

從小布希至歐巴馬時期美國反恐戰略變遷之研究

The study on U.S. counter-terrorism strategy—from the George W. Bush era to the Barack Obama era

趙忠傑 博士 (Chung-Chien Chao)

國防大學戰爭學院助理教授

管怡聲 中校 (Yi-Sheng Kuan)

國立北港農工主任教官

提 要

911事件後，美國發動阿富汗戰爭掃蕩賓拉登與蓋達組織，並進一步推翻塔利班政權，以民主選舉實施政權更替；2003年，美國又以伊拉克擁有大規模殺傷性武器為由，採取先制打擊推翻海珊政權，戰後，美國採行政權更替，以民主選舉組成伊拉克新政權。小布希政府以「先發制人」及「政權更替」的反恐戰略，至2009年歐巴馬接任，為擺脫小布希政府的「單邊主義」而提出合作性安全的概念，並公布其新阿富汗戰略，將反恐重心從伊拉克轉移至阿富汗。

美國反恐戰略的調整，突顯出其國家安全政策重心，似乎由安全性問題轉變為經濟問題，因此，本研究將予分析小布希至歐巴馬時期反恐戰略的轉變與影響。

關鍵詞：反恐戰略、先發制人、政權更替

Abstract

After the event of 911, the US started a series of the Afghan war included to sweep the Qaida and to capture Bin Laden, and further overthrew the Taliban regime. In 2003, under the pretext of Iraq's alleged possession of weapons of mass destruction, the US again took the initiative to attack and overthrow the Hussein regime. After the war, The US pushed the political power transfer and composed new Iraqi political power by holding the democratic election. The Bush administration's counter-terrorism strategies were “pre-emptive strike” and “regime change”. However, Obama, whose presidency began in 2009, proposed the conception of cooperative security in order to get rid of the Bush administration's “unilateralism”. Besides, Obama announced that his new strategy for Afghanistan is shifting the critical point from Iraq to Afghanistan.

The U.S counter-terrorist strategy's adjustment underlines that the focus of its national security policy seemed to shift from the security question to the economic problem. Therefore, this article will analyze the changes and the influences of the US counter-terrorism strategy from the Bush era to the Barack Obama administration.

Keywords: Counter-terrorist strategy, Pre-emptive strike, Regime change

壹、前言

2001年9月11日，在小布希(George W. Bush)就任美國總統後約9個月，爆發了911恐怖攻擊事件，反對國際恐怖主義躍居美國對外政策的首位，此舉促使國際社會安全體系隨之改變。美國採取強勢的軍事行動，而國際社會也緊隨其後，展開了對恐怖主義的圍剿。

911事件後，美國發動阿富汗戰爭，大力掃蕩賓拉登與蓋達組織(Al Qaeda)巢穴。恐怖攻擊對美國帶來的公眾憤怒與恐怖情緒，促使小布希在國家安全戰略改採取攻勢作法，其本土安全之定義也廣泛延伸至國外。2002年1月，小布希發表國情咨文，提出「邪惡軸心國家」的概念，其訴求在於美國不只掃蕩恐怖組織，也要對抗底護恐怖組織的政權，更不允許流氓國家持有大規模毀滅武器(Weapon of Mass Destruction)來威脅美國。同年，小布希提出「美國國家安全戰略報告」中，指出美國應說服和強迫的手段使恐怖組織所在的國家負起他們的主權責任，打擊恐怖組織。也就是說，當這些恐怖組織所在的國家本身無力鏟除其境內的恐怖分子時，美國將會接替這些國家履行其職責，¹也

就是以軍事的手段來干涉他國的內政。為了達成目標，其國家安全戰略從柯林頓政府時期的「預防性防禦」²轉向「預防性干預」³，也就是「先發制人」(per-emptive strike)的軍事戰略構想。⁴

然而，2003年3月美伊戰爭爆發，雖然美軍在極少的傷亡下贏得勝利，並遂行其政權更換的策略，但其不顧國際法與聯合國安理會的限制而發動戰爭，亦引起國際社會的不滿。相較於阿富汗戰爭的全球盟邦支持，伊拉克戰爭僅有少數盟邦出兵協助，且反恐效果不及前者。即使如此，2004年11月小布希連任成功，在民意支持之下持續增兵中東，也造成美國財政大量的負擔，引發國內外反對聲浪，直到2008年11月歐巴馬就職，美國依然身陷反恐戰爭的泥沼。

為此，本文研究的目的，將自美國小布希政府時期所採取的反恐戰略—「先發制人」(per-emptive strike)及「政權更替」(regime change)為起點，逐步分析美國政權移轉後，其反恐戰略的轉變，以及對我國反恐戰略思維與全民國防教育授課之啟發。至於主要研究的問題有三：一為小布希反恐戰略的手段為何？二為政權移轉後，歐巴馬政府反恐戰略的轉變為何？三為國際社會對於美

1 Gilles Andreani & Pierre Hassner著，齊建華譯，《為戰爭辯護—從人道主義到反恐怖主義》（北京：中央編譯出版社，2008），頁106。

2 「預防性防禦」的戰略概念，是一種利用政治、經濟、軍事、技術等一切外交政策手段，其範圍廣泛的政治軍事戰略。其所採取的綜合性防範措施就是為了防止出現軍事干涉行動的局面。魏宗雷、邱桂榮、孫茹，《西方人道主義干涉理論與實踐》（北京：時事出版社，2003），頁274-275。

3 「預防性干預」的核心是先發制人，即是在尚未構成重大威脅前採取行動制止其企圖。對美國來說，軍事手段和戰爭已不再是最後的手段，而是可優先選擇的方式，甚至可以提前使用。魏宗雷、邱桂榮、孫茹，《西方人道主義干涉理論與實踐》，頁275。

4 陳文生，《布希政府反恐安全戰略及其挑戰：伊拉克經驗的檢討》，政治科學論叢（臺北：臺灣大學政治學系，2005），25：8-9。

國反恐戰略的評價又是如何？

貳、美國反恐戰爭的緣起

一、阿富汗戰爭

(一)戰爭起緣

2001年阿富汗戰爭是小布希就任後第一次重大的反恐戰爭，持久自由(enduring freedom)行動被普遍認為是一次合法的軍事干涉，它得到國際間的外交支持與聯合國決議的合法性。⁵以美國為首的聯軍在2001年10月7日起對阿富汗「塔利班政權」⁶以及賓拉登和蓋達組織展開攻擊，也是為美國對911恐怖攻擊事件的報復，同時也標誌著反恐戰爭的開始。而聯軍官方則指稱這場戰爭的目的，是逮捕賓拉登等蓋達成員並懲罰塔利班對恐怖分子支援。

911事件後，小布希總統發表全國演說，承諾將對恐怖分子做出強力的反擊。在2001年9月20日的演說中，譴責了賓拉登和蓋達組織，並向阿富汗的塔利班政權提出最後通牒，要求他們「交出恐怖分子，否則……與他們一同接受制裁」。在戰爭爆發前約一週，小布希向塔利班政府發出最後通牒，其主要訴求為：(一)把蓋達高層成員交給美國；(二)釋放所有被監禁的外國人；(三)保護在阿富汗的外國記者、外交人員、支援人員；(四)讓美國人員檢查所有訓練營，證實它們全部被關

閉。⁷但是，塔利班政權並未接受小布希的訴求，甚至拒絕與美國對話，他們聲稱與非穆斯林領袖對話是對他們的侮辱。雖然如此，其仍透過駐巴基斯坦的大使館提出要求，請美國提供賓拉登主導恐怖攻擊的相關證據，以讓他們得以自行在伊斯蘭法庭中起訴賓拉登。隨後又提出把賓拉登移送到中立國進行審判的要求。但小布希拒絕了這些條款。

2001年10月7日美英聯軍進入阿富汗境內，並與當地的北方聯盟接觸。雙方達成協議組成聯軍推翻塔利班政權，並且扶植北方連盟掌權。同日晚間，美英聯軍隨即進行大規模空襲行動。小布希指出，攻擊塔利班的主因是在報復其拒絕交出911恐怖攻擊事件的首腦賓拉登；而塔利班隨即抨擊美國舉動，是向伊斯蘭世界宣戰。另一方面，在美英聯軍首輪的空襲行動期間，阿拉伯的衛星頻道Al Jazeera指稱收到了一段賓拉登的錄音片段，在錄音帶中，賓拉登公開宣稱美國將會在阿富汗之戰失利，並且像蘇聯一樣崩解。同時，賓拉登號召伊斯蘭世界發起反抗非伊斯蘭世界之戰。

(二)戰爭影響

2001年11月9日所發生的馬紮裏沙裏夫(Mazar As-Sharif)戰役中，美國地毯式的轟炸了塔利班部隊陣地後，由北方聯盟部隊進佔馬紮裏沙裏夫城的南部和西部，並且控制

5 同註1，頁104。

6 塔利班(Taliban)，在波斯語中意指學生，亦即「伊斯蘭教的學生」，因此也意譯為神學士。其發源於阿富汗坎達哈的伊斯蘭原教旨主義運動組織，大部份成員是阿富汗難民營的伊斯蘭學校學生，故又稱伊斯蘭學生軍。在蘇聯對阿富汗佔領結束後的混亂時期，塔利班逐漸控制阿富汗大部份地區，並於1996年至2001年在阿富汗建立全國性政權，由於塔利班曾提供蓋達組織領導人賓拉登庇護，故在911事件後，美國與聯軍發動阿富汗戰爭推翻其政權。塔利班組織目前仍以恐怖活動對抗阿富汗現政府、美國與親美國家。詳請參閱青年日報（2009年10月13日），版5。

7 〈阿富汗概況〉，《新華網》，2002-06/1，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/content_437219.htm>。

了馬紮裏沙裏夫的機場以及重要軍事設施。戰後塔利班殘餘部隊向南部和東部撤退。馬紮裏沙裏夫戰役後，北方聯盟迅速拿下了北方地區的5個省份，而塔利班政權在北方地區的勢力也逐漸瓦解。同年11月13日，北方聯盟部隊佔領喀布爾市，塔利班政權在阿富汗的勢力宣告瓦解。直至11月16日，塔利班政權在阿富汗北部最後一個據點被北方聯盟圍困。此時，塔利班主力已被迫撤回到阿富汗東南部坎大哈周圍地區。阿富汗已幾乎完全由北方連盟所控制。此外，2002年3月間，美軍對阿富汗境內的蓋達組織發動的最大一次地面攻擊行動—「森蚺行動」(Operation Anaconda)中，塔利班武裝分子所使用傳統武裝顯然無法與美軍所使用高科技武器相提並論，美軍的空襲與轟炸，幾乎把阿富汗移平，但此次戰役卻也造成了美軍嚴重的傷亡。⁸

戰後，在美國的政權更替的策略支持下，總統哈米德·卡爾紮伊(Hamid Karzai)於2001年12月22日就任阿富汗臨時政府主席，2002年6月13日在阿富汗緊急支爾格大會(Loya Jirga)上當選為過渡政府總統。2004年11月正式當選為阿富汗總統。在政治方面，2004年1月由阿富汗制憲大支爾格會議（大國民會議）通過新憲法。根據新憲法，阿富汗實行總統共和制；議會是國家最高立法機關，由下院和上院組成；以伊斯蘭教為國

教、軍隊國家化、男女平等、各民族平等、國家統一等國家政治與社會生活的基本原則均納入規範。2005年12月19日，阿富汗首屆民選議會召開首次會議，標誌著阿富汗30年來首屆民選議會正式開始運作。⁹由於美國的介入，阿富汗在政治上逐步朝向民主化發展，但由於塔利班之殘部及賓拉登與蓋達組織尚未徹底瓦解，是故，阿富汗的未來發展仍將充滿變數。

二、美伊戰爭

(一)戰爭起緣

近代以來，中東地區由於民族、宗教、利益等各方面的衝突，大小戰役未曾間斷，由於全世界石油儲量超過100億噸的五個國家都在中東波斯灣地區，即沙烏地阿拉伯、伊拉克、阿拉伯聯合大公國、科威特、伊朗。¹⁰豐沛的石油資源讓帝國主義國家覬覦不已，也使中東地區戰火不斷。第一次世界大戰前後，英國一直是波斯灣地區的支配者，隨著民族解放運動的興起，英國逐漸淡出，轉由美國勢力滲入。1991年及2003年發生的二次「波灣戰爭」，可謂自二次世界大戰結束以來，參戰國家或科技軍備，都相當具規模的二場戰爭。¹¹

1991年2月第一次波灣戰爭結束，聯合國安理會通過687號決議，要求伊拉克銷毀所有大規模殺傷性武器，並成立聯合國特別委

8 章楊編著，《美國的戰爭：從阿富汗到伊拉克》（中國社會科學出版社，2003）。

9 同註7。

10 劉惠敏，〈披著羊皮的狼—美國攻打伊拉克的真實面貌〉，2009/3/4，〈<http://linkage.ngo.org.tw/international%20solidarity/iraq/iraq021001.htm>〉。

11 1990年8月2日，伊拉克軍隊入侵科威特，推翻科威特政府並宣布吞併科威特。以美國為首的多國部隊在取得聯合國授權後，於1991年1月16日開始對科威特和伊拉克境內的伊拉克軍隊發動代號為「沙漠風暴」的大規模空襲軍事行動，聯軍在重創伊拉克軍隊後，伊拉克接受聯合國660號決議，並從科威特撤軍。由於本次戰爭係於喬治·H·W·布希總統任內所發生，故在本文中不予納入分析。

員會予以監督。從1991年至1998年間，聯合國武器核查小組先後銷毀一系列化學和生化武器與設備，但1998年，聯合國武器核查小組與伊拉克先後發生3次武器核查衝突而撤離後。美英聯軍即對伊拉克進行代號為「沙漠之狐」的導彈襲擊。

為打破武器核查的僵局，聯合國安理會與伊拉克進行多次會談，並於2002年11月8日通過第1441號決議，要求伊拉克須在決議生效後7天內明確表示接受決議，並在30天內向安理會提交關於大規模殺傷性武器情況的報告，否則將面臨嚴重後果。而美國小布希總統亦表示，一旦聯合國對伊拉克武器核查失敗，美國將發動大規模軍事打擊。2003年3月20日，美國在未獲聯合國支持，又面臨全球反戰浪潮下，以「斬首行動」揭開美伊戰爭的序幕，並將戰爭命名為「伊拉克自由行動」(Operation Iraqi Freedom)。「伊拉克自由行動」是美軍以牛刀殺雞式的攻擊行動，其以高科技先進的軍事武裝重創伊拉克，不對稱的軍事實力對比，使美軍能迅速有效地控制伊拉克，並摧毀海珊的核心武力，美軍僅21天就占領巴格達，海珊政權宣告垮臺，雖然最後捉拿海珊的過程頗費周折，但這並不能否認軍事行動的迅速和有效。

2005年1月，在美國政權更替的策略下，伊拉克舉行首次全國選舉，選出國民議會275個席次，什葉派贏得48%席次，庫德族聯盟取得26%席次，5月庫德族領袖塔拉巴尼當選為總統，伊拉克在政治上已逐步朝向民

主化的方向發展。

(二)戰爭影響

美英聯軍對伊拉克開戰的理由，是海珊政權擁有大規模殺傷性武器以及踐踏人權的行徑。根據前美國國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)的說法，美國欲達成的目的包括：(一)鑷除海珊政權，幫助伊拉克人民建立一個自治的政府；(二)發現並銷毀藏匿在伊拉克境內的大規模殺傷性武器及恐怖分子；(三)結束制裁，並提供人道主義援助；(四)保護伊拉克的石油及其他天然資源。雖然戰前美國信誓旦旦的指陳海珊的暴行，但是戰事發展迄今，海珊已遭審判處決、美國也公開承認伊拉克境內並未尋獲大規模殺傷性武器；而美國國防部亦從伊拉克取得超過60萬份資料證據顯示海珊與賓拉登的蓋達組織之間並無任何運作聯繫。¹²雖然相關證據歷歷在目，但美國卻仍堅稱這場戰爭是對專制政權統治者所採取先發制人的打擊，以消弭恐怖主義潛在的危機。事實上，美國並未如預期帶給伊拉克人民一個民主自由的國度，伊拉克境內大部分地區依然是世界上人道危機最為嚴重的地區之一。因受軍事武裝衝突影響，伊拉克的社會動盪不安，暴力、恐怖襲擊事件未曾間斷。據紅十字國際委員會公布的統計報告指出，自美軍入侵以來，伊拉克已約66萬人喪失生命，其中平民的死亡比例高達99%，平均每日就有約450人死亡。許多伊拉克家庭中至少就有一人面臨受傷、失蹤、被監禁或被迫遠離親人的慘劇。¹³

12 〈戰爭5年後的伊拉克：代價、贏家和未來〉，《人民網》，2009年3月4日<<http://world.people.com.cn/GB/1030/7024533.html>>。

13 紅十字國際委員會，〈伊拉克：永無止境的人道危機〉，2009年3月11日，<[http://www.icrc.org/web/chi/sitechi0.nsf/htmlall/iraq-report-170308/\\$file/CN_Iraq%20No%20let-up%20in%20the%20humanitarian%20crisis.pdf](http://www.icrc.org/web/chi/sitechi0.nsf/htmlall/iraq-report-170308/$file/CN_Iraq%20No%20let-up%20in%20the%20humanitarian%20crisis.pdf)>。

表1 伊戰七年大事紀要回顧

2003年	3月20日	美軍「斬首行動」入侵伊拉克。
	4月9日	攻佔巴格達，薩達姆·海珊政權垮臺。
	5月1日	美國總統布希宣布，「伊拉克主要作戰行動結束」。
	7月13日	由伊拉克官員組成的管理委員會就職。
	12月13日	美軍在提克裏特附近生擒海珊。
2004年	3月31日	4名私人保安公司僱員在費盧傑遭伏擊身亡，屍體被掛橋上。美軍其後在費盧傑攻擊遜尼派武裝分子。
	4月	伊拉克阿布哈裏葛監獄虐囚事件曝光。
	10月6日	美國駐伊拉克高級武器檢查員報告：無證據顯示海珊製造大量毀滅性武器。
2005年	1月30日	海珊倒臺後首次全國選舉，選出國民議會275個議席，什葉派贏得48%議席，庫德族聯盟取得26%議席，遜尼派杯葛選舉。
	4月16日	伊拉克庫德族領袖塔拉巴尼當選為總統。
	10月15日	在什葉派和庫德族強烈支持下，伊拉克人公投通過憲法，大部分遜尼派反對憲法，但獲承諾下屆國會考慮修憲。
2006年	2月22日	懷疑遜尼派武裝分子在薩邁拉炸毀什葉派金頂清真寺，加劇教派流血衝突，增加內戰危機。
	4月	總統塔拉巴尼獲得連任、總理賈瓦德·馬利基就任。
	12月6日	伊拉克研究組織呼籲美國改變伊拉克政策，表示伊拉克情況「嚴峻和惡化」，並建議把戰鬥角色逐步移交伊拉克部隊。
	12月30日	海珊遭處決。
2007年	8月1日	遜尼派聯盟退出內閣，政府陷入危機。
	10月23日	聯合國難民公署表示近230萬人在伊拉克流離失所，逾220萬人逃到鄰國。
2008年	1月9日	世界衛生組織和伊拉克政府估計，美軍入侵3年後造成15.1萬伊拉克人死於暴力。
	3月6日	巴格達什葉派聚居的卡拉達地區發生兩次炸彈爆炸，造成68死120人傷。
2009年	1月4日	首都巴格達北部的一座清真寺發生自殺式爆炸襲擊，造成40人死亡、72人受傷。
	4月	議長阿亞德·薩馬賴當選。 23日，巴格達和迪亞拉省接連發生自殺式炸彈襲擊。 24日，巴格達連續發生針對什葉派清真寺的自殺式爆炸襲擊。 29日，巴格達城東什葉派聚居區薩德爾城發生3起汽車炸彈爆炸事件。
	6月	20日，北部城市基爾庫克發生汽車炸彈爆炸事件。 24日，巴格達城東什葉派聚居區薩德爾城的一個寵物市場遭炸彈襲擊。
	8月	7日，北部尼尼微省省會摩蘇爾市發生一起汽車炸彈襲擊。 10日，巴格達和北部城市摩蘇爾接連發生多起炸彈爆炸事件。 19日，巴格達市中心發生兩起汽車炸彈爆炸事件。
	10月25日	司法部和巴格達省政府大樓遭自殺式卡車炸彈襲擊。
	12月8日	巴格達市中心發生5起爆炸襲擊。

2010年	1月25日	巴格達發生3起自殺式汽車炸彈襲擊。
	2月	1日，巴格達發生自殺式爆炸襲擊。 5日，什葉派聖城卡爾巴拉接連發生多起針對什葉派穆斯林的爆炸襲擊。
	3月	3日，迪亞拉省首府巴古拜連續發生三起自殺式炸彈爆炸事件。 6日，什葉派聖城納傑夫遭到汽車炸彈襲擊。 7日，伊拉克全國議會選舉初選，選舉結果於26日公佈。
	4月19日	伊拉克上訴法院裁決取消52名參加全國議會選舉候選人資格。

資料來源：自聯合國網站、新華網、新浪新聞等網路資料彙整。

此外，受到長年爭戰與經濟制裁的影響，伊拉克經濟增長遲緩，生活環境惡化，更加劇了伊拉克的危機，高失業率標誌著持續經濟危機進一步加重了他們的困境。根據聯合國難民署和伊拉克紅新月會統計，伊拉克的難民數已高達約420萬人。這些人道危機，美國無力解決，伊拉克政府更無力解決，因此，小布希當年描繪給伊拉克「進入一個民主、自由和富裕的新時代」的藍圖，對於伊拉克人來說似乎依然遙不可及。

參、美國的反恐策略

一、小布希政府時期反恐政策

(一)先發制人

90年代以來，美國國家安全戰略是採「預防性防禦」，即強調透過加強與有關國家的各種合作計畫，找出國際間正在（或可能）發生的危機，運用政治、經濟、軍事、技術等外交政策手段來避免危機一種戰略，而預防性防禦若未能發揮效果，則美國就被動的採取軍事威嚇手段，所以說，預防性防禦的目的就是在防止這種被動的軍事干涉行動。¹⁴

小布希政府時期，美國國家安全戰略從「預防性防禦」¹⁵逐漸轉向「預防性干涉」¹⁶。而這種預防性干涉的核心概念即是「

14 William Perry & Ashton Carter, *Preventive Defense: The New US Security Strategy* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2000)

15 由美國學者威廉·裴利和艾許頓·卡特以於美國國防部的經驗，提出了美國在21世紀的新安全戰略一以「預防」為中心的戰略。這種「預防性防禦」的重點在於，如果處理不當，可能會在下一個世紀對美國構成A級威脅。這些危險包括：俄羅斯無法找到國際定位，讓俄羅斯像一次世界大戰後的德國，陷入混亂、進行侵略；未能縮減並保護冷戰致命的遺產—在俄羅斯和前蘇聯國家的核、生、化武器；未能使茁壯的中國成為美國的夥伴，反而變成敵手；大規模破壞性武器的擴散；日益嚴重的災難性恐怖主義。裴利和卡特認為只有採行「預防性防禦」的戰略，並改革美國的國防，才能真正保障21世紀美國與國際的安全。詳請參閱許綏南譯。Ashton B. Carter, William J. Perry著，《預防性防禦：後冷戰時代美國的新安全戰略》(Preventive Defense: A New Security Strategy for America)，(臺北：麥田出版社，2000)。

16 預防性干預是由前聯合國秘書長加利在1992年發表的題為《和平綱領》的報告中提出的。他定義為使用外交手段的預防性行動。在爭端出現之前防止雙方發生爭端；在爭端出現之後防止現有爭端升級為武裝衝突；在武裝衝突發生期間防止武裝衝突擴大。它適用的範圍包括國家間的爭端與衝突，也包括一個國家內部的爭端和衝突。預防性干預的中心思想是設想敵對的雙方不能主動地採用這些和平手段，而用外交手段防止衝突需要第三方的幫助。詳請參閱劉學成，《關於在亞太地區開展預防性外交的幾點看法》，2008年3月11日，<<http://iaps.cass.cn/Bak/ddyt/0003-1.htm>>。

先發制人」(Pre-emptive Operation)。¹⁷先發制人的戰略構想在於強調發動第一擊之主動預防效果。對美國而言，軍事行動已不再是最後的手段，而是可以優先使用的方式。軍事行動不僅將可以普遍被運用，甚至可以提前使用。美國在「預防性干涉」的戰略構想，是從預防或阻止引發危機的國家採取威懾戰略轉向「先發制人」的使用武裝力量的可能性，並以先發制人來保護世界不受恐怖主義的侵襲。小布希總統認為，透過大規模報復的威脅來遏止對手的做法對恐怖主義網絡是無用的，因為這些恐怖分子是不用保護自己的國家或人民。而專制者也可能會將掌握的大規模毀滅性武器交付給國際恐怖分子，因此，基於反恐怖主義與預防核武擴散的原則下，美國不能坐視此一狀況發生。美國的軍事理論中，要求應對恐怖分子與專制政權統治者採取先發制人的打擊，以消弭恐怖主義危機。¹⁸

2002年6月，小布希總統在一份遞交國會的「美國國家安全戰略報告」中，提出對恐怖份子及擁有大規模毀滅性武器的流氓國家，將採取「先發制人」的軍事干涉政策。同年，並於西點軍校的畢業典禮講話中，第一次明確的提到了這個政策。小布希總統指出：「……反恐怖主義戰爭不可能靠防禦取得勝利，必須與敵人作戰，摧毀他們的計

畫，把最嚴重的威脅扼阻在萌芽階段……」。他還強調，轉型後的美軍必須能夠一聲令下，攻擊世界上任何一處黑暗角落，而且隨時準備進行先發制人的行動。¹⁹此外，2003年5月27日小布希總統在對美國海岸警衛學院畢業典禮演講時指出：「我們將在地球上每一個黑暗的角落追剿恐怖分子。我們絕不讓恐怖分子得到他們策劃和發動攻擊所需的庇護所和基地，我們在阿富汗作戰時就是這樣做的。我們絕不允許恐怖主義組織或恐怖主義國家，利用大規模毀滅性武器來訛詐世界，我們在伊拉克作戰時也是這樣做的。」²⁰小布希總統還強調美國外交政策的另一面。他指出：「我們還捍衛能戰勝暴力的價值觀，提倡能消除仇恨的希望。我們認為促進人類自由能使我們的安全得到最大的保障」²¹。在2006年的「美國國家安全戰略報告」中，小布希政府依舊強調「先發制人」的戰略方針，但不同的是，美國試圖淡化單邊主義基調，並強化了多邊主義色彩。報告中指出「美國的實力並不單單建立在軍備力量的基礎之上，也取決於強大的同盟與相關國家的友好關係和相關的國際機構」。為解決現在所面臨的許多問題，必須採取有效的多國行動，即通過加強與國際夥伴的合作，使大國合作更有效、更持久、更廣泛。²²

在阿富汗戰爭中，美軍推翻了塔利班

17 魏宗雷、邱桂榮、孫茹，《西方人道主義干涉理論與實踐》，頁274-275。

18 同註17，頁275。

19 同註17，頁278。

20 "Remarks by U.S. president GEORGE W. BUSH in commencement address to united states coast guard academy." 2003. American Institute in Taisan.BG-03-13.

21 同註20。

22 〈美新版國家安全戰略報告預示其外交政策新動向〉《新華網》，2006，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2006-04/19/content_4447500_1.htm〉。

政權，並在阿富汗植入西方式的民主，雖然迄今尚未尋獲911恐怖攻擊事件的首腦賓拉登，但是至少就推翻塔利班專制政權，以及建立阿富汗的民主制度這個層面，美國的軍事干涉是獲得了勝利；而在美伊戰爭中，美國順利的推翻海珊政權，並一勞永逸的解決了伊拉克問題，雖然在戰後證實了美國先前對海珊的指控並不存在，但就確立美國在中東地區影響力的這個層面，美國亦得到了預期的成果。這讓美國更加堅信「先發制人」的手段用於國家安全戰略的正確性。

(二)政權更替

「政權更替」是根基於美國外交政策中的「民主和平論」²³，以各種手段強迫那些無法與美國相容的政權，改造成民主化的國家，以維護美國戰略利益。²⁴小布希政府認為，民主化是維護美國重大戰略利益的工具，而政權更替是扶植合法政權以取代非法政權，去除美國安全威脅的手段；此原則使美國以建立新政權方式消滅安全威脅，並將國際干預的決定權由聯合國移轉至美國。²⁵美國前眾議院議長金瑞契(Newt Gingrich)更指出，美國欲贏得長期之安全，不只靠軍事力量，還包括轉化(transforming)那些庇護與美國及自由社會無法相容的國家及團體，建

立讓美國及西方文明穩定運作之核心價值的新社會。²⁶

美國政權更替策略，是為了防止那些流氓國家發展大規模毀滅性武器及庇護恐怖主義；2003年3月，美伊戰爭爆發，美軍在獲得勝利後即於伊拉克遂行政權更替策略，無論戰爭的理由為何，無疑的小布希政府視推翻海珊政權是為促進中東民主的重大策略。布希在美軍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」；前副總統錢尼也說，伊拉克「將成為整個中東的範例」。²⁷事實上，這種以政權更替政策對他國內政進行干預的手段，在國際上無法獲得普遍認同；而採行政權更替政策，不僅違背國際社會中對國家主權不得干涉的原則，也更使國際反美浪潮有增無減。是故，美國若持續軍事干預並以政權更替的方式進行反恐，強行對他國進行價值灌輸及強制轉化，勢必加深這些國家的反美情結。

二、歐巴馬政府的反恐政策

(一)合作性安全

「合作性安全」所包含的範圍廣泛，舉凡從非法移民到環境生態惡化等等跨國性

23 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；他認為民主國家之形成會促使國際和平。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。基本上，民主和平論有兩個因果邏輯：冷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；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。詳請參閱陳文生。《布希政府反恐安全戰略及其挑戰：伊拉克經驗的檢討》，政治科學論叢（臺北：臺灣大學政治學系，2005），25：10。

24 同註4，頁8-10。

25 Ottaway, Marina & Bethany Lacina. "International Intervention and Imperialism: Lessons from the 1990s." SAIS Review 23(2), 2003, p.86-87.

26 同註4，頁10。

27 WP (Washington Post). 2003/8/1, A14.

議題都包含在其中，而這些問題均與國家安全有著顯著的關連性，且都是以跨國性議題為主要探討空間，因此更需要各國進行跨國性的討論。簡單定義之：國際社會或一個特定區域中所有成員以共同努力的方式，來防止任何使用武力或軍事威脅的可能性。並認為機制的建立是為了避免衝突，因此認為進程緩慢是可以接受的。綜觀之，其範圍上是多面性，而性質上是採取功能漸進式的建立，因此第二軌場域愈來愈重視由學者所進行多元性安全議題的討論。²⁸是故，主張「合作性安全」的學者強調，在建立安全對話的核心精神下，任何足以促成安保體系的形式，都值得推動。不必然需要聯合國或是集體安全條約組織，來確保相互安全承諾。與「共同安全」一樣，二者都強調必須與潛在的敵人合作，來達成安全目標，只是「合作性安全」是以軍事問題協商為主要關注點，是一種狹義的安全觀。

2009年1月，歐巴馬宣誓就任美國總統，他的外交政策更側重權力平衡(offshore balancing)，著重合作性安全(cooperative security)，並將透過多邊協調，發揮柔性權力，追求最大的國家利益。他極力想修補對外關係、重建美國威望，以擺脫小布希政府的「單邊主義」(unilateralism)作為。²⁹然而，在這樣的戰略方向指導下，美國將有可

能更加重視諸如英國、歐盟、日本、澳洲、韓國等盟邦的角色，另一方面也會和中國、俄國、印度等區域強權加強往來關係，讓他們擁有較大發揮的空間；至於東南亞國協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)等區域性組織，也將會試圖運用集體的力量，以在國際社會中爭取較大發言權。³⁰

(二)新阿富汗戰略

阿富汗塔利班政權垮臺後，由北方聯盟成立臨時政府。2004年阿富汗舉行第一次總統大選，由卡札當選第一位民選總統。而塔利班民兵部隊則退到南方地區、甚至是巴基斯坦的山區，繼續與美軍對抗。由於查緝賓拉登毫無進展，加上美軍傷亡人數不斷攀升，導致美國民眾對於美軍是否應繼續阿富汗戰事明顯存疑，民心轉向也增加了歐巴馬政府決策的難度。³¹

事實上，自歐巴馬就任後，其反恐戰略已即逐漸將重心從伊拉克轉移至阿富汗，並直言這是「非打不可、沒有選擇」的戰爭。2009年7月，歐巴馬藉著向美國海外作戰退伍軍人協會演講的機會，重申「阿富汗戰爭是必要的戰爭」，計畫調派更多部隊增援，希望能早日訓練阿國部隊有能力獨立對抗塔利班民兵。³²

2009年12月1日，歐巴馬總統在西點軍校發表講話，正式公布對阿富汗的新政

28 蔡維心，「東南亞航道安全合作之研究」，國立中山大學政治學研究所碩士論文，2006。

29 唐開太著，江啟臣主編，《2008年美國總統大選》，太平洋區域年鑑2008-2009（臺北：太平洋經合會中華民國委員會），頁111。

30 同註29，頁112。

31 李正修，〈阿富汗總統大選對美國反恐戰爭及中亞戰略部署的影響〉（國政評論，2009），<http://www.npf.org.tw/post/1/6456>；2010/4/5。

32 譚永志，〈從阿富汗大選透視美戰略布局〉，《青年日報》（2009年11月3日），版7。

策。他宣布將在6個月內向阿富汗增派3萬名士兵，主要任務在打擊塔利班和蓋達組織，協助並增強阿富汗政府執政能力以及建構阿富汗安全部隊的武裝實力，保護阿富汗重要的人口密集城市。歐巴馬還指出，增加的軍隊可以加快訓練阿富汗部隊，使其能承擔國內的安全責任，亦可使外國軍隊得自阿富汗撤出。³³除了增兵的規劃外，歐巴馬還勾劃了美軍撤出阿富汗的策略方針。他指出，自2011年7月起，美國和北約將開始把所控制的地區交還給阿富汗部隊，並自阿富汗撤軍。³⁴同時，歐巴馬還承諾將對阿富汗提供長期的援助，他稱這是美國最終從阿富汗撤軍的關鍵。歐巴馬在演講中指出：「我們將繼續向阿富汗安全部隊提供建議和協助，以確保他們能夠長期成功。阿富汗政府，更重要的是阿富汗人民必須清楚一點，那就是他們最終將會對他們自己的國家負責。」³⁵

歐巴馬的新阿富汗戰略獲得諸多盟國支持，英國、意大利和馬其頓提前於2009年11月30日各自宣布向阿富汗增兵，而法國則維持駐軍而不增兵。反觀美國國內各政黨，對此戰略則有截然不同的反應，共和黨人士大多支持歐巴馬的增兵計畫，認為增兵將有助於壓制叛亂，以及為阿富汗的成功創造有利條件；而民主黨人士則表示支持政府政策的立場，但對阿富汗的增兵計畫則有較多微

詞。無論各政黨的立場為何，但幾乎都一致認為限期撤軍將會造成混亂，並且讓敵人更大膽，同時讓他們進行準備策劃。³⁶另一方面，根據美國蓋勒普於歐巴馬公開其阿富汗政策後所進行的民調中顯示，在美國約有35%的人支持歐巴馬處理阿富汗戰爭的做法，但約有55%的人持反對立場，³⁷顯見美國民間對此增兵計畫的支持似乎不如預期。

肆、美國反恐戰略轉變的影響與評估

一、小布希的反恐戰略對國際社會的衝擊

在美伊戰爭中，美國作為維繫國際制度的關鍵霸權，卻不顧國際法與聯合國安理會的限制發動戰爭，引起各國不滿。相較於阿富汗戰爭，美伊戰爭的反恐效果不及前者，甚至造成兩伊權力失衡，使伊朗成為中東反美共主。2004年11月小布希獲得連任，在民意支持之下持續增兵中東。此舉造成美國財政大量的負擔，引發國內外反戰聲浪，各盟邦對中東事務也相繼卸責推諉，直到歐巴馬就職，美國依然身陷反恐戰爭的泥沼。以下將從小布希的反恐戰略出發，分別探討其對聯合國與國際法的影響。

(一)對聯合國的衝擊

美伊戰爭前夕，各界不斷提醒小布希政府要顧及出兵之正當性及聯合國的角色；

33 周容，〈歐巴馬宣布向阿富汗增兵三萬歐洲3國呼應〉《大紀元》，2009年，〈www.epochtimes.com.tw/281077.html〉。

34 同註33。

35 〈歐巴馬新戰略旨在打擊塔利班增強阿富汗政府實力〉，《新浪新聞》，2010年3月11日，〈<http://news.sina.com.tw/article/20091202/2471766.html>〉。

36 劉坤原，〈歐巴馬新阿富汗政策國會議員看法兩極〉，《大紀元》，2010年4月1日，〈<http://www.epochtimes.com/b5/9/12/3/n2742626.htm>〉。

37 同註33。

誠如美國法律學者Anne-Marie Slaughter所強調，美國必定要與其他安理會成員國合作，否則將會侵蝕聯合國的角色及其功能；³⁸同時Slaughter更認為美國應該藉此一機會改革聯合國，而非摧毀它的威信。³⁹此外，學者Joseph S. Nye, Jr.在戰前更是指出小布希政府應該要謹慎、耐心地經營外交空間，如能獲有更多的國際支持，將使美國主導這場戰役時更具正當性。⁴⁰然而，美國在實際運作上，卻讓安理會陷入困境，尤其是在德國、法國及俄國採取反對態度的情況下，更使得美國不得不與英國、西班牙、澳洲等國進一步的合作來進行對伊拉克的戰事。美國這種單邊主義的強勢作風導致了二股勢力在聯合國內的對立，無論孰勝都將對聯合國的重要地位造成衝擊，除了對聯合國在處理國際事務的角色定位上給予沉重的一擊外，亦將使聯合國在未來的運作上，重新陷入權力政治(realpolitik)的困境。美國的強勢行為不但沖銷了聯合國的威信，更使美國與聯合國在第一次波灣戰爭中合作模式之未來發展備受挑戰。⁴¹

伊戰結束後，在美、英強力主導下，

聯合國安理會正式通過解除對伊拉克的制裁，並決議在伊拉克新政府未成立前，暫由美、英代為治理。無論在戰爭前、後，聯合國的功能均受到阻礙，由此可見，美國對伊拉克發動的反恐戰爭，對聯合國的角色或功能，均造成相當嚴重的打擊。⁴²

(二)對國際法的影響

自美伊戰爭爆發後，各界紛紛從不同的角度與觀點分析美國的反恐戰略，其中不乏從國際法觀點分析的論述。2002年6月美伊戰前，小布希發表了「布希宣言」，其中指出一旦美國估計到本國或盟國受到威脅，即便該威脅目前尚不存在而是有可能逐步形成，則美國必須採用預防性軍事手段將威脅排除。⁴³此觀點提出後即遭到駁斥，就聯合國憲章中對於預防性及先發性自衛權的行使，在其51條中有明確的規範，聯合國高級委員會於2004年12月提出「更安全的世界是我們共有的責任」報告中指出，有關對非緊急威脅的預防性軍事行動，應由聯合國安理會控管。⁴⁴聯合國前秘書長安南亦於2005年3月時提出「追求更大自由：朝向全方位的發展、

38 Anne-Marie Slaughter, "A Chance to Reshape the U.N.," The Washington Post, April 13, 2003, Sunday, p.B07. 轉引自楊昊，〈美伊戰爭後聯合國的定位〉，新世紀智庫論壇，第24期，2003，頁24。

39 Anne-Marie Slaughter, "Don't discard U.N.: WAR IN IRAQ: WHAT LIES AHEAD? Don't discard U.N.; reform it," Milwaukee Journal Sentinel, April 20, 2003 Sunday, p. 01J. 轉引自楊昊，「美伊戰爭後聯合國的定位」，頁24。

40 Joseph S. Nye, "Before War," The Washington Post March 14, 2003, Friday, p.A27; Joseph S. Nye, Jr., "THE DEBATE OVER IRAQ: Is Military Action Justified? Right War, Wrong Time," Newsday, March 16, 2003 Sunday, p.A26; Joseph S. Nye, "Before War," The Washington Post, March 14, 2003, Friday, p.A27. 轉引自楊昊，「美伊戰爭後聯合國的定位」，頁24。

41 楊昊，「美伊戰爭後聯合國的定位」，頁23。

42 同註41，頁25。

43 俞力工，《反恐戰略與文明衝突》（臺北：秀威資訊科技，2008），頁113。

44 "A more secured world: Our shared responsibility", Report of the High-level Panel in Threats, Challenges and Change, U.N. Doc. A/59/565, 2 December 2004, paras. 188-191. 轉引自李明峻譯，植木俊哉著，《國際恐怖主義與國際法理論》，〈臺灣國際法季刊〉，第3卷第2期，2006年，頁24。

安全保障和人權」報告中指出，聯合國憲章第51條只有保證緊急(imminent)威脅的先發性(preemptive)武力行使，而非緊急威脅的預防性(preventive)武力行使，不屬聯合國憲章第51條的自衛權，應由安理會全權處理。⁴⁵

從上述二份報告中，承認了國家在緊急威脅時，可行使先發性的武力反擊，但並不同意在非緊急威脅時的預防性武力行使，因此，美國民主黨議員愛德華·甘乃迪在小布希提出採用預防性軍事手段之際，其即指出預防性戰爭是聯合國憲章所明文禁止的，而先發制人也必須要有確切的證據，以證明採取軍事自衛手段的迫切需要。⁴⁶但是，這類的反對意見並未獲得小布希的採納，仍毫無顧忌的採用了預防性戰爭的戰略作為，此舉除了突顯出美國霸權的心態，更進一步衝擊國際法的嚴肅性。

二、國際社會對美國反恐戰略的態度

(一)對小布希反恐戰略的批評

小布希的外交理念係以國際關係中的現實主義為基礎，以美國的安全與商貿利益為核心，強調軍事同盟與自由貿易。關於國際秩序的維持，傾向先求鞏固同盟，再求與對手競爭交往。至於國際維和任務、人道援助、海外用兵等，則傾向採取「謹慎干涉主義」，一切以對美國是否有利為依歸。小布希認為美國在回應恐怖攻擊時必須提高警戒，有時候單方面的行動是必要的，如此才

能確保美國國家安全不受到任何敵對勢力的威脅。⁴⁷是故，在美國反恐戰略中，著重先發制人打擊、鏟除恐怖分子，並對支持、援助恐怖組織的國家進行干涉，但對恐怖活動背後的政治動機卻不願意面對，這也使美國遭受到越演越烈的威脅。

2002年小布希政府提出的「美國國家安全戰略報告」，提出了「邪惡軸心國家」的概念，其訴求不只在掃蕩恐怖組織，也要對抗庇護恐怖組織的政權，更不允許流氓國家持有大規模毀滅武器(Weapon of Mass Destruction)來威脅美國。文中更明確指出美國應以說服和強迫的手段使恐怖組織所在的國家負起他們的主權責任，打擊恐怖組織。也就是說，當這些恐怖組織所在國本身無力鏟除境內的恐怖分子時，美國將會接替這些國家履行其職責，⁴⁸因此，小布希採納了先發制人的戰略，在全球發動反恐戰爭，瓦解摧毀恐怖組織，並進一步對支持、援助恐怖組織的國家進行干涉，使恐怖威脅得在美國境外獲得解決，以保衛美國領土、人民以及在海內外的利益。⁴⁹但在歷經阿富汗戰爭與美伊戰爭後，美國深陷反恐戰爭的泥沼，因此，小布希於2006年提出新版的「美國國家安全戰略報告」，而這分報告是建立在「2002年美國國家安全戰略報告」的基礎上，涵蓋了反恐、防擴散、大國關係、能源安全、地區衝突等多方面內容，對美當前所處的戰略

45 “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, Report of the Security-General, U.N. Doc. A/59/2005, 21 March 2005, paras. 122-125. 轉引自李明峻譯，植木俊哉著，《國際恐怖主義與國際法理論》，頁24。

46 同註43，頁113。

47 陳育晏，《反恐時代美國外交政策之研究》（淡江大學國際事務與戰略研究所。碩士論文，2006）。

48 同註1，頁106。

49 曹雄源、黃文啟譯，《布希政府時期國家安全戰略》（桃園：國防大學，2008），頁16。

環境、戰略目標及戰略手段做出更為全面而清晰的界定。其中，在反恐戰略報告部分指出，恐怖主義與反恐怖主義之間是不同意識形態和不同宗教之間的對抗。⁵⁰報告中還指出，美國反恐戰爭的兩大戰略目標，即是戰勝殘暴的極端主義，因為它是對當今自由和民主社會的巨大威脅；以及在全球形成讓殘暴的極端主義分子無法藏身的國際大環境，為落實這些戰略構想，美國必須長期地、切實有效地推進民主政治，以轉變恐怖主義的意識形態；另一方面，美國必須在短時期優先有效阻止試圖使用大規模殺傷性武器的「流氓國家」以及和他們結盟企圖獲得大規模殺傷性武器的恐怖分子；阻止「流氓國家」向恐怖分子提供支援和庇護；以及有效阻止恐怖分子控制任何國家把這些國家作為他們發動恐怖襲擊的基地及平台。⁵¹因此，小布希政府的反恐戰略，就是在全世界不擇手段，消滅和根除恐怖主義。

回顧911事件發生之際，美國在國際社會和國內民眾的支持下發動了對阿富汗塔利班政權的反恐戰爭，而這場反恐戰爭亦讓小布希順利贏得連任，然而在2003年的美伊戰爭中，美國以反恐為由採取單邊行動和先發制人戰略手段發動戰爭，雖然主要戰事僅歷經約3週即宣告結束，海珊亦在數

月後遭到逮捕、處決，但美國並未嘗到戰爭勝利的果實，反倒使小布希政府及其反恐戰略則飽受國際社會的批評和質疑，而美軍也因伊拉克局勢的內戰化而進退維谷。此外，小布希政府主政時期，還以反恐及維護國家安全為由，頒布了許多具爭議的法案，諸如2001年10月簽署頒布的美國愛國者法案(USA PATRIOT Act)。⁵²以及2005年間在沒有經過大法官批准的情況下，核准了美國國家安全局(NSA)對美國公民向國外通話進行監聽，此一做法造成了美國國會議員和一些組織的強烈不滿，認為違反了美國憲法。2006年8月，美國國會始通過了聯邦政府的反恐審訊政策，並於2006年10月17日簽署核准反恐審訊政策。諸此政策在人權維護與個人隱私上引發了各界的批評及垢病。

(二)對歐巴馬反恐戰略的態度

由於小布希政府提出「邪惡軸心國家」及「伊斯蘭法西斯主義」等反恐意識形態化的概念，使反恐行動逐漸的陷入「文明衝突」的危機。導致伊斯蘭世界對美國多少抱有敵意，就連歐洲諸多國家也對美國頗有微詞。2009年1月歐巴馬就任美國總統後，他面臨的是美國經濟衰退、大規模的海外駐軍卻未能解決反恐問題、伊拉克與阿富汗的民主仍然不穩定。因此，在反恐戰略的規劃，

50 〈美新版國家安全戰略報告預示其外交政策新動向〉，《新華網》，2006年4月19日，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/content_4447500_1.htm>，2009/3/15。

51 同註50。

52 美國愛國者法案(USA PATRIOT Act)，以防止恐怖主義的目的擴張了美國警察機關的權限。根據法案的內容，警察機關有權搜索電話、電子郵件通訊、醫療、財務和其他種類的記錄；減少對於美國本土外國情報單位的限制；擴張美國財政部長的權限以控制、管理金融方面的流通活動，特別是針對與外國人士或政治體有關的金融活動；並加強警察和移民管理單位對於居留、驅逐被懷疑與恐怖主義有關的外籍人士的權力。這個法案也延伸了恐怖主義的定義，包括國內恐怖主義，擴大了警察機關可管理的活動範圍。詳請參閱維基百科。<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%84%9B%E5%9C%8B%E8%80%85%E6%B3%95%E6%A1%88>

他首先捨棄使用「全球反恐戰爭」的辭彙，⁵³重新將反恐目標聚焦於「蓋達」組織及極端主義的勢力上，並提出以合作代替衝突，試圖透過整合政治、經濟、外交和文化等軟性實力來改變與中東緊張的氣氛，以對抗恐怖主義，這種以「軟實力」為主，輔以軍事的行動，成為歐巴馬在反恐戰略上的主要手段。此一戰略方針不但試圖修補在反恐議題上逐漸疏離的美歐關係，並將可疏緩美國與伊斯蘭世界的對立，相較小布希政府的反恐戰略更加具有彈性。⁵⁴雖然，歐巴馬試圖以軟實力做為反恐戰略的方針，並非一朝一夕所能實現，因此，軍事打擊在短期內仍將是美國反恐及維持霸權地位的主要手段，而挫敗蓋達組織才是反恐行動的當務之急。

對於歐巴馬的反恐戰略，尤其在修復與歐盟的雙邊關係、緩和與中東國家關係、修正反恐策略等各方面，西方國家似乎給予相當高的支持與期待，如歐盟執委會主席巴洛索(José Manuel Barroso)於歐巴馬當選時，即表達對改善美歐關係的期望，他希望美國新政府能一改單邊主義作風，在國際重大議題上，能夠展現全球領袖的作風，建立一個新的全球多邊秩序。⁵⁵雖然要使美國完全脫離恐怖主義的威脅以及中東問題是歐巴馬政府在解決美國國內經濟問題之外最大的挑戰，但從歐巴馬的反恐戰略來觀察，其走向似乎是較能符合國際社會的期待。

伍、結 論

冷戰結束後，國際社會生態遽變，二極對立的局勢已不復存在，這也促使美國必須積極的重新尋找新的戰略目標，而911恐怖攻擊事件為美國找到了出口，打擊國際恐怖主義成為了美國新的戰略方向，但由於恐怖分子與恐怖組織非屬國家層級，因此，美國將打擊國際恐怖主義提升至國家戰略層級，以軍事武裝力量摧毀恐怖分子及組織，並進一步地針對支持恐怖主義國家實施先發制人的軍事干預與政權更替。

小布希政府時期所發動的阿富汗戰爭與美伊戰爭，即是在先發制人與政權更替的策略下所發動的二起反恐戰爭，無論美國這種以打擊國際恐怖主義為由出兵推翻並更替他國政權的作為是否合法，但無置可否這種以軍事先制打擊為主的反恐戰略對維護美國利益的有效性。而歐巴馬接任後，在反恐戰略上強調合作性安全，試圖從修復與歐盟的雙邊關係、緩和與中東國家關係、修正小布希政府時期的反恐策略等，並以軟實力的發揚做為其反恐戰略的方針，雖然歐巴馬的反恐策略較符合國際社會的期符，但從其對阿富汗增兵的規劃分析，相信在短期內，軍事打擊仍將是美國在反恐以及維持霸權地位上的主要手段。

分析美國政權移轉後反恐戰略的調整，突顯其國家安全政策的重心，已從原先的反恐漸漸轉向經濟問題，尤其是當歐巴馬在宣布其新阿富汗戰略時，即已連同撤軍的時程都納入規劃；以及2010年8月美軍戰鬥旅開

53 楊一峰，〈希拉蕊：歐巴馬政府不再使用「反恐戰爭」〉，2010年4月26日，<<http://www.coolcloud.org.tw/node/37626>>。

54 〈歐巴馬反恐新戰略更具彈性〉，《新華網》，2010年4月25日，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2009-08/13/content_11872289.htm>。

55 甘逸驊，〈歐盟對美新政府態度〉，<<http://iir.nccu.edu.tw/index.php?include=article&id=2322>>。

始自伊拉克撤軍，並於同月31日由歐巴馬總統正式宣布結束美軍在伊拉克的戰鬥任務。美國自伊拉克撤軍是歐巴馬落實在上任初期所許下的政治承諾，並將伊拉克維安重任交由伊拉克政府自行承擔；另一方面，美國對阿富汗增兵的目的，除了希望在短期內將賓拉登緝捕歸案外，另一方面則是在穩定阿富汗的政治局勢，並透過合作性安全來維持區域的穩定，將反恐責任轉移阿富汗政府與其周邊國家承擔，進而尋求美國國家安全。

由於小布希政府時期，長年戰事已使美國經濟成長下滑，而歐巴馬就任後，除了加速結束海外戰事外，並提出促進經濟成長的規劃，但在2010年9月11日白宮記者會中，歐巴馬首度地承認美國的經濟復甦「緩慢得讓人痛苦」。⁵⁶此外，歐巴馬還在911事件九週年的紀念儀式上發表談話，矢言美國「絕不會」與伊斯蘭交戰。⁵⁷由此可見，歐巴馬政府的最大威脅已由反恐怖主義轉變為經濟問題，安全性的問題不全然是歐巴馬專注的焦點，是故，我們不難臆測，美國在歐巴馬政府的領導下，短期內將不致再採以軍事反恐的手段解決其國家安全問題，追求「合作性安全」將會是美國用以對抗其潛在安全威脅的首要戰略方針。

收件：99年07月08日

修正：99年08月31日

接受：99年09月06日

作者簡介

趙忠傑上校，政戰學校畢業、政戰學校政研所碩士、南華大學碩士、政治大學教育行政碩士、國防大學政戰學院政治學博士；現任職於國防大學戰爭學院助理教授。

管怡聲中校，政戰學校畢業、南華大學碩士、中正大學政研所研究生；現任職於國立北港農工主任教官。

56 《聯合報》，2010年9月12日，版13。

57 〈911九週年歐巴馬：美國永不與伊斯蘭交戰〉，《自由時報電子報》，2010年9月12日，<<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/12/today-int1.htm>>。