

後冷戰時代美國外交政策的批判

關 中

（淡江大學國際關係學院講座教授）

摘 要

二十世紀最後十年，由於蘇聯解體，美國成為世界上唯一超級強國，全世界也進入了「後冷戰時代」。許多學者針對後冷戰時代美國所應扮演的角色提出論點，產生了許多不同的辯論，進而影響美國角色的定位，包括「良性霸權」、「廉價霸權」與「超強而不主宰」。本文從美國外交政策的許多表現來提出對於美國外交政策的批判，舉出許多美國言行不一、自私自私的例證並分析其原因，最後在結論中提出美國如果繼續追求霸權，最後必遭孤立的下場。

關鍵詞：後冷戰、美國外交政策、霸權主義、冷戰思維

壹、前言

二十世紀最後十年，由於蘇聯解體，美國成為世界上唯一超級強國，世界也進入「後冷戰時代」。美國在二十世紀末期享有了歷史上空前的卓越地位，從軍力到經濟，從科技到文化，美國莫不居絕對優勢。美國在二十世紀一百年內，繼1919年的凡爾賽體制，1945年的雅爾達體制，到1991年老布希(George H. Bush)總統的「世界新秩序」的提出，已經有三次機會建立國際秩序。與前兩次不同的，第三次的國際秩序不是經由戰爭的勝利，而是經由「冷戰」的結束。事實證明，沒有經由戰爭建立秩序比經由戰爭建立秩序要困難的多。這就是

老布希「世界新秩序」無疾而終的原因。¹

迄今為止的「後冷戰時代」有一個基本的矛盾，一方面美國幾享有足夠的力量去貫徹美國的意志，不論以武力干涉或經濟制裁去壓迫其他的國家接受美國的法律或符合美國的利益；另一方面，美國對國際社會以及其他國家提供解決問題的方法代表的多是美國自己的利益和價值。其結果是美國的優勢地位與世界秩序脫節，其他國家也無從理解到底什麼是美國的理想和目標。

對多數國家來說，冷戰結束是何等的大事，但美國人民卻把它簡單解釋為美國的成就。美國自由派人士認為這是美國民主的勝利，相信只要繼續推動經濟和人權就會主宰世界；保守派人士認為這是美國對蘇聯強硬政策的結果，所以只要強化其霸權，就能解決一切難題。這兩種觀點使美國在一個變動的世界中，難以建立一個合理的政策。

美國修正主義學者關心的問題不是冷戰是如何結束的，而是為何它會存在如此之久？他們認為在 1970 年代美蘇「和解」之時，冷戰就可以結束了。可能的原因是美國並不願結束冷戰，因為有太多的既得利益。傳統主義學者則指出美國可能會懷念冷戰，因為在冷戰中，美國有固定的職業，有明顯的主要敵人，更有一種號召和使命，如今卻什麼都沒有了。身為一個沒有對手的超強，沒有聖戰的十字軍，美國要何去何從，要如何自處？要如何調適自己的角色？這當然是令美國十分頭疼的問題！

貳、美國各界對後冷戰時代特性的辯論

自從第二次世界大戰後，美國花了無數的人力和物力來研究蘇聯，但幾乎沒有人預測在 1980 年代末期，蘇聯會走上解體。因此，面

1. Steven Hurst, *The Foreign Policy of the Bush Administration: In Search of a New World Order* (New York: Cassell, 1999); George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Vintage, 1998).

對蘇聯解體後的世界新情勢，美國的學者和政策官員一時間幾乎都不知所措。在 1990 年代，不同觀點的論述一波一波的推出，一如美國傳統的外交政策辯論，主要仍是樂觀論和悲觀論之分，也是理想主義和現實主義之爭。

	樂觀論	悲觀論
思想上	歷史的終結	文明的衝突
方式上	民主和平	權力平衡
趨勢上	全球經濟	全球霸權

一、樂觀論點

最早的樂觀論者是日裔美人福山（Francis Fukuyama），他是一位與美國政府關係十分密切的學者，認為冷戰以不流血的方式結束，代表的是一個歷史的終結(The End of History)，自此之後全世界將走向西方的、自由的民主資本主義，因為隨著蘇聯集團的瓦解，世界歷史上最大的辯論已經結束了，所以美國今後的外交將是和平的時代。²

隨著這種看法，一些學者主張美國應有責任在全球推動民主，並認為民主的國家比不民主的國家較易和平相處，如 Bruce Russett 之 *Grasping the Democratic Peace* (1993)，Tony Smith 之 *America's Mission* (1994)，以及 Strobe Talbott 之 *The Democratic Peace* (1996)。³

2. Francis Fukuyama, "The End of History," *The National Interest*, Summer, 1989, pp.3-18; *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

3. Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace* (Princeton: Princeton University Press, 1993); Tony Smith, *America's Mission: The United States and the World Wide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*

隨著福山的「自由，民主資本主義」時代的來臨以及在全球推動民主，美國興起了一批新的力量，這股力量的範圍包括政治學者、新聞界、律師、投資顧問、企業界及經濟學者。他們的目標要成為全球主義者(The Globalists)，他們的樂觀和信心遠超過任何傳統的政治菁英。他們認為傳統的民族國家在國際關係中已落伍了，代之的是國際與跨國的利益。

麥休斯小姐(Jessica Matthews)1997年在她 權力轉移 (Power Shift)一文中指出「全球公民社會的興起」，經濟成為世界最強大的力量。⁴柯林頓(Bill Clinton)政府商務部次長蓋頓(Jeffrey Garten)明白的指出由於美國已沒有軍事上的敵人，推動商業是美國外交政策合乎邏輯的基礎。⁵越飛(Josef Joffe)指出，如果強權以服務他人而被接受才是維持強權之道。⁶

1998年葉金和史坦尼斯洛(Daniel Yergin and Joseph Stanislaw)合寫了一本《制高點》(*The Commanding Heights*)，把過去五十年的國際關係歸納為自由市場和國營經濟的競賽，冷戰結束後因為思想上的分歧減少，全世界國家將更加團結。⁷

(Princeton: Princeton University Press, 1994); Strobe Talbott, "Democracy and the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol.75, No.6, 1996, pp.47-63.

4. Jessica T. Matthews, "Power Shift," *Foreign Affairs*, Vol.76, No.1, 1997, pp.50-66.

5. Jeffrey E. Garten, "The Root of the Problem," *Newsweek*, Mar. 31, 1997; "Business and Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol.76, No.3, 1997, pp.67-79; *The Big Ten: The Big Emerging Markets and How They Will Change Our Lives* (New York: Basic Books, 1997).

6. Josef Joffe, "How America Does It," *Foreign Affairs*, Vol.76, No.5, 1997, pp.13-27.

7. Daniel Yergin and Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World* (New York: Touchstone Books, 1999).

在美國最知名的此類著作是《紐約時報》外交專欄作者佛萊德曼(Thomas L. Friedman)所寫的一本書《高級車和橄欖樹》(*The Lexus and the Olive Tree*)。他的中心論點強調美國外交應以犧牲橄欖樹來促銷高級車。換言之，鼓勵世界採取最新的資本市場模式，不鼓勵對領土或教條的辯論和衝突，其結果是更全球化、更多的高級車，甚至連橄欖樹也不反對全球化，反而成為全球化的助力。佛萊德曼更進一步推出他「防止衝突的金黃色弓型理論」(Golden Arches Theory of Conflict Prevention)，認為只要有麥當勞連鎖店(McDonald's franchise)的國家，彼此之間就不會發生戰爭。不可否認的，佛氏對全球化已有了一種使命感的熱心。這些全球主義者堅信在後冷戰時代，只有高舉資本主義的美國才能贏得其他國家的信賴。⁸

二、悲觀論點

悲觀論者始自杭廷頓(Samuel P. Huntington)的《文明的衝突》(*The Clash of Civilizations*)，他把世界分為八個「文明」，每一種文明有其地緣上及價值上的特點，並對其他文明有排斥性。在冷戰時期，由於美蘇長期的緊張對峙，壓制了這種差異；在後冷戰時期，這種文明上的差異成為國際關係上的決定因素，以及外交政策上的基本事實。⁹

杭廷頓論點是建立在人類的彼此仇恨上，同時他對文明的定義也過於主觀，他的論點基本上代表著白人的優越感，有強烈種族主義的味道，我很懷疑他對中國的儒家思想有多少了解。

8. Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 1999).

9. Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, Vol.72, No.3, 1993, pp.22-49; *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996).

由於美國在 1990 年代動輒以人道的理由進行軍事干涉(Somalia 1993, Haiti 1994, Bosnia 1995, Kosovo 1999)，若干美國學者對「民主和平」反感，他們不認為有所謂「公正干涉」(impartial intervention)的存在，也不認為美國有這種能力，甚至懷疑美國追求的往往變成「非自由的民主」(illiberal democracy) - 有民主之名而無民主之實。¹⁰

這些論點強調美國應扮演較保守的角色，他們認為評估美國能力比評估美國利益重要，有一位學者曼德包(Michael Mandelbaum)甚至批評美國不能把外交當作社會服務(foreign policy as social work)來做。¹¹曼德包的同事，Johns Hopkins 大學的哈潑(John L. Harper)也持同樣的立場，認為決定成為美國夥伴的重要條件不是「民主」，而是「利益」。¹²

在美國政府擔任過重要職務的人士，多以地緣政治、權力平衡及國家安全為其主要訴求，1996 年蘭德公司(RAND)的一篇研究報告建議美國作為全球領導的國家，必須扮演一個平衡者的角色。季辛吉(Henry A. Kissinger)建議美國應扮演十九世紀英國的角色，在歐洲加強北約，阻止俄國再起；在亞洲借助中共力量維持亞太均勢。¹³越飛(Josef Joffe)認為或應學習十九世紀末德國俾斯麥的政策，以各種雙邊或多邊同盟來阻止反美力量的結合。¹⁴布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)

10. Richard K. Betts, "The Delusion of Impartial Intervention," *Foreign Affairs*, Vol.73, No.6, 1994, pp.20-33; Thomas Carothers, "Democracy Without Illusions," *Foreign Affairs*, Vol.76, No.1, 1997, pp.85-99.

11. Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs*, Vol.76, No.6, 1997, pp.22-43; Michael Mandelbaum, "Foreign Policy as Social Work," *Foreign Affairs*, Vol.75, No.1, 1996, pp.16-32.

12. John L. Harper, "The Dream of Democratic Peace," *Foreign Affairs*, Vol.76, No.3, 1997, pp.16-32.

13. Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994).

認為為了防止挑戰美國地位的聯盟出現，美國應鼓勵北約東擴，拉攏中共，最終建立一個共負責任的全球核心。¹⁵

曾擔任國防部長的史勒辛吉(James Schlesinger)認為後冷戰時期，美應恢復傳統的國家安全目標，並應特別重視核武擴散問題。¹⁶ 歷史學者小史勒辛吉(Arthur Schlesinger, Jr.)認為如果美國不能建立新的集體安全體系，就會面對一個混亂而危險的世界。他甚至說，如果美國不肯付出代價，包括金錢和鮮血，就不可能建立「世界新秩序」。他坦率的指出，美國必須有一個敵人，才能凝聚力量。¹⁷

比較折衷的觀點，以哈阿斯(Richard N. Haass)為代表，在其《不甘情願的警長：冷戰後的美國》(*The Reluctant Sheriff: the United States After the Cold War*)一書中，哈氏說美蘇競爭和核戰威脅的結束，產生了「失序的」(deregulated)的世界，其中若干國家在追求自身利益時及處理敵對國家問題上享有較大的自由。哈氏認為美國在重建秩序過程中可做兩件事，一是在其他國家之間防止侵略，二是鼓勵其他國家參與全球經濟。哈氏指出美國不可擔任全球警察，但應公平的與其他國家合作，擔任一個「誠實的掮客」(honest broker)。¹⁸ 兩年後

15. Josef Joffe, “‘Bismarck’ or ‘Britain’? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity,” *International Security*, Vol.19, No.4, 1995, pp.94-117.

16. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1996).

17. James Schlesinger, “Quest for a Post-Cold War Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, 1993, pp.17-28.

18. Arthur Schlesinger, Jr., “Back to the Womb: Isolationism’s Renewed Threat,” *Foreign Affairs*, Vol.74, No.4, 1995, pp.2-8; “America’s Role in the Post-Cold War World,” *The World Almanac and Book of Facts 1994* (New York: Pharos Books, 1993).

19. Richard N. Haass, *The Reluctant Sheriff: The United States After the*

哈氏在 1999 年《外交事務》上的另一篇文章“*What to Do with American Primacy?*”更進一步闡述了這種折衷的觀點。他說：美國外交政策的正確目標，是鼓勵一個合作和協調，而不是一個競爭和衝突的多極結構。在這種世界中，秩序不是建立在權力平衡上的和平，或對昇高衝突的恐懼，而是對全球目標和問題上的廣泛協議上。正為季辛吉在其早期大作 *A World Restored* 一書中所說的「國際共識」(international consensus)。哈氏認為理想的後冷戰國際社會應建立在四個基礎上：（一）儘量減少使用武力解決國際爭端；（二）減少毀滅性武器的數量及擁有這種武器的國家；（三）有限制的人道干涉；（四）經濟公開 - 貿易自由化和市場透明化。¹⁹

三、模式分類

不論是理想主義的樂觀論點或現實主義的悲觀論點，在後冷戰時代，美國希望面對一個什麼樣的國際社會呢？根據杭廷頓的分析大致有六種國際社會結構：

㊦單極穩定(unipolar stability)

以美國的單極配合多邊主義(multilateralism)，將是最和平、最穩定的結構，前提是美國不濫用其權力，並與主要大國維持友好關係。

㊦雙極合作(bipolar cooperation)

在 2025 年左右，美國與中共合作。

㊦多極合作(multipolar cooperation)

民主和平的範圍擴大，國際社會相互依存程度提高，聯合國的功能大幅強化。

㊦全球共治(global governance)

Cold War (New York: Council on Foreign Relations, 1997).

¹⁹ Richard H. Haass, “What to Do with American Primacy?” *Foreign Affairs*, Vol.78, No.5, 1999, pp.37-49.

世界上四分之三的人民接受共同價值，一個超國家的公民社會在形成中。

㊄挑戰霸權(challenge to hegemony)

中共崛起，取得挑戰美國霸權資格。

㊅巨大混亂(fragmented chaos)

美國因權力使用不當，朋友愈來愈少，敵人愈來愈多，終於造成內外交迫，進退兩難的困境。

杭廷頓認為以上六種情況，對美國最不利的是（五）、（六）兩種，最有利的當然是第（一）種，但可能只維持十年左右，第（二）種情況容易變成第（五）種，也不是美國所樂見，所以較理想的應該是第（三）、（四）兩種情況。²⁰

美國的若干現實主義學者認為在單極體系中，其他重要強權會不斷努力去創造多極體系，而他們的利益與超強的美國多半是衝突的。所以美國的單極時代不會太長，換言之，從冷戰時代的兩極，到今日的單極再到未來的多極，大約為 20 年的光景。難怪布里斯辛基(Zbigniew Brzezinski)說美國將是第一個、最後一個、也是唯一的全球超強(The first, the last and the only global superpower)。²¹

參、美國角色的自我定位

一、良性霸權

冷戰過後，美國成為全世界唯一的超強，在可見的未來，也沒有任何國家能在軍事上，經濟上超越美國，由於美國認為自己是世界上

20. Samuel Huntington, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs*, Vol.76, No.5, 1997, pp.28-49.

21. Zbigniew Brzezinski, "A Geostrategy for Eurasia," *Foreign Affairs*, Vol.76, No.5, 1997, pp.50-64.

不可缺少的國家，但美國對其他國家並無領土的野心，只希望依照美國的想法來維持世界的和平和美國的安全，所以美國自認是良性霸權 (benign hegemony)。²²

良性霸權的意義：

⊖世界的事就是美國的事。

⊖美國的利益和其他國家的利益是結合在一起的。

⊖一個正義的美國使其他國家既不恐懼也無需猜忌。

問題是，全世界接近 200 個國家中，有幾個國家會接受這種定義？

二、廉價霸權

在柯林頓政府時代(1993-2000)，由於在外交政策上重視經濟合作以及在對外干涉時儘量減少美國的損失，被認為以極少的代價維持了後冷戰時代美國的特殊地位和既得利益，被其支持者稱之為「廉價的霸權」(hegemony on the cheap)。²³ 柯林頓政府外交的特色便是避免對戰略問題明確界定，基本上，他儘量不作重大決定，如反飛彈體系。

但美國這種廉價霸權事實上對美國所標榜的人道主義是一大諷刺，1994 年非洲小國盧安達(Rwanda)發生內亂，50 萬人以上遭受種族屠殺(genocide)。²⁴ 在事件之初，只須少許兵力便可阻止此一悲劇發生，但美國竟然無動於衷，美國政府面對批評，居然不承認所謂種族

22 Charles Krauthaner, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol.70, No.1, 1991, pp.23-33; William Kristol and Robert Kagan, "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol.75, No.5, 1996, pp.18-32.

23 Stephen M. Walt, "Two Cheers for Clinton's Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol.79, No.2, 2000, pp.63-79.

24 Gerard Prunier, *The Rwanda Crisis, 1959-1994: History of a Genocide* (London: Hurst, 1995).

屠殺一事。²⁵在介入南斯拉夫內戰時，為了避免美軍傷亡，美國堅持採取高空轟炸，與聯合國地面維和部隊大唱反調，結果造成眾多無辜平民的死傷。²⁶如果美國的「廉價」是以其他國家人民的損失為代價，美國有什麼理由沾沾自喜呢？

三、超強而不主宰

由於一時之間失去了明顯的敵人，美國不得不對其維持龐大的全球軍力尋找存在的理由，如文明衝突、回教勢力對西方的反撲、國際恐怖主義、中共威脅，甚至把「流氓國家」提昇到直接威脅美國的地位。²⁷這些說法都不具備知識上及政治上的可信性，而僅是建立在猜測及最壞情況下的「拼湊」而已。

很明顯的，後冷戰時代，美國一直在尋找適合自己的定位，從一個「普通的國家」、「改革的美國」、「全球管理人的美國」、「實用主義的美國」，到「新圍堵政策」、「大美和平」、「平衡者」，再回到「孤立主義的美國」，似乎有很多的選擇。²⁸但事實上，美國的選擇也不大，因為權力和責任是相對的。

美國必須在「追求全球霸權」和「支持全球多極體系」中作一選擇，前者有極大的誘惑力但卻十分危險；後者要求美國自我克制，但有利真正的和平與安全。

25. Douglas Jehl, "Officials Told to Avoid Calling Rwanda Killings 'Genocide'," *New York Times*, Jun. 10, 1994.

26. Wayne Bert, *The Reluctant Superpower: United States Policy in Bosnia, 1991-1995* (London: Macmillan, 1997).

27. Raymond Tanter, *Rogue Regimes: Terrorism and Proliferation* (New York: St. Martin, 1998). Anthony Lake, "Confronting Backlash States," *Foreign Affairs*, Vol.73, No.2, 1994, pp.45-55.

28. Glenn Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future* (Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall, 1997).

1990 年代的大辯論已近尾聲，老布希和柯林頓兩任總統的表現尚能相當自制，力圖「超前而不主宰」(preeminent, not dominant)。只不過 2000 年後出現了一個野心勃勃的小布希政府，到目前的言行早已踰越了前兩任政府的「規格」，令人擔心，也令人憂心！

肆、美國外交政策的表現

一、力行獨斷主義，拒絕多元結構

後冷戰時代的國際社會是多元的結構，美國雖為超強，但為了安全與和平，理應與聯合國合作，與主要國家磋商，以取得共識的方式來處理國際問題。以美國優勢地位，只要師出有名，各主要國家也會儘量配合，如 1991 年的波斯灣戰爭之例。

但事實的發展卻完全與大家的期望相反，在過去幾年，我們看到美國在對外關係上，似乎變本加厲的獨斷獨行，其具體的言行表現如下：

- ㊦要求及壓迫其他國家在民主和人權上，採取美國的價值和標準。
- ㊧企圖以治外法權方式在其他國家執行美國法律。
- ㊨在自由貿易和市場經濟的口號下，促進及保障美國私人公司的利益。
- ㊩為了符合美國商業利益，修正世界銀行和國際貨幣基金的政策。
- ㊪威脅其他國家採取有利美國經濟利益的政策。
- ㊫在人權、毒品、恐怖主義及宗教自由等問題上，以符合美國標準的方式對其他國家劃分等級。
- ㊬反對其他國家外銷武器，但自己卻大量對外銷售武器。
- ㊭對違反美國政策的國家，動輒採取經濟制裁。
- ㊮對不與美國合作的國家，稱之為「流氓國家」，並儘量將這些國家排除在國際組織之外。
- ㊯對聯合國極盡杯葛與侮辱。

美國的這種「唯我獨尊」作法，以其對待聯合國的方式為例，可

以說表現的淋漓盡致。聯合國是美國為維持二次大戰後國際社會秩序所一手設計和建立的組織，美國一向標榜以「法治促進和平」，聯合國就是這種理念下的產物。但事實上，美國只把聯合國當作自己的工具，甚至當作美國政府的一個部門看待。如果需要利用聯合國時，便支持；如果聯合國的決定對美國不利時，便杯葛。

冷戰剛結束之際，美國本想透過聯合國來推動國際共同行動，但當美國發現聯合國在秘書長蓋里(Boutros Boutros-Ghali)企圖強化聯合國的功能後，便開始敵視聯合國；不但在維持和平工作上予以阻撓，並且在 1996 年蓋里尋求連任時，以極卑劣的手段迫其去職。²⁹（安理會以 14 票對 1 票支持蓋里連任，美國以一票否決之）發動驅逐蓋里的就是美國駐聯合國大使歐布萊特(Madeleine Albright)，³⁰ 她曾公開表示任何與美國利益不符合的聯合國行動，美國都要否決。她在美國國會曾說：「聯合國的維和工作只能幫助美國，而不是扯美國後腿，它僅是提供美國在危機發生時，在單獨採取行動或不予理會之間作一選擇而已」，³¹ 因為罷黜蓋里有功，她隨後被任命為國務卿。

美國是世界上最富有的國家，但也是積欠聯合國會費最多的國家，當美國國會通過 1999 年 8,000 億美元減稅方案時，美國卻為積欠聯合國 16 億美元而爭議不休。前此，由於美國拒不付款而導致聯合國幾乎破產之際，美國媒體鉅子透納 (Ted Turner, CNN 老闆) 曾在

²⁹ Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished: A US-UN Saga* (New York: Random House, 1999). "The Misuse of US Power," editorial, *Boston Globe*, Jan. 26, 1997.

³⁰ Jacob Heilbrun, "Albright's Mission," *New Republic*, August 22-29, 1994.

³¹ M. Albright 1995 年 3 月 8 日在參院撥款委員會的證詞，請見 Nicholas Guyatt, *Another American Century? The United States and the World After 2000* (New York: Zed Books, 2000), p.94.

³² David Rohde, "Ted Turner Plans a 1 Billion Gift for UN Agencies," *New York Times*, Sep. 19, 1997.

1997 年慨捐 10 億美元。³² 美國不僅是為富不仁，而且企圖以金錢來控制聯合國的作法，也令人不齒。

二、堅持美國利益，藐視國際共識

為了狹隘的美國利益而不惜反對絕大多數國家支持的協議，美國近年來已先後拒絕了四個重要的國際條約——《國際地雷公約》、《成立國際刑事法庭公約》、《防止細菌戰公約》以及《氣候公約》。這些協議都是經多年努力，許多國家熱心參與而得到的成果。美國在開始也曾支持，但在接近達成協議時，卻以內部反對為由而拒絕簽字。這種態度充份暴露了美國的自私、自大和不負責任。

（一）《國際地雷公約》(Banning Land Mines Treaty)

據統計，世界上有 8,500 萬枚地雷，每年約有 25,000 人因誤觸地雷被炸死，更多的人被炸傷，在推動此一廢止地雷的工作上，加拿大最為積極，在 1997 年便得到了 100 個以上國家的支持。³³

美國拒絕此一公約的理由是為了保護在南韓的美國駐軍，堅持要以地雷阻擋北韓之可能南侵。³⁴ 事實上，以美國之優勢武力足可代替地雷之防禦功能，但由於軍方之堅持，只得從原先支持之立場退卻。

1999 年《國際地雷公約》在加拿大渥太華(Ottawa)簽字，聯合國秘書長安南(Kofi Annan)宣稱「這是世界上弱者與易受傷害者歷史性的勝利」。³⁵ 由於美國拒絕簽字，柯林頓總統公開說美國將在 2003 年在韓國不再使用地雷，並在 2006 年全面撤出地雷。³⁶ 柯林頓這樣的表

³² Landmines: A Deadly Legacy (New York: Human Rights Watch, 1993).

³⁴ Steven Lee Myers, "Clinton Says Ban on Mines Would Put US Troops at Risk," *New York Times*, Sep. 17, 1997.

³⁵ Craig Turner, "125 Countries Line Up to Sign Land-Mine Ban," *Los Angeles Times*, Dec. 4, 1997.

³⁶ Steven Lee Myers, "Clinton Agrees to Land-Mine Ban, But Not Yet," *New York Times*, May 22, 1998.

示既是內疚又是圓滑，因為事實上美國正在研發一種可以代替地雷的武器。而且柯林頓所「保證」的時間都是在他離職之後。

(二)《國際刑事法庭公約》(Convention on International Criminal Court, ICC)

由於後冷戰時代種族糾紛、衝突和戰爭頻頻發生，對於種族屠殺之嚴重違反人權行為，聯合國認為應有一超國家的組織予以直接處理，以收防止與嚇阻之效。美國原本亦支持此一構想，但希望此一機構設在安理會下，不過大多數國家認為安理會易流於冗長之辯論，且常任理事國還享有否決權，故在 1998 年 7 月羅馬會議中通過此一公約時，決定在安理會外設置一獨立機構（120 個國家贊成）。

在美國，支持參與此一公約人士的論點認為美國人民很少有機會受到國際刑事法庭的管轄，³⁷但反對者認為只要美國有被調查的可能，美國就不應該參加此一公約。³⁸他們指出如果美國在參加聯合國維持和平工作時，如不慎捲入事端，就會面對其他國家的審判，這是不可思議的。換言之，他們認為美國公民不應該接受任何國際的調查和審判。最露骨的是兩位參議員，格蘭姆斯(Rod Grams)說：「美國不可能將其主權交給一個國際組織，由這個組織來超越美國的法律制度，來決定美國的外交政策。」另一位保守派大將赫姆斯(Jesse Helms)更直言：「美國可以入侵或轟炸任何地方，只要他一息尚存，他永遠不會允許國際刑事法庭來判斷美國安全的決定。」他指責 ICC 是一隻怪獸

37. Ruth Wedgewood, "The Case for a Permanent War Crimes Court," *Christian Science Monitor*, Aug. 16, 1995; Bill Richardson, "Shunning the International Criminal Court Would be Wrong," *International Herald Tribune*, Aug. 22, 2001.

38. "Is a UN International Criminal Court in the US National Interest?" *Sub Committee on International Operations*, Senate Committee on Foreign Relations, 105th Congress, 2nd session, Jul. 23, 1998.

39. Jesse Helms, "We Must Slay this Monster," *Financial Times*, Jul. 31, 1998.

(monster), 「美國的責任便是在他壯大吞掉美國之前, 先把它殺死」。³⁹

因為《羅馬公約》的規定並不限締約國, 任何在締約國領土內犯罪的行為都在管轄之內, 為了保護其海外駐軍, 美國希望「稀釋」(dilute)《ICC 公約》的內容來保障美國的「特權」, 具有治外法權性質的《駐軍地位協定》(the status of forces agreement)便是美國「亡羊補牢」的作法。

(三)《氣候公約》(Treaty on Global Warming)

1997 年近一百個國家, 包括美國, 為了減少工業排放二氧化碳過多造成氣候暖化(所謂溫室效應), 決議全世界 38 個工業先進國家應在 2008 至 2012 年的排放量以 1990 年的標準減少 5.2%, 此即是《京都議定書》(Kyoto Protocol)。此次《聯合國氣候變化綱要公約國家組織》(簡稱《氣候公約》)185 國在德國波昂集會討論如何執行《京都議定書》, 最後做成決議(178 國同意)。儘管美國杯葛, 將繼續執行, 在 55 個工業國家批准後生效。此外, 以歐盟為主的 20 個富有國家, 每年捐出 4 億美金, 協助貧窮國家處理氣候問題。⁴⁰

美國小布希(George W. Bush)總統在今年 3 月便宣布放棄支持《京都議定書》, 理由是懷疑科學資料的正確性, 未將中共、印度納入的不公平, 以及有損美國經濟利益。問題是美國承諾此一協議已有九年之久(老布希總統時代), 如認為此一協議對美國不盡公平(美國為世界上最大排放量國, 1990 年為全球 36%, 如今為 24%), 大可如日本一樣交涉得到一些妥協的安排。但美國卻擺出一副不屑理會的態度, 使得德國環境部長崔丁(Juergen Trittin)指責美國逃避其應負責任。美國輿論對小布希立場多不贊同, 《紐約時報》在波昂會議前後以社論表示關切。7 月 20 日指美國對地球暖化問題並無對策, 拖延下去只能日

⁴⁰ Andrew Revkin, "Without US, 178 Nations Advance Kyoto Pact," *International Herald Tribune*, Jul. 24, 2001.

⁴¹ "No Policy on Warming," editorial, *New York Times*, Jul. 20, 2001.

陷困境，⁴¹7月25日提醒美國在此問題上已被孤立，希望美國政府儘早批准《京都議定書》。⁴²

（四）《防止細菌戰公約》(Biological Weapons Convention)

1972年的《限制生物武器條約》，包括美國在內，迄今已有143個國家批准。由於原條約並未就查證問題作出具體規定，六年前開始討論此一問題，並在2001年11月完成修正。過程中，美從無異議，但小布希政府上臺後卻認為，擬議中的查證手續將影響美國的軍事和經濟利益，宣布拒絕此一修正。為了增強自己的立場，美政府還宣稱俄國和中共可能也不支持。但事實上，不僅俄國、中共支持，連美國心目中的流氓國家 - 伊朗，也支持此一修正。⁴³

有關武器的談判和協議，查證(verification)一向是美國非常堅持的原則，早從1955年艾森豪總統提出「開放天空」(Open Skies)，就是美國一貫政策。奈何各國都深惡痛絕的生物武器(又稱細菌戰)，不僅有條約約束並進一步建立查證制度，本是好事一件，但美國卻一反常態，採取反對立場，真是使人有時光倒置之感。⁴⁴

小布希在2001年訪歐與出席G-8會議之前就公開表示，美國不是走向孤立主義，也願意聽取其他國家的意見，但他將堅持他認為對美國以及對全世界正確的立場。他坦率的指出，有關細菌戰的查證辦法是行不通的，是美國無法接受的。

三、貫徹霸權主義，否定條約義務

美國之所以成為世界上最大的霸權，主要就是因為他擁有全世界

⁴² “Isolated on Warming,” editorial, *New York Times*, Jul. 25, 2001.

⁴³ Vernon Loeb, “US to Oppose a Plan for Enforcing the 1972 Germ Warfare Treaty,” *International Herald Tribune*, Jul. 23, 2001.

⁴⁴ Michael R. Gordon, “Germ Warfare Talks Leave US in Isolation,” *International Herald Tribune*, Jul. 25, 2001.

最強大的軍力。冷戰時代，美國和蘇聯一方面從事軍備競賽，另一方面也不斷進行軍備管制談判。由於美蘇兩國都有摧毀對方的能力，在「確保相互毀滅」(Mutually Assured Destruction)的前提下，不得不謀求以一系列的條約來保證彼此的安全並建立互信與合作的機制。這種機制的建立固然一路走來，備極艱難，但也的確發揮了阻止核子大戰及昇高區域衝突的作用。這一機制可稱之為「核武結構」，基本上包括四大部分：(一)美蘇之間的「限武談判」(SALT I 1972)，「戰略武器削減談判」(START I 1991, START II 1992)；(二)美蘇之間的《反飛彈條約》(ABM 1972)；(三)《反核子擴散條約》(NPT 1969)；(四)《全面核子禁試條約》(CTBT 1996)。

在後冷戰時代，本應在以上既有的基礎上，致力於達成更廣泛與更進一步的軍備管制，尤其蘇聯的威脅不再，美國的安全更有保障，理應把對外政策重點放在國際社會共同關心的問題上，如經濟合作、環保、人權等。但相反地，美國卻意圖利用此一機會來鞏固霸權，最具體的作法便是甘冒天下之大不韙，一心一意要建立「反飛彈體系」。「反飛彈體系」的前身是 1980 年代雷根總統(Ronald Reagan)的「星戰計劃」，⁴⁵由於雷根堅決反共，視蘇聯為「邪惡帝國」，要在核武上超前來符合美國追求絕對安全的心理，所以一時間得到美國人民支持。但由於技術問題難以克服，終其任期，並未付諸實施。1991 年後蘇聯解體，美國共和黨人士為維持美國優勢地位，提出「全國反飛彈體系」(NMD)之主張，但終柯林頓任滿仍在研發過程中。2001 年小布希就任總統，揚言為佈署 NMD，不惜撕毀與蘇聯 1972 年的 ABM。⁴⁶美國這種主張，不但令潛在的競爭者不安，也使其主要盟國不滿，但顯然美國仍將一意孤行，完全不把其他國家的感受和反應放

45. Philip M. Boffey et al., *Claiming the Heavens: The New York Times Complete Guide to the Star Wars Debate* (New York: Times Books, 1988).

46. James M. Lindsay and Michael E. O'Hanlan, *Defending America: The*

在眼裡。

美國大力推動NMD的關鍵問題不是技術和經費，也不是理由和反應，而是在國際社會中，美國是否有片面改變「核武結構」的權利和正當性？

在成為唯一超強之後，美國還要追求核武的絕對優勢，換言之，只許美國可以攻擊他國而他國卻無能力攻擊美國，這是國際社會所樂見的嗎？美國受到的軍事威脅最小，卻要擁有更大的武力，這樣對其他國家公平嗎？美國如認為目前的武力尚不足維持「嚇阻」，請問今日世界上那一個國家有能力挑戰美國而不怕美國報復？美國最怕的是核子擴散，但美國這種「只准州官放火，不准百姓點燈」的政策能有助阻止核子擴散嗎？

美國這種作法的心態是「先下手為強」，在其他國家無法聯合對抗美國之前，企圖建立核子獨霸的局面。但美國忘記了美國是最大的現狀保持國，也是最大的後冷戰時代受益國，如果美國為了追求自己的利益而不顧及其他主要國家的利益，以及為了自己的利益，可以撕毀自己一手建立的「核武結構」(美國已於1999年拒絕批准《全面核子禁試條約》，為了佈署NMD，美國揚言將廢除1972年的ABM條約)，美國還有什麼立場來維持「世界秩序」？世界上其他國家有什麼理由來尊重這一「世界秩序」？

伍、對當前美國外交政策的批判

一、言行不一，自我否定

國際社會上的國家基本上只有兩種，一是保持現狀的國家，二是反對保持現狀的國家。美國是國際秩序的締造者，保持現狀對其最為

有利。在這種情況和處境中，美國最重要的就是要言行一致，以身作則；否則有何立場去要求其他國家接受和遵守「世界秩序」？

然而，很不幸的，在後冷戰時代，我們看到太多美國言行不一，甚至自我否定的事實，例如美國一向主張軍備管制和裁軍，但如今卻片面追求核武的絕對優勢，美國聲稱其最大的利益是防止核武擴散，但如今卻要發展太空核武，這不僅是自相矛盾，而且必然會造成惡性循環。

過去在冷戰時代，美國一直抱怨北約盟邦對歐洲防禦不夠熱心，如今北約國家要想建立一支屬於歐洲的武力，美國卻指責他們破壞北約的合作。在亞洲，美國聲稱要與中共建立「夥伴關係」，但在蘇聯解體後，卻自動的把中共升級為首號敵人。至於中共是不是美國的敵人，曾在美國政府擔任要職的奈伊（Joseph Nye, Jr.）教授便曾說過：「如果美國把中共視為敵人，中共就是敵人；如視為朋友，就是朋友。」⁴⁷

在這方面最令人反感的便是美國對聯合國的態度，美國是聯合國的設計者，創始者以及早期最主要的支持者，如今卻是指責聯合國最多，杯葛最力的國家。從主張「以法治促進和平」到抵制國際社會的共識，原因只有一個，那就是只能「以美國的法治促進世界和平」，沒有美國的支持，便沒有國際的共識。

影響美國和其他國家關係的主要因素不是美國的強大，而是美國本身的言行，如不願履行對聯合國的義務，拒絕大多數國家所接受的條約，在縮小世界貧富差距的努力上，落在不如美國富有的十六個國家之後，如何指望其他國家相信美國的言行？

47. Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990).

二、自私自私，急功近利

身為世界最強大的國家，美國最關心的事便是其領導世界的能力。由於理想主義和現實主義在美國外交政策中的相互為用，美國對自己的道德和權力十分自我肯定，因此自認是「良性的霸權」或「仁慈的霸權」(benevolent hegemony)。美國是冷戰的勝利者，也是後冷戰初期「全球化運動」最大的受益者，使得美國變得更驕傲，更自大，也更自私。在1997年工業七國(G-7)在美國丹佛(Denver)的高峰會議中，柯林頓總統說美國經濟的成功足堪為所有其他國家的榜樣。國務卿歐布萊特稱美國是不可缺少的國家，因為美國站的高，所以看的比其他國家遠。她還說，美國可以否決聯合國的決定，但聯合不能否決美國的決定。⁴⁸ 美國的自我正義感已經成為「優越主義」，他們不僅相信美國是「人道和正義的榜樣」，⁴⁹ 「一個正義的美國使其他國家既不恐懼，也無需猜忌」，⁵⁰ 並且深信「仁慈的霸權可以保障世界的和平」。⁵¹

美國的孤立主義者把這種優越感發揮到極致，1992年爭取總統提名的共和黨人士布坎南(Pat Buchanan)曾大聲疾呼，「第一，第二，第三都是美國」(American First and Second, and Third)。⁵²

⁴⁸ Madeleine Albright, "The Testing of American Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol.77, No.6, 1998, pp.50-64.

⁴⁹ H. W. Brands, *What America Owes the World: The Struggle for the Soul of Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

⁵⁰ Joshua Muravchik, *The Imperative of American Leadership: A Challenge to Neo-Isolationism* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1996).

⁵¹ William Kristol and Robert Kagan, "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol.75, No.4, 1996, pp.18-32.

⁵² Patrick Buchanan, "America First-and Second, and Third," *The National Interest*, 1990, pp.77-82.

美國自認是「良性的霸權」(benign hegemony)，但在其他國家心目中，只看到美國的傲慢與專橫。美國領袖認為世界的事就是美國的事，其他國家則認為發生在他們地區的事是他們的事，不是美國的事。南非總統曼德拉(Nelson Mandela)就曾說：「南非不接受其他國家告訴我們應該做什麼，或哪一個國家應該是我們的朋友，我們不接受一個國家擔任世界警察」。⁵³

美國因「自大和自私」而變為「傲慢和專橫」，表現最露骨的便是對其他國家，包括整個國際社會的「不平等精神」。美國獨立宣言中強調人類生而平等，為什麼對待其他國家竟如此不平等呢？！美國拒絕了這麼多重要的國際條約，是因為美國必須「例外」，是因為美國沒有必要接受其他國家推動的「法制化」工作。為了一時的和若干特定利益團體的利益，美國竟放棄了自己長期堅持的理想或理念，這種國家還有什麼資格領導世界呢？

三、追求霸權，必遭孤立

美國今日誠然享有霸權的能力和地位，問題是美國的目標是要強化此一能力和地位嗎？追求這種能力和地位符合今日的世界情勢嗎？保持這種能力和地位真正符合美國的利益嗎？

哈阿斯(Richard N. Haass)認為美國這種「不平等中的第一」(first among unequals)不應視為目的或政策，只應視為一個形容詞 - 形容美國真實的狀況。他認為由於缺乏美國民意的支持，美國巨大的軍力和經濟力量既不是無限，也不會長久。國際社會的結構也會使美國維持霸權的代價愈來愈大，成果愈來愈小。⁵⁴

53. Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No.2, 1999, p.43.

54. Richard H. Haass, "What to Do With American Primacy?" *Foreign Affairs*, Vol.78, No.5, 1999, pp.37-49.

冷戰思維的創始人肯楠(George Kennan)在 1999 年指出：「在這個世界上，將永遠不會由一個政治中心來管理，無論它軍力有多大」，「美國如果認為她自己是開明政治的中心，可以作為其他國家的榜樣，將是頭腦不清，愛慕虛榮以及不必要的」！⁵⁵

美國應該了解一件事實，在兩極世界中，或許一些國家願意接受美國保護來防止另一超強，但在今日單極多元化的世界中，唯一的超強必然成為其他國家的威脅。主要的區域國家都不會喜歡美國介入與他們重大利益攸關的區域問題，伊朗不會喜歡美國在波斯灣的軍事介入，因為波斯灣是伊朗的重大利益，這與伊朗是王室政府或革命政府並無關係。

美國還要面對一個事實，在獨斷主義下，可能只會日陷孤立。美國領袖常說美國代表整個國際社會，但這個國際社會指的是什麼？是中共、俄國、法國、印度、巴基斯坦、伊朗、阿拉伯國家、東協(ASEAN)、非洲或拉丁美洲？以上這些國家或地區，有哪一國家認為美國說的國際社會有他們的份？美國說的可能是包括英國、加拿大、澳大利亞、德國以及一些歐洲小國家，也許還有以色列和日本。這些國家能代表整個國際社會嗎？

近年來，一件又一件的問題證明，美國的朋友愈來愈少，敵人愈來愈多，在很多問題上，多數國際社會成員與美國立場相對立，與美國利益一致的國家明顯大幅減少。反霸權的組合可能一時不易完成，但假以時日，可能也不可避免。

陸、結論

為什麼美國在後冷戰時代採取這種「損人不利己」的政策，筆者

55. "Interview With George Kennan," *The New York Review of Books*, quoted in William Pfaff, "The Question of Hegemony," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.1, 2001, p.224.

認為主要原因有二，一是「冷戰思維的陰魂不散」，二是「三代同堂」的意見分歧。

就「冷戰思維」來說，由於冷戰長達四十多年，美國早已習慣於冷戰結構的運作，為了進行冷戰，美國動員的力量(包括海外的基地和駐軍)是驚人的，累積的既得利益也難以估計。這是為什麼美國在失掉蘇聯這個主要敵人之後，必須要找另一個國家來「補位」的理由。1990年芝加哥大學教授米謝謨(John J. Mearsheimer)在「我們會很快懷念冷戰」(‘We Will Soon Miss the Cold War’)一文中，便指出兩極體系比單極或多極體系較易維持和平，以及冷戰結束產生的問題比解決的問題更多。⁵⁶所以我們看到，冷戰的對象改變了，但冷戰的目標並未改變；冷戰的形式改變了，但美國的政策並未改變。當前美國的種種作為，都是因為從未放棄「冷戰思維」所造成的。

美國在1990年代外交上最大的困難所在乃是「三代同堂」之意見分歧，使美國不能建立一套完整的外交戰略。所謂「三代」是指：一、1950和1960年代冷戰高峰時期的冷戰鬥士；二、反越戰時期對美政策的強烈批評者；三、對冷戰和越戰均無經驗的新世代。⁵⁷冷戰戰略家仍然懷念權力平衡的運用；反越戰份子對美國權力的傲慢仍然耿耿於懷；新世代人士認為追求經濟利益就會自然帶來世界的和平與民主，甚至懷疑到底外交政策是不是那麼重要？所以在老布希和柯林頓兩任總統任期內(1989-2001)，經常被批評為沒有長遠目標及大戰略。

有關「三代同堂」也可有另一種解釋，就是美國總統，國會和政黨在過去十年的無法充份合作，形成「總統無能，國會無力，以及政

⁵⁶ John J. Mearsheimer, "We Will Soon Miss the Cold War," *The Atlantic Monthly*, Vol.266, No.2, 1990, pp.35-50.

⁵⁷ Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy: Toward a Diplomacy for the 21st Century* (New York: Simon & Schuster, 2001), p.28.

黨政治沒有章法」的混亂局面。美國自越戰後，總統的戰爭權大受限制。國會往往被保守份子掌控，經常昧於國際情勢，作出傷害美國國際形象的決議，如經濟制裁，否決條約等。冷戰時期，國會兩黨外交政策的共識早已盪然無存，代之以相互阻撓的局面，如民主黨和共和黨對佈署 NMD 的互不相讓。筆者認為最嚴重的問題是美國軍工組合 (industry-military complex) 之加深介入美國的外交和國防決策。美國最近拒絕接受的幾個條約都是由於這些軍工組合的壓力，迫使美國政府不得不放棄原先支持的立場。這種現象如不及時阻止，美國只有一步一步走向「孤獨的霸權」，與國際社會漸行漸遠。

(收件：2001 年 11 月 26 日，修正：2001 年 12 月 24 日，採用：2002 年 1 月 10 日)

The Comment of American Foreign Policy in the Post-Cold War Era

John C. Kuan

(Chair Professor, College of
International Studies, Tamkang University)

Abstract

After the disruption of Soviet Union in 1990, America has become the only superpower in the world, which comes into post-cold era in later decade. Many scholars propose different kinds of contention toward America's foreign policy and effect her role in the world stage including the concepts of "benign hegemony", "hegemony on the cheep", "preeminent, not dominant". The writer of this article propose a series of comments on America's foreign policy by illustrating and analyzing cases in the past and makes a conclusion that America will be isolated if she continues pursuing hegemony interminably.

Keywords: Post-Cold War, American Foreign Policy