

21世紀非傳統戰爭型態之探討——政治作戰觀點 A Study on Unconventional Warfare in the 21st Century – in the Political Warfare Perspectives

董慧明 中校

國防大學政戰學院政治學研究所

提 要

受到政治結構、社會關係轉變與科技進步之影響，21世紀的戰爭型態呈現出有別於傳統戰爭(Conventional Warfare)之非傳統戰爭(Unconventional Warfare)型態。本研究基於對非傳統戰爭之探討，發現當前美軍在反恐行動、游擊戰、外國內部協防、反暴亂與穩定軍事行動等方面已積極提升作戰因應能力。此外，我國軍正值規劃國防轉型，可就此戰爭型態內涵與特點作為精進政戰組織效能方面之啟發，冀能掌握當代戰爭轉型趨勢，結合國軍聯合作戰機制，有效支援軍事任務達成。

關鍵詞：戰爭、非傳統戰爭、政治作戰、國防轉型

Abstract

With changes of political structures, social relationships and technical advances, the “Unconventional Warfare” emerged in the 21st century. This kind of warfare is presenting distinguishing features, and I found out that the U.S. military has enhanced its operational adaptability in counter-terrorism operations, guerrilla warfare, foreign internal defense, counterinsurgency and stability operations, etc. In addition, the R.O.C. military now is undergoing “Defense Transformation”, and this study proposes the use of the concepts and features of “Unconventional Warfare”, so as to effectively transform the organization of political warfare. We must grasp contemporary transformation trends, connect the dots in the joint operations mechanism, and support the achievement of a variety of military tasks.

Keywords: Warfare, unconventional warfare, political warfare, defense transformation

壹、前 言

翻開人類的歷史，其中的紛擾爭端可謂是一部精彩豐富的戰爭史。隨著人類社群(community)概念的出現，其社群組織由最初的家庭、家族、部族結構，形成了以城邦、

國家為構成單元的政治體系。在此演進的過程中，有因由糧食、資源、土地的爭奪，發生規模不一的利益衝突(conflict of interest)，也有因宗教、文化的認知差異，而產生價值的衝突(conflict of value)。無論衝突的理由為何，其型態的改變，易受到武力裝備的技術

革新而衍生出不同時期的軍事戰爭模式。其中「非傳統戰爭」(Unconventional Warfare)則是在21世紀備受關注的一種戰爭型態，^{註一}且這種戰爭型態改變了人類對傳統戰爭(Conventional Warfare)的想法與看法。

「非傳統戰爭」強調的是意念(idea)與高科技的武器運用，戰爭的對象可能是國家與非政府組織、犯罪集團也可能是宗教團體、恐怖組織、武裝組織或政黨等；而戰場亦無明顯的前線、後方與固定的場域，除了軍事領域外，舉凡外交、經濟、社會、文化等領域，亦可能成為戰場環境之選項；另有關戰爭的感知方面，「非傳統戰爭」更有別於傳統戰爭的模式，它有可能保持武力衝突模式，亦可能以無形的方式，悄然在吾人生存環境中進行。惟無論戰爭的型態如何改變，戰爭的本質永遠與人類的政治活動密切相關，而此正是探討「非傳統戰爭」中政治作戰之應用價值所在。

西方兵聖Karl von Clausewitz在其著名的《戰爭論》(On War)中曾言：「戰爭不僅是一種政治的行為，而且也是一種真正的政治工具，一種政治行為的繼續」。^{註二}由此亦可

知，隨著維繫人類生存、生活秩序的政治行為與規範不斷變革的趨勢下，由此所延伸戰爭型態的變化，則是軍事社會科學研究之重要課題。本研究將探討「非傳統戰爭」型態重要的內涵特性，以及政治作戰的運用；另以美國與伊拉克、阿富汗之間的戰爭為例，說明戰爭的戰術、戰法應用的非傳統性。最後提出在我國軍推動政治作戰職能轉型精進之際，可做為取徑之處與建議，冀能從中啟發新的思維趨向與可行作法，發揮政治作戰最大效能。

貳、非傳統戰爭之內涵

戰爭作為人類社群之間為了一定的政治、經濟目的而進行的武裝競爭，是一種特殊的社會歷史現象。誠如英國戰略家J. F. C. Fuller將軍所言：「從人類最早的記錄直到現在，戰爭一直都是人類生活的支配性因素之一。在人類歷史上，沒有一個時代能夠完全避免戰爭，也很少有一代人以上沒有經過大規模戰亂。大戰幾乎和潮汐一樣有規律地起落」。^{註三}此外，若從戰爭的全貌加以觀察，學者鈕先鍾認為戰爭包含了：「人民」、「軍

註一 所謂「戰爭型態」係指在某時期的戰爭中所運用的作戰方式和作戰工具所綜合表現一種外在形式，而觀察各國研究資料可發現：「非傳統戰爭」已成為國家安全、國防軍事等學術或實務單位重要之研究議題。相關資料可參閱：蔣緯國，《弘中道》（臺北：黎明文化事業公司，1982年），頁219；Tom Burghardt, “Unconventional Warfare in the 21st Century: U.S. Surrogates, Terrorists and Narcotraffickers,” January 2009, see Institute for Policy Research & Development: <<http://www.iprd.org.uk/images/stories/pdf/CISS/A%20Hidden%20History%20Covert%20Operations%20and%20Military%20Intelligence%20Policy%20Post-World%20War%20II/Unconventional%20Warfare%20in%20the%2021st%20Century.pdf>>; NAGAO Yuichiro, “Unconventional Warfare: A Historical Perspective,” January 15-16, 2002, see The National Institute for Defense Studies: <http://www.nids.go.jp/english/dissemination/other/symposium/pdf/sympo_e2001_6.pdf>; David Fox, “A Joint and Interagency Unconventional Warfare Training Strategy for Special Forces in the 21st Century,” March 18, 2005, see U.S. Army War College: http://www.jezail.org/03_archive/manuals_monogrms/UW_Training.pdf; 以及美軍JP1、JP1-02、JP3-0、JP3-05、JP3-07.1、FM3-05.130、FMI3-07.22等軍事準則。

註二 Carl P. G. von Clausewitz, F. N. Maude, On War: A Modern Military Classic (Radford, VA: Wilder Publications, May 11, 2008), p.42.

註三 J. F. C. Fuller, Decisive Battles of the Western World and Their Influence Upon History: From the Earliest Times to the Battle of Lepanto, vol. I (London: Eyre & Spottiswoode, January 1, 1963), p.ix.

隊」與「政府」三要素，此三者在不同性質、約束下形成相互關聯的作用，並代表了戰爭中三個不同層次，亦即從最低的人民原始暴力；其次目標與手段；最後為三位一體層次。^{註四}而隨著在人類文明的進步、政治意識形態的變遷、國際體系結構關係的改變，以及科學技術的日益精進趨勢下，21世紀戰爭的型態在戰略思想與戰術、戰法等方面亦不斷的調適創新。

在現代的時空環境下，傳統類型的戰爭並未消失，然而另一種具有不同特色的「非傳統戰爭」型態又繼續興起，且日趨多元。^{註五}為了梳理從傳統戰爭到非傳統戰爭轉變的過程，以下針對戰爭型態以及「非傳統戰爭」的內涵進行探討，並比較其性質差異。

一、戰爭型態之轉變

對於戰爭型態的看法有許多，有的是以戰爭的思維演進作為分類標準，有的則是以戰爭中使用武器的原理加以區隔，而無論是

以哪種指標(indicators)做為分類標準，戰爭的型態確實隨著人類科技與文明的發展，而不斷轉變。

Alvin與Heidi Toffler夫婦在《戰爭與反戰爭》(War and Anti-War)一書中將戰爭演進的過程分為三波段，並提出「第三波理論」(The Third Wave)。「第一波戰爭」係指農業革命的文明；「第二波戰爭」係指工業革命的文明；「第三波戰爭」則是指科技文明帶來的知識戰爭。^{註六}此外，俄羅斯軍事學院科學研究部主任V. Slipchenko將軍亦曾以戰爭中所使用的武器裝備做為分類標準，認為人的戰爭型態已歷經五代的演變，並正朝向第六代演進（如表1）。然而無論是以科技知識或武器裝備的劃分來分析戰爭型態，其共同點均可歸納為受到資訊革命(Information Revolution)帶來的影響，高科技知識不僅改變了人類的生活方式，更引起軍事領域方面的思維與武器發展；不僅創造了財富，也製造了戰

表1 人類戰爭型態的歷史演變

戰爭基本 型 態	第一代： 冷兵器戰爭	第二代： 火藥火器戰爭	第三代： 火槍、火炮戰爭	第四代： 機械化戰爭	第五代： 核戰爭	第六代： 資訊化戰爭
起始年代	13世紀以前	17世紀	19世紀	20世紀	20世紀中葉	20世紀末
武器系統	刀、矛、劍、弓弩、拋石機	滑膛槍、鐵絲網	機槍、火炮、炸彈	戰車、飛機、無線電	導彈、核試驗	C ⁴ I系統導引、武器電磁化
主要能源	體能	物理能	化學能	熱能	核能	輻射能
戰 術	方陣隊形、城牆、盔甲、重騎兵	線式隊形、堡壘防禦	散兵隊形、戰壕、野戰工事	閃擊戰、總體戰	核威懾、靈活反應	空地一體、精確打擊
特 點	大規模人力集中	大規模人力與火力集中	依靠火力的陣地攻堅	機動火力、防護一體	大規模毀滅	控制資訊

資料來源：王凱，《數字化部隊》（北京：解放軍出版社，1999年），頁4。

註四 鈕先鍾，《西方戰略思想史》（臺北：麥田出版社，1995年），頁264-265。

註五 Stephen J. Cimbala, The politics of warfare : the great powers in the twentieth century (University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 1997), p.6 & p.125.

註六 Alvin and Heidi Toffler, War and Anti-War: Survival at the Dawn of the 21st Century (Canada: Little, Brown & Company, January 1, 1993), pp.64-80.

爭，而人們工作的方式，也反映了發動戰爭的方式。^{註七}

經由上述之分類，可發現人類的戰爭型態經過人力為基礎的第一代戰爭、以密集火力為基礎的第二代戰爭，以及以部隊機動和實施通信為基礎的第三代戰爭的演變過程後，現代的戰爭型態則是以暴亂(insurgency)戰爭形式的非傳統戰爭而繼續演進。未來的戰爭與戰場，除了延續高科技、高技術的資訊戰爭型態，也將是一場「戰場與非戰場、戰爭與非戰爭、軍事與非軍事的多重式樣」的「超領域組合」與「超手段組合」的「不對稱戰爭」(Asymmetrical Warfare)。^{註八}

二、非傳統戰爭(Unconventional Warfare)之定義與內涵

相對於傳統戰爭而言，「非傳統戰爭」屬於一種包含範疇較為廣泛的一種概念，美國國防部於2008年12月頒布一道命令指出：從軍事策劃和理論這二個觀點而言，對抗恐怖主義與游擊戰的戰爭，其重要性等同於傳統戰爭。負責簽署這道命令的美國國防部副部長Gordon England亦強調美軍必須針對培養對抗非傳統威脅能力，規劃美軍的角色與職

責。^{註九}另根據這道命令，美軍又將「非傳統戰爭」定義為：反恐行動(counter-terrorism operations)、游擊戰(guerrilla warfare)、外國內部協防(foreign internal defense)、反叛亂(counterinsurgency)及穩定軍事行動(stability operations)等，使「非傳統戰爭」的範疇更加明確。^{註十}

(一)官方的定義

依據美國參謀首長聯席會議(U.S. Joint Chiefs of Staff)2003年公布之《聯合特種作戰準則》(Doctrine for Joint Special Operations)，對於「非傳統戰爭」有著以下的定義：係指在國家與非國家行為者間，以一種對相關民眾爭取合法性與影響力的暴力形式鬥爭，它屬於一種全光譜的軍事與準軍事行動，^{註十一}其戰爭持續的時間通常較為長久，主要是透過有組織、訓練、配賦裝備與充分支援的本國或外國部隊，藉由外部各種不同程度的指導遂行作戰任務。其戰爭類型包括了：游擊戰(guerrilla warfare)、顛覆行動(subversion)、破壞行動(sabotage)與情報活動(intelligence activities)等，同時要以非正規的方式協助進行戰地復原。^{註十二}另美國陸軍對於非傳統戰爭亦有

註七 Bruce D. Berkowitz, *The New Face of War: How War Will Be Fought in the 21st Century* (N.Y.: Free Press, October 26, 2007), pp.1-2.

註八 沈明室，〈評中共「超限戰」〉，《共黨問題研究》，第26卷第3期，2000年3月，頁52-54。

註九 這道命令規定國防部須培養以下能力：第一，確認及預防或擊敗來自國家及非國家參與者的非傳統威脅；第二，透過與外國當地部隊合作的方式，將美國的觸角伸展至禁區及不確定環境；第三，訓練、建議及協助國外安全部隊及夥伴；第四，支持遭到非傳統敵人脅迫的國外政府或人民；第五，在不安定的國家建立安全、無危險的環境。Paul Rogers, "Irregular Warfare and Revolts From the Margins," November 2008, see Oxford Research Group: <http://oxfordresearchgroup.org.uk/publications/monthly_briefings/irregular_warfare_and_revolts_margins/>.

註十 "Pentagon raises status of 'irregular warfare'", December 4, 2008, <http://www.spacewar.com/reports/Pentagon_raises_status_of_irregular_warfare_999.html>.

註十一 Joint Chiefs of Staff, *Joint Operations*, JP 3-0 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, February 13, 2008), p.I-6.

註十二 Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Joint Special Operations*, JP 3-05 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, December 17, 2003), p.II-7.

以下界定：以支持反抗運動、暴亂活動之非正規武力運用，或是正規軍事行動之各種作戰。^{註三}

在這種戰爭型態下，國家已非主要的戰爭角色，大多數的武裝衝突極有可能是來源自於內在。^{註四}戰爭可能在任何時間、地點由非國家行為者發動，而趨勢則是與朝向社群之間或是跨國種族、宗教衝突相關，這些戰爭是有關認同(identity)與歷史錯誤、迷思的戰爭，並非與國家的動機有關，^{註五}而任何工具都可能成為戰爭武器，已經無法具體描述戰爭的輪廓。

(二)戰爭的型態

1. 反恐行動(counter-terrorism operations)

雖然以美國為首的全球反恐戰爭隨著新任非裔美國人總統Barack Obama的就任而在用語上有所調整，^{註六}但是反對恐怖主義對於世界威脅的立場卻不會動搖。在反恐行動中，包括了採取進攻的措施，即：預防(prevent)、制止(deter)、先發制人(preempt)以及因應恐怖主義(respond to terrorism)。美軍在國防部兵力統籌運用規劃下，由特種部隊擔任

對抗恐怖主義之攻擊性任務，而採取之手段則包括隱蔽、秘密與低能見度(low-visibility)行動，另美軍特種部隊在執行反恐任務的活動範圍則包括了情報行動、攻擊恐怖分子聯繫網絡和基礎設施、解救人員、自恐怖組織中獲得敏感危險之原(物)料，以及打擊有關恐怖主義意識形態孕育和散布之活動等。

^{註七}

2. 游擊戰(guerrilla warfare)

係指小規模的戰爭，這個術語進入現代的詞彙是在拿破崙戰爭期間，當時主要是西班牙與葡萄牙二國在對抗法國佔領軍隊(1808年至1814年)時所採用的非正規行動。

^{註八}國際關係學者Samuel Huntington對游擊戰有以下的定義：「游擊戰是戰力較弱的一方所採取的一種戰爭的形式，它通常是選擇特定的形式、時間與地點進行戰術攻擊。游擊戰是弱者的武器，它從來不會成為正規戰的優先選擇，但它會運用於當正規戰爭可能或即將失效之時」。^{註九}

而根據美軍的解釋，則是指在敵佔領區內進行非正規(irregular)的軍事與準軍事行動，並且以當地的武裝力量為主。^{註十}而從

^{註三} Department of the Army, Army Special Operations Forces Unconventional Warfare, FM 3-05.130 (Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army, September, 2008), p.1-5.

^{註四} Steven Metz and Raymond Millen, Future War/Future Battle Space: The Strategic Role of American Landpower (Carlisle: US Army War College, Strategic Studies Institute, March 2003), p.13.

^{註五} Colin S. Gray, "How Has War Changed since the End of Cold War?" Parameters, Vol. 35, No. 1, Spring 2005, p.19.

^{註六} "Obama team drops 'war on terror' rhetoric," March 31, 2009, see Reuters: <<http://uk.reuters.com/article/idUK-TRE52T7N920090330>>.

^{註七} Joint Chiefs of Staff, Doctrine for Joint Special Operations, JP 3-05, p. II-9.

^{註八} S. Kalyanaraman, "Conceptualisations of Guerrilla Warfare," Strategic Analysis, Vol. 27, No. 2, April-June 2003, p.172.

^{註九} Franklin Mark Osanka and Samuel P. Huntington, Modern Guerrilla Warfare: Fighting Communist Guerrilla Movements 1941-1961 (N. Y.: Free Press, January 1, 1962), p.xvi.

^{註十} Joint Chiefs of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, JP 1-02 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, October 16, 2006), p.233.

軍事的觀點來看，它是屬於一種暴亂(insurgency)或其他武裝抵抗的運動。透過游擊戰的方式能夠破壞現存政府的正當合法性或是奪取權力，抑或是破壞、削弱、分化軍事能力。^{註三}

3. 外國內部協防(foreign internal defense)

係指政府中民間與軍事機構參與任何一項由另一個政府或其他指定的組織的行動計畫，以從顛覆破壞(subversion)、漫無法治(lawlessness)與暴亂(insurgency)的情形下，獲取自由與保護其社會。^{註三}

在執行外國內部協防任務中，通常是以正規與特種部隊負有執行任務的角色和能力，對於美軍部隊而言，其目的是要讓這些部隊維持宗主國內部的穩定，打擊意圖以暴力和顛覆自己國家的團體，並化解不穩定的根源。有關外國內部協防所採取的方式包括對「宗主國的軍事援助」以及「確保民眾安全」。^{註三}

4. 反暴亂(counterinsurgency)

係指一國政府為了打擊國內的暴亂行為，而採取之軍事、準軍事、政治、經濟、心理與公民行動。^{註四}它屬於一種包括所有國家權力要素的攻擊性途徑，其可以涵括全面的作戰範圍和衝突光譜。此外，它支持和影響了宗主國的內部防禦和發展計畫，包括了：戰略層次與行動任務的規劃、情報工

作推展與研析、培訓、物資、技術與組織援助、建議、基礎設施開發、戰術層級行動以及諸般心戰行動因素等等。一般而言，較為被支持的反暴亂行動方式是採取援助和發展方案，即領導者在執行反暴亂任務時，必須思考軍事、情報、外交、執法、資訊、金融與經濟因素的角色作用。^{註五}

在實際的軍事行動方面，反暴亂行動主要區分「民軍行動」(civil-military operations)、「戰鬥行動」(combat operations)和「訊息行動」(information operations)等三類，亦即在執行反暴亂的所有軍事行動任務中，就是要在當地的政府機構內提供一個安全、安定的環境，以解決人民關注之事，使政府機構能夠解決問題的人。^{註六}

5. 穩定軍事行動(stability operations)

從整體而言，穩定軍事行動包括各種的軍事任務、工作與美國在海外和其他國家政權共同協調推展的活動，用以維持或重建一個安全的環境，提供必要的政府服務、緊急基礎設施重建與人道主義救援。^{註七}而在實際的穩定行動作為中，則歸納以下要點：^{註八}

(1)重視民軍行動，即在戰鬥發起初始必須確保平民百姓的安全，重新建立民事法律與秩序，保護或重建關鍵的基礎設施並恢復公共服務。當當地人民、美國政府、多

^{註三} Joint Chiefs of Staff, Doctrine for Joint Special Operations, JP 3-05, p.II-8.

^{註三} Joint Chiefs of Staff, Department of Defense dictionary of military and association terms, JP 1-02, p.214.

^{註三} Joint Chiefs of Staff, Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Foreign Internal Defense (FID), JP 3-07.1 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, April 30, 2004), p.I-1.

^{註四} Joint Chiefs of Staff, Department of Defense dictionary of military and association terms, JP 1-02, p.127.

^{註五} Department of the Army, Counterinsurgency Operations, FMI 3-07.22 (Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army, October, 2006), p.vi.

^{註六} Department of the Army, Counterinsurgency Operations, FMI 3-07.22, p.40.

^{註七} Joint Chiefs of Staff, Department of Defense dictionary of military and association terms, JP 1-02, p.506.

^{註八} Joint Chiefs of Staff, Joint Operations, JP 3-0, pp.V-25-28.

國或國際政體無法達成上述目的時，美軍部隊必須具有率領執行這些工作的能力，而一旦當地合法的平民政權已有能力準備執行這些工作，美軍則是站在支持是類活動的立場，並給予必要協助。

(2)整合文人與軍隊是成功的關鍵因素，在此同時，軍隊爲了勝任工作需求，須在環境中適當地支持政府機構並對其負責。且爲了更有效地策劃和進行穩定行動，需要專業知識以及其他政府機構的合作和援助，還有聯盟或聯盟夥伴的協助。軍隊應準備整合包括來自美國其他部門和機構的代表，以及外國政府、安全部隊、政府組織、非政府組織與其他私人機構成員所共同組成之民軍小組(civilian military teams)，以能夠提供相關技能與專業知識。

(3)在「穩定」階段，保護來自各方面的人、事、物，或是對團體的評估都是美國國家利益要考量的因素。而爲了採取保護作爲，在上級核准同意下，必須採取確保宗主國當局以及其他的政府機構、政府組織和非政府組織成員的安全作爲。

(三)戰爭型態的特性

1. 複合型的「三區塊戰爭」(Three Block War)模式

係指軍人在現代戰場上必須面臨包含：人道救援(humanitarian relief)、維和行動(peacekeeping operations)與軍事行動(military action)三種複雜與變化迅速的環境挑戰。^{註元}由於非傳統戰爭的表現形式多重複雜，從各類型犯罪行爲至低強度衝突(Low Intensity

Conflict, LIC)，再至中、高強度之武力衝突等，皆已對美國國家安全構成嚴重威脅，而無論是敵對行爲抑或是美國採取的策應作爲，均有可能在正規的國家架構外進行，而每一名戰鬥人員皆須具備高度的認知與反應能力，尤其針對單兵與基層部隊各級領導幹部，必須能夠在危機反應行動中及時、快速地做出決策。

此外，爲了適應非傳統戰爭的需求，確保高度分散的各種複雜行動能夠協同遂行，則要求參戰人員必須及時向各方提供充分的情報與監偵訊息，以便能夠靈活調整戰略和行動，適應複雜的作戰環境，完成在同一時間必須同時遂行之各類作戰任務。

2. 強調「虛擬情報圈」的情報整合功能

爲了適應非傳統戰爭的情報需求，美軍要求建立和發展新的情蒐機制，尤其強調「虛擬情報圈」中有關情報整合功能（如圖1）。此一概念的提出，即在於要求整合政府與民間情報資源，對於安全威脅環境必須有效提出預警，並加強軍方與其他機構，例如：情報部門、執法機構之間的合作，且在平時強化危機處理應變演練。此外，亦須深化「縱深標示與預警」(Deep Indications and Warning, Deep I&W)概念，^{註平}透過各種偵測手段，預先發掘敵人攻擊預警，並展開一切防處作爲，以削弱敵人攻擊能力。

3. 安全威脅趨向長期與複雜化

在非傳統戰爭中，戰爭與犯罪是相互混合的型態，戰爭製造者利用種族、文化之間的仇恨或人民、難民不滿情緒，提升與

^{註元} Charles C. Krulak, "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War," Marines Magazine, January 1999, see Air University: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm>.

^{註平} John P. Sullivan, Terrorism Early Warning and Co-Production of Counterterrorism Intelligence (Montreal, Quebec, Canada: Canadian Association for Security and Intelligence Studies CASIS 20th Anniversary International Conference, October 21, 2005), p.5.

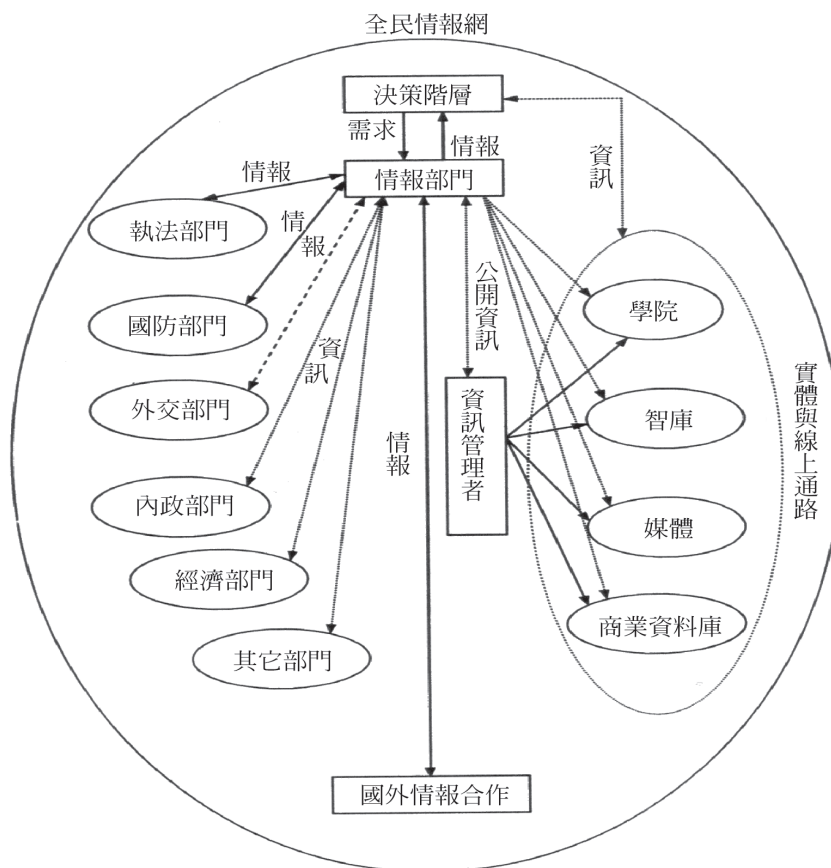


圖1 虛擬情報圈運作簡圖

資料來源：汪毓璋，〈新安全威脅下之國家情報工作研究〉（臺北：遠景基金會，2003年3月），頁412。

政府間的衝突，使安全威脅更趨於複雜，亦模糊了戰爭與犯罪間之界線。因此，非傳統戰爭可謂是一種連續不斷的衝突，它對國家安全的威脅是長期的、始終存在的。

以當今美國為例，即憂慮未來世界將不時地面臨各種利益團體之間的衝突和暴力的挑戰，那些與美國有著不同文化傳統和宗教信仰者，將不斷地發展新技術，藉各種管道購買、獲取所需的資金，以提升從事恐怖活動與犯罪活動的能力，挑戰美國安全與價值觀。他們不會遵循美國慣常的戰爭規律，其行為將混淆犯罪與戰爭、罪犯與平

民、戰士與非戰士之間的差別，充分利用現代國家安全架構中之罅隙。

4. 軍民機構必須密切合作

為了有效因應非傳統戰爭的威脅，美軍認為必須加強軍、民機構間的聯繫與合作，在情報與作戰等領域建立嶄新的合作機制。例如：美國洛杉磯反恐預警小組(Terrorism Early Warning, TEW)於1996年即以協調方式統合了來自該市警察部門、消防部門、國防部、聯邦調查局和衛生與公眾健康團體等部門的能量，大幅強化了對於突發事件預警與反應能力。^{註三}此一模式的主要優點是能夠

註三 James J. F. Forest, *Homeland Security Volume 1-Public spaces and social institutions* (Westport, CT: Praeger Security International Publishers, 2006), pp.12-13.

及時將軍方的軍事支援應用到政府機構的各項危機預防與反應工作中，增進政府機構接受軍方後續支援的能力。

5. 戰爭對象超越傳統國家架構

在非傳統戰爭中，衝突可能是跨越國界的、攻擊和防禦方式將迅速產生變化、戰爭將擺脫傳統的戰場、戰區概念。被攻擊的目標可能是國家本土、平民百姓，也可能是網路節點。在這類戰爭中，敵人分散在全球各個角落，他們可能是犯罪分子、游擊隊員等。這些人士彷彿操縱著一張無形的網，相互之間保持緊密的聯繫，有時會組成鬆散的聯盟。他們經常在主權國家的架構外進行活動，對現有的國家安全力量形成巨大的挑戰。

6. 以城市為戰場的作戰環境

美國海軍陸戰隊「新興威脅與機會中心」(Center for Emerging Threats and Opportunities, CETO)前主任Randy Gangle上校曾指出：「敵人進入城市作戰將能使戰力與我軍形成勢均力敵的局面。因為我們可能會發現自己身處於最複雜的戰場，而複雜的巷弄使我軍容易陷於混淆不清的情況，但對於當地人而言卻是最佳的掩護，他們可以隨時襲擊對手而毋須擔憂撤退的困難。此外，當地的平民百姓也是我們所要面臨的問題」。^{註三}此外，鑽研美國城市戰(Urban Warfare)的學者Russell W. Glenn亦指出：複雜性是所有城市作戰行動的共同特徵。而造成複雜性的因素將會降低軍方的指揮控制能力，使決策更為困難，因而須對情報與監偵能力提出更為精

確的要求。^{註三}因此在非傳統戰爭中，城市將成為重要的戰場，美軍及其盟軍將無可避免的與恐怖分子、武裝組織或犯罪集團在城市中發生戰鬥。

三、傳統戰爭與非傳統戰爭之比較

根據美軍之觀點，所謂的傳統戰爭(Conventional warfare)係指：單一國家之間或國家聯盟之間的衝突對抗。通常這種衝突對抗是以小規模 (small-scale)至大規模 (large-scale)之武力與武力間的軍事行動為特色，參戰之敵我雙方採用各種正規的軍事能力，與對方在空中、陸地、海洋、太空與信息環境（包括網絡空間領域）進行對戰，^{註四}其目的是要說服或迫使關鍵的軍事或政治決策者順服我方，並以武裝力量挫敗敵軍，摧毀敵軍的戰爭決策能力，或攻佔、保留領土，以迫使敵軍的統治方式或政策改變。

而若將前述有關非傳統戰爭之定義與傳統戰爭相互比較可知，非傳統戰爭強調的是國家和非國家勢力之間為在民眾中爭取合法性和影響力而進行的武力戰爭。非傳統戰爭常常使用非直接的手段，但也可能動用各種軍事和其它能力，尋求非對稱作戰方式，旨在削弱對手的勢力、影響力和意志力。其作戰模式不同於傳統戰爭，不同於「國家與國家之間正規軍隊的武力的交戰」，兩者之間的差異如表2所示；另各戰爭類型聯合軍事行動關聯示意，則如圖2、圖3所示。

參、非傳統戰爭之政治作戰運用

^{註三} Ann Scott Tyson, "US tests new tactics in urban warfare," November 9, 2004, see Correspondent of The Christian Science Monitor: <<http://www.csmonitor.com/2004/1109/p01s01-usmi.html>>.

^{註三} Russell W. Glenn, Capital Preservation: Preparing for Urban Operations in the Twenty-First Century (Santa Monica, CA: RAND, July 25, 2001), see RAND: <http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF162/>.

^{註四} Joint Chiefs of Staff, Doctrine for the Armed Forces of the United States, JP 1 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, March 20, 2009), p.x.

表2 傳統戰爭與非傳統戰爭差異比較表

戰爭型態 比較項目	傳統戰爭	非傳統戰爭
目的	推翻敵方政府與擊敗敵軍。	爭取對敵方民眾之合法性與影響力。
手段	傳統軍事手段。	傳統軍事手段政治戰、宣傳戰、心理戰相互結合。
模式	正規的戰術、戰法。	非對稱之作戰方式。
特性	1.強調政府與軍隊之關係。 2.正規武裝力量。	1.強調政府與民眾之關係。 2.非正規武力運用。
範圍	單一的傳統戰爭型態。	包含傳統與非傳統的全光譜戰爭型態。
規模	以國家為主體之衝突，戰場明確。	超越國家、種族、文化之衝突，戰場模糊。
參與人員	國家正規軍隊。	國家正規軍隊與非國家行為者。
軍隊角色	執行軍事行動。	執行軍事與準軍事行動。

資料來源：作者自製。

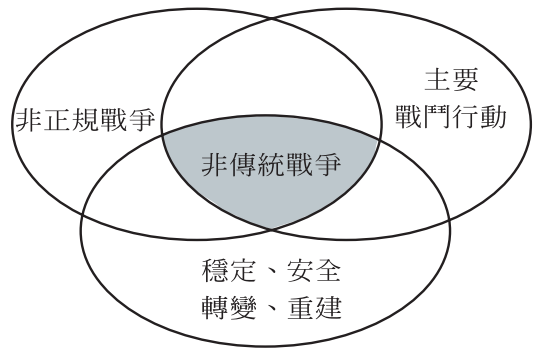


圖2 各戰爭類型聯合軍事行動關聯示意圖

資料來源：作者自製。

無論是傳統戰爭抑或是非傳統戰爭，其本質始終與「政治」屬性息息相關。根據聯合國機構的統計，人類自公元前3,600年以來的5,600多年歷史中，和平時期僅有300年，而在我們熟知的歷史中，就發生了1萬4,560多場規模不一的戰爭，且約有36.4億人喪生於戰爭之中。可知戰爭是殘酷且現實的一種政治行為。

做為政治的一種工具，現代戰爭隨著軍

事科技創新所帶來的軍事革命，亦使軍事思維、戰略、戰術與戰法等觀念一併改變，非傳統戰爭在21世紀的戰爭型態中，呈現出非線性、高效與精準的戰爭特性，且對於在政治作戰的運用方面，亦可從近年美國與伊拉克、阿富汗之戰爭事例中，發現無論在反恐或能

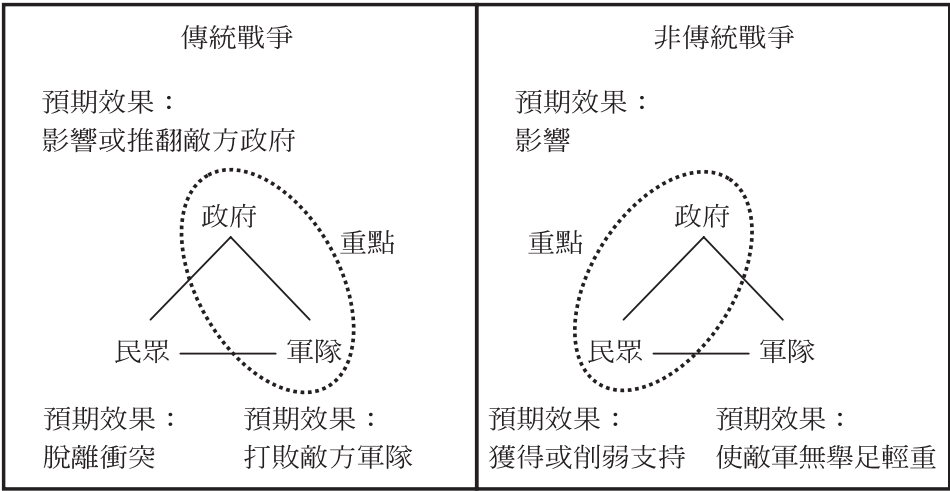


圖3 傳統戰爭與非傳統戰爭差異比較示意圖

資料來源：作者自製。

源等任何導因所引發的非傳統類型戰爭，均能夠在以傳統戰爭中所強調的武裝力量對抗外，亦可透過外交、經濟或文化認同等更多元的戰略層面，以及靈活運用情報、宣傳、心理戰、輿論戰等戰術作為，達到維護國家利益或特定目標之目的。

一、非傳統戰爭之戰爭目的

Karl von Clausewitz在《戰爭論》中曾言：「戰爭的目的為解除敵人武裝」^{註壹}；《國軍軍語辭典》則認為戰爭的目的係指：「藉戰爭手段所欲達到的最終結果。包括戰爭的政治目的、經濟目的與軍事目的等」^{註貳}。就實際層面而言，戰爭的目的，在戰略上主要是摧毀敵人發動戰爭和進行戰爭的意志；戰役層次是干擾和打亂敵方的決策程式，使其無法有效地採取協調一致的行動；戰術層次追求的是癱瘓敵人的力量體系。^{註參}而在資訊時代的非傳統戰爭的戰爭目的方面，則是強調必須採取軟打擊與硬摧毀互補；軟殺傷與硬殺傷相結合的軍事打擊方式，這種軍事打擊方式不僅不會降低戰爭的破壞性和對抗性，反而加劇了對抗的激烈程度和破壞程度；不但可以直接毀傷敵方的政治、軍事目標，並且可以造成敵方社會秩序混亂、經濟發展受挫、人們心理恐慌等社會效應。^{註肆}

在非傳統戰爭中，由於戰爭的發動者並非僅有獨立的國家行為體，而是包括著認同

且具備此戰爭型態的設備與能力者，他們可隨時在國內、海外發動規模不一的攻擊行動、他們可能是少數人聚集的群體，亦可能是大型的集團組織、他們可能是基於彼此共同利益而結盟、他們亦可能是基於相同的文化或宗教背景。^{註伍}正因為如此，若從攻擊者的角度分析非傳統戰爭的目的行為，則呈現出多種類、多層次的現象，而欲達到的戰爭目的，亦為超越包含政治目的以外的一切多方利益的集合，至於戰鬥的對象，除了正規軍隊、警察、民防部隊外，更擴大至民間組織與民眾。另一方面，若以防禦的角度來檢視非傳統戰爭的目的行為，則是必須在以傳統武力壓制、圍剿的軍事手段外，提升整體戰爭的視野，即參戰者往往必須對應於攻擊者的層次，而應對措施則包含了其他更柔性、靈活的政治作戰策略，輔以高科技的技術與設備，發揮剛柔並濟、軟硬兼施的作用，使敵方被阻絕於戰場外，殲滅於敵營內，達到捍衛本身必須維護的利益與價值之目的。

二、政治作戰之運用

在非傳統戰爭中，「資訊武器」(Information Weapons)已成為戰場的主要兵器，無論是敵對雙方的正規作戰，或是在政治作戰的運用領域，皆須以資訊化環境做為基礎。所謂「資訊武器」，主要是由資訊化作戰系統

註壹 Carl P. G. von Clausewitz, F. N. Maude, On War: A Modern Military Classic (Radford, VA: Wilder Publications, May 11, 2008), p.27.

註貳 國防部，《國軍軍語辭典》（臺北：國防部，2004年），頁2-1。

註參 王保存，《世界新軍事革命》（北京：解放軍出版社，1999），頁216-217。

註肆 柯加山、程剛、吉利強，〈軍事軟毀傷效應綜合評估與決策分析〉，《火力與指揮控制》，第30卷，第4期，2005年8月，頁38。

註伍 例如：在中亞地區發展之伊斯蘭教Al-Qaeda組織，已聯合東突厥伊斯坦和中國境內維吾爾族等文化相互認同之團體，而對中國形成非傳統國家安全威脅。Rohan Gunaratna, Kenneth George Pereire, "An Al-Qaeda Associate Group Operating in China?," China and Eurasia Forum Quarterly, Vol. 4, No. 2, May 2006, pp.59-61.

和資訊化彈藥構成，^{註四}而這些資訊武器往往有著機械化武器所未具有的強大作戰威力。例如：在美伊第二次波斯灣戰爭中，多國部隊的資訊化彈藥在其使用的彈藥總量中雖然只占7-8%，但卻完成了80%戰略目標的打擊任務。而伊拉克戰爭中，美軍的資訊化彈藥已占總彈藥量的80%左右。^{註四}以下即針對在非傳統戰爭有關政治作戰中「心理戰」、「宣傳戰」、「輿論戰」與「公共外交戰」的運用與效果進行探討。

(一)心理戰

在非傳統戰爭中，心理戰已被廣泛地應用於政治、經濟、文化、軍事等領域，具有重要作用。它運用了心理學、傳播學等原理，以資訊化環境為平臺，以資訊為武器，刺激與影響特定目標群體的心理，以形成心理優勢，達到控制戰爭與不戰而勝之目的。而心理戰的特點又可歸納如后：

1.以人的心理為對象

在心理戰的攻防中，實施者經常運用文字、圖片、聲音、符號、行動、情景等載體所攜帶、能夠引起人注意的資訊，全方位地對受眾心理施加影響和刺激。隨著科學技術的進步，心理戰對人心理實施攻擊的手段也得到長足進展。

2.以資訊欺騙為手段

資訊欺騙的方法包括：運用通信電子手段，實施電子偽裝，使敵軍錯判軍情，亦可以利用通信欺騙發送假信號，或偽冒的軍電臺傳遞資訊，以假情報擾亂敵方正常的指揮決策。此外，也可適時動用新聞媒體，

發布敵方關心，又符合心理認知、看似真實的消息，以蠱惑人心。

3.以不戰而勝為目的

心理戰的目的，並不在於對敵武力打擊和資源之掠奪，而是使敵人屈服，消除對抗性因素，推展己方主張，謀取長遠利益。因此，不能贏得人心，就不能根除戰爭因素，戰爭就會隨時遇機而起；唯有贏得人心，才能達成不戰而屈人之兵的作戰目的。

^{註四}

(二)宣傳戰

美國《華盛頓郵報》(The Washington Post)曾指出：「現代戰爭不僅是投彈，還要投食品袋、投收音機、傳單和祈禱語錄。戰爭不僅在疆場，也在電視螢幕、網際網路、清真寺展開」。^{註四}在非傳統戰爭中，宣傳戰是不同國家或政治集團為達成一定的戰略目標，透過綜合使用報刊、電視、廣播、網際網路、行動通訊等媒介，所進行的宣傳資訊攻擊與防禦的特殊作戰手段，其特點如后：

1.掌握電磁制權，主導戰爭宣傳

藉資訊網路傳播無遠弗屆的特性，在戰爭中充分利用戰時宣傳能夠將制電磁權牢牢掌握在己方，從而達到先聲奪人，打擊對方士氣的效果。

2.在多個世界中製造一種聲音

在「非傳統戰爭」的多重威脅環境中，必須做到限制敵人宣傳，並且宣揚己方理念，進行輿論造勢，尤其在此戰爭型態中，人心向背仍是決定戰爭勝負的關鍵因素。因此在各國或組織團體中，經常可見透

^{註四} Antonino Zichichi, Richard C. Ragaini, International Seminar on Nuclear War and Planetary Emergencies: 25th Session (Singapore: World Scientific Publishing Company, 2001), pp.277-278.

^{註四} 李蔭華、周翔，〈略論資訊化戰爭的特點〉，《科技信息》，第10期，2009年5月，頁326。

^{註四} 陳書浩、李侃，〈淺析心理戰特點〉，《法制與社會》，第1期，2009年1月，頁383。

^{註四} 楊勝雲，〈現代輿論戰的傳播學解讀〉，《山東視聽》，第5期，2005年5月，頁17。

過各種輿論造勢方式揭露對方的不義，甚至散播謠言，詆毀對方國際形象，樹立己方正義形象，以贏得「中立方」的同情和支持，使眾人之心向己而背敵。

(三)輿論戰

網路輿論戰是以資訊網際網路為平臺，以軍隊為主體，並且動員社會網絡資源，利用網路傳媒，進行針對性、置入性的資訊滲透，從而影響群眾信念、意見、情緒和態度，有效控制輿論態勢，爭取己方輿論強勢的作戰行動。其策略作法如后：

1.利用「首次效應」(First Effect)，藉網路傳播優勢，取得輿論控制

所謂「首次效應」是指個體在社會認知過程中，透過「第一印象」最先輸入的資訊對客體以後的認知產生的影響作用。在「非傳統戰爭」中，首先必須強化網路輿論的攻勢，結合網路傳播的優點，主導輿論控制權，並且在外在體現出強烈的戰略威懾。

2.靈活傳播技巧，控制網路輿論傳播

首先須對公眾輿論的「議題」進行程序設計，並透過可資運用之強勢媒體，迫使反對意見逐漸陷入沉默，從而誤導群眾和國際輿論，在短時間內獲得多數人的認同支持。

(四)公共外交戰

美國對於公共外交的定義是：「透過國際交流、國際資訊專案、媒體、民意測驗以及對非政府組織的支援等，了解、獲悉情況和影響國外民眾，擴大美國政府、公民與

國外民眾的對話，減少他國民眾對美國的錯誤觀念，提高美國在國外公眾中的形象和影響力，進而增進美國國家利益的外交形式」。

^{註四}而在此思維系絡中，其公共外交戰的策略有二：

1.注重長期戰略的運用

國際關係學者Joseph Nye認為：「有效的公共外交必須包括短期、中期和長期戰略，就長期戰略而言，它是建立在『文化和教育交流之上』的」。^{註五}文化與教育活動的宣傳色彩較淡、項目週期較長，因此，對目標國的精英和年輕一代的影響更深，若能有效運用，將更能發揮外交影響的作用。

2.充分利用多軌外交

學者Louise Diamond與John McDonald曾歸納美國的多軌外交體系包括：政府、非政府／專業人士、商業、平民、研究、培訓和教育、社會行動、宗教、資助、傳播與媒體等九個軌道。^{註六}而除了透過國務院、國防部等政府機構執行公共外交政策外，還充分將個人、私人機構、非政府組織納入公共外交之多軌體系內。

三、戰爭事例檢證

美國與伊拉克、阿富汗這二個國家基於反恐或是能源因素所引發的戰爭，稱得上是近年來典型的「非傳統戰爭」戰例。首先在美國與伊拉克的戰爭中，反美、反政府的武裝襲擊從未停歇，造成伊拉克平民百姓、政府軍隊以及美軍的嚴重傷亡。其次，在阿富汗的戰爭中，則是陷入一種國家與某一武裝

^{註四} U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy, Consolidation of USIA Into the State Department: An Assessment After One Year (Washington, D.C.: October 2000), p.6.

^{註五} Joseph S. Nye Jr., "The Decline of America's Soft Power", Foreign Affairs, Vol. 83, No. 3, May/June 2004, p.3.

^{註六} Louise Diamond, John W. McDonald, Multi-track diplomacy: a systems approach to peace (West Hartford, Conn.: Kumarian Press, March 1, 1996), pp.26-126.

組織或政黨之間的戰爭。這種非傳統類型的戰爭，成為美國或主要的軍事同盟國迄今仍無法找出致勝的良策。以下即針對這些戰例的觀察，從政治作戰運用的角度，歸納其具體的作法。

(一)美伊第二次波灣戰爭

1. 心理戰之運用

(1)戰爭期間，美國「勞倫斯·利弗摩爾實驗室」(Lawrence Livermore National Laboratory)針對波斯灣地區作戰需求，成功研製一種「雷射全像圖投影技術」(laser holographic projection technology)，亦即向雲端映射出伊斯蘭教殉教者聖徒的形象，並透過它向士兵喊話：「放下武器，回到真主那裡去吧！」等類似於「海市蜃樓」的幻象，大幅影響伊拉克參戰官兵的心理。

(2)美軍第4心戰大隊與空軍第193聯隊於2002年9月已在波斯灣地區偵測伊拉克的廣播電視頻率，並按照伊拉克民眾收聽、收視節目之規律和喜好，建立「共同廣播電臺」(common radio)，並運用5組頻道、5種語言，實施24小時的心戰廣播，且每日皆出動EC-130E 型電戰機，直接以阿拉伯語向地面進行廣播等。^{註四}而為達到擬真效果，所有節目均「巴格達化」，使伊國民眾以為收聽（視）的節目是自己國家的播音，進而產生心理欺騙。

2. 宣傳戰之運用

(1)美國白宮成立了「全球宣傳辦公室」(The Office of Global Communications)，主要負責協調全球的戰略傳播(strategic communication)與戰略影響(strategic influence)工作，^{註五}且能夠整合總統提出的方案，向全世

界發布相關訊息；另政府各部門和美軍亦設置新聞處或新聞中心，密集召開新聞記者會與發表書面聲明等，其中政府高層官員與聯軍高階將領亦多次發表談話，不斷提供出兵伊拉克之各種即時訊息，使世界各國無論是否支持美國出兵伊拉克，至少也都能理解出兵的原因，並且對伊拉克國內民心產生影響。

(2)美國掌握伊軍沒有衛星等先進通訊傳播設備的弱點，充分運用其強大的宣傳工具，利用野戰和民用廣播、電視設施，播送遭俘虜的伊軍士兵及繳獲的敵方武器裝備畫面或報導，對伊軍前線官兵進行影響。

(3)為了獲得國際社會的支持，美軍透過舉辦伊拉克暴行的聽證會等各種手段，運用現場直播、廣告宣傳等多種方法，揭露伊拉克的不義行舉，為自己出兵波斯灣地區標記「正義」的標籤。

3. 輿論戰

(1)在對伊拉克戰爭中，美軍首先採取的是網路戰策略，攻擊伊拉克的網路硬體，但並非完全地摧毀。其原因在於，對於伊拉克境內一般的平民百姓而言，使用網路畢竟非人人消費得起，只有在伊軍、政具有相當層級者才有使用網際網路，而渠等恰好是美軍實施網路輿論戰的重點目標。例如：美國情報部門不斷地向伊拉克國內具有社會影響力的主流階層發送電子郵件，並極力勸降這些社會主流人物。而從事後美國廣播公司駐巴格達記者Scott Peterson和Peter Ford的採訪證實美軍發動的輿論戰確實動搖了伊軍對抗美軍的信心，而美軍發送給伊拉克指揮

^{註四} 蔡洋，「伊拉克戰爭中美軍心理戰謀略的傳播學解讀」，西安政治學院學報（陝西），第21卷，第3期（2008年6月），頁44。

^{註五} Carnes Lord, *Losing Hearts and Minds?: Public Diplomacy and Strategic Influence in the Age of Terror*, (Westport: Praeger Security International published, August 30, 2006), pp.4-5.

官的電子郵件也比數以千計的傳單與特定廣播效果更強大。^{註9}

(2)在波灣戰爭中，美國不僅以正規手段製造和傳播了一系列旨在離間伊拉克軍民與Saddam Hussein總統的關係新聞，例如：醜化Saddam Hussein是「心理變態」、「腐化墮落」、「臨危逃脫」等謠言，且在伊拉克最需集中統一指揮之關鍵時刻，散播「Saddam Hussein總統已被炸死」等傳聞，致使伊拉克人心大亂、軍心渙散，進而放棄抵抗。

(二)阿富汗戰爭

1. 阿富汗的宣傳戰運用

在戰爭開始後2個小時，Osama bin Laden的畫面就出現在全球幾百家電視網中，他身著迷彩服，一手拿槍、一手拿著話筒，向全世界的觀眾傳送自己的聲音和他的「聖戰宣言」，在廣大穆斯林世界中引起共鳴，並且成功地贏得了穆斯林的同情，成功將自己推向伊斯蘭英雄的殿堂。

2. 美軍的宣傳戰運用

在開戰前，美國前總統George W. Bush透過全國性的談話，以悲痛的姿態回顧美國經歷的「911」恐怖攻擊事件帶來的災難，繼而堅定地表示絕不坐視恐怖分子為非作歹，藉此搏得美國民眾的支持。在國際層面上，Bush總統亦在戰爭前讓美國及國際媒體大幅報導白宮的規劃，透過精心策劃、嚴密控制，營造有利的輿論環境為其發動的戰爭服務。

在國際上，在美軍對喀布爾實施轟炸之前，美國中央情報局建議美國政府利用資訊優勢對伊斯蘭國家展開宣傳攻勢，並向阿拉伯世界傳達有利於改變美國形象的一切

資訊。例如：要求所有會講阿拉伯的美外交官利用一切可能的機會表達對穆斯林的尊重；加大對「美國之音」(Voice of America)、「自由亞洲電臺」(Radio Free Asia)等新聞機構的資金投入，延長在對中東、中亞、南亞地區的廣播時間；責成國防部將可以收到美國之音、英國國家廣播公司新聞節目的收音機隨同救援物資空投至阿富汗，以宣揚美國的救援行動，爭取阿富汗民眾的支持，進而在國際上消弭對美不利的因素。

肆、非傳統戰爭對國軍政治作戰工作之啓示

爲了能夠有效因應「第三波戰爭」中有關第三次工業革命電腦資訊、高科技通信的出現，而對國防軍事科技運用產生重大影響，當時各國曾提出「軍事事務革命」(Revolution in Military Affairs, RMA)的構想，使其國防軍事能夠結合經濟、社會文化、政治及科技層面各種複雜因素之改變，而產生「相乘效果」(synergistic combination)。而在面對21世紀「非傳統戰爭」型態的改變，則是在以「軍事事務革命」之基礎上，再強調「國防轉型」(Defense Transformation, DT)的概念，即針對現有的國防組織效能與聯合作戰構想，進行最佳的調整與整合，其中亦包括政治作戰的組織與職能。因此在探討「非傳統戰爭」的內涵與實際後，冀能從中發現對我國軍未來政治作戰職能精進提升之啓示，使國軍政治作戰工作亦能適應戰爭型態之改變，持續發揮效能。

一、組織面

(一)配合國防轉型，完備政治作戰體制

^{註9} Scott Peterson and Peter Ford, From Iraqi officers, three tales of shock and defeat, April 18, 2003, see The Christian Science Monitor: <<http://www.csmonitor.com/2003/0418/p01s03-woiq.html>>.

我國自2000年1月29日公布《國防法》、及2002年2月6日修訂《國防部組織法》後，所謂「國防二法」便成為國軍在因應新世紀戰爭型態與國防轉型組織再造的法源基礎。而依據《國防法》第11條規定：「國防部主管全國國防事務；應發揮軍政、軍令、軍備專業功能，本於國防之需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略」。^{註四}其中有關於國軍政治作戰工作又依據《國防部組織法》第8條規定：「國防部設總政治作戰局，掌理政治作戰事項」^{註五}而得以明確。而當前國軍政治作戰為能結合聯合作戰架構，積極針對政治作戰事務革新，而將重點置於心戰、心輔、文宣及民事服務工作，並指出在政戰戰力的建構，對外應著重「心理作戰」、「文宣作為」，對內則以

「官兵精神戰力蓄養」、「軍民互動」、「福利服務」及「軍事新聞處理」為重點，以達成「鞏固自己、戰勝敵人」的目標。^{註五}

由圖4的「國防部組織體系圖」可知，國軍政治作戰之政策規劃主要歸屬於國防部直屬機關「總政治作戰局」下，且在聯合作戰的政戰編組中，根據《國防法》、《國防部

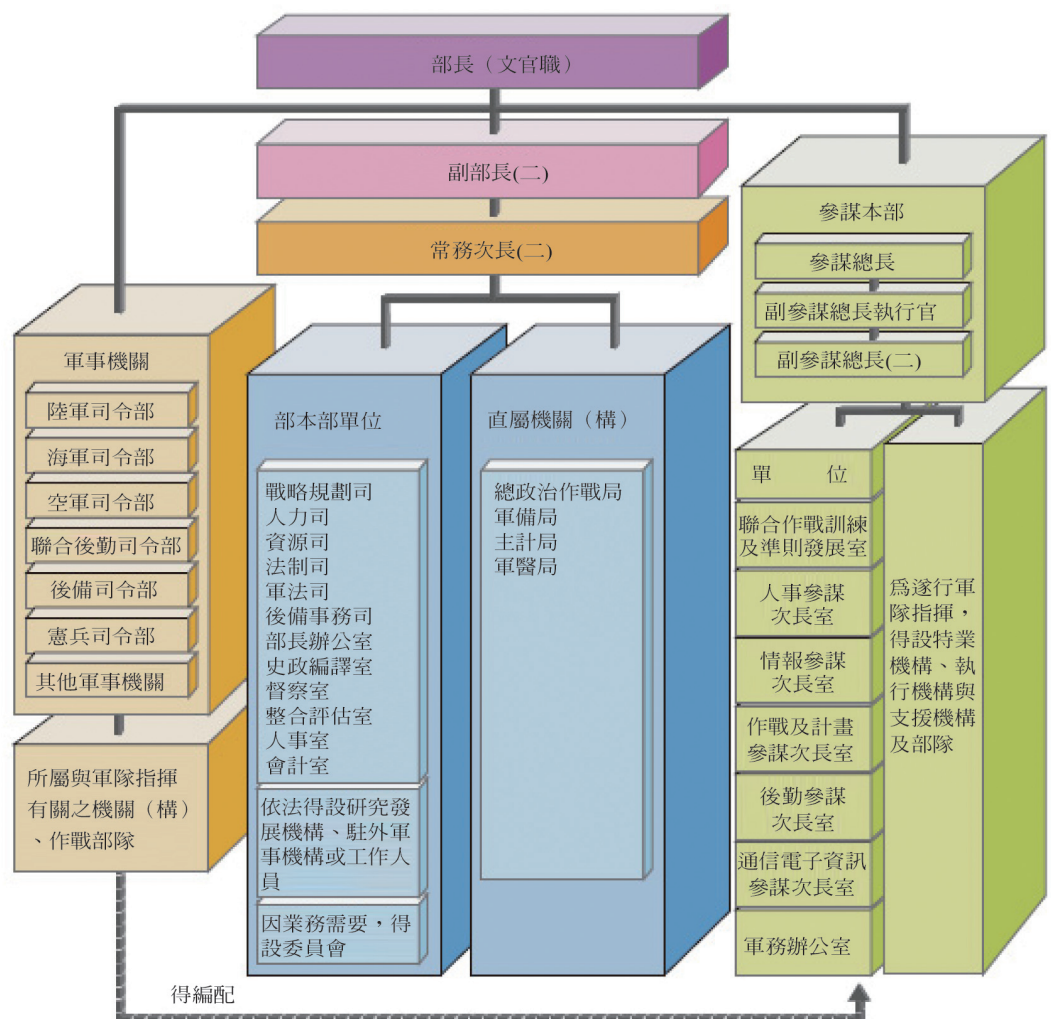


圖4 國防部組織體系圖

資料來源：國防部，《中華民國九十八年國防報告書》（臺北：國防部，2009年10月1日），頁87。

註四 《國防法》，見全國法規資料庫：<<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4B.asp?FullDoc=所有條文&Lcode=F0010030>>。

註五 《國防部組織法》，見全國法規資料庫：<<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=F0000001>>。

註五 國防大學，《政治作戰新論》（桃園：國防大學，2008年12月），頁158。

組織法》及《政治作戰局組織條例》結合國軍軍制、作戰目的、聯合作戰部隊任務、機構大小及業務繁簡，適切彈性任務編成。^{註五}而有關納編「聯合作戰指揮機制」遂行作戰任務之程序係按照政戰局承國防部長之命令而據以執行，^{註六}並區分：政戰綜合、文宣政教、心理作戰、民事服務、公共事務、政戰特業參謀，以能適切有效遂行任務為原則。^{註七}另在「聯合作戰指揮中心」與「戰爭支援協調中心」均編組必要之主管及政戰特業參謀，遂行國軍聯合作戰之政治作戰任務以及負責協調、聯繫各部會、聯參執行有關支援軍事作戰等。

上述之說明，已凸顯二項在因應「非傳統戰爭」中必須評估調適之問題，第一，總政治作戰局目前直屬於國防部，並非參謀本部下設部門，惟依據《國防法》第13條規定：「國防部設參謀本部，為部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，置參謀總長一人，承部長之命令負責軍令事項指揮軍隊」；第14條規定：「軍隊指揮事項包含政治作戰之執行」；以及《國防部參謀本部辦事細則》第4條第2款規定：「聯合作戰訓練及準則發展室掌理三軍聯合作戰演訓訓令及計畫、想定（含政治作戰）之審查與督考事項」。均可發現在參謀本部下亦訂有諸項政治作戰指揮事項，此是否有與目前在軍政體系下之隸屬關係有所重疊或徒增業務協調聯繫之效率時程之嫌，仍有賴加以檢討；第二，目前國軍監察、保防以及軍眷服務部門，業於2008年1月回歸政戰體系，惟其中是類部門之職能均尚未修訂於聯合作戰體制架構內，

尤其保防部門職掌國軍安全情報工作，對於作戰之情報判斷尤其具有重要性，且應在國軍聯合作戰機制中如何定位等問題，仍有賴持續研究精進，以適應戰爭特性所需。

（二）持續強化政治作戰人才培育

教育是人才培育的基礎，目前在中共即有：「投資學校更勝於投資工廠」的順口溜。而從實際面以觀，更從未發現任何一個國家因投資教育工作，而使國力衰弱的案例。因此，對於國防教育的適當投資，也就能夠培育出忠貞專業的軍事幹部。

由於在「非傳統戰爭」中強調的戰爭型態與特性，已非傳統的軍事武力對抗思維所能夠應付，且在高知識、高技術的軍事科技運用原則下，有關未來政治作戰幹部的培育，亦須在既有的專業職能課程規劃中，開放、納入更多有關安全、國際政治、經濟、社會、文化、科技與自然生態等領域學門，並且朝向各軍種、兵科交織學習的管道規劃，使政治作戰幹部本身能夠在本職專長外，亦能體驗其他職類的特性，同時使其他兵科幹部了解政治作戰在因應當前戰爭型態變遷之重要作用。

其次，在教育對象的分類方面，過去政治作戰教育較重視軍官幹部的教育，對於士官的教育投資相對較少，對於士兵的教育內容更僅侷限在愛國教育、戰場抗壓等傳統課程，未來在精進士官制度的推動下，如何規劃政治作戰士官幹部的培育，亦為可資思考的重要議題；另在士兵部分，則要規劃未來「募兵制」實施後，志願役士兵的學識與經歷素質皆會大幅提升，而現有較為僵化之

^{註五} 國防大學，《政治作戰新論》，頁70。

^{註六} 國防大學軍事學院，《國軍聯合防衛作戰教則》（臺北：國防部，2006年1月1日），頁10-109。

^{註七} 國防大學陸軍指揮參謀學院，《國軍聯合作戰要綱（草案）》（臺北：國防部，2007年12月25日），頁6-8-150。

政治思想教育是否亦須同步調整轉型等，則是在建構政治作戰幹部人才時可資努力的方向，亦可為政治作戰在提供未來戰爭任務所需之功能導向下，形塑軍、士官、兵與文職人員完整之職能架構。

此外，在「非傳統戰爭」之戰爭環境中，民心、民意與民情，將主導著戰局發展，因此未來藉由全民國防之推動，強化全民政治作戰意識，增進全民心理防護能力，亦為戰勝戰爭必須思考的問題。

二、任務面

(一)重視非戰爭性軍事行動(Military Operations Other Than War, MOOTW)任務

由於「非傳統戰爭」呈現出「前線與後方模糊」、「戰爭與犯罪行為共存」等多元因素特性，使吾人不能以傳統觀點看待戰場環境，尤其在非傳統戰爭的特點中具有複合型的「三區塊戰爭」模式，讓參與戰爭之士兵必須同時面對「人道救援」、「維和行動」與「軍事行動」等三種複雜的戰場環境變化，而類似前二者非戰爭性的軍事行動，則是現代軍隊必須建立的新概念，並置重點於在「嚇阻戰爭、解決衝突、促進和平和支援文人政府因應國內危機」，它涉及平時、衝突和戰爭情況下的戰鬥和非戰爭行動。^{註英}

此外，近年來受到全球氣候環境惡化的影響，讓原本就屬於多地震、颱風的臺灣島嶼，在當前面對災難的承受度方面亦面臨愈來愈嚴峻之挑戰，以及愈來愈吃緊的防災減災壓力。2009年8月8日侵襲我國的「莫拉克」(Morakot)颱風，重創中部與南部地區，並且造成50年來最嚴重的水災，更凸顯出我

國民防能量之不足，而須高度倚賴國軍部隊的救災能力。亦因如此，國防部更於8月14日強調「救災」已經是與「預防戰爭」及「防恐」同一等級的主要任務之一，足見國軍在未來的組織精進與兵力調整方面，勢將兼顧此類非戰爭性軍事任務執行可行性，且具有愈形重要之趨勢。

(二)著重全民國防與民事工作

我國《國防法》第3條明訂：「中華民國之國防，為全民國防」；另依據《全民防衛動員準備法》第1條亦訂定：「為建立全民防衛動員體系，落實全民國防理念，實施動員準備，保障人民權益，特制定本法」。由此可知「全民防衛動員準備機制」亦即落實「全民國防」理念之具體化作為。在「全民防衛動員準備法」中，政府將「災害防救」、「民防」、「緊急醫療」、「傳染病防治」、「核子事故應變」及「反恐怖攻擊」等應變體系與「全民防衛動員體系」相互結合，其目的就是在因應國家遭受緊急事故時，能夠有效整合全國動員體系能量，使平時與戰時之整備作為能夠相應結合，進而有效應變處理。

另一方面，我國現階段的國防政策以「為「預防戰爭」、「國土防衛」、「應變制變」、「防範衝突」及「區域穩定」等5項為國防戰略目標，^{註毛}透過《國防法》與《全民防衛動員法》等法制化過程，更能夠使國軍在推動民事工作方面，建構出統合動員與全民國防的法制體系，並落實於平時與戰時之政策作為中。

有關在全民防衛動員機制方面，依據

^{註英} The Joint Chiefs of Staff, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War Joint, Pub 3-07, (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, June 16, 1995), p.I-1.

^{註毛} 國防部，《中華民國九十八年國防報告書》（臺北：國防部，2009年10月1日），頁75。

《全民防衛動員法》第5條規定，又可區分為「行政動員」與「軍事動員」二類，並透過「全民防衛動員準備業務會報」功能，將我國民防、心防與軍事防衛體系有效整合，配合軍事動員，以有效支援軍事作戰。

基於以上所言，國軍在臺澎防衛作戰的戰備整備方面，必須全面兼顧有形之武裝軍事力量以及無形之精神戰力，而民事工作的經營與推動，則是在平、戰時期間透過全民國防之政策理念，將政府與民間之相關資源能夠有效整合，有效因應「非傳統戰爭」特性所需。

三、職能面

(一)與國家總體政治作戰能量整合運用

國軍政治作戰的概念於民國56年由先總統 蔣公提出後，在軍中實施迄今已逾50年，而在此期間，配合國內政治、經濟與民情環境之變遷以及兩岸關係情勢之變化等，亦不斷在組織效能方面尋求精進。在此轉型改造的過程中，國軍與目前行政院下轄之各會報機制，例如：「全民防衛動員準備業務會報」、「資通安全會報」、「全國保防工作會報」與「國土安全會報」等，皆與國防部總政戰局下設之「政戰綜合」、「保防安全」等幕僚部門彼此密切連繫，尤其「保防安全處」職掌國軍安全情報業務，而總政治作戰局亦屬於「國家情報協調會報」機制之會報成員之一，更加顯現此等有關全國政治作戰工作能量之匯集與統合，將能發揮最大功效，並且建立平時與戰時完善之功能協調與轉換機制，有效支援國軍聯合作戰。

另一方面，由於「非傳統戰爭」之戰爭型態已超越傳統戰爭的軍事對抗模式，因此從國際已發生之戰爭事例中，皆可歸納出各國在準備因應非傳統戰爭可能對國家安全產生之威脅，無不強調採用政治作戰戰略之重要性，無論是戰爭發動前的宣傳戰、輿論

戰、公共外交戰，或是互戰爭全程之心理、情報戰等，均顯示政治作戰在21世紀戰爭中的重要性，以及整合全國政治作戰資源之必要性。

(二)強化政治作戰專業戰力

隨著《國防部總政治作戰局組織條例》訂頒施行以及《國防部總政治作戰局辦事細則》於2009年2月修訂通過後，國軍推動各項政治作戰工作即具備完整之法源依據，尤其對於內部組織體系與定位更加明確，更能顯現未來國軍政治作戰工作職能將以「心戰」、「心輔」、「文宣」、「民事」、「新聞」與「監察」、「保防」、「軍眷服務」等項工作為主軸。

受到「非傳統戰爭」影響層面既廣且深之特性影響，讓擔任政治作戰幹部者，必須在個人職掌之專業領域中持續深化。例如：從事保防安全工作者，須充分了解當前影響國內安全之各種因子以及可資協調支援之管道機制；新聞與文宣工作者，則須充分運用傳媒工具，適時、即時、正確的傳達政策訊息，使國內群眾對於國防政策放心、支持，對外亦能發揮爭取國際認同與心理影響等效果。亦因這些作為皆以納屬非傳統戰爭類型之共同作戰需求，因此在國軍推動聯合作戰機制，適應戰爭型態改變之際，在實務作為方面，則是要不斷強化政治作戰的專業戰力。

伍、結 語

21世紀的戰爭是一場以政治為本質，以武力為核心的思想總體戰，傳統的暴力性質將不再是戰爭的特質，而是在「非傳統」的概念下轉變成一種腦力思維戰，並藉由國防科技的高智慧應用，將硬體摧毀及人員殺傷，變為一種科技與意志的對決，由短兵相接的戰場征伐，轉為精神、意志與智慧的爭

鬥。

經過對於在「非傳統戰爭」中有關政治作戰運用之探討後發現，非傳統戰爭已大幅衝擊傳統的軍事理念，並且對於備戰作法形成新的挑戰。戰爭的多元化主要源於當代時空背景下世界各國國家利益與安全威脅的多元化。而非傳統戰爭的出現可歸咎於各國在「非傳統安全」因素下追逐其非傳統之國家利益與因應非傳統安全威脅所衍生的產物，同時對於傳統戰爭觀帶來了新的不同認知，例如在非傳統戰爭的起因已由傳統的政治、經濟因素拓展至文化、宗教、生態等非傳統領域。而戰爭的構成要素亦由國家向非政府組織甚至某些組織集團等多元化對象拓展；在威脅判斷方面，則是由明確的威脅向多元化與不確定的威脅轉變；在戰略指導思想方面，已由強調實戰向威懾、預防和實戰並舉轉變；在戰爭準備方面，則從立足於打傳統戰爭為主向同時為應付難以預測的非傳統戰爭做準備轉變等。

此外，在資訊時代的作戰環境之中，以城市作戰、大規模犯罪和恐怖主義相互融合、發展和演變的「非傳統戰爭」，其以高技術、高知識為特色所產製以非致命性武器為代表的各種非傳統手段，除了帶來人道主義災難外，還帶來風險與道德方面等困惑。在此種複雜多元的戰爭型態中，犯罪與戰爭之間的界限變得模糊不清，軍事安全與社會安全之間的差別亦愈來愈難以辨別，而使吾人必須明確認識有別於傳統戰爭的非傳統戰爭已經從潛在的想法成為現實。這類型的戰爭將是一場難以辨別敵人、難以找到戰場、難以定義勝利與否的混亂衝突模式，因此更需要加入高智慧的政治作戰手段。

對應任何的戰爭型態，不外乎必須透析作戰的戰術戰法、武器裝備、人員訓練、兵力編制、軍隊組織架構等，而能夠預先掌握

戰爭未來可能的型態，將戰爭型態演變趨勢做為未來國防政策規劃與決策，減少無謂的國防資源浪費，方不致遭受戰爭失敗的命運；另對於國軍政治作戰工作而言，亦須前瞻思考，明確認知戰爭的未來型態，並且預先調整準備，才能迎合國軍發展聯合作戰或提升兵力結構之規劃，且透過政治作戰效能，在無形中對內、對外建立對戰爭型態改變的正確認知，進而支持決策，使國家立於不敗。

任何國家的軍事準備除了在因應現在，更須前瞻未來。為能充分建構戰爭型態改變的正確認知，未來須以更開放的視野掌握國際環境變遷之趨勢，持續研究發展，以維護國家、人民與軍隊整體利益與安全。

收件：98年12月03日

修正：98年12月20日

接受：98年12月25日

作者簡介

董慧明中校，國防大學理工學院82年班、中央警察大學公共安全研究所碩士；研究領域為國家安全、情報與反情報、大陸問題與兩岸關係、軍事政治學；現為國防大學政治作戰學院政治學研究所博士研究生。

