

學術論文

當前美國對歐洲戰略思維之分析

An Analysis of Contemporary U.S. Strategic Thinking toward Europe

巨克毅 **Ker-Yi Chu**

中興大學國際政治研究所教授

**Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University**

李政憲 **Mei-Hsien Lee**

中興大學國際政治研究所博士

**Doctor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University**

摘要 / Abstract

美國總統歐巴馬上任已達兩年，其對歐洲戰略進行大幅度調整，並與過去小布希政府時期的戰略呈現明顯差異。由於美國為典型的總統制國家，總統擁有對外政策的最高主導權，研究領導人認知因素成為分析美國對外政策的重要途徑。本文期望透過理論與政策的結合，有助於正確解讀歐巴馬與小布希政府在歐洲戰略上的思維與選擇，並做為觀察美國外交政策未來走向的重要依據。因此，本文研究重點為比較歐巴馬與小布希對外戰略思維之差異，且在此思維下，其在歐洲戰略的選擇上出現了何種轉變？未來大西洋兩岸關係又將如何發展？為回答上述研究問題，本文將採取新古典現實主義的研究途徑，進一步結合「權力」與「觀念」兩項要素深入檢視，據以辨析當前美國對歐洲戰略的思維與選擇。

U.S. has adjusted its strategy toward Europe which is different from Bush administration since Obama taking office. Provided its presidential system, U.S. president is given overwhelmingly right to direct foreign decision-making process and leader's cognition becomes the vital factor in analyzing U.S. foreign policy. Being the moment between two presidents, we can combine theory and practice to correctly explain the two administrations' strategic thinking and choice toward Europe, so as to find clues observing the development of U.S. foreign policy. This article aims to focus following questions: What's the different strategic thinking between Obama and Bush? Why does it affect their strategic choice? How would Trans-Atlantic relations develop? To answer these questions, it will adapt neo-classical realism to be approach which combines both power and idea in analyzing.

關鍵詞：歐洲戰略、跨大西洋兩岸關係、新古典現實主義、美國例外主義

Keywords: Europe Strategy, Trans-Atlantic Relations, Neo-classical Realism, American Exceptionalism

壹、前言

冷戰時期，歐洲地區成爲美蘇爭霸的主要戰場，西歐盟國始終爲美國進行圍堵戰略之重要基石，在延伸嚇阻（extended deterrence）的核子保護傘下，歐陸地區得以獲致近半個世紀的和平與穩定，有效避免大規模熱戰爆發。¹但是一如國際關係聯盟理論學者所預期，共同敵人的消失將加速同盟的離散，美歐關係在蘇聯瓦解後逐漸浮現國家利益上的矛盾，除經濟與貿易政策摩擦外，政治與軍事議題更成爲美歐衝突之根源。²換言之，雙方關係揮別近半個世紀的戰略蜜月期。1980年代末以來跨大西洋同盟持續面臨內部分化的挑戰，雙邊關係或高漲、或緩和，但總是無法達到徹底解決的地步。³2003年美伊戰爭前後，美國與法德等「舊歐洲」之間的外交對抗，更是讓「西方終結論」及「同盟崩潰論」甚囂塵上，迫使美國不得不重新思考其國家利益、安全威脅與戰略布局。⁴

小布希（George W. Bush）政府對歐洲戰略之規畫，傾向於鞏固美國在歐洲事務上的支配地位，並以實現美國主宰下之和平（Pax-Americana）做爲其戰略目標。對美國而言，北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）仍是涉入歐洲安全事務的重要跳板，因此小布希任

¹ Morris McCain, *Understanding Arms Control: The Options* (New York: Norton, 1989), p.3; Joseph Pilat, "Reassessing Security Assurances in a Unipolar World," *The Washington Quarterly*, Vol.28, No.2 (2005), pp.159-170.

² Stephen Van Evera, "Primed for Peace: Europe after the Cold War," *International Security*, Vol.15, No.3 (1990-1991), pp.7-57; Charles Kupchan and Clifford Kupchan, "Concerts, Collective Security, and the Future of Europe," *International Security*, Vol.16, No.1 (1991), pp.114-161; Gharles Glaser, "Why NATO is Still Best: Future Security Arrangement for Europe," *International Security*, Vol.18, No.1 (1993), pp.5-50; David Andrews, "The United States and Its Atlantic Partner: The Evolution of American Grand Strategy," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.17, No.3 (2004), pp.421-423.

³ Alexander Moens, Lenard Cohen, and Allen Sens eds., *NATO and European Security: Alliance Politics from the End of the cold War to the Age of Terrorism* (Westport: Praeger, 2003), p.56.

⁴ Dominique Moisi, "Reinventing the West," *Foreign Affairs*, Vol.82, No.6 (2003), pp.67-73.

期內除推動北約東擴提高其權力投射範圍，更成立一支由 2.1 萬人組成的快速反應部隊（NATO Response Force, NRF），以做為其軍事打擊能力的有效延伸。在此氛圍下，美歐基本上維持著競爭關係，而雙方在許多安全議題上的分歧，更增強美國採取單邊主義行動的意願。⁵

然而，2009 年初歐巴馬（Barack Obama）總統上任之後，美國對歐洲戰略逐步進行調整，與過去小布希政府時期呈現顯著差異。2009 年 3 月底，歐巴馬總統展開上任以來的首次歐洲訪問，除了參加 20 國集團（G20）倫敦峰會、北約峰會與美歐峰會等國際會議之外，亦走訪英國、法國、德國、捷克和土耳其等五個國家，積極修復因伊拉克戰爭而瀕臨破裂的美歐關係。2009 年 9 月 17 日，歐巴馬進而宣佈放棄小布希政府東歐飛彈防禦網計畫，充分展現美國放棄單邊主義，並與俄羅斯進行密切合作的誠意與決心。2010 年 4 月，在美俄共同磋商下，兩國元首終於承諾大幅度裁減核武，共同致力於全球核子安全。

由於美國為典型的總統制國家，總統擁有對外政策的最高主導權，研究領導人認知因素成為分析美國對外政策的重要途徑。本文希望透過理論與政策的結合，有助於正確解讀歐巴馬與小布希在歐洲戰略上的思維與選擇，以作為觀察美國外交政策未來走向的重要依據。因此，本文研究重點為比較歐巴馬與小布希對外戰略思維之差異，且在此思維下，其在歐洲戰略的選擇上出現了何種轉變？未來大西洋兩岸關係又將如何發展？為回答上述研究問題，本文將採取新古典現實主義的研究途徑，進一步結合「權力」與「觀念」兩項要素進行全面檢視，據以辨析當前美國對歐洲戰略的思維與選擇。

⁵ Marta Dassù and Roberto Menotti, "Europe and America in the Age of Bush," *Survival*, Vol.47, No.1 (2005), pp.105-122.

貳、跨大西洋兩岸關係的爭議

冷戰甫結束，美國學界就跨大西洋兩岸關係走向進行辯論，例如杭庭頓（Samuel Huntington）一派學者即提出警語，認為歐洲整合的深化將誕生一個強大的政治實體，並對美國國家利益構成一定的威脅。⁶迄今為止，大多數的歐洲國家對於美國主導跨大西洋兩岸關係，仍具有相當程度的共識，因為目前尚無任何國家足以擔負此一艱鉅角色，而歐安會議也只是提供國家抒發己見的談話會。⁷但隨著蘇聯威脅的消失與歐盟加速邁向軍事化，美歐之間的戰略矛盾正逐漸浮出台面。⁸

一、跨大西洋同盟內部分化的根源

跨大西洋同盟內部分化的根源，可從「威脅認知」、「文化差異」與「防務自主」等三個面向進行分析：

（一）共同威脅認知的分歧

隨著冷戰終結與蘇聯的瓦解，共同威脅的消失讓美歐之間的扈從關係（bandwagon relations）變得脆弱，傳統跨大西洋同盟亦面臨拆夥危機。⁹在此氛圍下，美國嘗試為彼此找尋新的敵人，以維持跨大西洋聯盟的正當性。九一一事件後，美國直指「流氓國家」和「恐怖主義」是當前歐洲安全的最大隱憂，這些國家和恐怖組織積極尋求大規模毀滅性武器，並總是

⁶ Samuel Huntington, "America's Changing Strategic Interest," *Survival*, Vol.33, No.1 (1991), pp.3-17.

⁷ Martin Smith and Graham Timmins, "Extension of Institutional Order in Europe," *World Affairs*, Vol.163, No.2 (2000), pp.80-89.

⁸ Osvaldo Croci, "A Closer Look at the Changing Transatlantic Relationship," *European Foreign Affairs Review*, Vol.8, No.4 (2003), pp.469-491.

⁹ Michael Brown, "The Flawed Logic of NATO Expansion," *Survival*, Vol.37, No.1 (1995), pp.34-48; Robert Art, "Why Western Europe Needs the United States and NATO," *Political Science Quarterly*, Vol.111, No.1 (1996), pp.1-39.

對西方國家採取不友善的態度。¹⁰因此，美國當局宣稱，維持北約優勢軍力以及跨大西洋同盟合作，才能更有效地對抗非傳統和不對稱的軍事威脅，確保歐洲地區的和平與穩定。¹¹

但西歐盟國普遍認為，此等威脅無法與冷戰時期的蘇聯相提並論，流氓國家、恐怖主義及大規模毀滅性武器雖然危險，但卻非迫切需要處理的安全問題。¹²渠等主張，透過多邊國際組織－尤其是聯合國的作用，即能有效規範流氓國家失序之行爲，同時扼制大規模毀滅性武器擴散；至於恐怖主義問題，更不是單方面使用武力就能獲得解決，只有透過國際合作的方式，消除國際之間或一國內部政治、經濟、社會、文化、種族、宗教等歧視與不公，實現社會正義，恐怖主義問題才能獲得徹底解決。

換言之，當前美歐雙方對安全威脅存在認知上的分歧，而北約任務轉型以及對新安全威脅的定義，亦未能凝聚西歐盟國對美國軍事存在的普遍認同。¹³（後冷戰時期美歐在安全威脅認知上的分歧請參考下表一）

（二）跨大西洋的文化差異

新保守主義重要學者卡根（Robert Kagan）在「論天堂與權力：新世界秩序中的美國與歐洲」（*Of Paradise and Power: America vs. Europe in the New World Order*）一書中直言，美國來自火星而歐洲來自金星，二者世界觀存在本質上的差異，故每當需要確定共同利益、戰略威脅與安全挑戰，並據

¹⁰ Anthony Forster and William Wallace, "What Is NATO for?" *Survival*, Vol.43, No.4 (2001-02), pp.117-119.

¹¹ Robert Art, *A Grand Strategy for America* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), pp.15-19; John Parachini, "Putting WMD Terrorism into Perspective," *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.4 (2003), pp.37-50.

¹² Andrew Moravcsik, "Striking a New Transatlantic Bargain," *Foreign Affairs*, Vol.82, No.4 (2003), pp.74-89.

¹³ Dana Allin, "The Atlantic Crisis of Confidence," *International Affairs*, Vol.80, No.4 (2004), pp.649-663; Christoph Bluth, "The British Road to War: Blair, Bush and the Decision to Invade Iraq," *International Affairs*, Vol.80, No.5 (2004), pp.871-892.

表一：美歐安全威脅認知之比較

威脅類型	威脅來源	美國的認知	歐盟的認知
傳統安全	<ul style="list-style-type: none"> 大規模毀滅性武器及原料的擴散 流氓國家／衰弱國家 	<ul style="list-style-type: none"> 以軍事武力為後盾，必要時採取單方面先發制人的攻擊。 不排除採取更替當地政權之手段。 	<ul style="list-style-type: none"> 強調多邊國際組織的作用，積極推動國際合作。
非傳統安全	<ul style="list-style-type: none"> 恐怖主義 分離主義 跨國組織犯罪 能源安全 人類安全（糧食、環境、疾病等） 	<ul style="list-style-type: none"> 以軍事武力為後盾，必要時採取單方面先發制人的攻擊。 能源安全與人類安全議題則較能接受多邊合作途徑。 	<ul style="list-style-type: none"> 強調多邊國際組織的作用，積極推動國際合作。 透過多邊國際合作方式解決一國內部問題，以實現社會正義。

資料來源：作者自行整理。

以形成外交暨國防政策時，美歐之間總會出現重大矛盾與分歧。¹⁴其癥結在於美國太強大而歐洲太弱小，美歐不僅對如何處理伊拉克問題持不同觀點，他們對世界應該如何治理、國際組織和國際法的作用、國際事務中武力使用之規範等，都存在嚴重的分歧。對美國來說，面對當前國際社會迫切之威脅，歐洲的「天堂」只是夢想，美國的「權力」才能管用，世界和平是建立在美國支配性力量之上。¹⁵

卡雷歐（David Calleo）進一步指出，跨大西洋的文化差異，正將美國與歐洲推向對立的兩端。歐洲人傾向於採取非軍事的安全觀，而美國則剛好相反；歐洲認為非軍事力量是獲致安全的適當途徑，但美國卻將軍事武

¹⁴ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New Order* (New York: Alfred Knopf, 2003).

¹⁵ Robert Kagan, "Power and Weakness," *Policy Review*, No.113 (June/July 2002), pp.3-28; Robert Kagan, "America's Crisis of Legitimacy," *Foreign Affairs*, Vol.83, No.2 (March/April 2004), pp.65-87.

力視為處理當前全球事務最有效的手段。¹⁶由此，文化差異直接削弱跨大西洋同盟的內聚力，造成美歐之間的信任危機。

（三） 歐盟加速自主防務進程

自馬斯垂克條約納入「共同外交暨安全政策」（Common Foreign and Security Policy, CFSP）後，歐盟步入自主防務發展的新紀元。¹⁷近年來，歐盟在CFSP 方面的發展與成就，遠超過冷戰四十餘年的作為，「歐洲安全戰略」（European Security Strategy）文件的提出，更是歐盟邁向建軍之路的新里程。¹⁸由此，西歐盟國逐漸擺脫對北約的依賴，開始與美國競爭歐洲安全事務的主導權。庫普坎（Charles Kupchan）指出，隨著歐洲國家權力意識的復甦，與美國之間的權力競爭日益明顯，歐盟加強管理機構並吸收新成員之際，歐盟在世界舞台上將成為美國一大抗衡力量。¹⁹換言之，自冷戰迄今，歐盟不斷強化防務規畫，並朝向自主的軍事化目標前進，已成為跨大西洋安全分化的主要特徵。歐盟邁向軍事化之進程，可整理如下表二：

¹⁶ David Calleo, *Rethinking Europe's Future* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

¹⁷ Patrick Mileham, "But will they fight and will they die?" *International Affairs*, Vol.77, No.3 (2001), pp.621-629; Rob de Wijk, "European Military Reform for a Global Partnership," *The Washington Quarterly*, Vol.27, No.1 (2003-2004), pp.197-210; Fidel Sendagorta, "Jihad in Europe: The Wider Context," *Survival*, Vol.47, No.3 (2005), pp.63-72; Peter Neumann, "Europe's Jihadist Dilemma," *Survival*, Vol.48, No.2 (2006), pp.71-84.

¹⁸ Francois Heisbourg, "Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity," *Survival*, Vol.42, No.2 (2000), pp.5-15; Neil Winn, "CFSP, ESDP, and the Future of European Security: Whither NATO?" *Journal of World Affairs*, Vol.9, No.2 (2003), pp.149-160; Anand Menon, "Empowering Paradise? The ESDP at Ten," *International Affairs*, Vol.85, No.2 (2009), pp.227-246.

¹⁹ Charles Kupchan, "In Defence of European Defence: An American Perspective," *Survival*, Vol.42, No.2 (2000), pp.16-32; Charles Kupchan, "The End of the West," *Atlantic Monthly*, Vol.290, No.4 (2002), pp.42-44.

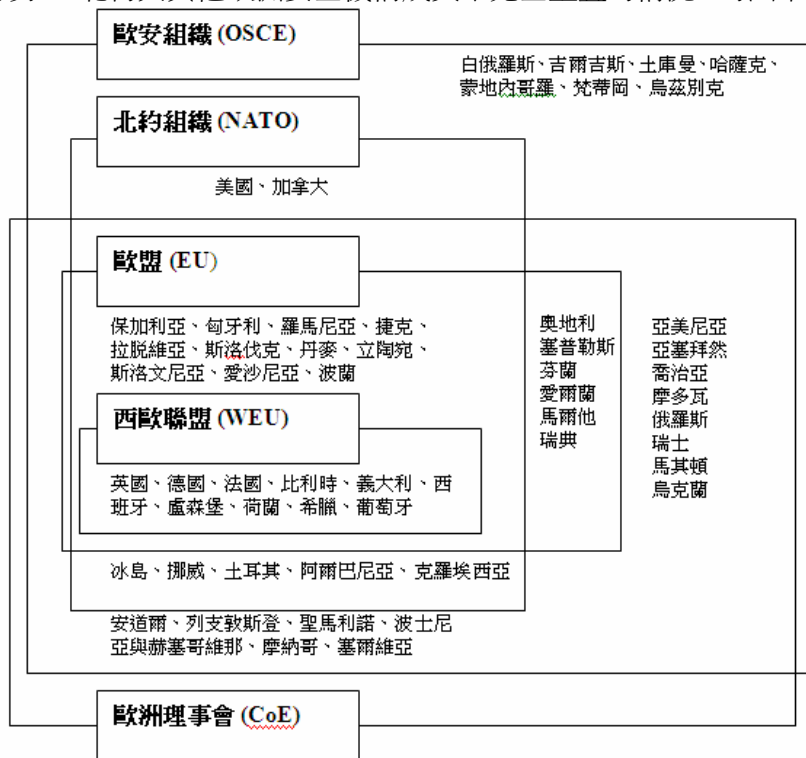
表二：歐盟邁向軍事化時程

時間	會議名程	重要發展
1992年	馬斯垂克高峰會	<ul style="list-style-type: none"> 「馬斯垂克條約」納入CFSP，奠定歐盟邁向軍事化的重要基礎。
1997年	阿姆斯特丹高峰會	<ul style="list-style-type: none"> 採用「西歐聯盟」(Western European Union, WEU)於1992年提出之彼得堡任務(Petersberg Tasks)，拓展歐盟在人道救援、維和行動及危機處理之角色。 設立高級代表(High Representative)，負責綜理歐盟共同外交與安全事務，並推動「共同策略」(common strategies)做為CFSP的新工具。
1998年	聖馬洛高峰會	<ul style="list-style-type: none"> 奠定歐盟建立自主防衛能力及發展軍事工業之基調。
1999年6月	科隆高峰會	<ul style="list-style-type: none"> 為「聖馬洛宣言」背書，承諾推動WEU併入歐盟。
1999年12月	赫爾辛基高峰會	<ul style="list-style-type: none"> 提出首要目標(Headline Goals)，針對軍事能力架構與建立快速反應部隊(Rapid Reaction Force)相關細節作出說明。 將歐洲安全暨防衛認同(European Security and Defense Identity, ESDI)轉化為歐洲安全暨防衛政策(European Security and Defense Policy, ESDP)。
2000年	尼斯高峰會	<ul style="list-style-type: none"> WEU功能併入歐盟，同時確認並制度化歐盟安全與防衛合作之架構。
2001年	能力促進會議	<ul style="list-style-type: none"> 提出歐洲能力行計畫(European Capabilities Action Plan)，修正赫爾辛基目標內容。
2003年		<ul style="list-style-type: none"> 提出歐洲統合50年來第一份戰略規畫文件「歐洲安全戰略」(European Security Strategy)。 設置能力發展機制(Capability Development Mechanism)
2004年		<ul style="list-style-type: none"> 設立「歐洲防衛署」(European Defense Agency, EDA)，負責監督赫爾辛基2010目標與新能力計畫的推動。
2006年		<ul style="list-style-type: none"> 提出發展歐盟軍事能力的「長期願景」(Long-Term Vision)。

資料來源：作者自行整理。

二、歐洲安全事務主導權的競爭

美歐在歐洲安全事務上的競爭，主要表現在組織成員、軍事能力以及安全角色等三方面。首先，雙方在擴張組織規模方面不遑多讓，各自加速東擴進程以拉攏中東歐國家而拓展在歐亞大陸的影響力。然而，在北約和歐盟積極擴張之下，雙方成員雖高度重疊，但也有只具單一會員資格的國家。值得注意的是，上述會籍資格不完全重疊的問題，恐將升高部分單一會員資格者對於相對組織行動之疑慮，進一步加深區域安全組織之間的對立態勢。²⁰北約與其他歐洲安全機構成員不完全重疊的情況，可圖示如下：



圖一 歐洲安全機構成員示意圖

資料來源：NATO, *NATO INFO PACK*,
<http://193.219.98.16/index.php?inc=download&idpub=57&idtaal=2&taal=ENG&wat=pdf>

²⁰ Antonio Missiroli, "EU Enlargement and CFSP/ESDP," *Journal of European Integration*, Vol.25, No.1 (2003), pp.8-9.

其次，美歐在軍事能力上的競爭，體現在各自建立快速反應部隊之較勁。1999 年 12 月赫爾辛基高峰會上，歐盟各國決定於 2003 年以前成立一支在北約體制之外，以英、法、德三國為主，其他會員國為輔的「歐盟快速反應部隊」(European Union Rapid Reaction Force, ERRF)。²¹另一方面，2002 年 11 月的布拉格峰會中，北約領袖通過「布拉格能力承諾」(Prague Capabilities Commitment) 方案，計畫整編精簡北約武力結構，並成立北約反應部隊 (NATO Response Force, NRF)，希望藉此將北約「轉型」為對抗全球恐怖主義活動，以及因應 21 世紀國際安全需求的高效率軍事組織。²²

表三：北約與歐盟快速反應部隊之比較

	北約快速反應部隊 (NRF)	歐盟快速反應部隊 (ERRF)
所屬單位	北約 26 國	歐盟 27 國
宣佈／正式成軍日期	2002 年 11 月／同上	1999 年 12 月／2003 年 5 月
最高部署人數	25,000 人	60,000 人
部署時間	5-7 天	60 天
任務期限	1 個月至 2 年	1 年

資料來源：作者自行整理。

進一步比較發現，雖然歐盟積極構築獨立執行任務的軍事能力，但不論是在部署時間、執行能力、武器裝備等各方面，美國所領導的北約快速反應部隊皆略勝一籌，大規模軍事行動仍需依「柏林延伸協定」(Berlin plus Agreement) 向北約借用相關軍事資產。²³北約與歐盟快速反應部隊可比較

²¹ William Safire, "NATO or ERRF?" *The New York Times*, January 25, 2001, Sec. A, p.23; Jolyon Howorth, "European Defense and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?" *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, No.4 (2002), pp.765-789.

²² 在設計上，北約反應部隊在接到命令後要能在 5-7 天內部署到世界上任何需要的地方，支援部隊需在 30 天內到達，同時還要提高八大作戰能力，即防制核生化武器能力；情報、監視和目標獲取能力；空對地監視能力；指揮、控制與通信能力；戰略空、海投射能力；空中加油能力；作戰效能(包括精確制導武器和對敵防空系統的壓制)。2003 年 8 月，北約宣佈已達成初步作戰能力(Initial Operational Capability, IOC)；2006 年 11 月於拉脫維亞首都里加(Riga)所召開的會議中，北約不僅通過了未來轉型戰略等文件，並正式宣佈北約反應部隊已具有完全的作戰能力。

²³ Julian Lindley-French, "Can Europe Defend Itself?" *American Foreign Policy Interests*,

如上述表三。

最後，美歐在安全角色上的競逐，源於雙方任務性質的高度重疊。雖然 ESDI 自 1994 年起即做為規範美歐安全合作之基礎，但從歐盟與北約相繼提出之彼得堡任務以及戰略轉型文件視之，雙方在人道救援、維和行動以及危機處理等安全任務的高度重疊，已然成為歐盟與北約戰略衝突的導火線。²⁴例如，1998 年歐盟欲透過「聖馬洛宣言」將 ESDI 詮釋為加速歐盟軍事化，美國隨即發表 3D 立場予以警告，對西歐盟國背離北約軍事框架之行爲表示不滿。美國強調，ESDI 不應和北約安全職能有所「重複」（Duplicate）、不能和北約「脫勾」（Decouple），也不能對於非歐盟的北約會員國（特別指的是土耳其）有所「歧視」（Discriminate）。²⁵

值得注意的是，美國持續推動北約擴大與轉型，在新現實主義者眼中是合乎理性的作爲。易言之，蘇聯瓦解加速歐陸權力結構的變遷，面對來自傳統西歐盟國的戰略競爭，美國積極追求權力極大化，維持本國對歐洲安全事務的支配角色。是以，小布希擔任美國總統期間，積極推動北約東擴並建構歐洲飛彈防禦網，不惜與西歐盟國出現一些權力碰撞，此是體系結構壓力下的必然結果。然而，歐巴馬上任後，美國轉而加強修復美歐關係，並與俄羅斯發展更緊密的戰略合作，其歐陸戰略似有背離新現實主義之趨勢。由此觀之，美國的戰略選擇過程中，單就「權力因素」而言，已無法充分解釋當前美國對歐洲戰略的發展，領導人認知因素將是另一觀察的重點。²⁶

Vol.24, No.3 (2002), pp.215-222.

²⁴ Croci, *op. cit.*

²⁵ John Borawski, "NATO Beyond 2000: Flashpoint for European Security," *European Security*, Vol.9, No.2 (2000), pp.1-12.

²⁶ Ingo Peters, "ESDP as a Transatlantic Issue: Problems of Mutual Ambiguity," *International Studies Review*, Vol.6, No.3 (2004), pp.395-397.

參、新古典現實主義與美國對外戰略

冷戰結束後，為回應後實證主義的挑戰與質疑，部分現實主義者結合新現實主義國際體系之觀點，以及古典現實主義對國家差異之重視，發展成為新古典現實主義 (neo-classical realism)，進而開拓現實主義對外交政策研究的新視野。渠等認為，一國對外政策是國際體系層次和國家層次 (unit level) 之間複雜互動的結果，國內因素同樣能夠影響外交政策。²⁷

一、對外戰略選擇中的國內因素

「新古典現實主義」一詞最早由羅斯 (Gideon Rose) 提出，用以概括發展外交政策理論的現實主義學者。該學派反對新現實主義視「安全」為國家對外政策首要目標之觀點，認為該主張既沒有對不同國家的目標加以區分，也沒有考慮國家對外政策目標發生變化的情況，明顯帶有一種維持現狀的偏見 (status quo bias)。²⁸新古典現實主義者認為，國家對外政策的真正目標，在於最大限度地謀求自身的「國家利益」，並在力所能及的範圍內追求本國影響力的極大化。換言之，當國家相對力量上升時，它便在國外追求更大的影響力，而隨著國家相對力量的下降，國家的抱負和行動亦隨之趨於保守；其關鍵即在於領導人對「國家利益」的認知與解讀。²⁹

²⁷ Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol.51, No.1 (1998), pp.144-172.

²⁸ 新古典現實主義者史崔勒 (Randall Schweller) 在批評守勢現實主義者華特 (Stephen Walt) 「威脅平衡論」時指出，其同盟理論只把「安全」視為國家結盟的唯一動機，尚未考慮修正主義國家對財富、權力和威望等利益的殷切追求，明顯帶有一種維持現狀的偏見。參見：Randall Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bring the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol.19, No.1 (1994), pp.72-107.

²⁹ 史崔勒 (Randall Schweller) 為文指出，一國對外戰略受其國內因素所制約，包括菁英的共識、政權的脆弱性、社會的凝聚力和菁英的凝聚力等，但領導人對現存國際結構與本國國家利益的認知，仍是影響該國對外政策偏好的主要原因。Randall Schweller, "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol.29, No.2 (2004), pp.168-181.

誠如札卡瑞亞 (Fareed Zakaria) 所言，雖然新古典現實主義不否認「權力」在解釋國家對外行為上的功能，同意一國在國際體系中所處的相對位置決定其對外政策之框架，但要理解該國特定利益或政策選擇之確切意涵，則仍需分析外部環境壓力如何透過「決策者認知」等國內因素而發生作用。³⁰換言之，新古典現實主義在不損害現實主義核心概念和基本假設的前提下，主張以觀念 (idea) 做為「國家利益」與「戰略選擇」之間的中介變數 (intervention variable)，期能藉由對領導人認知因素的分析，讓現實主義理論更貼近於它所要解釋的現實世界。³¹

基於此，國際關係學界對於「戰略文化」的討論，即具有理論整合上的應用價值。³²戰略文化論者認為，文化因素限制了一國戰略選項，並影響該文化下決策社群之戰略認知與學習，故決策菁英即使面臨到類似的決策環境，不同的戰略文化背景將會產生不同的決策風格與戰略偏好。³³此論述恰與新古典現實主義觀點不謀而合，誠可做為其理論主張的重要補充，亦即透過對一國戰略文化之分析，來解釋其特定戰略作為之選擇。³⁴

³⁰ Fareed Zakaria, "Realism and Domesitic Politics: A Review Essay," *International Security*, Vol.17, No.1 (1992), pp.177-198.

³¹ Stephen Brooks and William Wohlforth, "Power, Globalization, and the End of the Cold War: Revaluating a Landmark Case for Ideas," *International Security*, Vol.25, No.3 (2000-2001), pp.5-53; William Wohlforth, "Realism and the End of the Cold War," *International Security*, Vol.19, No.3 (1994-1995), pp.91-129.

³² 此派學者挑戰現實主義「權力決定論」的假設，試圖補充傳統典範解釋國際政治現象之不足，而將「文化因素」納入國際安全與國際關係理論研究的相關文獻中，一般皆以 Nye 與 Lynn-Jones 的研究報告，作為總結早期研究成果之代表。參見：Joseph Nye and Sean Lynn-Jones, "International Security Studies: A Report on a Conference on the State of the Field," *International Security*, Vol.12, No.4 (1988), pp.5-27。

³³ 戰略文化相關之討論，請參見：Stephen Peter Rosen, "Military Effectiveness: Why Society Matters," *International Security*, Vol.19, No.4 (1995), pp.5-31; Elizabeth Kier, "Culture and Military Doctrine: France between the Wars," *International Security*, Vol.19, No.4 (1995), pp.65-93; Michael Desch, "Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies," *International Security*, Vol.23, No.1 (1998), pp.144-150; Jeffrey Lantis, "Strategic Culture and National Security Policy," *International Studies Review*, Vol.4, No.3 (2002), pp.87-113。

³⁴ 江憶恩 (Alastair Iain Johnston) 在其研究中指出，戰略文化歷經 80 年代早期、80 年代中期、

二、例外主義與美國的戰略文化

美國戰略文化主要受到「美國例外主義」(American exceptionalism)的影響。李維(Siobhan McEvoy-Levy)研究指出,例外主義是理解美國政治文化的重要途徑,各時期領導人皆以不同方式詮釋例外主義,藉以合理化其特定政策作為。³⁵立國至今,美國人一直把自己的國家看作一個獨特的文明體,並與世界其他國家存在本質上的差異,此即美國例外主義。例外主義進一步形成政治及民族認同,其主張美國人是上帝的選民,生活在山巔之城(city upon a hill),是自由的燈塔及民主的堡壘,肩負向外散播自由價值與民主制度之使命。同時,善與惡、好與壞、和平與戰爭、朋友與敵人等二分法思維(dichotomous view),也由此成為美國對外戰略的一個鮮明特點。³⁶

在周而復始的歷史實踐過程中,例外主義出現典範主義(exemplarism)與辯護主義(vindicationism)之間的辯論。³⁷一方面,二者雖共享清教徒使命感,但卻分別側重喀爾文教派(Calvinism)的不同面向:辯護主義主張美國為上帝挑選之人,肩負開創並散播自由民主之使命,並以政治彌賽亞(Political Messiah)自居;典範主義則強調人性的不完美,民主亦僅是

以及 90 年代等三個世代的演進,文化因素作為國家行為解釋之中介變數而非獨主變數(independence variable),已逐漸成為研究社群間的基本共識。參見:Alastair Iain Johnston, "Thinking about Strategic Culture," *International Security*, Vol.19, No.4 (1995), pp.36-43。

³⁵ Siobhán McEvoy-Levy, *American Exceptionalism and US Foreign Policy: Public Diplomacy at the End of the Cold War* (New York: Palgrave, 2001), p.23.

³⁶ Samuel Huntington, "American Ideals versus American Institutions," *Political Science Quarterly*, Vol.97, No.1 (1982), pp.1-37; Joseph Leggold and Timothy McKeown, "Is American Foreign Policy Exceptional? An Empirical Analysis," *Political Science Quarterly*, Vol.110, No.3 (1995), pp.369-384; James Chace, "The Dilemmas of the City upon a Hill," *World Policy Journal*, Vol.14, No.1 (1997), pp.105-107.

³⁷ 學界對例外主義二支派之用語各異,然一般皆採布蘭茲(Henry William Brands)提出之典範主義(exemplarism)與辯護主義(vindicationism)二字。參見:Henry William Brands, *What America Owes the World: The Struggle for the Soul of Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp.vii-ix。

一種生活方式的試驗，美國應致力完善自身制度以讓他國起而效尤。³⁸另一方面，雙方對於「進步」的觀點亦不相同：辯護主義結合啓蒙思潮（Enlightenment）的樂觀態度，認為透過積極且堅決的行動掃除發展障礙，即能促進各國政治與社會的進步；典範主義則秉持古典現實主義人性論主張，對於美國主導人類進步的能力，基本上抱持悲觀的看法。³⁹兩者主要差異如下表四：

表四：例外主義的二個面向

	辯護主義	典範主義
對美國民主的評價	美國民主為人類文明發展的最高階段，故肩負向外散播的神聖使命。	美國民主並不完美，僅是一種生活方式的試驗。
對人類進步的觀點	樂觀：美國有能力促進各國政治與社會的進步。	悲觀：美國缺乏主導人類進步的能力。
散播民主的方式	直接：透過對國際事務的積極參與，協助他國排除民主化之障礙。	間接：完善美國國內自由民主建設，讓他國學習並起而效尤。

資料來源：作者自行整理。

上述二派例外主義思維在美國歷史上交替出現，影響美國對其國際角色定位之認知，季辛吉（Henry Kissinger）稱之為十字軍與燈塔角色的競合（Crusader vs. Beacon），深刻描繪出各時期政府戰略選擇之文化意涵。⁴⁰表現在對外政策上，辯護主義強調美國責無旁貸的使命，主張透過對國際事務的積極參與，協助他國排除干擾進步之障礙以散播自由價值與民主制度，充分表現出對美國民主的自信；典範主義則強調完善美國國內

³⁸ Patrick Thaddeus Jackson, "Defending the West: Occidentalism and the Formation of NATO," *Journal of Political Philosophy*, Vol.11, No.3 (2003), pp.241-247.

³⁹ Jonathan Monten, "The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism, and Democracy Promotion in U.S. Strategy," *International Security*, Vol.29, No.4 (2005), pp.123-129.

⁴⁰ Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster, 1994), p.18.

自由民主建設，以間接達到促進全球民主之目的。⁴¹觀諸美國建國以來的對外政策作為，此二項爭辯中的途徑共存於美國歷史，而於不同時期各擅勝場。

三、美國對外戰略的分類及其內容

吾人進一步將例外主義置於新古典現實主義理論架構中討論，將有助於解釋美國對外政策之思維與選擇。首先，「相對權力」仍是國家對外行為的主要動因。新古典現實主義同意，權力強弱決定對外政策之框架：相對權力獲得提升，國家傾向於採取擴張性政策，提高國際影響力並追求更高層次的國家利益；當相對權力逐漸衰弱，國家將改行緊縮性政策，以有限的行動獲取有限的國家利益。⁴²克林伯格（Frank Klingberg）研究 1776 年至 1940 年間美國對外政策發現，當相對權力獲得提升之際，傾向於採取發動戰爭、擴張領土及干預他國內政等外向政策（extroversion）；而在相對權力逐漸衰弱時，美國則採取內向政策（introversion），專心於發展國內社會與經濟建設。⁴³

其次，新古典現實主義主張將「觀念因素」視為「國家利益」與「戰略選擇」之間的中介變數，據以解讀特定利益或政策的確切意涵。如上述，例外主義為美國政治文化的核心，各時期政治領導人所採取之「典範主義」或「辯護主義」立場，將形塑他對國家利益內涵、外交政策目標以及政策實踐途徑之認知。換言之，客觀實力的強弱雖能大致描繪出國家政策之方向，說明某時期政府是致力於開拓國際事務，還是專注於國內政經

⁴¹ David Callahan, *Between Two Worlds: Realism, Idealism and American Foreign Policy after the Cold War* (New York: Harper Collins Publisher, 1994), p.18; Seymour Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (New York: W. W. Norton & Company, 1996), pp.31-35; Montan, *op. cit.*, pp. 119-123.

⁴² Randall Schweller and William Wohlforth, "Power Test: Evaluating Realism in Response to the End of the Cold War," *Security Studies*, Vol.9, No.3 (2000), pp.68-73.

⁴³ Frank Klingberg, "The Historical Alternation of Moods in American Foreign Policy," *World Politics*, Vol.4, No.2 (1952), pp.239-273.

發展，但具體政策的產出仍取決於領導人對本國實力性質及其應用的主觀認知。因此，循新古典現實主義途徑觀察美國對外政策時，惟有明辨某一時期領導人例外主義思維取向，才能確切解讀特定利益或政策背後所代表的意義，進一步掌握相關具體政策內容。

例如，相對權力的提升讓雷根(Ronald Reagan)與柯林頓(Bill Clinton)政府皆採取外向政策，但前者強調辯護主義，持續以民主自由之名介入第三世界國家內政，尼加拉瓜案(Nicaragua case)即為一例；後者則落實典範主義思維，積極從事國內社會與經濟發展，並以柔性的人權外交途徑散播自由民主價值。此外，立國之初與一次大戰結束後，美國在國際上的相對權力與其他強權相去無幾，華盛頓(George Washington)在告別演說中表明「美國今後將避免任何條約和戰爭」，門羅政府(James Monroe)亦強調避免涉入歐洲事務，符合典範主義傳統；但是威爾遜(Woodrow Wilson)卻抱持著辯護主義的理想與使命感，在巴黎和會上主導國際聯盟之成立，積極提倡並散播民族自決的普世價值。⁴⁴

最後，在上述「相對權力」與「觀念因素」討論的基礎上，吾人可以進一步區分出下列四種不同型態的美國對外戰略(如下表五)。

表五：美國對外戰略的四個類型

	權力提升 Power rising	權力弱化 Power weakening
典範主義 Exemplarism	自由主義戰略	孤立主義戰略
辯護主義 Vindicationism	霸權支配戰略	理想主義戰略

資料來源：作者自行整理。

第一、霸權支配戰略：強調軍事能力與辯護主義的結合，主張以強硬手段實現其所認定的全球利益，甚而不惜更替某些非民主政權，主要以雷

⁴⁴ Dorothy Burne Goebel, *American Foreign Policy: A Documentary Survey 1776-1960* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961), pp.37-39, 66-67.

根政府為代表。第二、自由主義戰略：雖然擁有獨霸全球的影響力，但基於典範主義的政策思維，領導人傾向於使用經濟、貿易、外交等自由主義戰略追求民主價值，藉以取代傳統軍事手段，此主要以柯林頓政府為代表。第三、孤立主義戰略：在相對權力弱化以及典範主義的作用下，政府領導人將採取門羅政府式的外交政策，韜光養晦，並專注於國內政經發展。第四、理想主義戰略：由於相對權力不足以實現單邊政策，領導人改採威爾遜政府式外交政策，透過國際組織的積極參與以尋求散播自由民主之全球目標。上述四大戰略思維與詳細內容如下表六。

表六：戰略思維與內容之比較

	霸權支配戰略	自由主義戰略	孤立主義戰略	理想主義戰略
代表人物	雷根政府	柯林頓政府	門羅政府	威爾遜政府
主要目標	領導與支配	尋求國際合作	重視國內發展	成立世界政府
例外主義派別	辯護主義	典範主義	典範主義	辯護主義
政策類型	單邊／武力使用	多邊／外交談判	單邊／不干涉	多邊／共同治理
國家利益	美國治下和平	自由與和平並重	強化內部穩定	世界永久和平
散播民主方式	武力途徑／政權更迭	合作途徑／人權外交	孤立發展／民主模範	公民社會／全球民主
武力使用原則	先制攻擊 預防戰爭 圍堵政策	交往與擴大 選擇性介入	袖手政策	合作安全
國家權力的評估	提升／極大化	提升／合理化	弱化／孤立化	弱化／理想化

資料來源：作者自行整理。參考：William Kristol and Robert Kagan, "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol.75, No.4 (1996), pp.18-32; Barry Posen and Andrew Ross, "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," *International Security*, Vol.21, No.3 (1996/1997), pp.5-53; Eugene Gholz, Daryl Press and Harvey Sapolsky, "Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation," *International Security*, Vol.21, No.4 (1997), pp.5-48; Robert Tucker, "Woodrow Wilson's 'New Diplomacy'," *World Policy Journal*, Vol.21, No.2 (2004), pp.92-107.

肆、小布希時期的歐洲戰略思維與選擇

回顧 911 事件發生迄今國際情勢之發展，各界對美國霸權領導的態勢已無庸置疑。無論是 2001 年代號為「持久自由行動」(Operation Enduring Freedom)的阿富汗戰爭，抑或 2003 年發動的「伊拉克自由行動」(Operation Iraqi Freedom)，美國皆挾其無可匹敵之國力，對該國進行外科手術式的軍事行動，推翻當地政府並扶植親美政權，藉以支配並主導全球事務。誠如克魯瑟默 (Charles Krauthammer) 所言，美國霸權地位已非曇花一現的「單極時刻」(unipolar moment)，多極世界在可預見的未來裡都難以到來，因為美國已用實際行動締造了一個「單極時代」(unipolar era)。⁴⁵特別在新保守主義者眼中，美國有別於歷史上曾經出現過的帝國或霸權，其無可匹敵的政治、經濟、軍事與文化優勢，在可預見的未來裡無論硬權力或軟權力都能經得起考驗。⁴⁶

在新古典現實主義的理路下，吾人應如何理解小布希政府對外戰略思維？其對外戰略屬於何種類型？循此，美國對歐洲戰略具體規劃又為何？試分析如下。

一、新保守主義與小布希對外戰略思維

巴賽維 (Andrew Bacevich) 與寶卓摩 (Elizabeth Prodromou) 分析指出，911 事件讓新保守主義 (Neo-conservatism) 與小布希政府緊密結合，相關主張更在決策過程中發揮主導的作用。⁴⁷新保守主義強調美國責無旁貸的霸權義務，認為一旦美國所維持的國際規範及建制崩解，國際安全環

⁴⁵ Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment Revisited," *The National Interest*, No.70 (Winter 2002/2003), pp.5-17.

⁴⁶ Stephen Brooks and William Wohlforth, "American Primacy in Perspective," *Foreign Affairs*, Vol.81, No.4 (2002), pp.20-33.

⁴⁷ Andrew Bacevich and Elizabeth Prodromou, "God is not Neutral: Religion and U.S. Foreign Policy after 911," *Orbis*, Vol.48, No.1 (2004), pp.43-54.

境的轉變將無法預期。循此，「先制攻擊」與「民主促進」等單邊主義政策主張，由而成爲小布希政府對外戰略核心。⁴⁸但誠如蒙特（Jonathan Monten）所言，新保守主義的政策理念和實際作法，實與例外主義中的辯護主義觀點一致，並體現於政府官方文件及重要談話之中。⁴⁹

首先是對美國霸權良善本質的共識。辯護主義受喀爾文教派影響，主張美國爲上帝挑選的政治彌賽亞，肩負散播普世價值的神聖使命；新保守主義也認爲，美國國家利益和全球利益一致，它在追求自身利益的同時可以實現他國利益，並以全人類福祉爲依歸。⁵⁰舉例而言，美國前任國務卿萊斯（Condoleezza Rice）曾於布希上任前撰文指出：美國自二次大戰結束以來對國家利益的追求，促成了更繁榮、更民主的世界，這是因爲美國追求國家利益的同時，將創造有利於促進自由價值、市場經濟以及和平穩定的國際環境。⁵¹另外 2002 年「美國國家安全戰略」(National Security Strategy 2002) 前言亦強調，美國應透過無可比擬的軍事、經濟和政治影響力，促進全球安全與自由民主之發展。⁵²

其次是對文明發展的樂觀期待。辯護主義秉持啓蒙思潮下進步主義的

⁴⁸ 新保守主義曾在雷根政府時期大行其道，柯林頓執政期間蛰伏於社會基層，並於布希上任後成爲美國推動對外政策的主要力量。其中尤以新美國世紀計畫(Project for the New American Century, PNAC)組織最爲重要，主要成員一方面成爲小布希政府的重要閣員，例如副總統錢尼(Dick Cheney)、國防部部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)以及副部長伍弗維茲(Paul Wolfowitz)等，一方面成立推動新保守理念的重要智庫。Robert Kagan and William Kristol, *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy* (San Francisco: Encounter Books, 2000); Robert Kagan, "The World and President Bush," *Survival*, Vol.43, No.1 (2001), p.7.

⁴⁹ Monten, *op. cit.*, pp.143-144.

⁵⁰ James Chace, "Imperial America and the Common Interest," *World Policy Journal*, Vol.19, No.1 (2002), pp.1-9; Edward Rhodes, "The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda," *Survival*, Vol.45, No.1 (2003), p.131-154.

⁵¹ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol.79, No.1 (2000), pp.45-62.

⁵² White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2002*, September 17, 2002.

樂觀思維，認為只要移除發展的障礙，自由民主將是全人類共同追求的普世價值；新保守主義亦主張，惟有撤換壓迫人民的極權政府，自由和民主才能普遍獲得落實，並於美伊戰爭中貫徹該理念。⁵³舉例而言，小布希在2002年1月29日的國情咨文（State of Union）中提到：當前美國有機會讓世界朝向持久和平的價值邁進，美國將透過捍衛自由和正義來發揮主導作用，因為這些價值對所有人而言都是顛撲不破的真理。在2002年《美國國家安全戰略》亦強調：二十世紀自由與極權的鬥爭，終究是自由民主獲得絕對勝利，這些價值的散播，將讓這個世界變得更安全更美好，因此美國要積極把民主、發展、市場機制和自由貿易的希望，帶到世界的各個角落。⁵⁴

第三、兩者對美國支配全球民主化皆充滿自信。辯護主義強調，美國不僅有意願，更有能力擔負起改變世界的使命；新保守主義者則期許小布希政府繼承共和黨傳統，效法冷戰時期雷根政府對外戰略之作爲，履行責無旁貸的全球領導責任。⁵⁵舉例而言，2006年公布之「美國四年期國防總檢」（Quadrennial Defense Review Report, QDR）更把「形塑處於戰略十字路口國家之選擇」（shaping the choices of countries at strategic crossroads）列爲美國國防部優先工作之一，展現出美國主宰新世紀國際安全環境之決心。緊接著公布的2006年「美國國家安全戰略」（National Security Strategy 2006）進一步指出，當前美國處於「恐懼與自信」的交叉路口—小布希政

⁵³ Robert Jervis, "Understanding the Bush Doctrine," *Political Science Quarterly*, Vol.118, No.3 (2003), pp.366-369; Claes Ryn, "The Ideology of American Empire," *Orbis*, Vol.47, No.3 (2003), pp.383-397.

⁵⁴ White House, "President Delivers the State of the Union Address," <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>; White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2002*, September 17, 2002, pp.i, 1.

⁵⁵ William Kristol and Robert Kagan, "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol.75, No.4 (1996), pp.18-32; George Perkovich, "Bush's Nuclear Revolution: A Regime Change in Nonproliferation," *Foreign Affairs*, Vol.82, No.2 (2003), pp.2-8; Peter Bender, "America: The New Roman Empire?" *Orbis*, Vol.47, No.1 (2003), pp.145-159.

府選擇後者，亦即不斷透過擴張國力來因應全球安全的威脅與挑戰。⁵⁶換言之，新保守主義與美國例外主義思潮中的辯護主義，在理念與作法上本無二致。

二、辯護主義下小布希歐洲戰略之規劃畫

誠如新保守主義代表卡根(Robert Kagan)和克里斯托(William Kristol)所言，美國霸權是推動全球正義的基本前提；弗格遜(Niall Ferguson)亦指出，如果美國放棄當前的領導角色，代之而起的不是歐洲、中國、回教世界或聯合國，而是猶如中古世紀黑暗時代(Darken Age)般權力真空的無政府世界。⁵⁷依據本文對美國外交戰略的分類，小布希對外戰略類型屬於「霸權支配戰略」，亦即透過全方位的霸權能力對外散播民主自由，以實現美國主宰下和平的終極目標。⁵⁸

換言之，在美國霸權實力與新保守主義的強勢主導下，面對當前美歐戰略矛盾與歐陸安全威脅，辯護主義思維將促使小布希政府採取單邊主義的「霸權支配戰略」，進一步鞏固美國在歐洲地區的支配地位。循此，小布希政府歐洲戰略主線朝著二個方向發展，一是調整跨大西洋同盟關係，二為處理北約東擴下歐陸戰略圍堵問題。

(一) 跨大西洋兩岸關係的調整

一般而言，軍事上的絕對優勢有利於霸權政策的推動，但若同盟內部

⁵⁶ US Department of Defense, *2006 Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, pp.3, 27-32; White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2006*, March 16, 2006, pp.i-ii, 1.

⁵⁷ Robert Kagan and William Kristol, "The Present Danger," *The National Interest*, No.59 (Spring 2000), p.57; Niall Ferguson, "A World without Power," *Foreign Policy*, No.143 (July/August 2004), pp.32-39.

⁵⁸ John Ikenberry and Charles Kupchan, "Liberal Realism," *The National Interest*, No.77 (Fall 2004), pp.38-49; Richard Lowry, "Reaganism vs. Neo-Reaganism," *The National Interest*, No.79 (Spring 2005), pp.35-41; Robert Cooper, "Imperial Liberalism," *The National Interest*, No.79 (Spring 2005), pp.25-34.

挑戰霸權力量的國家增多，將意味著決策過程交易成本大幅增加，而令霸權國更傾向於採取單邊主義行動。⁵⁹以 2003 年美伊戰爭為例，在德法兩國聯合俄羅斯公然反對下，北約內部出現和平解決與軍事打擊之爭的「裂痕」。由於無法凝聚成員共識，循 1991 年波灣戰爭模式行使北約集體防衛權，終而迫使美國採取單邊主義行動，加劇大西洋兩岸關係的惡化。因此，面對美歐之間的戰略矛盾與分歧，小布希政府開始重新評估跨大西洋聯盟的有效性。

事實上，由誰主導歐洲安全事務的問題，冷戰結束後即已在學界與政界引起激烈的爭辯。歐洲安全事務主導權之爭，更發展成爲「大西洋路線」（Atlanticism）與「歐洲路線」（Europeanism）的論戰：前者主張將歐洲安全託付以美國爲首的北約組織，強調唯有行之有年的美國領導機制，才足以應付後冷戰紛至沓來的安全威脅；⁶⁰後者則支持歐盟加速整合進程，建構出足以確保和平穩定的自主防衛能力，以落實多極世界（multilateral system）之理想目標。⁶¹大致上，支持大西洋路線者，主要爲英國、西班牙與中東歐地區之親美國家；支持歐洲路線的國家，則是以德國、法國爲首的歐洲傳統大國。

該論戰隨著歐盟 CFSP 與 ESDP 整合的深化，進一步演變成跨大西洋同盟的信任危機。2003 年美伊戰爭前夕，德國與法國在北約和安理會公然反對美國出兵後，前國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）提出新／舊歐洲二分的觀點，顯示美國選擇以經營中東歐國家，取代過去和西歐盟國的安

⁵⁹ Neta Crawford, "The Road to Global Empire: The Logic of U.S. Foreign Policy after 911," *Orbis*, Vol.48, No.4 (2004), pp.702-703.

⁶⁰ Ronald Asmus et. al., "Building a New NATO," *Foreign Affairs*, Vol.72, No.4 (1993), p.31; James Goldgeier, "NATO Expansion: The Anatomy of a Decision," *Washington Quarterly*, Vol.21, No.1 (1998), pp.85-102; Stuart Croft et. al., "NATO's Triple Challenge," *International Affairs*, Vol.76, No.3 (2000), p.506.

⁶¹ Ivo Daalder, "The End of Atlanticism," *Survival*, Vol.45, No.2 (2003), pp.147-166; European Commission, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy* (Brussels: European Commission, 2003), pp.11-14.

全合作。⁶²例如，在伊拉克戰後的維和行動中，美國即刻意排除法、德等舊歐洲國家的參與，而將國際維和部隊交由戮力支持美國的波蘭指揮管制。⁶³由此觀之，歷經美伊戰爭前後的政治與外交衝突，跨大西洋聯盟前途已面臨嚴重挑戰。

（二）北約東擴與戰略圍堵

北約東擴是美國全球戰略和歐洲戰略的延伸，美國自始至終是北約東擴的倡導者和推動者。這是由於「東擴」在加強北約對歐洲局勢主導地位的同時，還強化了美國對北約以及對歐洲國家政治、軍事等方面的控制。在北約東擴的進程中，新加入北約的中東歐國家一般都奉行親美路線，這為美國操縱北約和歐洲局勢提供了便利和籌碼。舉例而言，911事件發生後，波羅的海三國主動配合北約部署，或派部隊前往中亞，或派兵參加阿富汗行動，積極參與美國主導的反恐行動。2003年美國對伊拉克軍事行動履遭德、法等國阻撓之際，中東歐的新會員國卻紛紛表示支持。

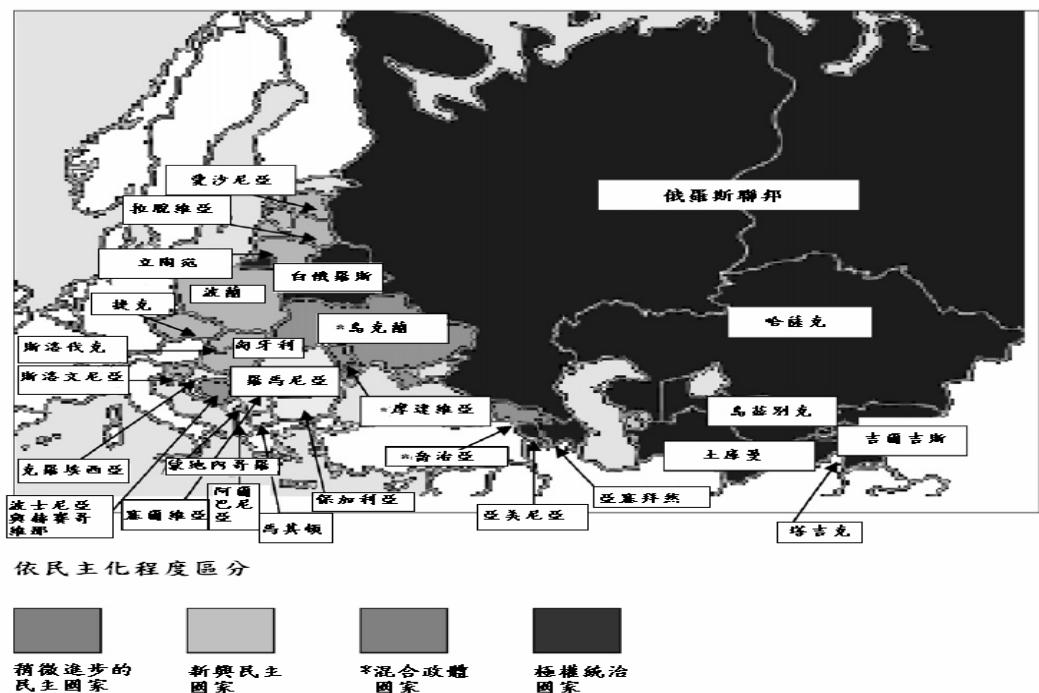
北約自1949年成立迄今已完成六次擴大。2009年4月2日阿爾巴尼亞與克羅埃西亞正式加入北約後，目前會員已達28國，波羅的海基本上成為北約的內海，黑海、裏海甚至高加索地區，也已納入北約影響範圍之中，這對美國長期控制歐亞、同時掌控大西洋與太平洋等方面，都有鞏固美國單極霸權的積極作用。當前，北約東擴的腳步絲毫未見停頓跡象，許多和北約維持和平夥伴關係的中東歐及中亞國家，皆持續和北約商談入會事宜。

冷戰結束至今，雖不曾出現與美國實力相當的競爭對手，但基於以下二項理由，俄羅斯仍是當前美國全球利益的頭號挑戰者：其一，俄羅斯雖然稱不上經濟強國，但安理會否決權賦予它政治大國地位，任何國際事務

⁶² Allin, *op. cit.*, pp.649-663; Bluth, *op. cit.*, pp.871-892.

⁶³ “Revitalising Old Europe,” *Economist*, Vol.366, No.8315 (2003), p.72; Timothy Edmunds, “NATO and Its New Members,” *Survival*, Vol.45, No.3 (2003), pp.145-166.

的推動皆須獲得其首肯；其二，俄羅斯核武庫存與常規軍力亦僅次於美國，對外軍售的影響力亦不容小覷。小布希上任後，俄羅斯雖未被歸入「邪惡軸心」之列，但它非民主大國的地位以及對美國國家利益的潛在威脅卻無庸置疑。因此在辯護主義善惡二分的戰略思維下，藉北約東擴對俄羅斯所進行的「軟／硬圍堵」亦成為小布希對歐洲戰略的一環。軟圍堵是指透過各種經貿與反恐合作向前蘇聯國家滲透，積極運作並促成該地區民主化，徹底切斷俄羅斯對這些國家的政治與軍事影響力，體現於中東歐陸續爆發的顏色革命，包括 2003 年喬治亞「玫瑰革命」、2004 年烏克蘭的「橙色革命」以及 2005 年吉爾吉斯的「鬱金香革命」。中東歐民主化對俄羅斯構成的軟圍堵，可以下圖二表示：



圖二 北約東擴對俄羅斯的軟圍堵

資料來源：Adrian Basora, "Must Democracy Continue to Retreat in Postcommunist Europe and Eurasia?" *Orbis*, Vol. 52, No.1 (2008), p.4.

硬圍堵則是指傳統軍事意涵的包圍政策。冷戰時期美國透過軍事圍堵，不僅成功防堵蘇聯共產勢力向外擴張，最後更加速了華沙集團的崩解。在辯護主義的戰略思維下，小布希政府嘗試複製冷戰經驗，透過硬圍堵抑制俄羅斯潛在的軍事威脅。事實上，硬圍堵與軟圍堵互為表裡，惟有推動中東歐國家民主化並吸收進入北約，軍事力量的前進部署才能得以落實；北約軍事嚇阻能力的完善，亦是中東歐民主化的可靠保障。此外，為進一步壓縮俄羅斯地緣戰略空間，近年來美國更積極推動在北約新成員國境內部署彈道飛彈防禦系統，幾經外交折衝，北約已於 2008 年 8 月在波蘭境內部署 10 枚陸基攔截飛彈，⁶⁴成功建立有利於美國霸權支配的地緣態勢。

更甚者，2003 年發動美伊戰爭所依據的「先制攻擊」戰略，已打破聯合國憲章第 2 條第 4 款明文規定之武力使用原則。此意味小布希政府即使在沒有實際遭受武裝攻擊的情況下，仍將以「排除迫切威脅」為由，援引習慣國際法（Customary International Law）中的先制自衛（Preemptive self-defense）權利，對目標國採取先發制人的軍事行動。⁶⁵據此，美國在歐洲地區貫徹「霸權支配戰略」之際，「先制攻擊」確能提升其武力使用的自由度，有效根除「被認定」的恐怖組織，打擊不友善的流氓國家，甚至更替某些具敵意的政權，以求加速美國主宰下之和平早日到來。⁶⁶

⁶⁴ <http://www.globalsecurity.org/space/library/news/2008/space-080702-voa01.htm>

⁶⁵ Francois Heisbourg, "A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences," *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.2 (2003), pp.75-88; Miriam Sapiro, "Iraq: The Shifting Sands of Preemptive Self-Defense," *The American Journal of International Law*, Vol.97, No.3 (2003), p.600.

⁶⁶ 國際法學者主張，若依卡若琳號案例所奠定之「先制自衛」原則視之，則布希政府所認知的先制攻擊，實則屬於「預防戰爭」(preventive war)之範疇，而非習慣國際法所認定之先制自衛，不具任何國際法合法性基礎。參見：Lawrence Freedman, "Prevention, not Preemption," *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.2 (2003), p.107; Michael Lind, "Beyond American Hegemony," *National Interest*, No.89 (May/June 2007), p.11.

伍、歐巴馬對歐洲戰略的思維與調整

歐巴馬上台後，面對來自全球金融海嘯對美國的衝擊，以及過去單邊主義強勢作為下與盟邦之間的嫌隙，民主黨政府展現出截然不同的行事風格。就職以來，歐巴馬接連訪問歐洲、中東、俄羅斯、非洲與中國，積極強化與舊盟邦之間的合作關係，同時結交新夥伴。特別是修補跨大西洋同盟以及推動美俄戰略合作，除反映出對外戰略思維的轉變，更突顯美國在歐洲戰略上的調整與重視。歸結歐巴馬執政迄今相關政策理念與作為，一般皆以「巧實力」（smart power）做為其對外戰略思維的代名詞。

一、「巧實力」與歐巴馬對外戰略思維

「巧實力」一詞最早是由人權觀察組織（Human Rights Watch）首席運長諾賽爾（Suzanne Nossel）提出，旨在反思小布希單邊主義的外交作為，並期許美國政府能回歸自由國際主義（liberal internationalism），在盟邦、國際建制、謹慎手段與道德力量的基礎上，追求美國國家利益。⁶⁷其後，奈伊（Joseph Nye）陸續就「巧實力」發表相關論文，並與阿米塔吉（Richard Armitage）組成「巧實力委員會」（CSIS Commission on Smart Power），進一步在「一個更為聰明與安全的美國」（A Smarter, More Secure America）報告中說明「巧實力」概念意涵與實際應用。⁶⁸

誠如美國現任國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）在提名聽證會所言，處

⁶⁷ Suzanne Nossel, "Smart Power," *Foreign Affairs*, Vol.83, No.2 (2004), pp.131-142.

⁶⁸ 奈伊與阿米塔吉認為，「巧實力」不屬於硬權力或軟權力，而是將二者巧妙結合的整合性戰略。因此，「巧實力」不僅強調強大軍力的必要性，同時亦全面擴大對盟邦、夥伴以及國際建制的關注，進而擴張美國的影響力，建立其行為的正當性。該份報告建議美國新政府領導人應推行「巧實力」戰略，透過對「全球財」（Global Good）的投資，聚焦於盟邦、全球發展、公共外交、經濟整全、科技與創新等五個領域政策之發展，使美國能成為更聰明的強權。參見：Richard Armitage and Joseph Nye, "A Smarter, More Secure America," *Report of the CSIS Commission on Smart Power*, November 6, 2007, p.7。

於急速轉型的世界中，新政府惟有善用「巧實力」，靈活運用政治、經濟、軍事、外交、法律及文化等領域的所有政策工具，才能開創外交新局，重振美國的全球領導地位。⁶⁹美國副總統拜登（Joe Biden）在德國出席慕尼黑安全會議時亦強調「美國需要世界」，並決心在同其他國家的關係中確定新的基調，進行接觸、傾聽和磋商。⁷⁰歐巴馬在接受美國公共電視「新聞出擊」（News Hour with Jim Lehrer）節目專訪時進一步指出，有別於小布希執政時期對軍事安全的關注，新政府將在外交（diplomacy）發展（development）和國防（defense）三者間取得平衡。⁷¹

不諱言，面對國內與國際的多重挑戰，上述「巧實力」與「3D」政策理念的提出，正反映歐巴馬政府汲取柯林頓政府主推「軟權力」外交的經驗，以及小布希政府信奉「硬權力」外交的教訓。因此，新政府將「巧實力」列為指導外交實踐的重要理念，意在為重振美國經濟創造良好的國際環境，並修復美國的國際形象，進而捍衛美在全球的利益。從歐巴馬入主白宮以來一系列的外交舉動可知，「巧實力委員會」提出的建議已經或正在付諸實施，徹底否定小布希政府「非敵即友」的二元論思維。

值得注意的是，如果以美國例外主義進行分析，歐巴馬的「巧實力」與「3D」外交之理念與作法，皆與典範主義主張一致。

⁶⁹ Senate Foreign Relations Committee, *Statement of Senator Hillary Rodham Clinton, Nominee for Secretary of State*, January 13, 2009.

⁷⁰ Remarks by Vice President Biden at 45th Munich Conference on Security Policy, February 7, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/RemarksbyVicePresidentBidenat45thMunichConferenceonSecurityPolicy/

⁷¹ 歐巴馬受訪原文為：“We've been thinking very militarily, but we haven't been as effective in thinking diplomatically, we haven't been thinking effectively around the development side of the equation.”參見：“Newsmaker: Obama Outlines Goals for Afghanistan, Iraq,” *PBS News Hour*, February 27, 2009, http://www.pbs.org/newshour/bb/politics/jan-june09/obamainterview_02-27.html。其後，美國政治評論家多以「3D Strategy」做為歐巴馬政府對外政策的代名詞。參見：Francis Njubi Nesbitt, “Hearts and Minds and Empire,” *Foreign Policy In Focus* (March 20, 2009)。

首先，二者皆對美國式民主採取保留的態度。典範主義強調人性的不完美，民主亦僅是一種生活方式的試驗，美國應致力完善自身制度以讓他國起而效尤；歐巴馬政策理念亦反思過去小布希政府「民主促進」戰略的教訓，不主張將美國民主制度強加於其他國家。2009年11月，歐巴馬在上海與中國青年對話中表示：美國支持世界各地的核心價值，不尋求把任何政治體制強加給任何國家，但言論自由、宗教自由、資訊自由及政治參與等原則，也不應是美國所獨有，而是所有人民都能享受的普世權利。⁷²由此觀之，歐巴馬雖推崇美國民主的可貴，期許民主自由原則能普及至全球各地，但同時也表達對他國核心價值的尊重，不認為美國有權強加政治制度於任何國家。

其次，二者都不認為美國具有單方面主導全球發展的能力。典範主義則秉持古典現實主義人性論主張，對於美國主導人類進步的能力，基本上抱持悲觀的看法；歐巴馬政策理念亦指陳美國片面行事之缺失，主張透過多邊合作途徑，與他國共同參與國際事務。歐巴馬就任前曾撰文指出，美國過去經常在國際議題上與盟邦意見相左，但為了因應共同威脅並促進共同安全，美國需要重建與盟邦、夥伴及國際建制之間的關係。在總統就職典禮中，歐巴馬亦重述此一立場，強調美國的國力因謹慎使用而強大，未來將和盟友及昔日對手密切合作。⁷³換言之，歐巴馬瞭解單憑美國一己之力，仍無法在國際政治現實中充分實現美國國家利益，與盟邦之間的合作勢在必行。

最後，兩者皆主張美國應奉行自我克制的政策，致力於完善國內政治、經濟與社會建設。典範主義強調完善美國國內建設，以做為其他國家

⁷² Remarks by President Barack Obama at Town Hall Meeting with Future Chinese Leaders, Museum of Science and Technology, Shanghai, China, November 16, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders>

⁷³ Barack Obama, "Renewing American Leadership," *Foreign Affairs*, Vol.86, No.4 (2007), pp.2-16; White House, *President Barack Obama's Inaugural Address*, January 21, 2009.

之楷模，間接達到促進全球民主之目的；歐巴馬政策理念除要求新政府振興國內經濟，亦主張向外推展自由貿易的利益，透過對外援助來獲得世界各國的支持。2009年2月，歐巴馬在國會參眾兩院發表首次國情咨文中強調：儘管美國經濟可能已經被削弱，信心亦已發生動搖，但是美國必將復甦、重生且比以往更為強大。因此，民主黨政府不僅要振興經濟，更要為持久繁榮奠定新的基礎。⁷⁴循此，在金融海嘯襲捲各國之際，由內而外重建全球經濟秩序，儼然成為歐巴馬政府對外政策理念的重要部分。

二、典範主義下歐巴馬對歐戰略的調整

歷經九一一事件與阿富汗及伊拉克兩場戰爭，雖然美國在盟邦關係及國際建制上備受考驗，金融海嘯對美國經濟的衝擊更不在話下，但就客觀事實而言，美國綜合國力仍處於全球稱霸的狀態。但誠如前文分析，不同於小布希採取「辯護主義」的思維，新政府相關理念與作法和美國例外主義中的「典範主義」一致。因此，依本文就美國對外戰略的分類，歐巴馬政府與過去柯林頓政府相同，皆屬於「自由主義戰略」類型。

該戰略在多邊主義的指導原則下，旨在透過國際合作與選擇性介入的方式參與國際事務，並以促進自由貿易做為實現國家利益的主要途徑。歐巴馬上任後，前往歐洲、拉丁美洲、中東、亞洲訪問，並對美國過去的作為表示歉意，承認美國和一些多邊組織的關係脫節，展現出融入國際社會的積極態度。這些在國際舞台上「非比尋常」的外交努力，甚至讓歐巴馬榮獲2009年「諾貝爾世界和平獎」，進一步將「自由主義戰略」推至巔峰。

對歐戰略方面，小布希執政8年期間所奉行「霸權支配」，不僅讓跨大西洋同盟內部對立日深且矛盾，與俄羅斯的關係更因北約東擴、飛彈防

⁷⁴ Joint Session of Congress, *Remarks of President Barack Obama-As Prepared for Delivery*, February 24, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Address-to-Joint-Session-of-Congress

禦計畫、喬治亞衝突等事件而降至冷戰結束以來的新低點。因此，為確保良性競爭與國際合作所需的互信基礎，歐巴馬政府在「自由主義戰略」思維下，大幅調整美國對歐戰略規劃，具體表現在改善與歐洲盟邦之間的關係，以及推動與俄羅斯的雙邊戰略合作。

（一）改善美歐同盟合作關係

2009年3月31日，歐巴馬啓程前往歐洲，開始就任以來的首次出訪，行程涵蓋英國、法國、德國、捷克及土耳其，同時參加在倫敦舉行的20國集團會議（G20）以及北約峰會。一般認為，歐巴馬此行有助於改善跨大西洋兩岸政治氛圍，並與法德等國修復因伊拉克戰爭而降至谷底的雙邊關係，重啓美歐在北約架構下的同盟合作。美歐關係的明顯轉變，可以從以下事例看出端倪：

首先，在倫敦參加G20峰會期間，歐巴馬會晤了英國首相、印度總理、中國國家主席、俄羅斯總統以及沙烏地阿拉伯國王等等。歐巴馬表示此行是他的「傾聽之旅、學習之旅」，目的在於化解美方與各國之間的歧見，促成國際合作以因應全球金融危機。因此，雖然歐巴馬推動各國增加政府開支以刺激經濟的主張，未被歐洲各國所接受，但G20國家仍承諾增加國際貨幣基金（IMF）的資金，協助經濟陷入困境的開發中國家。⁷⁵

其次，歐巴馬在北約峰會上亦獲得可觀的外交成果。一是他爭取到歐洲盟國對美國「阿富巴新戰略」（Af-Pak Plan）的支持，北約將首度在歐洲領土外執行重大軍事行動，進一步孤立蓋達組織（Al-Qaeda）和塔利班政權（Taliban）。⁷⁶二是調和部分國家對新任北約秘書長人選的分歧，在

⁷⁵ Stephen Fidler et. al., "World Leaders Agree on Global Response: Accord in London Quadruples Funding to the IMF, but Delays Decisions on Many Divisive Issues," *The Wall Street Journal*, April 3, 2009, A7.

⁷⁶ 2009年3月27日，美國總統歐巴馬在白宮宣佈「阿富汗新戰略」，旨在打擊蓋達組織，改善當地安全形勢，以確保美國不再遭受恐怖襲擊。根據這項戰略，除向阿富汗增兵17000人的作戰部隊，並在春末前再增派約4000名兵力，以便將軍事行動重點轉向訓練

歐巴馬斡旋之下，拉斯穆森（Anders Fogh Rasmussen）的提名最後獲得通過。第三是凝聚西歐國家對北約的向心力，峰會結束後的次日，北約成員國在德法邊界紀念北約成立 60 週年，法國總統薩科齊（Nicolas Sarkozy）宣布將帶領法國重返北約，此舉無疑是對歐巴馬政府歐洲戰略的肯定。⁷⁷

最後，美國亦藉機向歐洲各國宣示反核武擴散的決心。在捷克首都布拉格召開的美歐峰會中，歐巴馬除了與歐盟成員討論美國在歐洲部署飛彈防禦系統的計畫，同時發表一篇呼籲全球控制核武擴散的重要演說。他在演說中指出，「核武的存在是冷戰遺留下的危險資產」，作為唯一使用過核武的國家，美國有道德義務採取行動，消除核武。因此，美國將採取讓世界走向無核方向的具體步驟，結束冷戰思維，降低核武在國家安全中的作用，並鼓勵其他國家起而效尤。歐巴馬承諾，新政府將積極推動美國國會批准「全面禁止核試驗條約」（Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, CTBT），並重啓與俄羅斯共同削減核武的談判。⁷⁸2010年4月美俄雙方再度簽署劃時代條約，承諾將大幅度裁減核武，使得擁有全球核武總量 90% 的美俄雙方最多只能部署 1550 枚彈頭，此較 2002 年訂定的上限大幅減少 30%。⁷⁹

（二）推動與俄羅斯雙邊戰略合作

並擴大阿富汗安全部隊。此外，美國將要求國會通過議案，在今後五年內，每年向巴基斯坦提供 15 億美元援助金，並敦促北約盟國增派軍事訓練人員。參見：White House, *Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan*, March 27, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan.

⁷⁷ Paul Reynolds, "NATO at 60: New Doctrine for New Threats," *BBC News*, April 3, 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7980897.stm>; Noah Barkin and Crispian Balmer, "NATO Agrees New Chief at Riot-scarred Summit," *Reuters*, April 5, 2009.

⁷⁸ Helene Cooper and David Sanger, "Obama Seizes on Missile Launch in Seeking Nuclear Cuts," *The New York Times*, April 6, 2009, A1.

⁷⁹ 胡若愚，〈無核世界：理想與現實〉，
http://news.xinhuanet.com/world/2010-04/09/c_1223831.htm。

歐巴馬上任後，美俄雙方領導人即互相釋出善意。2009年歐巴馬曾經致函俄羅斯總統麥德維杰夫（Dmitri Medvedev），承諾若俄國願意協助阻止伊朗發展核武，美國願意撤除在歐洲部署新飛彈防禦系統的計畫。國務卿希拉蕊還在美俄外長會晤晚宴上，與俄外長拉夫羅夫共同按下印有英俄文「重啓」字樣按鈕，象徵美俄關係開啓新篇章。歐巴馬訪歐期間，美俄領導人進一步在 G20 峰會中達成共識，宣布兩國將立即開始「削減和限制進攻性戰略武器條約」談判。⁸⁰一般認為，在世界局勢飛速變化的今天，美俄兩個大國領導人會晤，對未來世界局勢走向也會產生深遠影響。

2009年7月，歐巴馬對俄羅斯進行首次訪問，歐巴馬表示要改變小布希政府對俄政策，致力於重新啓動與俄羅斯的關係，因為美俄擁有許多共同利益。麥德維杰夫則回應指出，兩個世界大國應在經濟、科技、文化方面尋求新型、廣泛、互惠的合作領域。⁸¹莫斯科峰會結束後，兩國總統簽署「削減和限制進攻性戰略武器條約」的框架文件，以代替 1991 年美蘇簽署的舊條約，同意在 7 年內將各自核彈頭數量減至 1500 到 1675 枚，長程飛彈減至 500 到 1100 枚。此外，為支持歐巴馬反恐新戰略的實施，俄國亦同意美軍軍機取道其領空，每年以 4500 架次為阿富汗境內的北約部隊運送兵員及武器。⁸²

2009年9月，歐巴馬正式宣布放棄美國在東歐部署飛彈防禦網的計畫。由於在波蘭和捷克部署攔截飛彈及雷達，一直是小布希政府歐洲嚇阻戰略重要的一環，但新政府考量客觀環境的機遇與限制，決定改在地中海部署神盾艦飛彈系統取代，杜絕伊朗中、短程飛彈對美國歐洲駐軍和盟邦的威脅。歐巴馬此一戰略調整，除有助於尋求俄國支持制裁伊朗發展核

⁸⁰ "G20 Summit: US and Russia Agree to Cut Their Nuclear Arsenals,"

<http://www.telegraph.co.uk/finance/financetopics/g20-summit/5089956/G20-summit-US-and-Russia-agree-to-cut-their-nuclear-arsenals.html>

⁸¹ "US and Russia Agree Nuclear Cuts," <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8136918.stm>

⁸² Clifford Levy and Peter Baker, "U.S.-Russia Nuclear Agreement is First Step in Broad Effort," *The New York Times*, July 7, 2009, A1.

武，亦能實質提升美俄雙邊軍事互信。對此，不僅俄羅斯當局公開表示歡迎，歐洲各國領袖亦在歐盟高峰會議中咸表支持。⁸³

表七 小布希與歐巴馬對歐戰略之比較

	小布希	歐巴馬
相對國力評估	提升／極大化	提升／合理化
例外主義派別	辯護主義	典範主義
對外戰略類型	霸權支配戰略	自由主義戰略
跨大西洋兩岸關係	<p>衝突</p> <ul style="list-style-type: none"> ┆ 德法等國在安理會及北約中反對美國對伊拉克出兵。 ┆ 歐盟中大西洋路線／歐洲路線的對立。 ┆ 前任國防部長區分新歐洲／舊歐洲，積極經營中東歐國家。 	<p>改善</p> <ul style="list-style-type: none"> ┆ G20 倫敦峰會中各國允諾增資 IMF 以因應全球金融危機。 ┆ 北約峰會中歐洲各國公開支持美國「新阿富汗戰略」，並在歐巴馬斡旋下通過新秘書長任命。 ┆ 法國總統於北約成立 60 週年紀念日宣佈重返北約。 ┆ 布拉格美歐峰會中歐巴馬發表「無核世界」演說。
美俄雙邊關係	<p>衝突</p> <ul style="list-style-type: none"> ┆ 積極推動北約東擴，吸收中東歐國家入會，並公開支持中亞顏色革命，以遂行「軟圍堵」政策。 ┆ 在波蘭與捷克境內部署飛彈防禦系統，落實歐陸「硬圍堵」政策。 ┆ 將「先制攻擊」做為落實對外戰略目標的政策工具。 	<p>改善</p> <ul style="list-style-type: none"> ┆ 公開宣示「重啓」美俄戰略合作，並在 G20 峰會中與俄國總統達成裁減核武之共識。 ┆ 莫斯科峰會上簽署「削減和限制進攻性戰略武器條約」框架協議文件。 ┆ 俄國同意美軍軍機取道其領空，向北約駐阿富汗部隊運送兵員及武器。 ┆ 美國宣佈取消東歐飛彈防禦計劃，改在地中海部署神盾艦飛彈系統。

資料來源：作者自行整理。

綜上所述，與小布希政府單邊主義下「非友即敵」的思維不同，歐巴

⁸³ Peter Baker, "White House Scraps Bush's Approach to Missile Shield," *The New York Times*, September 18, 2009, A1.

馬的新外交戰略是盡可能地結成最廣泛的「夥伴關係」，以共同因應全球挑戰。在「自由主義戰略」的指導原則下，歐巴馬放棄單邊主義，支持以聯合國為中心的國際行動，與國際修好，甚至願意向敵國表達善意等，皆有助於提升美國國際形象。特別是在歐洲與俄羅斯訪問行程中，無論在政治、經貿或軍事領域，皆獲得重要的外交成果，美歐與美俄關係更由此出現實質突破。小布希與歐巴馬對歐洲戰略之思維與選擇，內容比較如上述表七。

陸、結論

本文重心為美國對歐洲戰略之研究，旨在透過新古典現實主義的研究途徑，分析並解釋小布希和歐巴馬在對歐戰略上的思維與選擇。為釐清領導人認知與對外戰略之間的關係，本文進一步結合「例外主義」對美國戰略文化的觀察，區分出霸權支配、自由主義、孤立主義以及理想主義等四種對外戰略類型。研究發現，小布希政府秉持共和黨傳統，在新保守主義的政策思維下，採取的是「霸權支配戰略」；歐巴馬則延續民主黨自由的核心價值，提出「巧實力」與「3D 戰略」等外交理念，採取的是「自由主義戰略」。

循此，本文在領導人戰略思維與具體政策規畫之間，建立可供檢證的因果關係，進一步解釋美國對歐洲戰略的實踐與轉變。一方面，小布希政府在「霸權支配戰略」思維下，歐洲戰略以鞏固霸權領導地位為目標，不僅以經營中東歐國家取代和傳統盟國的合作，同時以加速北約東擴與部署東歐導彈的方式，對俄羅斯進行地緣上的軟、硬圍堵。因此，小布希執政八年期間，美歐與美俄關係跌至冷戰結束以來的最低點，跨大西洋夥伴亦面臨同盟分化的危機。另一方面，鑑於前任政府外交孤立的教訓，歐巴馬政府改採「自由主義戰略」調整其歐洲戰略，除透過國際外交積極修復跨大西洋同盟關係，更以洽簽削減核武新框架文件以及取消東歐導彈計畫等

方式，實質提升美俄戰略合作所需的軍事互信。這些戰略上的調整，皆說明小布希和歐巴馬戰略思維上的差異，及其對美國對外戰略選擇上的重要影響。

值得注意的是，就新古典現實主義的理論邏輯來說，領導人因素雖能影響一國對國際體系結構壓力的解讀，並據以規畫其對外戰略作為，但一如本文在美國例外主義一節所指出，「辯護主義」與「典範主義」之間僅是手段上的差異，其散播民主價值的根本目的並無不同。誠然，小布希「霸權支配戰略」與歐巴馬「自由主義戰略」，雖然在實現國家利益的具體作法上明顯不同，但二者在維護美國全球利益的大方向一致，並皆以傳播美式民主為己任。因此，美國對歐洲戰略的轉變只是策略上的調整，亦即由過去的單邊主義政策，改採融入國際社會的多邊主義途徑。

準此，領導人主觀思維雖然影響一國對其國家利益的認知，但不會直接改變外在客觀環境，國際權力結構的體系壓力，仍是國家對外行為的主要驅力與限制。所以，即使戰略思維的轉變促使美國調整其政策選擇，但只要國家之間的相對力量沒有產生太大變化，美國國家利益的核心價值就不會出現質變，具體政策亦有脈絡可尋。以2009年12月哥本哈根氣候變遷峰會（Copenhagen Summit）為例，在歐巴馬的積極倡議下，各國允諾將全球暖化幅度限制在攝氏二度，但該協定卻不具約束力，且未立下減碳目標。同時，面對歐洲和開發中國家要求妥協的壓力，歐巴馬堅持只讓美國在2020年前把排碳量較2005年減少17%，也避談美國在協助開發中國家對付暖化上的貢獻。⁸⁴換言之，由歐巴馬力主催生的新協定中，既未達到峰會目標，也不符合遏止全球暖化的科學要求，但卻符合美國長遠的國家利益，維持其全球競爭力。

展望未來，2010年12月「里斯本條約」生效，歐洲整合將更具發展

⁸⁴ Jeffrey Ball et. al., "Climate Pact Falls Short: Emission Curbs Are Weak; U.S. Calls Compromise with China, India a 'First Step'," *The Wall Street Journal*, December 19, 2009, A1.

前景，但美國樂見歐洲穩定和繁榮的同時，卻又不希望歐盟強大到可以擺脫對跨大西洋關係的依賴，並對美國全球主導地位構成挑戰。換言之，美歐關係的緩和，並未改變雙方在政治與軍事上的競合態勢。另一方面，斷言美俄兩國進入「戰略蜜月期」更為時過早，在國際體系的制約下，美國當不樂見俄羅斯重振大國地位，而雙方在北約東擴及歐洲飛彈防禦上的利益分歧，仍將推遲兩國軍事互信的進展。然而可以確定的是，在「自由主義戰略」的大方向下，歐巴馬政府將會更加注重與各國的協調，透過多邊合作來促進國際問題的解決，以達到維護美國全球利益的目標。