

非戰爭性軍事行動對制度創新之啓發

Military Operations other than War to the Inspiration of Institutional Innovation

黃秋龍

國防大學榮譽講座

元智大學社會暨政策科學系兼任助理教授

提 要

本文重新認識軍事部門尋求制度創新之途徑，發現即使制度中同時存在正、負功能因素，也可能反轉成為制度變遷與創新的動力。而且，軍事行動在應對非傳統安全威脅的創新職能上，已更加明顯且成為關鍵因素。在政策應用上，不僅跨越部門障礙，指涉軍事以外的它類領域，使得軍事行動影響力更為巧妙；同時，建構非戰爭性軍事行動理論，不僅涵蓋軍事部署與威懾作用，還包括提升國家影響力、支援政府應對危機等政治與國家安全目的。制度創新對吾人之啓迪，不在於如何臧否制度之良窳與行動目的，而是重在創新過程的意義與理解，以及相應的知識理論架構。

關鍵詞：非戰爭性軍事行動、制度創新、非傳統安全、緊急事態應對

Abstract

This essay renders us to reconsider that how the military department looks for new approaches to institutional innovation and finds out that even if positive and negative factors exit in the system at the same time, they possibly reverse to the motives of the institutional change and innovation. Moreover, military operations in the innovative capacity for responding non-traditional threats become more obvious and critical. They affect more smartly not only overcoming the obstacles to the policy application but also referring to other categories in addition to military affairs. Meanwhile, constructing the theory of military operation other than war not only affects military deployment and deterrence, but also includes the goals of politics and national security to enhance national influence and support the government to respond crises. Institutional innovation inspires us that the focus on the meaning and comprehension in the process of innovation and the theoretical framework is more important than how to access institution and purpose excellent or poor.

Keywords: Military operations other than war, Institutional innovation, Non-traditional security, Emergency responsibility

壹、前言

美國於2001年10月7日在阿富汗所採取的反恐軍事行動，是同時通過政治談判、外交斡旋、經濟手段與迅速的作戰部署的戰爭，被喻為「21世紀的第一場戰爭」、「歷史上最精確的戰爭」。直到美國出兵伊拉克，都可以觀察到美國藉由反恐軍事行動，加速了軍事制度創新的進程，資訊優勢、情報有效支援進攻與精準打擊的高技術聯合作戰理論，已被美軍具體實踐。由於軍事行動在應對後冷戰安全情勢之變化上，正處於跨界探索與制度創新之階段，美國在境內、外應用軍事行動，更是最具代表性。其得失經驗之研究，對吾人均有所啟發。

貳、問題範疇

一、重新認識軍事行動範疇

美國能在遭受911恐怖襲擊之後，隨即展開反恐軍事行動，不僅澈底改變了冷戰時期的軍事部署與戰術行動，顯然從冷戰結束以來，美國已經在認識軍事行動的途徑與基礎等實質層面上，建構出制度創新的方法。進一步而言，當此認識和方法改變時，與其相應的國家利益最高表現——國家安全本體論，理應需要更宏觀的政策應用與合理性的論述。同時，軍事行動在應對非傳統安全威脅的創新職能上，已更加明顯而關鍵。尤其是國土安全(Homeland security)層面上，有關恐怖主義、武器擴散、跨境犯罪、緊急事態的安全威脅，都改變傳統威脅途徑，不僅超越傳統疆界，指涉他類領域，並與非軍事性的全球治理、政治價值觀、外交政策、經濟

議題相互複合。

例如，2005年8月在美國東南部墨西哥灣沿海地區發生的卡崔娜颶風(Hurricanes Katrina)襲擊事件，即驗證了再完美無瑕的國土安全體制，也都會面臨前揭難以控制的難題。因為，卡崔娜颶風帶給美國的衝擊不僅是傳統層面的油價上漲、聯邦政府財政赤字擴大、金融市場動盪與失業率上升等衝擊。同時，也因為政府應對能力不足與錯估社會脆弱性相互激化的關係，導致該颶風演變為影響全國性的突發事件^{註一}。所以，隨即興起質疑政府因出兵伊拉克造成救災應對能力遲緩之外，社會輿論也出現各種反戰聲浪，對前布希政府領導聲望更是造成嚴重的衝擊。

由於一般人對國防、安全部門普遍存在著傳統保守、不事創新之刻板印象，而美國又何以能尋求制度創新，其所憑恃者為何？或者必須經由一定的組織功能與制度規模才能創新？還是已建構出非傳統的創新途徑？當大規模的衝突戰爭情勢不再，非戰爭性軍事行動對發揮美國軍力優勢，在政策與論述上有何新義？對我國而言，在政策應用與知識理論上，又可以產生若干啟發？

二、制度困境與組織障礙

911恐怖襲擊事件，不僅暴露出美國國防、安全的諮詢協調機關國家安全會議(United States National Security Council)、國家對外情報委員會(United States National Foreign Intelligence Board)、中央情報局(Central Intelligence Agency)，並未能讓龐大又分散的國防、安全體系發揮加乘的應對能力。而且，反恐戰略情報應用之正當性與軍事行動

註一 Tom LaTourrette & Ed Chan, "Prepare for Disaster," in The RAND Corporation, September 27, 2005, <<http://www.rand.org/commentary/092705UPI.html>>.

的合法性，以及戰後重建的後衝突行動(Post-conflict operations)進程，也會與既有的制度困境與組織障礙相複合。

2004年新設立國家情報局(Office of the Director of National Intelligence, ODNI)，局長由總統提名，經參議院同意，成為總統首席情報顧問，出席國會聽證、國家安全相關會議。局長係部長級之非政府內閣成員，職司情報政策規劃、監督、協調、分享與防制恐怖襲擊，下轄國家反恐中心(National Counterterrorism Center)、國家防擴散中心(National Counterproliferation Center)。

國家情報局之成立有助於整合美國不同層次之國防、安全體系：1.屬於國會立法建立、總統直接領導的國家情報局及中央情報局；2.由國防部管理，為政府決策的情報機關，如國防情報局(Defense Intelligence Agency)從事外國軍事情報活動，國家安全局(National Security Agency)進行電子通信偵察，國家偵查局(National Reconnaissance Office)職司間諜衛星偵查，國家地理空間情報局(National Geospatial-intelligence Agency)擔負軍事地圖測繪；3.由國務院與各行政部門管理，如國土安全部(Department of Homeland Security)防制恐怖主義與跨境犯罪，聯邦調查局(Federal Bureau of Investigation)從事反情報與反恐怖活動，情報與研究局(Bureau of Intelligence and Research)進行外交情報活動與研析，能源部能源研究與發展局(The Energy Research and Development Administration)職司核武與能源情報活動；4.擔負陸、海、空戰術情報任務的陸軍情報局(ARMY G-2)、海軍情報局(ONI)、空軍情報局(A-2)。

上揭國防、安全體系固然攸關著美國國土安全政策與反恐戰略以及戰術行動，卻未必有相對應的職能空間(Capacity)展現其獨步全球的情報體系能力(Capability)，因該體系向來就存在著制度困境與組織障礙：首先，不同層次、體系，伴隨著各自為政、資源離散、缺乏協調困境，甚至於同一機關（構）或部門內部，都存在資訊透明度不足、應對能力滯礙組織障礙。其次是結構性困境，因為國防部不僅掌握半數以上的情報機關，而且占有絕對優勢的情報預算與實際能力。國防部的態度，顯然成為制度改革的關鍵，而國防部情報能力的過與不及，也會與外交、情報、執法、國土安全職能空間產生相當磨擦。例如國防與安全部門，向來即存在著拼湊建制、資源持續力匱乏、過程龐雜、遠景難期問題。^{註二}

美國應對緊急事態，原即設立國家安全會議機制，然而前總統布希於911事件後，在2002年另外成立國土安全會議(Homeland Security Council)，甚至依其扈從、互惠關係，賦權給非安全部門防護恐怖襲擊職能，諸如農業部、內政部、人類健康服務部(Department of Health and Human Services)及聯邦機構。從而，不僅導致國家安全、國土安全兩會議難以建構工作效能，而且產生府際(Intergovernmental)互動窒礙難行問題；另新成立的國土安全會議卻因未獲總統之賦權而難以發揮功能。這些難題使得府際關係更加頑抗而嚴峻(Persistence and severity)。如對防制與應對恐怖主義的角色、責任議題，國土安全部、司法部就有所爭執；就核子與輻射襲擊預防，國土安全部與能源部也有爭論；

註二 The United States Department of Defense, "2010 Quadrennial Defense Review Report," February 1, 2010, p. xiv, <<http://www.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>>

對於如何應對新興的生物恐怖主義(Bioterrorism)威脅，亦遲遲未能建構關鍵的應對機制。前總統布希過於倚賴國土安全部，卻忽略國土安全會議跨部規劃職能，甚至還不如總統身邊的幕僚。顯然，政治權力固然是組織障礙的一種因素，實際上，國防部、中央情報局、聯邦調查局等原本即職掌安全任務，而今卻又讓傳統上掌理內部事務的部會，涉及非本務的安全議題，不僅將導致安全與非安全部門的衝突、競爭，而且也加大國家安全會議對不同職能跨部會協調的難度。^{註三}而今，國家情報局局長做為總統首席情報顧問，卻係部長級之非政府內閣成員，此種特殊關係與既存情報體系，顯然還需磨合。

三、探索制度困境的反功能現象

儘管美國在國防、安全政策的實踐上，仍然存在著相當程度的政治現實與風險，但卻無礙於它獨步全球的軍力優勢與安全產業(Security industry)。既然一般制度的滯脹與逆退負功能因素，會衝擊軍事行動合理性，但在上揭美國情境中，何以又出現反功能(Dysfunction)現象，使得負功能卻反轉成為制度變遷與創新的動力。顯然，其中制度同時存在正、負功能兩重性因素，進而衍生出反功能的價值範疇是頗值得探索。

參、知識理論探討

一、新制度經濟學的制度創新途徑

對於制度變遷的兩重性問題，Douglass

C. North的制度理論乃是以新古典經濟理論為基礎，加上交易成本的考量，對分析與解釋制度變遷的互異結果，有相當創見及啓迪作用。其制度分析係以經濟組織、政府理論與意識形態為面向。不僅針對經濟變遷、產權與集體行動問題的分析，同時又對三者互動的歷史意義進行理解。他以市場觀點考量政治與經濟組織，認為兩者都存在著報酬遞增(Increasing returns)的動機與願望，但是兩者在現存制度下獲得報酬遞增的方式不同，卻共同決定了制度變遷的軌跡。當彼此報酬遞增一致，會出現制度變遷的路徑依賴(Path dependence)創新狀態。^{註四}而報酬遞增顯然與降低交易成本相關，其主要方法包括：1. 減少資訊不確定性，有助於克服行動者慣於經由認知產生行為與形成制度的複雜性；2. 提出更多資訊與增加知識性制度架構(Institutional framework)；3. 新穎情境(Novel situation)有利於信任重構(Restructuring belief)，行動者之所以能相互應對新穎情境，係取決於其新穎程度及其文化資產。^{註五}相對的，當資訊不對稱(Information asymmetry)、知識不完善(Imperfect knowledge)、市場不完全(Imperfect market)時，行動者轉而信任非理性(Non-rational belief)，制度變遷路徑就會導向鎖進(Lock-in)狀態，不僅經濟陷於衰退，政府官僚機構成為經濟成就匱乏(Poor economic performance)的根源，國家乃表現出掠奪與寄生之作用。^{註六}

二、制度創新具有政策應用價值

^{註三} Paul N. Stockton, "Reform, Don't Merge, the Homeland Security Council," *The Washington Quarterly*, Vol. 32, No. 1, January 2009, pp.107-109.

^{註四} Douglass C. North, *Understanding the Process of Economic Change* (Princeton: Princeton University Press, 2005), p.21.

^{註五} Douglass C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, pp.17-18.

^{註六} Douglass C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, pp.22 & 98.

North的新制度經濟學(Neo institutional economics)觀點，特別具有政策應用意涵。因為，路徑依賴不僅可以解釋組織制度同時存在創新與衰退因素，而且在實際應用上，可以說明政治、經濟與社會不同層次行動者，在信任與制度創新下，足以應對不確定性困境，共享規範與利益，有利於社群長期的社會凝聚力(Long-term social cohesion of the community)。^{註七}North也認為制度創新並非只按人為既定方法變更，制度也非僅在解釋行動的原因或結果，而是動態學習的過程，可以選擇各自不同的創新路徑；行動者形塑環境，也以信任與制度來發展解釋環境、創造新義。^{註八}相對的，行動者未能選擇創新路徑，關鍵乃在於制度變遷的過程。理解此動態過程，有助於不同學科對制度創新，衍繹出整合性洞察力(Integrate insights)。^{註九}

三、分析制度變遷問題

路徑依賴的概念，乃回應了學術界所忽略的行為悖論現象，因為它說明了制度變遷的過程，決定著政治經濟社會制度變遷的不同模式，以及解釋經濟成就很差的制度為何還能存在著？甚至會因制度條件之不同而非資本技術之差異，造成制度自我內捲化(Involution)。Prasenjit Duara認為，內捲化主要在說明一種社會、文化模式在發展到特定形式後，便遲滯或無法轉化為更高級模式的現象，國家則不依靠提高效能，從而僅靠複製或擴大既有國家社會關係來擴張其職能。終究國家內捲化會到達極限，同時預示著國

家權力的擴張只是對社會的進一步剝削。^{註十}

四、軍事創新的實證研究

兩重性的觀念，讓吾人比較容易理解制度變遷的路徑，更多的是來自於行動者的意願與能力，而不是單純的制度設計或有計畫的系統變遷。因此，這樣的研究構想也比較貼近真實，因為它也比較符合政策應用的報酬期望，就是希望能找到若干機制(Mechanism)，以創造有利的戰略位置。

Stephen Peter Rosen在《贏得下回戰爭——當代軍事創新》(Winning the Next War-Innovation and the Modern Military)中，即嘗試探索軍事組織與官僚科層，其剛性拒絕變遷與自我內捲化之特性，為什麼還具有制度創新之可能。他選擇1900年到70年代，美、英兩國21項平、戰時期與技術創新之個案。他發現平、戰時期並非創新的必然時機，因為平時有計畫與組織性的創新並不明顯，而戰時應急的創新經常成果在戰後，而未必符合時需。至於技術創新，也並非取決於對敵情報戰而取得技術。所以，時機與組織並非創新的關鍵因素，創新是來自於情報缺乏或驟變(Flip-flopping)，以及對安全環境威脅觀點的遞移，而且軍事組織與官僚科層的創新能力，也未必遜色於一般科技與企業。所謂制度創新並非單純的工具理性與行動技術效能，而是重在對於創新過程的意義與理解；創新是對作戰或行動，從最基本的新方法上之具體指涉。^{註十一}

而當代美國國防部門制度創新的經驗事

^{註七} Douglass C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, p.100.

^{註八} Douglass C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, pp.168 & 79.

^{註九} Douglass C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, p.11.

^{註十} Prasenjit Duara, *Culture, Power and the State: Rural North China, 1900-1942* (Stanford University Press, Stanford, 1988), pp.2-6, 39-40 & 74-76.

^{註十一} MAJ Tan Chee Yong, "Book Review: Winning the Next War-Innovation and the Modern Military by Stephen Peter Rosen," *Journal of Singapore Armed Forces*, Vol. 30, No.1, 2004, <<http://www.mindef.gov.sg/safti/pointer/back/journals/2004/Vol30-1/8.htm>>

實，證明即使制度同時存在正、負功能兩重性因素，也可能反轉衍生出創新功能。因為美國冷戰時期的軍事部署與戰術行動，並不足以應對恐怖主義、武器擴散、跨境犯罪等等非對稱威脅，而美國國防部門又何以能遂行精準打擊反恐行動？事實上，從冷戰結束到展開全球反恐軍事行動的十幾年時間，美國國防部門意識到威脅美國安全環境的因素，已經與其能力形成非對稱的情勢。因此，必須要有適應新興威脅的非傳統應對能力。在此十幾年間，國防部門從噴射機、核武到秘密技術、精準引導武器，積極投入科技研究項目，形塑研究發展計畫，決定如何在戰場上應用此高破壞性的新武器。精準打擊之研發，不僅適應不同的戰場需要，更重要的是減少人員傷亡。國防部門的制度創新，對公部門制度變遷的衝擊，具有獨特的滲透與豐富性(Pervasive and dramatic)，為21世紀呈現嶄新風貌。^{註士}尤其無人飛行載具(Unmanned aerial vehicles, UAV)，必然要在情報蒐集、特種部隊與語言技術等不同部門，彰顯跨界治理與制度創新，方能發揮精準打擊效能。^{註士}

肆、觀察當代制度創新過程

一、當代制度創新的觀察歸納

國防、科技公私部門，之所以選擇創新路徑，平、戰時期並非創新的必然時機，而是因為安全環境觀點的遞移，並減少資訊不確定性，增加知識性制度架構。尤其，美國崇尚新穎情境的文化資產，更有利於重構國

家與社會的互信基礎。因此，從知識理論角度看來，形塑非戰爭性軍事行動立論，不僅可以應對政治、經濟、社會行動者報酬遞增的動機與願望，在對內情勢與外部行動上，更有政策應用之價值。主要在於它除了具有軍事威懾之外，還包括提升國家影響作用(解決衝突、增進和平)、支援政府應對危機等政治與國家安全目的；而且，它可以應用戰鬥與非戰鬥行動，應對平、戰與衝突不同時期之需要。

例如，依據聯合國憲章採取武力或經濟制裁，以維持國際和平與促進人道援助的執行和平行動(Peace enforcement operations, PEO)，即同時具有戰爭本質與戰力部署的政治考量。它甚至又比傳統的政治考量更為敏慧，因為它既符合遏阻、先制與牽制潛在敵人的多重目標，又較傳統交戰行動有更嚴謹規範。從而，非戰爭性軍事行動的複合性，既在遏阻入侵、保護國家利益、支援聯合國，也能主導或展開府際合作，遂行人道援助(Humanitarian assistance, HA)。^{註士}

二、創新非戰爭性軍事行動立論

非戰爭性軍事行動主要型態包括武器管制、反恐怖主義、打擊毒品跨境犯罪軍事行動、國際制裁執法行動、海事攔截行動、區域強制驅離(Enforcing exclusion zones)、海空航行保障、人道救援、支援文人政府、國家救援/支援反起義(Nation assistance and/or support to counterinsurgency，國家救援還包括境外他國內部防衛[Foreign internal defense])、非戰鬥撤退(Noncombatant evacuation opera-

^{註士} James Jay Carafano, "Sustaining Military Capabilities in the 21st Century: Rethinking the Utility of the Principles of War," *Heritage Lecture*, No. 896 September 6, 2005, p. 2, <<http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=82373>>.

^{註士} Charles V. Peña, "A Smaller Military to Fight the War on Terror," *Orbis*, Spring 2006, pp.299-300.

^{註士} Defense Technical Information Center, "Overview of MOOTW," p.1, <www.dtic.mil/doctrine/jrm/MOOTW.doc>.

tions)、和平方動(Peace operations【包括維和行動(Peacekeeping operations, PKO)與執行和平方動】)、後衝突戰場重建復甦行動(Recovery operations)、武力展現(Show of force operations)、打擊與突襲(Stikes and raids)、支援叛變威脅美國利益之行動(Support to insurgency)。^{註五}

非戰爭性軍事行動，具有制度創新與政策應用價值，必然有相應的知識理論架構。其所考慮者包括：各種機能的組合統整(Unit integrity)、情報／反情報與資訊蒐集(Intelligence/Counterintelligence and information gathering)、多國前置認知整合行動(Multinational operations)、指揮管制(Command and control options【包括地主國統御行動Lead nation option、平方行動Parallel option、區域同盟行動Regional alliance option】)、媒體公共事務(Public affairs)、民政(Civil affairs)軍需諮詢支援、心理戰(Psychological operations)、協同非政府與民間志工組織(Coordination with NGOs and PVOs [Private volunteer organizations])、跨部門行動(Interagency operations)、法務(Legal requirements)、後勤(Logistics)、醫療(Medical operations)、能動與備援混成(Active and reserve mix)、戰轉非戰過渡軍事行動(Transition from wartime operations to MOOTW)、終極繼起行動(Termination of operations)、教育訓練(Education and training)。^{註六}

三、非戰爭性軍事行動係動態創新過程

非戰爭性軍事行動觀念的形塑，並非制度化的組織創新，而是受到安全環境認知之調整與經濟發展、科技條件、政府理論以及意識形態等影響。美國制度同樣存在著正、反功能並存現象，值得研究的是為什麼原本的負功能卻反轉成為制度變遷與創新的動力。

非戰爭性軍事行動之緣起，是相對於全面戰爭(Major wars)的穩定行動(Stability operations)觀念。美國在20世紀初期，為應對中美洲、加勒比海區域安全情勢，當時軍事行動乃形塑為小規模戰爭(Small wars)觀念，並擬訂小規模戰爭教範(Small wars manual)。進入後冷戰美蘇對抗時期，美國為避免與前蘇聯正面衝突引發全面戰爭，一方面著重鞏固同盟國合作，軍事行動旨在支援外交(Operations in support of diplomatic efforts)，遏阻暴力、衝突升高，並提升軍事部署能力，使預防外交(Preventative diplomacy)成為當時具體的政策應用；同時，為爭取反前蘇聯勢力，其軍事行動也合理化為反起義(Counterinsurgency, COIN)。到1981年美國陸軍訂定野戰教範(Field manual, FM)，則將其形塑為低度衝突(Low intensity conflict, LIC)。1993年起則用非戰爭性行動(Operations other than war, OOTW)取代，至1995年聯戰準則(Joint doctrine)，再將其精粹成非戰爭性軍事行動(Military operations other than war, MOOTW)，目前也和穩定行動，或穩定與支援行動(Stability and support operations, SASO)並用。^{註七}

觀念與術語的交互使用，顯然有應對安

^{註五} Defense Technical Information Center, "Overview of MOOTW," pp.7-11.

^{註六} Defense Technical Information Center, "Overview of MOOTW," pp.12-18.

^{註七} Gabriel Marcella, "Affairs of State: The Interagency and National Security," Strategic Studies Institute, United States Army War College, January 02, 2009, pp.410-411, <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=896>>; GlobalSecurity.org, "Stability and Support Operations (SASO)", <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/saso.htm>>.

全環境需要、淡化軍事針對性的權宜考量。其制度創新與政策應用價值是一種動態過程，也需要相應的知識理論架構。

伍、非戰爭性軍事行動與政策應用

一、對認識安全環境之觀點產生遞移

911事件前，美國在其後冷戰時期歷年發表的各類戰略報告中，固然曾反覆提及恐怖襲擊是美國的重大安全隱憂，但認識之方向仍以保護海外人員安全的技術層面為主，而非國家生存的戰略高度。事件之後，美國乃正式把反恐提升到國家戰略高度，做為國家安全戰略任務，大幅調整安全觀、戰略觀及全球地緣戰略部署，從而對美國的安全觀、戰略心理、決策文化和行為模式產生了深遠的影響。見諸2002年6月1日，前總統布希(George W. Bush)在西點軍校畢業典禮上，就針對美國的對外政策發表長篇演講，宣稱美國政府奉行了半個多世紀的防禦性遏止與威嚇性之傳統戰略，已不能完全應對美國面臨的恐怖主義威脅，今後將對擁有生化武器或者核武器的恐怖分子與敵對國家進行制敵機先的行動(Preemptive action)。^{註六}隨後布希政府，在9月向國會提交的《國家安全戰略報告》(The National Security Strategy)中，就正式提出一項新的國家安全戰略，亦即制敵機先打擊(Preemptive strike)與先期預想性防衛行動(Anticipatory action to defend)戰略，這觀點主要在充分利用盟邦力量，甚至與昔日敵人重構夥伴關係，並在武器與科技結合

以及情報蒐集分析上尋求進一步創新。反恐戰略不能僅依靠軍事力量，而要同時動用國家甚至非政府組織資源，既要消滅恐怖組織、強化美國本土防衛，也要杜絕恐怖主義之源頭。從而，建構出擊敗、否定、減縮與保衛的4D(Defend, Deny, Diminish and Defend)反恐戰略，及其在外交、情報、執法、金融與軍事等方面的行動方針。^{註九}

二、非傳統安全因素提高軍事行動政策應用範疇

從《國家安全戰略報告》之提出，到美國國防部向前總統布希與國會提交的2002年度《國防報告》(Annual Defense Report 2002)，其第二章更明確的將制敵機先確立為美軍的戰略行動方針(Strategic course)，嘗試建構出一種以能力為基礎的(Capabilities-Based Approach)戰略執行政策途徑。而在第三章，就以阿富汗戰爭的經驗來進一步論述制敵機先者，乃正是所謂的「良好的進攻是最好防禦」(Best defense is a good offense)的道理。同時並強調通過積極的海外行動來保衛美國本土的安全，就是要把戰爭引向敵人的國土，不能坐等威脅的擴大和到來，要制敵機先；而恐怖主義固然是個致命的非對稱威脅(Asymmetric threat)，卻未必是國家安全的唯一威脅，未來它將會伴隨著飛彈與網路攻擊。^{註十}

2003年2月14日，前總統布希則公布了美國有史以來的第一份《對抗恐怖主義國家戰略》(National Strategy for Combating Terrorism)報告，^{註二}主要是將前述反恐戰略予以

註六 “Remarks by the President at 2002 Graduation Exercises of the United States Military Academy,” West Point, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>>

註九 “The National Security Strategy of the United States of America,” Ch. 3 and Ch. 5, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>

註十 “Annual Report to the President and Congress(2002),” <<http://www.defenselink.mil/execsec/adr2002/>>

註二 “National Strategy for Combating Terrorism,” <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>>

歸納，並具有指導美國長程反恐戰略綱領之意涵。反恐戰略在國防部執行與評估後，提出了《2005國家防衛戰略報告》(2005 National Defense Strategy)，宣稱除了持續維繫美國傳統武力優勢之外，也必須應對恐怖主義、缺乏有效治理(Absence of effective governance)、暴亂、跨境犯罪等非正規、非傳統的衝擊；為更加發揮行動效能與合作允諾，美國與國際盟友對共同威脅之認識要能相互分享。^{註三}

美國面對的威脅顯然不是以軍事衝突或戰爭為首要形式的傳統性威脅，而是一種敵我情勢不對稱的安全威脅。因此，美國乃決定以主動進攻的方式打擊恐怖主義組織與某些發展大規模殺傷性武器的所謂流氓國家(Rogue states)，採取制敵機先行動，尋求以更加可靠的方式對付所面臨的不確定的、非常規的新威脅。從而，制敵機先與積極防禦的戰略，已經取代冷戰時期占主導地位的防禦性遏止戰略。

三、非戰爭性軍事行動與非傳統安全議題相互複合

911事件充分暴露出國際恐怖主義的危害性，而要應對這種日益全球化的跨境犯罪，必須進行全球範圍的合作。而這種合作卻如同是必要的緊張關係，因為合作牽涉到彼此國家角色與職能落差問題，從而有必要改變彼此對自身安全利益的認同與追求。美國由傳統的反恐行動到改採出兵阿富汗、伊拉克，實際上也可以說是這種落差問題與國際緊張關係，導致美國衍生出新的自我為義

(Self-righteousness)價值觀。雖然，美國已經選擇了軍事行動，然而，國際反恐合作卻還是有更多的非軍事行動選項。制敵機先固然已被確立為美軍的戰略行動方針，並成為美國新產出的國家安全戰略上的一種選擇，但卻不一定就是美國國家安全戰略之本身。因為，美國固然存在著政黨輪替與權力制衡的制度設計，但國家戰略部署之政治價值則是美國固有的韌力資產。

美國改採反恐軍事行動，顯然是將非傳統安全威脅因素，提升到國家安全狀況判斷層次，不僅意謂著暴力跨國極端組織、持有大規模毀滅武器敵對國家、崛起區域強權、新興太空與網路威脅、天然與病疫災難、資源爭奪等非傳統威脅，改變了人們對安全環境的傳統認知，而且應對非傳統威脅的軍事行動合作，更意涵著美國價值觀的遞移與新的合作組合策略。尤其，恐怖主義以外的受國家支持(如北韓、伊朗)或區域強權(如中共、俄羅斯)的非傳統威脅，向來最受美國識者所警惕，因為它們最有能力藉由經濟、資訊與盟友聯合手段，對美國進行軍事襲擊或多種形式的不對稱作戰。對美國而言，如何理解不對稱作戰的本質與危害，遠比區分威脅係來自恐怖組織或國家還有意義。^{註三}

四、認識國際政治應用合作策略

《2006國家安全戰略報告》除了明顯揭櫫以民主終結專制獨裁，來倡議自由、正義、人類尊嚴的美國價值觀，並應用多樣的組合策略，培養能符合當地社會需求與能承擔國際社會責任的良善治理國家(Well-

^{註三} The United States Department of Defense, "2005 National Defense Strategy," pp.3-4, <<http://www.defenselink.mil/pubs/Mar2005/d20050318nds/.pdf>>

^{註三} Anthony H. Coresman, "The Lasting Challenge: A Strategy for Counterterrorism and Asymmetric Warfare," November 30, 2001, p.7, <<http://www.csis.org/media/isis/pubs/homelandspeech/3001%5B1%5D.pdf>>

governed states)盟友。美國國家安全戰略涵融了更多非軍事層面，不僅支持、賦權平和伊斯蘭勢力從事政治改革，也重視反恐戰場後衝突的穩定與重建(Post-conflict stabilization and reconstruction)，此顯然是與其安全情勢判斷相關。情勢的變化，一方面是恐怖組織由傳統結構，易變為擁有共同意識形態，但細胞卻更加微型，集權結構則離散為恐怖網絡(Terrorist networks)；其次，貧窮已非恐怖主義生存發展的唯一條件，恐怖勢力正向中、上階層社會擴張；再者，恐怖襲擊行動未必與國際衝突相伴隨，襲擊行動在相對平和時期也會發生。^{註四}

顯然，隨後的《2006美國四年期國防總檢報告》(2006Quadrennial Defense Review Report)、《2008國家防衛戰略報告》(2008National Defense Strategy)，即係以國家安全戰略報告為判斷基礎。2006QDR並非建檔或預算型的文件，而正好是總檢了美國發動反恐軍事行動以來的經驗與教訓。讓人們更真實的看待威脅更加離散化(Decentralization)為流氓政權、恐怖網絡(Terrorist networks)與區域強權(中共)的趨勢，而在應對行動上必須從被動反應朝向能動預防(Proactive prevention)、規劃從威脅為基礎轉為以能力為主(Capabilities-based plan)，並與非正規、不對稱作戰相複合，彰顯跨部門效能與動態的國際夥伴關係。^{註五}所以，即使歐巴馬(Barack H. Obama)於2009年1月20日宣誓繼任美國第44任總統，美國的《國家

軍事戰略(報告)》(National Military Strategy)與反恐軍事行動的調整，仍以國防部《國家防衛戰略(報告)》(National Defense Strategy)的最高、長程目的為依據，而國家防衛戰略則係建立在由美國總統署名公布的《國家安全戰略報告》國家安全狀況判斷上。^{註六}

五、朝向組織創新與跨界治理的政策應用

2008《報告》提醒人們上揭非傳統威脅，必將改變對安全環境的傳統認知，而且要與盟友建立新的夥伴關係，發展與不對稱作戰威脅相應的能力(Capability)，同時優化、發揮美國硬實力與軟實力的國家職能空間(Capacity)。值得注意的是，2008《報告》更彰顯了國家職能空間的場域概念，除了國家防制危害的傳統職能也指涉了制度創新，國防部將在心理認同、盟邦、經濟、外交、市場與戰略資(能)源等議題，承擔關鍵的支持性角色。其行動策略將透過府際、跨部門(Interagency)，公、私部門甚至個體行動者，形塑尊嚴、互惠與透明(Respect, reciprocity and transparency)，建構同時涵括低風險(Low-risk)的維和行動、人道救援、緊急事態應對(Emergency Responsibility)，與高層次(High-end)軍事行動的跨界(Across mission areas)空間場域。其在國際戰略上意涵著，一方面有效分化暴力極端恐怖主義與伊斯蘭教社群的聯繫，結合軍事與非軍事行動應對跨國敵對勢力。其次，是在國際體系中強化美國之韌力(Resiliency)，鼓勵中共做為國際

註四 The White House, "The National Security Strategy 2006," March, 2006, pp.9-11 & 16, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>>

註五 The United States Department of Defense, "2006Quadrennial Defense Review Report," February 6, 2006, pp.vi-vii, <<http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/QDR20060203.pdf>>

註六 The United States Department of Defense, "2008 National Defense Strategy," <<http://www.defenselink.mil/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf>>

上負責任的利害關係人／利益攸關人(Responsible stakeholder)，彼此保持戰略對話以建立理解、改進溝通、減少誤判風險；與俄羅斯合作反對恐怖主義與大規模毀滅性武器擴散，相互維繫建設性夥伴(Constructive partner)，對其武器技術輸出與干涉壓迫鄰國仍表示關切；在南亞戰略上，則在避免強權因印度情勢再產生衝突，或導致出現強權。^{註五}

歐巴馬新政府《2010美國四年期國防總檢報告》(2010Quadrennial Defense Review Report)中，再度強調軍事能力優化國家職能的立論，說明應對非傳統安全威脅，不可能拘泥於既定的認知、行動模式，重點在改變對安全環境的傳統認知與制度創新的過程，以及創造跨界與國際夥伴合作關係。^{註六}

陸、非戰爭性軍事行動對制度創新之啟發

一、形塑報酬遞增的制度創新過程

美國歐巴馬新政府國家安全戰略與國務卿希拉蕊(Hillary Rodham Clinton)所論述的「巧實力」(Smart power)也有明顯的對應。「巧實力」同樣在提醒人們理解上揭非傳統威脅，而與盟友建構新的夥伴關係，更要跨越政府對政府的傳統制式疆界，善用外交、軍事與非政府組織合作槓桿，賦權有斡旋能力者，推動輿論精英交往、建構國際公民社會，創新公共推廣(Public outreach)。此即如同公共外交(Public diplomacy)，一方面對新

興威脅有相應的能力，同時也在鞏固自我和盟友的價值與安全。^{註五}

顯然，歐巴馬新政府制度創新經驗，對吾人之啟迪，並不全然在檢討前政府制度完善與否；相對的，更多投入是在於制度創新的過程。公共外交不僅改變國家實力的傳統認知，國家安全應該是建立在與他國的綜合安全基礎上；同時，非戰爭性軍事行動，更攸關著創新公共外交的職能空間。當支援外交的非戰爭性軍事行動，在減少資訊不確定性，降低政治、經濟與社會不同層面行動者交易成本，增加知識性制度架構，將更能為政策應用遞增加乘效果。可見，是制度變遷的過程，較能克服依賴認知影響行為再改變制度的複雜性問題，從而更契合各自的報酬期望。

二、新穎情境應用

歐巴馬新政府執政後的國際戰略，美國戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)在所提之政策報告中，也指出美國全球反恐戰爭因陷於反阿拉伯與反伊斯蘭的刻板說法，使得美國與廣泛的伊斯蘭社群疏離，造成美國影響力下降。因此，美國應儘快將個別、暴力極端(Violent extremists)、恐怖主義與伊斯蘭社群區隔對待，進一步將美國價值與利益，推廣(Reach out)向伊斯蘭世界。^{註六}

應用新穎情境，不僅係因歐巴馬總統具有伊斯蘭教血統，才宣稱要在共同利益與相

^{註五} The United States Department of Defense, "2008 National Defense Strategy," pp.4-9.

^{註六} The United States Department of Defense, "2010 Quadrennial Defense Review Report," February 1, 2010, pp.iv-v, xii.

^{註五} U.S. Department of State, "American Smart Power: Diplomacy and Development are the Vanguard," May 4, 2009, <<http://www.state.gov/r/pa/scp/fs/2009/122579.htm>>.

^{註六} Anthony H. Cordesman, "The Obama Administration and US Strategy: The 100 Days," April 14, 2009, p.7, <<http://www.csis.org/media/csis/pubs/090414-obama100.pdf>>.

互尊重基礎上，建立更靈巧、永續與綜合性的交往途徑(Smarter, more sustainable and comprehensive approach)，改變對伊斯蘭社群的負面刻板印象。其巧妙處旨在應對伊拉克情勢，一方面是美軍將由作戰任務移轉(Remove)為支持性的輔助角色(訓練、裝備、顧問)；進而，支持伊拉克進行國家重建與善良治理，以積極融入國際社會，促進包括與伊朗、敘利亞的跨區域對話、交往。這項應用新穎情境的綜合戰略(New comprehensive strategy)是建立在降低交易溝通成本與更明確的目標，說明全民國家安全職能空間(Civilian national security capacity)已超越了軍事武力之傳統局限，此戰略之應用更有助於處理阿富汗、巴基斯坦情勢。^{註三}

崇尚新穎情境向來即係美國文化資產，也較有利於重構國家與社會的互信基礎。例如，911事件同時也重塑美國國家與社會求新求變的情境，加速整合聯邦科技研究、學術機構與相關基金會以及私部門，在安全產業創新研發與獲利上，仍然獨步全球。^{註三}而在理論論述也常應用新穎情境，諸如應用「暴力極端分子」(Violent extremists)、「對手」(Adversary)、「敵人」(Enemy)等，取代原先的「恐怖主義」、「恐怖分子」制式說法，也將「全球反恐戰爭」(Global war on terrorism)轉換成「海外偶發軍事行動」(Overseas contingency operations)、「反起義戰爭」(Counterinsurgency[COIN] warfare)

等非戰爭性軍事行動用語。而針對性較低的「反起義戰略」，雖未必能解決暴亂的政治、經濟、社會、文化等根本問題，但其特點係藉由空中武力優勢行動，以有效降低陸地或海面作戰成本與生命風險。有鑑於此，美國學術社群所倡議且具有政策影響力的「反起義戰略」(Counterinsurgency strategy)，則是一種新穎的綜合戰略行動，旨在整合國家能力、夥伴合作與情報分享。^{註三}

崇尚新穎情境制度創新經驗，對吾人之啓迪是在於減少資訊不確定性，以克服公私部門在認知行為與制度上的複雜性；同時，提出更多資訊與增加知識性制度架構，尤其應用新穎情境更有利於彼此信任之重構。

三、因政策倡議而繼起創新

自後冷戰時期以來，國際社會固然出現更多彼此實力不對稱、組成結構互異、發展程度存在差距的國家，但卻能進行跨越傳統地理疆界、克服組織障礙行動，甚至與異質的議題產生相互複合的趨勢。這種跨界治理的趨勢，說明美國與實力不對稱的國家，即使還存在主權、軍事等傳統安全矛盾，也可以為謀求彼此非傳統安全利益，而積極從事跨界治理，促進國際社會非對稱交往與合作之實踐。例如，與中共、俄羅斯即使彼此戰略互信不足，也可以就全球反恐情勢，進行非對稱合作；再者，美國雖然對印尼施以軍售禁令，也可因全球反恐情勢，為印尼提供反恐訓練。

^{註三} Barack Obama, "Remarks of President Barack Obama- Responsibly Ending the Wars in Iraq," February 27, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Obama-Responsibly-Ending-the-Wars-in-Iraq>.

^{註三} James Jay Carafano, "Sustaining Military Capabilities in the 21st Century: Rethinking the Utility of the Principles of War," pp.3-4.

^{註三} Major Angelina M. Maguinness, "Counterinsurgency: Is Air Control the Answer?" June 18, 2009, <<http://small-warsjournal.com/blog/journal/docs-temp/261-maguinness.pdf>>

非對稱合作顯然為美國爭取更多反恐硬實力與戰略應用空間，可由其愈加重視軟、巧實力之創新得到證明。最明顯的乃是從《2006國家安全戰略報告》到《2008國家防衛戰略報告》，都凸顯了善良治理(Good governance)議題與軟、巧實力觀念的連結。善良治理不僅說明透明化、回應力與情報分享等機制，與跨越政府、部門與領域疆界的慣常(Habitual relationships)，為美國建構、精煉(Refine)新的反恐聯戰準則(Joint doctrine)；再者，也彰顯了反恐戰場衝突後，協助國家重建民主政治、社會安全、市場經濟與杜絕恐怖主義再滋生的戰略作用。更重要的則是這些新的行動整合與善用盟友資源、能力，旨在實踐美國及其人民的優勢，為佔領區美軍轉型為支持、輔助性角色創造條件，並對未來可能的衝擊預為風險管理。^{註四}美國對反恐硬實力與軟、巧實力國家職能相互影響之理解，也可見諸美國在全球反恐經驗的實踐與評估——《2006國家軍事戰略規劃》(2006 National Military Strategic Plan for the War on Terrorism)。《規劃》對反恐行動後恐怖組織朝向恐怖網絡發展，也認為必須藉跨界治理行動，才能摧毀恐怖主義意識形態及社會支持條件。^{註五}

這些硬實力與軟、巧實力相互影響之觀念與本質，在歐巴馬新政府國際戰略中，顯然都在持續發揮作用。而軍事、經濟硬實力應用在非傳統安全與合作等軟性途徑，就是巧實力的實踐。^{註六}歐巴馬新政府即改弦易轍，積極應用減低碳排放、開發新能源軟性外交政策，不僅重構國際綠能產業空間，做為美國經濟成長、社會就業之新動力，也在促使國際社會對美國開放新能源市場，以進一步擴張美國的傳統影響力。^{註七}而前布希政府公布的《2008關於恐怖主義之國家報告》(Country Reports on Terrorism 2008)，歐巴馬新政府也就此舉行特別新聞簡報，說明當前反恐情勢、闡述盟友合作與切斷恐怖主義發展條件，是將各種能力(Capability)提升為建構國家職能空間(Capacity-building)之巧實力，它同時涵括了在立場上「反對」恐怖主義(Anti-terrorism)，與行動上「防制」恐怖分子(Counter terrorist)的具體區隔卻又有綜合考量之必要。^{註八}

再者，就美國國土安全體系雖然還存在著組織障礙，然而，卻有一定的容錯空間。因為，改善非戰爭性軍事行動上的難題，可以應用知識理論進行政策倡議。所以，在進入後布希政府時期，各界改革倡議紛至沓

^{註四} The White House, "The National Security Strategy 2006," March, 2006, p.9; The United States Department of Defense, "2008 National Defense Strategy," pp.4-7& 15-22.

^{註五} The United States Department of Defense, "National Military Strategic Plan for the War on Terrorism," February 6, 2006, pp.7 & 27, <<http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/2006-01-25-Strategic-Plan.pdf>>

^{註六} Stephen J. Mariano and Charles B. O'Brien, "US Army African: Smart Power in Action," Small Wars Journal, March 15, 2009, p.3, <<http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/193-marian.pdf>>; Katherine Brandon, "Secretary Clinton: "A New Era of Engagement,"" July 15, 2009, <<http://www.whitehouse.gov/blog/Secretary-of-State-Clinton-A-New-Era-of-Engagement/>>.

^{註七} U.S. Department of State, "Energy Provisions in the American Recovery and Reinvestment Act of 2009," March 12, 2009, <<http://fpc.state.gov/documents/organization/122974.pdf>>

^{註八} Ronald D. Schlicher, "Special Press Briefing and Release: Country Reports on Terrorism 2008," April 30, 2009, <<http://www.state.gov/s/ct/rls/rm/2009/122497.htm>>.

來，包括整合國家安全與國土安全會議；國土安全部長與聯邦緊急事態管理局長，分主聯邦協調與緊急事態處理專業，局長既係總統之專業顧問，也得向部長報告；部際整合機制應予以即時更新；府際關係可就各政府特性或職能，相對稱的建構為區域樞紐、地區槓桿或政治領導等協力結構，以改善應對緊急事態之韌力。^{註元}

美國在國土安全實務與理論上，彼此都保有相對自主的論述空間，對於突破政治現實與結構性制約，尋求創新國家性質表現形式而言，都是非常具有啟發性的。所以，在許多政策報告與應用中，經常可見倡議跨越部門局限之職能空間建構概念。組織創新可在官僚體系最少變動下建構，而未必非要改弦易轍；^{註甲}認同潛在的使命感，有助於危機的應對；創新部際連結效能，危機管理體系將較因人而異的政府更能持久。^{註四}

顯見，美國制度結構雖同時存在著正、負功能張力，但在反功能的分析概念上看來，卻同時意涵著制度變遷的動力。藉由美國軍事部門創新之經驗，可以更真實的認識創新的過程，以及軍事行動的轉型，值得做為吾人政策應用上之參酌。

柒、結 論

國防、安全部門既存的傳統保守、不事創新刻板印象，顯然還存在著尋求制度創新之途徑。當資訊不確定性越為減少，則傳統的認知行為與制度上的複雜性會逐漸被克服；同時，提出更多資訊與增加知識性制度

架構，尤其應用新穎情境更有利於彼此信任之重構。當重新認識此創新過程時，習慣上以檢討制度完善與否或行動目的之窠臼將可超越；相對的，更多投入是在於制度創新的過程，包括最基本而關鍵的工作方法改善。換言之，如果吾人尋求創新的路徑，還是經常透過改造檢討制度，卻又陷入內捲化困境，顯然就應該轉向，著力在創新過程。

非戰爭性軍事行動對美國發揮軍力優勢與提升國家影響力上，都出現跨界治理的制度創新，其政策應用價值與知識論述建構，對我國防政策與軍事轉型都有一定啟發作用。也就是說，制度創新應有相對的知識理論架構，因為它有助於吾人應用更巧妙的政策與行動來面對問題。

邀稿：99年03月02日

作者簡介

黃秋龍先生，國立政治大學國際事務學院東亞研究所博士；主要研究領域包括非傳統安全、全球治理、非戰爭性軍事行動、應用社會科學；現任職於國防大學榮譽講座、政治作戰學院政治研究所、元智大學社會暨政策科學系兼任助理教授。

^{註元} Christine Wormuth, "The Next Catastrophe: Ready or Not?" pp.103-105.

^{註甲} Nora Bensahel, "International Perspectives on Interagency Reform," January 29, 2008, p.4, <http://armedservices.house.gov/pdfs/OI012908/Bensahel_Testimony012908.pdf>

^{註四} Nora Bensahel, Olga Oliker, Heather Peterson, "Improving Capacity for Stabilization and Reconstruction Operations," April 3, 2009, pp.10-11, <http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG852.sum.pdf>