airiti

觀察期中選舉後美國對伊拉克政策的新走向

王央城*

美國執政的共和黨在今(2006)年期中選舉後不再保有參眾兩院多數席次的優勢，而且州長選舉也同時失利。一般判斷共和黨這次期中選舉失利主要有三個原因：伊拉克政策失當、共和黨醜聞頻傳以及總統小布希個人的領導風格（能力）受到質疑。既然美國的伊拉克政策被列爲共和黨期中選舉失利的首要原因，選後美國對伊拉克的政策調整勢在必行；不過小布希總統在選舉前還信誓旦旦宣布國防部長倫斯斐將與他同進退，但卻在選舉後的第二天（11月8日）宣布同意倫斯斐辭去國防部長的職務，並且提名前中情局局長，現任美國德州農工大學校長蓋茲(Robert M. Gates)出任下一任國防部長。結合這兩項改變，已經可以嗅出美國的伊拉克政策正在醞釀著改變的氣氛，而我們應該討論的是美國的伊拉克政策會改變多少？改變以後會帶來什麼影響？甚至於會給我們帶來多少影響？

自2001年911恐怖攻擊事件之後，美國將恐怖主義列爲影響國家安全的最重要因素，因此制訂全球反恐作戰，因而改變全球的戰略環境。如果由於共和黨這次期中選舉失利，美國因而大幅調整對伊拉克的政策，其影響將不止於伊拉克本身而已，美國對北韓的政策或許也必須配合調整、甚至可能影響到美國對中國的政策。因此，美國對伊拉克政策調整的幅度將引起研究國際安全社群的關注。

觀察面向

依目前的情況觀察，想要精確判斷美國對伊拉克政策的調整幅度，可能言之過早，不過可以從以下幾個面向來觀察，應該可以比較合理的做出研判：

一、美國副總統錢尼的影響力

國內外許多評論都認爲美國小布希總統身邊信奉新保守主義的大將紛紛離職，只剩下副總統錢尼。在小布希未來所剩下的任期中錢尼可扮演的角色相當有限，然而美國小布希政府是否會因爲期中選舉失利就大幅調整對伊拉克的政策值得進一步觀察，因爲大幅調整對伊拉克的政策，無異承認美國小布希政府以往的伊拉克的政策是失敗的。美國調整伊拉克政策的最主要指標不外：撤軍時間表、逐次撤軍人數、扶植何種的政權以及評估對中東及其

* 作者現爲國防大學戰略研究所所長

他地區的影響。因此，除非布希政府將伊拉克政策改弦更張，否則按照錢尼對布希政府的伊拉克政策之既有影響力，似乎很難完全將他摒除在外。

二、蓋茲任用政務官員的特質

檢視蓋茲個人的資歷，他具有27年專業的情報經驗，也曾經在美國國安會任職長達9年，是一位熟悉華府政治運作的技術官僚。依據報導他和布希家族關係密切，因此未來他與小布希的溝通將不致於產生問題，但相反地他也將忠實的執行小布希對伊拉克政策的理念，所以小布希政府是否會大幅調整伊拉克政策可以從蓋茲的用人看出端倪。由於美國國防部政務官的席次相當多，如果未來要倫斯斐所任命的政務官大幅否定他們自己所制訂的政策是有困難的。所以，觀察蓋茲任命政務官員的特質，將有助於預判未來的政策走向。

三、國會的影響力

美國共和黨期中選舉最重要的失利原因之一就是伊拉克政策，國防部長倫斯斐也因而去職。既然如此，美國國會必然藉蓋茲在同意任命的聽證會上大做文章，況且蓋茲也是今年3月由國會所主導成立「伊拉克研究小組」的成員之一。雖然蓋茲在他接受提名後就離開「伊拉克研究小組」，但是民主黨勢必挾國會多數的優勢企圖加強監督伊拉克政策的企圖已昭然若揭，如果美國國會善用「伊拉克研究小組」的結論要求蓋茲落實，將不免對蓋茲造成政策上的壓力，也將凸顯國會的影響力。

四、美國軍文關係的調整

美國國防部長倫斯斐是唯一擔任過兩任國防部長的人士，也是任期最長的國防部長，更是史上最強勢的國防部長之一，因此，軍文關係並不融洽。依據研究美國軍文關係的學者柯林(現任美國國防大學戰爭學院教授、前美國國防部副助理部長)認爲，美國的軍文關係相當嚴重，但不致於到達「危險」的境界。不過，在倫斯斐擔任國防部長期間是有一些發生在「危險」邊緣的事件，例如：倫斯斐與參謀聯席會議主席的不睦、與前陸軍參謀長新關上將對治軍理念的不同、對派遣多少部隊赴伊拉克作戰與高階軍官產生爭議，以及高階軍官退伍後即在媒體大肆批評倫斯斐的不當，都是罕見的事件。因此，未來蓋茲如何改善軍文關係，共同策劃可行的伊拉克政策及軍事作爲也是重要關鍵。

五、美國全球軍力調整的執行情形

美國在伊拉克作戰的結果不僅止於影響伊拉克本身而已，姑且不論其結果對中東國家或是其他地區所可能造成的政治意涵。單就美國軍力調整的執行而言，在伊拉克戰場上的兵力調整不論是先增加再減少、或是持續減少、甚至保持現狀到2009年1月，再由下任美國政府去思考解決之道。未來不論美國所採取的策略如何都將深遠地影響著美國全球軍力的調整進程。如果美國爲因應軍力調整所面臨的困境而採取保守策略，則勢必會要求區域各國對自身的安全負擔比現在更多的責任，其結果將不免影響美日聯盟、美韓聯軍、進而影響亞太地區的整體戰略安全環境，屆時台海兩岸局勢也無法置身事外，甚至

airiti

於美國的北韓政策也會受到某種程度的影響。

對我國可能之影響

我國與美國建立長期良好且暢通的溝通管道，而且雙方保有共同利益，台美軍事關係的基本架構不至於因爲美國國防部長易人而產生重大的改變。但是，如果美國基於國家利益，大幅調整其伊拉克政策及反恐基本策略，進而影響亞太區域安全戰略環境，則我國將無法避免受到波及。因爲美軍在亞太地區的軍力調整是美軍全球軍力調整的一部份，如果美國大幅調整伊拉克的政策而影響美軍對亞太地區軍力調整的進程，是否會間接影響兩岸的軍力平衡，將值得持續觀察。因爲美軍在亞太軍力部署的調整進程可能誘發北韓的反應及美國對中國軍力發展的態度。

另一方面，美國爲了因應伊拉克政策的調整，勢必要求其他國家對自身安全負擔起更多的責任。每次當美國對友邦提出類似要求的時候，就是要求友邦付出更多的國防資源，例如1990年代，美國希望日本提高國防經費，來負擔自己的防衛任務。近年來，美軍在亞太地區的軍力調整，似乎也出現對日本及南韓的類似要求。

建議可行作為

對我國而言，不論未來美國是否大幅調整伊拉克政策、是否會給亞太地區甚至台海局勢帶來直接或間接的影響，我們自己必須採取更積極的態度來面對國家安全的議題。藉由觀察這次整個事件的後續發展，我們可以從下列的面向來思考自身的安全議題：

一、調和軍文關係

在民主體制下，軍隊服從文人領軍，我國自2002年3月1日施行國防二法以來，國軍秉持依法行政及文人領軍的精神，落實軍隊國家化，並藉由全民國防的理念傳達國家安全屬於全體國民的共識。雖然政治人物與國軍在組織文化與教育理念上有所差異，但國家安全議題將影響全體國人的身家性命、財產安全與福祉。所以，未來應積極調和軍文關係，並採理性的態度共同探討完善、可行的國家安全策略，才是符合全民利益的作法。

二、規劃長遠的國家安全策略

面對中國軍力快速成長，我國更急迫需要完善、有效的安全策略。因爲硬體投資、人員培訓、資源分配、經濟投資都必須在長遠的國家安全策略指導下進行，才能不斷提升綜合國力，以達到嚇阻的效果。

三、提升綜合國防力量

擁有高性能的優良武器系統，才能提升軍隊的戰力，達到該有的嚇阻力量，以預防戰爭的發生。然而現代化的戰爭，除了優良的武器系統之外，人員素質的提升、前瞻的戰略規劃、國際軍事學術交流的與互動，都將影響綜合國防力量的提升。不過這些作爲並不是單一部會可以完成的，而必須透過全民的努力及政策的支持才能達成。