



軍事戰略

從國防戰略思維論美國「九一一事件」的危機決策

空軍備役上校 陳偉寬、助理教授 羅天人

提

要

- 一、一個國家面對外在的威脅，足以影響該國的國家生存利益時，就面臨了生存發展危機，亦考驗一國領導者的危機處理能力。就國防戰略的決策因素，美國所考量的不外乎以潛在的威脅、國防兵力架構及戰備態勢的國家利益為主要的思考模式。
- 二、各種考量的因素中，在「九一一恐怖」攻擊後，美國面臨的是一個與過去完全不同的敵人，在過去美國處理戰爭危機的過程中，所運用的各種國防戰略思維，實具能否反制危機的關鍵性角色。
- 三、美國九一一事件促使攸關國家安全的國防戰略與恐怖主義再次成為國際關注的議題，此事件亦突顯危機處理的重要性，本文即從國防戰略的思維來論述美國因應「九一一事件」的危機決策。同時給予本軍幹部在未來一旦遭到困難，如何運用正確的行動與決策解除危機，不致手足無措、慌亂無章。
- 四、從事於危機處理的相關人員，除具備現代科技化及資訊化的訓練之外，尤當具有靈活及敏捷的危機處理能力。

關鍵字：危機決策、戰略思維、國家利益、嚇阻



壹、前言

「危機處理」自成國際政治上一個新而專門的研究領域，應為1960代以後的事，也是東西方冷戰及嚇阻政策下的產物。這也多半是總結1950及1970年代東西方陣營歷次危機，諸如柏林危機、臺海危機及古巴飛彈危機的經驗^{【註1】}。一般而言，在國際政治與戰略學上的危機，指的是國家政府面對極度危險狀況^{【註2】}的處置作為，而危機處理的本質則是面對威脅後，擺出不惜一戰，或全面攤牌的姿態來嚇阻對方，使其停止無謂的要求。因此，當一個國家面對外在的威脅，足以影響該國的國家生存利益時，即面臨生存發展危機，這亦考驗一國領導者的危機處理能力。

對於領導人而言，行動就是一切，也是必要。^{【註3】}國家的發展所擬定的各種戰略方針，具有指引政策方向之作用。無論是政治、經濟、文化或軍事戰略的制訂，其所考慮的各種決策因素，是影響國家整體戰略成敗之關鍵。以國防戰略的擬定而言，其攸關一個國家國防政策的發展，尤其是國家安全之維繫，負有深層之意義。國家的發展基礎，在於是否有一個安全的環境，其根本取之於國防戰略的決策是否正確。

既然，國防戰略為國家戰略的重要一環，就現代國際關係的發展，一國發展存續，所擬定的國家戰略目標為各國在衡量國際環境下，所絞盡腦汁規劃出的國家發展願景。而國家戰略所追求的是國家發展的大目標，其所涵蓋的內容，大致不脫離如何保衛國家的領土與主權；保證國家持續繁榮；指導國家各項建設與社會發展；更重要的是如何加強國力。當然，要完成這些目標的遠景，必須在經濟、科技、社會與軍事各個領域中致力於現代化的建設。美國九一一事件促使攸關國家安全的國防戰略與恐怖主義再次成為國際關注的議題，此事件突顯危機處理的重要性，本文即從國防戰略的思維來論述美國因應「九一一事件」的危機決策，給予我空軍軍官幹部在未來重要職務一旦遭到困難，如何運用正確的行動與決策解除危機有些啟發。

貳、國防戰略的思維

一、國防戰略的意涵

註1 丁守中，「淺談危機處理的理論與實務」，《理論與政策》，第三卷第一期，民國77年7月，頁32。

註2 通常危機的本質包括下列四種特質：一、國家內外環境的劇烈改變；二、對國家基本價値或高度優先目標的威脅；三、此種狀況可能伴隨或導致軍事衝突的高度可能性；四、對外在的威脅、在決策上只有有限的反應時間。參閱Michael Brecher, "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior", (New Jersey: Transaction Books, 1978), p. 6.

註3 吳凱琳，〈面對危機，決策3大關鍵〉，《Cheers雜誌92期》，2011-08。|



美國泰勒(Maxwell D. Taylor)上將曾於1981年訪問美國陸軍戰爭學院時，提及對於戰略的組成要素應包括目的、方法與手段。而目的即努力想達成之目標；方法乃為行動方案；手段則為達成目的所採取的手段^{【註4】}。事實上，此一概念可運用到國家總體發展的各個不同的戰略層面，而國防戰略乃為國家戰略中的一部分，一國如何達到其國防目標，其方法乃必須運用各種軍事行動方案，達成此一任務所需的手段，則必須運用各種軍事資源(包括人力、物資、經費、部隊、後勤等等)。因此，所謂國防戰略亦即透過運用軍事的目的、方法與手段，以達成國家政策目標的藝術與科學。

戰略的制訂必須掌握國家安全的整體目標，這也就是各國在形成國防戰略構想的根本，通常會以國家安全為考量。此種思維模式，必然是以如何能達到最大的國家利益，亦即，所選擇的戰略取向，應能產出國家利益高於成本的最大值。從賽局理論的觀點而言，形成國防政策的理性途徑，始於謹慎評估威脅國家及其利益的範圍。當主要的威脅力量獲得確認，下一步驟是發展應變並保護國家利益的戰略設計。一旦戰略設計完成，國防決策必須決定執行所需的適當力量(軍事組織、人員、武器、訓練、備戰等)。最後，必須計算武裝程度所需經費的預算^{【註5】}。

一個國家或地區的戰略地位與價值，或出自軍事地略，或基於地緣政治與地緣經濟，但一個國家或地區的戰略地位與價值，往往並非單一因素所能決定，且會隨著時空環境因素的轉移而改變。在不同的時空環境因素影響下，一個國家或地區也不可能擁有永久的戰略地位與價值，套用英國政治家H. J. T. Palmerston所謂：「無永久之友，無永久之敵，只有永久之利益。」，雖然這個世界也許不存在所謂「永久的利益」，但追求國家的戰略地位，永遠必須把握一個原則，即如何以最小的代價換取國家最大的利益。

二、捍衛國家利益的戰略思維

國家利益(National Interest)為界定國家安全目標及制訂國防安全政策的基礎。西方戰略家克勞塞維(Carl Von Clausewitz)認為國家利益，係為一個國家的任何行為，其動機在於求生存及促進繁榮，為保護國家自身利益，必須理性地決定投入戰爭，盲目無限制的參戰是不符國家利益^{【註6】}。莫根索(Hans J. Morgenthau)則認為決策者在作決策時，是依據國家利益決定政策，國家利

註4 引自國防部史政編譯局編印，金拉米(Joseph R. Cerami)與侯肯(James F. Holcomb, Jr.)編，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(台北：國防部史政編譯局，2001年9月)，頁348。

註5 羅清俊、陳志瑋譯；Thomas R. Dye著，《公共政策新論》(台北：韋伯文化事業出版社，1999年4月)，頁276。

註6 Carl Von Clausewitz, On War, ed. And trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1976), pp.80-81, 87-88.



益的具體表現即是權利的提高，因此，依他的看法，所謂國際政治就是各國國家利益不斷調整的過程，國家之間戰與不戰的關鍵，端視國家如何追求其國家利益而定^{【註7】}。因此，任何妥善的戰略，至為重要的，就是要保護與促進其利益的發展。究竟如何認定國家的利益等級，莫根索則將國家利益分成兩個等級，即至為重要的利益與次要利益^{【註8】}。第一種利益攸關國家生存，為確保此一利益，必要時得投入戰爭，毫無妥協餘地；第二種利益則有妥協餘地，雙方可能透過協商謀求互利方案。至於如何區分這兩種等級，則因各國所面對的國內外環境不同而有不同的界定，亦會隨時空環境變遷而有所不同。尤其，在此互動頻繁的國際社會，國家利益的形成受國際體系中規範和認同的影響和規定。只有在國際體系中確定了自我身份和自我定位後，國家才有可能相對地確定追求自身利益的範圍、程度和數量等問題，換言之，國家利益與國際社會體系之間存在互動關係，不斷處於變化過程中，而不是一成不變的東西。

美國開國元首喬治·華盛頓曾說：「從人性的角度觀察，大部分的人顯然利益的重要性是高於一切的」^{【註9】}，羅斯福總統更響應此一論點，且認為國家利益的範籌應超越於物質與安全繁榮^{【註10】}。誠如中國古諺所言，「人不為己，天誅地滅」的道理是一樣的。亦即，一個國家在制訂國家安全政策的終極目標考量就是國家利益。尤其，從國際關係現實主義(realism)的觀點而言，國與國交往的重要準則，其國家安全的核心價值就是國家利益；換言之，與強(大)國交往，相當現實的權力觀、道德觀與價值觀，可說只有利益，沒有道義，更遑論正義。從世俗的觀點，就是「道義放兩旁，利字擺中間」。換言之，國際關係的本質是國家間爭奪權力的鬥爭，國家安全、國際秩序及穩定取決於足夠的軍備、審慎務實的外，國際間的交往道德原則與國家利益的維護應不一致。美國在冷戰時期，符合其國家利益的戰略，是對共產主義進行「圍堵」^{【註11】}，這也就是在保護其領土及人民免遭攻擊以確保國家生存及其基本價值與政治體制的完整。

註7 胡祖慶譯，Robert L. Pfalzgraff Jr. & James E. Dougherty 著，《國際關係理論導讀》(台北：五南，1995年2月)，頁64。

註8 Morgenthau, *The Impasse of American Foreign Policy* (Chicago: Univ. of Chicago press, 1962), p.191.

註9 Greg Russell, "Hans J. Morgenthau and the National Interest," *Society*, January/February 1994, p.81

註10 國防部史政編譯局譯印，羅伯特·凱根(Robert Kagan)&威廉·克理斯多爾(William Kristol)編，《當前威脅—美國外交與國防政策的危機與契機》(台北：國防部史政編譯局，2002年2月)，頁27。

註11 圍堵這一名詞，是冷戰的初期階段，依據肯楠(George Kennan)從莫斯科發出一份歷史上有名的長電報(long telegram)的內容研擬出來的。此一戰略構想，主要在遏止共產主義或阻止蘇聯共產主義及其影響力的進一步擴散。引自國防部史政編譯局編印，金拉米(Joseph R. Cerami)與侯肯(James F. Holcomb, Jr.)編，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(台北：國防部史政編譯局，2001年9月)，頁21。



冷戰結束後，美國必須重新評估其國家的戰略。例如，以1997年5月美國前總統柯林頓簽署一份名為「新世紀的國家安全戰略」(A National Security Strategy for the New Century)中，即認為美國國家安全的各項政策，在考量國際大環境的因素下，以有利於國家利目的^{【註12】}。而同時，美國國防部對於該國「四年期國防總檢」^{【註13】}報告中更詳細列舉屬於美國國家的利益如下^{【註14】}：

- (一) 捍衛美國的主權、領土和人民，並預防與赫阻對美國本土的威脅，包括核生化攻擊和恐怖主義。
- (二) 防止敵對政權、區域聯盟或霸權興起。
- (三) 確保海上自由及國際海上、空中及太空通航路的安全。
- (四) 確保美國可自由進出主要的市場，取用能源和戰略資源。
- (五) 赫阻並於必要時擊退入侵美國、盟國與友邦的行動。

就美國2008年公布的國防戰略報告，乃為揭櫫美國國防部檢視未來全球安全環境的變化、預測未來的威脅以及美國國防戰略調整的方向，極具重要的戰略意涵。在該報告指出，美國在面臨國際戰略環境的改變與挑戰，其戰略核心目標是贏得恐怖與極端分子的戰爭。其意涵著未來在反制恐怖主義，並以反恐戰爭的勝利為美國的首要任務。在戰略目標中，美國國防部以達成五個目標為主軸，分別為防衛國土安全、贏得長期戰爭、推動安全、嚇阻衝突、贏得國家戰爭。值得正視的是，在嚇阻戰略方面，其報告進一步呼應1996年培里擔任國防部長時，所提出的「預防性防禦」的原則，並提出美國國防部應運用各種手段，在面對區域性衝突爆發前後採取更積極的作為。其實，美國的政策向來服膺國家利益的指導，從「國家安全戰略」、「國防戰略」都可以看到國家目標的延續性。

三、預防恐怖攻擊的戰略思維

就國防戰略的決策因素，美國所考量的不外乎以潛在的威脅、國防兵力架構及戰備態勢為主要的思考模式。尤其，各種考量的因素中，在「九一一恐怖」攻擊後，美國面臨的是一個與過去完全不同的敵人，因此在軍事戰略必須做出改變。因為過去的敵人可能要強大的軍隊和經濟實力才能對美國構成威脅，如今躲在暗處的恐怖份子只要花很少的錢，就能給美國造成巨大的混亂和痛苦。因此，就現階段而言，反恐已為美國國防安全的戰略重要思維之一。依據美

註12 國防部史政編譯局譯印，Jack Kidd著，《防止戰爭》(台北：國防部史政編譯局，2002年1月)，頁145。

註13 「四年期國防總檢」乃為美國一項以戰略為導向的檢討，此一檢討完成後所提出的報告，將成為國防部的整體戰略規畫文件。



國2002年7月的國土安全的國家戰略部份內容所述，「美國政府以確保人民安全與維護民主為首要目標，對抗恐怖主義的戰爭，我們若能知道自己的弱點愈多，了解敵人愈多，就能夠戰勝我們的敵人」^{【註15】}換言之，美國防制恐怖攻擊之道，是基於可能的國內外所受的威脅，以預防恐怖攻擊的戰略思維為主要的考量。此戰略思維，必然要在國內外建構足以對抗恐怖主義攻擊相關機制，以確保國土安全戰略定位的預防機制。此亦可從美國九一一事件後，不久即成立國土安全部(Department of Homeland Security,DHS)，期望統合國家力量對抗恐怖主義的戰略思維可見一般。

參、美國九一一事件發生後的危機決策

2001年9月11日「九一一事件」的發生，可說是美國在進入二十一世紀之際，國家面臨嚴峻的恐怖威脅，這場「驚爆九一一」的事件，給世界各國領導人一個反思的機會，甚至從個人到企業，都應該學習危機處理。在國家面臨危機的情境下，決策上可能發生問題的情況相當多，因為危機關係著國家政府的生死存亡，而反應的時間又極有限，必然會對決策者心理上產生極度的緊張與壓力。「九一一事件」的發生，小布希政府如何面對此一心理緊張的壓力，做出有效的反恐危機決策，不僅考驗領導者的危機處理能力，亦挑戰其領導威信。從事件發生後，美國人民對小布希政府的支持度攀升情況來看，證明他的危機決策獲得人民的贊同。以下僅就美國九一一事件發生後的危機決策分述如下：

一、對國內民眾的危機心戰策略

就當時危機發生時，美國面對如此強大的威脅下，民眾生活在恐怖危機的陰影中，最重要的是在國內如何對民眾做好心理建設之外；在打擊恐怖份子時，面對恐怖組織的飄忽不定的事實，不知如何因應的情況下，如何做決策則為考驗決策者的智慧。事件發生後，美國國內正處於兵荒馬亂之際，美國總統基於安定民心，透過全國電視演說，說明美國為什麼到現在還不立即給予恐怖份子制裁，美國的考慮方向為何，以安穩民眾的思緒。換言之，清楚讓民眾瞭解當前的輿情，雖然美國民調普遍支持開戰，但是環顧國際現實，包括以中國為首的國家，態度都相當曖昧不明，而位於阿富汗週邊的伊拉克、伊朗與塔吉克共和國更是反對美國開戰。尤有甚者，對於進軍阿富汗有決定性影響的巴基斯坦，其國內的反對陣營，更是對總統穆夏拉夫的親美行動表示不滿，並不惜以

註14 國防部史政編譯局譯印，Jack Kidd著，箭揭書，頁151-152。

註15 Office of Homeland Security, National Strategy for Homeland Security, www.dhs.gov/xlibrary/as-sent/nat_strat_hls.pdf, p.7.



打內戰來威脅。這些國際上的反戰壓力，也是美國不得不考慮的因素。

其次，事件發生後美國總統布希發表措詞強硬的演說，獲得極大迴響，國會及政壇不分黨派均對布希表示支持，即使布希在演說中並沒有指明攻擊時機，但絕大多數民眾都已有不惜一戰的準備。根據九一一事件後，華盛頓郵報與美國國家廣播公司(ABC)所做的民調顯示，布希此番談話獲得民眾壓倒性的支持，九成民眾支持出兵攻打賓拉登的恐怖組織，其中有六成三的民眾認為應該嚴懲賓拉登與所有的恐怖份子，但是兩成四的民眾則認為，應該將反擊行動限制為與九一一事件有直接相關的恐怖份子。布希國會演說也創下高達79%的收視率，創下過去十年來總統演說的收視紀錄。可見，布希的危機處理策略已達到安撫民心激勵士氣的功效。

二、尋求國際盟邦支持的危機策略

恐怖主義份子以超乎想像手段摧毀了美國經濟與軍事象徵的建築，自殺恐怖攻擊使世人瞭解到，今天的國際社會即使是承平時時期仍然會有毀滅。九一一事件後，美國亟思報復，要求包括阿拉伯世界在內的許多國家，和她站在同一陣線，布希總統宣稱這是二十一世紀的第一戰爭，而這一仗到底要怎麼打？面對躲在暗處，而且可能是分散於世界各地的恐怖份子及其組織，美國政府勢必得尋求國際支持。美國一方面搖著正義旗幟吶喊，呼籲團結一致，一方面也了解，大部份的國家對軍事報復心存顧忌，而回教世界長久以來更是反美情緒高漲，不願成為眾矢之的，因此美國採取合縱連橫的策略，除了要求北約盟國家鼎力相助，對於第三世界的敏感地帶國家心理喊話之外，再以威脅利誘進行各個擊破，就首要目標奧薩瑪賓拉登藏身所在地的阿富汗拋下重話，如不交人，出兵攻擊決不手軟，毫無妥協空間。

另一方面，美國也以金援和解除制裁，利誘阿富汗屈服。而對其鄰近國家巴基斯坦以及印度，也是採類似的兩面手法。一方面美國準備對巴基斯坦印度放寬經濟制裁，來換取開放領空、軍事基地以及情報的合作關係；其次，威逼其他國家合作。由於「反恐怖主義戰爭」不是一般恐怖主義攻擊，不僅是長期計畫與多人參與的自殺攻擊，更是直接摧毀美國權力的象徵，這不是發射幾枚巡弋飛彈或炸毀幾棟建築就結束的，這將會是一場持久的尋獵、懲罰與報復，過程應該會持續相當時間，尤其對於間接支持的國家的經濟與軍事制裁可能達數年之久。但是這也是一場「不對稱作戰」，美國將面臨新的戰爭情勢，高科技無法阻擋自殺恐怖攻擊，國家安全也將會有新的定義。因此，在美國積極進行軍事部署，準備展開全球反恐怖行動之際，布希政府也積極在外交上爭取支



持，布希以及時任國務卿鮑爾也頻頻和盟國高層會面，希望能獲得各國的表態支持。面對極有可能的戰事，美國積極尋求各國表態。因此，從美國在外交上，頻頻的動作來看，美國不僅要尋求報復行動，而且還要取得國際社會的認同，讓軍事行動更師出有名。

同時，美國總統布希誓言要揪出恐怖攻擊事件元兇，並表示已經作好作戰的準備，而世界各國也都紛紛表示，願意支持美國打擊恐怖犯罪。除了北大西洋公約組織，在美國遭受恐怖攻擊事件後迅速表示願意全力支持美國打擊恐怖犯罪之外，包括中共、日本、英國與巴林等國都表示願意與美國通力合作，埃及更要求召開國際會議，全球共同打擊恐怖組織。印度總理瓦巴依暗示，要摧毀藏匿恐怖份子的國家，他說：「恐怖份子和那些給予他們庇護的人，都是所有人的敵人，他們就是和全世界作對。」地理位置緊臨阿富汗，前蘇聯成員之一的塔吉克共和國政府，已經表明一旦美國決定開戰，願意考慮美國所提出的要求，也就是取道塔吉克攻打阿富汗。前南非總統曼德拉也表示，犯罪的人必須接受懲罰，不過曼德拉也提醒美國，不要跟恐怖份子一樣，以牙還牙。美國應該要避免做出跟恐怖份子一樣讓人討厭的舉動。從上述的事實來觀察，美國在致力於反恐戰爭期間，尋求盟邦的支持行動，是運用「合縱聯橫」的心戰策略，亦即聯合友邦的力量，共同對抗主要的敵人—恐怖主義集團。

三、對可能掩護恐怖份子的訴求

美國對恐怖主義之戰，是一場看不到敵人，但卻又元兇死活不論的戰爭。然而窮一國之力對恐怖主義宣戰，縱有政治上的先例，但在國際法、國際關係、乃至於軍事規則的運用，卻無前例可循。當然，對習於運用高科技優勢，迅速贏得傳統戰爭的美軍而言，破解戰場迷霧、找出敵軍，並施予外科手術般的精確打擊，似乎不再是難題。但要找出人數比游擊隊更少、行蹤更為飄忽、意圖更難預測的恐怖分子，卻需要有別於傳統軍事思維的戰略。發動空中攻擊、出動地面部隊，固然可在媒體上造成震撼的效果。但美國有前例，在索馬利亞意圖逮捕其叛軍領袖的行動慘遭失敗，意圖暗殺伊拉克的海珊總統亦告滑鐵盧，在在都表明缺乏正確情報的傳統軍力並不適合打游擊戰，及達成擒賊擒王的軍事目標。美國當然瞭解其困窘態勢，因此布希總統在事件發生的第一天就聲明：美國對恐怖組織，與窩藏、庇護恐怖組織的國家將一視同仁，不遺餘力的加以打擊。

在「反恐戰爭前」美國總統布希運用新聞媒體對阿富汗的態度，表明將不惜一戰，同時警告塔利班：「我們將會擊垮你們」，另據當時英國衛報報導，



美國已有一併推翻塔利班政權的打算。由於塔利班政權態度強硬，美國除了要殲滅恐怖份子外，也正計畫一舉推翻塔利班政權，並且由聯合國支持的政府取代。報導指出，美國正在向歐洲聯盟施壓，希望歐盟同意以軍事行動推翻基本教義派的塔利班政權，並成立臨時政府。美國正策動並金援流亡義大利的86歲阿富汗遜王查赫爾返國，重掌權力，號召發動革命，美國希望查赫爾能鼓動阿富汗反對勢力北方聯盟，全力支持美國。另一方面，針對塔利班政權悍然拒絕交出賓拉登的要求，布希的要求沒有妥協空間，並警告塔利班如果不交人，正如白宮發言人佛萊謝說，「如果他們包庇恐怖份子，總統的訊息很明確：我們會擊垮你們」，被問及推翻塔利班政權是否是布希打擊恐怖主義的計畫之一，佛萊謝說，布希的主要目標不在於將任何人趕下台，但他也說，布希已經將塔利班「列入名單」，並「準備好採取接下來無可避免的一切行動。」

四、訴諸反恐合法性與懷柔策略

為避免不知為何而戰的窘境，及讓世人及美國民眾認知到美國要打一場「正義」之戰，必須要有足夠的理由，也就是有其合法性。因此，前美國國務卿鮑爾接受英國廣播公司訪問時指出，美國有足夠的證據，可以將涉嫌策劃九一一恐怖攻擊案的奧薩瑪賓拉登定罪。因此，美國在打擊恐怖主義這一戰時，似乎相當謹慎，不斷透過媒體表示此戰的合法性，其目的無非是要引起各國支持共痛對抗敵人的心戰策略，這樣不僅能夠引起各國的共鳴，甚至可以達到對恐怖份子的心理威懾作用。反恐戰爭期間，不管是空襲或在阿富汗部署地面部隊，都不是瓦解神學士(塔里班)政權或恐怖網絡「基地」的軍事上策。較好的對策應是強調外交斡旋，和佔據阿富汗中部與南部的普什圖領導人打交道，善用巴基斯坦的情報與影響力，以及選擇性的軍事行動。美國大規模展示軍力的時刻已過，取而代之的應是透過多重管道謹慎展現美國的決心，否則永遠戰勝不了「基地」。由於美國的空中武力發揮有限，因為在阿富汗這種窮國，可轟炸的重要目標少之又少。亦不容易找到神學士地面部隊的蹤影一舉摧毀，因為這些部隊並不需要對付難纏的地面敵軍，所以可輕易解散尋找掩護。此外，空襲難免傷及無辜平民，平民傷亡人數越多，阿國境內對神學士的支持度就越高，而海外支持美國軍事行動的意願也會隨之式微。

因此，最可行的戰術應是善用回教世界的齋戒月，將之視為停止轟炸的下台階，並開始另一種戰術。更具體地說，布希政府應該靠賄賂、祕密行動、透過廣播傳遞美國的訊息給阿富汗人、加強人道援助(尤其是對難民)、分化神學士、改由不支持基地的政權上台。瓦解神學士的關鍵在於製造高層內訌，利誘



他們倒戈。這方面，美國的決策者應善用巴國的協助，並和阿富汗的各派系研商，為後神學士政權預作準備。由於美國的主要敵人是「基地」組織，為杜絕後患，美國應推翻神學士政權，並勸阻索馬利亞、蘇丹等國接納奧薩瑪·賓拉登及其追隨者。不過情報可能是對抗基地最有力的武器，有了精確的情報，美國將可鎖定恐怖份子的巢穴，一舉將其殲滅。因此，美國對可能提供賓拉登奧援的國家，係使用懷柔的心戰策略，無非拉攏這些人士向美國靠攏。

肆、結論

追求和平是人類共同的理想，但是在人類的歷史中，此一理想是否能實現，還是一個亟待努力的課題。如欲達國際間的和平共處，避免衝突發生，在現實的國際關係裡，還沒有一個有效的且具有強制性的機構能達到此一目標。從經驗的顯示，不論是波灣戰爭乃至於「九一一事件」，美國處理戰爭危機的過程中，所運用的各種國防戰略思維，實具能否反制危機的關鍵性角色。「九一一事件」對各國而言，是一個活生生的危機處理的教材，尤其，如何在此一事件中學習危機因應的經驗，則是不可旁貸之事。但美國為世界霸權國家，世界各國為其馬首是瞻，若臺灣發生類似的危機事件，在沒有國際奧援的情況下，其難度更高。

九一一事件後的十餘年來，全球也發生過類似的恐怖攻擊事件，這場伊斯蘭文明與基督教文明的衝撞仍不斷持續中。所謂他山之石可以攻錯，此為政府應正視重大危機事件時如何做最正確的決策，實不可等閒視之。「九一一事件」是國際間的重大危機事件，而1999年國內發生的「九二一大地震」的天然危機災害，中國於2008年發生汶川大地震，日本於2011年發生福島核災事件，乃至於2014年3月間馬航離奇空難事件等。這顯示了，誰也無法精確掌握其事前可能發生的徵兆，而加以預防。經過這些事件的經驗學習，政府當局在假設未來可能發生類似的危機事件上，是如何擬定一套危機應變計畫。在預防計畫方面，最重要的是平常透過教育訓練當中，灌輸危機意識，確立每位國民的危機觀念，並且在危機發生時，如何培養鎮定且臨危不亂則是領導幹部必須學習的課題。其次，危機預防決策的擬定，必須從理論與實務面上著手，就國際間及曾發生的類案及各國曾發生的危機事件，就理論層面及實務層面加以討論及制定相關原理原則，方能在危機一旦發生時有效的鞏固心防，而不致慌亂無措。

綜而言之，發生任何的危機事件時，基於國家安全的前提下，國家安全機制必然應擔負維護國家安全的重要責任。在面對資訊化、科技化的戰爭型態，如何在危機處理的過程中，強化國防安全危機處理朝向資訊化及科技化的發展，則為重要的



思考議題。由於危機策略運用的主體是以人為主，也就是如何瓦解對方的意志，鞏固我方的心防。在發生危機事件時，其危機的處理則必須力求迅速，其目的在於防止危機的進一步擴散，甚至達到嚇阻的目的。因此，從事於危機處理的相關人員，除具備現代科技化及資訊化的訓練之外，尤當具有靈活及敏捷的危機處理能力。

參考文獻

1. 丁守中，「淺談危機處理的理論與實務」，《理論與政策》，第三卷第一期，民國1987年10月，頁22-41。
2. 國防部史政編譯局編印，金拉米(Joseph R. Cerami)與侯肯(James F. Holcomb, Jr.)編，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》，台北：國防部史政編譯局，2001年9月。
3. 石之瑜，《中共外交理論與實際》，臺北：三民書局，1996年。
4. 胡祖慶譯，Robert L. Pfalezgraff Jr. & James E. Dougherty著，《國際關係理論導讀》，台北：五南，1995年2月。
5. 林碧炤，《國際政治與外交政策》，台北：五南圖書出版公司，1999年。
6. 林正義，「台海安全的戰略」，謝淑媛編《台海安全情報》，台北：玉山社，1996年。
7. 沈玄池，《國際關係》，台北：高立圖書出版公司，2002年。
8. 洪秀菊等譯，James E. Dougherty等著，《爭辯中之國際關係理論》，台北：黎明文化，1983年。
9. 陳益群譯，Caston Bouthoul著，《戰爭》，臺北：遠流出版社1994年。
10. 張正中，《國際政治學—世界政治發展與變遷》，台北：正中書局印行，1991年。
11. 張保民譯、克勞德著，《權力與國際關係》，台北：幼獅文化事業公司，1976年。
12. 羅清俊、陳志瑋譯；Thomas R. Dye著，《公共政策新論》(台北：韋伯文化事業出版社，1999年4月)。
13. 國防部史政編譯局譯印，羅伯特·凱根(Robert Kagan)&威廉·克理斯多爾(William Kristol)編，《當前威脅—美國外交與國防政策的危機與契機》，台北：國防部史政編譯局，2002年2月。
14. 國防部史政編譯局譯印，Jack Kidd著，《防止戰爭》，台北：國防部史政編譯局，2002年1月。
15. Michael Brecher, "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior", New Jersey: Transaction Books, 1978.
16. Carl Von Clausewitz, On War, ed. And trans. Michael Howard and Peter Paret, Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, 1976.
17. Morgenthau, The Impasse of American Foreign Policy, Chicago: Univ. of Chicago press, 1962.
18. Greg Russell, "Hans J. Morgenthau and the National Interest," Society, January/February 1994.

作者簡介

空軍備役上校 陳偉寬

學歷：空軍官校56期，戰爭學院77年班。經歷：飛行分隊長、中隊長、戰略教官、作戰組長、指管主任、大隊長、教準部準則處處長、戰爭學院空軍戰略組主任教官；現職：國防大學戰爭學院講座；中華戰略學會研究員。著作：國家安全概論，空權與戰略，試探現代空權與第五代匿蹤戰機等書。現為空軍軍官雙月刊主筆。

助理教授 羅天人

學歷：國防大學政治學博士，經歷：國防大學政治作戰學院學生部處長、國防大學政治作戰學院政治系專任助理教授、嶺東科技大學企管系專任助理教授，現職：大仁科技大學助理教授。