第三章　911 事件前小布希政府之外交政策

第一節　911 事件前美國面對之環境

1990 年 2 月 25 日華沙公約組織宣布正式解散，象徵東西方的意識形態對峙與軍事對抗的結束。隔年的 12 月 25 日戈巴契夫宣布辭職，蘇維埃社會主義共和國聯邦(the Union of Soviet Socialist Republics)（簡稱為「蘇聯」）正式解體，由「獨立國家國協」 (the Commonwealth of Independence States, CIS)的邦聯所取代。蘇聯的瓦解導致兩極體系結束，根據結構現實主義代表人物－華茲(Kenneth N. Waltz) 的說法：「由於兩極體系的消失，冷戰也就因此結束。」[1]

前美國國務卿歐布萊特(Madeleine Korbel Albright)女士在她的回憶錄談到：『千禧年的最後 10 年，一般稱之為「後冷戰時期」，但這只是告訴我們，它並不是冷戰時代，稱它為全球時代還比較適當。這段時期的特色是國際間彼此依賴的程度提高、國家利益互相重疊、國界已被許多事務滲透：從恐怖份子、科技，到疾病和民主理念。』[2] 歐布萊特女士其實已經為冷戰結束後到 911 事件發生前，整個國際情勢勾勒出簡單與清晰的輪廓。

冷戰結束之後，由於國際情勢的複雜性，觀察家尚無法給予這段時期一個特殊的名稱，所以大多人都稱之為「後冷戰時期」，除非國際發生足以改變整個局勢的事件，否則這個名稱暫時無法被取代。小布希在冷戰後第一個十年就任總統，他面對並不是嶄新的國際局勢，美國內外環境依然是冷戰後的世界特性。所以他的外交政策必須針對這個局勢作調整。國際體系的基本特色，例如自助、階層性與權力分散到冷戰結束以後亦未改變。[3] 然而，從各種角度來觀察，冷戰的結束依然帶給國際關係相當的衝擊。

冷戰的結束具有兩個重要特點：一個是自由主義的全面勝利，另一個是軍事

---

[1] 新現實主義理論代表人物－華茲認為冷戰的肇始是由於「冷戰深植於戰後國際政治的結構，所以將持續到結構結束時。」參閱 Kenneth N. Waltz, “The Origins of War in Neorealist Theory,” *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 4, Spring, 1988, p. 628. 以及 Kenneth N. Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, vol. 25, no. 1, Summer 2000, p. 39.

[2] 歐布萊特(Madeleine Albright)著，鍾玉玨等譯，《從難民到國務卿：歐布萊特回憶錄》 (*Madam Secretary: A memoir*)（台北市：時報文化，民國 93 年），頁 513。

[3] Glenn P. Hastedt, *op. cit*., pp. 3-4.

上沒有贏家。[4] 談到冷戰結束後的樂觀人士，必定要提到福山(Francis Fukuyama) ，福山當時發表名著「歷史的終結」(The End of History)，強調自由民主主義已經成為最具影響力的意識形態，人類已經選擇自由民主主義作為未來的社會發展方向。[5] 冷戰與歷史上其它重大衝突非常相似，它們皆改變世界的權力體系、國界位置與政權性質，但是冷戰與這些重大衝突的最大歧異卻是留下一個以自由主義之體制與措施為主流的世界。[6] 此外，一般戰爭的結束通常是因為戰勝國在戰場上取得決定性的勝利，不過冷戰的結束並非因為蘇聯被美國擊敗。蘇聯未曾在戰場上敗給美國，但是共產主義理念卻實踐上敗給自由主義理念。因此，自由主義的和平、民主與自由市場成為當今社會的主流意識。

美國在整個冷戰時期，幾乎所有的外交與國防政策都以對抗蘇聯為目標。為維持這項目標，美國不僅在外交上維持許多雙邊與多邊關係來圍堵蘇聯，亦在國防政策上維持龐大的軍事力量，以因應蘇聯隨時的攻擊。1980 年代由於美國經濟的持續低迷，美國國內遂引發「衰落論」的爭辯。[7] 主張美國衰落者以甘迺迪(Paul Kennedy)為代表，他藉由龐大的歷史案例說明國家的經濟能力與軍事力量具有內在的相互關係，霸權過度擴張的結果往往造成霸權的衰落。相較於甘迺迪的龐大數據與詳盡說明，反對衰落論的杭亭頓(Samuel P. Huntington)為文駁斥衰落論者的說法。他強調不論從科技成就、軍事力量、政治穩定、社會融合及意識形態等競爭能力而言，美國都有絕對的優勢。[8]

克勞斯莫預測冷戰結束後，國際局勢將有 3 項發展：首先是單極時刻的來臨、接著是美國傳統孤立主義的復活、最後是大規模毀滅性武器的擴散。美國與其他國家比較，具有不受其他國家挑戰的強大實力，所以單極時刻的說法在當時具有說服力。但是他所預測的孤立主義只存在於國內部份輿論，實際上美國的外

---

[4] 參閱孟德邦著，前揭書，頁 54-59。

[5] 福山後來還將這個觀念擴大成書，推演出西方的自由民主主義將成為歷史與個人最終與唯一的發展型態。Francis Fukuyama, "The End of History," *The National Interest*, No. 16, Winter 1989/1990, pp. 3-18. 以及福山(Francis Fukuyama)著，李永熾譯，《歷史的終結與最後一人》(*The End of History and the Last Man*)（台北市：時報文化，民國 82 年）。

[6] 孟德邦著，前揭書，頁 53。

[7] 美國衰弱的爭辯事實上有兩次。第一次在 1970 年代中期，以金德伯格(Charles Kindleberger)、吉爾平(Robert Gilpin)、克勞斯莫(Stephen Krasner)以及基歐漢(Robert Keohane)為主；第二次則是從 1987 年甘迺迪的著作開始。Geir Lundestad, *The American "Empire" and Other Studies of U.S. Foreign Policy in a Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 81-85.

[8] 參閱甘迺迪著，前揭書。And Samuel P. Huntington, "The US-Decline or Renewal?" *Foreign Affairs*, vol. 67, no. 2, Winter 1988/1989, pp. 76-96.

交政策並沒有朝向這個方向發展。至於大規模毀滅性武器的擴散的確是對國際秩序的一大威脅，不過他在 2003 年作補充，除他所謂的「武器國家」(weapon state)之外，[9]「流氓國家」(rogue states)使用大規模毀滅性武器的可能性也相對提高。在過去，大國是國際和平的主要威脅，但是在冷戰結束以後，「武器國家」與「流氓國家」威脅國際秩序的可能性提升，造成國際關係的革命性發展。[10]

即使美國具有支撐單極狀態的能力，但美國是否願意維持這個單極體系亦為重要問題。冷戰結束後，自 1930 年代出現的保守孤立主義就有復甦的跡象。然而伊拉克在 1990 年入侵科威特，造成美國必須脫離孤立主義的陰影。確保波斯灣石油供應一向是美國的重大利益，即使被許多人視為溫和的卡特總統，依然為保護這項利益，毅然宣布「卡特主義」。[11] 老布希總統為保護美國的重大利益，在聯合國安理會的授權下，帶領聯軍驅逐入侵科威特的海珊(Saddam Hussein)部隊。在這次的經驗中，美國了解到國際穩定無法倚靠上天的恩賜，而是必須經由大國間合作來完成，國際社會尤其需要美國領導。美國需要穩定，就必須要靠自己去創造。[12] 從這個方向思考，伊拉克入侵科威特是一種在特殊的時機所作出的特別行動，海珊不僅讓美國跳脫孤立主義，奠定美國領導下的單極體系基礎，更重要的是他為將來的多邊主義合作建立一種模式。

佛德曼(Thomas L. Friedman)認為新全球化時代取代冷戰體系，變成所向無敵的國際體系。[13] 他試圖在福山、甘迺迪與杭亭頓的後冷戰時期重要著作之外，提供另一個角度的看法。[14] 他認為福山、甘迺迪與杭亭頓 3 個人都是從「僅有的重大事件」來觀察後冷戰時期的世界。福山的自由主義凱歌、甘迺迪的霸權衰

---

[9] 冷戰結束後最顯著也是最新的威脅是大規模毀滅性武器(Weapons of Mass Destruction, WMD)的擴散。所謂的大規模武器包含核子武器、生物武器與化學武器。克勞斯默將具有這種威脅能力的國家稱為「武器國家」(Weapon State)。請參閱 Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 1, 1990/1991, pp. 30-31.

[10] Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment Revisited," *The National Interest*, Issues 70, Winter 2002/2003, p. 6.

[11] 1979 年發生伊朗何梅尼(Ayatollah Khomeini)掌權，以及蘇聯入侵阿富汗兩個重大事件，嚴重影響美國在波斯灣地區的重大利益。所以卡特總統在 1980 年 1 月的國情咨文中宣布：「若是有外來的勢力企圖控制波斯灣地區，將被視為一種針對美國重大利益的攻擊。美國將採取任何必要的手段，包括武力在內來擊退這項攻擊行為。」這項宣言就被稱為「卡特主義」，請參閱 Graham Evans and Jeffrey Newnham, *op. cit.*, pp. 61-62.

[12] Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 1, 1990/1991, p. 29.

[13] 佛德曼(Thomas L. Friedman)著，蔡繼光等譯，《了解全球化：凌志汽車與橄欖樹》(*The Lexus and Olive Tree*)（台北市：聯經，民國 89 年），頁 10-11。

[14] 他指的是甘迺迪的《霸權興衰史》」、福山的《歷史的終結與最後一人》、以及杭亭頓的《文明的衝突與世界秩序的重建》3 本書。

弱、以及杭亭頓的文明衝突對他來說是過度樂觀或悲觀的看法，他試圖以全球化來認知目前的世界。

全球化快速發展，無疑是所有人對後冷戰局勢的共識。由於新資訊科技發展，促成經濟、政治、軍事與通訊的成長步伐。經濟全球化為市場民主國家帶來空前的財富。不過它亦增加跨國犯罪的發生率。[15] 「分裂」的原因亦由全球化而來，有些國家或民族希望自己能在同質化世界中有些不同，並在當地區域爭取自己的最大化權力。「分裂」對不同類型的國家有不同影響。在市場民主國家，「分裂」具有正面的影響，例如美國的中央政府的權力分散，以及歐洲聯盟的國家自主原則(subsidiarity)。在其他市場民主國家中，民主過程提供少數人權利，以及衝突解決的方式。在轉變中國家，「分裂」則導致武裝衝突，例如俄羅斯的車臣、中共的新疆與印度的喀什米爾。失敗國家「分裂」劃下一道民族的界線，成為衝突的主要來源。跨國犯罪和恐怖組織則因此得到活躍的新機會。[16]

冷戰時期，美蘇兩強之間形成的「恐怖平衡」(balance of terror)與「相互保證毀滅」(mutual assured destruction, MAD)阻止大國之間發生戰爭，除韓戰與越戰，以及代理人的戰爭(proxy war)之外，冷戰防止更多的戰爭。然而冷戰的終結並未帶來全球性的和平，許多區域性的衝突反而增加。[17] 後冷戰時期混亂的局面通常是因為當地政府本身沒有能力維持秩序，或遭到分離運動的挑戰。後冷戰第一個十年內所爆發的衝突，爭執的焦點多為國界問題，例如台海問題、以阿衝突、朝鮮半島的分裂、巴爾幹半島的戰爭、以及印巴的喀什米爾主權糾紛等，都是同樣的問題。[18]

在冷戰時期，安全議題主要是圍繞武力威脅方面，其中又以核子武器最受官員和學者關注。即使在冷戰結束後，武力威脅依然是重要議題，只是從原本的蘇聯核武威脅轉變成大規模毀滅性武器擴散。對於美國來說，預防大規模毀滅性武器擴散與對抗恐怖主義都是美國在後冷戰時期的首要政策，尤其是防止流氓國家或恐怖份子利用大規模毀滅性武器對付美國。不過這些威脅對於其他國家來說，

---

[15] Hans Binnendijl, “Back to Bipolarity,” *The Washington Quarterly*, vol. 22, no. 4, Autumn 1999, pp. 11-12.
[16] *Ibid.*
[17] 周煦，《冷戰後美國的東亞政策（1989-1997）》（台北市：生智文化，民國 88 年），頁 20-21。
[18] 孟德邦著，前揭書，頁 204-205。

頂多了解到問題的嚴重性，恐怖份子與大規模毀滅性武器並非這些國家的首要問題。在後冷戰時期，世界的改變迫使國家必須修正傳統的觀念，經濟（如金融風暴）、科技革命（如駭客問題）和環境保護（如京都議定書的爭議）等議題已深深影響國家安全，大多數國家面臨的是這類的問題。國家安全的範圍不斷擴大，其影響是國家必須花費更多的人力、物力和財力來應付這些不斷膨脹的威脅。[19] 另外，全球資源匱乏亦為一項隱憂。克萊爾(Michael Klare)認為在取得重要資源上的競爭，如石油、瓦斯與乾淨飲水等等；以及物品輸出入，如珠寶、木材與礦物等等，都有可能造成國家之間新的地緣衝突。[20]

由前述說明可知，冷戰後的局勢主要呈現出美國獨強，全球化加速發展的現象。新情勢為美國這個世界上唯一超強提供機會，同時也帶來特殊的壓力與約束。冷戰時期美國若欲採取軍事行動，將與蘇聯發生衝突；冷戰結束之後，這種威脅已經消失，美國可以更自由採取行動。後冷戰時期美國身為世界的唯一領導，不僅必須將精力投注在大規模毀滅性武器擴散的問題上，更需要注意多數國家所關注的新安全議題。

第二節　小布希政府之外交政策基調

從雷根到老布希總統，共和黨主政 12 年，在外交上有重要貢獻，然而最大的致命傷在於國內的經濟問題，通貨膨脹加上失業問題嚴重，造成人民希望能在冷戰結束後選出注重國內經濟的總統，柯林頓以此為選戰主軸，因而當選第 42 任總統。柯林頓於 1998 年提出美國近 30 年來首次的預算盈餘，促成美國經濟實力竄升至巔峰，但共和黨人士依然對其外交與國防政策有所批評。[21] 共和黨中的保守派對柯林頓政府外交政策批評主要為：一、柯林頓的外交與國防政策缺乏一致性，讓人捉摸不透。二、在對美國國家利益的認識上沒有分清什麼是生存利

[19] 甘迺迪(Paul M. Kennedy)著，《創世紀》(*Preparing for the twenty-first century*)（臺北市：天下文化，民國 82 年）。

[20] Michael T. Klare, “The New Geography of Conflict,” *Foreign affairs*, vol. 80, no. 3, May/June, 2001, pp. 49-61.

[21] 小布希競選團隊標榜小布希是雷根前總統的繼承人，主張增加國防開支。小布希本人與核心幕僚批評柯林頓倚靠共和黨自雷根政府以來的 12 年國防建設，他自己降低國防開支、關閉軍事設施，但是又頻繁出兵海外，嚴重造成美軍的負擔。Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, January/February, 2000, pp. 50-51.

益，什麼是重要利益，什麼是次要利益。三、反對柯林頓主義（指科索沃戰爭後所確立的「新干涉主義」)。強調國家應在力量、代價及效果方面尋找平衡。四、對柯林頓的多邊主義不滿，認為實行多邊主義的結果會損害美國的主權，並削弱美國的民族認同感。[22] 共和黨認為柯林頓的外交政策過度被動，只有針對事件本身作出回應，卻沒有一套準則與方向，所以共和黨執政後主帳將基於美國主觀的價值與客觀的環境，訂定一套大戰略，帶領美國與世界朝向更美好未來。

從報章雜誌了解到的資訊，可以了解小布希對國際事務不熟悉，當被問及國際事務的相關問題，他僅能依賴外交領導團隊成員提供的建議，甚至必須由他們出面回答問題，因此部份觀察家懷疑他的外交政策將由這些人主導。小布希在競選期間將外交政策擺在次要地位，主要反映出他自己的政治弱點；另外，對美國的選民來說，外交政策一向是次要議題。根據 1990 年代所做的民調顯示，只有低於 10%的美國人（甚至常低於 5%）將國防與安全視為美國的重要議題。當美國民眾被問到有關外交政策的問題時，較常回答的答案是：「不知道。」[23] 基於上述主客觀因素，小布希傳達給選民的訊息是：他在總統任內不會重視外交政策。這項訊息造成許多觀察家懷疑他就任之後，將朝向孤立主義的方向發展，所以有人乾脆戲稱小布希為「半孤立主義的總統」(quasi-isolationist president)。[24] 不過當前的國際局勢發展無法讓美國自外於整個世界，即使小布希不願意將注意力放在外交事務，情勢的發展亦必然逼迫他面對國際現勢。

在總統大選期間，小布希的言詞表現出對柯林頓政府外交政策的不滿，從他在競選期間與就任總統後的表現，他的外交政策取向被外界形容為一種「與柯林頓完全不同的政策」的做法。[25] 小布希批評柯林頓在海外過度擴張美國的權力，不懂得設定外交政策的優先次序，使美國「行為沒有眼光、行動沒有次序、任務沒有目的」，結果就是「消磨美國的意志，並耗盡美國的資源」。[26] 他認為外交

---

[22] 張立平，〈後冷戰時期美國的保守主義思潮〉，任曉，沈丁立主編，《保守主義理念與美國的外交政策》（上海：上海三聯書局，2003 年），頁 153-154。

[23] 參閱 James M. Lindsay, “The New Apathy,” *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 5, September/October , 2000, pp. 2-8.

[24] Jackson Diehl, “The Accidental Imperialist,” *Washington Post*, December 30, 2002, p. A17.

[25] 這種做法原文為“Anything But Clinton, ABC. ”參閱 James B. Steinberg, “The Bush Foreign Policy Revolution,” *New Perspectives Quarterly*, Summer 2003. http://www.npq.org/archive/2003_summer/steinberg.html.

[26] 1999 年 11 月 19 日，當時擔任德州州長的小布希在前第一夫人南西(Nancy Reagan)的陪同下，在加州的雷根圖書館發表他首度針對美國外交政策的演說。演說中小布希將自己描述成雷根總

政策的優先次序必須是一種對美國國家利益確實評估，因此美國總統「必須聯合歐洲和亞洲的堅強盟友來擴展和平；應該以自由貿易來促進西半球的民主；應該在維護以色列安全的基礎上捍衛美國在波斯灣的利益，並增進中東安全；必須注意大規模毀滅性武器與其投射工具的擴散；必須領導世界朝向自由貿易方向發展。」[27] 雖然小布希競選團隊嚴厲批判柯林頓的外交政策，但是從他前述的演講來看，小布希這項選舉承諾似乎與美國傳統外交政策目標沒有太大的不同。

2001 年小布希就職後，許多共和黨人士希望小布希在外交政策上有決定性的行動。鷹派人士希望能大幅增加國防經費預算；熱中飛彈防禦的人士預期美國將盡速退出「反彈道飛彈條約」，並建立飛彈防禦系統；仇恨中共的人士希望美國能調整軍事目標來對抗崛起的中共，宣布協防台灣的意願，並對台灣大規模軍售；國會中的孤立主義人士期待美軍能撤出波士尼亞與科索沃；自由貿易人士尋求恢復簽訂自由貿易協定的對話，以及新一回合的世界貿易談判；仇恨海珊的人士則積極尋求伊拉克的政權移轉。但是根據小布希實際表現，國際事務不是他就職後的首要任務，因此這些人士的期望都將落空。

就任初期的小布希相當謹慎，雖然美國與中共的關係時有爭議，不過小布希政府卻抑制鷹派人士的企圖。2001 年 4 月 1 日的「中美軍機擦撞事件」是新政府就任後的第一個國際衝突，小布希並未提高衝突的程度。即使在 4 月底，小布希打破美國慣例宣布出售 8 艘柴油潛艦給台灣，然而他亦拒絕出售神盾系統等相關設備。除宣布對台軍售，小布希接受美國廣播公司(American Broadcasting Company)的「早安，美國」電視專訪時，當記者問到美國是否有義務保護台灣？小布希總統說美國「將盡全力協防台灣自保(Whatever it took to help Taiwan defend their selves)。」[28] 此話一出造成相當大的震撼，因為近 22 年以來，不論是民主黨或是共和黨的總統都會以「戰略性模糊」讓台海兩岸的政府小心行事，小布希此番話破壞這項傳統。[29] 隨後小布希政府改口，宣稱美國並未改變長期以來對北京的政策，以降低那句話所帶來的負面效應。關於中共定位的問題，在

統強大美國觀點的繼承者，拒絕孤立主義，並對俄羅斯與中共採取較強硬的態度。George W. Bush, "A Distinctly American Internationalism,"

[27] *Ibid*.

[28] "George W. Bush tells ABC News' Charles Gibson about his first 100 days in office on Good Morning, America," ABC News, "Good Morning, America," April 25, 2001. http://abcnews.go.com/sections/GMA/GoodMorningAmerica/GMA010425Bush_100days.html

[29] Jay Branegan, "Choppy Waters," *Time*, vol. 157, no. 18, May 7, 2000, pp. 50-51.

2000 年總統大選期間，柯林頓的「交往與擴大」政策受到共和黨的強烈批判，小布希競選時期在雷根圖書館的演講時更強調中共不是「戰略伙伴」(strategic partnership)，而是「戰略競爭者」(strategic competitor)。事情發展到軍機擦撞事件後，雙方關係的確陷入谷底，但在美國一連串善意動作後，整個低潮情勢頓時產生轉機，美國的表現至少說明雙方關係可以有改善空間。[30] 在「美－中－台」三方的議題上，小布希展現出新政府的謹慎態度，由此可說明即使外交領導團隊中出現對中共強硬的聲音，都能適時拉回到較溫和的做法。

美國在國際上引起各國注意的焦點，是一連串拒絕多邊主義的行動。從 3 月開始，小布希未履行其競選承諾，拒絕削減發電廠的二氧化碳排放量，使得京都議定書胎死腹中，這項決策已經對全世界宣告小布希對其他國家的看法沒有興趣。另外，在控制小型武器非法交易的條約、生化武器公約的新議定書、全面禁止核子試爆條約與國際戰犯法庭上，小布希政府也否定這些國際協定。除拒絕國際協定，小布希在擔任和平掮客的角色上亦拒絕積極介入的手段。例如以巴問題、北韓問題、以及北愛爾蘭問題，小布希政府都採取不干涉的態度。這種態度與柯林頓政府比較，有大幅度的轉變。這些行為林林總總的表現出來，傳達給全世界政府與人民：小布希政府強硬的單邊主義取向。但是換個角度來說，小布希政府在外交上也僅止於上述表現，若就其初期的整體施政表現來說，他的重心明顯擺在國內問題上。

第三節　小布希政府之外交領導團隊

在歷任美國總統中，小布希的國際事務知識明顯不足，許多方面都需仰賴其外交領導團隊協助，如同萊斯女士所說：「總統的整個職位不僅指總統個人。它是整個團隊，這些人要一起把事情做好。」。[31] 美國歷任總統不乏高學歷的佼佼者，不過只有小布希是首位具有經營管理碩士學位(Master of Business

[30] 美國的善意舉動，包括：小布希政府向國會建議給予中共永久正常貿易關係；美國與中共完成加入世界貿易組織的最後談判；對於北京申辦奧運，華盛頓保持中立，未依國會建議杯葛中共；完成軍機擦撞事件最後協商。另外，萊斯與鮑爾的對於美中建立「建設性合作關係」的言論，更是讓華盛頓與北京從對抗逐漸往合作方向邁進。不過這並非表示雙方的歧見已經完全消除。關於 911 事件前，小布希政府對中共的政策，請參閱許志嘉，〈911 事件後美國對中共政策的調整〉，《問題與研究》，第 42 卷，第 3 期，2003 年 5、6 月，頁 81-85。

[31] Antonia Felix, *Condi: The Condoleezza Rice Story* (New York: Newmarket Press, 2002), p. 1.

Administration, MBA)的美國總統。[32] 國際事務的經驗不足，再加上他的行事風格與學經歷背景，是目前美國外交領導團隊形成一種名為「小布希團隊」(Team Bush)的重要原因。[33] 根據美國政府的組織，小布希政府中的外交領導團隊至少有 4 人必須論及，包括副總統錢尼、國務卿鮑爾、國家安全顧問萊斯女士以及國防部長倫斯斐。[34] 另外，擔任倫斯斐副手的國防部副部長伍夫維茨，在推行單邊主義行動的立場相當明確，亦深受外界重視。要了解美國外交政策是如何制定，必須要對關鍵決策者做詳細的觀察，尤其是總統和他的重要顧問們。[35] 所以本節將介紹這 5 位影響小布希政府外交政策人物的背景、經歷與立場。

一、副總統錢尼(Richard Bruce Cheney)[36]

鮑爾在擔任國家安全顧問時曾與錢尼共事，他形容錢尼「敏銳、聰明、不道人長短，而且很強悍」。[37] 錢尼本名為理查・布魯斯・錢尼(Richard Bruce Cheney)，不過大家都暱稱他為迪克・錢尼(Dick Cheney)。錢尼於 1941 年 1 月 30 日出生於內布拉斯加州的林肯市。高中畢業時，他獲得進入耶魯大學的獎學金補助，但由於酗酒緣故，造成成績不理想，所以在耶魯大學只待過 1 年半。但錢尼只說明離開耶魯大學是由於他對學業不感興趣，而且也不習慣住在東部，他當時只希望趕快就業。[38] 接下的工作時光並不如意，所以在 22 歲時，他下定決心回到學校。這次他選擇西部的懷俄明大學，並主修政治學。他不僅熱中於政治領域，更對軍事歷史深感興趣。

在大學期間，於懷俄明州議會擔任實習生的經驗，使他首次接觸真正的政治運作。在這 3 年期間，錢尼表現出色，不僅得到學士學位，更獲得懷俄明大學的

---

[32] Donald F. Kettl, *Team Bush: Leadership Lessons from the Bush White House* (New York: McGraw-Hill, 2003), p. 6.

[33] 「小布希團隊」即根據書名而來。*Ibid.*

[34] 陳一新，〈從布希外交團隊與領導風格看美國外交與兩岸政策〉，《遠景季刊》，第 2 卷，第 1 期，2001 年 1 月，頁 2。

[35] William B. Quandt, "The Electoral Cycle and the Conduct of American Foreign Policy," in Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy* (Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 1999), p. 107.

[36] 關於錢尼的學經歷，請參閱 Elaine K. Andrews, *Dick Cheney: A Life in Public Service* (Connecticut: The Millbrook Press, Inc., 2002).

[37] 鮑爾與波斯科(Joseph Persico)著，蕭美惠譯，《我的美國之旅：鮑爾國務卿自傳》(*My American Journey*)（台北市：智庫文化，民國 91 年），頁 682。

[38] Elaine K. Andrews, *op. cit.*, p. 14.

碩士學位。錢尼原先為擔任教師，所以選擇繼續到威斯康辛大學深造，但這段期間由於為威斯康辛州州長工作，使他選擇加入共和黨。1968 年，他成為共和黨籍施泰格(William Steiger)議員的助理，於是決定放棄博士學位，搬到國會所在地。

錢尼在國會的表現優秀，所以受到長官推薦，成為時任經濟機會局（The Office of Economic Opportunity）局長的倫斯斐的特別助理，錢尼與倫斯斐的深厚關係就是從此奠定。自 1970 年到 1974 年，倫斯斐轉換過許多公職，錢尼在這段時間總是跟隨之，但更重要的是倫斯斐肯定錢尼的能力，倫斯斐曾經誇獎錢尼具有：「與生俱來的優秀判斷能力與直覺……而且人們都很容易與他相處融洽。」[39] 一般認為倫斯斐較容易與人發生衝突，而錢尼卻常從中擔任潤滑的角色。

1975 年，福特總統在萬聖節的週末執行大規模汰換閣員的計畫，許多官員若非遭到解職，就是改任其他職位，只有倫斯斐與錢尼依然獲得福特總統的信任，並受到重用，擔任福特總統的副助理。當倫斯斐升任國防部長一職時，34 歲的錢尼則接任福特總統的總統助理與白宮幕僚長(White House Chief of Staff)。當時，福特總統在許多反對聲音的壓力下，希望老布希接任中央情報局(Central Intelligence Agency)局長。身為總統的親信，錢尼力挺老布希，協助老布希順利獲得這項職位，錢尼與布希家族的感情由此建立。隨著福特總統競選連任失敗，錢尼亦須離開白宮。

錢尼並未離開華盛頓很久，自從他在 1978 年獲得高票成為懷俄明州唯一的眾議員後，他又從回到政治圈，並且連任五次。他在眾議院的表現受到多數人的肯定，讓他贏得「具有學識、品格與平易近人」的讚譽。[40] 只不過老布希就任總統的緣故，讓他從回中央行政機關。老布希總統似乎未曾忘記錢尼對他的恩情，所以即使有反對者質疑錢尼缺乏軍事經驗，他仍堅持錢尼擔任國防部長。1989 年 3 月 17 日，參議院以 92 票批准錢尼出任國防部長。

錢尼擔任國防部長正值冷戰結束之際，他所策劃的兩大軍事戰役都是相當著名而且成功，其一是 1989 年 12 月逮捕巴拿馬總統諾瑞加(Manual Noreiga)的「正義之師行動」(Operation Just Cause)，以及 1991 年 1 月驅逐入侵科威特海珊部隊

[39] *Ibid.*, p. 19.
[40] 參閱白宮網站中的副總統檔案，網址 http://www.whitehouse.gov/vicepresident/

的「沙漠風暴行動」(Operation Desert Storm)。波斯灣戰爭不僅代表高科技美軍部隊的重大勝利，更是對老布希政府領導班底的重要肯定，[41] 身為國防部長的錢尼當然有很大的功勞。當時美國希望將把大量武裝部隊與後勤裝備送往沙烏地阿拉伯，以便保護世界上最大的產油國並打擊伊拉克部隊。但是沙烏地阿拉伯的法德國王(Fahd ibn Abdul Aziz)並不希望有大量的外國部隊駐紮於自己的領土上，這時候錢尼身負重任，親赴沙烏地阿拉伯說服法德親王。錢尼向親王解釋部署大量部隊的需要，並承諾美軍將在擊退海珊部隊後逐步撤回，因而使美軍獲得保衛沙烏地阿拉伯與進攻伊拉克部隊的最佳基地。戰爭的重大勝利並未替老布希政府贏得連任的機會，錢尼即使成為波斯灣戰爭的英雄之一，卻必須離開國防部長的職位。卸任之後的錢尼與石油相關企業緊密結合，1995 年他受邀領導哈利布頓公司(Halliburton, Inc.)，該公司主要提供鑽孔機與相關設備給石油公司。

2000 年小布希宣布競選總統時，曾要求錢尼為他提供副總統搭檔的人選，但在 7 月 25 日當日，小布希直接宣布他將與錢尼搭擋參加大選。錢尼深信共和黨的理念，他認為目前的政府與支出過於龐大，不過他倒是支持增加國防支出，以重振美國國力。當年選舉結果在最高法院裁定下，由小布希當選美國總統，同時亦使錢尼成為副總統。

錢尼不只為小布希總統提供國防、稅務、教育與能源問題等意見，他也為新政府重要職位人選提供建議。小布希就任後要錢尼研究有關國家能源的問題，所以錢尼尋求相關人士為國家能源政策提供建議，並以數個月的時間聽取來自能源工業、勞工團體與關心環抱問題人士的建議。綜合相關資訊以後，錢尼於 2001 年 5 月提出了正式的「國家能源政策」(National Energy Policy)報告。該報告建議美國應該增加石油、煤炭與天然瓦斯的產能，因此必須擴建能源工廠。這項建議滿足與能源工業相關的人士，但是卻遭環保人士的批評。部分民主黨議員認為大規模的能源公司，例如位於休士頓的「恩隆」(Enron)公司可能影響該報告的評估，因此要求錢尼公開提供政府相關資訊人士的名單，但錢尼認為政府沒有必要公開

[41] 當海珊部隊進占科威特後，情勢相當緊張，美國高層隨時注意情勢的發展，當時錢尼與總統老布希、副總統奎爾(Dan Quayle)、國務卿貝克(James A. Baker, Ⅲ)、白宮幕僚長蘇努努(John Sununu)、國家安全顧問史考克羅、副顧問蓋茨(Robert Gates)、參謀首長聯席會議主席鮑爾共八人經常集會討論波斯灣政策，被稱為「八人幫」。參閱周煦，〈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 117。

資訊來源，所以衝突持續到 2002 年，並在安隆公司破產後更形劇烈。[42]

美國歷史上的總統與副總統少有私交。老布希在擔任雷根政府的副總統職位時，兩人毫無私誼。又如艾森豪與尼克森、甘迺迪與詹森、柯林頓與高爾，亦無平日交情。[43] 但是錢尼與小布希兩人顯然與前幾任正副總統的交情不同，《時代》(*Time*)雜誌曾經問過甫就任時的小布希總統：「在必須作重大決策時，你希望與誰先作商量？」他的回答是：「副總統錢尼。」[44] 小布希與錢尼的交情顯然與父親有關，更重要的是小布希亦信任錢尼。許多觀察家相信小布希的強硬作風，錢尼是重要影響人物之一。美國歷史上的副總統通常不具實權，甚至亦無力影響總統決策。副總統的重要工作通常僅為代表總統出國訪問、弔喪問疾等象徵性角色。當 2001 年 9 月 11 日第 2 架客機撞擊世貿大樓後，美國政府判斷第 1 架的事故並非意外，應該是恐怖攻擊事件，安全人員隨即採取必要措施，保護重要的政治人物。小布希當時正在佛羅里達州的小學推展教育施政，白宮只有副總統錢尼坐鎮。恐怖攻擊事件發生後，雖然小布希與錢尼之間的聯繫沒有障礙，但是錢尼在坐鎮指揮中心時掌握決策權力，並決定許多必要的安全措施，在這個關鍵時期，錢尼是美國歷史上最有權力的副總統。學者認為假使美國有「戰時的副總統」(wartime vice president)，錢尼不僅有經驗，而且真正發揮影響力，他的確具有這項資格。[45] 錢尼成為美國歷史上最積極主動的副總統，並深深影響小布希政府外交與國防政策。

二、國務卿鮑爾(Colin L. Powell)

鮑爾不僅是美國第一位非洲移民後裔的四星上將、國家安全顧問、參謀首長聯席會議主席，更在 2001 年小布希政府任內被提升為首位非裔國務卿。他代表信心與成就的表率，如同他形容自己是「從紐約市立大學預備軍官出來的小少

[42] 2001 年 12 月，恩隆公司宣布破產，對小布希政府有負面影響。因為該公司是小布希競選德州州長和美國總統期間最大的捐款者，而且其高層經常出入白宮。錢尼曾多次在白宮私下會晤恩隆公司的首席執行長，最後一次就在恩隆公司破產的前 6 天。郝雨凡，〈911 事件與美國保守主義〉，《美國研究》，第 2 期，2002 年，頁 23。

[43] 林博文，〈凱瑞找副手 中意難搞的麥肯〉，《中國時報》，民國 93 年 6 月 21 日，版 A11。

[44] 同樣的問題，甘迺迪總統回答的是親弟弟；柯林頓總統的回答則是妻子。Walter Isaacson and Jim Kelly, "Bush Speaks," *Time*, vol. 156, no. 26, December 25, 2000- January 1, 2001, pp. 86-88.

[45] Paul Kengor, "Cheney and Vice Presidential Power," in Gray L. Gregg Ⅱ and Mark J. Rozell, *op. cit*., p. 174.

尉，到美國最高階的軍官；從越南叢林裡向幾百人建議的顧問，到負責管理兩百萬的海陸空陸戰隊官兵；從南布朗區與渾小子一同長大，到與全世界的領袖齊心協力；從防守一門原子砲卻在路上遺失手槍的菜鳥軍官，到協助強權領袖讓世界免於核子浩劫的國家安全顧問……。」[46]

1937 年 4 月 5 日，鮑爾出生於紐約哈林區，他的雙親都是牙買加的移民。1945 年進入紐約市立學院就讀，並於就讀期間加入大學儲備軍官訓練團(Reserve Officers' Training Corps, ROTC)。服完 3 年預備軍官義務後，他決定留在陸軍發展。在越南服役期間，鮑爾曾獲得兩枚紫心勳章與軍人勳章。1971 年他在喬治華盛頓大學獲得企管碩士學位。

鮑爾於 1972 年被尼克森政府預算管理局(Office of Management)選為白宮學者，認識當時的局長溫伯格(Caspar Weinberger)和副局長卡路奇(Frank Carlucci)，他們成為華府中提拔鮑爾最重要的人士。從 1983 年到 1986 年，鮑爾擔任國防部長溫伯格的資深軍事助理。1987 年當卡路奇出任國防部長時，鮑爾接任他的職務，成為雷根總統所任命的第六任國家安全顧問。[47] 1989 年鮑爾成為四星上將，並被老布希任命為參謀首長會議主席，直到 1993 年柯林頓政府時期退休。[48] 在參謀首長聯席會議主席任內，鮑爾除參與 1989 年的巴拿馬戰爭，[49] 並於 1991 年的波斯灣戰爭獲勝後，與國防部長錢尼及史瓦茲科夫(Norman Schwarzkopf)將軍共同獲得沙漠風暴英雄的美名。[50]

---

[46] 鮑爾與波斯科(Joseph Persico)著，前揭書，頁 949。

[47] 在鮑爾獲得國家安全顧問職務之前，美國政府有個不成文的規定：在外交事務領域，黑人只能做到賴比瑞亞大使或者是加納利群島的公使。另外，當時還發生「伊朗、尼游」醜聞案，輿論不支持軍人到國家安全會議任職。這兩個例子可以證明鮑爾深受其長官支持，才能獲得這項職務。同上註，頁 602-603 與 605-606。

[48] 由於參謀首長聯席會議存在著各部隊門戶之見的弊端，所以一直有改革的提議。參議員高華德(Barry Goldwater)與眾議員尼古斯(Bill Nichlos)兩人在 1986 年提出「高華德－尼古斯國防部重組法案」(the Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986)，並獲得通過，成為法律。這份規定讓參謀首長會議主席第一次擁有實權，而鮑爾是首位整個任期都擁有該法案所賦予權力的主席。同上註，頁 688-691。

[49] 自從美國在越戰的失敗後，政府與民眾對於海外出兵行動都產生心理障礙，但是在巴拿馬戰爭中，美國軍隊以最少的代價成就民主的勝利，巴拿馬與美國民眾也都支持這項行動。鮑爾在這次戰爭中，確立他的軍事行動信念：確立正確的政治目標，堅持下去，並運用所有需要的武力；如果必須與敵人搏鬥，也不要膽怯，決定性的武力能快速解決戰爭，並且還能拯救無數的生靈。同上註，頁 723。

[50] 從 1990 年的「沙漠之盾」(Dessert shield)，到 1991 年的「沙漠風暴」(Dessert storm)的軍事行動，在外交上最重要的意義是美國與蘇聯自第二次大戰以來，首次在安理會上合作，讓安理會通過第 678 號決議案，同意盟軍「運用所有必須的手段」將伊拉克趕出科威特。而且在政

鮑爾在 1993 年雖然接受柯林頓總統的自由勳章（美國非軍事勳章的最高榮譽)，但是他婉拒柯林頓總統延攬入閣為國務卿，反而選擇以陸軍四星上將身分退休。鮑爾雖然拒絕柯林頓總統的延攬，卻仍然接受柯林頓總統的請求，與前總統卡特一同前往海地，成功化解軍事衝突的危機，避免更多的流血衝突。雖然卸下 35 年的公職身分，不過他仍然有許多機會可以進入美國各大企業，接受高薪的禮聘，甚至有許多人建議他參選美國總統一職。可是他卻選擇加入志工的行列，擔任「美國希望」(America's Promise)基金會的董事長，致力於社會公益事務。他把所有的精力與時間都奉獻給社會公益，直到 2001 年擔任小布希外交領導團隊中的國務卿，他的事業才進入另一個完全不同的階段。

共和黨在 2000 年 8 月的費城黨代表大會正式提名德州州長小布希為總統候選人，並通過其精心擘劃兼顧平衡的「悲憫的保守主義」(compassionate conservationism)競選政綱，以爭取美國政治中間選民為主要訴求。大會壓軸演說則由鮑爾以前參謀首長聯席會議主席來擔任，具有黑人血統的鮑爾顯示共和黨的多元與包容。在美國政壇擁有跨種族與階級影響力的鮑爾在演說中讚揚小布希，指他具有促進美國各族群融和的胸懷與能力。鮑威爾在演說中極力爭取疏離的溫和派或中間選民的支持，並暗示倘若小布希當選總統，他樂意擔任國務卿。

2001 年 12 月 18 日，新任的小布希總統在德州克勞福小鎮高中的學校禮堂宣布，提名鮑爾為新任國務卿。小布希除讚揚鮑爾為美國英雄，並宣布鮑爾將成為美國第 65 任國務卿，也是美國歷史上第一位非裔的國務卿。

鮑爾有時候被批評為謹慎過度，若是由正面的角度來解釋，他其實並不缺勇氣與膽識。以他的看法來說，單純的炫耀武力或是未經深思地派兵，結果往往是以失敗收場。鮑爾認為要達成任務，必須要有兩個要件：目標明確與強力投入，所以「鮑爾主義」由此產生。簡單來說，「鮑爾主義」就是：美國應該以強大的軍力優勢來達成界定清楚的政治性與戰略性國家利益。[51] 鮑爾主義說明他本人對於完成一項任務的基本信念，鮑爾雖然出身軍旅，但卻非一個武夫，而是一個

治與軍事上，提供人員、武器與金錢的國家數量更是前所未見。

[51] 關於鮑爾個人的領導特質，參閱哈拉利(Oren Harari)著，樂良為譯，《鮑爾風範：迎戰變局的領導智慧與勇氣》(*The Leadership of Colin Powell*)(台北市：麥格羅希爾，民國 91)，頁 133-137。關於「鮑爾主義」，請參閱 Collin L. Powell, "U.S. Forces: Challenges Ahead," *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 5, Winter, 1992/1993, pp. 32-45.

真正懂得政治與軍事的領導者。

作為美國外交政策的規劃者，鮑爾必須積極維護美國的國家利益，其他外交領導團隊成員亦以此為目標。所以在整個外交領導團隊中，鮑爾與其他人的差異並非設定的目標不同，而是達成目標的手段不同。從哈拉利(Oren Harari)對鮑爾的領導特質作出分析來看，鮑爾是一個做事具有彈性，並樂於與其他人溝通的領導者。[52] 所以鮑爾在光譜分析上絕對不會落在單邊主義者那一方。根據《時代》雜誌的評論，「鮑爾是多邊主義者，其他人則是單邊主義者。」[53]

鮑爾另一個優點，是他的立場始終保持一致。如同萊斯女士形容鮑爾「沒有華麗的言詞，也沒有複雜的學術理論，但是他會永遠保持他的方向感。」[54] 911 事件後，鮑爾已不在五角大廈內掌管軍事，可是在打擊國際恐怖主義的外交戰場上，他仍然主導全局。鮑爾主義仍然適用在他的外交戰場上，首先他明快的訂出目標，將反制行動設定在國際反恐怖戰爭，並且在極短時間內爭取到許多重要的國家與國際組織的善意回應。在他的外交團隊努力下，聯合國安理會在 9 月 28 日通過歷史性的 1373 號決議案，要求聯合國所有會員國竭力阻止恐怖份子的逃竄與資金流動，以求國際社會合力將恐怖份子繩之以法。[55] 因為鮑爾的外交努力，使美國在阿富汗的戰爭極為順利。不過在第二階段的反恐行動中，鮑爾始終維持其一貫的立場，不願意將戰場延伸到伊拉克，他認為伊拉克與阿富汗的情勢不同。即使鷹派的觀點後來在小布希政府中佔優勢，讓小布希總統決定對伊拉克展開軍事行動，鮑爾的軍人服從本質迫使他接受長官的決定，但是他依然堅持以多邊途徑來處理伊拉克問題。直到 2002 年 2 月，鮑爾依然不願放棄聯合國途徑。

---

[52] 同上註。

[53] "Odd Man Out," *Time*, vol.158, no. 10, September 10, 2001, pp. 24-33.

[54] 轉引自黃肇松，「永遠保持方向感的『工程師』」，鮑爾與波斯科著，前揭書。

[55] "Resolution 1373 (2001)," United Nations Security Council, September 28, 2001. http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement

三、國家安全會議顧問萊斯(Condoleezza Rice)女士[56]

萊斯女士不僅是美國歷史上第二位非裔國家安全顧問，更是第一位非裔女性國家安全顧問。從她過去的經歷不難看出她不僅思想敏銳，而且努力不懈。萊斯於 1954 年 11 月 14 日出生於種族隔離政策盛行的阿拉巴馬州的伯明罕市，她是非裔中產階級裏的獨子。在父母的期待下，萊斯從小就受到高於平均標準的要求，他們希望萊斯的表現能高於白人的標準。萊斯本人亦了解父母的苦心，她知道「身為黑人，又是女性，就不得不加倍努力」。[57] 她追隨母親的家族傳統，從小就接受嚴格的音樂訓練，而且她本身也對音樂相當熱衷。萊斯的生命中有兩個最愛：音樂與俄羅斯。不過後來她放棄音樂這條道路，轉而進入學術的領域。萊斯對俄羅斯的興趣最早起因於她對 1968 年蘇聯入侵捷克事件的震撼，再加上她在丹佛大學(University of Denver)期間，受到前國務卿歐布萊特之父柯貝爾(Josef Korbel)引導，遂使萊斯開始學習政治科學與俄語。研究俄羅斯的挑戰性與神祕性深深吸引萊斯的興趣。接受高等教育期間，萊斯在丹佛大學產生研究蘇聯的興趣，在聖母大學(University of Notre Dame)的碩士階段，她對蘇聯的研究變得集中與連貫，最後並以碩士論文作為在丹佛大學博士論文的基礎。往後萊斯的事業一直都是沿著這條路發展。

萊斯在 1986 年首次參與政府事務，讓她對雷根政府大規模擴軍時的五角大廈有實務性的研究，並領悟到如何將政策理念轉變為行動。萊斯與曾經擔任福特與老布希政府時期的國家安全顧問史考克羅熟識，是她進入布希家族與政治領域核心的重要因素。史考克羅評論萊斯為：「對蘇聯歷史政治有廣博的知識，在判斷形勢時具有客觀的平衡能力，思想敏銳，善於進行戰略思考並進行總結。」他更認為萊斯「富有魅力，平易近人，一旦情況需要，她能像釘子一樣堅硬」。[58] 因此在 1989 年史考克羅第二次擔任老布希政府國家安全顧問時，就任命她為國家安全會議蘇聯與東歐事務主任（4 個月後提升為高級主任），以及總統的國家安全事務特別助理。

---

[56] 由於萊斯的母親擅長演奏鋼琴與管風琴，所以在取她名字時，借用來自於義大利語中的 Condolcezza，這個詞在音樂術語中代表指示演奏者要彈得甜美。關於萊斯本人的傳記，參閱 Antonia Felix, *Condi: The Condoleezza Rice Story* (New York: Newmarket Press, 2002)

[57] Antonia Felix, *op. cit.*, p. 69.

[58] *Ibid.*, p.138.

離開老布希政府後，萊斯創下一項紀錄，即是以 38 歲年齡擔任第一位非裔、女性和最年輕的大學教務長。1993 年至 1999 年，萊斯最主要的工作是擔任史丹佛大學教務長，擔任教務長 1 年後，她的未來被《時代》雜誌看好，所以該雜誌將她列為「50 名成長中的領袖」。

在國家安全會議的工作期間，萊斯成為老布希與夫人芭芭拉(Barbara Bush)的好友。老布希對她的工作表現印象深刻，所以在小布希贏得德州州長選舉時，就將萊斯引見給小布希。老布希欣賞萊斯的外交風格不亞於他對萊斯學識的欣賞。老布希 2000 年在寫給記者的一封信中說道：「康蒂(Condi)很出色，[59] 但是她與外國領導人會面時從不誇耀這一點……她的特質是：與人打交道的能力令人驚訝，她可以提出自己有利的觀點，同時不與持異議者發生不愉快……她具備一種令大人物折服的風度與舉止。」[60] 老布希在任內也相當依賴萊斯講授有關蘇聯軍事、政治與歷史。在那時候，柏林圍牆倒塌，蘇聯解體，老布希也直言不諱地將功勞歸給萊斯。

萊斯與布希家族的緊密關係，促成她在小布希確認角逐總統大選時，理所當然成為小布希的外交政策首席顧問，更重要的是萊斯的身分更可以為小布希爭取非裔與女性的選票。小布希為儘速瞭解國際事務，邀集一個由 8 位共和黨國際事務專家所組成的外交政策智囊團，除萊斯外，這群專家尚包括伍夫維茨，阿米塔吉(Richard Amitage)（副國務卿），布萊克魏爾(Robert Blackwill)，哈德雷(Stephen J. Hadley)，斐爾(Richard Perle)（美國國防部首席顧問），[61] 查克漢(Dov Zakheim)，佐立克(Robert Zoellick)（美國貿易代表），除萊斯以外都是新保守主義份子。萊斯為該智囊團命名為「伏爾康」 (Vulcans)或譯「火神」。[62]

在丹佛大學中，萊斯對國際關係中的權力平衡感到興趣，並透過摩根索(Hans J. Morgenthau)的著作來進行研究，因此她對摩根索的政治現實感到親近，萊斯形

---

[59] 與萊斯親近的朋友都叫她康蒂(Condi)，這個暱稱比她的全名更易脫口而出，就連小布希與媒體都如此稱呼她。

[60] Antonia Felix, *op. cit.*, p. 149.

[61] 裴爾曾在雷根政府時期擔任國防部助理部長。自 1970 年代以來，裴爾就活躍於華府政治圈，他是以色列總理夏隆的好友，也是美國企業研究所的智囊。參閱鍾玉玨，〈裴爾辭國防政策資委會主席〉，《中國時報》，民國 92 年 3 月 29 日，版 11。

[62] 伏爾康是羅馬神話中，用雷電把鐵打成工具以供眾神使用的火神。伏爾康是一尊座落在萊斯家鄉伯明罕山頂的巨大神像，這座神像最主要的功用就是提醒當地民眾，市區是否發生重要交通事故。關於小布希競選時的八人外交智囊團，請參閱 Antonia Felix, *op .cit.*, p. 11.

容自己是一個現實主義者。2000 年大選時刻，萊斯以《促進國際利益》(Promoting the National Interest)為名，為文批判前政府的錯誤，並闡述新政府的外交與國防政策。她在文章中明確指出「權力至關重要」(power matters)，證明萊斯的現實主義理念。[63] 不過她亦了解即使權力非常重要，但是美國外交政策中不能缺少道德方面的內容。[64] 萊斯可以明確劃分為現實主義者，然而這不代表她自己屬於行事強硬的鷹派人物，更不能說她個人支持單邊主義。[65]

小布希外交領導團隊中對總統最具有影響力的人，除錢尼以外就屬萊斯。萊斯是小布希最信賴的幕僚，且身兼好友，但是萊斯不若其他外交領導團隊的成員顯眼，這或許是因為她個人行事低調。外界對萊斯的看法是擅長提供意見與分析，為一流的顧問人才。但亦有批評者認為萊斯卻未能妥善協調國務院、國防部與中情局，造成外交領導團隊間的劇烈爭執，顯現出不善協調的弱點。[66]

若要為上述幾位領導團隊成員作歸類，副總統辦公室內的錢尼與李比(I. Lewis "Scooter" Libby)（現為副總統錢尼的幕僚長）、國防部的倫斯斐與伍夫維茨，這兩組人明顯屬於鷹派；國務卿鮑爾的鴿派立場亦少有爭議；至於萊斯的角色，一般咸認為其亦鴿亦鷹，端視情況而作改變，反映出她為現實主義者的特性。

四、國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)

季辛吉曾經在回憶錄中談論過倫斯斐，他認為倫斯斐是「技巧純熟的政治官僚，野心、能力和性格結合得天衣無縫」。[67]

倫斯斐於 1932 年 7 月 9 日出生於伊利諾州芝加哥，1954 年畢業於普林斯敦大學，獲得政治學學位。1954 年至 1957 年在美國海軍服役，擔任海軍飛行員。1963 年是倫斯斐在政治領域中展露頭角的開端，除當年以高票贏得伊利諾州眾議員一職之外，並 3 次獲得連任。倫斯斐擔任 4 任眾議員的經歷受到尼克森

---

[63] Condoleezza Rice, *op. cit*., p. 47.
[64] Antonia Felix, *op. cit*., pp. 93-95.
[65] 她反對柯林頓式的多邊主義，堅持國家的外交與國防政策必須服膺於國家利益。新政府會根據國家利益來決定自己的作法，非僅單邊主義或多邊主義之考量。Condoleezza Rice, *op. cit*.
[66] 參閱林博文，〈萊斯，下一個美國國務卿〉，《中國時報》，民國 93 年 1 月 18 日，版 A11。
[67] 轉引自克雷姆(Jeffrey A. Krames)著，樂良為譯，《膽識：美國國防部長倫斯斐的政商領導之道》(*The Rumsfeld Way*)（台北市：麥格羅希爾，民國 91 年），頁 63-64，以及萊斯傳記，Antonia Felix, *op. cit.*, p. 207.

(Richard M. Nixon)總統注意，1969 年倫斯斐獲尼克森總統之邀，出任經濟機會局局長。尼克森對於他的表現非常滿意，所以尼克森在連任的 4 年中又安排幾個職位給倫斯斐。[68]

尼克森總統因為水門案(Water Gate Scandle)而下臺，副總統福特(Gerald R. Ford)繼任，並成為美國史上首位非民選總統。福特總統任命倫斯斐擔任總統職位交接主席，以維持白宮正常運作。1975 年，福特總統在萬聖節的週末執行大規模汰換閣員的計畫，[69] 當時 43 歲的倫斯斐接管五角大廈，成為美國歷史上最年輕的國防部長。在 14 個月的任期中，倫斯斐極力主張國防支出的擴張，並推動與發展先進武器，包括日後在波灣戰爭中發揮效能的巡弋飛彈。在第二階段戰略武器限制談判(Strategic Arms Limitation Talk Ⅱ, SALT Ⅱ)的立場上，倫斯斐可能是福特政府內，對該約毫無信心的重要鷹派成員，[70] 當時的國務卿季辛吉亦因此受到倫斯斐打擊。[71]

除在政治領域內的活躍之外，倫斯斐經營大企業的能力亦令人刮目相看。1977 到 1985 年，他擔任跨國製藥廠希爾(G.D. Searle & Co.)之執行長與總裁。[72] 在他的領導下，該藥廠的股價大幅上漲，他也連續獲得 1980 與 1981 年的製藥業傑出執行長獎。

在雷根(Ronald W. Reagan)政府時期，倫斯斐持續出任許多公職，例如成為雷根政府有關武器管制的總統綜合顧問會議(the president's General Advisory Committee on Arms Control)成員、擔任海洋法公約(the Law of the Sea Treaty)特使

---

[68] 倫斯斐在尼克森政府所擔任的職位除於 1969 至 1970 年經濟機會局局長之外，還擔任總統助理與總統內閣成員。1971 到 1972 年則任總統顧問、總統內閣成員(主導經濟穩定計畫)。1973 到 1974 年離開美國本土，就任美國駐比利時布魯塞爾的北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)大使。

[69] 這項大規模汰換新閣員的行動，被戲稱為「萬聖節大屠殺」(Halloween Massacre)，有部分觀察家認為倫斯斐是「萬聖節大屠殺」的幕後黑手。當時老布希擔任美國駐北京聯絡辦事處主任，在這次「萬聖節大屠殺」後被任命為中央情報局局長。擔任中情局局長一向被視為失去政治前途，對老布希來說接受這個職位代表失去競選副總統的資格，所以有人認為老布希與倫斯斐自此產生齟齬。不過錢尼倒是受到倫斯斐的提拔升任福特總統的幕僚長。Elisabeth Bumiller, "A Father's Nemesis Who Became a Son's Trusted Aide," *New York Times*, May 10, 2004, p. 19.

[70] 克雷姆著，前揭書，頁 50。

[71] 1976 年 1 月 21 日，季辛吉在莫斯科協調折衝爭取蘇聯同意簽訂「第二階段戰略武器限制協定」，但是國防部在季辛吉不知情的情況下召開國家安全會議撤銷對該協定的支持，倫斯斐在這場權力遊戲中給予季辛吉相當大的打擊。參閱〈倫斯斐會否槓上鮑爾〉，《聯合報》，民國 90 年 1 月 9 日，版 11。

[72] 希爾製藥廠最重要的產品就是代糖阿斯巴甜（artificial sweetener aspartame，後改名為 Nutra Sweet），倫斯斐成功地讓該產品通過政府核准上市。

與中東特使等等。1988 年倫斯斐獲邀出任評估彈道飛彈對美國威脅委員會(Commission to Assess the Ballistic Missile Treaty to the United States)主席，檢討「流氓國家」，如伊拉克、伊朗和北韓等國家的彈道飛彈計畫，以評估其未來攻擊美國的能力。[73] 該委員會一致認為其中 1、2 個國家也許能在 5 年內部署攻擊美國本土的飛彈，這與中情局估計美國本土在 2010 年不致遭受飛彈威脅的時間減少許多。[74] 1998 年 12 月倫斯斐與伍夫維茨等人呈送一封信給柯林頓總統，希望政府能制訂推翻海珊的策略。2000 年倫斯斐擔任美國國家安全太空管理和組織評估委員會(the Commission to Assess United States National Security Space Management and Organization)主席，提出更具爭議性的結論，認為美國可能面對太空版的珍珠港事件。[75] 上述皆呈現出倫斯斐強硬的一面。

2001 年小布希就任總統後，小布希與錢尼希望出任國防部長職位者具有以下能力：公職與企業經歷豐富、對現有與潛在威脅瞭若指掌、以及有能力調解國會少數黨的掣肘，[76] 從各方面來說倫斯斐都具備這些特質。此外，倫斯斐對飛彈防禦的立場與見解更符合小布希的要求，所以倫斯斐二度擔任國防部長職務對小布希政府來說極為合適。從倫斯斐的行事作風，[77] 可以預期的是他就任國防部長之後將採取更積極主動的軍事政策。2001 年底，倫斯斐依法提出《四年期國防總檢報告》(*Quadrennial Defense Review, QDR*)，[78] 闡述他對 21 世紀的美國國防轉型計畫。美國進攻阿富汗與伊拉克在短時間內就取得重大勝利，有助於證明倫斯斐的軍事改革成效。倫斯斐用兵強調機動、靈活、情報與特種作戰，迥異於強調優勢兵力「鮑爾主義」，兩人理念相異之處，由此可見。

---

[73] 「邪惡軸心國家」這個名詞已經出現在這份報告中，而且伊拉克、伊朗和北韓這 3 個國家已經被明示為可能威脅美國的國家。參閱克雷姆著，前揭書，頁 226。

[74] 陳一新，前揭書，頁 5。

[75] 克雷姆著，前揭書，頁 226。

[76] 陳世欽，〈布希選國防部長，著重經營才幹〉，《聯合報》，民國 90 年 1 月 2 日，版 11。

[77] 倫斯斐在 70 年代末開始撰寫「倫斯斐法則」(Rumsfeld's Rules)，其後又做幾次的修改，華爾街日報(the Wall Street Journal)於 2001 年 1 月 29 日頭版刊出，其內容包括在政壇、企業界與生活上的建議，由這些建議可以看出倫斯斐的理念與作風。參閱 Donald Rumsfeld, "Rumsfeld's Rules: Advice on Government, Business and Life," *The Wall Street Journal*, January 29, 2001.

[78] 關於這份報告，請參閱本論文第六章第三節的說明。

五、副國防部長伍夫維茲(Paul Dundes Wolfowitz)

伍夫維茨於 1943 年出生在紐約的波蘭猶太裔移民家庭，他的父親是康乃爾大學的數學教授。1965 年他承襲父親之路，獲得康乃爾大學的數學學士學位。不過他在研究所時期改攻讀政治科學，於 1967 年取得文學碩士，隨後取得芝加哥大學政治學博士學位，伍夫維茨的新保守主義理念就是在芝加哥大學時建立。

1970 到 1973 年，伍夫維茨在耶魯大學任教。1973 到 1977 年則轉向公職，在武器管制與裁軍署(Arms Control and Disarmament Agency)服務。1977 年他首次進入國防部，擔任負責區域計畫的副助理部長。在雷根政府時期，他曾擔任美國駐印尼大使。

伍夫維茨在 1989 年擔任負責政策事務的國防部次長，協助時任國防部長的錢尼有關戰略、計畫與政策的規劃。冷戰結束後，他隨即負責重新建構美國的戰略與兵力部署。在柯林頓政府時期，他返回學校擔任教職，於約翰霍普金斯大學保羅尼茲高等國際研究學院(Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, SAIS)院長與教授一職。

曾在芝加哥大學任教的史特勞斯(Leo Strauss)是著名的政治哲學家，他將歷史與政治學結合，為西方文明進行重新詮釋。他亦為新保守主義建構理論基礎，因此被認為是新保守主義的始祖。他與他的學生們被稱作「史特勞斯教派」(cabala)，其特色是紐約猶太裔的知識份子。[79] 史特勞斯的兩位學生，布魯姆(A. Bloom)與伍爾斯泰特(Albert Wohlstetter)共同指導過伍夫維茨的博士論文，他們都是新保守主義在知識界的重要人士。伍夫維茨受到老師們的影響，日後亦成為新保守主義中的重要人物。

伍夫維茨受到外界重視的原因，主因是他的獨特主張。1992 年《紐約時報》(*New York Times*)揭露伍夫維茨草擬的機密文件－「國防計畫指南」(Defense Planning Guidance)初稿。[80] 老布希總統任內適逢冷戰結束，美國需要一項大戰

---

[79] 郭崇倫，〈華府外交政策，誰來掌舵〉，《中國時報》，民國 92 年 5 月 27 日，版 A11。

[80] "Excerpts from Pentagon' s Plan: 'Prevent the Re-Emergence of a New Rival'," *New York Times*, March 8, 1992, p. A14, 以及 Patrick E. Tyler, "U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop," *New York Times*, March 8, 1992, p. A1. 轉引自 Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, "The Bush Revolution: The Remaking of America's Foreign Policy," *op. cit.*, p. 50.

略，以規劃未來美國外交政策的方向，當時的國防部長錢尼組成一個小組，負責為這項戰略提出建議。這個小組的成員為國防部次長伍夫維茨、李比、以及艾德曼(Eric Edelman)（現為錢尼的資深外交顧問），報告的撰寫則由伍夫維茨全權負責。當時的參謀首長聯席會議主席鮑爾將軍亦組成另一個小組，造成兩個小組相互競爭的局勢。這兩個小組分別在 5、6 月向錢尼做簡報。錢尼彙整雙方的資料後，向總統作簡報時，大多採用伍夫維茨的觀點。[81]

這項報告的初稿建議美國在冷戰後的政治與軍事戰略首要目標，在於防止敵對性超級強權興起；此外應捍衛美國的利益並推廣美國的價值觀。伍夫維茨認為圍堵是冷戰的遺物，美國現在應該大聲說話並手持巨棒。[82] 針對大規模毀滅性武器的擴散，該報告建議美國應該先發制人，假使美國需要採取片面行動，絕對不需遲疑。《紐約時報》刊出這項草案內容後，讓白宮遭受輿論嚴厲批評，錢尼在白宮的壓力下改寫草案，所以新草案中未見先制攻擊與單邊主義。

老布希總統在連任競選中敗給民主黨的候選人柯林頓，使得伍夫維茨的主張未能實現。日後他陸續發表文章，積極批評柯林頓政府的政策，例如他曾在 1995 年建議國會不要裁減轟炸機，他不認為美國應該裁減軍備，他提到：「冷戰的結束並非歷史的終結，亦不是危險與希望的終點，更不會是 B-2 轟炸機的停產之日。」[83] 此外，他也曾批評柯林頓對海珊政權的圍堵政策過於被動，他認為海珊未來必定尋求大規模毀滅性武器和投射裝備，以報復美國國內與國際上的敵人。[84]

當 2000 年總統大選逼近時，包括伍夫維茨在內的新保守主義者都期待共和黨能獲得勝利，以實現新保守主義的目標。當年新保守主義者推出一本名為《當前威脅：美國外交與國防政策的危機與契機》(Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy)的論文集，提出新保守主義者

---

[81] 關於這份文件的來龍去脈與主張，請參閱羅致政，〈布希主義與美伊戰爭〉，《國防政策評論》，第 3 卷，第 3 期，2003 年春季，頁 50-52；與呂磊，《美國的新保守主義》（南京：江蘇人民出版社，2003 年），頁 341-343；以及 Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *op. cit.*, p. 9, and 50.

[82] Public Broadcasting Service (PBS), "The war Behind Closed Doors,"請參閱美國公共電視網站 http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/

[83] Paul Wolfowitz, "A bomber for uncertain times," *Wall Street Journal* (Eastern edition), Jun 12, 1995, p. A12

[84] 伍夫維茨抨擊柯林頓總統對伊拉克的政策就像是柯林頓版的「豬灣行動」，他認為甘迺迪總統還知道要道歉，但是柯林頓卻沒有這麼做。Paul Wolfowitz, "Clinton's Bay of Pigs," *Wall Street Journal* (Eastern edition), September 27, 1996, A18.

的外交與國防計畫。伍夫維茨在第十四章標題名為「新世紀的政治手腕」的章節中，除再次闡述自己的新保守主義理念之外，更為他的「國防計畫指南」進行辯護。[85] 這顯示伍夫維茨對於美國外交與國防政策的理念相當堅定，並未隨時間產生動搖。

第四節　911 事件之意義與影響

911 恐怖攻擊事件本身並非新威脅，只是突顯出世界早就存在的若干主要特徵（如第一節所述），[86] 不過這項攻擊行動至少改寫 4 項世界記錄：第一、這是有史以來最大的恐怖攻擊行動，並在同一時間進行多目標的攻擊。第二、這是美國建國以來，美國本土首次遭受外來力量的直接攻擊。三、這是死傷最為慘烈的國際恐怖事件（參閱第五章第三節）。[87] 四、這是以最小代價換取最大效果的恐怖攻擊，特殊的是連武器都是就地取材。根據目前的情勢發展，911 事件的影響面向是廣泛的，不只影響美國的外交與國防政策，美國人的世界觀也因此劇烈改變，而且可能造成長期的影響。[88] 鑑於 911 事件對國際關係的深遠影響，學者王逸舟以「911 症候群」(911 Syndrome)來形容自「越戰症候群」(Vietnam Syndrome)以來的新現象。[89] 往後之第四、第五、以及第六章將討論這次攻擊事件對美國外交政策的內外部因素、以及決策層級因素重大影響，另外由於 911 事件的影響過於廣大，所以本節僅討論對美國影響的部份，包括美國政府與社會兩大方面。

911 事件對美國國內社會產生的重要影響，主要有以下數點：首先，美國不僅遭受龐大的財產與生命損失，該攻擊更給予美國人極大的心理壓力。恐怖攻擊的成功讓大多數美國人疑神疑鬼，覺得敵人就在身邊，擔心隨時可能再遭受攻擊。在危機發生後，小布希的領導團隊陷入極大的困境，如果他們在 911 陰霾中，

---

[85] 伍夫維茨，〈新世紀的政治手腕〉卡根(Robert Kagan)與克里斯托(William Kristol)主編，國防部史政編譯局譯，《當前威脅：美國外交與國防政策的危機與契機》(Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy)（台北市：國防部史政編譯局，民國 91 年），頁 409-445。

[86] 孟德邦著，前揭書，頁 7。

[87] 第一到第三點，請參閱吳東野與鄭端耀，《911 與國際反恐》（台北市：遠景基金會，民國 92 年），頁 109。

[88] The Pew Research Center for People and the Press, *The View before 9/11: America's Place in the World*, October, 2001. http://www.pewtrusts.com/pdf/vf_before_sept11.pdf

[89] 王逸舟，〈試析「911 綜合症」〉，《中國事務》，第 7 期，2002 年 1 月，頁 82-96。

被認為舉棋不定、優柔寡斷，所造成的失望足以讓整個國家士氣低落。[90] 所以小布希政府積極鼓勵民眾回復正常生活，希望民眾能盡速脫離這項陰影。其次，這次的恐怖攻擊讓美國人了解到美國不可能再回到孤立主義傳統。911 事件後，美國為對抗孤立主義，建立國際反恐聯盟。美國不僅與俄羅斯與中共合作；亦同意日本修改法律，以派兵支援美軍；同時國會還表決通過償付積欠多年的聯合國會費。再次，美國的本土安全保障在這次的攻擊事件後頓時消失。獨立戰爭結束以後，美國本土沒有遭受過任何外來勢力的入侵，再加上美國擁有強大的軍力，使得美國人一向認為美國本土的安全無虞。但是 911 事件讓美國人領悟到必須面對現實，國家再強大亦有其脆弱性。最後，如果共產主義曾經使得美國人團結一致的話，911 事件也發生同樣的效應。[91] 在小布希政府迅速的危機處理下，足使其欣慰的是美國國內很快在 911 事件的傷痛後迅速恢復原先的活力，並促使國內民眾團結起來，積極支持政府一連串的軍事反恐行動。

簡單來說，911 事件對小布希政府的影響，主要有下列數點：第一、在本次攻擊事件後，小布希政府暫時修正單邊主義的傾向，在各國主動示好之下，部分回歸多邊主義的合作領域。第二、小布希政府認知到，冷戰後美國最大的威脅將是恐怖主義與擁有大規模毀滅性武器的國家，更可怕的是兩者的結合。第三、對小布希的重要幕僚來說，恐怖份子的襲擊改變他們原先對蘇聯的看法。在這些幕僚活躍的 1970 年代中，他們不信任蘇聯願意維持現狀，更不相信蘇聯不願意與美國發生大規模衝突。然而 911 事件讓他們認為蘇聯其實比恐怖份子好溝通，如同小布希在《美國國家安全戰略》(*The National Security Strategy of the United States of America*)所說：「冷戰時期（尤其在古巴飛彈危機之後），一般說來我們面對的敵人（指當時的蘇聯）不僅願意維持現狀，而且也反對冒險躁進。」[92] 第四、911 事件雖是一個巨大悲劇，亦提供千載難逢的歷史機遇。對小布希政府而言，內可凝聚民意，提高執政聲望；外可結合反恐聯盟，主導大國關係。[93] 第五、911 事件部分恢復冷戰期間美國在海外進行軍事行動的合法基礎，它也為針

[90] 哈拉利著，前揭書，頁 40。
[91] 郝雨凡，前揭書，頁 29。
[92] George W. Bush, “The National Security Strategy of the United States of America,” September 19, 2002. http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf
[93] 傅夢孜，〈保守主義思潮湧動下的美國霸權外交〉。任曉、沈丁立主編，《保守主義理念與美國的外交政策》（上海：上海三聯書店，2003 年），頁 205。

對恐怖份子展開強而有力的先制攻擊，建立類似的理論依據。自 911 事件發生後，發起軍事行動以避免這種恐怖事件再度發生的呼聲就變得難以反駁。[94]

對於美國全體來說，911 事件讓美國民眾心目中具有優先性的外交政策目標，與小布希總統設定的議程結合。[95] 根據「皮優人民與新聞輿論研究中心」(The Pew Research Center for the People and the Press)（簡稱「皮優研究中心」）在 911 事件前後所做的民調顯示，民眾認為美國外交政策的長期目標中，最具優先性的目標在 911 事件前後都是「保護美國免於遭受恐怖攻擊」與「預防大規模毀滅性武器擴散」，第三項才是有關人民福祉的「保護美國勞工的工作」。但是，需注意的是在這 15 個目標當中，只有「保護美國免於遭受恐怖攻擊」、「預防大規模毀滅性武器擴散」與「強化聯合國」的優先性增加幅度呈現上揚的狀態，其餘目標反而都減少。這項研究證明美國民眾在恐怖攻擊後更加注意國家安全之類的硬目標，顯示民意的改變已經形成外交政策的共識，讓小布希政府的外交政策目標更顯得符合民意。[96]

---

[94] 孟德邦著，前揭書，頁 103。

[95] Shoon Kathleen Murray and Christopher Spinosa, "The Post-9/11 Shift in Public Opinion: How Long Will it Last," in Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick eds., *op. cit*. (2004), pp. 105-106.

[96] Kenneth M. Pollack, "Hard Times and Hard Policies," Commentary on *America's New Internationalist Point of View*, the Pew Research Center for People and the Press, October 24, 2001. http://people-press.org/reports/display.php3?PageID=20

表 3－1　911 事件後最具優先性的美國外交政策目標

民眾視為第一優先的外交政策長期目標	2001 年 9 月（恐怖攻擊之前）	2001 年 10 月（恐怖攻擊之後）	增幅（%）
保護美國免於遭受恐怖攻擊	80	93	+13
預防大規模毀滅性武器擴散	78	81	+3
保護美國勞工就業權	77	74	-3
確保美國獲得足夠的能源供應	74	69	-5
降低愛滋病與其他具感染性疾病擴散	73	59	-14
對抗國際毒品非法交易	64	55	-9
分攤維持世界秩序的成本	56	54	-2
保護族群或民族免於遭受種族屠殺的威脅	49	48	-1
強化聯合國	42	46	+4
處理世界饑荒問題	47	34	-13
處理全球暖化	44	31	-13
促進美國海外商業利益	37	30	-7
促進海外民主	29	27	-2
促進海外人權	29	24	-5
增進貧窮國家中的生活水準	25	20	-5

資料來源：The Pew Research Center for People and the Press, “America’s New Internationalist Point of View,” October 24, 2001. http://people-press.org/reports/display.php3?PageID=19

小布希政府的反恐行動具有強大的民意基礎，民眾在此次危機後皆願意團結在總統的領導下。小布希政府推翻塔利班政權的情況比較單純，一般民眾多同意政府出兵推翻阿富汗的塔利班政權，然而小布希政府若欲推翻海珊政權，就背離民眾認定的外交政策優先目標。美國的國防大學(National Defense University)曾在

2001 年為新任政府提供戰略建議：[97] 根據該單位的說明，在處理伊拉克問題上，美國政府面對制裁、接受、消滅與忽視海珊 4 種選項。[98] 若忽視海珊，對西方世界危害甚大；若採用制裁或消滅選項，美國必須承擔極大的風險，更重要的是事情發展到最後，可能逼迫美國片面執行該選項。小布希政府認為若由海珊持續掌權，就不易改變其目標與行為，因此認定只有海珊下台，才有改變伊拉克的可能性。然而法國、德國與俄羅斯等國家均認為美國不應該擅自改變伊拉克的政權，而且即使推翻海珊政權，伊拉克的政策亦不會改變。所以美國國防大學建議無論以公開或秘密方式消滅海珊，實際上均欠缺可行性。[99] 因此，若 911 事件未曾發生，美國不至於採行消滅海珊政權的外交與軍事策略。

第五節　小結

冷戰結束後，蘇聯崩潰，兩個超強僅有美國持續屹立不搖，從樂觀者的角度來看，美國的國力依然最強盛，並持續擔任世界領導者。全球化現象在冷戰結束後的發展更加快速，幾乎所有事物皆無法脫離全球化的影響，即便是恐怖主義或大規模毀滅性武器的擴散亦同。美國政府與民眾都了解恐怖主義與大規模毀滅性武器的威脅，911 事件證實恐怖主義的傷害相當廣泛，因此美國政府必須更積極預防未來大規模毀滅性武器與恐怖主義與流氓國家結合。

小布希競選時嚴詞批判柯林頓的外交政策，不過就任總統後他反而較少關注國際事務，僅積極推行國內的「悲憫的保守主義」競選承諾。小布希政府執政初期前 8 個月，外交事件最大的衝突點為美國與中共的軍機擦撞事件，不過該事件大抵上並未造成太大的後續效應，雙方皆以彼此都能接受的方式收場。小布希總統雖然將施政重點放在國內，但是美國的地位讓他無法回到孤立主義的傳統，奇特的是小布希總統在國際上罕見地積極實行單邊主義，完全不顧盟邦或國際輿論

---

[97] 美國國防大學(National Defense University)編著，國防部史政編譯局譯，《布希政府的戰略挑戰》(Strategic Challenges for the Bush Administration)（台北市：國防部史政編譯局，民國 90 年）。
[98] 同上註，頁 57。
[99] 同上註，頁 75。

的意見。911 事件給予小布希總統回到多邊主義的機會，國際社會給於世界唯一超強主動關懷與協助，各國莫不希望美國可以再次重視她們的意見，繼續推動國際多邊合作，美國後續的回應為何？將留待往後章節討論。

小布希對於外交領導團隊主要成員的安排，可以歸納出 4 個特色：一、大部分人選都是老布希或共和黨舊臣，與布希家族淵源深厚，而且與小布希互動良好。二、他們皆為國際事務嫻熟、外交經驗豐富的政壇老手。三、他們都屬於務實的新現實主義者。四、對於人事安排足見新政府的巧思（例如以鮑爾牽制倫斯斐）。[100] 小布希總統的外交領導團隊成員皆為一時之選，完全可以彌補小布希個人的弱點，但是他與幕僚間互動並未因為他為外行，而被這些人士過度引導，此即說明小布希總統仍有自己的主見與領導方式。小布希總統的領導風格在 911 事件以後有重大轉變：從事件發生前的充分授權，變成事件後的積極參與。小布希缺乏外交經驗並不等於他沒有自己的外交信念，911 事件後，小布希總統的積極介入決策過程，使美國外交政策充分展現總統的個人信念。（參閱第六章第一節）。

911 事件本身的意義與影響足可以數章篇幅討論，但恐怖攻擊事件本身並非改變國際關係現狀的唯一因素，美國本身的強大國力與小布希政府特質亦同時造成此次恐怖攻擊成為歷史性事件，兩者呈現出互相影響的關係。目前世界上僅有美國具有全球武力的投射能力，這類事件若發生在其他國家，最多只能尋求國際社會的協助，她們無法以自身的力量對恐怖組織採取強而有力的報復手段。此外，該事件若非發生於小布希政府任內，美國亦可能回到多邊主義，尋求國際合作來對抗恐怖組織。小布希總統個人的信念與領導團隊的主張有極大的相似性（參閱本章第三節與第六章第一、二節），顯示共和黨外交政策的主流信念具有一致性。美國政府後續的先發制人、改變政權與單邊主義戰略等政策產出，其實已可自本論文第三、四、五、六章中的諸多因素，觀察出其來源與脈絡。911 事件的特殊性，就如同美國地位的特殊、以及小布希政府的特殊，這 3 項因素的相乘效果，才是 911 事件在人類歷史與國際事務上具有重要地位的主因。

[100] 陳一新，〈從布希外交團隊與領導風格看美國外交與兩岸政策〉，前揭文，頁 7-8。