

第貳章 美國全球權力競逐

「我們美國人對別的國家的關切和觀點聽而不聞、視而不見，同時又不承認我們的有些行爲形同在嘲諷自己的價值觀，這都會使得美國和友邦之間的危險鴻溝日益擴大。現今我們把對美國的批評，歸咎於嫉妒我們的成就和力量，以及日久成習的反美心態，固然有些道理，但並不全然如此。我們也許也該看看自己怎麼處理重大課題、別人如何看待我們的行爲和是否符合自己的價值觀」。³⁹

1999年，《經濟學人》(The Economist)雜誌在名為「美國的世界」一文中提到：「美國就像是個跨坐在地球上的巨人，它主宰著商業、貿易與運輸等領域，其經濟可說是世界上最成功的，至於其軍事力量也無人能及」。⁴⁰時至21世紀初，一般認為，美國的強大國力可以從四個角度獲得驗證，首先是影響與投射範圍涵蓋全球的軍事能力，其次是繼續穩坐龍頭的經濟發展地位，再來是藉助第三波工業革命而得以更上層樓的科技能量，最後則是打遍天下無敵手的庸俗大眾文化。無論大家對美國霸權面貌有著正或反面的評價，絕對沒有人能否認它依舊扮演或掌握著世界領導者的角色。⁴¹

歷史告訴我們，從長遠看，一個強權國家在經濟上的起落和它成爲重要世界性帝國的興衰之間，有著明顯的關係。其原因有二：其一，龐大的軍事組織有賴於經濟資源的支持；其二，就國際體系而言，財富和國力是相對的。然而，500年來，任何強權都免不了會走上傾頹的命運，正如同歷史所有過的例證，美國亦可能因爲過度進行帝國擴張，而導致江河日下。⁴²卡特(Jimmy Carter)政府時代的國家安全顧問布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)同樣認爲美國現在的優勢終將逝去，至於其消退的速度可能比某些人希望的慢，但絕對比多數美國人想像的快，而目前，美國就正處於這種緩慢的進程中。⁴³

就目前國際間的現況而言，當今世上唯一超強的美國似乎不再依賴共識進行領導，反而藉由美國在世界事務上的優勢，不斷增強美國在全球的地位與國家利益，另

³⁹ 杜默譯，普雷斯托維茨(Clyde Prestowitz)原著，《美國遊戲》(Rogue Nation)，(台北：大塊文化出版，2004)，頁12。

⁴⁰ 同前註，頁14-17。

⁴¹ 蔡東杰，〈現實與虛幻：美國霸權地位的再省思〉，布里辛斯基原著《美國的抉擇》(The Choice: Global Domination or Global Leadership)，(台北：左岸文化出版，2004年)，中文版序言。

⁴² 張春柏、陸乃聖譯，保羅·甘迺迪(Paul Kennedy)原著《霸權興衰史》，(台北：五南出版，1995年)，頁4-23。

⁴³ 郭希誠譯，布里辛斯基原著《美國的抉擇》(The Choice: Global Domination or Global Leadership)，(台北：左岸文化出版，2004年)，頁21。

方面卻也逐漸流失其獨霸世界的正當性；因此，美國在全球權力競逐的過程中所挑動的不滿愈發明顯，美國領導世界的種種作為，甚至已經使得美國的國際形象弱化為「流氓國家」；911 事件後世界各國原有的支持或同情，也漸漸成為對美國執行全球反恐真正動機的疑慮。

第一節 美國權利競逐

一、本位主義、利益優先

美國在維護其國家主權時，其強勢的國力成為維護全球安定的保障。然而，全球化風潮卻又沖淡了傳統的國家主權觀念。美國霸權地位及穩定全球安全的地位無法被取代，然而，正因為美國是全球霸權，所以自然成為部分人士跟隨或仇恨的目標。

美國執意在維護著自己國家的主權時，相對於國際間的反應似乎愈見輕忽。美國在極力推銷全球化的同時，卻也因為全球化讓美國成了眾矢之的，美國也就當然有更多的理由要求比別國安全。然而，所謂的「美國國家安全」其定義範圍究竟如何？無論是保守或是積極的安全設計，由於國際局勢以及科技的瞬息萬變，美國面對其安全的威脅，重要的似乎不是如何去定義，反而是如何去擴大。

美國在世界上的特殊地位確實為各國所承認。許多國家不見得喜歡美國，或者也不相信美國，甚至有的國家根本是痛恨或是仇視美國。然而實際上，沒有國家能夠直接反對美國，在可見的未來，美國依然是維護世界安定不可或缺的力量，能夠對美國構成挑戰的只有來自美國的內部；如果不是美國民主制度會否決這個力量，就是美國在全球誤用了這一個力量。而誤用此一力量將使美國的地位受損或失去合法性。⁴⁴

2001 年，美國總統小布希（George W. Bush）否決管控全球暖化的《京都議定書》（Kyoto Protocol）後，英國倫敦《衛報》（*Guardian*）報導指稱：「美國這個『不可或缺的國家』，逐漸變得宛如終極流氓國家。布希治理下的美國不去領袖群倫，反而是日漸傾向於與國際社群為敵。...美國倡言民族主義論調：我們要做什麼就做什麼...你不爽，好極了」。⁴⁵

小布希政府上台後，對外事務的操作屢見強硬措施，對於國際組織或是協定，多

⁴⁴ 郭希誠譯，布里辛斯基原著《美國的抉擇》，前揭書，頁 14-23。

⁴⁵ “A Dirty Business: Mr. Bush Has Put U.S. Credibility on the Line,” *Guardian*, March 30, 2001, p. 21.

持有相當的戒備與防護心理，總認為會對美國的政策或是國家利益造成損害。例如：美國對鋼鐵產品的進口上就採取片面課徵緊急關稅措施；對農產品大幅度提高整體農業補助；⁴⁶ 在國際刑事法庭（International Criminal Court, ICC）的設立與運作上堅持海外美軍的豁免權；在環境保護的議題上，拒簽京都議定書；爲了發展與部署國家飛彈防禦系統（National Media Defense, NMD），不惜退出反彈道飛彈條約（Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM）...等，引發全球撻伐。凡此種種，無不爲力圖擺脫和避免國際組織或條約對美國的羈絆，以求取單邊主義下最大的美國利益與自由。布希政府一面仍然力求國際支持，然而當國際社會甚至聯合國對美國片面行動有所疑慮時，美國便不斷發出警告與提高姿態，表示即使國際不支持或是未獲聯合國授權，美國都將採取行動，布希政府對國際社會態度之強硬，實爲歷任美國總統中所罕見。⁴⁷

2006 年底，小布希政府首次公開承認攻伊之戰失敗，⁴⁸ 隨著在伊拉克滯留作戰之美軍人死傷人數不斷攀升、反恐作戰成效遙遙無期，均坐實國際間對小布希政府嚴峻的批評，以及美國民主黨及國內民眾對政府外交政策失當的不滿，而這一連串頗具爭議並造成美國形象、國力的重大損傷，小布希政府似乎都責無旁貸。

二、美國霸權的抉擇與爭辯

911 事件前後，美國所主導的國際事務，以及反恐戰爭的發展將產生那些變化，可以從下列幾個方向觀察：

首先從後冷戰時代的全球競逐上來看。自冷戰結束後國際間進入全球化時代，全球主義蔚爲國際主流。從 1989 年柏林圍牆倒塌到 1991 年蘇聯解體，國際間二強對峙的冷戰狀態結束，獨大的美國似乎也沉醉於帝國的強盛而不免自大；然而，國際局勢的發展卻並非由單一強國的認知或決定，即可進行或要求進行全球化。⁴⁹

其次，冷戰結束後的國際間恐怖活動與戰爭危機仍然層出不窮，身爲全球領導者的美國卻經常爲了自己的利益掀起紛爭而造成世界分裂。國際間曾經反對或質疑美國

⁴⁶ 杜默譯，普雷斯托維茨（Clyde prestowitz）原著，前揭書，頁 19。

⁴⁷ “Bush’s Iraq Policy Stalled in U. N.,” *New York Times*, October 3, 2002, <http://www.nytimes.com/aponline/national/AP-US-Iraq.html>

⁴⁸ 《聯合報》，2006 年 12 月 25 日，A14 版

⁴⁹ 法蘭西斯·福山（Francis Fukuyama）在其受到矚目的專書《歷史之終結》（*The End of History*）中辯論，社會發展與進程的根本就是信賴感，倘若欠缺這種感覺，社會福利便無法建立。而唯有建立起強固的庶民社會基礎，才可能建立信賴感。

的有阿拉伯國家、法國、德國等，追隨美國腳步的就是英國、日本、菲律賓等，世界分成二邊繼續對抗。

第三，911 事件後，美國的世界觀劇變，因而，在國土安全優先的先決條件下，全力對付恐怖主義國家，以「先發制人」、「單邊主義」、「成立親美政權」等政策指導來維護美國自身安全的手段，以下就其中三項美國新全球觀的主要內涵觀察：

(一)、美國可單邊認定哪個組織或國家將對美國或全球造成危害。

由美國片面認定威脅國際安全元兇，甚至不必提出證據，例如伊拉克海珊說：「從未儲存或製造大量核武」。小布希的回應卻是：「不可能沒有」。因此出兵伊拉克武力相向。另外一例就是北韓金正日一再公開宣稱北韓擁有核子武器。⁵⁰ 小布希卻一再試圖談判。另外就是持續核武實驗的巴基斯坦總統穆夏拉夫 (President Musharraf)，美國總統小布希甚至與其結盟，似乎有明確的雙重標準。

(二)、只要認定哪個國家具有威脅，不必聯合國同意，美國也能發動戰爭。

第二次美伊戰爭開戰前，美國雖然仍試圖透過國際組織解決問題，然而，即使未獲得聯合國的同意或授權與否，美國最後還是堅持攻擊伊拉克。美國一心在維護其本身利益，亦不乏許多國家軍力支持或是提供資金，國際間雖然也有反對者，但各有盤算鮮有國家敢跳出來反對；而戰後也由美國來決定伊拉克利益的分配。兩次波灣戰爭支持美國的國家不同，卻多有第一次支持第二次卻反對，顯見美國出兵的理由實在無法繼續說服盟邦，但即使如此，美國仍然繼續在世界各地尋找敵人，而全世界也進入了無限戰爭的狀況。

(三)、武力推翻敵對政權、軍事占領、扶植親美政權。

美國認為要推翻獨裁專制國家，只靠該國國民無法成功，唯一方法就是依靠美國自己出兵，唯有動用武力才能推行美式民主，因為美國人相信，民主主義、資本主義與自由世界競爭才是人類社會最好的制度，而美國有責任將這些制度拓展全世界。如果全世界都變成自由和民主國家，恐怖主義就沒有生存空間，而美國就可以高枕無

⁵⁰ 《聯合報》，2006 年 10 月 10 日，A4 版。全球頭條新聞：北韓官方中央新聞社宣稱已於 95.10.9 上午 10 時 36 分成功完成首次地下核子試爆，躋身全球第九擁核國家，東北亞緊張局勢急遽升高，國際社會同聲譴責。

憂。就某個角度來說，這或許是善意或「理想主義」，美國並不是單純因為經濟因素或爭奪某些權力而戰，但這個思考邏輯是否是將世界問題「美國化」，強制使用「外來革命」方式改造世界，而不是讓「有問題」的國家民眾自行改革的「美式民主」？是否為他國所需，美國似乎就考慮有限。

（四）、霸權的正義之戰。

歐美國家數百年來一脈相傳正義之戰（just war）傳統，戰爭確實應極力避免，但為維護非武裝、無罪者，仍可使用武力。換言之，武器不可對準無罪的敵人，戰爭也不可使用過當的手段，就是普世「正義之戰」的價值。檢視 21 世紀初，美國發動的阿富汗與伊拉克戰爭，是否符合此原則？依照美國所論述的正義之戰說法，阿富汗與伊拉克要不是恐怖份子溫床，要不就是擁有大規模毀滅性武器，無辜且受威脅的美國人為維護自身安全有理由發動戰爭。

然而，美軍進入阿、伊二國戰爭期間也對一般民眾攻擊。為維護美國人的安全而侵略、殺害他國女性與孩童啓不矛盾？然而美國政府沒有道歉亦沒有補償，傳統正義之戰被破壞無遺。再者，西方世界一直存在 1648 年「威斯特伐利亞體系」（Westphalia system），⁵¹ 也就是主權國家彼此尊重對方主權完整，並且建立「國境不可侵犯」的外交默契。17 世紀，德國 30 年戰爭結束後，與法國、瑞典等簽署威斯特伐利亞和約，⁵² 承認瑞士與荷蘭獨立，法國與瑞典領土因此擴大。此條約被認為是西歐從中世紀進入近現代的轉折點，也成後來世界秩序原型。然而這個架構卻為美國反恐戰爭所摧毀，原本聯合國基於尊重聯合國成員之一的伊拉克國家主權，希望以強化核子武器檢查的方式化解戰爭衝突，但美國不願外交干涉而悍然開戰，伊拉克的主權似乎未獲得應有的尊重與保障。⁵³

未來的國際情勢勢必將繼續由美國主導，換言之，只要美國想要推翻那一個國家政權，那個國家就極可能會垮台，在其過程中，其他國家要不與美國結盟、要不就是袖手旁觀。然而，美國強大並不代表全世界都支持，國際間「美國太傲慢」、「野蠻無

⁵¹ 中共中央編譯局副局長俞可平：完整的近代意義的國家主權概念是在 17 世紀中葉以後隨著威斯特伐利亞體系的產生而形成的。此後民族國家便一直是人類政治生活的核心。民族國家建立在眾所周知的三要素之上：領土、主權和人民。直到現在這樣的民族國家仍然是現實政治生活的中心，因而也是人們政治想像的基本依託所在。

⁵² 結束 1618-48 年的「三十年戰爭」的《威斯特伐利亞和約》（The Peace of Westphalia），成為近現代西方以主權國家為單位的國際秩序的基礎。參見 <http://liberalstudies.nyss.edu.hk/articles.htm>。

⁵³ 蕭志強譯，每日新聞社外信部編著，《從地圖看世界紛爭》，（台北：世潮出版，2005），頁 10-14。

理」的批評四起，證明美國與世界愈來愈遠，即使是一向與美國聯盟友好的英國、日本，其國內民眾對第二次美伊戰爭的正當性也多有抗議與指責。

就國際政治的現實而言，即使未來不同的美國政黨執政，爲了維護美國的利益與國家安全，對於堅持反恐行動的立場，美國似乎難有鬆動，美國政府在全球推廣自由與民主的「使命感」也不會減少。未來，美國將會是繼續像過去那樣陶醉在扭曲的鏡面映象，還是能從別人的角度了解自己真實狀態，和世界未來局勢發展息息相關。眼前情況，令人不安的世界紛爭，恐怕仍將繼續。⁵⁴ 而全球權力競逐之勢，美國仍將繼續主導現有的優勢地位，以確保其全球超強霸主的地位不受挑戰。

小布希總統於 2006 年底終於承認，美國並沒有打贏伊拉克戰爭；北韓和伊朗的核武問題，也讓獨佔世界霸權地位的美國束手無策。針對全球化下的強權擴張，喬治華盛頓大學艾特略國際事務學院特聘教授羅森諾（James N. Rosenau）指出，全球化下的強權只是一種假象，尤其美國的世界影響力已經不斷下降。⁵⁵ 聯合國秘書長安南對美國民眾的告別演說亦暗指，小布希政府以單邊主義和霸權心態處理國際事務，入侵伊拉克也缺乏正當性。安南並指出在恐怖主義時代「沒有一國能藉由尋求凌駕他國之上而使本身安全」。⁵⁶

以此觀察小布希政府的對外關係，不難發現美國的霸權心態與作爲已經引起相當多的負面影響。聯合國創始人之一的美國總統杜魯門曾說：「大國的責任不是主宰世界人民，而是爲世界人民服務」，小布希總統爲國際間或美國民眾所帶來的是福祉還是衝突不斷，美國於國際間所堅持的正義之戰是否經得起檢驗，答案似乎昭然若揭。

三、唯武是尚、非敵即友

911 事件以前，美國只要對付有限的敵人，對付有危害美國安全定義下的國家，美國一向所費用的手法不是扶植反對政權就是軍事介入。⁵⁷ 911 事件以後，美國掀起全球反恐戰爭，「不是同志，就是敵人」，非黑即白的分法，無疑是將世界分裂爲二，將國家間政治問題最嚴重的灰色地帶硬生拆解而造成無限後患。第二次世界大戰後，細數美國出兵海外紀錄（請參見附錄一：國家恐怖活動事件紀要），從冷戰期間的軍

⁵⁴ 蕭志強譯，每日新聞社外信部編著，《從地圖看世界紛爭》，（台北：世潮出版，2005），頁 10-14。

⁵⁵ 《聯合報》，2006 年 12 月 25 日，A10 版。

⁵⁶ 《聯合報》，2006 年 12 月 13 日，A14 版。

⁵⁷ 有關國家恐怖活動另於第五章詳述。

事干預、介入內政，到 1991 年號召聯軍攻打伊拉克、1999 年率領北約打科索夫，到 911 事件後的反恐戰爭，首先就是瓦解阿富汗的塔利班政權、2003 年不顧聯合國反對舉兵解放伊拉克...，美國一向自恃軍力優勢而縱橫世界舞台，現在，全世界都在問：美國的下一個目標是誰？

2002 年 6 月 1 日，小布希總統在西點軍校演講中宣示，美國政府爲了保衛美國的自由以及人民生命，必要的時候將採取先發制人的行動而引起舉世譁然。殊不知濫用界定敵人的權力，或是粗率界定恐怖主義的定義，將會改變世界各國看待美國的方式，更會改變美國的歷史地位甚至是人類的命運，並將製造出一個孤立或是四面樹敵的霸權。美國和這個世界所遭遇的威脅將愈來愈嚴肅，無論是無孔不入的恐怖活動或是大規模毀滅性武器的擴散，美國的這一場反恐戰爭將打到何時確實令人憂心？

美國紐約時報 (*The New York Times*)、華盛頓郵報 (*The Washington Post*) 與洛杉磯時報 (*The Los Angeles Times*) 等三家大報，日前報導美國情報界自伊拉克戰爭以來，第一份對於恐怖主義：「全球恐怖主義趨勢：對美國的影響」的正式評估報告。美國國家情報局局長尼格羅龐提 (John Negroponte) 表示，這一份 2006 年 4 月份完成的機密「國家情報評估」(*National Intelligence Estimate*, NIE) 報告中指出：伊拉克戰爭已經使全球恐怖主義威脅更加惡化，美國 2003 年入侵與佔領伊拉克的行動，成爲伊斯蘭教激進主義者招募新血的一大利器，並激發出運作模式不同於以往的新一代恐怖份子；而伊斯蘭激進主義在全球各地如雨後春筍般湧現，並認爲伊拉克戰爭是聖戰份子意識形態擴散的原因。⁵⁸

儘管自布希總統以降的華府高層一再聲稱，美國已經重創「911 恐怖攻擊事件」元凶「凱達」(Al-Qaeda) 組織的領導階層，⁵⁹ 大幅度降低賓拉登 (Osama Bin Laden) 直接策動恐怖行動的能力。此份報告卻認爲伊拉克戰爭成爲激進伊斯蘭募集新暴力成員的主要憑藉，而且全球成員的增長速度，超越美國及其盟邦降低這項威脅的力量。總統布希與副總統錢尼多次辯稱，出兵伊拉克推翻海珊政權，讓美國人更安全，如今這份報告使得布希與錢尼的說法站不住腳。這份新出爐的評估報告所獲得的結論是：伊拉克戰爭非但沒有成爲全球反恐努力最後勝利一環，反而惡化美國的地位。新的聖

⁵⁸ 《中國時報》，2006 年 9 月 25 日，A14 版；《聯合報》，2006 年 9 月 25 日，A4 版。

⁵⁹ 本論文所引用之專有名詞翻譯本，原則使用臺灣習慣用語。如 Al-Qaeda，臺灣以「凱達組織」翻譯之，中共以「基地組織」稱之；參見中華歐亞基金會、改革開放論壇合著，《反恐戰後的美中關係與台海局勢》(台北：大屯出版，民國 92 年)，頁 v-vi 專有名詞對照表。

戰與組織，將會越來越層出不窮，這種趨勢如果持續下去，美國在國內與海外面臨的威脅將會更加多樣化，而全球各地的攻擊事件也會不斷增加。⁶⁰

單純就軍事或經濟上的能力而言，美國確實具備足夠的能力可以打敗阿富汗或任何中東國家，美國也無疑可以維護以色列的安全使其繼續佔領約旦河西岸以及加薩走廊的土地，當然也有足夠的能力嚴厲的去對付伊拉克、伊朗、北韓或是敘利亞等邪惡軸心。軍事行動可以暫時解決有限的問題，卻無助於反美仇美的不滿情緒滋長，更無法解決恐怖活動的蔓延和危機，最後卻可能將美國的安全與利益給葬送進去。

第二節 唯我獨強

冷戰期間的美國國家安全戰略目標，基本的架構與立論並無二致：即為遏制、圍堵蘇聯及其盟邦。俟冷戰結束後，為阻止任何可能與美國抗衡的敵對陣營出現，美國開始逐步調整其國家安全戰略。基本上，無論從波斯灣戰爭、科索沃危機或北約東擴，美國國家戰略重點均傾向於遏止地區性挑戰強權以及多極化的形成。

在 911 事件之後，美國大幅度重新調整舊有的安全戰略基調，以加強全球唯一超強之姿，強調本土安全防禦及領導全球反恐作戰，同時為因應新形勢之發展，美國外交政策的核心也由推銷美國民主價值轉向維護民主國家安全。

一、轉變中的軍事霸權

軍事實力是美國單極超強全球勢力競逐的最重要支撐，也是當前世界局勢的重要焦點。911 事件及伊拉克戰爭後，美國的軍事戰略逐步全面調整與加速擴張，加強軍事實力、軍事變革以及調整海外軍事戰略部署，以確保美國全球軍事實力的展現，進而確立先發制人的戰略更具擴張與進攻的實效。

布希政府「先發制人」的國家安全戰略，標示著美國將進入一個新的全球戰略階段，另方面也標示了全球安全體系將有新的矛盾與更尖銳的衝突。「先發制人」的戰略，實質上就是軍事實力與軍事攻擊戰略能力的具體展現，「在敵人既不宣戰也看不見敵人的時代，等待敵人首先發起攻擊，根本不是自衛，而是自殺」。在遭到敵人攻擊以前就先攻擊敵人，⁶¹ 即是「先發制人」戰略的表述，這是否也代表美國在遭到類

⁶⁰ 《中國時報》，2006 年 9 月 25 日，A14 版；《聯合報》，2006 年 9 月 25 日，A4 版。

⁶¹ 《美國時代週刊》，2003 年 4 月 15 日。

似 911 無情的攻擊之後，亦必須同樣的以無情地方式去以暴制暴。

布希政府執政以來，以全力擴展軍事實力作為首要任務。2001 年 9 月 30 日，美國國防部發表《四年期程國防檢討》(*Quadrennial Defense Review Report, QDR*) 明確提出擴展實力的戰略方針、戰略重點、戰略手段與戰略目標。2002 年初又公布了第一份《核武態勢檢討報告》(*Nuclear Posture Review, NPR*)，內容聲稱將對重點戰略目標實施先發制人的有限核武攻擊。2002 年 9 月 20 日，《美國國家安全戰略報告》(*The National Security Strategy of the United States of America*) 更明確表示美國將保持世界上最強大的、能夠打敗任何對手的軍事力量，決不允許任何國家或是非國家行為體，對美國之超強地位構成威脅，也不允許任何國家或非國家行為體，對美國擴展民主勢力的政策構成威脅，若一旦出現此威脅，美國將果斷的予以消除。⁶² 2003 年 4 月，美國國防部再次公布新的《轉型計劃指南》，提出了加速推動新軍事變革的總體方案，⁶³ 凡此種種皆說明美國確保全球軍事霸權地位的實力與決心。

2002 年 8 月 15 日，美國國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)所提交國會的「國防報告書」中的核心議題，就是美國國防上應如何應付新的威脅所帶來的「挑戰」(*challenges*)。⁶⁴ 美國在面臨像 911 事件如此重大的傷害時，回應挫敗而產生新的「變革」是應然的，然而，戰略變革的思維應植基於何處？911 事件前的戰略構想難道真的無法因應新的挑戰？以下就後冷戰安全環境的轉變，以及「嚇阻」戰略與「先制」戰略二方面來探討美國戰略思維的轉變與實踐的過程。

第一：後冷戰安全環境的轉變

在美國歷史上，除內戰外，本土從未遭受過外來攻擊。唯一可與類比的 1941 年 12 月 7 日本偷襲「珍珠港」事件，⁶⁵ 甚至還不在美國本土。然而 2001 年 9 月 11 日的恐怖攻擊，不僅摧毀了象徵美國財經富裕的紐約「雙子星」大樓，連代表國家安全重大指標的國防部「五角大廈」都無法倖免，這對一向遠離戰爭傷害的美國而言無疑是場噩夢，傳統的「前進部署」、「兵力投射」的海外駐兵方式，對新型態的戰爭威脅，竟然完全束手無策。敵人亦由傳統定義下的國家，轉換成隨時可能出現的「恐怖份

⁶² 《美國紐約時報》，2002 年 9 月 20 日。<http://www.nytimes.com>

⁶³ 楊適忠，〈美國新軍事霸權戰略〉，《當代亞太》，2004 年第 4 期，頁 16。

⁶⁴ 參見 Washington Times & Washington Post, August 16, 2002, p. 1.

⁶⁵ John Lewis Gaddis, "A Grand Strategy of Transformation," at (http://www.foreignpolicy.com/issue_novdec_2002/gaddis.html)

子」，而恐怖活動也由傳統的人質綁架、爆炸、破壞等有限度的攻擊，混合轉化成令人震撼的殺傷與毀滅舉動。

安全形勢的改變代表以往安全思維與做法的欠周慮，也反應出現軍事力量的部署與配置出現問題。傳統的國防建構、兵力部署以及安全思維，是因應冷戰期間兩極格局的戰略形勢，然而冷戰結束後，改變戰略運用與調整戰略思維，以因應新的安全環境的呼籲不絕於耳，卻未見美國政府適當的回應。就 Colin S. Gray 與 Keith B. Payne 觀點而言，二人均認為傳統的「嚇阻」思維已無法因應多變的國際戰略形勢。⁶⁶ 而 Gray 甚至質疑傳統嚇阻觀點的正當性，他認為後冷戰時期國際社會的互動關係，是建立於以美國為主導的國際社會，戰爭型態的發展必然呈現不對稱(asymmetric)的樣態。因此，傳統的「核子嚇阻」(nuclear deterrence)與「相互保證毀滅」(mutual assured destruction MAD)思維，是過時的戰略思考。⁶⁷ 而 Payne 表示，美國仍沿用冷戰時期兩極化的戰略設計，以因應現今以區域問題為主的國際情勢，必然出現左支右絀的窘況。若不能適切調整嚇阻的戰略思維，不僅危及美國的霸權地位與國家利益，更將陷國際社會於混沌雜沓的亂世。⁶⁸

然而，即使國際安全環境有所變遷，美國的戰略思維與運用卻未見大幅度改變，事實上應是理想與現實衝突必然的結果。歸究此問題的癥結在於：後冷戰時期並沒有明顯的威脅來源，足以做為美國國家戰略調整的依據；即使有，以美國現有的軍事或經濟力量能力，均足以解決任何問題；此外，以美國為首的「一超多強」國際體系結構，並無改變的可能與必要，而這也是布希總統上任以來，一再強調的發展方向。事實上，以原有的冷戰期間的戰略設計甚至還拖垮了「蘇聯」，應是沒有必要再改變現有國家安全戰略的合理性與必要性。事實上，即使美國在 911 事件之前，改變了冷戰期間的戰略思維，911 事件是否就不會發生也有不少爭議。此外，布希總統上任之初，依據國防部淨評估室(Andrew Marshall's Office of Net Assessment)，所提供的戰略環境淨評估報告的結果顯示，美國長期國防戰略的目標，應致力於建構長程打擊系統

⁶⁶ Colin S. Gray, "Deterrence in the 21st Century," *Comparative Strategy*, Vol. 19, No.3 (July-September 2000), pp. 255-6; Keith B. Payne, *The Fallacies of Cold War Deterrence and a New Direction* (Lexington: The University Press of Kentucky, 2001), pp. 39-44; Abram N. Shulsky, *Deterrence Theory and Chinese Behavior* (California, Santa Monica: RAND Corporation, 2000), pp. 35-41.

⁶⁷ Gray, "Deterrence in the 21st Century," *Comparative Strategy*, 255-6; See also in John Arquilla, "Bound to Fail: Regional Deterrence after the Cold War," *Comparative Strategy*, Vol. 14, No. 2 (April-June 1995), pp. 123-134.

⁶⁸ Also in Keith B. Payne, *Deterrence in the Second Nuclear Age* (Lexington: The University Press of Kentucky, 1996), p. 17.

(long-range strike system)，以因應未來與日漸茁壯中共的戰略競賽。⁶⁹ 由此可見，無人得以預期變局的發生，即使戰略思維隨著實際環境轉變而調整，911 事件的發生都難以避免。

因此，無論就國際情勢或是戰略變革的角度來觀察，似乎都找不到此二者與 911 事件發生的任何因果關係。換言之，戰略思維的改變固然應隨外在環境轉變而改變，然而，對環境改變的體認及對威脅程度的界定，卻是一種主觀的認知，而此一主觀的認知受舊有戰略文化思維的掣肘甚深，實非幾篇警告性的報導，或三言兩語就足以促成現狀的大幅變革。⁷⁰

再者，戰略變革的方向應朝向那裡？還有改變的幅度是否足以因應變局？仍有許多值得討論的空間，因此，與其說美國的戰略思維與做法未與時代脈動接軌，毋寧說是美國對環境改變形成的「威脅」認知產生差距，加上過分依恃本身應付能力，直到威脅化成事實後的「經驗」，才迫使美國的戰略思維隨之調整。然而，依前述的因果邏輯關係來看，此番調整未必等於戰略轉型成功，也不等於威脅從此解除。相反的，威脅亦會隨著美國戰略調整而改變，未來將以何種型態出現亦不得而知。具體而言，美國戰略調整的不確定性在於：面對一群置死生於度外且不具國家形體化的「恐怖份子」，美國的戰略轉變是否有效，不僅值得觀察，更令人質疑。

第二：「嚇阻」戰略與「先制」戰略

傳統上的「嚇阻」指的是一種藉由力量的相互辯證關係，達到敵我雙方「維持現狀」(statusquo)的目的。⁷¹ 換言之，「嚇阻」的用意在於達到「心理」層面的意義，藉著「得不償失」的邏輯關係，使潛在的侵略者放棄發動戰爭的意圖。雖然「嚇阻」在

⁶⁹ 參見 Michael O'Hanlon, "Rumsfeld's Defence Vision," *Survival*, Vol. 44, No.2 Summer 2002), p. 104.

⁷⁰ 關於戰略文化對戰略思維與決策的影響，請參閱 Alastair Iain Johnston, "Thinking About Strategic Culture," *International Security*, Vol. 19, No. 4 (Spring 1995), pp. 32-46; 依 Johnston 的觀點，由於戰略文化是基於歷史經驗所產生的戰略偏好(preference)，致使其回應環境變革的速度十分緩慢，遂出現戰略文化的調整，較客觀環境的變化落後許多的現象。

⁷¹ 參見 George H. Quester, "Some Thoughts on 'Deterrence Failures'", Paul C. Stern, Robert Axelrod, Robert Jervis, and Roy Radner, eds., *Perspectives on Deterrence* (Oxford: Oxford University Press, 1989), pp. 52-7; See also in. Richard Ned Lebow, "Deterrence: A Political and Psychological Critique," Stern, Axelrod, Jervis, and Radner, eds., *Perspectives on Deterrence*, op., cit, pp. 25-31; Jervis, "Deterrence Theory Revisited," p. 289; Herman Khan, *Thinking About the Unthinkable* (New York, Horizon Press, 1962), pp. 3-5; Bernard Brodie, "The Anatomy of Deterrence," *World Politics*, Vol. XI, No. 2, January 1959, pp. 173-92, Morton A. Kaplan, "The Calculus of Deterrence," *World Politics*, Vol. XI, No. 1, October, 1958, pp. 20-44; Thomas W. Milburn, "What Constitutes Effective Deterrence?" *Conflict Resolution*, Vol. III, No. 2, (June 1959), pp. 138-46.

理論研究上，區分為「事前嚇阻」與「事後報復」兩段因果邏輯，但是在戰略運用上，通常比較重視「事前」效果的發揮，尤其是核子武器發展所形成的「共存或共亡」(all-or-nothing)的因果關係，更是強化了前段邏輯的應然性，甚至可能視之為必然性。⁷² 因此，無論是核子嚇阻、大規模報復、相互保證毀滅等，均是著眼於運用武器的鉅大毀滅力量，防制可能的衝突或戰爭發生，並藉此達成現狀的保持。部分戰略學者認為冷戰國際體系的維繫，相當程度上，係肇因於此一「結構性」的嚇阻能力。⁷³

事實上，國際間不曾因核武發展形成的嚇阻而停滯不前，維持現狀也不等於全球戰略情勢不會發生重大變化。1990年國際體系因蘇聯崩解，而由兩極蛻變成「一超多強」，以及911事件突如其來的發生，再次印證了國際關係中「常」(continuity)與「變」(change)的辯證關係；此一鉅變亦反映出以下幾項具體事實：冷戰結束並不等於威脅解除；相反的，後冷戰時期對美國的威脅較諸以往顯得更直接、更難以應付；傳統的事前嚇阻與事後報復懲罰方式，顯然無法達到「戰爭」(恐怖攻擊)防制的效果。在這些事實狀況的壓力催促下，再加上911事件發生後以反恐為主的阿富汗或伊拉克戰爭，儘管軍事戰果豐碩，但恐怖份子始終未能繩之以法，均令布希政府始終難收具體「報復」的喜悅，以及敵人「得不償失」的戰果；「先發制人」戰略思維的具體實踐，也就理所當然了。

2002年6月1日，布希總統在西點軍校的演說中，終於試圖擺脫半世紀以來，以假定敵國為避免引來美國的報復痛擊，而不願輕啟攻擊美國的傳統嚇阻戰略原則，首度提出「先發制人」的新戰略方向。某種程度上，此一思維的轉變與新戰略的揭櫫，凸顯出美國戰略思維及決策的務實與彈性。由理論與實際來看，新型態的先制戰略是一種因應時空環境轉換的漸進過程，而戰略轉變的主要關鍵因素，在於原有戰略的失效所遭致挫敗的經驗使然。然而令人爭議的是，新的戰略思維是否是一種由思維到實踐全新的改變？抑或只是針對性的調整？

依據美國國防部2002年5月最新修訂的2004年至2009年「國防計畫綱領」(*Defense Planning Guidance*)顯示，美國將揚棄「同時進行兩場戰爭」的戰略設計，轉

⁷² 參閱陳偉華，〈論結構性嚇阻與決策性嚇阻〉，《問題與研究》，第41卷第2期，民國91年3、4月，頁32。陳偉華，〈從「戰略嚇阻」論臺灣「國防戰略」發展上的兩難〉，《戰略與國際研究》，第2卷第2期，2000年4月，頁77-9。

⁷³ 參見 Frank C. Zagare and D. Marc Kilgour, *Perfect Deterrence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 8-24; See also in Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis* (Princeton: Princeton University Press, 1977), pp. 450-453.

而推動「前進嚇阻」(forward deterrence)的「先制戰略攻勢」(preemptive strategic offensives)，並藉助高科技武器系統與情報資訊戰力，於任何時間、任何地點，對可能危及美國安全的敵人採取「預防性攻擊」(preventive attack)，同時將己方的傷亡降至最低。⁷⁴ 也就是說，截至 2002 年 5 月之際，美國國防部戰略規劃的思維，其實並未完全背離「嚇阻」的戰略原則，甚至視「前進嚇阻」為「先制」戰略的基礎思考。美國「國防計畫綱領」仍然保留「嚇阻」一詞的原因，是否基於考量整體的國防戰略設計與部署，必須著眼於全球戰略格局，反恐戰爭只能視為中短期的戰略運用尚不得而知。無獨有偶，華盛頓郵報卻在同年 6 月 10 日報導中指出，美國新戰略其實並未完全放棄「圍堵」與「嚇阻」，但卻首度將「先發制人」與「防衛性干預」(defensive intervention)的概念納入。⁷⁵ 儘管如此，布希在西點軍校的致詞之後，「嚇阻」一詞確實較少出現於與美國國防戰略相關的報告之中。

事實上，「嚇阻」與「先制」是兩個完全不同的戰略思維，反映在國防武力建構上，更是兩種截然不同的戰爭準備與發展方向。「嚇阻」是一種消極被動式的防禦戰略作為，只有在敵人侵略行動發生後，才有具體的報復或懲罰行為出現。但是，「先制」卻是積極「主動」(active)的攻擊行為，對威脅認定的標準出自於一種相當主觀的判斷，並以摧毀敵人主要作戰能力為主。從這兩種不同戰略思維所導引的國防武力建構，自然有著不同的發展取向。「嚇阻」傾向於大規模「面」的殺傷，期望讓敵人嚐到「得不償失」的結果；「先制」則以「點」為攻擊目標(如指揮機構)，一舉消滅或癱瘓敵人的作戰能力。也就是說，「嚇阻」武力的建構發展偏向守勢，以毀滅為主；而「先制」的武力發展則朝向攻勢，以偵蒐及精準武器為發展重點。當然，武器本身並無絕對的「攻」、「防」差異，只有因著決策者(或指揮官)的戰略、戰術運用而有不同。若然如此，美國的戰略思維從「嚇阻」轉變為「先制」，是否將反映在武力建構、部署與兵力運用上，就成為檢證思維能否實踐的重要憑證。⁷⁶

二、911 事件前之美國安全戰略

二次世界大戰後，為確保西方民主政治發展及資本主義地位，並為遏止共產主義

⁷⁴ Colin S. Gray, "Deterrence in the 21th Century," *Comparative Strategy*, vol. 19, no.3 (July-September 2000), pp.255-6; Keith B. Payne, *The Fallacies of Cold War Deterrence and a New Direction* (Lexington: The University Press of Kentucky, 2001), pp.39-44; Abram N. Shulsky, *Deterrence Theory and Chinese Behavior* (California, Santa Monica: RAND Corporation, 2000), pp.35-41.; 鄭赤琰，〈「先發制人」戰略逐漸成型〉，《中國評論》，2002 年 7 月，頁 56-7；《中國時報》，民國 91 年 7 月 15 日，版 2。

⁷⁵ *Washington Post*, June 10, 2002.

⁷⁶ 陳偉華，〈論先制美國戰略思維之轉變與實踐〉，《國防雜誌》：91 年第 18 卷第 6 期，頁 36-42。

勢力的擴張，以及維護自由世界的安全等目標，美國全球戰略採取「圍堵」之國家安全戰略。冷戰結束後，蘇聯威脅不再，國際形勢不同於以往的兩極對峙，為因應全球化環境的變化與挑戰，諸如區域性衝突、大規模毀滅性武器擴散、跨國威脅，以及蘇聯、東歐國家致力民主改革所引發威脅，因此，「預防性防禦」(Preventive Defense) 思維應運而生。⁷⁷

柯林頓主政時期(1993-2000)，美國國家安全戰略思維主要有三個方向：一是預防威脅的出現；二是嚇阻已經出現的威脅；三是一旦預防和嚇阻失敗即不惜動用軍事力量擊倒危害國家安全之威脅。1996年，美國前國防部部長培里(William J. Perry)在「國防報告書」序言中直指：美國至今仍然維持最佳軍事實力，俾嚇阻潛在敵人，尤其值此後冷戰時代，國防部致力於推動「預防性國防」，目的在使對美國國家安全構成的潛在危險，無法形成銳不可當的威脅。因此，「此一國防便是美國最重要的作為，俾保護美國利益，使之免遭後冷戰時代中的特別危險。若行之有效，便不需要遂行嚇阻或是參戰」。為了防範戰爭發生的危險，美國重新強調預防性防禦及其必要之舉，實與冷戰時期的嚇阻戰略大相逕庭，可謂是一重要里程碑。⁷⁸

1996年2月，為因應安全環境的改變，美國防部提出「交往與擴大的國家安全戰略」(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement)。此戰略揭示美國確保國家安全途徑包括：「維持強大國防力量、促進合作性安全措施、致力開發國外市場、刺激全球經濟成長以及助長海外民主風潮等，目的在於積極尋求介入全球事務，以獲得政治、軍事、經濟上的戰略利益，繼續維持世界領導地位為首要目標」。⁷⁹之後，美國參謀首長聯席會議(Joint Chiefs of Staff)也以「國家安全戰略」與「通盤檢討」(Bottom-Up Review)為指導，⁸⁰提出「彈性與選擇性交往之國家軍事戰略」

⁷⁷ 「預防性防禦」係由美國前國防部長培里所提出，即類似預防性藥物的概念。預防性防禦是要在必須下重藥之前，即設法阻止危險的發展；其焦點在於任何影響美國國家安全之前，即提出預防的最佳時機，以解除重大危機，確保美國安全。

⁷⁸ Secretary of Defense William J. Perry, "Annual Report to the President and Congress" Washington, D.C.: Department of Defense, March 1996, p. viii.

⁷⁹ U.S. President William J. Clinton, "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement," Washington, D.C.: The White House, February 1996.

⁸⁰ 1993年9月1日所公布的「通盤檢討」，為美國前國防部長亞斯平(Les Aspin)以及前參謀首長聯席會議主席鮑威爾在其任內所共同規劃，對美國後冷戰時期的防衛政策、計劃、預算的一項裁減評估，範圍包括各種戰略因素、兵力結構、系統現代化，以及國防軍備支援結構與改革管理程序等，目標在期使美軍能夠成為一支精實、機動、高科技之勁旅，足以因應兩場同時發生的重大區域衝突；例如在西南亞的波斯灣地區，區內任何潛在的侵略者皆有可能，以及東北亞地區的北韓。並且能夠執行其他附加的非軍事任務。「通盤檢討」方案，可以視之為「國防白皮書」，然而，此一以裁軍為架構，擊劃美軍兵力整建為經，勾勒美國全球戰略為緯的國防政策，基本上仍是充滿現實主義色彩。

(National Military Strategy of the United States : A Strategy of Flexible and Selective Engagement)，以論述國防武力規模之設計與運用，其要旨有：藉海外駐軍戰略與各地區盟邦合作，期能防止衝突並對危機迅速作出反應，以消彌戰端；並以海外重要地區之前進部署兵力，反制大規模毀滅性武器的擴散，致力於多重和平任務；「假若勢必須兵戎相見，則能以美國本土為基地，迅速執行『權力投射』(Power Projection) 戰略，⁸¹ 以具有同時贏得兩個主要地區衝突之戰爭的決定性武力，克敵致勝，確保國家利益」。⁸² 由此可見，預防性防禦已成為美國此一階段之國家安全戰略。

2000 年底，小布希總統主政，在 911 事件發生前的此一時期可稱之為布希政府「守勢現實主義」安全戰略的初步階段。⁸³ 布希政府的安全戰略在此階段中有兩個主軸：一是國防安全戰略的調整，二是「全國飛彈防禦系統」「NMD」，而此二者間之關聯亦十分密切。布希除強烈批評前政府的國防政策，並認為對國防建設過於忽略，不但持續縮減軍事資源，卻又不斷海外派兵，又擔負過多諸如和平維持、人道救援等非戰鬥任務，使美軍不堪負荷與深感疲憊。

布希認為冷戰已經結束 10 年，國際環境早已不同以往，然而美軍結構與國防戰略卻依照沿襲冷戰格局而未有任​​何改變。因此布希著手重新檢討美軍結構、確立軍事任務與目標、避免浮濫使用軍隊、充實國防資源、提高軍中待遇福利、建立飛彈防禦系統等；並且特別提出「重新定義安全」，全力發展新式武器、提高軍隊戰​​力，以使美軍具有同時打​​贏兩場戰爭的能力。布希強調軍隊的主要作用就是「打仗」，而且要「打​​贏」，而不是致力在「國家建構」(nation-building)。⁸⁴

請參閱：「美國新國防規劃」專題，《國防譯粹》，21 卷第 4 期，1994 年 4 月，頁 1-42。

⁸¹ 「權力投射」就美國國家安全戰略與國家軍事戰略而言皆為一項重要因素。其所涵蓋的國家能力，是綜合運用全部或局部的國家權力要素，諸如：外交、經濟、情報或軍事等，來因應任何危機而達到嚇阻，以及增加區域穩定等作用。請參閱：林吉朗，〈當前美國國家軍事戰略之研究〉，《歐美月刊》，1996 年 11 月，第 11 卷第 11 期，頁 12。

⁸² John M. Shalikashvili, *National Military Strategy of the United States of America : A Strategy of Flexible and Selective Engagement* (Washington, D.C.: The White House, 1996) .

⁸³ 守勢現實主義接受新現實主義的國際社會是無政府狀態，以及權力分配決定國際體系的運作與行為，但也有不同的重要論點：守勢現實主義承認國家間存在安全困境的難局，以及權力是國家對外行動基礎，亦即國際關係運作並非僅受權力分配影響，國家政策與行為也影響國際關係運作。請參閱：鄭瑞耀，〈國際關係攻勢與守勢現實主義理論爭辯之評析〉，《問題與研究》，第 42 卷第 2 期，頁 1-18。

⁸⁴ 布希批評柯林頓政府兵力過多使用在人權議題與國際救援、維和任務上，此種「國家建構」的出兵，於其任內將停止。請參閱：布希競選時之主要國防政策演講：<http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres.bush.html>.

布希將柯林頓政府「有限度飛彈防禦」(limited missile defense)擴大為「多層次飛彈防禦」(layered missile defense)，在國防戰略調整方面，則主要以四年期國防(QDR)為重心。⁸⁵ 國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)即透過QDR重新檢討美國國防戰略需求，進而提出美國未來四年的國防安全戰略規劃，作為指導兵力結構、武器發展與國防預算的綱領。布希團隊認為美國安全威脅已從過去特定的國家，轉向不特定對象發展，傳統以核武作為嚇阻的力量也不足以因應未來的威脅，因之尋求多元化或多層次的嚇阻戰略，取代現有不符經濟效益、欠缺機動靈敏性，以及精準打擊能力有待提升的架構。換言之：布希政府期望將1990年代所發展「軍事事務革命」(Revolution in Military Affairs, RMA)的概念，結合美國軍力調整，從以往傳統重裝備的戰場對決，朝向未來攻守兼備、調動迅速、資訊靈敏、火力強大的科技化部隊發展。

綜觀布希總統於2001年5月1日在美國國防大學所揭示的新安全戰略架構要點有：

- (一) 美國未來安全威脅呈現不確定和多面向特色，可能的威脅來源包括流氓國家、區域衝突、恐怖組織、電腦駭客、毀滅性武器以及飛彈攻擊等。
- (二) 美國將以「多層次嚇阻」取代「核武嚇阻」，勸阻敵對國家勿從事軍事對抗和發展危險性武器。「多層次嚇阻」包括採取核武、飛彈防禦、先進傳統武器，以及不擴散、反擴散、武器管制、外交、預防衝突等措施。
- (三) 美國將大規模裁減核武，從現有7,500顆減至1,500到1,750顆，並建立NMD系統。美國將與俄國協商ABM條約，亦不排除單方面退出該條約之可能。
- (四) 美國對戰爭準備部署之規劃，將從以往打兩場區域戰爭之準備，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) 美國將強化海外前進基地的軍事作戰能力，但將減少基地駐軍人數與規模。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，戰時充作戰略運用基地。
- (七) 強化對太空的運用與掌握以及強化美軍遠距離、精準性打擊能力。

⁸⁵ 依據1996年美國國會通過「軍隊結構審查法」(Military Force Structure Review Act)規定，1997開始，新政府每四年必須向國會提交「四年期國防總檢」(Quadrennial Defense Review, QDR)報告。

(八) 美軍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，並保證能在最短時間內，立即協調三軍進行聯合作戰能力。⁸⁶

「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大國的獨霸地位，維持美軍的絕對優勢」；⁸⁷ 「有的認為此凸顯布希政府堅持國家利益至上，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」。⁸⁸ 若以現實主義的觀點詮釋布希政府的戰略構想，可以發現以下幾個特點：

布希總統所揭示安全戰略構想完全以美國國家安全為出發點，不論是設置 NMD、建立多層次嚇阻、縮減海外基地規模、成立快速反應部隊等，都是以預防新安全威脅為目的。而新的戰略規劃一反過去的單一核嚇阻走向多層次嚇阻，亦是希望藉由嚇阻能力的增強與多元化部署，有效遏止潛在敵國或團體，不致於對美國進行攻擊，即使進行攻擊，美方也仍然具有對抗第一擊之應對能力。

其次，美國一方面提升國防戰力，相對的卻也縮減軍備規模，大幅度裁減核武、減少海外駐軍，以及改變同時打贏兩場區域戰爭的戰爭規模與思維。美國亦勢必須在外交政策與戰略設計上所改變，並加強與區域性組織，運用預防外交與集體安全策略，解決或是降低區域衝突事件。

最後，在美國繼續鞏固其獨霸世界的國際地位上最引人批評，從另個角度觀察，強化國家優勢就是維持現狀，美國原本就是超級強權亦擁有相對的絕對優勢，強化其霸權就是繼續確保穩坐龍頭地位，而此亦正是冷戰結束以來，國際力量對比進一步失衡的結果。

綜合以上的分析得知，布希政府的戰略規劃與傳統現實主義的守勢觀點，相當程度上是呈現一致性的，因此，其所以採取傳統安全戰略思維的考量在於：美國無疑是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，因其仍然存在不確定性，亦不致於必須採用主動對抗態勢。再者，經由 NMD 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嚴厲的反擊，由此可以見得布希的嚇阻戰略亦蘊含攻勢

⁸⁶ 鄭瑞耀，〈布希政府安全戰略發展研析〉，《遠景基金會季刊》，2003 年 4 月，第 4 卷第 2 期，頁 13-4。

⁸⁷ 呂其昌，〈小布希政府的新軍事戰略〉，《現代國際關係》，2001 年第 5 期，頁 33-7。

⁸⁸ 劉革軍，〈新世紀初美國軍事戰略走向〉，《現代軍事》，2001 年第 5 期，頁 45-7。

嚇阻效能，在在具有勸阻任何國家勿與美對抗之意。

三、911 事件後之美國安全戰略

由於 911 恐怖攻擊帶來的震撼，並造成美國內政、經濟、社會前所未有的嚴重衝擊，使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，並針對美國本土以非傳統武力攻擊所造成的威脅與傷害，重新調整美國的全球戰略、國防架構以及戰略思維等，甚至美國與傳統盟邦、非盟邦間的關係。這可以從 2001 年 9 月底的《四年期程國防檢討報告》(*Quadrennial Defense Review Report, QDR*)、2001 年 12 月 31 日的《核武態勢檢討報告》(*Nuclear Posture Review, NPR*) 以及 2002 年 9 月提出的《美國國家安全戰略報告》(*The National Security Strategy of the United States of America*) 中得以觀察美國戰略思維的改變。

事實上，比較具體的戰略變革提出，可以從美國前國防部長倫斯斐在「外交季刊」(*Foreign Affairs*) 的「軍事變革」(*Transforming the Military*) 一文中尋得一些脈絡。該文指直「911 事件」對美國戰略思維的重大影響，也揭櫫了未來美國新型態「先制」戰略的走向。⁸⁹ 倫斯斐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，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。

就國際政治理論的觀點而言，美國學者 G. John Ikenberry 在《美國帝國式的野心》一文指出：「911 事件後，美國傳統以現實主義與自由主義為取向的國家戰略已經轉變為新帝國主義式的大戰略」。⁹⁰ 而在此階段中，布希政府優先國家安全之軍事外交政策的核心與主軸似乎正朝向國家安全戰略與全球反恐戰爭合而為一。⁹¹

2001 年 9 月 30 日，美國國防部向國會提出《4 年期程國防檢討報告》(*Quadrennial Defense Review Report, QDR*)，國防部長倫斯斐明白指出該報告的核心目標之一，就是要將過去主宰防衛計畫思維中以威脅為主 (*threat-based*) 的戰略思維，調整為以威

⁸⁹ Donald H. Rumsfeld, "Transforming the Military," *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 3 (May/June, 2002), pp. 20-32.

⁹⁰ G. John Ikenberry, "America's Imperial Ambition," *Foreign Affairs*, (September/October, 2002), pp. 44-60.

⁹¹ 陳紫財、汪士鑑，〈國家安全戰略報告〉，《空軍學術月刊》，第 557 期，91 年 4 月，頁 17。

脅能力為指標 (capability-based)，的戰略思維，其重點即在於敵人如何作戰，而非誰是敵人，或敵人將在何處開戰。⁹² 之新軍事戰略構想，以維持嚇阻和擊潰敵人的能力。

也就是說，美國不再侷限於以同時應付兩個主要戰區戰場 (Major Theater) 的戰略思維，⁹³ 轉變成能處理世界上任何一個地區的主要戰爭，尤其是針對有能力威脅美國利益的地區，或是缺乏管理的「衰敗國家」(failed states) 以期使美國擁有戰略運用的彈性。顯見美國《四年期程國防檢討》為因應恐怖主義的攻擊而強調本土防衛和不對稱威脅的問題，以為防堵敵人取得任何不對稱的攻擊優勢時，建構一支除有效於海外達成任務並能維持美國本土安全的強大軍力。因此，此戰略設計的最終目標應可以確保美軍具備防衛本土並於重要地區進行前進嚇阻敵人的攻擊和強制作為，或於一場主要區域的衝突取得決定性勝利，並於另一次區域戰場中擊退敵人，或是進行一數目有限、小規模的偶發衝突行動。⁹⁴

2002年9月17日，布希簽署任內首次的《美國國家安全戰略》(*The National Security Strategy of the United States of America*) 報告中，就清楚的指出美國國際主義的必要，並宣告最好的防禦就是有效的攻擊。《美國國家安全戰略》報告，標示了冷戰後美國國家安全新戰略已然形成，該報告詳列 911 事件以來美國國家安全戰略的變化，並指出美國當前最大的安全威脅首要來自恐怖份子與流氓國家，舊有的遏止或圍堵戰略已不足以應付新的威脅，美國將會在恐怖份子所構成的威脅尚未完全成形即予以摧毀，即所謂「先發制人」戰略，並加強美國軍事打擊力量，以因應新的情勢所需。

以下就「本土安全」、「先制攻擊」、「全球反恐」三個核心目標綜述 911 事件後美國國家安全新戰略的調整重點：

(一) 本土安全

面對美國本土首次遭受恐怖份子的嚴重攻擊，布希總統在 2001 年的國防檢討報告中，將本土防禦提昇至最優先的地位，以彌補及強化美國在積極形塑區域甚至全球安全時所忽略在開放多元的環境下最為脆弱的一環。布希政府國土安全戰略思維下的具體行動包括：從 2001 年 10 月到 2002 年 11 月，先期設立「國土安全辦公室」(Office of Homeland Security) 後，又成立規模更大、部會位階的「國土安全部」(Department

⁹² U.S. DOD, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C., DOD, September, 2001), p. iv.

⁹³ 係針對朝鮮半島與中東阿拉伯二地區而言。

⁹⁴ 蘇進強主編，《911 事件後全球戰略評估》，〈台北：臺灣英文新聞出版，民國 91 年 9 月〉，頁 73。

of Homeland Security)，以強化國土安全成爲美國新世紀的核心戰略思維。

2002年7月，美國政府公布「國土安全國家戰略」(*National Strategy for Homeland Security*)報告書，作爲資源分配整合與機構建制調整的指導綱領，全面展開國土安全任務，以確保美國本土免於再次遭受恐怖主義之攻擊。該報告對國土安全界定爲：「統合協調作爲，以防範美國境內之恐怖攻擊、降低美國對於恐怖主義之脆弱性、減少恐怖攻擊之損害程度、並儘速於攻擊後進行復員」。⁹⁵

其次，基於社會資源整合動員的考量，結合各州、地方、民間企業及民眾力量，建立「國土安全諮詢委員會」，由民間組成「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。另外基於風險管理考量，將國土安全之優先順序予以排序，據以分配資源與預算；並因應恐怖主義威脅的時效考量，彈性靈活國土安全相關機制之組建、預算編列、組織管理等。而爲落實各機構之安全職責，除長期持續推動各項改革措施外，各司其職並建立評估制度相互合作。⁹⁶

在目標涵蓋方面，包括整合建構全美反恐機制網絡、建立反恐情報蒐集與預警體系、確立資訊安全與基礎設施保護、強化邊境管制與交通運輸安全、健全急難準備與提升因應能力，以及提升反恐專業知識與技術創新等。由此可見「國土安全戰略」爲針對恐怖主義對於美國本土安全之威脅，整合現有與國土安全任務有關之聯邦政府機構、民間力量等，以共同維護美國「整體綜合安全」(Total & Comprehensive Security)爲戰略指導原則。⁹⁷

(二) 先制攻擊 (Pre-emptive Strike)

911事件之後，美國將「先制攻擊」列爲調整美國兵力結構與國防安全戰略的重要指標，美國將主動對可能威脅的敵對國家或非國家體發動攻擊，先期掌握主控權之戰。布希總統揚言：「爲了捍衛我們的自由與生存，在必要時，我們將準備採取先發制人行動 (preemptive action)，預備在美國可能遭受攻擊、或大規模毀滅性武器威脅時，即先採取軍事上的先制打擊手段，拔除威脅來源。」⁹⁸先發制人的行動可說是自

⁹⁵ Office of Homeland Security, White House, *National Strategy for Homeland Security*, July 2002.

⁹⁶ 同前註。

⁹⁷ Stephen Feinberg, *Homeland Security And Economic Prosperity: Defending Our Country and the Survival of American Capitalism*. New York, Universe, 2003.

⁹⁸ *Agency France Press*, Saturday, June 1, 2002.

衛權的擴大，也就是當一國在認定他國具有威脅的情況下，有權「預先自衛」(anticipatory self-defense)，此思維反應在美國政府的具體政策上，便是「先制嚇阻」、「防禦干涉」，⁹⁹美國強調有權也有能力對威脅來源採取先制行動。

小布希宣稱美國為因應恐怖份子與潛在敵國的威脅，或是美國認定有尋求、發展及擁有大規模毀滅性武器的國家時，美國將在必要時採取先發制人的主動攻擊，亦不允許他國挑戰美國既有的軍事優勢。此項宣告不啻為衝撞現有的國際法框架，同時亦代表美國傳統嚇阻與圍堵戰略的改變。¹⁰⁰

(三) 全球反恐

冷戰時代，國際恐怖主義一向被定義為「低強度衝突」，即使美國公民之生命財產屢有傷害，均遠不及 911 事件所造成的震撼；也因為 911 事件，恐怖攻擊被明確的介定在恐怖行動與準軍事行動間的另類戰爭。無論恐怖份子使用之武器裝備破壞力與目標為何，恐怖份子的實質目的都是為打擊美國的政治、軍事、經濟中心，並造成國民心理恐懼等影響，此類攻擊與破壞性質的設定即是明顯的戰略階層行動。甚至於恐怖份子可能使用大規模核生化毀滅性武器發動攻擊，將更具實質戰略威脅程度，因此，美國勢必須將打擊國際恐怖主義以及摧毀全球性恐怖組織，列為國家安全戰略之首要目標。¹⁰¹

四、布希主義與全球霸權

911 事件給予美國的慘痛教訓是，嚇阻或是圍堵已經不足以保護美國的安全，¹⁰²先發制人將是一個必要的手段。¹⁰³ 後 911 時代美國外交戰略與國家安全的思維，反映出布希主義時代的來臨，其主要內涵建立在所謂「新保守主義」對於後冷戰國際環境

⁹⁹ *Washington Post*, June 10, 2002, p.2.

¹⁰⁰ 以國際法層面探討 911 事件以及反恐之論述，可參見 Christopher Greenwood, "International Law and the 'War Against Terrorism'," *International Affairs*, Vol. 78, No. 2. 2002, pp. 301-17. Greenwood 於 2002 年 9 月 18-19 日出席英國皇家聯合國防研究院關於不對稱戰爭中的道德議題研討會時指出，美國先制攻擊戰略違反國際法。

¹⁰¹ 有關美國反恐具體措施、作為與成效，請參見本論文第五章。

¹⁰² 有關「布希主義」請參見吳玉山，〈仍是現實主義的傳統：911 與布希主義〉，《政治科學論叢》，第 17 期，2002 年 12 月，頁 7。

¹⁰³ Charles Krauthammer, "The Obsolescence of Deterrence," *The Weekly Standard*, Vol. 008, Issue 13 (Dec. 9, 2002), <http://www.theweeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/001/964dzkuf.asp>.

與美國獨特角色的看法之上。¹⁰⁴ 新保守主義者認為，美國應該善用本身的力量去建立一個適合美國與國際安全的新秩序，而無需避諱輸出西方的民主自由等價值信念；倘若國家面臨安全挑戰時，亦不惜採取先發制人的作為，在必要時甚至應該採取單邊主義。因此有人主張美國在後冷戰的戰略目標，就是建立所謂的「全球霸權」，要追求的目的則是「美國和平」。¹⁰⁵ 他們認為美國並不是一般的霸權，而是一種和善的霸權，是一個建立在美國價值與意識型態之上的世界霸權；而此與歷史上所有過的霸權或帝國是不一樣的。¹⁰⁶

自從小布希總統上台後，美國政府的鷹派傾向以及對現實主義實力政治（*real politik*）的追求，使得美國與國際間的關係發生了相當大的變化，尤其是在 911 事件後更加明顯，其中最主要的表現就是大幅度加強美國的軍事力量，以及利用美國的超強地位實現對國家利益的追求。由於 911 事件對美國所造成之傷害以及沸騰的民意，壓迫小布希勢必須提出保護國家的對策，之後小布希所提之展開對恐怖主義的戰爭（War on Terrorism），即構成所謂的「布希主義」（the Bush Doctrine）戰略思維的中心目標。在目標設定後，布希主義運用美國現有的優勢政治、經濟、軍事力量，以「單邊主義」之姿，採「非友即敵」二分法的邏輯，強力動員全球各國加入以美國為首的反恐戰爭。

2002 年 9 月，911 事件屆滿周年之際，美國決定改變冷戰期間的戰略思維，企圖轉化被動的「嚇阻」戰略為主動的「先制」，主要的思考是為避免重蹈 2001 年「911」事件的覆轍，將不確定威脅帶來的傷害降至最低。¹⁰⁷ 布希在 2002 年 9 月 17 日所公布的《美國國家安全戰略》中，強調了「單邊主義」與「先制攻擊」的必要性，從而揭櫫了美國政府全般的國家安全戰略觀。此是布希政府第一份針對國家安全的總體評估報告，標示了美國外交戰略的重大改變，其中幾項重要內涵，例如先發制人、美國全球霸權以及必要時單獨行動的意願等，都展露了新保守主義的重要觀點。¹⁰⁸ 報告中特別指出美國準備對具有敵意的國家以及恐怖團體採取先發制人的行動，在必要時美國將會毫無猶豫的採取先制單獨的行動以行使自衛之權。並再強調大規模毀滅武器與國

¹⁰⁴ 布希主義的演進可參見 Nicholas Lemann, "The Next World Order: The Bush Administration May have A Brand New doctrine of Power," *The New Yorker* (Feb. 1, 2002), pp.10-16.

¹⁰⁵ Gail Russell Chaddock, "A Bush Vision of Pax Americana," *Christian Science Monitor* (Sept. 23, 2002).

¹⁰⁶ Stanley Hoffmann, "The High and the Mighty: Bush's national-security strategy and the new American hubris," *The American Prospect*, Vol. 13, No. 24 (Jan. 13, 2003), <http://www.prospect.org/print/V13/24/hoffmann-s.html>

¹⁰⁷ Los Angeles Times, July 14, 2002, p. 1-2.

¹⁰⁸ Joshua Muravchik, "The Neoconservatives Unmasked," *International Herald Tribune*, (May 6, 2003).

際恐怖主義之間的關係，以期解釋先發制人的必要性和正當性，其中所謂的先制並非專指軍事作為，在外交上亦是可能；而美國的外交與援助應該用來推展美國的價值。然而「先發制人」的戰略行動，等於是昭告國際社會，美國有權在任何時間、任何地點、對任何威脅美國的敵人，發動「無預警」的攻擊。紐約時報稱之為：「自雷根總統以來，最具侵略意味的美國國家戰略藍圖。」¹⁰⁹

事實上早在 1992 年美國媒體所披露的國防部文件中，就已經提出上述類似的戰略思維，當時美國國防部的《1992 國防計劃方針》的機密文件，就已經明確指出在後冷戰時代的美國應該維持其唯一超強的地位，文件內容也首次提出先制干預等概念，也主張必須防止大規模武器的擴散。當時的副助理國防部部長伍弗維茲，時任小布希總統的副國防部部長，即是此國防計劃的負責人。此份國防計劃方針揭示了美國在後冷戰時期首要的政治和軍事戰略目標，就是防止敵對的超級強權的出現，另一個目標則是捍衛美國的利益與推展美國的價值。

該文件更進一步主張，美國應該放棄冷戰時期「圍堵」的戰略政策，而改為充分利用本身獨霸的軍事力量，並採取先發制人的手段來防止大規模毀滅性武器的擴散。至於是否透過國際機構諸如聯合國途徑採行多邊合作的主張則隻字未提，報告中認為「國際聯盟雖然對於促進集體行動有所助益」，然而美國「應該期待未來的聯盟將屬於臨時組合的性質」，以因應特定的危機，俟危機解除後該聯盟亦無須繼續。該報告更以「世界秩序最終是依靠美國支持起來的」，而「當集體行動無法協調一致時，美國要有獨立行動的準備。」

上述主張大膽的為美國後冷戰時期的國家安全戰略提出了具體規劃，後因計劃內容頗具爭議，以及《紐約時報》、《華盛頓郵報》的披露而引起輿論譁然，因此當時的老布希政府遂要求國防部長錢尼改寫報告，並刪除諸如先制、單獨行動等較敏感的部分。之後柯林頓總統主政 8 年期間，這些安全構想並未獲得實踐的機會。1998 年 1 月，在柯林頓執政末期，以倫斯斐 (Donald H. Rumsfeld)、伍弗維茲 (Paul Wolfowitz)、阿米塔吉 (Richard Armitage)、波頓等新保守主義人士針對伊拉克情勢，發表了一封公開信。¹¹⁰ 這幾位老布希時代的前朝元老強調，事實證明美國對伊拉克政策並不成功，後冷戰以來就屬中東威脅最為嚴重，圍堵政策已經漸漸失去存在的基礎，而美國的戰略目標應該是除掉海珊政權。公開信再三提醒海珊違反聯合國禁令以及試圖發展

¹⁰⁹ *New York Times*, September 20, 2002, p. 1.

¹¹⁰ <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm>

大規模毀滅性武器，因此「依賴盟友的支持以及期望海珊合作」的政策根本是「危險而不適當」；而他們認為唯一可行的戰略就是：消滅伊拉克可以使用或威脅使用大規模毀滅性武器的可能性。意指在短期上，當外交政策失敗時，就應有軍事行動的準備；在長期上，代表除掉海珊及其政權。而此應為美國的外交政策目標。

時至今日，將此公開信對照於美國對伊拉克所採取的外交政策及之後的軍事行動，在小布希主政後得到再次實踐的戰略規劃，原來在老布希時期就已經成形。當然，小布希上台後的外交政策與國安戰略並非是立即成形的；外交政策戰略的發展勢必須經過一番嚴肅辯論與權力競逐的過程。以國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）、國務卿鮑爾（Colin Powell）等務實派或所謂的鴿派，主張應採取外交手段，以制裁的方式達成目標；而另以副總統辦公室為首，加上幕僚長李比（I. Lewis”Scooter”Libby）、國防部長倫斯斐所組成的鷹派，卻堅持主張對海珊採取軍事行動。然而 911 事件陡然間改變了此二派在政策論述上的基礎與權力消長，也使主戰鷹派獲得實踐。

911 事件當晚小布希對全國演說，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區隔」。¹¹¹ 布希強調：「今天，我們國家見到了邪惡，人性最壞的部分」，對照於 3 個月後的小布希總統的國情諮文，正式提出所謂「邪惡軸心」，公開點名北韓、伊朗、伊拉克與恐怖主義掛勾威脅世界和平，美國絕不會坐視這一切發展，強烈暗示美國將採取先發制人作法之說。¹¹² 甚至於國防部副部長伍弗維茲在 9 月 13 日更進一步闡述布希總統此政策主張，他認為美國將不止「追捕這些人並要他們負責」，還要「除掉他們的庇護，除掉他們的支援系統，終結支持恐怖主義的國家」。至此可以觀察出「改變政權」已成爲美國一個必要的軍事與外交目標。

2002 年 6 月，布希在西點軍校演說，首度正式使用「先制行動」字眼，並花費相當篇幅闡述先發制人的立論思維與必要性。¹¹³ 布希表示：「我們的安全需要所有的美國人都能夠前瞻與堅定，當有必要來捍衛我們的自由與捍衛我們的生命時，要有準備採取先發制人的行動」。布希並再次強調大規模毀滅性武器對美國造成的威脅，而新的威脅挑戰了冷戰時期的嚇阻與圍堵戰略，美國必須要擁有新的思維，「如果要等到

¹¹¹ “Statement by the President in His Address to the Nation,”

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html>

¹¹² <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

¹¹³ “President Bush Delivers Graduation Speech at West Point,” Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy West Point, New York, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>

威脅完全成真，那我們就等太久了」，而「光是防守是無法贏得反恐戰爭的」。對推銷美國的民主自由的意識型態，布希更直接表示：「當提到人們的一般權利時，是沒有文明衝突的。對自由的需求，適用於非洲、拉丁美洲以及整個回教世界。」¹¹⁴

2002年9月17日，《美國國家安全戰略》正式公布，更完整的陳述了美國外交與安全戰略的基礎與方向。¹¹⁵ 在這份重要的文件當中，美國強調要以其軍事及經濟的力量，來鼓勵推動自由與開放的社會，並且首次強調美國將不容許它的軍事優勢被挑戰。該文亦清楚表示，當涉及到美國的重大利益時，美國將在必要的時候單獨行動。布希主義的重要內涵經過不斷辯論演進，並經過911事件的衝擊洗禮之後，美國獨霸、推動美國價值、先發制人、單邊主義(Unilateralism)，《美國國家安全戰略》已經明確指出美國的最終目標，接下來就是實踐與驗證了。¹¹⁶

第三節 中東政策與中東問題

「中東」，19世紀末西方殖民霸權在其東擴過程中從歐洲中心論所發展出來的政治地理概念；依距離歐洲東方的遠近，又分近東、中東和遠東，而後又將近東、中東混稱為「中東」。在這個矛盾衝突繁多、戰爭持續不斷、形勢反覆多變而為季辛吉所形容為全球政治漩渦的中心，¹¹⁷ 由於美國勢力的介入更複雜激化了原本難解的中東局勢。

據相關幾項民意調查結果顯示，反美情緒普遍在穆斯林世界出現，即使是在美國的盟邦也是十分可觀，阿拉伯世界對於美國的憤怒，多起因於美國政府對於以色列毫不保留支持的態度，以及對巴勒斯坦明顯的忽視。阿拉伯人之所以不喜歡美國人，因為他們認為美國不公平，不了解中東，更重要的是美國在以阿衝突中，過分偏袒以色列。

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ White House, *The National Security Strategy of the United States*, (September 2002), <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

¹¹⁶ 美國期中大選民主黨於參眾二院大敗後，六年來呼風喚雨的美國新保守主義似乎已見散夥。伊拉克戰爭證明美國新保守主義經不起考驗，而法國西斯福山曾為新保守主義的核心大將，他承認新保守主義的三大錯在於：一、先發制人的戰爭途徑代價太大，無疑使美國於國際社會中陷於孤立。二、錯估全球民意，以及全世界反美主義。三、最大的錯誤在於錯估改造一個國家是如何困難及多大代價，伊拉克就是一例。參見〈美國新保守主義就此垮了？〉，《中國時報》，2006年11月14日，A14版。

¹¹⁷ 詹世亮，〈中東問題的歷史與現狀〉，《中國國際問題研究基金會外交學院學報》，2003年第1期，頁21。

列，而美國攻擊海珊是為了支持以色列。¹¹⁸ 參見次頁，表 2-1：佩尤民意調查資料。

一、美國在中東

誰是美國的下一個目標？在美國全球戰略佈局上，從推翻阿富汗塔利班政權到攻佔伊拉克捉拿伊拉克總統海珊，從發展核武包庇恐怖份子的伊朗到敘利亞，美國定義下的獨裁者、流氓國家、極端宗教、發展核武、恐怖主義...，全都是美國的戰略目標，美國有太多的敵人，而最大的反對區域非中東莫屬。

英國國教基督教聖公會的全球領導人在 2006 年底指出：世人不該輕忽以色列與巴勒斯坦人所面臨的問題。¹¹⁹ 強權的介入與耶路撒冷問題，一直以來就是阿拉伯世界紛爭不斷的源頭，源頭不解即衝突不斷，世界的紛亂與恐怖主義亦永無止息之日，而對自承維護世界秩序的美國而言，如何在此地區維護公平正義似乎成爲棘手問題。

（一）伊拉克

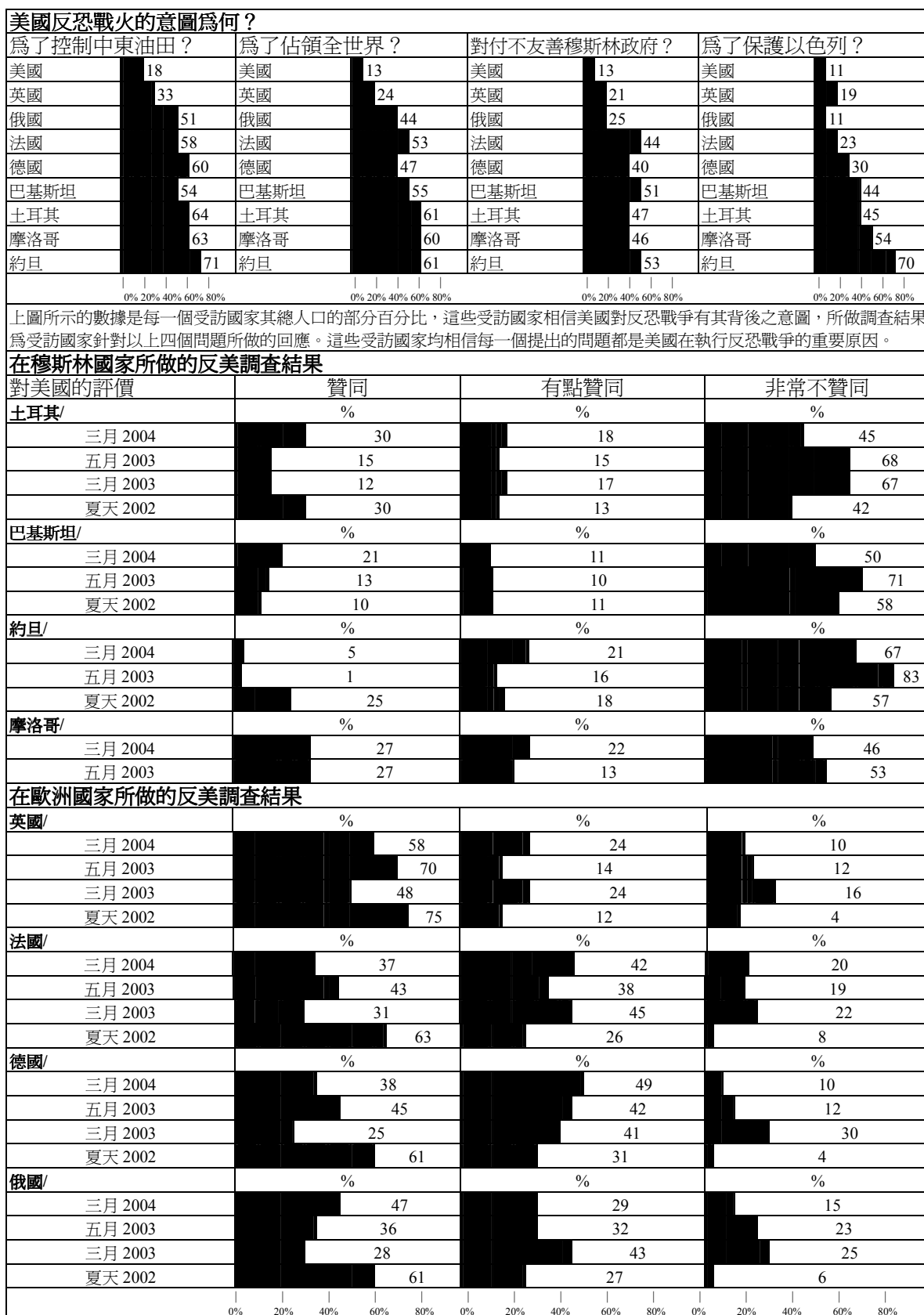
冷戰時期的中東，事實上卻是熱戰不斷，美國與蘇聯在此地區白熱化的擴張勢力或爲保持均勢，均投入了非常可觀的軍力和金錢。由於 70 年代石油財富異常累積的影響，阿拉伯世界幾個地區強權野心勃勃的乘勢興起，然而 20 餘年來東西較量的結果，以蘇聯爲支撐的阿拉伯國家一再潰敗，因而也造成美國勢力的相對擴張。1979 年時，美國主導了以色列與埃及的關係正常化，中戰的熱戰階段暫時劃下休止符，然而蘇聯卻在同年對阿富汗發動戰爭，又將中東的穆斯林世界推向對立，蘇聯的戰略錯誤加上美國軍經力量的趁勢而起，造成美國勢力深陷中東而難以自拔。

伊朗精神領袖柯梅尼所領導的伊斯蘭革命，於 1979 年間在伊朗獲得大勝，美國二戰後長期支持的盟友一夕間卻變成頭號敵人，同時伊拉克的海珊也在這一年得到政權，藉伊朗內亂之際發動對波斯人的全面戰爭，二伊混戰自此開始，美國乘勢一方面壓制伊朗，二方面削減伊拉克。1989 年二伊戰爭結束後一年柯梅尼辭世，伊拉克同時也因戰事拖累而債台高築，阿拉伯二強兩敗俱傷，伊朗自此走向改革之路，伊拉克卻

¹¹⁸ 〈對美之怒達新高〉，《The New York Times》，2002 年 9 月 11 日。〈民調發現阿拉伯人不喜歡美國是因爲美國的政策〉，《Washington Post》，2002 年 10 月 7 日。Zogby 國際民調公司報告，2003 年 3 月。

¹¹⁹ 《倫敦法新社》，2006 年 12 月 24 日，頁 1。

附表 2-1：佩尤民意調查資料



資料來源：作者整理翻譯自佩尤民意調查中心 The Pew Research Center, 2005/1/24, www.pewglobal.org

藉由併吞科威特妄想東山再起另圖霸權。¹²⁰

海珊的蠻動不僅威脅美國試圖在中東地區建立的新秩序，也引起全世界的抗議，同時更讓阿拉伯國家感到不安，1991年，以美國為首的多國部隊開始向伊拉克發起代號為「沙漠風暴」的軍事打擊任務，將伊拉克趕出科威特。戰後十年，伊拉克歷經聯合國與美國的檢查、禁運、封鎖和制裁等，仍無法對海珊政權有所動搖，911事件後美國遂在未被授權下於2003年重創伊拉克，此舉卻造成世界兩極化的反應。

在軍事行動上，美國雖然在攻打伊拉克方面獲得相當的成果，但在國際政治上卻與世界各國意見相左，尤其是此舉引起阿拉伯世界相當的反感，此舉確實損及美國國際形象；又未得到國際盟國的充分諒解，再加上重創伊拉克後的重建工程困難重重，伊拉克在中東的蠻橫雖然暫為美國所遏止，善後以及重建等問題卻讓美國深陷泥淖。

綜上所述，崇尚民主的美國可以將君主專制的伊拉克視為首要盟友，共產專政的蘇聯也可以與堅決反共、民族主義的埃及和敘利亞親善。冷戰期間，美、蘇二強在中東地區較勁，只求勢力的擴張而不計國家內涵，此與美國欲於中東追求的民主目標，似乎非常遙遠而艱巨；冷戰結束後，美國與歐洲國家雖仍有相當的歧見與衝突，但都認為在中東施行民主是必要的，也只有建立政教分離的民主制度，才有可能根本解決恐怖主義和地區霸權的問題。

然而，欲在中東複雜的民族與情勢下推行民主，無疑異常艱困。伊拉克正是美國積極塑造的伊斯蘭國家的民主樣板，但是以戰爭結果來推行民主的方式並不適用於其他中東國家，例如伊朗的民主是宗教監控的有限民主，美國就指責伊朗的政教合一制度不合潮流，伊朗國內的改革派亦要求放寬甚至取消監控。而美國大力扶植的非北約盟友埃及，落後的經濟體、一黨專制和徒具型式的總統選舉等，都有漫長的改善道路要走。

在中東推行民主，不等於推行美國式的民主，伊拉克就是一個鮮活的例子。軍事力量或許可以強塑一個民主環境，民主實質內涵的建立卻必須依靠中東不同國家的需要而定，民主在中東是必須實行，只不過變革需要時間和耐心。¹²¹

¹²⁰ 林思雲，〈中東問題的歷史源流〉，<http://www.epochtimes.com/b5/4/11/14/n717321.htm>。

¹²¹ 2006年11月7-8日美國國會期中選舉。小布希總統所屬的共和黨在參、眾兩院選舉中慘敗，伊拉克戰爭使布希成為民怨與民憤的焦點，此次選舉無疑是對小布希總統伊拉克政策的公投。波士頓大

(二) 伊朗

柯梅尼 (Ayatollah Khomeini, 1902-89) 領導伊斯蘭教革命成功後成為伊朗的宗教領袖，聲稱宗教學者的責任就是建立一個伊斯蘭教國家，並取得行政、立法和司法等權力，此種特殊的政府運作形式稱之為「法理的統治」(velayat-e faqih)。在他的統治下，伊朗卻為全球所孤立，也失去了過去伊斯蘭教世界和西方盟邦的信任；和伊拉克打了一場代價極高的戰爭、在國內實施人權迫害、國外暗殺異己、高級知識份子遠走國外、國家財富大量流失，造成伊朗經濟長達 10 年停滯不前。然而其成立革命政府原持有類似拉丁美洲解放神學論的理念，卻成為部分激進伊斯蘭教徒所崇拜。¹²²

近 30 年伊斯蘭革命的混亂、暴動、殺戮已然成為歷史，兩伊戰爭期間的創傷業已癒合，施行深具伊斯蘭特色民主制度的伊朗，儘管缺失不少但也頗有成效，也因此與國際有了較正常的互動關係。80 年阿富汗戰爭前，伊朗甚至集結 10 萬名部隊在伊、阿邊境，準備消滅阿富汗塔利班 (Taliban) 政權，因此，2000 年 9 月在聯合國國家元首峰會上，時任美國國務卿歐布萊特 (Albright) 願意傾聽伊朗總統哈塔米 (Mohammad Khatami) 暢談不同文明間對話的必要；同樣的，哈塔米總統也認真的接受了時任美國總統柯林頓 (Bill Clinton) 的主張，然而和解的契機卻因為時機尚未成熟而遲未降臨。

一年後 911 事件發生，美國驚恐的意識到伊朗在反恐聯盟中的重要角色。美國認為，恐怖集團中以遜尼派的凱達組織 (al-Qaeda) 最為令人擔憂與懼怕，伊朗的什葉派組織 (Shiite) 反而較令人安心，因此除了秘密的加深與伊朗的交往外，美國甚至將伊朗反對派「人民聖戰者組織」(Mujahideen-e Khalq, 簡稱 MEK)¹²³ 也列入恐怖組織的黑名單之中，並且關閉該組織在美國的辦事處。可以預見的是，如果伊朗近年來並未爆發核武危機，美國極可能繼續對伊朗採取和平演變的穩定戰略，而無任何必要威

學近代史教授羅伯特·達立克批評：「布希掉進了自己所挖的陷阱而無法脫身」。民主黨紐約州聯邦參議員希拉蕊·柯林頓把矛盾指向副總統錢尼曾於選舉前言：無論選舉結果如何，政府都將朝同樣方向「全速前進」。美國民眾卻普遍以「別那麼快」否定了政府決策。參見《中國時報》，2001 年 11 月 9 日，版 12。此次美國期中選舉是否意味 1994 年以來共和黨保守主義革命宣告終結仍有待觀察，共和黨政府勢必改弦更張，捨棄過度保守主義立場的堅持。鄭耀瑞，〈美共和黨大敗之後〉，參見《中國時報》，2001 年 11 月 9 日，版 15。「伊戰失策選民懲罰布希」、「倫斯斐國防政策鑄錯宦途葬送泥淖」，參見《聯合報》，2001 年 11 月 10 日，版 11。

¹²² 盧瑞珠譯，賈瑪·愛利雅思 (Jamal J. Elias) 原著《伊斯蘭教的世界》(台北：城邦文化出版，1999 年)，頁 124-125。

¹²³ 人民聖戰者組織，總部設於伊拉克境內。(參見本論文第四章，表 4-5：中東與非洲主要的伊斯蘭教基本教義派系表)。

脅對伊朗大動干戈。

對美國或是國際社群而言，伊朗只有一個核計畫的問題需要解決，此即為美國在中東防止核擴散的首要任務。回顧冷戰期間，美、蘇二強都擁有「保證相互毀滅」的核武力量，這力量也造成二強不致發生戰爭的關鍵因素；因此，未擁有核武器的愛爾蘭（Ireland）率先提出「不擴散核武器」議案，並發展成只有四個國家不願簽署的無限期國際條約。¹²⁴ 此條約在 1970 年 3 月生效後，1991 年時任南非總統德克勒克（FW de Klerk）下令銷毀境內全部核彈與地下試驗井設施。¹²⁵ 巴西以及更多的國家和地區在防止核武擴散國際大環境的壓力下，均陸續放棄相關核武發展的計畫。伊拉克的核武發展在 1981 年為以色列所摧毀。而利比亞（Libyan）企圖一舉解決以阿衝突問題而發展了 30 年的核計畫卻毫無成果，不得不在 2004 年時將 500 噸相關設備全數運交美國。至於以色列發展核武的動機與南非相似，以色列的核武問題勢必等到以阿全面和解後才有可能解決。

1998 年 5 月，印度連續進行了 5 次核試，而後巴基斯坦不甘示弱也核試了 6 次，¹²⁶ 國際輿論雖然撻伐卻未見力阻印、巴二國核競賽的動作，因為國際間根本不擔心該二國的核武會落到他國。然而，唯獨伊朗的核武計畫卻讓美國和國際憂心忡忡。60 年代開始伊拉克與伊朗類似印、巴二國核競賽的環境已經不復存在，倘若伊朗擁有核武勢將難以預料後果，雖然歐盟和國際原子能總署積極致力與伊朗談判解決，美國藉機旁觀而未加主導，以避免落入又是單邊主義之嫌，然而談判曠日費時又遲無解答，歐洲國家勢必將問題再交由聯合國安理會處理，伊朗的核武問題就會不斷升級成伊朗核武危機，伊朗是妥協還是蠻幹，爾後發展仍有待觀察。

（三）敘利亞

敘利亞問題盤根錯節積重難反。1973 年，第四次中東戰爭後，時任美國國務卿季辛吉（Henry Kissinger）促成了以色列和埃及的和解，但是敘利亞總統巴沙爾·阿薩德（Bashar Assad）立場卻是堅持又強硬，非但不理會季辛吉所提分階段歸還以色列所佔戈蘭高地建議，更趁著黎巴嫩內戰的混亂時機，局部佔領黎巴嫩的土地以便全面

¹²⁴ 《不擴散核武器條約》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons - NPT) 又稱「防止核擴散條約」或「核不擴散條約」，是 1968 年 1 月 7 日由英國、美國、蘇聯和其他 59 個國家分別在倫敦、華盛頓和莫斯科締結簽署的一項國際條約。

¹²⁵ 1991 年時任南非總統德克勒克即將結束白人政權，新政權無須再防範核武攻擊的威脅，白人種族政權亦不願核武落於黑人種族政權之手。

¹²⁶ 請參見，本論文第二章，霸權的抉擇與爭辯。圖 2-1：全球擁核國家示意圖。

控制；使中東原已極為複雜的以阿衝突的混局，又加入敘利亞與黎巴嫩的特殊關係。

1991年波灣戰爭期間，敘利亞選擇與美國親善並派遣300輛坦克以及1,500名精銳部隊，參與美國領導驅逐科威特境內伊拉克軍隊的戰鬥，此舉使得美國由原為敵視的態度轉而將敘利亞視為盟軍看待。波灣戰後，敘利亞順應國際大環境所求，認真的和以色列展開談判，依然不改其強硬立場，對戈蘭高地問題仍舊謹慎而絲毫不退讓，雙方的談判卻在1995年11月4日以色列總理拉賓（Yitzak Rabin）在黎巴嫩為猶太極端份子刺殺身亡後再也沒有任何進展，¹²⁷因此也造成美國對敘利亞總統阿薩德的不諒解，認為其為敘、以和平進程的阻礙，因而錯失許多和解的機會。

就美國立場而言，敘利亞非但在自己切身利害的和平進程中態度強硬，又處處製造以、巴和平進程的障礙。1993、1995年，以、巴間的兩次奧斯陸協定（Oslo I Accord、Oslo II Accord），替中東的和平帶來曙光後，敘利亞竟然同意「人陣」¹²⁸、「哈瑪斯」（Hamas）¹²⁹等10餘個激進組織，¹³⁰在黎巴嫩首都大馬士革建立「巴勒斯坦力量聯盟」，而該等組織素以恐怖攻擊等極端手段以阻斷中東和平進程著稱；而一向接受敘利亞控制的黎巴嫩真主黨（Hezbollah）又以襲擊以色列破壞中東和平為職志，造成美國對敘利亞提出嚴重的警告。

黎巴嫩一直是美國及西方國家所珍惜的土地，因為這裡是中東唯一基督教徒佔了國內多數的地方。1918年，第一次世界大戰之後，法國接替敘利亞取得其在黎巴嫩地區的委任統治權（Mandate），¹³¹其後又在美國、英國的支持下，黎巴嫩得以從敘利亞分離出去，另組一個教派分離的特殊民主國家。在西方國家的關注下，這個特殊的民主體制不能被改變，然而在1958年，黎巴嫩支持納賽爾（Gamal Abdul Nasser）的

¹²⁷ 詹世亮，〈中東問題的歷史與現狀〉，《外交學院學報》，2003年第1期，頁26。

¹²⁸ 「人陣」，全名為：「解放巴勒斯坦人民陣線」，為巴勒斯坦解放組織中僅次於民族解放運動（即法塔赫）的第二大派別，1967年由「巴勒斯坦解放陣線」、「復仇青年」和「歸國英雄」三個組織在敘利亞合併而成。「人陣」，是一個反對以任何形式政治解決中東問題，視「武裝鬥爭」為唯一對敵鬥爭有效手段的激進組織。<http://www.people.com.cn/BIG5/paper464/17152/1503733.html>

¹²⁹ 「哈瑪斯」是伊斯蘭抵抗運動（Harakat al-Muqawama al-Islamiyya）的縮寫，在阿拉伯文中有熱誠（Zeal）之意。為巴勒斯坦的主要回教基本教義派運動，為一廣大的社會行政網路和以自殺炸彈攻擊以色列，主要反對巴勒斯坦領袖阿拉法特堅決與以色列之間的和平之路，為當前中東危機的主要角色。在阿拉伯文中，哈瑪斯的意思為熱誠，如果用阿拉伯文的首字母縮寫字為〈Harakat al-Muqawama al-Islamiya〉或是伊斯蘭反抗運動。<http://mdc.idv.tw/terror/hamas.htm>

¹³⁰ 請參見，本論文第五章，表5-6：外國恐怖組織（Foreign Terrorist Organizations, FTO's）名單一覽表。

¹³¹ 第一次世界大戰後，國際聯盟（League of Nations）授與英國委任統治前土耳其領土巴勒斯坦，法國委任統治黎巴嫩，並在適當時機賦予當地人自決建立新國家。請參見 *Wikipedia*, <http://en.wikisource.org/wiki/Palestine-Mandate>>（18 May 2006）

群眾蘊釀革命，企圖將黎巴嫩改建成一個阿拉伯民族主義政權，原黎巴嫩基督徒夏隆（Aviel Sharon）總理請求美國軍事力量介入，美國隨後派遣 50,000 兵力而以武力平定革命恢復原有體制。

敘利亞總統阿薩德原本欲藉由黎巴嫩內戰的機會，製造「敘利亞、黎巴嫩為一體」的事實環境，不但從軍事、經濟和政治等層面實質上仍然控制著黎巴嫩，亦從未承認過黎巴嫩的獨立地位，更不必期待敘利亞會同意黎巴嫩可以單獨與以色列和談。然而，敘利亞對黎巴嫩的控制以及破壞以、黎的和平發展，事實上是觸碰了美國的底線，美國之所以遲遲未對敘利亞開刀的原因是因為伊拉克問題的懸盪未決；當伊拉克戰爭結束後，敘利亞就成了首要問題。2004 年 9 月，聯合國安理會通過 1559 號決議，要求敘利亞恢復黎巴嫩的主權，同時黎巴嫩境內要求結束敘利亞佔領的呼聲也愈來愈高，百餘萬在黎巴嫩打工但不繳稅的敘利亞移民的特權也開始受到質疑，敘利亞和黎巴嫩的歷史變化於焉形成。

正於此關鍵時刻，極可能帶領黎巴嫩走入新世紀的黎巴嫩前總理哈里里卻遭受恐怖份子攻擊意外喪生，黎巴嫩向敘利亞發出從未有過的抗議怒火，黎、敘二國關係瞬間造成了中東巨大的危機。黎巴嫩前總理哈里里的喪生，確實使黎、敘二國的特殊關係提前進入瓦解階段，倘若敘利亞不再強硬堅持，或者現任總統小阿薩德（Bashar al-Assad）趁此時機，對其父親前總統阿薩德所遺留之巨大的經濟負債問題，進行大力的改革和清理，敘利亞仍然十分可能有機會渡過難關，走向正常發展之路。

事實上，小阿薩德原是有如此努力補救的準備，哈里里遇刺後，他立即令自己的妹夫阿塞夫·舒卡特接掌了在黎巴嫩境內為所欲為的軍事情報局，並承諾加速從黎巴嫩撤軍，同時，敘利亞在伊拉克問題上願意退讓並與美國合作，加強管制首都大馬士革巴勒斯坦激進份子。從一切跡象顯示，小阿薩德似乎要較其父親阿薩德要務實、明智許多，美國亦欣見敘利亞不至陷入內亂，而不至於必須向敘利亞動武，美國因勢利導將敘利亞逼回原來的的位置，並期待敘利亞可以實施改革開放。¹³²

二、中東的歷史問題

3,000 年前，以色列的前身希伯來王國，誕生在亞細亞大陸西邊，現在為巴勒斯坦的土地上，¹³³ 數百年後歐羅巴大陸上又誕生了一個強大的羅馬帝國。西元前 63 年，

¹³² 新華網，〈世界知識〉 <http://www.xinhuanet.com/world/sjzs/index.htm>

¹³³ 巴勒斯坦（Palestine）：北接黎巴嫩，東鄰敘利亞、約旦，南連西奈半島，西濱地中海，位居中東要

羅馬帝國入侵耶路撒冷強佔巴勒斯坦，不但鎮壓猶太人的武裝抗暴，更將猶太人趕出巴勒斯坦。猶太人雖然在世界各地流浪，卻固執地堅持一貫的教義與信仰，形成一支沒有土地、祖國的特異民族，因為猶太人的執著和堅持，在二戰期間慘遭德國納粹的大屠殺，在混亂的中東局勢中更增添衝突，而其從不放棄信仰的執著似乎也造就了整個猶太民族和中東地區的悲劇。

公元 570 年，穆罕默德誕生於阿拉伯半島，其後創立伊斯蘭教並統一了阿拉伯帝國。巴勒斯坦的居民從此未離開過這片土地而成爲信仰伊斯蘭教的阿拉伯人。1518 到 1920 年，鄂圖曼帝國雖然統治巴勒斯坦長達 400 餘年，巴勒斯坦依然保有伊斯蘭信仰與阿拉伯傳統文化。

於此同時，基督教流行於歐洲大陸，信仰猶太教的猶太人就成爲少數受迫害的異教徒。19 世紀後期，歐洲人歧視迫害猶太人的風氣形成，1881 年，俄國沙皇亞歷山大二世遇刺，俄國從此掀起屠殺猶太人的風潮，猶太人爲逃避屠殺，首次向巴勒斯坦地區大量移民；起初巴勒斯坦的阿拉伯人對猶太人還算友善，儘管各民族的信仰不同，但仍能相互依存而少衝突，之後因爲猶太復國主義興起，從此也改變了巴勒斯坦人的命運。

1894 年，法國發生「德萊斐斯事件」。猶太人嘗試融入基督教社會以減少歧視、迫害的努力一再失敗，從此進入要改變猶太人的悲慘命運，唯有建立一個屬於自己的國家之途開始。1896 年，「猶太國，現代解決猶太人問題的一種嘗試」乙書在維也納問世，「德萊斐斯事件」調查記者赫茨爾在書中提出：猶太人問題既不是社會問題，也不是宗教問題，而是一個民族問題。解決猶太人的根本問題就是建立一個猶太人自治的國家。此觀點隨即點燃「猶太復國主義」的烈火，隔年，首次全世界猶太人大會在瑞士召開，同時確立了解決猶太人受迫害的唯一方法就是建立一個猶太人國家。

之後正當猶太人爲選定建國地點應在英國所提供的東非殖民地烏干達，或是巴勒斯坦而爭論不休時，第一次世界大戰爆發，由於猶太人在美國政經方面深具影響力，極欲拉攏美國參戰的英國遂於 1917 年發表支持猶太復國主義的「貝福爾宣言」，美國國會亦於 1922 年正式通過支持貝福爾宣言的決議，贊成猶太人在巴勒斯坦建國。第一次世界大戰結束後，鄂圖曼帝國崩潰，其原有的中東領土巴勒斯坦成爲英國的委任統治地區，直至 1939 年，猶太人移民巴勒斯坦幾近 50 萬人。

衝，爲猶太教、基督教、伊斯蘭教三大宗教聖地所在。

然而，大量的猶太人湧入巴勒斯坦地區，對當地阿拉伯人的生活環境造成相當的衝擊；巴勒斯坦原就地貧而欠缺資源，與移入教育水準、地位較高，技術專業的猶太人相較之下，阿拉伯人便因為愈來愈貧困而開始抗議和暴亂，造成英國限縮猶太人移民風潮，此舉卻又引起激進的猶太團體對英國進行近似恐怖主義的「武力反抗」。

第二次世界大戰後，猶太恐怖主義份子的恐怖活動更加劇烈。1946年8月，後來成為以色列總理的貝京所領導的恐怖團體炸毀了耶路撒冷最高的建築物，即英軍司令部達比都國王飯店大廈，造成巨大死傷，使英國喪失對巴勒斯坦統治的信心。隔年4月，聯合國接管巴勒斯坦問題並設立特別委員會提出2個具體方案。其一為巴勒斯坦分割案，即將巴勒斯坦一分為二，各自建立一個猶太人國家與阿拉伯人國家；其二為巴勒斯坦聯邦案，即在巴勒斯坦地區建立一個猶太人與阿拉伯人共治的聯邦國家。

在美、蘇堅決的態度與各自的政治盤算下，1947年11月，聯合國未依「民族自決」的精神而採「多數投票制」，逕自決定了巴勒斯坦地區的命運，並隨後發表181號決議案通過巴勒斯坦分割；猶太人歷盡奮鬥滄桑的理想終於實現，同時卻也激起阿拉伯世界的激烈憤慨。

阿拉伯世界憤恨不平的是，在美國強大壓力下的聯合國決議案，刻意忽略巴勒斯坦地區2/3以上阿拉伯居民的權利。巴勒斯坦境內阿拉伯人占總人口的68%，阿拉伯人擁有的土地占巴勒斯坦總面積的94%，但在聯合國181號的決議中，卻規定將巴勒斯坦總面積的56.46%劃給僅占1/3的猶太人，占2/3以上的阿拉伯居民卻只有43.53%的土地，¹³⁴ 因此，巴勒斯坦拒絕按照該決議案在巴勒斯坦成立政府。

1948年5月14日，以色列正式在巴勒斯坦建國，並在當天就獲得美國的承認。猶太人滿心期待建國後可以結束昔日的苦難，然而夢想往往與現實背道而馳，在以色列建國的隔天，埃及、約旦、伊拉克、敘利亞、黎巴嫩等所組成的阿拉伯聯盟部隊進攻以色列，因而爆發第一次中東戰爭。¹³⁵ 戰後以色列在聯合國分配土地範圍之外，多增加了50%的領土。¹³⁶

綜觀中東問題的癥結或許複雜難解，歷史所造成的錯誤和傷口也難以彌補，責任

¹³⁴ 劉長政，〈Middle East Politics〉，第一屆政治大學伊斯蘭研習營，95年9月16日。

¹³⁵ 林思雲，前揭文。

¹³⁶ 關於以色列在巴勒斯坦非法領土擴張的變化，以下網址提供清楚的地圖與歷史說明。
<http://www.palestinemonitor.org>

歸屬或偏見都無助於國際現實，客觀公正的面對中東問題的源流，綜合三點原因值得深思：

第一：多數宗教都標榜愛人與仁愛，尤以世界性宗教基督教為最。然而，自 17 世紀以來宗教迫害事件便層出不窮，宗教教義的真義教旨令人無法理解其排外與獨占性並非如同其教義內涵的斐然。從歐洲基督教徒對猶太人的迫害歷史與紀錄中，乃至之後德國納粹對於猶太民族的屠殺與歧視，在在造成猶太人堅定的復國運動，以及其對待他民族以暴制暴的悲劇特性，這在任何宗教中都無法找出一個適當的教義。

第二：由於猶太人悲慘的歷史與經驗，加諸聖經教義的引導，猶太人堅持選擇巴勒斯坦作為復國聖地的執著，卻又造成另一民族的不幸與排外；猶太民族曾經經過的人類悲劇轉而變成巴勒斯坦人民甚至整個阿拉伯世界的悲劇，而其間又夾雜著時代轉變下強權勢力的介入與競逐。猶太民族建立了一個動盪而堅強的國家，卻始料未及將整個阿拉伯國家甚至世界帶進了永無止息的紛亂局面。

第三：在人類求生存的奮鬥過程中，不同民族或宗教的對抗勢必無法分離周圍的環境與局勢，尤其是近代人類歷史更是如此。阿拉伯半島上不同民族與種族的對抗，原就紛亂複雜的歷史、民族因素，再加上強權以及經濟、戰略等利益因素造成不公平或是更多不幸，是否都是人類無法逃避的宿命？美國對以色列的過分偏袒，尤其是在領土劃分方面，不能不說是中東世界的亂源所在。有關中東戰爭的歷史文獻，請參見附錄二：中東戰爭。

三、分裂的阿拉伯

1950 到 1960 年代，國際主義高漲，蘇聯到處援助、輸出革命，中國對朝鮮、越南、第三世界國家的幫助亦不遺餘力。1970 年代後期，蘇、中對無底洞似的援助感到無力，開始從國際主義路線後退轉向利益優先的愛國主義。第四次中東石油戰爭後，埃及阿拉伯主義思潮式微，國家利益第一的愛國主義思潮躍升主流，值此國際大環境與軍事對抗無望態勢下，埃及總統沙達特開始慎重考慮與以色列的和平問題。

美國總統卡特在 1977 年入主白宮後，大幅修正了前國務卿季辛吉極力主張將以色列作為遏阻蘇聯在中東擴展的馬前卒，即扼蘇戰略的中東政策；另將「對蘇緩和」與「人權外交」為新中東政策的基調。卡特總統認為先前的中東政策過分誇大蘇聯的威脅，又過分忽略從人權觀點考慮巴勒斯坦的處境；因此希望建立平衡以阿雙方利益

而非一面倒向以色列的新中東政策，並公開表示以色列應該回到第三次中東戰爭之前的停火線位置，而巴勒斯坦人應該返回自己的家園。

面對美國中東態度的轉變，以色列感到前所未有的壓力，也勢必在和平問題上必須做出讓步。因此，以色列開始藉由羅馬尼亞的外交管道秘密與埃及接觸，並試探和平談判的可能性；而埃及也面臨著國內經濟嚴重衰退，同樣期望藉由和平得以全力發展經濟建設，以、埃雙方的企圖不謀而合旋即達成和平談判的意向。以色列同意歸還所有佔領埃及的領土，而埃及以放棄堅持消滅以色列的阿拉伯主義、承認以色列合法存在、與以色列和平共處關係上，回報以色列在領土問題上的讓步。

1977 年 11 月，埃及總統沙達特突訪以色列，此舉讓整個阿拉伯世界既震驚又憤怒，阿拉伯的盟主竟然背叛他們與以色列絕不共存的誓言，單獨向以色列求和；長期戰友敘利亞從此與埃及絕裂，1978 年阿拉伯國家元首會議上各國除強烈譴責外，並開除了埃及的阿拉伯聯盟會員資格，阿拉伯各國亦紛紛斷絕與埃及的外交關係。

1978 年 9 月 6 日，美國總統卡特、埃及總統沙達特、以色列總理貝京，在大衛營召開三國元首峰會，以、埃並簽署在中東和平進程中深具歷史意義的「大衛營協定」，決議以色列將埃及的西奈半島歸還，埃及則同意以色列船隻自由通過蘇伊士運河和蒂朗海峽。同年 12 月，阿拉伯國家元首會議一致決議通過「反對」此協定。1979 年 3 月以、埃雙方仍然正式簽署和平協定，隔年一月並互派大使建立外交關係。

對以色列而言，「大衛營協定」無疑是被歡迎的。從巴勒斯坦建國開始，以色列就不斷面對周邊阿拉伯國家武力消滅的嚴重威脅，阿拉伯世界中最具影響力的大國承認以色列的存在，阿拉伯國家對以色列的包圍就此瓦解，對以色列大規模的武裝攻擊可能性亦將大幅降低，減少了軍事上的沉重壓力，當然也就增加了國防上的安全。

但對阿拉伯國家而言，埃及投向以色列所帶來的打擊是無比沉痛的，阿拉伯盟主脫離反以色列陣營，不僅造成阿拉伯世界的分裂，以色列將因此更減少歸還其他領土的意圖。而埃及本土的激進主義者，對沙達特總統的背信亦深感憤怒，1981 年 10 月 6 日，在首都開羅舉行的閱兵儀式上沙達特遇刺當場身亡。之後副總統穆巴拉特上台，除加強與以色列、美國友好的外交政策外，更極力修補與阿拉伯諸國的緊張關係。

1979 年，動盪的中東形勢再添伊朗革命的大事。親美的伊朗巴勒維王朝，向來是美國在中東的橋頭堡，伊朗是一個擁有相當多虔誠信徒的伊斯蘭國家，1960 年代以

後，巴勒維國王激進大膽的西方式社會改革，造成伊斯蘭勢力的強烈反彈，從 1977 到 1978 年，反政府運動愈演愈烈；1979 年初，巴勒維國王被迫出走美國，因反對巴勒維國王而流亡在外的伊斯蘭精神領袖柯梅尼則返回伊朗成立伊朗伊斯蘭共和國，並於伊朗憲法中明定伊斯蘭教義為立國準則，建立起一個政教合一的伊斯蘭國家。

革命成功後的伊朗翻轉了中東的勢力格局。原巴勒維國王時代，伊朗是美國在中東最堅強的盟國之一，伊朗除與以色列友好外，在以、阿戰爭中更予以支持。然而在伊朗革命後，伊朗除了變成以色列的敵對國家外，更成為阿拉伯世界中反美態度最強硬的國家之一，當然這也造成美國在中東戰略佈局的重大影響。伊朗新政權威脅到美國，更使阿拉伯許多國家不安，因為伊朗輸出革命，使得許多中東王制國家產生危機感，因而成立「阿拉伯灣互助會」共同防衛伊朗的威脅。

1979 年 11 月，伊朗新政權要求引渡逃到美國的前巴勒維國王末果，發生伊朗學生佔領德軍蘭的美國使館，並挾持 52 名美國人質事件，隨後柯梅尼宣佈支援學生的行動，使美、伊關係陷入危機。美國總統卡特試圖派遣特種部隊進入德黑蘭營救人質失敗，美國人質直至 1981 年 1 月始被釋放，人質獲釋還是因為伊拉克出兵伊朗爆發兩伊戰爭所致；此事除造成美、伊關係的大步後退外，更使美國的自尊心自越戰後再次嚴重受損，而飽受國內輿論不斷的批評。

1980 年 9 月 22 日因為領土爭議而爆發兩伊戰爭。伊拉克和伊朗是比鄰的兩國，伊朗在巴勒維國王時代擁有中東最強的武力，因而號稱「中東警察」。1975 年，伊拉克受迫於伊朗和美國的壓力而簽署有利於伊朗的邊境條約，1979 年伊朗革命後與美國交惡，伊朗失去美國的支援與庇護，軍事力量大不如前，伊拉克總統侯賽因趁勢宣布 1975 年的邊境條約無效，出兵欲收回劃給伊朗的領土而引發兩伊戰爭。

除了領土問題外，兩伊戰爭尚有更深層的內部因素。伊拉克與伊朗雖然都信奉伊斯蘭教，然而兩國的民族不同，伊拉克屬阿拉伯民族講阿拉伯語；伊朗屬波斯民族講波斯語。另外兩國領導人的政治理念亦相去甚遠，伊拉克總統侯賽因是阿拉伯社會復興黨人，堅持阿拉伯主義；而伊朗領袖柯梅尼為堅持復古的伊斯蘭原教旨主義者。柯梅尼上台後公開宣示要對外輸出「伊斯蘭革命」，建立政教合一的宗教國家，伊拉克總統侯賽因政府則是遠離宗教的政教分離國家，無法容忍伊拉克境內實行政教合一宗教政府的企圖。

因此，位於伊朗對外輸出「伊斯蘭革命」的近鄰－伊拉克總統侯賽因，趁著伊朗

新政權腳步未穩欲出兵推翻，並藉由打敗阿拉伯軍事強權伊朗來樹立自己的威信，接替埃及而登阿拉伯盟主之尊；然而伊拉克終究算計失誤，伊朗雖然失去美國的支持，卻仍然保有先前美軍支援下相當強大的軍力，因而造成兩伊開戰後對峙相持的局面。而以色列趁伊拉克忙於攻打伊朗之際，於 1981 年 6 月突襲摧毀法國助伊拉克所造的兩座核電廠，因為以色列宣稱伊拉克極有可能利用該設備，從事製造核武器而威脅到以色列的安全。

伊拉克在兩伊戰爭中獲得較多的國際經濟和軍事上的支援。美國因德黑蘭使館人質事件與伊朗交惡，而阿拉伯國家中除敘利亞、利比亞外，對伊朗輸出伊斯蘭革命多有顧忌，因此希望藉由支持伊拉克對抗伊朗；雖然伊拉克握有較高勝算，戰事發展卻完全不如盤算。1987 年 7 月，聯合國安理會要求雙方立即停戰，伊拉克因戰事陷入膠著又不如預期，因此當即接受，但伊朗卻拒絕停火決議，兩伊戰爭遂衍生為港口、城市、石油設備等襲擊無止的飛彈戰，1988 年 8 月 20 日，戰火綿延 8 年後，雙方兵疲馬困損失慘重終於談判停戰，此後伊拉克扛著「防堵伊斯蘭革命」之名，在歐、美國家軍事、經濟援助下，逐漸成為中東軍事大國，也為日後波灣戰爭埋下伏筆。

伊斯蘭革命在兩伊戰爭時確實減緩了對阿拉伯世界的衝擊，在另一方面卻也加速了阿拉伯國家的分裂。敘利亞、利比亞支持伊朗，除伊拉克與敘、利二國斷交外，其他中東國家與二國亦日愈疏遠；兩伊戰後，埃及、伊拉克、敘利亞、約旦、利比亞等中東大國，團結合作的景況不再更各懷私心，之後，敘利亞、約旦等國基於國家利益紛紛與以色列談判交涉，也使得以色列在中東的腳步更見穩定。

1979 年，蘇聯入侵阿富汗，美國的注意力完全轉向蘇聯的擴張威脅上，新上任的雷根政府改變卡特政府時期對蘇之緩和政策而改採強硬立場，全球戰略佈局重新調整，並提出對抗蘇聯的「星戰計畫」(SDI)；因此，此時期大幅減少對阿拉伯問題的關注，形勢對阿拉伯國家更為不利。加上蘇聯入侵阿富汗後，與蘇聯鄰近的阿拉伯國家倍感蘇聯的威脅，因此，極欲拉攏美國以抗蘇的作為抬頭，阿拉伯反美熱潮因而大為降低。

因此，1980 年代對巴勒斯坦人而言無疑是孤單的。阿拉伯各國為自身國家利益的考量，而漸拋棄對巴國的「阿拉伯大義」，更不再將解放巴勒斯坦視為己任，巴勒斯坦問題不復再是全部阿拉伯世界的問題，而只是巴勒斯坦自己的問題；阿拉伯國家紛紛承認以色列，巴勒斯坦解放組織也漸漸不再受到關注，而第一個遺忘巴勒斯坦解放

組織的阿拉伯國家就是約旦。

約旦在第三次中東戰爭前對巴解組織援助不遺餘力，戰後約旦眼見以色列軍力之盛，擔心支持巴解活動而成爲以色列入侵的藉口，遂開始限制境內巴解組織的活動，並漸與之劃清界線。然而巴解組織無視於約旦總統侯賽因的警告，不但繼續在以色列和約旦邊界附近滋事，更在國際上頻添恐怖活動。1970年，四架西方民航機被巴解組織劫持降落約旦，約旦總統侯賽因遂於該年9月動用武力將整個巴解組織全部趕出國境。

巴解組織所領導的10,000餘游擊隊因而只得將活動基地轉移到黎巴嫩南部，逐步控制黎巴嫩南部地區而成了黎國境內的「國中之中」。黎巴嫩僅有300萬人口，其中基督教徒佔49%、伊斯蘭教信徒佔51%，伊斯蘭教徒又分爲遜尼派和什葉派；由於宗教信仰複雜，黎國憲法還因此規定國家重要職務，如總統、總理、國會議長，分別由基督教徒、伊斯蘭教遜尼派教徒、伊斯蘭教什葉派教徒擔任，由此可見其國情的特殊。

1982年，中東第5次戰爭結束後，以色列大幅削弱了巴勒斯坦解放組游擊隊的實力，阿拉伯諸國對該組織的支援亦幾乎完全停頓，在此狀況下，巴解組織無奈只得尋求美國及西方國家的支持。1988年11月，巴解組織主席阿拉法特宣佈接受聯合國於1947年分割以、巴的181號決議案，巴勒斯坦全國委員會召開特別會議，通過了《獨立宣言》，宣佈建立巴勒斯坦國，首都耶路撒冷，同時在《政治宣言》中宣布，同意在聯合國安理會第242、338號決議基礎上解決解巴勒斯坦問題，亦即承認以色列的存在以及放棄在整個巴勒斯坦地區建國的主張。¹³⁷然而，巴勒斯坦內反對的聲音卻認爲：如果承認了以色列，巴解組織還須叫解放組織嗎？10天後巴解組織就在蘇格蘭上空製造了泛美航空（Pan Am13）班機爆炸恐怖事件，造成270人死亡。

四、小結：中東和平之路

據聯合國估計：以、黎戰後約有70萬名黎巴嫩人逃離家園。以軍對真主黨的空襲行動不但沒能重創真主黨的戰鬥力，反而造成黎巴嫩平民的嚴重傷亡，更進一步疏離了以色列與黎巴嫩平民，以及整個阿拉伯世界的關係。華盛頓觀察家一致表示，真主黨高明的隱藏手法將以色列推入了一個進退兩難的境地：以色列要不就停止軍事攻擊，要不就接受這樣的襲擊所帶來的政治上的損害。在已知無法消滅真主黨的情況

¹³⁷ 詹世亮，《中東問題的歷史與現狀》〈中國國際問題研究基金會外交學院學報〉，2003年第1期，頁25。

下，以色列政府決定在黎巴嫩南部劃出「緩衝區」(buffer zone)，以軍攻進黎巴嫩並將真主黨的殘餘勢力逼出此區後，將等到國際部隊進駐維和後再撤出。以色列的如意算盤打得十分巧妙，但黎巴嫩人民是否能夠接受以色列的再次佔領，兩軍之間的血戰是否會繼續，全世界的眼光都在關注。

站在中東戰局之外，美國毅然表示支持以色列的「自衛行動」，另一方面卻同時面臨幾項重大危機的考驗，諸如，延綿不斷的伊拉克戰事、僵持不下的伊朗核危機，以及日益升級的阿以衝突。中東硝煙一起，全世界的目光都投向美國將如何反應，小布希總統依舊堅定地站在以色列一邊並聲稱：以色列有權保衛自己免受恐怖主義侵犯，但不應削弱黎巴嫩政府。而說到解決方案，美國政府呼籲哈馬斯和真主黨歸還綁架的以軍士兵，言外之意是，只要交了人，和平自然會降臨。

精研國際衝突的沃爾特則將視角深入到美國的中東大棋局。美國曾努力想消除敘利亞對黎巴嫩的影響力，這意味著敘利亞首都大馬士革不會聽從美國的建議，阻止真主黨的武力行爲。另外，美國對以色列的支持讓中東其他國家對它側目而視，更不要說它們對美國還沒有什麼信任可言。最終，美國在中東問題上的政策選擇將讓美國比以往更加固步自封。