

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

蔡政修

(靜宜大學人文教育中心助理教授)

摘 要

九一一事件是影響二十一世紀美國國家安全戰略的重大事件。與一九九〇年代相比，九一一事件後的美國國家安全戰略具有下特徵：重視本土防禦、以反擴散和反恐為戰略中心、積極或進攻性的民主戰略、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、以及強勢的多邊領導。這些特徵也使得現實主義，尤其進攻性現實主義與多元現實主義，成為小布希政府國家安全思維的主流。

現實主義的戰略思維主導了美國對伊拉克與北韓政策。美伊戰爭與北韓核子危機涉及美國國土防禦、意識形態與地緣政治利益。美國獨霸的優勢軍力提供有用的，也是最後的選項。美國無法接受邪惡國家繼續擁有大規模殺傷性武器，因此堅持對伊拉克發動先制攻擊，並不排除對北韓核子設施進行預防性打擊的可能。然而多邊領導仍是美國外交政策的優選，只有當多邊手段無法有效保護美國認定的重大利益時，才會採取進攻性現實主義的單邊行動與先制攻擊。即使美國率先採取行動，最終仍希望他國追隨。

關鍵詞：美國國家安全戰略、現實主義、美伊戰爭、北韓核子危機。

* * *

壹、前 言

九一一事件是影響二十一世紀美國國家安全戰略的重大事件，它改變了美國國家安全目標的優先順序，以及保衛該目標的手段。從國際事務來看，美國在對伊拉克戰爭與北韓核子危機中的政策是檢驗後九一一時期美國國家安全戰略的最佳實例。本論文以現實主義理論分析九一一事件後美國國家安全戰略的傾向；在文章第一部份，首



先介紹國際關係中各個現實主義流派的内容與發展；其次依據美國官方發佈之各種安全戰略文件，歸納九一一事件後小布希的國家安全戰略的特徵；再分別對照前述各種現實主義流派的内容，指認影響小布希安全戰略的主要思維模式為何。文章第二部份以美國在波灣戰爭與北韓核子危機中的政策為例，說明美國對伊拉克與北韓政策所體現的國家安全戰略思維，並檢驗美國對伊拉克與北韓的政策是否合乎筆者對美國國家安全戰略思想傾向的理論定位，以結束本篇論文的討論。

貳、現實主義理論流派的發展

一、傳統現實主義

二次大戰後現實主義成爲國際關係的主要理論。其代表人物摩根索（Hans J. Morgenthau）將現實主義植基於人類的天性，認爲國家侵略性的、尋求權力的傾向係源於人類不完美的本質。他在「國家間的政治」一書中提出現實主義六項原則，第一項就是：「政治的客觀法則源於人性」。所有的人類團體都有主宰他人的傾向，所有在國際政治中活躍的國家都不斷準備、積極參與、或力圖恢復戰爭的組織性暴力。^①

摩根索以人性爲出發的現實主義可上溯自十七世紀霍布斯（Thomas Hobbes）的思想。霍布斯認爲，人類天性存在利益競爭、缺乏信心、與追求榮耀的因子。由於國際間沒有世界政府，人類無法壓抑剝奪他人財物的衝動，無法讓自己不因爲過度恐懼而對他人採取激烈反應，也無法控制從他人身上獲取尊敬與重視的念頭。其結論是，人類生活的自然狀態乃是戰爭狀態。^②

摩根索對國際關係之現實主義的說明可以歸納爲一個基本假設，就是「國家追求以權力界定之利益，目的在確保國家的生存」。^③首先，國家在國際關係中即使不是唯一、也是最重要的行爲者。其次，國家是自利者（egoists），能夠擁有利益，並依照利益而行爲。第三是重視權力；國家利益可能複雜難以指認，但不論國家追求什麼，都必需追求權力來達成目的。最後，生存是國家最重要的目的；爲了生存，國家必須追求權力。這使得追求權力成爲國際政治的特徵，權力政治也就成爲國際政治的代名

註① Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations*, 6th ed (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1985), pp. 4, 39, 52.

註② Thomas Hobbes, *Leviathan* (edited by M. Oakeshott) (Oxford: Basil Blackwell, 1946); 以及 Jack Donnelly 著，高德源譯，*現實主義與國際關係 (Realism and International Relations)*（台北：2002年），頁15~18。

註③ 摩根索認爲，國家的道德原則就是生存，國家政治在於追求權力；不論國家追求的最終目標爲何，都必需靠權力來達成。Morgenthau and Thompson, *op. cit.*, pp. 12, 37~38.



詞。

雖然摩根索認為追求權力是確保生存的不二法門，但國際關係並不因此陷入霍布斯式的混亂狀態。摩根索分析指出，所有的政治現象都可以簡化為三種基本形態之一：尋求保持權力、增加權力或展示權力的政策。尋求保持權力而非改變權力分配的政策是現狀政策，意圖反轉既有權力關係獲取更多權力的政策是帝國主義政策，尋求展示既有權力而非維持或增加權力的政策是威望政策。在主權國家構成的國際社會中，即使許多國家都渴求權力，各自尋求維持或推翻現狀，最後仍不免回到權力平衡的結果。^④

二、結構現實主義

傳統現實主義重視國家的權力政策而非國際體系的結構。一九七九年華茲（Kenneth Waltz）提出他的新現實主義或結構現實主義理論，除了大量借用經濟學的概念，並限制其理論應用的範圍於國際體系的結構。依據他的理論，國際政治結構的特性只由兩個因素決定：國際體系的無政府秩序原則，以及體系內政治單元間的能力分配。在無政府的國際體系中，各個互動單元（即國家）的性質類似，但在能力上有巨大差異。國際事務或爭端的結果取決於國際體系的結構，不受特定的國家制度、功能與行為的影響；而單元能力的改變則是體系改變的主因。

以體系結構為基礎，華茲進一步發展出他的「權力平衡」理論。他指出，國際體系是個自助體系，國家做為單一、自利的行為者，其行動目標小至自我保存，大至控制全球；無論意圖如何，國際政治最後仍傾向達成權力平衡。^⑤該結果與國家行為的協調或動機無關，只要國際體系仍是無政府狀態，而體系內各個國家都希望維持生存，不管國家有無建立平衡的意願，國際政治最終都會達成權力平衡。^⑥另外，在無政府狀態中，沒有一個國家能完全確定其它國家不會使用攻擊性的軍事力量，因此國家會選擇和其它行為者進行平衡，而非「追隨強者」式的互動。^⑦

三、進攻性現實主義

九〇年代初米爾斯海默（John J. Mearsheimer）提出「進攻性現實主義」（offensive realism）的說法，^⑧並將摩根索等人的現實主義歸為「人性現實主義」，

註④ *Ibid.*, pp. 52~53, 187.

註⑤ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), pp. 118~119.

註⑥ *Ibid.*, pp. 121~122, 125.

註⑦ *Ibid.*

註⑧ John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, No. 19 (1994/5), pp. 5~49; and Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (W.W. Norton & Company, January 2003)。中文版參考王義桅，唐小松譯，*大國政治的悲劇*（上海：上海人民出版社，2003年）。



華茲的結構現實主義稱為「防禦性現實主義」。^⑨米氏理論承襲摩根索尤其霍布斯的性惡論，同時結合華茲的結構概念，指出國際政治中沒有維持現狀的國家，除了占據支配地位的霸主以外；每個國家壓倒一切的目標是最大化地占有世界權力，而一國獲取權力必然以犧牲他國為代價；在達到最高霸權之前，國家獲取更多權力的欲望不會消除。但由於任何國家都不可能取得全球霸權，整個世界充斥著永久的大國競爭。^⑩

大國彼此競爭的原因來自米氏對國際關係體系的五個命題：（一）國際體系處於無政府狀態；（二）大國具備用於進攻的軍事力量，足以彼此傷害甚至摧毀；（三）大國永遠無法掌握其他國家的意圖；（四）生存是大國的首要目標；（五）大國是理性的行為者。當這五個命題同時具備，就為大國針對他國的進攻行為創造強大動力，尤其可能出現三種總體行為模式：畏懼、自助和權力最大化。^⑪米氏的假定中第二、三個命題最重要：由於大國具備用於進攻的軍事力量，卻永遠無法掌握他國意圖，使得大國彼此恐懼，國家間的安全競爭等同於生存競爭，只有建立霸權才能確保本國的絕對安全。

關於大國間權力競爭的手段。米氏認為「戰爭」與「勒索」是國家獲取權力的主要戰略，「平衡」與「卸責」（buck-passing）則是大國阻止對手顛覆均勢的主要戰略。藉由平衡手段，大國與受威脅國家共同遏制對手；若採用卸責戰略，大國將設法讓另一大國承擔遏制或擊敗對手的重任。^⑫但米氏強調，廣大的海洋增加大國向對岸投送力量的困難，任何國家都不可能支配整個世界；因此大國最終目標是獲得地區霸權，並阻止相匹敵的競爭對手在全球不同地方崛起。地區霸權國家在其它地區將扮演「離岸平衡者」（off-shore balancer）的角色，即優先採取卸責策略，讓地區大國制衡潛在的霸權國家；不得已時才使用平衡策略，直接運用軍事力量壓制崛起中的強國。^⑬

大國政治的悲劇性源於大國註定要進犯他國的論斷。傳統現實主義強調國家自我擴張的天性，追求權力是國家確保安全所必需；但不論國家採取維持現狀或反現狀的政策，國際政治最終仍會達成權力平衡的結果。結構現實主義則指出，國家即使有擴張的意圖，最後仍然會採取權力平衡的政策；權力終究只是安全的手段而非目的，過多的權力反而招來各國反制。進攻性現實主義則強調傳統現實主義有關國家侵略性與

註⑨ 米爾斯海默分析指出：摩根索主張國家努力爭取權力是由於其本能的貪欲；瓦茲則認為是國際關係的無政府狀態迫使國家追求權力以提高其生存的前景，但過多的權力容易引起其它國家聯合反對，因而促使國家維持而不是打破均勢，因此瓦茲的結構現實主義是一種防禦性的現實主義。Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politic*, Ch1.

註⑩ 這一理論關心大國，因為大國對國際政治的影響最大，所有國家的命運都取決於那些最具實力之國家的決策和行動。所謂大國主要由其軍事能力來衡量；大國必需擁有充足的軍事資源，以承受與世界最強的國家打一場全面常規戰。在核子時代，大國必需有核子嚇阻能力和令人生畏的常規力量。同上註。

註⑪ 同上註，第二章。

註⑫ 同上註，第五章。

註⑬ 同上註，第七章。



追求權力的欲望，並以國際政治的結構因素合理化國家追求權力的需要，回歸傳統現實主義將權力視同安全的看法。但進攻性現實主義與結構現實主義都強調相對權力，即國家在世界力量中所占的份量；尤其前者主張以相對權力最大化追求安全最大化，戰爭也就不可避免。爲了使美國脫離這樣的悲劇，米氏建議美國採取「離岸平衡」策略，以永保美國的地區霸權力量。

四、多元現實主義

前述三種現實主義並未涵蓋現實主義理論內涵的全部，還有一個現實主義流派無法歸入上述幾個現實主義類型當中。這個派別的現實主義學者通常借用國際政治經濟學或建制理論的概念，企圖將現實主義的國家權力運用於自由主義的建制當中，霸權穩定論與互賴理論都是其中之一。

吉爾平（Robert Gilpin）認爲，在國際政治經濟學領域中，霸權穩定理論「與政治現實主義有密切的，但非完全的聯繫」。^⑭金德柏格（Charles P. Kindleberger）在一九七三年提出霸權穩定理論，指出世界政治秩序通常由單一霸權建立，自由開放的國際貿易制度是優勢強權才能提供的公共財，因此國際建制有賴霸權支持，而美國維持霸權是國際貿易穩定的基礎。用金德柏格的話來說就是：「爲了世界經濟的穩定，需要有一個穩定者，也只能有一個穩定者。」^⑮

霸權穩定有其經濟條件。就權力意義而言，霸權意指某個國家掌握足夠的權力，能維持國際關係的基本規則，並有意願如此做。就國際政治經濟學而言，霸權被定義爲對物質的宰制。做爲一個經濟霸權，必需掌控原料供應、確保資本來源、維持進口市場規模、以及擁有高附加價值產品的競爭優勢。另外，霸權穩定論並不否認國際建制對促進合作的作用，但強調霸權是國際建制得以創立和運作的基礎。霸權必需投注相當的資源於國際制度的建立，確保對自己有利的規則能夠做爲其它國家行爲的規範。^⑯

除了霸權穩定論外，互賴理論是在七〇年代對現實主義提出挑戰的主要理論。克歐亨和奈伊（Robert O. Keohane and Joseph S. Nye）在一九七七年出版的**權力與互賴**（*Power and Interdependence*）一書中提出「複雜互賴」（complex interdependence）的概念，做爲國際關係的新描述。就其與現實主義的不同而言：首先，複雜

註⑭ 霸權穩定理論指出，霸權是自由經濟秩序繁榮和發展的保障，自由經濟體系必須在長時期內通過佔支配地位國家的活動加以維持。但霸權本身也必需恪守自由主義的價值觀念，並執行自由經濟的各種規章和條例。霸權國必需能夠通過相互依存的機制發揮它的實力，以便對國際市場經濟進行支配和管理；經濟制裁則是霸權顯示其實力最重要的例子。參考Robert Gilpin 著，楊宇光等譯，**國際關係的政治經濟分析**（台北：桂冠圖書公司，民國83年），頁76、82~88。

註⑮ Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1973), p. 305.

註⑯ 以上參考 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984), pp. 32~33, 40, 46.



互賴假定各個社會間存在正式與非正式的多重的聯繫管道，包括不同的國家分支機構以及非國家行為者；反對現實主義認為國家是單一行為者的假定。其次，武力在互賴地區或議題領域內不再作為國家政策工具；反對現實主義賦予武力在國際關係的中心角色。最後，國際關係議題多元而且缺乏階層性，任何議題在任何時刻都可能居於國際議程之首；反對現實主義假定安全不論何時何地都是國家間最重要的議題。^⑭

然而互賴理論保留了某些較具說服力的現實主義見解，主要包括：（一）國家仍是國際關係中最重要行為者，國際關係仍處於無政府狀態，戰爭的可能性無法完全排除；（二）國家重視由權力界定的國家利益，並關心如何使用權力追求其利益；特別是不對等的互賴關係可以做為國家權力的來源；（三）議程設定是國家在建制內行使權力、操縱國際政治的方式；（四）國家間權力分配會影響國際組織的性質，而霸權國家藉由塑造國際組織規範可享有長期的利益。

克歐亨和奈伊進一步指出，結構現實主義的限制在於忽視「過程」。他們認為體系同時具有結構與過程兩個面向。其對「結構」一詞的使用與華茲的定義類似，「過程」則指涉單元間互動的形態，包括正式與非正式的規則、習慣或傳統，同時受到結構以及單元特性的影響。為了能夠詳細觀察體系內的過程，除了單元間的互動外，還必需探討體系與單元特性間的互動關係，以及國內政治與國際結構的相互關聯。^⑮

克歐亨和奈伊在七〇年代可劃歸為多元主義者。進入八、九〇年代，多元主義者紛紛轉型為新自由制度主義者（neo-liberal institutionalists），但克歐亨和奈伊在其新版的「權力與互賴」一書中自承其研究途徑屬於現實主義，目的在建構更寬廣的理論架構，得以維持現實主義的權力結構概念，又能解釋互賴下的國際體系變遷。他們雖然借用許多自由主義的名詞，但政府如何運用權力以追求其國家利益，才是關注的焦點。^⑯

註⑭ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1977), pp. 23~37.

註⑮ 克歐亨和奈伊指出，影響國家戰略的非結構性體系過程因素可以分成兩大類：（一）國家行為的非結構性誘因；（二）國家溝通與合作的能力。他們認為，科技變革、經濟互賴以及議題密度屬於非結構性誘因，國際規則、規範與制度——即國際建制——則是影響溝通與合作能力的重要因素。Keohane and Nye, *Power and Interdependence*, 3rd ed. (New York: Longman, 2001), pp. 281~283.

註⑯ 「權力與互賴」共有一九七七、一九八九及二〇〇一年三個版本，上述說法出自第二版的前言和後語，而皆收錄於第三版中。參見 Keohane and Nye, 前揭書，頁 xii~xiii, 267~269。在第三版前言中，克歐亨和奈伊再度指出他們試圖建構新的研究架構，用以觀察經濟與政治的關係、以及建制化的國際合作，同時保留現實主義對於權力與利益之國際政治角色的主要觀念。同前註，頁 xv。應該注意的是，一九八〇年代以後克歐亨和奈伊的學術傾向似有不同的發展；奈伊擔任柯林頓政府國防部助理部長，主管東亞事務，認為現實主義對他提供相當大的幫助；而克歐亨在他的其它著作如一九八四年出版的「霸權之後」、一九八六年的「新自由主義及其批評」、一九八九年的「國際建制與國家權力」等書，都顯示其研究方向已經由現實主義向新自由主義過渡，在某種意義上已經是個新自由主義者。參考 Harry Krelster, "Theory and Practice in International Relation: Conversation with Joseph S. Nye, Jr.," *Harvard University*, April 8, 1998, <<http://globetrotter.berkeley.edu/conversations/Nye/nye-con1.html>>; Keohane, *After Hegemony; Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986); *International Institutions and State Power* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1989).



與奈伊等人立場相近的另一位學者是卜贊（Barry Buzan）。^①他在九〇年代初嘗試重構並擴大華茲的現實主義理論架構，使其適用於自由主義者重視的領域如互賴與國際建制問題。^②卜贊指出，無政府狀態依然是當前國際體系的特徵，然而無政府的邏輯並不排除國家間合作與國際規範的形成。在簽定協議之時，國家明白地確定彼此的主權，因而有助於複製國際體系的深層結構。條約與合作行為有意地重新確立與複製互賴國家所形成的無政府體系。因此，區分有規則的無政府與無規則的無政府是可能的，這也是國際體系與國際社會的區別。^③

卜贊認為體系包含了單元、互動與結構這三個概念，而互動層次的分析是其與華茲理論的重大分別之一。^④卜贊將科技與建制等影響體系內互動的絕對能力因素歸於互動能力分析層次，以有別於結構與單元層次，並凸顯其做為影響整個體系互動能力的體系變數地位。互動變數可能凌駕結構對體系的影響效果；當互動的數量、速度、範圍與可靠度夠高，其就會開始對體系造成影響，最後傾向於產生一個無政府但具有功能分化之單元的體系，如跨國公司便是無政府下功能分化的單元。^⑤

相對於華茲的無政府假設使衝突成為國際關係的常態，卜贊強調國際合作可以在無政府的狀態下發生。卜贊指出，無政府狀態下的國際社會具有某些共享的價值和規範，可以做為建立國際組織的基礎，而國際組織一旦建立，就可以大幅促進甚至提昇國家間的互動與合作。加上國際關係的互賴現實以及互利的可能性存在，也有助鼓勵國家進行合作，並發展出共同的規範。^⑥由於卜贊對無政府前提的重新描述、重視國家間的互賴與互利、以及國際規範與國際組織的作用，使得國際合作不再是現實主義者無法解釋的難題。

前述奈伊與卜贊等人的現實主義都具有多元主義的特質，如重視體系內單元的不同特性、國內政治與國際政治的相互關聯、將權力結構概念擴大到社會經濟層面、以及強調國際無政府狀態下的其它單元如跨國組織。即使霸權穩定論亦強調自由主義的經濟秩序與價值，因此筆者將這些融合現實主義與多元主義精神的理論稱為「多元現實主義」（pluralist realism），以有別於其它忽視國家特性與偏重安全議題的現實主

註① 卜贊認為，權力與互賴是兩個互補而非排斥的觀念，也重視新自由主義所關切的經濟社會問題。對於克歐亨和奈伊企圖整合新現實主義與新自由主義形成完整的體系理論，卜贊抱持贊同的態度。參考 Barry Buzan, Charles Jones and Richard Little, *The Logic of Anarchy* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 14, 20。

註② 卜贊一方面沿續瓦茲有關國際關係的無政府狀態、國家是國際體系內最重要的行為者，及以國家間權力分配定義國際結構；一方面設立本身理論與瓦茲的不同點，包括擴大結構概念至政治以外的範疇、在體系層次上加入互動因素的考量，並採取語言學的分析途徑取代經濟學的類比。同上註，頁 10~12。

註③ 在無政府社會中，國家是主權單位，透過相互承認與共同做法重塑彼此的主權地位；國家的主權行為無意間也同時重塑了無政府的國際社會。同上註，頁 38、42、152、166~168。

註④ 同上註，頁 29。

註⑤ 同上註，頁 12、66、72、78。

註⑥ 同上註，頁 38、70、151。



義派別。^{②⑥}

以上略述傳統現實主義、結構現實主義、進攻性現實主義和多元現實主義的內涵與區別。在這些分類的基礎上，筆者將研究小布希政府國家安全戰略與外交政策的特徵，並與前述各個現實主義理論進行類比，以確定當前美國安全戰略的思維傾向，最後再以美國對伊拉克與北韓的安全政策為例，檢驗筆者對美國國家安全戰略傾向的定位。

叁、九一一事件後美國國家安全戰略的特徵與思維模式

一九九四年六月美國總統柯林頓總統提出「交往與擴大的國家安全戰略」(the National Strategy of Engagement and Enlargement)，指出安全、經濟與民主是美國外交政策的三大支柱，而美國的安全有賴於美國願意在國際社會中扮演領導者的角色。^{②⑦}該戰略強調交往與擴大的意義在於，美國必需在全球進行選擇性交往，使有限的資源集中於應付影響美國利益最大之地區或議題的挑戰；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達成。^{②⑧}

不同於民主黨的柯林頓著重經濟利益與經濟手段的外交政策，共和黨的小布希總統的外交政策較具理想主義色彩。他在二千年總統大選時的競選政綱就標榜「有原則的領導」(Principled American Leadership)，主張兼顧權力現實與道德理想，強調自由民主是美國的重大利益與領導力量的根源。^{②⑨}

小布希重視民主價值與國家權力的外交政策反映出新保守主義的意識形態。小布希上台後，其國防外交相關官員許多皆為新保守主義者，包括副總統錢尼(Dick Che-

註②⑥ 奈伊與卜贊等人的多元現實主義立場與新自由主義者相當接近，新自由主義者也接受現實主義對於國際關係的無政府狀態以及國家的理性自利性格的基本假定，他們研究的目的是顯現理性自利的國家在無政府狀態下彼此合作的可能。依據包德溫(David A. Baldwin)的說法，新現實主義與新自由主義的差別在於：(一)新現實主義者認為無政府狀態對國家行動的限制較大；(二)國際合作較不易達成；(三)相對收益的重要性大於絕對收益；(四)國家目標的優先項目應為安全而非福利；(五)強調國家的能力甚於其意圖；(六)較不信任建制在促進合作的作用。而新自由主義則反是。參考David A. Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 3~8. 多元現實主義與新自由主義不同之處則有：多元現實主義者強調戰爭的可能性無法完全排除；國家是國際體系內最重要的行為者；不賦予國際組織如同國家在國際體系內的自主單元地位；國家追求由權力界定之國家利益；重視權力在國家間的分配；關心國家如何透過國際組織行使權力以及霸權國家在塑造國際組織的作用等。

註②⑦ "National Security Strategy Report Released," Office of the Press Secretary, Washington, D. C., July 21, 1994, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 31 (August 1, 1994), p. 522.

註②⑧ William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement: 1995-1996* (Washington D.C.: Brassey's, January, 1995), pp. XII, 9.

註②⑨ Republic National Committee, "Republican Party Platform 2000."



ney)、國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)、副國防部長伍佛維茲(Paul Wolfowitz)都是其中著名代表。^⑩新保守主義做為一種社會政治思潮,重視權威與共享的價值和文化;其社會立場通常會產生一種封閉的民族主義,懷疑多元文化主義,並擔心超國家組織如聯合國日益增加的影響力。^⑪新保守派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,但認為推廣這一價值不是靠國際協調,而是靠美國的實力甚至武力。^⑫如新保守主義的政治思想鼻祖史特勞斯(Leo Strauss)認為,如果民主政體軟弱,不敢對抗天性擴張的專制政權,就沒有機會成為世界的主流。為了傳播自由民主制度,為了使西方民主政體處於安全之中,就算動用武力也再所不惜。^⑬現實主義雖然也強調國家實力尤其軍事能力在國際政治中的作用,但並不在乎個別國家的性質,此點與新保守主義並不相同。

新保守主義強調在國際上推廣自由民主價值,帶有部份「自由國際主義」(liberal internationalism)的思想。「自由國際主義」就是國際關係中的理想主義,主張運用自由主義原則於國際政治。^⑭基於人民不願戰爭的想法,自由國際主義者認為在國際間推廣自由民主制度以及民族自決原則,可以避免戰爭再度發生。但自由國際主義者主張公開外交以及建立國際聯盟,透過該組織提供所有國家公開的「集體安全」保證;這點又和新保守主義者主張以實力推廣自由價值,並反對跨國組織干涉的想法大相逕庭。

新保守主義者對於美國的核武戰略也有獨特的觀點。新保守主義軍事理論的先驅阿伯特·沃爾泰(Albert Wohlstetter)最早對「相互保證摧毀」戰略提出質疑,認為這種戰略既不道德又無效力,因為理智的領導人—至少美國總統—不會做出會帶來「相互自殺」後果的決定。他提出一種替代戰略—逐步反應或逐步升高嚇阻(graduated deterrence)。按照該戰略構想,美國要準備打有限戰爭,必要時使用戰略核武和能夠攻擊敵方軍事設施的高精度智能武器。他也反對和蘇聯達成軍備控制協議,認為將阻礙美國軍事科技進步。^⑮

新保守主義者對核武戰略的看法反應在二〇〇一年底布希政府對國會提交的「核

註⑩ Ramesh Ponnuru, "Getting to the Bottom of This 'Neo' Nonsense: Before You Talk About Conservatives, Know What You're Doing," *National Review* (June 16, 2003), <http://www.findarticles.com/cf_0/m1282/11_55/102540273/p1/article.html>.

註⑪ Andrew Heywood, *Politics* (New York: Palgrave Foundations, 2002), p. 50.

註⑫ 傳統的保守派又被稱為現實主義保守派,認為只有與美國國家安全直接相關的問題才構成美國的國家利益,美國的外交和國防資源集中用於應付對國家安全的直接威脅,而非用於衝突地區的「國家建設」。但新保守派並不反對現實的國家利益,他們主張推廣美國價值應該服務於美國關鍵國家利益;因此柯林頓在一九九〇年代為人道主義出兵索馬利亞和科索沃,就遭到包括新保守派在內的強烈批評。參考鄭文通,「伊拉克戰爭與美國新保守主義外交政策」,《視角》,第3卷第2期(2003年4月30日)。

註⑬ Alain Frachon and Daniel Vernet, "The Strategist And The Philosopher," <http://www.ilboleroiravel.org/kattivi_maestri/frachon.htm>.

註⑭ Chris Brown, *Understanding International Relations*, 2nd ed (New York: Palgrave, 2001), pp. 22~23.

註⑮ *Ibid.*



武態勢評估報告」(Nuclear Posture Review)。^⑥事實上，早在該年初，美國「國家公共政策研究所」(National Institute for Public Policy, NIPP)就曾發表名為「美國核子武力與武器管制的理據與要求」報告，陳述新保守主義者對美國國家安全戰略的看法，該文件後來成為「核武態勢報告」的藍圖。^⑦許多該報告的參與者到後來都進入布希政府中任職，包括坎伯恩(Stephen Cambone)成為美國國防部助理次卿，赫德利(Stephen J. Hadley)是副國家安全顧問，約瑟夫(Robert G. Joseph)成為國安會擴散戰略的主管，以及史奈德(William Schneider Jr.)成為布希的主要國防顧問。^⑧

然而新保守主義做為一種政治社會思潮，其對政府影響的焦點在國內而非國際事務；決定誰是新保守主義者，或新保守主義的內容極為困難。^⑨本論文內容雖然涉及美國政府內部新保守派的外交思想，但在分析上仍將以正統的國際關係理論為基礎。

因應九一一事件後的安全情勢，小布希政府先後推出幾個重要的戰略報告書，包括：「國土防衛國家安全戰略報告」、「美國國家安全戰略報告」、「四年度國防評估報告」、「核武態勢評估報告」、「打擊大規模殺傷性武器之國家戰略」等等；其行文重點或有不同，但內容則彼此支持。整體來看，小布希國家安全戰略可歸納出幾個特徵，並可分析其思維模式如下：

一、重視本土防禦

二〇〇二年七月小布希政府推出「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。^⑩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。

為實踐國內反恐，美國成立內閣層級的「國土安全部」(Department of Homeland Security)，擔負捍衛美國本土、抵抗恐怖攻擊之責。美參眾兩院通過議案，使國土安全部於二〇〇三年元月正式運作。國土安全部涵蓋四大部門，一、邊界運輸與

註⑥ Martin Butcher, *What Wrongs Our Arms May Do: The Role of Nuclear Weapons in Counterproliferation* (Physicians for Social Responsibility, August 2003), p. 13.

註⑦ 該報告指出：核子武器可以被使用於反制武力的攻擊上；美國應該調整核武軍備以適用於動態的戰略需求；當國家利益需要時，美國不應受到國際條約與建制的限制而應單獨行動。該報告也質疑嚇阻戰略對所謂惡棍國家的效果，認為美國必需對敵人可能的核生化武器實施先制打擊。參考 Keith B. Rayne, et. al., *Rationale and Requirements for U.S. Nuclear Forces and Arms Control* (National Institute for Public Policy, January 2001), pp. 5, 10. <<http://www.nipp.org/Adobe/volume%201%20complete.pdf>>.

註⑧ Butcher, *op. cit.*, pp. 47~48.

註⑨ Ponnuru, *op. cit.*

註⑩ 美國本土防衛國家戰略下有六項主要任務：(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。Office of Homeland Security, *The National Strategy for Homeland Security* (July 2002).



安全；二。資訊分析與基礎設施保護；緊急事件準備與應變；四、化學、生物、放射性與核子反制措施。該組織規模僅次於國防部，預算高達三百七十四億五千萬美元，約為該年度美國國防預算的十分之一。^④

國土防衛向來是國家安全利益的核心，只有當國土安全無虞，才能進一步追求國民經濟福祉、塑造對本國有利的國際政治秩序、乃至於在海外推展意識形態。九一一事件發生後不久，美國公布的「四年度國防評估報告」（Quadrennial Defense Review Report）重申，美國最重要的國家利益為美國的主權、領土與自由不受侵害，其人民在國內外的安全，以及重要基礎建設的保護。^⑤

就美國國家安全戰略重視本土防禦的特徵而言，所有的現實主義者皆認為國家行為受國家利益所引導，新現實主義者並定義國家利益包括生存、安全、權力以及相對能力。^⑥國家利益的基本內容是不變的，但由於受威脅的利益項目改變，導致保衛或增進國家利益之國家目標的優先順序改變，使得相應的戰略也必需跟著變；因此重視本土防禦並不反映任何特定現實主義流派的精神。

二、以反擴散和反恐為戰略中心

早在二〇〇一年一月，美國國防部在一份名為「擴散：威脅與回應」（“Proliferation: Threat and Response”）的報告中便指出，核生化武器愈來愈有可能成為恐怖主義對抗西方優勢傳統武力的不對稱手段，美國的武力和利益也受到北韓等擁有大規模殺傷性武器國家的威脅，而這些國家也有可能提供包括核子武器在內的大規模殺傷性武器給恐怖組織。^⑦九一一事件鄭重提醒了美國，如果攻擊紐約是大規模殺傷性的核、生、化武器，美國人民所受的生命財產損失將遠過於此。因此，九一一後的美國國家安全戰略首重防止「惡棍國家」（rogue states）獲得或運用大規模殺傷性武器，或提供恐怖組織大規模殺傷性武器，來威脅美國和盟國。其次則是在全球打擊恐

註④ 「美推動成立國土安全部」，中國時報，民國 91 年 6 月 8 日，版 14。

註⑤ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2001, p. 2. 早在冷戰結束之初，老布希總統便依序歸納美國國家利益與目標為：（一）國家的自由與獨立，其基本價值與體制完整，以及人民安全。（二）經濟的繁榮與成長，以確保個人成功機會，並做為國家在國內外採取行動的資源基礎。（三）世界穩定與安全，以促進政治自由、人權與民主制度。（四）與盟國及友好國家間正面、合作與積極政治互動的關係。George Bush, *National Security Strategy of the United States: 1990-1991* (Washington D. C. : Brassey's, 1990), pp. 3~12.

註⑥ 霍斯提 (Ole R. Holsti) 歸納傳統現實主義者對國際關係的看法為五點：（一）國際無政府狀態以及伴隨而來的安全困境；（二）相對能力成為影響國際關係的關鍵因素；（三）重視地緣團體（通常是國家）做為國際關係的主要行為者；（四）國家行為受國家利益（由生存、安全、權力以及相對能力所定義）所引導；（五）假定國家為單一行為者。Ole R. Holsti, “Model of International Relations: Realist and Neoliberal Perspectives on Conflict and Cooperation,” in Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, eds., *The Global Agenda: Issues and Perspectives*, 4th ed. (New York: McGraw-Hill, Inc., 1995), pp. 131~132.

註⑦ U.S. Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response*, January 2001, <<http://www.defenselink.mil>>.



怖組織與防止恐怖攻擊，尤其是涉及大規模殺傷性武器的恐怖攻擊。二〇〇二年九月公佈的美國國家安全戰略（The National Security Strategy of the United States of America）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。^⑤

為因應大規模殺傷性武器擴散的威脅，美國防部提出「反擴散」（counterproliferation）計畫做為主要因應策略。該計畫強調四個核心能力：（一）反制武力（counterforce）：發展出能辨認、標識、消滅和禁止核生化物質之生產、儲存和運用的反制武力；（二）積極防禦：發展以彈道飛彈防禦為主的積極防禦；（三）消極防禦：訓練和裝備美軍，使其能於受核生化污染的環境中有效行動；（四）後果管理：發展管理核生化武器使用之後果的能力。其它構成該計畫的因素尚有：（五）嚇阻：維持強大的嚇阻能力；（六）多國合作：支持外交、武器管制和出口管制，以及鼓勵盟友和夥伴將反擴散做為其軍事計畫的一部份。^⑥二〇〇二年十二月小布希公佈美國「打擊大規模殺傷性武器之國家戰略」（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，避免國家和恐怖分子獲得大規模殺傷性武器。（三）加強準備，以有效回應任何攻擊美國和其朋友和盟國的大規模殺傷性武器。^⑦

為了有效阻止大規模殺傷性武器、其載具和相關物質的擴散，布希總統根據「打擊大規模殺傷性武器的國家安全戰略」的要求，在二〇〇三年五月卅一日於波蘭宣佈一項「防止擴散方案」（Proliferation Security Initiative, PSI），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殺傷性武器及相關物質。^⑧ PSI 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夥伴關係。它並不在參與的國家間創造正式的義務，而代表一種政治承諾，參與國願意採行最適當的作法以阻止和擴散有關的運輸。第一次 PSI 會議於六月十二日在馬德里召開，有十一國（澳、法、德、義、日、荷、波蘭、葡、西、英、美）參與。在九月四日的第三次 PSI 會議上，十一個參加國同意公布 PSI 禁運原則的

註⑤ George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington: The White House, September 2002).

註⑥ U.S. Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response*, p. 78；二〇〇〇年四月美國聯合參謀作戰本部開始草擬代號 JP 3-40 的反擴散作戰聯合準則 (JP 3-40 Joint Doctrine)，以指導整合反擴散的四大核心能力。參考 Counterproliferation Program Review Committee, *Report on Activities and Programs for Countering Proliferation and NBC Terrorism*, Executive Summary, May 2002, <<http://www.acq.osd.mil/cp/cprc02xsm.pdf>>.

註⑦ George W. Bush, "Statement by the President," the White House, Office of the Press Secretary, December 11, 2002.

註⑧ White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by the President to the People of Poland," Wawel Royal Castle, Krakow, Poland, May 31, 2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html>>.



宣言（Statement of Interdiction Principle），該原則列出有效禁止大規模殺傷性武器運輸以及阻止擴散者從事該類交易的特定步驟，支持 PSI 的國家願意共同合作，採取更強的措施打擊擴散者。^④ PSI 做為整個反擴散任務的一部份，強調應用情報、外交、執法、與其它可用工具來避免 WMD 相關品項的擴散；其有關禁運的演訓和其它實務活動可以幫助國家以更緊密、協調和有效的方式共同阻止、搜查和扣押涉及擴散的運輸。^⑤

美國國家安全戰略重視反擴散與反恐，與其重視本土防衛相同，都是為了因應新的安全情勢需要。與美國反恐與反擴散任務相關的理論解釋，涉及意識形態、嚇阻概念、以及霸權領導等，下文再做說明。

三、積極或進攻性的民主戰略

「民主和平」一直是美國國家安全戰略的終極理想。老布希的「世界新秩序」戰略目標是在全球建立起民主自由的政經秩序；^⑥柯林頓的「交往與擴大戰略」主張所有的美國戰略利益都有賴於擴大民主與市場國家社群來達成；小布希更標舉自由與人權做為全球反恐鬥爭的道德基礎。在二〇〇二年的國家安全戰略報告中，小布希揭諸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，也包括個人的人權自由，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，小布希將美國與恐怖主義的戰爭描述為自由與恐懼間的戰爭，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。^⑦

小布希的民主戰略主張以軍事手段促進民主。美國國家安全戰略報告指出，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。^⑧

註④ “The Proliferation Security Initiative,” *Bureau of Nonproliferation*, Washington, D.C., July 28, 2004, <<http://www.state.gov/t/np/rls/other/34726.htm>>; “Proliferation Security Initiative (PSI) Meeting,” Paris, September 3-4, <<http://www.acronym.org.uk/docs/0309/doc06.htm>>.

註⑤ *Ibid.*

註⑥ 一九九〇年九月二十一日，老布希總統就伊拉克入侵科威特事件向美國國會發表題為「邁向世界新秩序」的演說，首次對外公布其建立「世界新秩序」(A new world order)的主張。老布希指出，冷戰後的新世界應該是一個法治取代叢林法則，國家承認其對自由與正義的共同責任，以及強權尊重弱小的世界。九一年四月老布希指出世界新秩序的四個原則為：支持人權、和平解決爭端、集體對抗侵略、以及武器管制。參考 George Bush, “Toward A New World Order,” *Current Policy*, No. 1298 (Sept. 11, 1990); *Public paper of the Presidents of the United States: George Bush: 1990: Book II* (Washington D. C.: USGPO, 1991), p. 1219; “Address by the Resident to the Air University,” Maxwell Air Force Base, Montgomery, AL, Office of the Press Secretary, White House Press Office, Washington D. C., 13 April 1991.

註⑦ *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002, pp. 3, 7.

註⑧ *Ibid.*, p. 29.



小布希的民主戰略也重視經濟手段的運用。其國家安全戰略強調自由貿易源於道德原則，並提出所謂「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（moral imperative）。^⑤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政府更強的意識形態色彩。

觀察小布希民主戰略的思維模式，小布希以軍事為民主打前鋒的安全戰略顯然與柯林頓不同。柯林頓主義（Clinton Doctrine）的主要內涵是擴展民主（Democratic Enlargement），主要是以經濟的方式進行民主擴展；^⑥軍事僅為柯林頓塑造有利經濟政策之安全環境的輔助手段。^⑦小布希政府則採取強勢的「勸阻、嚇阻與擊潰」的軍事戰略，^⑧主張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，可說是一種積極的、甚至進攻性的民主戰略。

小布希主張在全球建立有利民主的均勢，擴大民主制度的範圍，其手段本身具有進攻性現實主義的傾向，但意識形態卻帶有傳統自由主義的色彩。根據自由主義的「民主和平」理論，民主國家比較願維持其國際承諾，不願意從事恐怖主義或破壞環境，彼此之間也較不會發生戰事；當所有國際社會成員都採行類似的民主制度時，美國本身的民主政體才能真正得到保障。^⑨要言之，美國是採取進攻性的現實主義手段，以達成自由主義的「民主和平」的理想。

四、保留單獨行動與先制攻擊的權利

二〇〇二年元月，小布希總統在國情咨文中把擴散大規模毀滅性武器的北韓、伊拉克、伊朗列為「邪惡軸心」（Axis of Evil），並強調美國絕不會坐待這些國家獲取毀滅性武器、或提供恐怖份子毀滅性武器來對付美國。^⑩在尋求國際反恐支持的同時，

註⑤ *Ibid.*, pp. 21, 23.

註⑥ Warren Christopher, "The Strategic Priorities of American Foreign Policy," Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., November 4, 1993, U.S. Department of State Dispatch, Vol. 4, No. 47 (November 22, 1993), pp. 796~798. 如同當時美國國家安全事務顧問雷克 (W. Anthony Lake) 於一九九三年所表示，擴展民主的意義在於擴大自由市場的民主國家社群，以取代冷戰期間的圍堵共產。參考 Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Affairs*, No. 106 (Spring, 1997), pp. 111~127.

註⑦ 一九九七年柯林頓政府的四年度國防檢討報告，以塑造國際環境 (shaping the international environment)、回應威脅和危機 (responding to threats and crises)、準備不確定的未來 (preparing now for an uncertain future) 做為強化美國國內外安全的三大任務。U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, 1997.

註⑧ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, 2001.

註⑨ Strobe Talbott, "Democracy and the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 6 (November/December 1996), pp. 48~49; David A. Lake, "Powerful Pacifists: Democratic States and War," *American Political Science Review* (March 1992), pp. 24~37; G. John Ikenberry, "The Myth of Post-Cold War Chaos," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 3 (May/June 1996), pp. 79~91.

註⑩ 「美國總統發表國情咨文 二〇〇二年一月二十九日」，*中華戰略學刊*，1991年夏季號，頁195。



美國主張對可能使用大規模殺傷性武器的惡棍國家與恐怖組織，擁有進行單獨行動或先制攻擊的自衛權利。^⑥新戰略原則首度加入「先制」及防衛性干預的概念，做為美國對付有意以大規模毀滅性武器攻擊美國之敵國或組織的正式選項。^⑦

小布希的「先制」及「預防性干預」與柯林頓的「預防性防禦」不同。「預防性防禦」部份源於「嚇阻」戰略，軍事上要嚇阻危機升級為戰爭，政治上則要塑造安全環境，以交往或介入的方式預防危機發生。^⑧小布希的「先制攻擊」概念事實上接近於「預防性戰爭」；根據華盛頓郵報批露美國「打擊大規模殺傷性武器之國家戰略」機密版本的內容，美國政府對於即將獲得大規模殺傷性武器或足以載運該武器之長程飛彈的國家或恐怖組織，授權美軍發動先制攻擊。該政策的目的是在避免大規模殺傷性武器零件轉口，或在其完成組裝之前予以摧毀。^⑨

然而國際法不允許國家為了非立即性的威脅而發動先制攻擊。如奈伊（Joseph S. Nye）指出，聯合國憲章第五十一條規定國家動武的條件應限於單獨或集體自衛；在面臨立即的攻擊時，進行先制被認為是可接受的自衛行動，但預防性戰爭則不被允許；敵人必需有能力又有明顯意圖襲擊美國，美國才有合法的理由來實行先發制人。奈伊結論認為，多邊的預防戰爭可以被合理化，但必需設定判準，並取得多數支持。^⑩

小布希主張在潛在敵人動手之前先發動先制攻擊，此與進攻性現實主義認為大國總是企圖對潛在對手發動攻擊以預防其崛起，具有類似的邏輯，但其深層次的思維仍有不同。如米氏對布希的先發制人戰略持批評態度，認為布希先發制人戰略是以建立帝國為導向，^⑪不僅難以成功，也與進攻性現實主義建議美國採取離岸平衡策略，保持美國區域霸權力量的精神背道而馳。

五、結合攻勢武力與積極防禦的新嚇阻概念

鑑於惡棍國家與恐怖組織都具有非理性的特質，無法以傳統的嚇阻方式對付，小布希除了主張對擁有核生化武器的恐怖組織或惡棍國家進行預防性與先制性攻擊，也重視核子武器與飛彈防禦在反擴散政策中的作用。二〇〇一年十二月底五角大廈提交國會「核武態勢評估」機密報告，勾勒出美國在下個五到十年的核武發展方向。^⑫依循四年度國防評估報告所設定的方向，核武態勢評估報告轉變美國的戰略核武計畫，

註⑥ *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002, pp. 6, 15.

註⑦ 「美新戰略思維：先制攻擊取代圍堵嚇阻」，*中國時報*，民國 91 年 6 月 11 日，版 14。

註⑧ 冉亮，「預防性防禦戰略：美新安全戰略」，*中國時報*，民國 88 年 3 月 12 日，版 2。柯林頓的國防部長裴利（William J. Perry）也認為，後冷戰時期的美國國家安全戰略應以「預防性防禦」為上策，而「塑造」安全環境是「預防性防禦」的工作重點。William J. Perry and Ashton B. Carter, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1999).

註⑨ “Preemptive Strikes Part of U.S. Strategic Doctrine,” *Washington Post*, December 11, 2002, p. A01.

註⑩ Joseph S. Nye, “Before War,” *The Washington Post*, March 14, 2003, p. A27.

註⑪ John J. Mearsheimer, “Heart and Minds,” *The National Interest*, Vol. 69, Fall 2002, pp. 13~16.

註⑫ Donald H. Rumsfeld, *Nuclear Posture Review*, submitted to Congress on 31 December 2001, issued on January 8, 2002.



從冷戰時期以威脅為基礎的途徑，轉為以能力為基礎的途徑，企圖以最少的核武建立可靠的嚇阻能力。該報告創造了「新三位一體」(New Triad)一詞，即「攻擊性的打擊武力」(核子和傳統武力)加「積極和消極的防禦」(飛彈防禦及其他防禦系統)以及「回應需要的防禦基礎設施」(研發和製造核武的能力以及恢復核試)。^⑥美國政府希望藉由新三位一體的建立，同時達到減少核武依賴、以及改善美國嚇阻大規模殺傷性武器攻擊之能力的目標。

為有效摧毀敵人擁有之核生化武器、或其生產或儲存設備，美國空軍正進行核生化物質打擊武器(Agent Defeat Weapon, ADW)計畫，企圖以最小的平民損傷來偵查、標識、並摧毀敵人的核生化設施與生物物質。鑒於核生化武器、物質及生產設備經常被設置於堅固的地下設施內，美國空軍必需發展「堅固深層地下目標打擊能力」(Hard and Deeply Buried Target Defeat Capability, HDBTDC)，並以研發能夠穿透地表的小型核武做為該計畫的重要部份。^⑦核武態勢評估報告強調美國將發展小型戰術核武，並更加重視核武的實戰角色。該報告主張研發碉堡剋星(bunker-buster)以及能降低平民傷亡精準彈頭，以對付像奧薩瑪·賓拉登之「基地」(Al-Queda)恐怖組織的威脅。美國國家核子安全局長戈登將軍(Gen. John A. Gordon)在二〇〇二年二月十四日於國會作證指出，由國防部與能源部官員組成的核武委員會已經下令進行一個為期三年的研究，來發展一種配備核子彈頭、能穿透地表摧毀堅固地下目標的武器。^⑧

另外，為了滿足小布希對於反擴散以及在十年內將現有核武裁減為三分之一的目標，^⑨美國不惜退出反彈道飛彈協議，使其得以佈署彈道飛彈防禦系統。美國政府評估，目前的飛彈防禦能對來襲的短程到中程飛彈提供積極的防禦；如能建立一個能夠攔截彈道飛彈的防禦系統，更可以降低用於反制敵人飛彈之核武的需求。飛彈防禦結合美國報復打擊的能力，可以提高美國在區域衝突中的優勢，從而增加美國對朋友和盟邦嚇阻攻擊的保證。^⑩

為防範惡棍國家可能對美國本土發動至多十數枚飛彈的攻擊，小布希於二〇〇一年十二月十三日宣佈於次年六月退出反彈道飛彈條約，並佈署全國飛彈防禦體系。根據核武態勢報告的建議，為確保美國核武的安全可靠，必要時美國還可能退出全面禁止核試條約。這些政策顯然與前任政府不同。如柯林頓主張，確保美國不受核生化武器攻擊最好的方式是透過持續的嚇阻，並強化多邊不擴散建制，包括降低美蘇核武庫存在數量的START條約、反彈道飛彈條約、普遍核禁試條約、以及核不擴散條約等。^⑪

註⑥ 以往所謂的「三位一體」核力量包括轟炸機、長程陸基飛彈及潛射飛彈，是美國戰略武器的三大支柱。參考William M. Arkin, "Secret Plan Outlines the Unthinkable," *Los Angeles Times*, March 10, 2002.

註⑦ U.S. Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response*.

註⑧ "Nuclear Plans Go Beyond Cuts," *The Washington Post*, February 19, 2002, p. A13.

註⑨ 二〇〇一年十一月十三日小布希總統宣佈在下個十年中將現有的六千枚長程核武降為三分之一，在二〇一二年達到1700到2200枚戰略核武的裁武目標。

註⑩ Arkin, *op. cit.*.

註⑪ *National Security Strategy For a New Century*, 1999, p. 12; Butcher, *op. cit.*, p. 37.



美國傳統嚇阻戰略已經由於美國提出先制攻擊、發展用於戰區的小型核武、以及保護本土和海外美軍的飛彈防禦系統，而發生重大改變。首先，美國嚇阻戰略的目標已由嚇阻敵人使用核生化武器，轉為嚇阻敵人獲得核生化武器。^③小布希政府強調在敵人有機會獲得或動用核生化武器之前，以積極的行動找出並摧毀敵人可能的核生化武器。^④其次，為摧毀核生化物質而發展出的反制武力，包括小型戰術核武，成為美國嚇阻戰略中較戰略核武更加實用的攻勢手段。第三，彈道飛彈防禦發揮對恐怖份子和惡棍國家的積極防禦功能，有助於強化嚇阻的可信度，並提供嚇阻失敗時的基本避險手段。

小布希結合攻勢武力（戰略與戰術核武）與積極防禦（主要是飛彈防禦）的新嚇阻概念是一種主動式的嚇阻。透過能夠用於先制攻擊的戰略與戰術核武，配合飛彈防禦的積極防守，使美國在對付惡棍國家與恐怖組織時有更多的行動選項與自主發動權，從而增加嚇阻大規模傷殺性武器擴散的效果。這個新嚇阻概念不同於過去靜態的、以維持既有權力平衡為目的被動式嚇阻，而是強調動態的、杜絕未來可能威脅權力平衡之因素的主動式嚇阻，因此在概念上更接近於進攻性現實主義。

六、維持軍事獨霸地位並以能力為基礎調整美軍全球部署

由於國內外反恐工作的需要，九一一事件後的美國安全戰略強調軍事是美國國家安全的中心，主張維持足以勸阻潛在敵人追求超越或匹敵美國的強大武力。^⑤九一一事件的同月三十日，美國公布「四年度國防評估報告」開宗明義指出，美國在世界上的獨特安全角色提供盟國與朋友關係網絡的基礎。為防衛美國安全利益，美軍必需：（一）重新確立與盟國和朋友的關係；（二）勸阻軍事競爭發生；（三）嚇阻威脅；（四）嚇阻不成後擊潰敵人的能力。^⑥四年度國防評估報告改變美國原有防衛計畫的基礎，從過去以威脅為基礎的模式轉為以能力為基礎的模式，強調未來美國應有能力應付任何可能的攻擊方式，以嚇阻並擊潰那些依賴奇襲、欺敵與不對稱戰爭達成目的的敵人。^⑦

美國國家安全的新威脅來自恐怖組織與惡棍國家，無法用過去那種固定駐地、專守防禦以及前哨防線（tripwire）式的軍事單位加以因應。^⑧為此，布希總統於二〇〇四年八月十六日宣佈一項自韓戰結束以來最廣泛的全球軍事調整計畫（Global Posture Review, GPR），將在未來十年內從歐亞撤回六至七萬兵員至美國本土，並對所有美

註③ Butcher, *op. cit.*, p. 38.

註④ *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002.

註⑤ *Ibid.*, p. 29.

註⑥ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2001, pp. 1, 11.

註⑦ *Ibid.*, iv.

註⑧ Gerry J. Gilmore, "U.S. Global Posture Realignment Process Will Take Time," *American Force Press Service*, Washington, Dec. 3, 2003, <http://www.dod.gov/news/Dec2003/n12032003_200312038.html>.



國海外軍力進行重新部署。布希指出，新科技賦予美軍更大的機動性與戰鬥力，能在更短的時間內對全世界任何地區進行打擊。爲了應付不確定於何處發生的威脅，沒有必要將軍隊駐紮在上個世紀冷戰結束的地方。^⑨美國調整全球軍事部署的構想始於二〇〇一年的「四年國防檢討」報告，該以能力爲基礎的軍事調整計畫反映美軍爲實踐反恐作戰所做的重大軍事轉型；其內容不光涉及基地或設施的變動，還包括所有的演訓和軍事活動、與盟國的防衛關係、鼓勵責任分擔的法律安排、以及快速大規模集結的能力。^⑩

美國國防部長倫斯斐強調，美軍的全球部署重整反映幾個新思維：美軍應該部署在有需要、受歡迎、方便調動、能快速靈活運用的地方，並藉由先進能力以更少人力做更多事情。^⑪國防部副部長費斯（Douglas J. Feith）澄清美軍的全球部署調整的目的不在削減美國的承諾、走向孤立或單邊主義，而是要以更有效的方式履行美國的國際承諾。費斯指出美軍重整的指導原則有五：（一）強化盟國的角色，擴大盟國的角色並建立新的夥伴關係。（二）建立更大的彈性以處理不確定情況，使美軍在未來需要時能迅速到達有事的地區。（三）重視區域內與區域間調度的能力，從全球調度的基礎上改善從一個地區投射到另一地區的能力。（四）發展快速部署的能力，使美軍能夠快速進入、通過與撤出駐在國。（五）重視能力而非數量，在減少外派美軍的同時仍能有效執行任務。^⑫

小布希的國家安全戰略主張維持足以勸阻潛在敵人追求超越或匹敵美國的強大武力，「四年國防評估報告」重視能力在美國安全戰略的中心角色，並據以檢討調整未來的海外軍事部署（GPR），加上美國不排除先制攻擊以及結合核武與飛彈防禦的主動式嚇阻，使未來的全球軍事競爭處於不公平的狀況，進一步確保美國做爲冷戰後唯一軍事超強的地位。

就理論而言，美國維持軍事獨霸地位以確保國家安全的想法，與進攻性現實主義

註⑨ White House, Office of the Press Secretary, "President's Remarks to Veterans of Foreign Wars Convention," August 16, 2004, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/08/20040816-12.htm>>.事實上早在二〇〇三年十一月二十五日布希總統便宣佈，美國將與朋友、盟國和夥伴針對調整軍事部署事宜進行密集咨商。據當時報導，美國軍方已配合國防部著手修正朝鮮半島、中東地區可能爆發戰爭所擬定的作戰計畫，以便在未來用更快的速度、更少兵員因應這些地區的戰事。這些修正反映美軍經過阿富汗及伊拉克戰爭歷練，於精準武器方面所獲得的長足進展、重用特種部隊以及陸海空三軍間協調能力更佳等特色。國防部希望運用這些特色，配合未來作戰計畫中的新構想，來提高美軍的戰鬥效率。新計畫的焦點放在如何快速打贏戰爭，使原本動員的大批兵力不必投入戰場。新構想尚包括設置一些連成網狀的小型基地取代駐德國或南韓這些冷戰時期所設立的大型、長期性基地。參考 "Testimony As Prepared for Delivery by Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld," Senate Armed Service Committee, Washington, D. C., September 23, 2004, 及「布希：將調整全球美軍部署」，中國時報，民國92年11月27日，版A14。

註⑩ Douglas J. Feith, "Prepared Statement before the House Armed Services Committee," Washington, D. C., June 23, 2004, <<http://www.dod.mil/speeches/2004/sp20040623-0522.html>>.

註⑪ Donald H. Rumsfeld, "Positioning America's Forces for the 21st Century," United State Department of Defense, Sept. 23, 2004, <<http://www.dod.mil/home/articles/2004-09/a092304b.html>>.

註⑫ Feith, "Prepared Statement before the House Armed Services Committee."



以相對權力最大化追求安全最大化的思維類似。美軍全球部署調整計畫也有助減少美國霸權力量耗損，並增強美軍行動的自主性。美軍全球部署重整計畫要求盟國承擔更大的國防責任，加強盟國自衛及與美軍聯合作戰的能力，以及發展美軍本身的快速部署能力；這樣的軍事調整實蘊含著進攻性現實主義建議的「離岸平衡」策略——優先將防衛責任推給當地的盟國，必要時再組成聯合武力進行遏制，甚至獨力進行干涉行動；如此將有助延長並有效行使美國的霸權。

七、強勢的多邊領導

強調美國領導的「美國優勢」(American Primacy) 戰略一直是美國國家安全戰略的主流。^⑧美國優勢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。^⑨柯林頓的國家安全戰略以經濟交往做為民主擴大的主軸，使得多邊主義與建制有較大的發展空間。^⑩到小布希總統時期，為阻止大規模殺傷性武器威脅美國安全，主張保留單獨行動與先制攻擊的權利，其領導國際事務的方式顯然較前任政府更為強勢。

九一一事件之後，美國的國家安全面臨恐怖主義與大規模殺傷性武器的嚴重威脅，此種不對稱戰爭手段難以用新現實主義的權力均勢加以嚇阻，故不能排除動用進攻性現實主義的單邊主義與先制攻擊。唯美國要持續領導國際社會，仍需運用多元現實主義的建制合作手段。譬如在處理反恐與反擴散問題上，美國國家安全戰略報告主張運用多元現實主義的方式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組織（包括聯合國、區域性與非政府組織在內）與當地國家的力量，促使其自發地對抗恐怖主義。^⑪小布希政府對抗國際恐怖主義是基於下列原則：不向恐怖份子讓步與妥協；對恐怖份子的犯行訴諸法律；孤立並施壓庇護恐怖主義的國家；支持願與美國合作並需要援助之國家的反恐能力。而其「反擴散」計畫除了以反制武力、積極防禦、消極防禦、和後果管理為核心外，也重視多國合作，包括外交、武器管制、出口管制、以及鼓勵盟友和夥伴將反擴散做為其軍事計畫的一部份；^⑫二〇〇三年中以後美國在國

註⑧ 如杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 所言，優勢之於國家的重要性就如同權力在政治領域的作用一般。Samuel P. Huntington, "Why International Primacy Matters," *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), pp. 68~83.

註⑨ 如布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 的主張，只有美國領導的世界才能避免無政府式的混亂，美國必須防止在歐亞大陸上出現能夠對美國霸權提出挑戰的敵對聯盟或國家，採取維持美國優勢的戰略選擇。Zbigniew Brzezinski, "A Geostrategy of Eurasia," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5 (September/October 1997), pp. 51~2.

註⑩ 但要說柯林頓完全尊重聯合國體制也是不確實的；一九九九年柯索沃戰爭爆發後，北約以制止人道主義災難為由，於三月二十五日繞過聯合國安理會程序對南斯拉夫展開空襲，成為國際社會人道干預的先例。
"In the Name of the UN, Stop It," *The Guardian*, 14 June 1993.

註⑪ *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002, p. 7.

註⑫ U.S. Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response*, 2001.



際間推動的 PSI 反擴散禁運合作是個明顯的例子。

另外，九一一事件後的國際政軍環境顯示，以英美為核心組成的臨時聯盟在美國領導下進行戰爭，具有重大的軍事價值。對以反恐戰爭為首務的布希政府而言，臨時軍事聯盟凌駕永久同盟，雙邊同盟的重要性又高於多邊同盟。同盟的意義也發生變化，只要是分享美國的價值與利益，並有助於降低成本與分擔責任者都被美國視為同盟。⁸⁸雖然永久聯盟在美國的國防政策中的重要性已不若以往，但正式的盟國關係對於美國打擊恐怖主義與防止大規模殺傷性武器擴散依然重要。美國依據 GPR 計畫裁撤部份歐、亞地區美軍基地後，與原駐國的關係會由其它管道補強；例如共同打擊恐怖份子的全球性犯罪組織，防止大規模殺傷性武器擴散，或建構全球彈道飛彈防禦系統，來增強與歐、亞盟國的安全協調、情報分享與警政合作。

結構現實主義比較不能解釋美國因應惡棍國家與恐怖組織威脅的做法。首先，惡棍國家與恐怖組織兩者都具有非理性的特質，無法靠結構現實主義的權力平衡或嚇阻方式對付，必需另謀其他良策。其次，反恐與反擴散任務要能順利進行，除了美國的領導，也有賴各國自發性的合作，才能長遠有效；但國家合作的課題並非結構現實主義所長。⁸⁹最後，結構現實主義對於非國家行為者或國際組織的作用並不重視，但這兩者卻是美國進行反恐戰爭時不能忽略的因素。⁹⁰

小布希領導國際社會的方式是一種結合攻勢現實主義與多元現實主義的強勢的多邊領導；一方面以多邊合作與建制手段進行領導，一方面不排除單邊行動與先制攻擊的可能。但鑒於進攻性現實主義與結構現實主義都不重視非國家行為者如恐怖組織的作用，小布希政府領導國際事務的方式仍以多元現實主義手段為優選。多元現實主義重視國際恐怖組織對美國安全的影響，雖然主張武力使用的可能性無法排除，但並不贊成美國進行先制攻擊，而應透過多邊合作與國際建制確保美國領導的合法性。⁹¹美國繞過國際組織對它國行使先制攻擊應屬非不得已的手段；除非美國認定採行多邊方式將導致其重大利益受損，當不致採取單邊行動。

註⁸⁸ Bruno Tertrais, "The Changing Nature of Military Alliances," *Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 2 (Spring 2004).

註⁸⁹ 在現實國際社會中，國家確實會進行合作並發展彼此遵守的規範。如理性選擇模式指出，當互利的可能性存在，以及維持未來良好關係極為重要時，在無政府狀態下國家仍可以進行合作。Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies," *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (1985), pp. 1~24.

註⁹⁰ 克歐亨 (Robert O. Keohane) 指出傳統現實主義的三個核心假設，包括：(一) 國家是世界政治中最重要行為者；(二) 國家是單一的理性行為者；(三) 國家尋求權力，並且依據權力計算其利益。Buzan, Jones and Little, *The Logic of Anarchy*, pp. 164~165.

註⁹¹ 多邊領導是一種透過勸說、談判以及斡旋來進行多邊政策協調的過程，常發生於規範性秩序如國際建制中。在建制內進行領導涉及領導者的談判技巧，以及整合各方意見形成協議的能力。參考 Jarrod Wiener, "Leadership, the United Nations, and the New World Order," in Dimitris Bourantonis and Jarrod Wiener, eds., *The United Nations in the New World Organization at Fifty* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan), 1995, p. 44.



以美國以多邊建制進行領導的企圖具有霸權穩定理論的思維。依據該理論，霸權國家會塑造對已有利的建制並加以維持。^②除非認為建制規範已危及自身的利益，且已無法透過自身實力左右其運作，否則不會任意破壞建制。一旦規範建制化了，霸權領導就比較不需要動用本身的資源，而可以由建制內的各國分擔領導的成本。美國的長期領導權仍需植基於建制之上。

總結上述對美國國家安全特徵與思維傾向的分析可知，小布希政府國家安全戰略思維是以進攻性現實主義與多元現實主義為主流，但仍具有某些自由主義的理想。九一一之後美國重視本土防禦，並以反擴散與反恐做為戰略中心，反應出現實主義重視國家安全與情勢變化的立場。小布希積極的或進攻性民主戰略事實上是以進攻性現實主義為手段，達成自由主義的「民主和平」的理想。小布希主張維持軍事獨霸地位、對潛在敵人發動先制攻擊、以及採取主動式嚇阻的概念，都展現出類似進攻性現實主義的邏輯，即便在深層的意義上仍有差別。小布希領導國際社會的方式是一種結合進攻勢現實主義與多元現實主義的強勢多邊領導，但仍以多元現實主義的國家合作與建制手段做為優先選項。

肆、美伊戰爭與北韓核子危機中的 美國國家安全戰略

一、美伊戰爭

第一次波灣戰爭美國獲勝，反而促使具有野心的區域性強權如伊拉克與北韓加快追逐核子武器，做為阻止超級大國干涉地區衝突的手段。伊拉克總結第一次波灣戰爭的經驗認為，機動性彈道飛彈在對付進攻性部隊和各種防禦上有巨大優勢，由彈道飛彈運載的大規模殺傷性武器更是嚇阻美國介入地區性衝突的有用工具。保護和加強包括核生化能力在內的戰略計畫成為伊拉克重建軍力的優先工作。^③

美國雖然打贏了第一次波灣戰爭，海珊在伊拉克的政治領導仍然存在，並宣稱贏得這場戰爭的政治性勝利。由於美伊軍力的不對等，伊拉克最高的戰略目標就是保全其政府；海珊總統繼續掌權，就是伊拉克對美國取得政治勝利的象徵。布希總統一九九二年的競選失利，更加深人們對海珊勝利的印象。^④

海珊總統為了在意志的持久戰中勝過西方，對聯合國的經濟制裁與軍事檢查一直採取抵制態度，包括一九九〇年八月聯合國 660、661 號決議案譴責伊拉克並進行貿易禁運，一九九一年四月做為停火條款的 687 號決議案規定設立非軍事區、要求拆除毀違禁武器及相關設施以及設置監督伊拉克裁武的特別委員會（United Nations Special

註② 同註①。

註③ 滕建群、吳維滿、俞沛之編著，*烽煙散盡看海灣*（北京：軍事科學出版社，1995年），頁52、58。

註④ 同上註，頁86。



Commission, UNSCOM)。其作為令美國十分不快。

二〇〇二年十一月八日，聯合國安理會無異議通過美國擬就的 1441 號決議案，認定伊拉克一直實質違反 687 號決議案下的義務，要求伊拉克立即無條件遵守該決議案及相關議案。第 1441 號決議案表明給予伊拉克遵守其解除武裝之義務的最後機會，規定伊拉克至遲應於三十天內向聯合國申報所擁有或發展中之大規模殺傷性武器及其載具；若有申報不實、遺漏，或不配合武檢，將構成進一步實質違反決議案，將面臨嚴重後果。^⑤

伊拉克雖然接受了決議案，但美國對伊拉克履行義務的情形並不滿意。二〇〇二年十二月十九日美國駐聯合國大使尼格羅龐提（John Negroponte）公開聲稱伊拉克提交的武器清單遺漏與疑點甚多，已「實質違反」聯合國 1441 號決議案。^⑥隔年（二〇〇三年）一月二十八日小布希在國情咨文中，直指巴格達「徹底藐視聯合國決議」，揚言必要時將投入軍力迫使伊拉克就範。^⑦二月五日美國國務卿鮑爾向聯合國提出伊拉克仍藏有大規模毀滅性武器的證據，並指海珊政權「實質違反聯合國決議的罪證確鑿」。^⑧

二〇〇三年二月二十四日美、英、西班牙三國向安理會提出解除伊拉克武裝的新決議案草案，並警告海珊已經「錯失解除武裝的最後機會」。法國、德國和俄羅斯試圖聯手反制美國，提議將武檢時程延後到七月。鑒於安理會通過新決議案的機會不大，三月十七日美、英、西三國決定撤回提交安理會的新決議案。布希同時發表電視談話，要求海珊在四十八小時內率子出亡，否則逕行開戰。^⑨

美國的最後通牒為海珊所拒，於是在第一次波灣戰爭十二年後，二〇〇三年三月二十日清晨（美東時間為十九日晚上）美軍對巴格達發動大規模空襲，約四十枚戰斧（Tomahawk）巡弋齊射巴格達，揭開對伊戰爭的序幕。^⑩開戰後短短三週內美軍便推進五百公里，四月九日大舉挺進巴格達市區，並將市中心廣場的海珊塑像拉倒，象徵海珊政權垮台。^⑪五月一日布希總統在美軍航空母艦林肯號向全美發表電視演說，

註⑤ United Nations Security Council, *Resolution 1441* (2002), Adopted by the Security Council at its 4644th meeting, on 8 November 2002.

註⑥ “Remarks by Ambassador John D. Negroponte, United States Permanent Representative to the United Nations, Following the Consultations on Iraq, Security Council Stakeout, December 19, 2002,” USUN PRESS RELEASE # 218 (02), December 19, 2002 <http://www.un.int/usa/02_218.htm>.

註⑦ George W. Bush, “State of the Union Report,” Washington D.C.: United State Capitol, January 28, 2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>>.

註⑧ Colin Powell, “Statement in the Security Council on Iraq,” February 5, 2003, <<http://www.un.int/usa/03c1p0205.htm>>.

註⑨ 參考「美伊波斯灣戰爭大事紀」，中央社，2003年3月20日。

註⑩ “Anti-Aircraft Batteries Open Up in Baghdad,” *The New York Times*, March 19, 2003; “Bush Orders an Assault and Says Americans Will Disarm Foe,” *The New York Times*, March 20, 2003.

註⑪ 「哈珊垮台」，中國時報，民國92年4月10日，版1。



表示美軍在伊拉克的主要戰鬥行動已經結束。^⑳

檢驗美伊戰爭前後美國的安全政策，小布希認定伊拉克擁有大規模殺傷性武器，是美國對伊開戰所持的主要理由。九一一事件後美國國家安全戰略以反恐和反擴散為中心；布希總統更在二〇〇三年的年度國情咨文中明確指出，伊拉克為數龐大的核生化大規模殺傷性武器，對美國利益構成直接且嚴重的威脅。^㉑在美軍對巴格達發動空襲之後，布希表示，美國誓言要海珊下台，並銷毀伊拉克境內的大規模殺傷性武器。^㉒美國希望藉扳倒海珊政權警告其鄰國如敘利亞和伊朗施，使其瞭解支持恐怖主義或發展大規模殺傷性武器不符其利益。

美國攻伊的決定明顯受到意識形態的影響，目的則在推廣美國價值。早在九〇年代初期，杭廷頓便認為，在後冷戰時期，東亞的儒家主義（新威權主義）與中東的伊斯蘭主義（回教基本教義派）是民主化運動中最主要的反動力量。^㉓九一一事件後，美國政府內的新保守主義者認為，世界和平的最大威脅來自反對自由民主價值觀的國家；過去主要來自蘇聯，今日則來自激進的伊斯蘭主義或恐怖主義者。而美國捍衛和平和安全最佳途徑是改變專制國家的政治制度，即使這意味著動用武力。^㉔

小布希認為，美國力量進入伊拉克可以主導伊拉克政治制度變化，並催化中東的民主變革。二〇〇三年二月二十六日，布希總統在華府的一場由美國企業研究所主辦的會議上表示，美國將在戰後的伊拉克推行民主改造，並相信一個民主的伊拉克最終將影響整個中東。^㉕這個宣示與新保守主義主張保衛美國關鍵利益並推展美國價值的理念相符。在三月六日的白宮記者會上小布希又稱，為了伊國人民的福祉，要改換伊拉克政權，新的政權會尊重伊國遜尼派、什葉派、庫德族等各個族群的利益，並為中東地區帶來民主變革的契機。^㉖

鑒於伊拉克擁有大規模殺傷性武器一事危及美國重大國家利益，美國不惜採取單

註⑳ The White House, Office of the Press Secretary, "President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended," Remarks by the President from the USS Abraham Lincoln At Sea Off the Coast of San Diego, California, May 1, 2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html>>.

註㉑ President George W. Bush, "State of the Union Report," Washington D. C.: United State Capitol, January 28, 2003 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>>.

註㉒ "Anti-Aircraft Batteries Open Up in Baghdad."

註㉓ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Okla.: University of Oklahoma Press, 1991), pp. 298-311.

註㉔ Frachon and Vernet, *op. cit.*.

註㉕ The White House, Office of the Press Secretary, "President discuss the future of Iraq," Washington D.C.: Washington Hilton Hotel, February 23, 2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>>.

註㉖ The White House, Office of the Press Secretary, "President George Bush discuss Iraq in National Press Conference," March 6, 2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030306-8.html>>.



邊主義，對伊拉克進行所謂的先制攻擊。針對九一一事件後美國國家安全戰略的兩大議題——反恐與反擴散，聯合國安理會堅持以非軍事方式迫使伊拉克合作；法、德、俄並且聯手反制美、英、西所提對伊動武的第二個決議案。但小布希認定伊拉克毫無解決問題的誠意，在三月六日的白宮記者會上小布希表示，伊拉克迄今仍未銷毀大規模毀滅性武器，伊拉克總統海珊對美國的國家安全已經構成「直接威脅」；無論是否授得聯合國授權，美國都將對伊拉克動武。^⑩

美國軍事力量獨霸全球，使軍事行動成爲美國對伊拉克政策的有用選項。與十二年前相比，此次美軍的高科技優勢更強，傷亡也更少。美國在對伊戰爭中佈署了超過二十五萬的部隊（包括十三萬名美軍地面部隊），規模較第一次波灣戰爭少了三分之一。^⑪但在戰爭期間美軍投射的炸彈高達 68% 是精準武器，第一次波灣戰爭中則只有九%。另外，第一次波灣戰爭造成美軍 299 名死亡，第二次波灣戰爭到美軍部隊進入巴格達爲止，只造成 102 名美軍死亡。^⑫

美國也採取主動式嚇阻的概念，昇高在對伊戰爭中動用核武的可能性，以降低美軍攻伊所遭遇的最大風險——即伊拉克可能擁有之生化武器。在 1441 號決議案發佈後不久，布希政府於二〇〇二年十二月十日宣佈其「打擊大規模殺傷性武器之國家戰略」的公開版本，指出對於向美國、海外美軍、朋友及盟國使用大規模殺傷性武器的行動，美國保留「以壓倒性武力回應的權利」，「包括訴諸所有的選項」。^⑬該文件發佈的時機正值美國政府進行攻伊戰爭準備之時，等於對伊拉克發出明確的訊息，警告海珊總統在未來戰爭中動用非傳統武器的潛在後果。^⑭

雖然美國在未受到聯合國成員普遍支持的情況下執意攻打伊拉克，但美國並不願意見到聯合國體系因伊拉克案而受損；聯合國對美國而言仍是有價值的領導工具，打擊恐怖主義也有賴美國與國際組織和其它國家合作。美國希望在獲得安理會九票以上同意出兵，導致對伊拉克的武檢期限以及謀求安理會授權對伊動武的新決議草案表決時間一延再延，最後甚至撤回第二決議案。但從法理而言，去年十一月通過的第 1441 號決議，已足以做爲美對伊軍事行動的法律依據。因此即使美國不再尋求安理會通過進一步的決議，也難謂美國違反國際法。

聯合國授權也有助增加美國對伊拉克政策的正當性。在對伊戰爭進行期間，四月八日小布希與英相布萊爾在北愛爾蘭舉行高峰會後發表共同聲明，指出伊拉克最終將成立一個由伊拉克人民掌治的政權，而聯合國將在伊拉克重建中扮演樞紐性要角。聯合國秘書長安南則於前一日強調，聯合國將在戰後的伊拉克扮演重要角色，並帶來所需

註⑩ *Ibid.*

註⑪ “U.S. Begins Striking Targets in Iraq,” *The Washington Post*, March 19, 2003.

註⑫ 「快準狠 美震懾戰術見效」，*中國時報*，民國 92 年 4 月 11 日，版 2。

註⑬ George W. Bush, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, the White House, December 2002, p. 3.

註⑭ “Preemptive Strikes Part of U.S. Strategic Doctrine,” *The Washington Post*, December 11, 2002, p. A01.



的正當性。^⑩五月二十二日聯合國安理會通過新決議案，解除聯合國自一九九〇年伊拉克入侵科威特之後對伊拉克施行十三年之久的各項制裁，使伊拉克得以恢復石油出口，其所得將用於推動伊拉克重建。該新決議同時授權英美在伊拉克成立新代議制政府之前暫時負責治理伊拉克，聯合國也將派遣一名高層人員擔任伊拉克特使，其角色功能將包括「協力促使伊拉克組成獲國際社會承認的代議制政府」。^⑪

從理論分析美伊戰爭前後美國的安全政策。首先，美國攻伊的決定受到意識形態的影響，意圖以進攻性現實主義的軍事手段在伊拉克推廣美國價值，以便在中東建立起自由主義的民主和平。其次，鑒於伊拉克擁有大規模殺傷性武器對美國重大利益的危害，美國聲稱可能對伊拉克進行先制攻擊；美國並運用獨霸全球的軍事力量，支持對伊拉克的軍事行動；美國也採取主動式嚇阻的概念，昇高在對伊戰爭中動用核武的可能性；這些行動大致都與進攻性現實主義的思維相符。最後，美國雖然執意攻打伊拉克，但並不願公然違反聯合國的決議，顯示美國對國際社會的領導是強勢的多邊主義；雖然美國不排除對伊採取進攻性現實主義的單邊手段，主要目的仍在促使他國合作打擊恐怖主義，顯示多元現實主義的國家合作與建制手段仍是美國對伊政策的優先選項。

二、北韓核子危機

二〇〇二年十月美國亞太事務助理國務卿凱利（James Kelly）訪問平壤時，北韓透露擁有秘密提煉供核武使用的濃縮鈾計畫，該計畫違反了一九九四年的核子架構協議。於是華府在十一月暫停對北韓的燃油接濟，北韓則以驅逐聯合國武檢人員作為報復。十二月二十二日北韓開始拆除被聯合國封存的寧邊子反應器封條及監視錄影機，並從冷卻池取出八千餘根用過的燃料棒，引起美國嚴重關切。美國估計北韓原本擁有一至二枚核武，如果從八千餘根廢燃料棒成功提煉出鈾，預計到二〇〇三年中可以再製造五至七枚核武。^⑫

由於美國在二〇〇二年一月將北韓列入邪惡軸心，隔年又攻打同被指為邪惡國家伊拉克。北韓為了避免美軍攻擊而打出核武牌，要求和美國舉行雙邊談判，簽定互不侵犯條約。北韓外交部發言人於二〇〇二年十月二十五日針對朝鮮半島核子問題發表

註⑩ The White House, Office of the Press Secretary, "Joint Statement by President Bush, Prime Minister Blair on Iraq's Future," April 8, 2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/04/20030408-1.html>>; Kofi Annan, "Secretary-General's press encounter upon arrival at UNHQ," New York, 7 April 2003, <<http://www.un.org/apps/sg/offthecuff.asp?nid=410>>.

註⑪ United Nations Security Council, *Resolution 1483* (2003), adopted by the Security Council at its 1761st meeting on 22 May 2003, <<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf?OpenElement>>.

註⑫ "Fast Facts - North Korea's Current and Future Nuclear Weapons Capabilities," Institution for Science and International Security, January 15, 2003, <<http://www.isis-online.org/publications/dprk/fastfacts.html>>.



聲明稱，北韓願意在三個條件的基礎上與美國談判解決核子議題：（一）美國承認北韓主權；（二）保證不侵略北韓；（三）不給北韓的經濟發展設置障礙。^{①①}十一月一日北韓駐中共大使崔鎮洙表示，如果美國透過互不侵犯條約保證北韓的生存權，北韓不會與美國為敵。^{①②}二〇〇三年一月五日朝鮮中央通訊社再度呼籲與美國舉行沒有前提條件的對話並簽訂互不侵犯條約，以和平解決核問題。評論將朝鮮半島核問題進一步惡化的原因歸於布希政府把朝鮮列入「邪惡軸心」和「先發制人核打擊」對象，又停止提供重油，事實上破壞了核不擴散條約、美朝框架協議和朝鮮半島無核化共同宣言。^{①③}

二〇〇三年一月十日北韓宣佈退出禁止核子擴散條約，同時指控美國企圖推翻北韓的政治制度，並拒絕國際原子能總署讓武檢人員重返北韓的要求；^{①④}使得危機進一步升高。之後北韓分別於二月二十五日、三月十日及四月一日試射反艦飛彈，其中二次落入日本海、一次落入黃海，為朝鮮半島緊張情勢再添變數。

北韓希望與美國進行雙邊談判，但布希政府堅持採多邊架構解決北韓核子問題。二〇〇三年一月七日南韓、日本與美國官員舉行例行三邊會談（Trilateral Coordination and Oversight Group, TCOG），尋求對北韓核子危機處理的一致立場。三方同意尋求以外交方式和平解決北韓核子問題，要求北韓採取迅速、可查證的方式完全拆除其核武設施，並遵守其根據國際核子條約的承諾。布希政府強硬表示，美國不為北韓遵守國際義務提供任何交換條件；除非北韓證明已拆除核子設施，否則不與北韓進行雙邊會談。^{①⑤}直到四月二十三日中共、美國、北韓和中共才在北京進行首次的多邊對話。

布希政府雖然宣稱無意進犯北韓，但為使其「胡蘿蔔加棍子」的外交策略奏效，並不排除對北韓動武的可能。美國無法接受邪惡國家繼續擁有大規模殺傷性武器，因此不能排除對北韓核設施進行預防性打擊的可能。就在二〇〇二年十二月美國準備對伊開戰期間，美國國防部長倫斯斐針對北韓重啓核子反應器的動作表示，美國有能力同時贏得兩場戰爭，北韓不要錯估形勢。^{①⑥}美國國務卿鮑爾則於隔年二月提議恢復對北韓推動更廣泛的援助計畫「大膽方案」，但前提是北韓必需取消其核武計畫。^{①⑦}

註①① “Conclusion of non-aggression treaty between DPRK and U.S. called for,” *Korean News*, Pyongyang, October 25, <<http://www.kcna.co.jp/item/2002/200210/news10/25.htm>>.

註①② Ministry of Unification, “The North Korean Position on the Nuclear Issue,” November 14, 2002, <http://www.korea.net/kwnews/pub_focus/content.asp?cate=02&serial_no=20021113010>.

註①③ “U.S. urged to take hands off Korea,” and “U.S. hostile policy toward DPRK bound to go busted,” *Korean News*, Pyongyang, January 5, <<http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>>.

註①④ “Text of North Korea’s Statement on NPT Withdrawal,” *Korean News*, Pyongyang, January 10, 2003, <<http://cns.miis.edu/research/korea/nptstate.htm>>.

註①⑤ Richard Boucher, “Trilateral Coordination and Oversight Group Joint Press Statement,” January 7, 2003, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2003/16439.htm>>.

註①⑥ “Rumsfeld gets tough on North Korea,” *The Guardian*, December 24, 2002.

註①⑦ Colin L. Powell, “Press Briefing On Board Plane En Route to Elmendorf Air Force Base,” February 21, 2003, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2003/17874.htm>>.



美國不排除對北韓動武的立場顯然與南韓衝突。南韓從總統金大中到現任的盧武鉉，一貫政策是避免朝鮮半島發生戰爭並與北韓關係正常化。二月二十五日盧武鉉就職當日，向來訪的美國國務卿鮑爾表示，反對美國以動武迫使北韓放棄其核子計畫的任何可能；鮑爾則重申美國無意侵犯北韓，也從未以改變北韓的政治制度做為美國對北韓政策的目的；但他也強調美國在處理北韓威脅時不能排除動武的選項。^⑳

布希政府一開始的立場是要求平壤先拆除其核子設施並遵守國際條約的義務，才願意與其進行談判。在二〇〇三年四月二十三日美、中、北韓三邊會談期間，美國和北韓僅重申各自的立場，而無法達成任何協議。美國強調平壤必需同意永久拆除其核子計畫，做為達成朝鮮半島穩定的第一步。北韓則建議願以接受聯合國核子檢查，交換美國恢復重油供應與提供安全保證；如果美國願與北韓關係正常化，北韓也願意開始拆除其核子設施。^㉑據說北韓外交官員還暗示，如果美國不同意外交解決，平壤有可能出口核子物資到第三國。^㉒

美國尋求聯合國升高對北韓的外交壓力。二〇〇三年五月十四日布盧高峰會後的聯合聲明指出，雙方同意在國際合作的基礎上，通過和平手段致力尋求「完全、可查證和不可復原的拆除」北韓核子設施；而注意到北韓對朝鮮半島和平與穩定日增的威脅，雙方可能需要考慮採取「進一步行動」。^㉓美韓峰會肯定中共於上月美、中、北韓三邊會談的東道主角色，亦建議邀集日本與南韓參與相關後續多邊談判。稍後在六月十二、十三日的美、日、韓三邊會談中，美國又成功獲得韓國與日本支持美國以多邊談判處理北韓核子問題的主張。^㉔

美國也利用 PSI 做為在外交與經濟上孤立北韓政策的一部份。根據紐約時報報導，二〇〇三年六月九日美國國務卿鮑爾宣佈對北韓發動所謂「選擇性禁運」(selective interdiction) 的計畫，企圖阻止北韓出口武器與切斷平壤取得金錢的管道。運送飛彈；美國希望藉此宣告來顯示，美國有能力組織其亞洲盟國成為鬆散的聯盟，以對北韓施加更大的壓力。^㉕

在中共牽線下，第一回合的朝核六邊會談於二〇〇三年八月二十七至二十九日召

註⑳ Colin L. Powell, "Press Conference," Seoul, Korea, February 25, 2003, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2003/17933.htm>>.

註㉑ "U.S.-DPRK-China Talk, Beijing, April, 23/25," Acronym Institution, Disarmament Documentation <<http://www.acronym.org.uk/docs/0304/doc06.htm>>.

註㉒ Donald G. Gross, "The Nuclear Issue Sputters Along," Comparative Connections, Pacific Forum CSIS, April-June 2003.

註㉓ White House Office of the Press Secretary, "Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea," May 14, 2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030514-17.html>>.

註㉔ "Joint Statement of the Japan-South Korea-US Trilateral Coordination and Oversight Group (TCOG), Honolulu, Hawaii, June 13," US Department of State, June 14, <<http://www.acronym.org.uk/docs/0306/doc09.htm>>.

註㉕ David Sander, "North Korea Says It Seeks to Develop Nuclear Arms," *New York Times*, June 10.



開。會談一開始，美方要求北韓以「完全、可查證、不可復原的」方式拆除其核子設施，美方才會考慮提供北韓安全保證以及其它政治與經濟利益。北韓則要求與美國放棄敵視北韓的政策，簽定互不侵犯條約，以交換平壤拆除核武。北韓甚至警告美國它可能試射核武，以展現其軍事能力並成為公開的核武國家。^⑳第一次六方會談的唯一成就是，參與各方同意繼續下一回合的談判，並且不再採取惡化核子危機的行動，減少了核子危機演變為軍事衝突的可能。

第一次六邊會談代表布希政府企圖在外交上孤立並施壓北韓的重要成果。華府一直認為在美國在多邊外交場合比雙邊談判更能施展影響力。美國政府內部的新保守派認為，雙邊途徑限制了美國對北韓施加國際壓力的能力，在多邊談判中美國能夠交換北韓在安全上讓步的誘因選擇範圍更大。多邊談判提供美國更多操縱的空間：一方面它允許美國運用和北韓以外其它國家的良好關係在外交上孤立平壤，另一方面，即使美國拒絕提供物質誘，其它在談判桌上的國家也能提供這樣的誘因。而俄羅斯可以提供北韓拆除核武所需的專家，因為北韓可能拒絕美國或國際原能組織的人員。^㉑

在二〇〇三年亞太經合會召開前，美國一直維持強硬的立場，主張北韓必需拆除所有核子設施，華府才同意提供安全保證或其它利益給平壤。到了十月二十日亞太經合會期間，布希在曼谷與南韓總統會談時強調，美國繼續尋求透過六方會談的外交手段解決北韓核子問題，並提議聯合中、俄、日、南韓對平壤提供書面的多邊安全保證。^㉒該方案不同於北韓先前要求的互不侵犯條約，但具有類似的安全效果，也有助強化整個多邊談判途徑，可視為美國對北韓的讓步。南韓、中共對此都表示支持。在中共的游說下，北韓在十月二十五日同意考慮布希有關書面多邊安全保證的提議，但要求美國必需展現和平共存的意願和相應的行動。^㉓對北韓而言，書面的多邊安全保證若能構成有拘束力的法律義務，似乎是可以接受的。

然而美國除了要求北韓拆除核子設施以交換書面安全保證以外，拒絕提供其它任何誘因。相對地，北韓在十二月九日要求美國和其它國家立即提供安全保證、能源援助和從恐怖主義名單除名，以交換其凍結核子計畫。^㉔布希總統在白宮記者會上簡短地拒絕北韓的提議，表示美國的目標不是凍結，而是以可查證及不可復原的方式拆毀

註⑳ “Six-Party Talks on the North Korea Nuclear Crisis, Beijing, August 27-29: Statements and Comment,” <<http://www.acronym.org.uk/textonly/docs/0308/doc10.htm>>.

註㉑ Donald G. Gross, “The Ups and Downs of Multilateral Diplomacy,” *Comparative Connections*, Pacific Forum CSIS, July-September 2003.

註㉒ “U.S., Republic of Korea Outline Areas of Agreement,” Joint Statement by the US and the Republic of Korea, October 20, US Department of States, <<http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2004/Jul/01-105280.html>>.

註㉓ “Spokesman for DPRK FM on U.S.-Proposed Written Assurances of Non-Aggression,” *Korean News*, Pyongyang, October 25, <<http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>>.

註㉔ “Spokesman of DPRK Foreign Ministry on Issue of Resumption of Six-Way Talks,” *Korean News*, Pyongyang, December 9, <<http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>>.



核子設施。^⑳由於北韓堅持一九九四年協議的立場，堅持維持本身生產和平核能源的能力；而美國又要求北韓先開始拆除核子設施，方能換取多邊安全保證。雙方皆無法接受對方的提議，而使六方會談陷入僵局。

第二次朝核六方會談在二〇〇四年二月二十五至二十八日間舉行，北韓拒絕接受美國要求對其所有核子設施進行「完全、可查證以及不可復原之拆除」的目標。美國宣稱如果北韓同意該拆除目標，它將準備接受平壤凍結核子計畫，以交換南韓、俄羅斯和中共提供的能源援助。會談結束後僅由中共發表一份「主席聲明」，指出各方同意在二〇〇四年六月舉行下次會談，並願組成工作小組詳細討論有關核武的技術性議題。^㉑第二次六方會談雖未有實質進展，美國仍正面評價會談成果，尤其在同意建立工作小組將談判過程建制化的部份。^㉒

第二次六方會談連中程協議都未能達成，原因是北韓拒絕承諾拆除所有核子設施的目標，也不接受核子檢查。平壤堅持即便其凍結核武計畫，仍有權維持和平核能源生產的能力；因為一九九四年協議的架構明確允許平壤建造兩座輕水反應爐。對美國而言，第二次六方會談的主要收穫是，中共和俄羅斯明白支持美國主張北韓應該完全拆除其核子設施的立場，有助美國外交孤立北韓的策略。

二〇〇四年四月中旬，副總統錢尼在訪問亞洲各國一個星期的行程中，迫使南韓、日本和中共同意美國要求「完全、可查證、與不可恢復的」拆毀北韓核子計畫的目標。二〇〇四年一月二十一、二十二日美、日、南韓協商對六方會談的共同立場，一致要求北韓接受核子檢查；但日本同時敦促美國考慮北韓有關凍結核武的提議，南韓則認為除非運送更多燃油給北韓，北韓不會同意凍結計畫。南韓更在五月中第三次六方會談的工作層級商談結束後，努力說服日本和美國支持平壤提出的原則——先凍結核子計畫，交換能源援助和安全保證，再逐步進行核子拆除的步驟。日本首相小泉也於五月二十二日訪問平壤，與金正日舉行高峰會，並宣言不再施加經濟制裁並提供糧食與醫療援助，以交換北韓同意在六方會談中解決核子問題以及繼續暫停飛彈試射。^㉓

註⑳ The White House, "President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press," December 9, 2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html>>.

註㉑ "The Second Round of Six-Party Talks on the North Korea Nuclear Crisis, Beijing, February 25-28: Statements and Comment," <<http://www.acronym.org.uk/docs/0402/doc26.htm>>.

註㉒ 美國國務卿鮑爾在二〇〇四年三月四日與南韓外長討論北韓議題時表示，第二次六方會談具有「許多的進展」，尤其在組織工作小組促成談判過程的建制化方面。Colin L. Powell, "Remarks With South Korean Minister of Foreign Affairs and Trade Ban Ki Moon After Their Meeting," US State Department, March 4, 2003 <<http://www.state.gov/secretary/rm/30162.htm>>.

註㉓ 此外，南韓在六月十四日提出新的廣泛援助計畫，以交換北韓解決核子問題；日本媒體也在十九日報導日本將提供北韓能源援助，以交換北韓凍結核子計畫。以上內容參考 Donald G. Gross, "In the Eye of the Beholder: Impasse or Progress in the Six-Party Talks?" Comparative Connections, Pacific Forum CSIS, January-March 2004; 以及 "Press Conference by Prime Minister Junichiro Koizumi after the Japan-North Korea Meeting," Speeches and Statements by Prime Minister, May 22, 2004, <http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2004/05/22press_e.html>.



至此，除了美國以外，所有六邊會談的參與國都偏好以北韓凍結核子計畫來交換能源援助，並做為朝向最終拆除的過渡步驟。美國有關「完全、可查證、與不可復原之拆除」做為平壤獲得援助與安全保證的先決條件，陷於孤立的窘境。

日本與南韓要求美國務實地與平壤談判，終於使美國國務院克服白宮與國防部的僵硬立場。在六月二十三日第三次六方會談一開始，美國首度提出解決北韓核子問題的詳細逐步建議。美國要求金正日承諾拆除核武設施以交換中共、南韓與日本的能源援助；在北韓做出承諾的同時，美方願意提供平壤有條件的安全保證，不攻擊北韓以及不尋求改變北韓的政治制度。美國也將就取消經濟制裁和自恐怖主義國家名單除名之事與北韓開始直接雙邊會談。在起始步驟完成後，北韓有三個月的「拆除準備期」，得以關閉和封鎖的方式凍結其核子設施。三個月時限終了後，是否繼續能源援助和提供更長的安全保證需視北韓是否在特定時限內完全拆除其核子計畫、中止運送核子物質、以及接受國際武檢而定。其它可談判的誘因尚包括發展安全的能源來源，以及協商與美國的關係正常化。^⑳ 北韓雖然正面評價美方提議，但認為布希政府要求其完全拆除核子設施的時程過於倉促，也沒有提供足夠的誘因。在會談結束後兩日北韓聲明表示，如果美國認真考慮「即凍即援」的建議，並增加能源援助，北韓願意展現彈性。^㉑ 六月二十六日第三回合朝核六方會談以簡單的主席聲明結束，強調「逐步」的外交過程，並要求在二〇〇四年九月舉行下一回合談判。

第三回合六方會談顯示美國對北韓政策的突破，美國國務院已經主導了政府內部的官僚意見，主張以務實的外交談判解決爭議。原本美國政府內部的新保守主義者僅想透過強硬外交迫使北韓讓步，並無意進行務實的談判。如首次美、中、北韓三方會談前兩日，紐約時報披露美國國防部的一份機密備忘錄，內容是要求美國聯合中共迫使平壤改換政權。^㉒ 這份機密文件可能來自布希政府內的強硬派，意在破壞即將舉行的三方會談。直到第三回合六方會談時，鑒於南韓和日本的態度，美國國務院的現實考量終於壓倒白宮與國防部內新保守派的理想主張，而採取積極、務實態度與北韓談判解決爭議。這一方面表示新保守派不是完全不顧國際政治現實，一方面則顯出美國的長期外交政策終究是由現實主義主導。

詳言之，新保守派強調只有在涉及美國關鍵利益的地區，才值得以武力推廣美國價值；其本身並不反對現實的國家利益估算。北韓的核子計畫雖為美國所嚴重關切，但美國評估北韓主要將核武做為反制美國先制攻擊、與迫美和談的工具，尚未構成立即危險；美國出兵北韓所能得到的政、經效益遠低於伊拉克戰爭對中東的民主影響；加以北韓軍力遠較伊拉克強大，美國在朝鮮半島找不到盟友支持美國對北韓的軍事行動，亦無法控制朝鮮半島發生戰爭的結果。基於上述考量，新保守派傾向採取強勢外

註⑳ “Six Party Talks on North Korea’s nuclear programme, Third Plenary Session, June 23-26, 2004,” <<http://www.acronym.org.uk/docs/0406/doc13.htm#03>>.

註㉑ “DPRK Foreign Ministry Spokesman on Six-Party Talks,” *Korean News*, Pyongyang, June 28 <<http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>>.

註㉒ “Secret US file: oust regime in Pyongyang,” *New York Times*, April 22, 2003.



交而非軍事手段解決北韓問題，即便其私下並未放棄改變北韓政治制度的想法。而在日韓等盟友要求美國與北韓進行務實談判的壓力下，最終仍由較不具意識形態的國務院主導對北韓的外交談判。顯示新保守主義做為一種政治社會思潮，對於美國外交政策的解釋能力並不如國際關係中的現實主義；現實主義比新保守主義更能提供對美國外交政策的系統性理解。

在北韓的核子威脅尚非迫切且軍事手段不恰當的情況下，美國採取結合進攻性現實主義與多元現實主義的強勢多邊領導，企圖透過多邊途徑對北韓施以更大的壓力。布希政府除了與北韓進行多邊架構下的談判外，也尋求透過聯合國國際原子能總署檢查北韓核子設施，並促使聯合國安理會譴責北韓不遵守協議，以增加美國處理北韓核子問題的合法性。^⑭

美國也對北韓採取進攻性現實主義的主動式嚇阻概念，一邊警告可能對北韓核子設施採取先制攻擊，一邊積極佈建飛彈防禦體系。美國的新嚇阻戰略強調美國無法接受邪惡國家擁有大規模殺傷性武器，因此不排除對北韓核設施進行預防性打擊的可能，縱使美國無意將其付諸實現。美國也重視建立足以防範北韓攻擊的飛彈防禦體系。二〇〇二年十二月小布希簽署的第二十三號國家安全總統令，指示美國應全力發展新三位一體戰略，特別提及北韓是美國必須防範的主要威脅；因此建構彈道飛彈防禦系統來保護自身和盟國免受北韓等惡棍國家的攻擊，成為美國核武態勢報告的主要論點。駐南韓北軍司令部五月三十一日與南韓國防部共同宣佈，至二〇〇六年的未來三年之間，美國政府將投入一百一十億美元，在南韓部署最新型愛國者飛彈防禦系統 PAC3 和其它武器，以及配備核生化武器的快速打擊旅，以加強駐南韓美軍的戰力。日本共同社也報導，日本正計畫引進最新型的愛國者三型飛彈防禦系統，最快於二〇〇六年部署完畢。^⑮

由於美國非不得已不願直接以武力解決北韓核子問題，美國也採進攻性現實主義建議的「離岸平衡」策略，優先將防禦北韓的責任交給在地的韓國，必要時再組成美韓聯軍遏制北韓。二〇〇三年四月十日華府與美國初步同意美國駐南韓軍隊的主要重整與部署方案；美軍將從兩韓非軍事區撤出，並將位於漢城市中心的美軍龍山基地遷至漢城南方的烏山基地。六月五日美國與南韓同意在未來數年內分階段撤出駐非軍事區的全部美軍；並將駐龍山基地的美軍調往漢城以南約七十公里的平澤。^⑯二〇〇四年五月十七日，華府通知南韓他將從兩韓軍事分界抽調 3,600 名兵員到伊拉克。美國

註⑭ 二〇〇三年一月六日國際原子能組織通過決議要求北韓合作與遵守 NPT。二〇〇三年一月二十二日美國主管軍控的副國務卿波頓 (John Bolton) 表示美國期待聯合國安理會討論北韓核子問題。然而直到四月九日北韓正式退出核不擴散條約前一天，安全理事會才首次開會討論發表一份譴責北韓核計畫的聲明，並且在中華和俄羅斯反對之下仍未能達成協議。“China Blocks U.N. Statement Condemning N. Korea,” *The Washington Post*, April 9, 2003, p. 16.

註⑮ 「朝鮮半島情勢益趨緊繃」，*中國時報*，民國 92 年 6 月 1 日，版 A10。

註⑯ 今年（二〇〇四年）一月十七日美韓國防部達成在二〇〇七年底前歸還龍山基地的協議。七月廿三日美韓雙方政府再度確認南韓美軍指揮部將從漢城遷至平澤。



官員指出此軍事調遣是美國從南韓撤出 12,500 名部隊計畫的一部份，符合美國預定在二〇〇五年底完成的「全球軍力部署檢討」計畫。^⑭

美軍在南韓的重新部署計畫反映華府五角大廈的觀點，認為美軍作戰能力增強使得美軍不再需要沿著兩韓軍事分界線佈防；該調整計畫也有助降低駐韓美軍成為北韓人質的風險，並避免漢城美軍基地成為韓人反美示威的焦點。倫斯斐表示，美國在近幾年來不斷強化南韓的軍事能力與設施，使得美國能將大多數責任轉移給南韓承擔，同時降低美軍駐南韓人數；美軍和南韓部隊的聯合能力使南韓國防事實上較以往更為強大。^⑮美國官員強調，南韓更強大的制空能力與更佳的指管通情裝備足以彌補駐韓美軍降至三萬四千名的戰力缺口。美國國防部主管亞太政策的副助卿羅理士（Richard Lawless）表示，如果有需要的話，美國可以快速在亞太地區集結空中與海上武力，不致於因減少駐南韓兵力而產生調度的風險。^⑯美軍駐韓第八師指揮官坎伯（Charles C. Campbell）將軍表示，新的 GPR 結合南韓和美國武裝力量成為機動武力，可執行未來東北亞的維和及人道任務。^⑰

伍、結 論

九一一事件後的美國國家安全戰略具有如下特徵：重視本土防禦、以反擴散和反恐為戰略中心、積極或進攻性的民主戰略、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、以及強勢的多邊領導等。這些特徵顯示，現實主義，尤其是進攻性現實主義與多元現實主義，是小布希政府國家安全思維的主流。

由美國對北韓及伊拉克政策的討論可知，美國對伊拉克與北韓的政策都涉及意識形態。美國意圖以進攻性現實主義的軍事手段在伊拉克推廣美國價值，以便在中東建立自由主義的民主和平。對於與伊拉克同列為邪惡國家的北韓，美國除了譴責其發展大規模殺傷性武器外，鎮壓國內人民也是北韓的重要罪狀之一。但由於北韓的核子武器尚未對美國造成立即威脅以及朝鮮半島政軍情勢複雜，美國無法採取如對伊拉克般的軍事手段。

鑒於大規模殺傷性武器對美國重大利益的危害，美國挾其獨霸全球的軍事優勢，堅持對伊拉克發動先制攻擊，並不排除對北韓核設施進行預防性打擊的可能。美國也

註⑭ Jim Garamone, "U.S. Brigade in Korea to Deploy to Iraq," American Force Press Service, May 17, 2004, <http://dod.gov/news/May2004/n05172004_200405179.html>.

註⑮ Donald H. Rumsfeld, "Positioning America's Forces for the 21st century," United State Department of Defense, Sept. 23, 2004, <<http://www.dod.mil/home/articles/2004-09/a092304b.html>>.

註⑯ Jim Garamone, "U.S. Brigade in Korea to Deploy to Iraq," American Force Press Service, May 17, 2004, <http://dod.gov/news/May2004/n05172004_200405179.html>.

註⑰ Donald G. Gross, "Strains in the Alliance, and the U.S. Offer a Nuclear Deal," Comparative Connections, Pacific Forum CSIS, April-June 2004.



對伊拉克與北韓採取新嚇阻戰略；美國曾表示美軍若在對伊戰爭中遭到伊軍以生化武器攻擊，美國可能以核武報復；美國也警告可能對北韓核武設施採取先制攻擊，並規畫在南韓以及日本進行飛彈防禦部署，形成積極的導彈防禦態勢。美國也調整駐韓美軍部署，先以韓軍抵抗平壤的進犯，再組成美韓聯軍打擊北韓。這些行動大致都與進攻性現實主義的思維相符。

美國也在對伊拉克與北韓問題上展現強勢的多邊領導風格；雖然不排除採取進攻性現實主義的單邊行動與先制攻擊，但仍以多邊領導做為美國外交政策的優先選項。美國一直促請聯合國積極解決伊拉克與北韓問題。聯合國對美國而言仍是有價值的領導工具，不僅打擊恐怖主義有賴美國與國際組織和其它國家合作，聯合國的決議也有助增加美國對伊拉克與北韓政策的正當性。當美國最後決定攻打伊拉克，仍強調未違反聯合國規範。而由於軍事手段並非美國對北韓政策的最佳選項，美國希望透過多邊途徑迫使北韓讓步；多邊談判可對北韓施加更大的外交壓力，使協定獲得更多資源，對北韓更具有拘束力，並減少美國直接涉入區域衝突的可能。美國即使率先採取行動，最終仍希望引起他國追隨。這種強勢的多邊領導同時具有多元現實主義與進攻性現實主義與的特徵。

雖然小布希政府的國家安全思維具有進攻性現實主義的傾向，但精神上並非完全一致。如米氏自始就反對新保守主義者對伊拉克進兵，以及在當地推行國家重建計畫。他認為，美國對伊拉克動武只會激起其它國家反對與自我保護意識，伊拉克的民族主義也使美國無法在當地推行民主改造。美國對伊拉克用兵不僅無法獲得國際支持，還會刺激更多國家發展大規模殺傷性武器，使伊拉克成為恐怖主義盛行的國家，並使美國無力應付世界其它地區可能發生的危機，如朝鮮半島與台灣。^{④9}米氏也批評小布希的先發制人戰略是以建立帝國為導向，^{⑤0}不僅難以成功，也與進攻性現實主義建議美國採取離岸平衡策略，保持美國區域霸權力量的精神背道而馳。

* * *

(收件：92年6月12日，初審修正：93年6月15日，複審修正：93年12月1日，通過：93年12月10日)

註④ 參考米氏在二〇〇三年十一月十日訪問中國社科院美國研究所時的談話內容。見余万里，〈米爾斯海默剖析現實世界〉，美國研究，〈http://www.mgyj.com/american_studies/2003/fourth/fourth10-1.txt〉。

註⑤ Mearsheimer, "Heart and Minds," pp. 13~16.



The U.S. National Security Strategy after the September 11 Incident: The Cases of the Iraqi War and the North Korean Nuclear Crisis

Cheng-hsiu Tsai

Assistant Professor, General Education Center
Providence University

Abstract

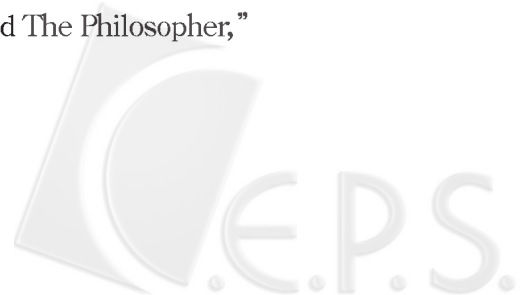
The terrorist attack on 11 September 2001 is an important watershed in the United States' national security strategy. The post-911 U.S. national strategy has the following characteristics: emphasizing homeland defense; nonproliferation and anti-terrorism as priorities; proactive or offensive democratic strategy; preserving rights to unilateral action and preemptive strike; new concept of deterrence combining offensive forces and active defenses; maintaining military hegemony; and resolute multilateral leadership. These characteristics place realism, especially offensive and pluralist ones, in the mainstream of national security thinking in Bush's administration. This article uses the cases of the Iraqi war and the North Korean nuclear crisis as an illustration. The United States does not accept possession of weapons of mass destruction by the so-called evil countries. It insisted on launching preemptive strike on Iraq and has been unwilling to rule out the possibility of taking preventive attack against North Korea's nuclear facilities. However, multilateral leadership remains the priority of U.S. foreign policy. Only when multilateral measures can not effectively protect the United States' major security interests as defined by itself will the United States adopt unilateral action.

Keywords: U.S. National Security Strategy; September 11 Incident; Neorealism; the Iraqi War; North Korea Nuclear Crisis; Weapons of Mass Destruction



參考文獻

- Jack Donnelly 著，高德源譯（2002），《現實主義與國際關係》，台北。
- Robert Gilpin 著，楊宇光等譯（1994），《國際關係的政治經濟分析》，台北：桂冠圖書公司。
- John Mearsheimer 著，王義桅、唐小松譯（2003），《大國政治的悲劇》，上海：上海人民出版社。
- 滕建群、吳維滿、龔沛之編著（1995），《烽煙散盡看海灣》，北京：軍事科學出版社。
- 鄭文通（2003），〈伊拉克戰爭與美國新保守主義外交政策〉，《視角》，3:2。
- Baldwin, David A. (ed.) (1993), *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.
- Bourantonis, Dimitris and Jarrod Wiener Wiener (eds.) (1995), *The United Nations in the New World Organization at Fifty*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- Brinkley, Douglas (1997), "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Affairs*, 106.
- Brown, Chris (2001), *Understanding International Relations*, 2nd ed., New York: Palgrave.
- Brzezinski, Zbigniew (1997), "A Geostrategy of Eurasia," *Foreign Affairs*, 76: 5.
- Bush, George W. (2002), *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, Washington, D. C.: the White House.
- (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D. C. : The White House.
- Bush, George (1990), *National Security Strategy of the United States: 1990-1991*, Washington, D. C. : Brassey's.
- Butcher, Martin (2003), *What Wrongs Our Arms May Do: The Role of Nuclear Weapons in Counterproliferation*, Physicians for Social Responsibility.
- Buzan, Barry, Charles Jones and Richard Little (1993), *The Logic of Anarchy*, New York: Columbia University Press.
- Clinton, William J. (1995), *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement: 1995-1996*, Washington D. C.: Brassey's.
- Counterproliferation Program Review Committee (2002), *Report on Activities and Programs for Countering Proliferation and NBC Terrorism*, Executive Summary, <<http://www.acq.osd.mil/cp/cprc02xsm.pdf>>.
- Frachon, Alain and Daniel Vernet (2003), "The Strategist And The Philosopher,"



- <<http://www.counterpunch.org/frachon06022003.html>>.
- Heywood, Andrew (2002), *Politics*, New York: Palgrave foundations.
- Hobbes, Thomas (1946), *Leviathan* (edited by M. Oakeshott), Oxford: Basil Blackwell.
- Huntington, Samuel P. (1993), "Why International Primacy Matters," *International Security*, 17: 4.
- (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Okla.: University of Oklahoma Press.
- Ikenberry, G. John (1996), "The Myth of Post-Cold War Chaos," *Foreign Affairs*, 75: 3.
- Kegley, Charles W. Jr. and Eugene R. Wittkopf (eds.) (1995), *The Global Agenda: Issues and Perspectives*, 4ed, New York: McGraw-Hill, Inc.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye (2001), *Power and Interdependence*, 3rd ed., New York: Longman.
- (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- Keohane, Robert O. (1989), *International Institutions and State Power*, Boulder, Colo.: Westview Press.
- (1986), *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press.
- Kindleberger, Charles P (1973). *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Lake, David A. (1992), "Powerful Pacifists: Democratic States and War," *American Political Science Review*, 86: 1, 24-37.
- Mearsheimer, John J. (2002), "Heart and Minds," *The National Interest*, 69.
- (1994/5), "The False Promise of International Institutions," *International Security*, 19.
- (2003), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton & Company.
- Morgenthau, Hans J. and Kenneth W. Thompson (1985), *Politics among Nations*, 6th ed., New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- Oye, Kenneth A. (1985), "Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies," *World Politics*, 38: 1, 1-24.
- Perry, William J. and Ashton B. Carter (1999), *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- Ponnuru, Ramesh (2003), "Getting to the Bottom of This 'Neo' Nonsense: Before You Talk About Conservatives, Know What You're Doing," *National Review*, June 16, <http://www.findarticles.com/cf_0/m1282/11_55/102540273/p1/article.html>.
- Rayne, Keith B. (et. al.) (2001), *Rationale and Requirements for U.S. Nuclear Forces and*



- Arms Control*, National Institute for Public Policy, <<http://www.nipp.org/Adobe/volume%201%20complete.pdf>>.
- Rumsfeld, Donald H. (2002), *Nuclear Posture Review*, submitted to Congress on 31 December 2001, issued on January 8 2002.
- Talbott, Strobe (1996), "Democracy and the National Interest," *Foreign Affairs*, 75: 6.
- U.S. Department of Defense (1997), *Quadrennial Defense Review*, 1997.
- (2001), *Quadrennial Defense Review*, 2001.
- U.S. Office of Homeland Security (2002), *The National Strategy for Homeland Security*, July 2002.
- U.S. Secretary of Defense (2001), *Proliferation: Threat and Response*, January 2001, <<http://www.defenselink.mil>>.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.

