全球政治評論 *Review of Global Politics*

第三十五期（2011）No.35 頁 1-6

焦點評析

後賓拉登時期的美國全球反恐戰略

Introduction to US New Global Anti-Terror Strategy

黃奎博 *Kwei-Bo Huang*
政治大學外交系副教授
Associate Professor of Department of Diplomacy
National Chengchi University

一、前言

許多人認爲美國在巴基斯坦成功地圍剿賓拉登（Osama bin Laden）之後，其全球反恐政策或將做出調整，使美國有限的戰略資源可以做更佳的分配，以應付眾多的戰略問題。歐巴馬（Barack Obama）總統最近宣布美國即將從阿富汗撤軍，似乎加印證了前述的看法。在美國國內對於全球反恐戰略的調整尚爭論不休之際，本文試圖在各家說法中找出一些重要或明顯的「已知」與「未知」，以做爲未來評估的參考。

二、就美國全球反恐戰爭而言，我們知道什麼？

（一）全球反恐戰略與相關佈署的延續

就美國當前全球反恐而言，歐巴馬總統大致上延續小布希（George W. Bush）政府的反恐政策，不僅軍事上嚴加防守、主動出擊，而且希望在有恐怖主義問題的地方建立穩固的、具有基本民主治理能力的政權。但歐巴馬政府在言語上似乎不像小布希政府那般「主動」、「積極」，而是希望能夠多做少說，以符合歐巴馬政府整體外交政策予人的印象，亦即在維護美

NATIONAL CENTRAL LIBRARY 國家圖書館 ROC

國國家利益的前提下，以自由多邊主義（例如多邊合作、民主和平等理念）做爲外交施政主軸。

歐巴馬總統在接收圍剿賓拉登成功的勝利光環後，之所以想盡快使美軍脫離阿富汗反恐戰場的主因之一，不僅是因爲美方人員持續傷亡的問題，而且也是因爲美國在阿富汗軍事介入將逐漸失去合理性。歐巴馬總統即將從阿富汗全面撤軍的決定，目前在美國國內並未遭遇強力反對，顯見美國國內對於大量消耗軍費、曠日廢時的全球反恐戰略仍有部分共識，希望美國能「見好就收」，在確定巴基斯坦及阿富汗不再成爲賓拉登的犯罪溫床與行動基地後盡快撤軍，以免重蹈昔日越戰的覆轍。

美國的全球反恐戰略泰半繫於兩大策略之上，第一是藉由控制或「協助管理」他國領土以遂行美國掃蕩恐怖組織力量之戰略目標，第二個便是透過與相關國家的安全協助、情資交換等方式以建立長期的合作夥伴關係。由於美國對目前有恐怖組織叛亂或民主示威動盪的政府，多半並未展現出強有力的支持，因此無人可以大膽推測，美國對於相關國家的承諾或許將未能如其對於阿富汗、伊拉克般的顯著與直接；而未來在中東、東南亞及北非等地，美國也勢必找出強化其駐軍或軍事情報工作合理性的證據，以說服相關國家及國際組織保持與美國的戰略合作關係。

（二）全球反恐戰略將由硬漸軟

就目前情勢而言，反美或反西方恐怖主義的勢力應會在各相關國家繼續存在，其他聖戰（Jihadi）組織或恐怖主義團體將伺機而動，挑戰當地政權或者以美國爲首的西方國家政經利益。但是因爲國際間絕大多數的恐怖組織均無類似蓋達組織（Al Qaeda）的規劃力與行動力，所以在全球多數國家戮力反恐的同時，以美國爲首的部分西方國家將繼續在前述各地持續推動（美國式）民主化，提高經濟發展水準，盡可能的從根消滅恐怖主義的起源與力量。換言之，美國全球反恐戰略的手段或將逐漸的由強力的軍事介入轉向較軟性的政治、外交運用。

NATIONAL CENTRAL LIBRARY 國家圖書館 ROC

因此，美國的國際援助與公眾外交（public diplomacy）相關作爲或將強化，各相關部門業務國際面向也將繼續隨之調整。在國際援助方面，倘美國聯邦政府預算問題能夠順利解決，其國際援助的面向除了將延續以往在衛生、人權、經濟、軍事等領域之外，也應會持續加強與相關國際組織的合作，甚至主導部分國際組織的議程設定，多管齊下以達成削弱國際恐怖主義的目標。在公眾外交的作爲方面，美國或將在聆聽（listening）、提倡（advocacy）、文化外交（cultural diplomacy）、交流計畫（exchange programs）與國際傳播（international broadcasting）的交互運用下，試圖轉變目標國人民的想法與看法，最後能夠理解甚至支持美國價值，以減少恐怖攻擊發生的機會。一個較持平的描述或許是，美國對全球恐怖主義的主要應對已從過去的圍堵與壓制，轉爲小布希的「先制」（preemption），然後再轉變歐巴馬總統時代的「先制」與「軟實力」並用。

三、就美國全球反恐戰爭而言，我們不知道什麼？

「戰爭迷霧」（fog of war）常被用來形容戰爭的複雜性，其中變數之複雜，遠非一般以爲以理性即可加以分析即可。就美國全球反恐戰爭而言，其中所牽涉到的美國因素、國際因素、個人因素複雜異常，非常適合以「戰爭迷霧」的觀點來看待美國的反恐戰爭。也因爲如此，吾人在此提出幾點目前未可確知的美國全球反恐戰略議題或現象，留待日後解答。

（一）美國全球戰略的合法性

國際法一直是個變動頗大的法律體系，對於戰爭的相關規定也仍在發展之中，而且難有權威性的解釋。在近期的美國全球反恐戰爭中，「先制」這個概念應該是最常被提出討論的。「先制」比圍堵或預防更加積極主動，而且極易與傳統國家主權或領土主權等概念相衝突。

美國的現實主義或新保守主義（neo-conservatism）人士多主張「先制」

NATIONAL CENTRAL LIBRARY 國家圖書館 ROC

這個概念在國際法上的適當性與必要性，而藉由限制國家或領土主權的方式，「先制」可以在必要的時候適用於無法履行國際責任與義務（例如維護國際和平、阻止屠殺人民等等）的國家。然而，「先制」與發動戰爭或干涉是否爲同義詞？「先制」的合法性是否符合聯合國憲章的規定？一國是否能在當國家安全受到威脅但聯合國或相關國際組織仍猶豫不決時，斷然採取「先制」措施？聯合國安全理事會的相關反恐決議是否就能約束所有會員國的政策行爲？在 2001 年 911 事件後，此類問題已受到諸多的關注，但始終未有定論。美國目前均援引聯合國憲章第 51 條，主張爲應付緊急的安全威脅，有必要使用防禦性武力以自衛；聯合國或相關區域組織雖未認真追究美國的主張，但並不表示美國全球反恐戰爭中「先制」概念的合法性已經爲人所接受。盡管大國政治仍然主導此一議題領域，但國際上的不同見解並未消失，而且未來在相關國際制度上是否會做出與美國目前主張相衝突的解釋，還在未定之天。

（二）美國如何在單邊與多邊主義之間游移？

據報導指出，巴基斯坦政府在美國狙殺賓拉登後的反應不佳，因爲美國片面在巴基斯坦境內採取低強度軍事行動，並未於事前知會巴基斯坦政府，致使其內部抗議聲浪不斷，造成巴、美之間的緊張。換言之，美國與巴基斯坦政府間的政治關係是否因追緝賓拉登一事而展生不可挽回的嫌隙？對於其他支持美國反恐的第三世界國家而言，會否產生負面效應，以至於減少對美國反恐戰爭的支持？是否美國爲了在必要時能夠自由的運用「巨棒」，所以要在某些議題領域上給予相關國家一些「蘿蔔」，以換取他們對於美國作爲的支持或緘默，進而讓所謂的多邊主義其實是美國主導下單邊主義的變型？這些都值得深思。此外，當歐巴馬政府誓言鼓勵國際多邊合作反恐時，在極爲重要的軍事行動上卻未言行一致，未來將如何取信各國將會成爲歐巴馬總統的外交挑戰。

NATIONAL CENTRAL LIBRARY 國家圖書館 ROC

（三）聯合國的反恐作爲與美國全球反恐戰略

在全球反恐戰爭上，美國與做爲國際反恐最高權威機構的聯合國之間的關係亦非常微妙。美國自然希望聯合國全力支援美國的全球反恐戰略與政策，但 2003 年的第二次美伊戰爭讓美國在聯合國成爲一個強而有力的「問題製造者」，在未經聯合國集體決議的情況下便片面宣布因自衛權而對伊拉克使用武力。但除此之外，聯合國的全球反恐行動又不能沒有美國的支持，否則難以達成目標。

一般而言，聯合國的反恐措施有四大要素：（一）消滅有利於恐怖主義發展的條件；（二）防範與打擊恐怖主義行爲；（三）建構各國防範與打擊恐怖主義行爲的能力；（四）強化聯合國在建構各國防範與打擊恐怖主義行爲的能力方面的功能。例如依照聯合國大會在 2001 年 9 月 28 日的第 1373 號決議（加強會員國打擊恐怖主義活動的法律和機構能力），及 2005 年的第 1624 號決議（呼籲聯合國會員國在法律上禁止涉及煽動實施恐怖主義行爲，拒絕爲根據可靠相關資訊及充分理由而認爲曾犯下此類行爲的人提供避難所），但具法律拘束力的措施仍屬少有。

而且在短期內，聯合國與美國在反恐作爲是否能非常契合，或待進一步觀察，因爲聯合國安全理事會的主要成員對於美國領導的全球反恐作爲並非全盤接受，而聯合國的全球反恐戰略仍是希望透過與其他國際與區域組織合作的方式來進行反恐，對美國而言，在協調、執行上應是緩不濟急或力有未逮。

（四）未來美國全球反恐軍事佈署與評估的難題

在沒有立即而明顯的恐怖主義安全威脅時，美國勢必將逐步自海外撤軍。在宣布從阿富汗撤軍之後，美國如何處理其在伊拉克的軍事問題勢必將成爲焦點中的焦點。然而，美國將如何逐步縮小海外反恐駐軍部署（特別是在廣義的「大中東」地區），同時又能預防它的盟邦不會因爲國內情

NATIONAL CENTRAL LIBRARY 國家圖書館 ROC

勢的快速變遷而在安全治理上受到挑戰？

在蓋達組織的勢力逐漸瓦解時，美國所遭遇到的恐怖主義威脅或許將來自其他較小型團體零星的、低度武力的挑戰。如此的恐怖威脅雖然存在，但是否足以支持美國在反恐戰爭中所採取的各項手段，及其爲防止此類恐怖攻擊所投入的資源比例？再者，倘美國在來年的海外反恐預算中仍未明顯減少編列，美國國內已有部分人士強烈質疑，在美國海外反恐軍事佈署尚未明顯減少、阿富汗情勢又已逐漸緩和時，美國將如何有效評估美國反恐預算的編列與美國盟邦在反恐經費的支用上是否合理？國防、外交政策評估雖非易事，而且相關政策的效果往往需要數年甚至更長的時間才逐漸明朗，遑論要有效評估接受美國援助的外國政府在經費支用上的種種，但因美國總統大選將屆，或許這些問題亦將成爲美國朝野攻防的重點。

四、結語

在可預見的未來，後賓拉登時代的美國全球反恐戰略可能不會與當前的戰略有太大的變化，小布希總統與歐巴馬總統在此方面的政策目標與手段其實是大同小異，只不過隨著賓拉登及團的崩解以及阿富汗戰事的結束，而且美國所要防範的恐怖組織將更零星，所以美國全球反恐的戰略手段可能將逐漸變成「先制」與「軟實力」影響並重，以因應大環境的轉變。

但是，吾人必須指出，「先制」概念並非通行無阻，當美國國力轉衰或反恐戰事有不利於美國的重大新事證出現時，美國版的「先制」概念及其運用或將受到國際的另一波撻伐。美國的「自由多邊主義」如何與這樣的「先制」概念並行不悖，以及美國是否能夠透過與聯合國的合作以共同進行全球反恐，仍有一些癥結尚待釐清。最後，美國本身與反恐相關的軍事安全佈署與反恐工作的評估可能也會因爲賓拉登的死亡而逐漸浮上檯面，甚至成爲明年美國總統大選在國家安全領域的爭執焦點之一。總之，賓拉登集團的瓦解對美國全球反恐戰略而言只是一個轉折點，並非終點。至於這個轉折點是否帶來正向的轉變，目前恐怕還難驟然定論。

NATIONAL CENTRAL LIBRARY 國家圖書館 ROC