

冷戰後美國聯盟戰略分析

U.S. Strategy of Alliances after the Cold War

陳麒安 (Chi-an, Chen)

國立政治大學外交學系

提 要

冷戰甫結束之初，有許多學者預言美國的聯盟體系即將瓦解。然而，美國在冷戰後仍然採取聯盟戰略，在其國家戰略中並未忽視盟國的重要性。主要原因在於：一、維持權力優勢，牽制盟國；二、因應多元複雜全球局勢；三、民主國家易於相互聯盟合作；四、塑造國際行動之合法性與正當性。即使面臨若干區域強權興起，美國仍然維持霸權領導的聯盟體系運作，一方面可降低被聯合制衡的風險，另一方面則可繼續維護自身的優勢地位。

關鍵詞：美國聯盟戰略、聯盟存續、北大西洋公約組織、美日聯盟

Abstract

In the aftermath of the Cold War, many scholars predicted that American alliance system would collapse. However, as the only one of hegemony in the Post-Cold War era, the U.S. continued to adopt the strategy of alliances and pay much attention to the allies in its national strategy. This article concludes some main concerns from the U.S. side. The first is to maintain America's primacy and bind its allies. The second is to cope with the complex situations in the global politics. The third is that democracies tend to develop good cooperation and make alliances with each other. The last is to shape the legitimacy and legality of its international operations. Even facing the rise of other powers, the U.S. still maintains its alliance system of hegemonic leadership. The strategy can prevent the U.S. itself from being controlled and keep its dominance.

Keywords: U.S. strategy of alliances, The endurance of alliances, The North Atlantic Treaty Organization (NATO), U.S.-Japan alliance

壹、前 言

冷戰於1990年代初期結束，對國際關係在實務和理論的發展帶來了許多衝擊。在

冷戰期間，美國實施圍堵政策，在全球建立聯盟體系以防範蘇聯共產主義的擴張，並為此在世界各地與蘇聯進行了不少代理人戰爭 (Proxy war)，¹以維持自第二次世界大戰結束

以來的優勢地位。根據學者估計，當時的美國國務卿杜勒斯(John Foster Dulles)在1950年代先後與近百個國家締結了正式條約，而被稱為「締約狂」(Pacto-mania)。²美國與各國締結條約之目的，一方面在於提供安全保障以維持區域穩定，避免再次爆發衝突；另一方面則是鼓勵盟國在安全無虞的考量下，竭力發展經濟，以促進全球經濟復甦。在各國經濟實力逐漸恢復後，連帶也會增加對外購買力，使得當時最主要的生產國—美國可以進一步鞏固政治、軍事、經濟實力的優勢。換言之，美國為了圍堵蘇聯共產主義擴張才建立起聯盟體系，然為何在後冷戰時期仍繼續採取聯盟戰略？

冷戰甫結束之初，有許多學者預言這些聯盟體系會逐漸瓦解。新現實主義學者華爾滋(Kenneth N. Waltz)1990年在美國參議院外交關係委員會的聽證會上表示，北大西洋

公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)正在消失，即使其名稱可能延續一段時間，但是否在更長的時間裡被視為重要的制度，則是一個問題。³史奈德(Glenn H. Snyder)指出，因為北約是兩極體系結構的產物，如果結構有所變化，就會瓦解或根本的變革。⁴米爾斯海默(John J. Mearsheimer)認為，北約基本上就是冷戰期間歐洲兩極權力分配的展現，是權力平衡而不是北約本身維持了歐洲大陸的穩定。就北約本質而言，只不過是美國面對蘇聯威脅時，運作權力的工具而已。⁵

在亞洲方面，美國在後冷戰時期仍然與日本和南韓保持聯盟關係，並經常舉行聯合軍事演習與高層互訪，彼此曾因經濟問題而有些許齟齬，⁶但整體而言，聯盟關係尚稱穩定。以1985年失效的美澳紐公約(ANZUS)來說，⁷美國與澳洲和紐西蘭亦維持極為友好的

1 冷戰期間，與美蘇兩大強權相關的代理人戰爭主要包括：以阿衝突、韓戰、蘇伊士運河危機、越戰、豬羅灣事件與古巴飛彈危機、阿富汗戰爭、兩伊戰爭等。

2 Cornelia Navari, *Internationalism and the State in the Twentieth Century* (New York: Routledge, 2000), p.316.; Gary A. Donaldson, *The Making of Modern America: The Nation from 1945 to the Present* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2009), p.78.

3 Kenneth N. Waltz, US Congress, Senate, "Relations in a Multipolar World," Hearings before the Committee on Foreign Relations, 102nd Congress, 1st Session, 26, 28 and 30 November 1990, Government Printing Office, Washington DC, 1991, p.210.轉引自Gunther Hellman and Reinhard Wolf, "Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO," *Security Studies*, Vol.3, No.1, Autumn 1993, p.17.

4 Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol.36, No.4, Jul., 1984, pp.461-495.

5 John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol.19, No.3, Winter, 1994-1995, p.14.

6 美國與日本之間對於經濟問題的摩擦已久，參見：趙瑾，《全球化與經濟摩擦—日美經濟摩擦的理論與實證研究》（北京：商務印書館，2002年）。美國與南韓則主要是在自由貿易協定談判的過程中，有所爭執。參見：汪惠慈，〈美韓自由貿易協定談判簡析〉，《中華經濟研究院臺灣WTO中心》，<http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/fileviewer?id=87774>（檢索日期：2012年7月19日）

7 1985年時，因紐西蘭拒絕美國核子動力船舶進入該國領海，退出了美澳紐公約。但在澳洲與紐西蘭間、澳洲與美國間仍然存在聯盟關係。實際上，根據美國國務院2011年的《有效條約彙編》(Treaty in Force)，美國只是「中止」(suspend)而非廢除其與紐西蘭在該條約下的義務關係。參見：United States Department of State, "A

互動關係，美國前國務卿萊絲(Condoleezza Rice)在2008年訪問紐西蘭時更明確表示，「美國將紐西蘭視為朋友與盟邦」。⁸

華爾滋認為，如果在國際社會中存在兩個敵對的聯盟，其中一方也許由於內部某一成員國出現政治動亂而實力有所減弱，那麼我們便可以預期另一方的軍備將出現鬆弛，其內部的凝聚力也隨之降低。尤其在甫獲得戰爭勝利之際，獲勝的那一方聯盟便會瓦解。⁹前述若干學者的論點似無法妥善解釋後冷戰時期美國聯盟體系的存續現象。因此，本文在於解析後冷戰時期的美國聯盟戰略，希從相關國際關係理論中，推演出若干可能的解釋因素，以試圖釐清美國政府的戰略思維。由於篇幅限制，研究範圍將至小布希(George W. Bush)政府任期結束為止，並以美國最重要的聯盟夥伴—北約及日本為個案來說明。¹⁰

貳、聯盟的定義

史奈德表示，聯盟是指國家與國家之間基於安全的考量，或為了擴增友邦的數目而決定使用或不使用軍事武力，以對抗特定或非特定國家所組成的正式聯合。¹¹ 摩洛(James D. Morrow)指出，「聯盟」是一個國家為對抗敵國以維護或增進自身安全的方法之一。¹² 根據李茲(Brett Ashley Leeds)的「聯盟條約義務與規定」(ATOP)資料庫的定義，聯盟關係是由至少兩個以上獨立國家官方代表簽署的協定，包含在軍事衝突中協助夥伴、在衝突事件中保持中立、限制彼此不發生軍事衝突，或是會造成潛在軍事衝突的國際危機事件中相互諮詢合作的承諾，且其特別強調這種經由簽署文件正式建立起來的聯盟關係，排除國家之間因感受到共同利益而展開的合作關係。¹³

在研究興趣上，由於李茲教授採取量化研究，因而勢必要對於各種變數與概念予以嚴格的界定。然而，一方面，誠如奧斯古德(Robert E. Osgood)所言，聯盟的實質意義

List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2011," *United States Department of State*, <<http://www.state.gov/documents/organization/169274.pdf>> (檢索日期：2012年7月19日)

8 NZPA, "NZ "a friend and an ally" to America, Rice says," *The National Business Review*, July 26, 2008, <http://www.nbr.co.nz/article/nz-a-friend-and-ally-america-rice-says-33415> (檢索日期：2012年7月19日)

9 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1979), pp.125-126.

10 北約是美國所建立的聯盟當中，成員最多、成立最久，且在冷戰後持續發展的國際組織之一。美國總統小布希(George W. Bush)於2002年2月於日本議會發表演說時則表示：「半世紀以來，美國和日本已經形成了現代史上最偉大而歷久的聯盟之一」。參見：Brad Glosserman, "U.S.-Japan Relations: Setting New Standards," *CSIS*, <http://csis.org/files/media/csis/pubs/0201qus_japan.pdf> (檢索日期：2012年9月21日)

11 Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," *Journal of International Affairs*, Vol.44, No.1, 1990, p.104.

12 James D. Morrow, "Arms versus Allies: Trade-Offs in the Search of Security," *International Organization*, Vol.47, No.2, Spring 1993, p.213.

13 Brett Ashley Leeds, Jeffrey M. Ritter, Sara McLaughlin Mitchell and Andrew G. Long, "Alliance Treaty Obligations and Provisions, 1815-1944," *International Interactions*, Vol.28, No.3, 2002, pp.238-239.；根據李茲的說法，其採取較嚴格的定義係因該資料庫是為了能讓研究者針對條約中的正式化關係如何影響到國家相互間的表現行為加以研究。

很少在正式的軍事合作協定或條約中顯露出來，就像婚姻的內涵很少在婚姻證書中得到表現一樣。¹⁴學界對於聯盟的定義莫衷一是，即便對於聯盟之間是否一定要簽訂白紙黑字的盟約以劃分權利與義務未具備共識。¹⁵另一方面，由於學者瓦特長期關注國際安全議題與聯盟理論研究，其著作更多次獲獎肯定，¹⁶本文當中，將主要介紹說明瓦特對於聯盟在概念的界定。

有關是否需要正式條約方面，瓦特認為聯盟(alliance)與聯合(alignment)是相同的概念。由於許多國家不願意與其盟友簽署正式條約，如果將分析限制在正式的聯盟，將忽略許多重要的個案，而精確的區分有可能會導致曲解而非反映實況。諸如，美國與以色列之間並未簽訂正式聯盟條約，但沒有人會質疑這兩個國家之間的承諾程度。因此，對聯盟承諾作嚴格區分很容易產生偏差，因為正式和非正式安排的真實意義可能會隨著個

案而不同。¹⁷

瓦特在1987年的著作中指出，聯盟是兩個或兩個以上國家之間的正式與非正式安全合作關係。其假定成員之間有不同等級的承諾與利益交換，而破壞這樣的關係會有所損失。¹⁸不論是制衡(balance)或扈從(bandwagon)，都可以從國家是要聯盟以對抗或與主要外在威脅合作(Ally against or with the principal external threat)的基礎來加以辨別。¹⁹在此觀點中，聯盟的定義涵蓋與威脅來源結盟。後來瓦特又表示，防禦性的聯盟通常是為了對付特定的威脅或突發狀況。²⁰在2009年的文章中瓦特則補充解釋：「聯盟（或聯合）是兩個以上的國家之間正式（或非正式）的安全合作承諾，意圖要增強每個成員的權力、安全和（或）影響力。雖然在不同聯盟內部所呈現的精確安排差異甚大，但在一個有意義的聯盟中，主要本質即為互相支持以對抗外部行為者的承諾。因為這些

14 Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968), p.18.

15 有關學界對於「聯盟」定義上的彙整，可參見：Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," pp.103-106.；Stefan Bergsmann, "The Concept of Military Alliance," in Erich Reiter and Heinz Gärtner, eds., *Small States and Alliances* (New York: Physica-Verlag, 2001), pp.25-37.; Cindy R. Jebb, *Bridging the Gap: Ethnicity, Legitimacy, and State Alignment in the International System* (Lanham, MD: Lexington Books, 2004), pp.273-306.；更有學者針對非正式的聯盟關係予以探討，參見：Charles Lipson, "Why are Some International Agreements Informal?," *International Organization*, Vol.45, No.4, September 1991, pp.495-538.

16 參見：Stephen M. Walt, "Profile," *Harvard Kennedy School*, <<http://www.hks.harvard.edu/about/faculty-staff-directory/stephen-walt>>（檢索日期：2012年9月21日）

17 Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University, 1987), p.12.但在本論文中，所選定的個案是建立在國際條約基礎上的具體組織，可減少聯盟理論對個案適用上的爭議。瓦特也在前文中指出，不採用嚴格的分類法並不是指正式的和非正式的聯盟之間沒有區別，也不是指對聯盟的分類不可能。

18 同註17, p.12.

19 同註17, p.17.

20 Stephen M. Walt, "Collective Security and Revolutionary Change: Promoting Peace in the Former Soviet Union," in George W. Downs, ed., *Collective Security beyond the Cold War* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994), p.169.

承諾會影響到國家領導者可以期待憑靠的能力，以及其必須準備面對的反對方。」²¹

由前述說明可知，原先瓦特曾將「扈從」定義為「和危險來源結盟」(Alignment with the source of danger)。²²後來，才轉而將聯盟視為對抗外部行為者。根據瓦特較新的定義，吾人可以將聯盟視為：(一)國家之間的安全合作關係，包含正式和非正式的聯繫安排，聯盟條約的締結並不是必要條件；(二)參與國在這種合作關係當中，相互提供承諾並產生影響；(三)國際合作的目的是要對付外部

行為者。

參、聯盟對美國的重要性

「國家戰略」(National Strategy)又可稱為「大戰略」(Grand Strategy)或「總體戰略」(Total Strategy)，我國戰略學者鈕先鍾認為，由於使用者的時代、國別和個人好惡不同，造成了同時並用又各說各話的現象。但在當前的戰略環境中，實為同一概念。²³雖然傳統聯盟往往僅限於國家之間在軍事上進攻或防守的合作關係，但近代的聯盟體系則

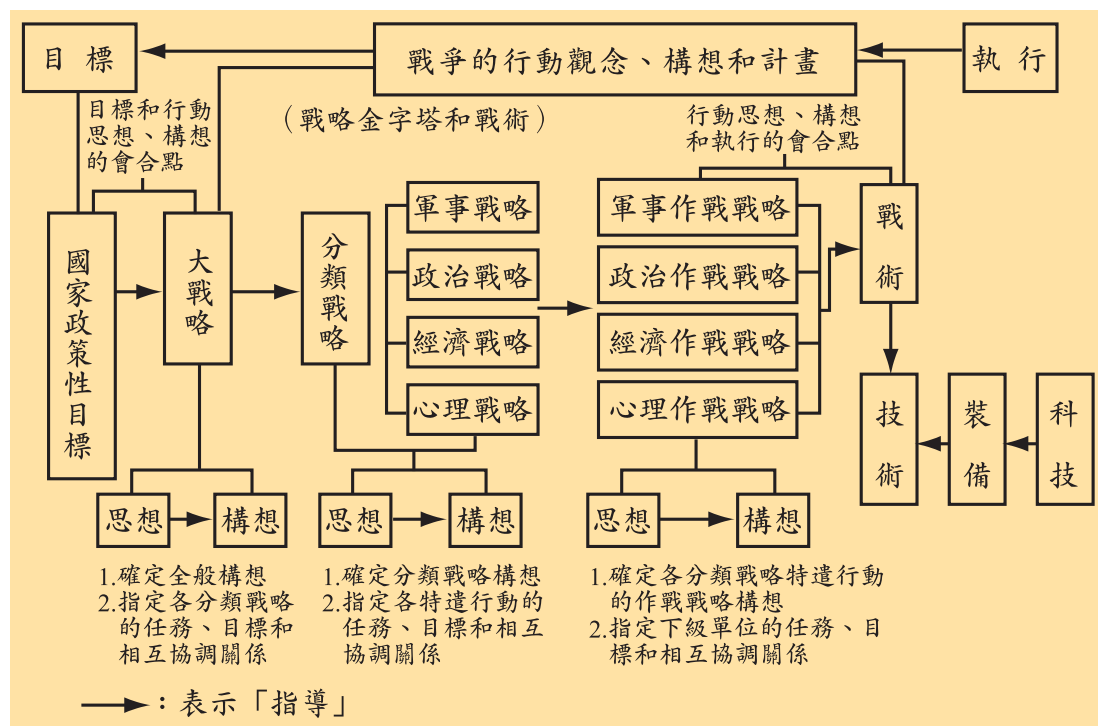


圖1 戰略金字塔

資料來源：孔令晟，《大戰略通論》（臺北：好聯出版社，民國84年），頁96。

21 Stephen M. Walt, "Alliances in a Unipolar World," *World Politics*, Vol.61, No.1, January 2009, p.86. 粗體字為筆者為強調所加。

22 Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, p.17.

23 鈕先鍾，《戰略研究入門》（臺北：麥田出版社，1998年），頁40。有關「國家戰略」、「大戰略」、「總體戰略」三者概念及定義之討論，請參見：鈕先鍾，《戰略研究入門》，頁22-40；孔令晟，《大戰略通論》（臺北：好聯出版社，民國84年），頁92-95；吳春秋，《論大戰略和世界戰爭史》（北京：解放軍出版社，2002年），頁9-15。

擴展為盟國之間在軍事、政治、經濟援助的複合聯繫。即便如此，以大戰略的戰略金字塔概念來說，聯盟戰略仍然屬於分類戰略層級，自然必須支持國家戰略的規劃與發展。後冷戰時期的美國國家戰略中，屢屢顯示出其對於聯盟之重視與期待。

在1992年由美國國防部發表的《年度報告》(Annual Report to the President and the Congress, 1992)中即表示，後冷戰時期的戰略對手由蘇聯轉為區域強權，而非以往那麼明確的競爭者。若欲有效處理此般潛在的衝突局勢，軍事部署上便應由「前進部署」(Forward deployment)調整成「前沿存在」(Forward presence)，並加強部隊的快速反應、戰略投射與軍事力量重整能力。²⁴事實上，聯盟戰略一直是美國安全戰略和國家軍事戰略的核心內容之一，以往基於蘇聯的存在，美國還能享有霸權的領導地位；在蘇聯瓦解之後，如何維持聯盟關係、擴大安全體系，進一步強調亞太軍事安全在美國軍事戰略中的地位，讓盟國能繼續接受美國的領導，便成為美國軍事戰略調整的重要問題。²⁵

美國柯林頓(William Jefferson Bill Clinton)總統上任以後，提出了以「交往與擴展」(Engagement and Enlargement)為主軸的《國家安全戰略報告》(National Security

Strategy)，美國一方面將運用綜合性的影響力來加強與各國之間的交往與合作，創造有利的國際環境；另一方面則是在經濟全球化的潮流下，擴展自由市場與民主國家的範圍，以確保基本戰略目標的實現。²⁶在裴利(William J. Perry)於1994至1997年擔任美國國防部長期間，提出了「預防性防禦」(Preventive Defense，亦有學者稱之為「預防性國防」)的安全戰略概念。「預防性防禦」的目的是在危機或威脅尚未形成之前，即先行展開行動，但採取的是防禦性的措施。²⁷根據裴利與卡特(Ashton B. Carter)的分類，可能會對美國和國際安全構成A級威脅的危險包括：威瑪俄羅斯的興起、未受到控制的核子武器、與中國之間的緊張關係、大規模毀滅性武器的擴散、災難性恐怖主義的發展。²⁸換言之，單憑美國一國之力無法妥善因應，必須與盟國合作來解決問題。

受到前述國家安全戰略的影響，美國參謀首長聯席會議於1995年所公布的《國家軍事戰略報告》(National Military Strategy)則提出了「彈性與選擇性介入」(Flexible and selective engagement)的概念，就是在和平時期展開接觸，涵蓋軍事、政治、外交等層面的支援與合作；在危機發生時進行嚇阻，以防止衝突擴大成戰爭；在衝突時作戰並確保

24 Office of the Secretary of Defense, "Annual Report to the President and the Congress, 1992," *Defense Technical Information Center*, <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA321649> (檢索日期：2011年9月13日)

25 朱成虎、趙子聿，《當代美國軍事》(北京：社會科學文獻出版社，2001年)，頁7。

26 "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement," *The White House*, <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-9502.pdf> (檢索日期：2012年7月19日)

27 William J. Perry, "Defense in an Age of Hope," *Foreign Affairs*, Vol.75, No.6, November/December 1996, pp.64-79.

28 有關「預防性防禦」的完整論述，參見：Ashton B. Carter and William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington: Brookings Institution Press, 1999).

勝利。尤其在嚇阻與防止衝突方面，該報告強調美國的全球與區域戰略是建立在強大而有效的聯盟基礎。²⁹

延續這樣的戰略規劃，柯林頓政府於1997年的《國家軍事戰略報告》揭示「塑造、反應、準備」(Shape, Respond, Prepare)三大目標，亦即「塑造」有利於美國的國際環境，對各種危機做出及時有效的「反應」，並對不確定的未來預作「準備」。為了達到上述目標，美國將藉由各種合適工具，發揮全球領導能力，持續作為那些與美國有著共同利益國家之安全夥伴。³⁰學者對此分析指出，除了積極參與國際事務外，軍事活動也是塑造有利環境的手段。相關途徑包括：鞏固與擴展軍事聯盟關係、保持美軍前沿部署、加強反擴散和國際軍備管制、強化與友好國家的安全合作，以及與非敵非友的國家進行軍事交流，達到預防危險、減少危險，最終遏止侵略之目的。³¹

另一方面，在1997年首次發表的《1997：四年期國防總檢報告》(The Quadrennial Defense Review, 1997)針對全球安全環境的分析當中，更明白指出美國的聯盟一如北約、

美日聯盟、美韓聯盟一對其本國安全有著關鍵的作用，並能適應當前的挑戰。若有必要的話，美國將阻止並擊敗對盟邦和朋友的侵略。³²當美國於2001年9月11日遭受恐怖分子挾持客機攻擊後所公布的《2001：四年期國防總檢報告》(The Quadrennial Defense Review, 2001)當中，提出了若干重要的目標，包括：(一)確保美國盟邦有實現安全承諾的能力；(二)遏止敵方採取足以威脅美國及其盟邦的計畫或行動；(三)透過擊敗敵方的攻擊以嚇阻侵略；(四)若嚇阻失效時，便展開決定性的打擊。³³在2003年美國準備以擁有大規模毀滅性武器而出兵伊拉克時，曾引起盟國內部的激烈爭辯。最後美國仍然與若干國家合作，組成了「志願聯合」(Coalition of the willing)的多國部隊，以遂行任務。³⁴在2006年的《國家安全戰略報告》中，小布希政府仍然強調，由於恐怖主義擴散的問題，美國面對的是難以捉摸的敵人，反恐戰爭是武器的競賽，也是理念的對抗。若要有效因應，美國必須加強聯盟關係，吸引盟國加入全球反恐戰爭，如此才能最大限度地孤立敵人。³⁵

由前述重要官方報告可知，聯盟在美國

29 "A Strategy of Flexible and Selective Engagement-National Military Strategy, February 1995," *Federation of American Scientists*, http://www.fas.org/man/docs/nms_feb95.htm (檢索日期：2012年7月19日)

30 "National Military Strategy, 1997," *The Air University*, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nms> (檢索日期：2012年7月19日)

31 同註25，頁13。

32 "The Quadrennial Defense Review Report 1997," *U.S. Department of Defense*, <<http://www.dod.mil/pubs/qdr/sec3.html>> (檢索日期：2012年7月19日)

33 "The Quadrennial Defense Review Report 2001," *The Commonwealth Institute*, <<http://www.comw.org/qdr/qdr2001.pdf>> (檢索日期：2012年7月19日)

34 "Bush: Join 'Coalition of Willing'" *CNN*, <<http://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/11/20/prague.bush.nato/>> (檢索日期：2012年9月21日)

35 "The National Security Strategy 2006, III. Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends" *The White House*, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/sectionIII.html>> (檢索日期：2012年9月21日)

國家戰略扮演的角色，並未因蘇聯瓦解或冷戰結束而降低其重要性。在國際情勢多元變化的後冷戰時期，持續維持聯盟體系運作才能有效維護美國的國家安全利益。

肆、美國為何需要聯盟

國際關係學者摩根索(Hans J. Morgenthau)認為，在國際關係中經常出現的權力平衡方式包括了：分而治之、補償、軍備、聯盟，其中又以聯盟最為重要。國家是否採取聯盟政策不是原則問題，而是權謀問題。假如國家相信自己的力量強大到不需要外來的援助便足以自保時，便會避免結盟；當在聯盟內承擔義務而帶來的負擔超過預期的利益時，該國也不會採取聯盟政策。³⁶因此，當國家為了追求權力，但本身的力量仍不足以實現目標時，便會考慮與其他國家聯盟合作，各國之所以願意遵守權力平衡原則，其實是為了增進自己的利益。當他們認為權力平衡被擾亂，為了重建平衡需要新的力量組合時，他們將不可避免地變換陣營，建立新的聯盟。³⁷華爾滋曾經表示，如果國際政治有什麼獨特的政治理論，那就是「權力平衡理論」。為了要達到權力平衡，國家可以採取

的內部努力手段包括：增強經濟實力、增強軍事實力、發展明智戰略。外部努力手段則包括：強化或擴大己方聯盟、削弱敵方的聯盟。³⁸此外，更有學者提出「聯盟兩難」的觀點，認為在大國與小國的聯盟體系中，小國會擔心遭到大國的拋棄，但大國也會擔心受到小國魯莽衝動行為的連累而捲入不必要的國際紛爭。在此關係中，一個國家在結盟之後越是擔心被連累，它拋棄盟友的可能性便越大；而當它越不願拋棄盟友時，它被連累的可能性也就越大。³⁹瓦斯克斯(John A. Vasquez)指出，國家會參加聯盟往往是預期到戰爭的危險，打算透過聯盟來增強相對實力，然而這樣的聯盟經常會導致了對抗聯盟的形成。⁴⁰換言之，參與聯盟體系對於霸權、大國或小國來說，並不是百利而無一害的選擇。

美國自從第二次世界大戰結束以來，便成為國際關係中的霸權，在冷戰結束以初，更享有權力優勢而成為超級強權，創造出單極體系的穩定局勢。⁴¹因此，美國實際上並不需要聯合其他國家的合作，才能維持本國的安全與利益。但在後冷戰時期，美國卻仍然維持了穩定的聯盟體系，盟國之間合作的

36 Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: McGraw-Hill, 1985), pp.198-201.

37 同註36, p.210.

38 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp.117-118.

39 參見：Michael Mandelbaum, *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima* (New York: Cambridge University, 1981), ch6.；Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," pp.466-467.; Thomas J. Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Vol.23, No.4, Spring, 1999, pp.49-80.更為詳細的探討可參見：Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, pp.180-186.

40 John A. Vasquez, "The Steps to War: Toward a Scientific Explanation of Correlates of War Findings," *World Politics*, Vol.40, No.1, Oct., 1987, pp.108-145.

41 參見：Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol.70, No.1, 1990/1991, pp.23-33.

範圍更擴及到多元議題。學者們對此提出了不同的解釋觀點。

一、維持權力優勢，牽制盟國

金德爾伯格(Charles P. Kindleberger)認為，霸權存在就意味著國際政治和經濟秩序的穩定。缺乏霸權的國際關係會由於無政府狀態的本質而陷入混亂，造成全球政治動盪與經濟衰退。若是由一個處於優勢支配地位的霸權國家，向國際社會提供和平與穩定之類的「公共財」(Public goods)來維持秩序，吸引其他國家合作，該霸權國將可從中獲得利益，如此便會強化該霸權領導國際社會的意願。⁴²

華爾滋在1960年代就認為，冷戰期間的北約和華沙公約組織受到美蘇兩大強權的主導，而非傳統的軍事聯盟。其後來更進一步指出，冷戰結束以後，北約連「條約保證組織」都不是了，因為吾人甚至無法回答，究竟是要保證來對抗誰？⁴³事實上，根據其他學者的研究，即便在冷戰期間，美國為了避免自身的國家整體戰略利益受損，也透過聯盟關係的建立而牽制了若干不民主國家的對外政策。⁴⁴這樣的考量，主要是不希望魯莽的弱小盟國主動挑釁強大敵國，因而將美國捲入不必要的區域衝突。另一方面，其他盟

國也因為擔心被美國拋棄於聯盟體系之外，反而行事更為小心謹慎。

從宏觀的角度來說，只要各國之間的權力仍保持著相對差距，國際體系仍然可以保持穩定；從微觀的角度來說，國家彼此相互競爭以追求權力平衡，表現出動態的互動。由此推演出霸權國所追求的國家利益，即為維持其與國際體系中其他國家，尤其是主要挑戰國或潛在挑戰國的相對優勢之權力地位。⁴⁵米爾斯海默曾表示，冷戰期間的北約，本質上是美國面對蘇聯威脅時運作權力的工具。在冷戰結束以後，北約不是消失就是會重新反映歐洲權力分配的新面貌，至少不像是冷戰期間那樣。⁴⁶由於聯盟是利益相近的國家結成目標一致、行動協調的團體，以抗衡其他的競爭勢力。國家在尋求建立聯盟的過程中，也在設法削弱對手的聯盟，形成戰略上的優勢。然而，由於霸權國在政治、軍事、經濟的強大影響力，聯盟當中的霸權便容易發揮主導作用，一方面聯盟關係的建立，反映出參與國家的共同利益；另一方面，也會反映出霸權國在聯盟關係中的特殊利益。⁴⁷

有學者認為，由於美國霸權遠離歐亞大陸，雖然享有權力優勢，但對於歐亞國家來

42 Charles P. Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods and Free Rides," *International Studies Quarterly*, Vol.25, No.2, June 1981, pp.242-254.

43 Kenneth N. Waltz, "International Structure, National Force, and the Balance of World Power," *Journal of International Affairs*, Vol.21, No.2, 1967, p.219.; Kenneth N. Waltz, "NATO Expansion: A Realist's View," *Contemporary Security Policy*, Vol.21, No.2, 2000, pp.26-27.

44 Victor D. Cha, "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol.34, No.3, Winter 2010, pp.158-196.

45 秦亞青，《霸權體系和國際衝突—美國在國際武裝衝突中的支持行為(1945-1988)》（上海：上海人民出版社，1999年），頁110-111。

46 John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," pp.13-14.

47 餘起芬主編，《國際戰略論》（北京：軍事科學出版社，1998年），頁298-301。

說，美國的威脅性反較其鄰近的大國為低。由於距離降低了美國優勢地位的特性，而其他強國相互鄰近的地緣局勢則加深了彼此提防的謹慎心態。⁴⁸換言之，正因為美國霸權於後冷戰時期在歐亞地區延續了聯盟體系，才牽制了區域大國個別追求權力資源累積的渴望。這些大國對於維持區域平衡的需求，將可透過保持與美國的聯盟關係而獲得確保。

此外，在冷戰甫結束之初，美國國內出現追求「和平紅利」(Peace dividend)的訴求，即希望政府能在國家外部威脅驟然減少的情況下，縮減部分軍費支出，用以促進國內經濟發展。⁴⁹在此背景之下，美國自然會考慮與綜合國力強大的國家持續維持聯盟關係，一方面鼓勵盟國增強自身實力共同合作，以達成維護全球穩定與安全的霸權目標。另一方面，則可減輕本身的財政負擔。

以北約盟國來說，在軍事領域層面，雖然法國與英國所擁有的核武彈頭數目總和約為美國的一半，且即便美、法、英三國的核武彈頭數總和仍未能超過俄羅斯，⁵⁰但美國透過北約所建構起的軍事力量，一方面能增強聯盟在核子大戰爆發的第一擊(First strike)

之下的生存能力；另一方面北約的傳統武力（僅德、英、法三國之總和即約和俄羅斯相等）亦可在歐洲大陸上萬一爆發傳統常規戰爭時，發揮嚇阻之功效，減輕美國的負擔。

在美日聯盟關係方面，美國國防部在1990年的《亞太戰略架構報告》(A Strategy Framework for the Asia Pacific Rim)中便指出，將在未來10年內分三階段裁減亞太駐軍，而在第一階段即減少駐日美軍約5千至6千名。⁵¹1991年，美日雙方簽訂為期5年的特別措施協定，日方在協定的有效期限內，每年負擔駐日美軍的費用為48億美元，此數額約佔駐日美軍經費總額的70%，而日本自1992至1995年所負擔的經費，將不斷增加。⁵²另一方面，雖然日本受到「和平憲法」的限制，不能參與海外的戰爭行為，但其仍積極參與國際事務。1990年8月，伊拉克入侵科威特，日本隨即宣布凍結對伊拉克的經濟援助。雖然日本無法實際派出兵力參與，但美國希望日本能在雙方聯盟關係的基礎上提供協助。在此要求之下，日本對於阿拉伯國家及多國聯軍的經濟支援從原先宣布的10億美金，又增加了30億美金，而在聯軍展開攻擊伊拉克的「沙漠風暴行動」(Operation Desert

48 William C. Wohlforth, "U.S. Strategy in a Unipolar World," in G. John Ikenberry, ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002), p.107.

49 Malcolm Knight, Norman Loayza, and Delano Villanueva, "The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth," *The World Bank*, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1996/02/01/000009265_3961019185301/additional/107507322_20041117142015.pdf>（檢索日期：2012年9月21日）

50 相關數據參見：Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (Oxford University Press, 2002), pp.36-37.

51 United States Department of Defense, *A Strategy Framework for the Asia Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century* (Washington D.C.: Office of the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, April 1990), pp.13-14.

52 周煦，《冷戰後美國的東亞政策(1989~1997)》（臺北：生智出版社，1999年），頁119。

Storm)後，日本又再援助了90億美金，約占所有經費的20%。⁵³然而，即便日本對以美國為首的聯軍貢獻頗多，但其在國際社會與美日關係中的地位，並未獲得顯著的提升，反而遭致了「支票外交」(Checkbook diplomacy)的批評。⁵⁴1992年1月，美國老布希(George H. W. Bush)總統訪問日本，並與日本首相宮澤喜一(Miyazawa Kiichi)共同發表了關於美日全球夥伴關係的《東京宣言》(The Tokyo Declaration)。其內容重點為：一、以往美日的合作關係，主要是建立在政治、經濟自由和民主法治等原則上，日後雙方將更關注於經貿投資等議題；二、兩國的聯盟關係是全球夥伴關係的基礎，因此應在軍事上共同合作追求和平，在經濟上開放彼此的商業投資市場，以抵制保護主義。⁵⁵實際上，當時便有美國克萊斯勒、通用、福特等3大汽車製造商的總裁陪同訪日，試圖藉此敦促日本政府增加對美國車廠的合作與採購貿易。⁵⁶

若從經濟實力來評估，根據世界銀行的資料顯示，2011年經購買力評價衡量的國民平均年收入，在亞洲地區國家排行前三名分別是：新加坡（59,790美元）、日本（35,510美元）、南韓（30,290美元）。在美洲及歐洲地區，包含美國在內的前13名包括：盧森堡（87,030美元）、挪威（58,090美元）、瑞士（50,900美元）、美國（48,890美元）、荷蘭（43,770美元）、瑞典（42,350美元）、丹麥（42,330美元）、奧地利（41,970美元）、德國（40,170美元）、加拿大（39,830美元）、比利時（39,300美元）、芬蘭（37,990美元）、英國（36,970美元）。⁵⁷在亞洲地區，日本與南韓於後冷戰時期皆與美國維持聯盟關係，在美洲及歐洲地區的前述國家，除瑞士、瑞典、芬蘭與奧地利為中立國外，其他皆為北約會員國。

堡（87,030美元）、挪威（58,090美元）、瑞士（50,900美元）、美國（48,890美元）、荷蘭（43,770美元）、瑞典（42,350美元）、丹麥（42,330美元）、奧地利（41,970美元）、德國（40,170美元）、加拿大（39,830美元）、比利時（39,300美元）、芬蘭（37,990美元）、英國（36,970美元）。⁵⁷在亞洲地區，日本與南韓於後冷戰時期皆與美國維持聯盟關係，在美洲及歐洲地區的前述國家，除瑞士、瑞典、芬蘭與奧地利為中立國外，其他皆為北約會員國。

換言之，當美國在後冷戰時期繼續維持霸權領導的聯盟體系時，實際上仍選擇了具有一定軍事、經濟能力的盟國，以有效減輕本國在維護國際安全上的負擔。這些盟國一方面能支持與支援美國全球戰略布局之規劃，另一方面又可透過與美國合作或尋求安全保護，以維持基本的防禦能力，降低鄰近國家權力擴張的衝擊影響。

二、因應多元複雜全球局勢

隨著全球化時代的來臨，國際社會關注的議題增加，當國家之間的互動出現了連結不同社會的多重管道，各種類型的非國家行為者會在多元議題中合作，模糊了各議題的性質與界線時，便會出現了「複合相互依賴

53 Courtney Purrington and A. K., "Tokyo's Policy Responses During the Gulf Crisis," *Asian Survey*, Vol.31, No.4, April 1991, pp.310-311.

54 Yoichi Funabashi, "Japan and the New World Order," *Foreign Affairs*, Vol.70, No.5, Winter 1991, p.61.

55 "Text of Remarks at the Japanese Welcoming Committee Luncheon in Tokyo, 1992-01-09," *George Bush Presidential Library and Museum*, <http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3829&year=1992&month=01>（檢索日期：2012年9月21日）

56 另可參見："1992 U.S.-Japan Global Partnership Agreement," *The International Trade Administration*, <<http://www.mac.doc.gov/japan-korea/market-opening/ta920109.htm>>（檢索日期：2012年9月21日）

57 "GNI Per Capita, PPP (current international \$)", *World Bank*, <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD/countries>>（檢索日期：2012年7月19日）

關係」。⁵⁸

當美國與日本於1996年簽署《日美安全保障聯合宣言》時便強調，亞太地區在冷戰結束後仍然面臨著不穩定的因素，包括朝鮮半島的緊張局勢、懸而未決的領土問題、大規模毀滅性武器及載具的擴散、潛在的區域爭端等，而在美日聯盟關係的架構下，雙方的合作能促進區域的安定，而能保證實現共同安全保障方面的目標。因此，美國維持軍事力量的存在將不可或缺。⁵⁹

在非政治軍事議題方面，1993年7月，美日雙方針對氣溫升高、人口過多、天然與人為災害等全球性問題簽署了《基於全球觀點合作的共同議程》，希望在促進健康與人類發展、回應國際社會安定的威脅、保護全球環境，以及提升科學與科技的發展等四大支柱下，加強與拓展彼此的合作關係，最終希望能讓其他國家和國際組織共同加入。⁶⁰2001年6月，美國總統布希(George W. Bush)與日本首相小泉純一郎(Junichiro Koizumi)於大衛營所發表的《安全與繁榮夥伴關係》宣言中更明白表示，美國與日本的聯盟關係將可促進亞太地區的和平與穩定、改善雙邊的經貿關係，以及加強在全球衛生

健康、氣候變遷等議題的合作。⁶¹

北約各國在1991年發表的《聯盟新戰略概念》(The Alliance's New Strategic Concept)當中則強調，雖然蘇聯已經瓦解，然而歐洲地區仍然存在著區域衝突、民族矛盾、恐怖主義與共產國家轉型動盪等現象，為了追求歐洲地區的持久和平，勢必要將北約以往的「集體防禦」戰略加以改造，並在聯盟防禦政策、軍事作戰概念、常規與核武態勢以及集體防禦計畫安排等層面調整，方能以新戰略概念有效因應複雜的危機。⁶²在歷經1990年代中期的區域動亂，以及捷克、匈牙利、波蘭等前共產陣營的國家加入後，北約在1999年4月間所發表的《聯盟戰略概念》(The Alliance's Strategic Concept)中即指出，近10年來出現了對歐洲一大西洋地區和平與穩定的新複合危機，包括：鎮壓、種族衝突、經濟貧困、政治秩序瓦解和大規模毀滅性武器的擴散。因此，聯盟的任務不僅在於防禦成員，還要對區域的和平與穩定做出貢獻。在追求維護和平、避免戰爭和強化前述任務中所揭櫫的安全與穩定，北約將尋求和其他組織合作。⁶³在2010年11月的里斯本高峰會上，北約提出的戰略概念報告則以「

58 參見：Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, 3rd Edition (New York: Addison Wesley, Longman, 2001).

59 “Japan-U.S. Joint Declaration on Security- Alliance for the 21st Century,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, April 17 1996, <<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/security.html>> (檢索日期：2012年7月19日)

60 “Cooperation on Global Challenges,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, <<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/agenda/gpers.html>> (檢索日期：2012年7月19日)

61 “Partnership for Security and Prosperity” *Prime Minister of Japan and His Cabinet*, June 30, 2001, <http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2001/0630anzen_e.html> (檢索日期：2012年7月19日)

62 “The Alliance's New Strategic Concept,” *The North Atlantic Treaty Organization*, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm> (檢索日期：2012年7月19日)

63 “The Alliance's Strategic Concept,” *The North Atlantic Treaty Organization*, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm> (檢索日期：2012年7月19日)

主動接觸，現代國防」(Active Engagement, Modern Defence)為核心，強調要與其他國際組織（主要是聯合國與歐盟）接觸合作，以完成集體防禦、危機管理、合作安全等核心任務。⁶⁴

為了要對付非傳統威脅，美國國防部早在1997年的《四年期國防總檢報告》中便呼籲，由於美國在傳統軍事力量的優勢，反而會促使敵對國家藉由非對稱的方式，在海內外對美國的部隊、利益與人民展開攻擊，其手段可能包括恐怖主義、核生化武器威脅、資訊戰(Information warfare)或環境破壞等。⁶⁵當時的國防部長裴利更將恐怖主義與核生化武器擴散結合的可能威脅稱之為「災難性恐怖主義」，並呼籲政府嚴肅看待這些可能的變化。若有關單位無力對抗此般威脅時，很可能會動搖民眾對於政府的信心，甚或引發更大規模的暴力事件。⁶⁶美國國防部在1999年度的《國防報告》指出，全球戰爭的威脅性越來越小，民主政治和市場經濟則在世界各地促進了和平、繁榮與合作。然而，大規模的越境侵略(Large-Scale, Cross-Border

Aggression)、潛在危險的科技、跨國性威脅以及失敗國家等問題仍持續存在，凡此皆可能對美國國家安全利益造成損害。幸而，包括北約、日本與南韓在內的美國盟友得到妥善的調整，以適應今日的挑戰。⁶⁷在2006年的《四年期國防總檢報告》中，美國持續強調，由於以往面對的是單一特定的民族國家威脅，現在則轉變為來自於分散式網絡的多元複合挑戰。因此，更應加速促進國防轉型，以便因應未來的局勢發展。⁶⁸

事實上，早在美國於1992年派遣美軍參與索馬利亞進行「恢復和平」(Operation Restore Hope)人道救援行動時，布希總統(George H. W. Bush)便曾表示，美國無法獨立解決世界的亂象，但美國的行動往往是其他國家參與的催化劑。⁶⁹由於傳統軍事聯盟的功能僅在於防範敵國入侵，但在後冷戰時期，美國面對的威脅來源則包括：大規模毀滅性武器及載具的擴散、恐怖主義的發展、前蘇聯境內或其他地區的民主改革失敗等。⁷⁰這些繁重的事項都不是美國獨一己之力得以完成。因此自然會願意透過與享有共

64 "Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon," *The North Atlantic Treaty Organization*, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm> (檢索日期：2012年7月19日)

65 "The Quadrennial Defense Review Report 1997," *U.S. Department of Defense*, <<http://www.dod.mil/pubs/qdr/sec3.html>> (檢索日期：2012年7月19日)

66 參見：Ashton B. Carter and William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington: Brookings Institution Press, 1999).

67 "Annual Defense Report, 1999," *Federation of American Scientists*, <http://www.fas.org/man/docs/adr_00/chap1.htm> (檢索日期：2012年7月19日)

68 "Quadrennial Defense Review Report, 2006," *Department of Defense*, <<http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf>> (檢索日期：2012年7月19日)

69 參見："The Effort to Save Somalia," *Defense Technical Information Center*, <<http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/history/somalia.pdf>> (檢索日期：2011年10月18日)

70 "Report on the Bottom Up Review," *Federation of American Scientists*, October 1993, <<http://www.fas.org/man/docs/bur/part01.htm>> (檢索日期：2012年7月19日)

同利益或面對共同威脅的國家結成聯盟，一同參與以減輕彼此的負擔。

三、民主國家易於相互聯盟合作

自由主義學者基本上認為，民主國家之間傾向於合作，因而較能維持和平的關係。在民主國家內部的政治機制設計上，更容易將民意之訴求轉化為其外交政策上的立場，由於人民是戰事進行中最主要的「被剝奪者」，自然不會願意讓政府輕率地發起戰爭。多伊爾(Michael W. Doyle)表示，在民主國家之間的外交關係方面，由於這些民主國家有著共同的價值觀與信念，在彼此互動中追求利益時，往往能以規則而和平的方式為之，減小了因誤會摩擦而發生爭端的可能。更由於其有著共同的規範與文化，即便在爭端發生時，亦能遵守相關的法律規範解決。當這些民主國家之間的和平關係逐漸擴大，形成了制度化的合作，最終便可創造出一個民主國家的利益共同體。⁷¹對於非民主國家來說，由於缺乏相關政治體制，會更傾向於把本身的政策與意識強加諸在其他行為者。⁷²因此，那些非民主國家將可能比民主國家在彼此的對外關係更容易涉入衝突。

雷克(David Lake)指出，由於民主政府對於領土擴張獲得的回報較小，而專制政府則有較大的獨占超額利益(Monopoly rents)，對於領土擴張所能獲得的利益較大，因而在後

者的國家戰略方面會有帝國主義的偏好。在相互缺乏這種偏好的情況下，兩個民主國家之間會有更少的理由邁向衝突，於是較不可能相互開戰。⁷³其他學者進一步研究指出，若是以個別的國家來說，政權類型與涉入的衝突之間不存在明顯的關聯，並非民主國家就比較愛好和平；若是以一組國家來說，民主國家之間遠較其他組合方式（專制國家之間、專制國家與民主國家）還較少發生戰爭。⁷⁴

當民主國家本身在國內習慣以和平的方式透過制度解決爭端，在面對另一個民主國家時，便會產生試圖達成合作的期待與結果。當該國面對的是習慣在國內以強制手段追求利益的專制國家時，由於擔心專制國家會在對外政策上採取激進手段，便會產生戒心而較易引發衝突。因此，所謂的「民主和平論」應該被界定為「民主國家之間和平」的概念，並不表示民主國家在國際關係中，不論面對什麼類型的國家都會經常維持和平傾向。根據學者的研究指出，民主國家在其所發起的戰事中獲勝機率較高，是因為就體制上來講，他們較擅長於選擇能打贏的戰爭。因為民主國家的領導者一方面必須對民意負責，戰爭的失敗便意味著必須辭職下臺；另一方面則是對資訊瞭解較為充分，更有益於相關決策的產出。此外，民主文化能

71 Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacy and Foreign Affairs," *Philosophy and Public Affairs*, Vol.12, No.3, Summer 1983, pp.230-232.

72 Zeev Maoz and Bruce Russett, "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986," *American Political Science Review*, Vol.87, No.3, September 1993, pp.624-638.

73 David A. Lake, "Fair Fights? Evaluating Theories of Democracy and Victory," *International Security*, Vol.28, No.1, Summer 2003, pp.155-156.

74 Zeev Maoz and Nasrin Abdolali, "Regime Types and International Conflict, 1816-1976," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.33, No.1, Mar., 1989, pp.3-35.

培養出較為專精投入的士兵，在戰場上較容易獲勝。⁷⁵

還有學者將國家屬性與外交行為結合，認為民主國家之間更傾向於相互結成聯盟。特別是在第二次世界大戰結束以來，以可能形成的聯盟總數43,442組來說，原本預計會出現全由民主國家組成聯盟的8,524組，數量占了總數的19.6%。但在實際觀察到367組至少包含一個民主國家的聯盟中，即有129組是全屬民主國家所組成的，約佔總數的35.2%。換言之，在1946到1965年期間，民主國家之間實際形成聯盟的比例仍高於期望值。⁷⁶學者表示，固然安全顧慮仍是國家選擇聯盟的主要考量，但在國際體系中，區分成員之間的分野則與意識型態有關。⁷⁷魯塞特(Bruce M. Russett)也指出，政治制度、文化與意識型態的相似性，會增加國家之間形成聯盟的機會。承平時期的聯盟，由於強調透過相互合作而提供公共財，受到相似性影響的程度，會比戰爭期間強調零和收益的聯盟還大。⁷⁸

由於民主政府體制的開放特性，奈伊更曾引述其他學者的觀點認為，外國人士對於美國政治與政府體制發揮影響力的機會不僅相當的多，還構成了建立聯盟關係的重要誘因。原本雅典人將「提洛同盟」(Delian

League)轉變為帝國時，若干較小的盟國還陷入了被拋棄或捲入戰爭的焦慮。但美國盟邦得以保有發言權的此一事實，則解釋了為何在冷戰威脅退去之後，聯盟關係還能長期持續的原因。由於組織制度規範與集體決策機制減弱美國的單邊能力，雖然本身政策自主性降低，但美國的收穫遠超過其所付出的代價。從憲政協商的角度來說，美國優勢下的多邊主義仍是持久發展的關鍵，因為減少了建立反美聯盟的誘因。⁷⁹

簡而言之，民主國家在國際關係中相互合作或甚至締結聯盟的比例，高於其他政權類型的組合。一旦參與戰爭，民主國家（或集團）將更容易擊敗對手。主要原因便在於，包括美國盟國在內的多數民主國家經濟發展較為成熟，且擁有較為先進的資訊科技，可以將豐沛的資源投入戰事，因而更容易獲得最終勝利的觀點。

四、塑造國際行動之合法性與正當性

第二次世界大戰結束後，美國為了防範蘇聯共產主義的擴張，在肯楠(George F. Kennan)的建議下，提出了圍堵政策，⁸⁰先後在全球各地建立起聯盟關係。基歐漢認為，聯盟就是國際制度，其涉及成員角色分配的規則。以北約來說，由於包含著複雜的決策程序和不同功能的正式官僚組織，而顯得高

75 Dan Reiter and Allan C. Stam, *Democracies at War* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002), pp.28-33.

76 Randolph M. Siverson and Juliann Emmons, "Birds of a Feather: Democratic Political Systems and Alliance Choices in the Twentieth Century," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.35, No.2, Jun., 1991, p.295.

77 Herbert S. Dinerstein, "The Transformation of Alliance Systems," *The American Political Science Review*, Vol.59, No.3, Sep., 1965, pp.589-601.

78 Bruce M. Russett, "Components of an Operational Theory of International Alliance Formation," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.12, No.3, Sep., 1968, pp.285-301.

79 Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, pp.158-159.

80 X (George F. Kennan), "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs*, No.4, July 1947, pp.566-582.

度制度化，與一般聯盟並不相同。⁸¹根據《維也納條約法公約》第二條第一項規定，條約即為「國家間所締結而以國際法為準之國際書面協定，不論其載於一項單獨文書或兩項以上相互有關之文書內，亦不論其特定名稱為何」。⁸²美國與盟國之間的關係建立，多半係以正式的國際條約為基礎，規範彼此應盡的義務與權利，以凸顯聯盟的性質與任務。

北約成立時簽署的《北大西洋公約》第三條即規定：「締約國得個別或集體以經常而有效的自助(Self-help)及互助(Mutual aid)方法，維持與發展其個別或集體的能力，以抵抗武裝攻擊」。第四條則指出：「任何締約國認為締約國中任何一國之領土完整、政治獨立或安全遭受威脅時，各締約國得共同商討對策」。第五條又明白表示：「各締約國同意對歐洲或北美之一或數個締約國之武裝攻擊，應視為對締約國全體之攻擊。每個締約國將依照聯合國憲章第五十一條所承認的單獨或集體自衛之權利，單獨或會同其他締約國採取必要之行動，必要時包括武力之使用，藉以恢復並維持北大西洋地區的安全」。⁸³在條約的拘束力下，美國與其北約盟國可在適當的時候，以符合《聯合國憲章》與《北大西洋公約》規定之方式，展開聯合軍事行動，當然亦包括武力的使用。《北大西

洋公約》第五條第一次被援引時，便是美國於2011年9月11日遭受恐怖分子的攻擊，其後北約盟國更參與美國在阿富汗打擊國際恐怖主義的軍事行動。

2002年11月20日，美國總統布希與捷克總統哈維爾(Vaclav Havel)在布拉格會晤後，即公開呼籲北約及其他國家加入由美國領導的「志願聯合」陣營，以確保解除伊拉克的武裝。⁸⁴事實上，由於聯合國及安理會遲遲未能通過相關決議，授權美國對伊拉克展開軍事行動，美國為了訴求其行動符合《聯合國憲章》第二條第四款：「會員國不得使用威脅或武力或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立」的規範，便希望透過北約授權「集體自衛」(Collective defence)的方式，取得軍事行動的正當性，藉此降低國際社會的壓力。美國主要的考量及依據，便在於聯合國憲章第二條第四項的規範，有著下列例外：對抗原先敵國、安理會常任理事國的聯合武裝行動、區域機關的執行行動、安理會的執行行動與自衛等。⁸⁵

在美日聯盟方面，雙方早於1960年簽訂的《美日共同合作和安全保障條約》當中即說明，由於認識到兩國具有聯合國憲章所確定的進行單獨或集體自衛的固有權利，始簽

81 Robert O. Keohane, "Alliances, Threats, and the Use of Neorealism," *International Security*, Vol.13, No.1, Summer 1988, p.174.

82 "Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969," *United Nations*, <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf> (檢索日期：2012年7月19日)

83 "The North Atlantic Treaty," *The North Atlantic Treaty Organization*, <<http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>> (檢索日期：2012年7月19日)

84 Steve Schifferes, "US says 'Coalition of Willing' Grows," *BBC News*, March 21, 2003, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/2870487.stm>> (檢索日期：2012年7月19日)

85 參見：黃瑤，〈論禁止使用武力原則—聯合國憲章第二條第四項法理分析〉（北京：北京大學出版社，2003年），頁248-251。

署該項條約。在條約的第一條中強調，締約國保證依照聯合國憲章的規定採取行動。第三條則指出，締約國將單獨以及互相合作，透過持續不斷和有效地自助與互助，維持與發展其抵抗武裝進攻的能力。在第五條中更明白表示，聯盟的反擊行為將按照《聯合國憲章》第五十一條的規定，立刻報告聯合國安理會。⁸⁶在1996年簽訂的《美日安保聯合宣言》中，雙方則擴展了美日聯盟的合作範圍。原先簽署《美日共同合作和安全保障條約》的動機係為保衛日本免受蘇聯攻擊。依照1960年的條約規定，防衛範圍僅限於以日本本土為中心的200海浬以內區域，以及宗谷、津輕、對馬海峽；1978年公布的《美日安保防衛合作指針》則將範圍擴至「遠東地區」；此次《美日安保聯合宣言》則將以往的「遠東有事」改為「日本周邊事態」(Situations in areas surrounding Japan)的情勢概念。⁸⁷在1997年美日雙方所簽署的《美日安保防衛合作新指針》又再次強調，美日兩國所採取的一切行動，都要符合包括和平解決爭端、主權平等在內的國際法基本原則與《聯合國憲章》等有關國際條約的規定。⁸⁸

學者認為，由於美國建立了多層次協

約與夥伴關係的自由主義國際秩序，維持了市場開放、維繫民主國家團結、營造出跨區域的安全共同體，並提供安全、擁護有共識的規則和制度，引導開放的世界經濟，其他國家則給予支持，這就是由美國所領導而具有自由主義特徵的霸權秩序。這種國際秩序激發了權力、財富穩定和安全，這些因素都使得西方國家在冷戰中獲得勝利。⁸⁹基歐漢(Robert O. Keohane)也表示，霸權和帝國是不一樣的，前者不透過臃腫的政治結構來主導社會，而是透過等級控制和市場力量運作結合的方式。成功的霸權領導本身也依賴一定形式的非對稱合作，霸權扮演著一種獨特的地位，為其夥伴提供領導，換取服從的回報。若僅有物質的優勢地位並不能確保國際體系的穩定和有效的領導。國際合作可能透過霸權的存在而培育起來，同樣地，霸權也需要其他國家的合作來制訂和執行國際規則。⁹⁰美國前國家安全顧問布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)指出，為了要處理各區域的潛在問題，美國需要廣泛合作的戰略。根據以往歐洲一大西洋共同體的成功經驗，要合作決策才能解決共同的負擔。唯有與主要夥伴國家共同塑造綜合性的戰略，美國

86 "Treaty of Mutual Cooperation and Security Between the United States and Japan," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, January 19, 1996, <<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>> (檢索日期：2012年7月19日)

87 盛欣、何映光、王志堅、郭成建，《富士軍刀—日本軍事戰略發展與現狀》（北京：解放軍出版社，2002年），頁180-183。

88 "The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, <<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/guideline2.html>> (檢索日期：2012年7月19日)

89 G. John Ikenberry, "Liberal Order Building," in Melvyn P. Leffler and Jeffrey W. Legro, eds., *To Lead the World: American Strategy after the Bush Doctrine* (New York: Oxford University Press, 2008), p.88, 91-96.；另可參見：Steven W. Hook and John Spanier, *American Foreign Policy since World War II, 16th edition* (Washington, D.C.: CQ Press, 2004), pp.52-63.

90 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984), pp.46-47.

才能避免成為陷入困境又孤獨的霸權。⁹¹因此，當美國透過聯盟或其他國際制度來遂行國家戰略時，便可以塑造出基本的正當性，而減緩其他國家反彈的可能性。

伍、區域強權興起的影響

當蘇聯政權垮臺以後，冷戰時期的兩極體系也隨之瓦解。1990年代初期，美國在聯合國授權之下，組織多國聯軍將伊拉克逐出科威特；柯林頓執政8年期間大力推動政策改善國內經濟、減少政府財政支出，積極推展對外自由貿易，形成美國自第二次世界大戰結束以來少見的政府預算與對外貿易雙盈餘的局面。⁹²一時之間，美國獨享全球優勢地位，成為「孤獨的霸權」(The Lonely Superpower)。⁹³然而，隨著國際局勢的變遷，各區域大國開始逐步提升自我綜合國力，引發學界不同討論。主要爭論的焦點便在於：這些國家是否能對美國霸權造成挑戰？是否會形成反美聯盟？

首先，根據奈伊(Joseph S. Nye Jr.)所提出的2000年全球八大綜合性強國當中，便包括了：美國、日本、德國、法國、英國、俄羅斯、中國與印度。⁹⁴許多現實主義學者認

為，當國家享有比其他國家更多的權力時，便非常容易引起這些國家的制衡，以恢復或維持體系的平衡，此即「權力平衡」理論。⁹⁵然而，後來又有現實主義學者提出修正，認為國家權力的擴增固然會造成其他國家的憂慮，但地理鄰近性、攻擊能力與侵略意圖等因素，也會影響國家對於「威脅」的判斷，其中又以「侵略意圖」這點最為關鍵。⁹⁶在前述綜合性強國中，日本、德國、法國與英國皆為美國盟國，自第二次世界大戰結束以來，乃至於後冷戰時期都維持著友好合作關係。⁹⁷縱使在若干議題上曾互有爭執，但基本上並未顯露出欲挑戰美國霸權的舉措。

其次，北約在冷戰結束以來的3次東擴中，仍積極透過「和平夥伴計畫」與俄羅斯和烏克蘭交流對話。1997年5月27日，北約與俄羅斯簽署了《北約與俄羅斯相互關係、合作與安全的基本文件》(Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation)，強調彼此互不視為對手，並承諾要加強合作及對話交流，在歐洲一大西洋地區共同建造持久而廣泛的和平。⁹⁸1997年7月9日，北約也與烏克蘭簽署了《獨特夥伴關係憲章》

91 Zbigniew Brzezinski, *The Choice: Global Domination or Global Leadership* (New York: Basic Books, 2004), p.68.

92 參見：Jack Godwin, *Clintonomics: How Bill Clinton Reengineered the Reagan Revolution* (Amacom Books, 2009).

93 參見：Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs*, Vol.78, No.2, March/April 1999, pp.35-49.

94 Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, pp.36-38.

95 參見：Hans J. Morgenthau, "Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace," Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*.

96 Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, pp.21-26.

97 參見：Josef Joffe, " 'Bismarck' or 'Britain' ? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity," *International Security*, Vol.19, No.4, Spring, 1995, pp.94-117.

98 "Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian," *The North Atlantic Treaty Organization*, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm> (檢索日期：2012年9月21日)

(Charter on a Distinctive Partnership)，同意在政治與安全相關議題、衝突避免與危機管理、軍備裁減、武器輸出及相關技術轉移等共同關切的議題展開諮商對話，進一步擴大和強化彼此的合作，以促進中、東歐的穩定與共同民主價值。⁹⁹對於以往冷戰期間的主要競爭對手，美國也持續保持安撫對話的善意作為。

在亞洲方面，固然美國與日本和南韓建立聯盟關係，便有在冷戰期間圍堵蘇聯，在後冷戰時期牽制中國的意味。但在柯林頓政府任內，採取了「交往與擴展」國家安全戰略，藉由開放市場與自由貿易的方式，積極改善美中雙邊關係，更於1994年將人權議題與貿易最惠國待遇脫鉤，減少了美中之間多年來的爭議。¹⁰⁰據資料顯示，中國於2011年時已成為美國第二大貿易夥伴。¹⁰¹至於印度，由於其地緣戰略位置與以往和中國的邊界衝突，美方更是積極拉攏，希冀印度能在南亞地區扮演積極角色。在2012年6月底由美國主導的「環太平洋軍事演習」中，更是首度邀請俄羅斯與印度參與。其考量因素，除了設法在亞太地區尋找海外軍事基地，更希望能共同分擔經費。¹⁰²

換言之，國家權力的增長並不必然決定

國家之間的衝突與合作關係。美國在後冷戰時期持續維繫聯盟體系，擴展盟國合作範圍，並加強與非盟國的區域強權對話，將可有效化解這些大國的疑慮，降低被（聯合）制衡的可能性，進而鞏固自身霸權優勢的地位。

最後，假使其他區域強權想要共同抑制美國的擴張，試圖聯合制衡霸權時，又將面臨兩項難題：一、區域強權加總起來的實力仍不足以和美國抗衡；二、參與這種反美聯盟而產生的相互猜疑與協調問題。

固然奈伊曾經客觀指出，美國並非在每個領域都能享有絕對優勢。當前的國際體系實際上呈現出三層棋盤式的賽局。在最上層，軍事權力呈現單極，美國仍享有優勢；在中層，經貿權力則呈現美國、歐洲／歐盟、日本、中國多強鼎立的局面；在最下層，則屬不受政府管制的跨國關係，並出現了權力分散的現象。¹⁰³然而，若以戰爭中最重視的權力要素來看，縱然美國在核子彈頭的整體數量上略遜於俄羅斯，但一般認為，美國的科技與防禦能力在核子大戰中仍有優勢。¹⁰⁴此外，美國即便在冷戰結束以來，每年軍事費用長期維持在4千億美元以上，2011年時更高達7千億美元，為全球軍費支出最高的國家，甚至超過排名其後第2至10名的總和。¹⁰⁵因

99 “Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine,” *The North Atlantic Treaty Organization*, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25457.htm>（檢索日期：2012年9月21日）

100 參見王高成，《交往與促變—柯林頓政府對中共的外交戰略》（臺北：五南出版社，2005年），第7章。

101 “Top Trading Partners-Total Trade, Exports, Imports, Year-to-Date December 2011,” *United States Census Bureau*, <<http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1112yr.html>>（檢索日期：2012年9月21日）

102 Gidget Fuentes, “PACOM supports China invite to RIMPAC 2014,” *NavyTimes*, Sep 19, 2012, <<http://www.navytimes.com/news/2012/09/navy-rimpac-china-us-training-pacific-091912/>>（檢索日期：2012年9月21日）

103 Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, p.39.

104 有關美國與蘇聯／俄羅斯之間核武力量對比的數據，參見：Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, “Global Nuclear Weapons Inventories, 1945-2010,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol.66, No.4, Jul 2010, pp.77-83.

105 “Background paper on SIPRI military expenditure data, 2011,” *Stockholm International Peace Research Institute*, <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/sipri-factsheet-on-military-expenditure-2011/at_download/file>

此，其他區域強權若欲合作擊敗美國，恐非易事。另一方面，當參與合作的國家數量增加時，彼此之間的溝通協調將更顯困難，往往又會為了謀求個別的私利而背叛群體，反倒不能順利形成有效制衡美國的聯盟。

陸、結 論

在後冷戰時期，美國成為國際體系中的唯一霸權，對於全球安全事務具有更大的影響力，卻仍然維持若干重要的聯盟關係。本文認為美國在冷戰結束以後，依舊希望透過聯盟體系的運作，進一步確保本國的權力優勢，並試圖藉由不同手段來影響盟國的政策傾向，以營造出有利於自身的外部環境。由於各國在後冷戰時期關注的議題領域趨向多元，但亟需共同合作才能解決跨國問題。作為全球唯一的霸權，美國不論是在冷戰期間或後冷戰時期與各國締結聯盟條約之目的，一方面在提供安全保障以維持區域穩定及有效嚇阻能力，避免再次爆發衝突；另一方面則是鼓勵盟國在安全無虞的考量下竭力發展經濟，以促進全球貿易往來，如此才能確保美國國內經濟的穩定成長，創造綜合國力優勢。

從本文的分析中，吾人可以瞭解，國際關係理論各學派的見解，對於美國在後冷戰時期持續維護聯盟體系發展的可能因素提出部分解釋。無論是新現實主義學者強調的威脅平衡和霸權穩定理論，或是新自由主義學

者所重視的複合相互依賴、民主和平論與正當性要求的觀點。最主要原因在於，國際關係發展的複雜程度非僅單一理論便足以提供完善的解釋能力，也有其他學者主張運用綜合方式對於特定問題展開研究。

基歐漢便指出，過去數十年來國際關係的理論分析(Theoretical analysis)都關注在不同思想學派之間的爭論。這些途徑(approaches)有時被視為「理論」(theories)，但它們都不是完善發展的理論。包括新現實主義、制度主義和建構主義在內的這三種國際關係學派經常被視為是矛盾對立的，或作為彼此的替代選項。但事實上，它們之中的任何一個都強調了世界政治複雜現實的某些層面。國際關係理論只有在確實發揮作用時，才會具有價值。對於世界政治有價值的研究是問題導向(Problem-oriented)。理論的價值在於其是否提供我們有效的工具來瞭解這些問題。¹⁰⁶

隨著蘇聯共產集團於1990年代初期的瓦解，民主化的浪潮又再次引發各國民眾對於民主政府與市場經濟的追求。¹⁰⁷由於民主國家本身的特性傾向於相互合作，彼此貿易往來也較為頻繁。因此，美國所主導的聯盟體系更能在和平時期持續運作，並發展出複合的政治、軍事、經濟網絡關係。根據美方2011年資料顯示，美國前10大貿易夥伴依序為：加拿大、中華人民共和國、墨西哥、日本、德國、英國、南韓、法國、中華民國、巴西。¹⁰⁸其中，加拿大與墨西哥佔有地利之

106 Robert O. Keohane, "Foreword," in Mario Telò, *International Relations: A European Perspective* (London: Ashgate, 2009), pp.vii-viii.

107 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

108 "Top U.S. Trade Partners," *U.S. Department of Commerce, Census Bureau, Foreign Trade Division*, <http://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg_ian/documents/webcontent/tg_ian_003364.pdf> (檢索日期：2012年5月10日)

便，且與美國共同簽署了《北美自由貿易協定》，巴西則為南美洲大國，同樣也有地緣經濟上的優勢。但加拿大、德國、英國、法國同為北約的盟國，¹⁰⁹日本與南韓則為美國在亞太地區的重要盟邦。

即便在後冷戰時期，各區域都有若干強權的興起，但因這些國家彼此鄰近，其相互牽制或防範的程度，可能還超過了對於海外霸權—美國的憂慮。由於美國在後冷戰時期仍然維持了聯盟體系運作，雖然本國經濟實力受到2008年以來的金融風暴而略受影響，但以近期的發展看來，這些區域強權尚不足以構成對於美國霸權地位的挑戰。只要美國能持續追求國際行動的合法性與正當性，並擴展與盟國和其他大國的合作關係，允許或給予參與國家適度的獎勵及協助，如此便能維護有利於其自身的國際秩序與優勢地位。

收件：101年07月24日

修正：101年12月03日

接受：101年12月11日

作者簡介

陳麒安，國立政治大學外交學系學士、淡江大學國際事務與戰略研究所碩士；研究領域：國際關係理論、聯盟理論、歐洲安全；目前為國立政治大學外交學系博士候選人。

109 法國於2009年3月宣布重返北約軍事指揮體系。參見：Jeremy Ghez and F. Stephen Larrabee, "France and NATO," *Survival*, Vol.51, No.2, April-May, 2009, pp.77-90.