



● 作者/James Dubik ● 譯者/劉慶順 ● 審者/黃坤銘

犯錯的權力？

Is There a Right to Be Wrong?

取材/2023年8月美國陸軍月刊(ARMY, August/2023)

某些文職領導人手握最終決策權，下達最終決策前應聽取各方意見、審時度勢、綜觀全局，並肩負相應政治責任與道德義務。

2023年9月29日，美國總統拜登親赴維吉尼亞州阿靈頓邁爾—韓德森聯合基地(Joint Base Myer Henderson)，主持參謀首長聯席會議主席交接儀式，由空軍布朗(Charles Brown)上將接任陸軍密利(Mark Milley)上將遺缺。(Source: US DoD/Jack Sanders)

2003年，費佛(Peter Feaver)《武裝公僕：代理、監督暨軍文關係》

(*Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*)乙書中指出：「在民主國家，文人有犯錯權力。文職政治領導人有權在國家安全領域中，針對最終不利國家安全的相關事項提出質疑。」「犯錯權力」(The Right to Be Wrong)短短幾個隻字片語，雖常被大家掛在嘴邊，卻無實質意涵。

然而，若深究前述權力，就會發現真實情況迥然不同。下達最終決策乃是某些文職政治領導人的真實權力，而最終決策權也伴隨相應責任、肩負相對義務。

當然，行使最終決策權時，極少數掌權的菁英領導人可能會犯錯。犯錯可能並非源自於權力，而是源於人為失誤及程序瑕疵。

明瞭真正權力與相應義務關係，有助於釐清美

國高階軍職與文職領導人下達用武決策時，應當存在的軍文關係。

最終決策權

釐清前述權力歸屬非同小可。美國總統與國防部長都可主張憲法與法律所賦予的權力。美國憲法明定美國總統為三軍統帥，而國防部長依法可指揮、指導及管制國防部所屬單位，屬於武裝部隊指揮層級的一環，亦為國防事務主要推手。因此，部長作戰管制美軍部隊，督管各項行政庶務。

在某些情況下，美國國家安全會議(National Security Council)首長在代表總統發言時，可以合法行使總統最終決定權。立法部門也可依據憲法主張前述權力，但做法不同於行政部門。除非有特定事件觸發總統繼任問題，否則沒有任何國會議員可以主張這項權力，因為沒有人有權發布行政命令。

然而，美國國會依法核定國防預算，支應軍隊戰訓需求，並具備宣戰與授權運用武裝力量等權責。這些權責涉及層面廣袤、至關重要，同時亦須肩負確立戰爭目標、戰略及軍事行動等戰爭責任。

舉例而言，1975年，美國國會並未授權政府動用預算出兵南越，對抗北越入侵。就此而言，不論這項決定是否獲得認同，都體現國會的最終決定權。



2001年9月12日，美國時任總統小布希(George W. Bush，左二)在白宮召開國家安全會議。當時與小布希共同與會者，從左至右分別為：國務卿鮑爾(Colin Powell)、副總統錢尼(Dick Cheney)及參謀首長聯席會議主席謝爾頓(Hugh Shelton)上將。(Source: National Archives)

除了這個小圈子，其他人聲稱擁有最終決定權都令人存疑。機關首長下屬與幕僚提出之主張是否有效，將視當下情況而定。一方面，有些首長為了提升行政效率，責由下屬與幕僚進行溝通。另一方面，幕僚（甚至是資深副首長）常未獲首肯，逕稱當下言論即代表首長立場，因而臭名昭彰。在聯邦政府等大型機構中，幕僚或副手狐假虎威已是司空見慣，雖然可藉此擴張個人影響與彰顯權力，但絕非最終決定權的合法主張。

決策週期

美國總統手握最終決定權，行使該項權力也是決策週期的一部分，而決策週期由三個主要部分組成：研擬決策（涉及政府相關部門）、總統下達決策，以及執行暨評估決策（涉及政府相關部門）。

前述決策週期非常重要，彰顯出最終決策的權威——美國總統並非一意孤行、漫不經心或不負責任做出決定。此舉旨在協助總統，下達最佳決策，考慮所有因素、限制條件及突發



2011年5月內閣會議上，美國時任總統歐巴馬(Barack Obama，左二)在美國成功襲擊巴基斯坦蓋達組織(al-Qaida)領導人賓拉登(Osama bin Laden)後，公開表揚國防部長蓋茲(Robert Gates，左三)。(Source: National Archives)

狀況。

協助總統做出決策的人，尤其是國家安全會議的機關首長及受邀與會的軍文職領導人，都必須承擔兩項重要責任。

首先，與會人員負有實質責任——必須確保會中資訊的真實性，因為現場並無所謂的「資訊警察」(Information Police)。提供資訊者必須對己身、彼此、總統及美國人民負責，確保資訊正確無誤，乃是周全研究與幕僚作業下的產物。

其次，與會人員負有程序責任——必須確保提供資訊與研擬選擇方案之流程完整無誤。

確保各項選擇方案都經過充分討論與分析。阻撓與會首長發言、簡化流程導致討論不足或「操弄流程」(Rigging the Process)導向特定觀點等做法，都可能產生錯誤決策。

研擬決策期間風險極高，尤其是戰時決策：因為這些決策通常導致軍人傷亡，損及美國利益。然而，無論商議過程多麼困難重重、具備高度爭議，為了能夠依法行使權力，必須廣納諫言、深思熟慮。

執行義務

發動戰爭本質上是一種政軍

作為，需要適切軍文機關共同參與——諸如國務院、財政部、商務部、情報部門及軍方單位。前述機關都不可或缺，沒有所謂的誰先誰後、你尊我卑，因為總統必須確定「所有情況都已納入考量」。

美國總統下達決策後，所有參與者——尤其是行政部門首長——都必須身體力行執行總統決策。假使首長極度反對總統的決策，無法落實執行，那麼該首長至少必須與總統直接對話（對話內容可能充滿爭議，也可能因此被免職），甚至是主動請辭。

另外，執行美國總統決策後，機關首長也負有後續義務。總統決策執行一段時間後，若發現總統所望目標與現實存在差異，必須提出具體修正建議。戰時因應戰況逐步修正原始決策非常重要，因為戰爭瞬息萬變，出奇不意——在戰場與首都皆然。因此，任何決策都有所侷限。

同樣地，評估決策過程中，應廣納機關首長多方諫言，以確保決策能夠因地制宜、符合實況。

理解決策週期後赫然發現，如同其他權力，掌握下達最終

決策權也須肩負相對義務。最終決策權的義務是兢兢業業運用權力——尤其是生死攸關的戰時：無辜民眾的生死、軍人的存亡及國家的命運都在一念之間。

此外，與會首長也必須協助確保當權者有效行使決策權。相關人員必須在研擬、執行與評估決策期間意見具申，讓美國總統得以聽取專業意見——不論任何情況。與會首長除了對總統與人民負有實質與程序責任外，也對執行最終決策期間，冒著風險、蒙受損害甚至失去生命的個體負有道德責任。

最後，儘管最終決策由美國總統單方面下達，但沒有任何首長可以仿效彼拉多(Pontius Pilate)，劃清界線，撇清自身與決策流程的關係——尤其是研擬決策過程中不發一語的首長。

錯誤決策

即使決策過程已全盤掌握精確資訊，依循嚴謹決策流程，美國總統仍會下達不明智決策，但這就是人類與現行制度的現實。鑑於戰爭瞬息萬變、敵方亦



2016年2月25日，美國時任總統歐巴馬(中)召開國家安全會議，研討伊拉克與黎凡特伊斯蘭國(Islamic State of Iraq and the Levant)應對之道，希冀透過多方研討與利弊分析，產出最適解決方案。(Source: US State Department)

會刻意誤導決策，戰時決策失誤可能會增加。因此，研議、執行及評估決策階段更應聽取各方觀點。

任何軍文職首長都可能在決策週期中斷定自己無法認同美國總統最終決策。在這種情況下，該名首長有三種選擇：說服總統改變決策、服從並戮力執行該項決策，或是主動請辭。洩漏資訊、從旁匿名詆毀、延宕執行，或任何形式的官僚阻撓等都不可取。另外，堅持自身觀點也是錯誤的，因為只有總統才能做出經過「全盤考量」的決策。

主動請辭永遠是最後手段，而非當下任性為之，此舉不僅尊重總統最終決策權，也讓首長不會昧於良心。主動辭職相當不易，也不應如此。因為此舉風險很高，衍生的問題錯綜複雜、難以釐清，而首長職掌、個人價值及行事原則交織參差。然而，首長(即使是軍職)一旦身居高階領導職位，並不會自動成為道德機器人(Moral Automation)。所有人(不論軍文職)都不會昧著良心求取高位。

即使是戰時，美國人也期待



身為軍事機關首長須戮力執行總統最終決策，若無法認同則可採取戮力說服、服從決策或主動請辭等做法。圖為美國國防部長奧斯汀(左)主持海軍部部長戴杜羅(Carlos Del Toro，右)任職宣誓儀式。(Source: US DoD/Jack Sanders)

戰場上的陸、海、空、陸戰隊及國民兵等都是道德使者(Moral Agent)，而他們對高階政治與軍事領導人也抱持同樣期望。

其實，現實生活中並沒有「犯錯權力」，這只是表達最終決策權及肩負相應義務的一種簡稱。也就是說，它代表美國人民對民選領導人與政務官寄與厚望的決策風格。

假使美國有國王或成為獨裁國家，或許就可主張肆意「犯錯權力」。但是，美國總統必須是遵循民主體制、三權分立、共

享權力及接受多方制衡的領導者。

作者簡介

James Dubik為美陸軍退役中將，具備巴爾的摩約翰霍普金斯大學哲學博士學位，曾任伊拉克多國安全過渡指揮部(Multi-National Security Transition Command-Iraq)指揮官，著有《重新審議之正義戰爭：戰略、道德與理論》(*Just War Reconsidered: Strategy, Ethics, and Theory*)乙書，現為美國陸軍協會資深研究員。

Copyright by the Association of the U.S. Army, all rights reserved. Not to be reproduced without permission of AUSA.