



● 作者/Brandon J. Archuleta and Jonathan I. Gerson

● 譯者/袁治中 ● 審者/丁勇仁

為大國競爭之戰 預做準備

**Fight Tonight: Reenergizing the Pentagon
for Great Power Competition**

取材/2021年第一季聯合部隊季刊(*Joint Force Quarterly*, 1st Quarter/2021)

美國意識到大國競爭年代即將來臨，藉由定義競爭連續體、引進全球整合的概念及重定戰爭計畫審查流程，來重新激勵其戰爭規劃機構。

2020年9月26日，在太平洋舉行的艦砲支援演習任務期間，美海軍安提坦號巡洋艦(USS *Antietam*)上的官兵在戰情中心更新狀況標示板。

(Source: USN/James Hong) »



從格蘭特上將(Ulysses S. Grant)與莽原戰役(Wilderness Campaign)到艾森豪上將(Dwight D. Eisenhower)與諾曼第登陸(Normandy Invasion)，戰爭規劃長久以來都被認為是美國軍事史研究的核心。但自冷戰結束到反恐戰爭期間，由於美國政治環境和美軍承擔的一系列獨特要求，五角大廈逐漸喪失戰略規劃之幕僚能力，最終造成在伊拉克和阿富汗戰場過度依賴作戰計畫及大軍戰術(Grand Tactics)。然而，情況已有所變化，隨著俄羅斯和中共採納修正主義目標，伴之美國全球霸主的地位逐漸受到質疑，對美國國防部而言，較之過往任何時刻都更加重要的是，要重新激勵其戰爭規劃機構，並為一個可能相當漫長的「大國競爭」(Great Power Competition)時代做好準備。

本文依據2018年版《美國國防戰略》(National Defense Strategy, NDS)和美軍隨後轉向大國競爭的結果，檢視五角大廈戰爭規劃過程的最新發展。這種根本性的轉變體現在三方面，首先，國防部最近定義了從合作到衝突的競爭連續體(Continuum of Competition)；其次，五角大廈決策者運用全球整合(Global Integration)概念，來闡明現代威脅環境的本質；最後，五角大廈幕僚機構重新制定了嚴謹的戰爭計畫審查流程，採納了來自美國國防部和聯戰部隊等相關單位的意見，而這些改變在未來將對聯戰部隊產生影響。

本文首先向讀者摘報戰爭計畫入門基礎，介紹現代戰爭計畫的三項重要概念；接著，會加以解釋聯戰部隊戰爭規劃過程的逐漸失能；然後討論五角大廈如何為強權競爭重新激勵其戰爭規劃

機構；最後針對聯戰部隊提出三項建議，因為其可以在其戰爭規劃過程中，調整並運用全球整合的新興概念。

入門基礎

現代美軍戰爭計畫的功能具備三個重要概念：從國際環境所感知的威脅、政策目標及資源限制。首先，軍事威脅感知是透過他國能力和企圖所影響，換言之，哪些國家或非國家團體，既有與美國武裝部隊競爭的可靠軍事戰力，同時具備動用軍事戰力的惡意企圖？其次，美國高階決策者在衝突發生時，賦予軍方的最終戰爭目標為何(例如，保護國家利益、保衛盟邦、擊敗侵略及更換政權)？這些本質上是政治問題，理所當然要告知並且約束技術幕僚的軍事規劃。第三，什麼資源——預算、基地、人員、物資及裝備——軍隊是否必須發動戰爭並達成前述律定的戰爭目標？由於預算有限及技術限制，若美軍以無上限之國防開支，並且應用尚未出現的技術加以規劃——無論戰爭規模大小——都是不負責任的。除了第二次世界大戰期間的曼哈頓計畫外，很少會有新技術能及時出現而贏得戰爭。因此，戰爭計畫必須運用可得之軍事資源，並遵從以政治為導向的政策目標，以應付所感知到的威脅。

換言之，軍事戰爭計畫對國際威脅環境、政策目標及資源限制，存在高度依賴及敏感度。然而，這三項因素並非總是一致。因此，軍事指揮官有義務向文人決策者強調軍事戰略的潛在風險，而文人決策者則可自由依據其決策政治要求，接受或拒絕這種風險。雖然高階軍事領導人要對文人

決策者負責，但文人決策者——民選及官派——則要對美國人民負責。這是學者科恩(Eliot Cohen)所謂軍文關係中「不平等對話」的重要元素。¹

規劃並非五角大廈所特有，事實上，美國政府在1980年代初期初次採用戰略規劃，要「以不同方式強化組織、提升效率及創造公共價值」。²就如同其他政府計畫，國防部的戰爭計畫必須「有助於理解影響軍隊的問題，依據可行性和可能後果探索各種選擇……考量各種替代方案的成本和風險」。³然而，不同之處在於戰爭計畫「可能永遠不會付諸實行」，因為計畫是根據可能永遠不會發生的全球突發事件而制定。⁴儘管如此，現代戰爭計畫是基於總統、國防部長及參謀首長聯席會議主席(Chairman of the Joint Chiefs of Staff, CJCS)的政策及戰略指導，經過深思熟慮計畫作為程序而產生。

戰爭計畫旨在使軍事行動在時間、空間和目的上都能與可用資源同步。美陸軍戰略家格萊克勒(Robert Gleckler)認為，「因此，如果計畫要滿足可行性的標準，那就必須根據現有軍事戰力。」⁵美國前國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)於2004年12月，對美國海外部隊講話時，提出類似觀點：「你以現有軍事能力前往戰場，而不是你想要或未來希望擁有的軍隊作戰。」⁶如果戰爭計畫未有資源資訊，那麼「一旦當戰爭計畫付諸實施時，將無法描繪實際景況，以真正符合高階戰略及政策階層決策者所面臨的決策及折衷方案。」⁷此外，戰爭規劃「融合了未來思維、客觀分析和主觀評量」以制定最清晰的戰略以達成任務。⁸戰爭規劃因此成為美國軍隊和國家安全機構重要的

官僚職能。

美國戰爭規劃逐漸失能

冷戰結束為戰爭規劃者帶來了新時代，因為1990年代中期為美國帶來了一連串的新挑戰，其中包括有限戰爭。然而，由於缺少像蘇聯這樣的強權對手聚焦美國的大戰略，美國國防部的戰爭規劃變得愈來愈無精打采和隨機應變，僅對世界各地出現的地區突發事件有所反應。從索馬利亞和波士尼亞，乃至科索沃和盧安達，作為自由國際秩序的唯一保障者，美國發現自己身陷於警察行動和人道主義干預中。這些頻繁、小規模之軍事干預，要求美國戰爭規劃者從五角大廈偏好的傳統及高強度衝突，轉向低強度之維穩與維和作戰。此外，美國在1991年波灣戰爭的勝利及2001年「持久自由」作戰初期的成功，使政策制定者更大膽相信，聯戰部隊可以運用科技優勢，就其所選擇之時間及地點投射兵力，對任何對手施以決定性壓迫。⁹然而，在缺乏全球威脅的情況下，地域型聯戰司令僅依優勢軍事力草擬地區戰爭計畫，卻缺乏對戰爭戰略層級的瞭解。

2003年，此種疏忽在入侵伊拉克前的準備期間就變得相當明顯。根據蘭德公司研究，「2001年11月，(美國中央司令部司令)弗蘭克上將依倫斯斐部長要求，開始對波斯灣戰爭計畫的1003號作戰計畫(Operations Plan, OPLAN)進行一系列的修訂……該計畫的重點在贏得戰爭，計畫附件中並沒有任何衝突後行動計畫。」¹⁰因此，「預想中相對快速而容易的衝突後行動，進展並不順利」，因為「迎接解放的伊拉克群眾並未被型



2020年9月6日，美陸戰隊第31遠征部隊的偵搜排，在位於南海的美海軍日耳曼城號船塢登陸艦 (USS *German-town*) 上進行登船訓練，利用焊槍模擬突破演練。

(Source: USN/ Taylor DiMartino)

塑」。¹¹ 深陷於伊拉克及阿富汗戰場上反抗活動的泥淖，五角大廈的高階規劃官員，愈加聽從戰場指揮官所言——那些最接近戰鬥的人。因此，五角大廈逐漸喪失戰略規劃幕僚能力，最終被過度依賴作戰計畫及日常戰鬥的大軍戰術所取代。¹² 另外，在此期間，五角大廈的決策者在擬定對抗俄羅斯及中共等旗鼓相當競爭者之常規戰爭計畫時，現在回想起來，他們鮮少有全球衝突想法之例證，只是匆忙粗略執行規定中的計畫審查。但預期中的新一輪大國競爭就近在眼前，這種作法既無法永續亦不可取。

現代美國戰爭計畫及回歸大國競爭

普利茨獎得獎專欄作家克勞薩默 (Charles

Krauthammer) 曾有句名言：「後冷戰世界最明顯的特徵是單極化，毫無疑問多極化遲早會到來，也許再過一個世代左右，就會出現與美國同等的大國……但我們還沒有到那裡，幾十年內也不會到，現在是單極時刻。」¹³ 將近三年之後，著名的政治學者扎卡里亞 (Fareed Zakaria) 更在《外交事務》(Foreign Affairs) 期刊上宣稱美國霸權已逝。¹⁴ 事實上，「單極時刻」已經過去，並由大國競爭的新時代所取代。美國國防戰略清楚說明了這一點：「美國繁榮和安全所面臨的主要挑戰是……再度出現修正主義大國的長期戰略競爭。漸趨明顯的是，中共及俄羅斯希望塑造一個與其威權模式一樣的世界。」¹⁵ 為應對這些全新挑戰，五角大廈重新啟動了其戰爭規劃機構，為可能會延續很久的強權競爭時代做準備。

競爭與衝突。為了更進一步理解地緣戰略環境的近期變化，美國國防部最近將競爭連續體定義為合作、未達武裝衝突門檻之競爭，以及武裝衝突。¹⁶ 自冷戰結束後，美軍採用「將環境分為武裝衝突及和平，而沒有重大軍事競爭的人為區分方式。」¹⁷ 但國際威脅環境不再適合如此構想。在認知此一事實後，聯戰部隊「採用了更好的框架來理解、描述及參與競爭之作戰環境」。¹⁸ 需要說明的是，這並不是說大國競爭使世界變得更加危險，推廣這種說法的專家太快就忘記了大國競爭本來就是歷史規則，單極化則是歷史例外。雖然由合作到衝突的想法並不完美，並且在防衛學者之間引發了激論，但這是闡明地緣戰略環境變化條件重要的第一步，並且「是迄今為止改變軍事戰役規劃範例最完善的成果」。¹⁹

全球整合。除了描述競爭與衝突間的差異外，五角大廈決策者還採用了全球整合概念，以應對不斷變化的威脅環境，全球整合最早的概念可以追溯到1986年的《高尼國防重組法》(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act)。在西貢淪陷和越南戰爭結束後不到十年，美國國防部經歷了一連串令人難堪的戰略、作戰、戰術及制度性挫敗，使得整個國防機構遭受質疑。首先，發生在卡特政府執政期間的伊朗人質危機，造成一場「為保護人質名為『鷹爪行動』(Operation Eagle Claw)一的失敗救援任務，結果是兩架飛機在『沙漠一號』(Desert One)相撞導致八名美國軍人死亡(沙漠一號是伊朗境內預定的前進武裝及加油地點)。」²⁰再者，貝魯特美陸戰隊軍營遭到炸彈攻擊，促使雷根總統從黎巴嫩撤出所有美軍。第三，在入侵格瑞納達的緊急憤怒(Urgent Fury)行動期間，因為計畫及情報部門工作不力，而迫使企圖心旺盛的海豹突擊隊，須轉而仰賴付費電話和電話卡來協調對該島國的空襲。²¹最後，五角大廈的鋪張購案，導致購買400美元的錘子和640美元的馬桶座墊，一再顯示美國國防部需要大幅改造。

美國國會通過高尼法以解決這些難以計數的問題，該法促成了自1947年《國家安全法》(National Security Act)以來美國最重要的軍事改革。例如，高尼法確認聯戰司令部的職掌、重組各軍種、正規化聯戰教育、確認國防部長管理美國全球防務責任，相較之下，參謀首長聯席會議主席則是總統的主要軍事顧問。總而言之，高尼改革法導正軍隊脫離冷戰初期盛行的軍種競爭，進而

鞏固軍種間「聯戰」的新興概念。也因為接納聯戰概念，各軍種紮下了最終成為全球整合的智識基礎。

依據聯合參謀部，四個近期在戰略環境發生的變化正在推動軍隊從聯戰向全球整合演進：

- 先進技術的擴散(已經)加速了戰爭的進行速度和複雜度。
- 衝突涉及所有領域，並且跨越多個地理區域。
- 美國已經喪失軍事競爭優勢。
- 因應全球需求之部隊數量持續超過現有數。²²

最後一點尤其重要，因為這涉及建構並約束戰爭計畫的資源限制。簡而言之，就只有這麼多的聯戰部隊足供派遣。

認知到此一挑戰，美國國防部長已根據2017年《國防授權法》指定參謀首長聯席會議主席為「全球整合者」。²³以此身分，參謀首長聯席會議主席會向部長提出建議，「在地理和職能(聯戰司令部)之間分配和轉移部隊以應對跨區域、全領域和多功能的威脅。」²⁴此項指導藉由「放大」參謀首長聯席會議主席在美國外交政策中的作用，呈現五角大廈戰爭規劃有了重大轉變。²⁵數十年來，聯戰司令在草擬地區戰爭計畫時，都假設其各自司令部的作戰地境是當衝突發生時的首要戰區，從而規劃在危機時能獲得優勢的美軍部隊。然而，資源分配是一個零和過程，簡而言之，美國國防部需要一位正直的中間人來協助國防部長決定全球部隊之分配。當時的美國國防部長馬蒂斯(James Mattis)曾經擔任聯戰司令，也很清



楚這一點。這就是為什麼他授權參謀首長聯席會議主席鄧福德(Joseph Dunford)上將(陸戰隊員)負起這些新建立之全球整合權力。

根據前聯合參謀部主任陸戰隊麥肯齊(Kenneth Mackenzie)中將的說法：

全球整合是在時間、空間及目的上規劃具凝聚力的聯戰部隊，使其行動能夠整體一致，以應對跨區域、多功能的全領域挑戰。全球整合是一個從上而下的反復過程，進行整合規劃、資源優序排列及評估進展程度，以達成戰略目標。全球整合之目的包括增強高階領導人決策能力，戰略整合全球作戰，以及打造一支有條不紊且致命的未來聯戰部隊。²⁶

為了說明這一點，約翰霍普金斯大學的布蘭茲(Hal Brands)教授認為，美國已經放棄了其數十年來的(同時打)兩場戰爭戰略，「正在打造一支部隊……要求在與單一頂級競爭對手的高強度衝突中取得勝利——例如與中共在臺海的戰爭，或與俄羅斯在波羅的海地區的衝突。」²⁷ 這個概念再次強調了美國軍事能力的局限——聯戰部隊不可能在任何時候都無處不在。因此，全球整合已經是聯戰部隊勢在必行的作為，以因應21世紀戰爭的複雜性。

戰爭計畫審查。在高尼法的基礎上，今天的全球整合者角色賦予參謀首長聯席會議主席更大責任，身為聯戰司令部資源需求的仲裁者以及總統的主要軍事顧問。著眼一連串新出現的全球問題，五角大廈幕僚機構還根據美國國防部各單

位及各聯戰部隊意見，重新制定了嚴謹的戰爭計畫審查程序。兩項重要的創新包括制定「全球戰役計畫」(Global Campaign Plan, GCP)及「全球整合基本計畫」(Global Integrated Base Plan, GIBP)。前者處理未達武裝衝突的日常競爭，而後者專門處理突發事件與衝突。例如，「全球戰役計畫應對嚴重影響美國在全球利益的威脅或挑戰，需要協調規劃所有(或近乎所有)聯戰司令部」。²⁸ 因為規劃可提升競爭力，這些全球戰役計畫並未有資源資訊，不需要進行運輸、採購及補給的評估。²⁹ 另一方面，全球整合基本計畫則擁有資源資訊，的確需要運輸、採購及補給的評估。據聯合參謀部所言：

全球整合基本計畫建議在發生危機或突發事件時，調整所有聯戰司令部的平時優先事項，全球整合基本計畫是依據國家優先挑戰之「全球戰備檢討」(Global Readiness Review)發展而來，並就應對衝突提出重新派遣或重新分配戰力的建議。全球整合基本計畫還訂定由總統或國防部長層級來決定執行的權責，這些決定包括啟動計畫、重新分配戰略資產，以及在衝突反應時，不再需要之戰力的撤離決定。³⁰

有趣的是，這些計畫要通過兩個互補的審查流程——「戰車」(Tank)流程及「聯合規劃暨執行群」(Joint Planning and Execution Community, JPEC)流程。雖然「戰車」指的是參謀首長聯席會議主席的個人會議室，但相關參謀流程亦採用相同代號，因此，「戰車」既是一個場所，也是一個流

程。第一點，「戰車」是場所，參謀首長聯席會議主席召集其他來自五角大廈和世界各地的四星上將，親自出席或透過視訊，討論一些有關國家最高機密的議題，包括戰爭計畫。正如人們所想像，討論內容在未經四星上將審查並且獲得認可前，不會送入「戰車」供權責長官審視，而這就要談到第二點了。

在參謀首長聯席會議主席與其四星上將同仁審查內容前，會先由二星作戰助次進行「戰車」流程，而後是三星作戰次長，全程都會採納重要參謀的意見。雖然「戰車」流程通常不會引起爭議，但並不意味要達成共識，作戰司令和軍種參謀首長仍舊保有不同意該分析及決定之權利，這就是五角大廈所謂提出正式異議。由於「戰車」流程所涉的層級甚高，高階軍事領導人通常處理具有重大政策影響的大戰略議題。例如，在審視政策目標時，代表美國國防部長及行政部門的政治任命政策制定者，可能會選擇加入將領的討論，再次強調，政策決定戰爭計畫的約束和限制。

「戰車」很少深入研究戰爭作戰層面，這就是聯合規劃暨執行群發揮作用的地方。

聯合規劃暨執行群之流程，類似公共行政部門所說的「大型團體互動模型」(Large Group Interaction Models)³¹ 聯合規劃暨執行群是一個由世界各地約100名參謀軍官所組成的特設聯盟，負責逐項審查戰爭計畫。這些官員是該領域專家，他們運用其作戰及戰略敏銳度處理所面臨的問題，以確保計畫可行性、可接受性及可適應性，同時確保相關組織受公正對待，例如，聯戰司令部可能最關心計畫中的機動規劃，而軍種可能主要

關注在資源調動。雖然「戰車」流程確保了大方向戰略連貫性，而聯合規劃暨執行群流程則可以解決細節問題。

隨著近來全球戰役計畫及全球整合基本計畫出現，參謀首長聯席會議主席為競爭及衝突，採用了兩個新規劃結構，第一個是通過「戰車」及聯合規劃暨執行群流程，進行年度全球戰役計畫評估。³² 其次，聯合參謀部亦藉由「戰車」及聯合規劃暨執行群流程，來引導「國家重要挑戰之全球戰備檢討」。³³ 簡言之，這種集體努力，為美國國防部提供了一個新的規劃框架來劃分競爭與衝突，從而重新激勵五角大廈的戰爭規劃機構，以應對大國競爭的挑戰。

除了聯合參謀部戰備檢討外，曾擔任戰爭規劃官的前國防部長艾斯培(Mark Esper)重新啟動了其辦公室的「戰爭計畫中途檢討」(In-Progress Review, IPR) 流程，其提供「一個正在進行中的流程，以獲得部長審視並且批核計畫，同時為高階領導人提供論壇，讓他們專注作戰司令的計畫，以在規劃過程早期，調整戰略方向及討論軍事方案。」³⁴ 這些論壇還允許美國國防部長確認各項計畫，讓計畫與政策目標與現今國家安全目標保持一致。總而言之，美國國防部長、參謀首長聯席會議主席及軍種參謀首長，重新激勵五角大廈準備大國競爭及大規模作戰行動。

建議

隨著美國、俄羅斯及中共等擁有核武的修正主義國家競爭加劇，在可預見的未來，聯合參謀部與各軍種——不僅是聯戰司令部——將在戰爭計畫



2020年8月20日，於格拉芬沃爾(Grafenwoehr)和霍恩費爾斯(Hohenfels) 訓練場舉行的「軍刀交錯20」(Sabre Junction)演習期間，美陸軍第173空降旅的傘兵們正準備攻進城內。(Source: US Army/ Tomarius Roberts)

過程中扮演更重要的角色。中共及俄羅斯未來發展，將造成極大風險，若無參謀首長聯席會議主席、各軍種參謀首長及其幕僚群的頻繁參與，將使整體規劃流程無法整合各作戰司令部。畢竟，參謀首長聯席會議主席是國防部的全球整合者，而各軍種首長是參謀首長聯席會議的「紫色」成員(譯註：紫色代表聯戰幕僚)。因此，本文提出三項建議，更進一步發展五角大廈進行全球整合戰爭規劃的幕僚能力。

首先，軍種戰爭規劃人員必須做好「在競爭中作戰」的準備。換言之，為強化全球態勢、指揮管制、遠征後勤、盟友互通能力及部隊現代化等之長期軍種投資及各項協議，必須要具備平時能應對日常軍事行動，同時透過部隊動態部署及聯合作戰概念，就可快速由競爭轉換至衝突。近年來，一旦聯戰部隊被要求「今晚作戰」，軍種戰爭

規劃參謀僅簡單驗證聯戰司令部作戰計畫，著眼於美國法典第十卷的資源配置。然而，隨著競爭連續體演進，各軍種將需要確知全球狀況，以利各作戰司令獲得比美國對手更佳位置優勢。瞭解合作及競爭——非僅是衝突——的軍種戰爭規劃參謀，將是軍種參謀長在擔任聯戰角色時的戰力備增器。

其次，國防部長應謹慎斟酌作戰司令部的授權與參謀首長聯席會議主席全球整合的責任。例如，雖然地域型聯戰司令是區域戰爭計畫的協調機構，但參謀首長聯席會議主席則要負責在時間、空間及目的上整合全球無數個計畫。毫無疑問，我們並不主張創建新的總參謀部，更不用說帝國式聯合參謀本部了，如此建議將背離數十年的軍事領導方式，並與高尼法背道而馳。顯然，作戰計畫撰擬人員的地區經驗和專業知識有益於聯戰司令部，然而，當面對具有全球能力的對手時，必須有人於爭奪有限資源的多項作戰計畫中充當仲裁者和正直的中間人。參謀首長聯席會議主席身兼美國國防部長與總統的主要軍事顧問就是最佳人選。

第三，軍事戰略家必須瞭解競爭連續體在橫跨陸地、海洋、空中、太空和網路空間各領域間之變化。「軍事和網路安全專家所面臨的巨大挑戰」科技專家惠勒 (Tarah Wheeler)寫道，「山雨欲來的攻擊不可預測，當前的預防戰略傾向於採用有缺陷的假設，就是常規戰爭中的規則也可延伸運用到網路空間。」³⁵ 因此，早在常規軍事行動開始之前，太空和網路空間中的惡意活動可能會在階段0「形塑作戰」、階段I「嚇阻」及階段

II「奪取主動權」之間起起落落。³⁶ 聯戰部隊可以預見針對軍事資訊網路和聯合後勤機構的太空及網路攻擊，以破壞美國的全球通信和部隊調動。因此，戰爭規劃人員必須瞭解如何制定軍事活動，提前因應及處理對稱與不對稱之威脅。美陸軍就其本身職掌，將此概念稱作「融合」(Convergence)——即「快速且持續跨越時間、空間及戰力之各領域整合，克敵制勝」。³⁷

受到國際威脅環境、政策目標及資源限制等現實約束，戰爭規劃是應對全球衝突的最終幕僚工具，考量到這些關聯，美國國防部正在將全球整合基本計畫重新配置為 2021 年度及其後的「全球整合架構」(Global Integration Frameworks)。藉由定義競爭連續體，引入全球整合概

念，並重新建立嚴謹的戰爭計畫審查程序，美國國防部已重新激勵其戰爭計畫機構，備便因應可能會是一個漫長的強權競爭時代。事實上，這種根本性的轉變，將對未來幾年的聯戰部隊產生影響。

作者簡介

Brandon J. Archuleta 少校是美國「外交關係國際事務委員會」的博士研究員，目前擔任財政部國際事務辦公室的戰略顧問。Jonathan I. Gerson 少校是聯合參謀部的聯戰計畫署的聯戰規劃參謀。兩人於 2018 至 2020 年間，同時在陸軍部戰爭計畫處擔任戰略規劃參謀。

Reprint from *Joint Force Quarterly* with permission.

註釋

1. See Eliot Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: Anchor Books, 2003).
2. Theodore H. Poister, "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance," *Public Administration Review*, Special Issue (December 2010), S247.
3. Ibid., S248.
4. Robert A. Gleckler, "Why War Plans, Really?" *Joint Force Quarterly* 79 (4th Quarter 2015), 72.
5. Ibid.
6. Eric Schmitt, "Iraq-Bound Troops Confront Rumsfeld Over Lack of Armor," *New York Times*, December 8, 2004, available at <www.nytimes.com/2004/12/08/international/middleeast/iraqbound-troops-confront-rumsfeld-over-lack-of.html>.
7. Ibid.
8. Poister, "The Future of Strategic Planning in the Public Sector," S247.
9. David C. Gompert, Hans Binnendijk, and Bonny Lin, *Blinders, Blunders, and Wars: What America and China Can Learn* (Santa Monica, CA: RAND, 2014), 164.
10. Ibid., 171.
11. Ibid., 172.
12. See Fred Kaplan, *The Insurgents: David Petraeus and the Plot to Change the American Way of War* (New York: Simon & Schuster, 2014). Kaplan describes the Pentagon's rigid bureaucracy and its inability to adapt to the growing insurgencies in Iraq and Afghanistan, leaving operational commanders to bear the burden.
13. Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs* 70, no. 1 (1991), 23–24.
14. Fareed Zakaria, "The Destruction of American Power," *Foreign Affairs* 98, no. 4 (2019), 10.
15. *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge* (Washington, DC: Department



- of Defense, 2018), 2, available at <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>.
16. Joint Doctrine Note 1-19, *Competition Continuum* (Washington, DC: The Joint Staff, June 3, 2019), v, available at <www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/jdn_jg/jdn1_19.pdf>.
 17. Ibid.
 18. Ibid.
 19. Kelly McCoy, "In the Beginning, There Was Competition: The Old Idea Behind the New American Way of War," Modern War Institute at West Point, April 11, 2018, available at <mwi.usma.edu/beginning-competition-oldidea-behind-new-american-way-war/>.
 20. Brandon J. Archuleta, "The Military Pension Promise: Autonomous Policy Subsystems, Blue Ribbon Defense Commissions, and the Twenty-First Century All-Volunteer Force" (Ph.D. diss., University of Texas at Austin, 2015), 295.
 21. Sharon Tosi Lacey, "How the Invasion of Grenada Was Planned with a Tourist Map and a Copy of 'The Economist,'" *Military Times*, October 25, 2018, available at <www.militarytimes.com/veterans/military-history/2018/10/25/how-the-invasion-of-grenada-was-planned-with-a-tourist-map-and-a-copyof-the-economist/>.
 22. Francis J. Park, "Chairman's Vision of Global Integration," PowerPoint presentation, The Joint Staff, May 24, 2018, 2.
 23. Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction (CJCSI) 3141.01F, *Management and Review of Campaign and Contingency Plans* (Washington, DC: The Joint Staff, January 31, 2019), A-3, available at <www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Library/Instructions/CJCSI%203141.01F.pdf?ver=2019-03-18-121700-283>.
 24. Ibid.
 25. Stephen M. Saideman, "More Than Advice? The Joint Staff and American Foreign Policy," in *Inside Defense: Understanding the U.S. Military in the 21st Century*, ed. Derek S. Reveron and Judith Hicks Stiehm (New York: Palgrave MacMillan, 2008), 35.
 26. CJCSI 3100.01D, *Joint Strategic Planning System* (Washington, DC: The Joint Staff, July 20, 2018), A-1, available at <www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Library/Instructions/CJCSI%203100.01D.pdf?ver=2018-08-10-143143-823>.
 27. Hal Brands, "What If the U.S. Could Only Fight One War at a Time?" *Bloomberg*, July 11, 2019, available at <www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-06-11/two-warstrategy-overhaul-creates-many-risks>.
 28. CJCSI 3141.01F, A-6.
 29. Ibid., B-14.
 30. Ibid., A-5.
 31. See John M. Bryson and Sharon R. Anderson, "Applying Large Group Interaction Models in the Planning and Implementation of Major Efforts," *Public Administration Review* 60, no. 2 (2000), 143–162.
 32. CJCSI 3141.01F, B-14.
 33. Ibid., A-5.
 34. CJCS Guide 3130, *Adaptive Planning and Execution Overview and Policy Framework* (Washington, DC: The Joint Staff, March 5, 2019), A-7, available at <www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Library/Handbooks/CJCS%20GUIDE%203130.pdf?ver=2019-03-18-122038-003>.
 35. Tarah Wheeler, "In Cyberwar, There Are No Rules," *Foreign Policy*, September 12, 2018, available at <<https://foreignpolicy.com/2018/09/12/in-cyberwar-there-are-no-rules-cybersecurity-war-defense/>>.
 36. For a description of phasing an operation based on predominant military activities, see Joint Publication 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: The Joint Staff, October 22, 2018), V-13, available at <www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_0ch1.pdf?ver=2018-11-27-160457-910>.
 37. TRADOC Pamphlet 525-3-1, *The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028* (Joint Base Langley-Eustis, VA: U.S. Army Training and Doctrine Command, December 6, 2018), iii, available at <www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDO/TP525-3-1_30Nov2018.pdf>.