政治科學論叢／第二十三期／民國 94 年 3 月／頁 169～200

九一一後美國之霸權治理策略：以伊拉克爲例

陳文生*

摘　要

從「全球治理」的角度，霸權日益衰微且國家逐漸融入全球合作機制及典則之中。然而，美國在九一一事件後的外交政策，特別是其二〇〇三年三月十九日對伊拉克發動戰爭，形同宣布美國的霸權地位，也反映出武力之威脅及使用是國際關係運作的最終手段。

本論文旨在以伊拉克爲例，剖析美國在九一一後的「霸權治理」策略。本研究發現，美國在九一一後動員其獨霸的實力，試圖透過現實主義者所強調之「強制支配」手段，及葛蘭西所試圖掙脫之「共識支配」方式，對伊拉克進行領導。此外本文也認爲，美國有權決定是否接受聯合國及國際法之規範；而美國之霸權治理，已嚴重打擊全球治理機制之作用。展望未來，美國會將其權力應用到什麼程度以維護美國利益，勢將影響未來的國際合作。

關鍵詞：霸權治理、強制支配、共識支配、九一一、布希主義、先制戰略、美國、伊拉克、聯合國

*國立高雄大學政治法律學系副教授
收稿日期：93 年 5 月 20 日；通過日期：94 年 2 月 17 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

隨著全球化研究蔚爲風潮，[1]「全球治理」（global governance）[2] 概念也日益獲得重視。不過，美國在九一一恐怖攻擊事件後之作爲，卻益發突顯其獨霸作風，全球治理機制及規範反遭到忽視。特別是美國以反恐之名，壓迫聯合國安理會通過第一四四一號決議對伊拉克實施外交強制，其後又繞過聯合國體系，且不顧聯合國憲章及國際習慣法之用武規範，逕自對伊拉克出兵；除了推翻海珊（Saddam Hussein）政權外，更進一步對伊拉克施行國內政經制度之重構。針對伊拉克案例而言，美國在九一一事件後與國際社會的互動型態，所突顯的是「霸權治理」（hegemonic governance）[3]，而非全球治理：美國霸權獨步天下，國家利益及地緣政治利益受到重視，並突顯霸權國之軍事力量在維持世界秩序上之重要性。

誠然，九一一恐怖攻擊使美國猶如睡夢中驚醒的巨虎，隨即動員其全

1　羅森諾（James N. Rosenau）即指出，隨著霸權衰微、疆界消失、軍事結盟不再活躍，及挑戰權威的公民充斥著世界各個城市，全球秩序及治理（governance）概念顯得益發突出且迫切（1992：1）。

2　所謂「治理」，是個人與機構及公共與私人等許多管理共同事務之管道的加總，是一個包容各種衝突與分歧利益及進行合作的持續過程；它不僅包含擁有執行服從之權力的正式機構及典則（regime），也包括基於私利之人們及機構所組成的非正式安排。而「治理」作爲一個管理體系，是以獲准通過之法令規章的相互主觀意義爲基礎，其能否運作唯有取決於大多數成員是否接受（Commission on Global Governance, 1995: 2；Rosenau, 1992: 3-9）。

3　「霸權治理」（hegemonic governance）概念，乃指涉現實主義所認知之霸權在全球秩序中的運作。例如 Anthony McGrew 指出，「霸權治理」概念爲國際關係之傳統學派的論點，其所強調的是，強權（如美國）並不必然爲世界立法或直接控制國際機構，而是強權有能力否決或跳過國際機構（如聯合國），而對全球事務之管理發揮巨大的影響力（2000：152-53, 160-61）。又如 K. Edward Spiezio 以「霸權治理」模式來形容 Robert Gilpin 之有關霸權的相對權力與國際衝突之間關係的理論（1990：165-81）。顯然，上述關於「霸權治理」概念，主要是描述傳統現實主義者的觀點，然此一用語雖有治理（governance）的字眼，但其意涵與全球治理（global governance）所指涉的，幾乎是相對的概念。至於本文所指之「霸權治理」，除採納現實主義之觀點外，尚包含葛蘭西（Antonio Gramsci）之意識型態霸權概念。其具體內涵，容於本文第貳部分加以論述。

國立臺灣大學圖書館 期刊資料庫

國力量及號召國際社會致力於反恐。究竟舉著反恐旗幟並在「布希主義」（the Bush Doctrine）[4] 引領下的美國外交政策呈現出什麼樣的風貌呢？美國做爲世界唯一的超強，其與國際社會的互動模式，影響世界秩序至深且鉅，也引起國內外高度的關注。針對美國於九一一後的安全策略及美伊戰爭之相關分析，國內已有一些研究出現。[5] 這些研究，各有其專注重點：大體而言，有些側重美國戰略的全球面向，有的著力於戰爭研究；然較少有系統地結合學理概念及伊拉克案例而對美國的策略進行檢討分析者。上述國內文獻的研究情況，似爲本文留下一些著墨的空間。

本論文試圖以伊拉克爲例，剖析美國在九一一後的霸權治理策略。第壹部份爲前言；第貳部分剖析霸權治理概念之意涵，及九一一後美國霸權與全球秩序之關係；第參部份分析美國對伊拉克所實施之「強制支配」（coercive domination）手段，包括外交壓迫、軍事強制及佔領等。第肆部份論述美國對伊施行「共識支配」（consensual domination）之做法，主要分析美國透過置入西方政經制度方式，對伊拉克進行體制重構；第伍部分，解析影響美國對伊政策之因素；第陸部份評估及展望美國霸權治理對世界秩序之衝擊及對未來國際社會之可能影響；第柒部分爲結論。

貳、霸權治理之意涵

「霸權治理」，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，俾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。

---

4 有關布希主義之內涵，主要包括現實主義、單邊主義及先制戰略概念，將於第伍部份進一步申論。

5 陳一新（2001）、王崑義（2002）、吳玉山（2002）、陳文生（2002）、蘇進強（2002）、陳文生（2003）、吳東野（2003）、鄭端耀（2003）、王崑義（2004）、吳東野（2004）、馬振坤（2004）、陳文生（2004）。

臺灣大學學術期刊資料庫

本文所謂之霸權（hegemon），係結合現實主義（realism)及葛蘭西（Antonio Gramsci）之相關概念而成。本文認爲，霸權國有能力在體系中採取直接之強制手段及間接之意識型態認同的方式進行領導，以致力於維持有利其霸權地位的全球秩序。而九一一事件後的美國，除擁有其在冷戰結束後的世界唯一霸權地位外，更在「布希主義」的引領下，以反恐之名對伊拉克進行霸權治理。

本論文認爲，九一一事件後美國對伊拉克之政策，頗適合以霸權治理概念加以解釋。以下將先分別釐清本文所指涉之「霸權」概念的意涵，及九一一後美國霸權治理的基本特性。

一、霸　權

有關「霸權」之意義，現實主義者主要從權力及利益的角度來解讀。所謂「霸權狀態」（hegemony），是指涉一個（或多個）國家支配整個體系、設定遊戲規則，且對體系成員之涉外事務進行某種直接影響（Viotti & Kauppi, 1997: 49）。現實主義者認爲，「霸權」是指一個國家很強大，而足以支配體系內所有其他國家（Gilpin, 1981: 29）。而霸權領導，則是指某一國家擁有足夠強大之權力及意願，去維持國際關係的基本規則；而且此一霸權國不僅具有軍事優勢，也會試圖改變規則，而非遷就既有的規則（Keohane & Nye, 1977: 44）。霸權穩定論（theory of hegemonic stability）進一步指出，霸權國是國際典則（regime）及國際安全等公共財的提供者及受益者（Gilpin, 1987: 72-75）。他們認爲，世界政治秩序及典則一向是由單一霸權所建立，世界秩序之維持必須仰賴霸權狀態之永續存在；而霸權國必須確保足夠的軍事力量以維護其所支配的國際政治經濟體制(Keohane, 1984: 31-32）。

相較於現實主義之強調霸權的物質性，葛蘭西提出意識型態霸權的概念。葛蘭西認爲，霸權是智識與道德的領導，加上政治上的支配(Femia, 1981: 24-26）。他所謂的霸權，是指主宰階級或團體將其道德及文化價值、實際行爲準則及世界觀予以內化，而加諸於從屬階級。亦即，某一階級（或階層)對其他階級（或階層）實施領導，以取得後者之積極認同（active consent）；霸權會以意識型態做爲力量，將不同的階級與團體綁成一個集

臺灣博碩士學術期刊資料庫

團，導致從屬階級在自然共識（spontaneous consent）之下，接受主宰階級所加諸的社會生活方向。葛蘭西認爲霸權型態有兩種：「強制支配」及「共識支配」；前者是指直接殖民控制、侵略或政變等直率的權力手段，後者則是透過上層結構（superstructural）單位及事例進行說服的工作（Robinson, 1996: 21-24）。

寇克斯（Robert W. Cox）進一步將葛蘭西的霸權論運用於國際關係。他指出，霸權是一種價值及理解的結構，是關於穿透國家及非國家實體之整個體系的秩序本質。他認爲，在霸權秩序中，上述價值及理解結構以權力爲基礎，且大多數行爲者均視之爲自然秩序，因此是相對穩定及不受質疑的。而霸權秩序的建立，除了霸權國需在權力結構中具有支配性外，尚需仰賴該霸權國社會之支配階層的作爲及思考方式，獲致他國社會之支配階層的默認（1992：140）。他也認爲，霸權國會將世界秩序形塑成符合其國家利益；而其手段不只是採用強制力，也會以製造世界對秩序之廣泛認同的方式進行（Hobden & Jones, 2001: 212）。

歸納而言，現實主義者認爲，霸權國既是國際體系規則的制定者、維持者及改變者，也是國際政治運作中的支配者及受益者；霸權國利用其優勢權力主導國際體系規則，及以強制手段對體系內之相對弱勢成員進行支配及領導，並基於利益考量而提供公共財，也藉霸權地位之鞏固而確保其國家利益。事實上，葛蘭西之觀點（經寇克斯之延伸）與現實主義者一樣認爲，霸權會基於其國家利益而形塑世界秩序；而葛蘭西之霸權觀雖未忽略現實主義者所強調之直接的「強制」手段，但其重點更在於強調霸權將其支配性意識型態，以潛移默化方式取得體系成員之「共識」的過程。事實上，有關霸權之論述，葛蘭西所強調之意識型態面向，正好補足現實主義之忽略價值體系運作的侷限。

本文所強調之霸權治理，係包含「強制支配」與「共識支配」兩個要素；亦即，霸權國有能力在體系中採取直接之強制手段及間接之意識型態認同的方式進行領導，以致力於維持有利其霸權地位的全球秩序。除此之外，本文也認爲，霸權對於「治理」作用有選擇權。因此，霸權會基於其利益及實力，善加利用全球治理機制之功能，以達成其目標；倘霸權無法取得治理機制之體系成員的共同決定，則它會選擇跳脫治理機制。

臺灣博碩士學位論文 期刊資料庫

二、九一一後美國之霸權治理

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，反駁所謂的美國衰微論（1989：161-176）。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。因爲：美國仍掌控世界之安全結構；世界生產結構大部分由美國公司所控管；世界金融結構依舊仰賴美元及以美國經濟規模爲基礎的資本市場；智識結構的核心—資訊技術、電腦軟體工業等最先進的領域 —也都是美國所掌握（Brown, 1997: 179-80）。

事實上，當權力不再受到敵對權力約束時，則權力政治及自我權力感會達到顛峰；蘇聯（Soviet Union）崩潰後，美國立即成爲世界上唯一而無可匹敵的強權（Bender, 2003: 153）。而且，在蘇聯崩解、冷戰結束之十年中，美國拉大與競爭者的差距，其國力更足以獨霸全球；而在九一一事件觸動美國的核心利益後，小布希（George W. Bush）總統一反柯林頓（Bill Clinton）政府之消極態度，以「布希主義」適時地動員美國處於高峰的國力，以致國際體系之實際權力分配表現得非常清楚（吳玉山，2002：11-14）。其實，布希總統於九一一後所揭諸的布希主義，等於宣佈美國之霸權（Hirsh, 2002: 18-43）。布希說：「若不是和我們同在一邊，那就是與恐怖份子站在一起」，而且，布希政府也一再表明美國有權在世界各地採取先制攻擊（preemptive strike）。

在軍事、政治及經濟等硬權力之外，奈伊（Joseph S. Nye, Jr.）呼應葛蘭西之意識型態霸權觀點，提出軟權力的概念。他認爲，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（2002：548-55）。換言之，美國權力地位的增進，不僅是硬權力的取得，尚包括軟權力之運用。

以自由經濟制度而言，美國在二次大戰後逐漸確立其霸權地位後，即將國際資本主義體系聯合成爲一個統一的國際體系（Santos, 1999: 460-62）。全球化的三大機構（包括國際貨幣基金、世界銀行及世界貿易組織），一直是由美國及歐洲等最富有的工業國家及其商界與金融業主導，而這些機構所代表的利益是先進工業國家及其利益團體之間利益的緊密結合，並

臺灣大學學術期刊資料庫

向開發中國家強迫推銷市場經濟，甚至讓他們對於先進工業國家尚且未有共識的國際規則照單全收。隨著蘇聯共產帝國瓦解後，則更形成美國在全球經濟獨占鰲頭，及市場經濟居於上風的局面（Stiglitz, 2002）。基本上，美國不僅主導了全球化的主要國際經濟機構，也將其市場經濟意識型態灌輸到整個國際經濟體系之中。

在民主制度方面。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）。美國於二次大戰後在世界各地推動民主政治，而且人權一直是其外交政策的一環。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）。

由上述，美國之霸權政策，是藉由在全球擴散其民主政治及資本主義兩個理念而進行的（LaFeber, 2001: 1）。美國成功地讓世界廣泛接受新自由主義（neo-liberalism），正意謂美國霸權之支配特質；而新自由主義之推動，既有利於已開發世界，也隱含高度的強制（Hobden & Jones, 2001: 212-13）。事實上，美國的自由主義政策被視爲「當然」及「共識」，正是其霸權力量展現的一項重要指標。

固然，美國在冷戰後成爲世界的單一霸權，而其兩個潛在敵對大國—俄羅斯與中國大陸—基於現實主義及安全考量，在九一一事件後加入國際反恐陣營，並改善和美國的關係（吳玉山，2002：16-18）。但是權力與領導之間並無必然的連結，霸權國有強大的力量並不代表它一定會將權力向海外投射（Keohane, 1984: 34-35）。而且，反霸聯盟的存在是會對霸權國形成約束的；例如九一一後美國對伊拉克採取強硬態度時，法俄中三國仍針對伊拉克問題形成潛在的反霸聯盟，以致美國不能隨心所欲地直接控制聯合國或爲世界立法。只是，美國作爲一霸權國，仍保有選擇是否參加國際多邊治理機及遵守國際治理規範的空間。

以下本文所涉及之全球治理機制，主要是聯合國安理會的運作角色及國際法用武規範的作用；本文將著重於分析美國霸權與聯合國之互動，及

臺灣大學學術期刊資料庫

美國對國際法之態度。

參、強制支配：外交壓迫、軍事強制及佔領

九一一後美國對伊拉克的強制支配手段，無疑是由多邊外交開始著手的，緊跟著才採取軍事征服方式。布希政府在九一一事件後的外交政策，雖延續其就任之初的現實主義、單邊主義及先制戰略概念，然而布希基於國內外因素之考慮，其對伊政策乃先循聯合國路線推行第一四四一號決議，對伊拉克進行多邊圍堵及嚇阻，其後才發動全面軍事攻擊。以下，首先分析美國如何透過聯合國之多邊外交方式，逼迫伊拉克接受強制性的武器檢查；其次分析美國之出兵，既繞過聯合國安理會之授權，又違反聯合國憲章第五十一條之自衛原則，也不符合國際習慣法之發動先制攻擊的要件。第三，分析聯合國在美國對伊拉克之佔領與重建過程中，所顯現的被動角色。

一、外交壓迫：多邊逼迫伊拉克就範

九一一後，美國對伊拉克政策之趨於明朗化及一致化，首先表現在布希二〇〇二年九月之聯合國大會演說，及其後在安理會推動對伊武檢之第一四四一號決議。此一具體而明確的政策爲：循聯合國途徑，解除伊拉克之武裝；但美國不排除自行以軍事行動爲之。布希總統於聯大演說中具體而強烈地表達其對聯合國作爲一多邊架構，無法貫徹過去所通過之伊拉克武檢決議的無奈；他呼籲聯合國儘速制裁伊拉克，否則美國將於必要時主動處理伊拉克之威脅（White House, 2002b）。美國對聯合國的警告，顯示美國面對九一一後國家安全環境的改變，而急於塑造有利於其國家安全利益的世界秩序。在策略上，美國是以其對伊發動先制攻擊之可能性壓制聯合國安理會，迫其通過符合美國要求之武檢決議文，以貫徹其單邊利益。

二〇〇二年十一月八日，安理會正式通過第一四四一號決議，形成對伊拉克的多邊外交壓迫。該決議規定，武檢工作由聯合國執行，而伊拉克必須「立即、不阻撓、無條件及無限制」地提供包括海珊總統行宮在內的所有管道，供武檢小組檢查。一旦伊拉克違反決議，將面臨「嚴重後果」

臺灣大學圖書館期刊資料庫

（serious consequences）。而伊拉克在國際壓力下表示，願「無條件」接受該決議。

固然，聯合國依第一四四一號決議針對 125 個場所進行共 177 次的檢查後所做成的武檢報告於二〇〇三年二月十四日出爐，該報告並未明確顯示伊拉克正在發展大規模毀滅性武器（Weapons of Mass Destruction）（ElBaradei, 2003）。但美英西三國仍於二月二十四日聯名向安理會提出新決議草案，文中聲明安理會第六八七號停火決議是以伊拉克遵守該決議之義務爲基礎，並指稱伊拉克已違反第一四四一號決議，需面對「嚴重後果」（Text of U.S.-British-Spanish Draft Resolution on Iraq, February 24, 2003）。然法俄中三個擁有安理會否決權的國家及德國均反對該決議案；特別是法國威脅要否決任何包含最後通牒或形成自動用武之決議（AP, 12 March 2003）。

在新決議之通過日趨不樂觀的情況下，布希總統於三月十七日晚間發表演說，向海珊下最後通牒。美東時間三月十九日晚間十時一刻許，布希宣佈，美軍已發動解除伊拉克武裝之軍事行動（White House, 2003c）。美伊戰爭於此正式爆發。美國將此一軍事行動定名爲「伊拉克自由行動」（Operation Iraqi Freedom）。

二、軍事強制：繞過安理會、推翻國際法

依照國際法，允許動武之狀況有三個可能：一、依聯合國憲章第三十九及四十二條之規定，由安理會授權動武；二、合乎聯合國憲章第五十一條之自衛規定；三、依照國際習慣法，在面臨「緊迫威脅」（imminent threat）之情況下，採取「先制攻擊」以進行自衛。但美國之出兵，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，而且也不符合國際習慣法之發動先制攻擊的要件（陳文生，2003）。因此，美國以戰爭方式征服伊拉克，不僅推翻了海珊政權，同時也推翻了聯合國及國際法之用武規範，強烈突顯美國的霸權作風。以下依序分析美國之出兵伊拉克，如何繞過安理會授權，及如何以其權力否定國際法規範。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈠繞過安理會架構

依照聯合國憲章第三十九及第四十二條，安理會可以基於國際和平及安全之目的，採取軍事行動。換言之，一項軍事行動若獲得安理會之授權，則合乎憲章之規定。美國宣稱其攻伊合乎安理會之授權，主要根據爲安理會之第六七八號（1990）、六八七號（1991）及一四四一號決議。布希指出，第六七八號決議授權對伊拉克採取「一切必要手段」（all necessary means），而第六八七號決議爲一九九一年波斯灣戰爭之停火決議，其係以海珊銷毀所有大規模毀滅性武器作爲戰爭終止之要件。至於第一四四一號決議則已印證伊拉克實質違反其應遵守之義務，所以必須面對「嚴重後果」（White House, 2003b）。

吾人認爲，美國所援引之戰爭依據頗爲牽強。首先，就第六七八號決議而言，該決議文之授權採用一切必要手段，是指明適用於執行第六六〇號之要求伊拉克在時限內無條件自科威特撤軍的決議，與伊拉克解除武裝與否無關。其次，第六八七號停火決議固然要求伊拉克銷毀大規模毀滅性武器，但伊拉克是否擁有類似武器並不自動導致武力攻擊。該決議文充其量只是指出伊拉克若「進一步使用」（further use）生化武器，將遭致重大後果（grave consequences）。事實上，美國並未舉證伊拉克在一九九一年波灣戰爭後曾使用相關武器；更且，聯合國武檢小組對伊拉克之武檢結果，並無證據顯示伊拉克有核生化武器。第三，就第一四四一號決議案而言，該決議之折衝過程中，法俄等國即是爲避免美國將此決議視爲動武依據，所以將所謂「暗藏板機」（hidden trigger）條款做了修正後才定案（陳文生，2004：24-29）。

事實上，美國之出兵伊拉克，是基於聯合國安理會大多數會員國尚未同意對伊動武之情況下而爲之。吾人不難理解，美國之所以在一四四一號決議後，仍與英國及西班牙聯名向安理會提出授權對伊動武的新決議，其原因不外是美國亦自覺其對伊動武之合法性不足。然美國在該決議難以獲致安理會之通過，方勉強援引上述三個決議，作爲其發兵伊拉克的依據。這赤裸地突顯國際秩序之維持，是以強權政治的原則在運作，而非全球治理機制；這也呈現一項事實：美國霸權作爲對聯合國功能之影響，並非聯

臺灣大學學術期刊資料庫

合國之運作將因此失去效用，而是其運作的有效性需視美國霸權的態度而定。

㈡以權力否決國際法

九一一恐怖攻擊事件後，布希總統於二○○二年六月在西點軍校演說時首次揭諸先制（preemption）戰略的概念；他指出，美國的反恐作戰不是以防衛取勝，必要時需採取「先制」的行動（White House, 2002a）。二○○二年九月美國公佈國家安全戰略報告，更明確強調先制攻擊戰略之優越性及必要性（White House, 2002c）。其實，美國此等舉措等於宣佈其將不再受聯合國之用武規則的約束（Glennon, 2003: 18-43）。事實上，美國之對伊出兵，不僅違背聯合國憲章第五十一條之用武規則，也違反國際習慣法上的先制攻擊要件（陳文生，2003）。美國仰仗其在世界上的獨霸權力，率爾以其三十萬大軍壓境伊拉克之方式，貫徹國家意志，毫未受國際法之羈絆。

首先，就聯合國憲章第五十一條而言。聯合國憲章架構中允許動武之狀況，除了安理會授權之外，只有憲章第五十一條之「一旦發生武裝攻擊（armed attack）時」可以進行自衛的規定。依照該條文之意義，顯係承認會員國有自衛的「固有權利」（inherent right）；而會員國基於自衛的目的，在有「武裝攻擊」發生時，可以動用武力。基本上，第五十一條是聯合國針對會員國一旦遭遇武裝攻擊，而賦予其在安理會尚未進行處理前的回應性（responsive）自衛權利；換言之，沒有武裝攻擊而訴諸自衛，是不被允許的（陳文生，2003）。

吾人認爲，美國出兵伊拉克並不符合第五十一條之精神。⑴美國並未能證實伊拉克對美國有攻擊意圖，或伊拉克曾實際介入九一一恐怖攻擊。⑵美國之出兵伊拉克的最主要理由之一，是伊拉克擁有大規模毀滅性武器。可是，美國在出兵前，既未能針對伊拉克之擁有上述武器提出具可信度或具說服力的證據，[6] 當然也無法證實伊拉克將此等武器提供給恐怖份

[6] 事實上，聯合國安理會依照第一四四一號決議（二○○二年十一月）對伊拉克進行數個月武檢的報告於二○○三年二月出爐，該報告指出伊拉克之飛彈計劃有違反聯合國規定的情形，但沒有證據足以證明伊拉克擁有核生化武器；特別是最具威脅性而引人

臺灣大學圖書館期刊資料庫

子。⑶依照一九八六年之尼加拉瓜案例，純粹的提供武器給敵對國之反叛組織尚不足以構成「武裝攻擊」的要件，[7] 更遑論只是純粹擁有某種武器。除非美國證實伊拉克擁有大規模毀滅性武器，且將此等武器供應給凱達組織（Al Qaeda），否則第五十一條誠難做爲美國出兵伊拉克的法律依據。

其次，就國際習慣法之先制攻擊而言。在國際法上，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，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；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；[8] 換言之，以先制攻擊做爲自衛方式，是以面臨「緊迫威脅」（imminent threat）爲前提的。

然而，美國在二〇〇二年之國家安全戰略報告中提出解釋指出：「吾人對於緊迫威脅的概念，必須因應今日之對手的能力與目標做調整。……即便敵人的攻擊時間及地點不確定，仍應採取預先式行動，以進行自我防衛」（White House, 2002c）。此外，布希總統在二〇〇三年之國情咨文中

關注的核武發展方面，國際原子能總署署長艾巴拉迪（ElBAaradei）明確表示，沒有證據顯示伊拉克在發展核武。換言之，聯合國自一九九八年離開伊拉克後所進行之最新的武器檢查結果，並無具體證據顯示伊拉克發展核生化武器；或者更精確的說，截至檢查報告出爐日爲止，尚無證據證明伊拉克擁有此等武器。就此而言，美國在出兵伊拉克前，並未提出其戰爭理由所指稱的相關事證。

7 國際法院針對一九八六年之尼加拉瓜案例，認爲「提供武器或後勤等其他支援形式支持反叛份子」，並不構成武裝攻擊。國際法院主張，此種支助可被視爲是對一國之不合法（unlawful）的武力威脅或使用或干預，但並不被視爲是對該國之「武裝攻擊」（armed attack）。所以國際法院認爲，美國在尼加拉瓜港口埋設地雷、破壞尼國之石油設施，及提供訓練、武裝與配備給尼國反叛軍，違反了用武規範。而且國際法院也認爲，美國並非（在薩爾瓦多的支援下）進行集體防衛，因爲雖有武器間歇性地經由尼國領土運送給薩爾瓦多反叛軍，（此一武器運送）即便可歸責於尼國政府，但武器在規模上並不具任何重要性；即便武器規模具有重要性，但國際法院並不認爲國際習慣法視提供武器給另一個國家的反叛人士即構成對該國之武裝攻擊（International Court of Justice, 1986；Wallace, 2002: 258-60；Murphy, 2002: 44-45；O'Connell, 2002: 45-47）。

8 引自美國國務卿 Daniel Webster 於一八四二年寫給英國政府代表 Ashburton 的一封信。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

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」（White House, 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。顯然，美國官方之先制戰略概念與國際習慣法之原則有所出入。

不過，美國針對伊拉克案例，仍指陳其構成緊迫威脅，並提出三項論據，以作爲其發兵理由：⑴伊拉克擁有致命的大規模毀滅性武器；⑵伊拉克與包括凱達組織在內的恐怖主義團體有關聯；⑶海珊政權對美國有敵意。然而，美國所提之三項戰爭理由，若不是未能證明爲事實，就是其立論不足。特別是美國未能提出具說服力的證據，以證明伊拉克之大規模毀滅性武器的存在，以及海珊將此等武器供應給凱達組織的事實；因此，美國之攻伊，並不符合先制式自衛之「緊迫威脅」的標準。而且，在包括聯合國武檢專家、美國駐伊首席武檢官員及聯合國安理會之多數會員國都認爲，過去聯合國對伊拉克所加諸之武器檢查措施仍具有效果之情況下，美國並非處於除了武力使用之外別無他法可以解除伊拉克威脅的情境，因此亦不符合國際習慣法之動武的「必要性」（necessity）原則（陳文生，2003）。

事實上，美國之對伊出兵是基於自己的決定，基於自己對事實之調查，及基於自己對這些事實的推論或臆測，這違背了「沒有任一國家是其自己所提理由之實際而唯一的裁判」的原則（Stahn, 2003: 49）。更精確的說，美國之出兵伊拉克，是基於未能證實伊拉克與九一一攻擊事件有任何關聯，也基於不能確定伊拉克是否正在發展核武，更基於違背國際習慣法之用武規範，及在聯合國安理會大多數會員國並未同意對伊動武之情況下而爲之。而且，美國的行爲，明顯違背了聯合國憲章中禁止「以武力之使用或威脅，對抗任一國家之領土完整與政治獨立」的規定。

三、佔領與重建：聯合國之被動角色

如前所述，對伊拉克發動戰爭是美國的決定，而其行爲既未經聯合國授權，也違背國際法上之用武規則。然而，美國攻克伊拉克後，基於需要國際社會協助分攤戰後的軍事及財政等負擔，因此又回頭爭取聯合國的協助。

安理會於二〇〇三年五月做成的第一四八三號決議，是聯合國在戰後

臺灣大學學術期刊資料庫

針對伊拉克事務所做成的第一份全盤性的決議；它涉及經濟重建、政權移轉、安全情勢及人道援助等事務。固然，第一四八三號決議認爲，聯合國應該在伊拉克之人道援助、重建及建立新政府組織等工作上扮演「重要角色」（vital role）。不過，聯合國對戰後伊拉克事務的處理，仍呈現出相對消極而被動的狀況，因爲聯合國能否發揮功能及其角色的輕重，仍視美國是否願意回到聯合國架構而定。

首先就佔領而言。一四八三號決議中有關各種事項之規定或尚有不明確之處，但此一決議已確認美英爲佔領國（occupying powers），也賦予美國爲首的佔領當局（Coalition Provisional Authority, CPA）之控制伊拉克經濟體制及政治過程等的合法性，則是不爭的事實。其實，一四八三號等於確認戰後伊拉克的合法權威，爲美國主導之佔領國所有，而非聯合國所有（Elliott, 2003: 31）。這說明，聯合國在伊拉克戰爭前，既無法約束美國的出兵決定在先，而戰後卻又必須因應美國之需要，承認美國在伊拉克的佔領事實，並賦予其合法佔領的權威。此突顯聯合國在佔領一事僅扮演背書的角色，明顯喪失國際爭端處理的主導權。

其次就重建而言。重建的內涵，主要包括修復基礎設施、建立經濟復甦及長程經濟改革基礎等方面（UN, 2003a）。依照安理會第一四八三號決議的要求，聯合國秘書長必須指派特別代表，與佔領當局及其他國際組織進行「協調」，以「協助」伊拉克的重建工作。就戰後初期而言，聯合國所能扮演的功能，主要是在人道援助方面；其後才進展到重建工作。固然，安理會希望讓聯合國扮演伊拉克重建的「重要角色」，而聯合國所屬之聯合國發展計劃（UNDP）、世界銀行（World Bank）及國際貨幣基金（IMF）、世界衛生組織（WHO）及糧食暨農業組織（FAO）等國際組織，事實上也在各種重建工作上扮演一些功能，但聯合國的角色，主要仍以協調及從旁協助的成分居多。

其實，重建工作仍是以美國爲重心的。依照安理會第一四八三號決議，在國際承認之伊拉克新政府尚未成立前，所有伊拉克前政府及海珊政權之財產及經濟資源，以及所有關於石油、石油產品及天然氣之出口收益，必須移交或存入「伊拉克發展基金」（Development Fund for Iraq）；而該決議也規定，上述發展基金必須依照佔領當局的指示而運用。事實

臺灣大學學術期刊資料庫

上，伊拉克之主要產業是石油及天然氣工業；而這些產業基本上是國營的（屬於前伊拉克政府所有），也是伊拉克的主要經濟命脈所在。因此，第一四八三號決議的規定，等同於讓美國所主導的佔領當局，合法掌握了伊拉克的主要經濟資源及發展，也取得重建的合法控制權。

再其次，就國際維和而言。國際社會之加入美軍在伊拉克的維和任務，將有分擔軍隊費用、軍人死傷及當地民眾之反感等風險。特別是，穩定伊拉克所需之費用估計高達每月四十億美元（NYT, July 19, 2003），且這筆費用主要由美國負擔。此外，美軍佔領伊拉克後，其軍人的死亡率持續增加。因此，美國乃走回聯合國路線，試圖尋求國際社會共同分攤責任。固然，美國主張安理會之一四八三號決議（二〇〇三年五月）已包含聯合國之支持維和任務（NYT, July 19, 2003），不過，該決議中涉及會員國是否派兵之條文的字眼爲：「歡迎」（welcome）[9] 會員國協助伊拉克之穩定與安全。而法德俄及北約組織皆認爲，安理會並未授權進行維和任務，並以此爲由而不願派兵至伊拉克。

二〇〇三年十月，安理會通過第一五一一號決議，確認多國部隊由美國領導，並「授權」多國部隊採取所有必要手段致力於維持伊拉克的安全與穩定，且「敦促」會員國遵照此一聯合國授權，以包括軍力在內之方式協助上述之多國部隊。此一決議並獲得安理會成員一致投票同意，[10] 這無異是美國外交上的一大勝利。

由上述可知，聯合國對於伊拉克事務的處理，基本上只能站在期待的角度，呼籲美國回到聯合國架構。例如聯合國秘書長安南在二〇〇三年七月底面對記者問及美國官員貶抑聯合國爲歷史垃圾之感想時，即意有所指的說：「那些打擊聯合國的人（認爲聯合國已死或無影響力的人），很快就會需要聯合國了」（UN, 2003b）。這或可顯現安南對美國的不滿，但仍期待美國走回聯合國路線，否則聯合國將難有施力點。

---

9 原草案中的用字爲「支持」（endorse），後改爲「歡迎」（NYT, August 13, 2003）。

10 不過，法德及巴基斯坦等國仍表示，該決議有太多缺陷，而不足以在既有之協助外另行提供任何部隊或經費（NYT, October 17, 2003）。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、共識支配：置入民主資本主義制度

美國征服伊拉克後，隨即積極對伊拉克進行共識支配及政經體制的重塑。誠如本論文第貳部分所述，霸權國之實施領導，不僅會採取直接的「強制支配」手段，也會採取「共識支配」的方式；亦即，霸權國會將支配性意識型態，以潛移默化方式取得從屬階層或團體之積極認同。美國對伊拉克之霸權治理策略，除了施行強制支配外（如第參部分所述），亦透過置入西式民主政治及資本主義制度之方式，進行共識支配；此種改造無疑是以民主資本主義之意識型態爲圭臬的。

首先，就民主制度而言。吾人與其說美國要爲伊拉克建立爲一個民主政府，毋寧說美國是要將伊拉克改造成一個既認同西方民主價值及制度又親美的國度，並以此一全新改造的伊拉克做爲美國推動中東走向西方民主化的灘頭堡。換言之，伊拉克既是美國實施意識型態支配的對象，也是其在中東擴展美國意識型態霸權的開路先鋒。

布希政府受到民主和平論之影響，認爲中東之民主化將有助於區域之穩定與和平；而且，促進中東民主化，將會在此區域增加支持美國利益之政權。因此布希政府試圖以伊拉克之民主化，做爲中東的民主範例，以營造一個有利於美國霸權治理的中東秩序。事實上，布希總統在二〇〇三年二月下旬尚未出兵伊拉克時就曾指出，「一個被解放的伊拉克將可顯示出，自由的力量足以使該區域做轉變，並爲數以百萬計的生命帶來希望與進步」；而布希更在美國攻克巴格達數月後指出，「伊拉克的自由與和平對中東的安定是相當關鍵的，而一個穩定的中東對美國人民的安全是非常重要的」；此外，副總統錢尼（Dick Cheney）也說，伊拉克「將成爲整個中東的範例」，也因此將「對美國及我們的盟邦的安全有直接的幫助」（WP, August 1, 2003）。

由上述可知，布希政府對於伊拉克民主化所將帶來的整體戰略利益效果，是寄予高度厚望的；他們也認爲，將西方民主制度及價值置入伊拉克，是有助鞏固或甚至增進美國霸權地位的重要途徑。以致美國當局試圖全盤掌握未來伊拉克民主政府的建構方向，也不太願意因國際社會的插手而影

臺灣大學圖書館期刊資料庫

響其掌控權。

事實上，伊拉克未來之政府架構及憲法之訂定等，在形式上是由伊拉克領袖組成之「治理委員會」（Governing Council）[11] 負責，但實際上則是由美國所控制的。因爲治理委員會之成員是由美國挑選組成，而且美國駐伊拉克之最高行政長官布萊默（L. Paul Bremer III）有權否決此一委員會的決定。例如，治理委員會試圖將伊斯蘭（Islam）定位爲未來憲法之「基本來源」（the primary source）的構想，因布萊默之反對而將該字眼改爲「一種來源」（a source）（Filkins, 2004）。其實，美國的主要目的是要使伊拉克未來的執政方向，拋開伊斯蘭律法，建立一個西方式的民主政治。

基本上，伊拉克新政府的建立過程一直是遵循美國的步驟進行的；包括先擬定臨時憲法，其次由佔領當局將權力移轉給臨時政府，最後由臨時政府籌辦選舉以產生新政府。固然在政權移轉過程中有許多紛擾，但多數伊拉克政治精英及派系，包括約佔伊拉克人口六成之什葉派（shiite）及庫德族（Kurds）均可接受於伊拉克建立西方民主制度。而二〇〇五年一月底舉行的伊拉克民主選舉的高投票率，也證實伊拉克人民以實際行動參與伊拉克民主政治之實踐；而且，即便一再揚言杯葛選舉的遜尼派（Sunni）領袖，在選前即已表示將在選後參與伊拉克政治及草擬憲法。這些事實說明美國在伊拉克的霸權治理策略已產生初步效果。

其次，就自由經濟制度方面而言。美國明顯想藉由重建，把伊拉克的經濟體制重新建構爲自由經濟制度。例如二〇〇三年七月下旬，BearingPoint 顧問公司標得美國國際開發局（U.S. Agency for International Development, USAID）之約七千萬美元的首宗伊拉克經濟重建案。其業務基本上是要進駐伊拉克之中央銀行及財政與貿易等部門，以促進伊拉克的商業銀行網絡、培育私人企業及促進公營事業之私有化、建立社會服務體

[11] 治理委員會成員共 25 人，由美國駐伊拉克之最高行政長官布萊姆（L. Paul Bremer III）所遴選產生。其中 13 人是回教什葉派領袖（什葉派在伊拉克約佔六成人口），11 人屬回教遜尼派（其中 5 人爲庫德族，5 人是阿拉伯族，1 人是土庫曼族），另 1 人爲亞利安人代表。此委員會之主要職責包括：⑴各行政部會之運作；⑵任命外交使節；⑶批准政府預算；⑷成立憲法起草委員會。

臺灣人文學術期刊資料庫

系等發展，及檢視稅務及貿易管制政策等（WP, July 26, 2003）。基本上，美國積極透過重建過程，爲伊拉克舖設有利於自由經濟發展的基礎設施；而上述例子，正說明 BearingPoint 顧問公司，是充當美國在伊拉克置入資本主義經濟制度的一支白手套。而聯合國之協助伊拉克經濟重建，其目標也在促使伊拉克由中央計劃經濟體制，轉型爲市場經濟體制（UN, 2003a）。

當然，美國也利用重建契約，將伊拉克的產業及市場開放給美國公司；包括使海珊治下之國有企業走向民營化，並讓美國或西方國家之企業接管伊拉克之大部分經濟（CWI, 2003）。此外，聯合國安理會之一四八三號決議（二〇〇三年五月），業已授權讓美國控制伊拉克之石油產業及收益。換言之，美國可以利用其對伊拉克石油產業的控制權，而使伊拉克經濟成爲美國資本主義分工體系的一環，以符合美國霸權的經濟利益。

伍、影響美國對伊政策之因素

影響美國之伊拉克政策的因素主要爲：一、布希主義；二、伊拉克之戰略利益；三、國內民意之考量；四、國際結構之制約。以下依序分析。

一、布希主義

布希主義無疑主導了美國的伊拉克政策，而其內涵主要包括三方面：現實主義、單邊主義及先制戰略概念。

首先，就現實主義而言。布希在競選總統期間即表明，其外交政策爲「新現實主義」（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）。而美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）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（2000：62）。

其次，就單邊主義而言。布希之走單邊主義，顯現在美國之排拒許多國際多邊制度，包括拒絕簽署京都議定書（Kyoto Protocol）、生物武器公約（Biological Weapons Convention），反對設立國際刑事法庭（International Criminal Court），及反對核子禁試條約與禁止佈雷之規定等（Boniface, 2001:

臺灣土地學術期刊資料庫

155-62；Miller, 2002: 15-30；Walt, 2001: 63）。固然，美國於九一一事件後致力於爭取國際合作，以籌組反恐聯盟。但美國之外交政策仍顯現濃厚的單邊主義特質。九一一後，美國政府就一直強調其保有以單邊軍事力量對抗國家安全威脅的權利。針對伊拉克問題而言，布希總統二〇〇二年九月之聯大演說，即具體而強烈地表達其對聯合國作爲一多邊架構，一直無法貫徹伊拉克武檢決議的無奈，並表白美國不排除主動解決伊拉克之威脅（White House, 2002a）。聯合國通過第一四四一號決議後，美國白宮幕僚長卡德（Andrew Card）在被問及一旦伊拉克未遵守該決議後之用武程序時表示：「我們不需要他們（指聯合國）的允許」（Reuters, Nov. 10, 2002.）。美國對伊拉克之單邊主義傾向，由此可見一斑。

第三，就先制戰略而言。美國在九一一事件後認清其真正迫切的安全威脅，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（rogue states）；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。最令美國擔憂的是，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之「緊迫危險」；美國並以此一概念，作爲發動先制攻擊之合法性基礎。[12] 美國認爲，恐怖活動無法以傳統之嚇阻戰略予以抑制，而且預期其可能帶來比九一一事件更具毀滅性的攻擊，因此必須採取先制戰略予以殲滅，而不讓敵人先發動攻擊。於是，先制攻擊成爲美國對付伊拉克的一個重要選項。

二、伊拉克戰略利益

影響美國征服伊拉克的利益因素，主要有三：地緣戰略利益、石油戰略利益及意識型態利益。

從地緣戰略方面來說。美國卡特（Jimmy Carter）政府在蘇聯入侵阿

[12] 美國在二〇〇一年之「國家安全戰略報告」中指出，國際法在數世紀以來均承認，國家可以合法地採取行動，對抗緊迫攻擊的危險，而不必等到遭受攻擊。

臺灣大學學術期刊資料庫

富汗後於一九八〇年正式宣佈波斯灣是美國的重大利益（vital interest）區域（Carter, 1980）。冷戰結束後，美國對於石油蘊藏豐富又具戰略重要性之中東區域的重視，並未因蘇聯之威脅終止而改變（Keddie, 1993）。一九九一年波斯灣戰爭，美國順理成章地在該區域大幅駐軍，並與沙烏地阿拉伯及科威特等海灣合作理事國（GCC States）進行雙邊軍事安全合作，以防衛伊拉克等之威脅。其實，美國一旦佔領伊拉克，則其在波斯灣區域的軍事力量將達到歷史顛峰；波斯灣區域除了伊朗之外，將全部在美軍的掌控之中。而且，美國在中東的霸權地位將因而更爲鞏固，也會使中東的權力平衡更有利於以色列及溫和阿拉伯國家等美國盟邦的生存與安全。而海珊政權之倒台，也將促成伊拉克由敵對轉爲盟友，並藉此防止伊拉克可能對美國造成之威脅。

其次，就石油戰略方面而言。確保石油之正常而廉價的供應，既有利於世界經濟之穩定與成長，也是美國的重大利益所在（周煦，2001：7-10）。據估計，美國基於國內需求及生產之間的落差，預期在公元二〇〇〇年至二〇二〇年間，每年將增加 1.5% 的石油消耗量。尤其，九一一恐怖攻擊，及其後之中東區域內部及中東與美國等西方強權之關係，均呈現緊繃現象，更增添美國對能源供應的不安全感（Bahgat, 2003: 447-49）。

中東區域光是波斯灣就佔有全球約 65% 的石油供應量，也是美國、西歐及日本的重要油源所在。而美國透過征服伊拉克，既可瓦解石油輸出國家組織（OPEC）對石油的控制力，也可減少沙烏地阿拉伯在石油市場上的影響力（CWI, 2003）。事實上，美國佔領伊拉克，就等於直接控制其佔全球約十分之一的石油供應量，藉此美國即可強化其在國際石油市場的直接影響力，而足以抗衡石油輸出國家組織及沙烏地阿拉伯的石油影響力，而符合其霸權的戰略利益。從另一個角度看，全球經濟將進一步受到美國在國際石油供應及價格上之影響力的左右，而西歐及日本等高度依賴石油的國家，也必須更加依靠美國之霸權力量以維護經濟利益。

第三，意識型態利益。美國之意識型態利益主要包括民主制度及自由經濟制度兩方面。首先，在民主制度方面。布希政府受到民主和平論之影響，認爲中東之民主化將有助於區域之穩定與和平；而且，促進中東民主化，將會在此區域增加支持美國利益之政權。因此布希政府試圖以伊拉克

臺灣博碩士學術論文資料庫

之民主化，做爲中東的民主範例，以營造一個有利於美國霸權治理的中東秩序。他們也認爲，將西方民主制度及價值置入伊拉克，是有助鞏固或甚至增進美國霸權地位的重要途徑。其次，在自由經濟制度方面。美國佔領伊拉克，即可藉由重建之進行，爲伊拉克舖設有利於自由經濟發展的基礎設施，促使伊拉克由中央計劃經濟體制，轉型爲市場經濟體制，並可使伊拉克成爲美國經濟分工體系的一環。

三、國內民意之考量

在二〇〇二年九月十二日布希總統聯大演說前後，正是美國對伊政策進入緊鑼密鼓而趨於定調的階段，許多民調都顯示出頗爲一致的意見表達：美國民眾認爲海珊對美國造成明顯之威脅，也支持美國以軍事行動推翻海珊政權，但對於美國採取單邊之軍事行動則持較爲保留之態度。這表示：美國民意對於單邊先制攻擊之政策較有遲疑，而對於循聯合國之多邊方式對伊採取強硬手段，較爲放心（陳文生，2004：33-34）。

事實上，若將諸多民意調查之結果，與美國之對伊政策相對照，吾人不難發現布希政府對此民意趨向頗多留意。而美國當時之國家安全顧問萊斯也曾表示：「在把美國人民的兒女派赴戰場之前，讓他們看到你已竭盡所能地尋找解決方法，是很重要的」（*Time*, Nov. 11, 2002: 22.）。此番談話，頗能呼應上述之民意顧慮。

無疑地，美國之對伊政策，之所以先循聯合國途徑採取外交手段，與此國內民意有相當大的關聯性。而針對布希政府對其國內民意之顧慮，有學者提出以下頗爲貼切的形容：許多布希政府官員對婚姻（指與聯合國之關係）感到厭煩，但爲了小孩（美國民意），只好維持婚姻關係（*Time*, Nov. 11, 2002: 22.）。當然，如果聯合國仍無法幫助美國遂行其意志及利益，則美國即可找到離婚的理由。

四、國際結構之制約

固然，美國在蘇聯瓦解後擁有全球唯一超強的權力及地位，但其對伊拉克政策仍是受到國際結構制約的；這主要包括法、俄、中、德等國際強權之牽制，及美國之中東盟邦配合狀況的影響。此種制約，形成美國單邊

臺灣大學學術期刊資料庫

主義及先制攻擊戰略的壓力，以至於對美國決定先走聯合國之外交路線，有不小的影響。

就法、俄、中三大國際強權而言，他們包辦安理會之五個常任理事國中的三個，也都反對美國之獨斷獨行的單邊主義，及對伊拉克採取軍事行動。事實上，國際強權對美國之牽制有跡可循。例如，美國除了在安理會第一四四一號決議之折衝過程中，受到其他強權之制肘外，即便美國試圖繼該決議後另提授權對伊動武的新決議，也遭致強烈反對，而使美國在安理會中不能隨心所欲。此外，美國在佔領伊拉克後，也基於需要國際社會協助分攤戰後之軍事及財政負擔，而重回聯合國架構。雖然聯合國提供美國佔領伊拉克之「合法性」，也在國際維和方面協助敦促聯合國會員國協助美國爲首之佔領當局，但美國也因此在政權移轉等議題方面做了一些讓步。

陸、美國霸權治理之衝擊與展望

聯合國秘書長安南（Kofi Annan）在二〇〇三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」（UN, 2003b）。這些話道出安南對於聯合國架構在處理伊拉克戰爭上的危機感及無力感。無疑地，九一一後美國對伊拉克的霸權治理行動，不僅已對世界秩序產生衝擊，也將對未來的國際社會產生重要影響。以下，將先分析美國之霸權治理對世界秩序的衝擊，其次評估及展望美國之霸權治理策略所可能帶來的影響。

一、對世界秩序之衝擊

正當美國攻打伊拉克是否具正當性此一議題，仍在國際間熱烈討論之際，也當伊拉克是否擁有大規模毀滅性武器，特別是其有否發展核武計劃的事實仍在求證之中時，美伊戰爭已然爆發，而一個中東政權也一如預期地在美國強大火力下應聲倒台。美國之霸權治理，至少對世界秩序產生兩

臺灣大學圖書館期刊資料庫

大衝擊。

首先，造成國際法之擴張解釋。自從美國揚言對伊拉克動武後，陸續出現一些爲美國出兵正當性做辯護或解套的文章。他們的論述或者認爲聯合國憲章有其模糊之處，所以並未明文禁止先制攻擊；或者乾脆直指聯合國憲章是失敗的架構，因此國際法不應侷限於該憲章架構，而有必要予以重新詮釋。事實上，國際法威信之維持，必須仰賴國際社會長期的共識，特別是國際強權之支持；而傳統國際法及聯合國憲章對於武力的使用規範，歷經長期的努力與磨合，早已成爲國際社會共同接受的規則與共識，也是國際上的最大公約數。然而，美國做爲當前國際社會的唯一超強，率先以攻伊行動對國際法做擴張性的解釋註腳，不僅導致國際社會對國際法之共識的破壞，未來也將使武力濫用的可能性增加。

其次，對聯合國功能之影響方面。在美國實施霸權治理的情況下，霸權利益及軍事力量的作用益發突顯，聯合國及國際法規範能否發揮功能，必須取決於美國是否接受國際社會之處理架構及規則。美國在對伊動武前不顧安理會之聲音，而戰後在伊拉克之佔領與重建面臨一些問題後，隨即又敦促聯合國之參與，正可印證上述說法。固然，美國並不能完全控制聯合國，或爲國際社會立法，因爲法俄中德等強權在聯合國等多邊架構下仍可形成反霸聯盟，對美國產生牽制作用。不過，美國卻擁有選擇是否接受國際多邊治理機制之規範的主控權。當前，美國的獨霸態度，已使全球治理機制之作用受到頗大的打擊。

二、霸權治理之評估與展望

針對美國霸權治理之未來，有幾點值得觀察。首先，美國作爲國際社會的唯一超強，其未來會將權力應用到什麼程度以促進本身利益，勢將對國際合作產生既深且鉅的影響。事實上，布希政府上台後採行單邊主義，凡多邊架構無助於促進美國國家利益者，美國幾乎是不屑一顧。而九一一恐怖攻擊後美國籌組反恐聯盟，獲得國際社會之響應，似將使國際合作邁向新的里程，也使國際社會對美國之獨斷的單邊主義疑慮稍見化解。惟美國對伊拉克之獨霸作風，既不顧國際法規範之約束，也不理會聯合國安理會及國際社會之反對，已爲未來之國際合作立下不良示範，也破壞國際強

臺灣博碩士論文知識加值系統

權間之合作氣氛；這無疑爲未來的國際合作投下了負面變數。

其次，美國對伊拉克置入西方價值，是否能如其所願，仍值得觀察。對此，杭廷頓（Samuel P. Huntington）的「文明衝突」論述，顯然是持悲觀的看法。事實上，美國違反國際規範而以霸權之姿征服伊拉克，其所觸動之伊拉克人民的排外情緒值得留意。而且，美國推翻海珊政權且佔領伊拉克，並非如美國戰前所預期地受到伊拉克人民的熱烈擁抱；反倒是虐囚事件增添了伊拉克人及中東國家對美國外來政權的排斥。就此而言，美國以西方價值對伊拉克進行共識支配的目標顯然會大打折扣，而且也爲未來潛在衝突投下變數。特別是，如果民主政治無法脫離民族主義而運作（Kupchan, 2002: 116-17），則美國試圖向伊拉克灌輸外來的民主價值，並欲藉伊拉克作爲中東民主政治範例的構想，將可能在邏輯上面臨西方民主價值與伊拉克及中東國家之民族主義難以並存的現象。

第三，美國對伊拉克的政策態度，只是純粹爲了維護美國國家安全呢？還是在追求霸權地位？首先，在九一一事件後，恐怖份子及流氓國家顯然是美國當前的主要安全威脅來源。則美國之安全政策目標究竟是以對抗其他國際強權或恐怖主義（及流氓國家）爲優先？其次，美國在恐怖主義高漲而危及其安全的情況下，其究竟會減緩或增加與其他強權之競爭呢？上述課題值得美國深思。

柒、結　論

本論文旨在以九一一後美國之伊拉克政策爲例，分析美國之霸權治理策略。本研究發現，美國總統布希在九一一後以「布希主義」動員其霸權實力，對伊拉克進行霸權治理。首先，美國以對伊拉克發動先制攻擊的可能性，壓制聯合國安理會做成第一四四一號決議；以多邊外交壓制方式，逼迫伊拉克接受解除大規模毀滅性武裝之強制性武器檢查。其次，美國基於其霸權利益及實力，在繞過安理會之授權，且在違反聯合國憲章第五十一條之自衛規定及國際習慣法之先制攻擊原則下，對伊拉克發動軍事攻擊；推翻了海珊政權，也佔領伊拉克領土。最後，美國在軍事征服伊拉克後，更進一步以置入民主資本主義制度方式對其進行共識支配，以期將伊

臺灣博碩士論文知識加值系統

拉克改造成一個親美的自由主義國家。相對於美國，聯合國除了給予美國佔領伊拉克之合法性背書外，在重建、維和等方面，大抵只能扮演被動的角色。

針對伊拉克案例而言，美國之霸權治理策略，一方面造成國際法之擴張解釋，另一方面則使聯合國之有效運作，必須取決於美國是否接受國際處理架構及規則。但吾人並不能說美國可對聯合國予取予求，或爲國際社會立法，因爲法俄中德等強權在聯合國等多邊架構下仍可形成反霸聯盟，對美國產生某種牽制作用。不過，美國仍實際擁有選擇是否接受國際多邊治理機制及規範的主控權；因此美國的霸權作風，已嚴重打擊全球治理機制之效果。

展望未來，美國會將其權力應用到什麼程度以促進美國之利益，勢將對未來的國際合作產生既深且鉅的影響。其次，美國試圖對伊拉克置入西方價值恐將遭致排外情緒之對抗，而民主政治之推行是否與中東國家之民族主義產生衝突，亦值得觀察。第三，九一一後，美國之安全政策目標究竟是以對抗恐怖主義或其他國際強權爲優先？及美國究竟會增加或減緩與其他強權之競爭？此均值得吾人關切。

參考書目

一、中文部分

王崑義，2002，〈美國的反恐主義與國際安全—兼論九一一事件以後台海兩岸的處境〉，《遠景季刊》，3(2): 43-93。

———，2004，〈從心理戰略解構美伊戰爭—兼論對我國的啓示〉，《遠景季刊》，5(1): 43-93。

吳玉山，2002，〈仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義〉，《政治科學論叢》，17: 1-32。

周　煦，2001，《冷戰後美國的中東政策：1989-2000》，台北：五南。

吳東野，2003，〈全球反恐聯盟及其相關問題之探討〉，《遠景季刊》，

臺灣大學學術期刊資料庫

4(1): 1-39。

———，2004，〈美伊戰爭與波灣新秩序〉，《遠景季刊》，5(1): 1-42。

馬振坤，2004，〈美伊戰爭—克勞塞維茲式分析〉。《問題與研究》，43(3): 1-22。

陳一新，2001，〈從布希外交團隊與領導風格看美國外交政策與兩岸政策〉，《遠景季刊》，2(1): 1-34。

陳文生，2002，〈九一一事件後美國之伊拉克政策：多邊強制在前，先制攻擊隨侍在側〉，「全球化與台灣政治學術研討會」論文（12月14～15日），嘉義（國立中正大學）：台灣政治學會。

———，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）：主辦單位：台灣政治學會。

———，2004，〈美國推動聯合國安理會第一四四一號決議案分析〉，《問題與研究》，43(3): 23-48。

鄭端耀，2003，〈布希政府安全戰略發展評析〉，《遠景季刊》，4(2): 1-37。

蘇進強，2002，〈911 事件後全球戰略評估〉，台北：台灣英文新聞公司。

二、英文部分

AP (Associated Press). March 12, 2003.

Bahgat, Gawdat. 2003. “The New Geopolitics of Oil: The United States, Saudi Arabia, and Russia.” *Orbis* 47(3): 447-461.

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

Boniface, Pascal. 2001. “The specter of Unilateralism.” *The Washington Quarterly* 24(3): 155-162.

Brown, Chris. 1997. “Hegemony, Conflict and Cooperation.” In *Understanding International Relations*. Hampshire: Macmillan Press Ltd.

臺灣大學學術期刊資料庫

Carter, Jimmy. 1980. *The State of the Union Address*. January 23.

Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighbourhood.* Oxford: Oxford University Press

Cox, Robert W. 1992. "Towards A Post-Hegemonic Conceptualization of World Order: Reflections on the Relevancy of Ibn Khaldun." In *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, eds. James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel. Cambridge: Cambridge University Press, 132-59.

CWI (Committee for a Workers' International). 2003. "The Occupation of Iraq." http://www.worldsocialist-cwi.org/eng/2003/04/17iraq.html (April, 17)

ElBaradei, Mohamed (IAEA Director General). 2003. "The Status of Nuclear Inspections in Iraq." *Statement to the United Nations Security Council*. February 14.

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

Femia, Joseph V. 1981. *Gramsci's Political Thought: Hegemony, Consciousness, and the Revolutionary Process*. Oxford: Oxford University Press.

Filkins, Dexter. 2004. "Iraqi Leadership Gains Agreement on Constitution." *New York Times* March 1, Sec. A, 1.

Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 1987. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.

Glennon, Michael J. 2003. "Why the Security Council Failed?" *Foreign Affairs* 82(3): 18-43.

Hirsh, Michael. 2002. "Bush and the World." *Foreign Affairs* 81(5): 18-43.

Hobden, Stephen & Richard Wyn Jones. 2001. "Marxist Theories of

臺灣大學學術期刊資料庫

International Relations." In *The Globalization of World Politics,* eds. John Baylis & Steve Smith. Oxford: Oxford University Press, 200-223.

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

International Court of Justice. 1986. ICJ Rep. 14. June 27, 1986. Nicaragua v. United States of American.

Keddie, Nikki. 1993. "The End of the Cold War and the Middle East." In *The End of the Cold War: Its Meaning and Implications,* ed. Michael J. Hogan. Cambridge: Cambridge University Press.

Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company.

Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony*. New Jersey: Princeton University Press.

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

LaFeber, Walter. 2001. "The Post September 11 Debate Over Empire, Globalization, and Fragmentation." *Political Science Quarterly* 117(1): 1-17.

McGrew, Anthony. 2000. "Power Shift: From National Government to Global Governance?" In *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*, ed. David Held. London: Open University, 127-168.

Miller, Steven E. 2002. The End of Unilateralism or Unilateralism Redux?" *The Washington Quarterly* 25(1): 15-30.

Murphy, Sean D. 2002. "Terrorism and the Concept of 'Armed Attack' in Article 51 of the U.N. Charter." *Harvard International Law Journal* 43(1): 41-52.

NYT (*New York Times*). July 19, 2003.

———. October 17, 2003.

Nye Jr., Joseph S. 2002. "limits of American Power." *Political Science*

臺灣大學學術期刊資料庫

Quarterly 117(4): 545-59.

O'Connell, Mary Ellen. 2002. "American Exceptionalism and the International Law of Self-Defense." *Denver Journal of International Law and Policy* 31(1): 43-57.

Reuters. November 10, 2002. http://www.reuters.com/home.jhtml;jsessionid

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

Robinson, William I. 1996. *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosenau, James N. 1992. "Governance, Order, and Change in World Politics." In *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, eds. James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel. Cambridge: Cambridge University Press, 1-29.

Ryn, Claes G. 2003. "The Ideology of American Empire." *Orbis* 47(3): 383-398.

Santos, Theotonio Dos 原著，楊衍永等譯，1999，《帝國主義與依附》，中國北京：社會科學文獻出版社，譯自 *Imperialismoy Dependencia*。

Spiezio, K. Edward. 1990. "British Hegemony and Major Power War, 1815-1939: An Empirical Test of Gilpin's Model of Hegemonic Governance." *International Studies Quarterly* 34(2): 165-81.

Stahn, Carsten. 2003. "Terrorist Acts as 'Armed Attack': The Right to Self-Defense, Article 51(1/2) of the UN Charter, and International Terrorism." *The Fletcher Forum of World Affairs* 27(2): 35-54.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.

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

臺灣大學學術期刊資料庫

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

Text of U.S.-British-Spanish Draft Resolution on Iraq. February 24, 2003. http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2795747.stm

Time. November 11, 2002. 22.

UN (United Nations). 2003a. Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 24 of Security Council resolution 1483 (2003). July 15, 2003.

———. 2003b. United Nations. *Mid-Year Press Conference with the United Nations Secretary-General Kofi Anna*, July 30, 2003.

———. 2003c United Nations, Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 24 of Security Council resolution 1483 (2003) and paragraph 12 of resolution 1511 (2003), December 2003.

UNSC Resolution 1483, adopted by the UN Security Council at its 4761st meeting on 22 May 2003.

UNSC Resolution 1511, adopted by the UN Security Council at its 4844th meeting on 16 October 2003.

Viotti, Paul R. and Mark V. Kauppi. 1997. *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Wallace, Rebecca M. M. 2002. *International Law*. London: Sweet & Maxwell, pp. 258-60

Walt, Stephen M. 2001. “Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy.” *International Security* 26(3): 56-78.

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

WP (*Washington Post*). July 26, 2003. E01.

———. August 1, 2003. A01.

White House. 2002a. Remarks by the President at 2002 Graduation

臺灣大學學術期刊資料庫

Exercise of the United States Military Academy, West Point, New York. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html.

————. 2002b. Remarks by the President in Address to the United Nations General Assembly. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/20020912-1.html (September 12).

————. 2002c. The National Security Strategy of the United States of America. http://www.whitehouse.gov/nsc/ nss.html (September 17).

————. 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).

————. 2003b. Remarks by the President Bush in Address to the Nation, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/ 20030319-17.html (March 17).

————. 2003c. President Bush Addresses the Nation. http://www.whitehouse.gov/new/releases/2003/03/20030319-17.html (March 19).

臺灣大學學術期刊資料庫

U.S. Hegemonic Governance after the Sept. 11 Attacks: Iraq Case

Wen-Sheng Chen*

Abstract

From the perspective of "global governance", hegemons are declining and states are becoming increasingly enmeshed in a network of collaborative arrangements and regimes. However, the U.S. foreign policy after the September 11 attacks, especially its war against Iraq on March 19, 2003, is tantamount to declare American hegemony and reflects that the threat and use of force are the ultimate instruments of international relations.

This paper aims to use Iraq case to elucidate the U.S. strategy of "hegemonic governance" after the September 11 attacks. The research finds that the U.S. has exercised its unrivalled power to dominate Iraq through both the "coercive domination" which realists emphasized and the "consensual domination" which Antonio Gramsci fought against. Furthermore, it concludes that the U.S. can bypass the United Nations and disregard international law as it wishes. Accordingly, the U.S. hegemonic governance has a great impact on the mechanism of global governance, and the extent to which the US will exert its strength to maintain its national interest will influence future international cooperation.

Key words: hegemonic governance, coercive domination, consensual domination, 911 attacks, Bush doctrine, preemptive strike, U.S., Iraq, United Nations

*Associate Professor, Department of Government and Law, National University of Kaohsiung

臺灣大學學術期刊資料庫