

美國政府反恐政策之演進

意識形態、外交理念與實踐

The Evolution of US Counterterrorism: Ideology, Foreign Policy Doctrines and Practices

崔進揆

中興大學國際政治研究所

壹、前言

2001 年的 911 恐怖攻擊事件，對國際關係和美國外交與安全政策產生深遠影響。攻擊事件發生後，小布希政府在國際社會支持下發動「持久自由行動」(Operation Enduring Freedom)，推翻了支持賓拉登和蓋達組織的阿富汗塔利班政權，並繼之推動「伊拉克自由行動」(Operation Iraqi Freedom)，顛覆了在伊拉克執政超過 20 年之久的海珊政權。小布希主政期間，反恐幾乎成為美國外交與安全政策重點，小布希和其國家安全團隊主導的「反恐戰爭」(War on Terror) 也影響繼任者歐巴馬和川普總統的對外政策規劃與實踐。

迄今，美國所領導、參與的反恐戰爭已進入第 17 年，刻正進行中的阿富汗戰爭更成為美國史上歷時最久的戰爭，總計近 2,300 名美國士兵在戰爭中喪生。自小布希總統以降，如何結束所謂反恐戰爭並減少美國在中東地區駐軍，成為歷任美國總統施政重點。反恐戰

爭本身並非只是單純的軍事問題，更反映了華府政治菁英對於恐怖主義、中東地區和平和美國全球地位等複雜問題的深層看法與思考。本文回顧並檢視小布希、歐巴馬和川普三任總統任內美國政府在中東地區的重要反恐實踐，並闡述形塑這些外交與安全政策的特定意識形態、理念與想法。

貳、小布希政府：自由、新保守主義

2001年1月，小布希正式就任美國第43任總統。在911恐怖攻擊事件發生前，小布希的外交政策具有現實主義色彩，並試圖對柯林頓總統自由主義風格的外交政策進行路線上的修正與調整；911恐怖攻擊事件後，小布希總統的對外政策出現了明顯的改變，轉為具強烈自由主義色彩和充滿新保守主義（neo-conservatism）理念的外交政策。¹事實上，小布希在任職總統之前並未有豐富的涉外事務經驗，對於外交事務亦無明顯的偏愛與興趣。在代表共和黨競選美國總統期間，小布希更曾數度表明其對於使用武力和美國政府在海外從事國家重建與國際人道援助工作的懷疑。²由於小布希本身缺乏處理國際事務的相關歷練，故上任後的外交與安全政策仰賴副總統錢尼（Dick Cheney）、國務卿鮑威爾（Colin Powell）、國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）和國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）等國家安全團隊成員的獻策與謀劃。³911恐怖攻擊發生前，錢尼、鮑威爾、倫斯斐、萊斯等政策制定的核心成員皆認為恐怖主義、大規

¹ Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Hoboken, N.J.: Turner Publishing Company, 2005).

² Michael J. Green, *By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783* (New York: Columbia University Press, 2017).

³ James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet* (New York: Penguin Putnam Inc., 2004).

模毀滅性武器擴散、拓展美式民主和在中東推動「政權移轉」等議題並非小布希政府施政優先考量項目，現實主義強調的權力平衡和大國間的權力政治問題反而才是決策圈內人士關注的重點。⁴

911 攻擊事件後，以國防部副部長伍佛維茲（Paul Wolfowitz）為首的新保守主義者取得主導外交與安全政策的地位，並影響小布希政府國安團隊成員去重新思考恐怖攻擊事件為美國帶來重塑世界秩序的契機。新保守主義的思潮最早可以追溯至 1960 和 1970 年代的美國社會，並在 1990 年代發展成為一股影響美國外交政策與引導社會輿論走向的強勁勢力，成員包括：學者、智庫成員、新聞媒體工作者、現任與前任政府官員、安全分析師等。⁵新保守主義成員多為強烈的愛國主義者，深信美國是一個良善的國家，而做為一個良善的強國，美國不應該獨善其身，反而更該懂得運用卓越的領導能力及軍事優勢去改變和掌控國際局勢的走向，目的在於拓展美式民主，及自由主義理念至世界各地，因為一個越民主化的世界，越有利於美國自身的和平、穩定與繁榮。1990 年代期間，新保守主義影響美國外交最著名的例子莫過於 1998 年國會通過的《伊拉克自由法案》（Iraq Liberation Act），該法案讓政權移轉計畫正式成為美國政府施政的目標。⁶然而，因為適逢美國期中選舉和柯林頓總統面臨緋聞案可能遭國會彈劾等因素，使得新保守主義的伊拉克政權移轉計畫最終未能實現。⁷

911 恐怖攻擊事件讓新保守主義者倡議的「美國卓越」(American

⁴ Benjamin Mille, "Explaining Changes in U.S. Grand Strategy: 9/11, the Rise of Offensive Liberalism, and the War in Iraq", *Security Studies* 19:1(2010), pp.26-65.

⁵ *Ibid.*

⁶ John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and US Foreign Policy* (London, U.K.: Penguin Books Ltd, 2008).

⁷ *Ibid.*

primacy) 和改變世界秩序的理念，再度獲得美國政府官員的重視與青睞。小布希總統 2002 年 1 月發表的國情咨文以及 2002 年 9 月公布的《國家安全戰略》，皆充滿新保守主義者對自由主義世界秩序和美國國際地位的期待與想像，並發展成為指導小布希政府外交與安全政策的「小布希主義」(The Bush Doctrine)。「小布希主義」雖同意在處理國際問題時多邊主義外交和取得盟國的支持對於美國而言非常重要，但為了維護國家安全和美國利益，美國政府應該保有施行單邊主義和先發制人策略的決心與權利，而美國強大的軍事力量就是美國維持獨霸地位和拓展自由、民主、人權等普世價值的堅強後盾。⁸2003 年的侵伊戰爭被視為是「小布希主義」的具體實踐，美國政府以伊拉克支持恐怖主義，並涉嫌持有和發展大規模毀滅性武器為由，發動對伊拉克的軍事入侵。美國政府期盼一個親美且民主化的伊拉克能夠帶動中東地區的政治轉型，如此不僅有利於美國國家利益的維持，亦能對區域及世界和平做出貢獻。然而，戰後的伊拉克和中東局勢卻與小布希政府官員戰前所規劃大相逕庭，伊拉克戰後因治理和貪腐問題陷入嚴重的教派衝突與內戰，美國更深陷伊拉克複雜的戰後重建工作和揮之不去的戰爭泥淖。

參、歐巴馬政府：自由現實主義

相較於小布希總統的外交、安全政策具有自由和新保守主義理念色彩，歐巴馬總統的外交政策試圖融合自由主義與現實主義精神，並在兩者之間尋求平衡。整體而言，歐巴馬的外交政策論述除了依舊強調自由、民主、人權等傳統精神與價值，以及美國在國際

⁸ Toby Dodge, "US Foreign Policy in the Middle East", in M. Cox and D. Stokes, eds., *US Foreign Policy* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2018), pp.177-180.

事務中「不可或缺」(indispensable)的地位外，亦主張多邊主義外交在處理國際議題時的重要性。美國外交路線的調整說明歐巴馬時代的美國正面臨經濟衰退、中國崛起等因素而產生的權力局限性問題，所謂「自由現實主義」(liberal realism)的實踐亦反應在歐巴馬政府國家安全團隊的選員組成上，除了國家安全顧問多尼倫(Thomas Donilon)和國防部長蓋茲(Robert Gates)為現實主義者外，其他重要決策的成員，如：駐聯合國大使萊斯(Susan Rice)、國家安全會議成員麥克福爾(Michael McFaul)與包爾(Samantha Power)皆為自由理想主義者。⁹歐巴馬政府在處理利比亞危機、敘利亞問題等國際事件時皆可以看到國安團隊成員內部出現現實與自由主義的理念與路線之爭。¹⁰

另外，關於眾所關注的戰爭與使用武力問題，歐巴馬則於 2009 年在挪威奧斯陸接受諾貝爾和平獎的演說中首度對外闡述。有別於小布希政府視美國強大的軍事力量為推動外交政策和實踐政治理念的手段，歐巴馬指出任內美國在使用武力時必須符合國際規範，阻止內戰、屠殺和出於人道因素的武力行使則具有正當合法性。¹¹此外，在 2011 年利比亞危機中，歐巴馬政府發展和確立了所謂「背後領導」(leading from beyond)與「責任分攤」(burden-sharing)的原則，亦即，在與北大西洋公約組織其他成員國的協同行動中，美國僅有限度地參與了國際社會對利比亞危機所進行的軍事干涉。¹²雖然

⁹ *Ibid.*, pp.190-193.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Barack Obama, "Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize", 10 December 2009, *the White House*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>

¹² Colin Dueck, *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2015).

各方對於歐巴馬政府處理利比亞危機的評價並不一致，但「背後領導」和「責任分攤」原則成為日後歐巴馬政府海外用兵和在中東地區推動打擊極端主義的準則。

決策官員對戰爭和武力使用的看法亦反映在政府於中東地區的反恐實踐上。在歐巴馬第一任期中，除了延續小布希政府使用軍事手段來打擊賓拉登和蓋達組織，其最重要的政策調整是將「全球反恐」重新定位在阿富汗和巴基斯坦兩國，並訂定自伊拉克撤軍的明確時間表，以實現儘速結束戰爭的競選承諾。然而，伊拉克撤軍計畫未能讓美國完全擺脫中東地區的戰爭泥淖，撤軍後的伊拉克陷入嚴重衝突和內戰，極端主義者和恐怖份子更趁勢在動盪的伊拉克各地發展勢力。再者，聚焦阿富汗的反恐和增兵計畫亦未能如歐巴馬所言令美國獲得最終的反恐勝利。歐巴馬離任前，阿富汗境內仍部署有美軍的戰鬥部隊，塔利班組織依然盤踞在阿富汗各處，而受美國支持的阿富汗政府亦未能展現其有效的領導和治理能力。

在第二任任期中，美國更面臨了極端組織「伊斯蘭國」(Islamic State) 在伊拉克和敘利亞迅速擴張的威脅，迫使歐巴馬必須在 2014 年 9 月透過電視演說發表新反恐政策。符合第一任期確立的「責任分攤」原則，歐巴馬強調美國對抗伊斯蘭國戰略將以空襲為主，且在未來的軍事行動中美國將不再擔當地面戰鬥的主力，而是結合反恐當地國家和盟邦之力共同打擊暴力極端主義。¹³戰略與戰術調整後的美國反恐除了尋求國際社會的廣泛參與與支持，亦更加依賴無人機和特種部隊的使用。與前任者相似，反恐戰爭和恐怖主義問題皆

¹³ Barack Obama, "Statement by the President on ISIL", 10 September 2014, *the White House*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>

無法在總統有限的任期中解決，歐巴馬遺留給繼任者的是一個局勢更加詭譎、複雜的中東。

肆、川普政府：有原則的現實主義

川普於 2017 年 1 月就任美國總統後在外交和安全政策上推動多項的變革。事實上，川普在競選期間便曾屢次針對歐巴馬總統的多項政策提出質疑與批評，上任後更先後主導並讓美國退出「跨太平洋夥伴關係」、「巴黎氣候協定」和「伊核協議」，而前述針對傳統和非傳統安全議題的多邊主義外交被視為是歐巴馬總統任內重要的外交成就。另，在 2017 年 12 月公布的《國家安全戰略》報告中，川普政府除了明列當前美國所面臨的六項挑戰，包含中國與俄羅斯在內的兩個修正主義強權，伊朗與北韓等兩個流氓政權，以及伊斯蘭極端主義和跨國犯罪團體，更明確指出其外交與安全政策將奉行「有原則的現實主義」(principled realism)。¹⁴所謂「有原則的現實主義」是以川普競選總統時就強調的「美國優先」(American First) 理念做為核心，主張身為一個主權國家，美國政府將視美國國民的安全和利益為最重要的考量，而美國與其他國家的關係應該是「公平」、「互惠」，並建立在共同目標、價值與共享的利益之上。除此之外，以「結果」(outcomes)，而非「意識形態」(ideology) 為導向的外交政策也是川普與前任者在外交政策路線上最主要的區隔。¹⁵

川普「有原則的現實主義」影響並具體實踐在美國政府的中東與反恐政策上。有別於小布希和歐巴馬政府將中東地區和平與恐怖

¹⁴ National Security Strategy of the United States of America, 18 December 2017, *the White House*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

¹⁵ *Ibid.*

主義問題歸諸於中東地區民主化程度、政權類型、社會發展和教派衝突等因素，川普多次發言強調並抨擊其前任者的外交政策受到意識形態所影響，故無法做出明智決策，而推動中東地區民主化和進行國家重建在川普「有原則的現實主義」思維中明顯不符合美國的國家利益。為解決中東地區戰亂和極端主義盛行的問題，川普政府認為伊朗是重要的關鍵，而伊朗也是《國家安全戰略》所提美國當前面臨的六大威脅之一。歐巴馬時期，美國政府和英國、法國、德國、俄羅斯、中國與歐盟促成「伊核協議」的簽訂，各方透過逐步解除經濟制裁的方式，換取伊朗在核子進程問題上做出讓步。然而川普認為歐巴馬政府簽署的協議非但未能遏制伊朗對研發和持有核武的野心，反而令伊朗有充餘的資金和資源去提升彈道飛彈和核子的技術，並支持黎巴嫩真主黨等特定恐怖主義團體，嚴重挑戰美國在中東地區的影響力和威脅區域盟邦的安全。¹⁶面對伊朗的威脅，川普政府在 2018 年 5 月宣布退出「伊核協議」，對伊朗重啟和施行更為嚴格的經濟制裁，2019 年 4 月美國更加大經濟制裁的力度，要求國際社會的成員對伊朗進行零石油出口的政策，藉此壓制伊朗於 2003 後在中東地區快速擴張的影響力。¹⁷

川普政府打擊伊朗和恐怖主義的另一政策是強化美國與沙烏地阿拉伯的雙邊關係。川普重視美、沙兩國的關係可以其選擇沙烏地阿拉伯做為上任後外交出訪的首站看出，而美、沙兩國關係的強化不僅止於遏制伊朗勢力在中東阿拉伯半島上擴張的考量，亦有借重沙烏地阿拉伯在伊斯蘭世界影響力來團結中東地區反恐盟邦的意

¹⁶ Michael Pompeo, "Confronting Iran: the Trump Administration's Strategy," *Foreign Affairs*, 97:6(2018), pp.60-70.

¹⁷ Edward Wong and Clifford Krauss, "U.S. Moves to Stop All Nations From Buying Iranian Oil, but China Is Defiant," 22 April 2019, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2019/04/22/world/middleeast/us-iran-oil-sanctions-.html>

圖。在阿拉伯伊斯蘭美國峰會（The Arab Islamic American Summit）演說中，川普呼籲阿拉伯國家團結對抗恐怖主義，並呼應其「有原則現實主義」外交理念，表示打擊和消滅極端恐怖主義是美國和區域內國家的共同目標，彼此就反恐和維持區域和平與穩定有著共同的利益，故應共同承擔責任。¹⁸透過外交出訪和峰會的召開，美、沙兩國簽署了價值超過 1100 億美元的軍售案，並合作設立「打擊極端主義意識形態全球中心」與「打擊恐怖主義融資中心」，共同對抗極端主義思想散佈與阻絕非法金流交易。¹⁹川普對於沙烏地阿拉伯的重視也反應在其對華盛頓郵報記者哈紹吉（Jamal Khashoggi）被謀殺事件中的回應。川普於事件之初雖誓言咎責真兇，但當種種證據皆指向沙國皇室成員時，川普反而公開為沙國皇室緩頰，防止美、沙兩國關係生變。

最後，川普雖然對於歐巴馬在使用武力和運用軍事力量達成政治目的的立場多所批評，但對於美國在中東地區長期駐軍，或是讓美軍投入反恐戰鬥任務等問題，兩者並無太大的差異。歐巴馬和川普於任內皆面臨敘利亞政府涉嫌使用化學武器攻擊平民的問題，前者因內閣成員現實和自由主義者理念和立場的歧異而產生決策遲疑，後者則展現了強勢的領導作風，在上任後的第 4 個月就授權美軍對敘利亞發動空襲。此外，雖然和歐巴馬皆一致依賴軍事的途徑解決恐怖主義問題，但川普上任後加強對激進伊斯蘭恐怖主義團體的掃蕩，並針對阿富汗、敘利亞和葉門境內蓋達組織與伊斯蘭國等特定目標進行轟炸，亦協助伊拉克政府對抗境內伊斯蘭國勢力。川

¹⁸ Donald Trump, "President Trump's speech to the Arab Islamic American Summit," 21 May 2017, *the White House*, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit/>

¹⁹ *Ibid.*

普並總結過去美軍在中東地區的反恐經驗，選擇下放權力，授予戰地指揮官更高的權限來調度、指揮戰鬥，同時拒絕公布自中東地區國家撤軍的時間表，讓恐怖主義者無法確實掌握美國軍事部署的時程。對川普而言，美軍在中東的任務就是打擊和消滅恐怖主義，而打擊恐怖主義並非美國單方面的工作，區域內所有利益相關國家皆有義務承擔反恐之責。

伍、結語

自 2001 年起，美國所領導和參與的反恐戰爭已歷經了 3 任總統和 5 任政府。反恐戰爭本身反映的，並非僅是單純的安全與軍事問題，更是華府決策菁英於特定時空背景下針對美國國家定位、區域安全與複雜國際政治問題所做出的特殊政策回應。受到自由和新保守主義影響，小布希政府欲透過 911 事件、全球反恐和伊拉克民主化來帶動中東地區的政治改革，進而重塑區域秩序。歐巴馬政府試圖避免重蹈小布希政府的覆轍，嘗試在自由和現實主義之間求取平衡，尋求既能符合美國精神與價值，又能兼顧國家與國際公共利益的政策，但最終卻未能讓美國擺脫戰爭的泥淖。川普政府力主美國優先和國家利益至上，強調以結果為導向的政策，批判自由主義意識型態的外交政策在過去為美國所帶來的困境。但川普現實主義政策未來在中東地區的實踐上必須更加地謹慎，避免過度依賴特定國家，否則就如哈紹吉事件所警示，美國外交政策的自主與彈性將受限，而最終所成就的可能並非美國自身的國家利益，而是盟國的國家利益。