

國立政治大學外交研究所

碩士論文

指導教授：黃奎博 博士

The logo of National Chengchi University is a circular emblem. It features a central five-petaled flower shape with the Chinese characters '政大' (Chengchi University) inside. The outer ring of the emblem contains the text '國立政治大學' at the top and 'National Chengchi University' at the bottom.

歐巴馬對美國在阿富汗外交政策的
承續與變革

研究生：胡育瑋

中華民國 102 年 1 月

摘要

美國由於在國家形成及歷史上與其他歐陸國家大不相同，外交政策不能單純只用傳統的現實主義－理想主義二元法來分析。本文嘗試使用米德（Walter Russell Mead）在 *Special Providence* 一書中所提出美國外交政策的四種傳統學派：漢米爾頓主義(Hamiltonism)、威爾遜主義(Wilsonism)、傑佛遜主義(Jeffersonism)與傑克遜主義(Jacksonism)作為分析架構，並以歐巴馬第一個總統任期內的阿富汗政策為研究標的。本文比較歐巴馬（Barrack Obama）在阿富汗的外交政策與其他二戰後的美國總統的阿富汗外交政策後，得到一個結果。歐巴馬的阿富汗政策不但傳承了美國外交政策的意識形態，也是一種創新。並由這個結果檢驗米德的分析架構。

透過米德的分析架構，無論是概觀歐巴馬政府的整體外交政策，還是聚焦於阿富汗外交政策上，都具有米德所提出「傑佛遜主義」的特徵與精神。與過去的美國總統比較，歐巴馬政府在阿富汗的外交政策，是一個具有整體性、長遠性的創新計畫。然而，本文亦發現，米德的架構雖然可以有效地分析美國外交政策，卻無法很好地解釋為何歐巴馬與同樣屬於「傑佛遜主義」的卡特（Jimmy Carter）或類似國際環境下的柯林頓（Bill Clinton）在阿富汗政策上出現的強烈差異。最後，本文引入巴柏（James Barber）所提出，個性（character）會影響美國總統在外交政策上的選擇。用以來對米德的架構進行檢討與補強，並且提出未來研究者繼續在此議題研究之基礎與方向。

關鍵詞：歐巴馬、美國外交政策、米德、美國－阿富汗關係、傑佛遜主義

Inherited or Innovation, Obama's Foreign Policy in Afghanistan

Abstract

Due to the differences in the state-formation and history from other European countries, United States (U.S.) foreign policy cannot be simply analyzed with the conventional realism-idealism binary method. This thesis uses Walter Russell Mead's four traditional schools of U.S. foreign policy, namely Hamiltonism, Wilsonism, Jeffersonism and Jacksonism, as an analytical framework and studies Barack H. Obama's Afghanistan policy in his first presidential term. Not only does this thesis examine Mead's analytical framework, but it also briefly compares Obama's foreign policy toward Afghanistan with those of the other post-World War II U.S. Presidents and evaluates his policy as both continuation and innovation.

This thesis points out that Obama's foreign policy, whether reviewed in general or focused on Afghanistan, has both Jeffersonian features and spirits as Mead proposed. Compared with the Afghanistan policies of his predecessors, Obama's foreign policy toward Afghanistan is a comprehensive long-term innovation plan. However, even if Mead's framework can be used to scrutinize U.S. foreign policy effectively, it cannot explain the differences in foreign policies toward Afghanistan among Obama, Jimmy Carter who was categorized as a Jeffersonian as well, and Bill Clinton who was in the similar international environment. In order to reinforce Mead's framework, I cite James Barber's mental research on how U.S. presidents' characters affect their foreign policies and believe that it is their personal characters that mainly determine the nuance in their policies toward Afghanistan. Finally, this thesis provides to other researchers a groundwork and a direction of suggested further research on this subject.

Keywords: Barack H. Obama, Foreign Policy, Walter Russell Mead, United States-Afghanistan Relations, Jeffersonism

目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機、問題意識與研究界定	1
第二節	文獻回顧	4
第三節	研究途徑與研究方法	13
第四節	章節安排	16
第二章	意識形態與米德的分類分析架構	19
第一節	意識形態在美國外交政策中的影響	19
第二節	美國外交政策中的漢米爾頓主義	25
第三節	美國外交政策中的威爾遜主義	30
第四節	美國外交政策中的傑佛遜主義	35
第五節	美國外交政策中的傑克遜主義	38
小結	40
第三章	過去美國政府在阿富汗的外交政策	43
第一節	蘇聯入侵阿富汗以前之政策	44
第二節	蘇聯入侵阿富汗期間之政策	51
第三節	阿富汗內戰到美國阿富汗戰爭時期之政策.....	58
小結	67
第四章	歐巴馬執政時期對阿富汗之外交政策	71
第一節	歐巴馬外交政策整體概論	72
第二節	歐巴馬對阿富汗外交政策	84
第三節	造成歐巴馬在阿富汗政策上差異之個人特質因素.....	97
小結	106
第五章	結論	109
第一節	歐巴馬對阿富汗外交政策與「歐巴馬主義」	109
第二節	對米德理論之回應與再檢視	114
第三節	研究限制與展望	115
參考文獻	117

圖目錄

圖一：阿富汗族群分布圖.....	45
圖二：阿富汗境內北方聯盟與塔利班勢力圖.....	60
圖三：以色列 1967 年疆界示意圖.....	76
圖四：五角大廈在 2009 年 11 月 14 日關於阿富汗移交計畫的投影片	90



表目錄

表一：米德所提出四種外交政策學派之比較.....	41
表二：蘇聯入侵阿富汗以前各美國總統對阿富汗外交政策之分析.....	51
表三：蘇聯入侵阿富汗時期，美國總統對阿富汗外交政策之分析.....	58
表四：阿富汗內戰開始美國總統對阿富汗外交政策之分析.....	67
表五：二戰後各任美國總統之外交政策與阿富汗之分析.....	70
表六：歐巴馬外交政策之概觀.....	83
表七：總統個性分析表.....	100





第一章 緒論

第一節 研究動機、問題意識與研究界定

外交政策研究一直是國際關係領域的重點之一，而美國外交政策的研究又是其中的重要領域，在第二次世界大戰以後，美國取代英國成為世界制度的建立者，隨著時間的過去，蘇聯解體同時冷戰結束，美國開始成為真正全球霸權，¹ 至今已經有四位總統，分別在外交政策上展現出自己的特色。第 41 任總統布希（George H. W. Bush，在文章後以老布希簡稱）提出了「新世界秩序」(New world order)；² 第 42 任總統柯林頓（William Jefferson Clinton）建立了明確的全球化民主輸出干預，與更積極的對外干預；第 43 任總統布希（George W. Bush，後文稱小布希）提出了鮮明的「布希主義」，以反恐戰爭作為主軸，以單邊主義的姿態，強力地動員世界各國加入其反恐戰爭；³ 現任總統歐巴馬（Barack H. Obama）目前即將完成他的第一個任期，對他外交政策的檢視也越來越多。

自二戰以來，自地中海東岸延伸至阿富汗、巴基斯坦的大中東地區向來都是美國外交政策核心區域，此區域不但關係到石油供給，同時還是美國民主輸出的關鍵地區，而卡特總統也因為此地問題處理不善而在選舉連任失敗。⁴ 大中東的概念較為模糊，直到 2004 年的八大工業國組織（Group of Eight, G8）峰會中小布希將美國國家利益中的傳統的中東定義擴展成大中東的概念（Greater Middle

¹ 高德源譯，Zbigniew Brzezinski 著，**美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向**（台北：左岸文化，2008 年），頁 7。

² George H. W. Bush, "Address before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit," ed. The White House Office of the Press Secretary (1990), http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9.

³ 吳玉山，「仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義」，**政治科學論叢**，第 17 期（2002 年），頁 1-32。

⁴ 卡特（James Earl Carter, Jr），美國第 39 任總統，強調人權與共產國家的和解政策，但是這些政策並未得到目標國家（如伊朗、蘇聯）的支持，蘇聯入侵阿富汗，伊朗也發生了德黑蘭人質事件，在人質事件營救失敗後，卡特的外交政策被視為失敗與懦弱的，即使卡特政府提出了修正性質的「卡特主義」（Carter Doctrine，指任何對波斯灣控制的意圖與嘗試將被視為對美國國家重大利益的挑戰）但在第一個任期結束後，卡特在連任之路上敗給了共和黨的雷根（Ronald Wilson Reagan）。

East)⁵ 除了傳統上泛稱的阿拉伯半島、兩河流域與埃及之外，加上北非與西亞的伊斯蘭國家。而這個區域中，對歐巴馬而言，阿富汗問題是必須解決的難題，如何妥善的處理並結束小布希執政時期開始的阿富汗戰爭，未來對阿富汗的外交政策又將如何運作，避免阿富汗戰爭成為下一個越戰，值得深入探討。

研究動機

過去現實主義在國際關係學界具有不可動搖的地位，與其相對應的理想主義，交織構成了當今諸多學說的主要框架，而外交政策的研究也不免在這個浪潮之中。然而現實主義與理想主義這種二分法的劃分，⁶ 是否能夠真實的呈現外交政策他應有的面貌？米德（Walter Russell Mead）在其著作*Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed The World*（簡稱為*Special Providence*）中，認為過去這種強調現實主義的分析（米德稱之為歐陸現實主義，Continental realism），發軔於歐洲的政治體系，不見得適用於自始自終民主政體的美國外交政策，⁷ 因此根據美國自開國以來的歷史，從新劃分出四種屬於美國外交政策的傳統意象，分別由四位象徵性的人物命名，分別為「漢米爾頓主義」（Hamiltonism）、「威爾遜主義」（Wilsonism）、「傑佛遜主義」（Jeffersonism）與「傑克遜主義」（Jacksonism）。有別於過去的研究分析，米德的四項意象給予外交政策研究一個新的切入點，但米德的研究偏重於歸納過去歷史的總結，對於冷戰後的美國外交政策或是日後外交政策的預測是否可以完全的適用，尚未有所定論。本文的研究動機將以歐巴馬自 2008 年就任美國總統至今即將結束的第一個任期間對阿富汗的外交政策作為研究對象，嘗試以米德所提出的四項美國外交政策傳統學派作為分析架構，透過比較過去美國政府對於阿富汗的外交作為與取向，與他們

⁵ 在該峰會中，主要是小布希檢討過去伊斯蘭政策的問題，決定在當地進行更多的民主與資本主義輸出，並將其他原本不屬於中東定義，但是同樣是受伊斯蘭文化影響深遠的西亞與北非地區涵蓋在內。同時由於學界上尚無統一稱呼之定論，本文仍以「中東」代表此一概念。

⁶ 如 Henry Kissinger 就是美國外交政策二元論的主張者，見：Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994)。

⁷ Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York: Knopf, 2001), 34-38.

所屬的外交政策傳統學派，分析歐巴馬總統現行的阿富汗政策，希望能夠在分析之中找出歐巴馬在美國外交政策傳統學派中的分類，並進一步勾勒出「歐巴馬主義」可能的輪廓。

問題意識

本文的問題起始於：「過去美國總統對於阿富汗的外交各自為那一種外交政策傳統學派？」在這個問題中，首先要處理的是米德的四項美國外交政策學派如何運作與判斷。米德的分類方法不同與一般分類學的方式，四個學派彼此互相影響與融合，而且隨著時代的進步，學派之間的排他性較低，如何確認一個行為或是人物屬於哪一個學派並不容易。過去美國對阿富汗的外交政策與其所屬的外交政策傳統是否具有相當的解釋力。本文進而提出「歐巴馬對阿富汗的外交政策是什麼？在美國外交政策中是傳承還是革新？是否可以歸納出所謂的『歐巴馬主義』？」的問題意識。就這個問題意識上，選擇使用偏向外交傳統研究米德所提出的概念來說似乎是相當合用的工具，在確立的判斷的方法後再以歐巴馬政府現行的外交政策帶入檢視，觀察是否具有解釋力。然而在研究過程中，總統做為外交政策最終決定者的身分，但國務卿、幕僚等角色也有各自代表的利益，本文亦當列入討論，以一個綜觀的角度，來觀察與分析歐巴馬政府的外交政策是否具有美國外交政策中的這些傳統，同時更完整理解歐巴馬在中東外交安全政策的主軸與核心價值。

研究界定

本文以比較歐巴馬執政時期與過去美國政府在處理阿富汗外交政策之差異作為研究主題，但是基於一些分析，部分舉證還是會使用到部分歐巴馬擔任參議員時期的相關資料。自冷戰結束後，美國開始真正的全球霸權，而到今日雖然整個國際環境逐漸有在變化，但是體系上並無太大的改變，⁸ 本文將時間限縮到

⁸ Brzezinski 著，*美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向*，前引書，頁 16-17。

單一任期內以降低新現實主義中所強調體系變化對國家行為者造成影響；⁹ 此外，冷戰至今約 20 年，做為一個美國中長期一個大戰略的整體思考，是一個相當不錯的區段帶。本文在方法上意圖使用既有研究架構（米德所提出的分類）作為自變項來分析新的案例（歐巴馬在阿富汗的外交政策），並針對米德既有的理論整理並期望能推導出四個傳統新的發現與特徵，同時希望透過歐巴馬外交政策的整理與理解，展望未來其他國家的回應，回頭來可以驗證米德當初在 *Special Providence* 中所提出的問題「美國外交政策與其如何影響世界」。

第二節 文獻回顧

本文之文獻回顧分為兩個部分，首先探討米德的四個學派之探討與應用，接下回顧其他學者對於類似概念，同時分析對於歐巴馬外交政策的研究。在透過比較歐巴馬與其他美國總統在阿富汗政策上的比較之後，本文將檢視巴柏（James David Barber）所提出總統性格（character）與外交決策風格之影響。在第四章中，用來輔助與強化米德的理論與概念分析上不足之處。

米德的理論與運用

米德在 2001 年的著作 *Special Providence* 中針對美國外交政策的源起、分析進行一個歷史性的通盤研究。書中開宗明義，探討美國的外交政策傳統是什麼？過去許多的研究者認為美國向來不太關心制定外交政策，也不太擅長制定外交政策，甚至沒有外交政策可言。¹⁰ 米德認為外交政策在美國政治中至關重要，長期以來外交政策決定了美國的選舉與政治型態，並與美國的經濟成長息息相關。透過歷史的分析與研究，美國的外交政策背後有四種貌似截然不同，卻彼此相輔相成的四個學派，分別是：漢米爾頓主義代表了政府與大型企業的商業利益，以

⁹ Kenneth Waltz 認為一個體系包含結構與單位兩個部分，國家行為者以自身力量的大小決定體系中的排列（也就是體系的結構），國際體系一旦建立，所產生的力量是個體內無法控制的。見：Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw Hill Publishing Company, 1979), 79-80.

¹⁰ Mead, *Special Providence*, xi.

開國元勳，曾任美國財政部長的漢米爾頓（Alexander Hamilton）命名。威爾遜主義則是強調美國具有向全世界傳播民主與價值觀的必要，以在巴黎和會中，提出 14 點原則的美國總統威爾遜（Woodrow Wilson）命名。傑佛遜主義以開國元勳同時也是總統的傑佛遜（Thomas Jefferson）所命名，服膺華盛頓等開國元勳的所規範的孤立政策，反對美國涉足國際事務過深，損及本身利益。最後一種是傑克遜主義，相當程度上可稱為美國的民族主義，¹¹ 以美國總統傑克遜（Andrew Jackson）命名。關於米德所提出四種學派的標識、規範與演變將會在第二章中有完整的論述。

米德透過歷史的角度分析，認為這四種學派影響 18 世紀到 21 世紀的美國外交政策，並不想單純建立一個詳細的國家行為與對外關係理論，¹² 而意圖讓讀者做為一個主體更清楚完整的思考美國外交政策。但是米德也指出使用四個歷史人物來作為分類的缺陷與問題。¹³ 首先是這四個人物都具有非常傑出的事業，同時他們的性格與處事風格也常常是多變的，因此要基於什麼理由才能決定他們漫長生涯中的基本原則？隨著時間的演進，各派別的學說也會偏離原始模型的角色，如：漢米爾頓本人主張保護主義，但是現代的漢米爾頓主義者可能是自由貿易的熱衷者；傑克遜本身是一個老練、精明的政治家，但是他的追隨者（泛指傑克遜主義者）往往都顯得魯莽。

其次，有些評論表示為什麼不使用政治科學與思想史上的抽象名詞來作為分類代表，但米德認為使用理想主義、現實主義、人民主義等名詞，既不負責任更不誠實。¹⁴ 由於這四個學派是源於歷史分析歸納，用現代的人觀點「現實主義」去標示這個名詞並不存在於美國外交政策源起的 18 世紀，是一個很大的時代錯誤。雖然使用抽象術語也許更具有科學權威性，但更不精準，同時也製造混亂。

¹¹ *Power, Terror, Peace and War: America's Grand Strategy in a World at Risk* (New York: Vintage, 2005), 84.

¹² *Special Providence*, 89-90.

¹³ *Ibid.*, 90-91.

¹⁴ *Ibid.*, 91.

而這四個學派雖然是獨立的個體，但隨著時間的演進發生變化、互相融合，界線反而不是那麼清晰可見，也就不適合使用這些專業的抽象術語。

最後，米德提到這四個學派不是影響美國外交政策的所有力量，特別是在當代的美國政治中，各式各樣的利益團體與遊說者在國會中互相角力，而這四個學派不同於上述的份子，反映的是一種廣泛的國家利益戰略觀念，利益團體的遊說往往只能反映有限問題的具體政策。美國外交政策不斷地在這四個學派中變換，互相截長補短，不同的學派消長在外交政策中會反映出每個學派所代表特殊利益的重要性。

在米德的觀點中，由於美國外交政策的核心非常複雜，相較於 18 世紀歐陸大國單一原則下的產物，更像是一個聯盟合議下的產物，透過四個學派的理論可以分析在不同時代所形成不同學派間的組合，透過互相矛盾與批評理解折衷後的產物，以作為一個分析研究的方法。

在 2005 年米德在其著作 *Power, Terror, Peace and War: America's Grand Strategy in a World at Risk* 中嘗試使用他在 *Special Providence* 所提出來的四種分類架構；利用歷史學、政治學、經濟學的層面來分析美國的大戰略 (Grand Strategy)，特別是小布希政府在 911 事件後的外交戰略。米德指出美國已經從原本服膺的「福特主義」¹⁵ 轉變為「千禧年資本主義」¹⁶，造成了美國與其他國家的對立與不信任，這些支持轉型千禧年資本主義的美國復興論者，特別是指那些小布希政府與新保守主義的支持者，¹⁷ 他們在外交政策制定上的同樣可以繼續用在 *Special Providence* 中對美國外交政策的四個分類學說，同時，米德也給了這四個

¹⁵ 福特主義 (Fordism)：最早由馬克思主義學者 Antonio Gramsci 所提出，以福特汽車創始人 Henry Ford 的大量生產策略 (mass production) 與高工資 (high wages) 造成大部分人都買得起當時福特公司所生產的 Model T-Car，形成一個大眾消費與群眾社會地位崛起的時代。可見：*Power, Terror, Peace and War*, 44-53.。

¹⁶ 千禧年資本主義 (millennial capitalism)：由 Jean Comaroff 在 2000 年所提出，主要是在描繪新自由主義發展下的國際情勢變動，Mead 在書中沒有明確的定義，但是與福特主義相比，Mead 認為千禧年資本主義作為一個新的系統，所代表的是「不公平、不穩定與屈服於新自由主義狗咬狗的世界中醜惡的比賽」，見：Mead *ibid.*, 71.，關於千禧年資本主義可見 Jean Comaroff and John L. Comaroff, "Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming," *Public Culture* 12, no. 2 (2005).。

¹⁷ Mead, *Power, Terror, Peace and War*, 83-84.

學說一個更簡單的界定，分別是：漢米爾頓主義代表了經濟民族主義者（economic nationalists），威爾遜主義代表了國際理想主義者（idealistic internationalists），傑佛遜主義代表孤立主義者（isolationism），傑克遜主義代表了民粹民族主義者（populist nationalists）。¹⁸ 在米德的分析中，小布希政府與新保守主義者，是在美國復興上呈現傑克遜主義的外交政策，同時隨著反恐戰爭的影響，也融合了威爾遜主義的教義在裡面。傳統而言，漢米爾頓主義是福特主義的支持者，但是隨著國際局勢的變遷，新一代的漢米爾頓主義在美國外交政策中的影響是扮演高科技軍工複合體（new high-tech military industrial complex）的一員。¹⁹ 即便威爾遜主義與傑克遜主義在本質上擁有相當多的矛盾在，但是在這一股美國復興主義者的眼中，這些矛盾差異是可以結合的。

對於在小布希政府時代重要性日增的傑克遜主義，米德在學術期刊*Foreign Affairs* 2011年三、四月號內發表了“The Tea Party and American Foreign Policy”一文，先從茶黨（Tea Party）在美國歷史上的濫觴說起，但從2010年美國國會期中選舉的結果來看，目前正在興起一波非常強大的茶黨運動，對於支持者而言茶黨運動是美國核心價值的回歸；相反的，反對者認為茶黨運動對於文化多元、民族繁眾的情況下，顯得保守、偏狹與不合時宜。茶黨運動形成的背後影藏著美國外交政策中傑克遜主義的思考邏輯，這個邏輯強調人民力量的重要，相較於不斷沉淪墮落的政治菁英，普羅大眾的知識、科學、道德才是真理。又被稱作傑克遜共識（Jacksonian common sense）。²⁰ 在過去美國外交政策中，傑克遜主義一直都是一股不容許被忽視的力量，堅信美國例外論（American exceptionalism），對於美國建構國際體制的力量感到懷疑，儘管目前歐巴馬總統試圖避開傑克遜主義對美國外交政策的影響，但米德認為，美國的民意具有相當的敏感性，簡單的邊界衝突或來自緊張地區的危機，都會讓美國對外政策產生相當巨大的變化。²¹

¹⁸ Ibid., 84.

¹⁹ Ibid., 86.

²⁰ "The Carter Syndrome," *Foreign Policy* no. 117 (2010).

²¹ Ibid.

綜觀而論傑克遜主義似乎具有許多衝突與問題，但是米德也認為在傑克遜主義支持下的茶黨，也不是完全沒有可取之處。他舉茶黨內部的派系紛爭，主張積極處理中東事務的培琳派（Palinite）²² 與主張與以色列保持距離的保羅派（Paulite）²³，目前逐漸由培琳派成為主流，顯示民眾已經清楚的意識到如果美國不積極的參與涉外事務，將無法保證本土的絕對安全。這種觀點比較起 1950 年代美國孤立主義的論者而言，在美國建構國際秩序上相對可靠的多，同時這種新型態的民粹主義也比過去如布萊恩（William Jennings Bryan）²⁴ 所領導的民粹運動，在種族、性別、文化與自由資本主義等眾多層面上，更顯得包容與尊重。米德最後認為，不同於其他國家的外交政策制定者，美國的外交政策制定是不可能排除民眾的力量，由於傑克遜主義的重要性，即便是茶黨運動消失，其他的民粹運動也會隨之誕生，是政策制定者不可不察的關鍵。

在第一本書 *Special Providence* 中，米德分析了從老布希、柯林頓時期四種學派的影響與變動，在 *Power, Terror, Peace and War* 中，則分析了小布希時期由於美國復興論與千禧年資本主義的影響下四種學派的演化與興衰。2010 年，米德在外交政策期刊 *Foreign Policy* 上發表了 “The Carter Syndrome”²⁵ 一文，其主要內容在於簡單敘述米德對於歐巴馬外交政策的分析與日後可能的威脅。

該文中提到，美國民主、共和兩黨政治中又各自可以分為激進路線與溫和路線，用美國外交政策的四個學派來分類的話大致可以劃分成，激進的共和黨人多半是傑克遜主義的信徒，溫和的共和黨人多半主張漢米爾頓主義的政策；激進的民主黨人則是威爾遜主義的服膺者，溫和的民主黨人走向會接近於傑佛遜主義。

²² 由培琳 (Sarah Palin) 所領導的茶黨派系，培琳曾任阿拉斯加州州長，曾在 2008 年與麥侃 (John Sidney McCain, III) 代表共和黨一同參選美國總統，雖然最後沒有當選，但是保守與親以色列的強烈形象，已經在美國相當知名。

²³ 由保羅 (Rand Paul) 所領導的茶黨派系，保羅為共和黨的肯塔基州參議員，同時也是茶黨運動的重要角色，在共和黨肯塔基州黨內提名選舉中，已高達 23% 的選票擊敗任該州州務卿的格蘭森 (Trey Grayson)，最後更進一步當選參議員而聲名大噪。

²⁴ 布萊恩 (William Jennings Bryan)，1860 年 3 月 19 日—1925 年 7 月 26 日，曾任眾議員、三次民主黨總統候選人與威爾遜總統 (Woodrow Wilson) 時期擔任國務卿。特別關注美國南方農民、工人等窮苦平民階級的利益，因此得到激進民粹主義政黨人民黨 (Populists) 的支持，對於銀行、鐵路、政治菁英不滿，且強調激進的改革運動。

²⁵ Mead, "The Carter Syndrome."

根據過去歐巴馬擔任參議員的動態以及在其當選後的眾多演說中判定，歐巴馬可以稱得上是一個標準的傑佛遜主義者，在過去的美國歷史中，第 39 任總統民主黨籍的卡特（Jimmy Carter）也曾經是傑佛遜主義的奉行者，而卡特在民主黨傳統的威爾遜主義與傑佛遜主義中擺盪，最後只當了一任總統而未能連任。相較於卡特，歐巴馬可能會遇到類似或是更為嚴重的問題。

首先是外交政策中其他學派的指責，傑佛遜主義一向主張減少美國的海外承諾，並且趨向一個內斂的政策走向，常常是其他學派所指責的對象。對歐巴馬來說，國內的威爾遜主義者害怕總統的行為是對於國際人權與民主輸出的放棄；傑克遜主義認為歐巴馬的政策太過怯懦，讓他們聯想到過去 30 年前的卡特總統；漢米爾頓主義雖然在近年來發言權較低，但是他們也擔心美國退出國際建制後真空現象，而更激進的傑佛遜主義也不贊同歐巴馬的作法，他們認為歐巴馬的政策中依然抱持著夢想與理想存在，而這種憧憬是傑佛遜主義者所不贊同的。

不單是國內的威脅，其他國家是否能配合美國的政策是卡特當年失敗的主因也是歐巴馬面臨的關鍵，伊朗與俄羅斯是否願意接受美國的讓步而互相理解，激進穆斯林團體是否願意和解抑或者是發動新一波的攻勢都將考驗目前歐巴馬的外交政策與路線。

總觀上述米德的文章與書籍，對於本文而言，各自有其助益與不足：在 *Special Providence* 提供了四個學派的研究模型與方法，同時簡單的分析了從老布希到柯林頓時期的運作與改變，也由於此，對於未來新的案例是否可以具有解釋力，該書也沒有完整說明。在 *Power, Terror, Peace and War* 一書中則透過小布希時期所發生的美國復興主義與千禧年資本主義討論外交政策的四個學派如何運作，同時帶入了新的變數，即美國國力的變動，讓原本強調詮釋學的研究更具有說服力，但是同樣沒有能夠預測或是分析未來美國外交政策的發展。“The Tea Party and American Foreign Policy”則是重新檢視了傑克遜主義與其在國家中扮演的角色，過去一般人對於傑克遜主義多半抱持著缺點大過於優點的看法，但是米德指出了四個學派都有其存在的必要與價值在。最後在“The Carter Syndrome”分析了目前

歐巴馬的外交政策，給出了未來研究者可以進行的方向，但主要還是以過去卡特的問題來分析，同時由於篇幅的侷限性，是故沒有做深入的討論，而本文正希望能以此作為基礎，進行更進一步的探討。由於米德是歷史學家的背景，因此其研究的特色專注在於史料的証實與過去歷史的歸納，在理論層面較無深入的探討，下一段落將回顧其他學者從意識形態對美國外交政策相關的討論以檢視四個學說是否有其他學者的支持。

意識形態與美國外交政策的相關理論研究

關於重商主義、資本主義、商業利益等意識型態與美國外交政策的關連多有文章敘述，李普賽（Seymour Martin Lipset）就提出了美國意識型態中具有「自由」、「平等」、「個人主義」、「民粹主義」與「放任經濟」等五項「美國信念」（American Creed）。²⁶ 1988年，佛里登（Jeff Frieden）在*International Organization*發表了“Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940.”一文。文章內容主要討論戰間期（interwar period，1914年一次世界大戰結束到1940年美日開戰）中，美國貿易政策如何自國家保護主義轉變到國際自由貿易主義。佛里登透過實際貿易數據來證明他的觀點，表示在一次大戰結束後，美國國內仍然是主張孤立與保護主義的政府。但美國銀行與部分公司發現過去由英國所掌控的全球市場開始出現真空，進而開始海外擴張與推動開放貿易政策。同時另外一些在國際競爭遭受威脅的企業公司繼續支持政府的孤立主義。這兩個派系都想要控制國家的貿易政策，並且展現在不同的政府機關上。最後透過1930年代的貿易危機與第二次世界大戰的發生，讓自由貿易主義的美國資本主義者取得了勝利，完成了歷史上外交政策的轉變。²⁷ 佛里登的文章雖然沒有提到資本主義與戰爭間的關連性，但是透過解釋美國國內資本主義理念上的轉移，可以解釋

²⁶ Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edge Sword* (New York: Norton, 1997).

²⁷ Jeff Frieden, "Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940," *International Organization* 42, no. 1 (1988).

為什麼漢米爾頓主義會產生轉變，也能更清楚的去了解漢米爾頓主義者是如何影響政府決策的詳盡案例，這些都是米德在其書中所沒有顧及的地方。

巴賽維奇（Andrew Bacevich）指出美國擁有一個超過百年，且持續存在的開放戰略（strategy of openness），這個戰略中有兩個基本核心論點，其一是穩健與持續成長是絕對的；其二在於美國國內的市場是不足以滿足經濟成長的需求。隨著時間的推移，這一戰略已超越原本單純經濟開放的願望，並成為國家安全不可分的一部分，可以拿來充分的解釋柯林頓時期的美國外交政策。²⁸ 巴賽維奇的文章對於本文而言，其價值在於作為漢米爾頓主義在美國外交政策中一概的重要性，同時他也能證明柯林頓時期如何以漢米爾頓主義作為政策的主流，但是其缺陷在於該篇文章所包含的層面與米德所討論的漢米爾頓主義不盡然完全吻合，在討論上有必要做更嚴謹的定義。（相關內容詳見第二章）

除了資本主義與商業利益外，美國外交政策被大部分學者討論的意識型態是美國民主與價值觀輸出，季辛吉（Henry Kissinger）認為美國外交政策是一種分作「孤立主義—全球主義」與「理想主義—權利政治」的二元體系。²⁹ 杭特（Michael Hunt）

則提出美國外交政策的三個核心：追求國家的偉大自由、種族的階級理論與對其他國家革命的不信任。³⁰ 艾肯伯里（G. John Ikenberry）提出了一個「自由大戰略」（Liberal Grand Strategy）的概念，作為一個本身就是威爾遜主義的學者，在艾肯伯里的文章“America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era”提到一般認為美國在冷戰時期的大戰略是權力平衡與圍堵蘇俄，但實際上美國追求的是在已發展工業國家中建立一個自由民主秩序的大戰略，透過推動國際建制，提倡自由貿易與鼓勵民主化都是這個戰略的一部

²⁸ Andrew Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2002).

²⁹ Kissinger, *Diplomacy*, 29.

³⁰ Michael H. Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1987), 17-18.

分，並認為這個戰略是主宰冷戰以後美國外交政策的主要部分。³¹ 在 2009 出版所編的新書 *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century* 中艾肯伯里與納克(Thomas J. Knock)、施勞特(Anne-Marie Slaughter) 與史密斯(Tony Smith)四位學者討論伊拉克戰爭是否是威爾遜主義的延續與拓展，艾肯伯里在導論中提到，威爾遜主義希望一個由民主所建立的和平世界，透過國際法與國際機構提供一個集體的安全網絡，而美國就是扮演這個運動的先驅者，但是這是否就是驅使小布希走向中東民主化與推動自由中東的主要因素，提供了一個討論的框架。艾肯伯里在導論中的最後提到「無論是好是壞，我們都已經是威爾遜主義了。」³² 艾肯伯里的研究提供了相當豐富的威爾遜主義的素材，但是他也呈現了過度重視威爾遜主義而忽略了其他美國外交政策中重要的傳統要素，不過做為本文的回顧，仍然有不可取代的重要性。

一般認為，歐巴馬在繼承小布希暨有政策上有相當的負擔與困難，布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)在*Foreign Affairs*中發表他對歐巴馬外交政策的整體評價，布里辛斯基指出歐巴馬展現了他在 21 世紀重新塑造與連結美國與世界關係的雄心壯志，如改善與拉丁美洲的關係、檢討全球反恐的績效與必要性、不再視伊斯蘭如寇讎等，而歐巴馬的成功也從他獲得了諾貝爾和平獎中可以證實，但是歐巴馬依然是面臨了重重考驗。即便是歐巴馬擁有一個強大的外交團隊，而歐巴馬本身也有決策與戰略的思考，但是這些新的舉動都很有可能讓決策成效遭到傳統上層官僚體制的稀釋與淡化。首要的問題是以色列—巴勒斯坦問題，雖然歐巴馬已經畫定了一個美好的中東和平願景，但是許多機會都被浪費掉，而歐巴馬只是在慢慢的督促雙方談判的誠意。其次是伊朗的核子擴張的挑戰，歐巴馬必須保持一個有耐心進行談判的格局下，保持彈性的處理，而不是受到激進派的鼓動。

³¹ G. John Ikenberry, "America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era," *American Democracy Promotion* 1, no. 9 (2000).

³² 原文為“For better or worse, we are all Wilsonians now.”見“Introduction: Woodrow Wilson, the Bush Administration, and the Future of Liberal Internationalism,” in *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-First Century* ed. G. John Ikenberry (New Jersey: Princeton University Press, 2009), 1-24.

最後是阿富汗與巴基斯坦中塔利班的問題與民主輸出的部分。布里辛斯基表示這三大問題將會是歐巴馬日後塑造美國新的形象一個重要的關鍵。³³ 布里辛斯基全面的探討歐巴馬外交政策的問題，並且提出了日後學者可以進行討論的方向，同時也指出歐巴馬的政策問題與本文所欲探討對阿富汗的外交政策相同，可以作為本文的重要基礎。

第三節 研究途徑與研究方法

分析層次

國際關係研究強調分析層次的重要性，概括而言，通常從三個不同層次進行分析：第一層次為國際體系層次（international system level），第二層次為國內政治結構層次（domestic structure level），第三層次為個人層次（individual level）有時候又稱為決策層次（decision making level）。³⁴ 過去新現實主義等結構論學者會強調使用國際層次來進行分析，進而形成國際關係研究的主流，然而隨著冷戰結束，強調國際結構支配能動者角色的新現實主義受到挑戰而造成變化，過去強調國際單一層次研究已經無法滿足分析逐漸多元的國際環境。³⁵ 本文的重心是外交政策，分析層次著重在國內政治結構層次與個人決策層次上，透過分析美國國外交政策，依附在歷史傳統與意識型態來分析歐巴馬的外交決策。

研究途徑

所謂研究途徑（approach），係指研究者對於研究對象的研究，到底是從何處著手，去進行觀察、歸納、分頓與分析。由於研究途徑不同，各自有其與之相配合的概念作為分析的架構，並以其中一個核心概念作為此研究途徑之名稱。羅

³³ Zbigniew Brzezinski, "From Hope to Audacity: Appraising Obama's Foreign Policy," *Foreign Affairs* 89, no. 1 (2010).

³⁴ 提出類似看法的可見：Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).；John D. Singer, "International Conflict: Three Levels of Analysis," *World Politics* 12, no. 3 (1960): 453-61.。

³⁵ 宋學文，「層次分析對國際關係研究的重要性及模型建構」，*問題與研究*，第 47 卷，第 4 期（民國 97 年 12 月），頁 167-199。

森諾（James N. Rosenau）提出外交政策的研究途徑，認為外交政策受到內部環境與外部環境的影響，並主張：個人、角色、社會、政府體制、國際體系五大分析要素。³⁶ 此外，在政治學研究途徑中，也常用詮釋性理論來作為研究途徑，歷史學者將焦點放在各個年代的特殊事件，並試圖在這些事件中，找出行為者的信念與動機。詮釋主義有兩個前提：第一個前提是人類是基於其信念及偏好而行動。第二前提假設是，我們無法從所謂的客觀事實，如：社會階級、種族或是制度位階來解讀行為與偏好。³⁷

根據上述所提到劃分與方法，本文專注於內部環境的影響，採用米德所提出美國外交政策的四個學派作為分析途徑，透過分析歐巴馬的演講、國情咨文、國防報告與相關的公開資訊為主，報章媒體與其他學者的分析討論為輔，檢視政策中是否合乎四種學派的基本價值，或者是政策制定單位的傳統定位等，目的在於透過歸納分析的方法解釋歐巴馬的外交政策。

研究方法

透過米德分析外交政策的研究途徑，採用敘述性研究（descriptive research），在時間劃分上採用橫斷面研究（cross-sectional study），單純在歐巴馬執政期間的各樣本文為主，在此之下本文主要採用以下種研究方法：

（一）文獻分析法

文獻研究乃是對研究問題尋找過去的相關學術研究中廣泛的尋找文獻，並加以分析而讓其逐漸架構出研究之內容。本文採用文獻分析法主要分析米德過去的文獻與相關學者對相關意識形態討論的文獻，探討其各自的貢獻與缺失。

³⁶ James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1971), 113.

³⁷ 陳義彥等譯，David Marsh, Gerry Stoker 等著，*政治學方法論與研究途徑*（台北：韋伯出版社，2007）。頁 157-160。

（二）歷史分析法

本文的歷史分析法主要著重在歷史比較分析法。是指將有一定關聯的歷史現象和概念，包括事件、人物、制度等，進行比較對照，判斷異同，分析緣由，把握歷史發展進程的共同規律和特殊規律，認識歷史現象的性質和特點。

（三）案例研究

喬治（Alexander L. George）與班奈特（Andrew Bennett）兩位學者認為，案例研究的優點在於有相對清楚的因果關係，在一般研究中主要用於推導、釐清與檢驗理論假說。³⁸ 本文主要在於釐清歐巴馬的外交安全政策在中東地區是什麼樣的面貌，透過米德的研究途徑下將會是哪一種美國外交政策中的傳統。在案例選擇上，本文選擇了阿富汗戰爭來探討，主要的原因在於，自 911 事件以來反恐戰爭已經成為美國外交政策的一大特色，而在反恐戰爭中扮演重要角色的阿富汗，綜觀其歷史，可以發現與美國在此地外交政策有著密不可分的關聯性。同時曠日費時的阿富汗戰爭已經造成國際與美國國內的諸多質疑，成為歐巴馬必須面對的重要問題，作為分析之案例，有其特殊的意義。

研究限制

總結上述，本文有其限制存在。案例仍有相當的歧異度，本文在探討上，雖然著重在米德所提出的美國外交政策中的傳統因素，但在判斷與詮釋上仍然會忽略其他要素。即便有這些限制在，但本文作為短期政策的分析與釐清中，以主要的研究變因為主，同時在詮釋與解釋上透過多方取材與透過官方的文書資料的方式，降低資料的主觀性。此外，由於外交政策之全貌，非決策經手之人難以窺見。其相關資料，大部分已經是經過篩選與處理過的，同時基於國家安全之疑慮，許多歐巴馬相關的機密檔案仍無法取得，成為研究上一大限制。

³⁸ Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge, MA.: MIT Press, 2005), 8-10.

第四節 章節安排

本文章節安排上預計分為五章，第一章為緒論，先就歐巴馬上台後外交政策的不同，提出研究動機與研究問題的意識。其次透過文獻回顧與整理尋找出合乎本文的研究方法與研究素材，同時透過研究過去學者研究人員所做出的研究貢獻，在其基礎上尋找研究上可以提供立足點的地方，最後決定研究方法與研究架構，並根據研究架構整理出全文的章節安排。

第二章開始進入米德所提出的分析架構，米德在 *Special Providence* 中提出了美國外交政策傳統中的四種學派，在該書中主要是透過歷史學角度檢視這四種學派的誕生與代表，透過各學派所代表的國家利益與個人利益，判斷與整理出各學派的代表性與分類的要點。同時由於時代的演進，各個學派所代表的意識型態也有所進步與轉變，在第二章中，將個別作出討論，根據文獻回顧的內容，目前米德認為歐巴馬具有四種學派中傑佛遜主義的色彩在，本文在此先不將歐巴馬與四種主義作出預設立場，而使用前文推論出來的要點與判斷關鍵，解釋歐巴馬是否真的是屬於傑佛遜主義的信徒，並帶出下文，檢視與分析歐巴馬在阿富汗的外交政策是屬於哪一種主義。

第三章從過去阿富汗之歷史與美國的外交政策著手，在時間序列上分為三個階段，分別是（一）二次大戰後到蘇聯入侵阿富汗。（二）蘇聯入侵阿富汗時期。（三）阿富汗內戰迄今。透過個時期的重大事件為經，美國政府的外交政策為緯，配合米德所提出的外交政策整理出一個大概的規律與傳統。

在第四章的部分開始歐巴馬總統執政時期的分析，首先，本文先就歐巴馬的總體外交政策進行一個全盤、概略的檢視。再來補充歐巴馬對阿富汗的外交政策進行整理與解析，特別著重在歐巴馬政府每年整府所提出來的重要談話或報告作為主要分析的骨幹。透過比較冷戰後美國總統與歐巴馬對阿富汗的外交政策的差異，進一步分析同屬民主黨的卡特總統與柯林頓總統與歐巴馬為何會有不同之處，

在本研究中發現，米德的理論與架構並沒有辦法很完整的解釋，為何歐巴馬會與同樣屬於民主黨又是同一型外交政策傳統的卡特產生差異。因此在本章最後，將從政治心理學的領域著手。巴柏從事美國總統心理層面與外交政策產出的關聯性研究。在其代表作 *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* 中，提出了「個性」的概念，將美國總統對自身總統職權的認知好壞分成正面 (Positive) 與負面 (Negative)；總統對於自身職權行使的意圖，則可分成主動 (Active) 與被動 (Passive)，形成一個 2 乘 2 的分析矩陣。本文將透過巴柏的論點與分析方法，檢視造成歐巴馬的阿富汗外交政策與卡特、柯林頓出現差異的可能原因為何。對米德分析架構的解釋力進行補強。

第五章為結論，主要總結前面各章的論述，並且探討其他國家對於歐巴馬現行外交政策的反應為何，本文中外交政策的制定偏向於國內意識型態的產生，但是外交政策必然會對其他國家產生影響，而在歐巴馬新的外交政策出爐後，其他國家都將有與過去相同或是不同的反應，更進一步觀察美國外交政策對世界的影響，同時這些反映是否會回饋到美國外交政策的改變。最後針對歐巴馬未來的外交政策，提出展望與預期，希望能夠整理出一個完整而概觀的歐巴馬外交政策，同時做為學術研究的一部份，提供給日後研究相關主題的研究人員一些相關的想法與心得。



第二章 意識形態與米德的分類分析架構

承前章，本文所探討之主要問題為歐巴馬在阿富汗的外交政策，在美國外交政策的傳統上是否是一種創新，還是一種傳承。在第一章的文獻回顧中可以發現冷戰結束以後，美國面臨世界獨強的國際局勢。此後的美國總統所提出來的外交政策與過去大相逕庭，無論是老布希提出的「新世界秩序」、柯林頓的「擴大交往政策」或是小布希的「先發制人」，但是歐巴馬在競選期間所喊出的口號「改變」，與其在許多外交政策在主軸與思維上皆有所改變。

在這個思考脈絡下，本章首先以美國外交政策與意識形態作為切入點，探討意識形態對美國外交政策有何影響。相較於決策過程的制定與架構，本文著重個人層面上，檢視歐巴馬的阿富汗外交政策是否能用傳統的意識形態來解釋。以期更進一步透過歷史上影響美國外交的諸多意識形態，整理出具有代表性且更能完整分析美國外交政策的真實面貌—驗證由米德所提出的四種學派，建立一種分析的架構。然而，一個外交政策的形成不單單只是總統或是領導菁英所造成的，為了讓研究素材可以與分析架構順利的契合，下一章中將針對歐巴馬的發言、演說與官方文書等在外交政策中的部分做出全面性的研究。

第一節 意識形態在美國外交政策中的影響

美國的外交政策的形成，向來有其獨特之處。凱根（Robert Kagan）曾指出美國人不是先建立一個國家，再透過外交政策來保護自己的利益；相反的他們是先確立一個外交政策，而這個外交政策的目的是要建立這個國家。¹ 因此，在美國誕生時，外交政策與國家的角色密不可分。同時在「獨立宣言」中所闡揚的平等原則使得國家的凝聚力超越了血緣與種族的界線，使美國與其他民族國家仰

¹ 相關概念可見 Robert Kagan, *Dangerous Nation: America's Place in the World from Its Earliest Days to the Dawn of the 20th Century* (New York: Knopf, 2006).

賴於扎根在土地與歷史的民族主義不同，產生出大異其趣的普遍性民族主義。由於這個原因，美國的外交政策常常展現出多變而複雜的態勢，常常被他們外交上的對手批評為「在不同的時間點中存在太多的主義與概念，導致無法形成一個堅實、一致且有連續性的政策」。² 即使美國被認為在民族性上具有強烈的孤立主義傾向，觀察者也可以很輕易的在美國的外交政策上看到現實主義、理想主義、實用主義與保守主義等意識形態等交互攻防的火花。豪佛斯達特（Richard Hofstadter）認為：「作為一個國家，美國命運中沒有意識形態，但是卻成為一個意識形態的國家」。³ 綜合上述，意識形態的研究對於美國外交政策是不可缺少的一個環節，甚至可以說是外交政策形成的關鍵。

許多學者嘗試對影響美國外交政策的意識形態進行評論與研究，如李普賽稱構成美國例外主義（American Exceptionalism）⁴ 的五大要素為自由、平等、個人主義、民粹主義與放任經濟；⁵ 伯利（Thomas A. Bailey）認為美國外交政策有六大基本外交政策：孤立主義、海上自由、門羅主義（Monroe Doctrine）、汎美主義（Pan-Americanism）、門戶開放與和平解決理論。⁶ 季辛吉則是主張畫分成孤立主義與全球主義、理想主義與權力政治的二元體系。⁷ 然而此一主題的研究雖然很多，但是仍不脫幾個基本的概念。以下就將針對最主要的「新教倫理」、「資本主義」、「不干涉主義」、「個人主義與保守主義」、「自由主義與例外主義」等五個基本層面來討論。

² 為蘇聯駐美國大使葛羅米柯（Andrei Gromyko）所說，原文為「Americans have "too many doctrines and concepts proclaimed at different times" and so are unable to pursue "a solid, coherent, and consistent policy."」，載於 Walter A. McDougall, *Promised Land: Crusader State: America's Encounter with the World since 1776* (New York: Houghton Mifflin, 1997), 199-200.

³ Richard Hofstadter, *The American Political Tradition and the Men Who Made It* (New York: Vintage, 1989).

⁴ 此概念最早由托克維爾（Alexis de Tocqueville）所提出，托氏為法國人在旅美途中有感於美國具獨一無二之國家起源、文教背景、歷史進展、以及突出的政策與宗教體制，故世上其他已開發國家皆無可比擬。於 1835 年在其名著 *Democracy in America* 一書中所提出的概念。可見：Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (San Bernardino, Calif.: Borgo Press, 1991)。

⁵ Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edge Sword*.

⁶ Thomas A. Bailey, *A Diplomatic History of the American People* (New York: Appleton Century Crofts, Inc., 1950), 2.

⁷ Kissinger, *Diplomacy*, 29.

新教倫理 (Protestant work ethic)⁸

白種人盎格魯薩克遜新教文化 (White Anglo-Saxon Protestant, WASP) 崇尚勤勞勤奮的勞動價值觀是美國自獨立戰爭以來的主流文化。在新教觀點中，勤奮者獲得財富與成功是上帝的恩賜。個人對財富與成就的追求是一種精神上自我價值的實現，另一方面也是宗教上也是榮耀上帝的方法。在這種獨特的價值觀之下，美國人對於實用觀念的價值遠超過理想，進而發展成美國獨一無二的哲學概念——實用主義 (pragmatism)。實用主義是來自神學與意識形態的結合所形成的特殊結構，但是這種宗教上的神學並沒有破壞美國作為一個世俗國家 (Secular state，指政教分離，在宗教上保持中立態度的國家) 在政治上的獨立性，形成美國成為平等、民主、自由、個人化的國家。針對這種情況羅洛夫斯 (Mark M. Roelofs) 稱之為「新教—資產階級的混合體」 (Protestant—Bourgeois Complex)。⁹ 新教在美國並不介入政府的運作，卻相當於一個政治性的機制，不僅傳播自由，同時也為「自由」帶來更廣泛、多元的解釋。精神層面上新教的價值觀鼓勵美國人追求物質成就的思想上，也造就了美國外交政策重視商業利益，認同贏者全拿 (Winner-Take-All Society) 的價值觀。

資本主義

由於新教倫理的價值觀，美國人普遍以經商致富作為理所當然的目標。民眾的夢想是追求個人經濟的成就，進而影響政府把商業當成是一個主要的政策。由此形成的資本社會長久以來都是牽動美國外交政策的重要關鍵。許多研究嘗試找出資本主義、商業利益與外交政策的連結性，其中最關鍵的結構在於政府官員的角色。由於美國在地理上的隔絕與英國在歐陸的局勢類似，因此 18 世紀時英國的戰略很自然地成為了美國商人與官員仿效的對象，形成一種習慣不捲入歐洲事

⁸ 新教倫理一詞為韋伯 (Max Weber) 所發揚，但在韋伯的書中不單指美國文化中的新教倫理，而是從喀爾文教派出發將其與資本主義發展結合，從宗教與經濟層面出發探討，詳見 Max Weber and Stephen Kalberg, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (New York: Oxford University Press USA, 2010)。

⁹ Mark M. Roelofs, *The Poverty of American Politics* (Philadelphia: Temple University Press, 1992), 1-2, 24.

務，不涉入 (nonentanglement) 的外交精神。這種精神並非單純的鎖國與不接觸，相反的是積極的在商業與知識上與歐洲往來，但是在外交政策上決不介入歐洲爭端。漢米爾頓在獨立戰爭後就認定資本與經濟利益是國家最重要的需求，因此把外交政策與經濟利益結合成為美國早期外交政策的型態。¹⁰ 而這種對商業利益的需求又與歐洲大陸盛行的重商主義有微妙的差距，同樣是追求國家貿易利益的極大化，重商主義願意運用戰爭手段，但是在美國早期的實踐中，除了漢米爾頓本人之外，其他開國元勳都是站在和平的自由貿易立場，即便與法國有結盟的名義，但實際上也只是一種商業上合作的方式。

不干涉主義 (Non-interventionism)

1796 年華盛頓 (George Washington) 在總統卸任演說的最後提到：「.....。因此，如果我們捲進歐洲事務，與他們的政治興衰人為地聯繫在一起，或與他們友好而結成同盟，或與他們敵對而發生衝突，都是不明智的。.....。」¹¹ 明白表示美國將避免與歐洲的條約與戰爭，成為日後不干涉主義的信條，被視為美國憲政重要原則之一。

在美國歷史上，不干涉主義曾經有相當長時間的成功，在實質層面上可以分為兩個面向，其一是孤立於歐洲舊大陸之外，另一方面則是在美洲新大陸中進行擴張。這兩個面向其實是一體兩面，主要著眼於國家安全上的考量。此外，經濟利益同樣是強化不干涉主義的要素之一，並且是早期美國對外擴張的主因，由於擔心經濟不景氣與國際通貨膨脹會危及國家的財政與貨幣制度，而過多涉入國際事務會帶來戰爭與摩擦，可能會損耗國家的資源。因此奉行不干涉主義的保守份子多半把政策重心放在國內人民生活水準的提升，有別於更專注於國際關係的菁英政治。美國複雜而眾多移民群體在歷史上也相當程度地造成了不干涉主義的壯

¹⁰ Paul A. Varg, *Foreign Politics of Founding Fathers* (Michigan: Michigan State University Press, 1963), 77.

¹¹ 原文為 "...Hence, therefore, it must be unwise in us to implicate ourselves, by artificial ties, in the ordinary vicissitudes of her politics, or the ordinary combinations and collisions of her friendships or enmities...."，見 George Washington, "Farewell Address," ed. The Library of Congress (1796), <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/farewell.html>.

大，許多移民雖然對美國有國家認同，不願意輕易的切斷與移民母國的聯繫，在這種矛盾交錯的情緒下，讓民眾更為傾向保持中立的不干涉主義。

美國不干涉主義常常也被稱作「單邊主義」(unilateralism)。與其他國家完全鎖國不與外接往來的孤立主義(isolationism)並不相同，不干涉主義只有在政治層面上的孤立，但是在貿易與人民流動上依然與其他國家保持密切的往來。

個人主義與保守主義 (Individualism & Conservatism)

美國的個人主義來自於資本主義發展中對個人價值的概念，起源於洛克(John Locke)的天賦人權中對於個人財產權的強調，認為個人價值是至高無上，強調自我支配與控制、反對任何權威、宗教、國家的干涉。個人主義一方面強調奮鬥與自我實現，另一方面強調社會上的機會均等與公平。在個人主義的影響下美國憲法將人民的保障視為第一要務，不僅重視人權，也授予人民對抗威權政府的能力。開國元勳中，傑佛遜等人認為「管理越少的政府是最好的政府」，強調自由是建立在個人經濟條件之上。在此觀念下，美國社會所奉行的個人主義不但重視成就取向，也強調功利思想。

更進一步來看，美國社會視個人為生活本質與目標的起點。社會與政府都是為了服務個人所成立的。在宗教信仰上清教徒相信上帝是可以直接與每個人溝通，人人平等來往，上帝公平地給予獎勵。這種精神下，吸引了更多的移民進入美國。個人主義重視公民社會的重要性。與一般對於個人主義破壞社會群體的印象不同，美國的個人主義反而滋長了公民社會。參與公民社會並不否定個人在社會中的超然地位，反而是展示出個人利益與團體觀念的結合，是個人追求美好生活的場所。

而這種個人主義在第二次大戰後在政治上形成了保守主義與自由至上主義。前者強調個人價值、限制政府功能以及開放自由經濟，但是個人的價值必須要在團體中被視為團體的一部分才顯得重要。後者則認為追求個人利益的最大化才是社會進步的動力。在政治上，保守主義極力反對中央集權，強調權力分散、地方

自治、私人財產、以及將官僚機構最小化。在外交政策上，他們主張對抗極權與共產勢力，並且希望國家能維持足夠的軍事實力來抵禦這些可能的威脅。然而隨著 1990 年代開始共產勢力的瓦解，造成保守主義失去外交政策上重心，1960 年代開始，強調民粹基督教右派信仰的「新保守主義」（Neo-conservatism）開始崛起。藉由保守主義長期所控制的階級基礎，在政治思想上強調「多元文化」對美國價值的損害，主張美國社會在宗教、經濟秩序與基本文化上需要有一致性，使得保守主義在本質上產生了極大的變化。

自由主義與例外主義

自由與平等是美國社會的主要支柱。美國建國的歷史中，開國元勳們認為美國獨有的自由民主體制是人類社會的榜樣。這種自詡在國家道德上高人一等的思維，發展出美國認為不需要理會腐化的歐洲事務。源自於對自我期許所產生的優越感，透過理想主義的觀點，進一步產生對舊世界的不信任與恐懼。文化上追求完美自由的理想是美國的「召召天命」（Manifest Destiny），¹² 最早從英國移民來到美國的清教徒認為他們的新世界是上帝賦予來拯救人類最後和最好的希望。¹³ 美國人深信自己獨一無二的例外主義，不但是一個在制度上不斷演進的價值觀，同時也是戰略上所形成的意識形態。例外主義在獨特的意識與領導的權力基礎上合理化與延續美國的國家認同。形成一種強而有力的信念，也就是美國對自由與道德的責任感。反映到外交政策上，著重在關心世界的秩序與穩定。

誠然影響美國外交政策的意識形態相當多樣性。彼此之間貌似獨立但又有各自呼應與相輔相成的結構，若單單只用意識形態來分析的話，一方面來說過於複雜且不夠精確，另一方也無法在論述上聚焦。而各家之言中，也多有重疊與繁雜

¹² 美國歷史中的一個重要觀點，因為翻譯不同又稱天命論、天命觀、天命昭彰、昭彰天命等，認為美國位於兩洋之間，與生俱來的自由民主精神，是上天特別眷顧的國家，而這個眷顧就是要美國完成擴張到西部直到太平洋的使命，在 1940 年代以後更擴大為美國必須有向世界宣揚自由民主精神的任務。

¹³ 相關內容可見 Deborah L. Madsen, *American Exceptionalism* (Jackson, Miss.: University Press of Mississippi, 1998)。

不清之處。為了在分析上與研究上的需要，米德根據了過去美國外交的歷史、配合諸多美國的意識形態，組合成四種美國外交政策中的意識型態的學派，其特別之處在於四種學派中都含又若干的意識形態在，同時彼此之間會互相合作與排斥，形成美國外交政策分析中相當獨特的見解。

與大多數的學者不同，米德並不是針對美國外交政策的各家學說進行分解與重組，而在美國國內政治、歷史、經濟與文化背景深刻研究，並且討論他們如何影響外交政策，進而隨著美國成功的外交而影響世界。在米德理論途徑的經典作品 *Special Providence* 中，他將美國的外交政策的影響要素劃分為四個學派。分別由四位在美國歷史上舉足輕重的政治家來代表。在這四種學派之中，米德強調，每一個學派的代表人物，並非是這個人完全等於這個學派的路線，但是其背景與背後代表的文化意涵才是學派的重點。米德引用聖經馬太福音中的語句「我差你們去，如同羊進入狼群，所以你們要靈巧像蛇，馴良像鴿子。」推展到外交政策上，便可以理解成：用毒蛇般的狡猾機靈的態度與手段來自己和平的目標。因此單純的現實主義或者是理想主義都無法很好的解釋美國外交政策的獨特面貌。然而在實際應用的層面上又是如何操作，在下節中將針對此進行論述。

第二節 美國外交政策中的漢米爾頓主義

第一種學派稱之為漢米爾頓主義。其命名由來源自於美國的第一任財政部長同時也是聯邦憲法起草人之亞歷山大漢米爾頓。漢米爾頓主義在美國國內為支持聯邦主義¹⁴的主要力量，包括過去的輝格黨與現代的共和黨。由於強調商業利益，此主義者多半會給人一種利益至上而欠缺人性的面貌，乍看之下貌似與強調「權力平衡」、「國家利益」的歐陸現實主義者並無二致。在外交政策的實踐上兩者卻有相當的差距。雖然同樣是主張人性本惡，國家不可信任，也同樣相

¹⁴ 此處專指美國憲政中的聯邦主義（federalism），係指美國取得獨立戰爭的勝利以後於 1787 年在費城召開了制憲會議，主要針對聯邦權力與各州權力的劃分的議題，當時以漢米爾頓為首的聯邦主義者強調聯邦政府軟弱無力，不能夠給軍隊籌集和輸送足夠的糧食和兵源，更為重要的是他認為私有財產是神聖不可侵犯的，為了保護私有財產，實行有效的統治，必須廢除邦聯制，建立強有力的聯邦政府。相對的另一派則是主張保留各州主權為基礎的邦聯主義者。

信「利益」是領導國家走上正確路線的必要存在。漢米爾頓主義者在外交政策上不會仿效歐陸國家，反而是著眼於跳脫於歐洲大陸之外的另一個歐洲強權－英國的政策路線。

基本概念

商人與商業利益是構成美國國家方向一個重要的意識形態，而這個重要的概念最早是來自於英國的民主化的結果。在聯合王國尚未成形以前，發生於 15 世紀的內戰－薔薇戰爭（Wars of the Roses），在長達 30 年的時間中，將英格蘭境內的封建貴族力量消耗殆盡。一群仰賴經商的中產階級取代地主身分的封建貴族成為構成社會的主流勢力。這些中產階級所注重的外交政策並不是軍事征服，而是他們經商的權利與仰賴政府開拓新的財源。在另外一個層面上，聖公會（Anglicanism）¹⁵ 的誕生，讓英國更早一步讓外交政策脫離羅馬教宗的束縛，將國家利益的概念自宗教信仰中分離出來。總結下來，使得英國在外交政策上展現出不同於歐陸國家以軍事作為第一考量，反而是醉心於商業利益的獨特面貌。

戰爭只能是單純的零和遊戲，但是商業貿易是有一定的可能讓雙方滿意的。漢米爾頓主義者把英國當成目標，在政治層面上，英國超脫其他國家成為立憲的政府，而美國更進一步地成為共和國；在宗教上，英國擺脫教宗組成了軟弱的國家教會，而美國則是徹底的實現政教分離，進而在各種社會層面中達成所謂「英國中的英國」。漢米爾頓主義者在外交政策上，也把英國當作楷模，並且期許超越這個楷模，英國的外交政策重視商業，美國的外交政策更加注重，在獨立後的 150 年間，美國的知識份子擔心並不是領土安全，而是貿易中斷。

不同於列寧所稱資本主義是導致國際戰爭重要原因的觀點，漢米爾頓主義者的資本主義則是著重於商業行為如何成為國際和平的理由。透過擴大貿易的方式，兩個國家可以彼此交換有無，同時一個富裕的國家可以透過貿易來帶動另一個國

¹⁵ 由於 1533 年英王亨利八世離婚案，迫使英國教會與羅馬教宗決裂，在隔年頒布的上訴限制條例（Statute in Restraint of Appeals）、教職任命法案（Ecclesiastical Appointments Act）與至尊法案（Act of Supremacy），確立王權高於宗教權利之上，自此英國教會轉為聖公會，後來入續傳入世界各地（特別是北美），為有區別，英國的聖公會也稱英國國教派（Church of England）。

家的生產與經濟，戰爭只會造成貿易中斷、國家資源移轉至國防事業上等不量的影響。在此前提之下，漢米爾頓主義者對於一個雙贏的世界秩序是充滿希望的。

漢米爾頓主義者雖然不以軍事作為政策主軸，但是在強大的貿易需求下，也不是對軍事安全毫無興趣。實際上為了維持貿易，國家強大自我防衛的武力是不可缺少的。只要能嚇阻歐洲國家不染指西半球事務，那麼美國與歐陸的關係是可以建立在相較於歐陸國家彼此之間，更高一層次的基礎上。這個觀點則顯示了本學派中歐陸現實主義的色彩，而在歷史的實踐中這個觀點往往形成漢米爾頓主義者對海軍擴軍政策上的支持。漢米爾頓主義者與傳統歐陸現實主義所奉行的貴族菁英外交也有所差異。對漢米爾頓主義者來說外交政策的本質是為平民的商業行為服務，貴族菁英間所著重的權力政治只是外交政策中的一小部分。

整體而言，漢米爾頓主義者的外交政策邏輯儘管起源於歐洲的外交框架之中，但是顯現出的防禦心理較低，並呈現出更多樂觀的一面。征服其他國家或是被其他國家所征服不是漢米爾頓主義者的討論重點，但是該主義並不會輕視軍隊的作用，尋求在與他國交往時達成互利的妥協。

國家利益的內涵

對於漢米爾頓主義的奉行者來說，最初、最原始的國家利益就是來自於維持貿易的海上自由。海上自由的定義可以從最基本的層面來看，就是實現和平貿易並且讓美國公民、商品與船隻可以自由地旅行到世界各地經商。隨著科技的演進而擴大到空中航行自由與任何與商業開放有關的事項，自獨立戰爭開始，如何與其他國家保持美國商品的流暢，所謂的門戶開放政策，一直是漢米爾頓主義者相當關注的。

作為與商業利益休戚與共的商人，是漢米爾頓主義者在美國外交政策中最主要的擁護者。由於美國的商人早在 17 世紀就對太平洋貿易充滿興趣，導致太平洋區域的貿易情勢對漢米爾頓主義者有著獨特的意義，在米德的觀點中「保護、

深化與太平洋的貿易活動已經是美國歷史上漢米爾頓主義外交和活動的永恆主題」。¹⁶

漢米爾頓主義者向來也很重視與英國的外交關係。在聯邦黨（Federalist Party）¹⁷ 主政的時代，世界貿易的秩序由英國所掌控。因此對英政策是漢米爾頓主義在美國外交政策的實踐中相當重要的一個部分。這種在外交政策的成敗上重視英國的態度，對漢米爾頓主義者而言，其原因不單只是因為英美兩國特殊的文化、語言與民族上的傳承，更重要的是兩國彼此間相當頻繁的貿易與金融往來。也因此，在 20 世紀英國霸權的式微之後，漢米爾頓主義者不得不做出一些變化，米德將其歸納為三項。

1. 最根本上，過去英國霸權下，美國的商業利益樂於當制度下的「搭便車者」（free rider），但是英國霸權衰弱了，美國極有可能成為新的秩序制定者，開始對英國採取相對嚴厲的經濟手段，輕易的摧毀帝國，完整的接手英國的貿易架構。
2. 在安全問題上，漢米爾頓主義者開始致力於廣結盟邦，對他們而言喬治華盛頓的演說只是個指南而不是必然，建立世界性的集體與雙邊安全網絡，一方面可以遏制蘇聯，同時也可以用最安全的結構來繼承英國遺留下來的體系。
3. 過去在英國的保護傘下，美國持續長時間的貿易保護政策，但是當二戰結束後，美國成為世界上無人可敵的是世界工廠後，保護主義便不再是商人的重點了，為了保持與歐洲、日本共同建立的世界秩序，漢米爾頓主義者決定放棄了過去最常使用的政策工具。

¹⁶ Mead, *Special Providence*, 113.

¹⁷ 1792 年到 1816 年期間由漢米爾頓所成立的政黨，在 1801 年之前都擔任執政黨。主張增強聯邦政府的權力。主要的支持者來自新英格蘭和一些南方較有錢的農民。其競爭對手為民主共和黨。聯邦黨是後來共和黨的前身。

漢米爾頓主義在美國歷史上的角色

漢米爾頓主義在美國外交政策中一直扮演一個重要的戰略角色。即便是像傑佛遜這種愛好和平的總統，也曾經因為美國商船被北非海盜掠奪，分而派出遠征軍的案例。而在過去所主導的政策中，較為著名的是西羅多羅斯福（Theodore Roosevelt，後稱老羅斯福）¹⁸ 的巴拿馬運河政策。

老羅斯福曾經擔任海軍部長，他的兩個舅父都曾在聯邦海軍中服役。1880年間老羅斯福結識提出海權論（Sea Power）的軍事戰略學者馬漢（Alfred Thayer Mahan），¹⁹ 後者的論點影響了老羅斯福的戰略思考。另一方面，羅斯福家族是自 17 世紀來到北美後就成為地方上的商業鉅子，老羅斯福與商業界的關係非同小可，而這也是後來與原本大力支持的後繼者塔虎脫（William Howard Taft）在 1911 年決裂，造成共和黨分裂的原因之一。²⁰

1850 年，加利福尼亞地區發現了黃金的存在，立即引起世界的目光，形成所謂的淘金潮（California Gold Rush），美國除了立即將加州設立為第 31 州，並開始籌備大陸橫貫鐵路之外，也發現到一個戰略上的問題。從紐約到加州的海上距離，比倫敦自巴西繞過合恩角（Cape Horn）的距離還遠，更別提到中國或是東南亞經營的距離。而在此同時，同樣對於淘金有濃厚興趣的英法也開始有了動作。法國在 1880 年開始由曾經鑿通蘇伊士運河（Suez Canal）的工程師雷賽布（Ferdinand de Lesseps）在哥倫比亞的巴拿馬省進行運河的開挖工程，但是由於經營不善，加上傳染病與樂觀預估的情況下，在 1889 年破產停工。老羅斯福見機不可失，先於 1903 年與在的哥倫比亞政府簽訂「海-艾蘭條約」（Hay-Herran

¹⁸ 老羅斯福為美國第 26 任總統，曾任海軍副部長，策畫美西戰爭，1900 年當選副總統。1901 年總統麥金利（William McKinley）被無政府主義者刺殺身亡，他繼任成為美國總統，時年 42 歲，是美國歷史上最年輕的在任總統，曾推動「巨棒外交」與開通巴拿馬運河等重要政績，成為羅斯莫爾山國家紀念公園（Mount Rushmore National Memorial）中代表美國歷史的四位總統像的一人。

¹⁹ 馬漢是美國著名軍人與軍事學者，在其代表作 *The Influence of Sea Power Upon History: 1660-1783* 一書中，提出制海權對一個國家的重要性。認為海洋航線能為國家帶來大量商業利益，因此國家必須要有強大的艦隊來確保制海權。

²⁰ 老羅斯福任內曾批准美國鋼鐵公司的併案，但由老羅斯福所支持的 27 任總統塔虎脫上任後，在老羅斯福前往歐洲與非洲旅行之際，起訴了 90 幾起反托拉斯案，其中包含了美國鋼鐵公司在內，造成 1912 年大選中，老羅斯福脫離共和黨參選，最後與塔虎脫一起敗給民主黨的威爾遜。

Treaty)，成功排除英法的介入。但該條約在哥倫比亞的議會遭到否決，對此老羅斯福開始與哥倫比亞境內的巴拿馬反政府主義者接觸，並且以 1 千萬美元永遠租借運河區為代價，幫助巴拿馬省成功獨立。1904 年，美國正式收購法國的巴拿馬運河公司，開始營建運河。巴拿馬運河的興建成功，讓美國海軍可以快速的投射到環太平洋地區。同時配合 1898 年在美西戰爭中奪取的遠東根據地－菲律賓，穩固了美國在此地的貿易優勢。

第二次世界大戰結束後，漢米爾頓主義者面臨了國際局勢的驟變。一方面必須遏制蘇聯，另一方面，英國開始退出世界貿易體系的主導權。如何用最安全的機制與角色來繼承英國遺留下來的體系，大部分的漢米爾頓主義者在冷戰期間扮演了鷹派的角色。一直到冷戰結束，漢米爾頓主義者認為，如同 1945 年戰爭結束後，美國建立世界性的貿易與金融體制一般。美蘇大規模國際衝突的結束將是建立新秩序的寶貴時機。而這個理想自由雷根政府一直持續到老布希與柯林頓都可以看見其蹤跡。但隨著市場開放與金融業不再平靜，漢米爾頓主義者也開始慢慢失去支持的力量，過去聯邦政府被視為漢米爾頓主義的天然夥伴，但是慢慢的聯邦政府開始成為企業的敵人，同時工人與平民階級也開始厭惡商業菁英的態度。

雖然漢米爾頓主義依然在一些關鍵點贏得政策討論間的論戰，如 2000 年五月美國對中國的正常貿易關係的立法投票，但當時已經有將近 2/3 的民主黨人拋棄了同黨的總統柯林頓，該法案方才勉強過關。隨著貿易正常化的今天，漢米爾頓主義在美國的挑戰也就越多。

第三節 美國外交政策中的威爾遜主義

威爾遜主義的命名來自於參加巴黎和會提出「十四點原則」的威爾遜總統，但這個主義路線早在建國之初就對美國外交政策具有深遠的影響。一般人經常把理想主義與威爾遜主義畫上等號，實際上威爾遜主義深植於美國民族性格之中，同時與國家利益密不可分，不是單純用理想主義就可以概括而論。

本文在第一節中提到，美國外交政策具有一種上天註定的自信。然而這種將外交政策與意識形態傳播結合的模式並非美國所獨創，過去在斯巴達與雅典的對立中，就曾經以各自的政體來做為尋找盟友的依據。亞歷山大大帝、羅馬、拜占庭乃至於阿拉伯與土耳其的哈里發也都以當時最重要的意識形態—信仰，來與國家領域的發展進行結合。

威爾遜主義最早的濫觴發軔於英國殖民時代中，分離主義的清教徒與新英格蘭地區的愛國者。延續著英國國內逐漸衰弱的喀爾文教派（Calvinism 或稱 Reformed Theology）²¹，這些在英國被稱之為自由外交論點的人們，反對透過實用主義來主導外交政策。這個觀點除了傳播到美國之外，也同時進入了其他的英國殖民地。在美國的發展中，這種特殊的觀念，堅定地認為美國擁有改變世界與其他地區的權力與責任。從 18 世紀開始，支持者的聲音在政府內外紀錄中產生持續與強大的影響。對威爾遜主義者而言，美國不但需要關注其他國家處理國際事務的方式，更應該注意這些國家的國內政策，是否有違普世價值。

這種理想色彩濃厚的論點讓各國的現實主義者常常對威爾遜主義的奉行者譏諷與仇視，即便是美國國內的學者如季辛吉此類歐陸現實主義的信徒亦是把威爾遜主義所提出的理論當成是美國外交政策中的異端邪說。但是隨著時間的演進，威爾遜主義者開始得到了證明。越來越多歐洲國家開始遵循過去所鄙視的理想路線前進。即便是反對者如季辛吉，在晚年也以自己達成了「赫爾辛基協議」（Helsinki Accords）²² 為榮。

²¹ 基督新教的重要支派之一，又稱作「歸正宗」或「改革宗」，由 16 世紀法國神學家喀爾文（Jean Calvin）所提出，主張人類不能透過正義的行為獲得救贖，任何人都不得享有無限權力，並且認為教會人士可以參加政治活動，使世俗更加接近上帝的旨意。在英國，信仰喀爾文教派而主張驅逐英國國教中所有天主教勢力的改革派便是後世所稱的清教徒（Puritan）。

²² 又稱為「赫爾辛基最後文件」（Helsinki Final Act），為 1975 年冷戰東西方雙為建立對話渠道而召開的「歐洲安全與合作會議」（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE），而該文件就是規定了歐安會討論的範圍和日程。

基本概念

在美國，與威爾遜主義具有重要關聯的群眾，是數量相當龐大的新教徒傳教士。在 19 世紀的時候，美國發生了第二次與第三次的宗教大覺醒，²³ 隨著大覺醒帶來的傳教熱情與普遍的道德慈善觀念，將美國外交政策中的新教倫理的成分得到了深化。大量增加的年輕傳教士與其他隨同到海外服務的教師、醫療人員、農業與技術顧問等在世界各地積極地從事傳教活動。到了一個新的國家或是地區時，新教傳教士要面臨語言、文化等障礙等問題，同時也需要吸引異教徒來到教堂之中。為了要傳達人類因為耶穌的教導而顯得神聖的宗教精神，將其具體的行動就形成了消除飢餓、教育兒童、提供醫療行為等公益行為。

新教傳教士除了致力於宗教上淨化靈魂，政治上所產生的社會不公也是他們所關注的部分。包括負責監督海外的美國商人與其他人士的行為、重視傳教地區當地教育傳播，並且認為一個區域的衛生、疾病、婦女與文盲是他們必須處理的問題。在這些問題中，傳教士最看重的是教育機會的改善，透過給予當地年輕人提供教育、塑造地方新一代領導人的思想，使他們接觸宗教、科學、道德與政治經濟，時至今日，許多地區的菁英教育機構仍然是一些傳教基金會所資助的。

新教傳教士在傳教運動與世俗教育中致力於轉化世界。他們認為美國政府有責任支持這些行動，他們並不是希望把美國政府轉變為慈善組織，但在影響與塑造美國外交政策取得重大成功。這些傳教士在過去的對政府的政治行動的影響主要可以分為三個階段：

1. 美國政府需要積極行動，協助美國傳教士進入其他國家，並且給予各項保障，並且傳教完成後給予於這些新加入的教徒身家保障。
2. 第二個層次開始要求政府的外交官員們給予各國各地的教會及其財產保護，更進一步的維護傳教士在地的安全與保障。

²³ 宗教大覺醒 (Great Awakening) 是在美國基督教歷史上出現的數次復興運動，被視為美國的宗教復興，延續新教的宗教改革精神。歷史上分別出現過四次，第二次大覺醒發生於 19 世紀前葉，主要運動使教會人數增加，並且連帶的刺激了許多道德及社會慈善運動。第三次大覺醒發生在 19 世紀下半葉，轉變為開始普世宣教的浪潮，大舉地向亞洲與非洲等地開始傳教。

3. 最高的層次中，傳教士開始督促美國政府推展全球性的人權議題，並且透過出版社等工具開始將人權文化引入各地，在傳教運動的名義下，外交官不斷的與外國針對侵犯人權進行談判。

這三個層次之外，新教傳教士也嘗試影響美國對其他國家的具體政策，希望美國來促進這些國家的和平與獨立現代化的進程。根據過去的歷史來看，這個舉動的結果雖然不見得是正面的，但可以清楚的看到新教傳教士與其支持者希望美國外交政策中推動傳教運動的社會與政治目標。

國家利益的概念

基本概念中所提到的層次可以發現，新教傳教士對世界產生相當的影響。在各地這些傳教士的子女成為美國文化與當地民眾的橋樑。透過傳教士教育所傳達出的民主精神，逐漸在世界各地生根，進而產生了接下來要談到，威爾遜主義中國家利益的概念。

威爾遜主義外交政策的第一個原則就是：在外交關係上，民主制度比任何專制政權都還要能夠塑造出一個可靠的夥伴關係。過去歐洲的君王制度下，政策常常隨著君王死亡或是婚姻產生驟變，很難成為可靠的盟友。歷史上最著名的案例就是在七年戰爭²⁴中所發生的布蘭登堡王室奇蹟。²⁵ 不同於專制政權的不確定性，民主所主導的國家政策總是走向中間路線並且與合理的利益概念相契合。其次，在於民主政治能夠防止軍人菁英的主導國家，這類國家是最容易發動戰爭的。

長久的發展來看，民主制度在很大的程度上會與道德政治越走越近，由個人或是小型集團所主導的社會相比，以民眾主導的社會會更加相似與認同，某種程

²⁴ 發生於 1756 年－1763 年，是歐洲兩大軍事集團英國、普魯士同盟與法國、奧地利、俄國同盟所產生的戰爭，主要原由來自於英、法的殖民地衝突與普、奧之間的領土糾紛，最後由英、普聯盟取得勝利，英國取得法國大部分的北美及印度殖民地，普魯士則一躍成為歐陸強權。

²⁵ 七年戰爭中第六年，俄羅斯佔領普魯士要塞柯爾柏格（Kolberg）並且大幅削弱普魯士軍隊，普魯士國王斐特列大帝（Friedrich II von Preußen）兵敗意欲自殺之際，得知俄羅斯女皇伊莉莎白一世（Elizabeth of Russia, Елизавета I Петровна）身故，改由極度親普的彼得三世（Pyotr III Fyodorovitch）繼承，彼得三世一上任旋即放棄佔領的普魯士領土，並且要求普國境內的俄軍交由普魯士指揮，使得普魯士王室死裡逃生，故稱奇蹟。

度上面也是形成民主和平論（Democratic Peace Theory）²⁶ 的重要因素。威爾遜主義者認為，對外輸出民主不但是一種道德上的意義，同時也是國家利益上的實際需要。二戰之後美國在日本與德國推行民主重建後，帶來堅定的友誼更堅定了威爾遜主義者的信心。推行和平與防止戰爭，透過國際知識分子的網絡、制定限制戰爭行為的規範並且建立起集體安全的國際組織，只要有可能，威爾遜主義者總是努力讓美國達成真正的國際秩序。

威爾遜主義努力下，美國得到了一些成果。在國內層面上成功地讓少數族裔與移民群體凝聚了向心力。同時在國際層面上，經過近兩個世紀中民主的傳播與新興國家的獨立上扮演了推波助瀾的角色。雖然威爾遜主義崇尚人道與和平，但是也不代表一定會是畏戰的綏靖者。當面對到其他人挑戰國際秩序時，威爾遜主義者會刻不容緩的發動維護和平的正義之戰。目的是讓國際更加安全與民主。另一方面來說，由於支持少數民族的平等主權也支持專制國家的民主化，這兩大問題都給許多國家帶來了巨大挑戰，也造成了美國霸權維持現狀下產生修正主義的矛盾，造成威爾遜主義者缺陷的一面。

威爾遜主義在美國外交政策中扮演的角色

長久以來威爾遜主義都在美國外交政策中扮演重要的角色，米德在 *Special Providence* 中舉出一個有趣的案例。²⁷ 在 1911 年中國發生革命之際，美國國內曾經發生了極大的討論，爭議在於是否要繼續提供專制的滿清政府鐵路貸款。這些憤怒的民眾認為孫中山的行動，正好符合了過去傳教士在亞洲地區努力的目標：一個基督徒，意圖建立一個民主共和的政府，並且接受過美國的民主教育與精神。不滿意美國政府決定受制於一群把目光放在短期利益的鐵路大亨上，新教傳教士與社區居民開始結合他們的政治訴求，在南卡羅來納州與愛荷華州特別激烈。最

²⁶ 主要奠基於康德（Immanuel Kant）的論永久和平（*Zum ewigen Frieden*）一文中，其主張是所有實行民主制度的國家不會或極少與另一個民主國家發生戰爭。

²⁷ Mead, *Special Providence*, 132-34.

後國會還是接受了威爾遜主義者的提議，暫停了給與中國的鐵路借款，更於 1912 年退出了中國貸款國際銀行團，而與中華民國政府另定條件較為優渥的條約。

上述的只是一個威爾遜主義在外交政策影響中的案例。在後冷戰時期，威爾遜主義者看到了共產主義的逐漸崩潰與瓦解，國際社會的走向與理想更為接近。同時隨著第三波民主化（The Third Wave of Democratization）²⁸ 的結果，威爾遜主義證明了自己的原則再度獲勝，在民主世界中持續前進與建立民主和平的時刻來臨。由於美國的影響與傳播，民主體制在 90 年代快速的擴張，聯合國也成為比冷戰時代更為有效的機構。乍看之下威爾遜主義已經大獲全勝，但是仍然有許多問題存在。特別是在中國與俄羅斯，長期下來的資助與建設並無助於這兩個國家對美國的善意，並且成為 2000 年小布希在總統競選時最重要的議題。

同時，許多失敗或者是不得人心的海外干預行動，傷害了威爾遜主義在美國人民心中的地位，在柯林頓政府時期的在索馬利亞的干預失敗、在海地政變危機中的反應緩慢、面對盧安達的內戰視若無睹。直到南斯拉夫危機中威爾遜主義者一反過去在冷戰中鴿派的地位，發動戰爭達到成功干預，才稍微將威爾遜主義者有喘息的餘地。對此可以發現威爾遜主義在美國國內的支持雖然不容忽視，但已經失去過去有效的政策影響力。

第四節 美國外交政策中的傑佛遜主義²⁹

基本概念

傑佛遜主義不同於前幾節述的漢米爾頓主義與威爾遜主義，相信或致力於世界會變的更像美國。相反地，對於美國參與國際事務抱持著悲觀的態度，甚至害

²⁸ 主要由杭廷頓（Samuel P. Huntington）所提出的觀點，論述自 1974 年葡萄牙的康乃馨革命以來，遍及歐洲、拉美、亞洲、非洲 60 餘國，經歷過二十世紀晚期的民主化轉型之全球趨勢，主要內容可見：Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991)。

²⁹ 這裡的傑佛遜主義與美國歷史上的傑佛遜式民主（Jeffersonian democracy）不同，後者為傑佛遜當選總統之後，開始推行一個分散的土地式民主（agrarian democracy），其理念是保護普通民眾免於政治和經濟上的暴政，在其論點中小農們是「最有價值的公民」。

怕美國的特色被世界所改變。他們所看重的是美國傳統的文化、社會與政治遺產，並捍衛這些珍貴的成就。傑佛遜主義起源於獨立之初，前面所提及的第一任財政部長漢米爾頓與當時的國務卿、獨立宣言主要起草人湯瑪斯傑佛遜的爭辯。相對於漢米爾頓主張美國必須建立在健康的資本主義之上，傑佛遜認為若政府不能維護的民主精神與價值，那麼資本主義從何而起。傑佛遜主義的根本精神在於一個強大的中央政府常常會是自由社會的最大敵人。從這個精神傳承下來，傑佛遜主義者認為，獨立戰爭的革命目標至今仍未完成。「人生而平等」這個價值在國內無法徹底落實，工作就還沒結束。

傑佛遜主義者在 1960、1970 年代常常與公民運動進行深層的結合，因此常常被刻上左派的印象。在後冷戰時期，美國右翼的法律團體中也開始出現了激進的傑佛遜主義者，強調洛克所提出財產權不受政府限制的組織。在制度演進的歷史中，聯邦權力日漸擴張，為了保障公民平權，傑佛遜主義者也透過權利法案（United States Bill of Rights，美國憲法中第一到第十條修正案的合稱）來維護了他們所堅持的個人自由。

國家利益的概念

同樣是對於民主自由的熱誠，傑佛遜主義不像威爾遜主義者一樣想把民主向世界擴展。對他們來說在一個國家中建立民主已經是足夠的挑戰，輸出的革命是否能像美國一樣成功？深入海外事務是否會帶來危險？都是傑佛遜主義者所擔憂的。特別是在法國大革命後在歐洲與南美洲產生的諸多暴政，與歷史上民主政體的脆弱性，讓傑佛遜主義者甚至產生了「自由是沒有朋友值得信任」的感受。

傑佛遜主義在外交政策中擔心兩種威脅，第一種是外國對美國人自由的威脅，可能是攻擊、佔領與戰爭等。第二種則是美國保護自己不受侵犯或是在海外推廣價值觀時，美國的行為對自己的傷害。第一種威脅很好理解，第二種威脅則表現在傑佛遜主義者反戰的立場上。傑佛遜主義者認為強大的軍隊會造成國家財政上的負擔。同時會助長商人與國際主義者插手海外事務，而被迫維持更大的軍隊，

讓國家債務上升，使得國家的經濟掌握在操縱國債的少數人身上，自由與民主也因此受到迫害。與威爾遜主義基於道德立場反對戰爭，傑佛遜主義者則是在站政治的角度來盡其可能的來避免一切戰爭的機會。

同時為了避免強大專制的中央行政機關，傑佛遜主義者強調外交政策的憲政規範，樂見國會施予行政機關諸多令人厭煩的限制。最典型的手法就是在未經國會許可下，禁止總統與軍方進行任何海外的軍事進駐行動。除了真正對於國家安全直接上的影響，他們懷疑任何積極外交行動，如美國過去在越南的戰爭，以及目前在遠東地區諸多盟友的關係。歷史上最具有代表性的傑佛遜主義路線莫過於1823年的門羅主義。³⁰ 門羅總統與小亞當斯（John Quincy Adams）³¹、傑佛遜等人具有相同的想法，在英國表示尊重美國領土完整的情況下，達成默示性的協議，讓英國的海上軍隊來協助防止其他歐陸可能的威脅，成功的以最低的成本來維持國家安全這個重要的目標。

傑佛遜主義在美國外交政策中扮演的角色

傑佛遜主義的優缺點相當分散而難以完整的描述，常常被其他學派的人抨擊放棄貿易利益、罔顧人道價值而造成美國尊嚴大幅喪失的外交政策。但是傑佛遜主義所捍衛的民主精神與群眾政治是美國的政體的主要支柱，同時由於對外國事務採取順其自然的思考邏輯，對於外國文化反而是最客觀與尊重。米德認為傑佛遜主義在美國外交政策中最重要的部分，就是扮演一個「倒檔」的角色。³² 每當美國因特殊原因而必須在國際保持低調時（例如在越戰之後），讓美國從新檢討國家利益，回到過去尊重憲法的外交政策。

³⁰ 為美國第五任總統門羅（James Monroe）發表於第七次對國會演說的國情諮文中的內容，第一點，歐洲各國不能再以任何美洲國家為殖民地。其次，在外交政策上行使華盛頓方面的原則，即美國僅在本身利益受損的前提下介入歐洲事務。第三，美國視任何殖民美洲的企圖為對國家安全之威脅。

³¹ 為美國第二任總統亞當斯（John Adams）的兒子，故稱小亞當斯，在門羅總統時期擔任國務卿，曾策畫門羅主義的主要內容，並於門羅總統後當選美國第六任總統。

³² Mead, *Special Providence*, 216.

第五節 美國外交政策中的傑克遜主義³³

基本概念

在傑克遜主義的基本概念中，美國會成為當今全球霸權的過程並不是一個單純的天命，其中不能忽視一個重要的要素：「歷史上美國不斷的利用目標與手段，迫使敵人屈服於美國的要求之下。」³⁴ 其中這個貌似好戰又無法用前述商人、傳教士、憲法律師來討論的民族特性，就是傑克遜主義的核心，以美國第七任總統，曾以強力手段對付印地安人的安德魯傑克遜來命名。

傑克遜主義常常被誤解成好戰、難以妥協的民粹主義。事實上與其說傑克遜主義是一種外交思想，不如說是一個深植於美國公眾社會與宗教文化價值觀的表達。歷史上的美國人民主義較沒有歐陸啟蒙時期的影子，相對地而是保留了自英國殖民者的群體價值思維，超越了固有的民族界線。從這個思維中發揚出「榮譽」的價值，成為傑克遜主義的主幹。米德認為榮譽的觀念是突破原有種族與社會關係而能深深影響許多美國人的主要原因，並更進一步把這種榮譽的觀念細分成五個原則：

1. 自助：美國人的精神要求自我奮鬥，不依賴繼承的錢也不仰仗社會福利，因此他們認為一個人有權利得到應有的尊重，對於漠視或是貶損這個尊重，都必須付出相當的代價。
2. 平等：傑克遜主義者堅持獨立於教會、政府、社會階級、政黨與工會之外，拒絕任何強加性質的權威。
3. 個人主義：美國給予每個美國人機會，讓他們用認為有利的方式來追求自我實現，不但是義務也是權利，對傑克遜主義者而言，人人都有其思

³³ 此處的傑克遜主義與美國歷史上之傑克遜式民主（Jacksonian democracy）不同，後者係指美國原本所實施的傑佛遜式民主（見註釋 58），在傑克遜擔任總統期間透過政治、經濟改革發展成傑克遜式民主，強調更擴大的民主，反對菁英所把持的政治，在他任內讓幾乎所有的白人男性都成功獲得了參政權，更挑起了蓄奴在美國國內的問題，間接造成了南北戰爭的遠因。

³⁴ Mead, *Special Providence*, 210.

想，旁人插手不得，但是這種個人主義也被限制在一些社會習慣與原則中，如：忠於家庭、男女分際等。

4. 金錢主義：傑克遜主義者把金錢與信用看成是自我實現的工具，而不帶有任何道德上的色彩，金錢可用來證明自己的身分地位，而他們也應該有權利這麼做，因此傑克遜主義者常常支持寬鬆的貨幣政策，並且在破產制度上傾向更為開放。
5. 勇敢：勇敢是榮譽觀念中最重要的一部分，事無大小，傑克遜主義者都要有捍衛榮譽的勇氣，因此他們崇尚武器並且擁有使用武器的自由，來自於獨立戰爭中的民兵文化，心懷榮譽感的人必須時時刻刻準備為國家犧牲。

國家利益的概念

傑克遜主義在政治上強調人民主義而反對政治菁英。當政府的決策錯誤導致無以復加的結果，而失去民心之際，他們就會期待人民的英雄來撥亂反正。也因此造就了雷根（Ronald Reagan）³⁵、布坎南（Pat Buchanan）³⁶ 透過英雄主義而出現在舞台之上。體現在外交政策中，傑克遜主義在國際利益的觀點上與現實主義的觀點有些接近。同樣漠視國際建制與國際法的價值，並且對於全球主義表示懷疑。但是傑克遜主義者相信國際的慣例，認為國際的無政府狀態是沒有轉機的，因此先發制人、顛覆有危害美國政府都是可以理解與接受的。另一方面也表現出傑克遜主義中的悲觀觀點，從美國建國時期對羅馬教廷的厭惡，衍伸到冷戰時期的對蘇聯政策，傑克遜主義者一直抱有一種全球陰謀論的觀點，也因此安全顧慮是傑克遜外交政策中相當重要的一環。

³⁵ 美國第 40 任總統，曾經擔任過演員、救生員等多種職業，在 1980 年的總統大選擊敗了吉米卡特，在當時的經濟情況下推行新自由主義，自由放任的資本主義體制超越政府的管制。在對外政策上，他大幅度擴張軍備，對蘇聯的政策則由原本的圍堵改為直接的對抗。

³⁶ 美國共和知名保守派人士，曾擔任共和黨總統候選人，反對以國家主義為基礎的全球化，並成為極右派的精神代表，對於小布希身邊的新保守主義感到不滿，曾言「華盛頓裡一個稱得上是保守派的都沒有」（There are no conservatives left in Washington）。

傑克遜主義在美國外交政策中扮演的角色

榮譽觀念的影響下，造成傑克遜主義的外交政策中必須要堅持防衛所謂的「重要利益」，綏靖與遠離戰爭都被視作膽怯與弱小的象徵。同樣是基於榮譽，美國必須恪守對其他國家的諾言，傑克遜主義者從不相信南越政府可以建立民主國家。但是為了信守承諾，必須堅定的支持戰爭，打一場不必要的戰爭固然是壞事，但是還沒出兵就先承認失敗是更不可饒恕的。

總體而論，傑克遜主義在歷史的過程中造成決策者許多的困難與限制，但是他也是美國力量中不可缺少的要素，若沒有這種榮譽而戰的意志力，那麼美國很難在二次大戰後塑造戰後的體系。同時由傑克遜主義所豐富的美國人民主義，在「美國夢」這種軟實力的建構上具有相當的功勞。然而傑克遜主義不擅長關注在某個具體的外交政策問題上，更不擅長做出長期的承諾，一旦立下承諾，往往缺乏變通的能力，造成了美國外交政策中不斷出現得體制衝突與僵局。

小結

自美國開國所形塑而流傳至今，每個學派所代表的利益團體、地區與政治利益保持不變，但為了適應美國內外的歷史與經濟社會上的變化，這四種學派學派的政策走向也會有輕重急緩的變動，特別是在第二次世界大戰後的英國衰退，讓美國一躍成為世界的頂峰時，漢米爾頓主義放棄了保護主義的策略；威爾遜主義開始將全球道德民主與霸權體系結合；傑佛遜主義被迫接受大國政治，在冷戰期間扮演重要的角色；傑克遜主義則是在冷戰期間提供了堅定廣泛的群眾力量。為了討論上的方便，關於四種學派的比較、分析與演進分析與下表：

表一：米德所提出四種外交政策學派之比較

	漢米爾頓主義	威爾遜主義	傑佛遜主義	傑克遜主義
形象代表	商人	新教傳教士	憲法律師	軍人／ 基層群眾
基本精神	外交政策是為平民商業所服務	傳教士重視平等的普世精神	美國獨有的政治文化不容破壞	重視「榮譽」的觀念
國際／ 國家主義	國際主義	國際主義	國家主義	國家主義
國家利益的 界定	商業利益	傳播民主制度可以建立堅固的友誼	1. 保護自己不 受攻擊 2. 避免在海外 行動時對自 己的傷害	捍衛國家榮譽
外交政策 的偏好	1. 開放性的貿易政策 2. 強化維護貿易的軍事力量 3. 偏好與英國的連結	1. 維護既有的世界秩序 2. 支持少數民族的平權運動 3. 專制國家的民主化	1. 減少海外承諾與結盟 2. 減少軍隊與國家開支 3. 中央機關的外交權力被憲法所限制	1. 寬鬆的貨幣政策 2. 漠視國際建制與國際法 3. 恪守對其他國家的承諾 4. 堅定的支持戰爭
國內的 代表	傳統上的共和黨精神	民主黨的鷹派 右派宗教勢力	民主黨的鴿派	共和黨的鷹派 民主黨部分勢力

資料來源：整理自 Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York: Knopf, 2001) (Mead, 2001)

米德表示建立這四個學派的目標在於如何更清晰的思考美國外交政策，甚至可以預測在不斷變化的國際情勢面前，政治家與公眾理論如何做出反應，更重要的目的是要把過去的外交政策爭論與國家的偉大原則結合。³⁷ 透過這四項學派米德分析了過去的歷任美國總統的外交政策，並且在預測歐巴馬也許會有傑佛遜主義的跡象，³⁸ 因此在下一節中，將進行外交政策過去剖析的理論，企圖找出可能的規律，在討論歐巴馬政府的對阿富汗外交政策政策中，可以集中討論分析的部分與變化的成因。



³⁷ Mead, *Special Providence*, 92-98.

³⁸ 米德認為歐巴馬有顯現出一些傑佛遜主義的特質，見"The Carter Syndrome."。

第三章 過去美國政府在阿富汗的外交政策

前一章節中分析了米德所提出影響美國外交政策相當深遠的四種學派學派，在接下來兩個章節中，將針對過去美國政府的阿富汗政策與歐巴馬執政時期的阿富汗政策進行進行案例分析，用四種學派學派來分析歐巴馬政府的外交政策作為。

阿富汗位於中亞的核心地點，與巴基斯坦、伊朗、中國與前蘇聯（現為土庫曼、吉爾吉斯、塔吉克三國）相接壤，在戰略上具有相當重要的位置，1979 年，蘇聯入侵阿富汗，在長達十年的戰爭過程中，被視為冷戰重要的角力點，美國透過巴基斯坦協助訓練當地的游擊隊對抗蘇聯。布里辛斯基在 1985 年出版的著作 *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest* 中表示美國的戰略利益，將集中在三條線上，分別是：¹

1. 歐洲戰線，與蘇聯鬥爭的焦點是東歐，最關鍵國家是波蘭和西德；
2. 遠東戰線，鬥爭焦點分別在日本、中國、朝鮮半島。關鍵區域是韓國、菲律賓、台灣。
3. 近東戰線，戰略焦點是阿富汗、伊朗、巴基斯坦。

阿富汗對於美國戰略安全地位重要性不言而喻。

2001 年爆發的 911 事件是美國歷史上相當重要的里程碑，對於美國整體外交政策的影響與轉變與 1898 年開始向遠東擴展勢力的美西戰爭不相上下，由於該事件首次衝擊了美國本土，造成近 3 千人的死亡與難以估計的損失，隨之拉開序幕的，是經過 10 餘年，至今尚未結束的反恐戰爭。在相關情報逐漸出爐，得知策畫該事件的首腦，過去曾在 1998 年策畫肯亞奈諾比美國大使館爆炸美國的賓拉登（Osama bin Laden）藏匿在阿富汗與巴基斯坦邊界，隨著當時在阿富汗掌有政權塔利班政府（Taliban）無視美國總統小布希所提出「將把賓拉登與同夥的

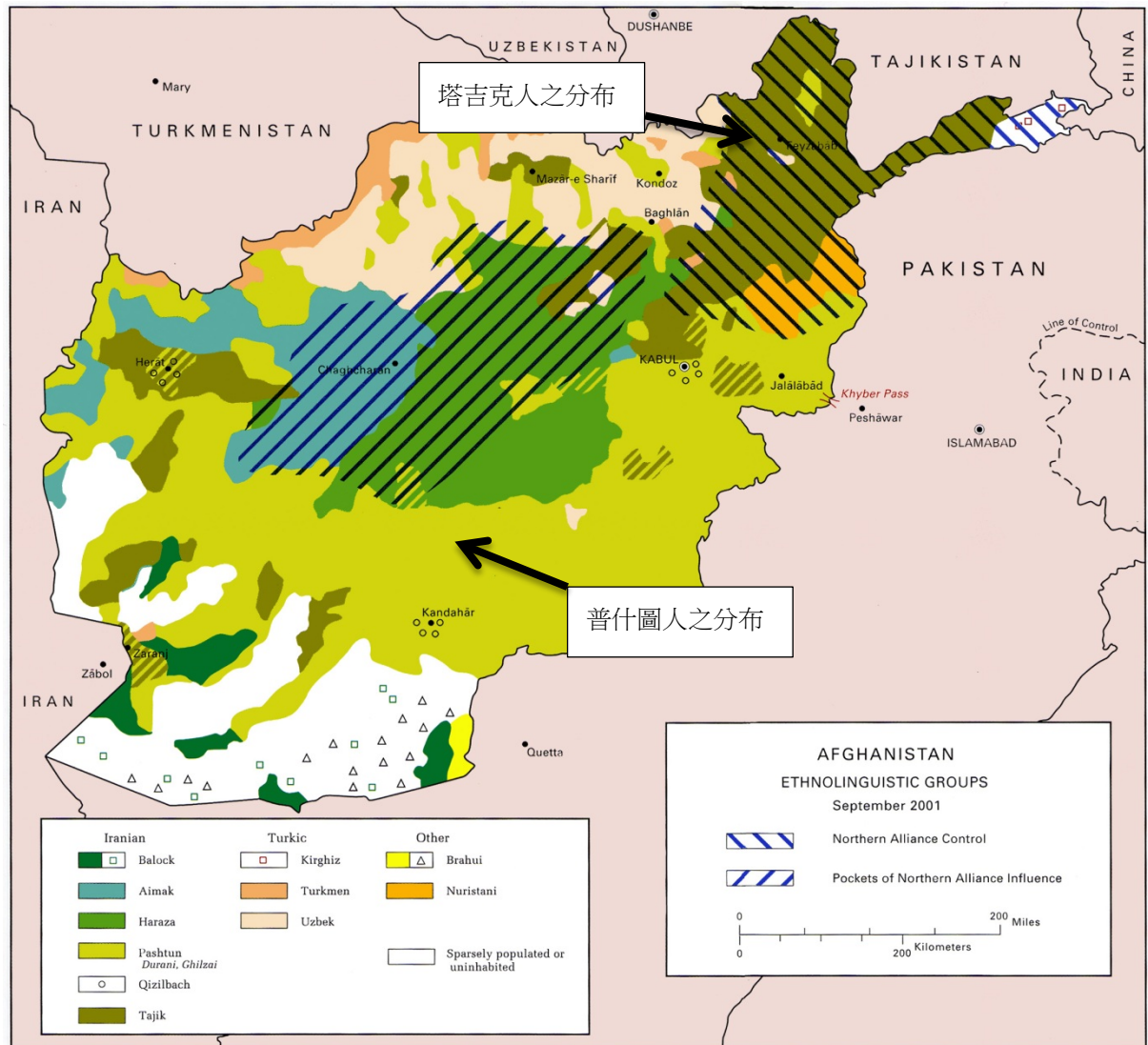
¹ Zbigniew Brzezinski, *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest* (Washington D.C.: Atlantic Monthly, 1986), 41-43.

蓋達組織（al-Qaeda）高層成員交給美國」等條件的最後通牒，於 2001 年 10 月 7 日，美英聯軍進入阿富汗與阿富汗北邊反抗塔利班政權的北方聯盟接觸，正式開始阿富汗戰爭。隨著塔利班政權被北方聯盟推翻後，轉向阿富汗南方與巴基斯坦交界處，阿富汗戰爭進入游擊戰的狀態，美軍傷亡人數也逐漸上升，至 2010 年，美軍死亡超過千人，讓美國國內大為震驚，美國總統歐巴馬在增兵 3 萬人之後，於 2011 年開始逐步撤離駐在阿富汗的 13 萬北大西洋公約組織（NATO，全名為 North Atlantic Treaty Organization 後文簡稱北約）軍隊（其中美軍人數共 10 萬人），並計畫於 2014 年完全撤離。

第一節 蘇聯入侵阿富汗以前之政策

阿富汗地理位置位於中亞的核心地帶，自古便是諸多文明的交會處，因而造成歷史上此地動盪不安與相對窮困的結果。人口組成屬於多民族國家，主要由普什圖族（Pashtuns，約占 42%）與塔吉克族（Tajiks，約占 27%）組成，² 其中普什圖族是社會上主要的主導者。圖二為美軍在 2001 年所分析的阿富汗族群分布，普什圖族的分布多半位於阿富汗境內的南方的重要城市與精華地區。

² "The World Factbook," ed. CIA (2010), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2075.html?countryName=Afghanistan&countryCode=af®ionCode=sas&#af>.



圖一：阿富汗族群分布圖

資料來源：The U.S. Army in Afghanistan: Operation ENDURING FREEDOM

< <http://www.history.army.mil/brochures/Afghanistan/Operation%20Enduring%20Freedom.htm> >

1921 年，原阿富汗帝國的杜蘭尼王朝（Durrani Empire）在經歷三次與英國的戰爭後，取得了國家的鞏固與獨立。³ 1936 年，美國與阿富汗建立正式雙邊關係，美國取得在阿富汗境內的內陸採礦、石油開發等諸多權利。⁴

³ 19 世紀聯合王國在鞏固英屬印度之後，進一步與俄羅斯帝國在中亞展開勢力競爭，作為中亞的重要中樞，聯合王國於 1839 年開始藉口在印度西境扶植一個可靠的盟邦入侵阿富汗，但在普什圖族的激烈反抗下於 1842 年聯合王國撤軍結束戰爭。1879 年戰爭再起，聯合王國成功的讓阿富汗成為附屬國，但卻遭到阿富汗境內的頻繁的平民暴動，於 1881 年再度被迫撤軍，但成功獲得阿富汗的外交掌握權。1919 年，阿富汗民族主義高漲，隨著俄國革命與印度民族獨立運動的鼓舞，阿富汗開始獨立戰爭，於 1921 年成功與聯合王國議和，確定國家的獨立。

⁴ Vartan Gregorian, *The Emergence of Modern Afghanistan: Politics of Reform and Modernization, 1880-1946* (CA: Stanford University Press, 1969), 381.

1947年，肯南（George F. Kennan）以「X先生」為筆名，在*Foreign Affairs* 期刊上發表了 “The Sources of Soviet Conduct” 一文提出美國對蘇聯的圍堵意識，同年3月12日，杜魯門（Harry S. Truman）總統在國會發表國情咨文時，明言美國將提供各項資源以讓蘇聯周遭的國家得以不遭受共產革命擴散，同時要求國會援助土耳其與希臘八億美元，以防止該國發生共產革命，拉開了冷戰的序幕。⁵ 不同於其他蘇聯周遭的國家，當時的阿富汗並沒有得到美國的幫助，或者可以說沒有實質的幫助。1946年阿富汗曾經希望透過與美國公司的赫爾曼德河谷（Helmand 阿富汗境內第一大河）水利工程建設合作來穩固雙方的關係，在1948年阿富汗方面工程出現了嚴重的資金缺口，希望美國進出口銀行提供約1.2億元的貸款，但美方以經濟上的理由最後只提供了2,100萬美元。⁶ 1948年年末，美國駐喀布爾的大使館收到來自阿富汗政府的請求，希望美國可以提供武器貸款來應付蘇聯可能會與阿富汗發生的戰爭，1949年，這個要求又更進一步的成為「如果美國不提供援助，阿富汗將倒向蘇聯」。⁷ 此一要求，旋即成為美國決策者相當煩惱的問題，並且發生了一些辯論，主管政治事務助理國務卿麥基（George C. McGhee）⁸ 認為應該要繼續美國對蘇聯周遭國家提供援助以抵禦蘇聯的擴散，雖然不是絕對，但麥基的說法可以保守的看成是當時國務院的意見。相對的，軍方對於此一提議表示遺憾，而不願意支持。軍方的立場可以在1953年一份參謀長聯席會的文件可以看出，軍方認為阿富汗不具有太大戰略價值，同時阿富汗領導人對於蘇聯的認同感問題，很有可能會讓蘇聯輕易地控制這個國家。⁹ 同時向

⁵ 該國情咨文與後續的作法，即成為後人所稱「杜魯門主義」（Truman Doctrine）。其國情咨文全文見 Doctrine Harry S. Truman, "President Harry S. Truman's Address before a Joint Session of Congress," ed. The White House Office of the Press Secretary (1947), http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp.

⁶ Maarooof Mohammad Khalid, *Afghanistan in World Politics* (India: Gyan Publishing House, 1987), 46.

⁷ Douglas A. Borer, *Superpowers Defeated: Vietnam and Afghanistan Compared* (New York: Routledge, 1999), 75-76.

⁸ 麥基在1950年，美國面對菲律賓總統基里諾（Elpidio Quirino）有損雙邊友誼時，也曾力爭不能放棄菲律賓。見：“East Asia and the Pacific”, in *Foreign Relations of the United States, 1950, Papers Relating to the Foreign Relations of the United States* (U.S. Government Printing Office, 1950), 1514-15.

⁹ Khalid, *Afghanistan in World Politics*, 64.

來與總統立場較為接近的國家安全委員會則表達了類似於軍方的意見，¹⁰ 認為無論阿富汗抵抗與否，只要蘇聯需要阿富汗的地理位置，就一定能控制阿富汗。最後杜魯門總統在阿富汗首相馬穆德（Shah Mahmud Khan，當時國王查西爾的叔父）為了援助而訪美的期間（1951年）達成共識，¹¹ 美國的戰略資源主要以朝鮮問題為主，只能有條件的提供阿富汗有限軍事資源，但是對於雙方在1946年合作的赫曼德水利工程，美國仍然願意協助完成。關於軍事援助的部分，其中一項最為麻煩的條件，就是阿富汗的資源必須自行借道巴基斯坦，方能出口。由於阿富汗與巴基斯坦共同民族普什圖族的劃界問題，讓雙方早有摩擦，1950年末巴基斯坦開始對阿富汗實施禁運，1951年年初，馬穆德還特地前往新德里與印度共商此事，因此杜魯門的承諾對阿富汗而言，並無實質的助益，就此，僅能判斷認為美國仍有協助阿富汗的心意，但無法給予太多的幫助。

1953年，對美蘇而言都是改變的一年。蘇聯方面史達林過世，其接班者馬林科夫（Georgy Malenkov, Георгий Максимилианович Маленков）提出緩和美蘇關係的意見，¹² 另一方面，美國艾森豪總統上台，面對蘇聯的緩和，持續杜魯門時代在中東地區的經營，並在當時國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）的策劃，積極推動蘇聯周遭各地區的反蘇聯盟。1952年，埃及發生政變，阿拉伯民族主義者納瑟（Gamal Abdel Nasse）上台，也顯示了英、法等傳統殖民國在家中東地區的衰弱。1953年杜勒斯考察中東，將中東劃分成，反對以色列、民族主義高昂、以埃及納瑟為主的阿拉伯國家，以及雖然同樣是伊斯蘭國家，但位於與蘇聯地理相近，而擔心蘇聯武力的北圍（Northern Tier），包含了伊拉克、伊朗、土耳其、巴基斯坦與阿富汗，企圖在北圍形成一個類似於北約組織的軍事同盟。隨即，副總統尼克森出訪中東各國，途中也包含了阿富汗首都喀布爾。此時阿富

¹⁰ Ibid., 65.

¹¹ A.Z. Hilali, *US-Pakistan Relationship: Soviet Invasion of Afghanistan* (Farnham UK: Ashgate Pub, 2005), 22.

¹² 早期就從事蘇聯核子研究相關工作的馬林科夫在擔任總書記後主張核子武器會造成世界毀滅（a nuclear war could lead to global destruction），開始尋求與美國共同停止生產核子武器，但是此一主張也造成馬林科夫在蘇聯國內遭受許多攻擊，進而使其在任兩年即下台。

汗的首相已由馬穆德換成傾向中立的達烏德（Mohammed Daoud Khan），達烏德拒絕了美國所提出在北圍建立軍事同盟的建議，其原因來自於達烏德本身的中立主張，與阿富汗、巴基斯坦之間畫界問題尚未解決，無法互信。後來北圍國家在來阿富汗缺席的情況下，1955年，成立了「巴格達條約組織」（Baghdad Pact），由英國、土耳其、伊朗、伊拉克、巴基斯坦組成，由於伊拉克於1959年退出，改組為中部公約組織（Central Treaty Organization, CENTO），該組織美國並沒有直接參與，反而由英國代理成為該組織中唯一的西方國家。

阿富汗的戰略位置在巴格達條約組織中相當重要，為是否能夠達成該組織在蘇聯南方形成一個完整的圍堵的關鍵。阿富汗在同時與兩者連接、同時卻又不加入兩者其中一方，此一態度造成了阿富汗在冷戰中角色的重要變化。其中最顯著的，由於巴基斯坦的因素，美國拒絕給予阿富汗1億美元的經濟援助，相對的巴基斯坦反而得到美國9,800萬美元的援助。¹³ 而達烏德決定向蘇聯尋求支援，成為接受蘇聯援助的第三世界國家。達烏德的舉動讓白宮再次產生的爭論，軍方依然是站在拒絕援助阿富汗立場，而國務院認為不可以放棄任何國家加入蘇聯的陣營。1956年，蘇伊士運河危機，其結果宣告英、法勢力在中東地區的問題，而納瑟有可能成為蘇聯的夥伴，1957年1月艾森豪總統向國會提出了特別咨文，即後來所謂的「艾森豪主義」。¹⁴ 其內容在於要求美國國會授權總統2億美元額度來提供中東地區經濟與軍事援助，以防止國際共產主義的侵略，填補英、法離開後在中東地區所造成的權力真空。

作為艾森豪主義的第一步，理查茲（James P. Richards）以總統特使身分出訪中東各國，其中也包含了阿富汗（1957年），並且在其報告中提及，阿富汗有意參加艾森豪總統的中東計畫。¹⁵ 而接下來，阿富汗的達烏德首相與艾森豪總統達成了互訪，也提供了相當程度的援助，主要是針對赫曼德水庫的資金問題

¹³ Borer, *Superpowers Defeated*, 81.

¹⁴ Roby C. Barrett, *The Greater Middle East and the Cold War* (New York: I.B.TAURIS, 2007), 38.

¹⁵ Khalid, *Afghanistan in World Politics*, 58.

與阿富汗的經濟發展，¹⁶但相較於蘇聯的部分還是明顯不足，僅僅是提供的軍事裝備，蘇聯至 1965 年就提供了 2.6 億美元給阿富汗，同期間美國提供給阿富汗援助的總數也才 2.2 億而已，還在 1960 年拒絕了阿富汗 3.2 億貸款的申請。¹⁷ 在這段期間中，艾森豪持續圍堵政策，而將防衛的主軸放在伊朗與巴基斯坦，並在伊朗設置五個空軍基地與飛彈基地，其中一個重要的原因，就是要防衛伊朗避免其遭到被蘇聯鼓吹的阿富汗所入侵。¹⁸

1961 年，甘迺迪總統上台，主張擴大援助政策，並且透過訓練美國年輕學生前往他國服務，配合當時國際興起的不結盟運動，阿富汗與美蘇保持一定程度但又沒有特別親密的關係。1963 年，甘迺迪遇刺，而阿富汗蘇聯色彩相當明顯的首相達烏德在國內壓力下被迫下台，隨著越南地區的衝突程度越來越高，一份 CIA 的報告顯示了阿富汗在過去十年內透過與東西方共同交好的方式取得了最大利益，因此可以視其為阿富汗日後仍會主張的作法，成為一個穩固的中立緩衝國。¹⁹ 自此美國的阿富汗政策保留在提供有限的援助，但又要避免阿富汗成為蘇聯勢力的消極立場。

到了 1973 年，在阿富汗王國國王查西爾（Mohammed Zahir Shah）訪問義大利期間，其堂弟達烏德在蘇聯的支持與遊說下發動政變，推翻原有的王國，成為聯邦制的阿富汗共和國（Republic of Afghanistan），。

以米德的分析，冷戰時期的四種學派基本上是形成所謂的冷戰鷹派，由多數的漢米爾頓主義者與全部的傑克遜主義再加上一部分主張擊潰蘇聯而樹立民主典範的威爾遜主義者所組成；以及冷戰鴿派，由大部分的威爾遜主義者加上全體傑佛遜主義者的陣營。透過資料與前面的敘述可以得知，美國在二戰結束不久就取得了在阿富汗當地的專有開發權，並且積極投入在當地的開發投資，在此時期

¹⁶ Barrett, *The Greater Middle East and the Cold War*, 158.

¹⁷ 蘇聯的資料見 Borer, *Superpowers Defeated*, 122. 美國的資料見 Khalid, *Afghanistan in World Politics*, 104.

¹⁸ Barrett, *The Greater Middle East and the Cold War*, 158.

¹⁹ 見 "South Asia," in *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Papers Relating to the Foreign Relations of the United States* (U.S. Government Printing Office, 1968). <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v25/d528>

美國對阿富汗的政策中卻有一個值得注意的觀察點，那就是向來奉行傑克遜主義的軍方立場居然與漢米爾頓主義者起了分歧，雖然說漢米爾頓主義者施力的證據，不甚明顯，但是可以肯定的是，軍方在阿富汗的立場上選擇了與傑佛遜主義者站在同一陣線選擇節省開銷。某種程度上這也許是可以理解的，對傑克遜主義還有漢米爾頓主義者來說，也許更大的利益基點出現在巴基斯坦，而巴基斯坦，正是此時期對於阿富汗來說最大的問題。

總體而言，此時期的阿富汗政府在外交政策上表現出對美國與蘇聯雙方等距的態度。而此一態度也造就阿富汗同時在華盛頓與莫斯科間取得許多實質的援助與利益。在美國的方面，此時其美國政府在阿富汗展現的外交政策主軸可以簡單的歸納成：簡單的經濟意圖。造成此一局勢的主要關鍵在於軍事安全上，阿富汗政府的搖擺態度無法說服傑克遜主義為主的美國軍方代表。美國軍方不認為阿富汗將會成為美國在蘇聯南方的親密盟友。隨著 1959 年開始越南問題的逐漸升溫，美國政府最後選定了伊朗與巴基斯坦作為防範蘇聯南下的主要盟友。對阿富汗的外交政策僅只於簡單的經濟援助、合作。放任其成為一個在美蘇之間中立的緩衝國。整理此時期中幾位重要的美國總統對阿富汗外交政策影響，表列於下。

表 二：蘇聯入侵阿富汗以前各美國總統對阿富汗外交政策之分析

總統（在任年）	對阿富汗外交政策	註解
杜魯門（1945~1953）	經濟合作	一開始著眼於在阿富汗境內的經濟利益，但國內鴿派與鷹派對阿富汗政策意見相左，但由於韓戰的因素，與阿富汗的合作以經濟為主。
艾森豪（1953~1961）	軍事同盟 ↓ 維持中立	尋求阿富汗加入美國在蘇聯南方所策劃的軍事同盟，但因為阿富汗的中立立場，因此讓伊朗與巴基斯坦成為美國在此區域的關鍵盟友。
甘迺迪（1961~1963）	冷淡	隨著越南情勢的緊張，遵循艾森豪開始的戰略方針，美國以阿富汗的中立立場與巴基斯坦的影響下，對阿富汗不再是美國外交政策中的重要地區。
詹森（1963~1969）	冷淡	
尼克森（1969~1974）	冷淡	
福特（1974~1977）	冷淡	

資料來源：作者自行整理

第二節 蘇聯入侵阿富汗期間之政策

在 1978 年，親蘇的阿富汗人民民主黨聯合軍方發動政變，將達烏德一家暗殺，轉成立共產國際下的阿富汗民主共和國（Democratic Republic of Afghanistan），自此開始了阿富汗分裂與缺乏穩定政權的開始。1979 年，第一任阿富汗總書記塔拉基（Nur Muhammad Taraki, Нур Мухаммед Тараки）遭到其總理阿敏（Hafizullah Amin, Хафизулла Амин）發動政變殺害。阿敏的舉動讓蘇聯感到不滿，但是擔心美國勢力入侵的前提，依然提供阿富汗各項援助，同時，由於過去阿敏有在美國求學的經驗，使得蘇聯的情報部門懷疑其可能已經被美國中情局所

收買。²⁰ 阿敏主政之後，開始改變過去對蘇聯一邊倒的政策，開始向美國與巴基斯坦釋出善意，蘇聯旋即在 1979 年底，蘇聯派遣部隊進入阿富汗處決阿敏，並擁立親蘇派的卡邁（Babrak Karmal, Бабрак Кармаль）成為中央黨書記。由於卡邁的親蘇政策不被阿富汗軍方與部族所接受，卡邁請求蘇聯的軍事支援，該年 12 月 28 日，蘇聯軍隊進入阿富汗攻擊叛亂軍隊與民眾，卻導致阿富汗整體陷入了叛亂與游擊戰的內戰，開始了為期 10 年的阿富汗戰爭。

美國當時的卡特總統政府將阿富汗的戰爭視為是在冷戰中與蘇聯相處的重要問題，其中一個關鍵因素在於，原本在巴格達條約組織中扮演阻止蘇聯南下的伊朗巴勒維（Pahlavi, پهلوی）政府自 1977 年開始發生了反對君主制的大規模抗爭與暴動事件。1979 年 1 月由宗教領袖何梅尼（Ruhollah Khomeini）所領導伊朗伊斯蘭革命（Iranian Revolution）結束了與美國政府關係密切的巴勒維王朝在伊朗的統治。而從 1979 年開始，美國中央情報局（CIA, Central Intelligence Agency）私下透過巴基斯坦三軍情報局（Inter Services Intelligence Directorate, ISI）向阿富汗當地的伊斯蘭教反抗份子提供武器、資金等援助，沙烏地阿拉伯、中華人民共和國、伊朗與西歐國家也提供了相當程度的援助。在獲得國際援助的反抗軍自稱是聖戰士（Mujahid, مجاهد），美國則提供了巴基斯坦－阿富汗邊境的城市白夏瓦（Peshawar）作為聖戰士的訓練與後勤基地，並開始號召周遭阿拉伯國家的志願份子協助作戰，其中也包含了日後策畫 911 事件的賓拉登在內。卡特總統在 1980 年的國情咨文指出，蘇聯在阿富汗的介入，是意圖在波斯灣地區鞏固戰略優勢，影響在此流動佔全球三分之二的石油資源，因此美國將使用武力捍衛其國家利益與波斯灣地區，卡特總統表示：「蘇聯必須遠離波斯灣地區」。²¹ 卡特總統在同年的連任選舉中敗給共和黨的雷根總統，後者對於蘇聯的對抗意識更為直接與強烈。對阿富汗聖戰士的援助也成為公開的行動。

²⁰ 見前蘇聯駐美大使多勃雷寧（Anatoly Dobrynin）之回憶錄 *Anatoly Dobrynin, In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents* (New York: Times Books/Random House, 1995), 436.

²¹ 此為卡特總統的第三次國情咨文內容，又稱為卡特主義。

戰爭持續到 1985 年，蘇聯將打擊聖戰士的任務交由阿富汗政府軍處理，蘇聯軍隊負責砲兵、防空與部分大規模行動，然而聖戰士的任務多半為突性的破壞活動，造成阿富汗政府軍與蘇聯軍隊疲於奔命。同年，原本阿富汗境內的七個主要的聖戰士反抗組織統合結盟為「阿富汗伊斯蘭聖戰士聯盟」（Islamic Unity of Afghanistan Mujahideen，文後簡稱聖戰士聯盟），²² 該聯盟結合了當地的伊斯蘭的派系勢力與地方勢力，讓原本的反抗活動更具統一的指揮性。自 1985 年起，聖戰士聯盟發起了超過 2 萬件的攻擊活動，主要目標多為大樓、電線、油管等重要設施，造成阿富汗共產陣營的相當損失。1987 年 1 月阿富汗政府軍宣布單方面停戰六個月，尋求與反抗軍的談判，但談判迅速失敗，雙方重啟戰端。1988 年，阿富汗政府與蘇聯軍隊取得阿富汗東部的交通主導權後，該年 5 月開始，第一批蘇聯軍隊撤出阿富汗，為了撤退行動的安全，蘇聯與聖戰士聯盟達成停火協定。²³

在美國的政策方面，在 1973 年達烏德在國內親蘇的阿富汗人民民主黨的支持下，政變取得政權，並於 1974 年出訪蘇聯，公開表示支持蘇聯，但是「紅色親王」（Red Prince）²⁴ 達烏德也沒有放棄與美國的關係，向美國表示願意增加美國在阿富汗境內的經濟影響力，正好為了對新政府感到疑慮的美國提供一個機會，1976 年與 1978 年美國國務卿季辛吉出訪阿富汗，並對達烏德的中立政策表示肯定。此期間，美國透過伊朗來提供給阿富汗大量的貸款，並請試圖拉攏阿富汗進入中部公約組織，同時在 1977 年邀請達烏德訪美。1977 年也是美國新任總

²² 又稱聖戰士七黨聯盟（Seven Party Mujahideen Alliance）或白沙瓦七黨（Peshawar Seven），該聯盟主要由兩大主幹組成，一部分是政治伊斯蘭支持者（political Islamists，強調伊斯蘭不但是一種宗教，更是一種政治制度的意識形態，主張要去除非伊斯蘭世界對伊斯蘭國家政治上的影響）包含哈里斯黨（Khalis faction）、阿富汗伊斯蘭黨（Hezbi Islami）、伊斯蘭促進會（Jamiat-i-Islami）與阿富汗解放伊斯蘭聯盟（Islamic Union for the Liberation of Afghanistan），另一個主幹則是以基本教義派為主，包含阿富汗民族伊斯蘭陣線（National Islamic Front for Afghanistan）、阿富汗民族解放陣線（Afghanistan National Liberation Front）與伊斯蘭革命運動（Revolutionary Islamic Movement）等，將總部設於巴基斯坦的白沙瓦，聯盟總負責人為各黨派領袖以三個月為任期輪流擔任。

²³ Mark Urban, *War in Afghanistan* (New York: St. Martin's Press, 1988), 219-51.

²⁴ 達烏德在國內的外號，來自於他親蘇的立場。

統卡特上台的時間，他在就職演說中強調對於國際人權的重視與維護，²⁵ 這與阿富汗政策最重要關連的是在於過去美國政府由於巴基斯坦的壓力而與阿富汗有一定程度的疏遠，但卡特總統對於巴基斯坦的人權問題非常不滿，相對而言，達烏德管理下的阿富汗並沒有太多人權上的問題，讓卡特總統願意邀請達烏德訪美之餘，還願意提供 1,000 萬美元的貸款。²⁶

過去仰賴人民民主黨才得政變成功的達烏德在外交政策上開始與美國逐漸友好，造成人民民主黨的不滿。1978 年人民民主黨再度發動政變，如前一節所言成立了阿富汗民主共和國，然而美國政府對於這場政變並沒有太多的動作，但是在美國國內引起了相當程度的關注。就米德所言，卡特總統的立場接近傑佛遜主義，譬如支持第二輪的戰略武器限制談判（Strategic Arms Limitation Talks, SALT），與在越戰之後與蘇聯進行和緩的政策，但同時也被威爾遜主義的思想深深影響。²⁷ 讓卡特總統在國家安全顧問布里辛斯基與國務卿范錫（Cyrus Vance）對此事的爭辯中，作出傾向後者的決定，范錫認為這個政變並沒有很明顯的跡象是由蘇聯所指使，而政變當時蘇聯大使也感到震驚。²⁸ 1978 年 7 月助理國務卿紐森（David D. Newsom）訪問阿富汗民主共和國後，認定人民民主黨的民族主義色彩遠比共產主義色彩來的重，如果輕舉妄動，反而會容易造成新政府倒向蘇聯的可能。

然而卡特總統的想法卻遭遇到一個極大的問題。自阿富汗民主共和國成立之後，其改革造成了阿富汗境內的保守派與地方勢力的不滿，加上何梅尼引領的伊國內朗革命風潮，再度挑起伊斯蘭國家民族主義。自 1978 年 5 月以後，伊朗境內各地由民眾所發起的動亂層出不窮，且有大量難民逃至巴基斯坦。可以推論的出來卡特總統的兩難在於如何兼顧人權保護與防止阿富汗新政府倒向蘇聯。最後卡特總統決定與阿富汗民主共和國維持正常外交關係，但同時又透過巴基斯坦間

²⁵ Jimmy Carter, "Inaugural Address of President ", ed. The White House Office of the Press Secretary (1977), <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/speeches/inaugadd.phtml>.

²⁶ Khalid, *Afghanistan in World Politics*, 108.

²⁷ Mead, "The Carter Syndrome."

²⁸ Borer, *Superpowers Defeated*, 126.

接支援阿富汗的當地叛軍。²⁹ 1979年2月，美國駐阿富汗大使杜布斯（Adolph Dubs）在一場當地叛軍綁架的行動中被殺害。美國將矛頭指向當時的阿富汗總理阿敏，隨後阿敏又發動政變取代原有的總書記塔拉基。失去了大使造成美國與阿富汗正式外交管道中斷，而在該年7月，卡特總統正式簽署對阿富汗反抗軍的撥款。備感壓力下，蘇聯軍隊在12月進入阿富汗，處決總書記阿敏後，展開了蘇聯入侵阿富汗的事件。

對於蘇聯的舉動，卡特政府的解讀為蘇聯南下政策的一環，透過阿富汗可以進而取得在印度洋的港口，同時可以逼迫周遭的產油國家與輸油管線，為全球的能源運輸造成影響。但是根據蘇聯自己的觀點，入侵阿富汗的行動，單純只是為了本國南境的領土安全，並且避免美國勢力持續北上，一開始完全沒有任何所謂的透過向波斯灣施壓進而挑戰美國的地位這一類的戰略思考。³⁰ 從這個層面可以發現，在蘇聯入侵阿富汗的行動上，卡特政府所著眼的是回歸到美國自艾森豪主義以來在此波斯灣地區的石油安全。

蘇聯入侵阿富汗之後，美國隨即將原有的支持當地叛亂份子的行動提升為中情局下正式的「颶風行動」（Operation Cyclone）。蘇聯的行為某種程度上破壞了第二次戰略武器限制談判所製造美蘇雙方的互信，加上伊朗的政變結果，迫使卡特總統的外交政策必須做出修正，而事實上這也是卡特政府希望可以一反過去國內群眾與公眾媒體對他的批評，以面對即將到來的總統選舉。卡特總統日後在他的回憶錄中寫道，對於蘇聯入侵的行為，他已經下定決心去以一切可能帶領其他國家來讓蘇聯（為破壞和平）付出更高的代價。在1980年1月，卡特總統也透過國情咨文中展現了與他過去相當不同的外交風向，也就是後世所稱的「卡特

²⁹ 一般認為美國 CIA 透過巴基斯坦訓練聖戰士是在蘇聯入侵阿富汗之後，但在 1998 年的一個訪問中，布里辛斯基親口證實了這種行為早在蘇聯入侵之前就開始了，而布氏也提到自己有提醒卡特總統此一舉動可能造成蘇聯的軍事干預。見：“The CIA's Intervention in Afghanistan,” *Le Nouvel Observateur* 1998, <http://www.globalresearch.ca/articles/BRZ110A.html>。有趣的是，除了布里辛斯基的說法之外，在 Diego Cordovez 與 Selig S. Harrison 的著作中似乎有暗示，卡特總統是接受了布里辛斯基的建議才採取這種作法。見：Diego Cordovez and Selig Harrison, *Out of Afghanistan: The inside Story of the Soviet Withdrawal* (New York: Oxford University Press, 1995), 33-34.

³⁰ Dobrynin, *In Confidence*, 441.

主義」，其中強調任何意圖控制波斯灣的外力都將被美國視為對美國國家利益的威脅，對於這種威脅，美國將願意用包括武力在內的還擊。根據布里辛斯基自傳所言，這段話是布氏自己根據杜魯門主義所寫的，³¹ 可以判斷其與國務卿范錫的在政策決定上的地位已經出現改變。同時配合國情咨文，1980年7月卡特簽署59號總統令（Presidential Directive 59: Nuclear Weapons Employment Policy, PD-59），授權大量軍事支出，將其原本的人道外交與傑佛遜主義精神做出大幅度的轉變。即便提出了眾多對策，然而卡特主義雖然寫的強硬，但是實質看來只是一種嚇阻，對於正在發生的阿富汗戰爭並沒有產生直接的影響，這個結果也連帶導致了卡特總統在1980年他的連任選舉中敗給了反蘇色彩更明顯、強硬的保守派雷根。雷根總統上台之後，更積極的推動全面的反蘇，具季辛吉所言，雷根主義的重點就是協助各地遭到蘇聯入侵的起義份子，使其脫離蘇聯的控制，達到一個回推（rollback）的效果。³²

雷根總統充滿了傑克遜主義的美國精神，但在雷根主義同時也大力推揚簡化後的威爾遜主義，積極促進民主。諸多獨裁政府，如在智利的皮諾契（Augusto José Ramón Pinochet Ugarte）政權與菲律賓的馬可仕（Ferdinand Marcos）政權都遭到雷根政府的壓力而被迫改革倒台。而與過去每個對外政策積極的總統們都不免受到傑佛遜主義者的非難，包括干涉他國的問題、需要支付的代價、如何避免擴張過度等，雷根總統也遇到相同的問題，傑佛遜主義者懷疑阿富汗的聖戰士組織根本無法對抗蘇聯，即便有美國資源上的支持，也只是苟延殘喘而已，中情局在阿富汗的冒險行動很可能會失敗收場。連共和黨的參議員華勒普（Malcolm Wallop）也對此表示憂心。但雷根總統目標簡單而明顯，就是要讓蘇聯了解到美國不會坐視蘇聯的過度擴張。³³ 也因此雷根時代擴大援助阿富汗的聖戰士組織，1980年，美國對阿富汗反抗者的年度援助是3,000萬美元，1982年的年度援助來到了5,000

³¹ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981* (New York: Farrar, Strauss, Giroux, 1983), 444.

³² Kissinger, *Diplomacy*, 716.

³³ *Ibid.*, 1047-48.

萬，1983年持續上升到8,000萬，到了1984年已經是1.2億美元。³⁴ 然而雷根總統的另一個政策主軸在於防止核戰的發生，因此在對於阿富汗的援助方面，不由美國直接提供，而是依循過去中央情報局所擬定透過巴基斯坦的三軍情報局來完成援助，1985年3月雷根總統發布了166號國家安全決策指示（National Security Decision Directive 166, NSDD 166），授權加強對於阿富汗聖戰士的軍事援助與激進伊斯蘭宗教思想宣導，並且配合巴基斯坦三軍情報局有一系列的活動。在此指示下，輸往聖戰士組織的武器，從1983年10,000噸激增到1987年的65,000噸，³⁵ 其中還包括了如肩射武器FIM-92刺針飛彈等高性能新式武器，造成蘇聯極大的威脅，最後在沒有取得相當成果的情況下，蘇聯根據日內瓦協定（全名為The Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security，是由聯合國牽線在日內瓦就蘇聯入侵阿富汗做出政治解決的協議方案，據此，蘇聯需在9個月內撤出）撤出了阿富汗戰場。

環顧蘇聯入侵阿富汗的十年前後，美國對阿富汗的外交政策出現重大的轉變，就第一節的內容中可見，過去美國軍方並不認為阿富汗可以自蘇聯的壓力下倖免，並以此作為對阿富汗外交政策冷淡的一個原因。但是隨著國際局勢的變化，巴基斯坦開始出現人權問題，造成以人權外交作為主軸的卡特總統與巴基斯坦出現裂痕，同時，自艾森豪總統以來重要盟友—伊朗，則爆發了反美的革命運動，使得對蘇聯的圍堵在出現了極大的危機。令人玩味的是，原本奉行東西等距外交的阿富汗，領導階層居然在這個時期出現了向美國靠攏的傾向，即便是原本蘇聯色彩濃厚的達烏德，甚至是後來的總書記阿敏都出現了這個問題，造成美、蘇兩國在阿富汗的抗衡開始激烈，而美國總統對於阿富汗的外交政策也再度自冷淡轉向為積極。此時期共有兩位美國總統在任，其對阿富汗的外交政策整理於下表。

³⁴ Barnett R. Rubin, *The Search for Peace in Afghanistan: From Buffer State to Failed State* (Connecticut: Yale University Press, 1995), 30.

³⁵ Michel Chossudovsky, "9/11 Analysis: From Ronald Reagan and the Soviet-Afghan War to George W Bush and September 11, 2001," <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=20958>.

表 三：蘇聯入侵阿富汗時期，美國總統對阿富汗外交政策之分析

總統（在任年）	對阿富汗外交政策	註解
卡特（1977~1981）	冷淡－>積極介入	原本秉持過去對阿富汗的外交政策，但隨著伊朗、巴基斯坦盟友的角色不再，同時為了卡特總統選舉中擺脫軟弱的惡名，而開始對阿富汗政策轉向積極。
雷根（1981~1989）	積極介入	提出比卡特總統時期更為強硬與積極的行動，並且重拾與巴基斯坦戰略合作的盟友關係。

資料來源：作者自行整理

第三節 阿富汗內戰到美國阿富汗戰爭時期之政策

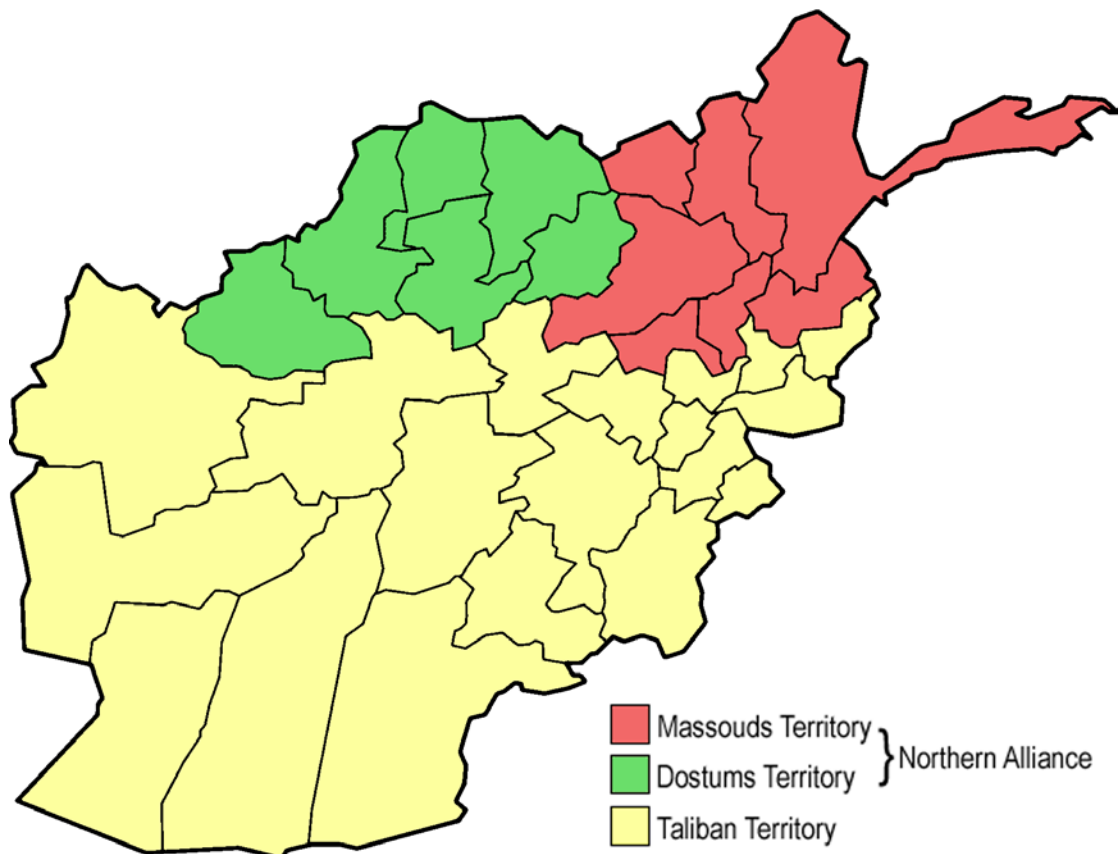
蘇聯軍隊於 1989 年完全撤出阿富汗，但是聖戰士聯盟與阿富汗民主共和國政府的戰爭持續進行，由於蘇聯對自卡邁繼任的阿富汗總書記納吉布拉（Mohammad Najibullah, Мухаммед Наджибулла）繼續提供提供軍事支援，美國等國家對於反抗軍的支援也持續增加，聖戰士聯盟快速攻下蘇軍離開後的軍力空缺的地區，但同時，聖戰士聯盟的各派系也逐漸開始分裂。1992 年 4 月，失去蘇聯支持的納吉布拉宣布將政權交予反抗軍，阿富汗民主共和國倒台，經聯合國在此地兩個月與各派系的斡旋，同年 6 月決定以聖戰士聯盟中伊斯蘭促進會（Jamiat-i-Islami）的領導人拉巴尼（Burhanuddin Rabbani, بينابر نيدلان ارب،）成立阿富汗伊斯蘭國（Islamic State of Afghanistan），但遜尼派的拉巴尼並不受其他派閥的支持，造成阿富汗形成各黨派各自擁兵割據的局面，並且不時發生武裝衝突，其中另一個聖戰士聯盟黨派阿富汗伊斯蘭黨的領袖同時也是阿富汗伊蘭國總理的希克馬提亞（Gulbuddin Hekmatyar）獲得巴基斯坦在經濟與軍事上的支

援下，³⁶ 率黨派軍隊在首都喀布爾與政府軍發生戰爭，直到 1993 年由多國斡旋下才暫時停火。

在此環境下，在阿富汗南方一個新的派系逐漸崛起，其主要由神學院的學生所組成，以當地的普什圖語稱之為「塔利班」（Taliban）意為「神學士」。塔利班的發展相當快速，1994 年上半年已經佔領了以南方大城市坎大哈（Kandahar）為主的西南方九個省份，塔利班組織領導人歐瑪（Mullah Mohammed Omar）與當時在中東地區第一次沙漠風暴中開始反對美國的蓋達組織領導人賓拉登互相交好，1996 年賓拉登繼被祖國沙烏地阿拉伯驅逐出境後，又在蘇丹遭到驅離，在歐瑪的協助下賓拉登返回阿富汗，並接受塔利班的保護。同年 10 月，持續進攻的塔利班部隊成功攻下阿富汗伊斯蘭國首都喀布爾，建立阿富汗伊斯蘭酋長國（Islamic Emirate of Afghanistan），而原本阿富汗伊斯蘭國總統拉巴尼與其他黨派向東北逃亡，雖然聖戰士各派系之間在政治上充滿了矛盾，但是阿富汗伊斯蘭國並沒有認同上的問題，在殘存黨派勢力最強大的國防部長馬蘇德（Ahmad Shah Massoud）與北方省分的領導人杜斯塔姆（Abdul Rashid Dostum）的組織下，名義上仍擁立總統拉巴尼，實際上由馬蘇德所主導的北方聯盟（全名為 United Islamic Front for the Salvation of Afghanistan，簡稱為 United Front，又由於其實際控制範圍僅有阿富汗東北部不到全國 30% 面積的領土，故又稱為 Northern Alliance，其分布可見下圖四）成立，並聯合當地塔吉克族對抗塔利班政權，在北方聯盟成立之後，塔利班政權則透過巴基斯坦所提共 8 萬到 10 萬人的訓練與戰鬥，來與北方聯盟抗衡，阿富汗因此進入分裂的狀態。³⁷

³⁶ Neamatollah Nojumi, *The Rise of the Taliban in Afghanistan: Mass Mobilization, Civil War, and the Future of the Region* (New York: Palgrave, 2002), 120.

³⁷ William Maley, *The Afghanistan Wars* (Palgrave Macmillan, 2009), 288.



圖二：阿富汗境內北方聯盟與塔利班勢力圖

資料來源：lezgetreal.com

<<http://lezgetreal.com/2011/09/the-lion-of-the-panjshir/afghanistan-map-pre-us-invasion/>>

然而，塔利班政權所建立的阿富汗伊斯蘭酋長國並沒有在國際上獲得廣泛地承認，多數國家依然承認北方聯盟的阿富汗伊斯蘭國，最早承認塔利班政府其地位的是巴基斯坦，隨即派出的大使駐認，其後沙烏地阿拉伯與阿拉伯聯合大公國也追隨巴基斯坦的腳步。³⁸ 塔利班政權在阿富汗相形穩固之後，建立了政教一體的體系、以普什圖族宗教價值觀為主的伊斯蘭教國家，與遜尼派的意識形態較為接近，強烈反對什葉派，同時堅持傳統伊斯蘭教教義，禁止當地女性接受教育，並且剝奪她們娛樂的權利。1998 年塔利班攻下北方第四大城——馬扎里沙里夫（Mazar-i-Sharif），該地為多數信仰什葉派的哈扎拉族（Hazara，佔阿富汗全國人口約 10%）的主要集散地，對塔利班而言，他們不把哈札拉人視為穆斯林，並且由於 1997 年塔利班攻擊此地時，約有 3,000 名塔利班士兵在此處遭到什葉派

³⁸ Peter Marsden, *The Taliban: War and Religion in Afghanistan* (New York: Zed Books, 2002), 52.

士兵殺害，³⁹ 塔利班部隊進入馬扎里沙里夫後，開始對當地的哈札拉人進行屠殺，總死亡人數接近 8,000 人，此行為遭到國際人權觀察組織關切，提交關於馬扎里沙里夫屠殺事件的報告，⁴⁰ 之後在許多地區不時仍有塔利班士兵殺害當地不同信仰平民的事件與問題。2001 年 2 月，塔利班領導人歐瑪在不顧聯合國、歐盟與其他佛教國家的反對，毅然決定炸毀位於阿富汗巴米揚省（Bamiyan）境內的兩尊興建於西元五世紀的大佛，引起國際撻伐。⁴¹ 此一舉動被視為是塔利班政權欲展示其反西方的特性的行動。⁴²

2001 年 9 月 9 日，北方聯盟的實際軍事領導人馬蘇德在接受兩名阿拉伯記者採訪時，其中一人相機中暗藏炸彈，馬蘇德被暗殺身亡。當國際媒體還在懷疑蓋達組織與塔利班涉嫌的可能性，兩天之後，也就是 2001 年的 9 月 11 日，美國紐約發生了震驚全球的 911 恐怖攻擊事件。蓋達組織成員共 19 名劫機犯，脅持了四架民用客機，最後分別撞上了紐約世貿大樓的南北棟、五角大廈周遭與最後一架可能攻擊白宮或國會山莊，但在機上人員的努力下，最後並沒有成功。⁴³ 911 事件造成了近三千人死亡與數百億的經濟損失，是美國本土首次遭遇傷亡最嚴重的襲擊，次日，北約首次啟動了盟約憲章第五條，根據內容，任何有目的性的攻擊將會被視為對美國的攻擊，同時也是對北約成全體成員的攻擊。⁴⁴ 自此反恐怖攻擊政策成為泛西方國家的共同目標。

³⁹ "Afghan Powerbrokers: Who's Who," *BBC News* 2001, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1615824.stm#pahlawan.

⁴⁰ "Afghanistan, the Massacre in Mazar-E-Sharif," Human Rights Watch Report, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=45c9a4b52&skip=0&query=Afghanistan,%20the%20massacre%20in%20Mazar-e-Sharif%20Mazar-e-Sharif%20>.

⁴¹ 此一舉動連向來支持塔利班政權的巴基斯坦也由總統穆夏拉夫（Pervez Musharraf）發出了勸阻的聲明，見 Abdul Salam Zaef, *My Life with the Taliban* (London: C Hurst & Co, 2010), 120.

⁴² Marsden, *The Taliban: War and Religion in Afghanistan*, 155.

⁴³ "9/11 Commission Report," ed. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (Washington D.C.2004), <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>.

⁴⁴ 原條文內容為：「The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.....」

事件之後美國將目標鎖定為蓋達組織的賓拉登及其他成員，賓拉登本人自從被沙烏地阿拉伯驅逐出境後，就一直有在巴基斯坦－阿富汗邊境藏匿的消息，加上與塔利班領導人歐瑪關係密切，美國研判賓拉登接受塔利班保護並藏匿於阿富汗境內。2001年9月16日小布希總統對塔利班政權做出最後通牒，要求其交出蓋達組織的高層人員，並且讓美國檢查聯合國安理會在2000年要求塔利班關閉與賓拉登相關的軍事訓練基地。塔利班政府拒絕這些要求，反而主張將賓拉登等高層送往中立第三國的伊斯蘭法庭中審判，這些要求同樣為小布希政府所難以接受的，根據北約憲章第五條，美國決定聯合北約盟邦訴諸軍事武力。

2001年10月7日，以美軍為主的聯軍與北方聯盟接觸，達成推翻塔利班政權的共識，隨即開始軍事攻擊，任務名稱為「持續自由行動」(Operation Enduring Freedom)。首先是由英、美兩國空軍所開始的攻擊行動，兩周之後，地面部隊與北方聯盟開始進軍，配合持續的空優支援，北方聯盟於11月9日占領了馬扎里沙里夫，並且迅速推進到其他北方的省份，不到一周的時間，北方聯盟收復了原本的首都喀布爾，塔利班的主力則撤回南方的坎大哈一帶。11月26日，聯合國在德國波昂召開關於阿富汗政治前景的多國會議，12月5日，簽署了「關於在阿富汗重建永久政府機構之前的臨時安排的協定」(Agreement On Provisional Arrangements In Afghanistan Pending The Re-establishment Of Permanent Government Institutions，簡稱波昂協定)，⁴⁵ 對於阿富汗臨時政府與過渡時期政府做出規範。12月7日，美軍攻入坎大哈，終結塔利班在阿富汗地區的控制，根據波昂協定的內容，聯合國安理會通過1386號決議，派遣駐阿富汗國際維和部隊(International Security Assistance Force, ISAF)進入阿富汗維持當地秩序。

然而雖然聯軍快速地掃除塔利班在阿富汗的勢力，但卻無法將其完全消滅，塔利班的殘餘份子逃往阿富汗東部與巴基斯坦交界處，2002年3月2日，美軍

⁴⁵ 協定內容詳見 Annan Kofi A, "Letter Dated 5 December 2001 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council", ed. United Nation Security Council (2001), <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20S2001%201154.pdf>.

針對山區的塔利班成員發動了由特種部隊主導的「蟒蛇行動」(Operation Anaconda)，在兩周的時間內完成行動。在蟒蛇行動之後，聯軍與塔利班就沒有大型交火的戰鬥，多數是零星的攻擊行動或者是恐怖攻擊，2003年1月開始的伊拉克戰爭讓美軍調離大量部隊，2003年5月，小布希總統發表著名的「任務完成演說」(2003 Mission Accomplished speech)⁴⁶表示，在阿富汗的工作將轉為以重建為主，以取代過去的軍事行動，但是並沒有結束戰爭狀態。⁴⁷

為了討論美國的政策，將時間回到1989年布希總統甫上台不久之際，當時蘇聯的軍隊完全撤離阿富汗，但阿富汗沒有因此得到了和平，阿富汗國內政府與聖戰士組織嚴重的內戰依然持續進行，同時由於日內瓦協定中，沒有限制美蘇雙方對阿富汗國內的軍事援助，內戰的情況更加嚴重。而世界的局勢隨著蘇聯政權逐漸崩解出現了重大的變化，1990年5月在老布希總統與戈巴契夫在白宮會面中同意德國統一，以及其他美蘇之間的諸多友好事宜，相當程度宣布美國在冷戰中的勝利。相較於過去在地緣上圍堵蘇聯的重要地區，當時美國的政策重心比較偏向於蘇聯崩解後除了俄羅斯以外的其他成員國，特別是東歐一帶。這個轉變造成了美國對巴基斯坦的政策轉向，不在像過去一樣給予大量的軍事、經濟支援，1990年10月布希總統正式向國會報告，行使針對巴基斯坦研究核武器的「普雷斯勒修正案」(Pressler Amendment)，除了部分商業武器外，斷絕美國給予巴基斯坦的所有軍事與經濟援助。⁴⁸此一舉動可推論為美國同時也放棄了對阿富汗的援助，在1991年9月，美國與蘇聯發表了聯合聲明，決定自1992年開始美蘇雙方都停止供應阿富汗軍事援助。

⁴⁶ 該演說主要是以結束伊拉克戰爭為由而產生的，但在其中提及關於阿富汗的問題，可見 "President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended," ed. The White House Office of the Press Secretary (2003), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html>.

⁴⁷ "Rumsfeld: Major Combat over in Afghanistan," *CNN* 2003, http://articles.cnn.com/2003-05-01/world/afghan.combat_1_provincial-reconstruction-teams-afghanistan-afghan-president-hamid-karzai.

⁴⁸ 周煦，**後冷戰時期美國對南亞各國政策之研究(1)(1989-1995)**，行政院國家科學委員會專題研究成果報告摘要，2000年，11月。

自此開始，阿富汗問題似乎回到蘇聯入侵前的情況，不再是美國外交政策中的重要項目，美國與巴基斯坦的交惡，也導致了巴基斯坦開始與反美的賓拉登有所往來，並且支援阿富汗境內新興的塔利班組織。米德認為，冷戰的結束造成了過去四種學說的關係產生變化，漢米爾頓主義者與威爾遜主義形成了傾向國際主義的陣營，另一方面則是由傑克遜主義與傑佛遜主義所組成的保守陣營，在老布希總統與柯林頓總統的在任期間可以看出，擴大自由貿易、北約東擴與阿拉伯半島是外交政策的重心，柯林頓總統一反民主黨自越戰以來的反戰、民主左派的路線，重用許多自由派的官員，⁴⁹ 將民主與人權推行納入國家外交戰略的三大支柱之一，⁵⁰ 但是在聯合國的關注下，柯林頓總統著眼的範圍並不包含阿富汗，即便當地充滿了許多人權問題。1996年，塔利班軍隊攻入喀布爾，成功建立政權，並於1998年疑似接納因多起恐怖活動遭美方鎖定而流亡的賓拉登，將美國對阿富汗的外交政策，從過去的拉攏、漠視而進入一個新的階段，也就是反恐怖主義為主的外交活動。

阿富汗對於美國的問題越發重大，1998年美國在非洲肯亞與坦尚尼亞的大使館遭到蓋達組織爆炸攻擊後，塔利班的領導人歐瑪表達了不願意與美方合作的意圖，迫使美國再度尋求巴基斯坦的協助，同年，柯林頓總統對蘇丹與阿富汗兩地蓋達組織根據地發動導彈空襲，華盛頓郵報指其為柯林頓總統任內最大的攻擊行動，也代表美國正式與恐怖主義宣戰。同年，柯林頓政府組織了反恐怖主義與安全小組（CSG, Counterterrorism and Security Group），負責恐怖主義之相關研究。全球化這個名詞在柯林頓總統的任內成為一個流行的名詞，而柯林頓所主導的外交政策也是環繞著這個核心，全球化下美國必須處理的各地事務逐漸增加，當柯林頓政府將外交核心放在南斯拉夫、北約東擴等問題上，包含阿富汗在內的

⁴⁹ 如柯林頓第一個任期的國務卿克里斯多夫(Warren Minor Christopher)、國防部長亞斯平(Leslie "Les" Aspin, Jr.)等被普遍認為是民主黨內的自由派人士。

⁵⁰ 1994年柯林頓政府提出任內首次國家安全戰略報告「國家參與和擴展安全戰略」(Nation Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1994)，在前言中指出未來美國外交安全戰略的重要目標分別是：1. To sustain our security with military forces that are ready to fight. 2. To bolster America's economic revitalization. 3. To promote democracy abroad.，詳見 Bill Clinton, *Nation Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington DC.: The White House, 1994)。

恐怖主義已經漸成氣候，直到接近任期結束，才由CSG起草關於蓋達組織相關戰略的文件：Strategy for Eliminating the Threat from the Jihadist Networks of al Qida: Status and Prospects，⁵¹ 並將此文件交與後繼的小布希政府。

2000年，小布希總統以些微的差距贏的總統寶座。上任之初，小布希總統的外交戰略訴求與我們後來所見到的大相逕庭，在他競選的訴求中強調其與柯林頓政府的全球主義不同。除了表達了柯林頓對海地與科索沃的介入是沒有必要的，全面性外交政策也不是他競選的主要主軸，取而代之的是熱情、國家利益與相對謙遜的外交政策。⁵² 除了老布希時期的幕僚，如副總統錢尼（Richard Bruce "Dick" Cheney）之外，國務卿鮑爾（Colin Luther Powell）則可以表現此時期小布希政府所想要展現出的傑克遜主義與傑佛遜主義的混和路線。然此一路線的轉變，讓小布希政府並不重視柯林頓政府尾聲所留下的反恐相關計畫，⁵³ 隨之而來的911事件，其嚴重性不論，完全改變了小布希政府的外交政策走向。國家安全顧問萊斯、副總統錢尼的幕僚長李比（Scooter Libby）國防部副部長伍夫維茲（Paul Wolfowitz）、國務院常務副國務卿阿米塔吉（Richard Lee Armitage）與總統特助哈德里（Stephen John Hadley）等奉行新保守主義而被稱作火神隊（The Vulcans）⁵⁴ 的高階幕僚們開始在外交政策的制定與走向擔任重要的角色，而使小布希政府的外交政策開始偏重以傑克遜主義為主，輔以漢米爾頓主義與激進威爾遜主義。在2002年順利推翻塔利班，讓卡賽（Hāmid Karzai, پيژرک دم‌اح）的過渡政權建立後，小布希政府在2003年宣布結束阿富汗的武裝行動，但並沒有宣布終止戰爭狀態，留下部分駐軍與聯合國的軍隊，旋即將軍隊與注意力放在

⁵¹ Ibid.

⁵² 高德源譯，Zbigniew Brzezinski 著，*美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向*（台北：左岸文化，2008年），頁158。

⁵³ 柯林頓總統曾於2006年提出2001年911事件發生之前八個月，就已經由CGS的主席克拉克（Richard A. Clarke）交給當時的國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice），但並沒有為後者所重視。見"Bush Administration's First Memo on Al-Qaeda Declassified," <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB147/index.htm>.

⁵⁴ 此一稱呼來自於曼因（James Mann）在2004年所著*火神隊的崛起*（*Rise Of The Vulcans*）一書，詳見：James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet* (New York: Viking Adult, 2004)。

2002 年國情咨文中所提到的「邪惡軸心」(axis of evil) 身上。⁵⁵ 相較於阿富汗，外交戰略核心更偏重於由伊朗、伊拉克等傳統中東核心地區為構成，阿富汗問題因此持續延宕，也給予塔利班游擊隊得以喘息的空間。

接下來的數年中，塔利班依然透過恐怖攻擊來造成阿富汗民眾與美軍的傷亡，直到 2010 年，美軍死亡人數已達到 1,000 人，同時在阿富汗政府的開始正常運作之際，國內的派系與民族問題又開始騷動，2009 年年底，新任總統歐巴馬在西點軍校的演說上，發表了新的阿富汗戰略：2010 年增兵 3 萬，但在 2011 年開始逐步撤出阿富汗。⁵⁶ 2011 年 6 月 20 日，歐巴馬總統再度發表談話，⁵⁷ 宣布該年將自阿富汗撤出 1 萬美軍，2012 年撤出 2 萬人，最後在 2014 年完成撤軍計畫。

雖然歐巴馬遵循承諾開始撤軍，但 2011 年 9 月，阿富汗前總統，也一直是反對塔利班的重要人物拉巴尼，在喀布爾的自宅中遭到兩名塔利班成員以炸彈刺殺，顯示了阿富汗的問題，似乎仍然沒有完整的解決。

總結而論，在蘇聯自阿富汗撤軍後元氣大傷，讓冷戰的結束看到一絲曙光，原本是圍堵蘇聯關鍵的阿富汗不再是美國關注的焦點，自二戰以後長期仰賴美國與蘇聯的阿富汗同時失去了雙方的援助，國內的部落軍閥開始互相攻擊，形成了長期內戰的局面，面對此情勢，老布希總統與柯林頓總統都是選擇冷處理，主要交由聯合國與維和部隊來面對，間接導致宗教激進的塔利班在阿富汗坐大，並且由於與巴基斯坦的交惡，造成美國在此區域危機意識降低，成為恐怖主義的溫床，雖然柯林頓政府在後期有稍微認知到阿富汗與恐怖主義的連結性，但是卻乏實際的外交與軍事作為，成為間接造成 911 事件的遠因。小布希總統將阿富汗視為是

⁵⁵ 在 2009 年 1 月 29 日的國情咨文中，針對出兵阿富汗與對賓拉登的搜捕，指稱伊拉克、伊朗、北韓（朝鮮人民主義共和國）等國家政權支持恐怖主義活動而被稱作邪惡軸心，是美國必須真正去對抗面對的。詳見 George W. Bush, "President Delivers State of the Union Address," ed. The White House Office of the Press Secretary (2007), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>。

⁵⁶ "Obama Afghanistan Strategy: More Troops in Quickly, Drawdown in 2011," CNN 2012, <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/12/01/obama.afghanistan/index.html>

⁵⁷ David Cloud and Christi Parsons, "Obama to Call for a More Rapid Troop Withdrawal from Afghanistan," *Los Angeles Times* 2011, <http://articles.latimes.com/2011/jun/22/news/la-pn-obama-afghanistan-20110622>.

911 事件的幫兇，但是同樣欠缺對於阿富汗的政策。當塔利班政權被推翻之後，小布希總統並未習得老布希在蘇聯入侵阿富汗後放任的教訓，隨即將大部分部隊調往伊拉克作戰，將阿富汗的戰爭放置延宕，也造成美國與阿富汗間的問題並未完整處理。此段期間內三位總統對阿富汗之外交政策，簡單整理為下表。

表 四：阿富汗內戰開始美國總統對阿富汗外交政策之分析

總統（在任年）	對阿富汗外交政策	註解
老布希（1989～1993）	冷淡放任	隨著與蘇聯的和解，美、蘇雙方開始將勢力撤出阿富汗，將戰後阿富汗的重建工作交給聯合國處理。
柯林頓（1993～2001）	冷淡放任	其外交政策關鍵主軸為前蘇聯國家的民主化問題。阿富汗與其內戰問題不在關注範圍內。
小布希（2001～2009）	嚴懲－>轉移焦點	雖然在 911 事件之後，立即快速對阿富汗的塔利班政權進行報復，但在塔利班政權垮台後並未持續在阿富汗的外交政策。

資料來源：作者自行整理

小結

在第二次世界大戰以後，阿富汗取得了獨立國家的地位，然而由於地理位置上的特殊性，因此被蘇聯視為是國防安全上的重點區域。一開始美國在阿富汗的活動主要以經濟合作與投資為主，而阿富汗政府也透過與美蘇的等距外交而取得許多資源與援助。但由於阿富汗與蘇聯地理上的鄰接，加上阿富汗政府的中立政策，讓冷戰中屬於傑克遜主義的軍方勢力無法支持對阿富汗的軍事援助。而相對地以威爾遜主義為主的國務院官僚，則認為美國對阿富汗避免蘇聯入侵有一定的

責任，但最後，美國面對阿富汗的外交政策依然冷淡的經濟援助為主。在軍事安全上面，選擇與阿富汗有邊界與民族衝突的巴基斯坦、伊朗兩國作為首選，並一度將阿富汗視為可能被蘇聯所慫恿的敵人。在這個階段裏，可以發現在冷戰中互相結盟的鷹派與鴿派出現了不同的組合，傑克遜主義的軍方反而贊成傑佛遜主義的不干涉，反而是威爾遜主義與在阿富汗還有經濟利益的漢米爾頓主義論調接近。

到卡特總統時期，自艾森豪總統以來所規劃的蘇聯南端的圍堵開始出現問題，作為軍事同盟核心的伊朗出現了反美革命。另一方面巴基斯坦因為國內的人權議題而與卡特所主張的人權外交出現摩擦。少數屬於旗幟鮮明的傑佛遜主義者的卡特總統是否在這個階段刻意去經營與阿富汗的關係不得而知，但可以發現原本奉行等距外交的阿富汗領導人，有「紅色親王」之稱的達烏德居然開始出現親美的傾向，造成阿富汗境內的共產黨份子躁動，最後發動政變。在政變之後阿富汗共產黨又出現了一個親美的黨書記阿敏，讓蘇聯對此相當不滿，最終促成了蘇聯入侵阿富汗的契機。在戰爭期間，秉持人道主義與傑佛遜主義的卡特總統被視為是懦弱的外交反應，最後由帶有濃厚威爾遜主義與傑克遜主義混合的雷根上台。作為對抗蘇聯的關鍵，透過巴基斯坦給予阿富汗當地的聖戰士組織相當程度的支援。蘇聯入侵阿富汗前後，原本反對支持阿富汗的傑克遜主義者都轉向投靠威爾遜主義，開始主張積極介入蘇聯入侵阿富汗。

隨著冷戰的結束，傑克遜主義者失去了對阿富汗的興趣，而威爾遜主義者也隨著蘇聯解體而不再需要激進的對抗。整體來說，原本是圍堵蘇聯關鍵的阿富汗不再是美國關注的焦點，雖然不是傑佛遜主義者的意見，但有趣的是美國在阿富汗的冷淡與漠視卻帶有一絲絲傑佛遜主義的味道。在蘇聯軍隊撤離阿富汗之後，過去長期仰賴美國與蘇聯的阿富汗同時失去了雙方的援助，國內形成了長期軍閥大混戰的內戰局面，阿富汗自此再也沒有一個完整執政的政府處現。根據米德的意見，外交政策必定背後有其國家利益，傑佛遜主義也不例外。對傑佛遜主義者而言減少國家對人民的負擔，減少國家不必要的義務等才是國家利益，因此多任

美國總統對於阿富汗的冷淡，並非是因為國家利益，反而言之，而是認定阿富汗沒有國家利益在所產生的結果。因此平心而論並不能稱之為傑佛遜主義。

總結本章，在歐巴馬執政之前，大部分的美國總統除了基於蘇聯的圍堵之外，對於阿富汗都是採取冷淡的態度，其中最重要的三個轉折為（一）阿富汗秉持中立原則，拒絕了艾森豪總統巴格達條約組織的邀請。（二）卡特總統時期由於伊朗與巴基斯坦的問題而成為對蘇圍堵上的關鍵。（三）911 事件，讓阿富汗成為美國所認定恐怖主義的關鍵地區。而各總統的外交政策，配合米德所分析出來所屬的外交政策傳統學派，可以整理成下表。在下一章節中，本文將針對歐巴馬對阿富汗的外交政策進行研究。



表 五：二戰後各任美國總統之外交政策與阿富汗之分析

總統	外交政策關鍵	對阿富汗態度	以米德觀點之分類	其他
杜魯門（民）	土耳其與希臘	經濟合作為主	冷戰鷹派（漢米爾頓主義、傑克遜主義、與部分威爾遜主義）與冷戰鴿派（大部分威爾遜主義與傑佛遜主義）的拉扯	軍方與國務院產生不同見解
艾森豪（共）	波斯灣地區防止蘇聯南下	積極拉攏為軍事同盟失敗後轉為冷淡		奠定以伊朗與巴基斯坦為主的戰略安全
甘迺迪（民）	古巴地區的赤化	冷淡		
詹森（民）	越南戰爭	冷淡		
尼克森（共）	與中國共產黨和解	冷淡		
福特（共）	推動全球經濟	冷淡		
卡特（民）	人權外交	冷淡轉為積極	傑佛遜主義	國務卿范錫與國家安全顧問布里辛斯基的爭論
雷根（共）	對蘇聯強硬的外交政策	積極	傑克遜主義	
老布希（共）	全球主義	戰後轉為冷淡	威爾遜主義與漢米爾頓主義	將責任移轉給聯合國
柯林頓（民）	北約東擴與全球化	冷淡		
小布希（共）	全球反恐戰爭	再度成為關鍵區域	傑佛遜主義轉型為傑克遜主義	出兵推翻塔利班後隨即將重心移往伊拉克

資料來源：作者自行整理

第四章 歐巴馬執政時期對阿富汗之外交政策

在第三章的研究中，檢視了自第二次世界大戰結束後一直到 2008 年的小布希總統這段期間中，阿富汗與美國外交政策的歷史與政策分析，主要採用米德所提出的美國外交政策傳統四種學派來進行討論。

根據研究之結果，一開始美國對於阿富汗的外交政策是維持在簡單的經濟援助上，與早期即在阿富汗進行投資的美國資金有相當的關連，同時軍方的意見認為美國很難在與蘇聯的競爭中取得阿富汗。隨著冷戰的演進，在艾森豪總統時期，希望阿富汗可以加入美國在蘇聯南方所計畫的巴格達條約組織，來達成在波斯灣、印度洋圍堵蘇聯的理想。但是在阿富汗秉持中立以同時獲得美、蘇雙方援助的政策立場下，美國最後放棄拉攏阿富汗加入，並將戰略重點放在伊朗與巴基斯坦中。

在 1970 年代末期，伊朗與巴基斯坦已經無法再繼續擔任美國在此地戰略盟友的情況下，阿富汗開始將政策向較為親美，發生連續的政變，進而導致蘇聯長達十年的入侵。自此美國開始將透過巴基斯坦支援阿富汗，訓練聖戰士組織等對抗蘇聯，最後成功的讓蘇聯撤軍，並且使其種下解體的遠因。然而在冷戰結束後，美國將阿富汗的問題置於聯合國之下，導致阿富汗長年的內戰，並且讓宗教激進的塔利班組織取得阿富汗的主要政權，最後迎來 911 事件。在 911 事件之後，小布希總統快速的出兵推翻塔利班，結束了在阿富汗的戰鬥行動，但卻沒有宣布結束戰爭，因此這個問題很快地就在 2008 年落在繼任的總統歐巴馬身上。

小布希總統在任期間，特別是在 911 事件之後所展現出強調「單邊主義」的外交政策，以及在阿富汗與伊拉克曠日時久的戰事，造成國際社會與美國國內對於美國「霸權」地位的反感。在面對諸多外交問題的情況下，歐巴馬成功入主白宮。本章旨在透過分析歐巴馬在阿富汗的外交政策，試圖在米德所提出的美國外交政策傳統與過去歷任美國總統對阿富汗外交政策中，歸納出歐巴馬在外交決策

上的取向。以此途徑，首先在第一節中將先就歐巴馬的外交政策進行一個全面性的討論，作為理解歐巴馬外交政策風格的同時，也可以理解對阿富汗的外交政策在歐巴馬的總體外交政策中的重要性。其次將針對歐巴馬對於阿富汗的實質外交政策做出整理與分析。最後在米德的研究中，美國外交政策的傳統學派如何使歐巴馬的外交政策在與過去政府的政策產生承續或是變化，特別是與卡特政府與柯林頓政府時期之比較，企圖去摸索目前尚未定論的「歐巴馬主義」究竟為何？

第一節 歐巴馬外交政策整體概論

2009年1月，歐巴馬在白宮發表就職演說，內容中雖然沒有明顯提到「外交政策」，但也展現了歐巴馬未來四年內的國家外交上藍圖。在敘述完經濟政策之後，歐巴馬首先提出了一個觀點：¹

．．．至於我們共同的防衛，我們認為必須在安全及理想中做選擇是錯誤的。我們建國的諸位國父，面對我們幾乎無法想像的危難，擬定確保法治與人權的憲章，並由一代一代的鮮血加以擴充。這些理想依然照亮全世界，我們不會為了權宜之計而放棄這些理想。．．．．．「凡是追求和平及有尊嚴未來的國家、男男女女及兒童，美國是你們的朋友，我們已經準備好再次領導這個世界」。．．．．．

．．．．．倚靠的不只是飛彈及坦克，還有堅強的盟邦與不朽的信念。他們了解單靠自身的力量無法保護我們自己，我們也不能因此為

¹ 中文翻譯採用中國時報之翻譯版本，見：中時晚報，2009年1月21日。此二段原文為：”As for our common defense, we accept as false the choice between our safety and our ideals. Our Founding Fathers, faced with perils we can scarcely imagine, drafted a charter to assure the rule of law and the rights of man, a charter expanded by the blood of generations. Those ideals still light the world, and we will not give them up for expedience’s sake. And so to all other peoples and governments who are watching today, from the grandest capitals to the small village where my father was born: know that America is a friend of each nation and every man, woman, and child who seeks a future of peace and dignity, and that we are ready to lead once more. Recall that earlier generations faced down fascism and communism not just with missiles and tanks, but with sturdy alliances and enduring convictions. They understood that our power alone cannot protect us, nor does it entitle us to do as we please. Instead, they knew that our power grows through its prudent use; our security emanates from the justness of our cause, the force of our example, the tempering qualities of humility and restraint.”

所欲為。相反的，他們了解到，我們的力量因為謹慎的使用而增強；我們的安全源自於我們動機正當、身為楷模的力量、以及謙虛與自制混合起來的特質。．．．

這兩個段落是整個就職演說中，外交政策的開端，提出「理想」與「安全」兩者間的不衝突，並且強調過去美國立國的憲法精神不可遺棄，美國是作為世界「朋友」來領導，在使用軍事力量上必須考量到盟友的信念與謹慎的使用，雖然沒有完全揚棄所謂「單邊主義」的決策思維，但是重視國際間多邊協商的合作與參與，也展現在歐巴馬在 2006 年還是擔任伊利諾州參議員時所出版的 *The Audacity of Hope* 一書中。² 歐巴馬在外交上展現出有別於過去小布希政府的謙遜姿態，相當接近於米德所提出的傑佛遜主義，而米德在期刊 *Foreign Affairs* 所發表的 “The Tea Party and American Foreign Policy” 一文中，也認為歐巴馬的外交政策，展現出一種傑佛遜主義的色彩。在就職演說接下來的內容中，歐巴馬提到幾個明確的外交政策目標，包含軍事撤離伊拉克、在阿富汗建立和平、與「新朋友」和「舊敵人」合作來防止核擴散、持續對抗恐怖主義、在伊斯蘭世界建立互信、最後則是在貧窮國家、全球環境議題與資源分配上的願景。雖然這些內容都是在實際執政以前所擬定的，但是基本上也可以視作歐巴馬在未來四年（2009～2012）中必須面對的重大問題。

檢視歐巴馬第一個任期的外交政策，首先在於伊拉克、阿富汗與反恐安全這種傳統硬實力的問題處理上，顯得相務實與成功。歐巴馬在當選總統前的 2007 年是反對出兵伊拉克陣營的一分子，並且在 2002、2003 年小布希總統要求參議院同意出兵案時，作為民主黨的一份子，歐巴馬也不是贊成中的一票。但是當歐巴馬成功入主白宮後，在伊拉克問題上，並沒有受到過去的意識形態或者政黨意識的包袱所影響，即便在民主黨黨團中引起爭議，³ 但依然按照其計畫程序，顯

² Barrack Obama, *The Audacity of Hope* (New York: Vintage, 2008), 358-59.

³ Ed Hornick, "Democrats Voice Concerns on Obama's Iraq Drawdown Plan," *CNN* 2009, <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/02/27/iraq.dems/index.html>.

得相當耐心，但最終完成撤離伊拉克的決定。⁴ 對抗蓋達組織上、更積極的去處理阿富汗與巴基斯坦的問題，在 2011 年 5 月成功發動「海神之矛」行動(Operation Neptune Spear) 在巴基斯坦邊界擊殺 911 事件主謀之一的賓拉登，⁵ 同年 10 月又在葉門的一次空襲中造成奧拉基(Anwar al-Awlaki，出身於美國的葉門伊斯蘭教士，後投身於蓋達組織) 等蓋達組織的重要領導人死亡，⁶ 在反恐與對抗伊斯蘭極端主義上交出優秀的成績單。不同於過去的美國總統，歐巴馬並沒有打算回到過去與阿富汗冷淡的交往模式，相對於伊拉克戰爭，歐巴馬自 2008 年競選時期就支持在阿富汗增兵，到了 2010 年，駐阿富汗美軍達到 10 萬人，是在反恐議題上，將阿富汗視為是主要的核心，其詳細內容，將在下一節中討論，而歐巴馬在阿富汗的重視，也成功地讓阿富汗擺脫長期內戰下無政府的混亂情勢。無論是處理蓋達組織的海外行動，或者是國土防衛上，在阿富汗與巴基斯坦的堅持上，歐巴馬展現了強硬的態度與他魅力獨到的見解，也為他贏得了諾貝爾和平獎，同時化解了評論家擔心在就職演說中強調謙卑態度的歐巴馬是否會像卡特總統一樣軟弱、天真。

與伊斯蘭世界的互信和解是歐巴馬外交政策的一大重點，其中以以色列－巴勒斯坦與阿拉伯民主風潮為核心。過去小布希總統的決策造成美國站在伊斯蘭世界的對立面，歐巴馬在競選時期就強調未來將重塑美國與中東地區的關係，先是自伊拉克撤軍來釋出善意，企圖以行政命令關閉古巴關達那摩監獄(Guantamo Bay Detention Camp)，但是遭到國會反對。⁷ 歐巴馬對於推動中東和平議程不遺餘力，積極推對以色列－巴勒斯坦的和談，希望能夠簽定永久性的和平協議。在 2000 年 9 月，以色列與巴勒斯坦爆發激烈衝突之後，以美國參議員米契爾(George Mitchell) 為首，組織了國際調查委員會，並在 2001 年 5 月發表了分析

⁴ Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal, and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012), 111.

⁵ Helene Cooper, "Obama Announces Killing of Osama Bin Laden," *The New York Times* 2011, <http://thelede.blogs.nytimes.com/2011/05/01/bin-laden-dead-u-s-official-says/>.

⁶ Jennifer Griffin, "Two U.S.-Born Terrorists Killed in CIA-Led Drone Strike," *FOX News* 2011, <http://www.foxnews.com/politics/2011/09/30/us-born-terror-boss-anwar-al-awlaki-killed/>.

⁷ Scott Shane, "Obama Orders Secret Prisons and Detention Camps Closed," *The New York Times* 2009, <http://www.nytimes.com/2009/01/23/us/politics/23GITMOCND.html?pagewanted=all>.

以色列－巴勒斯坦問題起源與解決方式的米契爾報告（*Mitchell Report*，原名為 *Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee Report*）。⁸ 報告提出了以色列與巴勒斯坦雙方重建信任相關政策與進程，其中包括：以色列與巴勒斯坦需要有一定時間的停火期來採取措施重建互信。雙方必須禁止煽動性的言詞，巴勒斯坦須保證不支持恐怖攻擊。最關鍵的一點在於以色列必須凍結所有猶太人屯墾區的擴建活動，不得以過去的「自然成長」（*natural growth*）為由，進行擴建，同時以色列必須解除對巴勒斯坦地區的封鎖。

歐巴馬在中東和平上支持米契爾報告的論點與提議，在 2009 年正式甫上任後，即任命米契爾擔任新成立的「中東和平特使」（*United States Special Envoy for Middle East Peace*）處理以色列與巴勒斯坦問題。同年五月歐巴馬任內首次在國內巴勒斯坦自治政府（*Palestinian National Authority*）主席阿巴斯（*Mahmoud Abbas*）會面，阿巴斯要求歐巴馬必須制止以色列在屯墾區的擴張才有和談的空間。⁹ 2009 年 6 月歐巴馬在演講中表示支持巴勒斯坦應該要有一個屬於自己的國家，在以色列總理尼坦雅胡（*Benjamin Netanyahu*）的讓步下，¹⁰ 美國、以色列、巴勒斯坦自治政府利用聯合國大會期間三方進行會談，尼坦雅胡承諾願意暫時凍結以色列在約旦河西岸增加新的屯墾區，但不包含既有屯墾區的擴建。阿巴斯對於此結果並不滿意，而巴勒斯坦另一個激進組織哈馬斯（*Hamas*）拒絕任何與以色列妥協的可能，因此和平協議暫時延宕。2010 年 9 月以色列凍結屯墾區的時間將屆，尼坦雅胡拒絕再次延長凍結時間 3 個月，歐巴馬對此在聯合國大會演講中向以色列施壓，但未見成效。2011 年 4 月，巴勒斯坦自治政府與哈馬斯在埃及的斡旋下達成和解，過去哈馬斯主要佔領區為加薩走廊，而巴勒斯坦自治政府的勢力範圍在約旦河西岸。5 月 27 日，歐巴馬發表中東新政策，要求以色

⁸ 其全文見美國國務院網站"Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee Report," ed. United States Department of State (2001), <http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/rpt/3060.htm>. °

⁹ Jackson Diehl, "Abbas's Waiting Game on Peace with Israel," *The Washington Post* 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/28/AR2009052803614.html>.

¹⁰ Ori Lewis, "Netanyahu Bows to Obama, Accepts Palestinian State," *Reuters* 2009, <http://www.reuters.com/article/2009/06/15/us-palestinians-israel-netanyahu-sb-idUSTRE55C2DL20090615>.

列疆界退回至 1967 年，也就是放棄目前屯墾區所在的約旦河西岸、戈蘭高地與加薩走廊，其範圍如下圖五所示。¹¹ 但遭到尼坦雅胡嚴正抗議，與歐巴馬會面後，歐巴馬稱雙方仍有穩固邦誼。中東和平會談無法達成，米契爾在 2011 年底請辭，改由其副手黑爾（David Hale）暫任。隨著大選將近，歐巴馬的政策也有所改變，即便尼坦雅胡在競選期間內公開支持歐巴馬的競爭對手羅姆尼（Willard Mitt Romney），歐巴馬依然勸說巴勒斯坦不要申請入提升在聯合國地位的投票。選舉結束後，歐巴馬順利連任，在 2012 年 12 月 5 日的聯合國大會中，美國在巴勒斯坦是否可以成為非會員實體國的投票中投下反對票，伊斯蘭世界對歐巴馬的跳票感到失望，也被視為歐巴馬兩邊討好下而導致兩邊不討好的失敗政策。¹²



圖三：以色列 1967 年疆界示意圖

資料提供：The New York Times Company

<<http://www.nytimes.com/imagepages/2011/05/20/world/middleeast/20speech-map-israel.html>>

¹¹ Mark Landler and Steven Lee Myers, "Obama Sees '67 Borders as Starting Point for Peace Deal," *The New York Times* 2011,

<http://www.nytimes.com/2011/05/20/world/middleeast/20speech.html?pagewanted=all>.

¹² Indyk, Lieberthal, and O'Hanlon, *Bending History*, 136-40.

除了以色列－巴勒斯坦問題之外，歐巴馬在中東的外交政策有一個突如其來的挑戰，就是有「阿拉伯之春」之稱的阿拉伯民主革命風潮。2010年12月，突尼西亞發生了民主化革命，意欲推翻親美的獨裁領袖班阿里（Zine El Abidine Ben Ali, *يلىع نب نىدباعلا نىز*），在整個事件中美國並沒有表態。但革命風潮開始擴散，幾周之後，蔓延美國在以色列－巴勒斯坦問題中最重要的盟友－埃及，埃及總統穆巴拉克（Hosni Mubarak, *كراىبم دىسلا نىسح دمحم*）自1979年以後，一直在以色列問題上協助美國。面對此一情況一開始先是透過總統特使支持穆巴拉克可以作完任期，¹³ 但隨著動亂的規模漸增，歐巴馬開始偏向反抗軍。¹⁴

在整個阿拉伯之春的風潮中，歐巴馬基本上都維持與伊斯蘭世界交好的態度，不去干預革命活動，甚至在利比亞的事件中，與其他國家一同協助反抗軍，只有在巴林的什葉派革命運動中例外。巴林對美國而言有著非比尋常的地位，不但是美國在中東最大的軍事基地，同時也是美國海軍第五艦隊司令部的所在地。巴林人口以什葉派為主，但是政權控制在少數且強烈親美的遜尼派手中，而什葉派執政的伊朗長期以來都對巴林有領土主權的宣稱，也讓美國對此革命不敢輕視。2011年3月11日，革命抗議還在進行中，美國國防部長蓋茲（Robert Gates）到巴林與哈邁德國王（Hamad bin Isa Al Khalifa, *لأ ناملس نب ىسىع نب دمحم خيشلا*، *قفيلخ*）會面，敦促其盡力滿足示威民眾合理的要求。同時，白宮也給其他的阿拉伯灣的盟友警告，如果放任巴林的革命，將會讓大家一起「沉到沙裡」。¹⁵ 而蓋茲的行動，也在確保阿拉伯灣的其他盟友願意在巴林革命抗爭中提出支援。¹⁶ 同年3月14日，海灣阿拉伯國家合作委員會（Cooperation Council for the Arab

¹³ Matthew Lee, "Obama Envoy Told Mubarak Tenure Coming to a Close," *The Guardian* 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/feedarticle/9480289>.

¹⁴ Indyk, Lieberthal, and O'Hanlon, *Bending History*, 146.

¹⁵ Mark Landler, "Clinton Bluntly Presses Arab Leaders on Reform," *The New York Times* 2011, <http://www.nytimes.com/2011/01/14/world/middleeast/14diplo.html>.

¹⁶ Indyk, Lieberthal, and O'Hanlon, *Bending History*, 154.

States of the Gulf) 派遣 1,000 名軍人與 500 名警察進入巴林平亂，並且願意提供 100 億美元的緊急貸款，提供巴林改善當地生活。¹⁷

同樣是中東地區，防止核擴散也是歐巴馬外交政策中重要的一環，特別是在伊朗與北韓這兩個長久以來讓美國政府相當棘手的「流氓國家」(rogue states)。修正與調整過去小布希的外交政策是歐巴馬在 2008 年競選時的外交政策主軸，在他的願景中，美國對於伊朗和北韓的核問題應該要展開和平對話的接觸政策，而在同年 11 月的當選之際，伊朗總統很快地來電祝賀，展現出和緩的氛圍，2009 年 3 月，伊朗伊斯蘭新年之際，歐巴馬也透過電視演說給與伊朗祝福，並稱伊朗為「伊朗伊斯蘭共和國」(the Islamic Republic of Iran)，成為美國在 1979 年何梅尼的革命事件後，首位公開承認伊朗政府合法性的美國總統，並向伊朗拋出了橄欖枝，期待兩國在新的一年能有一個「新開始」。¹⁸ 在 2009 年 4 月布拉格參加歐美峰會途中的公開演講，歐巴馬提出了全球核武的削減構想，並且邀請俄羅斯在削減戰略武器條約 (Strategic Arms Reduction Treaty, START) 即將到期之際簽訂接下來的削減條約，展現出對於核子武器政策，並且強調，對於不遵守防止核擴散協議的國家，美國不會放棄使用核武。

持續三年下來，伊朗與北韓依然發展各自的核子技術，歐巴馬的期待並未實現，雖然在全球反核擴散上與中國、俄羅斯達成了一定默契，2011 年也成功了簽訂新削減戰略武器條約 (Strategic Arms Reduction Treaty, New START)，得到了國際社會在核武議題上的支持，但是對於伊朗與北韓的不領情，外交政策還是被迫走向小布希時期的制裁與恫嚇的方向。¹⁹

在中國崛起與西太平洋方面，歐巴馬在當選前就體認到中國將會是美國解決全球性問題的關鍵樞紐，而美國需要把中國當成是參與更多國際責任與國際建制的國家而不是單純的雙邊關係或區域國家。他認為小布希在西太平洋的外交政策

¹⁷ "Sectarian Clashes at Bahrain School," *Aljazeera* 2011, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/03/2011310201330454225.html>.

¹⁸ Ian Black, "Barack Obama Offers Iran 'New Beginning' with Video Message," *The Guardian* 2009, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/mar/20/barack-obama-video-iran>.

¹⁹ Indyk, Lieberthal, and O'Hanlon, *Bending History*, 227-28.

上，過度看重美國與中國、日本間的關係，而忽略了美國本身在此地的影響力與重要性，在歐巴馬的政策中，未來在亞洲必須與中國發展建設性的關係，並且讓雙方明白彼此的戰略意圖，避免零和的競爭。²⁰ 2009年7月，美國國務卿希拉蕊柯林頓(Hillary Diane Rodham Clinton)在泰國簽署東南亞友好合作條約(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC)時表示「美國重返亞洲，並繼續維持我們對於亞洲盟友的承諾」²¹，揭示了歐巴馬在中國與亞太地區戰略上「重返亞洲」的面向。過去中國相當滿意小布希的中國－亞太政策，後者強調與中國保持良好的關係，並且相對少出現在亞洲區域的議題上。²² 而2008年出現的全球性金融危機讓中國不認同美國的經濟政策，讓歐巴馬與中國的外交政策存在一個先天障礙。

在歐巴馬任期的第一年的初期，美國與中國在金融危機、氣候變遷與防止核擴散等問題上有共同的利益，高層互訪頻繁，雙方展現相當融洽的關係。然而慢慢地雙方的歧見開始出現，如環西太平洋的海域領土糾紛、中國人民幣的匯率問題、商務部否認中國是完全市場經濟國家、美國對台軍售等問題中國外交上的敏感議題。其中最大的問題還是來自於2008～2009年的金融與經濟危機，在中國的眼中，這個危機是由美國所造成的，即便它使得中國的國際地位提升同時讓美國自我期許變得黯淡，仍無法否定大大的傷害了中國對美國的期望。相同的歐巴馬對中國政策的核心是希望中國成為既有的國際體制下的值得信賴的成員，但是在前三年的嘗試中，要中國一起負擔全球的責任，但是中國的國際地位的提升還沒有快到可以承擔這些問題。²³

同時中國也在安全上帶給美國壓力，在北韓核武問題上，儘管中國參與了國際的制裁，但是實際上還是北韓金氏政權最主要的支持者。2011年左右，中國與日本、韓國、越南與菲律賓等國家因為領土問題關係持續惡化，而這其中許多

²⁰ Ibid., 24.

²¹ Hillary Rodham Clinton, "Remarks with Thai Deputy Prime Minister Korbsak Sabhavasu," ed. United States Department of State (2009), <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126271.htm>.

²² Indyk, Lieberthal, and O'Hanlon, *Bending History*, 26.

²³ Ibid., 66.

都是美國的重要盟友。在 2011 年 1 月，歐巴馬在華盛頓與中國國家主席胡錦濤舉行會談，修復雙邊關係，並且在暫停對台軍售的前提下恢復高層交流，持續進行「戰略與經濟對話」（Strategic and Economic Dialogue）作為雙方解決意見分歧的主要機制。除了對中國的政策外，歐巴馬的重返亞洲政策注重在西太平洋與東北亞、東南亞間的多邊組織合作、經貿利益並且強化與傳統友邦的安全合作。這種政策很容易會成為中國決策高層判斷美國在此區域的敵意，而中國不明的發展方向與軍事目的也讓歐巴馬政府感到疑惑，對兩國外交而言都是相當重要的問題。

最後是歐巴馬對於環境、能源等新安全議題的政策。回到 2009 年歐巴馬的就職演說，強調在全球議題上應透過多邊機制的協商來解決問題。歐巴馬任命其競選期間的外交顧問萊斯（Susan Rice）擔任美國駐聯合國大使，意圖一反過去小布希時期輕視聯合國的單邊主義。²⁴在能源與氣候變遷議題上，對歐巴馬而言，有兩個巨大的議題。其一，如同過去每個美國總統所關注的，美國獲取石油的脆弱性。第二個則是逐漸惡化的全球暖化可能會造成國家嚴重的安全問題。²⁵

在石油問題上，歐巴馬在 2008 年的第二次競選辯論中提出在 10 年內，透過開發新技術、尋找替代能源與拓展能源來源等方法，使美國完全擺脫對中東石油的依賴。²⁶ 美國一年花費在維持阿拉伯半島供應石油的駐軍就要 50 億美元，歐巴馬的第一個任期中，美國政府大幅的增加對新能源產業與綠色能源產業的扶植與優惠，在政府機關、軍隊與部分企業開始使用生質能源來代替傳統的礦物燃料。但是在成果上，美國至今還是很仰賴外國進口的礦物燃料，同時美國與南美產油國的關係並不理想，反而更仰賴於中東進口的原油，

²⁴ 小布希政府也曾在 2005 年派遣過去為布希父子所重用，時任副國務卿的波頓(John R. Bolton) 擔任美國駐聯合國常任大使。然而事實上波頓本身新保守主義意識濃厚，對聯合國與北韓多有蔑視的批評，時常有爭議性發言，被民主黨國會黨團所反對。小布希乘著國會休會期間，臨時任命波頓駐聯合國，但在 2006 年期中選舉大敗後，由民主黨所主導的參議院隨即否決了波頓的任命案。

²⁵ Indyk, Lieberthal, and O'Hanlon, *Bending History*, 233.

²⁶ "The Second Presidential Debate," *The New York Times* 2008, <http://elections.nytimes.com/2008/president/debates/transcripts/second-presidential-debate.html>.

在氣候變遷方面，歐巴馬較之前的美國總統更重視碳減排，美國是全球溫室氣體排放的最大宗國，在小布希政府時期拒絕與國際合作，同時也拒絕採取減緩氣候變遷的必要行動，譬如拒絕簽署京都議定書，對於日益嚴重的氣候暖化現象置之不理。配合前述減少對中東石油依賴的能源政策，歐巴馬承諾將在當選後在 2020 年回到 1990 年的排放量，並且在 2050 年達到減少 80% 炭排放量。²⁷ 2009 年氣候變遷哥本哈根會議中，歐巴馬再次承諾減排的標準，並願意提供總額 300 億美元的經費協助開發中國家減排，然而由於缺乏實際措施，加上開發中國家，特別是低度開發國家配合度低，最後哥本哈根會議沒有達成重要的結論，而各國也對美國提出的方案多有批評。

除了能源與氣候變遷外，歐巴馬對非洲的貧困問題還有中南美洲的犯罪問題也相當關注，曾在 2009 年表示願意在 2010 年將對非洲的援助增加一倍。²⁸ 也強調將與哥倫比亞還有墨西哥政府合作對抗販毒與走私等跨國犯罪，以減少滯留美國的兩國非法移民。但是在第一個任期已經結束後看來，並沒有顯著的成效。

總體來看歐巴馬第一個任期的外交政策，基本上都沒有違反他在就職演說中的願景與精神，並且很有野心的希望可以修正所有小布希政府外交政策上的缺失，在謙遜、維持與伊斯蘭世界良好關係與多邊協商機制中重新讓美國領導全球面對諸多問題。在中東與南亞的外交政策上，歐巴馬達成在伊拉克撤軍的承諾，並且持續在進行阿富汗撤軍的承諾，同時為避免撤軍之後所帶來的權力真空，歐巴馬謹慎地把執行的時間拉長。從目前執行的情況來看，這個政策避免美國在伊拉克與阿富汗繼續投入軍力與金錢，頗有傑佛遜主義的色彩，但是在阿富汗與巴基斯坦又不同於以往美國政府的冷淡態度，將在下一節繼續分析。在以色列與巴勒斯坦問題上，歐巴馬不再秉持過去威爾遜主義鷹派與傑克遜主義者對以色列的情感，以米契爾報告的論點，希望能夠達成耶路撒冷永久的和平。但是過度追求與伊斯

²⁷ John M. Broder, "Obama Affirms Climate Change Goals," *ibid.*, http://www.nytimes.com/2008/11/19/us/politics/19climate.html?_r=0.

²⁸ Lee Wengraf, "False Pledges to Africa in the Crisis," *ISR*, no. 67 (2009). <http://www.isreview.org/issues/67/rep-africa.shtml>

蘭世界的友好，而對以色列反應期望過度樂觀的情況下，操之過急，反而造成以色列的反彈。最後面對國內強大的猶太人遊說團體與伊朗情勢的惡化，最後被迫走向傳統路線，在聯合國大會上否決巴勒斯坦成為非會員實體國家，造成伊斯蘭國家的反彈。

在伊朗與北韓問題上，歐巴馬的計畫是透過多邊的國際協商機制，與兩國進行接觸與會談，取代過去的威壓與制裁，特別是在伊朗問題上，歐巴馬核心價值中與伊斯蘭世界和解的精神，對這兩個傳統上美國認定的「流氓國家」採行溫和的手段，在精神上很接近於傑佛遜主義對國際建制的依賴。在阿拉伯之春中，歐巴馬基本上對於發生革命的國家都是抱持著中立的態度，當出現過度慘烈與人道問題時，也會秉持著威爾遜主義的精神介入，但是向巴林革命那種侵犯到美國的根本利益的問題時，歐巴馬可以很快的放棄意識形態，以維護國家利益。

中國與亞太政策則是歐巴馬比較複雜的政策，在經濟與安全上「重返亞洲」的目標是相對具有漢米爾頓主義的意涵，但是實踐上，重返亞洲是提升美國在亞太地區的多邊參與機制和加強盟邦關係。同時希望中國能夠作為非區域的角色來負擔全球建制的負擔，某種程度上也帶有些許傑佛遜主義的色彩。在軟性議題上，歐巴馬的傑佛遜主義就更清楚了，在能源與氣候變遷中，減少對中東石油的依賴，同時希望在哥本哈根會議中可以達成全球共同的機制。此外與俄羅斯簽訂戰略武器的裁減公約，希望裁撤海外的海軍基地等，都可以看的出來歐巴馬如他一開始在就職演說中所強調的「我們的安全源自於我們動機正當、身為楷模的力量、以及謙虛與自制」，既是傑佛遜主義者，但是在美國的利益上又不會拘泥於意識形態。最後整體歐巴馬外交政策的概觀，可以簡單整理成下表六。

表 六：歐巴馬外交政策之概觀

議題	主要政策	獲得反應	外交傳統學派
伊拉克與阿富汗	在伊拉克方面謹慎地達成撤軍的承諾	國際間的支持，但當地情勢有待觀察	傑佛遜主義 (下一節中分析)
以色列與巴勒斯坦	對以色列在屯墾區問題施壓，希望達成中東和平議程。	遭到以色列反彈，在國內壓力下，被迫支持以色列	傑佛遜主義，後來轉型回鷹派的威爾遜主義
阿拉伯之春	基本上維持中立，但在美國利益的關鍵地區有例外 一旦人道問題嚴重則會開始介入。	成功地維持美國既有利益，發生革命的地區也沒有出現反美的政府	傑佛遜主義 但背後有不容忽視的傑克遜主義與些許的威爾遜主義
伊朗與北韓問題	懷柔的多邊協商與接觸政策	對兩個國家並無影響，造成政策轉型回傳統制裁路線	傑佛遜主義，後期開始偏向傑克遜主義
中國與亞太地區	希望中國分擔全球責任 在亞太地區積極參與多邊機制、經濟合作與強化邦誼	與中國互相懷疑但維持一定友好 在亞太地區的影響力增加	漢米爾頓主義，參雜有部分傑佛遜主義的色彩
軟性議題	能源政策上減少對中東石油的依賴 環境政策希望促成全球的統一機制	在國際局勢上很難達成 哥本哈根會議失敗	傑佛遜主義

資料來源：作者自行整理

第二節 歐巴馬對阿富汗外交政策

2002 年，伊利諾州參議員歐巴馬對於小布希總統出兵伊拉克的決定相當反對，到了 2007 年小布希的第二任期，歐巴馬在 *Foreign Affairs* 期刊上發表了一篇專文“Renewing American Leadership”（後文稱「重建美國的領導」），²⁹ 在該文中歐巴馬認為美國必須要把注意力再度移回阿富汗與巴基斯坦，也就是與蓋達組織作戰的最前線。為了要取得在阿富汗的勝利，美國不單單是自己快速、明智與果斷的行動，還需要拓展一個全面性的計畫，增加強在阿富汗的軍力，並且解除對北約盟國的軍隊在當地的限制。讓塔利班在外交上孤立，同時提供更有效的發展計畫來援助那些被塔利班所侵害的地區。

「重建美國的領導」的內容，可以視為是歐巴馬在參議員時期對阿富汗的外交政策一個中心思想，由於伊拉克戰爭的關係，小布希將大部分阿富汗戰爭的軍隊移往伊拉克，形成阿富汗權力真空的狀態，讓塔利班得以死灰復燃，導致在小布希第二個任期以後美國駐阿富汗軍人死亡人數逐漸增加。歐巴馬在 2008 年競選期間，經常在演說中延續他所強調的阿富汗政策，主張美國至少要再增加兩個旅投入到阿富汗。³⁰ 同時在 2008 年 7 月，歐巴馬為選舉進行了外交之旅，在中東地區，選擇阿富汗作為第一個訪問國家，除了鼓勵當地美軍將士之外，並與繼拉巴尼被刺殺後的阿富汗總統卡賽會面。會面中歐巴馬承諾，面對阿富汗的不穩定與緊張，勝選之後將會增加美國在阿富汗的駐軍，並且支援卡賽還不足夠的國內改革，將卡賽視為美國的重要盟友。³¹

在成為美國總統之前，可以很清楚的看到歐巴馬的阿富汗外交政策有三個大方向：其一，阿富汗的戰爭還沒有結束，想要完整的結束戰爭，必須先增加美國在阿富汗的軍事關注。其二，解決阿富汗問題不能只靠美國，還需要國際社會，

²⁹ Barrack Obama, "Renewing American Leadership," *Foreign Affairs* 86, no. 4 (2007).

³⁰ "Obama Again Vows to Send 2 More Afghanistan Brigades," *USA Today* 2008, http://usatoday30.usatoday.com/news/politics/election2008/2008-07-14-obama-afghanistan_N.htm.

³¹ "Obama Calls Situation in Afghanistan 'Urgent'," *CNN* 2008, http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/07/20/obama.afghanistan/index.html?eref=time_world.

特別是北約盟友的支援。其三，在未來提供更有效率的援助來協助阿富汗的重建，避免塔利班的勢力再起。

2009 年 1 月，歐巴馬當選美國總上任後，在兩個外交政策的重心任命特使，其一是上一節所提到負責處理中東和平特使－米契爾，另一個則是負責阿富汗與巴基斯坦，曾經促成南斯拉夫危機和談的郝爾布魯克（Richard Holbrooke），郝爾布魯克是民主黨長期倚重的外交人才，曾在卡特總統時期擔任亞太事務助理國務卿，也曾在柯林頓總統時期駐任聯合國，在 2008 年選舉中，郝爾布魯克擔任歐巴馬黨內競爭對手希拉蕊柯林頓的外交顧問。展現歐巴馬對於阿富汗問題的重視，在此同時，新任駐阿富汗大使的任命也相當的不平凡，歐巴馬任命前美國陸軍中將，曾為北約駐阿富汗聯軍指揮官的艾肯伯里（Karl Winfred Eikenberry，其中文筆名為艾江山）擔任駐阿富汗大使。在仍處戰爭中國家安排軍人擔任大使，也表達了歐巴馬增兵處理阿富汗的決心。

美國在阿富汗與巴基斯坦新戰略演說

2009 年 3 月，歐巴馬第一個公開的對阿富汗政策出爐，3 月 27 日在白宮，歐巴馬發表了「美國在阿富汗與巴基斯坦新戰略」演說。歐巴馬表示，即便塔利班政府已經被推翻七年之久，但是阿富汗境內的激戰依然沒有平息，美國士兵在阿富汗的死亡人數已經在 2008 年達到高峰，然而美國卻忘了自己在阿富汗戰鬥的意義－不是要控制阿富汗，而是要避免蓋達組織與恐怖分子再度肆無忌憚地殺害美國國民，同時防止塔利班政權捲土重來，也可以保證阿富汗不再陷入國際孤立，而阿富汗的兒童與婦女也不用再擔心暴力的陰影，這個目標的正義性至高無上。³²

在新構想的戰略中，歐巴馬指出為了解決阿富汗的問題，不能再讓伊拉克戰爭瓜分應該使用在阿富汗的資源，同時強調巴基斯坦在阿富汗問題的重要性。蓋達組織不單單只是出現在阿富汗境內，很多也潛伏在巴基斯坦的國境邊緣，對

³² "A New Strategy for Afghanistan and Pakistan," ed. The White House Office of the Press Secretary (2009), <http://www.whitehouse.gov/blog/2009/03/27/a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan>.

巴基斯坦的人民來說，同樣有可能會造成可怕的結果。為了尋求巴基斯坦的協助，美國將透過國際貨幣基金會（International Monetary Fund, IMF）、世界銀行（International Bank for Reconstruction and Development，簡稱為 IBRD 或又稱 World Bank）來幫助巴基斯坦度過經濟危機，來取代過去成效不彰的軍事訓練支援。為了在未來合作在有共同的平台，美國、阿富汗、巴基斯坦三方將定期會晤，美國將由國防部長蓋茲與國務卿希拉蕊柯林頓負責。在軍事行動方面，將增派 17,000 人的部隊，在阿富汗東南方進行掃蕩。同時派遣 4,000 名美國軍人協助培訓阿富汗軍隊，目標是在 2011 年達成阿富汗 134,000 人的軍隊與 80,000 人的警察人員，並且要求北約盟友協助培訓。在阿富汗的援助上，將要求阿富汗政府打擊貪腐與毒品，並保證未來美國國務院將提供更多的援助，歐巴馬強調，這種有效的運用，將會比不負責任移交阿富汗後再一次又一次的出兵省下大量的資金。為了防止美國在阿富汗的支出浮報，美國國務院與國際開發署也會設置專門負責監督支出的監察長。

作為第一個官方性質的阿富汗外交政策，「美國在阿富汗與巴基斯坦新戰略」總體上還是承繼了歐巴馬在參議員時代對阿富汗政策的主張。與過去美國在阿富汗外交最大的不同在於，歐巴馬認為處理阿富汗事務必須要有巴基斯坦的支持，因此在這個政策中，歐巴馬給予巴基斯坦經濟援助上的承諾，並停止過去美國在巴基斯坦的訓練活動。為了徹底消滅蓋達組織，歐巴馬也提出第一個階段的增兵計畫，並且訂立 2011 年協助阿富汗建軍的願景。將美國的反恐中心集中在阿富汗與巴基斯坦，縮減過去小布希時代過度延長的戰線。為配合新戰略的實行上，2009 年 4 月 3 日，歐巴馬出席在史特拉斯堡的北約成立 60 周年高峰會中，向北約諸國遊說支持在阿富汗增兵的計畫，並得到大多數盟邦的支持。³³ 對於增兵

³³ Edward Cody, "Nato Backs Obama's Afghan Plan but Pledges Few New Troops," *Washington Post* 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/04/AR2009040402594.html>.

的政策，許多民主黨的國會議員並不贊成，美國國內民眾對於阿富汗戰爭的支持度也逐漸下降。³⁴

在美國外交政策的傳統流派中，傑佛遜主義反對高舉國債來進行對外戰爭，也反對為了財團的經濟利益而去擴大美國的管轄事務。就此看來，歐巴馬第一年的阿富汗外交政策，在增兵與投入資金援助等部分似乎與傑佛遜主義不太相符，可能還帶有著傑克遜主義或者是威爾遜主義的傾向。但是如果更進一步的去看看「美國在阿富汗與巴基斯坦新戰略」的內容，歐巴馬似乎是希望可以讓美國在阿富汗的問題一勞永逸。像是協助當地建軍、要求阿富汗政府管制毒品與清廉等，達成他目標中，在已經開戰的情況下「比起放任造撤出，造成日後不斷的出兵，一個可以維持友好關係的阿富汗反而更可以節省國家的金錢」下，也許不是那麼簡單可以評估。

2009 年 8 月，阿富汗進行總統改選，繼續由在前一任期中被認為有放縱貪污與毒品嫌疑的卡賽擔任阿富汗總統。同時自增兵 13,000 人之後，駐阿富汗美軍傷亡人數日增，美國駐阿富汗指揮官麥克克里斯多（Stanley A. McChrystal）表示，為避免在阿富汗的行動失敗，還需要在阿富汗增加 40,000 人的軍隊。³⁵ 然而此信息造成美國國內的震撼，根據蓋洛普公司（Gallup）2009 年 11 月對於在阿富汗 40,000 人增兵所做的民意調查中，超過 4 成的民眾反對繼續在阿富汗增兵，而歐巴馬所屬的民主黨，高達 6 成的人反對繼續增兵的計畫。³⁶ 面對此一問題，歐巴馬的政策勢必要有所回應。

西點軍校演說

2009 年 12 月 1 日，歐巴馬在西點軍校（美國軍事學院，The United States Military Academy at West Point，簡稱西點軍校）針對阿富汗戰爭的後續政策發表

³⁴ Jennifer Agiesta and Jon Cohen, "Poll Shows Most Americans Oppose War in Afghanistan," *ibid.*, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/08/19/AR2009081903066.html>.

³⁵ Eric Schmitt and Thom Shanker, "General Calls for More U.S. Troops to Avoid Afghan Failure," *The New York Times* 2009, <http://www.nytimes.com/2009/09/21/world/asia/21afghan.html>.

³⁶ Jeffrey M. Jones, "Americans Split on Afghanistan Troop Increase Vs. Decrease," Gallup <http://www.gallup.com/poll/124238/americans-split-afghanistan-troop-increase-decrease.aspx>.

公開演說，³⁷ 將「美國在阿富汗與巴基斯坦新戰略演說」的政策方向進行修正。在演說中歐巴馬在次強調阿富汗對美國國土安全的重要性，表示「如果我不認為阿富汗關係到美國國家和人民的安全，我會樂意地命令我們的每一名軍人明天就回國。」演說中最受關注的焦點，就是在於如何回應麥克克里斯多將軍 40,000 人援軍的要求，歐巴馬最後決定將派出 30,000 名美軍進入阿富汗支援，但是 18 個月後，也就是 2011 年的 7 月，將開始進行撤軍的行動。對於增兵，歐巴馬指出，在他上任之初，美國在阿富汗駐軍只有 32,000 多人，而遠遠不及同時期在伊拉克 160,000 人，面對指揮官在當地徹底摧毀蓋達組織的需要，必須艱難地做出這個決定。

在政策戰略上，除了增兵 30,000 人的計畫與 18 個月後逐步撤軍外，歐巴馬指出在阿富汗行動的長期目標為「消滅蓋達組織，以避免其再度影響到美國與其盟邦」，為了達成目標，仰賴於三個方向的努力：（一）在半年內完成增兵 30,000 人的部屬，集中力量打擊敵人，並且強化阿富汗軍隊的訓練與建成，以軍事行動創造移轉的客觀條件，最後能夠讓阿富汗人自己承擔自己的國家。（二）與聯合國共同協助阿富汗，採取更有效率的政策，讓阿富汗政府可以妥善的利用改善後的安全形勢，透過增派文職人員強化當地的正面行動。（三）由於蓋達組織這個毒瘤已經在巴基斯坦邊界開始生根，因此在處理阿富汗的問題上，必須要和巴基斯坦政府建立有效的關係。面對外界的主要質疑，歐巴馬也在此演說中做出回應。其中最關鍵的在於，歐巴馬在阿富汗移交的計畫提交一個時程表的評批，歐巴馬拒絕制定超出美國的責任、能力或利益的目標，因此透過一個時程表，可以避免美國付出的超過合理代價，違反在阿富汗的戰爭是為保護自身安全的目標，形成一個永無止盡的阿富汗戰爭。

³⁷ "Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan," ed. The White House Office of the Press Secretary (2009), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>.

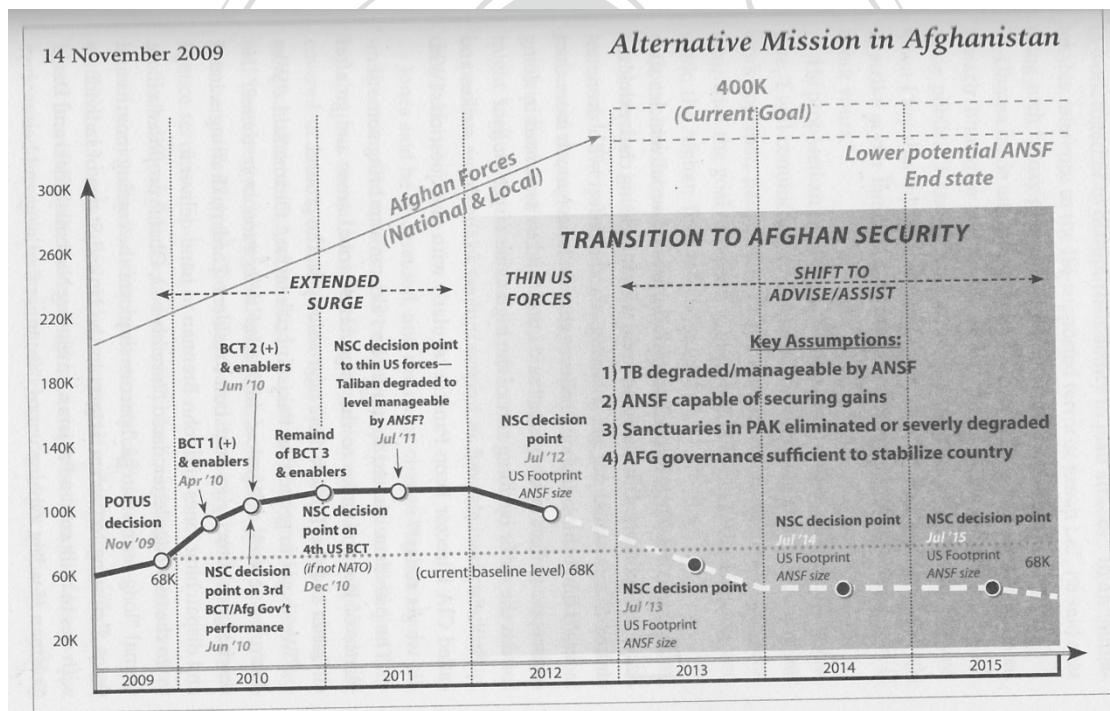
與「美國在阿富汗與巴基斯坦新戰略演說」相比，西點軍校演說中所展示的政策意涵相對收縮，對於麥克克里斯多要求的 40,000 人，最後給出了 30,000 人這個微妙的數字，同時對於阿富汗的政府改革問題也沒有提及，只稱要增加文官的交流協助。對於歐巴馬在增兵還沒有開始出現成效，就先提出了撤軍計畫，令人相當好奇，這個情況相當於是整個對阿富汗政策的政治豪賭，如果增兵計畫無法帶來預期的效應，屆時無論撤軍與否，歐巴馬政策跳票的效應與民眾反戰聲浪逐漸高的情況下很有可能會造成歐巴馬在 2010 年的期中選舉與 2012 年的總統大選中失利。針對歐巴馬與其決策團隊在面對駐阿富汗司令官方面的增兵要求，華盛頓郵報 (*Washington Post*) 的副總編伍德華德 (Bob Woodward) 在其書 *Obama's Wars* 中揭露歐巴馬閣員與其幕僚以及軍方在這次外交政策的決策上所遭遇的問題。³⁸

伍德華德指出，歐巴馬在這次的決策中面臨決策團隊的意見嚴重分歧，副總統拜登 (Joe Biden) 與駐阿富汗、巴基斯坦特使霍爾布魯克都認為沒有增兵的必要，拜登更認為說現在蓋達組織躲在巴基斯坦邊境相對安全，所以即便是塔利班政權再度席捲阿富汗大部分地區，蓋達組織也不會回到充滿美國眼線與阿富汗。相對的麥克可里斯多、國防部長蓋茲、國務卿希拉蕊柯林頓與參謀長聯席會主席穆倫 (Michael Mullen) 等人都是贊成增兵的一派。歐巴馬重要幕僚的國家安全顧問瓊斯 (James L. Jones) 提出只增兵 20,000 人的折衷建議，但被軍方斥為無用。歐巴馬本人作為決策中心並不打算放棄增兵，但是他也不可能完全放棄民主黨的意見，最後決定以美國增兵 30,000 人的條件遊說國會，同時要求北約盟國可以支援差距的 10,000 人，並在 2009 年 11 月中完成移交阿富汗的計畫進程，如下圖六。

過去美國外交政策在制定上，各部門代表各自的所標榜的國家利益並不是太新奇的事，米德在 *Special Providence* 一書中也闡明了美國外交政策的傳統學派在各時期中並不會有任何一個消失，而是在官僚決策的過程中有被沒有展露出來。

³⁸ Bob Woodward, *Obama's Wars* (New York: Simon & Schuster, 2010).

西點軍校演說的政策爭議，展現了歐巴馬外交政策下，所產生傑佛遜主義、傑克遜主義的癥結，傑克遜主義者贏得了最低限度的駐軍，但是也被傑佛遜主義者設下 18 個月開始撤軍的枷鎖。在 2010 年 6 月時，麥克克里斯多在接受雜誌 *Rolling Stone* 的專訪中，公開表示他對拜登與艾肯伯里的不滿，並且又以戲謔的詞語嘲笑他們，表示對歐巴馬的失望，引起軒然大波，展現出傑克遜主義者反彈的跡象。³⁹ 事後即便麥克克里斯多在阿富汗聲望頗高，卡賽也向歐巴馬表達希望其留任，但是兩日之後，歐巴馬任命曾擔任美軍駐伊拉克指揮官，時任美軍中央司令部指揮官的裴卓斯（David Howell Petraeus）接替麥克克里斯多在阿富汗的職責。



圖四：五角大廈在 2009 年 11 月 14 日關於阿富汗移交計畫的投影片

資料來源：Bob Woodward, *Obama's Wars* (New York: Simon & Schuster, 2010), p. 283.

³⁹ Michael Hastings, "The Runaway General," *Rolling Stone* 2010, <http://www.rollingstone.com/politics/news/the-runaway-general-20100622>.

阿富汗與巴基斯坦區域穩定戰略報告

2010年1月21日，由國務卿希拉蕊柯林頓公布「阿富汗與巴基斯坦區域穩定戰略報告」（Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy）。⁴⁰ 此報告並不是全盤性的對阿富汗外政策，主要是用來補充在西點軍校演說中所訂立的第二個短程目標—也就是加強文官的交流與透過援助來協助阿富汗建立一個能夠自立的政府強調在軍事行動之後，外交與協助發展的作用。

報告中設定了未來美國在阿富汗非軍事方面目標，包含（一）增派中央與地方政府的施政顧問，提高整體阿富汗政府的行政能力、（二）重建農業計畫，透過軍民合作來進行農業改革、（三）強化阿富汗政府在人口密集的東南部的機構建設、（四）在全國推行正規的司法體系、（五）有效管控毒品交易與其資訊網絡、（六）支持阿富汗政府所提出，拉攏願意與蓋達組織斷絕往來的塔利班份子、（七）加強國際合作，防止塔利班得到其他不法資金的協助、（八）改善當地女性的基本人權與社會平等、（九）提高阿富汗人使用科技通訊與電視等的媒體，過大眾傳播手段對抗塔利班的傳統宣傳、（十）向國際尋求援助計畫，等十點，並且在報告書的最後希望國際社會能夠建立一個廣泛的全球性聯盟來支持美國在阿富汗與巴基斯坦的行動。

「阿富汗與巴基斯坦區域穩定戰略報告」並沒有提出新的政策方向與變動，其主要性質在與完成歐巴馬對阿富汗政策中，除了軍事計畫外必須配合阿富汗政府與社會所創造出來的條件。而在執行上詳盡地列出未來兩年，美國在阿富汗建設上所需要的金錢與項目，擺脫空泛的口號，防止未來恐怖主義的再生。值得注意的是，在2009年提出的新戰略中，對於阿富汗的民主與貪汙問題都有提及，但是在西點軍校演說與接下來的區域穩定戰略報告中，歐巴馬似乎刻意的不提及阿富汗政府的貪腐與民主再造的問題。此一舉動一來也許與卡賽在2009年年底

⁴⁰ "Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy," ed. The White House Office of the Press Secretary (2010), <http://www.state.gov/documents/organization/135728.pdf>.

的總統選舉中獲勝，不破壞兩邊政府的關係，二來也可以避免過去國際社會所相當反感美國在民主輸出上的強硬態度。

在阿富汗的前進之路

2011年5月2日，美國的海豹部隊在名為「海神之矛」的行動中成功擊斃長久以來美國所通緝的蓋達組織領導人賓拉登，達成美國在阿富汗軍事行動的最大戰果。根據蓋洛普的民意調查顯示，接近八成的民眾認為這件事非常重要，近90%的民眾肯定美國軍隊的表現，並有超過七成的民眾對於歐巴馬在此事件中的表現抱持正面的態度。⁴¹ 民眾對於阿富汗撤軍的意願也開始逐漸上升。根據皮尤民調中心（Pew Research Center）在6月21日所作出的調查，接近六成的民眾認為美軍在阿富汗的任務已經完成，而56%的民眾希望美軍儘速撤離，達到歐巴馬任內的最高數值。⁴² 面對即將開始的總統選舉與美國國內經濟持續低迷的情況下，歐巴馬在2011年6月24日在白宮東廳發表了「在阿富汗的前進之路」的談話。⁴³

在談話中歐巴馬再次闡述美軍在阿富汗的主要任務是消滅蓋達組織與協助阿富汗建立可供自我防衛的軍隊，但是美國所承諾的期限不是永遠的，公布了美軍撤軍的詳細時間。在計畫中，美軍將從2011年7月開始到2011年12月撤離10,000人，而在2012年6月以前將西點軍校演說中要求增兵的30,000人完全撤除，剩餘的部隊功能從作戰轉向為提供支援，並且持續將各地區移交給阿富汗政府，直到2014年完全結束，屆時阿富汗人將自己承擔國家的安全。歐巴馬表示，美國在阿富汗的政策已經收到效果，巴基斯坦與美國合作成功的消滅多數蓋達組織的高階幹部，而他們的人員無法及時的補上，同時蓋達組織希望可以挑起伊斯

⁴¹ Frank Newport, "Americans Back Bin Laden Mission; Credit Military, CIA Most Eight in 10 Say Killing of Bin Laden Was Extremely or Very Important to U.S.," Gallup, <http://www.gallup.com/poll/147395/Americans-Back-Bin-Laden-Mission-Credit-Military-CIA.aspx>.

⁴² "Record Number Favors Removing U.S. Troops from Afghanistan," Pew Research Center, <http://www.people-press.org/2011/06/21/record-number-favors-removing-u-s-troops-from-afghanistan/>.

⁴³ "Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan," ed. The White House Office of the Press Secretary (2011), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>.

蘭世界對美國的仇視也沒有成功。阿富汗自己國家的軍隊已經擴充到 10 萬人，並且已經在部分城市進行權責的移交，在地方警力的建成，增加學校、市場與女子平權上也都有一定的績效。

但歐巴馬也坦承阿富汗的問題並沒有就此結束，2012 年 5 月將在北約高峰會上與盟國一同討論下一階段的政策。也體認到不可能在阿富汗追求完美的結果，而將原本追求完全消滅蓋達組織的目標轉向為「絕不給蓋達組織及其附庸單位獲得可以向美國或其盟國發動攻擊的庇護所」，阿富汗政府應該要提升自己保護自己人民的能力，而美國政府應該作的則是要阿富汗在確保阿富汗主權、對抗恐怖主義上建立長久的夥伴關係。在最後，歐巴馬強調國內人民的福祉才是海外行動的支柱，過去 10 年來的戰爭為美國帶來大量戰爭支出，現在應該要把資費投資在國內人民生活上，是美國重點進行國內建設的時候了。

2011 年上半年中歐巴馬在一系列對蓋達組織的攻擊中取得成果，特別是賓拉登的死亡，給歐巴馬在西點軍校演說中的 18 個月開始撤軍的期限達到目的也信守承諾的台階，在「在阿富汗的前進之路」中，歐巴馬宣告美軍在阿富汗作戰的主要任務已經差不多結束了，剩下的是美國在阿富汗內政上的援助，以及在外交上與阿富汗建立長久的夥伴關係。比較歐巴馬與其他美國總統在對阿富汗外交政策上，此一階段可以說是相當的重要在蘇聯入侵阿富汗失敗，決定撤軍計畫時，美國總統老布希的決定是將美國的勢力同時撤出，將協助阿富汗重建的問題全部交給聯合國處理，結果換來的結果是阿富汗長年的內戰與塔利班的興起。因此在撤軍計畫的宣告之後，歐巴馬在阿富汗的實質作為也許就可以展現其外交政策的特別之處。

再者，歐巴馬在此計畫中的達成目標難度降低，將原有的「消滅」塔利班下降成「避免」各國提供其可以組織恐怖攻擊的場所，一方面可以配合撤軍計畫更有說服力，另一方面也可以看出歐巴馬計畫的理想也會迫於事實而進行更務實的修改。在面對國會刪減預算與國內經濟情勢不佳的情況下，如果繼續堅持理想而

發動更多攻勢的，那麼結果可能大不相同，歐巴馬在此次的談話中展現出一些見好就收的情勢。

戰略夥伴關係協議

在美國即將大量撤出軍事部隊的計畫出爐後，歐巴馬希望在阿富汗問題上可以自外交上得到各國的協助，2011年11月與12月分別在土耳其伊斯坦堡與德國波昂召開關於阿富汗未來的大型國際高峰會議，希望結合地區區域的合作來共同解決阿富汗問題，但由於巴基斯坦杯葛11月底北約部隊的一次越境攻擊，而沒有取得主要的共識。

2012年5月1日，歐巴馬在賓拉登死亡即將一周年突然造訪阿富汗，並與阿富汗總統卡賽會面之後，宣布雙方簽訂「美國－阿富汗戰略夥伴關係協議」(The U.S.-Afghanistan Strategic Partnership Agreement)。⁴⁴ 該協議主要內容囊括(一)既有民主的維護與推廣、(二)更進一步的長程戰略安排、(三)強化區域安全與合作、(四)阿富汗國內的社會與經濟發展、(五)強化阿富汗的政府機構與組織、(六)履行的安排與機制等主要層面，將對阿富汗的外交政策更提升了一個層面。在協議中顯示，在2014年美軍正式撤離阿富汗後並不會影響美國甚至國際社會對阿富汗的援助與支持，特別是其中將阿富汗列為美國的「非北約重要盟友」(Major non-NATO ally, MNNA)之一，⁴⁵ 此一地位在全球只有15個國家擁有，也是歐巴馬任內首度指名的國家，將其在美國外交政策中之戰略地位拉抬至與日本、韓國與以色列等國家相同。根據美國駐聯合國代表萊斯所言，此協

⁴⁴ "Fact Sheet: The U.S.-Afghanistan Strategic Partnership Agreement," ed. The White House Office of the Press Secretary (2012), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/01/fact-sheet-us-afghanistan-strategic-partnership-agreement>.

⁴⁵ 在條約中已經提及將阿富汗列為非北約重要盟邦之一，見："Enduring Strategic Partnership Agreement between the United States of America and the Islamic Republic of Afghanistan," ed. The White House Office of the Press Secretary (2012), <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/2012.06.01u.s.-afghanistanspasignedtext.pdf>，但是正式公布要等到2012年7月兩國國會皆完成同意之後，才由國務卿希拉蕊柯林頓在記者會公開公布。見："Hillary Clinton Declares Afghanistan a 'Major Non-Nato Ally' of US," *The Guardian* 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/07/hillary-clinton-afghanistan-us-ally>。

議的簽署主要在確保 2014 年後對阿富汗發展與社會的承諾，美國並不期待在阿富汗建立永久的軍事基地。⁴⁶

「戰略夥伴關係協議」的簽訂，可以視為是歐巴馬在第一個任期內阿富汗外交政策的一個的收尾，除了將美軍的撤出進行成文化的規範來強化其決心之外，也表明並不會因為在阿富汗撤軍之後就如同過去的美國政府一樣任由阿富汗自生自滅。回顧本節之內容，歐巴馬在參議員時期所提出對於阿富汗的外交政策可以分為三個方向，也就是（一）增加軍事上的協助來創造和平的機會。（二）擴大深化北約盟友以及其他國家對阿富汗的支持。（三）提升阿富汗的社會與人民的生活水準，來維持和平。

端視歐巴馬第一個任期的四年中，每一年都有一個標誌性的對阿富汗政策。2009 年所提出的新戰略演說，基本上是承續著過去的三大方向，進行一個全面性的策略研擬，並且提出了任內第一次的增兵要求。在 2010 年，主要是以 2009 年年底在西點軍校的演說作為政策主軸，由於塔利班與蓋達組織的勢力逐漸擴大歐巴馬再次要求增兵，並且首度提出美國將在阿富汗撤軍的構想。作為西點軍校演說的補充，與配合三大方向中的協助阿富汗發展的路線，提出了「阿富汗與巴基斯坦穩定戰略報告」，詳盡的規劃在阿富汗重建與發展上的進程，並且承諾提供大量的資金援助。隨著在阿富汗取得相當程度的戰果之後，在 2011 年中旬，歐巴馬在「在阿富汗的前進之路」中提出撤軍的明確時間，並且承諾 2014 將完全撤出，並把主要政策回到國內經濟中。在 2012 年 5 月，第一任期即將結束前，為了確保阿富汗在 2014 年以後可以得到美國的支援與協助，並且與阿富汗建立一個長久的友好互動，雙方簽訂了「戰略夥伴關係協議」。

在連續的政策下，歐巴馬對阿富汗的外交政策基本上並沒有太大的改變，不像上一節所提到在面對中東和平的談判中，歐巴馬最後還是必須回到以色列本位的政策上。在阿富汗政策上，歐巴馬所抱持的態度在於要將問題徹底解決會比後

⁴⁶ Susan E. Rice, "Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at a Security Council Open Debate on Afghanistan," (U.S. Mission to the United Nations, 2012), <http://usun.state.gov/briefing/statements/194133.htm>.

患無窮來的更為經濟與省力。上一節中提到歐巴馬總體的外交政策中，或多或少都帶有傑佛遜主義的精神在，在阿富汗的外交政策中也是。小布希政府在阿富汗所留下的是一個沒有結束的戰爭與不多不少的駐軍，歐巴馬所可以選擇的路線是放棄在阿富汗的一切活動或者是持續擴大小布希總統所主張的反恐戰線。在阿富汗與伊拉克的選擇中更為明顯，歐巴馬深知對於伊拉克作戰的原因只是在於海珊（Saddam Hussein）政府在大規模毀滅性武器上的不配合。在推翻海珊政權後，美國沒有理由繼續在此消耗國力與精神。但是阿富汗的情況不同，蓋達組織與塔利班在小布希政府的後期再度逐漸壯大，對美國及其盟邦的安全將再度形成挑戰。與其花費更多的經費來阻擋防不勝防的恐怖攻擊，在其根源的阿富汗政策上，尋求治標治本的做法才合乎經濟效益。

第二章中提到米德所主張的傑佛遜主義，固然是希望減少海外的行動與干預，但其背後更重要的精神在於擔心這些海外行動會為美國政府帶來新的敵人，進而發動更多的戰爭，發行更多的國債，而造成憲法所保障的人民權益受到損害。更進一步的說，傑佛遜主義並不是厭惡戰爭，在過去召召天命的大拓展時代，傑佛遜主義者也支持持續的擴張直到太平洋的西岸，他們所厭惡的，是永無止盡的擴張，而不是單純的綏靖主義者。就此來看，歐巴馬在阿富汗的政策，其實是真正符合傑佛遜主義的精神。

配合米德的理論，對照歐巴馬與其他美國總統在阿富汗的外交政策，發現了兩個重要的問題。第一個問題，在米德所提出的四個外交政策傳統學派中，歐巴馬與卡特同樣屬於傑佛遜主義者。應該會具有相似的政策趨向，為何兩者在阿富汗的外交政策上會出現落差與相異？第二個問題則是在於同樣是處於冷戰後，蘇聯不再是考慮阿富汗戰略地位的關鍵，為何相同政黨的柯林頓總統與歐巴馬會形成相異的政策傳統，特別是在對阿富汗外交政策上的南轅北轍？對於這兩個問題，在下一節將從巴柏的觀點著手，針對歐巴馬的阿富汗外交政策與過去這兩位美國總統進行比較，並討論為何會形成不同的差異

第三節 造成歐巴馬在阿富汗政策上差異之個人特質因素

在上一節中的推論可以知道，歐巴馬在阿富汗的外交政策上可以簡單地歸納出三個方向，其目的在於根絕蓋達組織在當地所可以活動的可能，先透過軍事行動來建構和平的可能，再透過發展與援助讓阿富汗可以成為有能力自我保護不受塔利班侵害的國家。以一種傑佛遜主義精神的方式希望透過速戰速決在阿富汗建立長久的友好邦誼。在第三章中本文推導出來美國歷任總統的阿富汗政策，自從艾森豪總統邀請阿富汗加入巴格達條約組織失敗後，一直要到卡特總統時期，由於阿富汗本身政策突然轉向，最後形成蘇聯入侵阿富汗的事實，美國才開始在阿富汗所有行動，長達十年左右的蘇聯－阿富汗戰爭，在雷根總統時期畫下句號，隨之而來的是蘇聯的即將解體，美國與蘇聯共同在阿富汗保證不干涉的情況下，歷經老布希與柯林頓時期放任阿富汗內戰，進而形成塔利班的政權崛起，最後成為恐怖主義的溫床。

而與第二章中米德的分類做連結分析，過去的美國總統之中並不乏像是卡特的傑佛遜主義者或者是如柯林頓一樣同樣為冷戰後民主黨籍的總統，為什麼歐巴馬與過去歷任的總統相較，會在阿富汗的外交政策上出現如此大的轉變？米德外交政策傳統學派的分類主要來自於各總統實際作為的歸納，正如米德本人所言，並不期望建立一個穩定而詳細的國家行為理論，對於各任總統之間為什麼會產生變化，並沒有一個詳盡的說明，在 *Special Providence* 中，米德所提出各種主義的消長，會隨著時間與國際大環境的變化而產生不同，但除了國際局勢不同之外必然還有其他的影響因子。本文的將分析的關鍵放在每個總統時期大體的政策，其中有些總統信賴國家安全顧問，如尼克森。有些總統喜歡自我決策，如老布希。各自皆有不同的決策風格。因此在為了理解各總統間在擬定外交政策上的差異性，嘗試使用外交決策分析中偏向政治心理學的方法來協助米德理論上的不足。

利用政治心理學來解釋外交決策大約是從 1950 年代開始成形，1965 年史布勞特夫婦（Harold and Margaret Sprout）在其著作 *The Ecological Perspective on Human Affairs* 中提出在制定外交政策中，心理環境（psychological milieu）的研

究比起行動環境（operational milieu）更為重要，從決策的過程中來看，重要的是決策者如何感受與看待周遭的環境，而不是這個環境本身是什麼。⁴⁷ 在史布勞特夫婦之後，赫嫚（Margaret G. Hermann）開始針對領導人的性格做出研究，在赫嫚的論點中，特定的外在環境限制，即：（一）領導人被迫定義或解讀一個情境、（二）領導人參與決策過程、（三）具有寬廣的決策自由的情況下，國家領導人的世界觀與政治風格將會影響一個國家的外交政策。⁴⁸ 然而其中會造成外交政策制訂中最關鍵是來自於領導人的：信仰（beliefs），代表領導人對世界的基本假設；動機（motives），欲求驅使決策者做出決定，如欲完成決策的需求；決策風格（decision style），代表領導人偏好的決策方式與最後一項處世風格（interpersonal style），意指為領導人如何處理其與其他政策制定者間的關係。⁴⁹ 2001年赫嫚在“Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals”一文中將領導人在面對外在約束的反應、資訊的開放程度與在動機上是重視問題還是重視互相關係進行領導風格的分析。

赫嫚的研究提供了一個明確的分類來研究領導人的領導風格，但是其觀點主要聚焦於世界各國廣泛的領導人，對本文之研究來說過度深入之研究反而會有失焦的疑慮。除了赫嫚之外，已故的學者巴柏則提供了一個相對簡單的分析模型來分析過去歷代美國總統的個人特質與外交政策的關聯性。巴柏在其研究美國總統個人特質的代表作*The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*中先指出他的研究並總統個人特質的決定論，所要表達的是說明總統決策時，個人特質會影響傳統決策研究上「理性選擇」的結果。⁵⁰

⁴⁷ Harold Sprout and Margaret Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs, with Special Reference to International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1966), 118.

⁴⁸ Margaret G. Hermann, "Effect of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy," in *Why Nations Act: The Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, ed. Maurice A. East, Stephen A. Salmore, and Charles F. Hermann (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1978), 55.

⁴⁹ *Ibid.*, 59-61.

⁵⁰ James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (New Jersey: Prentice Hall, 1992), 4.

巴柏的看法中，總統的「個人特質」(personality)決定於他的「風格」(style)、「世界觀」(world view)與「個性」三者，其中風格是最顯而易見的，指的是總統在展現其言詞、人際關係與其所完成工作所習慣的方法。世界觀則與總統主要與政治相關的信仰所組成，包含其對於社會中因果關係、人性、道德衝突中的觀感。個性則是總統面對人生的傾向與態度。總統的個性會與他所面對的政治處境 (political situation) 互相共鳴，這種政治處境由公眾或壓力團體、國會裡的政黨平衡，最高法院的推力等所共同設定，個性將決定總統如何面對。同時除了政治處境之外，另一個外在的因素在於民眾期待的氛圍 (climate of expectations)，這種期待的氛圍可以分為三種，第一種情況是民眾對於總統相當的放心，樂觀的認為總統將照顧好他的人民。第二種則是希望總統有所行動或進展，認為總統有責任去領導這個國家做些什麼事。最後一種則是對合法性的期待，認為總統必須在正確的方向上使用正確的方法，特別是帶有一種道德上的合法性。民眾期待的氛圍是會隨著時間演進所變化，在戰爭時期、和平時期都會有不同的變化。⁵¹

巴柏認為個性是主要提供總統政策推力與大方向的因素，但不是絕對，因為也有可能會是世界觀與風格的影響。因此在判斷總統個性上，巴柏選擇「主動－被動」與「正面－負面」兩個要素來評判，形成一個 2 乘 2 的方格矩陣。主動與被動是指總統在他的工作上所花費的精神與時間，如詹森總統常常工作到日落後很長一段時間，但柯立芝總統 (John Calvin Coolidge) 則喜歡睡上 11 個小時，這種情況就會決定他們在「主動－被動」的軸線上的位置。「正面－負面」的軸線則是總統如何感受他們自己的作為，換句話說，他們如何看待自己的總統的權責，是正向的享受，還是負面的悲觀。為什麼只採用這兩種簡單的面向來分析，巴柏表示這兩個軸線，正好是可以代表的每個總統如何面對人生的重要特徵，相較於其他更為複雜，但是如何取舍都會有偏頗的情況下，這兩個軸線反而可以簡單的讓我們去了解全貌。⁵²

⁵¹ Ibid., 5-6.

⁵² Ibid., 8.

巴柏的書完成於 1978 年尼克森政府時期，但隨著每一次的總統上任，巴柏都有所增編，到了 1992 年的第四版中，巴柏完成了 20 世紀以來自塔虎脫總統一直到老布希總統的分析，由於本文重心不在巴柏分析各自的總統的過程，因此將其書中與本文相關的總統所劃分的結果表列如下。

表 七：總統個性分析表

	正面 (Positive)	負面 (Negative)
主動 (Active)	杜魯門 甘迺迪 福特 卡特 老布希	詹森 尼克森
被動 (Passive)	雷根	艾森豪

資料來源：作者整理自 James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (New Jersey: Prentice Hall, 1992)。

在巴柏的分析中，這四種類型的總統分別會有下列特性：

- (一) 主動－正面：此類型的總統非常主動並且享受總統的工作，具有相對高的自我尊重並且與周遭環境有相對成功的關係，善用自己的風格來適應。並且是自己會隨著時間發展到相對清楚的個人目標，將自己帶向自己所想或者是自己尚未到達的形象。由於這一類的總統總是希望能達到目標與結果，重點在於他們是否可以合理掌握，並且在經過頭腦思考後才行動，不然很有可能陷入執行一堆不合理政策的麻煩之中。
- (二) 主動－負面：這一類的總統通常付出非常多的努力，但是對於這些努力的情緒是相對低落的，就像是有強迫症一般，他們嘗試去為了彌補什麼或者是自焦慮中逃離而認真工作，顯得具有野心並

且尋求權力。容易將環境導向具有侵略性，而他們向來無法管理自己的侵略性。這類型的總統在政治系統內灌注了能量，但是是一種被扭曲的能量。

(三) 被動－正面：此類型總統的人生是比較偏好情感的，相對於個人武斷的結果，他們更傾向於平和與合作。但是他們常常會在膚淺的樂觀與自己過低的自我尊重中矛盾。正面的態度有助於弭平爭論並且帶來鼓舞，故常常有助於軟化政治上的惡劣情勢，但他們的依賴性與脆弱性也會造成政治上的失落。

(四) 被動－負面：這類型的總統並不喜歡扮演政治性的角色，同時他們認為政治上的自尊根本是不必要的，因此他們也沒有特別去維護。他們認為自己會成為總統是因為他必須去做的，通常缺乏去扮演好一個良好政治領袖的經驗與彈性。這類總統傾向在爭議與不確定的政治議題中逃脫，他們堅守合宜的方式與權利，避免受到少數政客的汙染。

巴柏的書中並沒有對歐巴馬進行研究，但簡單根據本文之前對歐巴馬的分析，似乎可以得出歐巴馬的總統個性應該是屬於「主動－正面」的，曾在 1970 年擔任尼克森政府白宮法律顧問的狄恩（John Dean）在 2008 年歐巴馬贏得總統選舉後，發表了一篇用巴柏的理論來分析歐巴馬總統個性的文章。⁵³ 狄恩透過歐巴馬的兩本著作 *Dreams from My Father: A Story of Race and Inheritance* 與 *The Audacity of Hope* 開始著手，以巴柏的研究方法論證出，歐巴馬屬於「主動－正面」的個性。巴柏的研究主要是針對各總統的個性去分析他們在外交政策或外交事務中的態度與結果，或許可以用來解釋在上一節末尾所提出的問題，為什麼歐巴馬在阿富汗的外交政策會顯如此不同，特別是同黨籍的也是同樣外交政策傳統學派

⁵³ John W. Dean, "Predicting the Nature of Obama's Presidency," <http://writ.news.findlaw.com/dean/20081114.html>.

的卡特總統，以及在類似的國際局勢下，同黨籍的柯林頓總統，他們的對阿富汗的外交政策與歐巴馬產生差別，以下將分別討論。

與卡特時期之比較

回顧卡特政府時期對阿富汗之外交政策，1978 年阿富汗共和國的達烏德遭到國內親蘇份子政變暗殺，蘇聯所扶植的阿富汗人民民主黨在阿富汗建立了阿富汗民主共和國，對於此一事件卡特政府並沒有在國際間表示任何意見，可以視為美國在此時其實是默認阿富汗屬於蘇聯的勢力範圍。事實上，在第三章的分析中可以知道，自艾森豪總統開始，就已經把阿富汗視為潛在的敵人，因此卡特政府會有此政策並不意外。一年後，阿富汗民主共和國中再度發生政變，態度轉向親美的總書記阿敏遭到蘇聯的指示推翻，此時卡特政府的態度突然有 180 度的變化，開始公開譴責蘇聯的入侵舉動，並且開始透過巴基斯坦提供阿富汗游擊隊支援，協助其對抗蘇聯，但由於並無明顯可見的成果，最後被視為是失敗的政策。簡單而言，從原本的不干預轉變為擴大干預，是卡特政府在面對阿富汗的外交政策。

根據米德分析中，卡特總統屬於傑佛遜主義，希望可以盡可能地減少美國在其他國家的承諾，避免擴大在海外的衝突。在本文的分析中，歐巴馬一樣屬於傑佛遜主義，特別在處理阿富汗外交政策上，更可以明顯看出傑佛遜主義背後在維護國內民眾的權益與安全下，節制不必要同時可能樹敵的海外行動。同樣是傑佛遜主義，造成其差異點為何？其中一個基本因素當然是因為國際環境的差異所造成，卡特政府時期，冷戰還在繼續，阿富汗處於美蘇之間接近緩衝地帶的國家，然而到了歐巴馬政府時期，蘇聯已經解體，並且在阿富汗問題中，並沒有其他區域的強權介入。然而單討論國際環境的差異可能不足以作出全盤性的解釋。

透過巴柏與狄恩的分析可以發現，卡特與歐巴馬個性上同樣屬於「主動－正向」的總統，這一類型總統的特色在於他們在總統的身分上有高度熱忱與努力，兩者同樣有野心可以達自我設定的目標或形象。巴柏在 *The Presidential Character* 寫到，卡特在「主動－正向」這類型的總統中是屬於比較特別的，他比其他此類

型總統追求達成更多目標，但是在他的行事風格上卻不足以適應外在環境的變化，⁵⁴ 在伊朗革命事件中，卡特政府遭受到外交挫敗，然而「主動—正向」的性格讓卡特急於在下一個外交場合中取得成果，這也許就是歐巴馬與卡特在阿富汗政策上展現出截然不同面貌之故，也可以解釋米德在 “The Carter Syndrome” 中提到，卡特的傑佛遜主義受到當時國內威爾遜主義與傑克遜主義的矛盾，使得卡特外交政策的失敗，但為何歐巴馬沒有同樣遭遇的原因。

卡特與歐巴馬兩人的政策在許多場合都被拿來比較，在 2012 年的大選中，共和黨陣營將歐巴馬與共和黨的競爭者羅姆尼比喻為卡特與雷根。⁵⁵ 而事實上比較兩人的外交政策，其實有許多巧合之處。整體外交政策上面，卡特希望可以與長久以來對峙的蘇聯展開和解；歐巴馬則希望與在小布希政府時期互相敵視的伊斯蘭世界進行和解。在中東和平方面，卡特曾經透過要求以色列歸還西奈半島達成與埃及停火的大衛營協議（Camp David Accords）；歐巴馬也要求以色列停止屯墾區的擴建希望建立中東和平。在防止核擴散中，卡特與蘇聯達成了第二次戰略武器限制談判（SALT II）；歐巴馬則與俄羅斯完成了新削減戰略武器條約（New START），卡特與歐巴馬同樣在阿富汗遇到了政策問題，而伊朗也是兩人共同感到頭痛的國家。卡特在伊朗人質事件的軍事行動中進行了政治豪賭；歐巴馬則在西點軍校的演說中，同樣進行了政治豪賭。

其實卡特遇到威爾遜主義與傑克遜主義所造成的問題，歐巴馬也有遇到，卡特在以色列問題上取得的成功相對的是歐巴馬支持巴勒斯坦的失敗，而歐巴馬在阿富汗有規畫的全盤計畫則襯托出卡特在此地猶豫不決。就此看來，米德的外交政策傳統學派分類，依然有其一定說服力，只是當個別的政策比較中，可能會失其焦點，需要配合如巴柏之類的微觀分析來輔助。

⁵⁴ Barber, *The Presidential Character*, 397.

⁵⁵ Scott Shane, "Romney Team Tries Hanging a Jimmy Carter Label on Obama," *The New York Times* 2012, http://www.nytimes.com/2012/09/29/us/politics/romney-compares-obama-presidency-to-carters.html?pagewanted=all&_r=0.

與柯林頓時期之比較

相較於卡特，柯林頓政府時的阿富汗政策可以說是相當的簡單，在其八年的任期中，先後發生了阿富汗內戰與塔利班崛起等事件，但是柯林頓政府對於阿富汗基本上就是沒有任何政策可言。2008 年歐巴馬當選總統，面對小布希在阿富汗停止了戰鬥行為但沒有終止戰爭，歐巴馬可以選擇與柯林頓相同的方式，選擇撤軍並且置之不顧，乍看之下可能更符合其傑佛遜主義。為何同樣在冷戰之後，同樣為民主黨籍的總統，相距 8 年，而外交團隊有所重疊的情況下，會有這麼大的轉變，更或者說民主黨的總統如何在 8 年之間從威爾遜主義與漢米爾頓主義轉向為傑佛遜主義，但是對於阿富汗的外交政策從沒有轉變為宏觀的長期政策？

在米德的解釋中，在 1990 年代，隨著蘇聯解體，美國開始擴張在世界的影響力，政府內的漢米爾頓主義與威爾遜主義達成了同盟，到了柯林頓政府時期，由於逐漸興起的環境保護政策、世界貿易組織體系與為了對人權迫害所進行的貿易制裁中，雙方的矛盾越來越重，隨著南斯拉夫事件與智利軍事強人皮諾契事件中的態度，讓漢米爾頓主義與威爾遜主義互不信任，造成兩者聯盟的瓦解。米德的解釋偏向於國際情勢變化所導致的結果，但是同樣無法解釋造成柯林頓與歐巴馬其代表的主義與在阿富汗政策的差距，配合巴柏的分析，可以得到一些有趣的結果。

柯林頓同樣沒有被巴柏寫入書中的分析，但是可以透過其架構來大概分析其種類。如果單純按照「主動－被動」、「正面－反面」的分類來看，柯林頓一定是屬於「主動－正面」的類型，在 *American Foreign Policy: Pattern and Process* 提到柯林頓在外交上相當有自信，並且對於政府與外交活動相當在意，足以作為該種類的代表，⁵⁶ 但是隨著柯林頓的任期結束，種種研究的出爐顯示柯林頓在外交政策上並不是那麼主動，布里辛斯基對其的批判尤其為深，布氏認為柯林頓只是把外交政策當成是國內政策的延續，包含其第一任期中的外交團隊都是以國內

⁵⁶ Eugene R. Wittkopf, Christopher M. Jones, and Jr. Charles W. Kegley, *American Foreign Policy: Pattern and Process* (California: Wadsworth Publishing, 2007), 497.

的自由派為主，沒有實際戰略策畫經驗，也導致該期間，柯林頓的外交沒有明顯的主軸。到了第二任期換上了支持北約擴張的歐布萊特（Madeleine Korbel Albright）才開始將外交戰略中心移往歐洲。⁵⁷ 布氏進一步形容柯林頓在國安會議的開會中所扮演的角色並不是一個會議的主導者，反而像是一個與談人。而國安會議的氣氛就像是一個喝咖啡談天的聚會，沒有一定程序與計畫。⁵⁸ 而除了布里辛斯基之外，像是雷文（Jerome D. Levin）的作品*The Clinton Syndrome*中也指稱柯林頓的低自我尊重（low self-esteem）以及在政治生涯中欠缺誠信等人格上的問題。⁵⁹ 顯示相較於「主動－正面」的分類，柯林頓反而更接近「被動－正面」的類型。如同巴柏所分析的，「被動－正面」的總統在外交政策上的依賴性較強，符合布里辛斯基的說法，同時這類的總統具有相當樂觀的精神，不喜歡個人武斷的決策，更偏好合作與祥和的氣氛。

透過這個結果，可以發現歐巴馬與柯林頓除了在米德的分類上屬於不同的類型外，在巴柏所提出來總統個性分析中，兩人也呈現不同的面貌，相對於柯林頓「被動－正面」的類型，歐巴馬所持「主動－正面」會有更高的自我期許，希望在可以達成諸多成就與目標，加上歐巴馬所遭遇的阿富汗問題，其實柯林頓政府也擺脫不了責任的情況下，總統個人個性的驅使讓其會希望在這阿富汗這個問題上有所作為是可以理解的。由於柯林頓的外交政策以內政延伸，到了後期又以歐洲的地緣政治為主，屬於「被動－正面」個性，讓其沒有遭遇問題就不會主動去解決也就可以解釋，歐巴馬與柯林頓兩者之間的差距究竟從何而來。

⁵⁷ Brzezinski 著，*美國的危機與轉機*，頁 98～100。

⁵⁸ Brzezinski 著，*美國的危機與轉機*，頁 101。

⁵⁹ Jerome D. Levin, in *The Clinton Syndrome: The President and the Self-Destructive Nature of Sexual Addiction* (California: Prima Lifestyles, 1998).

小結

本章主要在於探討歐巴馬在阿富汗的外交政策，並且分析其在米德所提出的美國外交政策傳統學說中的分類，造成歐巴馬在阿富汗外交政策與過去政府的承續或變化。為了在分析上能有全盤的視野，在第一節中，先就歐巴馬第一個任期中的整體外交政策做一個全面性的蓋覽。總體而言，歐巴馬的外交政策基本上以他在就職演說中的願景與精神作為藍本，希望可以修正過去美國政府外交政策上的缺失，在謙遜、維持與伊斯蘭世界良好關係與多邊協商機制中重新讓美國領導全球面對諸多問題。在各區域的外交政策中，可以發現歐巴馬的外交政策或多或少都具有米德所提出傑佛遜主義的傳統。而在其上任後的官員任命上，可以看到得出來阿富汗與中東和平問題是其首要的兩個關鍵，但是在中東和平問題上，歐巴馬並不能達成簽署和平條約的目標，而且還被迫政策轉向。中國與亞太政策則是歐巴馬比較複雜的政策，在實踐上，透過重返亞洲是提升美國在亞太地區的多邊參與機制和加強盟邦關係。同時希望中國能夠作為非區域的角色來負擔全球建制的負擔。

至於歐巴馬的阿富汗外交政策，原則上都以 2007 年在 *Foreign Affair* 中投書文章所提出的三大方向作為主軸。在第一任的四年任期中，幾乎每一年都有一個標誌性的對阿富汗政策。總體來說，歐巴馬對阿富汗的外交政策基本上並沒有太大的改變，蓋達組織再度逐漸壯大，對美國及其盟邦的安全將再度形成挑戰。與其花費更多的經費來阻擋防不勝防的恐怖攻擊，在其根源的阿富汗政策上，尋求治標治本的做法才合乎米德所主張的傑佛遜主義經濟效益。在傑佛遜主義的精神下，可以將歐巴馬在阿富汗的外交政策整理為「透過軍事行動、民間發展與外交支援來徹底解決阿富汗問題，以避免未來更大的安全風險與經濟負擔。」

在整理出來歐巴馬在阿富汗的外交政策後，第三節中，本文試圖將歐巴馬的外交政策與過去美國總統進行比較，特別是針對屬於同一個政黨也同樣是傑佛遜主義的總統卡特與同樣屬於冷戰後的民主黨總統柯林頓進行比較。然而米德所提

出來的架構中，唯一影響四個外交政策傳統學說的變因只有國際局勢，因此為了彌補米德理論的不足，帶入政治心理學對於總統外交政策的研究，在簡單分析後，選擇巴柏的理論分析，最後得出卡特其實與歐巴馬相近，但是在整體戰略的影響下，各自有所差異。而柯林頓則是在總統的個性上與歐巴馬不同，進而在米德外交政策傳統學說下，會形成截然不同的結果。





第五章 結論

本章共分為三節。第一節「歐巴馬對阿富汗外交政策與『歐巴馬主義』」，主要在與歸納與回顧本文的研究發現。根據本文研究過程，先探討影響美國外交政策的意識形態，進而切入米德所提出的外交政策傳統學說，建立起本文的架構。其次透過美國自二次大戰以後歷屆總統對於阿富汗的外交政策與歷史為縱軸，再根據歐巴馬整體的外交政策為橫軸，整理出歐巴馬對阿富汗的外交政策有什麼承續或不同之處。最後就過去總統中與其特徵較為接近的卡特與柯林頓與歐巴馬對阿富汗的外交政策進行比較，並且引入巴柏所提出的美國總統個性分析，找出歐巴馬對阿富汗外交政策的特殊之處，試圖歸納出所謂的「歐巴馬主義」。第二節為「對米德理論之回應與再檢視」，本文主要根據米德所提出的美國外交政策傳統學說進行分析，然而在分析的進行中，發現米德的理論在特殊政策的比較與學說之間的變化較為薄弱。由於米德的理論在學說的變化上注重在外在環境的變動，對於內在因素較無著墨，因此本文必須在最後引入巴柏的理論作為輔助。透過對米德理論的缺失與遺憾進行回應，希望可以增加米德架構的說服力，提供未來在美國總統外交政策研究上更有力的工具。第三節為「研究限制與研究展望」，為本研究上所遭遇到的困難與提出對未來研究之展望。

第一節 歐巴馬對阿富汗外交政策與「歐巴馬主義」

回顧本文的研究目的，在於希望透過米德所提出的美國外交政策傳統學說來研究歐巴馬對阿富汗的外交政策，在與過去美國總統對阿富汗問題的處理上，希望可以找出相同或者是相異之處，進而推估尚未成形的「歐巴馬主義」。本文的研究過程大體上可以歸納為問題意識中的四個問題，分別是（一）過去美國總統對於阿富汗的外交各自為那一種外交政策傳統學派？（二）歐巴馬對阿富汗的外

交政策是什麼？（三）在美國外交政策中是傳承還是革新？（四）是否可以歸納出所謂的「歐巴馬主義」？以下將分別敘述。

過去美國總統對於阿富汗的外交政策：米德觀點

首先要說明的是為什麼本文要使用米德的外交政策傳統學派。美國的外交政策，向來有其與眾不同之處，外交最早的由來是來自於貴族間的交流，但是美國與其他大部分國家不同的是，美國並沒有經歷過君主政治或是專制體制，美國的外交政策不是為了國家而出現，正確地來說，美國反而是一個由外交政策所催生的國家。因此傳統用來評估國家外交政策的現實主義與理想主義對於美國來說，過於簡陋而且不夠全面。米德認為外交政策在美國政治中至關重要，長期以來外交政策決定了美國的選舉與政治型態，並與美國的經濟成長息息相關。

透過歷史的分析與研究，米德將美國外交政策分為四個傳統學派，分別是代表商業利益的漢米爾頓主義、發揚美國價值觀的威爾遜主義、主張安分守己的傑佛遜主義與象徵美國民族精神的傑克遜主義。米德所建立這四個學派可以清楚的劃分美國外交政策的內涵，在不同主義的互相結合下，可以解釋各種外交政策背後所代表的國家利益，作為本文的分析架構，其實是相當符合的。

在決定了分析框架後，在第三章中，配合美國與阿富汗的歷史變動，分析每個總統的在阿富汗的外交政策與米德所做出的分類中相互結合來看。其所得到的結果，在二戰後自杜魯門總統開始到小布希總統的 11 位總統中，除了卡特總統屬於傑佛遜主義以外，其他的總統都是由漢米爾頓主義、威爾遜主義以及傑克遜主義所組成，然而對阿富汗的外交政策的部分，很驚人的發現，過去美國對阿富汗的外交政策並沒有特別的關注。除了艾森豪總統曾經希望阿富汗能加入到美國所設計的巴格達條約組織中，剩下的就是在蘇聯入侵阿富汗時，所決定透過巴基斯坦協助阿富汗的卡特與雷根。在蘇聯撤出阿富汗之後，美國又回到過去忽視阿富汗的外交政策，直到 911 事件爆發，小布希出兵阿富汗，才又讓阿富汗成為美國外交政策的一部分。然而在小布希傑克遜主義的外交政策下，推翻塔利班之後，

隨即將兵力移往伊拉克，將阿富汗陷入停止戰鬥行為，但是沒有終止戰爭的尷尬狀態。

歐巴馬對阿富汗的外交政策是什麼？

在處理完過去歷任總統的阿富汗外交政策與米德架構的關聯性之後，本文開始處理歐巴馬對阿富汗的外交政策。由於米德並沒有針對歐巴馬的外交政策進行分析，因此在特別就歐巴馬在阿富汗的外交政策分析之前，本文先就歐巴馬外交政策的整體做出概括性的探討，在分別就戰爭與反恐、中東和平、阿拉伯之春、流氓國家處理、中國與亞洲態度與軟性議題等六大主要議題進行討論。最後得到結論，歐巴馬的外交政策總體而言都與其在就職演說中所傳達的外交政策核心一致，主要為與伊斯蘭世界建立互信、透過多邊協商取代單邊主義以及讓美國以「朋友」的身分，「謙遜」的領導世界，整體來說具有傑佛遜主義的特徵。

透過整體外交政策的概觀，聚焦到歐巴馬對阿富汗的外交政策，可以發現，阿富汗在歐巴馬外交政策中是相當重要的一環，早在其擔任參議員期間就已經擬定解決阿富汗問題的三大方向，分別是（一）增加軍事上的協助來創造和平的機會。（二）擴大深化北約盟友以及其他國家對阿富汗的支持。（三）提升阿富汗的社會與人民的生活水準，來維持和平。三個方向乍看之下似乎與傑佛遜主義互相違背，但是根據歐巴馬歷年的主要政策與談話中可以發現，歐巴馬在阿富汗的承諾與擴大行動，並不是為了商業利益、美國價值的傳播或者是整體戰略的擴張，而是希望從根本去解決阿富汗的問題，進而減少未來安全上的風險與戰爭的資金支出。就此來看，其實是合乎傑佛遜主義背後的精神的。

傳承或革新？

得出歐巴馬在阿富汗的外交政策與其在米德所提出外交政策傳統學說中的分類後，結合第一個問題所得到的答案進行比較。可以發現，相較於過去歷任總統的外交政策，歐巴馬可以說是唯一一個在阿富汗提出有計畫的長遠政策，可以

說是美國外交政策上的一大革新，但是就另一個層面來看，其背後所代表的傑佛遜主義精神，某種程度上也是可以算是一種傳承。然而透過比較之後發現了兩個重大的問題。其一在於為什麼同樣身為傑佛遜主義者的卡特總統會與歐巴馬在阿富汗的外交政策上出現差距。其二在於同樣是處於冷戰以後，為什麼同樣是民主黨籍的總統，身為威爾遜主義與漢米爾頓主義的柯林頓相對不作為，而身為傑佛遜主義的歐巴馬卻提出長遠的計畫與承諾？

會出現這兩個問題的原因來自於米德理論的缺陷與不足之處，也就是下一節要討論的重點。簡單來說，米德所提出來的架構屬於宏觀性質的，因此在微觀的層面，會造成解釋上的問題，此外，米德強調的是外交政策出爐的外部因素，也就是來自於國際情勢、國內民情與政治情勢。為了解決這個問題，本文選擇巴柏分析美國總統個性與外交政策的理論來做為補強。最後得到了兩個結論，卡特與歐巴馬同樣屬於「主動－正面」的總統，但是卡特在此方面的個性過於強大，造成其想要完成的成就太多，同時卡特的領導風格並不足以支持他的野心，最後導致在阿富汗外交政策失敗的結果。柯林頓在經過其他學者的批判之後，認定其應該為「被動－正面」個性的總統，將外交政策視為是國內政策的延伸，同時仰賴於他決策幕僚的取向，在此情況下形成了在阿富汗不作為的結果。

是否可以歸納出所謂的「歐巴馬主義」？

這個問題為本文最後額外的目的，歐巴馬對阿富汗的外交政策在過去美國總統的外交上具有突破性的成果，同時背後所隱含的是外交政策傳統中的傑佛遜主義，在歐巴馬整體的外交政策中又具有相當的地位。那麼是否可以將其視為是「歐巴馬主義」的核心？在歐巴馬的第一個任期四年之中，關於「歐巴馬主義」具有多種說法，並無定論，主要原因在與過去美國總統的主義（Doctrine）其條件並沒有一個標準，如卡特奉行人權外交，但是卡特主義卻是在於威嚇蘇聯不得進犯波斯灣地區的聲明。雖然冷戰以後學界開始以總統的總體戰略作為主義定義的要

點，但是所謂的老布希主義、柯林頓主義、小布希主義已經不再像過去總統的主義一樣是一個可以簡單表達且理解的概念。

經過第三章與第四章的分析後，可以看出歐巴馬整體的外交政策具有相當明顯傑佛遜主義的特質，透過與伊斯蘭國家的關係重建來減少不必要的海外開支，並且在海外承諾上採行多邊機制來降低負擔，減少美國對中東地區的能源依賴等等。而本文所聚焦的對阿富汗政策則在傑佛遜主義中更具有歐巴馬個人的特色，在對阿富汗的外交政策中，歐巴馬並不是單純的教條主義，只求快速的撤離阿富汗的泥淖，一如 1990 年代美國在蘇聯撤出阿富汗後的作為一樣。歐巴馬重視外交政策的成本效益，因此在阿富汗政策上，強調先大規模參與以求徹底解決區域問題並降低未來風險與支出的務實風格，在冷戰結束美國成為世界單一強權後，實屬少見。而就米德所提出的傑佛遜主義而言，也是一種實踐上的提升，擺脫了過去卡特政府時傑佛遜主義所帶給美國國民一種懦弱的觀感。總結而言，根據本文之研究，在米德提出的分析架構中，傑佛遜主義下，歐巴馬的外交政策傾向國際共同責任來取代雙邊承諾、並且在最經濟的方法下尋求減少國家不必要支出的政策；在巴柏的理論中，補充了歐巴馬在外交政策上具有追求成就與目標的心理特質。似乎可以勾勒出「歐巴馬主義」的大致樣貌，而更進一步檢視在阿富汗外交政策，特別具有其代表意義，展現出「短期對阿富汗擴大介入與尋求國際參與，以追求長期上在阿富汗建立堅定的盟邦，達到徹底解決恐怖主義為美國所帶來的風險與支出」的政策風格。

隨著 2012 年的總統選舉勝選，歐巴馬接下來四年將會有更多的問題要面對，在阿富汗政策的方面，是否可以如歐巴馬的長期計畫所預期，也值得繼續研究。客觀而言，本文所提出來的觀點也許並不一定是歐巴馬八年任期最後的結果，但對日後研究「歐巴馬主義」的研究人員來說，仍不失為一個可行的出發點與基礎。

第二節 對米德理論之回應與再檢視

米德四種美國外交政策傳統學派的理論建立於 2002 年，至今已滿十年，在學界雖然有其名氣在，但是實際拿來運用的成果較少。根據米德自己的說法，他並不想透過文獻與其他資料來證明這些學派曾經出現在美國歷史上的外交政策中，也不想建立一種可以用來穩定而詳細的進行案例研究的外交關係理論。然而透過本文的研究後發現，其實在宏觀的層面來說，米德的架構具有相當的解釋性。其中一個主要的原因來自於米德理論是由過去的歷史中每一個總統的各種政策中所歸納出來的。另外一個原因在於米德所提出的四個學派，可以很清楚的來釐清美國外交政策其背後所隱藏的國家利益。這個部分是過去其他研究美國外交政策的學者所不足的地方。

在米德的理論中，四個學派並不會單獨出現或者是有其中一種消失在某一任的總統外交政策中，這個概念可以很好的來解釋美國外交政策中，政策慣性的存在，然而也因為這個特色，讓米德的理論在實際使用上具有一定的難度。此外米德的理論缺乏決定性的區隔，米德提供了各學說的特徵，但卻缺少了辨識上絕對的關鍵，本文在進行歐巴馬外交政策的整體概觀時，就親自感受到了分辨各個政策學派上的不易。其次，米德的理論在操作上會出現的問題在於如何判斷這是總統的外交政策？還是幕僚？還是其他高階官員？由於四個學派並不會消失，但是總統卻有其主張的學派主義，在許多資料沒有公開的情況下，光依賴文字上的判斷，也許會有實質上的誤差。

本文在使用米德理論的過程中所遭遇的另一個問題是在於解釋學派變化的能力，根據米德自己的說法，學派的組合與變化決定於美國社會與國際社會的變化，但是欠缺了每個總統本身的內在變因，無法解釋為何不同的總統會產生採用不同的學派。或者是發生像本研究中，卡特與歐巴馬同樣屬於傑佛遜主義，所遭遇到的問題與在阿富汗外交政策上採行的取向卻大不相同。本文在最後選擇用巴柏的理論來補強，在某種程度上是可以增加米德理論的解釋力。

即便有許多的問題，米德所提出來的美國外交政策傳統學派仍然不失為一個分析美國外交政策，特別是美國總統外交政策的一個優良的工具。綜合前文的述說，未來在從事使用米德外交政策傳統學派作為研究工具時，可以考慮強化與補強的方向有：（一）強化外交政策微觀中，各個學派運作的方式與過程。（二）作為學派的分野，訂立出更具絕對性的條件與特徵。（三）在學派的變化與取捨中，增加決策者的內在因素分析。透過這些方面的加強，勢必能讓米德所提出來的理論，在學術領域上更具有其使用的價值。

第三節 研究限制與展望

本文研究之主題為歐巴馬對阿富汗外交政策與美國外交政策傳統學說之關聯性，誠然此兩個主題在國內沒有太多的資料可供參考，因此在分析上只能多方參考英文文獻，以取得足夠的文獻資料。此外本文主要的研究方法是以文獻的整理，加上理論上的規範進行套用與分析，在判斷與論說上，必定會產生主觀的概念與先入為主的想法。未來如何在研究上能夠達到盡可能的中立，來增加研究的學術價值與說服力，將是日後必須克服的一大難題。此外，本文關注在外交政策的形成與走向，然而實際上參與決策之人甚少，決策途中大部分的事實也被限制在國家機密之中，而一般人難以窺見，面對第一手資料的稀缺，如何在資料收集上能夠盡可能的完善，也是日後必須加強的地方。

本文就歐巴馬總統第一個任期中的阿富汗政策進行研究與討論，同時對於第一個任期之中整體外交政策的走向與變化進行一個概括式的分析。然而歐巴馬在 2012 年的選舉中成功連任，未來四年的外交政策仍有很大的研究空間，特別是在對阿富汗的外交政策上，2014 年撤軍移交的底線已經不遠，屆時歐巴馬政府將會如何處理與阿富汗外交關係。而阿富汗是否真的能在 2014 年達成歐巴馬所期望的，足以自我防衛的國家，目前還仍是未知數。在決策分析的層面上，除了總統個人的因素之外，其他幕僚所造成的影響也是未來研究者可以著墨的地方。



參考文獻

中文文獻

專書

周煦，**後冷戰時期美國對南亞各國政策之研究(1)(1989-1995)**，行政院國家科學委員會專題研究成果報告摘要，2000年，11月。

高德源譯，Zbigniew Brzezinski 著，**美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向**（台北：左岸文化，2008年）。

陳義彥等譯，David Marsh, Gerry Stoker 等著，**政治學方法論與研究途徑**（台北：韋伯出版社，2007）。

期刊

吳玉山，「仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義」，**政治科學論叢**，第17期（2002年），頁1-32。

宋學文，「層次分析對國際關係研究的重要性及模型建構」，**問題與研究**，第47卷，第4期（民國97年12月），頁167-199。

英文文獻

Book (43)

Bacevich, Andrew. *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. Cambridge MA: Harvard University Press, 2002.

Bailey, Thomas A. *A Diplomatic History of the American People*. New York: Appleton Century Crofts, Inc., 1950.

Barber, James David. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. New Jersey: Prentice Hall,, 1992.

Barrett, Roby C. *The Greater Middle East and the Cold War*. New York: I.B.TAURIS, 2007.

Borer, Douglas A. *Superpowers Defeated: Vietnam and Afghanistan Compared*. New York: Routledge, 1999.

Brzezinski, Zbigniew. *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest*. Washington D.C.: Atlantic Monthly, 1986.

———. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*. New York: Farrar, Strauss, Giroux, 1983.

- Clinton, Bill. *Nation Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washionton DC.: The White House, 1994.
- Cordovez, Diego, and Selig Harrison. *Out of Afghanistan: The inside Story of the Soviet Withdrawal*. New York: Oxford University Press, 1995.
- Dobrynin, Anatoly. *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*. New York: Times Books/Random House, 1995.
- George, Alexander L., and Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA.: MIT Press, 2005.
- Gregorian, Vartan. *The Emergence of Modern Afghanistan: Politics of Reform and Modernization, 1880-1946*. CA: Stanford University Press, 1969.
- Hilali, A.Z. *US-Pakistan Relationship: Soviet Invasion of Afghanistan*. Farnham UK: Ashgate Pub, 2005.
- Hofstadter, Richard. *The American Political Tradition and the Men Who Made It*. New York: Vintage, 1989.
- Hunt, Michael H. *Ideology and U.S. Foreign Policy*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1987.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Indyk, Martin S., Kenneth G. Lieberthal, and Michael E. O'Hanlon. *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012.
- Kagan, Robert. *Dangerous Nation: America's Place in the World from Its Earliest Days to the Dawn of the 20th Century*. New York: Knopf, 2006.
- Khalid, Maaroof Mohammad. *Afghanistan in World Politics*. India: Gyan Publishing House, 1987.
- Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994.
- Lipset, Seymour Martin. *American Exceptionalism: A Double-Edge Sword*. New York: Norton, 1997.
- Madsen, Deborah L. *American Exceptionalism*. Jackson, Miss.: University Press of Mississippi, 1998.
- Maley, William. *The Afghanistan Wars*: Palgrave Macmillan, 2009.
- Mann, James. *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*. New York: Viking Adult, 2004.
- Marsden, Peter. *The Taliban: War and Religion in Afghanistan*. New York: Zed Books, 2002.
- McDougall, Walter A. *Promised Land: Crusader State: America's Encounter with the World since 1776*. New York: Houghton Mifflin, 1997.
- Mead, Walter Russell. *Power, Terror, Peace and War: America's Grand Strategy in a World at Risk*. New York: Vintage, 2005.

- . *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Knopf, 2001.
- Nojumi, Neamatollah. *The Rise of the Taliban in Afghanistan: Mass Mobilization, Civil War, and the Future of the Region*. New York: Palgrave, 2002.
- Obama, Barack. *The Audacity of Hope*. New York: Vintage, 2008.
- Roelofs, Mark M. *The Poverty of American Politics*. Philadelphia: Temple University Press, 1992.
- Rosenau, James N. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Free Press, 1971.
- Rubin, Barnett R. *The Search for Peace in Afghanistan: From Buffer State to Failed State*. Connecticut: Yale University Press, 1995.
- Sprout, Harold, and Margaret Sprout. *The Ecological Perspective on Human Affairs, with Special Reference to International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America*. San Bernardino, Calif.: Borgo Press, 1991.
- Urban, Mark. *War in Afghanistan*. New York: St. Martin's Press, 1988.
- Varg, Paul A. *Foreign Politics of Founding Fathers*. Michigan: Michigan State University Press, 1963.
- Waltz, Kenneth N. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.
- . *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill Publishing Company, 1979.
- Weber, Max, and Stephen Kalberg. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Oxford University Press USA, 2010.
- Wittkopf, Eugene R., Christopher M. Jones, and Jr. Charles W. Kegley. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. California: Wadsworth Publishing, 2007.
- Woodward, Bob. *Obama's Wars*. New York: Simon & Schuster, 2010.
- Zaeef, Abdul Salam. *My Life with the Taliban*. London: C Hurst & Co, 2010.

Book Section (5)

- "East Asia and the Pacific ". Chap. Philippines In *Foreign Relations of the United States, 1950*. Papers Relating to the Foreign Relations of the United States: U.S. Government Printing Office, 1950.
- "South Asia." Chap. Document 528 In *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*. Papers Relating to the Foreign Relations of the United States: U.S. Government Printing Office, 1968.

- Hermann, Margaret G. "Effect of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy." In *Why Nations Act: The Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, edited by Maurice A. East, Stephen A. Salmore and Charles F. Hermann. Beverly Hills, Calif. : Sage Publications, 1978.
- Ikenberry, G. John. "Introduction: Woodrow Wilson, the Bush Administration, and the Future of Liberal Internationalism." In *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-First Century* edited by G. John Ikenberry, 1-24. New Jersey: Princeton University Press, 2009.
- Levin, Jerome D. Chap. 1 In *The Clinton Syndrome: The President and the Self-Destructive Nature of Sexual Addiction*. California: Prima Lifestyles, 1998.

Government Document (18)

- "9/11 Commission Report." edited by National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Washinton D.C., 2004,
<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>.
- "Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy." edited by The White House Office of the Press Secretary, 2010,
<http://www.state.gov/documents/organization/135728.pdf>.
- "Enduring Strategic Partnership Agreement between the United States of America and the Islamic Republic of Afghanistan." edited by The White House Office of the Press Secretary, 2012,
<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/2012.06.01u.s.-afghanistanspassignedtext.pdf>.
- "Fact Sheet: The U.S.-Afghanistan Strategic Partnership Agreement." edited by The White House Office of the Press Secretary, 2012,
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/01/fact-sheet-us-afghanistan-strategic-partnership-agreement>.
- "A New Strategy for Afghanistan and Pakistan." edited by The White House Office of the Press Secretary, 2009,
<http://www.whitehouse.gov/blog/2009/03/27/a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan>.
- "President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended." edited by The White House Office of the Press Secretary, 2003,
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html>.

- "Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan." edited by The White House Office of the Press Secretary, 2009,
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>.
- "Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan." edited by The White House Office of the Press Secretary, 2011,
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>.
- "Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee Report." edited by United States Department of State, 2001, <http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/rpt/3060.htm>.
- "The World Factbook." edited by CIA, 2010,
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2075.html?countryName=Afghanistan&countryCode=af®ionCode=sas&#af>.
- Bush, George H. W. "Address before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit." edited by The White House Office of the Press Secretary, 1990,
http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9.
- Bush, George W. "President Delivers State of the Union Address." edited by The White House Office of the Press Secretary, 2007,
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>.
- Carter, Jimmy. "Inaugural Address of President ", edited by The White House Office of the Press Secretary, 1977,
<http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/speeches/inaugadd.phtml>.
- Clinton, Hillary Rodham. "Remarks with Thai Deputy Prime Minister Korbsak Sabhavas." edited by United States Department of State, 2009,
<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126271.htm>.
- Kofi A, Annan. "Letter Dated 5 December 2001 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council ", edited by United Nation Security Council, 2001,
<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20S2001%201154.pdf>.
- Rice, Susan E. "Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at a Security Council Open Debate on Afghanistan." U.S. Mission to the United Nations, 2012,
<http://usun.state.gov/briefing/statements/194133.htm>.

Truman, Harry S. "President Harry S. Truman's Address before a Joint Session of Congress." edited by The White House Office of the Press Secretary, 1947, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp.

Washington, George. "Farewell Address." edited by The Library of Congress, 1796, <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/farewell.html>.

Journal Article (8)

Brzezinski, Zbigniew. "From Hope to Audacity: Appraising Obama's Foreign Policy." *Foreign Affairs* 89, no. 1 (2010): 16-30.

Comaroff, Jean, and John L. Comaroff. "Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming." *Public Culture* 12, no. 2 (2005): 291-343.

Frieden, Jeff. "Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940." *International Organization* 42, no. 1 (1988): 59-90.

Ikenberry, G. John. "America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era." *American Democracy Promotion* 1, no. 9 (2000): 109-27.

Mead, Walter Russell. "The Carter Syndrome." *Foreign Policy* no. 117 (2010): 58-66.

Obama, Barack. "Renewing American Leadership." *Foreign Affairs* 86, no. 4 (2007): 2-16.

Singer, John D. "International Conflict: Three Levels of Analysis." *World Politics* 12, no. 3 (1960): 453-61.

Wengraf, Lee. "False Pledges to Africa in the Crisis." *ISR*, no. 67 (2009): <http://www.isreview.org/issues/67/rep-africa.shtml>.

Newspaper Article (26)

"Afghan Powerbrokers: Who's Who." *BBC News*, 2001, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1615824.stm#pahlawan.

"The CIA's Intervention in Afghanistan." *Le Nouvel Observateur*, 1998, Interview with Zbigniew Brzezinski, <http://www.globalresearch.ca/articles/BRZ110A.html>.

"Hillary Clinton Declares Afghanistan a 'Major Non-Nato Ally' of US." *The Guardian*, 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/07/hillary-clinton-afghanistan-us-ally>.

"Obama Afghanistan Strategy: More Troops in Quickly, Drawdown in 2011." *CNN*, 2012, <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/12/01/obama.afghanistan/index.html>

"Obama Again Vows to Send 2 More Afghanistan Brigades." *USA Today*, 2008, http://usatoday30.usatoday.com/news/politics/election2008/2008-07-14-obama-afghanistan_N.htm.

"Obama Calls Situation in Afghanistan 'Urgent'." *CNN*, 2008, http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/07/20/obama.afghanistan/index.html?eref=time_world.

- "Rumsfeld: Major Combat over in Afghanistan." *CNN*, 2003,
http://articles.cnn.com/2003-05-01/world/afghan.combat_1_provincial-reconstruction-teams-afghanistan-afghan-president-hamid-karzai.
- "The Second Presidential Debate." *The New York Times*, 2008,
<http://elections.nytimes.com/2008/president/debates/transcripts/second-presidential-debate.html>.
- "Sectarian Clashes at Bahrain School." *Aljazeera*, 2011,
<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/03/2011310201330454225.html>.
- Agiesta, Jennifer, and Jon Cohen. "Poll Shows Most Americans Oppose War in Afghanistan." *Washington Post*, 2009,
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/08/19/AR2009081903066.html>.
- Black, Ian. "Barack Obama Offers Iran 'New Beginning' with Video Message." *The Guardian*, 2009, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/mar/20/barack-obama-video-iran>.
- Broder, John M. "Obama Affirms Climate Change Goals." *The New York Times*, 2008,
http://www.nytimes.com/2008/11/19/us/politics/19climate.html?_r=0.
- Cloud, David, and Christi Parsons. "Obama to Call for a More Rapid Troop Withdrawal from Afghanistan." *Los Angeles Times*, 2011,
<http://articles.latimes.com/2011/jun/22/news/la-pn-obama-afghanistan-20110622>.
- Cody, Edward. "Nato Backs Obama's Afghan Plan but Pledges Few New Troops." *Washington Post*, 2009,
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/04/AR2009040402594.html>.
- Cooper, Helene. "Obama Announces Killing of Osama Bin Laden." *The New York Times*, 2011, <http://thelede.blogs.nytimes.com/2011/05/01/bin-laden-dead-u-s-official-says/>.
- Diehl, Jackson. "Abbas's Waiting Game on Peace with Israel." *The Washington Post*, 2009,
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/28/AR2009052803614.html>.
- Griffin, Jennifer. "Two U.S.-Born Terrorists Killed in CIA-Led Drone Strike." *FOX News*, 2011,
<http://www.foxnews.com/politics/2011/09/30/us-born-terror-boss-anwar-al-awlaki-killed/>.
- Hastings, Michael. "The Runaway General." *Rolling Stone*, 2010,
<http://www.rollingstone.com/politics/news/the-runaway-general-20100622>.
- Hornick, Ed. "Democrats Voice Concerns on Obama's Iraq Drawdown Plan." *CNN*, 2009,
<http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/02/27/iraq.dems/index.html>.
- Landler, Mark. "Clinton Bluntly Presses Arab Leaders on Reform." *The New York Times*, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/01/14/world/middleeast/14diplo.html>.

- Landler, Mark, and Steven Lee Myers. "Obama Sees' 67 Borders as Starting Point for Peace Deal." *The New York Times*, 2011,
<http://www.nytimes.com/2011/05/20/world/middleeast/20speech.html?pagewanted=all>.
- Lee, Matthew. "Obama Envoy Told Mubarak Tenure Coming to a Close." *The Guardian*, 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/feedarticle/9480289>.
- Lewis, Ori. "Netanyahu Bows to Obama, Accepts Palestinian State." *Reuters*, 2009,
<http://www.reuters.com/article/2009/06/15/us-palestinians-israel-netanyahu-sb-idUSTRE55C2DL20090615>.
- Schmitt, Eric, and Thom Shanker. "General Calls for More U.S. Troops to Avoid Afghan Failure." *The New York Times*, 2009,
<http://www.nytimes.com/2009/09/21/world/asia/21afghan.html>.
- Shane, Scott. "Obama Orders Secret Prisons and Detention Camps Closed." *The New York Times*, 2009,
<http://www.nytimes.com/2009/01/23/us/politics/23GITMOCND.html?pagewanted=all>.
- . "Romney Team Tries Hanging a Jimmy Carter Label on Obama." *The New York Times*, 2012,
http://www.nytimes.com/2012/09/29/us/politics/romney-compares-obama-presidency-to-carters.html?pagewanted=all&_r=0.

Web Page (7)

- "Afghanistan, the Massacre in Mazar-E-Sharif." Human Rights Watch Report,
<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=45c9a4b52&skip=0&query=Afghanistan,%20the%20massacre%20in%20Mazar-e-Sharif%20Mazar-e-Sharif%22>,
- "Bush Administration's First Memo on Al-Qaeda Declassified."
<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB147/index.htm>.
- "Record Number Favors Removing U.S. Troops from Afghanistan." Pew Research Center,
<http://www.people-press.org/2011/06/21/record-number-favors-removing-u-s-troops-from-afghanistan/>.
- Chossudovsky, Michel. "9/11 Analysis: From Ronald Reagan and the Soviet-Afghan War to George W Bush and September 11, 2001."
<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=20958>.
- Dean, John W. "Predicting the Nature of Obama's Presidency."
<http://writ.news.findlaw.com/dean/20081114.html>.

Jones, Jeffrey M. "Americans Split on Afghanistan Troop Increase Vs. Decrease." Gallup
<http://www.gallup.com/poll/124238/americans-split-afghanistan-troop-increase-decrease.aspx>.

Newport, Frank. "Americans Back Bin Laden Mission; Credit Military, CIA Most Eight in 10 Say Killing of Bin Laden Was Extremely or Very Important to U.S." Gallup,
<http://www.gallup.com/poll/147395/Americans-Back-Bin-Laden-Mission-Credit-Military-CIA.aspx>.

