

## 大專組第三名

# 美伊戰爭後聯合國的定位

游靜雯 / 政治大學民族學系

### 摘要

在欠缺聯合國安全理事會動武授權決議的情況下，美國仗其優越的軍事力量依舊對伊拉克出兵。聯合國——這個維護世界和平與安全的國際組織，其在國際關係上的定位是否將因此而有所調整？其又應如何收拾美國所留下的殘局，為自己的角色重新找到適當的詮釋？

透過相關資料的整理、分析，本文呈現出聯合國與美國在戰後既競爭又合作的矛盾，並針對伊國重建工作的現況作出分析，同時預測未來可能的難題。文中作者指出戰後聯合國的定位有應然與實然的差別；在國際政治與國際人道法上也有所不同。前者，聯合國雖無法發揮憲章預期的功能，但在美國還有需要的情況下，尚不至於被邊緣化；後者，聯合國則扮演著有如工程師的關鍵角色，統籌與推動伊國戰後的各項重建。結論部分，作者總結全文，從中獲得一些啟示，提出個人淺見，作為台灣在美伊戰後內政與外交上的參考。

### 一、前言

聯合國（United Nations）為當今世界最重要的國際組織，不但具有論壇的功

能，<sup>1</sup>更是會員國在外交關係上的一項重要工具。聯合國成立之初，乃是一個以反軸心國家為目的的同盟，然其成立未久即因冷戰興起，導致美、蘇兩強由合作轉為對抗，使得戰時的合作於戰後難以延續。

聯合國在國際關係上最重要的定位，應是作為一個國際舞台上的「矯正者」。<sup>2</sup>聯合國在其憲章中確立了各國在國際社會中應遵守的行為規範，任何會員國的行為如逾越了該等規範，將會受到糾正與制裁。例如：憲章第二條第三項規定，會員國應以和平的方式解決爭端、憲章第二條四項規定，會員國在其國際關係上不得使用或威脅使用武力，或其他與聯合國宗旨不符的方法，侵害一國的領土完整及政治獨立。<sup>3</sup>12年前伊拉克以武力占領科威特，即受到聯合國的譴責並通過決議要求會員國出兵，將伊拉克逐出科威特。<sup>4</sup>然而，聯合國畢竟只是當前國際社會的一部分，在國際社會仍是以主權國家為主要構成元件的情況下，各個國家將繼續以本身利益作為對外關係上的優先考量，因此一旦國家利益與聯合國的要求或規範相衝突時，即很難放棄利益而屈就於聯合國的規範。這使得聯合國在實際角色的扮演上顯得力不從心，此一情形在面對大國掣肘時尤甚，例如：1956年蘇聯派兵強行鎮壓匈

牙利的革命，當時聯合國除了對蘇聯加以譴責外，並無有效的制裁。

2003年3月20日，後冷戰時期的唯一強權——美國，在未獲聯合國安理會的授權下，逕行以「先制自衛」（anticipatory self-defense）的主張為由，<sup>5</sup>出兵攻打伊拉克，<sup>6</sup>引起國際法和國際政治上許多的爭論，同時也是對聯合國本身及其憲章下集體安全制度的莫大傷害。對此，聯合國同樣沒有任何的制裁。戰後的伊拉克則是面臨迫切的經濟困境與人道危機，急需國際間伸出援手，從事戰後重建。一如過往，聯合國理所當然的承擔這項善後的工作，先是通過1483號、1500號兩項決議，確立聯合國在戰後重建上的核心角色和具體工作內容，並於後續指派特別代表、專家及工作團前往伊國，提供各種援助和分享過去聯合國在重建工作上的經驗，以落實前述之決議。由此觀之，聯合國在預防戰爭和衝突發生的功能十分有限，特別是當有大國介入其中的時候；另外戰後重建的工作是否完全由聯合國主導，也非必然之結論。本文以下將透過相關文件、學者專文及新聞資料的整理、分析，依序就聯合國與美國在戰後重建工作分配權上的角力、聯合國在伊拉克的重建工作及當前現勢，呈現戰後聯合國的定位，和未來應繼續努力的方向；並於結論提出作者之淺見，提供政府在美伊戰後制定內政與外交政策時的參考。

## 二、聯合國與美國在戰後重建問題上的角力

布希政府執意攻打伊拉克乃是為了在中東地區實現其戰略目標：1、推翻海珊政權（Saddam Hussin's regime），以對伊

朗、敘利亞等邪惡軸心國家起震懾之效；2、移除中東反美主力伊拉克，遏制該區反美勢力及恐怖主義的發展，鞏固美國在該區的主導地位；3、間接保障以色列安全；4、控制伊國豐富的油氣資源。<sup>7</sup>而這些目標是否得以實現，完全仰仗於美國可否在戰後的伊拉克取得主導地位。為此，美國不惜讓戰前大國於安理會對峙的情形延伸至戰後。觀之美伊戰後的發展情形，聯合國（及部分安理會成員）與美國間存有下列幾項爭議：是否解除安理會對伊拉克制裁的爭議、戰後聯合國在伊拉克角色的爭議以及戰後重建任務分配上的爭議。以下將分別討論之。

### （一）解除安理會對伊拉克制裁的爭議

這個爭議主要是圍繞在「以油換糧」計劃未來應何去何從的討論上。在伊拉克當年入侵科威特之後，聯合國安理會於1990年8月6日通過經濟制裁伊拉克的661號決議，全面禁止伊國石油的出口；其後，在1995年4月14日，安理會基於人道考量，通過「以油換糧」的986號決議，允許伊國有限度的出口石油，以換取所需糧食和藥品，並於1996年12月開始實施。伊拉克政府負責在中部和南部十五省執行該方案，聯合國則代表伊拉克政府在蘇萊曼尼（As Sulaymaniyah）等北方三省執行該方案。根據986號決議，伊國石油輸出的收入應按一定的比例分配其用途，<sup>8</sup>其中53%由伊拉克政府與其所選定的物資供應商簽定契約，此等契約由伊拉克方案辦公室（Office of the Iraq Programme）處理並交付安理會第661號決議所授權設立之委員會批准。

美國入侵伊拉克之後，伊國所有石油交易停擺，安理會為恐以油換糧計劃中斷，

在2003年3月28日通過1472號決議，授權聯合國秘書長安南（Kofi Annan）暫時接管該項計劃，期間為四十五天。<sup>9</sup>由於美國急欲藉解除經濟制裁以恢復伊拉克的石油出口，好利用此項收入彌補重建工程所需之龐大經費，因此其顯然不願聯合國安理會透過以油換糧之相關決議，繼續主導伊國的石油交易，故而戰後的布希政府一直大力鼓吹全面解除伊拉克的經濟制裁。

棘手的是，美國以外的多數聯合國成員，包括安理會的常任理事國（英國除外），均希望依照安理會先前決議的規定，<sup>10</sup>在伊拉克確實銷毀大規模毀滅性武器後，才對伊拉克解除經濟制裁。雖然，這個問題目前暫時應1483號決議第16段的規定而平息，但是依該段所規定之六個月期間內，聯合國必須要與英、美所組成的管理當局進行協調關於有關單位在986號決議第8段（b）、（d）兩項所設帳戶下簽訂之契約的將來地位以及協調制定關於終止方案和相關文件移送的計劃。另一方面，聯合國的武檢人員必須重新回到伊拉克進行未完成的查核工作，提出明確的報告證實伊國境內的大規模毀滅性武器確已銷毀，作為安理會正式取消對伊經濟制裁的依據。<sup>11</sup>故美國與聯合國在此議題上的角力短時間內恐將難以結束，在以油換糧計劃正式終止之前，雙方的關係可以說是處於既競爭又合作的矛盾中。

## （二）聯合國在戰後伊拉克角色的爭議

英美聯軍於4月9日未遭遇伊拉克部隊頑強的抵抗下出奇順利地攻入伊國首都巴格達（Baghdad），海珊政權瓦解，戰事至此大勢底定。隨即美國國務卿鮑威爾（Powell）於4月10日表示：「美國與其

伊拉克的物質和政治重建事務。」，<sup>12</sup>而布希政府也一直聲稱美英將主導戰後伊拉克事務，「聯軍在伊拉克戰爭中流血，在戰後於伊拉克發揮主導作用是順理成章，聯合國僅能扮演配角」。<sup>13</sup>對此，法、德、俄的領導人於4月11日在聖彼得堡（St. Petersburg）發表聯合聲明，批評美國主宰伊拉克重建的專擅，並指出聯合國在戰後的角色不單只是對伊國人民的援助還包括伊國政治上的重建。<sup>14</sup>德國和日本的外交部長也於4月10日發表共同聲明，呼籲國際在戰後重建問題上應與聯合國密切合作，並指出安理會應立即通過一項具體的決議，以確認聯合國在伊拉克戰後重建的角色。<sup>15</sup>

核心作用也好，主導作用也罷，各國對聯合國在戰後重建的期待或有差異，但由聯合國主導戰後重建此一原則性問題的立場則是一致的，偏偏這樣的國際共識與美國的立場有所分歧。聯合國能否在伊拉克戰後重建中發揮作用、發揮何種作用，涉及到戰後國際新秩序的建構。身為世界上唯一的超級強權，美國在政治、經濟和軍事上擁有強大的實力，由此滋生的單邊主義（unilateralism）傾向日趨明顯。同時，美國極力推行現實主義（realism）的外交政策，以不斷增強的軍事實力作為保障國家安全的基石，而大多數國家則主張世界安全應以多極（multilateral）來支撐，多邊主義才是維護世界穩定的模式。這種多極與單極、多邊與單邊的相互對立，是導致伊拉克戰後重建安排產生矛盾的根源。<sup>16</sup>

以近兩個月聯合國與美國在戰後重建地位的角力情況來看，美國其實不希望安理會有任何關於伊國重建的新決議出現，以

削弱其在伊拉克的主導權，<sup>17</sup>也不希望聯合國擔任過多人道援助以外的角色。<sup>18</sup>布希政府曾經指出：美國已放棄給予聯合國在伊拉克扮演更多角色的機會，也不需以此為條件換取法國或其他國家來參與當地的維和任務。<sup>19</sup>不過事實上，高昂的軍事支出和「不可接受」的人員傷亡數字，<sup>20</sup>已使得原本態度堅定的美國不得不考慮向聯合國求助，好透過新決議的達成，讓更多國家派駐軍隊參與維持秩序及和平的任務，以減輕聯軍的負擔。布希總統本人也改口強調：「聯合國在戰後重建上有很重要（vital）的角色要扮演。」<sup>21</sup>上述事實表明，除非美國能在自己的努力下集結足夠的盟邦協助分擔戰後佔領的成本，不然其勢必得將伊拉克的政治主導權與其他大國分享，方能在安理會中換取其所需要關於戰後重建的新決議。

### （三）戰後重建任務範圍上的爭議

伊拉克戰後重建的工作大致可區分為三個主軸：政治面、經濟面以及人道援助。在政治面，美國雖然藉由戰後的軍事占領、1483號決議的「確認」（recognizing）以及利用1500號決議掌控了伊拉克的治理委員會（Iraq Governing Council），取得了優勢。<sup>22</sup>但據美國軍方公佈的數字，自布希總統5月1日宣佈伊拉克戰爭主要戰事結束以來，已有七十七名美軍在伊喪生，其中三十一名是遭襲身亡。同時巨額的開支也令布希當局頭疼。國防部長倫斯斐9日告訴參議院軍事委員會，從今年1月到9月，美國與伊拉克有關的軍事行動開支平均每月約為三十九億美元。這比原先提出的預算方案增加了將近一倍。另據美國國防部的最新消息，占領費用將於明年達到一千億美元，大大高於戰爭初期的估計。<sup>23</sup>在

這樣的情形下，美國不可能獨撐大局太久，即使已有十八個國家響應由美國出面組建的多國部隊，但多是一些弱小國家，<sup>24</sup>他們除了想以此在政治上與美國搞好關係外，在經濟上也想得到一點實惠，故而對美國實際幫助不大。所以在可預見的未來，美國勢必會在政治重建事務上作出讓步，並透過聯合國取得法、德、俄等大國的協助。

在經濟面，目前伊拉克境內約80%以上的建築物遭到毀損，約90%的石油、水電和通訊等基礎民用設施無法使用，農田、水源受污染的程度高達90%以上；市場上交易秩序癱瘓，商業活動幾近停擺。<sup>25</sup>因此急需國際、區域組織的救援和國際性金融機構的參與重建。其內容包括：基礎民用設施的修復、經濟轉型（市場經濟機能的建立）、政府財政、預算等制度的透明化、鼓勵民營企業及各類商業活動、歷史及文化遺產的修繕和保護。<sup>26</sup>這些任務的達成雖將取決於伊國戰後政治和治安的穩定程度，但因其可能直接或間接影響美國國際開發署（USAID）的戰後重建計劃和已發包的工程契約，危及美國國家利益，故美國勢必以其在伊拉克的政、軍優勢，就各項可能妨害其國家利益的重建工作進行阻撓。<sup>27</sup>

在人道援助上，安理會1483號決議授權聯合國秘書長的特別代表與聯軍暫時管理當局合作，<sup>28</sup>共同協助伊國人民，藉由警務系統、司法改革等工作的逐步實行，提升戰後的人權保障。<sup>29</sup>對此，美國態度倒是頗為一致，始終強調聯合國在此議題上所具有的重要功能和不可替代的角色。因此雖然人道援助工作內容繁雜、涵蓋範圍廣泛，但如聯合國能獲得聯軍暫時管理當

局 (the Coalition Provision Authority) 的配合與國際間的普遍參與，將可達成具體成效，改善伊國人民惡劣的生活條件。退一步言，即使聯軍無心參與，也不會加以干涉或阻撓，故未來雙方爭執之處少矣。

### 三、伊拉克重建工作的觀察

冷戰後聯合國維持和平行動的內容與方式有了轉變，第三代的維和行動具有強制執行和平的性質，運用聯合國憲章第七章所賦與的權利，強制恢復及重建衝突地區或國家的法律秩序與和平，這在某一程度上使傳統國家主權原則受到挑戰，但也同時代表聯合國維護國際安全的功能與角色有了不同以往的定位。戰後的伊拉克重建提供吾人一個檢驗和學習的機會。聯合國是否善用其過去所累積的豐富人道援助和戰後重建經驗，規劃面面俱到的工作內容？其具體成效如何？有無需要改進之處？均是本部分所欲探究與釐清的地方。

#### (一) 戰後重建工作的內容

在與其特別代表審慎評估伊國人民的需要及忠實回應聯合國安理會在1483號決議的指示後，聯合國秘書長安南於今年7月15日向安理會作出一份報告，從該份報告中，吾人可以歸納出聯合國在伊拉克重建任務的工作內容如下：<sup>30</sup>

1. 提供人道救援、促進境內安全（例如：掃雷）與秩序以及難民和流亡者有序和自願的被遣返，同時以7月23日的人道呼籲（humanitarian appeal）內容為基礎，儘速執行戰後重建工作。

2. 促進國內各派勢力展開對話，並就政

治轉型的進程形成共識。

3. 協助舉行選舉、擬定憲法，並在過程中給予適時的輔助。

4. 透過下列措施，提升對人道的保護：

(1) 觀察與分析伊國當下普遍的人權情況；

(2) 鼓勵國家人權行動計劃的發展；

(3) 協助建立一個獨立的國家人權組織；

(4) 對於過去違反人權的責任，儘可能地加以追究；

(5) 提供文職人員的相關訓練課程，特別是在司法人員和女性公務員的訓練上；

(6) 配合聯合國發展計劃（UNDP），藉由人權文獻與訓練中心（Human Rights Documentation and Training Center）的建立，來提升伊國人民的人權教育水準。

(7) 支持伊國市民社會的發展，特別是在有關人權和女性的議題上，並鼓勵自由和獨立的媒體成立。

5. 透過聯合國發展計劃，執行關於重建訴訟制度和司法訓練中心的計劃。

6. 建立一個屬於伊國人民的媒體中心。

7. 在2003年11月21日前，逐步淘汰以油換糧計劃。

8. 透過聯合國發展計劃和國際金融機構的協助（例：IMF），有效評估經濟重建和實體發展的潛在需求。

9. 在戰後重建議題上，與伊拉克、聯軍暫時管理當局分享聯合國專業和豐富的經驗。

10. 幫助伊拉克過渡時期政府（Iraqi interim administration）逐步重返國際社會、參與政府間的組織和論壇。

表【一】

工作內容 工作類別	民生 物資	境內 安全	難民 遣返	商業 活動	擬定 憲法	選舉 程序	人員 訓練	司法 改革	婦幼 安全	市民 社會	媒體 獨立	清除 地雷
人道援助	∨		∨					∨	∨			∨
戰後重建之技術 援助				∨		∨		∨		∨		
安全事務的改革 (包含民警部隊 的建立)		∨					∨	∨	∨	∨		
選舉事務的協助						∨						
人權觀察與監督		∨						∨	∨		∨	
石油收入和有關 契約的管理				∨								

註：某些工作內容可能同時涉及二個以上的工作類別，例：市民社會的建立必須從過去海珊時代威權式的社會轉型到民主式的社會，但同時又必須觸及到伊國國內治安系統的修正，方能充分保障市民權。

(二) 戰後重建工作的現況

伊拉克的主要戰事已經結束三個多月，對多數伊拉克人民而言，治安情況的改善仍是最迫切的問題。另外，一個在6月底，7月初訪問伊拉克的調查團發現，基本民生設施與經濟活動的回復，也是該國所急需克服的困難。<sup>31</sup>雖然在安理會1483

號決議及聯合國秘書長安南的報告中可以看出聯合國對於伊拉克的戰後重建（政治、經濟、人道援助三方面）有一套十分詳盡的規劃，但重建工作的具體成效似乎並不樂觀。茲就截至2003年8月22日所蒐集到有關伊國重建進度的資料，彙編成表如下：

【表二】

省分 (或區域) : Anbar, Salahaddin, Diyala, Karbala, Babil, Wasit, Najaf, Qadisslya	
協調工作	無。
難民遣返	國際醫療團體、慈善機構正在Diyala境內進行難民的服務與援助工作。
救援物資 (例： 糧食)	超過一萬七千名流亡人口的糧食分配工作即將完成。
居住與庇護	無。
水源問題	一個恢復在Najaf的污水處理系統計劃，目前正在進行中。
安全與治安	Anbar, Salahaddin, Diyala因為治安問題，仍無法與聯合國工作人員取得聯繫。8月21日一名美軍在Hilla的小鎮被刺殺。
其他	國際救援委員會在Karbala更新了四座健康中心的設備。

省分（或區域）：Baghdad	
協調工作	伊拉克人道援助協調專員（UN Humanitarian Coordinator for Iraq）和40個非政府組織在本區展開會商，進行救援工作的分配。
難民遣返	依國際移民組織的報告，本區約有二千名難民，他們占據了Abu-Ghraib及Al-Rashid的軍事營區。另外聯合國難民高級官署指出，在Baghdad有超過八千二百名的巴勒斯坦難民不再受到聯軍暫時管理當局的保護。
救援物資（例：糧食）	無。
居住與庇護	無。
水源問題	境內約八十座的污水處理站已被修復或重建完成。
安全與治安	8月19日，聯合國設在本區的總部受到炸彈攻擊，秘書長的特別派表（狄梅洛，de Mello）不幸死亡。事後安南表示，聯合國不會應此退縮，救援工作將持續進行。 <sup>32</sup> 8月21日又一名美軍被殺。
其他	聯合國發展計劃下的伊拉克重建與工作方案提供了三千八百個工作機會。Baghdad的機場依舊沒有開放，只容許救援物資與必要軍需的輸送用途。

省分（或區域）：Umm Qasr, Basrah	
協調工作	無。
難民遣返	尚有六百一十二名流亡人口在Basrah。
救援物資（例：糧食）	聯合國難民高級官署正在儲備救援物資以應付未來可能從鄰近國家難民營返回之難民。
居住與庇護	無。
水源問題	挪威教會援助團（NCA）與聯合國兒童基金組織正在Basrah進行關於兒童援的相關工作，同時提供當地乾淨的飲用水。美國國際開發署（USAID）的報告指出，在Basrah境內的污水處理設施40%已經完成。
安全與治安	聯合國在Basrah的活動暫時停止，靜待後續指示。同時在當地晚上8：00至早上6：00實行宵禁。
其他	Umm Qasr的港口於6月16日重新開放作商業用途，但優先給與運輸救援物資的船舶使用及入港。

省分（或區域）：Al Muthanna, Nassiriyah, Amarah, Maysan	
協調工作	伊拉克人道援助協調專員和二十二個非政府組織在本區共同進行救援工作。
難民遣返	無。
救援物資（例：糧食）	無。
居住與庇護	無。
水源問題	挪威教會援助團承擔了在Al-Shatra和Al-Islah兩個鎮（位於Nassiriyah）的供水任務。
安全與治安	藥物與軍火走私的犯罪活動增加，特別是在Amarah最為嚴重。
其他	本區衛生環境惡化，疾病免疫力比去年下降25%。目前有四百九十一例感染百日咳，另外有兩個小兒麻痺患者。

《本表之資料來源：

1. *Rebuilding Iraq*, [http://www.c-span.org/iraq/iraq\\_rebuild.asp](http://www.c-span.org/iraq/iraq_rebuild.asp);
2. *Assistance for Iraq*, <http://www.usaid.gov/iraq/>;

3. *Iraq Emergency*, <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/txis/vtx/iraq?page=home>;
4. *Iraq Crisis*, <http://www.wfp.org/index.asp?section=2>;
5. *IOM press briefing notes 22 Aug 2003: Iraq*, <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/8f4c8f1b411c5eacc1256d8a003050cd?OpenDocument>;
6. *Minutes of NGO coordination meeting on Iraq 20 May 2003*, <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/dd84efcad067143049256d2e0009f090?OpenDocument>
7. *Aid and reconstruction figures*, <http://www.casi.org.uk/discuss/2003/msg01607.htm>;
8. *News from emergencies*, [http://act-intl.org/act\\_news\\_title.html](http://act-intl.org/act_news_title.html);
9. *Reconstruction Issues*, [http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iraq/2003/06/06-05\\_index.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iraq/2003/06/06-05_index.htm)
10. <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/vLCE/Iraq?OpenDocument&StartKey=Iraq&Expandview>;
11. <http://www.ohchr.org/news/note%20to%20donors.htm>;
12. <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iraq/2003/08/34-070803.htm>;
13. 中華民國紅十字會總會，「美伊戰事人道援助辦理情形報告」，參閱：<http://www.redcross.org.tw/news-a01.htm>;
14. Almira Poudrier, "Alas, Babylon! How the Bush administration allowed the sack of Iraq's antiquities?" *The Humanist*, Jul/Aug 2003. Vol. 63, pp. 9-12
15. Homayra Ziad, "Hunger, fear and chaos abound in post-war Iraq, says returning visitor," *The Washington Report on Middle East Affairs*. Jul/Aug 2003. Vol. 22, pp.16-18》

### (三) 戰後重建工作的評析

從表【二】可知，戰後迄今為止的伊國人道主義情況，沒有因戰爭的停止而帶來太大的改善，「安全」仍舊是伊拉克人民所迫切期待的。平民與聯軍的衝突依舊，除了水源和糧食的供應已漸趨於穩定外，<sup>33</sup>多數基礎公共設施的重建仍然缺乏。犯罪率偏高，對於非軍事目標進行攻擊與破壞的恐怖活動出現。

政治情況上，英美聯軍顯然欠缺足夠的能力治理伊拉克，無法預期的佔領費用和持續增加的聯軍死亡人數，勢必將迫使布希政府推動一項新的決議案，好借助安理會匯集更多國家提供軍隊參與維持和平的任務。但另一方面，因美國不打算放棄在

伊國戰後的政治主導權，將使得布希政府陷入求助或獨撐之間進退維谷的兩難。<sup>34</sup>

在難民問題的處理上，聯合國四個月來的努力值得吾人予以肯定，但重返伊拉克的難民，將形成新的社會問題，例如：工作、住所及救援物資的負擔增加；至於另一部分被移往鄰近國家的難民是否會在當地造成種族衝突，特別是庫德族人民未來的安排，均是重建工作中一項嚴苛的挑戰。

8月19日聯合國駐於伊拉克總部的爆炸事件使得聯軍在安全事務上的角色受到質疑，不安全的風險讓人道救援的活動必須減少或暫時終止。<sup>35</sup>這使得迫切需要各項重建援助的伊國社會及人民加深了對聯軍



佔領事實的反感。軍民之間互動關係不良，也間接影響戰後社會的法律及經濟制度改革，伊拉克人不禁開始困惑這是一場如聯軍所說的「解放」（Liberation）戰爭，還是僅是一場赤裸裸的「侵略」！

#### 四、美伊戰後的聯合國定位

過去的國際聯盟（The League of Nations）因無力阻止德、日等法西斯主義（Fascism）國家的侵略而告終；今天的聯合國是否也會因為無力阻止美國一意孤行的單邊行徑，而被邊緣化？以下分由國際政治和國際人道法（international humanitarian law）兩個面向探討之。

##### （一）國際政治上的定位——大國事後協商與合法授權的機構

建立聯合國的根本目標之一在於實現集體安全（collective security）。為此，必須保證一個有足夠權威的「核心」存在。鑒於國際聯盟失敗的教訓，維持國際和平與安全的責任依照聯合國憲章的規定，被賦予了安全理事會，而所謂的權威「核心」指的即是聯合國安理會中的五個常任理事國，並透過憲章所確立的大國一致原則，給予集體安全行動合法化的基礎。然而，二次戰後的實踐表明，對國際建制（international regime）的推崇並無法使個別國家在外交政策制定上擺脫現實主義（realism）的思考，<sup>36</sup>大國一致原則在集體安全的實踐過程中反而變成了「否決權」（veto），成為大國政治角力的新工具。從1946年2月蘇聯在敘利亞和黎巴嫩問題上第一次使用否決權起，至2003年3月法國「聲稱」將對美國所提之動武決議案行使否決權止，常任理事國實際動用否決權的次數超過三百次以上，<sup>37</sup>而美國和

蘇聯使用的否決權次數超過了其他三個常任理事國的總和。

這個現象使得安理會成為大國角逐的舞台，集體安全的落實成為稀有產物，<sup>38</sup>聯合國維持和平與安全的能力被矇上了污點。但就在十二年前，老布希總統於聯合國大會的演說中聲稱：「聯軍已為集體解決爭端制度建立了典範，……實現聯合國憲章的宗旨。」<sup>39</sup>的確，聯合國在第一次波灣戰爭中是扮演了制裁侵略者和保護被侵略國的角色，可以被定位為國際和平與安全的維護者。然進一步分析，由於聯合國迄今尚無可供自己運用的武力，即便有意主持國際正義，實現集體安全，也必須在大國主動出面結合國際力量的情形下，才能實際發揮這項功能。如果當初美國沒有主導推動制裁伊拉克的決議和各項行動，或許科威特今日已不復存在。美國所以如此，絕非正義感使然，而是欲維護其國家利益。<sup>40</sup>毋寧，如果伊拉克的侵略不影響美國的重大利益，其是否仍會主動出兵，組成盟軍，恐成問題。

綜上所述，可知聯合國在第一次波灣戰爭中雖然發揮了集體安全的功能，但此純屬偶然，由於憲章第四十三條下的特別協定遲遲未達成，聯合國沒有屬於自己可供行使的專門軍隊，因此制裁行動需借助會員國的武力。而會員國是否願意承擔此項責任，又往往取決於本身利益的現實考量。<sup>41</sup>因此吾人以為，一旦國際間有侵略行為發生，聯合國實難自動發揮集體安全功能，<sup>42</sup>充其量只能於「事後」成為大國協商與合法授權的機構。此次伊拉克戰爭即是支持此論點的最佳佐證，由於美國和其他安理會大國的利益相衝突，因此於戰前無法形成共識，採取有效的和平解決爭端辦法

避免戰禍，致最後大國於安理會決裂、聯合國憲章下的集體安全機制再次癱瘓；惟因戰後各大國亟欲分享重建大餅，故而態度趨於軟化與美國恢復協商，並進一步藉由安理會形成共識，事後授權承認英美聯軍的佔領。<sup>43</sup>

## （二）國際人道法上的定位——戰後重建的工程師與推手

伊拉克在歷經戰爭與長年的經濟制裁後，國力衰敗、市場蕭條。龐大的戰後重建經費及人力絕非單獨的國家或國際組織所能承擔，而是急需國際社會的支援。<sup>44</sup>這些資源的管道可能來自美國、先進國家、國際商業性組織或機構以及伊拉克本身石油銷售的收益。<sup>45</sup>首先，在美國方面，布希政府已要求國會同意撥款二十四億美元進行伊拉克的人道救援和重建，這是自馬歇爾計劃後最大規模的一次。<sup>46</sup>值得注意的是美國國會在通過此一法案的同時，附帶聲明要求美國行政部門不得讓法、德、俄及敘利亞等反戰國家的企業參與伊拉克戰後重建工程的投標。<sup>47</sup>可見美國在重建經費的考量上是以其本身利益為出發點，未來是否真能用於戰後重建造福伊國人民亦或僅是用於美國在當地的重建工程，還有待觀察。其次，是先進國家的支援，目前日本、澳洲、義大利等國家均表示願意分擔伊國戰後重建的部分費用。不過他們也同時表示援助的金額要視聯合國參與重建的程度而定。<sup>48</sup>再者是國際經貿組織或機構的支援，目前已有國際貨幣基金會、世界銀行以及地區性金融機構參與重建計劃，不過此等組織或機構必須要在聯合國以及國際間承認伊國新政府的代表性之後，才能實際展開有關金融秩序上的建設。<sup>49</sup>最後，是關於伊拉克原油銷售

的收益，雖然此次伊拉克沒有採取焦土政策，但由於舊政府已全面瓦解，在新政府尚未成立及有效運作前，伊國石油的出口仍將依照以油換糧的計劃進行。因此在11月21日廢止該項計劃前，欲透過石油出口所獲之外匯來補貼重建費用，必須經由聯合國及其於安理會661號決議中所設之特別委員會的同意。<sup>50</sup>

上述資料顯示，若排除美國在戰後重建經費上的影響與掣肘，聯合國無論是在遊說國家參與、安排重建時間表和相關經費的運用上都是最具有合法性及號召力的工程師及推手。再就重建的人力資源來看，隸屬於聯合國底下的人道救援機構和特別計劃團十分周延。他們除了能提供專業的人才與意見外，更有寶貴的實務經驗可與參加重建工作的國家或組織分享，<sup>51</sup>以加速在經濟、人道救援上的腳步。聯軍雖然取得了佔領的合法性，但卻不得當地民心，反抗聯軍的攻擊行動持續發生在巴格達及其他各地，因此由政治立場中立的聯合國擔任統籌人力與資金的核心角色，主導及推動戰後重建，無疑將較合乎伊拉克人民及國際社會的期待。

## 五、結論

美國這次行動對國際社會所造成的傷害是多方面的，除了衝擊聯合國維持世界和平與安全的定位外，最大的震撼恐怕就是使世人對於國際社會追求正義的理想失去信心。對台灣而言，若能從此次戰爭中獲得一些啟示並做出適當的回應，將有助於國家安全及未來兩岸情勢的穩定。作者以下分別就外交與內政<sup>52</sup>兩方面提出淺見，供作參考。

在外交上：1）、參與戰後重建，響應

人道救援。在量力而為、國內採購及與國際共同合作的原則下，<sup>53</sup> 朝野應發揮人飢己飢，人溺己溺的精神，參與對伊拉克人民的人道救援。<sup>54</sup> 一方面累積與學習戰後重建的實務經驗作為台灣未來災後重建的參考；另一方面，拓展國際活動空間，塑造正面的國際形象。<sup>55</sup> 2)、留心中共趁機作大，避免成為政治代價。美伊戰爭期間北韓的核武危機也同時逐步升高，雖然現在戰事告一段落，但戰後重建事務仍將牽制美國處理北韓問題的力度。因而美國勢必得仰賴中共此一區域強權，解決棘手的北韓核武問題。對此，台灣應謹慎應對中國未來在東亞的戰略，避免成為中共與美國外交下的犧牲品。3)、配合美國反恐戰略，強化台灣盟友地位。美國用兵伊拉克不乏出於安全的考量，在面臨來自伊斯蘭世界的恐怖主義威脅下，打擊伊拉克並對其進行政治改造，成為美國中東戰略的一環。反恐顯然已成為美國內政與外交上的主軸，台灣應把握機會，成為美國在亞洲的一個反恐據點，加深和美國實質的盟友關係。

在內政上：1)、強化備戰能力，走向攻守合一。伊拉克戰爭爆發後，國防部即派遣特別軍事小組前往中東，以觀察美軍此次所運用的戰略和戰術。<sup>56</sup> 藉由這項觀察，吾人應獲得一項重要的啟發，即國軍應提升「先制攻擊」的作戰能力。<sup>57</sup> 伊拉克戰爭中，海珊坐視美國在其邊界集結大規模軍力而未主動出擊，是其遭受慘敗的主因之一，可見純粹防禦的戰略必敗無疑。在此情況下，台灣傳統的防禦性戰略應朝向攻守合一的戰略發展，建立有限的先制型攻擊能力。2)、堅強抵抗意志，破除飛彈迷思。專家指出，美伊戰爭中美

軍從一開始就堅持以推翻海珊政權為目標，因此取得勝利，反觀伊拉克，只有初期展現強烈的抵抗意志，在指揮系統被聯軍擊潰後，即信心瓦解，未能以遊擊戰的方式拉長戰線，與聯軍進行長時間的抵抗。因此，政府於平時應加強國內共識的凝聚，淡化內部的對立。使國人了解意志、信心及國家目標的堅持，足以破除中共以飛彈恫嚇台灣的陰謀，同時也是決定戰爭勝負的關鍵。<sup>58</sup> 3)、更新傳統思維，打造新安全觀。國防部應更新傳統演習活動內容，以應付新時代的戰爭，特別是在防空演習上，應設計出減少人員傷亡和降低基礎設施受到破壞的可能對策。如此才可減少戰後過多的重建成本，避免重蹈伊國覆轍。

本文認為美伊戰爭對聯合國的影響可分為兩個層面。在政治上，當大國利益相左的情況下，共同合作維護世界和平的情形將難以出現，聯合國只能在戰後成為大國恢復協商的場所或是透過安理會的授權對大國違反憲章的行為加以追認。所謂聯合國應扮演維護世界和平與安全的說法，不過是應然面上的理想主張。至於聯合國是否能在戰後扮演重要角色，則必須就戰後情勢的發展而定，如果美國需要仰賴聯合國的正当性及其安理會決議的合法性，則戰後的聯合國在國際政治上將不至於被邊緣化；反之，只要美國不肯下放權力，<sup>59</sup> 以其既定的佔領事實，聯合國幾乎無法主導戰後伊國的政治重建和轉型。而在人道救援及相關的重建事務上，聯合國絕對是一個稱職的工程師與推手，由其主導戰後非政治性的重建工作，以統籌國際間可用的資金和人力，在最短的時間內幫助伊國人民恢復正常生活，並儘快建立一個具有

代表性的政府，結束聯軍的佔領，防止戰後人權狀況的持續惡化及暴力衝突事件的發生，<sup>60</sup>應是聯合國較為務實的定位及未來應努力的方向。

生活在台灣的我們，應在美伊戰爭中得到一些啟示，把握時機參與國際人道援助活動，並對現行不足與缺失之處進行改革，以求在外交和內政上有效的面對戰後國際新情勢，特別是防止中共隨時可能的侵略。當然，就長遠來看，發展穩定的兩岸關係，從對立走向共存，才是雙方謀求和平的長遠之道。

【註釋】

1. 周煦，《聯合國與國際政治》（台北：黎明文化，民國82年6月），頁8。
2. 同上註，頁9。
3. 《聯合國憲章》，第二條第三項、第二條第四項。
4. 對於此事件的分析，本文於第四部分中有較為詳盡的說明。
5. Patrick McLain, "Resolution 1441 and Parallel Justifications for The Use of Force against Iraq," *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol.13 (Winter, 2003), pp. 267-272.
6. 「開打！四波奇襲，拂曉轟炸，聯軍入境」，中時晚報，92年3月20日。
7. 伊拉克已探明的石油儲量約為一千二百億桶，僅次於沙烏地阿拉伯。美國如能控制伊國的油氣資源，將可大幅減少對沙國在石油上的依賴，這對其中東戰略執行的靈活化無疑是莫大的裨益，同時也能加大對海灣國家推行民主化改革的力度。
8. 收入以六個月為一期，其分配如下：53%用於中部和南部的糧食、藥品和人道救援物資，13%用於北方三省的糧食、藥品和人道救援物資，30%繳交聯合國賠償基金，2.2%用於聯合國管理該方案的費用，0.8%作為聯合國特別委員會（UNSCOM）的行政費用，最後1%存入代管帳戶。
9. 2003年3月28日聯合國安理會1472號決議第4段及第10段。
10. 例如：1999年12月17日通過的1284號決議內容的第33段。
11. Robert McMahon, "Blix Urges UNMOVIC Role To Help Resolve Iraqi WMD Questions," *Global Security*, <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iraq/2003/06/iraq-030605-rfel-174652.htm> (5 Jun 2003). 對於聯合國監視、查核及檢驗委員會所提交今年3月1日至5月31日的伊國武檢報告，布希總統十分反感，因此建議撤換布里克斯主席或改由國際原子能總署進行武檢任務。
12. *The Los Angeles Times*, April 10, 2003.
13. 劉化迪，「聯合國作用難以界定，誰將主導伊戰後重建」，參考自：<http://www.people.com.cn/GB/guoji/209/10182/10489/20030414/970986.html>
14. 法國總統席拉克早在4月8日與聯合國難民高級公署會晤後，即發表觀點表示：聯合國在伊拉克戰後政治與經濟重建問題上應發揮核心（central）作用，同時強調只有聯合國才具有唯一的合法性。德國總理施洛德也於同一天表示：聯合國在發展人道主義救援工作方面累積了十分豐富的經驗，讓聯合國在戰後重建中發揮作用，對於伊拉克戰後復甦和贏得國際社會的承認十分重要。而俄國基於自身政治和

- 經濟的考量，十分關注伊拉克戰後的安排。據資料顯示，伊拉克積欠俄國的債務高達八十多億美元，而雙方所簽定的石油開採契約其價值更高達三百億美元。因此俄國始終對外呼籲，聯合國在戰後應發揮主導（dominant）作用。資料參考自：Brian Knowlton, "US Digs in on Lesser Role for UN," *International Herald Tribune*, April 11, 2003.
15. "...it is important that the UN play a central role and that the members of the international community combine their efforts to deal with the reconstruction..." 參考自：The Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Press Conference* on 11 April 2003, <http://www.mofa.go.jp/announce/press/2003/4/0411.html>.
16. Caitlin Talmadge, "The Restrained Hegemon," *Harvard International Review*, Fall 2002, Vol. 24, p. 26.
17. Vernon Loeb and Colum Lynch, "US Cool to New UN Vote," *Washington Post*, August 2, 2003.
18. Brian Knowlton, "US Digs in on Lesser Role for UN," *International Herald Tribune*, April 11, 2003.
19. Steven R. Weisman and Felicity Barringer, "US Abandons Idea of Bigger UN Role in Iraq Occupation," *New York Times*, August 14, 2003.
20. 美國廣播公司與《華盛頓郵報》日前對一千零六名美國人進行的抽樣調查顯示，52%的人認為美軍在伊拉克傷亡過大，特別是美軍目前在伊國的傷亡已達到了「不可接受」的程度。
21. *U.S., U.N. Determined to Succeed in Iraq*, August 21, 2003, [http://www.usembassy.it/file2003\\_08/alia/a3082105.htm](http://www.usembassy.it/file2003_08/alia/a3082105.htm)
22. 2003年5月22日安理會1483號決議序文部分及8月14日安理會1500號決議。
23. 數據資料整理自：<http://www.DefenseLink.mil/news/>; <http://www.washingtonfreepress.org/63/createYourOwnTaxCut.htm>; <http://www.carleton.ca/~sdalby/DalbyonIraq2003.pdf>.
24. 同註19。
25. 陳志強，「剖析伊拉克戰後重建工程」，《台灣經濟研究月刊》26卷6期（民國92年6月），頁38。
26. Kofi Annan, "Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 24 of Security Council resolution 1483 (2003)," <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/430/63/PDF/N0343063.pdf?OpenElement>
27. 參考自：<http://www.usaid.gov/iraq/> (accessed June 8, 2003).
28. 原本秘書長安南所任命的特別代表狄梅洛 (Sergio Vieira de Mello) 在8月19日的恐怖爆炸事件中喪生。新指派的特別代表為達希爾瓦 (Ramiro Lopes da Silva)
29. 2003年5月22日安理會1483號決議第8段和本文註22。
30. 整理自：Kofi Annan, "Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 24 of Security Council resolution 1483 (2003)," <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/430/63/PDF/N0343063.pdf?OpenElement>，並請參閱表〔一〕。
31. 這項評估工作是應美國國防部長倫斯斐和白勒梅大使的要求而進行。這支評估隊伍中有來自戰略和國際研究中心、

- 國際關係委員會以及聯合國基金會的學者。參考自：<http://www.csis.org/>。
32. 但聯合國難民高級官署取消了大規模的難民遣返活動，原本計劃由伊朗返回的難民，也因此次爆炸，而必須暫時停止。
  33. 在水資源的提供方面已恢復四分之三的戰前水準，而食物的發放透過公共配給系統（Public Distribution System），正陸續提供總數超過六萬四千五百噸的糧食。詳細資料參閱：*Iraq: Humanitarian Situation Report*, <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/BC69B831F81585CF85256D2B00514892?OpenDocument>。
  34. “Time for Another New Resolution,” *Economist*, 31 July, 2003.
  35. 聯合國安理會為此於8月26日無異議通過一項新的決議（1502號決議），用以確認及保護聯合國及其他在衝突地區從事人道、重建工作人員的安全。決議全文及相關聲明參閱：<http://www.un.org/News/press/docs/2003/030703cr1502.html>
  36. Joao Augusto de Araujo Castro, “The United Nations and the Freezing of the International Power Structure,” *International Organization*, Vol. 26, No. 1(Winter, 1972), pp. 158-166.
  37. *Security Council Veto Power Usage*, <http://www.peace.ca/securitycouncilveto.htm>
  38. 歷史上成功的聯合國集體安全行動僅有韓戰及第一次的波灣戰爭，惟有學者認為此二例與憲章下的集體安全制度不完全相同。參閱：周煦，前揭書，頁253-254。
  39. White House, *Press Release*, September 23, 1991.
  40. 諸如波灣地區的石油供應、協防其中東盟邦和以色列的安全等。
  41. Lawrence Freedman, “The Gulf War and The New World Order,” *Survival*, Vol. 32 (May/June 1991), p. 236-237.
  42. 必須在大國基於現實利益考量下認為值得行動和制裁時，集體安全機制才能運行。
  43. SC Res. 1483, “...and recognizing the specific authorities, responsibilities, and obligations under applicable international law of these states as occupying powers under unified command (the Authority)”.
  44. 「打勝仗容易，重建難。伊拉克重建經費可達六千億美元！」，[http://hknews.china.com/zh\\_tw/news/1000/2003-08-12/47726.html](http://hknews.china.com/zh_tw/news/1000/2003-08-12/47726.html)。
  45. 由於聯合國是重建工作的當然參與者和各項重建事務的統合者，因此本文不將其列入。
  46. *US War Budget*, [http://www.uk.emb.gov.au/CURRENT\\_AFFAIRS/british\\_news/BBC\\_news\\_summaries/March%202003/bbc\\_newssummaries\\_250303.htm](http://www.uk.emb.gov.au/CURRENT_AFFAIRS/british_news/BBC_news_summaries/March%202003/bbc_newssummaries_250303.htm); Steve Schifferes, “Congress backs war budget,” <http://news.bbc.co.uk/1/low/business/2943337.stm>.
  47. 《自由時報電子新聞網》，<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/mar/28/today-int7.htm>。
  48. 阮宗澤，「伊拉克戰後重建的六大焦點問題」，《瞭望新聞周刊》，（2003年4月）。
  49. 目前所從事的僅是戰後經濟環境的評估、相關資料的收集和與其他非政府組織進行重建的磋商。參考：*World Bank Reaffirms Commitment To Iraq's Reconstruction*, <http://web.worldbank.org>。

- org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS.
50. 相關決議請參考：聯合國安理會 661 號、986 號、1284 號及 1483 號等決議。
51. Kjell Skjelsbaek, "UN Peacekeeping: Expectations, Limitations and Results: Forty Years of Mixed Experience," in *The United Nations and peacekeeping*, edited By Indarjit Rikhye And Kjell Skjelsbaek (New York: St. Martin's Press, 1991), pp.55-64.
52. 為了使分類較為單純，本文的「內政」還包含了軍事上的因應措施。
53. 「外交部將搜集資訊參與伊拉克戰後重建工作」，全文請見：<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-04-01-03/c-04-01-03-35.htm>.
54. 行政院發言人林佳龍於 5 月 26 日宣佈，為因應美伊情勢發展，政府將展開「台灣之愛」的人道救援行動，金額大約是一億五千萬美元，由政府與民間共同出資。「美伊烽火，我將捐一點五億元救援物資」，《自由時報電子新聞網》：<http://www.libertytimes.com.tw/2003/news/mar/26/today-2int5.htm>
55. 人道援助活動涉及的政治敏感度低，較不會受到中共的打壓和阻撓，台灣可藉由參加援助工作，與外國的政府或非政府組織取得直接聯繫，甚至可以在援助期間商討「非政治性的雙邊合作協議」。參考：Linjun Wu, "Limitations and Prospects of Taiwan's Informal Diplomacy," in *The International Status of Taiwan in the New World Order*, edited by Jean-Marie Henckaerts (Kluwer Law International Ltd., 1996), pp.37-43.
56. 「我派軍官，安曼觀戰」，《中國時報》，2003 年 3 月 21 日。
57. 陳水扁總統於 2003 年 4 月 13 日表示，美伊戰爭給他最大的啟示，在於「為了避戰，必須先備戰」。本文此處所提的先制攻擊能力，即是一種備戰的能力。
58. 「國防部：美伊戰爭破除中共飛彈威脅迷思」，《中央社》，2003 年 4 月 15 日採訪新聞。詳見：<http://www.anet.net.tw/news/200304150370.htm>.
59. "...Kofi Annan said on Friday it would be "very difficult" to reach a new resolution on sending troops to Iraq unless US-led coalition forces were willing to cede some operational responsibility." Annan: Very hard to reach new resolution on Iraq unless US cedes some authority (23 August, 2003) <http://www.channelnewsasia.com/stories/middleeast/view/47424/1/.html> 另請參閱：「美盼多國派兵赴伊，不交出控制權」，《聯合報》，2003 年 8 月 23 日。
60. 就在聯合國總部爆炸案發生後的第十天，伊拉克的回教什葉派聖城納查夫 (Najaf) 於 29 日又發生汽車炸彈恐怖攻擊事件，有「伊拉克何梅尼」之稱的哈金 (Al-Hakim) 罹難。聯合國秘書長安南除了呼籲所有伊國政治及宗教團體應克制及防止恐怖行動外，更進一步指出，唯有公正、透明的政治改革過程，才能為伊國帶來真正的和平。Iraq: Annan condemns 'in strongest possible terms' killing of Muslim leader (30 August, 2003), <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=8101&Cr=iraq&Cr1>；「伊拉克汽車爆炸，什葉派領袖罹難」，《自由時報》，2003 年 8 月 30 日。