

美國柯林頓政府的波士尼亞政策

鄭端耀

(國際關係研究中心副研究員)

前言

柯林頓於一九九二年十一月當選為美國總統之後，引起許多關切美國外交政策人士的猜疑，未來美國的外交政策將何去何從？柯林頓總統是否將展現全新的外交風貌，是否將大幅修正美國外交政策的方向？美國外交在柯林頓領導下是否將從過去的「外張」走入「內縮」，從安全利益的考量走向經濟利益的追求？柯林頓總統要如何平衡內政與外交的需求？

根據柯氏的競選談話和新政府上台前後美國國內外情勢的發展，當時一般對柯林頓未來外交政策的取向大致有三項主要的觀察。第一、外交決策以國內利益考量為依歸——美國過去偏重國際而忽略國內，結果導致內部問題叢生、建設落後，民眾普遍表示不滿。未來施政須兼顧國內與外交利益，尤其外交政策必須配合國內政治及經濟利益的需求。況且，外交以國力為本，欲發揮國際影響力，唯有強化自身能力。美國目前首要任務即重振經濟，提高對外競爭力，未來對外關係以增進美國經濟利益為主要的目標。^①

第二、選擇性的國際涉入——美國仍將維持國際超強地位，但美國將不再扮演世界警察角色；美國仍將領導世界，但要求責任分擔。未來新政府將減少對區域問題的涉入，給當地國家和區域性國際組織較多的自主空間。美國同時將不會輕易派兵海外干涉區域事務，除非此與美國國家利益具有重大關係，以及獲得盟國和國際組織共同行動，並證明該行動具有效力者。

註① Lee H. Hamilton, "A Democrat Looks at Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Summer 1992, pp. 32-51; Daniel Yankelovich, "Foreign Policy after the Election," *Foreign Affairs*, Fall 1992, pp. 1-12.

註② Theodore C. Sorensen, "America's First Post-Cold War President," *Foreign Affairs*, Fall 1992, pp. 13-30.

第三、謹慎的理想主義風格——新政府繼承民主黨追求改革的傳統，在國際上倡議自由民主，推廣人權法治，但該項政策的執行及作法有其一定的限度。柯氏本人並非外交事務熱衷者，其外交班底亦不屬開創性人物，從國務卿克里斯多福、國家安全顧問雷克(Anthony Lake)至駐聯合國大使艾伯蕾特(Madeleine Albright)均為卡特政府舊臣，他們大都為官僚技術人才，擅長談判協商，卻短於外交權謀設計。因此，類此外交人事組合，新政府將在國際環境現狀下，謹慎行事，不會輕易採取重大國際行動。^③

本文目的乃在檢視美國柯林頓政府上任至今九個月的外交決策及風格，為達此目的，擬就新政府對波士尼亞的外交決策過程作一有系統分析。選擇波士尼亞案例作為探討柯林頓政府的外交決策，乃基於下列數項主要考慮：(一)代表性——冷戰結束後，國際社會爆發二大區域衝突事件，其一是波斯灣戰爭，其二是南斯拉夫內戰。前者在美國前總統布希領軍下，迅速痛懲伊拉克的侵略，恢復科威特獨立自主，一時「國際新秩序」呼之欲出。^④但後者卻在各國遲疑觀望下，眼見南國慘絕人寰悲劇一再重演，而無任何積極行動，充份暴露後冷戰時期國際關係的弱點。(二)完整性——波士尼亞內戰從一九九二年四月始至一九九三年十月已有十八個月時間，目前內戰雖未完全結束，但勝負形勢已定。在這十八個月期間，柯林頓目睹整個事件的發展，並提出各種對策，從身為總統候選人要求美國政府積極涉入，至入主白宮親身主導美國外交政策，整個過程至為完整，可充份顯現柯氏的外交理念和作法。(三)挑戰性——柯林頓政府上台後，在外交政策上所面對最大的挑戰即波士尼亞事件。該事件所引發的國際人道、區域安全、盟國合作和國際干涉等棘手問題，直接對新政府的基本外交政策構成嚴格的考驗，而且該事件處理方式將可能影響日後柯林頓政府的外交作為。

波國內戰背景及布希政府之政策

波士尼亞為前南斯拉夫六個共和國之一，境內面積約五萬多平方公里，人口有四百五十餘萬，其中回教徒占百分之四十三、塞爾維亞人占百分之三十一、克羅埃西亞人占百分之十七，及其它少數民族。隨着斯洛維尼亞和克羅埃西亞宣佈獨立建國後，一九九二年三月一日波士尼亞在塞爾維亞人抵制下舉行公民投票，結果大多數人主張獨立，二日後波士尼亞議會不顧塞爾維亞人的反對強行宣佈獨立，三大種族之間關係立即緊張起來，暴力衝突事件不斷發生。但衝突三方都不希望事態擴大，曾企圖經由談判方式尋求解決，然而當四月六日和七日歐體十二國和美國突然宣佈承認波士尼亞獨立，此舉使得塞族深感被出賣受騙。波士尼亞境內塞族立刻結合起來，宣佈脫離波士尼亞獨立，大規模的流血衝突接着爆發。^⑤

註③ Anthony Hartley, "The Clinton Approach: Idealism with Prudence," *The World Today*, February 1993, pp. 27~29.

註④ 丁永康，「美國總統布希的世界新秩序初探」，問題與研究，第三十卷，第十一期，民國八十年十一月，第二十五~三十六頁。

註⑤ *The Christian Science Monitor*, April 10, 1992, p. 7.

在新南斯拉夫聯邦軍隊背後支援下，波境塞族民兵很快發動全面猛烈攻勢，迅速的占領波境三分之二土地，並在占領地區實行「種族淨化」政策，即驅逐或甚至屠殺非塞族人士。國際上對塞族的濫行侵略和殘暴行為深表不滿，一九九二年五月底，聯合國安理會對甫於四月初由塞爾維亞和門的內哥羅組成的新南斯拉夫聯邦實施經濟制裁。七月，為援助被圍困的塞拉耶佛城市居民和大批回教徒難民，聯合國派遣和平部隊至塞拉耶佛機場，並開始空運緊急救援物資。八月，聯合國安理會進一步通過決議案，授權各國採取任何必要措施，包括武力，護送人道救援物資前往波士尼亞。英、法二國隨後派遣地面部隊前往波境護送救援物資。^⑥

眼見波士尼亞武裝衝突愈演愈烈，歐洲共同體和聯合國在八月二十六及二十七日，在倫敦舉行國際會議，邀集三十餘國參加。在會議中，就波國交戰三方有關武器、撤軍、集中營和違反人權暴行等事項達成六項協議，^⑦會議並決定在日內瓦聯合國總部設立一個指導委員會，由聯合國代表前美國國務卿范錫（Cyrus Vance）和歐體代表前英國外相歐文（David Owen）領導擔任共同主席，繼續就波國交戰三方相關問題進行協調談判。儘管該會議取得一些進展，但會議並未提出具體而有約束力的執行方法，而且西方各國均不願採取軍事干預行動，結果會議中的協議形同廢紙，無法發生作用，波境戰事持續進行。十月，聯合國安理會決定在波士尼亞成立禁航區，以阻止塞爾維亞戰機在波境發動攻擊（但未授權在波境進行空中偵察和擊落入侵飛機）。此項禁令並未產生預期效果，塞爾維亞戰機不時飛航其間。十二月，北約外長會議發表聲明，要求聯合國授權以武力強制執行波士尼亞禁航令。^⑧

有關美國對波士尼亞的外交立場，從波國爆發內戰以來，布希政府一直秉持相當保守謹慎的作法，此與一年前波斯灣事件主動積極的作風迥然不同。首先，布希政府視波士尼亞的衝突為巴爾幹半島的區域問題，應由歐洲共同體和聯合國處理較為妥當，美國不須越俎代庖。其次，布希政府將波士尼亞的紛爭定義為內戰性質，國際不便干涉，應由衝突三方設法經由政治協商方式解決。國外涉入會使問題更加複雜化。再其次，美國僅就國際人道方面，提供空運救援，並配合聯合國的決議對塞爾維亞進行經濟封鎖和外交孤立，但不願擴大參與，亦不願承諾任何軍事干預行動。^⑨

註⑥ Trevor Rowe, "UN Approves Use of Force to Deliver Bosnia Aid," *Washington Post*, Aug. 14, 1992, p. A1.

註⑦ 「一、交戰各方同意將部署於波國境內塞拉耶佛、比哈克、哥拉茲德、和查治西四市周圍的重武器於七天內交由國際監管。二、波國塞族矢言自其所占領的大部分領土撤離。三、塞爾維亞—蒙的內哥羅和波國邊界將部署國際觀察員，以杜絕武器流通。四、立即拆除波國境內集中營。囚犯獲釋之前由國際監管。五、在日內瓦設立常設委員會，繼續外交努力。六、籌設國際法庭，調查重大違反人權情事。」聯合報，民國八十一年八月二十九日，第九版。

註⑧ 中國時報，民國八十一年十二月十五日，第九版。

註⑨ 費浩偉，「美國並未施出全力拯救波士尼亞」，中國時報，民國八十一年九月五日，第九版。王國璋，「波士尼亞的內戰悲劇與布希的失策」，中央日報，民國八十二年一月十六日，第六版。

布希政府對波士尼亞採取謹慎的外交立場，基本上有幾項原因。第一、波士尼亞不生產石油，且遠在東南歐近內陸地區，在地緣政治上對美國不具重大戰略價值。第二、波士尼亞山巒起伏，森林密佈，俗稱「游擊隊天堂」，如欲在該地區進行干涉，並取得軍事的勝利，恐需付出高昂的傷亡代價。即使是採空中攻擊行動，因波境地形多山，種族混雜，亦無法有效區別目標，清除地面敵人。第三、一九九二年適逢美國大選，布希選情一直欲振乏力，又飽受民主黨攻擊，謂其僅熱衷外交而忽略內政。處此國內政治敏感時刻，布希實不便亦無力旁顧波士尼亞。況且美軍剛從波斯灣完成任務歸來，若再輕啟戰端，很難為大眾所接受。

柯林頓對波士尼亞外交出擊

柯林頓在總統競選期間曾多次發表談話，對布希的波士尼亞政策表示不滿。認為布希崇尚權力政治，卻罔顧大眾追求自由、民主和獨立的願望。他批評布希不願正視南斯拉夫的解體現實，卻一逕的支持南國共黨的一統政策，遲不承認斯洛維尼亞、克羅埃西亞和波士尼亞的獨立。而且布希不願面對塞爾維亞強人米羅塞維克（Slobodan Milosevic）公然發動的侵略，坐視波士尼亞人民遭受戰火殘害。柯林頓於是主張美國應採取堅定行動，支持波士尼亞爭取自由民主、削除種族紛爭，和阻止前共黨國家的侵略。面對波境塞爾維亞人軍事侵略行動的擴大，柯氏主張美國應採取軍事行動，包括由聯合國授權對塞爾維亞進行空中轟炸，他同時呼籲解除對波士尼亞武器禁運，俾讓波境回教徒擁有足夠的自衛武器。此外，美國應協同歐洲盟邦對南斯拉夫執行更嚴厲的經濟封鎖，運用海上武力檢查所有進出船隻。^⑩簡言之，柯林頓希望美國在波士尼亞問題上扮演較主動、積極和涉入的角色。

基於柯林頓競選期間對波士尼亞問題的談話，在其當選為總統以後，國內外人士認為新政府將採積極措施來應對波國內戰，也因此提高對新政府外交政策的期望。另外一方面，自一九九三年初以來，波國情勢益形混亂。元月二日，於日內瓦聯合國總部的和談會議中，范錫和歐文所主持的波國指導委員會，提出一套三部份的和平計畫，其中包括停火協議、制憲提綱和波國省份的劃分。有關制憲提綱方面，擬將波士尼亞建立成一個權力鬆散的國家，地方各省擁有大部份政府功能，但仍維持波國主權完整，地方各省不具國際法人地位，不得與外國及國際組織簽訂協議。^⑪有關省份劃分部份，擬依照波國民族、

註⑩ 請參閱柯林頓在一九九二年八月十三日於洛杉磯世界事務協會（World Affairs Council）的演講，以及一九九二年十月一日在威斯康辛州密爾瓦基的演講，題目是「A Vision for Democracy」。另參閱「Clinton Stresses More Active US Role in Bosnia,」*International Herald Tribune*, Nov. 17, 1992, p. 2.

註⑪ 「波士尼亞劃為十自治省」，聯合報，民國八十二年一月三日。

宗教、地理和經濟等因素考量，將波國劃分為十個自治省——三個屬塞爾維亞族、二個屬克羅埃西亞族、三個屬回教徒及二個屬多種族，而塞拉耶佛將成爲開放不設防的城市。¹³

在談判的波國三方代表中，克族表示願意接受，但塞族意欲脫離波士尼亞建立獨立的國家，不接受制憲提綱方案，同時塞族主張將波國一分爲三，反對劃分爲十個省區的構想。波國回教徒亦不接受把波士尼亞劃分成十個自治省的提議，認爲此不啻是將塞族的「種族淨化」合法化，變相酬庸侵略者。元月九日，塞族民兵在塞拉耶佛攔下聯合國和平部隊裝甲車，當場將車內的波士尼亞副總理圖拉吉立可（Hakija Turajic）射殺，此舉對已陷入僵局的和談無疑是致命打擊。¹⁴後來幾經聯合國和歐體從中協調和施壓，波國三方願意接受制憲提綱的初步計畫，但是塞族和回教徒仍然不肯接受省區劃分的方案，和談於是宣告失敗。范錫和歐文二位調停人遂在二月一日將波士尼亞爭議由日內瓦提送至聯合國安理會尋求協助解決。¹⁴

當波士尼亞問題陷入停頓移至紐約談判之際，國際上均希望美國能挺身而出。聯合國特使范錫隨即拜會美國國務卿克里斯多福，尋求美國支持波士尼亞的和平計畫，然而，此項所請並未爲美國所接受，柯林頓政府對該計畫持數點保留看法。（一）該計畫隱含把侵略者獲利予以合法化之嫌，不合乎新政府道德訴求。（二）將波國劃分成十個自治省並置於衰弱的中央政府之下的安排，其實際可行性甚低。（三）即使塞族接受該計畫，亦無法相信其將信守承諾。（四）該計畫不夠妥善，應進一步研議其它較佳方案。¹⁵

於是，在各方猜疑和期待之下，美國政府在二月十日提出解決波士尼亞衝突六點方案。（一）美國將積極直接的參與范錫、歐文的國際調解，並任命美國駐北約大使巴索羅繆（Reginald Bartholomew）協同謀求外交協商解決。（二）尋求波國衝突三方繼續談判，制定出切實可行的解決方案。（三）加強對貝爾格勒的經濟制裁和政治壓力，以防止戰爭進一步擴大。（四）增加對波國的人道主義援助，建議聯合國設立「戰爭罪行法庭」，懲罰暴行元凶。（五）如果衝突各方達成切實可行的和平協議，美國擬參與聯合國或北約組織的實施和平協議行動，包括可能派兵前往。（六）與盟國以及俄羅斯等就解決波國衝突進行磋商。¹⁶

很明顯的，柯林頓的波士尼亞方案強調以外交解決爲主，這與當時一般認爲柯氏會提出較強硬政策，或甚至軍事干預有很大出入，而且柯林頓一改原先拒絕范錫、歐文的和平計畫卻轉而支持之，變化之快亦令許多人士感到驚訝。何以柯氏會作

¹³ "Time Ebbing Fast," *International Herald Tribune*, Jan. 6, 1993, p. 2.

¹⁴ Blaine Harden, "Serbs Still Adamant As Peace Talks Reopen," *Washington Post*, Jan. 11, 1993, p. A13.

¹⁵ William Drowdzak, "Bosnia Peace Talks End in Failure," *Jan. 31, 1993*, p. A1.

¹⁶ John M. Goshko, "U.S. Officials Resist Pressure to Endorse Bosnia Peace Plan," *Washington Post*, Feb. 4, 1993, p. A14.

¹⁷ Warren M. Christopher, "New Steps Toward Conflict Resolution in the Former Yugoslavia," *US Department of State Dispatch*, Feb. 15, 1993, Vol. 4, No. 7, pp. 81-82.

此迅速轉變？這其中主要原因似乎與柯林頓政府內部決策人士看法有關。二月初由國家安全會議對波士尼亞所作部際政策研議報告中，大部份部門強調美國政策宜緩不宜急，宜採外交、人道協助，不宜採軍事干預，否則會易生困擾，付出高昂代價。波案存在許多困難和限制，其中國務院指出俄羅斯反對對塞爾維亞用武，以及歐洲盟國支持范錫、歐文計畫的立場；國防部則顧及在波境軍事行動的困難，傾向不涉入態度，其它大都擔心波國情勢過於複雜，一旦涉入如陷入泥沼很難退出。¹⁷因此，在各部主張謹慎前提下，柯林頓政策明顯趨向緩和，但爲了表示對波士尼亞關切，美國仍願主動的在外交談判和人道關懷扮演建設性的角色。

美國大眾對柯氏趨緩政策表示支持，國會大部份議員亦肯定柯林頓作法，許多民主黨議員表示這是美國最好的選擇，但一些共和黨議員——包括參院共和黨領袖杜爾（Robert Dole）——則對此表示失望，柯林頓政府違背競選諾言，而且在挑起世人以武力對付塞爾維亞人侵略行爲的期望之後，卻選擇了虛幻的外交措施，承認塞爾維亞人在戰場上的斬獲很難改變。¹⁸

政策起伏不定立場欠缺堅定

柯林頓政府對波士尼亞的六點外交政策，誠如一位評論者所言，「狀似可觀，但終究無用」，¹⁹外交若無實力做後盾僅是空話而已。實際上，波士尼亞的談判僵局並未因美國因素的加入而改變，波境戰火仍然持續蔓延。尤其當塞族設立集中營，對戰囚施以酷刑和屠殺的消息傳出，舉世爲之震驚。包括民主黨在內的國會議員呼籲柯林頓政府採取實際行動以應對波士尼亞困境。一些議員更要求美國取銷對前南斯拉夫的武器禁運，俾使波士尼亞回教徒獲得所須防衛武器，以對抗塞族侵略。因爲武器禁運反使得塞族居絕對優勢，塞族可從貝爾格勒獲得源源不斷武器，而波國回教政府則束手無策而坐以待斃。²⁰

二月二十六日柯林頓宣佈對波士尼亞展開人道空投行動，空投糧食及醫療品至波境東部孤立無援地區，以救援受圍困的回教居民。這項行動雖獲得美國會和輿論的支持，但一般觀察其象徵意義大於實質意義，即柯林頓至爲關切波境回教居民安危，但除此之外，並無實際作用。²¹此既無法遏阻塞族攻勢，也無法解除回教居民的困境。此外，許多空投物資並未落在回教徒災區，而且塞族不時採取軍事阻斷行動，阻止空投物資及於回教徒。

註① Thomas L. Friedman, "Clinton Backs Off on Threat of Force in Bosnia," *International Herald Tribune*, Feb. 6, 1993, p. 1.

註② Carroll J. Doherty, "Clinton on Diplomatic Tightrope with New Policy on Bosnia," *Congressional Quarterly*, Feb. 13, 1993, pp. 322-5.

註③ William Pfaff, "Clinton's Bosnia Plan: Honorable, Ultimately Futile," *International Herald Tribune*, Feb. 13, 1993, p. 8.

註④ Carroll J. Doherty, "Diplomatic Strategy on Bosnia Leaves Many Still Skeptical," *Congressional Quarterly*, Feb. 20, 1993, p. 394.

註⑤ Anthony Lewis, "More Than A Gesture Is Needed in Bosnia," *International Herald Tribune*, Feb. 27, 1993, p. 4.

三月中起，波國三方重新在紐約舉行和談，二十五日克羅埃西亞人和回教政府接受范錫和歐文所提和平方案，劃分波國為十個自治省計畫，但塞爾維亞人則拒絕接受。國際社會爲了對塞爾維亞人施壓，聯合國安理會於四月一日通過決議案，授權盟國執行禁航令，依此盟國戰機可逕行擊落擅闖禁航區的飛機，唯該決議案仍不准攻擊和轟炸塞爾維亞人地面上目標。^②

安理會的執行禁航令並不足以嚇阻塞爾維亞人。實際上，波士尼亞情勢至此階段已愈發明白顯示，只有當塞爾維亞人取得全面軍事勝利之後，塞族才會真正開始接受和平談判。塞族在柯林頓上台後的短期間內，曾擔心美國政府會進行軍事干預，但自美國接受范錫、歐文計畫後，塞族清楚瞭解在國際上已沒有任何國家，能夠在地面上阻擋塞族取得軍事上的勝利。

面對塞族的強硬姿態和回教徒危急處境，要求柯林頓政府採取行動的呼聲在政府內部、國會和民意中升高。二十六位考察波國人道待遇的中階政府官員，在其報告中建議政府採堅定的軍事和外交行動以化解塞爾維亞的軍事攻勢；在眾議院中，四十餘位二黨議員共同連署要求政府對塞爾維亞進行空中攻擊，並有多數議員要求美國政府解除對波士尼亞武器禁運。^③但另一方面，國防部和國會軍事委員會相關的議員則主張謹慎，反對直接軍事行動。五角大廈認爲波境多山，若沒有地面部隊配合，空中行動無法奏效。至於派兵至波士尼亞，不論是就波國任務的艱難度和美軍部署能力（柯林頓政府正著手縮減國防預算計畫），均非國防部所能負荷。^④

處在各方的壓力和不同意見之下，柯林頓在四月二十七日於白宮邀請二十位二黨參眾議員諮商波士尼亞問題，會中支持與反對對塞爾維亞軍事行動的觀點不相上下，並未獲得結論。^⑤五月一日柯氏召開國家安全會議，與會人士包括國務卿克里斯多福、國防部長亞斯平、駐聯合國大使奧爾布雷特、國家安全顧問雷克、和參謀長聯席會議主席鮑威爾等人，會中確立了二項原則，第一、更多行動——美國與盟國應採取更多行動以扼阻塞爾維亞人擴張，美國傾向支持空中轟炸和解除武器禁運的方案。第二、共同行動——美國不會採單獨行動，將和盟國合作尋求政策共識，以配合共同行動。爲了達成盟國間的共識，柯林頓隨即派遣克卿赴英、法、德、俄、歐體和北大西洋公約組織磋商對策。^⑥

註② 「安理會決對波軍事行動」，聯合報，民國八十二年四月二日，第九版。

註③ Carroll J. Doherty, "Clinton's Policy of Diplomacy Comes Under Heavy Fire," *Congressional Quarterly*, April 17, 1993, pp. 960-2; "Humanitarian Assessment Team Reports on Bosnia-Herzegovina," *US Department of State Dispatch*, April 19, 1993, Vol. 4, No. 16, pp. 254-7.

註④ C. Doherty, "Democrats Become More Vocal in Urging U.S. to Take Action," *Congressional Quarterly*, April 24, 1993, pp. 1031-2; and "Voices of Restraint Grow Louder Amid Cries for Military Action," *Congressional Quarterly*, May 1, 1993, pp. 1093-5.

註⑤ *Ibid.*, p. 1093.

註⑥ Warren M. Christopher, "U.S. Consultations with Allies on Bosnia-Herzegovina," *US Department of State Dispatch*, May 10, 1993, Vol. 4, No. 19, p. 321.

柯林頓五月一日的決策，尤其有關美國傾向強硬軍事行動的態度，再度點燃國際社會對美國出面領導以解決波國衝突的期望。同時，在雅典舉行的波士尼亞和會中，塞族代表在國際壓力下同意簽署和平計畫，唯該計畫須交由塞族「公民投票」議決之。然而，克卿歐洲之行進展並不順利，美國「空中轟炸與武器解禁」的建議方案未獲得英、法支持。他們以為前者將使駐在波境協助人道救濟、為數數千名的英、法和平部隊處於險境，甚至會導致塞族民兵攻擊與報復；後者則必然會使波境戰事更為升高。但最讓西歐盟國不解的是，美國並未對空炸和解禁的目標和策略提出詳細的規劃，亦未從事任何具體的準備工作，僅是派遣克卿徵詢各國意見，而非整合國際行動以求衝突的解決。^②

克卿歐洲行失敗不僅象徵柯林頓政府對波士尼亞政策的挫折，同時也暴露出這段時期新政府外交決策的缺失。第一、目標不明確——柯林頓政府雖有意協助解決波境衝突，但從未確立其對波案的目标。究竟美國涉入波士尼亞是意圖維持該國國家完整，扼阻塞族軍事侵略，還是提供人道協助，配合聯合國行動，或甚至是信守柯林頓競選諾言。一般只見到美國政策隨著波國情勢發展而飄忽不定，缺乏一貫的目标和政策。

第二、內部缺乏共識——不論是政府內部及國會當中，對是否涉入波士尼亞，涉入程度多深，應採取何種對策，以及應否採取軍事行動等各項問題，均呈意見紛歧狀態。柯林頓性喜諮商，但卻未努力整合各方不同意見，以適當的引導政策方向。

第三、柯氏立場欠堅定——柯林頓基本上對波士尼亞傾向強硬介入的態度，但面臨波國局勢複雜艱困，以及美國國內各種不同意見，使柯氏至感困惑而舉棋不定。既欲介入又擔心深陷其中，如不干涉又無法坐視。結果造成政策躊躇不前，欲行又止的困境。

第四、自我設限過多——柯林頓政府首先排除派遣地面部隊涉入波士尼亞；其次，美國須尋求盟國間的政策共識，不會強加自身觀點於他國之上；再其次，強調多邊主義（multilateralism）的重要性，美國不會採片面行動，將配合國際共同決議。然而，這些條件不僅不切實際，窒礙難行，而且幾乎排除所有可行的政策抉擇，此不禁讓人懷疑，到底這些設限是新政府的外交原則，抑或不欲涉入波案的藉口。

第五、口惠而實不至——柯林頓在競選期間及進入白宮後，對波案發表許多動聽談話，激起國內外人士對新政府諸多期望。但是在好話多說卻未見行動配合下，此種期望落差增添對新政府外交政策的失望，與信任差距的擴大。

②② Ruth Marcus, "Clinton Urges Tougher Measures," *Washington Post*, May 7, 1993, p. A1; Howard LaFranchi, "Behind US's Scuttled Bosnia Plan," *The Christian Science Monitor*, May 14, 1993, p. 3.

②③ "Christopher Outlines Clinton Foreign Policy Elements," *AIT Daily Wireless File Log*, EPP-304, June 2, 1993.

政策大幅退縮傾向消極妥協

克里斯多福歐洲行失敗之後，美國對波士尼亞政策呈現迅即退縮面貌。美國不再表示主動處理的意願，將其重新退回歐洲國家。五月十九日，如一般事前所預料，波境塞爾維亞人在公民複決中，以壓倒性的多數拒絕聯合國的和平計畫。塞族似乎已看透西方國家絕不願冒險出兵的心意，未來波國局勢唯有靠境內各族實力來決定之。塞族此時已占領波境百分之七十土地，處於絕對掌控優勢，大可提高談判的條件而不須妥協讓步。結果耗時數月的范錫、歐文和平計畫至此宣告失敗。

五月下旬，西方五國外長——英、法、西、俄、美——在華盛頓召開會議，會中協議在波境回教徒建立六個安全區，並派遣聯合國和平部隊保護區內回教徒的安全。同時在新南斯拉夫和波士尼亞邊界派駐觀察員，以防武器流入波境塞族民兵之手。美國政府在會後表示美國支持設置回教徒安全區的計畫，但美國不會在波國投入地面部隊，但如果駐守波國安全區的聯合國和平部隊在遭到攻擊時向美方求援，美國會動用空中武力予以保護，不過只限於保護聯合國部隊。^⑳

美國的新政策引起各方的反彈，以波國總統伊塞貝哥維奇（President Alija Izetbegovic）為首的回教徒強烈表示絕對無法接受「安全區」的方案，此不啻將回教區變成永久性的難民營，美國國會兩黨議員亦強烈批評新政策的不當，共和黨參議員杜爾認為此形同不再視波士尼亞為一國家；民主黨參議員莫乃漢（Daniel Patrick Moynihan）則指責柯林頓政府把種族滅絕合法化。^㉑另外，西歐國家——尤其是法國——對美國拒絕派遣地面部隊保護安全區的作法十分不滿，法國表示無法接受歐洲國家在地面執勤，美國在空中保護的國際分工。^㉒

就在各方交相指責聲中，發生了塔諾夫（Peter Tarnoff）事件。五月二十五日，國務院第三號人物，主管政治事務的次卿塔諾夫，在外事記者俱樂部午餐會上表示，美國將波士尼亞問題交付歐洲國家處理，並非意外巧合，也非外交經驗不足，而是美國在後冷戰時期新的外交方式。國際和美國情勢目前皆發生重大變化，美國資源有限，國內經濟問題待決，不適合處扮演國際干涉者角色，而應加強多邊主義和多國合作，共同分擔國際責任。除非美國重大利益遭致威脅，美國將不會直接介入。^㉓

註⑳ Julia Preston, "Bosnian Rules Out New Peace Keepers Under Jointplan," *Washington Post*, May 25, 1993, p. A14.

註㉑ John Pomfret, "Joint Plan On Balkans Denounced," *Washington Post*, May 24, 1993, p. A1.

註㉒ Elaine Sciolino, "U.S. and France Are Split On Role of U.N. in Bosnia," *New York Times*, May 25, 1993, p. A7.

註㉓ "A Brand X Foreign Policy," *New York Times*, May 28, 1993, p. A28.

塔諾夫的談話雖屬實情，但白宮及國務院唯恐此會引起外界對美國將從國際退縮的不當猜疑而力加否認。國務卿克里斯多福聲明此屬塔氏個人意見，絕不代表官方立場。堅稱「美國必須領導」、「國際間對美國領導的需求並未減低」、「美國仍堅定在必要時隨時隨地保護美國的利益」。³³然而過後不久，克卿在另一次談話卻呼應塔諾夫的觀點，他表示美國是否採取國際行動，端視該事件是否影響美國核心利益。美國國家利益存在層級重要性的排列，每一個事件須就個案情形來評估。有關波士尼亞問題，克卿辯稱不宜怪罪柯林頓政府。在新政府上台前，波國情勢已經惡化多時，除非採取強勢地面武力干預，否則無法解決問題，但是派兵至波國作戰非新政府所能負擔，也不符合美國國家利益。克卿強調美國目前仍有善意協助波境衝突解決，以及防止戰爭進一步擴散。³⁴

無疑地，柯林頓政府在此時期對波士尼亞的政策，已從先前主動的尋求解決方案，至被動的接受事件演變；從積極的設法制止塞族侵略，至消極的防止戰爭擴大。在不願意付出國際領導的代價，又無力左右盟國的政策下，美國只有轉而接受波國現實的發展，雖然如此將損害新政府的道德原則和政策承諾。在這當中，有些人認為波士尼亞情勢過於複雜艱難，此乃不得已狀況下的最好對策；³⁵但有些人卻認為此無疑暴露新政府軟弱無能，不具應付國際危機的能力。³⁶不論如何，六月下旬在日內瓦的會談中，波境塞族和克族重新提議將波國分為三個種族分離的實體，以取代范錫、歐文所提十個自治省的和平計畫。柯林頓政府一反過去堅決反對的立場，表示只要波國三方願意接受該方案，美國會考慮支持。³⁷

強硬政策再起隨即消失無蹤

對三分波國的建議，波國回教徒表示強烈反對，此乃種族淨化運動的擴張、種族隔離主義的再生，而且三分天下的波國，將造成一個大塞爾維亞和一個大克羅埃西亞（和鄰近同族國家結合一起），僅留下支離破碎互不相連的領土給回教徒，根本不具國家生存和經濟發展的條件。依照該建議，塞爾維亞人將獲得波國百分之五十二領土、克羅埃西亞人百分之十八、回教徒百分之三十，而塞族人口占全波國百分之三十一、克族百分之十七、回教徒百分之四十三。然而，在現階段戰況下，塞族民兵占領波國百分之七十領土、克族民兵占百分之二十、回教徒僅有百分之十。

³³ John Goshko, "Christopher: U.S. Leadership Role Intact," *Washington Post*, May, 28, 1993, p. A34.

³⁴ Doyle McMannus, "The Diplomatic Roller Coaster," *Japan Times*, June, 28, 1993, p. 17.

³⁵ 季辛吉，「柯林頓處理波士尼亞危機的兩難窘境」，中國時報，民國八十二年五月十六日，第十一頁。

³⁶ Mark Matthews, "Christopher Revels in Consensus-Building," *Japan Times*, p. 21.

³⁷ David Ottaway, "Owen Backs Plan of Muslims' Foes," *Washington Post*, June 18, 1993, p. A1.

雖然波國回教政府拒絕接受三分波國的方案，但其處境似乎已是山窮水盡。在歷經年餘慘烈戰鬥後，波國眾多城鎮著非已經遭到占領，就是淪為圍城。波國首府塞拉耶佛亦處境危急，四境幾為塞族民兵包圍，不時遭受炮火攻擊，四十萬居民處在無水電與民生物資嚴重補給不足的困境下。

柯林頓政府從七月以來似乎已接受塞族民兵勝利的事實，並以低姿態處理波國問題。白宮明白的向波國回教政府表示不用冀望美國會提供軍事協助，並暗示其接受三分波國的和平談判。國務卿克里斯多福在被問及美國對波士尼亞政策時，以迴避的口氣回答「我們會在美國國家利益下盡其所能」，並避免提及「波國政府」的名稱。³⁹另外一方面，美國和西歐盟國交相推託指責，美國責怪英、法不肯在政策上予以配合，致使國際行動無法展開；英、法則反唇相譏，柯林頓政府根本無心涉入還故作姿態。

然而，令國際社會感到驚訝的是，華盛頓忽然在八月初決定對波國塞族採取強硬行動。美國要求塞族民兵立即撤除在塞拉耶佛城附近據點的軍隊，否則將對塞族民兵展開空中攻擊。同時，美國要求北大西洋公約組織盟國予以配合採取共同行動，否則美國將考慮撤除對北大西洋公約組織的支持，並準備單獨的在波士尼亞進行軍事行動。在美國壓力下，八月九日北大西洋公約組織同意對波士尼亞的塞族民兵實施空中攻擊，以解除塞拉耶佛城受圍的困境。另一方面，美國同意在聯軍發動空襲前必須獲得聯合國的授權。⁴⁰

至於柯林頓政府為何突然改變其對波士尼亞的政策，大致上可歸諸下列數點原因：(一)塞族民兵已兵臨塞拉耶佛城下，城中居民危在旦夕，若無外援，城市可隨時被攻破，波國回教政府亦將面臨瓦解命運。(二)美國國內要求政府干預波國的聲浪日益升高。七月下旬，七十八位參眾議員聯名致函柯林頓總統，要求其立刻插手波士尼亞危局，以免該地發生慘絕人寰的人禍。⁴¹(三)柯林頓政府在波士尼亞問題決策中暴露諸多缺失，令各方懷疑其是否具有外交領導能力。為改變對他外交軟弱無能的形象，柯氏藉此時機向世人證明，美國關切波士尼亞人民的安危，以及美國領導國際社會解決波國衝突的決心和能力。基於上次克卿歐洲行失敗的經驗，美國此次不再與盟國事先諮商，而採以往美國與盟國交往的一貫方法，即直接要求盟國配合和支持美國的政策。⁴²事實證明該方法確實有效，美國一旦顯現領導的決心，盟國樂於從旁配合，美國若從中退縮，盟國則相互推託，不願承擔解決國際問題責任。

³⁹ Joseph Fitchett, "U.S. and Europeans Signal Bosnia Muslims to Seek Peace Now," *International Herald Tribune*, July 22, 1993, p. 1.

³⁹ 「北約準備轟炸塞軍」，中國時報，民國八十二年八月十一日，第十一版。

⁴⁰ 「參眾議員聯名致函小柯」，聯合報，民國八十二年七月二十五日，第九版。

⁴¹ Frederick Bonhart, "Still Time to Get Serious," *International Herald Tribune*, Aug. 9, 1993, p. 2.

雖然如此，許多人士對柯林頓空中攻擊行動的動機表示相當質疑。首先，美國若真有意對付塞族民兵，實在不須再自設諸多條件。先是要求盟國配合，其次須獲得聯合國授權，尤其是後者，無疑將扼殺整個方案，再次爲自己無意行動尋找藉口。復次，波士尼亞勝負情勢已大致底定，波國三方正在日內瓦會談，美國沒有必要在這個時候興兵動武（美國若有意動武，儘可在前面階段涉入其中）。聯合國即認爲美國行動破壞和談的進行，助長波國回教政府向西方求救的期望。^④再其次，雖然塞族民兵在美國施壓下從塞拉耶佛城附近的山頭據點撤軍，（這可稱得上是美國強硬政策下的外交勝利），但是這項撤軍行動並不影響波國戰局，實際上塞族民兵已在戰場上取得絕對優勢，暫時退出山頭據點僅爲策略運用，若波國回教政府不早日屈和，塞族民兵可再度兵臨城下。

自從塞族民兵在八月中放鬆對塞拉耶佛城的包圍後，有關空中攻擊計畫又不了了之。雖然美國政府仍表示，只要聯合國下令，美國和北約組織盟國不排除對波境塞族民兵空中攻擊的可能，^⑤但一般觀察以爲美國和西歐國家均無意涉入波士尼亞，只想表面應付一下了事。在此同時，一方面，美國告知刻在日內瓦談判的波國回教政府，接受三分波國的方案；另一方面，卻見到美國國務院負責波士尼亞事務的官員紛紛辭職，對政府的政策表示強烈抗議。^⑥

九月十日，柯林頓總統在白宮會見波國回教政府領袖伊塞貝哥維奇，明確告知美國不會對波士尼亞進行軍事干涉，回教政府應儘可能在談判中尋求最有利條件。^⑦九月下旬，有關在波士尼亞和談達成後，派遣和平部隊前往執勤問題，美國政府聲明美國不會派兵前往，除非滿足若干特別條件。^⑧九月二十九日，波士尼亞回教政府的國會針對日內瓦的和平計畫進行投票表決，結果以壓倒性的多數否決該計畫，與會代表表示無法接受具有千年歷史的波國遭受崩解的命運，亦無法接受回教徒

註④ Richard C. Hottelot, "Milosevic's Triumph," *Christian Science Monitor*, Aug. 6, 1993, p. 11.

註⑤ Alan Riding, "In Bosnia, Diplomats Say: Peace Is Still Near, So Try Again," *International Herald Tribune*, Sept. 3, 1993, p. 1.

註⑥ Steven Holmes, "A 4th U.S. Official Quits Over Bosnia," *International Herald Tribune*, Aug. 25, 1993, p. 3. 在八月當中，即有三位國務院官員因不滿柯林頓政府對波士尼亞政策而辭職。

註⑦ A.M. Rosenthal, "Bosnia: After All the Empty Threats, It's Time To Accept Partition," *International Herald Tribune*, Sept. 11, 1993, p. 8; John F. Burns, "Bosnia Legislators, Isolated and Bitter, Risk Losing It All," *International Herald Tribune*, Oct. 4, 1993, p. 2.

註⑧ (一)波國衝突各方正式簽訂和平協議，實現有效停火，撤回軍隊，不動用重型武器並且正式請求派遣維持和平部隊。(二)必須獲得美國國會同意。(三)其它各國必須確實保證提供足夠軍隊，達到總數五萬人，而美國將提供爲數約一半的人數。(四)和平部隊須由北約統領。(五)必須事前決定費用分擔問題，估計每年費用爲四十億美元。由北約國家及其它國家分擔。參閱 "Clinton Says Any Bosnia Peacekeeping Must Have NATO Commander," *AIT Daily Wireless File Log*, EPF-211, Sep. 28, 1993.

遭受的不公平領土的分配。^①

波國回教政府拒絕和平計畫的決定，使得波國局勢重新陷入不確定狀態，零星戰鬥又在塞拉耶佛城附近重新燃起，是否會擴大尚待進一步觀察。不過，依照目前情形評估，波國可能會陷入一段「不戰不和」僵持時期，塞族民兵已實際掌控百分之七十的波國領土，既無迫切擊潰回教政府的必要，也不急於尋求和平協議。另一方面，回教政府無力改變現狀，許多人甚至懷疑在無外援情形下，其是否具有再戰的能力。

結 論

波士尼亞問題是柯林頓政府上台後所面臨的重大國際問題之一，它不僅對美國對外關係造成有力的挑戰，也直接地對新政府外交決策形成強烈沖擊。在整個事件的發展過程中，柯林頓政府一直陷入兩難的外交抉擇，美國究竟應維護國際道義、肩負起國際領導重任，抑或致力追求美國的國家利益、朝國際政治現實妥協？美國是否應派兵涉險解決波士尼亞衝突，抑或自我約制以免身陷泥淖而無法自拔？

雖然最終的政策結果顯示，柯林頓總統著重國際現實考慮而輕國際道義原則、關切美國國家利益而不輕易涉入國際爭端，但在另一方面，柯氏卻又不能對其競選的諾言、國際人權的主張完全忘懷，而且企圖維持美國國際領導的地位和國際正義的形象。換言之，在波士尼亞事件上，柯林頓既非甘心充任完全的國際現實主義者，且又想顧及理想主義精神，他不願付出國際代價，但又想證明美國有心協助解決波境衝突的意圖。結果在此種矛盾的政策情結，再加上其外交經驗不足和波國複雜情勢下，其外交政策明顯的呈現出左右搖擺不定、前後相互矛盾、和態度立場不堅的諸多缺失，而令外界不知所從。

柯林頓外交政策的混亂，有一大部份原因可歸諸於決策機構意見不一，和相互之間缺乏協調。軍方在波士尼亞問題上從頭至尾扮演反對軍事涉入的角色，任務艱難是其中考慮之一，擔心軍力不足分配（美國正在進行裁減國防軍費計畫）亦是主因。國務院呈現分歧狀態，高級決策人士如國務卿克里斯多福主張謹慎，波國問題應交由國際社會共同解決，美國不宜冒進；中級決策人士則認為美國不能坐視波境「種族淨化」政策的擴大而置之不理。國家安全顧問雷克傾向支持有限度的軍事行動，包括空襲。至於國會和輿論意見也相當分歧，贊成和反對採取強硬行動者皆有，且隨著波國局勢變化而起伏不定。在各種意見當中，雖然柯林頓總統傾向支持克卿慎重的立場和外交解決的方式，但是克卿並無法說服各界接受其觀點（包括部內

註① Jonathan S. Landay, "Bosnians Accept Principle of Partition, But Not Map," *Christian Science Monitor*, Sept. 30, 1993, p. 2.

人士），也沒有辦法在外交行動上逐步改善和解決波國衝突。相對地，波國情勢日加惡化，美國慎重立場演變成爲知難而退，隨波逐流。既沒有行動，也沒有定見，只想虛應了事，及早脫身。

雖然波士尼亞是柯林頓外交的一個負面實例，也不足以代表新政府的外交政策，但是從這個實例中，卻顯現了柯林頓政府若干外交原則，可提出供作參考。第一、有限度干預（limited intervention）——正如美國國務次卿塔諾夫所強調，美國當前資源和影響力均有限，美國無法再處處干預國際上事務，勢將格外謹慎，嚴格選擇，除非美國重大利益遭致威脅，美國不會輕易採取軍事干預行動。第二、多邊主義（multilateralism）——國際問題應由國際社會共同解決，美國仍願意出面扮演國際領導角色，但須要各國和國際組織協調合作，分擔責任，以減輕美國的負擔，美國不會採取單獨行動。第三、國家利益以經濟利益爲先——美國將重新定義國家利益的內涵，並以振興經濟和發展內政爲優先考慮，涉外事務將謹慎評估國際成本代價，和對經濟利益的影響，如果代價過高，美國將審慎行事。

如果把上述三項引申的外交原則，和本文前面所述柯林頓政府上台前，一般對其政府可能的外交取向觀察作個比較，會發現兩者非常相近，只是在程度作法上，波士尼亞實例發揮得更爲淋漓盡致，而讓一般人感到難以接受罷了，尤其是那些習於柯林頓表面堂皇言論的人，會較難相信國際承諾和行動常有很深的差距。

此外，如果依照上述三項外交原則預估國際關係發展，將可能會帶來若干負面影響，值得注意。（一）國際問題若無美國領導，常不易解決，波士尼亞即是最好明證。如果美國有限度干預屬實，日後區域問題紛爭恐會落入波士尼亞模式——任其發展、自生自滅。（二）國際社會本就存在各種利益衝突和不同看法，共同行動常是可望而不可及。如果美國執著多邊主義，大部份的國際行動可能爲之癱瘓，即使想藉聯合國來發揮多邊行動的功能，但聯合國並不具備這份能力，實際上聯合國目前的國際負擔已屬超重狀態。（三）各國若吝於付出國際代價而只顧自身國家利益，則後冷戰國際秩序將日趨零亂鬆散，亦會間接驅使各國發展軍備，以求安全自保。

*

*

*