

學術論文

美國在阿富汗的挫敗：從戰略缺席的角度分析

America's Failure in Afghanistan: Perspective of the Absence of Strategy

林挺生 *Ting-sheng Lin*
加拿大魁北克大學蒙特婁分校副教授
Associate Professor of Department of Political Science
University of Quebec at Montreal

摘要 / Abstract

美國在阿富汗超過 19 年的軍事干預，雖然在作戰的層次上成果卓越，卻無法贏得這場戰爭。小布希信誓旦旦要重建的這個國家，至今依舊民不聊生，仍是恐怖主義滋生的溫床。美國政策的欠缺一貫性，官僚機構之間的隔閡，地區外交的無效率等實踐層次上的問題，部分地解釋了這場戰爭為何未能達成目標。從更深層的觀念層次來看，阿富汗戰爭之所以演變成曠日廢時的消耗戰，絕非因為美軍在作戰、戰術上技不如人，也不是阿富汗叛軍背後有強大的世界級強權撐腰，有能力長期與美軍周旋。歸根結底，問題出在戰略的缺席：政策與戰略混淆，作戰法越位取代戰略，戰略消融於政策與作戰層次的直接對話過程中。結果就是民主政治中尋常的政策變動，失去在戰略層次進行調整的機會，直接干擾了作戰層次中的軍事

行動；而作戰層次必須向上反映的戰場實情，由於沒有戰略的轉譯與緩衝，反而造成文武關係的緊張，進一步限制了軍事行動的效果。

The United States military intervention in Afghanistan has dragged on for more than 19 years, despite the great operational performance, this war could not be won. This country, which President George W. Bush has committed to rebuild, still suffers from destitution and shelters radical terrorists. Problems on the pragmatic level such as American policy's lack of coherence, bureaucratic compartmentalization, and inefficient diplomacy, explain only partially why the war effort did not achieve its aim. On the conceptual level, however, the reasons why the war in Afghanistan has become a quagmire of attrition war, lie neither on the US military's operational or tactical inferiority, nor on the support to Afghan insurgents from the great powers which allowed for enduring resilience. In the final analysis, it was on the absence of strategy. Political leaders have conflated strategy with policy; military leaders, on the other hand, have substituted strategy with operational art, and finally strategy melted into the direct dialogue process between policy and operational levels. As a result, losing the opportunity to be adjusted in the strategic level, policy fluctuations which are ordinary in liberal democracy intervened directly in the military operations. Without translation and buffer effects created by strategy, the reality of battlefield supposed to be transmitted upward caused tensions in civil-military relationship and further reduced the effects of military operations.

關鍵詞：戰略、作戰、戰術、反恐戰爭、反叛亂作戰

Keywords: Strategy, Operation, Tactics, War on Terror, Counterinsurgency

壹、前言

美國總統拜登（Joseph Biden）於 2021 年 7 月 8 日宣布，駐阿富汗美軍將在 8 月 31 日前撤出，結束所有軍事任務。¹ 這場已經打了超過 19 年的漫長戰爭，不僅讓阿富汗殘破凋弊，號稱全球唯一軍事霸權的美國，也不想再承受這個無止盡的消耗。「阿富汗戰爭的挫敗」已經成為美國社會的定論，不管官方是否願意承認，阿富汗與越南一樣，將成為美國對外軍事干涉最失敗的兩個經驗。

阿富汗戰爭是「全球反恐戰爭」（the Global War on Terror）的開端。雖然激進伊斯蘭恐怖主義對美國的攻擊，從上個世紀末就開始以嚴密的組織方式進行，美國軍方與情報單位也早就展開反擊。但導致美國決定對特定主權國家，進行以顛覆現有政權為目的的大規模入侵戰爭，2001 年的 9/11 事件是真正的轉捩點。9/11 恐攻之後，美國在不到一個月的時間內就對阿富汗發動戰爭，地面戰鬥在三個月之內就結束，聯合國接手籌組過渡政府。然而，戰役的成功並未結束戰爭，和平並未鞏固；相反地，以美軍為首的國際維和部隊（ISAF）從此陷入這個中亞國家，進退維谷。本文將依照時間序列討論這場戰爭各階段主要的問題，隨後從戰略缺席（the absence of strategy）的觀點分析戰爭挫敗的深層因素。

貳、阿富汗戰爭的進程

一、歷史背景

從十九世紀開始，在俄羅斯與大英帝國爭奪中亞控制權的大博奕（The Great

¹ “Remarks by President Biden on the Drawdown of U.S. Forces in Afghanistan,” *The White House*, July 08, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/08/remarks-by-president-biden-on-the-drawdown-of-u-s-forces-in-afghanistan/>. (2021/7/9)

Game) 中，阿富汗就是國際強權的兵家必爭之地。進入美蘇冷戰時期，雖然美國對阿富汗不感興趣，蘇聯仍延續帝俄時代的外交方針，不斷深化對該國的影響力。

1973 年在政變中上台的達烏德汗 (Mohammed Daoud Khan) 總統，對左派份子發動大清洗，結果引起莫斯科的政治介入。1978 年 4 月，左派與軍方聯手殺害達烏德汗，控制了全國。掌權的人民民主黨 (People's Democratic Party)，不理會蘇聯的建議，推動激進的改革，引發了全國性的叛亂。莫斯科增派顧問前來協助，未能改善亂局；人民民主黨內又發生嚴重的權力鬥爭，使情勢更加不可收拾。1979 年，莫斯科屬意的領導人塔拉基 (Nur Muhammed Taraki) 被其副手刺殺，蘇聯決心出兵干預。入侵蘇軍很快就佔領首都喀布爾 (Kabul)，撤換一批高級官員，進而控制了全國。自此，蘇聯陷入長達 10 年的阿富汗戰爭。²

在這場戰爭期間，蘇共高層動盪頻仍，直到 1985 年戈巴契夫 (Mikhail Gorbachev) 入主克里姆林宮，才開始規劃從阿富汗撤軍。莫斯科先協助阿富汗建立足夠強大的軍隊，並在蘇軍實際撤離期間持續提供軍隊財政支援。³ 1989 年 2 月蘇軍部隊全部離境。美國方面，卡特 (Jimmy Carter)、雷根 (Ronald Reagan)、老布希 (George H. W. Bush) 三任總統都支援「聖戰士」(Mujahideen) 資金與武器，經由巴基斯坦轉運入阿富汗境內。七個聖戰士團體是迫使蘇軍撤離的主要力量。

美國在蘇聯撤軍後，就不再介入阿富汗事務，由聯合國接手進行國家重建。然而，曾聯手抵抗蘇聯佔領的武裝集團間爆發衝突，阿富汗陷入激烈的內戰。⁴ 在巴基斯坦支持下迅速壯大的塔里班 (Taliban)，於 1996 年控制了九成領土，成為

² Henry S. Bradsher, *Afghanistan and the Soviet Union* (Durham: Duke University Press, 1983), pp. 53-125, 149-250; Michael R. Fenzel, *No Miracles: The Failure of Soviet Decision-Making in the Afghan War* (Stanford: Stanford University Press, 2017), pp. 11-86; Joseph J. Collins, *The Soviet Invasion of Afghanistan: A Study in the Use of Force in Soviet Foreign Policy* (Lexington: Lexington Books, 1986), pp. 77-164.

³ David Fivecoat, "Leaving the Graveyard: The Soviet Union's Withdrawal from Afghanistan," *Parameters*, Vol. 42, No. 2 (Summer 2012), pp. 42-55.

⁴ Peter Tomsen, *The Wars of Afghanistan: Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and the Failures of Great Powers* (NY: Public Affairs, 2011), pp. 451-516.

實際的掌權者，開始在阿富汗實施嚴厲的伊斯蘭律法統治。⁵

塔里班還接納了由沙烏地阿拉伯與蘇丹等地逃亡而來的賓拉登（Osama bin Laden）與基地組織（al-Qaeda）成員。1998年，賓拉登從位於阿富汗的庇護所對美國宣戰，並對東非兩處美國大使館進行炸彈攻擊。2000年，基地組織再度執行對美艦柯爾號（USS Cole）的攻擊行動，造成17名美軍死亡。恐攻之後，美國不斷施壓要求阿富汗停止庇護賓拉登，都被塔里班拒絕。美國中央情報局（CIA）的報告明確指出：阿富汗已經成為恐怖份子發展的最佳基地。2001年9月11日，美國本土首度遭到基地組織計畫嚴密的大型連鎖攻擊，傷亡超過3千人。⁶

二、美國的阿富汗戰爭

（一）小布希政府（George W. Bush）

9/11恐攻後，美國先以外交手段，要求塔里班交出賓拉登，但再次遭到拒絕。2001年10月7日，美軍猛烈的空中攻擊拉開戰爭序幕，隨後中情局的特工與美軍特種部隊進入阿富汗，對北方聯盟（North Alliance）與南部反塔里班的普什圖（Pashtuns）部族提供協助。陸軍的遊騎兵單位（Rangers）與一個旅的海軍陸戰隊，也加入與阿富汗反抗軍的協同作戰中。在精準空中攻擊的支援下，美軍與阿富汗反抗軍快速取得勝利。到12月時，大部分的地面戰鬥已經結束。

由聯合國主導的波昂（Bonn）國際會議中，以卡爾扎依（Hamid Karzai）為首的阿富汗臨時政府（Islamic State of Afghanistan, ISA）成立，並建立制憲委員會，

⁵ Joseph J. Collins, *Understanding War in Afghanistan* (Washington D.C.: National Defense University Press, 2011), p. 39; Brian Glyn Williams, "Afghanistan after the Soviet: From jihad to tribalism," *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 25, No. 5-6 (October 2014), pp. 924-956.

⁶ Thomas Keane and Lee Hamilton, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (NY: Norton, 2004), p. 66; Lawrence Wright, *Looming Tower: Al Qaeda and the Road to 9/11* (NY: Knopf, 2006), pp. 354-355; Hassan Abbas, *The Taliban Revival: Violence and Extremism on the Pakistan-Afghanistan Frontier* (New Haven: Yale University Press, 2014), pp. 53-73.

預計於 2005 年完成常態民主政府的所有準備工作。⁷ 臨時政府的成員主要是各個聖戰士集團的領導人，這些本質上是「軍閥」(warlords) 的地方豪強，在蘇聯撤軍後，就曾經窮兵黷武地互相征戰，並以殘暴的方式荼毒人民。塔里班傳統根據地的普什圖族人，因為在會議中被邊緣化，陸續退出了政府的籌設工作。軍閥手中握有財富，對國際社會具有影響力，加上有武力為後盾，使他們得以收買或恐嚇對手，完全控制過渡政府，阿富汗又回到 1992 年那個軍閥國家。⁸

從一開始，美國與阿富汗政府之間，就缺少一致的政治方向。美國希望儘早抽身，而阿富汗官員與軍閥則希望美軍留下，並持續得到國際社會金援。美國政府內部對介入阿富汗事務的程度沒有共識，無法制定一致性的政策。⁹ 美國與盟國之間也缺乏溝通與協調，由五國負責的「主導國家」(Lead nations) 任務，很快淪為阿富汗地方勢力用來擴張私人財富的工具。¹⁰

2002 到 2003 年之間，由阿富汗安全部隊、地方民兵(軍閥的私人武力)、與美軍共同執行的「鎮壓」任務，讓自發的孤立區域性反抗擴大成全國性的叛亂。由於缺乏正確的情報研判，美軍在許多地區淪為地方惡勢力打擊民眾反抗的幫手，結果不僅沒能阻止暴力蔓延，反而讓少數好戰的塔里班領袖擁有全國性的號召力。¹¹ 2001 年以來，塔里班在巴基斯坦提供的庇護所中休養生息，接受巴國情

⁷ Thomas Ruttig, "The Battle of Afghanistan – Negotiations with the Taliban: History and Prospects for the Future," *National Security Studies Program Policy Paper*, New America Foundation (May 2011), p. 3; Christopher D. Kolenda, "Slow failure: Understanding America's quagmire in Afghanistan," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 42, No. 7 (October 2019), p. 995.

⁸ Christopher D. Kolenda, "Slow failure," p. 996.

⁹ Condoleezza Rice, *No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington* (New York: Crown Publishers, 2011), p. 96, 148; Donald H. Rumsfeld, *Known and Unknown: A Memoir* (New York: Sentinel, 2011), p. 398; Christopher D. Kolenda, "Slow failure," p. 996.

¹⁰ Barnett R. Rubin, *Afghanistan from the Cold War through the War on Terror* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 311-312; Christopher D. Kolenda, "Slow failure," p. 997; William Selber, "A Question of 'Government' Control: Afghanistan DDR Programs Since 2001," *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 29, No. 2 (March 2018), pp. 344-366; Caroline Hartzell, "Missed Opportunities: The Impact of DDR on SSR in Afghanistan," *Special Report*, United States Institute of Peace Special Report (April 2011).

¹¹ Antonio Giustozzi, "The Changing Nature of the Insurgency," in *ISAF Strategic Assessment*

報單位 (ISI) 的訓練與重建，並從當地阿富汗難民營中召募生力軍。2006 年開始，塔里班叛亂全面爆發，對失去了正當性的強盜政權宣戰。叛亂初期的進展十分緩慢，讓美軍與國際維和部隊誤判對手實力；到了 2009 年，終於形成排江倒海的聲勢。¹²

(二) 歐巴馬政府 (Barack Obama)

歐巴馬對前任政府的戰爭政策十分不滿，一上任便對阿富汗的軍事干預進行戰略評估，以國家安全會議 (NSC) 為平台，統整政治、外交、軍事各部門意見，提出一個更完整的「阿富汗—巴基斯坦戰略」(AfPak Strategy, 簡稱阿富巴戰略)，明確地將阿富汗問題與巴基斯坦連結起來。他強調美國將以協助阿富汗成為安全、穩定、自主的國家，能防衛自己並遏阻恐怖份子庇護所再度出現為目標。具體措施為增加軍事與民政資源於新的「民—軍戰役」(civil-military campaign)，運用外交手段爭取更多巴基斯坦的支持，以及促成阿富汗政府與塔里班溫和派系的和解。¹³ 在新上任指揮官麥克克里斯托 (Stanley McChrystal) 要求下，駐阿富汗美軍提高到將近 9 萬人，其他國際部隊超過 4 萬人 (圖 1)。¹⁴

民—軍戰役計畫的構想是：透過建立阿富汗政府與安全部隊的能力，挫敗塔里班的攻勢，清除重點地區的叛亂活動，即可讓阿富汗政府取得正當性。經由與巴基斯坦建立戰略夥伴關係，可以改變巴國的戰略考量，促使其加速清除境內的阿富汗叛軍庇護所。而社會融入與和解方案旨在提供叛軍脫離武裝衝突的選項。

Capability Final Workshop, 10-12 December 2014, Version 0.1 (January 2015), p. 31;
Antonio Giustozzi, *The Taliban at War: 2001-2018* (London: Hurst & Company, 2019), pp. 37-41; Christopher D. Kolenda, "Slow failure," p. 998.

¹² Antonio Giustozzi, *The Taliban at War*, pp. 44-48.

¹³ "Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan," *The White House*, December 1, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>. (2020/11/3)

¹⁴ Ryan C. Hendrickson, *Obama at War: Congress and the Imperial Presidency* (Lexington: The University Press of Kentucky, 2015), pp. 26-29.

根據規劃，美國將可從 2011 年 7 月開始從阿富汗撤回新增的兵力，至 2014 年 12 月結束作戰任務，殘存的叛亂活動則交由阿富汗安全部隊解決。最終目標的達成以三個預設為基礎：第一、在伊拉克有效實施的反叛亂（counterinsurgency）模式也可運用於阿富汗；第二、阿富汗政府有能力進行重大改革，以贏得在塔里班控制地區的正當性；第三、巴基斯坦有意願對塔里班施壓，使其放棄叛亂活動。不幸的是，現實中這三個預設都沒有實現。¹⁵



資料來源：SIGAR, “Quarterly Report to the United States Congress”

圖 1：美國阿富汗駐軍數量變化

歐巴馬政府與塔里班的試探性接觸從 2010 年年底就已開始。2011 年秋季，

¹⁵ Christopher D. Kolenda, “Slow failure,” pp. 1001-1002.

向國會提出以 5 名塔里班資深領導人交換被俘美軍、承認塔里班開設政治代表處、與解除聯合國制裁的和解方案。國會對這個高風險、低回報的提案表達強烈反對，迫使歐巴馬將和解策略置於次要地位。¹⁶

與此同時，華盛頓與阿富汗政府的關係也不斷惡化。卡爾扎依對和解方案持懷疑立場，他確信只要有足夠金援，加上美國對巴基斯坦持續施壓，就能誘使塔里班叛逃歸順。他更擔心美國其實是想與塔里班達成協議，來加快撤軍的速度。兩國之間的互信蕩然無存，不僅傷害了進行中的民一軍戰役、過渡方案、雙邊安全協議、以及地區外交，更重挫美國的公信力。¹⁷

（三）川普政府（Donald J. Trump）

阿富汗的經濟從 2013 年美軍與北約大規模降低駐軍人數後開始衰退。¹⁸ 人民收入的下降造成普遍不滿，也讓喀布爾政權的正當性陷入萬劫不復之地。川普總統一開始傾向撤軍，以兌現其競選承諾。他面前有三個選項：一、完全撤離阿富汗；二、有限的反恐作戰，針對基地組織、伊斯蘭國（ISIS）、與其他可能威脅全球的恐怖組織，但與塔里班和解；三、少量增兵後留在阿富汗，加強政治上的影響。¹⁹ 後來他接受幕僚建議，採用較強硬、以戰局為基礎的新取向。美國對提供塔里班支援的巴基斯坦採取強硬姿態，並將兵力從 8,800 人再度增加到 14,000 人，以執行反恐作戰與訓練、顧問、協助（TAA）計畫。駐阿的盟軍同意維持 3,200 名軍事人員。²⁰

與川普政府的其他政策一樣，連貫性與持久性並不存在，阿富汗很快就失去重要性；為了營造更有戲劇性的外交表演，他對中國發動「貿易戰爭」。因此，

¹⁶ Christopher D. Kolenda, "Slow failure," p. 1007.

¹⁷ Christopher D. Kolenda, "Slow failure," pp. 1007-1009.

¹⁸ Vanda Felbab-Brown, "President Trump's Afghanistan Policy: Hopes and Pitfalls," *Foreign Policy at Brookings*, The Brookings Institution (September 2017), p.6.

¹⁹ Vanda Felbab-Brown, "President Trump's Afghanistan Policy," pp. 12-14.

²⁰ Joseph J. Collins, "Afghanistan at an Impasse," *Small Wars Journal*, Small Wars Foundation (January 2020), p. 8.

從 2018 年開始，美國與塔里班直接談判停火，而喀布爾政府根本被排除在外。2020 年 2 月，川普政府與塔里班達成協議，將在隔年 5 月前撤軍，交換塔里班切斷與恐怖分子聯繫、並不得再出現任何由阿富汗發動對美國進行恐攻的承諾。²¹

根據 2019 年 1 月阿富汗重建總監處（SIGAR）的季報，阿富汗政府控制與可影響地區降至全國領土的 53.8%，這些地區中的人口僅佔全國總數的 63.5%。²² 雖然阿富汗政府控制了城市與主要道路網絡，塔里班與地方性恐怖份子已有能力在全國任一角落發動恐攻，有時也攻擊主要道路與較小城市。²³ 拜登政府於 2021 年 7 月倉促撤軍的舉動，等於給了塔里班一個明確的訊號，美國已在這場戰爭中敗北，重新奪回政權的日子終於來到。²⁴

參、戰略的缺席

美國在阿富汗 19 年的軍事干預，已經超越之前所有出兵海外的紀錄，而小布希信誓旦旦要重建的這個國家，至今依舊是民不聊生。阿富汗戰爭之所以演變成曠日廢時的消耗戰，絕非因為美軍在作戰、戰術上技不如人，也不是阿富汗叛軍背後有強大的世界級強權撐腰，有能力長期與美軍周旋。歸根結底，問題出在戰略的缺席：政策與戰略各混淆，作戰法越位取代戰略，戰略消融於政策與作戰層次的直接對話過程中。結果就是民主政治中尋常的政策變動，失去在戰略層次進行調整的機會，直接干擾了作戰層次中的軍事行動；而作戰層次必須向上反映的戰

²¹ Barbara Starr, Zachary Cohen, "US military anticipates Trump will issue order to plan for further troop withdrawals from Afghanistan and Iraq," *CNN*, November 16, 2020, <https://us.cnn.com/2020/11/16/politics/trump-afghanistan-iraq-troop-drawdown-order/index.html>. (2021/7/7)

²² SIGAR, "Quarterly Report to the United States Congress," January 30, 2019, p. 65.

²³ Department of Defense, "Enhancing Security and Stability in Afghanistan," June 2019, p. 33; June 2020, p. 29.

²⁴ Anna Coren, Sandi Sidhu, Tim Lister, "Hasty air base handover sums up America's hurried exit from its longest war," *CNN*, July 6, 2021, <https://www.cnn.com/2021/07/06/world/afghanistan-american-exit-taliban-intl-cmd/index.html>. (2021/7/7)

場實情，由於沒有戰略的轉譯與緩衝，反而挑起文武關係(civil-military relationship)的緊張(圖2)。

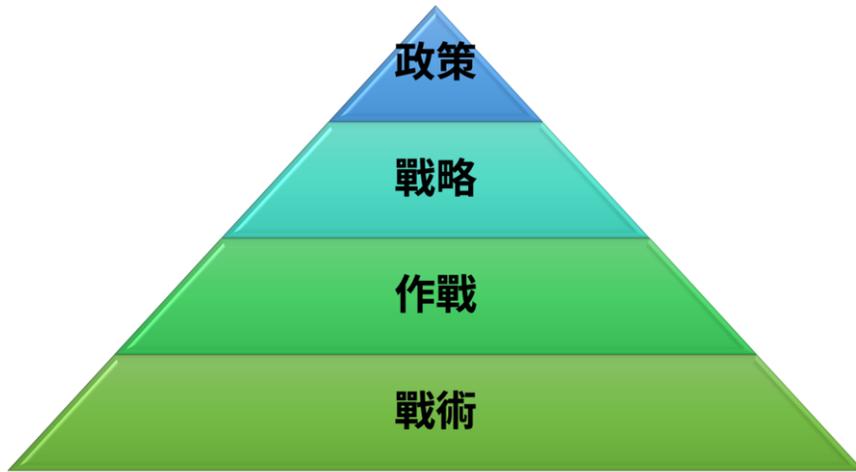


圖 2：戰略層級（作者自繪）

一、政策與戰略

阿富汗戰爭與伊拉克戰爭，都是美國全球反恐戰爭的一部分。小布希發動全球反恐戰爭，是一種「政策」宣示，不是「戰略」的提出。但不論是小布希的美國政府，或是布萊爾（Tony Blair）的英國政府，都一直錯誤地使用戰略來指稱政策。政策與戰略在觀念上出現混淆，並非始於二十一世紀，更不是恐怖主義帶來的破壞性影響，而是戰爭形態發生變化的產物。

克勞塞維茲（Carl von Clausewitz）「運用戰鬥來達成戰爭目的」的戰略定義，較接近今日北約軍隊中所謂的作戰層次（operational level）。²⁵ 對十九世紀的軍事思想而言，戰略屬於戰場指揮官的權限。但是這個戰略的

²⁵ Carl von Clausewitz, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret, *On War* (New York: Alfred A. Knopf, 1993 [1832]), pp. 146, 207. 約米尼的定義也屬同一層次，見 Antoine Henri de Jomini, *Précis de l'art de la guerre* (Paris: Libraire Anselin, 1838), pp. 35-37, 148-149.

定義無法解釋第一次世界大戰的結果，德軍在戰場上並未被包圍、突破等軍事行動擊敗；也無法包含海上封鎖帶來的飢饉，造成德國社會動亂而結束戰爭的影響。於是，在兩次大戰之間，經由富勒（J. F. C. Fuller）與李德哈特（Basil Liddell Hart）等人的鼓吹，海軍戰略與大戰略（grand strategy）等古典戰略定義中未能觸及的範圍，有了重要發展。就定義而言，李德哈特將克勞塞維茲的戰略稱之為「純粹戰略」（pure strategy），而將「協調與管理一個國家的所有資源用於達成戰爭的政治目的」歸類為「大戰略」。這樣不僅可將不同軍種的戰略整合起來，也將研究擴展到戰爭的政治、社會、經濟、心理層次。²⁶ 富勒另外還強調，平時與戰時不能有兩套不同的戰略，和平時期的戰略事實上形塑了戰爭時期的戰略。因為一個國家如何進行戰爭，在很大的程度上是由平時的整備與規劃決定的。第二次世界大戰就充分地展現了在戰爭中國家如何動員所有資源投入軍事行動。²⁷

1945 年後，戰略與政策就已經出現混淆，這是二戰前理論發展的影響，也是二戰中實踐的結果。兩次大戰表現出與拿破崙戰爭不同的形態特徵，將戰略概念向政策領域推進，尋求以更系統、更集中的方式管理與執行戰爭。進入冷戰之後，這樣的混淆並未出現窒礙難行的困擾。如同富勒要求的，戰略現在可同時用於平時與戰時，它強調「使用武力的威脅」，以「核威攝」（nuclear deterrence）的手段來避免戰爭爆發。更有甚者，戰爭一旦爆發，便是間不容髮的存亡之戰，比起兩次大戰有過之而無不及。就是在這樣的背景下，戰略與政策的混淆有其不得不然的意義。如果一個國家在為存亡而戰，則其國家政策就是要堅定地進行這個戰爭，政治領域的所有行動，都將指向這個目的。克勞塞維茲提到，當政策變得極富野心

²⁶ J. F. C. Fuller, *The reformation of war* (London: Hutchison and Company, 1923), p. 218; Basil Liddell Hart, *When Britain goes to war: adaptability and mobility* (London: Faber and Faber, 1936), p. 83.

²⁷ Hew Strachan, *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), pp. 15-16.

且嚴峻，戰爭也可能因此達到「絕對戰爭」的形式。²⁸ 克勞塞維茲眼中的拿破崙戰爭，已經趨近於絕對戰爭；兩次大戰事實上將人類推到絕對戰爭的門檻邊；冷戰中人類滅絕的威脅，已經毋庸置疑地跨進這個形式中。

從 1990 年代以來，英、美兩國都不再處於存亡戰爭中。雖然核武依舊存在，意外也不可能完全避免，但冷戰時代的嚴峻政治氣氛已經緩和下來，兩次大戰與冷戰中混淆在一起的戰略與政策就跟著區隔開來。然而，冷戰的觀念遺緒對今日產生的影響遠超過我們願意承認的程度。冷戰時代戰略的核心是威攝，這也是美、蘇雙方互動之處，但它是一個沒有實際交戰的場域。真正發生的戰爭，以 60 年代的術語來說，是「有限戰爭」(limited wars) 或「低強度戰爭」(low intensity wars)。換句話說，這些戰爭不是主流觀念中的「常規」(conventional) 戰爭。以兩次大戰為範例的「重大戰爭」(major wars) 僅在兵推與演習中成為一種理論性的存在：交戰雙方被視為擁有對等的能力，進行「對稱式」(symmetrical) 戰爭。均勢的追求對互相保證摧毀對手 (mutually assured destruction, MAD) 十分重要，這正是威懾理論依恃的基礎。將領在戰爭中的作用無關緊要，勝利的概念也沒有太大意義，因為核戰的結果必然是災難性的兩敗俱傷。結果，軍人失去對戰略的控制，也失去對戰爭指揮學術的掌握，參謀本部不再主導戰爭計畫制訂的過程。²⁹ 冷戰的這些影響一直延續到二十一世紀。

全球反恐戰爭雖然是政策宣示，但卻設定一個戰略式的目標：摧毀敵人作戰的手段，而非嘗試確認更高層級的政治目的。戰略是用來連結政治目的與作戰手段的「方法」，現在既沒有確定的目的，「方法」所提供的目標也就懸空了。³⁰ 發動阿富汗戰爭的最初目標是清楚的：報復 9/11 恐攻，使阿富汗不再庇護包括基地組織在內的激進恐怖組織（隨後新保守主

²⁸ Carl von Clausewitz, *On War*, p. 732.

²⁹ Hew Strachan, *The Direction of War*, p. 17.

³⁰ Colin S. Gray, *The Strategy Bridge: Theory for Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 29.

義者將反恐戰爭擴張到入侵伊拉克，反而模糊了這個最初目標）。在規劃入侵阿富汗時，國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）遇到的問題，是美軍並非設計來執行當下政策所要求的那種戰爭。這的確是戰略問題，因為必須找出連結目的（政策）與手段（作戰能力）的方法（戰略）。他的回應是所謂的「轉型」（transformation）方案：使部隊較少依賴冷戰以來的笨重支援平台，擴充特種部隊，利用科技來增強戰力。這個方案事實上是推動一個新的作戰概念，既非政策，也不是戰略。換句話說，一個文人國防部長不去思考「為何而戰」、「拿什麼作戰」的問題，反而對職業軍人該「如何作戰」進行干涉，當然會引起將領的不滿。³¹

小布希政府根本不想面對沒有戰略的問題，直接跳過戰略層次對作戰進行指導。政治高層刻意將參謀長聯席會議邊緣化，利用恐攻引起的激憤民意為後盾，強行發動戰爭。雖然高階將領對國防部沒有一個戰略來指導戰爭十分不滿，但他們還是服從了執行作戰的命令。因此，阿富汗戰爭是在沒有戰略的情況下開打的。戰爭初期的成功，讓人們以為意外的結果可以當成致勝的方程式，未能將基地組織這個問題的根源消滅的挫敗，反而因此被掩蓋了。接下來 2003 年入侵伊拉克初期的成功，更讓白宮志得意滿，宣稱美國以自己的方式重新定義了戰爭。隨後在阿富汗與伊拉克持續不斷的衝突，節節升高的美軍傷亡，則突出了戰略的失敗，以及以作戰法為工具來理解戰爭的不當。³²

傳統的戰略由空間與時間的考量形塑。全球反恐戰爭的全球範圍宣示，即使對世界唯一的超級強權，都是太大的空間。美國這個戰略式的目標根本無法用戰鬥來達成戰爭的目的。2006 年 2 月，中央司令部（CENTCOM）宣布將全球反恐戰爭改稱為「長期戰爭」（long war）。所謂的長期時間概念，同樣是對戰略一貫性的重大破壞。首先，從克勞塞維茲的觀點出發，時間經常對守方較有利，美軍與國際維和部隊進行的是一

³¹ Hew Strachan, *The Direction of War*, p. 67.

³² Hew Strachan, *The Direction of War*, p. 68.

場遠征，所以是攻方。戰爭形態決定時間長短，攻勢頂點決定時間開始對攻方不利，這場反恐戰爭恐怕早就超越攻勢頂點。其次，克勞塞維茲「戰爭是政治的工具」的格言，在長期戰爭中開始展現其辯證的形式。如德國統一戰爭（1864，1866，1870-71）那樣短暫而強力的戰爭，最能貫徹開戰時的政治目的；一旦戰爭拉長，戰場現實將反過來迫使政策進行修正。這個辯證過程的統一性必須由戰略來保證，因為政策與戰爭不同，政策是政府意向的宣示，而戰爭總是敵對意志間的存亡鬥爭。唯有戰略層級的存在，才能從概念上溝通政策與戰爭，並在制度上提供政治決策者與戰場指揮官互動的場域。³³ 歐巴馬政府陷入的戰略困境，就具體展示了這個辯證過程。

歐巴馬並沒有小布希駕馭軍方的人脈與資源，從入主白宮的第一天開始，他的政治團隊就對軍方有深刻的不信任感。阿富汗戰爭已經邁入第八年，而美國經濟正處於次貸危機引發的金融風暴中，盡快從戰爭泥沼中脫身，終止無盡的資源消耗，是歐巴馬競選時的政治訴求。選戰時的政治承諾是吸引選票的策略，執政之後要將之落實為國家政策，就牽涉到極為複雜的政治過程。阿富汗戰場形勢已經發生變化，美國國內的政經環境異常嚴峻，而亞洲地緣政治依舊棘手。阿富汗之所以陷入叛亂四起的困境，巴基斯坦扮演了重要角色。目前美國支持的喀布爾政權對印度友善，印度得以增加在阿富汗的影響力；如果阿富汗成為統一而強大的國家，將與印度聯手包圍巴基斯坦，這絕對不符伊斯蘭馬巴德的戰略利益。因此巴國軍方一方面與美國合作，另一方面卻持續提供庇護所與各種資源給塔里班。這樣的兩手策略也有風險，巴基斯坦內部的叛亂集團，受到阿富汗局勢的激勵，發動了更多攻擊行動，甚至逼近儲存核彈的基地。巴國難以駕馭的激進伊斯蘭團體，還越過國界對印度發動恐攻，幾乎引發印巴兩個核武國家

³³ 政治則同時支配政策、戰爭、政治決策者、戰場指揮官、以及四者之間的互動。Carl von Clausewitz, *On War*, pp. 83-89, 99, 427-430, 639; Hew Strachan, *The Direction of War*, pp. 11-14; Colin S. Gray, *The Strategy Bridge*, pp. 107-110.

的全面衝突。歐巴馬雖想結束戰爭，卻又不能一走了之，相反地，他需要立即處理阿富汗指揮官（David D. McKiernan）在他上任前就提出的 3 萬人增兵要求。

整個 2009 年，在十餘次國家安全會議中，歐巴馬與資深政治顧問、國務院、國防部、財政部、參謀長聯席會議、中央司令部、中央情報局等機構的負責人，企圖為阿富汗戰爭找出一個解決方案。³⁴ 首先，他們必須就國家利益達成共識。美國在阿富汗戰爭中的利益為何？從這個答案中才能確立政策，進而產生指導作戰能力運用的戰略。這個問題居然在 9 月 30 日的會議中才討論，而且與會者並未產生共識。軍方執意在阿富汗推動長期的反叛亂作戰以建立一個穩定而安全的環境，政治領導人則認為巴基斯坦才是問題所在，而癥結在南亞的地緣政治糾紛（印巴的宿怨）。這個歧異直接影響到首要敵人的確認，基地組織或塔里班？以及戰爭的目標，徹底消滅敵人，或是將之削弱到無法威脅合法政府的穩定即可？最後，達成戰爭目標後，如何將這些成果「移交」（transfer）給喀布爾政權？³⁵

對國家利益、政治目的、戰爭目標的認識，不僅在政治領導人間存在爭議：歐巴馬、拜登與柯林頓（Hillary Clinton）不同調；軍方內部也沒有共識：國防部長蓋茨（Robert M. Gates）參謀長聯席會議主席穆倫（Michael D. Mullen）、中央司令部司令裴卓斯（David H. Petraeus）、阿富汗指揮官麥克克里斯托堅持長期投入的反叛亂作戰，聯席會議副主席卡特萊特（James E. Cartwright）、陸戰隊司令康威（James Conway）、陸軍參謀長凱西（George W. Casey Jr.）則不支持長期的軍事干預，偏好拜登提出的加強版反恐作戰（CT plus）。³⁶ 與小布希政府的戰略缺席相比，歐巴馬政府連政治方向都沒有，如何對戰略制訂有所期待？

³⁴ 詳盡的紀錄可見：Bob Woodward, *Obama's Wars* (New York: Simon & Schuster, 2010).

³⁵ Bob Woodward, *Obama's Wars*, pp. 186-192, 208-209, 222-230, 239-243.

³⁶ 陸戰隊司令與陸軍參謀長都是參謀長聯席會議成員。Bob Woodward, *Obama's Wars*, pp. 250-254, 257-260.

二、戰略與作戰法

為了擺脫戰略層級不存在的困境，美國軍方的解決之道是「作戰層次理論的重建」。從 1980 年代開始的作戰思想發展，主要有兩個外在推力。首先，美軍在越戰挫敗後，將作戰準則（doctrine）的重新修訂，視為挽救職業尊嚴的重要途徑。其次，蘇聯宣布不首先使用核武（1982），為了回應核武使用門檻提高的挑戰，北約企圖使用精準武器來制衡蘇聯可能的入侵，與進行隨後的反擊。在擔負前沿防禦責任的北方集團軍（Northern Army Group）中，英、德兩軍便共同發展了反擊作戰的概念。作戰層級的相關概念，如「機動作戰」（manoeuvre warfare），迅速在北約成員中傳播，至今仍是各國軍隊的主要作戰準則。雖然作戰層級被視為連結戰術與戰略的橋樑，但在 1980 年代後期，作戰的思考較偏重與戰術連結的這端。主要原因是冷戰還在繼續，政治脈絡中的敵我對抗架構依舊清晰；而且，一旦涉及戰略與作戰交界處，在歐洲戰場上就等於核武的使用，政治領導人將立刻接手戰爭的主導權。³⁷

正是由於作戰思想在不涉及政治的層級發展，軍人的專業能力不會受到挑戰，並可重拾戰爭執行的權威，因此作戰理論對軍方特別具有吸引力。1980 年代作戰法的發展是一個知識概念的建構、一套軍事準則的制訂過程，由於沒有適切的直接戰場經驗，因此傾向於從歷史尋求靈感。冷戰之前的蘇聯「深入打擊」（deep battle），納粹德國的「閃電戰」（Blitzkrieg）都被視為經典範例。1990 至 1991 年的「沙漠風暴行動」（Operation Desert Storm），北約盟軍以迅雷不及掩耳的速度，擊敗了入侵科威特的伊拉克大軍。雖然戰場在中東，而非預期的中歐，但這個令人讚嘆的勝利，似乎驗證了新作戰理論的成效。在此激勵下，從 1991 到 2003 年美國入侵伊拉克，流行的作戰概念不斷出現，以一種線性發展的邏輯，追求陸上常規作戰更

³⁷ Hew Strachan, *The Direction of War*, p. 212.

快的節奏，並以更為集中的火力來強化機動性。創新的名詞包括：軍事事務革命（*revolution in military affairs*）、網絡中心作戰（*network-centric warfare*）、效能作戰（*effects-based operations*）、與轉型等等，不一而足。所有概念都基於對新科技的採用以取得戰術效能，再經由階段與序列的執行帶來作戰成果。³⁸

冷戰結束之後，政治脈絡中戰略的確定性消失，結果是北約的戰略愈來愈模糊：敵人是誰？何謂戰略？由誰制訂？在什麼制度架構中？都不再如以往般簡潔明確。核威懾時代政策等同戰略的現象，在賦予戰略高確定性的同時，是以癱瘓了戰略作為連結目的與手段之「方法」為代價的。沒有了連結政治與戰爭的方法，政治領導人能提出政策，戰場指揮官能贏得戰役，但雙方都不知道如何取得戰爭的勝利。作戰成果的戰略預期（作戰層次的行動可能產生的戰略效果），就被半推半就地越位取代了戰略，但它終究不是戰略。1992年，參謀長聯席會議主席鮑威爾（*Colin Powell*）提出有名的鮑威爾準則（*Powell doctrine*）：「處於後冷戰國際環境中，政府要在判斷政治條件有利於達成作戰成果的情況下，才可動用美軍作戰」，就清楚地顯示作戰層次的考量進入並填補戰略缺席所留下的空白。

39

鮑威爾以克勞塞維茲的門徒自居，試圖以區隔政治與軍事各自領域與責任的方式，將兩者重新結合起來。但他同時強調「戰爭是政治的工具」的想法，堅持政治對軍事的絕對領導，忽略了克勞塞維茲關於規範與實踐間的辯證關係，政治與軍事之間必須進行對話的提醒。鮑威爾將政策排擠出作戰領域的嘗試，與老毛奇（*Helmuth von Moltke the Elder*）在普法戰爭（1870-1871）時的說法類似。老毛奇要求政客在戰爭開始之後閉上嘴巴，讓軍人放手去做；這樣的要求不可能被俾斯麥接受，但是老毛奇的快速戰場勝利給了俾斯麥想要的政治結果，所以兩人並未發生重大衝突。二十一

³⁸ Hew Strachan, *The Direction of War*, pp. 213-214.

³⁹ Hew Strachan, *The Direction of War*, pp. 215-216.

世紀的美軍將領則沒有這樣的運氣，鮑威爾準則在所述小布希與倫斯斐的任意干涉下土崩瓦解。⁴⁰

阿富汗與伊拉克戰爭中反叛亂作戰的特徵，更深化了作戰法越位取代戰略的趨勢。最具體的例子，是美軍《3-24 野戰教範》(Field Manual 3-24)的頒佈。⁴¹ 這部教範以「反叛亂作戰」指導為重點，於 2006 年下發駐伊拉克與阿富汗美軍，並於 2014 年大幅修訂後，以「叛亂與反叛亂作戰」命名。野戰教範是美軍作戰層次的準則，旨在從對戰爭更為完整與實際的瞭解出發，提供具有戰術一貫性的作戰觀念。在這部教範中，反叛亂戰爭的戰術、作戰、戰略與政策各層級間的區別，不像在重大戰爭中一般清楚。反叛亂戰爭中，較低層級小規模的軍事行動，可以直接與顯著的政治影響建立聯繫，這在重大戰爭中是十分罕見的。例如：2009 年 9 月，德軍在被塔里班劫走兩輛油罐車後，召來美軍空中攻擊，結果造成將近 100 名阿富汗平民喪生，引起巨大政治風波，嚴重傷害了國際維和部隊與阿富汗政府的正當性，也讓塔里班獲得更多支持。麥克克里斯托事後強調：我們必須在追擊敵人與減少無辜平民傷亡之間取得平衡。每一個阿富汗平民的死亡，都會損害我們行動的戰略效果。即使一個下士的錯誤判斷，也會有嚴重的戰略後果。這個命令直接而清楚地將戰術與戰略連接起來。⁴² 戰爭形態的改變，縮短各個戰略層級間距（從時間與空間向度而言），但並未混淆層級間的次序；政治與軍事、敵我之間依舊辯證地互動，但速度更快，規模更大，戰略缺席的後果也更嚴重。

《3-24 野戰教範》在伊拉克反叛亂作戰中取得顯著成果，使得戰場上的指揮官更加專注於作戰層次的努力。由於戰略始終缺席，侵入戰略領域的政策，終於與越位取代戰略的作戰指導，發生短兵相接的直接衝突。歐

⁴⁰ Hew Strachan, *The Direction of War*, pp. 19-20.

⁴¹ Department of the Army, "FM 3-24: Counterinsurgency," June 2006; "FM-3-24: Insurgencies and Countering Insurgencies," May 2014.

⁴² Hew Strachan, *The Direction of War*, p. 219.

巴馬希望以國家利益為前提，早日從阿富汗這個已經失控的泥沼中脫身；於是由拜登領導，卡特萊特操刀，提出加強版反恐作戰的選項。卡特萊特指出，反叛亂作戰最大的缺陷在於，美軍被限制在駐紮地區，各種資源也集中在此，要等到阿富汗安全部隊可以接手後才能調動；而塔里班叛軍則擁有行動自由，可隨時攻擊定點駐守的盟軍，也能在盟軍無法觸及的地區建立根據地。加強版反恐作戰則建議，以兩個特種作戰旅共 1 萬名美軍，採用塔里班的招數，在阿富汗全境機動攻擊叛軍，而非定點駐紮以保護居民。接著增派 1 萬名美軍擔負訓練任務，進駐盟軍已控制的地區，展開阿國安全部隊訓練方案，釋出戰鬥部隊繼續執行其他攻擊任務。本質上，這是反恐與反叛亂的混合方案，只需增兵 2 萬人。然而，以野戰教範的成果為基礎，得到增兵承諾的戰場指揮官，對所謂「資源充足的反叛亂作戰」（fully resourced counterinsurgency operation）信心十足。他們認為，以精準空中打擊為優先的反恐作戰，並不能改善戰局。因為基地組織是在塔里班支持之下活動，而塔里班本身又是紮根於阿富汗東部與南部的普什圖族群中。所以，美軍若想消滅恐怖份子，就要戡平叛亂活動。⁴³

麥克克里斯托到任後提交的第一份評估報告中，就提到駐阿富汗維和部隊要改變作戰文化來加強與民眾的連結。⁴⁴ 他提出的「新戰略」（其實是作戰法越位取代戰略）有四個主軸：一、改善阿富汗安全部隊的戰力；二、在一系列作戰中取得主動權；三、建立阿富汗的良好治理；四、為戰役取得更多資源。前兩項主要為作戰層次的考量，後兩項則跨越到戰略的領域。⁴⁵ 很清楚地，麥克克里斯托所謂的新戰略，是從作戰層次向上延伸形成的，缺乏與美國（或北約）的政治目的清楚的結合。作戰與戰術層次上取得的成果，只有透過「戰略之橋」的連結，才能產生戰略效果並彰顯

⁴³ Hew Strachan, *The Direction of War*, pp. 223-224; Bob Woodward, *Obama's Wars*, pp. 234-236.

⁴⁴ 對文化的強調被寫入 2014 年版的《3-24 野戰教範》中。見：“FM-3-24: Insurgencies and Countering Insurgencies,” May 2014, Ch. 3.

⁴⁵ Hew Strachan, *The Direction of War*, p. 225.

出政治的意義。⁴⁶ 亦即，美國與盟國繼續這場戰爭的政治目的，必須被麥克克里斯托充分理解，成為指導他制訂所有作戰計畫的「戰略指導」。如果歐巴馬已經將撤軍視為優先目標（政治），就不該出現建立阿富汗良好治理的戰略（即使是一種期待，也應該清楚指出將以外交手段達成，而非軍事），更不可能宣稱要為戰役取得更多資源。

從 2009 年 9 月開始，麥克克里斯托就持續公開要求得到更多兵力，以支持一個有足夠資源的反叛亂作戰。不久，美國媒體開始攻擊他不當涉入政治領域。與此同時，歐巴馬政府的阿富汗政策顯得舉棋不定，而國內其他政治爭議（健保、經濟衰退）也造成巨大壓力。白宮公開否認軍方記者會上的說法，而軍方對被排除於重要會議之外心生不滿，文武關係產生了裂痕。麥克克里斯托在多次要求晉見總統被拒後，組織了學者專家的團隊，討論與發表阿富汗戰爭的觀點。他的想法是，當一場戰爭在國內引起愈來愈多的爭議，與大眾進行充分的溝通相當重要（作戰法越位取代戰略導致這種信念）。然而，這些對外溝通不只凸顯了總統決策的緩慢，其觀點還與總統的主張背道而馳，更不該是作戰層級負責人應有的舉動。歐巴馬並不認為擊敗基地組織需要反叛亂作戰（目的與手段的衝突），也不接受這場戰爭還需要延續 8 到 10 年的想法（戰略評估的歧異）。結果，歐巴馬於 2009 年年底再次重申，他不支持資源充足的反叛亂作戰，也不會在阿富汗進行國家重建，美國需要一個退出阿富汗的計畫。⁴⁷ 2010 年 6 月，麥克克里斯托奉召回國，並被解除指揮官職位。歐巴馬政府的政策轉向協商和解，而戰略依舊杳無音信。

肆、結論

⁴⁶ Colin S. Gray, *The Strategy Bridge*, pp. 29-30.

⁴⁷ Bob Woodward, *Obama's Wars*, pp. 140-143, 158-159, 172-173, 193-194, 197, 322; Hew Strachan, *The Direction of War*, pp. 227-228.

「戰爭無非是政治以另一種手段的延續」，⁴⁸ 是克勞塞維茲的《戰爭論》最常被人引用的句子。⁴⁹ 但是政治與戰爭是兩種本質相異的社會行為，各有不同的支配邏輯。從外部觀察到的延續，需要內部執行的轉譯與連結，才能確保以戰爭的勝利來達成政治的目的。現象的延續並不保證過程的順利，一個有效的戰略層級，才能使軍事手段完全發揮效能，將作戰層次的成果轉化為政治目的的實現。

美國因 2001 年的 9/11 恐攻捲入阿富汗戰爭，事出突然，沒有一個清晰明確的政治規劃，自是無可厚非。即便如此，從越戰之後戮力革新的美軍，再度將第一次波灣戰爭時的卓越作戰效能，在阿富汗戰場上淋漓盡致地發揮，以極短的時間摧毀了塔里班政權。戰役的成功本身，不足以結束戰爭；戰爭必須由和平來終結，而和平的實現需要政治的指導。就在這個急需政治目的的關鍵時刻，小布希政府卻急切地開闢另一個戰場。或許入侵伊拉克的背後，有更重大的地緣政治誘因，但由阿富汗開始的全球反恐戰爭，始終欠缺對「為何而戰」的思考與共識。小布希宣稱要重建阿富汗，卻忙著入侵伊拉克；歐巴馬強調反恐作戰，不願意接受軍方的反叛亂作戰概念；川普則根本懶得過問海外軍事行動，只在選舉前突然宣佈要全面撤軍。一場政治目的模糊的戰爭，勢必成為曠日廢時的消耗戰，再強大的作戰能力也將無從發揮。

民主政體中政策隨著政黨輪替而變化，本屬常態；但是，小布希與歐巴馬兩位總統都各自有兩任 8 年的時間，卻仍然無法將戰爭結束，顯然有

⁴⁸ Carl von Clausewitz, *On War*, p. 99.

⁴⁹ 德文的 *Politik* 同時具有政治與政策兩個意涵，英文譯本中通常譯為政策 (policy)。由於不同翻譯名詞的選擇而帶來的誤解，已經爭議數十年，至今未有定論。此處選擇用政治，而非政策。因為在英美政治體制下，政策是透過政黨的制度體現出來，是政府意向的宣示；在野政黨也可以有自己的政策，但不是政府意向的宣示。因此，政策通常具有片面性 (unilaterality)，這是執政黨透過選舉取得的權力；若是這種片面性的政策不得人心，或是受到其他政治勢力 (在政治過程中) 強力抗拒，則將承受失敗的政治後果。政治則將政黨競爭的特點也包含在內，甚至可擴展到不同國家之間的關係，因此更適合與戰爭並列，政治與戰爭都帶有互動與鬥爭的特徵。

政策一貫性之外的因素。阿富汗重建過程中民政與軍政的各種矛盾，作戰概念之間的衝突，地區外交的低效，都與戰略的缺席有關。一個運作良好的戰略層級，需要結合文武兩個領域的領導人，在位階平等的條件下協商討論，才能吸收政策變動的震盪，並及時反映作戰層級的需求，提供一個打造和平的環境。政治領導人在戰略討論中，認識戰爭中敵對意志鬥爭的本質；軍隊領導人則從對話中確認政治目的的意涵，提供最佳的軍事選項，並在必要的時候提出政策目的修正的要求。戰略絕非政治與戰爭之間可有可無的環節，相反地，缺少了這個核心樞軸，政治與戰爭都將土崩瓦解。美國在阿富汗的重大挫敗，就證明了這一點。

責任編輯：李欣樺

