政治科學論叢 / 第 77 期 / 民國 107 年 9 月 / 頁 141-178

美國主導伊拉克「聯盟臨時行政當局」的策略與成效分析*

王順文**

摘　要

本文試圖了解外來干預者在臨時政府設置的角色，並探討美國主導伊拉克聯盟臨時行政當局的設置與相關政策、命令及其成效，包括去復興黨化與解散軍隊、治理委員會的組成、中央與地方的分權、歸還主權時程、民主選舉與自由市場機制等案例，並檢討其對美國戰略的影響。

有別於許多文章較強調制度設計或重建成效，本文主張探討外在干預者於後衝突的臨時政府設置時，制度的引進或「善治」與否並非主要因素，相對地，似應先探討干預者如何看待自己的角色以及國家利益考量，同時，被干預國在國際體系中的地位、周邊行爲者與當地行爲者對於重建措施立場，將是主要影響臨時政府設置與政策的因素。

關鍵詞：後衝突國家重建、伊拉克聯盟臨時行政當局、臨時政府的設置、外來干預者的角色

---

* DOI:10.6166/TJPS.201809_(77).0005

** 中國文化大學行政管理學系助理教授，E-mail: shunwenw@gmail.com。

收稿日期：106 年 12 月 21 日；通過日期：107 年 6 月 19 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

外來干預者在「衝突後國家重建」（post-conflict statebuilding）過程中的角色爲長期以來學術界探討的主題（Woodward, 2011: 89），其中「臨時政府」（interim government）的設置，以及如何能重建脆弱國家能力，更是討論的焦點。Carrie Manning 在研究包括波士尼亞、伊拉克、阿富汗等國家重建的過程中，發現雖然不同國家在臨時政府設置上，在「主權形式」、「權力分享」與「政治甄補」等面向有不同形式，[1] 但決定成功與否的關鍵仍在於政治菁英的立場，特別是臨時政府階段的權力分配，將會影響其投入程度與和平的達成（Manning, 2007: 70-71）。雖然政治菁英本身也反映了大眾的分歧（陳宏銘，2017：98），但政治菁英主要仍是考量自己的利益居多。

2003 年 5 月，美國總統 George W. Bush 正式宣佈在伊拉克主要戰鬥任務結束後，決定設立「伊拉克聯盟臨時行政當局」（Coalition Provisional Authority，以下簡稱 CPA），在 2004 年 6 月主權移交伊拉克人民之前，此階段稱爲美國所主導的 CPA 統治時期。雖然爲了回應伊拉克人民主張「臨時政府中應由伊拉克人民扮演角色」的聲浪，於 7 月成立「治理委員會」（Governing Council），但 CPA 控制了完全的主權能力與政治甄補權力（當地菁英只有建議權），並促使伊拉克菁英間透過協商的方式，完成權力分享與憲法的制訂。

2004 年在 CPA 轉移主權，並由伊拉克人民組成「伊拉克臨時政府」（Iraqi Interim Government）後，伊拉克對各國部隊與宗派之間的暴力攻擊事件（如由什葉派 Muqtada al-Sadr 所領導的 al-Mahdi 軍隊於 Najaf 市的行動等）升到最高點，也造成此階段的臨時政府在 2005 年 1 月的伊拉克大選前，幾乎無法有任何作爲，並導致宗派間的衝突持續擴大及遜尼派 Abu Musab

[1] 這裡所指的「主權形式」，主要是指在地行爲者在臨時政府設置上是否有完全的主權與治理權力。「權力分享」則是指權力取得是根據選舉、菁英協商還是在地行爲者沒有分享權力的可能。而「政治甄補過程」則是指政府職位是由參與式、菁英控制還是外部控制（Manning, 2007: 59）。

臺灣大學學術期刊資料庫

al-Zarqawi 與「伊斯蘭國」的崛起。不過，本文的焦點在於分析外來干預者如何在衝突後協助臨時政府與國家建立的問題，因此將焦點著眼於 CPA 治理時期。

學術界已有許多文獻探討美國主導的伊拉克重建，中文的文獻中較具代表性的爲陳文生（2005a；2005b）的兩篇文章。不過，這兩篇文章主要從美國的反恐戰略出發，比方說探討美國爲何會出兵攻打伊拉克（陳文生，2005b）。同時，探討美國如何透過「霸權治理」的策略，以強制支配手段（如透過外交壓迫、軍事強制與佔領期間使聯合國成爲被動角色等），結合民主資本主義制度的共識支配手段對伊拉克干預，並檢討美國的「霸權治理」策略對全球治理的影響（陳文生，2005a：192-193）。

此兩篇文章對於霸權治理的理論與現實主義作了完整檢討，但尚未能解決的問題是，一旦衝突發生後，作爲外來干預者的美國是如何思考具體的重建政策？這部份很難用總體的「霸權治理策略」涵括。同時，此兩篇文章亦主要從美國的總體戰略來看，並在時間上將 CPA、治理委員會甚至後來的伊拉克臨時政府視爲一體，不可否認地，美國在各階段均扮演重要角色，但是如前所述，從 CPA 與治理委員會階段至伊拉克臨時政府階段，美國介入的程度仍有差別。因此，本文試圖從衝突後重建的相關措施與 CPA 發佈之具體政策及命令，包括「去阿拉伯復興黨化」與解散軍隊、中央與地方關係、歸還主權與民主選舉方式、貿易自由化政策等，結合總體層次與個體層次探討外來干預者的角色與考量因素，而非僅將相關作爲視爲是霸權治理的一環。同時，本文並將探討伊拉克重建對於美國戰略的影響，應可補充前述文獻未盡之處。

外文文獻中亦有許多針對 CPA 執政成效進行討論，卻仍值得再次研究的原因有二：首先是理論上的層次，多數的文獻探討 CPA 執政成敗與否主要是從制度層面，如民主制度的適用性、治理模式等面向切入，較少連結美國戰略與相關行爲者間的矛盾與立場，本研究可補相關文獻的不足。其次則是事實層次，我們看到美國官員間與相關行爲者對於 CPA 的重建成效有不同定義，值得再一次的檢視此差異性。

藉由 CPA 所實施的相關政策與檢討，將有助於理解外來干預者在臨時政府設置成效上的判斷。以下將分爲幾個部份，首先比較相關文獻關心的

臺灣大學學術期刊資料庫

內涵與重點，分別探討臨時政府的設置上，有關民主適用性、治理模式與重建成效有哪些不同的看法；第三部份將探討美國對伊拉克的重建策略與具體作法，如檢討 CPA 所頒佈的相關命令並檢視其與美國戰略的相符性；第四部份則分析美國與其他行爲者的立場落差並作出結論。

貳、文獻探討

如前所述，許多文獻均已探討 CPA 執政時期的相關作爲，此些文獻大致可分爲三個面向：一、民主制度的適用性；二、治理模式的思考；三、重建成效的討論，本文首先針對相關文獻進行探討。

一、CPA 推行的民主制度不適合伊拉克？

此類型的文章主要探討 CPA 將民主與選舉制度引進伊拉克重建的成效。有學者認爲民主制度不適用伊斯蘭國家，伊拉克更沒有民主的傳統（Hasan, 2007: 15；Saikal, 2013: 102），因爲從英國當年爲了避免伊拉克成爲一個強大的國家，而將庫德族主體的摩蘇爾納入阿拉伯裔統治的巴格達與巴士拉省，此國家就邁向需要透過國家的枷鎖，才能控制此支離破碎且充滿暴力的社會（Dodge, 2003: 158-159）。

Maley (2013) 反對將伊拉克重建的失敗視爲是民主機制的問題，他認爲問題在於未能達成「安全」。再者，因爲伊拉克的宗派領導者比政府更有影響力，並非民主制度不適合，而是需要妥善處理民主的導入與行爲者對合法性的認知差距（2013：38-40）。Reidar Visser (2014: 151) 則認爲，伊拉克的問題是「多數決」或「共識決」的選擇，與所謂伊斯蘭社會是否適用民主無關，因爲 CPA 推動的共識政治無法避免衝突，最後就是宗派的對立。

另外，亦有學者從一千多年來什葉與遜尼派的對抗來分析，認爲 CPA 的重建過程，受到宗派對於民主的挑戰。而最明顯的便是伊朗爲首的什葉派集團與沙烏地阿拉伯支持的遜尼派集團，以及伊拉克什葉派大阿亞圖拉（Grand Ayatollah）Ali Sistani 的影響（Scheuer, 2008: 119；Dobbins et al., 2009: 287-289；汪波，2007：167）。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、治理模式的思考：「由上而下」還是「由下而上」？

干預者究竟應該要深入的主導與介入，以利重建工作的推行？還是只扮演捐助者的角色，協助當地自立？此問題牽涉到究竟應該要採取「由上而下」（top-down）或者「由下而上」（bottom-up），還是如 Roger Mac Ginty 等人主張透過動態考量國際菁英、國內菁英乃至於當地社群與個人互動的過程，以達成「混合」（Hybridity）效果（Ginty & Sanghera, 2013: 4）。

Gisselquist (2015) 也提出國際干預行動要能成功必須考量到：(1) 欲干預的議題領域以及與被干預國制度的關聯；(2) 當地的脈絡性因素，包括政策窗（policy window）、[2] 能力與當地支持者的存在，以及 (3) 計劃設計與管理等因素的影響（2015：284），也就是除了議題、計劃本身的完善程度之外，干預者勢必得與地方的制度及行爲者進行互動。但這些干預者常會因爲不夠了解當地的情況、沒有長期介入的打算、受到當地行爲者的欺騙以及當地的情勢與衝突的歷史淵遠流長等各項因素影響，僅採取制度面的引入（也就是所謂的「由上而下」的措施）（Carment et al., 2010；Gravingholt et al., 2015），而具體的作法便是國家能力的建立與培養、內部民主與選舉機制的建立以及人權的維護、引進市場經濟與維持國際的監控等較易達成的措施。如 MacQueen 主張完整建立制度（building institutions with 'integrity'）的重要性，並以曾任 CPA 高級顧問的 Larry Diamond 的說法爲例，強調國際與當地合作雖然有其重要性，但「由上而下」仍有必要（MacQueen, 2013: 46）。

反對者認爲「由上而下」並不利於當地的重建，外在的援助本身也可能對於當地的政治平衡產生影響，甚至導致或延長武裝衝突。同時，外來的干預者也可能過度孤芳自賞（narcissistic），不論在政策設計、需要與評估都使用外部標準（Woodward, 2011: 87-88）。加上干預者通常是受到保護，因此所謂的「接觸與了解」有可能只是從這個機構跑到那個機構，並與相同語言的人溝通（Guttieri & Piombo eds., 2007: 47），容易與當地隔離，甚

[2] 亦即 Kingdon (2003) 所提出的問題流（problem stream）、政策流（policy stream）與政治流（politics stream）匯流的機會點。

臺灣大學學術期刊資料庫

至造成當地的相對剝奪感與反感（Braithwaite et.al., 2010: 136）。[3] 干預者也可能產生揮霍（profligacy）與不透明（opaque），甚至透過傀儡（puppet）來操縱當地政局，成爲新型態的帝國主義或殖民主義（Barma et al., 2017: 192-193）。反而由當地自主尋求解決問題的途徑（也就是「由下而上」的方式），更能夠協助其自立（Braithwaite et al., 2010: 140-141）。[4] 如 Francis Fukuyama (2004) 也指出，干預者如果沒有辦法注意到對國內脈絡（context）的尊重，包括歷史與文化差異及當地擁有權（ownership）的實質角色，國家重建的工作將會失敗。林文謙、傅恆德也主張國家的重建需視不同的國家而定其重建的組織設計、政治體制、合法化與文化結構（2014：57-78）。

而在 CPA 的重建上，正因爲美國沒有更加謙卑的納入當地人民進入重建行列且沒有注意到推翻獨裁政權後的混亂，加上錯誤的將宗派邏輯放至伊拉克政府體系中，影響了重建的正當性與成效（Maley, 2013: 55；MacQueen, 2013: 52）。因此，「由上而下」的治理模式，不足以支撐從專制到民主的過程，而需要公民社會、政府甚至是異議份子共同努力方能成功（Isakhan, 2014: 160-161）。因爲和解不僅僅從國家的層次，還需要從當地的層次；不應該只從政治的層次，也該從社會的層次（Steele, 2008: 1）。[5] Ami C. Carpenter (2014) 則從衝突韌性的角度探討不同城市與社群如何抵抗宗派的暴力，並驗證衝突的成因與成功達成韌性的方式。[6]

---

3 比方說以索羅門群島的重建爲例，當地的民眾看到許多外籍人士（特別是白人爲主），開著有空調的車子，在有空調的餐廳用餐，產生反感（Braithwaite et al., 2010: 136）。

4 同樣以索羅門群島的外援爲例，相較於白人的外來干預者，來自臺灣的外援只要求持續承認臺灣的國際地位而已，反而給予索羅門群島自立的可能性，對任何政黨而言，只要努力取得多數，就如同贏得了一個來自臺灣的 100 萬美金樂透彩，可以自主的決定怎麼使用（Braithwaite et al., 2010: 140-141）。

5 以伊拉克的相關和平建立的案例，他認爲阿拉伯世界的和解方式，常常會用集體諮商、並由第三方來裁決的方式（也就是所謂的 Shura）（Steele, 2008: 15）。

6 其他探討 CPA 重建的文章則分別有從技術面著手，探討重建的相關實質問題（如軍事干預的成效、石油、用水、債務免除等問題，如 Berman et al. (2011)、從經濟狀況的改善對於衝突降低的模型分析、Dowdeswell and Hania (2014) 則從水資源的控制以及公共計畫作爲傳統伊拉克地區的戰略工具等角度，探討新治理模式的適用等，又或如魏亮（2012）探討美軍撤離後伊拉克在政治重建上所面臨的政治區域化趨勢增強以及國內權力鬥爭的情形、孫若怡探討伊拉克各宗派之間如何透過政黨選舉謀取政治資源的矛盾關係（2010：15）等，不過有些文章也僅限於事實的描述。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、重建究竟是成功還是失敗？

認爲重建失敗者，主要看到的是伊拉克甚至中東情勢的惡化，以及重建效果並不顯著。比方說繼任的歐巴馬（Barack Obama）總統稱美國對伊拉克的介入是場「愚蠢戰爭」（dumb war）（Fitzgerald & Ryan, 2014: 25），James Dobbins 等人（Dobbins et al., 2009）、SIGIR (2013) 與 2016 年英國的齊爾考特報告（*The Chilcot Report*）中也指出 CPA 在重建效能上的不足。Cordesman 對美國國會的報告中，更認爲 CPA 官員「過度空想」才是失敗的主因之一（U.S. Government Printing Office, 2005）。除此之外，長期在當地採訪的記者更認爲是「小布希總統搞不清楚狀況的軍事行動，與歐巴馬總統看不出脈絡的手足無措中，破壞了中東國家原有的平衡，也導致現在中東情勢的混亂」（Engel 著，鄭煥昇譯，2017：272），而這個錯誤的開始，正是來自於 CPA 的主事者 Paul Bremer 一開始過度區分宗教或部族，相關官員更以西方的價值觀進行重建（Lüders 著，馬晉生、劉霞譯，2016：84）。Emma Sky 更從 2016 年的英國齊爾考特報告中，主張因爲美國的國內政治與伊拉克的分裂，加上戰爭的目的就是爲了石油利益，其實沒有任何方法可以挽回此一悲劇性的結果（2016：487）。

而認爲重建成功者，主張 CPA 許多計畫皆有一定成效，且安全情勢本來就不是 CPA 所負責的。如 CPA 的主事者 Paul Bremer 認爲包括解散軍隊、去阿拉伯復興黨（de-Baathification）、決定緩慢恢復伊拉克主權、治理委員會的組成與經濟的發展上，CPA 已經盡最大的努力，且相關作爲是包括在華盛頓的官員與各國官員所同意下進行。CPA 主要負責的民主與經濟領域已有許多進展，而安全的問題本來就不是 CPA 負責，CPA 在制度的設計是好的，只是安全情勢沒有改善加上缺乏人員，才會導致重建效果受到影響（Bremer et al., 2008: 55）。

綜上所述，相關文獻在探討 CPA 的重建成效時，多半從制度層次出發，但仍無法完全解釋上述不同行爲者間對於重建成敗的不同看法。另外一個可能的解釋便如 Dominik Zaum 所提出的行爲者受到想法（idea）與規範（norm）的限制。干預者的立場會影響其干預的行爲與干預成效，如干預者習慣將其熟悉的國內制度加諸在衝突後的國家中，卻未必適合當地（2007:

臺灣大學學術期刊資料庫

232），或是干預者的國際觀，如採取現實主義或自由主義，也會影響到其方案的選擇（Zaum, 2007: 234）。[7]

美國在處理伊拉克重建問題上也處於上述的矛盾當中。首先就是美國的立場問題，美國的大戰略基本上以創造美國所希望與需要的國際體系爲主，而非消極維繫環境的穩定（黃瓊萩，2015：81），因此從柯林頓政府時期開始，就將所謂自由主義式的對外干預政策制度化，以自由主義市場經濟以及民主政體做爲普世通用的規範，引用這套規範評價其他國家與行爲者，把不符合規範者定義爲「邪惡外化」（externalization of evils），是需要被拔除與根治的對象。但當其在推動自由主義式的干預時，其考量依然是國家利益導向的現實主義邏輯，而所謂國家利益的極致，根據黃瓊萩的說法，就是將全世界所有政體轉變成與美國相近的自由民主體制與資本主義市場經濟（2015：75）。

本文的基本看法是干預者既然投入相當的援助與資金，積極干預以符合其利益是不可避免的，因此不能忽略干預者的立場等規範面因素，也就是其如何看待干預行動與國家利益的連結性，其次才是干預者在制度上的作爲與成效。

參、美國對伊拉克重建策略與具體作法

以下將先探討美國在伊拉克的戰略目標，其次則說明重建的作法與 CPA 的相關措施。

一、美國在伊拉克戰爭中的戰略目標

如同 Joseph S. Nye (2003) 一文指出，美國自 2001 年開始即產生單邊主義與多邊主義的辯論，雖然美國在傳統的「國家間軍事層次」可以遂行單邊主義，但是涉及跨國經濟或其他問題上，霸權的能力就有限制，而伊拉

[7] 如他提出，假設干預者的角度是單純現實主義式的安全觀，也就是擔心擴散到區域的安全與穩定，那在試圖要建立一個自由、民主市場經濟可能就不是最有效與最便宜的方式，較簡單的方式就是如同在波黑地區與科索沃，成立一個多種族的政府（Zaum, 2007: 234）。

臺灣大學學術期刊資料庫

克的案例正是在此脈絡下的產物。

過去美國在波士尼亞與科索沃的干預行動中，以國家利益與集體行動維繫霸權體系，保障其地位不受挑戰並維持區域的穩定（王啓明，2010：56）。而在伊拉克的戰略目標仍維持其「霸權治理策略」，也就是「與其說要在伊拉克建立民主政府，不如說要改造伊拉克，成爲一個既認同民主價值及制度又親美的國度」（陳文生，2005a：184）。整體而言，仍是透過軍事干預與政權的更替，達成美國的國家利益。

因此，在霸權治理的策略下，美國此階段的戰略以「反擴散」與「反恐」爲戰略中心，維持軍事獨霸；並以能力爲基礎，調整美軍全球部署。對伊拉克的策略上，藉由先制攻擊與政權的更替，達到透過軍事促進民主的目的，並使伊拉克成爲中東民主的典範（陳文生，2005b：10-11），而透過對「治理委員會」的支配與自由經濟市場的引入，更可確保相關石油的收益（陳文生，2005a：186；蔡政修，2004：138-149）。

如 Nye (2003) 認爲伊拉克戰爭是「20 世紀的最後一章，而非 21 世紀的新章」，美國既希望讓伊拉克如同 1945 年的德、日一樣，成爲中東民主的典範，卻也得面臨是否要如同波士尼亞與科索沃般，釋放權力並與聯合國或其他國家合作，還是如同黎巴嫩與索馬利亞的案例中黯然離開。同時，美國的戰略設計上也擺盪在現實與理想間，也就是將伊拉克更替爲對美友好的民主政權與徹底重建民主。

二、後衝突的國家重建與作法

除了美國的戰略外，國家重建概念的演進也影響著伊拉克重建。從 1980 年代末期開始，國家重建的基本價值與規範，是在促進「當地的民主自由」、「政府治理能力」、「市場經濟的建立」等面向發展，而這些目標，也與傳統的新自由主義相關價值相融合，有學者亦稱類似的國際干預行動與國家重建爲「自由的和平建立」（Liberal Peacebuilding）（Dodge, 2013: 1189-1212）。

不過後期的發展有所轉變，主要來自於西方國家並不想要負擔干預後的責任，而想要將權力與責任分開，將問題集中在所謂的技術與行政的術語上（Chandler, 2006: 30, 47），而重建的具體作法則朝向「內在的行政協助」，以達到「善治」（good governance）與制度性的能力建立（Krasner and

臺灣大學學術期刊資料庫

Pascual, 2005: 155；Chandler, 2006: 26）。

干預者的角色主要放在協助避免產生政府失靈的狀況，並建立健全的自由市場（Brinkerhoff, 2008: 985-1001），而具體的項目則包括強調干預者存在的必要性，並在其協助之下建立民主與選舉，同時透過和平紅利（peace dividend）的給予，保證重建的順利（Guttieri & Piombo, 2007: 40；Ghani and Lockhart, 2008）。

由於衝突各方都會擔心自己的利益受損，干預者必須以足夠的武力保證，並提供和平維持部隊（Sriram, 2008: 16），但要徹底解決內部問題還是需要權力分享機制的建立，如透過比例代表制、聯合政府的設計以及聯邦主義使其養成協商的政治文化，將可避免多數控制少數，而降低內戰的可能（Sriram, 2008: 18-20）。另外干預者亦應協助脆弱國家制定新憲法與促進民主選舉，但是由於憲法的制定與選舉皆涉及政治力的各方利益，因此也正是干預者較難成功的一塊。

尤其像伊拉克這樣的國家，當地的受益者（beneficiary）非常強大，許多改革會影響他們的利益，宗派的領導者甚至也可能比政治人物更有影響力（Maley, 2013: 38-40），但與一般民眾密切相關的安全問題常常掌控在這些既得利益者手上，干預者有時會爲了獲致短期的安全與穩定，而犧牲正義以獲致和平。另外，推動選舉常常只是強化當地民眾認爲干預者並不關心眞正的穩定與和平，只在乎制度的建立（Guttieri & Piombo, 2007: 44-45）。選舉也會製造了贏家與輸家，結果也可能反而帶來了進一步的暴力而非和平與穩定（Maley, 2013: 31-32）。

最後，干預者與在地脈絡（local context）的關係該怎麼調和，特別是政策窗如何形成，也無法有一個標準的答案（Gisselquist, 2015: 294），干預者在干預時確實應該在乎當地的政治情況，但是直接地介入政治也有風險，甚至在互動的過程中，影響了當地的權力平衡。

三、CPA 的整體作為與重建措施

在 CPA 成立之前，美國內部對於伊拉克重建方式也根據過去的兩種佔領模式而有不同的主張，第一種是如同二戰後的日本與德國一樣，採取實質的佔領，另外一種則是快速地將政權移轉給當地，如同 2001～2002 年

臺灣大學學術期刊資料庫

在阿富汗的作法。而此兩派分別以國務院與國防部爲代表，國防部主張短暫佔領，之後便將權力移轉到其青睞的流亡領導人，也就是 Ahmed Chalabi（Dobbins et al., 2009: 34-36），但此主張明顯與國務院不同調。所以布希總統在戰爭前，原本傾向在戰後立即將主權交還伊拉克，但在 CPA 成立之時，才決定要透過緩慢的、完整的政治過程，來重建與恢復伊拉克的主權（Bremer et al., 2008: 33）。

(一) CPA 的設立

2003 年伊拉克戰爭結束後，一開始主導重建的機構爲由美國退休將軍 Jay Garner 領導的「重建和人道主義援助辦公室」（Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance, ORHA），其原先設計爲協助解決難民、食物短缺以及一旦有大規模武器使用後的救助問題，但是這些問題並沒有發生，也因此才由 CPA 來接管（Dodge, 2005: 712），2003 年 5 月 13 日，由美國駐伊拉克大使 Paul Bremer 主導的 CPA 取代了 ORHA。同時，聯合國安全理事會也於 2003 年 5 月 22 日通過第 1483 號決議，該決議確認美國與英國的合法地位與聯合國的主導角色，並確定協助成立伊拉克管理當局，[8] 同時配合解除經濟制裁、[9] 設立伊拉克發展基金、[10] 終止「石油換糧食」

---

[8] 這裡所謂的管理當局，按照原文只有指稱 Authority，並沒有建立 CPA，因此在名詞上做出區隔（Halchin, 2005: 9）。不過聯合國安全理事會確認英美兩國作爲統一指揮下的佔領國（也就是安全理事會決議中所稱的「臨時行政當局」），根據適用的國際法，具有特定的權力、責任和義務，也呼籲各會員國和有關組織協助伊拉克人民努力改革機構和重建國家，並爲伊拉克的穩定和安全作出貢獻。同時，安全理事會亦建請聯合國秘書長任命一名伊拉克問題特別代表，其職責應包括定期向安全理事會報告其根據本決議所進行的活動，協調聯合國在伊拉克境內衝突後進程中的活動，在伊拉克境內從事人道主義援助和重建活動的聯合國和國際機構間進行協調，並與管理當局協調（安全理事會，2003a）。聯合國安全理事會支持伊拉克人民在管理當局幫助下，與特別代表一起組成伊拉克管理當局，作爲由伊拉克人運作的過渡行政當局，直到伊拉克人民建立一個國際承認的有代表性的政府，承擔管理當局的職責（安全理事會，2003a）。

[9] 聯合國安全理事會亦決議，包括禁止與伊拉克貿易和向伊拉克提供金融或經濟資源的所有禁令均不再適用，但是武器的禁運仍然除外，除非是管理當局爲本決議和其他有關決議之目的所需的軍火和有關物資（安全理事會，2003a）。

[10] 在國際的協助之下，設立伊拉克發展基金，由伊拉克中央銀行保管，並由伊拉克發展基金國際諮詢和監測委員會核准的獨立公共會計師進行審計，其成員應包括秘書長、國際貨幣基金組織總裁、阿拉伯社會和經濟發展基金總幹事和世界銀行行長的正式合

臺灣大學學術期刊資料庫

等方案，[11] 以協助伊拉克的國家重建。在重建的角色上，安全理事會的決議也與前述討論的干預者在制度安排上的內涵一致，主張協助伊拉克成立制憲籌備委員會、[12] 協助國家建立，[13] 並藉由多國部隊的授權，[14] 以保障相關國際重建工作。[15]

(二) CPA 的重建措施與目標

CPA 的重建措施如同前述的安全理事會決議，旨在於恢復伊拉克的國家能力，其主要的目標有 4 個支柱：安全、必要的服務（essential services）、經濟與治理。在安全方面：CPA 的目標是協助伊拉克政府建構其維持安全的能力，包括國防與警力、與周邊國家的關係，以及安全組織的法律架構、

格代表；伊拉克發展基金內的資金應按管理當局的指示，與伊拉克管理當局協商，爲人道主義需求、重建經濟與修復基礎設施、解除武裝等用途所支應（安全理事會，2003a）。

11 依照聯合國安全理事會第 986 號決議，購買伊拉克石油和石油產品的付款直接存入聯合國秘書長設立的代管帳户（聯合國伊拉克帳户），用於滿足伊拉克人民的人道主義需求，直至伊拉克執行聯合國安全理事會各有關決議，也就是所謂的「石油換糧食方案」（S/2010/619）（安全理事會，2010）。

12 伊拉克治理委員會決定組成一個制憲籌備委員會，以籌備召開制憲會議，起草一部體現伊拉克人民願望的憲法，並敦促它迅速完成這一進程。呼籲在切實可行範圍內儘快通過全國對話和建立共識籌備制憲會議，並請秘書長特別代表在會議召開或情況許可時，在此政治過渡進程中、包括在訂立選舉程式方面將聯合國特有的專門知識提供給伊拉克人民（安全理事會，2003b）。

13 強調聯盟臨時行政當局適用國際法行使特定的責任、權力和義務是暫時性的，將在伊拉克人民建立一個國際承認的有代表性的政府，宣誓就職並承擔臨時行政當局的職責時停止（安全理事會，2003b）。

14 授權一支統一指揮的多國部隊（包括軍事部隊）採取一切必要措施，協助維持伊拉克的安全與穩定，這也是爲了確保實施時間表和方案所需的必要條件，並且協助加強聯合國伊拉克援助團、伊拉克治理委員會和伊拉克臨時行政當局其他機構、重大人道主義和經濟基礎結構的安全。
同時，國際社會亦將協助建立有效的伊拉克員警和安全部隊來維持法律、秩序和安全並打擊恐怖主義，安全理事會並籲請會員國以及國際和區域組織協助培訓和裝備伊拉克員警和安全部隊（安全理事會，2003b）。

15 呼籲會員國和國際金融機構加強努力幫助伊拉克人民重建和發展經濟，並促請這些機構立即採取步驟，與治理委員會和伊拉克的適當部會合作，向伊拉克提供各類貸款和其他財政援助。並呼籲各國在 2003 年 10 月 23 日至 24 日馬德里國際捐助者會議上大量認捐（安全理事會，2003b）。

臺灣大學學術期刊資料庫

角色與問責；在治理的部分：CPA 的目標在於確保伊拉克人民主權的恢復與重建，因此主要工作在協助成立治理委員會與伊拉克臨時政府，[16] 協助推動選舉、憲法的制定等；在提供必要的服務上：主要的焦點在於基礎建設的恢復，包括石油的生產、食物的安全、飲用水的恢復、醫療、教育等面向；在經濟層面：CPA 的目標則在於協助伊拉克建立市場經濟，導入現代化的銀行、預算等體系，穩定其石油工業（USAID, 2004: 2-3）。

CPA 主導伊拉克重建工作期間，共頒布了 12 條規則（regulations）、100 條命令（orders）、17 項備忘錄（memoranda）與 12 項公告（public notices），[17] 其內容基本上是環繞著上述治理、安全、經濟與必要的服務等項目。比方說在規則的面向，主要規範 CPA 的權力、伊拉克基金、國際協調委員會（Council for International Coordination）、國際捐助等架構性的規範；命令與備忘錄上的程序規定則是最重要的部分，也引起干預者與內部政治菁英的矛盾。以下則從 CPA 在政治安排上有關去阿拉伯復興黨與解散軍隊、民主機制的導入、中央及地方的關係，以及主權移交的方式等層面來討論美國與內部政治菁英的矛盾。

肆、美國的困境與相關行為者的立場差異與檢討

一、美國與伊拉克政治菁英的矛盾

如前所述，國家重建的指標是透過制度的建立，特別是權威與正當性的建立以及透過選舉等民主措施的導入，以達到治理能力的提升，CPA 的相關作爲亦然，在權威與正當性的建立上，企圖要翻轉過去阿拉伯復興黨盤根錯節的政治勢力，因此提出去阿拉伯復興黨化與解散軍隊的提議，並透過選舉與制定憲法，恢復當地治理能力，但相關作爲卻產生干預者與政

[16] 治理委員會在 2003 年 7 月 13 日成立，而臨時政府於 2004 年 6 月 1 日成立。

[17] 規則（regulations）在於界定 CPA 的制度與權力，命令（orders）則扮演對於伊拉克人民的拘束性的指引與罰則，以及對於伊拉克法律的修改，備忘錄（memoranda）則擴充規則或命令的相關程序性規定，最後則是行政首長的相關公告（public notices）。

臺灣大學學術期刊資訊庫

治菁英間的矛盾。

(一) 去阿拉伯復興黨化與解散軍隊

CPA 第一道命令是宣布阿拉伯復興黨爲非法組織，其主要原因是考量到阿拉伯復興黨長期違反人權，且其組織網絡的存在仍對伊拉克社會與聯軍產生威脅，因此決定解散阿拉伯復興黨，同時，並移除政府中與該黨有關的成員（CPA, 2003a）。[18] 其第二道命令則是解散政府的命令，此命令影響最大的爲該命令第三部分有關解散軍隊之政策，雖然該命令保障 2003 年 4 月 16 日以前軍人的退休金，但是解散的政策等於清除了將近 5 萬名與阿拉伯復興黨有關的人員（Dodge, 2013: 1206），對政府人事的變動影響深遠。

同時，CPA 成立「去阿拉伯復興黨委員會」，由流亡政治人物 Ahmed Chalabi 擔任主席，本意是希望讓伊拉克人民自己來處理自己的問題，但是此委員會卻進一步決議要擴大「去復興黨」的範圍，甚至包括老師、媒體等（Dobbins et al., 2009: 116-117；汪波，2007：177-178），Chalabi 等政治人物藉此打擊異己，更間接導致暴力事件的急遽增加（Dobbins et al., 2009: 116-117）。CPA 雖然後來試圖修正錯誤，讓相關去職的官員能夠透過訴願復職，但是多半被解職的職位早就被迅速補齊，因此導致眾多民怨（Dobbins et al., 2009: 25-31）。

去阿拉伯復興黨化以及解散軍隊等命令，使得許多人失去了工作，許多海珊的支持者走入地下，策動更多的暴動與恐怖攻擊，皆是美國原先沒有預期的（Rathmell, 2005: 1023-1024；Dodge, 2005: 710）。同時，此處也可以看出干預者與內部政治菁英不同調的情況，干預者試圖將權力下放給以流亡政治人物爲主的政治菁英，卻帶來反效果，產生排除異己與用人惟私等的後果。

---

[18] 這部分包括 (1) “Udw Qutriyya”（區域的指揮）、“Udw Far”（分部成員）、“Udw Shu’bah”（部門成員）與 “Udw Firqah（高階黨員）等皆從政府職位中移除；(2) 另外個人的部分則主要是政府中或其他與政府有關的組織（如大學或醫院）等高階文官都必須要受到檢視與調查其與阿拉伯復興黨的關係以及對於安全的可能威脅。(3) 消除所有與 Saddam Hussein 以及阿拉伯復興黨有關的象徵；(4) 對於有助於逮捕阿拉伯復興黨高階文官的資訊給予獎勵；(5) CPA 將根據案例提供例外的考量情況（CPA, 2003a）。

臺灣大學學術期刊資訊庫

(二) 治理能力的提升與民主機制的導入

CPA 根據安全理事會的決議，希望提升伊拉克的治理能力，並導入民主機制。CPA 並提出 7 項計畫，包括成立治理委員會，形成憲政準備委員會（Constitutional preparatory committee）、增進治理委員會的責任、草擬憲法、批准相關文件、透過全國性的選舉形成新政府以及最終解散 CPA，以恢復伊拉克的主權（Dodge, 2013: 267）。

以下則探討關於 CPA 時期幾個重要命令，包括：治理委員會的組成、中央與地方關係、透過民主選舉恢復伊拉克主權等項目，以及干預者與內部菁英的矛盾。

1. 治理委員會的組成

CPA 其實不希望治理委員會都由流亡的政治人物所組成，因此到伊拉克各地去尋找足以代表者，並希望能夠平衡阿拉伯族與庫德族、宗教的與世俗的、流亡者與內部成員，也希望能夠增加少數與女性（Dobbins et al., 2009: 45），不過人員的挑選非常困難。首先，如何讓遜尼派參與就是一個主要問題，因爲幾乎所有遜尼派的政治人物都與復興黨有關，「去復興黨」的過程使他們感到在政治上與經濟上的被剝奪感（disenfranchised），並認爲他們在治理委員會中沒有代表能力（Dodge, 2013: 1206；Dobbins et al., 2009: 284）。

同時，CPA 決定各省委員會代表的時候，有許多名聲不佳或根本沒有名聲的人被提名，比方說有些代表似乎曾爲伊拉克情報局的付費線人，但是在當事人否認下，仍因爲缺乏證據而予以推薦（Dobbins et al., 2009: 45-46）。另外，遜尼派的擔心也是相關委員會組成的障礙，比方說在 Salah ad Din 省的報告便顯示遜尼派因擔心人數佔多數的什葉派操弄，反對透過選舉產生代表（Dobbins et al., 2009: 285），顯示少數的遜尼派並不放心其地位的發展，因而拒絕投資在制度的建立與合作上。

2. 中央與地方關係

CPA 重建隊伍集中在巴格達的辦公室，也常常造成中央與地方的協調

臺灣大學學術期刊資料庫

衝突。一開始 CPA 對於地方賦權相當保守，主要是擔心在還沒有建立一個強而有力的中央政府之前就過度的地方授權，可能會導致菁英的分殊化，甚至會製造一個合法可與 CPA 對抗的政權，使 CPA 在中央的治理增添變數。不過，問題在於位處巴格達的 CPA 也沒有足夠的能力去管理地方事務，卻又不願意放權，導致地方的伊拉克領袖有很強的挫折感。

CPA 也因爲對於當地的不瞭解，而與地方產生衝突。比方說 CPA 在地方的人員與資源控制上皆無法滿足當地的需求，[19] 雖然在 2003 年 10 月，CPA 同意各省均分配 100 萬美金，以加速當地的委員會與增加公共參與和責任，但是此舉還是沒有辦法緩解伊拉克地方領袖的挫折感。[20]

直至 2004 年 4 月 6 日 CPA 才通過第 71 號命令，規定各省可以設置省的治理委員會，且該委員會可以決定省的政策優先順序，並以三分之二的多數修改特定與地方有關的中央政府預算。同時，也賦予省的治理委員會獨立於中央部會監管，並擁有選舉、罷免官員，以及適度地進行稅收與規費的權力。另外，省治理委員會也可以多數決的方式，形成區或市的委員會，[21] 以使相關政務更有效率地推行，並授權由市委員會以多數決選任市長與副市長（CPA, 2004c）。這些措施基本上提升了地方的自主性，不過，雖然賦權地方，CPA 仍有最後的批准權力，以界定中央與地方的關係。

另外一個矛盾是庫德族的安排，美國企圖推動聯邦主義的設計，以保障庫德族的自治權力，但是聯邦主義的設計是否可以用在同樣石油產出豐富的南方 Basra 區域或者西方的 Anbar 區域？同時，如果油權集中在中央，以遜尼派爲多數的省份，也擔心什葉派所領導的巴格達中央，是否受到足夠的制衡（Kane et al., 2012: 20-21）？此問題持續存在於伊拉克重建過程中，

---

19 如置換有能力的官員成貪污者，或如 Tikrit 的市長便曾經抱怨地方官員不跟他報告，而是直接向省或巴格達中央報告。Maysn Provincial Council 的一個首長也指出，當民眾來要求處理事情時，他們沒有足夠的資源可以解決（Dobbins et al., 2009: 139-140）。

20 許多省分或地區如 Najafis, Bagdad City Council, Basra 等首長都表示常常受到中央的干擾，比方說當其他國家提出重建計畫時，中央要求應該將預算集中在巴格達，但是巴格達的 CPA 中央卻仍不想給予地方的委員會更多的重建基金，加上技術上的障礙，因爲戰後無法用電匯的方式給予資金，都是以現金支付，但有些省分常常因此收不到（Dobbins et al., 2009: 144）。

21 如 Qada' 與 Nahiya 的區委員會或者如同 Beladiya 與 Hayy 的市委員會。

臺灣大學學術期刊資料庫

如 2009 年 6 月 24 日庫德族區域憲法（Kurdish Regional Constitution）將爭議的基爾庫克（Kirkuk）納入該區，並保留離開伊拉克聯邦的權利等設計，以及 2017 年因爲獨立公投所引起的爭議，更加深了對於是否給予庫德族過多自治的質疑，但因爲與本文所撰寫的時間點不同，並非本文討論的範圍之內。

3. 主權移交給伊拉克人民的方式

最後一個問題就是將主權移交回伊拉克人民的方式，這部分也造成 CPA 與伊拉克政治人物的矛盾。CPA 擔心過早的選舉可能會造成如波士尼亞案例中極端民族主義者權力的增長，但伊拉克的政治人物卻擔心美國長期佔領，而一再要求美國盡速將主權移交回伊拉克人民（Dobbins et al., 2009: 269）。

什葉派的大阿亞圖拉 Sistani 在 2003 年 6 月，批評美國希望透過間接選舉的方式選出新國會代表的提議，並表示此舉是根本上無法接受（fundamentally unacceptable），主張儘速恢復主權與進行全國選舉。2003 年 11 月 15 日，治理委員會與 CPA 達成恢復伊拉克主權的時間表協議，該協議決定仍按間接選舉的方式選出制憲代表，並於 2004 年 5 月 31 日以前，由伊拉克的 18 個省之地區代表選出臨時國民大會的代表，於 2004 年 6 月底選任其領導人，屆時治理委員會與 CPA 將結束其任務，將主權歸還於伊拉克人民（Talmon, 2013: 999）。

協議通過之後，2004 年 1 月在南部 Basra 省發生了大規模的抗議，要求 CPA 必須保證制憲代表的選舉爲開放性的選舉，否則 Sistani 將祭出裁決（fatwa），宣稱美國所任命的委員會不具正當性，伊拉克民眾將無法支持此後的所有決議（McCarthy, 2004）。CPA 原本擔心憲政架構還沒確定，而且伊斯蘭各方的宗派勢力明顯大過支持民主的盟友，同時庫德族可能會藉由制憲的過程宣布脫離伊拉克，而不願接受全國性的選舉（Dobbins et al., 2009: 270-271）。不過，在 Sistani 祭出裁決後，[22] CPA 同意進行全國性的選舉，

[22] Sistani 在該裁決中指出：這些相關機構沒有權力授權任命國民大會的相關成員，以制定憲法，他並指出應由每位伊拉克人民投票選出的代表，組成國民大會，並推動制憲，

臺灣大學學術期刊資料庫

2004 年 6 月 CPA 通過了第 96 號有關選舉辦法的命令，規範伊拉克臨時政府國民大會的成員，並以整個伊拉克作爲單一選區，根據比例代表制的方式選出臨時國民大會的成員，以制定憲法（CPA, 2004d）。

由上述的去阿拉伯復興黨化、治理委員會的組成、中央與地方的關係以及歸還主權與選舉的程序等四個例子可以看出，CPA 與當地的政治菁英的矛盾其實是多面向的。在去阿拉伯復興黨化與治理委員會的組成上，干預者仍然採取「由上而下」的方式治理，但因爲剛介入伊拉克的國家重建，只能相信盟友，卻發生流亡政治人物藉機報復與侍從主義產生，同時也因爲不了解當地的情形，導致選任官員中出現錯誤等現象。而在中央與地方關係的問題上，干預者則面臨了「由上而下」還是「由下而上」的矛盾，不相信當地的治理能力卻也無足夠能力「由上而下」的推行，同時還要面臨不同族群或宗派之間的爭議，使得治理的成效大打折扣。而在歸還主權的部分，干預者原先的想法並不打算全面性的選舉，最後卻屈服在宗派領導者的壓力之下，接受了全面性選舉的提議。

二、美國的干預方式真的錯了嗎？相關行為者的立場與檢討

如前所述，外來干預者常常面臨到不了解當地情勢的困境，既想要「由上而下」的推行制度，卻又必須要與當地協調，而所謂的混合兩種方式，並考慮到當地動態情勢與政策窗的發展雖然理想，但是在實際操作上則可能會落入無法明確與類型化的缺點。因此本文認爲結合干預者的戰略選擇，可更完整的分析重建的成效。

去阿拉伯復興黨與治理委員會的過程，符合美國整體戰略「更換成利己政權」的方向，只是不同部門中對於如何治理伊拉克仍爭執不定。而在中央與地方關係上則涉及到治理成效與議題領域的問題，也因爲成效不彰產生許多問題，除了庫德族自治的問題可能會影響整體戰略外，其他的部份相對影響較少。至於歸還主權的問題則涉及到當地行爲者的參與與規範層次的問題，在這個部份美國最後是讓步的。本文認爲美國的大戰略，也就是要促成一個民主化、自由市場以及沒有強人政治的伊拉克的目標不容

並呼籲所有的信徒都應該要堅持此一程序（Visser, 2006: 11）。

臺灣大學學術期刊資料庫

挑戰，但是在具體的作法上則有討論的空間。

(一) 美國的大戰略內涵仍不容挑戰

前段已提到，美國雖然面臨戰略上的調整，但整體考量以創造美國所希望與需要的國際體系爲主，並推行自由民主體制與資本主義市場經濟，而非消極維繫環境的穩定（黃瓊萩，2015：75-81）。過去伊拉克的海珊政權與敘利亞的阿薩德（al-Assad）政權，某種程度扮演著協助美國抵抗西進的聖戰行動，並扮演緩衝什葉與遜尼衝突的角色（Scheuer, 2008: 123）。而在推翻海珊政權後，美國試圖建立的分權式、世俗式、多元文化的民主政權，主要則是希望能避免形成強人政治的再度發生，也符合其將政體轉變成與美國相近的自由民主體制與資本主義市場經濟的策略。因此，去阿拉伯復興黨、解散軍隊與貿易自由化的相關命令是不容挑戰的。

去復興黨與解散軍隊除了否定海珊政權的正當性外，並與民主重建的措施相符合。這部分可以從英國的齊爾考特報告（*The Chilco Report*）得到印證，在當時海珊尚未被逮捕之前，美國認爲透過「去阿拉伯復興黨」可以確保權威的建立，並使民眾不用再擔心於極權的統治與官員的可能迫害。雖然包括英國情報單位與許多報告皆主張應該揪出眞正的壞蘋果，而非全面性的排除，並建議以「眞相與和解委員會」取代政治意義較強的去阿拉伯復興黨委員會之名稱，不過，美國並沒有接受。且在 Chalabi 等伊拉克當地政治人物的要求下，雖然 CPA 內部認爲有正當法律程序（due process）的疑慮，仍堅持實施去阿拉伯復興黨化與解散軍隊的行動（Chilco, 2017: 7）。所以，Paul Bremer 才會說 CPA 沒有其他選擇，並強調包括 Ali Allawi 等伊拉克政治人物都承認問題是出在後來授權伊拉克人的執行階段，而非計畫本身（Bremer et al., 2008: 30-32）。

在解散軍隊上，Bremer 等人（2008）也指出，事實上軍隊早就自行解散，並將軍事設施搶奪一空（Bremer et al., 2008: 26）。CPA 面對來自什葉派與庫德族的反對，特別是庫德族主張，若恢復軍隊將導致庫德族脫離伊拉克（Bremer et al., 2008: 23-24），同時，解除武裝並重建軍隊爲過去 20 年來衝突後重建的制式反應（Bremer et al., 2008: 27）。考量到戰後局勢需要有穩定的盟邦支持，並不希望因爲庫德族獨立或什葉派反對，而引發進一

臺灣大學學術期刊資料庫

步的衝突，加上解散軍隊已經是「既成事實」，雖然受到許多的批評，並認爲此作法是動亂的根源，仍是合理並符合美國戰略的。

另外，在推動自由市場經濟上面，CPA 公布第 12 號命令以促進貿易自由化與消除所有關稅及障礙（CPA, 2004a）、第 39 號命令宣布伊拉克全面開放外國資金的投資，允許外國公司可以 100% 持有伊拉克公司的擁有權，並可確保所有利潤的匯回（CPA, 2004b），同時，CPA 也推動當地國營企業的私有化，在這些具體的作法上，雖然當地的政治人物仍然有許多的疑慮（Le Billon, 2005: 695），但是仍然無法挑戰美國在大戰略上的作爲。且事實上相關資源確實也掌握在美國手上，約有三分之二美國所安排的重建合約並沒有公開競爭（Le Billon, 2005: 696），而相關合約的得標者，不是給予美國的公司就是與美國關係友好、甚至是有參與干預行動的國家（Lacher, 2007: 244；Herring and Rangwala, 2006: 237），因此有人認爲這樣子的作法只是希望拆解伊拉克的社會與市場關係，並納入一個由美國所主導的全球治理環節當中（MacGinty, 2011: 120）。

另外，美國亦不希望在中東形成一個以什葉派爲主的「伊朗、伊拉克聯盟」，所以最好的方式就是透過聯邦主義、比例代表制等機制的設計，促進權力分享，也就是 Visser (2014) 所說的「共識決原則」治理方式，而非多數決原則，如此可避免強人政治的再次興起，並確保中東地區的戰略穩定。

(二) 細部作法可以討論，但也對重建成效產生影響

雖然美國的大戰略不容挑戰，但細部的作法上則有討論的空間，比方說前述的「治理委員會」的組成與治理的方式、中央與地方的關係，甚至是選舉的方式皆然。這部分當然也部份受限於美國本身的準備不足，因此，只希望在大的戰略下能與美國的國家利益相符即可。

首先是治理的方式，由於美國的大戰略是「更換政權」，因此在治理委員會的成員組成上，雖然明知治理委員會的成員，既沒有合作的經驗與互信，且對於當地民眾亦缺乏可信度與熟悉度，但仍願意將任命部長、人員等權力交予治理委員會（Bremer et al., 2008: 37-43）。另外，在中央與地方關係上，CPA 雖不認爲地方有能力擔負治理能力，也願意逐步賦權。

臺灣大學學術期刊資料庫

一方面是美國在軍事上並沒有準備進入游擊戰與長期戰，行動的優先性放在安全層次而非國家重建的層次。因此，負責重建的 CPA 並沒有足夠的安全能力與運輸能力。另一方面，CPA 也無法擔負此一任務，CPA 成員來自各部門，各自經驗不同，所以協調是一個問題，再加上 CPA 在實際運作上也無法達成原先設定目標，比方說 CPA 原本設定在各省或行政區建立 7～9 人的規模，在佔領初期，常常只有 1～2 人實際到任。[23] 所以地方的成員一再指出「分權化」是有必要的，因爲重建的工作太繁雜，以致於 CPA 與伊拉克治理委員會無法完全處理地方的問題（Dobbins et al., 2009: 253-256；258-259）。

同時，隨著暴力事件的增加，美國也沒有採取如同在阿富汗一樣，透過增加軍事力量，並鼓勵其他盟邦的加入，以分區設立「省級重建隊」穩定安全的作法，反而採取撤離大城市的作法。舉例來說，在 2003 年 11 月，當 82 空降師宣布從遜尼派的城市 Ramadi 撤退，並將 25 萬居民的城市，交給 1,600 名的警力來治理時，就顯示出這樣的作法雖然降低了美軍本身的傷亡，但是卻造成當地的動亂，因爲這些警力根本無法維持當地情勢。根據 Brookings 智庫一位研究員 Kenneth Pollack 所做的研究，在伊拉克重建問題的成效上，最大的阻礙就是伊拉克人民感到不安全，許多地區甚至自己組成自己的軍隊來保護自己，也因此解除武裝變成遙不可及（Lopez, 2007: 254）。

在推動選舉的過程中，CPA 接受了來自什葉派大阿亞圖拉 Sistani 與相關政治人物的看法，採取跳過多層次的選舉而直接採全國單一選區，卻導致最後遜尼派杯葛選舉。對於 CPA 而言其實兩者都不是好的選項，若能有更長的時間準備，或許區域選舉結合比例代表制，如此，少數政黨或政治人物將會有更大的空間。且在伊拉克沒有選舉法規、選區規劃與好的方式進行人口普查的條件下，2005 年也只來得及進行全國選舉。不過因爲 Sistani 的影響力很大，又堅持選舉的期程，CPA 只好讓步（Bremer et al., 2008: 42-3）。

[23] 甚至那個人選還必須常常要實地訪查，所以不一定能出現在辦公室中。在不斷的請求下，CPA 才在 6 個月後在 18 個省中皆有人員配置，不過直到 2003 年 9 月 21 日，仍然只有 44% 的人員被補實。

臺灣大學學術期刊資料庫

(三) 美國與伊拉克菁英立場的差距影響重建成效

除了戰略因素以外，對於重建的規範面差距，也影響了重建的成效。在 SIGIR 的報告 Learning from Iraq 中，[24] 訪談的紀錄呈現當地官員與美國官員觀感上的異同。共同的觀感是和平紅利並沒有達成，但伊拉克的官員普遍認爲失敗的主因是計劃本身的問題與貪腐的現象，[25] 而美國的重建官員則將重點放在內部的協調不足與伊拉克人民的參與不足。[26] 整體而言，此報告仍認爲 CPA 在伊拉克的重建失敗，主要是受到效能的影響。而由 James Dobbins 等人（Dobbins et al., 2009）所編的 *Occupying Iraq A History of the Coalition Provisional Authority* 一書，也指出 CPA 在重建效能的不足，特別是軍文協調不足、貪腐的問題無法解決、重建的成果不如預期等，他認爲還是必須「由上而下」的在各個層級以及人員的徵補、訓練與管理上，建立全新的組織（Dobbins et al., 2009: 56）。由此可見，美國政治菁英並不認

---

[24] 本書的第 2 章針對伊拉克官員、美國的重建官員以及國會議員進行訪談，探討伊拉克當初重建 3 個資金來源，包括聯合國以石油換取糧食的方案（約 234 億美元）、美國的挹注的 600 億美元與國際的資金（主要的是巴黎俱樂部債務的免除，約達 1,200 億美元債務的免除）的使用情形。

[25] 16 位受訪的官員中有 10 位以上談及重建效能的不佳，包括沒有願景、優先性設定有問題、計畫太多而未能完成以及協調出現問題等等；另外，第二個關心的重點爲貪腐與恩庇的問題，有 7 個伊拉克官員談及此事，其次才分別爲伊拉克人民的參與不足、去阿拉伯復興黨的問題（集中在遜尼派）以及安全情勢無法達成。受訪的伊拉克官員包括：前總理 Nuri al-Maliki、Hussain al-Shahristani、Osama al-Nujaifi（遜尼派）、Rafi al-Eissawi（遜尼派）、Hassan al-Shimari、Adnan al-Asadi、Dr. Abdul Basit Turki al-Sae'ed、Dr. Ayad Allawi、Dr. Ibrahim al-Ja'afari、Dr. Ahmed Chalabi、Baqir Jabr al-Zubeidi、Jawad al-Bolani、Raheem al-Ugaili、Falah Mustafa Bakir（庫德族）、Qubad Talabani、Dr. Fuad Hussein 等伊拉克高階官員。

[26] 美國的高級重建官員訪談部分，多數皆認爲軍文合作與協調出了問題，同時，他們也承認效能出現了問題，但是將問題的核心放在伊拉克人民的參與，包括許多官員都指出美國重建的計畫太大、要處理的面向太多，所以要不就是實施了伊拉克人民不需要的計畫，不然就是過度相信包商，因此產生了課責甚至是貪腐的問題，該報告訪談的美國高級官員包括：Leon Panetta、William Burns、Thomas Nides、Rajiy Shah、Dr. Dov Zakheim、David Petraeus 將軍、Raymond Odierno、Lloyd Austin III、Thomas Bostick、Robert Caslen、Ryan Crocker 大使、Christopher Hill 大使、James Jeffrey 大使、Christopher Crowley、Thomas Staal 等。

臺灣大學學術期刊資料庫

爲大戰略需要調整，而在伊拉克的重建問題上，主要仍是認爲是計劃設計不夠良好，如果配合完整的計劃與執行，便能改善重建失敗的結果。

對於當地的認同與宗派的關係，美國在規範面上也受到限制，比方說面對遜尼派與什葉派的對抗，美國也常常陷入了「這些恐怖分子會因爲對美國的憎恨，將不同派別的衝突放下，共同合作來對抗美國」的迷思（Scheuer, 2008: 121）。[27] 同時，美國又把重建伊拉克視爲是中東民主重建的主要標的，因此也陷入民主促進的迷思，爲了維持區域的穩定而與當地宗派領袖妥協，比方說，2004 年開始暴力頻仍的情勢，布希政府將重點放在宗派的認同，並以政治職位的授與以交換宗派領袖的支持，也影響到國家重建正當性的建立與強化（Maley, 2013: 53），也正因爲作爲干預者的美國一方面想要維持現狀與結構，另一方面又有政治改革的雄心，甚至介入伊拉克憲法的制定過程，也導致正當性的質疑（Maley, 2013: 52）。Rahman Dağ 便認爲伊拉克宗派與暴力應該被理解成伊拉克長期暴力形式的重現，而非根本的認同問題（Dağ, 2016: 38），宗派政治也是果，並非因，眞正的原因仍是國家與政府的崩潰（Bouillon, 2012: 287）。同時，美國在對於伊拉克的規範面處理上，並未找到公民社會衝突與和平的根源，反倒是作爲干預者以獨斷的方式來實踐民主與重建，卻無法轉移到公民社會與個人（Dağ, 2016: 42）。

(四) 周邊行爲者的立場差距也影響重建成效

周邊伊斯蘭社會的對抗關係，也就是伊朗與敘利亞可能會支持伊拉克的什葉派政府、[28] 而其他的國家可能會支持遜尼派的情勢，牽動著此一區

---

[27] 並不是說宗派的衝突並不存在，但比方說作者訪談伊拉克人民的過程當中，均呈現在戰前包括遜尼、什葉、庫德等，雖然在政治上由少數的遜尼派執政，但都同意日常生活中，宗派的分隔並不大，但在 2003 年之後，隨著去阿拉伯復興黨等運動，宗派的分岐持續擴大。我們可以從一份 2004 年到 2014 年的伊拉克民眾的社會價值調查中，也可以看出民眾之間對於宗教的認同也並非這麼強，除了庫德族外，反而傾向界定自己爲伊拉克人，而非穆斯林或阿拉伯，遜尼派從 2004 年 22% 至 2008 年成長至 80% 認同自己爲伊拉克人，但之後降爲 60%，什葉派部分 2004 年爲 28%、2007 年 72%，在 2013 年降爲 62%（Moaddel, 2014）。

[28] 雖然敘利亞以遜尼派爲主，但在地緣政治與「不想成爲下一個伊拉克」的想法下，敘利亞與伊朗建立戰略夥伴關係，並支持伊朗（Pan, 2006）。

臺灣大學學術期刊資料庫

域其他行爲者的計算。首先是個別國家的利益問題，伊朗認爲美國其實就是試圖透過對伊拉克的管制以達到圍堵與弱化伊朗的目的，但親西方的阿拉伯國家，也認爲美國所推的民主，對於其國內情勢而言可能是衝突（confronting）與潛在有害（potentially detrimental）（Saikal, 2013: 104-107）。[29]

在區域的情勢估算上，對於周邊以遜尼派爲主的國家來說，一個什葉派的伊朗就已經有很多問題了，若產生一個強大並擁有石油資源的什葉派伊拉克政府，可能會與伊朗結合，畢竟許多什葉派的政治與宗教人士都與伊朗有密切的關係，伊朗也確實在後續許多選舉的過程中扮演角色（Hamad et al., 2014: 135），因此，遜尼派的周邊國家也會主動抵銷美國在重建的努力（Scheuer, 2008: 132），甚至有些國家釋放極端分子流入伊拉克，產生一定程度的混亂，如此可以避免伊拉克與伊朗形成一個以什葉派爲主的區域強權。學者就舉例指出，包括葉門、阿爾及利亞、摩洛哥、沙烏地阿拉伯、突尼西亞、利比亞、埃及、科威特等國家，都陸續釋放伊斯蘭的激進主義份子與蓋達組織的嫌疑犯（Scheuer, 2008: 134-135），這些極端份子流入伊拉克後，造成了更多的暴亂。

上述討論證明干預者的規範面立場確實會影響著其在重建上的作法，相較之下，制度的設計等基本上仍須要符合干預者整體的戰略，只要不違背大戰略，細節的制度部份，雖然與當地的菁英或行爲者有不同的看法，但仍會有比較多的討論空間。不過，伊拉克的重建之所以困難，也與伊拉克所處的位置以及周邊的行爲者受到本身立場與利益的考量有密切的關係，因此，重建的失敗未必可以完全是爲美國的失敗，相對的，是干預者、當地行爲者以及周邊行爲者互動的結果。

三、CPA 與美國戰略的調整

如同布希政府後期與歐巴馬政府初期的國防部長 Rober Gates 所言，「美國確實沒有想過移除政權之後的事，以及如何謙虛的存在，以減少與地方

[29] 周邊還有一個主要行爲者就是土耳其，不過該國在重建初期被認爲較不偏不倚（even-handed），只是 2011 年之後，開始有「遜尼的土耳其」與「伊拉克的遜尼庫德族與阿拉伯裔」，共同對抗「效忠什葉派伊朗的什葉阿拉伯」的說法出現（Hamad & al-Anani, 2014: 135）。

臺灣大學學術期刊資料庫

人民之間的衝突（Fitzgerald & Dyan, 2014: 38）。」伊拉克戰事對於美國策略較大的啓發，便是進行戰略上的反思，使得美國的戰略朝向更重視夥伴的多邊主義、並以美國安全爲中心，強調與人民溝通，並將重心移往阿富汗，而從伊拉克撤軍（U.S. Government Printing Office, 2011: 10；Fitzgerald & Ryan, 2014: 34）。

隨著伊拉克的情勢持續惡化，使得美國在戰略上思考是否要大量的部署，而將「威脅爲基礎的模式」（threat-based model），轉變成「能力爲基礎的模式」（capabilities-based model），並逐步從伊拉克撤離（IISS, 2004: 14）。同時，因爲單邊行動受到許多挑戰，美國戰略上也強調盟邦與多邊主義的重要性，思考美國如何因應新的戰略環境，也就是如何因應長期的、非預期的「不規則戰爭」（irregular warfare）。雖然 2007 年 1 月，爲了因應伊拉克的暴亂情勢，美軍仍派出 3 萬人的部隊進行掃蕩，以維持整體戰略佈局，但明顯受到國會與民意的反對，因而決定在伊拉克撤軍（IISS, 2006: 13；2007: 15；2008: 13）。

歐巴馬政府的戰略就是希望從戰爭中撤退，雖然仍希望透過持續干預維持影響力，但也希望能夠減少美軍的曝光與支出。歐巴馬與布希政府最大的戰略差異，便是在於將「軍事作爲最後手段」，以取代原先的「先制攻擊」。同時，更因爲美國的財政危機，主張謹慎干預，並要求盟邦應該分擔衝突責任（U.S. Government Printing Office, 2011: 10；IISS, 2011: 41-42；2012: 39）。即使面對伊斯蘭國的崛起，美國的戰略仍是透過外交手段與協助區域的盟邦抵抗伊斯蘭國，以避免介入部署。並將重點放在網路能力的提升與軍隊的專精化，企圖做到更小的軍隊，但在各領域皆位於領先地位（IISS, 2015: 29；2016: 27-28）。

川普上任後則又是一次戰略上的調整，美國在戰略上又轉回現實主義的大國競爭關係，以面對中、俄的競爭，並提出「第三次抵銷」戰略（Third offset strategy），強化在科技上的運用，抵銷相互接近的實力，並要求盟邦多付出，以解決多重且同時挑戰的危機（IISS, 2017: 27-29；2018: 28-29）。

如同 Nye (2003) 所言，美國常誤解其權力本質，把現在投射在未來，過去當全球化的來臨時，美國卻在伊拉克採取舊時代的作爲；但當美國經濟發生危機，加上在伊拉克大量的傷亡與支出，歐巴馬政府的選擇也是像

臺灣大學學術期刊資料庫

越戰一樣的離開，可是離開的結果，卻又使得伊朗、敘利亞、哈瑪斯、眞主黨等成爲最大的受益者，相對地，美國的傳統盟邦又受到「阿拉伯之春」的影響而弱化，並影響區域的穩定（Fitzgerald & Ryan, 2014: 34-41）。

從美國戰略的發展，更顯示外來干預者在協助脆弱國家設置臨時政府時，所優先思考的仍是如何才能符合自己的戰略需求，其次才是臨時政府的相關形式，包括主權、權力分享機制或政治甄補的原則。而簡單的說，所謂的重建策略，如同 David Edelstein 所言，其實也就是離開的策略，外來干預者很難有眞正的勝利，雖然不可能會有事前的離開策略，畢竟會受到戰場上的戰略進行調整，但是外來干預者考量的仍是自己的利益與國內政治的影響，因此，若有問題，就應該離開，至於留下何種制度，並不太重要（2009：35-38）。

伍、結論

本文試圖了解外來干預者在臨時政府設置的角色，並以美國主導伊拉克 CPA 的設置爲例，探討美國在 CPA 治理期間的策略與成效。而針對 CPA 的研究多爲制度層面，且不足以解決究係何種干預或臨時政府的配置方式較適合衝突後的國家，且相關的文獻對於治理模式以及 CPA 的治理成效上仍有爭議。在治理模式上，CPA 在政治上面所提出來的措施，包括去復興黨與解散軍隊，以促成當地既有權力結構與網絡的翻轉、治理委員會的組成、中央與地方的分權作法，以及選舉的導入、憲法的制定與自由市場機制等民主重建的機制，基本上與國際社會長期發展下的重建內涵並無太大的差異，但 CPA 的重建成效卻頗受質疑。因此，本文試圖把美國的戰略層次與行爲者的規範層次相結合，提出在探討干預者於國家重建中的角色時，除了制度層次外，似應先從規範立場的角度進行考量，而其中最重要的就是不同的干預者會有不同的立場，而此立場會決定其制度的設計與考量。

在具體討論 CPA 的相關設計以及外來者與當地行爲者的立場差距，所產生的矛盾之後，認爲 CPA 的相關重建措施並沒有違背美國整體的大戰略，也就是建立一個符合美國利益的民主政體與自由市場，並避免伊拉克再次產生強人政治的情勢。因此，在符合此總體戰略的相關措施上，縱使當地

臺灣大學學術期刊資料庫

的行爲者甚至盟邦有不同的意見，美國仍然施行包括去復興黨、解散軍隊、促進自由市場等命令，甚至包括在制憲過程中對於聯邦主義的堅持。但是重建的成效，也就是和平紅利之所以未能有效達成，則是因爲干預者與當地行爲者的立場的差距，導致一方面不能符合地方的需求，同時又過度擔心宗派的影響力，以致影響執行成效。另外，從過去在許多國際維和任務的經驗中，除了和平紅利外，安全的達成是最重要的因素之一，但顯然在伊拉克案例中美國並沒有做到，又過度自信於當地民眾會支持美國將其從海珊的威權拯救出來，並認爲相關機構是過度描述風險的存在，而忽略了政治、經濟與安全的問題（Cordesman, 2003: 497-499）。同時，因爲伊拉克位處重要戰略位置，周邊行爲者在重建過程中也扮演重要的影響角色。

簡而言之，在治理模式與重建的策略及成效上，脆弱國家常常面臨「安全、治理與正當性建立」的三角關係，但本文認爲安全仍是最重要的考量因素。這裡所稱的安全，不僅僅是當地民眾的安全，更包含外在干預者與相關行爲者對其戰略環境的建構，而這部份就涉及到 Dominik Zaum 所稱的行爲者對衝突本質的想法與國際觀。相對而言，所謂的治理模式究竟是何種制度較能成功以及臨時政府的形式等，恐怕是較爲其次（Manning, 2007: 70-71；Caan et al., 2007: 343）。不論是主權形式、權力分享或政治甄補方式，甚至是究係應該「由上而下」或「由下而上」的治理模式，在符合美國的整體戰略下，美國才會接受「由下而上」的治理，但若與大戰略相違背，則只有「由上而下」的治理模式。

再者，不同的執政當局也因爲不同的戰略思考，而有不同的干預措施。比方說布希政府時代執行以反恐爲中心的霸權治理模式，與歐巴馬執政時期的「謹慎干預、並將軍事作爲最後手段」的干預方式便有明顯不同。即使伊斯蘭國的興起有可能會損及中東的平衡，美國仍然不願意再次涉入伊拉克。而目前的川普政府，在回到大國競爭的戰略下，將重點放在科技與網路的領先與大國的競爭關係，並要求盟邦負擔更多的角色，對於其介入衝突後的治理，也會產生不同的作法。因此，當我們在討論外來干預者於衝突後的臨時政府設置時的治理模式與具體政策時，須先回到外來干預者對於其戰略、國家利益等界定方式來看，方能避免陷入如同伊拉克衝突後重建時，在個體層次的具體政策均符合後衝突重建的「善治」模式，卻又

臺灣大學學術期刊資料庫

不能完全解釋爲何哪些政策美國會如此堅持以及爲何重建沒有達成預期成效的困境。

另外一個層面則是當地行爲者的立場，從本文的分析可以發現，伊拉克政治菁英的規範面立場也影響了重建的成效。比方說在什葉派流亡政治人物利用去阿拉伯復興黨委員會打擊異己與安插職位、Sistani 擔心美國長期干預伊拉克事物而發起 fatwa、遜尼派對於治理委員會甚至未來政府中能否掌握權力的擔憂，以及庫德族對於自治甚至是獨立的盤算等，都在選舉制度的討論、憲法的制訂以及石油的利益分配等扮演角色，也影響重建的成效。另外，伊拉克的案例中更有周邊行爲者的介入，使得情勢更加複雜。

本文有別於許多文章強調制度的層次，主張在探討外在干預者於脆弱國家重建中的角色前，仍應先探討干預者的規範層次與國家利益考量、被干預國在體系中的地位、周邊行爲者與當地行爲者對於重建措施的立場，進而才探討在制度上如治理與正當性等作法上，將可避免如同美國相關研究報告中，淪於制度上的成效討論。至於如何判斷重建的成敗，仍是一個較難回答的問題，如前所述，如果從美國的大戰略來看，CPA 時期的相關作法並沒有違背美國的國家利益與大戰略的發展，因此不能完全說 CPA 的重建是失敗的，但是如果純從制度的面向來看，則有許多問題值得探討。而協助脆弱國家的重建本來就不是一件容易的事情，但不同的外來干預者受到本身戰略選擇與國內政治等因素的影響，也就是外來干預者在想什麼，仍是我們討論國家重建與干預者角色的相關案例中，另外一種層次的思考方式。

參考書目

一、中文部份

Engel, R. 著，鄭煥昇譯，2017，《全面失控：一名戰地記者在中東的二十年採訪實錄》，臺北：馬可孛羅文化。譯自 *And Then All Hell Broke Loose: Two Decades in the Middle East*. New York: Simon & Schuster. 2016. Engel, Richard. Jeng, Huan-sheng trans. 2017. *Quanmian shikong: yiming zhandi jizhe zai zhongdong de ershi nian caifang shilu* [*And Then All Hell Broke Loose: Two Decades in the Middle East*]. Taipei: Marco Polo Press. Translated

臺灣大學學術期刊資料庫

from *And Then All Hell Broke Loose: Two Decades in the Middle East*. New York: Simon & Schuster. 2016.

Lüders, M. 著，馬晉生、劉　霞譯，2016，《中東亂局：美歐政策孕育了伊斯蘭國》，香港：三聯。譯自 *Wer den Wind sät: Was westliche Politik im Orient anrichtet*. Munich: Verlag C. H. Beck. 2015. Lüders, Michael. Ma, Jin-sheng & Shia Liou. trans. 2016. *Zhongdong luanju: mei ou zhengce yunyu le yisilanguo* [They Sow the Wind and Reap the Whirlwind: The Havoc Caused by Western Politics in the Middle East]. Hong Kong: Joint Publishing. Translated from Wer den Wind sät: Was westliche Politik im Orient anrichtet. Munich: Verlag C. H. Beck. 2015.

王啓明，2010，〈霸權體系的維繫：美國在波士尼亞內戰與科索沃戰爭中角色之比較〉，《全球政治評論》，30: 37-68。Wang, Chi-Ming. 2010. “Baquan tixi de weiji: meiguo zai boshiniya neizhan yu kesuowo zhanzheng zhong jiaose zhi bijiao” [Maintenance of a Hegemonic System: An Analysis of the United States in the Bosnia Civil War and Kosovo War]. *Review of Global Politics* 30: 37-68.

安全理事會，2003a，〈第 1483（2003）號決議〉，聯合國，http://www.un.org/chinese/aboutun/ prinorgs/sc/sres/03/s1483.htm，2016/10/27。United Nations. Security Council. 2003a. “Di 1483(2003) hao jueyi” [Resolution 1483(2003)]. in http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1483%20%282003%29. Latest update 27 October 2016.

安全理事會，2003b，〈第 1511（2003）號決議〉，聯合國，http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/03/s1511.htm，2016/10/27。United Nations. Security Council. 2003c. “Di 1511(2003) hao jueyi” [Resolution 1511(2003)]. in http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/03/s1511.htm. Latest update 27 October 2016.

安全理事會，2010，〈2010 年 12 月 8 日秘書長給安全理事會主席的信〉，聯合國，https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/677/51/PDF/N1067751.pdf?OpenElement，2016/10/27。United Nations. Security Council. 2010. “2010 nian 12 yue 8 ri mishuzhang gei anquanlishihui zhuxi de xin” [Letter dated 8 December 2010 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council]. in https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/Iraq%20S%202010%20619%20OFF%20SG%20update.pdf. Latest update 27 October 2016.

臺灣大學學術期刊資料庫

汪 波，2007，《美國中東戰略下的伊拉克戰爭與重建》，北京：時事出版社。Wang, Bo. 2007. *Meiguo zhongdong zhalue xia de yilake zhanzheng yu zhongjian* [*Iraq War and Post-war Reconstruction Under US Middle East Strategy*]. Beijing: Current Affairs Press.

林文謙、傅恆德，2014，〈「世界政治中的失敗國家：概念、發展路徑及重建策略」〉，《人文社會科學研究》，8(1): 57-78。Lin, Wenqian & Hengde Fu. 2014. “Shijie zhengzhi zhong de shibaiguojia: gainian, fazhan lujing ji zhongjian celue” [Failed States in World Politics: Concepts, Development Paths, & Reconstruction Strategies]. *NPUST Humanities and Social Science Research* 8(1): 57-78.

孫若怡，2010，〈伊拉克戰爭與宗派衝突〉，《海峽評論》，240: 13-16。Sun, Ruo-yi. 2010. “Yilake zhanzheng yu zongpai chongtu” [Iraq War and Conflicts Between Religious Sects]. *Straits Review Monthly* 240: 13-16.

陳文生，2005a，〈九一一後美國之霸權治理策略：以伊拉克爲例〉，《政治科學論叢》，23: 169-200。Chen, Wen-Sheng. 2005a. “911 hou meiguo zhi baquan zhili celue: yi yilake weili” [U.S. Hegemonic Governance After the Sept. 11 Attacks: the Iraq Case]. *Political Science Review* 23: 169-200.

陳文生，2005b，〈布希政府反恐安全戰略及其挑戰：伊拉克經驗的檢討〉，《政治科學論叢》，25: 1-28。Chen, Wen-Sheng. 2005b. “Buxi zhengfu fankong anquan zhanlue ji qi tiaozhan: yilake jingyan de jiantao” [Bush’s Anti-Terrorist Security Strategies and the Challenges: A Lesson from Iraq]. *Political Science Review* 25: 1-28.

陳宏銘，2017，〈「後衝突社會」的政治制度設計：波士尼亞與盧安達的權力分享模式比較〉，《東吳政治學報》，35(2): 73-137。Chen, Hongming. 2017. “Hou chongtu shehui de zhengzhi zhidu sheji: boshiniya yu luanda de quanli fenxiang moshi bijiao” [Political Systems in Post-Conflict Societies: Comparing the Experiences of Power-Sharing in Bosnia and Rwanda]. *Soochow Journal of Political Science* 35(2): 73-137.

黃瓊萩，2015，〈關係平衡 vs.普世改造：中美國際干預風格與大戰略思維之比較〉，《中國大陸研究》，58(4): 71-92。Huang, Chiung-chiu. 2015. “Guanxi pingheng vs. pushi gaizao: zhong mei guoji ganyu fengge yu dazhanlue siwei zhi bijiao” [A Comparison between the U.S. and China’s Strategic Logic and Practices: Universalism vs. Relational Rationale]. *Mainland China Studies* 58(4): 71-92.

臺灣大學學術期刊資料庫

蔡政修，2004，〈911 事件後的美國國家安全戰略：以波灣戰爭與北韓核子危機爲例〉，《問題與研究》，43(6): 129-165。Tsai, Cheng-hsiu. 2004. “911 shijian hou de meiguo guojia anquan zhanlue: yi bowan zhanzheng yu beihan hezi weiji weili” [The U.S. National Security Strategy After the September 11 Incident: The Cases of the Iraqi War and the North Korean Nuclear Crisis]. *Issues & Studies* 43(6): 129-165.

魏　亮，2012，〈淺析美軍撤離後伊拉克政治重建的安全環境〉，《西亞非洲》，4: 74-88。Wei, Liang. 2012. “Qianxi meijun cheli hou yilake zhengzhi zhongjian de anquan huanjing” [An Analysis on the Security Environment of Iraq’s Reconstruction Progress after the U.S. Army’s Withdrawal]. *West Asia and Africa* 4: 74-88.

二、英文部份

Barma, N. H., N. Levy, & J. Piombo. 2017. “Disentangling Aid Dynamics in Statebuilding and Peacebuilding: a Causal Framework.” *International Peacekeeping* 24(2): 187-211.

Berman E., J. N. Shapiro, & J. H. Felter. 2011. “Can Hearts and Minds Be Bought? The Economics of Counterinsurgency in Iraq.” *Journal of Political Economy* 119(4): 766-819.

Bouillon, M. E. 2012. “Iraq’s State-Building Enterprise: State Fragility, State Failure and a New Social Contract.” *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* 6(3): 281-297.

Braithwaite, J., S. Dinnen, M. Allen, V. Braithwaite, & H. Charlesworth. 2010. *Statebuilding as Peacebuilding in Solomon Islands.* Canberra: ANU Press.

Bremer, L. P., J. Dobbins, & D. Gompert. 2008. “Early Days in Iraq: Decisions of the CPA.” *Survival* 50(4): 21-56.

Brinkerhoff, D. W. 2008. “The State and International Development Management: Shifting Tides, Changing Boundaries, and Future Directions.” *Public Administration Review* 68(6): 985-1001.

Caan, C., B. Cole, P. Hughes, & D. P. Serwer. 2007. “Is This Aany Way to Run an Occupation? Legitimacy, Governance, and Security in Post-conflict Iraq.” In *Interim Government,* eds. Guttieri Karen & Jessica Piombo. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 319-343.

Carment, D., S. Prest, & Y. Samy. 2010. *Security, Development, and the Fragile State: Bridging the Gap between Theory and Policy.* London: Routledge.

臺灣大學學術期刊資訊庫

Carpenter, A. C. 2014. *Community Resilience to Sectarian Violence in Baghdad*. New York: Springer.

Chandler, D. 2006. *Empire in Denial. The Politics of State-building*. London: Pluto Press.

Chilco, J. 2017. "Chilcot Report." in http://www.iraqinquiry.org.uk/thereport/. Latest update 15 June 2017.

Cordesman, A. H. 2003. *The Iraq War. Strategy, Tactics, and Military Lessons*. Westport: Praeger Publishers.

CPA. 2003a. "Coalition Provisional Authority Order Number 1. De-Ba'athification of Iraqi Society." in http://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030516_CPAORD_1_De-Ba_athification_of_Iraqi_Society_.pdf. Latest update 20 December 2017.

CPA. 2004a. "Coalition Provisional Authority Order Number 12. Trade Liberalization Policy." in http://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/CPAORD12.pdf. Latest update 20 December 2017.

CPA. 2004b. "Coalition Provisional Authority Order Number 39. Foreign Investment." in http://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20031220_CPAORD_39_Foreign_Investment_.pdf. Latest update 20 December 2017.

CPA. 2004c. "Coalition Provisional Authority Order Number 71. Local Governmental Powers." in http://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20040406_CPAORD_71_Local_Governmental_Powers_.pdf. Latest update 20 December 2017.

CPA. 2004d. "Coalition Provisional Authority Order Number 96. The Electoral Law." in http://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20040615_CPAORD_96_The_Electoral_Law.pdf. Latest update 20 December 2017.

Dağ, R. 2016. "The Failure of the State (re)Building Process in Iraq." In *Neoliberal Governmentality and the Future of the State in the Middle East and North Africa,* ed. Emel Akçali. New York: Palgrave Macmillan, 31-44.

Dobbins, J., S. G. Jones, B. Runkle, & S. Mohandas. 2009. *Occupying Iraq A History of the Coalition Provisional Authority*. Pittsburgh: Rand Corporation.

Dodge, T. 2003. *Inventing Iraq: The Failure of Nation Building and a History Denied*. New York and London: Columbia University Press.

Dodge, T. 2005. "Iraqi Transitions: From Regime Change to State Collapse." *Third World Quarterly* 26(4/5): 705-721.

Dodge, T. 2013. "Intervention and Dreams of Exogenous Statebuilding: The

臺灣大學學術期刊資料庫

Application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq." *Review of International Studies* 39(5):1189-1212.

Dowdeswell, T. L. & P. Hania. 2014. "Regulating Water and War in Iraq: A Dangerous Dark Side of New Governance." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 21(2):453-482.

Edelstein, D. M. 2009. "Exit Lessons."*Wilson Quartely* 33(4): 34-39.

Fitzgerald, D. & D. Ryan. 2014. *Obama, U.S. Foreign Policy and the Dilemmas of Intervention.* New York: Palgrave Macmillan.

Fukuyama, F. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century.* Ithaca and London: Cornell University Press.

Ghani, A. & C. Lockhart. 2008. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World.* Oxford and New York: Oxford University Press.

Ginty M. R. & G. Sanghera. 2013. "Hybridity in Peacebuilding and Development: an Introduction." *Journal of Peacebuilding and Development* 7(2): 3-8.

Gisselquist, R. M. 2015. "Good Aid Hard Places: Learning from 'Successful' Interventions in Fragile Situations." *International Peacekeeping* 22(4): 283-301.

Gravingholt, J., S. Ziaja, & M. Kreibaum. 2015. "Disaggregating State Fragility: A Method to Establish a Multidimensional Empirical Typology." *Third World Quarterly* 36(7): 1281-1298.

Guttieri, K. & J. Piombo, eds. 2007. *Interim Governments*. *Institutional Bridges to Peace and Democracy?* Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Halchin, L. E. 2005. "The Coalition Provisional Authority (CPA): Origin, Characteristics, and Institutional Authorities, Congressional Research Service Report for Congress." in https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL32370.pdf. Latest update 20 December 2017.

Hamad, M. & K. al-Anani. 2014. *Elections and Democratization in the Middle East. The Tenacious Search for Freedom, Justice, and Dignity*. New York: Palgrave Macmillan.

Hasan, Z., eds. 2007. *Democracy in Muslim Societies. The Asian Experience.* New Delhi: Sage Publications India.

Herring, E. & G. Rangwala. 2006. *Iraq in Fragments: The Occupation and Its Legacy.* London: Hurst.

IISS. 2004. "North America." *The Military Balance* 104: 14-34.

IISS. 2006. "Chapter Three: North America." *The Military Balance* 106: 13-46.

臺灣大學學術期刊資料庫

IISS. 2007. “Chapter Three: North America.” *The Military Balance* 107: 15-50.

IISS. 2008. “Chapter Three: North America.” *The Military Balance* 108: 13-54.

IISS. 2011. “Chapter Three: North America.” *The Military Balance* 111: 41-72.

IISS. 2012. “Chapter Three: North America.” *The Military Balance* 112: 39-70.

IISS. 2015. “Chapter Three: North America.” *The Military Balance* 115: 29-56.

IISS. 2016. “Chapter Three: North America.” *The Military Balance* 116: 27-54.

IISS. 2017. “Chapter Three: North America.” *The Military Balance* 117: 27-62.

IISS. 2018. “Chapter Three: North America.” *The Military Balance* 118: 27-64.

Isakhan, B. 2014. “Democratising Governance after the Arab Revolutions: The People, the Muslim Brotherhood and the Governance Networks of Egypt.” In *Democracy and Crisis. Democratising Governance in the Twenty-First Century,* eds. Benjamin Isakhan & Steven Slaughter. New York: Palgrave Macmillan, 149-165.

Kane, S., J. R. Hiltermann, & R. Alkadiri. 2012. “Iraq’s Federalism Quandary.” *The National Interest* 118: 20-30.

Kingdon, J. W. 2003. *Agendas, Alternative, and Public Policies*. New York: Longman.

Krasner, S. & C. Pascual. 2005. “Addressing State Failure.” *Foreign Affairs* July/August: 153-163.

Lacher, W. 2007. “Iraq: Exception to, or Epitome of Contemporary Post-Conflict Reconstruction.” *International Peacekeeping* 14(2): 237-250.

Le Billon, P. 2005. “Corruption, Reconstruction and Oil Governance in Iraq.” *Third World Quarterly* 26(4/5): 685-703.

Lopez, A. M. 2007. “Engaging or Withdrawing. Winning or Losing? The Contradictions of Counterinsurgency Policy in Afghanistan and Iraq.” *Third World Quarterly* 28(2): 245-260.

MacGinty, R. 2011. *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*. New York: Palgrave Macmillan.

MacQueen, B. 2013. “Political Reconstruction, Democracy and Power-Sharing in Afghanistan and Iraq.” In *American Democracy Promotion in the Changing Middle East. From Bush to Obama,* eds. Shahram Akbarzadeh, Benjamin MacQueen, James Piscatori, & Amin Saikal. London and New York: Routledge, 45-57.

Maley, W. 2013. “The ‘Americanization’ of Democratic Theory.” In *American*

臺灣大學學術期刊資料庫

Democracy Promotion in the Changing Middle East. From Bush to Obama, eds. Shahram Akbarzadeh, Benjamin MacQueen, James Piscatori, & Amin Saikal. London and New York: Routledge, 27-44.

Manning, C. 2007. "Interim Governments and the Construction of Political Elites." In *Interim Government,* eds. Karen Guttieri, & Jessica Piombo. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 53-72.

McCarthy, R. 2004. "Iraqi Portesters Demand Election as Ayatollah Threatens Fatwa." in https://www.theguardian.com/world/2004/jan/16/iraq.rorymccarthy. Latest update 20 December 2017.

Moaddel, M. 2014. "Is Iraq falling apart? Findings from Value Surveys." in http://mevs.org/files/tmp/IsIraqFallingApart_June2014.pdf. Latest update 20 December 2017.

Nye, J. S. 2003. "U.S. Power and Strategy after Iraq." *Foreign Affairs* 82(4): 60-73.

Pan, E. 2006. "Syria, Iran, and the Mideast Conflict", *Council on Foreign Relations.*" in https://www.cfr.org/backgrounder/syria-iran-and-mideast-conflict. Latest update 30 June 2018.

Rathmell, A. 2005. "Planning Post-Conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?" *International Affairs* 81(5): 1013-1038.

Saikal, A. 2013. "Iraq: Elite Fragmentation, Islam and Democracy." In *American Democracy Promotion in the Changing Middle East. From Bush to Obama,* eds. Shahram Akbarzadeh, Benjamin MacQueen, James Piscatori, & Amin Saikal. London and New York: Routledge, 101-113.

Scheuer, M. 2008. *Marching Toward Hell. America and Islam after Iraq*. New York: Free Press.

SIGIR. 2013. "Learning from Iraq. A Final Report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction." in https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/sigir-learning-from-iraq.pdf. Latest update 1 April 2018.

Sky, E. 2016. "Chilcot Report: Post-Invasion Planning." *The Political Quartely* 87(4): 486-487.

Sriram, C. L. 2008. *Peace as Governance. Power-sharing, Armed Groups and Contemporary Peace Negotiations*. New York: Palgrave Macmillan UK.

Steele, D. A. 2008. "Reconciliation Strategies in Iraq, *USIP*." in http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/25287/1/Reconciliation%20Strategies%20in%20Iraq.pdf?1. Latest update 1 April 2018.

Talmon, S. 2013. *The Occupation of Iraq. Volume II, The Official Documents of*

臺灣大學學術期刊資料庫

the Coalition Provisional Authority and the Iraqi Governing Council. Oxford: Hart.

U. S. Government Printing Office. 2011. "The U.S. Strategy in Afghanistan and Iraq. Hearing Before the Committee on Armed Services United States Senate." in https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112shrg73877/pdf/CHRG-112shrg73877.pdf. Latest update 1 April 2018.

U.S. Government Printing Office. 2005. "*Strategies for Reshaping U.S. Policy in Iraq and the Middle East. Hearing Before the Committee on Foreign Relations United States Senate*." in https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg21064/html/CHRG-109shrg21064.htm#?. Latest update 1 April 2018.

USAID. 2004. "An Historic Review of CPA Accomplishment." in http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaab654.pdf. Latest update 20 December 2017.

Visser, R. 2006. "Sistani, the United States and Politics in Iraq. Oslo: NUPI." in https://www.files.ethz.ch/isn/27866/700.pdf. Latest update 20 December 2017.

Visser, R. 2014. "Iraq: Democracy and Electoral Politics in Post-Saddam Era." In *Elections and Democratization in the Middle East. The Tenacious Search for Freedom, Justice, and Dignity,* eds. Mahmoud Hamad & Khalil al-Anani. New York: Palgrave Macmillan, 133-152.

Woodward, S. L. 2011. "State-Building for Peace-Building: What Theory and Whose Role?" In *Securing Peace. State-Building and Economic Development in Post-Conflict Countries,* eds. Richard Kozul-Wright & Piergiuseppe Fortunato. London and New York: Bloomsbury Publishing and United Nations, 87-112.

Zaum, D. 2007. *The Sovereignty Paradox. The Norms and Politics of International Statebuilding*. New York: Oxford University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

An Analysis of Strategies and the Effectiveness of US Intervention in Iraq and Its Leadership of the Coalition Provisional Authority*

*Shun-wen Wang***

Abstract

The purpose of this paper is to understand the role of foreign interveners in the formation of post-conflict interim governments. It explores several policies and orders of the US-led Coalition Provisional Authority as well as the effects of these policies and orders, such as de-Ba'athification, the dismantling of Iraq's army, the Iraqi Governing Council's composition, separation of powers between the central government and governorates, returning sovereignty, democratic elections, and the introduction of a free market system during the Coalition Provisional Authority period. The purpose of this paper is to understand the role of foreign interveners in the formation of post-conflict interim governments. It explores several policies and orders of the US-led Coalition Provisional Authority as well as their effects such as de-Ba'athification, the dismantling of Iraq's army, the Iraqi Governing Council's composition, separation of powers between the central government and governorates, the returning of sovereignty, democratic elections, and the introduction of a free market system during the Coalition Provisional Authority period.

Differing from the numerous articles that place greater emphasis on institutional design and/or the results of the reconstruction process, this paper considers that establishing an institution, or so-called "good governance", might not be the primary concern of interveners. Instead, the interveners are

* DOI:10.6166/TJPS.201809_(77).0005

** Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University. E-mail: shunwenw@gmail.com.

臺灣大學學術期刊資料庫

likely affected by how they view their role(s), grand strategy, and their own country's interests. This paper elaborates on how the status of fragile states in the international system, as well as the regional and local actors' positions on reconstruction, are also factors concerning the evaluation of an interim government and its policies.

Keywords: Post-conflict State Building, Coalition Provisional Authority, Interim Government, Foreign Intervener

臺灣大學學術期刊資料庫