政治科學論叢／第二十五期／民國 94 年 9 月／頁 1～28

布希政府反恐安全戰略及其挑戰：伊拉克經驗的檢討

陳文生*

摘　要

本論文以伊拉克經驗分析及檢討布希政府第一任期因應反恐時代來臨所採取之安全戰略，進而展望其第二任期可能遭遇之挑戰。此文主要檢視美國之大戰略及「先制」與「政權更替」戰略，並以二〇〇三年美伊戰爭反駁攻勢現實主義者米爾謝墨之部分主張。本論文指出布希將面臨以下幾項挑戰：一、在大戰略方面，美國既需在現實主義邏輯下與其他強權進行權力競爭，又有賴與其他強權合作遏制恐怖主義之發展；二、先制戰略突顯美國霸權的傲慢，也形成反美主義及恐怖主義的催化劑；三、政權更替策略不僅侵犯國家主權，也產生更多對美國充滿怨恨的「小賓拉登」。

關鍵詞：布希、單邊主義、先制戰略、預防性戰爭、政權更替、霸權治理、美國、伊拉克

壹、前　言

九一一恐怖攻擊事件後，布希政府爲因應恐怖主義及大規模毀滅性武器（Weapons of Mass Destruction, WMDs）之擴散，對流氓國家（rogue states）

*國立高雄大學政治法律學系副教授，筆者由衷感謝兩位匿名審查者之指正。
收稿日期：94 年 6 月 6 日；通過日期：94 年 7 月 26 日

臺灣大學學術期刊資料庫

採取新的安全戰略，主要包括：「先制」（preemption）及「政權更替」（regime change）。而伊拉克戰爭正是布希政府貫徹上述安全戰略的試驗及新里程。然而，當美軍於二〇〇三年三月以海珊（Saddam Hussein）政權構成大規模毀滅性武器威脅爲由而出兵伊拉克，並歷經徹底搜索上述武器未果後，才赫然發現布希政府所聲稱之伊拉克威脅似爲空穴來風，而伊拉克戰爭之正當性更加受到嚴厲抨擊。倘若布希（George W. Bush）總統持續把「先制」與「政權更替」戰略，作爲反恐及反擴散之基本政策，並將之適用於其他國家如伊朗及北韓等，對國際秩序勢必有重大影響，則美國出兵伊拉克背後的安全戰略思考更值得吾人探討與檢討。

布希總統於二〇〇四年十一月連任總統成功後，華府內部溫和派首腦鮑爾（Colin Powell）之國務卿位置，由咸認極獲布希信賴且立場持平的原國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）取而代之；至於代表強硬派的兩大領導人物副總統錢尼（Dick Cheney）及國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）等人，未來都將繼續影響布希第二任期的外交政策。布希在總統大選後也表示，選舉的結果代表人民對其外交政策的支持（Milbank & Struck, 2004）。上述似顯示布希第二任期仍將延續過去之強硬外交政策方向。二〇〇五年一月，布希之就職演說雖充斥著理想主義論調，包括強調要「以終止世界上之暴政爲最終目標」（Bush, 2005）；但其中的意涵是：布希一方面要藉民主自由之名，昭告世人其第一任內對專制之伊拉克、伊朗及北韓等之政策的正當性，另則間接闡明其第二任期內將以自由民主之名，持續推動政權更替策略。

值此布希第二任期之初，令吾人感興趣的是：究竟布希第一任期之安全戰略具有什麼特質與面貌？這些戰略思維在伊拉克的實踐狀況如何？布希第二任期之安全戰略又可能面臨什麼挑戰？本論文共分成四部分：壹、前言；貳、布希第一任期之安全戰略；參、布希第二任期安全戰略之挑戰；肆、結論。

貳、布希第一任期之安全戰略

布希在競選第一任總統期間即表明，其外交政策爲「新現實主義」

臺灣大學學術期刊資料庫

（new realism）。基本上，柯林頓時代是透過參與國際事務及擴張經濟市場之方式，以維護美國之超強地位；布希總統則側重以軍事力量鞏固其單極權力（Ikenberry, 2002: 45-46）。而美國前國家安全顧問萊斯也曾表示，美國之外交政策應堅守國家利益，而非虛幻之國際社會利益；並且需側重於應付最強大的國家（特別是中國及俄羅斯）（Rice, 2000: 62）。九一一恐怖攻擊對美國本土的危害，顯然讓布希政府更重視以美國唯一超強的權力促進其國家利益。

在全球層次，美國試圖以其單極權力採取所謂新帝國大戰略（neo-imperial grand strategy）；此一戰略強調，美國不受其盟邦及全球規則與制度之羈絆（Ikenberry, 2002: 45-46）。在區域層次，美國強調要應付敵對強權在攸關美國利益之地區出現（Rice, 2000: 62）。針對流氓國家，美國將「單邊先制」及「政權更替」列爲安全戰略選項。

以下分三個部分論述布希政府第一任期之安全戰略：一、大戰略（grand strategy）；二、單邊先制；三、政權更替。

一、大戰略

在現實主義的基礎上，美國的大戰略目標爲何？是致力於維持或改變現狀？

近十年來有關美國大戰略之討論，集中於美國霸權地位及美國如何及是否維持霸權的問題；而九一一恐怖攻擊之發生及隨後之反恐戰爭（包括美國對伊拉克出兵），及米爾謝墨（John J. Mearsheimer）發表《強權政治之悲劇》（2001）一書涉及美國霸權之討論，引發學界對美國大戰略的另一波探討與檢視（Layne, 2002/03: 120-21）。本節試圖透過攻勢現實主義（offensive realism）與守勢現實主義（defensive realism）之論點，探索布希政府的大戰略目標，並佐以伊拉克案例予以檢証。

㈠攻勢與守勢現實主義觀點之比較

現實主義學派內部之攻勢與守勢主義者針對諸多主題有激烈的辯

臺灣大學學術期刊資料庫

論。[1] 其中，國家究竟是以追求權力或安全爲其終極目標之假設，是兩派之爭論焦點。米爾謝墨作爲攻勢現實主義者主張，國際體系促使所有國家追求權力極大化，並以達成霸權地位（亦即最終的安全型態）爲終極目標，即便此種行爲會產生反效果；這些行爲包括採取擴張性或侵略性的外交政策。至於守勢現實主義之主要代表人物之一瓦爾茲（Kenneth Waltz）則認爲，國家的主要目標是追求安全極大化而非權力極大化；國際體系促使國家採取溫和行爲以確保安全，因此會導致「現狀強權」（status quo power）之出現。由上述，米爾謝墨主張體系結構迫使強權採取擴張性政策，以追求成爲單一霸權爲最終目標；瓦爾茲則認爲體系結構會導致現狀強權之出現。

米爾謝墨認爲，所有國家都會追求權力極大化，即便此種行爲會危及其安全。他指出，強權國家處於恐懼且需仰賴自助以維持生存的環境中，由於所有強權皆有足以傷害或摧毀他國的攻擊能力，但在永遠無法確認他國的意圖下，乃汲汲於追求相對權力地位之提升以確保安全；因爲，成爲體系中之最強大的國家，才是確保生存的最好方法（Mearsheimer, 2001: 32-33）。他認爲，除非強權達成全面霸權之地位，否則現狀強權基本上是不存在的（2001：21）。

守勢主義者認爲，國家會透過維持既有的權力平衡態勢而追求其安全之極大化（Layne, 1997: 86-124）。瓦爾茲主張國家不會膨脹權力地位的原因，主要是基於「權力平衡反覆成形」（balances of power recurrently form）（Waltz, 1979: 128；Schmidt, 2004: 435）。他認爲，擴張性或侵略性的行爲會有反效果，因爲這種行爲使其他國家試圖加以制衡，而形成反霸聯盟；國家會預期反霸聯盟的出現，而使其對權力的追求有所節制，不致無限度的追求權力，因此體系結構會導致「現狀強權」之出現（Schmidt, 2004: 435）。

㈡美國是現狀強權

其實，一個強權國家究竟是擴張性的強權或是維持現狀的強權，取

[1] 有關此一辯論，請參考鄭端耀（2003）。

臺灣大學學術期刊資料庫

決於強權意圖、客觀條件及強權本身是否已具有霸權地位。

首先，就強權企圖而言。現實主義大師摩根索（Hans J. Morgenthau）指出，凡一國之外交政策是在保持權力，而非改變權力分配者，是在追求現狀政策（a policy of status quo）；此一政策之目的在於維持特定時刻之既存的權力分配。至於帝國主義政策（imperialistic policy），則是旨在透過反轉既有之權力關係，以取得比實際更多的權力；此一政策之目的在於推翻現狀，以尋求權力地位之有利變遷（Morgenthau, 1985: 52-59）。換言之，某國所採取之外交政策究爲維持現狀或帝國主義式政策，乃以其是否試圖改變既有之相對權力地位爲判準；或者說，國家之意圖，是判斷其爲現狀強權或擴張性強權的基準。

米爾謝墨認爲體系結構使所有國家皆不安於現狀，以致成爲擴權國家（expansionary power），並導致國際社會之無止境的權力競爭情況。他認爲，國家的最終目標是成爲體系中的霸權（hegemon）（2001：21）；米爾謝墨所謂之霸權，是指一國強大到足以支配體系中之其他國家，且是體系中的唯一強權（2001：40）。其實，米氏並不否認，一旦強權達成全面霸權之地位，則成爲現狀強權（2001：21）。

其次，就客觀條件而言。米爾謝墨認爲，強權都想成爲全球霸權（global hegemon），但地理上的阻隔使其只能成爲所屬區域的霸權（regional hegemon）；因此，強權的最終目標是成爲區域霸權，並阻止其他距離遙遠的區域產生敵對強權（2001：140-41, 236）。亦即，客觀條件使強權只能成爲區域霸權。就美國而言，米爾謝墨認爲美國只是西半球之區域強權（2001：170, 235-37, 380-81）；因此依米氏之理論假設推論，美國因受客觀條件阻隔而無法成爲全球霸權。

藍納（Christopher Layne）批評米爾謝墨之理論假設指出：米氏認爲強權必須讓自己成爲國際政治的唯一霸權，才能解決安全困境，但又指出海洋之阻隔影響強權之權力投射，以致區域霸權不可能進一步擴張成爲全球霸權；而且米氏認爲，區域霸權已是「權力的頂端」。所以藍納認爲，米氏之理論本身使強權成爲「現狀強權」（Layne, 2002/03: 127-29）。雖然，米爾謝墨所強調的擴張性強權，是指強權有追求霸權的企圖，但米氏對客觀地理影響的評估，卻導致區域強權在實質上成爲

臺灣大學學術期刊資料庫

現狀強權。而且，對於一個尚未成爲霸權的強權而言，其國家動機可能在於追求霸權地位，因此致力於改變既有的相對權力分配，所以是一個擴張性的強權；對於一個已是霸權的國家而言，其目標是防止其他強權造成挑戰，因此其目標是維持既有的權力分配，所以是一個現狀強權。

第三，就權力地位而言，米爾謝墨認爲，美國是現代史上唯一成功的區域霸權（2001：41, 141-43, 237），而非全球霸權。事實上，美國已是一全球霸權，因此其大戰略是要防止敵對強權之出現以維持現狀。一九八〇年代後半，史荃姬（Susan Strange）從安全、生產、金融及智識等四個相關聯的結構權力面向進行分析，正確地反駁所謂的美國衰微論（1989：161-76）；而在冷戰後重新檢視美國之上述四種結構權力，美國仍獨占鰲頭（Brown, 1997: 179-80）。基本上，蘇聯（Soviet Union）崩潰後，美國即成爲世界上唯一而無可匹敵的強權（Bender, 2003: 153）；九一一事件發生後，布希總統於所揭諸的布希主義，視同宣佈美國之霸權地位（Hirsh, 2002: 18-43）。所以，美國既是全球霸權，也是現狀強權。

㈢美國出兵伊拉克爲維持波灣穩定

就美國具有冷戰後國際體系之獨霸地位而言，其二〇〇三年出兵伊拉克的大戰略目標，乃爲去除伊拉克在恐怖主義時代可能帶來之安全威脅，以維持波灣區域之安定，而非致力於改變相對權力地位。

米爾謝墨認爲，遠方的強權通常會採取「推委卸責」（buck-passing）的策略；亦即讓當地的強權去牽制有霸權企圖的強權，而自己可以置身事外。若此一策略無法奏效，則該遠方強權必須充當「境外平衡者」（offshore balancer）以介入並制衡該竄升中的強權（2001：236）。他指出，美國在過去一百年是西半球的區域霸權；基本上，美國採取「推委卸責」的策略，讓其他強權扮演制衡潛在區域霸權的角色，而一旦此種策略失敗，則美國會扮演「境外平衡者」的角色，利用其軍力去除該威脅，並試圖恢復區域的權力平衡，以便能撤回其軍隊（2001：40, 236-37）。

依米爾謝墨的上述理論，某一區域強權（如美國）對於其他區域之

臺灣大學學術期刊資料庫

政策，基本上會先採取「推委卸責」的策略，讓該區域的其他強權扮演制衡潛在區域霸權的角色；而遠方的強權在此一策略無法奏效後，方會扮演「境外平衡者」的角色，利用其軍力去除該威脅。

以一九九〇至一九九一年之科威特危機爲例，在一九九〇年伊拉克入侵科威特後，美國軍隊亦立即進駐波斯灣，其後在伊拉克不願撤軍下，方於隔年領導多國部隊擊敗伊拉克，粉碎伊拉克之霸權企圖。就此而言，美國在一九九一年出兵伊拉克的舉動，是因爲伊拉克入侵科威特行動突顯其稱霸波灣的野心，此一則顯示美國原本利用其他區域強權牽制伊拉克霸權的策略失效，另則導致美國進一步以「境外平衡者」角色介入遏制伊拉克的霸權企圖。就此而言，美國一九九一年出兵伊拉克的舉動符合米爾謝墨的理論。

事實上，一九九一年波灣戰爭時，美國基於權力平衡的思考，雖擊敗伊拉克，卻不願將之完全擊潰，其目的不外是試圖讓戰後的波斯灣仍維持伊朗與伊拉克兩大強權相互牽制的格局。此一狀況頗符合米爾謝墨之「某一區域霸權最喜歡其他區域至少產生兩大強權」的預期，因爲他們會被迫相互牽制對方，於是此一距離遙遠的區域霸權便可安全地置身事外（Mearsheimer, 2001: 42）。

然而，二〇〇三年美國出兵伊拉克的舉動卻與米氏之理論假設相左。由上述，在美國二〇〇三年出兵伊拉克之前，波斯灣區域呈現兩伊互相對峙及牽制的格局，這表示採行「推委卸責」的環境並未改變，而「推委卸責」策略也未失效；所以，美國對波斯灣區域之政策的順序，並非在「推委卸責」策略失效後，才改採「境外平衡者」策略。此外，美國對伊拉克發動之軍事攻擊，亦非所謂「境外平衡者」策略；因爲伊拉克在一九九一年波灣戰後遭聯合國制裁、圍堵及劃定南北禁航區下，其軍事能力未能大幅增加，也未有爭奪區域霸權的舉動，並不符合所謂竄升中之區域霸權的定義，所以美國的舉動並非是爲防止區域強權稱霸而採取的「境外平衡者」策略。總而言之，美國於二〇〇三年出兵伊拉克的舉動，反駁了米爾謝墨的上述見解。

事實上，美國出兵伊拉克，乃九一一事件導致其國家安全環境改變所致。美國在一九九一年之波灣戰爭後，一直視伊拉克爲影響波灣、中

臺灣大學學術期刊資料庫

東區域穩定及美國在此等區域之利益的威脅。因此，美國在波灣戰後，即對伊拉克實施圍堵政策；包括透過聯合國決議對伊拉克進行武檢與經濟制裁，及在其南部及北部設立「禁航區」，並空襲其防禦工事。惟基於國家安全環境之改變，美國之對伊政策傾向強調制敵機先之戰略思考，及機動反應之軍事能力。就此而言，先制戰略之採行，較合乎「預防性防衛」（preventive defense）[2] 之需求；而單邊運作則可免於多邊機構的牽制，以保有快速反應能力。於是，採取單邊先制戰略，遂成爲美國對伊政策之主要方向。因此，單邊先制戰略之採行，突顯美國之全球霸權地位；而美國基於九一一事件後之反恐及反擴散的迫切性，乃於二〇〇三年對伊拉克發動攻擊、推翻敵對的海珊政權，以致力於波灣區域的穩定。

二、單邊先制戰略

九一一後，美國認清其真正而迫切的安全威脅，不再是冷戰時代懾於嚇阻報復的國家行爲者，而是捉摸不定、不畏死亡且沒有國家的恐怖份子；而且，敵人基於傳統武力不敵美國，而有使用大規模毀滅性武器的動機。美國認爲，其安全上的新威脅是恐怖份子及流氓國家；而傳統之嚇阻戰略無法用來應付視死亡爲殉難的恐怖份子，及甘冒人民生命及國家財產之風險的流氓國家。布希總統於二〇〇二年六月在西點軍校演說時首次提出先制戰略的概念，他指出：美國之「反恐作戰不是以防衛取勝」，必要時需採取「先發制人的行動」（Bush, 2002a）。先制戰略

[2] 「預防性防衛」（preventive defense）概念乃柯林頓政府時期之國防部長裴利（William J. Perry）及國防部助理部長卡特（Ashton B. Carter）於卸任後合著之《預防性防衛》（1999）一書所倡導的戰略。其目的在於因應及預防冷戰瓦解後之大規模毀滅性武器擴散等可能對美國國家安全造成的重大危害；其中包括強調建立應付災難式恐怖主義（catastrophic terrorism）的能力。其實，預防性防衛概念所強調者，乃針對危險尚未成爲必須予以擊敗或嚇阻之威脅時加以預防；或者說，是在沒有緊迫及立即威脅時，就進行戰略行動。揆諸布希政府 2003 年對伊拉克採行之先制戰略，即是一種預防性防衛的安全戰略。事實上，美國所舉對伊拉克發動戰爭之理由，顯現出美國對伊拉克發展大規模毀滅性武器及其與恐怖主義掛勾之安全憂慮。當然，伊拉克對美國尚未構成重大危險，但美國即是在預防性防衛之思維下，率然對伊拉克進行先制攻擊，以防範其未來對美國安全造成重大危害。

國家圖書館學術期刊資料庫

強調發動第一擊之主動預防的效果，而嚇阻戰略則植基於二擊摧毀力之嚇阻作用。

事實上，布希於二〇〇〇年就任總統之初，華府內部之強硬派副總統錢尼及國防部長倫斯斐，均試圖跳脫冷戰時代之守勢的圍堵及嚇阻思考（Mann, 2004: 311-13），及調整柯林頓政府時期的多邊主義路線，轉而強調攻勢部署及美國單邊利益。九一一事件發生後，美國爲因應恐怖主義及流氓國家之威脅，乃進一步具體強調制敵機先之戰略思考，及機動反應之軍事能力。單邊運作可保有快速反應能力，不受多邊機制之羈絆；先制戰略之採行，較易防範對美國安全之重大危害。於是，單邊先制戰略，乃成爲美國的重要安全戰略。

針對先制攻擊之合法性問題，美國在二〇〇二年九月之「國家安全戰略報告」中指出，國際法在數世紀以來皆承認，國家不需遭受攻擊，即可合法地採取行動對抗緊迫攻擊的危險，以便自我防衛。該報告認爲，國際法學者及法官通常以緊迫威脅（imminent threat）之存在作爲先制之正當性的制約要件。此一緊迫威脅經常是指攻擊前之明顯的三軍動員；然而吾人對於緊迫威脅的概念，必須因應今日之對手的能力與目標做調整。流氓國家與恐怖份子會以恐怖行動攻擊我們，而非傳統手段；而且大規模毀滅性武器容易隱藏、秘密傳遞，且可無預警地加以使用（White House, 2002）。由於恐怖份子及恐怖主義國家不會以正式宣告的方式暴露此種威脅（Bush, 2003c），因此，即便敵人的攻擊時間及地點不確定，仍應採取「預先式」（anticipatory）行動，以進行自我防衛（White House, 2002）。

美國認爲其採行先制戰略，主要是因應恐怖主義特性及其衍生之安全威脅。美國的安全顧慮是，恐怖主義團體經由流氓國家取得大規模毀滅性武器後，將有發生災難式恐怖主義（catastrophic terrorism）的「緊迫危險」。布希總統於二〇〇三年三月十七日向海珊下最後通牒之演說中亦指出，若在恐怖主義敵人先發動攻擊之後才做回應，並非自衛，而是自殺；而美國有使用武力以確保國家安全的至高權力（Bush, 2003c）。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、政權更替戰略

布希政府認爲，政權變更既是以合法政權取代非法政權的方法，也是去除美國安全威脅的手段；此一原則，使美國以建立新政權之方式消滅安全威脅，也將國際干預之最終權威從聯合國移轉至美國（Ottaway & Lacina, 2003: 77, 86-87）。美國前眾議院議長金瑞契（Newt Gingrich）更爲文指出，美國欲贏得長期之安全，不僅只是靠軍力在戰場上獲勝，還包括改造（transforming）哪些庇護與美國及自由社會無法相容的國家及團體；而所謂改造一個社會，並非冷戰或後冷戰時期美國所進行之穩定（stabilizing）國家或國家建立（nation-building）的工作，而是建立一個具有讓美國及西方文明穩定運作之核心價值的新社會（Gingrich, 2004: 5-6）。

其實，美國長期之外交政策均受到「民主和平」（democratic peace）思想的影響，認爲民主政府有導致和平的效果（Kupchan, 2002: 112-13）。民主和平論的主要論據來自康德（Immanuel Kant）之《永久和平》（*Perpetual Peace*）一書的論述；他認爲民主國家之形成會促使國際和平（Kant, 1992）。民主和平論大師竇爾（Michael Doyle）進一步延續康德的思維指出，從沒有任何自由民主國家曾與另一個自由民主國家發生過戰爭（1983：205-35）。基本上，民主和平論有兩個因果邏輯：⑴制度的約束使民主國家之間不會發生戰爭；這些約束包括民意或國內政治結構之制衡機制；⑵民主規範及文化強調和平解決政治爭端，因此可以解釋民主國家之間沒有戰爭（Layne, 1994: 6-10）。冷戰期間，美國以維護自由來對抗極權獨裁；冷戰後，美國兩黨的權力核心及政府官員等，均主張美國應該持續推動民主與人權的歷史任務，並且認爲美國的民主意識型態，可以適用於所有其他社會（Ryn, 2003: 390-91）。而小布希政府團隊更認爲，民主化是維護美國重大戰略利益的工具（Takeyh & Gvosdev, 2003: 415-17）。

由二〇〇三年伊拉克戰爭的例子可知，布希政府不僅視推翻海珊政權爲解除伊拉克武裝之手段，更是促進中東民主的策略。布希於發動美伊戰爭前指出，建立穩定而民主的國家會促進和平，而伊拉克之解放將

臺灣大學學術期刊資料庫

可使整個區域產生自由的力量（Bush, 2003b）。他在美軍攻克巴格達數月後也指出，「伊拉克的自由與和平對中東的安定是相當關鍵的，而一個穩定的中東，對美國人民的安全是非常重要的」；副總統錢尼也說，伊拉克「將成爲整個中東的範例」（WP, August 1, 2003: A14）。

此外，美國對伊拉克採政權更替政策之目標，除了以伊拉克民主穩定促進中東之民主轉型外，尚包括警示其他邪惡軸心國家，及藉此改變區域戰略以更確保以色列安全，及減少巴勒斯坦恐怖主義之威脅（Ikenberry, 2004: 10-11）。顯然，美國之政權更替策略的適用對象，並不以伊拉克爲限。美國在九一一事件後爲遏制伊朗核子發展，也顯露出採取政權更替策略的意圖。布希總統於二〇〇二年七月對伊朗發表談話時明確指出，伊朗的真正統治者既是「非民選的」，又堅持「不妥協、毀滅性的」政策，且壓迫「伊朗人民」的自由及阻礙改革；他也指出：「伊朗人民將朝一個由更有自由、更多容忍的未來所定義」，「伊朗的未來將由伊朗人民決定」（Bush, 2002b）。布希總統之談話，突顯美國有意圖對伊朗改採政權更替的新政策。

參、布希第二任期安全戰略之挑戰

布希總統因應九一一事件後的安全環境，在其第一任內施行的伊拉克政策經驗，及現實主義理論之啓發，引起吾人一些思考；而這正是未來美國安全策略所必須面對的挑戰。首先在大戰略層次，布希政府的難題爲：⑴美國之安全策略目標是以對抗恐怖主義及流氓國家，或與其他國際強權進行權力競爭爲優先？⑵美國之「霸權治理」（hegemonic governance）[3] 策略能達成其國家安全目標嗎？⑶硬權力能克竟其功

[3] 所謂「霸權治理」（hegemonic governance），是指霸權國有能力在體系中採取強制手段及凝聚意識型態之共識而進行領導，維持有利其霸權地位的全球秩序。但是霸權國置身國際事務之意願及反霸聯盟之存在，使霸權國不能隨心所欲地直接控制國際機構或爲世界立法，以致在某些議題範疇內必須重視或仰賴世界性治理機制的作用；然而霸權國仍保有選擇是否參加國際多邊機制及遵守國際規範的空間。有關霸權治理概念之詮釋，請參考陳文生（2005：170-73）。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

嗎？其次，先制戰略不具合法性；既突顯美國霸權的傲慢，也形成反美主義及恐怖主義的催化劑。第三，政權更替政策之採行，不僅違背國家主權原則，也更將使國際反美浪潮有增無減。以下依序從大戰略、先制戰略及政權更替策略三個層面，分析布希政府第二任期所將面對之挑戰。

一、大戰略之挑戰

以下，分三節論述美國大戰略之挑戰：㈠對抗恐怖主義或進行強權競爭？㈡霸權治理或國際合作？㈢硬權力之侷限。

㈠對抗恐怖主義或進行強權競爭？

在現實主義的理路中，國際社會的主要行爲者是國家，而國家所面對的安全威脅主要是其他敵對強權。守勢主義者瓦爾茲與攻勢主義者米爾謝墨都認爲，在國際無秩序下，強權基於自保及增進相對權力地位，必須與其他強權進行權力競爭。但是九一一後，美國所面對的新敵人，卻是現實主義所忽略的非國家行爲者—跨國恐怖主義。恐怖主義不是懾於嚇阻報復的國家行爲者，而是視死亡如殉難且沒有國家的恐怖份子。事實上，攻勢與守勢現實主義者著重國家行爲者及強權競爭關係，但卻忽略恐怖主義此一非國家行爲者對國家安全之威脅。

布希政府當前所必須思索的安全矛盾是：在恐怖主義對美國造成威脅的情況下，美國處理國際問題，究竟該以對抗恐怖主義威脅爲主？還是著眼於強權之競爭？這恐將是布希第二任期首先必須面對的挑戰。從現實主義的角度，美國必須與其他強權進行權力競爭，以增加相對權力地位。不過，要對付國際恐怖主義威脅，卻有賴美國聯合其他強權，一起遏制恐怖主義之發展。

事實上，恐怖主義增加美國的脆弱性，但是因恐懼而產生的單邊主義卻影響美國與其他國家的合作。其實，美國要使其權力令人接受，必須使其權力運作既有利於美國，也有利於其主要盟邦（Cox, 2004: 604-05）。其次，若美國外交政策不具吸引力或未被大眾接受，則一方面各國即便進行合作，在程度上也會很有限；另一方面則可能導致其他國家

臺灣大學學術期刊資料庫

的領導人因親美而影響其政治生命，土耳其、墨西哥及智利等都是例子（Nye, 2004: 257）。

就長期而言，美國的確仍必須面對其他歐亞強權的競爭。不過，就目前而言，美國的強大軍力及經濟實力，仍使世界各國只能望其向背。瓦爾茲之權力平衡觀點認爲，追求權力極大化將遭致反霸聯盟之抵制。事實上，美國之伊拉克政策，已挑起歐陸國家與俄國等在聯合國合作對抗美國；另外，美國針對核子議題在國際原子能總署（IAEA）對伊朗施壓的案例也顯示，連支持美國最力的英國也加入法德陣營，一起反制美國採取強硬路線。

當然，上述反制聯盟主要是外交層面，但已使美國在國際外交場域遭遇極大阻力。例如，美國在伊拉克戰前之邀集各強國參戰，及戰後敦促各國參與國際維和部隊之效果均不佳，形成美國軍費及軍力之消耗。相較於一九九〇至一九九一年科威特威危機時，美國在聯合國取得各強國的支持，並領導多國部隊對伊拉克作戰，實不可同日而語。米爾謝墨認爲，要成爲全球霸權幾乎是不可能的；所以在權力競爭的環境中，區域霸權面對其他區域之事務，應當扮演「境外平衡者」的角色，否則將消耗掉構成權力內涵的資源（Schmidt, 2004: 441）。由此，米氏即便認爲所有強權都以成爲普遍霸權爲至高目標，但它並不主張強權國家無限制的在其他區域攻城掠地；因爲這種行爲可能會耗掉其原有權力，而非促成權力之增加。

此外，布希政府第二任期之外交政策，究宜採取守勢或攻勢策略？值得美國深思。其實兩種策略各有其特性及優劣也涉及國內資源多寡及動員問題。守勢策略透過低成本之防衛安排來提昇安全，此一策略保有大量可用於作戰動員的儲備人力及經濟與工業資源；但其危險在於立即動員軍力上會受到限制。攻勢策略則從社會中汲取資源以支持較高的軍費及軍隊，透過國家干預以充分動員國家各方面之資源；而其危險在於會腐蝕國家的長期生產力（Lobell, 2002/03: 168-69）。

㈡霸權治理或國際合作？

其實，聯合國在一九九〇年代時，干預本質即產生重大改變；一方

臺灣大學學術期刊資料庫

面，內戰之充斥增加對聯合國干預的需求，另方面冷戰瓦解後使聯合國更能扮演積極角色。然而隨著積極干預之增加，卻使聯合國之缺陷愈發明顯。例如波西尼亞（Bosnia）及索馬利亞（Somalia）案例，證明其無法執行任務；另外，聯合國也發現其更加受到個別會員國的牽引，且在授權執行憲章第七章之規定時難以達成共識（Ottaway & Lacina, 2003: 80-81）。

美國於二〇〇三年三月未經聯合國授權而出兵伊拉克的「霸權治理」行爲，使國際規範形同虛設，也造成國際合作的重大傷害；此既突顯國際社會之無秩序及權力政治的本質，也標明美國外交政策的基礎，是以權力實現美國國家利益。美國置聯合國及國際法規範於不顧，逕自對伊拉克出兵；不僅蔑視國家主權原則，也造成國際體系的空前危機。聯合國秘書長安南（Kofi Annan）在同年七月底的年中記者會指出，許多聯合國及世界重要國際組織的領導人都感到，「我們正處於一個國際體系（或國際和平與安全建築）的危機之中」，「伊拉克戰爭，…迫使我們自問過去所習慣的制度及方法是否足以處理近幾年來的壓力，或者它們是否需要進行激烈改革」（Annan, 2003）。

然而，美國之霸權治理策略能達成其安全目標嗎？由伊拉克之案例可知，美國不顧盟邦之反對，片面對伊拉克發動戰爭，使國際社會於九一一後所籌組的反恐聯盟受到重挫。此種發展，對於應付國際恐怖主義是不利的。事實上，美國憑藉其強大軍力征服阿富汗，並無法解決凱達組織在全球六十個國家建立基地的問題；因爲恐怖主義藏於無形、沒有住址，美國若無法取得國際之支持與合作，光憑其霸權治理戰略下的單邊權力將難以達成安全目標。

㈢硬權力之侷限

現實主義者所談之權力乃物質性的，而且主要是指軍事力量；此亦爲奈伊（Joseph J. Nye）所稱之硬權力（hard power）。例如米爾謝墨指出，國家認爲其安全主要是軍力的結果，且一國的權力愈大愈安全。但就伊拉克案例而言，軍力是否帶來美國的安全呢？美國以強大的軍力征服了伊拉克，但佔領兩年多來，伊拉克境內之武裝反抗卻一直造成美軍

臺灣博碩士學術期刊資料庫

的傷亡，也使伊拉克政局無法安定，而美國國內是否因此而減少恐懼呢？美國出兵掃蕩凱達組織在阿富汗的基地，是否讓美國更安全呢？至今，恐怖主義仍方興未艾，而美國對恐怖攻擊威脅卻仍是戒慎恐懼、步步為營。

現實主義所指之國家的安全恐懼均來自於其他強權的威脅。然而在反恐時代，威脅來源不僅僅是潛在的敵對強權，尚包括擅長從事不對稱攻擊的恐怖主義，及反抗外來入侵的民族主義者。事實上，恐怖主義及民族主義力量對美國所構成的安全威脅，經常導因於美國動用粗暴的硬權力所產生的怨懟；例如美國過去以強權之姿干預中東區域事務，及顛覆部分國家之政權，以及將其西方意識型態灌輸至伊斯蘭世界等。當然，美國二〇〇三年出兵伊拉克，既未獲聯合國授權，又以赤裸的權力推翻國際規範，其不具正當性的用武方式，再次突顯布希政府對硬權力的重視，也造成中東世界的反感。

奈伊認為，美國自廿世紀後半葉即藉由向世界推動自由經濟及民主政治的價值觀及制度認同，而能大幅增進其權力（Nye, 2002）。換言之，美國過去權力地位的增進，不僅是硬權力的取得，尚包括軟權力（soft power）之運用。近來，奈伊對布希主義造成美國軟權力之喪失感到憂心。他指出，布希政府發動伊拉克戰爭，未獲得廣泛的軍事聯盟支持或聯合國的授權，以致反美主義（anti-Americanism）上揚；而布希之外交政策正是導致美國軟權力喪失的主因（2004：255-56）。

此外，美國採取置入式民主政治，是否能使其軟權力奏效？針對伊拉克案例而言，固然美國在其「霸權治理」戰略下，一方面著重「強制支配」之直接軍事手段外，另一方面也在「民主和平論」的影響下對伊拉克進行民主意識型態之「共識支配」（陳文生，2005：184-86）。但這是否能使西方民主在伊拉克紮根，而增進美國的軟權力呢？奈伊認為，軟權力是一個國家的文化、政治理想及政策的吸引力；當他人認為其政策具正當性時，軟權力自然提昇（2004：256）。由此，奈伊對布希政府的政策是悲觀的。

從伊拉克及伊朗的例子來看，布希政府似乎習慣於採直接的強制手段，以一勞永逸的方式將其所不喜歡的政權更換成一個親美政權；此種

臺灣大學學術期刊資料庫

思維仍不脫硬權力的架構，而與軟權力所強調之吸引力，格格不入。華府官員在出兵伊拉克前，信誓旦旦地說伊拉克人民會熱情擁抱美國解放伊拉克，但此種頗爲稀疏的景象似只有美國媒體才會注意到；反而是到目前爲止，伊拉克內部之動盪仍無法平息。至於伊朗，其政府內部之保守派、改革派，甚至是人民，皆對美國用權力強加其國家身上感到不滿。布希政府對硬權力的強調，讓世界上尤其是中東伊斯蘭世界之反美情緒不減反增。

二、先制戰略之挑戰

美國對伊拉克採取先制戰略，對未來有兩方面的挑戰：㈠對伊拉克發動者爲「預防性戰爭」（preventive war），不具合法性，將導致武力濫用；㈡先制戰略突顯美國霸權的傲慢，並形成反美主義及恐怖主義的催化劑。

㈠預防性戰爭不具合法性

明顯的，布希政府在相關文告中所揭諸的戰略概念，與國際法相關規範不符外，其將先制戰略應用在伊拉克戰爭中的具體案例，也證實是違背國際法規範的。依照國際法，允許動武之狀況有三個可能：一、依聯合國憲章第三十九及四十二條之規定，由安理會授權動武；二、合乎聯合國憲章第五十一條之自衛規定；三、依照國際習慣法，在面臨「緊迫威脅」之情況下，採取先制攻擊以進行自衛。但美國之出兵，既未經聯合國安理會之授權，也違反憲章第五十一條之自衛原則，而且不符合國際習慣法之發動先制攻擊的要件（陳文生，2003）。

美國主張，爲對付恐怖主義及流氓國家，必須採取先制戰略。美國同意以「緊迫威脅」作爲允許發動先制攻擊的先決要件，但認爲「緊迫威脅」之概念，不宜侷限於以傳統武器之使用爲基本思維，因爲流氓國家及恐怖份子會不預警地使用大規模毀滅性武器，因此，緊迫威脅之概念必須因應此種威脅本質的改變而做調整。換言之，美國雖承認其所認知之緊迫威脅概念與國際習慣法之認定有出入，但基於國際習慣法並未預期恐怖主義及大規模毀滅性武器之威脅特性；因此美國認爲，從最新

臺灣博碩士學術期刊資料庫

之安全防衛需要的角度，凡以先制攻擊對付恐怖主義團體或流氓國家，屬合法的自衛行爲。不過，就伊拉克案例而言，美國對伊拉克之軍事攻擊，已屬「預防性戰爭」範疇，而非國際習慣法上之先制式自衛。

國際上一般認定「預先式自衛」（anticipatory self-defense）是以一八四二年之「卡洛琳」（Caroline）案例爲根據，[4] 認爲該事件所形成之國際慣例，允許一國在合乎「必要性」（necessity）原則下，可基於自衛目的而發動預先式攻擊；[5] 亦即在敵人尚未實際發動武裝攻擊前，即以武力手段做回應。基本上，「預先式自衛」與「先制式自衛」是交互使用的兩個概念名詞。

依照卡洛琳案例，「預先式」攻擊至少必須符合「必要性」原則。所謂「必要性」，是指一國可基於自衛目的而使用武力，但必須處在「緊急、勢無可擋，無其他方法可供選擇，也無深思之時間」的情境下；[6] 亦即，倘若要以武力進行自衛，必須在他國即將以武力對我方進行攻擊，而我方處於除武力之外別無他法可以阻止該項攻擊的情況下才能爲之。依此原則，國際習慣法允許國家行爲者在面臨「緊迫攻擊」的狀況下，基於自衛目的而使用預先式武力。

至於「預防」的概念，通常在戰略上用於指涉危機預防或預防性部署，此概念與一般所詮釋之「先制」概念，正好是光譜上的兩端(Heisbourg,

---

4 「卡洛琳」事件發生於十九世紀上半葉，當時加拿大仍由英國統治，美國則與英國維持和平狀態。然而據稱一艘美國國民所擁有的船隻「卡洛琳」號，提供協助予加拿大反抗軍。1837 年 12 月 29 日晚，該船隻在尼加拉瓜河上靠美國這邊之岸邊停泊，英軍跨河並登船，殺害船上之許多美國國民，放火焚燒該船，並砍斷該船的下錨纜線，將之放至尼加拉瓜大瀑布。英國主張其行爲是基於自衛，但經美國國務卿 Daniel Webster 與英方交涉多次後，英國終於爲此事向美國道歉。其中 Webster 在寫給英國政府代表 Ashburton 信中所提出之自衛的「必要性」原則，成爲國際慣例法中允許以武力進行自衛的判準。

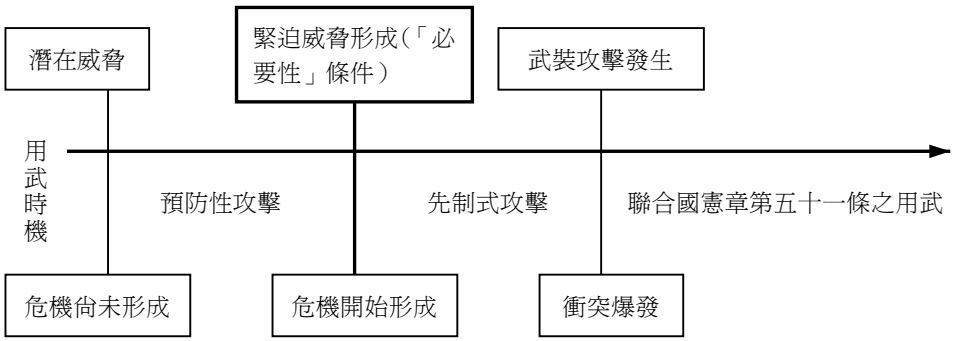
5 歸納而言，「卡洛琳」案例所建立之先制式自衛的原則有三個：⑴「緊迫性」（imminence）：一國成爲他國之敵對目標，危險且呈現緊迫的狀況；⑵「必要性」：受威脅國已窮盡所有防護的方法；⑶「比例性」（proportionality）：防衛措施與即將發生的危險要成比例。請參看：Bowett (1958: 58-60), Brownlie (1963: 42-44), Arend (2003: 92-93), Slocombe (2003: 123-25)。

6 引自 Webster 於 1842 年寫給 Ashburton 的一封書信，信中之英文原文指出 “necessity of that self-defense is instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation.”

臺灣大學學術期刊資料庫

2003: 78）。「預防」是在某一威脅有機會發展成緊迫威脅之前即予以處理，而「先制」之處理時機則是在認知敵人即將發動攻擊與實際發生攻擊之間；換言之，「預防」是在「危機尚未形成之前」就加以處理，而「先制」則是在「危機發生期間」才予以處理（Freeman, 2003: 107）。有關動武時機之相關概念的釐清，可參考圖 1（陳文生，2003）。

圖 1　動武時機與國際法概念



基本上，一項軍事行動是否符合國際習慣法之「先制」概念，端視其是否面臨「緊迫威脅」，及符合「必要性」原則而定。至於「預防性」攻擊，則不在國際習慣法所認定之合法自衛的範圍內。

由上述，布希政府所揭諸之戰略概念，顯然是屬於預防性戰爭的範疇，而非國際習慣法上的先制式自衛。例如布希政府在二〇〇二年之國家安全戰略報告中解釋指出：「吾人對於緊迫威脅的概念，必須因應今日之對手的能力與目標做調整。…即便敵人的攻擊時間及地點不確定，仍應採取預先式行動，以進行自我防衛」（White House, 2002）。此外，布希總統在二〇〇三年初之國情咨文中指出，「有人曾說我們必須等到威脅變得緊迫才能行動。…如果這樣…就太晚了」（Bush, 2003a）。換言之，布希政府的詮釋認爲，不必等到緊迫威脅出現，亦可採取武裝攻擊行動，而這正是違背先制式自衛之原則。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈡權力傲慢是反美主義的根源

由前述，布希政府除了在相關文告中所揭諸的先制戰略概念，與國際法相關規範不符外，其將先制戰略應用在伊拉克戰爭中的具體案例，也同樣違背國際法規範。

令人感到諷刺的是，美國在事實發展與其攻伊的戰爭理由有所出入後，逐漸將戰爭理由從戰前之解除伊拉克武裝所構成的緊迫威脅，轉向強調要以伊拉克作爲改變中東及降低恐怖主義威脅的關鍵地區，或者轉而從人道立場批判海珊之殘暴與不民主（WP, August 1, 2003: A14）。戰爭理由理應是發動戰爭之前所提出的合理化訴求，竟然是在戰爭打完之後才做修改，而且是一再地調整，這豈不是國際政壇的一大諷刺。所謂「戰爭之後，歷史總是由戰勝者所寫，而這意味著他們可以改寫戰爭的理由」（Duffy, 2003: 31）。而且，戰勝者才是詮釋事實的一方；伊拉克遭美國攻克後，海珊及其部屬死的死、逃的逃，或遭到囚禁，難以對美國的指控提出反駁。

美國在伊拉克戰後遍尋不著其戰前所指稱的大規模毀滅性武器後，而進一步遭各界質疑美國攻伊之合法性時，布希總統表示，有關海珊殘暴之證據已足以合理化對伊發動之戰爭；而布萊爾（Tony Blair）首相則說，如果我們錯了，則至少我們已經摧毀那造成不人道之大屠殺及苦難的威脅（WP, July 18, 2003: A01）。試問：海珊對其人民之殘暴的狀況已嚴重到足以構成美國以自衛爲理由而發動戰爭嗎？而且，海珊之殘暴或不人道是近年來才產生的嗎？若是如此，則美國之對伊動武即應以人道干預作爲戰爭訴求，並透過聯合國安理會之授權動武，而不應以伊拉克對美國及國際造成緊迫威脅作爲發動戰爭的理由。很明顯地，上述說辭與美國戰前信心滿滿之先制攻擊的理由及因此衍生之緊迫威脅的法理依據完全脫節，這在國際法上站不住腳，而且也是美國戰爭前後之立場的嚴重矛盾。

吾人對於先制戰略應當思考的問題是：在敵人是否會發動攻擊、有無能力攻擊，及其攻擊時間與地點都不確定的情況下，是否構成緊迫威脅而可對之發動戰爭？武裝攻擊的緊迫危險固然可以構成先制式自衛

臺灣博碩士論文知識加值系統

成立的要件，但必須有構成緊迫威脅的具體事證或有具公信力之機構予以證實，而非植基於不確定的事實或臆測，否則勢將導致武力的濫用。而且，以先制攻擊進行反恐，必須在武力使用之目的及攻擊目標上有所限制，不宜無限上綱；特別是不宜藉反恐之名而對其他國家進行聯合國憲章第二條所不允許之破壞主權國家之領土完整及政治獨立的行爲。美國在沒有可靠證據情況下，以其無可匹敵的權力對一相對弱國進行征服；且在戰後因找不到伊拉克罪證下而更改戰爭理由。伊拉克案例除了印証權力政治外，也突顯權力的傲慢。而美國傲慢地使用權力，正是反美主義的重要根源，這也是恐怖主義的催化劑。

三、政權更替策略之挑戰

布希政府在推翻伊拉克海珊政權後，似有意進一步對另一邪惡軸心國 —伊朗— 推動「政權更替」政策（陳文生，2004）；而如果政權更替是美國對付所謂流氓國家的基本政策，則布希政府在未來四年任期將面臨另一個挑戰。事實上，布希之第二任期總統就職演說中強調「不接受永久暴政的存在」、「終止世界上之暴政」（Bush, 2005），此間接闡明布希第二任期將以自由民主之名，推動其政權更替策略。

如前面所述，美國之政權更替策略，是爲了防止其所稱之流氓國家發展大規模毀滅性武器及庇護恐怖主義；質言之，美國之目標在於改變流氓國家之政策，而政權更替乃改變其政策之手段。然而，吾人必須先釐清流氓國家有上述企圖及政策之原因所在，再尋求解決策略及手段，才是正本清源之道。

其實，政權更替是否爲萬靈丹頗值得檢討。以伊拉克之核子企圖而言，其究竟是海珊政權之因素，抑或伊拉克客觀之戰略環境因素所導致？美國認爲是海珊政權因素所致，所以一直強調要推翻其政權，以達到解除伊拉克武裝之目的。其實，欲解決伊拉克長期之擴散問題，必須從其整體區域環境來思考；尤其是波斯灣另一強權伊朗的核武企圖將導致伊拉克繼承政權者的安全困境。所以，推翻海珊只是達成長期禁止擴散之必要條件，而非充分條件；而且，民主化本身只是增加政治透明度，並不確保能阻止核子擴散（Litwak, 2003/04: 12-16）。

臺灣大學學術期刊資料庫

當然，政權更替策略也對國家主權原則及干預內政之正當性，產生極大的挑戰。事實上，美國過去支持其他國家之政變、干預他國內政之行爲，原本即構成國際上之反美主義；而政權更替政策之採行，不僅違背國家主權原則，也更將使國際反美浪潮有增無減。所以，美國如果持續以推翻政權方式進行反恐，並試圖對他國進行價值灌輸及強制改造，則恐怕會產生更多對美國充滿怨恨的「小賓拉登」。

伍、結　論

本論文主要分析及檢討布希政府爲因應反恐時代來臨所採取之安全戰略；此文以伊拉克經驗剖析布希總統第一任期之安全戰略，並展望其第二任期可能遭遇之挑戰。

首先，筆者指出，美國是一全球霸權且是現狀強權；基於自身之安全利益考量，其二〇〇三年出兵伊拉克的大戰略目標，是爲了去除伊拉克在恐怖主義時代可能帶來之安全威脅，並維持波灣區域之安定，而非致力於改變相對權力地位。筆者於文中反駁了攻勢現實主義者米爾謝墨之幾項理論假設，並對應地提出以下論點：

1. 美國是全球霸權，而非米爾謝默所稱只是西半球之區域強權。從權力地位來看，美國從一九八〇年代後半至今，在安全、生產、金融及智識等四個相關聯的結構權力面向都在全球獨占鰲頭，而九一一事件後之「布希主義」更是在宣告美國的霸權地位。以伊拉克經驗爲例，美國之出兵，既未經聯合國安理會之授權，也違反憲章第五十一條之自衛原則，而且不符合國際習慣法之發動先制攻擊的要件；此舉乃聯合國憲章第二條所不允許之破壞主權國家領土完整及政治獨立的行爲。然美國之作爲既不顧全球規範之約束，也不受盟邦之制肘。此外，美國於征服伊拉克後，更積極對伊拉克進行西方價值之灌輸及強制改造，其霸權作風一覽無遺。

2. 美國是現狀強權，而非米爾謝默所認爲之爭奪霸權的擴張性強權。從客觀條件而言，米氏認爲，地理上的阻隔使強權只能成爲所屬區域的霸權；他又指出，區域霸權已是「權力的頂端」。米爾謝墨所強調的擴張性強權，是指強權有追求霸權的企圖；但米氏對客觀地理影響的評估，卻導

臺灣博碩士學術期刊資料庫

致區域強權在實質上成爲現狀強權。此外，筆者也指出，美國因爲已是霸權國家，其目標在於防止其他強權造成挑戰，所以是一個致力於維持既有權力分配的現狀強權。美國二〇〇三年出兵伊拉克的大戰略目標，乃爲去除伊拉克在恐怖主義時代可能帶來之安全威脅，以維持波灣區域之安定，而非致力於改變相對權力地位。守勢現實主義者瓦爾茲所提，體系結構會出現「現狀強權」及國家不至於無限度追求權力的推論，顯然較合乎美國之伊拉克政策的經驗事實。

3. 美國於二〇〇三年出兵伊拉克的舉動，乃九一一事件導致其國家安全環境改變所致，並非因區域霸權之竄升致「推委卸責」策略失效，而改採「境外平衡者」策略。依米爾謝墨的理論，某一區域強權（如美國）對於其他區域之政策，基本上會先採取「推委卸責」的策略，讓該區域的其他強權扮演制衡潛在區域霸權的角色；而遠方的強權在此一策略無法奏效後，方會扮演「境外平衡者」的角色，利用其軍力去除該威脅。然而，在美國二〇〇三年出兵伊拉克之前，波斯灣區域呈現兩伊互相對峙及牽制的格局，這表示採行「推委卸責」的環境並未改變，而「推委卸責」策略也未失效；所以，美國對波斯灣區域之政策的順序，並非在「推委卸責」策略失效後，才改採「境外平衡者」策略。此外，美國對伊拉克發動之軍事攻擊，亦非所謂「境外平衡者」策略；因爲伊拉克在一九九一年波灣戰後遭聯合國制裁、圍堵及劃定南北禁航區下，其軍事能力未能大幅增加，也未有爭奪區域霸權的舉動，並不符合所謂竄升中之區域霸權的定義，所以美國的舉動並非米氏所稱的「境外平衡者」策略。顯然，美國於二〇〇三年出兵伊拉克的舉動，反駁了米爾謝墨的上述論點。事實上，美國之所以出兵伊拉克，乃布希政府於九一一事件後擔心伊拉克協助恐怖主義團體取得大規模毀滅性武器，對美國造成「災難式恐怖主義」威脅，而藉推翻敵對的海珊政權，以去除其可能造成的安全威脅。

其次，筆者分析布希過去四年爲因應恐怖主義及大規模毀滅性武器之擴散，主要對流氓國家採取「先制」及「政權更替」之安全戰略；前者強調制敵機先之戰略思考，及機動反應之軍事能力；後者則以建立新政權之方式消滅安全威脅。而此二戰略乃以現實主義爲基礎。筆者指出，布希政府所揭諸之「先制」戰略，事實上是一種「預防性防衛」的

臺灣大學學術資料庫

安全戰略；從國際法的角度，則美國二〇〇三年對伊拉克之軍事攻擊，乃屬「預防性戰爭」的範疇，而非國際習慣法上之「先制式自衛」。另外，筆者也分析，布希政府之「政權更替」策略，係受「民主和平論」之影響所致；布希團隊認爲，民主化是維護美國重大戰略利益的工具，而且此一策略之適用對象，並不以伊拉克爲限。

衡諸布希政府過去之作爲，其第二任期安全戰略可能遭遇以下幾項挑戰：第一，大戰略的挑戰。首先，美國必須一方面在現實主義邏輯下與其他強權進行權力競爭，以維持相對權力地位，另一方面又有賴與其他強權合作，一起遏制恐怖主義之發展。其次，美國因對伊拉克進行霸權治理，此使得國際社會於九一一後所籌組的反恐聯盟受到重挫，也造成國際體系的空前危機。再其次，布希政府對硬權力的強調，讓世界上尤其是中東伊斯蘭世界之反美情緒不減反增；如何善用軟權力爲一重要課題。第二，先制戰略突顯美國霸權的傲慢，也形成反美主義及恐怖主義的催化劑。第三，政權更替政策之採行，不僅違背國家主權原則，也更將使國際反美浪潮有增無減，而致產生更多對美國充滿怨恨的「小賓拉登」。

參考書目

一、中文部分

陳文生， 2003，〈先制攻擊？美國出兵伊拉克之正當性與影響評估〉，「世局變動中的台灣政治學術研討會」論文（12 月 13～14 日），台北（東吳大學）：台灣政治學會。

陳文生，2004，〈九一一後美國與伊朗關係之分析與展望〉，「關鍵年代與多元政治學術研討會」論文（12 月 18 日），高雄（義守大學）：台灣政治學會。

陳文生，2005，〈九一一後美國之霸權治理策略：以伊拉克爲例〉，《政治科學論叢》，23: 169-200。

鄭端耀，2003，〈國際關係攻勢與守勢現實主義理論爭辯之評析〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

《問題與研究》，42(2): 1-21。

二、英文部分

Annan, Kofi. 2003. *Mid-Year Press Conference with the United Nations Secretary-General Kofi Annan*. http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8803.doc.htm (July 30).

Arend, Anthony Clark. 2003. "International Law and the Preemptive Use of Military Force." *The Washington Quarterly* 26(2): 89-103.

Bender, Peter. 2003. "America: The New Roman Empire?" *Orbis* 47(1): 145-59.

Bowett, D. W. 1958. *Self-Defense in International Law*. New York: Frederick A. Praeger.

Brown, Chris. 1997. *Understanding International Relations*. Hampshire: Macmillan Press Ltd.

Brownlie, Ian. 1963. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Clarendon Press.

Bush, George W. 2002a. 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.

Bush, George W. 2002b. *Statement by the President*. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07/20020712-9.html (July 12).

Bush, George W. 2003a. President Bush delivered the State of the Union Address before a joint session of Congress at the Capitol. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-2.html (January 28).

Bush, George W. 2003b. President Discusses the Future of Iraq. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html (February 23).

Bush, George W. 2003c. Remarks by the President in Address to the Nation. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html

臺灣大學學術期刊資料庫

(March 17).

Bush, George W. 2005. Inauguration Address. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/20050120-1.html (January 20).

Carter, Ashton B. & William J. Perry. 1999. *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*. Washington, D.C.: Brookings Institute.

Cox, Michael. 2004. “Empire, Imperialism and the Bush Doctrine.” *Review of International Studies* 30(4): 585-608.

Doyle, Michael. 1983. “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs.” *Philosophy and Public Affairs* 12(3): 205-235.

Duffy, Michael. 2003. “Weapons of Mass Disappearance.” *Time* June 9. 31.

Freeman, Lawrence. 2003. “Prevention, Not Preemption.” *The Washington Quarterly* 26(2): 105-14.

Gingrich, Newt. 2004. “From Stabilizing to Transforming Societies as the Key to American Security.” *The Fletcher Forum of World Affairs* 28(2): 5-16.

Heisbourg, François. 2003. “A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences.” *The Washington Quarterly* 26(2): 75-88.

Hirsh, Michael. 2002. “Bush and the World.” *Foreign Affairs* 85(5): 18-43.

Ikenberry, G. John. 2002. “America’s Imperial Ambition.” *Foreign Affairs* 81(5): 44-60.

Ikenberry, G. John. 2004. “The End of the Neo-Conservative Moment.” *Survival* 46(1): 7-22.

Kant, Immanual. 1992. *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*. Translated with an introduction and notes by M. Campbell Smith. Bristol: Thoemmes Press. Originally published in 1903.

Kupchan, Charles A. 2002. *The End of the American Era*. New York: Alfred A. Knopf, Inc.

Layne, Christopher. 1994. “Kant or Cant: The Myth of the Democratic

臺灣大學學術期刊資料庫

Peace." *International Security* 19(2): 5-49.

Layne, Christopher. 1997. "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Strategy." *International Security* 22(1): 86-124.

Layne, Christopher. 2002/03. "The 'Poster Child for Offensive Realism': American as a Global Hegemon." *Security Study* 12(2): 120-164.

Litwak, Robert S. 2003/04. "Non-proliferation and the Dilemmas of Regime Change." *Survival* 45(4): 7-32.

Lobell, Steven E. 2002/3. "War Is Politics: Offensive Realism, Domestic Politics, and Security Strategies." *Security Studies* 12(2): 165-197.

Mann, James. 2004. *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*. London: Penguin Books.

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

Milbank, Dana and Doug Struck. 2004. "Bush, in Canada, Defends Foreign Policy." *Washington Post* December 1, A01.

Morgenthau, Hans J. 1985. *Politics among Nations*. 6th edition. New York: Alfred A. Knopf, Inc.

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

Nye Jr., Joseph S. 2004. "Soft Power and American Foreign Policy." *Political Science Quarterly* 119(2): 255-270.

Ottaway, Marina & Bethany Lacina. 2003. "International Intervention and Imperialism: Lessons from the 1990s." *SAIS Review* 23(2): 71-92.

Rice, Condoleezza. 2000. "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs* 79(1): 45-62.

Ryn, Claes G. 2003. "The Ideology of American Empire." *Orbis* 47(3): 383-98.

Schmidt, Brian C. 2004. "Realism As Tragedy." *Review of International*

臺灣大學學術期刊資料庫

Studies 30: 427-441.

Slocombe, Walter B. 2003. “Force, Pre-emption and Legitimacy.” *Survival* 45(1): 117-30.

Strange, Susan. 1989. “Toward a Theory of Transnational Empire.” In *Global Changes and Theoretical Challenges*, eds. James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel. Massachusetts: Lexington Books, 161-176.

Takeyh, Ray & Nikolas K. Gvosdev. 2003. “Democratic Impulses verse Imperial Interests: America’s New Mid-East Conundrum.” *Orbis* 47(3): 412-32.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: Random House.

Webster, Daniel. 1842. A Letter from Daniel Webster to Ashburton. http://www.danorr.com/webster/webster_august6_1842.html.

White House. 2002. *The National Security strategy of the United States of America*. http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html (September 17).

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

WP *(Washington Post)*. 2003. August 1, A14.

臺灣大學學術期刊資料庫

Bush's Anti-Terrorist Security Strategies and the Challenges: A Lesson from Iraq

*Wen-sheng Chen**

Abstract

This paper aims to examine George W. Bush's anti-terrorist security strategies in his first term through Iraq case, thereby to envisage the challenges to his second term. U.S. grand strategy and the strategies of preemption and regime change were evaluated. In particular, the research indicats that the U.S. war against Iraq in 2003 has refuted some arguments of the offensive realist John J. Mearsheimer. This article shows that the challenges to Bush administration are as follows: 1) With respect to grand strategy, the Bush administration has to struggle for power with other major powers and to cooperate with them to counter terrorism at the same time; 2) the preemptive strategy not only reflects the arrogance of U.S. hegemony, but also serves as a catalyst for anti-Americanism and terrorism; 3) the strategy of regime change both infringes state sovereignty and produces the more and more "little Osama bin Laden" with hatred against US.

Key words: Bush, anti-terrorism, hegemony, preemption, preventive war, regime change, unilateralism, US, Iraq

*Associate Professor, Deparhment of Government and Law at National University of Kaohsiung.

臺灣大學學術期刊資料庫