

## 想像的危機：「反恐時代」美國的危機建構與臺灣的戰略選擇

王崑義

（南京大學臺灣研究所客座教授、  
淡江大學國際事務與戰略研究所兼任副教授）

李黎明

（萬能技術學院共同科兼任講師）

### 摘 要

911 事件發生後，美國為因應反恐戰爭的需求，快速的建立一個危機戰略架構。本文研究重點即在探討美國如何建立反恐戰爭的危機架構，以因應層出不窮的恐怖危機。相對的，臺灣在「反恐時代」的國際變局之下，將如何建構自己的安全戰略，以及它跟美國的戰略架構有何關連？

作者在文中提出一個「想像的危機」概念，作為分析的前提。任何戰略家要建立戰略架構時，必然都會去假想一種危機的狀態，再配合地緣戰略的思考，進而從真實與想像之間推論出處理危機的行為。因此，危機不僅是一種情境、一種想像，也是戰略建構的基礎。作者藉由這個分析架構，應用來解釋美國在「反恐時代」所建立的危機戰略，以及分析臺灣應做的戰略選擇，期能賦予傳統的危機理論一個新的生命。

**關鍵字：**反恐戰爭、危機處理、地緣戰略、恐怖主義、安全研究

## 壹、前言

911 事件把人類從「後冷戰時代」帶入「反恐時代」，讓原先樂觀預期冷戰終結以後，人類在全球化的浪潮中，將建構以「經濟安全」為主題的時代特性，很快的又落入到以「軍事安全」為思考主軸的悲愴時代。

只是這個時代人類所面對的危機情境，並非是過去兩極對立的情景，而是由虛擬化身的恐怖主義與各國聯盟所形成的對立狀態。當然，恐怖主義的危險性不在於它的太強，而在於它的太弱，使得過去以強權為目標所發展出來的軍事力量與戰略理論很可能被顛覆。

於是，建構一個以「反恐戰爭」為解釋目標的危機戰略理論，不只是「反恐時代」的重要課題，也是戰略學者在新時代轉換時的重要任務。它必須有一個創新的思考方向，才能超越傳統理論解釋的限制，也能掌握未來時代發展的動向。本文的目的就是希望能在舊有的危機理論與現實主義地緣戰略觀的基礎上，找尋一個符合時代主題的解釋架構，以重新詮釋「反恐時代」的戰略意義。

本文為此提出「想像的危機」這一概念架構。行文的方式，除了首先重新檢視傳統危機研究所面臨的困境之外，並再分析「反恐戰爭」所需要的想像性質。因此，「想像的危機」並非是從虛擬的世界中所建立的解釋架構，而是從後冷戰時代以來，美國重要的國際安全論述中取得思考的養分，並從中勾勒出 911 事件後美國危機建構的特質，期待讓理論與現實能夠相輔相成。

相對的，處在新的時代變局中，臺灣不能自外於國際社會，所以理解美國「反恐戰爭」所建立的戰略架構，必然有助於了解臺灣建構國家安全戰略的方向。只是，臺灣所面對的主要敵人，並非是虛擬的恐怖主義，而是一個相對強大的中共。因此，臺灣如何在「反恐時代」重新建構新的國家安全戰略，除了應思考美國安全戰略的特性之外，也要重新理解自身的處境，才能發展出新的危機戰略理論架構，

以作為詮釋自身安全的工具。

當然，任何國家安全的思考不能脫離現實的危機情境；危機情境的產生，也不能忽視「敵人」的再建構。冷戰結束以後美國失去一個強敵，讓一些戰略家急於找尋新的敵人，避免過去所持續發展出來的戰略理論失去效用。911 事件後，恐怖主義變成危害國際安全的新敵人，讓美國有了戰鬥目標，也讓危機情境得以持續。所以「反恐戰爭」必然要扣緊過去與未來戰略理論的發展方向，才能建立一個完整的解釋架構。

在這之間，「想像的敵人—反恐戰爭—危機戰略」這個循環的過程，變成牽引「反恐時代」安全與戰略建構的新思維。本文將以這樣的新思維，重新解構美國與臺灣的危機行為模式及其關連性，並透過這些現象的解釋，除了期待能解析美國從事「反恐戰爭」的安全戰略之外，也期盼能預測臺灣在「反恐時代」中，如何建立起新的國家安全戰略。

當然，本文的完稿時間係在 2002 年 10 月，因此研究的時間範疇僅限於 911 事件發生一週年以前的發展，對後續美國發動攻擊伊拉克所引發的國際爭議，由於牽涉的範圍與議題太廣，將不在本文討論範圍內。

## 貳、危機情境與國際危機的研究

危機情境與危機的處理，不能只是在作現狀的分析與描述。由於傳統危機理論過於重視現狀與個案處理，使得危機理論只能解釋而無法預測。新的危機理論則側重危機的預防，所以理解一個國家危機戰略的行為模式，變成是重構危機理論的重要課題。本節的分析將從傳統危機理論的困境著手，再以「想像的危機」作為新的解釋概念，以貫通全文的思維脈絡。

### 一、傳統的危機研究及其困境

在冷戰時期，危機(crisis)被當成是一種狀態，也是一種戰略選擇。作為一種狀態，危機是「一組突然展開的事件，在普遍的國際體系或次級體系中，它以一种超越正常的速度產生解體的力量，並增加體系中使用暴力的可能性。」<sup>1</sup>在這樣的狀態中，傳統上國際危機的研究者，大多把研究焦點放在變遷(change)和衝突(conflict)這兩個概念上。變遷指的是結盟關係的轉換和重組；衝突指的是體系的急遽轉變所引起的對抗行為。

同樣的，作為一種戰略選擇，危機是因國內外環境的改變，使得決策者意識到從國際環境而來的衝擊，將對國內的基本價值造成威脅。所以，在他們的心理認知上，就產生需要立即做出決定的反應。<sup>2</sup>因此，決策者在危機情境中所認定的目標(objective)、能力(capability)和利益(interest)這三個概念，變成做出戰略選擇時主要的考量因素。通常，「目標」指的是決策者本身所欲達成的極大化價值；「能力」則是指決策者認識到自身所具備的資源，這種資源是否足以對危機的狀態進行反應；而「利益」是指決策者在危機的反應中，對他們所要付出的成本與代價所進行的評估。

從上述兩種危機的內涵出發，傳統上研究國際危機便有系統分析途徑(system analysis approach)，以及決策分析途徑(decision-making analysis approach)兩種主要研究方法。

就系統分析途徑而言，史奈德(Glenn H. Snyder)曾提出「危機」乃是「戰爭與和平的過渡地帶」的概念。在這個地帶中，敵對的政府

---

1. Oran R. Young, *The Intermediaries: Third Party in International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 1967), p.10.

2. Glenn H. Snyder, "Crisis Bargaining," in Charles F. Hermann(ed.), *International Crises* (New York: The Free Press, 1972), p.218.

會產生激烈衝突的情境，尤其是當一方意圖改變現狀，另一方又加以抵抗時，這可能增加升高成重要戰爭的一種認知，但實質上並非是真正的戰爭。<sup>3</sup>另外，史奈德和狄辛（Paul Diesing）則認為國際危機是：「兩個或更多個主權國家政府之間，發生激烈衝突與短暫實質戰爭的互動結果，而且還牽涉到對高度戰爭可能爆發的認知。」<sup>4</sup>因此，體系的變動是否會構成一種危機行為，跟國家決策者是否「認知」(perception)到這是一種「危機」狀態有必然的關係。

所以，從系統性的觀察中可以了解，國際危機乃是一種結構變遷，為了穩定這種改變所帶來的破壞，必須升高衝突以降低其惡化的程度，而這種行為則包括以下幾項特質：(一)高度衝突的發生；(二)意識到戰爭發生的可能性；(三)主觀情感上的積極反應；(四)和平與戰爭的過渡階段，它既非是一種維持和平的現狀，也非戰爭的全面性爆發。

就決策分析途徑而言，由於國際體系危機所產生的背景，可能涉及到比系統性環境的變遷更為緊要的情況。例如體系結構的轉換、聯盟的維持和合作的關係、軍事技術改變的狀況等，這些因素都可能強化危機的特質和結果。在這種情況之下，布瑞察(Michael Brecher)就推論出危機情境的產生必須具備四個要件：<sup>5</sup>(一)國內外環境產生變化；(二)同時或緊接著危及到基本價值(basic values)；(三)察覺到涉及高度軍事對抗的可能性；(四)對外在價值的威脅反應時間有限。

同樣的，赫爾曼(Charles F. Hermann)也認為危機乃是：(一)危及到決策單位高度優先的目標；(二)在決策轉變前，決策單位能夠反應的時

---

3. Glenn H. Snyder, *op.cit.*, p.218.

4. Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1977), p.6.

5. Michael Brecher, "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior," in Michael Brecher, (ed.), *Studies in Crisis Behavior* (NJ: Transaction Books, 1978), p.6.

間有限；(三)決策單位成員對危機的發生感到驚訝(surprising)。<sup>6</sup>因此，在赫爾曼的危機決策途徑中，威脅、時間與驚訝變成決策者在判斷危機情境時的重要變數。

裴基(Glenn D. Paige)就運用這三項變數來比較韓戰與古巴危機的狀況，他所得的結果為：<sup>7</sup>

(一)將時間視為一個自變數：決策時間長短的相關性是「決策時間愈長，一些事情就拖得愈久」，在危機情境中，所謂的一些事情幾乎是指任何事情。

(二)在價值威脅這個自變數中：兩個危機都顯示出一個趨勢，「當一個核心價值遭受強烈威脅時，決策者會認為其他重要價值都與之相關」。

(三)以驚訝作為自變數：韓戰是例行地預期會發生，但並無預測哪一天會發生，而古巴危機的例子卻是將信念洩漏給對方。而這兩個個案在驚訝方面最大的不同點是，後者會造成比較嚴重的情緒反應。通常在危機中，高度情緒反應往往會導致認知的扭曲，並增強冒險的傾向。

當然，決策者在危機情境中，是否會選擇冒險的傾向，艾立森(Graham T. Allison)在研究古巴危機的決策行為模式時，就提出三種模式來解釋，第一是理性的行動者模型(the rational actor model)。在這個模型中，決策者在有限的時間裡，要對價值與目標的選擇做出反應，決策結果可能遭到不同程度的扭曲。第二是組織的過程模型(organizational process model)。在這個模型中可以發現，決策者本身在國內外各種組織的影響之下，會重視決策過程中的選項、外界評價與

---

6. Michael Brecher, *op. cit.*, p.8.

7. Glenn D. Paige, "Comparative Case Analysis of Crisis Decision: Korea and Cuba," in Charles F. Hermann (ed.), *International Crises: Insights from Behavioral Research* (New York: The Free Press, 1972), pp.51-54.

目標的評估等。第三是政府政治的模型(governmental politics model)。這種模型所展現的特質是，官僚組織所存在的本位主義，也會影響到危機決策的行為模式，當各方在考量自身的利益與權力的分配之下，可能會在決策的過程中產生一種博弈(game)的現象。<sup>8</sup>

然而，艾立森對古巴危機研究所使用的三種決策模型，卻很難以個別的行為模式去解釋單一的個案，使得危機的研究必須要有一個新的想像空間，才能更貼近真實的情境。例如，奈伊(Joseph Nye, Jr.)就指出，古巴危機的結局其實是一種妥協的產物，他認為美國人在古巴危機中，原先具有三種戰略選擇的條件，第一個是動用武力，轟炸古巴的飛彈基地；第二個是封鎖古巴，迫使蘇聯撤走飛彈；第三個是通過提出某種交易收買蘇聯，例如美國從土耳其撤走自己的飛彈，也讓蘇聯有從古巴撤走飛彈的意願。在這三項選擇中，奈伊認為美國悄悄的向蘇聯許諾自己將從土耳其撤走飛彈，才是讓危機快速落幕的主因。<sup>9</sup>

奈伊從交易的觀點對古巴危機所做的解釋，似乎鬆解了過去外界認為甘迺迪總統處理古巴危機時那種剛毅的英雄形象。也就是說，古巴危機的和平解決，源自於美國政府決定採取交易的決策，而不是以強硬的升高到戰爭狀態的手段來化解這一場危機。

當然，危機交易的有效性，主要在於核子武器的出現，尤其是氫彈的發展，才是冷戰時期人們對戰爭觀念的改變之因，也就是強權不再以全面戰爭來解決國際爭端，這才是古巴危機能和平落幕的底層因素。奈伊就提出五種核子武器對戰爭觀念的改變，讓冷戰時期沒有發生大規模戰爭的看法：<sup>10</sup>(一)核子武器讓人們重新接受有限戰爭的觀念；

---

8. Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971).

9. Joseph Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (New York: Longman, 1977), p.126.

(二)危機取代核心戰爭(central war)成為國際政治的常態；(三)核子武器使嚇阻(deterrence)（通過恐嚇使對手不做某事）的概念，成為一種重要戰略；(四)核子武器導致超級大國產生實質的行為規範(a de facto regime of superpower prudence)；(五)核子武器，尤其是氫彈，被大多數官員視為是不可使用的武器。

奈伊以核子武器的出現，作為解構冷戰時期兩極體系維持穩定之因，不但顛覆了華爾茲(Kenneth N. Waltz)主張兩極體系之所以特別穩定，主要是肇因於體系內的溝通與談判較為容易的看法，<sup>11</sup>也說明了傳統危機研究的困境，在於決策者和研究者之間對危機情境的認定會形成一種「認知差距(cognitive dissonance)」，這也使得研究的結果常不符合真實的情況。阿多梅特(Hanns Adomeit)就曾對此提出三項造成傳統危機研究的困難性之處：<sup>12</sup>

(一)危機行為很難給予一個清晰的分析架構來作解釋：這是因為決策者本身容易將危機事件發生的因素，放到東西方關係的危機或對抗之上；而研究者卻常以廣泛意涵的危機概念來作解釋。因此，決策者與研究者之間對危機的認定雖有相似性，但對危機構成要素的看法卻可能有很大的差異。

(二)不同分析層次在連結上的困難：例如若以東西方緊張關係的增加、暗示性核武軍事能力與傳言可能有軍事介入等因素來作為構成危機的標準，那麼原先中東所爆發的區域性戰爭，也必須視為是東西方之間的危機。另一是這個概念若被視為東西兩大集團之間，尤其是超強直接進行軍事對抗的危險，那麼這個概念就不能用在蘇伊士運河危

---

10. Joseph Nye, Jr., *op.cit.* pp.121-123.

11. Kenneth N. Waltz, "The Stability of a Bipolar World," *Daedalus*, Vol. 93, No.3, 1964, p.883.

12. Hanns Adomeit, "Soviet Crisis Prevention and Management—Why and When do the Soviet Leaders Take Risks?" *Orbis*, Spring, 1986, pp.44-45.



機事件上。

(三)認知上的困難：就像蘇伊士運河危機事件一樣，蘇聯在 1956 年時從未意圖軍事介入該事件，然而西方的政治領袖與觀察家們，卻不排除蘇聯軍事介入的可能性。因此，依照他們的判斷，這次事件已經涉及東西方之間的危機，而且也準備採取行動。所以，認知是被當成國際關係中任何人類的活動，而且是重要的部分實體。所以使用危機作為一個概念工具，應區分認知和其他目標條件的成分，並且應發展出一套概念的分析設計，而這項設計可能包括有錯誤的情節、政治的姿態和言詞工具的使用等。

由於在冷戰時期研究危機有這樣的困難，以致另有一些學者把危機當做一項政策，一種戰略佈局，並把它拿到國家的外部行為中去進行解釋，這就發展出一套「危機處理」(crisis management)的架構。當然，「危機處理」指的是在危機的過程中，並不需要去逃避使用武力，在國際間有限的使用武力，可當成外交政策的一項成功的工具。因此，透過危機將可確定一些不可預期的要素，並經由計畫、操縱及掌握，讓某些國家得以獲取利益。

所以危機處理容許使用有限武力，這就打破了史奈德把「危機」視作「戰爭與和平的過渡地帶」的看法，也讓危機的研究跨越到「有限戰爭」(limited war)的範疇。狄索基(Ali E.Hillal Dessouki)即分析說：「危機處理並非是解決危機，處理的概念只是提供一個可掌握的方式，或是成功的達成一項目標。而不同的團體在危機情境中，依賴其能力、目標、利益，進而使用不同的戰略進行有限的對抗，如此將可預防危機擴散到其他的國家。」<sup>13</sup>

---

13. Ali E. Hillal Dessouki, "The Middle East Crisis-Theoretical Propositions and Examples," in Daniel Frei (ed.), *Managing International Crises* (Beverly Hills: Sage Publications, 1982), pp.87-88.

當然，為了避免直接使用有限武力進行對抗，「危機的預防」變得比「戰爭的預防」更重要。摩托拉(Karl Mottola)就從系統性的觀點，將危機處理分成三個層面作為「危機預防」的重要面向：<sup>14</sup>(一)預防危機(preventing crisis)：這項目標包括有安全結盟、信心機制的建立、軍備管制與功能的合作；(二)處理危機(managing crisis)：包括建立國家的行為規則、談判制度化；(三)解決危機(solving crisis)：包括集體安全、裁軍、功能性互賴與權力的重分配等。

摩托拉這種「預防危機」的概念，說明了危機不只是對單一的事件進行解釋，它也可以對危機體系建立一個長程的戰略架構，以因應可能突如其來的危機事件。當然，所謂長程的危機戰略體系的建構，必須利用想像的方式，對那些最可能發生危機的地區採取預防措施。因此，本文將以「想像的危機」這一概念，重新建構危機理論的新方向。

## 二、想像的危機與危機戰略的建構

危機作為一種想像，發生在「虛擬的世界」，並不存在於具體的真實之中，而是存在於共同想像的世界。尤其是，在當代電子媒體快速的發展之下，「想像的危機」情境，可能藉由傳播科技的光影或媒介的內容呈現出來。<sup>15</sup>

另外，隨著當前網際網路的快速發展，個人與社會的關係很容易透過網際空間(cyberspace)連結，並顯示出一種特殊的「集體想像」(collective imagination)的性質，可能讓那些從來都不認識的人們對共同的想像社群產生認同。網際空間的「集體想像」，通常是圍繞著天

---

14. Karl Mottola, "Systemic Crisis-Lessons of Regional Détente," in Daniel Frei(ed.), *op.cit.* pp.58-59.

15. Tim Jordan, *Cyberpower: The Culture and Politics of Cyberspace and the Internet* (London and New York: Routledge, 2001), p.1.

堂與地獄的雙重想像所建構而成。<sup>16</sup>事實上，911 事件所構成的「想像危機」，其實正是透過電子媒體的傳播，迅速的把恐怖危機擴散到各國，而產生了一種共同的「危機意識」，讓大家能夠快速凝聚，以避免危機擴散到自身的領域。

一般，在網際空間裡所出現的「集體想像」，是指「從不認識或未曾謀面的人，能夠藉由他們都瞭解與支援的想像連結在一起，並對一個共同理想產生了歸屬感。」<sup>17</sup>當然，透過「集體想像」所出現的「虛擬真實」(virtual reality)，並非全然被當成是一種幻影，而是一個虛擬社群真實世界的重現，它可以被認為是一種不同存在的模式，不只是遊戲，而是自成一格的世界。這個世界即透過虛擬社群所傳達的虛擬真實，在某種程度上創造出一個新的世界。

從這些由「網路社群」中所發展出來的概念，跟安德森(Benedict Anderson)以「想像的共同體」來指涉民族的概念似乎有相同之處。當然，安德森在「想像的共同體」中所指涉的民族是一種「特定類型的文化造物」。<sup>18</sup>他認為「民族是想像的，因為即使在最小的民族中，其成員也不可能認識、見過，或甚至聽說過所有的同胞，但每個人的心裡，都存在彼此不可分割的一體形象」。<sup>19</sup>此外，一個民族「被想像成一個共同體，因為無論實際上有多少不平等與剝削橫行其中，民族總是被設想為一種深刻的、同階級的同志情誼」。<sup>20</sup>所以「想像」雖然不全然為真實，卻通常幾乎為真實。

---

16. Tim Jordan, *op. cit.* pp.6-7.

17. Tim Jordan, *op. cit.* p.179.

18. Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1983), p.13.

19. Benedict Anderson, *op. cit.* p.15.

20. Benedict Anderson, *op. cit.* p.16.

安德森這種「想像的共同體」的概念建構，在國際關係中所發展出來的「建構主義」(constructivism)，也有類似的論述，只是他們比較著重在集體身份所建構的歸屬感上。例如，溫特(Alexander Wendt)就強調內在的文化結構與集體身份是聯繫在一起的，而這一結構的變化，就會涉及集體身份的變化，包括舊身份的消亡和新身份的顯現。因此，集體身份在建構，必然要重新界定自我和他者之間的界線，以建構一個「共同的自群體身份」(in-group identity)或者是稱為「群我意識」。而這種意識的產生，則源自於幾個主要變數，即相互依存、共同命運、同質性和自我約束等。<sup>21</sup>

另外，建構主義者卡贊斯坦(Peter J. Katzenstein)也從「戰略文化」(strategic culture)的角度來思考國家有關集體身份在建構。當然，「戰略文化」是指一套宏觀的戰略觀念，它的基本內容被國家決策者所認同，並據此建立起一個國家長期的戰略取向。它包含一套統合的符號系統，幫助確立軍事力量在國家之間政治關係中的作用和有效性的信念，因而建立起國家主導性戰略偏好。同樣的，「戰略文化」也包括對戰略環境秩序的基本估計，確立國家決策者對國際衝突及其解決方式的理解，尤其涉及對武力的認識。因此，「戰略文化」在很大程度上決定戰略選擇。<sup>22</sup>

為了解釋「戰略文化」形成的因素，卡贊斯坦也提出一些新的體系概念，如規範(norm)、文化(culture)、認同(identity)等。「規範」是指涉及確定合適行為的標準，以塑造政治行為體的利益，協調它們的行為。「文化」是由各種不同的規範和認同所構成的，它受法律和習

---

21. Alexander Wendt 著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》（上海：上海人民出版社，2000年），頁424-430。

22. 秦亞青，〈國家身份、戰略文化和安全利益—關於中國與國際社會關係的三個基本假設〉，《世界經濟與政治》，2003年1月，第1期，總第269期，頁11-13。

俗所承載，作為一個寬泛的標籤，表示著民族國家權力與認同的集體模式。「認同」的概念則是一個簡潔的標籤，用來描述行為者、民族和國家的建構過程。而在卡贊斯坦的觀念中，集體認同和規範的概念是相同的。<sup>23</sup>

從「危機情境」→「集體想像」→「集體認同」所帶來的戰略理論發展，自冷戰時期以來，美國的戰略建構其實就出現了這樣的特質。美國的戰略家通常會把蘇聯集團當成是一種威脅的根源，以支持危機想像的基礎，再去建立一個「想像危機」的戰略架構。當然，這個戰略架構無非是劃分出集體的身份，讓各國能夠選邊站，並有一個身份認同的目標，而能凝聚群體成員的向心力。這個結果是各個成員國為了維持自身的安全，必然會去維護集體的安全，美國就可以不必獨力為自己的安全而戰。

相對的，冷戰以來西方成員之所以能夠凝聚在一起，或許正如奈伊所說的，是因核子武器的出現，讓各國改變了戰爭觀，不敢獨自面對敵對強權的威脅，美國的核子保護傘也才能讓美國有足夠的權威去對各國發號施令。冷戰以後，各國失去了被保護的意義，使得國際體系曾出現短暫鬆解的狀態，這也讓美國的戰略學家急於找尋新威脅的根源，重新建構新的「想像危機」，以持續凝聚成員國的危機意識。

911 事件後，恐怖主義變成國際威脅的新根源，美國以受害者的身份，強勢主導新的國際聯盟的組合，各國在共同面臨恐怖威脅以及懼於美國可能的強勢報復之下，紛紛向其靠攏，於是國際體系重組，恐怖攻擊事件反而變成新的危機架構之推手。

從上述的描述中，可以發現國際體系的變遷與重組有規則性，強權能夠善於運用危機戰略建構，也才是它能夠持續維持領導地位的根本原因。因此，「危機」可以視為一種狀態、一種想像的情境，更是

---

23. 卡贊斯坦(Peter J. Katzenstein)著，李小華譯，《文化規範與國家安全—戰後日本警察與自衛隊》（北京：新華出版社，2002 年），頁 2-3。

一種戰略建構。下節作者將從這樣的概念，分析美國在「反恐時代」如何建立起自己的戰略架構。

### 參、「反恐時代」美國的危機戰略建構

美國前國防部長裴利(William J. Perry)與助理部長卡特(Ashton B. Carter)在 1999 年出版的《預防性防禦》(Preventive Defense)一書中曾預言說：「我們擔心（災難性恐怖主義）將來襲擊的矛頭，會對準美國本土的人民，因為民眾不像軍隊那樣受到嚴密的保護。戰爭一向就是迫使其他國家就範的手段。美國在我們舉世無敵的軍隊保護下，不會遭到戰爭的脅迫，但是在這個『勇敢的新世界裡』，有組織的恐怖主義活動，卻可能迫使美國採取違背自己利益的行動。」<sup>24</sup>

裴利和卡特的預言在兩年後不幸成真，而且其強度遠超過他們當時的想像。911 事件不只改變了人們對恐怖主義的看法，也對新世紀的國際局勢產生相當悲觀的預期。因為它不只跨越了傳統上把危機界定為強權對抗所造成的體系危機，也對過去所建立的安全架構，造成前所未有的挑戰，美國必須重建新的危機戰略體系，以因應未來的國際變局。

本節的主旨將著重分析美國如何重建新的危機戰略體系，以及如何預防恐怖主義接踵而來的挑戰。作者主要提出三項論點，包括：一、想像的危機情境—重新界定敵人；二、想像的危機體系—重組國際體系；三、想像的危機戰略—重新擬定安全戰略架構。藉由這三個戰略選項，以檢視 911 事件以後美國重建危機體系的各種決策作為。

#### 一、想像的危機情境—重新界定敵人

傳統上對於敵人的界定，一直是美國建構危機戰略相當重要的一

---

24. William J. Perry & Ashton B. Carter 著，許綏南譯，《預防性防禦：後冷戰時代美國的新安全戰略》（臺北：麥田出版公司，2000 年），頁 197。



環，也是它的戰略文化形成的要素之一。從現實主義的戰略學家開始，他們就透過「想像的危機」來建立各種戰略架構，以供決策者參考。當然，他們所建立的危機戰略架構，通常是針對兩種不同敵人的想像所建構出來。一種是現實的敵人，另一種則是虛擬的敵人。現實的敵人是指有形的，有特定指涉對象的敵人，它可能是指一個區域、國家或組織團體，這在過去現實主義地緣戰略學家的危機建構思維裡最為顯著。例如針對冷戰時期東西兩大集團對抗所設計出來的「圍堵戰略」(Containment)；另一種虛擬的敵人，則是指無形的、想像的或不可見的敵人，它可能是一種環境或是一種意識，例如杭亭頓(Samuel P. Huntington)所建立的「文明的衝突」戰略架構即是。

事實上，在現實主義地緣戰略學家的觀念裡，特別重視權力與地緣政治，主要是源自於他們對國際社會性質的看法。他們認為「國際社會是個無政府的狀態，由於缺乏一個合法性的權威，就意味著自利性的國家之間的衝突，會導致戰爭和高壓政治的出現。」<sup>25</sup>因此，國家能夠追求極大化的權力，就是確保國家利益極大化的基礎。為了這項目的，自冷戰以來現實主義的全球大戰略，就環繞在圍堵、嚇阻(deterrence)和維持全球權力平衡(the global balance of power)這些概念的主張上。<sup>26</sup>

同樣的，國家在追求權力的過程中，它所處的地緣位置跟取得權力的多寡有必然關係，所以探討權力結構與空間關係在歷史過程中的演變，也是現實主義戰略學家所重視的課題。<sup>27</sup>過去從馬漢(Alfred T.

---

25. Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane and Stephen D. Krasner, (2002), 〈IPE 的發展歷程〉，《世界經濟與政治》，2002年1月，第1期，總第257期，頁8。

26. G. John Ikenberry, "America Imperial Ambition," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No.5, 2000, p.45.

27. Peter J. Taylor, *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality* (New York: Basic Books, 1993), p.3.

Mahan)的「海權論」(Sea Power)、史匹克曼(Nicholas J. Spykman)的「邊緣地帶論」(Rimland)、麥金德(Halford J. Mackinder)的「心臟地帶論」(Heartland)等，就已經為現實主義的地緣戰略觀，建構出一個比較完整的長程戰略架構。他們思辯的焦點，主要是針對強權究竟是要透過海洋或是大陸的擴展才能稱霸世界，而他們的主張也曾影響美國、德國與蘇聯的戰略佈局，對二十世紀的國際局勢，特別是對第二次世界大戰後圍堵與反圍堵的冷戰戰略產生深遠的影響。<sup>28</sup>

當然，這些現實主義的地緣戰略學家，一般又可分為「陸權派」與「海權派」兩種。陸權派自克勞塞維茲(Carl Maria von Clausewitz)、麥金德以來，又被分為主張「進攻性戰爭」的戰略學家與「有限戰爭或防禦性戰爭」的戰略學家。主張「進攻性戰爭」者，認為消滅敵人是軍隊的最終目標。但經過一次世界大戰的慘烈傷亡以後，部分陸權派的戰略學家如李德哈特(B. H. Liddell-Hart)則轉向尋求避免從事消耗戰的「防禦性戰爭」方法上。<sup>29</sup>

另一派的海權派地緣戰略觀，主要是受到馬漢的影響，他們相信控制海洋將是最終決定陸上勝負的結果。因此，佔領海上的咽喉要道，海上力量就可能通過海上封鎖和攔截任務向陸上力量施加壓力。所以海權論的主張，包括控制海洋和以此為基礎控制陸地兩部分。他們的重點並不一定要摧毀敵人的軍隊，而是要扼殺海外貿易和限制海上機動能力。<sup>30</sup> 因此，馬漢的「海權論」本質上仍傾向「防禦性戰爭」。

---

28. 李文志，〈海陸爭霸下亞太戰略形式發展與臺灣的安全戰略〉，《東吳政治學報》，2001年，第13期，頁133。

29. Craig A. Snyder 著，徐緯地等譯，《當代安全與戰略》（長春：吉林人民出版社，2001年），頁20。

30. 馬漢著，蔡鴻幹、田常吉編譯，《海軍戰略》（北京：商務印書館，1996年），頁161。



只是，不管是陸權論或海權論者，其地緣戰略所建構的敵手，大致是放在歐亞大陸這塊在人口、資源、科技和文化的發展，均較其他地區發達的「世界島」上。因此自冷戰以來，美國現實主義的戰略學家在尋找新的敵人，以建立新的危機戰略架構時，也不忘以此為起點，並且一直是美國學術界論述的主流觀點。也就是說，歐亞大陸這塊舊的「遊戲場域」，乃是從歷史上綿延不斷追求「全球霸業」者最佳選擇的地緣空間。所以，不管是在冷戰初期由肯楠(George F. Kennan)所提出的圍堵戰略，<sup>31</sup>或是冷戰後的由杭亭頓所設想的「文明衝突論」戰略架構，甚至是布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)有關《大棋盤》(The Grand Chessboard)一書所提出的戰略構想，也都以歐亞大陸作為建構現實敵人的主要區域。

例如，杭亭頓就以「文明的衝突」所蘊含的「衝突觀」，規劃出一個「儒一回聯合」的虛擬敵人，並認為文明所化身的文化，同時擁有分裂和聚合的力量，而這將對西方陣營構成強大的挑戰。杭亭頓就利用這樣的主張，除了希望在亞洲外圍建立一個新的圍堵戰線之外，也替美國在冷戰後建立一個新的危機架構，找到一種合理化的藉口。<sup>32</sup>

而布里辛斯基則在《大棋盤》中，以「合作觀」替美國建立新的戰略構圖。他回顧歷史上那些歐亞大陸的輝煌霸權，認為未來美國的潛在敵人，仍會從這裡出現。因此，他雖然主張美國應與新崛起的霸權合作，但仍要以美洲新大陸的「大陸島」作為基礎，期待在歐亞大陸這塊「世界島」的周邊，建立一個足以防禦戰爭擴散的安全疆界。<sup>33</sup>

---

31. John L. Gaddis, *Strategies of Containment* (Oxford: Oxford University Press, 1982), p.4.

32. Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, Vol.72, No.3, 1993, pp.22-49.

33. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard* (New York: Basic Books, 1997).

同樣的，裴利和卡特也在 90 年代末，另外以「預防觀」提出「預防性防禦」的概念，以防範歐亞大陸新強權的崛起，並替美國在冷戰後的世界，建立新的安全防護網。

因此，由「衝突觀」、「合作觀」到「防禦觀」這三種戰略觀所構成的想像的危機，不但替美國在冷戰後建立一個完整的「危機架構」，也確立了美國領導世界的戰略目標，更加強美國在後冷戰時期掌控霸權體系的主導權。

當然，美國之所以在後冷戰時期急於建立新的危機架構，這或許正如裴利和卡特所說的：「缺乏 A 級的威脅，使美國人失去方向，——我們相信有迫切的必要思考長程戰略，研究如何防止出現新的 A 級威脅。」<sup>34</sup>同樣的，杭亭頓也認為：「冷戰結束以後粉飾太平的假象，很快證實使人對和諧產生幻覺。——寄望一個粉飾太平的模式來作為實用的指南，是不切實際的。」<sup>35</sup>因此，透過想像的危機尋找新的敵人以建立新的戰略架構，變成也是冷戰後美國重建危機架構的核心。

從上面的論述裡，可以發現自冷戰時期以來，美國在危機建構的過程中，若與「建構主義」的觀念配合來看，即存在這種想像的集體身份建構的特質，也就是先建構集體身份，再尋求同一集團中的利益。例如，在冷戰時期的戰略學家先假設「共產主義」是無所不在的威脅，有了這個虛擬意識的敵人後，再到真實世界裡找尋虛擬意識化身的現實敵人——蘇聯集團。而這個現實的敵人因為擁有「核子武器」，於是必須有等同的力量，才能遏阻它的擴張。

因此，「共產主義—蘇聯集團—核子武器」，在冷戰時期是相對於「民主主義—西方聯盟—核子武器」的兩大不同身份的敵對集團。因為集體身份的不同，各個集團的利益也不同，當然，雙方的對峙不

---

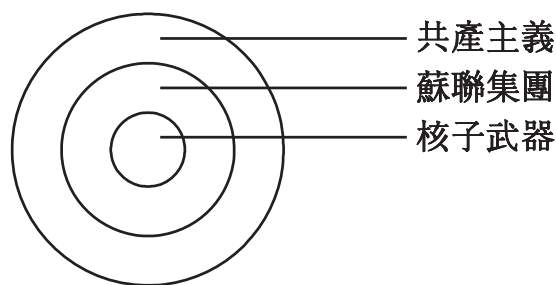
34. William J. Perry & Ashton B. Carter 著，許綏南譯，同註 24，頁 39。

35. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster, 1996), p.18.

只源自於認知到身份的不同，也是因各自堅持的利益不同所致，這個想像的危機建構就如圖 1 所示。

如果把上述兩個集團對峙的狀態，劃成一個個的圈層來看，那麼最外圍的圈層是共產主義 vs. 民主主義，第二圈層是蘇聯集團 vs. 西方聯盟，最內圈層則是核子武器。反之就是，因為有核武，所以必須圍堵蘇聯集團，因為圍堵蘇聯集團，就能防範共產主義的對外擴張。這樣的想像與推論邏輯，也是造成冷戰時期兩極體系壁壘分明的主要因素。

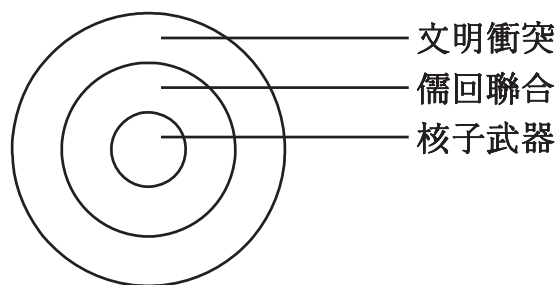
圖 1 冷戰時期美國的危機建構



同樣的，後冷戰初期杭亭頓在「文明的衝突」中所建構出來的國際危機情境，也是先假設有一個敵對的不同文明的虛擬意識存在，並在真實的世界中找到伊斯蘭世界與儒家世界可能進行聯合的狀態，進而對國際安全產生不利的影響。而它們之間由於透過核武技術的輸出，使得國際社會所面臨的威脅更大。因此，在杭亭頓所架構的衝突世界中，「文明衝突—儒回聯合—核子武器」，就成為他建構後冷戰時期全球戰略的核心敵人。<sup>36</sup>（請見圖 2）

36. Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *op.cit.*, pp.22-49.

圖 2 後冷戰時期杭亭頓的危機建構



從這樣的建構過程來看，「意識→身份→威脅」這一環環相扣的連結網絡，幾乎是美國在想像的危機建構中，所形成一種特定的模式。在這個模式中，可以簡單的推論為意識決定身份，身份決定威脅的感受度，美國通常會以最核心的核子武器作為威脅的基礎，以鞏固集團內部的向心力。相對的，也只有美國有能力運用核子保護傘，維護集團成員的安全。

在 911 事件以後，美國本土遭到前所未有的恐怖攻擊，為了因應可能接踵而來的恐怖危機，美國也依循過去的模式，建立一項新的危機體系，除了確立新的集體身份之外，更可凝聚集團的向心力，以使西方世界不致因為恐怖攻擊而瓦解。

當然，911 事件以後美國的危機建構，隨著布希政府的軍事行動與政策的轉向，新的危機建構也如後冷戰時期以前的模式一樣，最外圍的圈層是充滿虛擬想像的恐怖主義；中間圈層則是 2002 年 1 月 29 日布希在他所發表的國情諮文中，把北韓、伊拉克與伊朗合稱為「邪惡軸心」(The Axis of Evil)的三個國家。<sup>37</sup>

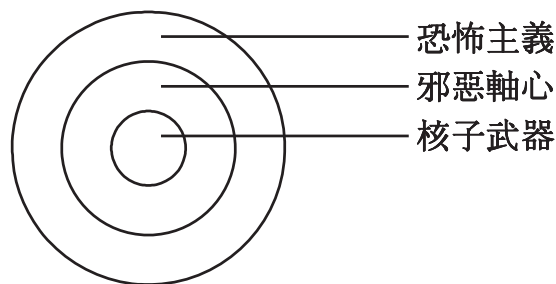
為了讓這個圈層更具威脅性，3 月 9 日美國《洛杉磯時報》(Los

37. 《自由時報》，2002 年 1 月 30 日，版 1。

Angeles Times)所披露的五角大廈做出的〈核子態勢評估〉(Nuclear Posture Review)中更把它擴大化。評估的內容除了把之前被視為「邪惡軸心」的兩伊、北韓三國之外，也把中共、俄羅斯、利比亞與敘利亞等共七個國家，列為美國可能選擇動用核武應變計畫的對象國。<sup>38</sup>因此，中間層的現實敵人，可以把它擴大化想像成是這七國所組成的「泛邪惡軸心」國家。（請見圖3）

在這個想像的危機建構中，從「核武態勢評估」裡所流露出來的戰略思維，仍然是以核子武器作為最核心的圈層。也就是說，「恐怖主義—邪惡軸心—核子武器」這三個想像的虛擬與真實的結合體，變成是「反恐時代」美國應付國際危機的想像建構。

圖3 911事件以後美國的危機建構



## 二、想像的危機體系—重組國際體系

911事件發生以後，美國總統布希很快的就界定這是一場「戰爭」，並且在2001年9月13日所召開的記者會中，他更宣稱美國所要打的仗是「21世紀的第一場戰爭」。他也說：「我們正在戰爭之中，恐怖主義份子已經向美國宣戰，我們將做出回應。我們的回應不

---

<sup>38</sup> *Taipei Times*, March 10, 2002, p.1.

會是表面文章，它將是徹底的、持續的和有力的回應。我們希望美國公民保持耐心，因為這場戰爭將不會短暫。我們通往勝利的道路可能相當漫長。」<sup>39</sup>

布希把 911 事件說成是「戰爭」而不是危機，顯然是把 911 事件當成是已經直接跨過危機門檻，並且意識到從國際環境而來的衝擊，已對美國國內的基本價值造成威脅。因此，他進行危機處理的方式是選擇直接升高到戰爭的層次，而沒有把它停留在「和平與戰爭的過渡地帶」的看法。由於有這樣的認知，布希政府除了全面性的部署軍事行動之外，也選擇重組國際體系，把危機戰略和全球戰略構圖合而為一。這種決策思維其實是將杭亭頓的「衝突觀」與布里辛斯基的「合作觀」，結合應用在裴利和卡特所主張的「預防性防禦」的觀念之上，不但符合長期的危機預防規劃，也適用短期使用武力的原則。

當然，布希面對恐怖危機所急於重組的國際版圖，主要表現在兩方面：一是劃清敵我關係；二是重建圍堵戰略網絡。布希把兩種戰略選項交互為用，很快的在 911 事件以後，建立一個新的應付全球危機的戰略體系構圖。

就以兩種危機戰略選項的決策作為來分析，布希在 2001 年 9 月 20 日的國會演說中，曾強調：「9 月 11 日，自由的敵人對美國發動了戰爭行為，這不僅是美國的戰爭，也是全世界的戰爭。此時非友即敵，美國需要全世界的協助共同打擊恐怖主義。」<sup>40</sup>

在布希「非友即敵」的政策宣示之後，一個新的反恐怖主義「國際聯盟」就逐漸凝聚產生。而這個「國際反恐聯盟」的原則，依照布希的說法是：「任何包庇或支持恐怖主義的國家，都將被美國視為敵對政權。因此，希望每一個國家協助美國，尤其是在提供警力、情報與金融服務等方面給予合作。每一個國家要不就和美國站在同一陣

---

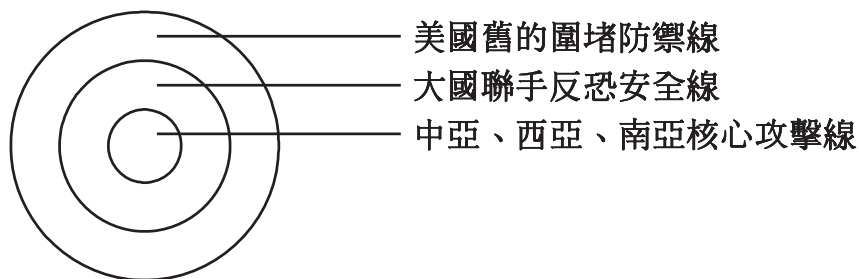
39. <<http://202.108.249.200/special/161/3/11798.html>>.

40. 《自由時報》，2001 年 9 月 22 日，版 1。

線，否則就是恐怖份子的同夥。」<sup>41</sup>各國與各種國際組織為了避免與美國為敵，紛紛表態支援美國的反恐戰爭，間接認同美國在「反恐時代」所建立的集體身份。依照美國政府的統計，在發動對阿富汗的戰爭之前，就有 136 個國家願意提供美國各種不同的軍事援助；另有 46 個跨國組織聲明他們支持美國的反恐怖主義行動；196 個國家願意在財政上支持美國的軍事行動；142 個國家願意凍結恐怖份子的資產。<sup>42</sup>

從這些支援行動來加以分類，本文作者曾在另文中提出全球若以美國為首的地緣戰略版圖，將被重組成為三個圈層的「全球包圍戰略」。這個以包圍阿富汗與賓拉登(Osama bin Laden)的基地組織為主體的戰略架構，大致可分為三個圈層：第一圈層為美國舊的圍堵防禦線；第二圈層是大國聯手反恐怖主義安全線；第三圈層是中亞、西亞、南亞核心攻擊線。<sup>43</sup>（請見圖 4）

圖 4 911 事件以後美國的全球包圍戰略



41. 《自由時報》，2001 年 9 月 22 日，版 2。

42. CDI, "The Global War on Terrorism: The First 100 Days," see <<http://www.cdi.org/terrorism/responding.cfm>>, p.3.

43. 王崑義，〈美國的反恐怖主義與國際安全—兼論九一一事件以後臺海兩岸的處境〉，《遠景季刊》，第 3 卷第 2 期，2002 年 4 月，頁 168-171。



借用這個架構來分析，在第一圈層所示的美國舊的圍堵防禦線中，東方是以日本為戰略核心，南方是以澳洲、東協為基準點，西方則是以北約作為前進的防禦重心。如果以「圍堵戰略」所畫出的「安全疆界」來看，就是北從日、韓穿過東亞第一島鏈，東協、南亞的印度、中東，再到北約。由於這些地區的國家，傳統上對民主陣營負有戰略安全上的責任，因此，2001年10月7日美國開始對阿富汗採取軍事行動之時，英國、澳大利亞和日本，就立即表示願意提供軍事支援。<sup>44</sup>

在第二圈層所示的大國聯手反恐安全線裡，主要是以俄羅斯、中共和印度為主。俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)除了主動表達支持美國的反恐戰爭之外，也不反對美國使用中亞國家的軍事基地。<sup>45</sup>中共外交部長唐家璇在訪問華府時，也適時的表態說：「911事件不僅給美國人民帶來災難，也是對全世界人民的挑戰。在反恐怖主義的鬥爭中，中國人民和美國人民以及整個國際社會站在一起。」<sup>46</sup>而印度也在911事件以後，持續與美國進行軍事演習，讓美國軍事前進阿富汗時，在南亞沒有後顧之憂。

特別的是，布希對俄羅斯、中共和印度內部恐怖主義叛軍的政策，只是放手讓他們自行處理，並沒有把他們與911事件的恐怖主義進行連結，避免這三個國家藉由反恐行動，變成新的聯盟關係，美國與三國間的關係，才能形成單線的往還。<sup>47</sup>這種作法如同他對伊拉克、伊朗和北韓等「邪惡軸心」國家所採取的孤立政策一樣，顯示出他具有強烈的「單邊主義」(unilateralism)的特質。布希就曾明白的解釋他

---

44. CDI, *op.cit.*, p.3.

45. 《聯合報》，2001年9月14日，版2。

46. 《中國時報》，2001年9月22日，版5。

47. Michael Hirsb, "Bush and the World," *Foreign Affairs*, September/October, 2002, p.19.



傾向「單邊主義」的根源說：「我的工作是我想什麼就說什麼，我認為把道德透明化是相當重要的」。<sup>48</sup>這種在強烈的道德觀下孤注一擲的作法，也讓他於阿富汗戰事以後，在持續點名追剿伊拉克總統海珊時，呈現出一種「雖千萬人吾往矣」的強烈意志。

然而，即使布希小心翼翼的避免中共、俄羅斯、印度三國進行連結，但 2002 年 12 月初俄羅斯總統普丁在訪問中共與印度之行時，仍在北京倡言希望俄、「中」、印能建立實力強大的「軸心國關係」，以新的「防禦軸心」來抗衡美國對世界的影響力。<sup>49</sup>俄國的作法除了希望強化與「中」、印的貿易關係之外，過去也不斷的藉由武器交易，以維持三國的關係。

事實上，「中」、印是俄羅斯最大的軍火客戶，所以三國之間一直保持良好的武器外交關係。尤其是最近，俄國為了拉攏印度，及希望把「格爾什科夫將軍號」航空母艦免費送給印度，以期印度能排除傳統障礙，努力實現普丁所提出的俄國—中共—印度組成防禦軸心的計畫，以改善三國的安全狀態。因此，在「反恐時代」俄、「中」、印是否組成「防禦軸心」，將實質影響美國在「第二圈層」的戰略部署。

另外，布希政府在 2002 年 9 月 27 日提交給美國國會的〈國家安全戰略報告〉中，特別把題目訂為「制定與其他主要全球權力中心的合作性行動日程」，其中所謂的「全球其他權力中心」(Other Main Centers of Global Power)，無非是指美國以外的主要國家力量，包括第一類作為美國盟國的歐洲與亞洲國家，然後才是俄羅斯、印度與中共。報告中把中共與俄羅斯、印度併列在一起，但卻把中共放在俄、印之後，作為第二類的所謂「全球其他權力中心」。這顯示 911 事件以後，俄、印兩國在美國日程中的重要性似乎已經上升，並有逐步

---

48. Michael Hirsb, *op. cit.*, p.19.

49. <[http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid\\_2533000/25333112.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_2533000/25333112.stm)>.

走向盟友關係發展的趨勢。<sup>50</sup>

相對的，布希在對中共政策上所出現的：一方面是承認「美國與中國的關係是美國要促進一個穩定、和平與繁榮的亞太地區戰略的重要組成部分」，美國「歡迎一個強大、和平與繁榮的中國的出現」。另一方面，則又重複過去美國的「中國威脅論」，稱中共的軍事現代化「能夠威脅中國在亞太地區的鄰國」，並說在政治上「中國走在過時的道路上」。<sup>51</sup>這種矛盾的心態，預示著美國未來對中共政策的基本態度，將採取合作與衝突併存的戰略，而實質改變了柯林頓政府的「圍和」(congruence)政策，也就是繼續強化圍堵政策，雙方若未能合作，則不惜升高到衝突的層面，甚至採取「先制攻擊」的行動。

而第三個圈層的「中亞、西亞、南亞核心攻擊線」裡，在美國對阿富汗的進攻行動之前的戰略部署，美軍就已經規劃出東西南北「四面合圍」之勢。

這之間的西路：是以土耳其為前進基地，後面則有北約進行軍事支援。

東路：則由駐紮在日本的航空母艦「小鷹號」戰鬥群與第七艦隊隨時待命，必要時可遠赴印度洋支援攻擊。另外，日本為了協助美軍的戰事，內閣會議也於10月5日通過派遣自衛隊，支援美國軍事行動及救濟難民的《恐怖活動對策支援法案》。日本參議院並於十月下旬通過該法，以兩年為期，必要時延長兩年，讓日本自衛隊得以名正言順的派遣軍艦，赴印度洋支援美軍對阿富汗的軍事行動。<sup>52</sup>

南路：除了印度出動戰鬥機支援之外，美國也爭取到巴基斯坦的協助，美國並給巴基斯坦總統穆夏拉夫(Pervez. Musharraf)一份清單，主要的內容是：一、要求巴基斯坦同意美國軍機進出巴國領空；二、

---

50. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.htm>>.

51. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.htm>>.

52. <<http://www.people.com.cn/BIG5/guojia/22/82/20011114/605333.html>>.

要求提供必要的支持，以協助美軍行動；三、要求停止一切對恐怖主義的支持。在美國的強烈要求下，巴國不但同意美軍使用其領空，也關閉與阿富汗之間的邊境。<sup>53</sup>

北路：在部署阿富汗戰事之前，美國即派員前往莫斯科，尋求他們同意美國使用中亞國家的空軍基地和軍事設施。普丁力排眾議，同意了美國的要求。塔吉克和烏茲別克因而立即允許美軍地面部隊進駐，並同意使用其領空，提供機場支援。<sup>54</sup>這使得後來阿富汗戰事的進展相當順利。

當然，阿富汗戰爭結束以後，國際戰略版圖並沒有多大改變，唯一較大的變化是美國趁機取得中亞戰略主導權，以後向東可以牽制中共，向西則可對伊拉克施壓。也就是說，阿富汗戰事結束後地緣戰略上的變化，並沒有改變美國傳統上對「歐亞世界島」產生的新勢力，必然會對美國安全造成威脅的認知。因此，美國並不會放棄冷戰以來圍堵歐亞大陸潛在敵對勢力的思維。所以從日本、東協、澳洲與北約所連結成的圍堵戰略線，仍將會是美國在「後九一一」所持續建構的危機戰略版圖。

### 三、想像的危機戰略—重定安全戰略架構

中共學者周建明和張曙光在他們合著的《美國安全解讀》一書中，曾提出 21 世紀美國會有六項的軍事戰略選擇：(一)以塑造、反應和準備為內容的國防戰略；(二)更有選擇地接觸與加快轉型；(三)更有選擇地接觸與加強作戰能力；(四)今天接觸以預防明天的衝突；(五)戰略獨立性；(六)預防性防禦。<sup>55</sup>

---

53.<<http://202.108.249.200/special/161/3/11798.html>>.

54.<<http://202.108.249.200/special/161/3/11798.html>>.

55.周建明、張曙光，《美國安全解讀》（北京：新華出版社，2002 年），頁 192-213。

周、張兩人的預期並沒有超出「後冷戰思維」。然而，在 911 事件發生一週年以後，美國在安全戰略上的轉變，實質上已經超出他們的預期。這主要表現在：(一)「本土防禦」(homeland defence)的建構與安全戰略的轉變；(二)「先制攻擊」(preemptively attack)軍事防禦戰略的出臺。而這兩項戰略建構，正是透過一種危機的想像，以改變美國傳統的戰略防禦。

#### (一)「本土防禦」的建構與安全戰略的轉變

「本土防禦」的建構，主要是 2001 年 10 月 2 日美國國防部在他們所發表的〈國防戰略回顧〉中，建議美國國防戰略應該轉移到「本土防禦」，也就是把過去「攻勢」與「守勢」的資源分配，調整成前進式防禦與本土防禦之間的比重，並確立本土防禦為最優先。<sup>56</sup>明白的說，就是改變了以往「輕國內、重國外」的安全戰略，而開始採行「內外並重、國內優先」的安全戰略方針。美國這種安全戰略的轉變，主要表現在以下三項：

首先，美國從理念上開始把本土安全，置於軍事安全戰略的首要地位。在 911 事件以前，美國的戰區部署有「太平洋戰區」和「歐洲戰區」，唯獨沒有「國內戰區」。為了防禦本土安全，於是成立「國土安全辦公室」，並徵召五萬多名國民警衛隊，以及預備軍人加入保衛本土安全的行列。在 2002 年 11 月 26 日美國總統布希簽署成立「國土安全部」的法案，布希為此曾說：「既使像這次逾半個世紀以來的聯邦政府最大規模的調整，也無助於預測或預防每一次的攻擊。但我們將全力捍衛美國的安全，在一個自由開放的社會裡，政府的任何部門都無法絕對保證可以保護我們免於遭到暗處敵人的攻擊。」<sup>57</sup>

事實上，在 2001 年 9 月 30 日所公布的〈四年期國防總檢報告〉(QDR, 2001)中，就已經指出為了防止恐怖事件的再次發生，美軍將保

---

56. <<http://202.130.245.40/chinese/OP-c/85063.htm>>.

57. 《聯合報》，2002 年 11 月 27 日，版 11。

衛本土作為首要任務，並強調要建立一支「輕型、機動、更具打擊力」的軍隊，以對付恐怖組織或敵對國家的突然襲擊。為此，美軍將強化打擊恐怖活動的資訊偵蒐，防止核子武器、生化武器等落入恐怖組織的手中。此外，美軍還需設法保護石油和天然氣的儲存設施與供輸系統，以及資訊和通信、銀行、金融、電力、交通、供水等設施。<sup>58</sup>

其次，美國加快部署「全國飛彈防禦系統」(National Missile Defense, NMD)，逐步實施太空軍事戰略。原先美國共和、民主兩黨對 NMD 上的歧見被淡化。美國國會通過總額為 3,430 億美元的 2002 年國防預算案，比上一年增加了 330 億美元，其中 83 億美元用於發展 NMD。<sup>59</sup>

2001 年 12 月 12 日美國更知會俄羅斯，將退出 1972 年美蘇所簽訂的《反彈道飛彈條約》(Anti-ballistic Missile, ABM)，並積極建構 NMD。布希對此曾發表演說指出：「美國和我們的盟邦不能耽溺於過往，我們必須能夠建立足以對抗 21 世紀敵人的防禦體系。」「我們必須保護美國及其友邦對抗所有形式的恐怖主義，包括可能藉由飛彈傳遞的恐怖主義。」<sup>60</sup> 可以說，布希急於發展 NMD 的計畫，因 911 事件的發生，反而幫他掃除國內外的障礙。

第三，911 事件使美國與俄羅斯的關係改善，加快了美國安全戰略由西向東移轉的「戰略東移」步伐。雖然，美國政府一再表示歐洲對美國的重要性一如既往，但蘇聯解體以後，美國在歐洲方面的軍事威脅大為的降低，北約東擴又加大了北約的戰略空間。因此，911 事件以後美國沒有動用北約集體防禦條款，其實是有意淡化與北約軍事同盟的性質，並讓北約和俄羅斯的關係有進一步發展的機會。同時，美國

---

58. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.

59. <<http://202.130.245.40/chinese/2001/Dec/89372.htm>>.

60. 《自由時報》，2001 年 12 月 13 日，版 1。

在 911 事件以後和俄羅斯進一步加強合作，也讓美國政府對歐洲的危機感降低，這反而讓美國認為威脅的來源將轉移到亞洲地區，特別是東亞和南亞。

正因如此，美國國防部所發表的〈四年期國防總檢報告〉中就建議，應將更多的軍艦，包括攜帶巡弋飛彈的潛艇轉移到西太平洋，並增加航空母艦戰鬥群在西太平洋活動的時間。此外，報告還建議將美國海軍陸戰隊的裝備，從地中海移至印度洋和波斯灣地區。<sup>61</sup>

在這項建議之後，2002 年 10 月 12 日印尼巴里島發生汽車攻擊的恐怖事件，造成數百人傷亡，而菲律賓也連續發生恐怖攻擊行動。尤其是緊接著在 2002 年 10 月 17 日，北韓主動承認秘密發展核子武器，以提升它與美國的對話關係。這一連串的事件，使得東亞安全環境發生極大的轉變，東亞在美國的戰略地位上也與日俱增。因此，2002 年 10 月 17 日美國首次把核子潛艇移往關島，年底前並還有兩艘陸續移入。<sup>62</sup>

然而北京大學教授牛軍卻認為，美國積極進行的「戰略東移」行動，跟 911 事件沒有必然關係，而是為了地緣戰略所需。因為這一政策在柯林頓政府執政的後期就已經開始議論，911 事件只是讓它更明確化罷了。<sup>63</sup>

事實上，美國「戰略東移」具有兩層意涵：一是指中東、中亞、南亞、東南亞這一地區，這是 911 事件以後出現的現象，主要目的是為了打贏反恐戰爭，也就是因為全球反恐戰爭，帶動了美國安全戰略上的轉變。二是指美國開始著手向亞太，尤其是東北亞地區的戰略部署。而這一層目的，主要是針對中共與北韓的圍堵。美國不能容忍任

---

61. QDR, 2001.

62. 《自由時報》，2002 年 10 月 18 日，版 10。

63. 李姿姿，〈911 之後的全球形式、地區格局研討會紀要〉，《世界經濟與政治》，2002 年 9 月，第 9 期，總第 265 期，頁 78。



何一個地區性的大國，在當地形成對它有決定性的制約力量，因此，「中國的崛起」才是它最感威脅並亟需積極防禦之處。

### (二)「先制攻擊」軍事防禦戰略的出臺

在布希政府 2002 年 9 月 27 日提交給美國國會的〈國家安全戰略報告〉中，也把美國的軍事戰略重新定位為「先制攻擊」的戰略。也就是主張對發展大規模毀滅性武器的敵意國家和恐怖組織發動「先發制人」的攻擊行動，這一戰略理論的轉變，表明了美國絕對不允許其軍事超強的地位受到挑戰。<sup>64</sup>

事實上，在布希的戰略思想中，原本即存在一個追求「絕對安全」的觀念，但是 911 事件卻沒有讓美國獲得「絕對安全」的狀態。因此，基於「絕對安全」的戰略思想，布希政府就提出美軍新的戰略任務：一是保衛美國的安全；在關鍵的前線地區嚇阻侵略和脅迫的行為，同時在發生大規模衝突中能夠迅速取勝。二是實施數量有限的小規模應急作戰；美國持續研製和部署的「飛彈防禦系統」，其長遠的企圖就是為了防止一些擁有飛彈的國家，特別是擁有戰略飛彈的國家對美國發動攻擊。<sup>65</sup>

其實，美國軍事戰略思維的發展，自二次大戰結束以來的半個世紀，歷屆政府的安全戰略變化都不大。從 1947 年由杜魯門總統首先提出的「圍堵政策」(containment policy)；50 年代「艾森豪主義」所奉行的「巨型報復戰略」；接著是「嚇阻戰略」(deterrence)、「靈活反應戰略」，以及柯林頓政府所提出的「圍堵與交往」(engagement)政策等，總體的基調還是「圍堵加嚇阻」。

那麼布希政府為什麼又要提出「先制攻擊」的戰略？〈國家安全

---

64. White House, *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy West Point* (New York, 2002).

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-.html>>.

65. <<http://202.130.245.40/chinese/HIAW/133255.htm>>.

戰略報告〉中說，因為現在出現了恐怖網絡和謀求取得大規模殺傷性武器的「流氓國家」(rogue states)這樣的新敵人，嚇阻對他們已經起不了作用。他們可以利用現代技術和大規模殺傷性武器，以極低的代價給美國造成巨大損失。因此，美國不能坐等敵人先行攻擊，為確保自己的安全，必要時將毫不猶豫地單獨「先發制人」。<sup>66</sup>

那麼「先制攻擊」戰略的祭出以後，美國是否完全改變了過去的戰略？在報告的第五部分就明確說，由於恐怖分子和流氓國家這些新敵人的出現，「美國不能單純依賴過去的戰略」。報告還指出，美國要保持無與倫比的軍事實力，不允許任何潛在的對手抱有超越美國第一軍事大國地位的企圖，而對美國形成挑戰，不管這一對手是一個國家或其他力量。<sup>67</sup>也就是說，「先制攻擊」戰略主要是為了對付恐怖組織和流氓國家。而對潛在的戰略競爭者——新崛起的大國，依然要實行「圍堵加嚇阻」的戰略。所以「先制攻擊」戰略是有針對性的，而非全面性的轉換去對付所有的國家，而這樣的看法與美國逐步進行「戰略東移」的作法，其實是它一貫的戰略建構。

從上述「本土防禦」與「先制攻擊」這兩項安全與軍事戰略的轉變來看，911事件對美國所帶來的危機想像，似乎不下於從冷戰到後冷戰時期的任何戰爭。當然，美國的危機選項不只改變全球的戰略態勢，對臺灣在戰略的選擇上，也造成了相當深的影響。

#### 肆、「反恐時代」臺灣的戰略選擇

911事件的發生，本質上並未使兩岸關係產生重大變化，一方面，中共仍以「不接觸」的政策，拒絕與臺灣的陳水扁政府進行談判；另一方面則是繼續維持其「以經促統」的政策，積極吸納臺灣的經濟資源，以厚植自己未來作為大國的實力。

---

66. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.htm>>.

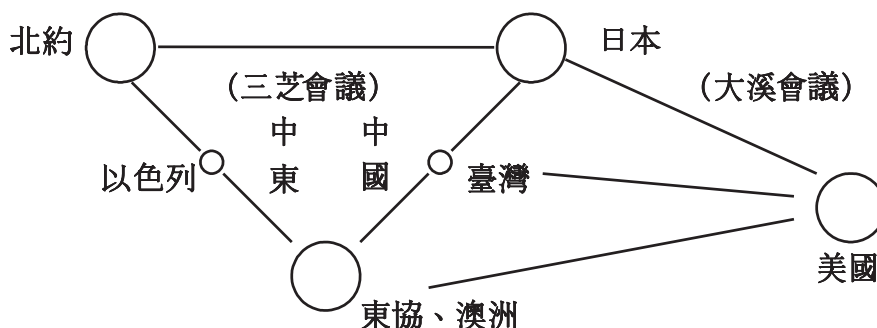
67. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-.html>>.



面對中共這種政經「兩手策略」的戰略作為，由於遲遲不給臺灣善意的回應，反而加大了陳水扁政府「危機想像」的空間。因此，藉由「諾魯事件」以及 911 事件發生一週年前夕的時機，陳水扁宣示「要走自己的路」，並在 2002 年 8 月 3 日祭出「一邊一國論」，試圖「以美國為師」，一方面期待打破兩岸僵局；一方面則重新定位臺灣的國際空間。

在這一連串的變化中，陳水扁政府又該做什麼樣的戰略選擇呢？本節將以一個全球戰略構圖（請見圖 5）來進行討論。對臺灣而言，這個危機戰略構圖也跟美國一樣，隱含著兩種戰略選項：一、重新界定敵人；二、建構「東方以色列」的構想。下面作者將以這兩個隱含的戰略選項來加以論述。

圖 5 「一邊一國論」後臺灣的全球戰略構圖



#### 一、想像的危機情境——重新找回敵人

從李登輝時代以來，臺灣的全球戰略構圖早已出現兩條路線，一條是國民黨的「南北縱橫」路線；另一條則是民進黨的「東西橋樑」路線。前者是李登輝時代所採取的北聯日本，「南向」東協的「雁行發展」戰略，讓臺灣變成是連結東北亞與東南亞兩大區域的軸心。<sup>68</sup>後

者則是在許信良擔任民進黨主席時，所提出的「東西橋樑、海陸介面」的「大膽西進」，以及後來被轉化為「強本西進」的政策，期望臺灣能扮演連結中國大陸與美國這東西兩大陣營的核心。

陳水扁上臺以後，即以「全球運籌」的概念，期待結合這兩條路線，重新界定臺灣的全球戰略空間。因此，2000年就職以來即不斷的對中共提出「四不一沒有」、「統合論」與「大膽喝茶」的善意，希望能獲得相對的回應，以架構起臺灣在東亞地區核心的戰略地位。然而，在中共堅持「一個中國」的原則之下，陳水扁所釋放的「善意」沒有得到等同的回應，臺灣仍繼續受到中共在國際空間上的圍堵與孤立。這也使得臺灣想要貫穿「東西南北」，做為東西兩大板塊核心位置的戰略構圖無法實現。

尤其是，中共更選擇在2002年7月21日陳水扁就任民進黨主席時與諾魯共和國建交，刺激陳水扁說出「要走自己路」的決心。於是，8月3日在東京獨派團體的集會中，陳水扁即以視訊傳播的方式，宣言兩岸是「一邊一國」的主張。<sup>69</sup>這項宣言雖然在國內外的壓力下，改為「主權對等論」，<sup>70</sup>但隨後陳水扁政府在8月24、25兩天所舉行的黨政「大溪會議」，以及9月7、8兩天所舉行的「三芝會議」之

---

68. 李登輝的世界觀是主張在西邊圍堵中國，北邊應以日本的發展為導向，南方則向東南亞地區擴展，也就是循著「雁行發展」戰略做為臺灣對外擴展的戰略設計。請見李登輝、中嶋嶺雄著，駱文森、楊明珠譯，《亞洲的智略》（臺北：遠流出版公司，2000年），頁102-130。

69. <<http://yam.chinatimes.com/ctnews/focus/news/200208/M918040202153414.html>>.

70. 「主權對等論」依照陳水扁的解釋是指：「所謂的『一邊一國』，這樣去頭去尾、過度簡化，可能會造成誤解，『主權對等論』應該比較符合完整的意旨。因為臺灣是一個主權獨立的國家，名稱叫『中華民國』，不是別人的一部份、不是地方政府，更不能成為人家的特別行政區，這一點絕對不能模糊，一定要分清楚、講明白。」《聯合報》，2002年8月7日，版1。

後，兩項會議的結論，其實已經架構出臺灣新的全球戰略構圖。當然，陳水扁政府的危機戰略作為，又可分為兩個部分來討論：(一)以「新衝突戰略」重新界定中共的角色；(二)以「新政治經濟戰略」找回臺灣的生存空間。

(一)以「新衝突戰略」重新界定中共的角色

所謂的「新衝突戰略」是指在敵對的兩造之間，一方為了避免持續陷入僵持，因此，採取升高危機的戰略，期望能突破僵局。史蒙克(Richard Smoke)給「升高」(escalation)的概念下定義說：「升高是明顯的跨越現時有限戰爭的界線，而且發生在行動者不能全然知道其行動後果的系絡中，特別是他的行動和敵對者的潛在反應所可能產生的互動情境，而這種情境會誘使新的行動，繼續去跨越明顯的限制。」<sup>71</sup>因此，「升高」的戰略，主要是立基於決策者的認知與期待之上，從他對極限的認知，對危機結果的期待以及雙方對目標的看法等，這些因素都將使雙方形成一種互動關係。

從這樣的角度來看，由於陳水扁在接任民進黨主席前所釋放的善意，一直未能獲得中共善意的回應，所以從宣示「走自己的路」以後，逐步「升高」對中共的喊話，其中所期待的目標，就是希望中共對它的善意能有所回應，即使是負面的回應，也總比陷在僵局中要好。

當然，升高衝突也必須能控制在自己所能操控的範圍內，才不致於釀成戰爭。在過去的經驗裡，1995-96年之間所發生的臺海「飛彈危機」，中共也僅只在有限的範圍裡，利用飛彈試射來嚇阻臺灣走向獨立之路，這種危機的型態仍在可控制的範圍內。而在美國極力進行反恐戰爭的時代，陳水扁應該預期中共此時應不至於跨越「飛彈危機」的門檻。因此，「一邊一國論」用於升高新衝突，其實具有試探性的

---

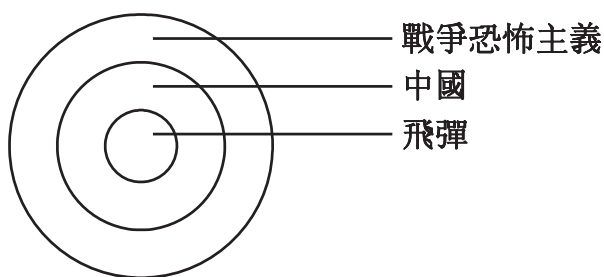
71. Richard Smoke, *War: Controlling Escalation* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), pp.4-5.

意義，並不見得會把它變成操作性的政策。

另一方面，陳水扁在改採新衝突的戰略中，為了展現自己的戰略意志，更不斷的宣言中共在對岸部署 400 枚飛彈以及發展「超限戰」是一種類似「戰爭恐怖主義」，以此作為支撐想像危機的虛擬與真實。陳水扁就說：「中共長期構思對臺灣施行『超限戰』的策略，企圖在無預警的情況下，以快速的全面攻勢，利用第五縱隊、巡弋飛彈、電磁脈衝彈、生化武器、網路駭客等方式，對我基礎建設、指揮管制系統、政治、經濟、金融中心進行破壞，藉以瓦解我軍民意志。這樣的威脅，本質上與恐怖主義十分類似。」<sup>72</sup>

他更在 2002 年 10 月 10 日的國慶講話中，聲言：「我代表全體國人同胞，鄭重呼籲中華人民共和國的領導人，應將部署在海峽對岸的四百枚飛彈立即撤除，並公開宣示放棄武力犯臺，透過理性的對話，重開兩岸協商大門，以打破兩岸對峙的僵局。」<sup>73</sup>因此，陳水扁總統藉由「戰爭恐怖主義—中國—飛彈」所構成的一組連結性的論述，重構對中共的認知以重新找回敵人，這跟美國在重新界定敵人的作法頗為類似。（請見圖 6）

圖 6 陳水扁政府重新界定敵人的危機構圖



72. <<http://www.zaobao.com/special/china/taiwan/pages4/taiwan110902.html>>.

73. 《自由時報》，2002 年 10 月 10 日，版 1。

在這一組論述中所呈現的想像空間，「戰爭恐怖主義」是最外層的虛擬敵人，第二層的中國則是虛擬敵人的具體化身，而中共在對岸部署 400 枚鎖定臺灣的飛彈，則居於最內層，以支持危機想像的基礎。透過這種敵人的想像建構，重新界定中共的角色，除了對內可以凝聚國內民眾的危機意識之外；對外則期待國際社會，能夠了解臺灣所面臨的危機情境。

#### (二)以「新政治經濟戰略」找回臺灣的生存空間

在「大溪會議」結論的第一項中，曾提出「為落實『深耕臺灣、佈局全球』的經濟戰略，經濟、外交等行政部門應加速推動與我貿易伙伴，包括美國、日本及東協國家等簽署自由貿易協定(FTA)，以全面展開對外經貿網絡，深化臺灣經濟國際化。」以及在第二項目中有關「政府推動兩岸經貿關係正常化，未受任何影響，行政院應即就如何落實兩岸直航進行評估規畫，俟談判完成，便可付諸實施。」<sup>74</sup>

在這兩項結論中，其實已經清晰的描繪出一項戰略構圖，這項戰略構圖可以總括為「三個支柱、一個突破點」。所謂「三個支柱」，是指加速推動與美、日、東協等貿易伙伴簽署「自由貿易協定」。「一個突破點」是指繼續推動兩岸經貿關係正常化，並落實兩岸直航的評估規劃。（請見圖 5 所示的大溪會議部分）

就「三個支柱」而言，美、日兩個經濟體，一直是影響臺灣經濟榮枯的最大要素，也是臺灣經濟發展的重要依靠。雖然當前美、日均面臨經濟不景氣的衝擊，但能與它們簽訂「自由貿易協定」，可確保臺灣不被捲入中國大陸經濟狂潮中，而能持續走自己的路。對未來兩岸經貿關係若傾向正常化，也可達到進可攻、退可守的境界。

當然，「三個支柱、一個突破點」的戰略構圖，是建構在美國前國務卿貝克(James Baker)所提的「扇形戰略」的想像之上。貝克是在 1991 年 10 月份出版的《外交事務》(Foreign Affairs)中所發表的〈美

---

74. <[http://home.kimo.com.tw/snews1965/News/200208/news\\_20020825\\_03.htm](http://home.kimo.com.tw/snews1965/News/200208/news_20020825_03.htm)>.

國在亞洲—浮現中的太平洋區域架構〉一文提出這樣的戰略架構。他歸納出當時美國的亞太戰略為：以美國為中心所輻射出去，從日本—南韓—菲律賓—泰國—澳洲成為弧形的「扇形戰略」。<sup>75</sup>在這一戰略架構中，美國是把它在亞太地區的經濟伙伴與安全盟國變成一個利益的整體，並從地緣上對中共形成一個「重點突破」與政經體制「和平演變」的戰略設計。因此，「扇形戰略」的主要假想敵是中共，目的是為了在亞太地區的海洋戰線上，建構一個帶狀區域，以推動中共「和平演變」的「新圍堵戰線」。<sup>76</sup>

「扇形戰略」雖然沒有提到臺灣的戰略地位，但陳水扁卻以這樣的戰略架構，配合「三芝會議」中所提出的支援美國反恐戰爭的議題，而以「新政經戰略」重新定位臺灣的地緣戰略價值。在這一地緣戰略的架構中，是以臺灣為核心，又可以把它區分為北線和南線兩部分。

北線部分，它是以建立「美日臺三方同盟」為立足點，透過安全、民主和經濟「三個錨」，建立一個「亞洲民主社群」，本質上它的政治屬性較濃。

陳水扁就說：「美日臺三方除了可透過反恐戰爭及人道安全上的密切合作，以建立『美日臺三邊民主國家』的伙伴關係外，也可藉由強化亞洲民主國的關係，共同建立一個亞太民主社群。同時，美日臺三方也應進一步調整對威權中國的投資和經貿政策，並期待透過美日臺各國的調合及自由貿易區的成立，共同加速建立亞太民主國家的經濟合作，將有助亞太地區安全的提升、民主的鞏固和經濟的繁榮。」<sup>77</sup>

---

75. James Bake, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol.70, No.5, 1991/92, pp.1-18.

76. 李文志，《後冷戰時期美國的亞太戰略：從扇形戰略到新太平洋共同體》（臺北：憬藝出版公司，1997年），頁61。

77. <<http://www.epochtimes.com/b5/2/8/21/n209899.htm>>.

南線部分，則重提「南向政策」，希望把東協變成臺灣經濟發展的「後院」。因此，本質上它是屬於經濟性的意義。

就「南向政策」而言，它是從李登輝時代以來，一直被設定為臺灣可以找尋經濟出路的地方。臺灣雖小，但為了活絡經濟的發展，如果能夠把東協變成臺灣的「後院」，雙方應能互蒙其利。因此，陳水扁政府在尋求突破兩岸關係正常化失利之後，重提「南向政策」，顯見臺灣並沒有放棄把東協視作「後院」的觀念。

再就「一個突破點」而言，中國大陸已經逐漸變成一個「世界工廠」，雖然兩岸間的政治糾葛無解，但陳水扁政府並沒有放棄突破的念頭。因此，當中共副總理錢其琛在 2002 年 10 月 17 日提出「三通」可以定位為「兩岸航線」的新主張之後，陳水扁政府立即給予正面的反應。過去兩岸之間提到「三通」的問題時，中共是以「一個中國」原則下的「國內航線」來加以界定。陳水扁政府則以「國際航線」來看待，使得「三通」一直糾葛在「政治」的議題上，而遲遲無法解決。這次錢其琛的新說法是認為三通不是政治問題，而是經濟問題，兩岸應在尋求共同利益的原則之下來解決通航的問題。<sup>78</sup>這樣的說法，或許可以讓雙方的歧異點不再擴大。

因此，臺灣如果能夠突破中共的封鎖，為避免過度的捲入中國大陸的市場，而遭到「磁吸」的效應，如果能有美、日、東協做為支柱，則可產生一股拉力，不致於被完全的「中國化」。相對的，如果戰略上能使用成功，臺灣便可以居於亞太地區所構成的四方菱形中的核心位置。

## 二、想像的危機戰略——建構「東方的以色列」

公元 2000 年，美國蘭德公司(Rand)的三位研究員曾以「聯合整體狀況模型」(Joint Integrated Contingency Model, JICM)，透過電腦

---

78.《聯合報》，2002 年 10 月 17 日，版 1。



模擬臺海衝突的情況，經過 1,700 次的模擬過程，發現中共在 2005 年前進攻臺灣的任何企圖，都可能遭到慘重的傷亡，失敗機率極高。<sup>79</sup>

尤其在中共不願放棄使用武力解決臺灣問題的情況下，臺灣保持強大的軍事威嚇力，對維持臺海和平是非常重要的。為了這個目的，他們建議美國應「按照以色列模式支援臺灣軍事現代化」。他們認為：「多年來，美國一直是以色列主要的外部支持者，以色列的處境與臺灣非常類似，都隨時面臨強大鄰國的進攻威脅。在軍售和軍援問題上，美國的政策是讓以色列在防禦作戰中保持相當程度的質量，以抵銷其數量劣勢。我們建議美國對臺援助也應遵循同樣的原則。」<sup>80</sup>

當然，所謂「以色列模式」，主要有兩條途徑：(一)美國應支持臺灣採購或研發能夠最大限度發揮其平臺效力的武器、傳導感應器和其他裝備。包括高級中程空對空飛彈、先進空中監視雷達和現代化的防空指揮與控制系統、協助臺灣空軍保護空軍基地等。(二)協助臺灣提高軍人素質。例如，美國可以幫助臺灣採購大量先進飛行模擬設備或改進訓練計畫。另外擴大美臺軍事人員在軍事訓練領域的直接聯繫，以及擴大軍事交流的範圍等。<sup>81</sup>

蘭德公司的研究報告建議「採取以色列模式支援臺灣」，多少也影響到美國軍方的看法。美國軍方曾在派員來臺評估戰力時，就說過：「來臺前以為臺灣會像以色列，沒想到來臺後卻發現臺灣像巴拿馬」。<sup>82</sup>美國評估人員無意中的一句話，其實流露出美國人對臺灣面臨

---

79. David A. Shlapak, David T. Orletsky and Barry A. Wilson, *Dire Strait? Military Aspects of the China-Taiwan Confrontation and Option for U.S. Policy* (2000), <<http://www.rand.org/publications/MR/MR1217/>>.

80. David A. Shlapak, David T. Orletsky and Barry A. Wilson, *op.cit.*, p. 75.

81. David A. Shlapak, David T. Orletsky and Barry A. Wilson, *op.cit.*, p. 79-81.

82. 《中國時報》，2002 年 10 月 16 日，版 2。

中共威脅情境的一種特殊的危機想像。因此，把臺灣「武裝」成「東方以色列」，建立「準軍事同盟」的機制，以作為反恐時代圍堵中共戰略的一環，似乎已成布希總統上臺以來不斷推行的政策，而 911 事件以後這項政策的作為則顯得更為積極。臺灣在這股潮流之下，似乎也主動的接受美國的戰略作為。其具體的作法主要包括(一)建立「準軍事同盟」機制；美臺加強軍售與軍事交流，強化臺灣反制中共犯臺的能力；(二)建構介入臺海衝突的戰爭準備，以防範中共軍隊的來襲。

#### (一)建立「準軍事同盟」機制

建立「準軍事同盟」機制的作為，具體表現在雙方軍售與軍事交流的強化方面。傳統上，美國對臺軍售一直受到《八一七公報》在質與量上的限制。但從 1996 年臺海危機以後，美國與臺灣即展開有限度的軍事交流與合作，並有邁向「準軍事同盟」機制的方向發展。<sup>83</sup>

當然，美臺軍事關係不斷的加強，或許正如美國海軍情報處(Office of Naval Intelligence)的評估報告所指出的，1996 年以後中共的戰術作為均在前進指揮所演習完成，並展開了四階段的軍事演練，第一階段為戰略打擊演習，第二階段為奪取制空權演習，第三階段為奪取制海權演習，第四階段為兩棲登陸作戰演習。<sup>84</sup> 因此，中共的軍演從對臺武嚇到作為對臺軍事行動的演練，已經把過去衝突的觀念和戰爭的目標進行轉變，使得兩岸軍事衝突的可能性更高。美國的這種對臺灣情勢的評估與認知，實質的影響到美臺軍事關係的提升。

2000 年以後，美國加強軍售臺灣的方向，除了軍售武器的硬體設備之外，也積極移轉軍事軟體設施，包括大量使用於資訊偵測收集、分析整合、通信聯絡、通信指揮等電子裝備外，也積極從事補充性銷售，例如在出售 F-16 戰機後，繼續出售給臺灣電子戰吊艙(AN/ALQ-184)與低空導航和紅外線目標探測吊艙(Pathfinder//Sharpshooter)，

---

83. <[http://news.163.com/editor/010528/010528\\_188169.html](http://news.163.com/editor/010528/010528_188169.html)>.

84. 《中國時報》，1999 年 10 月 11 日，版 2。

並再繼續出售先進中程空對空飛彈(AIM-120C)，使得構成 F-16 戰機整個武器系統各種作戰性能的武器齊備。<sup>85</sup>

2000 年 9 月 28 日美國更宣布總額高達 13.08 億美元的對臺軍售，包括 200 枚先進中程空對空飛彈（1.5 億美元），71 枚 RGM84L 魚叉飛彈、六枚訓練彈、十座射控系統（2.4 億美元）；146 門 155mm 口徑 M109A5 自走砲與相關設備（4.05 億美元）；改良型機動通信電子系統(IMSE)及相關設備（5.13 億美元）。

另外，臺灣為了突破海上封鎖，自從引進 12 艘諾克斯級及成功級巡防艦、進取級與 MWW-50 級獵雷艦後，反潛戰與魚雷戰能力大增。另外像基林級驅逐艦、拉法葉級飛彈巡護艦及四艘潛艇，以及 2001 年美國再同意出售四艘紀德級驅逐艦、八艘柴油潛艇、12 架 P-3 反潛戰機等，已經使臺灣的海上防衛力量大為增強。<sup>86</sup>

除了制空、制海能力的加強之外，2000 年以後的臺灣的軍力發展方向，將著重在構建 C4ISR 系統、發展資訊戰裝備和遠程精確打擊武器。其中 C4ISR 系統是發展航天偵察監視系統、海上神盾防空系統和空中預警系統，同時把三個系統綜合為指揮、控制、通信、情報、電腦、偵察和監視系統。再加上未來可能加入美國部署的戰區飛彈防禦系統(TMD)，臺灣未來對解放軍的飛彈防禦能力將大為增強。而 TMD 的先前部署美國方面已經出售臺灣陸基低空反彈系統單元的愛國者-2 飛彈，未來可能再出售愛國者-3 型飛彈系統和鋪路爪遠程預警雷達等，更強化臺灣在「第四空間」的作戰與防禦能力。<sup>87</sup>

最後，在有關美臺軍事交流方面，美國國防部曾在 2001 年 7 月 19

---

85.<[http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/ml/ml16\\_4.htm](http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/ml/ml16_4.htm)>.

86.張召忠，《話說國防—張召忠教授演講實錄》（北京：國防大學出版社，2000 年），頁 166。

87.軍事科學院戰略研究部，《2000-2001 年戰略評估》（北京：軍事科學出版社，2000 年），頁 159。

日主動證實，陳水扁總統曾向美方公開表達臺灣在飛彈防禦系統和聯合演習方面的需求；同時也證實確有臺海應變計畫，和雙方國安部門在加州舉行軍事會談的活動。<sup>88</sup>

事實上，美臺雙方軍事交流已經低調進行多年，臺灣三軍部隊都派出龐大數量的人員在美軍基地或軍事學校受訓。另外，敏感性較高的隸屬於美軍太平洋司令部的「亞太安全研究中心」(APCSS)所開辦的行政主管課程，也在2002年5月首次接受了兩名臺灣軍官參與該課程。<sup>89</sup>

尤其是，2002年9月26日由美國國會所通過的《2003年會計年度外交關係授權法案》，列入將臺灣視同「主要非北約盟邦」的條款；並再通過「美國行政當局必須同意臺灣副參謀總長以上層級人士至美國諮商軍售事宜，每年至少一次，而且必須在首都華盛頓舉行」的條款。<sup>90</sup>

從上述美臺間的武器移轉與軍事交流的加強來看，美國首要目的無非是強化臺灣反制中共可能以武力攻臺的戰爭準備，讓臺灣有能力成為「東方以色列」，並做為美國在「反恐時代」繼續在地緣上圍堵中共的重要前線基地。同樣的，陳水扁政府在「三芝會議」中主動支援美國反恐戰爭，並強烈的宣示願意和美國站在同一陣線，也是主動配合美國的戰略規畫，重定臺灣在美國圍堵戰線上的角色。（請見圖5三芝會議部分）

#### (二) 建構介入臺海衝突的戰爭準備

在2002年7月所出版的《中華民國國防報告書》裡，對中共軍備的描述，曾指出「共軍對臺『第一擊』和『首戰』的威脅日增，其中

---

88.<<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/jul/20/today-p2.htm>>.

89.<<http://news.chinatimes.com/China.../0,3546,110505+112002052300079,00.htm>>.

90.《中國時報》，2002年9月29日，版1。

『第一擊』威脅包括：2010年共軍將具備癱瘓敵軍指管通情的能力，並擁有電磁脈衝武器和邏輯炸彈，而巡弋飛彈和彈道飛彈都將更加精準，對臺灣政軍中心造成威脅。」在「首戰」方面，共軍傳統戰力將接續俄羅斯的戰力發展，其中包括俄羅斯出售的先進空中預警機、蘇愷戰機、現代級驅逐艦、基洛級潛艇，在質的方面可能在2010年超越國軍。<sup>91</sup>

事實上，中共近年來的軍事發展方向，一直採取上承俄羅斯，下引「邪惡軸心」國家的承上啟下戰略作為，也就是把軍事發展連結擴散到美國的敵對勢力，企圖讓它形成一個足以與美國對抗的「軍事食物鏈」。因此，中共不斷的自俄羅斯引進先進武器，以此拉住俄國跟它進行軍事演習，再把自行研發的飛彈技術向第三世界輸出，讓那些國家形成對中共的軍事依賴關係，透過這種「武器外交」所構成的「軍事食物鏈」，變成另一種「準軍事同盟」體系。

在另一方面，中共在臺海對岸部署400枚飛彈，其作用是採取「直接對臺、間接對美」的戰略，這種戰略自1958年「臺海危機」由毛澤東確立以來並沒有改變過。<sup>92</sup>它的目的無非是招住臺灣，間接不讓美國有在東亞地區另闢戰場的機會，並以此牽制「美日軍事同盟」對它可能形成的威脅。這也是為何中共副總理錢其琛會有「飛彈對臺，是一種國際戰略問題，是不可討論的」說法。<sup>93</sup>

在中共這種軍事戰略思考下，臺海衝突的問題就不可能是「國內問題」。因此，國內外許多的軍事論述，多會在評估臺海若發生衝突時，美國可能介入的情形。相馬勝就明確的指出，臺海若發生衝突，美國的戰略選項是：1. 美國視臺灣為中國大陸門口的橋頭堡，所以第

---

91. 《中華民國九十一年國防報告書》（臺北：國防部發行，2002年），頁55。

92. 楊勝群、田松年主編，《共和國重大決策的來龍去脈，1949-1965》（南京：江蘇人民出版社，1995年），頁301。

93. 《聯合報》，2002年10月17日，版2。

七艦隊會不惜流血以助臺灣獨立；2.美國必將軍事介入臺灣問題，向臺灣顯示美軍參與和對臺支持戰略的決心；3.美國軍事介入的可能方式為：第一，直接軍事介入，與國軍並肩作戰；第二，以間接武力牽制解放軍。從效果來看，美國採取第一種方式的可能性較高。<sup>94</sup>

由於許多的戰略評估均認為美國介入臺海衝突的可能性很高，這也使得中共在採取武力解決臺灣問題上，出現很大的疑慮。如果中共採取以飛彈攻擊的「焦土政策」，即使臺灣軍力被摧毀而無法反制，共軍不見得能奪得這塊領土，畢竟它已違反美國和平解決臺灣問題的政策。因此可能出現兩種結果：1.美日聯軍率先登陸，並扶植臺灣獨立；2.中共與美國分佔臺灣的領域，並採東西德與南北韓模式分治。

儘管如此，臺灣面對中共的武力威脅，仍不能全賴美日在軍事上的協助，所以建立一個危機預防的軍事戰略體系也相當迫切。陳水扁上任不久，就曾提出「決戰境外」的戰略構想來建構這樣的體系，他的主要的主張可以分為三部分：<sup>95</sup>

1.先制防禦、縱深打擊：主張國軍應優先發展資訊能力和遠距精確制導武器的研製與部署，藉由資訊優勢與臺海制空權的掌握，加上遠距精確制導的打擊能力，在平時維持強大的嚇阻力量，戰時則掌控先制性措施，拒敵於彼岸。

2.快速反應、決戰境外：當臺灣在面臨武裝威脅，無法避免大規模軍事衝突時，應斷然使用武力，採行快速而積極的軍事行動將敵軍毀於境外，摧毀於戰場縱深之後方基地，癱瘓其本土軍事目標。

3.早期預警、聯合空防：由現代電子及光學偵蒐裝備的運用，使早期預警情資與作戰部隊形成有機整合與運用，有效執行指揮與管制

---

94.軍事科學院外國軍事研究部，《外刊論臺海軍事衝突》（北京：軍事科學出版社，2001年），頁374-375。

95.《新世紀、新出路－陳水扁國家藍圖1－國家安全》（臺北：陳水扁總統競選指揮中心國家藍圖委員會，1999年），頁74-80。



作戰。

在《2002 年的國防報告書》中，也強調國軍軍事戰略仍維持「有效嚇阻、防衛固守」的戰略，並以「止戰而不懼戰，備戰而不求戰，制人而不制於人」和「戰略持久、戰術速決」的原則與方針進行建軍備戰。同時，國軍將運用先發制人的資訊攻擊，創造優勢，在本島部署決戰兵力，加上後備動員，依照「防空、主動反制、快速反應、聯合截擊、泊地攻擊和反登陸」等防衛手段，逐次削弱敵軍犯臺戰力，尋求有利時空迫敵決戰。<sup>96</sup>

從「決戰境外」和「國防報告書」中所陳述的軍事戰略，其頗符合當前美國安全戰略改採「先制攻擊」的手段。因此，在「反恐時代」由於美臺軍事戰略的相互配合，以及中共不放棄武力犯臺的前提下，把臺灣變成一個「東方的以色列」，恐怕是美臺雙方一種新的危機戰略建構，也是一種不得不做的戰略選擇。

## 伍、結論

「危機」是一種狀態，是一種想像的情境，也是一種戰略建構。同樣的，臺海問題本身並非僅是中共所宣傳的「國內問題」，它也是一種「國際問題」。從冷戰以來臺灣被美國作為圍堵戰略中的一環，使得臺灣在建構安全戰略的選項上相當有限。911 事件以後，在美國重新加強圍堵中共的意志下，臺灣也只能亦步亦趨的配合美國的戰略建構，以建立起自己的安全戰略。因此，解釋臺海危機的問題，就不能脫離國際層面的變化，而把它當成「兩岸問題」來解決。

當然，思考危機戰略建構的方法，也不能只單純的就單一個案來進行解釋，而應該從長程戰略演變與歷史結構的變遷來觀察，而這裡

---

96. 《中華民國九十一年國防報告書》，同註 91，頁 79-83。另請見《自由時報》，2002 年 7 月 23 日，第 1 版所報導國防部官員在報告書發表時的相關講話。



面所隱含的意義，不但包含著國際結構的變化，也需結合戰略家對危機的想像所規劃出來的戰略構圖，才能充分的掌握其中的脈動。

本文所舉出的美國對敵人的想像建構，其實不只是展現美國人的世界觀，也是美國為維持其單一霸權所流露的一種特殊戰略文化。因此，對美國危機建構的研究，就不能只是停留於類似古巴危機的單一個案方面的研究，而應從廣泛的危機處理、危機預防與戰略建構來加以擴展，才能對整個長程的危機行為做出適當解釋。而 911 事件所不斷持續發展的過程，正好說明這一長串的危機處理過程有其規律性。

同樣的，臺海之間多年的對峙狀態，並未隨著冷戰的結束而有所改善。雖然在中共軍力不斷的發展之下，衝突的模式可能會有變化，但其結果仍然只有兩種，那就是兩岸統一或臺灣獨立。由於自李登輝時代以來，臺灣多了一個「獨立」的戰略選項，使得中共在決定對臺採取武力解決的手段上，出現了更多的疑慮。因此，思考臺海的問題，就不能單純的從軍事面來思考，而應納入美國的全球戰略架構來作解釋。911 事件以後，美臺之間軍事關係的加強，也正好說明了臺灣問題不只是軍事層面的問題，更是一種美國全球戰略的問題。

所以，本文提出美臺間所建立的「準軍事同盟」與建構「東方以色列」的戰略思考，正顯示出美臺雙方對臺海可能發生的危機，有著共同的想像基礎。透過這種共同想像所建立的戰略行為，才是解釋美「中」臺三方互動的最佳模式。相對的，陳水扁總統透過「大溪會議」與「三芝會議」所建立的臺灣地緣戰略構圖，也說明臺灣的決策者，並未脫離 911 事件以後國際體系的變化來想像安全的問題。

因此，連結「國際—兩岸—國內」的變化來思考臺灣安全的戰略建構，才能真正的掌握臺海問題，也才能在反恐時代，替臺灣找出一個適當的全球戰略位置。

（收件：2002 年 11 月 16 日，修正：2003 年 4 月 7 日，採用：2003 年 4 月 10 日）

## **Imagined Crisis: the Crisis Constructed by U.S. and Strategic Options for Taiwan during ‘the Age of Anti-terrorism’**

**Kung-yi Wang**

(Guest Professor, Taiwan Institute in Nanking University)

**Li-ming Lee**

(Adjunct Lecturer of Van Nung Institute of Technology)

### **Abstract**

After September 11th events, U.S constructed a framework for crisis management rapidly respond to the anti-terrorism warfare. They maintain the original international systems not be disintegrated due to the terrorism events, through redefining the enemy, reconstructing the international system, and changing the past framework of geo-strategic.

The main purpose of this article is to evaluate that how U. S. construct a framework for anti-terrorism warfare and how to fight terrorism crisis. In contracts, when Taiwan faces “the age of anti-terrorism” , she should construct her own security strategy. And to deal with the relationship between the security strategy of Taiwan and the framework of U.S is another topic of this article.

In this article, the author adduces the concept of “imagined crisis” as the analytic foundation. The term of “imagined crisis”

is the premise of strategic theory-construction. Any strategists, when they construct strategic framework, would synthetic crisis atmosphere with geo-strategic thinking and infer all the actions of crisis from reality and imagined. Therefore, the crisis is not only a situation but also an imagination and this is the base to construct strategy.

Based on this analysis framework, the author explores the U. S. how to construct crisis strategy during the age of anti-terrorism, and to analogy the framework to Taiwan to construct his own crisis strategy. I hope to endue traditional crisis theory a new life.

**Keywords:** Anti-terrorism Warfare, Crisis Management, Geostrategy, Terrorism, Security Studies

