先考量地區之一。小布希政府十分清楚中亞對美國的戰略意義，因此改變在此間的能源政策而與俄羅斯攜手合作。<sup>151</sup>一方面使美國在中東問題上能充分保障其利益，又可以利用俄羅斯的石油掌握歐洲的經濟命脈，讓歐盟在中東問題不致於有太多意見。透過加強對產油國的影響力，從而控制世界的經濟命脈。911 後美軍進駐中亞，同樣具有明顯控制裏海石油的戰略考慮。

在裁減核武方面，俄羅斯仍是一個主要的歐洲強國，儘管俄羅斯的國力下降，但是其核武器的能量僅次於美國而佔世界第二。特別是前蘇聯龐大的核武庫已經一分為四，作為前蘇聯核武庫的繼承者，俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯和哈薩克斯坦境內的三萬餘件戰術和戰略核武器是令美擔心的嚴重問題。其中俄羅斯仍

---

<sup>147</sup> 參見 Larry Diamond, *Developing Democracy* (Baltimore, Md.: John Hopkins University Press, 1999).

<sup>148</sup> Secretary Christopher, "Charting a Transatlantic Agenda for the 21<sup>st</sup> Century," *US Department of State Dispatch* 6 (2 Jun 1995): 2.

<sup>149</sup> "United States Assistance and Economic Cooperation Strategy for Russia," update by the Coordinator of US Assistance to the New Independent States, 3 Feb 1995.

<sup>150</sup> Michael E. Brown, "The Flawed Logic of NATO Expansion," *Survival* 37, 1 (Spring 1995): 34-52.

<sup>151</sup> Ariel Cohen, "Strategic Cooperation Key to U.S.-Russia Summit," The Heritage Foundation, 15 Nov 2002, <http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/EM839.cfm>.

保持著一個龐大的戰略和戰區核武器庫，並使其不斷現代化(儘管其步伐比前蘇聯慢了許多)。數以千計來自前蘇聯的戰略核武器仍散佈在俄羅斯境外。伴隨著前蘇聯各共和國存在的政治動亂之危險，核武器失控的可能日益增加。俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭、哈薩克斯坦都存在著政治動蕩和民族糾紛等不確定的因素；前蘇聯的核人才、核技術的擴散趨勢都令美國相當擔憂。美強烈擔心，前蘇聯的核武器部件、核原料或核知識可能越過其疏漏的邊境地區流入尋求獲得自己的核武器國家，尤其是那些與美保持敵對態度的國家和恐怖主義集團。

2001 年 1 月小布希上台後，決定放棄柯林頓政府的做法，採取強硬的對俄政策，致使美俄關係開始惡化。先是在美聯邦調查局內抓出與俄有聯系的間諜，又是驅逐俄駐美使館 44 名外交官，接著美又在北約續擴、導彈防禦系統和「反彈道導彈條約」等問題上與俄爭執不休，美俄之間一度糾紛疊起。911 事件成爲驅動美俄關係取得突破性進展的催化劑。在 911 之後，美國的國際戰略優先順序改變，首先是反恐，其次才是防止大規模毀滅性武器的擴散。美國雖爲世界超強，但是在反恐、攻伊的議題上仍然需要俄羅斯的合作與支援。美急於打恐，不得不及時調整對俄政策。時代雜誌 (Times) 一篇文章則表示：「小布希對俄羅斯態度的調整是在 2001 年 6 月的斯洛維尼亞 (Slovenia) 首都盧布爾雅那 (Ljubljana) 會晤後，小布希說：『我看著普欽的眼睛，我能夠感覺到他的心靈。』」

152

美國之所以重新重視對俄關係，是因爲對美國來說，目前雙方在有關軍控的談判及實施、防擴散以及打擊恐怖活動和有組織的犯罪等問題上，美國還需要俄羅斯的配合。因此，盡量爭取俄的合作，縮小分歧，防止兩國關係進一步下滑，避免發展成爲對抗是當務之急。於是美國在其對俄政策上作出了某些調整：在 NMD 問題上，小布希政府的姿態放緩，表示美國在決定部署前會與盟國進行磋商，不會「擅自」作出部署決定，同時，將努力爭取俄羅斯對美國在這一問題上立場的理解；在與俄羅斯的關係上，小布希和普欽舉行了多次首腦會晤，小布希曾經表示：俄羅斯不是美國的敵人，兩國可以成爲可信賴的夥伴和朋友，兩國可以在防止大規模殺傷性武器擴散方面加強合作，在利用資源、從事研究、維護和平等問題上建立建設性關係。<sup>153</sup>小布希政府並改變了對車臣事件的態度，不再對此加以施壓；在債務問題上也聲明將會減輕俄羅斯的壓力。

911 事件後，小布希政府轉而視俄羅斯爲一個重要的關鍵角色，不但可以滿足美國需要俄提供打恐支援與合作的迫切需要，又可替美在備用油源上提供儲量。<sup>154</sup>美國要想對塔利班和賓拉登基地組織實施有效的打擊，離不開俄在政治、

<sup>152</sup> James Carney, "Our new best friend?" *Times* (27 May 2002): 35.

<sup>153</sup> 轉引自倪峰，「『布希主義』能走多遠？」，南方網，13 Dec 2002, <http://61.144.25.119/gate/big5/www.southcn.com/news/international/zhuanti/bushdoctrine/analysis/200212131029.htm>。

<sup>154</sup> Stan Crock, "From Evil Empire to Strategic Ally," *Business Week* (12 Nov 2001): 54.

外交和軍事等多方面的支援與合作。還有，中亞歷來被稱作俄羅斯的「後院」，美不能忽視俄在獨立國協中亞國家中的特殊地位和影響，需要通過改善與俄的關係，得到俄的支援與合作。另一方面，與俄羅斯關係的改善，也可以使美國乘機打入中亞地區，加大對該地區的影響，從而給美在中亞的戰略和能源利益帶來益處。美國想要控制大規模毀滅性武器的擴散，也必須力爭另一生化核武器大國俄羅斯本身的合作，防止北韓發展核武，以及防止大規模毀滅性武器技術和人才的轉移。

雖然日前俄羅斯與法國和德國組成「反戰鐵三角」，在伊拉克問題上與美國作對，但美國反應迥異。美國國家安全顧問萊斯說過：「美國應懲處法國、不理德國和饒恕俄羅斯。」<sup>155</sup>可見美國轉而採取靈活的同盟策略，俄羅斯的地位變的非常重要。

### 第三節 小結

本章的基本論點是，影響普欽對美國政策的外在環境動力因素有戰略三角的互動因素及美國因素。

首先是戰略三角的互動影響了普欽的對美政策。由於冷戰後，美國軍事、經濟實力超強，無論是中國還是俄羅斯，都沒有實力單獨與美國直接對抗。為了增強與美國周旋的資本，兩國都在利用對方為籌碼。外交的縱橫捭闔與借勢使力在三角關係中，最容易發揮得淋漓盡致。

在普欽就任總統之前，北約組織於 1999 年 3 月發動科索佛戰爭，並於 4 月宣佈新的「北約聯盟戰略概念」。北約聯盟戰略概念的提出，使俄羅斯認為北約組織已經從一個政治軍事防禦集團變成以美國為首的對外擴張、干預他國事務的全球戰略工具，直接威脅到俄羅斯的國家安全。北約這一系列的行動造成俄美兩國關係出現了嚴重的倒退。俄羅斯認為，透過與中國的聯繫，將可抑制以北約組織為首的西方勢力之侵略；中國則認為，美日安保條約的西擴同樣具有進攻性質，再加上 1999 年 5 月 7 日，以美國為首的北約軍隊「誤炸」中國駐南斯拉夫大使館；2001 年 4 月，美國與中國軍機在南海上空發生擦撞事件，造成美中關

---

<sup>155</sup> 轉引自「美俄緊張見穩定」，新浪網，29 Apr 2003, <http://news.sina.com.tw/newsCenter/china/appliedaily/2003/0429/5995918.html>。

係的極度緊張。從而，促使俄中戰略夥伴關係趨於密切。

普欽於 2000 年 5 月就任總統之後，繼續保持俄中戰略協作夥伴關係。2001 年 7 月，俄中兩國元首簽署了「中華人民共和國和俄羅斯聯邦睦鄰友好合作條約」。然而，俄中之間存在著若干的矛盾：隨著中國主導「上海合作組織」的成立，進一步突顯中國影響力的擡頭，俄羅斯對喪失其中亞地區的傳統霸權的恐懼更甚；地緣政治的先天因素註定了俄中戰略協作夥伴關係的侷限，兩國綿亙數千公里的邊界，就長程的地緣政治而言，中國終將成爲威脅俄羅斯安全的一個地雷；在軍售方面，俄羅斯也憂心會養虎爲患。伴隨著美國國防部遞交國會的新「核子態勢檢討」報告，對俄中戰略協作夥伴關係所造成的影響，以及美俄在 2002 年 5 月簽署「俄美裁減戰略攻擊性武器條約」的歷史性協定，俄中關係的侷限性浮出，俄中關係逐漸冷卻。

在裏海地區方面，中國欲藉經濟上的聯繫加深與中亞五國的關係，再加上中國對中亞地區的影響力已經日益擴大，接手蘇聯在中亞舊勢力的用意明顯，造成俄羅斯的疑慮，促使俄羅斯欲拉攏美國進入中亞以牽制中國。對俄羅斯而言，小布希政府上台後把美中的關係定位爲「戰略競爭對手」(strategic competitor)，取代了柯林頓政府把中國視爲「戰略夥伴」(strategic partner)，從語意的變化可以反應出美國對中國政策立場的轉折。因此，此一發展使得美國不再是俄羅斯的潛在敵人，反而是潛在的盟友。

在美國方面，由於美國仍未能與中東地區內的伊拉克及伊朗改善關係，這對提供美國穩定的石油來源是一大威脅，於是美國轉而關切中亞地區豐富的石油及天然氣資源，並將中亞地區視爲其歐亞地緣戰略的重點之一。911 事件後，美國以消滅賓拉登爲由揮兵進入阿富汗，軍事力量進駐中亞。這正好給予普欽一個機會，可以跟美國互相配合，爲穩定中亞、牽制中國的勢力而合作。因此俄羅斯支援中亞國家與美國合作，並對美國提供空前的援助，包括同意聯軍飛機飛越其領空、願意提供軍隊協助搜尋任務，及合力搜索藏匿在阿富汗的歐薩瑪·賓拉登與其蓋達組織等。

於是「上海合作組織」的成立、美國新核武戰略的提出、地緣政治的因素以及俄美簽訂裁減戰略攻擊性武器條約等事件造成了俄中的戰略衝突，美國軍售台灣以及裏海角力的爭奪戰造成了美中的戰略衝突，俄中與美中之間的戰略衝突，導致了俄美的戰略匯合。911 事件提供普欽良好的機會窗口與美國進行戰略和解，使得美國的勢力順利進入中亞以牽制中國，從而，普欽得以順利擺脫葉里欽執政後期所建立的俄中戰略協作夥伴關係所導致之戰略羈絆的制約。

美國的因素也影響了普欽的對美政策。二次大戰後，美國外交的首要目標就是在意識型態上與蘇聯對抗，並大幅增加國防開支與蘇聯進行軍備競賽。隨著蘇聯的解體、兩極格局的瓦解，國際安全環境因而改變，美國面臨著前所未有的新形勢。由於俄羅斯國力衰弱，自顧不暇，而中國卻快速崛起，使得美國漸漸轉



向把中國視為假想敵，調整其對外政策以警惕中國的潛在威脅。

911 事件發生之後，小布希政府立即將注意力轉向反恐之戰，恐怖主義威脅性的提升亦對國家安全的內涵或執行層面的優先次序造成一定的衝擊與盤整。從而，小布希施政的最優先主軸改為打擊恐怖主義，在國內提升安全警戒、成立「國土安全部」，確立了美國「本土防禦」的優先性。為遏制恐怖主義者和恐怖國家，美國從「邪惡軸心」說、修改「先發制人」的戰略準則、發佈「核子態勢檢討報告」、「美國國家安全戰略報告」、「制止大規模殺傷性武器的國家戰略報告」等，改變了冷戰時期的「遏制戰略」為「先發制人」戰略，顯現出美國在軍事上追求絕對安全的態勢。

911 事件帶給美國人最大的衝擊就是讓美國領悟到在全球化相互依存的國際社會中，安全的內涵已經有所改變：從傳統軍事安全的威脅走向多元的非傳統威脅，迫使小布希政府重新審視美國的實力與如何處理面臨的現實威脅。美國若要對塔利班和賓拉登基地組織實施有效的打擊，就離不開俄在政治、外交和軍事等多方面的支援與合作。因為跟歐洲相比，俄羅斯與被美國稱為「邪惡軸心」的國家的關係都要密切得多，因此俄羅斯是一個比歐洲更好的外交施壓渠道。為了實現打擊恐怖勢力、維護國家安全這個當前最緊迫的政策目標，美國對俄羅斯的姿態放軟，小布希執政初期的強硬對俄政策因此改變。

911 事件之後，美國面臨反恐之戰以及分散油源之需求。由於近年來國際情勢變化，美國一直努力嘗試分散其石油來源，降低對於戰亂仍頻的中東地區石油之倚賴。尤其在 911 事件之後，美國與伊斯蘭世界關係緊繃，為避免能源危機的後顧之憂，分散石油來源更是華府的當務之急。而俄羅斯的石油和天然氣出口量逐年遞增，正能幫助美國減少對海灣國家石油依賴。美國也欲透過控制裏海石油、加強對產油國的影響力，從而控制世界的經濟命脈。

事實上，美國在核裁軍和防止大規模殺傷性武器的擴散方面也離不開俄羅斯的合作，在解決許多至關重要的地區性問題上也需要俄的配合。美國不願意激怒俄羅斯，因為與俄羅斯對抗並不符合美國的利益。對美國來說，俄羅斯仍是他們必須小心對待的夥伴。因此，與俄進行建設性的對話，保護美俄之間穩定和正常的關係符合美國本身的利益。從而，驅使俄美順利的達成戰略和解，進而進行戰略合作。

戰略三角的互動因素以及美國的因素，讓普欽順利與美國進行戰略和解，進而進行戰略合作，從而擺脫俄中戰略協作伙伴關係所導致之戰略羈絆的制約。