

非戰爭性軍事行動初探

作者／趙忠傑・管怡聲



摘要

冷戰結束後，國際局勢不若以往，全球議題複雜且多元。傳統上以軍事力量處理國際衝突的方式，已然不敷。“安全”已不再是國際間唯一直得爭辯的議題，軍事部門所擔任的角色與從事的任務，在本質上也產生了重大的改變。軍事部門以往處理兩國紛爭、衝突的單一作戰任務，已隨著冷戰結束後逐漸從“主流”的位置退卻，取而代之的是新軍事行動典範——「非戰爭性軍事行動」(Military Operation Other Than war--MOOTW)。這種強調人道、和平與非戰爭的新作戰型態，不僅在美軍、聯合國多國部隊歷次的軍事行動中，得到了驗證；許多國家也開始競相研究、效仿。一時之間，「非戰爭性軍事行動」儼然已成為處理國際議題的主流途徑。這樣一個新軍事戰爭模式的問世，不僅突顯當今國際局勢的複雜，也代表新戰爭型態時代的到來。

援此，本研究除了欲釐清「非戰爭性軍事行動」的理論本質，及其包含的範圍與行動的模式外；也將探討它對善用該軍事理論的美國，以及熱衷於該理論的中國大陸，在國家政策與軍事行動上有何影響；並茲以為鑑，最後對我國軍的發展，提出若干思考。

關鍵詞：非戰爭性軍事行動、人道援助、軍事維和

壹、前言

冷戰結束，全球卻未因此趨於和平，種族屠殺、文化對立、區域衝突、環境問題、恐怖主義、核武問題與南北貧富差距等複雜

的國際議題，相對的損及已開發國家與衝突地區周邊國家的現實利益。但由於以傳統武力干預他國內政的形式已難以為國際體系所接受，因此以人道主義為基礎，並以「人道干預」為名的新干涉主義，逐漸取代“傳統

非戰爭性軍事行動初探

戰爭型態”。「非戰爭性軍事行動」(Military operation other than war, Mootw)就是美國為因應新干涉主義的需求而開發的新戰爭型態。它是以人道為主軸，處理國際衝突與人道問題等全球重大議題。

在Mootw理論的發展背景下，不難發現當今國際議題的多元及國際關係的複雜；例如一些傳統軍事武力無法解決的非安全性議題（人道危機、環境生態等），逐漸在國際間盛行，不僅造成國際關係的複雜化，也誘發了國際社會開始認真思考，如何以新的國際手段處理蔓延於全球的新議題。而從Mootw的行動範圍與型態可觀察出，由於軍事行動場域的擴大，以及使用非傳統武力的軟性軍事作為，在實際的軍事行動上，也和以往有著顯著的差異。例如軍事人道援助與維和行動，在動機上都標榜著人道與和平，在軍事行動的運用上，也不以侵略、打擊為其行動型態；因此，軍事部隊的接戰程序與步驟，也與傳統作戰方式截然不同。綜言之，Mootw的生成與發展，不僅開啓國際局

勢的新頁，也代表新戰爭型態時代的到來。

緣此，本研究將從釐清美軍Mootw理論的緣起與理路為起點；以國際社會與軍事部門為主要觀察、分析的兩個單元，逐次探討Mootw對美國、中國對外政策上的影響，以及美軍在伊拉克的實踐情形。^①職是之故，本研究關注的重點在於：

- 一、瞭解Mootw的理論意義，以及實際作法為何。
- 二、探討Mootw對當今國際關係的影響，及其運用的狀況。
- 三、Mootw在實際戰場中的操作情形。

貳、非戰爭性軍事行動的崛起與理論界說：

一、「非戰爭性軍事行動」(Mootw)的崛起與發展

(一)「非戰爭性軍事行動」(Mootw)的崛起

由於當前國際體系，是難以接受直接以震懾式的傳統武力^②干預他國內政，因

①：從文獻上觀察，自90年代以降，除了美國因國家戰略之需，發展並實際運用「非戰爭性軍事行動」外，其他對該軍事理論有較多著墨的國家，惟中國大陸而已。有鑒於此，本研究將觀察、研究國際社會中，運用該理論的行為者對象，聚焦在美國與中國大陸兩個國家。此外，就軍事部門對「非戰爭性軍事行動」實踐的部分，則以「非戰爭性軍事行動」理論的發源國美國，其在伊拉克執行戰後重建任務的實況，為本研究的研究個案。

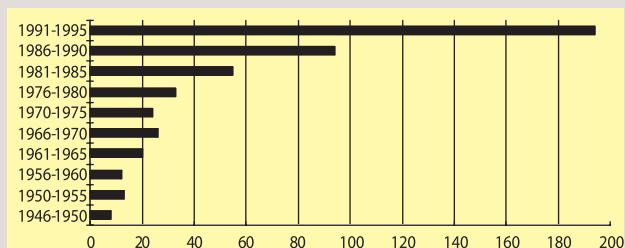
②：美國的“震懾”戰術是根據軍事策略家厄爾曼撰寫的一本書制定的。而厄爾曼是美國國防部長拉姆斯菲爾德和國務卿鮑威爾兩人都推崇的軍事家。厄爾曼在書中寫道，使用空中力量達到“幾乎難以承受的大規模殺傷能力”可以“對敵人造成立即癱瘓其抵抗能力的一種震懾水準”。這種策略深受美國軍方普遍贊同，而美國軍方是世界上首先提倡戰略運用空中力量的軍隊之一。請參考，美國BBC網路新聞「分析美國震懾戰術」

http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_2870000/newsid_2874600/2874639.stm

此，以「人道干預」之名，用「人道援助」的形式取代傳統武力，並以軍事維和、人道援助將政治勢力植入他國的“介入”形式，在1990年代以後，日漸在聯合國與西方強權國家的外交政策中延燒。

雖然「軍事人道干預」仍是一個新興的議題，然自1991-1995年，聯合國多國部隊（包括與北約合作）所參與的Mootw數據，就遠比1986-1990年多了100件（參考表一）。此外，1961-1996年間Mootw的統計，人道援助、軍事援助與災害解除就佔了65%（參考表二），顯示，介於傳統軍事作戰與強硬外交形式之間的「非戰爭性軍事行動（Mootw）」^③，未來將扮演處理國際衝突與重大全球問題的核心角色。

表一：聯合國、美軍與北約組織自1947-1996年執行Mootw總數表



資料來源：Rand National Research Institute, A History of Involvement in MOOTW, P.8.

參考網站：<http://www.rand.org/pdfrd/nsrd/ndri.html>, 2006年6月27日。

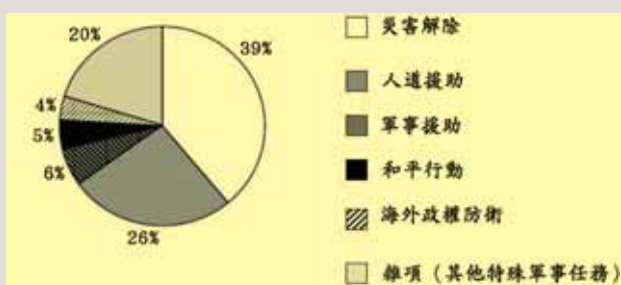
(二)非戰爭性軍事行動的歷史背景與立基

①「非戰爭性軍事行動」的歷史背景——人道干涉主義的興起

冷戰結束後，美國成為單一霸權，積極尋找取代第二次世界大戰後的圍堵主義，而影響美國外交政策甚巨的卡內基捐贈基金會（Carnegie Endowment）發現了答案——人道干涉（humanitarian intervention）。^④

1992年卡內基基金會的報告標題為「改變我們的路線：美國在新世界的角色」，須主張國際關係的新原則：即在他國國內族群的滅絕或其他慘絕人權的替代下，才具有國際干涉的正當理由。」該報告建議美國聯合北約組織與歐洲安全暨合作組織來共同處理歐洲的新安全問題。卡內基基金會的研究小組在《新世界秩序中的民族自決》（Self-Determination in the New World Order）報告

表二：聯合國、美軍與北約組織自1916-1996止曾執行之Mootw項目總數百分比



資料來源：同上表。

③：「非戰爭性軍事行為」（MOOTW），乃美軍為強化「軍事人道干預」正當性，並給予軍事部隊再從事「人道干預行動」時，一個明確的行動基礎，以及為因應近年頻繁的「軍事人道干預」行動，所建立的「新軍事行動典範」的行為理論基礎。其型態包含救災、人道援助、維和與維護區域安全等，內容亦包括各種非戰爭性軍事行動的「接戰」（engagement）準據等等，本研究將於後文以專節引介該理論的起源與內容。

④：Cohen, R. (1999), “The Defense for Human Rights is a Form of Mission”, NYT, May 16, 1999, P.3.

非戰爭性軍事行動初探

書中建議：利用軍事干涉的方式作為國際熱點的回應手段。美國應在何時、以什麼目的介入一國內部民族自決運動—分離主義—的衝突，宜由美國自行決定，這種重大問題不宜交給聯合國處理，美國應尋求如北約組織之區域組織共同進行干涉，如對軍事人道干涉的共識立場無法達成時，美國也不應犧牲自己的判斷與原則。^⑤結論是：「當國際社會需要更迅速而又更有決心的行動時，證明急需有一支可即時動用的軍事武力存在」。但應在何時介入呢？在民族自決主張挑起武裝衝突而變成人道危機，這成為後冷戰時期重新界定國內事務不可干涉的原則。^⑥

科索沃戰爭就是「當民族自決主張開啓武裝衝突而變成人道危機」時介入。1999年1月15日的拉卡克屠殺事件，是科索沃解放軍與美國共同設計的，^⑦為北約組織製造軍事干涉的藉口，這不僅是軍事人道干涉的由來，也是美軍發展Mootw理論根源。

②「非戰爭性軍事行動」理論的立基—軍事人道干預的合法性

第一次世界大戰後，國際間建立一個維持和平的機構—國際聯盟（the League of Nations）及第二次世界大戰後成立聯合國（United Nations）。1945年的《聯合國憲章》，為尋求集體執行維持和平的模式，乃建立一個強國的權威機構—安全理事會—來處理極不道德的國家之事務。權力平衡和整合模式（the integrative model）這兩種體系，雖然所致力的是課以法律規則，但在維持和平上依然無法成功。^⑧其主因是受功利條件或現實主義之累。

條約式的途徑要比即興式（improvisation）來得更實際、更有利、更合法性。所以《聯合國憲章》一直維持它的嚴肅性，任何非正式所產生的新規則，都沒有《憲章》所具有的法律地位。^⑨因此，循著制度內修訂憲章，則是不可能的，第三世界

⑤：Halperin, M. H. and Scheffer, D.J., Self-Determination in the New World Order, (Washington, DC: Carnegie Endowment) 1992, p. 80.

⑥：Halperin, M. H. and Scheffer, D.J., op. cit., pp.81。

⑦：1999年1月中旬，美國特使沃克（William Walker）把世界媒體帶到站在他這一方，因而擺平了歐洲人的批評，這就是著名的「拉卡克」（Racak）大屠殺的政治意義。1999年1月15日，塞國警察執行一項事先已宣佈過的行動，由歐安會的監察員及電視記者陪同去攻剿被認為有藏躲科索沃解放軍的拉卡克村莊，該村塞族人極少，解放軍槍手佔據附近高地開始攻擊警察，電視拍攝下來，塞國軍隊卻從後面包圍了解放軍，解放軍戰士落入陷阱被殺，當天下午塞軍撤退，解放軍又控制該村，第二天解放軍引導沃克入村查看，見到「成排被殺的受害者」，顯示被集體屠殺。請參閱：Glennon, M. F., "Why the Security Council Failed", Foreign Affairs, May/June, 2003, pp.16-35.)

⑧：林添貴，顧淑馨譯，《大外交》，原著：Henry Kissinger, 台北：智庫文化事業出版社，1994，頁205-306。

⑨：朱建民，《國際組織新論》，台北：正中書局，1978，頁102。

不會同意，因為它們非常堅持主權平等原則，而安理事會五常任理事國不會有共識。理論上不可行，只好走上現實主義的手段，美國與北約組織或英國，以一個接一個非法干涉案例為基礎的累積，來改寫舊法規，先藉用權力干涉以主持正義的原因，干涉之後再來協商，尋求權力干涉的合法化、正當化，以達成所謂的「法律隨權力而至」。

二、非戰爭性軍事行動的理論與定義

(一)美軍「非戰爭性軍事行動」理論^⑩

美軍聯合出版物3-0中『非戰爭性軍事行動簡報手稿』指出：當國家武裝力量無法達到國家目標，或者不能維護國家利益時，美國國家領袖，可能會在國力許可的範圍下，決定將美國國家的國情，提升至作戰國家的狀態，以大規模、長持續的作戰態勢，去完成國家欲達到的目的，或者是保護其國家的利益。另一方面，Mootw是將焦點置於「嚇阻戰爭」(detering war)、「解決衝突」(resolving conflict)、「提升和平」(promoting peace)、以及「支持文人政府處理國內危機」(supporting civil authorities in response to domestic crises)等事務上。^⑪

因此，Mootw的範圍包含了“作戰”

與“非作戰”兩個截然不同的行動型態（參考表三），而可能運用的環境，則包括了平時、衝突時期與戰爭時期。基本上，它的作戰形式與戰爭有許多類同的特徵，比如在執行和平任務時，它仍然必須適切地部署所有可用的兵力，並作好隨時參與戰爭的準備。

就美國而言，Mootw的作業大多在美國領土以外的地方，不過這些多重目的與形式的軍事作業方式，都是美軍依據多年的作戰經驗，參酌國家政治考慮，以及美國國家利益，所研發、規劃出來的，所有的行動目的考量，都是在支持美國合法的文人政府。

表三：軍事行動的範圍

軍事行動的範圍			
軍事行動		美國國家一般性目的	軍事行動的典型
戰 門	戰爭	戰鬥&獲勝	大規模戰鬥行動 攻擊 / 自衛 / 封鎖
	非戰爭性軍事行動	阻止戰爭 & 衝突解決	強制和平行動 反恐 打擊武力展示 維和 / 非戰鬥撤兵行動 支持國家 反暴動行動
	非戰爭性軍事行動	和平倡導 & 支持美國文人政權	確保航線自由 反毒品行動 人道援助行動 確保海運行動安全 支持美國政府支持的海外政權

資料來源：Overview of Mootw，參考網址：

www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.doc，

2006年6月27日

⑩：本節所論及之『非戰爭性軍事行動』理論，皆引介自「美軍聯合出版物3-0」中『非戰爭性軍事行動簡報手稿』，詳細原文可參閱：[Overview of MOOTW www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.doc](http://www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.doc)，[From Sideshow to Center Stage: Military Operations Other Than War, www.rand.org/publications/randrreview/issues/RRR.fall97.QDR/sideshow.html](http://www.rand.org/publications/randrreview/issues/RRR.fall97.QDR/sideshow.html)，[Military Operations Other Than War \(MOOTW\) www.southalabama.edu/afrotc/Enhanced/MOOTW](http://www.southalabama.edu/afrotc/Enhanced/MOOTW) 等網頁資料。

⑪：趙忠傑、陳柏昇，《軍事維和行動與國際人道救援關係之初探》，空軍學術月刊，第585期，2005年8月1日，頁76-80。

㊟政治目標與『非戰爭性的軍事行動』 (Political Objectives and Mootw)

軍事行動根本的動機，大多來自於政治考慮。然而，由於Mootw在本質上跨越了戰爭只求勝利的目標考量，它必須對潛在威脅作出預防性、箝制性的行動，因此，它必須具備更敏銳的政治嗅覺。政治目標的意涵通常廣滲Mootw的每一個作業層級，有個較明顯的特徵，可用來辨識Mootw的政治影響層級為何。第一、每一個軍事人員必須了解政治目標，以及錯誤行動所可能招致的嚴重後果；第二、指揮官必須對多變的環境，保持高度敏銳的警覺。特別是針對險惡的作業環境與複雜的政治目標，維持清醒的態度與靈活的手段。

㊟國家安全的目的 (Attaining National Security Objectives)

Mootw對於國家安全目標的貢獻，概可分為：

1.嚇阻 (Deterrence)：在使具威脅性的潛在攻擊敵人，對於行動後軍事部門可能帶給他們的慘痛代價，產生恐懼，而不敢輕越雷池。

2.武力展示 (Forward presence)：確立美國對友邦可靠的承諾，提升區域的穩定，並提供美國在危機方面的技術與能力。其形式包括海外武力戰、定期、不定期、循環的武裝部署與敦睦，附加與儲備的協議，以及海外社區支援等。

3.危機回應 (Crisis response)：指

軍事部門有能力回應單邊，抑或多邊危機的能力。其形式包括：在強化和平工作中全面部署軍事部隊、單一精準的打擊作戰，或者緊急快速支持文人政權。

㊟「非戰爭性軍事行動」的範疇 (Range of Mootw)

Mootw範圍包括非戰爭型態的處理以及戰鬥型態的回應，其包含以下特殊形式：

1.Mootw的意涵包括武力的運用與武力威脅 (Mootw involving the use or threat of force)

除了致力於提升和平，一個國家或一個區域內，因為某些政治因素，都可能引發衝突，當國家的司法或警力無法控制衝突，或無法化解持續惡化的敵對狀態時，軍事武力的威嚇，甚至軍事部隊的運用，是有其必要性的。類此情況，美國軍事作戰的目的，便是支持國家達成消弭戰爭與回覆和平的目的。

2.Mootw不包含武力威脅與運用 (Mootw not involving the use or threat of force)

承平時期的軍事部隊主要是以不使用軍事力量，不發生戰爭的前提下，維持國家狀態的和諧，另一方面，則是確保美國在海外地區的影響力，並維持國際間各緊張關係國間的和平。此種軍事作業型態包括：人道援助、災難救援、武管、支持美國文人政府，及維和行動。這些軍事行動，大部分

都須與“自然狀態”搏鬥。

3. 雙邊作戰 (Simultaneous Operations)

Mootw經常涵蓋了許多虛擬作戰的型態。這種型態可能發生在戰爭狀態的兩個戰區內，同時必須運用準戰爭軍備武力維持若干的秩序，以及採用非作戰的行動，在其他類似戰區內，從事Mootw的軍事行動。不論何時，軍隊行動總是必須承擔若干的威脅與風險，因此，軍隊的指揮官，必須隨時做好“武力投入”與“離開戰場”的準備。

4. 持續作戰 (Duration of Operations)

大部分Mootw的行動時間極為短暫，例如精確打擊與罪犯搜捕，但也有些Mootw的行動時程，爲了配合決定性的目標

得以實現，其時間是相當漫長的。

④ Mootw的6個基本原則 (Six Basic Principles of Mootw)

Mootw的範圍與型態相當的廣泛，目標也相當的多元。其作戰的原則，與一般的作戰無太大的差異，然因Mootw又涉及了非作戰型態的行動方式，因此，在行動原則的標準上，比一般戰爭多增列幾項特殊的原則標準（參考表四）。

⑤ 「非戰爭性軍事行動」的形式 (Types of Mootw)

下列幾個Mootw的形式，分別因應不同的行動狀況（參考表五）：

⑥ Mootw計畫想定概要

Mootw行動計畫，其任務分析與命令評估的過程，不亞於作戰計畫對於作戰執

表四：Mootw的基本原則

Mootw的原則
目標
必須對每項軍事行動作明確行動定義，並給予精準，可達的目標
努力方向的一致性
在每次軍事行動中，都應尋求方向與步調的調和與一致
安全
決不允許敵方獲得政治、軍力與資訊上的優勢，以避免其直接或間接影響我或盟邦的安全
限制
謹慎地考慮行動現況，小心使用妥適的軍事力量
堅持
軍事武力應以支持戰略目標的達成為主要目的，應隨時做好延長行動時間與擴大行動範圍的準備
合法性
再任何需要委任武力情況下，必須取得基本的合法性，同時也必須在當事國同意的狀況下，視其實際情況，運用適當的武力

資料來源：同圖1，參考網址www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.doc，2006年6月27日

非戰爭性軍事行動初探

表五：Mootw的型態

MOOTW的型態	
* 武管	* 支持國家 / 對反暴動型行動的支持
* 打擊恐怖主義	* 非戰鬥的驅逐行動 (NEO)
* 國防部支持打擊毒品犯罪	* 和平行動 (PO)
* 對海事糾紛行為制裁	* 保護海運安全
* 撤退行動	* 復原行動
* 確保航空及海運區的自由	* 武力行動展示
* 人道援助	* 打擊與犯罪搜捕
* 軍事部門支持文人政權 (ESCA)	* 支持暴動行為

資料來源：同圖一，參考網址www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.doc，2006年6月27日

行的重要性。因為在Mootw的執行過程，充滿許多不確定的潛在威脅與不安定因素，軍事部門必須做出最正確的判斷。更重要的是，軍事部門在行動前，應掌握資訊的優勢，並將有效資訊的價值與實際行動結合，才能在各種狀況運用不同的因應策略，順利完成任務。

(1)部隊的完整性；(2)資訊與情報的蒐集；(3)多國行動。

⑦ Mootw 的指管範圍 (Mootw Command and Control Options)

(1)公共事務；(2)民事事務；(3)心理

作戰；(4)與非政府組織、私人志願組織合作；(5)跨機構的行動；(6)合法的必須性；(7)後勤；(8)醫療行動。

⑧後衝突時期Mootw的行動：（有關後衝突期的軍事行動可參考表六）

表六：後衝突期的軍事行動

顯著的軍事介入	此類的行動包括：	文人統治
	- 政權移轉至文人政權 - 支持停戰對話（談判） - 支持文人政府的重建 - 執行心理作戰、以營造持續的和平 - 對工兵與運輸單位進行持續的後勤支援	

資料來源：同圖一，參考網址www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.doc，2006年6月27日

(二)共軍「非戰爭性軍事行動」的定義¹²

中共為因應新型態的國際局勢與新形勢的潛在威脅，也提出若干Mootw的理論基礎與規範。在2002年9月13日中新網電子報刊載一份中共推動Mootw訓練指出：「新時期，軍隊除了履行遏制、準備和實施戰爭的根本職能外，還要擔負維穩、搶險救災和參加維和行動等非戰爭行動任務。與之相適應，軍事訓練將面臨一個全新的課題—非戰爭行動訓練」。¹³

2002年11月5日的解放軍報第6版也指

¹²：關於中共『非戰爭性軍事行動』之理論引介，本研究係引用《解放軍報》共軍『新軍事條例』之網路資料，詳細內文可參閱：中新網，[中國解放軍將開展非戰爭行動訓練處理突發事件](http://www.chinanews.com.cn/2002-09-13/26/222413.html)，2002年09月13日 www.chinanews.com.cn/2002-09-13/26/222413.html，解放軍報，[非戰爭行動訓練](http://www.pladaily.com.cn/gb/pladaily/2002/11/05/20021105001092_gdyl.html) www.pladaily.com.cn/gb/pladaily/2002/11/05/20021105001092_gdyl.html 2002年11月05日。

¹³：軍事評論：淺析非戰爭性軍事行動，新浪軍事網：中國國防報，2006年04月05日，參考網址：<http://jczs.sina.com.cn/2006-04-05/0126361862.html>。瀏覽日期：2006年7月17日。

出：「非戰爭行動是一種特殊的軍事行動，通常包括維穩行動、搶險救災、維持和平行動等，其行動方式、指揮層次、鬥爭環境等方面與戰爭有著本質區別。遂行非戰爭行動，是軍隊使命所系、形勢所迫、任務所需」。因此，以軍隊擔負起抵禦自然災害、維護社會穩定的任務，就是中共所謂的 Mootw。

此外，共軍認為，在現代軍事理論方面，美軍走在世界各國之前，美國運用戰略威懾這樣的 Mootw，來傳達預定的政治軍事意圖，也遠比其他國家頻繁。美國對外進行戰略威懾的一個重要方式，就是以各種威脅為假想對象的軍事演習，演習不僅是為了檢驗新式武器裝備和部隊的戰鬥力，也用來顯示美國軍事力量的有效性。因此，舉凡以嚇阻對手，“不戰而屈人之兵”的軍事手段，包括軍演、軍事協定、國際公約等都是 Mootw 的行為範疇。^⑭

(三)我國對「非戰爭性軍事行動」的界定

先總統 蔣公曾在「政治作戰要領」講詞中提出：「政治作戰的意義，簡言之，就是鬥智；武力作戰，就是鬥力。」^⑮又

說：「除直接以軍事和武力加諸敵人的戰鬥行為，皆可謂之政治作戰。」^⑯並特別強調：「雖然政治作戰一切重在鬥智，卻並不完全排斥鬥力，因為政治作戰是含有非武力的示威，準武力的暴動，或半武力的特種作戰」的性質。^⑰

國防部頒印的《國軍政治作戰要綱》，遂將「政治作戰」定義為：除直接以軍事或武力加諸敵人的戰鬥行為，皆謂之政治作戰。針對此一定義，若就理論邏輯分析，所謂：「除直接以軍事或武力加諸敵人的戰鬥行為」，實際上，即是一種「非直接軍事武力作戰」的行為，應屬無誤。換言之，所謂「非直接軍事武力作戰」，就是以「政治作戰」為內涵與範圍的戰鬥行為。

徐椿元先生曾指出，「政治作戰，係指一切有關政治性戰鬥的總稱」。^⑱

吳奇英先生則認為，所謂「非直接軍事武力作戰」，即以政治作戰為基本內涵，可區分為國家階層與軍事階層的非直接軍事武力作戰；其範圍包括：非軍事武力作戰（非軍事性）行為及間接軍事武力作戰行為在內。它是一項經緯萬端、……關鍵因素。

⑭：中國軍演的戰略威懾意義，新華網，參考網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/comments/2004-07/31/content_1685823.htm。瀏覽日期：2006年7月17日。

⑮：蔣中正，《政治作戰的要領》，總統對政戰學校訓詞集，1970，頁18。

⑯：蔣中正，《政治作戰的要領》，領袖訓詞輯要，1967，頁239。

⑰：蔣中正，《對政治工作的檢討》，總統對本校訓詞集，1970，頁116。

⑱：徐椿元，《關於政治作戰幾項基本問題》，復興崗學報，第四期，1968。

非戰爭性軍事行動初探

若就軍事階層而言，它亦是一種「非戰爭性軍事行動」。¹⁹

由上述定義中探討，我國所謂的非戰爭性軍事行動，似與「政治作戰」之意類同。若就「非直接軍事武力作戰」的本質屬性而言，它是以「政治作戰」為基本內涵與範疇的戰鬥行為。惟國軍目前仍無直接對「非戰爭性軍事行為」的相關確切之定義。是故，就國軍對「非戰爭性軍事行為」之看法與定義，可粗略定義為：凡為爭取軍事目標及確保國家安全，除直接使用軍事以外之手段，均屬政治作戰之範疇，亦即國軍所謂的「非戰爭性軍事行為」。²⁰

本文探討美國、我國及中共對「非戰爭性軍事行動」所付予之定義，發現雖然在名詞界定上並無差異，但在實際運用層次與範疇上，似乎不全然相同，因此，綜整歸納各國對「Mootw」的定義後，將其界定為：一國為完成國家欲達到的目的，或者是保護其

國家的利益，由軍事部門主導或參與，而不以達成傳統戰爭目標為最終目的之軍事行動者，可稱為「非戰爭性軍事行動」。

參、國際關係與國家政策層面的非戰爭性軍事行動分析

一、就國際社會發展而言

(一)減少“零和”²¹危險的需要

當今時代，人類社會緊密依存。國家間利益在各層次和領域相互交織。在此情況下，國家關係的互動，特別是彼此間的對立已非傳統意義上的“零和”，而是和則兩利、鬥則兩傷的雙贏或雙輸格局。這一現象改變了人們在處理國際關係時的認知和行動。為了避免兩敗俱傷，多數國家都極力避免出現威脅人類生存的激烈衝突，特別是大規模戰爭行為。面對戰爭可能造成的巨大災難，即便是激烈對抗的雙方也將戰爭控制在盡可能小的範圍內。同時，不少國家轉而採

¹⁹：吳奇英，《非直接軍事武力作戰本質屬性之研析》，復興崗學報，第82期，2004，頁43。

²⁰：前揭文。

²¹：國際關係理論中的現實主義有幾項重要假設：最主要的假設是人類天性自我中心而且有競爭性。再來假設國際體系是無政府狀態：在國家之上沒有足以約束國家互動的威權，國家必需自行和其他國家達成關係，而不是由更高控制實體所控制（即沒有權威式世界政府）。現實主義還假設國家才是國際事務的主要行為者（而不是國際組織，非政府組織或跨國企業）。現實主義還假設國家是為自身利益行動的理性行為者，而且其主要目標是自身安全與存續，而且力量，特別是武力，是國家安全最好的保障。因此國家會不斷集結資源來追求自身安全，而國與國的關係將由彼此間力量的相對層級來決定。而力量是由國家的軍事與經濟能力決定。現實主義還進一步假設國家的本質是侵略性的，而領土擴張只會因敵對力量而停止。此種侵略性的累積會導致所謂安全困境：一國安全的增進導致另一國的不安全。因此國家安全是只有相對利益的零和遊戲。參考，閻學通等譯，爭論中的國際關係理論，北京：世界知識出版社，2004年，頁110。

取軍事威懾等非戰爭軍事行動來表達自己的安全訴求。

(二)消弭非傳統安全威脅的需要

非傳統安全相對於傳統安全而言，是指那些區別於傳統軍事安全，又能夠給國家安全造成實質性影響的安全因素。較之傳統安全，它涉及“低級政治問題”，²²範圍也由政治和軍事領域擴大到經濟、文化、科技、社會、生態環境等多種領域，其關注點也由國家安全轉移到從個體人到整個人類社會及其賴以存在的環境安全等上。

冷戰的結束，使原來掩蓋在兩極格局下的民族矛盾、宗教糾紛、糧食短缺、資源匱乏、環境惡化以及在世界多極化進程中出現的難民潮和非法移民潮、恐怖主義、傳染性疾病、組織犯罪、殺傷性武器擴散、經濟危機等問題不斷浮出。這些超越國家的“非國家行為體”的安全威脅，既非戰爭行動所能解決，也非單純依賴軍隊以外的國家強力部門所能消弭。例如，911恐怖攻擊、南亞大海嘯的人道援助、及“SARS”疫情等突

發事件，如果沒有非政府組織（NGO）與軍隊的共同參與、合作，所造成的危害和損失將會更加嚴重。因此，為因應日漸凸顯的非傳統安全威脅，以軍隊與民間組織合作為主的非戰爭軍事行動，勢將成為降低非傳統性安全威脅的重要力量。

二、非戰爭性軍事行動在美國國家政策上的應用

(一)非戰爭性軍事行動乃美國外交政策的延伸

美國防部在《2020年聯合構想》提出：“在人道主義救援或和平方動等複雜的緊急任務中，為在限定時間內達成國家目標，美軍應能迅速做出靈活反應。某些時候可能只需動用某一軍種的部隊，但多數情況下需要使用包括現役與預備役部隊在內的聯合部隊”，“同時在可能的情況下充分利用由多國部隊、地區性組織與國際組織、非政府組織及志願的私人組織提供的技能與資源”，確保美軍的Mootw達成預期目標。²³從以上的敘述中不難發現，美國除了強調

²²：“主流政治”又稱為「高階政治」(high politics)，指的是在國際體系中與國家安全、和平、軍事及和其他國家間關係等相關的議題；在東西對抗的國際政治冷戰時期，這些議題主宰了高層政治決策者所關注的議程而得名。一般指主權國家之間和國家安全與國家利益之類的問題。而所謂“非主流政治”，也就是所謂的「低階政治」(low politics)，無非是那些不屬於上述國家之間政治的次級國際關係問題。請參考，鄧修倫，女性與聯合國，台北：楊智出版社，2003年4月，頁20。

²³：于煥庭、趙忠傑《探索國際新型態軍事行動中之「軍—民關係」——軍事部門與非政府組織間之關係》，空軍學術月刊第586期，2005年2月27日），頁3。

非戰爭性軍事行動初探

Mootw在作為未來重要性，也把「人道援助」、「²⁴「軍事維和」²⁵與國際組織合作等，視為Mootw的重要任務。

然而，如果知悉美國外交政策的發展進程，²⁶便不難發現，美軍Mootw中的軍事人道援助，是當今美國外交政策的延伸。美國援外政策會隨著世局發展而變化，其目的也會隨著國家安全與利益優先順序的轉移而調整。美國國際開發總署根據美國政治發展過程的轉變，將援外政策分類為四個時期（參見表七），包括南北戰爭到1960年前的醞釀

期、1960-1970年間受現代化理論、美國國際開發總署、援外法案增訂第9條款與美國人權外交政策影響的摸索期、1980年代美國民主思想高漲的發展期，以及1990年代以後

表七：美國民主援外歷史時期分類表

時 期	時 間
醞釀期	1960年以前
摸索期	1960、70年代
發展期	1980年代
核心期	1990年以後

資料來源：熊昔麒，美國民主援外與非政府組織之研究，淡江大學碩士論文，中華民國92年，頁28。

- ²⁴：美國在「外交關係與交往法」（Foreign Relations and Intercourse）的第32章2296節將人道救援行動的目的、授權範圍與活動做了清楚的規範。其中人道救援行動的目的在創造交戰雙方修好的基礎、增進受內戰、戰爭摧殘國家或地區的經濟發展、鼓勵受內戰影響的地區或國家更廣泛的合作。該法將人道救援行動定義為「為配合人道需求的援助，包括食物、醫藥醫療設施、教育、衣物的提供」，授權美國總統針對發生衝突地區有人道需求的難民提供援助、協助流離失所的難民重返家園、並助其重建居家與經濟發展的基礎設施。參見，Kevin M.Cahill,ed.（2003）.Basics of International Humanitar Missions.New York：Fordham University Press.pp.8.
- ²⁵：『維和』（peacekeeping）一詞被廣泛的運用在許多非戰爭軍事行動上，其理論根基即源自於「非戰爭性軍事行動（MOOTW）」。雖然聯合國並未對『維和』下過任何定義，但多年致力於研究促進和平方法的國際和平學院（International Peace Academy），則提供了一個比較廣義的解釋：「以和平第三者的身分，包括任何由國際組織指導的軍隊、警察、及平民作為干預的媒介，並以預防、遏阻、緩和及終止敵意，加以恢復、維持和平為行動目標，稱之為維和行動」。參見，Olara A. Otunnu and Michael W. Doyle（1995）,Peacemaking and Peacekeeping for the New Century, New York: Rowman and Littlefield.p.22
- ²⁶：美國對外的人道援助政策主要是從第二次世界大戰時期開始成形，1941年12月美國參戰，為了確保戰略物資的穩定供給，以及防止軸心國在中南美洲進行顛覆活動，於是開始以1930年代胡佛總統的「善鄰政策」為基礎，展開了以政治與軍事為目的，對中南美洲進行直接的援助。此後，美國接著在1947年6月由當時的國務卿喬治馬歇爾（George C. Marshall）提出一套龐大的歐洲經濟復原計劃：「馬歇爾計劃」（Marshall Plan），可以說是美國對外人道援助外交政策的正式起點。其後，特別是1950年，又因冷戰戰略思維，遂將「民主」加入對外援助的策略主軸中；自2001年「911」的恐怖攻擊事件後，美國更堅定要持續進行援外工作，並協助第三世界國家的發展。2002年9月公佈的《美國國家安全戰略》中，美國再次肯定即提到美國將通過新的世紀挑戰帳戶，為那些治理公正、造福人民、鼓勵經濟自由的國家提供更多的發展協助。參考，林立樹，美國通史，台北：五南出版社，1999，頁428-429。

冷戰結束後美國因應全球局勢，挺身號召「全球化民主革命」的核心時期。²⁷從以上分類可得知，美國援外政策，不僅隨著國際局勢而轉變，其內涵亦受美國利益與當時的外交政策所影響。

換言之，從美國外交政策的發展脈絡來看，美軍發展Mootw，無論是軍事人道援助或是維和的行動，相當程度都是為了呼應美國人道援助外交政策的需求。也就是以Mootw的軍事手段，來達到實質外交的目的。

(二)「軍事人道援助」乃美國變相「依賴理論」²⁸的運用

依賴關係是指一方對另一方有影響力，而另一方的影響力幾乎不存在。這種觀念來自於第三世界發展的問題，即依賴理論所認定的觀點，其主要是在說明低度發展國家在其融入全球資本體系的過程。²⁹理論

上，援助國政府皆希望藉著外援之提供，而造成受援國對其之依賴性。但是，倘若援助國一旦越想對受援國建立一種不均衡的關係，則越難達成目的。³⁰

美伊戰後，伊拉克約有40%人失業，有240萬人處於貧困的狀態，³¹境內約80%以上的建築物遭到毀損，約90%的石油、水電和通訊等基礎民用設施無法使用，農田、水源受污染的程度高達90%以上；市場上交易秩序癱瘓，商業活動幾近停擺。³²這些問題必須依賴軍事人道援助與國際組織的慈善援助、才能維持生計與復原。因此，在2003年時，美國國會撥出186億美元，用於伊拉克的重建，³³而以美為首的聯軍共計投入約16萬人。³⁴這雖然有助於伊拉克重件的正面意義，也很難不讓人有援助國利用其優勢，造成受援國長期依賴的疑慮。因此，伊拉克境內的受援民衆，甚至政府，對美國的人道

²⁷：熊昔麒，美國民主援外與非政府組織之研究，淡江大學碩士論文，2003，頁28-29。

²⁸：在解釋第三世界國家經濟落後方面，學者Fernando Henrique Cardoso認為這是受到一種依賴關係的影響，也就說一個國家的經濟發展空間，受到其他國家經濟發展和擴展的制約；因此，依賴理論主要是從一個國家內、外在政經等因素，來解釋該國與他國的依賴經驗。援助國若從外援關係上獲利較多，則可能促使其比受援國更想要維持雙方關係，而且也導致其難以威脅對方中止接受外援。參見，James A. Caporaso, "Dependence, Dependency, and Power in the Global System: A Structural and Behavioral Analysis," International Organization, Vol.32, No.1 (1978), p.19.

²⁹：Fernando Henrique Cardoso, "Dependency and Development in Latin America," New Left Review, 74 (July/August 1972), pp.83~95.

³⁰：James A. Caporaso, "Dependence, Dependency, and Power in the Global System: A Structural and Behavioral Analysis," International Organization, Vol.32, No.1 (1978), p.19.

³¹：中國時報社論，2003年2月25日。

³²：陳志強，《剖析伊拉克戰後重建工程》，台灣經濟研究月刊，第26卷6期，2003，頁38。

³³：Rajiv Chandrasekaran U.S. Funds Afor Largely Unspent The Washington Post July P4.2004,p A01

³⁴：郭擁軍，《美國在伊拉克面臨的四大新問題》，中共現代國際關係，第7期，2004，頁40。

援助，仍然存有很多雜音。

(三)維和行動的實質意義—理想主義與現實主義切磋下的軍事手段

美國外交思想中存在著理想主義與現實主義的矛盾，這並不意味著可以把不同時期的美國外交思想明確地分為兩種類型，或把兩者截然分開，只能說是前一個時期理想主義占上風，後一個時期現實主義占上風。從某種意義上說，兩者的差別只是實現國家利益所採用的手段和方法不同，實際上，這兩種思想常常相互滲透、相互影響、共同服務於美國的國家利益。近年來，理想主義的裁軍、維和、國際公約、國際道德、抵制、制裁、譴責、國際法、國際組織、仲裁機構、國際法庭、公衆輿論、世界秩序、戰爭法等思想和概念也都在國際關係理論中出現。美國屢次以「人道干預」為由，運用理想主義中「集體安全體系」³⁵的做法，影響聯合國派遣多國聯合部隊，至其利益關係國，一則干涉、控制他國內政，一則又以和平之名從事軍事維和行動，正是現實主義與理想主義交互運用的做法。無論是第二次波

斯灣戰爭美軍入侵伊拉克，或於1999年3月美國及北約部隊在科索沃戰爭中對南斯拉夫進行轟炸，³⁶均是以人道維護為由，對其進行軍事維和行動的舉措，都足以說明Mootw中的「軍事維和」，是美國理想主義對現實主義切磋下的軍事產物。

三、中共在「非戰爭性軍事行動」國際戰略上的體現—上海合作組織

中共在Mootw的實踐，除了軍事部門對「Mootw」的理論內涵與行動規範，作出了明確的陳述，諸如以軍隊擔負起抵禦自然災害、維護社會穩定的任務等；在國家戰略的運用層次上，也有所著墨。例如，由中國主導成立的「上海合作組織」，採用國際合作模式，從事反恐合作，可謂中國Mootw應用於國家層面，具有代表性的作為。

上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization — SCO）的前身是「上海五國」會晤機制。由中國、俄羅斯、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦五國元首在上海舉行首次會晤。2001年6月烏茲別克斯坦加入。隨後，六國元首簽署了「上海合作組織

³⁵：所謂的「集體安全體系」（collective security system）制度，亦即《憲章》第7章制度，該章名為「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法」，條文從第39條到第51條。這些集體安全條文的制度性設計與法律架構可以分為：情勢認定、臨時辦法、非軍事行動、聯合國編制部隊、軍事參謀團、以及會員國義務等7項。冷戰時期，聯合國集體安全體系的運作大體上是失敗的，而改以其他替代方案或機制來協助處理國家間的衝突事件，例如聯合國大會、區域性國際組織、聯合國維持和平行動、以及安理會授權性決議等等。參見，林碧炤、楊永明，《聯合國的重要性、功能與成就》，新世紀智庫論壇，第14期，2001，頁14-15。

³⁶：趙忠傑、管怡聲，《歐洲人道干預發展的理論與實踐——以科索沃為例》，中華戰略學刊，93年秋季刊，2004，頁87。

成立宣言」及「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」，SCO正式成立，成為第一個在中國境內宣佈成立，並以中國城市命名的國際組織。2002年6月成員國元首在聖彼德堡簽署「上海合作組織憲章」，標誌著該組織從國際法意義上得以真正建立。³⁷

根據《上海合作組織憲章》和《上海合作組織成立宣言》，其宗旨：加強成員國間相互信任與睦鄰友好；發展成員國在政治、經貿、科技、文化、教育、能源、交通、環保等領域的有效合作；共同維護地區和平、安全與穩定，推動建立民主、公正、合理的國際政治經濟新秩序。並遵循以下基本原則：恪守《聯合國憲章》的宗旨和原則；相互尊重獨立、主權和領土完整，互不干涉內政，互不使用或威脅使用武力；所有成員國一律平等；通過相互協商解決所有問題；不結盟、不針對其他國家和組織；對外開放，願與其他國家及國際和地區組織開展各種形式的對話、交流與合作。³⁸美國911事件後，SCO加強了以打擊本地區「恐怖主義、極端主義和分裂主義」三股勢力為中心的反恐合作，進一步增強成員國間的相互信任。

³⁹

³⁷：上海合作組織，新華網，參考網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/01/content_418824.htm。瀏覽日期：2006年7月1日。

³⁸：前揭文。

³⁹：前揭文。

⁴⁰：「上海合作組織成立宣言」，人民日報，2001年6月15日，第1版。

⁴¹：「中吉聯合軍事演習結束直指恐怖主義」，2002年10月12日，中央電視台國際互聯網站，<http://twawisearch.waisers.net/print.php>

(一)踐履非戰爭性軍事行動中的「反恐」作為

自1998年上海五國成員認知恐怖主義、分裂主義和宗教極端主義的威脅後，1999年五國成立了執法安全部門領導人會議機制，目的在於落實對打擊恐怖主義的合作。2000成立並啟動國防部長會議，和外交部長會晤機制，有助強化五國合作打擊恐怖主義的共識，而SCO的成立，將各領域合作將走向正式建制，除簽署「打擊恐怖主義公約」外，六國在吉爾吉斯斯坦建立「上海合作組織反恐中心」，⁴⁰無疑是六國合作反恐在制度建構層面的提升與實踐。

(二)運用聯合軍演的非戰爭性軍事行動手段，達到對恐怖主義的威懾效果

SCO架構下的國防部長會晤機制主要的作用是強化各國在促進地區安全上的合作，打擊恐怖主義自然是關鍵的課題。2002年5月，SCO成員國防部長在莫斯科舉行會晤，中共和吉爾吉斯兩國就舉行聯合反恐演習達成共識，並於10月10日至12日舉行代號「演習01」的反恐軍演，這是上合組織框架內首度舉行的雙邊聯合軍演，也是中共軍隊首次同外國軍隊聯合舉行實兵演習。⁴¹

2003年5月，中共、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦五國簽署聯合反恐演習備忘錄，8月6日至12日舉行「聯合—2003」多邊聯合反恐演習。這也是五國軍隊第一次通過多邊反恐演習實踐情報共用，聯合指揮，共同行動，並嘗試熟悉彼此的指揮體系，指揮方式，指揮手段，探索編組多國聯合部隊以及進行反恐特種作戰的模式和方法。^{④2}

肆、軍事層面非戰爭性軍事行動的案例分析

近代以來，中東地區由於民族、宗教、利益各方面的衝突，大小戰役未曾間斷。1991年及2003年發生的二次「波斯灣戰爭」，可謂自二次世界大戰結束以來，參戰國家或科技軍備，都相當具規模的二場戰爭。本研究以第二次波斯灣戰爭為案例，探討美軍Mootw的實踐。

一、案例背景

1991年2月第一次波灣戰爭結束，聯合國安理會通過687號決議，要求伊拉克銷毀所有大規模殺傷性武器，並成立聯合國特別委員會予以監督。從1991年至1998年間，聯合國武器核查小組先後銷毀一系列化學和生化武器與設備，但1998年，聯合國武器核查

小組與伊拉克先後發生3次武器核查衝突而撤離後。美英聯軍即對伊拉克進行代號為「沙漠之狐」的導彈襲擊。

為打破武器核查的僵局，聯合國安理會與伊拉克進行多次會談，並於2002年11月8日通過第1441號決議，要求伊拉克必須在決議生效後7天內明確表示接受決議，並在30天內向安理會提交關於大規模殺傷性武器情況的報告，否則將面臨嚴重後果。而美國布希總統亦表示，一旦聯合國對伊拉克武器核查失敗，美國將發動大規模軍事打擊。2003年3月20日，美國在未獲聯合國支持，且又面臨全球與國內強大的反戰浪潮下，以「斬首行動」揭開了第二次波灣戰爭的序幕，4月9日，美軍攻佔巴格達，薩達姆政權垮臺。

美英聯軍對伊拉克開戰的主要理由，是薩達姆政權擁有大規模殺傷性生化武器以及踐踏人權的行徑。根據美國國防部長倫斯斐（Donald H. Rumsfeld）的說法，美國對這場戰爭最終要達成的目的包括：^{④3}

（一）鏟除薩達姆政權，幫助伊拉克人民建立一個自治的政府。

（二）發現並銷毀藏匿在伊拉克境內的大規模殺傷性武器以及恐怖分子。

（三）結束制裁，並提供人道主義援助；

④2：「上海合作組織反恐軍事演習舉世矚目」，羊城晚報，2003年8月16日，第4版。

④3：請參閱維基百科網頁

<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E7%BE%8E%E4%BC%8A%E6%88%98%E4%BA%89&oldid=2107718#.E4.BC.8A.E6.8B.89.E5.85.8B.E7.8E.B0.E7.8A.B6>。瀏覽日期：2006年7月8日。

(四)保護伊拉克的石油以及其他天然資源。

二、非戰爭性軍事行動的實踐

美軍在第二次波斯灣戰爭中，指責薩達姆政權擁有大規模殺傷性武器，以及伊拉克政府踐踏人權、違反人道的行徑，為美國出兵鋪陳合理的理由。而有關Mootw的具體實踐呈現於下列數點：

(一)Mootw包括武力的運用與武力威脅⁴⁴

美軍在武力的運用與威脅上，從具體行動中歸納可以分三個方面：

一、打擊恐怖主義；恐怖主義迄今沒有一個準確的全球性的定義，目前這個詞經常的被已開發國家所應用。⁴⁵911恐怖攻擊事件後，美國將外交與安全戰略，由原先的被動反應改為主動出擊，⁴⁶反恐成為了美國戰略的重要目標。由於伊拉克、伊朗、敘利亞等國家被美國認為是支持恐怖主義的「無賴國家」，布希政府認為海珊政權是國際恐

怖主義最可能、最主要的支持者，必須予以推翻，否則達不到國際反恐的效果，⁴⁷自然積極地欲予以剷除。

二、心理作戰；美軍在第二次波灣戰爭期間，除癱瘓海珊使用媒體宣傳戰能力外，並對伊拉克的野戰部隊及共和衛隊，採以心戰傳單、媒體宣傳等「心理震撼」的攻擊手段，同時鼓動伊拉克軍隊反海珊政權、催化伊軍厭戰及懼戰心理、瓦解作戰意志，削弱其反抗力量。⁴⁸此外，廣為宣傳日後列入戰犯法庭起訴名單，使伊拉克人相信，只要不支持海珊，將不會遭戰犯法庭起訴，此舉對伊拉克心防造成一定程度的影響。⁴⁹美軍於戰爭期間開放記者隨軍報導，透過媒體的直接報導，以對伊拉克人民，發揮文宣的影響力。⁵⁰

三、武力威嚇；第二次波灣戰爭期間，美軍為降低社會損害與平民傷亡，故運用優勢的空軍及精準武器，打擊海珊的政、

⁴⁴：MOOTW的意涵包括了武力的運用與武力威脅：除了致力於提升和平，一個國家或一個區域內，因為某些政治因素，都可能引發衝突，當國家的司法或警力無法控制衝突，或無法化解持續惡化的敵對狀態時，軍事武力的威嚇，甚至軍事部隊的運用，是有其必要性的。在類此的情況下，美國軍事作戰的目的，便是支持國家達成消弭戰爭與回覆和平的目的。

⁴⁵：請參閱維基百科網頁

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%81%90%E6%80%96%E4%B8%BB%E4%B9%89>。瀏覽日期：2006年7月6日。

⁴⁶：林志峰，《911事件後小布希政府的國家安全戰略》，中華戰略學刊93年秋季刊，2004，頁112。

⁴⁷：沈一鳴，《第二次波灣戰爭美國國家戰略基礎理論之印證》，國防雜誌第18卷第11期，2003，頁65。

⁴⁸：沈一鳴，前揭書，頁65。

⁴⁹：吳東林，《二次波灣戰爭美國外交作為探討》，二次波灣戰爭專題研究論文（四），2003，頁13。

⁵⁰：周茂林，《二次波灣戰爭美國的新聞管制措施》，二次波灣戰爭專題研究論文（四），2003，頁17-19。

軍等重要設施與陣地，並以「斬首行動（Decapitation）」、「震撼威攝（SHOCK & AWE）」行動，持續摧毀巴格達城內海珊的各處行宮及高層指揮管制體系，因而增大海珊及伊拉克軍民的戰場心理壓力，進而減低伊拉克軍隊的頑強的反擊。

（二）Mootw不包含武力威脅與運用⁵¹

從美軍的具體行動中歸納可以分為以下三個方面：

一、對伊拉克進行武裝管制；所謂武裝管制，可由作戰行為法來說明，它是關於具體作戰行為的法律規範體系，是戰爭法的主體部分，主要是在限制作戰手段和方法的法律規定；作戰手段是指用於作戰的武器，作戰方法是指如何使用武器於作戰。目前戰爭法禁止的作戰手段和方法有：1.禁止使用生化武器。2.禁止使用改變環境的技術。3.禁止或限制某些常規武器。⁵²而美國針對伊拉違反聯合國安理會決議，擁有大規模殺傷性生化武器，並拒絕配合武檢，而給予了美國出兵開戰的重要理由。

二、支持美國文人政權；指「當法律

許可時，取得正當性合法性時，軍事部門可提供治理國家政事的文人政權暫時性的支持，特別是當文人政權的統治能力因國內政局不穩定，而無法負荷時，軍事部門可提供若干非戰鬥性質的支持」。戰前，美軍為解決國會議員對發動戰爭產生疑慮，以及人民的反戰聲浪等壓力，美國國防部次長費斯於參議院召開聽證會，並陳述戰後重建伊拉克的指導方案，主要立場有：1.確保伊拉克境內的能源產業基礎設施；2.將保持伊拉克社會穩定；3.人道援助設施因補於敵；4.重用老將；5.組織扁平與直線管道；⁵³透過公聽會化解國會議員的疑慮，獲得議會的授權，並得到約六成七的美國民眾支持，⁵⁴更鞏固了布希政府師出有名的政治形象。

三、支持美國政府支持的海外政權；布希政府認為，美國對伊拉克的戰爭必然能成功的讓海珊獨裁政權垮台，當美國扶植伊拉克建立民主政府之後，將可確保未來在伊拉克的利益。而中東地區或許將會興起一連串「骨牌效應」，其他的獨裁國家如伊朗、沙烏地阿拉伯、敘利亞與埃及都會在國內外

⁵¹：Mootw不包含武力威脅與運用：承平時，軍事部隊的任務，主要是以不使用軍事力量，不發生戰爭的前提下，維持國家狀態的和諧，另一方面，則是確保美國在海外地區的影響力，並維持國際間各緊張關係國間的和平。此種軍事作業型態包括：人道援助、災難救援、武管、支持美國文人政府，及維和行動。這些軍事行動，大部分都須與“自然狀態”搏鬥。

⁵²：戰爭法——戰場上的規則，請參閱：<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/597111.htm>。瀏覽日期：2006年7月3日。

⁵³：周茂林，前揭書，頁8。

⁵⁴：反恐戰爭新聞剪報-1，請參閱：

http://taiwantp.net/cgi/roadbbs.pl?board_id=1&type=show_post&post=818。瀏覽日期：2006年7月3日。

壓力之下轉型，朝向自由民主之路邁進。⁵⁵因此，美英聯軍推翻薩達姆政權後，即成立伊拉克臨時管理委員會（臨管會）。2004年6月28日，負責伊戰後重建的美國文職行政長官布雷默向伊臨時政府遞交了象徵伊拉克主權的法律文書，並協助組成過渡政府。⁵⁶

（三）雙邊作戰⁵⁷

美軍在第二次波斯灣戰爭期間爲了穩定國內政情，防範突發狀況之緊急應變，特別以生化防護戰爲應變主軸，並動員後備部隊填補防衛空隙，以維持美國本土的正常運作。在戰爭期間，美軍一方面部署重兵於伊拉克，另一方面增強美國本土生化防護及預警作爲，以防範伊拉克以生化武器對美國本土發動恐怖攻擊，並且動員後備部隊填補本土防衛空隙，以避免造成美國國內恐慌。

（四）持續作戰⁵⁸

美軍於推翻薩達姆政權後，即對伊拉克進行「撤戰後復原行動」，所謂復原行動是在於搜尋、安置、檢驗、救援、運返與國家安全息息相關的個人、物品、敏感性裝備

等。其內容可區分四個階段：⁵⁹

第一階段 —— 安全維護（戰爭結束後3到4個月）

① 分隔伊拉克境內各方勢力，制止零星對抗。

② 接收伊拉克政府。

③ 提供緊急服務。

④ 修復基礎設施。

⑤ 提供人道救援。

⑥ 建立公共關係。

第二階段 —— 穩定社會環境（戰後第6個月至1年）

① 繼續安全維護作爲。

② 協助非政府組織進行復原工作。

③ 重建伊拉克軍事組織。

④ 摧毀殘餘的大規模毀滅性武器。

⑤ 建立新地方政府機制。

⑥ 建立全國性通信網路。

⑦ 解除對伊拉克的經濟制裁。

第三階段 —— 制度建立（戰後第2、3年）

⁵⁵：沈一鳴，前揭書，頁65。

⁵⁶：請參閱新華網：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-04/28/content_2891736.htm。瀏覽日期：2006年7月3日。

⁵⁷：Mootw的內涵，經常涵蓋了許多虛擬作戰的型態。這種虛擬作戰的Mootw行動型態，可能發生在戰爭狀態的兩個戰區內，同時必須運用準戰爭軍備武力維持若干的秩序，以及採用非作戰的行動，在其他類似戰區內，從事MOOTW的軍事行動。不論何時，軍隊行動總是必須承擔若干的威脅與風險，即便是在非作戰型態的行動中亦然，因此，軍隊的指揮官，必須隨時做好“武力投入”與“離開戰場”的準備。

⁵⁸：持續作戰（Duration of Operations）：大部分Mootw的行動時間極爲短暫，例如精確打擊與罪犯搜捕，但也有些MOOTW的行動時程，爲了配合決定性的目標得以實現，其時間是相當漫長的。

⁵⁹：陳漢華，《二次波灣戰爭美軍軍事整備作爲》，二次波灣戰爭專題研究論文（四），2003，頁37。

- ㊟建立警察兵力。
- ㊟建立中央政府機制。
- ㊟鼓勵投資。
- ㊟推動就業計畫。
- ㊟推動教育計畫並建立制度。

第四階段 —— 移交託管並全面撤軍
(戰後第4、5年，俟新政府穩定後)

陸、結 語

本研究探討美軍Mootw理論，基於主題及內容需要，亦列舉了共軍對Mootw的定義與實踐；綜合上述，本研究於文終，分別以「國家政策層次」、「軍事運用層次」二個面向，作一通盤的檢討，並提出若干的思考，以茲參酌。

一、國家政策層次

我國政治外交長期受到國際現勢與中共的打壓的限制，在中共一個中國就是中華人民共和國的堅持下，始終漠視中華民國存在的事實，雖然我國在此種不利的國際環境中力求突破，卻始終無法獲得實質的成效，使我國在國家政策層次，無法像國際間大多數國家，去主導或參與國際聯盟及政策宣示。因此，欲透過國際參與與軍事交流，從事人道維和或人道干預，甚至以軍事合作達到心理威嚇的心理戰，對我國而言，明顯是不可行的方案。因之，如何運用靈活的外交手段，透過國際間非官方組織，以議題倡導或從事人道救援等方式，走入國際社會，透過第二軌道外交(Track II Diplomacy)⁶⁰來發聲，甚至確立我國在國際間的地位，就顯得格外重要。換言之，若從實用的角度而言，

⁶⁰：最先提出第二軌道(Track II Diplomacy)的，是美國「精神醫療與外交事務研究所」(Institute of Psychiatry and Foreign Affairs)的主席 William Davidson 與美國外交官 Joseph Montville，根據他們的定義(1981-1982: 155)，第二軌道外交是一種非官方、去結構的互動方式，參與者態度開放，有感同之心與利他主義傾向，並對問題的解決抱持樂觀的態度。他們從 Freud 心理學的角度出發，認為第二軌道之存在有其絕對必要性。主因在代表官方的第一軌道中，外交官絕對不能示弱，他們的責任是界定外在威脅，鞏固國家認同，故即使表現理性的讓步，也可能因為鬆懈人們心防，而被解讀成是叛逆，所以當事涉國家，或種族間的排它性認同時，官方代表的是國家的強硬立場，斷不可能讓步，結果將造成衝突之升高與惡化。此時就需要第二軌道的存在，來提供神經緊繃的各造以非官方的身份，另闢溝通管道，在沒有第一軌道所承受的壓力之下，大家藉不拘形式的互動，發展相互的信任，探詢各種可能的解決方案，最後再利用與官方的接觸(crucial juncture)，來減緩緊張關係，甚至解決衝突。於是以 Volkan、Montville、Julius (1991) 為首的一群精神分析師，展開了有系統的第二軌道外交活動。他們有時將第二軌道稱為「補充外交」(supplemental diplomacy)、「市民外交」(citizen summitry)、「非正式外交」(unofficial diplomacy)等等，具有蒐集、交換、累積知識、探索政策與解決問題的功能(Saunders, 1991: 49-50, 56-57)這種活動之所以有效，是因為參與者有意願走出僵化的國家立場來理解對方的苦楚。參考，石之瑜、黃競涓，我國第二軌道外交中的「國家—社會」論述，政治科學論叢，第11期，1998年12月／頁105-106。

我國「Mootw」政策上的運用，就必須從國家層次拉低至民間社會的層次，才有可能獲得實質的效益。

從國內民間非政府組織（NGO）參與國際人道援助的經驗來看，雖然時有遭中共打壓的情形發生，但由於非政府組織在援助發展與人道救援上所表現出的機動、彈性、創意、與效率，證明更能貼近在地民衆的問題與需求，使得每每能突破打壓，走入國際社會，從事國際災難援助工作。以國內知名的慈濟功德會與美國騎士橋國際組織合作，深入阿富汗從事人道援助為例，期間，雖然遭受中共的打壓，仍是能突破政治壓力，圓滿達成救援工作，並使台灣在國際中現身。鑑此，惟有著重非政府組織的國際參與，從

事議題倡導或人道救援等民間外交的手段，才有可能獲得國際的認同，進而間接取得立足於國際社會中的正當性。

中共近年來不斷強調「不對稱作戰」⁶¹的運用，以適應台海作戰時，可能與美軍遭遇的需要。由於不對稱作戰的運用，就廣義的MOOTW而言，是包含在其範疇之中；此外，共軍積極研究「法律戰」⁶²、「輿論戰」⁶³、「心理戰」⁶⁴等相關具體戰法，以達其犯台的野心。就目前台海兩岸國力相較，在質的比較上，因中共缺乏資訊透明、公開的機制，因此無法獲知正確資訊以供比較；但在量的比較上，則我國不論在經濟、軍力上，均明顯處於劣勢；因此，在兩岸國力與軍力呈現不對稱的態勢下，若以傳統武力對

⑥1：「不對稱作戰」，是一種概念，主要是指力量不相稱的雙方對抗行為，包括了相關的「不對稱戰爭」、「不對稱戰略」、「不對稱威脅」、「不對稱手段」等，係運用傳統、非傳統的武器與方法，避開對方的強點，攻擊對方的弱點，以最小的代價，獲致最大的效果，達成預期政治目的。其特點在於係運用高科技武器，攻擊敵之弱點，於最短的時間，贏得勝利，但戰力劣勢者，亦可依本身的特點，攻擊對方的弱點，使敵優勢戰力無從發揮。請參鄧定秩，泛論「不對稱作戰」，參考網址：

<http://www.ndu.edu.tw/new/koei/upload/%AAx%BD%D7%A4%A3%B9%EF%BA%D9%A7@%BE%D4.htm>。瀏覽日期：2006年7月17日。

⑥2：共軍的「法律戰」，即是在要求官兵學習法律戰的認知，尤其在面對外勢力介入中國領土時，如何發揮「先法後兵、兵以法行、兵止法進」的法律戰作用，因此共軍對官兵開設國際法、武裝衝突法、懲治戰爭犯罪和相關法律課程。詳請參閱陸軍聲，《對中共武力犯台先導新思維—三戰之研析》，國防雜誌第20卷第2期，2005年2月，頁19。

⑥3：共軍的「輿論戰」重點是掌握新聞輿論，在充分利用報紙、廣播電台、電視媒體的基礎上，綜合運用網路、電子郵件、行動電話等現代技術，形成立體宣傳，給對手強大的輿論壓力。請參閱陸軍聲，陸軍聲，前揭文，頁18。

⑥4：心理戰本是共軍傳統戰法之一。就中共1985年編「中國大百科全書—軍事」分冊中詮釋：「心理戰是通過宣傳和其他活動從精神上瓦解敵方國家及軍隊的一種手段」。詳請參閱陸軍聲，前揭文，頁19。

非戰爭性軍事行動初探

時的方式，將無致勝的把握。唯有運用「不對稱作戰」方式，以「Mootw」的型態，軟性處理兩岸可能發生的衝突，方能以“以小博大之姿”抵制中共對我的「三戰」威嚇。

在法律戰的應用上，加強戰爭法人才的培育，特別對中共發動武力侵犯行動所牽涉國際法與戰爭法的問題，更要通盤及深入的研究，提出明確的法律見解，以為抵制；在輿論戰的應用上，透過非政府組織（NGO）與國際間非官方的合作與參與，適時爭取國際發聲的機會，形成國際間有利於我國的輿論潮流外，對我國家主權的宣示，取得存在於國際間的正當性，亦有正面助益；在心理戰的應用上，對中共進行不對稱作戰，以對共軍進行心理威嚇，並透過第二軌道參與、融入國際社會，並藉此宣揚台灣的價值及中共的霸權心態，以對中共形成國際壓力，進而嚇阻其犯台野心。

二、軍事運用層面

美軍MOOTW理論，其思考模式已跳脫傳統軍事行動的思維，而以非戰爭性的軍事行為來達到維護國家利益的目的，在MOOTW的指管範圍中，論及與非政府組織、私人志願組織合作（Coordination with NGOs and PVOs），其中一個必要的方法，就是成立「軍-文行動中心」（civil-military operations center (CMOC)。「軍-文行動中心」的成員，應包括軍方代表、政府機構、其他參與國的軍方代表、非政府組織與私人志願性組織等。經由「軍-文行動中心」的

資訊交換與命令協調，雙方可在功能與行動技術上互助，讓任務執行能更加順遂。因此，在Mootw理論中，軍事部門不僅只從事傳統軍事作戰，亦可從事人道救援等用途，例如1992年Andrew and Iniki的颶風災變，以及1992年加州的人民暴動等，都是由軍事部門從事相關的軍事援助行動。

國軍在「93年國防報告書」中，已將「災害救援」、「疫病防治」、「環境保護」等社會服務項目列為國防重大政策項目，如1999年9月21日發生的921大地震及2001年7月華航班機於澎湖外海失事等二起重大災害，國軍奉令實施救援任務。雖然隨機性的任務，國軍泰半都能及時完成，但未見常態性的具體措施與做法。鑑此，國軍應可參考美軍及共軍Mootw理論，建立常態性的「軍文合作機制」，跳脫傳統軍事行動的思維，使軍事部門的功能更具多樣性，亦可以更多元的行動模式，深入社會、解決民間實質問題。使軍事部門的作戰效益，不僅在戰場上得以發揚，在承平時期一樣能對社會的發展有所助益。

—— 作 · 者 · 簡 · 介 ——

趙忠傑

政治作戰學校政治所碩士、南華大學非營利事業管理研究所碩士；現為政治作戰學校政治所中校博士生。

管怡馨

南華大學非營利事業管理研究所碩士；現為空軍中校保防官。