

美伊戰爭與波灣新秩序

吳東野

(政治大學國際關係研究中心第一所研究員)

摘 要

冷戰結束之後，美國的全球戰略部署即往單邊主義傾斜，「911 事件」加速讓布希政府迷信用軍事手段解決問題，外交斡旋的手腕相對顯得不足。2003 年 5 月 1 日，布希總統宣告結束在伊拉克的主要戰鬥行動之後，美國隨即陷入「缺錢缺人」的窘境。當前的伊拉克已成為導引波灣地區安全情勢走向的關鍵。海珊政權殘餘分子進行武裝游擊戰的結果、美國何時大規模撤軍、伊拉克新政府如何組成等問題，都會衝擊到整個區域的情勢變化，也會影響美國在中東地區的角色。本文試圖站在美國對伊拉克戰略思維的角度，探討美伊戰後的波灣安全情勢。

關鍵詞：單邊主義、雙重圍堵、權力平衡、民主擴展、意願聯盟

壹、前言

2001 年 1 月布希總統宣示就職之後，美國的全球戰略部署即往單邊主義(unilateralism)傾斜。¹「911 事件」之後，白宮決策者愈趨傾向

1. Anthony Clark Arend, "Is Preemption Necessary? International Law and the Preemptive Use of Military Force," *Washington Quarterly*, Vol. 26, No.2, 2003, p.89.

用軍事手段解決問題，外交斡旋的手腕相對即顯得不足。²2003 年 3 月 20 日，美英聯軍對伊拉克展開名為「斬首行動」(decapitation strike)的軍事攻擊，因而掀起 1960 年代末以來另一波全球性的反戰及反美風潮。5 月 1 日美國結束在伊拉克的「主要戰鬥行動」(major combat operation)以來，美軍即不斷受到恐怖分子的武裝攻擊，如同陷入一場另類的越南戰爭。

國際輿論評論這場軍事衝突，普遍質疑布希總統(George W. Bush)決定出兵只是為了伊拉克的石油利益。然而，根據 1990 年迄今的波灣安全情勢變化，用前述簡單的邏輯思考來論斷美國的外交政策，較易於失之偏頗，也不符合學術研究需要的嚴謹態度。事實上，布希政府意圖推翻海珊政權(Saddam Hussein)，目的固然為確保波灣石油對外運輸管道的安全，但「911 事件」逼使美國必須回應波灣地區恐怖主義及大規模毀滅性武器的擴散等威脅，才是美國最直接的戰略考量。

從 1990-91 年的波灣戰爭至 2001 年「911 事件」這段期間，美國在波灣地區的軍事部署，主要是「雙重圍堵」(dual containment)伊拉克與伊朗。³柯林頓總統(Bill Clinton)選擇這樣的戰略，相當程度上與美國曾經在該地區建立親美政權的失敗教訓有關。其實，圍堵伊拉克及伊朗確有其高政治風險，因為它需要建立一個聯盟網絡(alliance network)的支撐架構；換言之，美國在波灣地區能夠依賴的盟邦，除了「波灣合作理事會」(GCC: Gulf Cooperation Council)成員國之外，無非是埃及、沙烏地、以色列或土耳其等區域強權。然而，從歷史的

2. "Through the Realist Lens-Conversation with John Mearsheimer, By Harry Kreisler," Apr. 8, 2002, <<http://globetrotter.berkeley.edu/people2/Mearsheimer/mearsheimer-con2.html>>.

3. Richard D. Sokolsky, "Introduction," Richard D. Sokolsky ed., *The United States and the Persian Gulf: Reshaping Security for the Post-Containment Era* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2003), p.3.

經驗可以印證，波灣周邊長期處於某種不穩定而又複雜的網絡關係，非但不易配合美國發揮圍堵兩伊的效果，反而容易讓美國陷入區域衝突的漩渦裡。⁴

多年來，美國之所以能夠掌控整個波灣的安全情勢發展，大抵得利於幾項客觀環境上的優勢：首先，1990-91 年之後，伊朗和伊拉克對周邊國家的影響力逐漸下降，美英聯軍利用聯合國劃定的「禁航區」，基本上達到防堵伊拉克軍力擴張的結果；其次，波灣國家政府儘管受到內部人民的反美壓力，卻礙於國際政治現實而必須容忍美軍在境內的軍力部署；第三，美國面對沙烏地、伊朗、伊拉克、敘利亞等波灣強權，成功地運用了「權力平衡」(balance of power)策略，因此有效地防範波灣地區的反美勢力集結，更沒有讓以、巴衝突影響到美國與波灣盟邦間的戰略合作。最起碼在 2000 年 9 月加薩走廊(Gaza Strip)和約旦河西岸兩度爆發巴勒斯坦人「暴動」(intifada)之前，真實的情況就是如此。

國際政治發展其實沒有什麼道義或真理可言，美國出兵伊拉克有沒有正當性，或布希政府的中東政策是否符合公理正義，不是本文欲探討的重點。筆者為文的思考方向是，伊拉克戰事結束迄今的情勢變化，顯然已讓美英聯軍成為「無助的勝利者」(The helpless victors)。⁵當前伊拉克嚴峻的安全情勢，不僅影響到內部的重建工作，也衝擊到波灣周邊國家間的權力互動；更重要的是，它牽動了美國未來的全球戰略布局，以及美國與其他強權關係互動的架構。

就伊拉克的內部情勢發展而言，占領軍發言人達爾立上校(Colonel

4. Martin Indyk, "Special Report: Clinton Administration Policy toward the Middle East," *Washington Institute for Near East Policy Policywatch*, No.84, May 21, 1993, p.2.

5. Gerhard Spörl, Bernhard Zand, "The Helpless Victors," *Der Spiegel*, No.45, November 3, 2003.

William Darley)強調「美軍仍處於戰爭狀態，也進入了新階段的戰鬥」，⁶足以描繪美國在伊拉克的處境。達爾立上校口中的「新階段」(new phase)，嚴格來說指的應是 2003 年 11 月 2 日清晨巴格達 Rashid 飯店遭到恐怖分子的火箭攻擊，連帶讓到訪的美國國防部副部長伍夫維茲(Paul Wolfowitz)險些喪命，之後陸續發生的恐怖爆炸事件至少造成數十人死亡及數百人受傷；換言之，2003 年 11 月分以來，駐伊美軍士兵幾乎每日皆有傷亡，且多半起因於「遜尼派三角地區」⁷(Sunni Triangle，從 Baghdad 至 Al Fallujah、Ar Ramadi 與 Tikrit)的自殺炸彈或地雷攻擊。整體來看，伊拉克反美的游擊戰正在擴大，整個伊拉克僅有南部什葉派(Shiah)掌控地區及北部庫德族自治區的秩序相當正常，美英總計 14 萬名部隊看來並已不足以確保伊拉克的安全和穩定。伊拉克這個國家的未來，似乎取決於首都巴格達與「遜尼派三角地區」的安定與否。

伊拉克內部的安全危機，明顯牽動了外部的安全環境變化。它直接影響到美國對伊朗（什葉派主政）的態度，逼使美國必須重新加強與土耳其和巴基斯坦這兩個伊斯蘭大國的軍事合作，間接也衝擊到波灣地區強權的互動。美國為牽制伊拉克境內什葉派的反美動作而必須拉攏伊朗，因而刺激沙烏地與埃及等阿拉伯國家聯合抵制；美國要求土耳其派遣維和部隊進駐伊拉克，也難免讓阿拉伯國家糾纏至奧圖曼帝國(Ottoman Empire, 1517-1917)以來的歷史情節裡。基於前述複雜而多變的波灣安全環境，本文試圖從幾個不同面向去解析美伊戰爭後的波灣情勢，進而釐清區域強權間的互動關係；換言之，本文從探討美國在波灣地區的戰略利益著手，繼而分析伊拉克重建對波灣安全環境的影響，進一步再剖析美國建構波灣新秩序的變數及其後續影響。

6. *Ibid.*

7. 特別指巴格達西邊（即中部地區）的 Al Fallujah 和 Ar Ramadi，因為該處美軍遭遇到最頑強的抵抗。

貳、美國在波灣地區的戰略利益

1990 年代初，老布希總統時代對伊拉克的軍事行動，其實就已經呈現出美國在中東地區的戰略利益。當時白宮決策者的基本認知是，伊拉克只要控制中東石油的儲存量，就會威脅到「美國生活方式」(American way of life)。⁸及至柯林頓時代，國務卿貝克(James Baker)更警告美國人「不能輕忽海珊一聲令下就可以窒息(strangle)全球經濟秩序的後果。」⁹

美國舊金山大學(University of San Francisco)索拿斯教授(Stephen Zunes)長期觀察的結果，總結出美國在波灣地區的幾項戰略優勢及潛在危機，並由此斷定小布希總統即便 2003 年不對伊拉克動武，未來也一定會展現其軍事霸權。¹⁰這些戰略優勢包括：首先，白宮在幕前或幕後不斷主導波灣地區的軍備競賽。從 1990-91 年波灣戰爭之後，美國每年對波灣的軍售金額平均高達 600 億美元，阿拉伯國家 80% 的武器都來自美國。其次，從土耳其經阿拉伯海至東地中海，美國擁有重要的海軍與空軍基地。第三，美國已長期監控伊拉克海珊政權的動向。第四，美國扮演以巴衝突的關鍵角色。第五，美國的對外援助金額約四成流向以色列，表明是間接支持以色列對巴勒斯坦的政策。第六，美國對以色列、利比亞與蘇丹等同樣違反聯合國安全理事會(UNSC)決議的國家，政策上向來採取雙重標準。

8. Barbara Conry, "America's Misguided Policy of Dual Containment in the Persian Gulf," *Cato Foreign Policy Briefing*, No.33, November 10, 1994.

9. Quoted in Gerald F. Seib and Robert S. Greenberger, "Bush Wants U. S. to Forgive Egypt Debt, Prolonged Presence in Gulf Is Indicated," *Wall Street Journal*, September 5, 1990, p.A3.

10. Stephen Zunes, "Ten Things about U.S. Policy in the Middle East," September 26, 2001, at <<http://www.alternet.org/story.html?StoryId=11592>>.

事實上過去的 30 年期間，美國在 UNSC 曾頻繁地動用否決權來維護以色列的利益。第七，美國為了維護戰略利益而支持沙烏地、科威特、埃及、約旦或摩洛哥等專制獨裁國家。第八，中東出現激進的伊斯蘭「聖戰運動」(Jihad)，其實是美國人自己造成的苦果。第九，美國人在中東地區推動自由經濟思想，獲利者只是權貴階級而非一般平民，最後，美國經濟上制裁與外交上孤立「支持恐怖主義的國家」(state-sponsored terrorism)，反而製造更嚴重的反美效果。

索拿斯教授提出這些看法之時，適逢「911 事件」發生不久，於今觀察波灣情勢發展，大致上都符合他的論述。唯一不同的景象是，伊拉克海珊政權已經被推翻。其實，柯林頓總統時代的白宮決策圈裡，就曾經出現過「換掉巴格達政權」(regime change in Baghdad)的聲音，只不過當時主客觀環境尚無法讓這樣的戰略思維具體落實到美國的中東政策。柯林頓任內的初期面對波灣安全情勢趨於惡化，基本上還是延續「雙重圍堵」戰略，他對波灣的戰略認知大致未脫離下列三點戰略思維：(一)伊拉克和伊朗不斷威脅美國在中東的戰略利益，後者的潛在威脅相對更嚴重些；(二)尋求波灣區域安全有賴於平衡兩伊的力量；(三)加強與盟邦的軍事合作有利於防範前述兩國的安全威脅。¹¹

正因為平衡兩伊是美國對波灣地區「雙重圍堵」戰略的重要內涵，因此柯林頓政府面對海珊政權發展「大規模毀滅性武器」(WMD)，剛開始僅要求「伊拉克應遵守 UNSC 決議」、保證「對伊拉克提供人道援助」及傳達「不容伊拉克威脅鄰國安全」的立場。及至連任之後，柯林頓才逐漸失去對海珊政權的耐心，「換掉政權」遂成為美國思考對付「流氓國家」(rogue states)的手段。

11. Joseph McMillan, "U.S. Interests and Objectives," in Richard D. Sokolsky ed., *The United States and the Persian Gulf: Reshaping Security for the Post-Containment Era* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2003), p.21.

小布希總統上臺後的國家安全戰略，許多地方都呈現出與柯林頓相同的價值觀，特別是在推動民主擴展(democratic expansion)方面更是如此。1999年春，柯林頓主導北約對前南斯拉夫塞爾維亞展開空中攻擊，創下北約繞過UNSC而對外用兵的先例；小布希總統則於2001年10月藉著國際「意願聯盟」(Coalition of the Willing)而對阿富汗發動「持續自由行動」(Operation Enduring Freedom)的軍事攻擊。所不同的只是，布希總統主政下的美國安全戰略，顯然忽略了國際多邊合作的效應。

美國的國家安全戰略，尤其是白宮決定對外動武之前，它難免會受到美國傳統政治價值觀(political values)與確保國家利益(national interest)等兩項重要變數的影響。根據學者紐克德南(Donald Nuechterlein)把美國國家利益區分為生存(survival)、緊要(vital)、主要(major)及周邊(peripheral)等四個優先順序，¹²1990-91年波灣戰爭後的美國，無論是柯林頓當權或小布希執政，兩人都強調美國的「核心價值」(core value)與「緊要利益」(vital interest)。¹³

就「核心價值」的概念而言，白宮決策圈裡不少人秉持「缺乏民主是促成伊斯蘭極端主義因素之一」的類似主張。¹⁴美國與波灣地區盟邦的安全關係，儘管長期以來並非基於對民主價值觀的認同，但建立在利益分享基礎上的戰略合作，並不影響美國在波灣地區推動民主政治的戰略意圖。就「緊要利益」的位階來看，它對美國國家利益的重要性僅次於本土遭受到武力攻擊，因此如果用這個角度切入，那麼白

12. Donald Muechterlein, "The Concept of National Interest: A Time for New Approach," *Orbis*, Vol.23, No.1, Spring 1979, pp.73-92.

13. Joseph McMillan, *op. cit.*, pp.9-21.

14. "Democracy and the Arabs: They Say We Are Getting a Democracy," *The Economist*, November 13, 2003, <<http://www.economist.com/opinion/PrinterFriendly.cfm?Story-Id=2208870>>.

宮決定出兵伊拉克或戰後維持龐大的駐軍，也就不足為奇。

美國國防大學「國家戰略研究所」(Institute for National Strategic Studies)資深研究員麥克米蘭(Joseph McMillan)把美國在波灣地區的「緊要利益」歸納為四項戰略目標：¹⁵

(一)因應恐怖主義的猖獗：冷戰結束之後，白宮對中東地區的戰略布局和政策思維，與「波灣地區是恐怖主義溫床」的認知有關。¹⁶「911 事件」之後，布希政府的國家安全政策，首重防範本土受到敵對國家或具「非國家角色」(non-state actor)的恐怖攻擊，次則防止敵對國家及恐怖組織取得波灣油源的控制權，避免它們利用石油以厚植軍事力量，並不定時地勒索或分化西方國家。

(二)推動民主化的外交政策：在布希政府的眼裡，美國外交政策原本即應扮演催生民主和平的角色。全球出現愈多的民主國家或自由政權，美國相對面對的國家安全問題就會減少，二次大戰後的德國與日本即提供明顯例證。¹⁷特別是，白宮決策者基於「外力(outside forces)可以幫助不同國家走向民主化」的認知，¹⁸因而促使美國把推動波灣周邊國家（從沙烏地經由埃及至伊拉克）的民主改革，列為對外戰略部署的優先考量因素。

15. Joseph McMillan, *op. cit.*, p.9.

16. Robert Kagan, William Kristol, "The Bush Doctrine Unfolds," *Weekly Standard*, March 4, 2002, p.11; Benjamin R. Barber, "Beyond Jihad vs. McWorld," *The Nation*, Vol.274, No.2, January 21, 2002, pp.11-18; President Clinton's October 6, 2001 speech at Yale University, at <<http://www.yale.edu/opa/news/Clinton.html>>.

17. Robert S. Snyder, "The Myth of Preemption: More Than a War against Iraq," *Foreign Affairs*, Fall, 2003, p.659.

18. Tony Smith, *America's Mission* (Princeton: Princeton University Press, 1994).

(三)確保波灣地區的能源安全，毫無疑問也是美國對波灣政策的戰略考量。根據美國「國際能源展望」(International Energy Outlook)提出的研究報告，迄至2001年底，波灣地區石油蘊藏量評估約達6,700億桶，占全球總數的2/3，¹⁹而全球石油產量約有25%出於波灣國家，其中僅沙烏地就占15%。美國的進口石油近年來雖然已分散來源地區，但很大部分依然有賴波灣地區國家提供。

(四)防止 WMD 的擴散，是美國對中東政策的另一重要環節。從美國的戰略布局來看，美國若不防範波灣地區出現新的軍事強權，對中亞、東非或南亞地區就可能產生「骨牌效應」，進一步降低美國的影響力。²⁰白宮認為涉嫌擴散 WMD 的國家（如伊拉克、伊朗、敘利亞、巴基斯坦或北韓）或已擁有或正在發展核武導彈，它足以威脅到包括以色列在內的波灣周邊盟國，甚至可能危及到土耳其的安全。美英聯軍對伊拉克動武，表面上名正言順地譴責海珊政權發展生化武器，實際上則是為解除伊拉克的武裝。

總結這四項戰略目標來看，美伊戰後美軍在伊拉克境內是否能找到 WMD 的相關證據，其實也就沒那麼重要。事實上，國際媒體陸續揭露的一些文獻也證明了，戰前白宮確實接收一些錯誤的情報，²¹事後布希總統本人也被迫表態願意承擔責任，但是美國並未因此而改變對伊拉克的政策；換言之，麥克米蘭的研究結果，足以詮釋為何布希政府先前不惜與法德俄等強權絕裂，戰後在伊拉克幾乎陷入絕境的情況

19. Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2002*, Report No.DOE/EIA-0484 (Washington, D.C.: Department of Energy, 2002).

20. Kenneth M. Pollack, "Securing the Gulf," *Foreign Affairs*, Vol.82, No. 4, July/August, 2003.

21. "U.S. Strategy: Perception vs. Deception," July 21, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Story.neo?storyId=220321&countryId=59>>.

22. Christopher Preble, "After Victory toward a New Military Posture in the Persian Gulf," *Policy Analysis*, No.477, June 10, 2003, p.1.

下，伊然堅持美國領導聯合國授權的多國維和部隊。

參、伊拉克重建問題

伊拉克戰事結束後的安全情勢發展充滿了變數，唯一不變的是，布希政府不會容忍後海珊時代再出現一個極端而反美的伊斯蘭政權。²² 白宮儘管多次聲稱支持聯合國在伊拉克重建方面扮演「重要角色」(vital role)，實際上則無意讓 UNSC 插手伊拉克的政治重建；換言之，美國建構波灣地區新秩序的過程裡，有幾項不變的原則：首先是美國居於領導地位；其次是防範波灣地區再出現足以威脅美國安全和利益的新強權；第三是嚴防中東國家發展 WMD；其四是不容伊拉克重整軍備；最後則是推動西方的人權與民主價值觀。

處於前述這幾項前提之下，美國在伊拉克維持龐大的駐軍，其實可以預期得到。²³ 至於美軍駐留時間的長短，則視波灣安全情勢是否趨於穩定。嚴格來說，美國對伊動武之前，對於戰後維護伊拉克的社會安全和經濟基礎建設，似乎缺乏完整的規畫。美軍占領巴格達之後，面對的不只是伊拉克人的饑餓、疾病與混亂，政治重建工作尤其陷入「缺錢缺人」的窘境。²⁴

布希政府面臨的最大困境，除了要為伊拉克的重建籌募龐大的資金（包括人道與財政援助），每日還要為十餘萬的駐軍支出約 40 億美元；²⁵ 換言之，伊拉克重建對美國構成最沉重的負擔，應屬獨自承擔占領軍龐大的開支。根據喬治城大學榮譽教授瑞福納(Earl Ravenal)的評

23.事實上美國對伊拉克動武之前，國防部就已開始規畫戰後長期維持在巴格達駐軍；同註 3，頁 8。

24.“Interview: We Do Have Adequate Forces,” *Time*, September 1, 2003, p.42.

25.“High Cost of Occupation: U.S. Weighs a U.N. Role,” *The New York Times*, August 29, 2003.

估，美國維持伊拉克的駐軍每年至少 500 億美元，²⁶美國國會通過布希總統提出的 870 億美元援助伊拉克法案，就充分反映到參眾兩院並不想去承擔伊拉克重建失敗的責任。

就籌募重建基金而言，美國先透過 UNSC 達成的第 1483 號決議案，賦與美英占領國合法進行伊拉克的重建，繼而為尋求更多的國家財政支援伊拉克重建。美、英、西班牙連署提案促使 UNSC(2003/5/22) 通過的第 1483 號決議案，²⁷ 主要是針對伊拉克重建所做出的「宣示」與未來的「行動 (acting)」，其重點包括：

(1) 宣示部分

- 撤銷(recalling)聯合國安理會以往所有的相關決議；
- 重申(reaffirming)伊拉克的主權和領土完整；
- 重申(reaffirming)解除伊拉克武裝及並完成最終確認的重要性；
- 決定(resolved)賦與聯合國扮演人道救援、伊拉克重建、恢復各級政府機構運作等方面的重要角色(vital role)；
- 歡迎(welcoming)聯合國秘書處派遣特別顧問(Special Adviser)；
- 認知(noting)美英兩國 2003 年 5 月 8 日給 UNSC 主席的那封信函，並承認(recognizing)特別政府接受（美英）占領國的統一指揮；
- 認知(noting further)非占領國目前或未來在特別政府下從事救援工作；
- 進一步歡迎(welcoming further)聯合國所有會員為伊拉克的安全和穩定，提供人員、裝備與其他物資的援助。

(2) 行動部分：共細分 27 項，主要內容包括：

- 呼籲(call upon)會員國提供糧食、醫療用品及其他經濟重建所需物資；

26. Christopher Preble, *op. cit.*

27. 聯合國安理會通過該決議案的投票結果是 14：0，敘利亞未出席該次會議。

- 呼籲(appeal)會員國拒絕為海珊政權官員提供庇護；
- 決定(decide)所有會員國皆應採取適當措施保護伊拉克的文化遺產；
- 要求(request)聯合國秘書處派遣特使(Special Representative)至伊拉克，其行使的獨立職權包括定期向安理會提出報告，（總計十點建議作法）；
- 重申(reaffirm)伊拉克必須履行解除武裝的義務；
- 聲明(note)成立伊拉克發展基金(Development Fund)交予伊拉克中央銀行管理，運作必須透明且符合人道需求，並應與伊拉克臨時政府商議；
- 呼籲(call upon)國際金融組織支持伊拉克經濟重建，特別是八大工業國(G8)應想辦法解決伊拉克的債務問題；
- 要求(requesting)六個月內結束「石油換取糧食計畫」（共細分六項作法）；
- 進一步要求(requests further)秘書處儘快撥款 10 億美元給伊拉克發展基金；
- 決定(decide)有效終止以往有關對伊拉克的監管措施，其中包括對伊拉克石油及其產品的管制；
- 進一步決定(decides further)提撥伊拉克石油出口的 5% 金額，回饋給發展基金；
- 決定一年後修訂第 1483 號決議。

從這一個第 1483 號決議案的內容來看，表面上它賦與了聯合國扮演伊拉克重建的「重要角色」，實際上則是美英兩國取得了主導伊拉克重建的合法權利。決議案要求秘書長安南(Kofi Annan)派遣所謂的「特使」，其位階高於草案原先定位的「特別協商者」(Special Coordinator)，²⁸ 顯示美國只是期望聯合國分擔伊拉克重建所需的經費與人

28. 安南宣布派任的特使人選是巴西籍人權委員會前高級專員 Sérgio Vieira de

道救援，其他涉及伊拉克政治重建的若干關鍵議題（例如伊拉克軍隊的重整、維和部隊的任務分配、伊拉克向外採購武器等），主導權仍操於美國之手。

論及伊拉克重建問題所可能引發的國際關係效應，美國是否將伊拉克重建問題放在全球戰略布局的架構內思考，可以做為觀察的重點。第 1483 號決議案因為允許伊拉克對外輸出石油，而伊拉克石油生產與分配權依決議規定應交付美英兩國，為期長達數年之久。因此，美國把伊拉克的石油當做外交籌碼，藉此分化任何可能成形的反美聯盟，並試圖建構以美國為核心的全球戰略網，理論上應該是白宮決策者的思考方向。事實上，美伊主要戰事結束之後，敘利亞積極配合美國追緝「蓋達組織」成員，俄羅斯也在美國的敦促下對伊朗的核武發展施加壓力，歐盟更少見地對伊朗採取強硬態度且聲明「有理由相信伊朗正在發展核武」，這些變化的幕後其實都與爭取分享伊拉克重建的經濟利益有關。²⁹

根據 UNSC 第 1483 號的決議文，聯合國與世界銀行、國際貨幣基金會(IMF)、「阿拉伯社會經濟發展基金會」(Arab Fund for Social and Economic Development)都是伊拉克經濟重建顧問團的成員，負有監管及審計「伊拉克發展基金會」的任務，只不過基金會的運作權歸屬美英聯軍。美國堅持伊拉克重建的主導權，並不利於基金的籌措，2003 年 10 月 23-24 日於馬德里召開一項 70 個國家參加的「募款會議」(donor's conference)，正反映出這樣的窘境。這項會議不同於 2002 年 1 月美國為阿富汗重建而召開的國際募款會議，前者出席成員的階層高，募集的金錢數量亦多。為伊拉克重建召開的募款會議，會

Mello。該特使後因 8 月 19 日巴格達聯合國總部的自殺炸彈攻擊而陣亡。

29. "Syrian Cooperation Leaves Iran Isolated," May 22, 2003, at <[http://www.stratfor.biz/Story. neo? storyId=217764&showCountry=1&countryId=59&showMore=1](http://www.stratfor.biz/Story.neo?storyId=217764&showCountry=1&countryId=59&showMore=1)>.

成員國的出席代表層級普遍不高，只有 17 國派遣外長參加（例如美國與西班牙），幾個重要大國代表層級較低（法國派遣外貿部長、德國派出援外部副部長、俄羅斯派資淺部長出席），加強團結的象徵性意義高於實質。³⁰

馬德里召開的國際募款會議，出席國家總計籌集約 330 億美元，雖不及設定的 560 億美元目標，但比一般預期的數字為高。較不尋常的是，大部分籌募到的基金皆來自少數國家，其中以美國（200 億）、世界銀行（30 億至 50 億；2004-2008）、國際貨幣基金會（42 億 5,000 萬）、科威特（15 億）、日本（2002 年已承諾 13 億美元；未來五年每年將再提供數十億日元的貸款）、沙烏地（10 億）、英國（4 億 3,900 萬；2004-2005）及西班牙（2007 之前援助 3 億美元）等最具代表性。至於世界經濟強權之一的歐洲聯盟，則僅承諾 2 億 3,500 萬美元的援助，且需要等至 2004 年終歐盟執委會完成新的評估之後。³¹

馬德里會議募款的金額未達成預期的目標，顯示國際社會始終不支持美國發動的這場戰爭，但就戰略意義而言，它也可以說是美國外交上的勝利，尤其沙烏地與日本的援助承諾遠超過美國所預期。美國之外堪稱最慷慨解囊的科威特，迄今已對伊拉克提供 5 至 10 億美元的援助，約占該國 GDP 的 4.25%，而援助金額居次的沙烏地，其所承諾援助的 10 億美元也占該國 GDP 的 0.5% 以上。

持平而論，伊拉克的穩定事關沙烏地與科威特的安全利益。如果伊拉克重建的努力失敗，甚至美軍被迫撤出，波灣周邊國家勢必會處於失序狀態；換言之，「復興黨」或伊斯蘭好戰派再重掌伊拉克政權，那麼曾經最支持美國對伊動武的科威特，必然成為首當其衝的受害者。對沙烏地執政者而言，內政利益的考量向來優於區域戰略利

30. Keith B. Richburg, "U.S. Seeks Billions in Pledges for Aiding Iraq," *The Washington Post*, October 23, 2003, p.A26.

31. *Ibid.*

益，但因為沙國執政者長期以來都是「蓋達組織」的攻擊目標，因此沙國對伊拉克的援助雖自稱是「盡起碼之力」(the least it can do)，卻不乏維護國家安全利益的戰略意涵。³²

肆、美國的單邊主義受到考驗

第 1483 號決議案對伊拉克政治重建的影響，其實與經濟重建的過程密不可分。決議案有關伊拉克政治重建方面，主要包括維持主權與領土完整、保證解除伊拉克武裝、各級政府的重組和正常運作等幾個面向。更重要的是，伊拉克的政治重建影響到波灣地區的情勢穩定，布希總統在 2003 年 6 月初法國艾維昂(Évian)舉行的 G8 峰會後，匆忙趕赴中東舉行「三方會談」(布希、以色列總理夏隆 Ariel Sharon、巴勒斯坦前總理阿巴斯 Mahmoud Abbas)及「五邊峰會」(布希及埃及、約旦、沙烏地、巴林等四國元首)，大抵已呈現出伊拉克重建與建構波灣新秩序需要同步進行。第 1483 號決議案僅僅做出原則性與宣示性的規範，實際運作主要仍視美國建構中東新秩序的整體規畫。

美伊戰後的波灣情勢發展，可以歸納出影響伊拉克政治重建的幾個變數。首先，第 1483 號決議案顯然未針對聯合國授權派遣維和部隊進駐伊拉克有任何規範，美國僅賴「意願聯盟」的 29 個成員國派兵支援伊拉克的維和任務，³³只不過參與「意願聯盟」的國家所提供之兵力

32. "Iraq Donor Conference: Evidence of Saudi Insecurity," October 24, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Print.neo?storyId=223957>>.

33. 美國(127,000)之外的這 29 國是：英國(11,000)、義大利(2,754)、波蘭(2,500)、烏克蘭(1,650)、西班牙(1,300)、荷蘭(1,198)、羅馬尼亞(783)、南韓(675)、保加利亞(485)、丹麥(409)、宏都拉斯(370)、薩爾瓦多(360)、捷克(317)、多明尼加(302)、匈牙利(300)、亞賽拜然(151)、挪威(150)、拉脫維亞(150)、尼加拉瓜(115)、蒙古(100)、立陶宛(100)、菲律賓(97)、斯洛伐克(85)、阿爾巴尼亞(72)、喬治亞(70)、愛沙尼亞(43)、馬其頓(31)、哈薩克(29)、紐西蘭(9)等。

(約 25,000 人)，距白宮評估至少需要的數萬名(甚至高達 20 萬名)部隊，顯然相差甚遠。美國要求 UNSC 藉通過新決議案而派遣多國維和部隊至伊拉克，顯然與參考阿富汗維和部隊(ISAF: International Security Assistance Force in Afghanistan)的模式有關。³⁴

美國在波斯灣國家駐軍，長期以來都被白宮決策者視為穩定中東安全情勢發展的支柱，但是從美軍結束在伊拉克的「主要戰鬥行動」以來，巴格達即不斷發生自殺炸彈攻擊事件，印證了占領軍本身也是製造後海珊時代緊張與動亂的不安因素之一。³⁵美國駐軍海外並不全然與遂行霸權有關，它還涉及到美國是否重回孤立主義的歷史辯論。早在二次大戰之後，美國基於前沿部署(forward deployment)的戰略思維，即開始在海外維持駐軍，且把軍力部署的重點置於西歐與東亞地區，以圍堵共黨陣營。1990-91 年波灣戰爭之後，美國派兵進駐波灣地區，及至「911 事件」發生之後，部署兵力已超過兩萬人，尤其反恐任務已讓美國的戰略部署延伸至南亞(阿富汗)及中亞地區(烏茲別克與吉爾吉斯)。

長期以來，伊拉克始終是美國在波灣戰略布局的一大隱憂，美國國防部副部長伍夫維茲就曾經不諱言地指出：首次波灣戰爭之後，美國對伊拉克的各項監管行動已耗資 300 億美元，這還只是把焦點放在伊拉克的「禁航區」。³⁶美國內部也曾針對是否在伊拉克維持駐軍進行辯論，支持美軍留在波灣地區的新保守主義派論點，著眼點多置於政治承諾、戰略布局及區域安全等考量因素，「美國企業研究所」(American Enterprise Institute)的 Tom Donnelly、³⁷「國際戰略研究

34. Felicity Barringer, "U.S. Is Struggling to Make New Iraq Resolution Matter," *The New York Times*, September 20, 2003.

35. Christopher Preble, "After Victory toward a New Military Posture in the Persian Gulf," *Policy Analysis*, No.477, June 10, 2003, pp.A1-14.

36. Christopher Preble, *op. cit.*, pp.1-14.

中心」(CSIS)的Anthony Cordesman³⁸或「外交關係評議會」(Council on Foreign Relations)的Max Boot³⁹等人，都持類似的看法；反對美國駐軍者的立論，則擔心軍費過於龐大、恐怖主義攻擊的風險及沒有迫切的需要。⁴⁰

前述兩種意見或許見人見智，但美國在全球的反恐戰略部署確實面臨到捉襟見肘的窘境。根據美國國防部正在進行評估中的「軍事改革計畫」(Military Reform Project)，⁴¹未來美國在歐洲的軍力將大幅裁減，同時除了保留德國的幾處重要空軍基地外，全盤的戰略部署有往中、東歐移動的趨勢。⁴²布希政府此舉表面上與冷戰結束迄今美國皆不曾評估調整全球的軍力部署有關，實際上則是因為龐大美軍陷入伊拉克游擊戰的泥淖，相對削弱美國在全球反恐的戰力與成果。

2001年12月20日UNSC第1386號決議案授權的「阿富汗國際

37. Tom Donnelly, "There Is No Place Like Iraq," *Weekly Standard*, May 5, 2003, p.10.

38. Anthony Cordesman, Tom Donnelly, as quoted in Will Dunham, "U. S. Mulls Smaller Military Presence in Middle East," *Reuters*, April 23, 2003.

39. Max Boot, "American Imperialism? No Need to Run away from That Label," *U.S.A. Today*, May 6, 2003, p.A15.

40. 這派人認為美國的軍力已強大到，戰機可以從英國和印度洋的Diego Garcia起飛空襲伊拉克，因此沙烏地的空軍基地是多餘的；"U.S. Military Will Leave Saudi Arabia," *The Washington Post*, April 30, 2003, p.A1。

41. Colin Robinson, "Worldwide Reorientation of U.S. Military Basing in Prospect," in *Center for Defense Information*, September 19, 2003.

42. 目前美軍已進駐波蘭Pozna近郊的Krzesiny空軍基地，至於匈牙利的Taszar、保加利亞的Sarafevo及羅馬尼亞的Mihail Kogalniceanu等三處空軍基地，也極可能列為美國未來戰略部署的重要基地。請見Esther Schrader, "After the War: U.S. Expedites Reshuffling Troops," *Los Angeles Times*, May 1, 2003。

安全救援部隊」(International Security Assistance Force in Afghanistan；以下簡稱 ISAF)，儘管它的維和任務只侷限於首都喀布爾及周邊地區，兵力規模亦明顯不足，⁴³ 因而難以承擔反恐任務，但 ISAF 的模式如果引入伊拉克，理論上還是有助於穩定伊拉克的內部秩序。美國先於 2003 年 8 月促成北約接掌 ISAF 的指揮權，繼而在 2003 年 10 月 16 日推動通過 UNSC 第 1511 號決議案，顯示美國期望借重多國維和部隊的力量接掌維護伊拉克的治安，美軍則可專心勦滅前海珊政權的餘孽。

果真如此，UNSC 第 1511 號決議案的象徵性意義，可能大於美軍真正需要盟邦的奧援，尤其從北約盟國參與巴爾幹半島維和的經驗證明，法、德等國即使在聯合國的授權下派兵增援美國，規模也不會很大，能發揮美國預期的功能有限。更何況，UNSC 通過第 1511 號決議之後，法德已先後公開表示無意派兵加入伊拉克的維和任務。

海珊政權雖然垮臺，伊拉克內部認同賓拉登意識形態的武裝好戰分子，仍不斷採取自殺炸彈的慣用攻擊手段，試圖在伊拉克塑造新的「聖戰場所」(field of Jihad)，⁴⁴ 且逐步蔓延至埃及、阿爾巴尼亞、沙烏地、車臣（俄羅斯）、喀什米爾（印度）、印尼和其他地區。2003 年 8 月 19 日聯合國駐巴格達總部遭受自殺炸彈攻擊，顯示蓋達組織已經和中東恐怖分子串連。波灣地區的「新聖戰」分子，長期都認為聯合國是「全球無神論者的武器」(as an arm of world infidelity)，也是殘殺波士尼亞穆斯林的劊子手，更藉口海珊不配合 UNSC 決議而經濟制裁伊拉克人民。⁴⁵ 因此，伊拉克政經重建的過程中，聯合國介入

43. ISAF 之目的是為援助阿富汗過渡政府維護首都喀布爾 (Kabul) 及其周邊的安全環境，並支持阿富汗的重建。2003 年 8 月 11 日，北約正式接手 ISAF 的指揮權。

44. Dabiel Benjamin and Steven Simon, "The Real Worry: In Iraq We Have Created a New 'Field of Jihad'," *Time*, September 1, 2003.

是深是淺，其實都不致於產生太大的影響，關鍵還在於美國如何擺平各方爭議。假設 2003 年 9 月 16 日美國在 UNSC 否決敘利亞提出敦促以色列不得驅逐 Arafat 的決議案一再重演，波灣地區情勢很難趨於穩定，中東和平進程也不會獲得阿拉伯國家的支持。⁴⁶

伊拉克政治重建的另一項困境是，UNSC 第 1483 號決議既然推翻了以往所有相關決議的法律效力，第 1511 號決議案又賦予美國以戰勝國的姿態主導重建中東秩序，那麼顏面盡失的法、德、俄等強權，理論上不會積極配合成就美國的霸業，事實上前述三國已經公開聲明不參與多國維和部隊，也不願分攤伊拉克重建的額外經費。第 1511 號決議案雖然規定，美國在 2003 年底前必須公布把政權交還伊拉克人民的時間表，⁴⁷也強調將逐步加強聯合國在伊拉克重建的角色與功能，但是從美、伊衝突發展迄今的布希政府外交作為來看，美國並沒有改變單邊主義的強勢外交，法德俄等歐洲強權表面上盡釋前嫌，實際上的心結依然很深，影響雙邊共同建構伊拉克及波灣新秩序。整體而論，UNSC 第 1483 號及第 1511 號決議案考驗的不只是美國的戰略是否成功，它也在檢驗中東情勢走向及西方聯盟內部是否逐漸醞釀另一波反美風潮的變數。

45. *Ibid.*

46. “Middle East Resolution Blocked,” *The Washington Post*, September 17, 2003, p.A21.

47. 根據 2003 年 11 月 21 日布希總統接受倫敦報紙 Al-Sharq al-Awsat 專訪時的說法，美國計畫 2004 年 6 月將國家主權歸還伊拉克，並於 2004 年底代為訓練成立三萬名伊拉克部隊；換言之，屆時美軍仍不會撤出伊拉克，至於美國在伊境內維持多少駐軍，布希總統並未說明。“Bush Explains Dual Track Strategy for Iraq: Interview with Al-Sharq al-Awsat Newspaper November 21,” <<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2003&m=November&x=20031121180058atarukp0.8680384&t=xarchives/xarchitem.html&PHPSESSID=b8b8cd2a271aa7cb284abda23f741450>>。

伍、伊拉克重建衝擊波灣強權互動架構

布希總統曾經公開表示，美國扶植伊拉克人民建立民主政府，目的是期望能把民主自由的種子散播至中東地區其他的保守政權。根據前文提到索拿斯教授觀察美國對中東政策，⁴⁸1990-91年首次波灣戰爭之後，美國在科威特推動的民主政治建設就不成功，沙烏地傳統的世襲制度亦無鬆動跡象，遑論當前伊拉克內部情勢的複雜；換言之，美國不易在短期內建構中東地區民主體制的網絡，大多數阿拉伯國家都還在觀望伊拉克的情勢發展，尤其法、德等強權及阿拉伯聯盟(League of Arab States)國家並不支持美國主導的「過渡政府委員會」(IGC: Interim Governing Council；25人組成)，甚至連美國國務院內部都不乏主張扶植伊拉克本土派出掌政權的聲音。

嚴格來說，布希政府建構中東新秩序的整個藍圖，迄今並不十分明朗。美國智庫曾建議布希總統應該讓阿拉伯國家充分表達對伊拉克重建的意見，印證了中東安全情勢的發展相當程度上取決於美國和伊斯蘭世界的關係。⁴⁹布希政府團隊普遍相信「強大會受尊重，衰弱則受懲罰」(Strength is respected but weakness is punished)。⁵⁰這樣的基本信念在波灣地區自殺攻擊事件不斷發生之後，似乎已讓和平變得愈來愈不可能。⁵¹

2003年4月8日，布希總統承諾將於美伊戰後促成中東和平的「路線圖」(road map)。然而，從美英聯軍推翻海珊政權迄今的情勢演變來看，美國對中東秩序的重建，似乎缺乏一套能夠完整銜接的策略與作為，尤其面對巴勒斯坦人自殺炸彈攻擊和以色列頻頻採取軍事報復

48. Stephen Zunes, *op. cit.*

49. Daniel Benjamin and Steven Simon, *op. cit.*

50. Philip H. Gordon, "Bush's Middle East Vision," *Survival*, Vol.45, No. 1, Spring 2003, p.158.

51. *Ibid.*

手段的惡性循環，中東和平進程已遙不可及。⁵²事實上，從 2003 年 5 月鮑威爾(Colin Powell)穿梭中東各國迄今，以色列與巴勒斯坦已經陷入了「對，但是…(yes, but)」、「也許，但是…(maybe, but)」及「不，但是…(no, but)」口頭互動的模式；換言之，雙方從事外交折衝的談判代表，嘴邊掛的「是」、「不是」或「也許」，並不代表最終意願，它可以隨時改變。⁵³

觀察冷戰結束後近十多年來的波斯灣安全情勢發展，1990-91 年美國開始在波灣地區駐軍，本質上就構成中東區域安全情勢混亂的因素，美國學界與媒體皆不乏類似的看法。⁵⁴根據美國智庫「外交關係委員會」(Council on Foreign Relations)資深研究員波拉克(Kenneth M. Pollack)所做的歷史回顧，他認為英國於 1968 年撤出對蘇伊士運河區的占領後，美國隨即插手中東事務，迄今已達數十年之久，但始終沒有一套能夠維繫中東安全和穩定的戰略。⁵⁵1970 年代美國對伊朗和沙烏地運用「雙柱」(twin pillars)、1980 年代支持伊拉克來制衡伊朗、1990 年代對兩伊的「雙重圍堵」等幾次的戰略，似乎都不很成功，也導致美國在過去的 16 年裡，對波灣地區發動三次軍事攻擊（1987-88 年對伊朗；1990-91 年及 2003 年對伊拉克）。

2003 年 5 月美國贏得對伊拉克所謂「自由行動」(Operation Iraqi Freedom)的軍事戰役後，勢必會在波灣地區建構長期維繫區域安定的支撐架構。逐步撤出沙烏地的駐軍，只是重新思考波灣地區大戰略的第一步。美國以往維繫波灣安全的戰略，主要還是建立在對權力平衡

52. Larry Derfner, "End of the Road Map?" *U.S. News and World Report*, September 1, 2003, p.24.

53. Harvey Sichermann, "The Road to Palestine," *Foreign Policy Research*, Vol.10, No.1, June 2003.

54. 例如 Christopher Preble, Tom Donnely, Max Boote 等人；*op. cit.*

55. Kenneth W. Pollack, *op. cit.*

的認知上，事實卻印證這樣的外交戰略有其盲點。1980 年代雷根支持伊拉克，雖然因此達到壓制伊朗之目的，卻也增加了伊拉克對沙烏地和科威特的安全威脅。美國占領巴格達之後，伊拉克如同二次大戰後的德國和日本，既無可能發展成軍事強權，亦無力再威脅到周邊的安全。從歷史的經驗來看，當波灣地區再度陷入權力不平衡的狀態時，美國若非試著扶植新的強權扮演制衡角色，即可能設法去培養一個新的敵人。

海珊政權戰敗之後，波灣地區周邊國家的權力勢必也會重新組合。果真如此，它不僅會影響到中東地區的安全情勢變化，無異也在考驗美國如何進行新的戰略布局。伊拉克周邊有科威特、沙烏地、約旦、敘利亞、土耳其、伊朗等六國，其中只有科威特曾堅定支持美國對伊動武，其餘態度上顯得曖昧，它們或公開反戰但私下配合美國（如沙烏地與約旦），或公開反戰卻又樂見海珊垮臺（如敘利亞與伊朗）。

前述五國之中，土耳其因為是北約的成員國，理論上遠比其他國家更能夠配合美國在波灣的戰略部署，尤其它長期都扮演北約防衛的前哨角色。戰前國際政治觀察家普遍認為，土耳其應該是美伊衝突的唯一獲利者，戰後極可能取得對伊拉克北境 Mosul 與 Kirkuk 兩處油田的控制權，結果因為國會否決美軍使用境內軍事基地而事與願違。事實上，戰後的土耳其政府於 10 月 6 日正式要求國會同意派兵授權書，⁵⁶ 次日(10 月 7 日)國會即以壓倒性多數(358:183)通過派兵授權書。土國國會通過派兵授權書之時，UNSC 還在為美、英、西等國提出的（第 1511 號）決議案爭執不下，因此土國此舉等同於事前完全不考慮聯合國是否通過第 1511 號決議案。

56. 此為土國歷史上第 18 次由政府提請國會同意出兵境外的法案（其中僅有兩次被否決）。

至於沙烏地、約旦、敘利亞、伊朗等國對美伊戰爭的立場並不相同，各國與海珊政權的互動經驗也有相當差異。這四國緊鄰伊拉克，內部的反戰壓力亦大，自然有充分理由反對美國對伊拉克用兵，但鑒於國家實力與客觀環境，它們似乎都傾向敦促歐盟等強權出面抵制美國的出兵策略。以沙烏地為例，它最擔心的是美伊戰爭會造成伊拉克的領土分裂及美軍占領巴格達，因為這兩種結果都會危及到沙國的邊境安全。沙烏地先前曾設法採取若干避免戰爭的作法，其中包括不支持美軍使用境內基地、與反戰的歐洲國家合作或呼籲海珊與UN武檢小組合作，用心正是希望不要發生戰爭。之後，沙烏地開始暗地裡支持敦促海珊流亡的倡議，還曾經反對卡達召開「伊斯蘭會議組織」(OIC: Organization of Islamic Conference)緊急峰會，目的就是不想讓海珊藉機尋求阿拉伯國家的支持。沙國甚至還想到如何在阿拉伯國家（如卡達）境內製造一些動亂，藉以轉移美國的戰略目標。

沙國的前項因應作為顯然沒有動搖美國動武的決心。利雅德同意美國於境內部署軍力，似乎也是壓力下的抉擇。根據媒體引述美國不具名官員的話，沙國此舉是不想讓波灣戰爭的話題爭論持續下去，避免伊朗及卡達因此找到國際舞臺；若依照沙烏地的解釋，其與美國合作是基於戰後美國同意從沙國撤軍。⁵⁷無論如何，沙烏地面對「波灣合作理事會」國家與美國充分合作的現實，顯然有被孤立的感覺；換言之，沙烏地的因應作為符合了西方人「既不能贏就加入」(If you can't beat them, join them)的邏輯思維。

敘利亞的處境與沙國相同，Bashar al-Asad總統無論就意識形態、政治關係或私交的角度來看，他都不喜歡海珊，何況敘利亞於1990-91年的波灣戰爭還曾與美國站在一邊。然而，敘利亞既被布希總統視為「邪惡軸心」，多年來又因為戈蘭高地問題與以色列爆發衝突，只要美國占領伊拉克，對敘利亞而言就會形成安全夢魘，其周邊將被美、

57. *The Washington Post*, February 26, 2003, p.A02.

以、約、土等國所圍堵，何況地中海地區還受到美國第六艦隊的牽制，敘利亞因此將失去傳統扮演波灣地區平衡角色的地位。

美國結束在伊拉克的主要戰鬥後，目標很快地轉向敘利亞和伊朗。美國多來不斷指控敘利亞幕後支持「真主黨」及「巴勒斯坦人民解放陣線」(PFLP)等恐怖組織，也試圖發展 WMD，因而長期切斷與大馬士革的對話管道。2003年5月國務卿鮑威爾訪問大馬士革之後，情勢即有所改善。5月20日敘利亞逮捕與蓋達組織有勾結的「真主黨」精神領袖 Ayatollah Sayyed Mohammad Hussein Fadlallah、⁵⁸ 關閉 PFLP 在境內的據點、將兩名伊拉克戰犯交給美軍，同時還開放和伊拉克的邊境，這些作法無非是想避免成為美國下一個箭靶。⁵⁹

同樣的情況也反映在伊朗的矛盾處境，它一方面樂見美國削弱伊拉克的力量，又擔心美國在中東地區的勢力擴張。也因此，伊朗的因應作為並未置於反戰，而是把眼光放在因應戰後的區域情勢變化。2003年2月24日伊朗總統會見土耳其駐德黑蘭大使 Selahatin Alpar，試探性地尋求雙邊能夠合作的範疇與方式，同時試圖與土耳其共同加強扮演區域安定的角色。其實，伊朗試圖藉著與土耳其加強關係的作法，除了可能產生外交姿態上的效果外，很難產生期望中的效應。因為，伊、土兩國的政權本質上不相同，它們具有的共同利益和認知，大致上不會脫離三個範疇：(1)雙方都不希望庫德人在伊拉克境內建國；(2)兩國都覬覦伊拉克油田的利益；(3)雙方都不希望見到伊拉克的領土分裂，但都願意見到自己的影響力增加。

進一步言之，伊朗和土耳其唯一能夠合作的基礎，正是建立在兩

58.該領袖被控曾在摩洛哥與沙烏地進行恐怖攻擊，導致數十人死亡；“Syrian Cooperation Leaves Iran Isolated,” May 22, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Story.neo?storyId=217764>>。

59.“Syria: Further Cooperation with U.S. Ahead?” May 19, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Story.neo?storyId=217586>>。

國都不想讓戰後美軍占領伊拉克成為事實，至少也要獲得美國對兩國領土安全的保證。整體而言，伊朗因為擔心成為繼伊拉克之後，被美國視為解除武裝的第二個對象，才會尋求與土耳其的戰略合作。

伊朗確實是美國建構波灣新秩序的主要問題。根據國際原子能總署(IAEA)與美國中情局的評估，除非來自外部或內部的壓力，伊朗極可能在五年內生產一枚以上的核武彈頭。當然，這項評估因為美軍在伊拉克始終找不到 WMD 而受到國際質疑，⁶⁰但是從《紐約時報》(The New York Times)公布相關伊朗發展核武的詳細報導，⁶¹以及歐盟也對伊朗發展 WMD 提出警告來看，美國雖然占領伊拉克，但是波斯灣地區的 WMD 擴散問題依然潛藏危機。

伊拉克重建的漫長過程中，美國在波灣地區的戰略部署，至少要面臨兩個思考面向：其一，美國勢必要設法維繫伊朗、伊拉克、沙烏地及敘利亞間的權力平衡，因此為波斯灣建構一個能夠運作的安全架構，顯然係當務之急。後海珊政權時代維持一個「強大而不足以威脅鄰邦」的伊拉克，坦白說是相當不容易，但它卻是必要的戰略思考。根據布希總統與國防部的說法，重整伊拉克三軍的時間表定於 2004 年底之前，必須完成一支三至四萬名的部隊（三個師及旗下總計 27 個營）的組建工作。⁶²

嚴格來說，伊拉克維持有限的軍力，決不足以扮演平衡的角色，只不過伊朗實力同樣趨弱的情況下，特別是美軍占領巴格達後，美國在波灣地區已享有絕對軍力優勢，未來的戰略部署僅需要維持起碼的需求。例如美國部署在巴林(Bahrain)長達數十年的第五艦隊，數量上可

60. Kenneth W. Pollack, *op. cit.*

61. Felicity Barringer, "New Report Cites Traces of Uranium at Iran Plant," *The New York Times*, August 27, 2003.

62. Thom Shanker, "U.S. Speeding Up Plan for Creating a New Iraqi Army," *The New York Times*, September 18, 2003.

能逐漸減少；美國在卡達的 Udeid 空軍基地足以因應突發狀況，撤出沙烏地的駐軍後，美國在科威特及卡達的陸軍基地也仍足以因應危機。今後伊拉克一旦組成民主而親美的政權，美國只需要維持一個空軍基地及少數地面部隊，即可維持區域的安定。

參照 1949 年的北約模式而在波斯灣地區成立區域性的防衛聯盟 (Regional Defense Alliance)，則是白宮決策者的思考面向之一。根據前文提到 Kenneth M. Pollack 的研究，美國曾經於 1954 年成功地促使伊拉克、伊朗、巴基斯坦、土耳其與英國簽署《巴格達協定》(Baghdad Pact)，目的為確保多邊防衛。四年後伊拉克退出該協議，剩餘的土耳其、伊朗和巴基斯坦組成「中央條約組織」(Central Treaty Organization)，因而確保伊朗巴勒維王朝(Shah)20 年的執政。⁶³ 嚴格說來，這樣的聯盟形式會大於實質，它的原因是參與成員在安全議題方面的分歧太大，例如巴基斯坦關心來自印度的威脅，土耳其想的只是因應（前）蘇聯的威脅，以及安卡拉與希臘的領土主權糾紛，伊朗則只把安全重點放在中東。

美伊戰事之後，誠如波拉克(Kenneth Pollack)套用北約前秘書長伊斯梅(Lord Ismay)當年嘲諷北約成立時的一句名言，斷定美國在波灣成立類似聯盟的真正目的是「引進美國，排除伊朗，壓制伊拉克」(Keep Americans in, the Iranians out, and the Iraqis down)。⁶⁴ 這項戰略構思的盲點在於，波斯灣情勢不同於二次大戰後的西歐，尤其「波灣合作理事會」成員國普遍不熱衷於籌組區域安全聯盟，擔心成為美國殖民主義下的傀儡政權。

根據波拉克的看法，美國在波灣組織新的區域安全聯盟意在排除伊朗。然而，波灣國家鑒於伊拉克內部情勢的混亂，已經開始擔心美國為了舒緩伊拉克什葉派武裝分子的攻擊，會設法一方面拉攏伊朗，

63. Kenneth M. Pollack, *op. cit.*, pp.2-16.

64. *Ibid.*, p.12.

另一方面敦促土耳其派兵至伊拉克。事實上，埃及總統穆巴拉克(Hosni Nubarak)與沙烏地國王法德(Saud Fahd)在 2003 年 1 至 10 月（總計五次）頻繁的會晤，就呈現出這兩個波灣大國對美國與伊朗關係走得太近而感到憂慮，⁶⁵ 其他如約旦、科威特、摩洛哥、卡達、安曼或阿拉伯聯合大公國等受美國主宰的國家，儘管不願意看到美國與德黑蘭進行戰略合作，卻也沒有太大的選擇空間。

美國在波灣戰略布局的第二項思考是，美軍占領伊拉克之後，它如何去制衡沙烏地及伊朗這兩個足以扮演「戰略玩家」(strategic player)的區域強權？嚴格來說，沙烏地、伊朗、敘利亞失去伊拉克這個潛在敵手之後，立即要同時面對波灣情勢的外在衝擊與內部反對派勢力的挑戰。因此，戰事結束之後，前述三國都傾向採取與美國合作的策略，為的是自保和擴大外交周旋的空間。明顯的例子是，2003 年 10 月上旬美國與以色列還嚴厲譴責敘利亞勾結恐怖組織和「聖戰」分子(jihadist)，但至 10 月中旬，類似的批評即不再出現，美國智庫「戰略前瞻」(Strategic Forecasting)就把美國此舉解讀成嚇阻波灣其他強權躊躇的反恐措施。⁶⁶

坦白說，此一情勢發展有利於美國重新建構波灣新秩序，特別是建構監控中東地區恐怖組織活動的網絡方面。長期以來，從阿富汗及巴基斯坦東境，跨越波斯灣及阿拉伯海灣，至沙烏地及葉門這一帶，向來是蓋達組織武裝分子及其支持者的活躍地帶。沙烏地政府軍以往在邊境區經常與蓋達組織發生小規模衝突，戰後利雅德關閉南境與葉門邊界接壤的道路，繼而與伊朗達成情報合作協議，⁶⁷ 試圖切斷蓋達組

65. "Arab States Move to Counter Possible U.S.-Iranian Alliance," October 30, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Print.neo?storyId=224156>>.

66. "Syria: Focal Point for U.S. Intimidation in Middle East," October 23, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Print.neo?storyId=223909>>.

67. 沙烏地和伊朗在 Mashhad（伊朗東北部 Khorassan 省省會，靠近阿富汗邊

織成員從阿富汗往伊朗轉進的路線。此舉不僅是史上首見遜尼派主政的沙烏地與什葉派當權的伊朗共同進行反恐合作，也可以解讀為兩國對美國的示好動作。⁶⁸

土耳其是影響波灣地區建構新秩序的另一個變數。其因不完全在於土耳其與伊拉克境內庫德族長年的仇恨，而是美國已試圖把土耳其部隊引進伊拉克。2003 年的「911 事件」，原本凸顯了土耳其戰略地緣的優勢，美伊衝突更史無前例的讓土耳其走入地緣政治的交叉路口。2002 年 11 月，「正義與發展黨」(AKP: Justice and Development Party)贏得國會選舉之後，土耳其逐漸邁向以強調國家利益為主的外交政策。土耳其在一次世界大戰後還是歐洲強權，凱莫爾(Kemal Ataturk; 1881-1938)1923 年創建共和國之前，地緣政治優勢還讓土耳其有實力對抗西歐「協約國」(entente; 包括美國在內)，並在蘇聯的軍事協助下，曾於 1919 年至 1922 年擊退希臘和英國的入侵；之後，土耳其即改採親西方路線，先與德國繼而於二次大戰後採行親美路線。

美伊衝突再次讓土耳其重新思考對外政策。美國占領巴格達之後，安卡拉的若干外交動作已顯示出，它無意再充當強權互動中的「小角色」(junior partner)；⁶⁹換言之，地緣戰略優勢與國家利益結合的結果，充分反映了當前土耳其的外交戰略。首先，土耳其相當忌諱伊朗在後海珊時代成為波灣的主導強權，也不樂見伊朗改善與美國的關係，因為前述現象都表示土耳其的影響力正在衰退。伊朗屬什葉派穆斯林，占有介入伊拉克內部事務的先天優勢，因此未來土耳其維

境)建立「外交協商機制」(Consulate General)，不僅有助於沙烏地情報單位監控阿富汗西境與伊朗東境的蓋達組織活動，並管制恐怖分子從阿富汗轉進伊朗的路線，也利於伊朗將恐怖組織嫌疑分子引渡給沙烏地。

68. "Iran and Saudi Arabia: Toward Cooperation on Al Qaeda," July 28, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Story.neo?storyId=220528>>.

69. "Shared Control: The Price for Turkish Troops in Iraq," October 13, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Print.neo?storyId=223446>>.

和部隊與伊拉克什葉派間的衝突或和平，都會直接影響到美、伊朗、土耳其間的權力互動。

其次，當土耳其國會(2003/10/7)通過派兵伊拉克的決議後，只要土軍進入伊拉克，就很難避免會遭遇伊拉克武裝分子的攻擊，但是安卡拉的決策者卻認為，承擔被攻擊的風險遠比坐視其他波灣強權分食伊拉克大餅，更符合土國的國家利益。⁷⁰事實上，根據美國智庫分析土耳其與美國商議派兵細節所可能提出的要求，就可以判斷美國是否滿足土耳其爭霸的野心，將會是未來影響區域安全情勢的變數。⁷¹例如，美國今後把政權交還給伊拉克的什葉派或遜尼派？沙烏地及其他阿拉伯國家如何扮演伊拉克重建新政權的角色？美國期望土耳其派兵，卻不容其他阿拉伯國家介入伊拉克的維和任務，是否因此牽動波灣強權互動的架構？

另外一個值得觀察的面向是，UNSC通過第1511號決議之後，伊斯蘭世界對參與伊拉克的維和任務，似乎並不很積極；換言之，「伊斯蘭國家組織」(OIS)同意成員國各自決定是否參與聯合國的多國維和部隊，或呼籲抵制參與美國領導的聯軍，甚至土耳其被視為特殊個案，都會影響到波灣新秩序的重建。問題在於，土軍進駐伊拉克必然被伊拉克人視為奧圖曼帝國之後的奇恥大辱，更何況土國極可能藉機控制北境庫德族自治區，尤其近年來土耳其在底格里斯河(Tigris)及幼發拉底河(Euphrates)上游建造水壩而影響到伊拉克人民的生計，已是不爭的事實，這也是伊拉克「過渡政府委員會」嚴厲抵制土耳其派兵的重要原因。⁷²

70. "Turkish Cabinet Seels Approval to Send Troops," *The Washington Post*, October 7, 2003, p.A21.

71. "Turkish Deployment to Iraq: Unintended Consequences," October 8, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Print.neo?storyId=223300>>.

72. Rajiv Chandrasekaran, "Turkey Backs Peacekeeping Deployment; Iraqis Object," *The Washington Post*, October 8, 2003, p.A01.

土國總理艾鐸根(Recep T. Erdogan)基於前項歷史情結，已決定暫不派兵至伊拉克，卻不表示未來土耳其不會介入伊拉克的政治重建。儘管如此，土軍只要進入伊拉克，那麼不論部署在何處，只要安卡拉始終在幕後操作庫德族與土庫曼族的矛盾情節與衝突，或駐伊土軍的後勤運補路線遭遇伊拉克武裝分子的攻擊，最終就有可能逼使美國同意土耳其占領伊拉克北境的庫德族自治區。如果前述發展成真，伊拉克內部的安全情勢將更形複雜，衝突亦必然持續擴大。土軍若部署在「遜尼派三角區」，特別是指巴格達西邊（即中部地區）的 Al Fallujah 和 Ar Ramadi，伊拉克境內武裝分子可能會有兩種選擇：其一是跟隨美軍腳步伺機發動攻擊；其二是留在原地正面與土軍衝突。

就後者而言，它勢必會促使土耳其改變軍事戰略，從防禦性任務轉而清剿武裝動亂。土耳其是北約組織兵力僅次於美國的成員國（約達 50 萬人），目前參與聯合國授權在索馬利亞、波士尼亞和赫塞哥維那（簡稱波赫）、科索沃及阿富汗等國的國際維和任務；換言之，土軍無論是裝備、訓練或指揮體系，完全具有完成維和任務的能力。問題只在於，一旦土軍在「遜尼派三角區」與伊拉克武裝分子爆發正面衝突，土軍在伊拉克的駐留時間就會超過預期的一年，甚至讓土耳其派出更多的軍隊。果然，波灣安全情勢必然更趨於複雜。

從長期的戰略部署而言，美國似乎有意對波灣地區引進歐洲經驗，推動所謂的「安全共管」(Security Condominium)概念。⁷³簡言之，「安全共管」的概念強調參考二次大戰後歐洲的限武經驗，重點措施在於一方面建構區域安全論壇(Regional Security Forum)，透過資訊交換、建立協議架構與相互信心措施(CBMs)等，以形成維護區域安全的共識；另一方面則藉著簽署限武協定來設立非軍事區，限制發展各種類型的 WMD。當然，波灣新秩序的成形，難免要歷經一段時間的陣痛期，其中最難以解決的是美國人在伊斯蘭世界的形象不佳。

73. Kenneth M. Pollack, *op. cit.*, p.15.

陸、美國推動中東和平進程的困境

美國「布魯金斯研究所」(Brookings Institution)的研究員德哈米(Shibley Telhami)曾經在 2003 年 2 月至 3 月間，針對埃及、摩洛哥、沙烏地、黎巴嫩、約旦五個相對親美的國家進行民意調查。他的研究重點置於當地國人民對美國及白宮政策的感受。⁷⁴我們從德哈米的研究結果可以印證，波灣國家的政府雖然迫於現實而支持美國對伊拉克動武，民眾卻未必支持美國的中東政策。德哈米的研究結果，最起碼讓一般人認知到，美國重建中東新秩序的過程中，勢必要思考中東國家人民的政治態度取向：首先，支持美國外交政策的比例偏低（最低沙烏地僅有 4%；最高的黎巴嫩也不過達到 32%）。其次，普遍不認為戰爭可以帶給伊拉克民主（指價值和理想而言），沙烏地高達 95%受訪者持悲觀態度，其他則為黎巴嫩(74%)、摩洛哥(66%)、埃及(60%)、約旦(58%)。黎巴嫩、摩洛哥、約旦甚至超過 3/4 的民眾，埃及有近 2/3 的人認為，美伊戰後只會惡化阿拉伯世界和以色列間的爭端。

第三，前述五國民眾認為，美伊戰爭非但無助於中東和平，反而會刺激恐怖主義攻擊的比例尤其偏高，其中以沙烏地的 97% 最高，依序是摩洛哥(87%)、黎巴嫩(81%)、約旦(78%)和埃及(74%)。最後，認為美國對伊拉克動武的動機首重石油，其次是為確保以色列安全的比例更高，97% 的沙烏地人、93% 的摩洛哥人、91% 的黎巴嫩人、87% 的約旦人和 77% 的埃及人都認為，美國是為了石油才會對伊動武，更有 4/3 以上的沙烏地與約旦人認為，美國對伊拉克立場強硬，意在表態支持以色列，持這樣看法的摩、黎、埃三國民眾亦達五成以上。

74. Shibley Telhami, "A View from the Arab World: A Survey in Five Countries," *Peace and Development*, The Brookings Institution, March 13, 2003.

事實上，2003年初美伊戰爭爆發之前，國際間重要的伊斯蘭組織針對美伊戰爭危機陸續召開過多次正式或非正式性的會議，⁷⁵前項會議凸顯的最大特徵就是，伊斯蘭世界普遍反對美國對伊拉克用兵。儘管許多國家反戰的動機在於擔心波灣地區的情勢會趨於動盪，相當程度上也反映出美國未來重建中東新秩序的過程中，將面臨到區域國家政府與美國互信不足的困境。

對美國人而言，歷史經驗印證了爭取和平要比贏得戰爭還要艱難。美國採取軍事手段解決波灣問題，短期內可以壓制不同聲音，長期則可能要付出高昂代價。美國為自由貿易、援外政策、國際維和及國際監督規範等問題，過去曾陷入「吃力不討好」的泥淖，⁷⁶於今正為波灣秩序重建問題面臨困境，未來更可能因為巴勒斯坦問題的無解，而讓中東和平的期望落空。

毋庸置疑，巴勒斯坦建國始終是中東和平的關鍵議題。布希總統本人雖數度承諾依據「路線圖」推動中東和平，但白宮內部新保守主義的興起，基本上也影響到美國對巴勒斯坦的態度。根據Philip Gordon的看法，布希政府團隊鑒於2001年以色列撤出黎巴嫩後並未促使阿拉伯世界趨於妥協的案例，始終認為巴勒斯坦人放棄武裝暴力是以巴和平的關鍵。⁷⁷美國和以色列堅持否定巴勒斯坦人精神領袖阿拉法特(Y. Arafat)成為談判對象，就足以反映布希政府內部鷹派的實力。

2002年3月12日UNSC通過的第1397號決議案，成為美國支持下的第一個回應巴勒斯坦人建國的決議。美國結束在伊拉克的戰事之

75. 它們包括2月8日波灣合作理事會(GCC)國防暨外長會議、2月16日的「阿拉伯聯盟」(The League of Arab States, LAS)外長緊急會議、2月26日的伊斯蘭會議組織(OIC)非正式峰會、3月1日的「阿拉伯聯盟」正式高峰會議、3月3日的GCC外長會議與3月5日的OIC緊急會議。

76. Andrew Moravcsik, "Striking a New Transatlantic Bargain," *Foreign Affairs*, Vol.82, No.4, July/August, 2003.

77. Philip Gordon, *op. cit.*, p.159.

後，布希總統隨即於 2003 年 6 月的波灣之行，闡述以色列與巴勒斯坦各自為主權獨立國家的理念。⁷⁸ 布希當時曾經提過簽署《新阿拉伯憲章》(New Arab Charter)的構思，其意除為表態支持中東國家民主化、鼓勵政治參與經濟開放、成立（美國與中東）自由貿易之外，主要是想排除朝向「路線圖」目標邁進時的障礙。

美國所設定的「路線圖」共歷經三個發展階段：第一階段（2003 年 5 月之前）先由美國、歐盟、俄羅斯、聯合國組成的所謂「四方會議」(Quartet)，進行兩年的外交折衝。此一「四方會議」的構思最早源於 2000 年 10 月美國參議員米契爾(George Mitchell)所提出，目的是透過外交途徑來解決爭端；換言之，米契爾根據 1993 年《奧斯陸協議》(Oslo Accords)的規定，要求巴勒斯坦人放棄武力抗爭與恐怖活動，以色列人則要凍結占領區的屯墾行為。

Mitchell 於 2001 年 5 月 21 日提出該項報告之後，布希總統本人及以色列政府都表態接受。布希總統當時指派國務卿鮑威爾進行外交斡旋，排除了柯林頓時代過多人力介入以巴和談的作法，並參考 20 多年前南非「接觸團體」(Contact group)的經驗，促成美、歐、俄、聯合國召開「四方會議」。美國支持巴勒斯坦建國的具體動作，主要集中在第二階段（2003 年 6 月至 2003 年 12 月），但因為布希政府並不信任阿拉法特，⁷⁹ 堅持巴勒斯坦自治政府更換總理，也因此讓阿拉法特的政敵阿巴斯接任總理職務。

2003 年 4 月 30 日第三階段（2004 或 2005 年底前）要求「四方會議」完成的「路線圖」最終目標，反映出布希總統支持巴勒斯坦先組織過渡性政府，三年之內完成主權的過渡。問題是，2003 年 3 月 7 日

78. C. Rice, "Transforming the Middle East," *The Washington Post*, August 7, 2003.

79. 2002 年 6 月 24 日布希總統曾堅定表示，美國只支持一個與恐怖主義沒有牽扯的巴勒斯坦國領導人。

猶太人節日發生自殺炸彈攻擊之後，以巴情勢有很大的轉變，以軍重新占領約旦河西岸城鎮，阿拉法特也因此被軟禁在巴解總部。特別是，6月初布希與相關國家舉行阿卡巴(Aqaba)峰會之後，不過十天又發生巴勒斯坦人的自殺炸彈攻擊，五名以色列士兵與 18 位平民為此喪生，接著以軍再展開報復行動並導致 23 個巴勒斯坦人死亡，其中包括「哈瑪斯」(Hamas)領導人 Abdel Aziz Rantisi 在內。⁸⁰ 以色列占領區不斷發生的自殺炸彈恐怖攻擊事件，最受關注的是恐怖組織「哈瑪斯」、「伊斯蘭聖戰組織」(Islamic Jihad)和「艾克薩烈士旅」(Al Aqsa Martyrs Brigades)三者間的串連。根據美國戰略安全專家的評估，以往這三個組織甚少合作，哈瑪斯和伊斯蘭聖戰組織屬伊斯蘭組織，艾克薩烈士旅則是世俗組織，與阿拉法特領導的「法塔」運動(Fatah)有密切之互動。

觀察美伊戰爭後的以巴安全情勢發展，中東和平顯得遙遙無期。關鍵呈現於三方面的問題：其一，「路線圖」的計畫過度依賴解決以巴問題的有形措施，因此容易產生惡性循環效應。例如，以巴邊界的畫定、屯墾區的撤除、耶路撒冷的地位、巴勒斯坦難民返回以色列家園、巴勒斯坦與恐怖組織關係等，就不是單純地靠解決其中一項問題即能達到「路線圖」的目標；換句話說，「四方會議」和以巴雙方只有達成全面性的交易(comprehensive deal)，否則巴勒斯坦人不會相信過渡政府會有成為永久合法政府的一天。

其次，以巴雙方並非沒有落實「路線圖」之誠意，而是互信的基礎相當薄弱。美國堅定支持阿巴斯（取代阿拉法特）為巴勒斯坦自治政府總理的作法，就戰術運用而言並不成功，其因在於巴勒斯坦 35,000 名安全部隊與情報系統的指揮權，始終操於阿拉法特之手，美國和以色列堅持把阿巴斯當成談判對象，效果自然大打折扣。更何況，Arafat

80. 以色列指控 Rantisi 應為 2000 年 9 月以來導致 287 名以色列人死亡的恐怖攻擊事件負責。“Sharon’s Game,” *Time*, June 30, 2003, p.13。

與阿巴斯權力鬥爭的結果，弱化了巴勒斯坦內部的團結力量，卻強化了哈瑪斯在加薩走廊的影響力，甚至逼使阿拉法特必須和法塔派系裡的武裝好戰分子進行妥協。⁸¹2003年9月8日「巴勒斯坦立法會議」(Palestinian Legislative Council)發言人柯瑞爾(Ahmed Qurai)接替了Abbas的總理職務，顯示的就是阿拉法特在警示以色列，他才是巴解的領導人。阿拉法特曾經在(美、以、巴)阿卡巴高峰會後宣稱，巴勒斯坦解放組織將與哈瑪斯結盟，共同反對美國支持的阿巴斯；換言之，阿巴斯如果促成以巴和平，就會損及阿拉法特的領導地位，這也是阿拉法特始終強調巴勒斯坦人民有權自由選擇自己國家領導人的主因。2003年5月以來，中東情勢發展的種種跡象可能無法釐清阿拉法特與哈瑪斯的真正意圖，但可以確定的是，兩者都無意接受美國主導的中東和平方案。⁸²

第三，中東和平遙不可及，關鍵不在於「路線圖」的內容有何重大錯誤，而是「四方會議」(特別是美國)沒有協助徹底落實。對以色列而言，「路線圖」的核心議題應該是「結束巴勒斯坦人(包括哈瑪斯恐怖組織)對以色列的自殺攻擊」；換言之，以色列認為既是和平進程(peace process)，談的當然是安全議題；但是對巴勒斯坦人而言，阿巴斯只是美國及以色列的玩偶，要求巴勒斯坦人停火只會滿足阿巴斯向以色列表達善意的個人成就。⁸³其實，哈瑪斯不放棄發動武力抗爭手段，其因一方面是不信任以色列具有撤出占領區的誠意，另一方面也不認為阿巴斯有能力與以色列談出有利巴勒斯坦人的結果。

81. "Palestinian Power Struggle Strengthens Hamas," August 25, 2003, <<http://stratfor.biz/Story.neo?storyId=221637>>.

82. "Geopolitical Diary: Monday, June 8, 2003.," at <<http://www.stratfor.biz/Print.neo?storyId=218523>>.

83. John Ward Anderson, Molly Moore, "All Sides Failed to Follow 'Road Map'," *The Washington Post*, August 28, 2003, p.A01.

1988年哈瑪斯明文闡述其成立宗旨的用詞，就說明了以巴間想達成長期的和平，恐非短期內所能促成：「除了發動聖戰之外，別無其他可以解決巴勒斯坦問題的方法」，而「所謂的『和平解決』根本違反哈瑪斯為阿拉(Allah)犧牲的願望」。⁸⁴

柒、結論

美軍占領巴格達之後，伊拉克問題已成為導引中東地區安全情勢走向的關鍵。海珊政權殘餘分子進行武裝游擊戰的結果、美國何時大規模撤軍、伊拉克新政府如何組成等問題，其實都會衝擊到整個區域的情勢變化；換言之，伊拉克政治與經濟重建的進度，會牽引住美國在波灣地區的戰略布局。

波灣周邊的阿拉伯國家、以色列、伊朗或土耳其等，儘管它們對美軍占領伊拉克的態度相當分歧，但都被迫必須有所回應，不同程度地參與美國單極主導建構的波灣新秩序。坦白說，根據美國的政治核心價值與國家利益觀，它既然占領了伊拉克，短期內就不可能撤出，如同白宮主事者不會容許伊拉克再出現伊斯蘭激進式獨裁政權一樣；換句話說，只要美國強調推動波灣國家民主化的決心不變，它就不會放棄波灣地區的既得利益。

美國維護波灣地區的安全及穩定，顯然是優先著眼於維護國家安全與戰略利益。為達到前項目的，布希總統對重建戰後的波灣新秩序，似乎只有三種途徑：第一種途徑是，美國依然堅持單邊主義的強勢作風，必要時則會尋求建立國際多邊合作的機制；第二種方式是，美國參考歷史的經驗與教訓，試圖重新在波灣建構一個區域防衛聯盟，它類似於冷戰時期的北約；第三個途徑則是，美國把維護區域安全的權力移轉給聯合國或北約組織。

84. "How Hamas Views the World," *Time*, June 23, 2003, p.35.

從本文的論述與分析可以發現，前項三種維護波灣安全與和平的途徑，對布希政府而言，採取第二種與第三種途徑的機率微乎其微。前者之因是波灣地區的強權互動關係複雜而多變，美國主導建構區域安全聯盟的困難度很高，特別是冷戰結束後的中東情勢發展充分印證了，伊斯蘭國家普遍不願意被定位成「美國的殖民地」，波灣地區國家當然也不容易和美國形成一個多邊軍事聯盟。後者則可從 UNSC 第 1511 號決議案的過程與後續影響來觀察，並確定布希政府不太可能把波灣地區的主導權讓渡給北約或聯合國。美國結束在伊主要戰事已達七個多月，布希政府對法德兩國從反戰到反美，迄今依然無法釋懷，也因此論及北約在阿富汗、巴爾幹半島及馬其頓的維和模式，是否可以套在情勢更為複雜的伊拉克身上，其實就主客觀條件而言都不很成熟。

更何況，2003 年 12 月 15 日美國國防部宣布逮捕海珊之後，白宮更沒有理由讓歐洲主要強權分享其對伊拉克的統治權。12 月 15 日的同一天，法國外長德維勒班(Dominique de Villepin)提到「將考慮減免部分伊拉克的債務」，此一說法就被解讀為法國對美國的讓步，目的不外乎想藉此加強對伊拉克新政府的影響力，也是為了在伊拉克的經濟重建爭取到一些契約。⁸⁵

海珊被駐伊美軍生擒，可以視為本文對美國將採取（維護波灣安全與穩定）第一種途徑的輔證。海珊被俘除了衝擊到伊拉克遜尼教派攻擊駐伊美軍的意志外，最直接的是影響到美國與其他阿拉伯國家的關係，及這些國家在巴格達的利益和影響力；換言之，海珊接受審判後的動向影響遜尼派是否持續對美軍進行游擊戰，它也成為決定遜尼派在伊拉克新政府扮演角色的關鍵。其次，埃及、敘利亞及沙烏地等鄰國長期受到什葉派(Shiite)的恐怖攻擊威脅，尤其擔心其成為伊朗的

85. "French Stance on Iraq Debt Could Cause Russ Headaches," December 15, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Print.neo?storyId=225828>>.

外交政策工具，因此必然會逼使遜尼派儘速與美國合作。⁸⁶

由前項觀察可以判斷，美國未來在波灣的戰略部署、波灣新秩序的建構與展望中東和平的進程，布希政府傾向的選擇仍不外乎是強調單邊主義的同時，也會視需要推動國際多邊合作，而「權力平衡」戰略依然會是穩定波灣強權關係的重要手段。

（收件：2003 年 11 月 28 日，修正：2003 年 12 月 18 日，採用：2004 年 1 月 9 日）

⁸⁶“Iraq: Hussein’s Capture Puts Ball in Sunni Court,” December 15, 2003, <<http://www.stratfor.biz/Print.neo?storyId=225776>>.

參考文獻

專書

- Smith, Tony, 1994. *America's Mission*. Princeton: Princeton University Press.
- Sokolsky, Richard D. ed., 2003. *The United States and the Persian Gulf: Reshaping Security for the Post-Containment Era*. Washington, D.C.: National Defense University Press.
- United States of American, Washington, D.C.: Department of Energy, Energy Information Administration, 2002. *International Energy Outlook 2002*, Report No. DOE/EIA-0484.

期刊論文

- Arend, Anthony Clark, 2003. "Is Preemption Necessary? International Law and the Preemptive Use of Military Force," *Washington Quarterly*, Vol.26, No.2, p.89.
- Barber, Benjamin R., 2002/1/21. "Beyond Jihad vs. McWorld," *The Nation*, Vol.274, No.2, pp.11-18.
- Conry, Barbara, 1994/11/10. "America's Misguided Policy of Dual Containment in the Persian Gulf," *Cato Foreign Policy Briefing*, No.33.
- Donnelly, Tom, 2003/5/5. "There Is No Place Like Iraq," *Weekly Standard*, p.10.
- Gordon, Philip H., Spring, 2003. "Bush's Middle East Vision," *Survival*, Vol. 45, No.1, p.158.
- Indyk, Martin, 1993/5/21. "Special Report: Clinton Administration Policy toward the Middle East," *Washington Institute for Near East Policy Policywatch*, No. 84, p.2.

- Kagan, Robert and William Kristol, 2002/3/4. "The Bush Doctrine Unfolds," *Weekly Standard*, p.11.
- Moravcsik, Andrew, 2003. "Striking a New Transatlantic Bargain," *Foreign Affairs*, Vol.82, No.4.
- Muechterlein, Donald, 1979. "The Concept of National Interest: A Time for New Approach," *Orbis*, Vol.23, No.1, pp.73-92.
- Pollack, Kenneth M., July/August, 2003. "Securing the Gulf," *Foreign Affairs*, Vol.82, No.4.
- Preble, Christopher, 2003/6/10. "After Victory toward a New Military Posture in the Persian Gulf," *Policy Analysis*, No. 477, p.1; pp.A1-14.
- Sichermann, Harvey, 2003. "The Road to Palestine," *Foreign Policy Research*, Vol.10, No.1.
- Snyder, Robert S., 2003. "The Myth of Preemption: More Than a War Against Iraq," *Foreign Affairs*, p.659.

報紙

- Anderson, John Ward and Molly Moore, 2003/8/28. "All Sides Failed to Follow 'Road Map'," *The Washington Post*, p.A01.
- Barringer, Felicity, 2003/8/27. "New Report Cites Traces of Uranium at Iran Plant," *The New York Times*.
- Barringer, Felicity, 2003/9/20. "U.S. Is Struggling to Make New Iraq Resolution Matter," *The New York Times*.
- Benjamin, Dabiel and Steven Simon, 2003/9/1. "The Real Worry: In Iraq We Have Created a New 'Field of Jihad'," *Time*.
- Boot, Max, 2003/5/6. "American Imperialism? No Need to Run away from That Label," *U.S.A. Today*, p.A15.
- Chandrasekaran, Rajiv, 2003/10/8. "Turkey Backs Peacekeeping

- Deployment; Iraqis Object,” *The Washington Post*, p.A01.
- Derfner, Larry, 2003/9/1. “End of the Road Map?” *U.S. News and World Report*, p.24.
- Dunham, Will, 2003/4/23. “U.S. Mulls Smaller Military Presence in Middle East,” *Reuters*.
- Rice, C., 2003/8/7. “Transforming the Middle East,” *The Washington Post*.
- Richburg, Keith B., 2003/10/23. “U.S. Seeks Billions in Pledges for Aiding Iraq,” *The Washington Post*, 2003, p.A26.
- Schrader, Esther, 2003/5/1. “After the War: U.S. Expedites Reshuffling Troops,” *Los Angeles Times*.
- Seib, Gerald F. and Robert S. Greenberger, 1990/9/5. “Bush Wants U.S. to Forgive Egypt Debt; Prolonged Presence in Gulf Is Indicated,” *Wall Street Journal*, p.A3.
- Shanker, Thom, 2003/9/18. “U.S. Speeding Up Plan for Creating a New Iraqi Army,” *The New York Times*.
- Spörl, Gerhard and Bernhard Zand, 2003/11/3. “The Helpless Victors,” *Der Spiegel*, No.45.

U.S.-Iraqi War and the New Order of the Persian Gulf Area

Tung-yeh Wu

(Research Fellow of the First Division,
Institute of International Relations at National Chengchi University)

Abstract

After the Cold War, the American worldwide military deployment is leaning towards the unilateralism. The September 11th attacks makes the Bush Administration believe that military measures instead of diplomacy can resolve any trouble. Since President Bush declared that the major combat operation come to an end on May 1, 2003, American troops have become involved in predicament of being short of cash and manpower immediately. Iraq has become the central issue driving events in the Persian Gulf. The outcome of the guerilla insurgency, the U.S. occupation and the shape of any eventual Iraqi government will impact the entire region, along with the U.S. role in the Middle East. This paper will analyze the development of the Persian Gulf's security situation, by means of focusing on the American strategic thinking.

Keywords: Unilateralism, Dual Containment, Balance of Power, Democratic Expansion, Coalition of the Willing