



從非戰爭軍事行動發展趨勢 探討我國陸軍應有作為

作者 中央警察大學教授 汪毓瑋博士

提 要>>>

- 一、非戰爭軍事行動是要管理衝突而不是發動戰爭，若依據國家所面對威脅與軍方執行多樣任務所面對之挑戰，可定義出16種應履行之行動。
- 二、未來我國在執行非戰爭軍事行動時，必須先基於現有威脅情節，以找出據以選擇行動類型的指標，才能強化相關之軍事準備。且在我軍方投入救災似已成為目前之主要任務情況下，在災防演訓、物流與災防設備及財物保障等部分，未來仍有相當努力之空間。
- 三、但同時應注意，救災是低風險的非戰爭軍事行動，以軍方的能力投入救災應是游刃有餘，但過於傾斜就可能發生弱化作戰能力之附帶作用而不應忽視。

關鍵詞：低強度戰爭、非傳統戰爭、非戰爭軍事行動、非傳統安全威脅、混合威脅、多元化軍事任務

前 言

美國軍方提出「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War)概念，是基於長期美軍執行一系列本質上不同於以往之作戰任務下所逐漸形成的。例

如1992年協助處理洛杉磯暴動等支援民事當局行動、柏林空運補給等之人道救援、兩伊戰爭時保護科威特油輪等之保護航運安全、古巴飛彈危機封鎖海面等之協助執法制裁及對軍事設施監控等之支援武器管制等。基本上，非戰爭軍事行動是要管理

衝突而不是發動戰爭。因此，工作不僅困難且具不穩定性，特別是戰鬥與人性本就具有不可預測本質，致常要花很長時間且不一定得到滿意解決，也因此必須經由政治層面詮釋，才能確保任務之定位與釐清評估成效之最低標準。

近年來，隨著非傳統安全事件的持續出現，致學術界曾經形成對非戰爭軍事行動的研究熱潮。但對此概念的界定、內涵、定位、功能等，除了美國外，其他國家至今還有不同觀點。本文先從美軍有關非戰爭軍事行動概念之演化開始論述，介紹由低強度戰爭、非傳統戰爭到非戰爭軍事行動概念之必然演化及不再使用此術語之過程，並指出其與傳統軍事行動之差別；必須遵循之原則與16種不同行動類型；及從非戰爭軍事行動走向因應「混合性威脅」之趨勢。並檢視我國陸軍應有之認知與未來可資思考發展方向。強調應定位出可能從事之非戰爭軍事行動類型；且應基於風險分類之不同，進行非戰爭軍事行動之準備工作，此兩部分之論述均是基於現有威脅情節，盼能找出據以選擇行動類型的指標，而能進行後續單項分析；以及軍方未來支援民事當局之災防工作，可再思考之相關問題。

美軍提出「非戰爭軍事行動」之內涵與發展

一、非戰爭軍事行動概念之演化

(一)概念之演進

1.非戰爭軍事行動之定義

依據美軍定義，「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War)，指的是使用軍事能力所涉及之系列短於戰爭的軍事行動，這些軍事行動可以適用於整合任何其他國家權力之工具，且發生於戰爭之前、之中與之後的補充行動¹。

在1990年代，這些任務所使用的名詞，分別是「低強度戰爭」(Low-Intensity Conflict, LIC)與「非傳統戰爭」(Unconventional Warfare, UW)，但因為此等名詞不足以描述所有與「傳統」不同情勢下之行動，例如「低強度戰爭」只是描述了戰鬥的強度與戰鬥之層級，而「非傳統戰爭」只是描述了戰鬥的方法與這些行動的贊助者，因而最終被「非戰爭軍事行動」所取代。而名詞與定義雖然是「新的」，但是行動本身卻是「舊的」。但為了重整這些行動，是聚焦於區別戰爭與所有軍方要執行的任務，因此「非戰爭軍事行動」概念與以往的相關概念是不同的²。

2.低強度戰爭

指的是一種情勢，使用軍事行動或對外國提供支援，以建立、收復、或維持受到內部奪權之游擊戰、革命、顛覆或其他戰術威脅領域之控

1 Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, April 12, 2001. 〈http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/?zoom_query=Military+Operations+Other+Than+War&zoom_sort=0&zoom_per_page=10&zoom_and=1〉, accessed on June 25, 2010.

2 Kevin D. Stringer, Military Organizations for Homeland Defense and Small-Scale Contingencies: A Comparative Approach (Westport, Connecticut · London: Praeger Security International, 2006), pp. 14~15.



制，在此脈絡下，軍事方面執行的即是在友好國家執行「反暴動行動」（Counterinsurgency Operations），或是單純的為友好外國政府與軍方提供此行動之設備與訓練³。

但其後擴大詮釋為：在常規組織性武力與非組織性武力間之「短於戰鬥」有政治目的之武裝衝突，而所謂短於戰鬥指的是「低強度」，因此包括一些和平行動（peace operations）之類型。因此，在1990年代之前，低強度戰爭是聚焦於戰鬥之強度或層級，且擴大了低強度戰爭可運用之目的⁴。

3. 非傳統戰爭

指的是與低強度戰爭同樣情勢下，進行「廣光譜系之行動」是由本土俱有或是由外部來源支持的代理人部隊來執行的。其重點在於外部支援，且經常是暗中的、隱蔽的，而「非傳統」的本質就是有別於公開支持的「傳統」軍事行動。主要與「低強度戰爭」不同之處，是聚焦於戰鬥的方法與行動的贊助者⁵。

而若將非戰爭軍事行動嵌入兵學上之戰爭概念範疇思考，則戰爭之發生從來不是理性計算之結果，亦不會是力量比較公算後才會發起的。換言之，非對稱性與非直線式之發展趨勢與本質，經常左右了不同戰爭及相應之不同鬥爭

類型。因此，若從克勞塞維茲（Carl von Clausewitz）對於不太可能發生之「絕對戰爭」（Absolute War）概念進行檢討，以非對稱性之角度，因應安全環境變化各階段，並結合低強度戰爭與非傳統戰爭等在內之戰爭類型發展，可以簡示（如圖一）⁶。

（二）術語之變化

1. 不再使用此術語之演變過程

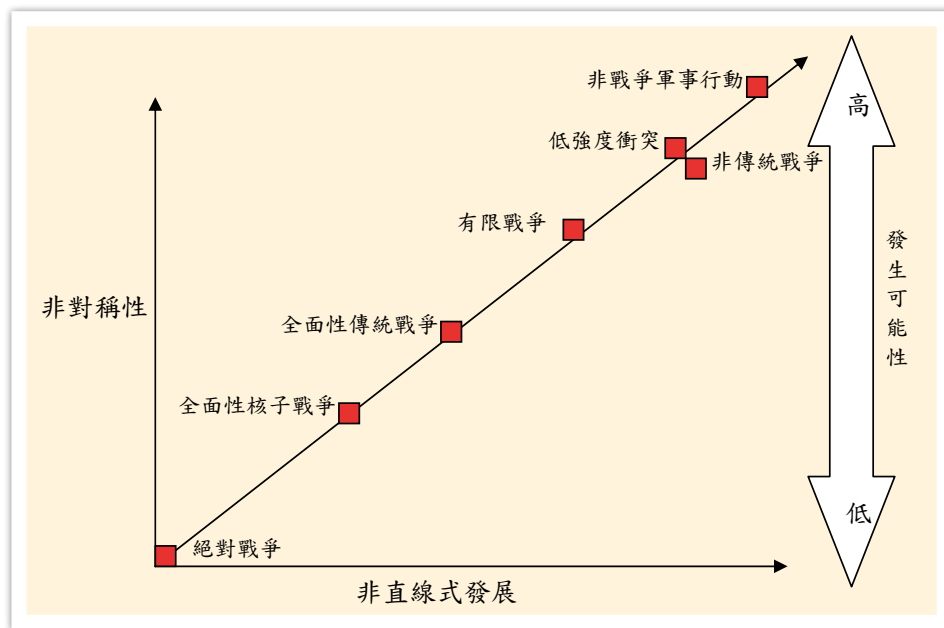
1991年11月美國參謀長聯席會議在公布的《美國武裝部隊聯合行動》（Joint Operation of the American Armed Force）中，提出了「非戰爭行動」（Operations Other Than War）概念。1993年美國陸軍在公布的《行動綱要》（Operational Outline）中，提出了「非戰爭軍事行動」（Military Operations Other Than War）概念。1995年6月16日美國參謀長聯席會議公布了3-07號聯合出版品《非戰爭軍事行動聯合準則》（Joint Doctrine for Military Operation Other Than War），詳盡規範其內涵。1997年《聯合行動綱要百科辭典》（The Encyclopedic Dictionary for Joint Operational Outline），列入該術語之解釋。2001年9月美軍頒布第二版《聯合行動綱要》（Joint Operational Outline），將軍事行動範圍劃分為戰爭行動和非戰爭軍事行動兩大類，進一步確認非戰爭軍事

3 Katherine K. Tucker, "Assessing the Prospects and Limitations of Military Operations O Other Than War", April 1998, p.2. <<https://research.au.af.mil/papers/ay1998/acsc/98-287.pdf>>, accessed on July, 20, 2010.

4 Rod Paschall, LIC 2010: Special Operations and Unconventional Warfare in the Next Century (Washington, D.C.: Brassey's, 1990), p.7.

5 Kevin D. Stringer, op.cit., pp. 13~15.

6 Alexandra de Hoop Scheffer, "Operations autres que la guerre", Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2008. <<http://www.operationspaix.net/operations-autres-que-la-guerre,4303>>, accessed on July, 20, 2010.



圖一 非戰爭軍事行動與其他戰爭類型發展簡示圖

資料來源：參考Operations autres que la guerre一文之內容，並作部分修正。

行動理論⁷。

但在科索沃戰爭結束且美國被批判後之幾年內，就似已漸終止使用「非戰爭軍事行動」概念。2005年美國在總結伊拉克戰爭的經驗教訓後，就開始以「穩定行動」取代「非戰爭軍事行動」概念。且2005年11月國防部在公布之3000.5號指令《為穩定、安全、過渡和重建行動提供軍事支援》中已強調，美軍在境外與國家其他力量機構協同，為維護或重建安全穩定的環境，履行政府基本職能、重建應急

設施和提供人道主義援助而履行的各種軍事使命、任務和活動⁸。

到了2006年9月17日美軍參謀長聯席會議在公布新版的《聯合軍事行動綱要》中明確指出，不再使用「非戰爭軍事行動」的術語及其縮寫詞。用意是將軍事行動範圍之劃分，由原來的「戰爭行動」和「非戰爭軍事行動」兩大類，調整為「大規模作戰行動和

戰役」、「危機反應與有限應急行動」及「軍事接觸、安全合作和威懾行動」，但仍將原來「非戰爭軍事行動」的相關內容保留⁹。

2. 不再使用此術語之原因

推測不再使用「非戰爭軍事行動」術語之四個原因：一、儘管以條令形式強調非戰爭軍事行動，但仍有許多人認為可能會沖淡軍隊的尚武特徵及導致軍隊行動混亂；二、此術語，不能涵蓋這類軍事行動的各種樣式和準確地反映其本質特徵；

7 〈軍事專家訪談錄—非戰爭軍事行動與軍隊職能〉《兵器知識·防務觀察家》，2009-09-16。〈http://www.fdibj.com/mingjiazhuanfang/pengguangqian/2009-09-16/16_5.htm〉，accessed on July 20, 2010.

8 同前。

9 王寶付，〈海地救災成練兵平臺，美軍詮釋非戰爭軍事行動〉《中青在線》，2010年2月5日。〈http://military.china.com/zh_cn/news2/569/20100205/15806499_1.html〉，accessed on July 20, 2010。〈軍事專家訪談錄—非戰爭軍事行動與軍隊職能〉《兵器知識·防務觀察家》，2009-09-16。· 〈http://www.fdibj.com/mingjiazhuanfang/pengguangqian/2009-09-16/16_5.htm〉



三、因為像科索沃這樣的「人道主義干涉」行動已經超出了所謂「非戰爭」範疇，且反恐行動更是一場「長期的全球性的戰爭」，致此術語已無法配合美國之戰爭實踐；四、由於此術語包含內容過於龐雜，使用起來不方便致被放棄¹⁰。

另亦有學者從戰爭與非戰爭之二元作戰理論已不合時宜之角度切入，認為此術語只是美軍轉型期的權宜之計，但持續推動有如下四項困難，因此不再使用：

第一、部隊難以開展有效訓練：例如將任務類型界定為16類後擴充為18類，但新威脅形式仍不斷湧現，任務內容很難最終界定。

第二、訓練時間難把握：如果每類任務訓練1個月，訓練週期就達18個月，顯然時間過長。若把訓練週期降為1年，則除去部隊過節放假，平均每類任務訓練不足15天，訓練效果又難保證。況且還有戰備任務，訓練時間就更為緊縮了。

第三、任務指標難制定：任務指標是訓練的根本依據和指導，但從1999年版的《通用聯合作戰任務清單》言，除戰爭任務外，非戰爭軍事任務只有反恐、搜救、非戰鬥人員撤離3類。其他任務尚沒有指標，也就難以有效訓練。

第四、作戰行動難以順暢銜接：戰

爭與非戰爭沒有絕對界限，戰爭行動後往往要實施維和等非戰爭行動，非戰爭行動中一旦衝突加劇，又要採取戰爭行動，二者銜接卻全靠指揮官臨機處置。然個人決斷很難保證銜接效果，而一旦銜接不力，勢必引起行動反覆、戰事久拖不決¹¹。

二、「非戰爭軍事行動」與傳統軍事行動之差別

從戰爭本質之比較言，「非戰爭軍事行動」與傳統「軍事行動」之差別明顯，例如以往部隊是以作戰為主要任務，因此「打勝戰」與「保護核心利益」是作戰的根本目的；又基於越戰失敗之教訓，傳統軍事行動要求政治指導儘量不要及於戰略層面；且在此等行動之過程中，概只有軍方參與及進行主導。

但是非戰爭軍事行動之思考完全不同於傳統之軍事行動，取代的是聚焦於嚇阻戰爭、解決衝突、促進和平及支援民事當局以回應國內危機¹²，且同時包括戰鬥與非戰鬥行動在內。因此，不是一定要取得傳統所認知之勝利，而是某種政治層面的勝利，例如禁止毒品交易、減緩人權傷害等；防衛的也不一定是核心利益¹³；且政治思考及於戰爭的所有層面，包括行動與戰術等。又如在戰爭行動中，蒐集情報的目的是為了要掌握敵人的軍事能力；但在

10 同前。

11 楊國鑫，〈美軍緣何停用「非戰爭軍事行動」〉《解放軍報》，2010-08-05。〈http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/gdylxw/2010-08/05/content_4273246.htm〉，accessed on Aug. 20, 2010.

12 Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-07, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, June 1995. 〈<http://smallwarsjournal.com/documents/jp3-07.pdf>〉，accessed on July 20, 2010.

13 David Jablonsky, "The Persistence of Credibility: Interests, Threats and Planning for the Use of American Military Power", Strategic Review, Spring 1996, pp. 轉引自 Kevin D. Stringer, Military Organizations for Homeland Defense and Small-Scale Contingencies: A Comparative Approach (Westport, Connecticut · London: Praeger Security International, 2006), pp. 14~15.

非戰爭軍事行動中，蒐集情報的目的則是為了要更瞭解影響情勢之政治、文化與經濟要素¹⁴。

此外，亦執行一些「支援反暴動行動」（Support to Counterinsurgency, SOF）、執法制裁等任務，且在執行人道救援之部分攻擊行動時，亦可能將非戰鬥的「非戰爭軍事行動」推到戰鬥層面，而根本改變行動本質，結果就可能改變戰略，且將比較邊緣利益推向核心利益方向發展；另軍方必須協調文職部門及其他含非政府組織在內之團體共同行動，且是經由「合作」而不是「指揮」模式來達成所欲完成之任務，換言之，是依賴於「共識的建立」來達成目標¹⁵。

三、非戰爭軍事行動必須遵循之原則

非戰爭軍事行動是戰鬥原則的擴展，有6個必須遵循的原則，分別是每個軍事行動必須清楚定義、決定與可達成目標；每個行動均是集體努力，以確保所有手段均指向共同目的；安全始終是最重要的，且依賴於永遠不要使敵對團體獲得軍事、政治或資訊優勢；必須有所抑制，才能審慎的使用適當的軍事能力；堅持正確評估、延長可運用之軍事能力，以支持戰略

目標；使用武力之軍事行動必須維持合法性及符合東道國之需求¹⁶。

其中前三項是一般作戰原則，而可運用到非戰爭軍事行動；後三項則是非戰爭軍事行動所特有之原則，可簡示如圖二¹⁷。

四、非戰爭軍事行動應執行之任務

在《非戰爭軍事行動聯合準則》中，依據國家所面對威脅與軍方執行多樣任務所面對之挑戰，定義出16種行動，分別是武器控制、打擊恐怖主義、支援反毒行動、制裁／海事截擊行動、排外地區執法¹⁸、確保自由的航行與飛越領空、人道援助、軍事支援民事當局（MSCA）、國家協助／支援反暴動、非戰鬥撤離行動（NEO）、和平方動（PO）、船艦保護、復原行動（Recovery Operations）、武力展示行動、打擊與襲擊、支援推翻威脅美國利益政體之暴動等¹⁹。

此16項行動之發展亦經過一段時期之發展，例如在1993年美國陸軍部出版之《軍事行動》（Operation）報告中，是從環境狀態、軍事行動、欲達成目標及相關行動類型區分，其相關變化可以簡示如表一。在衝突狀態方面，包括打擊與襲擊、

14 James A. Gordon, "Cultural Assessments and Campaign Planning", US Army Command and General Staff College, AY 03-04, pp.21-22, 2004. 〈<http://smallwarsjournal.com/documents/gordon.pdf>〉, accessed on July, 20, 2010.

15 Katherine K. Tucker, op.cit., pp.8-9.

16 Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-07, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, June 1995, p. II-1～II-8. 〈<http://smallwarsjournal.com/documents/jp3-07.pdf>〉, accessed on July, 20, 2010.

17 J-7 Operational Plans and Interoperability Directorate, Joint Doctrine Joint Force Employment, Military Operations Other Than War, p.10. 〈<http://www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.pdf>〉, accessed on July, 20, 2010.

18 由制裁者設立，禁止在特定的地緣地區內從事一些特定活動，例如空、海之禁飛區或禁航區等。

19 Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-07, op. cit., pp.III-1～III-15.



和平執法、支援暴動、反恐、維和、非戰鬥撤離行動；在和平狀態方面，包括反毒、災難救援、民事支援、和平建立及國家協助等²⁰。

在1995年之《非戰爭軍事行動聯合準則》中，則合併環境狀態因素為戰鬥與非戰鬥因素，只以軍事行動、欲達成目標及相關行動類型區分，相關變化簡示如表二。在嚇阻戰爭與解決衝突之行動方面，包括和平執法、反恐、展示武力、打擊與襲擊、維和與非戰鬥撤離行動、國家協助、反暴動；在促進和平與支援民事當局

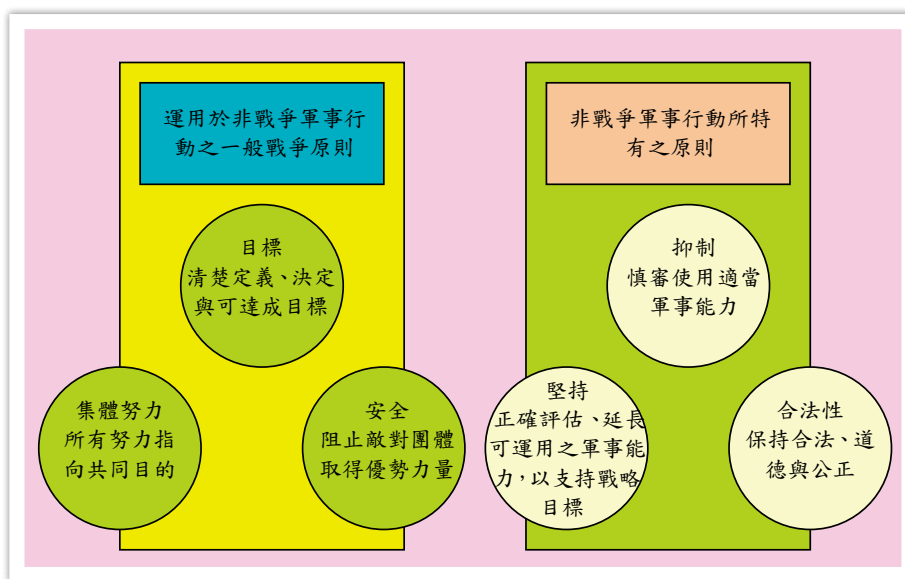
方面，計有自由航行、反毒、人道援助、船艦保護及支援民事當局²¹。

2000年美國空軍部僅以戰鬥與非戰鬥區分非戰爭軍事行動的類型，可概示如圖三。其中概屬於戰鬥行動的計有：制裁／海事截擊行動、排外地區執法、船艦保護、打擊與襲擊；屬於非戰鬥行動的計有：武器控制、人道援助、軍事支援民事當局、國家協助／支援反暴動、武力展示行動、支援暴動；戰鬥與非戰鬥行動兼具的計有：打擊恐怖主義、支援反毒行動、確保自由的航行與飛越領空、非戰鬥撤離行動、和平行動、復原行動²²。

若再以嚇阻戰爭、維持和平等，從非戰鬥到戰鬥行動之廣範圍可能回應選項分類，可以簡示如圖四²³。

五、從非戰爭軍事行動走向因應「混合性威脅」之趨勢

美國軍方經過十餘年來，對抗暴動（Insurgency）等因應各式衝突發展，而從1998年9月，國防部長蓋茲（Robert Gates）在國防大學演



圖二 非戰爭軍事行動與一般戰爭原則之關係簡示圖

資料來源：Military Operations Other Than War

- 20 Department of the Army, FM 100-5 Operation, June 1993, p.2-1. < http://www.fs.fed.us/fire/doctrine/genesis_and_evolution/source_materials/FM-100-5_operations.pdf >, accessed on July, 20, 2010.
- 21 Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-07, op. cit., p. I-2.
- 22 Air Force, Military Operations Other Than War, Air Force Doctrine Document 2-3, July 3, 2000, p.12.
- 23 J-7 Operational Plans and Interoperability Directorate, Joint Doctrine Joint Force Employment, Military Operations Other Than War, p.8. < <http://www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.pdf> >, accessed on July, 20, 2010.

表一 戰區戰略環境下之軍事行動範圍簡示表

戰略環境	欲達成之目標	軍事行動	代 表 性 作 為
戰 爭 狀 態	戰鬥及打贏	戰爭	大範圍的戰鬥行動 攻擊／防衛
衝 突 狀 態	嚇阻戰爭 解決衝突	非戰爭軍事行動	打擊與襲擊、和平執法、支援暴動、反恐、維和、 非戰鬥撤離行動
和 平 狀 態	促進和平		反毒、災難救援、民事支援、和平建立及國家協助

資料來源：FM 100-5 Operation

表二 軍事行動範圍簡示表

	軍事行動	欲達成之目標	代 表 性 作 為
戰 鬥 性	戰爭	戰鬥及打贏	大範圍的戰鬥行動 攻擊／嚇阻／封鎖
	非戰爭軍事行動	嚇阻戰爭 解決衝突	和平執法、反恐、展示武力、打擊與襲擊、維和與非戰鬥 撤離行動、國家協助、反暴動
		促進和平 支援民事當局	自由航行、反毒、人道援助、船艦保護及支援民事當局

資料來源：Joint Doctrine for Military Operations Other Than War

講，強調要尋求因應當前衝突及傳統戰爭情節中之「平衡」（Balance）思考開始²⁴，逐漸在相關演訓中，改變對於傳統戰爭與非戰爭軍事行動中有關反暴動（Counterinsurgency）能力之訓練，而更強化聚焦於如何更佳的對付「混合性威脅」（Hybrid Threats）²⁵。今年5月美國陸軍部部長凱西（George Casey）在「非洲地面部隊高層會議」中，描述「混合性威脅」係一種使用非對稱性且有組織性

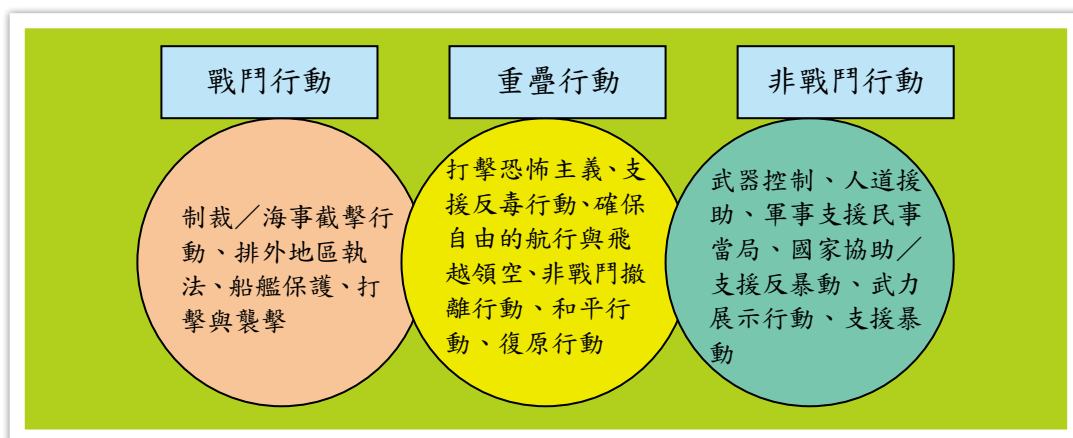
的混合傳統、非正規、恐怖分子與犯罪等能力之威脅，亦即必須因應敵人使用結合傳統與非傳統戰爭方式所進行的攻擊，而此種威脅的代表，就是「真主黨」（Hezbollah）之攻擊²⁶。

「布魯金斯研究所」的資深研究員黑諾（Michael O'Hanlon）則指出，此種發生混合威脅衝突的地區，可能是伊朗與北韓。可能的情節是區域強權或是流氓國家使用高度複雜科技構成之廣範圍戰術，例

24 Frank G. Hoffman, "Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict", Strategic Forum, No. 240, April 2009, p.1.

25 "Further Thoughts on Hybrid Threat", Small Wars Journal, March 3, 2009. <<http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/189-hoffman.pdf>>, accessed on June 27, 2010.

26 Ralph Peters, "Lessons From Lebanon: The New Model Terrorist Army", Armed Forces Journal International, Oct. 2006, p.39.



圖三 從戰鬥角度區分非戰爭軍事行動類型圖

資料來源：參考Military Operations Other Than War, Air Force Doctrine Document 2-3，並做部分修正。

如反衛星能力、制空能力、反艦武器、大規模毀滅性武器與網路攻擊，阻止美軍進入關鍵地區且阻撓美軍行動²⁷。

且依據在何風菲斯（Hohenfels）的「多國聯合訓練指揮部」（Joint Multinational Training Command）之文件顯示，從伊拉克與阿富汗戰爭開打以來，陸軍部門之訓練，已著重在超越反暴動行動（Counterinsurgency Operations）之「混合戰鬥」（Hybrid Warfare）演習，以因應整個衝突光譜系之威脅。例如駐紮在格拉凡歐爾（Grafenwohr）基地之172步兵旅指揮官扎卡（Frank Zachar）就提出警告，敵人已有更大能力施以「混合性威脅」，而因應此種威脅之廣度與深度，已超過美軍在伊拉克與阿富汗所施以之反暴動能力，因此，當美軍準備將戰鬥部隊從伊拉克撤回時，已將重點置於「廣光譜系」之戰區演習。亦即一方面必須為非正

規戰爭進行準備，而聚焦於敵人可能隱於市民中、使用路邊炸彈、自殺炸彈客等非傳統作戰方式；但同時也要處理「高度殺傷效果威脅」（High-end Threats）²⁸。

我國陸軍應有之認知與未來可資思考之發展方向

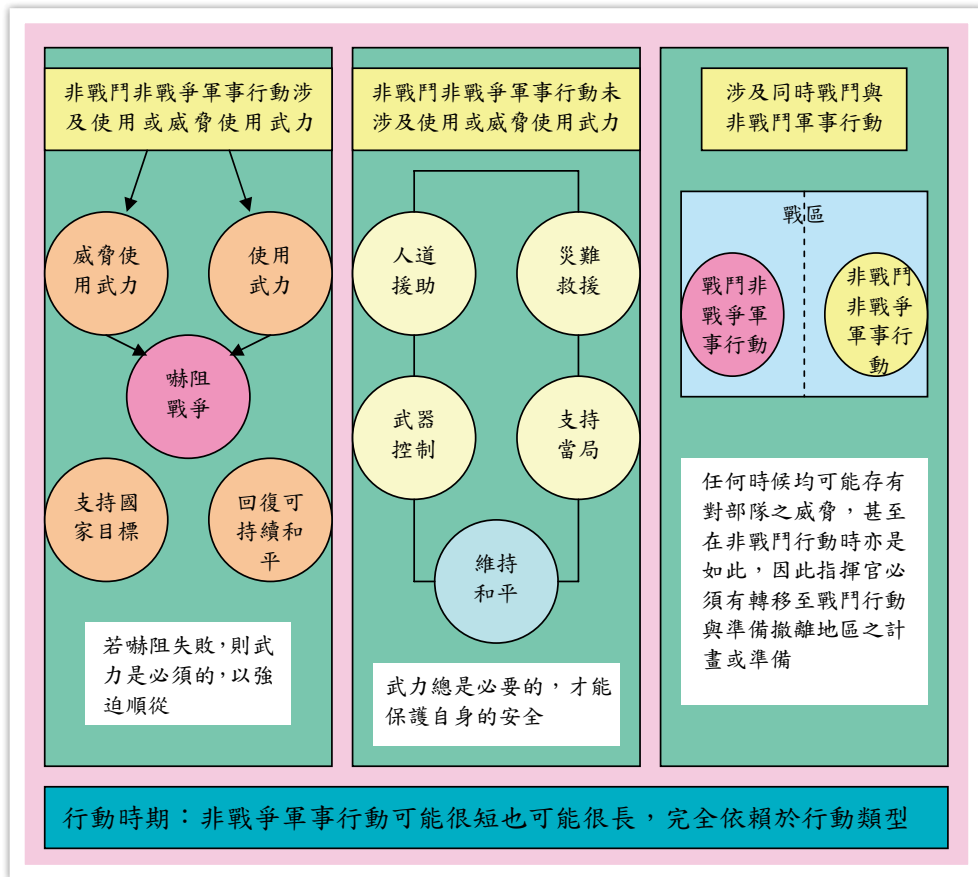
一、應定位出可能從事之非戰爭軍事行動類型

依據美國之說法，軍方至少必須備妥16種非戰爭軍事行動之能力，然囿於各國之國家能力、所面對之挑戰與威脅不同，軍方所可使用之年度預算與分配之國家資源不一，每個國家勢必不可能均有如美國般之強大軍力而可全部實施。因此，軍方在強化此等能力時，應先擬定一個篩選標準，以排列出可能從事之行動。

此標準之擬定，可由兩個方面著手，一是從政府部門所公布之相關安全情勢評

27 Seth Robson, "Army Training to Focus More on Hybrid Threats", Stars and Stripes, July 26, 2010. 〈<http://www.stripes.com/news/army-training-to-focus-more-on-hybrid-threats-1.112354>〉, accessed on June 27, 2010.

28 Ibid.



圖四 非戰爭軍事行動範圍簡示圖

資料來源：Military Operations Other Than War

估報告進行分析，該報告之產生是經由政府國防、情報、外交等部門之討論，因此，較具有可資依循之公信力；另一是綜整安全與軍事問題等專家的研究，彼等之威脅與挑戰研究有其不同思考與創意，可互補以產生整體之安全圖像。

若以美國政府依據國際安全環境變化及維護國家利益思考，而不定期公布的《國家安全戰略》（National Security Strategy）報告進行分析，概可分類出軍方所面對之一般性4種類型挑戰，即國家與國家間及國家與團體間之「區域衝突」、「非對稱性攻擊」、「跨國性危險」及前述幾種挑戰不同程度結合之複合

式挑戰等。

另再綜整其他安全學者、專家之觀點，彼等對於安全環境與可能面對威脅與挑戰之分析，概可分成兩種不同學派，一派是從高科技發展所引發之威脅角度進行思考，此種「基於科技之威脅」，包括高度致命性武器之擴散，及其他基於科技革命而不斷研發之威脅，例如資訊戰等；另一派則是從全球化發展所引發之威脅角度進行思考，此種「國際性安全威脅」，包括跨國與非國家行為者之威脅，例如各式各樣態之暴動等；國家力量減少之非傳統威脅，例如恐怖主義、跨國組織性犯罪、海盜等；及來自人口變化之威脅，例



如不正常人口移動等²⁹。

因此，將前述兩組變數整合，並進行相應之16種非戰爭行動之配套分析，概可綜整出應對不同挑戰所必須具備之行動（如表三）³⁰。從此表之不同排列分析，例如從挑戰種類與相應行動進行分析、從行動相應不同挑戰之平均數量進行分析、結合行動之戰鬥性質或非戰鬥性質進行分析、從行動之嚇阻戰爭或和平行動目的不同進行分析等各式不同變化，就概可定位出國軍未來若從非戰爭軍事行動角度思考，所必須具備之應對能力，進而可估算出所需之資源、設備、訓練等。

例如模擬情境我國目前所面臨之南海主權之爭，就可歸類於「區域衝突」之挑戰部分，則思考我軍方相應而必須具備之非戰爭軍事行動能力，就包括要能夠處理武器控制、制裁／海事截擊行動、排外地區執法、確保自由的航行與飛越領空、非戰鬥撤離行動、和平行動、船艦保護、復原行動、武力展示行動、打擊與襲擊、支援推翻威脅我國利益政體暴動等之能力。此外，亦可針對其他挑戰之不同威脅程度，例如某時期、某威脅之安全環境評估結果，發現「非對稱性攻擊」之挑戰可能是目前軍方因應重點，則亦可挑出必須相應之非戰爭軍事行動能力。

又若從16項非戰爭軍事行動之相應各式不同挑戰之數量進行分析，可以發現要處理這些挑戰，需要使用最多的行動，經由平均計算，依序是打擊與襲擊（6）、復原行動（6）、武力展示（5）、船艦保護（4）、非戰鬥撤離行動（4）、制裁／海事截擊行動（4）、武器控制（4）、排外地區執法（4）、和平行動（3）、國家協助／支援反暴動（3）、軍事支援民事當局（3）、人道援助（2）、打擊恐怖主義（2）、支援推翻威脅我國利益政體暴動（2）、支援反毒行動（1）、確保自由的航行與飛越領空（1）。因此，我軍方亦可以此排序，若僅思考前三名，則打擊與襲擊行動、復原行動及武力展示行動，就是國軍必須優先發展或完善之能力。

二、應基於風險而分類不同非戰爭軍事行動之準備工作

以非戰爭軍事行動之16種類型作為基礎，結合經由一般對軍方參與國際衝突研究之綜整，而挑出據以分析之觀察指標，例如主權保護、敵對狀態、戰鬥能力、國家治理、攻擊能力等進行分析，則若依各式不同行動執行是否衝擊到他國主權、環境敵對程度、好戰狀態、失敗政府、瀕於內戰、掌握軍事行動之發動時機等標準，又可細分為28種行動，且可歸類為三種不同層級風險（如圖五）³¹。

29 參考Assessing the Prospects and Limitations of Military Operations Other Than War 一文之內容，並作部分修正。Katherine K. Tucker, op. cit., pp.12-18. 〈<https://research.au.af.mil/papers/ay1998/acsc/98-287.pdf>〉, accessed on July, 20, 2010.

30 Katherine K. Tucker, op. cit., pp.12~18.

31 R.A. Estilow, "US Military Force and Operations Other Than War: Necessary Questions to Avoid Strategic Failure", Maxwell Paper No.3, Aug. 1996, pp. 8~15. 〈<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/maxwell/mp03.pdf>〉, accessed on July, 20, 2010.

表三 回應挑戰之非戰爭軍事行動簡表

	控 武	反 恐	反 毒	制 裁	排 外 地 區	航 行 自 由	人 道 援 助	民 事 當 局	國 家 協 助	撤 離 行 動	和 平 行 動	船 艦 保 護	復 原 行 動	武 力 展 示	打 擊 與 襲 擊	支 援 暴 動				
官	方																分	類		
區域衝突	◎			◎	◎	◎				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎				
非對稱性攻擊	◎	◎		◎	◎			◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎					
跨國性危險	◎		◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎		◎	◎				
專	家																學	者	分	類
武器擴散	◎			◎	◎								◎	◎	◎					
先進科技													◎	◎	◎					
國家弱化		◎					◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎					
人口		◎					◎	◎	◎	◎	◎									

資料來源：Assessing the Prospects and Limitations of Military Operations Other Than War

其中高度風險行動，包括襲擊、打擊、反毒攻擊、未被允許之非戰鬥撤離、復原、隔離、暴動、反暴動、反恐；中度風險行動，則有和平執法、執法制裁、排外地區執法、海事攔擊、航行自由、船艦

保護、和平維持、展示武力、控武；而低度風險行動，涵括非戰鬥撤離行動、和平建立、國家協助、安全援助、外國之內部防衛、人道援助、反毒支援、支援國內民事當局、災難救援、和平製造等。



若被歸類為高度風險層級行動，則必須以戰鬥來回應，因此，戰鬥行動不可避免，而需要有可隨時發起攻擊之攻擊武力；歸類為中度風險層級之行動，雖不必然要發起戰鬥，但危險仍高，因此，戰鬥行動必須備妥而可以隨時發動，且需要有發起攻擊之軍事準備；低度風險層級行動雖不會涉及戰鬥，但協助民事工作與執法能力仍須充分。不同層級展現軍方應有相關演訓，且須平衡協調各項可用資源。

若再結合前述我軍方欲維持南海主權所可能涉及之11項非戰爭軍事行動類型進行分析，則此等必要行動屬於高度風險的計有3項，分別是打擊與襲擊、復原行動、支援推翻威脅我國利益政體暴動；屬於中度風險的計有7項，分別是武器控制、制裁／海事截擊行動、排外地區執法、確保自由航行與飛越領空、和平行動、船艦保護、武力展示行動；屬於低度風險的只有1項，即非戰鬥撤離行動。

因此，戰略規劃可有依據，而能設計避險之軍事策略，例如最上策是如何防止衝突升高才能避免走向打擊與襲擊；在進行戰術設計時，即可整體思考可運用之軍事行動，並依安全情勢變化而作不同之搭配，例如刪減支援推翻威脅我國利益政體暴動、武器控制、排外地區執法等行動等；在軍事準備上，基於行動之不同風險而應設計不同之演訓，並輔以必要裝備。且因資源有限而需進行必要任務之優先排序，例如聚焦於海事截擊、確保自由航行

及船艦保護等。凡此亦論證國軍之軍事準備應較以往更多樣化，而不應過度集中於某一項任務之發展趨勢。

三、未來支援民事當局之災防工作可再思考之相關問題

(一)救災專責部隊成立與否之思考

從非戰爭軍事行動範疇言，軍方因應災防需求，是歸類於比較低度風險之軍事支援民事當局行動部分。在《美軍士兵非戰爭軍事行動手冊》中亦明確指出，美軍必須完成包括災難救援在內的非戰爭軍事行動訓練。且為了全面提高軍隊的搶險救災能力，美軍已在基礎訓練中增加「災難預警與監控能力訓練」、「災難救援能力訓練」、「災區重建與管理訓練」等三大內容³²，期盼發揮更大救援能量。

我國防部因應今年7月13日通過之《災害防救法》第34條第6項條文修正，已預告訂定《國軍執行災害防救辦法草案》，其內容概是以現存之《申請國軍支援災害處理辦法》為基礎，並以解決可能軍文協作面臨之問題為思考，而更全面性的涵蓋執行災害防救平時應辦事項³³。另亦決定將研修《兵役法》第37條，以取得運用應召後備軍人支援災害防救任務的法源依據，以增加人力。

且國防部基於我國目前聚焦於災防之安全重點，因此，訂定了災防整備之「超前部署、預置兵力、隨時防救」原則；而為了提升國軍在災害防救上可發揮之功能，已從備援轉為某種程度之「主

32 〈軍報：解放軍須提高能戰度應對非戰爭軍事行動〉《解放軍報》，2008年6月25日。〈http://www.ce.cn/xwzx/mil/junmore/200806/25/t20080625_15954582.shtml〉, accessed on July 20, 2010.

33 國防法規資料庫，預告訂定「國軍執行災害防救辦法」草案，99年7月19日。〈<http://law.mnd.gov.tw/Fn/ShowNews.asp?id=3711&flag=s>〉, accessed on July 20, 2010.

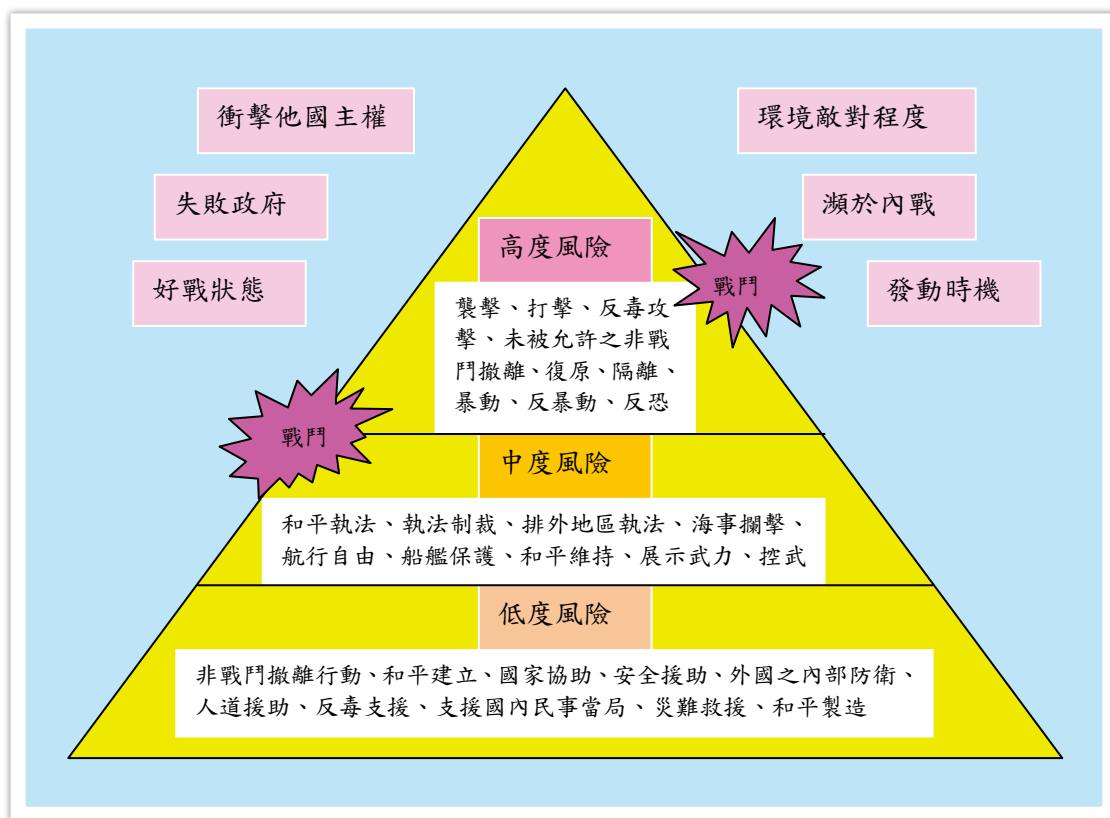
動」投入，並將原有軍事動員為主之編裝設計，整合符合災防需求之各式能力，且欲納為戰訓重點以強化部隊災防專業技能。

姑且不論軍方是否應以災防作為動員或平時演訓重點，若順著目前政策指導、自然災害常態化之救援需求及民間更大期盼之趨勢下，若欲完善相關實踐，則是否最終仍應成立由現職軍人組成而隨時待命的專職災難部隊，似可再思考。依《國軍執行災害防救辦法草案》第3條內容，指出救災應變部隊係「指平時由各作戰區執行戰備、反恐、應變部隊兼任，遇無預警之災害發生時即轉換為救災應變部

隊；遇有預警之災害來襲前，國軍即依災害威脅種類完成預置兵力之部隊，亦屬之。」顯見並非專職且平時演訓項目眾多而救災專業仍未凸顯，則其可發揮之能量是否能夠符合已賦予軍方更主動救災角色之期盼？如前所述，目前中共軍方已有救災專職部隊；美國則仍以國民兵兼負救援之責，但其國內不斷有呼聲應仿倣瑞士與以色列成立類似救援部隊，但迄未有共識，可茲參考重點如下：

1. 瑞士現職軍人之災難救援團

瑞士在1980年代頻頻遭受重大自然災害，在隨後公布的《1990瑞士安全政策報告》（Swiss Security Policy Report



圖五 執行非戰爭軍事行動不同風險示意簡圖

資料來源：US Military Force and Operations Other Than War: Necessary Questions to Avoid Strategic Failure，並由作者自製。



1990)之分析中指出，在未有外力之主要威脅下，若軍方支援救災已為重點工作，則其支援國內災難行動中，缺乏適當管理災難的軍事工具及需要有利快速部署的資訊與適合需求的設備。因而在1995年1月成立了「災難救援第1團」(Catastrophe Relief Regiment 1)，負責和平時期國內之災難管理與相關之國土防衛任務。所要處理的是超出地方消防部門與民防組織所能管理的大災難，包括大火災、化學意外事件、放射意外事件及在夜間發生之災難，並配有可以應付「20年事件」(20-year event)的特定裝備。

該團約有3,453人，分成7個單位，分別是1個指揮排、1個救難犬排、1個約231人組成的科技連、與分布在全國重要地區之4個營，每個營約有782人，其下分設1個總部連、1個工兵連與3個救援連而能隨時準備救援。空中運輸與醫藥支援，則是另外透過民防系統取得，且為了處理不同的災難與情勢，配有可替換使用的不同類型組件。這些組件均可放在貨櫃內而由卡車拖運，每個營均有11個這種組件，且可依據危機本質而快速的調整與替換。這些組件貨櫃依據功能、特殊工具與特殊設備而可分類為1至9號，例如2號貨櫃組件是處理化學與放射事件等，4號貨櫃組件是用來處理照明與生產電力等，6號貨櫃組件是用來處理火災、生產泡沫與提供

用水等，7號貨櫃組件是用來處理洪水事件等³⁴。

2. 以色列後備部隊之專業救援營

不僅是瑞士軍方編制有處理災難之特別救援部隊，以色列也經常遭遇地震而造成資產與人員損傷，其「國土前線指揮部」(Israeli Home Front Command)亦編有處理國內災難之救援部隊。該指揮部在全國有6個分區指揮部，有6個不同類型並由後備部隊組成之專業營，分別是核子／生物／化學營、照明步兵營、憲兵營及另外3個執行救災之救援營，其中亦包括在2003年11月成立的「夏維特連」(Shavit Company)，其後又成立了「赫茲連」(Hetz Company)與「羅騰連」(Rotem Company)，而分別處理搜救、自然救援與海上救援等任務³⁵。

且為了更有效保護人民免於自然或人為造成之重大災難，「國土前線指揮部」在2003年1月出版《萬一真的警報，家庭使用的民防資訊》(In the Event of Genuine Alert, Information on Civil Defense for the Family)小冊子，協助人民因應緊急事件狀態及更易處理可能發生之事件。另其「國際災難地點管理方針」(International Disaster Site Management Course)則定出5個回應自然與人為災難階段，即整備階段，準備避難所與保護平民措施等；初起階段，涵蓋災難發生後的

34 Kevin D. Stringer, op. cit., pp. 69~70.

35 Consuella B. Pockett, United States and Israeli Homeland Security: A Comparative Analysis of Emergency Preparedness Efforts, Air War College, Feb. 24, 2005, p. 24. <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cpc-pubs/pockett.pdf>>, accessed on July 20, 2010. Search and Rescue Companies, <<http://www.oref.org.il/496-en/PAKAR.aspx>>, accessed on July 20, 2010.

第1個小時，救援、醫療等所有工作同步進行；開始回應階段，攻擊後的第2個小時後開始，相關工作計有開設醫療站、進行救援等；完成回應階段，包括完成救援工作、擴大醫療等；及回復階段，以恢復常態為主，以強化軍民合作³⁶。

3.美國內成立聯邦災難救援旅之論辯

美國對於國內救災之討論，早於1997年之《四年期國際檢討》（Quadrennial Defense Review）報告即已開始，當時曾有陸軍將領建議減少國民衛隊（National Guard）之戰鬥角色，而改為強調後勤、通訊、憲兵等相關支援功能，但因為「國民衛隊署」（National Guard Bureau）之強烈反對，而未寫入該報告中。

到了2001年在性質上被定位為國家安全委員會之「哈得-魯得曼委員會」（Hart-Rudman Commission），在研擬多年期《國家安全路徑圖-第4冊國防部部分》（Road Map for National Security: Vol. IV-Department of Defense）之報告過程中，又重提應減少國民衛隊之海外戰鬥部署任務，而改以增進其處理國內意外事件能力，但又因「國民衛隊署」（National

Guard Bureau）之反對而作罷³⁷。

然氣候變遷之天氣異變及恐怖攻擊之立即性威脅，因此，持續有呼聲，強調為了因應國內各種自然與人為所造成之重大災難需求，但在國民衛隊已繁重之海外戰鬥與相關設備仍僅滿足作戰需求，而不利臨時抽調等限制之考量下，無須再依賴於國民衛隊。而是應該思考是否可以仿效瑞士等國家現有運行良好的模式，依於美國地緣廣度，由陸軍後備部隊（USAR）設立2個聯邦災難救援旅，每1個均由總部與附帶大規模毀滅性武器專家的總部連、4個救援營、1個工程營、1個醫療營及1個配備契努克CH-47直升機之空中運輸隊所組成。且其基本配備必須是成套組件並可立即裝在空中或陸上運輸工具，並可依據特定災難而運用³⁸。

(二)其他必須持續強化災防能力之部分³⁹

1.災防演訓部分

演訓必須有計畫與指導，可以有兩種模式，但均應是結合戰備演練和戰術訓練，同時加強抗災技能訓練而能夠掌握相關災防技能。一種是依據已篩選過的非戰爭軍事行動類型，指定部隊進行不同行動

36 Ibid.

37 U.S. Commission on National Security/21st Century Hart-Rudman Commission, "Road Map for National Security, Vol. IV-Department of Defense", April 15, 2001. 〈http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nssg/addendum/Vol_IV_DoD.pdf〉, accessed on July 20, 2010.

38 Kevin D. Stringer, op.cit., p. 72.

39 有關我國軍方參與災防等其他相關之檢討與論述，請參考汪毓瑋，〈氣候變遷相關論辯及對國防事務影響之探討〉《國防淨評估論壇論文集》（臺北），99年8月19日，頁125～150。汪毓瑋，〈從國土防衛與民事支援探討危機管理範疇下應有之全民防衛動員〉《99年全民防衛動員新思維與展望學術研討會論文集》（臺北），99年8月26日。汪毓瑋，〈國軍災害防救能力之探討〉《國防大學陸軍指揮參謀學院第三季學術研討會論文集》（桃園），99年9月20日。



之專門演訓。若以災防言，例如在以陸軍軍團（或防衛部）為主的作戰區內，可以指定某個師的1~2個步兵旅或營，專門從事抗洪搶險或抗震救災之專門訓練，並依作戰區所分配的救災責任分區之自然災害特點進行設計，而無須整個軍團所有部隊演訓所有的非戰爭軍事行動。

另一種是實施災防演訓，可以先從負有任務之軍種進行挑選，再依據可能之災難類型擬定課表進行。例如工兵依其專業之工程能力而進行抗震演訓；特戰部隊或兩棲作戰部隊依其搶進能力與水上作戰能力，而進行應對土石流救援與搶險演訓。而檢討演訓成效的指標有二：第一、要能夠快速反應而立即到位，欲達成此目標，亦必須同時依賴可以獲取即時與全面之災情預測資訊能力，及有配套的移動通信設備；第二、災防技能和防護知識已達專業化之認證標準，例如震災中的定位技術，災害防護等；水災搶險中的處置坍塌、排除漏洞方法等。

2. 物流與災防設備部分

「工欲善其事，必先利其器」。部隊承擔支援地方災防等非戰爭軍事行動任務，必須有相應的器械設備，否則「徒手挖掘、鼻聞屍臭」在所難免。因此，要重新檢討相關設備，必須做到各種機動裝備、水陸作業裝備等配套能夠符合需求，各類搶險、救災、救護、救生器材能夠充足，並有緊急籌措物資、器材的方案和管道。而增添、修補與汰換是必要途徑，可以現有裝備為基礎，一部分由國防系統撥發、一部分由地方提供、一部分由自己改造，分期建設以逐步實現主要裝備配套完善。必要時亦可依據災防、全動、民防等法規，籲請地方政府主動提供必要裝備。

為了保障含災防在內之非戰爭軍事

行動能夠順利成功，則執行任務時所需的軍事運輸、倉儲、裝卸、配送、加工與包裝等物流管理必須順暢與有效，以達成追求時間效率最大化與災害損失最小化之目標。且在協助災難救援時，由於必須與文職等其他部門進行協作而有其複雜與多樣化需求，因此，不但必須思考如何更佳的與行動各方進行配合，且必須與地方政府的物資供應、醫療衛生、交通運輸與民營部門協調整合，才能發揮整體物流效能。未來或可思考在交通發達、生活便利的城鎮周圍，設立非戰爭軍事行動物流中心，或與數個民營大賣場或供應鏈訂定長期合作契約，以至少確保7~10天的物資消耗，且具備儲存、快速收發、維修加工及維護保養等功能，而能逐漸構築出結合市場供需與因應多元化戰場變化之簡捷與高效的非戰爭軍事行動物流網，才能充分完善支援災防等需求。

3. 財物保障部分

理論上，非戰爭軍事行動若已納入國防工作項下，就應編列各式不同行動類型之經費；且對於風險等級不同行動之經費標準，亦應明確；及應有應急儲備金制度，才能在因應緊急事件之儲備物資不足時，不致臨時購買而造成浪費及影響經費供應的靈活性。若以災防為例，災防工作的運作經費，應具有軍方支援與地方編列之雙重管理特色，如此才可能避免浪費及達到效率之要求。例如一般在災害發生初起時，經費與物資經常供應不足，但是到了中、後期則大批物資與經費湧入，不僅造成浪費也產生許多救援物品之閒置；且亦可能發生災區之供應不均衡，有的供應管道多樣而物資充分，有的則單一或欠缺，致影響整體供應效能。

就軍方言，除了重視戰時財務保障之常態工作外，亦應把含災防在內之非戰爭軍事行動置入日常財務管理框架中，能夠達成及時、足額與到位要求；且可合理分配與靈活調度，強化資金使用效益；亦要維護特殊行動中的財經活動秩序，例如如何避免生意人之發「災難財」；且要準確的進行資金結算，釐清債權與債務關係。就地方言，應把含災防在內之遂行非戰爭軍事行動所需經費納入地方財政預算，且軍方應依據地方可能擔負的任務，結合當地實際情況，有根據的算出保障需求，合理確定應急裝備儲備的規模、種類和數量，進而請其出資購置。

結 論

非戰爭軍事行動概念與內涵之發展，是基於傳統戰爭之發生率減低，但各式衝突之發生提高，致軍方必須因應而加以管理。其後，基於軍事行動範圍劃分之不同思考，非戰爭軍事行動之名詞雖不再使用，然其內涵仍持續發展。且更擴及如何強化軍方之多元能力，而能更佳的處理更趨複雜的混合威脅。中共軍方雖亦使用非戰爭軍事行動概念，然是置於非傳統安全威脅範疇下思考；並以核心軍事能力加以區隔，而欲彰顯軍事任務之優先次序；且凸顯救災就是非戰爭軍事行動之核心任務。另又提出多元化軍事任務之新名詞，似有取代非戰爭軍事行動概念之企圖及欲彰顯「中國特色」之創新，但又說的不清楚，仍是圍繞之前概念打轉。

任何一個國家，建立軍隊的主要目的都是準備戰爭及打勝戰。但是在非戰爭軍事行動脈絡下檢討軍事能力的建立，首要

的就是必須能夠從事多樣化之軍事行動，才能因應目前安全環境需求。然而應該注意的是，非戰爭軍事行動之發動基礎是基於「請求」（Requirement），而與一般軍方從事戰爭行動之「主動」不同。換言之，主動介入國內事務之正當性必須審慎。且根據非戰爭軍事行動所特有之原則，即必須能夠自我抑制以審慎使用適當軍事能力、必須能夠合法以取得民間社會的支持，然而不能因此而影響或刪減其作戰之本務。例如我尚有南海主權爭議等必須執行之各式非戰爭軍事行動類型，實已彰顯我軍方目前之軍事準備仍須加強。

誠然在高層之政策指導與民眾期盼下，加諸不知是否是受到共軍相關實踐影響，我軍方投入救災似已成為目前之主要任務與職能檢證的重要指標，且在災防演訓、物流與災防設備及財物保障等部分，仍應有相當努力空間。然若檢視共軍投入救災之原因之一，是因為其地方災防能力薄弱，消防等一線力量無法到位，致必然介入。反觀我國地方相關災防機制完整，只是協調配合或其他應有之民間資源未能到位。因此，請求軍方支援之暫時行動，不應造成民事當局之長期依賴，亦即民事當局能力亦必須同步發展，而不能本末倒置。且軍方介入國內事務與否之標準，仍應基於是否與戰鬥相關，或是情勢已危及到國家安全才能正當化部隊介入。更何況救災是低風險的非戰爭軍事行動，以軍方能力投入救災應是游刃有餘，然若過於傾斜致發生弱化作戰能力之附帶作用，亦不應忽視。

收件：99年10月11日

修正：99年11月13日

接受：99年11月15日