



● 作者/John Kendall ● 譯者/劉慶順 ● 審者/馬浩翔

新時代強權下之持久競爭

Enduring Competition in a New Age of Power

取材/2021年10月美國軍事評論雙月刊(*Military Review*/October, 2021)

持久競爭是以理性方式運用國家力量，以捍衛民主並且影響盟國與夥伴對抗敵國。不論對任何未來戰略而言，持久競爭至關重要，因為相較於軍事嚇阻或經濟投資，其低成本讓美國得以在周邊與中共競爭。

美國刻正應用聚焦在武裝衝突層級以外有關戰略競爭的國家安全戰略，以因應日益增強的敵方影響力。該戰略依賴傳統權力架構，這些作為即便有其必要，但在現行競爭環境中卻仍嫌不足。領導者與機構在致力填補這些戰略罅隙時，將間接方式納入同等優先考量實屬至關重要。

美國必須發展創新戰略思維、重新聚焦在制度方面，並且優化戰術工具，俾能進行持久的競爭。本文所謂「持久競爭」(Enduring Competition)係指以理性方式運用國家權力，捍衛民主及影響盟邦與夥伴國對抗敵國。無論是對任何未來戰略而言，持久競爭至關重要，因為相較軍事嚇阻或經濟投資，其低廉成本讓美國得以在周邊進行競爭。所謂周邊係指在考慮夥伴關係、地緣戰略地位或自然資源獲取等情況下，對戰略競爭仍相當重要的非優先區域。美國若忽視其對手在這些區域的投資，就要自負風險。

中共在周邊地區的發展

中共刻正透過推行專制重商

主義的政治作戰戰略，擴大其全球影響力。其在南海作為是最惡名昭彰的例子，美國仍不能忽視中共在拉丁美洲及非洲的活動。周邊地區係中共希望藉由顛覆現況，利用西方的短視之處，在這些地區傳播「中國」價值觀、控制海洋及資訊網絡、建設雙用基礎設施，其中最重要的就是確保國內成長所需的自然資源。中共運用一系列「中國共產黨」獲致政權的方式及手段，來達成這些目標。

中國共產黨仍維持列寧主義體系，對中共的掌控係基於三大支柱：人員控制、宣傳以及共軍。¹ 在中國共產黨於海外獲得影響力後，其政治作戰戰略成為這些核心支柱的延伸也就不足為奇。中共極為倚重其「三戰」(Three Warfares)：輿論戰、心理戰以及法律戰。² 如此三管齊下的框架，指導中共整體政府方針；此戰略在學術界、商界以及外國政界推動中共論述，以逐步並間接轉變外國對中共的看法。共軍的情報機構、國有企業、「中國環球電視網」(China Global Television Network)，以及眾多國家機構都是執行該戰略的核心。

2015年，中共海軍與吉布地首次舉行聯合海上演習。中共當時表示，其當時的新前哨主要用來支援遂行諸如在索馬利亞海岸(Somalian Coast)執行反海盜巡邏任務的中共部隊。

(Source: Chinese Navy)



2019年9月22日，工人在位於土耳其阿達納(Adana)之「胡努特魯熱能電廠」(Hunutlu Thermal Power Plant)施工現場工作的情形；該電廠係中共在土耳其的最大直接投資項目。這項耗資17億美元，並由「上海電力公司」(Shanghai Electric Power Company)領頭的投資項目，乃是連接中共提出之「一帶一路倡議」及「土耳其中間走廊」(Turkey's Middle Corridor)的旗艦計畫。(Source: Xinhua/Zheng Siyuan)

中共的「一帶一路倡議」(Belt and Road Initiative, BRI)乃是落實上述戰略的經濟工具。當周邊國家亟需外國直接投資時，中共會運用官方政府協商、菁英爭取以及海外僑民來獲得國家支持的商業交易。這些所謂「雙贏」基礎設施交易，經常會轉變成為中共用來擴張其影響力(被影響的國家包括吉布地與厄瓜多)的強制機制。

有大量全球證據顯示一帶一路倡議推進中共的戰略目標。2017年5月，吉布地政府與中共「招商局集團」(China Merchants Group)替經過整修的「多

哈雷貨櫃碼頭」(Doraleh Container Terminal)及自由貿易區揭幕，緊接著在7月為中共海軍建立一座軍事基地。³ 嶄新的商業及軍事複合體座落在距離美國軍事基地「萊蒙尼爾營地」(Camp Lemonnier)十公里處，戰略監視「亞丁灣」(Gulf of Aden)以及「曼德海峽」(Bab al-Mandeb Strait)。⁴ 據估計，吉布地政府積欠中共12億美元的「主權債務」(Sovereign Debt，譯按：主權債務是指一國以國家主權為擔保向外[不論是向國際貨幣基金還是向世界銀行，還是向其他國家]借來的債務)。⁵ 該戰略性投資連接中

共與「蘇伊士運河」(Suez Canal)以及印度洋貿易盆地,其中包括斯里蘭卡的「赫班托塔港」(Hambantota)以及巴基斯坦的「瓜達爾港」(Gwadar)——中共係透過「債務外交」獲得此兩處港口。⁶

在拉丁美洲也可找到相似模式,中共已成為該處僅次於美國的第二大貿易夥伴;其貿易額已從2002年的170億美元激增至2019年的3,150億美元。⁷ 中共目前已成為巴西、智利、祕魯以及烏拉圭的主要貿易夥伴,主要進口礦砂(32%)、礦物燃料(19%)、大豆(16.7%)以及銅(5.6%)。習近平規劃至2025年前,與該地區的貿易額將增加到5,000億美元。⁸ 可以肯定的是,就總體層面來看,此種經貿水準有利於該地區,尤其對巴西及智利等農業與礦業大國來說更是如此。然而,急需資金的小國卻經常為中共提供的「橫財」後果所苦。⁹

厄瓜多在其前任左翼總統柯利亞(Rafael Correa)領導下,成為中共債務外交下的受害者;科利亞同意以該國九成的出口原油,作為償還欠下中共65億美元貸款的協商條件。¹⁰ 面對巨額債務赤字,柯利亞卸任後的民選繼任者莫雷諾(Lenin Moreno)

藉由首次採用的新自由主義政策進行協商,期能使厄瓜多擺脫沉重的交易結果,並獲得「國際貨幣基金」(International Monetary Fund, IMF)174億美元的紓困。中共出資20億美元,並且授予本金償還為期一年的豁免期,同時提供該國新貸款。¹¹ 儘管獲得喘息空間,但中共仍以厄瓜多原油作為擔保品,而這可能會影響厄瓜多政府因應中共漁民近期在「加拉巴哥群島」(Galapagos Islands)沿岸從事非法捕魚作為,而所引起的騷動。¹²

有鑑「巴拿馬運河」(Panama Canal)在商業、金融以及通信樞紐上的戰略價值,巴拿馬承認中共之舉尤其令人不安。中共的「外交妙招」,顯然是中共政府與時任巴拿馬總統瓦雷拉(Juan Carlos Varela)間,在秘密談判及精心策劃斡旋下的產物。¹³ 巴拿馬成為第一個簽訂一帶一路倡議的拉丁美洲國家;在厄瓜多於2018年12月成為該倡議的一員後,其他14個國家也隨後加入。

中共趁勝開始在位於大西洋入口處的「巴拿馬科隆貨櫃港」(Panama Colon Container Port)大興土木。¹⁴ 未來的計畫包括在

經濟蕭條的「科隆自由貿易區」(Colon Free Trade Zone)進行投資,並建設液化天然氣發電廠。¹⁵ 中共在運河的太平洋側蓋了一座嶄新的會議中心,還在一次過程詭譎的招標贏得建造第四座橫跨巴拿馬運河橋梁的合約,並積極建造一座郵輪碼頭。¹⁶ 但在柯狄索(Laurentino Cortizo)當選巴拿馬總統、重新評估巴拿馬與中共的關係後,其中許多計畫都陷入停滯。¹⁷

上述例子不僅顯示中共以何種方式在全球舞臺上競爭,以達成其國家目標,也顯示穩定的民主政府在挫敗中共惡意行為上有多麼重要。中共在執行全國一致手段的戰略時具備效率、紀律嚴明而且大刀闊斧,然而在面對強健的制度與具備知識的民眾時則顯脆弱。美國必須支持脆弱的盟邦與夥伴國,特別當新冠病毒摧毀周邊經濟體時更須如此。美國的回應將須大膽運用國家權力,但首先吾人必須瞭解政治作戰的本質。

政治作戰並非新的戰爭方式

政治作戰雖非新的戰爭方



2020年8月7日，在與加拉巴哥群島太平洋專屬經濟區鄰接的國際通道上，發現一支插有中共國旗的漁船隊，圖為一名厄瓜多海軍軍官查看漁船圖像的情形。(Source: Reuters/Santiago Arcos)

式，但也不是眾所周知的戰爭理論。蘇聯解體似乎削弱其相關性，但911恐怖攻擊後的「全球反恐戰」(Global War on Terrorism)則聚焦在非正規作戰，而這就是政治作戰的軍事次組合。政治作戰的顛覆本質，以及其有意規避國際治國之道相關規則與規範，西方社會視其為不對稱、非傳統且有爭議的作戰方式。政治作戰的範圍包括

超限使用國家權力，以及運用「時代精神」(Zeitgeist，譯按：指在一個國家或群體於一定時代環境中的文化、學術、科學、精神和政治方面的總趨勢，以及時代氛圍、道德、社會環境方向及思潮)來影響盟友與對手。

外國勢力可以運用政治作戰，從經濟上壓迫或以傳統武力威脅政府，甚至利用目前的時代精神破壞其合法性。時代精

神係社會的世代主題。¹⁸ 往往是激進的、革命的，也是顛覆統治政治典範衝突的意識形態基礎。社會政治意識形態是文明的基礎，但隨著新意識形態的興起，會引發挑戰既有秩序的緊張情勢產生。此種破壞性創造的例子包括「新教改革」(Protestant Reformation)對天主教的挑戰、美國的人民主權概念、拿破崙民族主義對君主制度的破壞、亞當

·斯密(Adam Smith)對重商主義的勝利，以及馬克斯列寧(Marx-Lenin)對中產階級與資本主義國家的攻擊等。

今日的時代精神則是全球化下造成經濟不平等擴大以及資訊革命等意外後果所導致的產物。因「全球化」而權力遭剝奪的人感到失落、恐懼與怨恨，而「全球化」的贏家則為規模更大的整合而戰。民粹主義領袖及「外部行為者」運用此氛圍，製造一種憤世嫉俗、不信任與仇恨的風潮，加深有權者與無權者、農村與城市、保守派與自由派，以及本土與移民社區間的鴻溝。¹⁹ 民粹主義一直使用資訊機制傳播其信息，然在人類歷史上，也從未有超級電腦下意識入侵人類情感。如今資訊革命則賦予政治作戰戰略家莫大力量。

對手正在各種衝突中無情實施政治作戰，以達成其戰略目標。中共正藉由招募客戶進入經濟軌道的作法，巧妙地掩飾其對政府、民眾及企業的影響。這就是為何美國不能僅關注其傳統權力機制，包括軍方在內的跨部會必須創造兼顧創新與省成本的手段，俾利與對手的政治作戰相抗衡，進而加以破壞。

競爭的必要方式：持久競爭

持久競爭必須透過強化制度以及授權政府與民眾揭發惡意影響的方式，彌補規模與範圍不足。其重要貢獻以虛假的「雙贏」承諾，削弱民粹主義、分裂以及威權世界觀。持久競爭強化反腐敗作為，並替受威脅的民眾提供經濟與教育機會。如此一來提升對公民社會的必要信任，讓民主制度妥善解決這些不滿，同時灌輸對惡意影響

的質疑。

有鑑於威權、制度界線以及交往模式均將外國政府及軍事實體置於民眾之上，美國致力於實施持久競爭。與國外人民交往可能違反西方國家不干涉他國內政的規範，但這並非沒有先例。自1961年以來，美國就透過鼓勵其他國家進行民主制度的過渡及改進等方式來促進民主。²⁰

美國提供的拓展民主援助乃是一種持久競爭模式。推動民主援助經由提供選舉與自治的支持、司法與執法改革，以及強調人權與法治的重要性等方式，以強化政府、制度及民主參與。

²¹ 美國「國務院國際毒品暨執法事務局」(State Department's Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs)、「美國國際開發署」(U.S. Agency for International Development, USAID)，以及總部位於華盛頓特區的私人非營利組織「國家民主基金會」(National Endowment for Democracy)等都是負責提供此種援助的重要機構。儘管促進民主與新保守主義對伊拉克政權轉移所持正當理由間存有爭議，但吾人仍不應低估其對持久競爭的重大貢獻。²²

持久競爭並非尋求政權轉移，而是適度與間接捍衛民主、公民社會、人權與共同利益。持久競爭在強化公民社會的同時，藉由組織培訓、司法基金以及提高聲量來識別、監控及破壞對手意圖等方式來賦予地方團體權力、削弱中共的經濟影響力。此戰略灌輸當地民眾反對激進主義的思想，以響應反恐作法。

持久競爭有助於對抗中共的惡意影響與作為，並將美國描繪成外國民眾眼中更理想的夥伴。此



2018年3月26日，「Ifras水資源中心」(Ifras Water Center)的技術人員正依據美國國際開發署伊拉克治理暨績效責任/俄比爾塔嘎穆爾專案(Iraq Governance and Performance Accountability, IGPA/ Erbil Takamul Project)引介的新作業維護協議，調整進水口裝置。在美國國際開發署協助下，伊拉克治理暨績效責任專案支援伊拉克各省及庫德斯坦(Kurdistan)地區的水利設施，並透過重新設計水利系統的工作流程與營運，更佳回應公民提出有關穩定飲用水服務的緊急需求。諸如此類為外國夥伴提供更具吸引力選項的專案，都有助於美國與中共競爭。(Source: IGPA/Maria Lourdes Luces)

方法很重要，因為中共對周邊的投資不僅集中在如港口與水壩等大型開發項目上，還涉及地方乃至省級投資。儘管針對這些小規模經濟體進行的投資對於許多當地與國家菁英頗具吸引力，但卻會替權力遭剝奪的人口帶來損失風險。原住民

族群、工會以及其他團體均意識到，中共的投資會造成不負責任的資源開採、環境破壞以及違反勞工標準等長期成本。這些不滿正是美國可善用以破壞中共目標的良機。

持久競爭的目標係透過外國夥伴捍衛民主，並且擾亂對手

節奏。此種機制是增加傳統嚇阻與外交而非競爭作為。這雖非萬靈丹，但若政策制定者願意投注可促進跨部會協調的美國制度，將可收預防之效。

落實作法

西方政府迴避在戰爭與和平

的二元選擇間運作的灰色方法，因其政府體制原係透過此兩種方式進行操作。美國必須將其制度與文化調整成持久競爭形態，俾利運用國力捍衛民主，並且對抗對手的政治作戰。在美國大使館成立「國家交往中心」(Country Engagement Centers, CEC)乃是落實競爭的一種方式。

美國外交使節團可以透過負責規劃、執行與評估持久競爭活動的國家交往中心，確認持久競爭的適度運用。大使或使節團團長具備使該模式確實可行的權責、跨單位影響力及對作戰環境的直覺知識。團長擁有核可國家交往中心計畫的批准權限，也可指示「跨部會指導委員會」(Interagency Steering Committee)；該指導委員會旨在激勵國家團隊層級提出方案，並且確保持久競爭計畫與大使館的整合國家戰略同步。

跨部會指導委員會將由政治顧問、資深軍官/武官、公共事務官員、財政部專員、商務部專員以及美國國際開發署代表團主任等人組成，並接受使節團副團長或其他合格大使館官員領導。國家交往中心的日常工作將由跨部會規劃團隊執行，另該團隊亦須將持久競爭草案交由指導委員會審查。

國務院、國際開發署、商務部以及財政部經常與政府及民眾公開接觸的情況，都在持久競爭中扮演重要的角色。跨部會必須在不損及其合法性的前提下，強化並且支持其作為。除了這些傳統作為外，替權力遭剝奪的團體提供支援，則是對抗對手錯誤資訊及不當經濟行為的新方式，避免美國行動失當而剝奪當地作為的合法性。儘管措詞強硬的聲明、外交行動以及軍事部署都可劃下

紅線，然其仍不足以削弱對手。

持久競爭可能需要國家層級機構或「國家安全委員會」更多的協調，然其成功與否卻端賴最基層對持久競爭的規劃與執行。上述模式試圖經由整合權責單位並且以很快速度消除利益衝突等方式，解決實際施行時可能碰到的複雜狀況。這需要審查機構角色、權責以及能力，以確認其能否因應當前戰略環境。這些行動範圍可從透明的公共外交乃至秘密行動，但仍需大使作為風險的最終仲裁者。

結論

儘管有風險存在，領導者仍應體認持久競爭的價值，並重新評估整體政府如何研擬有效方式與對手競爭。人們自然會擔心誰應負起行動洩密、衝突升級及意外後果的責任。領導者會詢問投資回報以及機會成本，因為這項計畫涉及重新評估其後多年的資金運用、人員培訓以及優先事項，然而相較傳統權力機制，這筆交易還是划算。

領導者欲透過持久競爭來抗衡對手影響，就必須重新評估其風險偏好，並在組織朝向整合與網路文化邁進時，明確劃分其角色、職能與任務。有些領導者必須謹慎接受持久競爭行動，因為行動曝光後果恐損及外交關係。部分領導者則可能因為此種行動較不常見，而不熟悉牽涉其中的權責部會。

決策計算必須權衡不採取行動的代價、如何因應對手行動，以及衝突升級的風險。風險直接關係到行動類型以及環境許可程度。一般而言，風險會隨著環境接受度降低以及作業隱密性提高



而增加。此為一級風險，因為一旦開始競爭無疑會引起對手回應。二級風險則可能在兩造間引發針鋒相對，例如美國在美「中」貿易戰中採取的關稅措施與發表的公開言論，最後甚至對「華為」(Huawei)與「抖音」(TikTok)等中國大陸企業採取法律行動。

絕大多數的持久競爭行動應該是公開、可歸因，並在夥伴國的默許或積極參與下進行。相較於影響民眾反對中共港口交易的錯誤歸責行動，

警告哥倫比亞政府與民眾關於中國大陸電信公司危險的外交信息，相對風險較低。縱容原住民團體抗議中共水壩或煤礦對環境造成的破壞，不僅會激怒當地或國際企業菁英，也會損害中共作為一個具有信譽之夥伴形象，關鍵在於如何取其中庸之道。

為能更容易管理該風險，決策者應該體認國家交往中心成為直接抗衡試圖破壞民主制度、公平市場與公民社會等敵對影響力的機制所具有之價

註釋

1. Eleanor Albert, Beina Xu, and Lindsay Maizland, "The Communist Party," Council on Foreign Relations, 9 June 2020, accessed 9 April 2021, <https://www.cfr.org/background/chinese-communist-party>.
2. Peter Mattis, "China's 'Three Warfares' in Perspective," War on the Rocks, 30 January 2018, accessed 9 April 2021, <https://warontherocks.com/2018/01/chinas-three-warfares-perspective/>.
3. Monica Wang, "China's Strategy in Djibouti: Mixing Commercial and Military Interests," Council on Foreign Relations, 13 April 2018, accessed 9 April 2021, <https://www.cfr.org/blog/chinas-strategy-djibouti-mixing-commercial-and-military-interests>.
4. Costas Paris, "China Tightens Grip on East African Port," *Wall Street Journal* (website), 21 February 2019, accessed 9 April 2021, <https://www.wsj.com/articles/china-tightens-grip-on-east-african-port-11550746800>.
5. Lauren Ploch Blanchard and Sarah R. Collins, *China's Engagement in Djibouti*, Congressional Research Service (CRS) Report No. IF11304 (Washington DC: CRS, 2019), accessed 13 April 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11304/3>.
6. Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port," *New York Times* (website), 25 June 2018, accessed 9 April 2021, <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>;
7. Gurmeet Kanwal, "Pakistan's Gwadar Port: A New Naval Base in China's String of Pearls in the Indo-Pacific," Center for Strategic & International Studies, 2 April 2018, accessed 9 April 2021, <https://www.csis.org/analysis/pakistans-gwadar-port-new-naval-base-chinas-string-pearls-indo-pacific>.
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Chris Kraul, "Ecuador Faces a Huge Budget Deficit Because of Loans It Received from China," *Los Angeles Times* (website), 10 December 2018, accessed 9 April 2021, <https://www.latimes.com/world/la-fg-ecuador-loans-china-20181210-story.html>.
11. Gideon Long, "Ecuador Basks in Glow of Debt-Restructuring Success," *Financial Times* (website), 6 September 2020, accessed 9 April 2021, <https://www.ft.com/content/1dd975c9-e3a1-4fcc-b049-f29dbd59f6fa>.
12. Lisa McKinnon Munde, "The Great Fishing Competition," War on the Rocks, 17 August 2020, accessed 9 April 2021, <https://warontherocks.com/2020/08/the-great-fishing-competition/>.
13. Evan Ellis, "The Evolution of Panama-PRC Relations

值。國家交往中心會優先考量使節團團長權責及國家監督，同時整合跨部會專業知識，提供非傳統選項。國防部的角色為挑戰共軍，國防部亦須體認持久競爭在嚇阻作戰中具有輔助功能。

簡言之，持久競爭替美國及其夥伴國提供一種在未達武裝衝突層級遂行競爭的新方式。由於地方資源限制，該機制特別適用在周邊地區。擔憂風險雖然有理，但仍可予以因應，然而當面臨對手廣泛採用政治作戰，卻選擇按兵不動，造成的

風險危害恐怕更大。不論是現在或未來，為維護現有的世界秩序，就必須與地方乃至國家層級夥伴攜手促進民主，並且因應所有惡意影響。

作者簡介

John Kendall 美陸軍中校是在美國國防部服役的特戰部隊與外事軍官。他具有於伊拉克及阿富汗作戰的經驗。他畢業自西點軍校，也擁有史丹佛大學政治學碩士學位。

Reprint From *Military Review* with permission.

- since Recognition, and Their Strategic Implications for the U.S. and the Region,” *Global Americans*, 21 September 2018, accessed 9 April 2021, <https://theglobalamericans.org/2018/09/the-evolution-of-panama-prc-relations-since-recognition-and-their-strategic-implications-for-the-u-s-and-the-region/>.
14. “Primera piedra del Proyecto Panama Colon Container Port” [巴拿馬科隆貨櫃港計畫的基石], *Panama Colon Container Port*, 10 November 2018, accessed 13 April 2021, <http://www.pccp.com.pa/pccp/index.php/sala-de-prensa/116-primera-piedra-del-proyecto-panama-colon-container-port>.
 15. “China mira a la Zona Libre de Colón como socio estratégico para el comercio de mercaderías” [中共將科隆自由區視為商品貿易的戰略夥伴], *El Capital Financiero*, 12 October 2017, accessed 9 April 2021, <https://elcapitalfinanciero.com/china-mira-la-zona-libre-colon-socio-comercio-mercaderias/>; Wilfredo Jordán, “Al menos \$1,800 millones de inversión China en Colon” [中共在科隆至少投資18億美元], *La Prensa*, 18 September 2018, accessed 9 April 2021, https://impresaprensa.com/panorama/millones-inversion-china-Colon_0_5124987544.html.
 16. Roberto G. Jiménez, “Entregan orden de proceder para el cuarto puente sobre el canal” [他們下訂單繼續興建海峽上的第四座橋梁], *La Prensa*, 4 December 2018, accessed 9 April 2021, https://www.prensa.com/economia/Entregan-proceder-cuarto-puente-Canal_0_5183481619.html.
 17. Rekha Chandiramani, “Consortio, cuarto puente rechaza multa por atraso” [第四座橋梁財團拒絕繳納逾期罰款], *La Estrella de Panama* (website), 10 February 2020, accessed 9 April 2021, <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200210/consorcio-cuarto-puente-rechaza-multa>.
 18. Paul A. Smith, *On Political War* (Washington, DC: National Defense University Press, 1989), 14.
 19. Kwame Anthony Appiah, “The False Divide Between Locals and Citizens of the World,” *Wall Street Journal* (website), 3 October 2019, accessed 9 April 2021, <https://www.wsj.com/articles/the-false-divide-between-locals-and-citizens-of-the-world-11570119813>; Kara Swisher, “No More Phones and Other Tech Predictions for the Next Decade,” *New York Times* (website), 31 December 2019, accessed 9 April 2021, <https://www.nytimes.com/2019/12/31/opinion/2019-in-tech.html>.
 20. Marian L. Lawson and Susan B. Epstein, *Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign Assistance*, CRS Report No. R44858 (Washington, DC: CRS, 2019), accessed 13 April 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44858/7>.
 21. Ibid.
 22. Paul R. Pillar, “What Ever Happened to Democracy Promotion,” *Responsible Statecraft*, 22 October 2020, accessed 9 April 2021, <https://responsiblestatecraft.org/2020/10/22/what-ever-happened-to-democracy-promotion/>.