



● 作者/Jonathan Tepperman ● 譯者/童光復 ● 審者/劉宗翰

人物專訪：美國防部長卡特

The Scholar as Secretary: A Conversation With Ashton Carter

取材/2015年9-10月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, September-October/2015)

美國防部長卡特乃學者出身，物理學的訓練使他擁有務實的思維架構，歷史學養則賦予其宏觀的戰略視野，這些都奠定了他從事國防工作的基礎，國家利益與全民安全係其念茲在茲的要務。讀者可從此訪談中，一窺其戰略理念。

美國防部部長卡特乃學者出身，擁有物理學背景與歷史學養。

(Source: DoD/Erin A. Kirk-Cuomo)



就國防部長一職而言，卡特(Ashton Carter)的經歷背景著實非凡。在2015年2月就任美國最高軍事職務之前，他曾於耶魯大學的大學部學習過中世紀史和粒子物理，之後還獲得「羅茲獎學金」(Rhodes scholar)在牛津大學取得物理學博士學位，並曾於哈佛大學講授國際事務。他也曾任柯林頓(Clinton)政府的國防部助理部長，並先後擔任歐巴馬(Barack Obama)總統的國防部次長及副部長。就任部長之後，卡特最令人矚目的人格特質就是他直言不諱，他公開批判伊拉克的軍隊，並對中共及俄羅斯這樣的對手採取強硬的態度。2015年6月初，卡特在他的五角大廈辦公室內會見了《外交事務》期刊編輯主任泰珀曼(Jonathan Tepperman)，這是他擔任部長以來首次接受平面媒體專訪的全文。

在您的職涯中，您從事過許多工作。其中哪個工作為您目前的職位提供了最充分的準備？

我認為，過去數十年間，我觀察到了一些最優秀的先進如何做事，這為我目前的職位提供了最佳準備。我先前的其他職務比較偏向於管理和技術層面，也就是說，我了解這類事務的運作模式。

這一切都有助於身為國防部長的我去實現那些最想要做的事。首先，就是要照顧好我們的部隊。我從所有(先進)那裡學到的是，國防部長要對部隊信守承諾。這正是國防部長每日念茲在茲的要務。

其他方面就是要協助總統做出外交政策方面的棘手決定，並運用當今世界最強大的作戰部隊

去執行其中部分的政策。

最後，我最關心的就是這個機構的未來，以確保美軍的全志願役部隊能持續擁有最優秀的人才、最先進的科技，並具有持續吸引全世界目光的強大磁力。當我走訪世界各地時，我發現各國都希望得到更多——與美軍保有更多聯繫、從美軍獲得更多的幫助。那是對美國及其價值觀的深刻景仰，也是對美國國防部表現的重大肯定。

談到部門表現，國防部因「預算減支」(sequestration)而承受了強制性的預算緊縮，您對這樣的現象有多擔心？

這場目前已在華府進行多年的「預算懦夫博弈」(game of budget chicken)令我非常難過，我曾經由衷懇求(國會)的領導階層——這是一場兩黨政治之爭——希望他們對多年度預算的審查進程能達成共識。這種走走停停、缺乏連貫性的年度決策，讓美軍無法依照納稅人所期待的方式去有效率地運用經費。這意味著美軍官兵及其眷屬看不到未來，也會產生危機感。這會讓世界誤以為美國的影響力衰弱了，認為美國國內社會是無法齊心協力的。這種形象與美軍在國防工業中以高效率商業策略持續支撐國防的合作夥伴們，形成了強烈反差。

身為國防部長的我，也是「國家安全會議」(National Security Council)的成員之一，因此，我不可能對國務院、情報界、科學研發及教育界的財政困境置之不理。這整件事情讓我及聯邦政府其他成員都感到窒礙難行。我真的希望我們能克服這個困境。



圖為美國防部長卡特乘坐V-22鵜式斜旋翼機上視導情景。(Source: USAF/Adrian Cadiz)

儘管有財政上的困境，就軍力而言，美國仍舊保有強大優勢。但華府往往很難在全世界推動自己的政策。假如無法有效運用世界上最強大的軍隊，以反制俄羅斯派遣到烏克蘭的「小綠人」(little green men，譯註：意指俄羅斯2014年初占領克里米亞的非正式部隊，其身著綠色軍服、頭戴面罩、沒有佩戴任何可供識別的徽章，並配有俄製武器)、敘利亞和伊拉克境內的伊斯蘭恐怖分子、或是中共在亞洲的島嶼建設活動，那麼擁有這種武力又有何意義？

美國所擁有的軍力是要維護自己的國家核心利益。當然，美軍在被運用的時候，其效力是無堅不摧、所向披靡的。美軍部署到世界各地的目的是要確保戰爭不會發生。你剛剛提到亞太地區。美國的軍力已讓該地區確保了數十年的和平——即便事實上那裡沒有像北約一般的安全組織，二戰所遺留的創傷也從未癒合——美軍仍會持續扮演那樣的角色。例如，在當前南海局勢中，美軍仍繼續在該地區執行飛行、航行及作業任務，這些作為都符合國際法。美國呼籲各國永久停止對南海的土地開發及進一步軍事化。但中共的行為則

是在刺激並強化美國的同盟及夥伴關係。

你也提到了歐洲。無疑地，普丁(Putin)的(行動)是個不受人歡迎的戰略性發展。那就是為什麼美國正在為北約制定一套所謂的新劇本，透過鞏固盟邦，並使其強硬地回應那些你稱之為「小綠人」的惡意行動，以加強嚇阻效果。

當然在中東，美國確實每天都在運用軍力，目標是要擊敗「伊斯蘭國」(ISIL或IS)，我相信這個目標終將實現。但是在中東地區擊敗伊斯蘭國的戰略目標要能持續不斷。為實現那個目標，必須要有可勝任的部隊，能在擊敗伊斯蘭國之後繼續管控領土。那將需要研究伊拉克和敘利亞的全面治理問題。

所以美國的軍力每天都在世界各地運作，我想大家都明白這一點。

面對前揭的所有衝突，美國有三條路線可以選擇：進一步地介入並親自解決問題；退場放手不管；或是透過盟邦及區域代理人的運作去管理這些衝突，同時維持自身具限制性的

角色。歐巴馬政府似乎傾向於第三條路線。鑑此，為何不更全面地貫徹該路線呢？例如，在伊拉克，為何不直接提供庫德族及遜尼派之類盟友更多的支援呢？

我以下的觀點與你不同。為了追求國家利益，美國將會而且確實會獨自動用武力。但如果還有盟邦及夥伴在的話，顯然，合作是我們的最佳方案。況且有時為了確保成功的持久性，與盟邦及夥伴合作是必要的。在伊拉克的案例中，美國投入了部隊。但為了要讓當地的勝利能夠持續下去，美國就需要發展出一支可勝任的地面部隊，並用來管控該地區。所以，美國需要在伊拉克與當地的夥伴合作，以獲致所望之戰果。

但您本人也曾對那種夥伴的戰鬥效能表示過遺憾。美國同時也有其他夥伴可以選擇。那美國為何不做出更多努力，授權那些其他的夥伴們，立即去著手對付伊斯蘭國，卻要等待一個或許會、也可能不會出現的最佳結果呢？

目前情況是哪裡有可勝任的

地面部隊，我們就給予支持：伊拉克和敘利亞境內的庫德族；伊拉克安全部隊的所屬機構，尤其是反恐部隊。美軍目前的空襲就是在支援這些部隊。同時，美軍也正試圖在伊拉克政府中，建立一支更龐大的多宗派部隊。但要招募並訓練出這樣一支部隊是需要時間的。這還需仰賴總理阿巴迪(Abadi)路線的支持，他的路線不同於前總理馬利基(Maliki)的路線，後者因鼓動「宗派主義」(sectarianism)而導致伊拉克當前的局面。

烏克蘭政府可說是比較有能力的，美國可與之合作。況且儘管俄羅斯所有的入侵行動皆罪證確鑿，但華府並未直接給予像烏克蘭這樣的夥伴太多支援。為何不提供烏克蘭人所需要的武器，讓他們防衛自己呢？

烏克蘭的局勢基本上是歐洲政經模式的吸引力與俄羅斯抗拒心態之間的衝突，俄羅斯不願見到周邊國家以一種它視為威脅性的方式發展。因此，我認為大家要謹記，美國影響力的主要優勢在於政經層面。有關



經濟制裁，主要的影響力則來自於歐洲，而非美國，因為它(歐洲)與俄羅斯的貿易額要比美俄大得多。

美國支持烏克蘭在經濟建設方面的努力與企圖。美軍也協助烏克蘭軍方訓練部隊並提供裝備，並且持續評估何種援助才能使他們獲益最大。美國的支援是堅定且多面向的。

鑑於普丁似乎不可能會自動退場，您認為那裡的衝突將會如何結束？

我經常被問到是否了解普丁的想法。事實上，我們都知道，因為他所說的正是他所想的；他已經說得再清楚不過了。他遺憾蘇聯的解體。他要世人都景仰俄羅斯的偉大。他想要在國際上有發言權。此外，他也想維持一個沒有威脅性的周邊環境。

目前，他那些想法的某些面向、或是他實現那些想法的手段，可能是符合西方利益的。但在其他方面，美國將須保持強勢姿態。我說過，美國的對俄路線是強勢而均衡的。所謂強勢意味著美國正在進行軍力投資，特別是意在嚇阻俄羅斯的部隊。那跟美軍25年來所作所為並不相同，但我們刻正著手進行。關注了阿富汗15年之後，美國正在協助北約，將其注意力轉向嚇阻俄羅斯。此外，美國也在協助烏克蘭這樣的非北約成員國，強化其抗拒俄羅斯影響的能力。

同時，美國還試圖在一些具有地緣戰略共同利益的議題上，與普丁的俄羅斯攜手合作。聯合反恐議題就在其中，而伊朗問題或許是另一個可合作的議題，還有北韓也是。如果普丁或其繼任者

決定朝著正確方向，我相信俄羅斯的長期發展將是一個能讓俄羅斯人民享有政治與經濟機會的未來，美國將會持續為俄羅斯敞開大門。

您剛剛提到了嚇阻這個話題。當美國試圖嚇阻敵人時，劃出明確的紅線是有用的，而在烏克蘭及東歐的案例中，它們的紅線是什麼？要如何才能將它們傳達給俄羅斯呢？

美國傳達給那些地方與傳達給世界各地的訊息是一樣的，那就是美國的核心利益，以及美軍準備如何捍衛這些利益。有時候我們稱之為「紅線」，有時候則否。在有些地區，這條紅線呈現得比在其他地區更清晰。例如，我每一天都非常留意朝鮮半島的局勢。這種局勢在報紙上是看不到的，它是一種星星之火，可以燎原的局勢。我認為北韓深知，美國及其盟邦早已為那種局勢未雨綢繆。但無論如何，美國都必須從自身的核心地緣戰略利益開始著手，並展現美軍準備好要如何捍衛那些利益。

美國(在烏克蘭及西歐)的核心利益，是確保一個穩定的歐洲，使之成為美國的政經夥伴。這意味著一個和平而穩定的歐洲。北約在其憲章中增列了一條非常明確的承諾：所有的成員國都須互助協防。

2015年初的一份民調顯示，一旦與俄羅斯發生軍事衝突，除了波蘭及英國外，大多數歐洲人都不願協防盟邦。

我看過那份民調，我有兩點看法。一方面是歐洲的年輕世代，已比其上一世代的人更願意致力

於安全承諾。二方面是歐洲各國政府都非常關注東歐和普丁的動態，還有南歐與中東的動態。歐洲已開始認知，它正處於嚴重安全挑戰的時代，並需要開始未雨綢繆。顯然，美國要為歐洲做出更多努力。美國已呼籲歐盟要投入更多的經費與資源。其中有些國家非常積極主動，但總體而言，(歐盟)國防預算與其所面臨的真正危險、甚至與其逐漸意識到的那些危險，仍是不對稱的。

那麼您又該怎麼辦呢？您有信心一旦發生衝突，美國的歐洲盟邦會願意協助分攤負擔嗎？或是所有重擔都會落到美國的肩上？

整體而言，歐盟的意願是非常強烈的。美國當然希望歐盟能夠做出更多的努力，同時美國也正在協助歐盟強化自己。我才剛從歐洲訪問回來，大部分國家都非常樂意接受我們的建議。

極度依賴區域合作夥伴來處理衝突的缺點之一，就是它無法如親自處理那樣能夠完

全掌控結果。當下的葉門就是這種情況，沙烏地阿拉伯也深深地被捲進了那場內戰。如果美國政府沒興趣直接親自處理一些事情的話，這不是必然的結果嗎？

一旦需要捍衛美國的利益，必要時，美國願意、也必須採取單邊行動。(但)若想獲致持久的結果，在許多情況下，就一定要與夥伴國攜手合作才行。你剛剛有提到葉門。再來，你必然要回頭問同一個問題，美國(在葉門)的利益為何？美國的優先利益是要能打擊阿拉伯半島上的蓋達組織(al Qaeda)，該組織有企圖，事實上也曾經對美國發動攻擊。儘管葉門陷入了內戰，美國仍將持續貫徹在那裡的行動。美國的其他利益，則是要協助沙烏地阿拉伯有能力自我防衛。在這兩個案例中，美國都是獨自出兵。從較廣的葉門情勢著眼，美國正在支持一項由聯合國主導的政治進程。美軍並未捲入那場內戰，但在美國的利益受到冒犯之處，我們一定會有所行動，而且會採取軍事行動。

在可預見的未來，美國在打擊伊斯蘭國的作戰中，真能有所進展嗎？

為了永遠擊潰伊斯蘭國，伊拉克境內的宗派主義必須被強力壓制，此外，正如阿巴迪總理所言，伊拉克必須採取非宗派性的分權模式來治理國家。幾週前，阿巴迪總理才到華府訪問，他說他正致力達成那個目標，我相信他說的話；但我並不確定他最終是否能成功。

從目前的局勢發展來看，駐伊美軍將如何撤離伊拉克？

這裡要說清楚的是：美國及多國聯軍，每天都在伊拉克境內積極從事打擊伊斯蘭國的行動。美軍所從事的是訓練、裝備，以及支援伊拉克政府所屬的安全部隊。我相信那終將導致伊斯蘭國的潰敗。在擊潰伊斯蘭國的同時，美國也正試圖遏制它的影響力。你只是把問題聚焦在伊拉克上。但是，伊斯蘭國的野心是全球性的，因此切斷其境外戰士的流入、提防「聖戰士」(jihadi)向全世界招募新手、協助其他的區域性夥伴自立自強——這一切舉措都包



含在圍堵伊斯蘭國損害的戰略之中，同時也運用在伊拉克及敘利亞的境內。

美國自伊拉克撤軍後的經驗，是否已影響了您有關美國對阿富汗路線的思考？

從反叛亂作戰的能力而言，美國國防部從伊拉克及阿富汗案例中獲致諸多教訓。對於美軍在這些艱困環境中的表現，我深感與有榮焉。

話雖如此，但伊拉克及阿富汗的局勢畢竟是極其不同的。在阿富汗，它的政府非常歡迎美國對其安全部隊建設的支援，而且該政府是以一種非宗派性的方式去統領它的安全部隊。2015年(他們)的表現優異，美國首度看到，多國聯盟對其提供這麼少量的直接戰鬥支援。

美國當然希望這樣的成功能持續下去，亦試著年復一年地繼續提供支援，以準備迎接阿富汗更多的成功——但不是透過直接的戰鬥支援，而是透過財政上與以建言與援助的方式來進行。

美國對中(共)的政策長期以來都是聚焦在兩件事上：進一步讓北京融入到國際體系中、制約中共的冒險主義。儘管北京在南海的行為變得更加強勢，美國至今仍試圖維持那樣的平衡。但如果中共持續這樣擴張，美國的制約還能維持多久呢？

我不認為，美中(共)之間的衝突是無法避免的、或者是很有可能發生。這種結局當然不為大家所樂見。但是，(避免衝突)是美國在戰略上需努力的目標，而非理所當然的。雖然大多數中國大陸人民及許多中共領導階層都傾向繼續利用



美國防部長卡特至朝鮮半島非軍事區慰問南韓士兵。

(Source: USAF/Adrian Cadiz)

自由貿易與開放的國際體制，該體制已讓中共得以照自己的方式去發展，但在中國大陸也有某些人士認為，歷經百年國恥之後，由中共支配區域的時代終於來臨了。透過強化區域作為，盟邦和夥伴關係來檢視自己，這也是一種勢在必行的趨勢。美國在那兒有很多盟邦及夥伴，而且愈來愈多。幾週前我還在越南，也到了印度，這兩個國家都渴望與美國深化夥伴關係。其原因之一，就是它們對中共分析的結論與美國相同。

您過去曾是學者。國防部的歷練，是否讓您學到了一些在學校裡不曾學過的重大課題？

我所學過、寫過最重大的課題是物理學。它的確幫我建立了一套思維架構——一個奠基在事實與分析上的思維架構，這有利於我在國防部的工作。同時，我在歷史學方面的寫作經驗及背景，使我具備了戰略視野及前瞻能力，能讓我預見後續



美國防部長卡特於2015年6月邀請中共中央軍事委員會副主席范長龍上將至五角大廈商討雙方事務。(Source: DoD/Adrian Cadiz)

擔任國防部長者可能面對的問題；如此一來，以後他們晚上就不會像我這樣為了思索許多事情而輾轉難眠了。

那些事情都是我應致力完成的工作，我認為我的科學背景是有所助益的，但我多年來與這個優秀部門共事、到世界各國參訪，以及國防部成員對我的深情厚愛，都有助於我的任

務遂行。

總之，與其說這是個需要用心腦的工作(a job of the mind)，還不如說它是個需要细心的工作(a job of the heart)。此外，美軍的使命——也是我的使命——就是要讓這個國家的每一個人都能夠在夜裡安心就寢、安靜入眠、清新起床、擁抱孩子、上班工作、追求夢想，而不必憂心

自身的安全問題。惟當我徹夜憂國能夠讓全民過上正常的生活，我的工作才算是有所成就。

※此訪談內容經過編輯且內容有所增減。

版權聲明

Copyright © 2015, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.