

國立政治大學外交系
戰略與國際事務碩士在職專班論文

指導教授：姜家雄 博士

小布希政府的美國國家安全戰略
— 以伊拉克戰爭為例

A Study of the National Security Strategy of Bush's Administration:
Analyzing From the Iraq War

研究生：呂學宗

中華民國一〇〇年六月

摘要

「國家安全戰略」是美國國家政策的核心，在冷戰時期，面對蘇聯及其共產集團對美國安全的威脅，美國的「國家安全戰略」的基本態勢是「圍堵加嚇阻」。冷戰結束後，美國的國家安全進入一個調整的時期。一方面，冷戰在全球層面的終結及其在區域安全引起的反應，動搖著40年來支撐美國「國家安全戰略」的基本原則，美國必須用新的理念來指導其國家安全；另一方面，全球化的影響及911恐怖攻擊事件的發展也給美國帶來了新的挑戰。

2001年911恐怖攻擊事件發生之前，美國國安機構就已開始研究在新環境下的國家安全戰略。從波斯灣戰爭及柯索沃危機，或是北約東擴，在在顯示出美國已將戰略重點放在遏制地區性挑戰及國際體系多極化的形成上。911恐怖攻擊事件發生之後，小布希政府重新審視國際環境，強調本土防禦的安全政策。美國調整全球戰略的根本出發點是加強世界上的領導地位，反恐及安全則是美國國家安全戰略的首要目標。

由於911事件造成美國國內保守主義情緒的上升，促使小布希的安全觀趨向更保守方向發展，並提出以「政權更替」、「先制攻擊」、「單邊主義」及「絕對安全」等戰略為要點的「布希主義」(the Bush Doctrine)，而「伊拉克戰爭」正是小布希政府貫徹上述安全戰略的試驗。然而，當美軍於2003年3月以海珊政權構成大規模毀滅性武器威脅為由出兵伊拉克，在歷經徹底搜索上述武器未果後，才發現小布希政府所聲稱之伊拉克威脅似為空穴來風，而伊拉克戰爭之正當性遭受到嚴厲抨擊。

2003年以前，國際各國普遍都還十分信任美國所作所為，然而，就在小布希政府不顧國際社會甚至盟友的反對，採取預防性戰爭的先制戰略的軍事行動，出兵攻擊伊拉克，美國單邊作為的反恐戰略證明不得人心，整個中東地區的局勢動盪，伊拉克的重建過程障礙重重，國際範圍內的恐怖主義愈加猖獗，大規模殺傷性武器的擴散並未獲得有效抑制，加上美軍虐

俘事件曝光等，使得美國國際地位嚴重受損。

本論文主要探討小布希政府時期美國國家安全戰略的發展，特別是在美國遭逢911恐怖攻擊事件後，面對國家安全情勢的巨變，安全威脅的增加，以及不確定因素提高而所提出的安全戰略的調整特點，並以伊拉克戰爭作為個案研究，小布希在採取單邊行動、先制攻擊、政權更替等戰略作為對伊拉克發動戰爭，對國際關係及美國在國際體系的領導地位造成之影響。

關鍵字：美國國家安全戰略、單邊主義、先制攻擊、政權更替、布希主義



目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 文獻探討	5
第三節 研究範圍與限制	11
第四節 研究方法與架構	12
第二章 美國國家安全戰略的內涵及演變	16
第一節 美國國家安全戰略的作用	17
第二節 美國國家安全戰略制定的影響因素	23
第三節 第二次世界大戰後美國國家安全戰略的演變	32
第三章 911事件前、後的美國國家安全戰略	47
第一節 小布希及其國安團隊的決策風格與世界觀	47
第二節 911事件前小布希政府的國家安全戰略	51
第三節 911事件後小布希政府的國家安全戰略	62
第四節 布希主義及其對美國國家安全戰略的影響	74
第五節 小布希政府與柯林頓政府時期國家安全戰略的比較	81
第四章 小布希政府對伊拉克動武之探究	91
第一節 伊拉克戰爭前美國的外交運作	92
第二節 美國對伊拉克動武的原因分析	98
第三節 美國對伊拉克動武的決策探討	107

第五章 伊戰對美國國家安全戰略實踐之衝擊探討	116
第一節 反恐、反擴散目的遭受質疑	117
第二節 民主移植戰略效果不佳	121
第三節 美國的國際地位嚴重受損	127
第四節 對中東區域安全的影響	138
第六章 結論	144
第一節 研究心得	145
第二節 未來展望	155
參考書目	161



圖目錄

圖1-1 研究架構圖	14
圖2-1 美國各級戰略制定機關與法源依據體系圖	18
圖2-2 美國國家安全戰略與各級戰略關係圖 (小布希政府時期)	22
圖2-3 影響美國國家安全決策的因素	31
圖5-1 動武時機與國際法概念	135

表目錄

表3-1 柯林頓與小布希政府時期軍事行動統計表	83
表3-2 柯林頓與小布希政府軍事力量使用原則比較	86
表5-1 小布希政府衝擊國際規範一覽表	129
表5-2 美國觀感調查統計表	132



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

國家安全戰略是對歷史的總結、當前的把握、未來的選擇。一個缺乏至當國家安全戰略的國家，即使強大了也是一個必將逐漸衰敗的國家。¹美國無疑是目前國際社會最重要的國家，雖然從歷史的角度來看，美國是一個後起的大國，但在冷戰結束後成為全球唯一的超級大國，美國在國家安全戰略的發展和實踐，動輒影響國際體系，因此，成為國際關係學者研究和關注的主要對象，亦是本論文研究之動機。

隨著冷戰結束及蘇聯於1991年解體，國際政治權力結構也轉變為以美國為唯一超強的國際體系。布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 認為美國在軍事、經濟、技術及文化等四大決定性的領域具有領導性的地位，美國在全球的首要地位，就其範圍和性質而言，都是獨一無二的，它是一種新型的霸權。² 杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 稱此為「單極為主的多元體系」，亦即「一超多強」的國際格局。³ 阿特 (Robert J. Art) 認為當前沒有一個國家可以與美國勢均力敵，對美國本土構成直接軍事威脅。⁴ 做為世界上唯一的超級大國，美國無疑的相信自己在國際舞台具有特殊的責任，努力在各種全球性和地區性的事務中發揮特殊的影響，而美國基於自己的利益和價值觀考量也希望這麼做。但隨之產生的問題是：美國如何才能履行這特殊責任和實現這特殊影響，是領導世界？還是支配世界？這兩種方法不僅本質不同，結果不同，對美國國家安全戰略的制定也會產生不同的影響。如果是領導世界，美國與其他國家就是平等的，通過對話和多邊合作，帶領其他國家建立一種相對民主、和諧的國際新秩序；如果是支配世

¹ 楊毅主編，《國家安全戰略》（北京：時事出版社，2008年），頁1。

² 布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski)，《美國的抉擇：是王道還是霸道》(*The Choice: Global Domination or Global Leadership*)，郭希誠譯（台北：左岸文化，民國93年），頁14。

³ 王高成，《交往與促變-柯林頓政府與中共的外交戰略》（台北：五南圖書出版股份有限公司圖書，民國94年），頁57-58。

⁴ 阿特 (Robert J. Art)，《美國大戰略》(*A Grand Strategy for America*)，郭樹勇譯（北京：北京大學出版社，2005年），頁12-13。

界，美國就是將自己置於一種霸主的地位，利用自己在經濟、軍事和政治上的優勢，塑造一種「霸權治理」(hegemonic governance)的國際秩序。

5

小布希(George W. Bush)上任美國總統後的國家安全戰略，許多方面都呈現出與柯林頓(William Jefferson Clinton)總統相同的價值觀，特別是在推動民主擴展(democratic expansion)方面更是如此。1999年春，柯林頓主導北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO, 簡稱北約)對前南斯拉夫塞爾維亞展開空中攻擊，創下北約繞過聯合國安理會(United Nations Security Council, UNSC)而對外用兵的先例。2001年9月11日美國遭受蓋達(Al-Qaeda)組織對其本土的襲擊，小布希於10月7日藉著國際「意願聯盟」(Coalition of the Willing)對阿富汗發動「持續自由行動」(Operation Enduring Freedom)的軍事攻擊。並於2003年3月20日以伊拉克擁有並持續發展大規模毀滅性武器出兵攻打伊拉克。然不同的是，小布希主政下的美國安全戰略，顯然忽略了國際多邊合作的效應。⁶

重大的歷史事件雖不可能改變整個歷史的方向，但它卻可能在一定程度上推動或延緩某種歷史趨勢，促使戰略或政策的改變和實施。例如，1941年日本偷襲珍珠港，並沒改變美國對外政策方向，美國是站在同盟國這一邊，但它確實促使美國對日宣戰。同樣，911恐怖攻擊事件，並沒有改變整個世界或美國的歷史進程，但它確實對美國的對外政策和國家安全戰略產生了重大影響。911事件發生之後，小布希政府為了動員一切有利的國際資源進行反恐戰爭，一度對聯合國、西方盟國、俄羅斯和中國等國採取了較為合作的態度，甚至加強其對外和安全政策的多邊作為；但另一方面，由

⁵ 所謂「霸權治理」(hegemonic governance)，是指霸權國家有能力在體系中採取強制手段及凝聚意識型態之共識而進行領導，維持有利霸權地位的全球秩序。但是霸權國置身國際事務之意願及反霸權聯盟之存在，使霸權國不能隨心所欲地直接控制國際機構或為世界立法，以致在某些議題範疇內必須重視或仰賴世界性治理機制的作用；然而霸權國仍保有選擇是否參加國際多邊機制及遵守國際規範的空間。參見陳文生，〈九一一後美國之霸權治理策略：以伊拉克為例〉，《政治科學論叢》，23期(民國94年3月)，頁170-173。

⁶ 吳東野，〈美伊戰爭與波灣新秩序〉，《遠景基金會季刊》，5卷1期(民國93年1月)，頁7。

於911事件造成美國國內保守主義情緒的上升，促使小布希的安全觀趨向更保守方向發展，並提出以「政權更替」（regime change）、「先制攻擊」（preemptive strike）、「單邊主義」（unilateralism）及「絕對安全」（absolute security）等戰略為要點的「布希主義」（the Bush Doctrine），導致小布希傾向推行支配世界的國家安全戰略。⁷

2002年9月20日，小布希提出任內第一份美國國家安全戰略(The National Security Strategy of The United States of American)報告，⁸該報告三大目標之首，就是藉打擊恐怖分子與專制政權來捍衛世界和平。美國絕不向恐怖份子的要求低頭，也不會與其討價還價，並在美國境外先期確認並摧毀威脅。雖然美國仍將持續爭取國際社會的支持，但若有必要時，也會毫不猶豫獨自出手，採取先制攻擊對付恐怖份子，行使美國的自衛權力，絕不讓恐怖份子傷害美國人民與國家。文中似已充分道出以獲取絕對安全、先制攻擊、單邊主義等為其安全戰略思維及手段。2003年3月20日，在未獲證明伊拉克擁有大規模毀滅性武器（weapon of mass destruction）及聯合國安理會授權下，小布希正式宣告伊拉克戰爭開始，5月1日美國結束在伊拉克的「主要戰鬥行動」（major combat operation）後，⁹美軍即不斷受到恐怖分子的武裝攻擊，如同陷入一場另類的越南戰爭。

911恐怖攻擊事件後，小布希政府為因應恐怖主義及大規模毀滅性武器之擴散，對流氓國家（rogue states）採取新的戰略作為，主要包括「先制攻擊」及「政權更替」，而伊拉克戰爭正是小布希貫徹上述戰略目標和手段的試驗。然而，當美軍於2003年3月以海珊（Saddam Hussein）政權擁有大規模毀滅性武器威脅為由出兵伊拉克，然在歷經徹底搜索上述武器未

⁷ 朱明權，《領導世界還是支配世界—冷戰後美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁299-302。

⁸ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁15-16。

⁹ 許大維、王文勇編輯，《伊拉克自由作戰檢討彙輯》（台北：國防部史政編譯室，民國94年），頁20-30。第二次波灣戰爭美國官方宣布正式結束的時間為2003年5月1日，小布希更於當日登上林肯號航母發表終戰演說。參考 White House, “President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended,” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html> (accessed January 18, 2011).

果後，才赫然發現小布希所聲稱之伊拉克威脅似為空穴來風，伊拉克戰爭之正當性受到嚴厲抨擊，因此，有關美國出兵伊拉克背後的動機與戰略思考深值探討。

美國的國家安全戰略深受美國傳統政治價值觀(political values)與確保國家利益(national interest)等兩項重要變數的影響。自由、民主、人權是美國傳統政治價值觀；美國國家利益，根據學者紐克德南(Donald Nuechterlein)把美國國家利益區分為生存(survival)、緊要(vital)、主要(major)及周邊(peripheral)利益等4個優先順序。¹⁰第一次波斯灣戰爭後的美國，無論是柯林頓或小布希執政，兩人都強調美國的「核心價值」(core value)與「緊要利益」(vital interest)。就「核心價值」而言，白宮決策圈裡不少人秉持缺乏民主是促成伊斯蘭極端主義因素之一的主張。美國與波斯灣地區盟邦的安全關係，儘管長期以來並非基於對民主價值觀的認同，但建立在利益分享基礎上的戰略合作，並不影響美國在波斯灣地區推動民主政治的戰略意圖；就「緊要利益」而言，麥克米蘭(Joseph McMillan)把美國在波斯灣地區的「緊要利益」歸納為四項戰略目標：¹¹（一）因應恐怖主義的猖獗；（二）推動民主化的外交政策；（三）確保波斯灣地區的能源安全（四）防止大規模毀滅性武器。「緊要利益」它對美國國家利益的重要性僅次於本土遭受到武力攻擊。如果用這個角度觀之，那麼小布希決定出兵伊拉克並於戰後維持龐大的駐軍，也就不足為奇。

本論文研究之目的，希望能對小布希上台後的美國國家安全戰略發展有具體完整的探討，特別是在美國遭逢911事件後，面對國家安全情勢的巨變，安全威脅的增加，以及不確定因素提高而所提出的安全戰略調整，同時也希望藉由研究釐清下列所示之問題：

- （一）911事件後，小布希在面對新的安全威脅下其安全戰略的調整特點為何？

¹⁰ 林碧炤，《國際政治與外交政策》（台北：五南圖書出版股份有限公司圖書，民國88年），頁209。

¹¹ Joseph McMillan, "U.S. Interests and Objectives," in *The United States and the Persian Gulf: Reshaping Security for the Post-Containment Era*, ed. Richard D. Sokolsky, (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2003), p.9.

- (二) 小布希在採取單邊行動、先制攻擊、政權更替等戰略作為對伊拉克發動戰爭，對國際關係及美國在國際體系的領導地位造成什麼影響？
- (三) 小布希政府積極性的輸出民主，是否確能為中東地區和美國帶來和平及安全？

第二節 文獻探討

文獻回顧 (literature review) 是針對某個研究主題，就目前學術界的成果加以檢視；文獻評論有助於確立論文的研究重心，在瞭解他人如何研究類似的問題，汲取寶貴經驗，並防止自己犯同樣的錯誤。¹²本節將就本論文主題及研究目標的相關文獻資料綜整分析。

一、有關美國國家安全戰略之論述

德爾夫 (Robert H. Dorff) 認為國家安全戰略的制定是一個國家基於其利益與價值觀訂出其國家目標，而這些目標在國際體制內將受到什麼影響、威脅或挑戰，經過評估後策定其國家安全戰略，作為政治、軍事、經濟、外交等戰略的指導及實踐。¹³以美國為例，美國在冷戰期間國家安全戰略的總體目標是遏制共產主義的擴散，進而對共產主義進行「圍堵戰略」(strategy of containment)，手段包含政治、經濟、軍事、外交等。馬歇爾計畫 (Marshall Plan) 是經濟手段，¹⁴北約是軍事手段，杜魯門主義 (Truman Doctrine) 是政治、外交手段。¹⁵隨著冷戰的結束與蘇聯的瓦解，

¹² 朱宏源，《撰寫碩博士論文實戰手冊》，(台北：正中書局，民國 94 年)，頁 95。

¹³ 德爾夫 (Robert H. Dorff)，〈戰略發展初探〉，收錄《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(U.S. Army War College Guide to Strategy)，高一中譯 (台北：國防部史政編譯局，民國 90 年)，頁 21。

¹⁴ 「馬歇爾計畫」(The Marshall Plan)，係二次世界大戰後，由美國資助的向歐洲國家提供經濟援助以復興歐洲各國經濟的計畫。這一自助計畫是 1947 年馬歇爾提出的。經美國國會批准，稱為歐洲復興計畫 (European Recovery Program)。根據馬歇爾計畫，美國向 17 個國家提供了 130 億美元左右的援助和貸款，對恢復他們的經濟，穩定政治結構起了關鍵作用。這一計畫觀點後來通過第四點計畫推廣到其他未開發國家。參見維基百科，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%A6%AC%E6%AD%87%E7%88%BE%E8%A8%88%E5%8A%83>，上網檢視時間：民國 100 年 1 月 10 日。

¹⁵ 「杜魯門主義」是指杜魯門總統任期內形成的美國對外政策，1947 年 3 月 12 日他號召對受共產黨威脅

圍堵戰略已喪失其意義，美國需要調整其國家安全戰略，以反映新國際安全環境之重要特徵。德爾夫認為探討美國在現今的國際環境中如何追求其國家安全及利益時，最根本的問題在於美國要在國際事務上扮演何種角色，是採取孤立主義（isolationism）、選擇性交往、合作式安全、還是追求主宰地位。¹⁶惟作者並未給予正面答案。

阿特（Robert J. Art）對於美國在國際事務上所要扮演的角色，認為美國一定不要當世界警察，因為美國沒有當世界警察的能力，而且這一種企圖也會引起其他大國的反對，強勢的單邊主義將會極大的傷害美國的聲譽、地位和政治資本。¹⁷他認為制定國家安全戰略，最重要的工作就是確定國家利益，而美國的國家利益及其優先順序可區分為生存的利益、高度重要的利益、重要的利益等三類。其中，防止美國本土遭受攻擊是生存的利益；防止歐亞大陸的大國之間發生戰爭及軍備競賽、確保波斯灣石油通道安全及石油價格合理等二項是高度重要的利益；維持開放的國際經濟秩序、鞏固與擴展民主及尊重人權、保護全球環境不受損害等三項是重要的利益。阿特進一步指出，美國的軍事力量能夠直接促進生存利益和高度重要利益，但只能間接地促進重要利益；為了保護美國的生存及高度重要的國家利益，應當在波斯灣、歐洲和東亞駐軍，在這些地區建立緊密的聯盟並以此部署前沿兵力；阿特不認同用直接軍事干預的方式來實踐擴展民主和保護人權這項重要的國家利益，因為對美國而言不啻為消耗武力的無底深淵，美國還沒有這種實力，美國人民也不會有意願投身於此任務。¹⁸在面對沒有可與美國匹敵的國家、大規模恐怖主義的出現、經濟開放度與相互依賴的增長、民主的擴展及全球環境惡化等特點的現今國際環境，為確保

的希臘政府和土耳其政府提供經濟和軍事援助，以防止當地革命，美國國會同意撥出 8 億美金的款項作為援助基金。杜魯門認為在世界上任何地區發生社會主義革命，都會威脅到美國安全，美國要當世界警察的責任，以防止共產主義在世界任何地方出現。參見維基百科，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%9D%9C%E9%AD%AF%E9%96%80%E4%B8%BB%E7%BE%A9>，上網檢視時間：民國 100 年 1 月 10 日。

¹⁶ 德爾夫（Robert H. Dorff），〈戰略發展初探〉，收錄《美國陸軍戰爭學院戰略指南》（*U.S. Army War College Guide to Strategy*），高一中譯（台北：國防部史政編譯局，民國 90 年），頁 22-23。

¹⁷ 阿特（Robert J. Art），《美國大戰略》（*A Grand Strategy for America*），郭樹勇譯（北京，北京大學出版社，2005 年），序頁 32-33。

¹⁸ 阿特（Robert J. Art），《美國大戰略》（*A Grand Strategy for America*），郭樹勇譯（北京，北京大學出版社，2005 年），頁 9、58。

未來美國的利益與安全，阿特認為美國最佳的戰略不是採取霸權（hegemony）戰略、¹⁹圍堵（containment）戰略、也不是孤立主義戰略，而是在外交手段上採取單邊主義與多邊主義（multilateralism）兼而有之，²⁰在軍事方面採取前沿防衛（forward defense），在國際事務上堅持美國在全球的領導地位等所組成的選擇性干預（selective engagement）的戰略。²¹關於選擇性干預戰略，作者認為也不是完美無缺的，所以作者認為實施選擇性干預戰略的原則是：對使用軍事力量的決定要進行檢驗（有限度的使用武力）、不可僅僅依靠利益的一致性而與其他國家實施協同行動（單、雙邊主義兼併運用）、也要避免過渡膨脹野心（過份擴張）。

曹雄源認為要理解美國國家安全戰略的意涵應從其國家安全戰略的界定、制定、作用與執行等面向來探討。²²美國國家安全戰略所闡述的概念是用以指導美國各階層之事務，諸如：經濟戰略、外交戰略、國防戰略等，換言之，國家安全戰略要提供經濟、外交、國防、反恐等戰略的具體指導，而各個戰略則為國家安全戰略的具體實踐。²³他比較柯林頓與小布希在其任內所公佈的國家安全戰略，雖然二人黨派不同，但是他們均是以確保國家安全、促進全世界的經濟繁榮及推展民主等三項作為其核心目標，意味著美國政府在國家目標及核心價值具連貫性，不會因總統的改選或政黨的輪替，做大幅度的調整。但由於二者在推動三項核心目標時使用的手段不同，也因而造成不同的評價。

¹⁹ 所謂霸權，基歐漢（Robert Keohane）解說為一個單一的支配的世界力量，確切的說，霸權指一個國家有足夠的軍事與經濟力量，並且能夠在很大程度上影響其他國家和非國家行為體的行為，操縱國際體系的運作。在經濟領域裡，霸權益為著對物質資源的控制。轉引自倪世雄，《當代國際關係理論》（台北：五南圖書出版股份有限公司圖書，民國92年），頁378-379。

²⁰ 所謂多邊主義，是一種在廣義的行動原則基礎上協調三個或者更多國家之間關係的制度形式，也就是說，這些原則規定合適的行動，它們並不考慮在任何特定事件下各方特殊的利益或者戰略緊急情況。「多邊的」是一個用來限定名詞「制度」的形容詞，重要的是不要以任何一種特定的制度表述，來混淆多邊主義的含義，每一種特定的制度都可能是，但也並不必然在形式上是多邊的。另外，多邊主義的屬性刻畫了特定的集體中的關係，這個集體可能而且常常並不是包容全球所有國家的。參見魯杰（John G. Ruggie），《多邊主義》（*Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of An Institutional Form*），蘇長和譯。（杭州：浙江人民，2003年），頁7-14。

²¹ 阿特（Robert J. Art），《美國大戰略》（*A Grand Strategy for America*），郭樹勇譯（北京，北京大學出版社，2005年），頁106-157。

²² 曹雄源，《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》，第二版（台北：五南圖書出版股份有限公司圖書，民國98年），頁5-6。

²³ 曹雄源，《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》，第二版（台北：五南圖書出版股份有限公司圖書，民國98年），頁13-14。

依前述，影響國家安全戰略制定的因素，如國家角色、國家利益、國際環境的界定、追求國家利益的手段等；本文將在上述學者的論述下，更進一步分析決策者價值觀對國家安全戰略制定的影響。

二、有關小布希政府的美國國家安全戰略之論述

鄭端耀認為小布希政府的安全戰略發展經歷過三個階段，即初步階段的守勢戰略規劃、第二階段的被迫回應調整、第三階段展現的主動攻勢戰略。²⁴從小布希上任至911事件爆發前為止的9個月期間，可稱為是小布希政府安全戰略發展的初步階段，在這階段中，小布希的安全戰略主要集中在兩個焦點，一是國防安全戰略調整，另一是全國飛彈防禦系統（National Missile Defense, NMD），而此兩者又相互關聯。從發生911事件至2002年1月29日小布希發表國情咨文的這段期間，可視為小布希政府安全戰略發展的第二階段，在此階段中，小布希的安全戰略在面對重大變故後，處於尋求調整與回應的變局中，本階段的發展主要包括三項事件——四年期國防總檢（Quadrennial Defense Review, QDR）的公佈、阿富汗戰爭與戰後的反恐情勢。從小布希發表國情咨文，提出邪惡軸心（axis of evil）的說法，公開批評北韓、伊朗及伊拉克三個國家與恐怖主義掛勾，威脅到世界的和平，至發動伊拉克戰爭後，可視為小布希政府安全戰略發展的第三階段，此階段，不似之前的被動回應與順勢擴張，卻凸顯主動、直接而且明確的攻勢戰略態勢，同時配合美國強大的國力，透露罕見的國際霸權強勢主導作風，有關此重大戰略轉變，可從小布希國情咨文、核武態勢報告（Nuclear Posture Review, NPR）、國家安全戰略（National Security Strategy, NSS）和對伊拉克行動中看出。作者認為，911事件無疑是造成小布希的國家安全戰略變化最主要的推動力，亦是其安全戰略發展最重要的分水嶺，其它如國家安全感受威脅、守勢戰略不足、國內外形勢助長以及缺少有力的反對力量等，也是促成小布希任內的國家安全戰略變化及發展的因素之一。

吳玉山認為911事件的發生對於美國的打擊，以及全國沸騰的民意，都

²⁴ 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（民國92年4月），頁1-36。

要求小布希提出保護國家安全的對策，反恐戰爭也就成為小布希的國家安全戰略的主要目標。²⁵在目標設定之後，小布希運用美國現有的優勢軍事、政治與經濟力量，以單邊主義的態勢，採取「非友即敵」的兩分法邏輯，強力地動員世界各國加入其反恐戰爭。小布希轉動了美國的戰略軸線，雖然仍是為了追求美國國家安全利益，但是因為對手已經從傳統的敵對大國轉成現階段透過恐怖主義攻擊美國本土的國家。在對手轉變了之後，美國對於各國的態度也相應地發生了轉變，提供了各國重新定義和美國關係的機會。他認為，小布希政府以現實主義為內涵的國家安全戰略，採取單邊途徑、兩分邏輯和先制手段，一方面對所有的國家都帶來了極大的壓力，迫使各國表態支持；一方面也製造了許多矛盾，埋下了未來衝突的種子。以反恐戰爭由阿富汗階段進入伊拉克階段為例，由於在其中美國追求自身戰略利益的痕跡相當清晰（石油安全），將911事件和伊拉克做議題聯結的武斷性也相當強，因此在各國都激起不同程度的反對。面對這些反對，美國仍然施展其超強的國力，驅使各國進入其所領導的反恐同盟。吳玉山認為，二十一世紀初的美國霸權，展現出類似歷史上帝國霸權的風貌，和二十世紀上半期的內縮孤立與二十世紀下半期為世界提供公共財有所不同。

蔡政修認為因應911事件後的安全情勢，小布希的國家安全戰略具有：重視本土防衛、以反擴散和反恐為戰略中心、進攻性的民主戰略、保留單獨行動與先制攻擊的權利、結合攻勢武力與積極防禦的新嚇阻概念、維持軍事獨霸地位並以能力為基礎調整美軍全球部署及強勢的多邊領導等幾項特徵。²⁶他認為，以對伊拉克政策為例，其中涉及意識型態，小布希意圖以攻勢的軍事手段，在伊拉克推廣美國價值，以便在中東地區建立自由主義的民主和平，但伊拉克的民族主義將使美國無法在當地成功地推行民主改造；鑒於伊拉克可能擁有大規模毀滅性武器會對美國重大利益形成危害，在促請聯合國積極解決伊拉克問題未果後，雖不惜採取單邊主義，對伊拉克進行先制攻擊，但不願公然違背聯合國決議，顯示美國對國際社會的領

²⁵ 吳玉山，〈仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義〉，《政治科學論叢》，17期（民國91年12月），頁1-32。

²⁶ 蔡政修，〈911事件後的美國國家安全戰略：以波灣戰爭與北韓核子危機為例〉，《問題與研究》，43卷6期（民國93年11-12月），頁129-161。

導是強勢的多邊主義；雖然不排除採取單邊行動與先制攻擊，但仍以多邊領導做為美國外交戰略的優先選項。

依前述，911事件無疑是造成小布希國家安全戰略的調整最主要因素，「反恐」、「反擴散」、「國土安全」、「推廣民主」成為911事件後小布希政府美國國家安全戰略的核心目標。但檢視小布希攻打伊拉克之政策決定，筆者認為小布希國家安全戰略的調整還隱含著小布希及其主要國安決策團隊之個人價值觀的因素。

三、有關伊拉克戰爭的原因及對美國國家安全戰略的影響之論述

吳東野認為國際輿論在對小布希發動伊拉克戰爭評論時，普遍質疑小布希決定出兵只是為了伊拉克的石油利益，然而，根據1990年迄今波斯灣的安全情勢變化，用前述簡單的邏輯思考來論斷美國的外交政策，較易於失之偏頗。²⁷事實上，小布希政府意圖推翻海珊政權，目的固然是為了確保波斯灣石油對外運輸管道的安全，但911事件迫使美國必須回應波斯灣地區恐怖主義及大規模毀滅性武器的擴散等威脅，才是美國最直接的戰略考量。伊拉克戰事結束後，由於伊拉克內部動盪不安的情勢，不僅影響該國的重建工作，也衝擊到波斯灣周邊國家間的權力互動，更重要的是，它牽動了美國未來的全球戰略布局，以及美國與其他強權關係互動的架構。

布里辛斯基對於小布希政府發動的伊拉克戰爭的評論是：戰爭的代價已經超過了戰爭的一項主要成就——推翻海珊政權。²⁸伊拉克戰爭造成美國全球地位的傷害，破壞了美國在全球的信用、破壞了美國的國際合法性、更破壞了美國的全球領導角色；攻打伊拉克增加恐怖份子對美國的威脅，沒有明確定義的敵人但卻極富強烈反伊斯蘭內涵的反恐戰爭，把伊斯蘭民意統一成為日益增長的對美敵意；在國際體系上，歐洲現在與美國正日漸疏遠；俄羅斯與中國變的更加果斷與自信，政策方向也更趨向一致；日本也暗中思考如何使自己變得更安全；拉丁美洲的民主已經成為民粹主義

²⁷ 吳東野，〈美伊戰爭與波灣新秩序〉，《遠景基金會季刊》，5卷1期（民國93年1月），頁1-42。

²⁸ 布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski），《美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向》（*Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*），高德源譯（台北：左岸文化，民國97年），頁155-200。

(populism) 與反美的情緒；中東地區正在分崩離析，整個伊斯蘭世界正因高漲的宗教激情與反帝國主義的民族獨立運動而變的更加激動；世界範圍的民意調查顯示，美國的政策被廣泛厭惡甚至恐懼。²⁹

陳文生認為在伊拉克戰爭後美國安全戰略所必須面對的問題：首先是美國的國家戰略安全目標是以對抗恐怖主義及流氓國家，或與其他國際強權進行權力競爭為優先；美國的「霸權治理」(hegemonic governance) 策略能達成其國家安全目標嗎？硬權力能克竟其功嗎？其次，先制攻擊的戰略手段不具合法性，既突顯美國霸權的傲慢，也形成反美主義及恐怖主義的催化劑。第三，政權更替的政策，不僅違背國家主權原則，也更將使國際反美浪潮有增無減。³⁰

依前述，促使美國攻打伊拉克的原因有三點：第一，杜防伊拉克擁有並提供恐怖份子大規模毀滅性武器，以避免美國本土再次遭致類似911事件的威脅；第二，希望藉由伊拉克的政權更替，扶植一個親善的民主政府，並以此為例，逐步推動中東民主化的目標，遏止中東地區的恐怖主義，並進一步擴展美國在中東地區的影響力。第三，考量伊拉克為全球第三大儲存石油國家，³¹如果美國能在伊拉克重建一個新的民主政府，將可充份開發伊拉克的油源，增加供應全球的石油能源，對於全球及美國的經濟皆有所助益。

本論文將在前述學者的論述下，進一步分析美國傳統之中東安全政策對出兵伊拉克的影響。

第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍

²⁹ 奈伊 (Joseph S. Nye, Jr.)，〈《柔性權力》(Soft Power: The Means to Success in World Politics)〉，吳家恆、方祖芬譯 (台北：遠流出版事業股份有限公司，民國 95 年)，頁 76-87。

³⁰ 陳文生，〈布希政府反恐安全戰略及其挑戰：伊拉克經驗的檢討〉，《政治科學論叢》，25 期 (民國 94 年 9 月)，頁 1-28。

³¹ 李登科，〈中東國際政治與石油〉，收錄《石油與國際安全》，林正義主編 (台北：遠景基金會，民國 96 年)，頁 86。

本論文研究的時間範圍，從2001年1月20日小布希就任美國總統後至2009年1月20日卸任止，研究的議題範圍，特重小布希上任美國總統後，其國家安全戰略在911事件前、後之調整，及發動伊拉克戰爭對美國安全戰略的影響。

二、研究限制

本文研究資料的來源，主要是國內、外探討有關美國國家安全戰略與政策作為之期刊、專書、報紙、網站以及美國官方公開的資訊等。由於無法取得美國國家安全戰略之實際決策資訊，也無機會得以訪問相關重要官員，所以只能從現有的文獻、資訊、現象中予以剖析、歸納與驗證。

第四節、研究方法與架構

一、研究方法

本文的研究方法，將以「文獻分析法」與「歷史研究法」來做深入的分析探討³²

(一) 文獻分析法

文獻分析法是透過蒐集各種既存的史料與資料，如官方文件、期刊論文、報紙、網站等資料，來加以閱讀整理並加以分析歸納。本論文中，將針對決策者的言論資料與美國白宮、國防部、國務院和聯合國安理會等所公佈的有關政治、軍事、外交等方面的文獻資料與報告，以及國內外學者所發表的專著、期刊、報紙、網站專文等，來進行整理與分析。

(二) 歷史研究法

歷史研究途徑主要是運用歷史資料，描述分析歷史，指出某一特定時空裡所發生的事實間的相互關連性與因果關係，並作解釋與分析。在本論文中，將以小布希政府於2002、2006年發佈的「國家安全戰略」，

³² 易君博，《政治理論與研究方法》，第六版（台北：三民書局，民國92年），頁164-170。

以及國內、外關於國家安全戰略、外交政策的研究著作進行整理與分析，藉以歸納出小布希政府制定國家安全戰略的取向、內容、演進、發展、實踐及後續的影響，並以小布希政府發動伊拉克戰爭作為個案研究，期能深入瞭解美國如何在國際體系下扮演首要角色，及其在國際政治環境上的操作與運用。

二、研究架構

本論文的研究架構（參見圖 1-1），首先從國家安全的定義、國家安全戰略制定的影響因素等面向探討國家安全戰略的意涵，進一步瞭解美國國家安全戰略的制定與作用，其中，包括探討二戰後至柯林頓卸任止，美國國家安全戰略的演變；接續探討小布希政府在 911 事件前、後其國家安全戰略之特點，及探討美國急遽的安全戰略轉變之因素為何；最後，探討基於國家安全戰略之目標而發動之伊拉克戰爭，其背後原因是否確如其國家安全戰略所召示的目標（反恐、反擴散）？或是另有原因？及戰後對美國國家安全戰略的影響。

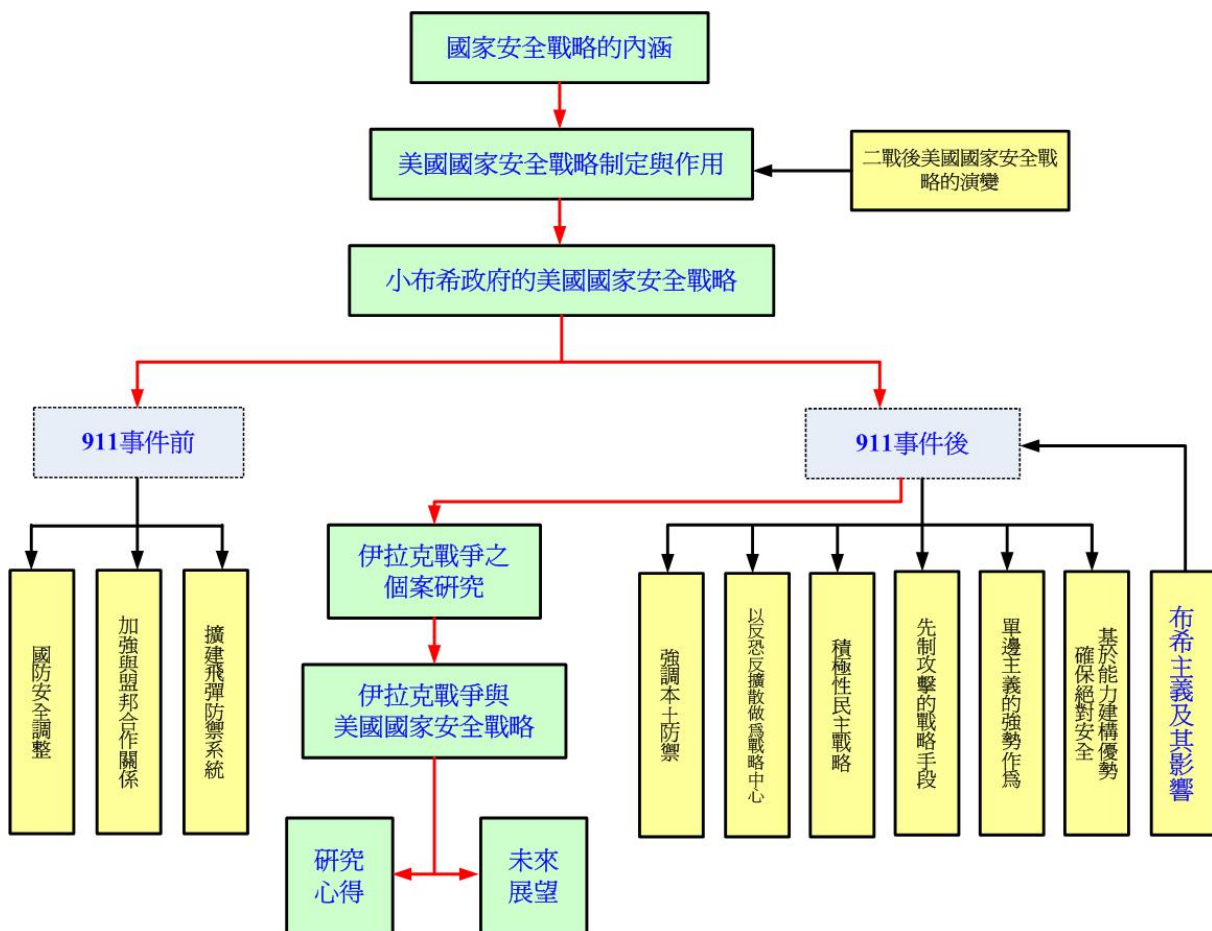


圖 1-1 研究架構圖

本論文分為六章，分別是「緒論」、「國家安全戰略的內涵暨二次世界大戰後美國安全戰略之演變」、「911 事件前、後的美國國家安全戰略」、「小布希政府對伊拉克動武之探究」、「伊拉克戰爭與美國國家安全戰略」及「結論」。分述如後：

第一章「緒論」

本章主要係說明問題的發現及問題的性質，將研究的動機、目的、範圍、限制、研究的方法、架構，以及相關文獻探討、資料來源等，作一完整的鋪陳論述。

第二章「國家安全戰略的內涵暨二次世界大戰後美國安全戰略之演變」

本章主要先探討國家安全戰略的概念及其制定的影響因素，分析美國國家

安全戰略的作用及其制定的基本原則，再進一步探討第二次世界大戰後美國國家安全戰略的演變。

第三章「911 事件前、後的美國國家安全戰略」

本章主要論述 911 事件前、後小布希政府的安全戰略演變，闡述布希主義之要點及對美國安全戰略的影響，並進一步對小布希政府與柯林頓政府的美國國家安全戰略做一比較。

第四章「小布希政府對伊拉克動武之探究」

本章希望藉由小布希對伊拉克動武之個案研究，以檢視先制攻擊、單邊主義、絕對安全等布希主義主要要點在對伊拉克發動戰爭之具體實踐。

第五章「伊拉克戰爭對美國國家安全戰略的影響」

本章將就小布希對伊拉克發動戰爭，探討其對美國利益、美國的國際地位、區域安全及國際安全等方面的影響。

第六章「結論」

最後將研究結果作歸納總結，檢視是否獲得研究發現，並提出相關建議。

第二章 美國國家安全戰略的內涵及演變

第二次世界大戰結束後，美國成為新興的全球大國，在此一時期美國的國家安全戰略，散見於其各項政策之中，並無正式的官方文件，直到1986年《高華德－尼可拉斯國防部重組法案》（Goldwater-Nicholas Defense Department Reorganization Act）的改革計畫中的規定，國會對1947年的國家安全法加以修訂，要求爾後美國總統依據該法第603款的規定，每年以書面形式對美國的「國家安全戰略」作陳述。³³根據美軍軍語辭典對於國家安全戰略的解釋：「國家安全戰略是於和平時期，為達到國家目標，協調與運用外交、經濟、軍事及資訊力量等國力，確保國家安全目標的藝術與科學，其亦稱之為國家戰略或大戰略。」³⁴美國在全球國際情勢的體系內制定了「國家安全戰略」，界定了美國的國家利益，發展了實現這些利益的基本手段。

「國家安全戰略」是美國國家政策的核心，在冷戰時期，美國對國際的關注主要是在安全方面。從1950年代到1980年代末，美國的「國家安全戰略」的基本態勢是「圍堵加嚇阻」且並沒有發生重大變化。冷戰結束後，美國的國家安全進入一個調整的時期。一方面，冷戰在全球層面的終結及其在區域安全引起的反應，動搖著40年來支撐美國「國家安全戰略」的基本原則，美國必須用新的理念來指導其國家安全；另一方面，全球化（Globalization）的影響及911恐怖攻擊等一系列重大事件的發展也給美國帶來了新的挑戰。

本章將就美國國家安全戰略的作用、美國國家安全戰略制定的基本原則及二次世界大戰後美國國家安全戰略的演變等實施探討。

³³ 余拉米（Joseph R. Cerami）、侯肯（James F. Holcomb, Jr.），《美國陸軍戰爭學院戰略指南》（*U.S. Army War College Guide to Strategy*），高一中譯（台北：國防部史政編譯局，民國90年），頁247。

³⁴ U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington D.C: DoD Press, 2001), 303.

第一節 美國國家安全戰略的作用

1986年美國國會通過的《高華德－尼可斯國防部重組法案》第603款規定，美國總統應於每年向國會提交「國家安全戰略」報告，國會此舉是意圖藉立法來解決美國政府運作程序中一項長時期無法解決的嚴重問題，也就是美國政府的行政部門經常無法使用取自國力的所有要素中的現有資源，來制訂一套保護及增進至為重要的國家安全利益所需的完整、前後一貫的中、長程戰略。³⁵一套明確的戰略報告將有助於國會更瞭解遂行此一戰略所需資源，因而有助於促成年度預算核准與撥發，尤其對國防預算更是如此（美國各級戰略制定機關與法源依據見圖2-1）。

另外，魏克斯（Stanley B. Weeks）認為對冷戰、後冷戰至911恐怖攻擊事件，可從美國國家安全戰略報告中看出反制蘇聯及其盟邦與支持者的重要因素，包括圍堵、嚇阻及美國部隊的前進部署。他指出美國國家安全戰略對冷戰後環境的改變所做的調整，尤其是對恐怖主義的危害，而將其重點至於國土安全與不對稱的威脅。³⁶從魏克斯的論述，我們可得知，國家安全戰略是美國各國家戰略報告的核心，在某種程度上，美國國家安全戰略，也具有體現國際關係相關理論、政策宣示及具體指導國防、經濟、外交、反恐等次級戰略的作用。

³⁵ 佘拉米（Joseph R. Cerami）、侯肯（James F. Holcomb, Jr.），《美國陸軍戰爭學院戰略指南》（*U.S. Army War College Guide to Strategy*），高一中譯（台北：國防部史政編譯局，民國90年），頁246。

³⁶ 曹雄源，《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》（台北：五南圖書出版股份有限公司，民國98年），頁20。

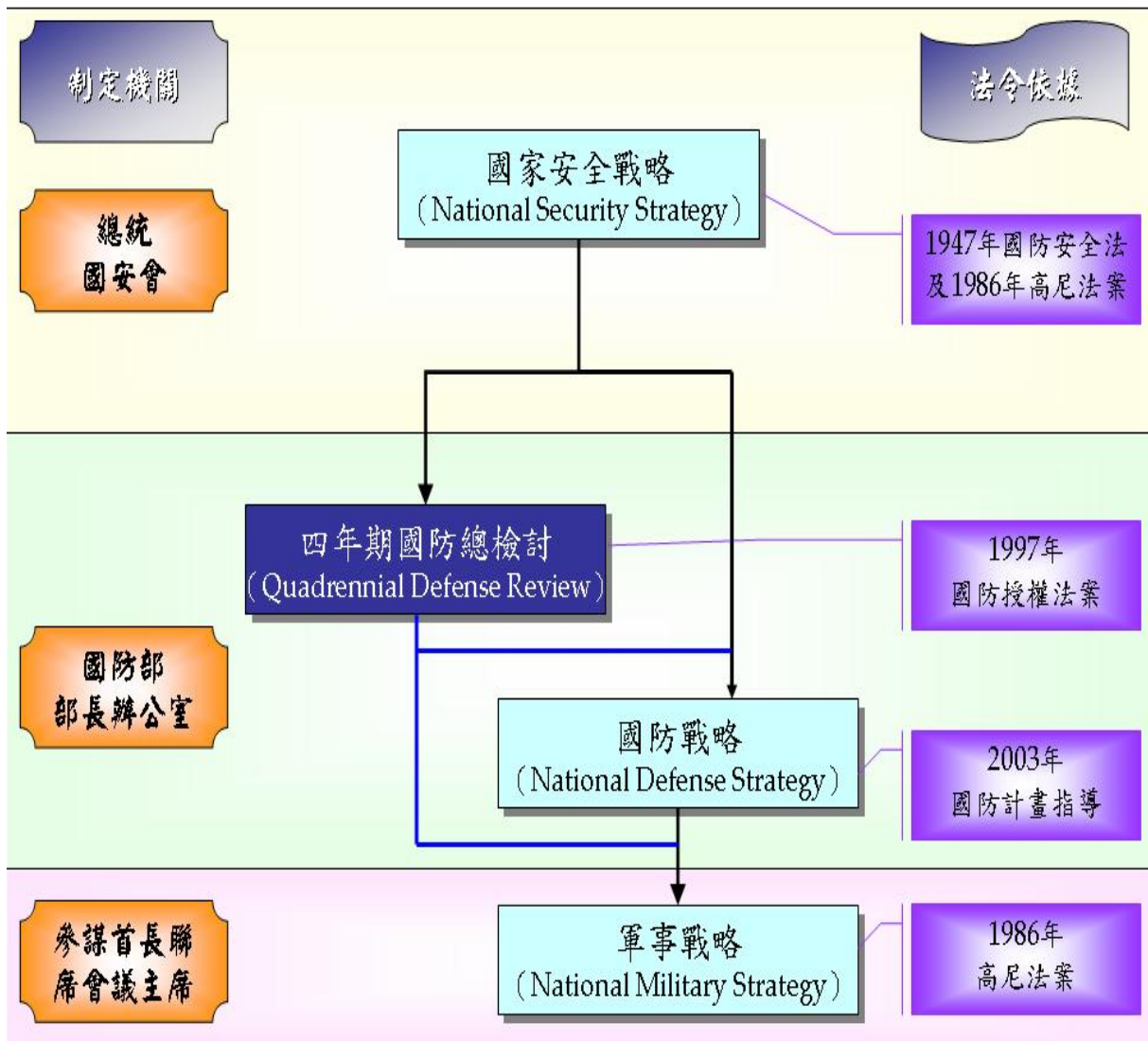


圖2-1 美國各級戰略制定機關與法源依據體系圖

參考資料：作者自繪，參考曹雄源，《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》（台北：五南圖書出版股份有限公司，民國 98 年），頁 25-28 及余拉米(Joseph R. Cerami)、侯肯(James F. Holcomb, Jr.)，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(U. S. Army War College Guide to Strategy)，高一中譯(台北：國防部史政編譯局，民國 92 年)，頁 25。

一、體現國際關係相關理論

美國國家安全戰略係由國安會所擬定，以總統名義發布，所代表的是國家之最高戰略指導原則。國安機構的幕僚大多受過國際關係理論或政治理論的洗禮，故在執筆擬定美國國家安全戰略的時候，自然融入了國際關係相關理論的主張。例如1995年柯林頓總統發布的「接觸與擴大」的國家安全戰略報告即強調，當美國國家利益瀕臨險境時，我們將單邊採取行動；當我們的利益可與他國分享時，我們會與盟邦及夥伴國家一起行動；當我們的利益是更廣泛及問題最好是由國際社會應對時，我們選擇多邊途徑解決。³⁷此外，1996年的「接觸與擴大」（Engagement and Enlargement）的國家安全戰略亦指出：為了嚇阻、預防對盟邦與友好國家的威懾，以及最後在侵略發生時擊敗它，我們必須準備應對這樣的威脅，同時傾向與盟邦及友好國家一致行動，但必要時不排除採取單邊行動。³⁸這種將新現實主義以權力、安全、國家利益與生存的概念，以及新自由主義所強調合作的理念融入其國家安全戰略報告中，是既強調權力也強調合作的觀念，在該報告中處處可見國際關係相關理論的痕跡。

2002年小布希政府的國家安全戰略報告則強調，美國須建構及維持國防戰力，以迎接並擊敗任何挑戰，美軍最高優先目標就是捍衛美國，為了達到這目標，美軍須向盟邦及夥伴保證安全承諾；阻止未來軍事對抗；嚇阻任何對美國重大利益、盟邦及夥伴的威脅；假如嚇阻失利則堅決地擊敗任何敵人。³⁹2006年的國家安全戰略則說明，美國須保持及擴張國力，如此方能在威脅及挑戰對國家利益及人民造成傷害前加以因應，美國須保持無與匹敵的軍事力量，然而，此一力量不單只是建立在武力之上，尚須植基於經濟的繁榮及有活力民主政治，亦須建立在堅強的盟邦、友誼與國際制度之上，這些要素促使美國與其他國家在相同目的下，增進自由、繁榮與

³⁷ White House, *A National Security Strategy of Engagement And Enlargement* (Washington, D.C.: White House Press, 1995), 9.

³⁸ White House, *A National Security Strategy of Engagement And Enlargement* (Washington, D.C.: White House Press, 1996), 21.

³⁹ White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: White House Press, 2002), 29.

和平。⁴⁰由上述可知，小布希政府時期的「國家安全戰略」是以新現實主義、單邊主義和武力為特徵的理念，主要手段係在全球推廣民主，並且在傳統與非傳統安全威脅出現時，果決採取先發制人的作為。

二、政策與國家利益的宣示

美國國家安全戰略的另一作用是讓各國瞭解美國意圖的改變，讓國內特定人士瞭解此一願景，此等人士通常是總統在政治上的支持者；至於其它較不具政治意味而較具公共意識的人，則讓其見到政府的安全政策的一貫性及前瞻性。⁴¹

依據《高華德—尼可斯國防部重組法案》，總統向國會提交國家安全戰略報告時，須對下列事項進行說明：第一，美國在全球的利益，目標對美國本身而言是至關重要的；第二，美國外交政策、全球的承諾及嚇阻侵略與完成美國「國家安全戰略」的防衛能力；第三，運用政治、經濟、軍事與其他國力的要素，以保護或促進利益，並且達成第一項中提及的目標；第四，對國力諸要素的評估，以支撐「國家安全戰略」的完成；第五，有助於國會瞭解關於「國家安全戰略」事務資訊的必要性。⁴²

檢視柯林頓任內共提出7份國家安全戰略報告，⁴³主要強調3項核心目標，即以有效率之外交及完善之軍事力量，提升國家安全；促進美國經濟繁榮；及提升其他國家的民主。在提升國家安全方面，包括軍事能力與區域盟邦合作，以贏得同時的兩場區域衝突，持續追求武器管制協議。在促進美國經濟繁榮方面，以增進全球經濟成長環境與自由貿易，要求國外市場開放及平等輸入為要點。在提升其他國家的民主方面，目標為保護、鞏

⁴⁰ White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: White House Press, 2006), ii.

⁴¹ 余拉米 (Joseph R. Cerami)、侯肯 (James F. Holcomb, Jr.)，〈美國陸軍戰爭學院戰略指南〉(U.S. Army War College Guide to Strategy)，高一中譯 (台北：國防部史政編譯局，民國 90 年)，頁 250-251。

⁴² 曹雄源，〈戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局〉(台北：五南圖書出版股份有限公司，民國 98 年)，頁 23。

⁴³ 柯林頓於 1993 其任期內，共發佈 7 份《國家安全戰略》文件，區分為「接觸與擴大」、「新世紀」及「全球時代」等三階段。

固與擴大自由市場民主國家社群，強化重要新興民主國家民主的發展。⁴⁴

小布希總統於2002年提出的國家安全戰略則指出，其戰略將充分反應美國價值與利益。戰略目標在於協助建立一個更安全且更美好的世界，即政治與經濟自由、與其他國家之和平關係、尊重人類之尊嚴。⁴⁵2006年國家安全戰略則闡述：該戰略主要兩大支柱，第一在增進自由、正義與人性尊嚴，終止獨裁，增進有效率的民主政治，經由自由及公平貿易來增進經濟繁榮；第二為領導正在茁壯的民主社會，面對恐怖主義、大規模毀滅性武器等問題的挑戰，有效率的多邊國家合作是處理問題的重心，美國必須持續領導世界。⁴⁶

兩位美國總統的「國家安全戰略」皆有向世界宣示，美國將領導世界各國朝自由、民主、和平之路邁進，但仍須以美國國家利益及價值為主要考量。

三、指導次級戰略

美國為世界超級強權，其國家利益是確保美國的安全與國際的主導地位，透過各種手段以確保國家利益，遏止挑戰美國霸權的新興強權。美國的國家安全戰略向下指導其他戰略，諸如：經濟戰略、外交戰略、國防戰略、科技戰略等。換言之，美國國家安全戰略提供經濟、外交、國防等戰略的具體指導，而各層級戰略為國家安全戰略的具體實踐（見圖2-2）。

以國防為例，美國國防部擬定國防政策與建軍備戰，所依據的兩份重要官方文件，一是國防戰略（National Defense Strategy, NDS）、另一是四年期國防總檢（Quadrennial Defense Review, QDR），兩者都以國防部長名義發出。國防戰略係國防部長依據總統公布之國家安全戰略所賦予

⁴⁴ White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: White House Press, 1995), p.27.

⁴⁵ White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: White House Press, 2002), p.1.

⁴⁶ White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: White House Press, 2006), ii.

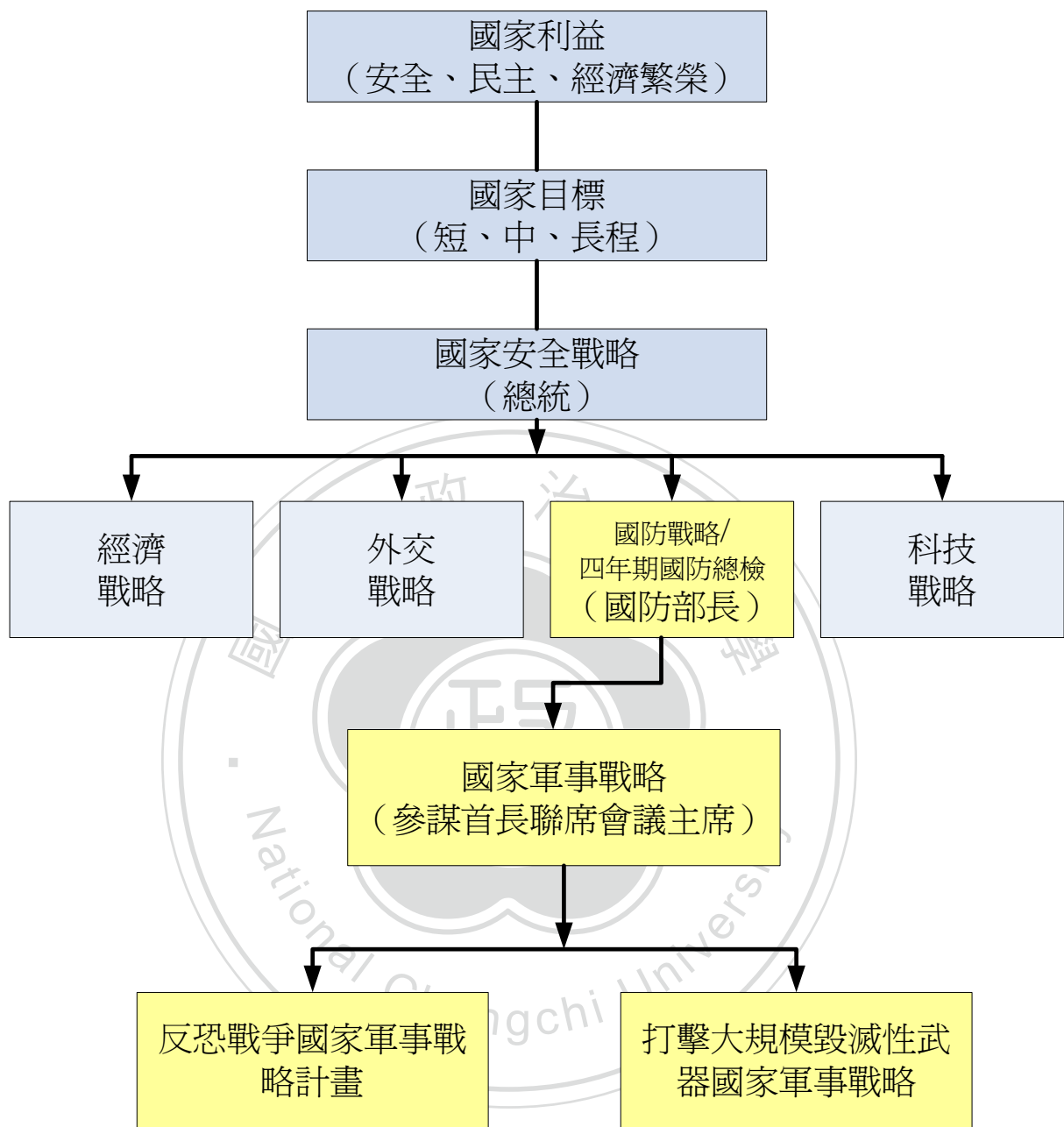


圖 2-2 美國國家安全戰略與各級戰略關係圖（小布希政府時期）

參考資料：作者自繪，參考曹雄源，《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》（台北：五南圖書出版股份有限公司圖書，民國 98 年），頁 25-28；余拉米(Joseph R. Cerami)、侯肯(James F. Holcomb, Jr.)，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(U. S. Army War College Guide to Strategy)，高一中譯(台北：國防部史政編譯局，民國 92 年)，頁 25；戰略與兵力規劃學院 (Strategy and Force Planning Faculty)，《戰略與兵力規劃》(Strategy and Force Planning)，國防軍務局譯（台北：國防部軍務局，民國 85 年），頁 4。

的目標，對未來戰略環境進行評估，選擇達成戰略目標的手段與方法，並整合與國防有關之政、經、心、外交及其他戰略，而提交總統與國會的報告。⁴⁷有關國防戰略，柯林頓在其任內並未提出相關報告；而小布希則分別於2005、2008年具體提出國防戰略。主要內容包括：戰略環境評估、國防戰略的目標、能力與手段、緊急應變程序等。這份報告是國防部長對未來國防事務的大政方針，指導參謀聯席會議軍事戰略的目標方向。這份報告依據未來戰略環境的變遷、安全威脅的挑戰、四年期國防總檢的評估報告，修正當前兵力整建的方向，但不提兵力架構、整建項目與資源需求。所以這份報告對國家軍事戰略而言，是國防政策方向的指導，而四年期國防總檢則具體指導國家軍事戰略建軍備戰。

從以上的說明，可以歸納美國的「國家安全戰略」是其「國防戰略」、「四年期國防總檢」的指導，所代表的是國家安全領域的思維，建立起以其為中心的指導，統一國家對全面環境的認知，以及尋求如何建立有效的安全、經濟與推展民主的政策，以應對美國所面對的挑戰；亦就是考量國家安全、經濟繁榮與推展民主下，由總統所提出之「國家安全戰略」指導國防部長所提出之「國防戰略」、「四年期國防總檢」，「國防戰略」、「四年期國防總檢」並向下指導由指導由參謀首長聯席會議主席所提出之「國家軍事戰略」。此三種戰略，體系層次分明，形成「國家安全戰略」上乘國際關係理論，向下指導國防部的建軍備戰。

第二節 美國國家安全戰略制定的影響因素

政治學者杭廷頓曾經指出，國家安全政策的制定過程，主要是受到兩個因素影響。第一個是國際政治因素，也就是國家行為在充斥著權力平衡、戰爭、和平以及各種武力威脅和外交折衝的環境下所受到的影響；另一個是國內政治因素，不同利益團體、政黨以及社會階層為了各自利益及目標

⁴⁷ 曹雄源，《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》（台北：五南圖書出版股份有限公司圖書，民國98年），頁25-27。

相互衝突，進而影響國家安全政策的擬定。⁴⁸。

依照美國學者薩克宣 (Sam C. Sarkesian) 等人的說法：「國家安全政策就其定義而言，是與軍事力量相關的，國家安全與外交、內政有所區分，主要區別在於使用武力的可能性。」所以國家安全政策的概念引申為：「國家安全政策主要在於制定並履行國家安全戰略，創造一個有利於美國國家利益的環境。」⁴⁹換言之，國家安全政策制定的方法對美國國家安全戰略的制定也有連帶關係，而主要決策者對國家安全政策與國家安全戰略的制定皆有影響力。

國家安全戰略是國家利益與目標的體現，也是制定和實施國家整體戰略的根本依據，其制定的過程必須有諸多層面考量，也可能受制於環境的波動影響與人為因素的控制，因此國家安全戰略絕對不是一個靜止不動的策略，而是包含界定、評估、結合一個國家全體人民不同利益與價值不斷調整與變動的過程。美國國家安全戰略的制定，考量的因素除了確保國家利益外，尚包括安全、經濟繁榮、民主與人權等，以強化對國家安全戰略的全面論述。

一、國家安全戰略制定的影響因素

國家安全戰略的制定、實施和調整，主要考慮因素包括戰略環境、國家利益、國家實力及安全觀等。

(一) 戰略環境

戰略環境(Strategic Environment)是一種客觀存在的事實，也是一種不斷變化的時空環境，但是戰略環境的認定，卻是客觀的評估夾著主觀認定的一種價值取向。⁵⁰就任何政府體制而言，對國家所處的戰略環境

⁴⁸ Samuel P. Huntington, *The Common Defense* (New York: Columbia University Press, 1961), p.1.

⁴⁹ 薩克宣 (Sam C. Sarkesian)、威廉斯 (John Allen Williams)、辛巴拉 (Stephen J. Cimbala) 著，《美國國家安全：決策者、過程與政治》(U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics)，郭家琪等譯 (台北：國防部史政編譯室，民國 94 年)，頁 18-19。

⁵⁰ 楊毅編，《國家安全戰略理論》(北京：時事出版社，2008 年)，頁 39-40。

的客觀評估是必要的，也是國家賴以生存的利基。一方面，必須長期審慎觀察，用於察覺內、外在環境的變化，以掌握環境的變與不變；另一方面，在主觀偏好與能力資源的考量下，因時、因地的構思出因應的戰略設計，期使戰略設計能與時俱進無損其利益，亦藉由戰略佈局營建有利的局勢，創造更大的戰略利益。

國家戰略目標是隨著戰略環境改變而轉變，而轉變的主要因素是來自不確定對手(adversary)的戰略運用所致。國家所面對的戰略環境並不是一成不變的，同樣地，由於對手亦會隨著戰略環境不斷地調整變化，所以國家的戰略目標亦應隨之調整，以便在追求國家最大利益的同時，不致因失去對戰略環境轉換的有效掌握，使國家利益蒙受損失，或使國家安全招致危險。

由戰略環境所涵蓋的範圍來看，戰略環境應包含兩大部份：第一部份是「國際因素」，也就是外在環境對國家安全戰略建構與發展的影響。此一部份包括現存敵國(或潛藏敵人)的威脅程度、國際政治、經濟、軍事、外交環境對國家政策推展的影響程度。第二部份則是「國內因素」，亦即是國家內部之政治、經濟、軍事、心理、科技能力，對國家當前與未來戰略建構與發展的影響。

(二) 國家利益

國家利益是影響和制約國家安全戰略的最基本因素，是一種基於國家「生存安全」為主的價值判斷。制定國家安全戰略，最緊要的工作就是確定一個國家的國家利益，國家利益決定了國家的基本方向，決定了國家資源需求的類型與數量，也決定了國家實現目標所必須遵循的資源運用方式。⁵¹

國家利益種類的劃分，紐克特南 (Donald E. Nuechterlein) 將其

⁵¹ 阿特 (Robert J. Art)，《美國大戰略》(A Grand Strategy for America)，郭樹勇譯 (北京，北京大學出版社，2005 年)，頁 56。

區分四種利益：（一）生存利益(survival interest)，在敵人可能採取軍事行動，國家生存遭遇威脅的情況下，任何決策均涉及生存利益，判斷標準在於當事國是否遭遇立即、明顯的危險；（二）極為重要利益(vital interest)，任何影響國家政治、經濟和人民福祉的事項，其中最主要的是對國家安全有影響者；（三）主要利益(major interest)，大多數的國際問題都可能涉及國家主要利益，衡量標準在於國家的經濟利益、政治穩定、人民福祉是否受到影響等；（四）周邊利益(peripheral interest)，不涉及國家福祉的事項均屬於周邊利益。⁵²

大陸學者閻學通從階級利益的思維角度指出，國家利益具有雙重概念：一種概念是國際政治範疇中的國家利益，指的是一個民族國家的利益。另一種概念是國內政治意義上的國家利益，指的是政府利益或政府所代表的全國性利益。前者的英文是national interest，是國家追求生存不變的國家目標利益，不因國家政體的不同而有不同，也不因統治階級與被統治階級的利益不同而有所不同；後者的英文是interest of state，利益是統治階級的一種工具，反映出統治者的意志與偏好，也是以國家形態所代表的統治階級利益，舉凡政治、經濟、文化等均屬之。⁵³前者所指的是生存利益，後者卻是因應不同型態的政府，以及不同價值判斷標準的政府，各自所追求之國家利益。

每一個國家都有其不同於他國的國家利益，但其主要精神均是尋求該國的生存、安全與發展。不論國家依據何種環境條件所制定之戰略目標，利益是一切戰略思考與政策制定的前提，也唯有在此一標準量尺下，戰略目標才會顯現意義與價值。以美國對台為例，1950至1960年代，美國對台利益主要在安全方面，台灣是圍堵共產主義擴張的前哨；1970年代，當中蘇共分裂時，華府則視中共為圍堵蘇聯而具有戰略價值的夥伴，更勝於是台灣海峽的對峙敵人。自那時起，美國在台利益主要在貿易、經濟與非官方關係。經由《台灣關係法》(Taiwan Relations Act)，

⁵² 林碧炤，《國際政治與外交政策》(台北：五南圖書出版股份有限公司，民國88年)，頁209。

⁵³ 閻學通，《中共國家利益分析》(天津：天津人民出版社，1997年)，頁4-6。

華府亦承諾其在台灣的安全利益，但主要關切仍在維持西太平洋的和平與穩定。於是台海安全與有限軍售台灣以維持台海和平情勢，已是美國在此地區維持經濟與軍事利益的安全要件。⁵⁴

(三) 國家權力

國家權力是主權國家制定和實施國家安全戰略的基礎要素之一，是作為實現國家目的的手段，是實現國家安全戰略目標的最基本依靠，國家安全利益的維護更離不開國家權力。⁵⁵

摩根索 (Hans J. Morgenthau) 為權力下的定義是：「兩行為者間的關係，行為者A有能力控制行為者B的心意與行動；而權力既是國家追求的目標又是國家可用來達成目標的手段；權力包含武力（即行為者A明白的威脅或使用軍事、經濟等其他強制性手段，來使行為者B願意聽從其意志行事）、影響力（是行為者A採用說服手段使行為者B願意聽從其意志）與權威（行為者B願意服從行為者A的指示行動）三種成分」。

綜合而言，權力指的其實就是力量，它不僅是一種能力與影響力的表現，亦是一種國家地位的展現。另外，權力具有幾項特性：(1)目的性：即國家具有追求權力的目的；(2)工具性：即國家的能力可以成為政策的工具；(3)認知性：即國家的權力經由國際成員的承認，而成為實質的力量；(4)相對性，即權力構成要素的相對關係，及不同成員間的相對關係；(5)累積性：即人力、經濟力與軍事力匯集成為國家的力量。⁵⁶

然而一個國家權力的大小是由什麼因素決定的？權力的根源是什麼？西方學者對此有不同的觀點，但是，共同的想法是國家的權力是由

⁵⁴ Jesoph S. Nye, Jr. "Relations with China A Critical Challenge for the U.S.," *AIT, EPF306*, December 13, 1995.

⁵⁵ 楊毅，《國家安全戰略理論》（北京：時事，2008年），頁32-33；摩根索（Hans J Morgenthau），《國家間政治：權力鬥爭與和平》（*Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace, 7th ed.*）徐昕等譯（北京：北京大學出版社，2006年），頁55。

⁵⁶ 林碧炤，《國際政治與外交政策》（台北：五南圖書出版股份有限公司，民國93年），頁228-230。

國家的實力所決定。⁵⁷ 摩根索認為國家權力（實力）的根源主要來自9個方面，分別是：地理因素、自然資源、工業能力、軍事準備、人口、民族性格、國民士氣、外交質量和政府質量，歸納起來，摩根索把國家的權力分為有形權力和無形權力二種。⁵⁸

（四）國家安全觀

國家的安全問題，一方面，是事關國家生存與發展利益的完整性，另一方面，又涉及國家的生死存亡，因此，國家安全是國家生存的首要需求，也是國家尋求發展的基本保證。由於安全問題的重要性，每一個國家都會本能的形成自己的安全認知和理念，也就是國家安全觀。⁵⁹ 國家安全觀影響決策者對國家安全環境的判斷、對國家安全利益的認知、對安全戰略目標的把握及對安全戰略手段的選擇。

家安全觀是指關於國家安全的一系列認知和理念的整體或集合，也就是，任何一個國家的決策者（團隊）、組織（政黨）及政府關於國家安全戰略的一種觀念和設想。它涉及對國家利益、所受威脅、以及對消除威脅和保護利益的手段和看法；它是構成國家安全戰略的基礎。⁶⁰ 以美國為例，決策者、政黨及政府的安全觀，都受到了國際關係理論的強烈影響，反過來他們的安全觀又構成了國家安全戰略的基礎。但是，國際關係理論與安全觀之間的聯繫不是簡單的因果關係。這是因為：一方面，國家安全觀受到其他因素的影響，如決策者的背景經歷、意識形態及價值觀等；另一方面，國家安全戰略不僅受到國家的權力地位和某種重大歷史事件的制約，而且經常體現了不同觀念和利益的妥協。

國家安全觀是個人、組織和政府關於國家安全戰略的一種觀念和構

⁵⁷ 倪世雄，《當代國際關係理論》（台北：五南圖書出版股份有限公司，民國92年），頁347。

⁵⁸ 摩根索（Hans J Morgenthau），《國家間政治：權力鬥爭與和平》（*Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7th ed.）徐昕等譯（北京：北京大學出版社，2006年），頁148-188。

⁵⁹ 叢鵬，《大國安全觀比較》（北京：時事出版社，2004年），頁1-2。

⁶⁰ 朱明權，《領導世界還是支配世界：冷戰後美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁68。

想，它建立在國際關係的理論基礎上，與此同時，國家安全觀又受到其他因素的影響。就美國而言，其中最重要的是它的價值觀，無論是自由主義還是現實主義的安全觀，都將推廣美國的價值、制度是為一項重要任務。冷戰結束後，美國對各種安全觀進行了激烈競爭，學者們對此進行了深入研究，這一競爭主要是在自由主義（liberalism）與保守主義（conservatism）這兩大陣營之間進行；當然，它們內部又包含了相互之間既有聯繫又有差別的不同變種，其中新保守主義安全觀尤其引人注目。⁶¹它強調美國至上的權力和較不重視多邊協調，熱衷在世界上推廣美國的民主和自由，為此不惜使用美國的軍事力量。

二、美國國家安全戰略制定的國內影響因素

從第一次世界大戰以來，美國的國家安全政策大致可從理想主義和現實主義兩大典範進行討論。就美國的政黨政治的意識形態來說，一般認為民主黨較傾向理想主義（通常稱為自由派、左派），共和黨則是現實主義（通常稱為保守派、右派）。⁶²因此儘管追求國家利益的目標一致，但由於政黨理念歧異的主觀因素下，國家安全政策因此常因政黨輪替，而屢屢出現修正或調整。接下來從實際政策制定角度，討論美國國內因素，其中包括政府組織架構、決策主要行為者、以及週圍相關因素，對於國安政策的限制及影響。

在討論影響美國國安政策制定的國內因素時，我們必須先對美國的政治架構有初步了解。美國先賢在制定憲法時參考法國孟德斯鳩（Baron de Montesquieu）的三權分立學說，將政府三大權力——立法、行政、司法，分由三個部門獨立控制，且彼此相互制衡。⁶³在此架構下，儘管美國憲法雖然明定總統是最高軍事統帥，不過卻也賦予國會宣戰、授權招募軍隊及撥

⁶¹ 朱明權，《領導世界還是支配世界：冷戰後美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁68。

⁶² 吳玉山，〈仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義〉，《政治科學論叢》，17期（民國91年12月），頁1-31。

⁶³ 艾洛維茲（Larry Elowitz），《美國政府與政治》（*Introduction to Government*），張明貴譯（臺北：桂冠圖書股份有限公司，民國84年），頁9-10。

款權力。在外交事務方面，憲法讓總統享有和外國締約、派遣大使及任命國安團隊重要成員（如國務卿、國防部長等）等權力，不過上述行為的生效，卻必須經過參議院同意。由此觀之，儘管美國總統在國防及外交事務上擁有行政部門執行時的重要權力及優勢，不過在憲法制衡理念的設計下，仍得面臨國會的挑戰。特別是在外交事務上，歷屆總統和國會的衝突情況更是經常發生。

除了憲法的制度性因素，形成國會加諸於總統的限制外，影響美國總統國安事務決策的國內因素主要還包括行政部門、媒體、輿論、利益團體及政黨等（如圖2-3）。從圖2-3這個以總統為中心的多層同心圓可清楚發現，最能影響總統國安事務決策的人士，是一群和總統關係密切，最能取得總統信任的顧問。這批被視為「核心顧問」（close adviser）的人士，通常包括國務卿（Secretary of State）、國防部長（Secretary of Defense）、國家安全顧問（Assistant for National Security Affairs or National Security Adviser）、中央情報局局長（Director of the Central Intelligence Agency）、參謀首長聯席會議主席（Chairman of the Joint Chiefs of Staff）以及白宮幕僚長（White House Chief of Staff）等。不過核心顧問的成員其實並非固定，常常和國安議題內容及總統個人的主觀判斷有關。

緊臨核心顧問的第二層同心圓，是由總統行政辦公室（Executive Office of President），包括白宮辦公室（White House Office）、國家安全會議（National Security Council, NSC）、經濟顧問委員會（Council of Economic Advisers）、管理暨預算辦公室（Office of Management and Budget, OMB）等單位的幕僚，他們經常也是總統聽取意見的重要來源。第三層同心圓則是內閣各行政部會。國會則是被排在第四層。另外在最外圍還有媒體、輿論、利益團體以及民眾個人等。這種決策觀察模式雖然相當能反映出影響美國總統決策的情況。不過，它主要是強調總統和行政部門間的關係，因此擁有制衡行政部門的國會，影響力並未受到應有重視，只

被排在第四層。⁶⁴另外在最外圍還有媒體、輿論、利益團體以及民眾個人等。

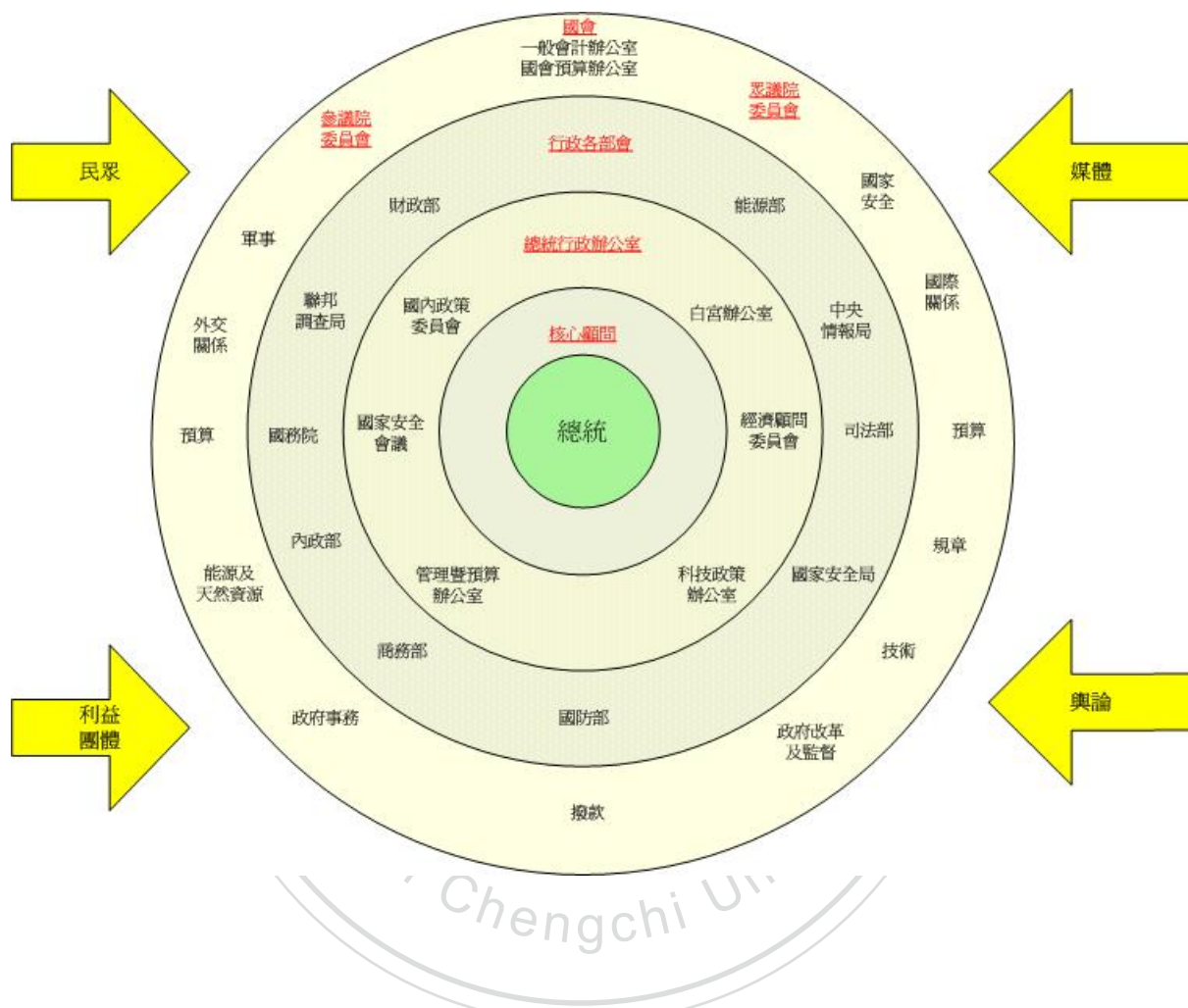


圖 2-3 影響美國國家安全決策的因素

資料來源：Amos A. Jordan, William J. Taylor and Michael J. Mazarr, *American National Security*, 5th ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), p. 218.

⁶⁴ 格蘭特 (Alan Glant), 《美國政府與政治》(*The American Politics Process*), 劉世忠譯 (台北: 五南圖書出版股份有限公司, 民國 85 年), 頁 115-120。

第三節 第二次世界大戰後美國國家安全戰略的演變

第二次世界大戰結束後，國際局勢並沒有因為戰爭結束而有所緩和。隨著美蘇關係交惡、東歐鐵幕升起、蘇聯軍事科技大幅進展(包括原子彈和洲際彈道飛彈(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM))、以及中共大陸赤化等，使得當時的美國總統杜魯門(Henry S. Truman)不得不採取積極策略，應付國家可能將面臨的重大危機。

如果說，美國介入第二次世界大戰是一種被動的選擇的話，那進行冷戰則完全是一種主動的選擇。⁶⁵從冷戰的過程來看，來自蘇聯的威脅，似乎是美國走向冷戰道路的一個根本原因。但若更深入探討，應是美國所具有的世界觀。在它成為世界性強權國家之後，決定了它對蘇聯威脅的認知，也決定了即使沒有了蘇聯，美國的戰略邏輯也還會繼續運行，這是美國國家安全戰略一個極為重要的特點。

在40多年的冷戰中，美國的國家安全戰略大體上表現為全球圍堵戰略。雖然圍堵戰略在冷戰的不同階段表現為不同的形式並被冠上不同的名稱，但是美國藉由對蘇聯領導的共產主義陣營的全面嚇阻和極力避免美蘇戰爭的發生，以實現美國領導下的世界和平這一圍堵戰略的本質和最高目標從未改變。

一、第二次世界大戰後至冷戰結束前的美國國家安全戰略

第二次世界大戰結束之後，美國為確保西方民主政治及資本主義的地位，遏止共產主義的擴張，以及維護自由世界的安全與繁榮等目標，採取圍堵(containment)的戰略。美國認為蘇、共產集團對於以美國為首的民主集團存有極大的威脅，因此為避免蘇聯力量的增長和共產集團的擴大，在歐洲採行「馬歇爾計畫」(The Marshall Plan)以穩定歐洲的民主政體，並加強盟國之抵抗力量，以這種經濟援助與雙邊安全協定的方式達成國家安全的戰略目標。

⁶⁵ 周建明，《美國國家安全戰略的基本邏輯：遏制戰略解析》(北京：社會科學文獻出版社，2009年)，頁50。

（一）圍堵戰略

二次世界大戰結束後，美國原本樂觀相信可和抱持共產主義的盟國蘇聯共同開創新局，但由於蘇聯逐漸從東歐、希臘、土耳其、伊朗甚至遠東地區顯示出其擴張野心，使得美、蘇關係開始陷入緊張。有鑑於蘇聯的擴張舉動，美國外交官肯南（George F. Kennan,）於1946年向國內發回一通「長電報」（long telegram），提醒美國蘇聯必會向外擴張成為美國的對手，並提出圍堵理論，希望遏止蘇聯的進一步擴張。⁶⁶這項極具啟發性的理論提出後即受到高度矚目，除了促成北約的成立外，後來更成為冷戰時期美國的國家安全戰略的基礎。

1947年由於土耳其、希臘的政權受到蘇聯支持反叛份子的威脅，杜魯門總統於3月12日發表國情咨文，希望國會同意支援土耳其和希臘的民主政權，以維護其政治制度與領土完整，如此一來也可同時確保世界和平及美國利益。杜魯門這次演說，展現美國捍衛民主的決心，也因此被冠上「杜魯門主義」（the Truman Doctrine）。而杜魯門主義的出現也成為美國外交政策的轉捩點，使其從孤立主義（isolationism）轉向國際主義。⁶⁷不過在之後，共產勢力的威脅卻是有增無減，從捷克赤化（1948年）、柏林危機（1948年），到蘇聯試爆原子彈成功（1949年）以及中國大陸淪陷（1949年），情勢的快速轉變，凸顯現行政策的不足，美國政府檢討後，1950年由國務院及國防部共同提出的NSC-68報告指出，美國軍力不足是圍堵策略無法奏效的主因。報告也極力呼籲美國政府應大幅增加軍費，以因應當前可能爆發的區域衝突，甚至全面戰爭。⁶⁸但由於當時蘇聯並沒有對美國構成立即威脅，以及杜魯門政府向國會承諾要達成預算平衡，不願擴大軍備，因此NSC-68報告的要求並未付諸實踐。1950年因韓戰突然爆發，導致整個情況出現180度轉變。

⁶⁶ 楊永明，《國際關係》（台北：前程文化事業有限公司，民國99年），頁49。

⁶⁷ 楊永明，《國際關係》（台北：前程文化事業有限公司，民國99年），頁49。

⁶⁸ 鄭保國，《美國霸權探析》（台北：秀威資訊科技股份有限公司，民國98年），頁125-129。

（二）新面貌戰略與和平戰略

1950年代初期，隨著南北韓戰爭陷入僵局，美國政局開始反思圍堵戰略。由於美國並沒能贏得南北韓戰爭，表明杜魯門的圍堵戰略並不成功。因此，艾森豪（Dwight D. Eisenhower）政府認為，今後要盡力避免捲入類似的大規模常規戰爭，美國及整個自由世界有賴於美國的絕對核優勢和必要時發動核攻擊的決心。1953年艾森豪上任後，對於未來國家安全戰略整體的規劃，提出了強調對核武高度依賴，被視為與「大規模報復」（massive retaliation）戰略同義詞的「新面貌」（New Look）戰略構想。⁶⁹「新面貌」戰略具體包括：大規模報復戰略、聯盟戰略、和平演變戰略、戰爭邊緣政策等，其中大規模報復戰略是其核心。「新面貌」戰略具有幾大特點：（一）強烈的反蘇反共意識型態色彩、（二）強調基於核嚇阻的大規模報復戰略的核心地位、（三）強調通過聯盟政策實現集體安全、（四）重視心理戰和隱蔽活動、（五）不排除在保持對蘇聯和中共的強大壓力的前提下與之談判以緩和局勢的可能性。⁷⁰認為戰略空中武力（strategic air power）將成為美國主要嚇阻力量，戰術核武（tactic nuclear weapons）則將取代前線地區的傳統武力。換句話說，美國將憑藉著核武優勢，應付即使是一般傳統戰的軍事威脅。

事實上，艾森豪政府這麼依賴核武，和國內因素密不可分，因為艾森豪上任後承諾要削減軍費以平衡預算，不過在面臨軍方強力反對下，才決定藉強調原本即有的核武優勢，以類似降低使用核武門檻方式，一方面達成圍堵戰略的效果，一方面也滿足國內要求減少軍費的呼聲。到了1956年，蘇聯的核武能力迎頭趕上，使得美國不再保有軍事優勢，在雙方都有致對方於毀滅的能力情況下，形成了一種恐怖平衡（balance of terror）。然而這種戰略並無法嚇阻區域性戰爭及低程度衝突的發生，因為在恐怖平衡的情況下，美國不可能在開發中共家頻傳的動亂事件都使用核武，如此一來反而使美國政策變得不切實際。為了應付新局勢，

⁶⁹ 周建明，《美國國家安全戰略的基本邏輯：遏制戰略解析》（北京：社會科學文獻出版社，2009年），頁122。

⁷⁰ 鄭保國，《美國霸權探析》（台北：秀威資訊科技股份有限公司，民國98年），頁163-164。

艾森豪政府不得不調整現行政策，形成所謂「新新面貌」(New New Look)政策。和「新面貌」相較，兩者最大差別，乃是後者強調戰術核武可在進行有限戰時使用，並將戰術核武和有限戰戰略加以結合，以進一步對蘇聯施壓。⁷¹

到了1960年代初，隨著蘇聯核武能力繼續增加以及美蘇之間飛彈落差疑慮的出現，過度依賴核武的「大規模報復」戰略受到進一步質疑。首先批評者認為，依美國當時相對劣勢的戰略處境，嚇阻顯然可能已經失敗，萬一嚇阻真的失敗，由於使用戰術核武和戰略核武中間並沒有明顯區隔，因此全面核戰的爆發恐怕將難以避免。其次，如果危機一旦升高，在沒有傳統武器可供選擇情況下，屆時決策者恐怕將面臨不是使用核武報復就是坐以待斃的困境。⁷²

為了避免發生上述情況發生，甘迺迪(John F. Kennedy)上任後決定放棄「新面貌」戰略，而改採「和平」戰略。⁷³甘迺迪政府的「和平」戰略，可以概括為：以「彈性反應」(flexible response)戰略取代「大規模報復」戰略、全面擴軍備戰、強化西方聯盟、重視意識型態的鬥爭、以實力為後盾同蘇聯對話與談判、加強對第三世界的滲透與擴張、在實施圍堵的同時對共產主義國家推行和平演變戰略。其中「彈性反應」戰略，要求美國不僅要保持戰略武器的優勢，同時也要加強常規武力。這項改變讓總統能依據不同情況，選擇傳統或核武等不同層次的武力以因應敵人的威脅。而在甘迺迪及詹森(Lyndon B. Johnson)時期，美國除了加緊研發潛射式彈道發彈(Submarine-launched ballistic missiles, SLBMs)確保美國的報復能力外，反彈道飛彈(Antiballistic missile, ABM)防禦技術的逐漸成熟，也令美國政府受到相當鼓舞。另外，美國政府也大幅增加戰略武器的庫存，以備一旦美國遭受蘇聯發動第一擊

⁷¹ Samuel P. Huntington, *The Common Defense* (New York: Columbia University Press, 1961), 96-97.

⁷² Amos A. Jordan,; William J. Taylor and Michael J. Mazarr, *American National Security. 5th ed* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), 74-76.

⁷³ 戴超武，〈甘迺迪-詹森時期的外交與第三世界〉，《美國研究》，2期(民國95年)，頁62。

(first strike) 後還有足夠武力，對蘇聯進行其無法承受的攻击。⁷⁴

艾森豪和甘迺迪在戰略主張雖有差別，但他們的共同目標是對蘇聯實施有效的軍事嚇阻，以制止蘇聯可能對美國和盟國發動的軍事進攻。就這一點而言，在整個冷戰時期，美國在安全戰略上都是一致的，區別只是不同的政府主張實行嚇阻的方式不同。

第二次世界大戰結束後一直被美國奉為最高戰略準則的圍堵戰略，從1960年代末期開始，由於國際局勢主客觀因素改變，開始受到質疑。首先美軍在越南戰場失利，不僅讓國內民眾對國家安全政策失去信心、也凸顯美國沒有能力處理外國內部叛亂；其次，此時核武強權不再限於美、蘇，包括英、法、中都已经擁有核武。更重要的是，美、蘇都擁有對彼此第二擊 (second strike) 能力，使的核武競賽走向「相互保證摧毀」 (mutual assured destruction) 之路。另外大量追求獨立自主，聲明不願受大國干預的不結盟國家出現，也讓過去美蘇兩強主導的國際局勢更加的複雜多變。⁷⁵

(三) 新和平戰略

蘇聯在布里茲涅夫 (Leonid Brezhnev) 時代，大力發展軍備建設，到了1960年代末，已扭轉了戰略武器大大落後於美國的局面，形成對美國的核均勢。在面對上述國內外情勢的改變，尼克森 (Richard M. Nixon) 於1969年上任後，把緩和國際緊張局勢列為當務之急，並採取「新和平」戰略，「新和平」戰略包括權力平衡 (balance of power) 戰略、低盪 (d`etente) 戰略和相對嚇阻戰略等三個部分，⁷⁶ 這三個戰略都是實現「新和平」戰略目標的策略與手段。相對嚇阻戰略是權力平衡戰略與低盪戰略的力量基礎，本質上以實力求和平。低盪戰略不僅是實現新和平戰略目標的主要途徑，而且有利於相對嚇阻戰略和權力平衡戰略的維持。權

⁷⁴ Amos A. Jordan,; William J. Taylor and Michael J. Mazarr, *American National Security. 5th ed* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), 74-76.

⁷⁵ 楊永明,《國際關係》(台北:前程文化事業有限公司,民國99年),頁53。

⁷⁶ 鄭保國,《美國霸權探析》(台北:秀威資訊科技股份有限公司,民國98年),頁199-200。

力平衡戰略是實施低盪戰略與維持世界總體和平的前提，因此沒有實力的平衡，就很難通過談判實現美蘇關係的緩和。⁷⁷

為了實現權力平衡戰略目標，尼克森政府主要採取三種途徑：藉由美「中」和解形成美「中」聯合抗蘇的戰略態勢；藉由美蘇談判限制蘇聯戰略核武力量的發展；藉由改善與西歐國家的關係增強西方抗衡蘇聯的整體力量。這三種權力平衡戰略手段是尼克森府採用的最重要的對外戰略手段。⁷⁸

低盪戰略並非取代圍堵戰略或終止冷戰，而是藉由談判實施軟圍堵，以取代藉由對抗實施之硬圍堵。低盪戰略不是美國為了利益而放棄原則，而是將意識型態的鬥爭融入國家利益的概念中，使其理性化。為了實現低盪戰略目標，尼克森政府主要採取以下幾個途徑：堅持美蘇談判；堅持履行美國對自由所承擔的責任；強化聯盟關係；堅持有效核嚇阻；把美蘇關係當作建設性的非零合關係。⁷⁹

在低盪戰略指導下，尼克森採用聯繫（linking）的方式，通過一系列的談判，與蘇聯構成相互約束，來限制戰略武器的發展與使用，以達成權力平衡的目的。⁸⁰1972年尼克森親自訪問莫斯科，和蘇共總書記布里茲涅夫達成「第一次限武談判」（Strategic Arms Limitation Talks I, SALT I），簽署一項為期5年的臨時協議及「反彈道飛彈條約」（Antiballistic Missile Treaty）。前者主要包括將美蘇的陸基洲際彈道飛彈發射器，長程戰略轟炸機，以及SLBMs加以限制；後者則是同意兩國分別將其反彈道飛彈基地，設於首都及陸基洲際彈道飛彈發射場。SALT I的簽署不僅進一步將「相互保證摧毀」的概念制度化、確保了美蘇實力平衡及緩和雙方關係，更要的是，它為往後一連串限武談判開啟

⁷⁷ 約翰·梅森（John W. Mason），《冷戰》（The Cold War, 1945-1991），何宏儒譯（臺北：麥田出版社，民國90年），頁112-128。

⁷⁸ 倪世雄，《當代國際關係理論》（台北：五南圖書出版股份有限公司，民國96年），頁286。

⁷⁹ 鄭保國，《美國霸權探析》（台北：秀威資訊科技股份有限公司，民國98年），頁203-205。

⁸⁰ 梅森（John W. Mason），《冷戰》（The Cold War, 1945-1991），何宏儒譯（臺北：麥田出版社，民國90年），頁124-125。

大門。

尼克森政府在面對美蘇的力量均勢和可以相互保證摧毀的嚴峻現實，以相對嚇阻取代絕對嚇阻。所謂相對嚇阻戰略，就是以足以摧毀蘇聯的最小核力量來嚇阻蘇聯對美國及其盟國的可能核攻擊，從而對蘇聯構成有效的戰略嚇阻；意即只需要擁有足以摧毀蘇聯的有限核反擊力量，並不一定要與蘇聯保持核力量均勢或謀求核優勢。目的是以較低的代價遏制蘇聯的全面攻擊。⁸¹

（三）世界秩序戰略

所謂「世界秩序」戰略，是指卡特（James E. Carter, Jr.）執政時期美國的國家安全戰略，其含意是：在繼續推行低盪戰略的同時，加強西方內部團結，改善美國與第三世界國家的關係，大力推行人權外交，建立以美國價值觀為指導的世界秩序。世界秩序戰略包括低盪戰略、人權戰略、三邊戰略等。⁸²卡特政府的低盪戰略與尼克森政府的低盪戰略沒有根本的不同，其目標也是在美國已經喪失對蘇聯戰略優勢的形勢下緩解美蘇的全球對抗。

所謂人權戰略，是指在對外政策中把對別國人權的關注提高至戰略的高度。把人權原則當作對外政策的基本原則，把人權問題當作對外關係中的基本問題，把別國是否接受自己的人權標準當作判斷與別國關係好壞的重要標準之一。卡特政府的人權戰略既是針對蘇聯東歐等社會主義國家，也是針對第三世界的一些專制獨裁國家。

三邊戰略，是指強調美歐日三邊聯盟關係為美國極為重要的對外戰略。其目標是以美歐日聯盟的強化進而牽制蘇聯的對外擴張。卡特政府把美歐聯盟、美日聯盟這兩個雙邊聯盟聯合為美歐日三邊聯盟，標誌美

⁸¹ 周建明，《美國國家安全戰略的基本邏輯：遏制戰略解析》（北京：社會科學文獻出版社，2009年），頁145。

⁸² 鄭保國，《美國霸權探析》（台北：秀威資訊科技股份有限公司，民國98年），頁227-231。

國聯盟戰略的新發展。卡特政府甚至把三邊主義戰略視為世界秩序戰略的核心和維護美蘇緩和的前提。

卡特總統時代，儘管其就任時曾經強調要刪減軍費，把注意力放在國內問題上，並在世界各地推動人權。不過由於蘇聯不斷支持第三世界國家共黨游擊隊活動，嚴重傷害美、蘇關係和緩時期建立的互信，以及軍事科技進步（包括屬於彈道飛彈科技的多重獨立目標重返大空層載具（multiple independently targetable reentry vehicles, MIRVs）、巡弋飛彈、以及反衛星（anti-satellite）技術等）開始動搖先前的戰略平衡。儘管如此，卡特政府的國家安全戰略主軸，基本上仍然繼續遵循前政府的相互保證摧毀策略。但是蘇聯持續在世界各地支持共黨叛亂，以及1979年入侵阿富汗的擴張舉動，導致美國國會拒絕批准第二次限武談判（SALT II），使得美、蘇不到十年的和緩關係宣告結束。⁸³

（四）新圍堵戰略

所謂「新圍堵戰略」係指雷根（Ronald W. Reagan）執政時期對蘇聯強硬的全面圍堵戰略，即採取政治、外交、軍事、經濟文化等各種手段圍堵蘇聯，尤其是強化美蘇意識型態對抗，全面擴展軍備競賽，加強在全球範圍與蘇聯的地緣戰略爭奪，旨在分化和弱化蘇聯集團。

1981年雷根就任總統後，將美、蘇關係帶入20年來的新低點，1970年代美、蘇和緩關係宣告結束，而美國對蘇聯的新圍堵戰略和美蘇新冷戰亦從此展開。⁸⁴雷根執政時期，由於美、蘇力量對比向有利於美國的方向變化，及戈巴契夫（Mikhail Sergeyevich Gorbachev）的改革導致蘇聯內政與外交的顯著變化，促使美國對蘇聯的政策及美、蘇關係表現出階段性的不同。在雷根第一任期，對蘇聯實施全面的「新圍堵戰略」，導致美、蘇關係乃至整個國際局勢高度緊張；在雷根第二任期時，蘇聯

⁸³ Amos A. Jordan,; William J. Taylor and Michael J. Mazarr, *American National Security*, 5th ed (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), 129-133.

⁸⁴ 鄭保國，《美國霸權探析》（台北：秀威資訊科技股份有限公司，民國98年），頁243。

迅速衰落，美、蘇關係逐漸和緩，新圍堵戰略取得重大成效。

新圍堵戰略主要包括反蘇反共的意識型態戰略、新彈性反應戰略及有限推回戰略等三部分。其中新彈性戰略是指重新重視並全面增強美國的軍備，試圖在核軍備和常規軍備的各個方面都取得對蘇聯的優勢，使美國具備靈活反應的軍事能力，即進行各種形式和各種規模戰爭的能力。在戰略核武裝備方面，雷根政府試圖建立攻防兼備的戰略武器系統，把美蘇爭奪引向太空，試圖憑藉美國的經濟和科技優勢奪取在太空的戰略優勢。1983年3月，雷根政府提出所謂「戰略防衛計畫」（Strategic Defense Initiative, SDI，俗稱星戰計畫）⁸⁵，這項政策的最大意涵，在於打破維持美蘇不致爆發全面核戰的「恐怖平衡」（balance of terror）狀態，使美國不再被蘇聯核武嚇阻。⁸⁶

新彈性反應戰略主要特點是，強調戰略防禦而不是戰略報復的核嚇阻作用，以確保生存為最高目標，以靈活多樣的常規軍事行動遏制蘇聯的擴張，以均勢強硬扭轉戰略被動。

有限推回戰略，主要內容是以低強度戰爭將蘇聯在第三世界的勢力範圍有限推回，即把蘇聯的勢力範圍推回1970年代以前狀態，並輔以民主化運動，迫使一些追隨美國的專制獨裁國家實現政治民主化，以防範蘇聯的滲透和擴張。⁸⁷

軍備競賽使蘇聯在資源與經濟方面均難以負荷，為了改善蘇聯經濟困窘的局面，1985年蘇聯新領導人戈巴契夫上台後改採新思維，並進行一連串的改革開放及和解政策，希望挽救蘇聯多年積弱不振的經濟，引導共黨脫胎換骨。不料戈巴契夫的改革不但沒有成功，反而引起東歐共黨政權垮台，最後導致蘇聯解體，使冷戰畫下句點。

⁸⁵ Amos A. Jordan,; William J. Taylor and Michael J. Mazarr, *American National Security*, 5th ed (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), 84.

⁸⁶ 伍啓元，《美國世紀：1901-1990》（臺北：臺灣商務印書館，民國85年），頁462-463。

⁸⁷ 鄭保國，《美國霸權探析》（台北：秀威資訊科技股份有限公司，民國98年），頁248。

冷戰結束的原因，加特霍夫（Raymond Garthoff）表示，西方能在冷戰中勝出，既非地理優勢，也不是圍堵戰略與軍事嚇阻帶來的結果，而是雷根堅持發展武力導致的結果。⁸⁸因為戈巴契夫為了發展軍力與美國抗衡，使得經濟改革所需資金不足，造成蘇聯經濟透支，因而瓦解。

二、1990年代的美國國家安全戰略

1989年柏林圍牆倒塌及1991年蘇聯解體，標幟長達近半個世紀的冷戰正式終結，結束兩極對抗的國際格局，也導致形成單極多元的國際體系結構。美國成為歷史上繼羅馬帝國後，全球超級大國，他的實力遠遠超過世界上其他任何國家。⁸⁹此時以美國為首的國際新體系，正在摸索著如何建立國際新秩序。

（一）「超越圍堵」戰略與「世界新秩序」戰略

1988年老布希(George Bush)當選美國第41任總統。老布希上任之際正是蘇聯國力衰落和美蘇關係大為緩和的冷戰結束前夕，他執政不久就接連發生東歐巨變、蘇聯解體和兩極冷戰格局終結等變化。因此，老布希在其任內，先後提出的「超越圍堵」（Beyond Containment）戰略與「世界新秩序」（A New World Order）戰略，⁹⁰明顯具有從冷戰時代向後冷戰時代過渡的改變。

1989年5月12日，老布希首次提出「超越圍堵」的概念，在1990年3月向國會提交的國家安全戰略報告中表達了實施「超越圍堵」戰略的想法。⁹¹「超越圍堵」戰略主要措施包括：和平演變蘇聯、和平演變東歐、發展強大的軍事力量等。和平演變蘇聯是藉由與蘇聯全面接觸和加強美蘇合作，使蘇聯發生和平演變。和平演變東歐是與歐洲盟國一起對蘇聯軟硬兼施，

⁸⁸ 楊永明，《國際關係》（台北：前程文化事業有限公司，民國99年），頁56。

⁸⁹ Joseph S. Nye, Jr. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002), ix.

⁹⁰ 鄭保國，《美國霸權探析》（台北：秀威資訊科技股份有限公司，民國98年），頁264-266。

⁹¹ White House, *National Security of the United States*, (Washington, D.C.: White House, 1990), 9.

並以經濟援助來引誘東歐國家擺脫蘇聯控制，以實現開放、自由和統一的新歐洲和結束東西方冷戰的目標。發展強大的軍事力量以保持對蘇聯的軍事嚇阻，並以此為後盾，在非軍事領域加強與蘇聯的交流與合作。⁹²

「超越圍堵」戰略的主要途徑是藉由支持蘇聯和東歐進行全面的政治經濟改革，從而使蘇聯和東歐的政治經濟體制和行為在民主價值觀的指導下發生根本的變化。

1991年4月13日，老布希提出「世界新秩序」戰略的四項基本原則：和平解決爭端、團結一致反對侵略、減少和控制武器、公正對待所有國家人民。⁹³「世界新秩序」戰略，是指利用冷戰結束和波斯灣危機之機，發揮美國的領導作用，以建立美國領導的世界新秩序的美國全球戰略。「世界新秩序」戰略的主要內容包括：建立以美國軍事力量為保障的國際安全機構；推行西方民主制度和市場經濟；消除未來對美國本土和海外駐軍、友邦和盟友的威脅；調整聯盟策略，發揮其國際協調作用；加強綜合國力建設，強化實力基礎。

（二）「接觸與擴大」戰略

面對冷戰後新的國際局勢，及長期負擔巨額國防費用和國內經濟蕭條的美國，柯林頓認為未來美國不應該再以軍事力量來建立安全體系，而必須要和國際社會共同合作來維護國際與國家的安定。而冷戰時期美國的圍堵戰略已不合局勢，在這種情況下，美國必須研擬新的戰略來因應。

柯林頓上任後逐漸形成其國家戰略，而「接觸與擴大」是柯林頓政府國家安全戰略的重點策略。「接觸」主要是加強美國與傳統盟邦的友誼和交流，如對日本、南韓、澳大利亞等國家；「擴大」主要是擴大自由市場和民主制度的普及於非美國傳統盟友如中國、俄羅斯等國家。

⁹² 汪波，《美國冷戰後世界新秩序的理論與實踐》（北京：時事出版社，2005年），頁3。

⁹³ George Bush, "Remarks at Maxwell Air Force Base War College in Montgomery, Alabama," April 13, 1991, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19466> (accessed February 13, 2011).

「接觸與擴大」戰略是起於柯林頓上任後為了重振美國經濟及穩定區域安全，考慮到必須：1、經由貿易、文化及普及性交流，把中國、古巴、北韓、俄羅斯甚至於伊朗、伊拉克這些國家的大門打開；2、鼓勵中國、俄羅斯等這些國家參與諸如世界貿易組織等國際建制，經由制度化運作，將這些國家納入國際法體系，使他們的領導階層對國際組織的期許轉為其國內改革的動力；3、把這些潛在敵對國家牢牢連結在國際組織的架構內，減少彼此因競爭所產生的磨擦，改變過往化敵為友，才能打開外國市場並積極與外國交往，所以柯林頓於1993年首先提出「接觸」戰略。⁹⁴美國國家安全顧問Anthony Lake，也在1993年發表了一篇《從圍堵到擴大》（From Containment to Enlargement）的演說中提到了「擴大」的概念，說明提倡民主與市場經濟的方法不是在圍堵，而是交往與擴大。⁹⁵

1995年7月，柯林頓向國會提出《接觸與擴大的國家安全戰略報告》（A National Security Strategy of Engagement and Enlargement），內容表示伴隨著冷戰時期的結束，美國的國家安全戰略必須改變，以「接觸與擴大」戰略為主軸來復興美國的經濟和推廣民主至海外。⁹⁶之後1996年的《國家安全戰略報告》也延續提出以「接觸與擴大」為戰略核心，從此「接觸與擴大」戰略成為柯林頓政府時期美國在對外政策的國家安全戰略首要政策原則。柯林頓第二任期提交的幾份國家安全戰略雖名為《新世紀的國家安全戰略》（A National Security Strategy for A New Century, 1997、1998、1999），但它仍屬於「接觸與擴大」戰略的範疇。

綜合來說「接觸與擴大」戰略主要由三個部分組成：1、以有效的軍事力量和外交的方式來強化美國的安全；2、增進美國的經濟繁榮；3、在海外推廣民主政治。⁹⁷並採用預防外交、預防性防禦、經濟援助、軍備管制、

⁹⁴ 阮次山，〈柯林頓訪華後的全球戰略走向〉，《中國評論》（1998年9月），頁37-38。

⁹⁵ Anthony Lake, "From Containment to Enlargement," *U. S. Department of State Dispatch* 4, no. 39 (27 September 1993): 658-664.

⁹⁶ 《柯林頓政府時期接觸與擴大的國家安全戰略（1995、1996）》（*A Nation Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995、1996*），曹雄源、廖舜右譯（桃園：國防大學，民國97年），頁9-13。

⁹⁷ 周煦，《冷戰後美國的東亞政策（1989-1997）》，初版（台北：生智文化事業有限公司，1999年），頁47。

軍力部署、軍事援助及訓練等這種手段，塑造有利美國利益與國際安全的環境；以外交、經濟、軍事等各種手段，選擇性因應危機；以及維持有效嚇阻和打贏兩個主要區域性戰爭的武力。另外，在經濟領域上，強調增強國內經濟來與世界接觸，在經由與世界接觸來活絡國內經濟，藉由實施「確保優勢的戰略」，建立美國對世界經濟長久的領導地位，北美自由貿易區的建立就是一個很好的例子。⁹⁸總體而言，就是以強化美國安全、增進市場經濟繁榮、推廣民主政治為目標確保美國全球領導的地位，而所有的美國戰略利益都有賴於擴大民主與市場國家社群來完成。

柯林頓執政時期，美國軍事力量雖是舉世無雙、無可匹敵，但在使用时不是漫無目的任意使用，而是依據國家利益的重要性有所區分。檢視柯林頓任內公布之美國國家安全戰略文件，可發現「國家利益」是其使用軍事力量的首要考量。因此，柯林頓在其2000年公布的國家安全戰略文件中表示：在本政府任期中，只有在國家利益瀕於危險，以及我們的價值受到挑戰的情況下，才會使用軍事力量。⁹⁹

「接觸與擴大」戰略是冷戰結束後初期美國的國家安全戰略，柯林頓政府為維護和鞏固美國在國際體系的領導地位，即以增強美國軍力為後盾、藉由廣泛、審慎和有選擇地參與國際事務，以實現美國的經濟安全和推廣全球民主化等作為其基本方略。「接觸與擴大」戰略對冷戰後美國的經濟、外交、安全及美國的國際地位、世界格局都產生了重大的影響。

小結

國家安全戰略的規劃除了評估國家利益與所面對的威脅外，另一個重要原則是對手段（工具）的分析。在冷戰時期，由於當時民主陣營國家為因應圍堵共產主義國家的戰略形勢，因而凸顯軍事領域的戰略安全因素，

⁹⁸ 張敏謙，《美國對外經濟戰略》，初版（北京：世界知識出版社，2001年），頁260-270。

⁹⁹ 《柯林頓政府全球時代的國家安全戰略（2000）》（*A National Security Strategy for A Global Age, 2000*），曹雄源、廖舜右譯（桃園：國防大學，民國96年），頁13。

但也相對淡化對其他非軍事因素的重視，政府的有限預算也偏向於軍事安全。¹⁰⁰隨著冷戰結束與全球化趨勢的發展，國家利益與威脅呈現多元化的特質，而國家安全戰略規劃的內容也隨之擴展，並朝向綜合性國家安全的概念演進。

回顧整個冷戰過程，我們可以看到美國為圍堵蘇聯陣營其國家安全戰略的形成發展的過程。也正因為對蘇聯圍堵的需要，美國也開始建立起國家安全體系，制定和執行其國家安全戰略。在40餘年的冷戰過程中，不管歷任美國總統在制定和執行國家安全戰略上有不同的主張和調整，但對蘇聯和共產主義國家的圍堵卻不曾改變，並最終以蘇聯的解體導致冷戰的終結。可以說，美國的國家安全戰略的產生是與冷戰聯繫在一起，但它並不以冷戰的結束而結束，在蘇聯存在時，以消滅蘇聯為首的共產主義為目的，在蘇聯解體和冷戰結束之後，依照未來可能的威脅及潛在的戰略對手，美國國家安全戰略仍然需要存在，以確保及維持以美國為領導的國際體系和美國的安全及利益。

綜觀美國在冷戰期間各任總統所提出的國家安全戰略，可歸納出美國國家安全戰略具有的基本特點：

- 一、美國的國家安全戰略所相信的基本邏輯是實力。其中尤為突出的是硬實力，主要是軍事和經濟實力。
- 二、在美國的戰略視野中，對地緣政治的關注已成為其要點。在冷戰過程中，美國與蘇聯的對抗，不僅形成其全球性的地緣政治視野，而且精於在地緣政治利益的衡量。¹⁰¹
- 三、作為冷戰中西方世界的領袖，美國善於運用其外交手段來追求其圍堵蘇聯的戰略目標。在冷戰過程中，對美國而言在外交上最為成功的是在戰略上的結盟和使用非戰爭手段來改變蘇聯的作為。結盟，其功能

¹⁰⁰ 周建明、王海良，〈國家大戰略、國家安全戰略與國家利益〉，《世界經濟與政治》，4期（2002年），頁21-22。

¹⁰¹ 布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski），《大棋局：美國的首要地位及其地緣戰略》（*The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*），中共問題研究所譯（上海：上海人民出版社，2007年），頁1。

是建立在同一意識型態基礎上的同盟軍，以強化美國可運用與合作的
政治與軍事力量。

四、美國的國家安全戰略是以對國家利益的界定為基礎，但又不是完全拘
泥於對具體利益的計算，仍有其理想性。如冷戰過程中對歐洲國家援
助的馬歇爾計畫。受援國對美國的援助心存感激，美國也因而獲得更
信任及影響力。

五、美國不僅具有強大的實力（軍事、經濟和外交力量），而且具有完善的
戰略體系和戰略研究的力量，這反映出一個國家綜合實力的一個重要
方面。



第三章 911事件前、後的美國國家安全戰略

冷戰期間，美國的國家安全戰略目標相當明顯，就是圍堵蘇聯及其盟國。冷戰結束後，美國為阻止任何可與之抗衡的國家或集團出現，開始調整其國家安全戰略。1990年代初期，是調整的第一個階段，此一階段完成美國對冷戰後國家安全環境之評估，以及確立了日後調整的方向。時序進入二十一世紀之後，美國新國家安全戰略逐漸形成，在以「先制攻擊」(preemptive attack)為核心的戰略，打擊恐怖份子、對抗「流氓國家」，以及防止大國崛起挑戰美國霸權等，成為美國國家安全戰略的重要目標。

911恐怖攻擊事件發生之前，美國國安機構就已開始研究在新環境下的國家安全戰略。從波斯灣戰爭及柯索沃危機，或是北約東擴，在在顯示出美國已將戰略重點放在遏制地區性挑戰及多極化的形成上。911恐怖攻擊事件發生後，小布希政府重新審視國際環境，強調本土防禦的安全政策。美國調整全球戰略的根本出發點是加強世界上的領導地位，反恐及安全則是美國國家安全戰略的首要目標。

本章將就小布希及其國安團隊風格與作為、911事件前、後小布希政府的國家安全戰略、布希主義及其對美國安全戰略的影響、小布希政府與柯林頓政府國家安全戰略的比較等實施探討。

第一節 小布希及其國安團隊的決策風格與世界觀

一個國家領導人的個人特質、價值觀與國際觀等，將會影響並主導國家戰略與政策的走向，而戰略與政策的規劃、制定、執行以至於檢討評估，執政團隊的決策核心成員實扮演極為重要的角色，甚至是決策的關鍵所在，所以也有必要瞭解與審視這些核心成員對於特定戰略或政策的認知與態度。以下將就小布希個人的領導與決策風格、世界觀，及其國安團隊中

最具影響力的成員副總統錢尼（Richard B. Cheney）、國家安全顧問萊斯（Condoleezza Condi Rice）、國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）、以及國務卿鮑爾（Colin Powell）等四人，對於美國國家安全戰略與政策制定的影響實施探討。

一、小布希的領導風格與世界觀

小布希因其從政多年的官場洗鍊，使其領導與決策風格呈現出以下幾個特色：

（一）指揮者的強勢領導作風。小布希曾說：「我是指揮者，我不用去解釋我為什麼這樣說，或許某些人要我解釋為什麼這麼做，但我不認為我有跟任何人解釋的義務。」¹⁰²小布希建立出自己的領袖風格，確實求其團隊運作與官僚制度符合他的規範。例如小布希在白宮細至要求閣員們的服裝，要求成員在橢圓辦公室均須著正式西服，女性則須著套裝。另外，擔任美國總統安全維護的特勤局（Secret Service）人員，通常都會給總統取個代（綽）號，例如雷根總統是「生牛皮」（rawhide），卡特總統是「兔子」（rabbit），柯林頓是「貓王」（Elvis），而小布希被稱為「開拓者」（trailblazer）。¹⁰³這些代號有點隱喻出不同總統的個人特質，而從小布希的代號來看，多少具有堅決勇敢直前的意味。

（二）掌握重點迅速處置。小布希的天性是行動而不是分析。小布希長於政治，對於政策的細節興趣缺缺。入主白宮之後，小布希只注重重大的問題，在外交方面特別重視美國與中共、俄羅斯等大國關係的發展，在國防上積極推動「全國飛彈防禦系統」，911事件後著重國際反恐、攻打伊拉克等問題。至於這些主要問題的細節，他則責由錢尼、萊斯、倫斯斐、鮑爾等四人為主的國安團隊去研究，再向他

¹⁰² Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon & Schuster Press, 2002), 145-146.

¹⁰³ Stephen Mansfield, *The Faith of George W. Bush* (New York: Jeremy P. Tarcher / Penguin Press, 2003), 129.

提出簡報，然後迅速做出裁示。¹⁰⁴

- (三) 信任部屬充分授權。小布希厭惡騎牆派的政治人物與官員，故他極為要求與重視部屬的忠誠度，一旦將他們納入團隊之後，就非常信任並給予充分授權，並尊重每位同仁。如果遭遇重大問題，通常會先找出該問題的核心，再找人組成專業小組，研提政策選項。如果團隊成員對選擇某一政策選項達成共識，小布希通常會尊重他們的意見就此批准，如果團隊成員們對政策選項意見分歧，那麼小布希將會做出最後裁決，擔負最後成敗責任的決策者。
- (四) 手腕靈活精於協調化解對立。八年的德州州長歷練，使小布希培養出靈活的政治交際手腕與對民意敏銳的觀察力。對於不同的意見與批評，也有包容的雅量。¹⁰⁵此外，小布希在競選期間抨擊中共為「戰略競爭者」，勝選之後即透過錢尼與鮑爾在公開談話中表達善意，願與中共合作發展友好關係，以減少中美之間的利益衝突。另911事件後，美國亟需中共參與反恐合作，故積極化解歧見拉近距離，在一年左右的時間中，就與中共領導人江澤民進行了三次的「布江峰會」，成功將中美關係帶出「軍機擦撞事件」後的緊繃陰影。
- (五) 果斷、堅決、明快的決策風格。911事件發生當天上午九時，小布希正在佛羅里達州的一所名為Emma E. Booker的小學訪問，在接獲萊斯電話通報一架飛機撞上世貿中心時，小布希仍愉快的和二年級的學生笑談風聲。在白宮幕僚報告第二架飛機再度撞上世貿中心時，小布希則面有凝重，但仍力持鎮靜繼續參訪校區行程及與小朋友們交談，並發表了幾分鐘對於教育政策的看法。接者，再九點卅分結束參訪並隨即在該校新聞簡報室對媒體宣佈：「恐怖份子正在攻擊我們的國家」，隨後並迅速的展開相關的應變處置措施，面對如此重大事件，小布希表現出堅決的領導特質。¹⁰⁶在911事件當天這樣的

¹⁰⁴ Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon & Schuster Press, 2002), 256.

¹⁰⁵ 〈作風大而化之，小布希能包容異見〉，《中國時報》，民國 89 年 12 月 14 日，版 A3。

¹⁰⁶ Stephen Mansfield, *The Faith of George W. Bush* (New York: Jeremy P. Tarcher / Penguin Press, 2003),

混亂場景中，由於小布希表現的自信滿滿，小布希很快的成為美國歷史上最受歡迎且最有權力的總統。911事件後的兩週，小布希獲得從政以來最高的聲望，他的民意支持度由先前的51%驟升至90%，政界對於他的領導與危機處理也都給予正面的評價。

接下來探討小布希的世界觀。小布希在美國的外交政策上提出了改變，改變的不是美國對外的目標，而是達成這些目標的手段，他所憑藉的是單邊的行使美國的力量，而不是讓國際法或國際機構來約束他，小布希讚揚具有主動攻擊性的先制攻擊，貶抑被動的嚇阻戰略或圍堵戰略；其外交政策的革命有兩個方面，首先在危險的世界中確保美國國家安全最好的辦法，就是擺脫盟友、友邦和國際建制的約束，小布希認為多邊條約只會約束美國和締約國，對於那些正在傷害美國利益的流氓國家，根本沒有約束力；其次、一個不受拘束的美國，必須使用美國的力量來改變世界的現勢；此也反映小布希在外交政策對於單邊行動的偏好，小布希認為，美國在世界事務上必須扮演一個主動的角色，他並警告，保護主義和孤立主義是通往混亂的捷徑，將會引發他國對美國權力的挑戰，且會導致一個停滯不前的美國及蠻荒的世界。¹⁰⁷所以，在小布希單邊主義下的世界觀，自然可以想像其一上任就力倡全國飛彈防禦、著手廢除反彈道飛彈條約，拒簽京都議定書，不加入國際刑事法院，並於日後發動阿富汗與伊拉克戰爭諸般作為，也就不感意外了。

二、國安團隊的特色

小布希的國安團隊中最重要的人員均為老布希總統的舊屬或是共和黨中元老，與布希家族有濃厚之淵源。副總統錢尼，是老布希總統的國防部長，共和黨中第二號人物、資深大老。國家安全顧問萊斯，是老布希時代在國安會中備受賞識的年輕菁英，學而優則仕，老布希引薦後繼而被小布希延攬為競選團隊外交顧問，在國際事務方面對小布希助益甚深，堪稱是

130-133.

¹⁰⁷ Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *American Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2003), 35.

其外交導師。國務卿鮑爾，是老布希政府時期的參謀首長聯席會議主席，在波斯灣戰役中立下汗馬功勞備受肯定。國防部長倫斯斐雖不是老布希的舊屬，但早在福特時期就擔任國防部長，是共和黨中的元老重量級人士，早年更一路提攜錢尼，與錢尼關係極為深厚。此外，除了這四位團隊核心成員，其他如副國務卿阿米塔吉（Richard Lee Armitage）、副國防部長伍弗維茲（Paul Wolfowitz）等重要官員，均受到小布希的高度倚賴，亦為代表政府對外訪問與談判的關鍵人物，在政府決策過程中亦扮演相當重要的角色，他們曾於老布希麾下，與錢尼關係亦相當密切，整體來說，小布希延續了其父的班底菁英為其效力。

錢尼、萊斯、倫斯斐、鮑爾四人，在立場上有所謂的「鷹派」與「鴿派」之分，「鷹派」以錢尼及倫斯斐為首，萊斯「亦鷹亦鴿」，鮑爾則屬「鴿派」。¹⁰⁸另從國際政治現實上來看，錢尼、萊斯、倫斯斐是主張保守的單邊主義者，追求與維護美國獨霸全球的超級地位，如小布希上台初期的一連串強勢作為，不難看出單邊主義作風的影響力，展示出美國至上的行事風格；鮑爾則是主張較為溫和的多邊主義者，冀望透過多邊合作發展友好的國際環境與國際關係。鮑爾在接受國務卿提名發表演說時，宣稱美國將與俄羅斯及中共合作，不會把他們視為「潛在的敵人」，但也不會視之為「戰略夥伴」，而是把他們當作是正在尋求自己方向的國家。¹⁰⁹所以不論是積極追求安全、權力的錢尼、萊斯、倫斯斐，或是主張「多邊友好」但也堅持部署「全國飛彈防禦」的鮑爾，他們都注重國際政治中的現實因素，以國家安全與國家權力、實力為原則，追求最大的國家利益，都是務實的新現實主義者。

第二節 911事件前小布希政府的國家安全戰略

小布希上任後至911事件爆發前，可稱為是小布希的國家安全戰略初步

¹⁰⁸ 〈布希外交團隊，鷹派鴿派誰佔上風〉，《中國時報》，民國90年10月9日，版A14。

¹⁰⁹ 林博文，〈布希磨平稜角，鮑爾重振雄風〉，《中國時報》，民國90年10月9日，版A14。

階段。在這階段中，小布希的安全戰略主要置於兩個焦點，一是國防安全戰略調整，另一是擴建「全國飛彈防禦系統」(National Missile Defense, NMD)，而此兩者又相互關聯。¹¹⁰

小布希認為冷戰結束後，國際環境歷經重大變化，但是美軍結構卻無改變，仍維持冷戰時期的形態，如果不能及時因應調整，將無法應付未來的威脅與挑戰。所以，主張應該充實國防資源，提高軍中待遇福利；確立軍事任務與目標，避免浮濫使用軍隊；建立飛彈防禦系統，因應大規模毀滅性武器擴散的威脅；以及重新檢討美軍結構，建立21世紀科技化部隊；小布希還特別提出，他要重新定義戰爭，全力發展新式武器，提高軍隊戰力。相較於柯林頓政府時期擴大民主與市場經濟的以經濟為優先來帶動傳統安全的概念，及認為美國不應再依循單極霸權主義的軍事力量，希望由國際社會的共同行動來維護國際安全秩序所發展出的「接觸與擴大」國家安全戰略，小布希政府的國家安全戰略以建立優勢的軍事力量、擴大貿易和交往，及積極介入國際事務來維護和追求國家利益，達到政治與經濟目的。¹¹¹

小布希在競選總統時期曾明確的指出美國總統必須利用美國的軍事優勢與強勢的經濟與政治影響力，積極介入國際事務，並積極推動自由貿易與民主政治來維護國際和平。¹¹²美國國家安全顧問萊斯在《促進國家利益》(Promoting the National Interest)一文中也曾提到：美國的外交政策必須追求國家利益為優先，美國的軍事必須要能阻止戰爭和保衛國家利益，特別是嚇阻失敗時。在經濟方面，以促進經濟增長和政治開放性來擴大自由貿易和一個穩定的國際貨幣制度為原則。鞏固與盟友的友好關係，並共同承擔促進和平、繁榮、和自由的責任。與能夠建立國際政治制度的

¹¹⁰ 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（民國92年4月），頁10。

¹¹¹ 許慶雄，〈柯林頓與美日關係〉，《美歐月刊》，8卷1期（民國82年1月），頁18-19。

¹¹² George W. Bush, "A Distinctly American Internationalism," <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm> (accessed March 13, 2011). 鮑爾在參議院外交委員會確認他的任命所舉行的聽證會上說：「布希總統所說的『美國特色的國際主義』，絕對無意使我們的國家縮進保護主義的堡壘或退到孤立主義的島嶼變得與世界脫離。正如布希總統所說，『美國必須參與國際事務』。」，引自美國國務院國際訊息局，「鮑爾在參議院外交委員會的發言」，<http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/powell.htm>，上網檢視日期：2011年2月28日。

強國俄國和中共發展全面關係。並且，果斷地應付協助恐怖主義和大規模毀滅性武器發展的流氓國家和敵對力量威脅。¹¹³

由此可見，小布希政府以著重國家安全為優先的全球戰略觀點將不同於柯林頓政府時期藉經濟發展和國際合作來促進美國安全的觀點。以下將從國防安全調整、加強與盟邦的合作關係、擴建飛彈防禦系統等三個面向，來分析小布希政府初期的國家安全戰略。

一、國防安全調整

小布希上任後隨即任命倫斯斐擔任國防部長。小布希要求倫斯斐立即展開全面性國防政策檢討，一方面顯現小布希對國防改革與建設的承諾，一方面符合新政府須提出「四年期國防總檢」的要求。小布希在2001年2月公開表示，「在我指示下，國防部長倫斯斐已開始全面檢討美國軍事、戰略狀態、軍隊結構和預算優先目標。他獲得廣泛授權，向現狀挑戰，為美國與盟邦的國防規劃新架構……我們的目標是超越邊際性改善，而且能駕馭新科技、支持新戰略」。¹¹⁴

由於小布希總統的政策宣告，美國國防戰略規劃很快成為眾所矚目的安全議題。首先，有關「全國飛彈防禦系統」，小布希針對大規模毀滅性武器擴散的威脅，擬擴大建立飛彈防禦系統，將前柯林頓的「有限度飛彈防禦」（limited missile defense）擴大為「多層次飛彈防禦」（layered missile defense）。同時為積極推動設立「全國飛彈防禦系統」，必須一方面要求國會增加預算，另一方面須加速「全國飛彈防禦系統」的研發、測試與部署。¹¹⁵

¹¹³ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs* 79, no. 1 (January/February 2000): 45-49.

¹¹⁴ George W. Bush, "Remarks by the President to the Troops and Personnel," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/20010213-1.html> (accessed February 22, 2011).

¹¹⁵ Jack Spencer, "Moving Forward on Missile Defense," *Heritage Foundation Backgrounder*, No.1461, July 20, 2001, <http://www.heritage.org/Research/MissileDefense/BG1461.cfm> (accessed February 13, 2011).

其次，有關國防戰略調整方面，小布希政府認為美國安全威脅，已從過去特定的國家趨向不確定對象的發展，傳統以核武作為主要的嚇阻力量，已不足以應付未來威脅，須代之以新的多元化或多層次嚇阻戰略。他們認為美軍結構仍承續冷戰時期的龐然架構，過於緩慢吃重，既不符合經濟效益，也無法因應瞬息爆發的國際危機。未來戰力不是決定在體積與數量，而是在機動性與靈敏性，在於易於部署與補給，以及易於隱藏、精準打擊和有效掌握資訊能力的武器系統。易言之，他們有意結合1990年代所發展出的「軍事事務革命」(revolution in military affairs, RMA) 概念和資訊科技能力，逐步轉型美國軍力，從傳統重裝備式的戰場對決，朝向未來遙控全球、決戰千里的科技戰爭模式，使未來的美軍能成為攻守兼備、遠近皆宜、調動迅速、資訊靈敏，以及火力強大的21世紀先進科技化部隊。

綜觀小布希於2001年5月1日在國防大學的演講及5月25日在海軍官校演講的內容，以及國防部長倫斯斐在國會與公開場合的說明，關於小布希政府初步安全戰略架構的要點如下：¹¹⁶

- (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等。
- (二) 美國將以「多層次嚇阻」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。多層次嚇阻可包括核武、飛彈防禦、先進傳統武器，以及不擴散、反擴散、武器管制、外交和預防衝突等措施。
- (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「全國飛彈防禦」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，美國將和俄羅斯協商反彈道飛彈(ABM)條約，但不排除單方面退出該條約的可能。
- (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

¹¹⁶ 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（民國92年4月），頁13-14。

- 勢，代之以一場區域戰爭和多次小型機動任務的規劃。
- (五) 美國區域戰略的重心，將由過去的歐洲逐漸轉向亞洲。
 - (六) 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。
 - (七) 強化對太空的運用與掌控，將建立太空防禦作戰部隊，同時進一步增進太空偵測、早期預警和資訊傳送的能力。
 - (八) 強化美軍遠距離打擊的能力，精準性打擊，包括發展無人系統的海、陸、空武器。
 - (九) 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力，而且能在最短時間中，立即協調三軍進行聯合作戰。

小布希政府的國防戰略構想曝光後，引起外界許多批評。有的認為這是美國在繼續強化與發展其超級大國的獨霸地位，維持美軍的絕對優勢；¹¹⁷有的認為此凸顯小布希堅持國家利益至上，確保美國霸權，而且更暴露其對外干涉行為中的單邊主義思維。¹¹⁸雖然該些評論反映出小布希初步國防戰略規劃的爭議，也就是部分國家對美國構想感到不安，以及美國有意維持其國際優勢地位；然而，這些觀點卻無法顯示小布希政府的國防戰略的面貌與特色。實際上，小布希政府一再強調「全國飛彈防禦」屬防禦性而非攻擊性武器系統，且主要是針對流氓國家可能的突發性攻擊，不會對其它國家造成傷害；同時美國必須調整國防安全戰略，主因是國際環境已發生重大變化，新的安全威脅隱然形成，美國須有新的因應策略；此外，美國軍隊結構與武器系統調整，雖然是有意結合現代科技進展，維持領先的戰鬥能力，但目的是增強嚇阻力量，而非從事擴張。

二、加強與盟邦的合作關係

在國際政治走向多極化的發展趨勢下，美國不論自身的軍事實力有

¹¹⁷ 呂其昌，〈小布希政府的新軍事戰略〉，《現代國際關係》，5期（2001年），頁33-37。

¹¹⁸ 劉革軍，〈新世紀初美國軍事戰略走向〉，《現代軍事》，2001年，頁45-47。

多強大，都已經沒有辦法單獨的完成所有目標，無論在反大規模毀滅性武器擴散或區域衝突，甚至在更多領域上，美國所面臨的威脅和挑戰都需要透過國際間合作的多邊途徑來解決處理，所以加強與傳統盟邦的關係和增加新的盟友變的相當重要。因此小布希的初步國家安全戰略也就要調整與盟國之間的關係來實現全球領導的戰略佈局。

隨著歐洲的自主意識逐漸抬升，及和美國失去了共同對抗的目標，美國需要重建北大西洋的聯盟結構關係，加強美國與歐洲各國之間的同盟夥伴關係，以便美國能在歐洲更容易實現戰略操作與指揮。¹¹⁹所以小布希上任後隨即前往歐洲進行訪問，加強美國與歐洲盟國和俄羅斯的關係，同時推銷美國的飛彈防禦計劃。對於小布希訪問盟邦，增強與盟邦之間關係，國家安全顧問萊斯認為：「小布希訪歐是發生在人們認為，不再因為蘇聯共產主義的威脅而緊密相連的美國和歐洲正在走向疏離，設想我們注定會變成敵手而不再是盟友。總統及其政府從根本上否定這種前提，歐洲和美國今天仍是合作夥伴，並且是關係牢固的夥伴。我們藉由北約組織進行密切的合作以締造一個完整的、自由的、和平的歐洲。我們為制定一個用以應付恐怖主義、資訊戰、大規模毀滅性武器及其運載工具的戰略框架而進行合作和密切磋商。」¹²⁰而小布希也在2001年2月13日發表演講強調北約的團結與美歐關係的和諧，說明自冷戰結束以來，北約組織雖面臨考驗發生了變化，但存在的目的不變。他認為：「美國將早日與北約盟國進行坦誠的磋商，在外交、科技、導彈防禦、作戰方面，尤其是防止戰爭方面，緊密合作。大西洋兩岸的安全與穩定對美國是利益攸關的，我們的團結對於世界和平至關重要，絕不允許任何事物使我們分裂。」¹²¹

在亞太戰略方面，亞洲不管在經濟方面和政治面對美國之重要性隨

¹¹⁹ 新華網，〈美國總統布希 11 日晚起程出訪歐洲五國〉，<http://big5.china.com.cn/chinese/kuaixun/38993.htm>，上網檢視日期：2011 年 3 月 2 日。

¹²⁰ 美國國務院國際訊息局，〈國家安全事務助理萊斯撰文談布希總統的歐洲之行〉，<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0611rice.htm>，上網檢視日期：2011 年 3 月 2 日。

¹²¹ George W. Bush, "Remark by the President to the Troops and Personnel," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/20010213-1.html>(accessed January 13, 2011).

著區域強權中共的興起而越顯重要。經濟上，東亞與太平洋事務的助理國務卿James Kelly指出：「美國在東亞和太平洋地區有巨大的貿易和經濟利益，這地區擁有一些發展迅速的國家和美國產品的最佳市場。這個地區是僅次於北美自由貿易區的美國第二大貿易夥伴，雙向貿易額高達近5,000億美元，即佔美國總貿易額的三分之一強。這些數字反映這樣一個事實：目前，東亞和太平洋地區佔全世界的國內生產總值的四分之一以上。」¹²²

由此可見亞洲潛在的經濟市場，對於美國的經濟來說在戰略地位上是越來越重要。另外，小布希在競選總統期間即表明，日本在亞太地區是美國的最重要盟邦，而非中共，而且美國要擴大其在亞太地區的盟邦，並強調美國必須強烈支持在亞洲地區的盟邦，包括阻止對南韓的侵略與強化與日本加強安全聯繫。¹²³

從美國在亞太地區的軍事部署層面來看，亞洲成為美國新軍事戰略重點的跡象日益明顯，首先是陸軍部長懷特（Thomas White）於2001年8月30日宣布計畫把存放在歐洲的戰鬥武器與裝備轉移至亞太地區，並表示：「對於計畫轉移軍事裝備至亞洲，此舉再度象徵美國將移轉可用資源來配合戰略演化。由於各界對太平洋區域的關切日深，陸軍必須密切審度情勢，在太平洋盆地尋求部署，並考慮美國是否有從容應變，應付未來作業需求的時機。」¹²⁴從其談話中明顯反映出，在軍事戰略地位上，小布希政府認為亞洲地區對於美國的軍事戰略地位日益重要，因而需要增強美國在亞洲地區的軍事實力及部署。

除了軍事戰略重點轉到亞洲外，另一重點是擴建與補強美國在亞太地區的軍事基地。例如：（一）加強建設關島基地。美軍先將原駐菲律

¹²² 美國國務院信息局，〈東亞和太平洋事務的助理國務卿詹姆斯·A·凱利在眾議院國際關係委員會東亞及太平洋事務小組委員會聽證會上的證詞，美國對東亞與太平洋地區的政策挑戰及重點〉，<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0619kellytx.htm>，上網檢視日期：2011年3月2日。

¹²³ George W. Bush, "A Distinctly American Internationalism," <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm> (accessed February 13, 2011).

¹²⁴ 〈美駐歐武器擬移往亞太〉，《自由時報》，民國90年9月1日，版8。

賓蘇比克基地的部分設施移至關島，並在島上建設了美軍在遠東最大的彈藥儲存設施，同時配置了戰略轟炸機、核潛艇，以增強關島在戰時的後方支援能力；（二）擴建印度洋上的迪戈加西亞基地。該基地經過擴建後成為美軍進入印度洋中心，以及中東、南亞和非洲的重要跳板；（三）加強對新加坡樟宜基地進行擴建。美軍航母艦隊便可在新加坡進行整補，使美軍往來南海、印度洋時更加方便自由。¹²⁵

另外，對於亞太地區情勢的穩固，小布希政府先以強化既有盟國的安全防衛關係為主，第一步就是日本。日本是美國涉足亞太地區的重要基石，尤其對於處理亞太地區的不穩定狀態，包括南北韓關係與兩岸關係和將中共列入長期威脅的觀察對象。所以小布希上任後一反柯林頓為了加強與中共發展經濟關係而未重視美日雙邊關係的政策（從1998年6月柯林頓專程訪問中共九天，卻不在過境的南韓和日本停留便可看出），與日本積極加強雙方合作的關係和結構，來處理更廣泛的安全挑戰。2001年3月19日，日本前首相森喜朗（Mori Yoshiro）訪美與小布希發表共同聲明宣布，由於大規模毀滅性武器和彈道導彈擴散所引起的日益增長的威脅，美日雙方一致認為需要加強各種外交努力，其中包括在削減軍備領域內的外交努力與建立防禦系統、加強擴散控制和反擴散措施等。而亞太地區的不確定狀態更需要密切的雙邊合作，包括現正積極進行彈道導彈防禦技術合作研究的雙邊防禦規劃。並重申有必要繼續履行加強雙方聯盟關係的1996年《美日安全聯合宣言》（US-Japan Joint Declaration on Security）及其相關保證中的承諾，譬如《新美日防衛合作指針》以及「沖繩問題特別行動委員會」進程等。特別在緊迫的地區問題上採取密切的協調行動，並重申在北韓問題上保持雙邊以及與南韓的三方密切磋商和協調行動的特殊重要性。¹²⁶而日本也考慮到自身日漸重要的國際地位與國際責任，為加強國際參與及區域安全的不安定，計劃修改國內法，

¹²⁵ 人民網，〈從歐洲轉向亞洲從北部轉向南部 美軍兵力大挪移〉，<http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/1077/2197583.html>，上網檢視日期：2011年3月2日。

¹²⁶ 美國國務院國際訊息局，〈布希-森喜朗2001年3月19日聯合聲明〉，<http://usinfo.americancorner.org.tw/0319stmnt.htm>，上網檢視日期：2011年3月3日。

讓自衛隊未來能在聯合國的維和部隊行動中參與任務。¹²⁷

對於東北亞的另一個重要盟國南韓，美國仍然將保持在南韓的三萬多駐軍，並加強鞏固與南韓的邦交和軍事合作。因為美國若為了在東北亞佔有優勢地位則必須在朝鮮半島保持駐軍，進而確保美國主導亞洲情勢的戰略格局。¹²⁸就防止大規模毀滅性武器擴散而言，如果北韓持續發展核子武器將會嚴重威脅美國和世界的安全。所以美國將對北韓採取強硬的政策，而美韓聯合防衛體制不僅是南韓國防的重心也是美國嚇阻朝鮮半島發生大規模武力衝突發生的機制。不過為了朝鮮半島的統一和南韓自身的安全，南韓不希望美國對北韓太過壓迫。

在對中共方面，小布希在選舉時就曾表示認為美國與中共是「戰略競爭關係」而不是「戰略夥伴關係」。¹²⁹而在小布希上任初期隨即發生了EP-3撞機事件，嚴重的衝擊了美中關係，雖然日後美中也就責任問題、美國人機遣返問題、道歉問題展開一連串的外交角力，最後在美國以「very sorry」的外交名詞道歉下和平解決，但也引發了美國對中共的不滿。¹³⁰2001年4月白宮在不顧中共抗議下正式宣布售予台灣武器的清單，雖然結果是台灣所能期待的次佳結果，但已是台灣9年來最滿意的一次。¹³¹從這兩件事來看，美國不僅置中共的抗議聲浪而不顧，還公開保證美國將盡其所能不惜使用武力協助台灣自衛，打破了過去柯林頓對兩岸問題之戰略模糊政策。

¹²⁷ 〈日擬修法讓自衛隊能海外維和〉，《聯合報》，民國90年8月19日，版9。

¹²⁸ 李華球，〈北韓核武危機如何化險為夷〉，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/092/NS-C-092-244.htm>，上網檢視日期：2011年3月5日。

¹²⁹ George W. Bush, "A Distinctly American Internationalism,"

<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm> (accessed February 13, 2011).而美國國務卿鮑爾(Colin Luther Powell)也在其受確認國務卿任命在參議院外交委員會的發言上支持小布希的看法，他說：「中共不是戰略夥伴，但中共也不是我們無法避免和不可轉變的仇敵。中共是一個競爭者，一個地區性的潛在對手，但它也是貿易夥伴，願意在我們兩國都有戰略利益的地區合作，如朝鮮半島。中共具有所有上述這些特徵；但中共不是敵人，我們的挑戰就是要繼續讓中共保持這樣。」，引自美國國務院國際訊息局，「Powell在參議院外交委員會的發言」，

<http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/powell.htm>，上網檢視日期：2011年3月6日。

¹³⁰ BBC中文網，〈國際社會歡迎中美化解僵局〉，

http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1273000/12733742.stm，上網檢視日期：2011年3月6日。

¹³¹ 〈美國對台軍售雖不滿意但可以接受〉，《聯合報》，民國90年4月25日，版15。

雖然小布希剛上任時，對中共的態度比柯林頓較更為強硬，但實際上仍然是進行一手交往、一手防阻的雙面策略。¹³²因為，美國重視中共大陸正在開發的龐大市場以及廉價商品，加上美國在反恐怖行動、朝鮮半島和平及區域安全都需要中共的合作，所以美國不會直接與中共為敵，而是尋求兩國互相尊重與合作的平衡點。

除了強化與主要盟國的關係，美國也積極在亞太地區拓展新的盟友。小布希政府為了美國的安全利益尋求與印尼發展軍事合作關係，¹³³也增加與泰國、菲律賓、澳洲等傳統盟邦更多的聯合軍事演習與交流，更進一步強化與印度的戰略合作，以維持亞洲地區的穩定與防止中共的崛起。¹³⁴

三、擴建全國飛彈防禦系統

冷戰結束後，美國所面對的威脅不再是俄羅斯等核子強權的核武攻擊，而是來自於以恐怖和威脅為存在方式的國家，他們掌握少量導彈能快速、遠程發射大規模毀滅性武器的能力，謀求以大規模毀滅性武器來恐嚇其鄰國。¹³⁵為了加強美國安全，小布希於2001年5月1日在美國國防大學演說中，宣佈美國將要廢除《反彈道飛彈條約》，並積極發展「全國飛彈防禦系統」來對抗大規模毀滅性武器。小布希還派遣高層級的代表到歐亞盟國以及澳洲和加拿大等各盟國，討論建立一個反映當今世界現實的安全穩定新框架的共同責任。¹³⁶小布希打算將柯林頓政府時期推行的「有限度飛彈防禦」擴大為「多層次飛彈防禦」。擴大的飛彈防禦系統，不再有「全國飛彈防禦系統」和「戰區飛彈防禦系統」的區分，也就是

¹³² 陳明，《布希新政府之兩岸政策走向》（台北：兩岸交流遠景基金會，民國90年），頁29。

¹³³ 美國國防大學國家戰略研究所編，《布希政府的戰略挑戰》，楊永生譯（台北：國防部史政編譯局，民國90年），頁11-12。

¹³⁴ 美國國防大學國家戰略研究所編，《布希政府的戰略挑戰》，楊永生譯（台北：國防部史政編譯局，民國90年），頁123-124。

¹³⁵ 布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski），《美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向》（*Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*），高德源譯（台北：左岸文化，民國97年），頁32。

¹³⁶ George W. Bush, "Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html> (accessed January 13, 2011).

說「全國飛彈防禦系統」將涵蓋「戰區飛彈防禦系統」，而且擴大的「全國飛彈防禦系統」防禦能力將明顯提升，將針對飛彈的「推送、中程、下墜」（boost、mid-course、terminal）三個航程階段，進行多層次的攔截，以增加防禦能力。¹³⁷

對小布希政府來說，推動「全國飛彈防禦系統」計劃是一個在國內和國外都是相當艱難的任務，但卻是小布希政府整個建軍規劃與國防戰略不可或缺的項目。國內以來自國會的反對最讓他頭痛，在以民主黨為多數的參議院裡，2001年9月7日，美國參議院軍事委員會以13票對12票的比數，藉由小布希政府所提出總額3,440億美元的2002會計年度國防授權法案，強行將小布希政府列為首要政策的飛彈防禦經費刪減約六分之一近13億美元，並要求任何可能違反1972年《反彈道飛彈條約》的飛彈防禦測試，都須先經國會同意。¹³⁸

在國際上，有部分盟國對美國「全國飛彈防禦系統」計劃則有不同意見或持保留立場，但是大體上如英國、南韓、日本、澳洲、加拿大等對美國研發部署「全國飛彈防禦系統」以保護美國與盟國的計劃表示支持。反對力量除了部份歐洲盟國如法國、德國，最主要反對力量還是中共與俄羅斯。中共認為美國的計劃違反了《反彈道飛彈條約》，將破壞國際安全力量平衡，並將引發新的軍備競賽，中共更不希望美國將台灣列入區域飛彈防禦體系內。¹³⁹另一方面，俄羅斯也擔心「全國飛彈防禦系統」計劃會使其擁有核武的遏阻力量無法與美國抗衡，俄羅斯也與中共簽訂《俄中睦鄰友好條約》將聯手對抗美國，尤其是對美國違反《反彈道飛彈條約》而建立新的國家導彈防禦系統的計劃，¹⁴⁰但美國仍積極的尋求與俄、中對話，希望能就部署「全國飛彈防禦系統」獲得渠等諒解。

雖然小布希政府一直強調「全國飛彈防禦系統」屬防禦性而非攻擊

¹³⁷ 鄭瑞耀，〈布希政府安全戰略發展評析〉，《遠景基金會季刊》，4卷2期（民國92年4月），頁11。

¹³⁸ 〈美參院軍委會刪減NMD經費〉，《自由時報》，民國90年9月9日，版9。

¹³⁹ 〈美售台武器視中共瞄準台灣飛彈數而定〉，《自由時報》，民國90年3月16日，版10。

¹⁴⁰ 〈中俄友好條約的簽署意義深遠〉，中共互聯網新聞中心

<http://big5.china.com.cn/chinese/VOL/45609.htm>，上網檢視日期：2011年3月12日。

性武器系統，且主要是針對流氓國家所可能引發的攻擊，不會對其他國家造成傷害，但大部分國家仍會畏懼美國處於絕對優勢的武力，希望美國能多加考慮。不過小布希仍持續與各主要國家協商尋求合作的機會，期達成任內重要的國家安全計劃。

綜合以上的分析得知，小布希政府的戰略規劃考量在於：美國是當今全球軍力最強大的國家，守勢戰略即足以確保其國際優勢地位，因此並無攻勢戰略準備的必要，雖然國際環境確實仍有新的威脅存在，然因其仍存在不確定性，故無須採用主動對抗態勢。再則，經由「全國飛彈防禦系統」的建立與嚇阻能力的加強，應可大幅提高預防威脅的能力。雖然小布希強調守勢與嚇阻，卻也同時增強快速攻擊力與高科技的提升，如有必要隨時都可以進行迅速的反擊。

第二節 911事件後小布希政府的國家安全戰略

由於911恐怖攻擊造成美國內政、經濟、社會前所未有的嚴重衝擊，使得多數美國民眾質疑並反對美國政府繼續扮演世界警察的角色與功能，也使得美國對於本土安全及國際環境的認知完全改觀而因此開始防範非國家行為者，並針對美國本土可能遭受非傳統武力攻擊所造成的威脅與傷害，重新調整美國的安全戰略、國防架構及戰略思維，甚至調整美國與傳統盟邦、非盟邦之間的關係。

重大的歷史事件雖然不可能改變整個國際體系的發展方向，也不可能導致一個國家長期接受和推行一項它本來不會實施的戰略和政策，但是卻完全可能在一定程度上推動或延緩某種歷史趨勢，促進或阻礙某種戰略或政策的實施，甚至在某種趨勢或政策在一定時間內出現逆轉。同樣911恐怖攻擊事件並沒有改變整個世界或美國的歷史進程，但是它的確影響了美國自冷戰後所面臨安全威脅的優先次序，而恐怖分子攻擊的威脅躍升到美國國家安全所考量的首位。就如2002年美國國防報告書(Annual Report to the President and the Congress, 2002)所列出的五項美國當前安全趨勢，

都環繞在恐怖主義這一主題。此五項當前安全趨勢分別是：¹⁴¹

(一) 地理距離提供的保護已然減弱

誠如911攻擊事件所顯示，美國地理位置將不再能夠免遭直接攻擊。越來越多國家將擁有長程巡弋及彈道飛彈、經濟全球化及美國開放旅遊與貿易的作為更加暴露美國的弱點，使敵人趁隙利用，對美國本土展開攻擊。

(二) 區域安全發展

從中東一直延伸到東北亞這廣闊的不穩定地區內，其中某些國家內部進行激烈或極端的政治力角逐或運動，某些國家則部署了龐大軍力並已擁有或可能發展或獲得大規模毀滅性武器，諸如伊朗、伊拉克及北韓便擁有長程飛彈，且積極要獲得核生化武器。這些政權不但繼續支持全球恐怖組織，並且對其人民進行恐怖統治。

(三) 更多的挑戰與威脅來自於弱國及無政府狀態地區

地下恐怖團體包括基地、哈瑪斯 (Hamas)、真主黨 (Hezbollah)、回教聖戰 (Islamic Jihad) 及穆罕默德大軍 (Jaish-I-Mohammed) 等組織。在若干地區內，某些國家因未維持好治安、善加管理軍械、及防止其領土成為恐怖分子與犯罪組織的庇護所，因而危害到政局穩定，進而央求美軍進駐。阿富汗即是這種牽涉到美國需派兵進入，俾確保此種軟弱或無政府地區安全的一個案例。某些國家的情況，包括擁有核子武器的國家，顯示出政府的弱點與軍力均會釀成威脅。

(四) 權力及軍力分散到非國家行為體

911攻擊事件顯現出恐怖組織有企圖也有能力對美國領土、人民及基礎設施進行毀滅性攻擊，這些組織通常都有國家支持或得到一些國家的庇護與保護，但某些則不需要國家的支持就擁有可觀的資源與能力。恐怖組織利用商品全球化之便積極尋求核生化科技，無可置疑地，諸如基地這種擁有此類武器的恐怖組織必會試圖加以使用。

(五) 強化多元化來源與不可預測衝突地點之處置能力

整體而言，上述這些趨勢塑造了一個愈益複雜而又無法預測的地緣

¹⁴¹ U.S. Department of Defense, *2002 Annual Report to the President and the Congress* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense Press, 2002) , 11-14.

政治環境。不同於過往情形，美國將不會針對特定地區的特定敵人而發展軍力及擬定計畫。美國如今面對的挑戰是，需要介入意想不到的危機中並打擊擁有各種能力的對手。此外，這些干預行動會在遙遠地區展開，當地的都市環境、複雜地形及變化多端的天候狀況，均對作戰構成重大挑戰。

911攻擊事件立即體現在小布希政府2002年的美國國家安全戰略，該文件中表示：「政府最優先與最基本的任務在於保衛國家免於遭受敵人攻擊。過去敵人須藉龐大之軍隊與工業能力方能危害美國，今日少數個人所組成的鬆散網路，只需要不到購買一輛戰車的代價，即可在美國境內造成重大混亂與苦難。恐怖分子有組織地滲透各地的開放社會，並將科技力量轉變為打擊我們的工具。為擊潰此種威脅，我們必須運用所有可用之工具、手段與各種積極作為。全球反恐戰爭是一場沒有確切期程的全球壯舉。」¹⁴²自此之後，打擊恐怖主義與全球反恐戰爭，成為小布希政府時期國家安全戰略之主軸。

2002年的美國國防報告書的安全趨勢分析，及2002年的美國國家安全戰略，勾勒出美國所面臨的國際安全情勢。美國在此一環境下最大之威脅已不再是來自那些窮兵黷武的擴張國家，而是那些流氓國家（rogue states）、失敗國家（failed state）與擁有災難性科技（catastrophic technologies）的少數仇恨團體（embittered few）。因此，美國需要新的戰略思維。美國前國防部長倫斯斐在外交事務（*Foreign Affairs*）季刊的「軍事變革」（*Transforming the Military*）一文中提出比較具體的戰略變革。該文直指911事件對美國戰略思維產生重大影響，也提出未來美國新型態戰略的走向。倫斯斐進一步指出未來美國國家安全轉型之戰略思維有幾個方向：國土防衛與海外駐軍並重、美國的戰略目標並非在贏得戰爭而是預防戰爭、對付恐怖份子仍以防衛為主但不排除「先制攻擊」的可能，

¹⁴² 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁2。

最後就是對付侵略者必要時大規模直擊侵略者首都取代其政權。¹⁴³

一、強調本土安全防禦

2002年7月小布希提出國土防衛國家戰略報告（*The National Strategy for Homeland Security*），指出保衛美國本土免受恐怖份子攻擊是美國政府最重要的任務。¹⁴⁴該防衛戰略特重情報與預警，強調事先偵知尚未發生的恐怖行動，以便做出適當的先制、預防與保護措施。「國土防衛國家戰略」係針對恐怖主義對於美國本土安全的威脅，並藉由整合現有與國土安全任務有關之聯邦機構，結合各州、地方、民間和人民力量，在範圍上則強調本土社會經濟安全；也就是說，國土防衛國家戰略是以重視內部之國土安全，修正過去偏重對外的國家安全政策。¹⁴⁵

為實踐國內反恐，美國成立「國土安全部」（Department of Homeland Security, DHS），擔負捍衛美國本土、抵抗恐怖攻擊之責。該組織規模僅次於國防部，預算高達374億美元，約為該年度美國國防預算的十分之一。¹⁴⁶這是美國半世紀以來最大的政府改造工程。

小布希政府的國土安全戰略具體作為包括：第一、設立直屬白宮的「國土安全局」（Office of Homeland Security），並整合二個與國土安全事務相關之聯邦機構，建立部會層級的「國土安全部」（Department of Homeland Security）；第二、基於社會資源整合動員的考量，結合各州、地方、民間企業及人民力量，設立「國土安全諮詢委員會」，民間組成「美國自由團」（USA Freedom Corps）等志願性組織，以增進美國本土安全防護之能量；第三、基於風險管理的考量，排列國土安全威脅優先順序，據

¹⁴³ Donald H. Rumsfeld, "Transforming the Military," *Foreign Affairs* 81, no. 3 (May/June 2002) :20-32.

¹⁴⁴ 美國本土防衛國家戰略有六項主要任務：（一）情報與預警；（二）邊界與運輸安全；（三）國內反恐；（四）保護重要基礎設施；（五）防衛災難性恐怖行動；（六）緊急事故的準備與應變。前三項著重預防恐怖攻擊，四至五項著重降低脆弱性，最後一項著重攻擊發生後的損失減少與復原。轉引自蔡政修，〈九一一事件後的美國國家安全戰略：以波灣戰爭與北韓核子危機為例〉，《問題與研究》，43卷6期（民國93年11、12月），頁138。

¹⁴⁵ Stephen Feinberg, *Homeland Security And Economic Prosperity: Defending Our Country and the Survival of American Capitalism* (New York: New York Universe Press, 2003), 26-28.

¹⁴⁶ 〈美推動成立國土安全部〉，《中共時報》，民國91年6月8日，版A14。

以配置國家預算與資源；第四、基於因應恐怖主義威脅的時效考慮，國土安全的機制組建、預算配置、組織管理將更趨彈性與靈活；第五、為落實各相關機構的國土安全職責，除長期持續性推動各項改革措施外，將建構效果評估制度，各機構各司其職，相互合作。¹⁴⁷

二、以反恐和反擴散作為戰略中心

小布希在2002年的美國國家安全戰略中提出：「打擊恐怖份子與暴政是我們保衛世界和平的手段。美國絕不允許敵人獲得大規模毀滅性武器，美國將建立防衛系統對付彈道飛彈及任何形式的投射工具，美國也將和其他國家合作，設法阻止、侷限與封鎖敵人獲致危險科技的一切作為。不論就常識與自衛的考量而言，美國必須不待威脅完全成形即先採取行動，美國必須隨時做好準備，利用最佳情報與周密作為摧毀敵人的計畫。」¹⁴⁸顯示美國政府已將戰略重心從冷戰時代的圍堵嚇阻，改為對付擁有核、生、化武器的恐怖份子及敵國。

為因應大規模毀滅性武器擴散的威脅，2002年12月小布希政府公布美國「打擊大規模毀滅性武器之國家戰略」(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction)，稱該戰略乃基於三個支柱：(一)尋求堅強的反擴散政策與能力，以嚇阻和防衛這些武器的使用。(二)強化不擴散措施，避免國家和恐怖份子獲得大規模毀滅性武器。(三)加強準備，以有效回應任何攻擊美國和其友邦和盟國的大規模毀滅性武器。¹⁴⁹

為有效阻止大規模毀滅性武器、載具和相關物資的擴散，小布希根據「打擊大規模毀滅性武器之國家戰略」的要求，在2002年5月31日於波蘭宣布一項「防止擴散方案」(Proliferation Security Initiative, PSI)，

¹⁴⁷ 曹雄源，《戰略透視：冷戰後美國層級戰略體系》(台北：五南圖書出版股份有限公司，民國100年)，頁102-103。

¹⁴⁸ 《布希政府時期國家安全戰略(2002、2006)》(The National Security Strategy of The United States of America, 2002 & 2006)，曹雄源、黃文啓譯(桃園：國防大學，民國97年)，頁3。

¹⁴⁹ 蔡政修，〈九一一事件後的美國國家安全戰略：以波灣戰爭與北韓核子危機為例〉，《問題與研究》，43卷6期(民國93年11、12月)，頁140。

目的在以更有力、靈活與積極的方式，避免有擴散嫌疑的國家或非國家行為者運送或接收大規模毀滅性武器及相關物資。¹⁵⁰PSI不是正式的、以條約為基礎的組織，而是一套建立在特定活動的合作基礎上的伙伴關係。它並不在參與的國家間建立正式的義務，而是代表一種政治承諾，參與國願意採行最適當的作法以阻止和擴散有關的運輸。

三、積極性的民主輸出戰略

民主自由一直是美國國家安全戰略的終極目標。柯林頓政府的「接觸與擴大」戰略主張所有的美國戰略利益都有賴於擴大民主與自由市場國家社群來達成；¹⁵¹小布希政府更標舉自由與人權作為全球反恐戰爭的道德標準。在2002年的國家安全戰略報告中，小布希政府表示美國在國際上所欲維護的最基本的價值是自由，包括政治與經濟自由、個人的人權自由，而美國安全的長遠保證有賴於在全球傳播政治與經濟自由。由於強調維護自由與正義的道德性，小布希政府將美國與恐怖主義的戰爭描述為自由與恐懼的戰爭，並將美國對抗恐怖主義的目的歸結為捍衛民主價值與美國人的生活方式。¹⁵²

不同於柯林頓政府的擴展民主(Democratic Enlargement)戰略著重以經濟的方式進行民主擴展，小布希政府採取的是強勢的勸阻、嚇阻與擊潰的軍事戰略，強調建構有利民主發展的國際權力平衡，以擴大民主制度的範圍，可說是一種攻勢的民主戰略。該戰略除了主張以軍事建構有利民主的權力均勢，美國將維持足以支持美國義務與保衛自由的武力，該武力將強大到足以勸阻潛在敵人追求建立超越或抗衡美國的武力。¹⁵³

¹⁵⁰ 蔡政修，〈九一一事件後的美國國家安全戰略：以波灣戰爭與北韓核子危機為例〉，《問題與研究》，43卷6期（民國93年11、12月），頁140。

¹⁵¹ 《柯林頓政府時期接觸與擴大的國家安全戰略》(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement)，曹雄源、廖舜右譯（桃園：國防大學，民國97年7月），1995頁2、1996頁96、1997頁1、1998頁71、1999頁193-194、2000頁5。

¹⁵² 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》(The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006)，曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁1-6。

¹⁵³ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》(The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006)，曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁57-63。

小布希政府的民主戰略也重視經濟手段的運用。其國家安全戰略報告書提出「發展圈」的概念，認為民主是經濟發展的基礎，主張藉由開放社會與建立民主基礎建設來擴大經濟發展圈。並將全世界納入發展圈做為美國國際政策的道德命令。¹⁵⁴這種對於民主自由之道德性的強調，使得小布希的國家安全戰略具有較前任柯林頓政府更強的意識型態色彩。

四、先制攻擊的戰略手段

911恐怖攻擊發生後，小布希政府在2002年美國國家安全戰略文件中提出了先制攻擊的戰略，認為在某些情況下先發制人將是必要的，即堅持美國具有在潛在的敵人具有傷害美國利益的能力之前，對其採取先制攻擊的權力。在該戰略中提及：「若必要時，我們也會毫不猶豫單獨行動，採取先制行動對付恐怖分子，行使美國的自衛權力，絕不讓恐怖分子傷害美國人民與國家。」¹⁵⁵然小布希此一武力使用原則的提出，使人對先制與預防的意義產生了混淆。

根據美國國防部軍語及相關詞彙字典（*Joint Publication 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, As Amended Though 2008*）將「先制攻擊」（preemptive attack）定義為一種「針對敵人即將發動攻擊之明確證據，所採取之攻擊行動。」（Attack initiated on the basis of incontrovertible evidence that an enemy attack is imminent.）¹⁵⁶例如，敵軍已於戰術位置完成軍隊集結及作戰準備，隨時可採取攻擊行動，不論其企圖為何，既為即將對我發動攻擊的明確證據。依此國家安全較為急迫的徵候，我軍則採取先於敵軍之攻擊行動，藉此軍事行動打消敵人進犯企圖或使其喪失作戰能力。

另一方面，美軍軍語詞典對「預防性戰爭」（preventive war）之定

¹⁵⁴ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁43。

¹⁵⁵ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁17。

¹⁵⁶ U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms*(Washington, D.C.: U.S. Department of Defense Press, 2001), 428.

義為「雖無迫切性軍事衝突，但該衝突卻必然會發生，且延遲行動可能帶來更高風險之情況下，所發動之戰爭。」（A war initiated in the belief that military conflict, while not imminent, is inevitable, and that to delay would involve greater risk.）。¹⁵⁷例如，具有明顯敵意國家，雖然尚未兵臨城下，但軍事衝突的發生已是無可避免，只是時間早晚的問題，不論敵國是否已具備發動戰爭能力，但終必一戰的企圖卻非常明顯。國家安全雖未面臨急迫性的威脅，但我軍基於早打不如晚打的情況下，而採取主動，先敵發起的戰爭，藉此軍事行動解除未來的威脅。

參考美軍軍語字典對「先制攻擊」與「預防性戰爭」的定義之後，可發現小布希在美國國家安全戰略文件中的「先制攻擊」實際上是「預防戰爭」的概念。如在2002年《美國國家安全戰略》就表明：「不論就常識與自衛的考量，美國必須不待威脅完全成形即先採取行動。那些明知危險到來卻坐以待斃者，歷史必然會給予嚴厲的判決。」及「今日威脅的迫切性、敵人的大規模毀滅性武器所能造成的傷害程度等因素，均使我們無法再採取被動反應的作法。我們絕不容許敵人率先發動攻擊。」¹⁵⁸然而，並非小布希政府不瞭解先制與預防兩者間的區別，而是因為下述理由：首先，美國國家安全戰略之所以採取主動反應為主軸，並認定在當前戰略環境下，採取被動反應之風險太高而不足取，乃是因為恐怖主義所具備之分散、堅決與隱匿本質，使國家遭受攻擊的可能性極高，但卻難以有效偵知或嚇阻。對美國而言，敵之攻擊成功公算再低都是無法接受的；其次，由於無可避免與迫切性的概念似乎已不再是主動干預之基準，因此「先制」與「預防」的分野在美國國家戰略中的界線已然模糊。

該戰略所使用的兩大基準為：一、對方為流氓國家或恐怖組織；二、具有傷害性能力。美國國家安全戰略堅持，只要流氓國家或恐怖分子擁有傷害美國的能力，就必須斷然採取行動。敵人的意圖已經不再是討論流氓

¹⁵⁷ U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms*(Washington, D.C.: U.S. Department of Defense Press, 2001),432.

¹⁵⁸ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America,2002&2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁3、31。

國家或恐怖分子定義的範圍中。¹⁵⁹基於上述兩項理由，美國國家安全戰略指出：威脅越高，靜觀其變之風險就越大，因此越有充分理由採取預期性行動保衛自己，即使敵人發動攻擊的時間與地點無法確定的情況下亦然。¹⁶⁰先制與預防手段界線的模糊亦與美國國家安全戰略界定重大威脅之方式相互呼應。

如上所述，容許極端份子擁有毀滅性能力，使得等候判斷敵人意圖之舉產生過高的風險；同時，決定敵攻擊能力與威脅迫切性之程度，以及衡量採取行動的風險十分困難，因此等候完整資訊是件完全無法接受的事。有了前述「先制」的充分理由，小布希政府再將「預防」的用兵概念定義為美國國家安全戰略中的「先制攻擊」，並賦予其合法性與正當性。

2006年美國國家安全戰略中賦予了「先制攻擊」全新的定義：在不變的自我防衛原則之下，必要時，也不排除在敵人發動攻擊前，率先使用武力，即使仍不確定敵人會在何時、何地進行攻擊。當大規模毀滅性武器的攻擊可能造成毀滅性後果，我們絕不能坐視如此嚴重的危險成為事實。這就是先制攻擊的邏輯與原則。當然，為了消除國際社會產生疑慮，及防止他國家藉此為侵略其他國家的理由，該戰略又接著補充說明：先制攻擊在我們國家安全戰略中的地位並沒有改變。我們會謹慎採取行動，並衡量行動可能造成的後果。我們所採取的行動，會有明確的理由、審慎的用兵與正當的訴求。¹⁶¹

五、單邊主義的強勢作為

冷戰結束了國際體系的「兩極」格局，轉變為由超強美國獨領風騷的「單極」特徵，此一性質同時賦予美國雙重價值：（一）以令他滿意的方

¹⁵⁹ 安瑞克(Amel B. Enriquez),〈回顧檢視 2002 年美國國家安全戰略：一個嶄新的武力使用準則〉(*The US National Security Strategy of 2002 : A New Use-of-Force Doctrine*)，《國防譯粹》，32 卷 4 期（民國 94 年 4 月），黃文啓譯，頁 57。

¹⁶⁰ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》(*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*)，曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國 97 年），頁 32-33。

¹⁶¹ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》(*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*)，曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國 97 年），頁 112。

式來獲取國際制度中的利益；（二）賦予了美國有足夠的能力行使「單邊主義」。¹⁶²單邊主義偏愛單獨行動，而不是與他國進行協調或者將自我約束於多邊協議之中，是根據自身構想對國際社會進行重建，以符合自我的期待。單邊主義在與國際社會接觸的環境下，可以選擇以下任何一種方式：藉由支配的行動去改變國際社會，或主張保持與眾不同的權利，並以此作為基礎採取單邊行動反對威脅。¹⁶³小布希政府時期的美國國家安全戰略可以說是結合了以上兩種方式，將國際制度視為促進國家利益和確保國家安全的工具。

從小布希政府在2002年公布的國家安全戰略報告中，可分析出其單邊主義理念有以下三點基礎：（一）冷戰後的世界依然是危險的，在這一個世界上各個國家都是自私的，美國的國家利益終究要靠自己來捍衛；（二）美國具有足夠的力量，完全可以依靠自己來捍衛自己的國家利益；（三）美國只有顯示出堅定的意志，才能夠真正維持同盟的團結。¹⁶⁴

小布希政府在目標、手段的選擇上都是單邊作為，不容他人參與、干涉，但在行動中則力爭多邊參與。¹⁶⁵雖然小布希政府奉行單邊主義，但並不意味在戰略抉擇上總是獨自行動，如果華府能夠說服其他國家追隨自己，接受美國的領導，小布希政府也願意採用多邊的方式，包括獲得聯合國的支持或認可。惟若無法獲得聯合國的支持或認可，那麼美國也將單獨行動，包括即使拒絕參加或退出那些不符合美國利益的國際協議和國際制度，也絕不遷就其他國家或服從聯合國。

911攻擊事件發生後，當小布希政府選定了反恐戰爭的目標時，即開始爭取國際社會的支持，國際社會也迅速提供了美國所需要的援助。而阿富

¹⁶² 所謂單邊主義，狹義而言就是單獨行動的對外政策，不接受或考慮他國的利益、立場、建議及參與；廣義而言，是指在對外政策中完全以本國利益為中心，拒絕考慮他國或國際社會其他組織的利益，不會因尋求國際支持而在關鍵目標和手段上妥協。參見傅夢孜主編，《反恐背景下美國全球戰略》（北京：時事出版社，2004年），頁341。

¹⁶³ 布贊（Barry Buzan），《美國和諸大國：21世紀的世界政治》（*The United States and the Great Powers: World Politics in Twenty-First Century*），劉永濤譯（上海：人民出版社，2007年），頁166。

¹⁶⁴ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002 & 2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，2008年），頁1-17。

¹⁶⁵ 傅夢孜編，《反恐背景下美國全球戰略》（北京：時事出版社，2004年），頁349。

汗戰爭則是體現了小布希政府在目標、手段選擇上單邊主義，不容他人干涉，但在行動中則力爭多邊參與的作為，並且形成了一個由多國組成的反恐聯盟。

小布希政府單邊作為的一個主要表現是試圖以意願聯合（coalitions of the Willing）來取代或填補集體安全組織或聯盟組織。這些組織毫無疑問的曾經提供了美國所希望得到的幫助；但是，也會在某種程度上限制了美國的行動自由，因為其他的成員國可以利用條約的有關規定以及表決權，來迫使美國放棄或至少擱置自己的某些主張和建議，甚至接受或至少容忍他國的某些主張和建議。¹⁶⁶小布希政府希望得到世界各國的支持，但是決不想讓聯盟限制了美國的行動。意謂，若無法獲得聯合國的支持，而大國亦反對，但仍無法阻止美國為保護自己的安全，尋求以意願聯合的方式出兵，發動伊拉克戰爭即是一例。

小布希政府的意願聯合是一種就具體問題建立的非正式的、暫時的聯合，它針對的是一個具體目標，如對付阿富汗的塔利班政權；它並非以某種正式的國際協議作為基礎，有關國家的參加或退出屬於政治決定，不涉及法律義務；任務完成後就自行解散，甚至在任務未結束也可能解散。換言之，美國將根據任務來建構聯合，而不是根據同盟而規定任務。¹⁶⁷小布希政府認為，藉由這種意願聯合，美國既可以獲得必要的國際援助和支持，又不會受到其他國家的限制。也就是說，這種意願聯合不僅不會違背美國的單邊主義，而且可以填補、支持美國的單邊主義。

伊拉克戰爭就是小布希政府以意願聯合，替代聯合國甚至北約的典型例證，也是小布希政府推行單邊主義戰略的一個實例。由於不能或很難取得聯合國的授權或支持，也由於法國、德國這樣重要的北約歐洲盟國的反對，小布希政府只能藉由一個意願聯合進行了這場戰爭。因此，伊拉克戰

¹⁶⁶ 朱明權，《領導世界還是支配世界：冷戰後的美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年5月），頁348。

¹⁶⁷ 朱明權，《領導世界還是支配世界：冷戰後的美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁349。

爭既不是像1991年波斯灣戰爭是在聯合國的授權下進行，也不是像科索沃戰爭是在北約的架構下進行。伊拉克戰爭美國繞過聯合國及不顧盟國的反對發動戰爭，顯示出小布希政府的單邊主義之外，還進一步體現對國際制度、協議和組織的拒絕。

小布希政府單邊主義的措施，一方面，美國未能充分履行所參加的國際協議規定的義務，如《核不擴散條約》（Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT）、《聯合國氣候變化框架公約》（United Nation Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）、《化學武器公約》（Chemical Weapons Convention, CWC）。在反恐的問題上，美國也拒絕按照《日內瓦公約》，將被俘的塔利班武裝力量的成員視為戰俘。另一方面，小布希政府曾經不同意國際協議的締結，或參加國際協議卻又退出。例如，美國退出了《反彈道飛彈條約》、以《美國三軍將士保護法》（American Servicemembers Protection Act, ASPA）來排除國際刑事法院（International Criminal Court, ICC）約束，以確保軍事行動自由，提出單邊措施以取代《京都議定書》（Kyoto Protocol）建議的約束性義務。

168

總之，小布希時期對國際制度的一貫立場，就是並不否定國際制度存在的必要，但是美國須在國際制度中可以獲得一種主要由他自己決定行動方式的空間。美國行為即使違背了一般國際規範，或是世界上其他國家不接受美國的態度和觀點，然而，美國仍認為其所採取的單邊作為，是正當的、合法的，同時也是符合道德的。

六、基於能力建構優勢確保絕對安全

2001年美國國防部所公布的《四年期國防總檢報告》，此份報告主導了美國戰略思維從原「基於威脅」向「基於能力」的調整，此一調整也蘊

¹⁶⁸ 朱明權，《領導世界還是支配世界：冷戰後的美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁355-356。

含了建構絕對優勢的意義。¹⁶⁹為何將「基於威脅」之模式調整至「基於能力」？因為美國無法確切知道未來數十年有哪個國家、哪些國家、或哪個非國家行為體，會對美國或其盟邦及友邦的重大利益構成威脅。¹⁷⁰因為敵人與威脅的不確定性，有效的方法就是建立強大的軍事力量以有效的打擊摧毀他們。

「基於能力」模式，置重點於敵人的作戰方式（how），而非誰是敵人（who）及戰爭會在何處爆發（where）。¹⁷¹，「基於能力」的模式明確要求美軍須建立為了嚇阻和擊敗敵人所需要的能力。由於美國不可能全面掌握威脅來自何處，及它將如何威脅美國，美國應該把在近程和遠程可能遭受到的不同威脅都考慮在內，置重點在軍事上要消除這種威脅所需要的能力。只要具備了能對付各種威脅的能力，就可以戰勝所有的威脅。

「基於能力」的戰略，在軍事上透過國防轉型來達成。轉型源於探索新的作戰理念和作戰能力，利用新技術，淘汰過時的作戰指導、方法；轉型不僅可引起軍事行動方式的根本變化，也可能改變軍事行動的規模、導致新的作戰形式；要進行軍事變革，就必須使戰爭觀、建制及戰爭行動發生根本的變革。¹⁷²惟一個已經成為世界唯一超強的大國，在軍事力量上沒有同等級對手的美國，要在軍事力量的建設上進行如此這般的轉型，明顯意含在現今及未來謀求絕對的優勢以確保絕對的安全。

第四節 布希主義及其對美國安全戰略的影響

小布希上任以來，美國政府的鷹派傾向，使得美國與世界上其他國家的關係，發生了很大的改變。在911事件之後，這一特徵更加明顯，其主要表現就是大幅度加強美國的軍事力量，利用美國的超強地位實現對國家利

¹⁶⁹ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense Press, 2001), 11.

¹⁷⁰ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense Press, 2001), 13-14

¹⁷¹ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense Press, 2001), 13-14.

¹⁷² 周建民，〈從“基於威脅”到“基於能力”：把握美國安全戰略轉變脈絡的一個視角〉，收錄《反恐背景下美國全球戰略》，傅夢孜編，（北京：時事出版社，2004年），頁26。

益的追求。

美國在911事件之後所呈現的戰略作為，反映了「布希主義」的逐漸成形，而此國家安全戰略的主要內涵，是建立在所謂「新保守主義」對於後冷戰國際環境與美國獨特角色的看法之上。¹⁷³基本上，新保守主義者強調，美國應該善用自身做為世界唯一超強的地位與力量，建立一個適合美國安全與國際安全的世界秩序，美國無需避諱將西方的民主自由等價值對外輸出，而在面對國家安全的挑戰時，也不惜採取先發制人的作為，甚至在必要的時候採取單邊主義。¹⁷⁴

一、布希主義的內涵

在美國對外及安全政策史上有許多以總統命名的主義，如門羅主義、威爾遜主義、杜魯門主義、艾森豪主義、卡特主義、雷根主義，此外還有非以總統命名的主義，如溫伯格-鮑爾主義。這些說法最初並非總統本人或政府提出，而是出自當時的政治評論家，但是它們確實具有重要的意義。卡波（Cecil V. Carbb）曾指出：「美國重大的外交學說經常是由政府要員發佈的，它們的內涵由總統或其代理人反覆加以解釋及實行，因此，美國的對外政策學說也加強了總統作為對外政策發起者的地位。」¹⁷⁵美國這些以總統或政府官員命名的主義，主要是做為對美國國家安全戰略內涵的指導。例如，門羅主義旨在遏制歐洲國家對美洲的野心；艾森豪主義是就中東問題向蘇聯提出警告；尼克森主義表明美國將避免直接介入國際反共事務；卡特主義是就波斯灣地區的問題向蘇聯發出警告；雷根主義是對發展中國家的反共力量做出的一種承諾。¹⁷⁶

2001年3月4日小布希在雷根號航空母艦完工儀式上發表演說指出：「專

¹⁷³ Nicholas Lemann, "The Next World Order: The Bush administration may have a brand new doctrine of power," *The New Yorker*, 1 February 2002.

http://www.newyorker.com/fact/content/?020401fa_FACT1 (accessed February 13, 2011).

¹⁷⁴ Gail Russell Chaddock, "A Bush Vision of Pax Americana," *Christian Science Monitor*, 23 September 2002.

¹⁷⁵ John Dumbrell, "The Bush Doctrine," in *New Challenge for the American Presidency*, George C. Edward III and Philip John Davis (New York: Person Longman Press, 2004), 229.

¹⁷⁶ 朱明權，《領導世界還是支配世界：冷戰後的美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁304。

制是暫時的，自由才是永恆的普遍的。．．．我們當前的危險來自無賴國家、恐怖主義和導彈的威脅．．．本質上，美國代表自由，自由的擴大是我們的利益所在，我們將同那些走向自由的國家站在一起，我們將同那些拒絕自由並使其鄰國和美國的重要利益受到威脅的國家戰鬥。」¹⁷⁷之後，美國智庫安全政策中心（Center for Security Policy, CSP）主任加夫尼即給小布希的講話冠上「布希主義」的標籤，加夫尼於2001年3月13日在華盛頓時報發表《布希主義初露端倪》一文指出，布希主義類似雷根主義，兩者都強調美國的價值觀和道德信念，同時都致力於重建美國的軍事優勢。¹⁷⁸新保守派的克勞塞默（Charles Krauthammer）於同年6月4日在《旗幟週刊》發表《布希主義：反彈道飛彈條約、京都議定書和美國的新單邊主義》一文，剖析了布希主義的內涵。克勞塞默認為小布希政府試圖藉由廢除「反彈道飛彈條約」、拒絕「京都議定書」來拒絕多邊束縛，並明確確立新的美國單邊主義政策。克勞塞默指出小布希政府奉行單邊主義，旨在恢復美國的行動自由，保持美國的領導地位，其具體目標包括：制止大規模毀滅性武器的擴散，對謀求這類武器的無賴國家發動先制攻擊的武力打擊，在全球擴展民主和自由制度。文章結論得出布希主義的本質特徵就是單邊主義。¹⁷⁹

關於布希主義的內涵，英國達勒姆大學（Durham University）教授鄧伯瑞爾（John Dumbrell）認為它是就美國的反恐戰爭而言，它反映的是先制攻擊的原則，它體現了政權更替的主張；¹⁸⁰美國哥倫比亞大學（Columbia University）教授杰維斯（Robert Jervis）則指出布希主義包含四個要素：（一）強烈相信一個國家的國內制度在決定它的對外政策方面的重要性，認為現在是國際政治的好時機；（二）巨大威脅只能藉由新的和有利的政策，特別是藉由預防性戰爭予以摧毀；（三）在必要時將採取單邊行動；

¹⁷⁷ George W. Bush, "Remarks by the President at Christening Ceremony for the USS Ronald Reagan," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010305.html> (accessed March 13, 2011).

¹⁷⁸ 劉阿明，《布希主義與新帝國論》（北京：時事出版社，2005年），頁87。

¹⁷⁹ Charles Krauthammer, "The Bush Doctrine," *the Weekly Standard*, 4 June 2001.

¹⁸⁰ John Dumbrell, "The Bush Doctrine," in *New Challenge for the American Presidency*, George C. Edward III and Philip John Davis (New York: Person Longman Press, 2004), 230.

(四) 為了確保和平與穩定，應維護美國在世界上至高地位。¹⁸¹

布希主義最初是針對美國的反恐戰爭，但是後來它的內涵卻得到重要發展，包含了非友即敵的二分法邏輯、單邊主義、實為預防性戰爭的先制攻擊戰略、攻勢的民主戰略、政權更替等要素。儘管這些要素並沒有構成一個完整的國家安全戰略，但若充分的實踐，將會導致一種影響國際體系的國家安全戰略。

二、布希主義的戰略操作方式

布希主義的戰略操作方式，第一個特點是單邊主義。小布希政府在對外事務操作上，從一開始就表現出相當強烈的單邊主義傾向。對於國際組織和國際協定，總認為會對美國的主權和國家利益產生損害，為此抵制了一系列的國際協議。在鋼鐵產品和農產品的進口上採取了保護主義的措施，在國際刑事法院的設立與運作上堅持海外美軍的豁免，在環境保護的議題上抗拒京都議定書。美國為了發展和部署全國飛彈防禦系統更退出了《反彈道飛彈條約》。凡此種種，都是力圖擺脫和避免拘束美國行為的國際建制，以追求單邊行為的最大自由度。¹⁸²此種傾向，雖然在前任柯林頓政府時期就已經出現，但是當時美國的態度仍有所節制，但在小布希就任總統後，單邊主義一躍成為美國外交政策的標誌。¹⁸³在進行反恐戰爭時，小布希政府雖然力求獲得國際的支持，但是當聯合國對於美國的行動意見紛歧時，小布希便不斷發出強硬的警告，表示無論是否獲得聯合國的授權，美國都將採取行動。其對國際社會態度之強勢，是歷任美國總統中所罕見的。

184

單邊主義並不排除美國運用其影響力在現存國際組織中爭取支持。因

¹⁸¹ Robert Jevis, "Understanding the Bush Doctrine," *Political Science Quarterly* 118, no.3 (Fall 2003), 365.

¹⁸² 朱明權,《領導世界還是支配世界：冷戰後的美國國家安全戰略》(天津：天津人民出版社，2005年)，頁267-280。

¹⁸³ Michael Hirsh, "Bush and the World," *Foreign Affairs* 81, no.5 (2002), <http://www.foreignaffairs.org/articles/hirsh0902.html> (accessed February 13, 2011).

¹⁸⁴ "Bush's Iraq Policy Stalled in U.N.," *The New York Times*, October 3, 2002, www.nytimes.com/aponline/national/AP-US-Iraq.html (accessed February 13, 2011).

此不論是在聯合國安理會或是亞太經合會當中，美國都大力操作，設定反恐議題，爭取國際社會對於其行為的認可。特別是當反恐戰爭進入了第二階段（伊拉克階段）時，為了獲取安理會給予對伊拉克動武的授權，美國費了極大的心力，與法國、俄羅斯和中共等國協商決議文的字句。由於對阿富汗動武比對伊拉克動武有較大的正當性，因此到了反恐戰爭的第二階段，美國所受到的國際反對比在第一階段更為強烈，然而布希主義的單邊傾向正是表現於事實上籌畫軍事動作，並以本國的民意支持，和不惜繞過安理會自行出兵的態勢來壓迫安理會藉由決議，以給予美國對於伊拉克動武更多、而非絕對必要的正當性。在布希主義當中，多邊的考慮仍然存在，然而卻已經大幅降落，這是明顯的事實。

第二個特點是非友即敵的二分法邏輯。小布希以非友即敵的方法來強迫各國表態、支持美國的反恐戰爭。在2001年9月20日，小布希明確地昭告世界，「如果你不支持我們，你就是支持恐怖主義份子」（Either you are with us, or you are with the terrorists.）。美國此種強硬態度，只有在冷戰初期時出現過。它所顯示的是美國作為國際霸權的力量和決心。

第三個特點是實為預防性戰爭的先制攻擊戰略。由於受到911攻擊事件的教訓，小布希認為保護國土安全必須在威脅尚未成形之前便展開行動，發起先制攻擊。小布希辯稱這是美國國家自衛權的一部份。¹⁸⁵從被動反應到先制攻擊是美國戰略思想上的一個極大的轉變。在過去美國的國防架構是防禦性的。在二十世紀美國參與兩次世界大戰都是當戰爭在世界其他地區已經進行到相當程度，而美國的國家安全利益又已經受到重大傷害之後才決定的。在冷戰時期美國參與韓戰和越戰也是當共產黨陣營已經發動攻擊行動之後，美國才做出反應。由於本身是一個民主國家，又有二大洋和其他的大陸區隔，因此美國對於在世界各地參戰一向態度猶豫，先制攻擊更是聞所未聞。由於911的攻擊行動粉碎了美國的本土安全感，因此小布希要求以更積極的防衛態勢，也就是在美國認知到重大的安全威脅、但是對方

¹⁸⁵ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002 & 2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁3。

的攻擊行動尚未展開前，便主動出擊，以毀滅潛在敵人的威脅力量，確保本身的安全。¹⁸⁶此種先制攻擊的理論，替小布希在對伊拉克的動武提供了根據。

第四個特點是攻勢的民主輸出戰略。不同於柯林頓主義的擴展民主戰略著重以經濟的方式進行民主擴展，小布希採取強勢的「勸阻、嚇阻與擊潰」的軍事戰略，強調建構有利民主發展的國際權力均勢，以擴大民主制度的範圍，可說是一種攻勢的民主戰略。該戰略除了主張以軍事建構有利民主的均勢，也重視經濟手段的運用。其國家安全戰略報告書提出「發展圈」的概念，認為民主是經濟發展的基礎，主張藉由開放社會與建立民主基礎建設來擴大經濟發展圈。

很明顯地，單邊主義、非友即敵的兩分邏輯、實為預防性戰爭的先制攻擊及攻勢的民主戰略的基礎是美國的巨大國家力量。因為擁有堅強的國力，因此美國可以單獨行動，不顧盟友的意見。又因為美國的國力強大，因此可以採用「非友即敵」的態度來強迫其他國家表態。更由於美國的國力優勢，因此可以在威脅尚未形成之前便採取預防性戰爭的行動。綜合而言，布希主義把美國的國家安全無限上綱，主張一旦感知到威脅，便單方面地決定行動，並以「非友即敵」的方法來迫使全球所有國家支持。¹⁸⁷這樣的主張，一方面是反映了美國在遭受國土重大攻擊後的過度防禦心態，一方面更展示了美國國家力量的強大，以及對自我超強地位的認知。

三、由恐怖組織到以邪惡軸心國家為打擊目標的反恐戰爭

恐怖主義所包含的乃是一連串企圖在人群中散播恐怖、驚慌與破壞的活動；恐怖主義在民主國家或非民主國家中都可能出現，而出現於前者的頻率更大，因為在此種自由環境下恐怖組織較易產生，而且其出現的時刻往往無法預期。¹⁸⁸911恐怖攻擊的發生，美國的民眾深切地感受到家園的脆

¹⁸⁶ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002 & 2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁33。

¹⁸⁷ 鄭保國，《美國霸權探析》（台北：秀威資訊科技，民國98），頁321-326。

¹⁸⁸ 劉阿明，《布希主義與新帝國論》（北京：時事出版社，2005年），頁100-103。

弱性，對於恐怖份子所採用的手段深痛惡絕，而日後此類攻擊事件是否會繼續發生，美國人更是惶恐不安。

反恐戰爭基本上是名詞的誤用，因為恐怖主義是一種特定的作戰方式，理論上任何擁有基本殺傷力的政治團體都可以運用它，美國因而思索應如何對特定的作戰方式宣戰。但是事態發展的結果，美國不是對恐怖主義宣戰，而是對資助或支持恐怖主義攻擊美國的國家宣戰，對有可能以某種方式傷害美國國土安全的國家宣戰，並且同時全面性地加強國防。從對恐怖主義的戰術手段宣戰，轉到對傷害或可能傷害美國國土的國家宣戰，也就是布希主義是在現實主義的觀點上，以國家作為主要的行為者，主張以美國國家的力量來對抗敵對國家的力量。

在911事件中攻擊美國的是極端的激進伊斯蘭組織。美國以賓拉登和基地組織作為追緝的對象是必然的。然而美國並不僅止於緝捕賓拉登、摧毀基地組織，小布希更進一步去尋找支持賓拉登的國家和任何對美國國土有可能構成安全威脅的國家。這樣的思維，就是以國家安全為首位，將國家當作國際體系中的主要行為者。美國無法捉摸在理念上、或宗教上的敵人，也無法對付那些跨越國界、滲透各個回教地區的激進宗教組織。對美國人而言，無論本身的政策如何改變，都無法減低伊斯蘭激進分子對於美國所代表的西方現代化文明的憎惡。¹⁸⁹在這樣的情況之下，美國所知道的唯一戰略，是懲罰應為恐怖主義攻擊事件負責任的國家，並對所有可能對美國施加侵害的國家提高戒備。美國的反應方式是依循著現實主義國家對國家的互動模式。賓拉登和他的同僚們想要打擊現代的、西方的文明，布希主義卻是攻擊對美國構成安全威脅的國家。換言之，911事件的攻擊者和反應者使用的是完全不同的思維模式，採用的也是完全不同的行動策略。

在反恐戰爭的第二階段當中，小布希政府將伊拉克作為主要的打擊對象，並且動員起因為911事件而高度激昂的民意和支持總統的國會，做出了

¹⁸⁹ Jervis, Robert, "An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not," *Political Science Quarterly* 117, no.1 (2002):37-54.

開戰的姿態和準備。從阿富汗到伊拉克，小布希政府的思維模式愈見清晰。由於巴格達和賓拉登之間的關係相當薄弱，因此把反恐戰爭延伸到伊拉克是不合情理的。¹⁹⁰海珊（Saddam Hussein）所領導的伊拉克政權在1990年代對於聯合國的武器視察和管制多所抵拒，並顯示出持有生化武器，企圖發展核子武器的傾向，這是美、英等國所長期了解的。因此，將反恐戰爭的目標擴大延伸，從阿富汗轉移到伊拉克，其最大作用似有利用民氣藉以消滅伊拉克威脅以便強化以色列安全、將美國與西方的勢力伸展進入中東、中亞以掌控重要油源等戰略考量。¹⁹¹這些考量如透過現實主義的國家中心與戰略安全的前提來理解，應可得到合理解釋。因此當反恐戰爭從阿富汗延伸到伊拉克的時候，我們可以更清楚地看到布希主義的現實主義戰略思維。

第五節 小布希政府與柯林頓政府國家安全戰略的比較

冷戰結束後發展出的世界政治結構具有以下特徵：美國乃單極多元國際體系中的全球盟主，此體系之組成分子包括單一民族國家的國家政體、次國家組織、跨國宗教團體、跨國企業及全球與地方性機構；由於彼此的支持者多有重疊，為了確保支持者的擁戴與忠誠，這些政治實體之間往往競爭激烈。柯林頓和小布希兩位美國總統，是冷戰後時期在上述國際體系的單極多元結構的狀況中，最具代表性的人物，兩任政府在處理國際事務上，所展現的不同風格，具體表現在兩任政府的《國家安全戰略》文件中，不同風格亦對國際政治造成了不同的影響與結果。本節將就柯林頓、小布希兩任政府的戰略作為中對軍事力量使用原則、單邊與多邊戰略運用、軟、硬實力使用的不同展現作一比較。

¹⁹⁰ 由於伊拉克和賓拉登之間的關係實在薄弱，因此即使是美國的最堅強盟友英國在表示支持美國對伊拉克的強硬態度時，也無法將海珊和賓拉登做實質的連結。參見布萊爾首相在2002年9月24日所公佈的有關伊拉克發展大規模毀滅性武器的檔案。參見“Blair's statement to MPs on Iraq.” www.cnn.com/2002/WORLD/europe/09/24/uk.blair.statement/index.html，上網檢視日期：2011年3月12日。

¹⁹¹ 布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski），《美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向》（*Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*），高德源譯（台北：左岸文化，2008年），頁156。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〉，收錄《後冷戰時期美國海外出兵案例研究》，裘兆琳編（台北：中央研究院歐美研究所，民國90年），頁107-113。

一、軍事力量使用原則的比較

自1993年1月20日柯林頓宣誓就職美國第42任總統起，至2009年1月小布希卸任止，兩任美國總統共批准並主導了8次的軍事行動（見表3-1）。前述發生於2001年前的每一事件中，美國政府與民眾的關切，多半對於是否必須以動武的方式來捍衛受到威脅的國家利益抱持否定的態度，但最終主張動武的一方仍受到支持，但這不表示運用軍事武力的時機與方式已形成全國共識。¹⁹²911事件的發生，美國普遍支持軍事在反恐戰爭中扮演核心角色，大幅提高國防預算，使得此一趨勢成形更為快速。



¹⁹² 布朗 (Seyom Brown), 《掌控的迷思：美國 21 世紀的軍力與外交政策》(The Illusion of Control: Force and Foreign Policy in the 21 Century), 李育慈譯 (台北：國防部部長辦公室，民國 95 年)，頁 35。

表3-1 柯林頓與小布希政府時期軍事行動統計表

	總統	時間	軍事行動
1	柯林頓	1992年12月至1995年	重建希望作戰 (Operation Restore Hope)：老布希 (George Bush) 總統派遣軍隊進入索馬利亞 (Somalia) 執行人道救援任，柯林頓就任後演變成主動進行衝突管制與「建國」行動。
2		1994年	出兵海地 (Haiti)，強制驅逐賽德拉斯 (Cedras) 將軍，並於當地駐軍，監督該國民主重建工作。
3		1996年3月	派遣兩個航母戰鬥群進入台海，因應中共在台灣週邊海域試射飛彈恫嚇台灣。
4		1998年8月	空襲蘇丹 (Sudan) 和阿富汗 (Afghanistan)，報復賓拉登 (Osama bin Laden) 對美國駐肯亞 (Kenya) 與坦尚尼亞 (Tanzania) 大使館進行炸彈攻擊行動。
5		1998年12月	沙漠之狐行動 (Operation Desert Fox)：美英聯軍空襲伊拉克，懲罰海珊 (Saddam Hussein) 違反波灣停火協定、干擾南部什葉派 (Shiah) 地區和北部庫德族 (Kurds) 地區禁航區 (no-fly zone) 空中巡邏任務，以及密謀暗殺老布希總統的行為。
6		1999年3月	以美國領導的北約組織執行，轟炸波士尼亞 (Bosnia) 和科索沃的塞爾維亞 (Serbia) 軍隊及軍事目標，遏止巴爾幹 (Balkan) 種族與宗教衝突的屠殺行為。
7	小布希	2001年10月	持久自由作戰 (Operation Enduring Freedom)：為對911恐怖攻擊的報復，對阿富汗境內蓋達組織和塔里班政權的一場戰爭。
8		2003年3月	伊拉克自由作戰 (Operation Iraqi Freedom)：搜尋並銷毀藏在伊拉克境內的大規模毀滅性武器與恐怖分子。

資料來源：布朗 (Seyom Brown)，《掌控的迷思：美國21世紀的軍力與外交政策》(The Illusion of Control: Force and Foreign Policy in the 21 Century)，李育慈譯(台北：國防部部長辦公室，民國95年)，頁34-35。

(一) 柯林頓政府時期

柯林頓政府時期對於軍事力量的使用具有較大彈性，使用目的是依據國家利益，區分為至關重要、重要、人道利益三個等級，並依國家利益的重要性來決定是否使用軍事力量，凡屬不可與他國共享的至關重要利益—生存與安全，美國則將竭盡所能的保護；例如1995年公布的美國國家安全戰略，在敘述決定何時及如何運用美國的軍事力量時，即表示：「至關我們國家實體生存、安全與活力—防衛領土、公民、盟邦與經濟福利。我們將會竭盡所能防衛這些利益，包括—當需要時—單邊與果斷的使用軍事力量。」¹⁹³

其次，若屬可與他國共享的重要利益，且不會威脅到本身的生存與安全，美國則將會考量風險與成本，選擇性的使用軍事力量；例如1996年《美國國家安全戰略》，即表示：「重要利益瀕於險境但不會威脅國家的生存，但會影響重要的國家福祉及所居世界的本質。在這些例子中，唯有在可促進美國利益的情況下，始可使用軍事力量，軍事力量可能足以完成他們的目標，以及應用的成本與風險是等同於瀕於險境的利益，以及其它方法已經嘗試但不足以達成目標。此種武力的使用也應該是有選擇性與有限度的，反應我們瀕於險境利益的彈性。」¹⁹⁴

第三，則屬人道利益，此時使用軍事力量，是希望世界其他國家能共享美國的核心價值—自由，並有助於美國在世界上的領導地位；例如1997年《美國國家安全戰略》，即表示：「因為我們價值的要求，可能會採取行動，我們的軍力支持我們在世界上的領導地位；雖然軍事作為不是最好的方法來應對人道的關懷，但是在一般救災單位無法處理的天然或人為災害，迫切的救援需求，或僅有部隊有此快速反應的能力，美國政府的任務即是讓人民降低風險。在這些例子中，當成本與風險相當於

¹⁹³ 《柯林頓政府時期接觸與擴大的國家安全戰略(1995、1996)》(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995、1996)，曹雄源、廖舜右譯(桃園：國防大學，民國97年)，頁37。

¹⁹⁴ 《柯林頓政府時期接觸與擴大的國家安全戰略(1995、1996)》(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995、1996)，曹雄源、廖舜右譯(桃園：國防大學，民國97年)，頁145。

危險及當我們有理由相信我們的行動會改變現狀，則美國可能干預。」¹⁹⁵

柯林頓政府時期在軍事行動時，會重視國際制度約束力，考量對美國產生的正反面影響，也就是堅持武力只應運用於達成明確界定之政治目標。另觀察柯林頓任內之主要軍事行動，其行動均是針對已經發生的危機來回應，回應時所採取彈性因應、逐次擴大，結合快速之壓倒性戰力達成完成目標後立即撤離，再將維和及重建任務交予聯合國或如北約組織來負責（見表3-2）。

（二）小布希政府時期

小布希在總統大選期間，抨擊柯林頓政府的國家安全戰略太過於廣泛與過度干預，過度出兵海外，捍衛次要利益。小布希承諾，在界定需要動武捍衛的國家利益時，將更具選擇性、更以地緣政治為考量。惟911恐怖攻擊事件的發生，使其更難以改採這項國家安全戰略。

小布希政府時期其軍事力量的使用也是依據美國國家利益，但國家利益並非如柯林頓時期採取列舉說明方式，而是採取概念化的方式定義為追求自由、民主、人性尊嚴等普世價值。¹⁹⁶對達成此等國家利益所面臨的威脅，主張在威脅尚未造成傷害之前，即予以剷除及消滅，才能確保美國的絕對安全。小布希政府強調向世界推展自由民主價值對確保美國國家安全的重要性，但認為推擴這一價值不是靠國際協調，而是靠美國的實力甚至武力。¹⁹⁷不論國際社會是否支持，美國都將採取先制攻擊方式，先行擊潰可能具有大規模毀滅性武器、或意圖傷害美國的行為者（見表3-2）。也就是說，不論此等威脅位於何處、將於何時、採取何種方式，只要擁有傷害美國的能力，美國都認為其具有攻擊美國的企圖，因此，美國政府有責任、亦有能力，先行將其擊滅，而伊拉克戰爭即為最佳證明。

¹⁹⁵ 《柯林頓政府時期新世紀的國家安全戰略（1997、1998、1999）》（*A National Security Strategy for A New Century, 1995、1996*），曹雄源、廖舜右譯（桃園：國防大學，民國96年），頁23-24。

¹⁹⁶ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁8、68。

¹⁹⁷ 蔡政修，〈911事件後的美國國家安全戰略：以波灣戰爭與北韓核子危機為例〉，《問題與研究》，43卷6期（民國93年11-12月），頁137。

表3-2 柯林頓與小布希政府軍事力量使用原則比較

	柯林頓政府	小布希政府
使用目的	維護全球美國國家利益	全球反恐戰爭，確保美國本土安全
使用次數	6次	2次
國際合作方式	傾向多邊，不排除單邊的軍事行動	目標單邊，行動多邊，組成意願聯合的軍事行動
國際制度遵循態度	有條件的遵守	重視行動自由不受約束與限制
安全定義	重視集體安全	強調絕對安全
反應方式	危機反應	先制攻擊
軍事行動時間	短期快速	長期持續

資料來源：筆者自行整理。

二、單邊與多邊戰略運用的比較

(一) 柯林頓政府時期

傾向多邊但不排除單邊的戰略作為。柯林頓政府多邊傾向的戰略作為，在其任內公布之國家安全戰略中多有提及。例如在1995年的國家安全戰略文件中，論述「提升安全」這一目標時，首先強調了多邊合作的重要性。¹⁹⁸此份戰略文件還述及參加聯合國領導或其他多邊維和行動的主張，承諾美國將與聯合國共同負起責任，以及繼續以其能力促成多邊維和行動的成功，並認為多邊維和行動是美國戰略的一個重要組成部分。此後在1996、1997、1998、1999年的美國國家安全戰略文件中亦提到多邊合作和多邊主義。2000年公布的美國國家安全戰略中還具體闡述了實現多邊主義的途徑，在已經確定軍事力量的使用是「適當的」選擇以後，美國要盡可能地尋求盟國、友邦和有關國際機構的支持和參與。文件中在論及多邊合作的必要性時，認為聯合國作為管理衝突的機構具有重要

¹⁹⁸ 《柯林頓政府時期接觸與擴大的國家安全戰略(1995-1996)》(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995-1996)，曹雄源、廖舜右譯（桃園：國防大學，民國97年），頁25、38。

的作用，聯合國的維和合行動，可以是作為美國直接干預的有效替代品。

199

不排除單邊的戰略作為。柯林頓政府重視多邊的合作，並不意味著放棄單邊的行動自由，特別是柯林頓政府在歷年的美國國家安全戰略文件中一再表明了這一立場：「當我們至關重要與生存的利益瀕於險境的特定區域，我們將會果斷地使用武力，必要時，可以採取單邊行動。」²⁰⁰

（二）小布希政府時期

目標單邊、行動多邊的戰略作為。基於反恐、反擴散的需要，小布希政府一方面採取單邊行動與先制攻擊的預防性措施，另一方面亦不排除多邊合作與國際制度進行領導。

911事件後，美國面臨恐怖主義與大規模毀滅性武器的威脅，此種不對稱戰爭手段難以用軍事實力予以嚇阻，為維護美國國土安全，故不能排除單邊行動與先制攻擊等預防性作為。惟美國若要持續領導國際社會，仍需要運用國際制度的合作手段。例如，在處理反恐與反擴散問題上，2002年公布的美國國家安全戰略中，運用塑造不利恐怖主義發展的環境，包括推動將恐怖主義視同國際犯罪，促進恐怖主義國家社會的民主與人權發展，以及儘可能借助國際制度（包括聯合國、區域性或非政府組織在內）與當地國家的力量，促進其自發地對抗恐怖主義。²⁰¹

美國在未經聯合國安理會同意，對伊拉克採取先制攻擊，則是因為恐怖主義所具備之特徵，對美國國家安全戰略而言，縱使敵之攻擊成功機率再低，或對國土安全有絲毫的危害都是美國無法接受的。雖然攻打伊拉克的軍事行動，小布希政府採取的是單邊作為，但在手段上美國亦

¹⁹⁹ 《柯林頓政府全球時代的國家安全戰略（2000）》（*A National Security Strategy for A Global Age, 2000*），曹雄源、廖舜右譯（桃園：國防大學，民國96年），頁21。

²⁰⁰ 《柯林頓政府時期接觸與擴大的國家安全戰略（1995、1996）》（*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995、1996*），曹雄源、廖舜右譯（桃園：國防大學，民國97年），頁37、145；《柯林頓政府時期新世紀的國家安全戰略（1997、1998、1999）》（*A National Security Strategy for A New Century, 1995、1996*），曹雄源、廖舜右譯（桃園：國防大學，民國96年），頁22、82、200。

²⁰¹ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁16-19。

聯合了英國、加拿大、澳洲及波蘭等國組成聯軍部隊。²⁰²

三、軟、硬實力使用的比較

(一) 柯林頓政府時期

重視軟實力的運用。在實力的使用上，柯林頓政府強調美國所具有的綜合力量，特別是他的軟實力。例如，在1995年國家安全戰略文件中即表示：「美國的資產是獨特的，充滿活力的經濟、強大的理念，以及最重要的我們的人民，經由接觸，我們可以也必須發揮我們的影響力。」及「我們對自由、平等與人性尊嚴的付出，將持續做為全世界人們希望的燈塔。在全球經濟下，活力、創造力與多樣化的美國社會，是我們國家力量的重要來源。」²⁰³

在如何實現國家利益和消除威脅的問題上，柯林頓政府都極力強調軟實力之作用。柯林頓在其總統任內，在「促進國際經濟體系的開放」、「維持國際規範與組織制度」、「扮演做為同盟召集者或衝突調停者」及「抑制種族滅絕事件發生」等方面積極作為，戮力於價值觀、文化、政策及制度等代表軟實力的運用，促使美國在形象及世界上受歡迎的程度更為提升。²⁰⁴

(二) 小布希政府時期

強調硬實力的重要。小布希認為，軍事實力（硬實力）依然是國家的重要工具。他說：美國在世界上的安全，取決於它如何對付中國、俄羅斯，在此問題上美國有著無與倫比的軍事力量、經濟潛力的優勢。²⁰⁵小布希指責柯林頓缺乏使用美國力量的意志，在保衛核心國家利益時，不敢顯示美國的軍事能力。

²⁰² 寇茲曼 (Anthony H. Cordesman), 《伊拉克戰爭 I II》(The Iraq War: Strategy, Tactics, and Military Lessons) 黃淑芬等譯 (台北: 國防部部長辦公室, 民 95 年), 頁 29。

²⁰³ 《柯林頓政府時期接觸與擴大的國家安全戰略(1995-1996)》(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995-1996), 曹雄源、廖舜右譯 (桃園: 國防大學, 民國 97 年), 頁 1、2、7。

²⁰⁴ 王高成, 《交往與促變: 柯林頓政府對中共的外交戰略》(台北: 五南圖書出版股份有限公司, 民國 94 年), 頁 313-314; 奈伊 (Joseph S. Nye, Jr.), 《柔性權力》(Soft Power), 吳家恆、方祖芳譯(台北: 遠流出版事業股份有限公司, 民國 95 年), 頁 77-79。

²⁰⁵ 朱明權, 《領導世界還是支配世界?—冷戰後的美國國家安全戰略》(天津: 天津人民出版社, 2005 年), 頁 253-254。

小布希任內之國家安全顧問萊斯也肯定維護強大軍事力量的重要性。她說：美國的軍事力量必須是可靠的，因為美國是全球和平和穩定的唯一保障者。她特別指責柯林頓政府一方面快速地和大規模地消減國防開支。萊斯說：柯林頓政府將國防支出占國內經濟生產總值的比例消減到珍珠港事件以來的最低點。²⁰⁶

911恐怖攻擊事件後，使小布希更進一步相信對安全的希望只能建立在美國的軍事力量和使用軍事力量的決心的基礎上。2002年6月小布希在西點軍校演講時即明白表示：美國已經並將繼續建設一支不容挑戰的軍事力量，以確保及捍衛美國的安全。²⁰⁷

小結

冷戰時期美國戰略係以圍堵、嚇阻敵人為主，以建立核武嚇阻能力達到「恐怖平衡」來確保國家安全。然而面對全球安全情勢的變化，恐怖主義成為國家安全新的挑戰，傳統的嚇阻戰略已難適用，甚或已不具戰略功能。美國新戰略思維必須掌握主動性，揚棄過去被動式反應的作為，不讓敵人有發動第一波攻擊的機會，因此小布希上台便積極推動全國飛彈防禦系統，強化國防攻擊能力，以符新的安全戰略思維與需求。

小布希政府在911恐怖攻擊事件後，將恐怖主義與大規模毀滅性武器掛勾，並假設其可能為美國本土安全帶來前所未有的威脅。正因為此一安全觀上的轉變，美國的安全戰略與外交戰略也相對的有所調整，而形成所謂的布希主義。布希主義強調應該善用美國作為全球超強的地位，建立以美國為核心的世界秩序，重視藉由自由民主的推廣以打擊恐怖主義的滋生，在面對國家安全挑戰時，不惜採取先制攻擊的策略，甚至在必要時採取單邊主義。

²⁰⁶ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interests," *Foreign Affairs* 79, no.1(2001): 51-53。

²⁰⁷ George W. Bush, "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (accessed March 18, 2011).

比較柯林頓與小布希政府時期的國家安全戰略，柯林頓政府較主張以多邊方式並藉由各類國際制度承擔國際責任與義務，增加美國的威望與影響力，使國際社會中其他國家自發的配合美國的政策，認同美國的領導地位，來達成增進國家利益的目標。重視以國際視野審視安全問題，主張將自身的安全問題納入世界各國的集體安全之中，在實現集體安全的同時獲得自身的安全，也就是運用集體的力量促進美國的安全或維持國際秩序的穩定與和平。小布希政府則認為美國是個獨特的國家，渴望保持自身在各種情形下決定自我方針的能力，且不應該受到國際制度的限制，一方面，是美國足夠強大採取單獨行動並可以使其他國家跟隨其後，另一方面，則是認為多邊主義對美國憲法及國內法的自主權構成威脅，因為多邊主義與國際法不受到美國的控制。

戰略是一種漸進的演化過程，從思維到實踐尤其需要長時間的磨合，才能展現出戰略的實際成效。911事件的發生，帶給美國戰略學者與戰略執行者極大的衝擊與挑戰。小布希「先制攻擊」戰略的提出，不啻為對911事件的具體回應，也等於是宣告冷戰「嚇阻」與「圍堵」思維的結束。然而「回應」並不等於執行，思維轉變也不代表行為轉變。從911事件後美國國家安全戰略的觀察與檢證發現，儘管戰略思維雖已發生變革，但是戰略作為改變的幅度並未相應跟上。

第四章 小布希政府對伊拉克動武之探究

小布希在911事件發生當晚對美國全國的演說中強硬的指出，「對於犯下這些行為的恐怖份子以及藏匿他們的國家，我們將不會做出任何的區隔」。在演說中小布希提到，「今天，我們國家見到了邪惡，人性最壞的部分」。²⁰⁸以此對照小布希在2002年1月29日發表國情咨文（State of the Union address）時將伊拉克、伊朗及北韓視為「邪惡軸心」國家，²⁰⁹911事件的發生，實際上已經為美國的伊拉克政策做了定調。接續的發展，只是如何來推動原先規劃的政策目標。

阿富汗戰爭結束之後，美國的反恐戰爭並未因此而結束，因為美國擔心萬一恐怖主義份子取得大規模毀滅性武器攻擊美國的話，那結果將會更加嚴重，特別從阿富汗和基地組織的關係，可以證明恐怖主義份子與國際犯罪集團或某些國家特定支持下生存。所以美國不只要打擊恐怖主義，更要打擊支持恐怖主義國家及防止大規模毀滅性武器擴散問題。911事件後，美國政府及國會便多次要求伊拉克恢復國際武檢人員重返伊拉克，並提及美國握有情報伊拉克仍持續發展大規模毀滅性武器，威脅到整個中東地區的和平秩序，也明白表示推翻海珊政府是美國的政策。²¹⁰

2003年3月20日前，美、英兩國為了落實出兵伊拉克理由，聯手強力執行2002年11月8日聯合國安理會一致通過的第一四四一號決議，該決議認為伊拉克已經實質性地違反了其解除武裝的義務並誓言如果伊拉克不能完全履行該決議將立即解除其武裝。²¹¹經過一連串努力與斡旋宣告失敗，於是在2003年3月20日清晨起美軍對伊拉克首都巴格達發動三輪空襲，目標鎖定

²⁰⁸ George W. Bush, "Statement by the President in His Address to the Nation," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> (accessed March 13, 2011).

²⁰⁹ George W. Bush, "President Delivers State of the Union Address," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, (accessed March 15, 2011).

²¹⁰ Woodward, "Where Should Mr. Bush Put His Chips Now," *the Economist*, 24 November 2001, pp.37-38.

²¹¹ 美國 CNN 新聞網，2003 年 3 月 20 日，<http://edition.cnn.com/SPECIALS/2003/iraq/war.tracker/index.html>，上網檢視日期：2011 年 3 月 8 日。

海珊及伊拉克黨政高層的出沒地點，展開所謂的「斬首行動」(Decapitation attack)，伊拉克隨後亦向駐紮在科威特的美軍部隊發射飛毛腿飛彈，大戰至此正式展開。2003年5月1日小布希於「林肯」號航空母艦上向全國發表電視講話，宣佈美國及其盟國已經結束了在伊拉克的主要作戰行動。美國在伊拉克的主要軍事行動落幕後，除了尋找生化武器的證據以及重建伊拉克工作外，美伊戰爭所產生的國際與區域震撼效應亦已開始擴散。

國際輿論評論這場軍事衝突，普遍質疑小布希出兵的合法性，甚或懷疑小布希決定出兵只是為了伊拉克的石油利益。然而，根據1990年迄今的波灣安全情勢變化，用前述簡單的邏輯思考來論斷美國對伊拉克的政策，顯易失之偏頗。小布希政府意圖推翻海珊政權，確保波灣石油對外運輸管道的安全固然是目的之一，但911事件迫使美國必須回應波斯灣地區恐怖主義及大規模毀滅性武器的擴散等威脅，應該才是美國最直接的戰略考量。

本章將就美國於發動伊拉克戰爭前的外交運作、美國對伊拉克動武的原因及決策等實施探討。

第一節 伊拉克戰爭前美國的外交運作

小布希在911事件後的外交政策，雖延續其就任之初的現實主義、單邊主義及先制戰略概念，然小布希基於國內外因素之考慮，其對伊拉克政策乃先循聯合國路線推行第一四四一號決議，對伊拉克進行多邊圍堵及嚇阻，其後才發動全面軍事攻擊。

對小布希而言，如果能夠在伊拉克推動政權更替，不僅可以降低大規模毀滅性武器與國際恐怖主義結合的威脅，並可以把伊拉克作為在中東地區推動民主自由的開始。²¹²在推動這項工作時，能夠爭取到國際社會的支持，當然是一個很好的途徑，若無法獲得支持，美國也應該善用自己的軍事優勢地位，採取單邊的行動，來達成推翻海珊政權、消除對美國安全威

²¹² 劉阿明，《布希主義與新帝國論》（北京：時事出版社，2005年），頁134、144。

脅的戰略目標。對於戰後的伊拉克，小布希政府意欲建立類似第二次世界戰後的德國或日本，在伊拉克建立民主的政體，進而在中東地區製造骨牌效應或示範作用。²¹³有學者即公開主張，美國在中東地區的目標，除了除掉海珊之外，一個更具野心的目標，是全面推展向阿拉伯世界輸出民主的戰略。²¹⁴然而這種目標，雖然很崇高但卻也很危險。回顧美國在發動伊拉克戰爭前的種種外交作為，就是在上述思維下的具體產物。

一、推動安理會第一四四一號決議案

自2002年1月29日小布希發表首次的國情咨文，內容中將伊拉克列入三大邪惡軸心之一，隱然已將伊拉克列入下一波打擊恐怖主義的目標之一。聯合國秘書長安南（Kofi A. Annan）隨即在同年2月24日表示，美國如果發動以除掉海珊為目標的攻擊行動，將是不智的行為。²¹⁵安南的態度也代表了安理會中，多數理事國的意見。特別是歐盟主要大國德、法兩國首長更多次表達在沒有聯合國授權下，反對美國片面對伊拉克動武，德國總理施洛德（Gerhard Schroder）堅持反對到底，而法國總統席哈克（Jacques Chirac）認為必須先經過聯合國決議。²¹⁶俄國和中共也同樣表達反對，俄國總統普丁（Vladimir Putin）向小布希表達「非常質疑」動武合法性；中共外長唐家璇表示：「伊拉克問題必須在聯合國框架下，透過外交和政治途徑解決，訴諸武力或者威脅訴諸武力無法解決問題，將會帶來更多問題。」

²¹⁷

雖然美國早已決定推翻海珊政權，但遭遇到國際如此大的反彈，和國際盟邦傾向於在聯合國體制下解決伊拉克問題，及在國內民意的考量下，小布希政府決定先依照聯合國維護國際安全機制推動，希望能在安理會中順利通過支持攻打伊拉克的決議案。為了爭取其他國家的支持，小布希於

²¹³ Nicholas Lemann, "After Iraq: the plan to remake the Middle East," *The New Yorker*, 17 February 2003, http://www.newyorker.com/printable/?fact/030217fa_fact，上網檢視日期：2011年3月13日。

²¹⁴ 羅豔華，《美國輸出民主的歷史與現實》（北京：世界知識出版社，2009年），頁327。

²¹⁵ 羅致政，〈布希主義與美伊戰爭〉，《國防政策評論》，3卷3期（民國92年），頁56。

²¹⁶ 〈法德反對片面對伊動武〉，《自由時報》，民國91年9月9日，

<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/sep/9/today911-3.htm>，上網檢視日期：民國100年3月10日。

²¹⁷ 管淑平譯，〈美面臨國際反對壓力，波灣國家多不支持〉，

<http://www.ettoday.com/2002/09/07/91-1349182.htm>，上網檢視日期：民國100年3月8日。

2002年9月12日在聯合國大會發表演講，強調不放棄推動新決議案的這項外交途徑，並公開指責伊拉克違背安理會決議和製造大規模毀滅性武器、迫害本國人民、對恐怖主義組織提供庇護和支持、對週邊國家的攻擊等罪行。他表示：「我的國家將與聯合國安理會做出共同努力，迎接我們的共同挑戰。如果伊拉克政權再次公然蔑視我們，全世界就必須採取審慎、果斷的行動，追究伊拉克的責任。我們將與聯合國安理會進行合作，通過必要的決議。但是，對於美國的決心不應有任何疑慮。安理會的決議必須得到執行，和平與安全的正義要求必須得到滿足，否則，採取行動將是不可避免的。一個喪失了合法性的政權必然喪失其權力。」²¹⁸小布希在聯大演說中具體而強烈地表達其對聯合國無法貫徹過去所通過之伊拉克武檢決議的無奈；他呼籲聯合國儘速制裁伊拉克，否則美國將於必要時主動處理伊拉克之威脅。小布希的演說，顯示美國在面對911事件後國家安全環境的改變，希望塑造有利於確保其國家安全利益的世界秩序。

從2002年9月開始，美國先後向安理會遞交了三個不同版本的決議草案，試圖讓安理會通過有利於美國對伊拉克動武的授權。由於該決議草案主要反映的是包含自動授權對伊拉克動武的條款，因此遭到了包括中、法、俄等安理會常任理事國在內的大多數安理會成員的反對。²¹⁹在推動這項決議案時對於決議案的內容，身為常任理事國的美、法、中、俄進行了為期兩個月三種版本的折衝。雖然法、俄對於修改後的決議案草稿仍持反對的態度，但在美國的外交斡旋下，2002年11月8日聯合國安理會全體一致通過第一四四一號決議案²²⁰，形成對伊拉克的多邊外交壓迫。

²¹⁸ George W. Bush, "President's Remarks at the United Nations General Assembly," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>, (accessed March 15, 2011).

²¹⁹ BBC 中文網，〈聯合國成員辯論伊拉克問題〉，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_2330000/newsid_2334300/2334363.stm，上網檢視日期：2011年3月10日。

²²⁰ 2002年11月8日，在安全理事會全體同意之下通過了安理會第一四四一號決議案。該號決議是美英聯軍進攻伊拉克前最後一號涉及伊拉克情勢的安理會決議，其中主要內容係在強化對伊拉克武器核查的機制，同時也希望藉此阻止美方片面對伊拉克採取武力行動，以維護以安理會為核心的集體安全體系，更重要的是希望任何型態的國際紛爭皆能經由聯合國的框架內以求得解決之道。該決議的要點如下：一、尊重伊拉克、科威特及其鄰國的主權和領土完整。二、敦促伊拉克全面履行安理會有關決議，同時警告伊拉克如再不履行決議或不與聯合國充分合作，將面臨“嚴重後果”。三、重申安理會第一三八二號決議之精神，表示要致力於全面地解決伊拉克問題。四、要求伊拉克政府在該決議通過七日

該決議規定，武檢工作由聯合國執行，而伊拉克必須立即、不阻撓、無條件及無限制地提供包括海珊行宮在內的所有管道，供武檢小組檢查。決議文中述及「回顧安理會曾一再警告伊拉克，如繼續違反其義務將面臨嚴重後果。」，美國的解讀似乎有暗示性和有條件的允許美國動武之涵義，美國一旦認為武檢小組的報告，在美國的判斷下，認為伊拉克有違反義務時，美國即可依據第一四四一號決議中伊拉克會「面臨嚴重後果」之規定，並不需安理會另行通過新的決議，而可取得出兵伊拉克的合法依據。²²¹但安理會第一四四一號決議案中只有說明若伊拉克仍舊持續違反相關決議將會遭致「嚴重後果」，該嚴重後果所指的一般理解上係包括軍事制裁在內的一切強制制裁方式，但是卻未有對於武力使用的實際授權。

在聯合國安理會就伊拉克問題決議案投票表決後不久，小布希在白宮發表演講，明白支持了上述的論點說：「美國將只做出一項決定：伊拉克是否遵守安理會決議的規定？美國同意，在不危及我們採取保衛我國的行動的自由的的情況下，與安理會討論任何嚴重違規的情況。如果伊拉克沒有做到完全遵守，美國和其他國家將消毀海珊的武器。」²²²

聯合國依第一四四一號決議針對伊拉克 125 個場所，進行共 177 次的檢查後所做成的武檢報告於 2003 年 2 月 14 日出爐，該報告並未明確顯示伊拉克正在發展大規模毀滅性武器。²²³但美、英、西三國仍於 2 月 24 日聯名向安理會提出新決議草案，文中指稱伊拉克已違反第一四四一號決議，需面對「嚴重後果」。法、俄、中三個擁有安理會否決權的國家及德國均反對該決議案；特別是法國威脅要否決任何包含最後通牒或形成自動用武

內明確表示接受該決議，在三十日內完成並提交其大規模毀滅性武器發展報告。五、聯合國武器檢查人員應在該決議通過後四十五日內恢復對伊拉克的武器檢查，並在核查恢復後的六十日內向安理會提交有關情況報告。六、伊拉克政府應允許聯合國監測、核查和視察委員會(UNMOVIC，以下簡稱監核視會)和國際原子能機構(IAEA)人員無阻礙、無條件和無限制地視察他們想要視察的任何處所、設施、建築、設備、紀錄和運輸工具，無限制和無障礙地單獨接觸任何人員，並在伊拉克境內外同被接觸人員進行面談。七、若伊拉克有進一步實質違反安理會決議的情況，在經由武檢人員報告後，由安理會召開會議討論後續的處理行動。參見葉明道，〈從聯合國憲章分析美英聯軍出兵伊拉克之合法性〉，(國立台灣海洋大學海洋法律研究所，碩士論文，民國 94 年)，頁 96-97。

²²¹ 周煦，《聯合國與國際政治》(台北：黎明文化，民國 82 年)，頁 73。

²²² George W. Bush, "President Pleased with U.N. Vote," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/11/20021108-1.html>(accessed March 15, 2011).

²²³ Michael Elliott, "Looking for Help in the Wrong Place.," *Time*, 4 August 2003, p.31.

之決議。另擁有 22 個會員的阿拉伯聯盟的領導人也在埃及開會，共同宣稱「完全拒絕任何對伊拉克的侵略」，更要求給予武檢更多的時間。在新決議通過日趨不樂觀的情況下，小布希於 2003 年 3 月 17 日晚間發表演說，向海珊下最後通牒，要求海珊在 48 小時內離開伊拉克，如果拒絕這樣做，其結果將是在我們選擇的時機下的軍事衝突。²²⁴

對於小布希要求海珊在 48 小時內離開伊拉克的最後通牒，法國總理席哈克表示這是違反安理會與國際社會多數意願的單方決定。俄羅斯總統普丁則表示在沒有聯合國支持下的軍事行動是一個錯誤。德國首相施洛德則表示：「我們所希望的世界秩序是多極的，而非單級，爭決爭端必須尊重國家主權與國際法，並透過聯合國斡旋來進行」。²²⁵2003 年 3 月 19 日，海珊在電視上公開拒絕美國要求其離開伊拉克的最後通牒，伊拉克國會也無異議通過，拒絕美國的要求。到此，安理會常任理事國之間，出現了前所未有的對立局面。3 月 20 日，美國終究發動對伊拉克的軍事行動。²²⁶

二、合法性不足的軍事行動

依照國際法，允許動武之狀況有三個可能：一、依聯合國憲章第三十九及四十二條之規定，由安理會授權動武；二、合乎聯合國憲章第五十一條之自衛規定；三、依照國際習慣法，在面臨「緊迫威脅」(imminent threat) 之情況下，採取「先制攻擊」以進行自衛。但小布希政府對伊拉克出兵，既未經聯合國安理會之授權，也違反憲章第五十一條之自衛原則，而且也不符合國際習慣法之發動先制攻擊的要件。²²⁷因此，美國以戰爭方式推翻了海珊政權，不僅強烈突顯美國的霸權作風，也同時違反聯合國及國際法之用武規範。

²²⁴ George W. Bush, "President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 Hours," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>(accessed March 15, 2011).

²²⁵ 喬飛(Josef Joffe),《美國的帝國誘惑》(*Überpower: The Imperial Temptation of America*), 蔡東杰譯(台北:博雅書屋,民國 96 年月),頁 69。

²²⁶ 許大維、王文勇,《伊拉克自由作戰檢討彙輯》(台北:國防部史編室,民國 94 年),頁 19-30。

²²⁷ 陳文生,〈先制攻擊?美國出兵伊拉克之正當性與影響評估〉,世局變動中的台灣政治學術研討會,台灣政治學會主辦,2003 年 12 月 13 日。

美國宣稱其攻伊合乎安理會之授權，主要根據為安理會之第六七八號、²²⁸第六八七號及第一四四一號決議。²²⁹小布希指出，第六八七號決議為一九九一年波斯灣戰爭之停火決議，其係以海珊銷毀所有大規模毀滅性武器作為戰爭終止的條件；至於第一四四一號決議則已印證伊拉克實質違反其應遵守之義務，所以必須面對嚴重後果。²³⁰惟美國所援引之戰爭依據似乎頗為牽強。首先，就第六八七號決議固然要求伊拉克銷毀大規模毀滅性武器，但伊拉克是否擁有類似武器並不同一定會做出武力攻擊，充其量只是指出伊拉克若進一步使用生化武器，將遭致重大後果。事實上，美國並未證明伊拉克在1991年波斯灣戰爭後曾使用相關武器，而聯合國武檢小組對伊拉克之武檢結果，也無證據顯示伊拉克擁有核生化武器。

美國之所以在一四四一號決議後，仍與英國及西班牙聯名向安理會提出授權對伊拉克動武的新決議，其原因不外是美國也自覺其對拉克伊動武之合法性不足，所以在該決議難以獲致安理會之通過，美國才勉強援引上述決議，作為其發兵伊拉克的依據。突顯國際秩序之維持，是以強權政治的原則在運作，而非全球治理機制；這也呈現一項事實，美國霸權作為對聯合國功能的影響，並非聯合國之運作將因此失去效用，而是聯合國運作的有效性需視美國霸權的態度而定。

²²⁸ 該決議表示依據《憲章》第七章要求伊拉克遵守第六六〇決議以及隨後所有有關決議。若伊拉克於一九九一年一月十五日前，仍未履行安理會為處理伊拉克及科威特衝突情事所決議之相關事項，則授權與科威特政府合作的各會員國得使用一切必要之手段促使有關決議案之實行，並恢復國際和平與安全。參見“Resolution 678 (1990),” adopted by the Security Council at its 2963rd meeting on 29 November 1990, <http://www.fas.org/news/un/irag/sres/sres0678.htm> (accessed March 21, 2011).

²²⁹ 該決議表示依據《憲章》第七章除了要求伊拉克遵守安理會先前所做的有關決議之外，另外也宣布當伊拉克正式通知安理會並表明願意接受第六八七號決議所規範的各項規定時，波斯灣戰爭的停火協議即正式生其效力。而第六八七號決議規範伊拉克應履行的相關條件，包括要求伊拉克在國際監督下銷毀所有的生化武器原料、長程彈道飛彈並接受聯合國對其製造生化或是核技術等相關大規模毀滅性武器之設施進行檢查，並停止對於恐怖主義行動的支持。參見“Resolution 678 (1990),” adopted by the Security Council at its 2981rd meeting on 3 April 1991, <http://www.fas.org/news/un/irag/sres/sres0687.htm> (accessed March 21, 2011).

²³⁰ George W. Bush, “President Pleased with U.N. Vote,” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/11/20021108-1.html>, (accessed March 15, 2011).

第二節 美國對伊拉克動武的原因分析

小布希政府發動伊拉克戰爭之前，承受了來自國內和國際的巨大壓力，在尋求獲得聯合國安理會戰爭授權的希望破滅之後，小布希政府放棄了在聯合國的外交努力，轉而訴諸單邊軍事行動。美伊戰爭，從戰前強國間在聯合國安理會中的爭鋒相對，到開戰後全球反戰情勢的擴大與國際輿論的分歧，各大國依其國家利益表態支持與反對，而輿論對小布希政府執意攻打伊拉克亦多有質疑。

關於美國對伊戰爭到底為何而打，對付大規模毀滅性武器的威脅？除掉與基地組織有牽連的海珊，確保美國安全，保證911攻擊事件的慘劇不再重演？抑或是為了確保美國的石油利益？美國發動伊拉克戰爭的目的到底是什麼，簡單地將美國對伊動武的目的歸結為石油或國際霸權，都無法圓滿回答這些問題。

小布希政府意圖推翻海珊政權，確保波斯灣石油及其對外運輸管道的安全固然是目的之一，但911事件迫使美國必須回應波斯灣地區恐怖主義及大規模毀滅性武器的擴散等威脅，可能才是美國最直接的戰略考量。根據美國的國家安全戰略和自第一次波斯灣戰爭之後的中東發展，小布希政府意圖推翻海珊政府，目的除了確保石油及運輸管道的暢通外，911事件的發生也讓美國必須更加重視波斯灣地區的恐怖主義與大規模毀滅性武器的威脅。

本節將從中東與美國國家安全及美國在中東地區戰略部署，來探究小布希決定不顧國際反對執意攻打伊拉克的原因。

一、中東與美國國家安全

第二次世界大戰結束後，美國開始把中東作為一個具有重大戰略意義的地區。一方面，因為中東地區蘊藏大量石油，並處於東西方陸路貿易路

線的交匯點上，另一方面，中東地區在地緣政治關係上，連接歐洲、亞洲和非洲三大洲，能夠最大限度地控制來自不同方面敵對行為體的影響。²³¹

第二次世界大戰後，美國在中東地區的政策旨在維護或增進其國家利益。美國在中東的國家利益包涵有五項：第一是維持波斯灣石油在合理價位上對西方國家的正常供應；第二是維護以色列的生存；第三是防阻大規模毀滅性武器的擴散與恐怖主義；第四是協助溫和派阿拉伯國家的安全與穩定；第五是防止前蘇聯勢力的擴張，以維護美國在中東的優勢地位。²³²

1950年代開始，美國為了遏制前蘇聯勢力擴張，將中東地區列為全球圍堵前蘇聯的據點之一。²³³首先，美國在1953年8月對伊朗進行干預，扶植巴勒維(Mohammad Reza Shah Pahlavi)上台，支持建立一個與美國結盟的政府，以取代一個可能傾向蘇聯的政府。其次，美國艾森豪(Eisenhower, Dwight David)政府在1956年的蘇伊士運河危機(Suez Canal Crisis)中，²³⁴決定不支持英、法和以色列對埃及的進攻，以避免這場衝突擴大為美國和蘇聯的全球性衝突。第三，美國和英國試圖在波斯灣地區建立一個和北約組織相似的聯盟體系，惟經過多次嘗試未能取得成功。²³⁵美國在中東採取的這些措施，顯然是為了圍堵蘇聯在此地區的擴張，因為1950年6月爆發南北韓戰爭，使美國政府認清蘇聯有能力透過其共產主義陣營的盟國來擴大其在世界各地區的勢力範圍，也促使美國政府決心排除蘇聯在中東地區採取任何相似行動的可能性。

1970至1980年代，中東地區發生一系列重要事件，促使美國決策者開始把這個地區的事務和美國的核心利益關聯在一起。²³⁶其一是1973年10月發生第4次以阿戰爭並引爆第一次石油危機。這次戰爭後，阿拉伯石油輸出國

²³¹ 汪波，《美國中東戰略下的伊拉克戰爭與重建》（北京：時事出版社，2007年），頁3。

²³² 周煦，《冷戰後美國的中東政策 1989-2000》（臺北：五南圖書出版股份有限公司，民國90年），頁7。

²³³ 周煦，《冷戰後美國的中東政策 1989-2000》（臺北：五南圖書出版股份有限公司，民國90年），頁13。

²³⁴ 蘇伊士運河危機，1956年埃及總統納瑟(G. A. Nasser)意圖將蘇伊士運河收歸國有，以反對西方收回為亞斯文高壩建設提供資金的承諾，並因此引起的國際危機。控制該運河利益的法國和英國派遣軍隊占領了運河地區。它們的同盟以色列占領了西奈半島。國際反對的呼聲迫使法國和英國很快撤出，而以色列也在1957年撤軍。該事件導致了英國首相艾登(A. Eden)的辭職，並被認為是英國身為國際主要強權地位的終結。而納瑟的聲望則因此在開發中共家得到提升。參見季辛吉(Henry A. Kissinger)，《大外交》(Diplomacy)，第五版，顧淑馨、林添貴譯（海口：海南出版社，2007年），頁500-526。

²³⁵ 汪波，《美國中東戰略下的伊拉克戰爭與重建》（北京：時事出版社，2007年），頁38。

²³⁶ 汪波，《美國中東戰略下的伊拉克戰爭與重建》（北京：時事出版社，2007年）頁42-45。

家組織（Organization of Arab Petroleum Exporting Countries, OAPEC）為報復美國軍援助以色列，開始對美國及親以色列國家實施石油禁運，使得美國和西歐市場的石油價格大幅增長，從而造成西方世界的經濟衰退。這次事件彰顯了中東地區石油資源對美國的國家利益具有不可忽視的重要性。

其二是1979年10月伊朗爆發革命，巴勒維政府被推翻，建立以宗教領袖何梅尼（Ayatollah Ruhollah Khomeini）領導的伊斯蘭革命政權，美國因而在中東地區失去了重要代理人。為此，卡特總統重申美國的一貫政策，波斯灣石油是美國的重大利益，絕不許波斯灣石油運輸中斷，任何外部勢力或敵對國家試圖奪取波斯灣的控制權，威脅美國對波斯灣石油的獲取，都將被視為攻擊美國重要利益的行為，美國準備使用任何必要的手段，保護此一國家重大利益；以及美國在該地區將進行永久性軍事駐防，外加成立一支可因應任何緊急狀況的快速部署聯合特遣部隊（Rapid Deployment Joint Task Force, RDJTF），使美國軍力在必要時能迅速投射至波斯灣地區。²³⁷為了恢復有利於自己的地緣政治局勢，美國從1980年開始暗中支持伊拉克進攻伊朗（兩伊戰爭），也沒有阻止伊拉克發展和使用大規模殺傷性化學武器，惟伊拉克並未擊敗伊朗，但卻加強了海珊在伊拉克的統治，也增強了伊拉克威脅這地區安全的能力。²³⁸兩伊戰爭期間，造成伊朗的石油出口減少，伊拉克幾乎停止石油出口，使油價從每桶13美元上漲至每桶34美元，深刻影響了世界的政治與經濟。²³⁹

美國冷戰後的大戰略，就如同在1992年3月8日被紐約時報曝光的美國機密檔案「1994-1999年國防計畫方針草案」中透露：「我們必須致力於防止任何敵對勢力，掌控全球任何一個地區，使其不能在整合該地區資源後，足於成為全球性的強權。美國的首要目的在防止新敵手的出現，它對

²³⁷ 哈維（David Harvey），《新帝國主義》（*The New Imperialism*），王志弘、王玥民、徐苔玲譯（台北：群學出版有限公司，民國97年），頁18。

²³⁸ 哈維（David Harvey），《新帝國主義》（*The New Imperialism*），王志弘、王玥民、徐苔玲譯（台北：群學出版有限公司，民國97年），頁18。

²³⁹ 李疏峰，〈美國的石油戰略與政策〉，收錄《石油與國際安全》，林正義主編（台北：遠景基金會，民國96年），頁119。

美國可能造成的威脅，如同當年蘇聯一樣。美國必須將戰略目標的焦點再次凝聚在防止任何可能潛在性的、全球性的競爭對手興起。」²⁴⁰隨著海珊勢力的崛起，使得美國在中東地區地位受到嚴重影響。同時，美國對以色列的支持和以色列不斷向外擴張的行動，也進一步加強了這個地區普遍的反美情緒。²⁴¹1990年8月伊拉克入侵科威特，鑑於波斯灣石油和波斯灣友邦安全對美國的國家安全、國家利益攸關重大，伊拉克的侵略行為無疑對美國在波斯灣的利益形成重大威脅，老布希總統發表電視演說強調：保護沙烏地阿拉伯的主權獨立係美國的重大利益，如果伊拉克掌握了波斯灣石油，將主宰世界能源政治，繼而綁架美國經濟。²⁴²1991年1月17日美國發動「沙漠風暴」軍事行動，將伊拉克軍隊逐出科威特，達成防阻中東出現地區性霸權，以及確保國際石油供應安全的戰略目標。

老布希與柯林頓政府皆對伊拉克採取圍堵策略，意圖孤立伊拉克，並對伊拉克南部進行海空封鎖，防止海珊獲得新的武器或發展大規模殺傷性武器的技術。並在科威特長期駐軍並繼續使用沙國的空軍基地。²⁴³上述行動與部署顯示美國決心以優勢軍力確保石油資源的安全。另外，美國軍事力量首次長期駐守中東地區，其戰略意義十分重大，表明美國的政策目標並不僅限於將伊拉克軍隊趕出科威特，美國的目標是重塑這一地區。

小布希上任後，發生了911恐怖攻擊事件，反恐成為美國國家安全的首要任務。伊拉克原本不屬於反恐範疇，但是在反恐戰略的形成過程中，從提出「邪惡軸心」論到把恐怖份子與「暴君」、「無賴國家」相提並論，再到將先制攻擊戰略寫入國家安全戰略報告中，再再顯見小布希已把改變伊拉克政權逐步納入反恐甚至於美國國家安全戰略中。²⁴⁴另外，伊拉克蘊藏

²⁴⁰ 布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski)，《大棋盤》(*The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*)，林添貴譯 (台北：立緒文化，民國 87 年)，頁 4-5。

²⁴¹ 英國國際戰略問題研究所，〈美國的中東政策：烏托邦主義和現實主義〉，《戰略評論》，吳慈譯，2003 年 1 月，
http://www.cngdsz.net/discourse/article_show.asp?typeid=1&articleid=1092，上網檢視日期：2011 年 3 月 10 日。

²⁴² Michael T. Klare, *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum* (New York: Henry Holt and Company Press, 2005), 9-10.

²⁴³ Michael T. Klare, *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum* (New York: Henry Holt and Company Press, 2005), 51.

²⁴⁴ 崔立如編，《全球變局：美國與伊拉克》(北京：時事出版社，2003 年)，頁 14-15。

豐富的石油，其產油能力如果能夠現代化，甚至還能動搖石油輸出國家組織（Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC）對世界石油的主導權；如果伊拉克擺脫獨裁，融入全球一體化，並得到美國的保護，伊拉克將不再會尋求發展大規模殺傷性武器，並將會與以色列實現和解。一個擁有廣泛的政治參與、普選權和議會民主的國家在阿拉伯世界出現，將激勵中東地區所有文明社會。²⁴⁵

美國舊金山大學(University of San Francisco)索拿斯教授(Stephen Zunes)依其長期觀察的結果，總結出美國在波斯灣地區的幾項戰略優勢及潛在危機，並由此斷定小布希即便2003年不對伊拉克動武，未來也一定會展現其軍事霸權。這些戰略優勢包括：²⁴⁶（一）白宮在幕前或幕後不斷主導波灣地區的軍備競賽。從1991年波斯灣戰爭之後，美國每年對波灣的軍售金額平均高達600億美元，阿拉伯國家80%的武器都來自美國。（二）從土耳其經阿拉伯海至東地中海，美國擁有重要的海軍與空軍基地。（三）美國已長期監控伊拉克海珊政權的動向。（四）美國扮演以巴衝突的關鍵角色。（五）美國的對外援助金額約四成流向以色列，表明是間接支持以色列對巴勒斯坦的政策。（六）美國對以色列、利比亞與蘇丹等同樣違反聯合國安全理事會決議的國家，政策上向來採取雙重標準。事實上在過去期間，美國在UNSC曾頻繁地動用否決權來維護以色列的利益。（七）美國為了維護戰略利益而支持沙烏地、科威特、埃及、約旦或摩洛哥等專制獨裁國家。（八）中東出現激進的伊斯蘭「聖戰運動」(Jihad)，其實是美國人自己造成的苦果。（九）美國人在中東地區推動自由經濟思想，獲利者只是權貴階級而非一般平民，最後，美國經濟上制裁與外交上孤立支持恐怖主義的國家，反而製造更嚴重的反美效果。

美國國防大學國家戰略研究所(Institute for National Strategic Studies)資深研究員麥克米蘭(Joseph McMillan)把美國在波斯灣地區的「緊要利益」歸納為四項戰略目標：²⁴⁷（一）因應恐怖主義的猖獗：冷戰結

²⁴⁵ 周煦，《冷戰後美國的中東政策 1989-2000》（台北：五南圖書出版股份有限公司，民國 90 年），頁 7。

²⁴⁶ Stephen Zunes, "Ten Things about U.S. Policy in the Middle East," <http://www.alternet.org/story.html?StoryId=11592> (accessed March 13, 2011).

²⁴⁷ Joseph McMillan, "U.S. Interests and Objectives," in *The United States and the Persian Gulf: Reshaping*

東之後，白宮對中東地區的戰略布局和政策思維，與波灣地區是恐怖主義溫床的認知有關。（二）推動民主化的外交政策：在小布希政府的眼裡，美國外交政策原本即應扮演催生民主和平的角色。全球出現愈多的民主國家或自由政權，美國相對面對的國家安全問題就會減少。（三）確保波斯灣地區的能源安全，毫無疑問也是美國對波斯灣地區政策的戰略考量。根據美國「國際能源展望」(International Energy Outlook)提出的研究報告，迄至2001年底，波斯灣地區石油蘊藏量評估約達6,700億桶，占全球總數的2/3，而全球石油產量約有25%出於波灣國家，其中僅沙烏地就占15%。美國的進口石油近年來雖然已分散來源地區，但很大部分依然有賴波斯灣地區國家提供。（四）防止大規模毀滅性武器的擴散，是美國對中東政策的另一重要環節。從美國的戰略布局來看，美國若不防範波灣地區出現新的軍事強權，對中亞、東非或南亞地區就有可能產生骨牌效應，進一步降低美國的影響力。白宮認為涉嫌擁有大擴散規模毀滅性武器的國家（如伊拉克、伊朗、敘利亞、巴基斯坦或北韓），它將足以威脅包括以色列在內的波斯灣周邊盟國，甚至可能危及到土耳其的安全。

總結這四項戰略目標來看，伊拉克戰爭後美軍在伊拉克境內是否能找到大規模毀滅性武器的相關證據，其實也就沒那麼重要。事實上，國際媒體陸續揭露的一些文獻也證明了，戰前白宮確實接收一些錯誤的情報，事後小布希也被迫表態願意承擔責任，但是美國並未因此而改變對伊拉克的政策；換言之，麥克米蘭的研究結果，足以詮釋為何小布希政府先前不惜與法、德、俄等強權決裂，戰後在伊拉克幾乎陷入絕境的情況下，依然堅持美國領導聯合國授權的多國維和部隊。

二、美國的中東地區戰略考量

自1991年波斯灣戰爭結束後，美國成功的介入中東事務並主導著整個波斯灣地區的情勢發展，經由聯合國劃定的禁航區，及依據第六八七號決

議案成立聯合國武檢小組檢控伊拉克的軍事設置，達到防堵伊拉克軍力擴張的效果。美軍除了在此境內軍事部署，更成功運用了「權力平衡」策略，有效的預防沙烏地阿拉伯、伊朗、伊拉克、敘利亞等波灣強權的集結，更沒有讓以、巴衝突影響到美國和波斯灣盟邦的戰略合作。²⁴⁸

柯林頓政府時期對伊拉克採行的政策，是迫使海珊遵守聯合國安理會的要求，摧毀所有大規模毀滅性武器研發計畫、庫存和設施，釋放囚禁的科威特戰犯並將劫奪的財產歸還科威特，給予科威特戰損賠償，海珊同時也必須中止對其少數民族的鎮壓行動。²⁴⁹促進以、巴和談，積極協助推動中東和平進程，並持續在波斯灣地區部署海、空軍武力，同時鼓勵溫和派阿拉伯產油國家採取較助於內部穩定的改革措施，及要求採取溫和的油價政策等。²⁵⁰

但在 1998 年 10 月 19 日，美國眾議院以壓倒性多數通過《伊拉克解放法案》(Iraq Liberation Act)，經柯林頓批准，確認推翻海珊政權的新政策立場，並規定美國政府以 9,700 萬美元的預算，對伊拉克反對勢力提供軍事訓練與武器，同時準備協助反對勢力占領伊拉克南部與西部。同年 11 月初，美國國家安全會議根據該法案，決定在 90 天之內，自伊拉克各反對勢力中選定領導團體，作為日後接掌政權的主力；²⁵¹由此可充分顯示美國對於海珊政權存在中東地區，與敘利亞、伊朗、阿富汗等反美國家在中東形成一個大反美區域，已經無法忍受，所以推翻海珊政權成為美國中東政策的一部份。

美國國防部在 2001 年的報告中，認為伊拉克可以在短時間內發展核武或大規模毀滅性武器。這樣的情況，讓美國覺得無法有效的掌握伊拉克的情勢，伊拉克已成為美國穩定中東的一大隱憂，加深了小布希對伊拉克對

²⁴⁸ 吳東野，〈美伊戰爭與波灣新秩序〉，《遠景基金會季刊》，5 卷 1 期（民國 93 年 1 月），頁 3。

²⁴⁹ Judith S. Yaphe，〈中東與波斯灣〉，收錄於《布希政府的戰略挑戰》(Strategic challenges for the Bush administration.)，美國國防大學國家戰略研究所編，楊永生譯（台北：國防部史政編譯局，民國 90 年），頁 65。

²⁵⁰ 李登科，〈布希政府中東政策評估〉，《歐亞研究通訊》，4 卷 4 期（民國 90 年 4 月），頁 12。

²⁵¹ 〈伊拉克危局的國際政治因素〉，《中央日報》，民國 87 年 11 月 16 日，版 9。

國際安全威脅的判斷，因而延續柯林頓時期對伊拉克的態度，推翻海珊政權已是既定政策。

從地緣戰略上來看，伊拉克位於中東地區的中心位置，除了有豐富的石油蘊藏量外，如果在伊拉克建立軍事力量，東可牽制伊朗，西可制約敘利亞，更可與美國在阿富汗戰爭，藉由反恐之名建立的中亞軍事力量，延伸至阿富汗、印度和巴基斯坦邊境，而中亞五國，中共西部地區也在美國的監視範圍內，補強了美國在歐亞中線維護國際安全的防衛力量。

自1990年波斯灣戰爭後，美國提供近600億軍售至中東地區，供應阿拉伯國家80%的武器，是中東地區最主要的武器供應者，而所供應的武器設備更成為美國直接涉入此區域的重要途徑。加上戰後，美國仍然在中東地區維持強大的軍事力量包括在土耳其長期的軍事基地，在地中海東部和阿拉伯海強大的海軍，和很大數量的軍隊在阿拉伯半島。²⁵²由以上美國如此大規模的軍事部署可知，伊拉克在中東地區的戰略位置對於美國戰略利益的重要性可想而知。

長期以來，持續一直困擾著美國中東戰略佈局除了伊拉克之外，另一個就是「以巴問題」。「以巴問題」不只是以色列和巴勒斯坦的獨立建國與恐怖攻擊事件問題，更是美國式的民主對抗阿拉伯伊斯蘭國家的文明衝突。美國在中東地區支持以色列的政策，招來阿拉伯國家對美國相當大的不滿，尤其美國在安理會多次利用否決權來幫助以色列的利益，近年來更成功地在安理會加強經濟制裁對抗利比亞、阿富汗和蘇丹，卻阻止對美國中東盟友以色列和土耳其的制裁。²⁵³

美國在中東地區制裁和圍堵支持恐怖主義的國家，非但沒達到預期目標，反而激起伊斯蘭激進派反美情緒加深，911事件的發生便是一個絕佳的例子，尤其在911事件中以賓拉登為首的基地組織幹部有許多都是阿拉伯

²⁵² Stephen Zunes, "10 Things to Know about U.S. Policy in the Middle East," <http://www.alternet.org/story/11592> (accessed March 15, 2011).

²⁵³ Stephen Zunes, "10 Things to Know about U.S. Policy in the Middle East," <http://www.alternet.org/story/11592>, (accessed March 15, 2011).

人，而且這些恐怖組織都接受來自沙烏地阿拉伯及阿拉伯聯合大公國的活動資金。²⁵⁴而沙烏地阿拉伯不只是美國在中東地區的最主要盟邦，其世界第一石油儲藏量也是美國石油的主要來源之一，但以阿拉伯世界強烈反對美國協助以色列的態度，加上 911 事件的發生，使美國必須檢討與沙烏地阿拉伯之間的關係。

美國如果攻打伊拉克建立親美政府成功的話，除了可以推翻總是鼓勵和支援巴勒斯坦進行武裝對抗的地區性反美大國，另外，以伊拉克的石油儲藏量、駐兵伊拉克，美國將可以降低對沙烏地阿拉伯的依賴風險，也可打擊因為美國支持以色列而日益高漲的阿拉伯世界反美勢力，在伊拉克推行美國式民主制度和價值觀，還可以對以沙烏地阿拉伯為首的波斯灣王室政權國家構成強力衝擊。²⁵⁵建立一個親美的伊拉克，除了牽制了黎巴嫩、敘利亞，也大大改善以色列的安全環境。而對於同樣發展大規模毀滅性武器的伊朗，更可以阿富汗和伊拉克對伊朗形成夾擊的形勢，制衡伊朗對美國的威脅。所以美國決定攻打伊拉克，目的不全然是出自石油利益，更是與美在中東的戰略佈局有關。

以上所推論小布希政府的中東地區戰略考量可以從2003年2月26日小布希於美國企業研究所（American Enterprise Institute for Public Policy Research, AEI）的演講中得到印證，小布希表明了攻擊伊拉克的成功可為中東和平開創一個新階段，啟動為建立真正民主的巴勒斯坦國的進程，也期待阿拉伯國家履行其反恐怖主義的責任，支持一個和平民主的巴勒斯坦國的誕生，並明確表明他們將與以色列和睦共處。²⁵⁶

²⁵⁴ 〈美沙關係之變〉，《中共時報》，民國 91 年 8 月 29 日，版 A10。

²⁵⁵ 張友驊，《戰魔利劍下的美伊戰爭》（台北：新高地出版有限公司，民國 91 年），頁 54。

²⁵⁶ George W. Bush, “President Discusses the Future of Iraq,” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>, (accessed March 15, 2011).

第三節 美國對伊拉克動武的決策探討

對美國強硬派如倫斯斐等人而言，他們一直在爭辯老布希及克林頓所犯的錯，就是未能把海珊去除；而他們渴望完成此一未竟任務，911事件正好提供一個千載難逢的機會。²⁵⁷在911事件發生後，小布希在2001年9月20日的國會兩院聯席會議上，小布希除了將恐怖攻擊定性為「戰爭」外，也宣稱：「從今天起，每一個國家不是與我們站在一起，就是與恐怖分子站在一起，任何國家繼續庇護或支持恐怖主義就將被認為是美國的敵對國家。」²⁵⁸911事件改變了美國的政策，就像珍珠港事件改變了美國並介入世界事務的政策一般。

一、決策體制

總統制的美國處理對外事務的決策集中在總統，憲法第二條明載總統是軍隊總司令、條約的主要協商者及國家外交的總代表。1936年，美國最高法院定義總統的外交政策權力是完全排他的（plenary and exclusive），使總統在海外軍事部署、交涉與執行行政協定、主動外交接觸及批准秘密行動，常可快速進行。²⁵⁹所以總統的個性、背景、對政治的態度是主動或被動和對世界觀的看法是正面或負面都會影響到決策的偏向和喜好。小布希從小生長在民風較保守的德州，在基督教保守的家庭下長大，對曾任美國總統的父親老布希更是崇拜，夢想未來能像老布希一樣成功。²⁶⁰其從小培養出來的強者生存、以自我利益為主獨來獨往的牛仔作風，更深深影響了小布希的決策風格。²⁶¹

²⁵⁷ 布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski），《美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向》（*Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*），高德源譯（台北：左岸文化，民國97年），頁160。

²⁵⁸ George W. Bush, "Address to a Joint Session of Congress and the American People," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>, (accessed March 15, 2011).

²⁵⁹ 林正義，〈美國因應911事件的危機處理〉，《戰略與國際研究季刊》，4卷1期（民國91年1月），頁110。

²⁶⁰ 溫英超，《當上美國總統》（台北：遠流出版事業有限公司，民國90年），頁65。

²⁶¹ 陳毓鈞，〈布希「牛仔外交」犯眾怒〉，收錄《中美台風雲錄》，陳毓鈞主編（台北：海峽學術出版社，

提供總統對政策所需資訊及意見的國家安全幕僚更是最具影響的人士，根據《美國國家安全法》規定，美國國家安全會議（National Security Council, NSC）是美國總統最重要的外交、安全幕僚機構，其主要成員包括副總統、國務卿、國防部長、參謀首長聯席會議主席、中央情報局長及國家安全顧問等人，其職責在於就國家安全事項，向總統提供建議，以整合內政、外交、軍事的政策，當發生國家安全事件時，使三軍及政府其他部會能更有績效的合作。²⁶²而小布希的國家安全幕僚更是由多位處理冷戰事務經驗豐富的新保守主義派前共和黨政府官員組成。新保守主義者重視權威與共享的價值和文化，容易產生封閉的民族主義與懷疑多元文化主義，也質疑超國家主義（如聯合國）日益增加的影響力。²⁶³

特別是小布希政府中位居決策核心的重要官員，如倫斯斐、錢尼、伍弗維茲、萊斯等，其具有三種獨特的世界觀：（一）視美國為唯一福音樂土，世界其它地區都是罪惡危險之地，故有孤立主義性格；（二）具有白種優越感，因而在美國民權運動史上與國際人權外交上，都扮演消極角色；（三）抱持基督教文明至上觀點，視其它宗教文明為落後、腐朽。²⁶⁴所以，小布希政府被認為是二戰後最保守右傾的政府。這些身在決策核心的官員，在柯林頓執政後期，就曾在1998年1月聯合署名公開致信柯林頓並提出建言：「目前美國對於伊拉克的政策並不成功，我們在中東地區將很快面對一個自冷戰後最嚴峻的威脅。圍堵政策已經失去了存在的意義，如果海珊獲取大規模毀滅性武器能力，美國的軍隊安全、在這個區域的朋友和盟友的安全，及世界的一個重大部份石油供應將被置於危險。現在唯一的可接受的戰略是消滅伊拉克可能使用或威脅使用大規模毀滅性武器的可能性；去除海珊和他的政權力量，必需要成為美國對外政策的目標。」²⁶⁵當這

民國90年），頁361。

²⁶² 薩克宣（Sam C. Sarkesian）、威廉斯（John Allen Williams）、辛巴拉（Stephen J. Cimbala），《美國國家安全》（*U.S. National Security Policymakers, Processes, and Politics*），郭家琪等譯（台北：國防部史政編譯室，民國94年），頁24。

²⁶³ 劉阿明，《布希主義與新帝國論》（北京：時事出版社，2005年），頁47-55。

²⁶⁴ 陳毓鈞，〈布希領導風格舉世關注〉，《中央日報》，民國91年10月4日，版2

²⁶⁵ 布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski），《美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向》（*Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*），高德源譯（台北：左岸文化，民國97年），頁160。

批在柯林頓時期對伊拉克問題持有不同見解的人，在小布希政府執政時獲得進入政府決策的機會，對於伊拉克問題必定希望落實他們認為是正確的政策。

二、內部分歧的協調

2001年10月間，美國情報局長George Tenet向小布希提出數次反恐簡報並作成結論認為：「在所有列名有能力且願意幫助基地組織取得大規模毀滅性武器的國家中，伊拉克位居榜首」。讓美國將反恐目標逐漸鎖定伊拉克，使得美國國內也開始有積極對伊拉克動武的想法。²⁶⁶當小布希政府提出推翻海珊政權時，是因為擔心基地恐怖組織可能從伊拉克及時取得核武，另美國遭受炭疽熱攻擊可能是國際恐怖份子所為。事後雖然證明這兩項憂慮均與海珊無關，但美國仍未改變對伊拉克政策。尤其美國至今仍無證據證明海珊參與911事件，但911事件後，小布希和其助手們已將海珊列為是未來的最大威脅之一。

2002年1月小布希於國情咨文中將伊拉克、伊朗、北韓列為三個邪惡軸心，認為這三個國家專制獨裁、支持國際恐怖主義並暗中發展大規模毀滅性武器，對美國和世界構成嚴重的威脅，並強調美國絕不會放任這些最危險的國家以最具破壞性的武器來對付美國。同年9月公佈的《國家安全戰略報告》完整陳述了美國外交與安全戰略的基本方針，而「先制攻擊」概念提出更是美國必須有備無患，試圖在無賴國家和受它們庇護的恐怖主義分子，有能力對美國以及盟國和友邦進行威脅或使用大規模毀滅性武器之前制止他們。接下來就是如何透過伊拉克來實現這些戰略所提出的政策主張。

美國政府內部曾多次討論，認為伊拉克的海珊政權持續在發展毀滅性武器，也要求伊拉克接受聯合國武檢團進入接受調查並銷毀武器，更認為伊拉克是恐怖主義的支持者，已經威脅到美國及盟邦的安全，因而確立推翻海珊政權成為美國的既定政策，並在政府內部展開對於伊拉克政策的討

²⁶⁶ 陳文生，〈美國推動聯合國安理會 1441 號決議案分析〉，《問題與研究》，43 卷 3 期（民國 93 年 5、6 月），頁 24。

論。對於這項政策可能是小布希在任內最重大的決策上，在其制定的過程中，決策核心官員不管在國會、國家情報機構或是與盟邦之間的協調都並未能順利取的共識。²⁶⁷ 爭論之處在於為達成此目標究竟要採用軍事行動還是外交途徑。

基本上，小布希政府內部在就攻擊伊拉克事件上分為強硬派和溫和派。強硬派以國防部長倫斯斐為主，包括副總統錢尼、國防部副部長伍弗維茲等人；溫和派則以國務卿鮑爾為首，以及國務院之外交官員；至於國家安全事務助理萊斯則持中間偏強硬派的立場。²⁶⁸ 此兩派官員在未做成對伊拉克決議前就有過一次分歧，2001年9月12日小布希為商議籌組聯軍攻打阿富汗時，倫斯斐就已提出攻打伊拉克之事，伍弗維茲對於此事更是熱衷。但是鮑爾和當時參謀首長聯席會主席Henry Shelton不贊成同時攻打伊拉克，認為美國民眾期待政府先集中火力處理基地份子與阿富汗，而且國際社會是否支持美國攻打伊拉克尚難判斷，最後小布希採取鮑爾的建議未一併解決伊拉克。²⁶⁹

對於如何制裁伊拉克的決議，美國國家安全會議內部的溫和派和強硬派各有不同的看法。溫和派強調透過聯合國的多邊途徑，進行強制性武檢，若伊違反武檢規定再商量是否進行全面性攻擊，或採取更壓制性的圍堵，將會獲得嚇阻效果，並為美國的軍事干預尋求合法性。另溫和派認為伊拉克目前的核生化武器發展，對美國的威脅尚未急迫到必須在短時間內以武力解決，如採取更壓制性的圍堵（包括禁航區和在伊週邊派駐部隊等）及解除伊拉克武裝，應可防止海珊政權的立即威脅；而且以伊拉克與911事件和基地組織有關聯、庇護恐怖份子及發展大規模毀滅性武器為理由對伊拉克發動大規模軍事攻擊太過牽強。²⁷⁰ 而且也必須考慮到如要攻打伊拉克，就需要進行大規模部署並為戰爭的延長作準備和考慮到戰後重建的問題。

²⁶⁷ 〈去年十月，布希就決定推翻海珊〉，《聯合報》，民國91年9月12日，版11。

²⁶⁸ 李登科，〈透析美伊衝突〉，《中央日報》，民國91年9月9日，版11。

²⁶⁹ 周煦，〈全球反恐運動與美伊戰爭對美歐中互動之影響〉，收錄《國際新形勢與美中台關係》，陳一新編（台北：兩岸交流遠景基金會，民國93年），頁70。

²⁷⁰ 〈證據薄弱：反伊、反恐不再畫等號〉，《中國時報》，民國91年9月11日，版A10。

相反的，強硬派強調支持對伊拉克採取先制攻擊的行動，而且不希望
在聯合國的程序下受限制，以免妨礙他們的進度；渠等認為伊拉克持續發
展大規模毀滅性武器已經違反了聯合國第六八七號決議案，伊拉克威脅具
有急迫性，不能等到伊拉克發動毀滅性攻擊或把毀滅性武器轉給恐怖份子
時才進行攻擊，尤其聯合國之前對伊拉克的制裁和武檢行動效果不彰，所
以對海珊政府的嚇阻策略未必能成功。而且攻擊伊拉克部隊，以美國先進
的作戰技術配合伊拉克的反抗軍，進行小而迅速的攻擊只需數萬部隊即可
獲勝。²⁷¹國防部副部長伍弗維茲更認為：「伊拉克若能成為阿拉伯世界第一
個民主國家，即便只是一小步，也將對敘利亞、伊朗、甚至整個阿拉伯世
界產生民主骨牌效應的巨大影響，進而帶動中東的民主改革風潮，達成改
造中東地區的戰略目標。」²⁷²

基本上小布希政府內部在對伊拉克政策做最後決策時面臨上述兩種抉
擇，而美國國務卿鮑爾也坦承確有分歧存在，他表示：「我感到存在許多
分歧。例如，副總統錢尼對查核伊拉克武器的意義就表示質疑，錢尼認為
真正的問題是解除伊拉克大規模毀滅性有關的武器，而不是查核工作。查
核只是解決那一問題的一種途徑。」²⁷³從上述，顯示小布希政府內部確實為
了如何解決伊拉克問題出現了不同的聲音。不過對外交決策過程中的官僚
政治模式而言，官僚政治是機構與機構間，或者是官僚相互之間，為公共
政策問題所從事溝通、協商的程序和互動，並假設政府各部門之間有著不
同的利益，希望看到不同的結果，而外交政策是出自各部門之間討價還價
的結果。²⁷⁴因此決策核心分歧並不是太嚴重的情況，更何況國家安全會議的
作用只是對總統提出建議，總統仍握有最後的決定權。

最後，小布希聽取國家安全會議建議後作成決議並開始採取行動。而

²⁷¹ 國防譯粹編輯室，〈伊拉克危機大事紀要〉，《國防譯粹》，30卷3期（民國92年3月），頁12。

²⁷² 《中國時報》，民國92年3月15日，版A10。

²⁷³ 美國國務院國際訊息局，〈布希將在『不久的將來』闡述有關伊拉克問題的立場〉，
<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive02/0905powell.htm>，上網檢視日期：民國
100年3月2日。

²⁷⁴ 薩克宣（Sam C. Sarkesian）、威廉斯（John Allen Williams）、辛巴拉（Stephen J. Cimbala），《美國國家
安全》（*U.S. National Security Policymakers, Processes, and Politics*），郭家琪等譯（台北：國防部史政
編譯室，民國94年），頁254。

美國政府內部官員也統一口徑一致對外說明採取行動結束這種威脅的必要性。副總統錢尼說：「我們非常努力地避免單邊主義，我們努力爭取美國人民和國會的支持。我們還將去聯合國，總統將就這個問題發表演講，我們中的很多人建議我們應當這樣做。…海珊屢次拒絕遵守聯合國決議；大肆尋求化學、生物和核武器；對伊朗和他本國人民動用化學武器；入侵他的鄰國並向鄰國發射導彈。…美國發現自己處於一種不得不用軍事行動保衛自己的境地。」國務卿鮑爾認為對於伊拉克政權所構成的威脅，國際社會必須給予迎頭痛擊。他說：「海珊政權在這些年中違反決議，公然蔑視國際社會，違背了聯合國的意願。」並強調，美國致力於消除伊拉克的大規模毀滅性武器，而不只是讓武器核查人員返回伊拉克。另外，國家安全事務助理萊斯談到必須對海珊構成的威脅立即採取行動。她說：「毫無疑問，海珊政權對美國和美國的盟友構成了威脅。對迫在眉睫的威脅，沒有理由再拖延而不採取行動。」²⁷⁵

小布希政府決議採行的方式是一邊進行對伊拉克的作戰軍事部署，一邊在聯合國繼續推動決議案。小布希政府認為循聯合國路線進行武檢雖然會延宕攻打伊拉克的時程，壓縮攻打伊拉克的時間選擇，但在推動聯合國武檢的同時，可以爭取更多時間進行必須的作戰部署，只要作戰準備完成，對伊拉克軍事行動將更有彈性且不致失去先制攻擊的時機。如果透過聯合國對伊拉克進行強制武檢，達到解除伊拉克威脅之目的，甚至獲得聯合國對伊拉克動武的授權，到時候以武力解除伊拉克武裝和推翻海珊政權將更師出有名。另外，美國也在2002年6月派華盛頓號航空母艦戰鬥群前往波灣海域，並由中央司令部評估以大規模兵力攻擊伊拉克的可行性。²⁷⁶從小布希決議推動聯合國武檢以爭取時間進行對伊拉克作戰所需的軍事部署，可發現美國內部暫時是由國務卿鮑爾等溫和派主張以外交手段解決伊拉克問題人士取得行動主導權，但對伊拉克動武只是時間早晚的問題。

²⁷⁵ 美國國務院國際訊息局，〈美國主要官員強調應對海珊採取行動〉，<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive02/0909case.htm>，上網檢視日期：民國100年3月2日。

²⁷⁶ 國防譯粹編輯室，〈伊拉克危機大事紀要〉，《國防譯粹》，30卷3期（民國92年3月），頁11。

小布希政府攻打伊拉克之事在國內更獲得了無後顧之憂的支持。美國國會眾議院於2002年10月10日以296票贊成、133票反對通過授權對伊拉克動武的決議與2003會計年度3551億美元的國防預算案，次日參議院也以77票對23票通過授權總統使用武力對付伊拉克的決議案，這是自1964年的東京灣決議案和1991年對伊拉克動武的決議案之後，美國國會首次給予總統類似的授權。²⁷⁷

三、小布希的戰略思想

小布希在1999年角逐共和黨總統候選人提名時，在其首次發表的外交政策演說中，他即闡釋美國必須積極參與國際事務的基本理念，摒棄日漸滋長的孤立主義傾向，他對柯林頓頭疼醫頭、腳疼醫腳，缺乏整體與宏觀的外交政策提出批評。²⁷⁸ 在此次演講他所構繪的戰略優先次序是：（一）與歐亞大陸的盟邦攜手建立一個戰略腹地，鞏固擴大現有的和平基礎。（二）維護美國在波斯灣的利益，在不損及以色列安全的原則下，促進中東的和平。（三）防止大量毀滅性武器的擴散，特別是銷毀前蘇聯擁有的為數甚多的核武器，防止這些武器落入肆行恐怖主義的國家之手。（四）促進西半球國家的民主化，結成一個自由經濟體。²⁷⁹

重大的突發事件具有改變人的世界觀的巨大力量，也可能造成國家安全戰略的急遽變革。911恐怖攻擊事件，也對小布希造成重大影響，並促使小布希的安全觀和戰略思想的改變與調整。卡普蘭（Lawrence F. Kaplan）和克里斯托爾（William Kristol）指出，911事件之後，小布希不僅要求美國勸阻潛在對手不要試圖與美國的軍事力量競爭，而且還要積極推廣美國的價值觀。通過在官方政策中包含了軍事上先制攻擊的策略、政權更替的目標，以及充分介入和絕不道歉的權力觀，小布希政府希望實現這一目標；另外，將一個圍捕911事件製造者的行動，轉變成剷除專制和推廣民主

²⁷⁷ 〈波灣戰爭邊緣美動武全民後盾〉，《中央日報》，民國91年10月12日，版3。

²⁷⁸ 傅建中，〈小布希外交理念初探〉，《中國時報》，民國88年11月21日，版A4。

²⁷⁹ 傅建中，〈小布希外交理念初探〉，《中國時報》，民國88年11月21日，版A4。

的運動。²⁸⁰

曾在柯林頓政府任職的達爾勒（Ivo H. Daalder）和林賽（James M. Lindsay）認為，911事件對小布希的對外政策與安全戰略產生重要影響，第一是對單邊主義行動的偏愛；第二是先制攻擊不再是美國最後的選擇；第三是美國應當使用自己前所未有的力量，在無賴國家造成政權更替，甚至在美國沒有受到直接威脅的情況下為之。²⁸¹

哥倫比亞大學教授傑維斯（Robert Jervis）則說：911事件之前小布希對美國的領導，特別是武力的使用侷限於保衛狹窄和傳統的至關重要的利益。與此急遽背離的是911事件之後小布希提出一個頗具帝國色彩的計畫，對於巨大威脅認為只能藉由新的和有利的政策，特別是採取預防性戰爭的手段來加以摧毀。²⁸²

如果說反對恐怖主義，是美國在遭到911攻擊之後的一種自然和必要的反應，如果說在美國歷史上不難發現試圖或著手推翻所仇視的政權的實例，那麼將反恐與改變一些國家的政權聯繫起來，在很大程度就是小布希的獨創了。小布希通過強調恐怖主義與國家、恐怖主義與專制制度，以及恐怖主義與大規模殺傷性武器之間的關聯，來證明其政權更替的必要性。

小結

911事件的發生，讓美國的國家安全戰略轉為以打擊恐怖份子和防止大規模毀滅性武器擴散及增強國土防衛為主要目標。而伊拉克對於美國在中

²⁸⁰ Lawrence F. Kaplan and William Kristol, *The War over Iraq: Saddam's Tyanny and America's Mission*, ix. 轉引自朱明權，《領導世界還是支配世界：冷戰後美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁306-307。

²⁸¹ Ivo h. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003), 14. 轉引自朱明權，《領導世界還是支配世界：冷戰後美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁307。

²⁸² Robert Jervis, "Understanding the Bush Doctrine", *Political Science Quarterly* 118, no. 3 (Fall 2003): 2. 轉引自朱明權，《領導世界還是支配世界：冷戰後美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁308。

東地區戰略而言，不僅是在美國的能源戰略上是重要的影響因素，對於美國的戰略部署，還可以讓美國的軍力延伸至中東地區，進而牽制伊朗與敘利亞，影響以巴問題及中東地區的態勢。甚至或許可以以進行伊拉克戰爭來提升美國的經濟，也會是小布希政府所考慮的因素。

在小布希政府內部中，對於進行伊拉克戰爭的決策，小布希具有最後的決定權。而對總統提供決策建議與制定的國家安全會議成員，為如何進行出兵伊拉克政策雖形成兩造不同意見，不過最後在經過協調後，美國政府決定一方面在聯合國制度下進行，以求獲得聯合國決議動武；另外一方面持續進行軍事部署，以求攻打伊拉克的時間更具彈性。惟縱使聯合國安理會通過了第一四四一號決議案，決定給予伊拉克解除武裝的最後機會，但推翻海珊政權在911事件發生後已是小布希的既定政策。

美國推動對伊拉克進行軍事攻擊的外交行動並不順利。除了經過開戰前三次的武檢團報告，皆認為伊拉克解除武裝順利進行，只要經過一段時間便可完成；另外，聯合國秘書長、具有否決權的法、俄、中皆不贊成對伊拉克進行解除武裝的軍事行動，更決定以否決權影響之。而美國在認知到無法在安理會中獲得足夠的支持，且自己認為伊拉克已違反第一四四一號決議案而獲得授權對伊動武，最後便撤回動武提案，直經繞過聯合國體制的授權性決議案過程而逕行對伊拉克發動第二次波灣戰爭。

無疑的，美國對伊拉克的戰爭，就軍事層面而言，美國絕對是個贏家。戰爭的結果也頗符合美國戰略文化：速戰速決，運用高科技作戰，減少人命傷亡，同時也印證白宮鷹派先制攻擊戰略的可行性。雖然這場對伊拉克的戰爭，一如之前對阿富汗一般，軍事上只是牛刀小試，然而從政治分析家看來，美國在此次戰爭的政治戰略實乏善可陳，伊拉克的戰後處理也成為小布希政府國內外聲望的負面因素。反恐戰爭原本是義正辭嚴、師出有名，尤其以美國超強國際地位登高一呼勢所必然，然而正如評論者所言：反恐戰爭的矛盾在於，小布希做得越成功他在政治上就越脆弱。²⁸³

²⁸³ Andrew Sullivan, "If It Could Happen to Churchill," *Time*, 8 March 2004, p.56.

第五章 伊拉克戰爭對美國國家安全戰略實踐之衝擊探討

911恐怖攻擊事件後，小布希政府為因應恐怖主義及大規模毀滅性武器的擴散，對流氓國家採取新的安全戰略，主要包括：「先制攻擊」及「政權更替」。前者強調制敵機先之戰略思考，及機動反應之軍事能力；後者則以建立新政權之方式消滅安全威脅。而伊拉克戰爭正是小布希政府貫徹上述安全戰略的試驗。然而，當美軍於2003年3月以海珊政權構成大規模毀滅性武器威脅為由出兵伊拉克，在歷經徹底搜索上述武器未果後，才赫然發現小布希政府所聲稱之伊拉克威脅似為空穴來風，而伊拉克戰爭之正當性遭受到嚴厲抨擊。

美國攻打伊拉克，始終缺乏正當理由，當初支撐小布希政府出兵伊拉克的主要理由經證明都是證據不足。²⁸⁴美國在伊拉克戰爭後遍尋不著其戰前所指稱的大規模毀滅性武器後，而進一步遭各界質疑美國攻伊之合法性時，小布希表示，有關海珊殘暴之證據已足以合理化對伊發動之戰爭；而英國布萊爾（Tony Blair）首相則說，如果我們錯了，則至少我們已經摧毀那造成不人道之大屠殺及苦難的威脅。²⁸⁵然海珊對其人民之殘暴的狀況已嚴重到足以構成美國以自衛為理由而發動戰爭嗎？而且，海珊之殘暴或不人道是近年來才產生的嗎？若是如此，則美國之對伊動武即應以人道干預作為戰爭訴求，並透過聯合國安理會之授權動武，而不應以伊拉克對美國及國際造成緊迫威脅作為發動戰爭的理由。

伊拉克戰爭爆發後，美、英聯軍很快佔領伊拉克全境。但是，戰場上的勝利並未給伊拉克帶來和平與穩定，也沒有給美國帶來安全與榮耀。相反的，戰爭造成的問題更多且更為複雜。審視美、英聯軍佔領伊拉克後，找到了海珊，但未找到大規模毀滅性武器和海珊與基地組織有牽連的確鑿

²⁸⁴ 高朗，〈出兵伊拉克？台灣應說不〉，《國政評論》，民國 93 年 5 月 24 日，
<http://www.old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/093/CL-C-093-081.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 2 月 10 日。

²⁸⁵ “Bush, Blair Defend Motives behind War,” *Washington Post*, 18 July 2003, A01.

證據；先制攻擊戰略的合理性及有效性亦遭到廣泛質疑。²⁸⁶從小布希宣布戰爭結束後，美軍及盟軍部隊遭受一連串的自殺攻擊，維護戰後穩定與安全的行動，原本應該會贏得伊拉克民心及戰後重建，但美軍遭受的攻擊卻愈演愈烈，非但攻擊行動日趨精進，對象亦延伸至平民承包商、盟軍人員，以及聯合國與第三國的設施。²⁸⁷

本章將就小布希政府基於「反恐」、「反擴散」之安全戰略目標攻打伊拉克後，國際對於美國的反恐、反擴散目的的質疑、民主移植戰略的效果、美國國際地位的提升與否及對中東區域安全的影響等實施探討。

第一節 反恐、反擴散目的遭受質疑

2001年的阿富汗戰爭，小布希政府充分利用911攻擊事件後國際社會在反對恐怖主義問題上的廣泛認同，適時對阿富汗發動了一場為國際社會普遍支持的合法性戰爭。反恐成為國際社會的新規範，阿富汗戰爭也間接地得到了聯合國安理會的允許。然而2003年的伊拉克戰爭，小布希政府在尚未獲得聯合國的授權，而且也沒有西方傳統盟國法、德的支持下，逕行對伊拉克出兵，不僅破壞了美國在反恐戰爭中所建立起來的世界秩序，也可能是美國歷史上最不具合法性的國際戰爭，甚至造成世人對於美國遂行其反恐、反擴散合理性的質疑。

美國以伊拉克擁有大規模毀滅性武器，未遵守聯合國第一四四一號決議將武器銷毀，且支持恐怖主義，從而認為伊拉克對美國及世界秩序造成威脅。因而決定繞過聯合國安理會的授權，直接對伊拉克採取實為預防性戰爭的先制攻擊，這種開戰的理由從國際法來看是受到爭議的。

2002年11月8日，在聯合國安理會全體同意之下通過了第一四四一號決

²⁸⁶ 錢其琛，〈美國國家安全戰略調整與新世紀初的國際關係〉，《中國人民日報》，2004年1月19日，<http://www.54479.com/study/shownews.asp?newsid=407>，上網檢視日期：民國100年2月11日。

²⁸⁷ Jack Kugler“Taiwan’s security in the wake of the war on terror,” Paper presented at the International Situation & Taiwan Security after 2nd Persian Gulf War, The Graduate Institute of International Affairs & Strategic Studies, Tamkang University, Taipei. Dec 6, 2003, pp31-32；

議案。其中主要內容係在強化對伊拉克武器核查的機制，同時也希望藉此阻止美方片面對伊拉克採取武力行動，以維護以安理會為核心的集體安全體系，更重要的是希望任何型態的國際紛爭皆能經由聯合國的框架內以求得解決之道。該決議的要點如下：²⁸⁸（一）尊重伊拉克、科威特及其鄰國的主權和領土完整。（二）敦促伊拉克全面履行安理會有關決議，同時警告伊拉克如再不履行決議或不與聯合國充分合作，將面臨嚴重後果。（三）重申安理會第一三八二號決議之精神，表示要致力於全面地解決伊拉克問題。（四）要求伊拉克政府在該決議通過7日內明確表示接受該決議，在30日內完成並提交其大規模毀滅性武器發展報告。（四）聯合國武器檢查人員應在該決議通過後45日內恢復對伊拉克的武器檢查，並在核查恢復後的60日內向安理會提交有關情況報告。（五）伊拉克政府應允許聯合國監測、核查和視察委員會(UNMOVIC)和國際原子能總署(International Atomic Energy Agency, IAEA)人員無阻礙、無條件和無限制地視察他們想要視察的任何處所、設施、建築、設備、紀錄和運輸工具，無限制和無障礙地單獨接觸任何人員，並在伊拉克境內、外同被接觸人員進行面談。（六）若伊拉克有進一步實質違反安理會決議的情況，在經由武檢人員報告後，由安理會召開會議討論後續的處理行動。

在第一四四一號決議案的形成過程中，雖然當時美國選擇在聯合國體制的架構下解決伊拉克問題，然而卻也不斷釋放不排除以武力方式解決伊拉克問題的訊息，藉由強大的軍事力量及行使武力之決心對聯合國施加壓力，期望從聯合國的多邊架構中順利推動其單邊利益。²⁸⁹小布希曾於2002年9月12日於聯合國大會的演說中這樣表示：「我的國家將與聯合國安理會做出共同努力，迎接我們的共同挑戰。如果伊拉克政權再次公然蔑視我們，全世界就必須採取審慎、果斷的行動，追究伊拉克的責任。我們將與聯合國安理會進行合作，通過必要的決議。但是，對於美國的意圖不應有任何疑慮。安理會的決議必須得到執行，和平與安全的正義要求必須得到滿足，

²⁸⁸ 葉明道，〈從聯合國憲章分析美英聯軍出兵伊拉克之合法性〉，（國立台灣海洋大學海洋法律研究所，碩士論文，民國94年），頁96-97。

²⁸⁹ 陳文生，〈美國推動聯合國安理會1441號決議案分析〉，《問題與研究》，43卷3期（民國95年5、6月），頁25-26。

否則，採取行動將是不可避免的。一個喪失了合法性的政權必然喪失其權力。」²⁹⁰顯示小布希政府對於伊拉克問題的解決方式，已經有一個大致的方向，那就是若採取聯合國途徑無法達到該結果時，美國將會以自己的實力達成之。

伊拉克在強大的外交壓力下，在第一四四一號決議成立前即表示無條件讓聯合國武檢人員再次回到伊拉克進行武檢任務。然而，由於對武檢結果認定上的差異，因而造成安理會中美國、英國等國家決定逕自出兵伊拉克，運用自身的實力解決伊拉克問題。其所認定的邏輯是：安理會已於第一四四一號決議案中確認了伊拉克違反安理會相關決議，尤其是安理會第六八七號決議有關停火效力的部分²⁹¹，從而停火效力已失卻其效力，一切條件回朔到1990年安理會第六七八號決議所規定的狀況，允許對於伊拉克採取“一切必要措施”的原始狀態。然而，這樣的看法是否就能夠證明美英聯軍出兵伊拉克的軍事行動，係符合國際法規範的武力使用行為仍有許多爭議存在。

再則，安理會第一四四一號決議案中只有說明若伊拉克仍舊持續違反相關決議將會遭致嚴重後果，該嚴重後果一般理解上係指包括軍事制裁在內的一切強制制裁方式，但未對武力的使用有所實際授權。而且，伊拉克真若有進一步實質違反安理會決議的行為，決議文中也提到在經由聯合國武檢人員報告安理會後，由安理會對其情況開會審議之。

²⁹⁰ 該段落原文「My nation will work with the U.N. Security Council to meet our common challenge. If Iraq's regime defies us again, the world must move deliberately, decisively to hold Iraq to account. We will work with the U.N. Security Council for the necessary resolutions. But the purposes of the United States should not be doubted. The Security Council resolutions will be enforced – the just demands of peace and security will be met -- or action will be unavoidable. And a regime that has lost its legitimacy will also lose its power.」資料來源：George W. Bush, “President’s Remarks at the United Nations General Assembly, ” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>, (accessed March 15, 2011).

²⁹¹ 1991年4月3日，波斯灣戰爭大勢底定後，安理會依據《憲章》第七章做出決議，除了要求伊拉克遵守安理會先前所做的有關決議之外，另外也宣布當伊拉克正式通知安理會並表明願意接受第六八七號決議所規範的各項規定時，波斯灣戰爭的停火協議即正式生其效力。而第六八七號決議規範伊拉克應履行的相關條件，包括要求伊拉克在國際監督下銷毀所有的生化武器原料、長程彈道飛彈並接受聯合國對其製造生化或是核技術等相關大規模毀滅性武器之設施進行檢查，並停止對於恐怖主義行動的支持。參見 S.C.Res.687,1991。

筆者認為雖然安理會於第一四四一號決議中認定伊拉克的違反情事已經構成對於國際和平與安全的威脅，但是美國並未能夠證明其係受到直接影響的國家。美國所認定會受到直接影響的邏輯是，經歷911攻擊事件後，美國為恐怖攻擊的主要目標，而伊拉克除了發展大規模毀滅性武器之外，也是主要支持恐怖主義的國家之一，有可能將大規模毀滅性武器交給恐怖份子以攻擊美國。固然其所推論的論點似乎有其可能性，但小布希政府卻未能舉出明確的證據來證明這其中的關聯性與必然性。於開戰前，小布希政府指稱911事件中伊拉克與基地組織有所關聯，然此點於2004年7月從美國國會所發布的911事件調查報告中，卻顯示伊拉克於911事件中並未與基地組織掛勾，大大降低了攻打伊拉克理由的正當性。

除此之外，美國政府也未能證明伊拉克政府有發展大規模毀滅性武器的確切證據。雖然，伊拉克對於武檢的抵制足以令人產生這樣的懷疑，但是對於伊拉克再次進行武檢行動不也是確定其有無大規模毀滅性武器的好機會。安理會在第一四四一號決議中雖斷定伊拉克不遵守安理會決議及擴散大規模毀滅性武器和遠程導彈對國際和平與安全構成威脅；然在決議中也決定給予伊拉克履行安理會有關決議規定的裁軍義務的最後機會；並為此決定設立一強化的視察機制。縱覽國際原子能總署總幹事艾巴拉迪（Mohamed Elbaradei）幾次在聯合國安理會的發言，其指出伊拉克對於武檢行動原則上係採取配合的態度，但仍將敦促伊拉克採取更加實質且全面的行動來配合武檢措施。²⁹² 武檢過程中雖曾經找到些化學彈頭以及射程超過聯合國安理會所限制的150公里射程的飛彈，但已悉數銷毀之。對於炭疽病毒的問題以及VX神經毒劑等相關疑問也漸漸在釐清當中。關於核子武器生產方面，艾巴拉迪表示：「在進行三個月的深入檢查之後，迄今我們還沒有發現任何證據或貌似真實的跡象表明伊拉克恢復了一個核武器方案。我們打算繼續進行我們的檢查工作」，針對其他大規模毀滅性武器，直至戰爭發生前武檢人員們皆使用相當含蓄的語句“沒有跡象”或是“仍需更進

²⁹² 國際原子能總署總幹事艾巴拉迪於2002年3月7日於聯合國安理會的報告，資料來源，<http://www.un.org/chinese/peace/unmovic/index.htm>，上網檢視日期：2011年3月8日。

一步調查”等語句來表示在伊拉克進行武檢的情況。²⁹³

若美方施加軍事壓力的主要目的是為了消除大規模毀滅性武器對美國造成威脅，經由聯合國的武器核檢實已能達到相當的成果，惟在武檢結果仍未完全出爐前美英聯軍即對伊拉克實行軍事動作，這難免會令人覺得武檢以及安理會決議都是幌子，更換掉伊拉克的海珊政權似乎才是其最主要的目標。

第二節 民主移植戰略效果不佳

自從威爾遜（Woodrow Wilson）總統後，對外推動民主就成為美國外交政策的主要目標，二次世界大戰後的德國與日本即是明顯例證，在雷根總統執政時期又更加顯著。特別是，白宮決策者基於外力可以幫助不同國家走向民主化的認知，因而促使美國把推動波斯灣周邊國家的民主改革，列為對外戰略部署的優先考量因素。²⁹⁴推動民主，也是小布希政府反恐戰略中不可或缺的一環。在小布希政府的眼裡，美國外交政策原本即應扮演催生民主和平的角色，全球出現愈多的民主國家或自由政權，美國相對面對的國家安全問題就會減少。

2002年9月，時任美國國務院政策規劃司司長（Director of Policy Planning）哈斯（Richard N. Hass）在英國倫敦國際戰略研究所（International Institute for Strategic Studies, IISS）發表演說，闡述了民主改造中東和伊斯蘭世界的設想；其後哈斯又撰文指出，美國必須結束穆斯林世界“民主例外”的歷史，終止這裡的民主缺失狀況，因為美國相信民主和平論與民主繁榮論，只有中東實現民主化，美國的安全才有保障。²⁹⁵伊拉克戰爭開打後不久，前國防部副部長伍弗維茲在接受華盛頓

²⁹³ 孫茹，〈美國與聯合國反恐合作透視〉，收錄《反恐背景下美國全球戰略》，傅夢孜主編（北京：時事出版社，2004年），頁366。

²⁹⁴ 喬姆斯基（Noam Chomsky），〈失敗的國家：濫用權力與侵犯民主〉（*Failed States: The Abuse of Power and The Assault on Democracy*），謝佩姣譯（台北：左岸文化，民國99年），頁118。

²⁹⁵ Richard N. Hass, “Towards Greater Democracy In The Muslin World,” *the Washington Quarterly* 26, no. 3 (Summer 2003): 141.

郵報採訪時和在美國參議院軍事委員會（United States Senate Armed Services Committee）作證時，一再表示相信伊拉克可以啟發穆斯林世界和阿拉伯世界，證明阿拉伯人和穆斯林也可以創建民主國家。²⁹⁶

一、美國重建伊拉克的意圖

伊拉克戰爭結束後，美國隨即積極對伊拉克進行政經體制的重塑。美國對伊拉克的治理策略，是透過置入西方式民主政治及資本主義制度之方式進行改造。此種改造無疑是以民主資本主義之意識型態為主軸。

首先，就民主制度而言。與其說美國要為伊拉克建立為一個民主政府，毋寧說美國是要將伊拉克改造成一個既認同西方民主價值及制度又親美的國度，並以此全新改造的伊拉克做為美國推動中東走向西方民主化模範。換言之，伊拉克既是美國實施意識型態支配的對象，也是其在中東擴展美國意識型態霸權的開路先鋒。小布希政府受到民主和平論的影響，認為中東的民主化將有助於區域之穩定與和平；而且，促進中東民主化，將會在此區域增加支持美國的政權。因此小布希政府試圖的伊拉克之民主化，做為中東的民主範例，以營造一個有利於美國霸權治理的中東秩序。事實上，小布希在2003年2月下旬尚未出兵伊拉克時就曾指出，「一個被解放的伊拉克將可顯示出，自由的力量足以使該區域做轉變，並為數以百萬計的生命帶來希望與進步」；²⁹⁷而小布希更在美國攻克巴格達數月後指出，伊拉克的自由與和平對中東的安定是相當關鍵的，而一個穩定的中東對美國人民的安全是非常重要的。此外，國務卿萊斯曾表示，「如同德國的民主化為促成歐洲統一的關鍵，進而帶來自由和平的新歐洲，伊拉克的轉型也會是中東煥然一新的關鍵因素，使仇恨的意識不再蓬勃發展。」²⁹⁸

由上述可知，小布希政府對於伊拉克民主化將帶來的整體戰略利益效

²⁹⁶ Michael Dobbs, "For Wolfowitz, a Vision May Be Realized, Deputy Defense Secretary's View on Free Iraq Considered Radical in Ways Good and Bad," *the Washington Post*, 7 April 2003, <http://www.highbeam.com/doc/1p2-268179.html> (accessed January 15, 2011).

²⁹⁷ *Washington Post*, 1 August 2003, A1.

²⁹⁸ 奈伊（Joseph S. Nye, Jr.），《柔性權力》（*Soft Power: The Means to Success in World Politics*），吳家恆、方祖芬譯（台北：遠流出版事業股份有限公司，民國95年），頁195。

果是寄予高度厚望的；他們也認為，將西方民主制度及價值置入伊拉克，是有助鞏固或甚至增進美國在中東地位的重要途徑。以致美國當局試圖全盤掌握未來伊拉克民主政府的建構方向，也不太願意因國際社會的插手而影響其掌控權。

伊拉克戰事結束後的安全情勢發展充滿了變數，唯一不變的是，小布希政府不會容忍後海珊時代再出現一個極端而反美的伊斯蘭政權。白宮儘管多次聲稱支持聯合國在伊拉克重建方面扮演重要角色，實際上則無意讓聯合國安理會插手伊拉克的政治重建。²⁹⁹換言之，美國建構波斯灣地區新秩序的過程裡，有幾項不變的原則：首先是美國居於領導地位；其次是防範波斯灣地區再出現足以威脅美國安全和利益的新強權；第三是嚴防中東國家發展大規模毀滅性武器；第四是不容伊拉克重整軍備；最後則是推動西方的人權與民主價值觀。在前述這幾項前提之下，美國在伊拉克維持龐大的駐軍，其實可以預期得到。至於美軍駐留時間的長短，則視波斯灣安全情勢是否趨於穩定及美國國內民情支持與否而定。嚴格來說，美國對伊拉克動武之前，對於戰後維護伊拉克的社會安全和經濟基礎建設，似乎缺乏完整的規劃。美軍占領巴格達之後，面對的不只是伊拉克人的饑餓、疾病與混亂，政治重建工作尤其陷入缺錢缺人的窘境。³⁰⁰

伊拉克戰爭結束後，其政府架構及憲法之訂定等，在形式上是由伊拉克領袖組成之「治理委員會」（Governing Council）負責，但實際上則是由美國所控制的。³⁰¹因為治理委員會之成員是由美國挑選組成，而且美國駐伊拉克之最高行政長官布萊默（L. Paul Bremer III）有權否決此一委員會的決定。美國的主要目的是要使伊拉克未來的執政方向，拋開伊斯蘭律法，建立一個西方式的民主政治。基本上，伊拉克新政府的建立過程一直是遵循美國的步驟進行的；包括先擬定臨時憲法，其次由佔領當局將權力

²⁹⁹ “Interview: We Do Have Adequate Forces,” *Time*, 1 September 2003, p.42.

³⁰⁰ Douglas Jehl, “High Cost of Occupation: U.S. Weighs a U.N. Role,” *The New York Times*, 29 August 2003, <http://www.nytimes.com/2003/08/29/world/high-cost-of-occupation-us-weighs-a-un-role.html>(accessed January 15, 2011).

³⁰¹ Dexter Filkins, “Iraqi Leadership Gains Agreement on Constitution,” *The New York Times*, 1 March 2004, <http://www.nytimes.com/2004/03/01/world/iraqi-leadership-gains-agreement-on-constitution.html>(accessed January 15, 2011).

移轉給臨時政府，最後由臨時政府籌辦選舉以產生新政府。2005年1月30日，伊拉克舉行歷史上第一次自由大選，美國如其所願在伊拉克建立了一個自由文明的社會，並使伊拉克成為在全球反恐戰爭和推動中東走向西方民主化的一個新盟國。³⁰²

其次，就自由經濟制度方面而言。美國明顯想藉由重建把伊拉克的經濟體制重新建構為自由經濟制度。例如2003年7月下旬，BearingPoint 顧問公司標得美國國際開發署（U. S. Agency for International Development, USAID）之約七千萬美元的首宗伊拉克經濟重建案，其業務基本上是要進駐伊拉克之中央銀行及財政與貿易等部門，以促進伊拉克的商業銀行網絡、培育私人企業及促進公營事業之私有化、建立社會服務體系等發展，及檢視稅務及貿易管制政策等。³⁰³基本上，美國積極透過重建過程，為伊拉克鋪設有利於自由經濟發展的基礎設施；而上述例子，正說明BearingPoint 顧問公司，是充當美國在伊拉克置入資本主義經濟制度的一支白手套。而聯合國協助伊拉克經濟重建，其目標也在促使伊拉克由中央計劃經濟體制，轉型為市場經濟體制。

二、伊拉克戰後政治重建的挫折

伊拉克有很多政治裂痕，包括宗教與種族之間。伊拉克全國人口中什葉派占60%至65%，卻為20%至25%的遜尼派所統治。該國人口以阿拉伯人（75%以上）為主，其次分別為庫德族與土庫曼族，以及其他包括信奉基督教的亞述人（Assyrian Christians）。少數族群之間有很深的隔閡之外，又受到阿拉伯人的嚴重迫害。除此之外，各主要族群（如執政的遜尼派及人口多數的什葉派）又有派系鬥爭。什葉派之間為支持或反對執政當局有過低強度的內戰，中長期以來一直在納吉夫（Najaf）、卡拉巴拉（Karbala）與其他城鎮對什葉派宗教聖地與稅收掌控權進行爭奪戰。從美伊戰後爆發的初期暴力行為看來，由受伊朗支持的哈金（Mohammed Baker Al-Hakim）所領導以

³⁰² Donald H. Rumsfeld, “Core Principles for a free Iraq,”

<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iraq-030527-usiaol.htm> (accessed March 15, 2011).

³⁰³ *Washington Post*, 26 July 2003, E1.

宗教為導向的派系與由柯義(Khoei)家族與伊拉克民族議會所領導的較溫和且親西方的什葉派之間也存在著緊張關係。³⁰⁴

伊拉克戰爭結束後，小布希政府在伊拉克展開的戰後重建工作中，政治重建和推展民主不但是其核心，而且具有極為重要的意義和廣泛的影響。2005年1月30日舉行了全國議會選舉，這場選舉實際上可算是種族普查，因為70%什葉派投給什葉派領袖希斯塔尼推舉的什葉派候選人，90%庫德人投給庫德族候選人，70%遜尼派則拒絕投票。這次大選並不意味著美國對伊拉克戰後的政治重建已取得成功，與此相反，大選中出現的一系列問題表明，美國在伊拉克戰後政治重建過程中，由於計畫欠周詳和政策不當造成了挫折與失誤。³⁰⁵

美國在伊拉克戰後政治重建中首先出現的失誤就是戰後初期熱衷宣揚西方民主意識，卻沒有及時採取具體措施來維護伊拉克戰後社會秩序和穩定。戰後伊拉克呈現的景象是一種極不穩定的情形，一方面是對政體的搖擺不定，另一方面則是面對長久以來極權統治、政治腐敗的憎恨衝擊國家發展。地域的限制使得中、北、南部的部落間呈現不穩定的緊張對峙，伊拉克人民普遍不清楚自己的未來，面對現實還是繼續以阿拉伯世界戰略前緣自居？

2004年3月8日下午，在巴格達巨大的爆炸聲中，伊拉克監管會全體成員正式簽署臨時憲法文本，小布希形容是一個新伊拉克的誕生，民主的曙光已經降臨，並且把它與此前阿富汗制定憲法一同歸類於民主改革範本。臨時憲法簽署的第一個月，至少有250人在各種的暴力襲擊中死亡，施行三個月後的第一天，半個小時內巴格達和鄰近的卡爾巴拉相繼發生12起爆炸，600多人傷亡。美英聯軍佔領伊拉克的一年中，死去的平民已經超過15,000人，³⁰⁶至2005年8月上旬，死亡的美軍累計已經超過1,800人，³⁰⁷最可

³⁰⁴ 寇茲曼(Anthony H. Cordesman)，《伊拉克戰爭經驗教訓：大戰略之課題》(*The Lessons of the Iraq War Issues Relating to Grand Strategy*)，曾祥穎譯(台北：國防部史政編譯室，民國94年)，頁80-81。

³⁰⁵ 喬姆斯基(Noam Chomsky)，《失敗的國家：濫用權力與侵犯民主》(*Failed States: The Abuse of Power and The Assault on Democracy*)，謝佩姣譯(台北：左岸文化，民國99年)，頁186。

³⁰⁶ 張西明，《新美利堅帝國》(北京：中國社會科學出版社，2004年)，頁493。

怕的是，其中的大部份都是戰爭結束後才出現的。可見得即使海珊政權垮台，伊拉克仍未見平靜，各種型態的游擊戰、自殺攻擊事件因運而生，充斥在街道巷弄裡。美國在伊拉克取得的軍事勝利，已經被戰後的血光沖刷的黯淡無光，國民生靈塗炭，首都巴格達隨處可見斷壁殘垣，在此情況下，誰還會關心憲法、民主。來自伊拉克國內的批評更是不斷，臨時政府人權部長就公開批評英美聯軍沒能保護人民的安全。³⁰⁸遜尼教派向美國佔領軍發動大規模武裝鬥爭，伊拉克成了美國另一個越南，美軍卻只能動用高精度武器無情的還擊，伊拉克的美國式民主進程已經名存實亡。

伊拉克戰爭一週年前夕，占伊拉克人口60%至65%的什葉派展開大規模的反美活動，激進的遜尼派更與美軍發生激烈的槍戰，僅在2004年4月份就使陣亡美軍超過百人。華盛頓郵報就此發表評論，小布希應該認識到，伊拉克許多地方更加危險了，佔領給伊拉克帶來的不是民主政府，而是騷亂和內戰。紐約時報則說，美國再也不能用簡單口號、政治宣言來粉飾伊拉克的真實情況，沒有人能在槍口下構築多元化民主，伊拉克不會出現可行的政治體制。³⁰⁹果然，伊拉克新政權的幾名高官在政權轉移前後預刺身亡，抵抗和殺死美軍官兵的連環爆炸天天都有。更甚者，伊拉克還爆發劫持外國人質作為籌碼，脅迫有關國家撤軍。³¹⁰

在戰後重建過程初期，小布希政府除了在維護社會秩序和穩定方面出現的失誤外，另一個重要失誤是未能為各派系政治勢力建立一個讓它們參與和發揮的平台。³¹¹中東穆斯林國家在長期以來的集權統治下，任何政黨組織的建立都會受到嚴格限制，能得到發展的通常只有那些具有伊斯蘭主義意識形態的政治組織。在這項的政治基礎上，如果不首先建立一個各種政治勢力都能參與其中的政治平台，而是試圖在政局尚未穩定下直接進行全

³⁰⁷ 增田俊男，《史上最大日股急騰》，蕭志強譯（台北：財訊，民國95年3月10日），頁41。

³⁰⁸ 喬姆斯基（Noam Chomsky），《失敗的國家：濫用權力與侵犯民主》（*Failed States: The Abuse of Power and The Assault on Democracy*），謝佩姣譯（台北：左岸文化，民國99年），頁186。

³⁰⁹ 張西明，《新美利堅帝國》（北京：中國社會科學出版社，2004年7月），頁498。

³¹⁰ 喬姆斯基（Noam Chomsky），《失敗的國家：濫用權力與侵犯民主》（*Failed States: The Abuse of Power and The Assault on Democracy*），謝佩姣譯（台北：左岸文化，民國99年），頁189。

³¹¹ 汪波，《美國中東戰略下的伊拉克戰爭與重建》（北京：時事出版社，2007年），頁209。

國性選舉，幾乎是不可能成功。因為伊拉克那些已存在的伊斯蘭政治運動和政黨所追求的只是自己的宗派利益，他們對於民主的信念和使命大多模糊不清，甚至可能完全不具備，在這種缺乏成熟政黨和公民社會的情況下，伊斯蘭主義和集權主義必然會重新抬頭。

雖然，聯軍臨時權力機構對於這個問題也有所認識，但小布希政府卻沒有採取切實可行的措施和提供足夠的時間讓伊拉克不同類型的政黨、社會運動和公民組織得以發展。同時，也沒有積極建立和發展那些更溫和、民主或至少具有民主化傾向的伊斯蘭政治團體。結果，伊拉克各個選區都不可避免地落入不同種族和宗派團體的控制之下，全國性選舉最終不過是按照種族和宗派勢力範圍而出現的一種分化。³¹²

客觀來說，阿拉伯世界在未來的長遠發展上的確需要民主變革，而且必須以實現真正民主為目標變革。但是，民主變革的目的不能僅限於你進我退的游擊戰，而必須是一場走向真正民主政治的持續運動。美國對伊拉克置入西方價值，是否能如其所願，仍值得觀察。美國違反國際規範而以霸權之姿征服伊拉克，其所觸動之伊拉克人民的排外情緒值得留意。而且，美國推翻海珊政權且佔領伊拉克，並非如美國戰前所預期地受到伊拉克人民的熱烈擁抱；反倒是虐囚事件增添了伊拉克人及中東國家對美國外來政權的排斥。就此而言，美國以西方價值對伊拉克進行政體改造，並欲藉伊拉克作為中東民主政治範例的構想的目標顯然會大打折扣。

第三節 美國的國際地位嚴重受損

2003年的伊拉克戰爭，無疑是衝擊當代國際關係的重大事件。小布希政府不顧國際社會甚至盟友的反對，採取實為預防性戰爭的先制戰略，出兵攻打伊拉克，再次向世界證明了美國霸權心態與無可倫比的超強實力。然而，伊拉克戰爭結束後，美國人民漸漸發現現實狀況不如戰前所構想的

³¹² 汪波，《美國中東戰略下的伊拉克戰爭與重建》（北京：時事出版社，2007年），頁209。

那樣樂觀。美國單邊作為的反恐戰略不得人心，整個中東地區的局勢更加動盪，伊拉克的重建過程障礙重重，國際範圍內的恐怖主義愈加猖獗，各地恐怖自殺攻擊事件層出不窮，大規模毀滅性武器的擴散並未獲得有效抑制，美國國際地位也嚴重受損。³¹³ 加上美軍虐俘事件曝光等讓小布希政府極其遺憾的事實，令美國的當權者不得不冷靜面對現實與霸權之間的差距，反思美國從伊拉克戰爭中是得或是失。

一、單邊主義的霸權作為

傳統上，美國對國際制度一直是疑懼的，生怕主權會遭到侵奪，尤其在冷戰結束後，成為世界獨強霸權，更擔心聯合國成為反對勢力集結的場所，所以小布希政府海外用兵不想尋求聯合國授權，全球暖化危機更被視為聯合國要擴大自己權力，企圖做為全球治理（global governance）的藉口。因此，強調美國領導的「美國至上」（American Primacy）戰略一直是小布希政府國家安全戰略的主流。美國至上戰略主張保持美國在國際事務領導權以延續美國國力優勢，並認為美國維持全球領導地位，有助於世界經濟繁榮與國際社會穩定。³¹⁴

911事件後，美國面臨恐怖主義與大規模毀滅性武器的威脅，此種不對稱戰爭手段難以用權力予以嚇阻，維護美國國土安全遂成為最高目標，為了達成此一最高目標，故不能排除單邊主義與先制攻擊等預防性作為。而國際規範對美國來說除非對美國有利，不然就以政策與之對抗。自小布希上任後，其單邊主義的傾向一直是國際關注的焦點，其政府的政策更多次衝擊國際規範（詳見表5-1）。雖然小布希政府於911事件後最初確實推動更多地依靠國際合作展開反恐戰爭，至少在策略上是如此，但是，從本質上來看，911恐怖攻擊和隨後的反恐戰爭並沒有改變小布希對單邊主義的推崇。相反的，911恐怖攻擊對美國造成的嚴重傷害，國際社會對美國顯示的

³¹³ Dabiel Benjamin and Steven Simon, "The Real Worry," *Time*, 1 September 2003, <http://www.time.com/time/magazine/artic/0,9171,1005562,00.html> (accessed March 15, 2011).

³¹⁴ Zbigniew Brzezinski, "A Geostrategy of Eurasia," *Foreign Affairs* 76, no.5 (September/October 1997): 51-52.

同情，以及阿富汗戰爭的迅速取勝，都在不同程度和以不同方式加強了小布希對單邊主義的信仰。

表5-1 小布希政府衝擊國際規範一覽表

2001/01/22	宣布中止支持聯合國家庭計畫，規定凡向「美國國際開發署」申請補助的外國非政府組織，不得將款項用於「執行或宣導墮胎為家計手段」。
2001/03/13	宣布撤銷大幅減少發電廠二氧化碳排放量的競選承諾；3月27日，環保署（EPA）署長惠特曼宣布，小布希政府不支持《京都議定書》。
2001/07/08	國際安全事務副國務卿博頓在聯合國「小武器與輕武器非法交易」會議上宣布，小布希政府反對：限制小武器與輕武器合法交易與生產、小武器與輕武器不得售予政府以外的實體、開始討論具法律約束力的防擴散條約。
2001/07/25	反對1972年《生物與毒物武器公約》（BWC）。
2001/07/26	聯合國人權事務高級專員蘿賓遜女士，因為替「反種族主義會議」辯護、對以巴衝突的觀點和批判美國處理戰俘不當，遭小布希政府反對其續任，聯合國在今天批准安南祕書長所提的巴西籍維耶拉狄梅洛為人權專員。
2001/09/03	降低出席反種族主義大會代表層級，並因會中討論到美國社會上的種族主義、賠償黑奴和猶太復國主義是否即種族主義等問題，與以色列代表聯袂退席。
2001/12/03	宣布退出1972年《反彈道條約》（ABM），展開全國飛彈防禦系統部署作業。
2001/12/07	美國在BWC第五屆檢討會上建議將最後宣言中關於「特別小組」（AHG）授權條文刪除。AHG 為協調BWC 議定書的專責小組。
2002/07/21	國務卿鮑爾照會「聯合國人口基金會」，並凍結2002會計年度對該基金的捐助款三千四百萬美元。
2002/11/07	阻撓聯合國通過《反刑求公約》新議定書，建立監查全球監獄與拘留中心的制度。

資料來源：路遙，〈大惡對強權－美國的激進外交政策〉，《新台灣新聞週刊》，355期（民國92年1月1日），

<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=355&bulletinid=12012>，上網檢視日期：民國100年4月5日。

小布希政府於2003年3月未經聯合國同意及授權出兵伊拉克的單邊行為，使國際規範形同虛設，也造成國際合作的重大傷害。此既突顯國際社會之無秩序及權力政治的本質，也標明小布希政府是以權力來實現美國國家利益。美國置聯合國及國際法規範於不顧，逕自對伊拉克出兵；不僅蔑視國家主權原則，也造成國際體系的空前危機。聯合國秘書長安南（Kofi Annan）在同年7月底的年中記者會指出，許多聯合國及世界重要國際組織的領導人都感到，「我們正處於一個國際體系（或國際和平與安全建築）的危機之中」，「伊拉克戰爭，…迫使我們自問過去所習慣的制度及方法是否足以處理近幾年來的壓力，或者它們是否需要進行激烈改革」。³¹⁵然而，小布希政府的單邊主義策略能達成其安全目標嗎？由伊拉克的案例可知，美國不顧盟邦之反對，片面對伊拉克發動戰爭，使國際社會於911事件後所籌組的反恐聯盟受到重挫。此種發展，對於應付國際恐怖主義是不利的。事實上，美國憑藉其強大軍力征服阿富汗，並無法解決基地組織在全球六十多個國家建立基地的問題；³¹⁶恐怖主義藏於無形、沒有住址，美國若無法取得國際之支持與合作，光憑其單邊、霸權作為將難以達成安全目標。

伊肯伯里（John G. Ikenberry）認為，第二次世界大戰後美國的超強地位是建立在多邊機制的基礎上，無論是遏制蘇聯的現實主義戰略還是維護西方內部市場開放的自由主義戰略都強調聯盟和多邊組織的重要性；³¹⁷而國際秩序則是建立在兩個基礎上：一是美國對歐洲和亞洲的盟國提供安全保護，並在一個開放的世界經濟中得到美國的市場、技術、和商品作為回報，這些國家承諾做為美國的可靠盟國，當美國領導西方自由世界時提供外交、經濟等合理的支持。二是自由的交易，歐洲和東亞國家接受美國的領導並在共同的政治經濟體系中行動作為回報，美國建立了一個如同夥伴的制度性同盟，通過按照規則行事並創立了有助於協商和聯合決策的政治程式來強化美國與盟國這種互惠關係的穩定。對世界而言，美國的力量是

³¹⁵ Annan Kofi, "Mid-Year Press Conference with the United Nations Secretary-General Kofi Annan," . <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8803.doc.htm> (accessed March 18, 2011).

³¹⁶ 奈伊（Joseph S. Nye, Jr.），《柔性權力》（*Soft Power: The Means to Success in World Politics*），吳家恆、方祖芬譯（台北：遠流出版事業股份有限公司，民國95年），頁59。

³¹⁷ John G. Ikenberry, "America's Imperial Ambition", *Foreign Affairs* 181, no. 5 (September-October 2002): 49.

安全的，世界願意生活在美國塑造的體系中。這一國際秩序從1940年持續到2001年911事件前。單邊主義不僅會使美國喪失多年來苦心經營的機制霸權，而且還會因其傲慢和專斷使世界對美國的力量充滿恐懼和不安，從而造成國際秩序的動蕩和混亂，並使美國的長遠利益受損。³¹⁸

奈伊認為，單邊主義作為一種備選的、暫時的外交手段是可行的，但若將它提高為一種戰略就會到處碰壁，原因是在全球化時代，若干重大的跨國問題在本質上是屬於多邊性質；而且，現今國家主權的性質也已經發生了變化，單邊主義的戰略會大大損害美國的「軟實力」。³¹⁹奈伊認為單邊主義者的錯誤在於他們沒有認識到國家力量的性質已經發生了變化，過高估計了硬實力（尤其是軍事力量）和美國的力量，而忽視了軟性力量和世界上其他國家的力量。奈伊對小布希政府單邊地運用美國的力量表示了憂慮，擔心它會加速美國優勢的喪失。他認為，要維持美國的優勢地位，美國不僅要領導，而且也要與他國合作。³²⁰

小布希政府在未獲聯合國授權下恣意出兵攻打伊拉克，軍事上雖獲勝利，卻重重打擊了美國在國際上的地位與形象。根據皮優研究中心（Pew Research Center）的民調顯示（見表5-2），伊拉克戰爭開打後，澳大利亞、德國、法國、南韓、西班牙等美國盟邦的民眾是對美國反感的，另外，美國在伊斯蘭世界滑落的程度，比在其他區域還要厲害，在2003年，對美國有好感的比例，在印尼、約旦、巴基斯坦和土耳其不及20%，在黎巴嫩、摩洛哥則不及30%。大部分抱持反感的人表示，他們批評的是小布希政府的政策，而不是美國。³²¹

³¹⁸ John G. Ikenberry, "America's Imperial Ambition", *Foreign Affairs* 181, no. 5 (September-October 2002): 56-60.

³¹⁹ 奈伊（Joseph S. Nye, Jr.），《柔性權力》（*Soft Power: The Means to Success in World Politics*），吳家恆、方祖芬譯（台北：遠流出版事業股份有限公司，民國95年），頁65。

³²⁰ 奈伊（Joseph S. Nye, Jr.），《柔性權力》（*Soft Power: The Means to Success in World Politics*），吳家恆、方祖芬譯（台北：遠流出版事業股份有限公司，民國95年），頁124。

³²¹ 奈伊（Joseph S. Nye, Jr.），《柔性權力》（*Soft Power: The Means to Success in World Politics*），吳家恆、方祖芬譯（台北：遠流出版事業股份有限公司，民國95年），頁76-87。

表5-2 美國觀感調查統計表

國家	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
阿根廷	34					16	22	38	42
澳大利亞		59					46		
孟加拉	45					53			
玻利維亞	57					42			
英國	75	70	58	55	56	51	53	69	65
保加利亞	72					51			
加拿大	72	63		59		55		68	
中共				42	47	34	41	47	58
捷克	71					45			
埃及					30	21	22	27	17
法國	62	42	37	43	39	39	42	75	73
德國	60	45	38	42	37	30	31	64	63
印度	66			71	56	59	66	76	66
印尼	61	15		38	30	29	37	63	59
以色列		78				78	71		
義大利	70	60				53			
日本	72				63	61	50	59	66
約旦	25	1	5	21	15	20	19	25	21
肯亞	80					87		90	94
科威特		63				46			
黎巴嫩	36	27		42		47	51	55	52
墨西哥	64					56	47	69	56
摩洛哥		25	27			15			
奈及利亞	76	61			62	70	64	79	81
巴基斯坦	10	13	21	23	27	15	19	16	17
波蘭	79			62		61	68	67	74
俄羅斯	61	37	46	52	43	41	46	44	57
南韓	52	46				58	70	78	79
西班牙		38		41	23	34	33	58	61
土耳其	30	15	30	23	12	9	12	14	17

資料來源：皮優研究中心（Pew Research Center）網站及筆者綜整，

<http://pewglobal.org/database/?indicator=1&mode=table>，上網檢視日期：100年3月2日。

二、先制攻擊或是預防性戰爭

911恐怖攻擊事件後，小布希於2002年6月在西點軍校演說時首次揭櫫先制攻擊的概念，他指出，美國的反恐作戰不是以防衛取勝，必要時必需採取先制攻擊的行動。³²²2002年9月美國公佈國家安全戰略報告，更明確強調先制攻擊之必要性。³²³小布希此一武力使用原則的提出，使人混淆先制與預防的意義。

根據「美國國防部軍語及相關詞彙字典」將「先制攻擊」定義為「針對敵人即將發動攻擊之明確證據，所採取之攻擊行動。」另一方面，美軍軍語詞典對「預防性戰爭」(preventive war)之定義為「雖無迫切性軍事衝突，但該衝突卻必然發生，且延遲行動可能帶來更高風險之情況下，所發動之戰爭。」³²⁴

參考美軍軍語字典對「先制攻擊」與「預防性戰爭」的定義，可發現「預防」是在某一威脅有機會發展成緊迫威脅之前即予以處理，而「先制」之處理時機則是在認知敵人即將發動攻擊與實際發生攻擊之間；換言之，「預防」是在「危機尚未形成之前」就加以處理，而「先制」則是在「危機發生期間」才予以處理。依上所述，小布希政府《美國國家安全戰略》文件中的「先制攻擊」實際上是「預防性戰爭」的概念。如在2002年《美國國家安全戰略》就表明：「不論就常識與自衛的考量，美國必須不待威脅完全成形即先採取行動。那些明知危險到來卻坐以待斃者，歷史必然會給予嚴厲的判決。」及「今日威脅的迫切性、敵人王牌武器（意指大規模毀滅性武器）所能造成的傷害程度等因素，均使我們無法再採取被動反應的作法。我們絕不容許敵人率先發動攻擊。」³²⁵惟「預防性戰爭」並不在國

³²² George W. Bush, "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (accessed March 18, 2011).

³²³ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁17。

³²⁴ U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington D.C: DoD Press, 2001), 428,432.

³²⁵ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁3、31。

際習慣法所認定之合法自衛的範圍內。

小布希政府此等舉措等於宣佈其將不再受聯合國之用武規則的約束。事實上，美國對伊拉克出兵，不僅違背聯合國憲章第五十一條之用武規則，也違反國際習慣法上的先制攻擊要件（見圖5-1）。首先，就聯合國憲章第五十一條而言。聯合國憲章架構中允許動武之狀況，除了安理會授權之外，只有憲章第五十一條之「一旦發生武裝攻擊（armed attack）時」可以進行自衛的規定。依照該條文之意義，顯係承認會員國有自衛的「固有權利」（inherent right）；而會員國基於自衛的目的，在有「武裝攻擊」發生時，可以動用武力。基本上，第五十一條是聯合國針對會員國一旦遭遇武裝攻擊，而賦予其在安理會尚未進行處理前的回應性（responsive）自衛權利；換言之，沒有武裝攻擊而訴諸自衛，是不被允許的。³²⁶

其次，就國際習慣法之先制攻擊而言，允許一國在合乎「必要性」原則下，可基於自衛目的而發動預先式攻擊；所謂「必要性」，是指一國可基於自衛目的而使用武力，但必須處在「緊急、勢無可擋，無其他方法可供選擇，也無深思之時間」的情境下。³²⁷換言之，以先制攻擊做為自衛方式，是以面臨「緊迫威脅」（imminent threat）為前提的。然而，美國在2002年之國家安全戰略報告中提出解釋指出：「吾人對於緊迫威脅的概念，必須因應今日之對手的能力與目標做調整。……即便敵人的攻擊時間及地點不確定，仍應採取預先式行動，以進行自我防衛」。此外，小布希在2003年之國情咨文中指出，「有人曾說我們必須等到威脅變得緊迫才能行動。……如果這樣……就太晚了」。³²⁸換言之，小布希政府的詮釋認為，不必等到緊迫威脅出現，亦可採取武裝攻擊行動。顯然，小布希政府的先制攻擊概念與國際習慣法的原則是有所出入。

³²⁶ 朱明權，《領導世界還是支配世界－冷戰後的美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁324-344。

³²⁷ 陳文生，〈九一一後美國之霸權治理策略：以伊拉克為例陳〉，《政治科學論叢》，23期（民國94年3月），頁180。

³²⁸ George W. Bush, "President Delivers State of the Union," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> (accessed March 18, 2011).

另針對伊拉克案例分析，事實上，小布希政府並未能證實伊拉克對美國有攻擊意圖，或伊拉克曾實際介入911恐怖攻擊。小布希政府出兵伊拉克的最主要理由之一是伊拉克擁有大規模毀滅性武器。可是，美國在出兵前，既未能針對伊拉克擁有上述武器提出具可信度或具說服力的證據，也未證實伊拉克將此等武器提供給恐怖份子，美國攻打伊拉克，並不符合先制攻擊之緊迫威脅的標準。而且，在包括聯合國武檢專家及聯合國安理會之多數會員國都認為，過去聯合國對伊拉克所加諸之武器檢查措施仍具有效果之情況下，美國並非處於除了武力使用之外別無他法可以解除伊拉克威脅的情境，因此亦不符合國際習慣法之動武的「必要性」原則，也違背了聯合國憲章中禁止「以武力之使用或威脅，對抗任一國家之領土完整與政治獨立」的規定。³²⁹

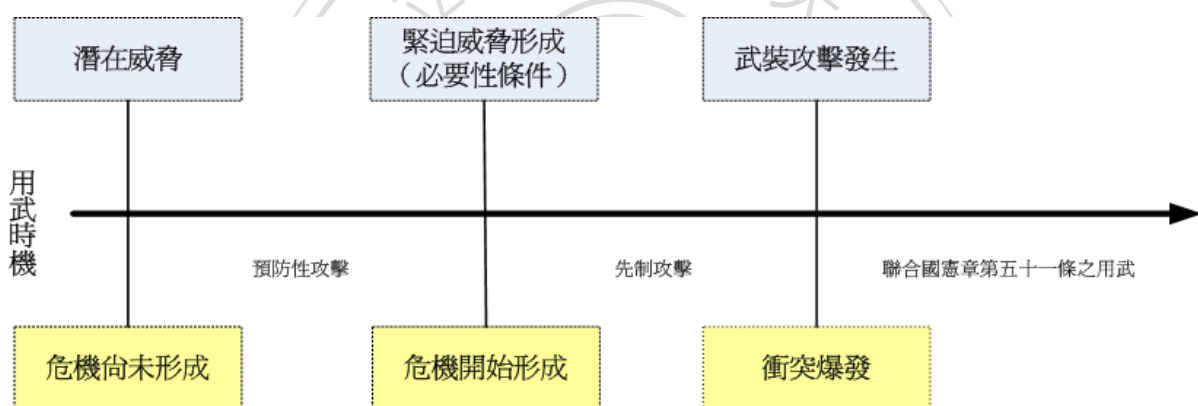


圖5-1 動武時機與國際法概念

資料來源：陳文生，〈布希政府反恐安全戰略及其挑戰：伊拉克經驗的檢討〉，《政治科學論叢》，25期（民國94年9月），頁18。

三、政權更替的合法性

911恐怖攻擊事件後，小布希政府為因應恐怖主義及大規模毀滅性武器的擴散，對「流氓國家」採取新的安全戰略，主要包括：「先制攻擊」（依前述實為預防性戰爭）及「政權更替」（regime change），而伊拉克

³²⁹ 陳文生，〈布希政府反恐安全戰略及其挑戰：伊拉克經驗的檢討陳〉，《政治科學論叢》，25期（民國94年9月），頁18。

戰爭正是小布希政府貫徹上述安全戰略的試驗標的。小布希政府藉由強調恐怖主義與國家、恐怖主義與專制制度、以及恐怖主義與大規模毀滅性武器之間的關聯，來證明政權更替的合法性，而政權更替的最終目標是在這些國家建立自由民主制度。³³⁰

小布希政府認為，政權更替既是以合法政權取代非法政權的方法，也是去除美國安全威脅的手段。此一原則，是以建立新政權之方式消滅安全威脅。美國前眾議院議長金瑞契（Newt Gingrich）更曾撰文指出，美國欲贏得長期之安全，不僅只是靠軍力在戰場上獲勝，還包括改造哪些庇護與美國及自由社會無法相容的國家及團體；而所謂改造一個社會，並非冷戰或後冷戰時期美國所進行之穩定國家或國家建立的工作，而是建立一個具有讓美國及西方文明穩定運作之核心價值的新社會。³³¹

小布希認為，將民主擴大到產生恐怖主義的國家的作法，將同時具有戰略上和道德上的雙重合意。2002年6月小布希在西點軍校演講時談及：「20世紀的結束為人類建立一個單一的長久模式，即西方的自由民主制度；美國不能將此模式強加於人，但將通過各種方法來促進它的擴展。」³³²他還說，對自由的渴望遍及非洲、拉丁美洲及整個伊斯蘭世界，伊斯蘭國家的人民應該和其他任何國家人民一樣享有同樣的自由與機會；美國的目標不僅是控制威脅、遏制仇恨，而且將超越反恐戰爭，努力建立一個公正和平的世界。另外，2002年8月21日小布希在他的克利福德農場對記者說：「在伊拉克的政權轉換符合世界利益，如何做到這點是我要商慮的事情。」³³³2002年10月7日，小布希在辛辛那提又說：「伊拉克人民的自由是一個偉大的道德事業，也是一個為大的戰略目標，因為自由社會不會透過殘暴和征服進

³³⁰ 朱明權，《領導世界還是支配世界－冷戰後的美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁308。

³³¹ Newt Gingrich, "From Stabilizing to Transforming Societies as the Key to American Security." *The Fletcher Forum of World Affairs* 28, no. 2 : 5-16.

³³² George W. Bush, "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (accessed March 18, 2011).

³³³ George W. Bush, "President Discusses Security and Defense Issues," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/20020821-1.html> (accessed March 18, 2011).

行恐嚇，開放社會不會用大規模屠殺威脅世界。」³³⁴

由2003年伊拉克戰爭的例子可知，小布希政府不僅視推翻海珊政權為解除伊拉克武裝之手段，更是促進中東民主的策略。小布希於發動美伊戰爭前曾指出，建立穩定而民主的國家會促進和平，而伊拉克之解放將可使整個區域產生自由的力量。³³⁵他在美軍攻克巴格達數月後也指出，伊拉克的自由與和平對中東的安定是相當關鍵的，一個穩定的中東，對美國人民的安全是非常重要的。此外，美國對伊拉克採取政權更替的政策，除了以伊拉克民主穩定促進中東之民主轉型外，尚包括警示其他邪惡軸心國家，及藉此改變區域戰略以更確保以色列安全，及減少巴勒斯坦恐怖主義的威脅。³³⁶顯然，美國之政權更替策略的適用對象，並不以伊拉克為限。美國在911事件後為遏制伊朗核子發展，也顯露出採取政權更替策略的意圖。小布希總統於2007年7月對伊朗發表談話時明確指出，伊朗的真正統治者既是非民選的，又堅持不妥協、毀滅性的政策，且壓迫伊朗人民的自由及阻礙改革；他亦指出，伊朗人民將朝一個由更有自由、更多容忍的未來所定義，伊朗的未來將由伊朗人民決定。³³⁷小布希的談話，突顯美國亦有意圖對伊朗改採政權更替的政策。

從伊拉克及伊朗的例子來看，小布希政府似乎較傾向於採取直接的強制手段，將其所不喜歡的政權更換成一個親美政權。然華府官員在出兵伊拉克前，信誓旦旦地說伊拉克人民會熱情擁抱美國解放伊拉克，惟迄今伊拉克內部之動盪仍無法平息。至於伊朗，其政府內部之保守派、改革派，甚至是人民，皆對美國用權力強加其國家身上感到不滿。小布希政府此種

³³⁴ George W. Bush, "President Bush Outlines Iraqi Threat," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html> (accessed March 18, 2011).

³³⁵ George W. Bush, "President Discusses the Future of Iraq," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030226-11.html> (accessed March 18, 2011).

³³⁶ 布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski), 《美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向》(Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower), 高德源譯(台北：左岸文化，民國97年)，頁168-178。

³³⁷ George W. Bush, "Statement by the President," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/07/20020712-9.html> (accessed March 18, 2011).

政權更替的作法，讓世界上尤其是中東伊斯蘭世界之反美情緒不減反增。

伊拉克意圖發展核武，其究竟是海珊政權之因素，抑或是伊拉克客觀之戰略環境因素所導致？美國認為是海珊政權因素所致，所以一直強調要推翻其政權，以達到解除伊拉克武裝之目的。其實，如欲解決伊拉克長期之武器擴散問題，必須從其整體區域環境來思考；尤其是波斯灣另一強權伊朗的核武企圖將導致伊拉克繼承政權者的安全困境。所以，推翻海珊只是達成長期禁止擴散之必要條件，而非充分條件；而且，民主化本身只是增加政治透明度，並不確保能阻止核子擴散。³³⁸而政權更替策略也對國家主權原則及干預內政之正當性，產生極大的挑戰。事實上，美國過去支持其他國家之政變、干預他國內政之行為，原本即構成國際上之反美主義；³³⁹而政權更替政策之採行，不僅違背國家主權原則，也更將使國際反美浪潮有增無減。所以，美國如果持續以推翻政權方式進行反恐，並試圖對他國進行價值灌輸及強制改造，恐怕只會造成更多國家對美國的憎惡。

第四節 對中東區域安全的影響

伊拉克內部的政治裂痕與不穩定對國內、國外產生衝擊。這些裂痕對於地區不具有穩定或改革的作用，反而可能成為地區緊張與衝突的潛在威脅。其中，就伊朗而言，伊朗與伊拉克境內的什葉派的宗教政治有很深的淵源，而什葉派於伊拉克的社會與政治中的整體角色及權力與伊朗的利益相關。就土耳其而言，土耳其害怕伊拉克的庫德族人自治，進而使其邊境之庫德族地區安全不保；土耳其需要從來自伊拉克的輸油管所帶來的利益，並視伊拉克為其主要貿易伙伴。就沙烏地阿拉伯而言，其擔心伊拉克領土的完整遭到破壞而給了伊拉克庫德族有獨立的機會、遜尼派失勢及波斯灣權力平衡的發生改變。就敘利亞而言，將失去一個主要的貿易與反制

³³⁸ Robert S. Litwak, "Non-proliferation and the Dilemmas of Regime Change," *Survival* 45, no. 4 (April 2003): 12-16.

³³⁹ 喬姆斯基 (Noam Chomsky), 《失敗的國家：濫用權力與侵犯民主》(*Failed States: The Abuse of Power and The Assault on Democracy*)，謝佩姣譯（台北：左岸文化，民國 99 年），頁 128-140。

以色列的伙伴。³⁴⁰

一、伊朗戰略地位提升

英國國際問題研究所(Chatham House, the Royal Institute of International Affairs)於2006年8月出版一份報告《伊朗，它的鄰國以及區域危機》(Iran, Its Neighbors and the Regional Crises)當中提出，美國政府推行的反恐戰爭一定程度上提升了伊朗在中東地區的影響力。³⁴¹在伊朗各個鄰國局勢穩定之前，伊朗的影響力還將繼續上升。報告說，阿富汗戰爭、伊拉克戰爭、以巴衝突和以黎衝突將伊朗逐漸推到一個相當有影響力的位置上，伊朗毫無疑問成為中東反恐戰爭的主要受益國。

美國在中東實行的反恐戰爭先後掃除了伊朗的兩大宿敵—阿富汗的塔里班組織和伊拉克的海珊政權。這使得伊朗在中東擴張變得遊刃有餘。此外，戰爭結束後，阿富汗和伊拉克未能及時重建穩固的政治體系，中東政局被打亂，形成政治的缺口。伊朗在這種情況下迅速填補這缺口，逐漸形成不容忽視的影響力。如對伊朗友好的伊拉克什葉派勢力得到增強，使得伊朗在伊拉克問題上的影響力逐漸加深。

伊朗在伊拉克什葉派的宗教政治，以及在伊拉克社會與政治中的角色，與什葉派之間均有源遠流長的利益。其中包括六種利益：（一）宗教上的利益：伊朗有重要的神祠與研究會在伊拉克；（二）意識型態上的利益：伊朗希望什葉派當權，具其權力結構更能符合神學之教義；（三）安全上的利益：避免再度發生兩伊戰爭，侷限美國於其邊界及波斯灣之駐軍；（四）權力政治方面的利益：在波斯灣的權力政治而言，伊拉克弱，則伊朗強；（五）能源的利益：石油產量與配額；（六）經濟的利益：伊朗要

³⁴⁰ 寇茲曼(Anthony H. Cordesman)，《伊拉克戰爭經驗教訓：大戰略之課題》(The Lessons of the Iraq War Issues Relating to Grand Strategy)，曾祥穎譯（台北：國防部史政編譯室，民國93年），頁86-88。

³⁴¹ Chatham House, "Iran, Its Neighbors and the Regional Crises," http://www.chathamhouse.org.uk/files/3376_iran0806.pdf(accessed January 18, 2011).

求伊拉克支付兩伊戰爭的賠款。³⁴²

伊朗是小布希政府推翻海珊政權的最大受益者之一。伊朗不僅強化自己在中東地區的戰略靈活性，提升了自己在伊斯蘭教什葉派中的影響力，甚至還包括取得伊拉克國內什葉派的支援。由上所述，伊朗本身無論是在地緣位置、石油天然氣蘊藏量、軍備潛能以及區域地位上，對美國而言都是不容忽視，美國與伊朗關係在未來幾年中，仍然是全球關注的焦點。

二、什葉派的興起對區域性宗教政治造成影響

伊拉克戰爭結束後，代表遜尼派勢力的海珊政權被推翻，長期受到壓制的伊拉克什葉派開始發展自己的政治勢力，並藉由參與臨時政府以及地方和全國性選舉不斷擴大政治地位與影響。³⁴³2004年12月15日伊拉克的全國議會選舉之後，什葉派基本上確定了他們在伊拉克新政府和議會中的主導地位，什葉派在伊拉克取得的政治勝利，標誌了他們將從長期佔據統治地位的遜尼派手中奪取了政治權力，改變了他們多年來所處的被壓制地位。

從整個中東地區來看，伊拉克什葉派這一勝利的意義和影響則更加深遠。隨著伊朗什葉派宗教政權和伊拉克什葉派聯繫的不斷加強，在這種新形勢的鼓勵下，中東地區那些處於遜尼派佔主體的傳統君主國家內部的什葉派也開始在他們自己國家爭取更多的政治權力。什葉派一向反對阿拉伯國家目前廣泛存在的君主制度，要求建立具有神權政治色彩的統一國家，因而對中東的君主國家政權構成了很大的壓力。就其發展趨勢而言，伊拉克戰爭後已經打破了伊斯蘭世界內部遜尼派和什葉派之間原來的勢力關係，因而必將對阿拉伯世界未來的發展產生重要的影響。

什葉派在伊拉克戰爭後擺脫長期受壓制的地位，並藉由大選獲得國家主導政治權力的事實，必然對其周邊國家及整個中東地區產生重大的影

³⁴² 寇茲曼(Anthony H. Cordesman)，《伊拉克戰爭經驗教訓：大戰略之課題》(*The Lessons of the Iraq War Issues Relating to Grand Strategy*)，曾祥穎譯(台北：國防部史政編譯室，民國93年)，頁117。

³⁴³ 福斯卡斯(Vassilis K. Fouskas)、格卡伊(Bilent Gokay)，《新美帝國主義》(*New American Imperialism*)，薛穎譯(北京：世界知識出版社，2006年)，頁150-151。

響。在伊拉克什葉派的影響下，伊拉克周邊鄰國中處於劣勢和被統治地位的什葉派民眾，也紛紛採取各種手段來爭取更大的政治權力。伊拉克戰爭前，遜尼派政治勢力在伊斯蘭世界中一直處於絕對主導地位，中東地區大多數國家的政權都掌握在遜尼派手中，如伊拉克、敘利亞、沙烏地阿拉伯、約旦、巴勒斯坦、黎巴嫩等。³⁴⁴對這些國家而言，遜尼派主導的伊拉克曾經是一個防止伊朗什葉派和何梅尼（Khomeini, Ruhollah）思想向外擴張的緩衝區。³⁴⁵尤其是那些君主專制國家都極為擔心，何梅尼提出的伊斯蘭和君主制無法統一的觀點會危急他們的統治地位。

伊拉克戰爭後，伊拉克什葉派不但上升為新的主導政治力量，而且和伊朗什葉派政權聯合起來形成一股新的強大勢力。首先直接影響到與伊拉克緊密相鄰的約旦。約旦人口中大多屬遜尼派，然而，由於伊拉克受到聯合國長期經濟制裁，伊拉克復興黨（Baath Party）對什葉派的鎮壓，³⁴⁶再加上2003年美軍入侵以後造成社會的不穩定，已經約有50萬民伊拉克什葉派居民逃入約旦，而這些居民已經構成約旦人口的10%，並正在發展成為約旦一個主要種族團體。隨著什葉派在伊拉克取得主導政治權力，約旦的什葉派政治團體也開始向他們的政府提出新的政治要求。³⁴⁷

和約旦相比，沙烏地阿拉伯更是擔心什葉派反對君主專制思想的影響。長期以來，沙烏地阿拉伯王室一直和遜尼派保持密切的關係。隨著伊

³⁴⁴ 福斯卡斯（Vassilis K. Fouskas）、格卡伊（Biilent Gokay），《新美帝國主義》（*New American Imperialism*），薛穎譯（北京：世界知識出版社，2006年），頁154。

³⁴⁵ 何梅尼，伊朗什葉派教士和宗教領袖（1979~1989）。曾接受傳統的宗教教育，1922年前後定居於庫姆（Qom），在那裡他被公認為什葉派學者，他先是伊朗統治者巴勒維（1926~1941年在位），後來又是他的兒子穆罕默德·巴勒維（1941~1979年在位）的公開反對者。由於他對政府的批評而於1964年入獄，然後被流放。他先定居於伊拉克，然後於1978年移居巴黎附近，繼續發表反對伊朗國王的言論。在那段時間裡，他還改進了「法理政府」的理論，按照他的理論，什葉派的教士（在伊朗傳統上他們在政治上是沉寂的）將統治這個國家。伊朗的騷動日增，直到1979年國王被迫出走；不久何梅尼回到伊朗，成為伊朗政治和宗教的領袖。在他統治的制度下，教士支配著政府，他的對外政策既反西方又反共產主義。在他統治的第一年裡，伊朗的武裝人員占領了德黑蘭的美國大使館，這一事件大大激怒了美國，也是災難性的兩伊戰爭（1980~1990）的開始。

³⁴⁶ 復興黨，或稱阿拉伯社會黨，20世紀40年代初由阿拉伯復興運動的武裝份子在敘利亞創建。復興黨的戰爭口號是實現統一和解放、成立單一的阿拉伯國家，最終結束西方在阿拉伯世界的殖民統治。參見福斯卡斯（Vassilis K. Fouskas）、格卡伊（Biilent Gokay），《新美帝國主義》（*New American Imperialism*），薛穎譯（北京：世界知識出版社，2006年），頁150。

³⁴⁷ 〈特赦組織：國際忽視伊難民危機〉，《大紀元時報》，<http://hk.epochtimes.com/7/9/25/52152.htm>，上網檢視時間：民國100年3月18日。

拉克戰爭後什葉派的興起和影響不斷的擴大，沙烏地阿拉伯也開始出現威脅到國家統一的什葉派宗教分離主義的情緒。³⁴⁸

海珊政權時期，伊拉克曾對伊朗進行過為期8年的戰爭，就是為了打擊什葉派原教旨主義勢力，阻止其伊斯蘭革命對伊拉克和波斯灣地區其他國家發揮影響。當時，包括沙烏地阿拉伯和約旦在內的阿拉伯世界以及美國政府，都積極支持海珊的行動。在這場戰爭中，伊朗什葉派勢力的確受到了打擊，然而，隨著美國對伊拉克的入侵卻徹底改變了這種狀況，阿拉伯世界的地緣政治和宗教環境都受到極大的影響。一度被孤立的伊朗再度成為這個地區的主要大國，並且開始和什葉派主導的伊拉克新政府密切接觸。這兩個什葉派占主導地位的大國一旦聯合，必接直接影響到中東地區的宗教和政治的發展。

小結

美國基於自身之安全利益考量，其2003年出兵伊拉克的戰略目標，是為了去除伊拉克在恐怖主義時代可能帶來之安全威脅，並維持波斯灣區域之安定。小布希政府於911事件後擔心伊拉克協助恐怖主義團體取得大規模毀滅性武器，對美國造成災難式恐怖主義的威脅，而藉推翻敵對的海珊政權，以去除其可能造成的安全威脅。

美國對伊拉克出兵，既未獲聯合國安理會的授權，也違反憲章第五十一條的自衛原則，而且不符合國際習慣法發動先制攻擊的要件；此舉乃聯合國憲章第二條所不允許的破壞主權國家領土完整及政治獨立的行為。然美國的作為既不顧全球規範之約束，也不受盟邦之制肘。此外，美國於征服伊拉克後，更積極對伊拉克進行西方價值的及強制改造，其霸權作風一覽無遺。³⁴⁹

³⁴⁸ CBS News, "Shiite Power in Postwar Iraq,"

<http://www.cbsnews.com/stories/2003/04/24/iraq/main550852.html> (accessed March 18, 2011).

³⁴⁹ 布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski), 《美國的抉擇：是王道還是霸道》(The Choice: Global Domination or

小布希政府發動對伊拉克的戰爭，對國際關係產生了很大的後果：第一，美國本是對國際合作負特殊責任的超級大國，對聯合國發揮作用起著關鍵因素，這次單邊主義行動大大削弱了聯合國的權威，它不僅損害了國際關係民主化進程，對集體安全理念也是一個打擊。第二，它造成了國際社會的進一步分裂，特別是美、歐關係的分裂。伊拉克戰爭是二次大戰以來美、歐關係史上為數不多的立場不合案例，這場戰爭不僅使得美國與伊斯蘭世界的分裂加深了，而且也使得它與歐洲等盟國的關係開始出現裂痕。

小布希政府為因應恐怖主義及大規模毀滅性武器的擴散，對於流氓國家採取「先制攻擊」及「政權更替」的安全戰略；先制攻擊強調制敵機先之戰略思考，及機動反應之軍事能力；政權更替則以建立新政權之方式消滅安全威脅。惟從國際法的角度，美國2003年對伊拉克之軍事攻擊，乃屬「預防性戰爭」的範疇，而非國際習慣法上之先制攻擊。預防性戰爭突顯美國霸權的傲慢，也是形成反美主義及恐怖主義的催化劑；政權更替政策之採行，不僅違背國家主權原則，也更將使國際反美浪潮有增無減，並致生更多伊斯蘭世界人民對美國的怨恨。

伊拉克戰爭結束後，代表遜尼派勢力的海珊政權被推翻，長期受到壓制的伊拉克什葉派開始發展自己的政治勢力，並藉由參與臨時政府以及地方和全國性選舉不斷擴大政治地位與影響。從整個中東地區來看，伊拉克什葉派這一勝利的意義和影響則更加深遠。隨著伊朗什葉派宗教政權和伊拉克什葉派聯繫的不斷加強，在這種新形勢的鼓勵下，中東地區那些處於遜尼派佔主體的專制國家內部的什葉派也開始在他們自己國家爭取更多的政治權力。什葉派一貫反對阿拉伯國家目前廣泛存在的專制制度，要求建立具有神權政治色彩的統一國家，因而對中東的君主國家政權構成了很大的壓力。就其發展趨勢而言，伊拉克戰爭後已經打破了伊斯蘭世界內部遜尼派和什葉派之間原來的勢力關係，因而必將對阿拉伯世界未來的發展產生重要的影響。

第六章 結論

911恐怖攻擊事件，不但深刻改變美國的安全觀和戰略觀，對於小布希總統的世界觀和外交觀，更是帶來相當大的影響。³⁵⁰911事件後美國與世界大國的互動，重新界定了國家之間的敵友關係，美國當然以其涵蓋全球的軍事、經濟力量和文化影響力，仍是穩坐全球唯一超強的地位。反觀世界其他大國，除英國之外，俄國、法國、德國、中國等，在期望世界可以多極發展的前提下，朝向弱化甚至挑戰美國獨霸的局面而努力。因此，從伊拉克戰爭前、後的國際外交互動上，明顯可以觀察到不同國家的立場與作為，然對美國而言，911事件所帶來的衝擊成為「布希主義」具體實踐的重要因素。

小布希政府在911事件後，將恐怖主義與大規模毀滅性武器掛勾，並假設其可能對美國本土帶來前所未有的威脅，正因為此一安全觀的改變，美國的安全與外交戰略也相對的有所調整，進而促使布希主義應蘊而生。布希主義強調應善用美國全球超強的地位，建立以美國為核心的世界秩序，重視推廣民主的意識型態並以政權更替作為手段；在面對國家安全遭受挑戰時，不惜採取預防性戰爭的策略，甚至必要時採取單邊主義。由於小布希政府多次置國際規範和條約不顧，及表現出強烈的單邊主義傾向，招致許多批評，例如美國國際金融家索羅斯（George Soros）就認為，小布希政府的對外政策視國際關係僅是一種純粹的權力關係，而不是法律關係，美國位居將其觀點、利益和價值強加於全球各國身上的強勢地位。³⁵¹

基於反恐需要，小布希政府化被動為主動，積極與盟邦及大國之間制定合作議程與建立建設性的外交關係，爭取在反恐戰爭中的領導角色。美國因此順利在中亞、南亞及東歐地區建立據點，建立更強而有力的全球戰略態勢。伊拉克戰爭後，更掌握支配了經濟戰略資源—石油的繼續供應，

³⁵⁰ Michael Hirsh, "Bush and the World," *Foreign Affairs* 81, no.5 (September / October, 2002): 18-43.

³⁵¹ 索羅斯（George Soros），《美國霸權泡沫化：重思美國的角色》（*The bubble of American supremacy: correcting the misuse of American power*），林添貴譯（台北：聯經出版事業股份有限公司，民國93年），頁4。

鞏固了美國在中東地區的優勢領導地位。

911事件後，恐怖主義成為人類和平與安全的重大威脅，反恐成為各國政府高度關切的國家安全事項，共同打擊恐怖主義也成為國際關係的主軸。小布希政府順勢運用此一契機，積極強化美國安全戰略，並突破傳統歷史上的地域限制，成功將美國勢力向外擴張，締造出更為強勢的美國霸權。

第一節 研究心得

一、「先制攻擊」的攻勢戰略首度納入國家安全戰略

小布希上任後至911事件爆發前，基於美國是當今全球軍力最強大的國家的，認為美國安全戰略採取守勢戰略即足以確保其國際優勢地位，因此並無攻勢戰略準備的必要；雖然國際環境確實仍有新的威脅存在，然因其仍存在不確定性，故無須採用主動對抗態勢。再則，經由「全國飛彈防禦系統」的建立與嚇阻能力的加強，應可大幅提高預防威脅的能力。雖然小布希強調守勢與嚇阻，卻也同時增強快速攻擊力與高科技的提升，如有必要隨時都可以進行迅速的反擊。

911事件後，小布希政府為了維護其國家安全，不惜採取直接且帶有濃厚攻擊性的安全戰略，向全球恐怖主義開戰，攻打阿富汗塔里班政權。小布希在2002年1月29日發表的國情咨文，提出「邪惡軸心」一詞。³⁵²小布希的「邪惡軸心」說詞引起相當爭議與批評，除了用詞過於強烈外，尚有擴大國際反恐範圍之嫌，乘機懲罰對美國不友善的國家。然而事後發展顯示，小布希邪惡軸心的說詞並非失言，而是有意凸顯美國強烈關切毀滅性武器製造與輸出的問題。事實上，從國情咨文發表後，反擴散與防止恐怖組織獲取毀滅性武器，即成為小布希政府安全戰略的主軸與核心，任何有助於

³⁵² George W. Bush, "President Delivers States of the Union Address," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (accessed March 18, 2011).

達到該目的作法，不論手段是否正當或合乎國際規範，似乎皆能為美國所接受與合理化。相對的，任何不利於該目的的障礙，美方則有意將其剷除。

2002年9月30日公布的美國國家安全戰略，將實為預防性戰爭的先制攻擊明定為其戰略手段之一，且將對恐怖主義採取果斷、單獨的打擊行動，並強調美國是全世界最強大的國家，其無與倫比的軍事力量，絕不容許挑戰。這些措施，充分體現了小布希政府的戰略思維，乃是以美國的安全與利益為主要考量，並且具有攻勢性的戰略作為。

發動伊拉克戰爭，這是小布希政府展現採取預防性戰爭最明顯的例子。從小布希政府處理伊拉克問題的手段與發展過程觀之，可以清楚看到，為了鑷除伊拉克，在始終缺乏正當理由之下，小布希政府乃以強大國力為後盾，以戰爭為手段，運用一切可用資源（包括國內與國際），掌握國際反恐時機，不斷向伊拉克與國際社會施壓，迫使各方不得不妥協就範，接受美國方案對伊拉克動武。整個過程顯示，美國單方強力主動，國際各方被動回應；而且美國強勢主導全部議程與行動，國際各方只能隨之起舞。

然而攻勢戰略易升高國際衝突，而且會激發強權間的權力競逐。打完伊拉克戰爭後，美國與回教世界國家的矛盾與衝突不斷擴大，同時美國與其它強權國家的心結也逐漸加深，包括與盟國之間。姑且不論小布希的功過是非，惟其在美國甚或世界上已具有一個重要的歷史定位。

二、維護本土安全成為美國安全戰略的重心

國際重大事件的發生，往往會對區域、國家或全世界安全與穩定造成重要的影響，911事件就是一個明顯的例子。911事件使小布希政府體認到美國的國家安全已不限於流氓國家的威脅，恐怖份子攻擊的破壞力已超越了往昔的威脅與界限，美國堅不可摧的神話也徹底破滅。因此，小布希政府對其國家安全戰略作了大幅度的調整，將反恐、反擴散與確保國土安全視為美國國家安全戰略的目標重心。

美國的國家安全戰略對於國家安全這一問題，在911事件前，是從全球與地緣位置的角度考量，而將重心至於國外。但自911事件後國土安全問題頓時成為美國安全戰略的重心。為了維護美國本土的安全，全面防制恐怖主義入侵，小布希政府成立專責的「國土安全部」，制定相關機制與應變措施，因應恐怖主義所帶來的美國國內安全危機。

2002年11月25日小布希在白宮簽署了成立「國土安全部」的法案，於次年2003年1月1日美國國土安全部門正式運作，其成效如下：³⁵³

（一）全球秘密監控

美國國土安全防衛其主要作為除在本土執行安全防衛之工作，持續查察恐怖組織，更於全球各主要國家、港口建立安檢據點，對全球往來之貨物與人員展開複雜綿密的監控工作進行清查，以管制違禁品之運送，與可疑對象之追查。此舉當然具有形式上與實質上示範之意義，但主要之目的還是要將各項威脅訊息經彙整之後，直接對目標採取先制行動。

（二）整合國家安全系統

在911事件之前，美國國土安全工作是由聯邦政府所負責，即由內政、外交、國防、國安單位所負責，由於美國國內、外情報與治安單位是分散與獨立執行任務，使情報資源無法統一結合運用。911事件後，為有效打擊國內恐怖組織，防止海外恐怖組織之輸入，整合國內情報與執法單位，與駐外情資單位結合成為本土安全首要之工作，整合主要目的就是在統籌各方面的安全情報，跟蹤每一條線索，以發現和防止發生悲劇的陰謀。

（三）重建國家安全信念

美國國土安全部的任務就是透過國內與全球情報預警通知，對恐怖組織採取因應措施，並予回應。美國全球反恐戰爭戰略之執行，對內就是要化解美國民眾對國土安全威脅之疑慮，並藉以傳達美國政府護土的決心。對外希望透過情報交換與傳遞，協助友邦能對恐怖組織的行動及

³⁵³ 李明峻，〈美國國土安全部設置與功能〉，收錄《國際反恐與亞太情勢》，邱稔壤編（台北：政治大學國際關係研究中心，民國93年），頁270-278。

時採取反制。使美國與友邦於國內外建立起的情報網，發揮防護功能，當恐怖組織份子的意圖觸擊此防護網時，其打擊恐怖組織之機制立即自行啟動，使美國國土能更加安全，拒恐怖行為於境外或初始階段即予消滅。

國際恐怖主義的氣焰與活動雖有減緩現象，但恐怖組織絕不會因此消除，頭號打擊目標基地組織也尚未剷除，美國勢必不會改變其反恐戰略與決心，打擊恐怖主義維護美國利益與確保美國國土安全，仍會是美國最重要的任務。

三、輕視國家主權原則的政權更替戰略作為

小布希政府藉由強調恐怖主義與國家、恐怖主義與專制制度，以及恐怖主義與大規模毀滅性武器之間的聯繫，以證明採取政權更替戰略作為之必要性與合法性。然在老布希政府和柯林頓政府時期在與海珊政權及恐怖主義進行對抗過程中，都未以更替政權作為目標。一方面擔心超出美國能力，另一方面擔心推翻海珊政權後，將導致伊拉克分裂，造成伊拉克黎巴嫩化。³⁵⁴

小布希政府的政權更替戰略，是為了防止其所稱之流氓國家發展大規模毀滅性武器及庇護恐怖主義；換言之，美國之目標在於改變流氓國家之政策，而政權更替乃改變其政策之手段。然而，在施以此手段之前實有必要須先釐清流氓國家有上述企圖及政策之原因所在，然後再尋求解決策略及手段。以伊拉克之發展大規模毀滅性武器而言，小布希政府認為是海珊政權因素所致，所以一直強調要推翻其政權，以達到解除伊拉克武裝之目的。其實，欲解決伊拉克長期之擴散問題，必須從其整體區域環境來思考；尤其是波斯灣另一強權伊朗的核武企圖將導致伊拉克繼承政權者的安全困境。所以，推翻海珊只是達成長期禁止擴散之必要條件，而非充分條件；

³⁵⁴ 朱明權，《領導世界還是支配世界－冷戰後的美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁308-309。

而且，民主化本身只是增加政治透明度，並不確保能阻止核子擴散。³⁵⁵

另外，政權更替戰略也對國家主權原則及干預內政之正當性，產生極大的挑戰。美國過去支持其他國家之政變、干預他國內政之行為，例如在1973年9月，美國暗中支持智利皮諾契（Augusto Pinochet）將軍發動政變推翻民選總統阿言德（Salvador Allende）政府，即是造成國際上反美的重要因素之一。³⁵⁶小布希政府的政權更替戰略作為，不僅違背國家主權原則，違背了聯合國憲章所認可的不干涉他國內政的原則，使強權政治的政策合法化，也更將使國際反美浪潮有增無減。所以，美國如果持續以推翻政權方式進行反恐，並試圖對他國進行價值灌輸及強制改造，恐怕只會產生更多對美國充滿怨恨的反美人士。

四、強調軍事力量在美國國家安全戰略的重要性

同樣欲藉擴展民主以確保和平，柯林頓以經濟做為塑造民主和平的主要手段，小布希則強調在軍事能力的基礎上形成有利民主發展的國際權力結構。小布希政府強調向世界推展自由民主價值對確保美國國家安全的重要性，但認為推擴這一價值不是靠國際協調，而是靠美國的實力甚至武力。³⁵⁷不論國際社會是否支持，美國都將採取先制攻擊方式，先行擊潰可能具有大規模毀滅性武器、或意圖傷害美國的行為者。也就是說，不論此等威脅位於何處、將於何時、採取何種方式，只要擁有傷害美國的能力，美國都認為其具有攻擊美國的企圖，因此，美國政府有責任、亦有能力，先行將其擊滅，而伊拉克戰爭即為最佳證明。

小布希認為，軍事實力依然是國家的重要工具。他說：美國在世界上的安全，取決於它如何對付中國、俄羅斯，在此問題上美國有著無與倫比

³⁵⁵ Robert S. Litwak, "Non-proliferation and the Dilemmas of Regime Change," *Survival* 45, no. 4(April 2003): 12-16.

³⁵⁶ 喬姆斯基(Noam Chomsky),《失敗的國家：濫用權力與侵犯民主》(*Failed States: The Abuse of Power and The Assault on Democracy*)，謝佩姣譯（台北：左岸文化，民國99年），頁128-129。

³⁵⁷ 蔡政修，〈911事件後的美國國家安全戰略：以波灣戰爭與北韓核子危機為例〉，《問題與研究》，43卷6期（民國93年11-12月），頁137。

的軍事力量、經濟潛力的優勢。³⁵⁸小布希指責柯林頓缺乏使用美國力量的意志，在保衛核心國家利益時，不敢顯示美國的軍事能力。

2001年四年期國防總檢討報告中指出，美國在世界上的獨特安全角色是提供盟國與友邦關係網絡的基礎。³⁵⁹2002年美國國家安全戰略報告進一步指出，美國在海外駐軍除了做為盟友承諾的象徵，也可以構成有利民主擴展的權力均勢。美國將維持足以支持美國義務與保衛自由的武力。該武力將強大到足以勸阻潛在敵人追求建立超越或匹敵美國的武力。美國也將儘可能組織廣泛的聯盟，以形成有利自由的態勢。³⁶⁰

911恐怖攻擊事件後，使小布希更進一步相信對安全的希望只能建立在美國的軍事力量和使用軍事力量的決心的基礎上。2002年6月小布希在西點軍校演講時即明白表示：美國已經並將繼續建設一支不容挑戰的軍事力量，以確保及捍衛美國的安全。³⁶¹

五、積極性民主輸出戰略的侷限性

輸出民主一直被看作是能夠保障美國安全的可靠手段，輸出民主在美國的外交政策上既是目的，也是內容和手段。但不容忽視是美國輸出民主對國際關係的發展造成的影響。美國長期以來大力輸出民主，對不同對象，在不同地區的效果不盡相同，美國在一定程度上實現了其預期目標，但也帶來嚴重的後果。第二次世界大戰結束之後，美國對日本、西德輸出民主，使得渠等國家得以穩固和恢復。冷戰期間，美國輸出民主的對象主要是蘇聯國家和第三世界國家。對蘇聯，美國實現此一目標的方式是藉由圍堵戰

³⁵⁸ 朱明權，《領導世界還是支配世界？—冷戰後的美國國家安全戰略》（天津：天津人民出版社，2005年），頁253-254。

³⁵⁹ U.S. Department of Defense. *Quadrennial Defense Review, 2001 QDR* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2001), 2.

³⁶⁰ 《布希政府時期國家安全戰略（2002、2006）》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*），曹雄源、黃文啓譯（桃園：國防大學，民國97年），頁58。

³⁶¹ George W. Bush, "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (accessed March 18, 2011).

略來促使蘇聯演變。1980年代末，東歐國家及蘇聯相繼發生政治巨變，雖說原因非常複雜，但美國的介入確實起了推波助瀾的作用。另冷戰時期的第三世界國家，美國也一定程度實現了預期目標，正確的說，美國某些第三世界國家的干預是成功的，如美國在1980、1983和1984年對薩爾瓦多、洪都拉斯、玻利維亞的干涉，1989年對秘魯的干預等，美國在這些第三世界國家支持民主的作用是重要的。³⁶²

冷戰結束後，美國在實施輸出民主戰略方面主要表現在前蘇聯東歐國家在政權更迭後總體上沿著美國所希望的自由化、民主化方向發展，北約和歐盟借勢東擴，美國對所謂邪惡軸心、暴政前哨國家實施遏制、制裁甚至軍事打擊，縮小美國所認為不民主國家的地盤，另進行人道干預和參加失敗國家的重建，在國際上獲得較多的支持，美國在民主問題上的主動權得到加強。

然在小布希政府時期，美國用其武力輸出民主的方式在阿富汗、伊拉克都遭遇到嚴重的困難與挫折。雖然阿富汗反恐戰爭和伊拉克戰爭已經結束多年，但阿富汗和伊拉克的民主制度卻未真正建立起來，2007年自由之家(Freedom House)的報告，伊拉克被排在第六級，阿富汗被排在第五級。³⁶³該報告指出，新興民主國家的不穩定所造成的潛在嚴重威脅有令人擔憂的趨勢，另外，近十年來自由國家比例並沒有增加。³⁶⁴依美國學者福山等人的說法，在阿富汗不僅至今未能建立穩定的政府，而且還為塔利班的捲土從來創造了機會；在伊拉克，民主的政府尚未生根。³⁶⁵總的來說，小布希政府對推進民主的關注似未能使更多人生活在自由的環境中。

民主本質上是不能靠武力來強制移植，小布希政府運用武力輸出民主

³⁶² 喬姆斯基(Noam Chomsky)《失敗的國家：濫用權力與侵犯民主》(Failed States: The Abuse of Power and The Assault on Democracy)，謝佩姣譯(台北：左岸文化，民國97年)，頁128-149。

³⁶³ 共分為七級，第一級到第七級的含意是「最自由」到「最不自由」，
http://www.freedomhouse.org/uploads/press_release/fiw07-charts.pdf (accessed March 14, 2011).

³⁶⁴ Freedom House, "Freedom in the World 2007: Year Marked by Global Freedom Stagnation Setbacks for Democracy in Asia,"
<http://freedomhouse.org/template.cfm?page=70&release=457> (accessed March 14, 2011).

³⁶⁵ Francis Fukuyama and Michael McFaul, "Should Democracy Be Promoted or Demoted," *The Washington Quarterly* (Winter 2007-2008): 26.

的結果，既減損美國對外政策的聲譽，也損害美國的柔性國力，又使美國深陷於自己製造的衝突之中，並背負沈重的負擔與代價。

六、伊拉克戰爭加劇國際間文明的衝突

美國學者杭廷頓（Samuel Huntington）於冷戰結束後提出「文明衝突論」，他認為未來的國際政治將以不同的文明區塊為基礎，產生衝突與合作的互動關係，尤其是儒家文明將與回教文明合作共同對抗西方文明。³⁶⁶ 杭廷頓的「文明衝突論」自提出後即引發廣泛的討論，雖有許多缺漏之處，然而911事件的發生，顯示出事件的背後確實有回教與西方文明衝突的陰影存在，主導此事的基地組織領袖賓拉登即誓言要將美國的勢力完全逐出中東地區之外，對於美國的攻擊乃執行此一政策的具體作為。

小布希政府為了打擊國際恐怖勢力，發動了兩次反恐戰爭，對象皆是中東地區的回教國家，自不免引發中東人民的不滿。尤其是第二場針對伊拉克的戰爭，由於理由及程序正當性不足，又造成伊拉克無辜居民的傷亡，激怒了許多中東及全球的回教人士，產生對西方文明及美國的憎惡。因此，在伊拉克戰爭後，伊拉克境內的游擊反抗勢力仍然活躍，參與者不只限於伊拉克人民，亦有許多來自境外的回教聖戰鬥士。在西班牙、英國、以色列、阿富汗、巴基斯坦及東南亞，仍持續出現回教激進勢力所發動的恐怖攻擊。美國在中東地區的形象調查普遍不佳，認為美國是為了自己的政治經濟利益而入侵伊拉克；另外，自911事件後，在美國、英國及澳洲境內亦出現仇視回教人士的活動。由此可以證明，由於911事件的發生後的一連串反恐戰爭，導部分致了回教人民與西方人民彼此間更大的不滿與仇視，文明的對立與衝突顯有擴大的趨勢。

美國「布魯金斯研究所」（Brookings Institution）的研究員德哈米（Shibley Telhami）曾經在2003年，針對埃及、摩洛哥、沙烏地阿拉伯、黎巴嫩、約旦五個相對親美的國家進行民意調查，他的研究重點置於當地國

³⁶⁶ 杭廷頓（Samuel P. Huntington），《文明衝突與世界秩序的重建》（*The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*），黃裕美譯（台北：聯經出版事業股份有限公司，民國86年），頁7-14。

人民對美國及白宮政策的感受。從德哈米的研究結果，波斯灣國家的政府雖然迫於現實而支持美國對伊拉克動武，民眾卻未必支持美國的中東政策。³⁶⁷ 依德哈米的研究結果。首先，支持美國外交政策的比例偏低（最低沙烏地阿拉伯僅有4%；最高的黎巴嫩也不過達到32%）。其次，普遍不認為戰爭可以給伊拉克帶來民主，沙烏地高達95%受訪者持悲觀態度，其他則為黎巴嫩(74%)、摩洛哥(66%)、埃及(60%)、約旦(58%)。黎巴嫩、摩洛哥、約旦有超過3/4的民眾，埃及有近2/3的人認為，伊拉克戰爭後只會惡化阿拉伯世界和以色列間的爭端。第三，前述五國民眾，認為戰爭非但無助於中東和平，反而會刺激恐怖主義攻擊的比例尤其偏高，其中以沙烏地的97%最高，依序是摩洛哥(87%)、黎巴嫩(81%)、約旦(78%)和埃及(74%)。另該民調報告亦指出，阿拉伯人不喜歡美國是因為美國的政策，而非美國的價值觀。

從當前的對付恐怖主義的成果而言，一昧的運用軍事打擊手段仍不能完全有效的解決此一問題，必須從根本解決造成恐怖主義滋生的政治、經濟、宗教及社會因素，才能徹底有效的根絕此一人類共同的威脅。

七、小布希對伊戰爭嚴重傷害美國國際地位

伊拉克戰爭對美國的國際地位造成災難性傷害。2003年以前，國際各國普遍都還十分信任美國所作所為，然而，就在小布希政府不顧國際社會甚至盟友的反對，採取預防性戰爭的先制戰略的軍事行動，出兵攻擊伊拉克，美國單邊作為的反恐戰略證明不得人心，整個中東地區的局勢動盪，伊拉克的重建過程障礙重重，國際範圍內的恐怖主義愈加猖獗，大規模殺傷性武器的擴散並未獲得有效抑制，加上美軍虐俘事件曝光等，使得美國國際地位嚴重受損。

美國在這個世界上的道德地位，是正當性的重要面向之一，然因關達

³⁶⁷ Shibley Telhami, "A View from the Arab World: A Survey in Five Countries," The Brookings Institution, March 13, 2003. http://www.brookings.edu/reports/2003/03midd/east_telhami.aspx (accessed March 13, 2011).

那摩監獄無限期囚禁戰俘而有所動搖。從關達那摩監獄中發生的粗暴行為來看，由於美國政府高層沒有對這種行為負責，甚至顯示國防部長倫斯斐和他的部下還主導這種虐待的行為，³⁶⁸於是這種個別軍人的違反戰爭罪刑法的行為，也間接傷害了美國在國際上的道德地位。另外違反人道的作法，凸顯美軍不遵守國際法的蠻橫行為。在伊拉克的英美軍隊為了逼出激進份子，剝奪了被圍城人民的食物和水源，違反了國際法，聯軍為了要民眾在攻擊前逃命，強行斷水斷糧，這樣把斷水斷糧當成對付民眾的戰爭武器，公然違反日內瓦公約。³⁶⁹

國際社會對美國的不信任與懷疑，已經傷害美國的國際正當性，而這正是一國國家軟權力（soft power）的重要來源。³⁷⁰雖然美國輕易地推翻海珊政權充分證明其無比強大的硬權力，但它以莫須有罪名對一個國家實行政權更替的強權政治行為使其軟權力受到嚴重削弱。奈伊認為，美國自廿世紀後半葉即藉由向世界推動自由經濟及民主政治的價值觀及制度認同，而能大幅增進其權力。換言之，美國過去權力地位的增進，不僅是硬權力的取得，尚包括軟權力之運用。奈伊對布希主義造成美國軟權力之喪失感到憂心。他指出，小布希政府基於兩個最後被證明是子虛烏有的理由—海珊政權擁有大規模殺傷性武器並與基地組織勾結，及在未獲得廣泛的軍事聯盟支持或聯合國的授權下，傲慢地使用權力，發動伊拉克戰爭，以致美國國際聲望及形象一落千丈，並促使反美主義（anti-Americanism）上揚。

美國的權力過去之所以被認為是正當性，乃是因為美國被認為與人類基本利益站在同一陣線。³⁷¹然而，權力一旦被認為是不正當的，就表示這種

³⁶⁸ 喬姆斯基 (Noam Chomsky), 《失敗的國家: 濫用權力與侵犯民主》(Failed States: The Abuse of Power and The Assault on Democracy), 謝佩玟譯 (台北: 左岸文化, 民國 97 年), 頁 48-49; 58。

³⁶⁹ 在瑞士日內瓦締結的 4 項國際條約(1864、1906、1929、1949), 目的是建立人道主義原則, 簽約國在戰時要以人道主義精神對待敵國的士兵與平民。第一項公約是由杜南(Jean-Henri Dunant)發起的, 公約規定, 一切醫療設施不應成為戰爭的目標, 醫院應該無私地救治所有傷者, 援救傷員的平民應受到保護, 以紅十字符號為識別公約涵蓋人員和裝備的標記。第二項公約是對第一項公約作了修改和擴充。第三項公約規定交戰國必須以人道主義精神對待戰俘, 允許中立國代表視察戰俘營。1949 年的公約對淪於交戰一方管轄之下的人們作了進一步的詳細規定。1977 年通過兩項修正案, 將保護範圍擴大到游擊戰士, 但美國拒絕簽署。

³⁷⁰ 奈伊 (Joseph S. Nye, Jr.), 《柔性權力》(Soft Power: The Means to Success in World Politics), 吳家恆、方祖芳譯 (台北: 遠流出版事業股份有限公司, 民國 95 年), 頁 214-215。

³⁷¹ 摩根索 (Hans Morgenthau) 為權力所下的定義為: 是指支配他人的意志和行為的力量。轉引自倪世雄,

權力的本質已經變的沒有說服力，而且必須投入更多的力量才能達到所欲的結果。小布希政府肆意對伊拉克發動戰爭，揮霍美國的柔性國力，結果是戰後必須付出更多不必要的代價。

第二節 未來展望

2008年11月4日歐巴馬（Barack Hussein Obama）以壓倒性的優勢擊敗共和黨總統候選人麥肯（John McCain），當選第44任美國總統。2008年7月15日歐巴馬在他的競選網站上發表了一篇「新世界新戰略」（A New Strategy for a New World.）的國家安全戰略政見。³⁷²歐巴馬認為小布希政府在國家安全方面最大的錯誤，就是伊拉克戰爭，這場戰爭支配了美國大部分的外交政策、削弱美國的安全，且忽略了美國在21世紀所面臨在軍事、經濟及能源等其它方面的挑戰。歐巴馬認為美國國家利益不是只有在巴格達（Baghdad），而應該涵蓋全球。歐巴馬表示，無法支持「愚蠢的戰役、輕率的戰役、不依據理性而依據熱情、不依據原則而依據政治的戰役」，他認為美國出兵伊拉克要贏得勝利，就必須長期占領伊拉克，這樣做要付出龐大代價，也會造成不確定的後果。在沒有明確證據和國際之間的強力援助，美國入侵伊拉克只是協助中東激起反美情緒，反而激勵阿拉伯世界的邪惡勢力而非善良勢力，也助長蓋達組織招募新血。³⁷³伊拉克戰爭的最大錯誤在於，戰爭將促使極端主義的恐怖分子更加仇視美國。

因此，他重新定義美國國家利益，不是像小布希政府時期那樣，將美國孤立於世界，而是要再次領導世界，並利用各方面的力量來確保美國的安全、繁榮與自由。歐巴馬在該篇政見中提及將制定一個堅決（tough）、聰明（smart）及有原則（principled）的國家安全戰略；這一安全戰略包含五個目標：第一、負責任的結束伊拉克戰爭；第二、完成對基地組織及

《當代國際關係理論》（台北：五南圖書出版股份有限公司，民國92年），頁341。

³⁷² Barack Obama, "A New Strategy for a New World," Washington, D.C., July 15, 2008, http://www.barackobama.com/2008/07/15/remarks_of_senator_barack_obam_96.php (accessed March 11, 2011)

³⁷³ 歐巴馬（Barack Hussein Obama），《歐巴馬：勇往直前》，陳琇玲、潘勛譯（台北：商業周刊，民國97年），頁291。

塔利班的戰鬥；第三、使核子武器與原料遠離恐怖分子與流氓國家，以確保安全；第四、達成真正的能源安全；第五、重建與盟邦的關係，來迎接21世紀的挑戰。

2010年5月27日歐巴馬政府公佈了執政以來的首份「國家安全戰略」報告。³⁷⁴該報告在威脅評估、美國的領導地位、盟邦關係的重要等方面延續了柯林頓、小布希政府的安全戰略思維，但在國際制度、武力使用等方面做出檢討與修正。對較小布希政府時期的美國國家安全戰略，歐巴馬政府的安全戰略的修正主要體現在幾個方面：（一）重新認識國際制度與國際規範對美國安全的重要；（二）放棄先制攻擊的軍事戰略，強調綜合運用外交、情報、法律等力量以應對國家安全挑戰，建構整體安全；（三）淡化絕對安全與單邊主義色彩，尋求共同安全，推崇多邊主義，建設一個能夠有效應對各種挑戰的國際秩序；（四）強調經濟、教育、科技等對國家安全的影響，主張藉由國內建設以增強美國實力和世界的影響力；（五）修正了小布希政府對國家安全的認識，放棄了「全球反恐戰爭」的說法，改採「打擊暴力極端主義」的作法，對美國的敵人作出進一步的限縮，同時重視應對非傳統安全威脅背景下其他問題的挑戰與威脅。

綜析小布希政府的國家安全戰略、發動伊拉克戰爭及歐巴馬上任後對美國國家安全戰略的調整所獲致之經驗教訓，謹就個人心得研提美國國家安全戰略的未來展望與精進研究方向：

一、國家安全戰略以外交為主、軍事為輔，反恐戰爭進入下一階段

歐巴馬的首份國家安全戰略報告中指出軍事實力雖仍是安全保障的基石，但同時亦明確闡述多邊協調和外交途徑作為優先解決國際爭端的方針，與小布希政府的單邊主義和先制攻擊戰略劃清了界線。該報告強調多邊協調在解決國際問題時的重要性，認為應藉由強化國際組織來確保靈

³⁷⁴ 美國國務院國際信息局，《美國國家安全戰略總綱》，<http://www.america.gov/st/usg-chinese/2010/May/20100528163835kkgast0.8604962.html>，上網檢視日期：民國100年3月6日。

活、有效的集體行動。另外，該報告強調軍事實力不足以維持美國的實力和世界影響力，美國必須超越傳統盟國的範疇，著眼全球合作，擴大國際夥伴關係。

2010年8月31日歐巴馬宣布，在伊拉克的作戰任務正式結束，美國將大舉撤出在伊拉克的駐軍，未來安全將由伊拉克人自己負責，美國將把重心轉為振興國內經濟。³⁷⁵歐巴馬的宣示，象徵著美國將結束一個失敗的伊拉克政策。伊拉克戰爭正如當年越戰的翻版，美國在伊拉克戰爭的經驗顯示，純粹靠強大武力並不能確保國家利益的達成，如果缺乏正確的政治目標與戰略的指導，軍事仍會失敗。其次，美國也高估了西方民主的普遍性，以為推翻專制政權，換上民主的憲法與選舉就能讓民主在他國家生根，殊不知客觀的文化背景是否適合及社會經濟條件是否成熟，對於民主政治的成功都是至關重要的影響因素。

綜合而言，歐巴馬總統在面對外有戰爭久拖不決，內有經濟亟待復甦之際，期藉由整體國家安全戰略的調整，以外交為主，軍事為輔，重塑美國的國力與國際聲望，期盼能在國際事務上繼續扮演領導地位。

關於反恐問題，歐巴馬總統一再強調美國只是反對恐怖主義，而與信仰自由無關。³⁷⁶另在歐巴馬發佈的美國國家安全戰略報告中亦否定了對伊斯蘭勢力一概敵視的政策，強調“我們的敵人是基地等恐怖組織”。該報告放棄了小布希政府慣用但具爭議的說法，像「全球反恐戰爭」、「伊斯蘭極端主義」等。這一報告顯然是與小布希的戰略思想徹底決裂，並試圖改善美國與中東回教國家的關係。

2011年5月3日歐巴馬在白宮對全美人民宣布賓拉登，已在巴基斯坦家中被美國特遣小組幹員格殺。此事件對美國而言，賓拉登是不折不扣的恐

³⁷⁵ Barack Hussein Obama, “Remarks by the President in Address to the Nation on the End of Combat Operation in Iraq,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/08/31/remarks-president-address-nation-end-combat-operations-iraq> (accessed March 13, 2011).

³⁷⁶ 陸以正，〈賓拉登第二 仇恨更深〉，《中國時報》，民國 100 年 5 月 9 日，版 A15。

怖份子首腦，但對伊斯蘭信徒而言，他卻是捍衛阿拉的自由戰士。是以，向來與賓拉登公開唱反調的賓拉登四子歐瑪（Omar）在5月10日發表聲明，質疑美軍在他父親手無寸鐵的情形下予以格殺，沒有給他接受公平審判的機會，此種舉動已經明顯違反國際法，並聲明賓拉登家族已邀集英國等國知名律師組成法律團隊，如果在30天內無法得到相關質疑的解答，賓拉登家族將採取必要行動，向國際法院與聯合國等機構提告；³⁷⁷另外，在賓拉登藏匿的巴基斯坦於5月13日發生邊防軍訓練中心遭受自殺炸彈客攻擊，造成至少80人死亡，巴國神學士組織除了坦承犯案之外，更宣稱這只是血祭賓拉登的開始。³⁷⁸這一連串的事件凸顯出美國在反恐戰略上並未隨賓拉登的死亡而結束，反而是進入另一個階段的反恐戰爭，後續是否會影響美國國家安全戰略的布局，仍有待觀察。

二、運用巧實力重振美國聲譽

2009年1月歐巴馬（Barack Hussein Obama）就任美國總統後，其國務卿希拉蕊（Hillary R. Clinton）在國際事務上，一改小布希政府時期的強勢作為，強調美國應該放棄以武力為主軸的單邊主義，而應善用巧實力（Smart Power）的戰略，意即透過外交手段，及文化和價值觀等軟實力，結合美國的軍事、經濟等硬實力，在處理對外關係時軟硬兼施，運用多邊協商的方式來處理國際事務，以獲取最有利於美國的結果。³⁷⁹歐巴馬亦在國家安全戰略的序言中明確指出美國必須建立和整合可以促進美國自己的利益，以及美國與其他國家和人民的共同利益的能力，並將加強與聯盟國家的合作，致力於現代化，以迎接新世紀的挑戰。³⁸⁰

歐巴馬在上任後不久即訪問與美國反恐戰爭有關的國家，充分展示了其運用國際公共關係的魅力，同時，以謙卑的態度向各國示好，試圖以此

³⁷⁷ 〈賓拉登子：未經審判 美違法殺父〉，《中國時報》，民國 100 年 5 月 12 日，版 A12。

³⁷⁸ 〈祭賓拉登首宗報復 巴國至少 80 死〉，《聯合報》，民國 100 年 5 月 14 日，版 1。

³⁷⁹ Hillary Rodham Clinton, "Nomination Hearing to be Secretary of State," <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm> (accessed March 15, 2011).

³⁸⁰ 美國國務院國際信息局，《美國國家安全戰略總綱》，<http://www.america.gov/st/usg-chinese/2010/May/20100528163835kkgnast0.8604962.html>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 6 日。

重塑美國的國際形象，運用巧實力來擴展美國外交的新局面。另外，希拉蕊的亞洲之行將印尼這一世界上信仰伊斯蘭教人口最多的國家作為一站，代表美國與伊斯蘭世界和解的開始，也代表美國與伊斯蘭世界尋求一條新的發展雙邊關係途徑的開始。

此外，歐巴馬在20國集團（Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors, G20）會議、北約峰會中與歐洲各國領袖會晤，目的在於化界美國與歐洲各國之間的歧見，希望改善美歐同盟合作關係；³⁸¹ 歐巴馬還訪問了拉丁美洲，強調與拉美各國“平等的伙伴關係”；另重啟與俄羅斯的雙邊戰略合作關係，2009年7月兩國總統簽署「削減和限制進攻性戰略武器條約」的框架文件，以代替1991年美蘇簽署的舊條約，並同意在7年內將各自核彈頭數量減至1500至1675枚，長程飛彈減至500至1100枚。³⁸²

主張美國應發展「柔性權力」，反對過份誇大美國在單極世界影響力的奈伊指出，「如果美國以傲慢、獨斷的方式展現它的硬權力，將導致其他國家結合起來，進而平衡美國的權力。」³⁸³ 他認為，儘管美國是自羅馬帝國以來最強大的國家，不過像是國際金融穩定、疾病防治、毒品走私以及恐怖主義等問題，都不是單靠美國獨自力量就可以解決。因此美國如果要鞏固目前在全球的領導地位，除了必須依賴國際組織的合作外，還必須提倡自由、人權、民主等價值與政治理念的柔性力量，以吸引並取得別國的認同。³⁸⁴

在詭譎多變的國際現況，美國在面對盟邦的期許，維護區域安全穩定的責任下，與確保美國本土與人民安全，以獲取國家最大利益之間，如何運用與發揮巧實力來取得最大成效，重振美國聲譽，恐怕仍是歐巴馬政府

³⁸¹ 巨克毅、李玫憲，〈當前美國對歐洲戰略思維的分析〉，《全球政治評論》，33期（民國100年1月），頁66-67。

³⁸² 巨克毅、李玫憲，〈當前美國對歐洲戰略思維的分析〉，《全球政治評論》，33期（民國100年1月），頁68。

³⁸³ Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective." *Foreign Affairs* 81, no. 4 (July/August, 2002): 31.

³⁸⁴ Joseph S. Nye, Jr, "U.S. Power and Strategy After Iraq." *Foreign Affairs* 82, no. 4 (July/August, 2003), :60.

所必須面對的最大挑戰。

三、後續研究方向

美國積極的輸出民主，在越戰過程當中已獲得慘痛的教訓。然而小布希政府在決定推翻海珊政權並於戰後協助伊拉克建立符合美國價值觀的民主體制的決策時，其決策團隊對於利弊的分析，是否曾將越戰的慘痛經驗納入考量，目前在無法獲得相關決策資訊與過程的條件下，尚無法進行分析，未來可在更多資料解密後，進行分析與探討，或可更精確的分析出政治層面的決策過程。

此外，本文雖就美國對伊拉克動武後，由安全戰略的角度探討對美國在國際地位，及對區域安全的影響，然從歐巴馬上任後汲汲尋求對策以解決美國經濟不振、美元衰疲之困境，似乎可由經濟層面進一步探討伊拉克戰爭對美國國內政治及經濟的影響，或可探析出更深層的戰爭意涵。

參考書目

壹、中文部分

一、專書

- 中國現代國際關係研究院美歐研究中心。《反恐背景下美國全球戰略》。北京：時事出版社，2004年。
- 王緝思等。《冷戰後美國的全球戰略和世界地位》。台北：生智文化事業有限公司，民國90年。
- 王高成。《交往與促變—柯林頓政府與中共的外交戰略》。台北：五南圖書出版股份有限公司，民國94年。
- 布贊 (Barry Buzan)。《美國和諸大國：21世紀的世界政治》(*The United States and the Great Powers: World Politics in Twenty-First Century*)，劉永濤譯。上海：上海人民出版社，2007年。
- 《布希政府時期國家安全戰略(2002、2006)》(*The National Security Strategy of The United States of America, 2002&2006*)，曹雄源、黃文啓譯。桃園：國防大學，民國97年。
- 《布希政府時期反恐國家戰略(2003、2006、911事件5年之後：成就與挑戰)》(*9/11 Five Years Later: Successes and Challenges, 2003&2006*)，曹雄源、廖舜右譯。桃園：國防大學，民國97年。
- 布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski)。《美國的抉擇：是王道還是霸道》(*The Choice: Global Domination or Global Leadership*)，郭希誠譯。台北：左岸文化，民國93年。
- 布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski)。《美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向》(*Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*)，高德源譯。台北：左岸文化，民國97年。
- 布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski)。《大棋盤》(*The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*)，林添貴譯。台北：立緒文化事業有限公司，民國87年。
- 布朗 (Seyom Brown)。《掌控的迷思：美國21世紀的軍力與外交政策》(*The Illusion of Control: Force and Foreign Policy in the 21 Century*)，李育慈譯。台北：國防部部長辦公室，民國95年。

- 朱明權。《領導世界還是支配世界—冷戰後的美國國家安全戰略》。天津：天津人民出版社，2005年。
- 艾洛維茲 (Larry Elowitz)。《美國政府與政治》(*Introduction to Government*)，張明貴譯。臺北：桂冠圖書股份有限公司出版社，民國84年。
- 格蘭特 (Alan Glant)。《美國政府與政治》(*The American Politics Process*)，劉世忠譯。臺北：五南圖書出版股份有限公司，民國85年。
- 考德斯曼 (Anthony H. Cordesman)。《伊拉克戰爭 I II》(*The Iraq War: Strategy, Tactics, and Military Lessons*)，黃淑芬等譯。台北：國防部部長辦公室，民國95年。
- 伍啟元。《美國世紀：1901-1990》。臺北：臺灣商務印書館，民國85年。
- 余拉米 (Joseph R. Cerami)、侯肯 (James F. Holcomb, Jr.)。《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(*U.S. Army War College Guide to Strategy*)，高一中譯。台北：國防部史政編譯局，民國90年。
- 余起芬編。《國際戰略論》。北京：軍事科學出版社，1998年。
- 李大光。《中國安全抉擇：構築21世紀的國家安全體系》。北京：石油工業出版社，2002年。
- 李正義編。《石油與國際安全》。台北：遠景基金會，民國96年。
- 李明峻。〈美國國土安全全部設置與功能〉。收錄《國際反恐與亞太情勢》，邱稔壤編。台北：政治大學國際關係研究中心，民國93年。
- 汪波。《美國中東戰略下的伊拉克戰爭與重建》。北京：時事出版社，2007年。
- 林碧炤。《國際政治與外交政策》。台北：五南圖書出版股份有限公司，民國88年。
- 杭亭頓 (Samuel P. Huntington)。《文明衝突與世界秩序的重建》(*The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*)，黃裕美譯。台北：聯經出版事業股份有限公司，民國86年。
- 季辛吉 (Henry A. Kissinger)。《大外交》(*Diplomacy*)，第5版，顧淑馨、林添貴譯。海口：海南出版社，2007年。
- 周煦。《冷戰後美國的中東政策—1989-2000》。台北：五南圖書出版股份有限公司，民國90年。

- 周煦。《聯合國與國際政治》。台北：黎明文化，民國 82 年。
- 周建明。《美國國家安全戰略的基本邏輯：遏制戰略解析》。北京：社會科學文獻出版社，2009 年。
- 阿特 (Robert J. Art)。《美國大戰略》(*A Grand Strategy for America*)，郭樹勇譯。北京：北京大學出版社，2005 年。
- 易君博。《政治理論與研究方法》，第六版。台北：三民圖書出版股份有限公司，民國 92 年。
- 奈伊 (Joseph S. Nye, Jr.)。《柔性權力》(*Soft Power*)，吳家恆、方祖芳譯。台北：遠流出版事業股份有限公司，民國 95 年。
- 美國國防大學國家戰略研究所編。《布希政府的戰略挑戰》，楊永生譯。台北：國防部史政編譯局，民國 90 年。
- 哈維 (David Harvey)。《新帝國主義》(*The New Imperialism*)，王志弘、王珮民、徐苔玲譯。台北：群學出版有限公司，民國 97 年。
- 《柯林頓政府時期接觸與擴大的國家安全戰略》(*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*)，曹雄源、廖舜右譯。桃園：國防大學，民國 97 年。
- 姜琳。《美國保守主義及其全球戰略》。北京：社會科學文獻出版社，2008 年。
- 倪世雄。《當代國際關係理論》。台北：五南圖書出版股份有限公司，民國 96 年。
- 施正鋒。〈國家認同與國家安全〉。收錄《全民國防與國家安全》，林哲夫主編。台北：前衛文化，民國 91 年。
- 陳福成。《國家安全與戰略關係》。台北：時英圖書出版股份有限公司，民國 89 年。
- 陳明。《布希新政府之兩岸政策走向》。台北：兩岸交流遠景基金會，民國 90 年。
- 陳毓鈞編。《中美台風雲錄》。台北：海峽學術出版社，民國 90 年。
- 陳一新編。《國際新形勢與美中台關係》。台北：遠景基金會，民國 93 年。
- 許大維、王文勇。《伊拉克自由作戰檢討彙編》。台北：國防部史政編譯室，民國 94 年。

- 喬姆斯基 (Noam Chomsky)。《失敗的國家：濫用權力與侵犯民主》(*Failed States: The Abuse of Power and The Assault on Democracy*)，謝佩紋譯。台北：左岸文化，民國 99 年。
- 梅森 (John W. Mason)。《冷戰》(*The Cold War, 1945-1991*)，何宏儒譯。臺北：麥田出版社，民國 90 年。
- 索羅斯 (George Soros)。《美國霸權泡沫化：重思美國的角色》(*The bubble of American supremacy: correcting the misuse of American power*)，林添貴譯。台北：聯經出版事業股份有限公司，民國 93 年。
- 曹雄源。《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》，第二版。台北：五南圖書出版股份有限公司，民國 98 年。
- 喬飛 (Josef Joffe)。《美國的帝國誘惑》(*Uberpower: The Imperial Temptation of America*)，蔡東杰譯。台北：博雅書屋，民國 96 年。
- 基歐漢 (Robert O. Keohane)。《霸權之後：世界政治經濟中的合作與紛爭》(*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*)，蘇長和等譯。上海：人民出版社，2006 年。
- 寇茲曼 (Anthony H. Cordesman)。《伊拉克戰爭經驗教訓：大戰略之課題》(*The Lessons of the Iraq War Issues Relating to Grand Strategy*)，曾祥穎譯。台北：國防部史政編譯室，民國 94 年。
- 翁明賢、吳建德、王瑋琦、張蜀誠編。《新戰略論》。台北：五南圖書出版股份有限公司，民國 96 年。
- 鈕先鍾。《二十一世紀的戰略前瞻》。台北：麥田出版社，民國 88 年。
- 鈕先鍾。《戰略研究入門》。台北：麥田出版社，民國 87 年。
- 溫英超。《當上美國總統》。台北：遠流出版事業股份有限公司，民國 90 年。
- 崔立如編。《全球變局：美國與伊拉克》。北京：時事出版社，2003 年。
- 傅夢孜編。《反恐背景下美國全球戰略》。北京：時事出版社，2004 年。
- 楊毅編。《國家安全戰略研究》。北京：國防大學，2007 年。
- 楊永明。《國際關係》。台北：前程文化事業有限公司，民國 99 年。
- 張西明。《新美利堅帝國》。北京：中國社會科學出版社，2004 年。
- 裘兆琳編。《後冷戰時期美國海外出兵案例研究》。台北：中央研究院歐美研究所，民國 90 年。

- 趙明義。《國際政治論叢》，第二版。台北：華泰文化事業股份有限公司，民國 91 年。
- 劉阿明。《布希主義與新帝國論》。北京：時事出版社，2005 年。
- 鄭保國。《美國霸權探析》。台北：秀威資訊科技股份有限公司，民國 98 年。
- 福斯卡斯 (Vassilis K. Fouskas)、格卡伊 (Biilent Gokay)。《新美帝國主義》(*New American Imperialism*)，薛穎譯。北京：世界知識出版社，2006 年。
- 德爾夫 (Robert H. Dorff)。〈戰略發展初探〉，收錄《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(*U.S. Army War College Guide to Strategy*)，高一中譯。台北：國防部史政編譯局，民國 90 年。
- 魯杰 (John G. Ruggie)。《多邊主義》(*Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of An Institutional Form*)，蘇長和譯。杭州：浙江人民出版社，2003 年。
- 閻學通。《中國國家利益分析》。天津：天津人民出版社，1997 年。
- 摩根索 (Hans J Morgenthau)。《國家間政治：權力鬥爭與和平》(*Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace, 7th ed.*)，徐昕等譯。北京：北京大學出版社，2006 年。
- 薩克宣 (Sam C. Sarkesian)、威廉斯 (John Allen Williams)、辛巴拉 (Stephen J. Cimbala) 著。《美國國家安全》(*U.S. National Security Policymakers, Processes, and Politics*)，郭家琪等譯。台北：國防部史政編譯室，民國 94 年。
- 羅豔華。《美國輸出民主的歷史與現實》。北京：世界知識出版社，2009 年。
- 賽比耶-洛佩茲 (Philippe Sebillé-Lopez)。《石油地緣政治》(*Geopolitiques du petrole*)，潘革平譯。北京：社會科學文獻出版社，2008 年。
- 叢鵬。《大國安全觀比較》。北京：時事出版社，2004 年。

二、期刊論文

- 丁永康。〈冷戰後美國的大戰略：建立單極霸權體系之挑戰〉。《美歐季刊》，13 卷 2 期。民國 87 年夏，頁 161-180。
- 巨克毅、李攻憲。〈當前美國對歐洲戰略思維的分析〉。《全球政治評論》，33 期。民國 100 年 1 月，頁 35-72。

- 包宗和。〈後冷戰時期美國的戰略佈局〉。《美國月刊》，7卷9期。民國81年9月，頁91-95。
- 安瑞克 (Arnel B. Enriquez)。〈回顧檢視 2002 年美國國家安全戰略：一個嶄新的武力使用準則〉(The US National Security Strategy of 2002 : A New Use-of-Force Doctrine ?)。《空軍學術月刊》，586期。陸士強譯。民國94年4月，頁34-45。
- 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。民國92年7-8月，頁1-20。
- 呂其昌。〈小布希政府的新軍事戰略〉。《現代國際關係》，5期。2001年，頁33-37。
- 吳東野。〈美伊戰爭與波灣新秩序〉。《遠景基金會季刊》，5卷1期。民國93年1月，頁1-42。
- 吳東野。〈全球反恐聯盟及其相關問題之研討〉。《遠景基金會季刊》，4卷1期。民國92年1月，頁1-39。
- 吳玉山。〈仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義〉。《政治科學論叢》，17期。民國91年12月，頁1-32。
- 林正義。〈美國因應911事件的危機處理〉。《戰略與國際研究季刊》，4卷1期。民國91年1月，頁108-127。
- 門洪華。〈美國霸權與國際秩序〉。《遠景基金會季刊》，7卷3期。民國95年7月，頁37-73。
- 周建明、王海良。〈國家大戰略、國家安全戰略與國家利益〉。《世界經濟與政治》，4期。2002年4月，頁21-26。
- 胡瑞舟。〈反恐戰爭對美國內外互動關係的影響：一年後的分析概述〉。《遠景基金會季刊》，4卷1期。民國92年1月，頁41-63。
- 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〉。《遠景基金會季刊》，2卷1期。民國90年1月，頁1-34。
- 陳文生。〈美國推動聯合國安理會1441號決議案分析〉。《問題與研究》，43卷3期。民國93年5-6月，頁23-47。
- 陳文生。〈九一一後美國之霸權治理策略：以伊拉克為例〉。《政治科學論叢》，23期。民國94年3月，頁169-200。
- 陳文生。〈布希政府反恐安全戰略及其挑戰：伊拉克經驗的檢討〉。《政治科學論叢》，25期。民國94年9月，頁1-28。

- 許慶雄。〈柯林頓與美日關係〉。《美國月刊》，8卷1期。民國82年1月，頁12-24。
- 郭憲剛。〈美國全球戰略的重心轉移〉。《國際問題研究》，2期。2003年，頁17-22。
- 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。民國92年4月，頁1-36。
- 劉革軍。〈新世紀初美國軍事戰略走向〉。《現代軍事》，5期。2001年，頁38-58。
- 蔡政修。〈911事件後的美國國家安全戰略：以波灣戰爭與北韓核子危機為例〉。《問題與研究》，43卷6期。民國93年11-12月，頁125-165。
- 戴超武。〈甘迺迪-詹森時期的外交與第三世界〉。《美國研究》，2期。2006年，頁58-70。
- 羅致政。〈布希主義與美伊戰爭〉。《國防政策評論》，3卷3期。民國92年春季，頁48-62。

三、碩博士論文

- 周廣齊。〈美國國家安全戰略剖析-以柯林頓及小布希政府為例〉。國防大學國際事務與戰略研究，碩士論文，民國97年。
- 林昆鍾。〈從全球治理探討美國國家安全戰略：一個國際建制在亞太反恐聯盟的觀點〉。國立中正大學政治學研究所，碩士論文。民國96年。
- 秦昱華。〈第二次波灣戰爭之緣起之研究〉。淡江大學國際事務暨戰略在職專班，碩士論文，民國94年。
- 張守衍。〈小布希政府國家安全戰略之研究:2001-2003〉。國立政治大學外交研究所，碩士論文，民國93年。
- 黃長泰。〈911事件後小布希政府中東政策：文明衝突論之觀點〉。國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班，碩士論文，民國96年。
- 葉明道。〈從聯合國憲章分析美英聯軍出兵伊拉克之合法性〉。國立台灣海洋大學海洋法律研究所，碩士論文，民國94年。

四、報章雜誌

- 〈伊拉克危局的國際政治因素〉。《中央日報》。民國87年11月16日，版9。
- 〈波灣戰爭邊緣美動武全民後盾〉。《中央日報》。民國91年10月12日，

- 版 3。
- 〈祭賓拉登首宗報復，巴國至少 80 死〉。《聯合報》。民國 100 年 5 月 14 日，版 1。
- 〈美推動成立國土安全部〉。《中國時報》。民國 91 年 6 月 8 日，版 A14。
- 〈美沙關係之變〉。《中國時報》。民國 91 年 8 月 29 日，版 A10。
- 〈證據薄弱，反伊、反恐不再畫等號〉。《中國時報》。民國 91 年 9 月 11 日，版 10。
- 〈賓拉登子：未經審判，美違法殺父〉。《中國時報》。民國 100 年 5 月 12 日，版 A12。
- 〈美駐歐武器擬移往亞太〉。《自由時報》。民國 90 年 9 月 1 日，版 8。
- 〈美參院軍委會刪減 NMD 經費〉。《自由時報》。民國 90 年 9 月 9 日，版 9。
- 〈美售台武器視中國瞄準台灣飛彈數而定〉。《自由時報》。民國 90 年 3 月 16 日，版 10。
- 〈日擬修法讓自衛隊能海外維和〉。《聯合報》。民國 90 年 8 月 19 日，版 9。
- 〈美國對台軍售雖不滿意但可以接受〉。《聯合報》。民國 90 年 4 月 25 日，版 15。
- 〈去年十月，布希就決定推翻海珊〉。《聯合報》。民國 91 年 9 月 12 日，版 11。
- 李登科。〈透析美伊衝突〉。《中央日報》。民國 91 年 9 月 9 日，版 11。
- 沈明室。〈美國對自伊拉克撤軍政策研析〉。《青年日報》。民國 96 年 4 月 16 日，版 4。
- 翁明賢。〈把恐怖提升到國家戰略層次〉。《聯合報》。民國 90 年 9 月 30 日，版 14。
- 梁國輝。〈檢驗布希主義 阿富汗成指標〉。《中國時報》。民國 90 年 11 月 26 日，版 15。
- 陳世欽。〈美國承認伊拉克瀕臨內戰〉。《中國時報》。民國 95 年 9 月 6 日，版 A14。
- 陳毓鈞。〈布希領導風格舉世關注〉。《中央日報》。民國 91 年 10 月 4 日，版 2。
- 陸以正。〈美抽腿，伊自求多福〉。《中國時報》。民國 99 年 9 月 13 日，版

A19。

陸以正。〈賓拉登第二，仇恨更深〉。《中國時報》，民國 100 年 5 月 9 日，版 A15。

傅建中。〈小布希外交理念初探〉。《中國時報》。民國 88 年 11 月 21 日，版 A4。

廖宏祥。〈打擊恐怖主義美國全球策略轉向〉。《中國時報》。民國 92 年 10 月 9 日，版 15。

閻紀宇。〈高油價－美國的緊箍咒〉。《中國時報》。民國 95 年 7 月 31 日，版 A14。

五、網路

〈國際社會歡迎中美化解僵局〉。《BBC 中文網》。
http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1273000/12733742.stm，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 6 日。

〈聯合國成員辯論伊拉克問題〉。《BBC 中文網》。
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_2330000/newsid_2334300/2334363.stm，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 10 日。

〈從歐洲轉向亞洲從北部轉向南部 美軍兵力大挪移〉。《人民網》。
<http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/1077/2197583.html>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 2 日。

王高成。〈美伊衝突與其可能的影響〉。中央日報。民國 91 年 9 月 14 日。
<http://www.cdn.com.tw/daily/2002/09/14/text/910914c6.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 2 月 12 日。

王高成。《透視美國「四年國防檢討報告」》。
<http://www.youth.com.tw/una/Military/95/03/M95.03.08-A.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 2 日。

〈中俄友好條約的簽署意義深遠〉，《中國互聯網新聞中心》。
<http://big5.china.com.cn/chinese/VOL/45609.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 12 日。

李華球。《北韓核武危機如何化險為夷》。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/092/NS-C-092-244.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 5 日。

〈法德反對片面對伊動武〉。《自由時報》。民國 91 年 9 月 9 日。

<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/sep/9/today911-3.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 10 日。

英國國際戰略問題研究所。〈美國的中東政策：烏托邦主義和現實主義〉。《戰略評論》，吳慈譯。2003 年 1 月。

http://www.cngdsz.net/discourse/article_show.asp?typeid=1&articleid=1092，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 10 日。

美國 CNN 新聞網。

<http://edition.cnn.com/SPECIALS/2003/iraq/war.tracker/index.html>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 8 日。

美國國務院國際訊息局。《國家安全事務助理萊斯撰文談布希總統的歐洲之行》。

<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0611rice.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 2 日。

美國國務院信息局。《東亞和太平洋事務的助理國務卿詹姆斯·A·凱利在眾議院國際關係委員會東亞及太平洋事務小組委員會聽證會上的證詞，美國對東亞與太平洋地區的政策挑戰及重點》。

<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0619kellytx.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 2 日。

美國國務院國際訊息局。《布希-森喜朗 2001 年 3 月 19 日聯合聲明》。

<http://usinfo.americancorner.org.tw/0319stmnt.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 3 日。

美國國務院國際訊息局。《布希總統對國防大學師生的演講》。

<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0501ndutx.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 10 日。

美國國務院國際訊息局。《美國主要官員強調應對海珊採取行動》。

<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive02/0909case.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 2 日。

美國國務院國際信息局。《美國國家安全戰略總綱》。

<http://www.america.gov/st/usg-chinese/2010/May/20100528163835kkgna-st0.8604962.html>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 6 日。

高朗。〈出兵伊拉克？台灣應說不〉。《國政評論》。民國 93 年 5 月 24 日。

<http://www.old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/093/CL-C-093-081.htm>，上

網檢視日期：民國 100 年 2 月 10 日。

陳毓鈞。〈美國為何如此好戰：論美國侵伊戰爭的歷史性格〉。《海峽評論》，148 期。2003 年 4 月。

<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/148-80.html>，上網檢視日期：民國 100 年 1 月 18 日。

陳錫蕃。〈利比亞動亂的省思〉，《國政分析》。

<http://www.npf.org.tw/post/3/8963>，上網檢視日期：民國 100 年 4 月 2 日。

〈美利堅帝國的野心與伊拉克〉。《Monthly Review》，福蜀濤譯。《海峽評論》。147 期，2003 年 3 月。

<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/147-58-%E5%B8%9D%E5%9B%BD+%E5%B8%9D%E5%9C%8B.html>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 21 日。

郭樹勇。〈戰爭合法性與美國軍國主義〉。《光明日報》。2003 年 5 月 7 日。

<http://www.gmdaily.com.cn/blqs/blqshomepage.nsf/documentview/2003-05-07-01-053261F6A4E47A8C48256DAD0009EA2B?OpenDocument>，上網檢視日期：民國 100 年 2 月 11 日。

楊志誠。《從「環蘇聯」過渡到「環中國」的戰略轉移：美國從伊拉克撤軍的戰略思維》。

<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/238-7973.html>，上網檢視日期：民國 100 年 1 月 16 日。

張宏毅。〈美利堅「新帝國」與兩極格局解體後的國際關係走向〉。《海峽評論》網站，148 期。2003 年 4 月。

<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/148-79-%E5%B8%9D%E5%9B%BD+%E5%B8%9D%E5%9C%8B.html>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 2 日。

張麟徵。〈民主恐怖帝國 vs 獨裁「邪惡國家」——論美國侵伊戰爭的原因及影響〉。《海峽評論》，148 期。2003 年 4 月。

<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/148-79-%E5%B8%9D%E5%9B%BD+%E5%B8%9D%E5%9C%8B.html>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 2 日。

〈美國總統布希 11 日晚起程出訪歐洲五國〉。《新華網》。

<http://big5.china.com.cn/chinese/kuaixun/38993.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 2 日。

管淑平譯。《美面臨國際反對壓力，波灣國家多不支持》。

<http://www.ettoday.com/2002/09/07/91-1349182.htm>，上網檢視日期：民國 100 年 3 月 8 日。

錢其琛。〈美國國家安全戰略調整與新世紀初的國際關係〉。《中國人民日報》。2004年1月19日。

<http://www.54479.com/study/shownews.asp?newsid=407>，上網檢視日期：民國100年2月11日。

韓江。〈美國正為維護全球霸權而戰〉。《海峽評論》，142期。2002年10月。

<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/142-1895.html>，上網檢視日期：民國100年3月2日。

韓江。〈911週年祭—美國正為維護全球霸權而戰〉。《海峽評論》，142期。2002年10月。

<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/142-1895.html>，上網檢視日期：民國100年3月2日。

貳、英文部分

一、專書

Brzezinski, Zbigniew. *The Choice: Global Domination or Global Leadership*. New York: A Member of the Perseus Book Group, 2004.

Baylis, John, and Steve Smith. *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University, 2001.

Daalder, Ivo H., and James M. Lindsay. *American Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2003.

Drew, Dennis M. and Donald M. Snow. *Making Strategy: An Introduction to National Security Process and Problems*. Maxwell: Air University, 1988.

Feinberg, Stephen. *Homeland Security and Economic Prosperity: Defending Our Country and the Survival of American Capitalism*. New York: New York Universe, 2003.

Greenstein, Fred I. ed. *The George W. Bush Presidency an Early Assessment*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2003.

Gaddis, John L. *Surprise, Security and the American Experience*. Cambridge: Harvard University, 2004.

- Huntington, Samuel P. *The Common Defense*. New York: Columbia University, 1961.
- Joint Chiefs of Staff (JCS). *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987.
- Jordan, Amos A., William J. Taylor and Michael J. Mazarr. *American National Security, 5th ed.* Baltimore: Johns Hopkins University, 1999.
- Kettl, Donald F. *Team Bush: Leadership Lessons from the Bush White House*. New York: McGraw-Hill, 2003.
- Klare, Michael T. *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum*. New York: Henry Holt and Company, 2005.
- Mack, Andrew and John Ravenhill. *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*. Canberra: Allen and Unwin, 1994.
- Sokolsky, Richard D. ed., *The United States and the Persian Gulf: Reshaping Security for the Post-Containment Era*. Washington, D.C.: National Defense University, 2003.
- White House. *9/11 Five Years Later: Successes and Challenges*, 2006. Washington, D.C.: White House, 2006.
- Nye, Joseph S. Jr. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University, 2002.
- U.S. Department of Defense. *Quadrennial Defense Review, 2001 QDR*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2001.
- U.S. Department of Defense. *Quadrennial Defense Review, 2006 QDR*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2006.
- Reilly, Thomas P. *The National Security Strategy of the United States: Development of Grand Strategy*. Carlisle: U.S. Army War College, 2004.
- Tellis, Ashley J., Janice Bially, Christopher Layne and Melissa Mcpherson. *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Santa Monica: RAND, 2000.
- White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*.

- Washington, D.C.: White House, 1995
- White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington, D.C.: White House, 1996.
- White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: White House, 2002.
- White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: White House, 2006.
- White House. *National Strategy for Combating Terrorism, 2003*. Washington, D.C.: White House, 2003.
- White House. *National Strategy for Combating Terrorism, 2006*. Washington, D.C.: White House, 2006.
- U.S. Department of Defense. *2002 Annual Report to the President and the Congress*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2002.
- U.S. Department of Defense. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2001.
- Woodward, Bob. *Bush at War*. New York: Simon & Schuster, 2002.
- Wolfer, Arnold. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1962.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill, 1979.

二、期刊論文

- Art, Robert J. "A Defensible Defense: American's Grand Strategy after the Cold War." *International Security* 15, no. 4 (Spring 1991): 5-53.
- Brzezinski, Zbigniew. "A Geostrategy of Eurasia." *Foreign Affairs* 76, no. 5 (September/October 1997): 50-64.
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective." *Foreign Affairs* 81, no. 4 (July/August, 2002): 19-33.
- Janowski, Louis. "Neo-Imperialism and U.S. Foreign Policy." *Foreign Service Journal* (May 2004): 55-60.

- Hirsh, Michael. "Bush and the World." *Foreign Affairs* 81, no. 5 (September/October 2002): 18-43.
- Hass, Richard N. "Towards Greater Democracy in the Muslim World." *the Washington Quarterly* 26, no. 3 (Summer 2003): 137-148.
- Ikenberry, John G. "America's Imperial Ambition." *Foreign Affairs* 81, no. 5 (September-October 2002): 44-60.
- Litwak, Robert S. "Non-proliferation and the Dilemmas of Regime Change." *Survival* 45, no. 4 (Winter 2003-2004): 7-32.
- Nye, Joseph S. Jr. "U.S. Power and Strategy after Iraq." *Foreign Affairs* 82, no. 4 (July/August 2003): 60-73.
- Rice, Condoleezza. "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs* 79, no. 1 (January/February 2000): 45-62.
- Rumsfeld, Donald H. "Transforming the Military." *Foreign Affairs* 81, no. 3 (May/June 2002): 20-32.
- Jervis, Robert. "An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not." *Political Science Quarterly* 117, no. 1 (2002): 37-54.
- Simes, Dimitri K. "America's Imperial Dilemma." *Foreign Affairs* 82, no. 6 (November/ December 2003): 91-102.

三、報章雜誌

- Dobbs, Michael "For Wolfowitz, a Vision May Be Realized, Deputy Defense Secretary's View on Free Iraq Considered Radical in Ways Good and Bad." *Washington Post*. April 7, 2003, A17.
- Elliott, Michael. "Looking for Help in the Wrong Place." *Time*. August 4, 2003.
- Filkins, Dexter. "Iraqi Leadership Gains Agreement on Constitution." *New York Times*. March 1, 2004, A1.
- Hirsh, Michael. "Hawks, dove and Dubayy." *Newsweek*. September 2, 2002.
- "High Cost of Occupation: U.S. Weighs a U.N. Role." *New York Times*.

August 29, 2003, A6.

“Interview: We Do Have Adequate Forces.” *Time*. September 1, 2003, p.42.

Sullivan, Andrew. “If It Could Happen to Churchill.” *Time*. March 8, 2004.

四、網路

“Blair's statement to MPs on Iraq.” <http://www.cnn.com/2002/WORLD/europe/09/24/uk.blair.statement/index.html> (accessed January 16, 2011)

“Bush's Iraq Policy Stalled in U.N.” *The New York Times*. October 3, 2002, <http://www.nytimes.com/aponline/national/AP-US-Iraq.html> (accessed February 13, 2011)

Benjamin, Dabiel, Simon, Steven. “The Real Worry.” *Time*. September 1, 2003. <http://www.time.com/time/magazine/artic/0,9171,1005562,00.html> (accessed March 15, 2011)

Blix, Hans. “As Delivered Briefing of The Security Council.” <http://www.un.org/Depts/unmovic/Blix14Febasdel.htm> (accessed January 8, 2011)

Blix, Hans. “As Delivered Security Council.” <http://www.whidbey.us/blixreport03072003.asp> (accessed January 12, 2011)

Bush, George W. “President Discusses Security and Defense Issues.” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/20020821-1.html> (accessed March 18, 2011)

Bush, George W. “A Distinctly American Internationalism.” <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm> (accessed March 13, 2011)

Bush, George W. “Remarks by the President to the Troops and Personnel.” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/20010213-1.html> (accessed February 22, 2011)

Bush, George W. "Remark by the President to the Troops and Personnel."
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/20010213-1.html>(accessed January 13, 2011)

Bush, George W. "Statement by the President in His Address to the Nation."
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html>(accessed March 13, 2011)

Bush, George W. "President Delivers State of the Union Address."
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>(accessed March 15, 2011)

Bush, George W. "President's Remarks at the United Nations General Assembly."
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>(accessed March 22, 2011)

Bush, George W. "President Pleased with U.N. Vote."
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/11/20021108-1.html>(accessed March 18, 2011)

Bush, George W. "President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 Hours."
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>(accessed March 15, 2011)

Bush, George W. "President Pleased with U.N. Vote."
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/11/20021108-1.html>, (accessed March 13, 2011)

Bush, George W. "President Discusses the Future of Iraq."
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>, (accessed March 15, 2011)

Bush, George W. "Address to a Joint Session of Congress and the American People."
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>, (accessed March 13, 2011)

Bush, George W. "President's Remarks at the United Nations General Assembly. "

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>, (accessed March 15, 2011)

Bush, George W. "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point."

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (accessed March 18, 2011)

Bush, George W. "President Bush Outlines Iraqi Threat"

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html> (accessed March 18, 2011)

Bush, George W. "Statement by the President."

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/07/20020712-9.html> (accessed March 18, 2011)

CBS News. "Shiite Power in Postwar Iraq."

<http://www.cbsnews.com/stories/2003/04/24/iraq/main550852.html> (accessed March 18, 2011).

Chhor, Khaya. "Western Press Review: The West's Neo-Imperialism."

New York Times.

<http://rferl.org/featuresarticle/2004/05/fd30cbb0-fab2-4349-8fc3-4>(accessed January 12, 2011)

Hirsh, Michael. "Bush and the World." *Foreign Affairs* 81,no.5 (2002) .

<http://www.foreignaffairs.org/articles/hirsh0902.html> (accessed February 13, 2011)

Kofi, Annan. "Mid-Year Press Conference with the United Nations Secretary-General Kofi Annan."

<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8803.doc.htm>(accessed March 18, 2011)

Lemann, Nicholas. "After Iraq: the plan to remake the Middle East." *The New Yorker*.

http://www.newyorker.com/printable/?fact/030217fa_fact(accessed March 15, 2011)

Obama, Barack "A New Strategy for a New World," Washington, D.C.,

http://www.barackobama.com/2008/07/15/remarks_of_senator_barack_obama_96.php (accessed March 11, 2011)

Obama, Barack Hussein. "Remarks by the President in Address to the Nation on the End of Combat Operation in Iraq."

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/08/31/remarks-president-address-nation-end-combat-operations-iraq> (accessed March 13, 2011)

"Resolution 678 (1990)." adopted by the Security Council at its 2963rd meeting on 29 November 1990.

<http://www.fas.org/news/un/irag/sres/sres0678.htm> (accessed March 21, 2011)

"Resolution 678 (1990)." adopted by the Security Council at its 2981rd meeting on 3 April 1991.

<http://www.fas.org/news/un/irag/sres/sres0687.htm> (accessed March 21, 2011)

Rumsfeld, Donald H. "Core Principles for a free Iraq."

<http://www.america.gov/st/washfile-english/2003/May/20030527091151nosnhobj4.883975E-02.html> (accessed March 15, 2011)

Spencer, Jack. "Moving Forward on Missile Defense."

<http://www.heritage.org/Research/MissileDefense/BG1461.cfm> (accessed February 13, 2011)

Telhami, Shibley. "A View from the Arab World: A Survey in Five Countries." *Peace and Development*, The Brookings Institution. March 13, 2003.

http://www.brookings.edu/reports/2003/03mid/east_telhami.aspx (accessed March 13, 2011)

"U.S. Strategy: Perception vs. Deception."

<http://www.stratfor.biz/Story.neo?storyId=220321&countryId=59> (accessed January 2, 2011)

Weisman, S. R. "The Struggle For Iraq: Finances; Baker to Press Arab Lands To Forgive Huge Iraqi Debt." *New York Times*.

<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E03E0DC1531F936A35752C0A9629C8B63> (accessed January 12, 2011)

Zunes, Stephen. "10 Things to Know about U.S. Policy in the Middle East."

<http://www.alternet.org/story/11592> (accessed March 15, 2011)

