

非戰爭軍事行動中的政治 作戰意涵：以美軍為例

作者／曾維國

提要

冷戰結束後的美國單極體系讓美國對外軍事行動的顧慮大為降低，軍事力量在國力的工具角色運用上不減反增，相對地，美軍軍事行動的範圍與形式也配合調整地更加彈性、靈活、創新，「非戰爭軍事行動」(MOOTW)的概念便因應而生。非戰爭軍事行動是一種總體性的概念，美軍的「穩定與支援行動」(SASO)以及「民軍行動」(CMO)也可涵蓋在此概念之內。就性質而言，美軍非戰爭軍事行動與國軍政治作戰在概念與實踐上是有關聯的。非戰爭軍事行動在概念上與國軍的政治作戰的非武力、非戰爭、非戰鬥、以及政治性等原則相似；在實踐上，也與政治作戰的民事、心戰、戰爭面等取向異曲同工。目前，國軍已將美軍所謂的非戰爭軍事行動界定為聯合作戰層次中的「聯合行動」。此外，美軍各類型非戰爭軍事行動涉及對象的涵蓋面甚廣，包含軍人、文人、民間等可能跨國、跨界、跨文化等組織性的行為者，因此也與國家階層政治作戰的概念相近，本文即指出其中的同質性與相關意涵。簡言之，在因應非傳統安全威脅範圍擴大，以及國人對國軍非戰爭時期多元任務角色的期待下，非戰爭軍事行動以及國家階層政治作戰是政府與國軍都應重視的發展方向。

關鍵詞：非戰爭軍事行動、穩定與支援行動、民軍行動、政治作戰

壹、前言

冷戰結束以來，美軍為配合國家因應國際體系從兩極轉向單極的變遷，軍事力量在國力的工具角色運用上不減反增。為取得海外軍事行動(尤其是軍事干預)的正當性，以及在非傳統作戰環境(條件)的適應性，美軍便在準則的研發上不斷創新，以因應國家任務與部隊訓練之需。其中，低強

度衝突(Low Intensity Conflict, LIC)^①、非戰爭軍事行動(Military Operations Other Than War, MOOTW)、穩定與支援行動(Stability Operations and Support Operations, SASO)、民軍行動(Civil-Military Operations, CMO)等名詞不斷推陳出新，這幾種美軍準則非僅不同於傳統的軍事作戰，且與國軍政治作戰的目的、性質、或作用相當類似。^②緣此，本



① Low Intensity Conflict盛行於1970年代至1980年代期間，至1990年代期間則逐漸轉型為「非戰爭性軍事行動」此一新名詞與概念所取代(也是延續)。詳請參閱：洪陸訓，「新世紀政治作戰的意義與範圍初探」，新世紀的政治作戰(台北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月)，頁13-17。

② 於下頁

文旨在藉由美軍在非純軍事武力面向的新發展，從美軍相關準則印證我國政治作戰的時代價值。然而，美軍這些新軍事行動究竟是什麼？^③彼此之間有何異同？有何相互關係？仍不免讓人產生混淆；基此，本文試圖根據美軍相關的最新準則規定，探求美軍聯合作戰與陸軍的新用兵概念、新型態任務與行動、以及這些行動任務的相關運作機制等，並與國軍政治作戰概念進行比較，從中找尋相互的關聯性、意涵、以及可茲借鏡之處，做為國軍政治作戰存續、調整、與興革的探討基礎與參考。

貳、美軍非戰爭軍事行動概念之意涵與演進

基於國家利益的考量，政府必須審度情勢適時運用整體國力工具，確保、維護、進而增進其所界定的國家利益。對美國而言，運用強大的軍事力量優勢出兵海外以維護其國家利益，已屢見不鮮。以往美軍干預

的方式多為戰爭性質，但是冷戰結束後，美軍以戰爭干預的正當性未必充分，必須有更正當的理由以及非戰爭性的行動，始足以支撐美軍的行動。因此，軍事國力與其他國力的搭配組合與主從關係運用便因應而生，美軍的軍事行動範圍亦隨之調整而擴大：從戰爭性的攻擊防禦性質，擴大為非戰爭性的穩定與支援性質。如此就可擴大美軍投入國內任務與海外干預的範圍，充分發揮全球軍事首強的優勢國力，擴大美國界定其國家利益的支撐力。美軍聯戰與陸軍準則對於軍事行動範圍的調整概況分述如後。

一、軍事行動的範圍與形式

美軍參謀首長聯席會議主席John M. Shalikashvili在聯戰準則JP 3-07「非戰爭性軍事行動」(MOOTW)中提出：「雖然美軍過去一向聚焦於軍事戰鬥(warfighting)，然而，軍事專業卻已逐漸改變而聚焦於複合的軍事行動組合(complex array)－非戰爭(other

② 例如，國軍政治作戰要綱第01001條政治作戰的要則，指出：政治作戰的任務在鞏固自己、結合國力、造勢布局、開創有利機勢，以非軍事、非武力之手段，瓦解敵戰志，削弱其作戰效能，以確保作戰勝利。此外，第01006條對政治作戰意義的界定，亦顯示：「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。」而國軍政治作戰可區分為國家階層(凡為確保國家安全，達成國家目標，除直接使用軍事以外之手段均屬之)、與軍事階層(凡為達成軍事目標，確保作戰任務達成，除直接使用武力以外之手段均屬之)兩大層次。引自：國防部政戰類專業準則編審指導委員會，國軍政治作戰要綱(草案)(台北：國防部，民國95年12月12日)，頁1-1、1-3~1-4。

③ 相關研究可參閱：李承禹，「後冷戰時期美軍低強度衝突行動之研究」，博士論文(台北：政治作戰學校政治研究所，民國94年6月)。李承禹，「後冷戰時期美軍低強度衝突行動的調整與轉變-穩定與支援行動(SASO)」，新世紀的政治作戰(台北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月)，頁239-290。羅金棟，「低度衝突之政治作戰-以美伊戰後為例」，新世紀的政治作戰(台北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月)，頁297-338。謝奕旭，「國軍政治作戰與美軍民事」，新世紀的政治作戰(台北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月)，頁347-378。趙忠傑，「非戰爭性軍事行動與政治作戰」，新世紀的政治作戰(台北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月)，頁413-446。

than war)。」^④此外，國軍聯合作戰要綱第404005條亦指出，「非戰爭軍事行動是國軍面對中共威脅以外最重要的工作，由於兩岸軍事長期對峙，國軍大部分的時間都是在處理非戰爭軍事行動有關任務，如聯合軍事演習、武力展示、軍備管制、災害防救、及反恐行動等。」^⑤因此，純粹戰鬥性的軍事行動或戰爭已趨罕見。

在MOOTW名詞出現以前，美軍基本上是以衝突或戰鬥的強度來界定軍事行動的屬性範圍，亦常以全光譜軍事行動(full spectrum of operations)稱之，即高、中、低強度的分類方式。1995年，美軍制定的MOOTW準則對於所謂的「軍事行動範圍」(range of military operations)，開始有所調整與變化。MOOTW準則以戰鬥程度區別戰爭性，所提出的軍事行動範圍分為兩大區塊：戰爭、非戰爭行動。戰爭的手段是戰鬥，目標是戰勝，例如大規模的攻擊、防禦、封鎖等戰鬥行動；非戰爭行動的手段並非戰鬥，目標較為多元，可能是嚇阻戰爭或解決衝突，亦可能為促進和平或支援美國其他文人政府職能，例如執行促進和平的執法行動、對抗恐怖主義活動、反毒、護航、人道

援助……等。^⑥2003年，美國陸軍制定了穩定與支援行動(SASO)準則，準則內的軍事行動範圍又有了調整，將美軍行動區分為四種：攻勢、守勢、穩定、支持。^⑦即約略將戰爭細分為攻、守兩類行動；非戰爭行動再分為穩定與支援兩類行動。此外，2008年7月改版的聯合作戰民軍行動(CMO)準則，則再次將軍事行動範圍調整為：交戰(military engagement)、安全合作(security cooperation)、嚇阻(deterrence)這三大類，各類行動都可再區分為危機應處與有限反叛亂行動(Crisis Response and Limited Contingency Operations)、主要作戰與戰役(Major Operations and Campaigns)兩種行動。^⑧

基本上，美軍對於軍事行動範圍的概念是不斷演進、變化、更新的。例如，顯示於2004年美軍聯合部隊司令部聯合作戰中心的準則與教育通訊(US Joint Forces Command Joint Warfighting Center Doctrine and Education Group's Newsletter)的共識為：戰爭、涉及使用武力或威脅使用武力(Involving Use/Threat or Force)、不涉及使用或威脅使用武力這三種分類方式，並且將軍事行動範圍描述為介於維繫軍事能力(Maintaining Military Capabilities)與執行主

④ Chairman of Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Foreword," JP 3-07: Joint Doctrine for Military Operations Other Than War (Washington D.C.: Office of Joint Chiefs of Staff, 16 June 1995).

⑤ 國防部軍事準則編審指導委員會，國軍聯合作戰要綱(草案)(台北：國防部，民國96年12月25日)，頁4-4-75。

⑥ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Figure 1-1," JP 3-07, p. I-2.

⑦ Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Figure I-1", FM 3-07: Stability and Support Operations (Washington D.C.: Headquarters, Department of the Army, 2003/Feb.), p.1-2.

⑧ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Figure 1-1: Range of Military Operations", JP3-57: Civil-Military Operations (Washington D.C.: Office of Joint Chiefs of Staff, 8 July 2008), p. I-4.

要戰鬥行動(Major Combat Operations)兩端之間的[連續體]。❸然而，2008年民軍行動準則的分類又有改變，令人莫衷一是。即便如此，MOOTW準則的前言已指出，美軍的MOOTW不同於大規模、持續性的戰鬥，其目的乃在因應多國與跨機構的軍事行動。❹所以，MOOTW仍是上述各種軍事行動範圍分類中的原創分類，屬較能明確而簡易區隔戰爭之概念用詞，亦較不易造成混淆，同時也仍能大致涵蓋後續新分類的範疇。

二、軍力的彈性運用：MOOTW、SASO、CMO三者之關聯性

不論是低強度衝突、非戰爭軍事行動、穩定與支援行動、或是民軍行動，這些行動都是以運用美軍軍事專業能力為主要考量¹¹，結合其他政府部門專業能力與民間對官方單位的功能互補性，如非必要應儘可能避免採取戰鬥性行動，以營造或形塑有利於美國國家利益(未必直接相關)達成的氛圍、條件、或環境。因此，美軍在美國國力的工具角色已超出傳統的純軍事力量的功能，美軍可以在國內以及海外結合其他官方或非官方民間力量，在相關的國家政策執行上扮演

主導或配合的彈性角色，擴大美軍在國力中的功能性，跳脫「軍以戰為主」的傳統窠臼。至於，MOOTW、SASO、CMO三者之關聯性(關係)，主要仍與各行動任務之概念發展脈絡有關。

首先，MOOTW與SASO的關係其實是相同性質與概念的軍事行動。在美軍聯戰準則中，JP 3-0聯合作戰(Doctrine for Joint Operations)準則列出了18項不同類型的MOOTW；其中13項亦列於陸軍準則FM3-07穩定與支援行動，其餘5項則因非屬陸軍之角色、任務、及能力範圍，故未納入陸軍準則中。¹²因此，MOOTW與SASO實為相同之概念指稱。換言之，MOOTW是SASO的依據；SASO是陸軍執行的MOOTW。因此，SASO是擴大MOOTW行動的次級類型。其次、在MOOTW/SASO與CMO的關係方面，民軍行動可以支撐或支援作戰行動的各階段性任務(phasing model)，也就是形塑(Shape)、嚇阻(Deter)、握機(Seize Initiative)、制變(Dominate)、穩定(Stabilize)、恢復文人執政(Enable Civil Authorities)等支援性質的任務。¹³換言之，



9 Jim Purvis, "Changing the range of military operations to achieve full spectrum dominance," A Common Perspective: US Joint Forces Command Joint Warfighting Center Doctrine and Education Group's Newslette, (Norfolk, Va.), Vol.12, No.2, (October 2004), p.39, http://www.dtic.mil/doctrine/jel/comm_per/acp12_2.pdf (accessed at 2009/07/27).

⑩ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Preface," JP 3-07, p. i.

⑪ 主要與美軍軍力遍及全球有關。

¹² the MSTP Staff Support, "LASSIONG SASO: A Tale of Nondoctrinal Discovery," A Common Perspective, p.7, http://www.dtic.mil/doctrine/jel/comm_per/acp12_2.pdf (accessed at 2009/07/27).

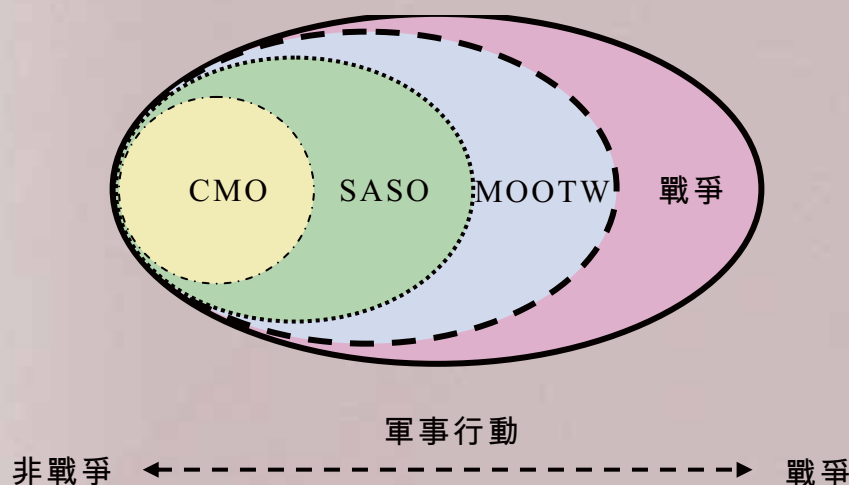
⑬ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Summary of Changes", JP3-57, p. iii.

基於民軍行動屬於SASO在形塑行動中的支援行動型態；¹⁴且民軍行動亦可以適用於美國之各層次的國家安全目標：擊敗(defeat)、嚇阻(deter)、勸阻(dissuade)、保證(assure)。¹⁵進言之，基於CMO對各軍事行動階段的支援性、國家安全目標的適用性、以及CMO本身在民軍專業的互補功能觀之，CMO是MOOTW/SASO的基本形式或核心手段。綜上，MOOTW可以統攝SASO以及CMO，而SASO是MOOTW地面行動方面的進一步執行模式；CMO則是MOOTW與SASO的成功基礎。(如圖一)

三、美軍海外新用兵模式：戰爭與非戰爭性軍事行動

對美軍而言，非戰爭軍事行動並非全

新的概念與任務，例如開發大西部、災難救援、1899-1904在菲律賓以及1915-1934在海地的穩定行動、二戰後支援法、比、盧、荷等國的基礎建設重建、以及越戰時的民軍行動等皆是此類任務。¹⁶所以，基本上以往美軍的非戰爭軍事行動歷史主要為國內任務，以及偶爾支援外交需求的海外介入行動；但是，相較於美國建國至越戰期間的戰爭性軍事行動，美國在後冷戰時期的海外軍事干預行動已更趨頻繁，這也就是美軍較晚才創造MOOTW此一名詞，以及制定專屬準則的主要原因。依美國陸軍統計，1950-1989年40年間，陸軍投入13場軍事行動；1990-1999年10年間，陸軍就投入了30多場行動，其中只有2場為國內支援行動(domestic support



圖一 非戰爭軍事行動、穩定與支援行動、民軍行動的關係圖

資料來源：筆者自繪



¹⁴ Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Article 1-46~1-5", FM 3-07, pp.1-13~1-15.

¹⁵ 同註9。

¹⁶ Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Article 1-22", FM 3-07, pp.1-7~1-8.

operations, DSO)。¹⁷可見美國海外軍事干預行動比以往更為頻繁，且仍有持續增加的趨勢。基此，從MOOTW、SASO、CMO三項準則可以發現，美軍海外用兵的條件已更為彈性、頻率更為頻繁、機會(機率)也似乎有增無減(至少美國軍方做如是想)，參見表一。

簡言之，MOOTW是從低強度衝突衍生而來。SASO是美國陸軍的MOOTW。CMO則是遂行MOOTW或SASO行動的主要支撐形式。

參、美軍MOOTW、SASO、與CMO行動的實踐

以上已簡要及總體性地說明MOOTW、SASO、CMO三種軍事行動，接著將更進一步介紹這三種行動準則的實際運作規範。

一、MOOTW與SASO

(一)總體概念

MOOTW可與任何國力手段結合運用。雖然MOOTW與戰爭行動類似，但兩者的主要差異在於MOOTW聚焦於嚇阻戰爭與促進和平，而戰爭則多為大規模且持續的戰鬥行動。因此，MOOTW的政治考量比戰爭更為敏感，且軍隊通常並非主要參與者；接戰準則更為嚴格，且其國家目標亦有高低層次(hierarchy)之別。¹⁸

其次，在SASO方面，SASO並非全新的概念。¹⁹在21世紀的戰略環境中，美軍執行SASO的頻率有逐漸增加的趨勢。²⁰其主要原因，乃SASO為美軍針對非直接影響美國國家利益之情勢的軍事干預(介入)處理方式²¹；若檢視美國陸軍野戰教則FM 3-07所列出之SASO行動目的，則更能說明美軍執行SASO行動的普及性與重要性。²²

第三，MOOTW受政治目標所驅動，

表一 美軍海外新用兵模式

用兵模式	軍事(或戰鬥)為主	非軍事(或非戰鬥)為主
戰爭	傳統用兵	新用兵：支援行動/民軍行動(支援民間及文人政府主導)(多為後衝突時期)
非戰爭	新用兵：MOOTW/穩定行動(軍方主導)	新用兵：支援行動/民軍行動(支援民間及文人政府主導)

說明：本表乃以用兵為政策選項之前提；並非排除其他以不用兵為主的外交、IGO、NGO等人道援助或干預的政策選項。

資料來源：筆者自製



¹⁷ 這兩場行動為支援1992年的洛杉磯暴動以及1994年的西部森林大火。參見：Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Figure I-4", FM 3-07, p.1-9.

¹⁸ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Executive Summary: general," JP 3-07, p. vii.

¹⁹ Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Article 1-22", FM 3-07, pp.1-7~1-8.

²⁰ Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Article 1-26 and Figure 1-4", FM 3-07, pp.1-8~1-9.

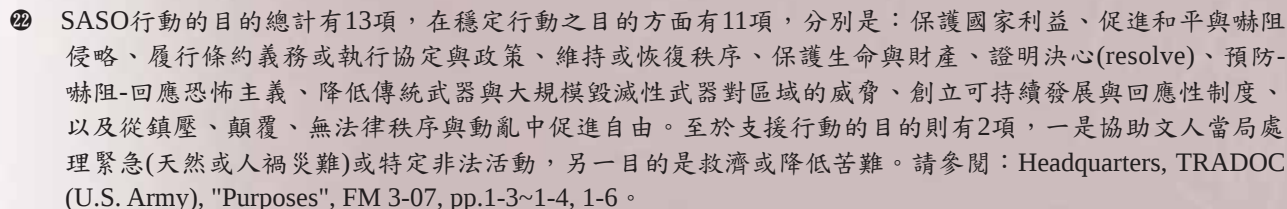
²¹ Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Article 1-24", FM 3-07, p.1-8.

²² 於下頁

達成、以及獲得聯合國或當地一般民眾支持等。²⁵此外，不論何種軍事行動，戰爭原則(principles of war)以及陸軍行動準據(tenet)均可適用，SASO行動亦然；惟仍應視局勢演變妥適應用。²⁶

基本上，MOOTW應用於兩方面：一是軍種部隊間的配屬(attached)與支援(support)行動的原則與指導；二是做為最高指導原則(authoritative)。²⁷若軍種準則與聯戰JP 3-07準則牴觸時，以JP 3-07為準。除非，參謀首長聯席會議主席直接下達最新或特定的指導(通常均與其他參謀首長(即軍種司令)事先協調；參與多國行動時，則應以美國國會批准的多國行動準則為優先。²⁸

為達成MOOTW所欲目標必須注意六項基本原則：目標、協同一致的作為、安全、限制、堅忍、正當性。²⁴至於行動上則要將這些原則轉換成任務對象與執行者的心理慰藉(provide comfort)，與此六原則相應者，即人道援助、統一行動、設立排除區(exclusion zones)、接戰準則、堅持到任務



② Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Basic Principles," JP 3-07, p. viii.。亦即：指導每項MOOTW行動的目標必須明確界定、可達成、且具決定性；尋求各行動作為上的協調一致；決不允許敵意派系獲得軍事、政治、資訊上的優勢；謹慎運用適切的軍事能力；準備長期持續的支援戰略目標；維繫軍事行動以及當事國的正當性。詳請參閱：Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Basic Principles," JP 3-07, p. II-2.

26 這些戰爭原則是：1.明確目標(objective)：指導各軍事行動朝向明確與可獲的目標。2.主動(offensive)：掌握與運用機勢。3.力量集中(mass)：集中戰鬥力之效應於決定性時空(decisive place and time)方面。4.節約兵力(economy of force)：配置最小且必要的戰鬥力於次要方面。5.靈活彈性(maneuver)：以戰鬥力之彈性運用，置敵於不利境地。6.統一指揮(unity of command)：每一目標均應在唯一指揮官之下確保作為的協同一致。7.安全(security)：絕不予敵可乘之機。8.奇襲(surprise)：於敵不意之際，以同一時空或方式予以痛擊。9.簡明(simplicity)：以清楚不複雜的計畫以及清楚精確的命令以確保徹底的理解。至於陸軍行動準據方面：1.果決(initiative)：作戰全程必須設定或獨斷行動方案。2.靈活(Agility)：即敏捷移動與調整的能力。3.縱深：有效掌握力(資源)、空、時各因素。4.同步性(synchronization)：在決定性時空下，將相關戰力極大化。5.多功性(versatility)：即符合全光譜行動的全球及多元任務需求。詳參：Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Article 1-71~1-99", FM 3-07, pp.1-19~1-24

②⑧ 詳參：Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Preface", FM 3-07, p.i.。

實際上，MOOTW行動的範圍寬廣且選項多樣，可以用武或威脅用武，也可以不用武或不威脅用武，甚至同步行動或持久作戰；非戰鬥性的行動也可能伴隨著戰鬥性行動實施。²⁹

(三)行動區分

MOOTW的類型有16種，某些類型亦有次級的不同分類，分別是：軍備管制(arms control)、反恐戰鬥(combating terrorism)、國防部支援反毒行動(Department of Defense support to counterdrug operations)、禁運或海上攔截(enforcement of sanctions/maritime intercept operations)、建立排除區(enforcing exclusion zones)、確保航(飛)行自由(ensuring freedom of navigation and overflight)、人道協助(humanitarian assistance)、支援文人政府(military support to civil authorities, MSCA)、國家援助/支援反制動亂(nation assistance/support to counterinsurgency)、非戰鬥人員撤離(noncombatant evacuation operations)、和平行動(peace operations)、海運護航(protection of shipping)、復原行動(recovery

operations)、軍力展示(show of force operations)、攻擊與突襲(strikes and raids)、支援防制動亂(support to insurgency)。³⁰此外，在次級分類方面：一是反恐戰鬥，可分為反恐(anti-terrorism)與抗恐(counter-terrorism)，反恐為守勢行動，目的在降低己方遭受恐怖攻擊的脆弱性，主要包含反恐相關的訓練與防衛措施；抗恐則為攻勢行動，旨在避免、嚇阻、以及回應恐怖攻擊，包含先制、報復、救援等回應性措施。³¹二是人道協助行動，可分為與聯合國協調、與多國部隊協調、以及單獨行動三種。³²三是國家援助/支援反制動亂行動，分為有法律依據的軍事安全協助、海外內部防衛(FID)、以及人道與民事協助等三種。³³

其次，在SASO方面，其任務的性質可區分為：決定性行動(decisive operations)、形塑性行動(shaping operations)、維續性行動(sustaining operations)等三種。³⁴此外，SASO總計也是有16種行動類型。在穩定行動方面有10種，又可區分為主要類型與附帶(additional)類型兩大類。主要類型為和平行動與海外內部防



²⁹ 例如，人道援助(Humanitarian assistance)、災難救援(disaster relief)、國家援助(nation assistance)、海外(內部)防衛(foreign internal defense, FID)、支援反毒行動(support to counterdrug operations)、軍備管制(arms control)、支援美國民間政府(support to US civil authorities)、非戰鬥人員撤離(evacuation of noncombatants, or noncombatants evacuation operations, NEO)等。Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Range of MOOTW," JP 3-07, p.viii.

³⁰ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Types of MOOTW," JP 3-07, p.ix.

³¹ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Figure III-2: Combatting Terrorism," JP 3-07, p.III-2.

³² Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Figure III-3: Humanitarian Assistance," JP3-07, p.III-5.

³³ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Figure III-4: Nation Assistance Programs," JP 3-07, p.III-9.

³⁴ 於下頁

衛2種；附帶類型則有安全援助、人道與民事協助、支援防制動亂、支援反毒行動、反恐戰鬥、非武裝人員撤離、軍備管制、武力展示等8種。至於支援行動方面有6種，依行動地區可區分為國內支援行動以及海外人道援助(foreign humanitarian assistance, FHA)2種；若依行動性質(均涵蓋國內及海外)，則可區分為救濟行動(relief operations)、支援大規模毀滅性武器事故(support to WMD incidents)、支援民法執法(support to civil law enforcement)、以及社區協助(community assistance)等4種性質，綜整於表二。³⁵

綜言之，MOOTW的16項行動類型中只有禁運或海上攔截、建立排除區、確保航行自由、海運護航等四項不包含在SASO之內；此外，SASO中的國內支援行動、救濟行動、支援大規模毀滅性武器事故、支

援民法執法、以及社區協助這4項則未明列在MOOTW準則的新增次級行動類型。至於MOOTW中的支援文人政府、國家援助/支援反制動亂、復原行動、攻擊與突襲等4項則似乎分散於SASO相關行動之中。

(四)SASO特質³⁶

SASO行動不同於一般軍事行動的特質有9項，分述如下。1.政治目標至上(primacy)：各級所有軍事人員都要了解任務與行動的政治目標，持續的任務分析，以適應政治目標的流動性(fluid)，並於情勢改變時知會政治當局。2.敵人概念之修正：SASO行動的敵人較為複雜，基本上可將敵對者再細分為敵人(enemy)、好戰者(belligerent)、敵意者(adversary)、派系(faction)等四類人士。³⁷3.聯合作戰、跨政府部門、跨國家的協調：SASO涉及行動的

34 決定性行動是上級賦予可直接完成任務、決定行動之最終結果的行動；正常而言，支援行動中的決定性任務可以預防或緩和天災或人禍(natural or man-made disasters)的效應(effect)。其次，型塑性行動可為決定性行動創造或預留成功條件；可將暫時性的新獲轉化成長期性的成功。型塑性任務所需之專業能力可能未必與實際運用的相同，故其所需之相關措施會因為不同階段的需求差異，不斷的在責任區內外進出，輪替運用。應聚焦於辨識與冷卻潛存的熱點，例如解除武裝、人員重新安置、選舉、資源分配等；亦須考量地方法規與習俗，以免獨惠某特定團體或派系。穩定行動方面典型的型塑性任務有：撤離非戰鬥人員、紛爭之談判與調停、以攻勢資訊作戰影響目標團體、開設檢查站等；支援行動方面則有：影響認知、觀念、資訊並維繫正當性，以及民軍行動。第三、維續性行動(sustaining operations)，乃提供型塑性行動與決定性行動任務的戰鬥勤務支援、後方地區與基地安全、運動管制、地形管理、以及勤務設施運作。此外，亦包含協同地方政府保護地方資源的基本補給與服務；提供友軍休息、復員(recuperation)、整補(refit)等支援。詳請參閱：Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Article 1-46~1-52", FM 3-07, pp.1-13~1-15

35 Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Figure 1-2 Stability Operations", FM 3-07, p.1-4~1-6.

36 本段節錄自：Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Article 1-53~1-70", FM 3-07, pp.1-15~1-18.

37 敵人是與美軍交戰的敵意個人或團體；好戰者乃是傾向、有意、或渴望參與作戰的團體，通常他們已先與其他團體甚至軍方有過戰鬥，例如塞爾維亞人(the Serbs)、穆斯林(Muslims)、克羅埃西亞人(the Croats)，但是在他們尚未與SASO部隊或SASO參與夥伴發生交戰前，還不能算是敵人；敵意者則是反對他方或心懷憎惡(animosity)的個人或團體，其反對或憎惡的立場可能是政治、可能是外交、也可能是軍事；至於派系，通常是因宗教、政治、文化信仰的差異而歸類(或仍存在)於較大團體中的少數。

表二 穩定與支援行動的類型

區		分	行動類型	次級行動
穩定與支援行動	穩定行動	主要類型	和平行動	和平維持
				和平執法
				外交(作為)支援行動
			海外內部防衛	間接支援
				直接支援
				戰鬥行動
		附帶類型	安全協助	×
			人道與民事協助	×
			支援防制動亂	非傳統作戰(unconventional warfare)
				傳統戰鬥行動(conventional combat actions)
			支援反毒行動	偵檢與監控(detection and monitoring)
				支援地主(當事)國(host-nation support)
				指管通資(C2)
				情報、規劃、戰鬥支援、訓練與人力支援(intelligence, planning, CSS, training, and manpower support)
			反恐戰鬥	偵察(reconnaissance)
				反恐(antiterrorism)(守勢)
			非武裝人員撤離	反恐(counterterrorism)(攻勢)
				×
	軍備管制	檢查(inspection)		
		保護(protection)		
		銷毀(destruction)		
		武力展示	增強軍力能見度(increased force visibility)	
操演與(承諾)展現(exercises and demonstrations)				
支援行動	地區	國內支援行動(DSO)		
		海外人道援助(FHA)		
	性質	救濟行動		
		支援大規模毀滅性武器事故		
		支援民法執法		
		社區協助		

資料來源：整理自Headquarters, TRADOC (U.S. Army), *FM 3-07: Stability and Support Operations* (Washington D.C.: Headquarters, Department of the Army 2003/Feb.), pp.1-4~1-6.

一致性，因為行動參與者的增加以及各參與者的多元任務與方法，形成了行動協調的挑戰。³⁸4.任務擴延(mission creeps)的風險：³⁹基本上，任務擴延的類型有兩種，一

種是錯誤決斷(下錯決心)，即未能適切解析任務或重新配置資源，也可能是超出陸軍的合法裁量空間(legal remit)；另一種則是超出授權，即想做的多於所獲准的(attempt to do

③ 在各參與者目的交織(cross-purposes)的環境下，欲達成行動一致性就需要在各單位之間尋求目的與方向整合的最大可能性。

④ 所謂任務擴延(mission creep)就是文人或上級所欲賦予軍方的任務超出實際之所需。但是，由於文人政府與美軍都有所欲超出所需之本性，尤其是面臨人類苦難時，強烈企圖心驅使下的行動(well-intentioned actions)對軍隊而言是危險且具威脅的，對SASO行動更是如此。至於造成任務擴延的原因或來源有三：假設不足或錯誤(inadequate or false assumptions)、誤解原意(misinterpreted intent)、以及計劃不符實際情勢發展(unrealistic development of implied tasks in planning)。

more than is allowed)。避免任務擴延風險的唯一預防方法，就是完整、徹底且持續的任務分析(mission analysis)。5.涉及非戰鬥人員：在多數情況下，軍方大多難以區別何者為敵人、何者為非戰鬥人員，所以形成了許多不同的挑戰。^{④0}6.涉及非政府組織：因為每一個組織或機構都各有其不同的使命、能量、組織設計、組織文化取向，SASO任務成功與否將視其指揮官與個別組織間有效運作關係(productive working relationships)的融合程度而定。7.資訊密集性：SASO行動所涉為數眾多的政府與非政府組織，其資訊密集的程度則更為複雜。^{④1}8.限制性因素：例如，必要活動以及區域的限制、特定的接戰準則等。9.跨文化互動：SASO部隊必須了解行動地區的文化與歷史，以利於文化差異的調適，並有助於決定可接受行動的範圍。此外，民事單位(civil affairs units)產製的行動地區研究報告(area studies)亦可提供相關資訊；同樣地，口譯人員(interpreters)、(文字)翻譯人員、以及語言學家等，對跨文化互動而言都是相當無價的。

(五)考慮事項

MOOTW的計畫準備與一般戰爭的計畫準備雷同，特別重要之處，乃是對所有潛在威脅的明確界定、了解、與評估。必

須考慮事項包括：單位整合(unit integrity)、情報與資訊蒐集(intelligence and information gathering)、多國行動(multinational operations)(政治/語言/文化/軍力/裝備互通性/後勤體系協調)、指揮管制(command and control)、公共事務(public affairs)、民事(civil affairs)、心戰(psychological operations)、跨機構協調與行動(coordination with nongovernmental, private voluntary organizations and interagency operations)、法律問題(legal issues)、後勤(logistics)、醫療行動(medical operations)、常後混編(Active/Reserve Mix.)、從戰爭向MOOTW轉型(transition from wartime operations to MOOTW)、行動終止(termination of operations)等事項。^{④2}此外，美國陸軍準則列出7項SASO行動所面臨的不穩定因素，包括：權力平衡(balance of power)、民族主義(nationalism)、文化衝突(clash of cultures)、人口問題(demographics)、無治理能力(ungovernability)、環境風險(environmental risks)、以及宣傳(propaganda)等。^{④3}

二、民軍行動(CMO)^{④4}

首先，CMO的官方定義是：軍事指揮官為建立、維持、影響、或運用軍事力量、政府及非政府的文人/民間組織權威、以及

④0 行動地區的地方百姓可能是友善的、敵意的、或是冷漠的。

④1 透過資訊作戰(information operations, IO)的有效運用，SASO部隊將可獲取及維繫部分的資訊優勢。此外，也必須主動與當地媒體接觸；然而，滿足媒體需求與行動安全之間亦須取得平衡。

④2④3 ④4於下頁

友善中立或敵意行動地區之民間大眾這三者間關係的事務，目的是促進軍事行動遂行、鞏固及達成美國的戰役性目標。⁴⁵從此定義可知，美軍的民軍行動基本上可視為某種情勢下的戰地政務。

其次，鑒於CMO做為MOOTW/SASO與政府文人部門、民間各類組織協同作為的主要支撐，因此民事行動乃成為MOOTW/SASO核心能力與聚焦所在，概說明如下：

(一)非軍事手段重要性提升⁴⁶

2008年2月8日改版的美軍聯戰準則

3-57(JP 3-57)，將原JP 3-57.1之民事聯戰準則(Joint Doctrine for Civil Affairs)合併，正式稱為民軍行動聯戰準則。其目的在於強調民軍行動能促進指揮官任務之達成，亦是指揮之固有責任；並放大民軍行動原有之軍事手段角色，綜合國力的軍事與非軍事手段，特別是運用於支援穩定行動、反制動亂行動、及其他因應21世紀之「非對稱」(asymmetric)與「非正規」(irregular)威脅的處理作為上。民軍行動可以支撐或支援作戰行動的各階段性任務，也就是上述形塑、嚇

⑫ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Planning Considerations," JP 3-07, pp. ix-x. 進一步而言，涉及法律專業的行動包含有逃難難民、被迫流離失所(displaced)或受拘留的百姓、接戰規定、心戰行動、民事行動、醫療支援、地方文化風俗與政府、國際法與協定、軍政協調、以及發布聲明等事項。其次，常後混編中的後備專業支援需求包含民事、心戰、空運、語言專長、醫療、港安、工兵等。再者，從戰爭轉型至MOOTW的後衝突行動則要考慮如何將軍事涉入的程度逐漸轉移至文人主控，這些事務包含項文人當局轉型、支持(援)休戰談判、以民事支援建立文人政府、以心戰行動促進持續的和平關係、持續後勤支援等。至於行動終止方面，則至少有政權移轉至文人當局、地雷標示與清除、結束財務責任(closing financial obligations)、行動事項預先再部署、部隊重新部署等項，但不侷限於此。最後，在教育訓練方面，軍官及非戰鬥人員可從討論、經驗教訓、狀況演練這三種方式，期達了解MOOTW目標、原則、與特性的預期目標；官兵、單位與幕僚則可從個別技藝訓練、狀況演練、實地演練、聯合火力現場演練、機動演習、同步演習等方式，以確保官兵及部隊具備MOOTW所需的技藝，同時幕僚亦應具備計畫、管制、支援的能力。詳請參閱：Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Figure IV-2: Areas Requiring Legal Expertise," JP 3-07, pp.IV-9~IV-14。

43 權力平衡的不穩定因素主要是指在全球化下的非國家行為者(non-state actors)，美國陸軍重視此一因素也正符合一般人對軍方之現實主義偏好的認知；民族主義則可能引發國與國或國內的衝突事件；文化衝突因素則是因為某些非西方世界拒絕西方政治及文化價值所致；人口問題可能起因於低開發地區的人口增長對資源與社會結構的衝擊，而這些地區又常有天災與飢荒問題，進而也可能引發大規模移民；此外，無治理能力的政府可能無法因應外在局勢，如國際金融的衝擊，在國內亦可能無法應付組織犯罪等問題；環境風險如天災、氣候變遷、跨境污染、核安或化學設施安全等也是；最後，政府或非國家行為者的宣傳作為對公眾的影響亦為影響SASO的不穩定因素。詳請參閱：Headquarters, TRADOC (U.S. Army), "Article 1-29~1-37", FM 3-07, pp.1-9~1-10。

④ 本節內容主要節錄自美軍聯戰準則JP3-57民軍行動：Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Figure 1-1: Range of Military Operations", JP3-57, p.I-4。

45 正常而言，那些原本由地方、區域、或國家等政府職責所應遂行的事務與功能，就是軍隊所執行民軍行動所涵蓋的範圍；這些民軍行動可以在其他軍事行動之前、中、後時期行動；在特定指示下，民軍行動也可能與其他軍事行動無關。民軍行動可由受指派的民事部隊、或是其他部隊單獨遂行、或是由民事部隊與其他部隊聯合行動。引自：Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Civil-Military Operations", JP1-02: Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, (Washington D.C.: Office of Joint Chiefs of Staff, 12 April 2001, As Amended Through 19 August 2009), p.90.

④6 Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Summary of Changes", JP3-57, p.iii.

民事專業領域包含法治、經濟穩定、治理、公衛與福利、基礎設施、公共教育與資訊等六大類，因此，民事行動可協助民

⁴⁹ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Relations Between Civil-Military Operations and Civil Affairs Operations", JP3-57, p.xiv.

軍行動履行其責任，做其支撐。戰區指揮官(geographic combatant commander, GCC)及其所隸各級指揮官通常要建立一個由民事部隊人員編成之獨特且專責(full-time)的民軍行動幕僚單位，以集中(centralize)民軍行動的方向，並監督其計畫、協調、執行、與作為。一旦此一民軍行動的幕僚組織編成以後，其他的聯戰輔助部隊(joint force enablers)則負責執行相關行動任務，這些特業單位包括特種部隊(SOF)、心戰部隊(PSYOP)、法律支援(legal support)、公共事務(public affairs)、工兵部隊(engineer)、運輸部隊(transportation)、衛生勤務支援(Health Service Support, HSS)、憲兵(MP)、安全部隊(security forces)、機動單位(maneuver units)等。

(五)民軍行動的責任

民軍行動有四大任務，即：使國力之軍事與民間手段發揮綜效(synergize)、使民軍摩擦與民間威脅最小化(minimize)、對作戰行動支援最大化(maximize)、以及符合

(meet)指揮官的法律義務與道德責任等四項。⁵⁰

(六)民軍行動與情報之關係

民軍行動與情報的關係是相輔相成的(mutually enhancing)。由於民軍行動對人員情報(human intelligence)之重要性的提升，以及文化情報(cultural intelligence)概念之故，民軍行動在聯合情報準備的角色也相形加重。⁵¹

(七)民軍行動專業組織

民軍行動的核心專業組織是民事與心戰。但是，民軍行動非僅這兩種部隊的責任，仍須有其他輔助專業單位支撐(援)，才可能成功。支援民軍行動之專業能力的組織主要有特戰部隊、民事部隊、工兵部隊、衛生勤務支援、運輸部隊、憲兵或安全部隊等六種。⁵²

(八)民軍行動編組

執行民軍行動需要編成符合任務性質之計劃、協調與執行的組織編組，美軍聯戰準則JP3-57律定：民軍行動幕僚組(Civil-

⑤ 民軍行動乃固有的指揮責任，對聯戰指揮官而言，民軍行動可以支援國家戰略目標中的政軍目標；維繫軍對民的關係；以及置重點於公開有效的溝通作為。對戰區指揮官而言，應為下級指揮官提供作戰區域內的協調與指導，以利將民事與民軍行動整合到軍事計畫與行動之中，包含民軍行動與外交任務官員間之協調。對其餘下級聯合部隊指揮官而言，則要計畫、整合、與監督民事資產之部署、運用、維持、以及再部署等行動，並且執行符合國際法、武裝衝突法、以及美國法律與條約義務的多國性民事計畫 (multinational CA plans)。詳請參閱：Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Civil-Military Operations Responsibilities", JP3-57, pp.xiv-xv.

然而，為保護民軍行動的可信度，以及基於保護民軍行動部隊之考量，無論如何，民事部隊人員都不應該直接介入情報蒐集工作。因此，聯戰指揮官應該在情報與民軍行動部隊之間建立某種健全(robust)且不引人注意的(discreet)協調運作線(operational lines of coordination)。詳請參閱：Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Relationship between Intelligence and Civil-Military Operations", JP3-57, pp. xv-xvi.

⑤2 於下頁

Military Operations Staff Directorate)、民軍行動聯合特遣隊(Joint Civil-Military Operations Task Force, JCMOTF)、民軍行動中心(Civil-Military Operations Center, CMOC)、以及地方重建隊(provincial Reconstruction Team, PRT)等四個編成單位。⁵³

(九)民軍行動的運作中心

美軍民軍行動依協調層次的不同，區分為三種不同層次的運作中心。在國家層次設立「人道行動中心」(Humanitarian Operations Center, HOC)；戰略層次設立「人道援助協調中心」(Humanitarian Assistance Coordination Center, HACC)；在戰役層次則設立「民軍行動中心」

(CMOC)。在分工上：國家層次指派政府單一機構統籌，負責總體策略的協調，中心的組成代表包括當事國、聯合國、美國使節、聯合特遣部隊、其他非軍事機構、以及私部門的有關單位；在戰略層次方面，指派戰鬥指揮官統籌，受機構間協調之襄助，中心的組成代表包括戰鬥指揮部、非政府組織、跨政府組織、區域組織、以及私部門的有關單位；在戰役層次方面，由特遣部隊指揮官或民軍行動其他部隊的指揮官統籌，藉由軍事力量、美國政府機構、非政府與跨政府組織以及區域性組織等單位遂行在戰役層次的事務性協調功能，中心的組成代表包括特遣部隊、非政府與跨政府組織、區域性組織、

❷ 概述如下：首先，關於特種部隊方面。在恢復和平、強化基礎設施、或提供災難救濟協助等任務時，小型特種部隊通常可勝任。民事與心戰部隊在民軍行動中是相互支援的，尤其心戰部隊可以支援多種民事行動(例如，建立民眾管控措施)，以獲取地主(當事)國或外國政府支持，以及降低對這些政府合法進程(legitimate processes)有威脅之顛覆勢力(destabilizing forces)的支援或資源。其次，在民事部隊方面。對聯戰指揮官而言，民事部隊乃一戰力倍增器(multiplier)。民事部隊的功能由不同的民事分組分工執行：民事小組(civil affairs teams, CATs)屬戰術層次；民事計畫小組與民事聯絡小組，屬戰術與戰役(operational)層次。其次，民軍支援單位(civil-military support elements)屬戰役與戰區戰略層次。第三，民軍行動中心(CMO centers, CMOCs)及其特業小組(functional specialty cells)則縱跨各層次，由民事部隊負責開設。至於，其他專業組織方面。工兵部隊扮演著民軍行動的關鍵角色，可為軍方及民間提供支援，例如建設道路、公共設施等；衛生勤務支援是高價值低風險的資產，通常是美國海外用兵中最不具爭議且具成本效益的工具；運輸部隊可用於運送水、食物、醫療補給，執行醫療後送，疏散難民至安全環境，亦有技術專業協助民間運輸設施的恢復；憲兵或安全部隊則可支援開設檢查站、軍警聯絡、交通管制、看守所管理(detainee and DC camps)、以及保護部隊等。詳請參閱：Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Organizations Providing Civil-Military Operations Capabilities", JP3-57, pp.xvi-xviii.

❸ 第一、民軍行動幕僚組，開設於聯合作戰幕僚架構內，亦可由聯戰指揮官派遣幕僚單獨編成，通常是聯九(usually the J-9)。第二、民軍行動聯合特遣隊，當民軍行動的協調與活動超出其能力範圍時，美國陸軍民事旅(Army CA brigade)、海軍民事旅(the maritime civil affairs group)、或海軍陸戰隊民事旅(the Marine Corps civil affairs group)等專業部隊的組織架構，均可做為民軍行動指揮管制系統，組成民軍行動特遣隊。第三、民軍行動中心，為聯合作戰司令部與相關單位(stakeholders)在戰役與戰術層次的主要協調介面(interface)，該中心成員包括美軍、美國的其他政府機構、當地居民與公共團體、跨政府組織、私部門、以及非政府組織等單位的代表。第四、地方重建隊，具有外交、資訊、軍事、與經濟等組合能力，結合跨部會與國際合作夥伴等代表而獨立運作，以強化地主(當事)國政府的合法性與效能。引自：Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Organizing for Civil-Military Operations", JP3-57, p.xviii.

美國政府機構、地方政府(當事國)、多國部隊、以及其他私部門有關單位等。正常而言，國家層次的「人道行動中心」或戰役層次的「民軍行動中心」一旦成立，戰略層次的「人道援助協調中心」隨即解編。總之，這三層次運作中心的任務都是協調。⁵⁴比較這三層次的運作中心，最重要的應屬CMOC，因為它是行動的基礎，貫穿了民軍行動的全程協調任務；其次是國家層次的HOC，因為它必須訂定民軍行動的總體策略；至於戰略層次的HAAC則屬於階段性編組。

(十)民軍行動協調運作機制

民軍行動的最高優先事項(top priorities)就是協調，而民軍行動中心就是聯戰指揮官與民軍行動各政府、國際、民間、私人等相關單位的主要協調介面；然而，在許多情況下，地主(當事)國、外國、以及私部門也扮演著主要的協調角色。簡言之，聯戰指揮官對民軍行動的有效運用可增進軍事作為與這些組織的整合，並將軍事目標與外交、經濟、資訊等目標相連結。⁵⁵

茲將民軍行動協調的主要面向與相



關運作機制略述如後：⁵⁶一、有效合作程序(Procedures for Effective Cooperation)：每一戰區指揮部均搭配(aligned)陸軍現役民事部隊以及陸軍民事指揮部各一，而陸軍民事指揮部謹設於其後備部隊，其編配的專業幕僚平時均已與各自對口的文人機構建立了相當的合作經驗。⁵⁷二、政治或外交顧問(Political Advisor or Foreign Policy Advisor)：美國國務院會派遣政治顧問(即一般熟知的外交顧問)到民軍行動的戰鬥指揮部，提供外交考慮事項(considerations)與責任區內的使館聯繫工作。三、任務長(Chief of Mission, COM)：乃國外民軍行動的總統資深代表，負責駐該國之美國政府人員的決策與活動，整合美國政府機構的相關計畫與資源。⁵⁸四、多國協調(Multinational Coordination)：由於一直增加的多國部隊參與(involvement with MFNs)，美軍無可避免地應確實了解與他國軍隊或準軍事部隊(paramilitary)共事的特殊考量。⁵⁹五、跨機構聯合協調組(Joint Interagency Coordination Group, JIACG)：負責為文武兩方的行動計畫人員建立常規、及時、以及分工合作的

⁵⁴ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Figure II-10: Comparison Between Humanitarian Operations Center, Humanitarian Assistance Coordination Center, and Civil-Military Operations Center", JP3-57, p.II-32.

⁵⁵ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Civil-Military Operations Coordination", JP3-57, p.xix.

⁵⁶ 本段節錄自：Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Civil-Military Operations Coordination", JP3-57, pp.xx-xxii.

⁵⁷ 政府機構間、跨政府組織、與非政府組織的互動過程多被描述為「藝術多於科學」(more art than science)；然而，軍事行動則較傾向於對架構與準則的依賴。

⁵⁸ 事實上，任務長的協調與決策作為頗有彈性，因為現狀協調機制(de facto coordinating mechanism)才能基於問題實質，在危機之初就給予因事制宜的適切處置，並不需要明文規範任務長。

⁵⁹ 因為在許多事例中顯示，若未經母國事先核准或該國承諾的任務概念，他國部隊將無法配合美軍相關計畫或行動。

肆、非戰爭軍事行動的政治作戰意涵與啟示

政治作戰工作對象包含對外敵、對國內外社會、以及軍隊內部三大不同性質的範疇；然而，對內面向的政戰工作屬性偏向人員教育及管理；對外敵的攻防行動著重軍事武力的衝突面，在政治作戰定義的屬性上(支援軍事作戰)則有主從之別，並非攻防行動的主軸。基此，本文並不針對國軍政治作戰對部隊內部及其與國內社會互動的「軍隊政治社會工作」⁶³，亦非針對政治作戰對外攻防行動(例如台澎防衛作戰)的探討，而是以軍人與非軍人各方在對外非攻防任務中的政治作戰職能為探討方向。其次，在軍事任務的外在環境方面，當前兩岸關係在政治情勢和緩趨勢下(馬英九政府時期)，兩岸軍事衝突的可能性相形降低(兩岸官方與國際社會的多數觀點)，我國國民對經濟發展的實質期望與重視的氛圍亦高於軍事戰備整備，復因「八八水災」引發輿論對政府災害防救的不滿與檢討聲浪，馬英九總統更於災後國際記者會中明確指示將災害防救列為國軍中心任務之一⁶⁴。因此，在維持既有的「軍隊政治社會工作」任務下，考量以上政治作戰任務的屬性與外部情勢發展，此時亦應認真考慮

馬英九總統致詞第四點：「今後國軍要把災害防救作為中心任務。要作到這一點，未來的國軍在戰略、戰術、兵力結構、經費預算及機具裝備等方面都應該納入防災救災的考慮。」見總統府網站新聞稿：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=85。

國軍政戰工作的轉型，結合非戰爭軍事行動的趨勢與需求，因應國土安全與外交任務如災害防救、軍事互信、人道維和等非戰爭軍事行動的可能需求，朝向以能力為基礎(capability based)的政治作戰發展方向轉型，尤其是民事與民軍行動此一領域，如此不僅可因應平時任務，亦可強化政治作戰對台澎防衛作戰戰力的支撐與放大能力。這方面，美軍準則確有可供國軍參考或借鏡的方向。以下即以對美軍MOOTW、SASO、CMO等軍事行動的概括性認知，提出對政治作戰的意涵與啟示。

一、意涵

(一)任務範圍：MOOTW目的上屬非戰鬥性任務。

從美軍準則中的「軍事行動範圍」觀察，MOOTW準則將軍事行動區分為「戰爭、非戰爭行動」兩大區塊；SASO準則區分為「攻勢、守勢、穩定、支援」四種；CMO準則則區分為「交戰、安全合作、嚇阻」三大類。這三種準則中的非戰爭行動、穩定與支援行動、安全合作，都屬於非戰鬥性質；屬於非純粹使用軍事武力手段的軍事任務，也是結合軍人與非軍人合作的軍事或非軍事行動。佐以國軍準則，聯合作戰要綱對非戰爭軍事行動的定義是：「凡軍事作戰以外之任務，須軍事力量參與始見成效之行

動」⁶⁵；而國軍政治作戰意義中呈現的也是非軍事、非武力、非戰鬥等意涵，因此美軍MOOTW的大概念(包含軍方主導的SASO與非軍方主導的CMO)與國軍政治作戰概念是相符的；以國軍的概念而言，美軍MOOTW就是廣義的政治作戰。然而，由於美國與我國在軍事實力與用兵需求的差異極大，因此，美軍MOOTW與國軍政治作戰在任務內容方面的大不同並不足為奇；但這並無損於政治作戰與MOOTW性質上的相似性。反之，政治作戰並非僅政戰兵科人員或政戰部門的任務，而是不分軍兵種的共同任務。

(二)運作層次：國家階層之政治作戰

美軍MOOTW行動的目的乃是因應多國與跨機構的軍事行動⁶⁶，屬於「確保國家安全，達成國家目標，除直接使用軍事以外之手段」的層次，亦即國軍對國家階層政治作戰的界定。再者，國軍聯合作戰要綱第603012條「非戰爭軍事行動之運用」明訂：

「非戰爭軍事行動由行政院領導、國軍負責軍事支援，並具備對於編組、整合與提供核定行動之行動協助。因應國情及軍事能力，『非戰爭軍事行動運用』類型概有：一、反恐行動；二、支援國內災害防制；三、海上攔截；四、保障海空航行自由、五、毒性化學物質災害、六、運輸維護、七、聯合救援行動；八、政治作戰服務(秉持精

⁶⁵ 國防部軍事準則編審指導委員會，國軍聯合作戰要綱(草案)，頁 附錄-166。

⁶⁶ Joint Chiefs of Staff (U.S.), "Preface," JP 3-07, p.i.

神與物質並重原則……爭取群眾向心，鞏固戰爭面)。」⁶⁷此外，同準則第608004條對於聯合作戰政治作戰範圍[層次]的解釋是：

「一、國家階層政治作戰，由國防部提出建議方案經核定後，指導運用政治、軍事、經濟、心理等國家戰略資源執行之政戰作為。二、軍事階層政治作戰，主以軍心士氣維護與抗敵意志確保之各級部隊之政治作戰。」

⁶⁸由此可知，MOOTW類似於國家階層政治作戰的範圍，但是，國軍準則在MOOTW中將軍隊定位於支援中央政府行動的範圍，而非主導，則較類似於美軍CMO的任務型態。

(三)核心問題：軍事行動之戰爭面掌控

從LIC到MOOTW再到SASO的美軍準則發展軌跡可發現，這種軍事行動範圍所涉對象(包含敵、我、中立任何一方)均與非軍人有直接關係，同時也貫穿軍事行動的全程，並依戰略目標性質、階段用兵性質，而調整其在軍事行動中的比重。這不僅符合國軍所主張政治作戰貫穿於軍事行動前中後全程的要求，也與政治作戰強調戰爭面掌握之重要性的概念相符。⁶⁹其實，此處所謂

的戰爭面(Operational Environment)不僅指戰爭行動，事實上從戰爭面的英文原意觀之，operational就是軍事行動，所以不限於戰爭地區，而是對於軍事行動所涉地區之各方面總體環境的統合指涉。因此，從國軍一向將戰爭面劃歸政戰部門負責的分工方式觀之，美軍MOOTW的多數行動確實與國軍政治作戰的任務有關。

(四)政治作戰核心職能：心戰、民事、協調

美軍聯合作戰的MOOTW以及陸軍軍種作戰的SASO都是由軍方執行為主的軍事行動，只是因行動目標與性質之不同而有不同程度的非軍人涉入，其政治因素為行動的第一優先考量；反之，民軍行動則是軍方依任務需要配合文人(或民間)政策的軍事支援行動。這兩種不同軍隊角色的非戰爭軍事行動都極具政治導向，且常以心戰及民事部隊為核心遂行單位，更因所涉之非軍人對象複雜而須在軍、政、民三方綿密協調，民軍行動中心的編組即為顯例。這些核心職能佐證了國軍政治作戰既有之心戰、民事、軍政協調等職能的存在價值。⁷⁰

二、啟示

⁶⁷ 國防部軍事準則編審指導委員會，國軍聯合作戰要綱，頁6-3-123~124。

⁶⁸ 國防部軍事準則編審指導委員會，國軍聯合作戰要綱，頁6-8-149。

⁶⁹ 所謂戰爭面就是：「將從事戰爭活動領域內的人、地、物等戰爭潛力，予以綿密組織，確實掌握，使之構成全面性的戰爭體制，發揮統合戰力的戰爭空間。」引自：國防部軍事準則編審指導委員會，國軍聯合作戰要綱，頁附錄-173。

⁷⁰ 不過，兩方民事職能的重心不同：美軍側重於戰地政務(綏靖作戰)；國軍側重於新聞媒體與社區互動之公共關係(public relations)與民事服務。換言之，美軍側重對外面向，屬於外向型或攻勢型；國軍雖然兼重對內與對外面向，但仍以國內為範疇，屬於內向型或守勢型。此外，兩軍對外面向的內容也不同，這種差異基本上與行動地區(國內或國外)以及行動取向(主動營造環境或被動維持關係)有關。

國軍針對不同的參與對象(軍事、非軍事)而將聯合作戰的型態區別為聯合作戰與聯合行動兩大類；^①然而，不論是聯合作戰或聯合行動，軍方的參與層級必須具備基本的兵種協同能力與編制。^②簡言之，國軍的聯合作戰是指軍方為主要參與執行者的任務；聯合行動是指軍事、文人及民間三方共同執行之任務。所以，基本上國軍與美軍準則對聯合作戰與聯合行動的概念是相通的。^③基於我國之全民國防體制，聯合防衛作戰並不純然僅限於聯合作戰的軍事層次，更隱含著聯合行動(非戰爭軍事行動)的層次與實質－國家階層的政治作戰。從這些意涵可獲得以下啟示：

(一)發展專屬準則

MOOTW概念可被國軍政治作戰定義涵蓋，但國軍準則尚未著墨此一國家階層的政治作戰，此一層次準則應劃歸為國軍的聯合行動範疇，非僅政治作戰部門任務，而是等同聯合作戰之軍、兵種協同執行的行動。相對地，國軍的聯合行動也有必要將政治作戰部門納為關鍵的策劃兼執行單位，就如同

美軍MOOTW強調以政治考量為優先一樣。當然，由於聯合行動環境的不確定，此準則至少必須區分境內與境外兩大類，再依任務種類分別研發相關準則內容。

基本上，國軍境外聯合行動的具體經驗極其有限；即便在國內執行的行動亦亟待建立一套符合經驗教訓與當前政府體制運作的執行機制－國防部內部及其與相關部會、民間組織等協調運作標準作業機制之專屬準則。尤其，在經歷過莫拉克颱風造成的「八八水災」經驗教訓後，面對未來難以預測的氣候變遷災難，軍事支援救災的非戰爭軍事任務將更形重要，更為頻繁。救災行動是跨軍事、跨機構、跨官民的一種民軍行動，涉及參與者的性質、背景、專業、專長，例如官方的軍警消、民間的救難、宗教、志工等團體，各組織性質差異極大，不僅要在組織編制(或任務編組)、標準作業、救援能量(人員、裝備、訓練)、軍－文－民聯合演訓等面向進行檢討與整合，更要結合實務經驗教訓，成為國軍的重大任務與例行訓練。相對地，儘管在可預見的未來，國軍參與境外

① 依據國軍聯戰準則第10101條的定義：凡兩個(含)軍種以上單位，不論其階層與指揮關係如何，在統一指揮機構指揮管制下，執行共同任務，達成同一作戰目的，所遂行之作戰，謂之聯合作戰。軍事與非軍事單位間為執行共同任務之合作行為則稱聯合行動。參見：國防部軍事準則編審指導委員會，國軍聯合作戰要綱，頁1-1-1。

⑫ 國軍聯合作戰要綱第10109條(圖1-3)說明了不同型態的聯合作戰與行動：聯合作戰涵蓋多國作戰、三軍聯合作戰及兵種聯合作戰；聯合行動包含國軍與國內(外)民間組織、跨部會及作戰區與地方政府等之聯合行動。但不論何種層級之聯合作戰或聯合行動，皆以「戰略執行單位」為遂行作戰或非作戰軍事任務之主要機構。參見：國防部軍事準則編審指導委員會，國軍聯合作戰要綱，頁1-1-4。

⑬ 只不過，美軍準則並未刻意區別聯合作戰及聯合行動，而律定不同名稱，卻皆以joint operations做為統稱，僅在指涉特定型態或屬性的任務時，才會明確冠以特定名稱。此種些微差異乃語言本質差異所致，並不影響軍事行動的聯合性質。

MOOTW軍事行動的限制遠大於機會，但基於軍事國力支援國家利益的需求¹⁴，國軍不能不預先思考這個問題，及早從事相關研究發展，制定準則、納入戰備整備與訓練。

(二)政治作戰的角色

基本上，國軍的台澎防衛作戰被歸類為聯合作戰型態，也可劃歸為美軍軍事行動範圍中的防衛型戰爭；但因為我國將防衛作戰定位為全民國防性的總體戰，故不能完全排除非軍事單位的不同程度參與¹⁵，所以國軍台澎防衛作戰也具有一定程度的聯合行動屬性。此外，總政戰局在戰爭支援中心所編成之政務協調組就是軍方與文人政府機構之間的協調、合作、與整合角色。¹⁶基於國家階層政治作戰的任務需要，國軍應將國家階層政治作戰視為聯合行動的上位概念，平時就將政戰專業部隊與單位納入作戰區指揮管制，與作戰區聯合行動的想定、協同訓練、以及戰爭面掌握等關鍵有效結合。

(三)政治作戰職能發展方向

1.政(民)情分析與心戰運用：美軍SASO行動相當倚重民事單位產製的行動地區研究報告(area studies)以及心戰部隊的運用，國軍在政治作戰的參謀分析中有政(民)情分析

與心戰分析，這與美軍作法不謀而合。但是，這樣的報告有賴國軍各政戰專業部隊、單位、與情報、反情報部門所獲資訊的整合，以利於指揮官下達決心的完整參考，尤其是政治與民事等面向。其次，在取得敵一我-民各方相關態勢下，才有利於心戰對象的研判取舍與心戰主題的研析訂定。因此，國軍政戰的民事(非僅公共關係)、心戰、以及保防安全(反情報)等職能，宜仍是未來發展的重點。

2.軍—政—民協調：在防衛作戰或非戰爭時期的聯合行動方面，國軍應在戰爭支援中心或作戰區層次(基於戰況瞬息萬變下之決心下達或獨立作戰考量)，強化政治作戰部門的角色與功能，參酌美軍民軍行動中心編組的廣泛涵蓋面，以精進軍—政—民三方有效統合的總體力量。

3.軍民夥伴關係：就美軍MOOTW、SASO、CMO等行動對民事專業(專長)的倚重而言，國軍政治作戰部門除應持續加強與大眾傳播媒體維持良好的公共關係外，更應加強與民間非政府組織(NGO)的聯繫與合作關係，尤其是組織建全的志工性公益團體，創造相互協調與支援的夥伴關係，以獲得民



¹⁴ 國軍聯合作戰要綱第102001條(頁1-2-7)已指出：聯合作戰環境是制定聯戰計畫的重要依據。國軍現階段所面臨的聯合作戰環境與特性，就軍事行動層面而言，由於敵能力與部署及犯台意志較為明確，故制定計畫應以威脅為導向；但就非軍事行動而言，則應以能力為導向。

¹⁵ 就如同美軍在本土安全防衛的任務一樣，政府中的非軍事機構也有其各自的本土安全防衛角色與功能。

¹⁶ 依據國軍聯合作戰要綱：「戰爭支援中心負責整合軍政、軍備作業單位，編成政務協調、戰略研析、動員整備、資源整備、預算運用等五個組，以掌握國家整體資源，獲得全民總力。」國防部軍事準則編審指導委員會，國軍聯合作戰要綱，頁2-1-23。

間資源與專業的支援，在軍民角色與功能上發揮互補的作用，促進任務的達成。

4.軍事支援外交：美軍的MOOTW行動多為配合外交政策的海外行動，亦常納入其他國家組成多國部隊行動，例如北約、美日、美韓、美澳等聯盟性演習、維和行動、打擊索馬利亞海盜、以及美軍心戰與民事單位在伊拉克重建任務中試圖贏得民心(hearts and minds)的戰略溝通(strategic communications, SC)角色等，這些都是軍事支援(公共)外交的實例。同樣地，在當前軍隊任務轉趨多元的趨勢下，國軍似乎也應及早思考軍事支援外交的準備，例如既有敦睦遠航的公共外交(public diplomacy)角色、釣魚台護漁的主權宣示角色、兩岸小三通海上救難的軍事互信機制角色、參與海外維持和平行動的人道外交角色……等。

伍、結語

就廣義的政治作戰而言，美軍的各種非戰爭軍事行動(包含穩定與支援行動、民軍行動等)，在其非戰鬥性與運作層次上，都具有政治作戰的性質，約可類比為我國的國家階層政治作戰，這顯示了政治作戰的時代性價值。此外，從美軍非戰爭軍事行動的政治作戰意涵與啟示而言，筆者認為：一、戰爭面的掌控是軍事行動的成敗關鍵；二、國軍政治作戰的核心職能至少有心戰、民事、

協調能力、以及保防(反情報)等項；三、國軍亟待研發非戰爭軍事行動相關準則¹⁷；四、國家階層政治作戰應扮演聯合行動的上位概念及樞紐角色；四、政治作戰職能的發展方向應持續朝民事的政(民)情分析、心戰運用、軍—政—民協調、軍民夥伴關係、軍事支援外交等方向深耕。

總之，做為國力的主要力量之一，軍事在支援國家利益的角色上已非僅限於戰爭此一面向，非戰爭軍事行動的多樣性與需求性比戰爭更為突顯，軍隊從事非戰爭軍事行動的機會將會逐漸增加；然而，非戰爭性軍事行動所涉對象的複雜性、政治敏感性、及其軍隊的實際能力，在當前我國國力與軍隊現況下，這些因素均會限制我們的選項與執行力。不可諱言地，當前我國國軍執行非戰爭軍事行動的限制實大於機會。固然，一方面是國軍一向重視「軍以戰為主」的思想，另一方面也是因應中共解放軍對台動武的實際威脅所致；但就實質面而言，國軍必須重視非戰爭軍事行動以及國家階層政治作戰的研究發展與訓練。

作者簡介

曾維國

國防大學政戰學院政治研究所博士生



¹⁷ 國軍政治作戰要綱尚未針對聯合作戰要綱中的聯合行動，律定政治作戰在聯合作戰中的角色與相關運作機制。