



第一章 前言

Protecting our nation's security-our people, our territory and our way of life-is my Administration's foremost mission and constitutional duty.

WILLIAM J. CLINTON

保護我們的國家安全——我們的人民、我們的領土與生活方式——是政府最重要的使命與憲法責任。

（柯林頓・1995年國家安全戰略）

隨著冷戰的結束，「一超多強」的世界格局於焉形成，美國世界強權的地位，並不會受到任何地區強權結合的挑戰。¹然而，1990年代初期，伊拉克領導人海珊（Saddam Hussein）漠視國際社會對主權國家的認同與規範，強悍出兵入侵科威特。此舉，引起美國在內三十四個國家的軍事干預。最後，在以美國為首的聯軍介入下，迫使海珊撤兵，恢復科威特的主權，美國在國際的影響力再次獲得確立。然由於過度消耗國力，老布希（George H. W. Bush）總統在1993年尋求連任時，受到經濟不振的拖累，敗給民主黨所提名的總統候選人柯林頓（William J. Clinton），結束共和黨自雷根（Ronald Reagan）總統以來長達十二年的執政。柯林頓總統上任後，致力於經濟建設，恢復美國經濟的榮景，開創美國新的經濟時代。而這樣的經濟成就實與美國「國家安全戰略」有著密切關係，柯林頓總統任內共計提出七份「國家安全戰略」（National Security Strategy, NSS）報告，該報告念茲在茲者，為提升美國的安全、增進美國的經濟繁榮與促進全世界的民主。美國為全球強權，全球各地的問題皆與其國家利益息息相關，例如，2000年的「國家安全戰略」說明：「對不同區域，我們的政策反映出國家全面的戰略與指導原則，但須適應每一個區域獨特的挑戰與機會。因此，每一個地方運用不同接觸要素的實用性與不同程度的接觸，每一個地方可能有其聚焦的戰略目標，但是最後提升我們本身與區域安全時，促進繁榮、民主與人權仍是最後的目標。」²

柯林頓任期結束後，2000年總統選舉，在共和黨及民主黨激烈競爭下，由共和黨的小布希（George W. Bush）以些微票數勝出。不幸的是，在小布希總統上任七個月後，美國紐約便發生舉世震驚的「911」恐怖攻擊事件，此一攻擊頓時敲醒美國本土不再免於被攻擊的美夢，轉而積極防衛美國本土。小布希總統於2002年6月1日在西點軍校（U.S. Military Academy at West Point）演講，提及有關對恐怖組織及支持他們的政權之

¹ Donald S. Zagoria, *The Changing U.S. Role in Asian Security in the 1990s*, in Sheldon W. Simon ed., *East Asian Security in the Post-Cold War Era* (U.S.: Library of Congress, 1993), p.45.

² The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D.C.: The White House, 2000), p.46.

先制攻擊戰略（a preemptive strategy）概念，稱為「布希主義」（Bush doctrine）。而這樣的概念也納入小布希政府「國家安全戰略」之中，該戰略不但將先制攻擊的概念正式化，而且說明保持美國軍事優勢的重要性，也闡明假如需要時，美國樂於單邊行動。³

在小布希所提出這些概念的背後，充分說明美國不對恐怖組織與流氓國家妥協的立場，必要時將採取單邊行動，以美國想要的方式解決國際問題。這樣的思維確實對美國「國家安全戰略」的擬定，產生相當程度的影響。當然，提升美國的安全、增進美國的經濟繁榮與促進全世界的民主仍是美國「國家安全戰略」的主軸，惟其所論述的方式，迥異於柯林頓政府的「國家安全戰略」。小布希政府共出版兩份「國家安全戰略」、兩份「打擊恐怖主義的國家戰略」（National Strategy for Combating Terrorism）及一份針對「911」事件後的檢討，稱為「911事件後五年：成就與挑戰」（9/11 Five Years Later: Successes and Challenges），由小布希總統任內所發布之相關報告可看出，其重點已轉向戰略目標的闡述，例如在2002年的「國家安全戰略」，說明美國致力推動政治與經濟自由，與其他國家之和平關係，以及尊重人性尊嚴⁴；2006年的「國家安全戰略」，則述及終止獨裁政體，協助建立民主世界，並提供美國人民持久安全的保證。另外，小布希政府的「國家安全戰略」強調區域安全的問題，例如：以巴衝突、南亞爭端、拉丁美洲販毒問題、非洲疾病問題、伊拉克及北韓大規模毀滅性武器問題。⁵

雖然柯林頓與小布希政府對「國家安全戰略」闡述方式不同，但是提升安全、增進經濟繁榮與促進全世界的民主，仍是兩個時期「國家安全戰略」的核心主軸。「國家安全戰略」所闡述的概念具有指標作用，該戰略指導美國各階層之事務，諸如：「國防戰略」、「反恐戰略」、「經濟戰

³ Paul R. Viotti, *American Foreign Policy and National Security: A Documentary Record* (New Jersey: 2005), p.244.

⁴ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D.C.: The White House, 2002), p.3.

⁵ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D.C.: The White House, 2006).

略」、「外交戰略」等。因此瞭解美國「國家安全戰略」的意涵，就變得既需要且重要。

本書以「文獻分析法」與「內容分析法」作為研究方法，所謂文獻分析法，是經由「文獻資料」進行研究的方法，指的是從政府文獻或以前的調查中蒐集現成的資訊進行分析。此方法作為間接研究方法，在社會研究中被廣泛運用。文獻資料的來源包羅萬象，可以是政府部門的報告、工商業界的研究、文件紀錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊、報章新聞等。其分析步驟有四：即閱讀與整理（Reading and organizing）、描述（Description）、分類（Classifying）及詮釋（Interpretation）。為一種系統化的客觀界定、評鑑與綜合證明的研究方法，確認過去事件的真實性，主要目的為「瞭解過去、洞悉現在、預測未來。」。⁶

依照鮑爾斯（J. W. Bowers）的說法，內容分析的價值在於分析傳播內容，將傳播內容利用系統、客觀和量化的方式加以歸類統計，並根據這些類別的統計數字作敘述性的解說。所以，他認為內容分析不只是一種資料的蒐集方法，而且是一個完整的研究方法。⁷此外，內容分析是一種量化的分析過程，但並不表示是一種純粹的「定量分析」，它是以傳播內容「量」的變化來推論「質」的變化。因此，可說是一種「質」與「量」並重的研究方法。⁸這樣的統計資料可包括某個字眼或主題出現的次數，研究者可依據大量內容資料的紀錄中，發現通常未被注意的特徵。內容分析法可用在探索性與解釋性的研究，但最常用於描述性的研究。⁹

本書即以柯林頓及小布希政府之「國家安全戰略」為主要分析對象，並參酌有關「國情咨文」（State of the Union）、「國防戰略」（National

⁶ 葉至誠、葉立誠合著，《研究方法與寫作》（臺北：商鼎文化出版社，2002年，第6版），頁138-156。

⁷ J.W. Bowers (1970) Content analysis. In P. Emmett and W. Brooks (eds.), *Methods of Research in Communication*. Boston: Houghton Mifflin Press. 引自楊國樞等編，《社會及行為科學研究法》（臺北：臺灣東華，1989年），頁810。

⁸ 楊國樞等編，《社會及行為科學研究法》（臺北：臺灣東華，1989年），頁811。

⁹ 勞倫斯·紐曼（W. Lawrence Neuman）著，郝大海譯，《社會研究方法》，（北京：中國人民大學出版社，2007年），頁47。

Defense Strategy)、「四年期國防總檢」(Quadrennial Defense Report, QDR)、「國防部呈對總統與國會之年度報告」(DOD Annual Report to the President and the Congress)、國內、外相關學者對美國國家安全之論著，剖析美國「國家安全戰略」的意涵。以上述研究方法為工具，可清楚比對柯林頓政府接觸與擴大、新紀元及全球時代「國家安全戰略」所強調的三項核心目標：提升安全、增進繁榮及促進民主，為柯氏「國家安全戰略」的主軸。而檢視小布希政府「國家安全戰略」的基調，雖然沒有柯氏時期那麼有系統陳述上述三項核心目標，但經由上述研究方法分析，布氏「國家安全戰略」所強調的核心仍未脫前述三項目標。此外，藉由國際關係相關理論的探討，進一步論述美國「國家安全戰略」之意涵。尤其，隨著前蘇聯的解體，冷戰後國際情勢的急遽變化，實有必要進一步加以分析。本書並試著探討關於美國的「國家利益」、「提升安全」、「增進經濟繁榮」、「促進民主」與「整合區域的方法」。

第二章從該「戰略」的意涵出發，內容包含「國家安全戰略」的界定、制定、作用與執行等面向。首先，本章清楚界定何謂「國家安全戰略」；其次，闡述「國家安全戰略」的制定；第三，論述「國家安全戰略」究竟有何引導作用。最後，說明「國家安全戰略」如何執行，經由各個層面的分析，論述美國「國家安全戰略」的意涵。

美國身為全球唯一的強權，積極介入國際事務，有時因手段難為各國接受，故常有霸權之譏，又美國認為其強調的核心價值，如人權、民主、平等與自由等應廣為推展至各國，此時難免再度為人詬病干預他國內政。在這樣的情勢下，瞭解美國的思維，如僅從其「國家安全戰略」文字解讀，實難窺其全貌，唯有從國際關係相關理論的視角切入，當可一覽「國家安全戰略」的精髓。第三章試圖從國際關係新現實主義(neo-realism)、新自由主義(neo-liberalism)等理論，檢驗美國「國家安全戰略」的真義。

在探討「國家安全戰略」的意涵，並運用國際關係相關理論檢視該戰略後，第四章將進一步論述冷戰後的國際情勢。一般而言，冷戰後的國際情勢，已漸漸趨於緩和，同時各個區域經濟的整合較以往更為密切。另一

方面，新興民主國家社群範圍愈來愈廣，然而，弔詭的是世界是否比冷戰期間更為和平與安全？抑或仍然存在不確定的因素？面對冷戰後丕變的國際情勢，傳統軍事威脅已漸漸變成非傳統安全的威脅，而大規模毀滅性武器的擴散，也成為美國最為關心的議題之一。此外，「911」恐怖攻擊事件帶給美國的震撼與傷害，激起美國對恐怖組織宣戰。另外環境惡化、疾病可能對美國帶來的威脅，在「國家安全戰略」均有詳盡的敘述，其所代表的意涵即：美國無法倖免於這些災難。

在敘述冷戰後的國際情勢之後，第五章嘗試剖析柯林頓暨小布希政府的「國家安全戰略」所強調的國家利益，依照美國「國家安全戰略」所敘述的內容，包括至關重要的國家利益（vital interest）、重要利益（important interest）與人道救援（humanitarian relief），對此在美國「國家安全戰略」均有詳細的說明，藉由分析美國「國家安全戰略」所強調的國家利益，可進一步探究美國所關心的議題。依照美國「國家安全戰略」對國家利益的闡述，有別於一般學者對美國國家利益的分類，有學者將其分為四類、五類或六類，在本章中也會將學者所列舉與分類的美國國家利益與「國家安全戰略」所列舉之國家利益進行比較。

第六章深入分析美國「國家安全戰略」中，所強調的三個主要目標之第一個目標，即提升美國的安全，眾所周知，國家沒有安全就沒有一切，尤其美國在90年代海外使館與基地迭遭攻擊，已引起美國對海外僑民與駐軍安全的關切，所以如何確保海外資產與人員的安全，一直都是其「國家安全戰略」最關注的議題。特別是在2001年「911」恐怖攻擊事件後，美國更投注鉅額資金以防衛本土的安全，這由其成立「國土安全部」（Department of Homeland Security）的政策可見一斑。因此，經由本章對美國安全議題的分析，可知安全仍是美國「國家安全戰略」最核心的重要議題，換句話說，確保國內外的安全是美國至關重要的利益。

第七章則以美國「國家安全戰略」所揭櫫的第二項目標，增進美國經濟繁榮為論述重點，美國之所以成為世界超強，主要是由於政治制度、豐富的天然資源、來自全球最優秀的人才，匯集而成美國空前的國力。經濟當然在其中扮演一個非常重要的關鍵性角色。易言之，沒有經濟力量就無

法支撐美國如此龐大的軍費支出。所以，如何維持美國經濟繁榮便是其「國家安全戰略」所關心的議題。例如，美國認為其國內繁榮繫於海外繁榮，這也是美國為何努力推動經濟自由化，並極力促成「世界貿易組織」（World Trade organization, WTO）的重要理由。另外，美國也冀求透過經濟的力量，將不遵守國際規則的國家納入規範，而中國加入世貿就是一個明顯的例子。故本章除探討美國如何增進經濟繁榮外，另外檢視美國將以何種方法，要求世界各國接受國際的規範，以建立一個自由平等的貿易體系。換句話說，從美國的角度言，經濟是其發揮全球影響的主要動力。

第八章主要論述美國「國家安全戰略」所提出的第三項目標為重點，亦即推動全世界的民主，這是美國歷任總統無法推卸的責任。在冷戰後的國際政治中，美國推動新興獨立國家（Newly Independent States, NIS）的民主轉型更是責無旁貸。例如，美國認為前蘇聯國家的民主轉型對美國而言，具有重大的核心利益。美國將持續與這些國家接觸，以增進他們的民主選舉功能，並經由地方組織、自主媒體與漸漸興起的私有企業合作，以協助強化公民社會。另外，也協助建立自由市場打擊犯罪與貪腐、提升人權與法治所需的法律、制度與技術。¹⁰美國對各國民主轉型的協助，可謂不遺餘力，從歐亞、太平洋、中南美、中東、南亞、西南亞、非洲等地。本章除深入論述美國「國家安全戰略」推動民主的意涵外，也會探究「民主化理論」及「民主和平理論」（Theory of Democratic Peace），對美國推動全世界國家民主的真義。質言之，從美國的思維中，我們可瞭解，民主是確保安全的根本。

第九章討論美國整合區域的方法，本章首先介紹國際關係理論中「整合」的概念，然後，依次分析美國對各區域整合的方式，吾人透過美國「國家安全戰略」對整合方式的敘述，可瞭解美國在各個區域政策的獨特性。綜觀美國對各個地區的關懷，仍是以提升安全、增進繁榮與促進民主為主軸。例如，在提升安全上，美國認為北約仍是美國在歐洲接觸的支柱

¹⁰ The White House. *A National Security Strategy for a New Century* (Washington D.C.: The White House, 1997).

（anchor）與大西洋兩岸的樞紐（linchpin），作為歐洲安全與穩定部隊的保證，北約須扮演領導的角色，以促進更具整合與安全的歐洲，準備回應新的挑戰。在促進繁榮上，美國認為美洲的經濟成長與整合，將深深影響美國21世紀的繁榮，拉丁美洲國家已經變成世界經濟快速成長的區域與美國成長最快的外銷市場。在促進民主上，美國會與中國追求建設性、目標為導向的方式，以促進中國在人權與法治議題的進展。¹¹

第十章為美國「國家安全戰略」未來發展（代結論），主要歸納研究發現，並以美國「國家安全戰略」所強調提升美國安全、增進經濟繁榮與促進全世界民主的目標，仍是其念茲在茲持續追求的目標。美國認為要達成上述三項目標，對外須尋求與其他國家的合作，對內則要獲得國會及人民的支持，唯有如此，美國「國家安全戰略」所勾勒的三項目標方能達成。因此，未來美國新任總統所提出的「國家安全戰略」應不致偏離安全、經濟繁榮與民主等三個核心目標。

¹¹ The White House. *A National Security Strategy for a New Century* (Washington D.C.: The White House, 1998).



第二章 美國國家安全戰略的意涵

Our national security strategy reflects both America interests and our values. Our commitment to freedom, equality and human dignity continues to serve as a beacon of hope to people around the world.

WILLIAM J. CLINTON

我們國家安全戰略反映出美國利益與價值。我們對自由、平等與人性尊嚴持續做為全世界人們希望的一個燈塔。

（柯林頓・1996年國家安全戰略）

1986年國會通過的《高華德－尼可斯國防部重組法案》（以下稱高－尼法案，*Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*）第603款規定，美國總統應於每年向國會提交「國家安全戰略」報告。¹自1986年以來，雖然每一位總統未必遵守這樣的規定，但是其後的歷任總統，在任內多少提出幾份「國家安全戰略」報告。譬如說，雷根（Ronald Reagan）總統先後提交了兩份報告（1986、1987），老布希總統也提交了三份報告（1990、1991、1993）。²而柯林頓總統在八年任期內，總共提交了七份「國家安全戰略」報告（1994-2000），至於小布希總統則提出兩份報告（2002、2006）。比較前後幾任總統所提的「國家安全戰略」報告，柯林頓總統所提的報告最有系統且全面闡述美國的安全觀，本書的研究範圍以柯林頓及小布希政府的「國家安全戰略」為主，並藉國際關係理論（新現實主義與新自由主義）解析該報告的戰略意涵。

另外，依照1947年的《國家安全法》（*National Security Act*），國防戰略須與國家安全戰略一致。³所以，國防部每年提交「總統與國會的年度報告」皆清楚說明美國「國家安全戰略」的要旨。「國家安全戰略」，也是國家全面與綜合性的安全考量。根據《美軍軍語辭典》對「國家安全戰略」的定義：「國家安全戰略是和平時期，為達到國家目標，協調與運用外交、經濟、軍事及資訊力量等國力，確保國家安全目標的藝術與科學，（其）亦可稱之為國家戰略或大戰略。」⁴為進一步勾勒美國「國家安全戰略」的意涵，本章將就其界定、制定、作用及執行等四個面向分述於後。

¹ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D.C.: The White House, 1996), p.2.

² Don M. Snider, *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision*, internet available from http://www.dtic.mil/doctrine/jel/research_pubs/natlsecy.pdf, accessed August 12, 2008.

³ Congress, Congressional Record-House Sec.901. Permanent Requirement for Quadrennial Defense Review, internet available from http://www.qr.hp.af.mil/QDR_Library_Legislation.htm, accessed August 15, 2008.

⁴ Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms* (U.S.: DOD, 1998), p.303.