

國立臺灣大學社會科學院政治學系

博士論文



Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Ph.D. Dissertation

美國總統軍事統帥權的傳統與變革－兼論從雷根總統
至歐巴馬總統（1981-2013）的軍事領導

The Traditions and Transformations of the U.S.
Presidential Commander in Chief: And the Military
Leadership from President Ronald Reagan to President
Barack Obama (1981-2013)

廖天威

Tien-Wei Liao

指導教授：陳新民 博士

蔡季廷 博士

Advisor: Shin-Min Chen, Dr.jur.

Chi-Ting Tsai, J.S.D.

中華民國 105 年 5 月

May 2016



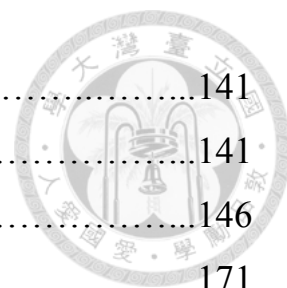
謹以本論文
獻給曾服務三十四年的
中華民國國軍
以及
紀念這一段有志於軍事、國
防與戰略研究的學術生命

目 錄



口試委員會審定書	
謝辭.....	I
中文摘要.....	III
英文摘要.....	V
第一章 導論.....	1
第一節 前言.....	1
第二節 軍事統帥權與軍事領導的定義.....	5
第三節 小結.....	10
第二章 研究方法論與研究架構.....	17
第一節 研究動機與研究目的.....	17
第二節 研究方法與研究架構.....	20
第三節 研究範圍與研究限制.....	23
第四節 基本問題與假設.....	25
第五節 理論檢視與文獻探討.....	26
第三章 美國總統軍事統帥權的傳統.....	43
第一節 前言.....	43
第二節 美國南北戰爭時期.....	47
第三節 第一次世界大戰時期.....	58
第四節 第二次世界大戰時期.....	70
第五節 小結.....	80
第四章 美國總統軍事統帥權的變革.....	85
第一節 前言.....	85
第二節 韓戰時期.....	89
第三節 越戰時期.....	108
第四節 越戰以後時期.....	129
第五節 小結.....	137

第五章 雷根總統時期與老布希總統時期的統帥權行使.....	141
第一節 前言.....	141
第二節 雷根總統時期.....	146
第三節 老布希總統時期.....	171
第四節 小結.....	191
第六章 美國總統軍事統帥權的現況回顧與前瞻.....	195
第一節 前言.....	195
第二節 柯林頓總統時期的統帥權.....	200
第三節 小布希總統時期的統帥權.....	218
第四節 歐巴馬總統時期的統帥權.....	236
第五節 小結.....	252
第七章 美國總統統帥權與軍事領導對我國相關體制的經驗借鑑....	257
第一節 前言.....	257
第二節 我國總統軍事統帥權的回顧與現況.....	259
第三節 美國相關軍事體制的經驗學習.....	276
第四節 小結.....	286
第八章 結論與建議.....	289
第一節 前言.....	289
第二節 美國總統軍事統帥權的整體評述.....	292
第三節 我國未來軍事發展方向的前瞻.....	295
第四節 結語.....	311
參考文獻.....	313
附錄.....	351



表圖目次



圖目次

圖 2-1 研究架構圖.....	22
圖 3-1 南北戰爭期間的希羅戰役(1862/4/7).....	55
圖 3-2 希里芬計畫.....	60
圖 4-1 西元1950年韓戰第一、二階段示意圖.....	90
圖 4-2 美國參謀首長聯席會議指揮架構圖(2012~).....	97
圖 5-1 美國入侵巴拿馬軍事行動示意圖.....	181
圖 5-2 波灣戰爭期間的美軍軍事首長.....	184
圖 7-1 我國現行國防指揮體系圖.....	264
圖 7-2 我國國防部組織架構圖.....	268
圖 7-3 美國的國防體制組織系統圖.....	278

表目次

表 3-1 美國在一次大戰前後歷任陸軍參謀長.....	65
表 3-2 珍珠港事件中被懲處主要將領名單.....	79
表 4-1 美國自越戰撤守前的人員概況.....	128
表 4-2 2015 年全球軍力排行榜.....	134
表 5-1 雷根就任時的國家安全團隊.....	153
表 5-2 雷根與戈巴契夫高峰會主要議題.....	161
表 6-1 柯林頓總統任內的國防部長.....	204
表 6-2 歐巴馬就任初期有關國防外交的主要成員.....	239



~謝 辭~



這篇博士論文的完成，首先，我要感謝那位創始成終、自有永有的，不僅救贖我的生命，也是全人類救主的三一真神！

其次，我要感謝我的妻子—毛瑪麗姐妹！由於她美麗、堅貞和開朗的個性，願意在將近 25 年前與我共組家庭，不辭辛苦地生、養、育三名子女，陪伴我攜手走過生命中共同打拼的歲月，我才能專心一致地浸淫學業，完成人生目標。

再者，我要感謝三個有著漂亮、聰明、才幹與好品行的孩子—大容、瑀心和瑋心！他們自幼年開始，就知道他們有一個有志學術、長年為學業奮鬥、願意為軍事、國防與戰略研究，獻身一切的執著父親。這也許影響了他們的學習與一生—老大、老二都成為我在政治系的學弟、妹，老三雖然是第三類組，但早已流露出在文學和口才上的恩賜。

最後，我要感謝我的父母親和哥哥！先父廖力中先生，一生清廉自持、敏於詩書、忠厚傳家；母親錢雪紅女士，慈藹溫煦、善於持家、待人寬厚；家兄廖天任，孜孜不倦、誠以自立、並以治事。我親愛的家人，是我在被養育、受家教、治事和為人上，最重要的啟蒙者與幫助者。

回溯當年，距離初窺政治學的堂奧，迄今也已 24 個年頭；這許多年來，從一個政治學的新生，不斷在政治哲學、政治制度、政治社會學、憲法學、公共行政（政策）、乃至國際關係、軍事學術及戰略研究當中摸索，隨著學術與實務閱歷的增長，終於確定了終身的職志與使命，要在軍事、國防、法制與戰略研究的領域，繼續鑽研、貢獻所學、造福人群。

21年前，當我入學碩士班，所上要我們在自我介紹的公告欄位中，書寫自己的座右銘時，我毫不猶豫地提筆寫下了「服從真理」四個字；其實，這也是我自己多年以來，不斷刻骨砥礪自己的語句。美國名校哈佛大學 (Harvard University)，其校徽與校訓就是—「真理」(Veritas, 拉丁文)。可見，對於真理的追尋與執著，是人類賴以生存與進步的原動力。

展望未來，不可避免地，希望能夠繼續以教學、寫作與學術研究，來實踐我對於以自己的所學，貢獻國家社會、造福人群的期望。在過去的教學生涯中，曾經多次在課堂上向學生提及，「真正瞭解戰爭本質與其殘酷的人，才是真正願意窮盡心力，追尋與擁抱和平的人！」冀望我輩軍事與戰略研究同儕，能夠繼續深耕、開拓，為我國的是項研究領域，綻放繁茂枝葉與花朵。

謝謝恩師陳新民大法官與蔡季廷教授！陳師新民治學嚴謹、涵養深厚，並樂於提攜後進，是我從碩士班以來的導師，也是在學術上影響我最深的人；蔡師季廷是蔡政文老師的長公子，兩位老師先後教導過我，對於在國際關係、國際法與

戰爭權研究的學習上，真是獲益匪淺。謝謝惠予口試、指導的陳師顯武、李師麒、左師正東及田師力品！諸位老師不論在論文方向、架構，寫作及各項細節的琢磨與斧正上，大力幫助、不吝指正，得力甚深！此外，曾參與大綱審查的謝師碩駿，謙謙之風、提綱挈領，助益尤多，一併致謝！

前（2014）年11月，我卸下了服務達34年的軍職（軍校10年、服現役24年），以最大年限退役。退伍前，我便知道，時候已滿足，我的人生上半場將要結束了！今後，我更要勇敢、堅定、大無畏地邁向人生的下半場，繼續往前，作一個終生信仰 上帝的革命軍人、作一個追隨主、仰望 神的基督精兵！

聖經上說：「基督耶穌降世，為要拯救罪人。這話是可信的，是十分可佩服的。」（提前1：15）我是罪人，也是被重價買贖回來的生命。我願意引一位友好的話--「聖經我不是全懂，但我全信」來做為註解。世上所有的權柄與知識，都要俯伏在 神的全知與全能之下。

願我這一生，服從基督、跟隨基督，積極傳揚主名、為主作見證，直到世界的末了！

廖天威 謹誌
主後2016/7/31於
臺大社科院頤賢館625研究室

中文摘要

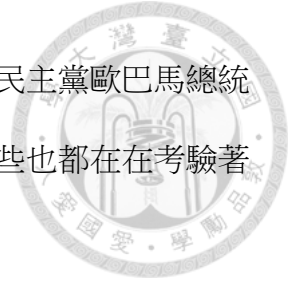


兩百四十年以來，美國總統此一職位的重要性，隨著美國國力日盛與積極介入國際事務而備受矚目。雖然，美國國內不斷有國力式微的概嘆；然而，美國總統的軍事權力與行使，仍然深深受到世界各國的注目。這其中，包括擔任美國總統軍事決策重要幕僚的美軍「參謀首長聯席會議」(Joint Chiefs of Staff, JCS)，更在美國總統歷次執行軍事決策時，扮演舉足輕重的重要角色。

美國的政治制度實施「總統制」(Presidential System)，每一任美國總統對於軍事將領的拔擢、任命與免職，都掌握有極大的權力。美國總統若要任命一位軍事將領，可以不次拔擢，不受資格與條件的限制，擁有極大的任命權。舉例而言，二次大戰期間擔任歐洲盟軍最高統帥的艾森豪 (Dwight Eisenhower) 將軍，從一位中校軍官晉升到四星上將，僅僅花了四年時間；而在尼克森總統 (President Richard Nixon) 任內擔任副國家安全顧問、後來在雷根總統 (President Ronald Reagan) 任內擔任國務卿的海格 (Alexander Haig, Jr.)，更是高階將領一路平步青雲的例子。

然而，相對地，美國總統擁有極高的將領任命權限，自然也有對於高階將領免職的權力。1991 年波灣戰爭期間，美國空軍參謀長由於未經授權，私自對外發言，立即遭到白宮解職。而 1993 年美國總統柯林頓就職不久，遭到空軍少將甘勃爾在公開場合批評他「逃避兵役」、「私生活不檢」及實施「同性戀軍中服役」政策等，也立即被空軍解職，並罰款七千美元。這些雖非美國總統或白宮親自主導的人事任免，也反映了美國總統作為三軍統帥與高階將領的相處關係。

同時，近年來，美國從共和黨的老布希總統 (President George Bush) 發動波灣戰爭 (Gulf War) 開始，近幾任總統包括民主黨的柯林頓總統 (President Bill



Clinton)、共和黨小布希總統 (President George W. Bush)，以及民主黨歐巴馬總統 (President Barack Obama) 等任內，都有大型的軍事行動。這些也都在考驗著美國總統與軍事將領的領導關係。

早先，美國於 1986 年 10 月 1 日通過的「高尼法案」(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, 亦即針對美國國防體制改革的「國防部改革法」)，主要是對於美國軍事預算的編配、武器系統的採購、軍官人事的升遷，以及「參謀首長聯席會議」(Joint Chiefs of Staff, JCS) 體制的改革，也與本論文將進行研究的美國總統軍事任免權息息相關，本論文將針對該法立法背景與影響層面一併加以分析。

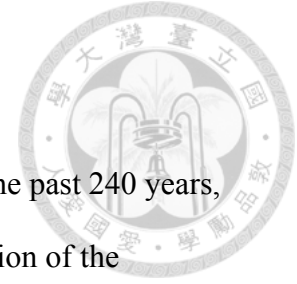
同時，美國現任歐巴馬總統於西元 2009 年 1 月就任，就職初期就接受了前任小布希總統任內尚未結束的伊拉克戰爭 (Iraqi War) 與阿富汗戰爭 (Afghan War) 兩場主要戰爭，他與軍事將領的互動及軍事領導的關係，也甚受矚目。因此，筆者也希望將分析軸線延伸至歐巴馬總統的第一任期之內。

我國近年來由於對於總統體制、權力與修憲的議題不斷被提出，有關總統的軍事權力也甚受重視。作者想要藉此檢視美國總統軍事統帥權與軍事領導之機，復足以對我國的體制與經驗，做出一些他山之石的借鏡及比較學習。

值此，本論文將運用歷史研究法 (Historical Approach) 與比較研究 (Comparative Studies) 等研究方法，針對美國總統遂行軍事統帥權與高階將領的人事體制，以及歷年來美國總統與軍隊之間的軍事領導關係，做一法制上的分析與探討，並針對在歷次戰爭與重大時期的實際例證運用，提出借鑑與經驗參考。

關鍵詞：美國總統、統帥權、軍事領導、軍隊事務、軍事任命。

Abstract



The importance of the U.S. Presidency has risen dramatically in the past 240 years, also the strength and activities of the U.S. has involved in the operation of the international affairs and became the focus of attention.

The implementation of the U.S. Presidential System has made each President of the U.S. promoted military generals such appointed and removed from office; all of them have great powers. The U.S. President has the power to appointment of a military general; it cannot be promoted just little qualifications and constraints, with the great power of appointment.

For example, when General Eisenhower served as Supreme Allied Highly Commander in Europe during World War II, he was promoted to a four-star general from a colonel, just four years. Alexander Haig, served as the Richard Nixon's presidency as deputy national security adviser, then promoted as secretary of state in the presidency of Ronald Reagan, also was a special case of a high-ranking general meteoric rise all the way.

However, relatively, the President of the United States has the power to appoint high-ranking generals, same the removal power for high-ranking general. During the 1991 Gulf War, the U.S. Air Force chief of staff due to unauthorized, unauthorized external speech was immediately met with White House dismissed. Soon after, the General was taken office by President Bill Clinton, just cause he criticized him "to evade military service", "private behavior for mistake", and the implementation of the "Homosexual military service" policy, immediately dismissed by the Air Force Major General Campbell in public and a fine of 7,000 dollars. These, though not the President of the United States or the White House personally led appointment, removal and also

reflects the U.S. President as a Commander in Chief to get along with high-ranking general relationships.

In addition, the United States on October 1, 1986 through the “Goldwater-Nichols Act”(Goldwater-Nichols Department of Defense reorganization Act of 1986, that is, for the reform of the defense system in the United States Department of Defense Reform Act), mainly for the United States military budget allocation, procurement of weapons systems, the promotion of officers and personnel, as well as the Joint Chiefs of Staff "(closely related to the President of the United States military Joint Chiefs of Staff, JCS) institutional reform, the paper will be the study of dismissal rests, the paper will focus on the legislative background of the Act affect the level of Merger to be analyzed.

Thus, there are so many discussions among the Presidential Rights and other issues in our country; this will be a very important progress at the National Security and National Defense issues.

Therefore, this Dissertation will use the Historical Research Method and Document Studies for the implementations of the Law of the U.S. top military leaders and personnel system for 27 years, as well as military leadership between the Presidents of the United States and armed forces over the years, to do an analysis and discussed.

Keywords: The U.S. President, Commander in Chief, Military Leaderships, Military Affairs, Military Appointment.

第一章 導 論

第一節 前 言




美國建國迄今已達二百四十年，美國的民主體制與政治過程 (Political Process)，向來是世界各國不斷研究予仿效的對象。其中，美國總統一職，除了是世界上最具影響力 (most influential) 的職位之外，此一職位的重要性，也隨著美國國力日盛與積極介入國際事務的運作而備受矚目。

美國是實行「總統制」(Presidential System) 的國家，美國總統既是國家元首、行政首長，也是三軍統帥 (Commander in Chief)。為了應付國家安全與國防外交的需要，美國總統在決策上極為仰賴「國家安全會議」(National Security Council) 的運作與諮詢。這個委員會的常任成員包括副總統、國家安全顧問、國務卿、國防部長與參謀首長聯席會議主席等人。多年來，「國家安全會議」已經形成美國在國防與外交政策上的決策核心，甚至發展出所謂的「廚房內閣」(Kitchen Cabinet)，係指其中可以更為參贊機要與影響決策的重要成員。¹

而在美國總統軍事決策上擔任重要幕僚的美軍「參謀首長聯席會議」(Joint Chiefs of Staff, JCS)，則在協助歷任美國總統思考軍事決策與執行軍事行動上，扮演舉足輕重的重要角色。美國的「參謀首長聯席會議」，是非常特殊的軍事制度，源自於美國在二次大戰期間的作戰需要，將各軍種首長聯合決策的型態，於戰後迅速建置成具規模的軍事決策機構。²

「參謀首長聯席會議」的制度，是美國在國防與軍事上的重要支柱。二次大

¹ 「廚房內閣」為美國第 35 任總統甘迺迪 (John F. Kennedy) 在西元 1962 年 10 月處理「古巴飛彈危機」時，與其弟羅伯·甘迺迪 (Robert Kennedy) 等少數人密商機要，形成核心中的核心，而有其謂「參謀首長聯席會議」(The Kitchen Cabinet) 是後來歷任五任總統 (Omar N. Bradley, 任期為 1949-1953)。參閱美軍「參謀首長聯席會議」網站，網址 http://www.jcs.mil/cjs_history.html



戰期間，美國總統羅斯福十分仰賴陸軍參謀長馬歇爾（George Marshall）給予軍方人事上的諮詢與軍事行動上的調度，包括擔任歐洲盟軍最高統帥的艾森豪（Dwight Eisenhower）的人事任命案。³同時，二次大戰期間，參與「大君主行動」（The Operation of Overlord）軍事計畫的布萊德雷（Omar Bradley）將軍，也是典型的因軍事長才晉任為參謀首長聯席會議主席的例子。

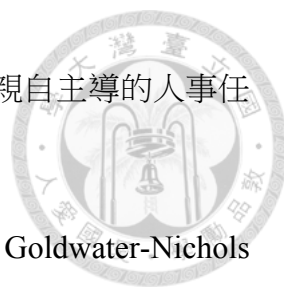
以上凡此，皆是美國總統基於憲法所賦予的傳統權力。美國總統的憲法權力來源，是美國憲法第二條（Article II）所謂的「總統條款」（Article of President）所訂定。除此之外，美國憲法增修案（the Amendment of American Constitution）並未針對總統的各項軍事權力，做出增補或修正。

每一任美國總統對於軍事將領的拔擢、任命與升遷，都掌握了極大的權力。美國總統若要任命一位軍事將領，可以不次拔擢，不受資格與條件的限制，因此擁有極大的任命權。舉例而言，二次大戰期間擔任歐洲盟軍最高統帥的艾森豪將軍，從一位中校軍官晉升到四星上將，僅僅花了四年時間（1939-1943）；⁴而在尼克森總統（President Richard Nixon）任內擔任副國家安全顧問、後來在雷根總統（President Ronald Reagan）任內擔任國務卿的海格（Alexander Haig, Jr.），更是高階將領一路平步青雲的特例。

然而，相對地，美國總統擁有極高的將領任命權限，自也有對於高階將領免職的權力。1991年波灣戰爭期間，美國空軍參謀長由於未經授權，私自對外發言，立即遭到白宮解職。而1993年美國總統柯林頓就職不久，遭到空軍少將甘勃爾在公開場合批評他「逃避兵役」、「私生活不檢」及「同性戀軍中服役」的政策等，

³ 蔡澔琪譯，1995，《艾森豪：歐洲盟軍最高統帥》，台北：星光，頁94-101。譯自 Blumenson, Martin. *Eisenhower*. New York: Ballantine Books. 1972.

⁴ Puryear, Edgar F. 1997. *Nineteen Stars: A Study in Military Character and Leadership*. New York: Presidio Press. 80.



也立即被空軍解職，並罰款七千美元。這雖非美國總統或白宮親自主導的人事任免，卻反映了美國總統作為三軍統帥與高階將領的相處關係。

此外，美國於 1986 年 10 月 1 日通過的「高尼法案」(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986)，也就是針對美國國防體制改革的「國防部改革法」。該法主要是對於美國軍事預算的編配、武器系統的採購、軍官人事的升遷，以及「參謀首長聯席會議」(Joint Chiefs of Staff, JCS)體制的改革。

筆者由於對美國總統歷年來的軍事統帥權與軍隊領導關係極有興趣，尤其美國總統與軍方高階將領之間的領導統御關係，早已超越了純軍事的範疇，而涵蓋了諸多政治因素及其影響。因此，本論文將以「歷史研究法」(Historical Approach)與「比較研究」(Comparative Studies)，針對「高尼法案」實施二十餘年來的美國高階將領人事體制，以及美國總統與軍隊之間的軍事領導關係，做一分析與探討。

此外，近年來，美國近兩任總統小布希 (President George W. Bush) 與歐巴馬 (President Barack Obama)，由於前者於任內發動了兩場主要戰爭——伊拉克戰爭 (Iraqi War) 與阿富汗戰爭 (Afghan War)，而後者在繼任之後，則逐步完成從這兩個主要戰場撤軍的任務。因此，這兩任總統任內的軍事領導，也頗為值得從事分析。

其中，小布希總統任內由於發生「911 事件」(911 Incident)，因此，成為近幾任總統任內，發動對外戰爭與軍事行動規模最大的一位；也是屢被美國國內或國際之間評估為「擴權」或「濫權發動戰爭」的美國總統之一。因為，「911 事件」雖然可以視為是美國在國土安全 (homeland security) 及情報戰場上的失敗與頓挫；但是，當時小布希政府為求整頓情報部門與加強國內保安，透過極為迅速的方式，立法授權，不斷擴張情報部門的職權與功能，同樣地使得「911 事件」後的美國政



府，蒙上「行政專權」與「戕害人權」的陰影。⁵

同時，由於布希政府先後發動「阿富汗戰爭」(Afghan War, 2001年9月20日)與「伊拉克戰爭」(Iraqi War, 2002年3月20日)，更宣示進行主面性的「反恐戰爭」(Anti-Terror War, 2001年10月7日)，更使得美國頓時陷入「戰爭動員」的非正常時期。相反地，於2009年1月就任的歐巴馬總統，則在任內不斷地宣示「自伊拉克撤軍」及「帶美國子弟回家」等政治承諾，也不斷避免運用美國單一力量，或是透過國際合作（例如北約）軍事力量的行使，來制裁美國的軍事敵人。

因此，近兩任美國政府，由於政治立場、軍事理念與客觀形勢的不同，在軍事領導及對海外用兵上，都呈現出截然不同的結果。此種截然不同的軍事領導，可以想見，反映在總統軍事統帥權的行使上，也會有所不同。

如果考察美國總統在軍事統帥權上的傳統與法制，當可發現，美國在不同時期（從南北戰爭、第一、二次大戰，到近代的韓戰、越戰及雷根、布希、柯林頓、小布希及歐巴馬總統以降）對於總統行使統帥權，以及與軍事將領之間的任用和領導關係，呈現非常微妙的變化。

職是之故，美國總統既然是全球最富有軍事與政治權力的政治人物，其所擁有與足資行使的軍事任免權力，自然非常值得加以探討；尤其是，美國總統在執行憲法所賦予的統帥權之時，以總統個人對於憲政體制與軍事權力的認知，該如何行使其合法的人事任免權，以及與軍事將領（包括對軍隊統轄）的領導關係，

⁵ 黃錦就、梅建明著，蔣文軍譯，2008，《美國愛國者法案：立法、實施和影響（The Making of the U.S.A. PATRIOT Act: Legislation, Implementation, Impact）》，北京：法律出版社，頁383。「美國愛國者法案」（全名為「團結並強化美國透過提供合適的管道進行攔截與阻止恐怖主義法案」【Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act, 2001】，縮寫為USA PATRIOT Act, 2001）主要是美國因應2001年9月11日發生的「911事件」，迅速於當年10月26日經由國會通過、小布希總統簽署生效的授權法案。法案大致內容為授權美國政府可以緊急擴張行政權限，要求警察機關進行監聽、搜索及過濾牽涉個人隱私的電話、電子郵件、健保、醫療及財務紀錄等資料，以做為防範恐怖組織發動攻擊，或是立即對於該項緊急事件做出處置的法律案。

將會是十分值得探討的課題。



第二節 軍事統帥權與軍事領導的定義

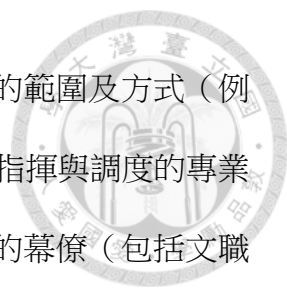
壹、軍事統帥權

「軍事統帥權」(Commander in Chief, Oberbefehl)一詞，起源於普魯士德國。按照軍事憲法的定義，統帥權是指「對於軍隊擁有最高命令之權」。⁶在最高長官擁有軍事獨斷決策權，且高於一切制衡體制的傳統觀念裡，這個特權被視為是「單一的」、「不被侵犯的」專屬特權。事實上，在現代法治國家的觀念裡，應是以更為周延且綿密的規範法制，來保障此一憲政特權的合法行使，以及不被侵害。

統帥權本身，是為因應軍隊的指揮體系而設計。一般而言，軍隊的指揮體系呈「金字塔型」，亦即講究所謂「層層節制」與「階級服從」；軍隊基層兵員龐大，而愈是往上，指揮權愈是集中。在軍隊指揮的「金字塔」最頂端，就是擁有最高號令權的軍事統帥。因此，擁有軍事統帥權的最高首長（總統制下的國家元首或內閣制的最高行政首長），便是依照此一「金字塔型」的指揮結構，一層一層地行使號令之權。

在現代民主法治國家，一國的最高統帥（總統制為總統，內閣制為總理或首相，雙首長制則視憲法之授權）依法可以領導全國公務員體系與陸、海、空三軍。這個依法領導全國文職與武職體系的權力，便是各國憲法所賦予的「統率權」。然而，在軍事專業的分類上，對於軍事體系的領導與權力行使，牽涉人事任命、政策釐定、作戰指揮與調度，以及後勤資源的維繫及增補等，是甚為龐雜且分工專業的巨大體系，也是專門的軍事學識與領域。因此，對於軍事體系的領導與統御，便以「統帥權」(Commander in Chief)此一名詞之使用為佳。

⁶ 參閱陳新民，2000，《軍事憲法論》，台北：揚智，頁4。



各國憲法的通例，並未對統帥權的行使，訂定繁瑣或詳細的範圍及方式（例如我國及美國聯邦憲法均是）。其用意即在於，前述軍事作戰、指揮與調度的專業性及龐雜性，需要最高統帥任命（或領導）甚為專精請具專業的幕僚（包括文職與軍職），參與政策及計畫的釐訂、設計與建構，並且適度地分擔沈重的軍事責任（在不影響軍事統帥權的行使之下），使得最高統帥可以在憲法（及相關法律）的授權之下，完善地領導此一龐大且專業的體系。

在憲法與行政法的領域裡，最高統帥對於軍隊的指揮與號令，是仰賴專業的軍事首長及龐大的軍事（包含文職）體系，來進行統帥權的行使。因此，統帥權的直接行使對象，應是在軍事命令（即軍令）體系當中的主要軍事首長，賴其以下達軍事命令。然而，對此，各國的制度或有不同，並不損及其精神。⁷

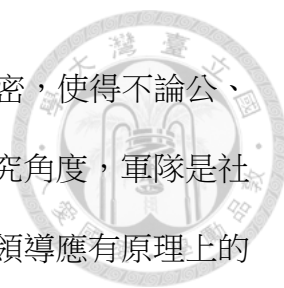
在統帥權的分類裡，雖有「世襲的軍人統帥權」、「民選的文人統帥」、「民選集體領導統帥」與「民選軍人統帥」等四種（依照憲法學者陳新民教授的界定）；然而，本論文明顯是以第二種為分析標的，亦即是以民主法治國家的軍事統帥為分析對象。其餘在各種歷史成因或體制下的產物，不在本論文的研究範圍之內。

而在探討本論文所研究的美國總統軍事統帥權之前，則應針對統帥權的界定、意義與範圍，加以列舉。本論文既以美國總統的軍事統帥權做為探討對象，其界定就必須以美國總統經由憲法賦予的統率三軍的權力，就其傳統與演變，做一整全的分析。

貳、軍事領導

軍事領導（Military Leadership）在軍事學上而言，泛指的是在軍事領域之內

⁷ 以德國為例，德國國防軍的軍令行使與運作，由德國總理透過參謀本部下達；但美國參謀首長聯席會議（JCS）為諮詢角色，三軍參謀長平時負責戰備訓練，作戰則必須由總統一即三軍統帥來通令全軍。我國在民國 89 年通過「國防二法」之後，漸漸修正軍事體制，已大幅向美制傾斜，即總統（國家安全會議襄助）—行政院長—國防部長，為現行的國防指揮架構。



所進行的各式領導。⁸現代民主國家由於社會事物龐雜、分工精密，使得不論公、私領域的各項事務，也都因而十分龐大與複雜。在軍事學的研究角度，軍隊是社會的縮影，軍隊的成員也來自於社會；因此，軍事領導與一般領導應有原理上的近似，但又存在著專業上的不同。

軍事領導既然是進行於軍事領域當中的領導藝術，自然會有別於民間社會的企業管理(enterprise management)及政府部門的行政管理(executive management)等。其中前者，是專指在軍隊或軍事部門進行的領導與管理；而後兩者，則是一般民間社會對公、私部門所劃分的管理範疇。軍隊與軍事部門有別於一般民間社會，自然也必須建構一套適用於軍事領域的管理與領導準則。

進一步而言，軍事領導又可分為行政領導(executive leadership)與作戰領導(operative leadership)。⁹行政領導指的是軍事領導者在軍隊的日常戰備、勤務與訓練當中，運用計劃、執行與考核等行政措施，以合宜地帶領部屬完成例行性的任務；而作戰領導則指的是在部隊進行作戰任務時，為求得戰爭的勝利，以影響部隊層面最小的壓力的方式，來達成最大的作戰目標而定。

因此，軍事領導的架構與群體，是「由上而下」的軍隊結構；而軍事領導者是位於這個金字塔的頂端，不僅具有號令權，也具有形塑軍事體系與其價值的功能。這時，一位軍事領導者所必須具備的價值觀與特質，便是認知到作為(be)一個軍隊正式成員所具有的驕傲與榮譽感，並以此種特定的價值觀感，貫注在其所領導的軍事體系當中，自然就能形成高昂的軍隊士氣與文化，進而成為現代民主國家的軍事勁旅。

然則，這雖是民主國家的通則，卻也不乏「反其道而行」的特例。一位民主

⁸ Colonel Horn, Bernd., & Dr. Robert W. Walker. 2008. *The Military Leadership Handbook*. Ottawa, Ontario; Canada: Dundurn Press, Canadian Defense Academy Press. 11-14.

⁹ 廖天威、劉鐵軍，2008，《領導統御》，台北：創世紀文化有限公司，頁 8。



國家的軍事領導人，若不能體察到前述的意義與職能，則通常會反向操作，反而戕害了民主國家與軍事體系的正常運作。

因此，一位合格的軍事領導者，必須具有多方面的知識與能力，以及在各方面都達到高水準的品格與氣度。軍事領導者要面對的是，來自許多不同層面的人群與範疇；所以，既要熟悉「人際關係的藝術」，也要熟稔推展工作、進行決策的技巧，便是「創意的藝術」與「工藝的藝術」。再者，一位軍事領導者，由於進行的是軍事領導與決策，還必須要具備「戰術的技術」；亦即，是從軍事專業當中習得的整合人事、情報、作戰、後勤與判斷分析的技能，才能在軍事決策的位置上，發揮功能。質言之，此者也是考驗軍事領導者對於軍事領域各個階層環境與戰術需要的熟悉程度；成正比者，作戰效能愈高，反之則愈低。¹⁰

同時，軍事領導一般要面對的是軍事組織（Military Organizations），也就是執行軍事任務的與行動的層級化結構。不論過去或今日的環境中，軍事組織都是行使合法化武力的結構中心。時至今日，這種以武力為中心結構的軍事組織，其職能與架構都已更為完備，也已有更多的學術理論與實務研究來充實此種建構。因此，軍事組織在現代化的社會當中，也已顯得與時俱進。

再者，一位合格的軍事領導者，也必須注意「領導方針」與「領導動機」的運用。這具有下列的意義：¹¹

第一、領導方針的作用，是為了要對軍事任務劃定優先次序，並且賦予各階層的領導責任，以確定各個階層的人員都已明瞭本身所負的責任及賞罰標準。作為軍事體系當中的一員，應當要明瞭如何有效地運用人員、時間及手邊的資源，以完成任務。軍事領導者也可藉由軍事方針的設定，藉以全面考量任務

¹⁰ 廖天威、劉鐵軍，2008，《領導統御》，台北：創世紀文化有限公司，頁 11。

¹¹ Wood, William J. 2008. *Leaders and Battles: The Art of Military Leadership*. New York: Random House Publishing Group. 11-12.



的特性，估計需要投入的資源，並且與部屬有效溝通，以使前述的準備工作都得以在合宜的位置上，發揮功用。

第二、領導動機則是軍事領導者能夠促使部屬從自我認知到完成任務之間的方向和策略，並且要有果斷的意志與堅強的決心，願意接受軍事領導者的驅從，並且甘心樂意地完成任務。同時，軍事領導者的領導動機，也是要建立於領導意志的純正之上的。在這些基礎上，軍事領導者要以正面的角度來曉諭部屬，給予部屬相當的授權與信任，養成強烈的達成任務的動機。

所以，軍事領導不僅是戰時、是危機時、是突如其來時的，也是平時就應養成的基本信念與態度。軍事領導者必須相信，其所擔任角色的艱鉅，同時也是正面說服的力量。

過去，我國的軍事名家蔣百里先生曾說：「軍以戰為主，戰以求勝為目的。」此語刻劃出軍隊存在的任務與特性。軍隊既然是以作戰為主，則平日所有的思想、行為、動作、教育與訓練，都應該是以達成「作戰致勝」的目標為主。嚴格來說，這並非窮兵黷武，或是提倡戰爭；即使是現代民主國家，若沒有嚴肅的憂患意識，即容易在安逸的環境中，失去生存的依據。所以，古云：「無敵國外患者，國恆亡」（語出《孟子》〈告子下〉）並非是沒有道理的。

然而，經過現代民主思潮的洗禮，世界各國又多半「崇尚和平」而「厭惡戰爭」；這本是世界人群的通例，並無不妥。可是，若將其發揮到極致，認為所有與軍事有關的事務，皆為「擴張軍權」，是「軍備競賽」，而要「剝奪和平」者，則難免「小題大作」與「危言聳聽」之類。建軍備戰與求戰、好戰，應是完全不同的層面；兩者混為一談，也可能是現代社會的通病。

因此，作為民主國家的軍事領導者（可能並非全是軍人），允宜必須養成對於國際政治、民主體制與軍事專業，具有相當程度的認識與素養，才能正確地瞭解



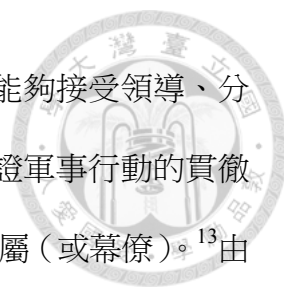
軍事與戰爭；進而，在許多亟需做出關鍵決策的時刻，尋思出導入和平與永續生存的關鍵抉擇，並循序漸進地規劃、執行與落實，也才能真正為現代民主社會謀求最大福祉。

因此，本論文所要分析的對象—美國總統，其所擁有的行政權與作戰權，都是超乎一般政治領袖的。也因此，美國總統作為一位世界上最富有權勢（most influential）的政治領袖，相對地，也應該要比一般的民選政治人物（甚至是軍政首長）更加瞭解其本身所應擔負起的軍事領導，以及面對和帶領軍事組織的能力與條件。因為，世界上其他國家的政治領袖（除了少數的主要國家，如英國、法國、中國、俄羅斯與德國等），是極少能擁有憲法授與的龐大權力，又在國際之間擁有超級的影響力，而不必對之負擔或付出代價的（對此，只要觀察近年來每一任美國總統，其在發動海外用兵之際，所要面對國際間與國內的輿論壓力，以及對於付出生命代價的官兵家屬的道德承擔，即可見一斑）。¹²

第三節 小結

著有《為將之道》（*American Generalship*）一書的美國軍事研究者艾德格·普伊爾（Edgar Puryear, Jr. 亦著有《十九顆星》【*Nineteen Stars*】一書）曾指出，作戰時的將領每天都會面臨重大決策，但有幾點是必須加以注意的。第一、戰場的狀況非常複雜，能夠提供決策的資訊也很有限，無法顧及全面，但一個指揮者要儘可能地就可能的資訊，做成決策。第二、決策者負擔的責任非常重大，其壓

¹² 對此，可以參考近幾任美國總統如雷根、老布希、柯林頓、小布希與歐巴馬，都有海外用兵的經驗；其所要承擔的決策、輿論與道德壓力，諒比一般政治領袖要沈重許多。例如，柯林頓任內（1993/10）所參與的東非索馬利亞人道救援與維和（peacekeeping）任務，演變成為追捕軍閥首領且失敗的案例，柯林頓即飽受指責。參閱尹德瀚等譯，2004，《我的人生：柯林頓回憶錄》，台北：時報文化出版公司。譯自 Bill Clinton. *My Life*. New York: Knopf. 2004.（這也是本論文在相關章節要分析的重點）



力常超乎常人想像，因此，平時就要注意領導者的養成，以及能夠接受領導、分擔壓力的特質。第三、軍事領導者要能做成正確的決策，並保證軍事行動的貫徹執行，需要一批長期接受訓練、思維清楚、專業且具服從性的部屬（或幕僚）。¹³由此可見，擔任三軍統帥的美國總統亦是如此。

西元 1962 年 10 月，美國第 35 任總統約翰·甘迺迪（John Kennedy）在面對蘇聯在古巴部署一批長程彈道飛彈的「古巴飛彈危機」（Cuban Missile Crisis）時，若非根據前一（1961）年「豬灣事件」（the accident of Bay of Pig）的失敗經驗，為了避免重蹈覆轍，不斷尋找溝通（communication）與對話（dialogue）的管道，才終於透過「代理人」與「熱線」模式，化解了兵戎相見的危機。¹⁴1962 年「古巴飛彈危機」的成功模式，被哈佛大學教授艾利森（Graham Allison）與維吉尼亞大學教授哲利考（Philip Zelikow）寫成《決策的本質》（Essence of Decision）一書，成為軍事決策與危機處理的經典著作。甘迺迪從過去的經驗中記取教訓，終於突破困境，是成功的危機處理範例。¹⁵由此亦可看出，軍事領導者本身對於國防軍事正確認知與其素養的重要性（按：另有一說，甘迺迪對於遭到周圍「鷹派」將領如空軍參謀長李梅【Curtis LeMay】的意見「綁架」，仍能不為所動，積極尋求和平途徑，也是關鍵之一）。

因此，美國總統與軍事將領的相處關係，也是軍事領導當中不可或缺的重要因素。本文中最主要的分析對象，也包括美國總統對於參謀首長聯席會議的看法。美國在二次大戰之前，僅設立「戰爭部」；戰爭末期，為了因應合署辦公的「五角大廈」（the Pentagon）的興建完成，戰後才正式成立「國防部」（the Department of

¹³ 陳勁甫譯，2002，《為將之道：指揮的藝術—風格代表一切》，台北：麥田，頁 49。譯自 Puryear, Jr. Edgar F. *American Generalship: Character is Everything: The Art of Command*. New York: The Random House Publishing Group. 2000.

¹⁴ 廖天威、劉鐵軍，2011，《軍事戰史導論》，台北：新頁出版，頁 141。

¹⁵ Allison, Graham & Philip Zelikow, 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.



Defense)，成為美國國家安全與國防的中樞。

然而，美國參謀首長聯席會議的角色，與一般熟知的德國參謀本部，並不相同。德國的參謀總長從 1821 年開始，職權便不受國防部長節制；1866 年以後，甚至直接取得指揮軍隊的權力。¹⁶美國的參謀首長聯席會議對於美國總統而言，就僅是提供作戰資訊、計畫、意見，並備專業諮詢的地位，無法（也不能）干預總統透過國防部長指揮三軍的權力。

美國歷任總統中，有關於軍事將領的任命權有哪些實質演變？最初的制度設計為何？憲法如何規範？在美國軍事傳統中，此項任命權的運用情形為何？這些嚴謹的思考方向，對於我國總統在軍事方面的相關職權，具有相當大的啟示與借鏡意義。而在進入本論文的撰作之前，作者先於本章前言部分，提出下列的問題意識，用意在於藉著美國總統統帥權的行使與軍事領導的遂行，來比較我國在體制與現實上，可資取法與改進之處，以收他山之石的功效。

我國總統自從民國 86 年修憲改為直選之後，權力基礎增大、民意呼聲也漸高，相對地應當擔負的責任也應加重。然而，實際上卻是「權力愈大、責任愈輕」。因為，依照憲法我國總統非為行政首長，不必受立法院監督；而成為「實權領袖」之後，通常會希望兼攬黨政特權，以致成為實質的「黨政強人」。¹⁷面對這樣的黨、政、軍權實際領袖，我國實需要一套完備的國防法制，來規範總統軍事領導權與將領的人事任命，以避免濫權任用的情況發生。¹⁸

準此以觀，作者提出美國總統的軍事領導與將領任命權的體例，有下列方向

¹⁶ 陳新民，2000，《軍事憲法論》，台北：揚智文化事業公司，頁 18-20。

¹⁷ 綜觀我國進行總統直選之後，每一任民選總統均兼任政黨主席。例如前總統陳水扁任內以「黨政同步」為由，兩度兼任民進黨主席；前總統馬英九亦於 2009 年起擔任國民黨主席，直至 2014 年 12 月 3 日辭去黨主席一職。

¹⁸ 過去幾年，有學者向政府建議，應仿照美國總統每四年向國會提出「四年期國防總檢」（Quadrennial Defense Review Report, QDR）的方式，由國防部發表「四年期國防報告書」；政府遵照採行。但是作者認為，我國與美國體制不同，權責也未相符，此舉與兩年出版一本的《國防報告書》疊床架屋，也無法顯示出其體制上的必要性。



可供我國思考：

第一、美國總統對於軍事將領的任命權限極大，顯示國家領導人在軍事任命上確實需要較寬鬆的權限，我國在相關法制上可以參考改進。我國總統對於軍事的領導權，是憲法上不可分割的專屬特權；¹⁹因此，除了遵照國家相關法律的規範之外，需要給予較為寬鬆與靈活的限制，才不致使總統的這一專屬特權受到限縮，而增加以額外的「非法」手段以逞其充分發展權限之欲。²⁰然而，我國軍事體制目前仍以各軍官學校的畢業生為軍中發展的主體，若果要達到晉升「公平」與「多元化」，應該要俟我國軍官來源達到多元發展才可（例如軍校正期班、專科班、ROTC、兼職志願役軍人等）。我國可考慮對總統的將領晉升權力給予放寬，亦應在實務上勇於給予優秀將領發展機會（如「陸海空軍軍官士官任官條例施行細則」規定晉任將官停年為六年，但為拔擢特別優秀領導人才，得視將官編制與現員狀況縮短為三年）。

第二、美國總統借重參謀首長聯席會議的軍事專業意見，做為處理國家安全危機與軍事用兵的參考，與我國體制不同，不宜全然學習。我國總統雖然是憲法上的三軍統帥，但是以往除蔣中正與蔣經國兩任總統外，其他甚少有直接參與軍隊事務的經驗，必須仰賴軍事幕僚群的襄助（這也是當初在總統府設置參軍長的部分原因）。²¹然而，現代軍事愈趨專業，科技發展也愈趨快速，諒非一、兩人可以決斷或提供全部資訊；尤其軍事幕僚的作戰規畫，也需要嚴謹與合乎科學的決策程序。因此，我國總統應該善用「國防二法」通過後的國防體制「指揮

¹⁹ 陳新民，2011，《憲法學釋論》，台北：作者自版，頁 477-488。

²⁰ 例如前總統陳水扁在任期間，「買官」與「賣官」醜聞不斷；包括其親信陳哲男、馬永成等人，都有直接或間接涉入國軍將領晉升案的傳聞。

²¹ 有關此點，也有軍方將領認為，蔣中正總統出身於軍事背景，對於軍事領導十分熟悉，也十分自負，因此難以分層授權，使下屬多半「自我設限」，缺乏應有的自主權。參閱衣復恩，2011，《我的回憶》，台北：立青文教基金會，頁 142-146。

鏈」(chain of command)關係，透過國防體制統率三軍，並且依循我國的統帥權體制，建立權責相符的軍事領導關係。



第三、我國軍事將領的養成，殊為不易；但國家更應注重多元發展，參考「專業化」的發展路線，多方拔擢人才。目前我國的軍事將領，多以出身基層或作戰部隊者優先，缺乏專業與多元化的考量。²²實則國家舉才不易，應該仿照英、美等先進國家（甚至包括中國大陸的專業將領制度），將專業化的軍中人才也納入晉升，使兵器、後勤、修護、採購、彈藥、工程等體系之中、高階軍人，均能獲得拔擢。尤其是，軍隊是「金字塔型」的結構，愈往上愈加不易；如果晉升高階的都是「同質性」高的將領，決策與思維難免「集中化」，對講究科學與效率的軍隊行動而言，絕非正面發展。²³

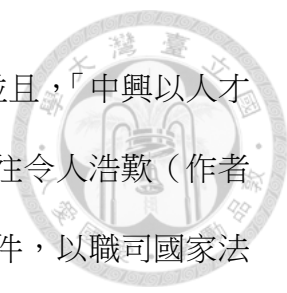
本論文在撰述最後，將依照對於美國總統依據憲政體制與國情，行使統帥權的理論及實際，提出可提供我國參考的具體可行建議。然而，在撰述博士論文寫作計畫的同時，筆者也不得不對有關此一議題的嚴重性與迫切性，申述個人的一些看法。

美國總統對於軍事將領具有極大的任命權，遇有因公拔擢、人事升遷，可以不受年資的限制，連番晉升。這是屬於美國總統軍事統帥權的一部分，顯見每任總統對於軍事將領的任命權極為龐大，也不可分割。

而本論文提出對於我國總統在將領任命權上的建議，實則我國自從總統民選與「國防二法」通過之後，其權責與軍事指揮關係已大為不同，作為三軍統帥的

²² 例如國防部 104 年上半年的將官晉任名單，其中中將 5 人，有 2 人出身部隊指揮層級；少將 23 人，也有 12 人是基層部隊出身。參閱國防部軍事新聞網，2014，〈總統核定將官晉任名單〉，12/25。
<http://news.gpwb.gov.tw/news>

²³ 再如馬總統執政後期，雖也於國軍定期將官晉任中，拔擢部分專業將領（如女性及國軍專業單位出身者）；然而卻屬「功能性」或「政治性」考量，不脫執政者的本位思考。參閱程嘉文，2015，〈新任中少將，又見女將軍〉，聯合報，12/28，A8 版。



國家領導人，自然應該謹慎地行使這可貴的軍事統御特權。²⁴並且，「中興以人才為本」（清代名臣曾國藩語），國家將才的養成不易，毀之則往往令人浩歎（作者鑑於近數年來，我國憲兵竟發生中將司令貪汙及挪用公款之事件，以職司國家法令與軍事紀律的軍種，竟遭監察院彈劾、移付懲戒大小官員十數人等，以及許多高階將領醜聞不斷，真是戕害至鉅）！

然而，軍事將領的選任、養成與培育，無非均在國家軍事體系完成，並賦予中、長程的事業發展；何以未在軍事戰場貢獻所長、授命殺敵，反倒在金錢、女色、私慾，甚至是思想、判斷方面出岔（如洩密、通敵、資敵等案）？恐怕其因在於人謀不臧與國家法令制度的不夠完備以監督所致。

因此，總統統帥權與軍事領導權的重要性，在於樹立國家的典章制度，提供軍事統御、風行草偃；並且以之立下典範、監督所屬，戮力為之。如能借鏡美國相關體制經驗，應能收「他山之石，可以攻錯」的良方。進一步言之，我國實在應該勇於拔擢良才，建立一套破格晉用的法制，使人才不必囿於限制，均能蔚為國用。此則，更不至於將賢才藏之山林，而有滄海遺珠之憾！

²⁴ 如「國防二法」規定我國國防體制為總統—國家安全會議—行政院院長—國防部部長。



第二章 研究方法論與研究架構



第一節 研究動機與研究目的

本論文主要是以美國總統作為三軍最高統帥，依照憲法行使軍事最高統帥權（Commander in Chief），以及與高階將領的軍事領導與相處關係為研究對象。

西元一九四三年十二月，當時的英美盟軍歐洲最高統帥艾森豪，正在倫敦與英國首相邱吉爾（Winston Churchill, 1874-1965）會晤，希望獲得指揮盟軍在法國西北部諾曼第地區（Normandy）的反攻行動－「大君主行動」的認可，也成為邱吉爾口中「歷史上權力最大的人物」。²⁵

作戰當中，艾森豪普遍受到當時各國注意的，多半是他統御與整合包括英國籍的地面部隊指揮官蒙哥馬利（Bernard Montgomery）、海軍艦隊司令雷姆賽、空軍司令李馬洛、美籍的第一軍團司令布萊德雷（Omar Bradley）、第三軍團司令巴頓（George Patton Jr., 1885-1945）與參謀長史密斯將軍（Gen. Walter Smith, 1895~1961，暱稱“Beetle”【甲蟲】，被艾森豪稱為「完美的參謀長」）等著名將領的領導能力，同時這也是當時美國總統羅斯福願意同意並授權艾森豪擔任此一要職的原因之一。

美國政治與軍事學界曾經研究指出，美國長期以來極為重視軍事人才的培養，以及一位高級將領的養成教育，平日即著重於人格特質、指揮訓練與軍事素養的陶冶，以致於「當戰事來臨時，美國已經準備好了許多優秀的軍事領導者，運用他們的才能來打贏各個戰役」。²⁶可見一位優秀的軍事領導者與國家穩定及戰力精良的重要關係。因此，一位優秀軍事將領的養成教育益形重要；然而，美國憲法

²⁵ Wukovits, John. 2006. *Eisenhower*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 107-108.

²⁶ Puryear, Jr., Edgar F. 2003. *American Generalship: Character is Everything: The Art of Command*. New York: Ballantine Books. 1-43.



賦予總統對於軍事將領龐大的任命權限，以及極為特殊的軍隊領導關係，也構成了美軍將領升遷的特殊現象。

事實上，美國總統的軍事統帥權，在美國南北戰爭（Civil War, 1861~1865）期間，即已建立起了令人矚目的傳統。當時，這場為蓄奴與否而掀起的美國內戰，美國聯邦（北方各州）面對南方各州退出聯邦；在政治上，是美國總統林肯（Abraham Lincoln）以軍事力量對抗南方各州，實際上，也主要是北軍的格蘭特將軍（Gen. Ulysses Grant）對抗南軍的李將軍（Gen. Robert Lee）之間的軍事戰爭。²⁷在軍事力量對抗的背後，總統軍事統帥權的運用，殊值探討。

因此，本文也將對於美國憲法上各個時期的總統統帥權，包括南北戰爭以降，至於近代的第一次大戰（World War I）、第二次大戰（World War II）、越戰（Vietnam War），以至於雷根總統的小規模用兵時期及布希總統的大規模用兵時期，做出整體化的分析與全面性的探討。²⁸

按照各國的軍事法制，將領的升遷除了戰時以作戰軍功升遷之外，平時多半有嚴謹的考核制度。美國既擁有特殊的將領升遷體制，又有十分成熟的將領養成教育，這一特殊的制度現象，成為本文希望探討及研究的對象。同時，美國總統既可以按照「主觀」的需要，以及將領本身的條件與能力，大舉拔擢、晉升，則一位美國總統，其平時與高階將領（包括參謀首長聯席會議的各軍種首長，以及各海外司令部的軍事首長們）相處的關係為何？如何考核這些軍事首長，以便在需要時可以給予擢升？這些，都是十分有趣而值得探討的議題。

我國在過去這些年來，曾經因為高階將領的晉升與任用等問題，備受社會各

²⁷ Gleeson, David T. & Simon Lewis, ed. 2014. *The Civil War as Global Conflict: Transnational Meanings of the American Civil War*. Columbia, South Carolina: The University of South Carolina Press. 14-31.

²⁸ Anderson, David L. ed. 2011. *The Columbia History of the Vietnam War*. New York: Columbia University Press. 93-120.



界質疑，對於國軍的形象，也斲傷甚大；其中不乏「賣官鬻爵」的醜聞，也大舉損害國軍的戰力與士氣，作者認為，在現代民主國家當中，如果擔任一國元首與最高統帥者，竟是苟且貪污、畏縮敗壞之輩，則全國與全民都應該為其錯誤的民主選擇，付上責任與代價。但是，如果是一個國家的體制、制度設計或人為的運作，出了問題，則就應該在制度上下工夫，彌補（或挽救）其闕漏。

作者為軍職出身（自入伍服役軍旅 34 年，業已於前【103】年 11 月以軍職最大年限退役），對於國防軍事之相關議題，本就具有極大興趣，也是作者歷年來從事學術研究的重要領域之一。回憶自碩士班求學開始，即對於國際政治、各國政府、民主體制、政治哲學、政治社會學，乃至公共行政等領域，著有興趣（碩士論文並且以「美國總統與文官制度」為主題撰述）；此後在實務工作的經驗（國防法制與戰略研究）上，則漸漸鎖定於軍事學術的領域。從具體的研究與撰述中發現，我國的國防體制、政策與轉型，並非缺乏理念與人才，而是缺乏前瞻視野與貫徹落實；這其中，尤其需要正確地去瞭解各國體例，並且全面研究、參考，採取正確的做法，將國防戰略人才的研究成果，落實成為政策，並且有決心、有毅力與膽識地去執行。

本論文藉此希望經由對於美國總統軍事統帥權的詳細研究與討論，將可對我國的相關體制與經驗，發揮重要的借鑑與影響作用；同時，美國總統與政府的相關體制，並非全然理想，我國在參考與仿效的學習過程中，要能夠建立起符合我國國情與需要的制度，並且廣為周諮博議，使我國在相關議題的討論與改革上，能夠更臻理性與完備。因而，對於總統的執政與換屆，能夠有一套因循與尊重（並且防弊）的體制，使得我國總統並不因換黨、換政府，甚至因換人的因素，而使國家體制受到戕害。

第二節 研究方法與研究架構



壹、研究方法

本論文在方法論 (methodology) 的選擇上，以傳統的研究途徑 (traditional approach) 為主。在此架構下，本文採取「歷史研究途徑」(historical approach) 的「歷史研究法」(historical method)、「文獻分析法」(document analysis) 作為方法論的基礎，並以「歸納法」(inductive method) 獲得研究結論與結果。

(一) 歷史法：

歷史法雖然常與「比較法」(comparative method) 合稱為「歷史比較法」(historical/ comparative method)，但是比較法通常用於區域研究，對於國際政治與比較政治較為適合。純粹的歷史法，其原理在於以嚴肅的態度指陳某一段歷史，包括其中主要問題的發生、演變與沿革。因此，具有「長時間序列」的特質，並將藉由分析與該問題有關的既存資料，歸納出可供解釋與預測的理論。²⁹

(二) 文獻分析法：

此一部分主要在靜態資料的蒐集與文本的解析，可以視為資料基礎的最初階段。其中，最主要植基於研究對象的總體性與主觀架構。同時，整體的思維程序還將包括：

1. 確定問題與擬定假設：

針對本文的研究問題，提出問題設定前的自我質疑，亦即確立問題思索與資料查找的順序，並探討與本文主軸概念的關係。

2. 蒐集文獻資料：

²⁹ 王玉民，1997，《社會科學研究方法原理》，台北：洪葉文化，頁 243-244。



既有研究資料以國內各大圖書館與研究機構的圖書及文本資料為主，動態的資料則將加入網路資源與各項統計資料。在此一階段，將採理解性閱讀文獻資料，並建立與相關網址的連結與聯繫。

(1) 批判與分析資料：

首先，考證所獲得資料的產生與製作時間、地點及原因，以明瞭對內容分析所產生的信度如何；其次，確定資料內容對本文的實質意義，相互印證，並可就前後文的主體論述作一判別。

(2) 解釋與歸納資料：

此一部分歸納資料的基礎，將與論文架構相結合，提出體制與實務上的粗略比較，歸納結論建議。

(三) 歸納法

社會科學研究有別於自然科學或應用科學研究，其研究過程為重歸納(induction)而非演繹(deduction)。本論文採取「系絡論」(Contextualism)建構基礎的研究架構與論述體系。³⁰質言之，亦即為由歷史事件與個別運作經驗出發，建立一個具有一般原理與意涵的分析架構，以歸納為體制經驗的具體借鏡。

因此，本論文主要研究方法，乃是屬於以文本為主的文獻研究分析；此則與公法及公共行政領域的法律、行政之制度、政策分析研究，是具體符合且能夠相互輝映的。蓋此一有關於美國總統職權的相關資料蒐集與研究，以目前的研究素材及經驗來看，多已有相關的材料、論述與例證（包括書籍、網際網路資料與美國總統圖書館館藏），取用方便；對於研究與撰述，甚有助益。

³⁰ Burnham, Peter et al. 2008. *Research Methods in Politics*. Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan. 25-26.



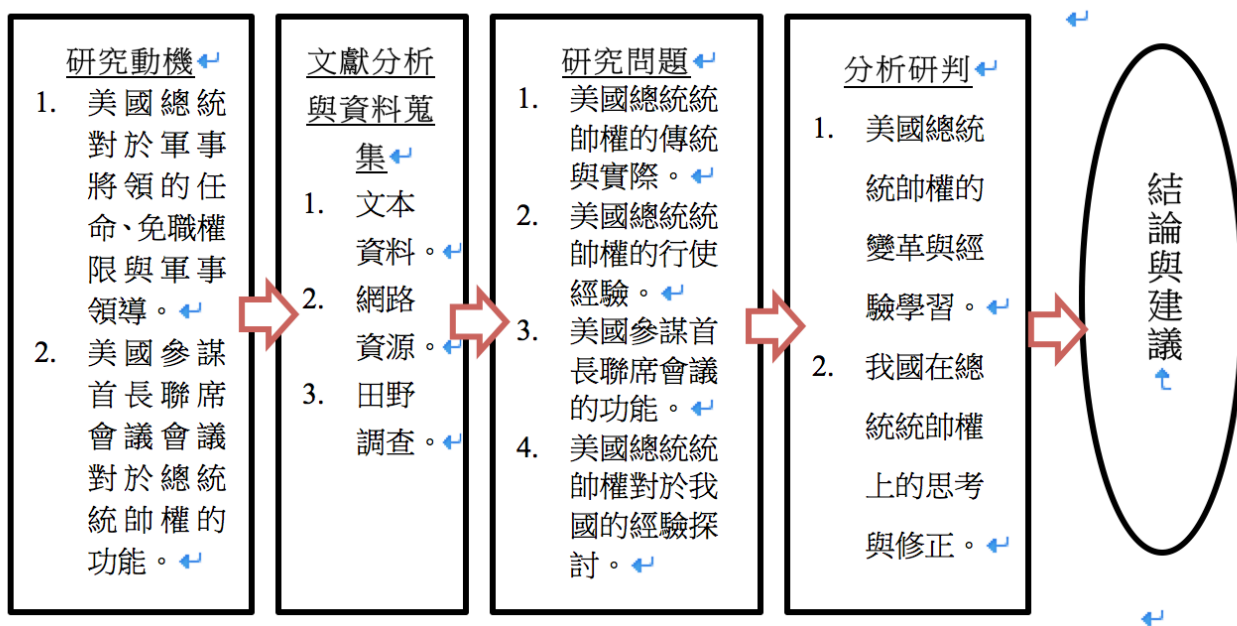
貳、研究架構

植基於本論文的研究方法，筆者思考本論文的研究架構，訂定了「研究動機」、「文獻分析與資料蒐集」、「研究問題」、「分析研判」及提出「結論與建議」五大思維程序與撰寫架構。此五者的思維架構與連續性，係依照命題、假定與推理等程序，用以與本論文最密切相關的建構，思考論文之撰作方向。

此外，有關本論文的研究架構與撰寫方向，作者在通過博士論文寫作大綱之後，不僅時時與指導教授保持密切之討論，並且在學期當中，藉著修習「研究指導」及「博士論文」等學門課程，與相關學者、先進，時相請益與討論，以保持論文撰作時之方向與思維正確。

根據前述的架構與方向，本論文的研究架構，是以下列圖示呈現。

圖 2-1 研究架構圖



資料來源：作者根據研究架構繪製而成。



此外，在有關研究方法與研究架構確立之後，細部的章節安排，則主要將重點集中於本論文第三至六章(亦即有關於美國總統軍事統帥權與軍事領導的傳統、變革及近年來的發展之上)的討論；同時，按照既定計畫與管制的時間期程，順利蒐集資料、撰寫論文及做成研究結論。

在研究與撰作的架構上，作者發現，對於美國總統相關職權的探討與反思，不能缺乏對我國相關體制與經驗的反規(按：軍事用語，即對我方的反省與觀察)；亦即，美國總統職權的相關經驗固然重要，其研究、參考與學習的目的，仍是要藉此能夠思考對於我國體制的幫助。並且，在研究的過程當中，能夠對於各時期的總統統帥權與軍事領導，提出詳實的描述與歸納；這也是本論文在此研究架構之下，所必須隨時掌握進行的方向。

第三節 研究範圍與研究限制

本論文將以美國總統的統帥權 (Commander in Chief) 與軍事領導 (military leadership) 為研究核心，探討歷任美國總統在不同時期的軍事將領任命權 (Appointment Power)、免職權 (Remove Power)、晉升 (Promotion) 與拔擢權力，以及與軍隊之間的領導關係為主。

因此，本文的論述主軸，集中於美國總統在各個時期 (自傳統時期、變革時期，以至近代的發展回顧及前瞻)，其統帥權與軍事領導的發展。美國因「高尼法案」的影響，對於美國總統在軍事領導與將領的任命關係，殊有變異，值得研究探討；而相對地，對於實存的政治、社會與私領域等關係，卻諒非本文主軸。

從美國總統的任命權來看，其所以相當龐大，無非在於美國憲政體制賦予的

極大任命權；同樣地，歷任總統也在這些法制的演進過程當中，充分運用這些權限，也是值得特別注意與探討的。



然而，對於是項研究主題的研究限制，自然也不可免。

第一、由於本論文屬於質性研究，因此注重研究資料、文本與歷史背景的敘述，較為缺乏統計與數據呈現的量化分析。本論文在研究體裁上，是屬於質性研究，其與量化研究著重的數據、統計及迴歸分析，並不相同；而側重點也在於事實的呈現，因此強調其應然層面與論述層面。

第二、對於美國總統統帥權的研究，集中於各個不同時期所呈現的總統權力行使的背景、實證與法制，屬於縱切面的分析研究，較為缺乏橫切面的民生、社會與民情的分析。美國總統各個不同時期的統帥權與軍事領導關係，將從上述的角度出發，因此也將不著力於戰爭或當代環境中的社會背景等因素當中去探討。

第三、本論文的研究，集中於美國總統的統帥權背景與實際，並將擬定對於我國總統相關經驗的借鏡與探討，非針對其他國家相關體制的比較研究。由於並非針對其他國家體制的比較研究，因此大幅去除了從事比較研究必需的大量國情、社情與民情的相關背景及考慮因素，並將集中焦點於美國總統是項權力對於我國的借鏡經驗，相信將對於我國在不同體制的探討、思考與學習上，提供寶貴的經驗與反芻。

值此，本論文主要所呈現的，乃是在前述這些中重要的時期（特別是在戰時）當中，美國總統是如何運用其職權，並如何領導高階的軍事將領，來遂行其領導

統御？回顧與前瞻美國的經驗與發展，對於我國的相關體制，希望能有助益與學習。



第四節 基本問題與假設

本論文在撰寫之前，筆者對於是項領域與相關議題，均已曾累積相當基礎與研究能量，希望能以更為有效率與迅速的進度，撰述具體研究成果。³¹論文撰寫期間，則針對下列問題進行研究與思考：

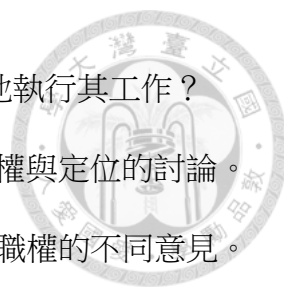
第一、美國總統對於軍事將領具有極大的任命權，遇有因公拔擢、人事升遷，可以不受年資的限制，連番晉升。這屬於美國總統軍事統帥權的一部分，顯見每任總統對於軍事將領的任命權極為龐大，也不可分割。在歷任總統中，是如何來看待這項權力的？在運用此種權力時，有無特殊的考量，如政黨、背景及特殊條件等？

第二、在美國總統運用軍事統帥權的實際案例當中，對於軍事將領的任用、晉升、調任與獎懲、免職等做法，有無依照憲法授權而行？特別是，不論平時或戰時，有無超越憲法授權？或是在實際政治考量上，過於膨脹總統的權限，而犧牲了軍事專業？

第三、美國參謀首長聯席會議是美國總統在軍事作為上的重要幕僚（諮詢機關）。向來，參謀首長聯席會議主席是由總統親自任命，屬於美軍最高軍階（與職務）的高級將領。參謀首長聯席會議主席領導各軍種的最高首長，包括陸軍參謀長、海軍軍令部長、空軍參謀長和陸戰隊司令。

這些重要的軍事首長，如何聽命於美國總統？如何貢獻軍事專業意見？

³¹ 作者先前已於博士班攻讀 8 年，後因故放棄學業；此次為重新報考，並錄取本系博士班，從頭就讀。實則在相關領域與重要議題上，業已累積相當研究經驗與成果，故已能於短期之時間內，在各位老師的指導之下，完成學位論文的撰作；並希望能藉此對我國的相關重要議題，做出具體貢獻。



在軍事領導的「指揮鏈」當中，又是如何恰如其分地執行其工作？

第四、我國邁向民主化的過程中，不斷有針對總統選舉、職權與定位的討論。

甚至近年來每遇修憲議題的討論，也不斷有針對總統職權的不同意見。

其中，總統的軍事統帥權，是一個有關憲政、法制、軍事與作戰等專門領域的重要議題。如能藉由針對不同國家有關此一議題的廣泛討論與分析，進而使得我國在此一攸關憲政法制、國家安全與軍隊戰力的重要議題上，有著更為理性與正面的發展，未始不是國家之福。

此類重要之研究問題，為本論文之基本假設（Hypothesis），亦即對於美國總統行使統帥權與軍事領導，具有重要且直接之影響。其後，在本論文的撰述與鋪陳當中，將逐步針對這些假設，提出研究成果與結論。

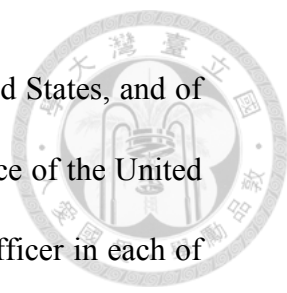
第五節 理論檢視與文獻探討

本論文所提出分析的標的—美國總統的軍事統帥權與軍事領導，在理論與文獻探討的層面，可以分為兩個部分。

壹、軍事統帥權的理論探討

美國總統的軍事統帥權，權力來自於美國聯邦憲法第二條的訂定和賦予。美國聯邦憲法第二條，第一款賦予總統行政權力，第二款為總統的憲法職權，第三款為總統的立法權，第四款為總統、副總統及文官的彈劾。第二條第二款內容即為：

「總統為海陸軍之大元帥，並為被徵至合眾國服務諸州國民兵之統帥；總統得令行政各部長官，以書面發表其與職務有關事項之意見。總統並有權對於違犯美國法律者頒賜減刑與赦免，惟彈劾案不在此限。」（The President



shall be commander in chief of the Army and Navy of the United States, and of the militia of the several states, when called into the actual service of the United States; he may require the opinion, in writing, of the principal officer in each of the executive departments, upon any subject relating to the duties of their respective offices, and he shall have power to grant reprieves and pardons for offenses against the United States, except in cases of impeachment.)³²

根據此一條款，美國總統不僅為美國武裝部隊的總司令，也是被徵召至聯邦服務的國民兵的統帥（亦即有權調動、徵召國民兵，為聯邦政府服勤）。然而，此一軍事上的特權，也並非僅有武裝調動或下達命令而已。

美國總統擁有極為龐大的人事任免權；在實務上，幾可任意調度、晉任或免除軍事將領的指揮職務。同時，對於符合資格、能力與條件者，可以直接拔擢，甚至跳級晉升，其例所在多有（不過，近年來已大為減少）。美國總統的軍事統帥權，經過南北戰爭（Civil War）之後一百多年來的發展，也已漸漸依循體制化與正規晉升體系，也會注意族裔、性別與軍種背景之間的平衡，可說已大為朝向制度化發展。

如前所述，美國聯邦憲法第二條第二款的授權，成為美國總統行使軍事統帥權的法律依據與來源。然而，有關於統帥權的相關理論，仍必須先回歸到德國軍事憲法的脈絡裡來檢視。

統帥權（Commander in Chief）也者，起源於德國軍事憲法裡對統帥的軍事意志與軍事大權的行使而設計。概約而論，也應該訂定於各國的憲法當中。這個發自於德國普魯士憲法典當中的名詞—統帥權，原始是賦予德皇統御與指揮軍隊的

³² American corner in Taiwan, “About America: The Constitution of United States of America with Explanatory Note.” 26-27. <https://www.americancorner.org.tw/zh/constitution.html>



權力；這個權力所為的決定，雖然在當時立憲時期，需要得到所屬相關部長的「副署」。然而，軍隊被視為是「國王的產業」；所以，統帥權在當時，也實質上被認為是國王所享有的「專屬特權」。³³

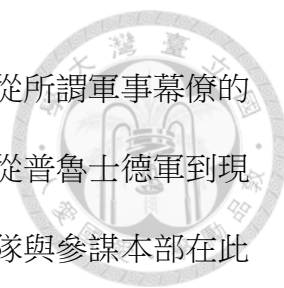
然而，在「德意志帝國憲法」（德語：Verfassung des Deutschen Reiches, 亦即所謂的「俾斯麥憲法」）頒佈後，普王威廉一世將國王的軍事命令區分為「軍事指令」與「軍事行政命令」兩種。前者是針對與政策、預算及軍事行政無關的例行性人事與勤務命令；後者則是與前者相反，是與政策、預算及軍事行政有關的人事與勤務命令。此區分的意義，在於區隔出是否需要相關部長「副署」的問題。亦即，一般性的人事、勤務命令，無需副署；而有關預算與軍事行政的人事、勤務命令，需要相關部長的副署。³⁴此則衍伸出了所謂的「軍政」與「軍令」的問題。

所謂的「軍政、軍令一元化」與「軍政、軍令二元化」的體制設計，即源自於此種軍事命令的區分上。當時的普魯士德國，君王多具有軍人背景，以致將軍隊的統御大權交給君王，並無不妥；事實上，在當時對外征戰的需要上，也確有所需。然而，軍政與軍令的劃分，在於權責與政策上需要的考量（如美國並無軍政、軍令二元化的設計，我國早期則曾仿效德國制度，但後來已完成軍政、軍令一元化之改革）；時至今日，也必須依照國情與現實環境演變的參考（或認為軍事大權不可集中於一人之手），並完善於現代民主國家的監督與制衡設計，並無二致。

再者，軍事統帥權的行使，有其軍事幕僚體系與國會監督的機制。在軍事幕僚上，普魯士德國所建立起「參謀本部」的制度，不僅培養出許多軍事專業人才，

³³ 陳新民，2000，《軍事憲法論》，台北：揚智文化事業公司，頁8。例如，陳新民教授指出，著名的腓特烈大帝曾說：「一個偉大的領主應該親自領導軍隊，軍隊是他的居所、他的利益、他的職責、他的榮耀。軍隊決定了他的一切。」顯示君王與軍隊之間的密切關係。

³⁴ 前揭書，頁9-10。



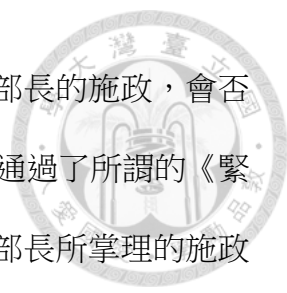
其也是普王重要的軍事幕僚。其中的「參謀總長」的設置，也從所謂軍事幕僚的首長，逐漸演變成為具有號令權的軍事首長。對此，只要觀察從普魯士德軍到現今的德國國防軍，其在戰爭中的各次表現，就得以發現德國軍隊與參謀本部在此方面的卓越成績（在本論文後面的相關章節，將會有所提及）。

其後，進入德國威瑪共和時期（1918~1933），西元 1919 年《威瑪憲法》將對軍隊的指揮權，歸於聯邦總統；而對於國防行政的事項，則由國防部長負責。此種所謂「修正式」的制度，是為了對於「軍政、軍令二元化」的體制，做出廓清；意即「軍政、軍令一元化」所造成「大權獨攬」的現象，仍可藉由國防部長的副署，來節制聯邦總統對於統帥權的行使。同時，這個屬於聯邦總統的統帥權，限於對於軍隊所發出的指揮命令，即具有「軍隊指揮權」而已，並不涉及政策及行政等要項。³⁵

二次大戰以後，德國飽嘗敗績，正當舉國都需要從戰爭的創痛當中復元之際，又逢共黨赤化，整個德國分為東、西兩德，各自理政。在當時的西德，西元 1949 年通過的《德國基本法》並未針對國防等要項，做出詳細的訂定（因德國為戰敗國，攸關國防等較敏感的政事，仍屬當時盟國之監管）。迨西元 1956 年西德第七次修憲之後，始於憲法中出現「國防憲法」之概念；並且，已不再已「統帥權」這一具有濃厚軍事意味的名詞來相稱。此舉不僅是基於西德已採行內閣制，所有政府行政及命令大權，皆已改由聯邦總理來掌理；同時，也因為揚棄「統帥權」一詞，來去除「軍國主義」的色彩。因而，國防的指揮權由總理負責，而國防施政的要項，則由國防部長掌理（在國防部的指揮體系裡，設有行政層級的「國軍總監」以襄助部長）。³⁶

³⁵ 陳新民，1999，〈千里馬與韁繩：論國防組織法的立法〉，《月旦法學雜誌》，53：93-109。

³⁶ 此處未針對東德之國防體制進行討論，乃因東德實行共產政體，故不在針對民主國家國防體制的比較之列。



然而，究竟何屬「軍事命令」？何屬「軍事指揮」？國防部長的施政，會否干犯總理的職權？一度引起討論。進而，在西元 1968 年，西德通過了所謂的《緊急憲法》的修正案，規定國家一旦進入戰時，則所有原由國防部長所掌理的施政要項，將悉數交由總理來行使。不過，有關國防指揮的要項，仍可透過國防部長來下達行使。一般而言，將西德此種區分平、戰時權力二分的制度，稱為獨有的「移權」的設計。透過此種體制設計，可以避免總理獨攬大權，而平時由國防部長掌理的國防施政要項，又不致於「弱化」或「排擠」了總理的職權。因此，德國遂確立了此種對於軍隊的指揮與命令，平時屬國防部長，戰時則移轉為總理行使的軍事體制。³⁷

另一值得參考的體例為日本。日本在二次戰後，經歷戰敗的創痛，也受到國際間一致對於戰後日本的國防體制與國防武力的限制。早在西元 1889 年訂立的《明治憲法》當中，即對於「統帥權」--指對軍隊的統率之權，交由日本天皇掌理；亦即《明治憲法》所訂定的「天皇為陸海空軍統帥」（第十一條）及「天皇對陸軍編制及常備兵員額有決定權」（第十二條）等，顯示當時日本天皇對軍隊所擁有的號令權（然一說天皇既為對軍隊之統率者，則其統帥權並非涵蓋軍隊編制及員額）。然而，西元 1946 年，日本戰後憲法規定--「行政權屬於內閣」；因此，所謂的「行政權」是否涵蓋「統帥權」？引起日本學界的不同見解。

最後，一般通說採取日本《自衛隊法》第七條的規定：「內閣總理大臣代表內閣，對於自衛隊有最高指揮監督權」。此說，亦即將內閣總理大臣（即首相）所擁有的「行政權」，視為對於軍事權力同樣有與聞及決定之權的「軍事指揮權」。加上，日本《自衛隊法》第七十六條第一項的規定：「內閣總理大臣於日本受到外國武力攻擊時，認為基於防衛之必要，經國會之同意，得命令自衛隊全部或一部出

³⁷ 陳新民，2000，《軍事憲法論》，台北：揚智文化事業公司，頁 35-42。



動；但在特殊緊急必要狀況時，得不經國會同意，發布自衛隊出動命令。」顯然，日本首相基於法律的授權，已擁有對於軍隊的統帥之權。復以，本條次項規定：「未經國會同意發布出動命令時，內閣總理大臣必須立刻向國會請求同意。」因此，首相依法擁有對於軍隊的統率與號令之權，但即令處於緊急事態，仍必須受到日本國會的節制，殆無疑義。³⁸

值此，統帥權的理論，在實務上是否是否可區分「平時」與「戰時」？而在權力的設計上，是否需要訂立「一元化」、「二元化」，乃至「移權」的設計？此不僅是屬於各國在軍事學說源流及演變上，需要仔細設計及反覆推敲的議題；也是各國在國情需要及歷史的發展上，需要忠實面對的重要法制。

而美國總統的軍事統帥權，也有著不同時期的區隔。一般認為，在美國獨立初期，當時的國情與環境，尚未形成對於是項權力的普遍認知；同時，美國立國初期的諸位總統，也尚未有系統地運用這項憲法上所賦予的職權（遑論《美國聯邦憲法》也僅是概括地訂定總統的行政權【包括統帥權】，卻未有細部地在軍事職權上多所著墨）。直到美國南北戰爭時期，林肯總統始在總統的此一權限上，有所發揮；再次，至於一次大戰及二次大戰結束，被視為是美國總統軍事統帥權發展的「傳統時期」。此一時期，美國雖然由於參戰的影響，期間也是否有總統可以運用緊急權限的考量（如小羅斯福總統任內遭逢「珍珠港事件」【Pearl Harbor Incident】）；然而，一般而言，並未有總統擴張職權的做法。

二次大戰後，直到越戰結束，被視為是美國總統軍事統帥權的「變革時期」。此一時期，由於大戰結束，國際之間次第發生韓戰（Korean War）、越戰（Vietnam War）等「區域戰爭」（Regional War）；雖然不是所謂「全面戰爭」（Total War），

³⁸ 前述有關日本體制部分，參考李麒，2008，《統帥權與國防法制》，台北：新學林出版公司，頁82-88。



但在當時的「恐共」氛圍之下，美國作為「自由世界」橋頭堡的領導者，開始積極介入大小區域爭端。此時，美國總統對於緊急權力、作戰權與軍事領導，都開始有較為積極且全面的發展。

西元 1980 年代，當東西方世界處於所謂「新冷戰」(New Cold War) 的時期，美國雷根總統首開小規模海外用兵的先例，延續到後任老布希總統的大規模海外用兵，將美國總統軍事統帥權的行使，推入一個新的高峰。接下來的柯林頓總統、小布希總統，以及即將卸任的現任歐巴馬總統，任內都有大小不斷的軍事衝突或海外用兵（包括小布希總統任內發動的「阿富汗戰爭」【Afghan War】與「伊拉克戰爭」【Iraqi War】）；也因此，在美國總統軍事統帥權的行使上，愈來愈具有其研究的價值與必要性。

在美國學術界關於總統統帥權的論著上，美國政治學者吉諾維 (Michael A. Genovese) 在探討美國總統的職權時，舉美國威爾遜總統為例，他認為威爾遜的「理想主義」(Idealism) 色彩與政治立場，促使威爾遜在一次大戰期間，極力主張美國不應參戰，並且維持美國的中立；直到德國發起「無限制潛艇戰術」，威爾遜才認為已危及美國的安全，決定參戰。

美國的參戰，威爾遜在初期是以「合作」(associate) 之姿，以協助英、法等國的戰事；漸漸地，美國也負擔起主要的參戰角色。西元 1917 年後期，威爾遜開始運用總統職權，大量徵兵，並且派赴歐洲戰場；不過，主要的指揮權限，仍是交由美國駐歐遠征軍的最高指揮官潘興將軍 (Gen. Pershing) 來行使。這是威爾遜總統時期，建立起的統帥權運用的慣例；基本上，這並未違反憲法的授權與國會的監督（威爾遜於西元 1917 年 4 月 2 日向國會發表戰爭演說【War Message】後，國會始於 4 月 4 日投票，決定對德宣戰）。對此，威爾遜是以其背景（研究政治科

學)與政治立場(主張和平與中立),在總統運用統帥權的慣例上,做出平衡。³⁹

而另一名美國外交政策研究者羅德曼(Peter W. Rodman)則對於尼克森總統任內,不顧國內民意與輿論之反對,執意對越南增兵;同時,根據當時幕僚人士的建議,錯誤地評估越南情勢,並且運用總統職權,做成美國於1970年進兵高棉的決策與行動,備受撻伐。因而指出,美國憲法雖未明定總統的軍事權限範圍;但歷任總統均應根據「憲法賦予」的精神,不應肆意擴張職權。尼克森的執意擴張總統用兵權限,也才終於導致美國國會於西元1973年11月通過所謂的《戰爭授權法》(即《戰爭權力法》【War Power Resolution】),給予總統在宣戰、特別法律的授權與國家的緊急狀態上,可以自由運用統帥權力,但須受到國會的節制。⁴⁰


美國喬治城大學(Georgetown University)法學院教授魯本(David J. Luban)則從憲法基本權利的角度,探討美國小布希總統任內,因為遭逢國家安全危機,而次第發動兩場戰爭;同時,在基於「國家安全」(national security)的種種理由,對「公民權」(Civil Rights)與人身自由權(Liberty)做出限制。這些,都是總統擴張權限的具體表現。尤其是,小布希任內為求「反恐戰爭」(Anti-Terror War)的勝利,以及追捕蓋達組織(al-Qaeda)的首謀份子,不斷運用竊聽、跟監與違法蒐證等手段,實際已經戕害了美國憲法所賦予的總統授權。他指出,美國總統的軍事權限,應該有所節制;否則,就會做出對於憲法基本人權的戕害。⁴¹

近者,包括美國憲法學者費雪(Louis Fisher)則從理論與實證的角度,分析現任歐巴馬總統任內的重要軍事行動;包括關閉「關塔那摩監獄」(Closing

³⁹ Genovese, Michael A. 2001. *The Power of the American Presidency 1789~2000*. New York, Oxford: Oxford University Press. 117-121.

⁴⁰ Rodman, Peter W. 2009. *Presidential Command: Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*. New York: Alfred A. Knopf. 48-81.

⁴¹ Luban, David J. 2005. "The War on Terrorism and the End of Human Rights." In *The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency*. ed. Mark Tushnet, Durham & London: Duke University Press, 219-231.



Guantanamo)、自伊拉克前線撤軍 (Withdrawing U.S. Troops from Iraq)、進行阿富汗前線軍事行動 (Options in Afghanistan) 及利比亞空襲行動 (Military Intervention in Libya) 等面向，來分析美國總統迄於歐巴馬總統為止的軍事權力運用，以及歐巴馬總統是如何運用他所被賦予授權的統帥權運用。⁴²概括而言，歐巴馬總統是基於慣有的「人道」(Humanity) 與「不主動介入」的立場，重視美國美國民意與國際輿論；尤其在國際組織—聯合國 (U.N.) 與北約 (N.A.T.O.) 均未清楚或達成授權之時，絕不輕易用兵 (也不單方面採取軍事行動) 的原則 (如西元 2011 年空襲利比亞行動)。

因此，美國總統的軍事統帥權行使，就理論與實務層面來看，不僅於《美國聯邦憲法》的授權有關，也與美國在各個時期介入戰爭的影響，而呈現遞嬗與演變。其中，不乏有因為總統個人的黨籍、政治信念、個人認知與時空環境等因素，在總統關於軍事統帥權的運用上，有著不同的解讀與運用。

一般而言，美國總統的軍事統帥權，並未在法制與現實的演進過程中，受到巨大的衝擊與改變 (相較於德國與日本而言)；這也使得美國總統軍事統帥權的傳統，相較具有穩定與平衡的特色。

貳、軍事領導的理論探討

在本論文的第一章導論當中，已經對軍事領導的一般意義，有所述及。簡言之，軍事領導就是對於軍事體系 (包括軍、文職人員體系及軍隊) 的領導、統御與管理之謂。然而，本論文的分析主體是美國總統的統帥權；因此，就必須特別針對輔以總統統帥權行使的軍事領導層面，來進行分析。

⁴² Fisher, Louis. 2013. *Presidential War Power*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas. 233-247.



承上所述，所謂的軍事領導，有別於一般的行政學與社會學領域，而是行之於軍隊當中的領導；因此，軍事領導也就是所謂的「軍事專業領導」(Military Professional Leadership)。以下將從這個角度來分析和探討。

軍事領導既然是針對軍事體系（和軍隊）所進行的領導與管理，其性質自然與一般民間社會不同。軍隊是執行國家（依國情不同）⁴³所賦予特殊任務的群體，其性質與定位自然與一般群體（甚至與公部門機關）不同；而軍隊執行的又是「合法」的殺人工作，就更需要以不同於一般民間社會的體制、法規與領導模式，來節制這個武力的使用。

軍事任務既然不同於民間所進行的活動，也很自然地就會與企業界、政界、宗教界及社會各個層面的活動，大有差異。甚至，與政府機關的公務活動，也是有所不同的。因而，在此種情況下，軍事體系當中自然會有一些「內規」、甚至是「潛規則」（指軍隊中的「期別」與「倫理」等）。這些可能是支撐軍隊得以運作的規範之一；然而，卻絕不可能取代軍事體系的「制度」、「法規」與「命令」，來領導或使軍隊正常運作。

從社會學的角度來看，軍隊由於特殊的文化與特質使然，常與民間社會存在著一定程度的距離；因此，也常被認為是所謂的「封閉的社會」(closed society)。其實，無論世界各國皆然，軍隊為了達成其特定任務的需要，可能會運用超乎常人能忍受的手段或訓練方式，來確保軍隊每一成員能夠共同而齊心一致地達成任務。所以，高強度的訓練、較之一般水準為低的生活環境，或是人身的不自由等等，都可能是為了適應戰場（或艱苦環境）的需要，而必須採取的手段之一（誠

⁴³ 有關此點，軍隊是合法性武力的擁有與執行者。一般而言，這個擁有與使用權，在於國家；但是，依照國情與性質不同，可能有所區分。例如：美國國民兵（National Guard，屬性也是軍隊，且近年來愈來愈多擔負著多樣化與一般軍隊無意的任務）的調動權在於州長；而像法國僱傭兵團定位特殊，雖是法國正規部隊，但不似一般國家所謂的「國軍」（army of the state）。



然，現代社會由於快速變遷，社會思潮也深深影響著軍隊環境；因此，採取較為「人性化」的訓練方式與做法，也是不可避免的)。然而，若是一味崇尚刻板而不注重人性的教育或訓練方式，勢必會引起反效果；對於軍隊中的信任與信賴，也是一大斲傷。

因而，一位優秀而注重部隊實際需要的領導者，其所信奉的價值與理念，一定會深深影響著部隊的戰力、責任心與榮譽感。好的領導者，能夠凝聚向心、團結合作；而負面的領導，可能導致怨聲載道、軍心渙散。所以，軍事組織常因為領導這所形塑或帶動的價值觀念，而呈現不同的差異。這其中，優秀卓越的領導，是形成此種差異的重要與唯一變數；同時，在關鍵的時刻，發揮卓越的領導功能，也會影響著單位的成敗。⁴⁴

從理論的層面來看，軍事領導的內涵，是建立在軍事領導者對於其所處的內外環境的認知之上。此種認知，將會具體塑造起軍事領導者對於其所領導的軍事體系的價值與風範。在美國歷任總統與著名將領當中，都可以看見類似的特質（有關此點，本論文下述各章將都有提及）。

美國戰略研究者、同時也是約翰霍普金斯大學（John Hopkins University）教授柯恩（Elliot A. Cohen）指出，軍事領導的特質與其型態，可以分為：⁴⁵

第一、直接式領導（Direct Leadership）：也就是以領導者為中心，屬於傳統的領導型態。軍事領導者是根據由上而下的直接隸屬關係，來進行指揮、管制與交付任務。這種傳統的領導型態，通常在戰爭期間較為有效。因為，戰況急迫，軍事領導者通常無法仔細解釋或敘述命令，僅能

⁴⁴ Taylor, Robert L., & William E. Rosenbach. 2009. *Military Leadership: In Pursuit of Excellence*. New York: Westview Press. 25-38.

⁴⁵ Cohen, Elliot A. 2012. *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*. New York; London: The Free Press. 177-181.



要求部屬切實遵行；而部屬在軍令的要求下，也必須做到「令出必行」和「命令貫徹」。

第二、參與式領導 (Participative Leadership)：此種領導型態則主要是以戰爭決策之間的需要而設。在形成決策之前，需要軍事參謀就各種可能狀況，提供研判與建議，再由軍事領導者採行決策；因此，此種決策型態是要建立在軍事參謀可以「意見具申」，以及軍事領導者可以廣為採納作戰情報、資訊與建議，並具有相當的決策能力的基礎之上的。

第三、授權式領導 (Authorization Leadership)：與前述兩種不同的是，此種領導方式是分層授權，由各階層的領導者就其職務與分工內容，各按權責來進行決策；然而，最後且最終的決斷權（亦即最主要的戰爭決策），是由最高軍事領導者來決定。一般而言，這屬於軍事統帥與高階將領之間的相處與領導模式，並不適合於所謂的基層戰鬥單位。

綜上所述，此三種軍事領導型態，其適用的順序恰好是反向的。第一種是屬於基層戰鬥部隊，是直接面對敵人作戰的領導方式；第二種則屬於有幕僚層級的中級戰鬥單位，需要承上決策與對下轉頒命令的領導單位；最後一種則屬於本論文所要探討的，也就是總統（三軍統帥）與高階將領之間的關係。

而軍事領導者與高階將領之間的領導關係，也未必見得都是理想的模式 (ideal type)。軍事領導者不會是文武全才，通常也不見得對大部分軍事事務瞭若指掌；因此，就更為需要周圍的高階將領（也是各軍種的最高負責人），向其提供決策上的依據；包括人事、情報、作戰、後勤與整備、整補，甚至是民事方面的諮詢與建議。然而，這就更考驗著國家的體制與軍事領導者的能力與智慧。

美國軍事研究者普伊爾（Edgar F. Puryear, Jr.）認為，作為一位軍事領導者，通常在做出攸關重大的決定之前，要有兩點必須特別注意：⁴⁶



第一、 軍事領導者在戰爭期間都要做出許多重大的決定，甚至是攸關戰爭成敗與國家存亡的重要決策。然而，在當時，這些軍事領導者所賴以決斷的，都不會是許多史學家或戰略研究者在戰史等史料的研究上，所得來的「後見之明」；而可能是在當時極為有限的情報、資料與判斷。要在這些有限的資訊與建議中，尋索出可能與可行的方案，實在非常困難。

第二、 軍事領導者從事軍事決策的複雜性，是出乎常人所能體會與預料的。因此，有許多是外界所無法體會的壓力與負擔；這些，軍事領導者都必須有所認知。同時，這些壓力與承擔，有許多也是外界無法分擔或代勞的。因而，一位合格的軍事領導者，平時就必須有高度的訓練與素養，且對於相關的軍事事務，要有正確的認知，以及廣泛的諮詢管道，才能幫助做出正確的決策。

從上述兩點可以發現，軍事事務的領導與決策，通常是極為孤單且沈重的工作。平時，必須對於複雜而多元的軍事政策，做出決斷與決定；戰時，則要在極為有限的時間與極為重大的關鍵上，做出迅即與重要的決定。這些，都考驗著一位軍事領導者，其所學、所培養，以及所關心注重的，是否是正確的方向？是否是合乎絕大多數人群所需要的和平、安全與穩定？

也因此，一位良好的軍事領導者，要能夠從過去的重要且寶貴的經驗當中，尋找決策的素材；同時，要從過去不論是成功或失敗的經驗當中，尋思正確的處

⁴⁶ Puryear, Jr., Edgar F. 2010. *American Generalship: Character is Everything: The Art of Command*. New York: Ballantine Books. 236-260.



理之道。⁴⁷軍事領導是一門藝術，也是一門需要花費長時間、多方面，以及許多寶貴的代價，才能習得而來的珍貴藝術。

再者，由於現代戰爭的型態日益複雜，使得軍事領導在執行上也面對更多的困難。舉例而言，過去的軍事幹部，可能僅要瞭解戰略、戰術上的需要，以及個人在軍事訓練及戰備上所需要具備的技能即可；但是，今日複雜的國際局勢，卻可能使得軍事幹部必須稍具國際政治與軍事的知識，以及更為廣泛地理解社會、環境與人群之間的關係，才能領導官兵素質也已日益提高的軍隊。再如，過去的戰爭講究大軍作戰，以及陸、海、空軍的協同與聯合作戰；然而，今日的戰爭是快速反應的戰爭，也多已限縮為「區域戰爭」(Regional War)，需要的部隊是機動力強、反應快和火力強大的快速反應部隊，以便於能迅速馳往需要的地區。⁴⁸這些，在在都反映出，現代化部隊的軍事領導，需要具備現代化軍事領導特質的人才來充任。國家的領導者與三軍統帥亦復如是；他必須要瞭解自己所領導的是哪一批人？以及領導這批人去進行的戰備訓練與軍事作戰是為何物？如此，才能保證其所做出的決策是正確的。

以美國陸軍為例，其所要求一位軍事領導者所必須具備的特質，就包括大公無私、樂於挑戰的風格、終身學習、以身作則、關懷、授權及勇於承擔等風格。同時，戰場上講究的是團隊精神、服從與紀律；所以，領導者必須要在這些基本的原則之上，來構思如何加強軍隊的向心力？因此，一位優秀的軍事領導者，也必須要適度地去激發部屬的潛能與才幹。軍事領導的高度境界，是將自己對於獻身於國家與軍隊的認知，以身作則地去教育與陶冶部屬，使部屬也具備和領導者

⁴⁷ 廖天威、劉鐵軍，2011，《軍事戰史導論》，台北：新頁圖書出版公司，頁 140-142。

⁴⁸ 例如，美軍過去在軍事訓練時也強調體力與耐力，並以長跑、負重來進行訓練；但隨著 1990 年代以來，美國參與中東地區戰事的頻率大增，美國陸軍其後已漸漸改以折返跑及快速「Z 字形」短跑，來訓練官兵的反應力與肌耐力等，以適應戰場狀況的改變。

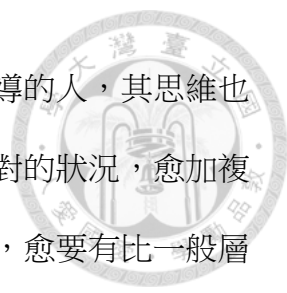


一樣的認知與情操；進而，這樣的風格可以形塑出軍隊的軍風，也會每一位官兵擁有和領導者一樣（或渴望與領導者一樣）的人格與特質。這時，這個單位（或軍事體系）就會是具有信任與忠誠的團隊。

國際大環境的改變，不僅促使區域的政治、經濟與社會各層面隨之改變；即便是，軍隊向來被認為是相對保守與缺乏立即反應能力的群體，也隨之會做出許多也許不曾從事過的改變與調整。所以，外在的政治與社會環境的改變，通常也會影響軍隊內部的認知與結構。一位優秀的軍事領導者，必須要能體察到這種變化和趨勢，才能在跟隨變化而調整之外，也同步地針對未來的的領導方針和需要，擬定具體的計畫。

美國著名的軍事研究者麥孔米克（David McCormick，畢業於西點軍校，專攻領導與組織）認為，此種因為國際環境而引起軍隊的相對應變革，並不罕見；尤其是，如果以美國傳統的軍事力量，未來在執行有關外交事務與軍事行動時，也必須相對應地擬定一套新的行動方針。因此，軍事領導者在前瞻國際局勢的變化，而美軍的軍力已然改變，其任務也相應要做出調整之時，最應該優先回應的便是：軍事組織的調整與指揮管制的配合。其一、國際環境的變化，連帶影響軍隊的結構與預算，軍隊便必須調整組織，以更為有效率的組織型態，來面對預算的精簡與任務的達成；其二、現代的軍隊指揮，已經有賴更為先進的資訊科技與指管通聯網路來進行，連帶使得過去所使用的準則、規範與戰具，都可能需要跟著更新。然而，這其中，最需要與時俱進的，可能就是軍事領導者（人）的思維，要能夠跟隨環境（事）的變化而調整。⁴⁹

⁴⁹ McCormick, David. 1998. *The Downsized Warrior: America's Army in Transition*. New York; London: New York University Press. 25-26.



因此，軍事領導的原則並非是一成不變地，而執行軍事領導的人，其思維也要隨著時代與環境而變化。同時，愈高層的軍事領導，其要面對的狀況，愈加複雜；要解決的問題，也愈加棘手。所以，愈是高層的軍事領導，愈要有比一般層級的軍事領導更加倍的歷練、素養、教育和意志力。本論文所集中研究的美國總統的軍事領導，當可從其本身的出身、素質、人格與歷練，來觀察在各不同時期與高階將領的相處，以及在戰爭當中的決策，是否符合軍事領導的一般性原則。



第三章 美國總統軍事統帥權的傳統



第一節 前言

美國從「獨立戰爭」(The American War of Independence, 1775~1783)開始，當時即對於美國在新大陸所應擁有的武力及抵禦外侮的需要，著有討論。⁵⁰直到「南北戰爭」(The Civil War, 1861~1865)時期，林肯總統基於軍事上的需要，開始有系統地運用總統的軍事職權，更形成針對總統軍事統帥權的諸多研究。


美國的獨立戰爭，堪稱為美國建國初期最重要的一役。戰前，美國各地由於對英國政府的高壓統治及利益傾軋的不滿，陸續發生「波士頓屠殺事件」(Boston Massacre, 1770)⁵¹及「波士頓茶黨事件」(Boston Tea Party, 1773)⁵²等反抗行動，加深英國政府與美國殖民地人民的緊張關係，導致英國政府加強派軍，並與殖民地美國人民爆發多起衝突，甚至釀成武裝衝突事件，終致爆發美國獨立革命。

美國「獨立戰爭」期間，由華盛頓(George Washington)擔任美軍總司令；當時的殖民地軍隊，仍被英國政府視為「反抗軍」(rebellion force)。因此，雖然美國立國之初，即被要求賦予總統的此項軍事特權；然而，在系統性的分析與研究上，西元 1861 年爆發的南北戰爭，則被視為是一個重要的分水嶺。

⁵⁰ 詳見美國《聯邦論》(The Federalist Papers, 1787)。緣於美國在西元 1787 年的制憲期間，對於總統的統帥權界定為一「獨攬的軍事大權」，以及「集中事權以指揮戰爭」等見解，都可見諸麥迪遜(James Madison)、漢彌爾頓(Alexander Hamilton)與傑約翰(John Jay)等開國元勳的提倡。See Hamiltom, Alexander., James Madison. & Jon Jay. 2014. *The Federalist Papers*. New York: Dover Publications, INC. pp.363-365.

⁵¹ 發生於西元 1770 年 3 月 5 日的「波士頓屠殺事件」，起因於當時派往美國波士頓維持秩序的英國紅衫軍，與當地人民爆發衝突，英軍開槍擊斃 5 名群眾，導致殖民地發生叛亂；事後，美國總統亞當斯(John Adams)與《獨立宣言》共同起草人潘恩(Robert Paine)雖然參與審判，卻挽回不了走向軍事尋求獨立的革命。See Kjelle, Marylou M. 2013. *The Boston Massacre: Foundations of Our Nations*. Minneapolis: ABDO Publishing Company. 4-13.

⁵² 西元 1773 年，英國國會頒布《茶葉法案》，特准東印度公司壟斷殖民地的茶葉買賣，引起輝格黨(Whig Party)、茶葉商與部分走私客的聯合抵制；12 月 16 日晚間，號稱「自由之子」(Sons of Liberty)的群眾，偷偷潛入東印度公司的船上，將多達 342 箱茶葉，悉數倒入海中，引起大譁，終致殖民地走向獨立。See Allison, Robert J. 2007. *The Boston Tea Party*. Carlisle, Massachusetts: Commonwealth Editions. 38-46.




南北戰爭時期，美國聯邦政府的林肯總統（President Lincoln）擔任北軍統帥，下轄包括史坦頓（Edwin M. Stanton）、葛蘭特（Ulysses S. Grant）、薛爾曼（William T. Sherman）及麥克里蘭（George B. McClellan）等主要將領；南軍統帥則為戴維斯（President Davis），任用包括李（Robert Lee）、賈克遜（Thomas J. Jackson）及史都華（James E. B. Stuart）等重要將領，對抗北軍。此時，所謂軍事統帥權的行使，開始有系統性的慣例與討論。這其中，最值得觀察的事件，當然包括林肯與戴維斯兩位領導者本身的政治與軍事主張、對於將領的指揮任用，以及在歷次的主要戰役，例如「安提坦戰役」（又稱「馬里蘭會戰」【Maryland Campaign】）、「蓋茨堡戰役」（Gettysburg Campaign）及「維克斯堡戰役」（Vicksburg Campaign）等戰事當中的指揮與任用，將在本章中有所述及。

然而，在政治與軍事的分類上，當時的北方政府（美國聯邦、美利堅合眾國）與南方政府（邦聯政府、美利堅聯盟國）並非是處於同一地位上；南方政府被北方政府視為是「叛軍」，也不承認其合法地位。而戰爭結束後，領有南方部分州的南方政府，也的確因而瓦解，從而使得美國聯邦政治制度得以維繫，也不致走上分裂的地步。因此，在軍事統帥權的分析上，仍將以聯邦政府的林肯總統及其統帥權的行使，做為主要分析對象。⁵³

美國的南北戰爭，歷時四年（1861/4/12~1865/4/9），是觀察當代美國總統的軍事權力與軍事領導的重要素材。戰爭期間，美國北方（聯邦政府）的林肯總統與南方（美利堅邦聯國）的戴維斯總統，各自任命重要將領，率軍參戰；在此之間的軍事領導與任命關係，開啟了後來美國總統在軍事上行使職權的先河。

⁵³ Kostyal, Karen. 2009. *Abraham Lincoln's Extraordinary Era: The Man and His Times*. Washington, D.C.: National Geographic. 95-144.



除此之外，美國總統軍事統帥權的傳統，也要述及第一次世界大戰（World War I）和第二次世界大戰（World War II）這兩次重要的全面性戰爭。在這兩次大戰當中，美國都是從原先的「保持中立」到參戰，甚至領導主要戰役，並與世界主要國家，結成聯合陣線，最終擊敗侵略國家，贏得戰爭勝利。

在第一次大戰（1914~1918）當中，美國在任總統是威爾遜（President Woodrow Wilson），也是當時戰後「十四點原則」（Fourteen Points）的主要倡議者。⁵⁴威爾遜總統對和平的堅持，一如其對於足以代表其時代環境的「進步主義」（Progressivism）的堅信一般，相信藉由不輕啟戰端、維持和平繁榮，以及透過國家機制的努力，可以為現代國家社會帶來進步和繁榮等。在威爾遜的總統第一任期（1913~1917），他極力避免美國參加大戰；但在第二任期的競選當中，卻必須要求已經無法避免戰事的美國上下，能夠「遠離戰爭」（out of the War）。威爾遜發行公債、籌資成立戰爭基金、設立「戰爭工業委員會」（War Industry Board）、反對「反戰運動」，並且改善美國軍人待遇，並在第二任期就任後，立即提請國會對德國宣戰（1917/4），並且贏得戰爭。

美國在第二次大戰期間，歷經小羅斯福總統（President Franklin D. Roosevelt）與杜魯門總統（President Harry S. Truman）兩任主政，並在西元 1945 年擊敗軸心國（小羅斯福於同年 4 月 12 日去世），贏得大戰勝利。羅斯福領導的美國，經歷「珍珠港事件」（Pearl Harbor Incident, 1941/12/7），被迫參戰，與世界主要國家如中、英、法、蘇等，結成軍事同盟，合縱連橫，獲得勝利。

前述的兩次世界大戰，各有其成因與後來對世局產生的影響。然而，從第一次大戰到第二次大戰當中，無論武器裝備的現代化、作戰指揮的系統化，以及戰

⁵⁴ Moore, Kathryn. 2007. *The American President: A Complete History: Detailed Biographies, Historical Timelines, Inaugural Speeches: From George Washington to Barack Obama*. New York, NY: Fall River Press. 326-329.



術觀念的巨大改變，都堪稱是人類文明在二十世紀的巨大翻轉與革新。戰爭被稱為是破壞人類過往建設的膾子手，卻也是創造更進一步新文明的締造者，並非虛言。著名的社會與人類學家賈德·戴蒙（Jared Diamond）曾將戰爭本身及其所帶來的影響，以「槍砲、病菌與鋼鐵」來形容人類歷史與文明社會的縮影與變化，可說是非常傳神且生動的觀察。⁵⁵

一般而言，兩次大戰與世界整體政經情勢的發展有關，也與人類環境的變化迭有關聯。就世界各國來看，政治制度的設計與發展，不外乎滿足或解決人類實存的日常需要、自我實現及生存進步等方面的需求與問題；然而，這些需求與問題被滿足或解決的過程，也會產生摩擦、衝突或不足。在某些層面上，這些問題或需求，可以以更為周延的設計，來從中解決；或是，尋求摩擦或衝突的排解、斡旋。但是，當問題大到相當的層面（不容易解決，或是形成普遍而巨大的問題）時，可能就必須訴諸政治衝突（如示威、抗議等政治動員），或是戰爭等方式。

任何一種政治制度，在設計上，都賦予主事者（或具有決定權的人）相當的權限或授權，以適應環境或狀況的變化，做出正確或及時的決策，解決問題。不過，每一次的狀況和問題，也是對既有機制與設計的考驗，可以評斷出制度設計的適用性、優缺點與承受度，並進而做出修正或重整。這些，都可說是人類智慧在政治制度與環境上的實際貢獻。進一步言，本論文所要討論美國總統在不同時期的統帥權運用，也是此種制度設計下的產物。

在美國的政治歷史上，對於總統的職權設計或賦予，以及權限的擴張或限縮，向來具有非常多的探討與論辯。一般而言，主張總統應該根據聯邦憲法授權，積極任事，凡憲法未規定者，或是國家遇重大災變及緊急狀況者，即應主動為之；

⁵⁵ Diamond, Jared. 1998. *Guns, Germs, and Steel: A Short History of Everybody for the Last 13,000 Years*. London: Vintage. 35-44.



或是主張應謹守聯邦憲法及權限分際，以不侵犯各州職權為主。此兩種論辯均有其依據，也有不足之處；以致於在美國南北戰爭及第一、第二次大戰期間，都有相關的討論。

本論文即將在本章的內容當中，細述美國分別在南北戰爭、第一次大戰及第二次大戰期間，針對美國總統在上述職權上的傳統看法及演變過程。

第二節 美國南北戰爭時期

壹、概述

美國的南北戰爭，是美國國內第一次大規模的軍事戰役。在政治上，南北戰爭的結果，奠定了美國政治制度的落實與國內政治環境的底定；在軍事上，南北戰爭也開啟了軍事學上的研究。

美國聯邦政府在南北戰爭之前，雖然已經歷過「威士忌暴亂」(Whiskey Rebellion, 1791~1794, 又被稱為「威士忌起義」【Whiskey Insurrection】)⁵⁶、「1812 戰爭」(1812 War, 1812~1815, 又被稱為「第二次獨立戰爭」)⁵⁷及「美墨戰爭」(Mexican-American War, 1846~1848)⁵⁸等軍事行動；但是，真正大規模的軍事戰

⁵⁶ 「威士忌暴亂」是肇因於西元 1791 年美國賓夕法尼亞州的一項抗稅運動所引起。當時的美國聯邦政府通過新稅法，對威士忌酒開徵消費稅，以圖增加政府稅收，彌補獨立戰爭時期欠下的大舉債務；然而，此舉引起賓州農民的不滿和暴動。當時華盛頓總統 (President George Washington) 支持財政部長漢彌爾頓 (Alexander Hamilton) 的措施，親往賓州弭平暴亂。See Hogeland, William. 2015. *The Whiskey Rebellion: George Washington, Alexander Hamilton, and the Frontier Rebels Who Challenged America's Newfound Sovereignty*. New York, London, Toronto, Sydney: Simon & Schuster Paperbacks. 207-237.

⁵⁷ 所謂的「1812 戰爭」，是美國於西元 1783 年 4 月結束「獨立戰爭」之後，仍與英國政府存在緊張關係。1812 年 6 月 18 日，美國向英國宣戰，並且將英國在加拿大的殖民地，捲入戰局；1814 年 3 月，法國拿破崙被英戰敗，英國於是全力投入北美戰事。然而，美國憑藉著獨立後的高昂戰鬥意志，屢次在美國中、南部各州如路易斯安那、巴爾的摩與紐奧良等地，擊敗英軍。雙方於是於西元 1815 年宣布停戰，此戰爭也被稱為「第二次獨立戰爭」。See Hickey, Donald R. 2012. *The War of 1812: A Forgotten Conflict*. Illinois: University of Illinois. 183-228.

⁵⁸ 「美墨戰爭」是因德克薩斯州 (Texas) 與墨西哥的邊界問題而起。1836 年德州宣告獨立，與之接壤的墨西哥，不承認其獨立；美國在德州併入版圖成為第 28 州之後，對墨西哥宣戰。結果，墨



役，還是要溯自發生於西元 1861 年的「南北戰爭」。

美國南北戰爭，近因固然是南、北雙方對於「蓄奴事件」主張的分歧與分裂造成；然而，遠因來看，也是美國的「聯邦派」(Federalism)與「邦聯派」(Confederalism)在長期的政治與主張與現實運作下，所累積的矛盾與衝突。再加上，美國從西元 1776 年獨立以來，與以往殖民政府—英國政府之間的矛盾，以及與拉丁美洲之間的緊張關係，也是在這場南北分裂的軍事衝突當中，不可避免的衝突點與導火線。

南北戰爭初起，由於林肯於 1861 年 3 月就任聯邦總統，在此之前，已因美國共和黨 (Republican Party) 的成立，附議林肯對於「解放黑奴」的主張，激化了南北雙方對於此一議題的分歧。⁵⁹此外，南北雙方對於保護性關稅的問題、聯邦政府與各州權限，以及在國家工業化發展上的分歧意見，終致在林肯就任總統之後，釀成了內戰的問題。

在國家與政治的發展上，美國當時因南北雙方在發展上形成的截然不同型態：北方政府重工業，形成工商業發展的社會，南方以農業為主，仍是仰賴農業生產的社會；此亦在是否蓄奴的議題上，激化了雙方的對立與歧見。因此，美國南北戰爭發生的成因，雖非是由單一的原因所致；然而，因「解放黑奴」問題所引致的辯論、衝突與對立，的確是造成戰爭的導火線。

美國當時的蓄奴問題，由來已久。早期美國在 1776 年立國，直到 1801 年之間，都還是禁止關於奴隸的交易。然而。隨著南部各州大量的棉花貿易盛行，一則需要大量的人工，再則經濟收益帶來的豪華風氣，開始需要大量的黑人勞工；

西哥戰敗，並且喪失過半領土，1848 年簽約停戰。See Tucker, Spencer C. ed. 2013. *The Encyclopedia of the Mexican-American War: A Political, Social, and Military History*. Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC. 377.

⁵⁹ 事實上，在美國南北戰爭結束後的二十年間，探討戰爭發生成因與影響的論著，亦如汗牛充棟。有論者認為戰爭的發生並非起因於蓄奴，而是政爭的緣故；此說以南方各州為主。另一說則直指林肯的「解放黑奴」主張，仍是南北雙方的主要分歧點；此說以北方及聯邦政府人士為主。此說亦可詳見卡爾·馬克思 (Karl Marx)、弗列克·恩格斯 (Fredrick Engels) 原著、朱鴻恩譯，1955，《論美國內戰》，北京：人民出版社，頁 11-15。



漸次就演變成奴隸與蓄奴的風氣。這種情況，直到 1863 年正式廢除奴隸制之後，才告解除。

西元 1852 年，當時史鐸夫人（Harriet B. Stowe, 1811~1896）出版了她的第一部小說作品--《黑奴籲天錄》（Uncle Tom's Cabin），震撼全美各界。書中將黑人奴隸的慘痛待遇，描述得甚為深刻，博得許多人的同情；同時，也引起北方各州的同情，以及南方各州（特別是主張蓄奴的州，如最早引進黑奴且堅決主張反廢奴的南卡羅來納州）的不滿與反對。

西元 1861 年 3 月 4 日，林肯就任聯邦總統。選前即已表達反對立場的南卡羅來納州（South Carolina），於 1860 年 12 月召開州務會議，決議退出聯邦。林肯總統甫就任後，就面對南卡與各州要退出聯邦的決定。當時，南卡達成退出聯邦的決定，引起南方各「棉花州」（即重視農業生產與棉花出口的州份）的響應，計有南卡羅來納州（1860 年 12 月）、密西西比州（Mississippi, 1861 年 1 月）、佛羅里達州（Florida, 1861 年 1 月）、阿拉巴馬州（Alabama, 1861 年 1 月）、喬治亞洲（Georgia, 1861 年 1 月）、路易斯安那州（Louisiana, 1861 年 1 月）與德克薩斯州（Texas, 1861 年 2 月）相繼退出，情勢的確十分嚴峻。

林肯總統面對南方各州群起效尤，相繼宣布退出聯邦，起初希望以政治力量，迫使南方各州重回聯邦；然而，當時以林肯總統與共和黨的政治實力，已殊難達成此一目的。最後，南方各州不僅退出，並組成政治聯盟，倡議成立「美利堅聯盟國」（Confederate States of America, C.S.A.），與聯邦政府抗衡。⁶⁰

南方的邦聯政府，選舉出身自密西西比州的戴維斯擔任邦聯總統、喬治亞州的史蒂芬（Alexander Stephen）擔任副總統，並且制定邦聯憲法，意即在與聯邦政

⁶⁰ Madaras, Larry., & James SoRelle, 2011. *United States History: The Colonial Period to Reconstruction*. New York: McGraw-Hill. 365-368.



府分庭抗禮。此時，在政治上，南北已然分家；在軍事上，或許尚未劍拔弩張到必須開戰一途。然而，不可諱言地，戰前的各項分裂與對立，已然埋下了軍事衝突的種因。

林肯總統本身對於此一政治事件的認識與信念，是造成日後決定性發展的重要因素。早在西元 1858 年 6 月，林肯與道格拉斯（Stephen A. Douglas）同台競選美國伊利諾州（Illinois）參議員職位時，即已發表著名的「分裂之家」（A Divided House）演說。他強調，「分裂之家不能持久—我相信我們的政府不能永遠忍受一半奴役、一半自由的狀況」，為日後在總統任內，面對國家的分裂及軍事上的對壘，做出清楚的註解與基本的宣示。⁶¹

另一方面，面對美國國內長期以來的分裂，除了針對政府體制的激辯、南北雙方對於政治現實認知的落差，以及國外環境的改變（當時中國的國力變化與發展，已深受矚目），也是考驗著這位即將將美國總統此一職位，推向政治與軍事的雙重高峰的總統的智慧與能力之關鍵時刻。從政治與軍事方面的評價，以及歷史的研究角度來看，一般認為，林肯所處的這一段重要時期，他所面對的困難，以及所執行的總統職務，是決定後來將美國總統此一職務，推展演變成二十世紀最重要、也是最具影響力的政治與軍事領袖的關鍵人物；當然，林肯所處的時代，也是決定前述此一重要發展的關鍵時代。⁶²

林肯在擔任美國的聯邦總統此一職位，以及當時北軍的最高統帥，在此一關鍵的年代裡，發表了非常多的著名演說。除前述的「分裂之家」演說外，著名的「庫伯聯盟學院演說」（The Speech on the Cooper Union, 1860/2/27）、「蓋茨堡演說」（The Gettysburg Speech, 1863/11/9），以及「第二任期就職演說」（The Inaugural

⁶¹ Bunch III, Lonnie G., Spencer R. Crew, Mark G. Hirsch, & Harry R. Rubenstein. 2000. *The American Presidency: A Glorious Burden*. Washington & London: Smithsonian Institution Press. 11-14.

⁶² Miller, William Lee. 2008. *President Lincoln: The Duty of a Statesman*. New York: Alfred A. Knopf. 3-6.



Speech of Second Term, 1865/3/4) 等。林肯的演說，生動而深入人心；林肯的個人魅力與領導特質，也深深貫注在這些著名的演說當中。

然而，林肯本人卻在南北戰爭甫告結束，在一場私人赴華盛頓特區戲院觀賞歌劇的行程中，被一名激進份子布斯（John W. Booth）於戲院包廂之內刺殺，延至隔日（1865/4/15）過世。林肯逝世，迅速由副總統詹森（Andrew Johnson）繼任；但是，林肯本人為防止美國國家分裂所做出的努力，以及隨著戰爭結束而不再復見的分歧與對立，卻隨著他的離世，逐漸劃下句點。林肯逝世當天，曾經說過--「戰爭已告結束，不久我們將與曾經和我們對抗的勇士們一同和平地生活著。」（The war is now closed, and soon we will live in peace with the brave men who have been fighting against us.）⁶³ 旨哉斯言，令人省思。

因此，美國的南北戰爭，雖然在型態上是一場不折不扣的「內戰」(civil war)；然而，其對於美國國內及政治、經濟上的影響，卻與一般造成國家分裂的內戰型態，有所不同。甚至，有論者比較不同國家發生內戰的成因與影響，認為美國的南北戰爭，決定了整個國家在戰後發展的關鍵，實質上使美國邁向一個整合且具備高度工業文明的國家。⁶⁴

而在這場內戰當中，林肯的政治理念與為挽救國家免於分裂的努力，固然是在美國立國迄今兩百四十年來，建立起的寶貴政治傳統；而他在戰爭期間，體現最大的智慧，運用總統的職權，知人善任、發揮所長，在國家需要付出的時候，為整個國家建立起的珍貴遺產，也確屬難能可貴。

然而，在南北戰爭當中，林肯所建立的政治與軍事傳統，確已成為當代及後

⁶³ Kostyal, Karen M. 2009. *Abraham Lincoln's Extraordinary Era: The man and His Times*. Washington D.C.: National Geographic. 193-196.

⁶⁴ Rugemer, Edward B. 2014. "Why Civil War? The Politics Slavery in Comparative Perspective: The United States, Cuba, and Brazil." In Gleeson, David T. & Simon Lewis ed. *The War as Global Conflict: Transnational Meanings of the American Civil War*. Columbia, South Carolina: The University of South Carolina, 14-35.



世不斷研究和效法的對象。軍事傳統的建立，雖屬不易；但在戰爭的過程中，對於這些足以影響總統軍事職權行使的因素，卻已成為軍事憲法和軍事戰史領域當中，一項重要的研究議題。

貳、南北戰爭期間的戰略部署

西元 1861 年初，美國內戰的發生，已經迫在眉睫。當時，一般而言，北方各州重視工業發展，具有較高度工業化的優勢；而南方各州依賴農業生產，在人力上較具優勢。但在其他的物資與動員方面，北方的聯邦政府控制有較多的港口、鐵路及交通運輸，在戰爭動員與物資供應上，享有較大的便利。

戰爭爆發之前，南北雙方不論人口、軍隊及兵員，都呈現懸殊的比數。開戰當時，美國的正規軍隊僅約 16,000 人左右。北方政府所轄的 22 個州，總人口大約 2,300 萬人左右。在白人與黑人的比例上，北方白人約有 1,893 萬餘人；南方白人僅為 544 萬餘人，但有 352 萬餘名黑人。可見當時南方各州確實仰賴大量的黑奴人口，以充實勞力與棉花生產，作為南方各州的主要生產力與操作生產機具的來源。⁶⁵然而，另則也可窺見以當時的美國國內環境，確實需要在此一十分棘手的議題上，獲得有效的解決。

此一人口比例所反映出的軍事問題，則為南方政府多是黑奴人口，在兵力與戰爭的動員上，即已無法與北方政府相抗衡。事實上所反映出來的情勢也是，北方政府無論在兵力、武器與戰略形勢上，確實優於南方；同時，林肯總統在戰爭中所發展出來的戰略規劃與軍事指揮，不僅對於當時的戰局及攻守形勢，具有非常大的幫助，即使在對軍事指揮官的遴選，以及指揮體系的建立之上，都建立了

⁶⁵ Ayers, Edward L. 2006. "The American Civil War, Emancipation, and Reconstruction." In Maddox, Robert James. ed. 2011. *United States History 21st Edition*. New York: The McGraw-Hill Companies. 2-7.



非常良好的傳統。

在戰略的形勢上，北方政府確實優於南方政府。而從戰爭本身來看，美國的南北戰爭，已經不同於獨立戰爭與美墨戰爭，而發展成具備所謂「總體作戰」(Total War)——亦即所謂的「全面戰爭」(General War)，指主要交戰雙方均以全部的資源用於軍事作戰或武裝衝突(armed conflict)當中，並用以危及對方的生存之意——的型態。⁶⁶這一發展，使得南北戰爭做為美國在政治與軍事發展分水嶺上的一場戰爭，同樣也具備了戰略發展上的意涵。

因此，在戰爭交戰當中，南北雙方政府均投入大量的作戰人力、器具與整體動員力量，從徵兵、備戰、派任到動員，可以想見雙方的動員態勢，也似已決定戰爭的命運與結果。然而，整體來看，仍然要以戰略上的標的與運用來分析。

一、北方政府

當時北方政府的政治目的，無非是希望以政治力量的迫使，拉回南方各州在蓄奴議題上的分離態勢，使其回到聯邦的架構之下；然而，隨著南方各州相繼退出聯邦，雙方終歸走上軍事解決一途。

因為此一政治上的目的，北方政府在戰略設計上，便是要奪回南方政府在政治上的分裂情勢，使其回到聯邦政府的架構之下。因此，在軍事作戰的應用上，即以「攻勢作戰」為主；此意即為北方政府是以擊敗南軍、佔領南方政府所在地——里奇蒙(Richmond, 位於維吉尼亞州)為目的。

而在軍事目的達成之後，北方政府希望透過政治上的說服與交涉，讓南方各州回歸聯邦，不再從屬於邦聯體制的架構之下。

⁶⁶ 三軍大學，1995，《美國國防部軍語詞典》，台北：國防部史政編譯局，頁 283。譯自 Department of Defense, U.S.A. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington D.C.: Office of the Chairman, the Joint Chiefs of Staff. 1989.



二、南方政府

南方政府宣佈成立美利堅聯盟國，並且為了鞏固邦聯體制，以及保衛其政權，所以在軍事上，相對採取守勢，以「防禦作戰」為主；這反映出南方政府的戰略，除了是相對於北方政府所做出的因應戰略之外，也體現出其戰略的基本設計，是要以防衛與固守為主。

而在作戰的指揮上，南方政府戴維斯總統本身出自西點軍校，所以在軍事上固有定見，相對於南軍主將李將軍（Gen. Robert Lee）的授權，就顯得有限；而李將軍在聯邦軍隊服役，但其出身南方，願意回到故鄉，為南方效力，其在戰場上的表現，均已有所定論。

因此，在南軍的軍事指揮上，戴維斯總統對於軍事的干涉，以及李將軍在軍事上的發揮，在其後的篇章中，將會有所敘述。

綜合上述來看，南北戰爭期間的攻守態勢，便集中於陸上要塞與堡壘的攻守，以及沿著重要交通命脈一如鐵路、公路沿線的要地，在此做決定性的會戰與決戰。

參、南北戰爭期間的統帥權與軍事領導

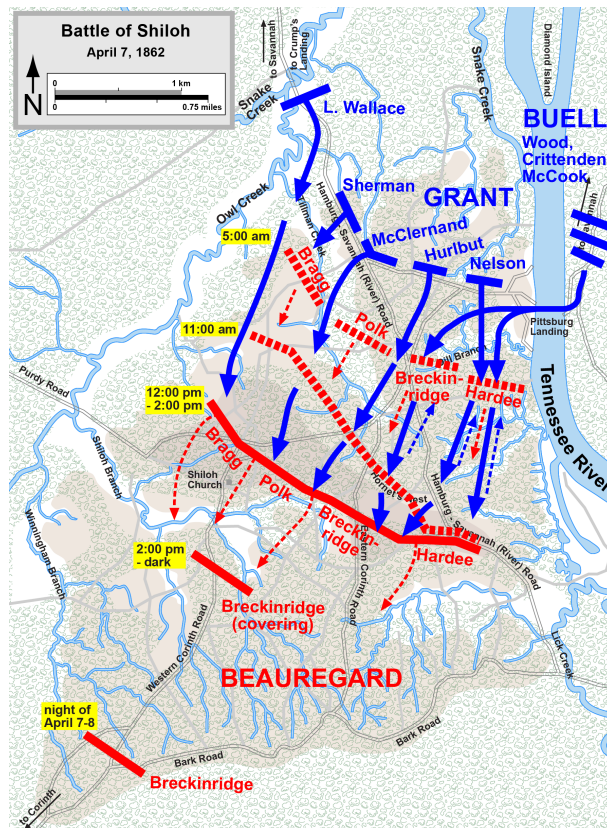
一、林肯與葛蘭特（北軍）

南北戰爭開戰後，雙方迅速進入備戰與動員的階段。雙方政府對於人員、情報、作戰與後勤的掌握，顯得益形重要。南北戰爭初期，北軍的軍事作戰並不順利；在一個被認為是分裂與內戰的戰爭中，包括人員的忠誠、軍事作戰的認定與整體資源的配合，都存在著若干問題。而林肯不僅對於政治上要求國家統一，軍事上的獲得勝利，也是每日縈繞的議題。

葛蘭特於西元 1843 年畢業於西點軍校，因為在南北戰爭中被委以重任，成為一代名將（儘管後來擔任總統，因下屬貪污、收賄而政績蕩然）。1861 年，南北戰

爭爆發後，葛蘭特出任美軍志願團團長；隔（1862）年 2 月，由於率軍大敗南軍，並在 4 月的西羅戰役（Battle of Shiloh, 又稱「匹茲堡登陸戰」）中，突襲南軍，攻克密西西比軍（army of Mississippi）。1863 年，戰勝維克斯堡戰役（Battle of Fredericksburg）；1864 年，擔任北軍總司令，開始與南軍李將軍對壘。⁶⁷

圖 3-1 南北戰爭期間的西羅戰役（1862/4/7）



圖片說明：圖中上方往下之箭號即為葛蘭特（北軍）的登陸（田納西河）攻勢，中間位置為南軍密州博勒嘉將軍（Gen. Beauregard）的防線，後遭突穿。

資料來源：Battle of Shiloh, Wikipedia.

https://en.wikipedia.org/wiki/Battle_of_Shiloh

西元 1864 年 5 月，北軍與南軍在維吉尼亞州進行陸上決戰，北軍大勝。隔（1865）年 4 月 2 日，北軍攻克南方首府里奇蒙，南軍於 4 月 9 日投降。1866 年，葛蘭特

⁶⁷ Grant, Ulysses Simpson. 2007. *Personal Memoirs of Ulysses S. Grant*. New York: Cosimo, Inc. 127-136.



晉升為陸軍上將（General）。

南北戰爭期間，林肯對於軍事事務的決斷，雖然屢與麥克里蘭、胡克（Joseph Hooker）及米德（George M. Meade）等人不同；然而，對於葛蘭特將軍的總指揮，可謂十分尊重。林肯在前述將領的戰術或作戰失誤、陸續解除該等的指揮職務後，藉由葛蘭特在戰場上陸續傳出的勝利捷報，終於可以徹底執行在人權與解放奴隸制度上的重要主張。

因為，在戰爭期間，不僅南方政府極力對立，於開戰的 1861 年 4 月，林肯下令佔領位於南卡羅來納州的桑特堡（Fort Sumter），以箝制南軍的氣勢時，遭到南軍直接砲擊回應，掀起戰爭。林肯對此，為了不在解放黑奴、達成全國統一的議題上讓步，於是下令封鎖南方政府的主要港口，南北戰爭於焉展開。即使在戰爭當中，與林肯同黨的共和黨（Republican Party）內部，也充滿積極（且立即）解放黑奴、以徹底瓦解南方政府的呼聲；林肯對此，除了必須節制激進派的呼聲之外，也必須注意在戰事上推進所帶來的政治效果。因此，林肯更為需要葛蘭特在戰場上的勝利，以做為政治上的平衡作用。

幸而，葛蘭特終於在 1864 年年中開始，逐次擊潰南軍，並在 1865 年 4 月，瓦解了南軍的防禦之勢，攻克南軍，並接受李將軍的投降。葛蘭特在軍事上的勝利，為林肯在政治上全面廢止奴隸制度、進而達成美國全國不致分裂的號召，提供了催化及鼓舞的效果。同時，林肯因在軍事上解除麥克里蘭將軍等人的職務，而招致的政治恩怨，進而使得林肯與麥克里蘭直接在西元 1864 年年底的總統大選中對壘，同台競選；而林肯終於贏得選舉，也實現了他的政治理想。⁶⁸

二、戴維斯與羅伯李（南軍）

南方名將李將軍（Robert E. Lee, 1807~1870），西元 1829 年畢業於西點軍校。

⁶⁸ Miller, William L. 2008. *President Lincoln: The Duty of A Statesman*. Alfred A. Knopf. 163-192.



畢業後，一直在聯邦政府軍隊任職。西元 1846 年，李參與美墨戰爭，表現傑出；在戰爭中參與多項戰役，也建立了許多功勳。戰後，他因功晉升至中校，並且於西元 1852 年，出任西點軍校校長。⁶⁹

在李的軍事生涯當中起著關鍵變化的，在於 1861 年南北戰爭初起，林肯總統因戰事發生，曾提議由李將軍領導聯邦軍隊作戰；然而，李將軍在此時，卻公開抨擊北方政府反對蓄奴的立場（儘管後來有多方顯示，李將軍本身也贊成解放黑奴），並與聯邦政府關係決裂。此時，南方政府向李將軍提出邀請，李也以自身出自維吉尼亞州（南方主要州），理當保衛家園，因而加入南方政府，投入南軍的轄下。當時邦聯政府的戴維斯總統，即任命李為南軍的將軍，統領維吉尼亞州的軍事作戰。

戴維斯總統本人，與林肯總統一樣，出身於美國肯塔基州（Kentucky State）。早年隨著全家遷徙，曾經在路易斯安那州與密西西比州求學；西元 1828 年，畢業於西點軍校，以少尉任用，展開他的軍事生涯。戴維斯初期，也在聯邦政府軍隊任職，並且與李熟識；戴維斯長期在美國騎兵團中服務，並且也曾參與美墨戰爭，因功晉升至陸軍准將（Brigadier General）。後來退役，專心從政，擔任美國聯邦參議員（密西西比州）。1861 年，他為支持州議會的決議，宣布辭去參議員一職，並被任命為美利堅聯盟國（邦聯）的總統。

南北戰爭初期，由於政治上（因蓄奴與反分裂）與軍事上（北方封鎖而南方反擊）的雙重目的，兩軍的作戰態勢基本上是北方進攻、南方防守。戴維斯原本執掌南方政府政治與軍事大權，卻在初期的軍事防衛上，屢被北軍軍事攻勢突穿，因而飽受南方各州指責。為此，南軍著名將領強斯頓（Joseph Johnson, 1807~1891）

⁶⁹ Gillis, Jennifer B. 2005. *Robert E. Lee: Confederate Commander*. Minneapolis, Minnesota: Compass Point Books. 17-31.



引薦李將軍，出任北維吉尼亞軍的總司令，投入作戰。

戴維斯與李將軍本為舊識，也深知李的軍事長才；尤其在當時南軍各方的評價當中，都對李的軍事與防務表現，給予讚賞。因此，戴維斯對李將軍的領導南軍，一直希望能獲致軍事上的勝利，以保住南方政府在政治上的地位。然而，南軍在接下來的軍事作戰中，初期雖然防禦得宜，並且曾經截斷北軍的攻勢，卻隨著戰況的推展，以及經年累月的動員付出，使得師老兵疲、節節敗退；尤其是在1863年的錢斯勒維爾保衛戰（Battle of Chancellorsville）當中，南軍損失慘重，種下了軍事上戰敗的因子。⁷⁰

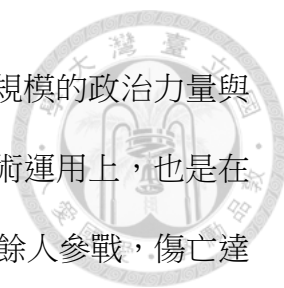
1865年1月，李將軍升任南軍總司令；戴維斯總統對於李的軍事領導，一直希望能反轉頹勢，確保邦聯政府的政治地位。然而，當年4月9日，李將軍終於因為戰敗，向北軍投降，並在戰後聲請聯邦政府的回復軍職與特赦；戴維斯卻在南方政府瓦解後，被聯邦政府判處監禁，結束了美國歷史上南北對峙與內戰的局面。

第三節 第一次世界大戰時期

壹、概述

第一次世界大戰（World War I, 1914/7/28~1918/11/11，以下稱一次大戰）是二十世紀初期最大的一場戰爭；也是人類自有歷史以來，首度面對全面性的戰爭動員。因此，一次大戰的戰爭型態、規模與戰略、戰術運用，也與軍事戰史上的歷次戰爭，有著決定性的不同。若言一次大戰是人類歷史上革命性的改變，並不為過。

⁷⁰ Gallagher, Gary W., Stephen D. Engle, Robert K. Krick, & Joseph T. Glatthaar. 2003. *The American Civil War: This Mighty Scourge of War*. Oxford, U.K.: Osprey Publishing Limited. 165-223.



一次大戰的爆發、參戰過程與結果，在在也都是當時最大規模的政治力量與軍事武力呈現。在戰爭當中的總體動員、後勤支援與戰略、戰術運用上，也是在歷次戰爭而前所未見的。橫亙大戰全程，全世界總計有 6500 萬餘人參戰，傷亡達 3600 萬餘人，經濟損失也達到 1700 億美元之譜，戰爭所導致人力與經濟損失，範圍可謂空前巨大。

一次大戰的發生，肇因於西元 1914 年 6 月發生的「塞拉耶佛事件」(The Event of Sarajevo, 即「斐迪南大公遇刺事件」, Assassination of Archduke Franz Ferdinand of Austria)，此一導火線，使得歐洲各國因極端民族主義而捲入戰爭。⁷¹另則，當時巴爾幹半島 (Balkan Peninsula) 的緊張情勢、殖民主義 (Colonialism) 的擴張，以及歐洲各國的軍備競賽，都加深了衝突的可能，以及激化戰爭的風險。

在大戰發生後的極短時間，各國紛紛加入對立的同盟國 (Central Powers) 與協約國 (Allied Powers) 兩大集團國，並且掀起戰爭。一般而言，一次大戰爆發時，前述歐洲大陸瀰漫的極端民族主義情緒、各集團國的對立，以及巴爾幹半島本身的衝突因素，加上當時列強在軍備力量上的大肆擴張與競逐，形成歐洲政壇極不穩定的政治因素，終於在大戰爆發後，迅速將各國捲入戰局。

一次大戰的戰爭動員，被認為是進入 21 世紀後的「現代化」戰爭動員 (modernized Mobilization)；戰爭型態與機具，開始進入所謂「總體戰」(Total War) 的階段。因此，一次大戰開始建立的戰爭型態與作戰思維，以及「人」的因素 (包括理念、準則、指揮與領導等) 如何貫穿戰爭全程，也成為非常必要的關鍵因素。

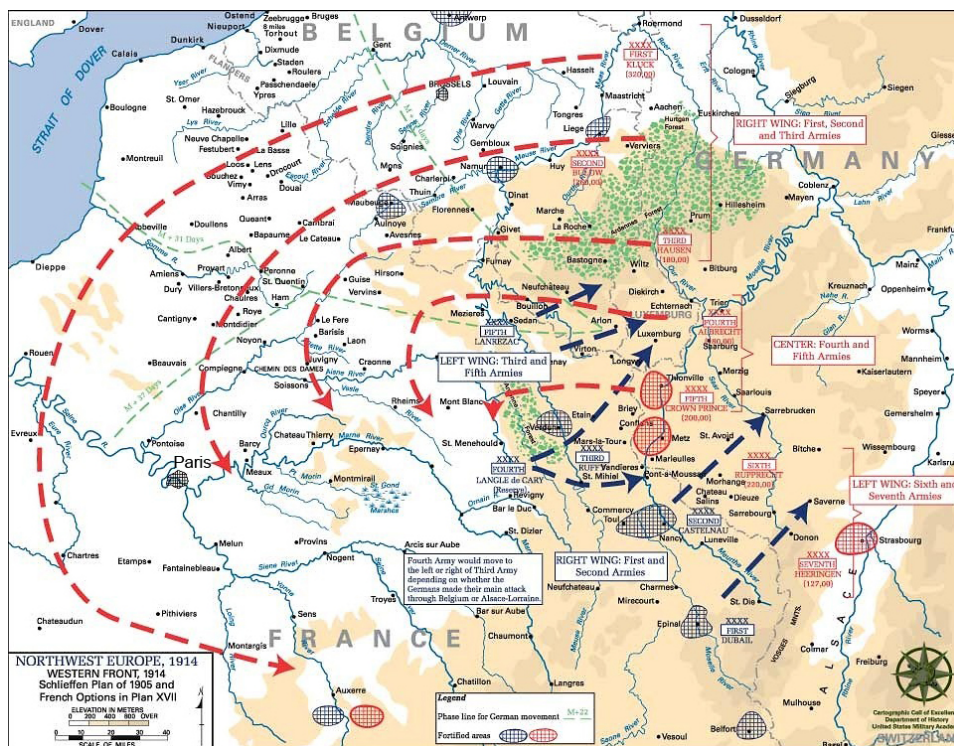
一次大戰期間，德國從普魯士時期開始所建立的參謀本部作戰體系，以及所充分運用的「全民義務役」兵制，在此得到充分的驗證。⁷²德國的參謀本部，向來

⁷¹ Collins, Ross F. 2008. *World War I: Primary Documents on Events from 1914 to 1919*. Westport Conn.: Greenwood Press. 9-10.

⁷² 德國的全民皆兵制度，源自於西元 1807 年德國軍事改革者香霍斯特 (G. J. D. von Scharnhorst)

是德國軍人歷練軍事職務與磨練作戰計畫的最佳所在。一位優秀的德軍元帥，可能得力於自參謀本部所習得縝密的作戰計劃與訓練，幫助他在戰爭中充分建立與運用詳盡的計畫思維，進而在戰爭中克敵制勝。同時，德國的全民兵制，達到充分的「戰爭動員」，可以以最大的兵力號召與投入戰場，達到作戰致勝的效果。此兩者，都是德國在充分建立軍事的企圖心與自信感之後，將之運用在一次大戰的軍事作戰當中的軍事成果。

圖 3-2 希里芬計畫



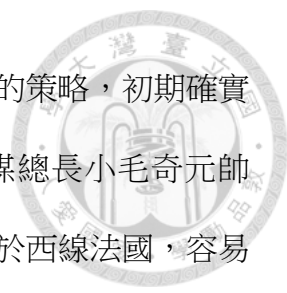
圖片說明：圖中較左方之迂迴虛線，即為德軍之包夾攻勢；其在中間距法國邊界處，建立陣地，突穿法軍防禦之勢。圖中往右之虛線，即為法軍之左、右翼。

資料來源：引自「希里芬計畫」，維基百科。

https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/fe/Schlieffen_Plan.jpg

一次大戰的開始，德國迅即開闢西部戰線（West Line），並以德國參謀本部所

的提倡。參閱陳新民、劉立倫、廖天威、李準激，2007，《擴充實施募兵制之相關配套措施》，行政院研考會委託研究報告，計畫編號：RDEC-095-016。



事先釐定的「希里芬計畫」(Schieffen Plan)採取「速戰速決」的策略，初期確實給予協約國極大的戰爭壓力。然而，擔任發起攻擊的德國參謀總長小毛奇元帥(Helmuth von Moltke, 1848~1916)，則考慮到若過度集中兵力於西線法國，容易忽視東線英國與俄國的作戰動員；因此，另行攻佔比利時，卻已失去壓制英、俄等國的先機。因而，「希里芬計畫」並未能充分得以執行。⁷³有關此點，著名的英國戰略名家李德哈特(B. H. Liddell Hart, 1895~1970)曾如此評述著：李德哈特認為希里芬在事前就已預料到英國將會派兵介入(後來英國果然派遣了10萬名遠征軍)；並且主張，德國應該增加兵員，以箝制俄軍。「希里芬的眼光雖然不算遠大，但事後被證明是正確的」，「希里芬的繼承者—毛奇，雖然同樣忽視國際倫理，但卻缺乏前者的道德勇氣」(亦即為戰爭承擔責任)。⁷⁴

貳、美國的參戰

美國參與一次大戰，開始於西元1917年4月6日。當天，美國總統威爾遜向國會發表演說，正式向德國宣戰。由於德國在戰爭中廣泛使用潛艇突擊戰術，攻擊協約國家的港口與船艦，包括美國的商船；因此，威爾遜宣布與德國斷交，並加入戰局。⁷⁵

威爾遜總統在當代所代表的，是「進步主義」(Progressivism)的思潮與政治立場；其在一次大戰後所倡議的「十四點和平原則」(The Fourteen Points)也深深

⁷³ Collins, Ross F. 2008. *World War I: Primary Documents on Events from 1914 to 1919*. Westport Conn.: Greenwood Press. 23-35.

⁷⁴ Liddell Hart, B. H. 2014. *History of the First World War*. Reprinted Edition. London: Pan Books. 32-37.

⁷⁵ 事實上，在美國參戰前，已有為數甚多的美國青年，遠渡重洋，抵達歐洲大陸，加入對德國的軍事作戰。然而，美國總統是否單獨擁有對外宣戰權(War Power)，有無迴避國會監督？或是利用時機擴張總統職權？則也是本章所要討論的議題。See Fisher, Louis. 2013. *The Presidential War Power*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas. 65-68. See also Tsai, Chi-Ting. 2010. *Presidential War Power in the Deliberate Moment: An Integrated Traditional and Empirical Legal Study*. Ph.D. Thesis. Cornell University.



影響了戰後的國際環境與政治局勢。一般認為，美國的參戰，影響了一次大戰的戰局與走向；同時，美國的國力與國際地位，也在戰後日益得到確立與普遍擴展。


戰前，美國基於「門羅主義」(Monroe Doctrine)，對北美及拉丁美洲事務，採取介入與保護的立場；一次大戰的爆發與其後發展，促使威爾遜總統宣布放棄「門羅主義」。美國參戰後，部分拉丁美洲國家也加入戰局。

當時的中國，則是在 1917 年 3 月，由當時的北洋政府宣布與德國斷交，並於 8 月向同盟國宣戰。事實上，當時中國國內正值民國初建，百廢待舉，而各地又陷於軍閥交戰與內亂，日本趁機侵略中國，中國實無暇顧及戰事。截至戰爭結束，中國政府雖未實際派兵參戰，但當時根據估計，約有數十萬名華工參與了與大戰有關的工程建設、工事構築與後勤運補、支援等。⁷⁶

然而，事實上，儘管當時美國參戰已逾戰爭中期；但是，自從戰爭一開打，已有許多美國青年，遠渡重洋來到歐洲戰場，協助英、法等國，從事作戰。當時的歐洲戰場，由於德國等同盟國的入侵及大舉軍事擴張，使得歐洲大陸呈現極為危殆的局勢。德國的軍事突擊，在小毛奇元帥的策劃與領軍之下，使協約國各國備感壓力；尤其是同屬協約國陣營的法國，在軍事上幾已無法負荷。

法國曾經在普法戰爭(1870~1871)期間，無法抵擋普魯士德國的統一意志，在軍事的節節敗退之下，最後割讓亞爾薩斯(Alsace)和洛林(Lorraine)兩省；因而，法國亟欲在此次大戰當中，希望奪回失土。然而，戰爭的發展卻非如預期；法軍不論在陸地上或空中(一次大戰時歐陸國家剛組建空軍，開始擁有空中武力)，都呈現極為吃緊的作戰態勢。渠料，後來的「馬恩河會戰」，反而法國戰勝，一雪前恥。

⁷⁶ Strachan, Hew. 1998. *The Oxford Illustrated History of the First World War*. Oxford; New York: Oxford University Press. 305-317.



西元 1914~1915 年，當時的英法聯軍在東面戰線與德軍鏖戰，在香檳（Champagne）與阿杜瓦（Adwa）兩地，屢被德軍擊潰；直到 1916 年 2 月，德軍與法軍在凡爾登（Verdun）一地，進行慘烈的「凡爾登會戰」（Battle of Verdun），雙方死傷慘重，但法軍成功固守凡爾登，阻卻了德軍的攻勢。

這些在歐陸戰場上的戰事推進與拉鋸，起初與美國威爾遜總統所堅守的「和平」與「中立」原則牴觸，也出於威爾遜總統的堅持，不願將美國帶進歐洲的戰火之中。然而，隨著戰況的發展，這一場起自於歐陸戰局的戰爭，卻已勢必成為席捲大西洋彼岸國家的全面戰事。

威爾遜於西元 1913 年 3 月就任美國總統，先前曾擔任普林斯頓大學（Princeton University）的校長及紐澤西州州長。威爾遜的專長是研究公共行政，其政治理念是以政治制度的設計來彌補現實政治運作的不足。從威爾遜在任內推動的「反托拉斯法案」（Clayton Anti-trust Act, 1913）及致力避免擴張軍備，以避免美國捲入戰爭來看，威爾遜個人對於政治局勢的認知，以及聯邦憲法對於總統職權的賦予，未必樂見為了戰爭的影響，而使總統陷於必須擴張職權以因應戰爭的有限選擇當中。

根據美國聯邦憲法第二條的規定，美國總統雖然「為海陸軍之大元帥，並為被徵至合眾國服務諸州國民兵之統帥」，也「得令行政各部長官，以書面發表其與職務有關事項之意見」。⁷⁷然而，前面提到，一次大戰是國際社會首度面臨所謂的「總體戰」，參戰國家勢必需動員人、物、經濟及社會力等，投入戰爭（即便非參戰國家，也將因身處國際社會的環境而受制約）。威爾遜總統面對的，是美國聯邦體制重「分權與制衡」（Checks and Balances）；美國總統是否可以因應戰

⁷⁷ American corner in Taiwan, “About America: The Constitution of United States of America with Explanatory Note.” 26-27. <https://www.americancorner.org.tw/zh/constitution.html>



爭的需要，將原屬各州的職權，一併動員而投入戰爭？再則，總統的行政權，可否得到國會的充分支持？以及，總統可否以戰爭需要，做出抵觸憲法賦予人民基本權利的措施？

上述的各點，是當時美國總統行使統帥權與軍事領導上，所必須應付的重大課題。事後顯示，威爾遜總統在因應此一問題上，建立起了聯邦政府為肆應戰爭的需要，可以實施全國性總動員的憲政慣例。例如，西元 1917 年 6 月，威爾遜總統向國會提出「平衡糧食管制法案」(Lever Food Control Act, 1917 年 8 月通過)、
「兵役法」(1917 年 5 月通過)，以及「戰時禁酒令」(1918 年 11 月制定)等，都屬於授權聯邦政府在戰時可以擴充職權的例證。這些過程，在美國參與一次大戰的歷史上，具有重要的意義。⁷⁸

因此，觀察一次大戰當中美國總統如何運用總統統帥職權，以及對於軍事的運籌決策和領導，可以從與主要軍事將領的互動來研究。美國參與一次大戰時的美國陸軍部，是美國總統最主要的軍權與決策行使對象。從幾位主要將領的領導作戰，可以窺知當時威爾遜總統是如何藉由軍事領導來遂行其統帥職權。

美國在一次大戰當中，同屬協約國陣營。然而，由於參戰得晚，以及主要戰場在歐洲大陸；因此，在大戰當中，與威爾遜總統的統帥職權及軍事領導，起著決定性關係者，仍屬主要將領潘興與史考特、布里斯等人。

⁷⁸ Sondhaus, Lawrence. 2011. *World War I: The Global Revolution*. Cambridge; New York: Cambridge University Press. 307-330.



表 3-1 美國在一次大戰前後歷任陸軍參謀長

職務	軍階	姓名	任期	時任總統
陸軍參謀長	陸軍少將 (Major General, MG)	威廉·渥瑟斯潘 (William C. Witherspoon)	1914/4/22 ~1914/11/16	威爾遜 (Woodrow Wilson)
陸軍參謀長	陸軍少將 (Major General, MG)	修·史考特 (Hugh L. Scott)	1914/11/17 ~1917/9/22	威爾遜 (Woodrow Wilson)
陸軍參謀長	陸軍上將 (General, GEN)	塔斯克·布里斯 (Tasker H. Bliss)	1917/9/23 ~1918/5/19	威爾遜 (Woodrow Wilson)
陸軍參謀長	陸軍上將 (General, GEN)	佩頓·馬奇 (Peyton C. March)	1918/5/20 ~1921/6/30	威爾遜 (Woodrow Wilson)
陸軍參謀長	陸軍特級上將 (General of the Armies of the United States, GAUS)	約翰·潘興 (John J. Pershing)	1921/7/1 ~1924/9/13	威爾遜 (Woodrow Wilson)

資料來源：作者自繪。美國陸軍網站歷史資料庫。

<http://www.history.army.mil/>

參、美國在一次大戰中的統帥權與軍事領導

一、威爾遜與潘興

前述所及，美國自南北戰爭建立軍事統帥權的傳統以來，迄至一次大戰爆發之前，尚未有較具規模的行使經驗。一次大戰初起，威爾遜總統極力避免美國捲入戰爭，以致在國內的施政方面，也不朝向鼓勵重工業發展及做為戰爭儲備的想法。然而，以美國當時的國力，參與大戰已屬勢所難免。




美國在一次大戰時期的主要將領，包括潘興（John J. Pershing, 1860~1948）、史考特（Hugh L. Scott, 1853~1934）及布里斯（Tasker H. Bliss）等人；此三者，均為先後擔任過戰爭期間與戰後的美國陸軍參謀長（Chief of Staff of the United States Army, 縮寫為 C.S.A.）一職（史考特與布里斯為大戰期間，潘興為戰後）。

潘興是美國名將，西元 1860 年出生於美國密蘇里州，1886 年畢業於西點軍校（Military Academy at West Point）。西元 1905 年，曾經派駐美國駐日大使館，擔任駐日武官；同時，也在日俄戰爭（1904~1905）期間，擔任戰場前線的觀察員。一次大戰期間，潘興擔任美國遠征軍（American Expeditionary Forces, AEF）的總司令，統領大軍作戰。戰後，潘興於西元 1921 年，出任陸軍參謀長一職。潘興一生戰功彪炳，並因此晉升至絕無僅有的美國特級上將（General of the Armies of the United States），其對於美國陸軍與軍隊的建樹，也可謂十分良多。⁷⁹

美國由於較晚參與一次大戰，潘興銜命在大戰中率領美國遠征軍，馳赴歐洲大陸，進行作戰。1917 年的局勢發展顯示，前一（1916）年的日德蘭海戰（Battle of Jutland, 1916/5/31~1916/6/1），使英國皇家海軍損失慘重，但由於其北海艦隊成功守住本土防線，使德國進一步侵襲英國本土的企圖幻滅。此時，各國要求美國參戰的呼聲愈趨高漲，威爾遜總統不得不迫使放棄中立政策。

美國在西元 1917 年戰局緊繃的階段，加入戰爭。威爾遜總統雖然藉由私人特使穿梭各國，尋求和平的最終努力；卻在德國宣布「無限制潛艇政策」（Unrestricted Submarine Warfare），刻意擊沈美國船艦，意圖挑起美洲國家的矛盾之後，宣布與德國斷交，並加入大戰。威爾遜總統所要面臨的首要問題，就是運用總統的職權，集中國力以動員投入這場「總體戰爭」當中。

⁷⁹ Smythe, Donald. 2009. *Pershing: General of the Armies*. Bloomington, In.: Indiana University Press. 355-389.



威爾遜總統的政治風格，與林肯總統不同。美國參與一次大戰，是經過國會同意宣戰；而威爾遜總統的一切措施，也以國會的授權為依據——包括憲法基本人權的限制。如西元 1917 年 6 月制定的「間諜法案」（The Espionage Act, 1917，後經增修成為「叛亂法案」【The Sedition Act, 1918】），均為國會同意在戰爭期間，聯邦政府可以為必要限制人民基本自由權所為的決定（本論文在第六章論述美國總統軍事統帥權的現況時，亦將針對小布希總統時期的「美國愛國者法案」【簡稱 the Patriot Act】有所著墨）。

威爾遜總統選擇潘興擔任美國參戰的遠征軍總司令，實際參與歐洲戰場的對德作戰。一方面固然由於潘興早期所流露的軍事長才；再者，由於曾經參加美西戰爭的名將方斯頓（Frederick Funston, 1865~1917）驟逝，所以由潘興銜命接任。潘興所率領的遠征軍，主要在協助英、法聯軍，反制德軍的攻勢。西元 1917 年，是戰事極為緊繃的一年。法軍在這一年頻繁換將，不斷重建戰場紀律與官兵士氣；而英國更陷於財政危機，在美國宣布參戰之後，才使協約國的人員、軍費與軍力，甚至是整體國際地位與處境，得到幫助。

潘興在戰場上的表現，亦非無所苛責。在 1917 年的索姆河之役（Battle of Somme）後，英法聯軍損失慘重；同（1917）年，麥西納戰役（Battle of Messina）、卡波雷托之戰（Battle of Caporetto）等戰役，都使協約國與同盟國雙方的作戰，呈現拉鋸的態勢。聯軍內部，亦對防務分配，迭有異議；潘興的戰術主張，亦非得到聯軍全然支持；幸賴威爾遜總統在政局上給予的穩定力量。直到隔（1918）年，戰場局勢才整個逆轉。⁸⁰

西元 1918 年，德國參謀本部在魯登道夫（Erich Ludendorff, 1865~1937）的領

⁸⁰ 林光餘譯，2000，《第一次世界大戰戰史》，台北：麥田出版公司，城邦文化發行，頁 276。譯自 B. H. Liddell Hart. *History of the First World War*. London: David Higham Associate Ltd. 1972.



導下，戰線漸趨潰敗；而協約國在法軍福煦元帥（Ferdinand Foch, 1851~1929）的統合下，包括美軍潘興、英軍海格（Douglas Haig, 1861~1928）和法軍貝當（Philippe Pétain, 1856~1951），紛紛發起反攻。經歷 1918 年 9 月的麥吉多之役（Battle of Megiddo）和聖米赫爾之戰（Battle of Saint-Mihiel），最後在 1918 年 11 月的繆斯河—阿爾岡攻擊戰（Meuse-Argonne Offensive）中，潘興整飭軍令，發揮奇襲戰術，才奠定了勝利的基礎。⁸¹

二、威爾遜與史考特、布里斯

史考特上將，在一次大戰期間，擔任美國陸軍參謀長一職；然而，至美國參戰的西元 1917 年，美國向德國宣戰後幾個月，史考特卸任，交由布里斯接任。

史考特於西元 1876 年畢業於西點軍校，後派赴美國騎兵團服務。西元 1898 年，參與美西戰爭，當時僅為中校軍階（Lt. Colonel）。其後，西元 1900 年，史考特被派赴古巴，擔任古巴行政長官；1903 年，又被派赴菲律賓蘇祿群島（Sulu Archipelago），擔任軍事長官。1906 年，史考特奉調回國，出任西點軍校校長，直到 1911 年卸任。1914 年 4 月，史考特被拔擢為陸軍助理參謀長（Assistant Chief of Staff）；11 月，升任陸軍參謀長。⁸²

史考特擔任陸軍參謀長時，正是歐陸戰事正酣之際，美國不斷被要求參與國際事務與歐洲軍事；然而，威爾遜總統卻希望藉由折衝外交與中立政策的努力，將美國遠離戰火之外。史考特的陸軍參謀長任內，也銜命不斷為可能參與世界大戰而預作準備；包括擬定動員制度、準備徵兵與民、物力的準備，進行溝通、協調等。西元 1917 年 4 月，美國參戰；9 月，史考特因即將屆滿法定服役年齡（65

⁸¹ Stevenson, David. 2004. *Cataclysm: The First World War as Political Tragedy*. New York: Basic Books. 263-303.

⁸² Surhone, Lambert M., Mariam T. Timpleton, & Susan F. Marseken. 2010. *U.S.S. Hugh L. Scott*. Saarbrücken: VDM Publishing. 135.



歲)，離開現役，退役返鄉。⁸³

史考特卸任後，威爾遜總統任命布里斯繼任陸軍參謀長，繼續史考特任內的艱鉅而重要的整體作戰工作。當時，在歐洲戰場，正是協約國各國與同盟國交戰最為激烈之際，布里斯不僅負責備戰，並且與協約國各國軍事部門溝通。西元 1918 年 5 月，布里斯屆滿退役。西元 1919 年 1 月，一次大戰結束後，被威爾遜總統委任為美國軍事代表，參與巴黎和會（Paris Peace Conference）。

值得一提的是，在布里斯的軍旅生涯發展上，雖然躬逢大戰而屢屢出任要職；但是，布里斯並非全然按部就班晉升。例如，西元 1901 年 4 月，布里斯跳過上校軍階（Colonel），直接由中校（Lt. Col.）晉升准將（Brigadier General）；1917 年 9 月出任陸軍參謀長後，10 月由少將（Maj. General）直接晉升上將（General）。然而，布里斯在 1918 年 5 月陸軍參謀長卸任時，又回復為少將；直到 1930 年，才重新晉升上將。⁸⁴

由此可以看出，當時在戰時的國內環境下，美國總統被授與極大權力，可以作為緊急處置，不次拔擢重要將領；只要身份及經歷條件符合，可以先行拔擢，再予晉升。因此，布里斯可以兩度「跳階」晉升。然而，由於已經晉升上階，戰後仍然必須依循法制與軍事倫理，給予回復上將軍階。這是在大戰當中的特例，於此可見當時美國總統的任命權之龐大；然而，這亦已隨著法制的多次磨合，而回歸晉升常態（本論文在下一章中將有延伸探討）。

⁸³ U. S. Military Academy. 2010. *Military Record of Colonel Hugh L Scott, U. S. Army*. New York: BiblioBazaar. 52-62.

⁸⁴ Roberts, Priscilla M. 2001. Tasker H. "Bliss and the Evolution of Allied Unified Command, 1918: A Note on Old Battles Revisited." In Society for Military History. <http://www.smh-hq.org/index.html>

第四節 第二次世界大戰時期

壹、概述



第二次世界大戰（World War II, 1937/7/7~1945/9/2, 以下稱二次大戰）是二十世紀僅有的兩場大戰當中，動員規模最大、交戰過程最激烈、犧牲最為慘重，而復原與重建過程也是最耗費時間、人力與成本的一場全面性戰爭。

二次大戰中，交戰的雙方，分為軸心國（以納粹德國、日本、義大利為主）與同盟國（以中、美、英、蘇等國為主），進行了一場為期八年（中國當時自 1937 年 7 月起，已獨力抗戰 4 年）的艱苦作戰。二次大戰的全面動員，比之一次大戰更全面、更廣泛，也更徹底；而大戰結束後的復原與重建，以及戰後國際社會形成的兩極對壘與對抗，也不可不說是大戰造成的全面影響。

二次大戰當中，以歐美國家的史觀（即所謂「歐戰中心論」）來看，大戰是以西元 1941 年 12 月 7 日，美國遭受日本空襲珍珠港（Pearl Harbor）以後，決定參戰而起算的；事實上，在當時的中國本土，中國政府早已因日本帝國主義的長期蠶食侵略，而獨自進行抗日戰爭，達四年之久。因此，當世界大多數國家站在反侵略的同一陣線——即同盟國的作戰陣線上，對於當時在亞洲戰區的中國而言，不啻是作戰力量上的增補與壓力的稍歇。

本節既是以論述美國在二次大戰中的統帥權行使，以及總統與主要將領間的軍事領導關係為主，則將焦點集中於美國在二次大戰中的兩任總統——羅斯福（Franklin D Roosevelt）與杜魯門（Harry Truman），以及主要將領如馬歇爾（George Marshall）、艾森豪（Dwight Eisenhower）、麥克阿瑟（Douglas McArthur）、巴頓（George Patton）與布萊德雷（Omar Bradley）等人為主。⁸⁵

⁸⁵ 二次大戰期間，美國尚未成立國防部（Department of Defense）及參謀首長聯席會議（JCS）；因此，美國總統與各主要將領的任命、授權與領導關係，是觀察美國總統的統帥權與軍事領導的直接指標。



而其中，幾位主要的軍事將領如艾森豪、麥克阿瑟與馬歇爾，各有不同的作戰領域與軍事責任，所呈現的軍事表現，也各不相同。

艾森豪早年在學生時期並非特別傑出，軍旅生涯發展也堪稱平平；然而，在馬歇爾的刻意引薦與拔擢，以及羅斯福的委以重任之下，才開啟艾森豪在軍事生涯的高峰，也締造後來他在政治歷練上的最高職位。艾森豪所以成功，與其所遭逢的機遇有關，也得力於他溫和、處事圓融的特質；再者，當代美國總統的權力任命與信任，也是他可以適時展現卓越領導能力的關鍵所在。

麥克阿瑟與艾森豪不同。這位出身官宦世家、自小就受重視的年輕軍人，在西點軍校就學期間就已嶄露頭角。麥克阿瑟在軍校鋒頭強健，參加比賽、活動，很受重視；又以第一名的優異成績，自西點畢業。此後，處處可見刻意栽培的影子。麥克阿瑟的風格強勢，雖然對於大戰期間亞洲戰區十分熟稔，軍事作戰也迭建奇功；但是，經常傳出其與上司（總統及其軍事首長）之間的理念不合，甚至意見相左。而這些，也是麥克阿瑟在生涯發展上的阻力；在某種程度上，也限制了當時麥克阿瑟所掌握的重大契機的發展。

最後一位是馬歇爾將軍。馬歇爾的出身、歷練與發展，也與前述二者不同；這也是本章將之提出作為分析的原因之一。馬歇爾出身維吉尼亞軍校，其在軍事上固然已擠身最高職務；但是，馬歇爾的功勳超越了單純的軍事作戰而已。馬歇爾在大戰後，以總統特使身份，赴中國調停內戰；又在已退役後，受邀出任國防部長與國務卿，再創生涯高峰。馬歇爾的軍旅生涯，也是總統在任命權與軍事拔擢上的一個特例，足資敘述與分析。

值此，二次大戰期間不論在國家的參戰、戰役的過程，以及個人在戰爭中的表現上，都是一場前所未有、也足堪再次細述及探究的大戰過程。而其中，藉由上述重要將領所貫穿的統帥權與軍事領導議題，也是本節所要敘述的重要關鍵。



貳、美國在二次大戰的將領任命與軍事領導

一、艾森豪

美國於西元 1941 年 12 月 7 日清晨，無預警地遭受日本空襲珍珠港，當時的羅斯福總統立即透過全國廣播及國會演說，號召全美國民眾，宣布對日本作戰。當時，羅斯福總統最重要的軍事幕僚長，就是擔任陸軍參謀長的馬歇爾將軍；馬歇爾在當時美國尚未有國防部設置的年代與環境裡，與羅斯福總統保有密切的互動關係，並在軍事上提供專業建議與協助。⁸⁶

其後，為了因應歐洲戰場的戰事需要，美、英兩國籌組大戰期間的「盟軍駐歐遠征軍最高統帥部」時，遲遲無法決定最高統帥的人選。英國首相邱吉爾(Winston Churchill)以該統帥部設在英國倫敦，且是為肆應歐洲戰事需要，理應由英國將領出任(事實上，他的口袋人選是英國名將蒙哥馬利【Bernard L. Montgomery】)；然而，美國總統羅斯福以美國參戰人數最多，認為應由美國將領出任。可是，他雖屬意由馬歇爾來擔任，卻不放心任其離開華府，而失去軍事上最重要的協助者與左右手；因此，羅斯福請馬歇爾建議人選。最終，此一職位由艾森豪出線，並得到邱吉爾的支持。⁸⁷

早年，艾森豪是馬歇爾一手提攜的軍事將領。在派赴英國履新之前，艾森豪本人從未有過單獨指揮大部隊作戰的經驗；因此，此一人事案，引得許多當時的高級將領一陣異議(包括麥克阿瑟、巴頓等人，以及英軍的蒙哥馬利和李馬洛將軍【Trafford Leigh-Mallory, 駐歐盟軍空軍指揮官】等)。尤其，艾森豪到任不久，

⁸⁶ 馬歇爾(George C. Mashall Jr., 1880~1959)個人的政治資歷與軍事素養，對於當時的美國參戰與戰後的政治環境，具有重要影響。他於西元 1939 年至 1945 年，擔任美國陸軍參謀長；西元 1947 年至 1949 年，受杜魯門總統拔擢，擔任美國第 50 任國務卿；西元 1950 年至 1951 年，則接替詹森(Louis Johnson)出任國防部長一職。

⁸⁷ Zaloga, Stephen J. 2015. *Dwight Eisenhower: Leadership, Strategy, Conflict*. Oxford, London: Osprey Publishing. 11-52.



即在英、美等盟國的高度授權與保密下，策劃發動西元 1944 年 6 月 6 日的「大君主行動」(Operation of Overlord) (即諾曼第空降及歐陸反攻軍事行動)，充分發揮其軍事指揮長才，以及奠定盟軍軍事行動勝利的基礎。

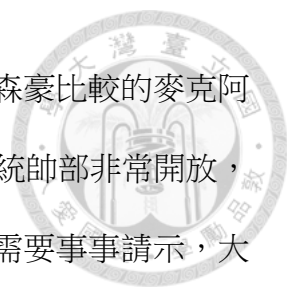
當時，艾森豪轄下的主要軍事參謀與幕僚，即為參謀長史密斯少將 (Gen. Smith) 與第一軍團司令布萊德雷將軍 (Gen. Bradley)。在規劃實施「大君主行動」期間，艾森豪與布萊德雷不斷反覆測試法國南部諾曼第地區 (Normandy Area) 的海灘耐受程度，確定盟軍大規模的空降行動，可以順利展開。並且，艾森豪下令巴頓指揮虛設的集團軍與空降師，誤導德軍隆美爾元帥 (Erwin Eugen Rommel) 等人的判斷；又在法國北部的奧馬哈海灘 (Omaha Beach) 及西部的猶他海灘 (Utah Beach) 展開欺敵行動，成功掩護諾曼第的主要空降與登陸。⁸⁸

事實證明，艾森豪以縝密的作戰計畫與過人的戰鬥意志，不僅成功地完成了「大君主行動」的軍事作戰，也大量地減少了盟軍方面的傷亡。⁸⁹ 這個堪稱人類有史以來最大規模的反攻與作戰行動，成就於艾森豪與其軍事幕僚之手；然而，艾森豪個人的軍事素養，以及長期以來所接受的美國軍事教育與訓練，當可視為此次大戰當中，成功締造主要戰役獲勝的關鍵因素。

艾森豪個人的領導風格，與當時其他將領頗為不同。艾森豪長期在馬歇爾的麾下服務，擔任馬歇爾的副官 (此點亦與我國制度不同，是由資深高階軍官擔任高級將領的副官) 與助理參謀，近身觀察馬歇爾的軍事領導統御。因此，艾森豪個人的領導風格，雖與馬歇爾不盡相同 (一般觀察，馬歇爾較為嚴格、挑剔，艾森豪則較為開明、授權)；但是，其對軍事作戰的觀察，卻深受馬歇爾的影響。

⁸⁸ Ambrose, Stephen E. 2003. *Eisenhower: Soldier and President*. New York: Simon & Schuster. 120-159.

⁸⁹ 事前，盟軍空軍指揮官李馬洛將軍曾悲觀預估，諾曼第一地的空降行動，將折損七成以上的官兵；事後估計，整場軍事行動，成功地將傷亡減到三成以下。為此，李馬洛曾正式向艾森豪致歉。

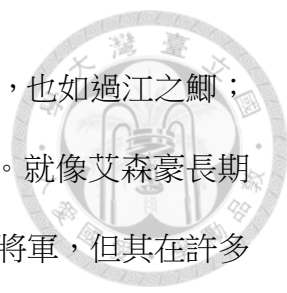


當時與艾森豪誼處同時，其功勳與風格也經常被拿來與艾森豪比較的麥克阿瑟，即與艾森豪的人格特質頗為不同。據艾森豪自己表示，他的統帥部非常開放，任何參謀可以直接向指揮官建言，不似麥克阿瑟的軍事總部，需要事事請示，大幅限制了參謀的作戰規劃能力。有關此一角度，也堪稱是當時一般情報與作戰幕僚大致的看法。而麥克阿瑟本人，雖然功勳輝煌，但在政治上，時時受到接任羅斯福擔任總統的杜魯門的不信任及掣肘，使麥克阿瑟頗為氣餒；此點，也是與艾森豪圓融的處事風格與領導統御，頗為不同之處。⁹⁰

艾森豪本人，在出任「盟軍駐歐遠征軍最高指揮官」一職之前，為了贏得歐洲主要國家及其政治領袖的信任，曾啣羅斯福總統之命，前去拜會英國首相邱吉爾。邱吉爾當時，曾對此一任命頗表懷疑；但是，艾森豪對此，以其對國際政治與軍事的認知，不厭其煩地說服邱吉爾。艾森豪說明英、美是國際同盟，對於戰後的歐洲，乃至世局，都有共同的承擔與責任；這番說詞，打動了邱吉爾，終於決定在艾森豪的任命案上，給予支持。後來也顯示，邱吉爾在艾森豪策劃與進行「大君主行動」的同時，曾給予了極大的支持與資源挹注。

而艾森豪本人，在與其親近幕僚與軍事盟友的相處當中，也曾談到其早年在美國華府的軍事歷練當中，曾經一度因為軍旅晉升停滯，而萌生退意。當時，艾森豪已經擔任了 11 年的陸軍上校軍階，又長期在美國戰爭部（Department of War, U.S.）從事幕僚職務，無法實際指揮作戰；這對一位出自美國最高軍事教育學府——西點軍校的優秀將領而言，是非常難熬的事。然而，艾森豪本人此時也發揮了堅忍的精神與超強的意志力，終於可以贏得獨當一面、實際指揮大軍作戰的絕佳機會。

⁹⁰ 許綏南譯，1998，《老兵不死：麥克阿瑟新傳（下）》，台北：麥田出版公司，城邦文化事業發行，頁 715-742。譯自 Geoffery, Perret. *Old Soldiers Never Die: The Life of Douglas McArthur*. New York: Random House. 1996.



然而，當時的優秀將領非常多，各自在戰場上的表現與功勳，也如過江之鯽；要評定與論斷一個軍事將領的優劣，無非在於作戰的勝利與否。就像艾森豪長期的軍事盟友—布萊德雷將軍所說的，「艾森豪是一位難得的政治將軍，但其在許多方面的指揮作戰，需要靠幕僚多方的策劃與協助。」布萊德雷將軍所指，無非是艾森豪在北非戰場上的失誤；就如同艾森豪的另一位軍事左右手—史密斯將軍一樣，布萊德雷成為協助艾森豪在作戰計劃與實現上的重要助手。⁹¹

由此可以顯示，一位優秀的高級軍事將領，其所接受的領導統御與軍事訓練固然重要；然而，所有軍事行動的總其大成，還是要靠軍事指揮官與軍事幕僚充分的授權、合作與意見具申，才能獲得成功。

二、麥克阿瑟

麥克阿瑟 (Douglas McArthur) 畢業於西點軍校，在校期間比艾森豪早了約 12 個年班 (麥克阿瑟於 1903 年畢業，艾森豪是 1915 年畢業)，成績也比艾森豪優異許多 (麥克阿瑟是全校第一名畢業，而艾森豪只有 61 名)。在軍旅生涯的發展上，兩人各不相同；雖然時常被拿來相提並論，但兩人呈現非常不同的個人特質與軍事表現。

綜觀麥克阿瑟個人的軍事與政治功勳，可謂都有其輝煌的成就。麥克阿瑟自小在菲律賓長大 (其父老麥克阿瑟【Arthur McArthur】曾擔任菲律賓總督)，軍旅生涯中又長期在亞洲地區作戰 (二次大戰期間擔任美國遠東軍區的最高司令官)，並且協助日本與菲律賓的戰後重建工作，所以對亞洲各國的國情，可謂十分瞭解。

麥克阿瑟在西點軍校的成績十分優異。西元 1903 年 6 月，麥克阿瑟自西點畢業後，以陸軍少尉任用。隔 (1904) 年，晉升為陸軍中尉。1905 年，麥克阿瑟被

⁹¹ 郭瑩譯，2006，《布萊德雷將軍戰爭回憶錄》，北京：解放軍出版社，頁 98-109。譯自 Omar N. Bradley. *A General's Life: An Autobiography by General of the Army Omar N. Bradley*. New York: Simon & Schuster. 1983.



派赴菲律賓，協助其父老麥克阿瑟，擔任副官。1907 年回國，擔任老羅斯福總統（Theodore Roosevelt）的軍事副官。1918 年 6 月，晉升為陸軍准將。

麥克阿瑟曾經參與一次大戰，並在二次大戰的太平洋戰爭（The Pacific War）當中，策劃並參與幾項重要的大小戰役。在太平洋戰爭後期，麥克阿瑟所首創的「跳島戰略」（Island Hopping）給予日軍重創，成為獲致戰爭勝利的關鍵。

西元 1919 年，麥克阿瑟被任命為西點軍校校長；西元 1930 年 11 月，麥克阿瑟以當時少將師長的軍銜與職務，直接晉升上將，擔任美國第 13 任陸軍參謀長；當時的美國總統，是第 31 任的胡佛（Herbert C. Hoover）總統。⁹²

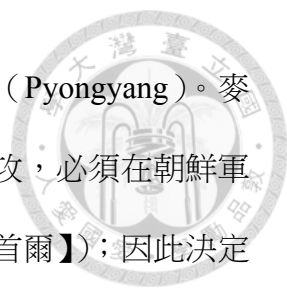
麥克阿瑟本人，在戰場上輝煌的軍事功勳，也常取之與總統的信任關係而受到矚目。例如，麥克阿瑟雖然受到胡佛總統的拔擢，卻與胡佛總統的後任——即羅斯福總統常傳不睦。當時，一般認為麥克阿瑟自視過高，以致在許多戰場上的重要時刻，失去正確的判斷；甚至，在對華府的軍事指令上，也多有不從。許多觀察家據以相信，麥克阿瑟與當時的羅斯福總統之間，有著緊張的關係。然而，在麥克阿瑟逝世多年之後，也有許多研究文獻相繼認為，在麥克阿所處的戰局裡，其錯綜複雜的影響，需要當機立斷的軍事判斷；而麥克阿瑟在大多數時間內所顯現出來的，被認為是一個「最危險的男子漢」，甚至連當年的羅斯福總統，亦做如是評價。⁹³

除了羅斯福總統以外，在麥克阿瑟畢生的軍事生涯當中，起著最主要爭議性影響的，莫過於羅斯福總統之後的杜魯門總統。

西元 1950 年 6 月，韓戰爆發，朝鮮半島情勢危急；9 月 14 日，麥克阿瑟率領

⁹² Imperato, Edward T. 2000. *General McArthur: Wisdom and Visions*. Paducah, Kentucky: Turner Publishing Company. 131-137.

⁹³ 陳文和，2014，〈麥克阿瑟逝世 50 年，美國人重新評價〉，中時電子報，6/7。
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140607002327-260408>



聯合國部隊，從韓國仁川登陸，一路向北挺進，直取北韓平壤（Pyongyang）。麥克阿瑟的戰術構想是，以當時韓國的軍力，無法抵禦朝鮮的進攻，必須在朝鮮軍隊的後方開闢戰線（當時朝鮮軍隊已一路攻克韓國漢城【即今首爾】）；因此決定自仁川登陸，切斷朝鮮軍隊的補給線。此一軍事行動果然奏效，大規模的登陸行動，加上韓國軍隊的接應，迅速扭轉了戰局。然而，朝鮮半島軍事情勢的改變，並非是當時華府當局所樂見的。

其後，杜魯門總統多次對麥克阿瑟下達指令，要其進行一場「有限度的戰爭」（a limited war），都不為麥克阿瑟所採行。西元 1950 年 10 月，杜魯門直接飛往威克島（Wake Island），邀麥克阿瑟進行會晤。會談結束後，麥克阿瑟仍繼續執行其大規模轟炸朝鮮的決策。終於，杜魯門總統於 1951 年 4 月，下令撤除麥克阿瑟在朝鮮戰場的聯合國部隊最高指揮官之職，麥克阿瑟遂即束裝返國。麥克阿瑟本人，多年後在回憶此一過程時，卻清楚地提到「一位總統解除戰地統帥軍職的合法權力，從來未有人懷疑過。...文官優於軍人，這是美國的傳統政策。」⁹⁴

回國之後的麥克阿瑟，受到全美民眾熱烈歡迎。美國華府上下，發起歡迎麥克阿瑟的大遊行。1951 年 4 月 19 日，麥克阿瑟在國會參眾兩院聯席會議上，以「老兵不死」為題，發表告別演說。麥克阿瑟提及，「老兵不死，只是逐漸凋零」；在遠東政策上，麥克阿瑟極力主張維持軍事力量與防線，支持南韓與菲律賓，並給予中共經濟與軍事封鎖，以及提供中華民國台灣軍事援助的加強。

西元 1962 年，麥克阿瑟受邀訪問西點軍校，對全校師生發表演說。憶及當年在西點軍校的教育，他提到，「當我腦海裡魂縈夢牽，彷彿又回到了當年這裏的校園，那一系列列長長的灰線（gray line，按：即西點軍校學生進行軍事校閱時所著的灰色上衣），總是令我心生悸動」、「在夢憶中，我再度聽到槍擊的聲音，以及戰場

⁹⁴ 王惠月，1980，《麥帥回憶錄》，台灣台南：王家出版社，頁 351。

上憂傷的低語」、「在我夢境的黃昏，我又回到西點；那裡總響著：責任、榮譽、國家！」



麥克阿瑟的軍旅生涯，顯示了美國總統對於高級軍事將領的拔擢，可以不按年資、經歷和出身，可說擁有非常大的任命權限。按照年資與經歷來看，麥克阿瑟較早、也資深於艾森豪，但是後者的軍事與政治發展似乎更為優異。而從出身來看，艾森豪與麥克阿瑟皆出身西點軍校，馬歇爾則是維吉尼亞軍校畢業，巴頓更是先讀維吉尼亞軍校，後畢業自西點軍校；然而，所有的軍職與仕途發展，則要完全視個人的主、客觀條件與總統的拔擢而定。

三、馬歇爾

喬治·馬歇爾（George Marshall, 1880~1959）為美國近代陸軍名將，在二次大戰前後，締造了個人在軍事與政治上的事業高峰；並且，在政治關係上，深受前後兩任總統--羅斯福與杜魯門的信任。二次大戰期間期間，也曾經多方提攜與自己出身不同的艾森豪(馬歇爾畢業自維吉尼亞軍校，艾森豪畢業自西點)，出任要職；在軍事歷練的關係上，艾森豪曾表示，馬歇爾是他的老師，維持有如亦師亦友一般的關係。

馬歇爾的生年與麥克阿瑟相仿（均為西元 1880 年出生），在軍事經歷上（馬歇爾 1901 年畢業，麥克阿瑟 1903 年畢業）也堪稱相當；然而，由於軍事發展的方向不甚相同，也影響後來各自在軍事與政治方面的歷練。

馬歇爾於西元 1880 年 12 月，出生於美國賓州；1901 年畢業於美國維吉尼亞軍校，以陸軍少尉任用。西元 1914 年，一次大戰爆發；1917 年，時任美國總統威爾遜宣布對德斷交、參加大戰後，他曾被派赴前線參戰。戰後，則曾以軍事參謀的身份，派駐中國，開始建立起對當代中國的認知，以及初步的政治交誼。西元 1938 年，馬歇爾被任命為美國陸軍部助理部長（Deputy Secretary of the Army）；隔

(1939)年，被羅斯福總統任命為陸軍參謀長，開始在軍事上發揮其影響力。⁹⁵

二次大戰期間，馬歇爾的主要工作，即是襄助羅斯福總統，參與決策，提供軍事方面的諮詢與建議。西元 1941 年 12 月，日軍偷襲珍珠港，美國海軍損失慘重；羅斯福總統為了追究海軍上將金默 (Husband E. Kimmel, 時任美軍太平洋海軍司令官) 等將領的過失責任，引起一連串的人事調整。馬歇爾居中扮演重要的建議角色，他擬定失職人員與建議晉升的名單，包括艾森豪、巴頓、布萊德雷等人，都在此次的人事異動當中，被委以重任，得到晉升與任用。

表 3-2 珍珠港事件中被懲處主要將領名單

軍種階級	姓名	原因	懲處結果
海軍上將	金默(Husband Kimmel)	疏於職守	降階(海軍少將)、 解職
陸軍中將	蕭特(Walter Short)	疏於職守	降階(陸軍少將)、 解職

資料來源：作者自繪。根據〈海軍上將金默〉，二次大戰資料庫。

http://ww2db.com/person_bio.php?person_id=93

馬歇爾在二次大戰期間、歐戰正酣之際，英、美等國同感需要為因應歐洲戰局，有必要建立一個盟軍常駐歐洲的最高司令部。正當為此一人選覓才之時，馬歇爾卻向羅斯福總統推薦艾森豪來出任。起初，包括羅斯福本人與英國首相邱吉爾，都抱持懷疑的態度；因為，艾森豪在此之前，並未有單獨指揮大軍作戰的經驗，是否能膺任此一要職，英美許多高級將領，也都不表樂觀（其中包括後來的法國臨時政府主席戴高樂，直至諾曼第軍事行動策劃與進行之際，都不表鼓勵與

⁹⁵ Welch, Catherine A. 2005. *George C. Marshall*. Minneapolis: Lerner Publications Company. 20-28.



支持)。⁹⁶

戰後，馬歇爾原定於 1945 年年底退役返鄉，卻因為當時中國爆發國共內戰，於是啣杜魯門總統之命，於當年前往中國，調停中國內戰。此一政治行動，因故以失敗收場。⁹⁷然而，馬歇爾卻再度被授與重任，於 1947 年 1 月出任杜魯門政府的國務卿一職。在國務卿任內，馬歇爾發揮早期派駐亞洲所建立起的認知與人脈，積極穿梭戰後的亞洲世界，希望建立阻止共產勢力發展的橋頭堡。另則，馬歇爾在國務卿任內，提出著名的「馬歇爾計畫」(Marshall Plan, 亦即所謂的「歐洲重建計畫」【European Recovery Program】)，協助戰後歐洲國家的戰後重建與經濟復甦。西元 1950 年，馬歇爾再度擔任政治重任，被杜魯門總統提名擔任國防部長，至隔 (1951) 年卸任。

馬歇爾的軍事與政治經歷，在當時美國的政治環境當中，並非是罕見的例子。⁹⁸但是，以一位接受過完整軍事訓練與具備作戰素養的高階軍事將領而言，在美國憲法所賦予總統的統帥職權之下，確實也將像馬歇爾這樣的將領的才能，發揮至為國效命的角色與功能。

第五節 小 結

在軍事憲法與軍事戰史的研究當中，美國的南北戰爭、第一次大戰與第二次大戰的統帥權行使，被認為是美國總統軍事統帥權的傳統時期。這個所謂傳統時期的統帥權行使，基本上美國總統並未逾越美國憲法的授權，輕易超過總統職權，

⁹⁶ Messenger, Charles. 2013. *Reader's Guide to Military History*. London, New York: Routledge. 132-133.

⁹⁷ 以當時的政治環境，馬歇爾被認為抱持「親共」的態度，原因是他表達不希望見到中國因戰爭而分裂的立場；然而，馬歇爾在事後的回憶當中，亦有為此提出辯駁。See Cray, Ed. 2000. *General of the Army: George C. Marshall, Soldier and Statesman*. New York: Cooper Square Press. 373-385.

⁹⁸ 例如，艾森豪在戰後代表共和黨參加總統大選，並當選美國第 34 任總統；麥克阿瑟更曾與艾森豪角逐共和黨內的總統候選人提名，但其最重要的政治成就，也包括協助日本與菲律賓的戰後重建。



做出重大的改變。

在南北戰爭當中的林肯總統，運用軍事任命及授權，建立統帥權的行使，開啟了美國總統軍事領導的法制與傳統。然而，在二次大戰結束以後，美國隨著國力日盛，以及積極介入全球事務的影響，逐漸使得美國總統必須大幅度運用政治手腕與其影響力，配合職權行使時的政治過程（political process），開始擴大總統對於統帥權與軍事領導的影響層面，並進而做出重大的改變。

從本章對於美國南北戰爭期間軍事統帥權與軍事領導的敘述，可以看出，總統的軍事任命（military appointments）與拔擢，與軍事將領的個人背景、條件與作戰能力有關。然而，進入實質作戰之後，總統的與將領的關係，基本上是建立在相當的信賴程度之上；這不僅北方的林肯總統如此，南方的戴維斯總統也是。

在戰爭當中，林肯因為對麥克里蘭等將軍的領導與作戰有質疑，因此下令解除他們的指揮權，而委以得到信任者出任；戴維斯總統也因為信任李將軍的軍事作戰能力，雖然在戰爭後期連番戰敗，戴維斯曾經希望親自領軍、力挽狂瀾，可惜為時已晚。此處可見，美國總統作為軍隊最高統帥，不可能沒有對於軍事作戰的主見（林肯雖然沒有軍事背景，亦復如是）；而他對於自己所任命的軍事將領，有超過軍事領導之外的「政治信任感」，這是美國自南北戰爭開始，便已建立起的軍事傳統。

美國在南北戰爭與一次大戰中的表現，本質並不相同。南北戰爭是美國國內的戰爭（雖然南方政府宣告獨立）；因此，雙方領導人可以直接地以個人意志，進行將領的任命與指揮。然而，一次大戰當中，美國在後期是以「參戰國」名義，派遣遠征軍赴歐作戰；故而，美國威爾遜總統的「個人意志」，已放諸在國際社會的「集體意志」當中（所以，威爾遜在戰時，僅從事外交努力，並未過問前線戰事）。與南北戰爭相較，一次大戰中，美國總統與主要將領並無直接的軍事指揮關



係。

而潘興將軍的戰時角色，與史考特、布里斯兩人的分野，在於前者處於前線作戰；而後兩者是軍事幕僚長，與總統較有直接的決策諮詢與參與關係。潘興的前線作戰，受到福煦元帥的指揮與節制，也缺乏美國總統在軍事上的指揮與干預。此種關係，在美國進入二次大戰之後，也將會有所不同。


二次大戰與一次大戰相較，無論就時代背景、交戰狀況與戰爭造成之影響等面向來看，顯然更為複雜得多。然而，就二次大戰與一次大戰的政治面及軍事面來看，也深深影響在整個戰爭過程的軍事作戰與將領的任用上。

二次大戰當中，美國歷經小羅斯福與杜魯門兩任總統，兩者之政治與指揮風格，截然不同。羅斯福唯才是用，除政治與外交層面外，並不干預前線作戰；而杜魯門則充滿個人意志，在華府的決策圈中，屢屢對前線的攻防，時有指責（尤其是麥克阿瑟將軍在亞洲戰區的軍事作戰；其後，在韓戰中，此種不信任感達到頂峰，終至解除麥帥軍事職務）。此處，則印證了美國總統與軍事將領之間，必須存有一種政治上的「忠誠」與「信任」關係的基礎。

然而，美國的軍事與政治傳統，向來是「文人領軍」(Civilian Control)的；因此，前述的政治忠誠，也絕非會凌駕「軍事專業」之上，也是無庸置疑的。

從本章的研究可以發現，美國總統對軍事將領的提拔與任用，在經歷一次大戰以後，有著非常大的改變；而在二次大戰前後，可謂是總統建立龐大任用權限，以及與軍事將領及其體系的領導關係，有著微妙變化的開始。二次大戰當中，美國由於經歷「珍珠港事件」，開始對軸心國宣戰；而自美國大舉介入歐戰之後，也開啟了參與戰後歐洲政治與經濟重建的工作。

然而，真正對於美國總統的統帥職權與軍事領導關係，起著決定性變化的，還是在於二次大戰後的世界局勢發展。由於朝鮮半島迅速陷入戰火，以及越南的



被共黨赤化，美國全面介入世界各地的政局與軍事發展。再則，美國雷根總統主政的 1980 年代，堪稱東西方不同政治立場與意識型態的對壘高峰，是為「新冷戰」(New Cold War) 時期；這一時期，雷根總統對格瑞那達的軍事用兵，最為著名。而老布希總統執政時期，所發動的波灣戰爭--「沙漠風暴」(Desert Storm) 軍事行動，也開啟了現代戰爭的展新型態與風貌，對於後來的國際政治及軍事發展，具有深遠的影響。



第四章 美國總統軍事統帥權的變革



第一節 前言

美國總統的軍事統帥權，歷經傳統時期（美國南北戰爭、第一次世界大戰及第二次世界大戰）的演變，一直到二次大戰後，從美國參與韓戰（Korean War）開始後，漸漸起了根本上的變化；然而，真正有著關鍵性的改變，還是必須溯自美國介入越戰（Vietnam War, 1955~1975）開始。

從美國參與韓戰開始，到介入越戰，一直到越戰以後的發展，是美國總統在軍事統帥權上的變革時期。本章將針對此一時期的變化，分別敘述。

二次大戰結束後，東、西方世界同時因著共產主義（Communism）的擴張，而迅速進入「赤化」與「防堵」的思維交相充斥的年代。在這一時期裡，位於東亞的朝鮮半島（Korean Peninsula）於 1950 年 6 月爆發戰爭。初期，是北韓對南韓的侵略戰爭；然而，由於二次大戰甫結束，國際之間對於戰爭所帶來的傷痛和夢魘，記憶猶新（或稱，尚未完全恢復），再次重溫戰爭陰影，恐怕不僅是甫告結束本殖民的韓國人民（1910~1945），也是東亞、甚至全世界人民所不樂見之事。

對此，聯合國迅速於通過第 82 號決議文（United Nations Security Council Resolution 82, 1950/6/25），譴責北韓的入侵行動，「要求立即停止軍事行動，以避免戰爭爆發」。兩日後，又因北韓並未遵照聯合國決議撤兵，接著通過第 83 號決議文，「要求聯合國各會員國，給予大韓民國以擊退武裝攻擊及恢復該區內國際和平所需之援助」；⁹⁹至此，韓戰之爆發已不可避免。

韓戰發生的時代背景，正是當時全世界經歷二次大戰徹底的戰爭動員（War Mobilization），又在戰後尚未完全復甦之際；此時，共產主義正如幽靈一般，趁

⁹⁹ 聯合國第 83 號決議文。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/83(1950)



機席捲東、西方世界，在東歐、東亞，甚至美國本土，都造成「恐共」的風潮。這股遺緒，自西元 1950 年代末直到 1960 年代中期，使得整個自由世界(Free World, 指當時以美國為首的未被共產主義「赤化」的國家與地區)都仍然籠罩在深恐被「共產化」的集體情緒當中。甚至，「白色恐怖」(White Terror)的流風餘澤，使美國長期處在緊張、對立與暴力的陰影之下，政治迫害事件層出不窮，並已成為美國這個自由民主國家在歷史上晦暗的陰影與不堪的一頁。¹⁰⁰

美國介入韓戰，其歷史的政治的背景是頗值玩味的。在人類歷史上，方才結束了一場幾乎動員全世界的大戰，所有的民生社會都正需要休息復甦之時；此時，也正可能會是一些民族主義者(nationalist)或政治上的殘餘勢力，藉機有所活動之時。這是第一個弔詭(paradox)。¹⁰¹

其二，朝鮮半島上的共黨勢力，來自前蘇聯與中國的扶植，是在大戰期間(甚至戰爭發生前)就已不斷茁壯成長的。戰後，當國際之間各國的政治實力進入盤整之時，一個區域性戰爭的發生，由於接近自由世界(Free World)與共產世界(Communist World)的前哨，自然容易引起國際之間的緊張與關注。這是政治上的因素，也是第二個弔詭。

美國的盤算是，朝鮮半島發生戰事，一則容易讓東亞的局勢失衡，使美國好不容易在亞洲建立氣的戰後秩序，可能遭到崩解，或是嚴重的挑戰；再則，這會給予當時甫成立的中華人民共和國以可趁之機，使台灣海峽捲入砲火(事後證明，在台灣的國府政權，也正密切觀察當時的朝鮮半島情勢，甚至已宣示要收復大陸

¹⁰⁰ 學界描述美國在西元 1950 至 1960 年代中期，籠罩在「白色恐怖」陰影下的著作甚多。近者例如：Emmons, Caroline S. ed. 2010. *Cold War and McCarthy Era: People and Perspectives*. Santa Barbara, Calif.: ABC-CLIO.; Evans, M. Stanton. 2007. *Blacklisted by History: The Untold Story of Senator Joe McCarthy and His Fight against America's Enemies*. New York: Crown Forum.; Johnson, Haynes. 2005. *The Age of Anxiety: McCarthyism to Terrorism*. Orlando: Harcourt, Inc.

¹⁰¹ 包括當時在南韓內部對於美軍託管議題的不滿。參閱聯合國朝鮮獨立問題決議文。
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/96/IMG/NR003896.pdf?OpenElement>



故土)。如此一來，對於美國的東亞安全與利益，是非常大的戕害。

所以，美國對於越戰，其出兵的軍事意義，其實亦是富含了政治上的意義。其後，當美國訓令當時在菲律賓的麥克阿瑟將軍（Gen. McArthur），前往朝鮮半島開始，有關麥帥本人對於朝鮮半島情勢的報告、戰略的規劃，以及戰後政治的預為設想等，都與當時的美國杜魯門總統（Harry S. Truman）存有若干矛盾；華府的政客，也並不喜麥克阿瑟將軍在朝鮮半島前線的作為。以致，後來麥帥遭到撤換職務，並訓令回國，成為軍事戰爭史上非常名的一章。對此，麥克阿瑟將軍本人的態度則是接受命令，並以「服從為軍人的天職」，坦然以對。¹⁰²然而，當時華府對於朝鮮半島前線戰事的掣肘，則已是人盡皆知之事。這也對於本論文所欲探討的軍事統帥與高階將領的軍事領導關係，若合符節。

因此，觀察美國政府本身與韓戰之間的發展關係，以及美國總統在戰爭期間運用軍事統帥權以進行的軍事領導，必須從雙重的層面——亦即政治面與軍事面交互來進行探討，較為貼近實情。

然而，美國與越戰之間的關係，則就更為複雜與多元。因為，第一、越戰是美國挾著二次大戰戰勝國及世界強權（super power）的地位，在海外遭逢的第一場、也是最著名的一場敗仗；為了越戰，美國吃盡苦頭，國內的青年子弟無法回家，整個國家也陷入戰爭泥沼，而無法自拔。第二、越戰反映了當時自由世界與共產世界的勢力變化；越南的淪陷，顯示以美國為首的世界主要國家，對於區域國家的被赤化，乃至政治生態的重整，在當時的政治環境下，顯得無能為力。第三、當時美國的國內政局，從西元 1950 年代，進入 1970 年代（越戰從援助、參戰到撤軍，歷經艾森豪、甘迺迪、詹森與尼克森等四任總統），變化極大。不僅美國的政治情勢改變，美國國內的「反越戰」（Anti-Vietnam War）風潮，也與世

¹⁰² 詳細過程可參考王惠月，1980，《麥帥回憶錄》，台灣台南：王家出版社，頁 336-352。



界的政治、經濟、時代文化及思潮有關；再加上，美國在 1960 年代經歷的暴力、種族對立、政治醜聞與白色恐怖等重大的事件，是一個非常崎嶇與乖謬的年代。¹⁰³ 這些，都促使美國在處理越戰等問題上，顯得趑趄游移而舉步艱難。

美國在越戰期間，最主要負責的政治領袖，總統方面有詹森與尼克森，國務卿則歷任杜勒斯 (John F. Dulles)、赫特 (Christian Herter)、魯斯克 (Dean Rusk)、羅傑斯 (William P. Rogers) 與季辛吉 (Henry A. Kissinger) 等人；而國防部長方面，最受矚目、也是直接涉入戰爭決策的，就屬甘迺迪總統與詹森總統期間的麥納瑪拉 (William McNamara)。在越戰當中的美軍指揮官，則是有名的魏摩蘭將軍 (Gen. William C. Westmoreland)。上述的這些主要人物，與本章的敘述非常有關係；以下將在後續的篇章當中，擇其重要與具有代表性者，加以描述與刻劃。

值此，美國在經歷韓戰與越戰的洗禮，對美國本身來說，也是歷經國際政治、國內政情與社會民情等多方面，都是處於劇烈變化與動盪的一段時期。因此，觀察這一時期的美國統帥權體制與軍事領導，就毋寧要從這幾個主要的面向上，來加以敘述和討論，方能深刻地觀察出美國總統軍事統帥權與軍事領導在此一時期的主要演變與發展。

此外，本論文在這一章當中，會針對這段過程，藉著詳實地敘述當時時空環境與交戰過程，來檢視美國在此一過程中，對於其軍事指揮與決策權，帶來哪些重要的改變？又有著哪些重要的啟示意義？然而，在美國總統的統帥權行使上，有哪些足資代表的重要意涵？而在總統對於相關體制的運用上，又有哪些新的建樹，以及重要的里程碑？

¹⁰³ 有關美國在 1960 年代所遭遇的暴力、對立、社會撕裂、政治醜聞與迫害等過往，在前註 3 已有文獻方面的介紹，不再列舉。即以美國國內對於此一時期的反省、敘述與刻劃，也非常深刻。美國好萊塢描寫此一時期的著名影片，即有「晚安，祝你好運！」(Good night, and good luck!)、「驚爆時刻」(Bobby) 與「強·艾德格」(Jon Edgar) 等膾炙人口的影片。



第二節 韓戰時期

壹、概述

西元 1950 年 6 月 25 日，韓戰爆發。當時，距離二次大戰結束時（西元 1945 年 9 月 2 日，麥克阿瑟將軍在美軍密蘇里軍艦【U.S.S. Missouri BB-63】上接受日本無條件投降）為止，僅僅 4 年 9 個月。

韓戰發生當時，美國杜魯門總統的態度相當堅決。杜魯門總統在收到韓國總統李承晚（li seung-man, 1875~1965）與美國國務卿杜勒斯（John F. Dulles, 1888~1959）拍發的電文後，立刻訓令麥克阿瑟將軍採取緊急措施，並為了應付台灣海峽的情勢，決定派遣美國海軍第七艦隊前往台海。杜魯門總統在會晤過國會參、眾議院領袖後，發表聲明表示：

「共產主義對於朝鮮的攻擊已經無可懷疑地說明，它不限於使用顛覆的手段來征服獨立國家，同時要使用武裝的侵犯與戰爭；它違抗了聯合國安理會為了維持世界和平而發出的命令。在這種情況下，共產黨部隊若佔領福爾摩沙（按：即台灣），將會直接威脅太平洋地區的安全，以及在該地區執行合法與必要職務的美國部隊。」¹⁰⁴

因此，當時在菲律賓的麥克阿瑟將軍，被任命為聯合國軍隊的總司令，率軍節制北韓軍隊的進攻；後來，並在同年 9 月率軍在仁川登陸，進行反攻。

西元 1950 年韓戰初期的軍事作戰經過，可以粗分為下列的階段：¹⁰⁵

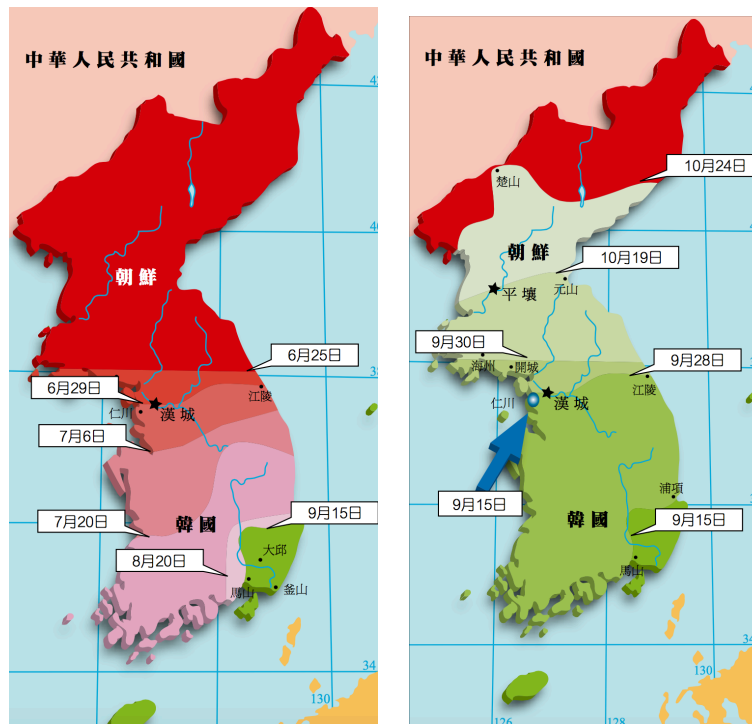
第一、西元 1950 年 6 月～9 月，韓國軍隊的敗退：6 月 25 日，朝鮮的共軍趁韓國軍隊尚未全面備戰，在蘇聯所援助戰車引導下，越過 38 度線，直驅漢城

¹⁰⁴ 李石譯，1974，《杜魯門回憶錄：第二卷：考驗和希望的年代，1946~1953》，北京：三聯書店出版，新華書店發行，頁 392-402。譯自 Harry S. Truman. *The Memoirs of Harry Truman: Volume Two: Years of Trial and Hope, 1946-1953*. London: Hodder and Stoughton. 1956.

¹⁰⁵ 廖天威、劉鐵軍，2011，《軍事戰史導論》，台北：新頁出版公司，頁 20-23。

(Seoul, 韓國首都, 即今首爾) 前進; 三天後, 漢城失守。此時, 韓國軍隊逐次向後退卻, 直到大田 (Daejeon) 建立防線。韓國政府一方面向聯合國提出援助申請, 另一方面則籲請美國參戰。對此, 聯合國於 6 月 26 日召開緊急會議, 通過美國所提提案, 要求朝鮮共軍立即撤退, 並要求聯合國各會員國給予韓國援助; 同時, 聯合國安理會亦通過「出兵援助韓國」的決議, 這即是聯合國第 82 號決議文的通過。

圖 4-1 西元 1950 年韓戰第一、二階段示意圖



圖片說明：左為第一階段示意圖，右為第二階段示意圖。圖中明顯可見朝鮮軍隊在 9 月前的攻勢，以及聯合國軍隊在 9 月發起反攻後的態勢。

資料來源：廖天威、劉鐵軍，2011，《軍事戰史導論》，台北：新頁出版公司，頁 20-21。

第二、西元 1950 年 9 月，美軍及聯合國軍隊的反攻：在聯合國次第通過第 82 號及 83 號決議文之後，朝鮮並未因此撤退；聯合國於是授權美國政府派兵



援助韓國。7月1日，美軍抵達朝鮮半島。7月5日，美軍先遣部隊在漢城以南約80公里的水原（Suwon）附近，擊潰朝鮮的戰車部隊。7月7日，聯合國決議在韓國設置聯軍指揮部，由麥克阿瑟將軍擔任聯合國部隊總司令。8月1日，朝鮮軍隊已往南推進至釜山（Pusan）附近，情勢十分危急。9月15日，麥克阿瑟將軍親自揮軍，動員美、英兩國約300艘軍艦及500架戰機掩護，成功地自仁川（Incheon）登陸，截斷朝鮮軍隊的後方補給線，奪回戰爭主導權。9月27日，杜魯門總統與美國參謀首長聯席會議原本都同意麥帥的作戰計畫，準備乘勝追擊，收復失土。然而，在杜魯門總統宣示，韓戰是一場「有限度的戰爭」（a limited war）的情況下，即使麥帥一路揮軍北上，10月19日已攻克平壤（Pyongyang），直達鴨綠江（Yalu River, 中國與朝鮮之分界）岸，卻仍不得不停頓下來。

第三、西元1950年10月，中國的參戰：戰前，中國政府雖然信誓旦旦不會參戰；然而，當時毛澤東政權所做的卻是「解放台灣」的軍事準備。這個軍事企圖，在杜魯門總統於6月27日宣布美軍第七艦隊（U.S. 7th Fleet, 即現今美軍太平洋司令部的前身）巡防台灣之後，宣告放棄。10月3日，中共總理周恩來召見印度駐華大使，要其轉告杜魯門政府--「若美軍跨越38度線，中國政府不會坐視不顧。」為中國的參戰，埋下伏筆。

美軍在仁川成功登陸，並且扭轉了朝鮮半島的戰局。中國政府此時秘密動員，將東北邊境邊防軍，改編為「中國人民志願軍」，準備投入戰局。按照中國當局的說法，參與韓戰是所謂的「抗美援朝戰役」。此一「抗美援朝戰役」，共分為五個階段：¹⁰⁶

第一、第一次抗美援朝戰役（1950/10/19~1950/10/25）：中國人民志願軍改編完成後，在所謂「長征將軍」彭德懷的率領之下，於10月19日趁夜渡過鴨綠

¹⁰⁶ 中國人民解放軍軍事科學院，2000，《抗美援朝戰爭史》，北京：軍事科學出版社，頁177-188。



江，對聯合國駐軍發動突襲，奪取溫井（Onjong），獲得勝利。中國政府遂將同一日定名為「抗美援朝勝利紀念日」。

第二、第二次抗美援朝戰役（1950/11/25~1950/12/24）：此一時期，區分為東面及西面戰線。東面戰線的「長津湖戰役」（Battle of Chosin Reservoir），中國人民志願軍第9軍團圍堵美軍步兵第七集團軍及陸戰隊第一師，重傷美軍達15,000人；西面戰線則為中國人民志願軍第13軍團，遭遇美軍步兵第二師，在「清川江戰役」（Battle of the Ch'ongch'on River）擊敗美軍。此一時期，均為中國人民志願軍獲勝。

第三、第三次抗美援朝戰役（1950/12/31~1951/2/2）：此一時期，中國人民志願軍聯合朝鮮軍隊，對聯合國軍隊發動大規模攻勢，並迫使聯合國軍隊退回38度線以南。1月13日，聯合國提出停戰協議，不為中國所接受；然而，中國人民志願軍因多次征討，也亟需整補，而無力再予追擊。2月1日，聯合國通過第492號決議，認定中國政府派軍進入朝鮮半島，是屬於「侵略行為」，並經即刻自朝鮮半島撤軍。中國政府表示反對，雙方遂進入第四次戰役。

第四、第四次抗美援朝戰役（1951/2/11~1951/4/4）：此一時期，雙方互有攻防。1951年2月11日，中國人民志願軍在橫城（Hoengseong）發動突襲作戰，突破聯合國軍隊的防線，並令韓國第三、第五及第八師，以及美軍步兵第二師、空降187師後撤。2月13日，在砥平里一役當中，美軍重創志願軍第39、40及第42軍，戰況激烈，被稱為「韓戰的蓋茨堡戰役」及「第二次仁川登陸戰」等。4月，美軍重新奪回漢城。

第五、第五次抗美援朝戰役（1951/4/16~1951/7/10）：此一階段，聯合國軍隊與中國人民志願軍均不斷進行增兵，並在4月底前發動強勢猛攻；雙方互有推進與斬獲。最後，雙方於38度線附近僵持；並於7月10日進行停火談判。



這段期間，領導聯合國軍隊作戰的麥克阿瑟將軍，屢屢與杜魯門總統及華府政界、軍界發生齟齬。就軍事層面來看，麥帥主張「全面的勝利」；但在政治面上，杜魯門不願朝鮮半島的軍事情勢，激化當時中國政府與韓國，以及與台灣等地的政局發展。在理念無法再相容的情況下，杜魯門總統遂於4月11日，下令撤換麥克阿瑟將軍的指揮官職務，並責令由李奇威將軍（Gen. Matthew B. Ridgway）接任。

杜魯門總統撤換麥克阿瑟將軍的政治舉動，震撼美國全國與國際社會。麥帥於當年4月回國，在華府受到英雄式的歡迎。4月19日，麥克阿瑟將軍在國會山莊發表演說，以「老兵不死」為題，說明其心志。他認為「老兵不死，只有凋零」，為長達五十餘年的軍旅生涯，劃下句點。¹⁰⁷

本論文既是以美國總統遂行其統帥權，以及與高階軍事將領之間的互動關係，作為研究主題；因此，在此一章節當中，不免對於當時影響甚深的此一事件，做一回顧分析，以及註解。事實上，有關於杜魯門總統與麥克阿瑟將軍在其互動過程中所發生的齟齬，以及當年在撤換麥帥之前所進行過之威克島會談的經過，都出現在兩人的生涯回憶錄當中（麥克阿瑟所使用篇幅較少，而杜魯門則鉅細靡遺地，相當詳細地予以記述）。

杜魯門總統與麥克阿瑟將軍在韓戰期間所發生的所謂「抗拒軍令」及「撤換指揮權」等事件，不僅被視為是當時影響國際的重要事件；即便從今日的角度來看，此一事件，也並非無足資訾議之處。麥克阿瑟將軍身居作戰前線，可否以後方不瞭解戰情，而「不用」作戰命令？而杜魯門總統既已任命麥帥為「全權指揮

¹⁰⁷ 儘管，其後麥克阿瑟曾於西元1952年參加美國共和黨總統初選，並與艾森豪角逐總統候選人提名，卻未贏得此場初選（在與杜魯門總統不合期間，麥帥曾認為杜魯門以其為共和黨籍，所以與杜「作對」，事實上並非如此）；麥帥遂整個淡出人生舞台。參考王惠月，1980，《麥帥回憶錄》，台灣台南：王家出版社。



官」，可否任意撤換？此在軍事法理與實際的互動上，均非無不可再議與討論之處。這宜將從大戰以來兩人的互動，放在戰爭的大環境中來檢視。

貳、杜魯門總統的統帥權運用與軍事領導

一、杜魯門小傳

杜魯門 (Harry S. Truman, 1884~1972) 本為小羅斯福總統任內的副總統，於西元 1945 年 1 月 20 日就任美國第 34 任副總統。當時，小羅斯福總統因病逝世，杜魯門隨即依照美國憲法規定，宣誓繼任。¹⁰⁸

杜魯門是出身於美國密蘇里州 (Missouri) 的一個務農家庭，為家中長子；年幼時，為了就學方便，舉家遷往密蘇里州的獨立城 (Independence City)。及至稍長，杜魯門曾經長期在基督教會工作；後來，他參與第一次世界大戰，並加入密州國民兵 (National Guard) 擔任砲兵軍官，被派往法國前線。大戰結束時，晉升至上尉軍階，退役返鄉。杜魯門沒有接受過大學教育，但他就讀過美國堪薩斯城法律學校 (Kansas City Law School，即今日之密蘇里大學堪薩斯分校法學院，U.M.K.C. School of Law)，在此修讀過兩年的法律學位課程。

杜魯門後來在美國密蘇里州擔任地方法院法官，並於西元 1934 年，被指派為該州代表，參與聯邦參議員選舉並當選，1940 年連任。在聯邦參議員任內，杜魯門以領導參議院的「杜魯門委員會」 (the Truman Committee) 調查軍方在大戰期間的行政疏失與浪費公帑等情形，而名聞一時；並且，為他贏得 1944 年小羅斯福總統連任的副總統搭檔，並且贏得勝選。

小羅斯福總統晚年，身體健康狀況極度惡化。當時，美國民主黨內都並不看

¹⁰⁸ Moore, Kathryn. 2007. *The American President: A Complete History*. New York: Fall River Press. 395.



好小羅斯福總統能夠順利做完任期；因此，副總統的備位元首身份，就顯得相當關鍵與重要。杜魯門在聯邦參議員任內，雖然對於大戰發表過較為激烈的言論；但其立場相對仍較溫和，得到民主黨內多數的支持，因此得以擔任副總統競選搭檔。¹⁰⁹事實證明，小羅斯福總統不過在就任總統後數月即病逝（1945/1/20 就任，同年 3/30 因腦溢血辭世）。

杜魯門就任之後，隨即展開其在二次大戰末期、韓戰及其後的西元 1950 年代當中，許多令世人印象深刻的政治舉措與軍事決策。雖然，杜魯門於西元 1953 年初卸任時，其政治聲望曾為美國歷任總統當中較低者（22%）；然而，其卸任以後，卻因為國際情勢變化的影響，反而獲得較高的聲望與肯定。¹¹⁰

杜魯門總統本人聲望的高低與否，固然不是本論文的探討重點；然而，杜魯門在總統任內所從事的重要決策，以及對於整個國際社會造成的影響，卻非常值得觀察。尤其是，杜魯門在總統任內，因為正值二次大戰末期，以及西元 1950 年代最為關鍵的戰後世界發展；以致於，許多的重要決策，都會深深影響著後來的國際社會，甚至不斷被用以檢視其正確與否（這其中，也包括杜魯門所行使的統帥職權與軍事領導）。因此，杜魯門本人，以及其幕僚機關（國防部和參謀首長聯席會議）在大戰中的表現，以及與作戰將領之間的互動，成為觀察其軍事統帥權與軍事領導的良好題材。

二、杜魯門與參謀首長聯席會議

美國的「參謀首長聯席會議」（Joint Chiefs of Staff, J.C.S.）是一項極為特殊的

¹⁰⁹ McCullough, David. 2003. *Truman*. New York, London: Simon & Schuster. 494-559.

¹¹⁰ 例如，杜魯門因西元 1951 年韓戰期間，撤換麥克阿瑟的軍事指揮職務，致使聲望暴跌，全國激憤；又因為二次戰後對於前蘇聯及中國的許多決策，引來當時在台灣的國民政府不快（如調停軍事情勢與立場傾向中國等）。然而，杜魯門所主政的西元 1940~1950 年代，卻不可否認地是當時世界局勢最為詭譎與風起雲湧的年代。以致，在杜魯門卸任之後，當 1960 年代美國深陷越戰泥沼，以及尼克森政府爆發「水門案」的同時，當時仍在世的民主黨籍前總統杜魯門，反而引起美國人民懷念。See Cannarella, Deborah. 2002. *Harry S. Truman*. Minneapolis: Compass Point Books. 47-50.



組成；它不同於德國的參謀本部，也與英國的參謀長委員會（1923~1940，主要為擔任大戰期間各軍種的協調工作），並不相同。

有關於美國的參謀首長聯席會議的前身與運作構想，其一是美國老羅斯福總統於西元 1903 年所創立的「聯合委員會」（主要在為陸軍與海軍之間的作戰聯繫與軍種之間的協調）；其二則是美國在二次大戰期間，由小羅斯福總統與英國邱吉爾首相，於 1942 年所創立的「聯合參謀長團」（Combined Chiefs of Staff）。聯合參謀長團的主要任務，是為了協調美、英這兩個主要參戰國家，在大戰期間的軍事任務與決策。特別是，英國國內此前雖已有「參謀長委員會」的設置，然而其功能與效率不彰；在大戰期間，由於軍事事務的龐雜與困難，亟需要一個協調與統合軍事作戰的機構，來協助兩國在作戰時的需要。¹¹¹

二次大戰後，美國於西元 1947 年通過了《國家安全法》（National Security Act of 1947），主要在於積極建構美國的軍事與情報（Intelligence）體系（此法案正是由杜魯門總統簽署實施）。其中，具體內容包括：（一）正式組建美國空軍（U. S. Air Force）、（二）設立國防部長一職（原戰爭部改為陸軍部，連同海軍部、空軍部，納歸部長管轄；該法於 1949 年的修正案，並正式設立國防部【Department of Defense】）、（三）正式成立參謀首長聯席會議、（四）設立國家安全委員會（National Security Council），作為總統制定國家安全方針的最高機構，以及（五）成立中央情報局（Central Intelligence Agency, CIA）等。¹¹²

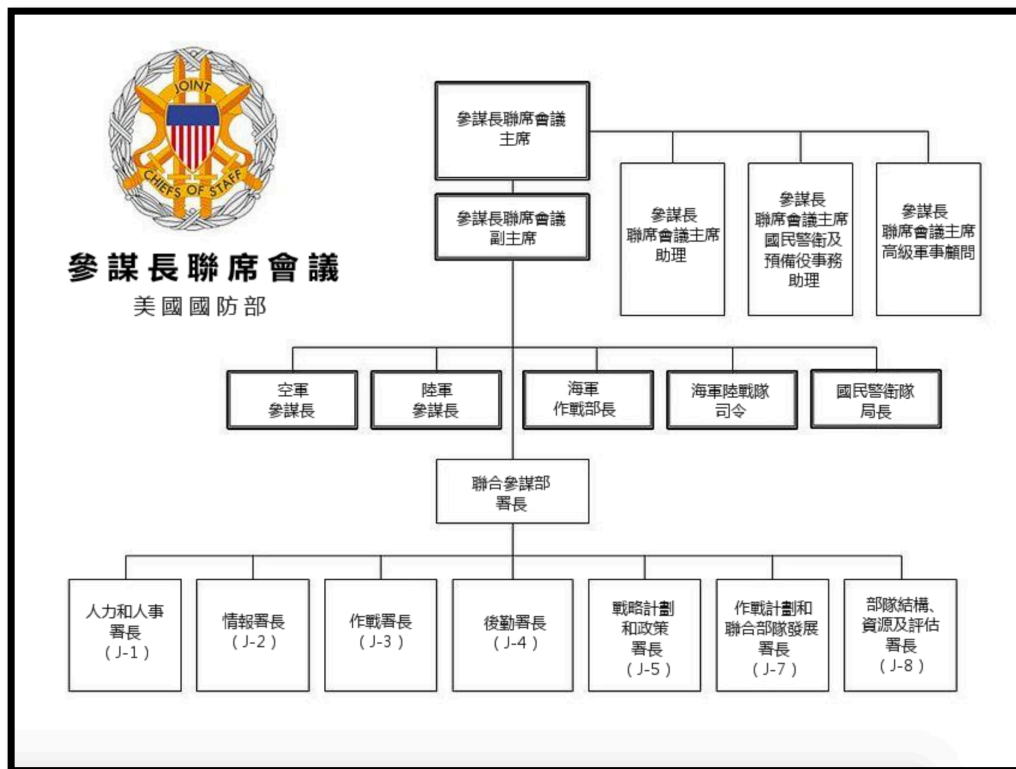
西元 1986 年 10 月，由美國聯邦參議員高華德（Barry M. Goldwater, 1909~1998，共和黨籍，自由派，曾參與 1964 年美國總統大選，立場傾向支持台灣）與眾議員尼可斯（William Nichols, 民主黨籍）共同提出的「美國國防部重組法案」

¹¹¹ Lederman, Gordon Nathaniel. 1999. *Reorganizing the Joint Chief of Staff: The Goldwater-Nichols Act of 1986*. Westport, Conn.; London: Greenwood Press. 4-15.

¹¹² U.S. Department of State, Office of the Historian. Milestones, 1945~1952. "National Security Act of 1947." In <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/national-security-act>

(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, 簡稱「高尼法案」), 生效開始實施。該法對於美國國防的指揮架構, 尤其是國防部的組織, 提出許多劃時代的改革。例如, 重組美國國防的「指揮鏈」(Chain of Command)、強化各軍種的作戰協同、人事晉升的標準化與聯合後勤採購等(我國近年來的國防體制改革, 也一直有著該法的影子; 有關此點, 將在本論文第七章中, 再做討論)。¹¹³

圖 4-2 美國參謀首長聯席會議指揮架構圖 (2012~)




資料來源：The Joint Staff Structure. Official Website of the Joint Chiefs of Staff.

<http://www.jcs.mil/Leadership.aspx>

轉引及翻譯自維基百科 <https://zh.wikipedia.org/wiki/美國參謀長聯席會議>

[#/media/File:The_Joint_Staff_Org_Chart_as_of_Jan_2012_cn.jpg](#)

¹¹³ 一說, 美國參議員高華德積極從政、色彩鮮明; 但在 1964 年輸掉總統選舉後, 已漸漸淡化其在政治上的積極角色。甚至於 1980 年時, 已幾乎準備不再尋求連任。唯此一重要法案的提出, 被視為是其在參議員任內的最後階段 (1980 年代) 參與美國參議院軍事外交委員會, 所做出的最重要貢獻之一。See Rentschler, William H. 2000. *Goldwater: A Tribute to a Twentieth-Century Political Icon*. Michigan: Contemporary Books. 152.



美國的參謀首長聯席會議，是一劃時代的建構。在此之前，美國僅有戰爭部（Ministry of Defense），而無國防部的設置。在二次大戰期間，美國總統最重要的軍事決策，是仰賴作為其最主要軍事幕僚長的陸軍參謀長（本論文在第三章已有詳細敘述）來貢獻軍事專業諮詢意見。美國國防部的設立，除了統一三軍事權、確立聯合作戰與協同體制之外；最重要的，就是再次確認美國這個以民主立國的國家當中，非常重要的「文人領軍」（Civilian Control）的精神。美國的國防與軍事指揮體制，是節制在此一重要的原則之下。因為，美國總統是三軍的總司令，而陸、海、空三軍的最高軍事將領，都要接受文人國防部長的管理與指揮。

美國《國家安全法》（其後數十年屢有修正；在美國遭逢「911 事件」後，甚至有美國行政部門以擴權危及憲法保障基本人權的疑慮；本論文在第六章當中，也將有所述及）在杜魯門總統的任內通過，使得杜魯門在美國國防與軍事體制的改革歷程上，是有其貢獻與重要角色的。而杜魯門任內是如何藉著此一新設的「參謀首長聯席會議」的角色與功能，來發揮其總統統帥權的呢？

美國參謀首長聯席會議的首任主席，是在大戰中著有戰功的布萊德雷將軍（Omar Bradley, 1893~1981, 被士兵暱稱為「大兵將軍」）。¹¹⁴布萊德雷被任命於1949年8月，直到1953年8月卸任（恰好其任命者杜魯門總統於1953年1月20日任滿卸任；布萊德雷在繼任的艾森豪總統任內，曾任職數個月）（艾森豪與布萊德雷在軍事上的隸屬關係，本論文在第三章有所詳述）。因此，布萊德雷將軍與其所領導的參謀首長聯席會議，此一時期也在許多相關重要決策上，與杜魯門總統有著密切的互動關係。

布萊德雷將軍本人，作為參謀首長會議的首任主席，接受杜魯門總統的軍事

¹¹⁴ 事實上，參與籌設參謀首長聯席會議的美國海軍上將萊希（Admiral William D. Leahy），主要是擔任「聯合參謀長團」時期的總參謀長；因此，參謀首長聯席會議的首任主席，還是以同樣參與籌設且出任第一任主席的布萊德雷為首任。同時，布萊德雷的名聲也較為有名。



任命，出任此一劃時代且重要的軍事最高職務；其最主要的職責，便是輔佐與參與杜魯門總統在軍事上的決策，以及提供決策建議，並備專業諮詢。

在杜魯門總統對於前線的麥克阿瑟將軍可能存有偏見與錯誤的認知之時，布萊德雷將軍的角色為何？據麥帥回憶，指有人指出「布萊德雷將軍曾指稱我不服從上級的指揮」，「這一責難在韓國戰爭進行時，我的直屬上司參謀首長聯席會議的全體人員，都完全加以否認」；並且，「在 1951 年夏天參議院所進行的調查會中，布萊德雷將軍在答覆質詢時，曾三度宣誓證明我（指麥克阿瑟將軍）毫無瀆職之處。...布萊德雷聲稱，他覺得參謀首長們在處理韓國問題時，可能發生錯誤。」¹¹⁵此處並未言明是何種「錯誤」？但就麥帥的敘述來看，也許是指對於戰情與局勢的判斷而言。

在杜魯門總統的回憶中，當時參謀首長聯席會議對於前線戰情的往返，多由電報傳遞；而這些電文，也都詳實記載了與前線的戰情傳遞。參謀首長聯席會議的角色，是提供總統軍事上的專業意見；並且作為節制前線作戰的角色。也就是說，當時麥克阿瑟將軍在朝鮮半島的作戰計畫，必須要參謀首長聯席會議轉呈總統核定。因此，杜魯門總統當時，甚為倚賴參謀首長聯席會議的居中樞紐角色。

事實上，在杜魯門總統周圍的軍事幕僚，包括國防部長馬歇爾、參謀首長聯席會議主席布萊德雷將軍與陸軍參謀長柯林斯上將（Gen. Joseph L. Collins, 1896~1987），均為在軍事作戰領域的一時之選。所以，杜魯門總統所應獲得的軍事決策參考與資訊，理應是十分充足與正確的；同時，就杜魯門總統事後的回憶錄來看，他也將其與參謀首長聯席會議當時所呈請與往返的電文，仔細閱讀，並加以明確而立即地回覆，或予以批示。¹¹⁶因此，當中應無任何可以誤解、誤傳或

¹¹⁵ 王惠月，1980，《麥帥回憶錄》，台灣台南：王家出版社，頁 351。

¹¹⁶ 李石譯，2007，《杜魯門回憶錄》，北京：東方出版社，頁 515-537。譯自 Harry S. Truman. *The Memoirs of Harry S. Truman*. Boston, Massachusetts: Da Capo Press. 1987.



曲意扭曲的空間的。唯有可能的，便是人為可能的認知而已。

這其中，除了參謀首長聯席會議的諸位將領之外，亦包括曾任陸軍參謀長、其時則恰好擔任國防部長的馬歇爾將軍（退役後出任，任期：1950/9~1951/9）。馬歇爾是麥克阿瑟頗為敬重的將領（二人均為 1880 年出生，麥帥畢業自西點軍校，馬歇爾畢業於維吉尼亞軍校；而麥克阿瑟先於馬歇爾，擔任陸軍參謀長一職）。麥帥曾回憶道，馬歇爾於 1945 年退役，離開軍職；但旋即被杜魯門總統敦請，以總統特使之身份，赴當時的中國大陸，與國民政府及中國共產黨調停內戰問題，達一年之久（1945 年底至 1947 年初）。

當時，馬歇爾由華府飛東京，探望麥克阿瑟將軍。麥帥憶及，兩人「異地重逢，倍感親切」，「此時的馬歇爾將軍，精神顯然甚為頹喪，絲毫不見當年的英勇景象」；後來，「在中國經過長期的奔走，未得到任何成果，終於抱憾及鎩羽而歸」。¹¹⁷（然而，據事後的發展來看，國民政府方面也十分不滿意馬歇爾的調停，認為談判停火期間，反而剛好讓共產黨得以趁機坐大勢力）

於此來看，在公務與私交的關係上，麥克阿瑟與布萊德雷及柯林斯上將等人，均為軍事歷練及軍旅生涯發展上的同輩、同儕與友好，諒不至於在公事或私誼上有任何「見縫插針」之處；而其所領導的參謀首長聯席會議，也均為重要的軍職將領，當也不至於將個人好惡明顯置於國家利益（或安危）之前。於此推斷，甚為有可能者，是其中將領對於朝鮮半島局勢的不同認知，在杜魯門總統與麥克阿瑟將軍相處的矛盾當中，適度被渲染（或誤解、誤傳）之故。

因此，麥克阿瑟將軍始會在其回憶錄當中認為，當時的華府是「迷失的華盛頓當局」，杜魯門總統「在韓國問題的處理上，表現出優柔寡斷和焦慮不安」。¹¹⁸除

¹¹⁷ 王惠月，1980，《麥帥回憶錄》，台灣台南：王家出版社，頁 287。

¹¹⁸ 同前註，頁 348。



了參謀首長聯席會議在作戰命令與函電上，與麥帥可能有認知上的不同之外；造成麥帥最後被撤換，可能與華府政治圈及當時聯合國的態度均有關係（有關此點，在後一小節當中，將針對二人之間具體的互動，再做評述）。

參、杜魯門總統與麥克阿瑟將軍的指揮與互動

一、麥克阿瑟將軍的任命與軍事表現

在本論文的前一章（第三章--「美國總統軍事統帥權的傳統」），已經介紹過麥克阿瑟將軍的生平概略，也已述及他在二次大戰期間的軍事功勳；本節則將就麥克阿瑟將軍在韓戰期間的軍事表現，以及與包括杜魯門總統在內的華府決策圈的互動，來探討當時杜魯門總統的統帥權運用，以及其與麥帥之間的軍事領導。

西元 1950 年 7 月 8 日，杜魯門總統在聯合國通過第 84 號決議文--「一、歡迎聯合國各會員國政府...協助大韓民國抵禦武裝攻擊，從而恢復該區內之國際和平與安全。...三、建議所有遵照上述安全理事會決議案提供軍隊及其他援助之會員國將此項部隊及其他援助置於美利堅合眾國主持之聯合司令部指揮之下。四、請美國指派此項部隊之司令。」的授權之下，任命麥克阿瑟將軍為聯合國軍隊的總指揮官，並馳赴朝鮮半島指揮軍事作戰。¹¹⁹

當時，在朝鮮半島上的韓國防禦態勢，已呈現節節敗退之勢。朝鮮軍隊於 6 月 25 日越過 38 度線之後，接連進逼漢城與大田等地。在重要城市相繼失守之後，韓國軍隊已完全無力抵抗；聯合國所通過的 81 及 82 號決議文，適時給予韓國軍隊以軍事上的協助及支援。朝鮮政權金日成(1912~1994)當時極力希望在 8 月間，直接拿下韓國全境，以實現軍事武力「統一韓國」的夢想；可見，當時的朝鮮情

¹¹⁹ 聯合國第 84 號決議文。

http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/84%281950%29



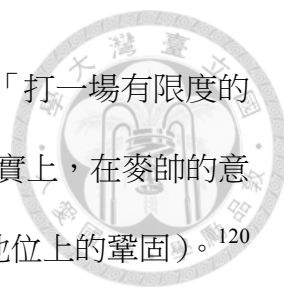
勢，的確甚為危急。

麥克阿瑟將軍抵達後，不斷走訪軍事前線，瞭解戰況。在盱衡朝鮮半島的全般作戰態勢之後，他與其統帥部構思出一套反攻的作戰計畫——在韓國仁川發動登陸，向北反攻。此時，朝鮮軍隊因為連番的征戰，同時作戰軸線延伸過大，已經呈現疲軟之勢；麥帥的軍事企圖，是希望在朝鮮軍隊的後方，截斷其補給線，迫使朝鮮軍隊向後退卻，以扭轉戰局。

西元 1950 年 9 月 15 日，聯合國軍隊與南韓軍隊聯合發動攻勢，運用兩棲登陸戰術，對朝鮮軍隊形成包夾之勢，強行在仁川登陸。當日，美軍所轄的海軍陸戰隊與登陸艦，大舉在仁川登陸之時，頓時使得在釜山前線忙於作戰的朝鮮軍隊，無法回頭應敵。十日後，聯合國軍隊及韓國軍隊重新收復漢城。這一歷史性的登陸作戰，不僅在韓戰的當中，即使是世界各大戰役的歷史上，也是極為著名的一仗。

然而，此時麥克阿瑟將軍做出了一個在戰爭中致勝的軍人都極容易下達的決定——「乘勝追擊」。麥帥向華府報告他的追擊計畫，並希望「在必要時動用核武」。9 月 27 日，參謀首長聯席會議主席布萊德雷將軍同意了麥帥所請，希望越過 38 度線，繼續進行軍事追擊。麥帥的軍事企圖，是希望藉由軍事上的勝利，協助韓國進行「統一戰爭」，並且消滅朝鮮半島上的共產勢力；進而，以一個自由而穩定的東亞局勢，來力抗當時已形坐大的共產中國。

此一大膽而有些突兀的軍事計畫，與杜魯門總統的政治意圖及想法，是背道而馳的。在麥帥的眼光裡，朝鮮在前蘇聯的軍事援助下，發動侵略戰爭；這在他的軍事理念與政治認知上，是不被允許的。因而，在反攻作戰已然成功，朝鮮軍隊已成囊中之勢的情況下，乘勝追擊是非常自然的事。但是，這在杜魯門總統的決策與參謀首長聯席會議的軍事意圖當中，卻是不被允許的事。



杜魯門總統向麥帥重申，支援朝鮮半島的軍事作戰，是要「打一場有限度的戰爭」，並非要將事態擴大，甚至讓中國與台灣都捲入戰火（事實上，在麥帥的意圖裡，確實包括以朝鮮半島的軍事勝利，進而確保台灣在軍事地位上的鞏固）。¹²⁰這一點，與杜魯門總統的認知及規劃不合（杜魯門總統對於當時台灣的法律地位與前途，抱持尚未決定的論調）。

在與華府的最高領導人及軍事決策圈呈現逆向的溝通情況後，當時擔任參謀首長聯席會議的布萊德雷將軍，建議杜魯門總統與麥克阿瑟將軍親自溝通（據麥帥回憶錄提及，當時是由國防部長馬歇爾向其拍發電報，告知此事）。杜魯門總統遂於 1950 年 10 月 15 日飛往威克島（Wake Island, 屬於美國政府在海外所有），與麥帥會晤，進一步要求其遵照華府決議，不再「無限度」地在朝鮮半島軍事議題上發揮。

二、威克島會談

當時的威克島會談，正處於朝鮮半島的軍事作戰正酣之際；其時，也堪稱是杜魯門總統與麥克阿瑟將軍的互動發生轉折的關鍵。麥克阿瑟將軍的個性，甚為正面直率，其早年對於亞洲事務，深有瞭解；因此，在參與二次大戰後菲律賓重建，以及日本天皇體制的維持上，麥帥均發揮了關鍵的影響力。然而，杜魯門總統由於缺乏上述歷練，其身邊的智囊策士也少有真正瞭解亞洲議題的專家；以致於，雙方對於亞洲戰局的看法，即出現若干齟齬（由於會談當時，雙方均未有正式紀錄，相關看法係依據各自之回憶錄以呈現）。

例如，杜魯門對於朝鮮半島的戰局，中共當局是否會軍事介入的看法。麥帥

¹²⁰ 麥克阿瑟將軍曾於 1950 年 7 月下旬訪問台灣，並會晤當時的蔣中正總統。麥帥訪台原因在於，韓戰爆發，台灣因在其防區之內，特地前往瞭解台灣的軍事現勢。在訪台結束前，麥帥清楚地表達--「支持中華民國政府對抗共匪，防守台灣」、「台灣的現狀必須維持，台灣及澎湖諸島，絕不允許任何軍事侵略；...余所指揮之美軍部隊，對於任何攻擊台灣的企圖，必將給予懲罰。」參閱王惠月，1980，《麥帥回憶錄》，台灣台南：王家出版社，頁 303-305。



認為，「以當時的情勢研判，包括美國國務院、中情局與駐外截聽站，均未有中共即將介入的證據」，「根據個人的軍事估計，由於我方擁有堅強的空中戰力，足以摧毀鴨綠江兩岸（意即包括中國與朝鮮）敵人的軍事基地與補給線」，「在此種情況下，任何中共的指揮官，諒必不敢冒險向朝鮮半島投入大量軍隊。」¹²¹

然而，在杜魯門總統的回憶中，卻表示，「麥克阿瑟認為中國進行干涉的可能性很小，...他們頂多可能派五、六萬人進入朝鮮，...如果真要作戰，一定會付出慘重傷亡」，此外，「蘇聯空軍的實力較我方為差，也不可能於冬季前調派大量地面部隊參戰。有可能是蘇聯與中國聯合介入干涉；如以蘇聯空軍掩護中國的地面部隊，進入朝鮮」。然而，此種可能性甚低；因為，「蘇聯空軍與中國部隊根本就配合不來」。¹²²於此，可以看出，杜魯門總統與麥克阿瑟將軍雙方在認知與互動上的歧見。

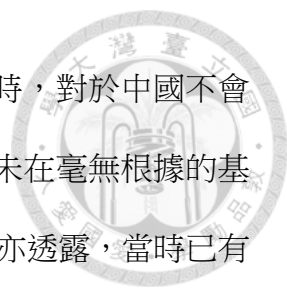
事後，杜魯門回國後，在舊金山發表演說，讚許麥克阿瑟將軍在前線的軍事表現，並認為親自與戰區指揮官直接面對面地交換意見，有助於瞭解亞洲戰區的最新情勢；因為，「其擁有大量的情報，並對於許多危急時刻的軍事決策，都將有所助益」。然而，在麥克阿瑟一方的看法卻是，「華府方面似乎開始有了令人憂慮的變化，...已出現姑息猶疑的政策」；他認為，「杜魯門總統最初對於擊潰亞洲的共產主義勢力，充滿著勇氣與決心；但由於被綏靖與姑息份子所包圍，其信心已逐漸崩潰殆盡」。¹²³

威克島會談結束後，在美國國內及國際之間，都引起不小的關注。麥帥方面認為其被誤解、扭曲成「黷武主義者」、「意圖改變東亞現勢與美國政策」；華府方

¹²¹ 據麥克阿瑟回憶，當時整場會談中並未討論相關軍事決策與具體議題；有關中共是否介入韓戰一事，是會談行將結束時，杜魯門主動詢及的。參閱王惠月，1980，《麥帥回憶錄》，台灣台南：王家出版社，頁 319-320。

¹²² 李石譯，2007，《杜魯門回憶錄》，北京：東方出版社，頁 435-438。譯自 Harry S. Truman. *The Memoirs of Harry S. Truman*. Boston, Massachusetts: Da Capo Press. 1987.

¹²³ 王惠月，1980，《麥帥回憶錄》，台灣台南：王家出版社，頁 322。



面則認為，麥克阿瑟將軍長期在亞洲，已不瞭解國內政情；同時，對於中國不會介入朝鮮半島戰局一事，過於自信與樂觀（事實證明，麥帥並未在毫無根據的基礎上，臆測中共不會以武力介入朝鮮戰爭）（此外，杜魯門總統亦透露，當時已有若干秘書人員躲藏在隔壁房間，秘密紀錄其乘過程言行；顯見，威克島會談一事，不啻充滿政治動作與表面意義）。

威克島的會談，起因自然是麥克阿瑟將軍與杜魯門總統，以及華府軍事首長之間的意見不合以致；然而，正如同前述所及，當時的國際環境，也因為朝鮮半島的情勢而益顯緊張，此種緊張與矛盾，也出現在華府決策圈與前線軍事指揮官的命令下達及相處互動之間。

根據杜魯門總統事後回憶，當時華府的軍事首長，也對麥克阿瑟將軍在前線的言行，頗有微詞；其中，多半認為麥帥當時在亞洲已超過十四年（麥帥於 1935 年卸任陸軍參謀長，出任菲律賓政府軍事顧問），對於國內政情已然不瞭解（此亦即意欲排擠之言語）。甚至，有許多對於麥帥個人的質疑（例如其有政治上的野心）等。¹²⁴此點，頗與當年林肯總統在南北戰爭當中撤換麥克里蘭指揮職務的情形相似；當時亦頗多風傳麥克里蘭有問鼎總統之政治野心，故多不聽從林肯的決策而行（此則在杜魯門總統的回憶錄中，特別專章詳述此段關係）。

三、評述

本論文既是以研究總統與高階將領之間的互動，於是擬在此段對於杜魯門總統與麥克阿瑟將軍之間的關係，試做一側面且具客觀性質的論述。

¹²⁴ 有關此點，當時華府政治圈即已盛傳麥克阿瑟有意參與總統大選；而二人在威克島會談即將結束時，麥克阿瑟突然問起杜魯門是否會競選連任？並表示此為其在東京時，日本天皇所關切之事。杜魯門對此，隨即反問麥帥是否有參與大選之意圖？麥帥僅輕鬆表示從未想過，可能人選反而是艾森豪。可見，當時總統與軍事將領相處關係之另外一章，亦頗充滿政治性。參閱王惠月，1980，《麥帥回憶錄》，台灣台南：王家出版社，頁 321。作者個人認為，麥帥此舉實屬不智；蓋因杜魯門於此勢將提高其防備心理，亦無益於二人關係之破冰，以及對於大局之整體影響。然而，此亦可能屬於麥帥軍人直率性格之使然。



首先，就個人特質來看，麥克阿瑟是一位風格強勢，在軍事方面主張積極主動攻擊的將領。同時，他在與杜魯門總統相處時，其軍人風格之大器、不拘小節等特質，也流露無遺；即以其主要的生涯回憶錄當中所言，對於與杜魯門總統的相關回憶，也僅輕描淡寫，並未刻意渲染二人之間的緊張關係，可以看出，此點多出於麥帥性格使然。然而，杜魯門總統對於二人之間的誤解與緊張關係，則顯得較為在意；以其詳盡描述二人互動，以及在回憶錄中專章描寫此段過程，鉅細靡遺，可以看出一端（甚至，杜魯門在提及麥帥人名時，多次以「這位將軍」【this general】代稱，其心中之感受，可以窺知）。

再者，就當時的戰況而論，麥克阿瑟將軍為第一線作戰將領，且為最高指揮官，其在前線作戰上之最高地位及領導尊嚴來看，迥無疑義；然而，其作戰計畫必須受國內軍事與參謀體系的同意，也是政治與軍事指揮體制上之必然。麥克阿瑟在與華府政治圈（包括杜魯門總統與軍事首長們）關係不睦之後，多次不理會後方的作戰電令，應是情緒影響判斷使然。延伸來看，一位作戰將領，心中必然有若干理想與理念堅持；當眼見最佳的作戰成果無法確保，或是故意退卻、不為，都足以影響其心中認為的整體局勢時，當可理解其心中之埋怨與煎熬。然而，奉行命令為軍人之天職，何況經由行政（或軍事）體系所下達之正式命令？其確應遵守無誤。在此，杜魯門總統若無法摒棄個人好惡（或甚至是周圍人士的流言蜚語），則也應屬個人需要擔負之責任。

復次，就軍人所涉獵的政治議題來看，軍事其為專業工作（就麥帥的個人認知來看亦是）；且軍人身份特殊（為國家合法的武力持有與使用者），諒非應有所謂「政治野心」之有。固然，在戰時一位功勳彪炳的軍事將領，戰後極有可能在全民愛戴下，出任政治要職或參與選舉（如前所述，林肯總統時期的麥克里蘭將軍，以及二次大戰後艾森豪的參選【麥克阿瑟亦有參與總統初選】；甚至美國波灣



戰後，頗負盛名的鮑爾與史瓦茲科夫將軍，都曾被寄與厚望)；但個人認為，現代民主國家在軍、文之間，應有一條清楚界線與鴻溝，尤其是高階軍人，更應以此為警惕，恪守軍文分際（但一般國家中、高層軍人轉任軍事體系之文職公務員，則有法律另訂，在此不做討論）。

持平而論，中國古云：「將在外，君命有所不受。」是否所有軍事將領在外作戰，均可不理會後方統帥之手諭、命令及調度等？若果與將領個人心證違反，是否可以做為不予接受之根據？進一步言，何種程度可以接受，何種不可以接受？恐怕如此討論，唯更令戕害國家法制、命令之尊嚴而已。¹²⁵

在杜魯門總統對於麥克阿瑟將軍撤職事件的事後角度來看，當有許多的必然與不必然。必然者，當時的時空環境，存在於杜魯門總統心中之主觀成見、麥克阿瑟將軍之個性影響判斷，以及旁人的參雜意見所導致；此中外皆然，也不必多做聯想。其不必然者，在於人是具有決定權的動物，可以決定事務以圓融、和諧進行？或以對立、失敗收場？（麥帥回憶錄中，談及自己的撤職事件時，亦多次以「服從命令」、「理所當然」及「從來沒有人懷疑過」表達；事後諸葛，也難為也）

以此事件與總統統帥權之行使及軍事領導的意義來看，杜魯門總統與麥克阿瑟將軍雙方均有值得堅持與堅守之處，但亦有踰越分際、以小害大之嫌疑。唯美國民主制度之成熟。雙方在事後也並未因此做出戕害國家社會之舉；並且，也各自在其事後於歷史與社會的評述當中，找到公允的評價（如麥克阿瑟仍為極受歡迎及效法之將領，杜魯門也在其後尼克森政府發生醜聞後，成為可資提出客觀評

¹²⁵ 此亦為中國古代南宋末年，當岳飛遭奸臣秦檜誣陷，報以連下十二道金牌，召回賜死；時人為申冤故，所引申之註語。固然，若後方統帥不明前方戰況，而干涉將領指揮調度，實屬不宜；然而，就今日現代社會之法則而言，國家最高領導人（亦即三軍統帥者）所下達之行政命令、作戰指導，豈有不予遵行之理？此也為後來杜魯門總統不斷重申美國為「文人領軍」國家之用意也。

述的政治領袖，進而在卸任後的政治活動中，重新找回其政治聲望與尊嚴等)。值此，或許也是美國此一民主國家的典範與社會賴以建構的堅實根基，是值得所有民主國家效法之處。



第三節 越戰時期

壹、概述

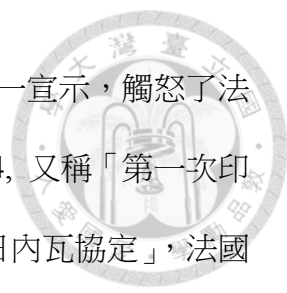
一、越南簡史

在越南的立國史上，古越南向來是中國的藩屬國。中國古代，自秦以後，越南均受中國的統治；直到宋代，始承認其主權。元代年中，越南曾兩次擊退元軍的入侵。至於明成祖永樂年間，越南陳朝遭外戚篡奪，請求明朝派兵，遂開始明代的直接統治。成祖死後，明軍被逐，越南恢復獨力統治。

十九世紀中葉，法國開始介入越南的統治權；當時，清廷為維護對越南的宗主權，與法國展開所謂的「中法戰爭」(1883~1885)。結果，清廷與法國簽訂「中法新約」，承認越南為法國的殖民地。

西元 1885 年，法國殖民佔領越南，展開長達 60 年的殖民統治。二次大戰期間，日本軍事入侵，佔領越南。西元 1945 年，二次大戰即將結束，部分擁護民族主義 (Nationalism) 的「越南獨立同盟會」於當年 8 月掀起一場所謂的「八月革命」(The August Revolution)，意圖爭奪越南的統治權。¹²⁶在這場革命當中，「越盟」的主席胡志明 (1890~1969)，發表了「獨立宣言」，強調要透過越南的獨立，達到越南人民「當家作主」的目的。同時，胡志明並宣佈成立「越南民主共和國」(名

¹²⁶ Anderson, David. ed. 2011. *The Columbia History of the Vietnam War*. New York: Columbia University Press. 12-18.



為「民主」，其實是建立在越南北部的「社會主義國家」。¹²⁷這一宣示，觸怒了法國的國家主權與殖民利益，於是爆發了「法越戰爭」（1945~1954，又稱「第一次印度支那戰爭」）。戰爭的結果，越共勝利，法國被迫與之簽訂「日內瓦協定」，法國承認越南的主權，結束殖民統治。

越南獨立後，境內北部由胡志明建立的「越南民主共和國」統治，南方則是先後由「越南國」（1949~1955，法國傀儡政權）和吳廷琰（1901~1963）主政的「越南共和國」（1955~1975）治理，亦即所謂的「北越」和「南越」。

南越的吳廷琰政權，早期曾受到美國支持，但其任由家族政治及裙帶關係，紊亂南越內政；同時，由於吳本人信奉天主教，對南越境內佔多數的佛教徒進行鎮壓，禁止佛教活動，遂引起佛教界反抗。西元 1963 年 6 月，一名和尚（釋廣德）在西貢市當眾自焚，震撼國際；後續一連串的抗議和示威事件，使吳的統治權與來自美國的支持益形弱化。當年 8 月，美國表態不支持吳廷琰政權；11 月，南越軍人發動政變，吳廷琰被殺。¹²⁸

此後，南越發生多次政變。軍事強人阮高祺（1930~2011）於 1965 年出任南越總理；其後，阮文紹（1923~2001）於 1967 年當選南越總統。然而，阮文紹任內的內政失修、貪腐醜聞不斷，終致在 1975 年 4 月流亡海外，不久南越向北越投降，越南全面赤化。

二、越戰的發生與國際環境

越戰（也稱「第二次印度支那戰爭」）的發生，不僅對於當時的國際社會（西元 1950~1970 年代）是一項非常深刻的集體記憶的年代；同時，不管在國際政治、

¹²⁷ Hồ Chí Minh. 1994. *Hồ Chí Minh: Selected Writings, 1920-1969*. Michigan: Michigan University Press. 81-82.

¹²⁸ Chapman, Jessica M. 2013. *Cauldron of Resistance: Ngo Dinh Diem, the United States, and 1950s Southern Vietnam*. Ithaca; London: Cornell University Press. 173-195.



經濟、社會，乃至於軍事的發展上，都具有非常重要的影響。

越戰的發生，為當時的國際社會，帶來更多震動與不安的因素。原因是自從二次大戰結束後，隨著中國大陸與朝鮮半島相繼地被赤化，國際社會立即陷入自由與共產兩極的對立和對抗當中；並且，即便是以自由世界的領導者自居的美國，也在當時被一股「恐共」的氛圍所主導，而直到西元 1970 年代後，才漸漸稍歇。

這段時期，在美國國內所掀起的一股「恐共」風潮，不得不提及其中的主導人物——美國聯邦參議員麥卡錫，以及前美國聯邦調查局長胡佛等人。前者，是美國在當時（1950~1960 年代）最為惡名昭彰的政治人物，藉著「反共」（Anti-Communist）的名義，進行「白色恐怖」（White Terror）的行徑，上自華府政治圈，下至升斗小民，無一所不能免。後者，則是參與創立美國聯邦調查局，並且長期擔任局長一職達半世紀之久的情治首長，運用特殊偵防與監聽等手段，羅織罪名，同樣也在美國國內引起不小的政治爭議。

麥卡錫其人 (Joseph McCarthy, 1908~1957)，為出身美國威斯康辛州 (Wisconsin) 的聯邦參議員。早期曾經擔任美國聯邦巡迴法院法官，並參與二次世界大戰。西元 1946 年，麥卡錫參加美國聯邦參議員選舉，獲選進入參議院。1950 年，在一項公開演說當中，他宣稱「手中握有一份共產黨在美國潛伏的名單」，引起輿論大譁。¹²⁹此後，麥卡錫便藉著此一機會，在參議院不斷召開聽證會，大舉控訴美國官方、民間與學界的重要人士（包括「原子彈之父」歐本海默與默劇演員卓別林等人），說他們是「共諜」、「共黨同路人」，意圖「赤化美國」等罪名。

在麥卡錫參議員的不斷控訴之下，華府政界可說是人人自危，深恐被扣上「共黨」的大帽子，遭到整肅；而麥卡錫的此一手段，的確也使得許多人蒙受不白之

¹²⁹ Herman, Arthur. 2000. *Joseph McCarthy: Reexamining the Life and Legacy of America's Most Hated Senator*. New York: The Free Press. 93-112.



冤，甚至付出身家性命的代價。尤有甚者，當時不論美國政府與民間企業，都要求官員與員工，一律要簽署「身家調查」與「忠誠考核」；否則，就不能錄用。其中，包括被懷疑、控告與定罪的人士，不知凡幾。

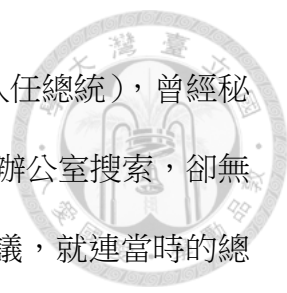
這股在美國政界所形成的「麥卡錫主義」(McCarthyism)，流風餘澤，使得美國全國上下付出慘痛的代價。麥卡錫本人，雖然曾經意氣風發一時；然而，在美國陸軍挺身與麥卡錫於國會聽證會中對決，並激起聯邦參議員的憤慨，接連在「泰丁斯委員會」(Tydings Committee)與「華金斯委員會」(Watkins Committee)中對其展開調查之後，麥卡錫終於一蹶不振，抑鬱以終；結束了美國長達十年的「麥卡錫時代」(即「白色恐怖」的代名詞)。

而胡佛其人(John E. Hoover, 1895~1972)，是美國聯邦調查局(FBI)的首任局長，也是在位最久(1935~1972)的一位局長。在他任內，聯邦調查局由原來的司法部調查局(the Bureau of Investigation, BOI)改制，成為直屬美國聯邦政府的調查機關。¹³⁰胡佛本人，特立獨行，行事風格一向頗受爭議。雖然，他在擔任司法部調查員時，首創犯罪現場蒐證與偵查的偵防方式，頗獲重視，也普遍應用在後來的犯罪偵防之上；然而，他在掌管美國最高調查機關及偵防體系長達將近半世紀的時間來看，其受爭議的行事風格，也普遍被懷疑用在對政治異議人士及工商巨賈、社會名流的身上，引人訾議。¹³¹

特別是，胡佛不僅在所謂「白色恐怖」時期，威脅需多政界與商界名流；甚至運用跟監與監聽等骯髒手段，蒐集知名人士的身家與祕密，製成秘檔。一說，當胡佛於西元1972年5月2日，在自宅因高血壓猝逝之時，時任總統的尼克森(胡

¹³⁰ 若合併計算胡佛於調查局與聯調局兩個局長的任期(1924~1935, 1935~1972)，長達48年；顯示胡佛一人掌管美國最高調查機關時間之久，十分驚人。

¹³¹ 根據當時的犯罪調查，多半是由被害人背景、交往及其他犯罪佐證來查察，或是藉由目擊者、犯罪嫌疑人等可疑方向來追索；胡佛任內，首創以「犯罪現場」的偵查與重建，以及運用當時的科技搜索可疑事證，來輔佐辦案與偵查。See Holt, Pat M. 1995. *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*. Michigan: C Q Press. 269.



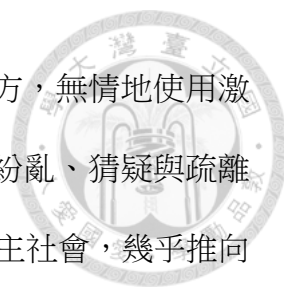
佛在任期間，歷經柯立芝【John C. Coolidge. Jr.】至尼克森等八任總統），曾經秘密指派秘勤局（U. S. Secret Service）幹員，赴胡佛的家中、與辦公室搜索，卻無所獲。於此，可見胡佛一人的行事為人，不僅社會各界迭有異議，就連當時的總統亦對其頗有異見。¹³²

誠然，本論文在此，並非意欲探討如麥卡錫和胡佛等人具有爭議的政治風格，以及在早年參與政治事務時受到非議的內幕或機密（inside news）；而是，以麥卡錫與胡佛所參與（或稱主導）的美國 1950 年代至 1960 年代（甚至遺留至 1970 年代）的「白色恐怖」時期，其在政治上的打壓與迫害（當時美國社會咸認，麥卡錫在政界、胡佛在情治界，遙相唱和，掀起政治迫害的風潮），以及對於政治異議人士（甚至根本是無辜人們）的無端指控與迫害，已經達到無法無天的地步。因而，在當時的時空背景之下，對於整個美國民主制度與環境，造成無以復加的傷害；當然，對於在這兩位所共同經歷的總統與其政府的執政當中（麥卡錫與胡佛共同所處的時代，其交集處所經歷的美國總統，恰好是杜魯門與艾森豪任內），必定存在某種程度的影響。

然而，美國政治在 1950 年代所經歷的「白色恐怖」與傷害，雖然是民主政治發展史上的一則重要里程，也對世界上大部份民主國家具有警示意義；這其中，對於本論文所要研究的主題，也具有間接的影響。

因為，美國所處的 1950 年代至 1960 年代，其國內因為種族、宗教、意識形態與政治議題上的對立，幾乎已經達到鋪天蓋地而無所不在。在美國國內各地，到處有警察與執法人員，運用公權力，對人進行逮捕；也有有色人種或族群（以黑人和拉丁美洲裔人士為主），到處招致歧視與壓迫；更有因政治、經濟與社會種

¹³² Gentry, Curt. 2001. *J. Edgar Hoover: The Man and the Secrets*. New York: W. W. Norton & Company. 282-289.



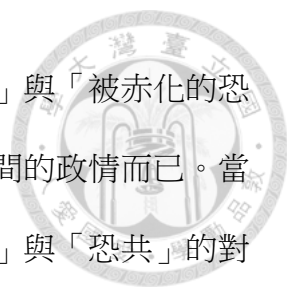
種議題，使社運人士在街頭與官方對峙之時，執行公權力的警方，無情地使用激烈的鎮暴方式，對待市井民眾。固然，當時的美國社會，充滿紛亂、猜疑與疏離（alienation）；然而，過於激烈的處理方式，更將當時的美國民主社會，幾乎推向一個萬劫不復的境地（這也是當時包括美國國內與世界上許多國家的憂心）。

在民主政治的發展上，美國如此，遑論許多發展中國家（Developing Countries）不會遭遇是項困難？（事實上，在許多第三世界國家的發展歷程裡，也同樣經歷到「民主擺盪」【pendulum】，甚至是「政治倒退」【political decay】的窘境；即使到了西元 1990 年代，仍有許多非洲國家面臨內戰、飢荒與種族傾軋的難題，在本論文第六章的「柯林頓總統時期」，將會有所述及）。

因此，不論是美國本身，或世界上其他國家，在民主政治的發展歷程上，的確應該謹記教訓，避免重蹈因政治動亂而戕害民主果實的殷鑑。同時，本章所提到的越戰，也就是位於東南亞的越南，在不珍惜民主成果，以及盲目地動亂之下，使整個國家淪入共黨之手；直到今天，其政治、經濟與民主發展，仍然受限（越南迄今雖已開放，卻仍是實行社會主義路線的國家）。此不論在政府體制、民間企業與整體社會活力上，仍然難與世界上許多自由民主國家（Liberal Democratic Countries）公平競爭。

當年越戰結束後，隨著越南的被赤化，東南亞政情一夕丕變；亞洲各國的局勢，也隨之甚為緊張。美國基於在亞洲區域國家之間的經營與利益，遂與東北亞的日本與韓國日趨緊密；而當時與台灣的外交關係，也多傳聞生變。¹³³時至不久，美國的卡特政府便於 1978 年 12 月宣佈與中共建交，在當時的國際情勢與環境中，劃下了 1970 年代的句點。

¹³³ 實則，在尼克森總統時期，即已推動「美中關係正常化」。尼克森任內的國務卿季辛吉，於 1971 年 7 月出訪期間，秘密轉往中國大陸訪問；隔年 2 月，尼克森訪中，並簽署「上海公報」，為日後的建交鋪路。See Kissinger, Henry. 2012. *Diplomacy*. New York; London: Simon & Schuster. 703-732.



於今來看，當時的越南，浸淫在綿延超過二十年的「內戰」與「被赤化的恐懼」當中；其實，所牽動及影響的，也不僅是東南亞與亞洲之間的政情而已。當時的國際社會，瀰漫著一股在「冷戰」期間所形塑出的「對立」與「恐共」的對決氣氛之中。越南的被赤化，不僅美國國內一片檢討、撻伐之聲；即令在東歐、中東等地，也不斷爆發戰禍（1950~1970年代，以阿之間已爆發四次主要的戰爭）。美國在全球各地，都面臨棘手的議題；而美國總統的軍事權力與政治影響力，當然成為左右當時政局的重要因素。本節在越戰的這一部分，要檢視的是，美國在越戰期間的決策與軍事作戰，以及其所造成的影響。

貳、美國總統在越戰的決策與軍事領導

本章在開頭曾經述及，美國經歷越戰，總共有艾森豪、甘迺迪，詹森與尼克森等四任總統；國務卿則包括杜勒斯、赫特（艾森豪總統任內）、魯斯克（甘迺迪與詹森總統任內）、羅傑斯與季辛吉（尼克森總統任內）等人。在國防部長方面，主要是甘迺迪總統與詹森總統期間的麥納瑪拉；越戰的軍事指揮官，則是魏摩蘭將軍。

前述的主要人物當中，最被認為需要擔負戰爭決策責任的，莫過於詹森總統與尼克森總統，以及長期擔任國防部長、對戰爭決策涉入甚深的麥納瑪拉。本節這一部分，將針對此點做一分析與探討。此外，有關越戰當中的軍事作戰部分，也會加以敘述。

一、詹森總統與越戰

詹森總統（Lyndon B. Johnson, LBJ, 1908~1973）是於西元1963年11月，當時的總統甘迺迪（John F. Kennedy, JFK, 1917~1963）訪問美國德州達拉斯（Dallas）時，遭到槍擊身亡，詹森立即依照憲法程序繼任。詹森本為甘迺迪總統任內的副



總統；兩人雖然同為民主黨籍，但是曾經擔任聯邦眾議員和參議員的詹森，卻是與甘迺迪同樣在 1960 年爭取民主黨內的總統提名。在角逐總統提名失利後，詹森轉而擔任甘迺迪的副總統搭檔，並且贏得勝選。

詹森是美國第 36 任總統，來自美國德州鄉下，出身於具有英格蘭、蘇格蘭與德國血統的家庭。詹森早年畢業於喬治城大學法學院(Georgetown Law School)，從事過律師與教師工作，也曾經參與二次世界大戰。戰前，詹森即已當選聯邦眾議員，後來又當選眾議員，直到擔任副總統為止。¹³⁴

事實上，詹森總統任內所處理的越戰問題與決策，等於是承繼甘迺迪總統任內、甚至是前任艾森豪總統所遺留的。因為，西元 1955 年 1 月，當「法越戰爭」（第一次印度支那戰爭）結束後，艾森豪總統決議將原來從二次大戰開始，在越南的「美國駐印度支那軍事顧問團」，改為「美國駐南越軍事援助顧問團」；並且，逐年提升規模。到了西元 1959 年，已經達到 600 多人；隔（1960）年，更已高達 900 人之譜。¹³⁵（艾森豪總統於 1961 年 1 月 20 日卸任）

到了甘迺迪總統任內，初期由於發生「豬羅灣事件」(the Incident of Bay of Pigs, 1961/4) (當時，古巴領導人卡斯楚【Fidel Castro】與前蘇聯交好，得到蘇聯的軍事援助，開始對內實行高壓統治，對外與西方世界為敵；首當其衝便是美國。1961 年，許多古巴難民前仆後繼希望偷渡美國，造成嚴重的邊界與海岸線問題。甘迺迪總統在中情局的建議下，決定秘密組訓 1,500 名流亡美國的古巴人士，由豬羅灣運送上岸，陰謀推翻卡斯楚政權；然而，因為計畫失敗，招致古巴極大反彈，甘迺迪政府也因此灰頭土臉)；使得甘迺迪總統及其幕僚，與中情局及軍方參與決策

¹³⁴ Moore, Kathryn. 2007. *The American President: A Complete History*. New York: Fall River Press. 461.

¹³⁵ Kissinger, Henry. 2003. *Ending the Vietnam War: A History of America's Involvement in and Extrication from the Vietnam War*. New York; London: Simon & Schuster. 13-48.



過程的高階將領，關係甚為惡劣。¹³⁶

直到隔（1962）年，前蘇聯再次在古巴部署重兵，並集結了至少 16 枚左右的蘇製 R-12 型（北約代號：SS-4）中程彈道飛彈（Middle Range Ballistic Missile, MRBM），安放在位於古巴境內的發射架上。此事經美國秘密派遣的 U-2 高空偵察機發現後，震驚白宮高層（因為，此一事件代表雙方所進行的核武競賽，已經提升至新的高峰，且已立即威脅到美國本土安全）（按：古巴距離美國佛羅里達州【Florida】僅 90 英里【換算約 144 公里】）。經過研判，這批彈頭隨時可對美國造成立即且毀滅性的威脅。此後在大約兩週的時間內（1962/10/14~1962/10/28），美國甘迺迪總統與其核心幕僚及國安高層（國家安全會議及參謀首長聯席會議成員），不斷推演各種可能狀況；並且運用諸如軍事上的封鎖（blockade）、對峙，以及首創的「熱線（hot line）溝通」與秘密特使等方式，終於拆解了此一將美、蘇雙方，甚至是東西方世界推入戰爭邊緣（brink of war）的一大危機。¹³⁷這也是美國甘迺迪當年所成功處理的「古巴飛彈危機」（Cuban Missile Crisis），成為世界各國在國家安全與危機處理上的經典之作。

因此，當時美國的甘迺迪政府，面對世界在進入西元 1960 年代的初期，就已遭逢在國家安全上如此嚴苛（critical）與棘手的考驗。然而，當中亦已反映出當時處於「冷戰」的高峰期，不僅美、蘇兩強的爭霸戰在世界檯面上上演；其實，在世界格局的不同區塊（例如東歐、西歐、東北亞、東南亞與中東），都相繼出現美蘇互相較勁與進行的「代理人戰爭」的模式。

同時，在甘迺迪總統的任內，為了處理當時南越（赤化前）的軍事援助議題，

¹³⁶ Jones, Howard. 2010. *The Bay of Pigs*. New York: Oxford University Press. 75-112.

¹³⁷ Bernstein, Barton J. 2015. "Explaining The Fourteenth Day: Studying the Neglected Aftermath Period of the October Cuban Missile Crisis, and Underscoring Missed Analytical Opportunities." In *The Cuban Missile Crisis: A Critical Reappraisal*. eds. Len Scott & R. Gerald Hughes. London & New York: Routledge, 40-72.



就已將「美國駐南越軍事援助顧問團」的層級提升，並且擴編到 16,300 人的數目（包括軍隊）。¹³⁸此時，甘迺迪總統處理越南問題的態度，顯已提升成為戰爭的方案。（甘迺迪總統於 1963 年 11 月 22 日遇刺身亡，詹森繼任）

詹森繼任總統之後，面對首要處理的國際問題，就是日益升高的越南情勢。詹森本人，和其他自從甘迺迪擔任總統時代，就擔任華府要職的人士（如國務卿魯斯克、國防部長麥納瑪拉和國家安全顧問邦迪【McGeorge Bundy】）一樣，對於越南的情勢，僅是一知半解；甚至，對於中南半島整體的情勢，也缺乏諮詢和提供概括性分析的對象（這其實是當時美國政治圈普遍的現象。美國華府對於東南亞情勢、特別是同樣即將面臨赤化威脅的寮國、緬甸等國，缺乏深入的政情分析）。越南的局勢陷入危殆，迫使詹森總統等人「邊做邊學」，來應付當時情勢的需要。

西元 1964 年，詹森任命曾任美國西點軍校校長的魏摩蘭將軍，出任駐越美軍的總司令，帶領派駐越南的美軍部隊 50 餘萬人、越南政府軍 60 萬人，以及包括混編義大利、韓國、泰國、菲律賓、澳洲、紐西蘭等國的軍援部隊，共有約 160 餘萬人，非常龐大。¹³⁹然而，當時越南的局勢之混亂，使得以美軍為主的各國援助代表團，也感混雜與棘手。

當時，正是越南（南越內部）局勢最為動盪之際；南越總統吳廷琰於 1963 年 11 月被推翻，南越內部連續發生多次政變，局勢危殆。軍事強人阮文紹於 1965 年 6 月出任軍事委員會及國家領導委員會主席，並任命阮高祺出任總理；這個過渡的軍人體制，並未為南越政府帶來長期的穩定。1967 年 9 月，阮文紹經過民選，當選為越南共和國（南越）第二任總統，開啟了越南所謂「民主化」的新頁（相對

¹³⁸ Kissinger, Henry. 2003. *Ending the Vietnam War: A History of America's Involvement in and Extrication from the Vietnam War*. New York; London: Simon & Schuster. 13-48.

¹³⁹ 參閱曾瓊葉，2008，〈陳祖耀將軍訪談錄〉，收錄於曾瓊葉主編，《越戰憶往：口述歷史》，台北：國防部史政編譯室，頁 35。




於過去數年頻繁的軍事政變而言)。

然而，阮文紹的政權，並未因為選舉的洗禮，而建立在一個民主的正當性之上。阮文紹政府的貪腐、官員瀆職，比之以往更甚。從而至於，保括阮文紹個人在內，對於美國所給予其的援助與保證，也常抱持疑問。阮文紹就職隔（1968）年，越共（「越南民族解放陣線」）與北越政府軍所聯合發動的軍事攻勢，造成不小的影響。

西元 1968 年 1 月，越共聯合了胡志明政府的軍隊，向南越與魏摩蘭將軍領導的美軍發起所謂的「春節攻勢」（Tet Offensive, 或稱「1968 年攻勢」【the 1968 Offensive】）。當年春節之前，亦即，越共先是向南越當局施放煙幕，表示春節期間停戰，並允許民眾返家過節、慶祝新年。然而，越共卻秘密潛伏西貢市區，在春節期間針對包括美國大使館、美軍基地、南越總統府、政府機關與電台、機場、車站等設施，發動偷襲；並且，在 1 月 30 日當天，針對南越超過 100 多個城鎮，發動大規模的攻擊。美軍被迫倉促應戰，損傷眾多。在此之前，已有包括一些重要城市的爭奪戰，如「順化保衛戰」、「溪生戰役」（Battle of Khe Sanh, 美軍稱為「蘇格蘭行動」【Operation Scotland】）等，都使美軍付出慘痛代價。隨後，雖然在軍事作戰的評價上，越共被認為是失敗的；然而，由於美軍損傷慘重，以及戰事發生之時，越共成功地以箝制電台等發聲管道，向南越普遍發送越共攻勢之可怕等大量訊息，也讓一般民眾建立起對越共的普遍懼怕；就策略與效果而言，1968 年的「春節攻勢」，對越共而言是成功的。¹⁴⁰也正因為如此，西元 1968 年的「春節攻勢」，一般被認為是越戰的轉戾點（turning point）。

在越戰的決策上，此時詹森總統與國防部長麥納瑪拉之間，意見不合的程度

¹⁴⁰ Arnold, James R. 2012. *Tet Offensive 1968: Turning Point in Vietnam*. Oxford: Osprey Publishing. 54-57.



已甚為明顯。對於越戰前線的戰況，麥納瑪拉對於詹森選擇相信前線指揮官的戰報，認為「必須適時增兵」，以及「有獲得勝利的可能」，距離事實太遠；麥納瑪拉認為應謹慎地評估撤守可能，亦不為詹森總統所接受。根據麥納瑪拉回憶，「此時我與總統之間的不合與不能相處，已是公開的事實」。¹⁴¹

然而此時，也正是美國上下為越戰而焦頭爛額之際；當時的詹森政府，所有內政外交上的問題，都處於劇烈的拉扯之上；彷彿所有的難題，都是因為越戰而起。整個 1968 年，也是美國內外動盪最為劇烈的一年（後面章節也將述及）；詹森總統在此一年宣布放棄角逐連任，應與這一年的發展（包括越戰在內），很有關係。

二、尼克森總統與越戰

尼克森（Richard M. Nixon, 1913~1994）於西元 1969 年 1 月 20 日就任，是第 37 任美國總統。尼克森出身於美國加州（California），畢業於位居美國北卡羅來納州（North Carolina）的杜克大學法學院（Duke Law School）。尼克森畢業後擔任律師及服公職；未幾，二次大戰爆發，尼克森服役於美國海軍。西元 1946 年，大戰結束後，尼克森參選美國聯邦眾議員，獲得勝選。1950 年，又當選聯邦參議員；1952 年，獲邀與艾森豪搭檔競選總統、副總統，成為美國第 36 任副總統。值得一提的是，他在西元 1960 年，代表美國共和黨，與代表民主黨的甘迺迪，同台角逐第 35 任美國總統，結果甘迺迪勝選；尼克森轉而尋求加州州長一職，又遭遇敗選。直到西元 1968 年，在爭議與對立的總統選戰中，終於當選美國總統。¹⁴²

¹⁴¹ 汪仲、李芬芳譯，2004，《麥納瑪拉越戰回顧：決策與教訓》，台北：智庫文化出版，頁 318-326。譯自 McNamara, Robert S., & Brian VanDeMark. *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam*. New York: Vintage Books. 1996.

¹⁴² 西元 1968 年的美國總統選戰，被認為是美國總統選舉史上最為暴力、也最為戲劇化的一次選舉。先是詹森總統因為越戰拖累，政治聲望低迷，宣佈放棄角逐民主黨內總統提名。接著，美國民權領袖馬丁·路德·金恩（Martin Luther King, Jr.）於 4 月 4 日在田納西州（Tennessee）的孟斐斯市（Memphis City）遭到槍殺；後來，民主黨總統參選人羅伯·甘迺迪（Robert Kennedy）於兩個月



尼克森就任美國總統後，面對的國際情勢，恰好是即將揮別西元 1960 年代，而進入 1970 年代的時刻。這時，在美國國內，種族問題與社會對立嚴重，對外戰爭未結；而在國際之間，包括在中南半島進行中的越戰、中東的以阿戰爭、拉丁美洲的敵對態度、東歐的民族分離議題，以及世界對於共產國際（包括前蘇聯、中共與北韓等）的重新認識與評估等，都帶來非常深切的影響。

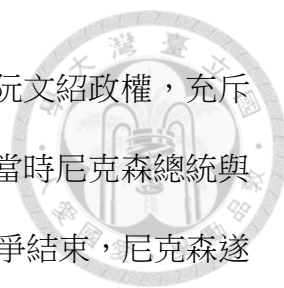
尼克森的第一任期(1969~1973)，起用羅傑斯(William P. Rogers, 1913~2001)擔任國務卿，季辛吉(Henry A. Kissinger, 1923~)擔任國家安全顧問(National Security Advisor)，開啟了在政治上以外交政策為主軸的政治新紀元。在美國內政的處理上，雖然因為美國參與越戰高額的負債，以及因為長期負擔支出所造成的通貨膨脹，使得美國內政與經濟議題，格外棘手。然而，尼克森總統與其閣員，採取希望「結束戰爭、降低通膨、維持低失業率」的目標；短期也的確奏效。在聯邦制度上，尼克森總統採取「新聯邦主義」(New Federalism)，希望由聯邦的分權，加大各州的授權，以解決地方問題；又大規模地提倡「種族融合」(Racial Integration)的政策，希望消弭種族對立等。然而，尼克森政府最主要的政策走向，卻是與當時中共的「關係正常化」政策路線。此一政策路線，在尼克森總統的第一任期結束前，即已開花結果；亦即，其主要智囊策士季辛吉，於西元 1971 年兩度密訪中國大陸，直接促成隔(1972)年的尼克森訪中。¹⁴³

而在越戰的問題上，尼克森總統就任時，中南半島的戰事已綿延超過 13 年以

後，也在篤定將贏得民主黨正式提名的情況下，在加州洛杉磯國賓飯店發表造勢演說後，被槍擊殞命（使當年尼克森將與甘迺迪兄弟分別在兩次總統大選當中對壘的情況，不再復見）。美國民主黨因此在全國代表大會上，緊急徵召副總統韓福瑞(Hubert H. Humphrey Jr., 1911~1978)參選，卻沒能贏得大選，讓尼克森終於一圓總統夢。See Wikipedians. ed. *United States Presidential Elections: From 1789~2008*. 625-636.

https://books.google.com.tw/books?id=1pOXKUUENucC&pg=PA625&dq=presidential+election+1968&hl=zh-TW&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=presidential%20election%201968&f=false

¹⁴³ Dunn, Joeming. 2012. *Richard Nixon: 37th U.S. President*. North Mankato, Minnesota: Magic Wagon. 20-23.



上；當時的國際社會與美國國內，已對越戰十分不耐。南越的阮文紹政權，充斥著貪污與腐敗；雖然是民選政府，但已十分岌岌可危。因此，當時尼克森總統與其國家安全幕僚的建議，就是儘早「終結戰爭」。然而，為求戰爭結束，尼克森遂決定增兵越南。

尼克森在此一時期所提出的越戰主張，包括將戰爭「越南化」(Vietnamization) 在內。¹⁴⁴此一政策的提出，是希望藉由逐步地撤出美軍，達到交還戰爭責任，以及訓練南越的軍隊能夠獨立執行作戰與維持國家穩定的任務。初期，必須以較高強度的攻擊作為，來掩護後續政策任務的進行。因此，尼克森於 1969 年 3 月，透過參謀首長聯席會議，下令出動美軍的 B-52 型長程轟炸機，對柬埔寨(Cambodia) 境內進行大規模的轟炸，意圖藉著對於與越共友好的赤色高棉 (Red Khmer) 的壓制，來打擊北越，達到美軍得以順利撤出的目的。

1969 年 6 月，尼克森下令美軍開始撤離。當時，美軍撤出了超過 25,000 人的駐軍部隊。7 月 25 日，尼克森在飛往視察關島美軍基地時，進行公開演說，宣佈將駐守越南的 50 萬美軍部隊全數撤離；並且，要在亞洲執行所謂的「新亞洲政策」(意即越南的戰爭與國家建設要自行應對)。此一宣示，為美國全面撤出越南做好準備。¹⁴⁵然而，經過許多年後，仍有許多包括美軍內部的檢討聲音，認為美國在越南進行軍事行動，應是為了「保護」及「爭取」當地的認同及民心；然而，最終卻因為此一政策的實施，直接造成美軍與南越政權及人民的「疏離」，促使軍事行動的徹底失敗。¹⁴⁶1969 年 7 月，尼克森在訪問過西貢，與阮文紹及美軍高級將

¹⁴⁴ 當年尼克森總統所提出的「越戰越南化」，即意味著「逐步將戰爭責任交給南越，並以裝備、訓練南越軍隊，使其能單獨執行軍事作戰任務為目標」。此一主張，亦即是以撤除美軍、結束戰爭為目的。See Volkan, Vamik D., Norman Itzkowitz. & Andrew W. Dod. 2013. *Richard Nixon: A Psychobiography*. New York: Columbia University Press. 116-117.

¹⁴⁵ Campbell, Karlyn K. 2014. *The Great Silent Majority: Nixon's 1969 Speech on Vietnamization*. College Station, Texas: Texas A&M University Press. 152.

¹⁴⁶ 蔡仲章譯，1996，《美國的軍事革新：從越戰到波灣戰爭》，台北：麥田出版，頁 92。譯自 Dunnigan, James F., & Raymond M. Macedonia. *Getting It Right: American Military Reforms after Vietnam to the*



領晤談後，提出越戰「越南化」的主張。

此後，美軍開始準備分階段的撤離工作。為了使美軍可以有效地撤出，尼克森再度於 1970 年 4 月，授權當地美軍對南越鄰國柬埔寨和寮國，進行計畫性的軍事入侵行動，以掩護美軍的撤退。事後顯示，當時的北越政權曾在赤色高棉的要求下，一度計劃入侵柬埔寨，將使中南半島的情勢，更加雪上加霜。

隨著美軍的撤離，越南前線兵員的需求日益減少。於是，尼克森總統遂下令於 1973 年中開始，正式實施「募兵制」；亦即，美軍所需使用在軍事任務與作戰上的兵員，將全數不再以「徵兵」獲得，是一劃時代的兵制改革。此後，在還未撤離的美軍部隊當中，已都是招募 (recruit) 而來的志願役軍人。1973 年 1 月，美國國務卿季辛吉與越共領導人黎德壽 (Le Duc Tho, 1911~1990) 在巴黎共同簽署了「巴黎和平協議」(Paris Peace Accords)，決定全面進行在越南的停火協定，並且中止在美國、南北越、柬埔寨和寮國之間的交戰 (事實上，在雙方集會期間，中南半島上仍有零星的戰火)；美國也承諾於該年全面自越南撤軍。然而，當美軍全面撤軍後，南越軍隊並無法抵禦北越的攻勢，以及維持南越本身的獨立自主。西元 1975 年，越南淪陷於越共，寮國與柬埔寨也相繼被赤化。

三、麥納瑪拉對於越戰的影響

麥納瑪拉 (Robert S. McNamara, 1916~2009) 出身企業界，為當代美國「文人領軍」的典型。麥納瑪拉出身美國加州奧克蘭 (Oakland)，1937 年畢業於加州大學柏克萊分校 (University of California, Berkeley, UC Berkeley)，並以優異成績進入哈佛大學商學院 (Business School, Harvard University)，兩年後獲得企管碩士學位。二次大戰期間，曾加入美國陸軍服役；西元 1946 年，以陸軍中校官階退役。



¹⁴⁷這是麥納瑪拉在除了國防部長以外的唯一軍事經歷。

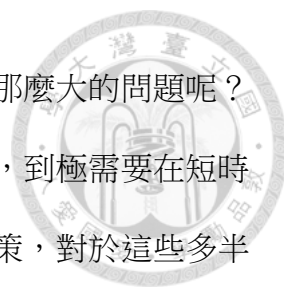
西元 1961 年 1 月，麥納瑪拉被甫就任美國第 35 任總統的甘迺迪（John F. Kennedy）任命為國防部長；事實上，麥納瑪拉與甘迺迪兄弟原就為舊識。而起先，麥納瑪拉對於甘氏兄弟（約翰與羅伯）二人，並不具備特別的好感；尤其是，在對權力政治的追求上，麥納瑪拉甚至認為他們「過於武斷，也充滿著過度自信的性格」。¹⁴⁸然而，在共同處理過西元 1961 年的「豬羅灣事件」及隔（1962）年的「古巴飛彈危機」之後，麥納瑪拉漸漸對此一政治上的組合（即所謂的「廚房內閣」【Kitchen Cabinet】--包括約翰·甘迺迪、羅伯·甘迺迪、國家安全顧問邦迪【McGeorge Bundy】及麥氏本人等少數可以參與最高決策的人士）足以處理國家安全危機的能力，深具信心（此點，尤其在國家安全顧問邦迪於詹森總統期間離開白宮後，更使麥納瑪拉認為詹森政府處理危機的能力不足）。

然而，麥納瑪拉本身，常被形容為是「越戰劊子手」及最應負起越戰決策責任的人。麥納瑪拉在甘迺迪總統與詹森總統兩任當中，擔任長達七年的國防部長一職（1961/1/21~1968/2/29）。在麥納瑪拉的在任期間，正是美軍在越南前線被節節削弱、戰事陷入困頓之際；尤其是，1968 年 1 月越共的「春節攻勢」，使美軍損傷慘重，麥納瑪拉在隔（2）月就辭去了國防部長一職。

若討論麥納瑪拉在越戰中的角色，以及在越戰戰爭決策中的影響，可以溯自甘迺迪總統任內決定軍事行動增援越南開始。從麥納瑪拉的回憶錄來看，他深深認為，從當初被延攬進甘迺迪的內閣，到詹森繼任總統；這兩任總統任內的重要國防閣員，都是一時之選，也都是具有高度熱忱、忠心、工作能力和效命三軍統

¹⁴⁷ See <http://www.biography.com/people/robert-s-mcnamara-9394201>

¹⁴⁸汪仲、李芬芳譯，2004，《麥納瑪拉越戰回顧：決策與教訓》，台北：智庫文化出版，頁 21-23。
譯自 McNamara, Robert S., & Brain VanDeMark. *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam*. New York: Vintage Books. 1996.



帥（即總統）之士，那麼為何會在越戰的決策與執行上，出了那麼大的問題呢？麥納瑪拉認為，從美國的觀點看，這一批人都是從不瞭解越南，到極需要在短時間之內，充分瞭解狀況，並做出決策；事實上，集體討論與決策，對於這些多半具有政府高層或民間企業歷練的人士而言，都並非難事，但問題就在於他們所面對問題的複雜度，遠遠超過他們的經驗和想像。再者，在詹森總統決定增兵越南之後，對於越戰的首要目標--「贏得勝利」的一再退卻，無法達成而不願面對真相，藉由一再地擴大空中轟炸，卻無法確保地面作戰的勝利。最後，存在於高級政治與軍事幕僚之間的爭論，以及包括麥納瑪拉本人對越戰前線戰事的不表樂觀（而這些可能完全不見容於少數幕僚與高級軍事將領之間）。¹⁴⁹

一般相信，越戰中、後期的戰事陷入泥濘，使美軍意欲達成求勝的目標，而不可得；但前線將領錯將勝利成果（或錯誤的戰勝保證）傳達給華府決策高層，引起後方與前線的高度「認知落差」，普遍存在於當時的決策階層之中（後面也將述及美軍在戰場上使用的浮報戰果的方式）。顯然，在麥納瑪拉實際走訪越南前線之後，也已告知此種存在於前線與後方的認知差距；然而，這些意見不是被忽略，就是被擱置。

麥納瑪拉也自認為因為自己對越戰的投入程度，以及認為自己應該為越戰負上責任；所以，坦然接受外界對其所稱的「越戰即是「麥納瑪拉的越戰」（the McNamara's Vietnam War）的說法。然而，這些所有的戰爭責任，也顯現在越戰中、後期，特別是詹森決定在越南進行地面戰鬥、而戰鬥狀況又深深不符預期之時，總統作為三軍統帥，應該選擇相信前線指揮官？或是專業幕僚？抑或是所謂的理

¹⁴⁹ 對此，麥納瑪拉曾經遞交一份認為對越南前線戰事不表樂觀的看法，引起參謀首長聯席會議之間極大的爭論；據信，也引起華府高層許多人士的不快。參閱汪仲、李芬芳譯，2004，《麥納瑪拉越戰回顧：決策與教訓》，台北：智庫文化出版，頁 315-326。譯自 McNamara, Robert S., & Brain VanDeMark. *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam*. New York: Vintage Books. 1996.



性選擇 (rational choice) ？

質實來看，麥納瑪拉的分析，以及所提出的報告，與詹森總統、國會鷹派人士與軍方將領之間所造成的矛盾；在越戰中、後期所無法有效取得有效決策的這件事上，是造成多數歧見的主要原因之一。一般相信，這些歧見與誤解其實一直存在，而在美國決定擴大對於越戰的軍事攻勢之後，來自不同管道（包括國務卿、國家安全顧問、國防部長與參謀首長聯席會議）對於總統建言的「備忘錄」(memo to President)，意見與分析可能是南轅北轍的，可能也自相矛盾；然而，如何有效統合在總統的最後決策與統帥權之下，才是真正符合戰場需要與國家利益(national interest) 的。

因此，整個越戰全程，從擔負戰爭責任的角度看，美國、南越政權與國際社會，都有責任；不管是在戰爭當中的作戰、停火、談判或最終的結果上。當然，越共當時在戰場上的不擇手段，以及各種滲透、潛伏與危害的手段，也已堪稱「無所不用其極」。儘管當時在越南前線，包括美軍與南越政府，都希望吸收包括我國在內（南韓亦復如是）、曾經有與共黨實際作戰經驗國家的寶貴教訓及心得，而這些國家也都據以「傾囊相授」；可惜，當時南越政府當中，據信已遭越共大規模滲透，使得當時在南越政府之間的許多高度機密，不是早已外流，就是先期掌握於越共之手（加上，如同麥納瑪拉本人，亦對南越政府的施政及內部管控，給予極負面的評價）。¹⁵⁰

可見，一個國家與社會的自立自強，確為在風雨爭端或戰爭之中，極為可信的立足根基與安全保證；然而，證諸越戰經驗與教訓，這又是必須付出許多慘痛代價，才得以習來的寶貴體驗。這些經驗，可能不是得自外來，而是必須一國能

¹⁵⁰ 參閱曾瓊葉，2008，〈陳祖耀將軍訪談錄〉，收錄於曾瓊葉主編，《越戰憶往：口述歷史》，台北：國防部史政編譯室，頁 62-63。

夠真正自過去的殷鑑當中，才能得到。



參、美國在越戰前線

一、魏摩蘭將軍其人

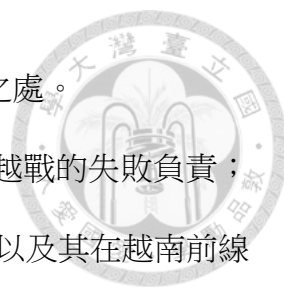
美國在越南前線的作戰，在軍事方面最主要的負責人，即為後來出任美國陸軍參謀長的魏摩蘭上將（Gen. William C. Westmoreland, 1914~2005）。魏摩蘭將軍係出身於美國南卡羅來納州（South Carolina），1936年自美國西點軍校畢業後，先後參與過二次大戰與韓戰。韓戰結束後，於1955年晉任少將（當年僅41歲），並於1960年出任西點軍校校長。西元1964年，被詹森總統拔擢為駐越美軍最高指揮官，並同時晉升四星上將，在越南前線指揮作戰。直到1968年7月，美軍撤出越南，魏摩蘭返回美國，出任美國陸軍參謀長，在任整整四年，於1972年6月（尼克森總統任內）退役。¹⁵¹

魏摩蘭在越南前線期間，為求戰事的勝利，不斷擬定戰略與作戰要綱；然而，由於缺乏對越共的鬥爭經驗，經常付出不小代價。當時，包括我國曾應南越政府的請求，派遣觀察團赴越南，教導當地軍隊以因應與共黨作戰的要綱與準則。此舉，也頗為魏摩蘭重視與接受。可見，當時駐在越南前線的美軍部隊，的確因為針對越共作戰的需要，而背負極大的成敗責任。¹⁵²

魏摩蘭上將在越南的指揮作戰，最主要來自詹森總統的任務賦予；同時，也與美國華府的政軍高層，有著直接的互通關係。然而，在越戰的後期，這卻也是最引起華府高層（包括美國白宮、國會與國防部、參謀首長聯席會議之間）的爭

¹⁵¹ Sorley, Lewis. 2011. *Westmoreland: The General Who Lost Vietnam*. Boston; New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company. 356-370.

¹⁵² 參閱曾瓊葉，2008，〈陳祖耀將軍訪談錄〉，收錄於曾瓊葉主編，〈越戰憶往：口述歷史〉，台北：國防部史政編譯室，頁23-63。



論與不合，以及與越南前線的溝通及究責問題，屢屢發生齟齬之處。

至於魏摩蘭將軍對此，在其晚年，曾一再表示，其不需為越戰的失敗負責；因為，他已「盡了最大的努力」。然而，包括魏摩蘭將軍本人，以及其在越南前線的指揮將領及高級幕僚，由初期的不瞭解越南情勢，到長期駐紮在當地，每日面對複雜而詭譎的與越共交戰的諸般狀況，非常耗盡心力；其辛苦可以想像。但是，在越戰這個對美國整個參與決策的政治階層（包括白宮與國會）及軍事智囊（國防部、參謀首長聯席會議與前線將領），都不可能自外其事的情況下，要說任何人是不必為越戰負責的，可能都是過於苛求的說法。

二、戰場上的錯誤

越戰是美軍在 20 世紀參與多項大型戰役以來，最足以提出深切檢討的一個；然而，也是最可以從中歸結出重要經驗與教訓的案例之一。美國自從在越南前線大舉增兵，擴大了越南的戰事以來，傷亡人數不斷增加；直到自越南完全撤軍，才算是做到「讓美國子弟安全回家」。這對美國來說，是慘痛的經驗與教訓，也是整個國家與社會所付出的巨大成本。

美軍在越南前線，面對複雜而難解的議題眾多。按理，政治與軍事本就難以分家，但越南當時新興的「民族主義」(Nationalism)、戰爭中的人道考量、南越政府的貪污腐化、越共難以捉摸的行徑與過多的傷亡，是美軍甚感頭疼的原因之一。

153

¹⁵³ Langer, Howard J. 2005. *The Vietnam War: A Encyclopedia of Quotations*. Westport, Connecticut; London: Greenwood Press. 5-6.

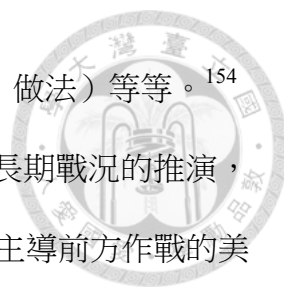
表 4-1 美軍自越戰撤守前的人員概況

作戰單位：個

年份	陣亡總數 (人)	步兵營	航空 聯隊	裝甲/ 機動營	砲兵營
1965	1,847	22	51	1	17
1966	6,053	54	73	9	37
1967	11,058	72	119	11	53
1968	16,511	81	134	12	62
1969	11,527	61	140	12	55
1970	6,065	41	113	7	35
1971	2,348	12	68	2	5
1972	561	0	0	0	0

資料來源：Dunnigan, James F., & Raymond M. Macedonia. 2001. *Getting It Right: American Military Reforms after Vietnam and into the 21st Century*. San Jose, New York: Writers Club Press. 81.

有論者認為，美軍在越南戰場上所犯的最大錯誤，還不是在於小部隊的作戰上；而是對於越共戰法與戰術運用的不瞭解，以及自身所犯的錯誤以致。這些錯誤，包括美軍為了減少傷亡，而採取的「戰場輪調制度」(tour)，以及本身指揮體系的誤失使然。前者，是因為美軍高層要降低戰場上的傷亡（如直升機駕駛、指揮作戰的軍官及高風險的戰鬥隊伍），發展出「輪換上戰場」(一般是間隔 13 個月)的做法，以減低傷亡；然而，這使得戰場上指揮不連貫，對戰場的熟悉度也不足（經常是一位僅到任六個月的軍官，來指揮在戰場上較其更長時間的士兵）。後者，則包括軍政高層對戰爭看法的齟齬，以及對軍隊命令指揮的交相重疊、爭執以致。此外，最具爭議性的還有所謂的「屍體計算法」(為了浮報戰果，從在戰場上計算



屍體的「灌水」，演變成成報國會與國防部時的固定「乘以 1.5」做法）等等。¹⁵⁴

由此可以看出，當時在美軍的指揮體系與認知當中，因為長期戰況的推演，加上政治上的因素，已經使得此場戰爭「扭曲變形」；連帶地使主導前方作戰的美國政治與軍事高層，產生自相矛盾的看法和指揮。這種情況，在兩任總統—詹森總統與尼克森總統之間，都有這樣的情形。¹⁵⁵甚至是，在越南戰場上，前線指揮官的過度自信（或是為了掩飾戰況，所做出的膨脹說法），以致「虛構」或「虛報」了戰況，以及誤導對於戰爭進度的錯估（例如，前線指揮官保證會提前結束戰爭，或是爭取增兵多少，可以快速地終結戰爭等），形成非常荒謬的現象。

除此之外，包括魏摩蘭將軍本身，以及與駐越南前線的指揮將領，曾經「習慣性」地誇大戰果，並且做出「軍事作戰一定會勝利」的保證，也是最被詬病的問題之一。甚至，根據前述的「灌水式」的浮報戰果的做法，也已普遍存在於當時美軍在越南前線的各級作戰單位之中。¹⁵⁶

第四節 越戰以後時期

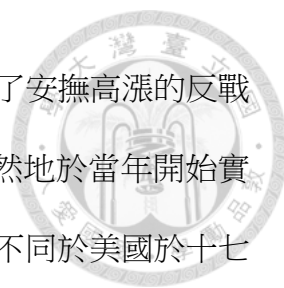
一、美國的國內環境

當越戰結束後，美國由於戰時國內反戰情緒的高漲，達到激烈的社會對立與

¹⁵⁴ 蔡仲章譯，1996，《美國的軍事革新：從越戰到波灣戰爭》，台北：麥田出版，頁 109-115。譯自 Dunnigan, James F., & Raymond M. Macedonia. *Getting It Right: American Military Reforms after Vietnam to the Persian Gulf and Beyond*. New York: William Morrow & Company. 1993.

¹⁵⁵ 根據曾任國防部長的麥納瑪拉的回憶，當時在前線將領可能的虛報戰果、誇大攻勢，以及存在華府政治圈（白宮與國會之間）的矛盾，促使詹森總統舉棋不定；而這種存在於高級官員之間的歧見，對於戰事完全沒有實質的幫助。參閱汪仲、李芬芳譯，2004，《麥納瑪拉越戰回顧：決策與教訓》，台北：智庫文化出版，頁 205-217。譯自 McNamara, Robert S., & Brain VanDeMark. *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam*. New York: Vintage Books. 1996.

¹⁵⁶ 有關此點，當時美軍的基層指揮官也認為，由於在戰場上計算戰果的困難，不得已採用計算屍體的方法。然而，士兵在清理戰場時計算死屍的同時，也極容易再度遭遇越共伏擊，損傷更重；因此，才會有浮誇的情形出現。蔡仲章譯，1996，《美國的軍事革新：從越戰到波灣戰爭》，台北：麥田出版，頁 120。譯自 Dunnigan, James F., & Raymond M. Macedonia. *Getting It Right: American Military Reforms after Vietnam to the Persian Gulf and Beyond*. New York: William Morrow & Company. 1993.



暴力衝突的地步；於是在西元 1973 年，當時的尼克森政府，為了安撫高漲的反戰情緒，以及愈來愈多的要求「美軍子弟回家」的呼聲；以致斷然地於當年開始實施「全募兵制」(Enlist System)。¹⁵⁷所謂的「全募兵制」，亦即不同於美國於十七世紀至十九世紀中葉所實施的「民兵與募兵混合制」，以及十九世紀中葉至西元 1973 年所實施的「徵、募混合制」。美國「全募兵制」的實施，雖然是當時尼克森政府為了終結戰爭，也為宣示和平的決心；然而，這個劃時代的兵制改革，不僅對於美國本身，也對日後的國際環境造成重大的影響。

參與越戰，是美國在西元 1950 年代至 1960 年代之間的政治決策產物。美國在此一時期，先是艾森豪總統 (Dwight D. Eisenhower) 做出援助越南的決定，其次是甘迺迪總統 (John F. Kennedy) 任內決定參與越戰；而最受爭議的，莫過於詹森總統 (Lyndon B. Johnson) 期間的戰爭決策，以及擔任國防部長一職長達七年的麥納瑪拉 (Robert S. McNamara, 1961~1968, 歷任甘迺迪與詹森兩任總統) 在越戰中的決策角色。¹⁵⁸

事實上，美國參與越戰，被認為是「最不光彩的一頁歷史」。因為，這場戰爭既未獲勝，又使美國平白將許多年輕生命葬送在越南戰場；同時，讓當時的南越政府終於難逃被赤化的命運。以致於事後檢討起來，越戰一向被認為是最為失敗的戰爭之一。

在美國介入越戰之後，隨著戰事的發展正酣之際，首當其衝的就是詹森總統與尼克森總統兩人。詹森因為越戰的決策的影響，飽受國內反戰份子的批評；當時，所有被冠以“LBJ”(詹森英文名縮寫)字樣的事物，都被視為是諷刺的代名詞。

¹⁵⁷ 陳新民、劉立倫、廖天威、李準激，2007，《擴充實施募兵制之相關配套措施》，台北：行政院研究發展考核委員會委託研究計畫，頁 15。

¹⁵⁸ 麥納瑪拉卸任後，一直避談越戰期間的戰爭決策；直至西元 1996 年始著書回憶當時過程。參閱 McNamara, Robert S., & Brian VanDemark. *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam*. New York: Vintage Books.



美國在 1960 年代至 1970 年代，是暴力、反戰、種族對立的高峰；美國青年流行的是嬉皮、嗑藥、聽「披頭四」(Beatles) 和想盡辦法逃避兵役等。整個美國的 1960 年代，當時社會的紊亂與價值的錯亂，腐蝕與啃噬著這個以憲政民主(Constitutional Democracy) 為自豪的民主國家。而在這個年代當政的，就是詹森總統。

詹森於 1963 年 11 月繼任總統；按照美國憲法，繼任者任期未滿兩年，依法可以再競選連任一次(原甘迺迪總統的任期應至 1965 年 1 月 20 日止；依法詹森可以再參加 1968 年的總統大選，尋求連任)。¹⁵⁹然而，正因為越戰決策的失誤，徒然造成美國國內的動盪，他的政治聲望也一路攀低；即使詹森推出一連串的改革措施，諸如：「新政」(New Deal, 不同於小羅斯福總統的「新政」)、「偉大社會」(Great Society)、大量減稅與「對貧窮宣戰」(War on Poverty) 等，但已難挽回美國大眾的心。於是，詹森遂放棄尋求連任，退出 1968 年的民主黨黨內總統初選。¹⁶⁰(按：當時由於甘迺迪之弟羅伯·甘迺迪【Robert F. Kennedy, 1925~1968, 暱稱“Bobby”】宣布參選，喊出「改革」口號，力圖消弭對立、重振美國國力，並且聲勢如日中天之際，許多美國選民紛紛將希望寄託於羅伯身上；誰知歷史重演，羅伯也於當年 6 月 5 日至加州洛杉磯國賓飯店【Ambassador Hotel】造勢演說之時，被一名巴勒斯坦極端份子槍殺，隔日去世。)

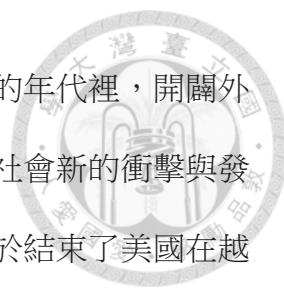
因此，在詹森總統任內擾攘不解的越戰難題，隨著他的卸任和尼克森總統的就任，移轉到了尼克森和共和黨政府的手上。

二、美國的外交轉向

尼克森的政治生涯，也頗富有傳奇色彩。除了前述初期的政治歷練之外，尼

¹⁵⁹ 美國聯邦憲法第 22 條修正案(The Amendment XXII of the U.S. Constitution)規定：「無論何人，當選擔任總統職務不得超過兩次；無論何人，在他人當選總統任期內擔任總統職務或代理總統超過兩年，不得當選擔任總統職務超過一次」(第一款)。

¹⁶⁰ Dallek, Robert. 2004. *Lyndon B. Johnson: Portrait of a President*. New York; London: Oxford University Press. 251-272.



克森早年對於權力的追求，以及就任總統後，在美國頗富爭議的年代裡，開闢外交政策上的新路線；儘管仍然爭議不斷，以及帶給當時的國際社會新的衝擊與發展。然而，尼克森總統任內結束了越戰，全面自越南撤軍，終於結束了美國在越南二十年來的夢魘。同時，接下來的軍事革新與兵制改革，也為美國的國力與軍力的組建，開啟了新的紀元。

然而，長達 20 年的越戰（事實上，越南的獨立、分裂，乃至被赤化，前後超過 30 年），讓美國付出非常慘痛的代價。從美國社會的角度上看，由於長期的戰爭動員（war mobilization）與支出，美國社會經歷對立、衝突、解構與重組的過程，付出非常大的社會成本。從各種不同的文獻與分析層面來看，即令美國經歷長期的越戰已經結束；然而，所付出的社會成本與代價，卻還不足以在短時間內可以恢復得過來。

美國在越戰結束後，迅即進入了一個另外的新的年代。西元 1970 年代後期，美國政府也亟欲從內政與外交的雙重思考，擺脫越戰所帶來的陰影。在外交上，從尼克森總統執政後期，直到繼任者卡特總統時期，其外交政策與路線，都逐漸轉向與中國大陸的「關係正常化」為主。甚至，在卡特總統任內，西元 1979 年 12 月的宣布與中共建交，達到了此一政策實踐的高峰。這是一個以美國當年面對內政與外交雙重壓力之下，所做出的外交政策路線大「轉向」（turning point）。¹⁶¹

西元 1970 年代的後期，中東問題仍然難解（歷次以阿戰爭、石油危機與兩伊戰爭）、東歐的民族分離議題（前蘇聯的擴張，造成臨界國家的緊張）、區域的安全危機（北非、東亞與印巴之間）與中國大陸的轉變（漸次走向「改革開放」）等等，對於繼任尼克森政府的卡特總統而言，是危機、也是轉機（至少卡特當時

¹⁶¹ Ryan Jr., Bernard. 2009. *Jimmy Carter: U.S. President and Humanitarian*. New York: Ferguson. 73-78.



這麼認為)。於是，當時已與前蘇聯漸行漸遠的中共政權，成為可以進一步擴大交往（enlarge engagement）的對象。

此種轉變的背後因素，不難理解。美國的國內政治與國外環境，促使當時的美國卡特總統，採取此一方向與策略。同時，卡特對於其他中東之間的問題，也頗抱以充滿理想性的看法。卡特積極地介入與參與以埃之間的和平議題，希望促成任內對於中東和平努力的實現，可以為美國的中東政策，打開一扇和平之窗。事實證明，此種政策努力，有其效果（例如促成埃及總統沙達特【Mohammed Al Sadat, 1918~1981】與以色列總理比金【Menachem Begin, 1913~1992】，就雙方和平進一步磋商），也有其風險（與中國大陸的建交，一度引起台灣政府的反彈與台海的緊張）。

總體來看，越戰的結束，開啟了西元 1970 年代後期美國政治外交的「轉向」，以及進入 1980 年代的美、蘇之間的所謂「新冷戰」（New Cold War）。

三、美軍的軍事革新

以現今的國際環境來看，美軍仍為世界上最強大、軍隊員額最多、使用軍事預算最龐大，也是目前世界上參與國際軍事與維和任務的最主要參與國家之一。美國雖然在兩次世界大戰之間，都是最主要的參戰國；然而，卻是在越戰以後，經歷了大幅度的「軍事革新」（Military Reform），才逐漸成為今日的風貌。¹⁶²

¹⁶² Dunnigan, James F., & Raymond M Macedonia. 2001. *Getting It Right: American Military Reforms after Vietnam and into the 21st Century*. San Jose; New York: Writers Club Press. pp.25-39.

表 4-2 2015 年全球軍力排行榜

全球軍力排行榜								(滿分：1)
排名	國家	軍隊數	坦克	戰機	直升機	航母	潛艦	得分
1	美國	0.9	0.86	0.95	0.95	0.95	0.95	0.94
2	俄羅斯	0.81	0.95	0.9	0.9	0.52	0.86	0.8
3	中國	0.95	0.9	0.86	0.86	0.52	0.9	0.79
4	日本	0.38	0.38	0.76	0.81	0.76	0.81	0.72
5	印度	0.86	0.81	0.81	0.19	0.76	0.76	0.69

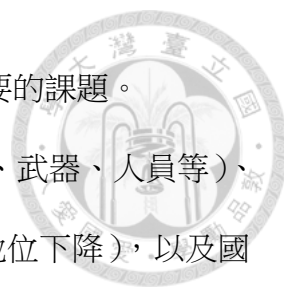
資料來源：Credit Suisse. 2015. “The End of Globalization or a Multipolar World.”(2016/4/1)

<https://www.credit-suisse.com/media/mediarelease-assets/pdf/2015/09/globalization-global-press-release-en.pdf>

同時，根據英國倫敦戰略研究所(International Institute for Strategic Studies, IISS)出版的《2016 全球軍力平衡報告》(World Military Balance 2016)顯示，美軍在 2015 年的國防總支出 (Defense Spending) 為 5,975 億 (美元)，遠超過中國的 1,458 億 (美元)、俄羅斯的 516 億 (美元)、印度的 479 億 (美元)，以及日本的 414 億 (美元)。¹⁶³可見，美國為了維持世界超強 (Super Power) 的地位，儘管在許多方面都需要裁減支出，以維持國力的均衡；然而，在軍費的開支上，仍然遙遙領先俄羅斯、中國、日本和印度等世界上其他的軍事大國。

固然，美國在世界歷史的發展上，有其成為世界超強國家的背景因素與必然性；然而，這其後的意義也顯示出，一個國家在歷史的發展上，如何尋求在國家

¹⁶³ International Institute for Strategic Studies 2016. *World Military Balance 2016*. (2016/4/1) <https://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2016-d6c9>



生存、安全、福祉、社會發展與節制上的平衡，是一門非常重要的課題。

美國在越戰期間，不僅要長期負擔過高的戰爭支出（軍費、武器、人員等）、社會成本（暴力、反戰、對立）、國力損耗（經濟衰退、國際地位下降），以及國際社會的變動（中東戰爭不斷、和平進程延宕、與蘇聯的軍備裁減議題）等棘手議題，這使得美國在經歷 20 年的越戰以後，不僅國力與國際地位深受影響；即令在美國國內與美軍內部，也有不斷從事改革以肆應新時代變化的呼聲。

因此，美國在尼克森擔任總統的任內（第二任期尚未結束之前），也已開始對於美軍軍事作戰與主要任務的思考改進與檢討。自此以降，美軍在重整國力之後，應該要有維持「兩戰」（Two War, 亦即同時在世界上兩個主要地區進行作戰）的能力，也是在這一波軍事革新之後，最主要要努力達成的目標。

然而，越戰的慘痛教訓，促使美國重新思考戰爭的本質，以及軍隊在戰爭當中的存在與意義。越戰到了中、後期，美軍在越南戰場上的作為與結果，是否真的合乎美國的利益，以及越南政權及人民的實際需要？歸結來看，美軍的失敗，在於錯估了戰爭本身的性質與國際環境的變化；以及，包括美國自己在軍事體制與運作上的缺失。

因此，越戰結束以後，美國軍方內部自行檢討，從上自整個軍事體制，到下至每一位單兵的戰鬥，都做了一番詳盡的檢討與反思。越戰結束以後，這項大規模的檢討與反省，是具有相當的績效的。何以見得呢？只要觀察後來美軍在「波灣戰爭」（Gulf War）中的表現，以及所獲得的軍事勝利，便可窺見一斑。

在經過越戰長達 20 年的經驗與教訓之後，美軍高層痛定思痛，認為應該要以實際的戰況來訓練軍隊；並以一套嶄新的思維模式與準則，來肆應戰場上的變化。越戰的經驗顯示，一個不離開與實戰結合的軍隊，才能適應戰場上的變化；同樣地，在戰場上容易獲致重要戰果的軍隊，通常是在平日的戰鬥訓練上，就已加入



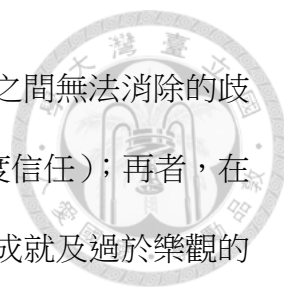
戰場實境訓練的部隊（美軍曾就此驗證過）。因此，美軍不僅從戰具、戰法、武器，乃至於人員的訓練上，都從頭做了更新。這些理念和做法的成效，美軍等待了將近 20 年，才終於在中東戰場上得到驗證。

四、歸結與檢討

歸結來看，越戰對於美軍而言，從政治面與軍事面來看，最重要的意義與啟示，不外乎下列三點：

第一、越戰的發生，有其各種層面複雜的成因；包括國際環境的改變、國內民族主義的發展、共黨的赤化以及歷史的成因（殖民與獨立的過程）等。然而，美軍的軍事援助越南，從艾森豪總統及甘迺迪總統開始，雖是以人道救援與關懷為考量；但是其本身亦就是因已陷入動亂，才有軍事力量介入的考慮。直到詹森總統任內決定軍事介入，逐步擴大軍事強度與力道，方才漸漸成為一場全面介入的軍事戰爭。究其本質來看，有其必然性（南、北越的軍事作戰已愈趨猛烈，而各國軍事援助已成慣例），也有其或然性（美國不可能選擇退出，但是否需要給予南越政權政治上的保證？）南越政權本身的羸弱，充滿爭端與內鬥，是無法自立於國際涉社會的主因之一。

第二、越戰的過程，令美軍吃足苦頭；尤其是，自二次大戰結束以來，美國已漸次站上世界強權國家的地位，卻在韓戰及越戰這兩場「區域戰爭」（Regional War）之上，深深受到政治因素介入軍事作戰的影響（或許從軍事作戰的角度言，兩場戰爭都不是「戰敗」收場；但正因為政治上的停火、談判，甚至退卻、退讓，導致戰爭的結果是撤守和撤退）。美軍的前線作戰與軍事指揮，以及與華府高層的溝通，甚至華府政治圈本身存在的歧見，都已證明，這不是一場成功的戰爭和政治的過程；甚至，這是在戰爭與軍事作戰的過程中，一個典型的失敗案例。這其



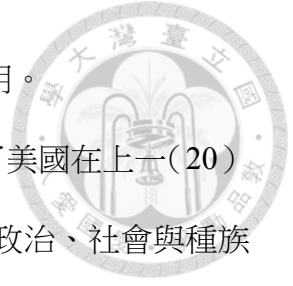
中包括：華府高層的政治決定、對越南的缺乏認識、主要幕僚之間無法消除的歧見，以及詹森個人領導統御與認知上偏失（對人的不信任或過度信任）；再者，在軍事上，越南前線指揮將領的錯誤做法（浮報戰果、誇大軍事成就及過於樂觀的預期）等，也是導致整個政治決策與考量失焦的結果。

第三、越戰的結果，美軍全面從越戰前線撤守，從軍事面來看，便是失敗的；魏摩蘭將軍的「不必負責任」說，是從人性面的主觀考量；從整個戰爭來看，無法成立。戰爭當中，存在於越南政權（南越、北越、越共）與人民之間本身的矛盾（期望獨立、害怕赤化、不信任美國人，以及對於同文同種、自己同胞的欺騙），可能更是導致中南半島全面被赤化的重要因素。不可諱言地，軍事某種程度上是為政治服務的；然而，一個國家本身不能自立自強，恐怕亦將會是在面對獨立自主與倚賴外援上的兩難課題（dilemma）。國家社會弱化，若要自主，缺乏本錢；若要倚靠外力，更是緣木求魚。

越戰的經驗與教訓，為何如此可貴？在於這一場發生於 20 世紀中後期的「區域戰爭」，不僅在國際社會整體的角度來看，它是在政治面與軍事面上，都足以警惕國際社會在道義、互助，甚至是介入等議題上的省思，也是全人類文明在「集體安全」（Collective Security）或「全球化」（Globalization）上的思辨與歸趨；再者，在任何一個國家與社會的發展上，都是斑斑可考的殷鑑。重提越戰教訓，不見得會是「借古諷今」或誇大其詞，而是真實發生在人類社會當中，因為無法自立自強而淪落戰火與赤化的真實案例。

第五節 小 結

從本章的敘述與探討之後，可以發現，美國全國上下在歷經二次大戰之後，主要是韓戰與越戰的洗禮，對於美國總統在軍事權力上的改變，可謂非常之大；



而這要從美國國內、國際社會與軍事議題本身，這三方面來說明。

第一、在美國國內，歷經共和黨與民主黨輪政，同時也走過了美國在上一(20)世紀最為風起雲湧的年代；其中，不乏是美國國內內部（包括政治、社會與種族與軍事等議題上）的矛盾。然而，這些反映在對外的決策與舉措上，就顯得窘迫與侷促。因此，美國總統的軍事統帥權與軍事領導，在此一時期的運作與行使，非常受到國內因素的制約。

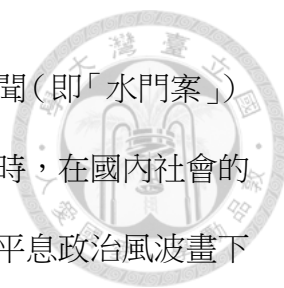
第二、在當時的國際社會，正是所謂「冷戰」的高峰期；東、西方的對立，不僅顯示在政治層面上，也在軍事的爭霸上。同時，在世界各地所掀起的「代理人戰爭」，也不斷在世界各區域上演（包括中東、東亞和南亞）。美國的參與越戰，有其主動與被動；被迫撤軍與政策上的改弦更張，也是如此。

第三、在軍事的議題本身，越戰是不論在戰爭型態、戰具與戰法，甚至是作戰的概念上，都具有相當程度的里程碑與其意義。因為，越南戰場環境的特殊，使當時被認為是二次戰後不管在戰力與素質上都大量領先世界各國的美軍，也在越南的流域叢林當中，嘗盡了苦頭；因此，美國在越戰以後，積極從事了不論在戰略規劃、戰術觀念與戰場行動上的提升與轉型，被稱為「軍事事務革命」(the Revolutionary on Military Affairs, RMA)，對於後來美軍的軍事發展，影響甚遠。¹⁶⁴

因此，探討此一時期美國總統的軍事統帥權與軍事領導的關係，在此三方面的交錯和相互影響下，就呈現出與歷年來更為不同的發展面向。

除此之外，在越戰結束以後，美國則經歷了在政治上與軍事上的雙重革新及

¹⁶⁴ 美軍的「軍事事務革命」，主要是記取在越南戰場上所受到的教訓，所從事的不論在戰具、戰法與人員訓練上的革新及改變。例如，美軍因不諳叢林流域作戰，所以在越戰飽受因地形與地理位置佔盡便宜的越共攻擊，損失慘重；所以，後來美軍的戰場訓練，就著重在不同的地形、地貌與山川流域的作戰，直到 1990 年代以後，美軍將作戰重心移往中東地區為止。有關此點，可參閱吳福生、余忠勇譯，2001，《軍事事務革命與美軍轉型》，台北：國防部史政編譯局，頁 31-42。譯自 Richard O. Hundley. *Past Revolutions, Future Transformations: What Can the History of Revolutions in Military Affairs Tell Us about Transforming the U.S. Military?* Washington D.C.: Rand Corporation. 1999.



洗禮。在國內政治上，因為尼克森總統與共和黨政府所發生的醜聞（即「水門案」）及諸多政治路線上的檢討（對於介入越戰的總體戰爭責任）；同時，在國內社會的紛亂與對立之下，尼克森於西元 1974 年 8 月辭去總統職務，為平息政治風波畫下停損點。

另一方面，在軍事上，由於越戰的挫敗，美國所進行的這場規模甚大的「軍事事務革命」，使得這個在軍事理念、制度與實際作戰上的革新，一直延續到了 1990 年代，促使美軍在「波灣戰爭」當中，得以驗證這場「軍事事務革命」的成果。

因此，自從韓戰、越戰結束，乃至於越戰之後的發展，帶給美國不僅是在整體國力及軍事事務上的改革；所有因軍事發展而可能帶來的負面因素，例如經濟成長停滯、通貨膨脹、內需萎縮及生產力下降等，也都大舉成為了美國在 1980 年代的社會縮影。所以，當雷根政府上台時，要極力主張減稅、擴大內需、刺激消費和增加生產等提振經濟的措施；這些，或許也都是美國在因應進入新時代的轉型時，所必須要付出的代價。

進入 1980 年代以後，當時的雷根政府，不僅要應付國內經濟面所呈現出的嚴重衰退與擴大內需的壓力；同時，在軍事與外交層面上，有更多複雜而緊張的區域國家議題，例如尼加拉瓜反抗軍與政府的交戰，以及發生於格瑞納達（Grenada）的軍事政變（Coup de' tat），都成為雷根政府在處理軍事外交上的棘手議題。

同時，雷根之後的布希政府，則面臨 20 世紀末最大的一場軍事行動--「波灣戰爭」。初看，這是一場懲罰軍事入侵的區域戰爭（Regional War, 或以「大規模軍事衝突」相稱）；然而，這對美國總統的軍事領導與軍事體系的意義而言，可能更是一個全面驗證美國自越戰以後，乃至於實施一連串軍事革新之後的美軍的改頭換面的機會。





第五章 雷根總統時期與老布希總統時期的統帥權

行使

第一節 前言


在探討過美國經歷軍事統帥權的傳統（南北戰爭、一次與二次大戰）與變革（韓戰、越戰與戰後）時期之後，隨著 20 世紀世界局勢的變化，國際社會走過「冷戰」（Cold War）、東西方對峙、軍備競賽與大小軍事危機的年代，對於防止大規模軍事衝突（Armed Conflict）、非核擴散（Non-proliferation）與集體安全（Collective Security）等議題，已然形成上個世紀重要的政治與軍事里程碑。

20 世紀後半時期，作為世界上最主要的政治領袖，美國總統雷根與老布希所代表的年代，前者是所謂的「新冷戰」（New Cold War）時期，後者則是「冷戰後」（Post-Cold War）時期，各自對於當代及其後的 21 世紀世界局勢發展，都具有重要且具體的時代意義。

在雷根擔任美國總統的年代，正是東、西方「冷戰」的新高峰，故被稱為所謂的「新冷戰」時期。在雷根主政的時期，聯合政策理念與路線與其相近的英國首相柴契爾夫人（Margaret H. Thatcher, 1925~2013），共同「對抗」前蘇聯總統戈巴契夫（Mikhail Gorbachev, 1931~ ），形塑了西元 1980 年代為新一波國際之間軍備競賽與核武爭霸的時期（然而，包括當代與事後，都不斷有觀察家認為，當時由於東、西方三大巨頭的「既合作又對抗」的政治模式，不僅使得國際政治進入冷戰之後的新高峰，也加速推展了共產世界的變化與東歐國家的巨變）。¹⁶⁵

雷根總統與柴契爾首相都是「反共」立場鮮明的政治領袖。當時，美、英兩

¹⁶⁵ McKenna, Amy.ed. 2010. *The 100 Most Influential Political Leaders of All Time*. New York: Britannica Educational Publishing. 265-273.



國在政治上相互結盟、合作，也在政治與軍事行動上給予支持、資源挹注。雷根總統於西元 1983 年 3 月提出所謂「戰略防禦倡議」(Strategic Defense Initiative, SDI，比較聞名的稱呼是「星戰計畫」【Star War Program】)，主要在要求與美國結盟的西方世界，共同構築一個以外太空為核心的防護層，將軍事衛星與戰略導彈的活動場域推向大氣層以外，以阻止敵對國家有針對性的核武攻擊行動。在「相互保證毀滅」(Mutual Assured Destruction, M.A.D.)與「權力平衡」(Balance of Power, B.O.P.)的冷戰思維下，「星戰計畫」將東西方所謂的「熱戰」(hot war)，推向了一個新的高峰；但是這項計畫因耗費過高，最後胎死腹中。

然而，美國雷根總統與英國首相柴契爾夫人當年的政治結盟，是非常「膾炙人口」的一段政治過程與逸聞。西元 1981 年 2 月，雷根總統甫就任不久，柴契爾夫人就率領內閣閣員訪美，並與雷根政府重要成員會談，奠定了雙方緊密合作的政治基礎。此後，美、英兩國不論在國際之間如政治、軍事與區域和平等許多重大議題上，都攜手合作、並肩解決。

英國當時主政的柴契爾夫人，是英國 20 世紀在位最長的首相（單一任期，連續執政 11 年，1979~1990）。對內施政主張「柴契爾主義」(Thatcherism, 亦即在經濟上採取強勢主導的政策)，施展鐵腕、整頓工會、消弭罷工風潮，緊縮公共支出、降低稅收，對北愛爾蘭分離主義採取強硬姿態；對外則堅決反對共產主義，反對歐洲貨幣整合，與美國總統雷根政治結盟，領導歐洲國家對抗蘇聯，結束長達 46 年的冷戰。同時，柴契爾夫人任內最為著名的一戰，厥為英、阿「福克蘭群島之戰」(Falklands War, 阿根廷稱為「馬島戰爭」，1982/4/2~1982/6/14)。這場為期僅兩個半月的戰爭，被柴契爾視為是「守土有責」的決定性一戰；事實證明，她也



帶領英國，打贏了這場對英國而言是在二次大戰後最重要的一場戰爭。¹⁶⁶

西元1982年4月，當阿根廷的軍事強人加爾鐵里(Leopoldo Galtieri, 1926~2003)突然無預警地入侵福克蘭群島(Falkland Islands)、並佔領其首府史丹利港(Port Stanley)時，柴契爾夫人立即英國首相柴契爾夫人立即召集內閣會議，評估出兵的可行性。在海軍大臣保證「48小時內出海、3星期可抵達」的承諾下，決定對阿根廷宣戰。當時，美國雷根總統曾試圖進行外交協調；但在聯合國與加爾鐵里斡旋失敗後，美國國務卿海格(Alexander M. Haig, Jr., 1924~2010)銜命飛往英國，在柴契爾夫人堅決表達「守土有責」態度後，海格向柴契爾轉達雷根的支持之意，此場戰爭已勢不可免。¹⁶⁷

西元1982年4月5日，英軍組成一支包括航空母艦「無敵號」(HMS Invincible R05)在內的特遣艦隊，共100多艘軍艦，載運將近28,000名戰鬥部隊馳赴南大西洋，進行這一場距離英國本土是「八千里外」(福克蘭群島距英國約13,000公里【8,000海哩】，距阿根廷僅463公里【250海哩】)的守土戰爭。然而，在英軍的訓練精良、守土意志堅決的情況下，對比阿根廷當時因內政廢弛、通貨膨脹及失業率居高不下，加爾鐵里總統發動的戰爭，變成眾矢之的；英軍遂在皇家海軍、空軍與陸戰隊員的協力作戰之下，收復了福克蘭群島。¹⁶⁸

這一段在當時的時空背景之下的戰爭，就其意義而言，是自二次世界大戰結束以後，第一個全面使用現代化武器的區域戰爭；也是在東、西方「冷戰」的氛圍下，以軍事行動進行懲治侵略行為的戰爭。在20世紀東、西方「冷戰」的時期，「福克蘭戰爭」是一個並未影響「權力平衡」(Balance of Power, BOP)；然而，卻

¹⁶⁶ Eccleshall, Robert., & Graham Walker. ed. 2002. *Biographical Dictionary of British Prime Ministers*. London; New York: Routledge. 358-383.

¹⁶⁷ Boyce, D. George. 2005. *The Falklands War*. Hampshire, U.K.; New York: PALGRAVE MACMILLAN. 79-97.

¹⁶⁸ Thatcher, Margaret. 2012. *Thatcher's War: The Iron Lady on the Falklands*. New York: HarperCollins Publishers. 42.



是二次戰後歐洲最重要的一場戰爭。「福克蘭戰爭」的進行，也成為了二次大戰以後的先進武器的角力場，開啟了進入 20 世紀最後 10 年當中，不論在戰爭型態、節奏與戰法上都大幅改變的先驅。

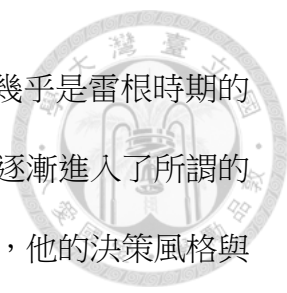
若反觀前蘇聯，當時的蘇聯總統戈巴契夫，西元 1985 年出任蘇共總書記，於 1990 年出任第一任、也是最後一任蘇聯總統。戈巴契夫是西元 1931 年 3 月，生於前蘇聯西部斯塔夫羅波爾大城（Stavropol）的農人家庭，大學期間加入蘇聯共黨，認識了後來出任總書記的安德洛波夫（Yuri Andropov），受到提拔，於 1985 年起擔任蘇共總書記。戈巴契夫同時也將西方民主選舉引進蘇聯，透過選舉成為第一任蘇聯總統；也要求各加盟共和國直選總統。但是，當時 15 個加盟共和國紛紛要求退出蘇聯，意外引起蘇聯體制瓦解，東歐一夕變天。¹⁶⁹這段戲劇化的過程，也常被引以為是國際政治與民主發展上的題材。

以雷根總統、柴契爾首相與前蘇聯總統戈巴契夫所處的時代，來做為引言，其目的是為了對於當時的時局與背景，有所認識；並且，參考當時的局勢背景，也更能理解在雷根總統的任內，是如何針對這些國際政治上的環境因素，來執行其總統職權與決策的。

此外，在雷根總統任內，擔任了八年副總統的老布希，本身就是雷根擔任總統時期的國家安全團隊成員，親身參與了各項大小決策與幕後的過程，對於當時美國在國際事務的參與上，可謂知之甚詳。尤其是，老布希在副總統任內也曾一度可能遞補為總統職位；¹⁷⁰在日後成為領導美國政務及執行軍政大權的總統一職，必然有相當程度的幫助。

¹⁶⁹ Gorbachev, Mihayir M. 1996. *Memoirs*. New York: Knopf Doubleday Publishing. 704-705.

¹⁷⁰ 西元 1981 年 3 月 30 日，雷根甫就任總統不久，即遇上了暗殺事件。當時，雷根在準備離開位於華府的希爾頓飯店（Hilton Hotel）時，遭到一名槍手伏擊，雷根肺部中彈，被緊急送往醫院救治；期間，則因為是否按照憲政程序進行總統職權代理，而產生爭議。當時，副總統布希正因事出訪返國，尚未落地；國務卿海格即表示「一切由我負責」，引起爭論。See Knight, Peter. 2003. *Conspiracy Theories in American History: An Encyclopedia*. Santa Barbara; Cali.: ABC-CLIO. 609-610.



同時，在老布希擔任總統的任內，所發生的世界大事，也幾乎是雷根時期的後續與延伸。在雷根總統所處的 1980 年代後期，被認為是世界逐漸進入了所謂的「後冷戰」(Post- Cold War) 時期；然而，在雷根所主政的初期，他的決策風格與外交路線，卻使得當時的國際社會，進入了一個「新冷戰」的時期。老布希主政以後，初期被認為是與前任雷根總統的風格與路線，並無差異；然而，發生於西元 1990 年 8 月的中東國家伊拉克 (Iraq) 無預警入侵鄰國科威特 (Kuwait) 的事件，卻導致老布希總統任內的執政，有了非常大的改變。

當時的伊拉克總統海珊 (Saddam Hussein)，因為一場與鄰國伊朗 (Iran) 持續了八年之久的戰爭—兩伊戰爭 (Iran-Iraq War, 1980~1988)，國力因此大為耗損。海珊希望藉著此次的軍事行動，一方面控告科威特趁著兩伊戰爭期間，非法強占伊拉克邊境的行徑；另一方面覬覦科威特的油源，可以為伊拉克過去幾年的國力耗損及未來的財源尋找出路。同時，伊拉克由於軍事戰爭的洗禮，使得海珊學得了軍事力量壯大的經驗和教訓：軍事力量強大，便可以在戰爭中進行侵奪與擄掠；相反地，若軍事力量不如他國，則就必須在戰爭中付出代價。¹⁷¹

這場為了懲罰入侵者而發動的「波灣戰爭」(Gulf War, 中國大陸譯為「海灣戰爭」)，便成為 20 世紀進入最後十年當中，一場全面現代化交鋒的區域戰爭 (Regional War)；而有關「波灣戰爭」的戰爭過程、準則與交戰，也成為所有軍事研究上的重要素材。

因此，自從雷根總統主政的 1981 年開始，以迄於老布希總統執政的 1993 年為止，正好是國際社會跨越「冷戰」(Cold War) 與「新冷戰」，以及進入 20 世紀最後十年的關鍵時期。這一時期的發展，向上承繼了「冷戰」與東、西方「圍堵」

¹⁷¹ Okeke-Ibezim, Felicia. 2006. *Saddam Hussein: A Legendary Dictator*. U.S.: Felicia Okeke-Ibezim. 26.



(Containment) 與對立的思維；其中，則轉換了「冷戰」結束後的國際秩序重構的關鍵位置；最後，這一年代，向後開啟了 1990 年代更為多元的國際秩序。這十多年的政治與軍事發展，也可說對於後來美國柯林頓政府的執政，以及國際整體政治、經濟、軍事與安全的發展，都具有其重要的影響。

第二節 雷根總統時期

壹、概述

一、雷根生平

雷根 (Ronald W. Reagan, 1911~2004) 為美國第 40 任總統 (1981/1/20~1989/1/20)，共和黨籍。¹⁷²雷根早年，出身於好萊塢演員，也曾擔任過美國加州州長；在總統任內，以其非常著名的善於演說，以及改善經濟有成的「雷根經濟學」(Reaganomics) 而聞名。¹⁷³

雷根出生於美國伊利諾州 (Illinois)，父母親皆為英國移民後裔 (事實上，父親是愛爾蘭裔，母親則是蘇格蘭裔)。幼年時，雷根隨母親接受基督教為信仰；哥尼爾 (Neil Reagan) 則跟隨父親信天主教。家族的不同信仰，在這個家庭當中頗為融合。

雷根早年從事過許多工作，包括救生員、演員、廣播員、運動播報員與電視節目主持人。二次大戰期間，雷根主要是擔任美國陸軍航空隊的電影拍攝人員，負責拍攝教育與訓練影片，官拜中尉。戰後，雷根與夫人南西 (Nancy Davis) 成

¹⁷² Moore, Kathryn. 2007. *The American President: A Complete History*. New York: Fall River Press. 541.

¹⁷³ 所謂的「雷根經濟學」，即是「自由主義式」的經濟理念。雷根主張降低稅負、降低政府開支、減少放款降低通膨壓力，以及放鬆對於商業行為的干預與管制；簡而言之，這是以「供給面」為思考的經濟學。雷根政府的經濟措施，對於其執政的 1980 年代，非常有效；美國在雷根任內，一直維持著高度的經濟成長。See BookCaps Study Guides Staff. 2011. *Reaganomics in Plain and Simple English: BookCaps Study Guide*. <http://www.bookcaps.com>



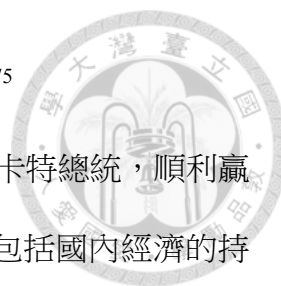
婚，並育有二名子女。

雷根在戰後逐漸步入政壇。原本，雷根在政治理念上支持民主黨；但由於對於小羅斯福總統於西元 1930 年代開始推動的「新政」(New Deal)，以及民主黨的政治立場不滿，於是改為支持共和黨（雷根的政治理念被歸類為「堅定保守派」；特別是在西元 1960 年代，他對於民主黨政策立場的不滿，認為共和黨較為接近他的「反共」立場）。

雷根於西元 1966 年參與美國加州州長選舉，並贏得勝選；1970 年，雷根獲得連任，總共擔任兩屆的州長職務。西元 1975 年，州長任滿之際，雷根認真思考投入隔（1976）年總統大選的可能。早在西元 1968 年時，雷根就試圖爭取過美國共和黨（the Republican）的黨內總統提名（該年大選，共和黨由前副總統尼克森獲得提名，並且贏得勝選）（八年來，尼克森政府的執政，尤其是第二任期的「水門案」【Watergate Scandal】及許多外交政策與政治事務的處理不當，令美國民眾非常反感）；此次，雷根與時任總統的福特（Gerald Ford, 1913~2006, 因尼克森於西元 1974 年辭職，繼任為總統）同台競逐。該次選舉，福特沒有能夠贏過民主黨提名、來自喬治亞州（Georgia）的卡特（James E. Carter Jr., 一般稱“Jimmy Carter”，1924~ ）。¹⁷⁴

西元 1980 年，雷根再度角逐共和黨內總統提名。此次，雷根由於前面數年累積下的從政資本，也已被視為美國共和黨內最富有勝券在握的明日之星。當年的共和黨內初選，雷根順利取得參選資格，並且通過共和黨內全國代表大會的提名，成為共和黨角逐 1980 年總統寶座的候選人。雷根原本屬意敦請前總統福特，擔任副總統候選人（因福特繼任尼克森的總統任期，未能再次透過）；因故未能如願後，

¹⁷⁴ Shea, Daniel M., & Brian M. Harward. 2013. *Presidential Campaigns: Documents Decoded*. Santa Barbara, Cali.: ABC-CLIO. 294.



雷根轉而尋求在初選中的競選對手布希，擔任副總統的搭檔。¹⁷⁵

1980 年的美國總統大選，共和黨的雷根擊敗了尋求連任的卡特總統，順利贏得選舉。當年的美國總統大選，卡特政府面臨多項政治危機，包括國內經濟的持續低迷、通貨膨脹與銀行存、放款利率急速飆高，引起美國庶民大眾對於政府施政一致的不滿。此外，再加上延宕多時的「伊朗人質危機」(Iran Hostage Crisis, 1979)，卡特政府遲遲無法解決，在在引起美國人民不滿，因此導致卡特總統連任失利。¹⁷⁶ (另一說，卡特政府決定於 1979 年 1 月與中共建交，導致台灣先於 1978 年 12 月與美國斷交，也被視為是美國政府在外交政策處理上的敗筆之一)。¹⁷⁷

因此，當年美國所累積在內政與外交上的錯誤與失敗，忠實地反映在 1980 年的總統大選之上，也成為當時美國共和黨與民主黨「兩黨輪政」的最佳寫照。而雷根當年所代表的共和黨的相對保守的色彩，成為美國人民在對於前述政治焦慮感上的彌補及另一希望所寄。

雷根總統的八年施政，成為後期觀察美國政治上所樂於闡述的一段政治過程。

雷根任內所創造的經濟繁榮、就業榮景、治安成績，以及對外在國際社會上的領

¹⁷⁵ 福特原本是美國聯邦眾議員，在尼克森總統於西元 1972 年競選連任爆發出「水門案」後，隔(1973)年副總統阿格紐 (Spiro T. Agnew, 1918~1996) 辭職，福特被任命為新任副總統。1974 年，尼克森因「水門案」面臨彈劾而辭職，福特繼任總統。福特總統是美國史上唯一一位未經過總統選舉就任的總統。

¹⁷⁶ 西元 1979 年 1 月，中東的伊朗爆發「伊斯蘭革命」(Islamic Revolution)，什葉派精神領袖何梅尼 (Khomeini, 1902~1989) 回國掌權；11 月間，在大規模的反美示威與群眾情緒推波助瀾之下，伊朗暴民攻進美國駐德黑蘭 (Tehran) 的大使館，搗毀器具、設施，拘留人質。期間有 6 名外交官逃逸至加拿大使館躲藏，加上美國使館內的人質 66 人，成為轟動一時的人質被劫持的危機。這時，美國卡特政府連忙透過經濟制裁與外交施壓，希望伊朗政府交還人質而未果；時間一再延宕，經過 400 多天，人質才全數獲釋。當中剛好經歷美國總統大選，人質是於新任總統就職日的 1981 年 1 月 20 日獲釋。因此，也被認為是卡特未能獲得連任的主要原因，以及是伊朗「送給雷根總統的大禮」。See Houghton, David P. 2001. *U.S. Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*. New York: Cambridge University Press.; Farber, David. 2009. *Taken Hostage: The Iran Hostage Crisis and America's First Encounter with Radical Islam*. New Jersey: Princeton University Press.

¹⁷⁷ 因前有美國輸掉越戰的慘痛教訓，後又發生美國「背棄盟友」的建交之舉；此使得當時美國民眾有不諒解卡特政府的情緒。然而，於今來看，與中國大陸的「關係正常化」之舉，早在尼克森總統任內，便已展開；卡特擔任總統的任內，或許已體察到此種國際環境與現實下的潮流，以及成為開啟了中共走向「現代化」的機會之窗。對於美國後來的外交政策（包括雷根至柯林頓的任內），都具有其影響。



導地位，是美國政治的觀察家們所津津樂道的；同時，雷根也成為卸任之後，被認為是美國幾位被堪稱為「偉大的總統」之一者。

二、雷根在國內的重要施政

雷根政府於西元 1981 年 1 月 20 日就任，正式地開啟了接下來八年具有重要意義與影響的年代。在雷根擔任總統期間，正值東、西方「新冷戰」時期，雷根成功地運用軍事力量與外交手段，在國際之間維持「既對抗、又合作」的方式，也間接促成了國際情勢的微妙變化，而結束了長達 50 年的冷戰時期。

在內政上，雷根提出後來被稱為「雷根經濟學」(Reaganomics) 的主張，希望透過一連串刺激與開放的措施，強化國內經濟的振興，以及恢復美國大眾對於政府施政的信心。在外交上，雷根則採取「保守主義」(Conservatism)，堅定地維持「反共」路線，並透過與前蘇聯的對立與對抗，形成美國在自由世界盟國當中的領導地位；並且，加強軍備與太空科技 (Space Technology) 的研發，以達到對於前蘇聯等共產國家的「嚇阻」(deterrence) 與制約。

雷根個人鮮明的風格，充分反映在他與其團隊的施政之上。雷根就任初期，就以振興美國國內經濟、復甦國力，以及賦予市場生命力為號召；這些開放的措施，曾經為他的財政經濟措施，帶來若干批評。然而，後來的發展顯示，雷根就任初期，美國經濟雖然呈現衰退，但在 1983 年開始出現巨大的成長趨勢，持續至雷根卸任為止。這些經濟成長，被視為是雷根在振興經濟上做出最重要的經濟擴張 (Economic Expansion)。同時，雷根經濟最為著名的便是成功減稅、增加就業機會；結果反而使得聯邦政府稅收增加。雷根於 1981 年簽署《經濟復甦稅法》(Economic Recovery Tax Act, 1981)，根據估計，聯邦政府在西元 1980 年總稅收為 5190 億美元，幾年後提高至 1 兆美元之譜，增加了一倍。然而，從 1985 年至



1991 年，聯邦政府的舉債，從佔國民生產總額（Gross Domestic Product, GDP）的 23%，上升到 69%；這其中的差距，被用來支持提高的軍費開支。¹⁷⁸

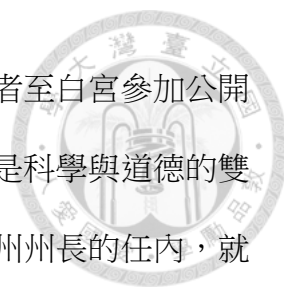
然而，接踵而來的批評是，聯邦稅收的縮減，創造出的新稅收和經濟成長，被用於高額的軍事投資（military investments），可能直接衝擊美國的社會福利政策（social welfare policy）。因此，雷根也從事社會福利的改革；他提高在社福方面的預算，大力挹注社福支出，並且逐步增加社福津貼，以使在社會福利上的增加支出，也不排擠其他政策方面的預算。

此外，在衛生與環保方面，雷根投注大量經費在「人類免疫缺陷病毒」（Human Immunodeficiency Virus, HIV）與愛滋病（AIDS）的研究上，逐年增加，以期在當年的醫學環境下，做出更為周延或完整的防範研究成果。在社會的貧富差距上，雷根力主降低貧富差距；然而，在雷根的經濟政策下，富人的收入增加，貧窮的人口也增加了，反而使得貧富差距擴大。在對工會的活動上，雷根採取強力的管制措施；雷根上任初期（1981 年），就遇上美國的「飛航管制員工會」（PATCO）發動罷工，雷根以非常罕見的手段，開除了非法罷工的航管員，並且下令以軍方的航管人員進駐，遞補不足的勞動時數，從而瓦解了會的罷工之舉。此一行動與政策，雖然達到有效管制的目的，卻也引來過度干預的批評。¹⁷⁹

其餘的方面，雷根的保守理念，也反映在對於同性戀與墮胎等議題的處理上。雷根的保守色彩，被視為是反同性戀的代表。雖然，雷根任命了同屬保守派的四位最高法院法官—歐康諾（Sandra D. O'Connor, 1930~）、藍奎斯特（William H. Rehnquist, 1924~2005）、甘迺迪（Anthony M. Kennedy, 1936~）和史卡里亞（Antonin G. Scalia, 1936~2016, 甫於今年 2 月辭世），在〈反歧視法〉和〈雞姦法〉上採

¹⁷⁸ Northrup, Cynthia C. 2003. *The American Economy: Essays and Primary Source Documents*. Santa Barbara, California; Oxford, England: ABC-CLIO. 240.

¹⁷⁹ Taylor, Evelyn S. 2011. *P.A.T.C.O. and Reagan: An American Tragedy: The Air Traffic Controllers Strike of 1981*. Bloomington, Indiana: AuthorHouse. 56.



取有利於保守派的判決；然而，雷根卻也是第一位邀請同性戀者至白宮參加公開活動的總統，他也曾表示深信要使愛滋病得到有效控制的方法是科學與道德的雙管齊下。此外，雷根反對墮胎，也反對婚前性行為；在擔任加州州長的任內，就已完成了反對墮胎行為的立法。

三、雷根的國防與外交理念

前述雷根總統的各項執政成果，僅是對於有關其政策與理念的參考認識；在雷根主政的時期，最值得在此探討的，莫過於雷根在國際外交與軍事的舞台上所進行的連串活動。而這些，都成為探討雷根對於國防與外交理念的最佳依據。

雷根主政的 1980 年代，以及他對於處理與美國有關的國際事務和區域互動，正好與雷根所代表的「新保守主義」精神，可以相互輝映。前述的對於在世界各地如東歐、中東與拉丁美洲等地的區域爭端和安全事務的處理上，雷根都展現了強硬的外交與軍事手腕，他也積極地從事與前蘇聯總統戈巴契夫的溝通與交往。

事實上，雷根總統與其所領導的內閣及國家安全團隊，也相當程度代表了當時在東、西方對立的思維之下，所標誌出的時代氛圍。雷根就任初期所組成的國家安全團隊，最足以代表他的國防安全與外交政策的理念和精神。

雷根總統所組成的國家安全團隊，立場均為鮮明的保守派（其中以副總統老布希與國務卿海格均是，而國防部長溫伯格被視為溫和的保守派）；在對外事務的處理上，非常能夠顯現這樣的風格與色彩。其中，雷根的政治色彩是保守派的代表，而副總統老布希自從從政及參與總統初選以來，就被視為是堅定的共和黨籍政治人物（既未於民主黨政府任官，擔任聯邦政府公職時，也是保守政治理念的擁護者）。然而，國務卿海格被視為是強硬的保守派，有關其立場與發言也透露出



此項訊息（後來也因理念問題辭職離開雷根團隊）；¹⁸⁰國防部長溫伯格則屬於較為溫和的保守派路線，但他忠實地執行雷根的政策理念（甚至因此捲入 1987 年的伊朗軍售醜聞案中）。¹⁸¹

雷根總統著名的「反共」立場，從他的名言—「共產主義必將走進歷史的灰燼當中」，可以窺知一斑。然而，雖然雷根對於共產主義的立場如此堅定；他卻也積極地與共產世界交往，並且以一種「既聯合又圍堵」的精神，主導 1980 年代的自由世界與共產國際的對壘。因此，發生於 1980 年代末期在共產集團內部的巨大變化—例如前蘇聯總統的開放民選、蘇聯加盟共和國的退出、柏林圍牆的倒塌，以及中國大陸的「天安門事件」等，可說都與雷根時代的國際環境氛圍，具有直接而密切的關係。

然而，這些滔天巨變所導致的前蘇聯解體、兩德統一、波羅的海國家尋求獨立、東歐民族危機與中國大陸的加速改革開放，也都是雷根卸任總統以後，發生於 1990 年代的重大國際事件。這些事件，與整個國際社會邁入 21 世紀的重要變化，休戚相關。甚至可以說是，在雷根總統所主政的 1980 年代，已經相當程度地主導了這些國際局勢的變化。

¹⁸⁰ 海格雖然出身於西點軍校，其軍旅生涯也晉升至美國駐北約盟軍的最高指揮官，退役時為美國陸軍四星上將；然而，他的從政歷程，卻一直與美國共和黨維持著密切的關係。海格在尼克森政府期間，即出任助理國家安全顧問，參與〈巴黎和平協議〉（Paris Peace Accords, 1973）的簽訂，並擔任過尼克森的幕僚長；其後在福特總統任內出任美軍歐洲司令部司令及北約盟軍指揮官一職。海格也擁有美國喬治城大學（Georgetown University）國際關係學士與哥倫比亞大學（Columbia University）企管碩士的學歷。雷根於 1981 年就任總統後，提名任命為美國第 59 任國務卿。可是，海格與雷根幕僚團隊相處得並不十分愉快，理念也未甚相合。See Larres, Klaus, ed. 2013. *The US Secretaries of State and Transatlantic Relations*. London; New York: Routledge. 40-45.

¹⁸¹ Conley, Richard S. 2009. *The A to Z of the Reagan-Bush Era*. Lanham; Toronto; Plymouth, U.K.: The Scarecrow Press, Inc. 88.




表 5-1 雷根就任時的國家安全團隊

職務	姓名	任期	黨籍	備註
總統	雷根 (Ronald Reagan)	1981~1989	共和黨	
副總統	老布希 (George H. W. Bush)	1981~1989	共和黨	
國務卿	海格 (Alexander M. Haig Jr.)	1981~1982	共和黨	1979 年伊朗人質危機時擔任北約盟軍司令
國家安全顧問	艾倫 (Richard V. Allen)	1981~1982	共和黨	
國防部長	溫伯格 (Caspar W. Weinberger)	1981~1987	共和黨	
參謀首長聯席會議主席	瓊斯 (David C. Jones)	1978~1982		卡特總統任內所任命

資料來源：Best Jr., Richard A. 2009. “The National Security Council: An Organizational Assessment.” In Congressional Research Service, *CRS Report for Congress*. 17-19. <http://www.crs.gov> 作者製表

雷根所處的時代環境，剛好是美國在結束前幾任總統—尼克森、福特至卡特三任總統，已經在與中共「關係正常化」乃至於正式建立外交關係的基礎上，來與共產世界進行交往。此時，美國共和黨傳統的「圍堵」(Containment) 思維，已不再適用，必須創造新的思維與交往模式，來開啟新時代的溝通，也肆應新時代的變化。

因此，雷根所採取的外交路線，是直接與共產世界對抗；然而，在對抗與對



立的氛圍中，也進一步試圖建立起良好的溝通模式。前蘇聯總統戈巴契夫在 1985 年出任蘇共總書記後，與雷根於隔（1986）年在冰島會晤。¹⁸²雷根與戈巴契夫的會晤，開啟了 1980 年代美、蘇雙方溝通交往的大門，有別於以往的對峙與對立，為後來的國際政局發展，發揮了重要的影響。同時，在與前蘇聯溝通與交往之時，雷根總統早已與前英國首相柴契爾夫人，在政治上成為友好的同盟關係。雷根、柴契爾夫人與戈巴契夫三者，標誌著 1980 年代的重要發展，將原本的「新冷戰」的國際政治格局，推向了「後冷戰」的氛圍。

雷根總統所主政的美國戰略路線，是在軍武上與前蘇聯抗衡，甚至是要在「冷戰」的格局和基礎上，贏過蘇聯和世界上其他國家。因此，雷根與其國家安全團隊所釐定的戰略便是：（1）在經濟戰略上，做到抑制世界貿易市場上的蘇聯產品的流通，以及蘇聯對高科技技術（Hi-Tech）的取得與應用；（2）在軍事軍事上，力求在軍力與軍事武器上的投資，足以肆應與蘇聯進行軍備競賽的機會與需要；（3）在情報戰略上，在世界各地援助反蘇聯的武力或活動，以反制其勢力的擴張（其中，後者尤其指的是對阿富汗境內的反抗軍與波蘭「團結工聯」（Solidarity）運動的支持而言）。

而雷根的國家安全戰略，是提出所謂的「星戰計畫」（SDI）。在「星戰計畫」的架構下，美國將與蘇聯爭霸的科技與軍備能力，延伸向外太空，構成對於美國及其盟國的保護網；這個保護網，是以多重部署於外太空與陸地上的高定向武器——如微型波（microwave）、雷射光束（laser beam）、高質能粒子與電磁脈衝等方式，加上傳統武器的運用，防止並攔截蘇聯及其盟國以各種方式——如導彈、高空轟炸或潛射飛彈等，攻擊美國及其盟國的領土範圍。這個「星戰計畫」，脫胎於雷根總

¹⁸² Graebner, Norman A., Richard D. Burns, & Joseph M. Siracusa. 2008. *Reagan, Bush, Gorbachev: Revisiting the End of the Cold War*. Westport, Conn.; London: Praeger Security International. 89-114.



統在西元 1983 年 3 月的電視演說，並且定名為「戰略防禦倡議」(Strategic Defense Initiative, SDI)；1984 年，美國正式成立「戰略防禦計畫組織」(Strategic Defense Initiative Organization, SDIO)。¹⁸³

雷根的「星戰」構想，是以更為強大的核武發展與其力量，打破所謂的「核武平衡」(Nuclear Balance)的迷思，來保證美國及其盟國可以在核武優勢的情況下，免受蘇聯的軍武箝制與威脅。此外，美國也希望藉著強大的經濟力量，使得蘇聯在與其進行軍備競賽的同時，連帶地拖垮國內經濟，迫使蘇聯做出改變。易言之，這也是資本主義體制與共產主義體制之間的戰爭。

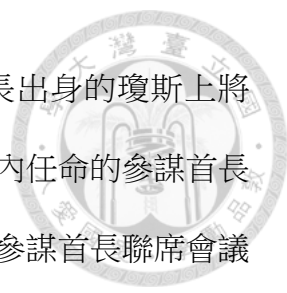
因此，雷根的整個在於國防外交與國際事務上的理念，是藉著與前蘇聯在檯面上的對抗，達到實質影響與改變國際格局的目的。在雷根主政的時代裡，也許已經嗅到了世界秩序即將有重大變革的新氛圍；然而，雷根總統也一直被認為是在這其中的重要領導人，甚至也是催生這個新時代的變化的推手。

貳、雷根主政時期的軍事領導

一、雷根的軍事任命

雷根任內的兩任國防部長，分別是溫伯格(Caspar W. Weinberger, 1917~2006)與克魯奇(Frank C. Carlucci III, 1930~)兩位；所任命的參謀首長聯席會議主席，則有陸軍的維西上將(Gen. John W. Vessey, Jr. 1922~)與海軍的克羅上將(Adm. William J. Crowe, Jr. 1925~2007)等二人(依照政治慣例，參謀首長聯席會議主席是軍職，不涉及黨籍色彩與運作，一任四年【除非因重大事件或健康因素請辭】；因此，此一美國最高的軍事職位，通常會於總統換屆時，跨屆擔任)。

¹⁸³ Fitzgerald, Frances. 2001. *Way Out There In the Blue: Reagan, Star Wars and the End of the Cold War*. New York: Simon & Schuster. 147-148.



雷根總統就任初期，參謀首長聯席會議主席是空軍參謀長出身的瓊斯上將（Gen. David C. Jones, 1921~2013）。瓊斯上將是前任卡特總統任內任命的參謀首長聯席會議主席，任期尚未屆滿（1978/6~1982/6）。¹⁸⁴按照慣例，參謀首長聯席會議主席一職，屬於軍事任命；就任該職者，應該超越黨派立場，就軍事專業與實際狀況，向總統提出軍事專業意見與建議。在雷根總統就任之初，除了發生於 1981 年 3 月的暗殺事件（前已述及）之外，尚無足以影響國家安全的重大事件，也無用兵海外的軍事行動；因此，雷根的正式軍事任命，必須從瓊斯上將的繼任者，也就是第 10 任的參謀首長聯席會議主席維西上將來分析。

一位具備軍事專業與領導能力的將領，受到賞識，拔擢出任軍事最高職位，必然有其考量的條件與因素；這些條件與因素，當然也包括政治或主觀的考量。維西上將出身美國陸軍，擔任參謀首長聯席會議主席之前，是陸軍副參謀長（Vice Chief of Staff of the Army, 1979~1982）一職（可見，參謀首長聯席會議主席並非慣例由副主席或各軍種參謀長出任）。西元 1976 年，維西被任命為美國駐韓美軍司令，同時領導聯合國駐軍部隊；當年 11 月，維西晉升四星上將。1979 年，維西駐韓任內，北韓局勢緊張，但當時的卡特總統有意裁撤駐韓美軍地面部隊。維西一方面敦促南韓向華府陳明局勢，一方面力邀卡特總統訪韓；就在卡特總統訪問南韓、瞭解局勢之後，撤回了裁減的計畫。由此可見，維西上將是一位有謀略、不會踰越分際，並且勇於任事的將領。¹⁸⁵

維西上將於 1982 年 6 月被雷根提名任命為第 10 任參謀首長聯席會議主席。

¹⁸⁴ Official Website of Joint Chiefs of Staff. Chairman of Joint Chiefs of Staff. <http://www.jcs.mil/About/TheJointStaff/Chairman.aspx>

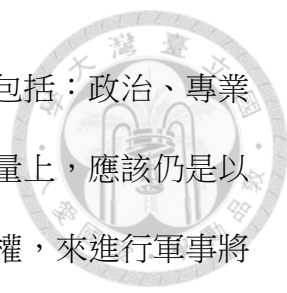
¹⁸⁵ U.S. Government Printing Office. 1982. Nomination of John W. Vessey, Jr., to be Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Hearing Before the Committee on Armed Services, United States Senate, Ninety-seventh Congress, Second Session, on Nomination of Gen. John W. Vessey, Jr., U.S. Army, to be Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Serving in the Grade of General, Pursuant to Title 10, United States Code, Section 142. 4.



另一項值得觀察的重點是，參謀首長聯席會議本就是要由美軍各軍種將領組成，成員涵蓋陸軍（參謀長）、海軍（軍令部長【或稱作戰部長】）、空軍（參謀長）與陸戰隊（司令）等首長，以及其副首長擔任軍事幕僚群。維西上將是美國陸軍將領，前任瓊斯上將出身空軍，後任克羅上將出身海軍，初看是達到所謂的「軍種平衡」；然而，若長遠來看，瓊斯的前任也是空軍，克羅的後任則是陸軍，似乎也無所謂必然有「軍種輪政」的考慮（此點非常值得我國加以注意）。再者，在擔任參謀首長聯席會議主席之前，有的是副主席出任（如第 15 任的邁爾斯上將、16 任的佩斯上將），有的是軍種參謀長（如第 9 任的瓊斯上將【空軍】與前幾任的惠勒【第 6 任，陸軍】、穆爾【第 7 任，海軍】及布朗【第 8 任，空軍】等）；甚至，也有的與維西上將一樣，並沒有循著一定的規律來晉任，而是總統與其幕僚根據現役的美軍四星上將當中來挑選的。這些包括維西本人（陸軍副參謀長）、克羅上將（太平洋司令部司令）、鮑爾（陸軍部隊訓練部司令）、沙卡希維里（第 13 任，陸軍，歐洲司令部司令）等都是；甚至，包括退役將領再予以回任的在內（第 5 任，泰勒上將）。¹⁸⁶

由此可以看出，美國總統要晉任高階軍事將領，甚至是拔擢參謀首長聯席會議主席，其人選固然要注意軍種（跨軍種的職位時）、條件（軍事歷練、戰功與勳獎等）、能力等；但是，也有極為出其不意者，如不次拔擢（未考慮停年【年資未滿】、屆滿【或已退役】）、跳級晉升（不按升遷規律）及出身（非所謂「正統軍校」畢業者）。凡此，這些案例在美國總統歷來所行使的統帥權軍事任命當中，所在多有；美國總統考量的是什麼？依據何在？有否政治後果？（例如，有人不滿未晉升或未被拔擢，而恣意抗告等）

¹⁸⁶ Official Website of Joint Chiefs of Staff. Chairman of Joint Chiefs of Staff.
<http://www.jcs.mil/About/TheJointStaff/Chairman.aspx>



這些，想必已在美國總統晉升高階將領的考量範圍之內；包括：政治、專業與軍事倫理層面等。然而，若回歸雷根總統任命維西上將的考量上，應該仍是以其專業與能力，為拔擢的重點。由此可見，美國總統行使統帥權，來進行軍事將領的挑選、拔擢與晉升，確實應該在聯邦憲法的授權之內，儘量以其專業的工作條件與能力，來廣為納才；若是僅僅重視外部的因素，如：出身、背景、代表性，甚至是所謂的「派系」、「族群」等，則其所晉用者，必然無法肆應軍事專業的需要，而將戕害軍事倫理與專業更甚！

同時，前述所論及的，參謀首長聯席會議主席為跨越總統任期來出任，也有超越總統的政黨及屬性，不必與其同步的考慮。再者，就此雷根的軍事任命來看，一位總統謹慎地運用聯邦憲法的授權，進行專業考量且適當的任命，是可以建立起值得信賴與尊重的軍事傳統的。

二、雷根的軍事主義

雷根總統的軍事主義，顯現在他所採取的國防軍事政策與歷次重要的軍事行動之上。前已述及，雷根在國防預算及軍事的投資上，採取大規模的軍力擴張（Military Expansion）與軍備競賽（Race of Armament）的政策路線；雷根所希冀的和平，是建議在美國的強大與足以與共產世界對抗（甚至戰勝）的和平之上。在雷根的任期之內，由於歷次所採取的軍事行動（如入侵格瑞那達）與軍事有關的事件（軍售伊朗案及軍援尼加拉瓜反抗軍）等，顯示出所謂的「雷根主義」（Reaganism, 或有稱作是“Reagan Doctrine”）政策與走向。

所謂的「雷根主義」，在軍事上即是奉行「唯有實力才能獲致和平」（Peace through Strength）的理念。¹⁸⁷在雷根擔任總統的八年當中，此一理念可說得到充分

¹⁸⁷ Reagan, Ronald. 1983. “Building Peace through Strength.” U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of Public Communication, Editorial Division. 3.



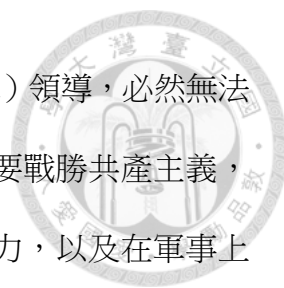
的發揮。在堅強的軍事實力的基礎上，「雷根主義」可說並不限於軍事層面而已；事實上，此一理念也被廣泛地應用在雷根政府的對外政策之上。

從前述的分析可以發現，雷根的軍事主義，是強調軍事實力作為基礎的「硬和平」(hard peace, 亦即用軍事力量戰勝或嚇阻敵人所換取來的和平)(非所謂的「軟和平」【soft peace】，是相對於軍力，而以折衝、交涉、媾和所帶來的和平)。從而至於，甚至雷根強調建立的軍事武力或價值，也包含核武爭霸與軍備競賽；因此，此種以軍力換取來的安全與穩定，背後一定需要有相當的後盾與基礎。這些包括：高昂的軍費、先進的科技、廣大的領土與人口，甚至是政治動員的意識形態等。

事實上，這些對於當時的美國來說，顯然均非難事。曾經在 1970 年代末期，擔任卡特政府的國家安全顧問布里辛斯基就主張，美國以其超強的國力與國際影響力，應該充分運用地緣政治(Geopolitics)上的優勢，繼續在歐洲、亞洲和中東等地區的事務上，扮演領導角色，不被其他國家所超越；事實上，這與許多美國學者所擁護的--「美國霸權論」(American Hegemony)，意義相近。¹⁸⁸美國的整體國力與實力，在一次大戰後便已得到充分的驗證。過去數十年來，雖然在整體國力與國際地位上，時有起落與高低；然而，若要論及政經實力和全球的影響力，則仍非美國莫屬。這些實力背後所應賦予的同等責任，是在國際社會兩極對立的氛圍之下，扮演自由世界的橋頭堡與領導者。

所以，雷根總統以其在當代世界所扮演的形象，便是以美國在自由世界的領導地位，與前蘇聯進行直接而面對面的對抗。這種對抗，包括政治上、軍事上與意識形態上的。在政治上，雷根深信，共產主義(Communism)是不被當代社會

¹⁸⁸ Brzezinski, Zbigniew. 1998. *The Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books. 35.



所接受的；其在政治上採取的高壓型態與「集中化」(centralized) 領導，必然無法經得起時代的考驗，而會被世界所淘汰。在軍事上，他相信，要戰勝共產主義，維持世界大多數國家自由與和平的現狀，就必須透過堅強的武力，以及在軍事上高額的投資，確保不會在彼此雙方高度競爭的狀態下，被超越而喪失優勢。而在意識形態上，雷根是堅決的自由和平與反對共產極權的擁護者。他也深信，當時的共產極權國家—尤其是蘇聯，雖然其意識形態看來牢固不破；但是，只要自由民主國家不放棄與共產勢力的對抗，必然可以在民主制度與經濟發展上勝過蘇聯等共產國家，迫使這些國家讓步，進而使得這些國家因此發生重大變化（事實證明，雷根的推論是正確的；包括前蘇聯，在 1990 年代正式瓦解，為此種政策論調做出最好的註解）。

因而，在軍事主義上，雷根總統雖然不放鬆對蘇聯的對峙與競爭；但是，他也不放棄與蘇聯內部的溝通與對話。特別是，當前蘇聯總書記戈巴契夫於西元 1985 年上台後，雷根就預見蘇聯內部必將因為權力的接班與世代的交替，產生變化。他認為，蘇聯的新領導者已經產生，他（戈巴契夫）所代表的想法與上一代不同，極有可能在未來的世局裡，扮演促使蘇聯共產體制轉化的關鍵角色。因此，雷根選在戈巴契夫就職的隔（1986）年 10 月 11~12 日，與戈巴契夫在冰島首府雷克雅未克（Reykjavík）舉行高峰會談，敦促戈巴契夫放鬆對於東歐國家的管制，以及對蘇聯本身做出改革。

1986 年 10 月雷克雅未克高峰會的結果，儘管在部分議題上，未能達成共識；然而，這次會談是歷史性的突破，對於東西雙方都具有重大的意義。隔（1987）年 12 月，美蘇雙方正式在華府簽訂〈中程彈道條約〉(INF)，將彈道飛彈 (Ballistic Missiles) 與巡航飛彈 (Cruise Missiles) 的射程範圍界定為 500~5500 公里 (300~3400

英里)，並且不涵蓋海基發射的彈道飛彈。¹⁸⁹



表 5-2 雷根與戈巴契夫高峰會主要議題


項目	議題	內容	結果
1	戰略核武及軍備 管制議題	蘇聯提議裁減 50% 彈道飛彈，換 取美國承諾不發展 SDI 計畫	雷根未予同意， 但同意分享 SDI 技術
2	蘇聯人權議題	美國要求蘇聯改善人權問題	未有積極結論
3	蘇聯境內猶太人 及異議人士議題	美國要求蘇聯放鬆對於境內猶太 人的入出管制，以及對於政治異 議人士（如索忍尼辛等）的管制	未有積極結論
4	蘇聯入侵阿富汗 議題	美國要求蘇聯終結自 1979 年以來 的入侵行動，並自阿富汗境內撤 軍	戈巴契夫同意， 蘇聯於 1988 年 5 月開始撤軍

資料來源：Adelman, Ken. 2014. *Reagan at Reykjavik: Forty-Eight Hours That Ended the Cold War*. Northampton, MA.: Broadside Books. 381-384.

作者自行製表

因為此種在政治與軍事理念上的堅持與努力，所以雷根持續在與前蘇聯的既對抗又交往的過程中，不放鬆其理念的堅持，並且將之置入政策議題當中。雷根念之下的產物。雖然，後來美國對於「星戰計畫」(SDI) 的研發終於擱置；然而，當時與前蘇聯在政治與軍事（乃至人權等）議題上的磋商與努力，終於使得前蘇聯漸次做出改革，也驅動了 1990 年代的重大政治變化。

¹⁸⁹ Matlock Jr., Jack F. 2004. *Reagan and Gorbachev: How the Cold War Ended*. New York: Random House. 215-236.



然而，雷根雖然在 1980 年代執政的八年當中，不論在內政、外交、經濟與軍事等方面，都卓有貢獻；然而，他也在許多爭議事件上有分。甚至，一度讓美國國內懷疑起他的「誠信」問題。以下兩者，即為與雷根總統本身的統帥權非常有關的爭議議題；第一是西元 1983 年軍事入侵格瑞那達；第二是伊朗軍售醜聞與軍援尼加拉瓜反抗軍事件。

參、雷根的海外用兵與爭議事件

一、軍事入侵格瑞那達

格瑞那達（Grenada）是一個位於加勒比海（Caribbean Sea）東部的小安地列斯群島（Lesser Antilles）南端的島國，位置在約北緯 12 度 7 分、西經 61 度 40 分。格瑞那達本身，包括格瑞那達島、卡里亞固島（Carriacou）與小馬丁尼克島（Petit Martinique）等三大島，以及附近小島嶼數十座在內。¹⁹⁰

格瑞那達是於西元 1498 年被哥倫布發現；此後在西元 15~16 世紀之間，格瑞那達不斷被英、法兩國爭奪，作為海外殖民地。西元 1783 年英法戰後，簽訂〈凡爾賽條約〉，戰敗的法國將格瑞那達交還英國；直到西元 1958 年，獲得英國同意以海外領地方式，進行自治。西元 1967 年，格瑞那達除了外交與國防仍接受英國管轄之外，已達到完全自治，並且擁有大英國協（Commonwealth of Nations）準會員國的身份；西元 1974 年 2 月 7 日，格瑞那達正式獨立，成為大英國協的會員國。

格瑞那達雖然脫離英國獨立，但是內部動亂不斷。西元 1979 年 3 月，當時的格瑞那達總理蓋里（Eric Gairy）訪問美國紐約，一個被稱為「新寶石運動」（New Jewel Movement, 格瑞那達的左翼政黨，如今已不復存在）的政黨，由領導人畢夏

¹⁹⁰ 中華民國外交部，國家與地區，拉丁美洲及加勒比海地區，格瑞納達。
<http://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=ABBF62618F53F8DE&n=A25A31DE8D66F1C6&ms=26470E539B6FA395&s=3A0809E259677F5D>



(Maurice Bishop) 領導發動軍事政變，推翻蓋里政府，另行建立所謂的「人民革命政府」(People's Revolutionary Government)。畢夏宣布就任格瑞那達總理，並且廢止格瑞那達舊憲法，另立新憲。擔任總理的畢夏，明令禁止任何政黨活動，唯一的黨派就是「紅寶石運動」(格瑞那達執政黨)；此時，位於中美洲、加勒比海地區的格瑞那達，已與中美洲國家古巴(Cuba)同樣被視為是共產國家的一員。

西元 1983 年 10 月 13 日，格瑞那達再度發生政變。當時擔任副總理的柯德(Bernard Coard)，聯合陸軍司令及重要將領，發動流血政變，除了槍殺總理畢夏和三位閣員之外，並且自任為新總理。柯德此舉，引起國際間的譴責。當時，英國駐格瑞那達的總督史庫恩(Paul Scoon)也遭到軟禁。此時，古巴的態度成為關鍵；當古巴領導人卡斯楚(Fidel Alejandro Castro Ruz, 1926~)知道畢夏遭到殺害的消息後，也表示憤怒與哀悼。而在中美洲擁有 9 個會員國的跨國組織--「東加勒比海國家組織」(Organizations of Eastern Caribbean Sea, OECS)則以格瑞那達軍事政變已影響加勒比海地區情勢為由，敦請美國進行軍事干預。¹⁹¹

雷根總統在 1983 年 10 月 25 日(政變近兩週後)，授權一支由海軍中將麥考夫(Vice Admiral Joseph Metcalf, III)所領導的聯合特遣隊，成員包括美國陸軍遊騎兵(Rangers)、海軍艦隊、海軍陸戰隊與三角洲特種部隊(Delta Force)，馳往加勒比海。美軍部隊約 7,000 人，與東加勒比國家聯合部隊約 300 人，共同針對格瑞那達的軍事部隊，發動海空夾擊；並且，進行要塞、港口的強行登陸。在空中壓制格瑞那達政府軍的火力後，美國海軍陸戰隊與特種部隊成員，進入格瑞那達，進行地面作戰。經過全程約一個月的攻擊與整補，順利弭平了這場軍事政變。

¹⁹¹ Kraemer, Sven F. 2015. *Inside the Cold War From Marx to Reagan: An Unprecedented Guide to the Roots, History, Strategies, and Key Documents of the Cold War*. Lanham, Maryland: University Press of America. 438.



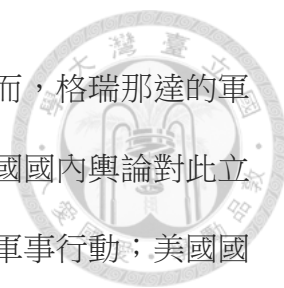
這一項代號稱為「緊急狂暴行動」(Operation Urgent Fury)的軍事行動，被認為是自美國結束越戰以來，最大規模的一次海外用兵；然而，嚴格來說，在對於美國總統行使統帥權以進行海外用兵的研究上，雷根總統的此次軍事入侵格瑞那達，僅屬於小規模的海外用兵(相較於後來的「波灣戰爭」、「阿富汗戰爭」與「伊拉克戰爭」而言)。同時，雷根總統此舉，是為因應加勒比海國家的敦促與呼籲，始決定被動介入此一區域的爭端，與前述所及的大規模海外用兵，有所不同。¹⁹³

事實上，格瑞那達自從西元 1954 年開始(當時尚在英國殖民時期)，即選定在格瑞那達島上興建國際機場。當時美國為艾森豪政府時期，正值國內「恐共」的高峰時期，後續的設計與興建工作，引來美方高度關切。美國認為格瑞那達與美洲大陸地理位置相近，在此地興建國際機場，不無為蘇聯及古巴運兵之便，而成為推進兵力之前哨站；甚至，可以以此為交通渠道，向拉丁美洲立場反美之國家(如古巴、委內瑞拉等)輸出軍事武器，以對美國不利。然而，格瑞那達政府對此的反應，均以格瑞那達現有的小型機場，不敷對外交通的容納量，需要大型的機場來因應。特別的是，雷根總統就任以後，曾經就此議題認為，格瑞那達堅持在島上興建國際機場，將成為蘇聯與古巴對格瑞那達軍事化武裝的開始；並且，美國已掌握相關證據，如果僅是要興建做為交通使用的機場，並不需要興建將近 3000 公尺的跑道，以及大型的貯油槽等等。¹⁹⁴

¹⁹² Stewart, Richard W., & Edgar F. Raines. 2013. *Operation Urgent Fury: The Invasion of Grenada, October 1983*. CreateSpace Independent Publishing Platform. 5-12.

¹⁹³ 然而，亦有稱美國其實對於格瑞那達自西元 1950 年代以來，在本土興建國際機場之舉，認為是侵害美國本土與加勒比海地區的安全，而藉著軍事行動的干預，以消除蘇聯與古巴在中美洲地區的控制權。

¹⁹⁴ Puri, Shalini. 2014. *The Grenada Revolution in the Caribbean Present: Operation Urgent Memory*. New York: PALGRAVE MACMILLAN. 22-23.



因此，美國的出兵格瑞那達，也許在戰略上有其意義；然而，格瑞那達的軍事政變雖成功被弭平，國際社會對此的反應卻不一。首先，美國國內輿論對此立場保守，認為應在考量當地學生與僑民安全的前提之下，採取軍事行動；美國國會則由事前的質疑與保留，轉而支持軍事行動。因為，美國國會有鑒於西元 1979 年「伊朗人質危機」發生不久，在適當的時機之下，採取軍事行動若能維護美國利益，則國會表示支持。

其次，在國際間持反對意見的為聯合國與英國政府。聯合國秘書長德奎利亞（Javier Pérez de Cuéllar, 1926~，為秘魯籍）在聯合國大會上動用表決，結果 108 票贊成、9 票反對（包括美國、以色列、牙買加、薩爾瓦多、聖文森及格瑞那達等國）及 27 票棄權的情況下，通過「對於在格瑞那達的武裝干涉深表痛惜，這公然違反國際法並破壞了國家的獨立、主權和領土完整」的決議文。而在聯合國安理會當中，美國則動用否決權，否決安理會的決議。

在英國方面，英國政府基於格瑞那達長期為英國海外領地，對於美國的軍事入侵行動，表達強烈反對態度。當時英國首相柴契爾夫人直接致函雷根總統表達關切，但軍事行動已然展開。¹⁹⁵

二、軍售伊朗案與軍援尼加拉瓜反抗軍

美國在雷根總統執政時期所發生的「軍售伊朗事件」（或稱「軍售伊朗案」、「軍售伊朗醜聞」、「伊朗門」【Iran Gate】等），對於美國政府的誠信與內部管控等問題，造成非常大的傷害；尤其是，此次事件與雷根政府軍事援助尼加拉瓜反抗軍案，連在一起，更使得美國政府幾乎在一夕之間而顏面掃地。

前面曾經提到，中東國家伊朗於西元 1979 年掀起「伊斯蘭革命」（Islamic

¹⁹⁵ Pilger, John. 2010. *A Secret Country*. London: Vintage Books. 269.



Revolution) 的浪潮。由於當時伊朗的前政權—巴勒維 (Mohammad Reza Pahlavi, 1919~1980, 伊朗人習稱「沙阿」【Shah】，亦即「沙王」) 王朝，向來與美國交好，深受美方支持；因此，當巴勒維罷黜之後，這股由伊朗前回教什葉派 (Shia) 精神領袖柯梅尼 (Ayatollah ruhollah Khomeini, 1902~1989) 所領導的「反美」革命，遂將怒火延燒到了在伊朗境內的美國使館與僑民身上。因此，爆發了發生於 1979 年 11 月的「伊朗人質危機」(Iran Hostage Crisis)。這個危機事件，一直持續到美國 1980 年總統大選結束，雷根於 1981 年 1 月 20 日就任總統，才告結束；全程長達 444 天 (可參閱本章同一節內容及註釋 174)。

由於受到「伊朗人質危機」後續的影響，美國國內長期與伊朗政權，仍維持並不友善與不信任的態度 (事實上，在巴勒維掌政的二十多年期間，美國一直是伊朗的親密盟友，伊朗的軍武，也都供應自美國)。¹⁹⁶後來，1980 年代，伊朗與伊拉克爆發「兩伊戰爭」(Iran-Iraq War, 1980~1988, 也有將之稱為「第一次波灣戰爭」，以有別於 1990 年多國聯軍發動的「波灣戰爭」)，美國基於與伊朗交惡，當時的伊拉克海珊政權又倒向美國；因此，轉而在軍事武器的供應上，支持伊拉克。按理來說，美國在戰爭中「選邊站」，情勢已經非常清楚了！

然而，在「兩伊戰爭」長達 8 年的交戰過程中，伊拉克海珊政權暴露出黷武的野心，又逐漸與美方交惡；此時，伊朗開始逐漸向美方試探支持的意願 (弔詭的是，伊拉克本來就獲得前蘇聯的挹注，其軍事武器均來自蘇聯；後來，海珊與前蘇聯疏遠，才轉而靠向美方。此番又在與伊朗交戰多年的情況下，再與美方產生嫌隙)(這其中，一則以中東政局之詭譎；再則，兩伊之間本就存在矛盾。所以，

¹⁹⁶ 其中特別的是，在 1979 年巴勒維下台以前，曾經向美國訂購了 4 艘「紀德級」(Kidd Class) 驅逐艦，預備於當年交艦；不意伊朗發生回教革命，軍事採購中斷。後來，伊朗遂決定售予美國海軍，由美方買回服役。期間，美國政府曾希望轉售其他國家海軍，均未成交；美方遂於 1998 年除役封存。西元 2000 年開始，我國海軍陸續向美方提交採購意願書，終於爭取此 4 艘軍艦，於西元 2005~2006 年之間，陸續撥交我國成軍，即為我國海軍現有之「基隆級」驅逐艦之由來。



不論「伊斯蘭革命」、「人質危機」、「兩伊戰爭」，乃至後來的「波灣戰爭」，至今日的「伊朗核武危機」【Iran Nuclear Weapons Crisis】，其實都是一連串錯綜複雜的國際政治與區域爭端下的產物)。

美國在「兩伊戰爭」之間（包括其他中東問題上）的曖昧與含混的態度，並非始自雷根總統時期；早在尼克森總統與卡特總統時期，即已有之。長達 8 年的「兩伊戰爭」，一般來說，分為三個階段：(1) 第一階段：西元 1980 年 9 月至 1981 年 9 月，伊拉克軍隊入侵伊朗國境，伊朗方面則發動反擊攻勢。(2) 第二階段：西元 1981 年 9 月至 1984 年 3 月，伊朗的反擊戰奏效，一路攻回伊拉克境內，甚至直逼首都巴格達。(3) 第三階段：西元 1984 年 3 月以後直到 1988 年 8 月雙方停戰，這段時間雙方仍然從事以地面戰為主的零星戰鬥。而綜觀「兩伊戰爭」對於當時中東地區最主要的影響，在於：

第一、戰爭型態的改變：雙方使用的先進武器，改變了當時的作戰型態，包括伊拉克軍隊對伊朗使用生化武器，雖然受到國際譴責，但是連帶地影響了中東地區後來的軍事衝突，有愈發激化的趨勢。

第二、政治情勢更加壁壘分明：交戰過程中，部分西方國家與阿拉伯國家如埃及、約旦和沙烏地阿拉伯等國支持伊拉克，與阿拉伯國家為敵的以色列自然支持伊朗，甚至還發動軍事行動攻擊伊拉克，使中東各國的對立形勢更加明顯。¹⁹⁷

兩伊戰後，中東局勢非但沒有改善，伊拉克因此反而更加強化軍隊的擴充與建軍，加上海珊與美國之交惡，也是使得波斯灣地區一直戰雲不斷的原因之一。因為，伊拉克的海珊政權，從「兩伊戰爭」當中習得的教訓即是，堅強的軍武實力，的確是國家生存發展的後盾；所以，後來在 1990 年的入侵科威特，海珊可說完全實踐了他的這種軍武哲學（不過，海珊主政卻沒有給伊拉克帶來更為堅強的

¹⁹⁷ 廖天威、劉鐵軍，2011，《軍事戰史導論》，台北：新頁圖書公司出版，頁 110。



國力；因為，後來在「伊拉克戰爭」期間，美英聯軍初期以為伊拉克衛隊經過十年教訓【「波灣戰爭」以後】，應該會更加精良善戰，沒想到卻在許多方面不堪一擊【本論文在第六章將會述及】。

西元 1985 年，主要以黎巴嫩為活動根據地的真主黨（Hezbollah, 回教激進團體，既是黨派，也擁有軍隊）預謀劫持了在黎國境內的美國人質。當時，在「兩伊戰爭」中，伊朗已漸次居於下風。美國雷根政府研判以後，以國家安全顧問麥法蘭（Robert C. McFarlane, 1937~）為主的意見認為，若美國對伊朗提供軍武，可以抑制伊朗在戰爭中的劣勢，不致讓伊拉克主導兩伊之間的政治與軍事情勢發展；同時，還可藉著與真主黨立場親近的伊朗之助，不損及人質安全，甚至可以安然釋放人質。計畫釐定之後，由當時擔任美國國家安全會議（National Security Council）政軍計畫處副處長的諾斯中校（Lt. Col. Oliver North）負責執行。¹⁹⁸

美國的此一估計與後續發展，聲稱雷根總統並不知情；而由國家安全會議直接透過中情局進行。當時，諾斯中校擬定了軍事援助伊朗的計畫；並且，運用軍售所得的資金，再轉移交付尼加拉瓜反抗軍堪查斯（Contras）來使用。此一自認天衣無縫的計畫，後來被黎巴嫩境內的平面媒體所揭發，引起軒然大波。美國參議院為此多次召開聽證會議；因為，依據美國聯邦憲法，對外用兵與軍事援助的權力在參議院。當時的美國國家安全顧問彭德克斯特（John Poindexter, 1936~, 1986 年繼任）與諾斯中校，多次在聽證會中證稱，雷根總統並不知情；同時，雷根總統時已漸將屆滿，即使離任之後，面對美國國內輿論的追索，雷根也多以「不記得了」回應之。最終，雷根、彭德克斯特與諾斯等人，均無罪開釋（諾斯本人本為一陸戰隊中校，前途看好，卻因此一錯誤的政治與軍事判斷，葬送大好前程）。

¹⁹⁸ Blum, William. 2003. *Killing Hope: U.S. Military and CIA Interventions Since World War II*. London: Zed Books. 301-302.



¹⁹⁹然而，此一發生於雷根總統第二任任期之內的政治事件，被認為是雷根擔任總統期間最為晦暗與失敗的政治案件。

此外，在雷根任內擔任國防部長的溫伯格，也因為此案牽連，而辭職下台。美國的軍售伊朗醜聞與軍援尼加拉瓜反抗軍事件，被視為是雷根擔任總統的一大敗筆；因為，此一事件不僅凸顯出雷根在任當時的「誠信」危機，也反映出政客操縱政治的拙劣手法。不管動機再純正、目的再善良的政治行動，都必須透過合法、公開的管道來執行；否則，人心的流弊，必容易站在自己的利益考量，而犧牲別人的生存。

反觀此一事件，在對美國國內的衝擊，以及雷根總統執行總統統帥權的檢討上來看，約有如下三方面：

第一、美國在 1980 年代中東政策，本就立場含混不明；甚至影響了 1990 年代的中東局勢與戰爭。在此一情況下，雷根總統貿然運用「體制外」（國會未授權、由中情局執行、非法的私人管道）的方式，解決涉及美國政軍與外交的事件，殊為不智。1980 年代的中東局勢發展（回教革命、兩伊戰爭），已經埋下了日後以軍事行動解決中東區域問題的因子；然而，運用軍事手段來介入，誠然不是解決所有區域問題的萬靈丹。因為，1990 年代中、後期，美國民主黨政府以「交往、促和」的方式，達成以巴和解、和平，卻也沒有消弭以巴之間、甚至是中東阿拉伯國家之間的嫌隙與紛爭，導致日後小布希政府意圖推動「中東和平路線圖」（the Road Map），同樣遙遙無期。雷根政府若早有先見之明，以此種方式操作，不僅沒有效果，也易製造麻煩。

第二、雷根總統在國內不知情的情況下，操作秘密外交，並運用軍事援

¹⁹⁹ Source Wikipedia. 2013. *Iran-Contra Affair: Ronald Reagan, John Poindexter, Oliver North, Contras, Nicaragua V. United States, Caspar Weinberger, Boland Amendment, Robert Gat*. University-Press Org. 76.



助作為交換條件，違背了美國聯邦憲法所賦予的統帥權精神；亦即，作為美國陸海空三軍的總司令，雷根總統有責任、亦有義務，運用法制與正當的手段，來正確與合宜地行使此一總統職權。歷來美國總統對於海外用兵的傳統，多有所謂「凌駕國會」之嫌（如美國珍珠港遭受攻擊後，羅斯福總統的反擊行動）；即使前述雷根總統的出兵格瑞那達，有其目的性（冷戰時期，反制前蘇聯意圖藉由伸手入加勒比海地區，危及美國利益），也有其正當性（格瑞納達軍事政變，影響該地區安全），也難免遭人訾議（雷根總統擴張職權，率爾用兵）。就外交實務面來看，不可能完全無「秘密外交」，但一國總統同時擁有外交與軍事大權，則必須謹慎。

第三、就諾斯中校的作證來看，當時成為轟動國際的重要事件；原因在於，諾斯為一職業軍人，宣誓對美國、也對其所執行的職務效忠。當全世界看見諾斯中校在國會聽證會上，舉起右手宣誓，卻可能因此涉及偽證之時，不啻是對美國憲法忠誠、美軍軍譽與諾斯個人名譽的一大考驗，也是傷害。諾斯本人後來報請退役，轉戰商界、著書立說，雖然仍有個人的生涯發展；但以雷根總統作為合法的三軍統帥及國家軍隊的總司令，對於其所宣誓領導的軍隊和服從其指揮的軍人而言，卻未盡到照顧與誠正領軍的原則。同時，自雷根總統以降，如國家安全顧問彭德克斯特與國防部溫伯格等人，也都是經由宣誓效忠美國政府而就任的高級官員；在職務與領導上，雷根更應注重其忠誠之付託與責任才是。

由此可見，美國總統作為經由合法選舉產生及憲法與人民忠誠託付的政治領袖，應當更為尊重此一委任（mandate），以誠實地執行此一法定特權。總統所領導的內閣及三軍，都是宣誓效忠美國的公務員；唯有總統以身作則、誠正領軍，才能作為政府與公部門的表率，而不致影響國家與個人前途。雷根總統的此一事件，是非常明顯的例證。

第三節 老布希總統時期



壹、概述

一、老布希個人簡介

老布希(George H. W. Bush, 1924~)是美國第41任總統(1989/1/20~1993/1/20)和第43任副總統(1981~1989)，共和黨籍。²⁰⁰原本在1980年的總統大選，老布希與雷根同台角逐美國共和黨的黨內總統提名；在老布希落敗後，雷根轉而敦請老布希擔任其競選搭檔，並且勝選，展開了為期八年的白宮生涯。


老布希生於美國麻色諸塞州(Massachusetts)，年少時期十分活躍。年輕時期的老布希，參加學校社團、棒球隊、學生會等，積極參與與學生有關的事務；西元1942年，老布希年僅18歲，即加入美國海軍，擔任航空隊飛行員。在1942年至1945年的服役期間，老布希多次駕駛魚雷轟炸機，出動攻擊日軍在太平洋上的多個島嶼或陣地。其中，最為膾炙人口的一次，是在1944年的一場海戰當中，老布希的座機在小笠原群島(Bonin Islands, 太平洋戰爭期間為日軍所有，包括著名的琉璜島【Iwo Jima】在內)遭日軍砲火擊中，除了老布希跳傘逃生之外，其餘的機組員都殉職，或遭生擒，被日軍迫害，僅有老布希躲過一劫。²⁰¹

二、從政生涯

老布希自二次大戰退役後，進入耶魯大學(Yale University)完成經濟學學士學位；並且，前往德州(Texas)開始從事石油業務。1964年，老布希以德州「扎帕塔近海石油公司」(Zapata Offshore Corp.)總經理的身份，開始參與政治事務。1966年，當選為聯邦眾議員；1970年，競選聯邦參議員落敗，開始參與共和黨內

²⁰⁰ Moore, Kathryn. 2007. *The American President: A Complete History*. New York: Fall River Press. 563.

²⁰¹ Davis, Marc. 2002. *George Herbert Walker Bush*. Minneapolis: Compass Point Books. 9-15.



事務。隔（1971）年，在尼克森總統的任命之下，老布希出任美國駐聯合國代表；1974年出任美國政府駐中國聯絡處主任（大使級，美中尚未建交）。西元1976年，擔任中央情報局局長。值得注意的是，西元1977年，民主黨的卡特總統就任後，老布希遂卸任局長一職（老布希濃厚的共和黨色彩，使其未曾在民主黨政府任職）。

202

到了西元1980年總統大選期間，老布希投入美國民主黨的黨內初選，意圖爭取黨內總統提名；然而，在初選期間，老布希敗給了同樣角逐總統提名的前加州州長雷根。雷根在敦促前總統福特擔任競選搭檔未成之後，轉而尋求老布希的支持；老布希遂同意出任雷根的副總統競選搭檔人選。在贏得當年的總統大選之後，再度展開為期八年的副總統公職生涯（這八年期間，老布希除了履行副總統的法定職權之外，最著名的一次，便是在1981年3月雷根遇刺時，產生所謂「憲法繼任人」的爭議問題）。


西元1988年，雷根總統任期即將屆滿，老布希透過黨內程序，尋求當年美國總統大選的初選提名。在順利取得共和黨正式提名後，老布希與民主黨提名的麻州（老布希的故鄉）州長杜凱吉斯（Michael S. Dukakis, 1933~）對壘，贏得當年的總統大選，而入主白宮，擔任總統。²⁰³

三、總統生涯

老布希於西元1989年1月20日，正式就任總統。在老布希擔任總統的生涯當中，國際社會逐漸進入1990年代，國際環境持續發生劇烈的變化。這其中，東歐劇變、前蘇聯解體、兩德統一、中東局勢緊張，以及東亞的版塊移動、中國大陸在「天安門事件」後加速改革開放等，都是老布希執政以來，所面臨的重大議

²⁰² Davis, Marc. 2002. *George Herbert Walker Bush*. Minneapolis: Compass Point Books. 15-19.

²⁰³ U.S. Electoral College. Historical Election Results. Electoral College Box Scores 1989~1996. <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/scores.html#1988>



題。同時，由於前蘇聯於西元 1991 年 12 月正式解體，「冷戰」宣告結束。原本在東西方「冷戰」期間所形成的軍事爭霸、情報蒐集與政治、社會各個層面的對峙，也於一夕之間解除；促使原本存在於國際社會的「兩極體系」(Bipolar System) 不再，也引起國際社會原本的政經秩序的解構，以及長期的重新適應與重新建構的過程。

老布希擔任總統的期間，一方面承繼 1980 年代的政治與軍事遺緒，一方面處在開啟 1990 年代的開端；因而，這個時代樞紐的位置，異常重要。然而，在老布希總統主政的四年當中，也有著過於以「軍事成就」(military achievements) 蓋過「經濟發展」(economic development) 的整體印象。以至於，在 1992 年老布希尋求總統連任之時，才會敗給以經濟議題為號召的柯林頓。

再者，在老布希的總統生涯當中，其最為膾炙人口的，應屬發動了「沙漠風暴」(Desert Storm) 軍事行動，成功地遏制及懲罰了伊拉克的軍事入侵科威特。這項所謂的「軍事成就」，當然包括在 20 世紀最後十年當中，成為「現代化區域戰爭」的典型；對於美軍而言，也是自從越戰結束將近 20 年以來，一次最為成功的「軍事事務革命」(Revolutionary on Military Affairs, RMA) 成果的驗證場(本章將在後面的篇幅，逐一敘述)。

貳、老布希的統帥權運用

一、老布希的軍事任命

老布希總統就任初期，其參謀首長聯席會議主席仍是雷根在任時所任命的克羅上將 (Adm. William J. Crowe, Jr.)。1989 年 9 月，克羅即將屆滿退役，老布希遂任命當時的美軍陸軍部隊訓練司令鮑爾上將 (Gen. Colin L. Powell, 1937~) 出



任此一職務。²⁰⁴


老布希對於鮑爾的此一軍事任命，被視為是美國歷來非常成功的軍隊人事任命之一。原因在於，其一，鮑爾並非出身於西點軍校，或是維吉尼亞軍校等著名軍校的畢業生，而是出身於美軍實施得非常成功的制度——「大專預備軍官訓練團」（Reserved Officers' Training Corps, ROTC）；他的獲得晉升與重用，對於在美軍中不同軍事背景出身者，而可以獲得公平競爭與任用的機會，具有正面及鼓舞的作用。²⁰⁵其二，鮑爾的軍事專業，以及其在多年軍事生涯中所發揮的領導統御經驗，對於後來的美軍事領導與部隊訓練，甚至是在「波灣戰爭」期間舉凡各種準則、計畫與作戰應用的規範，具有一定程度的影響。²⁰⁶

鮑爾此人，為一加勒比海島國牙買加（Jamaica）移民後裔。西元 1937 年，鮑爾出生於美國紐約哈林區（Harlem）的一貧民家庭；後來搬到南布朗區（South Bronx），在那兒長大。年少時期，鮑爾就四處打工，做過卸貨員、清潔工和搬運工等；還曾因工作努力認真，被升為副領班一職。大學時，就讀於紐約市立學院（The City College of New York, CCNY），並加入美國陸軍「大學預備軍官訓練團」。畢業後，以陸軍少尉軍官任用，從基層歷練起，服役蹤跡遍及美國陸軍各個單位。鮑爾曾經參加越戰，也駐守過南北韓邊界；之後擔任過五角大廈（Pentagon）軍事幕僚及陸軍軍事學院教官等職。軍旅服役當中，也曾至美國喬治華盛頓大學（George Washington University, GWU）修得企管碩士學位。1989 年 10 月，被老

²⁰⁴ Finlayson, Reggie. 2004. *Biography of Colin Powell*. Minneapolis: Lerner Publications Company. 105.

²⁰⁵ 所謂的「大專預備軍官訓練團」（ROTC）是脫胎於美國西元 1862 年的〈莫里爾法案〉（Morrill Act of 1862），亦即是美軍在民間各大學校院廣泛招募大學在學學生（在學期限不得短於一年），與其簽約成為軍官學員，施予軍事訓練，結訓後以少尉軍官任官，與西點軍校等軍校畢業生同等，在軍隊任職、晉用與發展。鮑爾是出身於陸軍的 ROTC，卻能憑藉著自身的努力與逐步累積的優越條件，晉升至美國軍人最高軍階，後來一直被認為是美國 ROTC 甚至是所有美軍的典範。See Brown, Warren. & Heather L. Wagner. 2009. *Colin Powell: Soldier and Statesman*. Philadelphia: Chelsea House Publishers. 18.

²⁰⁶ 本論文第一章曾概略提到鮑爾與其聞名的「鮑爾主義」（Powell's Doctrines, 或稱「鮑爾準則」）在「波灣戰爭」中的應用，以及對美軍的影響；在後面的章節中將再予以敘述。



布希總統拔擢為參謀首長聯席會議主席，歷經「波灣戰爭」與美軍訓練及作戰的重要轉型時期。1993年9月，鮑爾以陸軍四星上將退役。鮑爾一生獲得勳獎無數，包括紫心勳章（Purple Heart Medal, PHM）、銅星勳章（Bronze Star Medal, BSM）、三軍功績勳章（Armed Forces Merit Medal）、陸軍傑出服役勳章（Distinguished Service Medal, 獲獎2次），以及國防部傑出服役勳章（Defense Distinguished Service Medal, 共獲獎4次）等。²⁰⁷

然而，鮑爾的服務功績，並不僅止於軍事層面而已。西元1993年10月，鮑爾卸任參謀首長聯席會議主席時，當月即發生美軍介入索馬利亞內戰的「摩加迪休戰役」（本論文第六章會有所述及），美軍一敗塗地，令當時的柯林頓總統十分尷尬。後來，在1994年時，柯林頓總統曾經有意邀請鮑爾出任國務卿一職，為鮑爾所婉拒。鮑爾所持的理由是，軍人應該專注於戰訓本務，不應該從事於與軍事無關的事務；一旦退役離開軍職，應該從事與社會整體有關的、同時是具有回饋性質的工作（這應與鮑爾早年的奮鬥歷程，很有關係）。可是，鮑爾卸任後的政治與軍事聲望，一直很高；甚至在美國2000年總統大選時，一度動心考慮參與共和黨總統初選，最後還是放棄；不過，在小布希勝選後，鮑爾同意出任小布希總統任內的第一任國務卿（可惜，鮑爾由於與小布希國家安全團隊理念不合，其後其職獲准，這已是後來的發展；本論文也將在第六章的篇章當中，提出分析）。

除此之外，老布希任內另一受到矚目的軍事任命，則屬當時美軍中央司令部（United States Central Command, USCENTCOM, 現為美軍六大戰區司令部之一，轄區為中東、北非與中亞）司令史瓦茲科夫將軍（Gen. Herbert Norman Schwarzkopf, 1934~2012, 時人常稱其為「風暴諾曼」）的任命。史瓦茲科夫上將為典型的美國

²⁰⁷ Harari, Oren. 2002. *The Leadership Secrets of Colin Powell*. New York: McGraw-Hill Companies. 7.

軍人，「波灣戰爭」的美軍軍事行動，也因其而大放異彩，以及廣泛受到注目。²⁰⁸

史瓦茲科夫上將，為德國移民後裔，出身於美國新澤西州（New Jersey）；西元 1956 年畢業於美國西點軍校，派赴陸軍部隊服役。史瓦茲科夫歷經軍隊大小職務，並於 1988 年晉升陸軍四星上將，出任美軍中央司令部司令，駐地在美國佛羅里達州（Florida）的麥迪爾空軍基地（MacDill Air Force Base）。²⁰⁹

西元 1990 年，波灣戰爭爆發，史瓦茲科夫上將遂被任命為聯合國多國部隊的總司令，統一指揮 34 國聯軍部隊，對伊拉克動武。由於軍事作戰的成功，史瓦茲科夫因而聲名大噪；退休後仍不斷有演講與著書的邀約。然而，史瓦茲科夫將軍在波灣戰爭期間，最為人所稱道及注意的，乃是他要求每一位參戰的美軍官兵，必須人手一冊由中國兵聖孫子所著的《孫子兵法》（英譯本）一書，要求研讀、應用，成為一時美談。

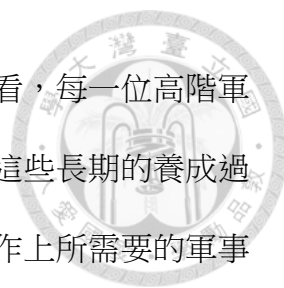
二、老布希與參謀首長聯席會議

前述提到，雷根總統任內對於高階軍事將領的專業性的考慮，以及對於工作能力的拔擢，以致建立良好的軍事傳統；以至於老布希總統期間，因為拔擢鮑爾上將擔任參謀首長聯席會議主席，而在「波灣戰爭」一役大放異彩，為美軍建立功勳一事來看，一個國家在平時就要注重軍事將領的養成，並且儘量創造一個公平、合法、合理且講究專業性的晉升環境，是非常重要的環。

美軍的參謀首長聯席會議，在本論文中已多次申述，是一個強調「軍事專業」

²⁰⁸ 此一則為史瓦茲科夫將軍是「波灣戰爭」當中，美軍軍事行動代號--「沙漠風暴」(Desert Storm) 的代表人物；同時，也因其有名的凶暴脾氣而得名。

²⁰⁹ 美軍現有六大戰區司令部，包括中央司令部、歐洲司令部、太平洋司令部、北方司令部、南方司令部及非洲司令部（最晚設置者）等，除了歐洲司令部在德國斯圖加特（Stuttgart）之外，其他的司令部都不在海外，而在美國本土之內。此外，美軍還有三個特種司令部，包括戰略司令部、特種作戰司令部及運輸司令部等，各個司令都為美軍現役四星上將。See Corn, Geoffrey S., Rachel E. VanLandingham, & Shane R. Reeve. 2016. *U.S. Military Operations: Law, Policy, and Practice*. New York: Oxford University Press. 8.




與「功能性」的總統軍事幕僚機關。前者，就「軍事專業」來看，每一位高階軍事將領的養成，都有著非常長時間的經歷與歲月。尤其是，在這些長期的養成過程中，是否已經具備了擔任一名高階將領，在其軍事階層與工作上所需要的軍事專業與能力？這是亟需加以考慮，並且是要多方加以仔細考察的。而後者，所謂高階軍事將領的「功能性」，並非指的是其出身、背景與代表性；而是，拔擢一位軍事將領出任某一職位，應是考慮其是否符合此一職位所需的專業背景與能力。尤其是，高階軍事將領與一般民間高階經理人不同，尚需強調其軍事命令的貫徹、軍事傳統的維繫，以及軍隊高剛性任務的達成；因此，難度更高、影響也更廣泛。同時，軍事作戰是以性命去達成的集體任務，不僅前線兵員如此，後方還有為數甚多的眷屬與家庭，如同一張張牽連甚廣的生命網，所負的責任更沈重、更巨大。由此可見，選擇一位適當的軍事將領，來出任合適的職位，異常重要；而一位總統適當地運用軍事統帥權，來拔擢軍事將領，甚至合法、合理，且是具有開放性地運用此為軍事將領所領導的軍事體系，來達成國家所賦予的軍事任務，就更足以顯出其重要性。

若說老布希任內任命鮑爾上將為參謀首長聯席會議主席，是一項成功的軍事任命的話；那麼，老布希在「波灣戰爭」期間的軍事行動，便會是美國參謀首長聯席會議在軍事計畫與軍事作戰上運用得合作無間的典型。

「波灣戰爭」對於美國來說，是自越戰結束以來，一場最大規模的海外軍事用兵，也是越戰結束以後，美軍所進行「軍事事務革命」成果驗收的最佳驗證場所。同時，這也是美國國防部自從實施「高尼法案」(Goldwater–Nichols Act, 1986)，對美國國防部與參謀首長聯席會議進行改革以來，最為重要的一次實況驗證。

美國的「高尼法案」(全名是「美國國防部重組法案」【The Goldwater–Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986】)起始在於美國在二次大戰期間，




因為僅有「戰爭部」(War Ministry)而尚無「國防部」(Department of Defense)的設置。雖然，美國總統仍然可以進行軍事指揮與任命；然而，當時美國羅斯福總統因為極為信任陸軍參謀長馬歇爾上將，因此，所有的軍事決策與重要將領任命，率多由馬歇爾參與，或是提供重要意見（本論文在第三章已有所述及）。在馬歇爾深獲信任、參贊重要軍事決策的情況下，雖然有著極為傑出的表現（例如：馬歇爾提拔艾森豪擔任駐歐盟軍最高統帥，以及協助制定美國對於日本本土的反攻與轟炸計畫等）；然而，也發生在大戰期間，因為總統係透過陸軍參謀長（即馬歇爾上將）來指揮陸軍與當時首度參與大規模作戰的空軍，以及透過海軍軍令部長（當時主要是金恩上將【Adm. Ernest Joseph King, 1878~1956】）來指揮海軍艦隊的「雙頭馬車」情形。²¹⁰

因此，美國在二次大戰結束後，不僅要正式終結這樣陸軍與海軍「各自為政」的情況，因而成立了整合各軍種（陸、海、空軍與陸戰隊）的「國防部」，也為了要讓美國的國防軍事指揮，以及軍種之間協同聯合作戰，更為具有效率，因此成立參謀首長聯席會議，並設置主席，併同國防部長，作為總統的重要軍事幕僚。同時，二次大戰是 20 世紀當中，最重要、也是戰爭動員（war mobilization）最為徹底的一場全面性戰爭（total War）；在大戰中，對於各國軍隊最為生動、也最為嚴酷的考驗，莫過於軍事的領導與指揮。二次大戰的經驗顯示，在大型且全面的戰爭中，確實需要「集中化」（centralized）的軍事領導，以及在各軍種之間有效協調的軍事機構。

然而，在美國國防部於西元 1947 年 9 月依照美國「國家安全法」（National Security Act of 1947）成立之後，迅速地，就因為美國國力的強盛，以及美國國際

²¹⁰ Brown, Jerold E. 2001. *Historical Dictionary of the U.S. Army*. Westport, Connecticut; London: 255-256.

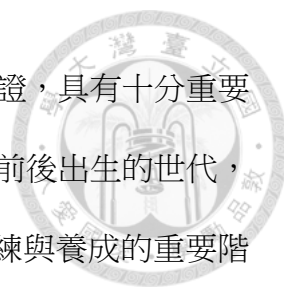


角色與定位的需要，而發展成為一個龐大的機構。因此，西元 1986 年，美國聯邦參議員高華德（Sen. Barry Goldwater）領銜提出「美國國防部重組法案」（亦即「高尼法案」），將國防指揮體系改組為美國總統直接透過國防部長下達軍事命令至各戰區司令官；而參謀首長聯席會議的職責修正成為對於美國武裝部隊的管理與訓練之權，參謀首長聯席會議主席則擔任美國總統與國家安全會議的首席軍事顧問，並不具有軍事指揮與作戰之權。

「高尼法案」實施過後，迄於「波灣戰爭」發生，大約僅僅 4 年時間，恰好是驗證美國此項國防與軍事改革的最佳時機。在「波灣戰爭」當中，老布希總統授權參謀首長聯席會議做成作戰計畫，由當時的美軍中央司令部（Central Command）切實執行。老布希所任命的參謀首長聯席會議主席鮑爾上將，是一名自律甚嚴、對於作戰計畫的擬定與考核，也以嚴謹、踏實著稱的軍事將領。鮑爾對於自身職務與條規的要求，認知得非常清楚；同時，對於可能逾越職責分際的行動，也採取絕不採行的態度。這種人格特質，是擔任一名高階軍事首長且參與最高軍事決策的將領，所必須具備的特質。

此外，美軍當時的中央司令部司令史瓦茲科夫上將，行事積極果敢，作戰指揮堪稱勇猛頑強，忠實地執行美國最高決策，也是美國在「波灣戰爭」當中作戰致勝不可或缺的要素之一。在一場軍事戰爭之中，前線的作戰指揮將領，與負責釐定作戰計畫的參謀人員之間，不可能不存在不同意見與緊張關係；然而，將領本身的自知與自我節制（self-control），就顯得格外重要。²¹¹

²¹¹ 在本文第四章中曾經提到，擔任韓戰期間前線作戰的美國麥克阿瑟將軍，屢屢與後方的參謀首長聯席會議發生齟齬，甚至發生拒接軍事命令的情形。固然，當時參謀首長聯席會議雖仍具有軍事領導之權，過度與聞戰事指揮，不甚合宜；麥帥本人也有膨脹自己、過份自信之嫌。然而，韓戰畢竟是具有政治意義的一場軍事戰爭，軍事將領縱或有個人意見（如麥帥主張攻克北韓、消滅共黨，以及支持臺灣軍事反攻等），在整個軍文體系的運作之下，仍然必須以國家的利益為前提，以及服從最高統帥的指揮與領導。這在麥克阿瑟將軍於其回憶錄當中，事後也曾數度提及。



因此，「波灣戰爭」對於美國國防與軍事體系指揮作戰的驗證，具有十分重要的意義。當年，參與「波灣戰爭」高級將領，泰半是在二次大戰前後出生的世代，其接受軍事教育的時期，都在二次大戰之後；甚至，其軍事歷練與養成的重要階段，都是韓戰之後的經驗。以鮑爾與史瓦茲科夫而論，兩人都是參與越戰及美國各大派駐海外軍事行動的優秀軍人；這些軍人，在美國決定發動「沙漠風暴」軍事行動之際，發揮了舉足輕重且重要的影響。

三、老布希的用兵巴拿馬

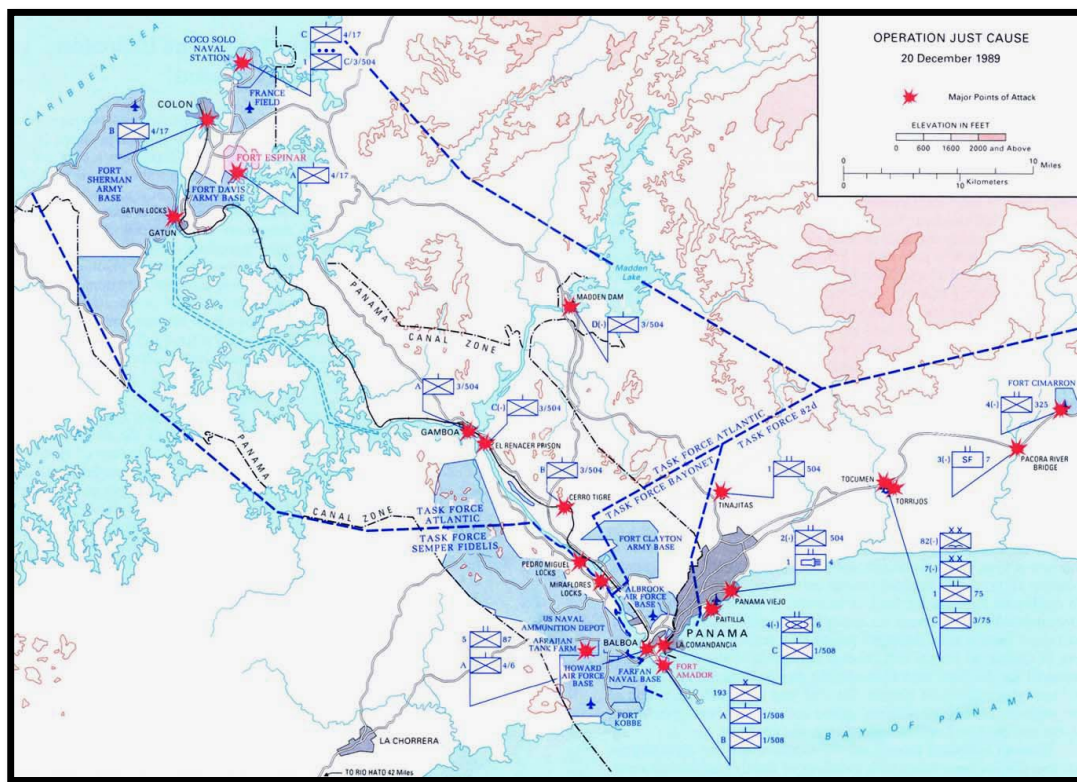
除了著名的「波灣戰爭」之外，老布希總統任內另一軍事行動，為發生於西元 1989 年 12 月的軍事入侵巴拿馬（軍事代號為「正義之師作戰」【Operation Just Cause】）軍事行動。

西元 1977 年 9 月，當時的美國卡特總統與巴拿馬領導人托里霍斯（Omar E. Torrijos, 1929~1981）簽訂「巴拿馬運河條約」（一般稱「托里霍斯—卡特條約」【Torrijos-Carter Treaties】），明定在巴拿馬運河流域（Panama Canal Zone）擁有駐軍與使用權的美國政府，將於西元 2000 年將使用權交還巴拿馬政府。然而，在 1989 年 5 月的巴拿馬選舉之後，軍事強人諾瑞嘉（Manuel A. Noriega, 1934~）意圖政變，宣布選舉無效，等於撕毀與美國的協定，以及破壞兩國互信及美國利益。因此，老布希總統遂宣布對巴拿馬進行經濟制裁，自當年 9 月生效。此舉，無異激怒了原本與美國交好的諾瑞嘉；諾瑞嘉於是變本加厲，於 12 月間自命為國家元首，並且宣佈與美國進入戰爭狀態。

在當（1989）年 12 月的一場衝突當中，美國海軍陸戰隊駐在巴拿馬當地的一名士兵，遭到槍殺；美國遂以「保護僑民」與「弭平衝突」之名，對巴拿馬的諾瑞嘉政權，發動軍事行動。

老布希總統授權參謀首長聯席會議，組織了一支包括陸、海、空三軍和海軍陸戰隊的特遣部隊，共約 57,000 名美軍與超過 300 架軍用飛機參與。在 12 月 20 日的凌晨，針對巴拿馬的諾瑞嘉政權，發動軍事攻擊。老布希此舉，雖然是以諾瑞嘉進行獨裁、包庇販毒，以及影響中美洲區域穩定為由出兵；然而，當時的國際社會，也不無以美國是「維護在巴拿馬運河的利益」為由，發動軍事制裁的原因。²¹²


圖 5-1 美軍入侵巴拿馬軍事行動示意圖



資料來源：Operation Just Cause, 20 December 1989. Historical Maps. University of Texas Libraries. The University of Texas at Austin.

https://www.lib.utexas.edu/maps/historical/panama_just_cause_1989.jpg

²¹² Torrijos, Giancarlo S. 2008. *In the Shadow of the United States: Democracy and Regional Order in the Latin Caribbean*. Boca Raton, Florida: Brown Walker Press. 156-157.



當天凌晨，美國部隊採取「先制奇襲」的攻勢，運用美國陸軍特遣隊與海軍陸戰隊，直接越過加勒比海（Caribbean Sea），長驅直入巴拿馬，建立地形要點；並透過空中的掩護，將傘兵部隊空投至戰線後方，以箝制諾瑞嘉軍隊的退卻空間，並進而與美軍當面的攻勢相互呼應。攻擊行動開始之前，美軍先鎖定巴拿馬的部分戰術目標與攻擊標的，包括：諾瑞嘉的辦公處所、政府機關、交通要道與港口等。因為，美國的目標是推翻諾瑞嘉政權，讓獨裁強人不再當政；所以，並未對於其他民生設施與要地，進行攻擊與入侵。


美軍的攻勢凌厲，在箝制了巴拿馬的政府要地後，宣佈予巴拿馬反對派人士以庇護；於是，巴拿馬反對黨領袖恩達拉·加利馬尼（Guillermo David Endara Galimany, 1936~2009）便在美軍的保護與維持秩序之下，宣布就任巴拿馬新總統。諾瑞嘉見大勢已去，便於 1 月 3 日向美軍投降，結束了一場時間短暫的政變。嗣後，諾瑞嘉被押解往美國受審；巴拿馬也在美國的政治監管與協助之下，重新辦理選舉，結束了長期的軍人統治。²¹³

綜觀此一軍事入侵巴拿馬的過程，美軍的軍事行動，既屬於「單方面的軍力行使」；毫無疑問地，便是一種帶有「政治目的」與「懲罰制裁」意味的軍事行動。從國際法的角度來看，不無「介入他國內政」的費議；然而，若從歷史淵源與地緣來看，又有其可以詮釋的角度。尤其是，在地緣政治的觀察上，巴拿馬的軍事政變，的確授與區域國家足以干涉的口實；而在美國的角度上，自然也有維護本國利益的考量存在。

參、老布希的軍事作戰

一、波灣戰爭的經過

²¹³ Armstrong, David M. 2004. *Panama*. San Diego, California: Lucent Books. 52.



西元 1990 年 8 月 2 日凌晨（當地時間子夜 2 時），伊拉克無預警地派兵入侵鄰國科威特，國際輿論大譁，紛紛譴責伊拉克的入侵行動。當天（8 月 2 日），聯合國安理會立刻集會，並且迅速通過〈第 660 號決議案〉，一致譴責伊拉克的軍事入侵。伊拉克的此項入侵行動，一則被認為是為了解決自 1980 年「兩伊戰爭」以來，對於科威特趁機強占伊拉克邊境領土的報復行動；另一則，則在於「兩伊戰爭」期間，伊拉克向科威特借貸共約 140 多億美元的高額債務。如能藉著此次的軍事入侵，強取科威特豐富的石油蘊藏，不僅可以讓伊拉克過去幾年無力償還的天價債務，一筆勾銷；同時，亦可為伊拉克因為長年征戰所付出的的國力耗損，找尋新的財源。

隔（3）日，中東的「阿拉伯國家聯盟」（League of Arab States, 簡稱「阿盟」）立即針對伊拉克的入侵行為發表聲明，譴責伊拉克，並且要求阿拉伯國家的問題應由阿拉伯世界內部解決。8 月 6 日，聯合國再度通過〈第 661 號決議案〉，一致決定對伊拉克實施封鎖（blockade）與經濟制裁。在此同時，老布希總統經過召集國家安全會議，決定以伊拉克遲遲未自科威特撤軍為由，宣布對伊拉克用兵。老布希總統根據國家安全幕僚的建議，宣布發動代號為—「沙漠之盾」的軍事行動（Operation Desert Shield），派遣美國陸軍精銳部隊進入沙烏地阿拉伯東省（Eastern Province, 為沙國最主要的石油產區）。此項行動最主要的目的，並非是直接針對伊拉克動武，乃是為了防衛沙國油田，以及協助美國中東僑民順利撤僑，以進一步遏制伊拉克藉機掀起石油大戰。²¹⁴

8 月 8 日，伊拉克單方面宣布兼併科威特，並將所入侵的領地劃歸伊拉克的巴斯拉省（Basra, 首府為伊拉克第二大城巴斯拉）。老布希總統此時根據軍事幕僚的建議，判斷戰爭已無可避免，於是下令先前已經開往中東的美軍兩艘航空母艦—

²¹⁴ Arnold, James R. 2012. *Saddam Hussein's Iraq*. Minneapolis: Twenty-First Century Books. 69-71.



艾森豪號 (USS Dwight D. Eisenhower, CVN-69, 核動力尼米茲級) 與獨立號 (USS Independence, CV-62, 1996 年台海危機時曾通過台灣海峽) 兩支航母艦隊，迅速馳往波斯灣，預備進行兵力投射的先前佈署。

8 月 9 日，聯合國迅即通過第三號決議案—〈第 662 號決議案〉，宣布伊拉克兼併科威特為無效。此時，整個中東地區戰雲密布，國際社會也已有準備進行聯合軍事行動的準備。老布希總統不斷與國家安全團隊及軍事幕僚開會，研擬對策，並且責令國防部長錢尼 (Dick Chaney) 與參謀首長聯席會議的各軍種幕僚長，擬具具體的軍事行動方案。

圖 5-2 波灣戰爭期間的美軍軍事首長



圖片說明：西元 1990 年 10 月，美軍軍事首長在決定對伊拉克動武之前，在美國五角大廈 (Pentagon) 開會前合影。前排自左至右依序為：國防部副部長伍佛維茲 (Paul Wolfowitz)、參謀首長聯席會議主席鮑爾上將、國防部長錢尼 (Dick Chaney)，以及美軍中央司令部司令史瓦茲科夫上將。資料來源：維基百科，波斯灣戰爭。

https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/46/Military_officials_pose_for_photograph

[_prior_to_discussing_U.S._military_intervention_in_the_Persian_Gulf%2C_Dec_1990.jpg](#)

1990年8月12日，老布希總統下令，一支美軍夙負盛名、曾經在諾曼第立下大功的第101空降師（101st Airborne Division），開拔抵達沙烏地阿拉伯境內。8月14日，美國海軍陸戰隊第7遠征軍配屬的裝甲車、作戰直升機與戰機等，也陸續抵達沙國，並以此作為前進基地。此時，美國在中東前線的兵力，已經增加部署為7個步兵旅、3個航艦戰鬥群、14個空軍戰術戰鬥機中隊、4個C-130空運中隊、1個戰略轟炸機中隊，以及1個愛國者飛彈防空部隊，戰力空前堅強。

8月26日，聯合國安理會授權多國部隊，可以加強對伊拉克的封鎖行動。接下來的3個月當中，國際間的外交努力仍然不斷，一方面希望減緩軍事壓力，另一方面則仍然要求伊拉克自科威特撤軍。然而，伊拉克的海珊政權卻毫無鬆動的跡象。11月29日，聯合國通過〈第678號決議案〉，下達最後通牒，要求伊拉克總統海珊必須於次（1991）年1月15日之前，全面自科威特撤軍，否則便將授權以美國為首的多國部隊，針對伊拉克進行軍事行動。然而此時，美國國務卿貝克（James A. Baker, 1930~）已經銜老布希總統之命，開始穿梭各國，籌組建立一支包括美國在內的34國多國聯軍部隊，以便應付戰爭所需。²¹⁵

西元1991年1月15日，伊拉克並未遵照聯合國決議，自科威特撤軍。1月17日凌晨（當地時間為午夜3時），由美國領導的34國聯軍部隊開始發動「沙漠風暴」軍事行動（Operation Desert Storm），大舉空襲伊拉克。

從1月18日開始，接連10天，聯軍部隊與伊拉克部隊之間，持續進行大量的空對地飛彈和高科技精密炸彈的攻擊與攔截。同時，以色列國防軍（Israeli Defense Force, IDF）的參戰部隊，也針對伊拉克境內重要設施，發動飛彈攻勢，伊拉克則以蘇製的飛毛腿飛彈（Scud），回以報復性的回擊。此時，美國部署在以

²¹⁵ Santella, Andrew. 2004. *The Persian Gulf War*. Minneapolis, Minnesota: Compass Point books. 13.



色列的愛國者飛彈（Patriot），大規模以伊拉克的飛毛腿飛彈為對象，進行空中攔截。由於美國愛國者飛彈的攔截奏效，伊拉克開始將飛彈疏散到伊朗境內，並轉而向聯軍發動地面攻勢。

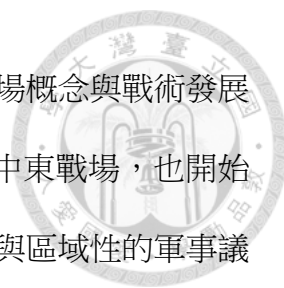
2月12日，聯軍部隊與伊拉克共和衛隊開始進行地面戰鬥。2月24日，雙方戰鬥進入關鍵階段，地面決戰進行了多場陸戰與坦克會戰，美軍開始強力向科威特首府科威特市（Kuwait City）推進。2月27日，聯軍收復科威特市，並且宣告擊敗伊拉克軍隊，完成解放科威特任務。2月28日，雙方宣布停火。整場「沙漠風暴」軍事行動，至此告一段落。²¹⁶

「波灣戰爭」的軍事行動，進展極為快速，其軍事推進的節奏，也堪稱非常凌厲。綜觀整個「沙漠風暴」軍事行動，其在軍事作戰方面獲致成功的主要關鍵，不外下列二者：

第一、美軍對於「沙漠風暴」軍事行動的部署，有其軍事階段與層次，並且經過謹慎的作戰評估。自從伊拉克無預警地入侵科威特之後，國際之間一片撻伐聲浪；美軍在此時，並非尚無作為；對於採取軍事行動的可能性，美軍已加以謹慎評估。當美國國務卿貝克，銜美國老布希總統之命，進行整合各國採取軍事行動，以落實聯合國決議之際，美軍早已完成軍事部署。

第二、美軍經過越戰戰場的洗禮，以及「軍事事務革命」的改革，對於不熟悉的戰場，採取審慎而嚴謹的軍事手段，並且大膽採用遠距離「兵力投射」的方式，對於震懾敵軍、主宰戰場，非常具有功效。美軍以航母艦隊航向波斯灣，載運部隊完成前進部署，即時運用大規模空中轟炸，順勢推進地面攻勢，建立了現代戰爭極為成功的戰場模式。

²¹⁶ Santella, Andrew. 2004. *The Persian Gulf War*. Minneapolis, Minnesota: Compass Point books. 26-33.



因此，「波灣戰爭」成為 20 世紀後期最重要、也是影響戰場概念與戰術發展最具關鍵性的一場戰役。從「波灣戰爭」開始，美軍逐漸熟悉中東戰場，也開始逐步更新美軍的戰具與戰法，對於進入 21 世紀應付更為多元化與區域性的軍事議題，逐漸具有應變與控制的能力。

二、波灣戰爭的影響

若是衡互「波灣戰爭」的作戰全程，可以發現，「波灣戰爭」的序曲、交戰與終戰，幾乎是美國自越戰結束以來，第一次大規模的海外用兵與軍力行使。「波灣戰爭」不僅體現了美國總統的軍事統帥權，已經跨越了原來的限制，進而達到一個空前的軍事高峰；同時，也呈現了美國自從韓戰與越戰後，積極從事軍事事務革新（Revolutionary on Military Affairs, RMA）的具體成果。

在「波灣戰爭」當中，老布希總統充分運用憲法賦予的總統職權，並且與國家安全會議成員，以及參謀首長聯席會議等軍事首長，運籌帷幄；由老布希總統親自下達作戰指令，交由國防部與參謀首長們進行貫徹，樹立了非常成功的戰場作戰與指揮模式。同時，自「波灣戰爭」開始，也已全面進入「現代化戰爭」與「高科技戰爭」的時代；美軍所成功運用的「指管通情合一」（C4ISR）體系，一直被世界各國所高度仿效。

這其中，在老布希總統對於軍事首長的任用方面，鮑爾擔任參謀首長聯席會議主席此一重要且關鍵性的職位，與負責前線作戰的史瓦茲科夫上將密切合作，是美軍成功的關鍵之一。²¹⁷然而，鮑爾在「波灣戰爭」期間，成功地建立了被外界一再稱為「鮑爾主義」（Powell's Doctrine）的軍事行動準則，也一直是軍事國防

²¹⁷ 然而，也有不少觀察家認為，以史瓦茲科夫將軍著名的「熊脾氣」，若非鮑爾的行事溫文、善於協調，美軍的軍事任務卻也難以畢竟全功的。



與戰略研究上的佳話。²¹⁸

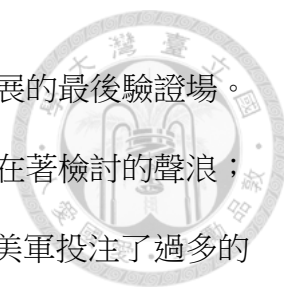
總結來看，「波灣戰爭」雖是一場「區域戰爭」(Regional War)，卻不折不扣是一場現代戰爭思維與戰術觀念的實踐場。同時，「波灣戰爭」也是一場對抗（或懲治）侵略者的戰爭，有其發動戰爭的正當性。後來顯示，波灣戰爭也成為戰史研究上的重要題材，這與戰爭發生的時機和過程都有著密切的關係。對於美國而言，這是一場在越戰以後，具有重要意義的戰爭；不論在總統的統帥權與軍事指揮體系的領導與運用上，都具有劃時代的意義。這是一個國際社會在邁入 21 世紀之前，最重要的一場戰爭。

波灣戰後，世界各國對於「波灣戰爭」的研究，一時汗牛充棟；關於「波灣戰爭」的戰史、戰術與軍事學術議題，充斥了國際社會的研究場域。對於戰爭研究來說，「波灣戰爭」的研究成為顯學，固有其正面的意義；然而，本論文也要提出關於「波灣戰爭」思考的另外一些面向。

「波灣戰爭」的勝利，對於美軍在當時近二十年前從越南戰場的挫敗，轉變為在地球的彼端進行軍事作戰的一大勝利，對於美國國內而言，自然具有正面的意義。然而，純就軍事的觀點言之，「波灣戰爭」的獲勝，是美國在記取越戰教訓後得來的經驗，用於軍事方面的改良與革新；因此，「波灣戰爭」的軍事體驗，對於後來美軍在類似的軍事議題上，具有何種啟示意義？殊值探討。

第一、「波灣戰爭」作為 20 世紀最後一場大規模的「區域戰爭」，對於進入 21 世紀的現代戰爭型態與戰法，具有決定性的影響。「波灣戰爭」是 20 世紀這 100 年當中，最大的、也是最後一場大型的「區域戰爭」(Regional War)，

²¹⁸ 所謂的「鮑爾主義」，主要是在「波灣戰爭」期間，鮑爾嚴格要求美軍的軍事幕僚與參戰部隊，必須詳細地評估：每一項軍事行動，出兵前應該謹慎規劃每一個環節，何時出兵？多少兵力？達到何種效果？何時撤出？這些都要做到精密的規劃。鮑爾主張「最適度的兵力，用在最適切的地方」；如果無法估計出兵的效果與正確的撤出時機和方式，寧可不貿然出兵。所以當時所有的美軍幕僚，都被嚴格地要求，要恪遵這項用兵原則。事實證明，這項戰術運用確實是成功的。



實質來看，等於是此一世紀歷來軍事與作戰型態、戰具及戰法發展的最後驗證場。前面數次提到，美國在越戰的戰場上吃了敗仗，在軍事上一直存在著檢討的聲浪；包括戰法、戰具與準則等。美軍發現，在一個不熟悉的戰場，美軍投注了過多的兵力與武器，卻無法自由地運用；甚至到了後期，兵力、武器被拘束，完全無法施展；這對任何一個部隊與其指揮官而言，都堪稱是極為「恐懼的經驗」（本論文在第四章曾提到越戰中的魏摩蘭將軍是如何地被戰事所苦）。

越戰的失敗，使美國痛定思痛，決心要在戰法、戰具與準則上下工夫；因此，美國在越戰後，針對不同區域、地形與地貌的作戰（如亞洲的熱帶氣候與中東的沙漠地形），都進行研究。美軍的軍事準則，是在其兵科學校當中制定、成型，然後交由小部隊驗證、運用，反覆加以改良，才投注在實兵部隊中使用的。²¹⁹此外，在前一節「波灣戰爭」的經過當中，亦曾提及，美軍以遠距離「兵力投射」的方式，進軍波斯灣，為後續的大部隊兵力運用，提供良好而堅實的基礎。易言之，此種作戰型態的成功運用，成為影響後來美軍在不同區域作戰的基本戰法，為後續的軍事作戰，提供勝利的基礎（例如阿富汗戰爭、伊拉克戰爭與反恐作戰等）。美軍在 20 世紀後期，已轉型成為以「快速反應」與「致命打擊」為主的精銳之旅，為此種準則研發與改良的型態，提供正面的範例。

第二、「波灣戰爭」的作戰經驗與兵力運用，為美國在遭受「911 事件」等恐怖攻擊之後，提供軍事作戰的想定與基礎。「911 事件」的發生，美國在確定威脅來源之後，隨即發現，以「蓋達組織」(Al-Qaeda) 為首的恐怖主義行動，已悄然在中東地區滋長，並計劃向西方世界為敵，發動「聖戰」(Jihad) 攻擊。美國在情報機關的建議與鎖定下，以位居中亞與中東交界處的阿富汗 (Afghanistan)

²¹⁹ 陳新民主持，2004，《以色列陸軍軍隊組織發展之研究》，國防部九十三年度委託研究計畫研究報告，計畫編號 MND-93-010，頁 139-140。



為對象，發現「蓋達組織」以阿富汗塔利班（Taliban）政權為庇護，並經由鄰近國家如巴基斯坦（Pakistan）與伊朗的邊界出入，大肆發展恐怖攻擊行動，以及取得必要資源。

因此，在以「軍事報復」作為美國對「911 事件」的回應主軸之後，當時的小布希總統迅即以發動「阿富汗戰爭」（Afghanistan War）推倒塔利班政權、清剿「蓋達組織」為目標，進行軍事攻擊（本論文在第六章將有詳述）。阿富汗的作戰環境，與亞洲、非洲與近東雖有不同；但美軍地面部隊的作戰經驗，已較越戰時期大為精進，各種想定與作戰計畫擬定，也已較以往周延許多。雖然，美軍在阿富汗境內，仍必須克服崇山峻嶺、惡劣天候的限制；然而，先期建立推進基地、加強快速打擊與後續持續力，仍然成為美軍在「阿富汗戰爭」中，最主要使用的戰法與戰術。易言之，對於後續美軍在進行「伊拉克戰爭」時，也有在作戰構想與計畫想定上的幫助。

第三、「波灣戰爭」成為 21 世紀面對新型恐怖主義蔓延，以及區域爭端複雜化，在軍事使用的層面，成為用兵的準繩與依據。在進入 21 世紀之後，恐怖主義的活動型態與恐怖攻擊進行的方式，已然大為不同。尤其是，恐怖攻擊的發動對象，已由對於西方世界的國家機器（如政府機關、重要設施等）為目標，轉變而為針對不具威脅及自衛能力的平民百姓身上。此一巨大的轉變，可以說是溯自「911 事件」開始。

同時，伴隨著恐怖攻擊的盛行，世界各區域的爭端，也愈發猖獗起來。東非索馬利亞的海盜橫行、20 世紀最後十年非洲國家的內戰與飢荒；甚至近期因為中東國家敘利亞（Syria）的內戰不斷，引發大批的難民潮，加上伊斯蘭國（Islamic State, IS）的恐怖暴行，造成中東、中亞與非洲的區域動盪（此已屬 21 世紀的重要事件）。



²²⁰這些發生於 20 世紀後期及 21 世紀前期的世界重大事件與改變，在在使得國際秩序面對嚴重挑戰，國際社會也陷入恐怖的陰影當中。

這其中，有些或許無法即時以軍力解決（如東非海盜的擄人勒贖），有些或許令國際社會投鼠忌器（如敘利亞內戰及 IS 暴行）；然而，為求解決國際紛爭與終止暴力，國際組織（如聯合國、北約）確曾思考以多國軍力進行清剿或護航的可能。因此，軍力仍然為前進遏止與終極談判的後盾；此點，證諸本論文研究的第三、四章，都已有了相關的探討。

最後，在目前詭譎多變的國際社會與現代環境當中，上個世紀「波灣戰爭」的結束，雖然為軍事行動懲治獨裁者的行為，劃下句點；然而，此一「區域戰爭」的影響，卻仍然牽引著進入 21 世紀的局勢發展。「波灣戰爭」的實質影響，不僅是在軍事層面，也在政治、社會、區域與反恐各個層面，對於現代區域國家之間的互動，具有其實質的影響力。

第四節 小 結

在美國總統軍事統帥權與軍事領導的研究當中，本章所述的雷根總統與老布希總統執政時期，已經處於越戰的總統統帥權的變革時期之後的發展。自本章的研究中，不難發現，從雷根主政開始，如何運用總統職權，進行大規模的海外用兵，成為當時的軍權的討論焦點；而布希任內由於發動「波灣戰爭」，更成為近年來美國總統發動對外戰爭的重要研究素材。

一般而言，雷根總統主政時間的軍事舉措，被認為是「小規模的海外用兵」，限縮在單方面的軍事行動之上；然而，老布希主政時期的軍事行動，則因為「波

²²⁰ 「波灣戰爭」的影響雖主要在軍事層面，但 21 世紀的區域衝突與爭端，如中東的以巴衝突、敘利亞的內戰，以及非洲國家如埃及、利比亞與突尼西亞的革命浪潮，與「波灣戰爭」之後，近東地區的政治、經濟與軍事發展，都息息相關。美國在這些地方扮演的角色，以及解決區域衝突的方案為何，也仍深深影響著區域情勢的發展。



灣戰爭」的影響，被歸類於「大規模的海外用兵」時期。

然而，從雷根總統以至老布希總統，有關於總統是否擴張權限，以因應海外危機的看法，也一直如影隨形地圍繞著這兩任總統的研究討論與評價當中。一般來說，雷根總內任內出兵格瑞那達，其正當性雖受質疑，本章已有討論，不再贅述；而老布希總統時期，出兵波斯灣，雖然有聯合國的授權與決議，但仍然給予外界「窮兵黷武」的印象（至於對伊拉克海珊政權的軍事襲擊，以致中東政治生態的變化，甚至後來十多年後再度發生的「伊拉克戰爭」，將在下一章中繼續有所探究）。

綜觀雷根與老布希這兩位同屬美國共和黨籍的前後任總統，他們所處的（或實質影響的）國際社會與美國環境，都正是劇烈變動中的政治與軍事環境。以雷根總統而論，西元 1980 年代正是東西方「冷戰」的新高峰；嚴肅而緊繃的國際環境，正好給予雷根發揮的機會，可以塑造一個「既對抗、又交往」的國際氛圍，從而為後來東西方和解的年代，奠定基礎。而老布希總統承繼了「後冷戰」的遺緒，正逢蘇聯解體及兩德統一的高峰時期，卻又遇上「冷戰」結束以來，最重要的一場軍事戰爭，為 20 世紀的最後十年，開啟了多變的序幕。

美國總統一職，堪稱為世界上最具有權勢的政治領袖（the most influential political leader），其所能運用以影響世界的的能力、範圍與條件也愈大，限制愈小。因此，在美國聯邦的法制規範與政治現實的運作之下，美國總統要選擇服膺政治體制與力圖解決政治、軍事難題，就必須具有高度的政治智慧與民主素養，同時要有清晰的政治觀念與軍事觀念，才能在強烈的個人意志及幕僚團隊的獻策之下，做出正確的判斷與抉擇，並進而決定是解決問題或製造問題。

從本章分析雷根總統與老布總統兩位美國前總統的政治、軍事與其他施政的風格來看，美國總統的個人特質、政治理念與對信仰的堅持，將會塑造他在擔任



總統的有限任期當中，是否能夠做出積極而重大的貢獻，進而影響後代的發展。

嚴格來說，雷根與老布希兩位總統，在執行軍事統帥權的發展上，各有其不同的呈現。在雷根時期，因為東西方的對峙，以及美國忌憚前蘇聯在軍事上的入侵，以致所有的軍事決策與思維，除了軍備的擴張（如「星戰」計畫）之外，就屬捍衛美國本土的安全（如用兵格瑞那達）。雷根的軍事決策，屬於智囊與集團性質，較以總統及國安幕僚少數人士的決策為主；然而，這也是極易肇生弊端的部分（如軍售伊朗及軍援尼加拉瓜反抗軍事件）。

到了老布希總統時期，老布希的決策風格，傾向於授權軍事首長與其重要幕僚的集體決策，因而開創出總統執行軍事統帥權，與國防部長及參謀首長聯席會議的密切合作模式；這也是在軍事決策與對外作戰上的成功案例。老布希總統的此一成功決策，與軍事任命（國防部長錢尼、國防部副部長伍夫維茲、參謀首長聯席會議主席鮑爾，以及中央司令部司令史瓦茲科夫等人）的適當與適才適任，也有相當關係。

因此，觀察美國總統行使統帥權的優劣，與軍事任命具有相當程度的關聯。固然，總統行使憲法賦予的統帥權與軍事領導，與其個人特質及政治、軍事經歷和認知，都有關係；然而，統帥職權畢竟是法制上的授權和賦予，行使的關鍵在人。易言之，決定總統職權行使的優劣關鍵，在執行的人身上。

基於此點，再來觀察美國總統執行軍事統帥權的理論與實際，當可發現，這些特質，與其個人因素與背景（出身、所屬政黨、政治歷練與擇人條件），都有相當程度的影響。本論文在下一章節，將進入近幾任美國總統—柯林頓、小布希與歐巴馬三位，有關其個人與執行軍事統帥權的過程與實證，當可更加發現，其中所存有的相關聯性。



第六章 美國總統軍事統帥權的現況回顧與前瞻



第一節 前言

美國總統的軍事統帥權，從美國南北戰爭、參與第一、二次世界大戰，及至戰後，陸續發生韓戰、越戰及波灣戰爭、阿富汗戰爭與伊拉克戰爭等，由早期的傳統時期，以至後來的變革時期，乃至晚近小布希與歐巴馬兩任總統的軍事作為，充分體現了美國總統在軍事統帥權及軍事領導上發揮的角色與功能。

在本章中，則將繼續進入美國總統軍事統帥權的現況，亦即是就柯林頓、小布希及歐巴馬三位美國總統，其任內的統帥權與軍事領導，做一回顧與分析。

初看，此三位美國總統分屬不同政黨，柯林頓與歐巴馬為民主黨籍，小布希是共和黨，其政黨理念、政策與路線並不一致；加上三任總統在任內各自遇上不同的時代環境與國家安全危機，勢必在總統的執政表現上，也有不同。然而，本論文分析的主旨在於總統在統帥權與軍事領導上的表現與發展，似將正可藉由這幾位總統的表現，一窺其個人理念、特質與風格，呈現在軍事領導方面的成就。

首先，柯林頓擔任總統的西元 1990 年代，正是國際社會甫告別東、西方「冷戰」(Cold War)、柏林圍牆倒塌，以及東歐巨變、蘇聯政治體制瓦解的年代；複雜詭譎的國際情勢，使柯林頓政府意欲以更為活絡的外交模式，積極介入國際社會的紛爭與變化。初期，也許有若干外交成就（例如，促成以巴雙方於 1993 年 8 月簽署「奧斯陸協議」【The Oslo Agreement】，9 月簽署「臨時自治安排原則宣言」）；然而，也遭受若干軍事上的挫敗（例如，西元 1993 年 10 月在東非索馬利亞「摩加迪休戰役」【Battle of Mogadishu】所吃的軍事大敗仗）。²²¹這些，都使得當時的

²²¹ Cox, Michael., & Doug Stokes. ed. 2012. *U.S. Foreign Policy*. New York: Oxford University Press. 83.



柯林頓政府大舉調整外交與軍事策略，開始漸趨保守；不過，畢竟由於民主黨政府執政風格，柯林頓仍然以積極且活躍的外交手腕，從事國際活動。

同時，柯林頓政府對於當時正逐漸走向開放的中國大陸，也擬定了一套嶄新的外交與軍事手段。當時，中國政府經歷過西元 1989 年的「天安門事件」，進入 1990 年代，開始加大改革步伐，並評估進入國際世界的策略與方式。一般認為，這與當時柯林頓政府所從事的「交往與促變」外交戰略，很有關係。²²²再者，在柯林頓政府之前，長期由美國共和黨執政所形成的「圍堵」(Containment) 思維與戰略，主導了美國在冷戰時期的主要決策與發展；柯林頓政府代之以「擴大交往」(Engagement and Enlargement) 的新外交模式，長期努力，終於促使柯林頓於 1998 年 6 月訪問中國大陸，並在上海公布「新三不政策」的高峰。

不過，儘管柯林頓任內 (1993~2001) 在內政、經濟、外交與軍事上，都迭有成就，也創造了 1990 年代在國際政治舞台上的風潮；然而，整合來看，柯林頓所處的時代，畢竟也恰巧給予了一位國際政治領袖足資發揮的場域，以使柯林頓與其智囊、策士，可以在此一風潮之中，游刃有餘。除此之外，柯林頓本人的個人魅力、人格特質與外交手腕 (甚至包括希拉蕊【Hillary Clinton】的促成)，也是促使柯林頓引領 1990 年代政治趨勢的重要領袖。

其實，在這許多面向的背後，柯林頓本人作為美國總統，其領導特質與決策作風，才是真正影響美國政府重要政策走向的依據。包括外交與軍事層面，柯林頓與其所任命的國家安全團隊及軍方將領，是如何度過一連串的重大危機或事件？柯林頓與軍方體系的相處與領導關係如何？柯林頓又是如何執行其法定的統帥職權？這些均是本章要探討的課題。

²²² 王高成，2005，《交往與促變：柯林頓政府對中共的外交戰略》，台北：五南圖書出版公司，頁 2-19。



其次，在美國柯林頓政府之後的小布希政府，由於初期延續共和黨的政策思維，在競選時期即以修正「兩戰」(Two War) 戰略、建構「圍和」(Congagement) 思維與進行「單邊主義」(Unilateralism) 外交為主；當選之後，更因為在第一年就發生「911 事件」更強化了小布希政府的「鷹派」思維。這使得以小布希為中心的國家安全團隊(包括副總統錢尼【Dick Cheney】、國家安全顧問萊斯【Condoleezza Rice】與國防部長倫斯斐【Donald Rumsfeld】等人)，都被冠上「鷹派」的標籤；其中，更以副總統錢尼與國防部長倫斯斐，被認為是主導小布希政府戰爭決策的主要人物。²²³

事實上，從小布希政府的修正「兩戰」思維(改為「一大戰、一小戰」)，以及遂行「單邊主義」的外交路線來看，小布希政府主政八年，的確使美國的擴張軍備、增加軍費開支、大舉用兵，以及國際地位與角色的備受質疑等，被推上歷史的高峰。對此，不僅美國國內，在國際輿論與觀察家之間，也都迭有批評。而小布希的擴張權限，將國家安全與軍事需要無限上綱，甚至釀成國內對於侵害人民憲法基本權利的質疑等(本章將對小布希政府推動〈愛國者法案〉【簡稱 Patriot Act】所招致的批評，進行分析)，均已不是朝夕的問題。

小布希的兩任總統任內，除了前述對於戰爭決策及人權問題的評斷之外，包括因發動兩場戰爭--「阿富汗戰爭」(Afghan War, 2001)與「伊拉克戰爭」(Iraq War, 2002)所衍生的總統與國會「戰爭權」問題，也是引發極多討論的議題。在這兩場戰爭之中，小布希都並未徵得國會同意，而直接進行海外用兵(有關總統的海外用兵權，本論文在第五章已有探討)；因此，有關總統擴權與戰爭責任的追述，

²²³ 張凱勝，2012，〈看和平協議，石之瑜：贏選票工具〉，旺報，5/22。引自 <https://tw.news.yahoo.com/看和平協議-石之瑜-贏選票工具-213000506.html>。石教授批評，「馬總統去(2011)年10月以大綬景星勳章頒贈給來台的前美國國防部長倫斯斐，表彰他反恐有功」，「然而，倫斯斐以偽證發動伊拉克戰爭，又核准美軍可以虐囚」，認為倫氏應對發動「伊拉克戰爭」負起責任。



也不在少數。

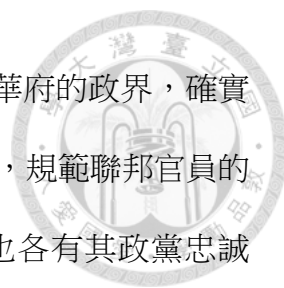
此外，因戰爭發動而起的包括大舉徵（募）兵，以及小布希本人對於軍事體系的領導與任用，也是頗為受到關注的議題。布希政府的國安團隊，既都充滿所謂的「鷹派」色彩（在小布希的第一任期中，一般咸認，除了國務卿鮑爾色彩較為「溫和」之外，其餘都屬在國安與軍事決策上的「強硬派」），在對於戰爭的發動與戰爭本身的認知上，就不免流於「少數決策」的批評。²²⁴小布希總統任內，對於將領的任用、拔擢與考評，亦可說非常地因勢利導而充滿個人的風格；以至於，在其兩任總統任期當中，樹立不少特別而頗值分析的實例（對此，本章將會有相當的討論）。

另值得特別加以分析的議題，包括小布希政府留給後任歐巴馬政府處理的兩大戰爭後續問題，以及兩任政府迥異的施政風格與國際重大議題參與態度等，都是近年來國際社會及政學界相當關注的議題，本章當中亦會附加討論。

最後，目前的美國歐巴馬政府，即將於明（2017）年 1 月卸任。歐巴馬兩任任期當中，正值國際社會面對許多重大議題與事件，以及包括亞洲情勢的不變與中國的崛起及國力日盛等等，在在成為歐巴馬政府的重大考驗。然而，觀察歐巴馬政府的應變舉措與用人原則，應可以嗅出歐巴馬政府對待上述議題的基本態度。此則，或許與民主黨籍政府的政策思維及導向，大有關係。

歐巴馬的政策團隊，初期曾大舉進用前政府柯林頓總統時期的學者專家與智囊；包括：前副國務卿史坦伯格（James Steinberg）、前副國務卿伯恩斯（William J. Burns）和前國務院亞太助理國務卿坎伯爾（Kurt M. Campbell）等人，都是在柯林

²²⁴ 例如，副總統錢尼於卸任後出版回憶錄--《我的歲月》（*In My Time*，亦有譯為《在我的年代》），書中針對其參與的戰爭決策，多有卸責之詞，即招致許多批評。可參閱林博文，2011，〈錢尼回憶錄，滿紙荒唐言〉，中國時報，8/31。原文網址：<http://news.chinatimes.com/forum/11051401/112011083100510.html>



頓政府任內即受到任用的專家學者。由此亦可看出，一則美國華府的政界，確實是依照著美國聯邦法規的所謂「旋轉門」(revolving door)條款，規範聯邦官員的進用；²²⁵再則，在美國的兩黨政治之下，共和與民主兩黨，也各有其政黨忠誠(loyalty)，以作為為政府效命的依據。

在歐巴馬政府兩個任期當中，本論文所主要要進行分析的，在於第一任期以迄至結束(2009~2013)的四年；至於第二任期的相關討論，則不在本論文的研究與撰述範圍之中。

復次，在歐巴馬的統帥職權行使，以及與軍事體系的領導當中，較為重視對特定族群(如少數族裔)及具有代表性的人士(如女性)的拔擢，或是政治及軍事事務的參與。此則，或許可以視為歐巴馬本身就是美國少數族群出身而擠身政壇最高峰的代表人物；因此，這也被反映在歐巴馬的施政、任用及行事風格當中。

事實上，從雷根總統至現任的歐巴馬總統，美國總統的統帥權與軍事領導，可謂進入了一個新的型態。從雷根任內的小規模海外用兵，到老布希總統的大規模海外用兵，以至於柯林頓總統任內初期的介入第三世界國家(the third world countries)事務，到小布希總統的大規模海外作戰，乃至歐巴馬總統的有限度軍力行使，在在可以看出，美國總統依照憲法與軍事傳統，雖沒有明顯的權力擴張，但隨著美國國力與國際環境的變化，已使得美國總統的軍事領導，與昔日的權力行使，有著不同的風貌。

對此，本論文在前一章中，已經分析過雷根總統與老布希總統的軍事領導；在本章中，除了要分析歐巴馬總統作為現任美國總統(至2017年卸任之前)，其

²²⁵ 美國聯邦政府的所謂「旋轉門條款」，亦即規範聯邦官員於離職數年內，不得從事與職務內相關之活動與業務往來。我國即參考此種規範，於民國85年立法修訂《公務員服務法》，其中第14條即增列此項條款。參閱柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂，2007，《公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究》，考試院委託研究報告，頁1-2。

所主導與代表的總統職權行使，以及所施展的政治風格及作風之外，也要對這近幾任美國總統（柯林頓、小布希及歐巴馬）在任內的施政與職權行使，給予回溯與評價，並歸納出共同的特點與質性，以做為相關議題研究的參考。



第二節 柯林頓總統時期的統帥權

壹、概述

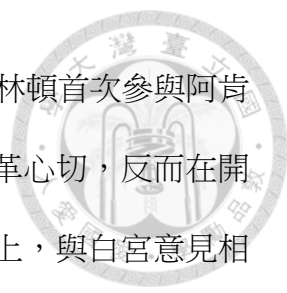
柯林頓（William J. Clinton, 1946~ ）為美國第 42 任總統，民主黨籍。擔任總統之前，兩度擔任美國阿肯色州（Arkansas）州長（1979~1981, 1983~1992）。在州長任期之內，柯林頓累積了從政資歷與政治視野，為參選民主黨總統後選人而鋪路。當時，民主黨內一般咸認，這位來自阿肯色州的年輕州長，有一日將會角逐美國總統的寶座。

柯林頓早年，誕生於一個父親早逝而母親改嫁的家庭。孩提時提，常記憶猶新地想到繼父喝醉而發生家暴的情景；幼年的柯林頓，因此而有些許長大之後要成為律師，以改善生活環境及為窮人打抱不平的念頭。²²⁶後來，柯林頓由於成績優異，藉由獎學金的挹注，前往美國喬治城大學（Georgetown University）求學，於 1968 年畢業；之後再申請獎學金，前往英國牛津大學（Oxford University）攻讀政治學；取得學位後，再申請美國耶魯大學法學院（Law School of Yale University），並在求學期間，結識了日後的伴侶—希拉蕊·羅德翰（Hillary D. Rodham），並於西元 1973 年獲得法律學博士學位。²²⁷

其後的柯林頓，開始擔任阿肯色大學（University of Arkansas, U.A.）的法律學教授，並在執教數年之後，獲選為阿肯色州的總檢察長（Attorney General），開始

²²⁶ Clinton, Bill. 2010. *My Life*. London: Arrow Books. 17-21.

²²⁷ Moore, Kathryn. 2007. *The American President: A Complete History*. New York: Fall River Press. 588-592.



有實際參與法律實務與展現公眾能力的機會。西元 1978 年，柯林頓首次參與阿肯色州州長選舉，並且獲得勝選；然而，第一任期之內，由於改革心切，反而在開徵「汽車貨物稅」的議題上，飽受抨擊，又在古巴難民的安置上，與白宮意見相左且溝通不佳，導致聲望大幅下跌，而在 1980 年未能獲得連任，黯然下台。²²⁸

卸任後的柯林頓，大舉檢討任內的得失，並且得到妻子希拉蕊·柯林頓的協助，重振旗鼓；重新於西元 1982 年再度參選州長，並擊敗了共和黨籍的現任州長懷特（Frank D. White），再次當選州長，並且長期執政，直到 1992 年參選總統為止，連續長達十年擔任阿肯色州州長一職。²²⁹

在第二度的州長任內，柯林頓累積從政資歷，並開始在民主黨內展現耀眼光芒；當時的民主黨內，大部份都相信這位年輕的政壇明星，必將走上競選總統之路。藉著黨內集會與公開場合，也或有意地讓柯林頓嶄露頭角，有展現光芒與氣勢的機會。例如，西元 1988 年的總統初選，當民主黨在召開全國代表大會時，便是由柯林頓來介紹即將獲得提名的總統參選人杜凱吉斯（Michael Dukakis）出場，發表重要談話。

四年後，西元 1992 年，柯林頓贏得民主黨黨內提名，參與總統大選；並以內政為主要號召，強調提振與改善經濟，贏得了選民的好感與認同，終於擊敗現任的老布希總統（George H. W. Bush），贏得總統勝選，結束了美國共和黨政府十二年的執政，也開啟了接下來為期八年的「柯林頓時代」。

柯林頓的第一任期，積極活躍於國際事務，對於世界各地包括：東歐、中東、亞洲與非洲各地的政治與軍事議題，幾乎無役不與。雖然，柯林頓謹記著當年雷根與老布希政府在對海外用兵上的擴張與教訓；然而，畢竟由於美國國力強盛，

²²⁸ Clinton, Bill. 2010. *My Life*. London: Arrow Books. 268-295.

²²⁹ Moore, Kathryn. 2007. *The American President: A Complete History*. New York: Fall River Press. 593-597.



在全世界各地也都扮演積極而主導的角色，所以柯林頓政府也就必須承繼著這些期望與需要，而大舉地從事在世界各地的警察角色。

不過，本文認為，柯林頓政府主要為民主黨籍，繼受民主黨的政策思維與路線，是為理所當然；而柯林頓當時所處的世界局勢，是東歐各國發生劇烈變化，前蘇聯共產體制甫告解體，中東局勢因前任老布希政府發動「波灣戰爭」而產生變化；而在亞洲，當時鄧小平所推動的「改革開放」路線，已經主導了中國未來數十年的發展；繼任的中共總書記與國家主席江澤民，也躍躍欲試地開始參與著亞太地區的變化與美國之間的新關係經營。因此，這在在對美國來說，都是一番嶄新的格局；或者，這也給予了柯林頓及其政府在國際舞台上的新定位與新價值。這些足以讓柯林頓政府在全世界各地都有一番新作為。²³⁰

綜觀柯林頓的第一任期，初期的經濟振興措施，的確使得美國經濟景氣復甦，工作機會大增而失業率下降，也有效地抑制了通貨膨脹；這些，都使得美國人民享受到，過去數年來因為老布希政府對外用兵、消耗國力與經濟，所不曾享受到的國計民生與經濟景氣。而在對外關係上，柯林頓也積極從事外交，開展處理國際事務的格局與能力。除了少數的軍事挫敗外，整體算是在外交與軍事成就上，具有豐碩成果的一任。²³¹

而在柯林頓政府的第二任期，主要由於柯林頓本人捲入桃色緋聞（本論文不在此贅述）的影響，使得其在國內施政與對外事務的處理上，幾乎難以施展（柯

²³⁰ 曾在卡特政府擔任國家安全顧問的布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）就認為，在柯林頓掌政的時代，也是「全球化」（Globalization）概念席捲國際世界的時代。這個流行的概念，與柯林頓的世界觀不謀而合——亦即是，柯林頓與其幕僚策士主張的是，美國在世界上的角色是「一個不可或缺的國家」；因而，柯林頓雖在第一任期將重心放在國內事務，卻也沒有忽視對於國際事務的重視。參閱高德源譯，2008，《美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向》，新北市：左岸文化出版社，頁 97-104。譯自 Zbigniew Brzezinski. *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*. New York: Basic Books. 2007.

²³¹ 當時，一般認為，柯林頓政府於 1993 年 10 月介入東非索馬利亞內政的失誤，使得柯林頓「投鼠忌器」，開始限縮了對於非洲國家及其事務的關注，以致隔（1994）年當中非盧安達發生種族屠殺（genocide）之時，國際社會第一時間竟然袖手旁觀，無法也無力做出干預與處理。



林頓本人必須不斷應付是否說謊的質疑，以及國會的醞釀彈劾【Impeachment】，還有獨立檢察官史塔【Kenneth Starr】的步步進逼與調查）。柯林頓在此一任期當中，可謂政績平平，僅能安然度過總統任期而已。

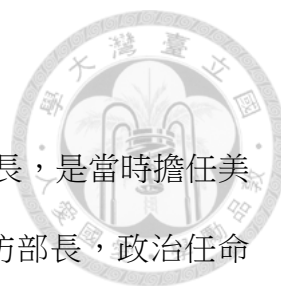
貳、柯林頓的軍事領導

柯林頓的總統任期，自西元 1993 年 1 月 20 日至 2001 年 1 月 20 日止，為期八年。初就任時，柯林頓得年 46 歲，根據統計，是繼美國第 26 任總統老羅斯福（Theodore Roosevelt, 42 歲時繼任麥金萊【William Mckinley】擔任總統）及第 35 任總統甘迺迪（John F. Kennedy, 43 歲就任美國總統）以來，第三位年輕即擔任總統一職的人士。²³²

年輕的柯林頓初入主白宮，與同樣是年輕、參議員出身的副總統高爾（Al Gore, 44 歲時就任副總統），在競選期間即被評為「年輕、經驗不足」等評語；及至入主白宮，柯林頓本人與早年甘迺迪一樣，與軍事將領之間，總有些許的緊張關係（甘迺迪就任總統時，在任高階將領均為其父執輩，常與其言辭交鋒，甚至意見相左；如 1961 年「豬羅灣事件」【Incident of Bay of Pig】及 1962 年「古巴飛彈危機」【Cuban Missile Crisis】時的美國空軍參謀長李梅【Curtis E. Lemay】等人）。

同時，對柯林頓本人提出批評者，亦不在少有。其中，最著名的案例，為美國空軍少將甘勃爾在公開場合，批評柯林頓早年「逃避兵役」、「私生活不檢」及「開放同性戀者軍中服役」等政策，導致白宮不滿，立即遭到解職，並罰款七千美元的例子。再者，柯林頓本人由於年輕，其民主黨籍的身份，某種程度也代表在政策上相對開放的立場；因此，柯林頓與其所領導的國家安全團隊及軍事體系，其軍事領導的觀察，要從幾個不同面向分述之。

²³² Moore, Kathryn. 2007. *The American President: A Complete History*. New York: Fall River Press. 587.



一、柯林頓政府的國防部長任命

柯林頓政府的第一任期，所提名經國會同意的首位國防部長，是當時擔任美國聯邦眾議員的亞斯平（Les Aspin, 1938~1995）。首任的國防部長，政治任命（political appointment）的意義大過於實際理念的落實。亞斯平出身於美國聯邦眾議院軍事委員會（House Committee on Armed Services）的主席，民主黨籍，在任長達八年（1985~1993）；堪稱對於民主黨的武器與軍備立場，甚為熟稔。

表 6-1 柯林頓總統任內的國防部長

職銜	姓名	任期	黨籍	重要政策及理念
國防部長	亞斯平 (Les Aspin)	1993/1/21~ 1994/2/3	民主黨	擬定「預防性防禦」計畫，執行「同性戀軍中服役」及女性服戰鬥任務，進行索馬利亞、海地及波士尼亞海外作戰，提出國防預算刪減及裁員計畫
國防部長	培利 (William J. Perry)	1994/2/3~ 1997/1/23	民主黨	實際執行「預防性防禦」政策，擬定「兩戰」戰略，削減國防預算赤字，建構「戰區飛彈防禦系統」(TMD)計畫，精簡軍事基礎設施，處理美國與海外盟國的軍事關係
國防部長	科恩 (William Cohen)	1997/1/24~ 2001/1/20	共和黨	爭取國防預算優先順序（正規部隊加薪、營區設施現代化、軍眷福利及提昇士氣等），限制「兩戰」為局部戰爭，與北約等國發展正規協商管道，倡議「戰略武器削減協議」進程，國防工業採購的整合

資料來源：參考美國國防部，國防官員列傳。Biographies of Senior Defense Officials,

U.S. Department of Defense. <http://www.defense.gov/About-DoD/Biographies>

柯林頓總統任內的第二位國防部長，為出身數學及工程學界的培利(William J. Perry, 1927~)。培利在前任國防部長亞斯平時期，擔任國防部副部長(Deputy Secretary of Defense)。在就任國防部長以前，培利就已實際參與柯林頓就任總統以來的重要政策規劃，包括著名的「預防性防禦」(Preventive Defense)政策等。²³³

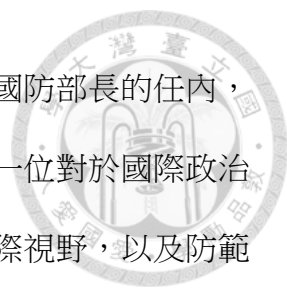
所謂的「預防性防禦」計畫，主要是為了保障美國在新世紀的世界霸權地位，以及防止因為東、西方長期對峙狀態的結束，造成國際社會因為舊秩序的崩解，而產生新的霸權。為此，必須預先找出所謂的「A級威脅」(A level threat, 亦即像俄羅斯這樣的前共產體制國家)，避免因為「冷戰」的結束，使得俄羅斯及東歐前共產國家，因為前蘇聯體制的瓦解，無法在新世紀尋找到自己的國際定位，反而產生類似一次大戰結束後的德國，陷入爭權、混亂與恣意對國際社會進行擾亂的行徑；尤其是，如果俄羅斯承繼了前蘇聯在核子武器(Nuclear Weapons)等先進殺傷性武器上的發展成果與力量，將更會是國際之間的災難。因此，「預防性防禦」的戰略，就是要縮減這些可能潛在的威脅，並進一步改革美國的國防，才能保障美國在21世紀與國際之間的安全。²³⁴

為此，培利任內，在柯林頓總統的支持與聯合國的授權之下，與所謂的「武器檢查小組」數次出訪東歐，進入俄羅斯及烏克蘭等國境內，實際查看當時前蘇聯遺留下的核武發射窖及飛彈基地，並達成與俄羅斯同步裁減核子彈頭或關閉(銷毀)上述基地及核設施的協議，以避免擦槍走火。²³⁵

²³³ 國內有中文譯本。參考許綏南譯，2000，《預防性防禦：後冷戰時代美國的新安全戰略》，台北：麥田文化出版，城邦文化發行。譯自 Carter, Ashton B., & William J. Perry. *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. 2000.

²³⁴ 作者於民國 89 (西元 2000) 年在國防部智庫服務時，曾針對當年出版的《預防性防禦》一書，撰作分析報告，並呈高層核閱。報告中參考之重要理念，均取自於 Carter, Ashton B., & William J. Perry. 2000. *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. 8-12.

²³⁵ 有關這些過程，均可參考前述書，頁 1-7。



由此可以看出，培利在柯林頓總統任期當中擔任將近三年國防部長的任內，為許多重要政策打下基礎。培利的任內，作為民主黨籍、且是一位對於國際政治與美國國際地位有著重要觀察的策士，培利不斷提昇美國的國際視野，以及防範美國的國際地位受到威脅，以確保美國在世界各地均可以保有重要的影響力；從另一方面言之，也是一位「美國霸權論」的提倡者。因此，培利在任內建構「兩戰」(Two War) 的戰略—亦即，美國擁有的國力，是可以同時在世界上應付兩場主要戰爭 (major war)。同時，他也貫徹柯林頓總統的理念，開始提倡所謂的「戰區飛彈防禦系統」(Threaten Missile Defense, TMD) 計畫 (當時，台灣亦有意尋求參與研發及支持此項計畫，惟經內部評估為「錢坑」【money pit】而作罷)；由此可以看出，培利的國防政策理念，與美國民主黨政府的部分重要智囊策士一般，是極為強調美國的霸權與國際地位的。²³⁶

柯林頓政府的最後一位國防部長，也是在任最久的一位，是出身聯邦參議員的科恩 (William Cohen, 1940~)。科恩的選區是美國緬因州 (Maine)，共和黨籍，在柯林頓的第二任期擔任國防部長，也隨同柯林頓任期結束而卸任。

前任國防部長培利的卸任，是隨著柯林頓總統第一任期的結束，於柯林頓贏得勝選連任之後，培利提出辭呈。然而，科恩繼任國防部長之後，卻直至柯林頓任期結束始卸任，是完整擔任完柯林頓總統第二任期的國防部長，其執行重要政策的理念與成果，可以想見。然而，柯林頓在提名科恩出任國防部長時，也是著眼於國防政策議題的長期認識，因而願意跨越黨派政治的限制，並認為他是一個

²³⁶ 此部分例如布里辛斯基 (Zbigniew K. Brzezinski, 1928~)，是卡特總統 (Jimmy Carter) 任內的國家安全顧問，其政策理念及主張即極為類似。See Brzezinski, Zbigniew. 1998. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books., Zbigniew Brzezinski. 2007. *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*. New York: Basic Books.



「合適的人選」(a right person)。²³⁷

柯林頓的第二任期，始自於 1997 年，結束於 2001 年；這四年當中，柯林頓總統提名並任命一位與其不同政黨立場的人士，擔任國防部長此一重要職位，並不尋常（此與後來歐巴馬總統也於第二任期內【2013 年】提名並任命共和黨籍的聯邦參議員黑格爾【Charles T. Hagel, 1946~】有異曲同工之妙）（本論文僅探討至歐巴馬第一任期，故後面章節對此並未加以敘述）。

科恩擔任國防部長的政治任命，與其所出身的背景，以及當時的政治環境，都很有關係。科恩在擔任國會議員期間，就對軍事及情報方面的事務，涉獵甚深。科恩於西元 1973 年當選就任聯邦眾議員（年僅 33 歲），1979 年以緬因州（Maine）選區身份，當選聯邦參議員。此後，科恩即參與軍事與情報方面的國會事務，直到 1997 年出任國防部長為止。在參議院期間，科恩曾參與的常設委員會（Standing Committee），包括：「武裝部隊委員會」（Senate Committee on Armed Forces）、「政府事務委員會」（Senate Committee on Governmental Affairs, 現已改為「國土保安與政府事務委員會」【Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs】）和「情報委員會」（Senate Select Committee on Intelligence）等。²³⁸科恩並於 1987 年開始，擔任過四年的「情報委員會」副主席（Vice Chairman）。

由此可見，科恩在相關領域中的熟悉程度，是柯林頓選擇他擔任國防部長的原因之一，也對科恩出任國防部長具有相當助益。

科恩在柯林頓總統的第二任期之內，重要的事件包括：對於科索沃（Kosovo）和伊拉克的軍事行動、1999 年 7 月對於駐北約盟軍最高司令克拉克上將（Gen. Wesley Clark, 1944~）的解職案²³⁹、國防預算的刪減、制定「兩戰」（Two War）

²³⁷ Cohen, William S. 2011. *Blink of An Eye*. New York: Tom Doherty Associates, LLC. 11-14.

²³⁸ http://www.senate.gov/committees/committees_home.htm

²³⁹ 克拉克上將的解職案，曾引起若干風波。原因在於克拉克擔任北約盟軍最高司令一職未滿三年，



政策、建構飛彈防禦體系、促成「戰略武器削減條約」第三階段談判 (START III)，以及協商以巴、非洲及東北亞等區域爭端問題等。科恩的個人理念，重視區域穩定，支持以具體軍事行動維持區域和平與秩序；並且，認為美國應該在世界各主要地區，扮演積極與參與的角色。

二、柯林頓政府的參謀首長聯席會議主席與重要將領任命

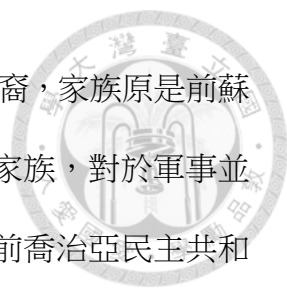
柯林頓於 1993 年 1 月 20 日就任總統，當時的參謀聯席會議主席，正是在前任老布希總統任內，因為帶領美軍打贏「波灣戰爭」而名噪一時的鮑爾上將。然而，鮑爾由於已經擔任了四年的參謀首長聯席會議主席，即將卸任；當時，柯林頓也正在尋覓適當的接任人選。

根據柯林頓總統事後的回憶，鮑爾將軍在卸任之前，遞交給他的最後一份公文，就是當 (1993) 年 10 月美軍預備軍事介入索馬利亞問題的行動方案。柯林頓總統回憶，鮑爾向他建議採取軍事行動，來追捕索馬利亞軍閥艾迪德 (Mohamed Farrah Aidid, 1934~1996)。當時，位處東非的索馬利亞動亂已久，嚴重影響區域穩定；依據鮑爾的評估，若將美軍部隊開拔進入摩加迪休市區，能夠順利逮捕艾迪德的機率，「只有五成」，「活捉的可能性只有 1/4」；然而，鮑爾還是主張必須派兵前往。因為，美軍在當地的任務是人道救援；如果放任掀起內戰的軍閥攻擊聯合國部隊與美軍，就會模糊了任務的本質 (有關摩加迪休戰役的過程與檢討，後一節會有較詳細的敘述)。²⁴⁰

當年 9 月底，鮑爾上將已經準備卸任，柯林頓總統也已提名當時擔任美軍歐洲司令部 (U.S. European Command) 司令的夏利卡希維里上將 (Gen. John

但科恩以理念不合，敦請辭職；此案後經美國參議院召開聽證會，克拉克退休後也積極參與政治活動，並曾參與 2004 及 2008 年兩次總統大選的競選活動。

²⁴⁰ 尹德瀚譯，2004，《我的人生：柯林頓回憶錄》，台北：時報文化出版公司，頁 575。譯自 Bill Clinton. *My Life*. New York: Knopf. 2004.

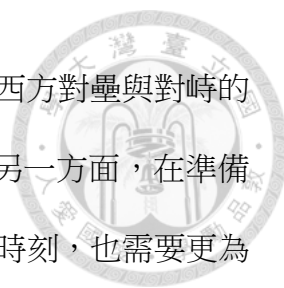


Shalikashvili, 1936~2011)，出任該職。夏利卡希維里上將是波蘭裔，家族原是前蘇聯的加盟共和國—喬治亞共和國的移民。夏利卡希維里上將的家族，對於軍事並不陌生；其祖父曾經是俄國沙皇手下的將領，他的父親也曾在前喬治亞民主共和國（Democratic Republic of Georgia, 1918~1921）的軍隊中任職。夏利卡希維里於十六歲當年，隨同家人移居美國伊利諾州（Illinois），此後就定居下來。他的青少年期，是看著美國著名影星約翰·韋恩（John Wayne）的牛仔電影，來自修英文的。所以，夏利卡希維里可說是典型的移民美國的後裔。

隨後，夏利卡希維里在美國伊利諾州唸完高中和大學，並於 1958 年奉召入伍。他在服役期間，申請進入美國陸軍軍官預校（The United States Army's Officer Candidate School, OCS）就讀，並於 1959 年畢業，以陸軍少尉（Second Lieutenant）任用。其後，夏利卡希維里在美軍基層許多單位服役與歷練，也曾經參與越戰；戰後，他到美國海軍戰爭學院（Naval War College）進修，也在 1970 年獲得美國喬治華盛頓大學（George Washington University）的國際事務碩士學位（Master's Degree in International Affairs）。取得碩士學位以後，夏利卡希維里繼續在軍中歷練各個階層與職位，包括步兵（Infantry）、砲兵（Artillery）單位的指揮官，也曾到美國陸軍戰院（U.S. Army War College）進修。當時，正由於這些軍中歷練與條件（包括出身東歐的背景，以及與許多項的進修條件），使得柯林頓總統認為，夏利卡希維里會是一位「在後冷戰世界領導美國三軍的理想人選」。²⁴¹

同時，從夏利卡希維里上將的職務歷程來觀察，他也是一位勇於創新的軍事領導者。在他擔任美軍參謀首長聯席會議主席的時期（1993~1997），也正是美國位處 1990 年代的中期，不僅世界局勢快速變動，美國的國際角色也相對需要調整

²⁴¹ Tucker, Spencer C. ed. 2010. *The Encyclopedia of Middle East Wars: The United States in the Persian Gulf, Afghanistan, and Iraq Conflicts*. Santa Barbara, Cali.; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC. 1103-1104.



的時刻。當時，國際社會一方面揮別了「冷戰」，也告別了東、西方對壘與對峙的時期；蘇聯解體、東歐變天，全世界的改變在一夕之間完成。另一方面，在準備進入 21 世紀的關頭，面對新世紀的政治與區域秩序勢將重整的時刻，也需要更為多元化地適應新時代的需要。

而從美國的角色來看，1990 年代複雜而多變的國際關係與區域安全議題，讓美國當時的柯林頓政府窮於應付。不論歐洲、中東與非洲，都有著十分難解的區域軍事衝突（military conflict）的課題；這其中包括：波士尼亞（Bosnia）武裝衝突、以巴和平與談判，以及非洲內戰與內亂等，十分棘手。因此，柯林頓總統會考慮由一位具有東歐背景及具備國際事務認知的軍事將領，來出任參謀首長聯席會議主席此一軍事最高職位，可說有其政治上的考量。

而在美軍方面，雖然經過長達 20 年的越戰洗禮，美軍痛下決心，進行了一連串的「軍事事務革命」，也在 1991 年的「波灣戰爭」當中，「驗收」了軍事革新的成效；然而，卻在 1993 年 10 月的「摩加迪休戰役」中，嚐到敗績。這其中有其值得探討之處。當時，正處於參謀首長聯席會議主席離任與交接的時期（按：鮑爾上將於 1993 年 9 月 30 日屆滿，而夏利卡希維里上將的任命案在美國參議院尚未通過，由海軍上將傑瑞米亞【Adm. David E. Jeremiah, 1934~2013】代理【1993/10/1~1993/10/24】），即發生了在東非索馬利亞的此一軍事大敗仗，也是令美軍始料所未及的。

參、柯林頓的海外用兵

柯林頓總統任內（1993~2001）的海外用兵，首先應該提及的，就是發生於西元 1993 年 10 月東非索馬利亞共和國（Federal Republic of Somalia）因長年內戰而引起的「摩加迪休戰役」（Battle of Mogadishu）。此一不過短短一個晝夜的區域武



裝衝突 (armed conflict)，卻使得當時的柯林頓政府灰頭土臉、顏面盡失；甚至，導致柯林頓政府大幅修改對於第三世界國家事務干預的政策，而改趨謹慎與保守。


關於此一戰役的研究，學術界可謂已如汗牛充棟。然而，本論文所要探討的並非是國際政治與環境因素，甚或是有關作戰指揮、戰法與戰術上的問題；顯然，當時此一戰役的失敗，在上述各方面，都出現了問題。但是，本論文所要集中注意的，卻是柯林頓總統當時的決策、領導與軍權的行使，是否有著若干問題？

一、摩加迪休戰役的經過

索馬利亞(正式國名為「索馬利亞聯邦共和國」【Federal Republic of Somalia】)位居非洲的東北海岸，北邊是亞丁灣 (Gulf of Aden)，西北與吉布地 (Republic of Djibouti) 相臨，東南瀕印度洋 (Indian Ocean)，南部與肯亞鄰接，西邊則是衣索比亞。索馬利亞全國面積有 637,657 平方公里，首都是摩加迪休，官方語言雖以索馬利亞語為主，尚包括：英語、阿拉伯語和義大利語 (反映出受殖民文化影響)；人口則約有 10,616,380 人 (2015 年的統計數字)；國內宗教是以伊斯蘭教的遜尼派 (Sunni) 為最大宗。目前與我國並無外交關係。²⁴²

在非洲殖民的歷史上，東非的索馬利人 (Somali) 是於大約於西元 750 年開始遷入今日東非索馬利亞的西北角，並且逐漸開始擴張版圖。到了 16 世紀時，其勢力已經達到後來的首都摩加迪休一帶。西元 1885 年，索馬利人與鄰國衣索比亞 (Ethiopia) 交戰，戰勝了衣索比亞東部的部族；西元 1902 年又遠征至肯亞 (Kenya)，逐出其原住民族，控制了整個非洲之角。所以，索馬利亞在歷史上，也曾是勢力強大而征服鄰國的非洲國家之一。

²⁴² 參閱中華民國外交部，國家與地區，非洲地區，索馬利亞。
<http://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=D33B55D537402BAA&n=1C6028CA080A27B3&ms=26470E539B6FA395&s=5B78EEBCE18CBE9F>




早在西元 10 世紀初期，阿拉伯部族的勢力，就開始自北方侵入了索馬利亞的沿海地區；因此，索馬利亞也開始深受阿拉伯文化影響，因而改信伊斯蘭教。到了 19 世紀中期，歐洲勢力也開始進入索馬利亞。在西元 1884 年至 1886 年之間，英國與索馬利亞各地方領袖簽訂條約，使北索馬利亞成為英國保護地；西元 1889 年至 1905 年間，義大利也取得了索馬利亞南部的保護權；1896 年，法國勢力進入索馬利亞，進行法屬索馬利蘭（Somali-Land）邊界劃定；同時，原本曾敗於索馬利亞的鄰國衣索比亞，又趁機強佔索馬利亞的奧加登（Ogaden）地區，位居肯亞西北的索馬利（Somali）地區一帶，也淪為英國統治。至此，索馬利亞已經成為「分封割據」的局面；然而，索馬利亞今日的國旗上的五角星設計，似乎即是為了反映此一歷史上的悲歌而來。

西元 1969 年 10 月 21 日，索馬利亞的軍事將領穆罕默德·西亞德·巴雷（Mohamed Siad Barre, 1916~1995），陰謀掀起一場無預警的軍事政變（法語：coup d'état），篡奪了索馬利亞總統的職位，同時展開了長達 21 年的社會主義（Socialism）路線式獨裁政治。巴雷在位期間，極力壓制軍方與反對勢力；然而，具有政治野心的軍閥與派系領袖，仍然蠢蠢欲動，陰謀逼使巴雷交出統治大權。西元 1990 年時，反政府軍終於攻入摩加迪休，同時佔領首都，逼使巴雷宣佈退位。巴雷遜位之後，只得於隔（1991）年 1 月時，避走地處西非的奈及利亞（Nigeria）拉哥斯（Lagos）。²⁴³

此時，原先合組勢力逼走原獨裁者的叛軍，卻因為意見不合而反目。曾在 1960 至 1970 年代間因為計畫發動政變失敗而入獄的穆罕默德·法拉德·艾迪德（Mohammed Farah Aidid, 1934~1996），獲得主力派系索馬利亞聯合國會（United

²⁴³ Mukhtar, Mohamed Haji. 2003. *Historical Dictionary of Somalia*. Lanham, Maryland; Oxford: The Scarecrow Press, Inc. 158-159.

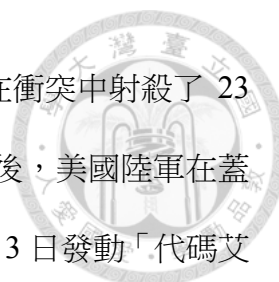


Somali Congress, USC) 的支持；然而，部分原本遭放逐而避走義大利的索馬利亞聯合國會成員，卻採取先發制人的手段宣佈穆罕默德·阿里·馬赫迪 (Mohammed Ali Mahdi) 為新任總統。1991 年 6 月，艾迪德被選為索馬利亞聯合國會主席，但馬赫迪拒絕放棄總統頭銜，再加上索馬利亞境內還有許多勢力也有意染指巴雷下臺後呈真空的政治地盤，因此爆發了一場以幫派組織般的小型民兵單位為主體的軍閥內戰。

這期間，佔據索馬利亞北部的伊薩克部落武裝團體，率先在 1991 年 5 月宣告獨立，成立索馬利蘭共和國 (Republic of Somaliland)；接著，在 1998 年 7 月，索馬利亞的東北部出現了一個邦特蘭地方自治政府；到了 2002 年 3 月，佔領西南部的拉漢文部族，宣布成立索馬利亞西南國 (索馬利亞語：Koonfur-Galbeed Soomaaliya)。這三個接連宣布獨立的武裝政權，都沒有被國際社會承認；然而，索馬利亞四分五裂的局面，已經成為無政府狀態。聯合國在西元 1992 年及 2000 年曾兩度介入調停，企圖化解企圖化解索馬利亞的戰亂，卻苦無任何進展。

在聯合國方面，聯合國最初介入索馬利亞的國內事務，原本只是為了解決在索國南部嚴重的飢荒問題；但是逐漸地，這項行動演變成具有政治目的的軍事行動，也就是美方代號「邪靈蛇行動」(Operation Gothic Serpent) 的軍事任務。以國際角度而言，索馬利亞的內戰已經變質成一種盜匪幫派之間互相爭奪地盤、處於無政府狀態的混亂。聯合國希望透過解除各派系武裝，在索馬利亞境內扶植一個西方式的中央政府；然而，對於索馬利亞當地的各個武裝派系來說，則並不接受所謂的西方文明主導的政治方式，也不願意放棄武裝與自我防衛的力量。因此，除了敵對的派系勢力之外，外人的入侵也成為其要對抗的目標。

在此種氛圍之下，西元 1993 年 6 月 5 日，聯合國部隊對於艾迪德的所作所為，已經失去耐性。聯合國部隊先是嘗試關閉艾迪德索控制的無線電台，以制止其進



一步散播反聯合國的言論；而艾迪德的民兵則進行武裝反擊，在衝突中射殺了 23 名巴基斯坦籍的聯合國部隊士兵，一時國際之間大譁。四個月後，美國陸軍在蓋里森少將 (Maj. Gen. William Garrison) 的指揮下，於當年 10 月 3 日發動「代碼艾琳行動」(Operation Code Irene)，出動精銳的遊騎兵部隊 (Rangers) 與三角洲特種部隊 (Delta Forces)，配合 MH-60「黑鷹」式直昇機及多種戰情支援裝備，突襲摩加迪休市中心的民兵據點，意圖逮捕艾迪德。²⁴⁴

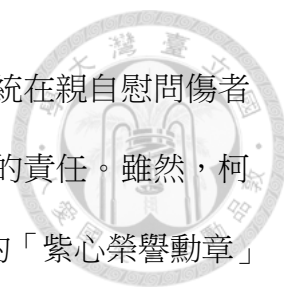
在這次的行動中，美軍成功地逮捕到了艾迪德的許多高階幕僚，但卻任由主要目標漏網；並且，在任務過程中因為對叛軍勢力的低估，兩架美軍直昇機在混亂中遭到火箭推進式榴彈 (RPG) 擊落，進一步導致百餘名馳援與執行任務的地面部隊深陷敵陣中無法脫離的狀況。

在這場軍事行動當中，美軍因為兩架黑鷹直升機的墜落，使得後續救援行動一再延遲，因而落敗。其中一架黑鷹直升機 (空中呼號「超級 64」【Super 64】) 的駕駛杜倫准尉 (CW3. Michael J. Durant, 1961~) 墜機被俘，後來經過美國政府派遣特使，與艾迪德談判後被釋回；兩位美軍三角洲部隊的戰鬥人員，分別是三等士官長修葛 (S.F.C. Randy D. Shughart, 1958~1993) 與二等士官長戈登 (M.S.G. Gary I. Gordon, 1960~1993)，身經百戰、驍勇異常，卻因為自願前往營救墜機的杜倫准尉，遭到大批索馬利亞民兵圍困攻擊，彈盡援絕，被擊斃後，遊街示眾，非常慘烈。²⁴⁵

在這場被稱為「摩加迪休戰役」的激戰中，共有 18 名美軍與 1 名馬來西亞戰車駕駛陣亡，84 人受傷；但相對地，索馬利亞方面估計約有 500 至 1,000 名民兵死亡，3,000 至 4,000 位平民受傷。事後，蓋里森少將曾經致函柯林頓總統，表示

²⁴⁴ Bowden, Mark. 2010. *Black Hawk Down: A Story of Modern War*. New York: Grove Press. 336-338.

²⁴⁵ Bowden, Mark. 2010. *Black Hawk Down: A Story of Modern War*. New York: Grove Press. 340-341.




為策劃此次軍事行動的失敗，願意負起一切責任。而柯林頓總統在親自慰問傷者與陣亡者家屬時，也遭到極大的責難，被認為未盡到三軍統帥的責任。雖然，柯林頓依照三軍統帥的職權，為陣亡將士頒發象徵軍人最高榮譽的「紫心榮譽勳章」(Medal of Honor, Purple Heart)，他也自認為可以完全諒解家屬的心情；然而，「摩加迪休戰役」的失敗，也促使柯林頓日後在批准任何軍事行動之前，必定再三確認，行動方案的完整性與確實性，務必將傷亡降低至最小程度。²⁴⁶

二、摩加迪休戰役的失敗檢討

西元 1993 年 10 月的「摩加迪休戰役」，是一場令美國臉上蒙塵的失敗軍事行動。初期，國際社會與美國舉國上下都十分不明白，為何一個在短短兩年前（1991 年）才大舉擊敗伊拉克的美軍精銳之旅，會在非洲一個彈丸之地，失敗得如此徹底？繼而，檢討「摩加迪休戰役」的失敗原因，泰半會從國際環境、索馬利亞國內政治或美國因素等方面來加以檢視。本論文將試著從「純軍事」的角度觀之，以有利於對軍事指揮與領導的面向，來廓清此項議題。

如果要檢討美軍在「摩加迪休戰役」的失敗，在地形與天候的制約上，本就存在著如下的限制：**(1) 從地理環境上來看，索馬利亞為所謂的「非洲之角」，北鄰衣索匹亞，南接肯亞，其總面積略小於美國德州。索馬利亞海岸線長，大約佔果土總面積的 1.6%；美國無論執行人道救援或軍事任務，均係由其外緣所建立的前進基地，派兵進入，且無法在市區久留。在戰術上看，迴旋空間小，風險極大。(2) 從摩加迪休的市區環境來看，當地鮮少植物生長，都市建築物多為水泥或磚造，街道紊亂，作戰環境不利。美軍在摩加迪休一役中，係首次面對較具規模的都市游擊戰，欠缺經驗；並且，摩加迪休市區為索馬利亞民兵所**

²⁴⁶尹德瀚譯，2004，《我的人生：柯林頓回憶錄》，台北：時報文化出版公司，頁 575-577。譯自 Bill Clinton. *My Life*. New York: Knopf. 2004.



控制，在市區流竄，神出鬼沒。一般來說，要在極短反應時間內，判定其為遊民或民兵，甚為困難。**(3) 從氣候上看，索馬利亞地處熱帶，高溫乾燥，不適居住。**美軍在熱帶地形作戰，苦不堪言；因此，在作戰心態上，希望儘早結束任務，完成返隊。蓋里森少將也深知部屬的此種心理，又對其所屬的精銳部隊—陸軍遊騎兵部隊與三角洲特種部隊擁有過高的信心，以致規劃作戰行動時，受心理因素影響，忽略了完整作戰計畫的許多細節。²⁴⁷

從這幾點上看，「摩加迪休戰役」在戰術上，美軍就已處於先天不利的局面，勉強為之，極易造成任務失敗與傷亡；然而，在當時的政治氣氛之下，美軍似乎也有著必須完成任務的壓力。因此，在極為勉強的情況下，美軍出動了部分精銳部隊，卻意外地被圍困在摩加迪休市區，遭受索馬利亞民兵的輪番攻擊，而至動彈不得。最後，在動用美軍第十山地師與聯合國維和部隊—主要是巴基斯坦的軍隊馳援之下，才讓美軍脫困，返回駐地。

在整場「摩加迪休戰役」之後，再從整體的角度上看，不論是軍事任務本身，亦或是美國值得檢討之處，在於：

第一、摩加迪休地形環境複雜，不利巷戰。索馬利亞陷入內戰已久，民生凋敝；加上索馬利亞舉國不是遭受戰爭破壞，就是當初缺乏建設，以致街市紊亂、道路殘破。這些，本就給予不諳都市游擊戰的美軍，在城鎮作戰上的極大限制；而且，艾迪德的民兵據點四散，四處游擊，但他們對於摩加迪休的街道是熟悉的，且早已先期佔據了地形要點（如建築物高處及街道機槍陣地）；對於美軍而言，這是極為不利的作戰態勢。美軍率爾行動，風險極大。

第二、美軍預期心理過高，大意輕敵。蓋里森少將根據線報，艾迪德與其

²⁴⁷ 例如，從戰術與作戰指揮的眼光上看，蓋里森少將指揮的軍事行動，缺乏預備案、沒有完整的撤退路線、空中的指揮調度欠靈活等；這些缺失，本節都還會再加以一一分析。



「重要閣員」將在市區集會；地點不明，人數不詳；結果艾迪德本人未到，顯見情報方面有缺失。根據不完整的情資來做判斷，就會有所偏差。蓋里森本人在任務驅使的壓力下，希望儘速結束任務；因此規劃利用週日下午、穆斯林傍晚朝聖前的空檔，認為是民兵防範最為鬆懈的時刻，出動逮人。然而，規劃的行進路線與方案過於理想，對於美軍官兵的心理建設也不足，導致產生輕敵心理。

第三、空中指揮調度失靈，沒有預備方案，通信困難。美軍雖然駐守在索馬利亞境內，也在摩加迪休市區外圍建立前進基地；然而，卻不敢與索馬利亞民兵過於接近。因為，民兵的活動沒有規則性，作戰無規律可言。美軍地面部隊進入摩加迪休市區，是依靠空中的指揮調度，以及軍用直升機的火力掩護；當頭一架黑鷹直升機被擊落之後，空中機動指揮所的指揮調度立即出現罅隙，急於遞補第二架進入呈戰場真空狀態的危急環境之中，又缺乏足夠的火力支援（僅出動 4 架直升機【3 架黑鷹，1 架 OH-58 戰搜直昇機】；又，直升機支援地面作戰，誰支援直升機的空中安危？）。按理，空地一體的機動作戰，指揮權在前線指揮官；然而，在蓋里森少將掌握大權的情況下，前線指揮官沒有足夠的授權，調動起來左支右絀，請示上級又嫌過於緩慢，終於種下了不斷潰敗的因子。

第四、越戰後美軍首次直接介入第三世界國家內戰，錯估形勢。美軍除了西元 1983 年 10 月入侵格瑞那達（雷根總統所下令的「緊急狂暴行動【Operation Urgent Fury】；但格瑞那達斯時為軍事政變，與內戰不同」，此次為越戰後首次直接介入第三世界國家（the Third World Countries）的內部事務；嚴格來說，缺乏正當性，「經驗」也不足（1990 年代非洲國家爆發內戰與內亂，如索馬利亞、盧安達與獅子山共和國等；美方沒有詳細評估後續的效應，以及應擔負的全部責任）。在「摩加迪休戰役」失敗之後，美國一度對於第三世界國家的所有事務，都顯得「投鼠忌器」，改採「觀望」的態度；以致於，隔（1994）年 4 月，中非的盧安達（Rwanda）



爆發種族屠殺（genocide）與內亂，時間長達三個多月。國際社會第一時間竟惶然不知如何應付，或是深恐被捲入無以名狀的挫敗當中，全是因為前一（1993）年，美軍在索馬利亞所遭受的軍事大敗仗以致。

可見，軍事的行動，並非徒具有軍事一方的行動價值與效果而已；要言之，其乃是全面的責任與成果。而對於指揮軍事行動的最高統帥與高階軍事將領而言，「摩加迪休戰役」應該是在軍事統帥權的運用，以及在軍事領導上，非常寶貴而實用的一課。²⁴⁸

第三節 小布希總統時期的統帥權

壹、概述

小布希總統（George W. Bush, 1946~）為美國第 43 任總統，共和黨籍，也是美國近幾任總統以來，任內發動戰爭規模最大、動用兵員最多、作戰時間最長；同時，也是頗富爭議的一位總統。

小布希任內所發生的「911 事件」，堪稱是美國有史以來所遭受最嚴重的恐怖攻擊事件，其強度甚至足以與 1941 年 12 月的「珍珠港事件」並論；然而，小布希任內所發動的「阿富汗戰爭」與「伊拉克戰爭」兩項主要戰爭，也是美國近年來耗資規模最大、也是最富爭議的兩場戰爭。這兩場戰爭，也都持續到現任民主黨政府的歐巴馬總統任內，宣告結束。

小布希的國家安全團隊與其個人立場，都具有鮮明的「鷹派」色彩；這其中，有來自於共和黨立場的傳統思維，也有小布希個人與其團隊的共同特性。以下，將分別就布希個人與其團隊來做分析。

²⁴⁸ 本節對於「摩加迪休戰役」失敗檢討的撰寫，係為作者個人在長期研究國防戰略與軍事方面之心得；並以純軍事的角度，加以分析。希望對於本論文論及軍事統帥權、作戰計畫與決心，以及軍事領導相關案例的研究，有所助益。



一、小布希的個人背景

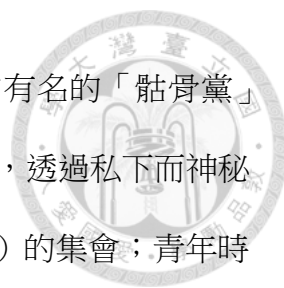
小布希總統作為美國的第 43 任總統，可能是歷來最富爭議的美國總統之一。在小布希擔任總統的任內，美國遭逢歷來最嚴重的恐怖攻擊事件，也發動了自 20 世紀後半葉以來，最大規模的海外軍事行動。這些事件，就足以已使得小布希任內的重要政治與軍事作為，幾乎是過去許多任總統都難望其項背的；而這些作為的背後，所引發或衍生的爭議，對於當代的美國，也具有重要的影響。

小布希總統於西元 1946 年 7 月 6 日出生於美國康乃狄克州 (Conneticut) 的紐海芬市 (City of New Haven)。父親是後來擔任總統的老布希總統，父親是芭芭拉·布希 (Barbara P. Bush, 1925~)，家中還有三個弟弟和一個妹妹 (大弟是於 2016 年參加美國共和黨總統初選的前佛羅里達州【Florida】州長傑布·布希【John E. Bush, “Jeb” Bush, 1953~ 】，小妹則於三歲時因罹患白血病過世)。²⁴⁹

小布希全家堪稱「政治家族」；除了老布希是美國第 41 任總統，也擔任過副總統、聯邦眾議員、駐華大使與中情局長之外，小布希本人在擔任總統之前，是德州州長；而小布希的弟弟傑布，在擔任過佛州州長後，也步上父兄的後塵，參選美國總統 (但因為在初選期間，民調一直不見起色，已經退出總統初選)。而如果傑布·布希也能成為美國總統，則將會是美國政治史上首度一家出現三位總統的真正「政治家族」。

小布希於西元 1968 年畢業於美國耶魯大學 (Yale University)，取得歷史學學士學位。在大學求學期間，小布希就曾參與其父老布希的競選活動 (1964 年德州參議員選舉)；畢業後，小布希也再度為父親助選。小布希的大學時期，正是美國參與越戰正酣的年代，當時美國社會的頹靡、反戰與對立，也影響著美國社會，

²⁴⁹ Moore, Kathryn. 2007. *The American President: A Complete History*. New York: Fall River Press. 612-613..

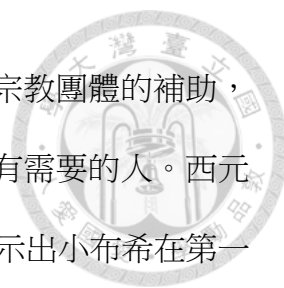


包括大學校園在內。小布希在學生時期，曾經參加椰魯校園內有名的「骷骨黨」（Skull and Bones, 耶魯校內的學生社團，以招收「菁英」學生，透過私下而神秘的儀式成為會員，意圖在日後發揮社會上的政經影響力而聞名）的集會；青年時期，也曾被認為是酗酒與私生活不檢的代表（小布希曾因酒後駕車，被罰款及吊銷駕照），成為一度影響其政治生涯的著名事件。

小布希自耶魯大學畢業後，進入空軍國民兵（National Guard）服役，駐防在美國德州休士頓艾靈頓（Ellington）空軍基地。小布希在退役之前，就申請了哈佛大學商學院（Harvard Business School），西元 1975 年自哈佛畢業，獲得工商管理碩士學位（MBA）。同一年，他認識了擔任圖書館員的蘿拉（Laura L. Welch），兩人於是共組家庭。西元 1978 年，小布希開始投入選戰，參與德州眾議員的選舉；此次選舉，布希不幸落敗。其後，小布希就投入石油事業，以及自行創立能源公司（Energy Company）；西元 1988 年，為了協助父親老布希的總統選戰，小布希舉家遷往華盛頓特區。選後，小布希一家又回到了德州定居。

此後，小布希一方面因為事業版圖的擴張，一方面積極參與公眾活動（擁有德州遊騎兵棒球隊的股份，也擔任球隊公關及經理人）在媒體曝光的機率大增；於是，小布希順勢參與了 1994 年的德州州長選舉。當年，因為民主黨籍的柯林頓總統在許多全國性議題上如：軍隊放寬同性戀服役、健保規劃及加稅等，提出的規劃方案或實施不當，導致當年的美國期中選舉（Mid-Term Election, 在兩次總統大選之間的國會與各州選舉）民主黨大敗，加上布希的深耕努力（電視辯論會表現得當），以及選戰策略奏效（在選戰中極力地攻擊對手），於是順利贏得了當年的州長選舉，開始了小布希的州長生涯。

在德州州長任內，小布希積極推動司法與教育改革，並提出最大規模的減稅計畫，在不增加家庭課稅的情況下，不減少學校教育的預算，而以其他施政的預



算來進行替代。此外，小布希在州長任內，也擴大州政府對於宗教團體的補助，希望透過宗教與社會的力量，具體幫助貧寒、失怙和家庭環境有需要的人。西元 1998 年，小布希以近 69% 的高得票率，成功連任德州州長，顯示出小布希在第一任期當中的施政，是有目共睹的。²⁵⁰

小布希州長連任之後，便開始積極部署參加總統大選。當時一般咸信，以小布希在德州施政的高民意支持度，一定會順利取得共和黨的初選資格。在初期參選狀況並不被看好的情況下，小布希一度被共和黨黨內競選對手——聯邦參議員麥坎（John S. McCain, 1936~ ）領先；後來才連番在數個選舉州領先。在贏得共和黨的黨內初選之後，小布希正式與民主黨的競選對手——副總統高爾（Albert A. Gore, 1948~ ）對壘。在此次選戰當中，小布希與高爾的選情一直相當緊繃，在許多議題上都呈現緊張的拉鋸狀態。小布希陣營所採取的選戰策略，是緊追高爾的個人財務（包括與其夫人蒂波【Tipper Gore, 1948~ 】的財務與豪華的私生活），以及在全國槍械管制上的立場（也是美國民主黨慣常）；最後的選舉結果，由於高爾在普選票獲勝、小布希贏在選舉人票，加上佛羅里達州的計票爭議（由於選票有出入，佛州最高法院裁定進行人工重新計票），促使美國聯邦最高法院（Supreme Court）於 2000 年 12 月 9 日，因選舉爭議過大，裁定停止人工驗票，依照美國總統選舉制度，以獲得選舉人票較多者當選，小布希遂贏得了當年的美國總統大選，也終於能夠就任美國總統，平息了一場在美國憲政史上最為複雜且富有爭議性的選舉。²⁵¹

二、小布希的戰略與軍事理念

²⁵⁰ Rountree, Clarke. 2011. *George W. Bush: A Biography*. Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC. 53-67.

²⁵¹ Gunderson, Cory. 2010. *The 2000 Presidential Election*. Edina, Minnesota: ABDO Publishing Company. 7-9.



美國政府自從二次大戰以後，歷任總統的全球戰略與外交路線，不斷地反映出在「理想主義」(Idealism)與「現實主義」(Realism)當中的「擺盪」(pendulum)與對話。這固然是出自於美國的兩黨政治交互輪政的政策影響；然而，也與美國總統個人的理念與特質，具有密切的關係。

小布希總統自從在 2000 年參與美國總統大選以來，就不斷提出在戰略、國防與外交上的許多理念與主張；顯見，他是一位在國際政治與外交事務上，具有主觀意志與看法的政治領袖。小布希在競選期間，就針對柯林頓政府任內的許多戰略與外交舉措，例如：「擴大交往」(Engagement and Enlargement)、「戰略模糊、戰術清晰」(美國對台海問題的態度)、將中共定位為「戰略夥伴關係」(Strategic Partnership)、「新三不政策」(the New Three No's Policy)，甚至於全球戰略的「兩戰」(Two War, 柯林頓總統第二任期內，由國防部長科恩所銜命制定，亦即美國隨時保持在兩場「區域戰爭」【Regional War】應戰的實力)及「戰略核武裁減條約」(START II&III) 進程，有著不同意見與主張。

小布希在總統競選期間，就提出包括：將「兩戰」戰略改為「一大戰、一小戰」(亦即維持應付世界各地一場主要戰爭、一場區域衝突的實力)，與中共關係的新定位修正為「戰略清晰」而「戰術模糊」，以及「戰略競爭者」(Strategic Competitor)等。小布希也認為，美國必須檢討柯林頓政府的「戰略核武談判」進程，提出新型的「飛彈防禦計畫」(National Missile Defense, NMD)，以因應新世紀國際秩序的需要；同時，為了建構在 21 世紀美國仍然能夠成為主導世局發展的力量，應該要有一條「極為清楚的戰略路線」(後來形成在小布希任內最被人熟知的「單邊主義」【Unilateralism】路線)，以及對於世界上素行不良的國家提出警告(也就是後

來小布希執政後，所提出的「流氓國家」【Rogue State】--如伊朗與北韓等）。²⁵²

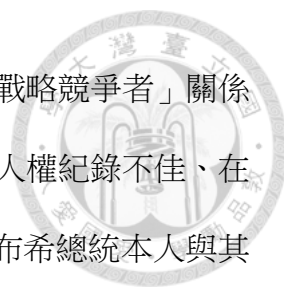
所以，小布希從競選開始，其在戰略、國防與外交上的思維及政策主軸，便與柯林頓總統時期，截然不同。小布希於 2001 年 1 月 20 日甫上任，在當年 10 月 1 日所發布的〈四年期國防評估報告〉(Quadrennial Defense Review Report, QDR) 當中，就鎖定了當年發生的「911 事件」，強調將以「本土防禦」(亦即後來所稱的「國土安全」【Homeland Security】) 為優先課題。雖然通篇報告仍以太空戰、資訊戰、長程精準武器及飛彈防禦體系的建構等，做為布希政府未來的主要軍事作為；然而，這些雖是屬於美國政府(乃至國防部)既定的國防優先政策方向，其最重要的主軸，已漸漸導向「反恐戰爭」的需要之上。²⁵³

此外，美國國防部接著在隔(2002)年 1 月，又提出了當年的「核武態勢評估」(Nuclear Posture Review Report, NPR)。在這項評估報告中，明列了世界上七個擁有(或有能力製造)大規模殺傷性武器(Weapons of Mass Destruction, WMD)的國家—伊朗、伊拉克、敘利亞、利比亞、北韓、俄羅斯和中共，可能對美國帶來的威脅與衝擊。在美國的眼中，這些國家，若非共產國家，就是獨裁者、或是人權紀錄不佳的國家(以當時的國際環境來看)。這些明顯(或潛在性)的威脅，極可能使得世界的核武威脅態勢升溫；因為，只要這些國家對美國採用核武，美國必然會運用核武報復。

由此可以看出，小布希總統的主張與思維，是先鎖定威脅來源，加以評估，並形成以威脅為著眼的核心考量，來決定美國的全球戰略與外交路線。在小布希政府的分類當中，當時的世界是由三大區塊所組成：(1)是美國的盟邦或與其友

²⁵² 曾章瑞、廖天威，2001，〈美國東亞戰略對兩岸安全互動的影響〉，《國策專刊》，19：5-7。

²⁵³ 美國國防部每四年提出的〈四年期國防評估報告〉(或稱〈四年期國防總檢〉，QDR)是美國在 1997 年柯林頓政府任內，依照「軍隊結構審查法案」(Military Force Structure Review Act)的規範，正式於每四年(總統就職年)所提出的國防軍事與軍隊軍力報告。See U.S. Department of Defense. Quadrennial Defense Review Report. <http://www.defense.gov/News/Special-Reports/QDR>



好的國家，如日本、歐盟與韓國等。（2）是前述與美國有著「戰略競爭者」關係的國家，例如中共等。（3）是被美國列為所謂「流氓國家」或人權紀錄不佳、在國際間「素行不良」的國家，如北韓、伊朗與伊拉克等國。小布希總統本人與其國家安全團隊成員，自從就任以後，特別是遭逢「911 事件」的打擊以來，就極力要強化這樣的思維與外交主軸，對於盟邦的外交關係要加強，與友邦國家則維持良好的互動關係；對於存有競爭關係的國家，要維持密切的關注，採取保守的態度與路線；而對於所謂的「流氓國家」，則應該盡力予以打擊，並運用「導彈防禦系統」（NMD）的力量，針對這些國家的核武，給予致命的打擊。²⁵⁴

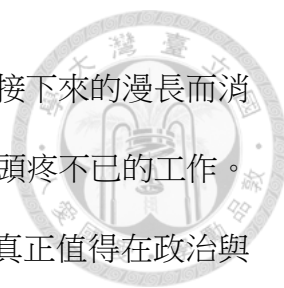
小布希政府在「911 事件」的發生之後，更加強化了此種的政策思維。小布希針對要發展「全國飛彈防禦體系」，以致必須掙脫核武管制的束縛；因此，對於與前蘇聯於 1972 年簽署的「反彈道飛彈條約」（Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM, 1974 年有增補條款），小布希表示必要時將會予以退出。其後，果不其然，小布希政府於 2001 年 12 月宣佈退出（亦即半年後自動生效）。

橫亘小布希擔任總統的八年期間，除了在上述的戰略與軍事理念上，呈現此種主要的發展傾向之外，其所發動的「反恐戰爭」（Anti-Terror War）也不斷引起國內與國際之間的諸多爭議。然而，包括在美國國內，最為廣泛引起質疑與討論的，就是對於總統擴權與戕害民主人權的爭議。

三、反恐戰爭的擴權爭議

美國總統小布希發動的兩場反恐戰爭（Anti-Terror War）-- 「阿富汗戰爭」（Afghanistan War）與「伊拉克戰爭」（Iraqi War），雖然在軍事上都大獲全勝（阿富汗戰爭於 2001 年 12 月結束軍事行動，推翻阿富汗的塔利班政權；伊拉克戰爭

²⁵⁴ U.S. Department of Defense. Nuclear Posture Review Report. http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2002_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf



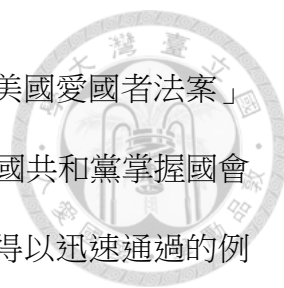
於 2002 年 4 月結束軍事行動，推翻伊拉克海珊政權)；然而，接下來的漫長而消耗戰力的和平維護與秩序重建的工作，才真正是令美國舉國上下頭疼不已的工作。甚而至於，在這兩場戰爭背後所引發的反恐戰爭擴權爭議，是真正值得在政治與軍事之外，仔細加以探討的一章。

美國在歷經「911 事件」的攻擊後，小布希政府立即根據「國家緊急狀態法」(National Emergencies Act, 1976，美國於 1976 年 9 月 14 日施行，由國會賦予總統根據緊急狀態或是重大公共危機時，執行特別權力的授權)宣告進入緊急狀態；9 月 20 日發動「阿富汗戰爭」(Afghan War)；10 月 7 日宣告將進行全球的「反恐戰爭」(Anti-Terror War)；10 月 26 日通過「愛國者法案」，象徵美國奠定打擊恐怖主義的法律基礎。「美國愛國者法案」(全名為「團結並強化美國透過提供合適的管道進行攔截與阻止恐怖主義法案」【Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act, 2001】，縮寫為 USA PATRIOT Act, 2001)主要是美國因應 2001 年 9 月 11 日發生的「911 事件」，迅速於當年 10 月 26 日經由國會通過、小布希總統簽署生效的授權法案。法案大致內容為授權美國政府可以緊急擴張行政權限，要求警察機關進行監聽、搜索及過濾牽涉個人隱私的電話、電子郵件、健保、醫療及財務紀錄等資料，以做為防範恐怖組織發動攻擊，或是立即對於該項緊急事件做出處置的法律案。²⁵⁵

然而，一般咸認，由於「美國愛國者法案」的授權，使美國司法部門與警察機關得以擴張權限，進而在執行的過程中，可能有侵犯美國憲法第三及第四修正案有關隱私權保障的疑慮。²⁵⁶同時，若參考「美國愛國者法案」的立法過程，包

²⁵⁵ Ewing, Alphonse B. ed. 2005. *The USA Patriot Act Reader*. New York: Novinka Books. Preface.

²⁵⁶ 美國憲法第三修正案為「禁止士兵於平時時期不經房屋主人同意而入住其私人房產，但戰時根據法律規定則可被允許」(No Soldier shall, in time of peace be quartered in any house, without the consent of the Owner, nor in time of war, but in a manner to be prescribed by law.); 第四修正案則為「任何公民之人身、住宅、文件與財產不受無理搜查及查封，若無合理事實依據，不得簽發搜查令與



括國會紀錄、議員辯論與新聞媒體的報導等；以及記錄當時「美國愛國者法案」通過的過程與細節，可以發現，「美國愛國者法案」是當時在美國共和黨掌握國會參、眾議院多數席次的情況下，成為少數未經兩院充分討論而得以迅速通過的例子。²⁵⁷

所以，「美國愛國者法案」是在當時「極其特殊」的背景之下通過的，對於當時主政的小布希總統而言，是極為嚴重而迫切的議題之一。在一片對恐怖主義宣戰的全國性氛圍之下，美國人民普遍「震懾」於此種氛圍，「失去了判斷力」；也是在這種氛圍之下，「團結」了美國全國國民，決定以愛國情操面對共同威脅，民族主義（或稱之為「地方保護主義」）的情緒達到擴張，迫使美國人民為小布希政府「霸權主義」的外交政策背書。然而，「911 事件」的正面意義是，讓美國重新認識與反省，作為一個世界強國的定位，以及該如何以軍事與科技面對接踵而來的挑戰。

其次，「美國愛國者法案」的實施，則是針對入境美國求學與研究的人士，設計了「學生與訪問學人資訊系統」(Student and Exchange Visitor Information System, SEVIS) 進行研究（按：「美國愛國者法案」規定，行政部門應於 2003 年 1 月 30 日以前建立該系統，以做為對入境美國的留學生與學者進行監控）。由於這項系統的建立，對於美國大學的管理階層產生直接的衝擊。因為，這使得美國政府以「國家安全」的名義，將手伸向大學校園；各大學也必須詳實地登錄留學生的資料，

逮捕令，搜查令必須將搜查地點、需搜查與查封之文件及物品做具體描述，逮捕令必須具體描述將逮捕之人」(The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.)。See the Website: <http://www.usconstitution.net/>

²⁵⁷ 一般而言，美國國內的重大議案，會在參、眾兩院經過充分的辯論與對決；這顯示出兩院的政治特性，以及美國兩黨政治的生態所影響。尤其是，當美國政府（包括白宮與國會）的組成，是呈現「分裂政府」(divided government, 意即分屬不同政黨掌握時【如總統為共和黨籍，但國會由民主黨掌握多數，小布希第二任期就是如此】)，對決尤為激烈。例如：歐巴馬總統推動於 2012 年通過的「健保改革案」，即引起正反意見相當大的對立。



便於政府進行監管（資料也顯示，SEVIS 系統的設立，讓美國各大學增加了許多額外的人力、工時與預算）。²⁵⁸

再者，「美國愛國者法案」也對美國國內的各大圖書館，造成影響。主要是著眼於美國進行「反恐戰爭」，國內的各大圖書館是最直接的受害者。主要原因在於，美國的圖書館是大量有關美國與世界訊息的蘊含、獲得與交換的場所。「911 事件」發生之後，美國聯邦調查局（FBI）就到各大圖書館進行了詳細的搜索與調查，也逐漸建立對圖書館方面的長期監控。這些行動，也引來美國國內對於包括個人隱私、道德與法律層面的爭議與探討。

其後，美國國內對於「美國愛國者法案」的抵制與回應，包括「美國愛國者法案」通過不久，美國的「捍衛『權利法案』委員會」（BRDC）即發起一項全國性的抵制行動。²⁵⁹

在總結部分資訊的解讀之下，對於法案的整體評估，「美國愛國者法案」是美國政府在決定對抗「恐怖主義」之後，所付出的沉重代價。「美國愛國者法案」對於美國的憲政民主、政治生活與社會生活，都產生直接而深遠的影響。

貳、小布希任內的軍事行動

小布希任內遭遇「911 事件」，被認為是美國總統就任的頭一年，遇上最嚴重的國家安全危機（National Security Crisis）（相較於甘迺迪總統於 1961 年的古巴「豬灣事件」、雷根總統於 1981 年的遇刺事件，以及柯林頓總統於 1993 年的索馬利

²⁵⁸ 依照規定，所有留學生及訪問學人必須先取得美國大學或研究機構的許可，一旦被錄取，會提供每位申請人許可文件，學校或計劃主辦單位會負責將 I-20 或 DS-2019 的資料輸入 SEVIS 系統，領事官員要在確認系統中的資料為 initial（新增）或 active（進行中）之後，才會繼續處理簽證申請；事後並將收取 SEVIS-901 的費用。參閱美國在臺協會。

<http://www.ait.org.tw/zh/student-and-exchange-visitor-visas.html>

²⁵⁹ 作者統計，2001 年 10 月到 2006 年 4 月，美國全國各地共計通過了 406 個抵制「美國愛國者法案」的大小決議。這些決議有 8 個是州的層級，398 個是地方的層級，人數超過 8,640 餘萬人。頁 42-43。



亞「摩加迪休戰役」而言)。同時，小布希總統所發動的兩場「反恐戰爭」(Anti-Terror War)--「阿富汗戰爭」與「伊拉克戰爭」，也被認為是近年來最大規模的海外用兵。

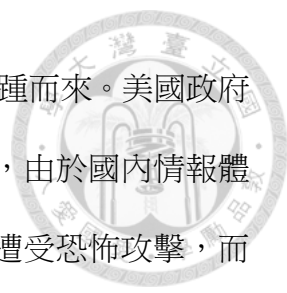
美國為了從事這兩場為了懲治恐怖主義(Terrorism)的「區域戰爭」(Regional War)，不惜打破小布希從西元 2000 年美國總統大選時提出的主張—將「兩戰」(Two War)的戰略改為「一大戰、一小戰」，以便於美國可以從事海外用兵。而小布希政府在發動這兩場反恐戰爭期間，與十年前的「波灣戰爭」不同的是，小布希政府並未獲得聯合國的授權，而是單獨(尋求少數的軍事結盟)地進行的軍事行動；也因此，其正當性一直備受質疑。

這兩場反恐戰爭，初期以軍事行動為主；然而後期，則包括了非常漫長的戰後重建與國內治安及秩序維持的工作。後者，也正是最使美國政府感到棘手與不被討好之處；甚至，也有許多將之比擬為美國「再次經歷越戰」的批評。²⁶⁰這兩場戰爭，最後也由小布希政府手中，交到了歐巴馬政府的手中。

一、阿富汗戰爭

當象徵美國經貿的重鎮—紐約市世貿中心(World Trade Center)於西元 2001 年 9 月 11 日上午 8 時 45 分遭到恐怖攻擊時，一時之間，包括美國政府與國內情報機構，可能還很難將這起恐怖攻擊事件，與遠在中東地區活動的「蓋達組織」連結起來。然而，事隔不久，這起造成舉世震驚與矚目的「911 事件」，立時吸引了國際間的高度關注。當時，遭到嚴重攻擊的紐約雙子星大樓(Twin Tower)在恐怖份子劫持的聯合航空(United Airlines)客機撞上的瞬間，兩座大樓在短時間內灰飛煙滅的景象，不僅完全達到恐怖份子發起攻擊的目的；同時，也向世人宣告了，進入 21 世紀之後，恐怖主義的活動，已經進入了一個新的紀元。

²⁶⁰ Melanson, Richard A. 2005. *American Foreign Policy Since the Vietnam War: The Search for Consensus from Richard Nixon to George W. Bush*. New York; London: M. E. Sharpe, Inc. 292.

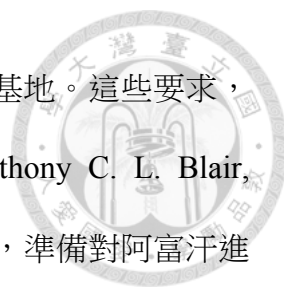


「911 事件」發生之後，許多關於美國情報工作的批評，接踵而來。美國政府也針對情報部門是否事先掌握有效情資，大舉清查；事後發現，由於國內情報體系的疏漏，確實錯失了重要而可靠的情資，平白使得美國本土遭受恐怖攻擊，而蒙受損失與打擊（前已略述，此處不再重複）。而顯然，這一起由「蓋達組織」所嚴密策劃的恐怖攻擊事件，再度經由美國情報部門特別針對素來與西方世界採取敵對立場的回教基本教義派（Islamic Fundamentalism）²⁶¹進行過濾，發現其實原本的回教激進主義，已漸漸蛻變成為更具威脅性的新型恐怖主義（New Terrorism）；其形態與強度，更值得西方國家引以為憂慮。為了更為有效整飭美國國內各情報機關的「本位主義」與「多頭馬車」弊病，小布希總統根據〈情報改革與反恐法案〉（Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004），於 2005 年 4 月設置了「國家情報總監」（Director of National Intelligence, DNI）一職，來統合美國國內的情報工作。

在軍事行動方面，小布希政府也認定阿富汗的塔利班政權（Taliban）政權給予「蓋達組織」庇護，使其可以從事恐怖活動；同時，阿富汗邊境猖獗的走私活動，正好提供恐怖份子藉機活動與任意出入的溫床。這些清查與控告的目的，無非是為了更進一步的軍事行動，預劃其前置作業，以及對於預備發起報復性軍事打擊的行動，提供有利的基礎。

因此，小布希總統與其國家安全團隊，已經開始籌謀下一步的軍事行動。一開始，小布希除了譴責阿富汗的塔利班政權給予「蓋達組織」以庇護之外，並要求塔利班政權的領導人穆罕默德·奧瑪（Mohammed Omar）將其主要成員交給美

²⁶¹ 回教基本教義派是指伊斯蘭教當中較為激進的主張，部分的穆斯林以暴力或恐怖的方式，對抗西方基督教世界。其實，基本教義原意是回歸宗教的原典解釋，源自於 16 世紀馬丁·路德（Martin Luther）的宗教改革運動，意指「重視回歸經文原典解釋的一種信仰或態度」。See Choueiri, Youssef M. 2010. *Islamic Fundamentalism 3rd Edition: The Story of Islamist Movements*. London; New York: Continuum International Publishing Group. 65-66.



國受審；同時，必須關閉恐怖份子運用阿富汗境內做為訓練的基地。這些要求，都遭到了奧瑪的拒絕。小布希總統於是與英國首相布萊爾（Anthony C. L. Blair, 1953~）在政治關係上尋求緊密結盟，並且磋商聯合軍事行動，準備對阿富汗進兵。

西元 2001 年 10 月 7 日，在「911 事件」發生後尚未滿 1 個月的時間之內，美國對外宣布，即刻對阿富汗的塔利班政權，展開代號稱之為「持久自由行動」（Operation Enduring Freedom）的聯合軍事攻擊行動。同一日，美英聯軍以迅雷不及掩耳的方式，進入阿富汗邊境；並且與阿富汗境內的「北方聯盟」（Northern Alliance）結合，藉助其在地的優勢，配合美英聯軍的強大打擊力，針對塔利班政權，發動聯合攻勢。²⁶²此時，美英聯軍的各式機群，包括 F-14 雄貓式（Tomcat）戰機、F-18 大黃蜂（Hornet）式戰機、B-1 長程轟炸機、B-2 隱形轟炸機，以及 B-52 同溫層堡壘式（Stratofortress）轟炸機等，開始密集地對阿富汗的塔利班武裝部隊進行空襲；同時，美英聯軍的海上艦隊，則對阿富汗多個陣地同時發射戰斧式巡弋飛彈（Tomahawk Cruise Missile），以擴大打擊面。

小布希總統與布萊爾首相所聯合進行的軍事行動，鎖定在阿富汗境內的大型城市，例如首都喀布爾（Kabul）、南部的坎達哈（Kandahar, 波斯語稱 Qandahar）與東部的加拉拉巴德（Jalalabad）等軍事目標。美英聯軍的軍事企圖，是箝制這些重要城市的交通聯絡與對外連結，進一步切斷塔利班政權對這些重要大城市的控制權，以削弱塔利班的實力。於是，美英聯軍先型針對這些城市內的機場、防空和通訊系統，進行強烈的轟炸與導彈攻擊，掌握先期優勢，以癱瘓塔利班的指揮

²⁶² 北方聯盟的正式名稱是「拯救阿富汗全國統一伊斯蘭陣線」，是一個結合阿富汗境內敵對塔利班政權的游擊軍的組織。美國於 2001 年 10 月發動阿富汗戰爭，由於成功運用北方聯盟的力量，在 1 個月內（11 月 13 日）擊潰了塔利班政權。See Ciment, James. ed. 2015. *Encyclopedia of Conflicts Since World War II*. London; New York: Routledge. 700-703.



體系。接著，再針對塔利班的地面目標如軍事基地、油庫等，加以破壞；其中，疑似被做為「蓋達」組織訓練基地的軍事目標，也列入遠距離飛彈攻勢的攻擊範圍。

10 月間，美英聯軍的最主要行動，是針對阿富汗的坎達哈與拉什卡爾加（Lashkar Gah, 阿富汗西南部大城，赫爾曼德省的首府）兩大城市的電力供應中樞—卡加凱水力發電廠進行轟炸，截斷阿富汗最主要的供電來源，迫使兩大城市電力中斷。再者，針對前述的指揮中樞與交通設施，發動致命性的遠距打擊，以求能夠癱瘓塔利班政權的指揮與通信能力。這些，都是在小布希總統與布萊爾首相親自授權下的軍事行動。再者，美英聯軍協助北方聯盟，在阿富汗境內的潘傑希爾谷地（Panjshir Valley, 阿富汗境內東北部山區）構建機場，運用大量的資金與後勤支援，投注在機場的建設上，以便於提供美國軍機如 C-130 力士型運輸機可以在此起降，為前進打擊與後勤整補提供基地使用。²⁶³

進入 11 月間，美英聯軍開始發動地面攻勢。首先，美英聯軍集合北方聯盟，在聯軍強大的空中掩護之下，順利攻佔阿富汗北部巴爾赫省的馬札里沙里夫（Mazar-e-Sharif, 阿富汗的回教重鎮，伊斯蘭人口眾多），以及阿富汗北部與東部的大部分省份，接連向首都喀布爾與加拉拉巴德進逼。隨即不久，這兩大城都已為北方聯盟所攻佔與掌控。11 月下旬，美國海軍陸戰隊隊員攻進阿富汗的坎達哈大城，並且與反塔利班政權的民兵集結，清剿坎達哈城內部的塔利班殘存勢力。此外，美軍運用坦克、裝甲運兵車與各式機動車輛，加上 1000 餘人的地面部隊，

²⁶³ Kummer, David W. 2014. *United States Marines in Afghanistan, 2001-2009: Anthology and Annotated Bibliography: U.S. Marines in the Global War on Terrorism*. Quantico, Virginia: United States Marine Corps History Division. 5-9.



大舉壓制塔利班分子的坦克砲火，成功地迫使在坎達哈附近負隅頑抗的塔利班分子棄械投降。²⁶⁴

2001 年 12 月 5 日，預定接任阿富汗臨時政府領導人的卡札 (Hamid Karzai, 美國政府所扶植)，與塔利班政權代表會談，後者同意交出坎達哈的控制權。12 月 10 日，美軍地面部隊開進坎達哈城的市中心，全面接管坎達哈市。12 月 22 日，卡札在喀布爾舉行宣誓，就任阿富汗境內臨時政府的主席，正式開始接管政務。隔 (2002) 年 1 月 9 日，由卡札所領導的臨時政府頒布命令，要求在阿富汗戰爭所有的交戰團體，即日起悉數撤出喀布爾，並且同意由多國維和部隊進行接掌首都喀布爾的安全與秩序維護的工作。半年後，2002 年 6 月間，阿富汗的「大國民會議」開議，在美國政治勢力的介入與扶植之下，順利選出卡札擔任阿富汗過渡政府的領導人，形式化地賦予卡札統治阿富汗的正當性。此後，在阿富汗內部「還政於民」的呼聲之下，阿富汗於 2004 年 7 月舉行總統選舉，由臨時政府領導人卡札當選第 12 任阿富汗總統。然而，由於卡札過於「親美」的政治色彩，一直無法完全讓阿富汗境內所有派系信服，阿富汗的國內治安，也一直處於動盪的局面。²⁶⁵

至此，阿富汗戰爭並未正式終結，而在小布希總統於 2009 年 1 月 20 日卸任之後，完成阿富汗戰爭的工作，交到了繼任總統歐巴馬的手裡。

二、伊拉克戰爭

「911 事件」發生之後，美國政府隨即進入緊急狀態；國際社會對於美國何時會對伊拉克採取軍事行動，紛紛有諸多揣測。「911 事件」的發生，使美國全國

²⁶⁴ Kummer, David W. 2014. *United States Marines in Afghanistan, 2001-2009: Anthology and Annotated Bibliography: U.S. Marines in the Global War on Terrorism*. Quantico, Virginia: United States Marine Corps History Division. 15-22.

²⁶⁵ Kummer, David W. 2014. *United States Marines in Afghanistan, 2001-2009: Anthology and Annotated Bibliography: U.S. Marines in the Global War on Terrorism*. Quantico, Virginia: United States Marine Corps History Division. 99-111.



上下深切地體認到，美國的本土安全（homeland security）已不再是存在於推理小說與國家安全相關電影當中的情節，而是真實生活在現實環境當中的迫切議題。當美國的國家安全受到嚴重的威脅時，美國也成為伊斯蘭世界激進組織與恐怖份子的首要攻擊目標。小布希總統與其國家安全團隊，在極短的時間之內，就確立了以「軍事報復」為主軸的政策基調。

「911 事件」發生數個月後，小布希總統於 2002 年 1 月 29 日在對美國參、眾兩院發表的國情咨文（National Addressing）中提到，「伊拉克、北韓和伊朗，是所謂的『邪惡軸心』（Axis of Evil）國家」，已經對美國的國家安全與生存，構成嚴重的威脅。²⁶⁶同年 6 月 1 日，小布希在西點軍校發表了一席甚為受到矚目的「先制攻擊」（preemptive strike）談話；一般據以相信，美國很快將對伊拉克動武。事後證明，美國在 9 個多月後，宣布對伊拉克用兵。²⁶⁷這場戰爭一直持續到西元 2010 年 8 月 31 日，直到美軍所有部隊撤出伊拉克為止。

西元 2003 年 3 月 17 日，小布希總統向海珊提出「限 72 小時內流亡出境」的最後通牒，海珊並未理會；3 月 20 日上午 9 時，美英聯軍同步開始大舉空襲伊拉克，並對伊拉克境內發射巡弋飛彈。稍後，小布希總統於同日上午 11 時 15 分，發表公開演說，正式對伊拉克發起代號為「伊拉克自由作戰」（Iraq Freedom Operation）的軍事行動。

當天，在波斯灣的 6 艘美軍軍艦包括米里亞斯號（USS Milius, DDG-69）驅逐艦、邦克山號（USS Bunker Hill, CG-52）巡洋艦與蒙貝利爾號（USS Montpelier,

²⁶⁶ Lind, Nancy S., & Bernard Ivan Tamas. 2007. *Controversies of the George W. Bush Presidency: Pro and Con Documents*. Westport, Conn.; London: Greenwood Press. 146-147.

²⁶⁷ 這一次的「先制攻擊」談話，小布希總統選在西點軍校發表演說，非常具有象徵意義。在一整排身著灰色制服的西點學生作為背景下，小布希總統揭示了「美國國家安全受到威脅，或是遇到以美國為敵的恐怖勢力攻擊時，將採取『先制攻擊』的態度，以消滅恐怖份子與支持他們的政權」的政策立場，隨後這一理念也收錄在當年出版的美國「國家安全戰略」報告（National Security Strategy, 2000）當中。See Hastedt, Glenn. 2014. *Encyclopedia of American Foreign Policy*. New York: Facts On File, Inc. 401.

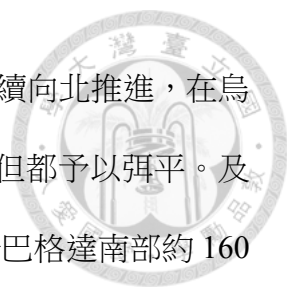
SSN-765)核動力潛艦等，擔負向伊拉克發射戰斧巡弋飛彈的任務；而空軍的 F-117 夜鷹 (Nighthawk) 隱形戰機與 F-15E 鷹式 (Strike Eagle) 戰鬥機，則針對伊拉克的防空系統、地對地飛彈與砲兵陣地等目標，先期予以空中攻擊。

隔日清晨，伊拉克為了意圖擴大戰端，於是向科威特發射 2 枚戰術彈道飛彈，美國則以所部署的愛國者三型飛彈 (PAC III & Guidance Enhanced Missile, GEM) 攔截與反擊。同時，地面部隊已於美軍發動空襲後不到 24 小時，立即展開地面攻勢。此時，在陸上方面，英美聯軍阻卻了伊拉克共和衛隊的焦土作戰策略，美國陸軍第 3 師則以奪取巴斯拉 (伊拉克第二大城) 附近油田的控制權為目標。在海上攻勢方面，美國海軍則持續對包括巴格達軍事指揮管制中心在內的多個軍事目標，發射戰斧巡弋飛彈。空中的攻勢上，是由英國皇家空軍接手美國的密集轟炸，以龍捲風 (Tornado IDS GR-4) 式戰機為主，向多個地面軍事設施發動空襲。

美英聯合軍事行動發動之後不久，美國國防部長倫斯斐 (Donald H. Rumsfeld, 1932~) 即銜小布希總統之命，公開發布了此次軍事行動的最主要目的。包括終結海珊政權、確認伊拉克是否藏有大規模殺傷性武器 (WMD)、清查伊拉克境內所有的恐怖組織，以及儘速對伊拉克民眾進行人道援助 (humanitarian aid) 等八大目的，以釐清對伊拉克軍事作戰的主要目的。然而，國際之間雖然同情美國遭受「911 事件」攻擊的創痛；卻也對於小布希政府發起此次作戰行動的正當性，表示存疑。²⁶⁸

另一方面，在戰事的進行上，美英聯軍共同對伊拉克發射了約 600 枚巡弋飛彈，包含 500 枚左右的陸基巡弋飛彈，以及 100 枚左右的空射巡弋飛彈。地面戰方面，在美國海軍陸戰隊與英國皇家陸軍第 7 裝甲旅的協力進攻下，駐守巴斯拉

²⁶⁸ Mockaitis, Thomas R. 2012. *The Iraq War: A Documentary and Reference Guide*. Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford, England: Greenwood Press. 132.



附近的伊拉克第 51 機械化師棄械投降。此後，美軍地面部隊繼續向北推進，在烏姆卡薩港（Umm Qasr）附近曾經遭遇伊拉克軍隊的零星抵抗，但都予以弭平。及至 3 月下旬，美英聯軍與伊拉克地面部隊在納傑夫（Najaf, 位於巴格達南部約 160 公里）附近爆發激烈戰鬥，雙方不斷進行遭遇戰；伊拉克軍隊以迫擊砲、反裝甲飛彈及機槍伏擊聯軍，聯軍也以更大規模的火力反擊。

此時，美國海軍陸戰隊員成功營救出一名美軍人質—潔西卡·林區（Jessica Lynch）；她是隸屬於美國陸軍衛生營當中的服役女兵，在被俘後，其英勇事蹟不斷被誇大報導（甚至被描繪為是一名作戰士兵，並且手刃多名伊拉克士兵等）。林區被救出的消息也一再被報導、轉述；一般相信是為了對於前線作戰的士氣，以及美國國內對於伊拉克作戰不安的情緒，予以抹平（事前一般認為，林區被俘後會遭到刑求）。²⁶⁹

進入 4（作戰第二個）月，美英聯軍掃蕩了原先海珊控制之下的各大重要據點；並且，美軍也對距離巴格達市區約 90 公里處的瑟爾瑟爾行宮（Tharthar Palace）-- 據稱是海珊與兩個兒子的居處，進行突襲行動，並無所獲。原本，在美英聯軍的預料當中，伊拉克共和衛隊經過十年「生聚教訓」（自從「波灣戰爭」戰敗後），應該已經成為訓練精良的雄獅（戰前美軍的各級情報也是如此顯示）。然而，先前聯軍預期將與伊拉克軍隊爆發的大規模會戰，都並未發生；美英聯軍進入巴格達市區後，也未遭遇劇烈抵抗。最終發現，原因在於，伊拉克共和衛隊在聯軍的大規模空襲當中，都已遭到瓦解，而伊拉克陸軍部隊面對聯軍的地面攻勢，也沒有能力頑抗。事後，聯軍針對海珊統治下的伊拉克軍政體系，予以分析，才發現，

²⁶⁹ Source Wikipedia. 2013. *Women in the Iraq War: Jessica Lynch, Tammy Duckworth, Janis Karpinski, Rebecca S. Halstead, Megan McClung, Lori Piestewa, Vernice Armour, Shoshana Jo*. University-Press Org. 28.



由於海珊的高壓統治，伊拉克軍隊早已離心離德；在戰事發生之後，眼見無法逆轉，就紛紛棄械投降了。²⁷⁰

此時，美英聯軍以閃電攻擊方式，攻入了巴格達市區內的國際機場，切斷了伊拉克軍隊的對外聯絡，同時也利用「急速挺進」的方式，擊潰了伊拉克的殘餘部隊。當年，4月9日清晨，在伊拉克民眾的圍觀與大聲叫好之下，位於巴格達市區的海珊雕像，遭到美軍以坦克車繫繩整個拉倒，象徵海珊統治伊拉克的時代正式結束。此後，在伊拉克境內的地面戰鬥，一直持續到4月12日，美軍第3步兵師隨即成功地全面佔領了巴格達市區，美國也於4月14日宣布勝利，軍事行動解放伊拉克全面結束。美英聯軍於4月15日，也宣佈佔領了海珊的故鄉提克里特（Tikrit）。

西元2003年5月1日，小布希總統登上了停靠在波斯灣的美軍林肯號航空母艦（USS Abraham Lincoln, CVN-72），向在場的所有美軍將士豎起大拇指，並發表了一篇勝利演說（Mission Accomplished Speech），強調對伊拉克的軍事行動結束，接下來將致力於伊拉克的和平與重建工作。美英聯軍所進行的「伊拉克戰爭」軍事行動，在軍事作戰部分，至此暫告段落。²⁷¹

第四節 歐巴馬總統時期的統帥權

壹、概述

歐巴馬是現任美國總統（任期至2017年1月20日），也是美國第44任總統，民主黨籍；也是自前任柯林頓總統卸任後，再度與共和黨輪政下的民主黨籍總統。前面已有述及，歐巴馬的背景、施政風格與政策路線，均與前任小布希總統甚為

²⁷⁰ Mockaitis, Thomas R. ed. 2013. *The Iraq War Encyclopedia*. Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC. 343-344.

²⁷¹ Rountree, Clarke. 2011. *George W. Bush: A Biography*. Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC. 120.



不同；以下，則將就幾個方面來逐一探討。

一、歐巴馬的出身背景

歐巴馬（Barack Obama, 1961~）出身於非洲肯亞（Kenya）後裔，是美國第一位黑人總統，也是第一位出身少數族裔的美國總統。他的當選，曾經大為鼓舞美國的少數族裔，多半希望他能促進黑白平權、種族和諧，以及提高少數族裔的政治和社經地位。

歐巴馬的父親是來自肯亞的留學生，與其母於 1960 年相識於夏威夷大學（University of Hawaii, UH）；婚後生下歐巴馬，但隨即分居，之後離婚。歐巴馬的母親認識了印尼籍的繼父，將他們母子帶往印尼居住。幾年後，他們搬回夏威夷與歐巴馬的外祖母一同居住；歐巴馬在夏威夷完成了小學學業。然而，母親漸漸與繼父產生不睦，再度離婚後，母親遂帶著歐巴馬遷往美國本土定居。青少年時期的歐巴馬，對於自己的出身和經歷，覺得非常不快樂；對於自己的少數族裔的背景，以及家庭的不合，一度十分困擾。到了青年時期，歐巴馬先後在美國加州的西方學院（Occidental College, 或譯為「西方文理大學」，簡稱“OXY”）與東部紐約州的哥倫比亞大學（Columbia University）求學。在哥大，歐巴馬主修政治學與國際關係，1983 年大學畢業；1985 年因工作關係，搬往芝加哥（Chicago），在當地擔任一個非營利組織（NPO）協助貧民提供職業訓練的社會計畫（歐巴馬日後曾多次提及此一工作經歷，以顯示其與社會底層民眾的關係）。1988 年，歐巴馬進入哈佛大學法學院（Harvard Law School），三年後，取得法學博士學位（Juris Doctor degree, J.D.），進入律師事務所工作，並在芝加哥大學（University of Chicago）兼任法學講師，直到西元 2005 年競選聯邦參議員為止。²⁷²

²⁷² Miller, Frederic P., Agnes F. Vandome, & John McBrewster. ed. 2009. *Early Life and Career of Barack Obama: Barack Obama, President of the United States, Barack Obama, Sr., Ann Dunham*, 237



歐巴馬的從政之路，始於 1996 年首度以住家芝加哥海德公園（Hyde Park）選區代表的身份，參選美國伊利諾州（Illinois）的州參議員，獲得當選；四年後，歐巴馬尋求以伊利諾州代表身份，參加聯邦眾議員的民主黨黨內初選，卻不幸落敗。此後，歐巴馬於 2002 年順利連任伊利諾州參議員，並且致力於對於平民大眾的法律服務、找尋工作機會、愛滋病防治，以及立法對於貧戶和低收入者的醫療保險與照顧等，為他在一般平民大眾之間，贏得了良好的名聲。

西元 2004 年，歐巴馬參加聯邦參議員的選舉，並在民主黨全國黨代表大會於美國麻州波士頓（Boston）召開時，發表主題演講（Keynote Speech）；當時，民主黨內一般相信，歐巴馬終將成為民主黨人士參與總統大選的明日之星（與當年雷根和柯林頓的方式相同）。

西元 2008 年 6 月，在美國民主黨黨內初選的最後幾個開票州，歐巴馬確定贏過競選對手前紐約州聯邦參議員希拉蕊·柯林頓（Hillary Clinton, 即前第一夫人）之後，隨即於當年 8 月的民主黨全國代表大會上，正式被提名為民主黨的總統候選人。在這次眾所矚目的總統大選當中，歐巴馬以非常著名的「是的，我們可以做到！」（Yes, we can!）及「改變！」（Change!）等口號與訴求，來爭取美國庶民大眾的認同。事後證明，這些簡潔有力的口號與訴求，加上歐巴馬不斷強調他的平民出身與改革背景，給予了美國民眾一種清新的形象，願意將改革的機會給與歐巴馬，並讓他進入白宮，從事這些改革。顯然地，歐巴馬也如同在過去歷次總統大選當中的主要號召一般—將競選主題定位在經濟與民生方面（這固然是民主黨候選人一向會運用的競選策略；同時，歐巴馬也要凸顯美國經濟與財政被前任小布希總統因為發動戰爭而拖垮的印象），希望藉著貼近國民心聲的角度，來區隔出與前任政府將會有的不同。這些策略和口號，的確發生效果，也成功地爭取到



了美國民眾的選票，順利地將歐巴馬送進了白宮，成為美國歷史上的第一位黑人總統。

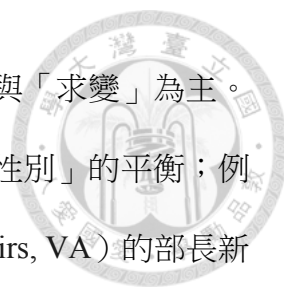
歐巴馬勝選之後，首先就敦請在黨內初選中的對手—希拉蕊，來擔任歐巴馬新政府成立後的首任國務卿一職。希拉蕊當時為出身自美國紐約州（New York State）的聯邦參議員，本來在 2008 年總統選戰中，與歐巴馬角逐美國民主黨黨內提名；在確定無法爭取提名而落敗後，轉而同意給予歐巴馬政治支持，並在歐巴馬就任總統之後，同意出任國務卿一職。希拉蕊相信，在國務卿一職的政治舞台上，仍有可以揮灑的空間。

至此，歐巴馬總統的第一任期（2009~2013），主要的閣員任命，也已大致底定。

表 6-2 歐巴馬就任初期有關國防外交的主要成員

職位	姓名	任期
總統	歐巴馬（Barack Obama）	2009~
副總統	拜登（Joseph Biden）	2009~
國家安全顧問	瓊斯（James Jones）	2009~2010
國務卿	柯林頓（Hillary Clinton）	2009~2013
退伍軍人事務部長	新關（Eric Ken Shinseki）	2009~2014
國土安全部長	納波莉塔諾（Janet Napolitano）	2009~2013
國防部長	蓋茲（Robert Gates）	2009~2011
參謀首長聯席會議主席	穆倫（Michael Mullen）	2007~2011

資料來源：Esposito, Luigi. & Laura L. Finley. ed. 2012. *Grading the 44th President: A Report Card on Barack Obama's First Term as a Progressive Leader*. Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC. 210-213.



歐巴馬的第一任期，體現出來的政治特色，是以「創新」與「求變」為主。在閣員的任命與軍事人才的拔擢上，歐巴馬講究「族裔」與「性別」的平衡；例如，在閣員當中，退伍軍人事務部（Department of Veterans Affairs, VA）的部長新關（Eric Ken Shinseki, 1942~）是日裔美人，曾任美國陸軍參謀長（柯林頓總統所任命，非常符合美國民主黨執政的取才方向），官拜美軍四星上將，退役後被歐巴馬拔擢為退伍軍人事務部長；而在小布希總統任內創設的國土安全部（Department of Homeland Security, DHS），部長則拔擢曾任亞利桑那州（Arizona）州長的納波莉塔諾（Janet Napolitano, 1957~）來擔任。

前面曾經述及，歐巴馬的第一任期，在外交政策上的智囊與幕僚，有許多是進用自前總統柯林頓時期的智囊與策士。例如：前國務院亞太助理國務卿坎伯爾（Kurt M. Campbell, 1957~），在柯林頓政府時期，是擔任亞太助理國務次卿，在華府戰略學界向來具有影響力；前副國務卿史坦伯格（James Steinberg, 1953~），在柯林頓政府服務時，最高是擔任副國家安全顧問；而後來也曾擔任副國務卿的伯恩斯（William J. Burns），則更擔任過助理國務卿和國務次卿等職。這種人事任命所透露出的訊息，一則是美國民主黨的用人習慣，理念與路線相近，易於就任與上手；另一則是美國政府特殊的「旋轉門」現象，各種經理人才、智囊與策士，在這道「旋轉門」當中進出，是華府政治圈當中的常態。

而在軍事人才的拔擢上，歐巴馬總統也有著特別的用人與取才標準。本論文除了在第一章有所敘述外，本章也將併同此節再予詳述。

二、歐巴馬的政策理念

歐巴馬在 2008 年競選總統時期，即已提出許多不同於歷任政府的政策與理念。歐巴馬的競選主張與理念，基本上可以看出與過去民主黨的政策路線若合符節之



處；然而，也有許多是因應時事的變化而有不同之處。

歐巴馬在總統大選期間，即強調應著眼於「更新美國的領導」，主張與美國的盟國建立「新的同盟關係」。簡言之，歐巴馬的國際關係架構，雖然非為過去民主黨政府所極易奉行的「美國霸權論」；然而，歐巴馬也極力主張，不只透過所謂整體國力與軍事力量的「硬實力」(hard power)，也不限於做到文化與和平力量的「軟實力」(soft power)，而是應善於運用美國在國際社會之間的影响力，以及對於國際事務的介入能力，做到以「巧實力」(smart power)，來建構美國在新世紀的實質影響力，以及新的國際秩序與和平穩定。²⁷³

同時，歐巴馬也認為，過去在小布希政府的任內，由於恣意進行所謂的「單邊主義」(Unilateralism)，事實上弱化了國際建制 (International Regime, 在此指聯合國與北約) 在國際爭端處理與解決上的角色；尤其是，小布希任內所進行的「阿富汗戰爭」與「伊拉克戰爭」，均屬於「單方面的武力使用」，給予國際社會以美國運用強權之姿，在世界各地行使軍力的印象。

再者，目前美國面對區域強權（如俄羅斯與中國）的挑戰，更大也更多；因此，美國更應謹慎於國力的使用，以及介入國際事務與區域爭端的正當性。在許多區域問題上，歐巴馬主張，必須在北約的架構上，來面對中國的崛起 (China's Rising) 與世界局勢的改變。而在亞太局勢的變化上，包括日本、韓國、紐西蘭與澳洲等國的國際實力與自主性，都已大幅提高，中國也已事實上成為此一區域的「競爭者」(competitor) 與「潛在的挑戰者」(potential challenger)；因此，不應再將其視為「戰略競爭者」的關係，而主張中國應與美國共同扮演在亞太區域之間

²⁷³ Moyar, Mark. 2015. *Strategic Failure: How President Obama's Drone Warfare, Defense Cuts, and military Amateurism Have Imperiled America*. New York; London: Threshold Editions. 16-18. 論者也認為，即便如此，歐巴馬在國際事務的處理上，並沒有將此一論點運用得恰到好處。



的「負責任的角色」。²⁷⁴

在阿富汗的戰事方面，小布希政府所發動的「阿富汗戰爭」，軍事行動雖早已結束；然而，美國卻花費了過多的時間與精力，在處理與阿富汗國內有關的棘手問題之上。因此，在美國遭遇阿富汗的困難問題上，因當不排除與「塔利班」（亦即「神學士組織」）談判的可能（證諸後來的發展，歐巴馬初期也的確希望透過特使的談判，降低美國在阿富汗國內秩序維持的風險；然而，成效畢竟不彰，歐巴馬仍然選擇對於卡札政權予以支持，以使美國在阿富汗所遇到的問題上可以單純化）。

最後，則是在美國的全球角色與定位上，歐巴馬主張應該全盤檢討世界上各敏感地區、友邦與敵對國家的關係，並且探索新路線的可能性。這一可能的新路線，自然不是遵循前任小布希政府的「軍事外交」的可能性，而是要創造出符合歐巴馬所謂的核心價值的新型態與路線。後來的國際問題觀察家，將歐巴馬此一政策思維與理念，稱為「歐巴馬主義」（Obama Doctrine）。

所謂的「歐巴馬主義」導源於西元 2014 年 5 月，歐巴馬在西點軍校發表演說，聲稱自己所奉行的戰略是「依賴盟友的關係，而非逕自將美派往海外作戰的戰略」。在這場演說當中，歐巴馬也提到，印證美國在過去數年與恐怖主義交戰的經驗，首要是要與國內有恐怖組織建立據點的國家，建立夥伴關係；不在不必要時派遣軍隊。同時，只有在美國的核心利益受到侵害，或是真正需要時，才會出兵。歐巴馬說：「如果這項戰略有個名字的話，它就叫『歐巴馬主義』」。²⁷⁵

這個在現行的美國戰略與軍事運用上的表態，呼應了歐巴馬向來的政策理念

²⁷⁴ Cladi, Lorenzo. & Andrea Locatelli. ed. 2016. *International Relations Theory and European Security: We Thought We Knew*. London; New York: Routledge. 167-171.

²⁷⁵ Obama, Barack. 2014. "Remarks by President Obama at The United States Military Academy Commencement Ceremony." West Point. New York. 28 May. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>



與主張；亦即是前面所述及的不在單方面的情況下用兵，而必須在國際組織與建制的架構下，來思考動武的可能性。同時，在歐巴馬的軍事主義觀點當中，對付恐怖主義，是要保持可以談判的可能性的；這種可能，對於受到恐怖組織箝制或在其境內滋長的國家而言，可以透過共同約制的方式，來遏阻或不使恐怖活動擴大，影響全世界的和平穩定。

貳、歐巴馬時期的回顧與前瞻

一、歐巴馬的軍事任命

前一節曾經提到，歐巴馬總統在政治與軍事上的任命，傾向於對於「少數族裔」與「不同性別」的拔擢。一般來說，這可以以在政治上「具代表性」或「男女平權」來解釋；或者，這在近兩任美國民主黨籍總統（柯林頓與歐巴馬）執政時，均有類似的表現。對於美國民主黨而言，這也是素來標榜貼近美國庶民大眾的政黨特性使然。

歐巴馬的第一任期之內，總共進用了兩位國防部長，第一位是前任小布希總統任內任命的蓋茲（Robert Gates, 1943~ ），第二位是接替蓋茲的潘內塔（Leon E. Panetta, 1938~ ）。前者，較為特別的是，蓋茲是共和黨籍，出身於美國中央情報局局長與德州農工大學（Texas A&M University, 簡稱 A&M 或 TAMU，與本校有姊妹校關係，前身為一軍校，作者於校內服務時，曾接待該校訪問團成員）的校長。後者，潘內塔則是民主黨籍，也曾擔任過中情局長；並且，將在本節後段敘述的美軍前往巴基斯坦的賓拉登藏匿處，予以狙殺，就是在潘內塔任內策劃進行的。歐巴馬此項任命，不無將潘內塔「立功晉升」的意味。

蓋茲是小布希總統任內任命的國防部長，西元 2006 年 11 月 8 日，由小布希提名為國防部長候選人，預備接替因為「伊拉克戰爭」期間因虐囚事件而飽受抨



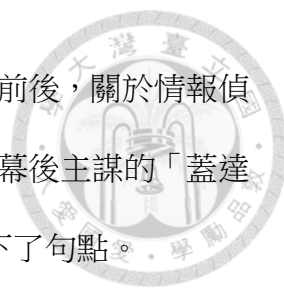
擊、辭職下台的倫斯斐（12月6日，美國參議院正式通過提名）。²⁷⁶蓋茲立場相對溫和，也忠實地執行美國既定的國防與軍事政策，被視為是可以「跨屆」擔任國防閣員的考量之一。

蓋茲任內主要為處理「阿富汗戰爭」與「伊拉克戰爭」的後續，以及堅定執行歐巴馬政府的國防政策。蓋茲個人立場溫和，與小布希總統任內的「鷹派色彩」代表人物——主要是副總統錢尼與其前任國防部長倫斯斐，頗為不同（一般咸信，這也是歐巴馬願意在總統第一任期內起用一位共和黨籍人士擔任國防部長的原因之一）。歐巴馬就任之後，曾經不斷面對伊拉克與阿富汗前線駐軍需求的呼聲，但他也不斷宣示要自伊拉克與阿富汗前線撤軍；為了達成此一軍事目的，美軍不斷提出與修正戰術需求，並終於在蓋茲的後任——潘內塔國防部長的任內，達成撤軍的目標。

潘內塔是於2011年7月，接任蓋茲擔任國防部長。西元2011年12月15日，潘內塔親自飛抵伊拉克的首都巴格達，與美國駐伊拉克大使及美軍在當地的最高指揮官，共同主持美軍自伊拉克的撤軍儀式，完全結束了8年9個月來的對伊拉克軍事行動。美國自伊拉克撤軍後，雖然至今仍留有少數駐軍；然而，其在撤軍前所進行的伊拉克維和與國內秩序維持的任務，已多半交由伊拉克政府的軍警負責（時至今日，伊拉克境內的動盪仍有所聞；同時，也不免受到「伊斯蘭國」【IS】征戰與殺伐的因素，影響其穩定）。

另一則與潘內塔有關的事例，則就是他在中央情報局局長任職期間，主要策劃與發動的狙殺賓拉登事件。潘內塔領導的中情局，順利完成此一帶有政治目的

²⁷⁶ 美國發生在倫斯斐擔任國防部長時的「虐囚」事件，是歸因於美軍將「伊拉克戰爭」的戰犯與政治犯，集中囚禁在位於古巴關塔那摩灣（Guantanamo Bay）的海軍陸戰隊管理的監獄當中。然而，卻自2004年開始，即不斷傳出有「虐囚」的傳聞；至於2006年5月，事件愈演愈烈，甚至流出真實影片，輿論譁然。倫斯斐隨即辭職，表示負責。See Ellis, Sylvia. 2009. *Historical Dictionary of Anglo-American Relations*. Lanham, Maryland; Toronto; Plymouth, U.K.: The Scarecrow Press, Inc. 198.



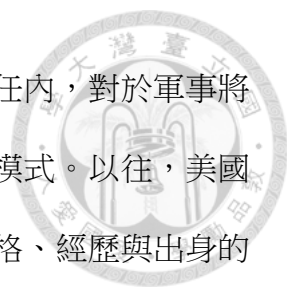
的軍事行動，被視為是平復了美國情治機關在「911 事件」發生前後，關於情報偵防與傳遞上的重大缺失；同時，對於美國長期追緝「911 事件」幕後主謀的「蓋達組織」的首要成員，以及為事件罹難者的「報復性」行動，劃下了句點。

此外，在其他重要將領的任命上，歐巴馬的第一任期，第一位參謀首長聯席會議主席是穆倫上將（Adm. Michael Mullen, 1946~ ），任命自小布希總統時期。穆倫上將出身海軍軍令部長(參謀首長聯席會議首長成員之一)，曾長期駐防歐洲，軍事歷練豐富。在他的任內，最重要的舉措為 2011 年 7 月曾赴中國大陸訪問，並就中國大陸海軍軍力與亞太區域和平發展，進行雙邊的交流及交換意見。在穆倫上將的任內，是中國海軍軍力大幅成長的傳聞甚囂塵上、甚至被認為將超越美國的時期；穆倫對此頗為關注，並曾多次對亞太區域和平與穩定發表意見，傳達美方的基本立場。²⁷⁷

歐巴馬總統所任命接替穆倫上將的參謀首長聯席會議主席，是出身自陸軍參謀長的鄧普西上將（Gen. Martin E. Dempsey, 1952~ ）。鄧普西出身自美國西點軍校，軍事歷練豐富；曾經擔任美國中央司令部副司令、司令、美國陸軍訓練司令部司令及陸軍參謀長等職。在軍事教育上，鄧普西上將曾受美國陸軍指揮參謀學院及戰爭學院教育，也曾攻讀美國杜克大學（Duke University）的文學碩士，可說在軍、文方面都得到培育與造就。鄧普西上將可說是觀察歐巴馬總統任用軍事將領的指標人物；因為，他的軍事經歷與民間造詣都很完整。但是，值得注意的是，在鄧普西擔任中央司令部副司令之後的幾個重要職位，都是快速晉升的經歷；可見，其刻意受到拔擢的跡象，是非常明顯的。²⁷⁸

²⁷⁷ Tucker, Spencer C. ed. 2010. *The Encyclopedia of Middle East Wars: The United States in the Persian Gulf, Afghanistan, and Iraq Conflicts*. Santa Barbara, Cali.; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC. 656-658.

²⁷⁸ Tucker, Spencer C. ed. 2015. *U.S. Conflicts in the 21st Century: Afghanistan War, Iraq War, and the War on Terror*. Santa Barbara, Cali.; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC. 471-473.



事實上，在近幾任美國總統——柯林頓、小布希與歐巴馬的任內，對於軍事將領的任命與拔擢，已逐漸建立「法制化」與「正規化」的用人模式。以往，美國總統對於合用的軍事將領，可以不次拔擢，完全跳脫年齡、資格、經歷與出身的限制，大舉進用（直到雷根與老布希任內，皆是如此）；然而，近年來，美軍高階將領的晉升，已愈發注重軍事與民間經歷（即文武教育）的完整，以及功能發揮的需要（如穆倫上將對於海軍發展，以及鄧普西上將對於中東戰事的需要）等。

二、阿富汗戰爭遺緒

西元 2001 年的阿富汗戰爭後，由於卡札政府濃厚的親美色彩，以及殘餘塔利班份子不斷掀起爭端，阿富汗一直無法維持真正的和平。美國小布希政府任內數度希望結束阿富汗軍事任務，卻由於阿富汗國內情勢動盪不定，國內又有反對阿富汗戰爭演變成另一場越戰的聲浪，始終無法定案。這個燙手山芋，在 2008 年美國總統大選後，交到了新任總統歐巴馬政府的手裡。

2009 年 12 月 1 日，美國總統歐巴馬（Barack Obama）在美國西點軍校（The United States Military Academy at West Point）對全體師生發表演說，宣示阿富汗「不會是另一個越南」，並且將從 2010 年 1 月起，對阿富汗增兵 3 萬人，以強化當地的維安工作；同時，他也宣示將從 2011 年 7 月開始，逐步撤除在阿富汗的美軍部隊，到 2014 年 12 月 31 日之前，完全撤出阿富汗的美國駐軍。²⁷⁹

阿富汗位居中亞與近東交界，地形屬於崇山峻嶺與平原谷地交錯，天候多變，溫差極大；經常是白天高溫炎熱，而夜晚則酷寒冷冽。美軍派駐前往阿富汗作戰，苦不堪言。而美軍在遭遇「911 事件」之後，立即於當年發動「阿富汗戰爭」，主要原因自然是掌握了在阿富汗掌政的「塔利班」政權，運用政治優勢，給予「蓋

²⁷⁹ Kalb, Marvin. & Deborah Kalb. 2011. *Haunting Legacy: Vietnam and the American Presidency from Ford to Obama*. Washington D.C.: Brookings Institutions Press. 282-285.

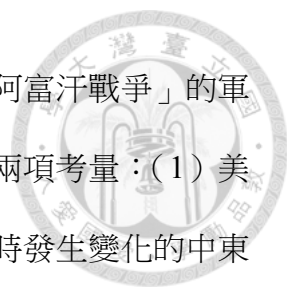


達組織」以庇護的事實；然而，美軍介入阿富汗情勢以後，也更加深入地發現，當地局勢之複雜，以及「塔利班」政權被推倒以後的政治情勢，也非當初料想得此般輕鬆。

美軍長期派駐軍隊於阿富汗作戰，雖然軍事行動早已告終；然而，阿富汗的山區作戰，也讓美軍付出傷亡的代價。前已述及，阿富汗的地形屬於崇山峻嶺，日夜溫差極大；這給予參戰的美軍非常大的不熟悉與不確定感。在此之前，美軍雖然經由「波灣戰爭」的作戰經驗，對於中東地區的作戰地形與作戰經驗，已漸漸形成固定的準則與準據；然而，阿富汗的作戰過程，仍使美軍必須重新適應。儘管，美軍在歷次的中東地形作戰經驗後，已逐漸型塑出肆應特種地形與戰場作戰需要的準則與戰法（美軍已從以往的大軍作戰，強調訓練時的體力與耐力，改以適應中東作戰地境的折返跑與加強腿肌耐力，以取代傳統訓練方式）；但是，在阿富汗作戰的經驗，卻也是由血汗當中所換來的。

特別是，美軍完成「阿富汗戰爭」的軍事行動之後，開始在當地的「政治重建」工作。阿富汗的反對派領導人卡札，雖然在美國的扶持之下，順利就任阿富汗總統；然而，包括原先塔利班的殘存勢力，以及阿富汗國內的反對力量，都使得卡札的政權難以穩固。再加上，阿富汗長期處於前蘇聯入侵與其後「塔利班」政權的高壓統治之下，貧富差距極大，民不聊生，治安敗壞；這些複雜的社會問題，也非卡札政府在短時間之內所能迎刃而解的。

因此，美軍在結束阿富汗的軍事行動之後，花費了更多的時間，在阿富汗當地的治安維持與政治重建工作之上。也因此，美國之於阿富汗，更是除了軍事上的行動之外，所必須額外給予加倍的國力與資源挹注之處。這是美國從事「阿富汗戰爭」與「伊拉克戰爭」的不同之處；也是歐巴馬政府在處理阿富汗問題時，必須先予完成增兵的條件，然後才能履行撤軍的承諾的因素所在。



然而，隨著時事的推展，國際社會也愈加發現，美國在「阿富汗戰爭」的軍事行動結束之後，仍然在阿富汗當地維持重兵，也不無如下的兩項考量：(1) 美軍在阿富汗駐守軍隊，仍然可以掌握當地情勢，並用以處理隨時發生變化的中東區域問題。(2) 美軍以駐在阿富汗的軍事營區，作為軍事行動的前進基地，可以配合當地政治與軍事情勢的需要，隨時派出軍隊，進行軍事任務。上述這兩項，尤其是以第二項的考量，在美軍於 2011 年 5 月發動擊殺賓拉登的突擊行動之後，便告真相大白。原來，美軍長期在阿富汗邊境部署重兵，原因不外伺機完成此一具有政治目的與報復意味的軍事行動（在本節的後一項，將敘述與分析此一軍事行動）。²⁸⁰無怪乎，在此一軍事行動完成之後，美國便加快了自阿富汗撤軍的進程。

然而，美軍長期駐在阿富汗，以及對於卡札政權的扶持，也引來阿富汗境內反美勢力的攻擊；特別是，阿富汗地方派系複雜，治安不佳，所有驚擾維安的勢力，經常藉著這種社會失序的蔭蔽，大舉在邊境滋長或進出。這也是與阿富汗接壤的巴基斯坦和伊朗等國，其邊境經常並不寧靜的原因之一。

2004 年 10 月，卡札雖然當選為阿富汗第一任民選總統，動盪的情勢並未改觀。2005 年 9 月，阿富汗舉行首次國會大選（阿富汗為兩院制）後，國內政治體制與運作形式，始漸漸步入正軌。2009 年 11 月，卡札當選連任；2014 年 9 月，卡尼（Ashraf Ghani, 1949~）當選阿富汗第十三任總統，開始與周邊國家包括伊朗與巴基斯坦等國，進行雙邊交流。然而，時至今日，阿富汗境內的社會秩序與治安問題，仍呈現貧富不均與動盪不安的局面，時常給予恐怖份子以製造動亂的機會與空間。

三、歐巴馬任內的軍事行動與整體評價

²⁸⁰ Tucker, Spencer C. ed. 2015. *U.S. Conflicts in the 21st Century: Afghanistan War, Iraq War, and the War on Terror*. Santa Barbara, Cali.; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC. 25-26.



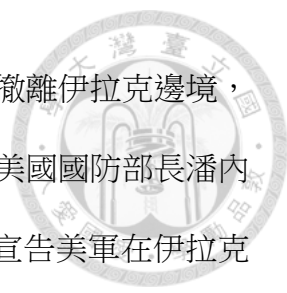
在歐巴馬總統的第一任期（2009~2013）當中，最為受到矚目的國防與外交事件，首推歐巴馬政府對於「伊拉克戰爭」與「阿富汗戰爭」的後續處理，其次是發生於 2011 年 5 月派遣精銳部隊至巴基斯坦擊殺「911 事件」主謀--「蓋達組織」前首腦賓拉登的軍事行動。前者，主要是承繼前任小布希總統任內所發動的兩場主要戰爭的遺緒；而後者，則是美國政府長期所從事的軍事戰與情報戰的成果。美國政府在長期追蹤賓拉登一事上，極度保密；甚至在賓拉登被成功擊殺之後，國際社會還一度懷疑其真實性。

有關於「阿富汗戰爭」的後續處理，前一節已做探討，本段則主要針對「伊拉克戰爭」的後續，以及美國派遣精銳部隊狙殺賓拉登的事件，來加以說明。

美國發動「伊拉克戰爭」，整個軍事行動雖然已於 2003 年 5 月結束；然而，接下來長達 8 年多的伊拉克境內維和行動，卻也讓美國國內付出相當大的代價。長期高壓統治伊拉克長達 24 年的海珊政權，雖然在「伊拉克戰爭」當中被推翻；伊拉克境內的動亂並沒有結束，整體的穩定也付之闕如。伊拉克長期的動亂與失序，使美軍在當地的重建工作一直陷入混沌狀態，也一直引起極大的爭議。美國政府曾經派駐大批的政府官員、民間團隊與武裝部隊，來負責伊拉克當地的經濟建設、石油供應與維持治安等工作；但是，包括美國政府與軍方人員，都成為伊拉克社會動盪與治安失序下的犧牲者。根據統計，截至 2008 年 8 月，共有超過 4,100 名美軍在「伊拉克戰爭」與後續的維和行動中陣亡，受傷的也超過上萬人。²⁸¹

2009 年 2 月 27 日，歐巴馬總統曾經在巡視美國陸戰隊位於北卡羅萊納州（North Carolina）的勒強營（Camp Lejune）時，宣示美國將於 2010 年 8 月 31 日以前，全部結束在伊拉克的軍事任務，並於 2011 年年底以前，全數撤出伊拉克。

²⁸¹ Mercado, Luis B. 2008. *Ask Yourself: Reflections for Better Choices*. Bloomington, Indiana: Author House. 43.



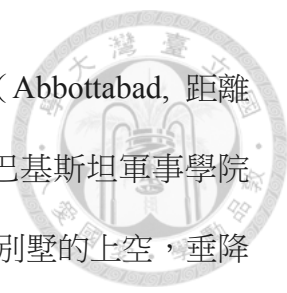
2010年8月18日，最後一批駐守伊拉克的美軍戰鬥部隊，開始撤離伊拉克邊境，象徵「伊拉克戰爭」的結束。²⁸²到了2011年12月，由當時的美國國防部長潘內塔，飛抵伊拉克首都巴格達，主持當地美軍的降旗儀式，正式宣告美軍在伊拉克境內的任務完全結束。

美軍至今，雖然早已自伊拉克境內完成撤軍；然而，衡諸十多年來的「伊拉克戰爭」，其正當性仍然備受質疑，風波也並未完全平息。美軍所進行的伊拉克軍事行動，雖然成功推到了海珊政權；然而，更多的質疑認為，美國破壞了在中東力抗伊斯蘭教「什葉派」(Shia)的「遜尼派」(Sunni)政治生態；美國要為執意發動「伊拉克戰爭」，付出代價。事實上，長期觀察中東政治與軍事，可以得知，中東地區的動盪或和平，諒非任何單一衝突（如以巴衝突或以阿之間的武裝衝突等）所造成，也非任何一場區域戰爭（Regional War, 如歷次中東戰爭或兩伊戰爭等）所可以弭平或改變的。

其次，歐巴馬總統第一任期內所進行的擊殺「蓋達組織」前首腦賓拉登的軍事行動，也被認為是特種部隊作戰的成功典型。尤其是，這是一場帶有政治目的的軍事行動；其牽涉的層面（如軍事作戰、跨國情報合作與交換），也是非常廣泛的。

西元2011年5月2日凌晨，美軍兩架經過改裝的「黑鷹式」(Black Hawk)軍用直升機（與1993年10月在索馬利亞的「摩加迪休戰役」當中使用的同款，但是經過電子偵監設備與動力的改良），悄然從鄰近巴基斯坦(Pakistan)邊境的阿富汗前進基地，搭載了兩支美國精銳特種部隊—海豹特遣隊(Sea Air and Lands, SEALs)的其中一支「海豹六隊」隊員，以及著名的「三角洲特種部隊」(Delta Forces)，

²⁸² IBP, Inc. 2012. *Iraq Country Study Guide Volume 1: Strategic Information and Developments*. Washington D.C.: International Business Publications. 85-86.



摸黑起飛，直接穿越邊境，進入巴基斯坦東北方的阿伯塔巴德（Abbottabad，距離巴基斯坦首都伊斯蘭馬巴德【Islamabad】約 150 公里，亦即巴基斯坦軍事學院【Pakistan Military Academy】的所在處）的鄉間，一棟兩層樓別墅的上空，垂降進入屋內，將當時藏匿在屋中的賓拉登與其家人，全數擊斃，並且確認無誤後，終結了美國長達 10 年對於賓拉登的追緝行動。

這項由歐巴馬總統親自下令與授權的軍事行動，代號為代號為「海神之矛」（Operation Neptune Spear），事前極度保密；任務完成後約數小時，歐巴馬總統也親自對外證實賓拉登的死訊。發起軍事行動當天晚間，歐巴馬與其重要國家安全會議成員—包括副總統拜登、國家安全顧問瓊斯、國務卿希拉蕊、國防部長蓋茲，以及參謀首長聯席會議主席穆倫上將等人，都集中在美國白宮的戰情室（Situation Room）當中，全程觀看衛星即時影像，掌握戰況。三日之後，歐巴馬總統特別前往美軍空降 101 師（Airborne 101，擁有參加「諾曼第戰役」光榮功勳的空降部隊）基地，慰問及嘉獎參與行動的海豹部隊及三角洲部隊有功官兵。歐巴馬表示這是美國與自由國家在反恐上的重大成就；然而，反恐戰爭仍未結束。歐巴馬當場表示--「做得好」！（Job well done!）²⁸³

這項軍事行動，是美國以中情局為主的情報機關，長期對「蓋達組織」策劃並發動「911 事件」的追緝與報復行動。隨著賓拉登的被擊斃，且由美軍將賓拉登的屍體海葬，正式將此一追緝行動劃下句點。嚴格來說，這項軍事行動是美國「單方面」所進行的軍事行動，並未照會巴基斯坦官方（或恐有洩密之虞）；不論在國際法或軍事行動準則上，美國並未受到過多苛責。或許，這也由於美國因為「911 事件」的餘緒，而免於國際社會的關注與追索。

²⁸³ Tucker, Spencer C. ed. 2015. *U.S. Conflicts in the 21st Century: Afghanistan War, Iraq War, and the War on Terror*. Santa Barbara, Cali.; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC. 651-653.

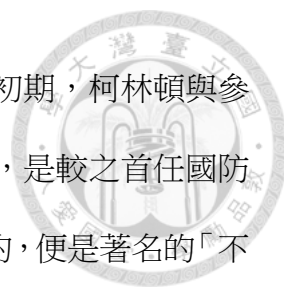
第五節 小結



從本章的探討與敘述當中，可以發現，美國總統的軍事統帥權與對於軍事體系的領導統御，在近三任美國總統—柯林頓、小布希與歐巴馬的政府與施政上，雖大大致的基調並未改變—亦即總統享有極大的任命權、免職權與統御權限，以及個人風格主導對於將領的任用和事務的處理等；然而，綜觀美國國內在經歷越戰後的局勢發展，也對於美國總統的是項權能，擁有較為不同的觀感。一般來說，近幾任美國總統—包括自雷根總統以降，迄於現任的歐巴馬總統，其個人的領導風格、對於政治與軍事事務的認知，以及如何運用這些職權與能力，來達到其所需要的境地與成果，恐怕才是影響美國總統如何進行統帥權行使的關鍵所在。

在本章的探討中，首先，柯林頓總統是繼雷根與老布希總統兩任共和黨總統執政十二年之後，再度執政的民主黨籍總統。柯林頓的政策路線與用人提名，較之前兩位總統，已有大不相同。柯林頓在總統任內所要表現的年輕、多元與活力，不僅反映在對內施政上，也極力要反映在對國際事務的處理上。在內政上，柯林頓對於經濟採取活絡政策與友好措施，希望力圖美國的基層大眾受惠；尤其是，指派第一夫人希拉蕊從事健保事務的擘劃，雖然後來未竟其功，但已在在顯出其在內政上的著力。而在國防與外交上，雖然失誤連連（例如介入索馬利亞內戰與波士尼亞問題等）；但是，柯林頓的「既擴大又交往」的政策，不僅開創了美國在亞太地區與中國交往對話並面對其壯大發展的開始，也塑造了在世界各地積極處理國際事務的努力（如以巴和平與和解），這是其首要的政績與亮點。

然而，在另一方面，與國防軍事有關的統帥權行使上，柯林頓對於軍中事務的關注，也超過其他歷任總統。例如：在對軍中性別比例的任用、同性戀服役的



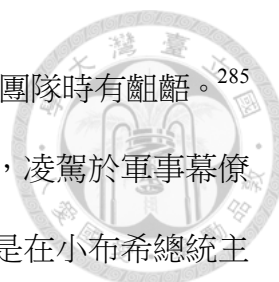
政策，以及軍中對於種族融合的努力上。²⁸⁴尤其是，在上任的初期，柯林頓與參謀首長聯席會議成員反覆討論，不斷折衝，最後所達成的結論，是較之首任國防部長亞斯平所下令停止在軍中招募時探問新兵性傾向更進一步的，便是著名的「不問、不說！」(Don't ask, don't tell!) 的政策。此舉，對於美軍傳統觀念的衝擊，影響很深（儘管，後來在歐巴馬總統任內，已正式廢止此項政策，使美軍對此觀念的開放，又向前推進了一步）。

綜觀柯林頓擔任總統的時期，對於參謀首長聯席會議的互動，以及國防軍事事務的參與，較屬於「溫和授權型」；在對軍事人事的任用上，也無太多出身、背景與個別需要的考量，而能夠以整體的觀點來進用軍事人才。

其次，在小布希總統時期，如同本章所分析的，小布希自從在競選時期開始，即有著非常鮮明的政策立場與走向。「911 事件」的發生，無疑是小布希政府在全球事務的議題上的分野。原本，布希在競選期間所倡導的「修正兩戰戰略」、「擴大飛彈防禦」等議題，僅止於美國國力的考量；然而，在「911 事件」的發生，布希政府確立以「軍事報復」為主軸之後，逐漸形成了鮮明的「單邊主義」與「攻勢思維」的立場。小布希總統與其國家安全團隊，藉著認定對世界上具有影響區域穩定與均勢的國家一如「流氓國家」與「邪惡軸心」等，開始擺脫限武與核武擴散的約制，進一步以「制裁」與「剿滅」獨裁者為號召，單獨進兵。因此，這也是小布希總統任內最鮮明的軍事印象與政治遺產。

小布希的軍事領導作風，較為獨斷；他的周圍，除了第一任期的國務卿鮑爾屬於「溫和派」，第二任國務卿萊斯 (Condoleezza Rice) 為「開明保守派」之外，其餘的幕僚、智囊和策士，包括小布希本人和副總統錢尼、首任國防部長倫斯斐

²⁸⁴ 尹德瀚譯，2004，《我的人生：柯林頓回憶錄》，台北：時報文化出版公司，頁 606-609。
譯自 Bill Clinton. *My Life*. New York: Knopf. 2004.



等人，都是旗幟鮮明的鷹派；甚至，鮑爾在任內因此與國家安全團隊時有齟齬。²⁸⁵而在軍事的任用上，小布希的個人風格與國家安全團隊的意志，凌駕於軍事幕僚與參謀首長聯席會議的運作，呈現「強勢主導」的風格。這也是在小布希總統主政期間，與其他歷任總統甚為不同之處。

最後，本論文所分析的現任美國總統—歐巴馬總統，其在競選期間，就不斷表現出對於前任小布希總統風格的質疑，以及即將遵行不同行事作風的承諾。在其當選就任之後，果然歐巴馬在許多議題之上—包括對「阿富汗戰爭」與「伊拉克戰爭」的後續處理、用兵準則、軍事領導與軍隊的晉用之上，都呈現出不同的思維與作風。特別是，本章所分析的歐巴馬總統第一任期，集中在對上述兩項海外戰爭的處理上；其他包括 2011 年對利比亞的空襲作戰、擊殺賓拉登的軍事行動，以及部分的海外維和行動等，並未足以顯示出其有大規模海外用兵的跡象。

事實上，在小布希擔任總統期間，由於「專斷地」進行海外用兵；並且，其規模也早已超越聯合國與北約的授權與其約制。因此，北約實質上已被功能「弱化」；而歐巴馬早在競選期間，也表達對於小布希政府單獨行使海外用兵，而忽略了北約的功能，表達不滿。因此，歐巴馬才會提出要在北約的架構下，來進行世界各地的危機處理的呼聲。

因而，在歐巴馬的第一任期之內，包括在西元 2009 年「北約成立 60 週年高峰會」(法、德兩國共同主辦)的期間，歐巴馬就藉著遠赴法國史特拉斯堡(Strasbourg)與德國巴登巴登(Baden-Baden)參加高峰會的機會，呼籲各國領袖支持美國對於「阿富汗戰爭」後續的維和行動，以及要在北約的集體意志之下，來進行世界各地的爭端處理與聯合的軍事行動。果不其然，在 2011 年轟炸利比亞的軍事行動中，

²⁸⁵ Johnson, Thomas A. 2008. *The War on Terrorism: A Collision of Values, Strategies, and Societies*. New York: CRC Press. 151-153.

雖是由美軍揭開序幕，但是歐巴馬並未藉機擴大戰端，反而是由聯軍接續了其後的攻擊行動，於此可見一斑。

在本論文的撰寫期間，美國刻正進行下一任總統的大選；可以預見的是，不論是由共和黨籍或民主黨籍的人士出任下一任美國總統，都仍將會面臨棘手的國際議題—包括：中國在整體國力與區域議題上的全面挑戰、中東的和平議題持續難解、伊朗與北韓的核武談判、東亞的緊張情勢、南海的區域爭端，以及歐洲的政經融合或分裂的習題等，十分具有挑戰性。

同時，下一任的美國總統，也勢將繼續在統帥權行使、軍事領導與海外用兵等議題上，需要有所認識與發揮，也必然繼續將有發揮的空間。



第七章 美國總統統帥權與軍事領導對我國相關體

制的經驗借鑑



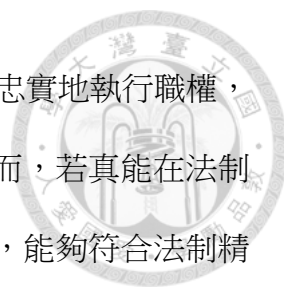
第一節 前言

美國作為西方民主先進國家的代表，立國二百四十年來，總統的權限日益擴大。雖然，包括美國國內，對於總統職權應限縮的呼聲，歷來不絕；但是，在非常時期要求總統應有積極作為，以及扮演強勢角色的期待，似乎也未曾稍歇。質言之，這在世界上任何國家的政治體制當中，也常屬顯而易見之事。不過，美國由於是國際政治當中的強權者，又在各個不同的領域與事務當中，動見觀瞻；所以，美國總統的職權，其在法制上及實務上的運作，當值得仔細研究探討。

美國總統的軍事統帥權歷經傳統與變革的時期，以及在近代的小規模海外用兵（雷根總統時期）與大規模海外用兵（老布希總統時期）之上。實務上來看，過去其範圍十分龐大，也相對不受節制；然而，到了近代，比較能遵循制度而不過分擴權。反觀我國總統的軍事統帥權，由於政治體制不同，以及國情背景的關係，在權能與行使上，也顯得較為不同。

然而，由於我國在 1994 及 1997 年修憲後，總統改採直選產生，又去除了立院的閣揆同意權與憲法上的「副署制度」，使總統職能大為增加。在過去歷次總統大選的結果，以及三次政黨輪替（2000 年、2008 年及 2016 年），在在顯示國人對於一位經由直選產生的國家元首，通常抱有高度期待；不論在國際事務、國內施政，甚至社會各個層面，經常希望一位強勢的、積極的和具備經驗能力的總統，可以滿足國人在上述各個層面上的需要。²⁸⁶

²⁸⁶ 近年來，雖然我國在中央政府體制的改革當中，多有對於「國會改革」、「司法改革」與「考、



因此，植基於此點，一位依法行政、不逾授權，但又積極、忠實地執行職權，不負全民所託的總統，固然在某種程度上似乎是政治理想；然而，若真能在法制與實務的設計上，充分考慮、反覆磨合，使得總統的職權行使，能夠符合法制精神、實務授權，以及肆應非常時期（如發生戰爭、社會動亂，或是大規模疫病，災禍，乃至於現今令人色變的恐怖攻擊及威脅等）的需要，扮演好平時穩定軍心、戰時帶領國人度過難關的重要角色，此則也將會是政治理想與學術研究能夠充分結合，為國家及社會提供正面貢獻的良好典範。

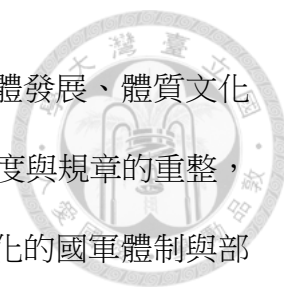
我國甫於今（105）年 1 月 16 日完成第十四任總統及副總統選舉，選出新任的國家元首與最高領導人；同時，也已於憲法所規定的 5 月 20 日就職日，完成宣誓就職。自新任的總統就職開始，立即成為新任的陸、海、空軍三軍統帥，也已實質領導全國國軍及行使統帥權，責任不可謂其不重大！尤其我國近年來因國防體制與兵役制度改革、國軍精簡與轉型的影響，軍隊的體質與文化產生諸多改變，再加上社會環境的變化，以及國軍本身軍、風紀及引發社會關注事件的影響，更使國軍的風氣與士氣，連帶受之影響。

我國作為一現代民主法治國家，其實對於軍事法制的研究，以及其與總統統帥權及軍事領導關係的研究，仍然相當欠缺；因此，在過去歷任的民選總統當中，總有對於軍隊人事或領導過度與聞的情事（如刻意拔擢特定族群、背景，或是過分主導人事升遷；甚或至於賣官鬻爵的醜聞）。此則，對於我國民選總統應謹慎地行使軍事統帥權，早有相關呼籲。²⁸⁷

監兩院體制改革」的呼聲；然而，亦有對於「總統與行政機關」制度與關係的改革芻議。甚至，亦有認為應改為「內閣制」的看法。參閱林庭瑤，2015，〈誓師演說-朱立倫：責任政治朝內閣制〉，聯合報，10/17。<http://udn.com/news/story/1/1255471>-誓師演說-朱立倫：責任政治-朝內閣制

²⁸⁷ 如廖天威，2008，〈馬應樹立三軍統帥形象與能力〉，蘋果日報，6/16。

[http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20080616/30658452/applesearch/馬應樹立三軍統帥形象與能力\(廖天威\)](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20080616/30658452/applesearch/馬應樹立三軍統帥形象與能力(廖天威))



因此，新任的總統及三軍統帥，允宜更加需要從國軍的整體發展、體質文化及人事規劃等方面，從事深遠的擘劃與改革，加強國軍內部的制度與規章的重整，以及士氣與風氣的整頓，謹慎行使統帥職權，來建立一個合理化的國軍體制與部隊環境，為我國國防與相關體制，提供正面而深遠的改革方向。

第二節 我國總統軍事統帥權的回顧與現況

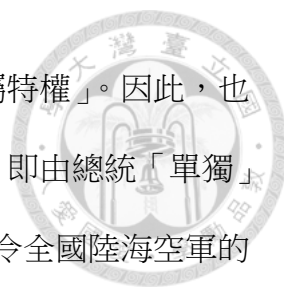
壹、概述

我國總統的軍事統帥權，依憲法規定於本文第 36 條--「總統統率全國陸海空軍」。這個「統率」，具有形式及實質上的意義。按照憲法，「總統為國家元首，對外代表中華民國」，因此總統具備國家最高領導權的地位，也是國家的象徵與代表。將「動態」的統率權力加諸在總統身上，意即總統依法行使這個最高的號令之權，是最高的、直接的對軍隊的軍令權。然而，我國憲法並未規定這個「統率權」該如何行使？²⁸⁸也未見諸其他所謂的「行為法」、「行使準則」或相關位階法律、條例與條文。因此，允宜從軍事憲法的法理與實例，來判斷與規範總統統帥權的行使與實際。

我國憲法所謂「統率」也者，實亦即「統帥」之意解。因為，憲法既未規範、也未明定總統應當如何「統率」陸、海、空三軍，以及如何「統轄」國防體系的文職與軍職人員？因此，這個「統率權」的形式意義便高過其實質意義。易言之，我國應該在其他法律規範當中，訂立或輔助此項總統職權的實際與規範。而回歸法理精神，總統的此項軍事特權，仍應以「統帥權」名之，較為符合。

我國中央政府體制雖為所謂的「雙首長制」，然則總統的「統帥權」卻非副總

²⁸⁸ 陳新民，2000，《軍事憲法論》，台北：揚智出版公司，頁 4。



統或行政院長可以「分享」或「與聞」，而是屬於總統的「專屬特權」。因此，也非有所謂總統的「請假代理」或「出國代行」；而是總統在位，即由總統「單獨」行使的尊崇之權。這個特權，可以體現總統作為一國之尊、號令全國陸海空軍的尊榮與禮遇。

根據我國的國情與中央政府實際運作狀況來看，我國於一九九七年修憲之後，中央政府體制大幅向所謂「雙首長制」傾斜，實已具備「雙首長制」之表現與精神。而我國近年來，多習慣稱總統擁有「國防、外交與兩岸」之權，行政院長則負責內政；意即此種權責劃分，當不致引起干預「統帥權」之爭議。²⁸⁹然則，從前節的分析來看，我國人民既已直接選舉總統，即總統是由全國民意直接產生，諒不可能讓此位擁有全國最高民意的總統，成為一位「超然任事、完全不逾分際」的「守成」總統。

所以，如何從憲政法理層次著手，將總統與行政院長的職權劃分清楚，或是在中央政府職權與監督、究責的設計上，再加完整考量、均衡設計，可能才是正辦。然而，這又牽涉我國政治的實然層面，妄加修憲、更動，恐引起更高的「社會動員」(social mobilization)，付出大量社會成本，難免戕害社會基礎更鉅；則恐怕又是歷任執政者再三考量，無法貿然達成也者。

貳、我國總統軍事統帥權的現況

過去，在我國尚未通過「國防二法」(「國防法」與「國防部組織法」)以落實「軍政軍令一元化」之前，我國的國防組織係採「軍政軍令二元化」的架構。亦

²⁸⁹ 此種原本風行於媒體界之說法，漸漸也被輿論及社會大眾接受。事實上，我國憲法並未明定總統其職權即為「國防、外交及兩岸」，行政院長即主管內政。實亦即我國總統擁有軍事「統帥權」，非其他官員、副手所可與聞；而我國既實施「雙首長制」，社會大眾便自動將軍事、外交、兩岸此類重大之施政，或易發生國家層級之危機者，「劃歸」總統負責，而行政院長僅成為「內政首長」之誤。



即，我國雖有國防部的建制，但卻又仿效德國設立「參謀本部」，設置參謀總長一職；久之，由於參謀總長係軍職將領，又為「四星上將」之榮銜，遂逐漸形成為一具實權的軍事首長，即令部長也需退讓三分。²⁹⁰

同時，參謀總長所領導的參謀本部，係一組織龐大的幕僚體系；舉凡軍隊人事、情報、作戰、後勤與計畫，率皆由此參謀本部進行規劃，甚至執行「領軍」之實。²⁹¹久而久之，當時的國軍部隊多以為「參謀本部」即為「國防部」是也，而渾然不覺國防部長之政治位階與政策功能。²⁹²質實言之，此也為我國在國防體制「法制化」過程中，極為怪異的現象之一（作者曾以之形容為一種「偏差型的動員結構」）。


國防部長與參謀總長既同為「國防部的家長」，則當時在「軍政軍令一元化」之前，形成所謂「國防部長管政策、參謀總長管軍令」的「雙頭馬車」現象。此亦即，有關國防組織、政策與預算等重大事項，由國防部長負責；而關於人事、作戰、訓練、準則與命令等要項，則由參謀總長總縮（就實務面來看，在當時的時空環境之下，參謀總長的權力要比部長大得多）。

此種在當時的國防部內的「兩個太陽」的現象，其實，在民主國家也並非絕無僅見。以美國為例，即使參謀首長聯席會議已成立並運作多年，但在甘迺迪總統於西元 1961 年就任時，仍因為當年四月的「豬糞灣事件」(the Incident of Bay of

²⁹⁰ 例如：我國在民國 80 年代，當時由臺大前校長孫震出任國防部長，係屬文人。儘管孫部長有其政策理念，例如應落實軍中合理管教、照顧軍眷及「軍人回家吃晚飯」等立意甚佳之政策；但囿於下（另）有參謀總長（時為劉和謙一級上將）具有軍隊的實際指揮大權，在實際運作上常予掣肘，或是公開「唱反調」，使部長成為在國會接受質詢及「代其受過」，而無法落實理念之「弱勢部長」。

²⁹¹ 此即為我國參謀本部固有（亦即仿效美軍）之聯（合）參（謀）幕僚型態（聯一至聯五）；甚至，在「國防二法」實施（民 90）前，還曾擴充至聯六（通信、資管）及聯七（電訊發展）之議。然而，其後又隨著國防組織的調整，不斷精簡與改隸。

²⁹² 以作者於民國 89~91 年在「國防部」（實際上為參謀本部情報參謀次長室下轄之「國防暨戰略研究辦公室」【國防智庫】）之服務經驗，當時之參謀本部，對部外及下級單位行文，均冠稱「國防部」，而非「參謀本部」；且較具經驗之資深幕僚，多習以「本部已為部會層級，無『上級單位』，故行文均為『創文』（即自擬公文令頒，並非收文層轉之意）」以沿襲、教導之。



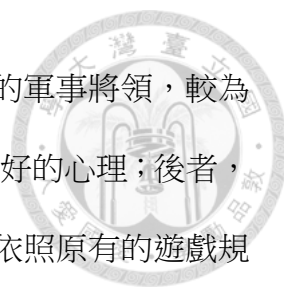
Pig) 與隔 (1962) 年 10 月的「古巴飛彈危機」(the Cuban Missile Crisis)，而與軍方高層的關係，十分緊張。特別是，當時的國防部長麥納瑪拉 (Robert McNamara, 1916~2009) 於「古巴飛彈危機」期間，由於銜甘迺迪總統之命，鎮守在國防部五角大廈之內，以密切掌握前蘇聯與古巴的最新動向，而至數日不眠不休；緊張的態勢，造成其與海軍軍令部長 (Chief of Naval Operations) 安德森上將 (Adm. George Anderson) 之間，數度齟齬，為海軍在古巴前線執行海上封鎖 (blockade) 的艦艇，是否聽命於國防部長或參謀首長聯席會議之節制，而爭吵不已。此為在軍事戰史與戰爭危機處理上，非常著名的案例。²⁹³

我國是於西元 2000 (民 89) 年 1 月 15 日由立法院三讀通過「國防法」與「國防部組織法」(簡稱「國防二法」)，並於 1 月 29 日以總統令公布施行；對於我國在國防體制與法制上的確立，堪稱具有非常重大的影響。在當時，這兩項攸關我國究屬「軍政軍令一元化」，抑或「軍政軍令二元化」的體制道路，隨著法制化的完成，雖已完成立法工作；然而，實際上的機制轉換與磨合過程，才是最為重要的關鍵。

「國防二法」通過後，歷經十年的轉型與變革，我國的國防體制，始終處於一個變動與緩慢雜沓的改革過程。初期，由於「國防二法」甫通過，一則法制與實務的磨合，需要時間；再則當時的國防部，對於「國防二法」通過後所需的體制轉型工程，也還諱莫如深(這是自國府遷台以來最為龐大的國防體制改革過程)。因此，需要不斷地討論、折衝，甚至耗時費工，是可以理解的事。

然而，正由於這是一項涵蓋既廣、牽涉尤深的體制工程，也必然涉及「慣性思維」與「分派利益」之間的拉鋸。前者，是對於行之多年的國防體制與指揮，

²⁹³ Sifton, John. 2015. *Violence All Around*. Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press.129.



已存有既定印象與思考，或是根本上從此一體制下訓練與培養的軍事將領，較為無法理解或接受新事物，以致對於體制轉換，存著觀望或不表看好的心理；後者，則是已經在現存的體制環境下，取得或仰賴其體制利益，或是依照原有的遊戲規則，將可贏得部分利益的軍中人才，對於原有的架構依存度，是非常深厚且依賴的。因此，在國防治制化的過程當中，便參雜入了許多「人」的因素在內。

質實言之，我國在此一難能可貴的法制化的過程當中，沒有能夠遵循「法理」及「理性」的原則，逐步調整與磨合，反而造成機制的延宕，以及本論文中所述的反覆改隸、超乎理性的改革過程（如三軍總部降編為「司令部」、軍官學校降階、政戰體系遲不定編，以及如飛彈、反潛部隊及憲兵，反覆改隸與編階重複等），則實在不免是「人為」的因素所導致。

尤其是，因為這些因素的主導，在「國防二法」通過的數年之後，有關於國防體制的調整與定編工作，遲遲未能到達定位（如國防部總政治作戰局單一體系的降編為「國防部政戰局」，遲至 2013【民 102】年 1 月，始完成組織法的訂定及組織的調整，前後長達 13 年，令人無法想像！）；顯示了主導體制與組織調整工作的人，本身即可能缺乏對於整體國防概念、行政制度與組織原理的認識，才會導致如此。

再加上，我國自西元 1949（民 38）年國府遷台之後，實施超過一甲子的「徵兵制」（Subscript System），從 2000（民 89）年後開始，役期不斷下降；至於 2006（民 95）年，義務役士官兵已降至 14 個月；2008（民 97）年，降至 1 年（大專畢業之義務役士官兵，由於在高中及大學階段已修習軍訓課程，總計可折抵高達 1 個月；因此，實務上，及齡役男服刑義務役之役期，已不到一年）。此對於我國整體戰力的影響與衝擊，可謂甚鉅。

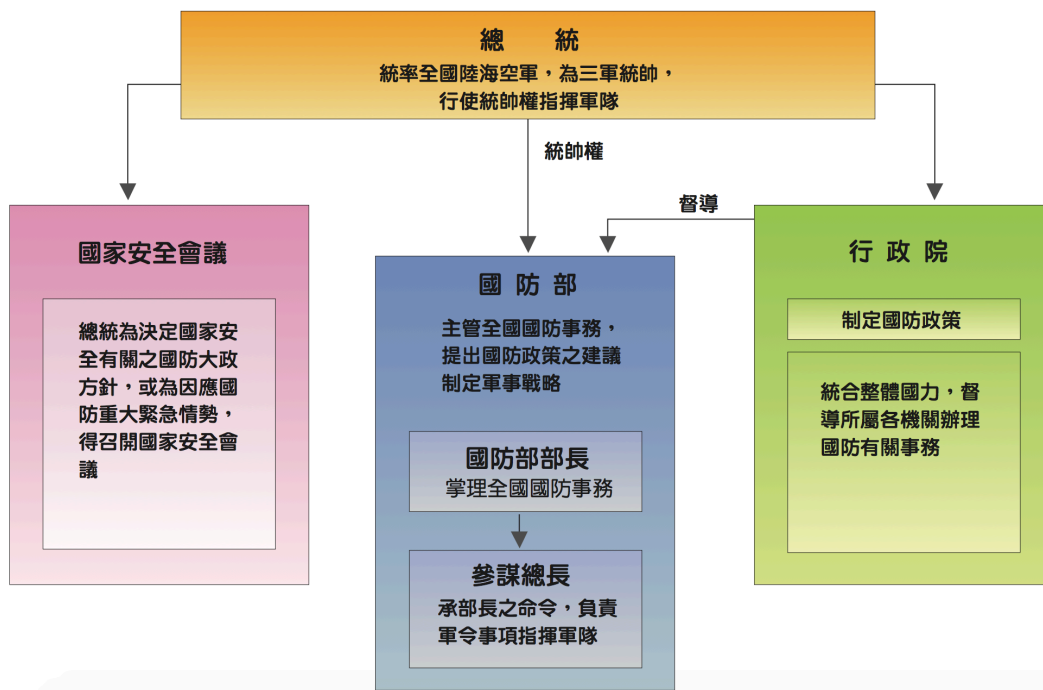
然而，在這十多年當中，我國仍正進行大幅度的國防體制改革過程，加上政

治上的頻仍變異，國防主其事者改換不已，以致政策不能連續；甚至基於前所述及的「本位主義」，阻止改革，是國防法制化中的一大憾事。²⁹⁴究其實來看，我國的國防體制，應從統帥權的角度與國防體制的角度雙方面，一併來觀察。

一、從統帥權的角度言之

目前我國雖已完成國防法制化的工作，但就如前述而言，在國防體制轉軌與國防組織長期調整磨合的過程當中，有許多是不盡理性與不符法理之處。例如：部份單位反覆改隸、組織裁併「一刀切」，以及重要單位降編工作曠日費時，對於指揮層級的精簡，又並無實益等。就統帥權的行使來看，應該是以更為「符合理性、精簡層級與增加作戰實益」的方向來改革。

圖 7-1 我國現行國防指揮體系圖



²⁹⁴ 唐飛，2011，《台北和平之春：閣揆唐飛 140 天全紀錄》，台北：天下文化，頁 93-95。在本書中，前行政院長唐飛雖主要為敘述其於 2000 年受邀組閣的過程，以及擔任四個半月全國最高行政首長的政治生涯。然而，由於其出身自國防部長，且為「國防二法」的主要規劃者與參與者；因此，對於國防法制化的過程，有許多深入的觀察，也有著具體的批評。

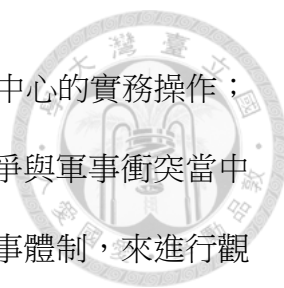
資料來源：中華民國國防部，2015，《中華民國 104 年國防報告書》，台北：國防部，頁 96。

我國目前的國防指揮層級，是由總統--國家安全會議（諮詢）--行政院長（督導）--國防部（國防部長、參謀總長），成為在國防體系與指揮上的指揮鏈（chain of command）。這套機制，嚴格來說，並不繁複，也極易明瞭；然而，在正常政務行使時，不難做到，問題就在於一旦戰爭爆發或面對重大危機之時，是否可以有效地進行指揮與處理。

從美國的經驗來看，美國總統在國家發生重大危機之時，通常透過國家安全會議（National Security Council）的集體運作，形成決策，以應付危機；然而，本論文也提到，以 1962 年「古巴飛彈危機」為例，當時的甘迺迪總統，除了在這項美國憲法架構下的正式建制之外，另要依靠所謂的「廚房內閣」與「外交特使」（甚至是「熱線」【hot line】溝通），來化解國家安全的重大危機。此時，美國總統所信任（或賴以為構成決策思維）的機制為何？常是其中最重要的關鍵。

此外，例如本論文曾加以分析的雷根總統（小規模海外用兵）與老布希總統（大規模海外用兵）時期，其決策呈現的型態也不相同。雷根總統仰賴親信幕僚，老布希總統則授權決策機制；一直到後來的柯林頓總統、小布希總統與歐巴馬總統，都可以見到此種運用危機處理機制的身影（一般來說，這三位總統運用核心幕僚的意見，常高過於正式建制的力量）。於此也可窺知，一方面在正式的國家安全與危機處理建制上，需要合乎法理與效率的建構；另一方面，此種建制也必須要能夠有效地輔助總統做成決策，以成功因應國家安全重大事務或度過重大危機之需要。

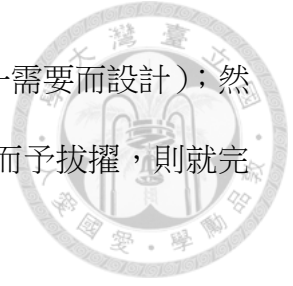
因此，一個合乎國情需要與兼顧有效領導的國防指揮體系，益發顯出其重要性。本論文在第二章當中，曾經申述了軍事統帥權與軍事領導的關係。亦即，統



帥權的行使，以及對於軍事體系的指揮與領導，都是以「人」為中心的實務操作；所以，本論文在主要的篇章當中，便以美國總統在歷次大小戰爭與軍事衝突當中的統帥權行使，以及作為三軍統帥，對於其所任命與領導的軍事體制，來進行觀察。從而，統帥權既是以「人」為核心，便不能忽視「人」在其中所佔的關鍵因素。這也即是本論文在探討每一位美國總統在位時期的統帥權行使時，所必然從其個人出身、背景、求學、工作，乃至從政的各個面向與角度，來分析其與國家機制、政治環境，以及其所領導的政府體制之間的關係。特別是，一位總統由民選產生，依照憲法賦予的權力來執行其特有的軍事職權。在政治上，其為首長、領袖；在軍事上，其為統帥、最高號令者。於此當可看出，一位總統在軍事上有別於一般政治作為上的特殊性。

然而，可惜的是，嚴格來說，我國除了早期的少數幾位總統，對於軍事統帥權的意義與行使，尚稱合乎中節之外，近年來實有愈發下降的趨勢（以行憲後而論）。如早期蔣中正總統為軍人出身，對於軍事事務有其深入認識，且有個人見地，也能掌握軍事發展；繼任的嚴家淦總統、蔣經國總統，亦都與軍方具有淵源，尚稱四平八穩之外；其後擔任總統者，如李登輝總統、陳水扁總統與甫卸任的馬英九總統，對於軍事統帥的尊榮與位格，似乎未有較為深入與明確的認識，以致常以個人意志或詮釋，來主導軍事體系的發展。

例如，在李登輝總統任內，重視台籍人士的拔擢，也因此格外提拔具有本省籍背景的軍事將領；到了陳水扁總統任內，更將之擴大為「區域」與「背景」分佈的均衡，如各縣、鄉鎮、地方，以及族群、性別的代表性；其後的馬英九總統，特別要求拔擢客籍、原民籍及女性的軍事將領。質言之，此均為以「政治意識」來決定統帥權領導的缺點。本論文分析過，若前述這些出身背景者，都具有軍事領導統御、戰略學識、軍事技能或作戰能力的傑出表現，那麼自然應予不次拔擢



(例如：美國總統早期擁有超高的軍事任用權限，即為肆應此一需要而設計)；然而，若僅是為了其出身背景的特異，或是僅具有某種代表性，而予拔擢，則就完全違背了民選總統作為三軍統帥的崇高地位與意義。

從本論文的研究(如第五、六章)中，可以發現，近代美國總統對於軍事將領的拔擢，多以「功能性」做為考量。此種功能性包括：其出身背景與任命的關係(如柯林頓總統拔擢出身東歐族裔的參謀首長聯席會議主席夏利卡希維里上將)，或是考量軍種、性別的平衡(如歐巴馬總統任命的美軍北方司令部司令羅賓森上將)。亦或是考量其作戰指揮與領導統御的能力，包括：老布希總統任命參謀首長聯席會議主席鮑爾上將，以及小布希總統任內的太平洋司令部(United States Pacific Command, USPACOM)司令吉亭上將(Adm. Timothy Keating, 1949~，著眼於其所具有的國際視野)等人。

然而，歷任美國總統也並非不會任用私人，或是取決於少數意見，而使其軍事領導產生偏失。例如：本論文在第三章探討的二次大戰期間，小羅斯福總統過於信任與倚重其軍事左右手馬歇爾上將，以及大戰末期杜魯門總統與麥克阿瑟上將的交惡等；都顯示出三軍統帥與軍事將領本身，都是「人」，具有「人性」，也都難免具有偏差。其可貴之處就在於，一個國家的軍事體制是否成熟，是否有足以防止三軍統帥或高階軍人過於偏差的防範與補正機制。

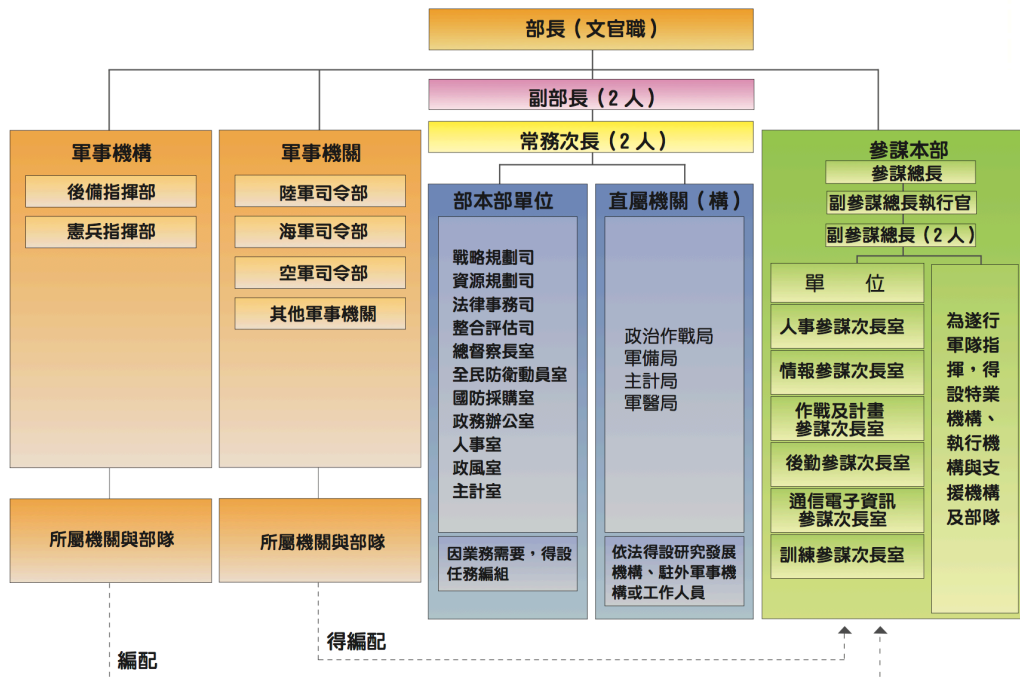
二、從國防體制的角度言之

前面提到，我國的國防體制改革，自從「國防二法」通過以後，十多年來，可說是處於一個「動盪」且「未盡理性」的磨合過程。按照行政學理與組織理論而言，當行政機關組織立法通過以後，當即依照法律授權，進行調整(如我國其他行政機關近年來的行政改革與組織精簡均是)；然而，我國的國防體制，在「國

防二法」與各機關組織法通過後，卻仍囿於「人為」因素—包括「人為」利益的阻擋與「人為」對法理詮釋與認知，以致使得國防法制化與組織調整的工作，前後反覆、曠日費時；甚至，擬議多年的重要調整與裁併工作，遲遲未能進行，甚至延宕十多年之久。²⁹⁵因此，國防體制本身的思維與適應能力，以及做出自我調整所需要的條件與環境，相形愈發顯得重要。

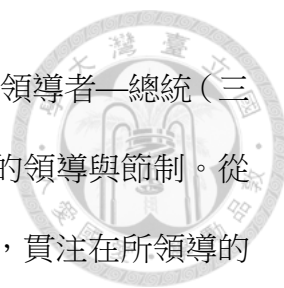
自此看來，不論統帥權本身，或是國防體制，率皆是環繞著「人為」的因素而操作的機制。因此，在此種高度由「人為」所起始，也是由「人為」所控制的機制之下，能夠將之「理性化」、並且是朝向「可操作化」的方向去設計與建構，厥為研究此項議題的價值與意義所在。

圖 7-2 我國國防部組織架構圖



資料來源：中華民國國防部，2015，《中華民國 104 年國防報告書》，台北：國防部，頁 97。

²⁹⁵ 例如，2000（民 89）年 1 月「國防二法」通過以後，本該進行「參謀本部組織法」的立法工作，卻延宕至 2012（民 101）年 11 月始完成；再如，國防部總政治作戰部之降編，早在「國防二法」通過之後，即已擬議將「總」字挪去，改稱「政治作戰局」，並將局長降為中將編缺，卻也延宕十多年才完成。這其中，顯示效率之不彰，以及「因人設事」之思維以致。



而就國防體制的角度來看，國防體系是被領導者，自然受到領導者——總統（三軍統帥）及國防長官（行政院長【督導】、國防部長【指揮】）的領導與節制。從過去的經驗顯示，一位民選的國家元首，極容易將個人的意志，貫注在所領導的軍隊當中。前面述及，我國過去幾位民選總統，習於將個人在政治上的認知，帶進軍中的人事運用上。表面上看，雖然國軍的人事倫理與作業紀律，仍然可以維持（如國軍行之多年的晉升、任官、進修、外派或佔缺等）；但是，長期以降，難免形成「揣摩上意、照章辦事」的討好心態。

例如，注重省籍、客籍與原民籍之出身，以及不同族群之代表，如女性等，立意尚佳，亦無不可；但應先證明其具有晉任上階或優予拔擢的能力與條件（如：其特殊背景與新職的關聯性），才能服眾。否則，就僅是「錦上添花」，塑造另一個「不平等」而已。再者，近年來當局重視國軍救災，常將第一線部隊大舉投入災防前線；甚至，做到所謂「預置兵力」、「超前救災」等作法，實在用錯方向。²⁹⁶

更甚至於，由於本島過去十數年災變頻仍，國軍救災出動過多；凡盡心投入救災而有績效者，難免受到獎勵與拔擢，甚至達到國軍高階的領導者之職（如在「921 震災」期間擔任中部地區軍團司令的高華柱將軍，事後晉升至總司令與國防部長；現任的參謀總長嚴德發將軍，甚至被稱為「救災總司令」等）。長此以往，無意變相鼓勵高階軍人「仰體上意」，以救災做為「戰訓本務」。因為，前人的功績值得仿效，正所謂「終南捷徑」是也。

或者，因為此種未能將戰備部隊使用在正確位置上的思維，也將誤導了國軍的建軍與發展。有云：「軍以戰為主，戰以求勝為目的」；此非「窮兵黷武」與「好

²⁹⁶ 此作法的意義在於，先預判災情可能發生地區（如颱風可能登陸地點），預先投入兵力駐守，等候災情，以便及時搶救。然而，此與應從事戰備與訓練的主戰部隊思維不同。大規模會戰時，是有預為投注兵力以候敵之可能；然而，戰術運用上，尚有所謂「攻、防、遭、追、轉」之戰鬥型態，怎可能每遇戰事皆如我方之所料？長期以降，恐將會使得軍隊「中心思想變異」，甚至「不知為何而戰」也者。



戰求戰」的思維。軍隊存在的本質與目的是清楚的；亦即，軍隊是以作戰為主；而作戰是以求勝為其主要目的（絕不包括戰敗）。因此，停火、談和、撤守或轉進，都是戰爭中的政治手段運用，非為軍隊作戰的目的。而軍隊日日訓練、精進戰備的唯一目的，就是在戰爭中打勝仗；所以，若違背此一目的，顯然都是與軍隊存在的目的相違背的。

值此，軍隊作戰要求生，必須先勝，方有生之可能；那麼，軍隊求生的代價，便是非常嚴苛的條件。它必須經過長期的、嚴格的與反覆的戰備訓練，才有在戰場作戰致勝的可能（應注意是「可能」）。所以，軍隊要求生、求勝的條件是如此嚴苛，怎還有「機會」、「時間」或「條件」，去抽調來做「非作戰任務」的使用呢？

我國歷來運用軍隊進行「愛民助割」、「敦親睦鄰」等的任務，是包含在作戰任務外的附加價值；在軍隊戰訓本務之外，逢農忙季節，抽騰部分兵力，以卸鄉民農務負擔，原是美事。中國古云：「大軍秋毫無犯，百姓簞食壺漿」，是大軍作戰之外的美麗篇章。然而，若長期性地、頻繁地及慣例地將主戰兵力運用在非戰備任務上的其他任務上；殊不知，當戰爭爆發或作戰急需時，原本的充裕戰力何在？士兵的作戰技能又何在呢？

因此，作為三軍統帥的總統，自然應該「率先地」、「主動地」對此一謬誤現象加以釐清、導正，而非任由亂象叢生；甚至，民間反而因為軍隊未適時抵達災戶，或是打掃、清污不力，而責怪、歸咎於國軍部隊。這是三軍統帥的職責，也是統帥權的一部分。

因此，從國防體制與統帥權的密合度來看，我國真正還有許多值得精進與探討的空間。然而，唯其如此，也正有值得進步與調整的空間所在。此外，在與我國國防體制有關的軍訓課程、退撫制度和兵役問題上，也應該併同思考，對於相關的制度議題，一起下工夫解決。

參、我國國防體制上的若干問題



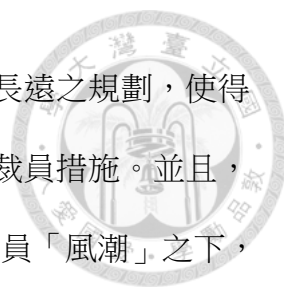
過去近二十年來，我國政府因應現代思潮的衝擊，逐步規劃裁減兵力、縮短役期，並將行之經年的兵役制度，由「徵兵制」(Subscript System)改為「募兵制」(Enlist System)；然而，規劃與實施經年，卻給予國軍及整個國家、社會，帶來不小的衝擊（對此，馬政府晚期則改以推行「徵募並行制」自詡）。²⁹⁷攸關國防安全與軍隊建構的兵役制度，一旦轉頭，如何能在兼顧安全與結構完整的前提之下，繼續進行改革，厥為目前在國防上最重要的課題。

以國軍兵力精簡來看，我國在 1990 年代中期開始，次第規劃實施所謂「精實案」與「精進案」，進入 2000 年以後，更大舉實施「精粹案」；此數者，其精神與本質並無二致，均為針對國軍員額、兵力與組織之裁減。簡言之，即是國軍大規模的裁員措施。實施之方式，均為國軍高階幕僚作業，針對各軍（兵）種的任務、特性與人員，實施大規模的簡（裁）併與疏處。即以最早實施的「精實案」為例，即大舉裁（簡）併國軍許多重要單位，其組織與人員，即一刀剪除；然而，這些「帳面上」雖已不見的人員，若無法疏處、退役，其實僅是轉編至其他單位，在「帳面下」仍然存在。再如，許多單位的易幟，前後不一，反覆改隸；使得當時的精簡，是欲精愈多、欲簡愈繁。²⁹⁸

²⁹⁷ 前任馬英九總統於 2015 年 12 月出席「民國 105 年上半年陸海空軍將官晉任布達暨授階典禮」致詞時，即提及「政府致力推動『徵募並行制』，去年計畫招募 1 萬 557 員，招募到 1 萬 5000 多員，達成率為 142%。今年計畫招募 1 萬 4000 員，報名達 3 萬多員，招募到 1 萬 8000 多員，達成率是 129%；留營率也從民國 101、102 年平均 46.3%，提升到今年 71.9%，顯示招募與留營成效皆穩定成長」等語。參閱謝宗憲，2015，〈馬總統：捍衛國家為己任，無負全民期許〉，青年日報，12/30。

<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=026dTHGgTRNpmRFegxcbfdIqFnzB9aVI4ooMjsJjzE7nF%2FB8Z0q46mHk2om5r5rt9FPuz8J1AXwWbgBDgnYQx0FsuVLdTMHFxoD%2B0DCaYDw%3D>

²⁹⁸ 即舉一例，原本的陸軍飛彈指揮部，是隸屬陸軍總部；後來交由空軍管轄，許多官兵於是改穿空軍軍服，但後來又改回陸軍之編制單位。再如，空軍所轄的反潛機群，一度移編至海軍管理，使出身空軍的反潛飛官極度不適應；後來又改回空軍 439 空運聯隊下轄之反潛大隊。此類似前後反覆之改弦易轍的措施，不知凡幾。前述之舉例，可參閱中國之翼出版社，2001，《兵器戰術圖解》，台北：中國之翼出版，其中有關反潛機之改隸歷史。



同時，在國軍實施兵力精簡之同時，許多裁減的措施缺乏長遠之規劃，使得擔負裁減任務的各軍種主官，壓力沈重，採取許多並不理性的裁員措施。並且，既為裁員，應是裁減「冗員」；然而，在當時此種並不理性的裁員「風潮」之下，卻裁減掉許多優秀的軍人，不啻為國家的損失。²⁹⁹

再以服役役期之縮短來看，我國早期有所謂「陸一特」及「陸二特」的名稱（後者即為一般服役兩年之陸軍常備兵；但前者是在特殊時空環境【1967~1986】下，被要求延長服役一年之陸軍士兵）。一般而言，陸軍常備兵服役兩年，海、空軍服役三年（民間戲稱海、空軍生活較為舒適，故而役期較長）；此制度的設計立意是，海、空軍由於有許多高科技與技術性之專長（如海軍輪機、信號、兵器，空軍之修護等），役期長較利於銜接，不致使戰力中斷。

然而，我國在過去十多年來，卻不斷將役期下降，甚至降至目前常備兵服役不到一年之景況（扣除高中、大學修習軍訓課程之時數）。³⁰⁰此對於國軍戰力及社會安全之影響甚鉅。

尤有甚者，過去八年來，政府為了推動「募兵制」上路，不僅將重要的國軍員額大幅下修（從 2008【民 97】年當年的 275,000 人，大幅下修至目前的 215,000 人），並且將之與國軍長年推動的人員與組織精簡工作（如自民國 80 年代開始陸續推動的「精實案」、「精進案」與「精粹案」等）「綁」在一起，使得包括政府自身與民間社會，都存有一種錯誤印象，即認為國軍要走向募兵，就必須大幅刪減員額；甚至認為唯有「裁軍」，才能達到實施「募兵制」的目標。

²⁹⁹ 例如，在民國 70 年代，一位曾畢業於美國維吉尼亞軍校的優秀軍人—陳勁甫博士，回到台灣加入國軍，一路晉升至上校軍階，並且獲得美國哈佛大學決策科學博士學位，卻在服役未達 20 年的情況下，黯然退伍，誠為國家之極大損失。

³⁰⁰ 參閱廖天威，2009，〈「替代役制度」的替代方案〉，國家安全會議委託研究報告。我國在兵役役期不斷下降的情況下，早已危及各軍種的戰力品質與技術銜接，使常備兵的兵源與素質下降；而替代役原為「徵兵制」之產物，在實施「募兵制」後，又未規劃其落日條款。



再加上，政府內部對於我國要實施「募兵制」，採取「極不友善」的態度。不僅行政院本部（人事與主計總處）不予支持，多次要求國防部自籌財源；即令與此繁雜龐大的施政有關的內政部（兵役、境管）、教育部（軍訓課程、役期折抵）、退輔會（退伍官兵輔導及權益）與僑委會（僑生服兵役）等部會，除了退輔會與國防部系出同源，在政務上還能彼此聯絡之外，其他部會似乎抱著「隔岸觀火」的心態，或者根本無從理解「募兵制」的意義為何，或是抱持著「本位主義」的心態，不願積極從事，以至於無論從宣導、規劃、貫徹，或是負責成敗方面，幾乎全由國防部總攬其重擔，並不公平。

再者，「募兵制」的實施成敗，當與國家領導人（三軍統帥）的認知與意志，具有密切的關係。嚴格來說，「募兵制」的規劃，最早來自前總統陳水扁於 2000 年總統大選時的國防政見，但在其執政後，遲未實施；³⁰¹至陳總統執政晚期，行政院研考會始提出有關「募兵制」實施的研究計畫案，並由憲法學者陳新民教授率領研究團隊完成研究，提出我國實施「募兵制」的配套規劃與建議案。³⁰²即令以當（民 96）年的國情背景與社會狀況，都已具有「緩步且理性」地實施「募兵制」的成功條件，為何其後反而在國家財政趨於穩定、兩岸關係大幅和解及社會具有高度共識的情況下，無法實施到位？令人費解。

其實，以我國近年來受到所謂「少子化」浪潮的衝擊，歷年出生人口不斷下降；在前任政府任內出版的《中華民國 100 年國防報告書》當中，即已預判，我國若繼續實施「徵兵制」，至民國 114 年時，較之民國 99 年的可徵人數，尚不及

³⁰¹ 林晨柏、陳世宗，1999，〈陳水扁公布「國防政策白皮書」〉，中國時報，11/23。
<http://forums.chinatimes.com/report/vote2000/abian/88112302.htm> 在此報告中，陳前總統明確主張「兵力由目前的 43 萬人，降為 30 萬人左右，逐步推動募兵制，建立專業化軍隊，縮短常備役期」，以及「決戰境外」、「發展深入敵境的精確打擊力量，將國防縱深推進到敵人領土上」等；但又希望「建立『主動式的信心建立措施』」，做到「打拼但不打仗，開放但不開戰，競爭但不鬥爭」，自相矛盾。這些國防主張，於今看來，誠屬「災難」一場！

³⁰² 陳新民、劉立倫、廖天威、李準激，2007，《擴充實施募兵制之相關配套措施》，行政院研考會委託研究報告。



當年之一半。³⁰³若再以目前的傳統思維與訓練環境，加上役期不斷下降、組織不斷精簡和員額不斷緊縮的情況下，我國國防戰力的羸弱與「空窗」，是完全可以預見的。

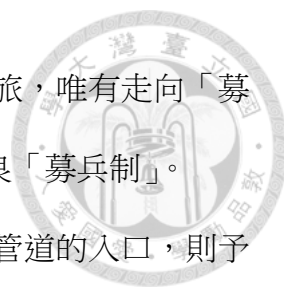
所以，我國如繼續實施「徵兵制」兵役制度，遇上「少子化」的影響，加上國際思潮的演進與我國傳統的訓練思維，確實已無法再肆應現代化環境的需要，而必須予以徹底改頭換面。然而，過去八年的實施經驗，誠然可以證實，我國推動「募兵制」的成效，並不成功。

未來，我國如要在攸關國防體制改革與轉型的兵役制度上，有所精進，並力挽狂瀾者，正確之道，並非再走向「徵兵制」的老路。原因有二：第一、我國的國防體制、組織與員額，都已朝向配合「募兵制」需要的方式予以修改（精簡組織與層級、員額下降、預算自籌等），若再改回「徵兵制」，徒勞往返。第二、實施「募兵制」具有高度社會共識，阻力較小，實在沒有違背民意與社會價值，造成「朝令夕改」、違反「信賴原則」的必要。³⁰⁴

此外，從國防軍事的入口來看，軍隊的兵員來自社會；社會成員素質的良窳，同時決定了軍隊的成敗。這已是極為淺近與人所應明瞭的道理。年輕兵員離開學校、進入軍隊；在開始適應軍隊極為嚴格與高標準的戰鬥訓練之前，在學校的初階軍事訓練，將會是協助兵員適應的重要輔助。同時，前面也已申論，我國若繼續採行「徵兵制」，對於我國國防的未來，並無益處；如欲提升我國國軍的戰力，

³⁰³ 國防部「國防報告書」編纂委員會，2011，《中華民國壹百年國防報告書》，台北：國防部，頁106。書中預判，民國99年時，全國役男可徵人數為123,465人；至114年時，可徵人數大幅下降至75,338人，僅約該年之半數而已。

³⁰⁴ 現任民進黨政府於去（2015）年大選期間，曾委託中研院社會所及該黨智庫部分學者，提出一份針對目前社會對於實施「徵兵制」的民調，表示台灣社會有高達七成民眾贊成重新實施「徵兵制」；但其調查基礎及可信度遭受質疑。新任總統蔡英文在就職前巡視國防部聽取簡報時，明確表示「未來將推動『改良式募兵制』，落實國防自主」；惟此一政策實質內容為何？未有詳細規劃。參閱公共電視，2016，〈蔡赴國防部聽簡報，要推改良式募兵制〉，公視新聞網，4/14。
<http://news.pts.org.tw/article/321198>



以及真正能做到訓練一支「守土有責」、「保家衛國」的軍事勁旅，唯有走向「募兵制」一途。並且，是一個符合我國國情需要與戰略未來的精良「募兵制」。

而在軍事訓練課程的設計上，既然這是年輕學子進入兵役管道的入口，則予以設計一個適當的「入營前」的軍事訓練課程，允為對於此一制度、也是針對整個社會成本最為精簡且有效益的做法。³⁰⁵其中，高中（職）與大學（技職院校）的屬性不盡相同，可以設計內容不同的操作課程。在高中方面，以戰鬥與操作技能為主；例如：兵器射擊、野外求生、宿營與基本儀態訓練等課目。大學為學術殿堂，重視理論與智能，在課程設計上也應加重知識成分；例如：國防理論、全民國防理念、國防法規介紹及入營生活須知等課目。如此，亦才符合我國向來所推動、亦是我國於「國防二法」當中所明定的--「中華民國之國防，為全民國防」的實質精神。³⁰⁶

再者，我國目前推動「募兵制」，制度轉軌與兵員招募不易；在整個社會價值變動快速、而又缺乏對國家安全與國防軍事概念的正確認識之時，更加容易造成對於國防事務與人員的疏離感與批評。我國實在也是目前在軍事上「大敵當前」，而敵我意識又如此鬆懈的一個特例。³⁰⁷這也就是過去幾年來，當軍隊中發生一些違反軍紀、倫理或軍事安全的事件時，每每被放大檢視、甚至歪曲事實，並且遭到嚴厲批判與誤解的原因之一。

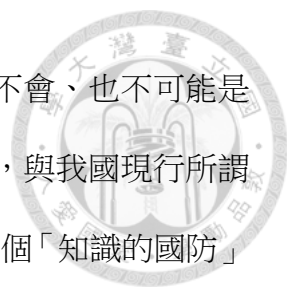
因而，我國過去十多年來所推動的「全民國防」(All-Out Defense) 理念，正需要在中央政府主政的國防部，以及與業務密切有關的部會，共同來齊心努力。

³⁰⁵ 依國防部目前的規劃，民國 82 年次（含）以前出生的役男，必須服役一年；民國 83 年次（含）以後出生的役男，則仍維持服行為期四個月的軍事訓練課程，並無改變。參閱余艾苔，2015，〈高廣圻重申，83 年次 4 個月役期不變〉，蘋果日報，8/27。

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150827/678889/>

³⁰⁶ 參閱《國防法》第三條。

³⁰⁷ 按照現況，在軍事上，中共解放軍（PLA）迄今並未宣布放棄所謂「以武力解決台灣問題」，而我國也仍視中共為軍事上的假想敵，渠為不爭的事實。



就宏觀面來看，一個現代化國家的國防與軍事訓練，本就不會、也不可能是所謂的「威權」或「反社會」的人格。現代化國防要走的道路，與我國現行所謂的「全民國防」，並不相違背；現代國家所需要的國防，本就是一個「知識的國防」和「理性的國防」。易言之，現代化國家的國防，是奠基在一個「全民瞭解國防」、「全民支持國防」與「全民認同國防」的基礎之上；這並不容易，但並非不可能。民主國家精練三軍、強化戰備，以備不時之需；國防預算投資在「刀口上」，使得國家每花一分錢，都是值得的、有用的，國防自然值得信賴。

因此，在我國此一「環環相扣」的國防體制相關問題上，不僅是從事國防事務的決策官員與中層事務官員應該明瞭；最主要的是，擔任總統（三軍統帥、國家最高領導人）者，應該要更為知之甚詳，才能以清楚而明確的意志，督導所屬、努力貫徹。

第三節 美國相關軍事體制的經驗學習

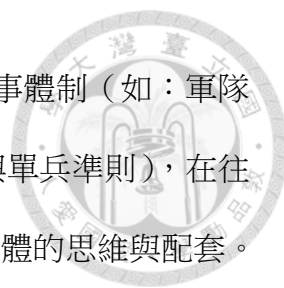
壹、美國的相關軍事體制

一、概述

過去數十年來，我國曾大幅地以美制為學習對象，不論軍隊的組織、發展，乃至軍事服誌、思維，均以美軍制度為尚。³⁰⁸事實上，我國在建軍初期，其實是以德、日軍制為師法對象；此在國軍建軍初期，無論思維、訓練與準則的發展上，皆可窺見其身影。³⁰⁹

³⁰⁸ 例如，我國在 1990 年代後期，國軍規劃學習美軍實施「聯兵旅」制度，取消陸軍師級單位，並且併編步兵、機動化車輛及通信兵等單位，成為各個的「獨立旅」。表面上看，符合兵力精簡及協同作戰之需要；實際上，卻戕害了各軍兵種的獨立性，且對台灣的海島性質作戰，並無益處。

³⁰⁹ 例如，我國過去曾實施經年的「正步」操練與檢閱，其實是學習自德國軍事訓練中的「正步」練習—亦即在行進間將擺手與踢腿結合，以大幅擺高、踢高的力與美表現，來展現軍隊的士氣及



然而，我國在學習美制的過程中，並非毫無瑕疵；上自軍事體制（如：軍隊層級與軍事教育制度等），下至班兵準則（如：個兵攜行裝備與單兵準則），在往後調整與變異之時，常是「說改就改」或「邊做邊改」，缺乏整體的思維與配套。

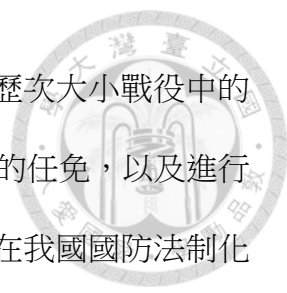
在我國愈來愈多是習自於美式教育與裝備訓練的幹部思維下，許多在軍服、裝備與軍制上的改良，卻讓人不知其所以；且有甚者，甚至已無法識別出我國本身在軍事發展與軍隊自主上的歷史與信心（例如，國軍將級軍官所穿著軍便服之肩飾識別，上面特意加粗一條金槓，即不知所為何來？再如，國軍軍事院校學生所穿著之軍便服，樣式幾與美國軍校完全相同；我國在 1990 年代後期開始換發的陸軍野戰軍服，也是完全抄襲自美軍的設計）。此種完全以美制為學習對象的服裝設計與改變，常令人感覺完全缺乏軍人之服誌所帶來的榮耀與信心，更遑論具有我國在軍制設計上的自主性。

因此，我國在相關的體制學習與經驗借鑑之上，實在應該廣泛地參考，並且提出完整的配套與評估方案，而非短期地立即以方便、就手的方式來實施；即以美軍雖為世界上的軍事強權（**Super Power**），也並非事事皆為萬無一失。美軍的革新思維與謹慎的評估、改進與反覆測試的精神，才更是需要我國軍隊予以學習及效法者。³¹⁰

此外，在美國總統的統帥權領導之下，對於國防體制的形塑、軍事人才的拔擢、歷練與任用，都有著可資我國借鏡與學習之道。質實言之，我國長期對美制研究與著力甚深，正應該正確地認真思索，以反覆探求出合乎我國國情與需要的制度來。

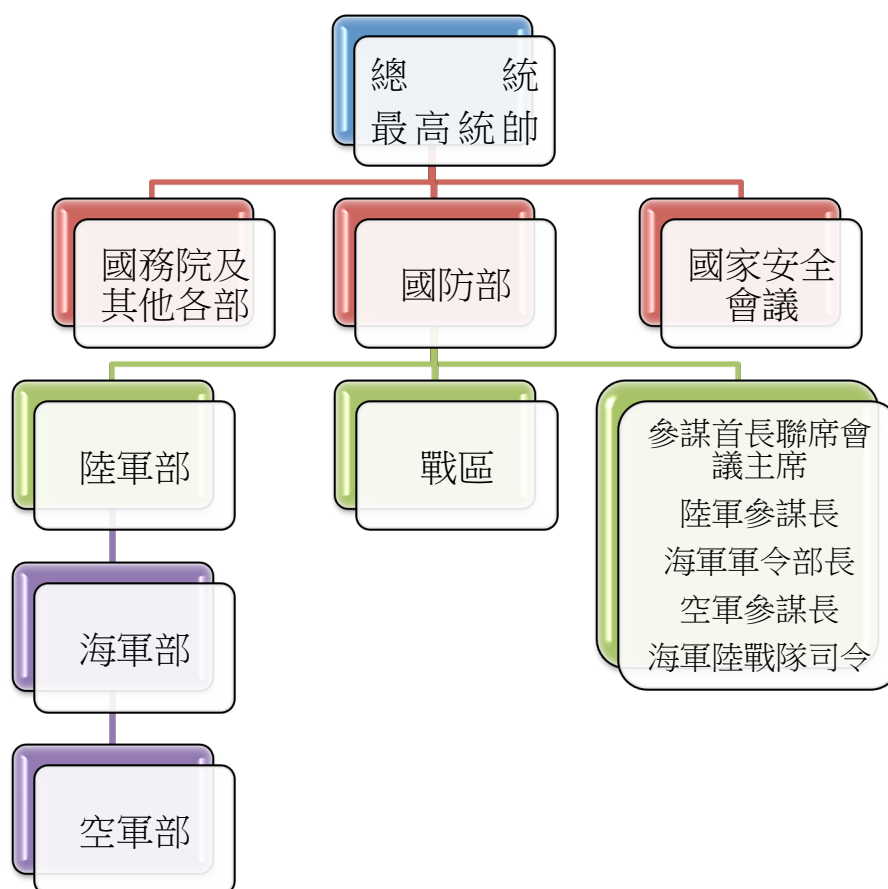
精神。我國在此基礎上，再予自行改良，並使用在各大、小型的部隊檢閱及國慶閱兵典禮上。

³¹⁰ 作者在參與我國國防部委託之對於以色列軍制的研究計畫時，即發現以色列軍隊的崇尚務實精神，是在實戰當中學習經驗，帶回至軍隊教育與訓練當中，加以改良；所以，其思維與訓練，不會與戰場實況脫節。參考陳新民，2004，《以色列陸軍軍隊組織發展之研究》，國防部九十三年度委託研究報告。



本論文係從美國總統的統帥權角度，用以觀察美國總統在歷次大小戰役中的職權運用（包括承平與戰爭時間）；其中包括對於重要軍事將領的任免，以及進行的軍事領導。美國的國防指揮體制，與我國不盡相同。然而，在我國國防法制化與組織調整的過程中，卻有著與美制愈來愈相彷彿的趨勢。

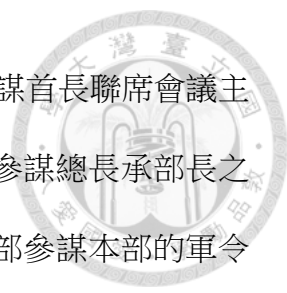
圖 7-3 美國的國防體制組織系統圖



資料來源：美國國防部網站，作者重新製表而成。

<http://www.defenselink.mil/>

就上圖與圖 7-1 來比較，其指揮關係架構已愈來愈相似；不同的是：(1) 美國總統既為國家元首，也為行政首長，其與國務院各部（包括國防部）及我國總統與行政院各部的法理關係不同（因此我國行政院在統帥權與國防體制當中，與國



防部為督導關係)。(2) 在美國國防指揮關係上，國防部長與參謀首長聯席會議主席，同為美國總統的軍政幕僚；與我國國防部長領導國防部，參謀總長承部長之命不同。(3) 美國參謀首長聯席會議的集體決策，與我國國防部參謀本部的軍令決策模式，也不相同。(4) 其中最值得注意的是，美國總統透過國防部的指揮，可以將軍是命令直接下達戰區；而我國則仍有各軍司令部及指揮部的設置（雖已將各軍司令部弱化為僅負責準則與訓練，但實際上並不完全如此），在作戰實務上，不可能完全沒有功能。

因此，我國在美制的學習上，有其影子；但不同之處仍多。因此，我國在實況運作與組織的調整及適應學習上，便要注意；不可完全參照美制實況運作模式（如總統等國家安全機制對於國防部的指揮等），來進行軍事事務的指揮與介入等。

311

再者，本論文曾多次提及美國軍事將領的培養與歷練過程，對於美國總統的統帥權運用，很有關係。因為，美國重視將領的多方面培養與歷練，以充實擔任各種職位時所需要的條件與能力（當然，美軍編制龐大、派駐單位繁多、任務廣泛，極容易有派外歷練作戰經驗的機會）。我國國情雖不若美方，但仍可以在國防軍事的層面，善加利用（此點在下一分節當中，會有敘述）。

最後，則是擔任三軍統帥者對國防體制與事務的認知。作者認為，美國是「文人領軍」原則實踐的模範（雖然，並非毫無問題）；美國的國防體制自身，也不斷朝著此項原則自我修正與精進。我國同屬現代化的民主國家，國防事務的能否精進與更上層樓，與擔任三軍統帥的個人，很有關係。證諸過去三任民選總統，可

³¹¹ 有關此點，在過去兩任總統—陳水扁總統與馬英九總統的任內，都有頻繁發生的情形。例如：擔任諮詢功能的國家安全會議，常越過其法定定位與權責關係，對於國防官員有所指示，或是直接涉入國防改革議題。關於此點，我國總統應節制其功能。

以發現此言不虛。我國在此一民主化與法制化原則的實踐上，的確仍然需要善加努力。



貳、我國可資學習之道

在探討美國總統軍事統帥權與其軍事領導之後，在本論文的撰作過程當中，特別注意其在各大小戰爭當中的實證運用。於此的用意，是可以觀察出美國總統作為三軍統帥的指揮權運用，以及試著探討出我國的學習之道。

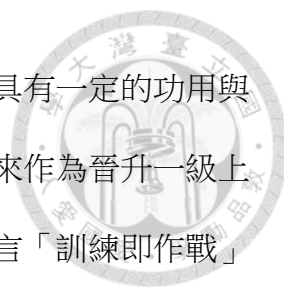
因此，在本論文進行到本（第七）章之時，希望藉著在前述幾章的論述基礎，進一步延伸出我國在學習美制經驗之外，有一個較為寬廣的思考空間。

一、我國近年來配合國防組織變革，將參謀總長由原一級上將，改為二級上將出任，立意良好，但思維待商榷。民國 101 年 11 月，國防部為配合國軍組織精簡與再造，將原一級上將（終身職）的參謀總長，改為二級上將出任；此乃為貫徹前任馬總統的意志，認為我國目前處於平時，不需要維持一級上將的體制，待戰時著有戰功，再予晉升即可。事實上，依照我國《陸海空軍軍官士官任官條例》第七條第一款第三項：「中將必須建有殊勳，始得晉任二級上將；再建殊勳，始得晉任一級上將」；此外，並無晉任一級上將的「殊勳」規範為何？唯有行之多年的慣例為擔任參謀總長者，可晉升一級上將之規定。³¹²

關於一級上將是否應保留，學界有所批評；³¹³實務界也有看法。³¹⁴然而，不論一級上將的升任，是否造成國軍員額或將領人數的負擔；一級上將畢竟為

³¹² 此舉曾發展出前國防部長蔣仲苓（時任總統府參軍長）晉升一級上將案。原因為蔣擔任參軍長一職，將於 1991（民 80）年 12 月屆齡退役，當時的李登輝總統有意晉升其為一級上將，以延後退役，此舉為當時的行政院長郝伯村反對，認為蔣並未擔任參謀總長，「不符一級上將之晉任慣例」，以拒絕行使副署權抵制。此或也形成後來 1997（民 86）年修憲時，李總統堅持「行政院長任命，不需經立院同意」，且「不具副署權」之因。

³¹³ 如憲法學者陳新民認為，一級上將終身不退，是軍人的殊榮，但卻是「不合時宜」的制度；原



軍人之「榮銜」，對於肯定軍人功勳、振奮軍人士氣，都具有一定的功用與價值。所可訾議的是，是否應以區分「平時」或「戰時」來作為晉升一級上將的依據？質言之，在軍事專業與軍隊作戰角度來看，常言「訓練即作戰」及「帶著敵情練兵」；亦即在作戰與訓練上，並無「平時」與「戰時」之分。軍人的訓練，不可能依「平時」或「戰時」，而劃分兩套標準。既如此，又何謂有「承平時不應晉升一級上將」之作法呢？只要國家擁有完備的法制與晉升依據，承平時為何不可晉升一級上將？若真要區分「平時」或「戰時」，試問一位二級上將的參謀總長，遇到戰爭爆發，是否可以立即晉升一級上將？或是一位在大戰中升任一級上將的將領，戰爭結束後，是否要回任二級上將（如本論文第三章，美國在南北戰爭與一次大戰中的例子）？那麼，判斷一級上將與二級上將，何者具有統兵能力，或是何者較能打勝仗的依據，也是官階高低嗎？此則可以看出，國家領導人（三軍統帥）對於軍事體系的重要影響。一國總統應該對其軍權具有正確的認識，以及正確行使統帥權的認知與能力。

二、我國的將領晉升，率皆由部隊歷練出身，缺乏多元化的晉升與拔擢管道，可予檢討。此點在本論文曾經提及，我國歷年來的將領晉升或拔擢，過於重視由部隊歷練而產生者，缺乏多元化的晉升管道；例如：軍備、後勤、技術、採購，甚至是文宣、心戰、影藝方面的專業將領。以美國為例，美國除正規

因在於現代科技一日千里，並不需要「老驥伏櫪」的將軍再重出執掌兵符。同時，後來發展的案例（如郝柏村因出任行政院長而放棄終身職），也與「終身制」的設計立意不符。參閱陳新民，2007，〈准將制：我國軍制改變的契機〉，《國政分析》，財團法人國家政策研究基金會。

<http://www.npf.org.tw/3/1992>

³¹⁴ 如後來也出任行政院長的唐飛先生（原任國防部長與參謀總長），回憶當時過程提到，自己服務公職多年，早已打算卸職退役，也並無維持一級上將終身職之意；因為，至老態龍鍾之時，仍要穿著軍服出席國家榮典，也為「不合時宜」之舉。參閱唐飛，2011，《台北和平之春：閣揆唐飛 140 天全紀錄》，台北：天下文化，頁 56。



部隊外，尚有國民兵（National Guard）、海岸防衛隊（Coast Guard）及週末軍人制度，也有司法部、調查局與「菸酒、槍砲及爆裂物管理局」（簡稱 ATF）等各式執法單位，林林總總；與其歷史文化的發展，很有關係。而中共解放軍更有所謂「專業將領」的制度；亦即除了作戰方面的軍事將領之外，在文藝、宣教與心戰方面，亦可拔擢將領晉升。

我國則由於長年以「主戰」思維之影響，認為軍人皆應「出身行伍」，並且以相近的「晉升思維」來拔擢後進；甚至，所訂立的晉升依據與拔擢辦法，也都是有利於部隊出身的將領。實則，我國一位由部隊出身的將領，如無法具有如美軍派駐（或輪調）海外的經驗，其作戰經驗與歷練必然受限；當其逐漸晉升至較高階層，便會感到所學與歷練不足，恐無法肆應國家層級的需要。此種短處，並非加強軍事將領的學歷（如戰院或指參進修等），或是短期速成的章法（如短期派外或訪問等），所可以補足或克竟其功的。因此，一位將領在長期培養的期間，就應該注重其人格與全方位視野的養成。我國實在可以參照各國的通例，在將領的培育與養成方面，下一番工夫，多加培育專業將領，培養具備專業能力與視野的將領；國家多了這些將領，自然會尊重專業，也將明白軍事專業運用在作戰上的輔助功能。

三、我國以往曾維持與美方的高階軍（文）職定期交流的管道，對於打開與提升高階將領的視野與格局，很有助益，應予維持。過去十數年間，一則由於我國外交環境受限，再則由於我國長期與美方進行軍購與技術交流；漸漸開始締結起雙方「高階」軍（文）官員定期對話的管道（名之為「高層」，其實美方多為已退【卸】職之前政府官員；但對雙方溝通及政策之瞭解，仍極有幫助）。這是在當年我國與中國大陸及美方關係均有所緊張之時；易言之，



近數年來，當兩岸關係改善、台美互信增加之時，此種交流當更為頻繁（甚至早有我方參與美方年度重要軍事演習之議）。

雖然，此種定期溝通與關地（多在美國國內）互訪，我方均甚為重視，派出相當層級之軍方將領率隊，以及選訓具有國際交換經驗的青壯軍官隨行；然而，美方其實亦藉此瞭解我方最新的動態與政策詮釋。藉由雙方在會談結束後，彼此將會談結果各自呈送雙方政府，對於化解歧見、增加互信基礎，都有幫助。同時，我國長期由於外交活動及空間受限，將領外派與歷練的機會渺小，藉此在國家層級的外事上的磨練，對於軍事將領參與國家安全事務的培養與訓練，也有莫大助益。如果我國重視如美國將領養成制度的多方歷練，則就應該儘量開闢「高階層」、「多元化」的人才訓練渠道，莫要僅限於我國向來的「戰院」與「指參」軍事教育，用「自己人」訓練「自己人」，視野受限，故步自封。

四、我國的國防體制改革，仍處於一個「變動不居」的環境；未來的總統與三軍統帥，必須要以整體且宏觀的眼光，來領導（或任用適當人士）繼續進行國防體制的轉型與革新。從過去國防改革與轉型的經驗顯示，無論制度設計如何反覆周諮、磨合落實，其最重要的成功關鍵，還是在「人」。³¹⁵ 這個「人」，不僅是三軍統帥本身（亦即，作為我國三軍部隊的最高領導者，自身要有正確的國防觀念、適當的危機意識、良好的自我判斷，以及對於從事國防事務人員的崇敬心理），也是從事國防領導與指揮的政務與專業人才（如國防部長、副部長與參謀總長等）。此不僅在我國處於衡平時期，具有重

³¹⁵ 以我國於 2000（民 89）通過的「國防二法」為例，事前此種落實總統統帥權、「軍政軍令一元化」及國軍大幅度變革的空前工程，無人能成功把握；但當時的李登輝總統起用作風開明、善於溝通的唐飛上將，出任國防部長，此一重要的國防法制化工程，便在唐飛就任不到一年的時間內完成。參閱唐飛，2011，《台北和平之春：閣揆唐飛 140 天全紀錄》，台北：天下文化，頁 58-59。

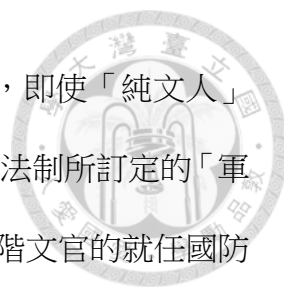


要性；即令在戰爭、變動或軍隊士氣不穩定之時，更需要上述這些重要官員發揮沉著、果斷與正確的處理態度，才能正確地領導我國此一「合法的武力持有與使用者」--國防體系與國軍部隊，度過難關。

近年來的經驗顯示，國家領導人遇到民間社會對於軍隊的質疑聲浪，若非「小題大作」（動輒裁撤軍法，上綱部長、總長受責）、或是「態度游移」（不願對所屬軍隊發出公正與持平聲音），對於軍隊前途與士氣之斷傷，反而較之社會更甚。因此，在我國「國防法制化」雖已邁開大步，後續卻仍有一段長路，以及許多先進觀念待落實、軍隊戰力與士氣仍待發揚之時，千萬勿要以為現為「平時」非「戰時」，以致軍隊可縮編、將領可裁撤、認同可混淆、士氣可重擊，或是該堅守者不堅守亦無妨；此種「得過且過」之心態，終必會收其惡果。

五、從美國的經驗來看，一個國防體制的完整性，需要專精的人才與高度的專業性來完成；美國國防體制當中的「文人領軍」（Civilian Control）與「國防文官」制度（National Defense Civil Service），雖已體現在我國的「國防二法」當中，但仍未具體落實。我國在國防法制化的過程中，雖已納入「文人領軍」與「國防文官」的制度精神；但仍不夠落實。以前者來看，「文人領軍」的精神在於，一個高度民主化的國家，其國防與軍事武力，應該是節制在民選首長與其所任命的官員身上；此民意的付託（mandate）是至為明顯的道理。³¹⁶固然，真正要做到徹底的「文人領軍」，並不容易；如我國

³¹⁶ 因此，以上個世紀部分東南亞國家—如泰國、寮國（今柬埔寨）、赤化前的南越，非洲國家索馬利亞、盧安達、烏干達，以及阿拉伯國家葉門、中美洲的格瑞那達等（許多在本論文當中都有分析回顧），政變頻仍、民主建立不易（或是具有不穩定的民主特質）；嚴格來說，實在不算是所謂的「民主國家」。



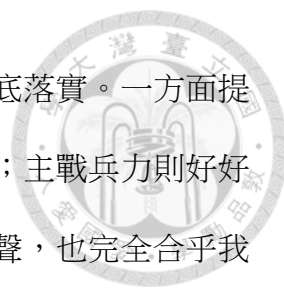
立國迄今，真正文人出身的國防部長，寥寥可數。³¹⁷然而，即使「純文人」出任部長的條件不完全成熟；只要國家法令規章完備，按照法制所訂定的「軍職停役」、「退役轉服」，以及「軍職轉任」等法令來規範高階文官的就任國防領導及幕僚職務，亦未不可。不過，長期來看，仍應以文人出任為努力方向。再者，「國防文官化」向來是國內對於軍事學術的有識之士的殷殷期盼。我國在「國防二法」的立法完成之後，在針對國防部組織的調整與磨合過程中，的確也試圖進用「國防文官」來達到文官化的目的；然而實施成效至今，並不理想。³¹⁸實施「國防文官」制度的目的，在於將「專業化、常規化、機敏度高」的國防事務，交由文官來處理與負責；使得國家花費巨額投資與培養的陸軍步、砲、裝甲等指揮官、海軍艦長及空軍戰機飛行員，不必因為「歷練職務」的需要，去從事一些非與「本行」有關的國防敏感事務。

試問，要一名戰機飛行員去經辦人事業務，要陸軍第一線指揮官去辦理採購，要一名海軍艦長去處理複雜與機敏度高的武器獲得業務，名之為「經歷歷練」或「參謀需要」，不是「浪費人才」與「斲傷戰力」嗎？以軍事採購與武獲等業務的龐雜與機敏，任由國家的戰鬥軍人牽涉其中，實在可惜！（當年拉法葉艦採購造成的「尹案」，莫非前車之鑑嗎？）

³¹⁷ 早期如俞大維、蔣經國等，都配賦軍階；後來的汪道淵、陳履安、孫震、蔡明憲、楊念祖等人，始為少數的文人部長。參閱國軍歷史文物館，歷任國防部部長。

<http://museum.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=1482&Level=2>

³¹⁸ 參考中華民國國防部，2015，《中華民國 104 年國防報告書》，台北：國防部，頁 122-123。其中詳列我國國防部在 104 年度經行政院核定文官名額為 203 人（包括特任官 2 人【部長、副部長】、簡任官 67 人、薦任官 119 人、委任官 15 人）。國防部並且說明，部本部包括戰規司、資源司、全防動員室及人事、主計、政風等主管，均為文人；而人事、主計、政風等室，均文職人員出任。其實，此均為「聊備一格」的做法；「國防文官化」實在未見徹底。因為，如此一來，文官均集中於國防部本部，頭重腳輕；一則，各軍司令部及中、基層文官比例仍低，未見成效；再則，需要文官的用意，即為「長期、穩定、專業」地處理國防專業（如人事、採購、武獲、後勤等）的非作戰勤務，這些不是只有國防部有，國軍中、基層也很多。



所以，我國實在應該花費精神，好好將「國防文官化」徹底落實。一方面提高文職人員比例，一方面將非戰鬥任務，交由文官來執行；主戰兵力則好好從事戰備與訓練。這早已是我國軍事學術界提出的殷切呼聲，也完全合乎我國朝向「募兵制」方向的努力。³¹⁹

第四節 小 結

撰寫本論文的目的，雖是為了探討與瞭解美國總統是如何以民選首長身份，擔任國家元首與最高行政首長，並且以美國聯邦憲法的授權，來行使這項憲法所賦予的統帥職權；而又是如何地運用在對於軍隊與軍事體系的領導上，以及運用在歷次大小戰役與軍事衝突當中的。然而，學術撰作最主要的目的，自然是要回顧和反覘我國在類似制度上的缺失或檢討，做為比較與借鑑，來提升我國在是項研究議題上視野與前瞻。

因此，在本章當中，不論是探討我國軍事統帥權的過去回顧，或是前瞻；抑或是從統帥權與國防體制的角度，來探究我國國防上的若干問題，無非是要藉之釐清在學理與實務上的分際。

特別的是，我國的新任總統、副總統甫就任，對於棘手且複雜萬端的政務，正感百忙交錯、萬事起首之際；加上我國社會近年來變動快速，社會人心與價值觀變異頻仍，對於政府施政的要求標準，也相對增高許多。因此，新任總統面對的政治與社會議題，相對也可能較之以往歷任政府，要更具有一些挑戰。而要在嚴苛的條件下，執行總統的統帥職權，所必須顧慮與思考的環節，也就相對要多許多。

在此條件與環境之下，一位我國的民選總統，除了必須在憲法所賦予的統帥

³¹⁹ 陳新民，1998，〈非戰鬥業務，請交給文官〉，聯合報，3/14，11版。



權職責之上，有所認識與釐清之外；更應善加利用目前國防體制所賦予總統可以發揮的空間，以及在職權與職責上的正當性。

我國第十四任總統、副總統已於今（105）年 5 月 20 日就任，也勢將開啟我國自行憲以來的國家新頁。³²⁰我國自從建立迄今，已達一百零五年。這一百多年來的運作，早年不乏動亂、割據、播遷與重整等時期；許多的國家體制，既無良好的實施基礎，也未實際落實。這其中，包括歷任總統對於統帥權體制的整合與運用。然而，從權力運作的角度來看，此時正是奠定一個長遠與穩定基礎的良好機會。

在過去十多年來，我國的國防體制經過一再的轉型與變革（如軍政軍令一元化、國防組織再造、軍事院校整併、精簡國軍員額及兵役制度轉型等），使得國軍內部受到不小的衝擊。尤其是，近年來國軍因為遭逢一連串軍紀事件（如「洪仲丘事件」及「阿帕契事件」），對於國軍士氣的衝擊更大（如洪案後裁撤了軍法體系）；此刻擔任國軍的統帥，將更有責任與義務，以建構一個具有向心及士氣的國防勁旅。

過去，我國既未將總統的軍事統帥權有系統地研究與檢討；此時，則更應該就相關的法理與實際，做一統合的討論與建構。尤其是，在實證的運用上，也應充分涵泳世界各國的經驗，並預想我國相關體制未來的發展，預先做好設計與安置，才能肆應未來的需要。

可以預見的是，我國的國防環境，在未來仍將處於極為嚴苛與挑戰的環境當中。這不僅是我國國防體制與戰力，所要面對的自身變化，因而必須具有的「主觀」因素；也是被動因應整個國際（或亞太）環境所起的改變，而具有的「客觀」

³²⁰ 因新任總統為我國立國以來的首位女性國家元首；而副總統則是首位具有無黨籍身份的國家副元首。

因素。因此，未來數年，對於決定我國國防體制與軍事能力的走向，是極為關鍵的時刻，允宜善加把握與運用。

其實，不論就任何角度來看，我國近年來所從事的國防改革，都是自國府遷台以來，最大幅度的軍事變革。不管在國防體制、指揮機制、法制磨合與軍隊戰力上，可謂是「從頭至腳」的大幅變動。正因如此，我國更該要涵泳相關理論，廣泛比較他國制度，並且尋索出一條最適合我國國情與實際需要的方案，以及實際可行的道路來。



第八章 結論與建議



第一節 前言

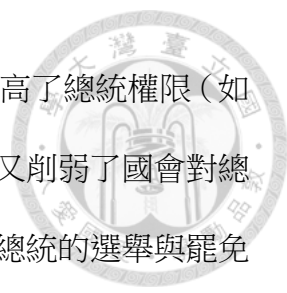
本篇論文是以美國總統的軍事統帥權與軍事領導為題，進行撰作與研究；最終的期許與目的，自然是為了反觀與探討我國的相關體制與實務議題。特別是，我國經過在大陸時期的建軍、戰鬥、挫敗與遷台，接著是在台時期的整軍、奠基、發展與轉型。走過漫長的將近一世紀的軍事歷程，其中不乏成功與失敗。成功也者，或許是戰役勝利、度過難關、政權得保；失敗也者，可能是失去先機、作戰失敗，甚至是政權拱手讓人。可見，軍事上的體制、決策與實際運作，影響一個國家的政權與存續，是相當顯而易見的。

進而，以其他國家在體制經驗與軍事發展歷程上來借鑑，對於我國在相關問題的探討與思索方面，也將會甚有助益。其一、在經驗的比較與採擷上，可以提供相關體制決策與思考上的學習參照；其二、在錯誤的省思與改進上，也可以做為我國不斷檢討改正與進一步避免重蹈覆轍的效果。

植基於以上的觀察，選擇美國做為經驗借鑑的對象，其理由與立論基礎，在本論文第一、二章當中，諒已分述清楚；此處所必須再加以申述的是，探討過美國的體制與經驗之後，所必須反觀與省思的，仍是我國總統的軍事統帥權，以及與軍隊的領導關係，在未來所應遵循的方向與改革。

因此，本論文做為在國內學術的相關領域上，整合上述議題的學術研究，最終希望對我國的國防與軍事發展，提出相關建言，釐清事實，並使得我國在未來的國防軍事發展上，能夠形塑成為一個現代化國家的軍事成功經驗。

我國在一九九七年修憲時，將中央政府體制修改為類似法國第五共和的「雙

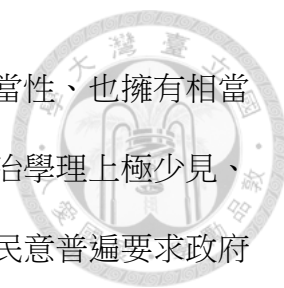


首長制」(或稱「半總統制」【Semi-Presidential System】),大幅提高了總統權限(如任命行政院長不經國會同意、發布重要人事不需閣揆副署等),又削弱了國會對總統的「監督」(如一九九六年總統直選後,國民大會不再具有對總統的選舉與罷免權,監督與制衡機制失衡,乃於二〇〇五年六月「任務型國大」複決立法院的修憲案後,即已凍結)(再如國民大會廢止後,立法院遂成為實質上的中央政府監督機關,但歷年來雖有多次總統欲至立法院進行國情報告,卻囿於政治現實無法成行);凡此,可視為是我國在政治體制與現實的決策及演變過程中,一種「不理性」與「偏差型」(bias)的政治結構。³²¹

因為此政治結構上的偏差性的影響,我國的中央政府體制在過去近二十年來,便極易產生許多權責不分或不明的現象;尤其是在總統與行政、立法的關係上,更易造成政治局面的緊張。例如,總統為直選產生,理應負擔較高民意期待,因此會在施政上扮演較為積極與強勢的角色;然而,依照我國憲法,行政院長又為國家最高行政首長,由總統任命,接受國會監督;行政院長至此自然極易成為「貫徹總統意志」、而在國會接受質詢的「代言人」。這對於一個同樣具有政治資歷或實力的政治人物而言,不啻是一項「懲罰」。也因此,在過去的經驗裡,行政院長一職,成為經常被代換的政治職位,其政治位階與肅然性大為降低。

再者,國民大會被凍結(廢止)之後,實際上依法監督中央機關的仍為立法院。然而,總統作為國家元首,下有行政院長可以代為至立法院接受質詢,負起政治責任;作為總統者,實無需要、也無必要再向立法院負起施政與行政上的重責。這就成為無法監督、也是迴避監督的對象。不論就政治法理與實在運作來看,並不合理,也脫離常情。

³²¹ 作者認為,此處所指的「偏差型政治結構」(political structure bias)與政治經濟學或政治社會學當中所指的「偏差型政治動員」(political mobilization bias)有異曲同工之妙。因為,此種政治結構與政治學當中所揭示的權責相符與民意監督等原理,已有違背,故名之為「偏差型」的政治結構。



在此基礎之上，被全民直選產生的民選總統，具備民意正當性、也擁有相當的政治實力，極易就此迴避監督、不願「屈就」國會，形成政治學理上極少見、卻又真實存在的現象。然而，每當國家發生重大危機或災難，民意普遍要求政府負責任時，指責的標的又經常指向總統一人；這時，在政治體制、法理與現實上的曲謬與弔詭（paradox），畢露無遺。

雖然，作為一國依法產生的國家元首，其必也具備相當政治經歷與實務歷練，諒不至於有明知國家法制與民意呼聲，卻仍曲意迴避、以求苟且的怪異現象；但是，若從本論文所分析的歷任美國總統來觀察，當也不難發現，在國家發生危機或政治生涯面臨重大風險之時，也不乏有藉著總統職位「保護傘」，或是利用國家法制作為「遁逃工具」、甚至是迴避監督的前例（例如尼克森總統的「水門案」【Watergate Scandal】與柯林頓總統的「陸文斯基案」【Lewinsky Scandal】，或坊間有稱『拉鍊門』事件】等）。此則，或許僅能名之或歸咎為個人政治節操及人性詭惡使然。

然而，國家元首既已是一國的法制與實際最高領袖，具有凝聚全民向心與認同的崇隆地位，其所代表的自然是一國的立國精神與政治典範；苟或產生雞鳴狗盜之輩，畢竟是該國政治史上的失敗與不堪之一頁，不會也不必是一國的政治常態。所以，在體制與法理的設計上，仍然是以周密的權責關係與政治常軌，來作為國家的根本基礎與政治常態。此則，亦已是極為顯而易見的常理。

特別是，總統的各項軍事職權，牽涉國家安全與國防軍事，牽連既廣、影響尤大。統帥權做為其中最重要的一環，其權能關係的設計，當也需要博採周諮、縝密設計，以避免重大危機的產生。

至此，在本論文的最後一章，則將針對此一重要的研究成果，歸納出具體的結論與建議，提供我國在規劃或修正若干方向時，做為思考與實行的依據。

第二節 美國總統軍事統帥權的整體評述

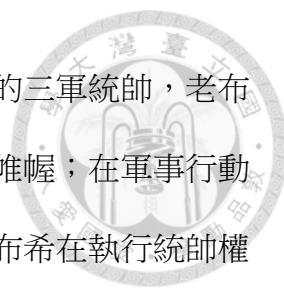
經過本論文的分析，美國大致從南北戰爭時期至近代，歷任總統在不同時期行使統帥權與軍事領導的整體概況，可說已經是綱舉目張、一目了然；然而，本論文在最後，仍然希望能夠就美國歷任總統在統帥權和軍事領導方面的優劣比較，試著評述出最好的典型（值得學習者）與最差的實例（重大違失者）的兩位總統，以做為在上述議題方面的重要參考，以及本論文的研究總結。

綜合評價本論文所述及的美國歷任總統在各個重要（即戰爭）時期的統帥權與軍事領導，若就政治與軍事的雙重意義來看，雖然南北戰爭期間的第 16 任林肯總統、二次大戰初期的第 32 任小羅斯福總統及冷戰時期的第 40 任雷根總統，都具有某些方面的特質與價值；然而，若整合其均衡的表現，作者仍認為領導「波灣戰爭」的第 41 任老布希總統最佳；而最差的，則莫過於將麥克阿瑟將軍免職的第 33 任的杜魯門總統。

先就前者而論，林肯總統雖然掀起與結束內戰，也達到「解放黑奴」的政治目的；然而，在戰爭中的統帥權運用，並不被認為是成功的典型。³²²而小羅斯福的過分仰賴馬歇爾將軍、雷根的軍援尼游醜聞，同樣在統帥權的行使上，不算成功與圓滿。此者，老布希總統雖然在作為總統的整體聲望與評價上，不見得能夠與前述的歷任總統相匹配，但卻是在統帥權與軍事領導上「犯錯較少」的總統。理由如下：

第一、就軍事統帥權的行使來看：老布希總統在戰爭的發動上，是根據聯合國所通過的決議案，譴責並針對侵略者出兵；在憲法規定的總統職權上，乃是運

³²² 有關此點，馬克思當時在評論林肯免職麥克里蘭將軍的事上，認為是林肯對於民主黨的「政治示威」。參閱卡爾·馬克思(Karl Marx)、弗列克·恩格斯(Fredrick Engels)原著、朱鴻恩譯，1955，《論美國內戰》，北京：人民出版社，頁 195-198。



用憲法所賦予的統帥權，調動軍隊、投入作戰。尤其作為美軍的三軍統帥，老布希在「波灣戰爭」期間，不斷聽取國家安全會議的簡報，運籌帷幄；在軍事行動上，則仰賴參謀首長聯席會議的軍事專業分析與建議，這是老布希在執行統帥權上的可取之處。

第二、就軍事領導的意義來看：本論文強調「授權式」的軍事領導，老布希的充分授權，表現在任命與授權鮑爾和史瓦茲科夫兩位將領的軍事表現之上。鮑爾與史瓦茲科夫，可謂各有其長處，也有不足之處。鮑爾個性縝密、謹慎，史瓦茲科夫大膽、勇猛；兩人在軍事專業分析與決策建議上，雖然或有不同，但是彼此尊重，密切合作。這歸功於老布希的識人與信任。³²³

第三、就一般性的評價來看：老布希雖然未因贏得「波灣戰爭」的高度聲望，而於 1992 年總統大選獲得連任，但該次大選的關鍵因素係屬內政（即經濟）問題，不在軍事。若就在戰爭中的統帥權運用—包括本論文提及的「用兵巴拿馬」等，老布希確實具有可取之處；雖不致於稱為「偉大」，但若稱其為在軍事統帥權及軍事領導上運用成功的總統，則並不為過。

其次，為何本論文認為杜魯門總統是美國歷任總統中在統帥權與軍事領導上，表現最差的總統呢？除了因為杜魯門總統撤換麥克阿瑟將軍，被認為是軍事領導與作戰上的失敗案例之外；衡互杜魯門在下列數點的理由上，本論文也提出杜魯門在統帥權與軍事領導上的不足之處。理由如下：

第一、就軍事統帥權的行使來看：杜魯門於小羅斯福總統猝逝之後繼任，他的在任期間，主要是二次大戰晚期與韓戰期間。在軍事的決策與應用上，杜魯門深信幕僚（甚至達到「誤信」的地步），加上本人行事拘謹、審慎，寧可選擇相信

³²³ 參閱蕭美惠譯，2002，《我的美國之旅：鮑爾國務卿自傳》，台北：人類智庫出版集團，凌域國際公司總經銷，頁 357-397。譯自 Colin L. Powell, Joseph Persico. *My American Journey: An Autobiography*. New York: Random House, Inc. 1996.



其個人判斷與幕僚意見，而不願取信前方將領，致使犯下陣前撤換主將--麥克阿瑟將軍的錯誤（誠然在韓戰初期，麥克阿瑟多次與杜魯門及參謀首長聯席會議意見相左、拒不受命，也是不爭的事實）。

第二、就軍事領導的意義來看：本論文曾經提及，當時杜魯門政府的軍政人才，不乏一時之選（如國防部長馬歇爾、參謀首長聯席會議主席布萊德雷，以及陸軍參謀長柯林斯）；然而，杜魯門卻未在軍事領導此一重要的面向上，樹立功績，反而招致惡評，原因實在於失敗的領導風格使然。誠然，若果麥克阿瑟未被掣肘、未遭撤換，朝鮮半島的戰局與後續發展也許會是另一風貌；然而，這其實也就是存在於當時美軍將領與所謂華府政客之間的矛盾。

第三、就一般性的評價來看：本論文對於杜魯門在軍政格局上的評價，已有相當評述（第四章第二節）；杜魯門的失敗之處在於，因為對於「人」的忌憚，而導致對「事」的裹足不前。麥克阿瑟的軍事長才，已無庸置疑；然而，由於杜魯門對麥帥的忌憚，以及在軍事命令上的節制、掣肘，導致麥帥與華府失和、鬧僵，終至被撤換。此舉，反而引來美國民眾擁護麥帥，給予英雄式的歡迎；甚至，造成麥克阿瑟於 1952 年參加共和黨初選，欲問鼎總統寶座。可見，總統個人的風格，影響其行使總統職權的表現甚鉅。

美國總統既然是舉世動見觀瞻的政治領袖，其所形成決策與參與其間的國內及國際事務，向來會極大程度地影響著當代與後世的國際格局；那麼，藉著對於在軍事統帥權與軍事領導上所列舉的最佳與最差典型，無非是提供擁有單一且不可分割的此一總統專屬特權者，必須恭謹且慎重地行使此一憲法特權，以能夠建立正面且足為效法的典範。³²⁴

³²⁴ 此外，因為成功處理西元 1962 年 10 月「古巴飛彈危機」的第 35 任總統甘迺迪，早已被引以為是國際政治與危機處理相關領域的著名案例，認為是上述議題的成功典型；本論文亦持相同看法。然而，一則本論文並未針對甘迺迪任內的重重大事件進行觀察，再則也未針對「古巴飛彈危機」進

第三節 我國未來軍事發展方向的前瞻

壹、概述

台灣為一蕞爾小島，就歷史源流及地理位置來看，與鄰近大陸的依附關係尤深。雖然物產豐饒、氣候適中、人民得以安居；但是，就整體資源與環境來看，仍然缺乏「自給自足」、「供應不斷」的總體戰略條件，以及在戰略縱深上的迴旋空間。因此，若純就軍事戰略的角度來看，實在缺乏從事「焦土作戰」及「持久作戰」的本錢。³²⁵

過去，曾有軍事將領認為台灣缺乏戰略縱深，在台灣本島進行決戰，如同「在自家比武，施展不開」；³²⁶其後，前總統陳水扁在二〇〇〇年競選時，其軍事智囊也構思出所謂「決戰境外」的想法。³²⁷事實上，在台灣有限的國防與戰略選擇之下，構思可行的建軍發展方向，固然是有益的；然而，其所要顧及的大前提，包括：是參考世界各國的成功經驗、提出具體可行（且符合我國國情需要）的政策、人員預算的到位、政府機關的通力配合，以及審慎評估對社會的衝擊及各界的接受程度等，才算是嚴謹客觀的決策思維。

過去，政府也曾面對重大議題的需要，逐步規劃有效政策，來解決安全困境。試舉一二例來具體說明。其一、我國以往有實施「募兵制」的呼聲，由來已久；但是卻長期無法有效討論或定案實施，自有其背後客觀的環境因素。³²⁸前任馬政

行分析，故而未將甘迺迪列入整體評價之參考。

³²⁵ 以台灣本島的電力系統供應為例，目前的「北電南送」政策及架構，使得在平時易於因天然災害的發生，供電發生短缺；戰時則將在敵方「高密度、多舟波」的大規模轟炸下，使電力系統中斷。

³²⁶ 此為前行政院長郝柏村，在其參謀總長任內時所言。參閱郝柏村，2000，《八年參謀總長日記》，台北：天下遠見發行。

³²⁷ 前總統陳水扁在 2000 年總統大選時，曾提出「決戰境外」之構想，認為以台灣有限之幅員，應將戰爭引導至台灣本島以外，以海空戰力，「阻敵於彼岸，殲敵於海渡，滅敵於灘岸」，因而喧騰一時。問題是：「境外」為何處？如何決戰？其戰術構想均未言明。參考陳水扁，1999，《陳水扁國家藍圖：國家安全》，台北：陳水扁總統競選中心。

³²⁸ 我國實施「募兵制」之構想，具體載於政策規劃或政見文件當中的，厥為前總統陳水扁於西元 2000 年競選總統時提出之「國防政策白皮書」，率先倡議。



府於民國 97 年 5 月就任後提出「四至六年內實施『全募兵制』」之構想，並迅即由政府行政及研考部門管控，務期落實實施；然而，八年下來，為何無法成功實行？其原因即在於前述之牽牽大端，包括政府各機關（行政院、內政部、外交部、教育部、僑委會等與國防部、退輔會主政機關有聯繫之部會單位）對「募兵制」缺乏認識及配合、主政者的認知及落實貫徹之決心、各機關之橫向聯繫、持續研究的關注程度，以及爭取社會的接納及共識等；未能落實，誠屬可惜。³²⁹

其二、過去幾年，我國發生天災不斷（如颱風、地震等），執政者每通令國軍部隊嚴加待命，以備救援；甚至發展成預先投入「可能災區」，以防變化。此則被認為是「預置兵力」、「先期掌握」等。實則，此在現代國家的戰略構想當中，誠屬「不切實際」之想法。因為，一則、將颱風等天災視為「敵軍」，料想預備登陸（或襲擊）之地點，預先重兵「看守」，若果落空，不啻為笑談而已！一則、調度常備兵力，大舉投入救災，「愛民」之口碑雖美，若發生更為重大之災變（或發生國家安全、軍事等危機），國軍如何分身？兵力如何遞補？（況且我國因要實施「募兵制」，已將常備兵力裁減至最低）儘管輿論及學界有多方呼聲檢討，政府仍繼續運用兵力救災，以致社會習以為常，甚至以為理所當然之情事。³³⁰

值此，論者諒已發現，我國近年來之國防政策與兵力規劃，其實處於一「偏差結構」及「羸弱不實」之狀態。即以「募兵制」未全然落實（志願役部隊未招足額、常備部隊訓練不足而員額已大幅下降）、兵力規劃未用在關鍵處（部隊救災荒怠戰訓本務，國軍高層仰體上意、預先調動部隊進駐災區）及政策規劃缺乏整全觀念（前述對先進國家成功經驗之全盤比較學習，找出符合我國國情需要之制

³²⁹ 作者本人曾於 2008 年 6 月接受國家安全會議委託，撰就《全募兵制的招募策略》研究報告一份，並提交十項具體建議，均為實際且立即可行之方案，送交各機關實施；但遲至今日，「募兵制」在我國僅屬於一實施偏差方向及為具體落實之政策而已。前述可見廖天威，2008，《全募兵制的招募策略》，國家安全會議委託研究報告。

³³⁰ 參閱李麒，2015，〈非重災區，不應把國軍當清潔隊〉，聯合報民意論壇，8/16，A15。



度)等,實屬在國防上之既危險、又缺乏配套之紊亂設計。

初步而言,目前我國已再度政權輪替,對於攸關我國國家安全的國防與戰略構想,以及落實的有效方案,應有全盤認識。前述關於「募兵制」的落實問題,前任政府方向既定,然實施方向有偏差;現任政府宜以「續行、修正」的方式,在總兵力規劃(實宜重新檢討,精算可行員額)、戰略方向及構想(盱衡未來數年國家需要,擬定嶄新政策方針)、「募兵制」之微調(強化志願役部隊的招募、替代役制度的合理落幕及國軍軍事教育改革轉型等),以及形塑社會的支持與共識等面向,繼續執行。

過去,曾有執政者在戰略構想上意圖仰賴外援,認為台灣應與美、日同步(加入反恐陣營,支持日本成為所謂「正常國家」【normal state】等),以便在台灣發生安全危機時,得到軍事資源挹注或防禦協助;因此,在過去的時空環境中,不斷向美、日靠攏,並曾急切希望將「台海危機」列入日本「周邊有事」是安全事態當中,以便獲取戰略利益。質言之,此為不切實際的想法,未來實不應見諸於我國之國防需要上。

我國位居東亞,戰略位置重要;在過去數十年的時空環境之下,也曾為東亞之所謂「第一島鏈」之核心戰略位置。³³¹儘管,國際政治環境變動快速,如今再以「地緣政治」(Geopolitics)之角度,來檢視本世紀的安全議題,已顯得無法肆應;然而,我國在目前東亞政治、經濟與軍事情勢快速變動的環境中,急需尋找出對於自身有利的軍事與安全定位,也是不爭的事實。

近年來,不論東北亞與東南亞局勢,皆有出人意料的快速發展。在亞太區域之間,因為中國的崛起(China's Rise),使得美國政府不斷地謹慎評估亞太新局勢;

³³¹ 此為西元 1950 年代,麥克阿瑟將軍曾稱台灣為「不沉的航空母艦」,以此凸顯台灣位居美國「鏈型防衛」中樞位置之重要。



從歐巴馬政府的「重返亞洲」，乃至「亞太再平衡」戰略，皆可看出美國對於亞太局勢與利益的關注。

在此局勢之下，我國處於戰略態勢極為敏感的亞太中樞位置，與中國大陸地緣相近，與東亞各國關係密切；同時，與台灣有關的領土主權爭議，尚有「釣魚台列嶼」(Diaoyutai Islands, 日本稱「尖閣諸島」【Shenkaku Shuto】)與「南沙群島」(Spratly Islands)主權爭議等。我國政府曾於民國 104 年 5 月 26 日提出「南海和平倡議」，希望各方「擱置主權爭議、共同開發南海資源，以和平方式解決爭端」，使南海與東海等海域，均能成為「和平與合作之海」。甫於今(2016)年 5 月 20 日卸任的馬總統，並且於今年 1 月 28 日，搭乘軍艦訪視位於南沙群島中的太平島，慰問守軍官兵，並發表「南海和平倡議路徑圖」，希望讓太平島「做為南海和平倡議實踐的起點之一」。³³²

然而，也隨著南海區域爭端與我國在太平島主權伸張所帶來的影響，凸顯出有關於南海問題，仍將會是亞太區域之間，以及泛太平洋海域的主權爭奪議題。誠然，在此區域當中的繫爭各方，也應有著處理國際問題的智慧與能力；如果僅是不斷地出於自身利益的驅使，以及島嶼權益的擴大化，將更無益於區域爭端的解決，以及有關此問題之治絲益棼。³³³

於此可見，在攸關我國國防未來的各項議題上，不僅我國國內國防議題有其重要性；在延伸出的外交、區域與國際事務及爭端解決之上，也需要我國政府站在國際法理、國家主權與國防實力之上，發揮務實、彈性與理性的原則，有效處理、爭取權益與解決衝突。

³³² 相關記事請參考中華民國總統府，焦點議題，南海和平倡議。

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1507>

³³³ 如發生於今(2016)年 4 月的我國「東聖吉 16 號」漁船進入位於公海上的「沖之鳥」礁(Okinotorishima)附近海域捕魚，遭到日本海上保安廳強行登船、扣押之事件，凸顯出此區域的高度敏感，以及日本長期在周邊海域製造國際事件，以達成主權議題上爭奪之目的。

因此，在如下的三方面—軍事統帥權、國防體制與建軍備戰之上，允宜有著前瞻性與全面性的思考，以幫助我國提升上述問題的視野與格局。



貳、在軍事統帥權方面

在本論文第七章曾提到，我國總統的軍事統帥權，在過去實施的數十年當中（特別是過去幾任民選總統期間），不乏因為總統強烈的個人意志、受到外界的左右操弄，或是自身對於國防事務與人員的認知偏差，而造成在國防人事、制度與走向上的偏失；這些，都有前例可循。嚴格來說，統帥權既然是總統「不可分割」的法定「專屬特權」，自然容易受到總統個人的影響。那麼，從強化總統個人的特質、其所受的培養與訓練來著手，是否可以改善總統因過度涉入而造成國防體系的損失呢？此則看來似乎有所謂「帝王學」的成分居中，也不合宜。³³⁴

因此，如同本論文與所有有關統帥權與國防體制等相關議題的學術著作所表達的，便是此一學術價值的呈現；亦即，從這些相關議題與討論的理路當中，當可發展出我們國家與社會所需要的一種文化氣質—即對於我國國防議題公開討論的包容性與開放性。這是對於一個合格的國家領導人（三軍統帥）必備的養成過程。因為，本論文作者的思維在於，此種開放的討論環境，可以塑造出公眾對於國防事務的認知；而包括總統與相關國防事務官員等人，是從這種社會基礎上，再加以產生出的「菁英」(elite) 人士。如此，一位民主國家的總統與其在國家安全方面的核心幕僚，才有可能在面對與處理國家安全危機時，根據資深長期吸收（或浸淫）的國防事務認知，以及在此職務上所接受的「在職訓練」（包括處理政

³³⁴ 在民主的體制之下，一場公平而開放的選舉，可以決定國家未來的領導人。選前，無人知道何人會當選？選後，也無充實的時間與機會，可供培養一個「合適的國家領導人」。因為，複雜萬端的政務與領導，馬上就要上手。因此，作者向來認為，建立一個開放的、可客觀討論國防事務的社會環境，是台灣社會需要的共識與基礎。



務與危機的經驗等)，來忠實地判斷和處理危機，解決難題。如此，也才會是一個現代民主國家的發展正道；也可以說，社會大眾可以放心地將國家交在這批人的手中。³³⁵

由此來衍伸出總統在軍事統帥權方面必具的素養與認知，毋寧說是應該建立一個完備而周延的「統帥權法制」，以協助國家在是項議題上，走入正軌。以我國的國情而論，允宜有如下的思考：

第一、我國總統的軍事統帥權實務，還需要一至兩任民選總統的經驗，反覆成熟以落實運作。我國雖然自行憲以後擔任總統者，不乏有對於軍事事務熟悉或具有淵源者（如本論文列舉過的蔣中正總統、嚴家淦總統與蔣經國總統等）；然而，自開放民選以後，這幾任總統在執行統帥權的實務上，也都有其瑕疵。如前所述，我國經過當年「一機關、兩階段」修憲，將總統選舉改為直接民選；復於 1997 年修憲時，將中央政府體制改為近似法國第五共和的「雙首長制」，並且將行政院長改為不經立法院同意任命，同時去除閣揆的副署權。這些在制度上所造成的弊端，在過去近二十年之間，都已分別顯露；本論文非提倡修憲與否之辯論，故不在此著墨。

然而，顯然地，此種在憲政設計與中央政府體制上的紊亂現象（總統權力過大，而又不必負責），連帶地使其後產生的民選總統，泰半有著「權力的傲慢」；即便在有關軍事職權的行使上，亦復如是（尤有甚者，總統的軍事職權，特別是統帥權，在憲政法理上，已屬無人可牽制或監督者）。本論文也曾反覆申述，總統

³³⁵ 此種概念，作者曾經數度舉西元 1962 年「古巴飛彈危機」為例，提出論證；亦即，國家領導人的決策錯誤，是「可以避免的」。他要認知到，「每一場戰爭的發生，都是一個嶄新的經驗，我們慣常用前一場戰爭的經驗來處理新的戰爭，其實都是過時的」（約翰·甘迺迪語）。可見，此種平時即已存在的國家機制的歷練與社會環境的經驗，確實可以塑造一位國家領導人，在關鍵的時刻，發揮正確地處理國家安全危機的能力。參閱廖天威、劉鐵軍，2011，《軍事戰史導論》，台北：新頁，頁 135-136。



的軍事統帥職權，是屬於一「不可分割的專屬特權」；故而，此一職權的神聖性與莊嚴性，也必不應以等閒視之。

依照現況來看，我國總統的軍事統帥權，的確需要再以至兩任總統的實務運作，方能在尊重體制、謹慎行使職權與恰如其分地扮演三軍統帥的性格特質上，有著較為穩定的表現。此乃與我國民主化的進程、憲政改革的結果，以及整體社會的成熟度，均有關連。同時，與其後所要申述的要件，也有著密切的關係，值得吾人正視。

第二、我國實需要有一套建構在民主選舉與民意政治之外的，對於成熟國家領導人的訓練與培養機制。初看此一命題，也許會認為有些許「理想化」的成分。然而，若仔細加以推敲，當可發現，我國自從推動「總統民選」之後，經過歷次總統大選的洗禮，對於總統候選人保護的法制化經驗，已愈來愈成熟；甚至使得每一組總統候選人，在競選期間即能掌握國家大政方針的做法，也愈來愈建制化（例如：固定向各組總統、副總統候選人簡報國防、外交與兩岸關係，以及治安維護等重要施政的做法）。這是一個成熟的現代民主國家的表現，也是我國在進行民主選舉之上的成熟表現。

如果在此一基礎之上，可以再向前延伸；亦即，並非僅有在民選總統就職之後才開始學習軍事統帥權的知識與運作，而是在一個合理、合法、公開與合乎民主法制精神的根基上，讓統帥權行使的認知，不再是在就任之後，才「顛躓學步、慢慢摸索」，省去消耗國家安全成本的時間與風險，有無可能？

作者向來對於統帥權的行使，以及其對於國防體制的實際領導，著有期許與盼望，也曾針對不同總統（不同政黨與背景）任內的相關職權行使及其與國防體



制與專業的關係，多所立論。³³⁶所真正希冀者，無非也就是我國的統帥權法理與實際，可以步上正軌。若果我國真的能夠在民主政治防範脫序、而又能避免「防堵」或「剷除」對手的思維之外，建構一套成為國家領導人的統帥權實務養成或歷練（視野或格局），相信對於我國的整體國政格局與未來，是會有所幫助的。

第三、我國應多方比較其他民主國家總統統帥權的行使，以及在國家安全方面的實務運作，並充分運用國家安全會議的功能，輔助總統在大政方針上的衡平施政，也彌補總統個人在軍事等決策上的缺憾或不足。比較過去兩任民選總統—陳水扁總統與馬英九總統，當可發現，兩位在有關國家安全或國防事務的大政方針上，都有過之或不及之處。陳前總統任內，任用私人、晉升浮濫，早已在政治與司法層面，都有追索；³³⁷而馬總統對於有關軍事事務方面的處置與變革，也常令軍事有關體系心生不服。³³⁸質言之，這些都是對於總統統帥權的斲傷與傷害。

由此可以看出，我國在相關體制上，實在缺乏對於其他國家的比較研究；因此，將導致總統在處理相關重大事件或危機時，缺乏完整的決策依循、比較，甚至是監督、鞭策的機制。固然，此一軍事特權實無法與其他政權（如選舉、罷免、施政、監督、負責等權）相較；然而，如能儘量在法制規範與實務操作之下，給

³³⁶ 不論在陳前總統與前任馬總統任內，作者均多次申述論及統帥權與國防體制之相關重要議題。例如：廖天威，2007，〈國防二法與國防體制的未來〉，國政評論，3/13。<http://www.npf.org.tw/1/1312> 廖天威，2007，〈論國軍第一擊的授權〉，國政評論，3/13。<http://www.npf.org.tw/1/1311> 廖天威，2007，〈建構國家戰略的統合機制：自國防白皮書分析〉，國政分析，4/19。<http://www.npf.org.tw/3/2009> 以及，廖天威，2008，〈馬應樹立三軍統帥的形象與能力〉，蘋果日報，6/16。
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20080616/30658452/>

³³⁷ 陳水扁擔任總統期間，晉升將領浮濫；根據一項統計，其在任八年之間，共晉升 732 名將軍，包括上將 27 人、中將 147 人、少將 558 人，平均為每年晉升 92 人；並且，曾擔任其侍衛長的余連發上將與何雍堅中將，升遷迅速，但最後都傳出弊案。參閱 NOWnews 今日新聞，2009，〈扁 8 年升 7 百將軍，遭批違倫理〉，4/12。<http://www.nownews.com/n/2009/04/12/956277>

³³⁸ 此部分例如：2013 年 7 月發生之「洪仲丘事件」，係屬一軍中不當管教致死案件，卻因而重創國軍體制與士氣，導致軍事審判制度廢止、軍法人員改隸，數百名軍法官因而生涯大受影響；以及 2015 年 3 月的「阿帕契事件」，為一軍隊軍、風紀事件，卻導致國防部長與參謀總長受懲，連坐懲處層級蔓延，國軍士氣大受打擊。



予合理發展與限縮空間，則仍有可為。

我國應在憲政設計與國防指揮的權責之上，使國家安全會議所具備的決策諮詢與輔佐功能，盡其發揮。亦即，根據我國的《國家安全會議組織法》(民 92.6 修正)，其組成人員包括總統、副總統、行政院長及各有關部會首長及國家安全會議秘書長、國家安全局長等人，實已具備(與涵蓋)民主國家處理國家安全重大事件及危機所需之相關人員；唯有可能加強者，為國家安全會議的常設性與幕僚功能，例如：研究、報告及決策備詢之功能。擔任國家安全會議秘書長、副秘書長及諮詢委員者，應以具備學術與實務雙方面者佳，以資深政務官為優先，方能掌握政情、揣度政務分際，並成為總統在施政上的重要輔助者。同時，也應逐步強化國家安全與國防軍事之政務功能，去除所謂情治機關的刻板印象。

參、在國防體制方面

我國的國防，在經過政府遷台六十餘年之後的發展，原本整軍經武，具有相當成效；也極為有可能成為一支戰力堅強的國防武力。可惜，在過去幾位總統任內，對於國防體制的變革與國軍部隊的轉型，若非個人意志過強，介入軍隊事務與發展；就是政治操作過深，戕害部隊風氣；或是個人認知模糊、搖擺不定，也未能堅守(與塑造)中心思想與信仰。這與前一小節申述總統個人與統帥權的行使，很有關係。未來，總是國家新政局的開始，在學術研究與理性層面上，寄望能有新的格局展開。

我國的國防體制，經過在大陸時期的軍事發展，以及其後的軍事戰亂，在國府播遷來台後，在台灣六十餘年的發展，漸次成為一個以「精兵主義」為主的軍事體系；未來，仍應以此方向做為我國在國防與軍事戰略上的發展主軸，並形成一清楚的目標與定位。質言之，我國的國防，不可能是「攻勢國防」(offensive national



defense)，而必然會因為國際環境、亞太區域及兩岸關係等客觀因素的制約，以及台灣政治發展與社會意識等主觀因素的影響，而會是一個「守勢國防」(defensive national defense)。

因此，過去任何在國防戰略上所採行的「冒進」或「衝突」的做法，對於我國的國防安全與生存，也都證明是沒有助益的。³³⁹從而，在現實環境的客觀制約與台灣安全的主觀考量下，建立一個符合「我國國情」與「國防需要」的國防體制，是一件刻不容緩的事。可是，過去每逢總統大選，各組候選人也都會提出程度不等的各式國防主張，究竟何者才屬適合真正台灣國防需要的國防體制？本論文從下列幾個方向加以分析。

第一、在國家安全戰略上：台灣雖為一海島國家，四圍環海、海岸線綿長，具有成為「海洋國家」的先天條件；然而，卻囿於疆域狹小，自然資源不足，因而又無充足的環境因素，可以支撐台灣走向遠洋、甚至在國際舞台一爭高下的客觀能力。再加上，國際與國內政治的制約，使台灣無法、也自滿於目前在國際社會受限的生存現狀。

台灣的生存法則，必須建構於一套「聰明、柔軟、自主」的國際參與原則之上；自我設限，沒有空間，敢於爭鬥，也沒有益處。現實上，台灣無論在國際政治、經濟、社會、文化，乃至軍事上的發展，受制於國際社會（美國、亞太、歐盟、聯合國等）及兩岸關係（中共因素），是不爭的事實；因此，認清自身的處境，發展出適合台灣安全的國家安全戰略，允宜是一條中庸的國家發展道路。

因此，這個國家安全戰略網，內圈的軸心是台灣的國際視野與政策選項，網

³³⁹ 如前一章提到，陳前總統曾經提出的「決戰境外」原則，以及前行政院長游錫堃任內曾說出「中共飛彈對準台灣，我們就將飛彈砲打上海」等語，徒然都是增加衝突與現實上不可能做到之事。游錫堃此語，參閱陳幼榛、鍾年晃，2004，〈游揆：你打台北，我打上海，認為兩岸應如美蘇冷戰「恐怖平衡」〉，蘋果日報，9/26。

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20040926/1261430/>



的外緣是我國國家戰略的實存框架與其結構；而中層則是台美關係、美中關係與兩岸之間的政治、軍事與安全架構（九二共識？兩岸和平？衝突、碰撞、試探底線？），以及未來實際會發生的交流、互動、對話及國際爭端解決（如釣魚台、東海區域衝突及南海和平問題等）造成的影響。其間的支撐度愈夠、張力愈強；而張力愈強，安全係數就更高。³⁴⁰

第二、在國防安全架構上：若說我國的國家安全戰略，是一張揉合了國家認同、憲政結構、國防自主、經貿實力與社會動員的安全網；則我國因此具體形塑成的國防安全架構，就是依此指導原則所建構而成的國防安全實存體系。

這個要在我國國防現實問題上都禁得起考驗的國防安全架構，要分成上、中、下三個層面的思考。最上層，是我國在國際安全環境下的國際角色與軍事定位；中層，是我國在台美、美中及兩岸之間的軍購、武獲、軍事動員與節制等的議題；最下，則是我國盱衡未來十至二十年的軍事發展，所需要自我滿足的軍事戰力與軍武數量。這三個層面，非為上下、優劣之分；而是併同思考的三大優先順序。

因此，我國的軍事安全選項，非常清楚；亦即是在國際、區域與自我評估的安全架構上，發展成為一個「國防自主」（研發與採購）、「防衛固守」（守土有責）與「適度嚇阻」（防範來犯與有能力在區域問題的處理上，作為國家安全的後盾與基礎）的國防武力。質言之，這並不容易；但並非「天方夜譚」，只要朝野認識正確，我國其實早已具備相關能力，端視做與不做而已。

第三、在兵役制度上：過去，前任馬政府任內推動的「募兵制」，實施半套、遲未到位；現今新任政府所提倡的「改良式募兵制」，又未提出具體的內容與方案，讓人諱莫如深。事實上，不論馬政府就任前、後的官方文書與研究報告，都已有

³⁴⁰ 廖天威，2003，〈建構一張台灣的國家戰略安全網〉，國立政治大學社會科學院政策論壇電子報，10/31。http://www.socialsciences.nccu.edu.tw/society/composition/031031/pol_g_031031_a.htm

學界所提出的具體行動方案，不僅可行、而且成功率高；³⁴¹可惜實施起來，或有影、或無蹤（其前因後果，本論文都已加以分析過）。

未來，我國的兵役制度，在具有先進國家成功經驗、我國社會共識度高及部分條目已經實施的「募兵制」的基礎上，仍宜繼續推動。並且，我國總統（三軍統帥）必須要有堅毅與果敢的決心，正確認知、令其實施；否則，曠日費時、改革半套，反而影響國防安全。

這套兵役制度，在原停徵年次（民 83）上，仍宜維持現行做法，以維護「信賴原則」與確保政策延續性；但四個月軍事訓練課程，在大學實施之部分，應刪除不必要之「國際現勢」、「保防教育」等無關課程（甚至，全數移為至軍事營區實施，並不可分割實施，亦為可行）。未來的義務役兵員，應以軍隊人事勤務、伙食、後勤與營區勤務等為主，無關高科技與主戰兵力，方不影響國防安全，產生輪替時的罅隙。而我國主要的戰鬥部隊，應以「全募兵」、「週末軍人」、「大專儲備軍官」、「軍隊轉服軍、士官」及「僑、外生規劃服役」等來源，作為主要基礎，並強化福利待遇，認同與工作保障、教育深造等誘因；在替代役制度上，則應將用於政府機關的雜物與庶務處理的人力，稀釋、轉換至社福、教育與公共秩序之維持為主。

肆、在建軍備戰方面

依照前述的在我國軍事統帥權與國防體制的建構與分析，我國在未來的建軍備戰之上，可以有著如下的思維與設計。我國未來所要走的國防道路，仍然是一個「國防獨立自主」、「軍隊量小質精」、「戰力守土有責」與「戰術適度嚇阻」的

³⁴¹ 此部分如陳新民等，2007，《擴充實施募兵制的相關配套措施》，行政院研考會委託研究報告；廖天威，2008，《全募兵制的招募策略》，國家安全會議委託研究報告；以及廖天威，2009，《替代役制度的替代方案》，國家安全會議委託研究報告等。



具體發展方向。

第一、在「國防獨立自主」之上：我國國防在台整軍經武的近數十年來，其實走的一直就是「獨立自主」的國防發展模式。因此，有關現任政府在以往所談的「國防自主」，強調「自力研發新機」及「潛艦國造」等，均非新穎的議題；甚至，在過去有部分都已是已有具體實踐，或是具有重大成效的。所以，既然此一方向已經過朝野方面都有提出，可見是通過驗證、也是正確與值得努力的發展方向，則我國就該繼續堅持，努力貫徹。

在「國防獨立自主」的努力方向上，可以就陸、海、空三軍主戰部隊的軍備與武器等方面來看。我國陸軍的建軍發展方向，早已揚棄了「大陸軍主義」的本位主義，也不再以「聯合反攻」、「灘岸登陸」與「拒敵彼岸」等不切實際的戰略指導原則為定位；這對我國陸軍的發展方向，是好事，也實際一些。因此，陸軍的作戰指導，就是「守土有責」（在下兩項當中會有申述）；陸軍的防衛概念是「空地一體、快速反應、強力打擊、區域聯防」的整體作戰與防衛構想。因此，陸軍需要高度的「機動化」與「資訊化」，建立戰區（防衛區）型態的聯防概念，以整合步、砲、裝甲、工兵及化學、醫療、防護等的聯合作戰旅（亦即目前的聯兵旅），建立快速反應機制，強化打擊能力。在戰區防禦的指揮下，精簡指揮層級（可以考慮由總統透過指揮機制，直接下令及掌握戰區作戰概況），大舉更新機械化車輛（以悍馬車、裝甲運兵車等輪型車輛運兵，以自走砲做為區域火力支援，以多點的機動指揮所為前進基地），並且強化特種部隊（如各軍種特勤隊及高山、海濱、城市作戰的精壯部隊）作戰的能力，以建構即時反應、鞏固民心的防衛力量。

其次，在海軍方面，我國應致力於驅逐艦及海岸巡防艦的建軍（航空母艦的建構，以及所謂「潛艦國造」的建置，目前尚不切實際）（世界上如美、俄、中、英、法、印等國，都已具有核動力潛艦，我國尚爭取自製柴電潛艦，完全瞠乎其

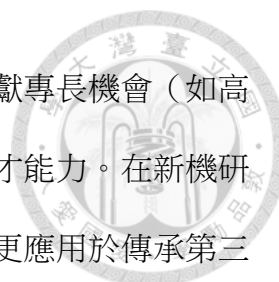


後，不具成本效益)，以及海上的反潛、偵搜與電子反制、水下爆破（含魚雷攻擊）等的作戰能力。以目前我國海軍的建軍發展方向，大致仍屬正確；台灣本島—基隆、蘇澳、左營、馬公（外島）的軍港，已達儲備、停泊與整補的能量，應以這幾個軍港的軍備整備與後勤整補為主。此外，我國海軍可以強化反艦飛彈（採購或自製）、雷達周波、電偵反潛及水下作業所需的裝備為主。質言之，這與台灣本島的防禦環境有關。³⁴²此外，海軍戰力堅強的關鍵，在於運兵與整補。目前我國對於外（離）島的補給，仍以船運為主；因此，我國海軍還要重視運輸艦（運兵、補給）及各型後勤船艦（港務、清洗等）的支援功能。海軍目前擁有的「光六快艇」，機動力強、火力充足，已夠使用；再者，各式反艦飛彈、魚雷，可以增進船艦海上作戰與遏制能力，目前我國中科院的研發，已能自足，對外採購仍然受限。依此看來，我國海軍扮演的即是「以台灣本島為主的近海防衛」，戰略方針清楚，建軍目的即明瞭。³⁴³

再者，在空軍方面。我國空軍具有優良傳統與光輝紀錄，是具有嚴格訓練、自我要求與紀律的軍種。目前我國空軍在作戰單位上，共有 6 個戰術作戰聯隊（新竹、台中、嘉義、台南、花蓮、台東）、1 個空運與電偵混編聯隊（屏東）、1 個戰術管制聯隊（台北松山）與 1 個氣象聯隊，編制與架構已敷所需；未來，則應朝向空防人力的延續與新機的採購及研發並進努力。我國的戰鬥機飛行員，在最為成熟與經驗之階段（通常為中校軍階），離開現役最多，或轉任民航、或賦閒在家，殊為可惜；我國實應研擬中、高階飛行員的長程發展計畫，輔導繼續進修、轉任

³⁴² 我國海軍所屬單位中的「水下作業大隊」（前稱「水中爆破大隊」）是一個戰力堅強的單位，此種具有優良戰力的部隊，應予重視，國防部應盡力爭取最優厚待遇與最優異裝備，並且妥善運用、宣傳，使之成為「募兵制」下的有力號召。

³⁴³ 近年來，也有論者針對我國是否應強化「護漁」能力及走向「遠洋海軍」的擬議。前者，天經地義，海軍有能力、也應該做到；後者，則要看主、客觀環境與條件的限制。易言之，我國雖為「海洋國家」，尚無法具備此種能力。

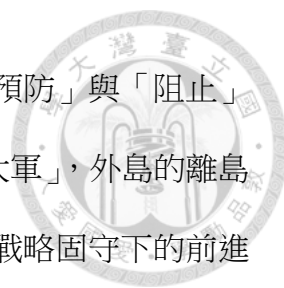


軍中有關航空研發事業（如漢翔等）或轉任軍職外役、提供貢獻專長機會（如高階文官或對外採購、武獲、航空展之代表）等，以延伸國家人才能力。在新機研發與獲得上，我國過去在換裝二代戰機時，已累積相關經驗，更應用於傳承第三代戰機的研發與獲得上；此外，在電戰、反潛與運輸等機種的延壽與後勤上，仍應繼續維持，以充實戰力。

第二、在「軍隊量小質精」之上：過去數十年來，我國不論是在軍隊數量上維持「大陸軍主義」、「六十萬大軍」，亦或是近年所提倡的「量適質精」或「小而美、小而精、小而強」的國防戰力口號，若非早已過時，就是無能落實，成為空談。陳水扁總統在競選時期，提出要將我國的「四十萬大軍」加以精簡；就任後八年期間，竟已裁減至 2008 年的 27 萬 5 千人。馬英九總統就任時，也同樣宣示「為實施募兵制，我國兵力應予精簡」，到達 21 萬 5 千人（目前國防部已於民國 103 年底達到此一目標）。³⁴⁴此種在國防戰力上，為達政治口號而遽然實施之目標，已使我國從過去的「六十萬大軍」，減少至目前的 1/3；然而，我國的國防安全威脅，似乎並未減至過去的 1/3。因此，我國在軍隊員額的縮減上，要考量軍事威脅、國軍本身的耐受度與長程的軍力發展等因素。未來，我國既仍以「高科技、資電戰、不對稱作戰」為建軍與用兵指導；那麼，一支「量少質精、戰力堅強」的國防勁旅，是絕對需要的。而這支勁旅，其戰力遂行的前提，要建立在我國的國防戰略落實、國防體制革新、兵役制度調整與新一代武器與整補建構等，同步並進的前提之下，才有可能實踐。

第三、在「戰力守土有責」之上：根據國防部的構想，目前我國的國防指導是「嚇阻威脅、預防戰爭」（《國防報告書》語）；其實，無論「嚇阻」或「預防」

³⁴⁴ 參閱中華民國國防部，2015，《中華民國 104 年國防報告書》，台北：國防部，頁 77。實則如此更為不理想；因為我國軍總員額下修劇烈，但「募兵制」無法到位，國防戰力與安全罅隙更甚。

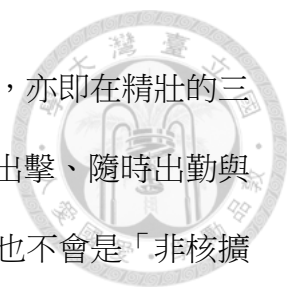


敵之威脅，都需要具有相當的國防實力與戰力基礎，才構成「預防」與「阻止」的要件。我國在過去軍事對峙的時期，外島金門號稱有「十萬大軍」，外島的離島小金門，以及馬祖與南、北竿，東引與亮島，早期都是台灣在戰略固守下的前進基地；換言之，對於當初「第一島鏈」的防衛，以及遏制中共軍事的發展，都具有其戰略價值與意義。然而，隨著時空環境改變、戰略與政治價值遞移，我國的防衛戰略也應隨之調整。目前台灣的軍事戰略，確應以「防衛固守」為優先；但亦在適度「國際參與」的原則下，考量參與國際活動或交流之必要。³⁴⁵因此，在此一前提之下，我國的三軍部隊，便應以「守土有責」為主要防衛職責。陸軍固不待言，應以台灣本島防禦為主，扮演撐持有生防衛力量及鞏固民心士氣為主之軍事力量；而海空軍的作戰想定，便是以「耐受第一擊」、並以「有能力還擊」為優先，固守我國的海、空防，以及主要港口及軍事基地的安全為主。

第四、在「戰術適度嚇阻」之上：以往，曾有所謂國防人士提出「有限嚇阻」之構想。實則，所謂「嚇阻」(Deterrence)，意即是國防軍事上預防戰爭與衝突的先制戰略；「嚇阻」本身即為「有效嚇阻」、「預防衝突」，並無所謂「有限」或「無限」嚇阻之說。³⁴⁶我國經過長年與中共軍事衝突與對峙的時期，在思維上難免仍存有「對抗」與「對立」的軍事思維；而事實上，中共迄今也仍未放棄「以武力解決台灣問題」的選項，在軍事上也仍為我國的假想敵，厥為不爭的事實。因此，我國上下也不需存有幻想；例如：目前兩岸和平不需軍武，或是一味仰賴外國馳援等不切實際的幻想等。質言之，世界上所有國家的國防，不會有著建立在「他國的善意」與「交換條件」下的國防；因而，我國的國防，仍應維持高度

³⁴⁵ 此部分如作者主張應在兩岸的和平基礎上，維持台美之間的軍事交流與對話；以及前數(2010)年因為台灣漁船遭索馬利亞海盜劫持，而衍伸出我國是否派遣軍艦參與國際打擊索馬利亞海盜的議題。

³⁴⁶ 此為曾擔任立法委員的李文忠，於2003年間所提出。參閱石秀娟，2003，〈李文忠：有限嚇阻，台灣戰略方向〉，自由時報，1/19。<http://old.ltn.com.tw/2003/new/jan/19/today-p7.htm>

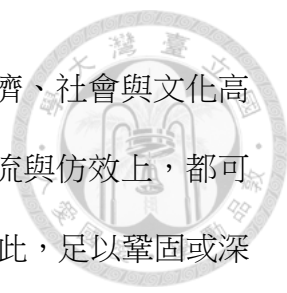


的「國防自主」與「適度嚇阻」之上。這個所謂的「適度嚇阻」，亦即在精壯的三軍戰力、國防的自主研發與採購，以及能夠維持國防上的主動出擊、隨時出勤與靈活的打擊能力為主。要言之，台灣不可能做到「軍武爭霸」，也不會是「非核擴散」議題上的提倡者或被防禦者；因此，一個務實的、可行的、適合我國國情與環境需要的國防，便是這個足以在軍事與防衛上嚇阻敵人，以及維持我國國防於不墜的主、客觀力量，也才是我國國防未來的正辦與正道。

第四節 結語

中國古籍《孟子告子下》曾說：「入則無法家拂士，出則無敵國外患者，國恒亡。」這一段充滿著先人智慧的警語，其微言大義無非是對於陷於安樂與忘記憂患的國家社會，提出預警式的宣告；證諸史冊、斑斑可考。然而，隨著現代社會的高科技發展，各項資訊充斥流通，國家與國家、民族與民族、社會與社會，乃至人與人之間的距離，都因之愈加緊密地連結起來，從而使得各種藩籬幾乎不再，甚至模糊了起來。在這種情況之下，要說服現代社會提高警覺，通常也是緣木求魚的。

那麼，要如何能做到如前述的「內有法家拂士，外有敵國外患」，使得現代國家社會的國民可以常保憂患意識呢？如以合乎現今的國情來看，無非是這個國家的國家方針、經濟戰略、社會政策、教育水平與軍事能力，都在乎一定的水準之上。這個看似「烏托邦」（Utopia）式的理想，很難達到；事實上，難不難呢？真的很難！然而，正因為很難、正因為可能性低，所以有盼望、有努力的空間和機會。



我國是一個高度民主化與現代化的國度，各種因政治、經濟、社會與文化高度發展所帶來的利益，使我國社會成為一個在觀光、觀摩、交流與仿效上，都可說是具有理想（ideal model）與追求的里程碑的美好國度。正因此，足以鞏固或深化此種成就的利基，便是這個國家與其國民有著寬廣、深厚、包容與多元的價值，以及足資維護所生存環境的一切必要條件。否則，我們在歷史上所讀到的所有古文明與繁榮古城，如：羅馬、龐貝、亞特蘭提斯等，或是《聖經》當中所說的「罪惡之城」--所多瑪和蛾摩拉（因惡貫滿盈，最後為上帝所滅），可能到今天都還會存在著。

所以，一個國家所具有的高度文明、良善與節制，應該充分展現在這個國家的法制、人治、社會力與集體的智慧上。本論文雖然是一本軍事學術著作，但是卻希望在我國不斷在朝向高度民主化、現代化與自由化的發展條件之下，能夠克盡一己之力，在軍事國防與戰略上，也補足這亟需填補的一塊，好使我國成為一個現代化國家發展的典範，也是一個真正愛好和平、崇尚和平的自由國度。願我們在有生之年，都能夠親眼見著我國在這些成就上，成為足資令世人稱羨的一天！

參考文獻



壹、中文部份

三軍大學，1995，《美國國防部軍語詞典》，台北：國防部史政編譯局。譯自 Department of Defense, U.S.A. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington D.C.: Office of the Chairman, the Joint Chiefs of Staff. 1989.

于倉和譯，2009，《籬牆之戰：一九四四年六至七月，布萊德雷的第1軍團在諾曼第》，台北：風格司藝術創作坊。譯自 Leo J. Daugherty. *The Battle of the Hedgerows: Bradley's First Army in Normandy, June-July 1944*. Shepperton, U.K.: Ian Allen Publishing. 2001.

于倉和譯，2010，《空戰：一次大戰至反恐戰爭》，台北：風格司藝術創作坊。譯自 Christopher Chant, Steve Davies, Paul E. Eden. *Air Warfare: From World War I to the Latest Superfighters*. Heatherton Victoria, Australia: Hinkler Books. 2008.

文平、海燕譯，2005，《麥克阿瑟在日韓：「日本的重建與韓戰的慘敗」》，台北：星光出版社。譯自 Sydney L. Mayer. *McArthur in Japan*. Ballantine Books Inc. 1973.

中華民國國防部，2015，《中華民國104年國防報告書》，台北：國防部。

中國人民解放軍軍事科學院，2000，《抗美援朝戰爭史》，北京：軍事科學出版社。

王玉蘭，2009，《杜魯門政府時期美國準軍事行動政策研究》，濟南：山東大學世界史碩士論文。

王高成，2005，《交往與促變：柯林頓政府對中共的外交戰略》，台北：五南圖書出版公司。

王祖寧、劉寅龍譯，2012，《最寒冷的冬天：韓戰真相解密》，台北：八旗文化出版社。譯自 David Halberstam. *The Coldest Winter: America and the Korean War*.



- New York: Hyperion. 2007.
- 王振玲、賈令儀譯，2005，《和平年代的戰爭：布什、克林頓和他們的將軍》，北京：東方出版社。譯自 David Halberstam. *War in a Time of Peace: Bush, Clinton, and the Generals*. New York: Scribner Publishing. 2002.
- 王飛，2010，《羅斯福時期總統行政權研究》，合肥：安徽大學法律史碩士論文。
- 王建華主編，1999，《美國歷屆總統執政和告別演說精選》，南昌：江西人民出版社。
- 王泰俐，2006，〈書評： *Media Spectacle and the Crisis of Democracy: Terrorism, War and Election Battles*〉，《臺灣民主季刊》，3(4)：197-204。
- 王惠月，1980，《麥帥回憶錄》，台灣台南：王家出版社。
- 王國浩，2012，《冷戰後中美準安全共同體研究》，上海：上海交通大學國際關係碩士論文。
- 王曉伯譯，2003，《群策群力的領導智慧：活用 MBA 知識，借鏡美國第一位 MBA 總統布希的領導秘訣》，台北：麥格羅希爾國際出版公司。譯自 Donald F. Kettl. *Team Bush: Leadership Lessons from the Bush White House*. New York: McGraw-Hill Companies. 2003.
- 王鵬，2011，《一戰期間威爾遜對華政策》，合肥：安徽大學歷史學碩士論文。
- 尹保麗，2010，《威爾遜與國際聯盟關係研究》，開封：河南大學世界史碩士論文。
- 尹德瀚等譯，2004，《我的人生：柯林頓回憶錄》，台北：時報文化出版公司。譯自 Bill Clinton. *My Life*. New York: Knopf. 2004.
- 毛國權譯，2006，《美國憲法評註》，上海：三聯書店。譯自 Joseph Story. *Commentaries on the Constitution of the United States*. Buffalo, N.Y.: William S. Hein & Co. 1994.



田美秋譯，2005，《杜魯門傳》，北京：中國社會出版社。譯自 David McCullough. *A*

Portrait of Harry S. Truman.

朱小麗譯，2005，《亂七八糟的第一次世界大戰：試圖終止戰爭的世界大戰》，台

北：知書房出版社。譯自 Terry Deary. *The Frightful First World War.* London:

Scholastic Limited of Commonwealth House. 1998.

朱元宏等譯，2003，《波灣戰爭不曾發生》，台北：麥田出版公司，城邦文化事業

發行。譯自 Sean Baudrillard. *La Guerre du Golfe n'a Pas eu Lieu.* Paris: Éditions

Galilée. 1991.

朱全紅譯，2008，《美國總統制：起源與發展（1776~2007）》，上海：華東師範大

學出版社。譯自 Sidney M. Milkis & Michael Nelson. *The American Presidency:*

Origins and Development 1776-2007. Cali.: C.Q. Press. 2008.

朱蕾，2011，《美國國會與總統的戰爭權之爭》，上海：復旦大學國際關係研究所

碩士論文。

史曉文，2009，《論西戰場在美國內戰中的地位》，濟南：山東師範大學世界史碩

士論文。

邢杰譯，2005，《吹哨者自述》，北京：中信出版社。譯自 Daniel Ellsberg. *Secrets: A*

Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers. New York: Penguin Group. 2003.

向駿，2006，〈美國總統布希在拉丁美洲之外交困境〉，《國際關係學報》，22：

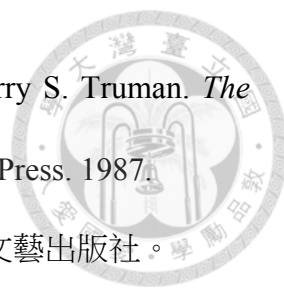
177-184。

江祿煜，1998，《美國五十年來的政治外交和國防—從杜魯門到柯林頓》，香港九

龍：開益書店。

李大維，1988，《台灣關係法立法過程—美國總統與國會間之制衡》，台北：洞察

出版社。



李石譯，2007，《杜魯門回憶錄》，北京：東方出版社。譯自 Harry S. Truman. *The*

Memoirs of Harry S. Truman. Boston, Massachusetts: Da Capo Press. 1987.

李其榮主編，2006，《美國歷屆總統就職演講辭》，武漢：長江文藝出版社。

李恭蔚，2000，《美國南北戰爭研究：戰略指揮與重要戰役》，高雄市：春暉出版社。

李炯，2011，《淺析布什總統伊戰的輿論操縱策略》，重慶：四川外語學院英語語言文學碩士論文。

李富民、李曉麗主編，2005，《美國總統全傳》，北京：中國社會科學出版社。

李劍鳴、章彤編、陳亞麗等譯，1996，《美利堅合眾國總統就職演說全集》，天津市：人民出版社出版，新華書店發行。

李靜，2013，《富蘭克林·羅斯福的世界裁軍思想》，濟南：山東師範大學世界史碩士論文。

李麒，1998，《軍事勤務關係之研究》，台北：輔仁大學法律學研究所博士論文。

李麒，2005，《軍事法理論與實務》，台北：新學林出版公司。

李麒，2007，〈軍事法現代化課題：以文民統制與統帥權為中心〉，《律師雜誌》，334：54-66。

李麒，2008，《軍事憲法：統帥權與國防法制》，台北：新學林出版公司。

李麒，2011，〈國家安全與人權保障：以美國反恐法制為中心〉，《東吳法律學報》，22(3)：1-49。

李麒，2015，〈非重災區，不應把國軍當清潔隊〉，聯合報民意論壇，8/16，A15。

宋宗信，2006，〈閱報秘書：總統職權〉，經濟日報，6/1，A3。

吳良健等譯，2006，《世界危機：第一次世界大戰回憶錄》，新北市：左岸文化事業公司，遠足文化發行。譯自 Winston S. Churchill. *The World Crisis, 1911~1918*.



New York, London: Free Press. 2005.

吳宜璇，2004，《美國布希政府外交政策中之單邊主義研究（2001~2003.5）》，台北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

吳培福、陳偉恩，2013，〈不分平戰時，軍審歸司法〉，聯合報民意論壇，8/14，A15。

吳書榆譯，2010，《征服領導：歐巴馬成功的 10 個習慣》，台北：麥格羅希爾國際出版公司。譯自 Shel Leanne. *Leadership the Barack Obama Way: Lessons on Team Building and Creating a Winning Culture in Challenging Times*. New York: McGraw-Hill. 2010.

吳福生、余忠勇譯，2001，《軍事事務革命與美軍轉型》，台北：國防部史政編譯局。譯自 Hundley, Richard O. *Past Revolutions, Future Transformations: What Can the History of Revolutions in Military Affairs Tell Us about Transforming the U.S. Military?* Washington D.C.: Rand Corporation. 1999.

余瓊瑤等譯，2007，《美國總統與國安決策過程》，台北：國防部部長辦公室。譯自 William W. Newmann. *Managing National Security Policy: The President and the Process*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press. 2003.

汪仲、李芬芳譯，2004，《麥納瑪拉越戰回顧：決策與教訓》，台北：智庫文化出版。譯自 McNamara, Robert S., & Brain VanDeMark. *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam*. New York: Vintage Books. 1996.

沈敏，2005，《布希連任後的美中台趨勢》，新北市：獨家出版社。

宋鳴豔，2011，《奧巴馬政府巧實力外交戰略研究》，濟南：山東大學國際政治碩士論文。

杜朝暉編譯，2004，《布萊德雷：大智若愚的大兵將軍》，北京：京華出版社。譯



自 Clay Blair. *Bradley: Seemingly Foolish Sagacious General*. Norwalk, Conn.:

Easton Press. 1995.

林立樹，2011，《美國通史》，台北：五南圖書出版公司。

林光餘譯，2000，《第一次世界大戰戰史》，台北：麥田出版公司，城邦文化事業

發行。譯自 B. H. Liddell Hart. *History of the First World War*. London: David

Higham Associated Ltd. 1972.

林俊言，2012，《美國與第一次世界大戰》，濟南：山東師範大學世界史碩士論文。

林展暉，2010，《美中戰略互動對台灣飛彈防禦系統影響之研究：布希政府時期政

策檢視》，台北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

林博文，2015，〈仇視黑人的威爾遜總統〉，中國時報，12/23，A15。

林麗寬譯，1995，《白宮魅影：芭芭拉布希回憶錄》，台北：商周文化事業公司發

行，農學社總經銷。譯自 Bush, Barbara. *Barbara Bush: A Memoir*. New York:

Simon & Schuster Inc. 1994.

周維杰、俞洪亮譯，1995，《麥克阿瑟—傑出的跳島作戰指揮官》，台北：星光出

版社。

徐世澄，1999，《衝撞：卡斯特羅與美國總統》，北京：東方出版社。

許綏南譯，1998，《老兵不死：麥克阿瑟新傳》，台北：麥田出版公司，城邦文化

事業發行。譯自 Geoffery Perret. *Old Soldiers Never Die: The Life of Douglas*

McArthur. New York: Random House. 1996.

許綏南譯，2000，《預防性防禦：後冷戰時代美國的新安全戰略》，台北：麥田文

化出版，城邦文化發行。譯自 Carter, Ashton B., & William J. Perry. *Preventive*

Defense: A New Security Strategy for America. Washington D.C.: Brookings

Institution Press. 2000.



- 胡述兆，2007，《威爾遜》，台北：臺灣商務印書館。
- 胡述兆，2010，《美國的總統》，台北：臺灣商務印書館。
- 胡為真，2001，《美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森到柯林頓》，台北：臺灣商務印書館。
- 前瞻政策研究中心，1997，《1996年美國總統大選後美國政府對華政策之可能演變總結報告》，台北：前瞻政策研究中心。
- 紐先鍾譯，1973，《美國總統顧問體制》，台北：國防部。譯自 Thomas E. Cronin & Sunford D. Greenberg. *The Presidential Advisory System*. New York: Harper & Row, 1969.
- 洪哲政，2011，〈為袍澤諱，重傷軍譽〉，聯合晚報，1/6，A2。
- 洪陸訓等譯，2001，《軍隊與國會關係》，台北：政戰學校。譯自 Stephen K. Scroggs. *Army Relations with Congress: Thick Armor, Dull Sword, Slow Horse*. Westport, Conn.: Praeger Publishers. 2000.
- 范聖孟，2014，〈論法治國原則下的軍隊：從統帥權與軍隊國家化談起〉，《復興崗學報》，104：25-48。
- 郭希誠譯，2004，《美國的抉擇》，新北市：左岸文化事業公司，遠足文化發行。譯自 Zbigniew Brzezinski. *The Choice: Global Domination or Global Leadership*. New York: Basic Books. 2004.
- 郭瑩譯，2006，《布萊德雷將軍戰爭回憶錄》，北京：解放軍出版社。譯自 Omar N. Bradley. *A General's Life: An Autobiography by General of the Army Omar N. Bradley*. New York: Simon & Schuster. 1983.
- 孫同勛主編，1989，《美國總統制之運作》，台北南港：中央研究院美國文化研究所。

孫寶寅譯，2006，《美國人眼中的第一次世界大戰》，北京：當代中國出版社。譯

自 Peter I. Bosco. *America at War: World War I*. New York: Facts on File. 2003.

姚玉林，2011，《重建美國內戰歷史：新歷史主義視角下的「大進軍」》，重慶：四川外語學院英語語言文學碩士論文。

涂志堅，2001，《柯林頓總統時期美中台戰略三角互動之研究》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

唐開太，1995，《布希政府時期的海外軍事行動》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

唐飛，2011，《台北和平之春：閣揆唐飛 140 天全紀錄》，台北：天下文化。

陸平、張瀾編，1995，《第二次世界大戰羅斯福親歷記》，北京：國防大學出版社。

陳一新，2007，《危機潛伏：布希政府第一任期從平衡到失衡的兩岸政策》，新北市：博揚文化事業公司。

陳文賢，2002，《柯林頓及布希政府的中、台政策：決策小組之研究途徑》，台北：一橋出版社。

陳舟、袁正領，2000，《盟軍的軍事謀士：馬歇爾》，北京：軍事科學出版社。

陳明，2001，《布希新政府之兩岸政策走向》，台北：兩岸交流遠景基金會。

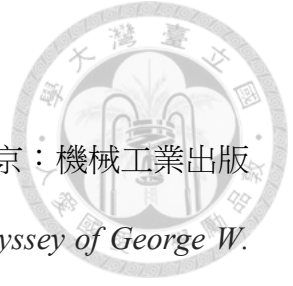
陳怡瑾，2014，《權力平衡與中美關係（2000~2012）：柔性制衡概念的驗證》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

陳青田，2003，〈我國憲法中「統帥權」定位問題之研究〉，《警專學報》，3(4)：271-300。

陳東曉等譯，2008，《第二次機遇：三位總統與超級大國美國的危機》，上海：人民出版社。譯自 Zbigniew Brzezinski. *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*. New York: Basic Books. 2007.



- 陳建民，2007，《兩岸關係中的美國因素》，台北：秀威資訊科技公司。
- 陳素雲，2005，《我國總統軍事統帥權之研究》，台北：中國文化大學政治學研究所碩士論文。
- 陳琇玲、潘勛譯，2008，《歐巴馬勇往直前》，台北：商周文化事業公司，家庭傳媒城邦分公司發行。譯自 Barack Obama. *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream*. London, New York: Canongate. 2006.
- 陳新民，1999，〈千里馬與韁繩：論國防組織法的立法〉，《月旦法學雜誌》，53：93-109。
- 陳新民，2000，《軍事憲法論》，台北：揚智文化事業公司。
- 陳新民，2000，〈法治國家與危機：論總統緊急命令權之立法問題〉，《思與言》，38(1)：45-78。
- 陳新民，2000，〈由國防法探究我國統帥權的問題〉，《新世紀智庫論壇》，10：39-56。
- 陳新民，2006，〈檢討憲政慣例的地位與效力：由總統的閣揆人事決定權談起—兼論德國聯邦憲法法院最近的「國會解散案」判決〉，《月旦法學》，136：128-151。
- 陳新民，2013，《釋憲餘思錄》卷二，台北：作者自版，三民書局總經銷。
- 陳新民，2015，《憲法學釋論》修訂八版，台北：作者自版，三民書局總經銷。
- 陳新民，2015，《行政法學總論》新九版，台北：作者自版，三民書局總經銷。
- 陳新民、劉立倫、廖天威、李準澂，2007，《擴充實施募兵制之相關配套措施》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 陳廣明、蔡漢青編著，1993，《F.B.I.—美國聯邦調查局》，台北：風雲時代出版公司。
- 陳靜瑜，2007，《美國史》，台北：三民書局。
- 陶榮，2011，《美國新保守主義外交理念及其實踐研究》，蘭州：西北師範大學世



界史碩士論文。

高飛譯，2003，《前路未卜：美國總統布什的歷史秘辛》，北京：機械工業出版社。譯自 Frank Bruni. *Ambling into History: The Unlikely Odyssey of George W. Bush*. New York: Harper Collins Publishers. 2002.

高雪，2012，《總統與國會外交權之爭》，開封：河南大學世界史碩士論文。

高德源譯，2008，《美國的危機與轉機：從老布希、柯林頓到小布希的外交成績單看超級強權的未來走向》，新北市：左岸文化出版社。譯自 Zbigniew Brzezinski. *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*. New York: Basic Books. 2007.

秦珊，2005，《美國威爾遜政府對華政策研究》，北京：中國社會科學出版社。

許添祥，2010，《從新保守主義論小布希政府的全球戰略》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

梅人主編，1988，《美國四十任總統》，北京：時事出版社。

梅寅生譯，1985，《艾森豪日記》，台北：黎明文化出版公司。

區立遠譯，2013，《第一次世界大戰：1914~1918 戰爭的悲憐》，新北市：廣場出版社。譯自 Niall Ferguson. *The pity of war, 1914-1918*. London: Penguin Books. 2012.

商裔，2007，《雙面海珊：布希內在黑暗的投影》，台北：帝國文化出版社，紅螞蟻圖書公司總經銷。

章昌文譯，2010，《馬歇爾的領導統御經驗》，台北：國防部史政編譯室。譯自 Jack Uldrich. *Soldier, Statesman, Peacemaker: Leadership Lessons from George C. Marshall*. New York: American Management Association. 2005.

張世賢、涂楷玲，2007，〈美國總統的行政首長提名過程之研究〉，《考詮月刊》，



50：160-178。

張志偉，2001，《總統出兵—白宮戰火 200 年》，台北：星定石文化出版社。

張國慶，2004，《一個人的世界：透視布什》，北京：世紀知識出版社。

張國慶，2008，《總統們：美國崛起的秘密武器》（*Presidents: Secret Weapon of America's Rise*），上海：人民出版社。

張雲南，2012，《富蘭克林·羅斯福的全球戰略：在開羅會議與德黑蘭會議視域下的解讀》，杭州：浙江大學世界史碩士論文。

張德輝譯，2010，《海戰：一次大戰至波灣戰爭》，新北市：風格司藝術創作坊。

譯自 Robert Jackson. *Sea Warfare: From World War I to the Present Day*. Michigan: Thunder Bay Press. 2008.

張德輝譯，2012，《陸戰：一次大戰至二十一世紀》，台北：軍事連線雜誌社。譯自 Martin J. Daugherty. *Land Warfare: From World War I to the Twenty-First Century*. Michigan: GS Learning Library. 2010.

崔寶瑛譯，1964，《麥帥回憶錄》，台北：中央日報出版社。

曹雄源、廖舜右譯，2007，《柯林頓政府時期：新世紀的國家安全戰略》，桃園市：國防大學。譯自 National Security Council. *A National Security Strategy for a New Century, 1997, 1998, 1999*. Washington D.C.: White House. 1999.

曹雄源、廖舜右譯，2007，《柯林頓政府時期：全球時代的國家安全戰略》，桃園市：國防大學。譯自 The White House Office. *A National Security Strategy for a Global Age, 2000*. President of the U.S., the White House. 2000.

曹雄源、廖舜右譯，2008，《柯林頓政府時期：接觸與擴大的國家安全戰略》，桃園市：國防大學。譯自 Bill Clinton. *A national security strategy of engagement and enlargement, 1995, 1996*. Washington D.C.: White House. 1996.



曹雄源、黃文啟譯，2008，《布希政府時期：國家安全戰略》，桃園市：國防大學。譯自 George W. Bush. *The National Security Strategy of The United States of*

America. Washington D.C.: White House. 2006.

曹雄源、陳牧民譯，2010，《小布希政府時期國家戰略》，桃園市：國防大學。

曹雄源、廖舜右、蔡國堂譯，2010，《小布希政府時期國防暨軍事戰略》，桃園市：國防大學。

莊坤龍，2006，〈美國反恐戰爭之國際法爭議及最高法院判決分析〉，《歐美研究》，36(3)：465-514。

黃云等譯，2003，《總統政治：從約翰·亞當斯到比爾·克林頓的領導藝術》，北京：新華出版社。譯自 Stephen Skowronek. *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush*. Cambridge, Mass.: Belknap Press. 1993.

黃國賢譯，2014，《致勝領導：鮑爾的人生體悟》，台北：國防部政務辦公室。譯自 Colin Powell & Tony Koltz. *It Worked for Me: In Life and Leadership*. London, New York: HarperCollins Publishers. 2012.

曾瓊葉主編，2008，《越戰憶往：口述歷史》，台北：國防部史政編譯室。

國防部譯，2011，《指揮的藝術：從華盛頓到鮑爾的軍事領導統御》，台北：國防部史政編譯室。譯自 Harry S. Laver, Jeffrey J. Matthews. ed. *The Art of Command: Military Leadership from George Washington to Colin Powell*. Kentucky: The University Press of Kentucky. 2008.

溫英超，2001，《當上美國總統—42位白宮領導人的傳奇故事—從華盛頓到小布希》，台北：遠流出版公司。

解力夫，1991，《大器晚成—艾森豪威爾》，北京：世界知識出版社。

項頤倩譯，2007，《第一次世界大戰時期士兵的日常生活：1914~1918》，上海：



- 上海人民出版社。譯自 Jacques Meyer. *Soldats de la Grande Guerre*. Paris: Hachette Littératures. 1998.
- 彭滂沱，2007，《打造美國總統：從羅斯福到柯林頓的決策領導》，台北：時報文化出版公司。
- 鈕先鍾譯，2007，《戰略論：間接路線》，台北：麥田、城邦文化出版，家庭傳媒城邦分公司發行。譯自 B. H. Liddle-Hart. *Strategy*. London: Meridian Books. 1991.
- 鄒海燕等譯，1999，《總統命令》，台北：星光。譯自 Tom Clancy. *Executive Orders*. New York: Berkeley Publishing Group. 1997.
- 路透社，2013，〈要求陸戰隊員撐傘，歐巴馬挨批〉，聯合報，5/18，A22。
- 楊日旭譯，1985，《美國戰爭權決議案之理論與實施》，台北：國民大會憲政研討委員會。
- 楊日旭等譯，1987，《美國最高法院與三軍統帥》，台北：黎明文化出版公司。
- 楊永生譯，2001，《布希政府的戰略挑戰》，台北：國防部史政編譯局。譯自 National Defense University, Institute for National Strategic Studies. *Strategic Challenges for the Bush Administration: Perspectives from the Institute for National Strategic Studies*. Washington D.C.: National Defense University Press. 2001.
- 楊紫函譯，2003，《美國的軍事戰略—致美國總統的備忘錄》，台北：國防部史政編譯室。譯自 Philip Zelikow. *American Military Strategy: Memos to a President*. New York: W. W. Norton & Company. 2001.
- 雷飛龍，1968，《美國總統的幕僚機關》，台北：臺灣商務印書館。
- 鄧定秩，2001，〈美國總統戰爭權力之研究〉，《中華戰略學刊》，民 90 春：131-154。
- 鄧定秩，2011，《國家戰略的理論與實踐》，台北：中華戰略學會出版，黎明文化



總經銷。

廖天威，2009，〈「替代役制度」的替代方案〉，國家安全會議委託研究報告。

廖天威、劉鐵軍，2008，《領導統御》，台北：創世紀文化有限公司。

廖天威、劉鐵軍，2011，《軍事戰史導論》，台北：新頁圖書公司。

廖正勝，2007，《美國憲法導論》，台北：五南圖書出版公司。

廖雙波，2011，《羅斯福政府時期的美國東北亞政策研究（1933~1941）》，哈爾濱：

黑龍江大學世界史碩士論文。

蔡季廷，2011，〈論美國總統法案簽署聲明書：一個法律實證分析的觀點〉，「第

二屆國際法學實證研究研討會論文」（6月），台北：中央研究院。

蔡仲章譯，1996，《美國的軍事革新：從越戰到波灣戰爭》，台北：麥田出版。

譯自 Dunnigan, James F., & Raymond M. Macedonia. *Getting It Right: American Military Reforms after Vietnam to the Persian Gulf and Beyond*. New York: William Morrow & Company. 1993.

蔡珊珊，2011，《列寧與威爾遜民族自決思想的比較》，哈爾濱：黑龍江大學世界

史碩士論文。

蔡浩琪譯，1995，《艾森豪：歐戰盟軍最高統帥》，台北：星光出版社。譯自

Blumenson, Martin. *Eisenhower*. New York: Ballantine Books. 1972.

樂為良譯，2002，《鮑爾風範：迎戰變局的領導智慧與勇氣》，台北：麥格羅希爾

國際出版公司。譯自 Oren Harari. *The Leadership Secrets of Colin Powell*. New York: McGraw-Hill Companies. 2002.

歐新社，2015，〈種族歧視象徵退場：美國南卡州邦聯旗走入歷史〉，聯合報，7/11，

A13。

劉永晟，2013，《「強幹弱枝」或「權力下放」？比較臺灣與美國的國防與軍事領



- 導指揮體制》，台灣嘉義：國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文。
- 劉育偉，2009，〈論美國總統統帥權於軍法制度之延伸--以非經審判之懲罰為例〉，
《崇右學報》，15(2)：115-132。
- 趙蘇蘇譯，1991，《美國南北戰爭中的對手：李和格蘭特》，北京：商務印書館。
譯自 Gene Smith. *Lee and Grant: A Dual Biography*. New York: McGraw-Hill.
1984.
- 羅國文譯，1990，《我們的總統》，北京：世界知識出版社。
- 蔣顯璟譯，2010，《克林頓戰爭》，北京：東方出版社。譯自 Sidney Blumenthal. *The Clinton Wars*. New York: Farrar, Straus & Giroux, LLC. 2003.
- 編譯組，2012，〈一八六五年三月四日，美最偉大演講之一--林肯：第二任，不需
長篇演說〉，聯合報，5/13，A3。
- 蘇位榮、劉峻谷、饒磐安，2013，〈法界這樣看：提升審判品質，避官官相護〉，
聯合報，7/27，A6。
- 董超，2009，《以總統否決權看美國總統與國會的權力鬥爭》，北京：中國外交學
院英語語言文學碩士論文。
- 蕭美惠譯，2002，《我的美國之旅：鮑爾國務卿自傳》，台北：人類智庫出版集團，
凌域國際公司總經銷。譯自 Colin L. Powell, Joseph Persico. *My American
Journey: An Autobiography*. New York: Random House, Inc. 1996.
- 羅超，2011，《美國南北戰爭中的戰俘問題研究》，成都：四川師範大學世界史碩
士論文。
- 嚴震生，2015，〈名人堂：從歷史事件看美國強權崛起〉，聯合報民意論壇，1/9，
A21。
- An Art Evans Production 製作，2001，「林肯蓋茨堡演說」(Lincoln's Gettysburg

Address) , 新北市：台元多媒體發行。

Frontline Coproduction, Kirk Documentary Group 製作，2003，「豪賭戰爭：布希主戰實錄」(The War behind Closed Doors)，台北：公共電視文化事業基金會。



貳、英文部份

Alexander, Bevin. 2013. *MacArthur's War: The Flawed Genius Who Challenged the American Political System*. New York: Berkley Books.

Allison, Robert J. 2007. *The Boston Tea Party*. Carlisle, Massachusetts: Commonwealth Editions.

Ambrose, Stephen E. 2003. *Eisenhower: Soldier and President*. New York: Simon & Schuster.

Anderson, David L. ed. 2011. *The Columbia History of the Vietnam War*. New York: Columbia University Press.

Andrews, Harris. et al. 2001. *An Illustrated History of World War II: Crisis and Courage: Humanity on the Brink*. Alexandria, Va.: Time Life.

Armstrong, David M. 2004. *Panama*. San Diego, California: Lucent Books.

Arnold, James R. 2012. *Tet Offensive 1968: Turning Point in Vietnam*. Oxford: Osprey Publishing.

Arquilla, John. 2006. *The Reagan Imprint: Ideas in American Foreign Policy from the Collapse of Communism to the War on Terror*. Chicago: Ivan R. Dee.

Azari, Julia R., Lara M. Brown, & Zim G. Nwokora, ed. 2014. *The Presidential Leadership Dilemma: Between the Constitution and a Political Party*. Albany:



- State University of New York Press.
- Bader, Jeffrey A. 2012. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Baker, Peter. 2014. *Days of Fire: Bush and Cheney in the White House*. New York: Anchor Books.
- Bennett, Anthony J. 1996. *The American President's Cabinet: from Kennedy to Bush*. New York: St. Martin's Press; Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Bergeron, Paul H. 2011. *Andrew Johnson's Civil War and Reconstruction*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Beschloss, Michael. 2007. *Presidential Courage: Brave Leaders and How They Changed America, 1789-1989*. New York: Simon & Schuster.
- Best Jr., Richard A. 2009. "The National Security Council: An Organizational Assessment." In Congressional Research Service, *CRS Report for Congress*. <http://www.crs.gov>
- Birdsall, Nancy. ed. 2008. *The White House and the World: A Global Development Agenda for the Next U.S. President*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Blum, William. 2003. *Killing Hope: U.S. Military and CIA Interventions Since World War II*. London: Zed Books.
- Blumenthal, Sidney. 2006. *How Bush Rules: Chronicles of A Radical Regime*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Bowden, Mark. 2010. *Black Hawk Down: A Story of Modern War*. New York: Grove



Press.

Boyce, D. George. 2005. *The Falklands War*. Hampshire, U.K.; New York:

PALGRAVE MACMILLAN.

Brown, Jerold E. 2001. *Historical Dictionary of the U.S. Army*. Westport, Connecticut;

London: Greenwood Press.

Brown, Warren. & Heather L. Wagner. 2009. *Colin Powell: Soldier and Statesman*.

Philadelphia: Chelsea House Publishers.

Brzezinski, Zbigniew. 1998. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its*

Geostrategic Imperatives. New York: Basic Books.

Buchanan, Bruce. 2013. *Presidential Power and Accountability: Toward a Presidential*

Accountability System. New York: Routledge.

Bunch III, Lonnie G., Spencer R. Crew, Mark G. Hirsch, & Harry R. Rubenstein, 2000.

The American Presidency: A Glorious Burden. Washington & London:

Smithsonian Institution Press.

Burke, John P. 2000. *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White*

House from F.D.R. to Clinton. Baltimore and London: The John Hopkins

University Press.

Burkhalter, Ida E. 2009. *Presidential Transitions: Backgrounds and Issues*. New York:

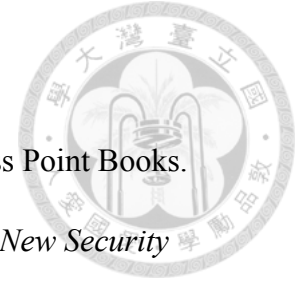
Nova Science Publishers, Inc.

Burlingame, Michael. 2011. *Lincoln and the Civil War*. Carbondale: Southern Illinois

University Press.

Bush, George W. 2010. *Decision Points*. New York: Crown Publishers.

Butler, Michael J. 2012. *Selling a "Just" War: Framing, Legitimacy, and U.S. Military*



- Intervention*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cannarella, Deborah. 2002. *Harry S. Truman*. Minneapolis: Compass Point Books.
- Carter, Ashton B., & William J. Perry. 2000. *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Cawthorne, Nigel. 2004. *Military Commanders: The 100 Greatest throughout History*. New York: Enchanted Lion Books.
- Chapman, Jessica M. 2013. *Cauldron of Resistance: Ngo Dinh Diem, the United States, and 1950s Southern Vietnam*. Ithaca; London: Cornell University Press.
- Choueiri, Youssef M. 2010. *Islamic Fundamentalism 3rd Edition: The Story of Islamist Movements*. London; New York: Continuum International Publishing Group.
- Ciment, James. ed. 2015. *Encyclopedia of Conflicts Since World War II*. London; New York: Routledge.
- Clinton, Bill. 2010. *My Life*. London: Arrow Books.
- Cohen, Elliot A. 2012. *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*. New York; London: The Free Press.
- Colonel Horn, Bernd., & Dr. Robert W. Walker. 2008. *The Military Leadership Handbook*. Ottawa, Ontario; Canada: Dundurn Press, Canadian Defense Academy Press.
- Conley, Richard S. 2009. *The A to Z of the Reagan-Bush Era*. Lanham; Toronto; Plymouth, U.K.: The Scerecrow Press, Inc.
- Cooper, James. 2012. *Margaret Thatcher and Ronald Reagan: A Very Political Special Relationship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Corn, Geoffrey S., Rachel E. VanLandingham, & Shane R. Reeve. 2016. *U.S. Military*



- Operations: Law, Policy, and Practice*. New York: Oxford University Press.
- C Q Press. 2000. *American Political Leaders 1789-2000*. Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Crenson, Matthew., & Benjamin Ginsberg, 2007. *Presidential Power: Unchecked and Unbalanced*. New York: Norton.
- Crouch, Jeffrey. 2009. *The Presidential Pardon Power*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Cunliffe, Marcus. 1969. *American Presidents and the Presidency*. London, Eyre & Spottiswoode.
- Davis, John. ed. 2012. *The Barack Obama Presidency: A Two Year Assessment*. New York: Palgrave Macmillan.
- Davis, Marc. 2002. *George Herbert Walker Bush*. Minneapolis: Compass Point Books.
- DeWeerd, Harvey A. 1968. *President Wilson Fights His War: World War I and the American Intervention*. New York: Macmillan.
- DeSeve, G. Edward. 2009. *The Presidential Appointee's Handbook*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- DeYoung, Karen. 2007. *Soldier: The Life of Colin Powell*. New York: Vintage Books.
- Drury, Bob & Clavin, Tom. 2007. *Halsey's Typhoon: The True Story of a Fighting Admiral, An Epic Storm, and an Untold Rescue*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Dunn, Charles W. 2007. *The Seven Laws of Presidential Leadership: An Introduction to the American Presidency*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson/Prentice Hall.
- Dunn, Joeming. 2012. *Richard Nixon: 37th U.S. President*. North Mankato, Minnesota:



- Magic Wagon.
- Dunnigan, James F., & Raymond M. Macedonia. 2001. *Getting It Right: American Military Reforms after Vietnam and into the 21st Century*. San Jose; New York: Writers Club Press.
- Eccleshall, Robert., & Graham Walker. ed. 2002. *Biographical Dictionary of British Prime Ministers*. London; New York: Routledge.
- Edelson, Chris. 2013. *Emergency Presidential Power: From the Drafting of the Constitution to the War on Terror*. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Emmons, Caroline S. ed. 2010. *Cold War and McCarthy Era: People and Perspectives*. Santa Barbara, Calif.: ABC-CLIO.
- Etulain, Richard W. 2013. *Lincoln and Oregon country politics in the Civil War era*. Corvallis: Oregon State University Press.
- Evans, M. Stanton. 2007. *Blacklisted by History: The Untold Story of Senator Joe McCarthy and His Fight against America's Enemies*. New York: Crown Forum.
- Farber, David. 2009. *Taken Hostage: The Iran Hostage Crisis and America's First Encounter with Radical Islam*. New Jersey: Princeton University Press.
- Finlayson, Reggie. 2004. *Biography of Colin Powell*. Minneapolis: Lerner Publications Company.
- Fisher, Louis. 2013. *Presidential War Power*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Fitzgerald, David. & David Ryan, 2014. *Obama, U.S. Foreign Policy and the Dilemmas of Intervention*. Basingstoke: Palgrave Pivot.

Fitzgerald, Frances. 2001. *Way Out There In the Blue: Reagan, Star Wars and the End of the Cold War*. New York: Simon & Schuster.

Gallagher, Gary W., Stephen D. Engle, Robert K. Krick, & Joseph T. Glatthaar. 2003.

The American Civil War: This Mighty Scourge of War. Oxford, U.K.: Osprey Publishing Limited.

Galvan, William A. ed. 2010. *Presidential Advisers and Claims of Executive Privilege*.

New York: Nova Science Publishers.

Gärtner, Heinz. ed. 2011. *Obama and the Bomb: The Vision of a World Free of Nuclear*

Weapons. Frankfurt am Main; New York: Peter Lang.

Gaughan, Anthony J. 2011. *The Last Battle of the Civil War: United States versus Lee,*

1861-1883. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Genovese, Michael A. 2001. *The Power of the American Presidency 1789~2000*. New

York, Oxford: Oxford University Press.

Gentry, Curt. 2001. *J. Edgar Hoover: The Man and the Secrets*. New York: W. W.

Norton & Company.

Gienapp, William E.& Erica L. Gienapp, ed. 2014. *The Civil War Diary of Gideon*

Welles, Lincoln's Secretary of the Navy: The Original Manuscript Edition. Urbana,

Illinois: The Knox College Lincoln Studies Center and The University of Illinois Press.

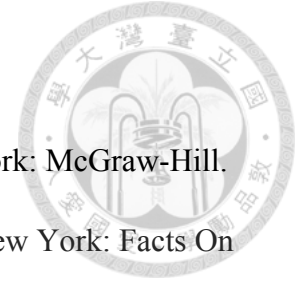
Gilbert, Martin. 1994. *The First World War: A Complete History*. New York: H. Holt.

Gillis, Jennifer B. 2005. *Robert E. Lee: Confederate Commander*. Minneapolis,

Minnesota: Compass Point Books.

Glad, Betty & Chris J. Dolan, ed. 2004. *Striking First: The Preventive War Doctrine and*

- 
- the Reshaping of U.S. Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gleeson, David T. & Simon Lewis, ed. 2014. *The Civil War as Global Conflict: Transnational Meanings of the American Civil War*. Columbia, South Carolina: The University of South Carolina Press.
- Goldfield, David. 2013. *Still Fighting the Civil War: The American South and Southern History*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Gorbachev, Mihayir M. 1996. *Memoirs*. New York: Knopf Doubleday Publishing.
- Gordon, Michael R. & Bernard E. Trainor, 2006. *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*. New York: Pantheon Books.
- Government Printing Office, U.S. 1996. *Congressional Serial Set*. Washington D.C.: U.S. G.P.O.
- Griffiths, Rudyard. ed. 2015. *Has Obama Made the World a More Dangerous Place? Stephens and Kagan vs. Zakaria and Slaughter: The Munk Debate on U.S. Foreign Policy*. Toronto, ON: House of Anansi Press.
- Graebner, Norman A., Richard D. Burns, & Joseph M. Siracusa, 2008. *Reagan, Bush, Gorbachev: Revisiting the End of the Cold War*. Westport, Conn.: Praeger Security International.
- Gruenberg, Leif A. 2004. *The Korean War*. Detroit, MI: Omnigraphics.
- Gunderson, Cory. 2010. *The 2000 Presidential Election*. Edina, Minnesota: ABDO Publishing Company.
- Hanley Charles J., Sang-Hun Choe, & Martha Mendoza, 2001. *The Bridge at No Gun Ri: A Hidden Nightmare from the Korean War*. New York: Henry Holt and Co.
- Hanska, Jan. 2012. *Reagan's Mythical America: Storytelling as Political*



Leadership. New York: Palgrave Macmillan.

Harari, Oren. 2002. *The leadership secrets of Colin Powell*. New York: McGraw-Hill.

Hastedt, Glenn. 2014. *Encyclopedia of American Foreign Policy*. New York: Facts On File, Inc.

Hayward, Steven F. 2010. *The Age of Reagan: The Conservative Counterrevolution, 1980-1989*. New York: Three Rivers Press.

Herman, Arthur. 2000. *Joseph McCarthy: Reexamining the Life and Legacy of America's Most Hated Senator*. New York: The Free Press.

Herrnson, Paul S., & Dilys M. Hill. ed. 1999. *The Clinton Presidency: The First Term, 1992-96*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press; New York: St. Martin's Press.

Hess, Earl J. 2012. *The Civil War in the West: Victory and Defeat from the Appalachians to the Mississippi*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Hess, Gary R. 2009. *Presidential Decisions for War: Korea, Vietnam, the Persian Gulf, and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hickey, Donald R. 2012. *The War of 1812: A Forgotten Conflict*. Illinois: University of Illinois.

Hồ Chí Minh. 1994. *Hồ Chí Minh: Selected Writings, 1920-1969*. Michigan: Michigan University Press.

Hogeland, William. 2015. *The Whiskey Rebellion: George Washington, Alexander Hamilton, and the Frontier Rebels Who Challenged America's Newfound Sovereignty*. New York, London, Toronto, Sydney: Simon & Schuster Paperbacks.

Holt, Pat M. 1995. *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*.



- Michigan: C Q Press.
- Horn, Geoffrey M. 2003. *The Congress*. Milwaukee: World Almanac Library.
- Houghton, David P. 2001. *U.S. Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*. New York: Cambridge University Press.
- Hudson, Cheryl & Gareth Davies, ed. 2009. *Ronald Reagan and the 1980s*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hybel, Alex R. 2014. *U.S. Foreign Policy Decision-Making from Kennedy to Obama: Responses to International Challenges*. New York: Palgrave Macmillan.
- IBP, Inc. 2012. *Iraq Country Study Guide Volume 1: Strategic Information and Developments*. Washington D.C.: International Business Publications.
- Imparato, Edward T. 2000. *General McArthur: Wisdom and Visions*. Paducah, Kentucky: Turner Publishing Company.
- Johnson, Haynes. 2005. *The Age of Anxiety: McCarthyism to Terrorism*. Orlando: Harcourt, Inc.
- Johnson, Thomas A. 2008. *The War on Terrorism: A Collision of Values, Strategies, and Societies*. New York: CRC Press.
- Jones, Howard. 2010. *The Bay of Pigs*. New York: Oxford University Press.
- Kalb, Marvin. & Deborah Kalb. 2011. *Haunting Legacy: Vietnam and the American Presidency from Ford to Obama*. Washington D.C.: Brookings Institutions Press.
- Kissinger, Henry. 2003. *Ending the Vietnam War: A History of America's Involvement in and Extrication from the Vietnam War*. New York; London: Simon & Schuster.
- Kissinger, Henry. 2012. *Diplomacy*. New York; London: Simon & Schuster.
- Kitts, Kenneth. 2006. *Presidential Commissions and National Security: The Politics of*



- Damage Control*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Kjelle, Marylou M. 2013. *The Boston Massacre: Foundations of Our Nations*.
Minneapolis: ABDO Publishing Company.
- Knight, Peter. 2003. *Conspiracy Theories in American History: An Encyclopedia*. Santa
Barbara; Cali.: ABC-CLIO.
- Korzi, Michael J. 2013. *Presidential Term Limits in American History: Power,
Principles, and Politics*. Baltimore, Md.: Project MUSE.
- Kostyal, Karen M. 2009. *Abraham Lincoln's Extraordinary Era: The Man and His
Times*. Washington, D.C.: National Geographic.
- Kraemer, Sven F. 2015. *Inside the Cold War From Marx to Reagan: An Unprecedented
Guide to the Roots, History, Strategies, and Key Documents of the Cold War*.
Lanham, Maryland: University Press of America.
- Kreyling, Michael. 2013. *A late encounter with the Civil War*. Athens, Georgia:
University of Georgia Press.
- Lanning, Michael Lee. 2002. *The military 100: A Ranking of the Most Influential
Military Leaders of All Time*. New York: Kensington Publishing Corporation.
- Larres, Klaus. ed. 2013. *The US Secretaries of State and Transatlantic Relations*.
London; New York: Routledge.
- Lederman, Gordon Nathaniel. 1999. *Reorganizing the Joint Chief of Staff: The
Goldwater-Nichols Act of 1986*. Westport, Conn.; London: Greenwood Press.
- Lewis, David E. 2008. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and
Bureaucratic Performance*. Princeton: Princeton University Press.
- Lind, Nancy S., & Bernard Ivan Tamas. 2007. *Controversies of the George W. Bush*



- Presidency: Pro and Con Documents*. Westport, Conn.; London: Greenwood Press.
- Longley, Kyle. et al. 2007. *Deconstructing Reagan: Conservative Mythology and America's Fortieth President*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Lowe, Peter. 2000. *The Korean War*. Houndsmills, England: Macmillan Press; New York: St. Martin's Press.
- Lusane, Clarence. 2006. *Colin Powell and Condoleezza Rice: Foreign Policy, Race, and the New American Century*. Westport, Conn.: Praeger Publishers.
- Mackey, Thomas C. ed. 2012. *A Documentary History of the American Civil War Era*. Vol. 1, Legislative Achievements. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Mackey, Thomas C. ed. 2014. *A Documentary History of the American Civil War Era*. Vol. 3, Judicial Decisions, 1857-1866. Knoxville, Tennessee: The University of Tennessee Press.
- Mackey, Thomas C. ed. 2014. *A Documentary History of the American Civil War Era*. Vol. 4, Judicial Decisions, 1867-1896. Knoxville, Tennessee: The University of Tennessee Press.
- Maddox, Robert J. ed. 2011. *United States History*. 21st Edition. New York: The McGraw-Hill Companies.
- Martin, Fenton S. & Robert U. Goehlert, 1987. *American Presidents: A Bibliography*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Masuda, Hiroshi. 2012. *MacArthur in Asia: The General and His Staff in the Philippines, Japan, and Korea*. Ithaca; London: Cornell University Press.
- Masur, Louis P. 2011. *The Civil War: A Concise History*. Oxford ; New York: Oxford



- University Press.
- Matlock Jr., Jack F. 2004. *Reagan and Gorbachev: How the Cold War Ended*. New York: Random House.
- McCormick, David. 1998. *The Downsized Warrior: America's Army in Transition*. New York; London: New York University Press.
- McCullough, David. 2003. *Truman*. New York, London: Simon & Schuster.
- McDerMott, Rose. 2008. *Presidential Leadership, Illness, and Decision Making*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- McDonald, Forrest. 1994. *The American Presidency: An Intellectual History*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- McKenna, Amy.ed. 2010. *The 100 Most Influential Political Leaders of All Time*. New York: Britannica Educational Publishing.
- McNamara, Robert S., & Brian VanDemark. *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam*. New York: Vintage Books.
- Melanson, Richard A. 2005. *American Foreign Policy since the Vietnam War: The Search for Consensus from Richard Nixon to George W. Bush*. Armonk, N.Y.; London: M.E. Sharpe.
- Mercado, Luis B. 2008. *Ask Yourself: Reflections for Better Choices*. Bloomington, Indiana: Author House.
- Miller, Frederic P., Agnes F. Vandome, & John McBrewster. ed. 2009. *Early Life and Career of Barack Obama: Barack Obama, President of the United States, Barack Obama, Sr., Ann Dunham, Dreams from My Father*. Saarbrücken, Germany: VDM Publishing.

Miller, Frederic P., Agnes F. Vandome., & John McBrewster. ed. 2010. *High Representative for Common Foreign and Security Policy: Common Foreign and Security Policy, Amsterdam Treaty, Treaty of Lisbon, Foreign Affairs Council, Presidency of Bill Clinton, Henry Kissinger, Common Security and Defence Policy.* Beau Bassin: Alphascript Publishing.



Miller, William L. 2008. *President Lincoln: The Duty of a Statesman.* New York: Alfred A. Knopf.

Mockaitis, Thomas R. 2012. *The Iraq War: A Documentary and Reference Guide.* Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford, England: Greenwood Press.

Moore, Kathryn. 2007. *The American President: A Complete History.* New York: Fall River Press.

Moyar, Mark. 2015. *Strategic Failure: How President Obama's Drone Warfare, Defense Cuts, and military Amateurism Have Imperiled America.* New York; London: Threshold Editions.

Mukhtar, Mohamed Haji. 2003. *Historical Dictionary of Somalia.* Lanham, Maryland; Oxford: The Scarecrow Press, Inc.

Murray, Leonie. 2008. *Clinton, Peacekeeping, and Humanitarian Interventionism: Rise and Fall of A Policy.* Milton Park, Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Nalty, Bernard C. 2003. *Long Passage to Korea: Black Sailors and the Integration of the U.S. Navy.* Washington, D.C.: Naval Historical Center.

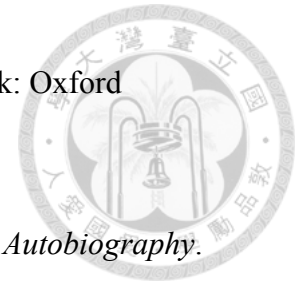
Nelson, Michael. ed. 2006. *The Presidency and the Political System.* Washington, D.C.: CQ Press.

Northrup, Cynthia C. 2003. *The American Economy: Essays and Primary Source*



- Documents*. Santa Barbara, California; Oxford, England: ABC-CLIO.
- Nye, Jr. Joseph S. 2013. *Presidential Leadership and the Creation of the American Era*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Okeke-Ibezim, Felicia. 2006. *Saddam Hussein: A Legendary Dictator*. U.S.: Felicia Okeke-Ibezim.
- Operation Just Cause, 20 December 1989. Historical Maps. University of Texas Libraries. The University of Texas at Austin.
https://www.lib.utexas.edu/maps/historical/panama_just_cause_1989.jpg
- Orji, Hezekiah Uba. 2007. *Effects of United States Presidents' Leadership Roles on Global Security: A Case of Carter and Bush*. D.M. Thesis. University of Phoenix.
- Pallitto, Robert M. & William G. Weaver, 2007. *Presidential Secrecy and the Law*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pegarkov, Daniel D. 2006. *National Security Issues*. New York: Nova Science Publishers.
- Peterson, Christian. 2003. *Ronald Reagan and Antinuclear Movements in the United States and Western Europe, 1981-1987*. Lewiston, N.Y.: Edwin Mellen Press.
- Perret, Geoffrey. 2007. *Commander in Chief: How Truman, Johnson, and Bush Turned a Presidential Power into a Threat to America's Future*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Pilger, John. 2010. *A Secret Country*. London: Vintage Books.
- Pious, Richard M. 2006. *The War on Terrorism and the Rule of Law*. Los Angeles, Calif.: Roxbury Pub. Co.
- Poguntke, Thomas & Paul Webb, ed. 2005. *The Presidentialization of Politics: A*

Comparative Study of Modern Democracies. Oxford; New York: Oxford University Press.



Powell Colin L, Joseph E. Persico. 2010. *My American Journey: An Autobiography*. New York: Ballantine Books.

Price, Terry L. & J. Thomas Wren, ed. 2007. *The Values of Presidential Leadership*. New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.

Puri, Shalini. 2014. *The Grenada Revolution in the Caribbean Present: Operation Urgent Memory*. New York: Palgrave Macmillan.

Puryear, Jr., Edgar F. 2010. *American Generalship: Character is Everything: The Art of Command*. New York: Ballantine Books.

Quiggie, Dan. 2014. *Lead Like Reagan: Strategies to Motivate, Communicate, and Inspire*. Hoboken, New Jersey: Wiley.

Quist, John W. & Michael J. Birkner, ed. 2013. *James Buchanan and the Coming of the Civil War*. Gainesville, FL: University Press of Florida.

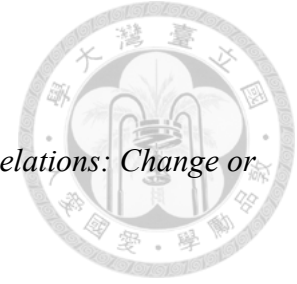
Rajae, Bahram M. & Mark J. Miller, ed. 2012. *National Security under the Obama Administration*. New York: Palgrave Macmillan.

Rentschler, William H. 2000. *Goldwater: A Tribute to a Twentieth-Century Political Icon*. Michigan: Contemporary Books.

Rockman, Bert A. & Richard W. Waterman, ed. 2008. *Presidential Leadership: The Vortex of Power*. New York; Oxford: Oxford University Press.

Rodman, Peter W. 2009. *Presidential Command: Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*. New York: Alfred A. Knopf.

- 
- Roper, Jon. 2000. *The American Presidents: Heroic Leadership from Kennedy to Clinton*. Chicago, London: Fitzroy Dearborn Publishers.
- Rossiter, Clinton. 1962. *The American Presidency*. New York: New American Library.
- Rountree, Clarke. 2011. *George W. Bush: A Biography*. Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC.
- Rowland, Robert C. & John M. Jones, 2013. *Reagan at Westminster: Foreshadowing the End of the Cold War*. Baltimore, Md.: Project MUSE.
- Ryan Jr., Bernard. 2009. *Jimmy Carter: U.S. President and Humanitarian*. New York: Ferguson.
- Sanaghan, Patrick H., Larry Goldstein, & Kathleen D. Gaval, 2008. *Presidential Transitions: It's Not Just the Position, It's the Transition*. Westport, Conn.: Praeger Trade.
- Santella, Andrew. 2004. *The Persian Gulf War*. Minneapolis, Minnesota: Compass Point books.
- Schroeder-Lein, Glenna R. ed. 2014. *Treasures of the Abraham Lincoln Presidential Library*. Illinois: Illinois Historic Preservation Agency: Southern Illinois University Press.
- Schwarzkopf, H. Norman. 2012. *It Doesn't Take A Hero: The Autobiography*. London: Transworld Publishers Limited.
- Scott, George. 2011. *Commanders of the Civil War: Brief Biographies of Selected Generals and Statesmen in the Conflict of the War between the States*. New York: Scott & Nix.
- Scott, Len. & R. Gerald Hughes. ed. 2015. *The Cuban Missile Crisis: A Critical*



- Reappraisal*. London & New York: Routledge.
- Scott-Smith, Giles. 2012. *Obama, U.S. Politics, and Transatlantic Relations: Change or Continuity?* Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Sifton, John. 2015. *Violence All Around*. Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press.
- Skowronek, Stephen. 2008. *Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Sloan, John W. 2008. *FDR and Reagan: Transformative Presidents with Clashing Visions*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Sondhaus, Lawrence. 2011. *World War I: The Global Revolution*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Source Wikipedia. 2013. *Iran-Contra Affair: Ronald Reagan, John Poindexter, Oliver North, Contras, Nicaragua V. United States, Caspar Weinberger, Boland Amendment, Robert Gat*. University-Press Org.
- Starr-Deelen, Donna G. 2014. *Presidential Policies on Terrorism: From Ronald Reagan to Barack Obama*. New York, New York: Palgrave Macmillan.
- Stevenson, David. 2004. *Cataclysm: The First World War as Political Tragedy*. New York: Basic Books.
- Stewart, Richard W., & Edgar F. Raines. 2013. *Operation Urgent Fury: The Invasion of Grenada, October 1983*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Stoddart, Kristan. 2012. *Losing an Empire and Finding a Role: Britain, the USA, NATO, and Nuclear Weapons, 1964-70*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.

Strachan, Hew. 1998. *The Oxford Illustrated History of the First World War*. Oxford;
New York: Oxford University Press.

Takiff, Michael. 2010. *A Complicated Man: The Life of Bill Clinton As Told by Those
Who Know Him*. New Haven: Yale University Press.

Taylor, Evelyn S. 2011. *P.A.T.C.O. and Reagan: An American Tragedy: The Air Traffic
Controllers Strike of 1981*. Bloomington, Indiana: AuthorHouse.

Taylor, Robert L., & William E. Rosenbach. 2009. *Military Leadership: In Pursuit of
Excellence*. New York: Westview Press.

Thatcher, Margaret. 2012. *Thatcher's War: The Iron Lady on the Falklands*. New York:
HarperCollins Publishers.

Torrijos, Giancarlo S. 2008. *In the Shadow of the United States: Democracy and
Regional Order in the Latin Caribbean*. Boca Raton, Florida: Brown Walker Press.

Tsai, Chi-Ting. 2010. *Presidential War Power in the Deliberative Moment: An
Integrated Traditional and Empirical Legal Study*. J.S.D. Thesis. Cornell
University.

Tucker, Spencer C. ed. 2010. *The Encyclopedia of Middle East Wars: The United States
in the Persian Gulf, Afghanistan, and Iraq Conflicts*. Santa Barbara, Cali.; Denver,
Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC.

Tucker, Spencer C. ed. 2013. *The Encyclopedia of the Mexican-American War: A
Political, Social, and Military History*. Santa Barbara, California; Denver,
Colorado; Oxford, England: ABC-CLIO, LLC.

Tucker, Spencer C. ed. 2015. *U.S. Conflicts in the 21st Century: Afghanistan War, Iraq
War, and the War on Terror*. Santa Barbara, Cali.; Denver, Colorado; Oxford,



- England: ABC-CLIO, LLC.
- Tushnet, Mark. ed. 2005. *The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency*. Durham & London: Duke University Press.
- Valenty, Linda O. & Ofer, Feldman, ed. 2002. *Political Leadership for the New Century: Personality and Behavior among American Leaders*. Westport, Conn.: Praeger.
- Volkan, Vamik D., Norman Itzkowitz. & Andrew W. Dod. 2013. *Richard Nixon: A Psychobiography*. New York: Columbia University Press.
- Wallace, Chris. 2004. *Character: Profiles in Presidential Courage*. New York: Rugged Land.
- Warren, Aiden. 2014. *The Obama Administration's Nuclear Weapon Strategy: The Promises of Prague*. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Warshauer, Matthew. 2011. *Connecticut in the American Civil War: Slavery, Sacrifice, and Survival*. Middletown, Connecticut: Wesleyan University Press.
- Warshauer, Matthew. ed. 2014. *Inside Connecticut and the Civil War: Essays on One State's Struggles*. Middletown, Connecticut: Wesleyan University Press.
- Watson, Robert P. et al. ed. 2013. *The Obama Presidency: A Preliminary Assessment*. Baltimore, Md.: Project MUSE.
- Welch, Catherine A. 2005. *George C. Marshall*. Minneapolis: Lerner Publications Company.
- Wesley, Timothy L. 2013. *The Politics of Faith during the Civil War*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- White, Mark. ed. 2012. *The Presidency of Bill Clinton: The legacy of A New Domestic*



and Foreign Policy. London: I.B.Tauris.

Wilentz, Sean. 2008. *The Age of Reagan: A History, 1974-2008*. New York, NY:

Harper.

Wood, William J. 2008. *Leaders and Battles: The Art of Military Leadership*. New

York: Random House Publishing Group.

Woodward, Bob. 2010. *Obama's Wars*. New York: Simon & Schuster Inc.

Wukovits, John. 2006. *Eisenhower*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Yoo, John. 2009. *Crisis and Command: A History of Executive Power from George*

Washington to George W. Bush. New York: Kaplan Publishing.

Yoshitani, Gail E. S. 2012. *Reagan on War: A Reappraisal of the Weinberger Doctrine,*

1980-1984. College Station: Texas A&M University Press.

Zaloga, Stephen J. 2015. *Dwight Eisenhower: Leadership, Strategy, Conflict*. Oxford,

London: Osprey Publishing.

Zeisberg, Mariah. 2013. *War Powers: The Politics of Constitutional Authority*. New

Jersey: Princeton University Press.

參、網路資源

中華民國國防部

網址 <http://www.mnd.gov.tw/>

中華民國外交部

網址 <http://www.mofa.gov.tw/>

中央研究院歐美研究所

網址 <http://www.ea.sinica.edu.tw/>



淡江大學美國研究所

網址 <http://www2.tku.edu.tw/~tiax/>

文化大學美國研究所

網址 <http://www2.pccu.edu.tw/CRRYAM/>

美國在臺協會

網址 <http://www.ait.org.tw/zh/>

美國白宮

網址 <http://www.whitehouse.gov/>

美國國務院

網址 <http://www.state.gov/>

美國國防部

網址 <http://www.defenselink.mil/>

美國參謀首長聯席會議

網址 <http://www.jcs.mil/>

美國研究學會

網址 <http://www.georgetown.edu/crossroads/asainfo.html>

外交關係協會

網址 <http://www.cfr.org/>

戰略與國際研究中心

網址 <http://www.csis.org/>

美國企業研究院

網址 <http://www.aei.org/>

大西洋理事會



網址 <http://www.acus.org/>

傳統基金會

網址 <http://www.heritage.org/>

維吉尼亞大學米勒公共事務研究中心

網址 <http://millercenter.org/academic/americanpresident>

胡佛總統圖書館

網址 <http://hoover.nara.gov/>

羅斯福總統圖書館

網址 <https://www.facebook.com/fdrlibrary/>

杜魯門總統圖書館

網址 <http://www.trumanlibrary.org/>

卡特總統圖書館

網址 <http://www.jimmycarterlibrary.org/>

雷根總統圖書館

網址 <http://www.reaganfoundation.org/>

布希總統圖書館

網址 <http://bushlibrary.tamu.edu/>

柯林頓總統圖書館

網址 <http://www.clintonlibrary.gov/>

附錄



一、國防法

(中華民國八十九年一月二十九日) 總統華總一義字第八九〇〇〇二六九六〇號令公布

第一章 總則

第一條 本法依中華民國憲法第一百三十七條制定之。

本法未規定者，適用其他法律之規定。

第二條 中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，達成保衛國家安全，維護世界和平之目的。

第三條 中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。

第四條 中華民國之國防軍事武力，包含陸軍、海軍、空軍組成之軍隊。作戰時期國防部得因軍事需要，陳請行政院許可，將其他依法成立之武裝團隊，納入作戰序列運用之。

第五條 中華民國陸海空軍，應服膺憲法，效忠國家，愛護人民，克盡職責，以確保國家安全。

第六條 中華民國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係，依法保持政治中立。

現役軍人，不得為下列行為：

- 一、擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務。
- 二、迫使現役軍人加入政黨、政治團體或參與、協助政黨、



政治團體或公職候選人舉辦之活動。

三、於軍事機關內部建立組織以推展黨務、宣傳政見或其他政治性活動。現役軍人違反前項規定者，由國防部依法處理之。

第二章 國防體制及權責

第七條 中華民國之國防體制，其架構如下：

- 一、總統。
- 二、國家安全會議。
- 三、行政院。
- 四、國防部。

第八條 總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。

第九條 總統為決定國家安全有關之國防大政方針，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議。

第十條 行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。

第十一條 國防部主管全國國防事務；應發揮軍政、軍令、軍備專業功能，本於國防之需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略。

第十二條 國防部部長為文官職，掌理全國國防事務。

第十三條 國防部設參謀本部，為部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，置參謀總長一人，承部長之命令負責軍令事項指



揮軍隊。

第十四條 軍隊指揮事項如下：

- 一、軍隊人事管理與勤務。
- 二、軍事情報之蒐集及研判。
- 三、作戰序列、作戰計畫之策定及執行。
- 四、軍隊之部署運用及訓練。
- 五、軍隊動員整備及執行。
- 六、軍事準則之制頒及作戰研究發展。
- 七、獲得人員、裝備與補給品之分配及運用。
- 八、通信、資訊與電子戰之策劃及執行。
- 九、政治作戰之執行。
- 十、戰術及技術督察。
- 十一、其他有關軍隊指揮事項。

第三章 軍人義務及權利

第十五條 現役軍人應接受嚴格訓練，恪遵軍中法令，嚴守紀律，服從命令，確保軍事機密，達成任務。

第十六條 現役軍人之地位，應受尊重；其待遇、保險、撫卹、福利、獎懲及其他權利，以法律定之。

第十七條 陸海空軍軍官、士官之教育、任官、服役、任職、考績，以法律定之。

第十八條 現役軍人及其家屬、後備軍人之優待及應有之權益，以法律保障之。

第十九條 軍人權利遭受違法或不當侵害時，依法救濟之。



第四章 國防整備

第二十條 國防部秉持全般戰略構想及國防軍事政策之長期規劃，並依兵力整建目標及施政計畫，審慎編列預算。

第二十一條 國防兵力應以確保國家安全之需要而定，並依兵役法令獲得之。為維持後備力量，平時得依法召集後備軍人，施以教育訓練。

第二十二條 行政院所屬各機關應依國防政策，結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，向外採購時，應落實技術轉移，達成獨立自主之國防建設。國防部得與國內、外之公、私法人團體合作或相互委託，實施國防科技工業相關之研發、產製、維修及銷售。

國防部為發展國防科技工業及配合促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財產設施，委託民間經營。

前二項有關合作或委託研發、產製、維修、銷售及經營管理辦法另定之。

第二十三條 行政院為因應國防安全需要，得核准構建緊急性或機密性國防工程或設施，各級政府機關應配合辦理。

前項國防設施如影響人民生活者，立法院得經院會決議，要求行政院飭令國防部改善或改變；如因而致人民權益損失者，應依法補償之。



第五章 全民防衛

第二十四條 總統為因應國防需要，得依憲法發布緊急命令，規定動員事項，實施全國動員或局部動員。

第二十五條 行政院平時得依法指定相關主管機關規定物資儲備存量、擬訂動員準備計畫，並舉行演習；演習時得徵購、徵用人民之財物及操作該財物之人員；徵用並應給予相當之補償。

前項動員準備、物資儲備、演習、徵購、徵用及補償事宜，以法律定之。

第二十六條 行政院為辦理動員及動員準備事項，應指定機關綜理之。

第二十七條 行政院及所屬各機關於戰事發生或將發生時，為因應國防上緊急之需要，得依法徵購、徵用物資、設施或民力。

第二十八條 行政院為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，平時防災救護，戰時有效支援軍事任務，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習。

第二十九條 中央及地方政府各機關應推廣國民之國防教育，增進國防知識及防衛國家之意識，並對國防所需人力、物力、財力及其他相關資源，依職權積極策劃辦理。

第六章 國防報告

第三十條 國防部應根據國家目標、國際一般情勢、軍事情勢、國防政策、國軍兵力整建、戰備整備、國防資源與運用、全民國防等，定期提出國防報告書。但國防政策有重大改變時，應適時提出之。



第三十一條 國防部應定期向立法院提出軍事政策、建軍備戰及軍備整備等報告書。

第七章 附則

第三十二條 國防機密應依法保護之。

國防機密應劃分等級；其等級之劃分及解密之時限，以法律定之。從事及參與國防安全事務之人員，應經安全調查。前項調查內容及程序之辦法，由國防部定之。

第三十三條 中華民國本獨立自主、相互尊重之原則，與友好國家締結軍事合作關係之條約或協定，共同維護世界和平。

第三十四條 友好國家派遣在中華民國領域內之軍隊或軍人，其權利義務及相關事宜，應以條約或協定定之。

外國人得經國防部及內政部之許可，於中華民國軍隊服勤。

第三十五條 本法施行日期，由行政院於本法公布後三年內定之。



二、國防部組織法

中華民國 101 年 12 月 12 日

華總一義字第 10100274251 號

第一條 行政院為辦理國防業務，特設國防部（以下簡稱本部）。

第二條 本部掌理下列事項：

- 一、國防政策之規劃、建議及執行。
- 二、國防及軍事戰略之規劃、核議及執行。
- 三、軍隊之建立及發展。
- 四、國防資源之規劃及執行。
- 五、國防科技與武器系統之研究及發展。
- 六、國防人力之規劃、核議及執行。
- 七、軍事教育之規劃及執行。
- 八、軍法業務、矯正執行、國防法規與訴願、國家賠償、官兵權益保障之規劃及執行。
- 九、全民防衛動員政策建議及軍事動員準備方案之規劃。
- 十、建軍之整合評估。
- 十一、國軍督(監)察之規劃及執行。
- 十二、國防採購政策、法令、制度、計畫之規劃、督導、管理及執行。
- 十三、本部政風業務之規劃及執行。
- 十四、協助災害防救之規劃及執行。
- 十五、其他有關國防事務之規劃、執行及監督事項。

第三條 本部為掌理前條所列事項，得設司、室，並得視業務需要



分處辦事及於處、室下設科辦事。

第四條 本部置部長一人，特任；副部長二人，特任或上將；常務次長二人，簡任第十四職等或中將。

第五條 本部設參謀本部，為部長之軍令幕僚。參謀本部指揮三軍聯合作戰。

第六條 本部之次級軍事機關及其業務如下：

一、政治作戰局：國軍政治作戰事項之規劃、核議及執行。

二、軍備局：國軍軍備整備事項之規劃、核議及執行。

三、主計局：國軍主計事項之規劃、核議及執行。

四、軍醫局：國軍醫務及衛生勤務事項之規劃、核議及執行。

第七條 本部設陸軍司令部、海軍司令部、空軍司令部及其他軍事機關；其組織以命令定之。

本部為執行軍隊指揮，得將前項軍事機關及其所屬部隊編配參謀本部。

第八條 本部設後備指揮部及憲兵指揮部；其組織以編組裝備表定之。

本部為執行軍隊指揮，將前項軍事機構及其所屬部隊編配參謀本部。

第九條 本部視部隊任務之需要，於適當地區設地方軍事法院或其分院。戰時得授權地方軍事法院，於特定部隊設臨時法庭。

本部視部隊任務之需要，於適當地區設高等軍事法院或其分院。戰時得授權高等軍事法院，於作戰區設臨時法庭。



本部於中央政府所在地，設最高軍事法院。戰時得授權最高軍事法院，於戰區設臨時法庭。

本部於各級軍事法院及分院各配置檢察署。

前四項之各級軍事法院及分院、各級軍事檢察署，其組織以命令定之。

第十條 本部為應業務需要，得報請行政院核准，派員駐境外辦事，並依駐外機構組織通則規定辦理。

第十一條 本部各職稱之官等（階）職等及員額，另以編制表定之；其中文職人員之任用，不得少於預算員額三分之一。

第十二條 本法施行日期，由行政院以命令定之。



三、參謀本部組織法

中華民國 101 年 12 月 12 日

華總一義字第 10100274261 號

第一條 國防部為執行軍隊指揮，特設參謀本部（以下簡稱參謀本部）。

第二條 參謀本部掌理下列事項：

- 一、國軍軍事訓練（含聯合作戰訓練）與兵棋系統運用等全般政策、制度、計畫、作業程序之擬訂、執行及指導。
- 二、國軍準則發展政策指導及執行。
- 三、國軍人事管理、人事勤務及軍事教育之執行。
- 四、軍事情報蒐集研判之規劃及執行。
- 五、建軍備戰需求之規劃。
- 六、國防軍事資源分配之建議及執行。
- 七、戰備整備之規劃及執行。
- 八、作戰序列、作戰計畫之擬訂及執行。
- 九、軍隊部署運用與訓練之規劃及執行。
- 十、後勤管理、裝備與補給品分配運用之規劃及執行。
- 十一、國防通信、電子、電子戰與資訊戰之規劃及執行。
- 十二、協助反恐制變、災害防救之規劃及執行。
- 十三、後備部隊編組、管理、戰備整備、召集訓練、運用之規劃及執行。
- 十四、其他有關軍隊指揮之規劃及執行事項。



- 第三條 參謀本部為掌理前條所列事項，得設次長室，並得視業務需要分處、中心辦事。
- 第四條 參謀本部置參謀總長一人，上將；副參謀總長執行官一人，上將；副參謀總長二人，均中將。
- 第五條 參謀本部對依國防部命令編配之機關、作戰部隊，執行軍隊指揮事項。
- 第六條 參謀本部為執行軍隊指揮，得設特業機構、執行機構與支援機構及部隊；其組織以編組裝備表定之。
- 第七條 參謀本部各職稱之官階及員額，另以編組裝備表定之。
- 第八條 參謀本部因業務需要，得進用國軍聘雇人員。
- 第九條 本法施行日期，由行政院以命令定之。

