

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 美國小布希總統時期的文武關係（2001-2006）

US Civil-Military Relations in the Presidential Tenure of George W. Bush (2001-2006)

doi:10.30390/ISC.201709\_56(3).0003

問題與研究, 56(3), 2017

Issues & Studies, 56(3), 2017

作者/Author：洪陸訓(Lu-Hsun Hung)

頁數/Page：57-91

出版日期/Publication Date：2017/09

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.201709\\_56\(3\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201709_56(3).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



# 美國小布希總統時期的文武關係 (2001-2006)

洪陸訓

(國防大學政治系退休教授)

## 摘要

本文探討美國小布希總統任內文武關係。置重點於文人統制與軍人專業倫理的理念與實踐。內容重點包括：美國文武關係理論，文人主導的戰爭和軍事轉型，文人領導風格，文、武領導者之間的衝突，退役將領對文人領導者的批評，以及文武關係理論的檢視。文、武之間的衝突，主要源自 911 攻擊事件後，美國在阿富汗和伊拉克發動的反恐戰爭過程中，雙方在用兵計畫與實施上的爭執，以及文人國防部長倫斯斐領導風格所導致軍事將領的反彈。這一過程，在美國文武關係演變上所顯示的意涵在於：一、文武關係的規範理論和文人統制理念再度受到挑戰；二、軍人政治化傾向持續發展，成為美國文人統制的隱憂；三、美國文武關係在戰時的文人統制往往轉趨強勢，在戰時和轉型壓力下易導致文武衝突；四、文人統制依然是美國文武關係發展過程中所堅持的信念和傳統，雖然時有緊張與衝突，但是，就整體而言，美國文武關係的互動，顯示傾向一種動態的平衡。

**關鍵詞：**文武關係、文人統制、文人領導風格、阿富汗戰爭、伊拉克戰爭

\* \* \*

## 壹、前言

文武關係這一議題，在美國一直備受重視。其原因，不僅在於美國傳統上對於武裝力量在安全上的作用，既非常重視，卻又相當不予信任，<sup>①</sup>為文人執政者首要監督的對象。而且，由於美國在常以國家利益和國際權力為實，而以維護世界和平和民主價值為名的情況下，為因應（或挑起）戰爭或衝突而頻頻動用武裝力量所造成的文武隔閡和引起的文武間衝突，以致影響到美國民主政治的運作和人民的自由生活。特別是

---

註① Eliot A. Cohen, *Eagle and Sword: The Federalists and the Creation of the Military Establishment, 1781-1802* (New York: The Free Press, 1975), p. 2.

在 2001 年 9 月 11 日遭遇恐怖攻擊事件（簡稱「911 事件」）以後，無論在戰略、作戰、戰術的形態和運作上都不同於以往，而且在外交考量和文化因素方面，更凸顯了它們的重要性。這些改變導致美國文人領導階層與軍事領袖們在國家安全的決策和執行上爭議不斷，引發衝突。相應地，這些改變與產生的議題，也成為政治發展和國際安全、戰略的研究焦點。這種趨勢由出現在冷戰後，特別是 2000 年以後，美國相當多的有關文武關係學術研究和媒體評論、報導的文獻可以看的出來。

美國在柯林頓（Bill Clinton）總統主政時期，由於文人領袖在文人統制（civilian control）上處於弱勢，相對地，以參謀首長聯席會主席鮑威爾（Colin Powell）為首的軍方顯得強勢，加上諸多爭端，不少評論家就認為美國的文武關係一直處於緊張壓力中，甚至有「失控」的情況。<sup>②</sup>文武關係學者因而試從結構性和現實各面向分析其衝突的原因和探索解決的途徑。<sup>③</sup>2001 年小布希（George W. Bush）接任總統後，引發阿富汗、伊拉克兩次戰爭，美國文武間衝突，顯示並未改善，甚至有惡化的現象。<sup>④</sup>

本文的目的，即在於持續探討美國柯林頓執政結束後，小布希任內 2001 至 2006 年間文武關係的演變。<sup>⑤</sup>置重點於探討何以此一時期的文武互動仍然持續發生、甚至比柯林頓時更為嚴重的衝突？這些衝突對於美國的文人統制機制和文武關係穩定產生什麼影響？既有文武關係理論是否能解釋其衝突現象？對於美國文武關係發展有何啓示？

本文分析架構。文武關係的定義或範圍有廣義、狹義之分。廣義是指軍隊與政治、社會的關係，狹義是指軍隊與政治的關係。文、武雙方的分析層次或對象可各自區分為組織整體、領導者、菁英團體和成員，文武關係即此四者間的互動所產生的多重複雜的關係。<sup>⑥</sup>本文採取狹義的界說，偏重文武雙方的領導階層和領導者所產生的軍、政互動關係。探討對象或行為者，文人方面以總統、國防部長為主，並兼顧國會和其它與國家安全相關主管，如安全顧問、國務卿等。軍方則以參謀首長聯席會主席和涉及阿富汗、伊拉克戰區的司令部指揮官為主，並兼及其他相關的軍種參謀長、戰區指揮官和退役將領。分析面向著重在文人領導風格，阿、伊戰爭，軍事轉型和將領的反彈四項。這些面向的選擇，是基於對文武爭端現象的觀察和文獻蒐整所顯示的重

註② Richard H. Kohn, "Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations," *The National Interest*, Vol. 35, No. 3 (1994), pp. 3-17.

註③ 洪陸訓，「美國後冷戰時期文武關係的演變」，*問題與研究*，第 39 卷第 12 期（2000 年 12 月），頁 41-64。

註④ Mackubin T. Owens, "Rumsfeld, the Generals, and the State of U.S. Civil-Military Relations," *Naval War College Review*, Vol. 59, No. 4 (Autumn 2006), p. 70. 惡化現象主要顯示在本文後續所述，至少有七位將領強烈反彈，要求文人上司部長下台，其主要原因則在於阿、伊反恐戰爭的複雜性和倫斯斐（Donald Rumsfeld）的尖銳領導風格與軍事改革等因素所致。對應於柯林頓時期，鮑威爾對柯林頓的外交政策表示異議，有逾越分寸之處，但文武衝突還不致於白熱化。

註⑤ 小布希任期自 2001 至 2008 年。本文研究範圍之所以選擇 2001-2006 年間，是以引發文武衝突主因的國防部長倫斯斐任期為考量。接任的蓋茲（Robert M. Gates）部長在小布希任內只有一年兩個月，且文武關係已趨平穩，故未在本文分析之內。

註⑥ 洪陸訓，*軍事政治學—文武關係理論*（臺北：五南，2002 年），頁 8-9。

點和議題。並且藉由這些面向以探討文、武雙方所持理念、認知的落差和爭論，態度和行為上所出現的衝突，以及產生這些爭端、衝突現象的原因。最後，檢證相關文武關係主要理論對這些現象解釋的適切性。

## 貳、關於美國的文武關係理論

美國文武關係理論的發展，深受克勞塞維茲 (Carl von Clausewitz) 戰爭論和拉斯威爾 (Harold D. Lasswell) 「衛戍國家」有關文人統制思想的影響。前者強調政治對軍事的領導，認為「戰爭是政治以另一種手段的延續」，<sup>⑦</sup>戰爭的發起、進行和終止，都以政治為目的並受政治指導；<sup>⑧</sup>後者發現「暴力專家」正逐漸取代企業家，成為可能主導國家的「優勢軍人」，因而強調需要文人對軍隊的統制。<sup>⑨</sup>

冷戰時期，杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 和簡諾維茲 (Morris Janowitz) 分別從政治學和社會學面向分析美國的文武關係和軍事專業主義。<sup>⑩</sup>前者著重軍隊與政治關係，後者偏重軍隊與社會關係。將克勞塞維茲政軍關係論點理論化的是杭廷頓。他在1957年完成的《軍人與國家》一書，建構了文武關係的核心理論——「文人統制」。他將文人對軍人的統制區分為主觀統制 (subjective control) 和客觀統制 (objective control) 兩種模式。後者特指民主政治體制下的文武關係的文人統制，柯恩 (Eliot A. Cohen) 稱之為「規範理論」(norm theory)。<sup>⑪</sup>這一理論著眼建立並維持一種專業化、非政治化軍事體制的機制，以保障文人對肩負國家安全責任的軍人的統制。其主要論點是，決定戰爭目標的文人和從事實際作戰的軍人之間，有一清楚的界線：文人負政治責任，是戰爭的決策者，不干預遂行戰爭的軍事行動，尊重軍人的專業自主；軍人負軍事作戰責任，是戰爭的執行者，不介入政治，保有軍事自主權，有責任向文人領袖提供軍事專業建言。如何實現此一客觀文人統制？杭廷頓主張軍隊應具備軍事專業知能、社會責任感和團隊凝聚力的軍事專業主義，特別重視軍人服從文人領導和保持政治中立的倫理，認為培養軍事專業主義是達到客觀文人統制最有效的途徑。<sup>⑫</sup>

---

註⑦ Carl von Clausewitz, *On War*, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1989), p. 87.

註⑧ *Ibid.*, p. 579.

註⑨ Harold D. Lasswell, "The Garrison State," *American Journal of Sociology*, Vol. 46 (1941), pp. 455-468; Harold D. Lasswell, "The Garrison State Hypothesis Today," in Samuel P. Huntington ed., *Changing Patterns of Military Politics* (New York: Free Press, 1962), pp. 51-69.

註⑩ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957); Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: Free Press, 1960), pp. 417-452.

註⑪ Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: The Free Press, 2002), p. 4.

註⑫ Samuel P. Huntington, *op. cit.*, pp. 83-84.

簡諾維茲批評杭廷頓理論的缺陷在於過分強調軍人對政治的冷漠和忽略科技發展與社會變遷所形成的國內外環境對文武關係的影響。他認為武裝力量的使用已不完全為了獲得軍事上的勝利，反而是常為了達到政治性或象徵性的目的；各種軍事作為都離不開政治面向，專業軍人的心態如過於傾向技術性，則不利於外交政策的推動。他同樣重視軍人專業倫理，但不同意軍人保持政治中立，認為文、武的分野日趨模糊，軍人應與政治和社會維持適度的互動關係，因而提出了「保安警察」(constabulary)概念，認為現代軍隊的專業功能應該在於扮演此一角色。<sup>⑬</sup>

杭廷頓和簡諾維茲對文武關係分析的角度雖然不同，杭廷頓受到的批評甚至不少，<sup>⑭</sup>但是，兩人共同堅持的客觀文人統制和軍事專業主義理念，其基本取向仍然廣被接受，依然是研究美國文武關係的主流思想。而冷戰後則在此基礎上發展出探討實現此一理念的多元主張。首先，嘗試對杭廷頓和簡諾維茲的理論提出修正或補充的，先後有薩奇先 (Sam C. Sarkesian)，主張文、武間動態平衡的「均衡模型」(Equilibrium Model)；<sup>⑮</sup>布南德 (Douglas Bland L.) 的統合理論 (Unified Theory)，主張文人統制軍隊的管理和維持，可透過文武領導者之間共同負責和分工來進行；<sup>⑯</sup>西芙 (Rebecca L. Schiff) 建構的「調和理論」(Concordance Theory)，主張合理的文武關係應是軍隊、政治菁英和社會這三個夥伴之間的對話、調和和共享價值或目標。<sup>⑰</sup>德希 (Michel Desch) 提出文人統制軍隊的結構理論 (Structural Theory)，強調文人統制效能，基本上受結構因素，特別是內、外在威脅環境，的影響。<sup>⑱</sup>

其次，試圖建構新理論的，有費弗 (Peter D. Feaver) 在武裝僕人一書中，提出的「代理理論」(Agency Theory)。費弗採取「本人—代理人」(principal-agent) 分析架構和理性主義方法來分析美國的文武關係現象。他認為文武關係是本人 (文人) 和代理人 (軍人) 之間的「策略性互動」。他進而以「盡職—規避」(working-shirking) 概念來解釋這種互動。當文人認為監督成本低或軍人規避可能性高時會決定採取強制性的監督，反之，監督成本高或軍人規避可能性低時，則傾向非強制性的監督；軍人之

註⑬ Morris Janowitz, *op. cit.*, pp. 418-440. 同樣從社會學角度觀察的莫斯考斯 (Charles C. Moskos) 所提出的 I/O 模型也呼應了簡諾維茲的觀點。Charles C. Moskos, "Institutional/Occupational Trends in Armed Forces: An Update," *Armed Forces & Society*, Vol. 4 (1986), pp. 41-50.

註⑭ 洪陸訓，「譯者序—杭廷頓文人領軍的理論和批評」，洪陸訓等合譯，*軍人與國家—文武關係的理論和政治* (*The Soldier and the State: The Theory and politics of Civil-Military Relations*) (臺北：時英，2006年)。

註⑮ Sam C. Sarkesian, *Beyond the Battlefield: The New Military Professionalism* (New York: Pergamon Press, 1981).

註⑯ Douglas L. Bland, "A United Theory of Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society*, Vol. 26 (1999), pp. 7-25.

註⑰ Rebecca L. Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance," *Armed Forces & Society*, Vol. 22 (1995), p. 12; Rebecca L. Schiff, *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil Military Relations* (New York: Routledge, 2009), p. 32.

註⑱ Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999), pp. 11-18.

所以選擇盡職是因受懲罰的可能性高。而其出現規避行為時，是因被發現或是受懲罰的可能性降低。<sup>⑩</sup>

軍人盡職或規避的形式，最明顯的是不服從，包括扯後腿或洩漏資訊給媒體，以抵制政策或個別決策者。<sup>⑪</sup>菲弗研究發現，「代理理論引人注目之處在於影響因素明顯地主要來自模型的演繹性邏輯，亦即監督成本、預期的懲罰，以及行為者的策略算計，這是傳統文武關係理論所欠缺的」。<sup>⑫</sup>赫斯普林 (Dale R. Herspring) 認為菲弗的模型未回答「何以」在微觀層面上會發生衝突。他指出，雖然菲弗辯稱衝突是「不同偏好、強制性監督、規避和懲處規避」的結果，這觀點是正確的，但是如果從宏觀層面看，還有一個決定衝突強度的因素，那就是存在於軍人與政治人物之間的文化上的基本差異。<sup>⑬</sup>

此外，有些學者針對實況檢視，提出改善美國文武關係分析途徑或架構，例如，柯恩 (Eliot Cohen) 深入探討戰時政治領袖的動態，發現杭廷頓的基本命題，即軍人展現最佳戰鬥效能的時機在於政治領袖能放手任其執行軍事任務，以及處理在戰時出現的各種問題。柯恩認為在國家安全決策上無法斷然將文、武分開。他舉美國內戰時的林肯總統、法國一次大戰時的克里蒙梭 (George Clemenceau) 總理，以色列建國戰爭時的本-古里昂 (David Ben-Gurion) 總理、英國二次大戰時的邱吉爾為例，他們在戰時面對其武裝部隊時都展現強勢的領導風格。他們都了解戰爭的廣泛概念與作戰的許多細節，必要時會當面駁斥其作法，甚至要其辭職，有時也會改變其主要作戰計畫，甚至參與戰術或武器的細部設計。柯恩也證明戰時明確且強勢領導的重要性。軍人都希望政治領袖的政治目標明確；給予他們足以確認，可能影響作戰之限制因素的強力指導；期待受尊重並聆聽他們的意見。<sup>⑭</sup>

又如，赫斯普林 (Dale R. Herspring) 從軍種與軍事文化 (service and military culture) 途徑解釋美國的文武關係。他認為美國文武間時有衝突、時有合作的現象，主要因素在於軍種、軍事文化的差異。軍種和軍事文化表現在對總統的領導風格或領導能力的評估。就軍種和軍事文化而言，第一，在用兵方面，軍方希望文人領袖具有明確的指揮鏈、清晰的命令、參與戰略目標與策略的下達，以及允許軍方在作戰與戰術上的自主權。第二，文人能尊重軍事專業，不干預軍隊技術性事務。第三，在人事政策方面，軍隊反對總統任命權的政治化，並維護由軍人決定紀律或升遷等內部軍事政策的權力。第四，軍人重視責任與榮譽，軍人希望文人首長能對軍事行動的結果負責，也應遵守與軍人一樣的行為準繩，否則將失去軍人的尊敬，傷害總統對軍隊的影

---

註<sup>⑩</sup> Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 2005).

註<sup>⑪</sup> *Ibid.*, p. 68.

註<sup>⑫</sup> *Ibid.*, pp. 68-69.

註<sup>⑬</sup> Dale R. Herspring, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2005), p. 11.

註<sup>⑭</sup> Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*.

響力。赫斯普林認為，總統與參謀長之間衝突與否，衝突程度的高低，即在於總統和行政當局與上述軍種、軍事文化特徵相似性的高低。<sup>④</sup>

再如，布魯克斯（Risa Brooks）認為文武關係影響了文武雙方領導者們從事戰略評估的過程。所謂戰略評估，是指文、武領導者們分享、分析資訊和決策的一系列過程；它因資訊分享品質、戰略協商、軍事結構評估能力和領導決策而有不同。她認為文武關係的改變來自兩個面向，一在於文、武領導者們之間的權力平衡，二在於這些領導者們對於戰略的和團體的議題，其偏好分歧的強度。根據這一理論，布魯克斯提出假定：「政治優勢和偏好高度分歧會造成戰略評估失敗」。意指如果政治領導者們的監督機制是藉由減少有關戰略評估的對話和論辯，甚至強勢政治領導者們藉由提拔志趣相同的個人和邊緣化異議者，則將產生戰略協調的弱點。<sup>⑤</sup>

這些迄今有關研究美國文武關係較具代表性的理論、途徑和分析架構，基本上，都是基於美國民主政治價值和傳統所建立的文人統制理念，而如何落實此一理論和制度，在尋求問題的解釋與解決途徑方面，學者間則有所出入。無論是杭廷頓的規範理論或其他學者的多元論點，皆為小布希時期的文武關係，在理論解釋現象與實踐檢視理論進程上提供了可能性和研發空間。就本文分析演變現象需要，主要是檢視杭廷頓此一主流思想能否解釋小布希時期文武衝突現象的適切性。其它理論，如柯恩、赫斯普林和布魯克斯等的論點，亦有助於解釋此一時期的文武衝突現象，間接彌補了杭廷頓理論上的不足。

## 參、文人主導的戰爭

具有軍事專業能力、懂得軍事作戰的軍人不一定好戰，反而是不完全懂得軍事卻握有戰爭權的文人更易輕啓戰端。<sup>⑥</sup>在國家安全戰略考量上，是否發動戰爭和如何進行戰爭，往往在文人與軍人的認知上有所不同。理論上，決定戰爭權在文人，執行戰爭責任在軍人，但在實際運作上，一旦任何一方逾越此一界限時，即易引起爭端，甚至導致衝突，陷於危機。以美國小布希總統主政時期為例，2001年的阿富汗戰爭和2003年的伊拉克戰爭，都是在文人主導的情勢下發動，而在整個戰爭過程中甚至延續到歐巴馬時期，有關發動戰爭的目的、戰略考量、外交影響和兵力運用等，都成為文武關係上爭議的焦點。

註④ Dale R. Herspring, *op. cit.*, pp. 15~18.

註⑤ Risa Brooks, *Shaping Strategy: The Civil-Military Politics of Strategic Assessment* (Princeton: Princeton University Press, 2008).

註⑥ 美國前國防部長 Robert M. Gates 曾感嘆的說：「我們的外交和國家安全政策已變得政治化，對於總統來說，武力的使用太容易了」。Robert M. Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War* (New York: Alfred A. Knopf, 2014), p. 592.

2001 年初，當小布希接任美國三軍統帥時，並未預料到他會在任內啓動兩次戰爭，而且竟然在兩任八年內無法完全結束。第一次戰爭源於 2001 年 9 月 11 日，賓拉登 (Osama bin Laden) 與阿凱達 (al-Qaeda) 恐怖組織對美國世貿中心和五角大廈發動恐怖攻擊，促使小布希政府為報復恐怖攻擊而發動全球性反恐戰爭。10 月 7 日，小布希政府在取得國會授權和聯合國及國際支持下，發動「阿富汗戰爭」(Afghan War)，目的在摧毀以賓拉登為首的阿凱達組織和為其庇護的塔利班 (Taliban) 政權。在國際輿論支持和國內民氣可用的情況下，美國號召英、德、法、義、澳等十幾個國家組成聯軍，並爭取阿富汗北方聯盟 (Northern Alliance) 反抗軍參與。<sup>①</sup>從戰爭的計畫到實施，小布希親自主持會議，主導戰爭。倫斯斐也對軍事行動採取嚴格的文人統制，直接指揮中東戰區指揮官的軍事行動。在戰爭指導方面，911 受攻擊的次日，在國安會 (National Security Council, NSC) 中討論如何對付恐怖組織時，倫斯斐曾兩度主張進軍伊拉克的可行性，但小布希選擇先攻擊阿富汗。至於如何進攻，即將離職的參謀首長聯席會主席薛爾頓 (Hugh Shelton) 曾提供發射巡戈飛彈、轟炸和空中攻擊配合地面部隊作戰三個方案，但小布希偏好非傳統途徑，以動用特種部隊對付阿富汗恐怖組織。中央情報局長泰內特 (George Tenet) 隨即提出一項大膽計畫而為布希所採納。此一計畫構想是由情報單位主導的準軍事部隊協助，策動阿富汗反抗軍北方聯盟加入，並由總統授予特權，追捕並摧毀全球的凱達組織。<sup>②</sup>

根據上述構想，中東戰區指揮官法蘭克斯 (Tommy Franks) 隨即擬定初步計畫，10 天後，即 9 月 21 日，向總統簡報。該計畫兼採空中攻擊，地面作戰和特種部隊行動，並支援北方聯盟。作戰行動分三階段實施。在兵力運用數量上，計畫投入特種作戰人員 200 人，美軍部隊 1 萬至 1 萬 2 千人。法蘭克斯預估軍事作戰結束後，以 3-5 年從事協助新政府的建立。<sup>③</sup>遺憾的是，文人總統和國防部長只熱衷於對阿採取軍事行動，但對於協助阿國重建並無多大興趣。倫斯斐 2001 年 10 月 9 日向媒體表示，他不認為打敗塔利班後，美國有何責任應為阿富汗建立何種政權。一週後，小布希在一次國際會議中，打斷了繼續討論後阿富汗衝突的議題。<sup>④</sup>

倫斯斐在戰爭進行過程中，嚴密掌控部隊行動。但是為求行動迅速，使法蘭克斯倍感壓力，曾一度因意見不合請辭未成。<sup>⑤</sup>10 月中旬，倫斯斐取得了曾爭議不決的對中情局和陸軍的掌控權。11 月 19 日聯軍奪取馬札理沙里夫 (Mazar-i-Sharif)，塔利班撤出首都喀布爾 (Kabul)，12 月 6 日聯軍攻占最後重鎮肯達哈 (Kandahar)，戰爭轉移到山區。12 月 16 日，倫斯斐宣佈獲得軍事上的勝利。然而，塔利班部隊並未被消

註① Shireen M. Mazai, "NATO, Afghanistan and the Region," *Institute of Policy Studies*, <http://www.ips.org.pk/the-muslim-world/1052-nato-afghanistan-and-the-region.html>. Accessed on June 14, 2012; "War in Afghanistan (2001-present)," *Wikipedia*, [http://en.wikipedia.org/wiki/Iraq\\_war](http://en.wikipedia.org/wiki/Iraq_war). Accessed on July 4, 2012.

註② Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon & Schuster, 2002), pp. 50-51, 76, 97.

註③ Tommy Franks, *American Soldier* (New York: Regan Books, 2004), pp. 269-273.

註④ Richard Brookhiser, "The Mind of George W. Bush," *The Atlantic*, April 2003, p. 69.

註⑤ Tommy Franks, *op. cit.*, p. 300.

滅，美國與北約在阿富汗的戰爭一直持續至今，成為美國史上經歷最長的一次戰爭。<sup>⑳</sup>

小布希和倫斯斐發動的第二次戰爭是從 2003 年 3 月 20 日開始的「伊拉克戰爭」(Iraq War)。這是延續在阿富汗推動的反恐戰爭的擴大。訴諸戰爭的理由是：伊拉克擁有大規模毀滅性武器、暗中支持恐怖主義和踐踏人權自由。由於這是反恐戰略的一環，前述早在研議攻擊塔利班政權時，倫斯斐和副部長沃夫維茲即有意攻打伊拉克，所以在 2001 年 11 月底，眼看阿富汗戰爭已將獲勝時，倫斯斐即要求法蘭克斯著手研擬攻擊伊拉克作戰計畫。<sup>㉑</sup>

法蘭克斯提出的作戰計畫草案，使用兵力，原預訂為 40 萬，但於 2002 年 2 月，在倫斯斐要求作戰計畫要具有創意性和儘量減少人數的壓力下，法蘭克斯將兵力減少到 16 萬人，但是，他仍然預估在主要戰鬥行動結束前，仍需要 30 萬兵力。在 15 個月的規畫和修正討論中，倫斯斐不止六次地堅持要減少地面部隊，後來在實際開戰時，多國盟軍參與共約 29 萬 5 千餘人。<sup>㉒</sup>

小布希對反恐戰爭採取「先發制人」的戰略思維 (a doctrine of preemption)。這是在擊敗塔利班後，2002 年 2 月，他在「國家安全戰略報告」(National Security Strategy Report) 中所提出，目的在於預防性自衛中，先期發動戰爭以求自保。<sup>㉓</sup>也因此，這次戰爭在美軍法蘭克斯指揮下的聯軍，未經宣戰而採取突襲的軍事入侵。

從文武關係角度來看，身為專業軍人的戰區指揮官法蘭克斯在兵力需求判斷方面，顯然比文人倫斯斐正確。此外，雖然他的文人上司總統和部長急於完成計畫和提

註 ㉑ 塔利班政權被推翻後，殘餘的塔利班部隊持續叛亂，反抗阿富汗卡爾扎 (Hamid Karzai) 民主政府。2006 年後，叛亂活動加遽，甚至蔓延到巴基斯坦邊境，恐怖活動殃及平民。賓拉登在 2011 年 5 月 12 日被美軍擊斃後，塔利班在奧馬爾 (Mullah Omar) 領導下，從事游擊戰，持續與聯軍週旋。至今，阿富汗的衝突仍未結束。歐巴馬曾於 2009 年 12 月 1 日宣佈增兵 3 萬，而後逐漸撤走，原預定 2014 年將全部撤出，但叛亂持續，IS 興起，以及新培訓的阿國安全部隊能力不足，歐巴馬不得已於 2015 年 10 月 15 日再次宣布，現有駐阿部隊 9,800 人將延至 2016 年底，2017 年減少到 5,500 人，顯示無法實現他計畫在任內完全撤出駐阿美軍的承諾。2017 年 6 月 2 日，新任總統川普 (Donald Trump) 有鑑於美軍在阿汗並未完全獲勝，授權國防部增派兵員，國防部長馬提斯 (Jim Mattis) 在 6 月 14 日表示已完成情勢評估，將增派 4,000 人以上美軍赴阿富汗。“Obama to Announce War Strategy,” *MSNBC*, <http://www.msnbc.msn.com/id/34218604/ns/politics-white-house>. Accessed on July 17, 2012; Andrew Tilghman, “Obama Extends Afghanistan Mission into 2017,” *Military Times*, <http://www.militarytimes.com/story/military/2015/10/15/obama-extends-afghanistan-mission-into-2017-troops-surge/73981218/>; “More Troops to go to Afghanistan,” *Military Times*, [http://www.militarytimes.com/articles/about-4-000-more-us-troops-to-go-to-afghanistan?utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=EBB%206.17&utm\\_term=Editorial%20-%20Military%20-%20Early%20Bird%20Brief](http://www.militarytimes.com/articles/about-4-000-more-us-troops-to-go-to-afghanistan?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=EBB%206.17&utm_term=Editorial%20-%20Military%20-%20Early%20Bird%20Brief). Accessed on June 24, 2017.

註 ㉒ Tommy Franks, *op. cit.*, p. 315; Donald Rumsfeld, *Known and Unknown: A Memoir* (New York: The Penguin Group, 2011), p. 417.

註 ㉓ 其中美軍 24 萬 3 千人，英軍 4 萬 5 千人，澳軍 2 千人，波蘭軍 194 人。開戰後兩週，即增加到 31 萬人。Seymour M. Hersh, *Chain of Command* (New York: Harper Collino, 2004), pp. 249~250; Tommy Franks, *op. cit.*, pp. 333, 366, 410, 433; Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York: Simon & Schuster, 2004), pp. 40, 96, 118, 121, 329, 406.

註 ㉔ “National Security Strategy Report,” *White House*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. Accessed on July 5, 2017.

早在 2002 年 10 月完成戰備，但他以備戰耗時和需要選擇最佳時機為由說服了文人上司，選在次年的 3 月作戰。<sup>36</sup>至於參謀首長聯席會在此次作戰計畫和執行過程中，並沒有完全發揮它應有的功能。從法規（高尼法案 *Goldwater-Nichols Act*）上來看，參謀首長聯席會主席雖是文人首長的軍事顧問，他和各軍種參謀長有提供軍事建言和協助溝通的權利。然而，武裝部隊的指揮鏈是由總統指揮國防部長，再由部長直接指揮戰區指揮官；加上由於倫斯斐本就藐視聯席會參謀首長們的專業能力；時任聯席會主席邁而斯（Richard B. Myers）和副主席培思（Peter Pace）都是經過倫斯斐挑選的，是習於聽從文人上司、接受主導的性格，以致於整個作戰過程中，參謀首長們雖然也參與作戰視聽會議（video teleconference, VTC）和提出一些意見，但並未被採納，對於法蘭克斯而言，有時反而是一種困擾。<sup>37</sup>

國會在這兩次戰爭中扮演的角色，大致上是處於正面支持的態度而缺乏制衡的功效。在對阿戰爭前，小布希即尋求國會對他的用兵背書。不過白宮所擬文稿頗具概括性，它要求國會充分授權總統使用兵力。<sup>38</sup>國會並不反對對恐怖攻擊應負責任的國家用兵，但不願意為白宮這種過於概括性的文件背書。在最後通過的條文僅同意出兵對付那些應對 911 恐怖攻擊事件負責者，「以防止未來任何恐怖主義行動」。<sup>39</sup>打敗阿富汗塔利班政權後，在對伊拉克用兵行動中，小布希政府同樣積極運作國會為其背書，只是在應付國會要求預估伊拉克擁有大規模毀滅性武器（如生化武器）的數量時，提供了錯誤的情報判斷，導致後來其對伊用兵的正當性和合法性受到質疑。然而，當時的國會在白宮證明確實存在威脅，並且在小布希的催促之下，眾、參兩院先後通過了兵力授權案，指明授權美國總統，當他認為有必要且適當時，得以動用武裝部隊。<sup>40</sup>這些措施明顯地，被視同具有宣戰的功能。國會在表決通過對伊開戰後，對於最後兵力組建和往後入侵軍事行動便無從過問。

聯軍在 2003 年 4 月 9 日攻占巴格達，結束了海珊 24 年的統治（海珊 12 月被捕，3 年後被軍事法庭處決）。5 月 1 日，小布希宣稱戰爭已有效獲勝。但是在戰後的重建和穩定工作，亦即對戰爭計畫中的「後敵對行動」（Post-Hostility Operations），卻因未能給予充份重視和足夠資源而導致失敗。計畫的失敗，與阿富汗戰爭一樣，是導致美軍深陷戰後衝突不斷的泥淖中的重要因素。力主文人統制和統一指揮的倫斯斐，在國會和總統的授權下，取得了整個戰爭過程的掌控權。從戰備計畫開始，倫斯斐就主導了所有進程，包括戰後維穩和重建計畫。原先 2002 年 10 月第四段作戰計畫中，早規畫要設立戰後「重建和人道援助處」（Office of Reconstruction and Humanitarian

註<sup>36</sup> Bob Woodward, *Plan of Attack*, pp. 101, 331; Tommy Franks, *op. cit.*, p. 372.

註<sup>37</sup> Tommy Franks, *op. cit.*, pp. 362, 440~441; Bob Woodward, *Plan of Attack*, pp. 98, 207~208.

註<sup>38</sup> Charles A. Stevenson, *Warriors and Politicians: US Civil-Military Relations Under Stress* (New York: Routledge, 2006), p. 186.

註<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 187.

註<sup>40</sup> "Authorization Use of Military Force Against Iraq Resolutions of 2002," *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-joint-resolution/114/text/pl?overview=closed>. Accessed on July 13, 2017.

Assistance, ORHA)，以處理人道救援工作，特別是處理難民潮和伊拉克使用生化武器與破壞油田可能造成的後果，<sup>④</sup>但是由於倫斯斐和法蘭克斯急於在軍事上求勝和文人樂觀預期而將占領部隊人數減少到 5 萬人，引起了文武領導菁英間的激烈爭論。導致陸軍參謀長辛斯基（Eric Shinseki）認為需要數十萬兵力維持秩序的意見受到沃夫維茲的指責。倫斯斐早就對軍方執行軍事轉型不力感到不滿，這次爭議只是長久以來文人領袖和軍方之間的裂痕再一次出現罷了。美國在伊拉克戰後重建工作的失敗，兵力不足的情況，成為後來退役將領批評倫斯斐並要求他下台的原因之一。

聯軍軍事行動並沒有為伊拉克帶來穩定與和平。小布希的勝利演說後，聯軍即發現各駐地的部隊逐漸遭受「反伊拉克部隊」（“Anti-Iraqi Forces”）的攻擊。叛亂活動的加劇迫使聯軍再度動用武力對付。小布希政府在 2007 年提出「增兵策略」（surge strategy）。<sup>⑤</sup>歐巴馬上台後提議結束戰爭，終於在 2011 年撤出全部美軍，結束了長達九年的伊拉克戰爭。<sup>⑥</sup>

## 肆、文人的領導風格

### 一、小布希的領導風格

小布希是美國首位獲得哈佛大學企管碩士，具有企業主管學能的總統，並且也偏好具有企業模式的政治領導。<sup>④</sup>他的企管風格就是為組織設立清楚目標、給予部屬指導和授權其負責執行，亦即把握正確目標和獲得執行動能的保證。<sup>⑤</sup>換言之，小布希不介入細節，而是要求部屬處理難題和提供他問題的答案。他的政府決策過程較屬於層級制（hierarchical）結構。他等待各部門或政府單位提出選項供他抉擇。各部門首長獨立自主，總統幾乎只和首長商議問題。小布希這種將決策權賦予內閣官員的作風，對於美國的武裝部隊深具嚴肅的意涵，<sup>⑥</sup>並且給文、武互動和文人領軍帶來相當程度的影響。

註④ Bob Woodward, *Plan of Attack*, pp. 282~284; James Fallows, “Blind into Baghdad,” *The Atlantic*, January-February, 2004, pp. 64~65.

註⑤ 這是小布希政府在 2006 年國會期中選舉失敗後，為提供巴格達（Baghdad）和艾爾安巴（Al Anbar）省的安全，在 2007 年 1 月 10 日的電視演講中，宣佈美國將增派兩萬多美軍前往伊拉克。多國部隊指揮官由彼德雷烏斯（David Petraeus）取代凱西（George Casey）。George W. Bush, *Decision Points* (New York: Crown Publishing Group, 2010), pp. 355~394; “Iraq War Troop Surge of 2007,” *Wikipedia*, [http://en.wikipedia.org/Iraq\\_War\\_troop\\_surge\\_of\\_2007](http://en.wikipedia.org/Iraq_War_troop_surge_of_2007). Accessed on September 3, 2012.

註⑥ “War in Iraq,” *Wikipedia*, [https://en.wikipedia.org/wiki/Iraq\\_War](https://en.wikipedia.org/wiki/Iraq_War). Accessed on January 16, 2016.

註④ Fred I. Greenstein, “The Chang Leadership of George W. Bush: A Pre-and Post-9/11 Comparison,” in Eugene R. Wittkopf and James McCormick eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, 4<sup>th</sup> edition (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004), p. 359.

註⑤ Bob Woodward, *Bush at War*, pp. 38, 145; George W. Bush, *Decision Points*, p. 22.

註⑥ Dale R. Herspring, *op. cit.*, pp. 378~379.

首先，小布希的風格會引發官僚體系各部門間的衝突，各部門無不試圖盡力搶先其他部門的行動，形同「盜壘」。小布希需要的是一個能容納不同觀點和態度的多元組合，因此，他選擇了一群具有強烈個性（如上述國安團隊成員），對於如何處理國家問題持不同見解的人，並且在聆聽有衝突性的觀點之後，由他作出決定。不過，一旦他採取這種方式，並且指示某部門採取行動時，特定的內閣官員和他的部屬便會試圖主導政策，對於政府其他部門的建言，不管多中肯，都可能將其排除在外。

其次，小布希的領導風格，容許倫斯斐得以主導美國國家安全政策。小布希自不是軍事專家，因而冀望主掌國防部的倫斯斐，能和參謀首長聯席會主席和中央情報局長泰內特等人，提供他有關軍事議題的建言。就國防部立場而言，倫斯斐當然認為武裝部隊應聽從他指揮。於是他將旨在規定參謀首長聯席會主席作為文人領導當局（含總統、國家安全顧問、國防部長）軍事事務顧問的高尼法案攔在一邊，由他決定參謀首長應扮演何種角色，何時可向總統提供意見—事實上很少發生。<sup>④</sup>小布希是一位希望在國家安全問題方面能夠儘速獲得答案的人。<sup>⑤</sup>當恐怖份子在 9 月 11 日發動攻擊時，他立即要求一套回應的方案。

最後，小布希也是一位從「道德上的黑與白」來看問題的總統，也因此導致他在外交政策上採取較為強勢的處理方式。<sup>⑥</sup>也由於這種以嚴格的二分法來看待世界的傾向，小布希比以前的總統更易以使用武力來解決安全問題—特別是在 911 事件以後。這一事件迫使小布希不得不把更多的注意力放在外交政策上，使外交政策成為小布希政府的主要推動力；為了反擊恐怖主義，甚至使小布希和政府其他高階領導人，不在乎歐洲是否認同，也準備進行單邊行動，如第二次對伊戰爭。

從小布希在伊拉克戰爭中所採取的增兵策略，可看出他對文人統制的重視和強勢領導。2006 年 11 月是美國的期中選舉，國會參眾兩院正準備進行改選。當時的小布希總統正面臨民調低落，伊拉克和阿富汗戰爭無法結束的窘境。共和黨員建議小布希減少伊拉克兵力以回應民意，有利選舉。但是，小布希逆向操作，反認為應該增兵而非減少。他所持的理由是：「我們在伊拉克對於保護美國是需要的，…我對出兵的考量是能在伊拉克獲得勝利，而非在國內贏得民調。」<sup>⑦</sup>

小布希的看法和作為固然顯示他對民主自由價值和外交政策的堅持，但卻也因此可看出當時會導致對軍事的過分干預，這就是蓋茲所稱的文人的「過分統制」或文人干預軍事細節。<sup>⑧</sup>

---

註④ *Ibid.*, p. 379; “Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986,” *Wikipedia*, [https://en.wikipedia.org/wiki/Goldwater%E2%80%93Nichols\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/Goldwater%E2%80%93Nichols_Act). Accessed on July 3, 2017.

註⑤ Bob Woodward, *Bush at War*, p. 256.

註⑥ Thomas Preston and Margaret G. Herrmann, “Presidential Leadership Style and the Foreign Policy Advisory Process,” in Eugene R. Wittkopf and James McCormick eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, 4<sup>th</sup> edition (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004), p. 376.

註⑦ George W. Bush, *Decision Points*, p. 355.

註⑧ Robert M. Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, p. 574.

## 二、倫斯斐的領導風格

倫斯斐一般被認為是一位好鬥、傲慢、聰明、直率 and 難於相處的人。<sup>②</sup>他自認為比聯席會參謀長們更瞭解美國所面臨的國家安全問題。就他的認知，問題不再是如何調遣大型坦克和砲兵部隊，而是如何善加運用較為小型、妥善編裝和快速行動的部隊，以應付特殊的威脅。當倫斯斐初任國防部長時，便強調兩個觀點：<sup>③</sup>第一，美國的軍人「思想偏狹和落伍，仍然以對抗昔日敵人（蘇聯）的舊思維，從事編裝、訓練和組織的工作」；第二，他強調預備對付突然攻擊的重要性，在後 911 時期這是一種特別重要的能力。恐怖份子可能在任何時間、地點攻擊意料不到的目標，美國必須具有快速、有效的反擊能力。

這些看法促使倫斯斐提出他所稱的「轉型」(transformation)。他深信首要之務，需透過恢復文人對軍人的統制，重拾他認為在柯林頓政府時代已喪失的文人統制機制。倫斯斐的主要目標是恢復文人對已被參謀首長聯席會視為禁臠的國防部的掌控，因為他認為參謀首長聯席會的權力過大，且自外於文人統制，有些軍官甚至不把文人放在眼裏。<sup>④</sup>於是在他接任部長後，即開始要求指揮官「每年裁減總部參謀人數 15%。」他認為軍人必須接受文人統制，國防部長必須插手他認為有關的任何領域；只要有利軍事轉型，對軍事戰術層次以上行微觀管理也未嘗不可。<sup>⑤</sup>倫斯斐在他的回憶錄中一再強調文人統制的必要，他說：「總統的免職（軍事首長）有其重要性，它提供了五角大廈的高級文官相對自由地掌握最高層次戰略方針的幅度」。「美國只能有一位總司令，那就是民選的總統」。<sup>⑥</sup>倫斯斐並且建議小布希，如果當上總統就需實現其改革軍隊的政見，讓國防部長大力推動。

倫斯斐也相信他和他的文人顧問對軍事戰略、準則、結構和武器系統的了解程度，勝於他所見過的將領們。因此，倫斯斐並不信任軍人，只有在必要時才與軍人一起工作。他多半仰賴文人，這些文人也不把軍人放在眼裡。「許多軍官認為，國防部長的態度已等同狂妄自大，經常出言不遜」。<sup>⑦</sup>此外，媒體報導指出，倫斯斐的管理風格雜亂無序。<sup>⑧</sup>這種態度和作風當然引起軍人反感。而且其反對力量幾近「抗命」的程

註② Dale R. Herspring, *op. cit.*, p. 381.

註③ Bob Woodward, *Bush at War*, pp. 22~23.

註④ Vernon Loeb and Thomas E. Ricks, "Rumsfeld's Style, Goals Strain Ties to Pentagon," *Washington Post*, October 16, 2002, p. A01.

註⑤ "Pentagon Staff to be Trimmed by 15 Percent: Bureaucracy an Adversary, Rumsfeld Says," *Washington Times*, September 11, 2001, p. 381, in Dale R. Herspring, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*, p. 381.

註⑥ Donald Rumsfeld, *Known and Unknown: A Memoir*, pp. 280~281.

註⑦ Dana Priest, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military* (New York: Norton, 2003), p. 24.

註⑧ Thomas E. Ricks and Vernon Loeb, "No. 3 Civilian Ruffles Feathers at the Pentagon," *Washington Post*, [https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2002/12/08/no-3-civilian-ruffles-feathers-at-the-pentagon/2983a795-cf40-483b-b5e1e6b970b8ab95/?utm\\_term=.f83c682ac3c4](https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2002/12/08/no-3-civilian-ruffles-feathers-at-the-pentagon/2983a795-cf40-483b-b5e1e6b970b8ab95/?utm_term=.f83c682ac3c4). Accessed on June 24, 2017.

度。<sup>59</sup>當然，倫斯斐任國防部長的第一年，可說衝突不斷，他僅任命他認為足以掌控局面的高階軍官，來抵擋這些反對聲浪。<sup>60</sup>

由於倫斯斐對軍人採取嚴格的文人統制，拒絕授予部屬跨機構會議協議的權力，阻礙會議進程和迫使高階將領必須處理細微的議題。鮑威爾的政策計畫主任海斯 (Richard Haass) 即觀察到，參謀首長聯席會主席在這一任政府中發言機會很少，「在政府中，只聽到倫斯斐一個人的聲音」。<sup>61</sup>倫斯斐還有意藉直接掌控所屬幕僚與聯席會幕僚的分析與報告，以孤立聯席會參謀長，致使再也無法聽到獨立的軍隊聲音。

## 伍、文人主導的軍事轉型

小布希在他投入總統選戰時的政見中，即特別強調將達成「改善美國總統與美國軍隊間的信任約定」，著手「打造新世紀的軍隊」，以及「保護美國人民免於飛彈和恐怖攻擊」的目標，並宣稱將立即重新檢討軍隊現況，採取新的技術和策略以取代現行計畫，並保證將賦予國防部長發揮創新的機會。<sup>62</sup>

小布希所倡導的軍事轉型藍圖是由早在選前 1997 年由國會委任的「國防研究小組」(National Defense Panel, NDP) 綜合外界看法，並與四年期國防總檢 (*Quadrennial Defense Review, QDR*) 同時提出的一份報告。<sup>63</sup>該小組以資訊科技發展為取向的軍事革命轉型，力主「轉型策略」(transformation strategy)，也成為小布希倡導軍事轉型的新理念。在此理念指導下，他希望建立一支「致命性，輕便機動性」的軍隊。要求國防部長立即開始對軍隊進行一項立即的、綜合的，評估有關武力結構、戰略情況和採購優先的計畫。倫斯斐瞭解到小布希對於美國軍隊有著雄心計畫，強調需要加速美軍的轉型，使之成為具有「敏捷、快速、佈署能力、精確性和殺傷力」的部隊。亦即具有「殺傷力、輕裝和機動性」能力的軍隊。<sup>64</sup>

倫斯斐為了執行小布希所倡導的革命性變革，獲得授權主導軍事轉型，他一上任即展開強勢的文人統制。他曾直言：「憲法要求由文人掌控國防部，而我就是一位文人」。<sup>65</sup>他統制軍人的強勢作為表現在這幾方面：緊抓各軍種高階將領的任命權，對於晉升中、上將和派任重要職務將領都親自面談後再作取捨；要求高階軍官與任何國會

---

註<sup>59</sup> Bob Woodward, *Bush at War*, p. 22.

註<sup>60</sup> "Rumsfeld on High Wire of Defense Reform: Military Brass, Conservative Lawmakers are Among Secretive Review's Unexpected Critics," *Washington Post*, May 20, 2001, p. A01.

註<sup>61</sup> David J. Rothkopf, *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power* (New York: Public Affairs, 2005), pp. 407, 419.

註<sup>62</sup> George W. Bush, "Citadel Speech," *CNN*, <http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/09/23/president.2000/bush.speech/>. Accessed on July 18, 2017.

註<sup>63</sup> Charles A. Stevenson, *op. cit.*, p. 179.

註<sup>64</sup> Donald Rumsfeld, *op. cit.*, pp. 280, 294.

註<sup>65</sup> Rowan Scarborough, *Rumsfeld's War* (New York: Regnery, 2004), p. 137.

議員會議時，需提前一週向部長辦公室報告；<sup>⑥</sup>對於高階軍官常語帶挑釁與威嚇，忽略對方尊嚴；行事專斷和蓄意掌控，剛上任便不滿參謀首長聯席會主席薛爾頓（Hugh Shelton），並且將聯席會成員一併排除在部長就任以來所提出的 50 項研究案之外；藉掌控預算方式以挫折高階軍官，並且因他未積極爭取更多國防預算，而導致保守派要求他下台。此外，由於他試圖掌握部隊的組織與軍備而遭到聯席會參謀首長們和軍種的反彈。<sup>⑦</sup>

反恐戰爭的發動並未停止倫斯斐的改革。2003 年美國地面部隊在伊拉克作戰時，倫斯斐轉移他的注意力，回到推動武裝部隊和國防部運行的轉型改革。美軍在阿、伊的戰爭使他了解到軍事力量的運用方式需加以更新，以及速度可能比規模更為重要，因而決定擴大和改善特種部隊，讓他們扮演反恐的主要角色。相對地，也使他減少了對重裝備部隊的支持度。為了推動轉型而設置了一個以新網路為中心的運作方式的特別辦公室，策頒一項別具新意的轉型策略，<sup>⑧</sup>帶動各軍種相繼進行現代化計畫。

對於陸軍的改革，倫斯斐要求特別嚴厲。他在辛斯基參謀長還未任滿前 15 個月即宣佈新繼任者；取消了某些火炮和直升機更新的計畫；免職文人陸軍部長；陸軍參謀長空缺時拒絕所有陸軍現役將領而獨鍾特戰部隊退役將領史古梅克爾（Peter Schoemaker）；在不減編員額條件下，將 1 萬 5 千至 2 萬員額的師編制改編成 3 千 5 至 4 千員額的旅編制。<sup>⑨</sup>

對國防部運作方式的改革，包括有：加強國防部長對整個國防部運作進程的控制權；利用 QDR 和防衛計畫指南（*Defense Planning Guidance*）做為往後用於設定目標和評估各軍種計畫的指標；改變高層預算審查決策機制；一度想廢除聯參原有「國家軍事戰略」（*National Military Strategy*）而代之以他一手主導的「國家防衛戰略」（*National Defense Strategy*）。在他所挑選的高階軍官協助下，倫斯斐的以上作為強化了他對國防部活動各方面的掌控，並堅持了他推動軍事轉型的遠景。國會在 911 攻擊事件後對於美軍作戰和倫斯斐主導軍事轉型過程中，顯示相當支持，特別是在所需預算方面。<sup>⑩</sup>

綜合倫斯斐軍事轉型的主要措施，除了強化國防部文人統制機制以外，包括以下幾項：<sup>⑪</sup>加強特種作戰部隊戰力；持續強調聯合作戰的重要性；重新考量某些軍事準則、軍隊組織原則；爭取提高所需預算。2004 年，國防部提出 3,991 億美元要求，國會實際則通過 4,005 億元；取消陸軍十字軍自走砲計畫；揚棄同時打兩場戰爭的戰

註⑥ George C. Wilson, "Guns Aplenty, Butter be Damned," *National Journal*, January 27, 2001, pp. 252~253; Charles A. Stevenson, *op. cit.*, p. 180.

註⑦ *Ibid.*, p. 181.

註⑧ Charles A. Stevenson, *Warriors and Politicians: US Civil-Military Relations Under Stress*, p. 191.

註⑨ Thomas P. M. Barnett, "Donald Rumsfeld; Old Man in a Hurry," *Esquire*, <http://thomaspmbarnett.squarespace.com/globlogization/2010/8/21/blast-from-my-past-old-man-in-a-hurry-2005.html>. Accessed on June 24, 2017.

註⑩ Charles A. Stevenson, *op. cit.*, pp. 192~193.

註⑪ *Ibid.*, pp. 389~393.

略；以及提出「先發制人」戰略思維。

## 陸、倫斯斐與退役將領們的衝突

上述倫斯斐的個性、領導風格和重視文人幕僚而輕視軍人的態度，導致他在任內與軍事將領們衝突不斷。其衝突明顯地表現在他與參謀首長聯席會和陸軍將領之間。首先，在參謀首長聯席會層次，倫斯斐之藐視軍人，可以從他對參謀首長聯席會主席薛爾頓將軍和各軍種參謀首長們的態度看出來。小布希新政府成立時，已在任的聯席會主席薛爾頓隨即發現倫斯斐對他在關鍵議題的看法頗不表認同。倫斯斐甚至一度向薛爾頓提議所有要向總統的軍事建言都須先向他報告，無視於法令（高尼法案）已規定聯席會主席是總統等文人領導在軍事議題上的首席顧問。薛爾頓雖加以拒絕，但卻讓參謀長們感到震驚，國防部長竟「將薛爾頓將軍及其參謀長貶為『二等公民』」。<sup>⑦</sup>

根據何斯普林（Dale R. Herspring）的觀察，當聯席會參謀長們針對倫斯斐考慮中的議題，送呈研究報告時，倫斯斐常故意忽略。事實上，軍人代表常被排除在直接與軍事有關的重要會議之外，包括討論美國武裝部隊的未來發展等會議。<sup>⑧</sup>此外，倫斯斐甚至干涉軍隊內部的人事任用，由他親自對符合少將以上晉陞資格的將官進行面試。<sup>⑨</sup>對於某項職務的提名如果是不支持他的轉型政策的人選，往往無法獲得任用。

伊拉克戰爭期間，在戰爭計畫進行中，倫斯斐繞過聯席會參謀長，直接與中央司令部指揮官法蘭克斯密切合作，兩人在 2002 年展開詳細規畫。<sup>⑩</sup>2002 年 2 月 16 日小布希即簽署攻打伊拉克命令，但遲至 3 月 29 日才由法蘭克斯向聯席會各參謀長簡報。中央司令部指揮官的戰略計畫依法應受聯席會參謀長的指導和評估，但法蘭克斯卻直接聽命於國防部長，這當然使各參謀長覺得被排除在外而感到不快。

總之，倫斯斐不僅對將領們毫不尊重，更認為各參謀長已形同古生物，對美國在新世界中要何去何從根本一無所知，只會成為他努力使軍隊轉型、建立對抗恐怖主義所需軍隊的絆腳石。<sup>⑪</sup>

其次，倫斯斐與陸軍的衝突更大。倫斯斐致力於軍事轉型時，與陸軍參謀長辛斯基發生相當大的衝突。事實上，對於軍事轉型，辛斯基早在倫斯斐上任前，即 1999 年 10 月起，就已開始努力推動陸軍的改革，而倫斯斐卻不屑一顧。倫斯斐就職後即意圖刪減兵力，將預算轉用於美軍的現代化。但是，辛斯基和陸軍部長懷特（Thomas E.

註⑦ Dona Priest, *op. cit.*, p. 23.

註⑧ Charles R. Herspring, *op. cit.*, p. 382.

註⑨ “Rumsfeld Taps Retired General for Army Chief,” *Los Angeles Times*, <http://articles.latimes.com/2003/jun/11/nation/na-army11>. Assessed on June 24, 2017.

註⑩ Wesley Clark, *Winning Modern Wars* (New York: Public Affairs, 2003), p. 9; Bob Woodward, *Plan of Attack*, pp. 1~4; Tommy Franks, *op. cit.*, pp. 328~335.

註⑪ Charles R. Herspring, *op. cit.*, pp. 382~383.

White) 反而認為陸軍需增加 4 萬人，才足以執行其應負的任務。倫斯斐除了想大幅刪減陸軍人數以外，還批評並最終取消十字軍 (the Crusader) 自走砲車計畫，<sup>⑦</sup>並且將卡曼其 (Comanche) 直升機計畫預算刪減一半，對於辛斯基轉型計畫中的史崔克 (Stryker) 旅級戰鬥部隊預算也加以削減。接著讓情況更惡化的是，如前述，倫斯斐在辛斯基離退伍還有 15 個月，即宣佈由史古梅克爾 (Peter Schoomaker) 取代辛斯基。倫斯斐不滿陸軍抗拒改革，但陸軍軍官認為倫斯斐並未充分領略大型傳統裝甲地面部隊的價值。<sup>⑧</sup>

在對伊戰爭中，倫斯斐幾乎參與每一項軍事決策，並試圖掌控整個入侵過程，已退伍的陸軍將領麥卡佛瑞 (Barry McCaffrey) 質疑倫斯斐插手部隊的微觀管理，原因在於不信任陸軍將領的作戰能力。<sup>⑨</sup>

美國應在伊拉克戰爭中投入多少兵力是倫斯斐和將領們間主要的爭議之一。辛斯基是唯一在參謀長任內公開警告政府對於戰後穩定伊拉克計畫其兵力太少的將領。<sup>⑩</sup>2003 年 2 月 25 日，他在參院作證時，指稱美國處理伊拉克戰後恢復工作的兵力需要「數十萬」，當時還被副部長沃夫維茲批評為太離譜；是「胡亂的估計」，「難於想像」投入維穩的兵力要比拉下海珊和他的部隊來的多。<sup>⑪</sup>美國空軍官校政治學教授科特拉 (Damon Colletta) 則批評辛斯基的估算並不精確，並且輕視文人統制，正如費弗 (Peter Feaver) 所描述的是軍人代理人的「規避」(shirking) 行為。<sup>⑫</sup>

倫斯斐力主「作戰計畫採進軍阿富汗的那種小型、大膽且現代化的模式」。<sup>⑬</sup>但是由於兵力不足，導致無法處理巴格達被攻陷後，軍隊所面臨需要處理的許多問題，包括搶劫、暴力和解散伊拉克軍隊等，以致無法勝任維和任務。<sup>⑭</sup>

## 柒、退役將領們的強烈反彈

美國將領們對於倫斯斐的不滿，甚至是怨恨，公開顯示在 2006 年 3、4 月以後，有多位退役將領透過媒體放話，大肆批評、攻訐小布希政府的伊拉克戰爭作為，並要

註⑦ *Ibid.*, p. 392.

註⑧ 同註⑤。

註⑨ Wesley Clark, *Winning Modern Wars*, p. 17.

註⑩ James Fallows, "Blind into Baghdad," pp. 72-73.

註⑪ Damon Coletta, "Courage in the Service of Virtue: The Case of General Shinseki's Testimony before the Iraq War," *Armed Forces and Society*, Vol. 34, No. 1 (2007), pp. 109-121.

註⑫ Peter Feaver, *op. cit.*, pp. 6, 58-62, 65-66.

註⑬ Vernon Loeb, "Rumsfeld Faulted for Troop Dilution," *Washington Post*, [https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/03/30/rumsfeld-faulted-for-troop-dilution/a8af8040-d8ca-4cb6-bab8-1476a42778cb/?utm\\_term=.0961ed17d5a1](https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/03/30/rumsfeld-faulted-for-troop-dilution/a8af8040-d8ca-4cb6-bab8-1476a42778cb/?utm_term=.0961ed17d5a1). Accessed on June 24, 2017.

註⑭ James Fallows, "Blind into Baghdad," pp. 52-74; "Secretary of War," *Time Magazine*, December 29, 2003, p. 88.

求倫斯斐辭職下台，美國媒體稱之為將軍們的背叛 (revolt)。㉔這些行動不必然表示美國文武關係陷於危機，但的確顯示美國當時的文武關係是不健康、是失衡的。㉕

2006年3月間，海軍陸戰隊退役中將崔諾爾 (Bernard Trainor) 出書譴責伊拉克戰爭指導有五項缺失：誤解敵人、過度依賴科技、未能適應戰場變化、美軍結構功能不彰、以及布希政府輕忽伊國建設。㉖

曾任中央司令部指揮官，於2000年退役的海軍陸戰隊上將齊尼 (Anthony Zini) 也出書指出：「在投入伊拉克戰爭和往後的作為，我所看到的，最低程度的是失職、忽視和不負責任，更惡劣的，是撒謊、無能和腐敗」。他認為伊拉克戰爭是「在錯誤時期，採取錯誤戰略的錯誤戰爭」。㉗齊尼於2004年5月間的一次演講中，嚴厲批評伊拉克戰爭的錯失，㉘並且在2006年5月21日接受CBS 60分鐘節目訪談時，嚴厲批評小布希政府對伊拉克戰爭的指導過程。他認為在戰略思維、作戰計畫和地面部隊任務的執行上，都很薄弱。如果堅持下去，將有極大危險。㉙

2002年底退役的海軍陸戰隊中將紐布德 (Greg Newbold) 甚至要求倫斯斐下台。他後悔當初在布希和倫斯斐決定攻打伊拉克，對於計畫兵力明顯不足時，沒有立即勇敢提出意見。㉚他不僅苛刻批評倫斯斐和他所推動的「沒必要的戰爭」，而且催促和他持相同觀點的現役軍官說出來。㉛

戰後曾奉派前往籌建和訓練伊拉克新陸軍的伊頓 (Paul Eaton) 退役少將，即指責倫斯斐當時對於戰後部隊重建任務不重視，支援不足。㉜他甚至在2006年3月19日的紐約時報上，嚴厲指責倫斯斐在戰略、作戰和戰術上也顯得無能。㉝

退役陸軍少將師長芮格斯 (John M. Riggs) 在2006年4月13日接受美國國家公

---

註 ㉔ Michael Duffy, "The Revolt of the Generals," *Time*, Vol. 167, No. 16 (April 2006), pp. 23-24; David S. Cloud and Eric Schmitt, "More Retired Generals Call for Rumsfeld's Resignation," *New York Times*, April 14, 2006, p. A1.

註 ㉕ Mackubin T. Owens, *US Civil-Military Relations After 911: Renegotiating the Civil-Military Bargain* (New York: Continuum, 2011), pp. 4, 53.

註 ㉖ Michael Gordon and Bernard Trainor, *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq* (New York: Pantheon, 2006).

註 ㉗ Tom Clancy, Tony Zini and Tony Koltz, *Battle Ready* (New York: Grosset & Dunlap, 2004).

註 ㉘ "Anthony Zinni's Opinions on 2003 Invasion of Iraq," *Wikipedia*, [http://en.wikipedia.org/wiki/Anthony\\_Zinni](http://en.wikipedia.org/wiki/Anthony_Zinni). Accessed on January 24, 2013.

註 ㉙ Rebecca Leung, "Gen. Zinni: 'They've Screwed Up,'" *60 Minutes*, [http://www.cbsnews.com/830/-18560\\_162\\_618896.html](http://www.cbsnews.com/830/-18560_162_618896.html). Accessed on January 22, 2003.

註 ㉚ David Margolick, "The Night of the Generals," *Vanity Fair*, <http://www.vanityfair.com/politics/features/2007/04/iraqgenerals200704>. Accessed on July 18, 2012.

註 ㉛ Greg Newbold, "Why Iraq Was a Mistake," *Time*, Vol. 167, No. 15 (April 2006), pp. 30-31; Tom Shanker, "Third Retired General Wants Rumsfeld Out," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2006/04/10/world/middleeast/10military.html>. Accessed on June 24, 2017.

註 ㉜ David Margolick, *op. cit.*

註 ㉝ Paul Eaton, "A Top-Down Review for the Pentagon," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2006/03/19/opinion/a-topdown-review-for-the-pentagon.html>. Accessed on June 24, 2017.

共廣播電台 (NPR) 訪問時，批評倫斯斐只聽從親信而不接受專業軍官的建言；低估伊拉克穩定階段所需兵力；以及採取不當的微觀管理。<sup>⑤</sup>

曾是陸軍第 82 空降師少將師長史瓦納克 (Charles H. Swannach) 同樣公開要求倫斯斐下台。他雖然支持入侵伊拉克，但同樣不苟同倫斯斐過度插手軍事細節的微觀管理。他在接受電話訪問時說出：「基於他在攻擊伊拉克海珊的戰爭中採取微觀管理的全然失敗，我不相信倫斯斐是主導這次戰爭的正確人選」。<sup>⑥</sup>

退役陸軍第一步兵師少將師長巴帝斯特 (John Batiste)，在接受 CBS 和 CN 訪問時，嚴厲批評倫斯斐的傲慢，遣責倫斯斐的戰爭計畫有缺失，罔顧軍方建言，未評估推翻海珊政權後營造和平的艱困工作，他要求倫斯斐應為他對美國領導的伊拉克戰爭處置不當而辭職。<sup>⑦</sup>

綜觀這些退役將領對倫斯斐的指責，除了批評倫斯斐的領導風格以外，其重點包括：任意忽視軍人建議和以太小的武力發動伊拉克戰爭；一旦情況開始出現錯誤，而未能適應新的環境；未能預見海珊戰敗後爆發的暴亂；以及忽視了籌備衝突後，穩定行動的需求。<sup>⑧</sup>

退役將領的反彈也相當程度的反映了現役軍人對文人領導的不滿。華盛頓郵報專欄作家伊格納休斯 (David Ignatius) 表示，出來批評的「將領反映了戰地 75% 軍官的觀點，也許更多」。<sup>⑨</sup> 民意測驗也相當程度反映了軍人對伊戰爭的質疑。根據軍事時報 (Military Times) 的民意測驗，有 42% 的美國部隊反對小布希總統對伊拉克戰爭的操作。<sup>⑩</sup>

在軍中的將領也並非都是靜默無聲、怯於表示對文人異議的人。例如，辛斯基在參謀長任內曾公開警告政府對於戰後穩定伊拉克計畫的兵力太少。雖然當時遭部長和副部長訓斥，但事後證明他是有遠見的。<sup>⑪</sup> 其他如，中央司令部指揮官阿比寨 (John Abizaid) 強烈地、也常能成功地以指派軍官來表達他對伊作戰的戰略和微觀管理的觀點；陸戰隊黑吉 (Mike Hagee) 將軍為維持陸戰隊戰力而堅定地挑戰有關經費、人員、裝備皆不足的計畫方案；又如曾任中央司令部首長的豪爾 (Joe Hoar) 和前述齊尼

註⑤ "Gen Riggs Joins in Calling for Rumsfeld to Quit, All Things Considered," *NPR Radio Interview*, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5340711>. Accessed on January 13, 2013.

註⑥ David S. Cloud and Eric Schmitt, "More Retired Generals Call for Rumsfeld's Resignation," p. A1.

註⑦ "War of Words Over Donald Rumsfeld Intensifies," *CNN*, <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0604/14/acd.01.html>. Accessed on February 3, 2013.

註⑧ Mackubin T. Owens, "Rumsfeld, the Generals, and the State of U.S. Civil-Military Relations," p. 54.

註⑨ Patrick J. Buchanan, "The Generals' Revolt," *MND*, <http://www.wnd.com/2006/04/35729/>. Accessed on February 3, 2013.

註⑩ Michael Desch, "Bush and the Generals," *Foreign Affairs*, <http://www.foreignaffairs.org/20070501faessay86309/michael-desch/bush-and-the-generals.html>. Accessed on August 4, 2012.

註⑪ 美國空軍官校政治學教授 Damon Colletta 則批評辛斯基的估算並不精確，並且輕視文人統制，正如 Peter Feaver 所描述的，是軍人代理人的「規避」行爲。Damon Coletta, "Courage in the Service of Virtue: The Case of General Shinseki's Testimony before the Iraq War," p. 112.

在美國入侵伊拉克前提出的警示。<sup>⑩</sup>不過，這些意見是在軍隊內部基於軍事專業的表達，還未公開頂撞文人上司。

在對阿、伊反恐戰爭中，大致上，美國現役軍事將領們都能遵從文人統制的信念，沒有公開對外表達對文人領導的不滿，只有在退役後才站出來指責文人政府。但即使退役後是非軍人的身分，由於他們大多是學能具佳、戰功卓著，深具影響力的將領，就如天主教地區樞機主教的身分地位，當他登高一呼，仍然能影響其信徒和社會人民的認知和行爲。因此，有的學者認爲，他們對文人的譴責仍然有違軍人應謹守的服從文人領導的分寸。

倫斯斐面對這些將領的反彈並不退縮，也不承認。當時，他斷然拒絕這些退役將領對他的批評和指責。他表示：「將領有數以千計，如果每次有兩三個人不同意，我們就要更換美國國防部長，那一定就像一座旋轉木馬」。<sup>⑪</sup>美國大約有 3,100 到 6,300 位退役將領。小布希也力挺倫斯斐，他對這些批評者的回應是，倫斯斐「正是我們所需要的」部長。<sup>⑫</sup>

倫斯斐在他 2011 年所出版的回憶錄中，爲他所遭受到的退役將領的批評提出辯解。倫斯斐一再強調，事實上，他相當尊重軍事將領的意見和鼓勵高階文武官員之間的溝通與合作。他舉例，一上任即告知部裡文官應經常徵詢參謀長的意見；攻阿作戰時與軍方參與者緊密連繫；不僅持續與例行地會見軍事領導者，而且鼓勵他們去建立與總統的關係。<sup>⑬</sup>

但是，倫斯斐也批評這些退役將領說：「退役將領公開要求撤換一位現任部長的想法是令人憂慮的，大部分軍官在離開現職後會避免變成被政治化」。「我知道布希總統應不喜歡一群不滿的退役軍官能決定民選的美國總統要選擇誰當國防部長。確實，布希總統宣稱他是此一事件的決定者，並且宣佈讓我留任」。<sup>⑭</sup>

倫斯斐回應阿富汗戰爭爆發時，批評者質疑，何以當時未立即出動 5 萬、10 萬或 15 萬美國部隊前往阿富汗。倫斯斐說明其理由：「如果我們在戰爭初期採取壓倒性武力的話，必定需要多出幾個月時間來建立一支大規模占領部隊」。這會給予塔利班更多時間準備衝突，以及讓阿凱達有重新佈署的誘因和機會。此外，在此期間，「我們會增加受恐怖份子攻擊的風險，拖延可能會損害國內人民和外國對總統反恐戰略的支持，大量兵力集中在阿富汗也可能限制我們因應其它地區可能發生衝突的能力」。<sup>⑮</sup>

這幾位退役將領批評倫斯斐和總統時，正值美國舉行期中選舉。因此他們的動機可能多少受其影響。民主黨利用人民對於布希伊拉克戰爭遲遲未能完全獲勝，因而質

註<sup>⑩</sup> Grey Newbold, "Why Iraq Was a Mistake," p. 31.

註<sup>⑪</sup> Daniel Engber, "Rumsfeld and the Retired Generals," *Slate*, <http://www.slate.com/id2139847/#sb2140026>. Accessed on September 26, 2006.

註<sup>⑫</sup> "Bush: Rumsfeld Exactly What Is Needed," *CNN*, <http://www.cnn.com/2006/POLITICS/04/14/Iraq.rumsfeld/index.htm>. Accessed on May 1, 2010.

註<sup>⑬</sup> Donald Rumsfeld, *Known and Unknown: A Memoir*, pp. 291-292, 368, 373, 905.

註<sup>⑭</sup> *Ibid.*, p. 705.

註<sup>⑮</sup> *Ibid.*, p. 377.

疑戰爭必要性的心理，透過退役軍官對共和黨伊拉克戰爭決策，包括對倫斯斐戰爭管理的譴責，以爭取選票支持，似不無可能。

倫斯斐在他的回憶錄中也針對 2006 年春少數退役將領要求他下台一事加以回應，並指出退役將領似乎被民主黨政治化了。他指出，噙聲最大的少數幾位將軍似乎參與民主黨，公開反對入侵伊拉克和出席所謂的參院「監督公聽會」，而實際上，那是由一些參院民主黨議員和反對總統者在國會山莊設立的一個黨派性論壇。並且指出，當時至少有兩位將領支持民主黨參加 11 月的選舉。<sup>⑩</sup>

小布希在 2006 年 11 月 1 日還表示，在他任內會支持倫斯斐，但是倫斯斐隨即在 11 月 7 日（期中選舉日的前一天）提出辭職。選舉結果，參眾兩院由民主黨取得多數，小布希次日宣佈倫斯斐辭去國防部長職務，許多共和黨議員還對於他的辭職延遲感到不滿，他們相信如果投票者早知倫斯斐正要辭職的話，共和黨可以多獲得票數。<sup>⑪</sup>倫斯斐的辭職於 12 月 18 日生效。小布希在宣佈倫斯斐辭職、蓋茲（Robert Gates）接任的記者會上表示：「由於倫斯斐的付出和領導，使美國更加安全，世界更加穩定」。<sup>⑫</sup>

蓋茲取代倫斯斐成為國防部長後，相對地，文武關係從表面上看來，似乎趨於和諧。一方面，文人統制似乎顯示已在國防體制內重新制度化了。蓋茲不僅撤除了陸軍、空軍部長、空軍參謀長、一位司令部指揮官和一位駐阿富汗美軍指揮官等，<sup>⑬</sup>並且不顧參謀長聯席會反對，簽署了「國家防衛戰略」文件。這些舉措顯示蓋茲有效做到了文人對軍隊的統制。

不過，另一方面，也有些證據顯示軍方在倫斯斐離開後，仍然持續損壞文人統制。例如，小布希對於增兵政策的決定，受到不少將領的抗拒，這些人包括參謀首長聯席會主席穆倫（Mike Mullen），其他參謀長，以及接替中央司令部指揮官阿巴札（John Abazad）的海軍上將法隆（William Fallon）。<sup>⑭</sup>從某一方面來看，這就是費弗（Peter Feaver）所稱的，軍人可能出現的「規避」，亦即敷衍、延宕和選擇性洩露給媒體。<sup>⑮</sup>歐文斯認為這是美國過去 15 年來文武關係的特徵。<sup>⑯</sup>

註⑩ *Ibid.*, pp. 700~705.

註⑪ Kristin Roberts, "Rumsfeld Resigned Before Election, Letter Shows," *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/us-usa-rumsfeld-resigne-idUSN15>. Accessed on June 20, 2015.

註⑫ "President Bush Nominates Dr. Robert M. Gates to be Secretary of Defense," *Wikipedia*, [http://en.wikipedia.org/wiki/Donwld\\_Rumsfeld](http://en.wikipedia.org/wiki/Donwld_Rumsfeld), note 98. Accessed on February 3, 2013.

註⑬ Thom Shanker, "2 Leaders Ousted from Air Forces in Atomic Errors," *New York Times*, <http://www.nytimes.com/learning/students/pop/articles/06military.html>. Accessed on June 24, 2017; Noah Shachtman, "Gates Has a Long, Looong Record of Firing Generals," *Danger Room*, <http://www.wired.com/dangerroom/2010/06/gates-has-a-long-record-of-firing-generals/>. Accessed on February 17, 2013.

註⑭ Bob Woodward, *The War Within: A Secret White House History* (New York: Simon & Schuster, 2008), pp. 340~343, 348~349.

註⑮ Peter Feaver, *op. cit.*, pp. 58~62.

註⑯ Mackubin T. Owens, *US Civil-Military Relations After 911: Renegotiating the Civil-Military Bargain*, p. 58.

高尼法案賦予作戰指揮官的權力導致軍人影響美國外交政策。⑩小布希執政後期，兼負伊拉克和伊朗地區作戰指揮責任的中央司令部指揮官法隆之公開反對總統對伊朗的外交政策，因而導致他在 2008 年 3 月 11 日下台，就是個明顯的案例。⑪法隆的問題出在他身為作戰指揮官不該越權批評文人統帥的外交決策。身為軍人，他們有責任支持和執行文人政府決策後授予他們的任務，而不能公開評估或批評文人決策的智慧；而且，這種公開的評估，也會影響到他們在戰場上的部屬的信心。⑫

蓋茲在他 2014 年出版的回憶錄中，特別提到他對文武關係的看法。他認為美國高階軍事領導者們與文人最高統帥—總統一的關係經常是處於緊張的狀態。特別是，在戰時，不同意見的產生是無可避免的，因為總統最終擔負成敗責任，至少必須維持某種層次的公眾和國會的支持。他舉例，在 2006 年底，布希曾過份統治戰區司令官、聯參主席和所有參謀長，以及中東和中亞地區指揮官，下達增兵命令。他在同一時間更換了國防部長、中央地區司令官以及戰區司令官。在伊拉克戰爭進展惡化時，他能勇敢而大膽地改變路線。⑬

## 捌、小布希總統主政時期顯示的文武關係意涵

### 一、文武關係「規範」理論再度受到挑戰

首先，杭廷頓的客觀文人統制理論關於文人決定戰爭目標和軍人從事實際作戰之間的文、武界線，在小布希的反恐戰爭和軍事轉型中，再度受到挑戰越戰期間因文人領袖詹森總統和麥納馬拉國防部長，插手屬於軍人專業自主領的軍事作戰、戰術而成爲導致越戰失敗的原因之一。往後的歷任總統都視爲文統制軍隊的警惕。小布希總統同樣地，在伊拉克戰爭之前，主導阿富汗戰爭時都接受此一理論，自我要求不宜對軍方行微觀管理。但是，正如本文的檢視，伊拉克戰爭中小布希仍然介入了軍事領域。又如 2007 年 1 月，當小布希宣佈對伊拉克增兵時，隨即更換國防部長和實際執行作戰的將領。⑭這雖然是基於文統制考量，但對戰區將領的更換，卻忽略了聯參主席的意見。此外，他的介入伊戰爭的計畫，即顯示他不介意微觀管理所可能引發的後果。至於於倫斯斐更是違背了文人不介入軍事細節、應尊重軍事專業的分寸，招致退役將領的彈。伊拉克戰爭中，文人爲急切求取軍事上的勝利，以滿足國內人民的反恐期待心理，加上文人領導風格的影響，使得這一文武界線難於清楚區分，也顯示杭頓這一規範理論在解釋現象或實際情況時，其適切性再度受到質疑。

註⑩ Derek S. Reveron and Michael D. Gavin, "America's Viceroys," in Reveron ed., *America's Viceroys: The Military and US Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), p. 1.

註⑪ Mackubin T. Owens, *US Civil-Military Relations After 911: Renegotiating the Civil-Military Bargain*, p. 77.

註⑫ *Ibid.*

註⑬ Robert M. Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, pp. 573-574.

註⑭ George Casey 由 David Petraeus 取代, "Iraq War Troop Surge of 2007."

其次，客觀文人統制的落實，一方面，需要文人領導者賦予啓動戰爭正當的理由和明確的戰略目標，使軍人知道爲何而戰、爲誰而戰；另一方面，有賴軍人高度的軍事專業主義素養，一則能服從文人領導，再則其專業自主能受到文人尊重，並且敢於建言，勇於任事。站在軍事專業立場，軍官有權也有義務明瞭文人對軍事任務的政治目的和所要達成的目標，同時能夠對於所將執行的任務提出他的專業意見。倫斯斐雖然要求軍事將領能針對議題提出意見和爲自己的主張辯駁，甚至認爲自己也在努力促進文武間的溝通和合作。但是，由於他對軍人的戰略素養和領導能力不盡苟同，也常不採納他們的意見，以致使他們覺得專業不受重視。亞當斯（John Adams）指出，「正確的處理方法是：讓軍官們時常地與國會配合，並自由地表他們的意見」。<sup>⑩</sup>柯恩認爲：「讓軍人最感挫折的原因之一，是他們的政治領導者難於事先充分評述他們訴諸軍事行動的目的，或是所要加以限制或終止的狀況」。<sup>⑪</sup>此外，攻伊戰爭的合法性與正當性受到質疑，也是軍人反彈的原因之一。

軍人具有軍事專業主義與積極進取、勇於任事的專業、主動精神，是達成文人統制和軍事政治目的的重要基石。這種主動進取精神一方面來自軍人的責任感、專業自主意識和正確判斷智慧，另一方面更重要的是來自文人對軍人的信任、尊重和授權。就此而言，倫斯斐顯然是忽略了。

曾經參加過波灣戰爭、科索沃戰爭和伊拉克戰爭，現任史丹福大學胡佛研究中心國家安全學人的陸軍退役上校吉布遜（Christopher P. Gibson）指責倫斯斐製造了一種氛圍，讓軍官覺得主動不受獎勵，如果不支持他的主張就可能受罰。他舉例，軍事將領應效法 1776 年在獨立革命戰爭特倫頓戰役（Battle of Trenton, NJ, Dec. 26-27）中的華盛頓和 1864 年南北戰爭中亞特蘭大戰役（Battle of Atlanta, GA, Jul. 22）中的謝爾曼（William T. Sherman）將軍，在研判戰役有利於整體戰局時，能不待文人上級指示而主動發起攻擊，結果因他們的主動與果斷而挽救了國家。<sup>⑫</sup>

吉布遜以國防部長倫斯斐和中央司令部指揮官阿比扎德（John Abizaid）的互動爲例。他指出，根據伍德華（Bob Woodward）的描述，阿比扎德當時肩負阿、伊戰區責任，卻缺乏贏得伊拉克軍事行動的戰略，並未主動研訂和實施新戰略。阿比扎德認爲「那不是我的工作」。他是在等待文人首長的指示，<sup>⑬</sup>而不覺得可以有主動進取、贏得勝利的作爲。這種情形，從正面來看，顯示軍人服從文人首長的命令行事，不逾越決策權；但從另一個角度來看，也顯示軍人放棄了主動提供創意戰略的軍事專業建言。類似阿比扎德這種被動心態之形成，倫斯斐的強勢風格和不能真正接受軍人建言，應是原因之一。

註⑩ E. Wayne Carp, *To Starve the Army at Pleasure* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1984), p. 37.

註⑪ Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*, pp. 241~242.

註⑫ Christopher P. Gibson, *Securing the State: Reforming the National Security Decisionmaking Process at the Civil-Military Nexus* (Burlington, VT: Ashgate, 2008), pp. 36, 126~127.

註⑬ Bob Woodward, *State of Denial: Bush at War, Part III* (New York: Simon & Schuster, 2006), p. 426.

最後，文人統制的有效落實，除了上述文人需要賦予軍方明確的政治目標以外，也必須給予正確的戰略指導和戰略評估。導致伊拉克戰爭後階段的後衝突計畫之不完備，也就是招致文人領導者小布希和倫斯斐與軍事將領間衝突的原因之一。媒體和一般看法，認為是由於倫斯斐的個人性格和小布希政府的管見阻礙了一項較為健全的後衝突計畫的形成。但是，根據前述布魯克斯認為文武關係影響文武領導者戰略評估的論點，來分析美國在伊拉克戰爭的文武關係案例，可以發現，第一，文人政治領導權凌駕了軍事領導權，儘管軍事政治覺悟已漸增；第二，存在高度偏好的分歧，特別是倫斯斐和軍種間關於轉型的爭議，倫斯斐認為軍方過度地拒絕變革。

依布魯克斯的論點，有效的戰略評估應該基於文武間權責清楚，資訊溝通順暢。然而，伊戰前的計畫決策過程中，一則政治領導邊緣化了異議者，對話對象限縮在一個小圈圈，特別是法蘭克斯；參謀長聯席會被邊緣化，軍官只能藉由自我檢證來回應來自倫斯斐的壓力。再則，倫斯斐提拔、派任志趣相同者位居要職，堅持由個人親自面談晉升三星和四星將領的候選人。<sup>⑭</sup>

## 二、美國軍隊的政治化傾向成為文武關係發展的隱憂

根據杭廷頓客觀文人統制觀點，軍人應保持政治中立，專注於軍事教育訓練與戰備整備，不應介入政治，不應被政治化或政黨化。儘管在美國傳統文武關係演變過程中，不乏政黨介入軍隊和軍人涉及政黨活動，例如，建國之初亞當斯 (John Adams) 和漢彌爾敦 (Alexander Hamilton) 曾竭力使聯邦黨人掌控 1798 年擴充的軍隊；傑佛遜 (Thomas Jefferson) 就任總統後，利用任命權使軍隊變成共和黨的堡壘，導致往後的軍官們為求晉升和進入華府權力核心，而不時透過政治手段以追求其專業目標。<sup>⑮</sup>然而，儘管有這些壓力，美國軍官團並無法在其政治上形成一股勢力，大部分軍官都能避免介入文人紛爭，將政黨和黨派關係看作是引發分裂和潛在危機的因素，並且視軍隊為中立的政府工具。<sup>⑯</sup>軍隊保持政治中立的這種傳統，從南北戰爭後一直到 1970 年代，大多數軍官都還能遵循馬歇爾 (George Marshall) 與艾森豪 (Dwight Eisenhower) 保持的這種傳統，甚至不參與選舉投票。

但是 1970 年代以後，可以明顯看出，美國軍官們已逐漸地傾向認同共和黨。由問卷調查顯示，1976 年，軍官們自視為「無黨派者」(Independents) 占 46%，共和黨 33%，民主黨 12%。到 1996 年時，在調查問卷中自稱為「共和黨人」(Republican) 高

註⑭ Risa Brooks, "The Civil-Military Politics of Strategic Assessment," *Security Studies Program Seminar*, [http://web.mit.edu/ssp/seminars/wed\\_archives06spring/Brooks.htm](http://web.mit.edu/ssp/seminars/wed_archives06spring/Brooks.htm). Accessed on June 30, 2013; Mackubin T. Owens, *US Civil-Military Relations After 9/11: Renegotiating the Civil-Military Bargain*, pp. 107-111.

註⑮ Willian B. Skelton, "Officer and Politicians: The Origins of Army Politics in the United States Before Civil War," in Peter Karsten ed., *The Military in America* (New York: The Free Press, 1986), pp. 91, 97.

註⑯ Willian B. Skelton, *An American Profession of Arms: The Army Officer Corps, 1784-1861* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1992), p. 283.

達 2/3，民主黨 7%，無黨派者 22%。<sup>⑩</sup>這種共和黨化趨勢，德希 (Michael Desch) 解釋為是，絕大多數軍官屬於保守派，且來自南部的比例極高；相對的，民主黨較自由，在南部較勢弱。<sup>⑪</sup>

美國軍人這種受政治化的傾向，之後一直持續著，甚至較年輕的軍官也受到感染。柯林頓在 1992 年競選總統時，為了消除軍人對他在越戰期間逃避兵役和批評美軍的質疑，曾尋求退役軍官為他競選背書。兩大政黨在 2000、2004 年的總統選舉，也都徵召退役軍官助選。在小布希執政時期，甚至到歐巴馬接任後，退役軍人介入政治的現象仍然一再出現。<sup>⑫</sup>本文案例中，退役將領譴責倫斯斐的時機和小布希不得已讓倫斯斐下台，以及倫斯斐所指責的軍事將領涉及期中選舉而被政治化的現象，即凸顯了此一傾向。

這種軍官公開的表現黨派認同的趨勢，鼓勵了政治人物將軍隊看作是選戰中可以結盟、爭取選票的利益團體之一。也可能導致了在野黨對於軍隊的不信任，進而要求嚴密監督，甚至測試其忠誠度。<sup>⑬</sup>而對於軍方來講，則可能損及其政治中立立場。

美國法律對於現役軍人不當涉及政治有相當嚴格的規範，但對於退役軍官則不明確或是沒有。前者明訂於軍人司法統一法典 (*Uniform Code of Military Justice, UCMJ*) 第 88 條和 92 條，以及國防部指令 (*DOD Directive 1340.10*) 中，明載那些許可、那些不許可的言行。後者在法典第 2 條特訂退役軍人也應遵守法典條文，所以在規則上，軍人不能詆毀其文人長官；但在指令部分 (*1352.1*) 卻禁止不能為了將其送軍法而以軍職視之，亦即退役軍官即使因詆毀文人長官，也不能以視其為現役軍官之觸法為由而將其入罪。<sup>⑭</sup>

要改正這種現象，有賴於軍隊內部的軍人專業倫理教育約束，以培養軍官認知並自律保持政治中立的習性，內化為軍人道德素養和核心價值觀。2008 年 5 月 26 日，參謀長聯席會主席莫倫為了避免軍人不當介入選舉政治活動，不尋常地對現役軍人發表公開信，警告他們，當接近總統選舉，而國家正處於伊、阿戰爭成為爭議焦點而顯現不和時，軍人應遠離政治。<sup>⑮</sup>

註⑩ Ole R. Holsti, "A Widening Gap between the U.S. Military and the Civilian Society?" *International Security*, Vol. 23 (1988/1999), p. 11.

註⑪ Michael C. Desch, "Explaining the Gap: Vietnam, the Republicanization of the South, and the End of the Mass Army," in Peter D. Feaver and Richard H. Koln eds., *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security* (Cambridge: MIT Press, 2001), pp. 289-384.

註⑫ Steve Corbett and Michael J. Davidson, "The Role of the Military in Presidential Politics," *Parameters*, <http://www.carlisle.army.mil/.../Corbett%20davidson>. Accessed on July 20, 2013.

註⑬ Charles A. Stevenson, *Warriors and Politicians: US Civil-Military Relations Under Stress*, pp. 212-213.

註⑭ Rod Powers, "What You Can and Cannot Do," *US Military*, <http://usmilitary.about.com/cs/militarylaw1/a/milpolitics.htm>. Accessed on June 29, 2013.

註⑮ Thom Shanker, "Military Chief Warns Troops About Politics," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2008/05/26/us/politics/26military.html>. Accessed on June 24, 2017; Steve Corbett and Michael J. Davidson, *op. cit.*

無論如何，美國軍隊政治化傾向之日漸加重，已成為其文武關係發展的隱憂，也顯示杭廷頓軍人保持政治中立的觀點，其理想性遠大於實踐性。

### 三、美國處於壓力下的文人統制的特點

美國的武裝部隊當它投入重大的軍事行動時，文人統制有時反而轉趨強勢。戰時，政治領袖們瞭解到戰爭的賭注性高和他們所要背負的責任重。身負三軍統帥的總統，儘管他們的決策深受國內政情評估影響，但通常會展現強勢的領導作風。前述柯恩在**最高統帥 (Supreme Command)** 一書中，例舉處於戰爭中的四位總統，在攸關國家存亡的戰爭中都以強勢的對軍隊的卓越領導，最終獲得戰爭勝利。<sup>⑭</sup>就美國而言，例如，建國初期的華盛頓和麥迪遜 (James Madison)，美墨戰爭時期的波克 (James K. Polk)，南北戰爭時的林肯 (Abraham Lincoln)，美西戰爭時的麥金利 (William McKinley)，二次大戰中的羅斯福 (Franklin Roosevelt) 和杜魯門 (Harry Truman)，越戰時的詹森 (Lyndon Johnson)。一般而言，這些強勢的文人統帥大都能尊重軍方的自主權，但少數卻難免干預了軍方的軍事戰略和作戰行動的自主權；例如，越戰時期的詹森總統和麥克納馬拉國防部長。<sup>⑮</sup>就本文所述，美伊戰爭中小布希和倫斯斐也因其強勢的領導而能獲得戰爭的軍事勝利，但是，也因此而干預了軍方的自主權。

史蒂文森也發現，當美國處於戰爭、重整軍備和軍事轉型的壓力下，常易引發文武間的衝突。<sup>⑯</sup>由本文的敘述可以發現這三種壓力都同時發生在小布希和倫斯斐任內，顯示文、武雙方對安全威脅認知、兵力使用和戰爭重建等意見的不同和爭議。這些都是容易引發緊張和衝突的時機和因素。一般而言，在這三種壓力下所產生的爭端，在作戰時，是文人對軍人的信任度、資源分配、戰略評估和指揮授權，以及軍人對於作戰指揮的自主權和專業意見的表達等問題；在重整軍備時，是對於安全威脅認知、戰略判斷、國會與人民支持的爭取等爭議；以及從事軍隊現代化和轉型時，則是政治人物的理想願景和軍隊基於既得利益、既有經驗和偏好不同等爭端。

柯恩所列舉四個戰時文人強勢領導案例，史蒂文森所指處於壓力下文武衝突現象，以及本文所述小布希和倫斯斐的領導風格與所處壓力情境下所導致的緊張與衝突，是美國文武關係發展過程中不時產生的現象，也是美國文人統制處於壓力下所凸顯的特徵。這種現象和特徵的意義，更在於顯示杭廷頓客觀文人統制理論，關於文人避免介入軍事細節的論點，對於解釋實際現象是有其侷限性。

註<sup>⑭</sup> Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*, p. 200.

註<sup>⑮</sup> Charles A. Stevenson, *op. cit.*, pp. 196~200.

註<sup>⑯</sup> *Ibid.*, pp. 8~11.

#### 四、小布希時期的文武關係也有其不變的特質和合作的一面

傳統上不信任武力所產生的對文人統制的堅持，國會與行政的雙重監督角色，以及處於壓力下文人傾向強勢領導的特質，歷經柯林頓到小布希，基本上並未改變。主流理論所主張的客觀文人統制和軍事專業主義，在美國文武關係運行上，仍然持續發揮其功能；儘管存在如上所述的緊張和衝突，但是小布希和倫斯斐對於軍事將領的掌控、軍事作戰的指導、軍事轉型的推動，仍然有其正面的成效。相對地，軍人對於軍事專業倫理的實踐，如對國家憲法的忠誠和社會責任的承諾，對文人上司的服從，以及對專業意見的表達（儘管不一定被採納），仍然相當充份地表現出來。

冷戰後，美國文武關係的演變，從柯林頓到小布希，不斷出現緊張和衝突。從比較角度來看這兩個時期，其相同之處，主要在於對文人統制理念的堅持始終不渝，文武間雖衝突爭端不斷，但不致於出現軍人干政或導致衝擊體制正常運作的現象。不同之處，主要在於文武爭端常源自於戰爭形態改變及其所導致的軍隊任務的轉型，和文武雙方領導者價值觀與領導風格的差異。就後者言，當兩個時期都處於「軍事事務革命」(Revolution in Military Affairs, RMA) 所導致的資訊化戰爭形態改變，以及軍隊「非戰爭性軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW) 增加情況之下，柯林頓較常出兵海外「維和」而引發文武間對外交政策意見爭端；小布希則發動了兩次反恐戰爭和推動軍事轉型，產生了文武雙方對決策與執行上意見的落差。至於文武主要爭端角色，柯林頓時期，是軍人參謀長聯席會主席包威爾的過於凸出，小布希時期則在於文人國防部長倫斯斐的過於強勢。不同時期雖有其變與不變的情況，但都凸顯了客觀環境變遷與主觀人爲因素，始終是複雜因素中最重要的兩個觀察分析面向。

### 玖、結 論

綜觀本文論述，小布希主政時期文武關係產生的衝突，其原因主要在於文人之小布希和倫斯斐個人人格特質和文人領導風格，及其對戰爭指導、軍事政策和文人統制的主張，以及軍人之軍事將領的專業主義的價值觀和對文人領導期待的落差。一旦國家處於戰爭、戰備和轉型壓力下，文武間的歧見和偏好，即容易引發爭端和衝突。這種現象表現在戰時文武戰略觀點等幾方面的歧異：軍人習慣於大規模作戰和優勢兵力，文人偏好非傳統特種部隊作戰；文人力求先期軍事勝利，以獲得提升國內聲勢的政治目的，軍人則考量到軍事行動後的重建和安全工作；軍人偏好在軍事作戰上獲得充份授權，文人則過於干預作戰細節。戰略觀點的不同也表現在軍事轉型中，對軍隊兵力規模和武器裝備的規畫上。而最後衝突的引發，倫斯斐個人是關鍵因素；源自他藐視和不信任軍事將領，不尊重和不接納將領的專業意見，加上對軍隊人事的專斷獨行作風。

小布希時期的文武關係互動，在文武關係的研究上顯示了多種意涵。首先，杭廷頓規範理論受到的挑戰，再次顯示常發生於非承平常態時期（戰爭、戰備、轉型）文人領導者的強勢介入軍事領域，以及軍事菁英對於服從文人上司的倫理和專業立場的堅持不足。這表現在本文所述，文人斲傷了軍人積極主動、勇於任事的精神；軍人在役時勇於建言不足，退役後卻又逾越分寸批評文人上司過當。顯示文人統制的理論或理想與其實際的運作有其落差，文武界限的釐清、角色扮演的適當拿捏亦有其難處。其次，文武關係現象的解釋，從爭端發生因素，衝突發展過程，到結果的影響與改善意見之提出，不同時期都有些學者從不同面向提出解釋途徑、改善方案，甚至嘗試建構新的文武關係理論。最後，美國軍人政治化傾向加重，雖然是受選舉文化影響，有其不得不然的趨勢，但是，對於美國文人統制核心理念的實踐，卻可能因此而傷害了軍人的專業倫理，無法保持其政治中立的立場而阻礙了美國文武關係的健全發展。

整體而言，美國文武關係的互動，顯示傾向一種動態的平衡。文武雙方在傳統深厚的民主政治體制和價值觀基礎上，政治運作法制化、理性化，文人領導軍隊理念深植文武菁英內心；文人以代表人民、依據憲法統領軍隊，但尊重軍隊專業自主權，軍人以服從文人領導為倫理，但勇於堅持軍事專業立場與建言。因此，即使因國內外環境變遷和文武領導者人格特質與作風不同而引發爭端，甚至時起衝突，不同主政者時期有不同的樣貌，但最終都能在體制內透過監督、批評、協商、吸取經驗而獲得調適。例如，柯林頓時期文武衝突被認為是「危機」，小布希時期甚至「更惡化」，但從事實演變過程來看，文人統制機制並未失控。歐巴馬任內雖發生麥克里斯托（Stanley McChrystal）因批評文人長官失言而被迫辭職，<sup>⑩</sup>但同樣並未影響到美國文武關係的正常發展，反而持續顯示美國文人統制理念的實現。

理論對現象的解釋。杭廷頓規範理論所面臨的最大挑戰，在於文武界線的不易區隔。但是就他的客觀文人統制機制，特別是軍事專業主義的強調，仍然備受重視，也是迄今其它文武關係研究後繼者持續接受的理論基礎。前述幾位嘗試解釋美國文武關係演變或提出改善衝突關係的主張，就小布希時期來看，或多或少有其適切性。簡諾維茲社會學的觀點所強調的文武互動的聚合趨勢，以及軍隊和政治、社會難於分離，指出了杭廷頓軍隊政治中立的盲點。代理理論有助於解釋文武互動過程中不同偏好、文人監督方式與軍人心態差異所引發的衝突。柯恩戰時政治領袖的強勢領導，有助解釋小布希與倫斯斐在壓力下的文人統制。赫斯普林的軍隊文化途徑可解釋美國文武關係既衝突又合作的現象。布魯克斯的戰略評估，正如上述，是可以解釋美國在伊拉克戰爭時期的文武關係。不過，這些嘗試落實文人統制的多元途徑，因基本上是在杭廷頓主流理論的基礎上加以修正與補充，本文限於篇幅而無法逐項深入檢證。此外，西芙的「調和理論」強調軍、政與社會的關係的調和，以及其他學者對於軍隊與社會關

註<sup>⑩</sup> “War in Afghanistan: McChrystal Mouths Off,” *Democracy in America*, <http://www.ecocn.org/thread-37478-1-1.html>. Accessed on June 22, 2010; “Obama Says Afghan Policy Won’t Change After Dismissal,” *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2010/06/24/us/politics/24mcchrystal.html>. Accessed on October 10, 2011.

係面向的分析，雖不在本文探討範圍內，但就冷戰後非戰爭性軍事任務的增加，使軍隊與社會的接觸更加密切，對文武關係的影響日增，將是此一領域值得進一步深入探討的議題。

\*

\*

\*

(收件：105年2月1日，接受：105年10月26日)

# US Civil-Military Relations in the Presidential Tenure of George W. Bush ( 2001-2006 )

*Lu-Hsun Hung*

Retired Professor  
Department of Political Science  
University of National Defense

## Abstract

This study discussed the civil-military relations in the United States during George W. Bush's presidency (2001-2006) and focused on civilian control, notions and fulfillment of military professionalism. The key points included American civil-military relations theories, wars and military transformations led by civilians, civilian leadership styles, conflicts between the civilian and military top rankings, criticisms on civilian leaderships by retired generals, and reviews of civil-military relations theories. Civilian and military conflicts originated primarily from disagreements and arguments regarding military operation planning and executions in the Afghan and Iraqi wars after 9/11, and from dissatisfactions with Donald Rumsfeld's (then Secretary of Defense) leadership style from the generals. The changes in civil-military relations has several implications: (1) The norm theory of civil-military relations and the notions of civilian control were challenged again; (2) The armed forces became "partisan" and subjected to increasing political influence; (3) Civilian control often overpowers the military during war time, resulting in increased pressure of transformation; and (4) Civilian control remains the central belief and tradition of American civil-military relations. Tension and conflicts may occur; however, American civil-military relations generally resemble a dynamic balance.

**Keywords:** Civil-Military Relations, Civilian Control, Civilian Leadership Style,  
Afghan War, Iraq War

## 參考文獻

- 洪陸訓，「美國後冷戰時期文武關係的演變」，*問題與研究*，第39卷第12期（2000年12月），頁41~64。
- 洪陸訓，*軍事政治學—文武關係理論*（臺北：五南，2002年）。
- 洪陸訓，「譯者序—杭廷頓文人領軍的理論和批評」，洪陸訓等合譯，*軍人與國家—文武關係的理論和政治*（The Soldier and the State: The Theory and politics of Civil-Military Relations）（臺北：時英，2006年）。
- “Antony Zinni’s Opinions on 2003 Invasion of Iraq,” *Wikipedia*, [http://en.wikipedia.org/wiki/Anthony\\_Zinni](http://en.wikipedia.org/wiki/Anthony_Zinni). Accessed on January 24, 2013.
- “Authorization Use of Military Force Against Iraq Resolutions of 2002,” *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-joint-resolution/114/text/pl?overview=closed>. Accessed on July 13, 2017.
- “Bush: Rumsfeld Exactly What Is Needed,” *CNN*, <http://www.cnn.com/2006/POLITICS/04/14/Iraq.rumsfeld/index.htm>. Accessed on May 1, 2010.
- “Gen Riggs Joins in Calling for Rumsfeld to Quit, All Things Considered,” *NPR Radio Interview*, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5340711>. Accessed on January 13, 2013.
- “Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986,” *Wikipedia*, [https://en.wikipedia.org/wiki/Goldwater%E2%80%93Nichols\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/Goldwater%E2%80%93Nichols_Act). Accessed on July 3, 2017.
- “Iraq War Troop Surge of 2007,” *Wikipedia*, [http://en.wikipedia.org/Iraq\\_War\\_troop\\_surge\\_of\\_2007](http://en.wikipedia.org/Iraq_War_troop_surge_of_2007). Accessed on September 3, 2012.
- “More Troops to go to Afghanistan,” *Military Times*, [http://www.militarytimes.com/articles/about-4-000-more-us-troops-to-go-toafghanistan?utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=EBB%206.16.17&utm\\_term=Editorial%20-%20Military%20-%20Early%20Bird%20Brief](http://www.militarytimes.com/articles/about-4-000-more-us-troops-to-go-toafghanistan?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=EBB%206.16.17&utm_term=Editorial%20-%20Military%20-%20Early%20Bird%20Brief). Accessed on June 24, 2017.
- “National Security Strategy Report,” *White House*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. Accessed on July 5, 2017.
- “Obama to Announce War Strategy,” *MSNBC*, <http://www.msnbc.msn.com/id/34218604/ns/politics-white-house>. Accessed on July 17, 2012.
- “Obama Says Afghan Poicy Won’t Change After Dismissal,” *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2010/06/24/us/politics/24mcchrystal.html>. Accessed on October 10, 2011.
- “Pentagon Staff to be Trimmed by 15 Percent: Bureaucracy an Adversary, Rumsfeld Says,” *Washington Times*, September 11, 2001, p. 381, in Dale R. Herspring, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*, p. 381.

- “President Bush Nominates Dr. Robert M. Gates to be Secretary of Defense,” *Wikipedia*, [http://en.wikipedia.org/wiki/Donwld\\_Rumsfeld](http://en.wikipedia.org/wiki/Donwld_Rumsfeld), note 98. Accessed on February 3, 2013.
- “Rumsfeld on High Wire of Defense Reform: Military Brass, Conservative Lawmakers are Among Secretive Review’s Unexpected Critics,” *Washington Post*, May 20, 2001, p. A01.
- “Rumsfeld Taps Retired General for Army Chief,” *Los Angeles Times*, <http://articles.latimes.com/2003/jun/11/nation/na-army11>. Assessed on June 24, 2017.
- “Secretary of War,” *Time Magazine*, December 29, 2003, p. 88.
- “War in Afghanistan (2001-present),” *Wikipedia*, [https://en.wikipedia.org/wiki/Iraq\\_War](https://en.wikipedia.org/wiki/Iraq_War). Accessed on January 16, 2016.
- “War in Afghanistan: McChrystal Mouths Off,” *Democracy in America*, <http://www.ecocn.org/thread-37478-1-1.html>. Accessed on June 22, 2010.
- “War in Iraq,” *Wikipedia*, [https://en.wikipedia.org/wiki/Iraq\\_War](https://en.wikipedia.org/wiki/Iraq_War). Accessed on January 16, 2016.
- “War of Words Over Donald Rumsfeld Intensifies,” *CNN*, <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0604/14/acd.01.html>. Accessed on February 3, 2013.
- Barnett, Thomas P. M., “Donald Rumsfeld; Old Man in a Hurry,” *Esquire*, <http://thomaspmarnett.squarespace.com/globlogization/2010/8/21/blast-from-my-past-old-man-in-a-hurry-2005.html>. Accessed on June 24, 2017.
- Bland, Douglas L., “A United Theory of Civil-Military Relations,” *Armed Forces & Society*, Vol. 26 (1999), pp. 7~25.
- Brooks, Risa, *Shaping Strategy: The Civil-Military Politics of Strategic Assessment* (Princeton: Princeton University Press, 2008).
- Brooks, Risa, “The Civil-Military Politics of Strategic Assessment,” *Security Studies Program Seminar*, [http://web.mit.edu/ssp/seminars/wed\\_archives06spring/Brooks.htm](http://web.mit.edu/ssp/seminars/wed_archives06spring/Brooks.htm). Accessed on June 30, 2013.
- Brookhiser, Richard, “The Mind of George W. Bush,” *The Atlantic*, April 2003, p. 69.
- Buchanan, Patrick J., “The Generals’ Revolt,” *MND*, <http://www.wnd.com/2006/04/35729/>. Accessed on February 3, 2013.
- Bush, George W., “Citadel Speech,” *CNN*, <http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/09/23/president.2000/bush.speech/>. Accessed on July 18, 2017.
- Bush, George W., *Decision Points* (New York: Crown Publishing Group, 2010).
- Carp, E. Wayne, *To Starve the Army at Pleasure* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1984).
- Clancy, Tom, Tony Zini and Tony Koltz, *Battle Ready* (New York: Grosset & Dunlap, 2004).
- Clark, Wesley, *Winning Modern Wars* (New York: Public Affairs, 2003).

- Clausewitz, Carl von, *On War*, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1989/1943).
- Cloud, David S. and Eric Schmitt, "More Retired Generals Call for Rumsfeld's Resignation," *New York Time*, April 14, 2006, p. A1.
- Cohen, Eliot A., *Eagle and Sword: The Federalists and the Creation of the Military Establishment, 1781-1802* (New York: The Free Press, 1975).
- Cohen, Eliot A., *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: The Free Press, 2002).
- Coletta, Damon, "Courage in the Service of Virtue: The Case of General Shinseki's Testimony Before the Iraq War," *Armed Forces & Society*, Vol. 34, No. 1 (2007), pp. 109~121.
- Corbett, Steve and Michael J. Davidson, "The Role of the Military in Presidential Politics," *Parameters*, <http://www.carlisle.army.mil/.../Corbett%20davidson>. Accessed on August 4, 2012.
- Desch, Michael, "Bush and the Generals," *Foreign Affairs*, <http://www.foreignaffairs.org/20070501faessay86309/michae-c-desch/bush-and-the-generals.html>. Accessed on August 4, 2012.
- Desch, Michael C., "Explaining the Gap: Vietnam, the Republicanization of the South, and the End of the Mass Army," in Peter D. Feaver and Richard H. Koln eds., *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security* (Cambridge: MIT Press, 2001), pp. 289~384.
- Desch, Michael C., *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999).
- Duffy, Michael, "The Revolt of the Generals," *Time*, Vol. 167, No. 16 (April 2006), pp. 23~24.
- Eaton, Paul, "A Top-Down Review for the Pentagon," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2006/03/19/opinion/a-topdown-review-for-the-pentagon.html>. Accessed on June 24, 2017.
- Engber, Daniel, "Rumsfeld and the Retired Generals," *Slate*, <http://www.slate.com/id2139847/#sb2140026>. Accessed on September 26, 2006.
- Fallows, James, "Blind into Baghdad," *The Atlantic*, January-February, 2004, pp. 52~74.
- Feaver, Peter, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 2005).
- Franks, Tommy, *American Soldier* (New York: Regan Books, 2004).
- Gates, Robert M., *Duty: Memoirs of a Secretary at War* (New York: Alfred A. Knopf, 2014).
- Gibson, Christopher P., *Securing the State: Reforming the National Security Decisionmaking Process at the Civil-Military Nexus* (Burlington, VT: Ashgate, 2008).

- Gordon, Michael and Bernard Trainor, *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq* ( New York: Pantheon, 2006 ).
- Greestein, Fred I., “The Chang Leadership of George W. Bush: A Pre-and Post-9/11 Comparison,” in Eugene R. Wittkopf and James McCormick eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, 4<sup>th</sup> edition ( Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004 ), p. 359.
- Hersh, Seymour M., *Chain of Command* ( New York: Harper Collino, 2004 ).
- Herspring, Dale R., *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush* ( Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2005 ).
- Holsti, Ole R., “A Widening Gap between the U.S. Military and the Civilian Society?” *International Security*, Vol. 23 ( 1988/1999 ), pp. 5~42.
- Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* ( Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957 ).
- Janowitz, Morris, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* ( New York: Free Press, 1960 ).
- Kohn, Richard H., “Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations,” *The National Interest*, Vol. 35 ( 1994 ), pp. 3~17.
- Lasswell, Harold D., “The Garrison State Hypothesis Today,” in Samuel P. Huntington ed., *Changing Patterns of Military Politics* ( New York: Free Press, 1962 ), pp. 51~69.
- Lasswell, Harold D., “The Garrison State,” *American Journal of Sociology*, Vol. 46 ( 1941 ), pp. 455~468.
- Leung, Rebecca, “Gen. Zinni: ‘They’ve Screwed Up,”” *60 Minutes*, [http://www.cbsnews.com/8301-18560\\_162-618896.html](http://www.cbsnews.com/8301-18560_162-618896.html). Accessed on June 22, 2012.
- Loeb, Vernon, “Rumsfeld Faulted for Troop Dilution,” *Washington Post*, [https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/03/30/rumsfeld-faulted-for-troop-dilution/a8af8040-d8ca-4cb6-bab8-1476a42778cb/?utm\\_term=.0961ed17d5a1](https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/03/30/rumsfeld-faulted-for-troop-dilution/a8af8040-d8ca-4cb6-bab8-1476a42778cb/?utm_term=.0961ed17d5a1). Accessed on June 20, 2017.
- Loeb, Vernon and Thomas E. Ricks, “Rumsfeld’s Style, Goals Strain Ties in Pentagon,” *Washington Post*, October 16, 2002, p. A01.
- Mazai, Shireen M., “NATO, Afghanistan and the Region,” *Institute of Policy Studies*, <http://www.ips.org.pk/the-muslim-world/1052-nato-afghanistan-and-the-region.html>. Accessed on June 14, 2012.
- Margolick, David, “The Night of the Generals,” *Vanity Fair*, <http://www.vanityfair.com/news/2007/04/iraqgenerals200704>. Accessed on June 24, 2017.
- Moskos, Charles C., “Institutional/Occupational Trends in Armed Forces: An Update,” *Armed Forces & Society*, Vol. 4 ( 1986 ), pp. 41~50.
- Newbold, Greg, “Why Iraq Was a Mistake,” *Time*, Vol. 167, No. 15 ( April 2006 ), pp.

30~31.

- Owens, Mackubin T., *US Civil-Military Relations After 911: Renegotiating the Civil-Military Bargain* (New York: Continuum, 2011).
- Owens, Mackubin T., "Rumsfeld, the Generals, and the State of U.S. Civil-Military Relations," *Naval War College Review*, Vol. 59, No. 4 (2006), pp. 68~80.
- Powers, Rod, "What You Can and Cannot Do," *US Military*, <http://usmilitary.about.com/cs/militarylaw1/a/milpolitics.htm>. Accessed on June 29, 2013.
- Preston, Thomas and Margaret G. Herrmann, "Presidential Leadership Style and the Foreign Policy Advisory Process," in Eugene R. Wittkopf and James McCormick eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, 4<sup>th</sup> edition (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004), p. 376.
- Priest, Dana, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military* (New York: Norton, 2003).
- Reveron, Derek S. and Michael D. Gavin, "America's Viceroy," in Reveron ed., *America's Viceroy: The Military and US Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), p. 1.
- Ricks, Thomas E. and Vernon Loeb, "No. 3 Civilian Ruffles Feathers at the Pentagon," *Washington Post*, [https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2002/12/08/no-3-civilian-ruffles-feathers-at-the-pentagon/2983a795-cf40-483b-b5e1e6b970b8ab95/?utm\\_term=.f83c682ac3c4](https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2002/12/08/no-3-civilian-ruffles-feathers-at-the-pentagon/2983a795-cf40-483b-b5e1e6b970b8ab95/?utm_term=.f83c682ac3c4). Accessed on June 24, 2017.
- Roberts, Kristin, "Rumsfeld Resigned before Election, Letter Shows," *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/us-usa-rumsfeld-resigne-idUSN15>. Accessed on June 20, 2015.
- Rothkopf, David J., *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power* (New York: Public Affairs, 2005).
- Rumsfeld, Donald, *Known and Unknown: A Memoir* (New York: The Penguin Group, 2011).
- Sarkesian, Sam L., *Beyond the Battlefield: The New Military Professionalism* (New York: Pergamon Press, 1981).
- Scarborough, Rowan, *Rumsfeld's War* (New York: Regney, 2004).
- Schiff, Rebecca L., "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance," *Armed Forces & Society*, Vol. 22 (1995), pp. 7~24.
- Schiff, Rebecca L., *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations* (New York: Routledge, 2009).
- Shachtman, Noah, "Gates Has a Long, Looong Record of Firing Generals," *Danger Room*, <http://www.wired.com/dangerroom/2010/06/gates-has-a-long-record-of-firing-generals/>. Accessed on February 17, 2013.
- Shanker, Thom, "Military Chief Warns Troops About Politics," *The New York Times*,

- <http://www.nytimes.com/2008/05/26/us/politics/26military.html>. Accessed on June 24, 2017.
- Shanker, Thom, "2 Leaders Ousted from Air Forces in Atomic Errors," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/learning/students/pop/articles/06military.html>. Accessed on June 24, 2017.
- Shanker, Thom, "Third Retired General Wants Rumsfeld Out," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2006/04/10/world/middleeast/10military.html>. Accessed on June 24, 2017.
- Skelton, William B., *An American Profession of Arms: The Army Officer Corps, 1784-1861* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1992).
- Skelton, William B., "Officer and Politicians: The Origins of Army Politics in the United States before Civil War," in Peter Karsten ed., *The Military in America* (New York: The Free Press, 1986), pp. 91, 97.
- Stevenson, Charles A., *Warriors and Politicians: US Civil-Military Relations Under Stress* (New York: Routledge, 2006).
- Tilghman, Andrew, "Obama Extends Afghanistan Mission into 2017," *Military Times*, <http://www.militarytimes.com/story/military/2015/10/15/obama-extends-afghanistan-mission-into-2017-troops-surge/73981218/>. Accessed on June 24, 2017.
- Wilson, George C., "Guns Aplenty, Butter be Dammed," *National Journal*, January 27, 2001, pp. 252~253.
- Woodward, Bob, *Bush at War* (New York: Simon & Schuster, 2002).
- Woodward, Bob, *The War Within: A Secret White House History* (New York: Simon & Schuster, 2008).
- Woodward, Bob, *State of Denial: Bush at War, Part III* (New York: Simon & Schuster, 2006).
- Woodward, Bob, *Plan of Attack* (New York: Simon & Schuster, 2004).