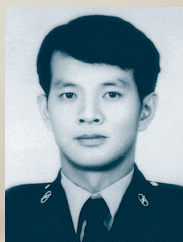


反思「新現實主義」的安全觀—— 以美國在阿富汗的「反恐戰爭」為例

作者簡介



胡敏遠上校，陸官校72年班、陸院85年班、戰院87年班、政大外交所碩士、政大東亞研究所博士；曾任排、連、營長、教官、國防武官，現任職於國防大學戰爭學院。

提要

- 一、本文藉由「新現實主義」的安全觀，以期明瞭美國國家安全觀；其次，探究在阿富汗的恐怖組織與聯軍遂行反恐戰爭的發展與影響；最後，解析「新現實主義」的安全觀之若干盲點。
- 二、阿富汗恐怖活動無法消滅之原因：伊斯蘭激進主義派力量的滋長、阿國各族群及派系爭鬥不斷、經濟頹廢與毒品氾濫、阿國政府的貪婪與腐敗。
- 三、影響美國反恐戰爭之因素：巴基斯坦反恐意志不堅、「反恐聯盟」的目的與角色各不相同、國內民意的支持度及阿富汗重建進度緩慢等。
- 四、以新現實主義安全觀來看，美國在阿富汗境內遂行的反恐行動，是處在「安全困境」的環境中。因此，最終以純武力的反恐方式，很難達成美國國家安全的最終目標。

關鍵詞：新現實主義、反恐戰爭、權力平衡、國家安全、恐怖分子



前言

自2001年10月7日起，美國在阿富汗遂行的「反恐戰爭」已持續延燒了近8個年頭，此場戰爭之所以繼續不斷，導因於美國前總統布希（George Bush）在全世界不斷鼓吹吶喊，加上其盟友北約國家及其他盟邦國家的支持下，戰爭的烽火才會持續不滅。本場戰爭美國使用多種手段，如外交結盟、金融制裁、加強國土安全及與其他國家開展安全合作等¹。美國及其聯邦的戰爭目標即是要打擊恐怖分子的武裝力量，進而防止恐怖行動對美國及其他聯盟國家本土及海外基地的人民及僑民再次受到攻擊。眾所皆知，美國執行反恐戰爭，是將「反恐」與美國國家安全戰略結合為一，尤其對阿富汗境內恐怖組織的打擊，更可視為美國向國際恐怖主義宣戰的重要指標。

冷戰結束以來，對於國際政治事件之研究，學者通常較喜歡運用「新現實主義」（Neorealism）（又稱結構現實主義）理論的「安全觀」，以探討國際間的安全事務，此一理論也一直被視為國際關係學科研究的主流思想²。「新現實主義」基本上融合了傳統主義與科學行為主義的研究方法，成為國際關係研究安全的主要依據。然而，「新現實主義」研究的若干假設仍與古典現實主義相同，研究的

路徑與方法也與古典現實主義類似。因而，在若干「後設」基礎上，「新現實主義」的論點也遭受到來自國際「批判主義」的批評，並認為「新現實主義」的安全觀已無法再適用於21世紀的國際政治中。

為期對「新現實主義」的安全觀之核心價值——體系結構、權力分配、安全認知與國家利益等觀念，有一完整的說明，伴隨美國反恐戰爭之議題，幾項重要問題有待釐清；首先，美國的國家安全觀與反恐戰爭有何關連性？另外，阿富汗的恐怖組織與聯軍遂行反恐戰爭的發展與影響為何？最後，論析「新現實主義」的安全觀點是否存有若干盲點？以期對該理論以及美國國家安全戰略有一清晰的認識。

概述「新現實主義」的「安全觀」

一、「新現實主義」的產生背景

「新現實主義」學派在1980年代以後，在國際政治舞臺上展露頭角，並很快的席捲了整個國際關係的領域³。該理論的主要特徵，乃是理論的後設基礎基本上與現實主義概同，承認國際社會處於無政府狀態，以及國際關係仍是以國家為中心的現實。而在此假設上，強調國際關係的秩序和限制，並重視全球系統的合作，和經濟功能在國際關係中的作用。此一思潮

1 BBC中文新聞網，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8F%8D%E6%81%90%E6%88%98%E4%BA%89>

2 結構現實主義是Robert O. Keohane所稱，而「新現實主義」則是Richard K. Ashley所稱。事實上，兩者所表達的均為同一個主義，筆者則偏好使用「新現實主義」。參閱莫大華，〈國際關係理論大辯論研究的評析〉《問題與研究》，第39卷12期，民國89年12月，頁70～72。See Robert O. Keohane, Realism, Neorealism and the Study of World Politics (New York: Columbia University Press, 1986), p.17.

3 Robert Keohane, Neorealism and Its Critics, (New York: Columbia University Press, 1986), p.9.

實始於華爾志（Kenneth Waltz）於1979年出版的《國際政治理論》一書，該書首次提出了結構主義的理論，為「新現實主義」學派開創了先河。華爾志的「新現實主義」是運用國際體系和權力的分配為架構，將古典現實主義理論的國家、權力和利益的概念納入其中，並藉國際權力分配的型態，作為分析國家對外行為的基礎。

「新現實主義」雖然與古典現實主義同樣重視權力，但是他更強調權力的工具性，用以達到國家安全的目標。國際體系的基本要素實包括系統的基本單位與系統本身的結構⁴。

華爾志可堪稱為「新現實主義」學派的代表人物，其體系結構學說的提出，也代表了「新現實主義」與古典現實主義的區別。華爾志對國際體系結構的研究主要表現在以下幾個方面：

（一）體系結構理論

華爾志認為一個體系包括兩個變量，其一是結構，其二是單位⁵。國際體系的結構是指諸多國家行為體以自身力量的權力決定在體系中的排列。而在國際體系中，結構是由每個單元（國家）所組成，在形式上每個國家都具主權平等的權力，也不需要服從其他國家的安排，整個

國際體系呈現出分散和無政府的狀態，而在無政府的國際體系中，結構是根據單元之間能力的分配來界定的。能力分配則屬於權力的分配形式，權力分配的變化則會直接導致體系結構的變化。簡言之，國際體系中權力分配決定了國際體系的結構，而各部的排列組合產生了結構，排列的變化會導致結構的變化⁶。職是之故，華氏的國際政治結構實際上應該包含了兩個變量：體系的深層結構（屬於國際無政府狀態）和分布性結構（屬於國際權力分布狀況）⁷。

（二）體系結構與行動體的互動關係

華氏理論中有關體系結構構成的三個要素，包括：第一，國際體系是無政府而非等級的；第二，國際體系是由功能相同的國家行為互動體構成的；第三，國際體系的變化是由體系內力量分布不同引起的⁸。華氏認為前兩項要素是不變的，而第三項要素則是處在變化狀態之中，因為在無政府的國際狀態中，國家不論大小，不論什麼樣的政治制度國家，他們所考量國家的功能都是以國家安全及絕對主權為主⁹。至於第三項，華氏認為結構應當從三方面加以界定：首先，結構應根據體系構成單元的排列原則來界定，而這種排列

4 Robert Keohane, *Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics*, Neorealism and Its Critics (New York: Columbia University Press, 1986), pp.322~345.轉引自邱坤玄，〈「新現實主義」與中共外格局〉《東亞季刊》（臺北），第30卷第3期，政治大學東亞研究所，民國88年4月，頁25。

5 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Mass:Addison-Wesley Publishing Company, 1979), p.79.

6 Ibid., p. 80.

7 Barry Buzan, *The Logic of Anarchy* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 51~54.

8 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*，胡祖慶譯，《國際政治體系理論解析》（臺北：五南，1997年），頁112、118、121。

9 倪世雄，《當代西方國際關係理論》（上海，復旦大學出版社，1998年7月），頁139。



原則只有兩種，即等級制原則和無政府原則；其次，結構應根據體系構成單元功能上的差異來界定；最後，結構應根據體系構成單元間的權勢分布狀況來界定¹⁰。等級制體系中的單元間本質上是一種權威關係，無政府體系中的單元間本質上是一種實力關係¹¹。所以體系結構並非是一個靜態的結構，而是一個動態的，結構可以改變行為體的行為，並且可以改變行為體間的互動結果。國際體系除非發生重大的革命事件，否則結構具有一種持久性，而隨著結構發生了變化，單位才會隨著體系的改變而有所變化。另外，體系層次因素和單元層次因素是相互作用的，並且對國際政治現實都會產生影響，因而對國際政治的研究必須同時兼顧兩種因素的作用¹²。易言之，華氏的體系結構理論即是在探討各個行為體與體系的互動關係。

(三) 權力與安全觀

古典「現實主義」與「新現實主義」最顯著的不同，在於他們對權力與安全的界定不同。古典現實主義將國家追求權力視為國際社會成員欲追求的目的，摩根索（Hans Morgenthau）甚至提出權力等於利益，權力更是等於目的¹³。華爾志則認為國家最終目的是要藉權力而獲得安全，權力僅是安全目的的一種手段。華氏

提出了不同於傳統現實主義的權力觀，他賦予權力新的概念和功能。他認為權力在體系中大小排列形成結構，權力的變化引起結構的變化，權力在國家間的分配及分配的變化有助於結構的形成和對結構的變化¹⁴。

(四) 均勢理論

華氏認為均勢理論是「新現實主義」重要組成部分之一。他甚至認為兩極體系下的權力分配，是最有助於國際體系的平衡與穩定¹⁵。換言之，在無政府的國際體系中，國家不是謀求權力最大化，而是尋求權力的平衡分配，而權力僅是一種手段，不是目的。所以，均勢理論究其實質意義則是大國間實力平衡的分配關係。

二、「新現實主義」的價值

古典現實主義與「新現實主義」最大的不同，在於古典現實主義是從國家和人性層次探討國際權力運作，但卻未對國際體系的層次予以說明；其次，古典現實主義並未討論國際體系權力分權分配的問題，但卻強調國際社會權力平衡運作。誠如學者霍夫曼（Stanley Hoffmann）認為古典現實主義與華爾志「新現實主義」的最大差異在於：古典現實主義著眼於國家，強調世界處於無政府狀態；「新現實主義」著眼於體系，認為世界包含國際

10 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, op.cit., pp. 79, 81, 101.

11 Helen Milner, "The Assumption of Anarchy in IR Theory," *Review of International Studies* Vol 17, (1995), p. 76.

12 Kenneth Waltz, "Realist Thought and Neo-realist Theory," *Journal of International Affairs* Vol 44, (1990), p. 34.

13 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, op. cit., p. 8.

14 Ibid., pp. 123~128.

15 Ibid., pp. 117, 161~170.

政治經濟的相互依存關係¹⁶。此外，華氏「新現實主義」的最大價值和意義，說明了當今國際政治的競爭和對抗的無政府狀態，仍為國際社會的本質。關於此點，誠然有許多自由主義、建構主義及全球化的學者均提出反駁，並以「相互依賴」的論點來說明無政府狀態的荒謬。然而，當世界在物質上和文化上的相互依賴程度不斷增長的同時，同樣也存在著一種日趨明顯的分裂化趨勢¹⁷。所以，我們實在無法掌控當今及未來的國際社會會處於和諧、無爭鬥、且有秩序的互賴社會，而未來的社會也不一定比現今社會好。正因為如此，華氏的體系結構理論，在未來仍不失為一項研究國關的重要理論依據。

不可諱言，華氏的「新現實主義」理論不論是在冷戰期間，甚至到了冷戰結束以後的期間，都一直為研究國際關係學者所喜用的理論。華氏在2000年發表了專題名為「冷戰後的結構主義」的長篇論文，其結論即指出：除非發生根本的體系變革，否則「新現實主義」仍然是國際政治的基本理論¹⁸。在他認為無論國家之內的政治體制如何改變，或是國與國之間的互動產生了多大的變化，只要整個國際體

系的結構不變，「新現實主義」並沒有過時，仍會體現在民主、相互依存、國際制度、均勢、觀念與規範等五個方面。

阿富汗的恐怖組織及美國在阿富汗的「反恐戰爭」概述

一、阿富汗恐怖主義之源頭

(一)伊斯蘭激進教派力量的滋長

在阿富汗的國際恐怖組織是以伊斯蘭激進組織（又稱蓋達組織）為主要骨幹，而宗教激進組織又遍存於阿富汗各個地區及鄰近國家之中。伊斯蘭激進組織以鼓吹宗教熱情，擴張伊斯蘭教義的影響力，進而希望建立伊斯蘭教國家為其政治目的。為了達到上述目標，激進組織往往視別的宗教甚至非伊斯蘭民族為敵人。例如，巴基斯坦的真主教及前阿富汗塔利班政權，都宣稱美國及印度和以色列為三大敵人，必須發動聖戰，才能將這些敵人消滅，並建立統一的伊斯蘭國家¹⁹。

阿富汗是一個伊斯蘭國家，98%的國人信奉伊斯蘭教，其中約有90%為遜尼派，其餘為什葉派。伊斯蘭原教旨主義的極端勢力在阿富汗幾十年的發展和蔓延，使國民極易受到蠱惑而引發恐怖主義的行

16 Stanley Hlffmann, *Primacy or World Order-American Foreign Policy Since the Cold War*, (Mc Graw-Hall Book Company, 1980), p.109, 188.

17 關於自由制度主義理論和建構主義理論相對於「新現實主義」理論的缺陷，參見：Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation," *International Organization* Vol.42, (1988), pp.485~508. Dale Copeland, "The Constructivist Challenge to Structural Realism," *International Security* Vol. 25 (2000), pp.187~211.

18 Kenneth Waltz, "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, Vol. 25, No. 1, Summer (2000), pp.39~41.

19 http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/terrorist_outfits/lashkar_e_toiba.htm轉引自，趙伯樂，〈南亞反恐局勢的特點及走向〉《外交評論》，（北京），2009年第3期，頁124。



為。雖然，2001年美國在阿富汗發動的反恐戰爭獲得勝利，但恐怖主義分子早已化明為暗潛伏於民間，伺機而動。美國在2008年所進行的一項調查報告，認為南亞地區近年來的恐怖主義又出現了新的高潮，例如2008年阿富汗因遭受恐怖襲擊而死亡的人數超過5000人，其中包括數百名外國人，死亡人數遠多於2001～2002年在該國實施「正義持久」反恐戰爭中的死亡人數。而塔利班復興的口號與論斷其可能性，也不再是個駭人聽聞的言論²⁰。事實上，塔利班和基地組織正是利用阿富汗存在的伊斯蘭原教旨主義思想為基礎，不斷蠱惑民眾參與恐怖活動（例如汽車炸彈、自殺性炸彈襲擊、綁架人質等）。

「911」事件後，美國將在阿富汗的伊斯蘭激進組織視為危害美國國家安全的最大威脅。美國出兵阿富汗，並繼續以維和之名將美軍留在阿富汗，確實在一定程度上遏制了伊斯蘭激進派及基地組織發展的氣勢。然而，美國可以推翻塔利班政權，但想將伊斯蘭激進的宗教思想徹底剷除，似乎很難達成此一目標。

(二)恐怖主義藉阿國族群及派系爭鬥滋生與蔓延

阿富汗1700多萬人口（2003年資料）中，主要民族為普什圖族（約占40%）、塔吉克族（約占30%）、哈札拉族（約占15%）、烏茲別克族（約占12%）及其他少數民族等。從歷史上看，阿富汗國內政治若欲獲得安定，必須將國

家權力平均分配在各個民族之中，否則阿富汗各種族將會發生嚴重衝突。事實上，美國2001年在阿富汗的戰爭前，阿富汗已持續了三十多年的戰亂，而戰亂也是阿富汗恐怖主義滋生與蔓延的重要根源²¹。2002年阿富汗戰爭後，塔利班遭美軍摧毀，其殘餘勢力和基地組織化明為暗，不斷地對阿國政府及維和部隊發動恐怖攻擊，而政府為清剿恐怖行動，各地戰火仍持續延燒當中。戰亂加深各個派系及各個族群間的仇恨，也加劇衝突手段的極端化。另外，聯軍與阿國政府在清剿恐怖主義期間，雖然打擊了恐怖主義分子的力量，同時也不斷造成對平民百姓的傷害，激發民眾的反對情緒，進而吸收不少願意從事反對政府及美國的伊斯蘭宗教分子，使得美軍的反恐行動更加複雜化。

無庸置疑，戰亂使阿富汗政局動盪不安，也無法使阿富汗政府步入正軌，內戰的持續不僅耗費了該國並不富有的資源，而且使貧窮的阿富汗失去了發展經濟的安定環境，並陷入貧困落後的深淵，更為恐怖分子的滋長，提供豐富之沃土。

(三)經濟頹廢與毒品氾濫助長恐怖主義

依據聯合國毒品及犯罪問題辦公室公布的《2007年阿富汗罌粟調查報告》2007年國際上販售的鴉片有93%來自於阿富汗，其生產總重量達8,200公噸。阿富汗全國34個省份有21個省種植罌粟，全

20 Jayshree Bajoria, Pakistan's New Generation of Terrorists, February 6, 2008, http://www.cfr.org/publication/15422/pakistans_new_generation_of_terrorists.html

21 劉青建，〈阿富汗重建失效之分析〉《國際政治》，2009年第1期，頁97。

境有近330萬人（占全國人口總數七分之一）從事該植物的種植²²。美國、歐盟及聯合國為防止阿富汗鴉片的氾濫，多年來投入不少財力禁毒，他們也通過多種方式想改善當地人的謀生方式，然效益甚微。不可否認，阿富汗政府對於如何禁止毒品的生產與銷售，實無一套有效措施，單靠國際力量以期杜絕巴國人民賴以維生的罌粟經濟作物，實無可能。總之，阿國毒品的生產對阿國經濟造成極大之困擾，此一經濟現況也全面毀滅阿國政治、經濟和社會道德的價值觀與良知。

（四）卡爾札伊政府貪腐促進恐怖主義之滋長

依據聯合國貪腐調查資料顯示，阿富汗官員中至少涉嫌毒品走私者高達70%，毒品交易鏈也一直延伸到政府的高層²³。換言之，阿國各級政府大多與地方派系、犯罪集團、走私毒品的國際黑道組織都有掛鉤，甚至阿國武裝部隊中的多數指揮官也參與其中，而上述之罪行都可列為嚴重的戰爭罪，然而卡爾札伊政府對於其政府官員的貪腐狀況也束手無策，因為在政府資金不足以養活官員的溫飽情形下，也只能坐視不管。

相對的，伊斯蘭原教旨對於卡爾札伊政府的貪腐提出嚴峻的批評，並認為阿富汗的政府是西方（美國）國家扶植下的傀儡政府，卡爾札伊推行的所有政策都是西方式的模式，基本上已違反了伊斯蘭教

的基本主張。目前，阿富汗政府的貪腐無能，讓恐怖分子遂行恐怖活動時找到一個最佳之藉口。

二、美國反恐戰爭實行現況

2001年10月7日美國展開代號「持久自由」的反恐戰爭，主要打擊目標為賓拉登的蓋達基地組織（以下簡稱基地組織），及庇護賓拉登的塔利班政權。這場戰爭美軍及其盟國部隊以絕對優勢之兵力，加上迅雷不及掩耳的用兵速度，重創了在阿富汗的伊斯蘭激進組織——「塔利班政權」。2002年1月24日美國正式宣佈塔利班政權在阿富汗徹底瓦解，美國在阿富汗的戰爭也隨之結束²⁴。然而，美國在阿富汗戰爭並未隨著塔利班政權瓦解而結束，因為，阿國境內恐怖活動與日俱增，伊斯蘭激進分子實施的襲擊手段也愈益殘酷。例如2006年的恐怖攻擊事件統計，發生在阿富汗全國的自殺式爆炸和路邊炸彈等襲擊事件比2005年增加了四倍，達到每月600件以上，造成約4,000人死亡，其中包括以美國為主的北約維和部隊²⁵。為達到控制伊斯蘭激進分子的恐怖行為，美國在阿富汗的反恐戰爭仍持續進行。美國的戰略構想是以「聯盟」手段先拉住北約國家，以共同打擊全球伊斯蘭恐怖主義，接著是掌握阿富汗鄰國巴基斯坦，以防止塔利班政權的興起。自2002年中期以後，美國則致力加強與印度及中共在南亞的安全合作，進而從國際權力結構打擊國際恐

22 United Nations Office on Drugs and Crime, "Afghanistan Opium Survey 2007," http://www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf

23 同註21。

24 BBC中文新聞網，2009年8月28日，<http://www.nytimes.com/adinfo>

25 鄭端祥，〈阿富汗的和平重建任重道遠〉，《國際問題研究》，2007年第5期，頁13。



怖組織，以營造美國外部的安全環境。2003年以降，美國持續與各地區大國相互聯繫，並持續增兵至阿富汗清剿蓋達基地組織以及塔利班殘餘勢力。因此，美國在阿富汗的反恐戰爭至目前為止仍在進行之中。

影響美國反恐戰略執行的 窒礙因素分析

美國在阿富汗遂行的反恐戰爭及其牽涉的全球安全戰略，在執行上遭受國內及國際間不同層面的影響，上述因素直接或間接的影響美國安全戰略之成敗。茲分析如下：

一、巴基斯坦反恐意志的不穩定性對美國 反恐行動之影響

美國早在2000年即已發現國際恐怖主義活動地區已從中東向南亞地區轉移，將成為世界恐怖主義活動的溫床²⁶。事實上，南亞地區本來即存在著種族、宗教與歷史的仇恨與衝突，其中最為顯著的當屬印巴衝突。巴基斯坦卻一直是美國在南亞地區，打擊恐怖組織的重要伙伴。美國總統歐巴馬接受美國電視臺採訪時曾說，美國政策的主要動力是幫助巴基斯坦擊敗極端主義分子。歐巴馬甚至希望在巴基斯坦部署美軍地面部隊，他說，未來美國在打擊巴基斯坦境內重要目標的時候，會事先

諮詢巴基斯坦的意見²⁷。然而，巴基斯坦本身為一個伊斯蘭國家，在21世紀以前巴基斯坦政府經常遭人指責為恐怖主義活動的幕後支持者，一些西方國家甚至稱巴基斯坦為世界恐怖主義的中心和基地組織殘餘活動的中心²⁸。雖然，巴基斯坦政府的國家目標希冀與美國合作，共同實施反恐行動，然巴國國內政治動亂，各個部落與政府離心離德，伊斯蘭激進組織利用巴國人民的不滿和政府的虛弱，加上巴國經濟發展的遲緩，以及印巴之間的矛盾與衝突不斷，巴基斯坦政府很難有效地幫助美國遂行反恐任務。

另外，根據美軍中央司令部指揮官彼特萊烏斯（Peter Raus）上將表示：「激進組織曾經是由美國情報局（簡稱ISI）所建立與培訓的，而且雙方之間的聯繫仍在繼續。」、「有證據顯示，一些來自反對激進組織的人士向ISI透露：來自巴基斯坦的軍備支持，使得阿富汗南部的塔利班組織戰鬥力不斷加強²⁹。」因此，美國國防部長蓋茨日前即曾警告巴國政府：「如果巴基斯坦不加強打擊正在高漲的塔利班武裝力量，就會影響兩國的關係。」同樣地，美國國務卿希拉蕊也指責巴基斯坦向塔利班武裝退讓，形容巴基斯坦是世界的「致命威脅」。蓋茨甚至說：「巴基斯坦的穩定是阿富汗治安以及美國與巴基

26 2009年9月14日網路新聞，<http://tw.news.yahoo.com/article/yrl/d/a/090914/19/lr29s.html>

27 趙伯樂，〈南亞反恐局勢的特點及走向〉《外交評論》，2009年，第3期，頁122。

28 BBC中文新聞網，2009年8月29日，http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/chinese/trad/hi/newsid_7970000/newsid_7971000/7971024.stm

29 Jams Risen and David Rohde, "A Hostil Land Foils the Quest for Bin Laden," New York Times, December, 2004. Also see Amy Goodman, "Interview with Pakistani Scholar Ahmad Rashid," Spiegel (Hamburg), July 22, 2005.

斯坦關係的中心³⁰。」然而，巴基斯坦政府對於美國的要求，也僅能顯現出力不從心的態度。

二、反恐聯盟「成員國」的目的與角色不同

在阿富汗遂行反恐戰爭的多國部隊除了美軍之外，還包括英國、德國、義大利、土耳其等北約國家及阿富汗鄰國巴基斯坦等。事實上，阿富汗戰爭結束後，北約國家在美國的要求下，成立了一支北約部隊並獲得聯合國的授權進駐阿富汗，爾後北約盟軍歷經四次擴充兵力已達三萬五千人之眾。目前，在阿富汗清剿恐怖行動的反恐部隊除北約盟軍，也包括巴基斯坦部隊及阿富汗本身之國防軍，總數已達十多萬人之眾³¹。

國際間任何形成軍事聯盟的先決條件，在於是否存在共同的利益，一個主權國家願意加入或支持某個聯盟組織，主要視其帶來多少利益以決定之。而在利益分配中，現實主義以獲得「相對利益」（Relative gains）為主要考量，而自由主義者則主張以獲取「絕對利益」（Absolute gains）為其思考之重點³²。例如冷戰時期的北大西洋公約組織及華沙公約組織，兩者的共同利益即是藉由聯盟，以確保各個國家的安全，以免遭受另外一個軍事聯盟組織的威脅與攻擊。

「911」事件後，美國在阿富汗的反恐戰爭主要以維和行動及人道援助行動為

主要依據。然而，聯合國安理會考量到阿富汗境內多民族衝突問題、伊斯蘭激進主義問題及災後重建問題等，因而未積極介入該地區的維和行動。同時，美國也希望能夠在阿富汗的反恐行動中獲得絕對的主導權。

不可否認，反恐戰爭中美國希望能豎著聯合國維和行動之大纛，號召全世界多數國家共同參與，但是，各個國家的參與程度則視參與國家能獲得多少利益而定。例如英國同美國一樣，認為在阿富汗的反恐行動有助於英國國內免除恐怖主義的威脅，因而在反恐行動上，雖然英國政府遭受來自國內輿論的巨大壓力，然政府仍選擇與美軍在阿富汗併肩作戰。然而，其他國家如德國、義大利及土耳其並未將遭受恐怖攻擊的威脅程度視為參戰的主要考量，反而視參與維和行動作為提升該國在國際社會的知名度，並期盼在此一議題上能具有若干程度的發言權。然而，在共同分擔反恐戰爭的經費上，上述國家即會出現力不從心或推拖各種無法出資之藉口。由此可見，反恐聯盟的機制實建立在各個成員國的利益之中。

三、美國及其盟邦國內民意的支持度

根據美軍在阿富汗的最大盟邦英國對阿富汗反恐行動的最新報導，由於英軍在阿富汗戰場陣亡人數已超過200人，英國民眾日益懷疑繼續在阿富汗用兵的意義。儘管英國國防大臣鮑勃·安斯沃斯（Bob

30 BBC中文新聞網，2009年9月2日，http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/chinese/trad/hi/newsid_7960000/newsid_7969400/7969497.stm

31 BBC中文新聞網，2009年9月1日，http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/chinese/trad/hi/newsid_8010000/newsid_8015600/8015625.stm

32 http://news.xinguanet.com/mil/2007-10/18/content_68997-30.htm



Ainsworth) 依然樂觀表示，阿戰可以打贏但英政府很難讓民眾相信這一說法。安斯沃斯大臣僅能一再的提醒全國人民，阿富汗戰場的勝負結果將直接關係到英國國家安全³³。

相對的，美國國內各項民調也不斷著手調整美國民眾對美軍是否繼續遂行反恐之任務。根據美國CNN發布的一項民意調查結果顯示，反對阿富汗戰爭的美國人比例不斷創新高。調查顯示，57%的受訪者表示反對阿富汗戰爭，是美國發動這場戰爭近8年來CNN歷次有關調查中的最高比例。CNN近幾個月來的調查顯示，反對阿富汗戰爭的人數比例一直處於上升趨勢，今年4月份為46%，7月份為54%。分析人士認為，這項結果表明，越來越多的美國人反對阿富汗戰爭，並非認為不能取勝，而是認為美國為最終獲勝付出的代價過高³⁴。

由以上民調資料可以看出，美國及英國在阿富汗的反恐任務，其國內民意的趨向將是軍隊是否可以打贏國際恐怖分子的關鍵因素。

四、國家重建進度與反恐戰爭遂行之關係

阿富汗歷經近三十年的內戰，國內政治、經濟、社會等各方面幾乎已完全崩潰。根據世界銀行統計，在阿富汗有800

萬人依賴食品救濟，500萬人離鄉背景寄居在各國的「難民營」，全國有50%的人口營養不良，33%的兒童為孤兒，80%的人是文盲。此外，阿富汗沒有正規的中央銀行、財政、預算、稅收、海關和司法，更沒有完整的教育、醫療、交通、郵電等系統，阿富汗可以說是全世界最窮的國家之一³⁵。

2002年阿富汗新政府上臺以來，卡爾札伊總統的國家重建目標主要為恢復政治及社會秩序，以及重建經濟兩方面。然而，重建任務牽涉龐大的經費預算。2003年阿總統在重建的路途上，即面臨資金困窘的狀態，根據世界銀行的估計，阿富汗經濟重建需要280億美元，但國際社會召開兩次捐助阿富汗國際會議（分別於2002年東京會議，及2004年柏林會議），籌款卻不到140億美元，而且籌到的款項卻只有40億用於重建項目³⁶。另外，阿國的重建計畫從2005年起，每年估計仍維持200億美金左右才能使阿富汗步上正軌。但是，資金來源主要依賴美國及世界經濟大國的援手，才有可能使阿國重生。然而，自2005年以降全球每年募集到的援阿資金卻不及所需的四分之一。換言之，阿國的重建愈是緩慢，當地的恐怖組織死灰復燃的機率即愈高。

33 「絕對利益」的計算模式，國家在預期的一個合作模式中，會創造出集體的最大利益時，即會選擇參與該合作，此種主張為自由主義者所偏好採取之。相對的，國家在採取「相對利益」的合作模式時，會考量其本身利益的最大化，此種模式為現實主義者所喜好之理論。See, Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," in Robert L. Rothstein ed. *The Evolution of Theory in International Relations* (Columbia: University of South Carolina Press, 1991), pp. 83~103.

34 http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/chinese/trad/hi/newsid_8210000/newsid_8211700/8211734.stm

35 http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=211911

36 孫壯志，《中亞安全與阿富汗問題》（北京：世界知識出版社，2003年11月），頁142。

另外，在重建問題上阿國政府同時面臨兩大難題，一是如何遏制塔利班的恐怖暴力活動，維護基本穩定的政治和社會秩序；二是如何使用其他作物種植替代罌粟種植，使經濟步入良性發展的軌道³⁷。這些難題都對阿富汗政府的重建工作及美國政府未來在阿富汗遂行反恐任務，帶來極大之挑戰。

五、小結

近8年多以來，美國及其反恐盟邦在阿富汗遂行打擊國際恐怖主義之活動，阿國境內恐怖組織不僅無法徹底根絕，而恐怖分子所使用的殘暴手段卻愈益猖獗。其次，美國冀望同為反恐的盟邦巴基斯坦能在反恐任務遂行中，徹底斷絕與塔利班的關係。然而，巴基斯坦的政治立場曖昧不明又與基地組織同屬伊斯蘭教，因而巴國在反恐任務執行上顯得力不從心。雖然，巴基斯坦政府不斷從國際間得到巨額反控戰爭經費，但是巴基斯坦政府軍打擊塔利班的行動卻往往以失敗告終。美國國防部長蓋茨日前也再次督促巴基斯坦要加大打擊恐怖主義武裝的力量，不過，不少國際分析人士指出，長期希望借助極端主義組織與印度對抗的巴基斯坦，軍隊內部、特別是軍情機構內部，同情塔利班的人士大有人在，這也是為什麼巴基斯坦政府很難有效約束境內塔利班主要原因之一³⁸。以上說明，顯示出美國及其盟邦國家對於是否能獲取反恐任務之成功產生懷疑，當然也對美國全球的反恐任務帶來極大之挑戰。

「反恐戰爭」對「新現實主義安全觀」的反思

一、「無政府狀態」的論述造成美國國家戰略中的「安全困境」

「新現實主義」的「安全觀」主要是依賴兩項變數作為其理論的重要依據，首先，「新現實主義」承認國際社會處於一個無政府狀態，因此維持國家應有的權力即會獲得安全，權力是達成安全的主要手段；其次，「新現實主義」認為國際間的權力平衡對維持安全是一項重要的根據，因此維持均勢的國際結構對國際間的安全是一個重要的議程。因此，在無政府狀態下，國家為求取生存並無他法可求，唯有尋求自助追求各自利益，建立個別能力，而且不只是著重短程獲利，並從中長程利益進行考量，此即是所謂「自助天助」的自然性³⁹。

若從上述理論來檢視美國的安全戰略，美國對待阿富汗境內的恐怖組織，是處在「安全困境（security dilemma）」的環境中。美國認為恐怖分子隨時隨地都會攻擊美國，若不能採取強而有力的打擊措施，美國政府及人民將可能隨時遭受攻擊。因此，美國國防部長即強調，美軍在阿富汗的任務不是改造國家，而是協助阿富汗建立對抗恐怖主義的能力，他瞭解美國國內對於長期爭戰的厭惡，但新計畫需要時間，現在還不是自阿富汗撤軍的時機。無獨有偶，英國防大臣安斯沃斯也表示：「阿富汗戰場的勝負結果將直接關係

37 萬金英，〈當前阿富汗安全形勢及其前景〉，《現代國際關係》，2006年第6期，頁49。

38 同註21，頁96。

39 BBC中文新聞網，2009年9月1日，http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/chinese/trad/hi/newsid_8010000/newsid_8018000/8018098.stm



到英國國家安全。」又說：「如果盟軍在阿富汗失敗，而阿富汗重新成為塔利班和基地組織的根據地，那麼英國乃至整個世界的反恐努力將更加艱難⁴⁰。」所以，「新現實主義」將國際社會界定為無政府狀態，實乃否定國際社會不可能出現一個安全的共同體。因此，在對待任何來自「他者」存在的威脅，美國都將其視為挑戰其安全威脅的敵人。此種意念即在告知世人，解決阿富汗恐怖組織，除使用武力之外別無他法。

事實上，若將國際社會視為「無政府狀態」的思維，朝向於建構一個安全共同體（security community）的理則去實踐，將有可能消弭阿富汗境內恐怖勢力的仇恨。因此，對待恐怖組織應屬一個綜合性治理的過程，一方面須藉由區域國際組織的調停與對話，讓恐怖組織願意主動放棄暴力手段；另一方面國際社會應著力幫助阿國恢復教育及發揚阿國優良文化；幫助國民進行正常的宗教活動；同時須讓阿國百姓認識國際恐怖主義的險惡，通過健全法制以恢復社會秩序，為阿富汗營造一個有生氣的國家，才可能消弭伊斯蘭教激進主義的恐怖活動在阿富汗滋長。

二、「新現實主義」對於「安全」對象的界定過於狹隘

「911」事件發生後，美國全球戰略布局轉向反恐方面，並以打擊全球恐怖主義作為國家戰略的重點。事實上，美國在阿富汗戰爭結束後，美國的全球戰略就是

把全球反恐行動，同美國國土防衛及國家安全戰略完全結合為一。這是一個多層次的結合，即是把反恐行動與全球安全布局於各個層次上進行結合；把反恐同實現美國對全球的戰略目標即遏制所有美國的競爭對手相結合，也就是把反恐同謀求控制阿拉伯和穆斯林世界相結合；把反恐同其他大國合作與遏制其他大國的崛起相結合⁴¹。由上述美國國家安全目標來分析，美國國家的安全戰略已非純粹的打擊恐怖組織為其單一之目標。美國的安全目標實際上包括了打擊恐怖分子、防衛本國國土、遏制國際間各個地區可能崛起之強權、控制另一個宗教狂熱分子的興起等，都與美國的國家安全觀掛上直接等號。一句話，「新現實主義」的「安全觀」實質上即為「權力觀」。

「新現實主義」將「安全」的獲得列為國家追國家利益的最高目標。然而，以「安全」作為研究的主體則會發現，「新現實主義」的安全實質上所指的為「軍事安全」；換言之，軍事目標上能奪取並獲勝，則在政治利益上即可獲取國家安全的目標。華爾志認為，國家既是追求安全也是擴張權力⁴²，然而，國家安全是否可與政治安全及軍事安全完全畫上等號，是「新現實主義」理論中無法解釋清楚的一個模糊帶。

其次，「新現實主義」認為國際社會不存在對現況滿足國家，因為現況為永不確定的狀態，因而無法滿足於國家之需

40 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (N.Y.: W.W. Norton & Company, 2001) p.33.

41 http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/chinese/trad/hi/newsid_8200000/newsid_8205000/8205058.stm

42 萬光，〈布局全球戰略的切入點〉《瞭望新聞周刊》，2004年，第12期，頁61。

求，國家只有不斷尋求各種方法與手段增加權力，讓己方處於有利地位⁴³。實質上，國際社會中必然存有滿足現況的國家（通常為強國）及不滿足現況的國家（通常為發展中國家或失敗國家）。通常，不滿足現況的國家會對滿意現況國家表示，國際成員並非僅是從事權力制衡的活動，而應將權力平均分配給其他不滿意的國家，不滿足現況國家的真正目的是想從大國身上不勞而獲得利益。因此，他們對待大國若非採取趨炎附勢的態度，就會採取批判或攻擊強國，藉此以保有自我，或企圖將大國毀滅⁴⁴。基於此，本文認為安全之性質必須回歸到各個國家的需求上來看，而非僅從軍事方面或權力觀的角度來看問題，否則將對安全的認定有所偏頗。

三、「相對利益」的界定模糊了「利益」的界限

北約聯盟在阿富汗的反恐戰爭，其最大之利益在於對國家安全利益之獲得，此一利基點是建構在恐怖組織的武力將被瓦解，而無法再以暴力手段遂行恐怖活動。因此，所謂「瓦解武力」與「消除暴力」等手段均為一種物質的利益形式，但無涉及如何壓制住使用暴力人的意願與動機。換言之，反恐戰爭所能獲得的最大安全利益僅限於物質形式上的利益，而非真正能

獲得消除暴力者的意願與動機之真正安全利益。

其次，有關北約盟國是否依照利益的計算方式作為是否願意加入聯盟的觀點來看，依據「新現實主義」的利益說，國家在採取任何合作模式時，會以「相對利益」的計算模式作為考量其決策的依據。聯盟體是否願意負擔聯盟體的共同成本或服從聯盟體中強權之領導，也不完全視「相對利益」獲得之多寡作為參加或拒絕該團體的指標。「新現實主義」認為，聯盟內的國家願意負擔共同成本主要是感受到相同的威脅，而且威脅越大，聯盟的凝聚力即會越大⁴⁵。「新現實主義」所界定的「相對利益」是以「經濟人」的立場出發，它是指物質上的利益，但該理論疏忽了成員國的「利益」也包括了「社會人」的利益。因為，聯盟體的成員國會有行為的認同、價值與利益的內部衝突，以及政府內部對外交政策的挑戰等因素，這些因素的考量都不直接屬於物質的經濟人利益，但卻直接衝擊到成員國是否願意接受聯盟或強國領導的模式。

四、「外在威脅」與聯盟存在與否的關聯性

「新現實主義」將權力平衡視為一個國家欲採取合作或競爭的自變數，而聯盟機制則是其中一個中間變數而已⁴⁶。另

43 Kenneth Waltz, "Theory of International Politics," op.cit. pp.117~118.

44 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (N.Y.: W.W. Norton & Company, 2001) pp.32~36.

45 Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: bringing the Revisionist State Back In" *International Security*, Vol. 19, No. 1 (summer 1994), pp.72~107.

46 Stephen J.M. Walt, "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia," *International Organization* Vol. 42, No. 2 (Spring 1988), pp. 275~316.



外，現實或「新現實主義」都會將共同的威脅，視為聯盟存在的必要條件之一，然而當生存的威脅降低甚至消失後，現實主義將以簡單的思維回應，聯盟已無再存在之必要，聯盟將被逐漸削弱甚至解體⁴⁷。因此，聯盟國家在阿富汗遂行反恐戰爭，對美英兩國而言，將恐怖組織視為會對渠等國家之安全帶來極大威脅⁴⁸，因而必須徹底將恐怖組織從根拔除。美英兩國的安全觀是視外在威脅為促成反恐聯盟存在的必要條件。然而，所謂的「外在威脅」是將激進宗教組織及塔利班界定為永久之敵人，在民族、宗教與文化上也都無法達到妥協地步的敵人。因而忽略掉是否可藉由其他方式或雙邊建立良性互動的制度（如協商），更進一步影響到參與者的理念，以化解敵對的仇恨。

其次，美國為防止蓋達組織及塔利班勢力的死灰復燃，不斷投入大量的人力、物力及財力於阿富汗，同時也挹注龐大的外援幫助阿富汗卡爾札伊政府的戰後重建工作。美國的目的無他，是要防堵在阿富汗的國際恐怖主義的重生，以確保美國的國家安全。事實上，阿富汗的重建將可達到改善阿國人民生活，並使其政治趨向穩定、社會轉趨於安定。此種作法屬「長治久安」之策。但是美國的動機卻將重建工作視為「反恐」任務遂行的一部分，因而援助阿國重建工作隨即被多數伊斯蘭國家視為美國是在培養消滅激進組織的白手套而已（他們把美國扶植卡爾札伊政權視為打擊基地組織的馬前卒）。由此觀之，

「新現實主義」的安全觀仍然以權力及利益作為導向，然他卻無法針對「安全環境」的認知觀念，與各個行動者達成一致之目標，此一認同上的差異則是來自對「外部威脅」的認知不同，進而會採行不同的安全政策。

結 論

美國在阿富汗的反恐戰爭是一場永無終止的戰爭，因為美國國家安全戰略已涉入到伊斯蘭的宗教問題、阿富汗國家重建的內政問題、阿國內部各部落種族與派系衝突問題，以及利益重新分配等難題，而非僅是單純的武力對抗而已。若以「新現實主義」的安全觀來研析美國的反恐戰略，該理論僅能說明與解釋在軍事領域的美國國家安全戰略。但就經濟、文化、社會與心理的角度來看，美國在阿富汗的國家安全戰略將充斥著許多面向的變數，這些變數都可能會使武力的反恐戰爭面臨失敗的命運。畢竟，「新現實主義」的安全觀仍假設國際政治為一個無政府的狀態，因為此一觀點所推展出的各種理論，期能解釋國家的各項安全，基本上在理論基礎的建構上，已出現了無法繼續發展的障礙。換言之，解決阿富汗的恐怖主義，不能僅靠軍事力量，反而須結合南亞國際社會的各種力量，共同找出一個合宜的辦法，才能徹底解決阿富汗的恐怖活動，而這一個新方法理所當然地將對「新現實主義」的「安全觀」之典範，進行重新的修正與詮釋。

47 John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/1995), pp.12~14.

48 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, op.cit., p.126.