

復興崗學報

民 93，80 期 325-354

第二次波灣戰爭中美國政治戰略分析

王榮川

國防大學共同教學中心

教授

摘 要

美國攻打伊拉克的政策與美國大戰略的轉變息息相關。而大戰略的轉變則受後冷戰國際政治環境影響，但九一一事件是催化美國民意與國會全力支持布希政府對伊強硬政策的原動力，使得白宮鷹派得以順水推舟完成昔日未竟之歷史使命——消滅哈珊政權。唯此次戰爭在軍事上以上駟對下駟，勝負似早可預期，但在國際外交卻難以獲得奧援；在國內則因佔領伊拉克問題遲未能解決，加上傷亡官兵日愈增加，使民調支持度不斷探低，顯示在戰略上確有諸多闕失，尤其在政治戰略上更是問題重重，乏善可陳。

關鍵詞：第二次波灣戰爭 美國大戰略 政治戰略

壹、前言

屬於美國反恐戰爭的組曲之一的對伊拉克戰爭，在軍事作戰方面已告捷，但從戰爭的廣義解釋，或戰爭的目的而言，這場戰爭並未完全真正的結束，尤其在政治方面。而其實這也是美國現在以及往後要檢討與彌補之處。此亦為激發作者研究此一主題的動機之一。

其次，美英聯軍對伊拉克的戰爭，係美國受 911 恐怖攻擊後的反恐戰爭；而反恐戰爭目的在消除或解決恐怖主義活動的結構性問題；軍事上的以暴制暴的推翻特定國家的政權，並不能真正而徹底解決恐怖主義問題，正如有些政治領袖說：戰爭只會產生更多的賓拉登。

本論文因篇幅及時間所限，及學術研究分工，並不全面探討整個美伊戰爭的一切非軍事問題；而僅從國家戰略中的次類之一，即政治戰略做為理論基礎與分析架構，且側重外交（或稱外政）與內政層面。¹論文的分析重點包括美國大戰略醞釀、美國攻伊決策形成過程、美國攻伊政治力的全球佈局、關鍵國家對攻伊戰爭的立場與對策、美英攻伊的政治訴求。最後在結論中，根據上述分析提出個人心得。

本論文因聚焦於戰爭的政治戰略層面，而戰爭的一方雖號稱美英聯軍，但就戰爭決策的形成，及外交的實際運作而言，美國才是真正的主角。因此，本論文並不因美英聯軍攻伊的事實而做整體分析，故定題為「第二次波灣戰爭中的美國政治戰略分析」。有關英國部分則放在「關鍵國家對攻伊戰爭的立場與對策分析」一節。

貳、美國戰略的轉變

戰略是國力運用的藝術，而大戰略（grand strategy）是指實現國家目標的一種整體規劃。若要廣泛界定美國大戰略，可能即使美國人自己也不甚了解，而一般學者亦多從國際係理論的現實主義與自由主義的戰略思維模式揣摩美國戰略演展趨向，有的甚至認為美國其實並無大戰略，²而經常用以美國長程目標（the

¹ 國家戰略或大戰略的研究，是學者綜合利用及發展國家的政治、經濟、科技、外交、軍事、心理等各種力量以實現國家目標。本論文的有關政治戰略理論架構一則參考國防大學軍事學院所發行之「國家安全的政治戰略講義」及「中華民國九十一年國防報告書」（國防部編，民國九十一年出版），一則參考相關之國際關係理論。

² 解讀美國大戰略，人民日報，2004 年 4 月 2 日，7 版。

long term goals) 來描述美國大戰略諸如：自由的國際秩序的提昇 (the promotion of a liberal international order)、美國影響力的擴展 (the expansion of American influence)。³這也是美國被稱霸權 (hegemony) 的原因。這方面在後冷戰時期逐漸浮現，到了小布希總統更為明顯，從他上任以來，學者歸納他的言行及政策，稱為單邊主義。尤其九一一事件之後，在 2002 年 9 月 17 日，也就是小布希就任總統二十個月，美國政府釋出一本三十三頁「國家安全戰略」報告書，⁴學者倘觀察美國政府的行為再印證此報告書，會發現：美國在戰略或安全戰略上確有極大的轉變。

一、美國戰略改變的環境因素

美國戰略改變從後冷戰即開始，主要是受國內及國際環境因素影響。在國際環境方面，由於俄羅斯已欲振乏力，歐盟正忙於整合大業，而中國大陸則以經濟發展為首要目標，國際處於權力真空狀態，整個國際舞台，美國成了唯一的演員。在國內環境方面，九一一事件的恐怖攻擊後，美國民心悲憤，同仇敵愾，愛國心壓倒一切，使得輿論界不敢不配合。在以不對稱力量打下阿富汗後，民調支持政府繼續反恐作戰，使得白宮的鷹派得以順勢施展他們潛藏多年的抱負。而攻下伊拉克推翻哈珊政權，則是他們夢寐以求的目標。正如美國專欄作家霍格爾 (Jim Hoagland) 訪問美國國家安全顧問萊斯，她當時即指出，當阿富汗戰爭進入第一階段，「布希就會像足球教練一樣變更策略」，以伊拉克為目標。⁵

二、美國醞釀中的新大戰略

從小布希總統上任以來，尤其歷經九一一事件，進兵阿富汗，以及現在軍事推翻伊拉克政權，在在使戰略學者覺得美國的戰略環境今非昔比，美國必須重新思考 (rethink) 國家安全戰略在二十一世紀的空前未有的環境中，如何保衛美國人民與美國利益以及價值。⁶而美國現在的政治行為及軍事活動，也以證明老早已跳脫兩大舊戰略—強調均勢的現實主義大戰略和強調多邊主義的自由主義大戰略。因此，美國戰略學者認為，美國政府目前正在醞釀形成另一種新的大戰

³ Robert Kagan, Strategic dissonance *Survival*, vol.44, Winter 2002-3, pp.135-136.

⁴ Assessing the Bush Doctrine <http://www.pbs.org/wghp/pages/frontline/show/iraq/themes/assess.html>

⁵ 「亞洲週刊」，11/12 2001—23/12 2001P.15

⁶ New American Foundation, American Strategy Project, <http://www.newamerica.net/index.cfm?pg=program&ProgID=9>

略。這個新的大戰略是針對恐怖主義所做的反應。學者將此一大戰略歸納為以下七點基本內容摘要：⁷

- (一) 致力於維護一個單極世界。即在此一單極世界裏，美國根本沒有勢均力敵的競爭對手。現任國防部副部長保羅·沃爾維茲 (Paul Wolfowitz) 當年在給老布希總統的備忘錄中提到：隨著蘇聯的解體，美國必須採取行動，阻止在歐洲和亞洲出現與美國勢均力敵的競爭對手。美國想要造成的一個事實是：美國的優勢是如此遙遙領先，以致於其他國家甚至放棄了追趕美國的嘗試。
- (二) 對全球威脅以及該如何對付全球威脅作出一種全新的分析。即眼前殘酷的現實是，一些恐怖組織也許在一些國家支持下，可能很快會得到一些破壞性極大的核、生、化武器；這些武器能造成災難性後果。因此，美國政府不能對這些恐怖組織姑息，嚇阻也不可能產生作用。因此，必須徹底消滅它們。
- (三) 冷戰時期的嚇阻思想已經過時。當嚇阻已經不再有效時，精心營造的現實主義大廈開始坍塌。當今面對的威脅不是必須用第二核打擊才能對付的其他大國，而是恐怖網絡。嚇阻對它們根本不能產生作用，因為它們不是願意為自己的事業犧牲生命，就是能夠避開報復行動。因此，唯一的選擇就是主動進攻。
- (四) 「重新確定主權」的意義。恐怖份子根本不遵守邊界規定，因此，美國也不能受邊界規定的制約。而且，一些窩藏恐怖分子的國家，要嘛是同意留他們，要嘛是因為它們無法在自己的境內執行法律，實際上喪失了它們主權。
- (五) 對國際準則，條約和安全合作關係的普遍輕視。即美國不該身陷於那些充滿缺陷和限制自由的國際多邊規則和機構之中。尤其九一一之後，美國不但不應該從全球各地撤回，反而應該依照自己主張在世界上發生作用。
- (六) 美國在對恐怖威脅作出反應方面，需要發揮直接和不受約束的作用。此論點是基於除了美國自身之外，其他任何國家或聯盟 (即使是歐盟) 在對恐怖分子和無賴國家採取行動時，都不具有全球範圍內投送軍隊的能力。因此，盟國之間進行聯合作戰和共同使用武力，可能降低作

⁷ 辛本健譯，美國的帝國野心，「國際展望」，半月刊，2003年2月，總461期，頁46—48。
Benjaamin Schwarz and Christopher Layne, A New Grand Strategy, The Atlantic Monthly January p.3-10.<http://www.theatlantic.com/issues/2002/01/schwarzlaye.htm>

戰行動的效果。

(七) 不甚重視穩定的價值。布希政府官員已經注意到，美國退出「反彈道導彈條約」，不但沒有引發全球性的軍備競賽，反而為美國和俄羅斯簽訂一項具有歷史意義的軍備裁減協定鋪平了道路。而布希政府對北韓的新的鷹派強硬政策，可能會導致該地區的不定，但這種不穩定可能是消除危險而邪惡的平壤政權所必須付出的代價。

從上述論點，似可探索出布希總統周遭鷹派主戰派者戰略思維取向，也可從而瞭解主戰的鷹派堅決主張採軍事手段推翻哈珊政權的緣由。哈珊是否真正擁有大規模毀滅武器並不重要，或只是個藉口，但一旦被認定將來有可能威脅美國的利益（包括安全）時，美國就應先下手清除。

三、九一一事件的催化

美國戰略思想雖會受到國內外環境影響而改變，但這種改變若無重大事件衝擊，一般而言，在政府的決策運作上不會有明顯而快速的轉變，尤其在國際政治問題的處理上。以二次大戰為例，若非日本偷襲珍珠港，震驚美國社會，激發全民報復情節，才有後來的一連串對日本作戰的活動，直到日本投降為止。而九一一事件亦是如此，學者卜大中認為：九一一事件打破了一個神話、兩個理論、和三個戰略，是後冷戰時代國際關係改變的重要里程碑，也預示一個全新戰略時代的來臨。⁸其實，恐怖主義長久以來在全世界各地，連續不斷製造恐怖事件，已是罄竹難書；就中以阿拉伯的宗教極端主義最讓美國頭疼，美國歷年有關國家安全戰略報告，都會特別載明它對美國的危害程度；而一些屬於鷹派的戰略學者，更對恐怖主義深痛惡絕，對所認定匿藏或支持恐怖主義組織及基地的國家或政權，多主張以軍事力量剷除，但礙於民心厭戰，總感英雄無用之地。而九一一事件形同另一件珍珠港事件，雖然發動事件者不似一個國家那樣具體明確，使得初期戰爭目標較難以確定。但當鎖定事件是奧薩瑪·賓拉登與「基地」後，一切與賓拉登有關的政權就成為打擊的對象。

雖然仔細研析起來，以此做為出兵海外藉口尚不周延，但以清剿恐怖主義組織為名的戰爭，對精神受創甚深的多數美國人，仍是理直氣壯，出師有名。美國

⁸ 所謂「一個神話」是指美國受兩洋保護，本土不受攻擊的傳統觀點。「兩個理論」是「權力平衡」與「集體安全」。「三個戰略」是指冷戰時代的「保證報復（毀滅）」、「彈性反應」和「地緣戰略」。見卜大中，反恐應該，單邊主義不應該。「財訊」月刊 2002 年，8 月，頁 234。

人甚至開始反思，自己的自由是否太多，從而使恐怖主義有機可乘。而整個社會也因此事件而衍生極大的凝聚力及空前的團結。因此，當政府準備對伊拉克進軍，支持的聲勢即壓倒反對的聲音；即使在野的民主黨也不敢表示不同的意見，以免未來選舉時被套上不愛國的罪名而敗選。所以有人說，美國現在已沒有兩黨，只有一個「反恐黨」。⁹

參、美國攻伊決策的形成

對美國強硬派如倫斯斐等人而言，十年以來他們就一直在爭辯老布希及克林頓所犯的錯——未能把哈珊去除；而他們所渴望完成此一未竟任務，九一一正好提供一個千載難逢的機會。¹⁰在九一一事件後幾個小時，布希就宣佈：我們不會在區分這些活動的恐怖分子和向他們提供居所的人。接著在九月二十日的國會兩院聯席會議上，布希除了將恐怖攻擊定性為「戰爭」外，也宣稱：「從今天起，每一個國家不是與我們站在一起，就是與恐怖分子站在一起，任何國家繼續庇護或支持恐怖主義就將被認為是美國的敵對國家。」¹¹政治分析家認為九一一事件完全改變了美國的政策，就像珍珠港事件改變介入世界事務的政策一般。¹²

一、白宮鷹派的運籌帷幄

雖然從美國總統體制的特徵看，總統是國家最高行政決策者，而依美國憲法規定，作戰權（power to make war）屬於總統，宣戰權（power to declare war）屬於國會。換言之，對戰爭的權力國會握有同意權，但從一九五〇年以來，美國出兵海外事先獲得國會授權之情形甚少。¹³此外，在強大民意支持下，布希總統等於獲得一把尚方寶劍。至於這把寶劍砍向何方，白宮的這批高級官員兼智庫才是真正操盤者。

根據前述美國的新大戰略要點，以及最近有所謂「布希信條」的內容看來，其實這些構想都與現任國防部副部長沃爾維茲(Paul Wolfowitz)有密切關聯。他在一九九二年在主管政策的國防部長次長任內所主持草擬的「國防規劃指引」

⁹ 鍾維平，中國專家各有預測，「中國評論」，2001年12號，P53。

¹⁰ Michael Hirsh, Hawks, dove and Dubya, Newsweek, September 2 2002 p.27。

¹¹ 錢文榮，反恐與國際秩序，北京：「國際問題研究」，頁29。

¹² Fareed Zakaria, Bush, Rice and the 911 shift, Newsweek, December 16, 2002, p.11.

¹³ 趙國才，論美國出兵海外之法律依據，見裘兆琳主編「後冷時期美國海外出兵案例研究」，台北，中央研究院美國研究所，民國90年頁97。

機密文件中就已提出幾個重點：1、冷戰時代的圍堵政策已經過時；2、美國必須先發制人，運用軍事力量制止大規模毀滅性武器的擴散；3、即使美國必須單獨行動也在所不惜。¹⁴只是當時時機尚敏感，被當時的國防部長改寫，掩飾過去。但這些理念一直到小布希有爭取意代表民主黨角逐總統時，他們才又死灰復燃。因此在布希競選總統時，從爭取政黨提名階段起，包括倫斯斐（Donald Rumsfeld），沃爾維茲在內的鷹派人士都成為小布希的外交及戰略的規劃人物。等小布希當選後，他們也順理成章的進入戰略與決策核心。

由於第一次波灣戰爭時，受到聯合國決議的限制，及老布希總統受鮑爾主義影響，在犧牲人命最少、戰爭時間不拖長的原則下，鳴金收兵，未能一併將哈珊政權剷除，為以後美國安全與波灣的動盪局面，留下長久的夢魘。尤其十二年來的制裁，並未能削減哈珊的統治權威；哈珊還不斷挑戰聯合國的公權力。老布希這種為德不卒的政策，一直讓這批鷹派人士耿耿於懷，因為根據歷史的經驗，對一些獨裁政權的圍堵或經濟制裁，受苦的是當地的人民，但獨裁者仍能運用種種不人道手段，達到繼續執政的目的。換言之，長期的歷史證明，對伊拉克、北韓等政權，圍堵是失敗的。因此，美國必須要在這些「邪惡政權」尚無法完全擁有大規模毀滅武器或核武以前，採先發制人方式，將其政權擊潰。

鷹派人士認為，除了圍堵政策過時外，二十世紀的國際安全機制也無法解決當前的衝突與威脅。正如美國副總統錢尼（Bick Cheney）說：我們有一些策略、政策與制度當初是為了處理二十世紀的衝突而設計的，而這些或許不適用於處理我們眼前所面臨的威脅。譬如聯合國武檢主席布利克斯（Blix）的檢查機制太過軟弱，不符所需，北約拖拖拉拉。聯合國運作失敗。¹⁵

其次，鷹派人士也認為，二十世紀的歷史主要發生在歐洲；而二十一世紀的歷史將會發生在亞洲。包括以色列與巴勒斯坦、印度與巴基斯坦，中國與日本，以及伊朗、北韓以及伊斯蘭激進主義。因此如果再以處理歐洲問題的機制來解決亞洲問題，可能就不適用了。這應該是美國政府決策者的思維基礎。¹⁶

二、鮑爾主義的轉折

打從九一一事件發生後，美國總統決定以「持久自由行動」（operation enduring freedom）為名，準備打一場持久的反恐戰爭後，在布希總統領導下的白

¹⁴ 殷惠敏，美國霸權走向的歷史轉折，「中國時報」，民國 92 年 2 月 28 日 15 版。。

¹⁵ *Time* vol.161 no.12

¹⁶ *Ibid.*

宮，官員對未來如何完成反恐戰爭的目標有不同的觀點，而形成所謂鷹、鴿兩派。鷹派是包括國防部長倫斯斐，副總統錢尼以及沃爾維茲副國防部長，而國務卿鮑爾（Colin Powell）則被公認為鴿派的代表。此兩派係以鮑、倫二人分別代表美國政府中主流理念，及所深持的國際觀。因兩人具有不同經驗與背景。¹⁷

鷹派的戰略思維已如上述，而代表鴿派的鮑爾則已形成所謂鮑爾主義(Powell doctrine)。而形成鮑爾主義是鮑爾參加越戰，及十二年前第一次波灣戰爭的經驗結晶所轉化的戰略理念。他對戰爭定義是：（一）必須要有一個清晰的政治目的，並信守這個目的；（二）動用的所能動用的強大兵力，絕不後悔；（三）強大兵力能夠快速結束戰爭，並減少本身的傷亡。（四）絕不打拖延戰和消耗戰；（五）集結大部隊以壓倒性兵力對付敵人；（六）完全摧毀軍事目標後即馬上撤退，不能戀戰，不可佔領敵人土地。¹⁸

但是鮑爾所以被稱為鴿派將領，完全是因他對戰爭是採消極態度，即若能用其他非武力解決即不要用武力，等於崇尚我國兵聖孫武所說，「上兵伐謀，其次伐兵，其下攻城，攻城之法，為不得已。」¹⁹九一一事件後，白宮鷹派原主張對一些支持，窩藏恐怖主義份子的國家展開全面攻擊，但在鮑爾的反對下，才將軍事目標縮小為阿富汗這個窮困的小國。

即使採取軍事行動，鮑爾也主張以軍事威懾與外交施壓並用，以漸近方式，迫使恐怖主義與集團瓦解，換言之；他是以政治力量為主，軍事力量為輔。但白宮的鷹派人士則希望以美國超強的國力，尤其軍事力量，直接打擊邪惡軸心，才能收立竿見影之效，也才能與美國激昂的民心士氣相互應。因此，決定打阿富汗是經過一番妥協的結果。

由於攻打阿富並未如一般分析家或戰略學者所警告的危險與困難，使得鷹派人士在志得意滿之餘，開始準備下一個目標。他們認為第一次波灣戰爭沒有順勢推翻哈珊政權，以致十二年後又得勞師動眾，耗資數百億，再打一場海灣戰爭，是戰略上一大失策。如今應該打鐵趁熱，一舉消除美國多年的心頭大患。

儘管鮑爾依然對戰爭抱持謹慎保守態度，但身為國務卿，在體制上是總統最高幕僚長，對小布希決定除掉海珊政權的腹案，他沒有不支持的理由。祇是他仍像第一次波灣戰爭的前夕一般，力排眾議，主張應先說服聯合國安理會通過對伊拉克動武的決議案；基本上，他認為在伊拉克沒有直接挑釁下，貿然出兵會疏遠

¹⁷ Evan Thomas, Rumsfeld's war, *Newsweek*, September 16-23 2002 p.26

¹⁸ 以上參考林博文，伊火燒不盡 反恐吹又生，「中國時報」，民國 90 年 11 月 29 日 13 版) 及作者另一篇文章：老布希遺留十二年的殘局「中國時報」，民國 92 年 1 月 21 日 3 版)。

¹⁹ 「孫子兵法」，謀攻篇二。

友邦；而在缺乏友邦支持下對伊動武，會招致失敗。²⁰ 只是他的唐吉哥德式的努力，並未獲得預期的回應，終使鮑爾漸漸轉向主戰派的理念；雖有其無奈之處，但仔細分析亦有不得不然的原因：1、他對若干盟邦（尤其是法國）與美國唱反調感到失望；2、他體會到布希總統對伊動武的心意已決；3、鮑爾身為軍人，自然以服從為天職。之前他依自己原則盡量爭取安理會支持，布希總統也樂觀其成，最後事與願違，但總是盡力了；所以他回過頭來支持主戰派的作法也顯示仁致義盡、雖敗猶榮。鮑爾曾向其幕僚表示，如果事態演變至必須對伊拉克開戰的地步，他會力挺布希到底。因為布希曾矢言，即使無安理會的授權，他也決定對伊對武。²¹

三、小布希總統的戰略思想

從九一一事件以來，美國即開始進行一場無終止的反恐戰爭，包括阿富汗與伊拉克的戰爭，人們只看到倫斯斐、沃爾維茲等的對戰爭的詮釋，但身為三軍統帥的布希總統的戰略與外交思想為何，倒是值得探討。

根據一些分析家的說法，小布希在一九九九年開始以州長的身份出來角逐共和黨總統候選人提名時，在外交方面的見識與經驗不似老布希，他在一九九九年角逐共和黨總統候選人接受訪問時，曾因答不出四個情勢緊張地區的領袖名字，而被民主黨對手高爾的陣營拿來大作文章，指其不適任總統。²²但之後由於他的知人善任，及對外交事務好奇心，並透過和外交顧問們的討論與學習，終能對國際事務執簡馭繁，提出鞭辟入裡的核心問題。在首次的發表外交政策演說中，他即闡釋美國必須積極參與國際事務的基本理念，摒棄日漸滋長的孤立主義傾向，他對柯林頓頭疼醫頭、腳疼醫腳，缺乏整體與宏觀的外交政策提出批評。²³

在此次演講他所構繪的外交優先次是：1、與歐亞大陸的盟邦攜手建立一個戰略腹地，鞏固擴大現有的和平基礎。2、維護美國在波斯灣的利益，在不損及以色列安全的原則下，促進中東的和平。3、防止大量毀滅性武器的擴散，特別是銷毀前蘇聯擁有的為數甚多的核武器，防止這些武器落入肆行恐怖主義的國家之手。4、促進西半球國家的民主化，結成一個自由經濟體。²⁴

學者同時分析當時參與小布希外交政策設計的重要人物，除了前國務卿舒茲

²⁰ Michael Hirsh, *Hawks, Doves and Dubya*, *Newsweek* September 2 2002 p.27.

²¹ 「中國時報」，民國 92 年 2 月 6 日 2 版。

²² 美聯社電，「中國時報」，民國 88 年 11 月 20 日 13 版。

²³ 傅建中，小布希外交理念初探，「中國時報」，民國 88 年 11 月 21 日，4 版。

²⁴ 同上

外，有前史坦福大學副校長萊斯（曾任職老布希時代的白宮國家安全會議，女性黑人，現為小布希的國家安全顧問）前亞太事務助卿，國防部次長沃爾維茲（時任約翰普金斯大學國際研究所院長），前助理國防部長阿米達奇·波爾里，前國務次卿周立克等。

其中數位現在正式小布希旗下的重要決策精英；其他像副總統錢尼，國防部長倫斯斐，國務卿鮑爾，國家安全顧問史考克羅。他們不是在老布希任內參與決策，就是在前任共和黨總統（如雷根總統或福特總統）任事過，在戰略思維與外交理念上，都對現任總統有若干影響。²⁵

表面上看，在小布希旗下的幕僚群，或決策智囊團雖各有不同理念，反映在對伊拉克戰爭的態度自然有見仁見智的不同。因此，在這場戰爭的開始與過程中不免有爭議；但畢竟還是以總統馬首是瞻。以美伊戰爭進入十二天為例，當時戰況進入困頓，華盛頓郵報在三月三十一日的一篇內幕分析報導，就直指倫斯斐和副總統錢尼、國防部副部長沃爾維茲三人，要對美伊戰爭的不順利負責，因為這三位一體的主戰派給小布希出謀策劃，並不高明，以致使總統碰壁，陷入今日的困境。鮑爾還以不指名道姓的方式，狠狠的批沃爾維茲說：「戰爭來時死傷是不得不付的代價，可是這代價不是由智識分子（intellectuals）付，而是由那些為國服務的棒極的美國青年去付…。」沃爾維茲是不曾當過兵的知識份子，看在身經百戰的鮑爾眼中根本不夠格談戰爭，遑論充當總統的戰爭顧問。²⁶這些固然是氣話，但顯示出在總統制的美國政府中，軍文關係還並不是完全能充分契合。但爭執歸爭執，戰爭打不打，以及戰爭成敗的責任，總是落在總統頭上。

再如戰爭進行至四月二十三日已勝利在望時，強硬派的美國前眾院議長金瑞奇即開始對鴿派的國務卿鮑爾表示不滿，他在保守派重要智庫「美國企業研究所」演說時，帶頭抨擊國務院在美國對伊動武之前的外交「無能且前後不一致」，導致包括歐洲、土耳其及南韓等美國盟邦在內的世界各國，都反對美國推翻哈珊政權的努力。但白宮的回應是：美國在聯合國的外交努力，是為後來軍事行動鋪好道路的重要過程。同時認為鮑爾國務卿完全聽總統之命行事。²⁷換言之，鮑爾在國際外交的努力雖也在推展其「慎戰」理念；而他確也篤守其理念，但在爭取盟邦打倒哈珊政權不盡如意時，他還是全力以赴，對美國新保守派人士的指責，布希自然會替他扛責任。因在小布希的眼中，鷹派的倫斯斐，或鴿派的鮑爾都是

²⁵ 以倫斯斐為例，他曾在尼克森、福特、雷根及老布希四位總統任內擔任要職迄今，已兩度出任國防部長，先後成為福特和小布希兩位總統「最信任的人」。見魏宗雷，拉姆斯菲爾德：比軍人更愛打仗的文官。「中國評論」，2003年4月號，P76。

²⁶ 傅建中，布希的戰略顧問內閣？「中國時報」，民國92年4月1日11版。

²⁷ 「中國時報」，民國92年4月24日，10版。

他運用的基子。

肆、美國攻伊政治力的全球佈局

布希總統及白宮重要幕僚人員，尤其以倫斯斐為首的鷹派人士，雖然早已擬好進兵伊拉克的計劃，但是整個國際環境已完全與第一次波斯灣戰爭前大為不同；當時不僅是安理會授權出兵，而且加起來有四十多個國家支持對伊拉克作戰；其中加入攻伊陣營的二十八個國家中包括敘利亞、埃及、巴基斯坦、阿根廷、丹麥、南韓；且當時主要的聯盟出力還出錢；連蘇聯都破紀錄未在聯合國使用阻撓議程手段（obstructionism），使聯合國的授權出兵案能順利成行。²⁸如今雖然舞台的主角亦是美國莫屬，但眼前的國際情勢已今非昔比；除了美國本國人民強烈支持外，在國際間就只有英國全力支持及少數國家聲援。

雖然以美國超強的軍事實力去攻打一個實力不對等的伊拉克，軍事上的勝負早就可以預期；然而戰爭畢竟只是達成政治目標的一種手段。如果伊拉克的問題是哈珊政權的獨裁性造成，是否嚴重到需要以戰爭來解決不可，這是各國不認同之處；多數國家，尤其是安理會的幾個龍頭老大法、德等領袖皆認為美國大軍壓入伊拉克邊境，已使伊拉克態度軟化，聯合國的武檢人員已能在不受阻礙下，再進入伊境檢查，美國實在沒有非用武不可的理由。

其實，從種種跡象顯示，美國進兵伊拉克，推翻哈珊政權，早在去（2002）年三月即已行成小布希總統難以掩遮的企圖，²⁹至少是白宮鷹派人士籌謀甚久的事。但身為獨一超強的美國，為了國際顏面，還是希望能像以往的多次對外用兵，頂著聯合國（如第一次波灣戰爭或北約（如科索沃戰爭）的名義出師。因此這場戰爭雖已決定了，且從二月開始，美國的軍事人員、武器與裝備事實上已源源不斷朝向中東輸進。但是在聯合國安理會的外交戰場也同步展開。換言之，美國白宮的鷹派在軍事戰略已萬事俱備，所剩下的只是政治戰略，也就是政治力配合軍事的展示與運用；而主要的舞台就是聯合國的安全理事會。

一、聯合國安全理事會的外交爭鋒

²⁸ Fareed Zakaria, 'It's time to do as daddy did', *Newsweek* August 12 2002 p.9

²⁹ 2002年3月的一個上午，三個美國參議員專程至白宮拜訪國家安全顧問萊斯，討論如何通過聯合國對付伊拉克時，布希總統貿然探頭進來，吼道「f—k 薩達姆，我們一定要幹掉他。」罵完即走，三位議員面露尷尬笑容，萊斯則微笑點頭。See Michael Elliott and James Carney, 'First stop Iraq', *Time*, march 31, 2003, p.30

美英所提的新決議案是明訂三月七日為伊拉克解除大規模毀滅性武器的最後期限。這個新決議案是由美國、英國與西班牙所提交。美國最初的策略是透過提供經濟援助等方式，利誘一些安理會的成員國，以湊足決議案通過所需的最低票數九票，然後再說服三個持反對立場的常任理事國，不要行使否決權；而首先是對中國下手，接著是俄羅斯，最後是反對立場最堅定的法國。³⁰

接著美國展開爭取支持新決議案的外交戰。而以法國為首的反戰一方亦進行對相關的國家游說，促使彼等不要支持美英的決議。一直到三月十一日，在安理會的十五個成員之中，仍只有美國、英國、西班牙與保加利亞四國支持新決議案。而法國、俄羅斯、中國大陸、德國與敘利亞五國則堅決反對。至於原本站在中間的六國：墨西哥、智利、幾內亞、喀麥隆、安哥拉與巴基斯坦，則掙扎於美英的威逼利誘與本國的民意反對聲勢中，舉棋不定。

此期間，美國為了使攻伊戰爭具有多數國家支持，總統布希透過電話展開密集外交攻勢。在二月十日分別致電給中共、西班牙、日本、土耳其、阿曼、南非、奈及利亞和塞加爾等國領袖。雖然這其中有些國家並非安理會的成員國，但因它們對代表該地區的安理會成員國具有影響力，美國自然不會放過。

相對的，法國亦卯足全力派外長出訪非洲，以說服三個安理會成員國——幾內亞、安哥拉、喀麥隆加入反戰的陣營。

而處於即將挨打的伊拉克也不甘心任意被宰割；除了透過駐聯合國代表穿梭於各國代表之間，爭取最後的奧援外，同時向一些關鍵性安理會的成員國進行政治性心理戰。對象是墨西哥、智利及美洲主要石油輸出國委內瑞拉。伊拉克副總理阿濟茲接受墨西哥「記事報」專訪時指出：「哈珊政權如果在眾目睽睽下被推翻，伊拉克並不會是最後一個受害者。拉丁美洲主要產油國墨西哥和委內瑞拉將會是美國隨後掌控的目標。」阿濟茲並提醒墨、智兩國，「如果向美英壓力屈服投下支持票，對其本身並沒有絲毫的好處，將只落得個支持強權入侵，殖民和佔領」伊拉克的惡名。³¹

二、美國面臨「大國一致原則」的困境

若要以聯合國名義出兵伊拉克，條件是：聯合國安理會的十五個成員國中有九個國家贊成，而後還必須五個常任理事國無一投否決票。由於美國與英國主導的新決議案，一直到三月十五日仍無法取得到過關的最低門檻九票。加上法國更

³⁰ 「中國時報」，民國 92 年 3 月 10 日，10 版。

³¹ 「中國時報」，民國 92 年 3 月 10 日，10 版。

是信誓旦旦表示，即令美國爭取到九張安理會成員的票，法國做為常任理事國的一員，也會投出否決票加以阻礙。

依照聯合國憲章規定：安全理事會通過任何一項決議案時，都需要十五個會員國中至少九個投下贊成票。但是其中五個常任理事國，即美、英、法、俄、中都必須同意或棄權。如果有一個常任理事國投下反對票，即使其他十四個成員國一致同意，此項決議案也會遭封殺。這就是所謂的「大國一致原則」。美國所面臨的困境是法、德、俄旗幟鮮明的反對及中共的曖昧詭譎。

三、考慮運用「團結和平」決議案

由於法國強勢反對美國新決議案，即使美國爭取到九票的安理會成員的支持票，亦難免遭遇否決權的封殺。因此，美國曾考慮另闢蹊徑——以「團結和平」決議案送交聯合國大會表決，以避開安理會的機制。

所謂「團結和平」決議案是冷戰時期針對蘇聯濫用否決權而採用的權宜措施。聯合國自一九四六年成立以來，五個常任理事國共行使過二百五十二次否決權，而其中絕大多數是用在冷戰時期，即從一九四六年至一九九〇年的四十四年即用了二百三十一一次。而動用否決權最多者為俄羅斯（涵蓋蘇聯時期，高達一百二十一次），其次是美國（七十六次），英國（三十二次）、法國（十八次）中國（涵蓋中華民國（五次））。

這個「團結和平」決議案是一九五〇年十一月三日通過第三十七號，明訂日後當安理會無力維繫世界平時，當事國可以向聯合國大會提交相關決議案，只消半數國家同意即通過表決，就可避開安理會運用否決權的威脅。只是這類決議案並無強制力，通常只具有象徵意義而已。³²

不過，即使「團結和平」案可以繞過法、俄等國的否決（中共可能採棄權），美、英仍得爭取到安理會九票的贊成才能送到大會表決。而即使得到九票的安理會支持，進入聯合國大會的表決卻必須獲三分之二的特別多數，才可通過。時間的緊迫性，加上攻打伊拉克缺乏正當性，美、英要想說服至少一百個會員國，支持所提決議案通過，可能即使使盡一切威逼利誘的手段，也難以達成。為了自己尋下臺階，及維持聯合國起碼的尊嚴，美國只好採取下策。

四、以一四四一決議案為開戰基礎

³² 「中國時報」，民國 92 年 3 月 16 日頁 10。

由於要完全符合聯合國機制出兵伊拉克困難重重，使美、英兩國寧可選擇象徵性的多數支持即可。也就是盡量爭取到至少八個或九個安全理事會成員國支持，如此就等於是過半數以上同意，也可謂獲「道德上的認同」。³³但是即使如此，一直到美英所訂的期限（三月七日），美英雖向幾個關鍵性的安理會成員游說，仍然無法湊足九票。乃決定撤回對伊拉克動武的新決議案，改以伊拉克當局「實質違反」安理會恢復武檢伊拉克的第一四四一號決議為由，逕行對伊拉克開戰。

綜合上述分析，美國決定剷除伊拉克哈珊政權的計劃早已成竹在胸，所謂「萬事俱備，只欠東風」。而聯合國的安理會的決議案，無論是胎死腹中的新決議案也好，或早先通過的一四四一決議案，只是形式意義。美國在意聯合國的機制運作，除了強固自己對伊用武的合法性，其實也是顧慮它的最堅實盟友——英國首相布萊爾在其國內的立場與處境；英國國會多數議員雖支持布萊爾挺美攻伊的政策，但仍希望能尊重國際規範；因此，美國這場國際外交大戲也是秀給英國人看。此正如在開戰前布希總統放手國務卿鮑爾進行國際外交，包括在聯合國演說，游說與會代表支持美英的新議案。至於這些外交活動能否達到預期目標，並不能動搖布希總統的決心。

若以結果來回顧美國的一切外交活動過程，吾人約略可以看出：美、英處在不利的大環境下，知其不可為而為，其實也是一種政治戰略。各國基於自身利益或道義，甚至偽善，對美國遭受恐怖主義者的攻擊很難感同身受，所以對美國的反恐戰爭呼籲「選邊站」，大多可以口惠實不惠地贊同，但一旦要面對具體的戰爭行動時，自然退避三舍。美國煞費周章的運用聯合國舞台，一則是表示美國也是尊重並欲運用聯合國的機制，解決美國及世界的安全問題；一則讓美國人民及世人瞭解，當聯合國無法及時處理類似哈珊這類型的獨夫胡作亂為時，美國出兵將之推翻，也是一種無奈的選擇；未來美國將以目的證明手段的正當性。

伍、關鍵國家對攻伊戰爭的立場與對策

雖然在對伊開戰前夕的三月十八日，美國國務院表示，至少有澳大利亞、阿爾巴尼亞、丹麥等四十五個國家，支持美國進襲伊拉克。這些國家有的出兵；有的提供後勤支援；有的防範伊拉克使用生化武器；有的同意美機飛越領空；有的則願意參與戰後重建。³⁴以美國超強獨強的地位，加上多數國家與美國皆有不同程

³³ 「中國時報」，民國 92 年 3 月 15 日，10 版。

³⁴ 「中國時報」，民國 92 年 3 月 20 日 4 版

度的經濟或政治上的利害關係，因此面對支持美英對伊戰爭的支持問題時，各國所面臨的是國家利益、國際道義與規範、民意的反映糾葛。若比較九一一事件後，美國以「持久的自由」為號召，爭取全球支持反恐戰爭，絕大多數國家，甚至阿拉伯國家也不例外，都居於同情美國的遭遇，或居於各國與美國利害關係，宣示支持反恐，爭議性較小，但要對伊拉克用兵，各國自然有各自考量的因素與壓力，其中，國內強大的反戰聲浪，即是主要壓力。這種壓力使得有的政府面對美國的威逼利誘有的敢說「不」；有的則以政治領袖個人政治生命做賭注全力挺美；有的全以經濟利益為考量因素。以下針對關鍵性的國家對美國攻伊的立場與政策做較深入的分析。

一、法、德等歐陸國家反對攻伊戰爭的背景因素

法國與德國都是歐盟的龍頭，兩國都是典型的歐式的民主國家，兩位政府領袖公然站在美國的對立面，顯然有其的政治文化背景與民意支持基礎。

過去逾五十年來，法、德、英等西歐國家一直都是美國親密盟邦，但如今這些國家卻與美國漸行漸遠，其背後的原因是歐洲人對美國力量，政策及動機感到憂心與厭惡，而對進軍伊拉克政策的反對僅是冰山的一角。

而這種社會心理反映在選舉中，有關美國對伊拉克的戰爭自然成了選舉話題。當一位德國內閣部長把布希的政治策略與希特勒相提並論時，總理施若德迫她辭職後，但布希仍給施若德政府難堪時，施若德的聲望却反而升高。此正如布魯塞爾「歐洲政策中心」主任帕默所說：「許多人相信施若德是代表他們發言，表達了他們的憂慮與關切。」³⁵換言之，德國總理施若德不支持對伊戰爭，實際是反映德國人的心聲，也反映在支持者的選票上。

二、西歐的反美情結

在一些成熟的民主國家中，民調的數據比例往往與選舉結果差距甚微。而民調亦可看民意走向。二〇〇二年十二月REW研究中心對四十個國家所做的「全球意向調查」發現，世界各地對美國的不滿節節上升。而西歐對美國的不滿程度僅次於伊斯蘭世界，德國對美國不滿程度遠比非洲與亞洲的開發中國家更高。

另外，較接近戰爭前的一項民調顯示，西歐各地民意反對攻打伊拉克的比率達65%，甚至更高。在民眾對美國的意圖抱持猜疑之程度部分的民調顯示，法、

³⁵ 「中國時報」，民國92年12月13日，10版。

德、英分別為 75%、54%、44%、的受訪者相信，美國執意攻伊的主因係意圖控制伊拉克石油。³⁶

最後，歐洲主流社會是不願看到美國民主帝國的單極世界；歐洲人傾向於多極世界和多邊主義，因此當歐洲人甚至已把當今稱之為美帝國時代。歐洲強調共同利益、權力分享、相互照應和其他國協調利益，並以有約束力的共同遊戲規則和合作為準則，美國則崇尚實力政策、熱衷單邊主義，九一一後更走向獨斷專行。歐盟重視共同安全，奉行緩和政策，看重多邊機構，美國則相信自己的軍事優勢，追求本國絕對安全。歐盟支持國際機構，看重聯合國的安全性，則美國則一直在削弱聯合國的能力。³⁷

三、法國領袖反戰的理念與人民反戰的社會因素

法國總統席哈克（Jacques Chirac）在對美國攻伊的政策完全處於強烈的反對立場，除了反映選民意向外、其實也顯示西歐社會「反戰不反美」的態度。席哈克在接受訪問時，即表達其雖然反對對伊用兵，但並不反美的立場（ant-Americanism），他觀點是：1、戰爭會助長恐怖主義，會創造出許多的「小賓拉登」（a large number of little bin Ladens）。戰爭會破壞穆斯林與基督徒之間的溝通。若因戰爭引發文明之間的衝突，那會正中極端份子下懷。2、美國可以採「不戰而屈人之兵」的大軍壓境，達成使伊拉克解除武裝的目的。當哈珊政權發現自己陷入確定滅亡和繳械的抉擇時，它會作出正確的選擇。如果我們解除伊拉克的武裝，就可落實美國人設定的目標。而美軍在當地展示的武力無疑應屬首功，如果不是美大軍壓境，哈珊可能不會遵守遊戲規則（to play game）。³⁸3、不通過戰爭而達到了目的決不是丟面子的事。若沒有聯合國的同意，法國不會參加對伊戰爭；但做為盟友，法國允美國飛機飛越法國領空。³⁹

其次，法國人民反對對伊用兵的背景因素是：1、法國人對九一一恐怖襲擊的原因，認為美國應先消除以色列欺凌巴勒斯坦人的政治大藥庫。2、法國的少數族裔公民中有很大大比例的北非裔，阿拉伯裔法國人，對法國政治很有影響力。而且原是法國殖民地的阿爾及利亞、摩洛哥正是以色列以及美國猶太政治勢力攻擊的恐怖主義分子的「源泉和溫床」，目前這兩國與法國關係良好。⁴⁰3、法國歷

³⁶ 「中國時報」，民國 92 年 2 月 13 日，10 版。

³⁷ 斐元倫，變遷中的歐美關係，「中國評論」，2003 年 4 月號，P 30。

³⁸ James Graff，'France is not a pacifist country' *Time*，Vol.161.no.7 February 24 2003 p36.

³⁹ 「人民日報」，2003 年 3 月 12 日 3 版。

⁴⁰ 「亞洲週刊」，24/2,2001—2/3/2003

來在國際關係問題上與美國唱不同的調，以顯示其特立獨行，如一九六四年法國就是較早與中共建交的西方大國。

三、英國支持對伊戰爭背景因素

英國是這次美國對伊拉克戰爭最鼎力相助的國家，英國首相布萊爾（Tony Blair）不僅出兵，也充當美國對歐盟的說客，在開戰前極力拉攏歐盟各國挺美，雖然法、德、俄各有其利益考量及立場，並未接受支持戰爭，但未來重建伊拉克仍得依賴英國的穿針引線，法、德、俄等國才能參與協助。而英國布萊爾在決定支持美國對伊用兵前，亦面臨內閣分裂與國會及民意的挑戰。英國在對伊開戰前，國會與民意支持情況是：⁴¹

（一）政府所面臨的壓力

1. 在國會與內閣方面：

內閣出現嚴重分裂，重量級的工黨下院主席庫克（英前外相）率先宣佈辭職，衛生大臣漢恩在三月十八日宣布辭職。

在二月，布萊爾曾面臨一二二名工黨議員投下反對票。如果黨內投票支持出兵未超過一七三票，布萊爾則需仰賴在野的保守黨的支持，所幸在三月十八日，英國國會以二百九十六票對一百二十七票通過英政府出兵伊拉克的決議，一般認為關鍵性的因素，在於英國首相布萊爾十八日在下議院的一篇極具有說服力的演講。⁴²

2. 在民意支持方面：

根據開戰前的最新民調顯示，反對戰爭者比率雖以 44% 領先，但相較於二月反戰者 52%，支持者 29%，到開戰前達 38% 看來，英國人民對這場看來不可避免的戰爭，已逐漸轉向支持立場。

（二）布萊爾支持攻伊的理念⁴³：政治分析家描述 英國首相布萊爾支持布希攻伊是基於個人奉行不踰的宗教性理念：即崇尚邪不勝正（Good should triumph over evil）的宗教信念及善惡分明（moral clarity）的施政方針。他力挺布希並不全是現實的利益（重建伊拉克的利益），在對付伊拉克擁有大規模毀滅性武器上的問題，始終堅持立場，就算布希總統不為此事採取行動，布萊爾也會親促布希去做。

⁴¹ 「中國時報」，民國 92 年 3 月 19 日，2 版。

⁴² 「中國時報」，民國 92 年 3 月 20 日，4 版。

⁴³ Michael Elliot，Tony Blair's big gamble，*Time*, V01,161, No.4 February p.39.。

此外，政治分析家亦認為布萊爾力挺布希，等於是投下兩個豪賭。一個是他自己的政治生命，一個是英國在歐盟的龍頭地位。如果攻伊戰爭失利，或拖泥帶水，他可能會因而喪失民心，黨內分裂以及敗選而下台；而他的長遠目標——使英國成為拉攏歐盟成為美國忠實的全球夥伴的樞紐，也會岌岌可危。若此，未來塑造歐盟的未來的角色，將是法、德而非英國。⁴⁴

因此，不論是基於個人理念或政治賭注，布萊爾的挺美攻伊的「雖萬人吾一往矣」精神，使美英兩國再度形成唇齒相依的歷史情境

而對各國反美聲浪，布萊爾曾指斥反美主義是一種「愚蠢的沈溺」。由於布萊爾瞭解到他的觀點與民意之間的落差愈來愈大，因此展開一連串公開動作，不斷發表演講與上電視露臉，試圖縮小這種落差。他在面對電視時，曾被現場觀眾揶揄他是「美國副總統」及「來自德州北部的國會議員」。⁴⁵不過這一場反戰聲浪不久即為支持聲勢所淹沒。這是英美社會文化傳統，當國家進入戰爭，自己的子弟已在為國效命時，支持政府一致對外就成了全民的共識。

四、美伊戰爭中日本的政策

在美伊戰爭進入善後與復興的階段，日本的政策是：⁴⁶

1. 希望在美歐之間擔任仲介的角色：開戰前的美歐分裂仍未填補有待彌補。日本已派外相川口順子訪英、德、法三國，小泉首相亦續訪各國，有助國際協調。
2. 由於財政困難，日本只出資人道支援一億美元（上次波灣戰爭以支援一四〇億美元代替出兵）。預料全部的復興經費至少要一千億。依往例日本至少也得出一百億美元。
3. 日本從一開始便鎖定參與的目標為「戰後」。日本政府假定伊拉克戰後統治有階段。即 1、美國國防部的 ORHAC（重建工作與人道協助辦公室）的統治；2、由伊國人民的臨時執政當局（IIA）來統治，最後經過選舉建立恒久的伊人政府。日本外務省判斷，第二階段時將會派員到伊拉克。
4. 美國為了緩和國際對美的單邊主義的批判，邀請日本參與戰後臨時統治。

⁴⁷此外，由於日本的外交政策一直是聯合國中心主義，而此次美國對伊戰

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ 「中國時報」，民國 92 年 2 月 13 日 10 版

⁴⁶ 「中國時報」，民國 92 年 4 月 14 日，9 版

⁴⁷ 同上註。

爭未有聯合國決議案支持，及國人對此戰爭性質的質疑及反對聲浪不小，無法派自衛隊支援，只得採間接從旁支援，即將反恐對策法延長實施期限，派出神盾艦到印度洋上支援，使美英軍隊無後顧之憂。⁴⁸

五、土耳其對美伊戰爭的政策

在涉及不是支持美英對伊拉克戰爭的立場，最困窘的國家，可能非土耳其莫屬。在地緣上它與伊拉克接鄰，如果支持美國，就能使美國借道土耳其直接攻入伊拉克的北部，使美國在攻伊戰爭能發揮南從科威特，北從土耳其夾擊的效果。它的地位有如美國打阿富汗時的巴基斯坦。而最重要的是土耳其需要美國的經濟援助。土耳其政府的債高達五百八十六億美元，國內債換算也達九百五十億美元。

⁴⁹

美國為了攻佔伊拉克北部油田需要借道土耳其，以使它的六萬二千人的第四重裝步兵師從陸路進伊境。為此，美國願意給土國二百六十億美元的援款及貸款，這對財務困窘的土耳其猶如久旱甘霖。但土耳其的國會卻在三月一日晚上的國會表決中，以些微票差沒有通過內閣要求美軍進駐並取道土國出兵伊拉克的提案。

美國原本對土耳其國會表決結果充滿信心，預定增派六萬二千名步兵，二百五十五架戰機及六十五架直升機進駐土耳其。議會的表決迫使業已整裝的美軍，只得下船待命。

土耳其的議會表決是反映了民意，因為土耳其大多數民眾是持續反對戰爭。除此之外，北約的作梗，也使土耳其即使看在錢份上亦難支持美國借道。因為法、德、比等國在二月十日的北約十六國會議上，即史無前例地斷然使用否決權，使美國無法借道土耳其攻擊巴格達。⁵⁰

⁴⁸ 「中國時報」，民國 92 年 4 月 14 日 9 版。

⁴⁹ 「中國時報」，民國 92 年 3 月 5 日，10 版。

⁵⁰ 「亞洲週刊」。17/2/2003—23/2/2003。

六、俄羅斯的反戰與伊拉克利益關係密切

比較比法、德兩國不支持美國打伊拉克，除了現實利益外，法、德還是講一些國際規範與道義，但俄羅斯則只講利益。因為從一九七〇年以來，俄國一直是伊拉克重要的盟國，以及哈珊政權的主要軍火供應商。伊拉克欠俄羅斯軍費八十多億元。俄羅斯透過外交如火如荼反對美國攻打伊拉克，用意即保護俄國公司投資開發伊拉克石油的契約權利以及前蘇聯時代出借給伊拉克的外債，即前述八十億美元。如今連本筆軍債可能會被美國一筆勾銷。美國國防部副部長沃爾維茲曾勸告莫斯科，別再奢望能由伊拉克取回當年借給伊拉克的債權。⁵¹

此外，根據在伊拉克首都巴格達情報總部所發現的文件顯示，俄羅斯與伊拉克關係密切：1. 俄羅斯在美伊開戰前數月，便已廣泛提供哈珊各種協助與情報。2. 俄、伊雙方同意替彼此的幹員取得進入其他國家的簽證，並交換「九一一」恐怖攻擊的幕後主嫌奧薩瑪，賓拉登活動的資訊。3. 俄國警告巴格達，若拒絕遵守聯合國規定，將給予美國「以摧毀核武為由的行動」口實。4. 俄國持續讓巴格達知道它與中東國家買賣軍火的詳情。5. 俄、伊兩國情報首腦互寄耶誕卡，顯見兩國的關係匪淺。⁵²

七、中共對美國攻打伊拉克的立場

中共對美國攻伊，骨子裏雖存有幸災樂禍，看好戲的心理，而態度則與法、德、俄等國一樣，持反對立場，但在外交上卻採不對抗，也不合作的態度。⁵³究其原因，固可以國家利益概括，但仔細剖析實包括經驗教訓與經濟利益。

就經驗教訓而言，中共自後冷戰以來，與美國從交往衝突中學「乖」。以1999年3月南聯遭北約轟炸為例，中共官方與民間都表態支持與美國對抗，不久（5月8日）即遭美機「誤炸」駐南斯拉夫的中國使館；除了引起舉國憤慨抗議外，中共還是接受美國「誤炸」的解釋與處理；其次是2001年4月，發生中共懺八戰機與美國偵察機擦撞，造成中共機員殉職事件，中共除了忍氣吞聲接受美國政府道歉與賠償外，亦不敢有過激的軍事報復行為，理由很簡單：中、美實力懸殊，僅軍事力量即差距二十年。此時除了以「落後就是挨打」警惕自己外，

⁵¹ 「中國時報」，民國92年4月12日11版。

⁵² 「中國時報」，民國92年4月14日9版。

⁵³ 鄭端耀，美國如何看待中共在伊戰爭，「中國時報」，民國92年4月20日15版。

鄧小平的「二十八字方針」：冷靜觀察、站穩定腳根、沉默應對、韜光養晦、善於守拙、絕不當頭、有所做為。及江澤民對美國的十六方針：增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗。就是中共處理伊拉克事件的原則。

其次是利益問題，中共自從改革開放後，雖仍堅持共產主義意識型態，但那僅是為共黨一黨專政找統治的理論基礎；實際上，官方學界都強調國家利益才是外交政策的基礎；尤其是經濟利益。伊拉克與中共有長久的經濟關係，而伊拉克對中共四十多億的欠款，是中共改革開放後實行軍火的貿易與勞務輸出的最早有償結算。由於第一次波斯灣戰爭結束，聯合國只允許伊拉克出口少量石油換取食品，以實物或外匯還債都不可能。但因中、蘇再第一次波灣戰爭時，都在聯合國投棄權票，因此哈珊一直承認中、俄的欠款。⁵⁴因此，當第二次波灣戰爭來臨前，中共在不願得罪美國下，希望能保住自己對伊的債權，在政治上對美英動武既不贊成，但不激烈反對的立場，也是基於經濟利益。

陸、美英出兵伊拉克的公開政治訴求

一、師出有名的戰略原則的運用

不管美英出兵伊拉克真正的動機為何，大軍主動出擊總是有一套理直氣壯的藉口，所謂「出師有名」。這是古今中外發動戰爭者必採取的政治戰略原則；中國古書上說：「凡欲興師動眾，伐罪弔民，必在天時。」而所謂「天時」不是靠占卜得到的，而是要選有利的時機，諸如「君暗政亂，兵驕民困，放逐賢人，誅殺無辜，旱蝗冰雹」，所謂「敵國若此，舉兵攻亡，無有不勝」⁵⁵。依前文所敘，美國政府決定推翻哈珊政權早已規劃。因此，白宮的謀士，早就全盤準備好一切出兵伊拉克的理由與說辭。其內容包括道德的訴求與政治價值的宣揚，如宣稱伊拉克擁有大規模毀滅性武器，以生化武器殺害庫德族人民，重建伊拉克為民主政治等等。

為了爭取世界各國支持美國攻打伊拉克，白宮除了運用一切媒體與聯合國大會等國際組織場合，指陳哈珊政權的罪惡，及對世界安全的威脅性，還派出重量型官員游說重要國家的領袖。比如白宮安全顧問萊斯為了幫助英國首相布萊爾說服英國人民，支持他們首相布萊爾與美國聯袂作戰，曾在戰爭前接受「英國廣播

⁵⁴ 楊父，中國坐壁靜觀「倒薩」，「廣角鏡刊」，2003年3月16日—4月15日，頁30

⁵⁵ 張文才，「百戰奇法淺說」，北京，解放軍出版社，1998年，頁216。

公司」訪問時說，伊拉克以外的國家對拔除哈珊，有歷史性的義務；並強調哈珊所具有潛在威脅不容忽視，更迭伊拉克政權的道德必要性很強，因為該政權已兩度試圖並幾乎取得核子武器，它曾動用化學武器對付伊拉克人民及鄰國，並曾侵略鄰國及殺害數千同胞。⁵⁶

二、妖魔化敵人 - 從首要敵人流氓國家、邪惡軸心

當代德國思想家貝克（Wrick Beck）在一篇名為「沒有敵人的民主」的論文指出：西方的民主從來就和「敵人」容易互動並行發展。民主的失控，需要「敵人」的威脅，始能被限制，民主所造成的內爆則需要藉著對外戰爭來舒解。西方民主之花，乃是靠著各式各樣敵人鮮血澆灌而成。⁵⁷在冷戰時期，美國以蘇聯為首要的敵人，除了軍事對抗或圍堵對方外，美國在政治宣傳上的目標是塑造對方為惡魔形象；雷根時代即稱呼蘇聯為邪惡的帝國。有些學者認為塑造一個首要敵人的必要性，在於使一國全民有敵情觀念，從而培養愛國心，增進國家的穩定，有利統治。另則還有產業與軍事上的功能，也就是當首要敵人被妖魔化到人人感到受威脅時，就會要求政府加強軍事力量，以維護國家安全，而欲加強軍事力量，就要增列國防預算，研發生產軍事裝備與武器，如此國內武器生產工業就財源廣進。這些軍工企業再以所獲利潤的一部分，透過政治獻金支持與其利益相關的候選人，這些當選的政客再運用公權力，直接或間接維護此類軍工企業者的利益。所以當冷戰結束後，美國以及自由世界頓失蘇聯此一首要敵人，雖安全不再受威脅，執政者卻因失去敵人而感到茫然，武器商則因首要敵人的暫時缺貨而感到不安，此時有人開列出首要敵人的條件與特徵，譬如政體是極權體制，文化與西方不同，經濟與軍事力快速茁壯，而在國際關上與美國形成抗衡等等，合乎條件的國家屈指可數，中共自然雀屏中選。⁵⁸

只是美國官方口中或正式文書對首要敵人，是不會直接指名道姓；經常提到總是一些流氓國家（rogue states），諸如伊拉克、伊朗、北韓、葉門、利比亞等。在 TMD、NMD 的防範對象時也以這些流氓國家為對象。但稍具軍事安全觀念者都會知道，以此先進防衛作戰裝備對付這些國家，未免高估過頭，或殺雞用牛刀。其實真正的目標應該是中共。這是雙方心知肚明的事。

在克林頓時代發生「誤炸」中共駐南斯拉夫大使事件，及小布希上任不久的

⁵⁶ 「中國時報」，民國 92 年 2 月 16 日，11 版。

⁵⁷ 「亞洲週刊」29/4,2002—5/5.2002 頁 5。

⁵⁸ 丁學良，美中對抗中的四種主義，「聯合報」，民國 89 年 1 月 12 日 13 版、

南海撞機事件，多少顯露美國軍方有挑釁中方的意味，但中共基於和平與發展大戰略的約制，都沈穩的以外交手腕，使事態不致擴大，終化險為夷。不過在中美雙方的學者都有「中美終必發生衝突」的說法傳出。

但九一一恐怖攻擊事件轉移美國敵對的目標，至少從假設的首要敵人，暫時不能不轉向實際的敵人。而這個實際敵人卻與美國官方所稱的流氓國家結合在一起；美國總統在國情咨文明確將伊朗、伊拉克及北韓三國統稱為「邪惡軸心」，理由是這三國研發大規模破壞性武器。分析家認為布希的指陳，凸顯針對擁大規模破壞武器的國家打擊工作，就跟瓦解恐怖組織一樣刻不容緩。

綜合上述可知，在戰略上美國本來就需要有首要的敵人，而流氓國家是僅是官方做武裝名義上的對象，但因九一一事件發生，部分流氓國家轉成邪惡軸心（axis of evil），哈珊政權成為剷除的對象，無論是罪有應得，還是九一一的替罪羊，在開戰前它已被妖魔化。而要妖魔化哈珊政權就得公開宣示其罪行。

三、哈珊政權應被剷除的罪狀

（一）、發展大規模毀滅性武器（WMD）

根據二〇〇二年二月出刊的「經濟學人」報導，伊拉克已被列為頭號武器擴散國，儘管伊拉克遭逢多年禁運且少了石油收入，但伊拉克仍決意秘密發展武器，特別是生物武器。在一九九一年的波灣戰後，伊拉克總統哈珊在十年間花費一百億美元購入許多製造武器級核裂物質的方法。儘管伊拉克簽署禁止核武擴散條約，該國距離製造核裂炸彈僅有數月的時間，且已測試過「骯髒炸彈」⁵⁹。

美國出兵伊拉克最冠冕堂皇的理由，就是針對伊拉克擁有大規模毀滅性武器（weapons of mass destruction）。早在二〇〇二年一月二十九日布希總統在聯合國演講時，表達美國新國防戰略的簡明要點，他說：我們必須防止恐怖主義與正搜尋生化合武器的政權對美國及世界的威脅，我不會坐視危險形成。⁶⁰在開戰之前美國在安理會所提新決議案也是針對這點。美國國務卿鮑爾亦親自在聯合國宣示所蒐集有關伊拉克收藏大規模毀滅性武器，及伊拉克官方的阻撓聯合國武檢人員前往伊拉克檢查的證據。

因此美英聯軍進軍伊拉克的附帶任務，就是搜尋伊拉克所藏匿的大規模毀滅性武器。但直到攻下克拉克，美英聯軍雖上窮碧落下黃泉地四處搜尋，甚至意外

⁵⁹ Economist, 2, 1, 2002, 轉引「聯合報」，民國 91 年 2 月 5 日，11 版。

⁶⁰ Francois Heisbourg, A work in progress: the Bush doctrine and its consequence, *The Washington Quarterly*, spring 2003, p.75.

尋獲伊拉克不及帶走的六億簇新美鈔，就是找不到攻打伊拉克最重要的罪證——大規模毀滅性武器。

(二) 以生化武器殺人

哈珊政權另一項道德上的罪證，是以生化武器對付敵人也對付自己的同胞。在兩伊戰爭期間，伊拉克曾經屢次使用化學武器對付伊朗部隊。一九八八年還對庫德族村莊施放毒氣，殺死了包括婦孺在內的五千名庫德平民。⁶¹

因此，布希政府在解釋為何哈珊政權必須加以剷除時說，哈珊政權曾殺本國人民亦實行種族消除政策，兩次發動對其鄰國的戰爭、剝奪其人民的財富來建造宮殿和致命性武器；它已喪失了道義上的權威和在伊拉克行使主權的權利。而這一點，聯合國秘書長科菲·安南在捍衛「聯合國憲章」時，雖也附和美國地認為，主權並非意味著可以容忍哈珊犯這些罪行，但他也明確表示，自己更傾向於迫使哈珊流亡國外，而不是以戰爭來把他趕下台。⁶²

(三) 與賓拉登恐怖組織，基地暗中來往

由於九一一事件發生後美國情治單位已判定奧薩瑪·賓拉登為幕後主謀，因此凡支持或窩藏賓拉登等恐怖組織，基地的國家都列打擊、消滅的對象。而伊拉克被列為攻打對象的罪狀，亦包括這一條；也就是哈山與賓拉登之間有聯盟關係（an alliance exists between Saddam Hussein and Osama bin Laden）。國務卿鮑爾亦曾在聯合國演講時，指證歷歷地斷言哈山與賓拉登關係密切。⁶³雖然哈珊表示與賓拉登以及「基地」組織毫無關係，並柔中帶硬地說：「如果我們與他們有關，我們不會羞於承認。」⁶⁴

由於基地全球恐怖組織頭目奧薩瑪·賓拉登在美國蓄勢待發攻伊前，又在半島電視台現「聲」，在二〇〇三年三月十一日播出預錄的六分鐘錄音說話中，呼籲伊拉克人民對美國發動自殺式攻擊；在美國進攻伊拉克時發動游擊戰；並呼籲全球回教徒與伊拉克民眾站在同一陣線，發起聖戰，抵抗美國侵略。

美國白宮，國務院據此認定賓拉登與伊拉克總統哈珊的政權有勾結，而強化美國以武力解除伊拉克違禁武裝的必要性。美國國務院發言人包潤石聲明說：「他（賓拉登）說願與哈珊並肩作戰，願與伊拉克社會主義者，社會復興黨合力作戰，他們因為共同的世仇而結合。這種錄音帶的確證實賓拉登與哈珊似乎找到了共同的鬥爭目標。」而國務卿鮑爾看過賓拉登的錄音帶的抄本後，告訴美國聯邦參

⁶¹ 季尚仁，是誰武裝伊拉克？「中國時報」，民國 92 年 3 月 21 日，15 版。時論廣場

⁶² 辛本健譯，伊拉克戰爭：美利堅帝國必須承受的負擔，「國際展望半月刊」，2003 年 3 月，總第 463 期頁 52。

⁶³ Romesh Ratnesar, What's behind a sinister flirtation, Time, February 17 2003, p.25.

⁶⁴ 「中國時報」，民國 92 年 2 月 6 日，2 版。

議院預算委員會說：國際社會不能再坐視「恐怖分子與正在研發大規模毀滅性武器的國家結合」。⁶⁵等於坐實伊拉克的哈珊政權與「基地」領袖賓拉登是一夥的。

然而事實是否如此呢，分析家認為，像賓拉登這類激進的回教徒與哈珊這類世俗的回教社會主義者，根本不可能同流。⁶⁶如果講二者的關係，應只是志同道合而已。

(四) 刻意逃避聯合國武器檢查人員的檢查

美國國務卿鮑爾在二〇〇三年二月五日在聯合國安理會提出大批錄影帶、錄音帶、衛星照片，以及秘密證人證詞，除了說明伊拉克哈珊政權繼續研製大規模毀滅性武器外，並且刻意逃避聯合國武器檢查人員的檢查。鮑爾強調「哈珊和他的政權，不是下令『毀掉』那些武器，而是『撤空』那些武器，以逃避檢查。」鮑爾提出一切證據之後，在演講中告訴安理會，聯合國必須採取進一步行動，以強制伊拉克確實遵從聯合國決議，銷毀大規模毀滅性武器。

不過鮑爾在安理會的舉證說明，在於要求聯合國進一步加強武檢，但後來卻也成了布希下令攻伊的藉口。

(五) 建立民主的伊拉克

民主體制是美國引以為傲的事。也是美國歷來政治領袖們所津津樂道的事，並極力加以推廣於世界。在冷戰時期，美國也是以民主集團盟主的姿態，領導非共黨國家（這些國家立場反共，但不一定都是符合美國的民主標準），贏得民主和平演變的成功，也象徵民主政治為人類文明終極價值，美國的主流學者福山的「歷史的終極觀」，或杭廷頓的「第三波民主鞏固說」，亦都持此一理念。

但是放眼世界，仍有不少在歐美學者眼中，所謂介於民主與極權的威權體制的國家（如馬來西亞、新加坡、印尼）以及極權國家（如中共、北韓等）。而類似伊朗、伊拉克、北韓這類型的國家，之所以被美國歸類為邪惡軸心，除屬非民主體系外，主要是此一政權長期與美國敵對，甚至是以反美做為鞏固政權的手段，有的曾經讓美國吃過苦頭的，如一九八〇年伊朗柯梅尼政權綁架美國人為人質，美國派機營救失敗，造成重大人命傷亡。而伊拉克的哈珊政權當初亦是美國所扶植用以對抗伊朗的柯梅尼政權，但後來哈珊的作為不符合美國利益，美國才決定除掉他。美國印地安那大學的中東研究中心主任巴格特（Gawdat Bahfat）說伊拉克所以成為美下一個反恐戰爭的目標，其關鍵因素是在於伊拉克那種令人難以寬恕的對美敵對政策，而不在於是否擁有大規模毀滅性武器及與九一一恐怖

⁶⁵ 「中國時報」，民國 92 年 2 月 13 日，9 版。

⁶⁶ 同上

攻擊有關聯。⁶⁷美國這種免死狗烹的例證不勝枚舉，古巴的總統卡斯楚、巴拿馬的諾瑞加，甚至美國最痛恨的賓拉登，昔日都曾是我政府扶植或利用的對象。

這次出兵伊拉克，布希總統聲稱要推翻哈珊的獨裁政權，美國人無不撫掌叫好，但其他國家並不完全認同，此亦為美英的新決議案，無法獲安理會支持的原因之一。如果按照西方的標準，伊拉克的鄰居沙烏地阿拉伯才是首號獨裁國家，因為它即是政教合一，宗教獨裁國家，且由一個皇族長期掌政，伊拉克的哈珊總至少在形式上還是由人民選出來的。

美國白宮為塞世界悠悠之口，小布希總統不斷宣示，美國要在伊拉克建立民主政治，而且會盡快將政權交還伊拉克人民。(America wants help build democracy in Iraq, America will hand over power Iraqis)⁶⁸但一些分析家認為，民主需要時間培育，不是在伊拉克辦選舉把權力交給當選人就了事，因選舉不會產生民主(election do not produce democracy)。西式的民主包括法治、分權，基本人權，後者包括財產權言論自由以及對宗教的寬容。而這些在西方是歷經幾百年的發展方臻此境界。⁶⁹伊拉克缺乏類似歐美的歷史經驗與政治文化，其國內又因宗教與種族的異質性，形成相當複雜的政治社會與文化。美國雖有意以二次世界大戰結束後麥帥統治日本改造日本的政治為借鏡，但伊拉克在政治文化却是與日本截然不同。因此有些學者擔心，重建伊拉克在政治上處理不好，可能淪為另一個黎巴嫩。而比較理想的可能是土耳其式的民主，因為土耳其的例子顯示，伊斯蘭文明與民主政治之間並不必然存著排斥關係。誠如一位專欄作家說：自由無法像子彈射入堅硬土地般，它需要其他諸如時間與信賴，而一個被暴君驚嚇，被種族與信仰撕裂的國家，不會一夜之間轉變成雅典。⁷⁰

綜合以上美國公開所表明攻伊的訴求原因，經過戰爭結束後的驗證，大多缺乏令人心服的證據，就中心大規模毀滅性武器，至今依然不見蹤跡，美國則辯稱可能被移往敘利亞藏匿。普丁於2003年四月十一日與法、德、兩領袖在聖彼得堡會議後的記者會表示：當初美、英先以剷除伊拉克的大規模毀滅武器為由入侵伊拉克，但戰爭本身證明這根本是一場誤會，因為伊拉克到了存亡關頭還是沒有使用大規模毀滅武器。至於哈珊政權與賓拉登恐怖組織，基地的關聯，亦無明確證據，如果從參與九一一事件的恐怖分子的背景看來，沙烏地阿拉伯皇室的涉及程度，可能不亞於海珊。至於重建伊拉克成為民主國家可能性，及對原有的政權

⁶⁷ Gauldat Bahgat, The United States, Iraq and Weapons of Mass Destruction, Defense and Security Analysis Vol.19.No.1 P.5。

⁶⁸ Fareed Zakaria, How to wage the peace, Newsweek April 21, 2003, p.30-32.

⁶⁹ Ibid. P.34. Richard Wolffe and Tamara, Mission: Rebuild Iraq, Looking for leader amid the Ashes

⁷⁰ Nancy Gibbs, American soldier, TIME, Vol.162, No.26.2004 Febury.

是否非用武力消滅不可，則是目前學者爭議的焦點。

由於上述攻伊的訴求缺乏說服力，也是造成美國在聯合國爭取授權出兵挫折，及關鍵國家不願或不敢背書的原因。而多數政治領袖與學者則認為，美國出兵伊拉克的原因其實是：掌控中東石油資源，消除安全威脅來源、建立親美的伊拉克政權，以及為以色列剷除長期威脅者，而最後的目的是為 2004 年的總統連任鋪路。⁷¹

柒、結論

無疑的，第二次波灣戰爭，就軍事層面而言，美國絕對是個贏家，戰爭的結果也頗符合美國戰略文化：速戰速決，運用高科技作戰，減少人命傷亡（僅指戰爭期間。到目前為止，在佔領伊拉克期間，美軍遭襲擊死亡的人數早已超過戰爭期間）。同時也印證白宮鷹派「先發制人」（preemption）戰略的可行性。雖然這場對伊拉克的戰爭，一如之前對阿富汗一般，軍事上只是牛刀小試。

然而從政治分析家看來，美國在此次戰爭的政治戰略實乏善可陳。⁷²到目前為止，伊拉克的戰後處理已漸成為小布希政府國內外聲望的負面因素；國內民調節節下跌，國際外交眾叛親離，分析家甚至認為小布希可能步其父親老布希「贏得戰爭卻輸掉選舉」的後塵。反恐戰爭原本是義正辭嚴、師出有名；尤其以美國超強國際地位登高一呼四方景從勢所必然。然而正如評論者所言：反恐戰爭的矛盾在於：總統做得越成功他在政治上越脆弱（the more the president succeeds, the more politically vulnerable he get）。⁷³以下提出個人研究心得，就教此一領域之先進：

一、戰爭的目的富爭議性。自從美國在2001年9月11日遭受慘烈的恐怖攻擊後，美國布希政府所發動的「持久自由」的反恐戰爭一直受到全球多數國家的支持，而從初期民調顯示，亦高度獲得國內民眾的支持。但從美國有意進軍伊拉克後，原支持美國的國家，因質疑美國的軍事行動動機，而在政策上改弦易張，主要是認為美國的戰爭目的缺乏正當性與合法性。而美國在未能說服多數國家及獲得關鍵性國家的支持下，只持無可匹敵軍力，貿然出擊，雖贏得軍事卻失掉政治。而對美國國內而言，則因佔領伊拉克遲遲無法撤軍，

⁷¹ 伊拉克的民主化：美國下一個難題，「中國時報」，社論，民國 92 年 4 月 14 日，2 版。

⁷² 美國專欄作家 Faeed Zakria 說美國在冷戰時期是軍事與政治對抗共產主義而獲得勝利但在反恐戰爭中政治戰略卻乏善可陳。見 Faeed Zakria, Don't feed the fundamentalist, Newsweek, October 28, 2002, p.15.

⁷³ Andrew Sullivan, If It Could Happen to Churchill, Time, VOL.163 NO.9. march 8 2004 p.56.

除了巨額經費消耗外，人員受恐怖份子襲擊的傷亡數字日愈增多，至今為止，佔領期間的死亡人數已遠超過戰爭期間。反戰的聲浪已在各地不斷湧現。一位在伊拉克戰場失去兒子的母親說：剛開始我支持對伊開戰，即使是兒子被打死的時候，我也支持，我沒有憤怒，只有悲傷。但是我現在感到憤怒，因為在攻下伊拉克之後，並沒有在那裡發現大規模殺傷性武器。過了這麼久之後，我們發現布希撒了大謊。⁷⁴

- 二、攻伊戰爭與大戰略轉變有關。第二次波灣戰爭的導火線可能與911事件有關，但是戰爭的遠因或結構性的緣由，則與美國大戰略的轉換有關，其中影響因素包括後冷戰的國際關係與政治環境，以及處於此環境中的戰略研究、規劃、執行者。因此美國決定以軍事行動剷除伊拉克哈珊政權，雖然可以歸納出一大堆言之成理的理由，但是大戰略還是一個宏觀的基礎。其中自然涉及國家利益問題。此次攻伊戰爭的獻策與操盤者，無論是鷹派或鴿派人士，從其學術背景與從政經驗觀察，多非泛泛之輩，甚且是美國政治精英。
- 三、改造伊國政制非一蹴可及。為徹底消除美國安全威脅來源，改變極權的伊拉克成為民主體制，倘依「民主和平論」的觀點—民主國家之間比較不會武力相向—確有其政治戰略意涵⁷⁵，但是民主政治需要長時間的培育才可以達到。國父孫中山先生在推翻滿清帝制後，雖以建立歐美式的民主共和政體為目標，但知道「羅馬不是一天造成的」，因此才將爾後的中國民主的政治發展劃分三階段—軍政、訓政、憲政。若無內憂外患，中國應可臻於孫中山先生的理想境界。而伊拉克因受宗教、族群複雜性的影響，形成一個異質性甚高的政治文化，美國若以二次大戰後佔領日本，改造日本的政治模式，套用於伊拉克，可能難以一體適用。因日、伊政治文化大為不同，目前一些問題已漸浮現。
- 四、強權外交有其極限性。美國出兵伊拉克之前，居於出師有名的戰略原則，希望能得到聯合國的授權出兵，但是事與願違。以美國綜合國力之強大，其在國際間自無他國可望其項背者，竟也遭此境地。從理想主義看，國際間並不全是「強權就是真理」。當今世界各國很少國家的利益與美國無關，依常理各國巴結美國都來不及，何況美國為了爭取安理會的通過支持，亦亟盡威逼利誘能事，但是多數國家包括美國傳統的盟邦在內，卻依然不為所動，可見

⁷⁴ 反戰呼聲讓白宮難堪，「人民日報」，2004年3月19日第三版。

⁷⁵ 依杭廷頓的觀點從十九世紀初，到1900年為止，民主國家沒有與別的民主國家打過仗，世界上民主政體的擴張，就意味著世界的和平地帶也在擴大。見劉軍甯譯「第三波—二時世紀末的民主化浪潮」，台北，五南出版社，民國八十三年初版頁26，

強權外交亦有極限性。

- 五、戰爭的政治成本過高。美國在這次戰爭所付出的經濟、人命代價，是有目共睹的；且這種代價與日俱增，但這只是有形的。無形的代價諸如外交、國際聲譽的成本則難以估計且影響深遠。就外交成本而言，美國這次對伊拉克動武，不但遭俄、中、法的抵制，且在北約的框架中也遭到一些盟國的反對，使美國遭遇到二次大戰以來的最大的挫折；同時這場戰爭也是美國自越南戰爭以來，唯一未能說服盟國跟隨他一起參加的戰爭。雖在戰爭期間與結束後，美國總統布希和國務卿包爾等高層官員都相繼進行外交斡旋，以修復與盟國的關係，但由於間隙已深，短期間恐難生效。在國際聲譽上，美國繞過聯合國機制對伊動武，無合法性；且因出師無名，也缺正義性，以至遭國際社會的反對與抵制，使美國國際形象大損。⁷⁶
- 六、美國政治戰略與軍事戰略未能平分秋色。與1990年第一次波灣戰爭相比，此次主要直接參戰國家雖只限於美、英、伊三國，但在政治影響程度上卻不亞於上次。為了爭取歐洲的支持，美國幾乎與法、德決裂。而伊拉克哈珊政權則從上次戰爭獲得教訓；雖然在軍事建設受到聯合國約制而削弱，但政治戰略的佈局與策劃卻可圈可點；法、德、俄、中及多數安理會的國家不支持美國軍事行動，固有其各自的利益考量，但相關國家感受到美國沒有必要打這場戰爭的心理，多少受伊拉克在外交上縱橫捭闔及廣結善緣有關。
- 七、政府政策應反映國家利益與民意。這場戰爭雖與我國無直接關係，但處於全球化的時代，我們不可能置身事外。何況就國家安全角度看，台灣也沒有「坐山觀虎鬥」的條件；因為台灣安危與類似美國這種大國息息相關。在戰爭前與過程中，有些國家可以與美國分庭抗禮；有些國家可以藉機討價還價，至少可以保持中立。但台灣國際處境困難，不管過去美國居於何種動機與利益，關心及維護台海安全，總是台灣安全主要的維護者。因此政府在第一時間內宣示支持美國的對伊戰爭的政策，⁷⁷不論是雪中送炭或錦上添花，總是投桃報李。至於國內民間或學界，不論支持或反對美國對伊戰爭，應是反映台灣多元民主社會中言論思想自由的特徵，屬正常現象。但政府的政策釋出，應是植基於國家利益與多數人民的意向。

⁷⁶ 李懷性、張偉東，美國對伊拉克戰爭的成本與收益分析，北京「軍事經濟研究」2004年一月頁76。

⁷⁷ 在美國發動對伊拉克攻擊的當天，陳水扁隨即發表聲明，宣示我國政府支持美國的立場。陳並向美方表示，我國身為國際社會的一員，支持美國反恐行動。我國除了將盡力維持台海和平，及亞太地區的穩定之外，也將在必要時，提供國際社會各方面的協助。見「中國時報」，民國92年3月21日17版。

第二次波灣戰爭中美國政治戰略分析

(投稿日期：93 年 4 月 1 日；採用日期：93 年 5 月 10 日)