

第二章 轉變中的國際安全環境

1991 年以前的冷戰時期，國際體系基本上是由美、蘇兩強主導國際事務的發展。雖然，1980 年代由於日本、西歐及中共的興起，使國際體系呈現多元化趨勢，¹但體系結構仍然維持以美、蘇為主的兩極權力平衡。當東歐共黨政權逐次崩潰，而且東西德完成統一後，東西方的「冷戰」結束，直到蘇聯國力確實衰退，以美、蘇兩超強為主的兩極國際體系宣告瓦解。²國際體系走向趨於不確定性，惟美國亟欲建構「國際新秩序」，據以建立「一超多強」的國際領導地位，直至 911 事件後，國際體系結構再度調整，進而確立了以「反恐」為主的美國全球戰略。

第一節 冷戰後國際體系的變遷

壹、二戰後國際體系的變遷

一、鬆弛的二元體系

第二次世界大戰結束後國際政治體系趨向於兩極化，從凱普蘭國際體系理論的角度觀察，戰後體系結構與鬆弛的二元體系頗為接近。從 50 年代初期至 60 年代末期為冷戰對立升高，也是鬆弛二元體系的典型時期，美蘇集團間相互不信任，呈現緊張對立的情勢；70 年代初期，東西方逐漸邁入和解階段，蘇聯對敵對陣營減少侵略性，美國對國際情勢不再毫不退讓，而至 80 年代中期後更是如此；而一般所謂的後冷戰時期，實際上是和解狀況下的結果，就是非常鬆弛的二元體系，其特徵是體系間的對立已經降低，體系成員間擁有更大的自主性空間；超強間具有共同的利害關係，相互間願意進一步的協調，全球性的國際組織由於二元體系逐漸鬆弛，其主要功能轉變，已由被動的角色轉變為積極主導國際事務的傾向。³

¹ 當年在尼克森與季辛吉主導下，將全球視為美、蘇、中共、西歐與日本間的五元權力均衡體系。
See Donald E. Nuechterlein, *United States National Interests World* (Kentucky: The University Press of Kentucky, 1973), 172.

² 李登科，〈中共與國際新秩序〉，收錄《國際新秩序》，周煦主編（台北：政治大學外交系，1992 年 6 月），頁 178。

³ 包宗和，〈戰後國際政治體系之變遷〉，《美國月刊》，5 卷 9 期（1991 年 1 月），頁 4-7。

回顧從 1985 年以來，美蘇兩國達成核子限武談判，核武戰爭危機明顯降低；而後因為東歐各國共產政權的崩解，華沙公約解散，東西方 40 餘年的冷戰對立趨於緩和；再其次就是蘇聯的崩潰，戈巴契夫推行的新政影響了國內外政情鉅大的改變，冷戰過後，美國成為唯一超級獨大。⁴正因為蘇聯威脅突然消失，兩極中的一極消失帶來了連鎖效應，使得美國領導的一極已趨於鬆散，因為許多國家不再需要美國的庇護，連帶使得美國在世界的領導地位下降，⁵美國頓然失去主導體系能力所憑藉的重要因素。

二、兩極體系解體

冷戰時期以美蘇為首的兩極（bipolar）對抗體系在蘇聯解體後隨之瓦解，在美國領導多國部隊贏得 1991 年波戰爭後，有關國際體系究竟為單極體系（unipolar）或多極體系（multipolar）的爭辯一直是國際社會討論的議題。當時多數學者認為，多元的國際體系已逐漸取代美蘇領導的兩極體系，因為這是美蘇兩國國力逐次衰弱的必然現象。也有學者認為，20 世紀末的國際體系無法回到 18、19 世紀那種多極體系。因為即便美國的國力再衰弱，其他的國家在未來國際情勢中，仍然不可能形成「和美國權力大致相等的強權」，誠如哈佛大學教授奈伊在當時所著「勢將領導」一書中強調，根本沒有國家能替代美國的地位，國際體系也不可能回到過去的多極。⁶奈伊認為，美國國力雖有下降的趨勢，但美國要在國際地位上保持領導優勢，避免被其他國家稱呼為「霸權」，美國不僅要在軍事上硬性國力（hard power）保持強勢地位，應適時與軟性國力（soft power）相結合，其中包括美國的民主和人權，對國際組織的重視以及在文化與外交政策方面的影響力等。⁷甘迺迪（Paul Kennedy）則從歷史發展的角度分析，他在著作「霸權興衰史」（*The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict form 1500 to 2000*）中指出，任何強權最後都免不了走上衰落的道路，美國自然也不例外。⁸

⁴ 王育三，《走向共同管理的世界—互賴求存的國際關係》（台北：黎明，2001 年 12 月），頁 27-8。

⁵ 包宗和，《後冷戰時期國家發展的見證與評析》（台北：翰蘆，2000 年 5 月），頁 205。

⁶ 劉必榮，〈從國際權力角度看美國外交政策〉，《美國研究》，5 卷 9 期（1991 年 1 月），頁 25。

⁷ Joseph Nye Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Book 1990), 188, 284.

⁸ 甘迺迪（Paul Kennedy），《霸權興衰史》（*The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict form 1500 to 2000*），張春柏、陸乃聖譯（台北：五南，1995 年 5 月），頁 679-689。

有些學者則認為美國國力尚未衰弱，1990年克魯瑟默（Charles Krauthammer）的看法，若非美國經濟自行瓦解，美國的國力無人可與相抗衡。⁹多年之後，艾肯拜里（G. John Ikenberry）更提出由於美國的力量強大無比，因此至少將持續數10年的榮景，單極世界勢必會延長為單極時代。¹⁰以1990年出兵波灣戰爭作觀察，正可以波灣危機對美國的國力作一次檢驗，從對伊拉克多方面的制裁加上經濟封鎖的過程，直到11月29日對伊動武，每一次都展現出其「合作權力」，表現出強權主導的實力，¹¹顯示出美國已改變以往維護世界和平的政策走向，以爭取聯合國和盟國的支持為重點，美國依舊是國際社會的領導者，證明國際政治體系取決於美國追求外交戰略的目標為何，國際政治體系不是兩極狀態，也不會轉變為多極狀態，而將轉型成美國所主導的單極體系。¹²因此，有關國際體系究竟是單極或多極體系，在國際政治學者的討論中可知，即便不是單極，也不是多極，但似乎朝向多元體系的過渡過程，但由美國所主導的「一超多強」的國際格局已成趨勢。

貳、美國主導國際體系

一、世界新秩序

冷戰結束後，由於蘇聯瓦解，俄羅斯亦趨向衰弱，國際權力結構引起各方學者的爭辯，美國是否仍將「勢將領導」於單極世界。但是在1989年到1991年在國際上發生的三件大事，正足以改變國際體系：第一，東歐的共黨勢力的瓦解與兩德統一；第二，冷戰的結束與蘇聯的解體；第三，波灣戰爭。就在當冷戰結束之初，舊的體系瓦解而新的體系尚未確立之前，美國總統老布希以務實的現實主義，在國際間倡導「世界新秩序」，強調美國將在區域安全中，扮演權力平衡的核心角色，若有任何國家試圖破壞體系的平衡，將遭受到以美國為領導核心的集體安全體系國家的集體制衡，而合法的權力來自聯合國安理會的授權，至於如何獲得安理會的首肯，有賴於美國和其他強權的折衝，如果有任何一個常任理事國持反對意見，世界新秩序將受到挑戰。¹³

⁹ Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No.1(Winter 1990/1991):23-33.

¹⁰ G. John Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order," *International Security*, Vol. 23, No.3(Winter 1998/1999):43-78.

¹¹ 劉必榮，〈從國際權力角度看美國外交政策〉，頁26-7。

¹² 林郁方，〈美國在轉型中的國際體系之地位〉，《美國研究》，5卷9期（1991年1月），頁50-4。

¹³ 丁永康，〈美國的國際新秩序〉，收錄《國際新秩序》，周煦主編（台北：政治大學外交系，1992

冷戰時期美國的全球戰略被稱為圍堵政策，經過 40 餘年的檢驗，以蘇聯為首的共黨集團逐次解體；由於威脅美國國家安全的主要對手突然消失，美國的大戰略頓時失去假想敵，使得美國的國家安全戰略目標無所適從，¹⁴同時在冷戰結束後造成的國際情勢走向不明，原本以美國為首的西方聯盟關係面臨變化，更可能影響美國所主導的國際新秩序，在國際體系權力重組與競爭的過程中遭受挑戰。就美國戰略思考，重新尋找假想敵及凝聚西方國家的向心力，成為後冷戰時代的主要戰略思維。¹⁵

二、中共的崛起

冷戰結束後，俄羅斯具有軍事力量，但經濟衰弱；日本經濟實力具備，但軍事力量已被侷限；而歐盟扮演的角色有限；唯獨中共兩者兼備，雖尚未達到世界之強權，但這是美國重視中共崛起的原因，甚至以「中國威脅論」¹⁶來看待中共對世界的影響力。中共崛起後，以美國為首的西方國家在處理國際議題時，不得不重視中共的合作態度。有些經濟學家甚至預測，到 2025 年大陸的經濟規模將超過美國，美國目前和中共的貿易赤字十分龐大，此一貿易赤字很快超過日本（590 億美元），到下世紀初，大陸在電子、機械、汽車、通信、航空和半導體等工業領域將成為生產大國，在世界貿易中居重要地位，中共的崛起難免與美國在亞太、甚至全球的利益發生衝突。¹⁷

中共認為，美國在新世紀「一超多強」的走向和綜合國力不斷成長的狀態下，亟欲「領導世界」的心態極為明顯，美國將在 21 世紀繼續掌控全球戰略優勢；但從 1979 年以來，快速崛起的中共已在美國全球戰略地位明顯上升，反對單極世界，主張多極化的中共注定在中美關係上將有所競爭。¹⁸中共雖然認同「一超多強」的局勢，但是認為世界正朝向多極化轉變，因此積極推動國際政治的多

年 6 月)，頁 46-48、62。

¹⁴ 吳東野，〈全球反恐聯盟及其相關問題之探討〉，《遠景基金會季刊》4 卷 1 期（2003 年 1 月），頁 7。

¹⁵ 李文志，〈杭亭頓的戰略思想與美國全球戰略的關係〉，《問題與研究》，41 卷 4 期（1992 年 7、8 月），頁 6。

¹⁶ Ross H. Munro, "Awakening Dragon: The Real Danger in Asia is from China," *Policy Review* 62 (Fall 1992):10-6.

¹⁷ 王良能，〈中共崛起的國際戰略環境〉（台北：唐山，2000 年 2 月），頁 79。

¹⁸ 傅梵孜、張敏謙、袁鵬，〈美國新世紀的全球戰略與中國〉，收錄《全球戰略大格局—新世紀中國的國際環境》，中國現代國際關係研究所著（北京：時事出版社，2000 年 12 月），頁 34。

極化，藉以牽制美國的霸權主義。¹⁹對美國強勢主導世局的企圖，中共希望塑造多極的國際體系，遂行其反霸的意圖。²⁰中共的崛起隱然形成可與美國相抗衡的強權角色。

三、一超多強

冷戰結束後國際間在老布希總統所倡導「世界新秩序」過程中，逐漸符合美國建立全球「一超多強」的領導地位。在國際體系結構逐漸轉變的過程中，自 1995 年以後有了明晰的走勢，證明有利於美國建構「一超多強」的國際情勢，主要原因：²¹

第一，北大西洋公約組織，在美國承認德、法在歐洲的領導地位及支持歐盟的讓步下，得以繼續作為美國介入歐洲局勢發展及牽制俄羅斯的憑藉。

第二，美國與日本的貿易摩擦與「美軍強暴日本少女案」而日漸脆弱的戰略關係，在 1996 年雙方簽訂「美日安全聯合宣言：邁向 21 世紀的同盟」，即所謂的美日新安保宣言後又再被強化。

第三，柯林頓總統決定將最惠國待遇與中共人權脫鉤後，美國和中共敵友不明的關係終告釐清，美國國內也從應圍堵或介入中共的爭議，轉為美國應加強擴大及介入中共的發展，雖然在 1996 年發生台海飛彈危機，但美中和解趨勢並未改變，甚至柯林頓還在 1998 年訪北京時提出對台灣不利的「三不」。

第四，俄羅斯局勢在葉爾欽連任總統後，親美的外交路線殆無疑義；而發生在前南斯拉夫、中東與非洲地區的種族性衝突及仇殺，也在美國與其他西方國家及聯合國的介入後，雖無法完全解決但也大致獲得控制。

第五，1997 年爆發的「東亞金融危機」，使美國有機會透過國際貨幣基金會（IMF）強力主導受創的東亞經濟及金融版圖重建。

¹⁹ 劉國新，〈中國共產黨執政的國際環境：對策與經驗〉，《中國外交》，12 期（2001 年 12 月），頁 7。

²⁰ Carolyn W. Pumphery, in *The Rise of China in Asia: Security Implications* (Carlisle, Penna: U.S. Army War College Press, 2002), 6.

²¹ 李文志，〈杭亭頓的戰略思想與美國全球戰略的關係〉，頁 9。

國際體系的轉變大致來說是大國之間的事，有些大國的確在掌握時機主導國際體系的轉變，以爭取國家利益。美國是否仍為強權之所以在世紀末引起辯論，主要是因為整個國際體系的結構性改變，正如哈佛大學教授杭亭頓在 1991 年所指出，國際政經體系是一種美國主導的「單極為主的多極體系」²²，美國亟欲主導國際體系來塑造「世界新秩序」。美國從冷戰結束到波斯灣戰爭後試圖建構「一超多強」的國際體系，終於在 90 年代中期後逐漸走出冷戰結束之初的不確定性。

但是，自柯林頓政府主政期間，雖然經濟穩定成長，在柯林頓政府任滿之際，美國所面對的中共遠比他在 1993 年就職要危險得多，柯林頓政府削弱了美國在亞洲的地位，使得中共變成其鄰國與美國的更嚴重威脅。²³其次，因美國國會兩院都為共和黨所控制，致使其外交政策搖擺不定，缺乏果斷的行動力，沒有具體建樹。²⁴諸如與俄羅斯在武器管制的談判未能有所突破，把中共視為戰略夥伴，對傳統盟國日本未適予尊重等因素，柯林頓沒有掌握改變體系變遷的時機，「單極為主的多極體系」僅是象徵意義的存在，使得冷戰後唯一的超強—美國，在主導國際事務的影響力已逐漸降低。²⁵

第二節 911 後國際體系結構變遷

自從冷戰結束到 2001 年 911 事件發生差不多整整 10 年，這 10 年中，國際力量分化重組，在舊的國際格局上構建新「一超多強」的格局。冷戰後國際秩序總體看來處於一個過渡時期。一個重要特點是力量對比的失衡，冷戰後美國在第一次波灣戰爭、科索沃戰爭一路無堅不摧。時序進入 21 世紀，美國布希總統上台後急於找尋新威脅的根源，以凝聚成員國的危機意識，持續強化與發展其超級大國的領導地位。911 事件後，美國本土遭受史無前例的攻擊，恐怖主義形成美國最大威脅，美國以絕對強勢的主導力量組成全球反恐聯盟，世界各國面對美國強權力量，紛紛選邊站並向美國靠攏，於是國際體系面臨重組，恐怖攻擊事件

²² Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic interests," *Survival*, vol. XXXIII, No. 1(1/2 1991), p.6. 轉引自陳一新，〈美伊戰爭前後國際政治經濟體系變遷與美中台三邊關係〉，國際關係之理論與實踐學術研討會，政治大學外交系主辦，2003 年 7 月。

²³ 羅伯特·凱根(Robert Kagan)/威廉·克里斯多爾(William Kristol)編，〈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)，楊紫函等譯(台北：國防部史政編譯局，2002 年 2 月)，頁 58。

²⁴ 王育三，〈走向共同管理的世界—互賴求存的國際關係〉，頁 258。

²⁵ 陳一新，〈國際體系轉變對台灣戰略環境的影響〉，收錄《2003 台海戰略環境評估》，曾章瑞主編(台北：國防大學國家戰略研究中心，2003 年 1 月)，頁 39。

反而變成美國調整全球戰略的憑藉。²⁶美國自認為係建立體系中單一霸權的戰略契機。²⁷

壹、21 世紀初的國際體系走向

一、現實主義

新世紀開始之際，美國 2000 年的總統大選，為美國歷史上選票最接近的一次，充分表露了美國選民務實的路線。布希總統於 2001 年 1 月就職，受到共和黨保守勢力影響，具備傳統派色彩的施政理念。²⁸依據布希總統及其幕僚看法，前政府太過於強調全球化與民主化、經濟與人道因素，和俄羅斯、中共、北韓的廣泛交往的過程中，無異是一種偏頗的全球觀、錯誤認知的外交政策目標，忽略了聯盟關係。²⁹

布希政府聲稱要加強軍事力量，集中力量保護諸如中東、東亞等具有重要利益地區。在亞洲表示需加強與日本的軍事合作，分擔美軍部署飛彈防禦系統經費，還需要進一步加強與澳、紐與東協等國軍事關係。另外對於「流氓國家」和恐怖主義將採取更強硬政策，在布希總統就職一個月後兩次下令空襲伊拉克，對於北韓問題，也以施壓方式使其接受美國條件，對於從事國際恐怖活動和發展大規模毀滅性武器的國家，鮑爾和萊絲均發出嚴厲的警告。基本上布希政府已繼承「現實主義」的傳統外交，全力維護美國的國家利益。³⁰

二、單邊主義

布希在上台後，其國防安全政策的規劃立即引起廣泛注意。首先成立具高度軍事色彩的外交安全團隊，其中副總統錢尼（Richard B. Cheney）和國防部長倫

²⁶ 王昆義，〈想像的危機：「反恐時代」美國的危機建構與台灣的戰略選擇〉，《遠景基金會季刊》，4 卷 2 期（2003 年 4 月），頁 73。

²⁷ 丁永康，〈二十一世紀初的中俄戰略關係分析〉，《中國大陸研究》，46 卷 2 期（2003 年 3、4 月），頁 82。

²⁸ 王育三，〈走向共同管理的世界－互賴求存的國際關係〉，頁 259。

²⁹ 金泰虎，〈布希政府東亞安全政策中的優先順位、中國因素與未來展望〉，國防大學第二屆國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2001 年 12 月 11 日。

³⁰ 郭實綱，〈現實主義－評析布希政府對外政策走向〉，《國際問題研究》，2 期（2001 年 2 月），頁 8-9。

斯斐（Donald H. Rumsfeld）曾擔任過國防部長，國務卿鮑威爾（General Colin L. Powell）是退役職業軍人，團隊重視國家安全，幾乎一致表示需要強化國防力量。從布希總統於 2001 年 5 月在國防大學的演講與 5 月 25 日在海軍官校的演講內容以及國防部長倫斯斐在國會與公開場合的說明，可以瞭解布希新政府上任至 911 事件爆發為止的 9 個月期間，國家戰略調整主要集中在兩個焦點，一是國防安全戰略調整，另一是 NMD，兩者又相互關聯，茲綜合概述如下列 8 點：³¹

第一，美國未來的威脅呈現不確定和多面向特色，可能的威脅包括流氓國家恐嚇、區域衝突、恐怖組織、電腦駭客、毀滅性武器和飛彈攻擊。

第二，美國將以「多層次嚇阻」（layered deterrence）取代「核武嚇阻」，以美國強大軍力勸阻潛在敵對國家，勿從事軍事對抗和發展危險性武器。

第三，美國將單方面裁減核武，從現有 7,500 顆減至 1,500—1,750 顆，同時將建立 NMD（National Missile Defense, NMD）系統，並以「多層次飛彈防禦」取代柯林頓政府的「有限度飛彈防禦」。此外，美國將和俄國協商 ABM（Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM）條約，但不排除單方面退出該條約的可能。

第四，美國對戰爭準備部署的規劃，將從以往打兩場區域戰爭的準備態勢，代之以一場區域戰爭和多次小型機動任務的規劃。

第五，美國區域戰略的重心，將由過去的歐洲逐漸轉向亞洲。

第六，美國將強化海外前進基地的軍事作戰能力，但是將減少基地的駐軍人數與規模。美國同時尋求和友好國家設立「中繼站基地」（staging bases），平時作為美軍停靠補給地點，戰時可充作戰略運用基地。

第七，強化美軍遠距離、精準性打擊能力，包括發展無人系統的海、陸、空武器，提升 B-2&B-52 轟炸機，擴充 C-17 空運能力和發展先進戰機。

第八，進一步擴大設立快速反應部隊，隨時具有應變、機動和強大火力的能

³¹ 鄭端耀，〈布希政府安全戰略發展評析〉，《遠景基金會季刊》，4 卷 2 期（2003 年 4 月），頁 10-4。

力，在未來建立一支高科技的精英部隊，擁有最佳訓練、高科技能力和快速反應。

布希政府的國防戰略構想曝光後，引起外界許多批評。有的認為這是美國繼續強化與發展超級大國的獨霸地位，維持美軍的絕對優勢；有的認為突顯布希政府堅持國家利益至上，確保美國霸權。³²誠如布希總統在 2000 年總統大選時的演說：「我們國家目前正站在世界權力的頂端。」³³更顯露出布希政府對外交事務傾向於單邊主義思維。一如國家安全顧問萊絲（Condoleezza Rice）聲言，新政府將以權力政治為本，國家安全利益為基礎的現實主義國際政治觀，作為政策制定的主要考量。萊斯提及美國是當前世界第一強國，當應善加珍惜與利用此優勢領導地位，鞏固國家利益並促進國際和平與穩定。³⁴

由於布希總統上任後，因採取較柯林頓政府更突顯單邊主義的強硬外交路線，不僅不顧歐盟及中、俄的反對仍積極建構 NMD 及 TMD 系統，更不理俄羅斯的感受繼續推動「北約東擴」及有意廢棄「反彈道飛彈條約」（ABM）和拒簽歐盟等國支持的「京都議定書」；³⁵布希政府也將中共與美國的關係從柯林頓政府時期的「戰略夥伴」調整為「戰略競爭」，幾乎使雙方戰機在南中國海上空擦撞事件變得難以解決；更關鍵的是，美國放任中東情勢惡化，使得回教激進國家及團體間的關係趨向緊張對立情勢。

基本上，布希政府在外交方向與政策作為上，造成美國與西方盟國暨中、俄間的緊張關係，中東情勢也隨著以色列溫和派政府的下台而更趨緊繃。剛進入 21 世紀的國際形勢，就在美國與中、俄及其他盟邦關係逐漸交惡，以及中東情勢又將一觸即發之際，似乎有走向全球性「新冷戰」的趨勢，整個國際體系結構對美國有不利走勢。911 事件卻讓美國和主要大國間日趨緊張與對立的戰略態勢，因為需要合作對抗國際恐怖主義而出現轉圜和解的契機，為美國逐漸走窄的外交路線另闢新的戰略空間。³⁶

貳、911 後國際體系結構與運作

³² 同上註，頁 14。

³³ “2nd Presidential Debate Between Gov. Bush and Vice President Gore,” *New York Times*, 12 October 2000, A20.

³⁴ Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol.79, No.1(May 2000) : 47-50.

³⁵ 〈歐盟堅持批准京都議定書〉，《中國時報》，2001 年 4 月 1 日，版 9。

³⁶ 李文志，〈杭亭頓的戰略思想與美國全球戰略的關係〉，頁 12。

2001年9月11日，美國世貿大樓和國防部五角大廈分別遭受到恐怖份子劫機攻擊，造成3,000餘民眾的死亡，美國本土遭逢自珍珠港事件以來最嚴重的傷害。事發後10天，布希總統對國會發表演說時呼籲每個人要加入反恐行列，強調：「每個國家現在都要作出抉擇，你們若不支持我們，就是支持恐怖份子，不是要站在美國這一邊，就是要站在恐怖主義那一邊，任何繼續包庇或支持恐怖主義的國家，美國將視為敵對政權。」³⁷呼籲世界各國不可支持或掩護恐怖份子。並積極在國際體系結構內運作，據以建構反恐的全球戰略。

一、組建「反恐聯盟」

911恐怖攻擊事件後，布希總統於9月12日分別致電中共國家主席江澤民、俄羅斯總統普亭、英國首相布萊爾、加拿大總理柯雷提昂、法國總統希拉克、德國總理施密特等人，³⁸並持續和世界領袖聯繫，聯合世界愛好自由的國家組成反恐聯盟，共同打擊恐怖主義。³⁹9月14日美國眾議院以402對1票，參議院以98對0票，通過「參議院聯合決議案第23號」，授權布希總統使用「所有必要與適當武力」來反擊恐怖主義。布希在9月14日宣布美國處於緊急狀態，並決定徵召5萬名備役部隊。布希向國會要求授權200億美金打擊恐怖主義及重建費用，但9月14日國會決定給予400億美金；更成立「國土安全部」，以美國國內安全為重心。同時國會在反恐危機中避免批評總統，民主黨對布希政府強調的飛彈防禦系統也停止攻訐，經過26天的部署，完成凍結恐怖主義資金，組成國際反恐聯盟。911事件後，「反恐」優先已成為美國國家安全的首要目標。⁴⁰

911事件後布希總統最少和51個不同國家領導者會面，大約有136個國家，願意對美國提供不同的軍事援助，超過142個國家以法律明令將涉嫌恐怖活動組織的資產予以凍結，⁴¹美國逐步進行反恐戰略，反恐聯盟的建立是實施反恐戰略

³⁷ George W. Bush, "Address too a Joint Session of Congress and the American People," (Washington, DC: Office of the Press Secretary, The White House, September 20, 2001), 1-3.
<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01092051.htm>

³⁸ 〈布希與世界領袖通話〉，《聯合報》，2001年9月14日，版2。

³⁹ 〈布希致電各國，籲合作反恐〉，《中國時報》，2001年9月14日，版2。

⁴⁰ 林正義，〈美國因應911事件的危機處理〉，收錄《911事件後全球戰略評估》，蘇進強主編（台北：台灣英文新聞，2002年9月），頁24-9。

⁴¹ 吳建德、沈明室，〈911事件後對南亞權力平衡與區域安全〉，收錄《911事件後全球戰略評估》，蘇進強主編（台北：台灣英文新聞，2002年9月），頁158。

的第一個重大步驟，已成為反恐戰爭形勢下，美國推展全球戰略與建立國際安全新秩序不可或缺的部分。⁴²

二、外交策略調整

布希政府透過反恐行動的推展，立即採取外交與軍事行動打擊恐怖主義，一方面結合國際社會力量，推動國際反恐聯盟；另一方面準備出兵阿富汗，以軍事行動攻擊恐怖組織在阿富汗的據點，將戰略部署區隔出不同層次，特別在外交政策上作出適時調整。綜合要點如次：

第一，尋求盟邦核心國家支持。美國在 911 事件發生後，要求北約組織依據公約第五條「公約組織任何會員國遭受攻擊，視同對所有北約組織會員國的攻擊」，因此北約國家與美國站在同一陣線，而聯合國安理會於 9 月 12 日隨即通過決議，譴責恐怖份子在紐約及華府的暴行，並承認個別國家的自衛權和國際社會的集體自衛權，准許美國無須徵得安理會的認可逕行採取軍事行動。⁴³美國與盟國的密集協商中，主要是美、加、澳及西歐及日本等核心的西方國家，同時透過和西方國家的軍事動員，特別是北約盟國的武力支援鞏固西方陣營。

第二，化解敵友關係。趁機強化與中共（打擊疆獨）與俄羅斯（壓制車臣游擊隊）兩國反回教激進恐怖主義的共同利害關係，讓歐亞大陸的兩大國在反恐戰線上成為西方的盟友。⁴⁴將以往「揚印抑巴」的南亞政策，改為「重巴顧印」，藉以扭轉美印關係升溫，美巴關係每況愈下的局面。在反恐行動得到印度、巴基斯坦協助後，布希總統於 2001 年 9 月 23 日宣布解除自 1998 年印巴核試爆之後對兩國實施的經濟制裁，⁴⁵並就反恐議題發展合作，進行反恐情報交流，改善與這些國家的雙邊關係。

第三，加強與各區域中小型國家的雙邊安全合作關係。例如在中亞 5 國都同意協助美軍反恐，其中烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯與哈薩克 4 國提供軍事基地

⁴² 阮宗澤，〈反恐聯盟及其面臨的挑戰〉，《國際問題研究》，3 期（2002 年 3 月），頁 36。

⁴³ 《中國時報》，2001 年 9 月 20 日，版 8。

⁴⁴ 李文志，〈杭亭頓的戰略思想與美國全球戰略的關係〉，頁 13。

⁴⁵ 吳建德，沈明室，〈911 事件後南亞權力平衡與區域安全〉，收錄《911 事件後全球戰略評估》，頁 125。

設施，趁機圍堵中共與俄羅斯，就近監控流氓國家並穩定區域安全。⁴⁶美國也藉反恐為名重新進入東南亞，加強與其他國家的安全關係。

第四、展開「持久自由」行動。2001年9月25日美國國防部長倫斯斐宣布，把對抗恐怖主義的代號由「無限正義」(Operation Infinite Justice)，改為「持久自由」(Enduring Freedom)，⁴⁷美國針對911事件，宣稱根據聯合國憲章第51條規定可採取自衛行動，布希總統在攻擊阿富汗的演講中，提出將保留對窩藏恐怖份子的其他國家採取軍事行動的權力。⁴⁸誠如倫斯斐所言，美國反恐怖主義行動不像短跑，而像馬拉松。⁴⁹

三、體系結構與互動

911事件後美國與國際社會的互動中，美國以世界超強的姿態，一面進行反恐，重新部署本土防衛機制，另一方面調整外交策略，試圖重建世界新秩序，世界主要強權大多數支持美國出兵阿富汗與打擊恐怖主義的行動，但對於美國企圖透過反恐遂行全球安全戰略的佈局，未必全部配合。美國在出兵阿富汗後，以伊拉克違反聯合國武檢而計畫攻打伊國計畫，便因俄國、中共、德國與法國等國的反對，被迫延緩。911事件後美國力圖強化國際領導地位的作為，雖獲部分外交成效，國際權力結構基本上仍維持「單極多元」的格局，但在執行對外政策時仍要考量其他強權的立場和態度。⁵⁰就如中共對於美國反恐，雖然表示支持，但一再聲明要在聯合國憲章及國際法規範下進行，並且要避免傷及無辜；⁵¹美國早在1999年發動科索沃的局部戰爭中，就希望所有國家順從單極世界的秩序，⁵²911事件顯示僅憑單一國家的力量無法解決世界所面臨的重大問題，多極化仍是世界發展的長期趨勢。⁵³

⁴⁶ 沈明室、謝奕旭，〈911事件後中亞權力平衡與區域安全〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2002年11月。

⁴⁷ 〈無限正義更名持久自由〉，《聯合晚報》，2001年9月26日，版6。

⁴⁸ 〈全球反恐策略，布希新解〉，《中央日報》，2002年3月2日，版10。

⁴⁹ 《中時奇摩站》，2001年9月21日。

⁵⁰ 蔡明彥，〈後911時期台灣之安全環境與因應策略〉，《全球政治評論》，2003年2期（2003年4月），頁33-4。

⁵¹ 〈多個國家就美對阿富汗採取軍事行動作出反應〉，

<http://cn.news.yahoo.com/011008/72/pszj.html/2003/9/18>

⁵² 王逸舟，《單極世界的陰霾－科索沃危機的警示》（北京：社會科學文獻出版社，1999年11月），頁384-5。

⁵³ 〈陸保生：新格局、新挑戰、新機遇〉，《解放軍報》，2002年2月6日，版5。

由於世界主要國家均感受到恐怖主義對國際安全的危害，紛紛調整外交與安全戰略，強調國際反恐合作的重要性，以反恐為題，發展出跨國性的安全對話與合作。正如 2001 年 10 月 21 日亞太經合會（APEC）發表反恐聲明，一致譴責恐怖行動，強調反恐要在國際社會採取一致立場，以加強國際合作。⁵⁴綜觀 911 事件後國際權力結構互動，美國在國際體系中仍維持領導地位，尤其在獲得主要國家支持的情況下，美國對外政策對國際組織運作、國際輿論與跨國性安全合作，均具影響力；世界強權美、俄、日、歐、中等大國針對反恐議題發展出多邊與雙邊的合作，為強權間關係的改善帶來正面意義。⁵⁵911 事件確實牽動了傳統強權間改變互動的模式，也改變了美國的全球戰略。⁵⁶

第三節 911 後美國全球戰略調整

911 事件後，不僅打破了許多美國人認為本土不會遭受外來攻擊的迷思，白宮領導人也意識到本世紀的恐怖主義將對美國造成嚴重的安全威脅，迫使美國必須重新思考全球戰略佈局。美國的全球戰略調整以單邊主義和實用主義相結合，一方面反恐成為優先戰略議程，積極成立國際反恐聯盟，表現出有意走向多邊主義的傾向；一方面又提出「非友即敵」聲明，爭取傳統盟國、非盟國甚至是潛在對手的支持。⁵⁷這種雙重矛盾的外交政策，使得 911 事件後的國際戰略環境更為複雜。我們可從 911 事件後，布希政府在全球反恐戰略各階段陸續發表的重要文獻暨文告中，以及對阿富汗和伊拉克反恐戰爭的作為中，檢視美國全球戰略調整的過程與重點所在。

壹、冷戰後美國的全球戰略

一、美國的國家利益

冷戰結束，美國成為世界唯一超強國家，老布希政府末期，制定了「1990

⁵⁴ 〈APEC 領袖會議發表反恐聲明〉，

<http://tw.news.yahoo.com/2001/10/21/international/ctnews/2626452.html/2003/9/22>

⁵⁵ 蔡明彥，〈後 911 時期台灣之安全環境與因應策略〉，《全球政治評論》，2 期（2003 年 4 月），頁 34。

⁵⁶ 吳東野，〈全球反恐聯盟及其相關問題之探討〉，頁 7。

⁵⁷ 〈2001 國際，世紀開年的預警和報曉〉

<http://www.people.com.cn/BIG5/guandian/183/6103/6104/2003/07/14>

年代之防禦戰略」，主張透過發展及維持同盟關係，擴大民主價值的「和平地帶」，防患紛爭於未然的重要性。柯林頓基本上繼承老布希之防禦戰略。⁵⁸事實上，美國主導國際體系卻是積極性的，回顧冷戰至今美國介入國際事件概有：1990 年第一次波灣戰爭；1996 年台海危機；1999 年美國帶領北約對南斯拉夫實施軍事制裁；2003 年美國藉反恐發動第二次波灣戰爭，美國以軍事介入國際事務，真正動機都是為了國家利益。⁵⁹冷戰時期雷根 1987 年的美國國家安全戰略(National Security of the United States)，與冷戰後柯林頓 1999 年 12 月的新世紀的美國國家安全戰略 (A National Security Strategy of the United States for a New Century)，這些由美國總統公佈，說明美國政府全般國家安全戰略觀的報告，內容都包括：「美國利益」、「支持美國利益的主要目標」及「對美國利益的主要威脅」等章節，⁶⁰顯示國家利益已為美國制定全球戰略的主要考量。

美國的全球利益有四：民主自由市場核心集團的活力與安全；將轉型國家整合於核心集團；擊敗或將流氓國家與組織對核心集團利益與價值的威脅減至最小；侷限由失敗國家造成的損害。⁶¹美國四年期國防總檢 (QDR) 1997，指出美國最重要的國家利益重點如下：保護主權、領土及美國人民，嚇阻對國家威脅，諸如核生化攻擊及恐怖主義；防止敵對之區域聯盟或霸權之興起；嚇阻並於必要時擊退入侵美國及盟邦的行動等。⁶² 1996 年 7 月美國各方學者提出「美國國家利益」報告，作為 20 世紀最後一任美國總統的外交戰略理論指南，指出未來 4 年美國在外交上的 5 項基本任務：第一，對付進入世界舞台的中共；第二，防止核子武器和可用於製造核武的材料失控，遏止生化武器擴散；第三，維持與日本和歐洲盟國健全的戰略夥伴關係；第四，避免俄羅斯崩潰；第五，維持美國單極領導地位、軍事能力和對國際社會的承諾。最值得注意的趨勢是，美國戰略著眼已從國別關係和區域政策轉向對核子擴散、國際貿易規則、移民、毒品走私等具體問題。⁶³由上述可知，全球各地的穩定為美國維護區域和平與安全的重要利

⁵⁸ 日本防衛廳防衛研究所編，《東亞戰略概觀》，國防部史政編譯局譯（台北：國防部史政編譯局，2001 年 10 月），頁 236-7。

⁵⁹ “Powell Says U.S. Not After Iraqi Oil” *Los Angeles Times*, 23 January 2003, A1.

⁶⁰ Ronald Reagan, *National Security Strategy of the United States* (Washington, DC: The White House, 1987), PP.1-5; Bill Clinton, *A National Security Strategy for a New Century*(Washington, DC: The White House, December 1999), 1-7.

⁶¹ 《美國 1998 年戰略評估》，國防部史政編譯局譯（台北：國防部史政編譯局，1999 年 3 月），頁 5-27。

⁶² 《美國四年期國防總檢》(Quadrennial Defense Reveiw 1997)，國防部史政編譯局譯（台北：國防部史政編譯局，1997 年 10 月），頁 33-4。

⁶³ 王緝思，《冷戰後美國的全球戰略和世界地位》（台北：生智，2001 年 8 月），頁 412-3。

益，也符合美國維護世界領導地位整體戰略佈局。

二、維護「世界領導地位」

由於冷戰兩極對抗體系結構崩解後，美國面臨一種不確定的局面；因此，重新界定國家利益，以填補冷戰結束後權力真空狀態，確保世界遵循新的政治秩序。故美國積極從事全球及區域性佈局，美國在歐洲堅定的推動並擴展北大西洋公約組織體系，在亞洲則重整與日本的防禦關係，使東北亞進入更為廣泛的防禦體系。⁶⁴美國為在軍事上打贏「兩戰」，美國必須維護強大軍力以掌握兩個戰區的有利位置，柯林頓政府將平時海外活動的參與、嚇阻暨衝突預防，決定性兵力打贏兩場區域戰爭視為軍事戰略的三項要素，這也是後冷戰時期美國的主要軍事戰略。⁶⁵

在冷戰背景下，美國全球戰略從屬於「遏制」蘇聯。冷戰結束後，在全球化趨勢發展下，使美國擔當每一地區政治力量之間的「平衡者」。直到 1993 年 9 月，柯林頓政府的國家安全事務助理萊克提出「擴展戰略」，冷戰後的美國全球戰略才算有了一個正式的名稱。經修改後柯林頓簽署定名為「參與和擴展」戰略，在 1995 年「國家安全戰略報告」發布。從冷戰時期的「遏制」到冷戰後的「參與與擴展」，美國始終不變的戰略目標是維護自身利益以及建立「世界領導地位」。⁶⁶未來美國 5-10 年的戰略走向呈現出防止大規模毀滅性武器擴散將成為國家安全中最大問題；在干預地區衝突中扮演活躍角色，同時維持傳統的美歐、美日安全同盟；在傳統大國關係中，仍然呈現美歐最為接近，美日次之，美俄、美中關係起伏不定的格局；「民主和人權」因時制宜的運用，同時積極改善國際形象和「領導方式」，以推廣美國的利益和價值觀。⁶⁷

貳、反恐全球戰略調整階段

⁶⁴ 毛惠民、陳漢華，〈美國的全球戰略與中共及台灣問題〉，國防大學第二屆國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦。2001 年 12 月 11 日。

⁶⁵ National Military Strategy of the United States of America (Washington D.C: Government Printing Office, 1995), 6-16, 轉引林正義，〈1995-1996 年台海危機：美國國會的反應〉，收錄《中美關係專題研究》，中研院歐美研究所編印（台北：中研院歐美研究所，1998 年 12 月）。

⁶⁶ 王緝思，〈冷戰後美國的全球戰略和世界地位〉，頁 346-7、411-12。

⁶⁷ 同上註，頁 418-421。

911 事件發生後，布希政府的反恐全球戰略隨國際情勢的發展，從布希政府提出「四年國防總檢」(Quadrennial Defense Review, QDR) 報告書至發表國情咨文的這段期間，可視為布希政府安全戰略初步調整階段。本階段發展主要包括 QDR、核態勢報告 (Nuclear Posture Review, NPR) 與國情咨文的公布及對阿富汗戰爭，可以觀察出美國在反恐階段初期全球戰略的初步調整。

一、強調「本土安全」，植基「國防能力」

2001 年 9 月 30 日美國國防部提出「四年國防總檢」(Quadrennial Defense Review Report, QDR) 報告書⁶⁸，引起廣泛的重視。倫斯斐 (Donald H. Rumsfeld) 在序言中強調：「此報告處於新舊時代交替之重要時刻所撰擬，特別是美國在 2001 年 9 月 11 日遭受到恐怖主義凶狠的血腥攻擊。四年國防總檢試圖建立美國國防的新戰略，此一戰略包含不確定性及對抗突發的奇襲狀況，如要在海外作戰，美國『本土安全』必須在無慮的概念為前提；而中心目標是將過去防衛計畫思維的『植基於威脅』(threat-based) 模式，轉變為未來的『植基於能力』(capability-base)。」⁶⁹；而 911 恐怖攻擊事件顯示未來挑戰的風險是國際體系的一種常態，保衛美國為首要地位，必須在重要地區前進部署兵力，使盟邦安心，並嚇阻潛在敵人威脅，藉由「植基於威脅」轉換至「植基於能力」之兵力規劃，維持絕對軍事優勢。⁷⁰兵力規劃的轉變中，以防衛美國優先；並使美軍能在兩個

⁶⁸ 根據 1996 年國會通過《軍隊結構審查法》(Military Force Structure Review Act)，規定從 1997 年起，新政府上台後需向國會提交〈四年期國防總檢〉(Quadrennial Defense Review, QDR) 報告，柯林頓政府於 1997 年提出第一次報告，現任布希總統於 2001 年提出第二次 QDR 報告。The U.S. Congress, “H.R.3230 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997,” <http://www.comw.org/qdr/backgrd.html/2003/7/28>

⁶⁹ QDR 內容請見 <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf/2003/10/23>。全文重點除倫斯斐序言外，區分為 8 個面向：1. 美國在 21 世紀的安全：美國與其他國家關係呈現暨競爭又合作特色，必須考量形成世界體系的新地緣政治趨勢；區域安全發展中，亞洲已逐漸成為易爆發大規模軍事競賽的區域。2. 國防戰略：使盟邦放心；勸阻未來軍事競爭；嚇阻潛在對美國及盟邦威脅；一旦嚇阻無效，斷然採取攻擊擊敗任何敵方。3. 兵力規劃的轉變：防衛美國優先；前進嚇阻，美軍將能在兩個戰區遂行作戰，斷然擊潰其中一戰區敵軍，並不使再造成威脅。4. 調整美軍全球態勢：以新的嚇阻手段，透過飛彈防禦、資訊系統暨反恐作戰等能力；將維持在西歐及東北亞的關鍵基地，以利兵力投射。4. 開創 21 世紀美軍：美軍轉型的一個關鍵目標係研發購置讓潛在敵人無處可逃的裝備及戰力，強化聯合作戰組織建構暨機制運作；轉型方案中以反制威脅，將發展飛彈防禦系統列為優先要務，並設法保有遂行資訊作戰的絕對優勢。6. 激勵美國國防部機關組織。7. 管理風險：911 恐怖攻擊事件顯示未來挑戰的風險是國際體系的一種常態，必須部署兵力使盟邦安心，並嚇阻潛在敵人；保衛美國為首要地位，藉由「植基於威脅」至「植基於能力」之規範轉換，維持軍事優勢。8. 參謀首長聯席會議主席聲明：兩項挑戰性任務，一是考量美軍部隊是否具備在危險且正在轉變中的安全環境中，確保美國在全球利益的重大課題；二是落實總統要求美軍轉行以肆應未來安全挑戰。

⁷⁰ QDR 第 7 部份強調管理風險，<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf/2003/10/23>

戰區遂行作戰，有能力斷然擊潰其中一戰區敵軍，並使戰區敵軍無法再造成威脅。⁷¹

911 事件已經打破了美國本土不受攻擊的神話，布希政府的國家安全戰略目標優先順序出現重大變化，不論是政府與美國大眾皆認知「國土安全」已置於反恐優先戰略目標中的第一順位，並把代表恐怖主義的基地組織和大規模毀滅性武器擴散視為最急迫的挑戰，優先強化軍事的絕對力量，確保國土的「絕對安全」。⁷²美國在面對 911 事件已採取絕對攻勢的戰略思維，將持續建立更為強大的國防，以嚇阻暨擊潰潛在敵人，確保美國在 21 世紀的國家安全。

二、嚇阻圍堵「邪惡軸心」，不排除使用「戰術核武」

美國國防部在 2001 年 12 月 31 日向國會提出核態勢報告（Nuclear Posture Review, NPR）。⁷³其要點包括，第一、美國核子武器過去被視為戰略性武器，新的檢討報告將核子武器視情況需要的時候，作為戰術性的用途。第二、檢討大幅裁減現有核子彈頭以及投射服役的數量。第三、美國可能發展小當量核武，專門針對恐怖份子或對付流氓國家，將北韓、伊拉克、伊朗、敘利亞和利比亞等流氓國家列為核武使用對象。主要意義在於對美國的威脅，區分為三類：第一類是立即的威脅；第二類是可能的潛在威脅；第三類是突然的無預警威脅。由此顯示出美國的國防戰略在於塑造美軍強大的軍事力量，以嚇阻圍堵潛在攻擊美國的敵人。⁷⁴

布希總統在 2002 年 1 月 29 日發表國情咨文，⁷⁵宣稱北韓、伊朗、伊拉克為「邪惡軸心」國家，強調美國將會持續在全球範圍內對抗恐怖主義，並部署有效的飛彈防禦系統，以保衛本土安全。美國在必要時候，不僅會打擊恐怖份子，還

⁷¹ QDR 第 3 部份強調兵力規劃，<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf/2003/10/23>

⁷² 楊海光、丁詩傳，〈911 事件後國對外政策的走向〉，《安全與戰略》，6 期（2003 年 6 月），頁 55-7。

⁷³ 相關核態勢報告內容，請見 “Nuclear Posture Review,” January 8, 2002, <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>; “DOD News: Special Briefing on the Nuclear Posture Review,” January 9, 2002, See <<http://www.defenselink.mil/cgi-bin/dlprint.cgi> and *New York Times*, 10 March 2002. <http://www.nytimes.com/2002/03/10/international/10NUKE.html>.

⁷⁴ 董立文，〈911 事件對美國安全戰略與對華政策的影響〉，收錄《911 事件後全球戰略評估》，蘇進強主編（台北：台灣英文新聞，2002 年 9 月），頁 73-4。

⁷⁵ “The Presidents State of the Union Address,” January 29, 2002. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

會主動打擊任何企圖發展大規模滅性武器的敵對國家。⁷⁶布希政府爲了維護國家安全，不惜採取直接與帶有濃厚攻擊性色彩的安全戰略，不僅具有嚇阻圍堵之戰略意涵，並隱含了先制攻擊的思維。

三、以單邊、雙邊、多邊方式進行反恐

911 事件發生後，美國政府確認恐怖攻擊行動，是由盤據在阿富汗境內的蓋達基地組織（al Qaeda）所策劃執行，2001 年 10 月 7 日對阿富汗發動反恐戰爭，在兩個月內以絕對的優勢戰力瓦解阿境的塔利班政府和基地組織。就戰略涵意言，美國不但摧毀了塔利班與基地組織的恐怖網路，更和 90 多個國家建立了廣泛的反恐聯盟，確立了 911 後唯一超級強權的領導地位，同時將勢力伸入中亞地區取得石油及天然氣戰略資源；而爲擴大反恐戰果，持續在阿富汗及全球各地圍剿基地與其他恐怖組織，歐盟、歐安組織、北約、八國集團、美洲國家組織、非洲聯盟都採取了同步打擊恐怖主義；繼而擴大了反恐空間，在東南亞、非洲和中東開闢了新的反恐戰線。⁷⁷

阿富汗戰結束後，美國在國際影響力達到最高峰，隨著布希政府對恐怖主義展開反擊，美國靈活運用單邊、雙邊與多邊關係建立「國際反恐聯盟」，除了獲得傳統盟邦支持外，同時改善和俄羅斯與中共的關係。就戰略發展意義言，美國在阿戰後從中亞和南亞一直延伸到東南亞和東非。一方面是基于打擊恐怖主義，追緝基地組成員的需求，另一方面則乘機擴張其影響力，最明顯部分就是在中亞，中亞是歐亞心臟地帶，具有重大戰略價值，以往無從插手，如今乘機立足。911 事件雖給美國帶來重大傷痛，但也提供布希政府向外擴張機會。⁷⁸

參、反恐全球戰略攻勢階段

2002 年 3 月 11 日布希總統在 911 事件滿 6 個月發表談話：反恐怖主義之戰，美國及盟邦不能放任「流氓」國家發展大規模毀滅性武器，正式宣布反恐戰爭進

⁷⁶ 汪毓偉，〈從美政策報告看其國家戰略內涵、可能發展與影響〉，收錄《2002-2003 年亞太形勢發展與展望》，李英名主編（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會），頁 493-5。

⁷⁷ 辛本健，〈2002 年國際安全形勢綜述〉，《國際政治》，6 期（2003 年 6 月），頁 49。

⁷⁸ 鄭端耀，〈布希政府安全戰略發展評析〉，頁 22-25。

入第二階段，以斷絕有利恐怖組織發展的持久戰。⁷⁹從 2002 年 6 月 1 日布希總統在西點軍校畢業典禮演說，國防部提出年度戰略報告和布希在就任 18 個月來對各種議題立場作明確闡釋的「國家安全戰略」文件中觀察，可以視為布希政府全球戰略調整的攻勢階段。

一、國防戰略支持全球領導地位

2002 年 8 月 15 日，美國國防部向國會提出首次年度戰略報告(Annual Report to the President and the Congress ARPC)⁸⁰，內容重點在於面對恐怖主義戰爭中，重新評估戰略環境，律定戰略打擊方向，國防政策目標有四，分別是確保盟友、阻止未來軍事競爭、嚇阻對美國利益之威脅並堅定的擊潰敵人。強調需要反擴散及防衛本土之新政策；嚇阻新概念是依賴攻擊與防衛力量，必須建構飛彈防衛以對抗不同以往之威脅，不受限於目前反彈道條約之約制，利用新科技革命以創造軍事力量。美國認知仍將面對另一強權或其結盟挑戰，但高度緊張的傳統軍事衝突可能性降低，對於東亞的戰略穩定，給予適時關切。重視以軍事力量作為穩定戰略環境的基礎，以有效支持美國的全球領導地位。⁸¹

二、「先發制人」合法自衛

2002 年 5 月美國國防部長倫斯斐提出「攻擊是最好的防禦」的國防戰略，在必要時採取「先制作為」(preemption)的預防措施，將戰爭帶到敵境(take the war to the enemy)，以避免美國再遭攻擊。⁸²2002 年 6 月 1 日布希總統在西點軍校畢業典禮演說，首次表示美國必須準備先制行動(pre-emptive action)，⁸³強調美國冷戰時期的嚇阻與圍堵無法因應新的安全威脅，相互保證毀滅對於隱匿的恐怖組織產生不了效果，無法予以圍堵，國家安全需要所有美國人民具有前瞻性與決心，一旦有需要，便能進行先制行動。此一說法顯示美國雖未放棄嚇阻與圍堵，

⁷⁹ 〈布希表明，反恐已進入第二階段〉，《中國時報》，2002 年 3 月 12 日，版 10。

⁸⁰ Annual Report to the President and the Congress,
<http://www.defenselink.mil/execsec/adr2002/toc2002.htm/2003/9/28>

⁸¹ 汪毓偉，〈從美政策報告看其國家戰略內涵、可能發展與影響〉，收錄《2002-2003 年亞太形勢發展與展望》，頁 510-19。

⁸² Donald H. Rumsfeld, "Transforming the Military," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No.3 (May/June 2002):31.

⁸³ "Bush: U.S. Will Strike First at Enemies," *Washington Post*, 2 June 2002, A1.

但已出現「先發制人」與「防衛性干預」概念的戰略思維。⁸⁴

2002年9月20日，布希總統發布上任以來第一份國家安全戰略報告（The National Security Strategy of the United States of America, NSS），⁸⁵總結並完整陳述了美國外交與安全戰略的基礎方針，美國要對具敵意的國家以及恐怖團體採取先發制人的行動，必要時，美國將毫不猶豫採取單獨行動，行使合法自衛的權力。911事件的重大教訓，嚇阻與圍堵已不足以保護美國的安全，在面對無可捉摸的恐怖團體與毀滅性武器威脅下，美國整體安全戰略變得相當明朗，已經由被動轉為主動，以先發制人與防範未然的作為，將潛在威脅優先除之而後快。⁸⁶

國際上普遍認為布希的國家安全戰略應稱為「布希主義」（Bush Doctrine），代表了美國在後冷戰時代安全政策的「典範轉移」，歐洲國家認為「先制攻擊」因美國安全威脅已改變，敵人變得不理性也不可預測，嚇阻與圍堵已無法奏效。中共認為，布希政府的新戰略是為鞏固美國單極世界佈局的一環，絕對不允許美國軍事超強的地位遭受挑戰。但也有許多國家雖不否認美國有防衛攻擊的基本權力，但均擔憂其他國家也會起而倣之，屆時如何進行全球的衝突管理，世界將變得更危險。⁸⁷

肆、反恐全球戰略實踐階段

美國強調「本土安全」、圍堵「邪惡軸心」、「先發制人」等全球反恐戰略思維，在布希總統歷次重要講話和具體文告及對阿富汗反恐戰爭實施過程中已展露無遺，緊接著透過對伊拉克發動戰爭，實踐全球戰略所主張的具體行動。

一、實踐「單邊主義」

美國針對「邪惡軸心」之一的伊拉克軍事行動，這是布希政府展現攻勢戰略

⁸⁴ 董立文，〈911事件對美國安全戰略與對華政策的影響〉，收錄《911事件後全球戰略評估》，頁74。

⁸⁵ President George W. Bush, "The National Security Strategy of the United States of America," September 29, 2002. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.htm>

⁸⁶ 楊念祖，〈從美國東亞戰略的演變看對台安全的影響〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2002年11月。

⁸⁷ 汪毓偉，〈從美政策報告看其國家戰略內涵、可能發展與影響〉，收錄《2002-2003年亞太形勢發展與展望》，頁526。

最明顯的例子。從 2002 年 9 月初後，布希政府積極展開一系列對伊拉克的強勢高壓行動，先是布希在聯合國大會指控伊拉克，如果伊國不立即公開與銷毀毀滅性武器，美國將會同聯合國採取行動。9 月下旬，布希要求美國國會授權總統對伊拉克用武，一方面顯現美國處理伊拉克問題的決心，一方面作為向聯合國施壓的籌碼。美國國會在 10 月 11 日通過決議案。接著布希政府要求聯合國安理會制定對伊拉克的新決議案，下令伊拉克銷毀所有毀滅性武器，聯合國安理會於 11 月 8 日通過 1441 號決議案，要求伊拉克須在 30 天內提交所有毀滅性武器計畫的申報書，無條件准許聯合國武檢人員進入檢查。聯合國武檢人員從 11 月 25 日重新進行睽違四年的武檢工作，同時布希政府積極調兵遣將，開始外交斡旋。

其後布希面臨了外交與軍事部署的諸多挑戰，如 2003 年 3 月 1 日土耳其不同意美國使用土國的基地與領空。3 月 2 日阿拉伯聯盟共同宣稱「完全拒絕任何對伊拉克的侵略」。3 月 7 日法、德、俄在安理會召開前夕發表聯合聲明，表示不會授權對伊拉克動武的決議通過，而後中共也加入反對陣營。3 月 16 日美英對伊發出最後通牒，法德俄尚表示無動武理由。3 月 18 日布希發表電視演講，要求海珊 48 小時內離開伊拉克。3 月 20 日發動對伊軍事攻擊行動。⁸⁸當時國務卿鮑爾偏向以外交途徑解決，希望在國際上爭取更多支持，但對於布希政府內的鷹派人士而言，如果沒有辦法得到國際共識，採取單獨的行動是必要的，在觸及重大國家利益時，縱然造成華府與西方盟友前所未有的裂痕，也在所不惜。⁸⁹美國在 911 後的大戰略中，「多邊主義」合作完全視自己的需求而定，長期戰略走向無異「單邊主義」。⁹⁰

二、名符其實「單極為主的多極體系」

美伊戰爭中顯示，雖然美國如願推翻海珊政權，但國際強權不如反恐戰爭伊始對美國全力支持的態度，各國基於國家利益另有盤算，已使美國警覺到，一意孤行的單邊主義，對於解決國際反恐問題備多力分。但是在 2003 年 10 月 16 日，聯合國安理會通過第 1511 號決議案，包括反對美國出兵的安理會大多數國家法、德、俄及見風轉舵的中共，代表阿拉伯集團的敘利亞，正式向世界獨一無二的超級強國低頭了。就法理言，從此美國對伊拉克的操縱，取得了聯合國法律上

⁸⁸ 羅致政，〈布希主義與美伊戰爭〉，《國防政策評論》，3 卷 3 期（Spring 2003），頁 57-69。

⁸⁹ 同上註，頁 70。

⁹⁰ 楊文靜，〈勾勒新時代美國之大戰略〉，《現代國際關係》，5 期（2003 年 5 月），頁 61。

的承認，最重要的安理會正式授權「在統一指揮下成立多國部隊」，以維持伊國的安全與穩定。⁹¹

毫無疑問，911 是造成布希全球安全戰略變化最主要的推動力，而就當前國際情勢發展來看，反恐顯然不是全球國家的短期責任，軍事超強的美國未來勢必會面臨更多的挑戰。美國調整國家安全戰略目標是在國際體系中確立單極的領導地位，在全球範圍內擴展美國的普世價值觀。美國把反恐和維護國家安全作為首要任務，推展「先發制人」戰略，以打擊恐怖主義和發展大規模毀滅性武器擴散的「軸心國家」。⁹²易言之，布希政府上任以來的作為已將國際體系轉變為一個真正、實質的「單極為主的多極體系」，美國也成為冷戰結束後真正名符其實的超級強國。⁹³

第四節 小結

冷戰後轉變中的國際安全環境，促使美國仔細思考作為世界唯一超強的角色，最後關鍵時刻出現在布希政府上台後，以及 911 恐怖攻擊事件的發生，此一震撼性悲劇讓布希政府將恐怖主義與大規模毀滅性武器作同步思考，並設想其可能對美國本土所帶來前所未有的威脅。此一安全觀的轉變，美國的全球戰略必須作出因應的調整，所謂的「布希主義」漸漸成形。⁹⁴布希主義強調善用美國為唯一超強地位，轉向「先制攻擊」的全球戰略，以確保美國本土的絕對安全，建立以美國為核心的世界新秩序。

以體系理論的觀點觀察，冷戰前國際體系走向趨於兩極化，而冷戰後則轉變為美國所主導的「一超多強」的體系格局，自從冷戰結束到 2001 年 911 事件發生差不多整整 10 年，這 10 年中，國際力量呈現出重新組合的趨勢，在舊的國際體系上逐次構建出新的「一超多強」的格局。由於布希總統上任初期，採取較柯林頓政府更突顯單邊主義的強硬外交路線，不僅不顧歐盟及中、俄的反對仍積極建構 NMD 及 TMD 系統，更不理俄羅斯的感受繼續推動「北約東擴」及有意廢棄「反彈道飛彈條約」(ABM) 和拒簽歐盟等國支持的「京都議定書」；而且布

⁹¹ 陸以正，〈安理會終於向美國屈膝了〉，《中國時報》，2003 年 10 月 20 日，版 A4。

⁹² 蘇格，〈評美國國家安全戰略的調整〉，《國際政治》，6 期（2003 年 6 月），頁 39。

⁹³ 陳一新，〈國際體系轉變對台灣戰略環境的影響〉，收錄《2003 台海戰略環境評估》，頁 40。

⁹⁴ 羅致政，〈布希主義與美伊戰爭〉，頁 71。

希政府也將中共與美國的關係從柯林頓政府時期的「戰略夥伴」調整為「戰略競爭」關係。剛進入 21 世紀的國際形勢，似乎有走向全球性「新冷戰」的趨勢，整個國際體系結構對美國有不利趨勢。

911 事件使得世界強權包括歐洲國家、俄國、中共、日本均與美國在反恐議題上發展合作關係，因為要合作對抗國際恐怖主義而出現轉圜和解的契機，為美國逐漸走窄的外交路線另闢新的戰略空間。特別在美伊戰爭中凸顯「布希主義」的具體實踐，已將國際體系轉變為一個真正、實質的「單極為主的多極體系」，美國也成為冷戰結束後名符其實的超級強國。就國際體系運作觀察，反恐成為體系中優先議題是毋庸置疑，美國以獨強之勢影響體系運作，體系內構成員將受體系影響而向美國靠攏，但能否確保體系具有持久性和穩定性，實無法預測。截至美伊戰爭後的國際情勢，全球國際體系構成員唯有以反恐合作為前提，在體系社會化與競爭過程中，促使良性互動，方能延續體系的穩定發展。

911 事件後，當體系內主要國家與其他國家之間的相對地位發生改變且造成國際體系變動時，國家會基於利益考量，重新調整戰略規劃。因此促成美國的全球戰略調整，以「反恐」優先，強調本土安全為戰略目標，以非友即敵、敵我分明的戰略思維，建立國際反恐聯盟；以「能力取向」取代「威脅取向」，建立絕對優勢的國防力量；以單邊、雙邊、多邊方式並列進行反恐，以爭取國家利益；從嚇阻、圍堵到先制攻擊的軍事戰略思維，不再僅視核武為嚇阻籌碼，而是戰爭工具；持續發展飛彈防禦系統，圍堵並嚇阻「邪惡軸心」國家－北韓、伊朗、伊拉克暨發展大規模毀滅性武器的流氓國家，必要時採取單邊主義，不惜「先發制人」行使自衛。惟於美伊戰爭中顯示，國際各強權已不如反恐戰爭開始對美國的全力支持的態度，一意孤行的單邊主義，對於解決國際反恐問題已有修正的必要。

布希政府全球反恐安全戰略發展至美伊戰爭為止，可以看出美國作為超級強權，以往還有所節制，淡化權力政治色彩，如今在國家安全利益考量下，為確保防衛本土的絕對安全，一改被動回應，採取主動進擊，如有必要，不排除先制攻擊，不惜展現強權政治力量，防範恐怖主義威脅；雖然布希展現絕對攻勢作風，但在國際行動上，仍然見機行事，保留彈性。911 既改變了國際體系的運作，也牽動了傳統強權間的互動關係，美國更因此調整了以反恐為先的全球戰略；基於此，在國際體系的變遷與美國全球戰略思維的調整下，就台灣所處安全環境角度言，特別在面對中共的崛起時，對於亞太安全情勢有何影響，將繼續予以探討。