

# 論新保守主義及其對美國東南亞外交 與安全政策之影響\*

## Neo-conservatism and Its Impact on American Foreign and Security Policy toward Southeast Asia

黃奎博 *Huang, Kwei-Bo*

政治大學外交學系助理教授

*Assistant Professor of Department of Diplomacy,*

*National Cheng-Chi University*

### 摘要 / Abstract

本文討論新保守主義（簡稱「新保」）究竟如何形塑與影響了美國的外交與安全政策，尤其是對東南亞地區。首先，本文分析新保守主義之定義與政策主張。新保守主義在當代是以外交政策的主張較為突出，其支持者試圖以具侵略性的主張來影響美國外交政策。其次，本文探討新保對美國外交、安全政策的影響。因為「九一一」事件，導致新保陣營趁勢鼓動美國政府支持以色列、反對為難以色列的伊斯蘭政權；因緣際會之下，便給予外界對於新保「占領」美國國家安全與外交決策圈的印象。小布希、錢尼等人與新保人士當時應是相互利用。本文亦評估新保影響下的美國對東南亞外交與安全政策。小布希政府雖希望推動對東南亞的相關政策，但並不能全面地說服東南亞主要國家（尤其是伊斯蘭社群眾多的印尼與馬來西亞）與之配合，主要因為新保敵視中共、俄羅斯，一廂情願的推廣美式民主，強烈支持以色列，

\*作者感謝兩位匿名審查人的意見與指正，以及政大外交所博士班譚偉恩先生在資料初步蒐集及彙整的幫助。

airiti

主張消滅全球各地的軍事伊斯蘭教派以杜絕恐怖主義威脅，為美國東南亞外交及安全政策帶來了負面印象。

This essay discusses how neo-conservatism shaped and influenced America's foreign and security policy, especially toward Southeast Asia. First, this essay defines neo-conservatism, analyzes the policy options of neo-conservatives, and argues that in recent years neo-conservatism has turned out to be prominent in the realm of foreign policy, and its adherents have gradually tried to influence American foreign and security policy by more aggressive proposals. Second, this essay explores the impact of neo-conservatism on America's foreign and security policy. Owing to the 9/11 incident, neo-conservatives have induced the American government to endorse Israel and oppose the Islamic regimes that do not get along well with Israel. As a result, there comes an impression that neo-conservatives had "occupied" the decision-making circle of American foreign and security policy. The way George W. Bush and Dick Cheney interacted with key neo-conservatives should be something like mutual back-scratching. At last, this essay evaluates America's Southeast Asian foreign and security policy under the influence of neo-conservatism. Despite the Bush administration's hope to enhance the practices of such a policy, it still fails to persuade major Southeast Asian countries – particularly Indonesia and Malaysia with a number of Islamic communities – to fully collaborate, largely because of the negative notion of America's Southeast Asian foreign and security policy resulting from: neo-conservatives' antagonism toward the PRC and Russia, wishful thinking about the promotion of American democracy to the rest of the world, strong support for Israel, as well as insistence on the annihilation of global militant Islam for the removal of threats of terrorism.

---

關鍵詞：新保守主義、美國、東南亞、外交政策、安全政策

**Keywords:** Neo-conservatism, America (United States), Southeast Asia, Foreign Policy, Security Policy

airiti

整體而言，在冷戰結束後的老布希（George H. W. Bush）與柯林頓（Bill Clinton）時期，美國對東南亞的政經關係可謂是漸入佳境。除了傳統熟知的盟國（菲律賓、新加坡、泰國）之外，馬來西亞前總理馬哈迪（Mahathir Mohamad）仇美態度隨著新世紀的到來而逐漸減弱，越南與柬埔寨這兩個集權主義的中南半島國家也改善了對美關係。最為棘手的緬甸人權問題雖然一直未能解決，但總是瑕不掩玉，不能逆轉冷戰後美國對東南亞外交關係的正向發展。

當小布希（George W. Bush）總統於2001年1月上台不久後，美國本土便發生了「九一一」恐怖攻擊事件，單邊主義（unilateralism）的呼聲在小布希政府決策圈內甚囂塵上，直到美國於2001年10月對阿富汗神學士（Taliban）政權展開軍事行動後，美國與東南亞的關係逐漸轉變為複雜。其中最主要的因素便是美國對外及國家安全政策的改變，而新保守主義（neo-conservatism）似又扮演了極為關鍵的角色。

本文主旨在於討論新保守主義在美國外交與安全政策上扮演何種角色，以及其究竟如何形塑與影響了美國與東南亞的安全關係。所欲討論的子題有三：

- 一、影響當代美國外交與安全政策的新保守主義之定義與政策主張；
  - 二、新保守主義對美國外交與安全政策執行層面的影響；
- 評估新保守主義影響下的美國對東南亞外交及安全政策。

## 壹、新保守主義的定義與政策主張

新保守主義的「新」指的是對於自由主義或社會主義理論信仰的改變，同時也指的是將傳統的保守主義推演成更主動的一種反思。<sup>1</sup>前者包括了從1930年代後期開始的論戰，演變到1950年左右，大致上可以分成三類，且多與新右派（New Right）有關。第一類是討論經濟政策問題，也就是從原本自由主義陣營分離出來的思潮；這些新保守主義者多半像新古典自由主義經濟學

---

<sup>1</sup> Gerard Baker, "Neo-Conspiracy Theories," *The National Interest* (Winter 2004/5), p. 132.

一樣，擁護自由市場經濟，認為政府的干預及稅賦愈少愈好。第二類是從社會學分支出來的，這些新保守主義者多半強調個人與家庭的責任，重視宗教、道德與族群在形成社群時所扮演的穩定角色。第三類則是由檢討西方文明發展進程開始，進而和道德相對主義發生的論戰；這些新保守主義者從古希臘羅馬時代的經驗論斷，大同社會（universal society）的人道水準還不如緊密封閉的小型社會，自由主義對西方社會的發展不全然正面，而且因為邪惡永存於人性中，所以與其要政治家去根除造成邪惡的原因，還不如要他們盡力去避免自然權利及自由民主（廣義的公共安全）遭到邪惡人性的致命破壞。<sup>2</sup>

由於新保守主義在當代的特徵是以外交政策的主張較為突出，且本文的部分內容集中於美國對東南亞的外交與安全關係之上，故以下將對第三類的（政治）新保守主義進行較為詳細的定義與說明。

美國政壇上的新保守主義一般是以史特勞斯（Leo Strauss）的學說作為共同的起源。<sup>3</sup>史特勞斯自己的學說與主張並未被當世稱為新保守主義，而其甚少針砭時政的學術生涯更難與當今新保守主義與政治掛勾之勢相提並論，但其尊崇和護衛美國民主價值與理念的看法、馬基維利（Niccolò Machiavelli）式的世界秩序觀、對猶太人建國的支持等等，讓其門徒與支持者逐漸試圖以具侵

---

<sup>2</sup> 李連江，新保守主義（台北：揚智出版社，1993年），頁85-86；Steven B. Smith著，胡全威、張東揚譯、詹康校訂，「評里奧·史特勞斯影響美國外交政策之說」，政治科學論叢，第21期（民國93年9月），頁6、9-10。

<sup>3</sup> 史特勞斯（1899-1973）為二戰戰火下逃離德國的猶太後裔，後任教於紐約新社會研究院（1938-1949）、芝加哥大學（1949-1968）等四所大學，專攻政治哲學史。因其對於西方文明現代性（modernity）的危機感頗深，所以同時對遠古政治哲學與其所處時代之政治哲學加以研究，並釐清、檢驗以馬基維利（Machiavelli）為濫觴的後者。此外，他認為自由民主體制還是需要一群菁英來領導，大同社會所蘊含的無限開放的可能最後會導致這個社會價值的自我毀滅，因為人道在其中將受到無盡的挑戰與破壞。因為人類社會不可能避免衝突，所以他至盼能由群眾民主昇華至菁英統治的貴族政治；但由於這個理想不可及，所以人類的當務之急不是改良而是護衛民主制度。進一步的資訊可參閱Leo Strauss and Joseph Cropsey, eds., *History of Political Philosophy*, 3<sup>rd</sup> Edn. (Chicago: University of Chicago Press, 1987), pp. 907-937；Shadia B. Drury, *Leo Strauss and the American Right* (New York: Palgrave MacMillan, 1999), pp. 1-95；郭仁孚，「史特勞斯對政治哲學的基本看法」，東吳政治學報，第11期（2000年9月），頁169-190；胡全威，史特勞斯（台北：生智出版社，民國90年）。

略性的、好戰的民族主義來推動美國的外交政策。<sup>4</sup>前述這些門徒與支持者包括了老克利斯多 (Irving Kristol)、貝爾 (Daniel Bell)、葛萊哲 (Nathan Glazer)、波德霍瑞茲 (Norman Podhoretz)、李普塞 (Seymour Martin Lipset)、威爾森 (James Q. Wilson)、班奈特 (William Bennett)、布魯姆 (Allan Bloom)、沃爾司達特 (Albert Wohlstetter)、賈法 (Harry Jaffa)、珀爾 (Richard Perle)、伍弗維茲 (Paul D. Wolfowitz) 等，在學界與政界形成一股不可忽視的新保守勢力。不過，並非所有新保守主義者都認同史特勞斯的哲學思想。

在時代背景方面，因為詹森 (Lyndon Johnson) 總統「大社會」(The Great Society) 計畫的失敗，以及美國在越戰後期的逐步失利，一些原本在自由主義陣營的知識份子開始反思自由主義對政府制度與科學進步的過分樂觀，最後終於與自由主義分道揚鑣，另立新保守主義。曾為托洛斯基主義者 (Trotskyite) 的老克利斯多便將新保守主義者諷稱為「被現實掐住脖子的自由主義者」(a liberal who was mugged by reality)。

老克利斯多於 1970 年代中期進一步指出，新保守主義的內容眾說紛紜，但總結起來可概分為五大模糊的共識。第一，反對共產主義，堅守西方市場經濟價值。第二，肯定社會福利政策，但前提是要避免人民對政府及福利制度的依賴。第三，維護傳統的宗教、道德等文化傳統，鞏固家庭價值。第四，反對社會上齊頭式的平等，強調機會平等的必要性與重要性。最後，反對越戰後的瀰漫美國政府內的孤立主義與低盪 (détente) 政策，主張在全世界推廣美國民主價值觀以維護和平與安全。<sup>5</sup>

因此，在美國對外政策上，新保守主義者傾向於反共產、反集權，並將美國式的政經制度 (舉其大者便是美國式代議民主政治與自由經濟秩序) 推展到世界各地，因為他們認為這樣做對美國及全世界都有利，所以美國政府應該義無反顧地去做。在新保守主義者眼中，世界上的國家多半只有兩類，亦即友邦與敵國；對於友邦要多支持，對於敵人則迎頭痛擊。做為世界唯一超強 (善霸)

<sup>4</sup> Jim Lobe, "Leo Strauss' Philosophy of Deception," AlertNet (May 19, 2003), at <<http://www.alternet.org/story/15935/>>, accessed on October 5, 2006.

<sup>5</sup> Irving Kristol, "What is a Neoconservative?," *Newsweek*, January 19, 1976, p. 87.

的美國不應該也不可以受到任何威脅。新保守主義者對於傳統外交及世界政府缺乏堅強的信心，他們認為雖然美國最好在對外行動之前都取得合法性，但是美國也應該整軍經武以保持軍事優勢，在必要時則可片面採取干涉式、具攻擊性的先制外交政策。<sup>6</sup>然而，也有一些評論家認為這樣的新保守主義事實上已經失去原本的內涵了。<sup>7</sup>

## 貳、新保守主義對美國外交與安全政策的影響：執行層面

號稱新保守主義教父的老克利斯多分別於 1965 年及 1985 年創辦 *The Public Interest* 與 *The National Interest* 兩份雜誌，更於 1947 年至 1952 年擔任由「美籍猶太人委員會」(American Jewish Committee) 創辦的 *Commentary* 雜誌執行編輯；其子小克利斯多 (William Kristol) 則於 1995 年創辦 *The Weekly Standard* 雜誌，復於 1997 年與凱根 (Robert Kagan) 共同發起促進美國全球領導地位的「新美國世紀計畫」(Project for the New American Century, PNAC)，並出任該組織的理事主席。<sup>8</sup>這些刊物與機構堪稱是新保守主義的大本營，也是新保守主義宣揚其外交理念的主要工具。

---

<sup>6</sup> 參見 Max Boot, "Neocon 101: Some Basic Questions Answered," *The Christian Science Monitor*, at <<http://www.csmonitor.com/specials/neocon/neocon101.html>>, accessed on September 30, 2006; Dick Pountain, "The Peculiarities of Neo-Cons," *Political Quarterly*, Vol. 76, No. 2 (April 2005), p. 303; Baker, "Neo-Conspiracy Theories," pp.133-135; Stefan Halper and Jonathan Clarke, *America Alone: The Neoconservatives and the Global Order* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004), pp. 11-13; and Irving Kristol, "The Neoconservative Persuasion," *On the Issues*, September 1, 2003 (Washington, DC: American Enterprise Institute, 2003), pp. 2-3; Gary Dorrien, *The Neoconservative Mind: Politics, Culture, and the War of Ideology* (Philadelphia: Templeton University Press, 1993), Ch. 1.

<sup>7</sup> Max Boot, "What the Heck is a Neocon?," *The Wall Street Journal*, December 30, 2002, at <<http://www.opinionjournal.com/editorial/feature.html?id=110002840>>, accessed on September 30, 2006.

<sup>8</sup> 「新美國世紀計畫」不僅結合了外交政策上的新保守主義者，更成為右翼共和黨人錢尼 (Dick Cheney)、倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 與基督教右翼領導人班奈特等的橋樑。參見 Jim Lobe, "All in the Neocon Family," *AlertNet* (March 27, 2003), at <<http://www.alternet.org/story/15481/>>, accessed on October 5, 2006。

在當時，新保守主義與民主黨的關係非常密切，後來在共和黨的雷根（Ronald Reagan）擊敗民主黨的卡特（Jimmy Carter），贏得1980年的總統大選之後，有些新保守主義者不滿民主黨較不積極的外交政策，因此轉投共和黨陣營。與此同時，新保守主義者的焦點也逐漸由國內經濟與社會福利轉向外交與軍事等領域。

雖然在雷根政府時代，新保守主義者取得了少部分要職，例如派翠克（Jeanne Kirkpatrick）任美國駐聯合國大使，小克利斯多於1985年任教育部長班奈特的幕僚長以及於1988年任奎爾（Dan Quayle）副總統的幕僚長，蘭斯（Elliott Abrams）任負責人權事務與美洲事務的助理國務卿，伍弗維茲任國務院政策計畫主任、東亞與太平洋助理國務卿、駐印尼大使，珀爾任國防部國際安全政策助理部長，而且老克利斯多也於1988年將工作重心轉移至華盛頓，並在保守派的美國企業研究所（American Enterprise Institute, AEI）擔任歐林傑出研究員（John M. Olin Distinguished Fellow），但新保守主義在冷戰甫結束的時期仍是美國政壇的異議份子，也不被看好。例如多瑞恩（Gary Dorrien）於1990年代中期便認為新保守主義者之間已嚴重分歧，而且他們的高峰已經過去了<sup>9</sup>；李普塞則進一步稱新保守主義已經壽終正寢了。<sup>10</sup>

老布希政府裡面的史考克羅（Brent Scowcroft）、貝克（James Baker, III）、錢尼（Dick Cheney）等可謂是季辛吉主義（Kissingerism）的擁護者，他們努力打造一個穩定平衡、繁榮共存的世界秩序。<sup>11</sup>在這種主流政策理念下，伍弗維茲與李比（I. Lewis “Scooter” Libby）等新保守主義者依時任國防部長錢尼的指示，草擬了*Defense Policy Guidance 1992-1994* 備忘錄<sup>12</sup>，倡言美國應主動地

<sup>9</sup> Dorrien, *The Neoconservative Mind*, p. 368.

<sup>10</sup> Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (New York: W. W. Norton and Company, 1996), p. 200.

<sup>11</sup> Charles Krauthammer, “The Neoconservative Convergence,” *Commentary* (July-August 2005), p. 21.

<sup>12</sup> 該報告原僅在國防部高層傳閱，後遭紐約時報獨家報導部分內容，且反應兩極，因此錢尼要求伍弗維茲與李比重寫。報告內容參閱“U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop a One-Superpower World,” *New York Times*, March 8, 2002, p. 1; and “Keeping the U.S. First; Pentagon would Preclude a Rival Superpower,” *Washington Post*, March 11, 1992, p. A1.

壓制崛起中的區域或世界強權，在必要時採取片面的、先制的防衛行動以維護美國國家安全、推展開放經濟市場、發揚美國民主價值。這份備忘錄後來被視為新保守主義在外交與安全政策上的指標性文件。大體而論，新保守主義者在當時與錢尼一派聲氣相通，但尚未能掌控美國外交與安全政策。

事實上，「新美國世紀計畫」在 1998 年初送給柯林頓總統的建議書中，表示應該對伊拉克和其他潛在侵略性國家採取新的外交政策，亦即以武力攻擊取代圍堵政策，盡量減少伊拉克對美國的威脅。<sup>13</sup>只不過在當時，這樣的建議被視為過於激進，最後無疾而終。2000 年「新美國世紀計畫」由唐納利(Thomas Donnelly)主筆的*Rebuilding America's Defenses*政策報告則建議美國在當時沒有外患的情況下，增加國防預算，積極建立可長可久的國際核武戰略與傳統軍力優勢，並發展太空與網路空間戰略。<sup>14</sup>這份報告感信是以伍弗維茲與李比的*Defense Policy Guidance 1992-1994*為藍本。<sup>15</sup>不過，一般而言，新保守主義者在柯林頓時代均被排除在外交與軍事決策圈外，準備有朝一日改朝換代後伺機而起。

一直到了小布希於 2001 年 1 月就任總統後，新保守主義者才逐漸找到他們在外交上的舞台。<sup>16</sup>隨著 2001 年李比擔任錢尼副總統的幕僚長、珀爾擔任國防政策諮詢委員會(Defense Policy Board Advisory Committee)主席、伍弗維

---

<sup>13</sup> "Letter to President Clinton on Iraq," Project for the New American Century, January 26, 1998, at <<http://www.newamericancentury.org/iraqlintonletter.htm>>, accessed on October 12, 2006. 在柯林頓或小布希政府時代擔任重要外交或國防職務的蘭斯(Elliott Abrams)、阿米塔吉(Richard L. Armitage)、波頓(John Bolton)、多布理安絲基(Paula Dobriansky)、卡力爾札(Zalmay Khalilzad)、珀爾、羅德曼(Peter W. Rodman)、倫斯斐、史奈德(William Schneider, Jr.)、伍弗維茲、伍爾西(R. James Woolsey, Jr.)、佐立克(Robert B. Zoellick)等均為該信之連署人。他們雖不全是新保守主義者，但在美國的外交與國防政策理念十分相近。

<sup>14</sup> Thomas Donnelly, et. al., *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*, A Report of the Project for the New American Century, September 2000 (Washington, DC: Project for the New American Century).值得注意的是，在這份報告中，北韓、伊拉克與伊朗都被點名為阻礙美國各式戰略發展與世界領導權的國家。

<sup>15</sup> "I. Lewis 'Scooter' Libby," Right Web Profiles (Silver City, New Mexico: Interhemispheric Resource Center, November 2003), at

<<http://rightweb.irc-online.org/profile/1271>>, accessed on October 12, 2006.

<sup>16</sup> Krauthammer, "The Neoconservative Convergence," pp. 21-22.

茲出任國防部副部長等要職，新保守主義者逐漸在小布希政府的高層站穩腳步，但讓其主張得以發揮的臨門一腳自然是2001年的「九一一」恐怖攻擊事件。美國政府為因應「九一一」恐怖攻擊事件後國家安全威脅而調整國家安全與外交政策，副總統錢尼、國防部長倫斯斐（Donald H. Rumsfeld）與國家全顧問（後任國務卿）萊斯（Condoleezza Rice）的部分看法與新保守主義者不謀而合，這種因「歷史上的偶然」而產生的理念或政策連結讓新保守主義無論在學界或政界都開始受到極大的注意。

「九一一」事件發生後，新保守主義陣營趁勢推銷其中東政策，支持以色列而反對中東地區對以色列不友善的伊斯蘭政權。班奈特於接受訪問時稱道，「九一一」事件是場善與惡的鬥爭，美國國會應該向武裝伊斯蘭勢力宣戰，利用壓倒性優勢的武力打敗黎巴嫩、利比亞、敘利亞、伊拉克、伊朗和中國大陸等政權。華爾街日報社論也主張要空襲恐怖份子在敘利亞、利比亞、蘇丹、阿爾及利亞、埃及等地的營地。波德霍瑞茲則宣稱小布希應該發動「第四次世界大戰」，亦即西方文明世界對軍事伊斯蘭勢力的戰爭；所以美國不僅要推翻「邪惡軸心」（Axis of Evil）國家，更應將敘利亞、黎巴嫩、沙烏地阿拉伯、埃及、巴勒斯坦解放組織等政權一併推翻。同年九月二十日，波德霍瑞茲、派翠克、班奈特、珀爾等四十一位新保守主義人士，由小克利斯多領銜致函小布希，贊成美國在阿富汗以各種可能的方式追緝賓拉登，必要時不排除動用武力；他們也於信中將伊拉克前總統海珊（Saddam Hussein）描繪成世界上首要恐怖份子之一，將黎巴嫩真主黨（Hezbollah）視為世界上主要恐怖組織之一，要求美國政府應該支持民主的以色列，並且在巴勒斯坦政府不積極制止恐怖主義活動之前，停止對其提供任何形式的援助。<sup>17</sup>

布特（Max Boot）則認為，要對抗恐怖主義，最現實的方法就是讓美國實現其帝國的角色。<sup>18</sup>泰爾（David Tell）更撰文直指野蠻人就住在中東地區，而中東恐怖主義想要消滅任何與西方有關連的事物；美國不僅須要對恐怖組織

<sup>17</sup> 以上敘述請參閱Patrick J. Buchanan, "Whose War?", *The American Conservative*, March 24, 2003, at <[http://www.amconmag.com/03\\_24\\_03/cover.html](http://www.amconmag.com/03_24_03/cover.html)>, accessed on October 13, 2006.

<sup>18</sup> Max Boot, "The Case for American Empire," *The Weekly Standard*, p. 10.

或贊助此類組織的網絡或國家宣戰，更應對傾向支持恐怖組織的任何團體或國家宣戰。<sup>19</sup>總之，新保守主義者大肆宣揚他們激進的中東與伊斯蘭政策，認為中東伊斯蘭地區因為缺乏民主自由政體而導致恐怖主義叢生，而且提倡建立美國帝國。

當代新保守主義者的代表人物小克利斯多與凱根認為，美國真正的威脅並非來自恐怖主義，而是來自美國民族的特性，這些特性包括了美國人容易滿足，所以隨著時間的過去以及幾場戰爭的勝利，政治菁英可能會逐漸對戰勝恐怖主義這件事失去了興趣。<sup>20</sup>所以，新保守主義者一直在鼓吹具攻擊性的中東政策，希望能乘勝追擊，一圓其一貫主張。

但是在美國政府決策層峰，錢尼、倫斯斐、萊斯、鮑爾（Colin Powell）等人嚴格算起來都不是新保守主義的服膺者。錢尼與倫斯斐應該算是現實主義者，而他們身旁圍繞著一群新保守主義者，不過大家在國家安全與外交的理念大致趨同。萊斯則可能由傳統的現實主義者稍微傾向於理解新保守主義的主張。<sup>21</sup>鮑爾最後與小布希的戰爭內閣在對伊拉克等政策上意見相左，漸行漸遠，終於在 2005 年 1 月掛冠求去。小布希決定命萊斯接替鮑爾出任國務卿，而由曾在保守派智庫「國家公共政策研究院」（National Institute for Public Policy）服務、與錢尼及新保守主義陣營非常親近的副國家安全顧問海德里（Stephen Hadley）擔任國家安全顧問。

因此，新保守主義者與當代共和黨的主流非常接近，甚至是影響後者最巨的派閥之一。與雷根時代新保守主義者在政界的代表人物派翠克相比，小布希政府中的新保守主義者最大的不同或許在於，他們比較不會因為國家戰略考量而容忍獨裁政權，而會試圖去轉變該類政權以符合美國民主價值。另外的顯

---

<sup>19</sup> David Tell, "The End of Illusions: The United State of America," *The Weekly Standard*, Vol. 7, Iss. 2 (September 24, 2001), p. 11.

<sup>20</sup> Robert Kagan and William Kristol, "A War to Win," *The Weekly Standard*, Vol. 7, Iss. 2 (September 24, 2001), p. 7.

<sup>21</sup> 老克利斯多曾謂，在「九一一」事件前的數次會面之後，他讓萊斯變得比較不那麼現實主義了；參閱 "Interview: William Kristol," *Frontline of the Public Broadcasting Station*, January 14, 2003, at <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/interviews/kristol.html>>, accessed on October 20, 2006.

著不同還包括了新保守主義者希望透過單邊行動以建立美國全球霸權，彌賽亞式（messianic）地在全球散播民主化運動，以及強烈支持以色列（主要原因是由於新保守主義者有不少是猶太人，以及以色列在中東地區可用來抗衡各類伊斯蘭國家）。<sup>22</sup>

雖然可證明新保守主義對小布希外交與國防安全政策影響的直接證據並不多，但從小布希身旁主要參贊決策的人士多與新保守主義者接近，以及從其對夏朗斯基（Natan Sharansky）著作的推崇觀之，一個比較持平、公允的說法或許是，新保守主義者在「九一一」事件的推波助瀾下，其影響力雖未能達到掌控美國安全與外交政策的地步，但至少扭轉了小布希政府在2001年甫上任時的現實主義觀，不再強調單純的權力平衡，也不再貶低民主、人權等價值的重要性。<sup>23</sup>

例如，小布希在2000年10月在北卡州威克森林大學（Wake Forest University）進行總統候選人辯論時，對於在外國進行和平維持等行動採取較為保留的態度，更直指協助他國進行國家建立（nation-building）並不是一件划算的事情，感覺上有點現實主義的傾向。而小布希卻在「九一一」事件後的首部*National Security Strategy of the United States of America*（以下簡稱*National Security Strategy 2002*）中，強調要「在每個大陸鼓勵自由與開放的社會」，這種論點非常近似新保守主義的外交觀。<sup>24</sup>

在對伊拉克的宣戰聲明中，小布希更明白宣稱，美國要解放伊拉克飽受苦難的民眾，給他們的社會帶來更好的未來。<sup>25</sup>這也正是以伍弗維茲為代表的

---

<sup>22</sup> Leon Hadar, "A New Kind of Neocon?", Right Web Analysis (Silver City, New Mexico: International Relations Center, October 10, 2006), at <<http://rightweb.irc-online.org/rw/3584>>, accessed on October 20, 2006.

<sup>23</sup> Max Boot, "Q&A: Neocon Power Examined," *The Christian Science Monitor*, at <<http://www.csmonitor.com/specials/neocon/boot.html>>, accessed on September 30, 2006

<sup>24</sup> 共和黨保守派的布坎南（Patrick J. Buchanan）指出，這份2002年9月公布的「國家安全戰略」其實和「新美國世紀計畫」在2000年發表的*Rebuilding America's Defense*一樣，其藍本就是伍弗維茲與李比於1992年撰寫的*Defense Policy Guidance 1992-1994*。參見Buchanan, "Whose War?"

<sup>25</sup> "President Bush: Monday "Moment of Truth" for World on Iraq," Press Availability with President Bush, Prime Minister Blair, President Aznar, and Prime Minister Barroso -- the Azores, Portugal, March 16, 2003, at

新保守主義者的核心理念之一。2005 年時，小布希還特別提及並讚揚猶太裔反共作家夏朗斯基所著的 *The Case For Democracy* 一書（該書的觀點與新保守主義非常接近，也主張在中東地區要建立霸權以穩定局勢），稱可以從該書去瞭解他的外交與安全觀點。<sup>26</sup> 由此觀之，小布希當時可能接受了新保守主義者的部分觀點與作法。

此外，新保守主義長久以來對中東政策的主張，也正好為小布希政府高層所用，因緣際會之下，造成外界對於新保守主義「占領」美國外交與國家安全決策圈的印象；而美國政府目前以武力攻擊明確的恐怖主義基地與以民主改變中東伊斯蘭政權的雙管齊下政策，等於是小布希、錢尼等人與新保守主義者相互合作、相互利用的戰略考量。<sup>27</sup>

### 參、對新保守主義影響下美國東南亞外交與安全政策的評估

全世界約 15 億的伊斯蘭信眾中，約有五分之一是居住在東南亞。東南亞主要的伊斯蘭國家包括了印尼、馬來西亞約與汶萊，而在東南亞區域的伊斯蘭總人口便估計高達 2 億 5 千萬。<sup>28</sup> 就在前述的背景與分析之下，小布希政府不僅對中東地區的政策有了顯著的變化，連帶地在伊斯蘭教非常流行的東南亞地區，小布希政府的外交政策也有了變動。

---

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030316-3.html>>, accessed on October 23, 2006.

<sup>26</sup> “Transcript: Bush, Schroeder Roundtable with German Professionals,” *Washington Post*, February 23, 2005, at

<<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A46687-2005Feb23.html>>, accessed on October 13, 2006.

<sup>27</sup> 例如美國對伊朗的政策便不似新保守主義那般激進，希望能扶植伊朗的民主派人士以推翻艾馬丹加（Mahmoud Ahmadinejad）政權。參見 Boot, “Q&A: Neocon Power Examined.”

<sup>28</sup> 至 2006 年中為止，印尼人口統計約為 2 億 4 千 4 百 50 萬人（約 88% 為伊斯蘭教），馬來西亞約 2 千 4 百 40 萬人（約 60% 為伊斯蘭教），汶萊約 38 萬人（約 80% 為伊斯蘭教）。

## 一、美國對東南亞外交與安全政策的內容

根據美國白宮的 *National Security Strategy 2002* 報告，美國願意幫忙盟國或友邦抵禦恐怖主義的攻擊，或者是阻止敵人以大規模毀滅性武器發動攻擊的企圖，同時也要向政治改革遭遇困難的國家提供資源與協助，推動開放的社會與建構民主基本工程以利貿易及投資。這些做為自然適用於與美關係頗佳或正在改善中的東南亞國家。此外，該報告特別提及了東南亞國協（Association of South East Asian Nations, ASEAN）會員國之中的泰國、菲律賓及新加坡在反恐行動中所提供的支持與援助，因為這些國家以及東協區域論壇（ASEAN Regional Forum）、亞太經濟合作（Asia Pacific Economic Cooperation）的關係，美國得以在該區域發展出一套雙邊與多邊的安全合作機制。

在白宮於 2006 年發表的第二部 *National Security Strategy of the United States of America*（以下簡稱 *National Security Strategy 2006*）報告中，美國國家安全戰略的基本態勢與作法未變，反恐、推展民主與開放貿易等議題仍是小布希政府最主要的戰略考量；報告中也承認，美國在亞太地區的安全防衛體系最終還是要依靠與區域主要國家之間健全的雙邊關係。為了對抗恐怖主義，美國要支持和平理性、負責任的伊斯蘭教徒，強化他們的發聲管道，讓伊斯蘭教不再被污名化。

2006 年 9 月，白宮發布 *National Strategy for Combating Terrorism* 報告，裡面說明長期的戰略是要推動「有效民主」（effective democracy）以及提倡對人類人權與尊嚴的重視，短期內的四個首要目標則為預防恐怖主義網絡的攻擊、防範流氓國家與恐怖份子盟友使用大規模毀滅性武器、斷絕流氓國家對恐怖份子的支助與庇護、斬除恐怖份子對任何可用來充作活動基地的區域之掌握。這些主張與前面兩部 *National Security Strategy* 報告並無二致。

然而，以對東南亞的外交與安全戰略而言，除了因應反恐的作為之外，至少從柯林頓時代開始，美國對東南亞的政治關係雖然逐步開展，但美國的政策關注卻逐漸減弱，而美國是否真正有所謂的東南亞安全戰略或政策，確實讓人感到懷疑。從 2003 年美國東亞暨太平洋事務副助卿戴利（Mathew P. Daley）在美國眾議院國際關係委員會東亞暨太平洋小組聽證會上的證詞可推知，小布

希政府在對東南亞外交與安全事務上的利益與政策優先項目還是不脫推展民主、保護人權、開放經濟、促進反恐等四項<sup>29</sup>，但因證詞內容受國會限制而難以看出美國對東南亞全面性的「戰略」或的政策為何。

2006年中，美國東亞暨太平洋事務助卿希爾（Christopher Hill）則指出，美國與東協的關係主要是與東南亞盟邦間雙邊關係的延展，所以這樣的雙邊關係將會以「民族間的同盟」（alliance of peoples）關係持續下去。作為東協區域論壇及亞太經合的創始會員，美國會全面地參與這幾個還在演變中的多邊機制，以促進東南亞區域的和平、穩定與發展。他也提到，促進發展、擴大經濟機遇、對抗貪腐、反恐、提供安全、保障人民健康與衛生等等，都是美國與東協各國逐漸凝聚共識之處。<sup>30</sup>不過，整體而論，他所提到的對東南亞外交與安全政策不是非常清晰，屬泛泛之論，而且他也未說明在促進發展等方面有哪些尚須更進一步的努力，以提升美國與東南亞的共識。

在國務院的官方文件中，對東南亞外交與安全政策最詳細且具體的描述，或許就是2005年9月由東亞暨太平洋事務副助卿約翰（Eric G. John）所提出的說明。約翰指出，為了強化及活化同盟關係，美國在東南亞地區積極與傳統盟邦（菲律賓、泰國及新加坡）增進同盟伙伴關係，與印尼及馬來西亞尋求加強合作的新機會，而與其他東南亞國家則是要拉近彼此間的距離。他還特別強調要協助麻六甲還峽周邊國家增強海上執法能力與合作。此外，他提到美國也利用多邊機制邀請各國參與討論美國所關心的議題，譬如在東協區域論壇架構下召開有關飛彈防禦的研討會，以及在亞太經合架構下追求更高的安全（反恐、武器禁止擴散、傳染病和災害防治等）以保障經濟發展；美國最終的目標是要大幅減低恐怖份子的能力、消滅他們的隱匿地，並將區域合作制度化，協助建立有效的法律體系，改善東南亞人民的整體生活條件。<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Mathew P. Daley, "U.S. Interests and Policy Priorities in Southeast Asia," Testimony before the House International Relations Committee, Subcommittee on East Asia and the Pacific, March 26, 2003.

<sup>30</sup> Christopher Hill, "The U.S. and Southeast Asia," Remarks to the Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapore, May 22, 2006.

<sup>31</sup> Eric G. John, "The United States and Southeast Asia: Developments, Trends, and Policy Choices," Statement before the House International Relations Committee, Subcommittee on Asia and the Pacific, September 21, 2005.

在2006年2月美國國防部出版的*Quadrennial Defense Review*報告中，對於中東及亞洲文化、語言的重要性有重新的認識，所以積極提供所屬與前述地區各國接觸與學習的管道，希望能夠應付新世紀的挑戰。<sup>32</sup>除此之外，這份報告建議在四年間大幅增加太平洋地區美軍船艦（包括航空母艦）的數量，以支援接觸（engagement）、出現（presence）、嚇阻（deterrence）的任務目標；此外，美軍也要加強與盟邦在反恐、管制大規模毀滅性武器與其他非傳統安全議題上雙邊和多邊的合作。<sup>33</sup>這些建議主要是配合美國外交與國家安全戰略，而且有部分特別是針對中共及俄羅斯，不過也會間接對東南亞區域安全帶來影響。在這幾年美國政府甚少著墨於東南亞地區軍事安全戰略的情形下，吾人大概也只能從*Quadrennial Defense Review*看出些許端倪。

由於除了反恐與經貿合作之外，當前的美國政府對東南亞的重視程度相對較低<sup>34</sup>，所以吾人難以精確描繪美國對東南亞的安全與外交政策。事實上，早在2001年5月外交關係委員會（Council on Foreign Relations）凱瑞（J. Robert Kerrey）與曼寧（Robert A. Manning）的*The United States and Southeast Asia: A Policy Agenda for the New Administration*報告便力陳美國往往忽略了東南亞這個重要的戰略區域，而且缺少對東南亞清晰、一致的戰略。<sup>35</sup>同樣的，許通美（Tommy Koh）也指出，許多東南亞國家覺得美國在東南亞的影響力可能會被中共所取代，甚至對於美國的東南亞戰略到底是什麼感到非常疑惑。<sup>36</sup>一些

<sup>32</sup> *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006 (Washington, DC: U.S. Department of Defense, 2006), pp. 78-79.

<sup>33</sup> *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, p. 88.

<sup>34</sup> 但亦有研究者指出東南亞經過「九一一」事件後，美國轉而加強對東南亞的接觸與合作，而且東南亞在美國戰略安排中的重要性也達到了非常高的位置，但本文作者對此說法存疑。關於前述說法，參見US-ASEAN Business Council, "The ASEAN Region and Its Growing Importance to the United States" (February 2003), p. 3, quoted from Ahmad Hasbullah Mohd Nawawi, "China-ASEAN Future Relations – An Analysis," U.S. Army War College Strategic Research Project, March 18, 2005, p. 11.

<sup>35</sup> J. Robert Kerrey and Robert A. Manning, *The United States and Southeast Asia: A Policy Agenda for the New Administration* (New York: Council on Foreign Relations, 2001), pp. 20-21, 48-49 & 53-54.

<sup>36</sup> Tommy Koh, "America's Role in Asia: What does Southeast Asia Want from Washington?", *PacNet*, No. 53, December 21, 2004 (Honolulu, Hawaii: Pacific Forum, Center for Strategic and International Studies).

類似的研究也開始探討在東亞區域主義興起與中共和平崛起的當口，美國在東亞地區模糊的戰略所造成的影響究竟為何。<sup>37</sup>吾人認為，防止對美國不友善的勢力掌控東南亞，同時確保美國在該地區的政治影響力，應是美國當務之急。

38

## 二、前述政策在東南亞的實踐

在 1970 年代之前，美國與東南亞自由國家的對話重心強調商品、市場、資金的進出、技術轉移與能源發展等方面，與東南亞共產或集權國家之間的關係仍屬緊張。爾後在 1980 年代後，美國與東南亞對話的領域隨著東協地區的發展及整合而逐漸變成貿易、投資、技術轉移與人力資源等。<sup>39</sup>至於政治與軍事問題的合作議題，則主要在東協區域論壇與東協會後部長會議（Post-Ministerial Conference, PMC）中加以討論。

美國在東南亞的軍事存在對於美國國防部也有著重要的戰略意義，亦即它將有效的把美國在東亞的軍事力量與美國在中東與南亞的軍事力量連結起來。美國海軍與汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡與泰國等國進行合作，這些國家允許美國海軍使用境內的港口來進行維修工作，或者是提供美國海軍相關的後勤支援。為了擴大在東南亞地區的軍事影響力，美國與東南亞地區部分國家定期進行軍事演習或聯合操演。

從近年來美國在東南亞一連串的動作中可知，反恐是美國在東南亞安全與外交的第一要務。小布希在 2001 年 11 月 6 日歡迎法國總統席哈克（Jacques

---

<sup>37</sup> 參見 Ralph A. Cossa, Simon Tay, and Lee Chung-min, “The Emerging East Asian Community: Should Washington be Concerned?”, *Issues & Insights*, Vol. 5, No. 9 (August 2005), Pacific Forum, Center for Strategic and International Studies.

<sup>38</sup> Aaron L. Friedberg, “Asian Allies: True Strategic Partners,” in Robert Kagan and William Kristol, eds., *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy* (New York: Encounter Books, 2000), p. 198; and Nawawi, “China-ASEAN Future Relations,” p. 10.

<sup>39</sup> 以東協經濟部長與美國貿易代表對話 (ASEAN Economic Minister-U.S. Trade Representatives Dialogue)、東協資深經濟官員與美國貿易代表對話 (Senior Economic Officials Meeting-U.S. Trade Representatives)、聯合計畫委員會 (Joint Planning Committee)、東協與美國經濟理事會 (ASEAN-U.S. Business Council) 等對話機制為主。

Chirac) 的聯合記者會中特別提到：「我們有必要讓各國知道，他們要為袖手旁觀負起責任。在反恐戰鬥中，他們非友即敵 (either with us or against us)。」<sup>40</sup>施樂伯 (Robert A. Scalapino) 似乎也同意小布希的看法，認為美國在「九一一」攻擊事件發生後所採取的單邊主義行動，以及美國在單邊行動中尋求多邊的支援，將帶領著這場全球行動邁向成功之路。<sup>41</sup>就某方面而言，這樣的政策宣示了美國在全球進行反恐主義戰爭的決心，然而美國在這方面的努力也無可避免的將會產生一些副作用或反效果。

當美國因為「九一一」恐怖攻擊事件而展開全球反恐時，美國與東南亞地區國家在反恐怖主義戰爭上已經有著多層次的合作。第一個層次是美國與個別東協會員國之間的雙邊合作，這包括了透過與菲律賓的聯合軍事演習來剿滅菲律賓南方的伊斯蘭回教運動組織，與馬來西亞合作成立區域反恐怖主義中心 (Regional Counter-terrorism Center)，與泰國合作建立國際法律執行研究院 (International Law Enforcement Academy)，與印尼合作創立雅加達執法合作中心 (Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation) 等等。

第二個層次則是美國與東協之間的合作。在 2001 年 11 月東協高峰會上，東協領導人聯合發表聲明，表示支持美國的反恐怖主義立場，並將聯合對於反恐怖主義做出更進一步的行動。後來印尼與馬來西亞兩大伊斯蘭教國家對於美國欲以武力圍剿中東及阿富汗地區的伊斯蘭恐怖份子的作法持有異議，經過鮑爾於 2002 年 7 月下旬分別訪問泰國、馬來西亞、新加坡、汶萊、印尼與菲律賓，終於成功地讓這些國家同意美國在東南亞地區展開另一波反恐行動。鮑爾與東南亞各國外長於 2002 年 8 月東協外長會議後，簽訂「共同對抗國際恐怖活動聯合宣言」 (Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism)，這代表著美國的反恐勢力與運動真正地進入東南亞。為了避免美國未來在東南亞的反恐軍事行動受到限制，宣言草稿中原本規定，美國的行動

<sup>40</sup> "President Welcomes President Chirac to White House," November 6, 2001, at <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011106-4.html>>, accessed October 21, 2006.

<sup>41</sup> Robert A. Scalapino, "The United States and Asia: New Century, New Challenges," *Issues & Insights*, Vol. 2, No. 1 (April 2002), Pacific Forum, Center for Strategic and International Studies, p. 6.

將遵照主權平等、領土完整及不干涉他國內政等原則為之，但在美國的堅持下，最後美國僅表示「認知」(acknowledge)前述原則。<sup>42</sup>

很明顯的，雖然前述的聯合宣言加強了美國與東協在安全合作上的關係，但小布希政府並不想受到前述原則的限制，尤其是當它認定情勢已經十分危險時，而其作為即使將會侵犯到東南亞國家主權或領土時，還是會堅持使用軍事力量來對付恐怖主義組織。這當中所呈現出來美國單邊主義色彩讓東南亞地區國家產生疑慮。<sup>43</sup>吾人應可用「美國至上」(American primacy)、「單邊主義」這些與新保守主義極為接近的概念來解釋小布希此等主張的來源。

第三個層次則是在美國與東協會員國都參加的特定區域性合作組織之中所做的努力，例如亞太經濟合作在 2001 年及 2002 年領袖會議針對打擊恐怖主義並防止恐怖主義擴散的聲明、2003 年 5 月所提出的「反恐怖主義行動計畫」(Counter-Terrorism Action Plan)，還有東協區域論壇在 2002 年的「打擊恐怖主義者募集資金措施聲明」(Statement on Measures Against Terrorist Financing)以及 2003 年的「針對邊境安全反恐合作行動聲明」(Statement on Cooperative Anti-Terrorist Action on Border Security)都屬於此類。

由於聯合國對於採取自衛行動的種種限制，因此造成新保守主義色彩濃厚的小布希政府認為美國必須主動回應恐怖主義的挑戰。伍弗維茲在對阿富汗發動戰爭後表示，美國期待除了菲律賓以外，能有更多的東南亞國家長期投入反恐戰爭，直到相關的司法機制能夠建立並有效執行為止，而美國也清楚認知到，欲達成此一目標將會花上很長的時間。<sup>44</sup>若撇開東南亞國家對於美國單邊主義的憂慮不談，多數的東南亞國家願意見到美國勢力重返東南亞地區，也樂於在東協架構之下與美國進行多層次的合作。對這些國家而言，這樣的合作一

<sup>42</sup> 黃奎博，「論美國與東協簽訂聯合反恐宣言」，中央日報，民國 91 年 8 月 10 日；黃奎博，「美國與亞太關係--反恐優先、穩定第一」，收錄於李英明主編，2002-2003 年亞太形式發展與展望（台北：兩岸交流遠景基金會，民國 92 年），頁 96-97。

<sup>43</sup> Rommel C. Banlaoi, "Southeast Asian Perspectives on the Rise of China: Regional Security Implications after 9/11," *Parameter*, Vol. 33, No. 2 (Summer 2003), p. 103.

<sup>44</sup> Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz telephone interview with Richard Borsik, *Asian Wall Street Journal*, March 27, 2002, at <[http://www.pentagon.mil/transcripts/2002/t04022002\\_t0327dsdawsj.html](http://www.pentagon.mil/transcripts/2002/t04022002_t0327dsdawsj.html)>, accessed on October 23, 2006.

方面將獲得美國在軍事力量和經濟上的支援，同時也將因此取得美國程度不同的貸款優惠。

吾人清楚地看到美國爲了圍剿恐怖主義，已經透過軍事、經濟等援助的方式，在東南亞地區形成以美國爲主導的反恐網絡。此外，就如新保守主義者希望的，美國也想透過美國民主價值的宣揚以及開放社會的推動，剪除恐怖主義在東南亞滋生的根源。與此相呼應的是，萊斯的「轉型外交」(transformational diplomacy) 便將印尼視爲國務院工作重點之一，要在那裡推展民主價值，拉近兩國之間的距離。

美國與東南亞主要國家的軍事安全關係似乎也漸趨穩定。例如，自1999年後，美國以印尼武裝部隊在東帝汶侵犯人權爲由，切斷了與印尼軍方關係，但在「九一一」事件後，雙方關係逐漸回溫。當中共在東亞的影響力隨著「中國--東協自由貿易區」(China-ASEAN Free Trade Area) 和東亞高峰會(East Asia Summit) 的發展而逐漸升高之際，美國終於開始警覺到這個情況，於是設法拉攏少有激進伊斯蘭勢力的傳統東協大國，尤其是印尼，希望印尼能堅持其開放性與包容性的區域主義，以利美國在東亞地區優勢的維持。<sup>45</sup>

馬哈迪原本敵視美國在推動民主價值方面的作爲，但其於2002年中訪美時，與小布希簽署了「合作對抗國際恐怖主義宣言」(Declaration on Cooperation to Combat International Terrorism)，宣布兩國將加強情報合作，提升雙邊關係；在阿布都拉(Abdullah Ahmad Badawi) 接替其擔任馬國總理後，與美國的關係絕對不會比馬哈迪時代來得差。美國與菲律賓、泰國、新加坡的軍事合作關係則一直保持密切。

2003年5月，美國與菲律賓共同宣布將提昇兩國之間的關係，美國並把菲律賓列爲是「等同北約之主要盟邦」(Major Non-NATO Ally)，以回應菲律賓在軍事安全層面的需求，同時美國也提供必要的軍事裝備與訓練。2003年，

---

<sup>45</sup> Evelyn Goh, "Renewed American Diplomacy: Keeping Southeast Asia on the U.S. Radar Screen," *PacNet*, No. 22, May 26, 2005 (Honolulu, Hawaii: Pacific Forum, Center for Strategic and International Studies).

美國再把泰國也列為「等同非北約主要盟邦」，同樣在軍事與金融上享有美國提供的額外協助。

但是美國偶爾仍會與這些國家發生摩擦。例如，美國「2003 年度外交授權法」(Fiscal Year 2003 Foreign Relations Authorization Act) 中要求任何美國政府文件在提到耶路撒冷時必須指明它是以色列首都，所以在 2002 年 10 月上旬，馬哈迪公開表示美國此舉將加劇巴勒斯坦人乃至全世界伊斯蘭人民的憤怒。

2003 年的美伊戰爭讓東南亞國家感到美國單邊主義的強勢作風，反美情緒也在發酵。美軍在阿富汗、伊拉克境內與關達納摩灣 (Guantanamo Bay) 監獄的虐囚事件流傳甚廣，更導致東南亞地區的伊斯蘭教徒的反感，削弱了美國在該地區推行國際反恐的努力；遑論美國在實踐其全球安全政策時，因為其處理中東問題（例如伊拉克、以色列--巴勒斯坦、伊朗等諸多案例）而導致部分東南亞國家（尤其是伊斯蘭教為主的國家）的反彈。<sup>46</sup>在「九一一」事件發生後，印尼總統梅加娃蒂 (Megawati Sukarnoputri) 立即表示支持美國的反恐行動，但在美國攻打伊拉克後，隨即遭受到國內伊斯蘭教團體的反彈。迫於國內壓力，她後來在演說中暗指東南亞國家應該要對抗這樣的單邊主義意識，她也主張東協必須與聯合國及國際社會一起行動，而東協各國之間應該回到多邊合作的操作層面之上。<sup>47</sup>

更直接反對小布希的東南亞政治菁英就是馬哈迪。就在 2004 年 10 月小布希與凱瑞 (John Kerry) 在美國總統大選競爭得如火如荼時，馬哈迪以卸任

---

<sup>46</sup> Joyce Juo-yu Lin, "The East Asian Alternatives: Strategic Competition between the US and China Related to AC FTA," *Tamkang Journal of International Affairs*, Vol. 8, No. 4 (April 2005), pp. 61-62; Chandra Muzaffar, "The Relationship between Southeast Asia and the United States: A Contemporary Analysis," *Social Research*, Vol. 72, No. 4 (Winter 2005), pp. 911-912; and Eric Teo Chu Cheow, "US-China Relations Vital to Regional Stability," *China Daily*, April 21, 2006, at <<http://www.china.org.cn/english/international/166342.htm>>, accessed on October 23, 2006.

<sup>47</sup> "Megawati Warns against Unilateralism in Settling Disputes," *IslamOnline.net*, August 8, 2004, at <<http://www.islamonline.net/English/News/2003-08/08/article05.shtml>>, accessed on October 23, 2006.

總理之尊，直指小布希在中東政策的錯誤，還要求美國的伊斯蘭社群不要投票給小布希這個在伊斯蘭世界採取壓迫政策並「造成連串悲劇」的人。<sup>48</sup>

原本因為美國強力推動反恐而與東協部分國家所產生的摩擦，因為 2004 年底的東南亞大海嘯造成印尼與泰國沿海民眾大量的死傷，所以被地區救災與發展等相關議題轉移了部分的焦點。防止恐怖主義活動當然符合東南亞國家利益，但對於開發中的東協會員國而言，可能並非其核心利益，尤其若恐怖主義乃根源於低度發展與缺乏社會正義的說法可以成立時。<sup>49</sup>因此，美國在東南亞反恐安全政策的推動，有點變成了「美國積極主動、東南亞消極配合」的情況。

#### 肆、評估與結語

如前述，新保守主義在美國外交與安全政策上主張：希望（一）主動地壓制崛起中的區域強權或具威脅性的行為者以保障美國國家安全，（二）積極促成民主化，同時（三）透過單邊行動建立美國全球霸權的地位；特別是在中東政策上，新保守主義者（四）強烈支持以色列，（五）主張消滅全球各地的軍事伊斯蘭（基本教義）教派以根絕立即且危險的恐怖主義攻擊威脅。

當東協分別與中共、印度、日本朝自由貿易整合邁進時，美國也於 2005 年底與東協簽署「東協--美國強化的伙伴關係共同願景聲明」（Joint Vision Statement on the ASEAN-U.S. Enhanced Partnership），在正義、民主、和諧的大環境下全方位合作，透過平等、民主的社會建立可長可久的和平、穩定與共榮。但有一個值得深思的問題，那就是目前看來小布希政府對東南亞安全政策的執行面應屬尚可，但為何無法更有效地說服東南亞主要國家與之配合呢？換言

<sup>48</sup> 參見“Mahathir Urges US Muslims to Vote Bush Out,” *Arab News*, October 19, 2004, at <http://www.arabnews.com/?page=4&section=0&article=53124&d=19&m=10&y=2004>, accessed on October 23, 2006；“U.S. Election Briefs,” *Taipei Times*, November 3, 2004, p. 5。馬哈迪雖然已無法為馬來西亞政府的對美政策定調，但其看法在馬國及相關伊斯蘭社群內仍有一定的影響力。

<sup>49</sup> Eric Teo Chu Cheow, “After the Tsunami Disaster, Human Security is the Key,” PacNet, #02B, January 21, 2005, at <http://www.csis.org/media/isis/pubs/pac0502b.pdf>, accessed on October 23, 2006.

之，小布希政府雖希望強化對東南亞政策的執行，尤其在區域安全反恐的推動方面更是不遺餘力，但並不能全面地說服東南亞主要國家（尤其是伊斯蘭人口眾多的印尼與馬來西亞）與之配合呢？吾人認為新保守主義對美國東南亞外交與安全政策所造成的影響難辭其咎。

在東南亞，美國的外交、安全政策有部分與新保守主義者的主張相符，其中最明顯且直接相關的大概就是前述的第（一）及（二）項。第（一）項所指涉的對象應為中共與俄羅斯，再來就是美國所定義的流氓國家與恐怖主義組織。或許因為如此，小布希政府國防預算已經是自韓戰以來的最高點，而且其仍然預備進一步增加國防預算。<sup>50</sup>第（二）項則是主張亞洲應該在美國的協助之下，建立一個「太平洋民主社群」（Pacific community of democracies），以美國、日本、澳洲、印度為核心集團，不僅可以讓包括中共在內的集權政府轉化為民主政府，更可以促進這些政府之間的合作安全（包括反恐在內）。<sup>51</sup>然而，這兩項政策很可能會與當今東南亞各國對於亞太國際關係的考量有所抵觸。

首先，姑且不論俄羅斯在東南亞的地位與影響力，僅是中共近年來綜合國力的提升，及其「新安全觀」、睦鄰、安鄰、富鄰等善意的外交口號，便將使東南亞各國在美國與中共之間難以抉擇。

其次，所謂「太平洋民主社群」的建立，若不能將東南亞國情納入考慮，則很可能會變成美國一廂情願地在東南亞推動其所認同的「民主」與「開放社會」，造成東南亞各國政府的困擾。尤其是在「亞洲價值」與「西方價值」爭論尚未塵埃落定前，一個由美國強力主導的「太平洋民主社群」可能會給東南亞各國帶來意想不到的麻煩。

此外，美國若將日本、澳洲、印度劃為「太平洋民主社群」的核心集團，東南亞與這些國家的歷史恩怨情仇或許不是那麼容易就可以化解的，而這些國

---

<sup>50</sup> Jim Lobe, "Neo-con Agenda: Iran, China, Russia, Latin America...," Inter Press Service, November 8, 2004, at <<http://www.lewrockwell.com/ips/lobe149.html>>, accessed on October 20, 2006.

<sup>51</sup> 參見Ellen Bork, "Asia Awaits America's vision for co-operation," *Financial Times*, July 29, 2005; 以及小克利斯多的相關備忘錄，參見 <<http://www.newamericancentury.org/asia-20050729.htm>>, 2006年10月21日查詢。「太平洋民主社群」則是由萊斯於2005年3月訪問日本時所引用的概念。

家之間的區域政經計算更是複雜。經貿、科技等功能性的合作當然沒有太大的問題，但當合作層面涉及到政治、社會價值這一塊的時候，便很難去排解歧異，共策安全合作。

在第（三）項透過單邊行動建立美國全球霸權的地位的作為上，東南亞國家其實沒有太大興趣，也沒有能力去過問美國國際安全政策與全球軍力部署背後的真正意圖。但傳統大國如印尼與馬來西亞自主、反霸權的政策取向，有可能會在根本問題上造成美國與東南亞的矛盾。

值得注意的是新保守主義第（四）項與第（五）項主張，亦即強烈支持以色列，並剷除全球各地的激進的軍事伊斯蘭教派。由於新保守主義者對以色列的長期支持，加上美國歷任政府均較偏袒以色列，所以東南亞廣大的伊斯蘭人民與團體對於美國本來就持較保留的態度。而新保守主義者在政策上袒護以色列，在理念宣傳上大肆鼓吹在敘利亞、黎巴嫩、沙烏地阿拉伯、埃及、巴勒斯坦解放組織等進行政權改造，甚至部分人士還建議攻擊黎巴嫩、利比亞、伊朗等國，顯然對對伊斯蘭的有歧視與偏見。印尼、馬來西亞與汶萊同屬「伊斯蘭會議組織」（Organization of the Islamic Conference, OIC）會員國，國內伊斯蘭組織勢力極大，讓印、馬、汶（還有菲律賓、泰國等亦存有伊斯蘭反政府武力的東南亞國家）等政府在配合美國全球反恐政策與維護伊斯蘭社群的尊嚴與地位之間，很難拿捏得當。往往在國內壓力之下，東南亞政府必須注意不能和小布希政府走得太近，否則在政權的穩定及維繫上可能會有危險。

同樣的，新保守主義者強調美國應剷除全球各地的激進的軍事伊斯蘭教派，目前雖未能為小布希與錢尼所採納，但總會讓部分東南亞國家對於美軍以各種型態重回東南亞的安全戰略部署產生些許懷疑。雖然 *National Security Strategy* 明確的指出了美國在對抗軍事伊斯蘭教派時的政策與作法，但其中的推動「有效民主」以及提倡人權卻讓東南亞國家不敢完全樂觀地相信，美國的東南亞外交與安全政策不對東南亞政權帶有針對性與破壞性。

新保守主義其他的外交與安全理念雖然未必主宰了美國相關的政策，但如前述，新保守主義者在美國政界的影響力乃透過與小布希、錢尼等人的相互利用而受人注意。尤其是在「九一一」恐怖攻擊事件後美國在反恐方面所做的

反應，恰如新保守主義者長期以來的建議的情況下，以伍弗維茲、珀爾、李比、波頓、卡力爾札、小克利斯多、凱根等人為首的新保守主義陣營所提的各項政策建議，間接地影響了東南亞各國政府與人民對小布希政府的觀感。或可謂新保守主義對小布希政府而言是把雙刃劍，雖然其對小布希、錢尼等決策者提供了遂行理想中全球安全政策與中東政策的論述基礎，但也同時造成了「九一一」事件後美國國際地位的相對低落，以及與東南亞關係的複雜化，這對於美國擘畫與執行對東南亞的外交、安全政策來說，毋寧是件棘手的事情。

對美國而言，反恐戰爭讓它重新調整了對東南亞地區的安全政策。美國軍事力量為因應反恐的國家安全目標而重返東南亞，有助於防止冷戰結束後外來強權在該地區運作所造成的混亂環境。針對此點分析，美國可能作為一個區域平衡者而非區域霸權<sup>52</sup>，這將是維持東南亞地區穩定的一個主要因素，而且也符合東協一貫追求區域內權力平衡的理想。美國與印尼、馬來西亞等伊斯蘭國家，以及與越南等曾和美國有過政治、軍事衝突的國家，如果能夠透過「九一一」事件後各層次的談判與協商，一方面提升安全互動，另一方面增進彼此更多的瞭解，將會有助於美國對東南亞安全政策的推動。

小布希政府在對東南亞提供協助並推動經濟與政治改革的同時，若能夠避免對東南亞國家主權的侵犯與干擾，尊重伊斯蘭或其他宗教、文化、政治的差異，才能夠擺脫新保守主義在東南亞外交與安全政策上面所帶來的一些阻力，達成反恐與壓制的雙重目標。

---

<sup>52</sup> 類似的論點參閱Lee Kuan Yew, "ASEAN Must Balance China in Asia," *New Perspective Quarterly*, Vol. 18, No. 3 (Winter 2001), pp. 20-21; Evelyn Goh, "Rethinking the Role of the United States in Contemporary Southeast Asian Regional Security Strategies," paper presented at Seminar on Southeast Asian Security and International Relations, Boston, Massachusetts, March 15, 2004, cosponsored by the Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, and the Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technology University; Nawawi, "China-ASEAN Future Relations – An Analysis," pp. 10-11.