



從地緣戰略觀點析論美國成立非洲司令部之戰略意涵

作者簡介



陳國明上校，政戰學校專73年班、政戰學校研究班87年班、國防管理學院戰略92年班、國防大學戰略研究所碩士98年班，曾任排長、連營輔導長、旅處長、聯兵旅政戰主任，現任職於國防大學軍事共同教學中心。

提要

- 一、國家利益是國際關係中的核心議題；準備好軍事力量，確實維護美國安全；促進美國經濟穩定發展及國外民主發展，這三大目標是美國冷戰後全球戰略的三大支柱。
- 二、美軍非洲司令部，其設置宗旨是在非洲國家建立民主機制，推行善治（good governance）進程中提供協助，其任務重點包括維持和平、保障安全、反恐怖主義、提供人道援助及救災，其戰略目標已超越軍事範疇。
- 三、非洲司令部編制與一般司令部略有不同，因其納編國務院與國際開發署等文職人員，其目的是在創建新指揮型態，以證明軍文（民）的組合進行軍事計畫的可行性，而且司令部亦將尊重美國國務院外交系統的政策指導。
- 四、美國成立非洲司令部對地緣戰略的影響有：（一）從防止恐怖主義蔓延開拓至多邊關係；（二）從協助動盪國家維安擴展至軍事合作；（三）從防治愛滋病擴散

至非傳統安全整合；(四)從推動民主與維護人權至政體之轉型；(五)從脫貧自助手段延伸至促進經貿繁榮。

五、恐怖主義可能對美國造成危害，但不足以動搖美國的地位，真正會影響美國地位的是正在崛起的大國。非洲司令部的反恐任務極可能是在因應未雨綢繆而預先布局，其用意應是「制衡」在該區域建立影響力的崛起大國。

關鍵詞：地緣戰略、非洲司令部、非洲成長暨機會法案（AGOA）

前 言

2001年9月11日美國世貿大樓及國防部遭受恐怖分子襲擊以來，允為珍珠港事件的翻版，自此之後，「反恐」成為美國的首要任務。美國為免於遭受恐怖分子攻擊及贏得反恐戰爭，首先撤銷原來的大西洋司令部，成立捍衛美國本土的北方司令部，並將原大西洋所轄的區域劃入歐洲、北方及南方司令部，使之轉型為聯合司令部，晉升為攻防兼備的戰略司令部。2007年2月又將焦點指向被忽視的非洲大陸，由前總統布希（George W. Bush）宣布成立非洲司令部（The U.S. Africa Command），其目的在於負責除埃及以外的整個非洲地區有關「反恐和人道主義救援」任務¹。2008年3月13日該部司令陸軍上將威廉·沃德（William Ward）在國會作證時亦稱：「司令部的主要任務是支持全球性的反恐戰爭、促進區域安全合作

等²。」

美國在非洲成立軍事指揮機構，究竟是其全球兵力部署的調整，或另有其他「針對性」的戰略意涵？當美國宣布成立非洲司令部後，各國都想知道其真實的目的與原因，是否僅止於「反恐和人道主義救援」而已，還是另有其他之戰略用意，這些都值得吾人研究。

美軍非洲司令部成立過程及現況

一、美軍非洲司令部成立過程

美國在1995年所發布的對非洲政策報告認為：美國在非洲沒有太多的重要利益。但911事件後，「基地」（al-Qaida）組織已竄入非洲，視非洲為滋生恐怖分子的溫床、藏身和訓練的基地；加之非洲位於「橫亘於環加勒比海、非洲、高加索、中亞、中東、南亞與北韓的『不穩定弧線』」（Arch of

1 郭曉兵，〈美軍成立非洲司令部專管「反恐和人道主義救援」〉《世界知識》，2007年8月11日，http://news.xinhuanet.com/mil/2007-08/11/content_6511189.htm

2 美國國務院網站，2007年10月12日，〈新成立的美軍非洲司令部將採取具有廣泛性和包容性的方針〉，<http://usinfo.state.gov>



Instability)」³的關鍵地區，美國擔心非洲的貧窮、邊境執法管制鬆懈，將使恐怖分子在輸送武器、非法資金、人員有可乘之機而成爲第二個阿富汗。其實早在1998年8月7日，基地組織就曾襲擊美國在肯亞、坦尚尼亞的大使館，造成美國國民12死7傷⁴。近年美國採取一系列的反恐行動，如2002年在非洲西部和中部培訓政府軍，打擊反政府武裝團體；2003年派遣1,800餘人特種部隊至吉布地的美軍基地；2004年啓動跨撒哈拉反恐計畫，防止基地組織在該地區發展力量；2007年初在索馬利亞發動空襲追擊基地分子⁵，使反恐作爲深入海外。2005年12月美國「外交關係學會」(Council on Foreign Relations, CFR)發表報告，聲稱非洲對美國的戰略意涵在於「反恐」和應對中國在非洲地區的競爭。該報告同時敦促政府委派駐非洲聯盟大使，而在某些非洲國家，尤其是一些產油國增加派駐機構⁶。美國國務院亦在2004年反恐報告中認爲：「各

種地域性恐怖組織正在發展形成新的威脅，全球反恐戰爭將進入新階段。儘管與其他地區相比非洲的恐怖主義活動爲數不多，但東非地區，特別是索馬利亞的基地組織對美國的利益構成最嚴重威脅；南非、尼日的穆斯林人口最多，與基地組織相關的恐怖主義活動必須特別注意。真主黨在非洲，特別是在西非地區的籌款活動，以及爲數不少的穆斯林激進人士反美、反西方言論也值得關注⁷。」美國對非洲從忽視、邊緣化，到發生911事件而開始關注，此期間的變化不可謂不大，其原因乃在反恐的大纛下，不希望揮兵清剿阿富汗的恐怖分子後，因漏網之魚而導致功虧一簣。

美軍在非洲大陸頻繁的軍事行動也遇到一些極待解決的問題，亦即缺乏統一的指揮體系。非洲大陸原由歐洲司令部(European Command)、中央司令部(Central Command)及太平洋司令部(Pacific Command)共同負責。其中

- 3 不穩定弧線(Arch of Instability)概念源自美國國防部「四年期國防總檢」報告(Quadrennial Defense Review, QDR)「雖然美國在短期內不會面臨一個足以與其匹敵的競爭者，但區域強權仍然可能發展出足以威脅關於美國利益的區域之穩定能力。尤其是亞洲已逐漸成爲易爆發大規模軍事競賽的區域。該區域在沿著從中東以至東北亞形成的一個寬廣『不穩定弧形』區域的附近，包含有許多正在興起與衰敗中的區域強權，這些強權國家的政府很容易被國內之激進或極端的政治力量或運動所推翻。其中更有許多國家部署大量的軍隊，並擁有發展或購得大規模毀滅性武器的潛能」。參閱國防部，《2001美國四年期國防總檢報告》(臺北：史編局，民國91年1月)，頁5。
- 4 張中勇，〈美國「九一一」事件後國土安全作爲對臺灣安全的啟示〉《新世紀智庫論壇》，第21期，2003年3月30日，頁79。
- 5 陳文和，〈美空襲索國基地組織〉《中國時報》，民國96年1月10日，版A17。
- 6 楊光主編，《國際形勢黃皮書——中東非洲發展報告(2005~2006)》(北京：社會科學文獻出版社，2007年2月)，頁181。該學會(智庫)成立於1921年，其運作形式主要是爲學者提供發表意見平臺，旨在使人們瞭解美國以及其他國家的對外政策。
- 7 同註6，頁182。

中央司令部負責「非洲之角」(Horn of Africa)⁸(計埃及、蘇丹、厄利垂亞、衣索比亞、吉布地、索馬利亞、肯亞)；太平洋司令部負責東非沿海島嶼國家(有馬達加斯加、席塞爾)；其餘多數的非洲國家則由歐洲司令部負責(有非洲北部和撒哈拉以南的43個國家)。由於三大司令部各有軍事任務，如歐洲司令部以歐洲為主；太平洋司令部重點在東亞區域；而中央司令部則在伊拉克與中東地區均有繁重的任務，因此非洲事務自然不是其任務重心，也往往被忽略。隨著非洲大陸跨國性的問題日趨嚴重(如難民問題)，若無統籌規劃的指揮中樞勢必難以因應；因此成立非洲司令部頗能發揮立竿見影的預期成效，不僅強化邊境控管，也能遏制恐怖組織的蔓延與擴散。

美國在成立非洲司令部的過程中刻意保持低調，但仍然遭到非洲國家的抨擊。非洲國家一直期待與西方國家建立互惠平等的關係，尤其是以經濟利益為基礎的互惠交流，但卻從未受重視。如今西方關注的竟是以軍事力量建立所謂的軍事指揮部，因此受到許多國家的反對。坦尚尼亞的媒體認為，成立非洲司

令部是一場即將來臨的悲劇；辛巴威的媒體則稱，美國對非洲態度的轉變，對非洲大陸而言是不祥之兆。近年與美國復交且軍事關係升溫的利比亞及阿爾及利亞，亦均拒絕或反對建立此一軍事機構。至於與西方國家友好的摩洛哥，也公開否認成為美軍非洲司令部駐在國的傳聞⁹。2007年8月由南非、納米比亞、尚比亞等14個國家組成的南部非洲發展共同體，聯合抵制美軍設置非洲司令部，導致南北非都反對，讓非洲司令部的選址工作陷入困境¹⁰。許多非洲國家認為，非洲問題應當透過非洲聯盟(African Union, AU)由非洲人自己解決，而不應由外國干涉¹¹。總體而言，非洲輿論認為非洲抵制此一司令部，主要在於對美軍事戰略的擔心。其一，美國建立非洲司令部必將干涉非洲國家內政，使其失去獨立處理的權力；其次，美國以軍事手段推翻塔利班(Taliban，意即神學士)和海珊(Saddam Hussein)政權之後，使眾多非洲國家有所疑懼，擔心美國對其不滿意的國家如法炮製；第三，則是目前的國際恐怖活動都是針對美國，非洲國家擔心美軍在非洲設置軍事指揮部會引來恐怖活

8 按照地理位置，又稱東北非洲，作為一個半島，則又稱索馬利亞半島。非洲之角位於非洲東北部，是東非的一個半島，在亞丁灣南岸，向東伸入阿拉伯海數百公里。它是非洲大陸最東的地區，非洲大陸最東端的哈豐角也位於這個地區。作為一個更大的地區概念，非洲之角包括了吉布地、衣索比亞、厄利垂亞和索馬利亞等國家。非洲之角面積約2,000,000平方公里，人口約9,020萬(衣索比亞7,500萬，索馬利亞1,000萬，厄利垂亞450萬，吉布地70萬)。

9 同註1。

10 〈控制非洲出新招美軍計畫將非洲分五個小組管控〉《環球時報》，2007年9月24日，http://big5.china.com/gate/big5/military.china.com/zh_cn/critical/

11 〈利比亞說不美軍建非洲司令部困難〉《星島環球網》，2007年6月15日，http://www.stnn.cc/glb_military/200706/t20070615_558093.html



動，屆時非洲大陸的災難將永無寧日¹²。至於反恐的理由，阿爾及利亞即指出，上世紀90年代該國遭恐怖暴力肆虐時，當時美國就從未提出要與阿國加強反恐合作¹³，而今卻以反恐之名進入非洲，顯見其居心叵測。

總之，迄目前為止除了賴比瑞亞願意為美國非洲司令部提供基地¹⁴；另美軍已在東非吉布地建立長久基地，並部署大約1,700餘人的部隊以控制紅海入口和執行蒐集反恐情報任務外¹⁵，幾乎四處碰壁，顯示美軍非洲司令部將面臨更多困難，亟待釋出善意，多加溝通與化解疑慮。

二、美軍非洲司令部現況

美國原在籌建初期是規劃將非洲司令部的總部設在德國的斯圖加特（Stuttgart），一年後再遷到非洲某國，但因受阻後軍方又考慮在軍艦上設立機動司令部，或者像南方司令部一樣設在美國本土，惟最後國防部的定案是不再設

立固定的非洲司令部總部，而改在非洲多個國家設置「節點」（或稱區域管控小組）。依美軍的解釋，當前已是資訊時代，且非洲大陸面積非常遼闊，在任何地方設置總部，都將對其他地區造成忽視，因此以「節點」的方式分散各地，仍能以網路的網狀管轄指揮組織¹⁶。所謂「節點」的初步構想是分為5個小組，東部小組主要負責蘇丹、索馬利亞、烏干達、肯亞、馬達加斯加及坦尚尼亞；西部小組主要覆蓋奈及利亞、賴比瑞亞、獅子山、尼日及西撒哈拉；南部小組主要針對南非、辛巴威、安哥拉；北部小組主要負責從茅利塔尼亞到利比亞區域的國家；中部小組的對象主要是剛果、查德、剛果民主共和國¹⁷。所以美國防部目前仍以歐洲司令部的所在地——德國斯圖加特，作為非洲司令部首選的辦公處所。美軍非洲司令部已於2007年10月開始運作，之前布希總統亦提名非洲裔陸軍上將威廉·沃德（William Ward）為

12 〈擔憂美軍事戰略尼日稱非洲不歡迎美軍〉《星島環球網》，2007年10月4日，http://www.stnn.cc/glb_military/200710/t20071004_629457.html

13 阿爾及利亞的恐怖活動是一個舊問題。20世紀90年代，阿爾及利亞曾遭受過伊斯蘭激進分子與軍方支持的政府之間的內戰，造成15萬餘人喪生。惟近年雖未發生戰事，不過到2007年又有所改變。2007年發生一些最嚴重的襲擊事件包括：4月發生的自殺式襲擊致使30人喪生，200多人受傷；另一次襲擊發生在7月，致使10人喪生，35人受傷。9月6日在阿爾及利亞東部城鎮巴特納，自殺炸彈在等待阿爾及利亞總統布特弗利卡來臨的人群中爆炸；另一起自殺爆炸事件在9月8日，發生在阿爾及利亞北部海岸警衛隊的駐地。參閱〈阿爾及利亞近來暴力驟增令人擔憂〉《大紀元》，2007年9月11日，<http://www.epochtimes.com/b5/7/9/11/n1830138.htm>

14 同註12。

15 同註10。另布吉地總理曾於2007年2月宣布，同意接納美軍在其國內設置司令部，此舉若為美方接受，美軍將能完全掌握控制連接紅海和印度洋，具有重要戰略意義的曼德海峽。

16 同註1。

17 同註10。

籌建該司令部的司令，其原任職務是歐洲司令部的副司令，也是目前美軍唯一現役非裔四星上將¹⁸。2005年2月前國務卿賴斯（Condoleezza Rice）任命監督以色列和巴勒斯坦履行和平協議情況的安全協調員，其任期從3月至12月，沃德則於2006年5月晉升現階¹⁹。

負責組建非洲司令部的國防部政策事務前首席助理副部長亨利（Ryan Henry）曾表示，非洲司令部將協助「促進非洲大陸的和平與安全，應對當地發生的危機」，同時還將為當地外交和發展事務提供軍事援助²⁰。由於非洲司令部與其他地區司令部任務不盡相同，一般研判具有兩點特色。首先，是具有跨部門的綜合性質，依常理推斷，軍事機構的指揮部理當由軍人組成並擔任要職，但該司令部的副司令是由國務院官員擔任²¹，司令部的成員尚有來自美國國際開發署（U.S. Agency for International Development, USAID）及其他部門的工作

人員，而且文職人員將占司令部編制總數約1/3以上。其理由乃是該區域對美國並未構成直接的威脅，因此採取軍事行動的機會較小，而政治、外交、經濟等工作反而比軍事行動更重要²²。

其次是精緻化的特色，如上述選址問題而有分區「節點」的構想；既然有分區辦公的處所，其常駐基地的部隊自然限縮，甚至在需要時再從美國本土抽調，而這也符合「美軍正進行的新軍事變革思想，即減少基地和駐軍數目，加強部隊的快速反應和遠端投送能力」²³。因此，「與傳統型軍事指揮部不同的是，目前總部設在德國斯圖加特的美軍非洲司令部，其設置宗旨是在非洲國家建立民主機制，並推行良治的進程中向他們提供幫助。美軍非洲司令部的工作重點包括維持和平、保障安全、反恐怖主義、提供人道援助及救災」，亦即「美軍非洲司令部的戰略目標超出了軍事範疇」²⁴。

18 威廉·沃德是美軍中唯一非裔上將，曾於1993年在索馬利亞行動中擔任指揮官，並於1998年在埃及擔任軍事代表，其任職歐洲司令部副司令期間，負責美軍與43個非洲國家的關係。參閱阿彭羅茜，〈以反恐為名——看中的是石油，美欲在非洲設司令部〉《新華網》，2006年8月29日，http://news.xinhuanet.com/world/2006-08/29/content_5020392.htm

19 章磊，〈布希提名黑人四星上將擔任美軍非洲司令部司令〉《木子夜光新聞網》，2007年7月11日，<http://dailynews.muzi.com/news/11/fanti/1472175.shtml?cc=28093>

20 同註19。

21 美軍已於2007年10月29日任命美國前駐非洲國家大使瑪麗·卡林·耶茨（Mary Carlin Yates）（女性）為非洲司令部副司令，是司令部兩位副司令之一，是曾任駐迦納（Ghana）大使的國務院高級官員。2007年10月12日，美國國務院國際資訊局，<http://usinfo.state.gov>

22 同註1。

23 同註1。

24 〈新成立的美軍非洲司令部將幫助非洲人增強能力〉《美國參考》，美國國務院網站，美國國務院國際資訊局（IIP），2007年9月28日，<http://usinfo.state.gov>



從地緣戰略觀點探討 美國國家利益

一、美國的國家利益

19世紀英國伯爵帕默爾斯頓（Palmerston）曾說：「國家之間沒有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人，只有永遠的利益，追求這些利益，我們責無旁貸²⁵。」現實主義理論學者摩根索（Hans J.Morgenthau）也指出，外交政策的唯一標準是國家利益的實現²⁶，而且國際關係的發展也已證明，任何國家戰略的制定，必定以國家利益為核心。傳統的國際關係理論分析工具往往是從經濟學中的理性選擇理論，注重對個體行為的研究。古典現實主義亦認為，國家利益的範圍是由國家的權力決定，新現實主義和新自由主義無不把國家視為理性行為體，但是這種理性主義的經濟學方法，無法解釋國家和國際結構之間的互動關係。而建構主義認為國家是附著於國際體系之中，國家的社會化是一個國家不斷進行學習的過程，國際組織將國際規範傳達給國家主體，使其內化為自己的規範，從而改變國家的認同和利益²⁷。

國家利益是一個綜合性的概念，任何一個利益層面的無限擴大，都會造成實際利益的損失。所以當前的國際體系對國家利益的制約有明顯的加強，亦即國家利益不完全是某個國家的需求，一國的利益往往也需要大多數國家的認同。如果某一個

國家不重視其國家利益的合法性，甚至偏離多數國家所遵守的國際機制，便極易趨近極端的方向，即只顧自己的國家利益而不考慮其他國家利益的激進民族主義；或者將自己國家追求的利益當成是普世的利益而專擅干預的霸權主義²⁸。因此，實現國家利益手段的合法性是當前各國對外戰略思考的重點。

除了具合法性的國家利益外，國家利益也須具備自主性。一個國家實現其國家利益的戰略有多種方式，包括有實力外交、均勢、地緣政治、結盟、依附等。但最具優勢的國家戰略就是獨立自主的實現國家利益，所謂獨立自主的內涵有兩個層面：一是國家實力的作用；二是國家戰略的獨立性。任何國家想實現自己的國家利益只能依賴自己的實力，沒有強大的國力便難以在國際上縱橫捭闔、左右逢源。但國家實力是相對的，一國實力的真正大小，還要與其他國家進行相互比較後，才能瞭解彼此間的相對實力。至於自主性的國家利益，則是建立在國家戰略的獨立性基礎之上，因為即使是結盟國家也很難有效的維持國家利益。如均勢只能是一時的權宜之計，國家不能掌握各國間實力的消長，它是處於被動的，也極容易隨時被取代。

摩根索認為國家利益等於權力，是對權力行使對象思想與行動的控制力量，國家追求以權力界定的利益，其目的是在確保國家的生存。這種利益觀點闡述了國際

25 Richard N.Hass,"What To Do With American Primacy,"*Foreign Affairs*,Vol.78,No.5,Sept/Oct 1999,p.74.

26 王逸舟，《西方國際政治學——歷史和理論》（上海：人民出版社，1998年），頁140。

27 袁正清，〈國家利益分析的兩種視角〉《世界政治與經濟》，2001年，第9期，頁16。

28 王正毅，〈國際利益是合法性相互制約的利益〉《中國社會科學季刊》，1997年秋季卷，頁139。

關係中國家利益最基本的屬性，即不相容性與衝突性²⁹。從現實主義觀點檢視美國非洲司令部扮演的角色，非洲司令部既是政治權力中的「軍事力量」，也是象徵權力的指標。有權力才能談道義與民主，這與非洲司令部所從事的「人道救援」及「促進非洲國家的民主」不謀而合。摩根索在現實主義的六大原則中說，國家用「權力」來追求「利益」，追求利益是國家的道德；而非洲司令部的成立所推動有關反恐打擊、遏制毒品走私或協助訓練維持和平任務人員等，正表明了「在問題演變成危機之前解決問題，在危機變成衝突之前遏制危機」³⁰，以保障美國的國家安全，確保美國的國家利益。

柯林頓（Bill Clinton）政府於1999年所公布《新世紀的國家安全戰略》報告，將國家利益分為三類：「第一類為至關重要利益，包括生存、安全與國家活力有關者，其中為我們領土及盟邦領土的實體安全……，將果斷地單邊使用軍事力量；第二類為重要國家利益，包括在區域內與我們有相當的利害關係或對盟國的承諾，保護全球環境免於惡化，以及潛在危機產生大量流亡的難民；第三類包含人道及其他利益，在某些情況下，我們的價值認定，決定我們行動與否，……提升人權及尋求

制止對大力違犯這些權力的行為，支持民主化，遵守法治與文人領軍……，民主的擴散及對法治的尊崇，有利於世界各國更能接受美國的價值與利益³¹。」美國的軍事力量對敵人而言，是立即的危險，但對於友好的國家則是堅強屏障，雖然典型的軍事作法不是應對人道關懷最好的方法，但某些情況，部隊可提供適當及必要的人道協助³²。

冷戰後，由於美國一直沒有新的戰略對手，形成沒有明確敵人、難以統一國民意志、與西方盟友聯盟關係面臨考驗的新困境。911事件促使美國再次調整全球戰略，也使美國以打擊國際恐怖主義為對象。2002年美國國家安全戰略報告指出，「反恐」是國土安全的首要任務，並將反恐結合維護霸權，凸顯推進民主在全球的中心地位，再將重心置於中東的戰略布局，不僅重視聯盟與大國關係，還要單邊主義與多邊主義相結合³³。其實，美國學界對反恐的戰略除有高度重視外，亦有不同看法。彼等認為恐怖主義雖會造成美國的生命財產損失，但不至於動搖、威脅美國在世界的地位。美國該注意的是正在崛起的大國，因為這將影響美國的世界地位與生存安全，所以重點應在崛起的大國，而不是恐怖主義。

29 牛海彬，〈超越零和，走向共贏：伊戰後中美國家利益比較分析〉，倪世雄、王義桅主編，《中美國家利益比較》（北京：時事出版社，2004年6月），頁111。

30 〈美國致力於建設新式安全合作關係〉《美國參考》，美國國務院網站，美國國務院國際資訊局（IIP），2008年4月15日，<http://usinfo.state.gov>

31 曹雄源、廖舜右譯，《柯林頓政府時期新世紀的國家安全戰略（A National Security for A New Century, 1997、1998、1999）》（桃園：國防大學，民國96年12月），頁200。

32 同註31，頁23。

33 康紹邦、宮力等著，《國際戰略新論》（北京：解放軍出版社，2006年8月），頁205～208。



然而客觀觀察發現，911事件後，阿富汗的塔利班政權被推翻、伊拉克正在被改變、基地組織重創、賓拉登（Osama bin Laden）迄今無具體重大恐怖攻擊行動，類此成效悉賴美國傾全國之力，以排山倒海之勢所致。美國也善於創機造勢，尤其藉反恐之名全力擴展戰略利益，至於反恐戰略居於何種位置，端視其對形勢的判斷和對不同面向的利益取捨而定。因此，「美國全球戰略有可能變化的是，如果它認定某一大國已經威脅到其全球地位，它會立即改變任務重新戰略布局，屆時反恐將不再是首要任務，現在的中東也可能不再是戰略重心³⁴。」

二、地緣戰略對美國國家利益的影響

所謂地緣戰略（Geostategy）是依據一定地緣條件分析、研究國家（地區）間戰略關係互動的變化，揭示國際形勢發展趨勢，以及戰略格局演變與調整，為國家確定戰略方針和對外政策提供依據³⁵。概言之，地緣戰略是制定國家安全戰略與軍事戰略的重要依據，也是影響國家安全基本因素之一³⁶。過去地緣戰略學都有國家本位趨勢，如豪斯霍夫（Karl Haushofer）的樞機地理論是以德國為本位；史派克曼（Nicholas Spykman）的理論則是以美國為本位。而美國學者葛德石（George B. Gressey）為區隔歐陸學派「以鄰為壑」擴張偏差學說，則自創地緣政治學。由於美國是橫跨兩洋的強權，因

此其地緣戰略便以美國在全球變局中的地位與影響，而新一派的論述更加上海權、空權的重要性，並置重點於政、經、軍、心四大國力的建立與運用。質言之，彼等強調國家安全與國際互惠合作，以及地理條件與國家戰略相互間的關係。由於國際體系發生重大變化，造成美國權力分布與美國國家利益範圍擴大，致其地緣戰略研究由狹隘的國家本位主義擴及全球性、國際性之境³⁷。因此，新近地緣戰略學者的研究重點，不再侷限於國家利益與國家安全，進而擴及人類利益與國際安全（international security），其著眼在於保護全球村（Global Village）的安全與未來的生存³⁸。

國家利益是國際關係中的核心議題；準備好軍事力量，確實維護美國安全；促進美國經濟穩定發展及國外民主發展，這三大目標是美國冷戰後全球戰略的三大支柱。非洲是擁有53個國家的第二大洲，以其重要的地緣戰略位置及豐沛的資源所在地，原即具備一定程度的戰略潛力，由於國際局勢的巨變，美國基於自然、人文地理因素，從國家的經濟發展出結合科技、文化價值和軍事等綜合實力，自然將反恐觸角伸向應未雨綢繆的非洲大陸。911事件後，非洲及撒哈拉地區已被美國列為所謂的「不穩定弧線」地區，成為反恐的重要環節，美國國務院根據「泛撒哈拉方針」戰略架構，分別制定「支持反恐計

34 同註33，頁209。

35 王生榮主編，《金黃與蔚藍的支點：中國地緣戰略論》（北京：國防大學出版社，2001年），頁12。

36 顧立民，〈新世紀中共地緣戰略思想〉《問題與研究》，第42卷第3期，民國92年5、6月，頁57。

37 呂芳城，〈地緣戰略思想發展與理論〉《陸軍學術月刊》，第39卷第451期，民國92年3月1日，頁7、8。

38 鈕先鍾，〈地略學思想的發展——回顧與前瞻〉《國防雜誌》，第6卷第8期，民國80年2月10日，頁39。

畫」、「美國-東非反恐倡議」、「協助非洲共同建設安全防禦」等援助計畫，提升非洲各國的反恐能力，而美軍軍事行動則包括在北非進駐反恐軍事技術人員，加大軍援提供武器，磋商籌建反恐基地群，甚至設置軍事指揮部³⁹。非洲原由美軍三個司令部共管，但因反恐任務加重有必要以一個統一的指揮部統籌非洲大陸全般事務，此即其成立非洲司令部的背景，同時也符合其全球戰略三大支柱的「軍事準備力量」條件。

前已述及，最具優勢的國家戰略就是獨立自主的實現國家利益，所謂獨立自主就是要有「國家實力」，並襯托出「國家戰略的獨立性」。任何國家在國際若欲縱橫捭闔、左右逢源，除依賴自己的實力，別無他途。但國家實力是相對的，國家實力的大小，必須取決於相互比較之後，才能瞭解彼此間的相對實力。冷戰結束使美國處於空前優勢地位，當今主要國家無不望塵莫及，因此美國是具備「國家實力」的條件，但作為超強的美國也不可能凡事都以軍事手段解決問題。尤其在「反恐」氛圍下的任務，不僅要重視聯盟與大國關係，還要單邊主義與多邊主義相結合。以下將分別從地緣政治與地緣經濟來看美國在非洲的國家利益。

(一)地緣政治利益

非洲東接印度洋，西臨大西洋，北鄰地中海，東北靠紅海，又有直布羅陀海峽及蘇伊士運河連接大西洋及印度洋，這對於美國控制南大西洋、地中海、紅海和西印度洋，威脅蘇聯在東歐、亞太和中東，具有重要的戰略意義。同時，環繞非

洲大陸的航道還有連接美國在大西洋、地中海和太平洋艦隊的作用。因此，非洲是美國遏制蘇聯，與蘇聯抗衡的必爭之地。美國前國務卿季辛吉（Henry Kissinger）曾經說過：非洲面積廣袤資源豐沛，地理位置極具戰略價值。冷戰期間，隨著非洲國家不斷獨立，非洲成為聯合國和不結盟運動的重要成員，在國際事務發揮重要作用，成為美、蘇爭奪的重要區域。雖然美國曾對非洲忽視，但在911事件後，美國驚覺對非洲可能的重大影響，而非洲的伊斯蘭對美國的仇恨，促使美國開始重返非洲的計畫。因此非洲是美國的重要地緣政治利益之所在，也是將來有意經營非洲的大國爭奪的戰略要地之一。

(二)地緣經濟利益

前已述及，非洲擁有豐富的礦產資源，據統計，世界上最重要的50多種礦產非洲都有。尼日、納米比亞的鈾，利比亞、茅利塔尼亞的鐵，剛果民主共和國（薩伊）的鈷，幾內亞的鋁，尚比亞的銅，奈及利亞、安哥拉的石油，波札那的鑽石等。此外，南非亦素有世界礦產寶庫的美稱，是世界上最大的礦產資源國之一。美國所需的戰略原料，有許多是依賴非洲國家的供應，例如，錳、鈷、鉻和鉑金屬等極其重要的戰略原料，幾乎全部依賴非洲的供應。此外，環繞非洲大陸的兩條運輸線是聯繫美國與歐洲、亞洲的重要航道，對美國有至關重要的意義，是美國賴以從亞洲、中東和非洲取得石油、糧食和其他重要物資的海上生命線。據統計，從波斯灣經印度洋到北美的航道，輸送著美國進口石油的60%；而另一條經蘇伊士

39 張克中，〈中國在非洲推動新殖民主義政策〉《中共研究》，第40卷第9期，2006年9月，頁31。



運河、地中海、大西洋到美國的航道，也是美國重要的海上運輸線⁴⁰。因此，如果上述兩條航線中斷或出現問題，對美國將是沉重的打擊。同時，美國在非洲擁有重要的投資與貿易利益，冷戰時期美國在非洲的投資和貿易額雖然不大，但呈現出日益增長的趨勢。隨著美國經濟的成長，其資本和商品將在全球尋求更廣大的市場。再加上美國與歐日等國經濟競爭的加劇，尋求和擴大新的市場成爲美國經濟發展的迫切要求，而非洲未開發地區爲美國資本和商品的輸出提供廣闊的市場。隨著非洲經濟不斷發展，美國在非洲的投資和貿易利益也在持續增長。

美國在非洲的利益及面臨的挑戰研析

一、非洲司令部對美國在非洲利益的作用

冷戰後初期，非洲已不再是美、蘇對抗的緩衝區，美國在非洲的地緣政治利益相對減少；而中東地區則是衝突不斷，致美國無暇顧及非洲。1993年美國在索馬利亞維和行動中受挫，更加堅定美國對非洲事務不介入的態度和政策。但隨著非洲石油資源的大量開採，美國在非洲的能源利益逐漸攀升。近年來，美國在非洲的經貿與投資利益也日益增加，遂有調整非洲政策的必要性。尤其是911事件後，美國在非洲的安全利益急劇增長，非洲再次成爲美國關注的焦點。

(一)安全利益

冷戰後，反恐和防止大規模殺傷性武器擴散，成爲美國對外政策的重要目標，也是美國至關重要的利益。911事件

後，由於美國認爲非洲的貧困極易滋生恐怖主義，蘇丹就是美國認定支持恐怖主義的國家，而戰亂不止和缺少中央政府的索馬利亞更是恐怖分子、海盜的天堂。爲有效打擊恐怖主義和建立國際反恐聯盟，美國不得不加強與非洲反恐重點國家合作。影響所及，吉布地、衣索比亞、厄利垂亞、坦尚尼亞和肯亞等「易受伊斯蘭分子顛覆」的國家，亦受到美國重視。美國提供經濟、軍事援助，以防止恐怖分子由港口進入、防止有關資金轉移、實現地區和平與長期穩定等方面，俾與美國進行有效的合作。

(二)貿易、投資利益

經濟競爭已成爲國際關係的主軸，非洲富饒的資源和潛在的市場，對美國極具吸引力。爭奪非洲市場、運用非洲資源、擴大對非洲的貿易投資等，將有助確保美國的經濟利益。柯林頓政府時期曾大力推行對非洲的「商業外交」，表示美國不會忽視極具潛力的非洲市場，並曾訪問非洲6次，積極促進雙邊貿易關係。從美國對非洲經濟發展和投資非洲的關注即可理解，美國在非洲擁有重要政、經利益。

(三)能源利益

能源安全始終是美國全球戰略的關鍵問題，冷戰後美國鑒於中東局勢動盪，在柯林頓任內即進行能源供應戰略多元化，轉而加強向拉丁美洲、非洲能源開發投資。近年來，非洲石油儲量和產量都有大幅度的增長，非洲在美國能源戰略中的重要性與日俱增。非洲石油的出口對象主要是歐美地區。2002年6月美非能源部長會議在摩洛哥舉行時，美國能源部長亞伯

40 李德芳，〈論冷戰後美國對非洲政策的演變及影響〉，山東師範大學碩士論文，2005年4月，頁9~11。

拉罕（Spence Abraham）表示，美國支持未來在該地區的能源計畫。美國已將非洲石油放在戰略的高度位置，並與國家安全直接聯繫，使美國在外交、貿易和軍事方面的合作愈加提升，有助於美國全球戰略目標的實現⁴¹。

（四）文化利益

美國外交政策歷來具有現實主義的底蘊，兼具理想主義的傳統色彩，且積極複製美國的普世價值以建立世界秩序。在全球追求民主和人權，是美國對外關係重要戰略原則。非洲既是極待開發的大陸，也是美國推行人權和民主外交的重要場所，美國企圖在非洲發揮主導作用，將非洲納入西方體系，推進非洲的市場化和民主化進程。因而將國家的民主程度、人權狀況等問題與國家經濟繁榮、政治穩定等問題相聯繫。因此，與美國利益密切相關的國家和地區的民主及人權狀況會受到特別關注，甚至進行必要的干預⁴²。

儘管非洲在美國全球戰略中的地位與歐洲、亞太等地區雖難以比擬，但無論是冷戰期間或冷戰後，非洲在美國全球戰略中都占有不可忽視的重要地位。尤其是冷戰後，非洲在美國全球戰略中的地位正在逐漸上升，此一情勢已是不爭的事實。

二、非洲司令部對美國在非洲面臨挑戰的因應

非洲曾是法國殖民地最多、影響較大的大陸，迄今法國在非洲6個國家有常設軍事基地，駐軍達8,000餘人。2006年美軍原定在非洲茅利塔尼亞舉行「堅定美洲豹-2006」演習，因法國強烈反對致使美軍改在遠離非洲大陸500公里之遙的西非島嶼國維德角，演習地點之爭正好暴露美法兩國在非洲的利益之爭⁴³。1973年以來，法國和非洲國家定期召開元首會議，每逢雙數年輪流在巴黎和非洲國家召開，而且參加國包括非洲大陸所有國家，而不僅限於法語非洲國家。逢單數年份，法國又要召開世界法語國家元首會議，50多個成員國中近半數是非洲法語國家。非洲國家在經濟上有求於法國，而法國在政治上需要非洲國家的聲援。除了政經交流外，法國在非洲還保有軍事合作，另在東非地區（吉布地）、中非地區（加彭、查德、中非共和國）和西非地區駐紮有軍隊，藉以保護法國分散在非洲各國的12餘萬僑民。法國在非洲苦心經營自有道理，因為法國只有6,000餘萬人口，在聯合國安理會卻占有常任理事國的地位，在世界政治舞臺上舉足輕重。究其原因除了歷史和經濟因素外，更重要的是，法國頗有非洲代言人和保護人的雙重身分。

911事件後，西方國家質疑若未協助非洲國家擺脫貧困，非洲極有可能成為恐怖主義孳生的溫床。非洲新計畫所追求的

41 雷米，〈國際組織與非洲國際關係〉，山東大學碩士論文，2006年3月，頁12。

42 同註40，頁13、14。

43 「堅定美洲豹-2006」演習是北約第一次在非洲的軍事活動，其演練的是油輪經過大西洋水域的演習，主要在確保控制原油開採區海上及空中走廊、監視原油通往世界市場運輸路線的能力與安全，此舉明顯的證明美軍要利用非洲確保石油供應不虞匱乏。參閱胡沛，〈非洲司令部與美軍全球戰略〉《星島環球網》，2007年9月5日，http://www.stnn.cc/features/911/200709/t20070905_612678.html



民主、人權和良政又符合西方國家的價值觀。2001年以法國為首的8國元首一致通過「熱亞那非洲計畫」，紛紛表示將與非洲建立新型夥伴關係，並決定制訂具體行動計畫。2002年6月在加拿大舉行的8國元首會議上，法國、英國和加拿大積極倡議並推動會議通過「非洲行動計畫」，明確支持「非洲發展新夥伴計畫」，期能並減免非洲窮國的債務⁴⁴。

2005年6月在英國倫敦召開的8國集團財長會議決定，世界銀行、國際貨幣基金組織和非洲發展基金，將立即全面免除18個最貧窮國家的債務，其中包括14個非洲國家。之後在蘇格蘭舉行8國元首會議提出4個目標，100%免除最貧窮國家債務，加倍對非洲的援助，取消對非洲的貿易壁壘，改善對非洲的管理。2005年3月由英國前首相布萊爾（Tony Blair）建立的非洲委員會提出建議，每年提供非洲國家250億美元的援助直到2010年，同時免除撒哈拉以南非洲國家的債務，建立更公平的國際貿易體系，這一建議被稱為非洲的馬歇爾計畫⁴⁵。顯然對非洲國家示好，是目前各國普遍的趨勢，美國不能專美於前。

美國的對外政策一直是經濟與軍事並存，對美國而言，重回非洲必須在非洲建立軍事力量。過去數年由於法國反對，美國無法實現在非洲駐軍，但自2007年

5月沙柯吉（Nicolas Sarkozy）當選法國總統後，外交政策遠較上任總統席拉克（Jacques Rene Chirac）親美，美國得以掃除駐軍非洲一大障礙，開始落實組建非洲司令部的計畫，向駐軍非洲邁進一大步。冷戰期間，非洲是前蘇聯跟西方國家的競逐場所之一，兩大陣營均採取較為積極的非洲政策；但自冷戰結束後，兩大陣營陸續撤出，只有法國仍採取政策，繼續維持在北非法語國家的影響力，致撒哈拉以南的整個非洲大陸出現權力真空狀態，為崛起中的中共提供良好的擴張勢力機會⁴⁶。

中共對非洲的政策是以經濟及基礎建設援助換取投資合同，與歐美最大不同之處是不涉及其內政，不論其人權紀錄，只要有資源可供開發便進行投資，因此中共很受非洲國家的歡迎，尤其人權紀錄差而遭歐美制裁的國家。中共在蘇丹、奈及利亞、加彭、阿爾及利亞、安哥拉和埃及均有龐大的投資，其中以油田為主並占有相當的比重，故對這些國家著有重大影響，因而被西方社會喻為推行「新殖民主義」⁴⁷。其實中共對非洲的經營其來有自，並可追溯至1963年12月，中共國務院前總理周恩來訪問非洲10國後，所揭櫫對非洲外交關係指導綱領的「和平共處五項原則」和「中國對外經濟技術援助八項原則」。「和平共處五項原則」是萬隆會議的主

44 王敬中、王敬誠，〈法國和非洲國家首腦會議推動法非關係進入新階段〉《新華網》，2003年2月22日，http://news.xinhuanet.com/world/2003-02/22/content_740614.htm

45 同註6，頁183。

46 〈五角大廈成立非洲司令部尋找軍事基地處處碰壁〉《亞洲時報》，2007年10月4日，http://www.atchinese.com/index.php?option=com_content&task=view&id=40466&Itemid=110

47 同註46。

張，不僅適用非洲，更是中共外交迄今最高指導綱領⁴⁸。

2003年中非合作論壇後衍生的「中非青年合作論壇」，也在2004年8月舉行，共有44個國家100名青年領袖與會，並開始積極培訓人才，迄2006年8月止，已為非洲50餘國累計培訓11,000名各類人才⁴⁹。2006年1月中共前外長李肇星訪問利比亞等非洲5國；4月國家主席胡錦濤訪問摩洛哥、奈及利亞、肯亞等國家；6月總理溫家寶訪問南非等7個國家，高層密集訪問除顯示對非洲的高度重視外，另一個目的是要消弭國際間對中共企圖控制非洲能源礦產的流言（非洲司令部成立前，美中雙方國家元首訪問非洲之比較如表一）。訪問期間總是不斷重申「中非新型戰略夥伴關係」的合作架構⁵⁰，但中非之間的「中非合作論壇」在中共能源、採購、文化外交攻勢下，加速雙邊關係，影響所及不僅著眼於非洲的資源，也在於尋求海外市場之開拓。證諸當年對25個非洲國家出現大幅的順差，因此予以免關稅優惠，甚至對非洲31個重債窮國減免105億人民幣債務。

2006年「中非合作論壇」高峰會後，胡錦濤宣布加強對非務實合作，支持非洲國家發展並將援助建設非洲聯盟會議

中心；進一步向非洲開放市場，零關稅產品由190項擴大到440多項；3年內在非洲國家成立3至5個境外經濟貿易合作區；3年內為非洲培訓1萬5千名各類人才，向非洲派遣百名高級農技專家，建立10個農業技術示範中心，援助非洲30所醫院，提供3億人民幣無償援款幫助非洲防治瘧疾，並設立30個抗瘧中心，援助非洲百所農村學生，2009年前提供非洲留學生獎學金，名額由每年2千人增加到4千人⁵¹。

此後，中共積極履行各項承諾，即使在遭受國際金融危機衝擊、自身面臨困難情況時，對非援助依然免除33國168筆債務，總計約50億美元的優惠性質貸款；而首期10億美元的中非發展基金亦如期撥發。2009年11月「中非合作論壇」第四屆部長級會議在埃及沙姆沙伊赫（Sharm el-Sheikh）舉行，溫家寶又宣布推進中非務實合作的新舉措。相對於美國強調人權，或藉助國際金融組織（世界銀行）進行監督乙事，倍顯中共「不干涉內政」態度受到非洲國家的歡迎⁵²。在軟性力量方面，中共除在當地主流學府籌辦孔子學院外，並提供醫療及醫師訓練，免費提供藥品及醫療設備，經由這些計畫交換學生，與當地菁英建立長期

48 嚴震生，〈評2006年中國非洲政策白皮書〉《展望與探索》，第4卷第3期，民國95年3月，頁5。

49 陳建仲，〈解讀胡錦濤非洲行的意義〉《海峽評論》，第195期，2007年3月1日，頁36。

50 根據中共外交部說法，中共外長每年第一次出訪必是非洲，此傳統已持續十餘年。參見芊林川，〈李肇星訪問非洲六國，將簽一系列合作文件〉《香港中通社》，2006年1月12日，<http://www.siongpo.com/20060112/intl3.htm>

51 白德華，〈中共大手筆非洲邦交國債務全免〉《中國時報》，民國95年11月5日，版A17。

52 同註39，頁27。



互信⁵³。

非洲已探明的石油儲藏量約935億桶，占全球8.7%，次於中東和南美，到2010年非洲石油產量占全球比例可望由

11%上升至20%，能源外交已成為中共推動與非洲重要產油國家建立新型戰略夥伴關係的重要途徑⁵⁴。但中共對能源的爭奪也引起西方國家不滿，如以武器交換蘇丹

表一 非洲司令部成立前十年，美中雙方國家元首訪問非洲之比較

國家	訪問日期	元首	訪問國家	元首職務
美國	1998年3月22日~4月2日	柯林頓	迦納、烏干達、盧安達、波札那、南非、塞內加爾。	總統
	2000年8月26日~28日	柯林頓	除對奈及利亞進行兩天國事訪問外，並應蒲隆地國際衝突調解人，南非前總統曼德拉之邀，參加在坦尚尼亞舉行的蒲隆地民族和解協定簽約儀式，同時會見十餘國非洲國家領導人，隨後又訪問埃及。	
	2003年7月8日~13日	布希	南非、塞內加爾、波札那、烏干達、奈及利亞。	
	2008年2月15日~21日	布希	貝南、坦尚尼亞、盧安達、迦納和賴比瑞亞。	
中共	1996年5月	江澤民	肯亞、衣索比亞、埃及、馬利、納米比亞、辛巴威。	國家主席
	1999年10月	江澤民	摩洛哥、阿爾及利亞。	
	2000年4月	江澤民	埃及、南非。	
	2002年4月	江澤民	利比亞、突尼西亞、奈及利亞。	
	2004年2月	胡錦濤	埃及、加彭、阿爾及利亞。	
	2006年4月	胡錦濤	摩洛哥、奈及利亞、肯亞。	
	2007年1月	胡錦濤	喀麥隆、賴比瑞亞、蘇丹、尚比亞、納米比亞、莫三比克、南非、席塞爾。	

資料來源：筆者自行整理。

53 同註39，頁28。

54 同註39，頁29。

的石油，卻對種族屠殺視若無睹。如果就中共對外交往「不干涉內政」指導綱領觀察，中共自認心安理得。此外，中共也將非洲視為軍事合作的對象，自1996年至2003年間中共是非洲僅次於俄羅斯的世界第二大軍火供應國，現在對非洲的軍售已超過俄羅斯，中共並於蘇丹、衣索比亞、辛巴威等三個較為重要的國家，建立密切的軍事合作關係。中共總理溫家寶曾說：「身為聯合國安理會常任理事國，中國將永遠與非洲及其他發展中國家並肩而立。」惟此說法是否與事實相符則有待觀察。

總之，美國擴大參與非洲事務將使其他大國仿倣，尤其已在此深耕多時的法國與中共，必將有更積極的因應作為，此舉有助於非洲國際地位的提升與能見度。美國對非洲實施的政治、經濟民主化，將促使非洲更邁向符合西方國家價值的生活方式，這也將導致非洲國家內部的質變，惟此質變是往富裕繁榮，或更貧窮蕭條動盪加劇的兩極光譜方向分離，仍待考驗。

美國成立非洲司令部對地緣戰略環境的影響

非洲大陸地廣人稀，自然資源豐富，但長期殖民統治和內部戰亂，造成非洲許多國家政局動蕩、經濟落後，特別是隨著世界多元化和經濟全球化之後，致其國際地位日益下降，且有逐漸邊緣化的趨勢。冷戰期間，美蘇兩大陣營對抗的邏輯就是：對方在世界任何一個地方影響力的擴

張，皆被視為是對己方陣營國家戰略利益的威脅，非洲因此成為美蘇必爭之地。冷戰結束後，蘇聯對美國的威脅消除，美國處於空前的優勢地位，可謂已具備獨立自主實現國家利益的實力，復以重心轉向中東、歐洲等地區，非洲地位一度被忽視，亦減少對非洲的政治支持及經濟援助。

然而在全球化不斷深入及經濟競爭激烈下，經濟安全在國家戰略部署地位提升，2001年布希總統上任之初，原本改變柯林頓任內對非洲的積極關注，但在911事件之後，基於反恐之需開始加緊對該區域的關注，其中除反恐外亦隱含對能源安全為主軸的關注。美國在成立非洲司令部前，即已考慮到非洲國家對該司令部的觀感，因此其編制即與一般司令部不同，特別加入國務院與國際開發署等文職人員，其目的就是在創建一種新的指揮型態，藉以證明軍文並行的組合方式，有助於涉外軍政計畫之遂行；而軍方尊重國務院外交體系的政策指導⁵⁵，以及相輔相成的作法殊堪稱道，因此非洲司令部成立後對非洲地緣戰略的影響既廣且深。

一、從防止恐怖主義蔓延開拓至多邊關係

在打擊恐怖主義方面：布希政府奉行的方針是與主要的非洲調停者進行集體合作，並與非洲聯盟、聯合國及西非國家經濟共同體（ECOWAS）等次地區性組織進行多邊合作。另通過「全球維和行動計畫」（Global Peace Operations Initiative）和「非洲應變行動和培訓援

55 J. Stephen Morrison, "AFRICOM COMMENTARY", (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, CSIS, October, 2007)。



助計畫」(Africa Contingency Operations and Training Assistance) 培訓4萬名非洲維和人員。至於「東非反恐計畫和跨撒哈拉反恐計畫」(East Africa Counterterrorism and the Trans-Sahara Counterterrorism Initiatives) 則不讓恐怖主義者獲得庇護和招募基地人員的機會，以消除可能滋生極端主義思想意識，使美國在面臨恐怖主義及大規模毀滅性武器擴散威脅的時候，在非洲有志願合作的夥伴，因此其反恐將開拓至多邊關係。

二、從協助動蕩國家維安擴展至軍事合作

美國前國務卿賴斯 (Condoleezza Rice)、國防部部長蓋茨 (Robert Gates) 和參謀長聯席會議主席馬倫上將 (Michael Mullen) 等人，出席眾議院軍事委員會 (The House Armed Services Committee) 的聽證會上一致認為：「對應今天新出現的安全挑戰所需要的已不只是軍事行動。」賴斯表示：新的合作能力建設不僅涉及軍事，而且也體現在諸如提供醫療服務、開展愛滋病防治計畫、向當地人民提供教育機會等方面。在伊拉克和阿富汗重建方面，來自美國整合國務院、國際開發署、農業部和其他機構的文職專家及軍事人員，共同輔助當地居民開展復員工作、重建地方政府和地方經濟。在菲律賓，美國外交官與太平洋司令部 (Pacific Command) 合作，輔助菲國打擊與「基地」群組織 (al-Qaida) 有關連

的阿布薩耶夫 (Abu Sayyaf)。同樣的，美國多個行政部門的軍文職合作，同時也輔助哥倫比亞在反毒和極端主義等方面也有所進展。

三、從防治愛滋病擴散至非傳統安全整合

在防治愛滋病緊急救援計畫 (PEPFAR) 上，2000年美國對全球愛滋病提供3億美元的援助，迄2006年已增至150億美元，提供的資源超過所有國家捐助的總和。此舉不僅改善醫療保健體系，且為撒哈拉以南的55萬人建立了必須的醫療基礎設施。在防治愛滋病緊急救援計畫的15個重點國家中，有12個國家位於非洲，可以說是防治愛滋病的最大受益者。另還將與非洲政府、私營企業、基金會共同合作，降低瘧疾死亡率⁵⁶。總之，美國將促進非洲的自由、和平與繁榮，視為符合美國國家利益的「共同價值」，此價值有助於實現，將非洲納入美國所形塑的國際體系之中。

四、從推動民主與維護人權至政體之轉型

在非洲傳播政治自由方面：1990年「自由之家 (Freedom House)」，將非洲其中4個國家確定為自由國家；20個為部分自由國家；24個為不自由國家。迄2008年非洲司令部成立時，這一狀況發生改變：非洲其中11個國家確定為自由國家；25個為部分自由國家；18個為不自由國家⁵⁷。這一趨勢為非洲大陸帶來希望，上述54個 (含西撒哈拉) 國家中有36個如

56 弗雷澤 (Jendayi E. Frazer)，《21世紀的美國外交政策 (地區性問題) ——非洲事務》，美國國務院網站，美國國務院電子期刊2006年9月，<http://usinfo.state.gov>

57 參閱2008「自由之家 (Freedom House—Map of Freedom 2008)」，<http://www.freedomhouse.org/uploads/MOF2008.pdf>

今已踏上自由之路（如圖一）。另外，通過非洲聯盟等機構及「非洲發展新夥伴計畫」（NEPAD）的評估機制，將使自由的價值觀紮根於非洲跨國機制中，當民主與人權啟動後終將帶動政體轉型，有助於民主普世價值的推廣。

五、從脫貧自助手段延伸至促進經貿繁榮

在擴大增長經濟的機會方面：美國制訂的「非洲成長與機會法案」（African Growth and Opportunity Act, AGOA）已於2000年生效，此將擴大市場聯繫，為撒哈拉沙漠以南的國家，提供貿易優惠及免稅進入美國市場的契機。布希總統制訂的「非洲教育行動計畫」也已為15個國家，



圖一 非洲各國位置圖

附註：非洲目前有53個國家，超過全世界國家總數1/4；聯合國安全理事會10個安全理事國中，有3席保留給非洲國家。而「撒拉威（或譯西撒哈拉）」（Western Sahara）則是非洲最後一個待獨立的國家。



培訓了22萬多名教師，發放180多萬冊教材，並向38個國家中的女學生提供大約8.5萬份獎學金。2006年對非洲的援助預算達41億美元，比2001年（約7億美元）增長了6倍。顯示從教育著手提高水準，再從脫離貧窮而促進經貿繁榮的目標非常明顯。

總之，布希主政時期其《國家安全戰略》：「美國的國家安全依靠在與非洲成爲夥伴關係，以強化脆弱與失敗國家及將治理不善的區域納入有效民主的掌握。克服非洲所面臨的挑戰，需要的是夥伴關係……。我們的策略是『促進經濟發展』及『擴張有效與民主的治理』，以使非洲國家可以應對挑戰，透過改善治理、降低貪腐與市場改革。……我們信守與非洲國家合作，以強化其內政能力及非洲聯盟（African Union-AU）能力，以支持後衝突時期的轉變，『鞏固民主的轉型』，以改善維和與災難處理的反應」。簡言之，美國在非洲旨在擴大增長經濟的機會、傳播政治自由促進民主及打擊恐怖主義、販毒、控制愛滋疾病蔓延，以保障非洲的安全，更重要的是透過「共同」的努力，建立一個與美國有「共同價值的國際體系」。

結語

冷戰後初期，美國對非洲的政策已逐漸邊緣化；柯林頓擔任第二任期總統時，對非洲則採取積極關注政策；911事件後，布希總統則以全方位的政策面對非洲。美國對非洲政策的轉變固然有國際層次及國內層面的原因，美國由消極轉趨積極的態度，從建立美軍非洲司令部即可瞭

解其迫切性，而從各面向觀察，美國在非洲建立軍事力量，其實正隱含應對在非洲大陸銳意經營的崛起大國——中共。既然重回非洲是美國的既定政策，未來美國定會更積極地擴大在非洲的投資及影響力，這難免與在非洲建立重大利益的中共正面交鋒，美、中兩國在亞太地區已存在重大的利益競逐，現在又加上非洲，兩國關係顯然將面臨更嚴厲的考驗。

從地緣戰略的觀點而言，雙方對非洲大陸有類同的利益需求，如能源的需求；若從實際運作層面觀察，舉凡政治民主、經濟自由、文化價值、軍事安全等領域交流，雙方確有不同的期待。當雙方有共同利益需求時，爲爭取利益的極大化可能發生衝突；而對非洲的不同期待時，非洲內部亦有可能發生漸進質變。對美國而言，成立非洲司令部是調整全球軍事部署的一環。目前，美國全球戰略部署的重點在於歐亞大陸。在歐洲，駐歐美軍的重心東移，開關東歐新基地；在亞太，增兵關島，增強駐日韓美軍戰鬥力，重返東南亞；在中亞、中東，鞏固阿富汗、伊拉克兩個主戰場既有戰果，也威逼伊朗，形成「南北分進、中間突穿」的戰略態勢。非洲位於歐亞大陸的側翼，尤其北非地處亞、非、歐三大洲的交界地帶，美國的軍事部署圍繞貫穿非洲、高加索、中亞、南亞和朝鮮半島，形成一個所謂的「不穩定弧線」，而非洲司令部則是進軍非洲，扼控歐亞大陸，提高全球反應能力的關鍵⁵⁸。

目前雖無明確的證據顯示美國是沖著中共而來，但從國際戰略環境的改變，各

58 於下頁。

國對非洲的經營，咸認美國以軍事力量為基礎，向安全領域、經濟貿易領域、民主價值領域漸進深耕推展。由於中共在非洲經營已頗具成效，而且與西方國家一樣對非洲國家提供相當的優惠，雖然非洲國家不盡然全都與中共友善，但也不盡然處於敵對，中共在這個平衡點上的努力，恐怕就是美國想要「影響、改變」的目的。對於現階段的競爭對手及未來可能潛在的敵人，美國從國家利益考量時必須未雨綢繆，及早因應。成立非洲司令部是前國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）任內定的計畫，經布希總統定的案，眾所皆知，渠等都是新保守主義者，其所強調的是善惡世界觀，特別是信仰軍事力量的重要性，所以世界各國不是美國的朋友就是美國的敵人；對付美國的敵人，特別是那些「邪惡軸心」國家，軍事力量是外交政策工具選項中的首選。這也就是美國單邊主義的思想脈絡，美國對伊拉克的用兵就是一個明顯的例子。美國也深知單邊主義不能當成處理全球問題的慣例，所以要多邊主義當前鋒，而單邊主義是最後不得使用的後盾。因此，非洲要延續反恐的軍事作為就是先建立軍事指揮部，以免恐怖主義的餘燼在非洲蔓延，所謂「防微杜漸、弭患無形」，在非洲反恐，此正其時！

2009年7、8月美國總統歐巴馬（Barack Obama）及國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）先後訪問非洲，歐巴馬選擇非洲民主政治的櫥窗——迦納訪問，其用意正是近二十年來迦納民主轉型

及鞏固有亮麗的表現，而且政治經濟開放及透明的程度遠超過其他非洲國家；希拉蕊則是出席在肯亞舉行的「非洲成長暨機會法案」（AGOA）第八屆部長級會議，順道訪問南非等7個國家。渠等訪問非洲所透露的意涵無非就是持續推行自由與民主制度、擴大貿易與投資、打擊恐怖主義、確保能源安全利益等。此與非洲司令部成立時的諸般構想，與維持和平、保障安全、反恐、提供人道援助及救災等戰略目標若合符節。

惟反恐畢竟只是現階段的首要任務，階段性的任務是隨時可以被取代的。恐怖主義可能對美國造成危害，但不足以動搖美國的世界地位，真正會影響美國地位的卻是崛起中的大國。日本是美國的盟邦，不足為害；法、德、英同屬西方陣營，雖有不同意見，但不致衝突；俄羅斯正在恢復往日國威，但北約東擴可暫時牽制；最後是中共，一直很低調穩步推進，尤其是軍事科技武力，雖不致撼動美國的地位，但總是潛在威脅，將來恐怕會是顯性敵人。而非洲正是中共深耕經營的區域，這區域的潛力若不及早布局，恐將落人於後。有鑑於此，美軍非洲司令部的反恐任務，極可能已為未來政府調整任務屬性後預先布局，其用意當然是「制衡」在該區域建立影響力的崛起大國。

收件：99年4月13日

第1次修正：99年4月21日

第2次修正：99年4月29日

接受：99年5月3日

58 〈美軍非洲司令部以反恐名義滲透〉《星島環球網》，2007年2月26日，http://www.stnn.cc:82/glb_military/200702/t20070226_475402.html