第二章　小布希政府單邊主義外交政策之內涵與背景

第一節　單邊主義

為避免在連續運用同一名詞時，在使用上產生混淆與歧異，所以第一節與第二節將針對單邊主義、多邊主義與雙邊主義 3 個名詞作出適當的定義與說明。自從小布希總統就任以來，「單邊主義」一詞就受到相當多的報章雜誌，或是學術期刊與書籍的使用，[1] 雖然在日常生活中，這個名詞在作者與讀者的主觀認定上不會有太大的差異，不過，當「單邊主義」已經成為小布希外交政策的特色之後，這個名詞就應該賦予更為嚴謹的定義。

首先以英文字典的解釋來看，英文中的"Unilateralism"是以"Uni-"為字首。在目前以"Uni-"為英文字首中，具有「一」、「單一」的意涵。[2] 而"Unilateral"在字典中有數種用法，不過這幾種用法歸納起來都具有「單方面的」意義。[3] 至於字尾的"–ism"常代表「行為」、「特徵」、「狀態」、「主義」或「學說」。[4] 在中文使用上，"–ism"最常翻譯為「主義」，例如國際關係理論中最常使用的"real"，以及"ideal"加上"-ism"就直接翻譯為「現實主義」(Realism)與「理想主義」(Idealism)。所以"Unilateralism"若直接翻譯成中文，稱為「單邊主義」，具有直接、簡單與易懂的優點。由於"Multilateralism"與"Bilateralism"已經長期被翻譯為「多邊主義」與「雙邊主義」，若是將"Unilateralism"翻譯為「單邊主義」，更可突顯其為國家外交取向光譜上的 3 個連續體。所以即使將"Unilateralism"翻譯成「單邊主義」，字面上將缺乏「獨斷」的直接意義，但是 3 個主義在運用上可以呈現出國家外交的 3 個基本型態。

較新的英文字典也將"Unilateralism"一字收錄，意指「執行外交政策時，較少或完全不顧其他國家的看法」(the implementation of a foreign policy with little or

---

[1] 「單邊主義」(Unilateralism)在中文的文獻中，根據作者的喜好或習慣，又常譯成「獨斷主義」、「片面主義」、「單極主義」或「霸權主義」。雖然中文名稱不同，但是英文都是指" Unilateralism "。

[2] Victoria Neufeldt, et al., eds., *Webster's New World College Dictionary* (New York: Macmillan, 1996), p. 1458.

[3] *Ibid.*

[4] *Ibid*, p. 716.

no regard for the views of allies)，[5] 這種解釋在實用上與目前多數人對「單邊主義」一詞用法的內涵相當接近。另外，根據林嘉誠與朱浤源兩位學者所編的「政治學辭典」，所謂的「單邊主義」(Unilateralism)是指「一國所採取的外交政策，完全依賴自己的資源，以求獲得與增進國家利益」。[6] 至於單邊主義的形式，該辭典認為有下列 4 種：第一、孤立主義或新孤立主義，表示絕對不加入國際關係，或嚴格限制參加國際關係；第二、中立政策，以單邊行動或訂立條約，表示除非受到攻擊，決定放棄使用武力加入國際紛爭之中；第三、有些國家雖積極參與國際政治事務，但完全依靠自己的聰明才智與實力，也算是一種單邊主義；第四、不結盟也是單邊主義的形式。伊凡斯(Graham Evans)與鈕漢(Jeffrey Newham)在「國際關係字典」(The Penguin Dictionary of International Relations)中對「單邊主義」的定義與型式，與前述兩位學者的說法相當接近。[7] 這兩本字（辭）典對於單邊主義的定義採取較中性的說法，但是從分類的形式來說，以目前全球經濟、文化的廣佈情形來看，孤立主義、中立政策和不結盟是不實際的外交政策。[8] 若將其解釋放在當今美國外交政策上，對於單邊主義的說明就無法切入核心，所以我們尚需將焦點放在與研究美國外交政策以及小布希政府外交政策相關的文獻資料。

凱格雷與魏特考夫在「美國外交政策：形式與過程」(*American Foreign Policy: Pattern and Process*)書中提及單邊主義有許多種形式，範圍可從完全脫離世界事務（意指完全的孤立主義）到「獨斷的單邊主義」(assertive unilateralism)。[9] 至於「獨斷的單邊主義」則是指「以各種形式的干涉手段來介入其他國家的事務，不論這些國家是否能接受。」[10] 這種單邊主義屬於一種強硬而積極的干預手段。

許多文獻資料都將單邊主義的解釋重點放在「單方面行動」的相關詞彙，[11] 例如，郭承天教授對單邊主義的解釋是「國家採取單方面的行為，來保護或擴展

---

[5] Kathy Rooney, et al., eds., *Encarta: World English Dictionary* (London: Bloomsbury Publishing Plc, 1999), p. 2034.

[6] 林嘉誠與朱浤源編著，《政治學辭典》（台北市：五南，民國 81 年），頁 382。

[7] 關於「單邊主義」一詞，請參閱 Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin Group, 1998), p. 550.

[8] 相關的說法，參考 Arthur M. Schlesinger, Jr., "Unilateralism in Historical Perspective,"以及 John R. Bolton, "Unilateralism is not Isolationism," in Gwyn Prins ed., *Understanding Unilateralism in American Foreign Relations* (London: The Royal Institute of International Affairs, 2000), p. 24, and pp. 50-82.

[9] Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process* (New York: St. Martin's Press, 1996), p. 170.

[10] *Ibid*.

[11] 關於美國外交政策單邊主義的英文資料，最常見的辭彙主要是"go it alone"以及"act alone"。

本國的利益。」[12] 哈斯泰特則認為單邊主義是一種具有「以單獨行動（act alone）來處理外交政策問題的傾向」。[13] 「單獨行動」(act alone)一詞是學者談到單邊主義較常運用到的辭彙。馬龍(David M. Malone)與孔源峰(Yuen Foong Khong)認為單邊主義具有兩種傾向：「退出現存或提議中的多邊架構」或是「在全球或區域的挑戰中，寧可選擇單獨行動也不願選擇參與集體行動」。[14] 另外，「自行其事」（go it alone）也是描述單邊主義時常用到的辭彙，例如極力呼籲美國重視「軟權力」的奈伊，在其近著的副標題上，就使用《為何世界唯一的強權不能自行其事？》(*Why the world's only superpower can't go it alone*？)，[15] 他除了在書中對單邊與多邊主義的運用有所討論，副標題的「自行其事」其實可以從書中解讀為他對單邊主義最簡化的解釋。[16] 所以單邊主義這個詞彙的關鍵，在於當事國不能或不願與其他行為者協商。如同凱格雷與偉特考夫將單邊主義簡述為：「處理外交事務時，寧可自行處理也不願與他人協調。」(Conducting foreign affairs individually rather than acting in concert with others)。[17]

根據單邊主義的定義，明確且客觀的單邊主義必須具備兩項要件：一是單獨行動；二是違背其他國家的期待或意願。在實踐上，判斷國家是否採行單邊主義的外交政策，如果以意圖來區分就有相當程度的困難度，這是因為國家外交政策領導團隊的實際決策過程往往不易為外界所知，即使能從官方文件中獲取部分消息，也不容易辨別出真正情況。所以若是以實際行動作為觀察的標準，較容易辨別出一國是否真正採取單邊主義的外交政策行動，而且從研究的角度來說亦較具客觀性。判斷單邊主義具有相當的困難度，但最容易判斷的情況就是國家採行的外交行動是否參與國際組織或是國際條約等約束，以多國合作或是多數國家認同的方式來作為外交政策行動的準則。換句話說，若國家不顧其他國家或是國際條約等規範，而執意採行其外交政策行動時，即是非常明確的單邊主義。

---

[12] 郭承天，〈單邊主義、區域主義、與多邊主義〉，《美歐季刊》，第 12 卷第 1 期，1997 年春季號，頁 2。

[13] Glenn P. Hastedt, *op. cit.,* p. *35.*

[14] David M. Malone and Yuen Foong Khong, "Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives," in David M. Malone and Yuen Foong Khong, eds., *op. cit.*, p. 3.

[15] 奈伊著，前揭書。

[16] 美國戰略學者歐海隆(Michael E. O'Hanlon)在 1 篇討論〈美國單邊主義的沉重代價〉短文中，也是使用"go it alone"來代表單邊主義外交政策。Lael Brainard and Michael E. O'Hanlon, "The Heavy Price of America's Going It Alone," *Financial Times*, August 6, 2003, pp. 1-2.

[17] Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *op. cit.* (1996), p. 628.

單邊主義最大的缺點就在於短視近利，只追求立即的收穫，犧牲未來必須付出的代價，造成正當性受損。綜合來說，哈斯（Richard Haass）認為國家（指美國）若堅持採取單邊行動，將面臨下列問題：

一、無法以連貫及有效的政策來解決全球問題。

二、減損跨國性問題的國際合作。

三、弱化有利於美國利益的國際機構。

四、減緩國際規範與建制的傳播。

五、阻礙美國動員各國支持的能力。

六、傷害美國大眾的價值信念，並減損其他國家人民對美國道德的信賴。

七、具有刺激其他國家同樣採取單邊主義的風險。[18]

弔詭的是儘管單邊主義具有這麼多種缺點，為何國家（尤其是美國）依然甘冒風險而採行片面行動？簡單來說，單邊主義亦有許多顯而易見的優點，使國家在風險評估過後仍願嘗試。歸納來說，行使單邊主義主要有下列 4 個優點：

一、採取行動前不必取得其他國家的同意，所以能最大限度保持行動自由。

二、排除決策過程中的阻力，以提升決策效率。

三、有助於做好保密的工作。

四、在必須使用軍事武力的情況下，採取單邊行動可以避免多邊行動所產生的協調困難等問題。[19]

美國行使單邊主義的因素，可以藉由系統理論來分析，從國內與國際上的兩大輸入項，再加上輸出到決策者的過程中，得到清楚的解釋。關於這個部份，將在第四、五與六章討論。

在實踐上，美國外交政策不可能完全採用單邊主義或多邊主義，現實情況比起學術討論更為複雜，所以奈伊在《美國霸權的矛盾與未來》書中提供 7 項標準，

---

[18] Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1994), pp. 147-148.以及 Shepard Forman, Princeton Lyman, and Stewart Patrick, *op. cit.*, pp. 5-8.

[19] 參閱 Richard N. Haass, *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War* (New York: The Council on Foreign Relations, 1997), p. 87. 以及王緝思等著，《冷戰後美國的全球戰略與世界地位》（台北市：生智，民國 90 年），頁 400。

讓美國政府在單邊與多邊的戰術間作抉擇時有所依據：

一、在涉及重大生存利益的事例中，美國決不能採取單極行動，應盡可能爭取國際支持。

二、對於在動盪區域中利用美國的能力來維持和平的多邊安排，美國應特別謹慎留心。

三、單邊手段有時候也能迫使其他國家妥協，以促進多邊的利益。

四、美國不應接受那些可能帶來怠惰態度，增長他國自利心態，甚至傷害美國價值觀的多邊辦法。

五、所謂多邊主義所涉及的其實都是些合作性議題，意即美國必須爭取其他國家支持才能進行。

六、多邊主義應被視為是尋求讓他人共同分擔負擔，並有助於提供公共財的一種辦法。

七、在選擇使用多邊或單邊手段時，美國都必須考慮到它們對美國軟權力的可能影響。[20]

第二節　多邊主義與雙邊主義

一、多邊主義(multilateralism)

討論「多邊主義」這個概念時，至少可以追溯到 1815 年維也納會議(Congress of Vienna)及其後所盛行的會議外交，它反映出多邊主義的初期型態。[21] 多邊主義的出現最主要是處理兩個情況：一是發生多國間在戰爭後需要簽訂多國和平條約，或是兩國間發生戰爭後需要多國進行斡旋和調解；二是隨著科學技術與資訊科技的發展，跨國間需要溝通與協調的事務增加，促使各國政府尋求新的國家間合作形式。然而，當時大國協調機制本質上是權力平衡與集體防禦的混合物，所以會議外交歸類於多邊外交，而不是完整的多邊主義。

[20] 奈伊，前揭書，頁 296-299。

[21] 如果是以「3 個或 3 個以上所參與的國家」來衡量，中國的春秋戰國時代，以及古希臘城邦間的合縱連橫都是屬於經典的多邊外交實踐。

從 20 世紀到今日的 21 世紀，隨著國際關係理論的蓬勃發展，多邊主義的概念已經超越多邊外交的意涵。自 1648 年西發利亞條約(Treaty of Westphalia)簽訂以來，歐洲大國在國際層次上就習慣以權力平衡(Balance of power)為調整國際秩序的主要工具，[22] 直到第一次世界大戰結束以後，美國以國際聯盟(League of Nations)的設計才開啟近代多邊主義理論的發展。[23] 雖然國際聯盟以失敗收場，但是自 1945 年第二次世界大戰結束後所建立的聯合國(United Nations, U.N.)卻維持到今日，它是比較成功的多邊主義。美國建立國際聯盟與聯合國時，其調整國際秩序的理念與歐洲傳統大國不盡相同，採取自由主義(Liberalism)中的國際制度管理，屬於多邊主義的研究範圍。在這些國際制度的探討中，多邊主義的意涵雖然不完全排除國家的外交行為取向，但是它所重視的是從地區或全球角度強調多邊制度結構(multilateralism institutional structure)，尤其是考慮制度性因素對國家之間互動產生的影響，所以學者稱之為制度性多邊主義(institutional multilateralism)，這是屬於體系層次上的多邊主義研究。[24] 目前在西方學術界的研究中，大多是將焦點放在制度性多邊主義上。[25] 根據魯吉(John G. Ruggie)的解釋，多邊主義可以定義為「在普遍的行為原則上，協調 3 個或 3 個以上國家的制度形式」。[26] 魯吉對多邊主義的概念基礎是一種「建築形式」(an architectural form)的概念，是國際生活組織化的原則。卡波拉索(James A. Caporaso)根據魯吉的概念，認為多邊主義具有 3 個特性，以區別它與其它形式安排的差異性：不可分割性(indivisibility)、普遍的行為原則(generalized principles of conduct)與擴散的互惠

---

[22] 其實權力平衡的概念可以再往前遠溯到古印度、古希臘以及中國的春秋戰國時期。這個概念應該與其他科學的均衡概念一樣淺顯易懂，只不過到 17 世紀才有較正式的理論。參閱 James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Longman, 2001), pp. 40-41.

[23] 國際聯盟是人類歷史上第一個全球性政府間國際組織，此時多邊外交真正跨越洲的範圍。

[24] 秦亞青，〈多邊主義研究：理論與方法〉，《國際政治》，2001 年 1 月，頁 35。

[25] 多邊主義的討論興起於 20 世紀 70 年代末期，以基歐漢(Robert O. Keohane)與奈伊於 1977 年的《權力與互賴》(*Power and Interdependent*)一書為開端，之後在《國際組織》(*International Organization*)期刊上有許多討論多邊主義的文章。1984 年基歐漢的《霸權之後：世界政治經濟的合作與失序》(*After Hegemony: Cooperation and Disorder in the World Political Economy*)一書奠定新自由制度主義(Neoliberal Institutionalism)的理論基礎。在這個領域內，多邊主義的主要研究對象是國際制度和制度環境中的國家。參閱秦亞青，前揭文，頁 11。

[26] 在許多多邊主義的文獻討論中，魯吉的定義最為其他學者廣泛引用，原文為"an institutional form that coordinates relations among three or more states on the basis of generalized principles of conduct."參閱 John G. Ruggie ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an International Form* (New York: Columbia University Press, 1993), p.11.

性(diffuse reciprocity)。[27]

從上述可以得出多邊主義具有兩個涵義：首先，從國家層次上，它可以用來表述一國的外交行為取向，是爭取 3 個或 3 個以上國家參與的方式，它蘊含傳統上多邊外交(multilateral diplomacy)的意義；第二、是從體系層次上來說明，強調制度的重要性，這就是部分學者所研究的制度性多邊主義。

討論多邊主義時，因為嚴謹的區分不易做到，而且兩種涵義的共通性非常大，所以學者們往往交錯使用這兩種涵義。雖然有時在區分這兩種涵義是非常不容易，但是在外交政策的研究領域中，制度性多邊主義的理論並不能完全適用，這是因為國家採用多邊主義的外交政策時，不一定將國際制度、國際合作、集體認同或全球治理視為最重要的問題。[28] 所以，若是直接將魯吉的定義適用到美國外交政策中的多邊主義時，將無法考慮到多邊主義的衝突性質。這是因為在國家層次上，國家使用多邊主義時多是以現實主義的角度出發，以增進（或自少不違反）國家利益為最高原則，這時候多邊主義就不一定是樂觀的理論。為修正多邊主義的適用性，多邊主義應該定義為：「1 個主權國家的外交行為，是在國際關係的特定領域中，為達成既定的外交政策目標，尋求 3 個或 3 個以上的國家或非國家行為者的合作，其目的在增進該國的國家利益或爭取其行為的正當性(legitimacy)。」[29]

然而「多邊」並不僅代表「3 個或更多行為體以上」的數目關係，它更代表國家的對外戰略考量。在處理特定的議題時，國家不論其本質是單邊的自利動機或多邊的合作意願，若是以多邊的型態呈現（例如召開多國會議或是將議題提交到國際組織內討論），即可歸類為多邊主義的外交政策取向，除非有明確的證據來證明該國的單邊意圖。例如克勞斯默(Charles Krauthammer)認為真正的多邊主

---

[27] James A. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," in John G. Ruggie ed., *op. cit.*, p. 53.

[28] 在制度性多邊主義的研究架構之下，研究的問題共有 6 種：國際制度的建立和維持；多邊環境中合作的條件；集體身分和安全共同體；全球治理；新多邊主義。其中所謂的「新多邊主義」即反對國家中心論，認為在全球層次上由公民社會由下而上的多邊主義才是真正的多邊主義。參閱秦亞青，前揭文，頁 12。

[29] 該定義參考凱格雷與偉特考夫的見解。Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *op. cit.* (1996), p. 170. 另外，本文將"legitimacy"翻譯為「正當性」而非「合法性」，因為正當性比合法性的意義更廣，並非僅止於法律層面。正當性即合理性，它具有權威性或約束性的特質，並意味有服從的義務。參閱海伍德(Andrew Heywood)著，楊日青、李培元等譯，《政治學新論》（*Politics*）（台北市：韋伯文化，民國 88 年），頁 667。

義必須要有實力相當的夥伴共同參加，以組成 1 個真正的聯盟。若由 1 個強國所主導，其本質上雖是單獨行動，卻套上多邊合作的華麗外衣，則是一種假的多邊主義。[30] 所以他視波斯灣戰爭為假的多邊主義，因為如果沒有美國領導，就不會有禁運、沙漠之盾與威脅使用武力，聯合國本身根本無法提供有效的措施。雖然克勞斯默的分析並沒有錯，但是這種說法將為單邊主義與多邊主義的分析帶來困擾，到底是單邊主義下的多邊主義，還是多邊主義下的單邊主義，研究者難以確認。單邊與多邊主義何者為體，何者為用，的確有深入探討的必要性，但為避免造成定義的過度複雜，更考量國家的真正意圖不易知，因此本論文依然維持以國家外交政策表現出的實質形式為主。

總括來說，在整個 20 世紀時期，多邊主義一直是美國外交政策的核心要素，究其原因，冷戰是 1 個相當重要的因素。從打擊「邪惡帝國」的信仰來說，可以解釋為美國理想主義原則的一種反映；若是從現實主義的觀點來看，則可以解讀成需要盟國的支持，以完成孤立蘇聯的企圖。[31] 有鑑於現代國際事務的複雜，在環保、匯率、經貿、人權、裁軍、緝毒等事項上，都有穿國或跨國合作處理之必要，再加上國防安全亦無法單靠己力，而必須採行集體安全之方式，這些因素更助長多邊主義之盛行。[32] 從長遠的角度來看，提倡「軟權力」的奈伊才會強調「多邊主義經常是完成我們（指美國）長程目標的最佳途徑」。[33]

採取多邊主義具有不同於單邊主義的優點，但這不表示多邊主義與單邊主義的優缺點剛好完全互補，只能說大部分的情況下是如此。多邊主義最大的優點就是爭取到「正當性」的名義。[34] 在採取海外干涉或是國際活動時，若是能夠與其他國家或是國際組織的合作，就容易獲得政治上、法律上或道德上的正當性。在行動前若是能夠獲得正當性，不僅可以爭取到多數優勢，更可以減少阻力的發生。再者，國家的力量就算再強大亦有極限，即使是霸權也不可能擁有無限大的權力，所以合作往往是不可或缺的選項。透過適當的合作，行為者就可以有效減

---

[30] Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 1, 1990/1991, p. 25.

[31] Stephen M. Walt, "Keeping the World 'Off-Balance': Self-Restraint and U.S. Foreign Policy," in G. John Ikenberry ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (New York: Cornell University Press, 2002), p. 132.

[32] 丁連財等編著，《現代用語百科》（台北市：書泉，民國 91 年），頁 A005。

[33] 奈伊著，前揭書，頁 294。

[34] Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*, p. 142.

低行動的成本。最後，採取多邊主義可以擴大對國際事務的參與，若是不能增加國際合作所帶來的紅利分享，至少也能避免被排除在外的窘境。

然而多邊主義依然缺乏單邊主義所具有優點。艾摩特認為：「多邊主義意味不只是單純地爭取各方支持，它也表示你必須接受某些集體決策的程序，在這個程序中，你未必一直能夠掌控全局。」[35] 此外，採取多邊主義往往緩不濟急，在危急時刻往往無法等待一連串繁雜的行政程序，[36] 所以在危機時刻與軍事行動當中，多邊主義不是最佳選擇。單邊主義與多邊主義的優缺點類似互補關係，如果將其中 1 個視為無堅不摧的矛，另 1 個視為無法破壞之盾，「以子之矛，攻子之盾」無法解決問題，唯有將矛與盾都裝備在自己身上，視時機來決定如何運用，才是最佳組合。所以身為冷戰後唯一超強的美國，不可能也不願意完全採用多邊主義，唯有各取所長，相互配合，才是解決所有國際問題的最好方法。

二、雙邊主義(Bilateralism)

國家執行外交政策除單邊主義與多邊主義兩種選擇之外，雙邊主義則是另一種選擇。比起單邊主義與多邊主義明顯具有相異的取向，雙邊主義比較接近單邊與雙邊主義兩種戰略下的戰術選擇。從歷史的例證與外交政策的實行上來觀察，很難找出僅僅利用雙邊主義手段來完成整體外交工作的國家。例如冷戰結束以後，美國在亞洲次體系的安全關係呈現出以美國為軸心向外輻射的雙邊關係(hub-and-spoke)，即以美國為中心，向亞太各國建立雙邊關係，並在數個雙邊關係之下，形成區域間彼此互動，最終形成網路模式。[37] 美國的做法就是利用雙邊主義的方式，來完成多邊主義的實質目的，但是我們可以觀察到這種建立在雙邊主義為基礎的多邊主義，並非一般所指涉的多邊主義，因為中心國家並未要求所有雙邊主義另一端的國家進行對話，從意圖來說，可能是為行使單邊主義，但是從形式來說，卻是以種類似多邊主義的合作架構。所以把雙邊主義當作是一種戰術，服膺於單邊與多邊主義下，可以呈現出各種不同型態的單邊主義與多邊主

[35] 艾摩特(Bill Emmott)著，林添貴譯，《20/21：從 20 世紀出發的 21 世紀前瞻》(*20/21 Vision: The Lessons of the Twentieth Century for the Twenty-First*)（台北市：雅言文化，民國 92 年），頁 67。

[36] Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*, p. 143.

[37] Dennis C. Blair and T. Hanley, Jr., "From Wheels to Web: Reconstructing Asia-Pacific Security Arrangement," *The Washington Quarterly*, vol. 24, Issue 1, Winter, 2001, pp. 7-14.

義外交政策手段。簡單來說，雙邊主義僅是數量上的說法，兩個國家間的合作即可以稱為雙邊主義。

雙邊主義如同單邊主義，有許多種表現形式，國家採行的雙邊主義可以從經濟、外交與國防 3 個領域來討論。國家採用經濟或貿易的雙邊主義是希望在促進商業交流的同時，更能增進雙方的政治關係。但是在西方世界中，常常視經貿雙邊主義為差別性待遇，因此在 1974 年簽訂「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)以求在國際經貿事務中擴展多邊主義，並減輕狹隘的雙邊主義的影響。

在國防事務方面，雙邊主義指兩國簽訂條約或協定，以期在遭受第三國攻擊或威脅時能夠獲得對方軍事層級的支持。國際體系內大多數主要國家在防禦事務上，多結合雙邊主義與多邊主義，例如美國在 1947 年實行「杜魯門主義」(Truman Doctrine)，[38] 並展開圍堵政策就是 1 個實例。不過美國在亞太地區的安全防禦，由於東南亞公約組織(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO)以失敗收場，讓美國認為多邊主義在亞太地區不可行，只有採行雙邊途徑最有效，遂於亞太地區長期維持以雙邊主義為主的軍事同盟關係。[39]

雙邊外交通常指涉傳統的兩國對話模式，以別於近來的多邊或集體外交。以雙邊主義為基礎的外交模式常常飽受批評，例如兩次世界大戰的起因常被歸咎於雙邊主義的缺陷，所以美國各於大戰後提倡建立國際聯盟與聯合國多邊外交機構，來彌補雙邊外交的不足。研究恐怖主義與美國外交政策的學者皮勒(Paul R. Pillar)認為，「反恐外交」(counterterrorist diplomacy)最有效的形式就是雙邊主義。雖然部分有效的反恐合作超過兩個國家，但是這些合作頂多是 3 到 4 個國家間的合作。[40]

---

[38] 杜魯門主義被視為美國冷戰戰略架構的起源。1947 年 3 月 12 日，杜魯門在國會演講中訴請國會同意撥款 4 億美元，以援助希臘與土耳其免於遭受赤化。杜魯門提出美國在承平時期最大的雙邊政府援助計畫，打破美國長久以來孤立主義的傳統，並且建立全球性美國經濟與軍事援助計畫的慣例。Graham Evans and Jeffrey Newnham, *op. cit.*, pp. 545-546.

[39] 例如美國以美日與美韓雙邊關係，作為維繫亞太和平的重要基石。

[40] Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy* (Washing D.C.: Brookings Institution Press, 2001), p. 75.

第三節　美國外交政策中單邊主義之歷史回顧

討論美國外交政策的傳統時，應該以 1789 年聯邦政府成立為起點，因為只有在 1 個具有正當性的政府成立後，該國才有正式行使外交政策的基礎。美國從立國開始，跨越 3 個世紀，經歷兩百多年的時間才達到目前世界唯一超強的地位，其間經歷國家力量的成長過程，是由小國慢慢轉變為目前的世界強權地位。以下將美國歷史劃分為 5 個時期，來討論美國歷史上的單邊主義傳統，[41] 每一個時期代表美國在國際地位上的不同地位，美國的相對國力在 5 個時期中呈現出不斷上升的趨勢。

一、小國階段（1789 年－1865 年）

身為小國(small power)的美國，受限於國家實力，國家利益的重心只能擺在鄰近地區，她的外交政策目標也只限於鄰近國家。[42] 美國早期的外交政策在於爭取最大的決策空間，並傾向以獨立的行動來處理國際上的問題。由於這個時期美國國力尚在初期發展階段，所以美國必須爭取更多的資源。至於美國最早的孤立主義取向，便是從這段時期開始萌芽。

美國採取單邊主義的外交政策立場，是由她被殖民的經驗和與歐洲打交道的感受而來。美國開拓者認為他們總是莫名奇妙地受到歐洲戰爭的牽連，但卻不清楚那些戰爭的意義。歐洲七年戰爭（1763 年－1789 年）是美國對英國外交不信任的開端，[43] 他們認為英國只是為利用新大陸的資源來達成國家目標，而不是為增進新大陸的人民利益。七年戰爭是由法國、俄羅斯與奧地利組成對抗普魯士的聯盟，至於英國則是由於權力平衡的考量而支持普魯士。聯盟中只有法國在新大陸有土地，所以新大陸的人民捲入這場戰爭來對抗法國。其它發生在歐洲的戰

---

[41] 前 3 個階段的區分，請參閱 Gene E. Rainey, *op. cit*., pp. 19-44.

[42] *Ibid.*, p. 19.

[43] 英國與法國自百年戰爭(Hundred Year's War)以來就是宿仇，雙方戰多和少。1763 年英法簽定巴黎合約(Paris Peace Treaty)，英國獲得的土地超過以往和約。在北美洲大陸方面，英國獲得法屬加拿大與密西西比河以東的土地，並自西班牙取得佛羅里達。法國為補償盟友西班牙的損失，將密西西比河以西，即路易西安那讓渡給西班牙(1800 年拿破崙又收回此地，並在 1803 年將這塊土地以 1 千 5 百萬美元售予美國)。參閱林立樹，《美國通史》（台北市：五南，民國 90 年），頁 53。

爭也造成新大陸人民的反感，所以英國與新大陸之間對於戰爭意義的解讀逐漸產生歧異。

美國獨立戰爭結束後，美國更希望能避免捲入歐洲的政治性謀略。美國人認為歐洲的外交具有不真誠的特性，但是他們卻從西班牙與法國這兩個盟友中獲得靈活的外交經驗。在他們眼中，西班牙與法國支持美國獨立運動只是為自己的國家利益，而不是對「自由」與「民主」的熱愛。法國人希望美國獨立運動能削弱當時國系體系中的英國霸權，而且法國非常謹慎，只有當美國獨立運動獲得戰場上的主要勝利時，法國才開始大規模公開支援美國。西班牙支持美國獨立運動的真正目的，則是希望能取回先前讓與英國的直布羅陀與佛羅里達兩地。直到美國勢力逐漸擴大，開始威脅西班牙在新大陸的土地後，西班牙才開始產生戒心，不希望美國繼續擴大，希望能將美國限制在阿帕拉契山附近。雖然西班牙在美國獨立戰爭後沒有重新奪回直布羅陀，但卻獲得英國承認其佛羅里達、路易西安納及德克薩斯的權利。以美國的觀點來說，西班牙重新在這些地區取代英國是一件有利於美國的事，因為西班牙在當時不若英國強大，自然使美國將來更容易取得這些土地。

18 世紀權力平衡外交在歐洲的發展已經成熟，[44] 但是美國人不信任歐洲的外交，就是針對權力平衡而來。美國人認為權力平衡將帶來衝突，而且不適用於新國家的外交理念。[45] 在 1840 年代美國不斷的擴張中，歐洲國家開始討論權力平衡延伸至新大陸的可能性。波克(James K. Polk)總統注意到這點，並表明舊大陸的權力平衡伎倆不適用於新世界的狀況。雖然美國輕蔑歐洲權力平衡的技巧，但是自從 1815 年維也納會議結束後至 1914 年第一次世界大戰為止，除克里米亞的衝突外，國際體系基本上是相當和平的狀態，此時美國才能掌握發展國力的黃金時期。

在這個階段中，「門羅主義」(Monroe Doctrine)是美國單邊主義最明白，亦為最早的表示，它宣告拉丁美洲為美國的勢力範圍，表現出美國在國際體系不需要

[44] 歐洲的「權力平衡」大約是在 1648 年西伐利亞條約後，大國領土的調整達到與當時大國的實力大致相等的程度，該詞才開始頻繁地出現在文章著作與政府文件當中。1648 年西伐利亞條約簽訂到 1789 年法國革命這段時間被稱作權力平衡理論發展的黃金時期。權力平衡是一種由實際狀態造成理論的發展。倪世雄，《當代國際關係理論》（台北市：五南，民國 92 年），頁 366-369。

[45] Gene E. Rainey, *op. cit.*, pp. 21-22.

任何國家的幫助，美國將堅持走自己的路。美國在當時並非是大國，若不是英國海軍的協助，美國不易將這項宣告化為實際的權力展現。所以門羅主義可以說是在當時國際體系上最自大的宣告。

美國輕蔑歐洲世故外交方式的反效果，就是在 1812 年的美英戰爭（俗稱「第二次美國獨立戰爭」）。[46] 1776 年的美國的獨立革命僅止於政治上，1812 年的英美戰爭才為美國人提供在心裡、社會與經濟真正獨立的契機。[47]

二、中型國家階段（1865 年－1898 年）

南北戰爭結束後，美國成為中型國家(medium power)，她所關注的國家利益屬於區域性，並具有區域性的影響範圍。這個時期從 1865 年南北戰爭結束開始，結束於 1898 年的美西戰爭。[48]

在南北戰爭爆發以前，美國事實上已經成為一個經濟巨人，但是這個戰爭卻使得美國元氣大傷，讓美國進入主要工業化國家的目標向後延遲。不過戰爭卻使美國的潛力迅速爆發出來，自阿波馬托克斯(Appomattox)之役後，美國陸軍已經受過良好訓練，並具有實戰經驗，當時美國還一度成為世界上第一的軍事強國。這場戰爭比起克里米亞戰爭或德國統一戰爭來說，有資格稱為 20 世紀前的第一次國家總體戰爭。[49]

美國在拉丁美洲的單邊主義傾向非常明顯，1879 年開鑿蘇伊士運河的勒西普(Viscount Ferdinand de Lesseps)與哥倫比亞簽訂協議，計畫開鑿一條穿越中美洲地峽的運河，當時的國務卿艾瓦特(William Evarts)告知法國這項計畫對美國來說是不友善的行動，迫使法國放棄這項計畫。

英屬圭亞納在 1895 年到 1896 年與委瑞內拉的邊界衝突，讓美國在拉丁美洲的單邊主義作風更加明確。英屬圭亞那與委瑞內拉的邊界衝突由來已久，委瑞內拉政府請求美國出面調解，但是英國拒絕。克里夫蘭(Grover Cleveland)總統與國

---

[46] 林立樹，前揭書，頁 129。
[47] 同上註，頁 125。
[48] Gene E. Rainey, *op. cit.*, p. 28.
[49] 甘迺迪(Paul Kennedy)著，張春柏與陸乃聖主譯，《霸權興衰史：1500 年至 2000 年的經濟變遷與軍事衝突》(*The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*)（台北市：五南，民國 84 年），頁 229。

務卿歐尼(Richard Olney)視英國的行動違反門羅宣言，並對英國採取強硬態度，戰爭幾乎一觸即發。恰於此時，英國捲入與德國在南非的爭端，英國才改變態度，願意讓委瑞內拉協調與圭亞納的邊界問題。這個事件讓美國感受到自身海軍力量的薄弱。再加上 1890 年美國人馬漢(Alfred Thayer Mahan)出版著名的海權論專書－《1660 年至 1783 年海權對歷史的影響》(*The Influence of Sea Power on History, 1660-1783*)，美國才開始積極加強海軍的力量，讓門羅主義有實力作為後盾。

1848 年美墨戰爭與 1898 年美西戰爭大幅擴張美國的領土，尤其是美西戰爭。這場戰爭成為美國外交的分水嶺，切割孤立主義的 19 世紀和全球接觸的 20 世紀。[50] 古巴長期以來屬於西班牙的屬地，對美國來說一直是個威脅，1895 年古巴發生叛亂事件，美國於 1898 年以維持古巴的和平為理由，宣布「古巴獨立戰爭」(The War of Cuban Independence)。當時美國總統為共和黨的麥金萊(William Mckinley)，而非老羅斯福總統，不過在美西戰爭中老羅斯福總統表現得非常積極，希望美國藉此擴張海外勢力，這一戰使他成為美西戰爭的英雄。戰後西班牙與美國在巴黎簽署條約，西班牙同意放棄古巴，美國在其後獲得波多黎各、關島和菲律賓，當年美國國會通過夏威夷成為美國的 1 州，美國的勢力自此進入遠東。

雖然美國在這段期間屬於中型國家，事實上美國早在前 1 個時期，即 1840 年與 1853 年就已經將勢力伸入遠東地區，並利用單邊主義的外交手段介入中國與日本國內事務。[51]

三、大國階段（1898 年－1945 年）

大國(great power)具有全球性的利益，並有維護這項利益的實力。大國關心所有區域的利益，不過各個區域的重要性具有優先次序的差異。只有在大國的核心區域內，才會對外國勢力介入感到敏感。[52]

自從美國佔領菲律賓後，美國對中國的貿易產生興趣。19 世紀末許多西方

---

[50] 帕斯特(Robert A. Pastor)編著，董更生譯，《20 世紀之旅：7 大強權如何塑造 20 世紀》(*A Century's Journey: How the Great Powers Shape the World*)（台北市：聯經，民國 89 年），頁 211。

[51] 1840 年美國在中國取得上海貿易權，開放中國市場與保護傳教士；1853 年培里(Matthew Calbraith Perry)率領「黑船」進入日本，打開日本的鎖國政策。

[52] Gene E. Rainey, *op. cit.*, p. 32.

國家都在中國建立勢力範圍，美國算是最晚介入的國家。美國擔心自己在亞洲的勢力遭到排斥，所以聯合英國共同發表「門戶開放」(Open Door Policy)宣言，要求各國在華利益均等。國務卿海約翰(John Hay)認為美國應該中止孤立主義，並與英國合作建立海外帝國。[53]

1901 年麥金萊總統遇刺身亡，總統職位則由時任副總統的老羅斯福總統接任。老羅斯福總統在外交政策中最引人注意的是他將非洲諺語「說話輕聲細語，但卻手持巨棒」（Speak softly and carry a big stick）發揚光大。[54] 老羅斯福總統的外交政策中充滿對美國國家利益的地緣、戰略與商業的考量。他憑藉著「巨棒外交」鞏固美國在拉丁美洲的領導地位，斡旋日俄在中國的衝突。他亦深受好友馬漢「海權論」的影響，[55] 積極擴展美國的海軍力量。在他的領導下，美國海軍在規模上擴展兩倍之多。1901 年，美國在海軍方面的支出由原先的 5 千 6 百萬美元，5 年後已增加到 1 億 1 千 8 百萬美元。[56] 在軍事實力作為後盾下，1904 年 12 月 6 日，老羅斯福總統在每年對國會的報告（Theodore Roosevelt's Annual Message to Congress）中主張美國有權利在拉丁美洲從事任何她想做的事，[57] 並藉此為美國代表文明國家在西半球的警察權作出辯護。[58] 「羅斯福推論」(The Roosevelt Corollary)首次用在多明尼加共和國。由於多明尼加積欠美國與歐洲許多國家的公債而無力償還，1904 年多明尼加政府要求美國接管其海關，並協助清償債務，老羅斯福總統應允，成功對抗「德拉哥主義」 (Drago Doctrine)。[59]

雖然威爾遜(Woodrow Wilson)總統以建立國際聯盟的多邊主義而著名，但他在亞洲與拉丁美洲依然繼續國際警察的角色，不僅以軍隊穩定尼加拉瓜、海地與多明尼加政權、派兵追捕墨西哥游擊隊領袖，並自丹麥購入維京島。在美國的勢

---

[53] 林立樹，前揭書，頁 289。

[54] 這句話的精神被簡稱為「巨棒政策」或「巨棒外交」。程天放，張彝鼎主編，《國際關係，雲五社會科學大辭典》（台北：台灣商務，民國 75 年），頁 87。

[55] 馬漢對美國之影響，請參閱鈕先鍾，《西方戰略思想史》（台北市：麥田，民國 84 年），頁 405-409。

[56] John Traynor, *Mastering Modern United States History* (New York: Palgrave, 2001), p. 39.

[57] 他的報告後來被稱為「羅斯福對門羅主義的推論」（The Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine）。美國在第二次世界大戰後扮演「世界警察」的外交政策取向，就是從羅斯福推論的邏輯性推論，參閱 Gene E. Rainey, *op. cit*., p. 34.

[58] Hugh Brogan, *The Longman History of the United States of America* (London: Longman, 1999), p. 452.

[59] 1902 年阿根廷外交部長德拉哥為該國欠債不還提出辯護，強調利用武力對破產國家強行催收債款違反國際法，此即德拉哥主義。美國此時陷入兩難，如果美國反對這項宣言，任隨外國干涉這些拉丁美洲債務國，門羅主義無形破產；如果美國支持這項宣言，無疑變相支持欠債不還。參閱林立樹，前揭書，頁 310。

力範圍內，美國實際上遵循門羅主義的傳統。第一次世界大戰爆發後，美國與英國、法國和俄國聯合作戰，但美國卻沒有將這些國家視為真正的同盟國，即使在戰時，美國還是希望能維持其獨立的政策。但是他在大戰期間卻是採取單邊主義的做法，片面與德國進行談判以求結束戰爭。威爾遜總統並沒有與英國或法國協商與德國的談判事宜，只有在他滿足德國所提出的條件後，他才與這些盟國聯繫。[60] 威爾遜總統的理想主義礙於現實，於國內或國外都深受挫折，美國依然未簽訂凡爾賽和約。大戰後共和黨重新執政，在哈定(Warren Gamaliel Harding)與柯立茲(Calvin Coolidge)兩位總統任內，美國要「回歸正常」，美國的孤立主義傳統因此在兩次大戰期間復活。

從 19 世紀到 20 世紀初，歐洲主要大國不論在第一次世界大戰後戰勝或戰敗均飽受戰火蹂躪，短時間無法復原。所以在第一次世界大戰結束後，帶來真正的全球性結構。位居歐洲大西洋另一岸的美國實力相對提升，明顯具有繼承英國霸權地位的跡象，[61] 這種情況造成兩次世界大戰期間，美國的孤立主義產生矛盾，尤其在美國是否要擔任世界領導的角色的問題上更是曖昧不清。她一方面拒絕加入國際聯盟，一方面又在許多國際問題上擔任領導角色。[62]

自 19 世紀末開始，美國在德州、加州與奧克拉荷馬州等各地陸續發現油田，因為當時汽車產業開始成長，石油成為美國非常重要的經濟力量。美國大量供應廉價能源，將她推上全球領導地位，美國執意採行孤立主義已經與她的世界地位不符。若非日本偷襲珍珠港，迫使美國加入第二次世界大戰，否則美國可能繼續採行與全世界期望相異的單邊主義外交政策。[63]

四、兩極體系中的超強階段（1945 年－1991 年）

第二次世界大戰結束後，美國與蘇聯各自擁有足以摧毀全球數次的核子武器，所以這兩個國家已不足以傳統的「大國」一詞來稱呼。為適應全新的世界局

---

[60] Glenn P. Hastedt, *op. cit.*, pp. 36-37.

[61] 蔡東杰，《西洋外交史》（台北市：風雲論壇，民國 90 年），頁 214。

[62] 例如華盛頓會議(Washington Conference)與巴黎非戰公約（又稱凱洛格－白里安公約(Kellogg-Briand Treaty Pact)）。

[63] 即使在 1940 年的美國總統大選，小羅斯福總統和共和黨的候選人威爾基(Wendell Willkie)均保證他們的政策是讓美國置身事外。參閱楊逢泰，《現代西洋外交史：兩次大戰時期》（台北市：三民書局，民國 92 年），頁 110。

勢，遂給予美國與蘇聯新的代名詞—「超強」(superpower)。[64] 所謂的超強就是具有強大軍事力量來摧毀國際體系的大國。[65]

這段時間是從 1945 年第二次世界大戰結束後開始，一直到 1991 年 12 月蘇聯瓦解。第二次世界大戰結束後，德義日 3 國因為戰敗，不得不退出世界大國的舞台。而英法兩國雖為戰勝國，其實力已於戰爭中消耗殆盡，惟有美國未因戰爭而減損國力。蘇聯雖然在戰爭中損失國力，但是其在戰後的軍力和經濟潛力仍有世界大國的水準。[66] 向來注重單邊追求自身自由與幸福的美國，在大戰結束後開始透過改善全球經濟條件、重建殘破國家，並經由國際社會共識下的國際秩序來界定國家利益。[67] 1944 年英美等國在新罕布夏州聯合國會議上，建立布列敦森林體系(Bretton Woods System)，成立「國際復興暨開發銀行」 (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)（即後來的世界銀行(World Bank)）與「國際貨幣基金」(International Monetary Fund, IMF)，以維護戰後世界的經濟安全。1945 年美國參議院更以 89 票對 2 票，批准美國加入聯合國。此後美國積極參與世界事務的跡象，已經讓美國逐步脫離孤立主義的傳統。

大戰結束後不到 1 年，因為 1946 年的一連串事件讓美國與蘇聯逐步邁向冷戰。[68] 1947 年 3 月 12 日，杜魯門總統在國會兩院聯席會議上的演說形成日後所稱的「杜魯門主義」，正式揭開冷戰的序幕。這個演說是美國在承平時期的 1 項政策革命，它不但揭示美國脫離長期的孤立主義傳統，更建立美國史無前例的全球性經濟與軍事援助計畫。[69] 即使傳統上支持孤立主義的共和黨人士，亦支持在國際上的集體合作行動，這或許應該歸功於史達林為美國壓抑 40 多年的孤立主義衝動。[70] 杜魯門主義、馬歇爾計劃(Marshall Plan)、北大西洋公約組織、以

---

[64] 1944 年福克斯(W. T. R. Fox)首先使用「超強」這個名詞來稱呼英國、美國和蘇聯。Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977), p. 196.

[65] Gene E. Rainey, *op. cit.*, p. 39.

[66] 參閱楊逢泰，前揭書，頁 117-118。

[67] 普雷斯多維茨，前揭書，頁 199。

[68] 1946 年有 3 個事件被認為是冷戰開始之先聲：首先是 2 月 9 日，史達林(Joseph Stalin)在莫斯科的演講，談到只要資本主義存在，戰爭就無法避免；接著在 2 月 22 日，美國駐蘇聯外交官肯楠(George Kennan)發出一封著名的長電報，對戰後蘇聯的理論、意圖和政策進行全面分析，並建議美國政府必須對蘇聯進行圍堵；最後在 3 月 5 日，邱吉爾在美國發表著名的「鐵幕演說」，揭示西方國家與社會主義國家的對峙。

[69] 關於杜魯門主義，請參閱 Graham Evans and Jeffrey Newnham, *op. cit.*, pp. 545-546.

[70] Gwyn Prins, *op. cit.*, p. 23.

及美國與其他國家簽訂的安全條約，說明美國欲採取多邊主義與雙邊主義的政策來長久對抗蘇聯。[71] 不過，美國從未放棄單邊主義的傳統，只不過將單邊主義飾以雙邊主義或多邊主義。[72]

韓戰結束以後，美國干預其他國家，以變更民選政府，換上比較配合美國意思的極權政府的作為不勝枚舉。[73] 由美國中央情報局(Central Intelligence Agency, CIA)主導的政變，包括推翻瓜地馬拉的阿本斯政權(Jacobo Arbenz)與智利的阿連德(Salvador Allende)政權等行動；和「豬灣事件」(Bay of Pig)與「古巴飛彈危機」(Cuban missile crisis)等行為；以及派兵進入多明尼加、格瑞那達與巴拿馬等軍事行動，[74] 都屬於單邊主義的展現。

卡特(Jimmy Carter)總統於 1980 年 1 月 23 日宣布所謂的「卡特主義」(Carter Doctrine)，表明波斯灣地區為美國重大利益地區，任何外力企圖控制波斯灣地區，將被視為對美國重大利益之攻擊，美國將採取必要手段，包括軍事手段，擊敗這類攻擊。[75] 卡特的目的是確保能源的穩定供應、維護美國國家利益，不過他的宣告相當類似於「門羅宣言」，只是地點換成波斯灣地區。雷根總統是一位堅決反共的總統，但是雷根與戈巴契夫在 1986 年的雷克雅維克高峰會上，未跟國會與盟國協商，雙方原則上同意裁減戰略武器與彈道飛彈，在其他人眼中等同於宣布放棄 25 年來的嚇阻政策。[76] 雷根當時採取的片面做法主要是希望能夠與戈巴契夫達成協議，減少核子武器所帶來的威脅，只是在盟國的強烈反對下，雷根隨即修正這項片面協定。

整體來說，美國在這段時期主要採用多邊主義與雙邊主義交互運用來維護美國的經濟與國防安全，所以與上個時期作比較，必須付出更多的行動自由作為代

---

[71] 美國維持世界和平的做法，在歐洲與亞洲採取的手段不同。在歐洲地區，美國採取多邊主義的方式；在亞洲地區，美國以雙邊主義為主，以美日、美韓、美菲、美泰、美澳紐等防禦體系作為區域安全防禦的保障。

[72] Glenn P. Hastedt, *op. cit.*, p. 37.

[73] 普雷斯托維茨，前揭書，頁 206。

[74] Richard N. Haass, *Intervention: the use of American military force in the post-Cold War world*.

[75] 周煦，〈美國府會軍事權力的爭辯：以布希政府出兵波斯灣為例〉，裘兆林主編，《後冷戰時期美國海外出兵案例研究》（台北市：中央研究院歐美研究所，民國 90 年），頁 113。

[76] 參閱季辛吉(Henry Kissinger)著，顧淑馨、林添貴譯，《大外交》(*Diplomacy*)（台北市：智庫文化，民國 87 年），頁 1060-1061。以及 James Schlesinger, "Reykjavik and Revelations: A Turn of the Tide?" *Foreign Affairs*, vol. 65, Issue 3, 1987 (Special Issue), p. 431.

價，美國單邊主義受到較多的約束。[77] 此外，美國在這段時期首次成為世界上的領導者，並未有太多的經驗帶領其他國家共同朝向目標邁進，因此她必須與大國協商，以取得共識，亦限制單邊主義的取向。整體來說，在這段期間內單邊主義並非美國外交政策的主要取向，與先前的時期作比較，單邊主義的外交政策取向有減少趨勢。

五、國際體系中的唯一超強階段(1991 年－迄今)

在這個階段當中，蘇聯的瓦解，使得原本的兩極體系產生劇烈變化。由於國際體系內僅剩美國一個超強，而且世界第二大國的實力與美國有較大差距，使得美國的活動空間大幅增加。

1991 年波斯灣戰爭時，美俄的合作使得聯合國在維持世界和平上發生前所未有的作用，國際體系的改變為多邊主義提供有力的契機。多邊主義在冷戰結束初期受到青睞，主要是由於：一、科技資訊的日新月異使各國的接觸日益頻繁，往來更加便捷，各國領袖可隨時就共同關切的議題透過直接或間接的管道進行溝通與協商。二、接觸頻繁與互動增加的結果使各國間互賴大為提升，國內與國際事務的分界日益模糊，各國都體認到有很多全球性的問題極待解決。而這些問題又非單一國家所能解決，必須仰賴各國合作。三、由於通常在多邊對話結構裡，各國一律平等，中型與小型國家視多邊組織為影響國際政治達成國家外交的最佳途徑。四、各國都期盼重要國家行動，尤其是使用武力，應在多邊組織的架構下制定。[78]

上述的波斯灣戰爭為多邊主義提供絕佳的機會，美國選擇以聯合國安理會架構來處理伊拉克兼併科威特的問題。戰爭的執行雖然由美國領導，但至少是以執行聯合國規範與安理會決議為名義。聯合國在老布希的國際新秩序中並非重要角色，但美國的政策依然能夠尊重國際多邊機制。[79] 美國在這段期間也一改她在冷戰時期反對建立亞太多邊安全機制的立場，轉而支持成立東協區域論壇

---

[77] Gene E. Rainey, *op. cit.*, pp. 383-384.

[78] 劉德海，〈冷戰與國際關係〉，李登科等編著，《國際政治》（台北縣：空中大學，民國 85 年），頁 334-336。

[79] 楊永明，《國際安全與國際法》（台北市：楊永明，民國 92 年），頁 181。

(ASEAN Regional Forum, ARF)，並鼓勵東亞國家就安全問題進行第一、二軌的對話，防止衝突的浮現或擴大。然而，美國基本上是將多邊機制視為雙邊軍事同盟體系的補充。[80]

美國清楚認知到冷戰之後，傳統的地緣政治(geopolitics)世界已經轉變成強調地緣經濟(geoeconomics)的新世紀，柯林頓因此主導成立「北美自由貿易協定」(North American Free Trade Agreement, NAFTA)、推動建立「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)。[81] 綜合來看，除柯林頓總統經常在干涉行動中為減少傷亡，片面撤出美國部隊之外，[82] 柯林頓總統的「交往與擴大」(Engagement and Enlargement)政策，以及自由國際主義的立場，讓美國在這段期間主要維持多邊主義的取向。

第四節　小布希政府實行單邊主義之實例

小布希總統剛就任時，採取許多的單邊主義做法，引發許多國家的不滿。單邊主義最明確之處，在於背棄國際條約，因此以下提供 7 個重要的國際條約做為實例，說明小布希政府執政初期如何採取單邊主義手段。

一、反彈道飛彈條約(Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM Treaty)

1972 年美蘇簽訂的反彈道飛彈條約，對於美蘇兩國在反飛彈防禦體系的研究、發展與部署上作出嚴格的自我設限，以達到削弱雙方反戰略彈道飛彈能力之目的。其具體作法包括詳列所允許的反飛彈模式、限定攔截飛彈與發射器的數量、規範陣地位置的地點與數目。反彈道飛彈條約的主要精神是削弱兩強對於彈道飛彈的防禦能力，以達成相互保證毀滅(Mutual Assured Destruction, MAD)或相

---

[80] 林文程，〈美國安全情勢〉，陳鴻瑜主編，《2001 年台灣安全展望白皮書》（台北縣：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，民國 90 年），頁 61。

[81] 楊永明，〈美國亞太安全戰略之理論分析〉，《美歐季刊》，第 12 卷，第 3 期，民國 86 年秋季號，頁 42。

[82] 所謂的「柯林頓主義」(Clinton Doctrine)，即只有攸關國家利益的衝突，柯林頓政府才會派兵介入；若沒有必勝的把握，柯林頓政府亦不會讓美軍在海外犧牲性命。所以柯林頓常被批評過於怯懦，甚至在派兵後如果傷亡過大，他也會立即撤兵，索馬利亞即為最佳案例。關於柯林頓的外交政策，請參閱陳一新，〈柯林頓主義下的美國外交新貌〉，《美國月刊》，第 9 卷，第 1 期，1994 年 1 月，頁 80-91。

互保證脆弱(Mutual Assured Vulnerability, MAV)理論下的恐怖平衡。[83]

為因應冷戰後的新局勢，建立全國性的飛彈防禦網，確保美國本土免於意外或有限度彈道飛彈威脅；以及提供美國海外駐軍、盟邦與對美國具有重大利益的國家對中、短程彈道飛彈威脅的有效防護，都成為柯林頓政府積極發展「國家飛彈防禦」(National Missile Defense, NMD)與「戰區飛彈防禦」(Theater Missile Defense, TMD)的首要目標。[84]

然而，支持彈道飛彈防禦人士認為：反彈道飛彈條約已經阻礙美國「國家飛彈防禦」與「戰區飛彈防禦」的發展與部署。以立場較為強硬的共和黨陣營來說，反彈道飛彈計畫不應該是俄羅斯蓄意要脅與反彈道飛彈條約禁錮下的犧牲品，他們認為寄望於莫斯科當局修改反彈道飛彈條約無異是緣木求魚，因此莫斯科若未有積極的正面回應，他們要求美國應該要單方面退出條約。不過，當時任期已經接近尾聲的柯林頓總統，決定將這個問題留給下任總統。

小布希在競選期間強烈主張無論俄羅斯是否反對，美國都應該儘速部署有效的全國飛彈防禦系統，並即刻修改不合時宜的反彈道飛彈條約。他承諾當選以後，將在「最早的可能時間內，可獲得的最佳選項中，建立一套有效的飛彈防禦系統」。[85] 儘管在 2001 年 11 月 2 日，聯合國大會第一委員會通過維護和遵守反彈道飛彈條約的決議，但是為實踐競選承諾，小布希總統遂於 12 月 13 日作出歷史性的宣布，宣告美國將退出美蘇於 1972 年所簽訂的反彈道飛彈條約，並於 2002 年 6 月 13 日正式退出該條約，以便全力部署全國飛彈防禦。

---

[83] 李大中，〈後冷戰時期美國飛彈防禦政策：爭辯與邏輯〉，《問題與研究》，第 39 卷，第 5 期，民國 89 年 5 月。頁 18-19。

[84] 關於飛彈防禦計畫，始於雷根所提出的「戰略防禦計畫」(Strategic Defense Initiative, SDI)或俗稱的「星戰計畫」。柯林頓接掌白宮初期，認為沒有足夠的威脅來合理化飛彈防禦的部署，因此否定這些計畫。但是在共和黨掌握國會多數後，飛彈防禦就成為重要的政治議題，柯林頓總統因此必須正視這個議題。學者李大中認為由於「彈道飛彈威脅與日俱增」、「國會不斷施壓」與「反飛彈科技逐漸成熟」3 個關鍵因素影響，造成柯林頓政府從初期保守立場轉變成主動積極。李大中，前揭文，頁 44，以及 George Lewis, Lisbeth Gronlund and David Wright, "National Missile Defense: An Indefensible System," *Foreign Policy*, Issue 117, Winter, 1999-2000, pp. 120-121.

[85] George W. Bush, "New Leadership on Security," Washington, D.C., May 23, 2000. http://www.brook.edu/fp/research/areas/nmd/bush1.htm

二、生物武器公約(Biological Weapons Convention, BWC)[86]

國際社會很早就瞭解到禁止有毒武器使用的重要性，因此 1899 年與 1907 年兩次海牙會議均禁止在戰爭中使用有毒物質與武器。第一次世界大戰結束後，國際聯盟在日內瓦召開會議，與會各國於 1925 年簽署「日內瓦議定書」(Geneva Protocol)，[87] 成為第一個針對禁止生物與或化學武器使用的國際條約。以美國為首的西方國家認為化學武器的查證較為困難，所以尼克森總統在 1969 年聲明中將生物與化學武器分開處理，並宣布美國放棄任何形式的生物武器與停止生產和不首先使用化學武器。

從「日內瓦議定書」以來，禁止生物武器的努力並無重大進展，直到 1972 年在聯合國的討論下，各國建立「生物武器公約」，才擴大與補充日內瓦議定書對於生物武器的全面禁止。生物武器公約最大的問題在於並未禁止生物武器實驗，國家仍然可以從事生物武器相關實驗；此外，公約中亦缺乏執行或查證的條文。為彌補這些缺失，該公約的締約國採取大約 5 年 1 次的審核會議(review conference)。1995 年的第一次審核會議前起草生物武器公約的「遵守議定書」(Compliance Protocol)，建立具體執行程序，並成立 1 個特別小組(Ad Hoc Group)，負責討論起草議定書。

2001 年 11 月締約國舉行第五次審核會議，主要目的是希望通過特別小組提出的議定書。但是美國剛經歷 911 事件與國內炭疽病(anthrax)的威脅，對於議定書的內容與管制方法感到不滿，所以提出「另類措施」(alternative measures)，強調建立全面查證與管制措施、要求各國國內法制訂禁止與管制法令、並加強國際與雙邊防擴散對話與合作。[88] 7 月 15 日會議召開前，美國大使馬赫里(Donald A. Mahley)已經向特別小組表示：美國將中止協商，他說：「在我們的評估中，草擬的議定書會危害我們的國家安全和業務情報機密」。[89] 12 月 7 日，美國國務院主管武器管制的國務次卿波頓(John R. Bolton)宣布美國為處理境內郵政系統中擴

---

[86] 生物武器公約的全名為「禁止發展、製造、儲備生物與毒素武器並予銷毀公約」(Convention on the Biological and Toxin Weapons and their Destruction)。

[87] 條約全名為「關於禁止使用毒氣及細菌作戰議定書」(Protocol for Prohibition of Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases and of Bacteriological Methods of Warfare)。

[88] 楊永明，前揭書，頁 403-408。

[89] 普雷斯托維茨，前揭書，頁 178-179。

散的炭疽病，所以提議解散特別小組。[90]

三、化學武器公約(Chemical Weapons Convention, CWC)

國際社會對禁止生產與使用化學武器亦努力不懈，不過各國直到 1993 年才簽署全面性的「化學武器公約」(1997 年 4 月 29 日正式生效)。該條約反對使用任何可能對人類及其他生物造成傷害之有毒化學武器，禁止發展、生產、儲備與協助他國取得任何化學武器，並要求會員國不僅須於國內層次立法以切實履行此條約，而且必須與位於海牙的「禁止化學武器組織」(Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW)進行國際層面的合作。[91] 從 1997 年至今，「禁止化學武器組織」已經由原先的 87 個成員國增加到 167 個。[92]

雖然禁止化學武器公約之條文僅有 24 條，但整體上包括 9 頁有關化學品的附件，113 頁有關執行及驗證細節事項之附件，6 頁有關保護機密資訊規定的附件，以及 14 頁有關籌備委員會之文件，所以整個公約實際上是一個相當冗長而複雜公約。[93] 禁止化學武器不但是一個國際裁軍條約，也是防止大規模毀滅性武器擴散條約。從禁止和銷毀既有的化學武器到禁止研發和查驗化學武器，禁止化學武器公約建立嚴密的組織與制度，該公約可以說是在裁軍和大規模毀滅性武器擴散方面建立前所未有的規範體制。[94]

除先前所提到的尼克森總統片面宣布外，美國國會曾在 1985 年 11 月授權政府銷毀化武儲備，老布希總統亦於波斯灣戰爭結束後，宣布只要聯合國會談達成「化學武器公約」，美國不管任何理由（包括報復攻擊）都放棄使用化學武器。[95] 美國雖然立即簽署該約，但是國會卻至 1997 年 4 月才批准。

---

[90] John Feffer ed., *Power Trip: U.S. Unilateralism and Global Strategy after September 11* (New York: Seven Stories Press, 2003), p. 211.

[91] 楊永明，前揭書，頁 410。

[92] 目前尚未加入「化學武器公約」的重要國家有以色列、埃及、敘利亞與北韓。以色列雖然已經簽署公約，但尚未採取最後法律步驟。埃及與敘利亞則是要求除非以色列放棄大規模毀滅性武器，否則她們不會加入這項公約。參閱 Amy Smithson, “Recharging the Chemical Weapons Convention,” *Arms Control Today*, March, 2004, p. 7，並參考「禁止化學武器組織」官方網站，http://www.opcw.org/

[93] 林岩哲，〈禁止化學武器公約之評析〉，《問題與研究》，第 37 卷，第 3 期，民國 87 年 3 月，頁 8。

[94] 同上註，頁 14。

[95] 普雷斯托維茨，前揭書，頁 177。

由於美國擔心其他國家作弊，內心亦擔心失去一種有效武器，加上相關業者的遊說，所以美國國會立法採取一些單邊豁免的做法：首先、美國法律允許總統在發現查驗過程可能有害美國國家安全時，總統可以拒絕接受查驗。第二、任何查驗後所收集的樣本都不能攜離美國本土作獨立分析。第三、嚴格限制該公約可以監視美國設施的數量。若是其他國家採取同樣手段，美國也將封鎖檢查。[96] 美國的這項舉動引起俄羅斯、中共、印度與其他盟邦的強烈不滿，他們揚言假使美國不改變這些單邊作法，他們也將跟進。除前述行動之外，美國亦拒付所應分攤的會議成本，而且不願積極地提供援助，來幫助俄羅斯銷毀龐大化學武器儲備。

四、全面禁止核子試爆條約(Comprehensive Test-Ban-Treaty, CTBT)

冷戰時期，美蘇兩強在禁止核子試爆的努力始於蘇聯總統戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)。1991 年 10 月 5 日當日，他宣布蘇聯將停止核子試爆 1 年，以求換得美國同等的善意回應。其後聯合國開始籌備「全面禁止核子試爆條約」的最終談判會議，同時美國國會亦通過「哈特菲德－艾克森修正案」 (Hatfield Exxon Amendment)，要求政府停止核子試爆 9 個月、展開禁止核子試爆協商、並宣布 1996 年後除非其他國家進行核子試爆，否則禁止美國政府進行一切核子試爆。更重要的是，老布希總統簽署這項法令。[97]

1996 年 9 月 10 日，聯合國大會第五十屆會議以 158 票贊成、3 票反對、5 票棄權，通過「全面禁止核子試爆條約」。公約第 1 條基本義務中第 1 項要求「成員國不得進行任何核子武器的試爆及其他核子試爆，並禁止與預防在其管轄權領域內進行核子試爆」，並於第 2 項規定「成員國亦不得造成、鼓勵或參加任何核子武器試爆與核子試爆」。第 2 條則成立「全面禁止核子試爆條約組織」(Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, CTBTO)，作為執行與監督該條約的國際機構。[98] 這項條約是核子武器出現以來，最為關鍵性的條約，雖然只是針對禁止核子試爆，但亦將是國際社會邁向全面廢除核武的第一步。[99] 公約規定必須在公約內附錄 2 所列 44 個具有核能技術國家全部批准才能生效，目

---

[96] 參閱 Amy Smithson, *op. cit.,* p. 10, and John Feffer, *op. cit.*, p.212.以及普雷斯托維茨著，前揭書，頁 178。

[97] 參閱普雷斯托維茨，前揭書，頁 175。

[98] 「全面禁止核子試爆條約」目前共有 171 個成員國，共有 112 個國家批准這項條約。

[99] 楊永明，前揭書，頁 385。

前未批准該公約的重要國家包括美國、中共、印度、巴基斯坦以及北韓，所以這項公約到目前還無法正式生效。[100]

雖然美國是第一批簽署「全面禁止核子試爆條約」的國家，但是當 1998 年 5 月印度與巴基斯坦分別進行核武試爆後，美國擔心若其他國家不遵守條約，美國無疑自縛手腳。此外，美國擔心若無法進行核子試爆，僅使用電腦模擬的方式無法維持核子武器的可靠性。更重要的是查證問題，如同美國對其他有關軍備條約的疑慮，條約的查證機制不足以偵測出低程度的測試。所以曾任美國國防部副部長杜意奇(John Deutch)、前國務卿季辛吉(Henry Kissinger)以及前國家安全顧問史考克羅 (Brent Scowcroft)共同建議暫緩參議院表決該條約，因為他們認為即使美國批准這項條約，條約亦無法立即生效；他們也不相信伊朗或伊拉克等流氓國家(rogue states)會因為美國批准條約，放棄取得大規模毀滅性武器；而且就算美國未批准條約，美國已經在減少核子武器部署以及防止大規模毀滅性武器擴散上盡過最大努力。[101] 當時共和黨籍外交關係委員會主席赫姆斯(Jesse Helms)就把條約擱置兩年，最後參議院在 1999 年 10 月 16 日以 51 對 48 票拒絕批准該條約。小布希總統執政後隨即宣布他反對這項條約，並宣告美國將重新進行自 1992 年中止的地下核子試爆。國務次卿波頓亦於 2002 年 1 月 24 日，在記者會上明確表達美國反對全面禁止核子試爆條約。

五、禁止使用地雷條約(Convention on the Prohibition of Landmines)[102]

地雷的使用首見於美國南北戰爭時期，直到第一次世界大戰末，當戰車投入戰場時才變成大量使用的武器。第二次世界大戰戰況激烈，更是促使交戰國廣泛使用這種價格低廉、殺傷力強大的武器。隨著軍事科技不斷進步，以前利用人工佈雷的方式已經進步到可以利用空軍大規模散佈地雷。

---

[100] 依條約規定，附錄 2 所列 44 個具有核能技術國家，按英文字母排列為：阿爾及利亞、阿根廷、澳大利亞、奧地利、孟加拉、比利時、巴西、保加利亞、加拿大、智利、中共、哥倫比亞、北韓、剛果、埃及、芬蘭、法國、德國、匈牙利、印度、印尼、伊朗、以色列、義大利、日本、墨西哥、荷蘭、挪威、巴基斯坦、祕魯、波蘭、南韓、羅馬尼亞、俄羅斯、斯洛伐克、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、烏克蘭、英國、美國、越南。

[101] John Deutch, Henry Kissinger and Brent Scowcroft, "Test-Ban Treaty: That's Wait a While," *Washington Post*, October 6, 1999, p. 33.

[102] 條約全名為「禁止使用、儲存、生產與轉移人員殺傷地雷及其銷毀公約」(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their destruction)。

由於地雷安裝後具有不易完全撤除的特性，所以在動亂停止多年的國家，每年仍然有相當多的無辜民眾因此傷亡。所以有許多非政府組織積極投入禁止使用地雷的活動，其中最重要的當屬 1992 年組成的「國際禁止地雷運動」(International Campaign to Ban Landmines, ICBL)。這個組織集合 92 個國家以上、超過 1 千 3 百個公益團體，共同敦促各國加入禁止人員殺傷地雷的活動。由於這個組織的積極努力，其領導者威廉絲 (Jody Williams) 女士獲得 1997 年的諾貝爾和平獎。[103]

加拿大在 1996 年 10 月邀請包括聯合國在內，支持全面禁止地雷的國家參與「渥太華會議」商討對策，並於隔年召集同一批與有意參加的國家簽署全面與立即禁止使用地雷的條約。1997 年 9 月 17 日共有 150 個國家在渥太華簽署「禁止使用地雷公約」。這項條約禁止締約國使用、儲存、生產與轉移人員殺傷地雷，並要求締約國銷毀這類武器。西半球國家除美國與古巴外都已經簽署該條約，而且北約國家當中亦只有美國與土耳其尚未簽署。[104]

美國國務院為使條約配合其國防需要，提出 3 點例外要求：第一、須准許美國在南北韓非軍事區上使用地雷；第二、須准許美國繼續在混成反坦克系統中使用地雷；第三、美國保留使用「傻瓜」與「精明」地雷之權利。[105] 由於其他國家不願意接受美國提出的例外要求，柯林頓總統遂於條約簽署日，宣布美國不會簽署該約。不僅柯林頓政府不願意簽署該條約，自小布希總統就職以來，政府官員在輿論壓力下，尚在評估加入該條約的利弊，所以美國至今未能簽署「禁止使用地雷條約」。

六、京都議定書(Kyoto Protocol)

1824 年已經有論文指出地球上的溫室效應問題；1974 年美國科學家亦發現氟氯碳化物(CFC)將導致大氣中的臭氧層受到破壞。[106] 然而直到 1980 年代末，國際社會才開始採取大規模行動，討論如何解決人類無法逃避的氣候變遷問題。

---

[103] 挪威的諾貝爾獎委員會盛讚該組織把禁止地雷運動「從願景轉化成事實」(changed a ban from a “vision to a feasible reality”)。關於這個組織的資訊，請參閱「國際禁止地雷運動」網站，http://www.icbl.org/

[104] 到目前為止，150 個簽約國中總計有 141 個國家批准條約，目前這項條約已於 1998 年 9 月 17 日生效。

[105] 普雷斯托維茨，前揭書，頁 169-170。

[106] 關於這些科學性研究的發展歷史，請參閱普雷斯托維茨專書。同上註，頁 133-142。

1997 年在美國的領導下，各國達成一項具有約束力的「蒙特婁議定書」(Montreal Protocol)，規定 1999 年之前氟氯碳化物的消費量應該減少至 1996 年水平之半。比起溫室效應問題，減少氟氯碳化物的消費並以替代物品使用算是相當容易解決，所以實際的執行成效相當良好。

1988 年「聯合國環境計畫」(United Nations Environmental Program)在多倫多的會議中決議成立「跨政府氣候變化小組」(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)，並開始籌備全球性的「環境與開發會議」(Conference on Environment and Development)（即俗稱的「地球高峰會」(Earth Summit)）。1992 年 6 月，會議在里約熱內盧召開，其重要議程包括：「生物多樣性條約」、「21 世紀議程」(Agenda 21)架構（引導全面性的環境與開發政策）、以及「聯合國氣候變化綱要公約」(United Nations Framework Convention on Climate Change)。「聯合國氣候變化綱要公約」主要是希望能減少造成溫室效應的氣體，但是造成溫室效應氣體主要是二氧化碳，其來源相當廣泛，不像氟氯碳化物的來源較單純。加上限制二氧化碳的排放，將直接影響各國的產業結構與經濟發展，結果將損及國家的國際競爭力，所以要解決二氧化碳排放的實際難度相當高。

1997 年，「聯合國氣候變化綱要公約」第三次締約國大會於日本京都舉行，共有 159 個締約國、250 個非政府組織參加。京都議定書的主要目的是限制全球二氧化碳排放量，希望在 2012 年以前將工業化國家的二氧化碳排放量降低至 1990 年水準的 5%左右，以解決地球溫室效應問題。但要付諸實施，批准議定書的國家需達到 55 國，且認可國家中附件一成員之 1990 年二氧化碳的排放量必須至少占全體附件一成員當年排放總量之 55%，議定書才能於 90 天之後開始生效。

美國人口僅佔全球人口的 3%到 4%，不過她所排放的二氧化碳卻佔全球排放量的 25%以上。為避免對美國經濟造成影響，以爭取更多有利的談判條件，當時的副總統高爾(Al Gore)曾經至京都與談判代表商議。[107] 美國雖然在 1998 年 11 月 12 日簽署「京都議定書」，但甫上任的小布希總統卻在 2001 年 3 月宣布退出「京都議定書」。2001 年 6 月小布希總統在針對全球氣候變遷的演說中表示：

[107] 美國的立場是在 2008 年至 2012 年間，將造成溫室效應的 6 種氣體減少到 1999 年排放水平。如此一來時間較充裕，以便開發新技術。最後所達成的協議是美國對日本方案的妥協。參閱普雷斯托維茨著，前揭書，頁 156-158。

「京都議定書」有諸多缺失，特別是不切實際，許多國家根本就無法達到條約的目標。不過他仍然明確表達對全球暖化議題的關切，以及美國對減少溫室氣體排放的持續努力。[108] 小布希政府避免條約生效的因素，根據學者分析主要有 5 個原因：第一、小布希的石油商人背景。第二、全球暖化問題上尚存在科學的不確定性。第三、實現「京都議定書」目標的成本太大，將嚴重傷害美國經濟。第四、選舉承諾讓小布希必須對煤業、電力、石油和鋼鐵公司作出回報。第五、發展中的大國，例如中共、印度與巴西未能以某種形式參與減少排放溫室氣體，對美國來說並不公平。[109]

七、國際刑事法院(International Criminal Court, ICC)[110]

鑒於第二次世界大戰時期，德國與日本在戰爭中所犯下的暴行令人髮指，國際社會因此在紐倫堡與東京兩地，對違反人道與戰爭罪行等個人展開審判，日後許多國家嘗試設立常設國際刑事法院的努力亦從未停歇。

國際刑事法院源自於第二次世界大戰後的「防止暨懲治滅絕種族罪公約」(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)，聯合國決議案呼籲各國在採納這項公約的同時，亦請聯合國「國際法委員會」(International Law Commission, ILC)討論成立國際法院的可行性，以審理被控種族滅絕的個人。除第二次世界大戰以後的紐倫堡與東京審判之外，美國亦積極支持盧安達與南斯拉夫國際刑事法庭。1993 年美國外交關係委員會通過一項共同決議案，以支持建立永久刑事法院的構想，當時的柯林頓總統亦為該構想的支持者。在此同時，「國際法委員會」亦擬妥「國際刑事法院」的制訂草案，準備在 1998 年於羅馬舉行的聯合國特別會議上提供各國批准。

國際社會遂於該年 7 月 17 日通過「國際刑事法院規約」(Statute of the

---

108 George W. Bush, "President Bush Discusses Global Climate Change," June 11, 2001. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-2.html

109 參閱普雷斯托維茨著，前揭書，頁 161-162。與莊貴陽，〈舉步維艱的「京都議定書」〉，李慎明與王逸舟主編，《2003 年：全球政治與安全報告》(北京：社會科學文獻出版社，2003 年)，頁 115。以及 Daniel Bodansky, "Bonn Voyage: Kyoto's Uncertain Revival," *The National Interest*, No. 65, Fall 2001, pp. 45-56.

110 關於羅馬規約與國際刑事法院之相關資訊，請參閱聯合國網站，http://www.un.org/law/icc/ 以及國際法院專屬網站，http://www.icc-cpi.int/

International Criminal Court)，為創設一個全新的國際刑事法院奠定法律基礎。在這項會議上，共有 160 多個國家參與投票，結果獲得 120 票贊成，7 票反對，21 票棄權。投反對票的是美國、中共、伊拉克、以色列、利比亞、卡達與葉門。[111]

根據「國際刑事法院規約」規定，將在海牙創設永久性的國際刑事法院。法院是獨立條約的產物，所以它不是一個機關，亦非聯合國體系的正式部份。「國際刑事法院規約」可以針對個人刑事罪行強制起訴，根據規約第 5 條，法院對 4 項的罪行具有管轄權：種族滅絕罪、危害人類罪、戰爭罪與侵略罪。

美國支持成立永久刑事法院的態度在羅馬大會上逆轉，反對羅馬規約的人士認為美國人在從事和平維持任務時可能成為規約下調查與起訴的對象，而且在訴訟過程中無法受到美國憲法保障。這些觀點反映出國防部與國會中共和黨人士的意見。[112] 2000 年 12 月 31 日，柯林頓總統在規約簽署的截止時間當天，也是他的任期最後一天，才簽署羅馬規約。他希望新任總統能夠選擇跟聯合國合作，以落實國際刑事法院，但是小布希政府早已表明不惜罷簽之意。[113] 2000 年 6 月 14 日，赫姆斯參議員在參議院推動「美國軍事人員保護法」(American Service Members Protection Act）法案，禁止美國以任何形式跟「國際刑事法院」合作，規定美國在豁免戰爭罪行前不得參與維和任務，而且不允許美國軍事援助支持「國際刑事法院」的國家。此外這項法案亦允許美國可採取任何手段（包括軍事手段），以解救被「國際刑事法院」拘押的美國公民。法案雖然在參眾兩院聯席會議未獲通過，但其中限制與法院合作的其他措施皆成為法律。

小布希政府甚至通知聯合國秘書長安南(Kofi Annan)，告知美國將不再是條約中的一員，美國不會因為先前的簽署行為而受到條約拘束。[114] 雖然美國採取積極阻撓規約的行動，但在 60 個締約國批准後，2002 年 7 月 1 日國際刑事法院依然成立。美國仍舊持續施壓已批准條約的國家，要求與美國訂定雙邊特殊協定，使這些國家領域內的美國國民可以免除於「國際刑事法院」的管轄權外。美國甚至威脅安理會若不授與聯合國維持和平部隊永久豁免於「國際刑事法院」的

---

[111] 參閱孫國祥，〈國際刑事法院未來成效之探討：多一點法律少一點政治？〉，《問題與研究》，第 41 卷，第 1 期，民國 91 年 1、2 月，頁 105。

[112] 同上註，頁 118-119。

[113] 普雷斯托維茨著，前揭書，頁 182。

[114] 聯合國在 2002 年 5 月 6 日收到美國給祕書長安南的一封函件節錄。參閱聯合國網站，網址 http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty10.asp

權利，美國將自波士尼亞的維持和平工作開始，否決目前所有維和任務。聯合國安理會的折衷作法是給予美國公民 1 年的豁免，但要求該項豁免必須每年更新，以要求美國能夠持續與聯合國合作。[115]

第五節　小結

在第一節與第二節，本論文給予單邊、多邊與雙邊主義適當定義，簡言之，單邊主義和多邊主義即為「自行其事」和「與她國合作」兩個概念。[116] 至於雙邊主義則是兩個國家間的合作，而且通常都是單邊主義與多邊主義的輔助工具，美國作為當今世界第一強國，無法僅以雙邊主義達成外交政策目標。在實踐上，美國如果不是以多重雙邊主義來完成多邊主義形式，就是以雙邊主義來對抗多邊主義，以達單邊主義的目標。根據第三節可以瞭解美國自建國之後，單邊主義一向是美國外交政策的傳統，尤其在第二次世界大戰前，孤立主義盛行時期更為明顯。隨著美國國力逐漸強大，開始積極介入國際事務，此時美國除單邊主義之外，更能善用多邊主義與雙邊主義作為輔助，以達成外交政策目標。從第四節舉出的實例來看，小布希政府明確退出 7 項國際條約，引起許多國家不滿，這些都是最明顯的單邊主義作風，美國歷史上尚未有總統在執政不到 1 年，就退出多項代表多邊主義的國際條約。

第一、二節雖然提供單邊、多邊與雙邊主義的定義，不過尚缺乏它們與國際關係理論的連結，所以本節將納入卡拉漢(Patrick Callahan)的研究分析，將 6 種美國外交政策戰略納入單邊與多邊主義形成的政治光譜中作比較。

美國的世界角色與外交政策戰略，是根據美國的權力、國家利益與道德義務所產生，卡拉漢藉此歸納出 6 種美國外交政策取向的邏輯(logics)。[117] 第一種是霸權主義：美國提供領導來為穩定國際政治體系，並制定國際經濟體系規則；第二種是現實主義：美國維持權力平衡，預防挑戰國的出現；第三種是孤立主義：美國避免與其他國家建立糾結的關係，以避免損害美國國內的經濟、社會與政治

[115] 關於美國針對「國際刑事法院」所採取的反制手段，請參閱普雷斯托維茨著，前揭書，頁 179-184。

[116] Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*, p. 142.

[117] Patrick Callahan, *op. cit.*, pp. 11-131.

體系；第四種是自由主義：美國藉由擴展自由市場(free market)、民主、人權與民族自覺，來促進海外的自由(promote liberty abroad)；第五種是自由國際主義：美國與其他國家合作，來處理全球共同問題中的各種不同重大議程；第六種是極端的反帝國主義。美國停止維護與擴展具有剝削性與破壞性的帝國計畫。[118] 這6種外交政策取向在光譜上的位置，參閱下圖。

圖 2－1 美國所扮演的世界角色地位在單邊與多邊主義光譜上之分析

資料來源：Patrick Callahan, *Logics of American Foreign Policy: Theories of America's World Role* (New York: Pearson Education, 2004), p. 132.

孤立主義一向被認為是單邊主義的最佳代表，因為孤立主義必須滿足國家自主權的最大化，所以它最傾向單邊主義，位在光譜的最左端。在孤立主義的邏輯下，美國沒有能力主導國際合作；美國若有能力主導國際上的合作，雖然外表像是一種多邊主義，但本質上依然是單邊主義。自由國際主義強調美國權力是有限的，集體合作將不可或缺，最佳的狀況是建立各種國際合作制度，所以它最傾向多邊主義，位在光譜的最右端。相較於孤立主義與自由國際主義的極端性，霸權主義與現實主義位在兩者中間，在單邊主義與多邊主義中作微調。霸權主義的目標就是成為國際體系的領導者，但是領導者不能沒有跟隨者，因此某種形式的合作是必需的，反而不若孤立主義極端。然而霸權國具有片面行動的實力，即使她

[118] 霸權主義、現實主義、孤立主義、自由主義與自由國際主義較容易理解，而極端反帝國主義讓人感到生疏。舉例來說，911 事件後，主張極端反帝國主義者認為反恐戰爭不會成功，因為它忽略恐怖主義的成因、誇大恐怖主義的威脅、而且將帶給其他國家人民可怕的災難。這些人將美國對伊拉克的戰爭完全歸咎於美國對控制油源的野心。 Patrick Callahan, *op. cit*., pp. 177-178.

採取多邊行動，往往以單邊主義為實體，所以霸權主義比自由國際主義偏向單邊主義。霸權主義甚至比現實主義偏左，這是因為現實主義瞭解國家能力的侷限性，所以不得不偏向多邊主義。如果現實主義發現國家利益受到嚴重威脅，而且多邊合作短時間內不可能形成，此時將當機立斷採取片面行動，因此現實主義比起自由國際主義偏左。[119]

至於自由主義與極端反帝國主義兩者，卡拉漢認為它們無法被準確歸類在光譜位置上，但是亦有值得討論之處。根據卡拉漢的說明：自由主義重視自由，要採取單邊或多邊手段，端賴國家對自身實力的認知。至於極端反帝國主義批判美國在海外的多數行為，該主義原則上偏好美國採取多邊主義行動，但實際上他們卻將這些行動視為偽裝的多邊主義，認為美國本質上是採行單邊主義。不過極端反帝國主義也不能放在光譜最左端，因為這些人將美國片面行動視為必然是為美國帝國利益服務。學者鄭端耀認為在 911 事件的影響下，小布希政府由初步的守勢戰略規劃，到被迫回應調整，最後成為主動的攻勢戰略；[120] 他亦認為小布希政府目前的國家安全戰略與攻勢現實主義相當一致。[121] 從單邊主義與多邊主義的光譜上來討論，攻勢現實主義應該更向左偏移，接近現實主義與霸權主義的分界線，小布希政府在 911 事件後的外交政策反應，很容易擴越界線，成為霸權主義的外交政策。

---

[119] 詳細說明請參閱 Patrick Callahan, *op. cit.*, pp. 132-133.

[120] 鄭端耀，〈布希政府安全戰略發展評析〉，《遠景季刊》，第 4 卷，第 2 期，民國 92 年 4 月。頁 33。

[121] 關於小布希政府與攻勢現實主義間的關連性，請參閱鄭端耀專論。同上註，頁 1-37。