

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 後冷戰時期美國文武關係的演變

U.S. Civil-Military Relations in the Post-Cold War Period

doi:10.30390/ISC.200012_39(12).0003

問題與研究, 39(12), 2000

Issues & Studies, 39(12), 2000

作者/Author：洪陸訓(Lu-Hsun Hung)

頁數/Page：41-64

出版日期/Publication Date：2000/12

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.200012_39\(12\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200012_39(12).0003)



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



後冷戰時期美國文武關係的演變

洪 陸 訓

(政治作戰學校政治研究所教授)

摘 要

本文的主要目的，在於探討以下幾個問題：後冷戰時期的美國文武關係是否處於「危機」狀態之中？或者只是文武雙方領導者在朝向新世紀成熟的文武關係演變過程中，不可避免但卻有益發展的緊張關係？有那些途徑可以用來解釋美國後冷戰時期的文武關係？未來可能發展的趨勢為何？

就現有相關文獻分析，至少有五種途徑對於美國後冷戰時期的文武關係演變具有或多或少的解釋力：(1) 新制度主義途徑；(2) 菁英途徑；(3) 專斷—委任途徑；(4) 次系統鬆散結合途徑；以及(5) 國防安全環境因素解釋。

在未來可能發展趨勢方面，以下的幾項變動與美國文武關係息息相關，也是觀察其未來發展的重要變項：(1) 文武界限日趨模糊；(2) 文人機構的改變；(3) 軍隊非傳統性任務的增加；(4) 社會文化價值的改變；(5) 國防預算的削減；(6) 資訊科技的發展；以及(7) 軍隊裁減。

關鍵詞：文武關係、文人統制、高一尼國防部改組法案、非戰爭性行動、後冷戰時期

* * *

壹、前 言

自從柯恩 (Richard Kohn) 的一篇論文——〈失控？文武關係的危機〉，在一九九四年的國家利益 (*National Interest*) 雜誌上刊登後，就引發美國學術界關於研判美國文武關係是否失控的大量爭議。^①柯恩認為：軍隊的政治化，使美國的文武關係正面臨失控的危機。美國文人統制軍隊的體系的平衡已被破壞，軍隊在這一體系的權力平衡上已佔居上風，文武關係已產生「危機」。他指出，當前的美軍比美國歷史上任何時期的軍隊更疏離其文人領導階層，不同聲音也更多。更嚴重的是，柯恩認為武裝

註① Richard Kohn, "Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations," *National Interest*, Vol. 35 (Spring 1994), pp. 3~17.

力量正變成「共和黨化」(Republicanized)，亦即，受單一政黨的支持者所支配。^②部分學者附和此一看法，被稱為「危機派」(crisis school)。^③有的學者則認為美國文武關係並沒有「失控」，甚至在爆發危機的情況下也不至於如此。奇柏森和斯奈德(Christopher P. Gibson & Don M. Snider)認為這只是處於轉折階段，顯示軍人的影響力逐漸增強而已。^④但儘管雙方有此爭議，卻共同承認：一方面軍方的影響力已日益增強；另一方面文武之間或軍隊與社會之間的隔閡正日益擴大。^⑤這一趨勢挑戰了杭廷頓(Samuel P. Huntington)「客觀文人統制」(objective civilian control)的主張，顯示軍人專業的提昇，並不一定有助於文人統制的加強。^⑥

美國在後冷戰時期文武關係的變化，是受到一九九〇年代以來一連串國內外環境變遷的持續影響所致。蘇聯的瓦解導致「非戰爭性行動」(operations other than war)更受到重視。這種國防環境的變遷，改變了對這種能力的需求和對傳統作戰的平衡；社會性質的變化，使性別和種族的政治敏感度在國內社會政治中有其新而不同面向的詮釋；文人政府內部的變化顯示出，曾經直接具有軍事事務經驗的一代文人政治領導者業已退休，取而代之的，是一群較缺乏軍事和戰爭經驗的文職人員；軍隊本身也起了變化，軍官團在政府中日益扮演著不同且可能是更強有力的角色。這些變遷導致了九〇年代中，美國軍方與文人政府之間相當程度的緊張關係，即使不一定有「危機」存在。

文武關係是否呈現良性發展、趨向穩定，以及是否既能捍衛國家安全，又不致於侵害人民自由，是衡量一個國家是否是成熟的民主政治體制的重要指標。而美國是當前民主政體中最具代表性者，它的文武關係的演變、發展經驗，同它的民主政治的演變發展過程一樣，都是瞭解任何政治實體之民主化「轉型」或「鞏固」程度的極佳參考案例。特別是後冷戰時期的文武關係，在面對高科技資訊的挑戰，文、武菁英們如何在政治與軍事之間、以及決策與執行之間取得平衡點，保持良好的互動，非常值得深入探討與深切體認。

本文的目的，主要即在透過對當前美國文武關係的演變實況和相關研究文獻的分析，理解美國後冷戰時期文武關係的變動趨勢及其本質，並進一步探討其變動的因

註② *Ibid.*, p. 3.

註③ Douglas Johnson and Steven Metz, "American Civil-Military Relations: A Review of the Recent Literature," in Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, eds., *U.S. Civil-Military Relations: In Crisis or Transition?* (Washington D. C.: The Center for Strategic and International Studies, 1995), p. 201.

註④ Christopher P. Gibson and Don M. Snider, "Explaining Post-Cold War Civil-Military Relations," Project on U.S. Civil-Military Relations (New Heaven: Yale University Press, 1997).

註⑤ Thomas E. Ricks, "The Widening Gap between the Military and Society," *Atlantic Monthly*, July 1997, pp. 67~78; Ole R. Holsti, "A Widening Gap between the Military and Civilian Society? Some Evidence, 1976~96," *International Security*, Vol. 23, No. 3 (Winter 1998/99), pp. 5~42.

註⑥ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 1957).

和解釋的途徑，最後嘗試歸納出其未來發展的趨勢。

貳、後冷戰時期的文武關係^⑦

後冷戰時期的美國文武關係，在連續譜上傾向於軍人在政策上的影響力大於文人。在這段時期的文武關係發展過程中，一方面，文人政府是由缺乏軍事背景且是新手上路的柯林頓（Bill Clinton）主政，另一方面，軍方出現了披戴著波灣戰爭勝利光環的軍事強人鮑威爾（Colin Powell），因而使美國的文武關係轉趨緊張。九〇年代中期以後，一則鮑威爾參謀首長聯席會議主席任滿（一九九三年九月），再則柯林頓總統連任，已能適應與軍方的互動，因而使緊張氣氛緩和下來。

一、鮑威爾的權力擴張及其爭端

美國後冷戰時期的文武關係演變過程中，影響力最大、扮演著關鍵角色的軍事領袖，是時任參謀首長聯席會議主席的鮑威爾將軍。從他涉及的一些事件，以及後冷戰時期軍事任務特性的改變，都可以看出美國後冷戰時期文武關係的演變趨勢。

鮑威爾於一九八九年接任參謀首長聯席會議主席之後，即充分展現了他在軍方甚至國內政壇上所具有的權力和聲望。他的權力之所以擴大，甚至過度膨脹，主要來自於以下的幾項因素：第一，一九八六年通過的「高一尼國防部改組法案」（Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act）使參謀首長聯席會議主席成為總統和國防部的主要軍事顧問而加強了主席的權力。這項權力使鮑威爾在負責為文人士制訂正規部隊的計畫政策時，能夠按自己意願決定所有問題和職能，並以個人觀點向總統和國防部長直接建議。^⑧第二；在鮑威爾任內有關美國軍隊對外的武裝干涉

註⑦ 本節部分內容一即引發文武關係緊張的事例，在本文於 89 年 10 月初完成初稿時，因筆者主編國魂月刊「軍事社會學專欄」所需而採用〔見洪陸訓、莫大華，「後冷戰美國文武關係」，國魂，第 659 期（民國 89 年 10 月），頁 53～59〕。本文中已再作修改與補充，並註明引證資料出處。

註⑧ Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (*Public Law* 99-443) (Washington D.C.: Government Printing Office, 1987), 100 STAT, pp. 992～1075; 「高一尼法案」是美國繼 1947 年與 1958 年兩次國防組織改革後的另一次更重大的改革。當時是雷根任總統，溫柏格為國防部長，瓊斯 (David Jones 任 JCS 主席，案由參議員努恩 (Sam Nunn) 和高華德 (Barry Goldwater)、眾議員亞斯平 (Les Aspin) 和尼可斯 (Bill Nichols) 的提出。改革的動機是由於 (1) 80 年代初，美國海外出兵的失利；(2) 1983 年的採購弊案；(3) 瓊斯的公開批評，以及 (4) 國會希望取得對國防的管轄權 (jurisdiction)。改革案主要目標則在於藉由建立一個強有力且自動自發的組織，以增進軍種聯合。在具體規畫上，增加了參謀首長聯席會議主席對各軍種參謀首長的掌控權；並可直接向國防部長和總統表達個人的意見，聯席會議和聯合暨特種指揮部指揮官 (CINCS) 對各軍種的掌控權也大為提昇。本案產生的影響，主要表現在 (1) 參謀首長聯席會議主席成為總統和國防部長的主要軍事顧問，權力大增；(2) 改變了以往國會藉操縱各軍種的相互競爭和牽制以收監督之方式，變成行政部門可透過對聯席會主席的掌控，以收文人統制之效；(3) 有助於各軍種的合作與聯合作戰；(4) 有助於國防事務的整合；(5) 提高國防部長的權位；(6) 使文人無法得知有關軍方替代方案的資訊以及國防部內的決策過程；(7) 造成軍方所形成的決策易於超過其法定的權責。詳見 Sharon K. Weiner, "The Changing of the Guard: The Role of Congress in Defense Organization and Reorganization in the Cold War," *Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations*, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Harvard University, June 1997.

行動獲得完全勝利，特別是波斯灣戰爭所獲得的輝煌戰果和令人難以置信的最低傷亡。第三，鮑威爾個人具有豐富的政一軍經驗、領袖魅力及特殊出身背景，而且精明幹練。他曾被形容為「自馬歇爾以來最有權力、自艾森豪以來最孚衆望、自麥克阿瑟以來最富政治色彩的軍事領袖」。^⑨鮑威爾對於他本人被指稱為「政治軍官」的批評，他曾提出反駁說：「在華府服務的將軍那一位不是政治軍官？如果他不涉入政治，就根本不會成功，因為這是我們體制的本質。」^⑩最後，鮑威爾善於利用媒體和輿論，操縱國會和利益團體，^⑪充分發揮了他對外交政策的影響力。

鮑威爾對後冷戰時期的美國外交政策，特別是出兵海外的軍事干涉決策之介入，是引起文武關係緊張的主要事端。鮑威爾一向不贊同維和（*peacekeeping*）任務的武力干預，他曾致力於控制他的文人上司關於制訂戰略和迅速投入戰爭的意向。^⑫例如，鮑威爾不僅指導溫柏格（*Caspar W. Weinberger*）一九八四年的演講中所列舉的關於美國進行海外軍事干涉六項標準的起草，^⑬而且也涉及到後來美國對索馬利亞（*Somalia*）和波士尼亞（*Bosnia*）的干預行動。對於一位高級軍事領導者而言，這是一種前所未有的政策角色，也是自麥克阿瑟與杜魯門的衝突以來最明顯的對文人決策的侵犯。這也表明了執政當局早期對軍事力量的有限使用，使得深刻的內在緊張表面化。首先，就鮑威爾反對美國出兵干涉索馬利亞的維和行動來看，他先是持續抵制了四個月，隨後，態度徹底轉變，在一個月內使美國士兵投入戰鬥，令布希政府大感驚訝。^⑭其次，在出兵波士尼亞案例（1993年3月31日～1998年6月）中，一方面鮑威爾影響了美國的延遲軍事行動，另一方面，關於後來有關「戴頓和平協定」（*Dayton Peace Accords*）交往中，也對特定地面戰術計畫和規則發揮了影響力。早在關於波士尼亞政策的初期辯論中，鮑威爾即清楚地表明，他不希望美國軍事力量介入其中。^⑮一九九二年，就在總統選舉前一個月，鮑威爾在紐約時報發表專文，質疑美國出兵波士尼亞缺乏明確的政治目標，並警告不要出兵干涉波士尼亞。^⑯他甚至暗示，文人領導者在負責建立明確的政治與軍事目標方面是失敗的，並因而使任務的完成難於評估。他進一步指出，如果軍事行動是必要的話，那麼就需要使用「壓倒性的武力」（*overwhelming force*）。這不但顯示他在延遲美國波士尼亞軍事行動上的影響力，也使他

註⑨ *Richard Kohn, op. cit.*, p. 9.

註⑩ *Colin Powell, John Lehman, William Odom, Samuel P. Huntington, and Richard H. Kohn, "Exchange on Civil-Military Relations," National Interest, Vol. 35 (Summer 1994), pp. 23~31.*

註⑪ *Steven B. Roberts and Bruce B. Huster, "Colin Powell Superstar: From the Pentagon to the White House?" U.S. News and World Report, September 20, 1993, p. 51.*

註⑫ *Eliot A. Cohen, "Playing Powell Politics," Foreign Affairs, Vol. 19 (Nov./Dec. 1995), p. 108; Richard H. Kohn, op. cit., p. 11.*

註⑬ *Barton Gellman, "Powell Resumes Civilian Life after 35 Years," Washington Post, October 1, 1993, p. 21.*

註⑭ *Caspar W. Weinberger, "U. S. Defense Strategy," Foreign Affairs, Vol. 46 (1986), pp. 686~687.*

註⑮ *Eliot A. Cohen, "Playing Powell Politics," p. 108.*

註⑯ *Colin L. Powell, "Why Generals Get Nervous," New York Times, October 9, 1992, p. A35.*

成爲導致文武關係緊張的爭議性焦點人物。

緊接著，鮑威爾在一篇刊登於外交事務一九九二—一九九三年冬季號的文章中，向新任的柯林頓總統公開提出他個人對外交政策的主張，甚至界定美國的世界性角色，評價美國社會，且自稱「與總統、國防部長…共同擔任美國的安全責任」。^⑰文中並重複了溫柏格關於美國軍隊能用於武裝干涉的條件、過程和方式的論點。雖然鮑威爾在柯林頓未上任之前公開表達不同意見，不能與公開反對武裝部隊最高統帥之決策相提並論，但這種以軍事領袖身分對國家外交政策提出個人主張的態度，明顯地背離了美國文武關係中的軍人應接受文人統制的傳統慣例。^⑱

早在波灣戰爭期間，鮑威爾就同史瓦茲科夫（Norman Schwarzkopf）將軍一直操縱著拖延戰爭的開始、利用壓倒性的武裝力量、要求最清楚的指導和方向、以及限制政治目標等。^⑲柯恩嚴厲批評鮑威爾竟然自吹他「改變了國家目標與軍隊手段的關係，改變了克勞塞維茲關於戰爭是政治之延伸的過時論斷」。他引證鮑威爾說過的話：「我們參謀長聯席會議的軍事建議從一開始就塑造著政治判斷…我們能夠不斷地將政治決定運用於軍事行動」。^⑳

在部分國防政策上，鮑威爾也潛越了文人領導的權限。例如，在他就任主席之前的一九八九年秋天，在沒有文人領導者的任何授權下，他就提出了針對整個軍事機構重組的一系列概念，推動他的新國家戰略觀點並有效地縮減和重建各軍種。他認爲這是基於這項戰略情勢的評估：冷戰已過去，美國戰略和軍隊結構的根本變遷勢在必行。鮑威爾提出的新國家安全政策，事實上，是出自於他個人關於政治和國際局勢的一些預測，而非來自總統、國家安全委員會或國防部的規畫。在過程中，他並沒有諮詢其他聯席會議參謀長，而且避開國防部自六〇年代以來就已奠立的計畫預算程序。在沒有總統與國防部長的任何指導下，他就提出自己的計畫，並且向白宮和國會兜售，而不顧國防部長錢尼一開始就不同意該計畫關於蘇聯威脅的假設和不顧來自五角大廈其他高級文官的反對。^㉑其次，在國防預算上，鮑威爾也發揮了他的影響力。例如，在一九九三年，鮑威爾爲支持柯林頓總統的恢復國內經濟計畫，先是和參謀首長聯席會議接受了文人領導者的意見，從布希（George Bush）的五年國防計畫（FYDP）中削減1,040億美元。^㉒但隨後，軍方在鮑威爾主導下，有效說服了國會，使其瞭解必須增加額外預算，以防止戰備之不足，因此，由國防部出面，要求國會增加額外的250億美元預算，以滿足軍需，柯林頓不得已接受。這使得最初這種文人處於軍事領導人上風的局面，隨後被抵銷了。

註⑰ Colin L. Powell, "U.S. Challenges Ahead," *Foreign Affairs*, Vol. 20, No. 4 (Winter 1992/93), pp. 32~45.

註⑱ Russell F. Weigley, "The American Military and the Principle of Civilian Control from McClellan to Powell," *Journal of Military History*, Vol. 57 (1993), pp. 29~30.

註⑲ Bob Woodward, *The Commanders* (New York: Simon and Schuster, 1991).

註⑳ Richard H. Kohn, *op. cit.*, p. 11.

註㉑ Richard H. Kohn, *op. cit.*, p. 10.

註㉒ Colin L. Powell, *My American Journey* (New York: Random House), pp. 578~580.

美軍現行政策規定不允許同性戀者服役軍中，也是導致文武關係緊張的重要事件。柯林頓在競選總統時，原本就主張廢止軍中對同性戀服役的限制，所以在當選總統後，即打算解除禁令。至於鮑威爾，他多年來一直公開表示支持現行的限制規定，而不顧有人將禁止同性戀者服役對比為早期對非洲裔美國黑人的歧視，也不顧民權鼓吹者和非洲裔美國人社區聯盟的壓力。鮑威爾曾與聯席會議參謀長們在一九九三年一月底的一次會議上出來公開與總統談判。^②在二月十五日的一次對美國海軍官校演講後的問題解答中，亦公開表達反對柯林頓有意撤消此一禁令的意見。^③此外，鮑威爾也在私下透過國會、國防部和新聞界的運作，反對柯林頓的主張。例如，當時國會的參議員努恩（San Nunn）即協助軍方遞交他們的建議給總統。^④在這案例中也同時顯示了文人與文人（總統與國會）之間的不協調。事件的結果，是後來鮑威爾為達成妥協而在當年夏天迫使柯林頓讓步，最後建立了「別問、別說、別追查」（Don't ask, don't tell, don't pursue.）的政策。^⑤

以上幾個案例，也是柯恩對鮑威爾嚴加批評的事件。雖然確可顯示出九〇年代初美國文武關係有其緊張的一面，但是柯恩的指責，似乎也過於苛刻。首先，就他批評鮑威爾「干預外交政策」和「鼓吹國家目的和軍事手段的關係，改變克勞塞維茲關於戰爭是政策之延伸的論點」^⑥這些方面而言，無疑地，基於越戰經驗對鮑威爾的影響，使他了解到明確的政治目標和使用壓倒性武力的必要性，以及他稍早擔任國家安全室（National Security Agency, NSA）主任參與決策過程的經驗，之所以支持或鼓吹研議中的外交政策制訂，是他在國安室內職務的一部分。更何況，關於研議性的方案，最後的決定權總是在文人當局，也就是在三軍統帥手中。^⑦而且，鮑威爾所擔任的參謀首長聯席會主席一職，根據「高一尼法案」所賦予他的權力，可以不管各首長同意與否，直接對總統提出其軍事觀點。這些權力使聯席會主席在事實上而非理論上成為總統的軍事顧問，^⑧這項規範並沒有禁止或限制總統的最終權威。

其次，柯恩批評鮑威爾，在沒有上司的任何授權下，即提出他的國家戰略觀和推動軍事體制改革。這種暗示美國高級軍官領袖在面對變遷中的國防承諾而考慮武力重建就被視為不適當，顯然也值得商榷。許多例子顯示了軍人為配合變遷中的國家戰略目標而參與重建武力的過程。例如，馬歇爾將軍在第二次世界大戰開始就告訴羅斯福總統，美國介入的政治—軍事目的必須包括敵人的無條件投降和摧毀它的軍事能

註② Richard Kohn, *op. cit.*, p. 13.

註③ Edward B. Westerman, "Contemporary Civil-Military Relations: Is the Republic in Danger?" *Time*, February 15, 1993, p. 32.

註④ Colin L. Powell, "Why Generals Get Nervous," *New York Times*, October 9, 1992, p. A35.

註⑤ 莫大華，「美國軍中同性戀政策之探討」，*美歐月刊*，第11卷第2期（民國85年2月），頁45～57。

註⑥ Richard Kohn, *op. cit.*, pp. 11～12.

註⑦ Edward Westmann, *op. cit.*, p. 4.

註⑧ Howard Means, *Colin Powell: Soldier/Statesman, Statesman/Soldier* (New York: Donald I. Fine, 1992), p. 293.

力。⑩魏斯特曼（Edward Westerman）就認為，鮑威爾的國家戰略藍圖的形成並未改變克勞塞維茲的論點，它是承認軍人領導階層在提供軍事改革建議上所扮演的角色。他進一步指出，文人統制軍隊的概念顯現在杭廷頓所討論的克勞塞維茲的格言中，即：戰爭沒有它本身的邏輯和目的，軍人必須永遠服從政治家。但事實上，杭廷頓接受克勞塞維茲的論點：文人領導者的誤導或自私的政策「與軍人無關」。無論如何，杭廷頓的論點並不必然排除軍隊參與決策，只是要求軍人服從文人決策者的最後決定。⑪

鮑威爾任職參謀首長聯席會議主席期間的表現，可以從兩種不同角度來觀察。柯恩描述鮑威爾是「自馬歇爾以來最有權力的軍事領袖…以及自麥克阿瑟以來最具政治敏感度的人」，是一位違背自共和國建國以來已存在的文武關係傳統的人。⑫但是鮑威爾是一位已習慣於政治權威的形式化和運作的軍事將領，會反對此一規則嗎？或者，這是否可以將鮑威爾看作是代表了美國軍事計畫者的新類型？美軍處於一個面對需要應付波灣聯合作戰任務、波士尼亞有限空中攻擊、以及索馬利亞和盧安達（Rwanda）人道支援等情況的世局，使參謀首長聯席會主席的角色，事實上已變成一個政治性職位了。而這個政治性職位只是身處於現代世界中主席的職能之一，在此世界中，軍事問題與地理政治和國內事務密切相關。圍繞著鮑威爾任職參謀首長聯席會議主席期間的事件，也阻止了對他的職位或未來角色的最後評估，他在幾番考慮之後，表示他無意參選一九九六年的總統選舉。無論如何，很清楚的，參謀首長聯席會議主席的角色仍然繼續發展，爭論也將持續著。現任主席薛爾頓（H. Hugh Shelton）也多次發言反對國會與總統的政策。⑬

二、美軍非戰爭性行動任務的增加造成文武關係緊張

後冷戰時期隨著美蘇冷戰對抗的結束，使美軍的「非軍事性行動」持續增加，特別是「和平維持」任務的執行，不僅增加美軍的負擔，且導致戰略目標和戰備取向的改變，以致於引起軍方的不滿，而造成與文人決策階層的意見衝突。非戰爭性行動是武裝部隊處於資源高度受限制的環境中所採取的作為。軍事領導階層持續被迫，必須在斥資支援非戰爭性行動或執行傳統的作戰角色，與武裝力量亟需現代化之間作出選擇。這也是一向參與非戰爭性行動最頻繁，同時也是最缺乏現代化所需經費的陸軍一項極棘手的問題。美國西點軍校教授施奈德（Don Snider）認為，當各軍種面臨這種抉擇時，通常會抵制非戰爭性任務，這也是造成後冷戰時期美國文武關係緊張的原因

註⑩ *Ibid.*, p. 303.

註⑪ Edward B. Westerman, "Contemporary Civil-Military Relations: Is the Republic in Danger?"

註⑫ Richard Kohn, *op. cit.*, p. 9.

註⑬ Rowan Scarborough, "Army Liaison Accused of Pressuring on Vote," *Washington Times*, August 31, 1998, p. A1; Helen Dewar and Roberto Suro, "Senate Conservatives to Demand Vote on Test Ban Treaty," *Washington Post*, October 7, 1999, p. A9; Rowan Scarborough, "General Raises Ire of GOP Leaders," *Washington Times*, November 8, 1999, p. A1.

之一。^④

美軍反對非戰爭性行動的原因是多方面的，第一，軍方認為，軍隊的存在是「為國而戰並贏得勝利」，不應介入半軍事行動（quasi-military operations）（越戰症候群），非軍事性行動的任務並無法反映軍隊存在理由的本質。同時，軍方認為軍隊的職能主要是「對付敵人」，至於事關建設性和人道救援的任務應由其他的國家力量來擔任。第二，有限的資源使得欲提昇軍事能力時，在非戰爭性行動與傳統軍事任務呈現零和遊戲局面，國會擺明支持傳統任務所需的龐大經費，但卻使軍方無法滿足其人員之甄補、維持，以及充實組織能力，以便置重點於進入廿一世紀所需的戰備。第三，軍方認為，在最佳情況下，非戰爭性任務常是「高風險不求勝」（high-risk, no-win）的行動，其計畫和執行的複雜性遠非大部分文人決策者所能瞭解。第四，「戴頓協商」前，軍方領導者不相信他們的文人領導者能設計出任何初期使用武力的合理的政治指導方針。以索馬利亞為例，他們看不出文人領導者能掌控「任務恐懼感」（mission creep）。他們並指出，有關干預海地的決策，是利用軍隊在犧牲其他團體情況下，為國內各不同擁護者服務，這種造成國家角色分裂是軍隊所應極力避免的。^⑤第五，人民也變得並不支持政府涉入非戰爭性行動過深，加上政界人士無法改變這種既定事實，遂使得軍方這種排斥心態持續下去。

無論如何，儘管軍方排斥非戰爭性行動，後冷戰時期的國際情勢演變，已使得這一類任務如人道支援等的持續進行，成為軍方長期性的重要任務。文武雙方的共同責任應在於建立未來的軍事能力。問題在於，到底美國想建立的是一支作戰部隊或是維持和平的武裝力量？如果軍方認為未來以執行非戰爭性任務為重點時，就不必大量投資生產先進武器系統。軍方深知其武力更新計畫有疊床架屋之嫌，且經費嚴重不足，但軍方無法在兩黨或國會和行政部門找到洞悉未來的政治人物，肯犧牲一些政治交易，以換取軍方武力在結構和能力上的變革。這種迫切需要也意味著軍方領導者能否默許進一步裁軍和重組武力結構，以換取政治領導者承諾，將節餘經費逐年應用於提昇軍事能力所需的研發和購置上，以邁向廿一世紀。否則，軍方將面臨資源分散，捉襟見肘，且不見改革成效，而須等待政局明朗才可望改善。

三、引起文武爭端的其他議題

女性服役問題的持續爭執也是造成文武隔閡的爭端之一。軍中男女平權一直是美國社會與軍中爭議不斷的軍中社會問題，^⑥影響到軍隊與社會之間的隔閡。女性服役軍中的權利是一九四〇年代以後才獲得保障，但能否擔任危險性高的戰鬥性角色以及女性先天上生理特質的侷限性，仍然使得某些工作無法完全開放給女性軍人。此一爭

註^④ Don Snider, "U.S. Civil-Military Relations and Operations Other Than War," in Vincent Davis, ed., *Civil-Military Relations and Non-Quite Wars of the Present and Future* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 1996), pp. 1~11.

註^⑤ *Ibid.*, p. 3.

註^⑥ 洪陸訓，*武裝力量與社會*（台北：麥田出版社，1995年5月），頁120~121。

議在後冷戰時期再度於五角大廈內部引發，造成文、武之間心生嫌隙。一九九三年初，美國國會不管軍方強烈反對，仍然解除了女性軍人飛行戰鬥機和服役海軍艦艇的資格禁令。柯林頓政府且同時下令各軍種開放更多戰鬥職位給女性軍人。此一問題在兩年後，仍然是爭議的焦點。贊成者認為此一政策是允許女性擔任更多職務，開拓個人生涯所必須的平等機會；反對者則擔心這項政策會影響部隊的戰備、凝聚力和效力。在一九八九年「巴拿馬行動」與一九九〇年「波灣戰爭」中，女性軍人的卓越表現，以及一九九一年的「尾鉤醜聞」事件，使得柯林頓政府下令各軍種開放更多戰鬥職位給女性軍人。^⑳一九九四年十月二十五日美軍發生的一件意外事故更惡化了這項爭議。空軍郝特格林（Kara Hultgreen）上尉——兩位全美合格飛行航空母艦F-14戰鬥機的女性飛行員之一——在一次任務中喪生，進一步引起對允許女性直接參與戰鬥任務的質疑。^㉑

另一件引起文武關係爭端的議題，是來自北卡羅來納州共和黨參議員，亦即擔任共和黨掌控的第一〇四屆國會參院外交關係委員會主席的赫姆斯（Jesse Helms），所發表批評柯林頓的言論。一九九四年十一月，在一次接受廣播訪問時，赫姆斯表示他不相信柯林頓能勝任武裝力量的統帥職務。他宣稱許多現職軍官，包括一些將官都同意他的評價。^㉒幾天後，當他接受北卡州一家報社訪問時，再度成為全國性焦點。赫姆斯指稱總統在各軍事基地中極不受歡迎，特別是當他訪問北卡州軍事基地時，都還需要保鏢。^㉓

一九九二年總統競選期間，前參謀首長聯席會主席柯勞（William Crowe）上將會公開支持民主黨挑戰者柯林頓，並參加其競選活動。一些觀察家認為，這是軍人對政治的不當介入，代表了具有影響力的高級軍事領導者一種不健康的政治化傾向，一種數十年來美國傳統文武關係中未再出現過的現象。也因此，柯勞後來的接受柯林頓總統派駐英國大使，進一步加強了當初有關軍人逐漸政治化的疑慮。^㉔

從以上對美國後冷戰時期文武關係的簡析中，可以發現，在一九九〇年代初期，文武關係緊張度的加大，事實上相當清楚地產生了一系列後果，它為軍隊提供了在決策過程中於網絡內施加更多影響的機會。然而，後冷戰時期美國的文武關係，究其是否呈現危機？學者之間的看法不同，但看法一致的是，軍方的影響力不斷地在提昇，至於提昇後是否超越文人，導致文武關係失去平衡？或是，即使保持平衡，但卻是一

註⑳ Sara E. Lister, "Gender and the Civil-Military Gap," *Proceedings*, Vol. 126 (January 2000), <<http://www.usni.org/Proceedings/Articles00/PROlister.htm>>.

註㉑ *New York Time*, October 25, 1994, p. A8.

註㉒ *Washington Post*, November 19, 1994, p. A8.

註㉓ Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, "The Current State of U.S. Civil-Military Relations: An Introduction," *op. cit.*, p. 3. Helms 後來在 CNN 新聞中澄清是媒體的斷章取義。

註㉔ Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, "The Current State of U.S. Civil-Military Relations: An Introduction," in Snider and Carlton-Carew, *op. cit.*, p. 3.

種有彈性的，變遷中的平衡？根據一些學者的觀點，美國的文武關係並無危機，也沒有惡化。^②事實上，雖然國會和總統，在後冷戰戰略觀念上出現分歧，被任命到國防部工作的新進和相當缺乏經驗的政治官員，與擅長於政一軍事務的專家一起共事，但都未使文武關係緊張惡化。而且在國防政策和戰略的核心執行部門的決策網絡中，文武關係緊張的增加被視為是處於變遷中的平衡狀態。

文武關係的平衡向有利於軍方的方向轉變，除了部分原因在於上述「高一尼法案」為武裝部隊增加了關鍵性的政一軍職位，並促使他們強化專業教育水準和聯合任務以外，過去三十年來，兩位軍中學者吉柏森和斯奈得（Gibson & Snider）所做的分析顯示，參與國防事務卻缺乏政一軍經驗的文職專家人數不斷下降，相反的，具有政一軍經驗的軍事專家和具有相關經歷者則顯著增加，這種趨勢影響到諸如有關使用軍隊的決定以及未來戰略與武力的結構和能力等國家安全政策的制訂。根據他們的研究，由於民主黨與共和黨人之間戰略觀念的分歧，以及新任文官們所提出的有關防衛方面的專家意見日益減少，使得過去幾年來，軍人在決策過程中扮演了較有影響力的角色，這一點是不足為奇的。^③不過，他們認為，如果要據此論定軍隊領導者與他們的文職同事相比，在爭取國防預算，以及對於索馬利亞、海地、波士尼亞和科索沃進行干預方面，普遍居於主導地位，這一點並非事實。^④

總之，美國後冷戰時期文武關係的緊張狀態，到了一九九七年初，已發現比一九九三年時有所和緩。這是因為柯林頓總統所任命的政府成員，經過四年任職之後，已經獲得相當多的經驗，使他們在核心決策網絡中產生了更大的影響力。當他們的命令對於軍隊成員具有更大的權威性時，他們的挫折感也會隨之下降。^⑤在柯林頓主政末期將下台之際，美國文武關係的「危機」已非軍事決策而是柯林頓的「性醜聞」，竟有軍官為文指稱柯林頓是罪犯、騙子、偽君子並倡議「彈劾三軍統帥」。^⑥

叁、後冷戰時期文武關係變化因素之探討

對於後冷戰時期美國文武關係的變化，美國學者也運用許多不同的研究途徑或觀

註② Gibson and Snider, *op. cit.*, p. 22.

註③ *Ibid.*

註④ 根據國內中央研究院歐美所在2000年3月24日舉辦的一次「後冷戰時期美國海外出兵案例研究學術研討會」中，幾位學者分別對美國出兵波斯灣（周熙）、索馬利亞（裘兆琳）、波士尼亞（鄒念祖）、柯索沃（劉必榮）和台海（林正義）的個案分析中，發現同掌軍權決策的國會和總統對於各案出兵用兵之權力雖有爭執，但主導權主要是在於總統，國會居次。換言之，為何出兵，如何出兵，軍方即使有意見，主導權仍操之於包括府會在內的人文政府。

註⑤ Gibson and Snider, *op. cit.*, p. 22.

註⑥ Bradley Graham, "Military Leaders Worry Privately About Impact: Some Troops Offended by Double," *The Washington Post*, September 19, 1998, p. 10; Shane Sellers, "Time to Send Clinton to the Showers," *Navy Times*, October 19, 1998, p. 70; Daniel Rabil, "Please, Impeach My Commander-in-Chief," *The Washington Times*, October 23, 1998, p. 1; Thomas E. Copeland, "Please, Impeach my Commander in Chief: Article 88 and the U.S. Military," *Ridgway Viewpoints*, No. 99-1 (Jan. 1999), pp. 1~19.

點來探討促動這些變化的因素，其中有新制度主義途徑（New Institutional Approach）、菁英研究途徑、「專斷—委任」類型論（assertive-delegative typology）、次系統的「鬆散結合」（loose coupling）論點、以及國際秩序變遷觀點。

一、新制度主義途徑

吉柏森和斯奈得運用社會科學正興起的新制度研究途徑分析美國的軍事體制。他們指出：「由於教育水準不斷提高和強調文武經驗的結合，軍隊擁有在軍事職業生涯中擔任過政治敏感性工作的高素質青年軍官，而大幅度提高軍方在政府高層政治—軍事層面中的運作能力」。^①顯示出制度性結構的改變，影響了軍隊在文武關係中的角色與能力。首先，就高級軍官具有研究所碩士學位以上學歷的教育水準而言，從軍校畢業到升為將軍，具有研究所學位的比例，由一九六〇年代的少於 50%，到一九九〇年代已增至 89%。其中大多數是在政治科學、國際關係、工商管理 and 系統分析方面，取得研究所碩士以上的學位，這種情形正如一九六〇年的文人領導階層中的教育水準。^②

其次，就高級軍官具有政治—軍事工作經驗而言，軍方自一九六〇年代起，不斷荐舉優秀軍官到涉及政治—軍事領域的關鍵性單位工作。一九九〇年代以後的資料顯示，由於涉及軍事部門預備任務或作為五角大廈內文職官員的高級幕僚和政策顧問，在政治—軍事決策方面，軍官們既有較高的教育水準，也有更豐富的經驗。鮑威爾在被任命為參謀首長聯席會主席前，即擁有豐富的華盛頓工作經驗。後來繼任主席的夏利卡希維利（John Shalikashvili）將軍也有三年的政治—軍事幕僚領導人的經驗。以上所指的政治—軍事職位工作經驗，包括系統分析專家、政治學助理教授、戰略智庫成員、白宮成員、軍事參謀部門高級成員、以及國防最高文職成員的高級軍事助理等。

一九六〇年代以來，所有文官的政治—軍事經驗並沒有經歷大幅度的下降。但自一九九〇年代（一九九三～一九九五）起，在第 I 層（國防部長和參謀首長聯席會主席）和第 III 層（各軍種部次長和參謀長聯席會成員）層面，文職文官的潛在影響力相當明顯地減少。^③儘管教育層次依然保持高水準，但除了國防部長亞斯平（Leo Aspin）和佩里（William Perry）以外，絕大多數文官在沒有足夠的經驗——即不具備他們軍人同事們具有的在訓練、國防政策方面的實踐——的情況下，進入了他們所在的關鍵職位。

根據吉柏森和斯奈得對文武決策階層的教育背景和任職經驗指標所作的分析，顯示了「政治—軍事網絡內的潛在影響力平衡關係的轉換，這種轉換或許可以部分解釋後冷戰時期緊張狀態增加的原因」。^④例如，從政—軍經驗的平均值可以發現，文職人員的政—軍經驗雖減少不多，但軍職人員則顯著增大，即由一九六六年的 6.64%，增至一九八二年的 9.93%。再到一九九四年的 10.14%。而軍文之間的差距則由一九

註① Gibson and Snider, *op. cit.*, p. 18.

註② *Ibid.*, p. 19.

註③ *Ibid.*, p. 20.

註④ *Ibid.*, p. 21.

六六年的明顯落差（10.57：6.64，此由於麥納馬拉的文職班底所表現出的超軍人優勢），到一九八二年及一九九四年的縮小差距相比之下，文職人員政一軍經驗不如軍職人員。

上述這種文武影響力平衡上正向軍方轉移過程，部分促進因素之一，是一九八六年「高一尼法案」所帶來的結構變遷所導致的影響。該法案除了強化參謀首長聯席會議主席和各軍種總司令對軍隊的影響力之外，也導致參謀首長聯席會議增設新的機構，如J7（作戰計畫與通用署，（Operational Plan & Interoperability Directorate）與J8（武力結構、資源及評估署 Force Structure, Resources, and Assessment Directorate）。這些新機構所提供的職位為受過良好教育訓練，並且有能力在政一軍層面活動的軍官們創造了工作機會，自然有助於提升軍方的影響力。^⑤

二、菁英研究途徑

部分學者從影響力菁英的面向來解釋美國後冷戰時期的文武關係。亦即透過對具有影響力菁英的特質與行為的分析，來探討其對文武關係的影響。^⑥「影響力菁英」群主要包括，知識菁英、媒體菁英、軍事—工業（military-industrial）菁英、以及統治菁英（governing elite）。美國一九九〇年代的這些「新菁英」大都屬於「嬰兒潮世代」（baby boomers，人口統計學家所界定的一九四六年與一九六四年間出生的人口），這與「越南世代」（Vietnam generation, 1939~1954）人口大約交錯。主要的特色是普遍缺乏軍中服役的經驗；越南世代因當代服役制度不公，優秀年青人逃避兵役者衆。

首先，知識菁英是指在學術界具有影響力的人。美國軍方與民間大學的關係的建立，多年來，是透過以下這幾項與民間大學的接觸管道：後備軍官訓練團（ROTC）單位、國防相關研究的經費補助、軍官學生獎學金的提供、以及「軍人法案」（GI Bill）提供退伍軍人的教育補助。但是，未來雙方的關係也可能隨著後備軍官訓練團的裁併、軍官學生人數的減少、適用GI Bill退伍軍人的減少、以及研究補助的縮水而式微。^⑦

次就媒體菁英與軍方的關係而言，一方面，嬰兒高潮代的新聞媒體人員本身缺乏軍事經驗，加上缺乏訓練、時間和方法去獲取國防資訊，另一方面，媒體與軍方之間存在著基本上的背景、文化、價值觀和利益方面的差異，並因此引發雙方間的衝突，以致於導致自內戰甚至是立國以來彼此關係的變化。

註⑤ *Ibid.*, p. 22.

註⑥ Mark J. Eitelbery and Roger D. Little, "Influential Elites and the American Military after the Cold War," in Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, eds., *U.S. Civil-Military Relations*, pp. 34~67; Curtis L. Gilroy, "Civil-Military Operations and Military Mission: Difference between Military and Influential Elites," in Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, eds., *U.S. Civil-Military Relations*, pp. 68~87.

註⑦ Mark J. Eitelbery and Roger D. Little, *op. cit.*, p. 39.

再就軍—工菁英與軍方的關係而言，軍隊規模的縮小（裁員、裁併基地、減少研究計畫），以及因而造成的軍隊及其眷屬與社區的疏離，減少軍隊與社會的互動，很可能對文武關係造成長期的影響，甚至再度產生對「孤離軍事風氣」的恐懼，即恐懼軍隊對文人權威、自由與民主制度的威脅。^④造成軍隊孤立於社會的因素之一，是與所謂「旋轉門」（revolving door）現象有關。此一現象是指軍中的軍文職人員（特別是高階官員）離職轉往國防工業契約廠商就業的情況，這會造成一個封閉的系統或網絡，使其中的菁英們不必參與公平的競爭或受到外在的影響。軍隊規模的縮小，所帶來的為日益縮減的預算而競爭、國防契約商的爭鬥最大商機、以及愈多的退休官員進入民間工作市場，遂使得軍中競走「旋轉門」的文武官員增多。

最後，就統治菁英方面來看，同樣地，嬰兒潮世代已成年且成為統治階層的菁英，也因其缺乏軍事經驗而導致文武的緊張和衝突。最典型的例子是一九九〇年代初的柯林頓總統和國防部長亞斯平所引起的文武間的緊張關係。亞斯平國防部長之很快下台，主要原因之一，也是他的缺乏軍事和行政經驗。

當然，統治菁英對文武關係的影響，不完全在於其出生嬰兒潮世代的缺乏軍事服役經驗，個人的人格特質、行事作風、政策主張等也是重要因素。例如，亞斯平的黯然下台，即因其在領導統御、管理風格、政策主張和與軍方領導階層互動等方面所引起的爭議。又如雷根總統之能獲得軍方的好感，則在於他對軍方的稱讚和大幅增加預算。

另外，美國國會議員是否具有退伍軍人身分，也影響了他們對與軍方和國防相關議案的投票行為。根據一九九三年的一項研究結果顯示，具備退伍身分的兩院議員比不具退伍軍人身分者，更支持與軍方或國防相關的議案。以黨籍來看，則共和黨比民主黨支持國防議案。隨著國會具退伍軍人身分的議員減少，則國會議員對國防議題通盤的瞭解程度也將降低，當研議和審查時，便難於深入而周延。^⑤

新影響力菁英對軍隊的任務持廣義的看法，傳統上對這種任務的嚴格解釋，是認為所有軍事行動必須與加強戰力和戰備相關。非傳統的解釋則認為：在不妨害軍備情況下，武裝力量可以（也應該）用於非戰爭性任務。國防方面，包括以推動民主化和國家建設為名，參與「和平維持任務」（peacekeeping efforts），以及諸如提供索馬利亞、孟加拉和盧安達的「人道援助」（humanitarian aid）。國內方面，包括「國防工業轉型」（defense conversion）和社區協助。前者是透過軍民通用（dual-use）科技發展以協助企業，以及協助社區脫離對軍方的依賴；後者是指支援重要國內需求，如教育和就業訓練、健康維護、災難救援、以及工程和基礎建設。對於「保護美國國家安全」的認知，傳統主義者認為其威脅來自國內外敵人；非傳統者認為國內外惡質的社會、經濟和環境條件也會導致對國家安全的嚴重威脅。

註④ Jerald G. Bachman et al., "Self-Selection, Socialization, and Distinctive Value: Attitudes of High School Seniors," *Armed Forces and Society*, Vol. 13 (1987), pp. 169~187.

註⑤ Mark J. Eitelbery and Roger D. Little, *op. cit.*, pp. 53~58.

至於影響力菁英和軍事菁英在價值觀方面的歧異，焦點在於對軍事任務的不同解釋（特別是「國家安全」的定義）。作廣義解釋者認為：國家安全會遭受惡質社會情況，如失業、不當健康維護、荒廢住宅規畫、犯罪、及種族緊張等所破壞。因此，國防部能夠和應該對解決這些國內問題扮演更大的角色。冷戰結束後，國會即開始透過立法影響軍事政策，亦即擴大軍事任務為國家服務，包括國內的軍民作戰計畫（civil-military operations program）。

媒體菁英經常讚揚軍方對社區和軍人的協助，及支持武裝力量將此一運動擴大到國內角色。一九九二年總統大選後，新政府加入國會菁英對軍事任務的擴大解釋。學界菁英也要求軍方在準則上和非傳統任務中軍事人員的特別訓練上加以改變。軍工菁英也能說服統治菁英提供大量國防工業轉型和過渡計畫。^⑤軍事菁英對於要求擴大非傳統性行動的反應積極。在國防部一九九三年的「聯戰準則」（Doctrine for Joint Operations）中即對非戰爭性任務加以界定，指出武裝力量不僅使用在國外，也包括支持國內文人機構。國防部並成立「軍民合作行動計畫」（Civic-Military Cooperative Action Program），運用軍方的技術、能力和資源，來協助美國民事工作，以滿足國內需求。然而，軍事任務的增加，不僅增加國庫支出，對軍方的影響至大。批評者即指出可能導致的後果：腐蝕單位的戰鬥力；減少服役人員與家屬相處機會；對留營和招募造成長期不良影響。^⑥

三、「專斷—委任」類型論

費弗（Peter D. Feaver）認為杭廷頓的理論現已不足以解釋美國後冷戰時期文武間的衝突，因而嘗試提出「專斷—委任」解釋途徑。他在一九九五年的「文武衝突與武力使用」一文中，提供一種解釋後冷戰時期美國文武關係衝突的途徑，他稱之為「專斷—委任」類型論。^⑦根據費弗的觀察，美國比較文武關係研究學者在探討文武關係過程中，已解答了「如何防止軍隊取代政府」的問題，但是美國歷史上的文武關係卻衝突不斷，後冷戰時期尤烈。他認為其原因在於未解答文武關係中另一固有的問題：找出文武關係之間適當的分工。換言之，他認為美國文武關係發展至今，雖然沒有發生過政變，軍人基本上也都能服從文人的領導，但仍然時有衝突，其原因即在於文武之間的分工原則未被遵守。^⑧費弗所指的分工原則，是指適當界定軍隊與文人政府各別的角色，並使雙方相互尊重彼此在責任範圍內的主導地位（primacy）的原則。^⑨

根據費弗的主張，「委任式文人統制」（delegative civilian control）相似於杭

註⑤ Curtis L. Gilroy, "Civil-Military Operations and Military Mission: Difference Between Military and Influential Elites," pp. 69~70.

註⑦ Art Pine, "Deployment Take Toll on U.S. Military," *Los Angeles Time*, March 19, 1995, p. 1.

註⑧ Peter D. Feaver, "Civil-Military Conflict and the Use of Forces," in Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, eds., *U.S. Civil-Military Relations*, pp. 113~143.

註⑨ *Ibid.*, pp. 113~114.

註⑩ *Ibid.*, pp. 117~118.

廷頓的「客觀」統制，可簡稱為「該軍隊管的歸軍隊」，亦即給予軍官們依其專業知識決定作戰所必須的自主權。^①然而，文人並非無保留地接受理想型的委任統制模式的分工，而是偏好專斷式的文人統制（assertive civilian control）。在專斷文人統制方式下，文人可專斷地直接監督軍隊，特別是在對軍事作戰方面的管制。

費弗因此主張以連續譜來作說明，將專斷統制看作是處於委任統制和主觀統制兩端的中間。連續譜上的變數，是文人機構和軍事機構之間「差別性」（distinctness）的程度，以及軍人涉及文人政治的程度——用杭廷頓的用語，即軍隊專業主義的程度。當變數在連續譜上從主觀統制一端向委任統制端移動時，軍官團的專業主義程度提高，各機構間的差別性也增加。無論如何，當變數接近專斷統制時，兩團體間的衝突程度提高，而跨過專斷統制向委任統制接近時，衝突即降低。^②

根據費弗的分析，美國文武關係演變的經驗，反映了人們對文人統制議題的理論上的好惡之情，以及專斷統制的盛行。美國所經歷的文武關係還算相當和諧，但長久以來，對於文人掌握軍隊一事卻感到憂慮；也儘管未發生過文武雙方爭奪掌控政府的嚴重衝突，但對於文武關係性質的衝突卻由來已久，特別是在下面這兩方面：對作戰部隊自主權的尊重；武裝部隊角色與任務的劃分。

後冷戰時期柯林頓的文人統制危機，同樣是文武雙方對於軍隊自主權和軍隊角色任務之劃分，在認知和立場上的差異而引起衝突。這些衝突是延續自冷戰時期的緊張關係，只不過更加惡化而已。費弗認為，冷戰時期出現的緊張對立，是在於以下的四個問題：^③

- (一) 武力的首要性。造成鷹派文人與鴿派軍人的不睦；
- (二) 用兵多寡。軍方一向主張迅速而決定性的用武，文人偏好經過評估和有限制的方式；
- (三) 作戰統制。軍方喜歡委任統制，文人喜歡專斷統制；
- (四) 任務透明度。軍方追求清楚的任務陳述，文人意在以模糊而開放性（open-ended）目標使用武力。

雙方衝突的一項關鍵因素，來自於軍方的追求使用武力的限制標準，使部隊在訴諸危險的軍事行動前能考量到代價，並且能符合上述四個問題中軍方所偏好的立場。如果要真正符合這些標準，則用兵的機會罕見，並且是決定性的，這對軍方有利。但問題是，文人傾向於審慎評估的有限度用兵——作為外交政策的輔助，有時作為進一步顯示決心的信息，以及有時用於試探敵人的意圖。「文人希望專斷統制方式所帶來的彈性，但軍方則喜歡委任統制的確定性——即確定以軍方的方式完成作戰任務」。^④軍方擔心發生另一次越戰，因而尋求提高兵力需求，以達到他們所評估的達成任務目標所需的最低限度的數額。如此一來，軍方要求提供的需求常超過白宮或國務院所許可

註① *Ibid.*, p. 123.

註② *Ibid.*, pp. 124~125.

註③ *Ibid.*, p. 130.

註④ *Ibid.*, p. 132.

的上限。這種緊張的關係一再地重演，出現在美國對波士尼亞、索馬利亞、海地、朝鮮和盧安達的用兵政策上的爭執。此外，在準則的改革方面，也有類似的對立。^⑤

四、次系統的「鬆散結合」論點

布雷肯 (Paul Bracken) 在一九九五年的〈重新思考文武關係〉一文中，提出了這樣的觀點。他首先批評以「專業化」為主要論點來檢視文武關係並不周延，忽略了文武關係的多元性、其背景因素以及軍隊的複雜性；^⑥過份強調尋求文武關係類型的好與壞，而忽視了各因素「諧調」(congruence)的重要性——例如文人和軍人的組織之與戰略、任務結構、技術、及軍政文化的諧調。^⑦

布雷肯主張應從文武次系統(subsystem)及其間的協調來重新思考美國的文武關係及其協調。他認為，作為文武關係的本質的軍隊與國家的關係，迄至現代是如此廣泛和複雜，需要加以分離以便理解二者之間的動能關係。以美國而言，即將此一關係看作是由多種大型系統所構成，才易於討論管制、政策和方向。最重要的文武關係次系統包括：(一)國會預算和基地關閉問題；(二)工業基礎及其與軍方的關係；(三)軍隊本身，含軍士官；(四)文人領導階層。冷戰期間這些次系統間互動的關係，是靠國家最高權威規則——法律，及其軍事、經濟和文人領導的有效運作所指引，但因各為其利，仍不免關係緊張。後冷戰時期的關鍵問題，則在於這些次系統在新環境中能再整合的程度。布雷肯指出，思考美國文武關係方式之一，可以將它作為一種理論設計而非文人統制的問題來處理。也就是考慮軍事武力在迥異於當前的未來環境中應該扮演什麼角色。換言之，良好的文武關係，需要文人與軍方合作才能達成，其途徑則是在上述各次系統間建立某種程度的「鬆散結合」，也就是說，當某些矛盾因為基於戰略理由而被忽略，反而能使美國的安全得到最好的保障。^⑧

五、國際秩序變遷的觀點

斯奈得和卡爾敦(Snider & Carlton-Carew)則從美國國內外環境的變遷和軍隊本身對社會變遷的因應趨勢來分析。^⑨

首先，是國際體系的變遷和美國的戰略性因應。第二次世界大戰結束以來，美軍首次面臨其所據以獲得政治正當性的全球戰略在根本性、動能性上的變遷。共黨威脅的消失，迫使美國文武領導者不得不重新評估冷戰時期的戰略計畫。原來用於備戰的

註⑤ *Ibid.*, p. 132,144.

註⑥ Paul Bracken, "Reconsidering Civil-Military Relations," in Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, eds., *U.S. Civil-Military Relations*, pp. 145~146.

註⑦ *Ibid.*, p. 148.

註⑧ *Ibid.*, pp. 163~164.

註⑨ Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, "The Current State of U.S. Civil-Military Relations: An Introduction," pp. 8~14.

大規模部隊，必須調整任務為致力於維持和平和支援處理國內問題。在此趨勢下，文武決策者如何建構一套新防衛戰略，以便在地區衝突和種族暴力日益頻繁的環境中，能保障美國的利益，不僅為美國人民所關注，也成為文武雙方集團利益角逐中，引起互動關係緊張的原因。基本上，美國決策者的考量是：除非人民確信國家安全所受威脅足以導致嚴重的人員傷亡和龐大的經費支出，否則軍隊的行動將受到很大的限制。^⑩

其次，軍隊的急速縮編。冷戰後，美軍規模的持續裁減與國防預算的日益縮減之事實，迫使美國必須重新建構其海內外軍事基地，也對文武關係產生重大影響。第一，國防預算的爭執，原本就是文武雙方根深蒂固的緊張關係來源，文人當局總希望將更多的國防資源轉移給國內需求，但軍方則擔心因此而影響到軍事戰備和部署的能力。第二，軍事基地的重建和關閉、採購補給政策以及管理改革等問題，對軍事效能影響的深遠，也能持續造成文武關係的緊張。^⑪第三，武裝力量的急速縮減和復員，以及美國的後冷戰外交政策，也是造成文武關係緊張的另一趨勢。國際社會期盼美國協助解決世界各地——如索馬利亞、海地、盧安達和波士尼亞——的衝突，但美軍卻常缺乏滿足這些需求的預算、兵力結構和政治授權。^⑫

再次，國內對軍隊的需求和社會的文化迫力（cultural imperative）。軍隊與社會的互動影響到文武關係的發展。學者指出，軍事基地的關閉和合併，以及國防用於地方工業與大學的相關支出減少，使得軍人及其眷屬與社區和居民生活日漸疏遠，軍隊逐漸退出社會，更加孤立。^⑬基地的關閉與縮減也可能導致美國青年人投效軍旅比率的降低。一方面，由於社會變遷，年輕人投效軍中意願原已不高，另一方面，規模縮小，招募人數隨之減少，使年輕人感覺投入軍中前途有限，軍旅生涯對其失去誘因。

最後，軍隊非傳統性任務角色的增加。美國大眾自一九八〇年代起至波灣戰爭止，對全志願役部隊一直給予高度的支持。但由於今天的國際環境已大幅改變，國家安全未受到外來直接的威脅，人民和民意代表期望軍方多擔任「非傳統性」任務，諸如災難救援和支持其他國內需求。此外，如和平維持及其他形式的「非戰爭性行動」，也持續成為後冷戰時期的軍隊的重要任務。軍隊由於參與這些非傳統性或非軍事性的任務日益頻繁，在所需預算問題及文武雙方領導者對這類任務重要性的不同觀點這兩方面，導致文武關係的緊張。

德希（Michael C. Desch）在一九九五年的〈國際秩序變動中的美國文武關係〉一文中，探討國際環境對美國文武關係的影響，其主要論點如下：第一，國際安全環境對文武關係的影響方面，他認為，一國軍隊以對外為主要取向，則能產生穩定的文武關係。當國家面臨外來威脅時，文人領導階層本身就會團結起來，並促進國家與民間社會的團結，軍方會服從文人權威的領導。此外，文人統制軍隊最大的危險來自於

註⑩ *Ibid.*, p. 9.

註⑪ Paul Bracken, *op. cit.*, p. 155.

註⑫ Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, "The Current State of U.S. Civil-Military Relations: An Introduction," p. 10.

註⑬ Eitelberg and Little, *op. cit.*, p. 46.

高度外在威脅消除之後，國家保留大規模軍隊卻無國外任務，必導致文、武雙方之內部及彼此間團結力的減弱，增加緊張與衝突的可能性，危害了文武關係的穩定。^⑦

第二，在威脅環境改變對文武關係的影響方面，德希認為，不同的結構性威脅環境對文武關係的影響，出現在不同威脅環境中文武關係模式的改變上。例如，第二次世界大戰是處於高度威脅環境，美國雖大肆擴張軍備而使軍方影響大增，但文人主政者羅斯福總統當局卻能在各種軍事決策上主導其事，這段時期的美國可說是典型的軍人服從文人當局領導的模式。再看冷戰時期，仍然處於威脅程度相當高的環境，但文武關係大致良好，這由以下幾件案例可看出文武關係雖出現衝突，但並未對文人統制造成真正的威脅：(一) 杜魯門總統不顧軍方反對，堅持終止軍中種族（黑人）隔離措施；(二) 麥克阿瑟有違軍人服從文人領導倫理而被解職；(三) 文人領袖能讓軍方接受其逐漸緊縮國防預算的要求；(四) 越戰期間文人對有限戰爭戰略的主張勝過軍方對大規模作戰的意見。至於後冷戰時期的環境，其威脅程度可說相當低，但文武關係反而相當不良。

德希認為，柯林頓個人的領袖特質與經驗，以及機構改變的因素都不足以解釋後冷戰時期的文武關係變化。他認為最能解釋當前美國文武關係「危機」的因素，是如上述的國際安全因素的改變。至於如何解除這一危機，他主張，文人決策者應該避免引人注目和權宜的抉擇——保有一支規模相當大的軍隊且賦予其更多國內、非軍事性任務；而應就軍事效力和文人統制軍隊方面來考量，推動進一步在裁軍上維持軍隊之專注於傳統的、國外的軍事任務。^⑧

肆、文武關係發展趨勢的觀察

美國的武裝力量和文人決策者之間的關係是複雜而流動的，但是基本原則只有一個：文人統制（civilian control）。文武關係的所有面向都是這一原則的反映，或是用來確保這一原則。古典的文人政府統制軍隊的概念來自克勞塞維茲（Carl von Clausewitz）關於戰爭從屬於政治的論點。他認為戰爭的目標和武裝力量的任何使用，必須由文人政府決定，但指揮官在軍隊內部運作上也必須維持其政策自主性。戰爭只具有工具性的功能，軍隊指揮官應服從文人政府的權威。^⑨克勞塞維茲的論點，具體反映在杭廷頓的文武關係論中。

杭廷頓認為，理想上平衡的文武關係需要客觀的文人統制：政治家應該認知軍

註^⑦ Michael C. Desch, "U.S. Civil-Military Relations in a Changing International Order," in Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, eds., *U.S. Civil-Military Relations*, pp. 169~170. 後來，他以此文發展成他所謂「文武關係結構論」（a structural theory of civil-military relations），作為一種文武關係的比較架構，探討美國、俄羅斯、拉丁美洲與日本等國的文武關係，參閱 Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 1999).

註^⑧ *Ibid.*, p. 178.

註^⑨ Carl von Clausewitz, *On War*, ed. & tran. by Michael Howard & Peter Paret (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1943).

事專業和它管理暴力的完整性；軍官們應該保持政治上的中立並接受政治家的政治指導。^⑦不過，簡諾維茲（Morris Janowitz）雖同意杭廷頓所主張的，以提高軍人的專業主義倫理來實現文人統制，但並不認為軍人可置身於政治社會的影響力之外。^⑧換言之，軍方必須納入社會價值體系，熟悉民主政治的運作過程與機制。在文武互動關係的長期爭端中，儘管論點不同，但對於文武關係的核心原則——文人統制，則是學者和決策者的共識。至於如何來落實文人統制，除了既有的憲政制度上的設計與運作，^⑨美國學者也積極地提供具體建言。

針對美國後冷戰時期文武關係的緊張情勢或甚至是「危機」狀態，學者認為必須採取積極的步驟來扭轉已發生的對適當行為的損害。柯恩認為文人國防部長和他的團隊必須採取共同一致的行動來恢復文人統制，以及採取一系列具有創意的措施，不要將自己侷限在對政策問題權力或對管理和行政新程序之設立權力上作堅持。他們不僅需要改革武器的獲得程序，而且還必須重估軍隊的角色和任務，並在現代軍隊的戰備和以昂貴的新武器系統為基礎的現代化之間作出痛苦的選擇。更重要的是，他們必須重建軍官團的多樣性，特別是對於盛行的態度和看法的尊重。他們必須帶著新的敏感度和成熟的理解力向軍隊各層次的軍官團灌輸適當的文人統制理念，以扭轉當前的「危機」趨勢，並進一步建立良性的文武關係。^⑩

來自軍中的學者也對文人總統和國防部長提出了具體的政策建議，希望持續改善文武關係。他們認為，首先，應鼓勵軍方繼續將其最有潛力的軍官送到最好的大學中接受培訓，包括到民間研究所進修，接受人文社會科學教育，並與未來可能從事國防事務研究和獲選為國防部文官的教授保持接觸。這不僅能增加軍官的專業知識與技能，更可增加其對政治民主的認識和社會價值的認同。^⑪其次，需致力於解決長期以來即存在的結構問題，即國防部文職官員在軍事專長和影響力的下降，以及可供遴聘或派任國防單位服務人數的減少，這些趨勢必須加以扭轉。具體的作法包括：在接訓的一流大學中為國家安全研究領域的優秀新成員重新規畫有關國防事務的研討項目；透過國會協助，恢復國防部內從事安全研究的有發展前途的年輕成員的專案工作獎金；敦促白宮重新考察高階行政主管職位（Senior Executive Service）；變更國防大學文職學生與軍職學生人數的1與3之比，改為3與1之比，提高有關戰略研究系所的重要性；鼓勵新一代學者重視國防領域的理論與實踐的結合。^⑫再次，應恢復在著名優秀大學內推展後備軍官訓練團（ROTC）計畫，這些大學退出後備軍官訓練團計畫，特別是常春藤大學盟校，造成美國社會優秀的菁英未能加入軍隊，軍隊無法獲得美國最

註⑦ Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State*.

註⑧ Morris Janowitz, *The Profession Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: Free Press, 1960/1971).

註⑨ 洪陸訓，「民主政體中的文人統制」，*戰略與國際研究*，第2卷第2期（民國88年4月），頁61～84。

註⑩ Richard Kohn, *op. cit.*, p. 17.

註⑪ Robert A. Vitas, "Civilian Graduate Education and the Professional Officer." 1999. <<http://www-cgsc.army.mil/mil/milrev/English/May/June99/Vitas.htm>>.

註⑫ Gibson and Snider, *op. cit.*, p. 23.

優秀的學生。若是恢復的話，將可提昇美軍的素質。他們也提議擴大軍官就讀研究所教育的計畫，以提昇軍官素質。^⑳

從對於美國後冷戰時期文武關係演變的觀察中，可以發現到幾項關鍵性的改變趨勢，並因之影響到未來文武關係的發展。這些趨勢包括：一、文武界限愈加模糊；二、文人機構的改變；三、軍人非傳統任務角色的加重；四、社會文化價值的變遷；五、國防預算的削減；六、資訊科技的發展；以及七、裁減軍備的影響。^㉑詳細而言，第一，冷戰期間文武關係所反映出的那種軍事與非軍事的思維、態度和行為區分的一套假設，在冷戰結束後，可能隨著武裝衝突性質的改變，以及軍事事務革命的發展，而被放棄；文武之間，以及軍事與非軍事之間，其區別將可能越趨模糊。^㉒第二，國會和行政部門文官結構的改變也可能影響文武關係。這種改變表現在文人政治領導者越來越缺乏軍事事務和服役經驗，並且有強調性別和種族的傾向，影響了對軍人的瞭解和互動關係。第三，武裝部隊非戰爭性任務的持續，不管是和平維持、救災或緝毒行動，即可能導致軍方的反對而觸發文武關係危機。^㉓一九九九年有一個調查就顯示出，美國軍人對非戰爭性任務會影響戰備並造成軍隊作戰焦點的不確定感。^㉔第四，美國社會文化和規範的改變，亦即社會文化的日益多元化，可能進一步隔離了軍隊和美國文化的主流價值而影響到文武關係。第五，以往常因國防預算縮減而導致各軍種為互爭資源而起衝突，有利文人的統制，高一尼法案實施後，各軍種表面上日趨合作，但實際上的競爭與衝突仍不可免；加上軍事與工業的複合體漸趨沒落時，也可能影響了軍方對國會的影響力。第六，隨著資訊科技發展，文人領導者可藉由資訊網路來指導前線軍事指揮官的作戰，使前線、後方界線難於區分，文武間政治、軍事責任不易分明。^㉕第七，關閉軍事基地和裁減後備部隊，將減少軍人與民間社區直接接觸的機會，也將會影響到文武關係的互動。

雖然，目前還沒有足夠的資料檢證上述來自民間和軍中學者建言的成效，或預測美國文武關係未來演變的結果，但已經可以看出，美國後冷戰時期的文武關係已大不同於冷戰時期，甚至可能是其歷史的轉捩點。除了整個國內外安全環境的變化外，恰逢一位曾逃避兵役的總統，又有著越戰和一九七三年以來的志願役制度影響，服役經

註^⑳ Ole, R. Holsti, *op. cit.*, pp. 38~42; Thomas E. Ricks, *op. cit.*, pp. 74~78; Joseph J. Collins and Ole R. Holsti, "Correspondence: Civil-Military Relations: How Wide is the Gap?" *International Security*, Vol. 24, No. 2 (Fall 1999), p. 203.

註^㉑ 洪陸訓、莫大華，「後冷戰美國文武關係」，前揭文，頁55~56。

註^㉒ Steven Metz and James Kievit, *The Revolution in Military Affairs and Conflict Short of War* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 1994), pp. 20~21.

註^㉓ Deborah D. Avant, "Military Reluctance to Intervene in Low-Level Conflicts: A "Crisis" ?," in Vincent Davis, ed., *Civil-Military Relations and Non-Quite Wars of the Present and Future*, pp. 20~26.

註^㉔ Edwin Dorn et al., *American Military Culture in the Twenty-First Century: A Report of the CSIS International Security Program* (Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 2000).

註^㉕ Lloyd J. Matthews, *The Political-Military Rivalry for Operational Control in U.S. Military Actions: A Soldier's Perspective* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 1998).

驗不見得能再成爲一種榮耀，民間社會與軍隊之間的隔閡又日漸擴大，^⑧整個發展趨勢看似是個危機，也引發學者熱烈討論；但另一方面，由於波灣戰爭美軍的優越表現和海外出兵維和行動的成功（如波士尼亞、科索沃等維和任務的執行），也使美軍和美國社會恢復了相當程度的信心。儘管文武雙方在涉及國防與軍事決策上以及彼此間互動關係上意見不一，甚至起過衝突，但實際上，文人統制的原則仍是屹立不搖，反而呈現出新的轉機。

就以二〇〇〇年美國總統大選過程中所透露的訊息來觀察，不管是共和黨小布希（George W. Bush）或民主黨高爾（Al Gore），雙方都注意到了軍方對未來新政府施政以來及國家安全的重要性。除了都強調其個人的軍事（服役）經驗以外，均提出其強化國防政策的具體主張，例如增加國防預算、發展新武器系統、部署全國飛彈防衛系統（NMD）、執行維和任務、提高並改善軍人待遇與生活、改善文武關係、以及恢復軍隊士氣等等，雙方這些主張儘管在重點和程度上有所不同，^⑨但如能在未來執政時落實執行，勢將有助於避免文武關係的緊張或衝突。

在美國民主政治體制下，軍人可以透過投票、個人意見表達等方式行使公民參政權，但不介入或干預選舉。^⑩因此，在這次總統的競選和選舉訴訟過程中，甚至到目前爲止，在小布希新政府的籌組過程中，看不出軍方有何越軌或有礙於其與文人政府或民間互動關係的言行。至於未來的演變趨勢如何，雖仍有待觀察，但是，如就小布希在競選中提出的國防安全政策主張和組成中的新政府部分成員的背景來作分析，以及來自部分媒體的觀察和截至目前爲止的部分跡象顯示，新政府在未來的文武互動關係上，可能可以獲得更進一步的改善。例如：

第一，共和黨傳統上的保守傾向，一向符合軍方的保守特性，共和黨在國會亦佔多數，加上共和黨的雷根和布希主政長達十二年（1980~1992），因其特別重視和支持國防軍事，甚至被認爲造成了美軍的「共和黨化」。因此，小布希新政府的國防政策應該是較易獲得軍方支持，而政府也比較能盡力滿足軍方的需求。

第二，小布希不僅選擇老布希時代曾任國防部長的錢尼作爲副總統競選搭檔，並且獲得前參謀首長聯席會議主席鮑威爾和前波灣戰爭統帥史瓦茲科夫等退役將領的支持，當選後並任命鮑威爾爲國務卿，這對軍方支持度的爭取大有助益，也可奠定未來新政府善意回應軍方的基礎。^⑪

註^⑧ Thomas E. Ricks, *op. cit.*

註^⑨ 例如，在預算方面：高爾承諾未來十年內增加 1,000 億美元，小布希則主張增加 450 億美元；NMD 方面：小布希主張全面發展，高爾認爲只需有限度發展；武器研發上：高爾支持進行中三軍新型戰機的研發，小布希爲因應新世紀挑戰，主張「跳越一世代」（skipping ahead to new generations technology），保留武器採購預算的 20% 給新世代；維和任務方面：小布希要重新評估，高爾持續支持；個人軍事經驗方面：小布希在德州國家空中防衛隊服役，駕駛 F-102 戰機，高爾自願從軍，參加過越戰。“Al Gore and Joe Lieberman: Fighting to Keep America's Military the Strongest in the world,” <<http://www.algore.com/defense/def-book.pdf>>; “George Bush and Richard B. Cheney 2000,” <<http://www.georgewbush.com/defense.html>>.

註^⑩ 洪陸訓，*武裝力量與社會*，前揭書，頁 527~540。

註^⑪ Roberto Suro, “Bush on Defense: Defaults to Come,” *Washington Post*, September 21, 2000, p. A01.

第三，小布希在競選中主張應審慎地再評估海外維和行動，甚至主張應予減少。新政府的主要國防安全和外交成員，如錢尼，鮑威爾，國家安全顧問賴斯（Condoleezza Rice）等，以及副國防部長阿米塔吉（Richard L. Armitage）也都不是海外干涉主義者。^④柯林頓舊政府則認為美軍應繼續支持此項任務，高爾在競選中，甚至主張「前進交往」（forward engagement），加強美軍海外角色，但事實上，美軍過度參與維和行動，一直為軍方所排斥（如本文前述，包括鮑威爾在內），擔心會影響軍隊的現代化和戰力。^⑤因此，新政府如能履行減少出兵海外的政見，並尊重軍方的意見，則對於文武關係的改善，是有其正面意義的。

當然，即便軍方可能因此而較為支持新政府，但民主政體下文武關係中的軍方，一向是「利益團體」取向，軍方為其團體爭取各項利益是理所當然之事，而此次競選中，軍方所表達出的需求並未完全獲得承諾，例如，現任參謀首長聯席會議主席希爾頓（Henry H. Shelton）將軍，二〇〇〇年底在國會作證時曾表示，美國的軍事預算雖然高達三千億美元，但要滿足美軍武器系統更新的需求，還差五百億左右，因而希望新政府能從聯邦預算盈餘中撥補，才能使美軍在執行全球維和行動之時，仍能維持應付戰爭所需的高科技戰備。不過，在競選期間，小布希和高爾顯然都沒有接受軍方的要求，^⑥至於新政府未來能否滿足軍方的需求，仍有待觀察。

另一點值得觀察的，是文人政府本身意見是否一致，也可能影響其對軍隊的統制。例如，新政府組成過程中，錢尼和鮑威爾對於國防部長和副部長的人選，意見即相左。錢尼屬意倫斯斐（Donald Rumsfeld）和伍弗維茲（Paul Wolfowitz），鮑威爾則屬意瑞奇（Tom Ridge）和阿米塔吉（Richard L. Armitage），結果錢尼佔上風，所推荐的兩個人選都獲任；另外，倫斯斐甫上任，就質疑鮑威爾有限使用武力的觀點。^⑦布希的國防安全政策核心幕僚看來都是強硬派，彼此間可能產生的角力，或者再加上白宮和國會之間，是否合作無間，都有可能影響到文武之間的運作和關係發展。

此外，在現任國會大量削減外交預算情況下，已導致行政部門更依賴軍事力量以支持其全球角色，且由於軍方的獨佔國家資源，使得軍方領導者日益介入政治運作過程，「導致華盛頓文人決策的軍事化」。^⑧柯林頓和高爾舊政府造成的這種積習，新政府將來能否擺脫，恐需更大的智慧。

伍、結 論

四十年以前，杭廷頓描述先天存在於文武關係功能的和社會的必然性（imperatives）之間的衝突，他指稱：

註^④ Jane Perlez, "A Soldier-Statesman Who Has Advocated a Blend of Strength and Caution," *The New York Times*, December 17, 2000. <<http://www.nytimes.com/2000/12/17/politics/17POLI.html>>.

註^⑤ Jim Hoagland, "The Wrong Debate on the Military," *Washington Post*, August 24, 2000, p. A25.

註^⑥ <<http://ec.chinatime.../text.exe>>.

註^⑦ Thomas E. Ricks, "Rumsfeld Impresses Armed Services Panel," *Washington Post*, January 12, 2001, p. A16.

註^⑧ *Ibid.*

當代更為基本和明顯的事實之一，是科技和國際政治的變遷已結合起來，使安全成為最終的政策目的，而非它開始的假設。（文武關係）功能的必要條件不能再被忽視。先前的主要問題是：何種文武關係模式最能符合美國的自由民主價值？現在這個問題已被更重要的課題所取代，這個新課題是：何種文武關係將最能維持美國的安全？^⑧

這一段簡短的話，的確道出了美國冷戰時期文武關係的特點，然而在冷戰時期結束，後冷戰時期開始，議題似乎產生了反轉。美國文武關係的功能已不再以維持國家安全為優先課題，而是要能符合美國的自由民主價值。在上述的論述中，我們可以發現學者在論述美國後冷戰文武關係時，皆是以美國的自由民主價值，特別是文人統制，作為論斷是否有「危機」的基礎。就像約翰和米茲（Douglas John and Steven Metz）在一九九五年的判斷，美國文武關係尚未發生危機，但當冷戰的心理影響完全消退時，美國文武關係的基本假定才會再次公開地辯論。^⑨

觀諸柯林頓主政時期的文武關係演變，我們可以理解到，即使產生衝突，甚至可能導致危機，身為三軍統帥的文人總統，仍能運用民主政治所賦予他的權力進行文人統制。誠如布羅爾（J. Michael Brower）所說的，柯林頓已經靈巧地運用武裝力量作為外交政策的工具，而重新定義了文人統制，使他沒有軍事經驗的缺點轉為他的政治資產，^⑩即使是在發生「性醜聞」之後，軍隊依然服從他的領導，並未如學者所擔心的是個「危機」，反而可能是個轉機。這樣的轉機或許會隨著二〇〇〇年的政權輪替而出現新的面貌。新政府如能針對舊政府所造成的衝突或「危機」加以檢討，並參考類似上述學者專家的建議，則對於文武關係的改善必定有其正面的效果。

無論如何，美國文武關係的演變，猶如其民主政治的運作，不論政治集團間的競爭或社會價值上的衝突如何激烈，最終都能在制度化的軌道上運行無礙，不至於導致整個政治、社會體系的崩潰；同樣地，無論文武之間的關係如何衝突，甚至潛伏危機，最終都能在文人統制的機制中獲得改善，長久以來維持了動態的平衡穩定關係。基於此一認知，則觀察未來美國文武關係的發展，我們固然可以預期會有不斷改善的結果，但也難以排除，在文武雙方因其不同的行為者（actor）的操作和複雜環境的影響下，仍然會再起衝突或可能導致危機。

* * *

（收件：89年10月21日，修正：89年12月13日，再修正：90年2月20日，接受：90年3月20日）

註^⑧ Samuel P. Huntington, *The Soldier and State*, p. 3.

註^⑨ Douglas Johnson and Steven Metz, *American Civil-Military Relations: New Issues, Enduring Problems* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 1995).

註^⑩ J. Michael Brower, "Civil-Military Conflict at the Pentagon? Let's Hope So....," *Military Review* (No. ~ Dec. 1999), pp. 72~73.

U.S. Civil-Military Relations in the Post-Cold War Period

Lu-hsun Hung

Abstract

Are civil-military relations in the United States today in a state of crisis, or are both military and civilian leaders simply experiencing the inevitable but healthy tensions of a relationship maturing in a new era? Should we be concerned with the direction current civil-military relations in America are headed? What approaches could be suggested for explaining the state of U.S. Civil-military relations in the Post-Cold War? This article seeks to explore these issues.

Five approaches in this article are suggested for the explanation of U.S. post-cold war civil-military relations: (a) new institutionalist approach; (b) influential elite approach; (c) assertive-delegative typology; (d) subsystem loose coupling approach; and (e) a view from the perspective of international security environment.

Several trends are identified as being responsible for the changes in civil-military relations: (a) increasing ambiguity in the boundary between the military and civilian realms; (b) changes of civilian institutions; (c) the increased role of nontraditional missions of the military; (d) domestic demands on the military and society's cultural imperatives; (e) decline in defense budgets; (f) development of information technology; and (g) rapid drawdown of the military.

Keywords: civil-military relations; civilian control; Goldwater-Nichols; Department of Defense Reorganization Act; operations other than war; post-Cold War

