



● 作者/Charles D. Allen ● 譯者/章昌文 ● 審者/劉宗翰

美國軍文關係之過渡

Civil-Military Relations in Transitions: Behavior of Senior Military Officers

取材/2017年第三季美國聯合部隊季刊(*Joint Force Quarterly*, 3rd Quarter/2017)

在民主體制中，文人領軍被奉為圭臬，軍文關係更在其中扮演了極其關鍵的角色。軍職人員應服從文人領袖，全心為國效命，文人領袖也應該尊重軍職人員的專業意見，彼此相輔相成。本文探討美國軍文關係的過渡，以及高階軍職幹部應有之觀念舉止，殊值參考。

2009年5月19日，歐巴馬總統與當時新任駐阿富汗美軍指揮官的麥克里斯托中將在橢圓形辦公室會面。

(Source: White House/Pete Souza)



2017年的美國總統就職日，川普(Donald Trump)總統從歐巴馬政府承接了整個國防部目前最高階的一群軍職領導人。過去兩年間，歐巴馬總統挑選了一批極出色的軍官，此一程序包括在2015會計年度結束前的參謀首長聯席會議主席與副主席，以及2016年10月之前各軍種參謀長的安置。¹ 在歐巴馬總統第二任期的這幾年，這些高階軍官要跟美國政府實際與軍文關係(civil-military relations, CMR)相關的行政與立法部門打交道。有時候軍文之間會引起爭議，尤其是在總統構思伊拉克和阿富汗軍事作戰的政策與戰略上，此外，軍事領導人也倡議解除2011年預算控制法所訂的「預算自動減支」(sequestration)措施。²

在二十一世紀軍文關係的兩方面——提供最佳軍事建議和提出反對意見——持續受到挑戰，這類挑戰支撐著歷史學者科恩(Richard Kohn)關於軍文關係迷思的一份清單：

- 「在此一關係中每件事都很穩當。」
- 「文人掌控軍隊是安全、合宜且不容侵犯的——不會政變、沒有問題。」
- 「軍文職的責任間存有一條明確清晰界限。」
- 「軍人是無黨無派」；「軍隊既關心政治又是政治化的。」
- 「軍隊與美國人民間存有契約。」
- 「關係雙方與美國人民都理解所謂的文人領軍(civilian control)。」³

當前的軍文關係受到戰略不確定和財政擲節的挑戰，進而影響國家軍事戰略，同時也在執行

戰備、兵力結構與聯合部隊現代化等領域變得日益複雜。目前這群高階軍官必須在內政引發分歧之際，持續確保國家安全，同時也要盡責地為新政府服務。

本文檢驗了美國最高階軍官的舉止，並檢討他們離開高階領導職務時對軍文關係的影響。文中從歷史角度來探討此種舉止，描述先前不公開且私下的談話，或許有些會讓人覺得刺耳，然後思考此種更公眾化角色對軍文關係的可能影響。此一分析是依據國會聽證、記者會、媒體參與，以及新聞報導和記者對高階軍事領導人聲明的敘述。

美國軍文對立的歷史

從美國立國之初，美軍就努力尋求軍文關係的適當平衡。當時擔任新建美陸軍司令的華盛頓(George Washington)上將，曾在紐約紐堡(Newburgh)對軍官發表演說，弭平了「紐堡陰謀」。⁴ 當時邦聯議會(Congress of the Confederation)正考慮取消積欠薪資和退休金的承諾，軍官揚言不會遵守裁撤「常備大陸軍」(standing Continental Army)的命令，有些人還提議在首都發起暴動遊行，來索取應得的給與。1783年3月，華盛頓在新溫莎廣場(New Windsor Cantonment)的演說，提醒這些不滿的軍官，他們對國家文人領導者的職業義務。七個月後，在擔任總司令的最後演說中，華盛頓重申軍人服從新政府及國會的原則，1783年12月，他辭去軍職，展現了一個堅持原則的行為典範。⁵

在美國南北戰爭之初，林肯(Abraham Lincoln)總統要努力解決兩個難題。首先，他需要一套戰



略來擊敗南方的分離主義者(他拒絕承認邦聯)以保留聯邦;第二,他需要找到能執行這種戰略,並能擊敗分離主義武力的將領。這位軍官一度是指當時擔任聯邦陸軍總司令、後來指揮波多馬克軍團(Army of the Potomac)的麥克萊倫(George B. McClellan)上將,但林肯總統研擬出戰略後,麥克萊倫並不認同,又無法與敵人積極地交戰。他被解除指揮職,但麥克萊倫在還擔任軍職時就主動挑戰總統,隨後在1864年的競選活動中,其又成為林肯的民主黨政治對手,誓言透過與美利堅邦聯(Confederate States of America)協商來結束戰爭。

馬歇爾(George C. Marshall)上將無疑是軍文關係中軍人正確行為的典範,其自第二次世界大戰開始到結束期間都擔任陸軍參謀長,他與小羅斯福(Franklin D. Roosevelt)總統及杜魯門(Harry S. Truman)總統,還有國會之間,建立了以信任與信心為基礎的關係。儘管他會對文人領導人坦誠直率的建言,⁶但馬歇爾清楚了解、也尊重他們合憲的職權。⁷如同歷史

學者史托勒(Mark Stoler)的書名宣稱,馬歇爾是「美國世紀的軍人政治家」,戰後他繼續為國服務,擔任過國務卿、然後任國防部部長。即使有這樣的赫赫名聲,但至少有三個重大議題,馬歇爾的專業建言遭到美國總統否決:其力主在1942至1943年越過海峽入侵歐洲;將美國戰爭主力轉移到太平洋,而非以「德國優先」;以及擔任國務卿時,反對承認以色列為國家,傾向成立聯合國託管區。

如果馬歇爾是典範,那麼也曾任陸軍參謀長的麥克阿瑟(Douglas MacArthur)上將,提供的就是不恰當軍文舉止的反面範例。身為國家英雄和第二次世界大戰的太平洋戰區救星,麥克阿瑟受指派去逆轉1950年北韓入侵南韓的戰局,擔任聯合國司令部總司令和盟軍統帥。麥克阿瑟由於感受到杜魯門總統限制其戰略與作戰,一度怒斥要「暫時佔領白宮」,⁸他認為總統輕視其軍事智識,直接訴諸媒體,並威脅要以攻勢作戰來對付中共部隊,違背總統的直接指令。杜魯門在日記中寫道,「以下犯上,看來已無法再

忍了」,過去五年與麥克阿瑟的一連串對抗就此劃下句點。⁹在麥克阿瑟遭解除指揮權並被迫退休後,他在一次國會難得的聯席會中發表告別演說,演說中述說了政治上的優柔寡斷、韓戰中受到總統拘束的風險,他認為就是這點阻礙了決勝的軍事行動。¹⁰如同上個世紀的麥克萊倫,麥克阿瑟並不服從其總司令且懷抱著總統夢,他絕對沒打算「只是凋零」。¹¹

理論演進

對軍官而言,詳細分析軍事戰役和領軍作戰的將官表現,是他們專業研究的一部分,這四位將軍——華盛頓、麥克萊倫、馬歇爾、麥克阿瑟——的案例都為陸軍軍官所熟知,或許在軍職中對他們更重要的教育是研究軍文關係。第二次世界大戰和韓戰提供了理論的脈絡,而杭廷頓(Samuel Huntington)¹²及簡諾維茲(Morris Janowitz)¹³則提出軍文關係的論述,儘管軍事領導人似乎接受杭廷頓的「客觀文人領軍原則」,但文職領導人鮮少只是指派任務、提供資源給軍方、然後



1945年9月2日，盟軍統帥麥克阿瑟上將在東京灣(Tokyo Bay)的美軍艦密蘇里號(USS Missouri)上簽署降書。(Source: US Army Signal Corps)

就將規劃與執行全委託給軍方專業人員。此一原則內含的是要忠於最高統帥和國防部部長，並由「與官方口徑一致」的軍事領導人以身作則。

然而，杭廷頓問了一個使軍文關係繼續複雜化的問題：「當奉國會委員會傳召、並應要求評論總統的提議時，甚麼是專業舉止的正確作法？」¹⁴ 同樣具挑戰性的則是簡諾維茲對軍事領導人之呼籲，要求渠等須運用對國家政策制定與戰略決策的較大影響力，成為政治代理人。他大膽主張，軍事領導人「必須做可參與政治與行政方案的有效軍事力量管理。」¹⁵

當代政治學者往往想挑戰早期主導理論的規範。柯恩(Eliot Cohen)認為在民主政治的實踐上，有支持文人領軍的主觀節制軍隊原則——他稱之為國家首腦與最高階軍職領導人間的「不平等對

話」。¹⁶ 菲佛(Peter Feaver)把軍文關係重新建構為「本人—代理人關係」(principal-agent relationship)，其中屬於「本人」的文職領導人對軍事武力運用的知識與專業有限，因而必須與他們的軍職代理人建立關係並加以管理。¹⁷ 此種管理需要獲得監督並採取行動，以確保軍事領導人舉止支持文職政治領導人的目標，而非追求他們本位的軍事利益。柯恩和菲佛的理論，對二十一世紀的美國軍文關係而言更加實用。的確，文職領導人表現得像「本人」的行動，最近就導致數名高階軍官被迫退伍，¹⁸ 其中兩個最著名案例就是麥基南(David McKiernan)上將和麥克里斯托(Stanley McChrystal)上將，他們都曾擔任駐阿富汗作戰戰區的美軍部隊指揮官。¹⁹

雪德絲(Patricia Shields)近期從公共行政觀點來處理軍文關係的理論，她著重於三個領域，並對軍事專業人員、政治學者及軍事社會學家深具意義。具體來說，雪德絲檢驗了(1)文職菁英和軍事領導人間的關係；(2)軍事領導人及其專業；(3)軍事機構及社群。²⁰ 在此分析中，文職菁英是那些行政部門領導者，即文職軍種部長和總統的國防部部長。

憑藉對話、辯論及最終共識國防部的軍文關係才得以運作，並將高階領導人——國防部部長和參謀首長聯席會議主席——的最佳軍事建議傳達



給國家統帥和行政首長——即美國總統。行政部門領導人和軍職高階官員間的互動，只是軍文關係三角中的兩邊。另外，深植美國民主政府憲政形態中的緊張對立，還有最高統帥掌管武裝部隊領導與國會負責提供資金資助軍隊間的關係。此外，國會還肩負著憲法上提供立法監督軍隊的責任。

角色與功能

總統誠然是美軍的最高統帥。據此，軍事領導人就是武裝部隊首長，包括陸戰隊司令、陸軍參謀長、空軍參謀長、參謀首長聯席會議副主席及主席，他們擔任總統與國防部部長最重要的軍事顧問，另一群有權有勢的文職菁英則包括了國會議員，尤其是進行監督的委員會那些人——參議院軍事委員會及眾議院軍事委員會——此外還有透過個別的國會國防撥款委員會負責資助決策的那些人。

參謀首長聯席會議具有與戰鬥指揮官截然不同的角色。²¹ 作戰司令被賦予擬定與執行軍事戰略的責任，以支持國家政策，以及支持在受指派區域與職掌內的安全戰略。因此，渠等擬定處理國防問題的短程計畫；他們也設計戰區戰役計畫，俾支持國家安全利益。不過，作戰司令不具擬定軍事預算的直接角色。反之，由於職責所在，軍種參謀長須協助軍種部長實踐美國法典第十卷武裝部隊的職能，同時還肩負必須提供作戰司令人員、訓練及裝備部隊的責任。實際上，他們負責個別軍種長期的健全與福祉，儘管參謀首長聯席會議支援作戰指揮官的短期需求，他們還須保持

對中期和長期軍力的關注，第十卷中明確規定的四個角色，要求身為聯合參謀高階成員的主席，須評估、建議、指導及執行國家的國防政策與計畫，軍種參謀長對軍隊組織也具有相同的角色。

參謀首長聯席會議的軍事領導人擁有令人敬佩的老道經驗。歷經三十年的軍旅職涯，他們在每個階層的作戰和機構環境中都能成功指揮。在反恐戰爭期間，許多人都曾擔任過作戰或下級統一指揮部的指揮官，他們曾在軍種主要組織和五角大廈深具影響的參謀職務上擔任領導人。在總統提名與國會認可渠等成為聯合參謀成員前，要嚴格審核他們過去的績效。在審查中的一項明確考量，即使在與其他聯參首長意見不一的情況下，而且重要的是當建議與總統意向不同時，確保渠等不僅能提供最佳的軍事建議給執政首長，也能將他們的公正評估傳達給國會。

美國軍文間的緊張關係

目前有相當證據支持科恩對軍文關係迷思的挑戰，尤其是「在此一關係中每件事都很穩當這碼事。」2003年2月，在參議院軍事委員會的密西根州民主黨籍參議員李文(Carl Levin)直接質疑下，陸軍參謀長新關(Eric Shinseki)上將回覆說，在伊拉克主要戰鬥之後，將會需要「數十萬軍人」來確保安全。²² 此項證詞表明國防部部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)所贊同的戰略有瑕疵，儘管新關完成整個陸軍參謀長的任期，但他其實已被倫斯斐冷凍，作為發言偏離政策的懲罰。當任期結束時，新關提交一份給部長的「個人」備忘錄，解釋他對李文及參議院軍事委員會回答的背

後意圖。²³ 部長顯然刻意不出席新關的退休典禮，若是倫斯斐出席，他會聽到新關的告別警告，「要當心把12個師的戰略用在10個師的陸軍兵力上，」²⁴ 這句話道出了部長戰略與資源的搭配不當。

軍種參謀長為作戰司令提供人員編配、裝備及訓練兵力，因此，新關在任期中負責支援多個戰區，尤其是法蘭克斯(Tommy Franks)上將的那些區域。就二十一世紀的重大作戰行動而言，法蘭克斯率領中央司令部在2001年進軍阿富汗、和2003年進軍伊拉克，作為一名領導主要作戰司令部的作戰司令，法蘭克斯對在五角大廈的同僚們感到失望，並揶揄軍種參謀長是「躲在美國法典第十卷後方梯隊的渾球(mother-fuckers)。」²⁵ 在塔利班和海珊政權快速遭到擊潰後，法蘭克斯被視為英雄，他於2003年7月退伍。2004年總統大選期間，他在共和黨全國大會上，積極支持小布希(George W. Bush)總統。²⁶

儘管並非軍種參謀長，麥基南卻是位極受尊崇的陸軍領導

人。在2003年進軍伊拉克時，他擔任地面組成部隊指揮官，隨後任美國駐歐陸軍指揮官。因為從事了該職務，他獲選擔任領導美國與北大西洋公約組織行動的指揮官、率領國際安全援助部隊並指揮駐阿富汗的美軍部隊。當歐巴馬政府改變美國在阿富汗的戰爭戰略時，麥基南對這個作法持不同意見，並在受到質疑且要求默默退休時，據說麥基南是這樣回應，「你必須將我革職才行。」²⁷ 因此，他成了自麥克阿瑟在韓戰

事件以來首位在活躍戰爭區遭到革職的將領。在退休典禮中，麥基南給麾下軍職人員的訊息中主張，「最重要的事是聲譽和……依據任務作決定，並照顧官兵及眷屬。」他的告別演說明確承認杭廷頓的文人領軍原則：「我是名軍人，生活在民主制度之下，為政治領袖服務，而且當我的政治領袖告訴我該離開時，我就必須離開。」²⁸

軍事領導人在設法提供戰力與能量執行明確指派任務時，一直會有戰略與資源搭配不當



2015年1月28日，在參議院軍事委員會上，時任陸軍參謀長的歐迪諾上將、海軍軍令部部長格林納上將、空軍參謀長威爾許上將、陸戰隊司令鄧福德上將(由左至右)就2011年預算控制法和預算自動減支對國家安全的影響作證。(Source: USN/Julianne F. Metzger)



的情況。據此，國防官員應試圖爭取足夠資源來履行所交付之任務，或是免除特定任務始有充分資源履行職責。此刻，國防領導人仍持續努力達成2011年預算控制法的要求，該法案威脅如果不採取縮減國家債務的措施，就要強制執行預算上限，以刪減國防開銷。²⁹ 面對2013年極可能成真的預算自動減支，參謀首長聯席會議致國會一份備忘錄，敦促通過一套預算，而不是藉由另一個持續決議案，又安插了各個暫時性的開支措施。³⁰ 當2013年預算自動減支施行一段期間後，國會接著又通過了2013年和2015年的兩黨預算法，延緩兩年期內的國防預算刪減，參謀首長聯席會議成員建議國會領袖，讓軍方專業人員決定該如何進行國防預算刪減，而不是將武斷且恣意的法規強加在這件事頭上。

觀察軍文關係舉止的場域

當聯參首長們離開職務時，可能影響軍文關係的不僅是這些領導人之成就，還有他們在退休後的立即作為。在高階軍官和總統過渡期間，有數個場域提供了觀察軍文關係的機會。五角大廈新聞簡報和發布聲明是例行性的溝通，而現在已更頻繁的使用這些媒介來告知美國民眾相關的軍事活動，同時也對現存危機、涉及政治或國際利益所浮現的顧慮提供即時更新消息。國防部官員也會與智庫洽談仍在擬定中的政策或戰略。³¹ 這些會議是用來知會不在政府中、然對國家安全辯論和政策發展有積極貢獻文職菁英的管道。

其他重要場域則有與軍種相關的專業會議，以及高階軍官代表軍方宣導用的研討會。軍種部

長和武裝部隊參謀長在是類集會中做主題演講，就國防議題與對美國政府代表有極大影響力的各種利害關係人、及美國民眾溝通，俾獲取支持。³² 在軍種軍事院校和高階學院的畢業演說，也為高階軍事領導人提供機會，立下對新任軍官的期許，對軍職人員申明機構價值觀，以及宣布政策方案。³³

同樣的，國防部透過《美國聯合部隊季刊》(Joint Force Quarterly，在參謀首長聯席會議主席和國防大學大力支持下)之類的官方出版品；《美國陸軍月刊》(ARMY)等軍種相關雜誌；其他出版品還包括《環球季刊》(Orbis)和《外交政策月刊》(Foreign Policy)等有影響力的學術期刊，與特定的群眾溝通。相似的還有像《華爾街日報》和《紐約時報》等報紙，以獲得多元且富有學問讀者群的立即關注。

更正式且官方的軍文關係管道是國會證詞，無論是為年度預算、或是監督的聽證。這些例行、法律訂定的高階軍事領導人證詞，通常會反映出軍方遵行總統所提聯邦預算需求中國防部分的優先順序。與預算聽證類似的是兵力提供者之戰備聽證，以及作戰司令對目前活動的更新報告。監督聽證處理的是職能關切事項(亦即獲得計畫)、或國會特別感興趣的項目(例如某區域戰區的作戰戰略效能)。

儘管每一場域都可用且運用頻繁，但特別有趣且潛藏爭議的，是高階軍事領導人在離開要職退休時的告別演說中，這一類表態的目標有可能是為強化目前政策、戰略及優先事項；告知並強調對待決議題必須採取行動的認知；為繼任者提供

一個圓融途徑；或對有爭議問題，為下任軍種參謀長或主席「做好事前準備工作。」前述的華盛頓、麥克阿瑟、新關、麥基南等人的歷史性告別演說，就提供了這類的例證。

接下來是針對高階領導者過渡期間舉止的探討，並以每年9月會計年度終止時，這些領導人名義上任職到期約一年之前為素材。這種脈絡記述著一連串的重大事件，並反映出一種相互連貫的戰鬥節奏。8月時，參謀首長聯席會議成員提交軍種一年後的預算需求。10月，軍種參謀長開始新的會計年度，執行與軍種協會的年度會議。隨後幾個月，軍種和聯合參謀訂出行政部門的國防計畫預算程序，成為2月初總統提交國會預算的一部分，從3月到6月，高階國防官員和軍官出席國會委員會的聽證，在夏季的數月中，隨著職責變

更和退休典禮，其中可能包括軍事院校的畢業演說、最後的新聞與媒體訪談，以及高階軍事領導人的論述發表，完成高階軍事領導人的過渡。

當代的軍文關係議題

整個歐巴馬政府的第二任期，有數項國防議題始終取決於參謀首長聯席會議高階軍事領導人的建議。表中所列是最近一任成員、他們的職務，以及以渠等專業知識作基礎的重要職務派任。持久國防需求之一，是要擬定一套有國家軍事戰略支撐的國防戰略，以保護和促進美國的國家安全利益。³⁴ 擬定這樣的戰略文件，已影響到伊拉克和阿富汗衝突進行中的作為，尤其是當宣布那些戰區戰鬥終止之後。塔利班、基地組織的死灰復燃，以及所謂「伊斯蘭國」³⁵的崛起，將使美國勾

前任參謀首長聯席會議職位與職務派任表

軍官	職位	重要職務派任
鄧普西上將(陸軍)	參謀首長聯席會議主席(2011年10月至2015年9月)	陸軍參謀長 美陸軍訓練暨準則司令部
溫納菲爾德上將(海軍)	參謀首長聯席會議副主席(2011年8月至2015年7月)	美國北方司令部 戰略計畫與政策處長(聯參)
歐迪諾上將(陸軍)	美陸軍參謀長(2011年9月至2015年8月)	美國聯合部隊司令部 駐伊拉克美軍部隊 參謀首長聯席會議主席助理
鄧福德上將(陸戰隊)	陸戰隊司令(2014年10月至2015年10月)	國際安全援助部隊指揮官 駐阿富汗美軍部隊 美陸戰隊副司令
格林納上將(海軍)	美海軍軍令部部長(2011年9月至2015年9月)	美海軍軍令部副部長 美艦隊司令部 美太平洋司令部
威爾許上將(空軍)	美空軍參謀長(2012年8月至2016年6月)	美駐歐空軍司令 中央情報局副局長
格拉斯上將(陸軍)	美國民兵局局長(2012年9月至2016年8月)	美北方司令部副司令 美國民兵局副局長



1862年10月3日，林肯總統(左)與麥克萊倫上將在馬里蘭州安提耶坦(Antietam)進行會面。(Source: LOC/Alexander Gardner)

勒在2012年國防戰略指導中將其軍力再平衡到太平洋的期望變得複雜。³⁶ 同樣的，這些政策文件也影響到美國對前景看好「阿拉伯之春」的事後作為、造成中東地區欠缺有效治理與安全的因應。戰略環境的複雜性，考驗著國家有效對抗威脅和擬定可確認風險戰略的能力。

目前過渡中的高階軍事領導人想「公開發表」的可選場所，似乎只有發表文章和訪談，鄧普西(Martin Dempsey)上將選擇《美國聯合部隊季刊》來傳達其離開的訊息。³⁷ 在最後的訪談中，他試圖教育並告知軍職人員有關軍文關係中難以避免的摩擦——摩擦使戰略階層議題的國家安全決策變得複雜。³⁸ 鄧普西坦然接受擔任提供總統超出軍事領域議題資訊和最佳建議的角色，身為資深軍事顧問，他試圖以高階軍事領導人角色將威脅評估做得有聲有色，他忠告軍事領

導人，在國力手段——外交、資訊、軍事、經濟——的運用上，要與行政部門的其他單位有效合作，以保障美國的國家安全利益。為了這樣做，他會建議國防力優先、並詳列資源配置需求。

格林納(Jonathan W. Greenert)上將在2015年9月退休前，於同年8月與《國防新聞週刊》(*Defense News*)的一次訪談中，他聚焦了兩個要點。³⁹ 第一、他指出國會通過預算有困難，致使運用對海軍戰備有不良影響的持續決議案。據此，訓練和維持經費撥付，以及現代化投資的不確定性，不僅衝擊目前戰力，就連將來戰力也會遭到波及。第二、由於承認伊斯蘭國、基地組織等潛在恐怖主義行動對安全的挑戰，格林納表達將需要強大美海軍戰力去對抗俄國及中共可能威脅的關切。

近期或許最有爭議的軍文議題，就發生在行政和立法部門與陸軍參謀長歐迪諾(Raymond Odi-

erno)上將之間。2015年8月，他在《華爾街日報》宣告，「這可不是裁減美陸軍的好時機。」⁴⁰ 該論述正吻合他先前的聲明，歐迪諾確認全球任務需求的陸軍戰力和資源配置之挑戰，「已將國家帶到一個重要的轉折點。」⁴¹ 歐迪諾堅決認為唯有陸軍兵力結構完善和充足兵力員額配賦基準，才能完成國家軍事戰略的任務，他認為，「華府所作決定……必須基於世界的實際情況，而不是我們所望的那種世界。」⁴² 華府對政策和軍事戰略的決定是行政部門內部在做，而資源配置和監督規則的決定卻歸屬於立法部門，歐迪諾經常要與兩部門互動。在歐迪諾退休後，2015年10月，陸軍部部長麥克修(John McHugh)在美陸軍學會的大會中，對國會的批判更為直接，他提到陸軍必須「超越預算上限、持續爭取決議案及其所衍生的不確定性。」⁴³

在威爾許(Mark Welsh)上將擔任空軍參謀長任期的最後一個月，曾接受《國防新聞週刊》訪問。⁴⁴ 和格林納一樣，他對時下的國防預算黯淡前景，以及預算控制法對空軍未來戰力現代化計畫的後續影響表示關切。由於對聯邦預算程序穩定性抱持悲觀，威爾許表示，空軍大多數人與國會互動「非常積極」，但「我們不必然要對此表示認同。」⁴⁵ 此外，和鄧普西一樣，他提到「我們的任務是盡其所能地提供最佳軍事建議……我無意爭辯、也不是不贊同國會，這是體制的一部分。」⁴⁶

最微妙的過渡言論出自陸戰隊司令鄧福德(Joseph F. Dunford)上將，他獲提名接替鄧普西擔任參謀首長聯席會議主席。當文人決策顯然在挑戰一個軍種的核心認同，並直接影響該軍種的戰

備任務時，或許軍文關係最明顯考驗就出現了。鄧福德致海軍部長馬布斯(Ray Mabus)的陸戰隊領導人評估報告中指出，建議將女性排除在陸戰隊的某些戰鬥職位之外。⁴⁷ 鄧福德了解馬布斯不會給陸戰隊體制外之豁免，而且國防部部長卡特(Ash Carter)已公開表示支持軍隊中性別的全面融合，他要在此處境下提出最佳的軍事建議。當卡特在2015年12月宣布該項決定時，新任命的參謀首長聯席會議主席鄧福德承擔起新職責：「身為資深軍事顧問和高階軍職人員，現在我的責任是協助部長全力推動工作，以確保能維繫美國戰鬥效能、維護官兵的健康與福祉、善用所有著軍服男女才能的方式來做，現在我們已在督促這件事了。」⁴⁸ 當鄧福德過渡到參謀首長聯席會議主席的角色時，他坦然接受卡特的決定，並與軍種的專業建議背道而馳。

這些高階領導人的過渡聲明中，曾出現四個主題：軍隊整備的需求、執行應變作戰的能力、維持全志願役部隊的承諾、軍事專業管理的義務。軍文關係中難免會有摩擦點，這可以理解。在正式聲明和行政部門各個機構的非正式消息中都可看到摩擦。當高階軍事領導人的威脅和風險評估與文職領導人不同調時，也可能發生摩擦。狀況或許是他們的文職領導人曾考慮過、卻不接受這個「最佳軍事建議」，在這種情況下，軍事領導人可直言不諱，對目前政策和戰略提供反對意見。他們可設法影響潛在左右初形成的政策和戰略論述。抑或是，他們會要求在沒有明確政策指導下對決定施壓。不管如何，他們必須主張資源與任務相稱，並要他們的文職領導人確立優先順



序。

公共和學術論述常列舉軍文關係中的緊張對立，往往牽扯到職權、自主及問責等議題。職權是規定在如美國憲法、美國法典第十卷等法律文件，以及行政部門內部的政策指導中。軍職領導人想法與杭廷頓所建構的專長、責任及整體性要素一致，而且資深軍事領導人在執行軍事作戰時期盼自主；然而，高階軍事領導人的職權與自主，必須伴隨對美國民眾及其所選的官員負責。因此，培養有效與健全的軍文關係，信任與信心是不可或缺的要素。

美國軍文關係的含義

本文探討軍文關係的演進基礎，是挑選從美國史上已成為數個理論與學派的架構(例如杭廷頓、簡諾維茲、柯恩、菲佛)。文中也檢驗在歐巴馬政府最後任期的一群高階軍事領導人在過渡期之舉止，此一回顧說明軍文關係的各個層面，並提供用於思考的主題。鑒於目前的緊張關係，以及一些高階軍職領導人不當舉止所導致的後果，為確保高階軍事領導人不會過

分複雜化與削弱美國的軍文關係，持續教育極具關鍵。

參謀首長聯席會議成員指出，主要由「1986年高華德—尼可斯國防部重組法」(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986，以下簡稱高尼法案)所形塑之職涯發展，此時已獲得進展。因此，他們曾歷練各種的聯合參謀編組派職，待在五角大廈觀察資深文官與軍職國防領導人間的互動，曾參與包括軍文關係分析的專業培訓計畫。或許最重要的，是他們曾見證二十一世紀軍文關係間舉止的爭議與問題，就如同新聞記者伍德瓦德(Bob Woodward)，以及倫斯斐、蓋茲(Robert Gates)、潘尼達(Leon Panetta)等前國防部部長著作中記載的一樣。⁴⁹

目前的參謀首長聯席會議成員，是歐巴馬政府八年執政中的第二批全軍職高階官員，他們曾在商議增兵阿富汗、宣布終止兩個戰爭區的戰鬥，以及改變戰略優先順序的壓力與動亂期間，看過軍文關係的成功與挑戰。按理說，參謀首長聯席會議的領導者應該已將那些教

訓牢記在心，即使高尼法案通過後已歷經三十年，雷根(Ronald Reagan)時代對軍文關係期許的評估看來依舊適用：「為符合軍隊文化，聯參首長們喜好清楚律定組織角色和職權界限，但他們所經常得到的……卻是含糊的指令、鬆散的職權分配，以及總統及其部屬相互矛盾的舉止。」⁵⁰

自始至終，這些軍官依據過去表現贏得了信譽和歐巴馬總統的信任，並與文職領導人建立有效的工作關係。儘管有傳聞報導披露白宮與五角大廈間關係緊張，但這群高階軍事官員的舉止並無不當。熱烈的探討與意見交換，使他們在文職領導人決定政策目標與核准計畫，以及評估解決戰略議題的特定行動方案時，能提供最佳的軍事建議。這些軍官每位都是由歐巴馬總統挑選與提名，而他們的任命要經過參議院批准。就此而言，他們先前的績效與聲譽，建立了與美國政府行政與立法部門文職主官間的信任與信心基礎。鄧普西就提供了這種總統信賴的一個案例：「當大事臨頭時，我會說，『我

在這裡是當您的顧問，而這並非軍事議題。』而總統會說，『但你就在這裡，對可能影響國家安全的戰略議題，我需要你的看法。』⁵¹

國會在資源配置和監督的角色，跟五角大廈在分配軍事專業專長與在管轄權內尋求行動自主間的互動，可能就是軍文關係中最易起爭端的領域。⁵² 由於軍事領導人與總司令間可關起門溝通，而與國會間的交流通常要公開且「記錄在案」。這些交流本質相當政治，而且可能有黨派之分。因此，軍方與總統決策不同調，並對國會所參與的政策持不同意見，很難會有直接證據。

在某些情況下，國會聽證或許挑戰了總統的政策，而非評估軍事作戰效能，此種黨派偏見也導致在考量總統所提名人選時會有所延誤，受到影響的文職被任命者多過軍職。例如，前陸軍部副部長卡孫(Brad Carson)在等待參議院批准一年過後，撤回了國防部人事與戰備次長的提名。此外，由於參議院為考量總統對不相干問題的評論，導致陸軍部長范甯(Eric Fanning)的任命案延宕了半年。⁵³

軍事領導人持續籲請國會採取行動，通過及時的聯邦預算，以避免2011年預算控制法的預算自動減支，並排除對持續決議案這種臨時支出法案的倚賴。他們也尋求武器系統獲得國防計畫的授權與撥款；渠等同樣倚賴基地重整與關閉程序，以解決基礎設施過剩的問題，更有效地使用聯邦經費。雖有學者表達對國會與五角大廈領導人間明顯衝突的關切，鄧普西倒是提供了一個寶貴的看法：「我們整個體系是建立在需要摩擦來推動(向前)的前提上……我會規勸未來領導者，在決

策中的摩擦和歧見並非壞事……通常在桌上握有最具說服力論據的人，往往能在這種環境中勝出。」⁵⁴

歷史學者賴登(Steven Rearden)主張，參謀首長聯席會議主席最重要的任務，就是藉著文人領導階層的過渡來管理軍文關係。⁵⁵ 過渡幾乎總是包括國防部部長、各軍種部長的任命，以及國會內部領導階層的改變。在國會選舉過後，參議院軍事委員會和眾議院軍事委員會的多數黨領導階層常會變動。值得一提的，是總統任命擔任高階國防職務者、和那些被選入國會的人(目前不到五分之一)，都只具備有限的軍事經歷，因此要倚賴他們的軍事顧問提供評估意見。按理說，信任和信心初期可能會擴及高階軍事領導人，但軍文關係自始至終都會持續受到檢驗。

2016年的大選日，美陸軍退役中將巴諾(Dave Barno)，以及班薩赫(Nora Bensahel)博士曾提出睿智建議給軍事領導人，俾因應在新總統行政團隊尚未到位的過渡階段，渠等指出：「別假設新的團隊會繼續過去四年、八年、甚或十二年的程序、政策及戰略。」⁵⁶ 由於川普總統的政府官員將過渡到負責美國國家安全的莊嚴職務，所以他們的軍文關係教育至關重要。這有可能是軍文隔閡最大的一個時期。前國防部與國務院官員布魯克斯(Rosa Brooks)敏銳地發現，「在菁英文人政治領袖和菁英軍事領導人間，有著危害更大的差距：知識和信任差距。」⁵⁷

軍文關係名義上包含在聯合及軍種專業軍事教育計畫中，對陸軍而言，軍文關係是美陸軍戰爭學院課程重要的一部分。鄧普西和歐迪諾接續



擔任陸軍參謀長期間，在渠等指導下，由菲佛、柯恩、科恩等學者在高階幹部研討會和陸軍戰略教育計畫中領導軍文關係的對話。文職官員學習軍文關係也同等重要，這些官員擬定政策、制訂法律，並且在最終做出涉及動武的決定。因此，應對總統所任命者、國家安全會議幕僚、當選的國會委員會成員提供軍文關係教育。按其本質，軍文關

係難免會不斷變化且棘手，也應持續受到監控。

前任參謀首長聯席會議成員的薪傳是繼任者之基礎，目前這群人將會依其所好，憑藉對新總統行政機關的瞭解，以形塑未來的軍文關係。未來幾年，川普總統將會選擇他自己在聯合參謀中的高階軍官，他們可能贊同與文人進行不平等的對話，而這些文人是不可挑戰其職權且掌控美

註釋

1. David Barno and Nora Bensahel, "The New Chiefs in Town," *War on the Rocks*, June 30, 2015, 參見網頁 <<http://warontherocks.com/2015/06/the-new-chiefs-in-town/>>.
2. Budget Control Act (BCA) of 2011, Pub.L. 112-25, S. 365, 125 Stat. 240, enacted August 2, 2011.
3. 參閱影片，"Richard Kohn on Civil-Military Relations," posted September 16, 2013, 參見網頁 <www.youtube.com/watch?v=l8MDZCOCatw>.
4. Richard H. Kohn, "The Inside History of the Newburgh Conspiracy: America and the Coup d'Etat," *William and Mary Quarterly* 27, no. 2 (April 1970), 187-220.
5. 1783年3月20日，大陸軍的軍官們致國會一封信，詳述他們關注的問題。參閱 "Washington's Resignation Speech (Final Draft)," December 23, 1873, Annapolis, MD。參見網頁 <<http://marylandstatehouse.blogspot.com/2012/07/georgewashington-resigns-speech-returns.html>>.
6. Mark A. Stoler, *George C. Marshall: Soldier-Statesman for the American Century* (Woodbridge, CT: Twayne, 1989).
7. 參見美國憲法第一條第八款：「國會應有權……宣戰，募集和維持陸軍……配備和維持海軍。」第二條第一款：「行政權力賦予美利堅合眾國總統。」第二條第二款：「總統為合眾國陸海軍的總司令，並在各州民團奉召為合眾國執行任務時擔任統帥。」
8. 此界線是由1977年環球電影公司《麥克阿瑟傳》(*MacArthur*)影片中主角所提出。
9. "Diary Entry of President Harry S. Truman, April 6, 1951," Truman Papers—President's Secretary's Files, Harry S. Truman Library and Museum, 參見網頁 www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/trumanpapers/psf/diaries/index.php?documentVersion=transcript&documentid=hst-psf_976232_02。亦請參閱H.W. Brands, *The General vs. the President: MacArthur and Truman at the Brink of Nuclear War* (New York: Doubleday, 2016).
10. "General Douglas MacArthur Farewell Address to Congress delivered 19 April 1951," American Rhetoric Top 100 Speeches, 參見網頁 <www.americanrhetoric.com/speeches/douglasmacarthurfarewelladdress.htm>.
11. Ibid.
12. Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957).
13. Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: The Free Press, 1960).
14. Huntington, 416.
15. Janowitz, 418.
16. Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: The Free Press, 2002).
17. Peter Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Princeton: Princeton University Press, 2003).
18. Donald Drechsler and Charles D. Allen, "Why Senior Military Leaders Fail: And What Can We Learn from Their Mistakes," *Armed Forces Journal*, July 1,

軍。高階軍事領導人必須展現經驗、專長，以及應該坦率提供判斷，以影響美國決策者的決定。作為代表文職官員本人行動的代理人，在這樣的對話中本來就會有交流關係，而且此種關係必須以信任和信心為基礎。信任必須「確保為公眾利益且負責任地使用武力……防止任性而為、保證課責，以及保障人權與法治。」⁵⁸ 在美國的民主政治

中，交流涉及了三方的人：行政首長、國會議員、為國效命的軍事領導人。儘管難免會有對立，但還是有可能促成正確軍文關係的平衡。

作者簡介

Charles D. Allen係美陸軍備役上校，現任美陸軍戰爭學院領導統御與文化研究副教授。

Reprint from *Joint Force Quarterly* with permission.

- 2009，參見網頁<<http://armedforcesjournal.com/why-seniormilitary-leaders-fail/>>; Charles D. Allen, "Lessons Not Learned: Civil-Military Disconnect in Afghanistan," *Armed Forces Journal*, September 1, 2011, 參見網頁<<http://armedforcesjournal.com/lessons-not-learned/>>.
19. Allen, "Lessons Not Learned"; Marybeth P. Ulrich, "The General Stanley McChrystal Affair: A Case Study in Civil-Military Relations," *Parameters* (Spring 2011), 86-100.
 20. Patricia Shields, "Civilian-Military Relations," in *Encyclopedia of Public Administration* (forthcoming).
 21. 此段取自Charles D. Allen, "The Pit and the Pendulum: Civil-Military Relations in an Age of Uncertainty," *Armed Forces Journal*, May 1, 2013, 參見網頁<<http://armedforcesjournal.com/the-pit-and-the-pendulum/>>.
 22. "Army Chief: Force to Occupy Iraq Massive," *USA Today*, February 25, 2003, 參見網頁<http://usatoday30.usatoday.com/news/world/iraq/2003-02-25-iraq-us_x.htm>.
 23. Eric Shinseki, "Memorandum for Secretary of Defense, Subject: End of Tour Memorandum," U.S. Army, June 10, 2003.
 24. 2003年6月11日，新關在維吉尼亞州麥爾士堡(Fort Myer)的告別演說。
 25. 參閱Andrew Bacevich, "A Modern Major General," *The New Left Review* 29 (September/October 2004), 123-124.
 26. "Remarks by Retired General Tommy Franks to the Republican National Convention," September 2, 2004, 參見網頁<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2004/09/02/franks-remarks-to-the-republican-national-convention>>.
 27. Rajiv Chandrasekaran, "Pentagon Worries Led to Command Change," *Washington Post*, August 17, 2009, 參見網頁<www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/08/16/AR2009081602304.html>.
 28. 2009年7月15日，麥基南在維吉尼亞州麥爾士堡的告別演說。
 29. 預算控制法要求十年縮減4,870億美元的國防開銷，並額外減少4,950億美元，作為處理國家債務的重要促進因素。
 30. Allen, "Lessons Not Learned," 18.
 31. 例如，以華府為總部的智庫有新美國安全中心(Center for a New American Security)、戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)、和布魯金斯學會(Brookings Institution)。
 32. 美陸軍學會(Association of the United States Army)、陸戰隊協會(Marine Corps League)、美海軍聯盟(Navy League of the United States)、空軍協會(Air Force Association)、美國民兵協會(National Guard Association of the United States)，各組成單位都有自身的年度會議與大會。
 33. 高階學院有陸軍戰爭學院、海軍戰爭學院、空軍戰爭學院、陸戰隊戰爭學院、國家戰爭學院、艾森豪國家安全與資源戰略學校(Eisenhower School for National Security and Resource Strategy)，後兩者係屬國防大學的一部分。
 34. 最近的文件是*National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, February 6, 2015), *Sustaining*



- U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington, DC: Department of Defense, January 2012), and *The National Military Strategy of the United States of America* (Washington, DC: The Joint Staff, June 2015)。亦請參閱*Quadrennial Defense Review* (Washington, DC: Department of Defense, 2014)。
35. 亦名伊拉克與黎凡特伊斯蘭國(the Islamic State of Iraq and the Levant)、伊拉克與敘利亞伊斯蘭國(Islamic State of Iraq and Syria)、或稱達伊沙(Daesh)。
36. *Sustaining U.S. Global Leadership*, January 2012.
37. “From the Chairman: An Interview with Martin E. Dempsey,” *Joint Force Quarterly* 78 (3rd Quarter 2015), 2–13.
38. *Ibid.*, 5.
39. Vago Muradian, “Interview: U.S. Navy’s Adm. Jon Greenert,” *Defense News*, August 31, 2015, 參見網頁 <www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/leaders/interviews/2015/08/31/interview-adm-jongreenert-cno-usnavy/71453982/>.
40. Raymond T. Odierno, “This Is No Time to Cut the U.S. Army,” *Wall Street Journal*, August 13, 2015, 參見網頁 <www.wsj.com/articles/this-is-no-time-to-cut-the-u-s-army-1439506616>.
41. *Ibid.*
42. *Ibid.*
43. Kevin Baron, “The U.S. Army’s Biggest Concern Right Now Is Congress,” *Defense One*, October 12, 2015, 參見網頁 <www.defenseone.com/business/2015/10/us-armys-biggest-concern-right-now-congress/122730/>.
44. Valerie Insinna, “U.S. Air Force Gen. Mark Welsh Pessimistic About Defense Budget Outlook,” *Defense News*, June 14, 2016, 參見網頁 <www.defensenews.com/story/defense/air-space/air-force/2016/06/14/welsh-pessimistic-defense-budget-outlook/85884804/>.
45. 參閱Aaron Mehta的訪談影片, “Defense News TV: Gen. Mark A. Welsh USA,” June 26, 2016, 參見網頁 <www.defensenews.com/videos/defense-news/tv/2016/06/26/defense-news-tv-gen-mark-awelsh-usaf-hacking-against-india/86402068/>.
46. *Ibid.*
47. Lolita C. Baldor, “Officials: Marine Commandant Recommends Women Be Banned from Some Combat Jobs,” *Marine Times*, September 19, 2015, 參見網頁 <www.marinecorpstimes.com/story/military/2015/09/18/officials-marine-commandant-recommends-women-banned-somecombat-job/72421888/>.
48. Jim Garamone, “Dunford Says All in Military Will Work to Fully Integrate Women,” DOD News, December 5, 2015, 參見網頁 <www.defense.gov/News-Article-View/Article/632986/dunford-says-all-in-military-willwork-to-fully-integrate-women>.
49. 參閱 Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon & Schuster, 2003) to *Obama’s War* (New York: Simon & Schuster, 2011); Donald Rumsfeld, *Known and Unknown: A Memoir* (New York: Penguin, 2011); Robert Gates, *Duty: Memories of a Secretary at War* (New York: Penguin, 2011); and Leon Panetta, *Worthy Fights: A Memoir of Leadership in War and Peace* (New York: Penguin, 2014).
50. Steve Rearden, *Council of War: A History of the Joint Chiefs of Staff 1942–1991* (Washington, DC: NDU Press, 2013).
51. “An Interview with Martin E. Dempsey,” 9.
52. Colton C. Campbell and David R. Auerstadt, eds., *Congress and Civil-Military Relations* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2015).
53. Leon Shane III, “McCain Blasts Senator for Blocking Army Secretary Confirmation,” *Military Times*, April 28, 2016, 參見網頁 <www.militarytimes.com/story/military/capitol-hill/2016/04/28/mccain-blasts-congressman-blocking-army-secretary-confirmation/83661806/>.
54. “An Interview with Martin E. Dempsey,” 5.
55. Rearden, 424.
56. David Barno and Nora Bensahel, “The Oversight Gap: The Role of the Military in a Civilian Transition,” *War on the Rocks*, November 8, 2016, 參見網頁 <<https://warontherocks.com/2016/11/the-oversightgap-the-role-of-the-military-in-a-civilian-transition/>>.
57. Rosa Brooks, *How Everything Became War and the Military Became Everything: Tales from the Pentagon* (New York: Simon & Schuster, 2016), 305–306.
58. *Ibid.*, 361.