

反恐戰爭對美國內外互動關係的影響： 一年後的分析性概述

胡瑞舟

（國防大學國家戰略研究中心研究員）

摘 要

911 事件為自珍珠港事變以來，美國本土所遭受最嚴重的攻擊，布希政府於事發後隨即向恐怖主義宣戰。美國係當今世界唯一超強，反恐戰爭進行一年來，其對美國內及國際互動關係的影響，不但牽動美國全球戰略佈局，更直接衝擊到區域和全球的安全，對未來世界新秩序的建構投入變數。

針對這些重要課題，本文首先分析反恐戰爭對美國內政經社會所產生的衝擊與效應；其次，檢視反恐戰爭一年以來，美國與俄羅斯、日本、中共和歐洲等世界強權的互動；最後，聚焦於美國與阿拉伯回教世界各主要國家間的形勢變化，以及美國在中亞、南亞和中東地區所面臨的困境和挑戰。

關鍵詞：反恐戰爭、全球安全、911 事件、單邊主義、戰爭研究、戰略規劃

壹、前言

2001年9月11日，美國世貿大樓和國防部五角大廈分別遭受被劫持客機的攻擊，造成三千多人喪生。這是自珍珠港事變以來，美國本土所遭受最嚴重的攻擊，布希政府在事發後隨即向恐怖主義宣戰。事件發生迄今為時雖短，其成因和影響尚在持續發酵，並仍在各方的觀察和評估之中，但此一罕見和備受矚目的攻擊事件，無疑將是人類歷史上的一個重要分水嶺。

依據布希總統的說法，反恐戰爭（War on Terrorism）係以恐怖主義為目標，並以賓拉登（Osama bin Laden）的「基地（Al-Queda）組織」為起始，在所有國際性恐怖集團被找出、阻止和摧毀前不會停止。¹評論美國全球反恐戰爭的影響，可以自政治、經濟、社會、文化、軍事等各種不同的面向來剖析，其分析觀察的結果也必然存在差異性。尤其各國對911事件的感受未必盡同於美國，對俄羅斯、中共、巴基斯坦等國家而言，反恐戰爭只是適時提供重新思索和改變戰略佈局的機會。類似這些涉及各國本身利益密而不宣的不同切入點，更增添觀察、分析、描述和評估反恐戰爭影響的複雜性與困難度。本論文主要區分為三大部分：首先，透過分析反恐戰爭對美國國內政經社會所產生的效應，抽繹摘述當前美國內部情勢的發展趨勢和脈動；其次，檢視反恐戰爭一年以來，美國與俄羅斯、日本、中共和歐洲等世界強權的互動；最後，聚焦於觀察美國與阿拉伯回教世界主要國家間的形勢變化。本論文將勾勒出美國在中亞、南亞和中東地區所面臨的困境和挑戰。以下謹就有限篇幅，針對主題做一分析性的概要論述。

1. 請見 George W. Bush, "President Bush's Address on Terrorism Before a Joint Meeting of Congress," *The New York Times*, September 21, 2001.

貳、反恐戰爭對美國的影響

美國為當今世界超強，遭逢如此巨變和大張旗鼓進行反恐戰爭，對於全球和其國內影響面向必極為廣泛。國內外事件通常係動態地交互影響，難以截然劃分。本節論文內容，將針對反恐戰爭對美國所造成的重大影響及其後續發展趨勢，做重點式論述。

恐怖攻擊事件直接指向美國，除了造成世貿大樓倒塌和人民生命財產的嚴重損失外，金融、商務和經濟所蒙受的打擊亦相當沈重，特別是航空、旅遊業尤其嚴重。據最近一項調查統計資料顯示，僅紐約市在事件發生一年內的損失即高達 950 億美元。至於包括美國全球軍事行動及軍事支出的增加、情報系統和作業流程的整頓、國土安全部（Department of Homeland Security）的創設，以及政府與民間為因應核生化大規模毀滅性武器所採取的防範措施等，其所受的影響層面相當廣泛，美國政府及民間各界均仍在評估中。但就目前所見可及，恐怖攻擊和反恐戰爭除了延緩美國和全球的經濟復甦外，在其他方面，例如因加強安全措施所增加的額外花費，以及因安檢帶來的對人民自由限制和時間的耗費；行政部門藉由反恐，希望立法機構減少對部分法案或行動的審查監督；族群對立現象升高等方面，其所帶來的各種實質和社會成本，雖然仍無具體統計數字公佈，但代價龐大可期。²

政府各部門為因應可能發生的恐怖攻擊所增加的預算支出，可以作為觀察取樣的代表。布希政府於 2002 年 6 月宣佈將整合聯邦 8 個部會的 22 個機構，創設規模僅次於國防部、年預算約達 375 億美元、擁有 17 萬名員額編制的「國土安全部」。³此外，如海岸防衛隊預算達

2. 相關評析請見 “For Whom the Liberty Bell Tolls,” *The Economist*, August 31, 2002, pp.19-21.

3. 911 事件後，美國對聯邦政府組織進行了近 50 年來最大規模的調整。關於美

170 億美元，國防部在原有的高額預算中仍追加預算，這些都直接或間接與反恐戰爭有關。⁴ 未來如進兵伊拉克，軍事支出估計將達 600 億美元以上。柯林頓政府努力消除的預算赤字，在布希總統採取減稅和反恐等不利開源節流的措施之雙重衝擊下，又重新出現。誠然，為因應國家危機而增加支出幾乎是必然的，但這些增加的花費是否盡符成本效益原則，各方質疑漸多。國土安全部的應時而生雖不意外，但對其龐大架構，各界亦非全無疑慮。

911 事件對美國所造成的影響，並不僅止於有形物體的毀損或組織部門調整，其更直接地撼動了政府官僚精英對相關事務的傳統思維。⁵ 例如，面對當前與未來國家安全挑戰，布希總統於 2002 年 9 月 17 日公佈，美國將採行以「先制攻擊」（Pre-emptive Strike）為指導原則與重點的「國家安全戰略」。⁶ 先制攻擊概念雖曾出現在美國的軍事準則中，但之前並未被政府特別強調。然而，布希政府宣稱今後為因應恐怖份子和潛在敵國，或敵國尋求、發展及擁有大規模毀滅性武器

國政府組織重整評論，請見 Colin Clark, “The 9/11 Effect: What Changed, What Didn’t, Around the World,” *Defense News*, September 9, 2002, p.1, 8.

4. 美國 2002 會計年度國防預算為 3,433 億美元，該項經費因反恐戰爭等已有追增。另據報導美國自 2002 年 10 月 1 日起生效的 2003 會計年度國防預算為 3790 億美元，增額比率係 20 年來最高的一次；據另一則報導，美國國防經費在 2003 年最後可能將增加至 4,700 億美元。請見“Military Revolutions: Warfare Meets the Age of Information Technology,” *The Economist*, July 18, 2002.

5. 相關論述及報導頗多，例如請見胡瑞舟，〈911 事件對戰爭研究的影響：主要意涵與思考〉，《國防大學國家戰略暨國防事務研討會論文集》，2002 年 11 月 6 日。

6. 請見 George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 17, 2002).

時，美國必要時將採取先發制人的主動式攻擊，同時也不容他國挑戰美國既有的軍事優勢。這項宣告，不僅衝撞了現有的國際法框架，同時也代表對美國昔日的嚇阻及圍堵戰略之調整。⁷而先制攻擊的第一個對象，即指向伊拉克海珊政權，這已引起部分觀察家的高度關切與揣測：美國選擇打擊伊拉克是否另有圖謀，諸如霸佔油田等，而攻伊之後是否仍會將攻擊矛頭指向其他國家？⁸美國此舉是否只為反恐？世界各強權如俄羅斯、中共和歐盟會否坐視？其是否將為新一波軍備競賽加碼升溫？其又將對未來的世界秩序產生何種效應？凡此均值得深入觀察。

此外，就反恐戰爭進程言，以美國為首的多國聯軍已將賓拉登和基地組織份子驅散，塔利班（Taliban）政權亦已為美國所扶植的Ham-ed Karzai 臨時政權所取代。表面上看來頗有斬獲，美國也宣稱在阿富汗的反恐戰爭已獲第一階段勝利。但如進一步觀察，賓拉登和塔利班政權最高精神領袖歐瑪（Mullah Omar）仍然在逃，基地組織和塔利班並未被徹底瓦解，許多成員反而化整為零從事游擊戰，恐怖事件有延燒至世界各地之勢。而阿富汗境內各地軍閥卻劃地為雄，臨時政府仍極為不穩，亟需各種長期支援使其脫離惡性循環，避免再次淪為培訓國際恐怖主義份子的溫床。就另一角度觀察，美國大張旗鼓獵殺賓拉登的行動，不僅主嫌在逃且未能完全瓦解該組織，卻攬得照料阿富汗和其國民的責任與義務。美國固有立足戰略要地之利，然塑建新政

7. 以國際法面向探討 911 事件及反恐戰爭的論述，請見 Christopher Greenwood, "International Law and the 'War Against Terrorism'," *International Affairs*, Vol.78, No.2, 2002, pp.301-17. Greenwood 於 2002 年 9 月 18 – 19 日出席英國皇家聯合國防研究院關於不對稱戰爭中的道德議題研討會時指出，美國的先制攻擊戰略違反國際法。

8. 例如，相關評論請見 Dan Plesch, "Iraq First, Iran and China Next," *The Guardian*, September 13, 2002. Plesch 於文中指出，伊朗及中共極有可能繼伊拉克之後，成為美國新的戰略目標。

權著實不易，得失之間仍待公評。美國拒予囚禁在關達納摩基地的前塔利班和基地戰士戰犯待遇，其在阿富汗軍事行動中經常誤擊阿國百姓，不但遭到阿國人民指責，同時也飽受世界人權組織關切和批評。⁹

擴大範圍觀察，美國因意圖進兵伊拉克，不但國內朝野各界爭辯激烈，其與回教世界和昔日波灣戰爭時的阿拉伯盟友歧見日深，與俄羅斯、中共、歐洲列強意見衝突升高。世界唯一超強在創傷未癒之際，似乎淪入建國以來前所未有的孤立局面。¹⁰美國不顧世界各地對其「單邊主義」、「霸權主義」和「帝國主義」的抨擊，基於先制攻擊戰略考量，立意拔除海珊政權，不僅加大其與西方盟國和回教友邦的裂痕，對於反恐戰爭真正的終極目標—轉化敵意、增進了解和建立友誼、強化本國與國際安全體系和促進世界和平—究竟是正面或負面效應，深值美國省思。藉由打擊賓拉登和塔利班政權，美國軍事報復作戰行動，對於跨國恐怖組織和任何可能予以支持哺育的政權，已經展現了相當的儆示作用。然而，美國仗恃強大武力而率意孤行，勢將引發某些族群更多更強烈的憎恨、怨懟、不滿和相對剝奪感，對於所謂「贏得人心」（*hearts and minds*）或感化影響他人的「柔性力量」（*Soft Powers*）的戰爭面爭取，則不免大相逕庭。¹¹更何況恐怖主義

9. 依據 2002 年 7 月上旬美國新罕布什大學調查公佈的統計數字，美軍自去年 10 月 7 日開始在阿富汗展開軍事行動，截至 2002 年 7 月初共有 3,187 阿國百姓遭美軍誤擊而死亡。相關報導請見 Christina Lamb, "They Thought the War was Over," *The Daily Telegraph*, July 7, 2002.

10. 相關分析評論文章頗多，最近論述請見 James A. Baker III, "The Right Way to Change A Regime," *The New York Times*, August 25, 2002. Zbigniew Brzezinski, "Confronting Anti-American Grievances," *The New York Times*, September 1, 2002. 以及 Michael Ignatieff, "The Divided West," *Financial Times*, 31 August 2002.

11. 關於這方面論述，請見 Michael Howard, "What's in a Name?" *Foreign Affairs*, Vol.81, No.1, 2002; Lawrence Freedman, "A New Type of War,"

為一抽象概念，為反恐而發動以軍事行動主導的「戰爭」，陷於窮殆境地似乎在所難免，真實意圖尤其啟人疑竇。另就長遠觀察，美國片面提高鋼鐵關稅，面對諸如國際刑事法庭、京都議定書、反彈道飛彈協議等國際公約又採取不合作態度，而在反恐戰爭上則要求各國合作或堅持獨斷專行，對未來全球新秩序的建立亦必有負面影響。

參、美國與各主要強權的互動

一、美俄關係

俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）在 911 事件發生前兩天曾致電美國總統布希（George W. Bush）預警恐怖攻擊事件，同時也是事發後布希首先主動聯絡的外國元首。普丁隨後力排眾議，主動表達與美採取一致立場，並要求所屬與美方進行情報合作。對於美國使用中亞部分國家如烏茲別克（Uzbekistan）、吉爾吉斯（Kyrgyzstan）等國基地，普丁獨排國內主要來自於國防與外交部門的異議並出力溝通促成。¹² 其後對於美國退出《反彈道飛彈條約》（Anti-ballistic Missile Treaty），也未與美方有顯著爭執。此外，美俄雙方在限武談判上也獲得了一定程度的進展，相對應於美國裁減核武，莫斯科同意在 2010 年

in Ken Booth & Tim Dunne, eds., *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 37-47. 以及 Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone?* (New York: Oxford University Press, 2002); Michael Howard, "Smoke on the Horizon," *Financial Times*, September 7, 2002.

12. 有關普丁對 911 事件前後與美國布希總統的互動，以及英國首相布萊爾從中適時提出俄羅斯與北約等西方民主國家及國際組織發展新關係的構想，係普丁、布希和布萊爾等人接受電視記者採訪時親述；請見 Channel 4, *One Year On: Avenging Terror* (TV Programme), Channel 4, United Kingdom, 8p.m., August 31, 2002.

前將其戰略核武數量降低至 1,700-2,200 枚。不僅如此，在這後冷戰時期，俄羅斯不但容忍北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）的東擴與看似對其日增的圍堵態勢，「北約—俄羅斯理事會」的成立，尤使莫斯科和美國及其他西方國家建立了一種全新的夥伴關係。明顯地，911 事件發生後俄羅斯的外交動向發生了極大的變化，普丁除了持續經營與中共、印度、伊朗、北韓、伊拉克的友誼外，同時也更為重視及強化與西方國家，尤其是和美國的關係。

俄羅斯外交政策出現戲劇化的轉變，自然有其現實考量。普丁在 911 事件前後均曾指出，車臣反對份子與阿富汗及賓拉登集團關係密切。但在 911 事件後，長期遭國際詬病的鎮壓車臣行動，終於得以藉由國際反恐作戰而獲得新的著力點。普丁因表態支持打擊國際恐怖主義而強化了其繼續對車臣用兵的合理性，包括美、英在內的國際主要強權國家，雖未必完全轉換其立場，但對俄羅斯在車臣的軍事行動之容忍度相對提高。美國迅速就使用中亞各國基地的主要目的向俄國解釋和保證行動結束後立即撤軍，對莫斯科高層官員擔心美國軍事勢力將長期涉足中亞的疑慮，有一定程度的適時化解作用。但是，英國首相布萊爾外交造訪時提出「北約—俄羅斯理事會」構想，具體改變冷戰期間前蘇聯與西方主要民主國家對峙的情境，對增強普丁與美國和其他西方國家合作則更具誘因。更為關鍵的，則是普丁總統明白經濟實力為國力的基礎，經濟發展與現代化在俄羅斯戰略規劃上有其優先性，而支持美國反恐作戰，可使莫斯科持續獲得其所亟需的以美國為主的西方國家資金、技術和市場。¹³

13. 關於俄羅斯在反恐戰爭中與美國合作的原因，相關評論甚多。請見 Fiona Hill, "Putin and Bush in Common Cause?" *Brookings Review*, Vol.20, No.3, 2002, pp.33-35; James Steinberg, "Counter-terrorism: A New Organizing Principle for American National Security?" *Brookings Review*, Vol.20, No.3, 2002, pp.4-7; 以及 Jessica T. Mathews, "September 11,

事實上，俄羅斯掌握 911 事件而作出的及時且具戲劇性的反應，尤其在與美國和北約關係的轉變上，已經對地緣政治、區域權力均衡和世界權力結構注入新的變數。但是，俄羅斯基於經貿、外交和安全戰略等因素之考量，仍堅持與伊朗、伊拉克及北韓等被美國列為「邪惡軸心」（Axis of Evil）的國家往來，並對被美國視為未來主要戰略競爭對手的中共進行大批軍售和部分科技轉移，特別是其最近剛與伊拉克簽訂總值高達 400 億美元的經貿合約，以及目前仍對攻擊伊拉克持不同立場等，均將考驗未來美俄關係的發展。¹⁴

二、美日關係

日本首相小泉（Koizumi Junichiro）在 911 事件稍後即親訪華府，主動徵詢美國需何協助並予支持。日本隨後亦擴大解釋其和平憲法，通過對抗恐怖主義法案，這是自二次大戰後日本首次以自衛隊所屬驅逐艦和運輸機，利用夏威夷、關島及在印度洋的英屬迪亞哥·賈西亞（Diego Garcia）島，以及其國內美軍基地，對美國提供後勤、補給、運輸、通訊等協助。雖然日本國會將此項軍事援助行動限定在後勤補

One Year Later: A World of Change,” *Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief*, August, 2002. 有關英國首相布萊爾的外交斡旋記述，同註 12。

14. 西方國家與俄羅斯貿易往來，主要為自俄購得石油和天然氣；伊拉克等國因聯合國貿易制裁，購自俄羅斯者則係包含武器、電廠和其他整場設施等成品。據統計，2001 年，雖然聯合國仍未解除對伊經濟制裁，俄羅斯銷售伊拉克各項物品總值達 40 億美元。請見 Christian Caryl, “Sleeping With the Enemy,” *Newsweek*, September 2, 2002. 此外，最近媒體報導，俄羅斯已與伊拉克簽署總值達 400 億美元的經貿協定。美國對俄羅斯軍售和軍事武器科技轉移予中共的重視，請見 US Department of Defense, *Annual Report on the Military Power of the People’s Republic of China*, July 12, 2002, see <<http://www.defenselink.mil/news/Jul2002/d20020712china.pdf>>.

給範圍，並禁止自衛隊接近作戰地區；但其對自衛隊角色和運用無疑已經突破憲法限制。此舉雖係以援助美國和反恐為名，但卻已經受到鄰國如中共和南韓的高度關切。

日本的援外資金亦對重建阿富汗、援助中亞各國與反恐戰爭發揮了重大作用。戰爭初期，日本金援印度及巴基斯坦，增加其支持反恐戰的誘因。當阿富汗境內因難民激增而影響作戰進程時，日本提供最主要的經濟援助。此外，日本多年以來一直是中亞各國最重要的援助資金來源，同時也是全球最大資金外援國家。這些非軍事方面重量級的地位，使其獲得美國邀請而在阿富汗的戰後重建工作上，扮演更為積極而重要的角色。¹⁵

日本對反恐戰爭的大力支持，為其贏得美國和其他民主國家忠實盟友的印象，也獲得與布希政府更多的對話機會。但是，日本正陷入10年經濟衰退期，本身財政困難，朝野各界對支援反恐作戰方案範圍與期程均不無疑慮。評論甚至指出，日本如不能維持其經濟與財政穩定，將對長期反恐戰爭和區域穩定有負面影響。¹⁶另外，自衛隊的角色和功用雖有突破但也非全無爭議，國會也對日本是否持續以軍事支援

15. 有關日本在911事件後及反恐戰爭中行動的分析和評論，請見 Admiral Dennis C. Blair, "Remarks to Atlantic Council," see <<http://www.acus.org/Publications/Speeches/Blair%20Speech/pdf>>, March 20, 2002; Tomohito Shinoda, "The Japanese Response to Terrorism," Center for Asia Pacific Policy, RAND, see <<http://www.rand.org/nsrd/capp/events/japanresponse.html>>, March 29, 2002; 另見 Bates Gill, "September 11 and Northeast Asia: Change and Uncertainty in Regional Security," *Brookings Review*, Vol.20, No.3, 2002, pp.43-46. 及 Yoichi Funabashi, "Northeast Asia's Strategic Dilemma," in John Newhouse, *Assessing the Threats*, (Washington D.C.: Center for Defense Information, 2002), pp.103-119.

16. 請見 CSIS-Baker Institute, "The Geopolitical Implications of the War Against Terrorism," <http://www.csis.org/press/pr02_36.htm>, July 10, 2002.

美國攻伊持保留態度。就整體發展言，反恐戰爭促使美日關係更為緊密，美國未來亦將持續與日本合作，並期望日本在區域安全上扮演更積極的角色。同時，就兩國戰略利益相近事務，例如對中共圍堵、制約北韓與建構飛彈防禦系統等，雙方合作可望更為密切。事實上，日本在面對中共軍力擴張和北韓大規模毀滅性武器威脅的情勢中，對美關係的強化成為其必需長期經營的嚇阻及反制力量。

三、美「中」關係

自布希總統主政以來，華府與北京曾歷經布希聲言將盡力護衛臺灣、美國飛彈防衛政策、中共軍火及飛彈技術輸出、南海軍機擦撞和美國加強對臺軍售等事件影響，不但雙方關係緊繃，美國更視中共為其未來最主要的戰略對手或假想敵。911 事件後中共把握機會，除在聯合國安理會決議案上支持美國對阿富汗用兵，加強與美方就打擊國際恐怖主義交換情報，並透過加強邊界與銀行流通外資管制等方式，與美國合作。雙方領導人之間的互訪，更刻意營造和諧與合作氣氛。北京雖然不滿美國持續對臺軍售，但卻在 2002 年 8 月下旬公佈《導彈及相關物項和技術出口管制條例》，足見其對美關係的重視。在此同時，美國雖然曾對中共藉反恐而增強對疆獨運動的鎮壓有所質疑，但也宣佈將「東土耳其斯坦伊斯蘭運動」（East Turkistan Islamic Movement, ETIM）組織，列入國際恐怖組織名單。¹⁷ 華府與北京雙邊關係，911 事件前後確實呈現差距；部分觀察家甚至指出，種種跡象顯示美國因專注於反恐作戰，華府至少在目前因此而推遲其與中共的戰略較勁。¹⁸

17. 請見 Rupert Wingfield-Hayes, "US Praises China's Missile Curbs," BBC, August 27, 2002. <<http://www.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/2218180.stm>>.

18. 請見 Jessica T. Mathews, 同註 11。

華府是否真因反恐戰爭而暫時推遲其與中共的角力，事實上見仁見智。自反恐戰爭啟動，美國不但與莫斯科修好，獲得中亞多國提供基地，更將中共長期盟友巴基斯坦吸納為反恐最重要的盟邦之一。美國政治、經濟和軍事勢力第一次進入中亞，甚且牽動緊鄰中共西面與西南邊境的重要盟國。加上美方在反恐旗號下，增強與菲律賓、印尼、馬來西亞、新加坡和泰國的軍事和其他方面合作，美韓進行大規模軍事演習，以及美日軍事同盟關係增強等，均直接破壞中共藉「上海合作組織」拉攏「反霸」國家的戰略佈局，也使中共難免有被圍堵之感。職是之故，中共領導人和部分輿論亦指美國藉名反恐，行圍堵中共及擴張霸權之實。¹⁹

事實上，美國對中共崛起為區域強權，甚或發展為其未來戰略競爭對手，仍然深具戒心。尤其，在臺灣、武器擴散、人權、宗教自由、貿易逆差等議題上，雙方歧見仍深。美「中」仍屬不同政治體制，中共對美國存有潛在敵意，更加劇美國主要政治及軍事領導人對「中國威脅論」的合理化。美國為其國家利益，雖然在戰略運用上將保留與中共交往的彈性，但美國仍將以「分裂中國」（分而治之）和「西化中國」作為對華長程戰略目標。此外，反恐戰爭雖為當前首務，但因需時冗長，在現階段美俄關係升溫狀況下，美國處理中國問題和面對中共軍力擴張的回應，仍將是其優先政策之一。近似美俄關係中潛存的問題，中共與所謂的「邪惡軸心國家」維持友誼關係，也使北京和華府關係暗礁潛藏。中共對反恐戰爭觀點與美歧異，江澤民和朱鎔基年內多次出訪亞非盟邦，在穩固邦誼與打擊疆獨的考量之

19. 典型例子請見周銳鵬，〈中國學者：美將中國視為頭號對手〉，《海峽之聲》，2002年6月13日，〈<http://future-china.org/fcn/ideas/fcs20020613.htm>〉。其中某中共學者稱，「布希的邪惡軸心論只說了半句，他公開點名的軸心國家是他敢講的，還有半句是他不公開講的」，意指美國仍視中共為潛在敵人。

外，亦不乏對美較勁的意涵。中共領導人已公開反對美國在中亞和中東駐軍，也反對美國對伊拉克動武。美國下一波對伊拉克軍事行動，將對美「中」關係帶來更嚴峻的考驗。²⁰

四、美歐關係

北約組織秘書長羅伯遜（George Robertson）及歐洲各盟國領袖於911事件發生後，幾立即援引《華盛頓公約》第5條款之「對任一會員國之攻擊，視同對全體會員國之攻擊」發表聲明，支持美國對恐怖份子發動軍事行動。²¹ 恐怖行動至少在初期被認為是對資本主義和西方民主社會的敵對行為，基本價值和社會文化相當程度的同質性，使西方各國團結氛圍濃厚。其後無論是在情報合作、保護使館及軍事設施、清剿恐怖份子網絡、調查及凍結資金方面，尤其在對攻擊阿富汗的軍事援助上，美國的歐洲盟邦均展現一定程度的協助，雖然部分國家的協助象徵意義大於實質。

但是，主要歐洲國家與美國在部分重要國際議題上長期存在歧見，亦為不爭的事實，911事件後這些爭執所產生的裂痕甚至有擴大趨勢。冷戰結束後歐洲盟國認為美國已成全球唯一超強，美國經常輕忽或不重視國際組織與國際法的約束，觀點和行動上有「單邊主義」（Unilateralism）傾向。相對地，歷經波灣戰爭、波士尼亞及科索沃等迭次軍事行動，美方也發覺歐洲各盟國在遠程兵力投射、尖端精密

20. 關於中共在911後的外交佈局，請見林中斌，〈911後的北京 外交反攻〉，《聯合報》，2002年7月24日。另亦請見 Bates Gill，同註15。

21. George Robertson, "NATO: Enlarging and Redefining Itself," Speech delivered at the Royal Institute of International Affairs, February 18, 2002; George Robertson, "Moving From Dialogue Towards Partnership," Speech delivered at the Royal United Services Institute, April 29, 2002. 以及 Jamie Shea, "NATO and Terrorism," *The RUSI Journal*, Vol.147, No.2, 2002, pp.32-40.

武器和整體軍力上與美軍有顯著差距，各盟國又缺乏對改良武力作大量投資決心，因而逐漸認為歐洲盟國的能力不足以對美國所主導的維護國際安全行動，提供具體而有力的援助。認為歐洲各國藉由美國得到安全庇護，卻又在許多議題上大發異議，對美行動多方牽制羈絆。美國在推翻塔利班政權後企圖將矛頭指向剷除伊拉克海珊政權，則再次引發歐洲各國輿論譁然。美國年來片面宣佈對進口鋼鐵增課關稅、退出處理全球暖化問題的《京都議定書》、撤出《反彈道飛彈協議》、不簽署《國際刑事法庭公約》、對以色列立場偏袒等，都引起歐洲盟國強烈議論，而擴大大西洋兩岸國家間的歧見。²²歐洲各國持續籲請美國以政治和外交作為處理國際爭端的主要工具，藉由國際組織的共同決議以增加軍事行動合法性和正當性，並將軍事列為解決國際爭端的最後手段。這些觀點，雖然產生部分作用，但顯然也並未為美國完全接受。

美國與北約、歐盟間的關係亦非和諧。對於北約東擴和成立北約—俄羅斯理事會等重要演變，布希總統雖表支持，但態度上被動多於主動。此前，美國對北約的角色與定位遲疑不決，該組織一度被認為將告壽終正寢。²³ 歐盟主席普羅迪（Romano Prodi）和主管對外事

22. 有關美歐之間歧見的評論極多，近期評述請見 Malcolm Rifkind, "Where is the Axis of Freedom?" *The RUSI Journal*, Vol.147, No.3, 2002, pp. 15-19; Timothy Garden, "Security Dimensions of Dealing with Terrorism," Unpublished Speech Draft, January 26, 2002; Peter van Ham, "Europe and the Transatlantic Relationship in the Shadow of Tomorrow," in Peter van Ham & Richard L. Kugler, *Western Unity and the Transatlantic Security Challenge* (Deutschland: The George C. Marshall European Center for Security Studies, 2002), pp.1-36. Jessica T. Mathews, 同註 13。關於歐洲各國武力與美國間的差距觀察評論，請見 "If Only Words Were Guns," *The Economist*, November 22, 2001.

23. 有關冷戰後北約角色與地位的辯論請見 Julian Lindley-French, ed., *Trans-*

務的彭定康（Christopher Patten），更對美國不假辭色厲聲抨擊。歐盟目前正持續推動建構及增強其快速反應部隊及能力，以便降低美國影響，在必要時享有較多獨立處理歐洲安全事務的力量，並藉此增加對國際事務的發言權與影響力。彭定康多次公開就提高鋼鐵稅、國際刑事法庭、偏袒以色列和單邊主義行為等指控美國，甚至指美國已成為所欲為而不顧他國感受的「流氓超強」（Rogue Superpower）。法國總統席哈克指摘美國，強調出兵伊拉克需獲得聯合國決議通過。德國總理施洛德則以不參與美國攻伊軍事行動，作為個人競選承諾。英國首相布萊爾雖然被視為布希攻擊伊拉克政策的支持者，但亦飽受國內外各方壓力。²⁴儘管如此，歐盟在協調共同行動和資源平攤等方面較無集體作為，各國基於國家利益等現實考量，主要以個別方式與美國保持接觸和友誼。美國或則認為其可獨力行動，或則認為必要時仍可利用影響力取得各國支持，對於反恐戰爭仍頗堅持己見。

atlantic Relations and the Bush Administration: Paris Transatlantic Conference Proceedings (Paris: Institute for Security Studies, Western European Union, 2001). Julian Lindley-French 於 2001 年 11 月於英國 Royal Institute of International Affairs 的一場研討會中亦表示，北約已在垂死邊緣。不同觀點請見 Philip Gordon, "NATO After 11 September," *Survival*, Vol.43, No.4, Winter 2001-02, pp.89-106.

24. 英國首相布萊爾雖然被視為布希總統攻擊伊拉克政策的支持者，但亦飽受各方壓力；其中最顯著者，係來自於其本身所屬工黨議員一百六十餘人的公開簽名關切首相對此項議題的未來決策。歐洲各國主要觀點為，美國應提出伊拉克支持恐怖組織和進行大型毀滅性武器研製的具體證據，俟取得聯合國決議後，再行對伊拉克用兵。自 911 事件爆發，年來各盟國態度中最具戲劇性轉變者可以法國為代表。法國雖然向為歐洲各國中反美情緒較高者，法國總統席哈克在 911 事發公開表示：「今天我們都是美國人」，相當程度上反映法人對該恐怖攻擊事件的感同身受，而歷經年來諸多事情演變，目前對於美國及反恐戰爭反對最力者亦為法國。另據 2002 年 8 月民意測驗顯示，德國與法國民眾約四分之三不贊成攻打伊拉克。

肆、美國與其他區域國家的互動

美國發動全球反恐戰爭，許多國家爭相或被迫表態，事實上這些國家多各有盤算，並以各種理由、透過不同方式進行他們所認為的反恐。²⁵ 限於論文篇幅，本節敘述將聚焦於中亞、南亞和阿拉伯回教世界，尤其針對自 911 事件後與美國互動關係異動較大的部分國家，作為論述重點。

一、中亞地區

如前所述，美國因反恐戰爭不但扶植阿富汗新政權，並獲得由前蘇聯脫盟獨立的中亞五國合作；其中四國對美國提供軍事設施，成為美國的軍事夥伴。²⁶ 此舉不但大幅改變中亞政治地貌，美國並成為數千年來第一個在此區域建立基地的西方國家。尤其，中亞五國和阿富汗位於中、俄、印度和伊朗之間，地理位置重要；區域內富含石油和天然氣等物資，更使其深具戰略價值。

當然，美國的這些新朋友並非都能為其帶來正面利益。主要的麻煩源自於這些國家普遍存在著嚴重的政經社會問題，且均處於不穩定狀態。中亞五國在 11 年前毫無建國的心理準備，不但沒有國防部，連

25. 例如部分東南亞國家以打擊「恐怖份子」之名，作為達成政府政治目的的手段。美國派遣數百名軍事人員協助菲律賓清剿 Abu Sayyaf 武裝組織，但外界始終不解該項軍事行動究竟與反恐戰爭有何關聯，亦無證據顯示該組織近期內與賓拉登有任何聯絡。有些國家打擊恐怖主義成果微乎其微，徒見打壓人權。相關報導詳見 “The Elusive Enemy,” *The Economist*, August 3, 2002, pp. 49-50; “For Whom the Liberty Bell Tolls,” *The Economist*, pp.19-21.

26. 文中所指中亞五國分別為 Uzbekistan、Kyrgyzstan、Turkmenistan、Kazakhstan、Tajikistan。美國獲得前兩國支持，於兩國國境內設有軍事基地與設施；另在 Kazakhstan 和 Tajikistan 則獲得同意，盟軍飛機可以著陸和基於人道原則使用部分設施。

郵政和金融體系都付之厥如，人民生活不及前蘇聯統治時期水準。獨立後雖侈言民主，但無論總統或國會選舉多無公平可言，各國總統戀棧權位，官員普遍貪腐，箝制鎮壓異己，人民年均所得和教育程度低落，正是動亂與恐怖主義滋生的溫床。²⁷

美國目前的中亞政策是「加強接觸」，並致力於將中亞五國引入市場經濟和民主政治，以脫離不穩定和回教極端主義影響。然而，舉凡避免國家崩潰現象發生、建立市場經濟和民主政治機制，都需要長期經營和大量資金挹注。美國以往在輸出民主、協助發展中國家現代化等固不乏經驗，但也有頗多痛苦的教訓，成功案例尤其不多。未來中亞——包含阿富汗等各國的發展究竟將有何種演變，仍有待觀察。

二、南亞地區

南亞區域內最顯著的改變，非美國與巴基斯坦雙方關係發展莫屬。911 事件發生，穆夏拉夫（Pervez Musharraf）總統自表態支持美國打擊恐怖主義後，幾在一夕之間從西方國家描繪的軍事獨裁者，一變而為華府與倫敦等地世界重要領袖的座上賓。巴國更由美國長期所列不友善國家名單中剔除，轉化成最重要的反恐盟邦。自此，巴國除加強邊境管制，在軍事上亦協助多國盟軍，美國亦在其境內設有軍事設施。

然而情勢總非如此單純。雖然穆夏拉夫於 2002 年 10 月舉行國會議員選舉，但是此前一連串的修憲，規定總統可解除總理職務並解散國會，種種設想早將權力納歸總統手中。穆夏拉夫雖然被迫對以往支持他的巴國境內回教激進組織加強約束，但表裡卻未必一致。在回教激進份子攻擊印度國會和喀什米爾衝突事件中，印度與巴基斯坦沿邊境部署總數達百萬以上部隊，兩國並相互威脅使用核武攻擊對方；戰火隨後雖然漸趨和緩，但不無再次因突發事件而有迸發之勢。就美國

27. 相關評論請見 Jessica T. Mathews, 同註 13。

而言，其因用兵中亞以致不得不處理南亞糾結複雜的長期衝突，或非始料所及；美國規劃未來軍事任務時，亦已將處理南亞區域衝突列為要項之一。²⁸

三、其他主要阿拉伯及回教國家

美國世貿大樓與五角大廈遭受攻擊後經初步調查，19 名被認係劫機者的回教極端份子中，15 名具沙烏地阿拉伯國籍、一名為埃及人，頓時回教世界（沙國與埃及尤然）與美國關係緊繃，杭廷頓（Samuel Huntington）教授所指世界不同文明與文化衝突現象，儼然浮現。²⁹ 國際局勢出現如此微妙變化，美國與西歐國家內部不同宗教和文化族群對立加劇，極右勢力也在法國和荷蘭選舉中抬頭。

美國在阿富汗境內進行反恐戰期間，部分阿拉伯及回教國家如沙烏地阿拉伯、土耳其、卡達、巴林、科威特、阿曼、葉門等，均對美國情報或軍事行動提供某種程度協助；土耳其在 2002 年中期，甚且接替英軍擔任駐阿富汗多國聯軍指揮職務。但事隔一年，尤其當美國意圖將戰爭指向伊拉克時，昔日在波灣戰爭時期與美國聯手對付海珊（Saddam Hussein）政權的阿拉伯盟友，對於規劃中的第二次波灣戰爭，態度並不積極，部分國家甚至立場與美相左。美國在處理以色列—巴勒斯坦問題上偏袒前者，一般認為最屬關鍵。美國長期同情和

28. 請見 Stephen Cohen, "A Distant Region Takes Center Stage: Pulling Up the Roots of Terrorism in South Asia," *Brookings Review*, Vol.20, No.3, 2002, pp.39-42. 以及 Jessica T. Mathews, 同註 13。

29. 關於 911 事件發生當天實際情況，各界說法不一。例如，有報導稱另有第五架飛機於恐怖攻擊計畫內，但因機械故障以致未能起飛。美方公佈之 19 名劫機者中，事實上部分人員仍然存活，他們係因護照被偷等因素，而被誤認為恐怖份子。有關文明衝突，請見 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (London: Simon and Schuster, 1998).

支持以國，就阿拉伯與回教世界人民言，就是不公平地打壓回教徒。美國在 911 後對以國總理夏隆（Ariel Sharon）的支持，尤其助長區域內普遍存在的反美情緒。埃及總統穆巴拉克（Hosni Mubarak）2002 年 8 月下旬即表示，如果美國攻打伊拉克卻不解決巴勒斯坦問題，任何一個阿拉伯國家政府均無法控制民眾的反美情緒。對許多阿拉伯和回教國家言，海珊並非目前安全的障礙；相反地，擁有核武的以色列和立場強硬好戰的夏隆，才是中東安全的最大威脅，而美國正是協助猶太人迫害殘殺巴勒斯坦人一回教徒的幫兇。

美國和沙烏地阿拉伯的關係，也降到了 1973 年石油危機以來的最低點。賓拉登和大多數劫機者出身沙國，導致美國國內出現嚴重的反沙國情緒。此外，沙國國防部長、少數親王和部份慈善團體，被指曾捐款資助賓拉登基地組織。美國視推展極端主義的沙國境內清淨教派（Wahhabism）為恐怖主義之源，沙國政府卻與其關係密切。基於類此種種因素，美國保守派主張改變對沙的友好政策，智庫蘭德公司研究員甚至指控沙國是「邪惡的核心」（Kernel of Evil）。³⁰ 相對地，沙國境內反美浪潮高漲。美國設軍事設施於阿拉伯國土，早被視為褻瀆聖地。美國為進行反恐戰，政府當局監視若干沙烏地阿拉伯公司和個人帳戶，少數鷹派人士主張凍結沙國資產，911 事件受害人家屬復提起告訴要求高達一兆美元的賠償。凡此舉措均使沙國及其民眾擔心，也導致沙國商人和民眾自美銀行撤出多達 2,000 億左右美金資金，主要媒體甚至號召抵制美國商品，兩國 2002 年上半雙邊貿易額也較前一年減少約四分之一。³¹ 另外，掌握沙國政權的王儲阿布都拉也曾公開強調

30. 關於 Wahhabism 與沙國政府間關係論述，請見 Francis Fukuyama, “History and September 11,” in Ken Booth & Tim Dunne, eds., *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp.27-36. 另外較詳細的敘述請見 Fred Halliday, *Two Hours that Shook the World* (London: Saqi Books, 2002).

不支持美國對伊拉克用兵，認為是否撤換海珊政權必須由伊拉克人民自行決定。

目前中東地區阿拉伯和回教國家，基於前述及美國是否獲得聯合國決議支持等問題，在美國對伊拉克動武議題上態度並不明朗。各國在 2002 年 9 月上旬集會時曾表達對該項議題的強烈反對立場，呼籲重視和解決以巴衝突與支持巴勒斯坦建國，並指美國如攻擊伊拉克將形同「開啟地獄之門」。但部份國家如科威特、卡達等則仍未反對美國在對伊行動時使用其軍事基地。沙國及其他石油輸出國家組織（Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC）國家等目前雖未威脅將以石油作為抵制美國軍事行動的武器，但是年來原油價格已上漲 60 % 而達每桶約 30 美元。波灣地區目前提供全球約 70 % 的原油，而伊拉克亦握有全球第二的石油儲量。如果美國未獲聯合國決議同意而仍堅持攻伊，勢將激化阿拉伯及回教世界反美情緒，亦必然不利長期反恐，至於其將對世局造成何種演變和影響，則深值觀察。

伍、結論

911 事件無疑是影響人類社會和世界情勢發展的一件大事；但是，美國顯然已經承受更大的影響。美國與各區域及主要國家間關係的演變，可稱是得失互見。美國因對阿富汗用兵，獲得許多老朋友的支持，同時也交了不少新朋友。然而，美國因執意擴大反恐戰爭範圍，將矛頭轉向伊拉克，則使許多朋友產生顧慮與不滿，使美國愈顯孤立。美國為世界唯一超強，各國基於本身利益考量自不願得罪美國，但卻也並非俯首聽令、毫無反彈。事實上，藉由反恐戰爭所呈現的挑

31. 請見 Roula Khalaf, "Saudis Withdraw Billions of Dollars From US," *Financial Times*, August 21, 2002. 此外，美國對沙烏地阿拉伯的出口已經跌到 12 年來的最低點。根據 2002 年前半的統計數據，沙國自美國進口商品數量減少 30%。同一時期，沙國對美國的出口額也下跌了 24%。

戰與機會，如中共、巴基斯坦等不少國家也適時地假藉名義，拉攏美國或同時為己牟利。另一方面，諸種因素糾結影響，也使回教世界與美國的對立情緒，達到歷史上的新高點。在此同時，美國選擇對恐怖主義發動戰爭，並以軍事行動做為反恐戰爭的主要工具，懲兇和以牙還牙的意圖溢於言表。對於恐怖主義之所以形成的政治、社會、宗教、文化和心理等諸多因素與問題，顯然著墨不多。不僅如此，美國與阿拉伯和回教世界的罅隙擴大，導發反美情緒日激，實無異「為叢驅雀」，同時催化恐怖主義滋長和助長恐怖行動蔓延。依現階段現象觀察，美國用以解決問題的做法，不但本身即是問題，預期將激發更多問題。

就美國國內言，強烈的愛國主義和團結意識，以及擔心再度遭受恐怖份子大規模毀滅性武器攻擊的恐懼心理，在911事發後籠罩全美。支持政府反恐戰爭的同時，美國部分人民也發出「他們為什麼如此憎恨我們」的疑問。「他們」與「我們」成為無形的兩大陣營，影響國內族群相處，也成為思考反恐戰爭和國際事務時難以避免的量尺。國家巨靈既然已經為因應危機而啟動，國家安全成為優先考量，人權、自由和民主在某些程度上被迫讓步。911事件不僅促成聯邦政府組織調整和預算支出增加，甚且帶動美國戰略思維的轉換。在此同時，當權者遲早必須面對反恐戰爭究將被推向何方、成效究竟如何等檢討與質疑，這些問題又必然攸關美國總統大選佈局，因而益顯複雜。至於答案，則將依觀察面向和採取標準，而各有分殊甚或南轅北轍。

反恐戰爭對新的世界秩序又將產生何種影響？事隔一年，許多人仍在尋找「出了什麼差錯」的答案，但是包含美國在內，也有相當數量的人在質疑，911事件發生以來，「美國究竟做對了什麼」。

（收件：2002年9月12日，修正：2003年1月10日，採用：2003年1月13日）

The Impact of War against Terrorism on Domestic and International Relations of the United States: An Analytic Overview One Year after September 11

Juichou Richard Hu

(Research Fellow, National Strategic Studies Institute,
National Defense University)

Abstract

The September 11 Attacks are the most serious assault on American soil since the Japanese strike on Pearl Harbor. In the immediate aftermath of the attacks, the Bush administration declared that the United States is at war with terrorism. After one year, the war on terrorism launched by the world's only superpower has a great impact on U.S., both domestically and internationally. In fact, this war has not only affected regional and global security but also brought uncertainties to the forming of world order in the future.

Focusing mainly on these critical issues, this thesis first concentrates on an analysis of core political, economic and social effects of the campaign against terrorism on U.S. soil. The second section of this paper examines U.S. interactions with Russia, Japan, China and European key players since the war against terrorism started a year ago. Finally, it summarizes changes of relations

between U.S. and key countries in Central and South Asia and the Middle East.

Keywords: War on Terrorism, September 11, Global Security, Unilateralism, War Studies, Strategic Planning

