

对伊拉克的占领： 从军事角度看其经验教训

马修·哈沃*著/李强**译

关键词：对伊拉克的占领；占领国的责任；美国军方的视角；联军临时管理当局；自由伊拉克行动；军事行动计划的制定；训练；机构间合作

“你破坏，你负责”。¹ 据说，这是2003年决定入侵伊拉克之前美国国务卿科林·鲍威尔向乔治·布什总统提出的告诫之语，隐晦地指出了占领国——这是一个国家对敌国领土行使权力后所获得的身份——的责任。² 关于占领的国际法主要被编纂于两个条约之中：1907年《海牙陆战法规和惯例章程》及1949年《关于战时保护平民的日内瓦公约》。已有大量研究涉及到占领法与当代占领情形的关系，例如2003年5月至2004年6月发生在伊拉克的情形。还有一些其他著述探讨了美国和英国

* 马修·哈沃 (Matthew R. Hover) 少校在美军中担任军法顾问。他在美国海军战争学院获得国家安全与战略研究方向的文学硕士学位，在美军军法署法律中心和学校获得法学硕士学位，在俄亥俄州州立大学莫里茨法学院获法律博士学位，在密歇根州周立大学获理学学士学位。他目前在美国佛罗里达州麦克迪尔空军基地中央司令部担任军事行动方面的法律顾问。马修·哈沃少校早先曾在位于罗德岛纽波特的美国海军战争学院国际法系服役，还因军事行动与国际法方面任务的需要两次赴伊拉克、一次赴阿富汗服役。本文仅代表作者个人观点，并不必然反映美国政府、国防部或者美军的立场。

** 李强，法学博士，中国政法大学法学院讲师，主要研究方向为武装冲突法和国际刑法。

1 Bob Woodward, *Plan of Attack*, Simon and Schuster, New York, 2004, p.150.

2 《陆战法规和惯例公约》（《海牙第四公约》）及其附件：《陆战法规和惯例章程》（简称《海牙章程》），1907年10月18日，第42条。

作为占领国是否履行了其根据占领法应承担的义务。本文不再继续探讨这些主题，而是简要叙述一下占领伊拉克之前美国军方的看法，并凸显从占领中吸取的一些主要教训。这些经验教训主要分为三类：计划的制定、训练与机构间合作。

军事行动计划的制定

有人曾说，只要有可靠的战略支持，军队就可以克服战术上的错误，但可靠的战术却无法克服糟糕战略带来的恶果。第二次世界大战期间的德国就是这样一个例子：在战术层面，德军总体上优于盟军，但战略上的失误使他们输掉了这场战争。目前，美军联合行动计划的制定包含对一项任务所有六个阶段的计划要求，包括塑造战场（初始阶段）、威慑行动（第一阶段）、夺取主动权（第二阶段）、决定性行动（第三阶段）、稳定行动（第四阶段）和支援民政当局（第五阶段）。占领包含在第四阶段（稳定行动）³内，但不幸的是，该阶段战略和行动层面的错误计划从一开始就注定了占领伊拉克的战术执行会失败。

在当代美军制定计划的过程中，作战司令部依据来自参谋长联席会议主席、国防部长和总统的战略指令制定行动计划。⁴ 美国中央司令部就是负责制定入侵伊拉克行动计划的作战司令部。2003年2月，美国国防部副部长保罗·沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）发表了一段臭名昭著的言论，他说：“我们不是在讨论占领伊拉克。我们讨论的是解放伊拉克……因此，当那个政权被推翻的时候，我们会发现【伊拉克人民】基本上是欢迎我们的，因为我们是他们的解放者。”⁵ 这段话恰恰体现出美国对此次占领之所以缺乏战略规划背后的主观臆断。陆军参谋长埃里

3 Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning*, 11 August 2011, Chapter III, Section C (hereafter Joint Pub. 5-0). See also Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-07, Stability Operations*, 29 September 2011, p. III-4 (hereafter Joint Pub. 3-07).

4 See generally Joint Pub. 5-0, above note 3, Chapter II.

5 Paul Wolfowitz, interview with Melissa Block (National Public Radio), 19 February 2003, available at: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1937> (last visited February 2012).

克·辛塞奇 (Eric Shinseki) 上将在接受国会质询时不同意这种说法，而且他估计会“一下子”需要“几十万士兵”保证占领期间的安全，沃尔福威茨随后在回应国会时称，辛塞奇的估计“太不靠谱”，而且据报道他坚信入侵的几个月中占领军只需要3万人。⁶ 无论如何，这类战略误判对美军来说当然没有任何好处，制定军事计划的人也必须要承担一定的责任。

当时军方并不想卷入稳定行动，并且无论如何都想尽力避免参与国家重建。也许是因为军方仅仅反映了国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德的考虑，他在入侵之前说道：“我们对国家重建没兴趣，这不是我们的事，我们也不打算做这个。”⁷ 但这并不是制定军事计划的人忽视第四阶段计划中关键组成部分的借口。要说美国中央司令部没有计划实施占领或者说没人承认摆在他们面前的挑战的性质可能并不准确，但相较于初始阶段的计划，第四阶段的确最不受重视。实际制定出来的计划并没有有效地应对部族和教派冲突、文化差异、伊拉克经济的崩溃状态、叛乱的可能性、如何在战术层面为占领提供资金支持以及如何维系伊拉克政府。

回顾历史就会发现，这一次与第二次世界大战期间占领德国的军事计划大相径庭。首先，美军在对德国实施占领之前四年就已开始相应的准备和训练。⁸ 针对占领有一个独立的行动计划⁹，由卢修斯·克莱上将牵头。军队还为此项任务训练了6000名民政官，跟随美军和英军横跨欧洲。每当部队攻占了德国城市后，他们都会留下民政团队启动军事管制

6 Thomas E. Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*, Penguin Press, New York, 2006, pp. 95–97.

7 Anthony Cordesman, interview with PBS for ‘The Lost Year in Iraq’, available at: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/yeariniraq/interviews/cordesman.html> (last visited February 2012). 考德斯曼是战略与国际研究中心在中东问题与国防政策领域的专家。

8 George F. Oliver, *Rebuilding Germany after World War II*, Naval War College 3040, 2008, pp. 4–19. 该文件有存档。

9 行动计划 (OPLAN) 是指“为应对实际或潜在的危险而准备的实施军事行动的任何计划”。这种等级的高级计划一般只用于关乎国家安全的事件；除了解释行动的理念以外，计划中还会详细说明实施计划所必需的军队、部门支持与资源。See Joint Pub. 5–0, above note 3, p. II–24.

的进程。这些民政团队向欧洲民政师 (European Civil Affairs Division) 负责，后者最终再对占领负责。他们已做好准备延续或恢复在其控制之下的文职政府、警察以及司法系统。尽管有这种事先的计划和组织，占领仍旧面临着诸多困难，而且它持续了四年，直到马歇尔计划提供的大量援助到来时才结束。¹⁰ 由于占领者与被占领者之间在文化、民族和宗教方面存在更为巨大的差异，伊拉克甚至可以说呈现出更为艰难的场景。来自德国的历史教训本来应帮助“伊拉克自由行动”计划的制定者们清楚地了解第四阶段以前的重大挑战；然而，情况总是这样，历史又被忽视或轻视了。因此，这种糟糕的战略和行动计划就会让我们讨论下一个主题：针对这些紧跟第三阶段“打击与威慑”行动而来的任务缺乏相应的战术训练。

针对第四阶段进行的训练

在“伊拉克自由行动”中，除了未能针对第四阶段适当地制定计划外，或者说可能正是因为这一点，军队在战术层面也未针对占领进行适当的训练。训练可以把军事理论用到部队完成其任务的准备上。美军第三机械化步兵师——2003年3月至4月间率先逼近巴格达的两支主力部队之一——曾进行了一次行动后评估 (AAR)，其中承认，除了“缺乏针对第四阶段行动的计划”以外，该部队在开始作战行动以前也没有关注军民融合式行动的训练。¹¹ 由于民政官和民政单位短缺，这种训练的缺乏对最初的稳定行动极为不利，因为这些军民融合式的行动任务落入了从未经过此种训练的作战单位手中。¹² 在攻陷巴格达后的数天甚至数周

10 G. F. Oliver, above note 8, pp. 15–30.

11 ‘Third Infantry Division (Mechanized) After Action Report: Operation IRAQI FREEDOM’, 2003, available at: <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2003/3id-aar-jul03.pdf> (last visited February 2012), pp. 18 and 281.

12 从广义上讲，军民融合式行动关注紧迫或短期问题，例如卫生服务基础设施；流离失所平民的衣食住行；警察和安全项目；确立东道国政府的合法性；军民融合式行动对战术指挥官的同步支持；机构间、政府间组织和非政府组织的活动与军事行动的协调、同步以及可能情况下的整合。Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3–57, Civil-Military Operations, 8 July 2008, Chapter I, p. 1–5.

内，情况的确如此，那时候军队掌握主动权，但也在伊拉克制造了权力真空。军中一位上将评论道，尽管了解关于第四阶段行动的军事理论，他还是眼睁睁看着在巴格达发生抢劫，因为不知道他和他的士兵有责任制止此类事件。¹³ 这是训练失败的明显迹象，在巴格达的作战部队发现自身未经训练且并不熟悉他们为夺取胜利需要完成的任务，例如恢复社会秩序、建立过渡政府、成立基础服务部门以及确保司法体系的运作。¹⁴

除此以外，还存在其他训练上的缺陷。被派遣至伊拉克的本就不多的民政队伍（总共1800名民政士兵，与单独训练并被派往德国的6000名民政官形成鲜明对比）抱怨说，部署前的训练关注的是处理国内流离失所者、燃烧的油田以及化学污染清除等问题，而不是关注伊拉克的政府、法律体系、基础设施以及地方领导阶层。¹⁵ 同样，对部署于伊拉克的部队的文化训练关注的是避免可能冒犯伊拉克人的行动，这确实很重要，但训练本来可以更加有用，如果它关注一下稳定行动期间更有帮助的主题：部落体系、宗教、伊拉克人怎样谈判、风俗习惯以及地方领导阶层的结构。另外一个关于训练缺陷的具体例子是，军队律师发现自己要负责把伊拉克的司法体系重新复原（在入侵以及随后的抢劫期间，司法系统75%的基础设施被摧毁）¹⁶，然而他们从未经受过关于大陆法系或者关于伊拉克法律、程序或习惯的训练。海军陆战队的一名律师说道：

仅在学习他们的制度方面，我们就浪费了大量时间，这些时间本来可以更好地被用于做些实事。仅是尝试理解伊拉克制度是如何运作的，我们就耗费了至少一个月。正是这一个月使我们在当地失去了很多声誉，从而不得不尽力弥补回来。¹⁷

13 T. E. Ricks, above note 6, p. 152.

14 *Ibid.*, p. 150.

15 Center for Law and Military Operations, *Forged in the Fire: Legal Lessons Learned During Military Operations 1994–2008*, The Judge Advocate General's Legal Center and School, September 2008, (hereafter *Forged in the Fire*), pp. 12–16.

16 Center for Law and Military Operations, *Lessons Learned from Afghanistan and Iraq, Volume II: Full Spectrum Operations (2 May 2003–30 June 2004)*, The Judge Advocate General's Legal Center and School, 2005, pp. 20–21.

17 *Forged in the Fire*, above note 15, p. 14, n. 39.

由于缺少相应的训练以及对新任务的困惑，2003年夏季负责其他稳定任务的作战部队也重复了这样的错误，从而失去良机。回溯历史就会发现，之所以导致这样的难题，部分是因为美军内部的制度性缺陷。

20世纪80年代和90年代的军队理论主要强调赢得战斗，并不必然关注赢得战争的问题，而且更为重要的是，在军队的主要训练中心，各单位是在实际的军队间对抗训练期间练习实施理论。¹⁸ 在这些训练中心模拟了主要战斗之后，各单位就会整理行装返回原驻地。1991年的海湾战争强化了这一思想，美国与其盟友很快就取得了胜利，并且迅速撤离而无需稳定科威特或伊拉克的局势。即使是在阿富汗，美军那时在第三阶段就取得了迅速的胜利，后来也并未深入，而且在制定“伊拉克自由行动”计划时，当地的叛乱活动尚不猖獗。事后看来，很难理解军队的训练在推翻萨达姆政权后的需求方面如此短视。然而，2003年时正是这种心态弥漫整个部队，这也是为什么当年4月份士兵们都想着回家，而不是准备完成取得胜利所需的维稳任务。美国陆军战争学院战略研究所国家安全事务主管担心，美军高层指挥官可能混淆了赢得巴格达的战斗与赢得伊拉克战争的区别¹⁹，战术单位也照此训练。针对第四阶段的糟糕计划和训练的后果就是军队卷入了其所不熟悉的冲突类型，并直接影响到其根据国际法履行占领者责任的能力。因为缺乏针对占领的计划和训练，军队正在迅速丧失主动权，同时美国主导的占领当局的结构及其某些决定也阻碍了军队及时回到正轨。

占领当局的结构：机构间合作的必要性

虽然缩略语“CPA”的官方含义是联盟驻伊拉克临时管理当局，但据说军方有着另一种解释：“一事无成 (Can't Produce Anything)。”²⁰

18 T. E. Ricks, above note 6, p. 132.

19 Antulio J. Echevarria II, *Toward an American Way of War*, US Army War College Strategic Studies Institute, March 2004, available at: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=374> (last visited February 2012).

20 T. E. Ricks, above note 6, p. 204.

尽管机构间某种程度的摩擦在美国政府内部再寻常不过，而且政府也希望如此，甚至存在这种摩擦可能会更加健康，但临时管理当局（国务院）与军方（国防部）之间的关系在占领伊拉克期间是相当糟糕的。就像2001年9·11恐怖袭击之前情报失利的部分原因是机构间协调与合作的失败一样，临时管理当局与军方也经历了同样的难题。占领需要在军人与文职人员之间进行一定程度的机构间合作，但美国的各个实体部门当时既没有准备好，也不习惯如此。不过，在触及这些应吸取的教训之前，需要处理的一个先决问题是，领导占领的应当是军官还是政治家。

众所周知，美国在巴格达陷落后不久就派遣保罗·布雷默大使去领导联军临时管理当局。军方批评联军临时管理当局的几个关键决定给其维持安全的能力带来消极影响。最著名的莫过于去复兴党化和解散伊拉克安全与军事机关的命令，这制造了大量的失业人口和潜在的叛乱分子，同时也降低了占领军可以用于维护安全的力量。²¹至于是否本来应由军事领导人来代替政治家领导占领的问题，历史和理论再次提出了这一问题。

在占领德国之前，罗斯福总统本来感觉这项任务带有民政性质，但在国务院的北非稳定行动失利后就改变了想法。²²最终，罗斯福总统赋予了国防部对占领德国的控制权，并任命卢修斯·克莱上将为军事长官。克莱上将负责领导军政府团队并执行占领计划，一般都认为这段时期是成功的占领。不过，这个例子无法证明由军方领导的占领就可以避免我们在伊拉克看到的问题。事实上，在德国的去纳粹化引起了与伊拉克的去复兴党化类似的问题，而且对德国的占领是要求在4年内建立能够领导该国的本国政府。然而，由军人领导占领，至少在第三阶段向第四阶段过渡的初期，是有军事上的优势的，包括指挥的统一性以及介入军事计划与后勤保障的能力。无论如何，尽管历史可能表明军事领导人在领导占领方面优于政治家，但从美国政府当前的政策和军事理论可看出占领将是文职领导的事业。

21 G. F. Oliver, above note 8, p. 3.

22 *Ibid.*, pp. 5-8.

2005年第44号“国家安全总统令”将国务院定为稳定和重建活动的领导机构。²³ 随后的国防部指令也承认国务院的领导角色，但国防理论也要承认现实。²⁴ 因此，第3-07号联合出版物《稳定行动》就指出，联合部队领导稳定行动，直至美国其他政府机构、外国政府与安全部队或者政府间组织能够承担起这一职责；为过渡时期军事当局提供指导原则的附录4当然也仔细考虑了军方的主导地位。²⁵ 不过，政策与理论国务院应尽可能担任领导角色这一点上是一致的，而且第44号“国家安全总统令”的重要意义在于，它促进了机构间的协作和计划，从而至少在理论上减少了由哪个机构在现场指挥的顾虑。

这项总统令旨在遵循从伊拉克吸取的某些教训，因此它为今后的占领形成了一个全面的机构间协作计划制定的流程，从国家战略层面开始一直扩展到战术层面。新的军事理论囊括了“通过伊拉克和阿富汗的艰难经历所吸取的经验教训”，也把稳定行动置于与常规作战行动同等的重要地位。²⁶ 重要的是，第44号“国家安全总统令”建立了常设组织来加强机构间的配合，从而使机构间合作的艺术不致丧失。占领伊拉克期间明显是这种情况，具有不同组织文化的两个机构不习惯相互合作，也不想合作。这很令人遗憾，因为代价是如此高昂。然而，随着时代的发展，各方都在促进彼此机构间的合作，并且建立了一定程度的协作机制，国务院领导的“省级重建队”就是最好的例子，这在军事介入的后期阶段在伊拉克极为普遍。²⁷

23 The White House, 'National Security Presidential Directive/NSPD-44', Washington DC, 7 December 2005, available at: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html> (last visited February 2012).

24 Thomas S. Szayna, Derek Eaton, and Amy Richardson, *Preparing the Army for Stability Operations: Doctrinal and Interagency Issues*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2007, p. 8.

25 Joint Pub. 3-07, p. I-2.

26 *Ibid.*, p. I-1.

27 省级重建队是“相对较小的行动单位，其组成人员不仅包括外交官，还包括军官、发展政策专家（来自美国国际开发署、农业部和司法部）以及其他专业人士（诸如法治、工程和石油工业运转等领域），这些人要与他们所服务的伊拉克地方领导人和伊拉克社团密切合作。尽管省级重建队是为重建项目分配资金，但这些军民融合式团体的战略目的则是政治和经济的结合”。US Department of State, 'Provincial Reconstruction Teams', available at: <http://www.state.gov/p/nea/ci/iz/c21830.htm> (last visited February 2012).

结论

“伊拉克自由行动”永久性地改变了美国军队，2003年至2004年间的占领在其转型过程中也发挥了极大的作用。很难说针对占领的失败的计划、训练和机构间合作没在叛乱活动的发展方面起到推波助澜的作用，这些叛乱活动在2004年末突然爆发并且导致美国介入伊拉克又持续了7年。关于占领的糟糕战略和行动计划导致战术单位未能针对此项任务加以训练，而这种训练恰恰有助于他们维持安全并履行作为占领军的职责。军队因此丧失了他们迅速推翻萨达姆政权后赢得的主动权。军方随后的作为或不作为又脱离了伊拉克群众，进而为叛乱的产生创造了条件。占领一开始，糟糕的机构间合作——主要是联军临时管理当局与军方之间——进一步恶化了本就在恶化的局势。伊拉克战争耗费的庞大人力和物力成本就是为吸取这一教训而付出的沉重代价，但该教训似乎并未在政策和理论中被制度化以避免未来重犯这些错误。现在就要靠当前及今后的领导人来确保历史不会再重演了。