

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 美國推動聯合國安理會1441號決議案分析

The U. S. Campaign for U. N. S. C Resolution 1441

doi:10.30390/ISC.200406_43(3).0002

問題與研究, 43(3), 2004

Issues & Studies, 43(3), 2004

作者/Author：陳文生(Wen-Sheng Chen)

頁數/Page：23-47

出版日期/Publication Date：2004/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200406_43\(3\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200406_43(3).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



美國推動聯合國安理會 1441 號 決議案分析

陳 文 生

（國立高雄大學政治法律系助理教授）

摘 要

二〇〇三年三月美國對伊拉克發動戰爭，使聯合國安理會於戰前通過之 1441 號對伊武檢決議隨之失去作用。然美國推動該決議之政策過程，既構成美國對伊政策之不可或缺的一部份，也是探究布希政府外交政策思維的重要課題。本論文之主要目的在於，檢視美國推動此一決議的策略思考、影響因素、決策過程及成效與影響。本文認為，美國之推動 1441 號決議，是以其先制攻擊為後盾，對伊拉克進行多邊之強制外交政策，俾促進美國之國家利益。布希總統基於對伊進行大規模作戰部署需要較長時間，以及國內民意與國際盟邦均傾向不放棄聯合國路線之考慮下，遂決定推動 1441 號決議，並藉此推動時程對伊進行壓倒性作戰的準備。惟美國以推動此決議作為對伊動武之依據的企圖心，卻使武檢成效在根本上有其侷限。

關鍵詞：美國；伊拉克；聯合國；1441 號決議；先制攻擊；強制外交

* * *

壹、前 言

美國在遭受九一一恐怖攻擊之重創後，即開始將反恐目標鎖定伊拉克。美東時間二〇〇三年三月十九日，美國正式對伊拉克發動戰爭，形成美國反恐作戰的新里程，也是其對伊拉克政策的重要轉折點。事實上，美國在戰前於聯合國安理會推動之 1441 號武檢決議，形同美國對伊拉克下達動武的最後通牒，而美國推動此一決議的政策過程，既是九一一後美國對伊拉克政策不可或缺的一部份，也是剖析布希（George W. Bush）政府外交決策思維的重要參考，值得加以檢視探討。

究竟美國推動 1441 號決議之過程如何？其在安理會歷經如何的折衝？美國為什麼要推動這項決議？布希政府之決策考量因素及思維為何？布希政府內部之強硬派與溫

和派曾發生什麼樣的論辯？布希是在何種情境下做成推動 1441 號決議之政策決定？以及，美國推動此項決議後獲致什麼樣的成效及產生何種影響？此皆是本文所關注的焦點。

本文除第壹部份為前言及第柒部分為結論外，將分五個部分加以分析。第貳部分敘述美國推動 1441 號決議之背景與外交折衝歷程；第參部分解析美國推動此一決議之策略內涵；第肆部分分析影響布希政府決策之內外在因素；第伍部分解剖布希政府針對此一政策所產生之政策論辯與思維，以及布希最後如何做成決定；第陸部分則評估美國推動此一決議所產生之效果與影響。

貳、美國推動 1441 號決議之背景與歷程

九一一恐怖攻擊事件發生後不久，布希政府內部及媒體界即陸續傳出關於伊拉克是否涉及九一一事件，或與恐怖主義有掛勾之諸多揣測；^①不過，九一一事件發生初期，美國先是把心力集中於報復及處理賓拉登（Osama bin Laden）、凱達組織（al Qaeda）及阿富汗塔里班（Taliban）政權。直至二〇〇一年十月間，美國情報局長譚納（George Tenet）向布希總統提出數次簡報並做成結論認為：在所有列名有能力且有意願幫助凱達組織取得大規模毀滅性武器（Weapons of Mass Destruction, WMDs）的國家中，伊拉克位居榜首。^②自此，美國將反恐目標鎖定伊拉克，而美國國內亦開始有積極對伊動武之議。

二〇〇二年元月二十九日，布希在國情咨文中措詞強硬地將伊拉克與伊朗及北韓一同列名為「邪惡軸心」（axis of evil）後，布希政府便有系統地強調，要以推翻海珊（Saddam Hussein）之方式，解除伊拉克之威脅。二月十三日，國務卿鮑爾（Colin Powell）罕見地以較強硬之措詞表示，美國正在評估各種推翻海珊政權的方法；他表示：「關於伊朗及關於北韓，（美國）沒有與此等國家開戰的計劃」，「至於伊拉克，美國長期以來的政策是政權更替，這是最有利於該區域及伊拉克人民的」。^③

九月十二日，布希於聯合國大會發表既具針對性而又強硬的措詞演說，並進一步將焦點鎖定在解除伊拉克之武裝。布希指稱伊拉克十年來多次違反聯合國十六項決議，執意發展大規模毀滅性武器及彈道飛彈，且積極資助恐怖主義活動；他呼籲聯合國儘

註① 其他有關伊拉克與賓拉登及其他恐怖份子之關聯的揣測主要包括以下諸端：(1) 1990 年代初，賓拉登一直在蘇丹，而蘇丹當時是伊拉克之盟邦及主要情報中心；許多報告指出，賓拉登在這幾年與伊拉克官員有接觸；(2) 一些美國前情報官員指稱，賓拉登於 1996 年前往阿富汗後不久曾與海珊之間諜會晤過許多次面；(3) 1998 年底之東非爆炸案發生後幾個月，一名伊拉克資深情報官員曾到阿富汗之坎達哈與賓拉登會面；(4) 1993 年之世貿中心爆炸案嫌犯，是伊拉克情報員以假身分所犯下的案子；(5) 1993 年試圖暗殺老布希總統的嫌犯是伊拉克情報員。請參見 *Wall Street Journal*, September 20, 2001, p. A18.

註② *Wall Street Journal*, June 14, 2002, p. A18.

註③ *New York Times*, February 13, 2002, p. A.1

速制裁伊拉克，否則美國將於必要時主動處理伊拉克之威脅。^④隨即，布希政府一方面尋求國會授權對伊拉克動武，另一方面則透過聯合國安理會架構，積極推動其所提出之解除伊拉克武裝的 1441 號決議案。

美國所提之決議草案的重點之一，是試圖讓安理會通過有利於美國對伊拉克動武之授權；而這也正是法國、俄羅斯及中國等安理會常任理事國最無法接受的部分。美國與安理會成員國進行之約兩個月的折衝過程中，主要的爭執點可分成四部分：(一) 涉及對伊拉克動武之相關規定；(二) 聯合國之角色輕重問題；(三) 武檢之執行步驟與範圍；(四) 伊拉克應遵守之義務。在這兩個月中，美國曾數次修改其所提草案版本：大體上後兩部分仍維持美國原始之提案，未做修改；^⑤至於前兩部分，則因應法俄等國之不同立場，做了適度的妥協（請參考表一）。

基本上，在 1441 號決議定稿前，曾歷經三個版本的折衝與修改，其中最值得關注的，是有關可能引發對伊動武之相關規定，這些調整如下：

(一) 直接用武字眼：將原條文之一旦伊拉克違反武檢規定，由聯合國授權採取「一切必要手段」(all necessary means)^⑥之文字予以刪除。

(二) 違反武檢之後果：1441 號決議中對於伊拉克違反決議之處置為使其面臨「嚴重後果」(serious consequences)。然 1441 號決議文已明文指出伊拉克過去及現在一直違反聯合國第 687 號決議（即一九九一年之波灣戰爭停火決議），就此而言，1441 號決議可能成為認定伊拉克違反聯合國武檢相關決議的同意書，而直接導致伊拉克必須面對「嚴重後果」。因此，決議文中另行加上伊拉克有遵守武檢的「最後一次機會」(a final opportunity)。此一修改，使違反武檢之事實與所謂嚴重後果之發生，兩者間有一緩衝機會。

(三) 對伊拉克遵守決議之認定：此部分條文被法俄稱為「暗藏扳機」(hidden triggers) 的條文。

1. 「實質違反」(material breach)：原草案條文指伊拉克一直處於「實質違反」決議狀態。此部份維持原案。

2. 「進一步實質違反」(further material breach)：原條文草案大致有兩部分：

註④ White House, *Remarks by the President in Address to the United Nations General Assembly*, September 12, 2002, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/20020912-1.html>>.

註⑤ 聯合國武檢之執行步驟、範圍及伊拉克之義務的相關規定，維持美國原來之提案。內容為：

- (1) 管道無限制：伊拉克必須提供聯合國武檢小組「立即、不阻撓、無條件及無限制」(immediate, unimpeded, unconditional, and unrestricted)之管道；
- (2) 檢查地點：包括海珊之總統行宮；
- (3) 境外約談相關人員：武檢人員可將其認為必要之所有伊拉克官員及其他人員帶離伊拉克境外進行訪談；
- (4) 履行決議時間：a. 決議通過後七天內接受；b. 接受決議後卅天內宣佈「可被接受、即時準確，及完全充分之計劃的所有面向」。

註⑥ 1991 年之波灣戰爭，美國帶領多國部隊對伊拉克使用武力，係根據聯合國安理會於 1990 年通過之第 678 號決議，而該決議所用之字眼即為授權使用「一切必要手段」。

表一 美國所擬 1441 號決議草案修改過程表

主要爭執項目 版別		第一版 (布希 2002/09/12 聯大演說後提出)	第二版 (2002/10/21 先送安 理會常任理事國， 隨即於 2002/10/23 送非常任理事國)	第三版 (2002/11/06 正式送交 安理會之版本)	1441 號決議案 (2002/11/08 安理 會通過之版本)
決議案之形成方式		單一決議： 布希提出新決議之 主張後，法國主張 採兩決議：武檢與 威脅動武各做成決 議。法國此議獲俄 羅斯等之認同。	單一決議兩階段用 武程序： 在同一決議中，將 授權武檢，與違反 武檢後之處理程序 分開。	同前一版本	同前一版本
可能對伊用武之相關規定	直接用武 字眼	一旦伊拉克違反武 檢規定則由聯合國 授權採取「一切必 要手段」	刪除	刪除	刪除
	阻撓武檢 後果（暗 藏扳機條 款）	伊拉克如果阻撓聯 合國武檢工作，將 面臨「嚴重後 果」。	維持	海珊有遵守聯合國武檢 之「最後一次機會」， 否則將面臨「嚴重後 果」。	同前一版本
	對伊遵守 武檢決議 之認定 （暗藏扳 機條款）	1. 伊拉克一直處於 「實質違反」決 議狀態 2. 伊拉克一旦違反 規定，即構成 「進一步實質違 反」687 號決議 （即一九九一年 波灣戰爭之停火 決議）。	維持	1. 「實質違反」部分： 維持原條文。 2. 「進一步實質違反」： (1)將違反「687號決議」 改為「伊拉克之義務」 (2)「進一步實質違反」 後之處理：加入允許 任何人可向安理會做 報告之相關字眼；即 向安理會報告之動作 不限於只由武檢人員 執行。	1. 「實質違反」部 分：維持原條文。 2. 「進一步實質違 反」之處理：改 為必須依第 11 及 12 條規定 「向安理會報告 ，以茲評估」， 而該兩項條文規 定由武檢小組主 席及原子能總署 署長向安理會報 告。
	聯合國武檢人員 之組成	由五個常任理事國 之檢查人員參與聯 合國之武檢工作， 並在其遭遇麻煩時 由軍隊陪同	刪除	刪除	刪除

資料來源：筆者根據聯合國 1441 號決議及 Associated Press、Reuters、New York Times 等新聞媒體於 2002 年 9 月至 11 月之相關報導編製而成。

(1) 伊拉克一旦違反規定即構成「進一步實質違反」687 號決議。新決議文將「687 號決議」改為「伊拉克之義務」。此一修改乃在避免觸及第 687 號停火決議，而連帶引起聯合國 678 號（1990 年）之授權對伊拉克使用「一切必要手段」的規定。

(2) 「進一步實質違反」後的處理。新決議加入一旦發生實質違反時之一道處理程序，此程序為：必須立即「向安理會報告，以茲評估」。此一修改，既增加聯合國之角色扮演，也使預期之動武程序不那麼自動化。換言之，此一報告程序，將在伊拉克有實質違反決議時，構成對伊動武的限制要件。

事實上，美國的立場是希望能擁有此所謂報告的權利，則一方面有關伊拉克是否有進一步實質違反決議情事，美國可以根據自己所得資料及證據進行佐證，不必以聯合國之武檢報告為唯一根據，而致對伊政策空間受到聯合國壓縮。另一方面，美國又可藉此一「報告」程序，控管對伊動武之法定程序，而不必受到聯合國武檢進度及時程的制肘。此款條文在第三版時曾加入：允許任何人可向安理會做報告之相關字眼。亦即向安理會報告之動作不限於只由武檢人員執行。經過妥協後，決議文定稿改為：必須依該決議之第十一及十二條之規定「向安理會報告，以茲評估」；而該兩款條文則指明由聯合國武檢小組主席及原子能總署署長向安理會報告。不過，美國與法俄中對此仍有不同之解讀。^⑦

事實上，聯合國過去曾通過六個與伊拉克武檢較有關聯的決議。它們分別為 687、707、1051、1137、1284 及 1409 號決議。687 號是一九九一年波灣戰爭之停火決議，要求伊拉克在國際監督下銷毀所有生化武器及原料、長程彈道飛彈，及接受國際對其核生化設施等之檢查。^⑧ 707 號要求伊拉克必須允許聯合國進行立即而無條件之檢查，且伊國不可移動或隱藏任何有關核生化計劃之物品。^⑨ 1051 號則規定伊拉克之進出口物品需由聯合國進行監督，以管控伊拉克武器系統之發展。^⑩ 1137 號譴責伊拉克違反先前之決議，要求伊國遵守武檢，並對阻撓武檢之伊國官員進行移動管制。^⑪ 1284 號則針對伊拉克於一九九八年十二月未能接受聯合國武檢，要求伊國允許聯合國對任何武器地點及設施進行立即而無條件的檢查。^⑫ 1409 號列出制裁委員會之物品檢視程序及清單。^⑬ 綜合評估上述六決議，除 687 號決議外，都不像 1441 號一樣有涉及對伊動武之條款。而國際上對於 1441 號決議的注目焦點，主要也鎖定在其是否授權對伊動武上面。

註⑦ 針對此點，美國與法俄中等國有不同之解讀。美國駐聯合國大使 John Negroponte 指出：「任何安理會成員國都有權向安理會報告」；而法、俄、中三國則發表聯合聲明表示，若伊拉克不遵守，將由主要之武檢人員向安理會報告；英國則採較調和之觀點，認為任何會員國都可向安理會提出抱怨。請參見 *Reuters*, November 9, 2002.

註⑧ UNSC, Resolution 687, Adopted by the Security Council at its 2981st meeting on 3 April 1991.

註⑨ UNSC, Resolution 707, Adopted by the Security Council at its 3004th meeting on 15 August 1991.

註⑩ UNSC, Resolution 1051, Adopted by the Security Council at its 3644th meeting on 27 March 1996.

註⑪ UNSC, Resolution 1137, Adopted by the Security Council at its 3831st meeting on 12 November 1997.

註⑫ UNSC, Resolution 1284, Adopted by the Security Council at its 4084th meeting on 17 December 1999.

註⑬ UNSC, Resolution 1409, Adopted by the Security Council at its 4531st meeting on 14 May 2002.

十一月八日，安理會正式通過 1441 號決議；該決議指出，若伊拉克違反決議，將面臨「嚴重後果」。國務卿鮑爾解釋所謂「嚴重後果」，是要強制海珊解除武裝，否則美國就採取「一切必要手段」；國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）對於該決議之貫徹問題表示，美國對伊拉克政權遵守該決議之要求是「零容忍度」（zero tolerance）。^⑭事實上，此一決議案形同美國向伊拉克下達之最後通牒。

十一月十三日，伊拉克外長沙布瑞（Naji Sabri）致函聯合國秘書長安南（Kofi Annan）表示，伊拉克將在既定之時間內接受聯合國之武器檢查，並「將會處理」該新決議案；^⑮而伊拉克駐聯合國大使杜瑞（Mohammed Douri）則於稍後進一步表示，海珊總統已決定「無條件」接受該決議。美國白宮發言人麥肯楠（Scott McClellan）對此回應表示，真正的考驗是行動，而非那封信上的說辭；布希總統也仍維持其強硬之作風表示：「如果他（指海珊）選擇不解除武裝，那麼我們就會解除他的武裝」。^⑯

當然，對美國而言，若能取得安理會的對伊動武授權決議，則其對伊施壓之效果將更強勁；倘要動武，也會更具正當性。二〇〇三年二月初，布希總統除敦促聯合國儘快下定決心處理伊拉克問題外，並正式表達支持聯合國繼 1441 號決議之後，對伊拉克做成第二個決議；^⑰英國外交官員亦指出，英國可能向安理會提出授權對伊動武之決議草案。^⑱惟法俄德於數日後發表聯合聲明，表示希望延長聯合國對伊拉克之武檢進程；^⑲此舉形同在對伊用武上，與美國進行對抗。特別是，聯合國對伊武檢報告於二月十四日出爐後，^⑳安理會大多數成員國認為，應在動武前給予武檢人員更多時間進行武檢工作，^㉑於是，美英之對伊新決議遭遇更廣泛的反對。

固然如此，美英西三國仍於二月二十四日聯名向安理會提出新決議草案，文中聲明安理會第 687 號停火決議是以伊拉克遵守該決議之義務為基礎，並指稱伊拉克已違

註⑭ Reuters, November 10, 2002.

註⑮ Sabri, Naji, The letter delivered to United Nations Secretary-General Kofi Annan from the Iraqi Foreign Minister Naji Sabri on November 13, 2002.

註⑯ Washington Post, November 13, 2002. p. A1.

註⑰ White House, President Bush's Radio Address, February 8, 2003. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030208.html>>; Associated Press, February 6, 2003.

註⑱ Associated Press, February 7, 2003.

註⑲ Washington Post, February 11, 2003.

註⑳ 聯合國首席武檢官員布利克斯（Hans Blix）在報告中指出，伊拉克雖未符合聯合國之要求，但海珊政府已顯示出更積極的態度，因此武檢工作可獲致結果；而國際原子能總署署長艾巴拉迪（ElBaradei）也表示，沒有證據顯示伊拉克在發展核武。布利克斯認為，伊拉克之飛彈計劃違反聯合國禁止其發展長程飛彈之規定，而伊國政府也未說明過去之細菌與毒氣的供應狀況，但伊拉克日益願意提供文件及其他協助。此外，布利克斯也質疑美國國務卿鮑爾二月初於聯合國所提對伊拉克的指控，並稱美國政府過去一直拒絕提供情報資料給武檢小組。艾巴拉迪則說，雖然沒有證據顯示伊拉克在發展核武，但有些問題仍待調查；他強調，國際原子能總署的經驗顯示，即使受檢國未充分合作，依然能透過侵入式的武檢系統，查證當事國是否違反規定（New York Times, Feb. 14, 2003; Washington Post, Feb 15, 2003; 自由時報，民國 92 年 2 月 15 日，頁 10。

註㉑ Washington Post, February 15, 2003.

反 1441 號決議，需面對嚴重後果。^②此後，英國曾提議在該決議草案中加入六項檢測伊拉克解除武裝之條件，試圖打破該決議在聯合國所遭遇之困境；而布希總統也對安理會成員國進行遊說工作，尋求支持此一決議。然法俄中三個擁有安理會否決權的國家及德國均反對該決議案；特別是法國威脅要否決任何包含最後通牒或形成自動用武之決議。^③

在新決議之通過日趨不樂觀的情況下，美英西三國於三月十四日在亞述爾群島（Azores Islands）召開高峰會，商議因應之道。三月十七日晚，布希總統發表演說，向海珊下最後通牒，要求海珊及其子必須於四十八小時內離開伊拉克，否則美國將擇時發動軍事攻擊。美東時間三月十九日晚間十時一刻許，布希總統於白宮橢圓辦公室宣佈，美軍已發動解除伊拉克武裝之軍事行動。^④美伊戰爭於此正式爆發。

叁、美國推動 1441 號決議之策略內涵

美國推動 1441 號決議之策略是：一方面循聯合國途徑對伊採取強制外交（coercive diplomacy）^⑤措施，另一方面保留美國發動先制攻擊（pre-emptive strike）^⑥之權利；換言之，美國是採取「多邊強制在前，先制攻擊隨侍在側」的策略。針對此一策略，本文從以下兩方面進一步論述其策略內涵：（一）以多邊架構推動單邊利益；（二）以先制戰略增進強制外交之效果。以下進一步析論。

一、以多邊架構推動單邊利益

布希政府之對外政策明顯走向單邊主義；^⑦且布希政府之外交政策，相較於柯林頓（Bill Clinton）政府，更重視現實主義所強調之國家利益原則，而非國際多邊主義。

註② Text of U.S.-British-Spanish Draft Resolution on Iraq, February 24, 2003.

註③ Associated Press, March 12, 2003.

註④ White House, *President Bush Addresses the Nation*. March 19, 2003. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html>>

註⑤ 依照 Alexander L. George 之定義，強制外交是指以威脅手段說服對手停止或回復已經進行之行為。請參見 Alexander L. George, *Forceful Persuasion* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991), p. 4~5; George, Alexander L., "Coercive Diplomacy: Definitions and Characteristics," in Alexander L. George and William E. Simon, eds., *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1994a), pp. 7~8.

註⑥ 依美國「國防部軍事及相關用語」一書，所謂先制攻擊之定義是：一種基於無可爭辯之證據顯示敵人之攻擊迫在眉睫時（imminent）所發動的攻擊。轉引自 Marc Erikson, "Preemption's the new buzz word," *Asia Times*, June 22, 2002, <<http://www.atimes.com/front/DF22Aa02.html>>.

註⑦ Michael Hirsh, "Bush and the World," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No.5 (2002), pp. 18~43; G. John Ikenberry, "America's Imperial Ambition," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No.5 (2002), pp. 44~60; Steven E. Miller, "The End of Unilateralism or Unilateralism Redux?" *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No.1 (2002), pp. 15~30; Stephen M. Walt, "Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy," *International Security*, Vol. 26, No.3 (2002), pp. 56~78.

然而，就美國之推動 1441 號決議而言，美國仍希望以聯合國之多邊架構，推動其單邊利益。

伊拉克對美國國家利益之威脅，主要是其發展核生化武器及彈道飛彈。因為，伊拉克擁有此類武器，不僅可能提供給恐怖份子，作為攻擊或勒索美國之工具；也可能以此對付美國之中東盟邦，影響美國在中東之戰略及石油利益。特別是，九一一事件後，美國安全上之新而重大的威脅，是大規模毀滅性武器落入恐怖份子手中，所可能造成的災難式恐怖主義（catastrophic terrorism）。因此，解除伊拉克之武裝，是九一一後美國對伊政策之最基本而迫切的目標。而推動 1441 號決議，正是美國透過聯合國機制，促進其國家利益的一種方式。

在策略上，美國是以其對伊發動先制攻擊之可能性壓制聯合國安理會，迫其通過符合美國要求之武檢決議文，以貫徹其單邊利益。基本上，美國在與安理會成員國協商 1441 號決議之過程中，一直試圖突顯其具有片面對伊動武之正當性及可能性；例如布希稱：「如果聯合國不行動，……那麼我們就……解除他（海珊）的武裝」。^②而倘若聯合國之多邊途徑失效，或不符合美國的要求標準，則美國仍保有未經聯合國允許而對伊發動軍事攻擊的主動權。換言之，當多邊架構無法貫徹美國之利益時，美國仍會發動先制攻擊，逼迫伊拉克就範，以解除伊拉克對美國利益所造成之威脅。

二、以先制威脅增進強制外交之效果

先制戰略所強調者為發動第一擊之主動預防效果，而嚇阻戰略則植基於二擊摧毀力的嚇阻作用。美國推動 1441 號決議之對伊武檢，是結合先制戰略之主動攻擊威脅，及嚇阻戰略之懲罰性威脅這兩個要素而進行的。^③換言之，美國推動對伊武檢，主要以強制外交為政策主軸，並輔以先制攻擊之威脅，作為增進強制外交效果的工具。

一方面，美國透過聯合國通過新的強硬武檢決議案，以強制外交之策略，要求伊拉克在既定期限內解除武裝，否則即以「一切必要手段」^④解除其武裝。此乃美國向伊拉克下達之最後通牒。亦即，美國要求伊拉克接受並遵守該決議，否則即將施以強大武力制裁，讓伊拉克遭致「嚴重後果」。而另一方面，美國亦以先制攻擊之可能性及機動性，壓制伊拉克恪遵武檢要求，以貫徹武檢之效果。美國表明其保留不受聯合國約束，而對伊拉克發動先制攻擊的空間，以避免讓伊拉克像過去一樣和聯合國武檢人員玩「貓捉老鼠」的遊戲，藉此壓迫伊拉克以「零容忍度」的標準，嚴格遵守該決議，徹底解除武裝，以增進其強制外交的效果。

註② Reuters, October 26, 2002.

註③ 在此必須說明的是，強制外交與嚇阻皆以威脅報復為要件；而依之區分：嚇阻是運用威脅以勸阻對方不要從事尚未進行之行為，而強制外交則是針對已經進行之行為做回應。請參見 Alexander L. George, *op. cit.* (1991), pp. 4~5; Alexander L. George, *op. cit.* (1994a), p. 7.

註④ 此「一切必要手段」之用語，原本列入美國推動之聯合國 1441 號決議的草案中，惟因法俄等國反對而刪除。然該決議通過後，國務卿鮑爾將該決議文所提之一旦伊拉克違反該決議將面臨「嚴重後果」一詞，解釋為美國會採取「一切必要手段」。

基本上，美國對伊拉克之強制外交政策頗符合喬治（Alexander L. George）所界定之「典型的最後通牒」（classic ultimatum）。^①首先，美國向伊拉克所提出之要求條件是：必須無條件解除武裝。布希總統於二〇〇二年九月之聯合國大會演說中，即明確敦促聯合國訴諸強硬手段，逼迫伊拉克無條件銷毀所有大規模毀滅性武器、長程彈道飛彈及其他相關物質；而 1441 號決議內容正符合這項要求。其次，1441 號決議之條文中，亦如美國所願地訂出伊拉克接受及履行該決議之最後期限。第三，1441 號決議中強調，若伊拉克違反決議將面臨「嚴重後果」。國務卿鮑爾解釋所謂「嚴重後果」，就是美國會採取「一切必要手段」；而國家安全顧問萊斯亦強烈表達美國可能被迫採取軍事行動。^②至於布希總統則更進一步向伊拉克喊話表示，會讓伊拉克面臨「最嚴重之後果」。^③顯然，美國欲藉此突顯其對於伊拉克之不服從，所將採取的報復手段，以達到強制威脅的效果。

固然，美國在二〇〇二年「國家安全戰略報告」中，強調先制戰略在應付恐怖主義敵人之優越性及必要性；^④然而，美國對先制戰略之使用，仍強調動武之先決要件的。布希在西點軍校揭諸先制戰略之使用時機時，強調會在「如果必要時」才使用。^⑤換言之，美國對伊動武的前提，是其強制外交政策遭遇失敗的時候；而 1441 號決議所代表之強制外交手段，正是美國對伊拉克動武前的「最後一次嘗試」，也是美國給伊拉克的「最後一次機會」。^⑥因此，布希於該決議通過後仍表示：「戰爭是我的最後選項」。^⑦就此而言，美國是以先制戰略之威脅，強化其強制外交之效果。

肆、影響決策之因素

影響美國推動 1441 號決議之因素主要為：（一）布希主義（Bush Doctrine）；（二）國內民意之考量；（三）國際結構之制約。有關布希政府內部之決策思考，另將於第五部分作分析。

註① Alexander L. George 之「典型的最後通牒」有三個組成要素：（1）向對手提出要求條件；（2）給予對手順從（我方要求）之時間限制或急迫感；（3）威脅對手將以具可信度及足夠強大之懲罰手段對付其不順從，而迫使對手相信順從是比較好的選擇。請參見 Alexander L. George, *op. cit.* (1991), pp. 7~9; Alexander L. George, "Theory and Practice," in Alexander L. George and William E. Simon, eds., *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1994b), pp. 18~19.

註② Reuters, November 10, 2002.

註③ Reuters, November 9, 2002.

註④ White House, *The National Security strategy of the United States of America*, September 17, 2002, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.

註⑤ 同註④。

註⑥ 「最後一次機會」一詞係聯合國 1441 號決議中之詞彙；而「最後一次嘗試」，則是布希在該決議通過後隔天，對伊拉克政權喊話之用語。

註⑦ New York Times, November 22, 2002.

一、布希主義

布希主義之內涵主要包括三方面：(一) 現實主義；(二) 單邊主義；(三) 先制戰略。

(一) 現實主義

布希在競選總統期間即表明，其外交政策為「新現實主義」。基本上，柯林頓時代是透過參與國際事務及擴張經濟市場之方式，以維護美國之超強地位；布希總統則側重以軍事力量鞏固其單極權力。^③而美國國家安全顧問萊斯也曾表示，美國之外交政策應堅守國家利益，而非虛幻之國際社會利益。^④

九一一恐怖攻擊對美國本土的危害，顯然讓布希政府更重視以美國唯一超強的權力促進其國家利益。在全球層次，美國頗有追求霸權之態勢。有論者指出，美國在遭受恐怖攻擊後，即以其單極權力採取所謂新帝國大戰略（neo-imperial grand strategy）；此一戰略強調，美國不受其盟邦及全球規則與制度之羈絆。^⑤事實上，布希主義近乎宣佈美國之霸權。^⑥布希說：「若不是和我們同在一邊，那就是與恐怖份子站在一起」，而且，美國也一再表明其有權在世界各地採取先制攻擊。

在區域層次，美國強調要應付敵對強權在攸關美國利益之地區出現；^⑦而波斯灣區域無疑是美國的一大目標。九一一事件後，美國國防部於二〇〇一年十月公佈之「四年期防衛檢討報告」即顯示出將加重在海灣之兵力部署。這包括提升在海灣地區之地面部隊能力，確保空軍對海灣軍事行動之充分支援，以及將地中海之部分前置裝備移至該區域。^⑧上述說明布希政府之戰略部署將更重視此一區域，而伊拉克無疑是最令美國頭疼的海灣敵對強權。九一一事件發生後，美國對伊拉克之支持恐怖主義，及發展大規模毀滅性武器的疑懼，使其急於應付此一區域敵對強權，以化解威脅。

(二) 單邊主義

布希在就任總統之初，明顯走向單邊主義，這顯現在美國之排拒許多國際多邊制度，包括拒絕簽署京都議定書（Kyoto Protocol）、生物武器公約（Biological Weapons Convention），反對設立國際刑事法庭（International Criminal Court），及反對核子禁試條約與禁止佈雷之規定等。^⑨固然，美國於九一一事件後致力於爭取國際

註③ G. John Ikenberry, *op. cit.*, pp. 45~46.

註④ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No.1 (2000), p. 62.

註⑤ G. John Ikenberry, *op. cit.*, pp. 45~46.

註⑥ Michael Hirsh, *op. cit.*, pp. 18~19.

註⑦ Condoleezza Rice, *op. cit.*, p.62.

註⑧ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001. pp. 26~27.

註⑨ Pascal Boniface, "The Specter of Unilateralism," *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No.3 (2001), pp.155~162; Steven E Miller, *op. cit.*, pp. 15~30; Stephen M. Walt, *op. cit.*, p. 63.

合作，以籌組反恐聯盟。但美國之外交政策仍顯現濃厚的單邊主義特質。九一一後，美國政府就一直強調其保有以單邊軍事力量對抗國家安全威脅的權利。

針對伊拉克問題而言，布希總統二〇〇二年九月之聯大演說，即具體而強烈地表達其對聯合國作為一多邊架構，一直無法貫徹伊拉克武檢決議的無奈，並表白美國不排除主動解決伊拉克之威脅。^⑤聯合國通過 1441 號決議後，美國白宮幕僚長卡德（Andrew Card）在被問及一旦伊拉克未遵守該決議後之用武程序時表示：「我們不需要他們（指聯合國）的允許」。^⑥美國對伊拉克之單邊主義傾向，由此可見一斑。

（三）先制戰略

九一一後，美國認清其真正而迫切的安全威脅，不再是冷戰時代懾於嚇阻報復的國家行為者，而是捉摸不定、不畏死亡且沒有國家的恐怖份子；而且，敵人基於傳統武力不敵美國，而有使用大規模毀滅性武器的動機。

美國認為，其安全上的新威脅是恐怖份子及流氓國家（rogue states）；而傳統之嚇阻戰略無法用來應付視死亡為殉難的恐怖份子，及甘冒人民生命及國家財產之風險的流氓國家。最令美國擔憂的是，恐怖主義團體經由流氓國家取得大規模毀滅性武器後，將有發生災難式恐怖主義之「緊迫危險」；美國並以此一概念，作為發動先制攻擊之合法性基礎。^⑦美國認為，恐怖活動無法以傳統之嚇阻戰略予以抑制，而且預期其可能帶來比九一一事件更具毀滅性的攻擊，因此必須採取先制戰略予以殲滅，而不讓敵人先發動攻擊。於是，先制攻擊成為美國對付伊拉克的一個重要選項。

歸納上述可知，美國在一九九一年之波灣戰爭後，一直視伊拉克為影響波灣與中東區域穩定，及美國在此等區域之利益的威脅。因此，美國在波灣戰後，即對伊拉克實施圍堵政策；包括透過聯合國決議對伊進行武檢與經濟制裁，及在伊拉克南部及北部設立「禁航區」，並空襲其防禦工事。惟基於國家安全環境之改變，美國之對伊政策傾向強調制敵機先之戰略思考，及機動反應之軍事能力。就此而言，先制戰略之採行，較合乎「預防性防衛」之需求；而單邊運作則可免於多邊機構的牽制，以保有快速反應能力。於是，採取單邊之先制戰略，遂成為九一一後美國對伊政策之主要方向之一。

二、國內民意之考量

在二〇〇二年九月十二日布希總統聯大演說前後，正是美國對伊政策進入緊鑼密鼓而趨於定調的階段，許多民調都顯示出頗為一致的意見表達：即美國民眾認為海珊對美國造成明顯之威脅，也支持美國以軍事行動推翻海珊政權，但對於美國採取單邊

註⑤ 同註④。

註⑥ *Reuters*, November 10, 2002.

註⑦ 國際法上有關動武合法性之規範，主要是聯合國憲章第 51 條之一旦發生武裝攻擊時可以進行自衛的規定。但美國在二〇〇一年之「國家安全戰略報告」中指出，國際法在數世紀以來均承認，國家可以合法地採取行動，對抗緊迫攻擊的危險，而不必等到遭受攻擊。

之軍事行動則持較為保留之態度。這表示：美國民意對於單邊先制攻擊之政策較有遲疑，而對循聯合國之多邊方式對伊採取強硬手段，較為放心。

事實上，若將諸多民意調查之結果，與美國之對伊政策相對照，吾人不難發現布希政府對此民意趨向頗多留意。而美國國家安全顧問萊斯也曾表示：「在把美國人民的兒女派赴戰場之前，讓他們看到你已竭盡所能地尋找解決方法，是很重要的」。^④此番談話，頗能呼應上述之民意顧慮。

二〇〇二年一月時，即有民調顯示，美國雖有 60 % 以上民衆支持以武力推翻海珊，但認為唯有在盟邦們之支持下才應動武。^⑤而八月上旬，華盛頓郵報與 ABC News 之民調顯示，約有 69 % 民衆認為應該採取某種形式之軍事行動使海珊去位，而對軍事行動持反對態度者僅佔 22 %；但是，當問及如果美國盟邦反對此種攻擊時，則支持美國動武者降為 54 %，而反對採軍事行動者上升為 33 %。^⑥這顯示：美國民衆支持布希政府對伊動武，但較希望透過國際合作之方式進行。

另外，依二〇〇二年九月美國之蓋洛普民調顯示，美國民衆反對單邊對伊拉克動武者之比例更高。美國民衆有 60 % 反對單獨進攻伊拉克，而支持採取多邊之軍事行動者則高達 83 %；此外，美國新聞周刊也在九月底針對布希取得聯合國同意而動武之重要性做調查，結果顯示有 59 % 認為「非常重要」，而有 84 % 民衆認為「重要」。^⑦此處之民調更顯示出，民衆對美國之與聯合國合作的期待甚高。

依照上述民調數字，吾人可以做如此解讀：美國民衆較支持循聯合國途徑對伊拉克動武。然而，走聯合國路線，即意味者美國之對伊發動先制攻擊策略，將受到頗大的牽制。不過，聯合國基於伊拉克過去之不遵守相關決議的經驗，及美國之對伊政策趨於強硬，顯然會採取比過去更強制的做法。換言之，民意所表達的意見，若實際反映在對伊決策上，則會演變成採取多邊協商下之較具強制性的外交手段。

顯然，美國對伊拉克推動 1441 號決議以進行強制武檢，與此國內民意有相當大的關聯性。而針對布希政府對其國內民意之顧慮，有學者提出以下頗為貼切的形容：許多布希政府官員對婚姻（指與聯合國之關係）感到厭煩，但為了小孩（美國民意），只好維持婚姻關係。^⑧

三、國際結構之制約

固然，美國在蘇聯瓦解後擁有全球唯一超強的權力及地位，但其對伊拉克政策仍

註④ *Time Magazine*, November 11, 2002, p. 22.

註⑤ *Washington Post*, July 31, 2002, p. A14.

註⑥ *Washington Post*, August 13, 2002, p. A10. 此外，依該民調顯示，約有 75% 的民衆認為海珊領導之伊拉克，對美國造成威脅。另外，若軍事行動將產生大量美軍傷亡，則民衆之支持地面作戰的比例大幅降低；這說明民衆並不準備接受長期血腥衝突之後果。

註⑦ *Reuters*, November 7, 2002.

註⑧ *Ibid.*

是受到國際結構制約的；這主要包括法、俄、中、德等國際強權之牽制，及美國之中東盟邦配合狀況的影響。此種制約形成美國單邊主義及先制攻擊戰略的壓力，以至於對美國決定先走聯合國之外交路線，有不小的影響。

就法、俄、中三大國際強權而言，他們包辦安理會之五個常任理事國中的三個，也都反對美國之獨斷獨行的單邊主義，及對伊拉克採取軍事行動。在布希提出邪惡軸心論後，俄羅斯總統普亭（Vladimir Putin）即表示：伊拉克問題應在聯合國支持下解決，「不能由一個國家單獨解決」，^⑤其國防部長亦表達反對美國將反恐戰爭延伸至伊拉克之立場；而中國也警告美國不要攻擊與九一一事件無關之國家（指伊拉克）。^⑥至於法國之反對立場亦頗為突出，特別是美國於二〇〇二年九月開始推動對伊武檢新決議之過程中，法國即帶頭挑戰美國之提案。此外，連支持美國最力之英國在其國內亦遭受不小的壓力。^⑦事實上，國際強權對美國之牽制有跡可循，而美國推動 1441 號決議案之過程中，亦因應這些強權之反對立場，而做了一些實質的讓步（此可參考第貳部分及表一）。

至於美國之中東盟邦，似乎少有支持美國對伊動武者。沙烏地阿拉伯是美國在海灣之重要盟友，特別是沙國的地緣及其蘇爾坦（Sultan）空軍基地，均對攻伊有相當大的幫助。然沙國在布希九月聯大演說後曾明白表示，若無聯合國之同意用武，不會提供基地以攻打伊拉克。^⑧而其他盟邦如約旦、卡達與埃及等國也對美國之對伊動武持保留態度；例如約旦國王阿不杜拉（King Abdullah）即指稱美國之有意發動對伊作戰，是在犯「極大的錯誤」。^⑨不過，若有聯合國之授權，則此等國家將認為較具正當性，且他們所將承受來自阿拉伯世界的壓力會大為減輕。由上述，國際壓力無疑對美國走向聯合國路線有所影響，因為國際強權及中東盟邦的制約，使美國之單邊主義，及對伊發動軍事攻擊的空間受到壓縮。

歸納而言，布希政府固然在九一一之後仍延續其就任之初的單邊主義傾向，且因應安全環境之改變，而頗有以先制戰略取代圍堵策略之趨勢。然而，面對國內民意之期待，及國際結構之制約，使布希之對伊政策，仍未放棄多邊圍堵之策略。惟美國透過聯合國對伊拉克實施強制外交，是以先制攻擊之威脅作為後盾的。

事實上，如果伊拉克違反聯合國之 1441 號決議，則美國之對伊動武即便不循聯合

註⑤ *Wall Street Journal*, February 11, 2002, p. A1.

註⑥ *New York Times*, February 4, 2002. p. A10.

註⑦ 二〇〇二年八月初，英國第四頻道電視（Channel 4）所作之民調顯示，有 52% 的英國人反對進攻伊拉克；而英相布萊爾領軍之工黨，有超過一百位以上之國會議員簽署動議，敦促對伊拉克問題要小心；甚至，有部分布萊爾之內閣官員持強烈反對任何軍事攻擊之立場。此部份另參考 *Washington Post*, August 9, 2002, p. A7.

註⑧ *Associated Press*, September 16, 2002. 事實上，沙烏地阿伯在十一月聯合國即將通過對伊武檢新決議前，其外長又表示，即便聯合國通過授權動武，沙國也不會提供基地用於攻打伊拉克。請參見 *Associated Press*, November 3, 2002.

註⑨ *Washington Post*, August 1, 2002, p. A24.

國之授權模式，亦會爭取一些盟國的支持，以形成某種多邊的形式，俾化解國內民意之顧慮，及增加國際上之支持。例如，布希在該決議通過後即曾表示，若海珊不解除武裝，那美國就會與有意願的國家組成聯盟，來解除海珊之武裝；^⑧而國務卿鮑爾也表示，若海珊不合作，美國將結合志同道合的國家強制解除其武裝。^⑨由此可知，在國內民意及國際結構之制約下，美國對伊政策難以放棄聯合國之多邊制裁方式；而倘若美國要對伊發動軍事攻擊，也會傾向採取多邊聯盟的方式來進行。

伍、決策論辯與過程

九一一事件發生後，布希政府內部即陸續針對美國之伊拉克政策，產生不一致甚至相反的意見；這些爭論，始於二〇〇一年十月美國出兵攻打阿富汗塔里班政權之際，而一直延續到二〇〇二年九月布希聯大演說後之推動 1441 號決議。布希政府內部之爭辯焦點，主要環繞著兩個政策主軸的思辯：究應採取單邊之先制攻擊，抑或多邊之強制外交策略。

基本上，布希政府內部分為強硬及溫和兩派。強硬派以國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）為主，並包括副總統錢尼（Dick Cheney）、國防部副部長伍夫維茲（Paul Wolfowitz）及多數資深文職官員；溫和派則以國務卿鮑爾為首，另有中央情報局長譚納、參謀首長聯席會議主席邁爾斯（General Richard Myers）及所屬軍職人員、國防部之多數陸軍將領，以及國務院之外交官員；至於國家安全顧問萊斯則持較中間之立場。^⑩

強硬派是單邊主義者，也主張採取先制攻擊；溫和派則強調聯合國之多邊途徑的重要性，也認為若採取更壓制性之圍堵（aggressive containment），將會獲致嚇阻效果。事實上，強硬派主張逕行對伊拉克發動先制攻擊，以推翻海珊政權及解除其武裝；溫和派則認為，在對伊動武之前，宜先嘗試透過聯合國架構推動比過去更具壓制性之圍堵措施，以達到解除伊拉克武裝之目標。

布希政府內部之單邊先制攻擊路線與多邊強制外交途徑的爭辯，主要是基於以下五個面向，有不同的認知及評估所致：（一）伊拉克威脅之迫切性；（二）聯合國之多邊圍堵制裁效果；（三）戰爭之進行及影響的評估；（四）作戰理由是否充分；（五）單邊或多邊途徑。以下針對這些面向，逐一解剖布希對伊政策之決策過程中的論爭（另請詳參表二）。

註⑧ *Washington Post*, November 13, 2002, p. A1.

註⑨ *Reuters*, November 10, 2002.

註⑩ 有關布希政府內部針對伊拉克政策所產生之不同派別，各家論者有不同之分類名稱；諸如鷹派或鴿派、主戰派或溫和派、強硬派或溫和派等。但各論者對於一些布希政府重要官員屬於哪一派別，看法大體相近。特別是，對於國防部長倫斯斐及國務卿鮑爾，係分屬於兩大派別之代表性人物的看法，頗為一致。而有關這方面的分析報導，*New York Times*、*Washington Post*、*Wall Street Journal* 及 *Time magazine* 等媒體刊物在 2002 年 7 月至 9 月間之報導，頗值參考。

表二 布希政府內部對伊拉克政策之兩派看法

議題 \ 派別		強硬派	溫和派
基本主張		發動單邊之先制軍事攻擊，以推翻海珊政權及解除其武裝。	在動武之前宜先嘗試更壓制性之圍堵策略，並爭取聯合國之多邊支持。
一、對先制攻擊與嚇阻圍堵之評估	1. 伊拉克威脅之迫切性	(1) 伊有緊迫威脅：在 1990-91 年海灣戰前，距離擁有核武能力只差一至二年時間； (2) 不能等到伊發動 WMD 攻擊，或將 WMD 移轉至恐怖份子手中。	(1) 伊之威脅尚未迫切到必須在短時間內以武力解決； (2) 伊拉克目前之核生化武器發展尚在可控制範圍。
	2. 嚇阻策略之評估	海珊無法嚇阻：不顧人民死活及國家財產，所以無法採嚇阻戰略。	海珊仍有嚇阻之可能：海珊不敢發動 WMD 攻擊，否則形同自我毀滅。
	3. 圍堵策略之評估	圍堵制裁策略未奏效：包括過去實施之禁航區、空襲、經濟制裁。	採取壓制性圍堵：此可防止海珊成為立即之威脅（圍堵措施包括禁航區、海上制裁及在伊週邊進駐二萬部隊等）
	4. 聯合國武檢效果之評估	(1) 武檢並不是完全可靠，因為伊拉克有長期欺蒙武檢人員的紀錄； (2) 自 1998 年後之四年期間，伊已有藏匿其武器之方法。	(1) 主張透過聯合國進行強制性武檢 (2) 若伊違反武檢規定，則進行全面性攻擊。
	5. 戰爭進行及影響之評估	樂觀態度： (1) 採較小規模之戰爭：所需部隊可少於十萬人；因為要進行小而快之閃電攻擊，主要是善用密集空襲、特種部隊及配合伊拉克反抗軍 (2) 作戰技術已比波灣戰爭時更精進，需採精準攻擊、資訊壓制，且攻擊目標不是伊拉克軍隊本身，並評估伊之常規軍會棄戰或投誠。	審慎態度： (1) 需要較大規模部署：至少二十萬以上部隊，才具備壓倒性力量；必須為戰爭延長做準備，及顧慮海珊之十萬共和衛隊的作戰能力 (2) 對於海珊遭推翻後，伊拉克之安定、統一及區域穩定，持謹慎態度，並注意到戰後重建及整頓所需耗費之龐大經費。
	6. 攻伊理由是否充分	(1) 伊發展 WMD 及庇護恐怖份子； (2) 恐即為作戰，對伊攻擊是反恐戰爭。	(1) 未證明伊拉克與九一一或凱達有關聯，所以攻伊理由較薄弱； (2) 對庇護恐怖份子及發展 WMD 作為動武的理由，稍持保留態度。
二、單邊或多邊途徑		單邊主義： 伊是緊迫威脅，所以美國可片面發動攻擊；而且武檢失敗後，盟邦恐仍不支持動武。	多邊主義： 認為攻伊之國際正當性較薄弱，若循聯合國之多邊路線，較會被國際認可；且單邊攻擊恐影響國際反恐聯盟

*資料來源：作者自行整理

首先，在對伊拉克威脅的認知方面。強硬派認為伊拉克已構成緊迫威脅，因此對伊政策不能等到海珊發動毀滅性攻擊，或將毀滅性武器移轉至恐怖份子手中。國防部長倫斯斐指出，伊拉克之危險武器已有重大進展，因此必須立即對伊發動進攻，^①而且「時間一久，經濟制裁弱化，外交努力疲憊，他（海珊）就能使恐怖主義國家在全球擴散，造成嚴重威脅」。^②然而，溫和派則評估伊拉克之核生化武器及彈道飛彈的發展狀況，認為不至於造成立即之威脅。^③

其次，對於聯合國之圍堵制裁及武檢效果的評估方面。強硬派認為，海珊不顧人民死活及國家財產，所以無法嚇阻；此外，他們也認為聯合國過去之圍堵制裁未見奏效，而武檢措施亦不可靠。^④所以，應該採取先制攻擊。而溫和派則一方面強調戰爭之風險太大，不宜貿然行之，另一方面則主張先透過聯合國採取壓制性之圍堵，及實施強制而徹底的武檢，以防止海珊構成立即之威脅；若伊拉克反抗，再進行全面攻擊。^⑤

第三，對戰爭之進行及其影響評估方面。強硬派對於戰爭之進行持較樂觀之態度。他們認為，可善用先進之作戰技術，以密集而精準之空襲及特種部隊為主體，配合伊拉克之反抗軍，進行小而迅速之閃電攻擊；由於攻擊目標不是伊拉克軍隊本身，且評估伊之常規軍會棄戰或投誠，所需部隊只要小規模即可，不必超過十萬人，甚至只要數萬部隊即可。^⑥

而溫和派，則對發動戰爭持較審慎之立場。溫和派強調一旦發動攻擊，必須具有壓倒性力量，且顧慮海珊之共和衛隊的作戰能力、城市戰之發生及生化武器之攻擊，以及必須為戰爭之延長預做準備，所以有必要進行至少二十萬部隊之部署。^⑦此外，溫和派對於戰後之伊拉克政局及區域穩定的評估，均持較謹慎之態度；而且也顧慮戰後重建將既耗費時間又需要大筆金錢。^⑧

第四，在戰爭理由方面。強硬派認為，伊拉克持續發展大規模毀滅性武器，已違反一九九一年之聯合國 687 號停火決議，因此構成對其發動戰爭的正當理由（*casus belli*）；^⑨而且，反恐視同作戰，既然伊拉克庇護及支持恐怖份子，則對伊發動攻擊亦等同於反恐作戰。溫和派則認為，除非證明伊拉克與九一一攻擊事件或凱達組織有關聯，否則發動戰爭的理由顯得薄弱；倘若無正當理由而對伊發動攻擊，反而會損及

註① *Time magazine*, September 16, 2002, p. 32.

註② *Washington Post*, August 1, 2002, p. A1.

註③ *Washington Post*, August 10, 2002, p. A5.

註④ *Washington Post*, August 10, 2002, p. A5; *Time magazine*, August 12, 2002, p. 24; *Time magazine*, September 16, 2002, p. 31.

註⑤ *Time magazine*, September 16, 2002, p. 31.

註⑥ *Washington Post*, August 1, 2002, p. A1.

註⑦ *Wall Street Journal*, May 28, 2002, p. A16; *Washington Pos*, August 1, 2002, p. A1.

註⑧ *Washington Post*, August 10, 2002, p. A5.

註⑨ *Washington Post*, August 4, 2002, p. B6.

推翻海珊之目標，影響國際反恐聯盟。^⑥國務卿鮑爾即曾對先制攻擊之危險性提出警告，他認為國際上會要求提出進行攻擊之正當理由。^⑦

第五、單邊或多邊途徑之主張方面。強硬派認為伊拉克對美國有緊迫威脅，所以美國可以採單邊方式發動先制攻擊；而且，即便聯合國進行武檢，而一旦武檢失敗，美國盟邦仍舊不會支持對伊動武。至於溫和派則認為，若輕率發動先制攻擊，會摧毀反恐聯盟，而循聯合國之強制武檢途徑，較會被國際上認可；倘海珊不接受武檢計劃，屆時即可有宣戰之理由。^⑧

綜合上述，強硬派主張對伊採取單邊先制攻擊，以化解伊拉克之威脅。其主要理由是伊拉克已對美國造成迫切之威脅，而圍堵、嚇阻及武檢等方法皆難以發生效果，因此基於對戰爭之樂觀評估，主張採取先制戰略；而且，預期盟邦在未來仍不會支持美國動武，因此有必要以單邊方式率先發動攻擊，以爭取時效，化解伊拉克之重大威脅。至於溫和派則主張循聯合國之多邊途徑，採取壓制性圍堵及強制性武檢，以遏制伊拉克之直接威脅；此乃基於認為伊拉克尚不至於造成立即威脅，以及對戰爭之成本、風險及戰後重建的慎重評估所致。而且溫和派亦主張，一旦伊拉克不接受聯合國之武檢，則以軍事行動加以處置。

基本上，布希總統在二〇〇二年七、八月間，即將對伊拉克政策做最後決定時，主要面臨上述兩種抉擇。然而弔詭的是，作戰計劃之擬訂主要由聯合參謀本部及國防部之軍職人員負責，而這些人士屬於溫和派；他們主張要有約二十萬之較大規模的作戰部署，並認為軍事部署需花費較多的時間，反對太早發動戰爭。^⑨事實上，這些軍職人員與國務卿鮑爾同屬越戰時代之將領，都恪遵鮑爾過去所強調之壓倒性作戰兵力的主張。^⑩特別是，將要負責作戰任務之中區指揮部指揮官法蘭克斯（General Tommy R. Franks）也認同此種觀點。^⑪

上述負責作戰計劃之擬訂及負責作戰任務之執行的軍職人員，都主張進行大規模之壓倒性作戰，也反對過早發動對伊拉克之攻擊；此種立場，使布希總統之政策選項受到限制。因為，布希似乎很難強迫擬訂攻伊作戰計劃者，提出他們所反對之所謂小而快速的攻擊計劃；更且，布希也很難逼迫負責進行作戰者去執行他們所反對的作戰計劃。於是，強硬派之小規模閃電攻擊的主張，較難成為布希之優先選項。事實上，聯合國於二〇〇二年十一月上旬通過 1441 號決議後，美國方面洩漏出其對伊作戰計劃，而該計劃所採取之作戰規模即為二十萬至二十五萬之部隊規模，^⑫此似可印證布

註⑥ *Washington Post*, August 10, 2002, p. A5.

註⑦ Marc Erikson, "Preemption's the new buzz word," *Asia Times*, June 22, 2002, <<http://www.atimes.com/front/DF22Aa02.html>>.

註⑧ *Washington Post*, August 5, 2002, p. A4.

註⑨ *Wall Street Journal*, May 28, 2002, p. A16; *Washington Post*, August 1, 2002, p. A24.

註⑩ *Time magazine*, August 12, 2002, pp. 23~25.

註⑪ *Washington Post*, August 1, 2002, p. A1; A24; *New York Times*, November 10, 2002.

註⑫ *New York Times*, November 10, 2002.

希所選擇之作戰計劃與溫和派所主張者一致。

基於增加戰爭勝算的穩健考慮，布希採納了溫和派之二十萬至二十五萬以上兵力規模的主張，於是美國需要較多時間進行對伊作戰部署，這對美國可能的攻伊時程產生影響。換言之，在美軍對伊作戰部署未達二十至二十五萬之兵力規模前，美國不會對伊拉克發動軍事攻擊。因此，循聯合國路線進行武檢雖會延宕攻伊時程，壓縮攻伊的時間選擇，但在推動聯合國武檢的同時，正可同步進行攻伊之部署，只要作戰準備完成，則對伊政策將更具彈性，為不至於喪失先制攻擊的時機。當然，由於美國內外對於不透過聯合國之努力途徑，而逕行對伊拉克發動先制攻擊，仍頗有疑慮；所以，先在聯合國推動 1441 號決議，不僅符合國內民意之反映，而且若能透過聯合國對伊進行強制武檢，達到解除伊拉克威脅之目的，甚至獲得聯合國對伊動武授權，則屆時以武力強制解除伊拉克武裝、推翻海珊，將更可師出有名。

布希在推動 1441 號決議及對伊拉克進行大規模兵力部署等決策，是以溫和派之意見為主；而倘若聯合國之武檢效果不符美國之要求，則將應強硬派之主張，放棄聯合國圍堵路線，並不惜在無聯合國之多邊授權下逕行對伊拉克發動軍事攻擊，推翻海珊政權。換言之，美國先從聯合國之多邊路線進行強制性武檢，以解除伊拉克武裝；倘若伊拉克不從或未符合美國之武檢要求，則以大規模兵力對伊發動壓倒性戰爭，佔領巴格達、推翻海珊政權，並對伊拉克進行民主改造與重建。

陸、成效與影響評估

本節首先將評估美國推動聯合國 1441 號決議之成效，其次評估其所造成之內外影響。

一、成效評估

美國推動 1441 號決議的基本目標是解除伊拉克的武裝。亦即，銷毀其核生化武器、長程飛彈及相關之發展計劃與原料物質等。當然，除了解除武裝之外，美國方面也曾一再提及推翻海珊政權是美國之長期而明文的計劃。不過，推翻海珊之真正目的乃在於解除海珊對美國之威脅，因此，所謂政權更替之訴求，應係美國達成解除伊拉克威脅此一目標的一種手段。

美國推動 1441 號決議，是採取以武力攻擊為後盾的多邊強制外交策略，目的在於以威脅報復之強制手段，逼迫伊拉克遵守該項決議，以達成解除其武裝的目的。顯然，美國之強硬作風，對海珊政權產生某種嚇阻效果。因為伊拉克自一九九八年底即排拒聯合國之武檢，而在該決議通過後，伊拉克即由其外長在規定期限內致函聯合國秘書長，表示願意配合武檢之進行；稍後，伊拉克駐聯合國大使亦表示，海珊總統已決定「無條件」接受武檢。而且，伊拉克在武檢過程中，也在聯合國及美國之壓力下，銷毀了一些不符規定的飛彈。除此之外，該決議通過後，阿拉伯聯盟隨即敦促伊拉克

接受決議，^⑦而北大西洋公約組織亦發表聲明，要求伊拉克「無條件」且「充分而完全地」遵守決議，^⑧此顯示美國推動 1441 號決議的政策也大抵贏得國際之認同。就此而言，美國之多邊強制策略獲致了一些成效。

然而，美國急於以 1441 號決議作為對伊動武根據的企圖，使海珊陷入解除武裝與否的困境，以致武檢效果在根本上即有其侷限。美國在 1441 號決議通過後，立即將決議文中有關違反決議所將面臨之「嚴重後果」，直接解釋為是採取「一切必要手段」；而且布希政府一再強調保有對伊發動先制攻擊之權利，而美軍也不停地往海灣區域集結。

海珊的困境是：如果美國執意要攻打伊拉克，則即便承認擁有大規模毀滅性武器，並解除這些武裝，美國仍可能發動戰爭。因為，依照該決議，伊拉克可能面臨「嚴重後果」的要件，是其「進一步實質違反」武檢規定。就海珊之立場而言，若承認或被發現其在一九九一年波灣戰爭後有發展大規模毀滅性武器的事實，有可能構成「進一步實質違反」1441 號決議之武檢規定，使美國援引該決議而逕行對伊動武。而且，美國對於遵守 1441 號決議的要求標準是「零容忍度」；換言之，美國對伊拉克的要求標準是沒有折扣的。然而，所謂「違反」的標準及程度該如何決定？由誰決定？如果美國能主導此一決定與判準，則美國仍可能援引 1441 號決議，對伊發動攻擊。

此外，布希政府一方面表示，推翻海珊是美國的明文政策，並不斷傳遞其可能對伊拉克發動先制攻擊的訊息；然而另一方面又要求伊拉克做徹底的解除武裝。由此，美國既表達可能對伊發動戰爭的企圖，又要求此一可能遭受武力攻擊的國家徹底解除武裝，則徹底執行解除武裝，豈不等於主動棄械投降並繳出政權？試想，海珊豈能不陷入解除武裝與否的死結？

總而言之，海珊所面對之困境為：若伊拉克有發展大規模毀滅性武器之情事，而一旦坦承此一事實，即可能觸犯 1441 號決議，如此美國便可能取得攻伊之作戰理由，而順理成章地以「一切必要手段」對付海珊。因此，若伊拉克仍擁有大規模毀滅性武器，則海珊會傾向於隱藏其所發展之不符規定的武器；而且，如果海珊評估認為美國只是以 1441 號決議作為開戰的藉口，則他更不會輕易解除武裝。而如果伊拉克真的沒有發展此等武器，則除了由聯合國武檢小組證明其清白外，似乎難以提出證據證明他所沒有做的事。

由上述分析，美國推動 1441 號決議的政策雖有其嚇阻海珊的作用，但其推動此一決議過程中所顯露之對伊拉克發動戰爭的企圖心，反使武檢效果在根本上有其侷限。

二、影響評估

以下，針對美國推動 1441 號決議的影響，分成國內及國際兩個層面加以評估。

註⑦ *Associated Press*, November 11, 2002.

註⑧ *New York Times*, November 21, 2002.

(一) 對國內之影響

就國內層面而言，布希政府推動 1441 號決議，對共和黨之執政產生短期而正面影響。如前文所述，美國民意基本上支持以動武方式解決海珊之威脅，但仍希望有聯合國之背書。因此，布希政府推動 1441 號決議，頗符合民衆之期待，也因此對共和黨之贏得二〇〇二年十一月的期中選舉，有其加分作用。另從政策推動時程方面而言，1441 號決議在聯合國如火如荼地展開時，正是美國期中選舉在即的時候。於是，美國民衆將較多的注意力擺在美國之對伊議題上，對於國內經濟等議題的關注反而較少。這更使得共和黨能夠藉主導對伊議題之發展，而在期中選舉獲利。

其次，1441 號決議之推動，進一步使布希促成國會通過對伊動武授權，也形成布希政府在國際上的籌碼。事實上，有關美國出兵攻打伊拉克之議，在國會中一直有衆多爭論，無法形成共識，這使布希政府的對伊政策受到制肘。於是，布希政府藉由在聯合國推動 1441 號之武檢決議的同時，也同步在國會提案要求授權對伊動武。這促使國會必須顧慮到，美國在聯合國所推動之武檢決議能否順利過關，與國會是否授權布希政府對伊動武有關。因為，國際上本就有反對聯合國通過對伊武檢之新決議的聲音（例如法俄），倘若國會未能通過授權動武決議，則 1441 號決議在聯合國將遭到更大阻力，而一旦該決議推動失敗，國會勢必要背負起頗大責任。特別是選舉在即，而民意對於以聯合國解決海珊之威脅又頗有期待，在這種情境下，國會很難抗拒布希政府之提案要求。換言之，布希政府藉由推動 1441 號決議，不僅壓制國會通過對伊拉克之動武授權，也藉此獲致在國際上的談判籌碼，也因此保有對伊決策之更寬廣的空間。

最後，1441 號決議之推動，也讓美國有較充分的時間進行攻伊部署，及從事軍事及外交結盟，俾能做成更完善之戰前準備及協調工作，以確保攻伊的勝算。

(二) 對世界秩序之影響

美國之霸權企圖，是後冷戰時代其他國際強權的關注焦點；特別是布希政府上台後之現實主義及單邊主義傾向，更令國際上擔憂美國將基於權力的傲慢，以獨斷之方式領導世界秩序。而美國於九一一後對伊拉克政策之轉變，正是美國外交政策及其與國際強權互動之新指標。美國推行 1441 號決議之動作，象徵其對伊拉克採取多邊強制外交路線，這的確曾減輕國際上對其單邊主義及窮兵黷武的疑懼，也穩住九一一後之國際協商合作的氣氛。

不過，即便聯合國在二〇〇三年二月中旬以後提出之兩次武檢報告中，均未明確指出伊拉克違反 1441 號決議，甚且強調伊拉克方面非常配合武檢之進行，但是美國仍然對伊拉克發動戰爭。這無異正式宣告 1441 號決議之失敗，而試圖以聯合國合作架構撐起世界秩序的構想幾已形同幻滅，至於美國領導之霸權體系則將日益浮現。

若與一九九一年之波灣戰爭相比較，此次美國發動對伊作戰的理由及合法性，均有所不同，也突顯美國之霸權作為。就一九九一年之對伊發動戰爭而言，其戰爭理由是基於伊拉克侵略鄰國科威特，破壞國際和平及安全。因此安理會做成 660 號決議，

認定伊拉克對科威特之軍事行動為侵略行為，違反國際和平及安全。^⑨而其對伊用武之合法性基礎則主要是根據安理會 678 號決議，該決議援引聯合國憲章第七章之動武規定，並明示將採取「一切必要手段」，以執行 660 號之要求伊拉克立即而無條件撤軍的決議。^⑩

至於二〇〇三年美國之出兵伊拉克，其戰爭理由為：伊拉克擁有大規模毀滅性武器，並支持恐怖主義，若不早日解除其武裝，將使國際上面臨災難式恐怖主義之緊迫危險，危及國際和平與安全。而就合法性而言，美國所持之根據為安理會之 678 號、687 號及 1441 號決議。布希於三月十七日對海珊發出最後通牒之演說中指出，678 號及 687 號兩決議仍舊有效，藉此可授權美國及其盟邦以武力解除伊拉克之武裝，而 1441 號決議亦授權在伊拉克未充分而立即解除武裝下，使其遭受嚴重後果。^⑪布希認為，678 號決議授權對伊拉克採取「一切必要手段」，而 687 號決議為波灣戰爭之停火決議，其係以海珊銷毀所有大規模毀滅性武器作為戰爭終止之要件。至於 1441 號決議則已印證伊拉克實質違反其應遵守之義務，所以必須面對「嚴重後果」。

事實上，美國此次對伊作戰所援引之戰爭依據頗為牽強。首先，就 678 號決議而言，該決議文之授權採用一切必要手段，是指明適用於執行 660 號之要求伊拉克在時限內無條件自科威特撤軍的決議，與伊拉克解除武裝與否無關。其次，687 號停火決議固然要求伊拉克銷毀大規模毀滅性武器，但伊拉克是否擁有類似武器並不自動導致武力攻擊。該決議文充其量只是指出伊拉克若「進一步使用」生化武器，將遭受重大後果。事實上，美國並未舉證伊拉克在一九九一年波灣戰爭後曾使用相關武器；更且，聯合國武檢小組對伊拉克之武檢結果，並無證據顯示伊拉克有核生化武器。

第三，就 1441 號決議案而言，該決議之折衝過程中，法俄等國即是為避免美國將此決議視為動武依據，所以將所謂「暗藏板機」之條款做了修正後才定案。例如，美國所提之草案中規定，一旦伊拉克違反武檢規定即構成進一步實質違反 687 號決議。但最後之決議文將「687 號決議」字眼改為「伊拉克之義務」，藉此避免連帶引發 678 號決議之授權對伊拉克採取「一切必要手段」的適用。另外，對於伊拉克若違反其解除武裝之義務與面臨「嚴重後果」之間，加上「最後一次機會」的字眼，以使違反武檢之事實與遭受嚴重後果之間有一緩衝。

吾人不難理解，美國之所以在 1441 號決議後，仍與英國及西班牙聯名向安理會提出授權對伊動武的新決議，其原因不外是美國亦自覺其對伊動武之合法性不足。然美國在該決議難以獲致安理會之通過，方勉強援引上述三個決議，作為其發兵伊拉克的依據。由此可知，美國霸權一直試圖壓制聯合國通過有利於其對伊政策之決議，倘聯合國無法如其所願，則其自行繞過聯合國體系，以其權力貫徹國家意志。美國霸權之強勢作為，將使國際現實主義更為突顯。

註⑨ UNSC, Resolution 660, Adopted by the Security Council at its 2932nd meeting on 2 August 1990.

註⑩ UNSC, Resolution 678, Adopted by the Security Council at its 2963rd meeting on 29 November 1990.

註⑪ White House, *Remarks by the President in Address to the Nation*, March 17, 2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html>>.

柒、結 論

本文認為，布希政府在九一一事件後，一方面延續其就任之初的現實主義原則及單邊主義傾向，另一方面則因應國家安全環境之改變而採取先制戰略。然而布希政府基於國內外因素之考慮，其對伊政策仍在溫和派之建議下，先循聯合國路線推行 1441 號決議，對伊拉克進行多邊圍堵及嚇阻之策略，並且以先制攻擊之威脅，增進其強制伊拉克解除武裝的效果。

吾人揆諸布希政府推行 1441 號決議之決策過程可知，布希係基於作戰計劃擬訂者及執行者等溫和派人士對戰爭之審慎評估，為求戰爭之勝算，而決定採取以二十萬至二十五萬之兵力作為攻伊之作戰規模，俾在聯合國武檢路線失敗後，對伊拉克發動先制攻擊，進行壓倒性作戰，而不採小而快速的攻擊計劃。而基於此一大規模兵力計劃，需要較多時間進行兵力部署及軍事外交之結盟與協調工作，而且在美國內外對於不透過聯合國之努力而逕行對伊發動戰爭，仍頗有疑慮下，先在聯合國推動 1441 號決議不失為一石二鳥之方法：一則對國內民意及國際社會有所交代，另則亦不影響對伊進行先制攻擊之作戰準備。

對海珊而言，其所面對之困境為：若伊拉克有發展大規模毀滅性武器之情事，而一旦坦承此一事實，即可能觸犯 1441 號決議，如此美國便可能取得攻伊之作戰理由，而順理成章地以「一切必要手段」對付海珊。因此，海珊會傾向於隱藏其所發展之不符規定的武器。而且，如果海珊評估美國只是以 1441 號決議作為開戰的藉口，則他更不會輕易解除武裝。因此，美國推動 1441 號決議的政策雖有其嚇阻海珊的作用，但其推動此一決議過程中所顯露之對伊拉克發動戰爭的企圖心，反使武檢效果在根本上有其侷限。

美國已於美東時間二〇〇三年三月十九日對伊拉克發動軍事攻擊，並於數星期內攻克巴格達。美國在沒有聯合國授權下逕行對伊拉克發動先制攻擊，此已為 1441 號決議敲下喪鐘，而聯合國維護世界秩序之角色亦隨之黯淡無光，至於由美國主導之霸權體系則已悄然成形。本文認為，美國霸權一直試圖壓制聯合國通過有利於其對伊政策之決議，倘聯合國無法如其所願，則其便自行繞過聯合國體系，以其權力貫徹國家意志。美國霸權之強勢作為，將使國際現實主義更為突顯。

*

*

*

（收件：92年4月25日，修正：92年9月25日，接受：92年12月1日）



The U.S. Campaign for U.N.S.C Resolution 1441

Wen-sheng Chen

Assistant Professor
Department of Government and Law
National University of Kaohsiung

Abstract

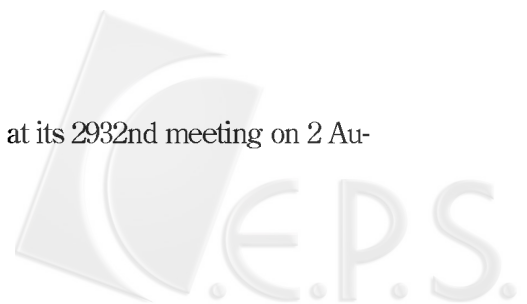
The U.S. campaign for U.N. Security Council Resolution 1441 was an integral part of U.S. policy toward Iraq, although the resolution became ineffectual at the outbreak of U.S.-Iraq war on 19 March, 2003. This paper examines the causes, processes, and effects of the U.S. policy. Furthermore, it concludes that the U.S. has adopted a policy of multilateral coercion enforced by the threat of pre-emptive strikes, aimed at promoting its national interests through the U.N. mechanism. The Bush administration's decision to campaign for Resolution 1441 was made using the persuasive argument that an effective campaign to oust Saddam Hussein would require at least a two-month build-up and as many as 200,000 troops. The U.S. attempt to use the resolution as the rationale for a possible invasion of Iraq undoubtedly also limited the effect of weapons-inspection.

Keywords: United States; Iraq; United Nations; Resolution 1441; Preemptive Strike; Coercive Diplomacy



參考文獻

- Binnendijk, Hans and Richard Kugler (2002), "Sound Vision, Unfinished Business: The Quadrennial Defense Review Report 2001," *The Fletcher Forum of World Affairs*, 26: 1, 123-139.
- Boniface, Pascal (2001), "The Specter of Unilateralism," *The Washington Quarterly*, 24: 3, 155-162.
- Department of Defense (DoD) (2001), *Quadrennial Defense Review Report*, September 30.
- De Wijk, Rob (2002), "The Limits of Military Power," *The Washington Quarterly*, 25: 1, 75-94.
- Erikson, Marc (2002), "Preemption's the new buzz word," *Asia Times*, June 22, 2002, <<http://www.atimes.com/front/DF22Aa02.html>>.
- George, Alexander L. (1991), *Forceful Persuasion*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- . (1994a), "Coercive Diplomacy: Definitions and Characteristics," in Alexander L. George and William E. Simon (eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd edition, Boulder, Colo.: Westview Press.
- . (1994b), "Theory and Practice," in Alexander L. George and William E. Simon (eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd edition, Boulder, Colo.: Westview Press.
- Hirsh, Michael (2002), "Bush and the World," *Foreign Affairs*, 85: 5, 18-43.
- Ikenberry, G. John (2002), "America's Imperial Ambition," *Foreign Affairs*, 81: 5, 44-60.
- Ludlow, Peter (2001), "Wanted: A Global Partner," *The Washington Quarterly*, 24: 3, 163-171.
- Miller, Steven E. (2002), "The End of Unilateralism or Unilateralism Redux?" *The Washington Quarterly*, 25: 1, 15-30.
- Rice, Condoleezza (2000), "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, 79: 1, 45-62.
- Sabri, Naji (2002), The letter delivered to United Nations Secretary-General Kofi Annan from the Iraqi Foreign Minister Naji Sabri on November 13, 2002.
- Text of U.S.-British-Spanish Draft Resolution on Iraq*, February 24, 2003.
- Time magazine*, August 12, 2002, pp. 23-25.
- , September 16, 2002, p. 31; pp. 26-32.
- , November 11, 2002, p. 22.
- UNSC, *Resolution 660*, Adopted by the Security Council at its 2932nd meeting on 2 August 1990.



- , *Resolution 678*, Adopted by the Security Council at its 2963rd meeting on 29 November 1990.
- , *Resolution 687*, Adopted by the Security Council at its 2981st meeting on 3 April 1991.
- , *Resolution 707*, Adopted by the Security Council at its 3004th meeting on 15 August 1991.
- , *Resolution 1051*, Adopted by the Security Council at its 3644th meeting on 27 March 1996.
- , *Resolution 1137*, Adopted by the Security Council at its 3831st meeting on 12 November 1997.
- , *Resolution 1284*, Adopted by the Security Council at its 4084th meeting on 17 December 1999.
- , *Resolution 1409*, Adopted by the Security Council at its 4531st meeting on 14 May 2002.
- , *Resolution 1441*, Adopted by the Security Council at its 4644th meeting on 8 November 2002.
- Walt, Stephen M. (2001), “Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy,” *International Security*, 26: 3, 56-78.
- White House (2002a), *Remarks by the President in Address to the United Nations General Assembly*, September 12, 2002. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/20020912-1.html>>.
- (2002b), *The National Security strategy of the United States of America*. September 17, 2002. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.
- (2002c), *The President's State of the Union Address*, The United States Capitol, Washington, D.C.
<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>.
- (2002d), *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy West Point*, New York.
<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>>.
- (2003a), *President Bush's Radio Address*, February 8, 2003. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030208.html>>.
- (2003b), *Remarks by the President Bush in Address to the Nation*, March 17, 2003. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html>>.
- (2003c), *President Bush Addresses the Nation*. March 19, 2003. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html>>.

