

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 論析美國「四年期國防總檢」的立法要求與影響

A Study of the Legislation and Impacts of the U.S. Quadrennial Defense Review

doi:10.30390/ISC.200707_46(3).0001

問題與研究, 46(3), 2007

Issues & Studies, 46(3), 2007

作者/Author：陳勁甫(Ching-Pu Chen);邱榮守(Jung-Shou Chiou)

頁數/Page：1-29

出版日期/Publication Date：2007/07

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.200707_46\(3\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200707_46(3).0001)



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



論析美國「四年期國防總檢」的立法 要求與影響*

陳勁甫

(元智大學資訊管理系副教授)

邱榮守

(國防大學政戰學院政治學博士)

摘要

美國為因應後冷戰時期國際安全環境與威脅的改變，至 1996 年止已執行多次全面性的兵力結構檢討。然而，國會認為國防部僅考量維持現有規模與預算，而非依外在安全環境與威脅的改變來調整所需兵力結構。因此，國會為因應二十一世紀的威脅及確保美國國家安全利益，通過「1996 年軍力結構總檢法案」，要求國防部配合總統任期執行「四年期國防總檢」及將評估重點予以法制化。鑑於國內學術界對美國「四年期國防總檢」的論述均以報告內容為重點，故本文將從理性決策與戰略規劃面向，來評析美國實施「四年期國防總檢」的立法精神及其對美國戰略規劃制度的關係與影響。美國國會相信要求國防部執行「四年期國防總檢」，除了提昇國會對於國防政策的監督功能外，更能提昇戰略與資源的結合及強化國防部長階層的战略指導責任。

關鍵詞：國家安全戰略、戰略規劃、基準兵力、通盤檢討、四年期國防總檢

* * *

美國國防部自蘇聯集團在 1991 年瓦解以後，為因應後冷戰時期威脅改變及平衡戰略與資源的關係，已經執行 1991 年「基準兵力」(Base Force)、1993 年「通盤檢討」(Bottom Up Review, BUR)、1994 年「聯席會議主席武裝部隊角色與任務檢討」(每三

* 本文部分內容係接受國防部委託專案研究計畫(編號：MND-94-002)之補助，特此感謝。同時，作者在此亦感謝兩位匿名審稿委員所提供的寶貴意見，使本文增加不少的學術價值。

年一次)、1995年「武裝部隊角色與任務委員會」(Commission on Roles and Missions, CORM)的兵力結構評估以對國防戰略與政策、兵力結構、兵力現代化與轉型等進行全面性的檢討評估。

然而，國會認為國防部僅考量維持現有規模與預算，而非依外在安全環境與威脅的改變來調整所需兵力結構。因此，國會採用1995年「武裝部隊角色與任務委員會」所提出執行「四年期戰略總檢」(Quadrennial Strategy Review, QSR)建議，並於1997會計年度「國防授權法案」中通過「1996年軍力結構總檢法案」(Military Force Structure Review Act of 1996)。至今已執行1997年「四年期國防總檢」與「國防小組」(National Defense Panel, NDP)評估、2001年及2005年「四年期國防總檢」。2005年「四年期國防總檢」報告，已依國會要求期限於2006年2月配合總統預算提交國會。^①鑑於國內學術界對美國「四年期國防總檢」的論述均以報告內容為重點，關於其立法精神、源起背景、沿革及對現行戰略規劃體系的影響則缺少完整的論述。故本文將不探討三次總檢的內容，而從理性決策與戰略規劃面向，來探討美國實施「四年期國防總檢」的立法沿革與精神。最後，分析立法要求的精神與不足之處，及「四年期國防總檢」對美國戰略規劃制度的影響。

壹、理性決策與戰略規劃

在當今全球化的時代，如何策訂適當的國家安全戰略來指導與整合政治、經濟、心理、軍事與科技等國力，實是國家領導階層的當前重任。戰略的良窳，將深刻地影響一個國家的未來發展。戰略規劃與管理是一個組織建立未來核心競爭力與因應當前任務與危機的重要功能。軍事戰略是國防建軍與備戰工作的指導大綱，若是軍事戰略不夠清晰明確與適當，國防投資則容易混淆浪費，作戰目標與建軍工作也可能有方向錯誤與力量不集中的危險。^②另外，定期地檢視外在環境的變遷，據以調整相關的戰略作為與資源的分配，才能提昇國防組織的運作效能與確保國家安全。因此，許多戰略規劃流程與制度均從理性的角度出發。以下將探討理性決策、戰略與戰略規劃的概念及其重要性。

一、理性決策

理性決策理論基礎主要是源於古典經濟學的假定，亦就是行動者對於效用

註① 為使國防部有更充裕的時間執行總檢任務，國會於2003會計年度「國防授權法案」修訂「四年期國防總檢」報告提出的期限，由當年度之9月30日改為總統向國會提出下一會計年度預算之前。另由於2005年「四年期國防總檢」的作業期程正好是跨年度，致使相關的文獻會出現2005或2006年「四年期國防總檢」，為避免混淆，本文一律採用2005年「四年期國防總檢」來表達第三次的「四年期國防總檢」。

註② 陳勁甫，「論國防戰略規劃之思維架構－國防二法之角度」，*國防雜誌*（台北），第18卷第14期（2003年），頁15-16。

(utility) 或財富極大化的假定。基於理性決策理論在 1950 至 1960 年代，被廣泛地運用在國際關係、公共政策與戰略規劃的研究領域。各學門對於「理性 (rational)」的定義名詞或許不同，^③然其內涵與精神均以達到「利益價值最大化」為要旨。

理性決策者為了達到效用最大化的目的，其必須透過一清楚界定的理性過程來做出決策。如決策者需先提出明確的目標與價值且予以排序，然後衡量所有的可能行動方案或政策，進而評估方案與政策所可能造成的影響與效益，最後選取最佳的行動方案。^④艾里遜與基利考 (G. Allison and P. Zelikow) 指出：大部份人認為公共政策是基於此一模式。^⑤另外，榭林 (Thomas Schelling) 提到戰略理論亦是基於理性決策的假設，行為的動機是基於明顯及內部一致的價值體系來執行利益的計算。^⑥

理性決策者，係指針對問題就當時所考慮的目標、方案、結果與影響來選擇最大效用政策方案之決定者。根據艾里遜「理性行為者」決策模式，將國家、政府或領導人等均視為單一決策個體，並假設決策個體在此決策過程中採取理性的方式，從而觀察國家、政府或領導人在制定或執行政策的過程中，是否為國家謀求最大利益。因此，理性的決策亦即價值極大化之選擇，以經濟的觀點而言，即在於以最小的輸入，獲致最大的利益。理性決策的主要核心概念如下：^⑦

設定政策目標：組織的利益與價值可以轉換成效用或偏好等功能，並將所欲追求的利益或價值轉化成政策目標。

提出政策方案：理性的組織必須在既定情境之下，對當時各種可行備選方案做出選擇。這些備選方案可能不僅於簡單的選擇，其包括重要的政策指導或涉及廣泛的行動方案。理性行為者模式假定在各項政策選項中具有明顯的區分並能夠予以排序及擇取。

(一) 評估各方案結果：每一個備選方案將產生一定的結果與影響，因此選擇一個特定的方案亦就是選擇該方案所將產生的結果。就決策問題而言，組織均有一套評估各種方案可能產生的結果及其效用，並對其偏好予以排序。

(二) 選擇方案：組織在不同的備選方案中，擇取預期損失最小或是利益最大的方案，並作為政策加以執行。亦就是說一個方案的預估成本愈高就愈不可能被採取；反之，則被採取執行的機率就愈高。

註③ 如國家利益最大化、政策效益最大化等。

註④ Yale H. Ferguson and Richard W. Mansbach, *The Elusive Quest Continues: Theory and Global Politics* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002), p. 122; Sidney Verba, "Assumptions of Rational and Non-rational in Models of the International System," in Klaus Knorr and Sidney Verba, eds., *The International System: Theoretical Essays* (Princeton: Princeton University Press, 1961), p. 95.

註⑤ Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis* (New York: Addison Wesley Longman, Inc, 1999, 2nd ed.), p. ix; 另外，艾里森使用模式 (model) 乙詞係代表概念架構 (conceptual scheme)，請參閱 Graham Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (1969), pp. 689~718.

註⑥ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), p. 4; Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis*, pp. 14~15.

註⑦ Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis*, p. 18.

基於上述的論述，「理性」是指在可行方案與特定限制之下，其選擇是與其價值觀與認知一致所產生一種持續追求價值最大化的決策行為。此一模式的優點是以最少的變數來分析一個國家或政府的政策形成過程，並將分析的焦點主要置於政策本身。本模式主要的分析邏輯是決策者或組織應從確立組織目標，進而提出達成目標的各種可能備選方案與評估各種方案可能造成的結果，最後評估損失最小或利益最大的方案被採用的機會最高。如果一個政策依據上述的運作邏輯所產生，則該政策即是理性行為的結果或產物。因此，在瞭解決策者或組織的決策行為時，研究者只要分析當時何種政策選擇將可使一個決策者或組織獲得最大的利益，即可預測該決策者或組織將採取何種政策方案。^⑧

戰略規劃亦依理性行為模式的核心概念，提出組織因應內外環境變遷來策訂符合組織利益最大化的目標與各種政策方案。如明茲伯格 (Henry Mintzberg) 所提出的企業 (entrepreneurial) 與規劃 (planning) 決策模式；^⑨安索夫 (I. Ansoff) 的系統性 (systematic) 模式；格瑞多利 (A. Grandori) 的最佳化 (optimizing) 模式等^⑩，均從理性角度建構戰略規劃與決策的理論。然要達到「完全理性」及提出最佳的政策方案是困難的。^⑪因為決策者對於評估方案所需的資訊，在未能充分掌握的情況之下，可能無法確認何種政策方案才是符合國家最大利益。尤其是在長程的國家安全戰略領域，未來 20 至 25 年的安全環境及可能產生的國家安全威脅均充滿著不確定因素。另外，以理性行為者模式說明國防戰略規劃的決策過程，仍會面臨一些限制，例如，國家最高領導者透過體制所策訂的國家安全戰略目標往往僅是政策宣示而缺乏明確的目標，導致國防資源分配與兵力規劃脫節，產生戰略與資源或目標與手段無法有效結合的問題。

二、戰略概念的界定

對大部分甚至所有的組織而言，最重要的目標是獲得卓越的績效，戰略可以定義為管理者為獲致卓越績效所採行特定型態與行動。^⑫然「戰略」(strategy) 乙詞常因解

註^⑧ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957), p. 7; Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (N.Y.: Alfred A. Knopf, 1960), pp. 7-8; Alan C. Issak, *Scope and Methods of Political Science* (Homewood, Illinois: The Sorsay Press, 1985, 4th ed.), pp. 233-234.

註^⑨ Henry Mintzberg, "Strategy Making in Three Modes," *California Management Review*, Vol. 16, No. 2 (1973), pp. 44-53; Henry Mintzberg, "Patterns in Strategy Formation," *Management Science*, No. 24 (1978), pp. 934-949.

註^⑩ I. Ansoff, "The Emerging Paradigm of Strategic Behavior," *Strategic Management Journal*, No. 8 (1987), pp. 501-515; A. Grandori, "A Prescriptive Contingency View of Organizational Decision Making," *Administrative Science Quarterly*, No. 29 (1984), pp. 192-209.

註^⑪ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York: Macmillan, 1957); Herbert A. Simon, "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science," *The Political Science Review*, Vol. 79, No. 2 (1985), pp. 293-304.

註^⑫ Charles W. L. Hill and Gareth R. Jones, *Strategic Management: Strategic Management: An Integrated Approach* (Boston: Houghton Mifflin Company, 2001), p. 4.

釋範圍與運用對象的不同，而產生多樣的定義。戰略在民間統稱策略，Hunger & Wheelen 將策略定義為「一個用來說明如何達到組織使命與目標的全面性計畫」。美國國防部聯合軍語辭典對戰略的定義是「戰略是平時和戰時，發展和運用政治、經濟、心理、軍事權力，以達到國家目標的科學與藝術」，而對「軍事戰略」的定義是「運用或威脅使用一國的武裝力量來確保國家政策目標的科學與藝術」；^⑬美國陸軍戰院則將「戰略」定義為目的（ends）、方法（ways）與手段（means）之間的一種平衡關係。所謂「目的」乃我們所追尋的目標或標的；「手段」乃用以追求目標的資源；而「方法」則為組織與應用資源的方式。^⑭戰略的重點在使這三者之間獲取一致與平衡的關係。中國大百科全書解釋為「戰略係指導戰爭全局的方略。即戰爭指導者為達成戰爭的政治目的，依據戰爭規律所制定和採取的準備和實施戰爭的方針、策略和方法。^⑮」**國軍軍語辭典**則定義為「戰略為建立『力量』，藉以創造與運用有利狀況的藝術，俾得在爭取所望目標或從事決戰時，能獲得最大之成功公算與有利之效果。」^⑯所以，軍事戰略的核心問題是如何運用國家現有或可能發展的軍事能力與有限資源，提出達成國家戰略所賦予軍事使命與目標的構想。總之，戰略是一座根基於價值觀，運用有限資源與手段方法將組織帶往未來願景（目標）的橋樑。針對連結的橋樑的手段與方法組合，美軍統稱之為戰略構想（strategic concept），它是一種科學與藝術。^⑰因此，本文所界定的「戰略」為「運用各種手段來達成組織目標的指導與構想」。而「軍事戰略」則為「運用或威脅使用各種軍事手段來達成國家軍事目標的指導與構想」。

三、戰略規劃的目的與重要性

所謂「規劃」（planning）是指「利用一個整合形式的決策系統來明確表達結果的一種正式程序」。^⑱而在美國陸軍戰院把戰略架構視為「目的、手段與方法的一種關係」則間接的補充上述不足之處；亦即依據目的（目標或我們所追尋的標的），考量手段（用以追求目標的可用資源），策定方法（組織與運用資源的方式）。

若將戰略視為是一種思想、一種計畫、一種行動的三部曲，則戰略規劃就正如我國戰略大師鈕先鍾先生所闡釋的：「戰略的主旨在於行動，因為必須有行動始能達成目的，但行動又必須以思想為基礎……，必須在兩者之間架起一座橋樑。這座橋樑即為

註⑬ Joint Pub 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington DC: Joint Staff of the United States, 2004), p. 509.

註⑭ Robert Dorff, "A Primer in Strategy Development," in J.R. Cerami & J.F. Holcomb, eds., *U.S., Army War College Guide to Strategy* (Carlisle, Pennsylvania; U.S. Army War College Press, 2001), p. 11.

註⑮ 中國大百科全書委員會，**中國大百科全書（軍事 II）**（北京：中國大百科全書出版社，1989年），頁1214。

註⑯ 國防大學軍事學院編修，**國軍軍語辭典**（台北：國防部，2000年），頁2~5。

註⑰ Henry C. Bartlett, et al., "The Art of Strategy and Force Planning," in Strategy and Force Planning Faculty, ed., *Strategy and Force Planning* (Newport, RI: Naval War College Press, 1996), pp. 15~27.

註⑱ Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning* (N.Y.: The Free Press, Macmillan, Inc, 1994), p. 31.

計畫」。①因此軍事戰略規劃的目的在使國家武力之整建、發展與運用等一切軍事工作，能在整體考量下，密切協調配合，循一定之目標、戰略構想與統合之政策，做有系統之規劃與建設，以達成創機先制與危機應變的有效國防。

隨著冷戰的結束，世界沒有變得更安全，反而是更多元，更多區域、種族、文化的衝突，整個世界充滿變動與不確定性。相較於過往較穩定的競爭環境，現在的環境更要求組織必須因應環境變動強調彈性與快速調整方向與定位。而戰略規劃可幫助組織在千頭萬緒中選擇當前應當關注的重點；其次可創造與開拓良好的生存空間；再則能指導組織內各功能政策的取向。②研究戰略規劃的學者也發現戰略規劃與績效之間有著相關的關係。③

綜觀戰略規劃的整體功能，高層領導的角色在看清未來、訂定方向與定位及提出一套因應構想。清晰的戰略才能引導組織決策與資源分配。軍事戰略是國防建軍與備戰工作的指導大綱，若是軍事戰略不夠清晰明確與適當，國防投資則容易混淆浪費，作戰目標與建軍工作也可能有方向錯誤與力量不集中的危險。就如美國著名戰略學者柯林斯（John Collins）指出「戰略是連結政策與武裝戰鬥的橋樑」，若是橋樑不好，自然難以透過武力的建立與運用而達成政策目的。④所以組織整體脈絡一貫的策略思維將有效的創造與持續競爭優勢。

貳、美國國家安全戰略規劃體系

「戰略」是運用各種手段來達成政策目標的指導與構想，為有效發揮目標、手段與有限國家資源的戰略，必須建立一套戰略規劃（strategic planning）制度來達到整合的效益。戰略制度必須依據國家使命、目標與利益價值，考量未來國家安全所將面臨內外部的機會、威脅、挑戰與國家資源的限制，透過戰略規劃的程序作有效的垂直與平行整合。為了達到上述的目的，美國已發展一套包括總統、國防部長、聯席會議主席⑤等組織階層在內的垂直戰略規劃的體系（如圖 1）。各階層均有一個平行的運作制度來執行法律規定職責，如總統運用國家安全會議體系來制定國家安全戰略與政策；國防部長運用計劃預算執行制度（Planning Programming Budgeting Execution System, PPBES）來分配國防資源以支持國家戰略與目標的達成；聯席會議主席運用聯合戰略規劃制度（Joint Strategic Planning System, JSPS）來制定國家軍事戰略。⑥以上各系統

註① 鈕先鍾，*戰略研究入門*（台北：麥田出版社，1998年），頁211。

註② 司徒達賢，*策略管理新論*（台北：智勝出版社，2001年），頁5。

註③ Mary Coulter, *Strategic Management in Action* (Upper Saddle River, N. J.: Prentice-Hall, Inc Press, 2002), p. 5.

註④ John M. Collins, *Grand Strategy* (Annapolis: Navy Institute Press, 1974), p. 14.

註⑤ 參謀首長聯席會議（Joint Chiefs of Staff, JCS）簡稱聯席會議。參謀首長聯席會議主席（Chairman of the Joint Chiefs of Staff, CJCS）簡稱聯席會議主席。聯合參謀本部（Joint Staffs, JS）簡稱聯參或聯參本部。聯參為聯席會議主席之幕僚群。

註⑥ Joint Pub 5-0, *Doctrine for Planning Joint Operations* (Washington DC: Joint Staff of the United States, 1995), p. II~1~7.

- ◇維護美國國家安全所需之全球重要利益與目標。
- ◇嚇阻侵略與執行國家安全戰略所需之外交政策、全球安全承諾及國防能力。
- ◇提出短期與長期使用美國政治、經濟、軍事及其他國力，以保護或促進利益及達成上述目標。
- ◇美國執行國家安全戰略能力的適足性，包括對美國各種國力的平衡評估，以支持國家安全戰略之遂行。
- ◇協助國會瞭解國家安全戰略事務相關資訊。

國防部長階層的戰略規劃：美國聯邦法典第十條要求國防部長在聯席會議主席之建議與協助下，每年應提出國防規劃指導方針（Defense Planning Guidance, DPG），以作為國防部擬定與審核各種規劃建議與預算提案之依據。該政策指導包括：^㉞

- ◇國家安全目標與政策。
- ◇軍事任務之優先順序。
- ◇執行政策與任務的國防資源限度指導。

聯席會議主席階層的戰略規劃：根據聯邦法典賦予聯席會議主席之四項主要戰略指導與規劃職責為：^㉟

- ◇實施淨評估^㊱，以決定美國武裝部隊及盟邦與潛在敵人的能力。
- ◇協助總統與國防部長提出武裝部隊之戰略指導。
- ◇依據國防部長所提出國防資源限度指導，策定戰略計畫。
- ◇策定支援戰略計畫之聯合後勤與機動計畫，並據以賦予武裝部隊後勤及機動職責。

聯席會議主席運用聯合戰略規劃制度來遂行法定職責。「高尼法案」通過之時，聯合戰略規劃制度係由參謀首長聯席會議第八十四號政策備忘錄所律定。此一政策備忘錄於 1952 年首次公佈，一直延續至 1990 年才由聯席會議主席第七號政策備忘錄所取代。^㊲隨後第七號政策備忘錄被改為聯席會議主席指導（Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, CJCSI）第 3100.01 號文件。^㊳聯席會議主席（與參謀聯席會議其它成

註^㉞ 10 U. S. Code, Sec. 113 (g) (1); Defense Acquisition Policy Center, *Defense Acquisition Guidebook* (2004), ch1. Retrieved Sep. 10, 2005, <http://akss.dau.mil/dag/GuideBook/PDFs/GBNov2004.pdf>

註^㉟ 10 U. S. Code, Sec. 153 (a) (2) .

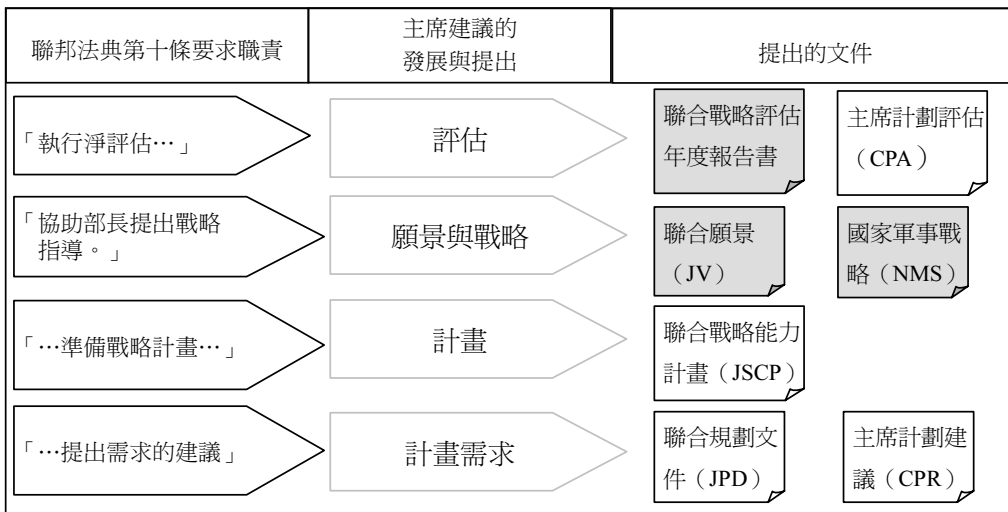
註^㊱ 淨評估是美國國家安全會議於 1970 年代初期，因應蘇聯威脅所提出的分析概念並且於國防部成立專責單位（淨評估室）。淨評估具有全面性（整體思維）、全程性（平時與戰時）、互動性（相互比較分析）、前瞻性（未來趨勢）、不對稱性（瞭解敵我重心及競爭之優劣勢）等特性。請參閱：陳勁甫、邱榮守，「美國淨評估的歷史發展與意涵」，*戰略與國際研究*（台北），第 3 卷第 2 期（2001 年），頁 102~124；陳勁甫、邱榮守，「淨評估在美國戰略規劃之角色探討」，*戰略與國際研究*（台北），第 4 卷第 2 期（2002 年），頁 72~96。

註^㊲ 八十四號政策備忘錄之聯合戰略規劃作為是版本厚重、複雜而且充滿官樣文章，每二年規劃週期所產生之計劃文件不少於十大本。而且受到國會及其他機構毫無諱言地批評指責；但是，依據八十四號政策備忘錄規定所產生之國家軍事戰略文件及基礎狀況之全球計劃，亦符合戰略規劃的要求。

註^㊳ Joint Pub 5-0, *Doctrine for Planning Joint Operations*, p. II-4 .

員及各作戰總司令協商後) 運用聯合戰略規劃制度有系統地檢討國家安全環境及確認相關的威脅；評估現行國家安全目標與戰略的適足性；在國家資源有限的環境下，評估達成國家安全目標所需之軍事戰略、兵力與能力及各種計畫與兵力結構的風險。透過聯合戰略規劃制度執行法定要求及所產生的文件關係詳如圖 2，其中以聯合戰略檢討 (Joint Strategic Review, JSR)、聯合願景 (Joint Vision, JV) 與國家軍事戰略 (National Military Strategy, NMS) 等文件，均是聯參配合執行「四年期國防總檢」的重要參考依據。^④該文件分別檢視現行、正在形成與未來的威脅、科技、組織、準則概念、兵力結構、軍事任務及評估現行的戰略，並提出未來願景目標及達成該願景的戰略與所需軍事能力。

圖 2 聯參主席運用聯合戰略規劃制度執行法定職責與提出文件關係圖



資料來源：U.S. Navy War College, *Resource Allocation: The Formal Process* (Newport Rhode Island: Navy War College, 2002), p. 21.

對於連結國家層次到軍事層次的戰略理應由文人部長主導，但過去文人部長只有預算執行管理層面的國防規劃指導，對於整體戰略評估與指導方面，則必須依賴軍人聯席會議主席所擬定的國家軍事戰略。^⑤亦就是說，在未執行「四年期國防總檢」之前，國防部長在總統的國家安全戰略與聯席會議主席的國家軍事戰略作為上，並沒有一個明確指導文件來銜接兩者的關係。再者，國防部長在 PPBS 制度中第一個 P (Planning) 主要是國防規劃指導，其是依據國家安全戰略及聯席會議主席的國家軍事

註 ④ 聯合戰略檢討、聯合願景及國家軍事戰略提出的時程分別為：聯合戰略檢討依規定每年提出；聯合願景則視需要提出，目前已出版 2010 及 2020 兩種版本；國家軍事戰略則每二至四年提出一次，目前可公開查詢到的資料有 1992、1995、1997、2002 等版本。

註 ⑤ P. A. Pentland, et al., *Creating Defense Excellence: Defense Addendum to Road Map for National Security* (U.S. Commission on National Security/21st Century, 2001), p. 28.就計劃預算制度 (PPBS) 運作而言，其第一個 P 主要包含國家安全戰略、聯合戰略檢討、國家軍事戰略及聯席會議主席的方案建議 (Chairman Program Recommendation, CPR)。

戰略來策定，而非部長的戰略指導文件，且國防政策往往只是前述文件中的一小部份。由於缺乏銜接總統與聯席會議主席的部長的戰略文件，已導致整體戰略規劃運作形成一個失落的環節（missing link）如圖 1。此一情形，除了弱化國防部長落實法律所賦予的戰略規劃職權外，同時國會亦將缺乏明確的國防戰略全盤構想來作為審查國防預算與政策的依據。

戰略規劃要求定期的重新檢視未來外部環境與內部能力，驗證過去戰略假設，來擬定新的目標與思維。對於任何組織而言，透過其內部的評估與自我改革有其先天性的限制，如組織間的利益糾葛、文化、思維模式及領導者的認知等。美國防部為因應外在安全環境的變化，自 1990 年代後即開始由聯席會議主席執行相關的兵力結構總檢任務。但國會認為國防部所提出的議題與政策方案仍有討論與改進空間，並主張配合總統任期進行國防總體檢是有必要及符合責任政治的精神。為落實此一理念，國會遂於 1997 年會計年度「國防授權法案」中，立法要求國防部長執行「四年期國防總檢」。

參、「四年期國防總檢」的設計功能與執行現況分析

一、「四年期國防總檢」的源起

聯席會議主席依 1986 年「高尼法案」規定，應每三年提出武裝部隊角色與任務的檢討報告。1994 年，聯席會議主席向國會提出第一份報告。³⁶其所提出 29 項建議的報告未獲得國會的支持。國會認為國防部主要是從維持現狀來考量所需兵力結構，且所提出的武裝部隊角色與任務均考量冷戰威脅為主，已不再適合後冷戰時代的需求。³⁷由於國防部先前執行的「基準兵力」與「通盤檢討」均沒有達成國會要求之全面性的檢討，及無法跳脫冷戰舊思維模式來面對新的安全威脅問題。因此，國會認為透過國防部體制內的評估與自我改革是有困難的。故於 1994 會計年度「國防授權法案」中成立獨立運作之「武裝部隊角色與任務檢討委員會」，來檢討後冷戰時代美國可能需要執行的軍事任務及達成任務所需的能力。並據以評估現行部隊因應後冷戰時代之功能（角色與任務）的效能與適當性，及提出調整的政策建議。³⁸

註 36 依 1986 年「高尼法案」規定，聯席會議主席應每三年或在總統的要求之下，提出武裝部隊的角色與任務報告給國防部長。「高尼法案」通過之時並沒有要求該報告要提送國會，而僅供部長參考。國會於 1993 會計年度「國防授權法案」才要求國防部長將該報告併其意見送交國會。U.S. Public Law 99-433 (99th Congress, Oct. 1, 1986), Title II, Part A; P.L. 102-484, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993* (102th Congress, Apr. 29, 1992), Title IX, Sec.901.

註 37 M. B. Donley, "Problems of Defense Organization and Management," *JFQ*, No. 8 (1995), pp. 86-94.

註 38 委員會成員七人，於本法生效 45 日內由國防部長完成提名任命。任命後 30 日內召開首次集會，及於任命後三個月內應向國會國防委員會提出工作計畫。在首次集會後一年內提出研究報告，該報告分送國防部長及聯席會議主席，內容包括任何需要立法的建議事項。國防部長經諮詢聯席會議主席後，應在收到報告後 90 天內併同其個人意見送交國會。P.L. 103-160, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1994* (103th Congress, Nov. 6, 1993), Title IX, Subtitle E, Sec.951-960.

「武裝部隊角色與任務委員會」於 1995 年 5 月 24 日提出報告，主要核心結論是傳統賦予軍隊之角色與任務，確已不再符合實需；國防部應有效發揮聯合作戰的效益；將國防部組織功能予以簡化。³⁹關於國防政策與管理之主要建議有以下三項：(一) 提出聯合願景 (JV) 來指導各作戰總司令與軍種首長、聯戰準則及訓練、發展聯戰戰備指標等，以提昇軍事聯合作戰效能。加強各作戰總司令在國防部決策程序中的角色，如武器系統的發展與獲得等；(二) 強化國防資源釋商政策，如補給維修、國家階層的物質補給管理及相關的審計功能等，以提昇國防管理效能；(三) 在改進國防管理與指導功能方面的建議包括配合新總統任期之始執行「四年期戰略總檢」(QSR)，並建議由國家安全會議之跨部會工作小組來執行；運用不同的兵力規劃概念來評估各種不同的兵力／能力組合的可能性及相對效益；完全地重新建構國防部現行的「計劃預算制度」(PPBS)。

「武裝部隊角色與任務委員會」的報告，對於美國兵力結構與組織重整的規劃建議，雖未能對武裝部隊的角色與任務提出巨幅的變革建言，及重新建構「計劃預算制度」的建議未獲國防部採納。但其提出國防部組織再造、發展聯合願景及配合總統任期執行「四年期戰略總檢」的建議，均獲國會與國防部的採納。⁴⁰該建議對於美國組織改革及戰略規劃機制功能提昇確實發揮重大的影響力，如國會於 1996 會計年度「國防授權法案」要求國防部長進行國防部組織與功能的檢討。⁴¹

二、「四年期國防總檢」的立法沿革與要求

美國國防部為因應國際安全環境與威脅情勢快速的變遷及國會壓力，雖已執行「基準兵力」、「通盤檢討」、1994 年「聯席會議主席武裝部隊角色與任務之檢討」等全面性的兵力結構檢討。然而，國會認為國防部內部檢討評估難以達到客觀公正的要求，而且所提出戰略、兵力結構與國防資源均無法有效結合。因此國會認為美國需要一個全新與全方面的國防戰略評估。因此，美國國會採用「1995 年武裝部隊角色與任務委員會」所提出之建議，於 1997 會計年度「國防授權法案」中通過「1996 年軍力結構總檢法案」，要求國防部配合總統任期執行「四年期國防總檢」與成立一個獨立、超黨派的「國防小組」，⁴²其任務與工作重點如下：⁴³

註 39 CORM (Commission on Roles and Missions), *Directions for Defense: Roles and Missions Commission of the Armed Forces* (Report to Congress, the Secretary of Defense, and the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1995), Retrieved 20 May, 2005, <http://www.fas.org/man/docs/corm95/di1062.html>.

註 40 美國「四年期國防總檢」的立法工作主要是由參議院武裝部隊委員會之柯提斯 (Senator Dan Coates of Indiana) 與利伯曼 (Senate Joseph Lieberman of Connecticut) 兩位參議員所共同提出。

註 41 P.L. 104-106, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1996* (104th Congress, 1st Session, Feb. 10, 1996), Title IX, Sec.902.

註 42 「國防小組」成立的原因，根據利伯曼參議員的說法是：美國國防部及國會均是充滿政治性的地方。透過國防部來執行總檢工作可能沒有能力或不會提出重大的改革建議，且多數國會議員對於國防事務的重點可能以考量維護選區的利益，或者以支持軍中某些團體利益為主。因此，必須建立一個獨立的外部評估小組配合總檢任務的執行。American's Defense Monitor, "The \$ 265 Billion Question: Lieberman Interview," Retrieved April 8, 2007, <http://www.cdi.org/ADM/1044/Lieberman.html>.

註 43 P.L. 104-201, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997* (104th Congress, 2d Session, Sep. 23, 1996), Title IX, Subtitle B, Sec.921-926.

(一)「四年期國防總檢」的任務：國防部長經諮詢聯席會議主席意見後，應於1997年完成美國國防政策與計畫的總檢。該總檢內容應包括對國防戰略、兵力結構、兵力現代化計畫、基礎設施、預算計畫及其它跟國防戰略有關之國防方案與政策等進行全面性的檢視，並建立國防方案的修正計畫，評估時間至2005年止。評估重點共計十三項，^④分別為：1. 全面性的檢討美國國防戰略及執行該戰略的最佳兵力結構；2. 總檢所運用的威脅及相關假定；3. 總檢所運用的假定，包括與聯盟的合作、任務分擔、可接受風險的程度、預警時間及衝突的強度的期限；4. 參與維和行動及「非戰爭之軍事行動」對於兵力結構的影響；5. 預期於2005年的科技可以運用在武裝部隊之兵力結構的效益評估，包括精準導引武器、隱形匿踪、夜視、數位化及通信，以及使用上述技術對於準則與作戰概念可能產生的變化；6. 支援超過120天以上軍事衝突行動所需的人力及維持戰力的政策；7. 後備單位的預期角色與任務及可以執行該角色與任務所需的人數、能力與裝備；8. 戰鬥部隊與支援部隊的適當比例（通常稱為「牙齒到尾巴」的比例），特別是總部單位與國防部門之數量與規模；9. 支持國防戰略所需的航空運輸能力；10. 執行衝突嚇阻與預期性衝突任務所必需之前進兵力展示及預先部署的軍力；11. 因應某一戰區的衝突需要，從兩個或更多戰區調度資源的範圍與規模；12. 對於統一指揮計畫（Unified Command Plan）修正的建議；13. 其它有關國防部長考量必要之事項。

(二)國防部長應於1996年12月1日之前成立超黨派及獨立的「國防小組」。成員包括1位主席及8位成員組成，並由國防部長在諮商聯席會議主席、參議院武裝部隊委員會主席與資深議員、眾議院國家安全委員會主席與資深議員等意見後，指派具有國家安全專業知識之民間人士擔任。該小組執行評估美國國家安全利益之各種潛在的威脅（包括近程及長程）其任務主要有以下三項：1. 提出評估報告及改進建議；2. 對「四年期國防總檢」報告提出看法與建議（含任何立法建議）；3. 依據「四年期國防總檢」的評估事項提出有關武裝部隊兵力結構的備選方案評估報告。對於兵力結構備選方案的評估重點，法案規定「國防小組」應提出2010年及以後之各種兵力結構可能的方案與符合預期威脅所需之最佳的兵力結構，以提供國防部長及國會的參考。

(三)報告期限：「國防小組」報告應於1997年3月14日之前送交國防部長參考。國防部長應於1997年5月15日之前提出「四年期國防總檢」報告，而且「國防小組」應於1997年12月1日之前，提出對「四年期國防總檢」報告建議給部長參考。國防部長經諮詢聯席會議主席後，應於1997年12月15日之前，將報告併同其意見送交國會參議院武裝部隊委員會及眾議院國家安全委員會。如果1996年總統產生新的總統，本法規定期限應延緩三個月。

參議院於1999會計年度國防授權法案報告中，提出將「四年期國防總檢」與「國防小組」的工作立法成爲永久常態性的工作。^⑤然此一立法建議在參、眾兩院協調委員

註④ 這些評估重點係國會要求國防部長應於1997年5月15日之前，送交參議院武裝部隊委員會及眾議院國家安全委員會的報告內容。

註⑤ 依據美國法律規定，會計年度所通過法案的效力僅適於該年度，故參議院於本報告中提案將「四年期國防總檢」與「國防小組」納入美國聯邦法典，成爲永久有效的法律（除非經過法定程序予以廢止）。該法案報告建議「四年期國防總檢」的評估期程延長爲10-20年，且「國防小組」應由前任國防部於新政府上任前一年指派並於前一個月提出評估報告，俾供新政府執行「四年期國防總檢」的參考。Senate Report 105-189, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999* (105th Congress 2d Session, May 11, 1998), Title IX, Sec.905.

會 (Conference Committee) 中並未達成共識，而由參議院直接撤案。^{④⑥}參議院復於 2000 會計年度國防授權法案報告中再次提出永久執行「四年期國防總檢」與「國防小組」的立法建議。在參、眾兩院協調委員會中，對於「四年期國防總檢」部份，達成共識並獲得採納，但「國防小組」部份則未達成共識而直接由參議院撤案，此次協調包括「四年期國防總檢」執行要項內容的修訂。^{④⑦}修正部份於 1999 年 10 月 5 日正式成為 2000 會計年度國防授權法案條文並納入美國法典第二章第十條一一八款。^{④⑧}

修正重點摘要如後：1.國防部長推動「四年期國防總檢」時應諮詢聯席會議主席意見，及提出美國下一個 20 年的國防方案^{④⑨}；2.總檢應依國家安全戰略→國家國防戰略→軍事任務與目標→兵力結構→國防方案→國防預算等程序來執行；風險評估：界定執行軍事任務之政治、戰略及軍事風險評估的內涵與範圍；3.提交報告時間修正為實施總檢當年 9 月 30 日之前；4.聯席會議主席評估 (新增)：總檢報告提出後，應送交聯席主席俾利其提出個人意見與風險評估送交國防部長，國防部長應將聯席會議主席的意見、個人意見及總檢報告一併送交國會。2001 年與 1997 年「四年期國防總檢」立法要求的差異如下：^{④⑩}

- 1.沒有「國防小組」。
- 2.評估時間由 2005 年改為 2020 年。
- 3.評估重點新增項次 (2)：在國防總檢中形成國家國防戰略之有關美國國家利益的假定或界定，餘為內容的修訂；另外將美國國防戰略 (the defense strategy of the United States) 一詞改為美國國家國防戰略 (the national defense strategy of the United States)。

註 ④⑥ 根據美國國會的立法程序，參議院或眾議院通過之提案必須經過雙方議院個別審議，提案分別經過兩院同意通過後送請總統於十日內簽署後成為正式法律。若兩院對於提案有不同意見時，則必須在協調委員會進行協商 (協調委員由兩院議長分別指定)，達成共識後則提出協商報告 (conference report) 並經兩院簽署同意後，移請總統簽署生效。如未能達成共識則該提案將被撤銷。對於參議院所提九〇五款修正案提案將「四年期國防總檢」與「國防小組」的工作立法成為永久常態性的工作乙節，因未獲共識而由參議院撤案。House of Representatives Conference Report 105-736, *Strom Thurmond National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999* (105th Congress 2d Session, Sep. 22, 1998), p. 702.

註 ④⑦ 對於「四年期國防總檢」立法成為美國法律，眾議院亦提出相關的條款，故在本次協調會中參眾兩院僅就不同部份展開協商，另對於「國防小組」乙事，則眾議院以其提案無此條款不予同意及授權成立。兩院協調會達成的共識列舉如下：要求執行政治、戰略及軍事風險評估；評估時應以戰略為導向而不應以國防預算為主；另對 5 *U.S. Code*, Section 306 (a), *Strategic Plan*. 提出修正要求—配合「四年期國防總檢」的期程，原國防部戰略計畫修訂期程由三年改為四年，並以總檢報告作為計畫指導依據。House of Representatives Conference Report 106-301, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000* (106th Congress 1st Session, Aug. 6, 1999), pp. 781~782.

註 ④⑧ 本法案中將眾議院的國家安全委員會的名稱修改為武裝部隊委員會，所以本法規定向國會報告之單位為參眾兩院之武裝部隊委員會。P.L. 106-65, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000* (Sec.901, 106th Congress, Oct. 5, 1999), Title IX, Subtitle A.

註 ④⑨ 較 1997 國防總檢規劃期程增長約一倍。

註 ④⑩ 2001 年「四年期國防總檢」立法要求與 1997 年的主要差異是將該項工作賦予正式的法律地位 (除未經修法廢止)。2001 年後，總檢的立法要求事項僅作微幅增修。因此，2005 年「四年期國防總檢」的執行項次與 2001 年大致相同。

- 4.完成期限由5月15日修正為9月30日。
- 5.明確要求國家利益的假定或界定。
- 6.要求最佳的兵力結構應符合低—中等風險程度。

參議院為了確保武裝部隊兵力結構可以滿足美國國家安全利益在二十一世紀所將面臨的挑戰，成立一個獨立及超乎黨派的團體「國防小組」協助國防部長執行「四年期國防總檢」所規定的任務與兵力結構的檢討是很重要的。除了評估的領域與範圍將更為廣範及全面性，更可提出創新及前衛思潮來因應諸般挑戰。對於成立「國防小組」乙事參議院仍究不放棄，復於參議院之2001會計年度「國防授權法案」中分別提出「2001年「國防小組 (National Defense Panel 2001)」配合執行2001年「四年期國防總檢」，並將「四年期國防小組」(Quadrennial National Defense Panel)的運作機制納入美國正式法律。但該提案於參眾兩院協調會議中未達成共識而取消。^①直至2005年，換成眾議院武裝委員會提出成立「國防小組」的建議。5月25日，眾議院議員史肯頓(Ike Skelton)和索恩貝利(Mac Thornberry)認為「國防小組」的成立與運作可以提供國會另類的觀點，但不是取代國會的監督職權。因此，於在眾議院2006會計年度「國防授權法案」中，提出成立「國防小組」的建議案。最後，該提案並沒有獲得通過成為法律，有關「國防小組」的成立事宜到此告一段落。^②有關「國防小組」的成立事宜到此告一段落。

2001年的「四年期國防總檢」依規定如期於2001年9月30日公佈。國會對於美國法典第二章第十條一一八款「四年期國防總檢」的內容仍持續進行小幅增(修)訂。2002會計年度「國防授權法案」對於聯席會議主席評估(CJCS Review)職責增訂項次(2)：要求主席評估事項應包括賦予武裝部隊功能(或角色與任務)的評估及為使部隊發揮最大作戰效能之功能的調整建議，並需考量以下因素：1.在武裝部隊間不必要的重覆作為；2.可以有效運用在戰場上的科技。同時，聯席會議主席亦應依前項規定要求及2001「四年期國防總檢」對於武裝部隊角色與任務的評估建議，於本法生效後一年內向國會提出評估報告。^③2003會計年度「國防授權法案」修訂「四年期國防總檢」報告提出的期限：由第一年的9月30日改為總統向國會提出下一會計年度預算之前，以讓國防部有更充裕的時間來執行總檢任務。^④而且評估重點中新增一條事項：海上防衛隊的國防任務。2004會計年度「國防授權法案」規定聯席會議主席執行

註① House of Representatives Conference Report 106-945, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2001* (107th Congress 2d Session, Dec. 6, 2000), p. 841.

註② House of Representatives Report 109-89, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006* (109th Congress 1st Session, May 20, 2005), pp. 504-505.

註③ 本法案將原本規定聯席會議主席應每三年執行武裝部隊角色與任務評估之事項予以廢止。P.L. 107-107, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002* (107th Congress, Dec.28, 2001), Title IX, Subtitle C, Sec.921; 10 U.S. Code Sec. 153.

註④ 根據 31 U.S. Code Sec. 1105 (a) 規定，美國總統應於元月第一個星期一至二月第一個星期一之前向國會提出預算。P.L. 107-314, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003* (107th Congress, Dec.2, 2002), Title IX, Subtitle C, Sec.922-923.

「二年軍事戰略檢討」(Biennial Review of National Military Strategy)，要求國家軍事戰略應結合美國國家安全戰略及國防部長最近向總統與國會所提之年度報告外，更應將結合「四年期國防總檢」所提出的相關建議。^⑤「四年期國防總檢」的機制從此成為美國戰略規劃的一環。

三、「四年期國防總檢」的立法精神

美國「四年期國防總檢」的立法精神，利伯曼議員在 1997 年 6 月 13 日接受媒體訪問時，即針對美國國會為何採納「武裝部隊角色與任務委員會」之執行「四年期戰略總檢」建議與「四年期國防總檢」的要求問題，即已提出說明。根據利伯曼議員在接受媒體時的論述重點可以歸納以下幾點：^⑥

(一) 當前國會在審查預算與授權的程序時，均陷入日復一日的煩雜細節與紛爭，議員根本無法從全面性的國家安全角度來決定確保國家安全所需的國防需求。

(二) 參議院軍事武裝委員會所有議員一致認為，該委員會確實沒有從整體國家安全的角度來審查國防預算及相關武獲需求，並且漸漸地失去焦點。

(三) 資訊等高科技已對戰爭型態產生巨大的影響，且冷戰後的國際安全格局亦產生重大的改變。因此，從未來十年或廿年的安全威脅來考量現在的國防需求是必要的。因為國防部現行所投資某些價值昂貴的武器系統，在未來戰爭中確實是無用武之地。

(四) 定期的檢視國防問題將可促進組織進步及避免國防資源的浪費。

(五) 總檢的執行應採取戰略導向或威脅導向的規劃途徑，而非預算導向。採用此一途徑可以促使國防部高層認真地面對其從未或不願面對的許多棘手的安全議題，並迫使國防部高層制定必要的政策。

(六) 要求「國防部」及「國防小組」不要陷入預算的框架之內，不要假設你有多少錢或資源可以運用，重要的是要提出因應未來可能的安全威脅所需要建立的國防力量，如果所提出的報告需要投入更多國防資源的話，國會議員會責無旁貸在國會內或訴諸民意來予以支持。因為為了國家安全與小孩的未來，讓我們多出一點錢來保衛國家安全，相信民眾及國會是會支持的。

(七) 美國國防部及國會是個充滿政治性的地方。透過國防部來執行總檢工作可能沒有能力或不會提出重大的改革建議，且多數國會議員對於國防事務的重點可能多置於維護選區的利益，或者支持軍中內部的許多團體。因此，建立一個獨立的外部評估小組來配合執行總檢任務，可以提出更客觀的診斷問題與政策建議。

(八) 如果軍事委員會認為我們沒有得到所有問題的答案，我們將在「四年期國

註^⑤ 此新增規定已正式納入美國聯邦法典第十條一五三款 (10 *U.S.Code*, Sec.153) 聯席會議主席之條款中，依規定聯席會議主席必須在每偶數年的 2 月 15 日之前向國會提出軍事戰略檢討報告。P.L. 108-136, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004* (108th Congress, Nov. 24, 2003.), Title IX, Subtitle A, Sec.903.

註^⑥ 同註^⑤。

防總檢」或「國防審查小組」之後，繼續成立其它的機制來解決上述的問題。

從以上的論述及「四年期國防總檢」的立法要求與精神，我們可以發現參議院軍事委員會之柯提斯與利伯曼兩位眾議員完全是以理性決策及戰略規劃的觀點，來提出之「四年期國防總檢」的立法要求。從應然面與實然面來分析「四年期國防總檢」的立法要求與精神，其優缺點分析如後：

優點方面：

(一) 未來導向與戰略優先：以昨日的武獲需求來因應未來 20 年的作戰需求是不切實際的作為，亦可能造成國防資源投入的浪費。依據國家安全戰略的指導及考量未來 20 年的安全需求，據以檢討現行的國防政策及提出國防戰略，作為後續軍事戰略或軍種戰略的執行基礎。

(二) 國防政策辯論的理性原則：在現實的政治環境內，任何戰略與國防政策的決定除了涉及國家安全外，更涉及龐大資源的分配，造成國防議題充分政治性。戰略學家羅德 (Richmond Lloyd) 更指出：在一個自由的社會中，策訂良好的戰略是困難及冗長的程序。在戰略規劃中除了需面對各種不確定的因素外，政黨意識型態及國內的政治利益團體亦是不可忽視的一環。^⑤如果，國防政策無法透過理性的辯論，而僅是滿足少數利益團體的需求，如此將造成國防投資的嚴重浪費。

(三) 政治課責與國防政策透明化：戰略目標的策訂是國家領導當局所不可推卸的職責。但在實際政治中，明確的戰略目標所代表著另一個涵義是限制。因此，國家或國防高層決策者往往不願提出明確的戰略或政策目標，以保持政策運作上的彈性。然而，在一個大如國防部的組織內，對全盤戰略目標的明確表達，對於整合組織內各單位意見與協力達成目標扮演重要角色。目標明確，即能強化內部的一致與整合。美國國防部因未能闡明其戰略目標，乃喪失此種一致化機制所能獲得的利益。^⑥從全盤的國家戰略與國防政策來考量相關的建軍方案與國防資源的分配，將有利於國會對於國防政策的監督，避免政治黑箱作業及降低組織怠惰的現象。

(四) 文人至上與監督制衡：文人統治與軍人專業主義是 1986 年「高尼法案」的重要精神之一，「四年期國防總檢」法案亦強調此一原則。如 1997 年成立獨立「國防小組」配合執行總檢的任務。使國會可以據以瞭解到行政部門不同單位的觀點及防止國防部長的專斷。「國防小組」後來雖停止運作，但立法增訂聯席會議主席評估職責，亦符合美國三權分立之監督制衡的精神。國會在國防預算與計劃方案的審核上，可依國防部長與聯席會議主席的報告據以審定預算資源的分配及制訂相關國防政策法案。

註⑤ Richmond M. Lloyd, "Strategy and Force Planning Framework," in Strategy and Force Planning Faculty ed. *Strategy and Force Planning* (Newport, RI: Naval War College Press, 1996), pp. 1~2. 有關美國利益團體對於國防政策的影響，最明顯的例子就是「軍工複合體」(Military-Industrial Complex)，此概念是由美國前總統艾森豪總統 (Dwight D. Eisenhower) 於 1961 年在其總統告別演說中首先提出，其指美國社會中「龐大軍事體制與國防工業連結」形成一種複合體 (Complex)，其不當之影響力將會對美國所依賴之民主政治運作產生不當影響，時至今日美國軍工複合體更結合國會力量形成龐大的利益結構，對美國國防政策的策訂均產生重大影響。

註⑥ 陳勁甫，「論國防戰略規劃之思維架構－國防二法之角度」，頁 18~19。

然而，為何國會僅要求聯參主席扮演提供審查意見的角色，而非參與的角色？從文人至上及以文領軍的面向來看，其亦是一種制衡的考量。因為在戰略規劃能力與運作效能方面，聯參本部的編組、作業能力與人力資源遠勝於國防部各部門。如果聯參主席亦是重要參與者的話，其可能會變成由聯參主席來主導總檢的進行。尤其是新任國防部對於國防事務正在熟悉階段，恐將遭到權力的架空。在確保以文領軍的憲政原則之下，國會當然不願看到這種情形的發生。

缺點方面：

(一) 理想與現實恐難結合：國家戰略階層的指導是所有指導的根源，然而美國歷任總統提出報告時間與次數未盡符合法律的要求。⁵⁹如 2001 年小布希總統就沒有依法向國會提出國家安全戰略報告。因此，美國國會要求「四年期國防總檢」的執行應依國家安全戰略的指導，可能會產生執行上的困難。美眾議院 2006 會計年度「國防授權法案」之「更新國家安全戰略指導的條文」中，就提出總統應配合總檢報告內容來更新國家安全戰略，如此才能使國防部執行「四年期國防總檢」報告所揭櫫的國家國防戰略與政策有所依據的呼籲。⁶⁰另外，就美國總統歷年策頒國家安全戰略所提出的國家戰略、利益與目標而言，政治性的宣示高於實際性。由於沒有明確界定的國家目標，可能無法對後續的總檢的執行與戰略規劃作為，產生實質的效益。

(二) 「四年期國防總檢」對於新的執行團隊而言，確實是重新制定戰略與檢討國防政策優先順序及國防資源分配的有用機制。但對於連任政府而言，因其先前已建立相關國防施政重點與優先順序，故當其在執行第二任期的總檢時，實不太可能對其原先設定的施政重點提出重大的改革或變動。事實上，從 1997 年及 2005 年的總檢報告來看，其均僅是將政策內容予以更精緻化而非提出重大變革的政策建議。⁶¹因此，對於連任政府是否有必要再執行總檢任務，從行政資源與效能的角度來看，實有待斟酌。

(三) 「四年期國防總檢」中所提之國防戰略或國家國防戰略⁶²的概念缺乏嚴謹的

註⁵⁹ 自 1986 年「高尼法案」通過以後，美國總統提出國家安全報告的次數分別為：雷根總統二份（1987 及 1988 年）；老布希總統三份（1990 年、1991 年 8 月、1993 年 1 月）；柯林頓總統六份（1994 年 7 月、1995 年 2 月、1996 年 2 月、1997 年 5 月、1998 年 10 月、1999 年 12 月【出版時間為 2000 年 1 月】）；小布希總統二份（2002 年 9 月及 2006 年 3 月）。另外，可公開查詢到的報告分別為 1987、1988、1990、1991、1995、1996、1999、2002 及 2006 年，其它沒有公開的報告年份資料，係參考以下文獻資料綜整而得：M. D. Snider, *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision* (1995), p.v. Retrieved Sep. 10, 2005, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/PUB332.pdf>; P. A. Pentland, et al., *Creating Defense Excellence: Defense Addendum to Road Map for National Security*, p. 23.

註⁶⁰ House of Representatives Report 109-89, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006*, pp. 376~377.

註⁶¹ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, DC, 2001) ; Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, DC, 2006) .

註⁶² 於 2000 年會計年度「國防授權法案」之參眾兩院協調委員會中，與會代表針對「四年期國防總檢」法條增修訂進行協商時，非常在意許多法規對於界定國家國防戰略及確認後冷戰時期防衛美國與其國家利益之軍力適切性均有明顯的缺失，並提出要求「四年期國防總檢」應該策定用來全方面防衛美國國家安全利益的國防戰略並在儘可能的低風險程度之下來決定所需的兵力，他們相信一個成功的評估應以戰略為導向而非以預算規模為前提（House of Representatives Conference Report 106-301, pp. 781~782）。

定義：總檢的主要目的是要求國防部長針對未來的威脅來檢討過去的國防戰略、政策與能力的適當性，並據以提出新的戰略指導。如果美國防部長沒有策頒國防戰略或國家國防戰略的文件或指導要求，那麼立法所要求檢討對象又為何呢？根據美國聯邦法典第十條一一三款有關國防部長之條款中，對於國防部長提出文件要求是向總統與國會提出之年度報告，而沒有律定國防部長執行或提出美國國防戰略或美國國家國防戰略報告之規定；如從 1995 年至 2001 年的年度國防報告書中，均有專章論述國防戰略內容，自 1997 年以後，內容的論述大致與 1997 年「四年期國防總檢」報告大同小異。自 2002 年以後的報告書則無是項標題^③。另外，聯席會議主席執行的「二年軍事戰略檢討」，國防部長近年向總統與國會提出之年度報告及「四年期國防總檢」的要求，亦未提及國防戰略或國家國防戰略。雖然，美國防部長倫斯斐於 2005 年 3 月簽署發布第一份美國國家國防戰略（The National Defense Strategy of the United States of American）文件，已經符合「四年期國防總檢」所欲檢討對象的要求。^④然對於 1997 及 2001 年兩次國防總檢而言，則缺少明確的檢討對象。有了明確的檢討對象以後，國會才能據以審核前面戰略指導的得失及後續改進措施的利弊。倫斯斐部長在沒有法定要求之下，提出第一份「國家國防戰略」，後續國防部長是否會配合總統每年或每四年向國會提出國家安全戰略，仍有待後續觀察。

（四）由國防部自行界定或假定美國國家安全利益之未來威脅與相關之想定，將是行政與立法部門的爭議所在：針對未來威脅的認定及其所可能造成的影響，是執行總檢的重要依據，亦是決定現代化、兵力結構轉型與國防資源運用的基礎。由於影響未來安全環境趨勢變化的因素並沒有一個公認的判斷標準，故國會要求國防部在報告中應提出評估的假設前提、想定與效益評估準則，作為國會後續評估的依據。根據此一要求所可能產生的結果，就是國防部如果所提出的未來威脅愈大，其所得到的國防資源就愈多。^⑤

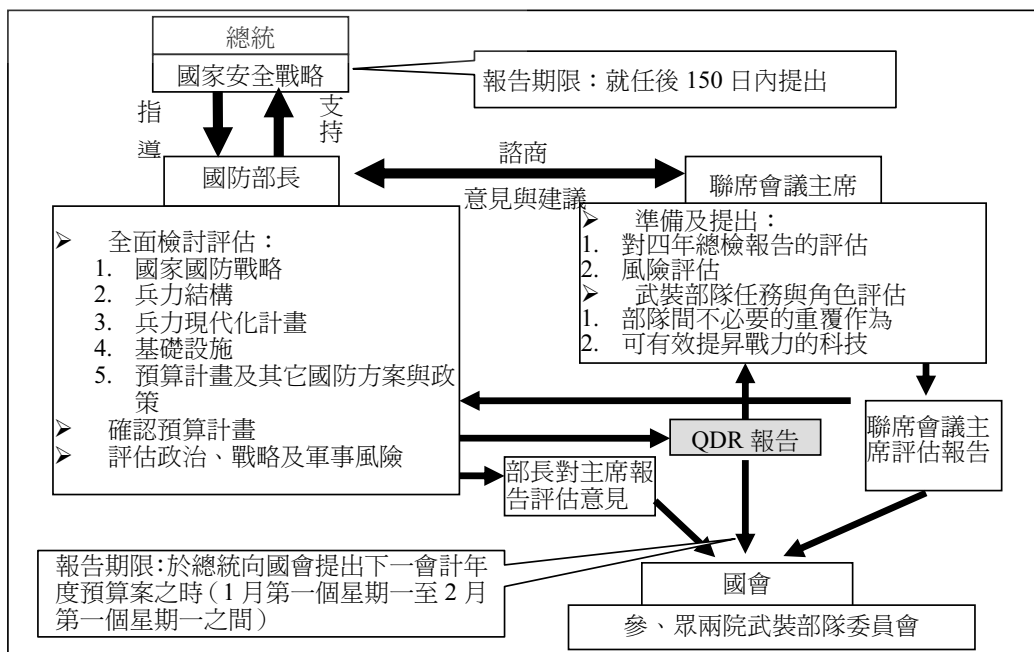
總之，「四年期國防總檢」對於新的執行團隊而言，確實提供重新檢視未來外部環境與內部能力，驗證過去戰略假設，及檢討國防政策優先順序與調整國防資源分配的良機。但如果新任總統沒有提出明確及重大改變的國家戰略，或繼續延續先前戰略指導的話，國防部勢難提出重大改革的國防政策。因此，總檢的實施雖然可以讓國防部長一個機會跳脫過去戰略思維框架的機會，但新任總統的角色與支持亦是不可或缺的一環。「四年期國防總檢」的立法，除了上述的特徵外，其對於美國戰略規劃體系亦產生重大的改變。

註 ③ 雖然自 2002 年以後的美國國防報告書內容沒有國防戰略的標題，但其所提出的國防政治目標或安全戰略環的論述，與 2001 年前美國國防報告書之國防戰略內容差異不大；另外，2004 年的美國國家軍事戰略內提到國家國防戰略與目標均是一些通則性的指導，主要著眼在於政策的宣示，如確保美國不被直接攻擊、確保戰略通道與全球接觸的行動自由、為國際穩定建立安全的條件及強化聯盟關係來共同面對挑戰等。

註 ④ 2005 年的國防總檢之戰略依據仍延續當年美國國防戰略的戰略指導與政策目標，此一情形並不違反檢討的旨趣，亦可彰顯政策的延續性。

註 ⑤ 基於決策與評估的原則，威脅、任務與資源等變數的關係是正相關，亦就是威脅愈大，任務目標就愈多，進而資源的投入就愈多。

圖 3 美國戰略階層執行「四年期國防總檢」運作關係圖



資料來源：本研究整理。

肆、「四年期國防總檢」對戰略規劃體系的影響

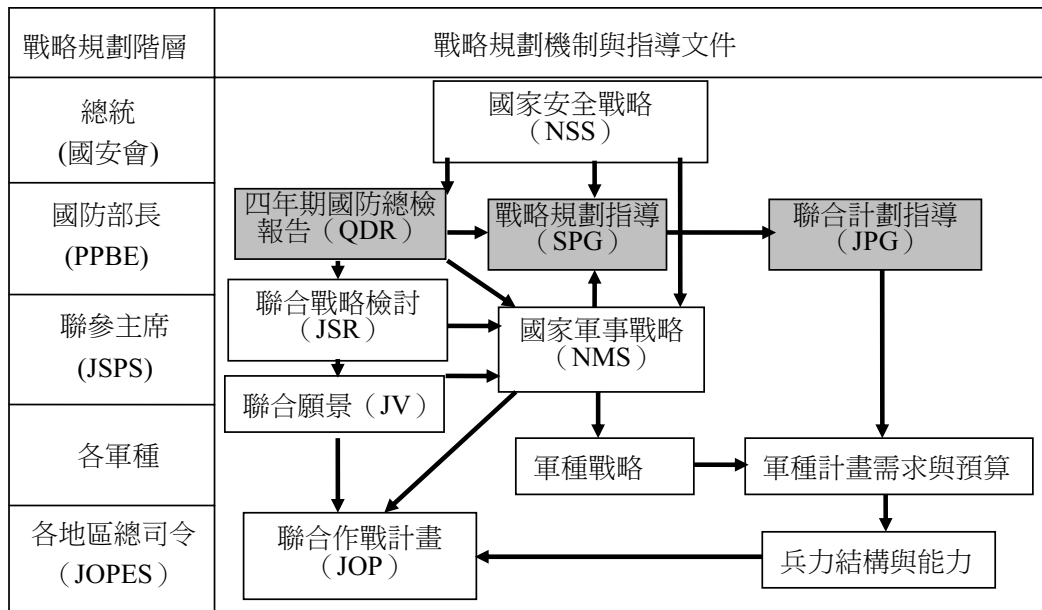
聯合戰略檢討 (JSR)、聯合願景 (JV) 與國家軍事戰略 (NMS) 是聯席會議主席配合國防部長執行「四年期國防總檢」的主要參考文件。「四年期國防總檢」之戰略階層 (總統、國防部長及聯席會議主席) 的運作關係如圖 3：

1. 總統：新任總統就任後 150 日內應向國會提出國家安全戰略。^⑥
2. 國防部長：國防部長應依國家安全戰略之指導，全面檢討國家國防戰略、兵力結構、兵力現代化計畫、基礎設施、預算計畫及其它國防方案與政策等。另外執行「四年期國防總檢」應諮商聯席會議主席外，更應提出執行國家國防戰略所賦予任務之政治、戰略與軍事風險。
3. 聯席會議主席：聯席會議主席應準備及提出國防部長之「四年期國防總檢」報告的評估與風險評估，及武裝部隊任務與角色評估，包括在武裝部隊間不必要的重覆作為和可以有效運用在戰場上的科技。
4. 報告期限：總統向國會提出下一會計年度預算之前。(元月第一個星期一至二月第一個星期一之間)

註 ⑥ 對於國會要求新上任總統第一年於就任 150 日內提出國家安全戰略外，第二年以後則須配合向國會提出總統預算之一併提出，另根據資料顯示，美國國家安全戰略甚少如期向國會提出。

美國防部執行前兩次「四年期國防總檢」以後，既開始對國防部長階層的戰略規劃制度進行改進調整（詳如圖4），以解決原本失落的環節。使得該報告正式成為後續策定相關戰略指導的依據，及國防部的戰略計畫及未來年度建軍依據。2004會計年度「國防授權法案」中，^⑦要求聯席會議主席應執行兩年國家軍事戰略檢討，規定應結合國家安全戰略及國防戰略外，更應結合「四年期國防總檢」所提出的相關建議。

圖4 美國戰略規劃機制與指導文件關係圖（執行四年期國防總檢後）



資料來源：本研究整理。

為了將「四年期國防總檢」報告有效結合國防資源的分配與執行，美國防部長發布管理方案指導九一三號文件 (Management Initiative Decision, MID)，要求自2003年5月22日起執行二年期的計劃預算執行制度 (PPBE)，取代自1960年代美國防部所執行的計劃預算制度。原先在PPBS制度中國防部長所提出之國防規劃指導，修訂為戰略規劃指導 (Strategic Planning Guidance, SPG) 與聯合計劃指導 (Joint Programming Guidance, JPG)。上述兩份指導配合總統任期，於偶數年 (On-Year) 提出；另奇數年 (Off-Year) 則根據外在安全環境的變化與相關計劃執行狀況，提出計劃與預算修正建議為主。^⑧

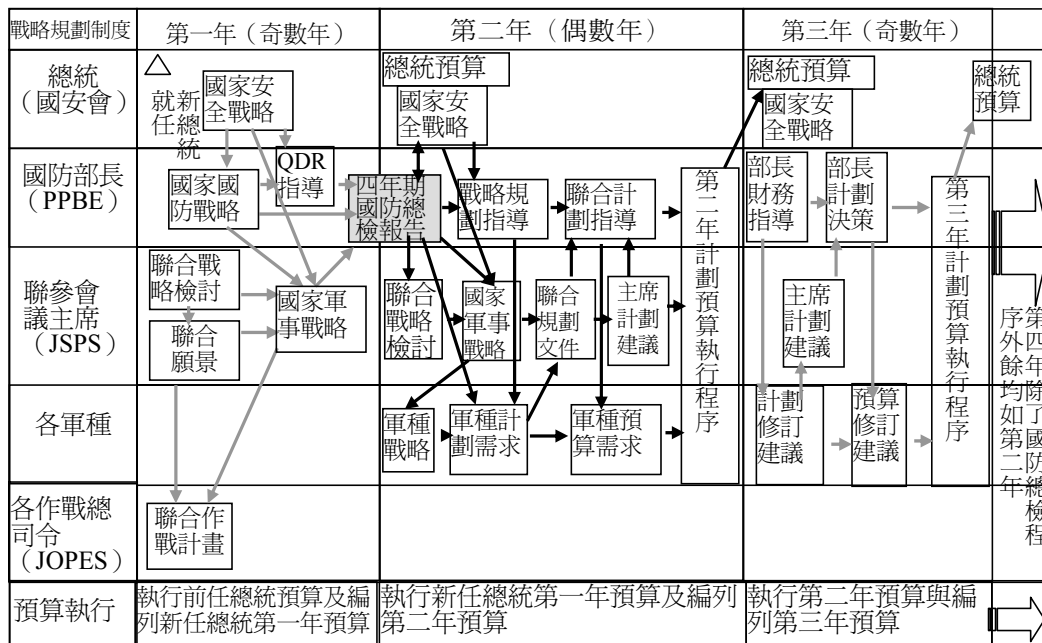
另外，新任總統上任後所提出的預算需經國會審核後於下一年度實施，所以當年

註⑦ 依規定聯席會議主席必須在每偶數年的2月15日之前向國會提出軍事戰略檢討報告。

註⑧ CJCSI 8501.01A, *Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Combatant Commanders, and Joint Staff Participation in the Planning Programming, Budgeting, and Execution System* (Washington DC: Joint Staff of the United States, 2004), p. A-2; L. I. Smith, *Implementation of Management Initiative Decision (MID) 913-Background and Impact Within DoD* (Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College Strategy Research Project, 2004), p. 3.

度為執行前任政府編列並經國會於前一年度十月一日通過之預算。總統上任第二年時，國防部長配合總統預算向國會提出「四年期國防總檢」報告，並據以策定戰略規劃指導，聯合計劃文件及後續預算編列與執行事宜（此時執行新任總統的第一年預算）。第三年僅就前年計畫執行成效進行檢討與調整相關預算（此時執行新任總統的第二年預算）；第四年則再提出戰略規劃指導與聯合計劃文件來指導後續計畫與預算編列事宜（執行新任總統的第三年預算）。接著總統大選後，新任政府再次執行「四年期國防總檢」，程序如此周而復始。「四年期國防總檢」報告與其它戰略規劃制度關係詳如圖 5。

圖 5 「四年期國防總檢」與其它戰略規劃制度的關係



資料來源：本研究整理。U.S. Navy War College, *Resource Allocation: The Formal Process*, pp. 8, 104; GAO, *Quadrennial Defense Review: Future Reviews Can Benefit From Better Analysis and Changes in Timing and Scope* (Washington, DC: General Accounting Office, 2002), p. 8.

因此，「四年期國防總檢」報告成為整合國家安全戰略規劃制度、計劃預算執行制度及聯合戰略規劃制度的重要文件。其與國家安全戰略的關係方面，國家安全戰略是總統針對國際安全環境及國家利益與目標，提出短期與長期使用美國政治、經濟、軍事及其他國力，以保護或促進利益及達成上述目標。「四年期國防總檢」是國防部長落實總統對於國防力量的運用與建構之指導，其依據前一年的國家安全戰略之指導來檢討全面國防政策與資源的分配，所提出的報告更成為總統策頒下一年度國家安全戰略的重要建議；在與計劃預算制度方面：總檢報告是該制度之規劃階段的源頭，依據該報告的指導來作為後續策頒戰略規劃指導與聯合計劃指導的依據；在與聯合戰略規劃制度的關係方面，該報告是聯席會議主席執行聯合戰略檢討與制定軍事戰略的重要依據。

在 1997 年之前，美國防部長並沒有一個制度性的戰略文件來指導計劃預算制度之國防規劃指導的策定，而是依據總統的國家安全戰略、參謀首長聯席會議主席的國家軍事戰略與建議來策定。但自實施「四年期國防總檢」後，其所提出的報告已成為國防部長策定後續相關戰略指導、計畫及未來年度建軍依據。是故，「四年期國防總檢」的實施，除了可讓新任國防部長依總統的國家安全戰略之指導，據以檢討過去國防政策的得失及勾勒未來的建軍方向，也成為國防部長銜接總統與聯席會議主席戰略規劃的重要環節，及計劃預算執行制度與聯合戰略規劃制度中不可或缺的一環。

伍、結 論

自蘇聯集團在 1991 年瓦解以後，美國國防部與國會為因應後冷戰時期威脅及平衡戰略與資源的關係，對國防戰略與政策、兵力結構、兵力現代化與轉型等議題進行六次全面性的檢討評估。國會更透過立法要求國防部配合總統任期執行「四年期國防總檢」任務，將評估重點予以法制化外，更要求總檢應依國家安全戰略→國家國防戰略→軍事任務與目標→兵力結構→國防預算之理性決策程序來執行。此一作為應可有效提昇與發揮國會對於國防建軍備戰及預算運用的監督功能。而國防部亦將以更透明的政策來回應國會與民意對於安全的要求。

「四年期國防總檢」對於新的執行團隊而言，確實是重新制定戰略與檢討國防政策優先順序及國防資源分配的有用機制。美國國會要求「四年期國防總檢」的執行應依國家安全戰略的指導。因此，新任或連任總統的戰略指導將是影響總檢的重要關鍵。從政策延續性與行政效能的角度來看，除非國家遭到重大變故，否則對於連任政府執行總檢的成效與意義不大。然為確保立法要求的一貫性，國防部長提出國家國防戰略的要求應明確律定在國防部長的職責之內。另外，從民主監督與制衡的層面來看，透過外部獨立的審查機制，除可以避免政治性的干擾及提供較客觀的評估結果與政策建議外，更可以活化與刺激組織內部的創新作為。

對於任何組織而言，透過其內部的評估與自我改革有其先天性的限制，如組織間的利益衝突、文化、思維模式及領導者的認知等。本文認為一個公正獨立及超乎黨派的小組或透過學研界來協助國防部長執行相關戰略議題的分析或政策建議是有必要的。理由有幾下四點：一是配合新任總統的大政方針與戰略指導來調整相關國防戰略、建軍作為及資源的分配，符合民主政治運作的精神。二是公正獨立及超乎黨派的小組在沒有組織文化、利益糾葛及官僚政治的考量，更能提出宏觀與前瞻性的分析建議。三是透過組織外部的評估建議可以提供立法部門立法參考及國防部長遂行組織內部改造的合理依據。四是對於國防資源的分配與管理運用將更加透明化，有利於組織效率的提昇、立法部門的監督及組織內部改造的推動。

由於國防安全議題所涉及的政策極為複雜。因為時間與能力的限制，往往使國會議員僅能關注國防政策上的小細節，而無法從整體國家安全的角度來遂行監督之責。「四年期國防總檢」的機制，確實提供一個機會來讓國會與國防部，從大處來思考現今的國防政策與作為。然而「徒法不足自行」，良好的法律要求或者完備的戰略規劃制

度，並不會產生良好的戰略。要提出符合國家安全需求的戰略，仍需執政團隊的共同努力與領導者的決心。或許實施「四年期國防總檢」未能看出立即的實質影響與效益，因為制度的實施仍會受到現有體制運作、可用資源、政治折衝、領導人的限制，組織變革往往需要內外部天時、地利、人和配合的強大動力才能帶動根本變革，否則將只是小規模的調整與持續改善。但如提出的組織行為模式指出，當機會或危機來臨時一個組織的反應將受限於過去所建立的制度、能力與準備。^⑩「四年期國防總檢」的執行將有助於持續漸進的改善組織帶來長遠的效益，當環境改變組織需要重大變革時，也較能幫助組織提出適切可行的方案。

美國國會通過「四年期國防總檢」法案，其所要求的國防部長的戰略規劃職責，對於美國國家安全戰略規劃制度而言，可以說是美國國會自「高尼法案」後，另一個重要的里程碑。其立法要求事項與運作原則，符合理性決策與戰略規劃運作原則。另外，國會透過「四年期國防總檢」的運作機制與報告，更可提昇對於國防政策監督效能且大眾民意亦藉機瞭解目前國家安全所面對的問題與困境等等，達到國人安心的目的。對於國外的盟友亦可以透過該報告內容來瞭解美國的國防政策，達到友邦放心的效果。配合總統任期來實施「四年期國防總檢」，亦可以該新任政府的文人與軍人相互交流，降低彼此的隔閡，進而達到「軍人文化」與「文人武化」的效益。此舉更可以增加文武間的合作與對國家安全問題產生一定程度的共識，提昇策訂國防政策與執行的效能。

美國國會要求執行「四年期國防總檢」的機制，使得美國戰略規劃機制更加完善。就我國而言，雖然與美國之憲政體制不同，但對於相關戰略階層的法律要求則是類似的。從國防法第二章國防體制及權責中第七條明定中華民國之國防體制架構為總統、國家安全會議、行政院、國防部等四個層次。第九、十、十一條亦明確規定各階層的戰略規劃職責：如總統為決定國家安全有關之國防大政方針；行政院制定國防政策；國防部提出國防政策之建議，並制定軍事戰略。另外，國防法第三十、三十一條亦明定國防部除應定期向立法院提出相關政策與建軍規劃的報告，如軍事政策、建軍備戰及軍備整備等報告書外，每年應編撰「中共軍力報告書」和「五年兵力整建及施政計畫報告」，與總預算書併送立法院，以提升國防預算審查效率。然而，我國自實施國防二法以來乃有以下缺失待改進，如戰略規劃階層權責尚需整合；國防部在策訂軍事戰略時，缺乏來自上層的指導；軍事戰略與國防資源無法配合；缺乏明確可行的戰略指導，導致無法有效指導與整合各軍種的建軍方向，及有效發揮聯合作戰的效益等。

因此，本文認為美國「四年期國防總檢」的運作機制與立法要求精神，值得我國參考。尤其是國防法雖已律定相關戰略層級之戰略指導的職責，但由於法條中並沒有明確律定提出時程及應涵蓋的內容，導致國防部在發展軍事戰略時無法獲得明確的國家戰略與國防政策的指導，進而提出合理可行性的軍事戰略與聯合作戰計畫。重要的是，再好的國防政策，如果沒有國會及總統、行政院長與部長的支持，並透過組織內

註^⑩ Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis*.

部加以落實的話，其亦屬於無效的政策及僅具宣示性的意義。總之，未來配合總統任期提出國防施政方針與重點，除了可使國防政策更加透明化以獲得國會及全民的共識與支持，更可使國防建軍備戰的工作與有限國防資源的運用發揮統合效益。

* * *

(收件：96年5月4日，接受：96年6月4日；責任校對者：莊家梅)

A Study of the Legislation and Impacts of the U.S. Quadrennial Defense Review

Ching-pu Chen

Associate Professor and Director
Department of Information Management
Yuan-Ze University

Jung-shou Chiou

Doctor
Graduate School of Political Science
Fu Hsing Kang College of National Defense University

Abstract

In response to the changes of international security environment and threat in the post-Cold War era, the United States had conducted various comprehensive assessment of its force structure in 1990-1996 periods. However, the Congress pointed out the Department of Defense intended to realign the force structure just from the view of keeping forces size and defense budget and not from the changes of security environment and threat. In order to meet the threats and protect the U.S. national security interests in the twenty-first century, the Congress passed the Military Force Structure Review Act of 1996 and mandated DOD to conduct a Quadrennial Defense Review (QDR) at the beginning of each newly elected presidential administration. This paper aims to, on the aspect of rational decision and strategies, study the legislation and the relations and impact on the system of American strategic planning by the QDR. The U.S. Congress believes that this legalization not only promotes congressional supervision function effectively but also makes defense policy more transparent, elevates the integration of resources and strategy, and consolidates the leadership and responsibility of the ministry level government

Keywords: national security strategy; strategic planning; Base Force; Bottom Up Review; Quadrennial Defense Review

參考文獻

- 中國大百科全書委員會，*中國大百科全書（軍事 II）*（北京：中國大百科全書出版社，1989年）。
- 司徒達賢，*策略管理新論*（台北：智勝出版社，2001年）。
- 鈕先鍾，*戰略研究入門*（台北：麥田出版社，1998年）。
- 國防大學軍事學院編修，*國軍軍語辭典*（台北：國防部，2000年）。
- 陳勁甫，「論國防戰略規劃之思維架構－國防二法之角度」，*國防雜誌*（台北），第18卷第14期（2003年），頁15~28。
- 陳勁甫、邱榮守，「美國淨評估的歷史發展與意涵」，*戰略與國際研究*（台北），第3卷第2期（2001年），頁102~124。
- 陳勁甫、邱榮守，「淨評估在美國戰略規劃之角色探討」，*戰略與國際研究*（台北），第4卷第2期（2002年），頁72~96。
- 10 *U. S. Code*, Armed Forces, Section 113 (g) (1) .
- 10 *U. S. Code*, Armed Forces, Section 153 (a) (2) .
- 50 *U. S. Code*, National Security, Section 404 (a) (b) .
- Allison, Graham and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis* (New York: Addison Wesley Longman, Inc, 1999, 2nd ed) .
- Allison, Graham, “ Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis, ” *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (1969), pp. 689~718.
- American's Defense Monitor, “The \$ 265 Billion Question: Lieberman Interview,” Retrieved April 8, December, 2007, <http://www.cdi.org/ADM/1044/Lieberman.html>.
- Ansoff, I., “The Emerging Paradigm of Strategic Behavior,” *Strategic Management Journal*, No. 8 (1987), pp. 501~515.
- Bartlett, Henry C., G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Somes, “The Art of Strategy and Force Planning,” in Strategy and Force Planning Faculty, ed., *Strategy and Force Planning* (Newport, RI.: Naval War College Press, 1996) .
- CJCSI 8501.01A, *Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Combatant Commanders, and Joint Staff Participation in the Planning Programming , Budgeting ,and Execution System* (Washington DC: Joint Staff of the United States, 2004) .
- Collins, John M., *Grand Strategy* (Annapolis: Navy Institute Press, 1974) .
- CORM (Commission on Roles and Missions) , *Directions for Defense: Roles and Missions Commission of the Armed Forces*. Report to Congress, the Secretary of Defense, and the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (1995), Retrieved May 20, 2005, <http://www.fas.org/man/docs/corm95/di1062.html>.
- Coulter, Mary, *Strategic Management in Action* (Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall, Inc. Press, 2002) .
- Defense Acquisition Policy Center, *Defense Acquisition Guidebook* (2004) , Retrieved Sep. 10, 2005, <http://akss.dau.mil/dag/GuideBook/PDFs/GBNov2004.pdf>.

- Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, DC., 2001) .
- Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, DC., 2006) .
- Donley, M.B., “Problems of Defense Organization and Management,” *JFQ*, No. 8 (1995) , pp. 86~94.
- Dorff, Robert, “A Primer in Strategy Development,” in J. R. Cerami & J. F. Holcomb, eds., *U.S. Army War College Guide to Strategy* (Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College Press, 2001) .
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957) .
- Ferguson, Yale H. and Richard W. Mansbach, *The Elusive Quest Continues: Theory and Global Politics* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002) .
- GAO, *Quadrennial Defense Review: Future Reviews Can Benefit From Better Analysis and Changes in Timing and Scope* (Washington, DC: General Accounting Office, 2002) .
- Grandori, A., “A Prescriptive Contingency View of Organizational Decision Making,” *Administrative Science Quarterly*, No. 29 (1984) , pp. 192~209.
- Hill, Charles W. L. and Gareth R. Jones, *Strategic Management: An Integrated Approach* (Boston: Houghton Mifflin Company, 2001) .
- House of Representatives Conference Report 105-736, *Strom Thurmond National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999* (105th Congress 2d Session, Sep. 22, 1998) .
- House of Representatives Conference Report 106-301, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000* (106th Congress 1st Session, Aug. 6, 1999) .
- House of Representatives Conference Report 106-945, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2001* (107th Congress 2nd Session, Dec. 6, 2000) .
- House of Representatives Report 109-89, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006* (109th Congress 1st Session, May 20, 2005) .
- Issak, Alan C., *Scope and Methods of Political Science* (Homewood, Illinois: The Sorssey Press, 1985, 4thed.) .
- Joint Pub 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, DC: Joint Staff of the United States, 2004) .
- Joint Pub 5-0, *Doctrine for Planning Joint Operations* (Washington, DC: Joint Staff of the United States, 1995) .
- Lloyd, Richmond M., “Strategy and Force Planning Framework,” in Strategy and Force Planning Faculty, ed., *Strategy and Force Planning* (Newport, RI: Naval War College Press, 1996) .
- Mintzberg, Henry, “Strategy Making in Three Modes,” *California Management Review*, Vol. 16, No. 2 (1973) , pp. 44~53.
- Mintzberg, Henry, “Patterns in Strategy Formation,” *Management Science*, No. 24 (1978) , pp. 934~949.
- Mintzberg, Henry, *The Rise and Fall of Strategic Planning* (N.Y.: The Free Press,

- Macmillan, Inc., 1994) .
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (N.Y.: Alfred A. Knopf, 1960) .
- P.L. 102-484, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993* (102th Congress, Apr. 29, 1992), Title IX, Sec.901.
- P.L. 103-160, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1994* (103th Congress, Nov. 6, 1993) .
- P.L. 104-106, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1996* (104th Congress, 1st Session, Feb. 10, 1996) .
- P.L. 104-201, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997* (104th Congress, 2nd Session, Sep. 23, 1996) .
- P.L. 106-165, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000* (106th Congress, Oct. 5, 1999) .
- P.L. 107-107, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002* (107th Congress, Dec. 28, 2001) .
- P.L. 107-314, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003* (107th Congress, Dec. 2, 2002) .
- P.L. 108-136, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004* (108th Congress, Nov. 24, 2003) .
- Pentland, P. A. et al., *Creating Defense Excellence: Defense Addendum to Road Map for National Security* (U.S. Commission on National Security/21st Century, 2001), retrieved Sep. 10, 2005, <http://govinfo.library.unt.edu/nssg/Reports/reports.htm>.
- Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960) .
- Senate Report 105-189, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999* (105th Congress 2nd Session, May 11, 1998) .
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior* (New York: Macmillan, 1957) .
- Simon, Herbert A., "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science," *The Political Science Review*, Vol. 79, No. 2 (1985), pp. 293~304.
- Smith, L. I., *Implementation of Management Initiative Decision (MID) 913-Background and Impact Within DoD* (Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College Strategy Research Project, 2004) .
- Snider, M. D., *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision* (1995), retrieved Sep. 10 2005, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB332.pdf>.
- U.S. Navy War College, *Resource Allocation: The Formal Process* (Newport Rhode Island: Navy War College, 2002) .
- U.S. Public Law 99-433, *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986* (99th Congress, Oct. 1, 1986) , Title II, Part A Sec 603.
- Verba, Sidney, "Assumptions of Rational and Non-rational in Models of the International

System,” in Klaus Knorr and Sidney Verba, eds., *The International System: Theoretical Essays* (Princeton: Princeton University Press, 1961) .