



美軍經《高尼法案》匡正後 之聯合作戰架構

作者簡介



韓岡明將軍，陸官校68年班、政戰學校政研所碩士75年班、瓜地馬拉指參學院1991年班、瓜地馬拉情報學校1995年秋班、國防大學戰略研究所85年班、國防大學戰爭學院89年班、美國智庫大西洋理事會2003年班、淡江大學戰略研究所在職專班93年班、美國國防大學聯合部隊參謀學院2005年班、淡江大學戰略研究所博士候選人；現職為國防大學教育長。

提要>>>

- 一、美軍最初的聯合作戰架構是1903年成立的「陸海軍聯合委員會」，爾後分別在1947年及1958年有比較重要的修訂，最後於1986年通過「高尼法案」。
- 二、美軍現階段「聯合作戰架構」主要就是以「高尼法案」為基礎，其中雖有兩次重要戰區司令部的調整，但基本上仍維持「高尼法案」所規劃的運作模式及架構。
- 三、「高尼法案」重要的精神在於明確律定文人領導與軍事指揮官的權責，並擴大「參謀首長聯席會議主席」在聯合作戰的角色，使美軍的「聯合作戰架構」開始有比較穩定的發展。
- 四、美軍「聯合作戰架構」自總統及國防部長以下，又區分軍種的「軍政」及戰區的「軍令」系統，但美軍的「軍政」是指行政(Administration)，而國

軍的「軍政」是指政策(Policy)，兩者應有所區別。

關鍵詞：高尼法案、聯合作戰架構、聯席會議主席、參謀首長聯席會議

前言

美軍現階段「聯合作戰架構」主要是依據1986年的「高華德——尼可斯國防部重組法案」(Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act，簡稱高尼法案)為基礎，其中雖有兩次重要戰區司令部¹的調整，包括2010年10月成立非洲司令部(Africa Command, AFRICOM)及2011年8月4日裁撤「聯合部隊司令部」(Joint Force Command, JFCOM)，²但基本上仍維持「高尼法案」所規劃的運作模式及架構。而美軍「聯合作戰架構」是執行聯合作戰任務的主要機制，又區分戰略、作戰及戰術三個層級。然美軍歷經多次「聯合作戰架構」的改變，重點都是在於調整「參謀首長聯席會議主席」(Chairman of Joint Chiefs of Staff)的職權，也就是強化「聯席會議主席」聯合作戰整合的功能，其中「高尼法案」讓美軍「聯合作戰架構」有比較明確的分工及協調職掌，也因此在此

後戰役(如二次波灣戰爭及阿富汗戰爭)發揮應有的功能。所以撰寫本文的動機與目的，是想藉由介紹美軍「聯合作戰架構」的變遷及內涵，探討其在「聯合作戰」的特點，以為國軍爾後精進「聯合作戰架構」時的參考。

美軍「聯合作戰架構」沿革

美軍「聯合作戰」的定義：「以三軍聯合部隊或軍種間特定關係(如支援或協調授權)組成的部隊，所共同執行的軍事行動。」³美國自1775年創建陸軍以來，首次執行兩個軍種以上的聯合作戰是1781年的約克鎮(Yorktown)戰役，⁴當時軍種間並沒有所謂的協調機制；直到1903年美西戰爭(Spanish-American War)後，為彌補軍種間協調不足的問題，才首次成立具有聯合作戰架構雛型的「陸海軍聯合委員會」(Joint Army and Navy Board)；爾後美軍「聯合作戰架構」依據不同時空的作戰環境而有所調整，重要的有1947年《國家安全

- 1 美軍戰區司令部又稱統一部隊司令部(Unified Command)或作戰司令部(Combatant Command, COCOM)，是美軍執行聯合作戰重要指揮機構，其中6個以區域命名，3個是以職能命名(不包括聯合部隊司令部)。參考美軍聯合出版物準則JP 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms，(DC: Chairman of Joint Chief of staff, 2011.07.15.)，p.358。
- 2 維基百科Wikipedia網站：http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Joint_Forces_Command
- 3 同註1，p.196。
- 4 約克鎮戰役是美國獨立戰爭最重要的戰役，當時由美國喬治華盛頓將軍率領的陸軍及法國羅尚博伯爵指揮的海軍，聯手將英軍所固守的約克鎮擊潰。參考Edward G. Lengel. General George Washington. (New York: Random House, 2005), p.328.



法》(National Security Act)、1958年《國防部改組法》(The Department of Defense Reorganization Act)及1986年的「高尼法案」等，因此，筆者也以此為美軍「聯合作戰架構」階段劃分的分水嶺。概述如下：

一、1903年「陸海軍聯合委員會」

美軍成立「陸海軍聯合委員會」的背景，主要是當時陸軍及海軍在執行作戰任務時，沒有良好的聯合行動，反而抵銷軍種原有的能力。如1846年的「美墨戰爭」及1898年的「美西戰爭」，都是由於軍種間的協調不良，導致戰力無法發揮而遭到國會及人民嚴厲批評，也讓美軍瞭解必須建構軍種協調機構，才能發揮聯合作戰效能。因此，為改善軍種間協調不良的缺失，美軍在1903年建立「陸海軍聯合委員會」，由戰爭(陸軍)部長、海軍部長及兩個軍種的計畫主管共同組成，其職能是制訂聯合作戰計畫及協調在作戰時雙方所遭遇共同關切的問題。⁵可惜「陸海軍聯合委員會」無法發揮應有的功能，因為當各軍種堅持立場時，該委員會沒有強制的約束權力，所以它只被界定為諮詢委員會(Advisory Committee)，而不是決策機制，所以對聯合作戰的貢獻很小。及至第一次世界大戰以後，1919年陸軍及海軍同意加強「陸海軍聯合委員會」的功能，並將

委員會成員由原本4員擴增至6員，包括陸海軍部長、副部長及陸軍作戰計畫主管(Chief of War Plans Division for the Army)和海軍計畫主任(Director of Plans Division for the Navy)，⁶更重要的是授權兩個軍種的參謀，組成「聯戰計畫作為委員會」(Joint Planning Committee)，專責軍種聯合作戰有關事宜，並在1935年出版有關聯合作戰第一本準則——《陸海軍聯合行動》(Joint Action of the Army and Navy)。⁷但由於委員會並沒有正式獲得合法授權，所以聯合作戰成效仍未見好轉。

二、1942年「參謀首長聯席會議」

美軍成立「參謀首長聯席會議」(Joint Chiefs of Staff committee)是在第二次世界大戰期間。由於美國國會發現「陸海軍聯合委員會」無法整合軍種不同的意見，於是成立調查小組提出報告指出：「陸海軍聯合委員會完全缺乏『相互合作』(mutual cooperation)的能力，所以在戰爭進行當中，雙方堅持己見，完全遺忘聯合的重要。」⁸另一原因是美軍在大戰期間須與盟軍有一對口單位，於是在1942年底珍珠港事件之後，美國總統羅斯福下令仿照英軍成立「參謀首長聯席會議」，首任聯席會議主席為海軍李海上將(Admiral William Daniel Leahy)，同時也是羅斯福總統的軍事顧問。第二次世界大戰盟軍反

5 蕭石忠，《美國軍隊總部》(北京：人民出版社，2004年12月)，頁37。

6 美軍聯合部隊參謀學院講義(JFSC Pub. 1, The Joint Staff Officer's Guide), 2000(Norfolk: Joint Force Staff College, 2000)pp.1~3。

7 美軍參謀首長聯席會議官方網站：<http://www.jcs.mil/page.aspx?id=12>

8 美國軍事網站指出：The congressional Report on the Pearl Harbor Attack concluded that there was a "complete inadequacy of command by mutual cooperation" and that the conduct of operations was in a "state of joint oblivion. <http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/intro.htm>

攻階段，在該機構指導下實施聯盟及聯合作戰，也讓美軍軍種「聯合作戰」奠定初步的實戰及理論基礎。但當時的「參謀首長聯席會議」祇是因應戰爭需要所設立的臨時及任務編組，並沒有經過國會批准，而組成中的陸軍與海軍皆為內閣閣員，他們共同的上級就是總統，但總統日理萬機又非軍事專業人員，根本無法對軍事問題做出有效的裁決。所以雖然有「參謀首長聯席會議」，但卻沒有發揮現在「統一部隊司令部」⁹(Unified Command)統一指揮的功效，各軍種的聯合作戰，只能說是在相同的作戰目標下遂行各自獨立的軍種作戰。軍種間沒有完整的聯戰計畫，甚至軍種經常為了自身利益而相持不下。因此，這一時期雖已成立「參謀首長聯席會議」，但基本上「聯合作戰架構」只能算是起步階段。

三、1947年《國家安全法》

第二次世界大戰結束，美軍為對抗共產集團，杜魯門(Harry S. Truman)總統於1946年簽署「計畫指揮大綱」(Outline Command Plan)，分別在世界各地成立7個地理「戰區司令部」，分別是阿拉斯加司令部、大西洋司令部、加勒比海司令部、歐洲司令部、遠東司令部、東北司令部

及太平洋司令部等。¹⁰同時鑒於第二次世界大戰與盟國間的聯盟作戰產生諸多問題，也無法滿足軍種間統一指揮及協調合作的需要，於是美國在1947年立法通過《國家安全法》，撤銷「陸海軍聯合委員會」，並正式立法成立國防部(Department of Defense, DOD)及參謀首長聯席會議，做為總統及國防部長的顧問機構。但國防部長並未獲得應有的權力，主要是戰爭(陸軍)部長及海軍部長仍然是內閣閣員，與國防部長在內閣會議時平起平坐。因此，為改善國防事權無法統一的現象，美國在1949年提出《國家安全法》修正案，將陸軍航空隊改編為「空軍部」，而戰爭(陸軍)部及海軍部納編於國防部，使得各軍種部長直接隸屬國防部，國防部長則成為唯一與軍事有關的內閣成員。但美軍「聯合作戰」效能並沒有顯著改善，主要是軍種在作戰時仍扮演重要角色。如當時有危機發生，是由國防部指定單一軍種負責整合三軍「聯合作戰」，如1950年韓戰就是由麥克阿瑟為首的陸軍所主導，而不是由戰區「太平洋司令部」執行該任務，而這種聯合作戰的指揮機構，美軍準則稱為「特設部隊司令部」(Specified Command)。¹¹因此，本時期軍種成為「

9 美軍「統一部隊司令部」是由兩個(含)以上之軍種部隊組成，指派一個指揮官統一指揮，遂行廣泛而連續之作戰任務。國防部編印，《國軍聯合作戰要綱》(臺北：國防部聯督部，民國88年7月1日)及參考Norman M. Wade, *The Joint Forces Operational Warfighting*(FL: The Lightning Press, 2003), pp.8-38。

10 Herman S. Wolk, *American Chieftains*, 鄭大誠譯，〈美國國防及國家安全組織改革之重要歷程〉《國防譯粹》(臺北)，第31卷第1期，民國92年1月，頁61。

11 美軍「特設部隊司令部」是指一有廣泛、連續任務之部隊，通常僅由一個軍種任務部隊組成，惟應作戰需要，可能在某一特定時間，由其他軍種派遣必要兵力支援遂行聯合作戰。由於任務部隊組成係以單一軍種為主，而部隊內之其他軍種通常為配屬、支援或有限時間內作戰管制，其兵力數量與使用時機常受限制，通常為階段性與特定性之聯合行動。同註9，p.8-35。



聯合作戰架構」的重要角色。

四、1958年《國防部改組法》

1958年通過的《國防部改組法》對美軍「聯合作戰架構」是很重要的里程碑。將美軍原來作戰與行政體系都是由軍種部長負責，改變為作戰與行政分立體系。從此軍種部長正式被排除在作戰體系之外，而賦予國防部長及戰區作戰指揮官較大的權限。但美軍的「聯合作戰架構」仍然無法發揮預期的效能，主要在於「參謀首長聯席會議」僅有協商功能(合議制)，聯席會議主席無法整合軍種的意見，使得軍種本位主義仍凌駕於軍隊整體考量，也導致「參謀首長聯席會議」向文人領導階層所作出的軍事建議經常是多案併呈，即使是共同決議，常也是和稀泥(Logroll)而非整體考量。¹²而越戰的慘痛經驗更凸顯該機制設計的缺失，當時的指揮體制不僅令出多門，文人領導過分介入作戰細節，並還經常越過戰區指揮官，直接對第一線部隊下達作戰指令。如戰爭期間的詹森總統就隨時盯著目標思索(甚至直接指示轟炸目標)，而美軍也曾在毫無協調的狀況下遂行空戰。¹³另外在1980年伊朗人質事件，美軍特種部隊行動因為文人領導階層的直接干預

而慘遭失敗；以及1983年美國出兵格瑞那達營救僑民，也是由於聯合作戰中的指揮與管制編組不當，危害了部隊行動。¹⁴所以本階段「聯合作戰架構」雖然區分軍種及戰區職責，但文人領導階層與軍事將領的權責不分，聯席會議主席也不具備整合功能，導致聯合作戰沒有發揮應有效能。

五、1986年《高尼法案》

為改善軍文關係指揮權混亂及聯席會議主席功能不彰的現象，美國共和黨參議員高華德及民主黨眾議員尼可斯歷經4年半，終於在1986年10月1日雷根總統簽署《高尼法案》後，成為美國第99-433號法律。該法案有關聯戰效能的改革具體措施，重要的有：總統每年須在下一會計年度預算前，向國會遞交美國國家安全報告、確立聯合作戰之指揮權責與指揮關係、強化聯席會議主席主導建軍發展地位、賦予聯席會議主席聯合作戰規劃職權、設立聯席會議副主席一職、維持「聯參部門」獨立角色及聯參幕僚升遷調職不受軍種參謀長左右等。¹⁵在聯戰教育方面：任何軍官調派高階聯參職務或在其軍種內晉升將官前，必須具備聯參經歷及接受第二階段聯戰教育。¹⁶但為強化文人領導及避免聯席

12 James R. Locher III, "Taking Stock of Goldwater-Nichols." Joint Forces Quarterly, no.13, Autumn 1996, pp.11~12.

13 本看法是曾在越南服役，後來在雷根政府時期擔任參謀首長聯席會議主席大衛·瓊斯(David C. Jones)將軍所提出。參考張臺航等譯，《高華德—尼可斯國防部重組法案10年回顧》，原文為“The Cold-Nichols DoD Reorganization Act, A ten-Year Retrospective”(臺北：國防大學譯印，民國90年4月)，頁8。另外也參考劉誠、陳婷合著，《聚焦美軍—從越戰到伊戰的軍事變革》(北京：解放軍出版社，2005年1月)，頁104。

14 "Goldwater-Nichols Act" Wikipedia網站：http://en.wikipedia.org/wiki/Goldwater-Nichols_Act

15 高尼法案網站：<http://www.ndu.edu/library/goldnich/99433pt1.pdf>及參考山姆·薩克宣(Sam C. Sarkesian)等著，郭家琪等譯，《軍事體系，美國國家安全》(臺北：史政編譯局，民國94年1月)，頁177。

16 於下頁。

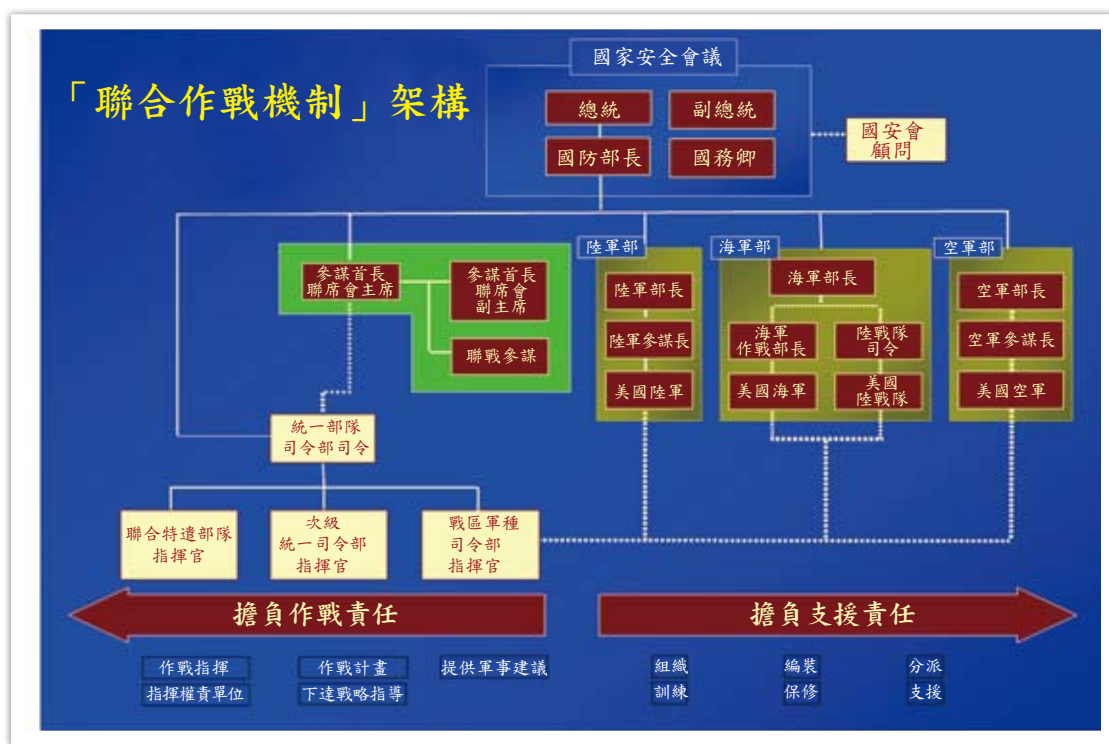
會議主席權力過於集中，聯席會議主席在「聯合作戰架構」沒有作戰指揮的權力，僅能被總統或國防部長授權，向戰區及聯合特遣部隊(Joint Tasks Force)轉達有關作戰命令。這就是美軍「聯合作戰架構」之現行作法，並於兩次波灣戰爭及阿富汗戰爭中獲得驗證與肯定。

美軍「聯合作戰架構」

美軍「聯合作戰架構」區分戰略層級、作戰層級及戰術層級。戰略層級是由總

統所主導的「國家安全會議」，是國家最高決策機構，其重要的文件包括總統的「國家安全戰略」及國防部長的「國防戰略」；作戰層級則區分「軍種」的行政支援及「戰區」的作戰指揮，而最重要的樞紐就是參謀首長聯席會議主席，將戰略層級的聯戰指導，轉變成作戰層級的軍種兵力運用計畫(Force Planning)及戰區的作戰計畫(Operational Plans)；最後到戰術層級，平時建制在各軍種的部隊，戰時則依任務特性，編成模組化的「聯合特遣部隊」，

圖一 美軍「聯合作戰機制架構」



資料來源：美軍聯合軍官手冊(Joint Officer's handbook 2010), P99.

- 16 第二階段聯戰教育主要是由美國國防大學聯合部隊參謀學院提供。依據高尼法案，美軍軍事教育區分兩階段，第一階段是軍事正規教育，如指參及戰略班隊，第二階段才是聯戰教育。參考韓岡明，〈美國國防大學「聯合部隊參謀學院」受訓返國報告〉(桃園)，2006年；及參考Williams m. Steele and Robert B. Kupiszewski, "Joint Education: Where Do We Go From Here?," "Joint Forces Quarterly, no.6, Winter 1993~1994, pp.63~64.



執行作戰任務(如圖一)。

一、戰略層級

(一)總統

美國總統在憲法上規定是行政部門的最高領袖及武裝部隊總司令(三軍統帥)，也是負責國防安全最高及最後的決策者。但在「聯合作戰架構」的功能分配上，總統及「國家安全會議」¹⁷的成員，平時透過國家安全戰略整合及分配國家資源，戰時則依據國家利益及目標決定是否發動戰爭，而如何打則全權由軍事部門負責。根據1947年美國所通過的《國家安全法》規定，「國家安全會議」是最高的軍事決策機構，總統為國家安全會議的主席，其任何有關軍事的重要決策，總統及國防部長可以透過聯席會議主席，對戰區及軍種實施建軍規劃或作戰指揮，以確保美國利益不受傷害。雖然美國憲法規定，對外宣戰權屬於國會，但從歷史的實際情況來看，總統是對外發動戰爭的主要關鍵人物。¹⁸2002年1月11日美國取消由總統及國防部長共同組成的「國家指

揮當局」(National Command Authorities, NCA)，¹⁹總統成為最高及唯一的軍事決策指揮官，戰區「總司令」也自此更改為戰區「司令」。

(二)國防部

美國國防部長是文人領導國防事務的具體象徵，它不但是軍事組織的最高行政單位，也是「聯合作戰架構」軍種及戰區的交集點。按美國憲法規定，國防部長是總統處理國家安全事務的主要助手，總統在國防部長的協助下，平時與戰時指揮及管制部隊，並執行軍事作戰行動的最高權力。²⁰對於國防部的下屬機構，國防部長必須要在「聯合作戰」的概念下統一軍種歧見，更要在平戰時的建軍規劃過程中，透過「聯席會議主席」整合軍種間的歧見，使戰鬥力量可以發揮最大的聯戰效能。因此，根據1947年《國家安全法》及之後的修正案規定，美國國防部的主要職責：維持及使用武裝力量，使能保護美國憲法不受國內外敵人侵犯；使能藉由及時有效的軍事行動，確保美國本土、屬地及

17 根據法令規定，總統是「國家安全會議」主席，其他法定成員包括副總統、國務卿及國防部長等共計4員。指定法定顧問只有參謀首長聯席會議主席及中央情報局長。而美國「國家安全會議」隸屬於總統行政辦公室，其功能是針對重大國家安全議題進行研討及協調，基於美國國家利益及目標，評估當前國內及國際局勢，再參酌各部會意見(主要是外交與軍事)，最後向總統提出綜合建議。參考白宮White House網址：<http://www.whitehouse.gov/nsc/>及The Joint Staff Officer's Guide 2000, Pub. 1(Norfolk: Joint Forces Staff College, JFSC)pp.1-4~1-5。

18 劉誠、陳婷合著，《聚焦美軍——從越戰到伊戰的軍事變革》(北京：解放軍出版社，2005年1月)，頁109。

19 「國家指揮當局」是指總統與國防部長或其法定代理人或繼承人所組成，是軍事指揮鏈中的最高層級。NCA的三軍部隊總司令權是經由各作戰司令來指揮各作戰司令部所屬的部隊，經由各軍總部部長來指揮非編屬作戰司令部的部隊，以及經由運輸部長來指揮美國海岸巡防署。參考Norman M. Wade, "The Joint Forces Operational Warfighting" (FL: The Lightning Press, 2003, pp.2~3)。

20 馮兆新，《美軍聯合作戰理論研究》(北京：國防大學出版社，2001年1月)，頁10。

重大利益地區的安全；使能堅持及發展美國的國家政策及利益。²¹所以美國國防部必須制定國防政策，每年並編列國防預算及透過「聯席會議主席」完成兵力規劃。其對所屬部隊的指揮管制是透過各軍種對全軍實施行政管理，作戰指揮則授權「聯席會議主席」對戰區司令或聯合特遣部隊指揮官實施。

二、作戰層級

(一)參謀首長聯席會議

「參謀首長聯席會議」是總統、國家安全會議及國防部長的軍事諮詢機構。其成立於1942年，但正式獲得法律地位是在1947年所通過的《國家安全法》，屬於國防部一級單位。成員由聯席會議主席、副主席(1986年「高尼法案」後增設)、陸軍參謀長、海軍作戰部長、空軍參謀長及海軍陸戰隊司令組成。²²聯席會議主席則視為美軍最高階的軍事將領，並為總統及國防部長的首席軍事顧問。聯席會議主席在「聯合作戰架構」扮演重要的角色，雖然聯席會議主席在法律上不能指揮部隊作戰，但他可以就軍事專業有關議題向總統及國防部長交換意見，也能從「聯合作戰」的觀點，對各軍種需求的

優先權提出建議。因此，不論是軍種的行政支援或戰區的作戰指揮，聯席會議主席都可以扮演諮詢、協調、審核及轉達命令的角色，其本身對作戰部隊也能提供戰略指導、對武裝部隊力量進行評估及制定戰略計畫等。所以按照1986年「高尼法案」的精神，參謀首長聯席會議主席對於美軍聯合作戰扮演關鍵角色，但本身沒有經過國防部長授權，是無法直接指揮軍隊作戰。

(二)軍種之行政支援

軍種之行政支援體系是由總統→國防部長→軍種部長建構而成。美軍在1958年以前，軍種負責所有的作戰指揮及行政支援，直到1958年美國國會通過「國防法修正案」後，各軍種才依令【除《美國法典》第10篇第162條(10 USC 162)²³規定的部隊外】將所屬部隊編配或配屬至各「戰區司令部」，本身祇保留行政管理及後勤支援的少數部隊能量。1958年以後軍種祇負責行政支援，平時的主要責任是編列年度預算、部隊編制、武器裝備採購及研發、軍種部隊的戰術訓練等，並透過軍種指揮體系，對「戰區司令部」所隸屬的軍種部隊實施行

21 參考美國國防部在2003年9月21日批准第5100.1號國防指令(Defense Directive 5100.1)。美國國防部網址：<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/xml/d51001x.xml>

22 美軍軍種在1947年通過的「國家安全法」後區分陸軍、海軍(包括海軍陸戰隊)及空軍。軍種部長為文官，主導軍種政策的擬定，但軍種最高軍事首長為軍種參謀長(海軍稱作戰部長)，其通常具有雙重身分，作為「參謀首長聯席會議」的成員，可以就軍種觀點向聯席會議主席及其他成員交換意見，以供決策階層參考；但作為軍種參謀長，他們在軍種的管理方面要向軍種部長負責。

23 該法條規定：除美國國防部長直接指揮的部隊外，其他所有部隊都必須分配或配屬至各「戰區司令部」(Combatant Command, COCOM)。美國參議員 John W. Warner網址：<http://warner.senate.gov/pressoffice/statements/20041208a.htm>



政管理與後勤支援；戰時則向「戰區司令部」提供作戰所需要的部隊及戰爭期間的後勤支援。但為達到「聯合作戰」的效果，在「高尼法案」以後，戰區司令在作戰時對軍種所提供的後勤支援擁有完全主導權，也就是說可以對聯合特遣部隊內的軍種部隊指揮官，針對後勤支援直接下達必要的指令(不需經過軍種同意)。

(三)戰區之作戰指揮

戰區之作戰指揮體系是由總統→國防部長→戰區司令建構而成。平時將戰略階層的聯戰指導轉變為聯戰計畫，並督導責任區內軍種各部隊實施聯合演訓；戰時則依聯席會議主席(國防部長授權)的命令執行作戰任務。美軍戰區層級「作戰司令部」又區分兩種類型，分別是「統一部隊司令部」及「特設部隊司令部」，1958年以後美軍主要運作聯合作戰司令部的型態為「統一部隊司令部」。現階段美軍「統一部隊司令部」有6個是以地理(Geographic Responsibility)命名：太平洋司令部、歐洲司令部、北方司令部、中央司令部、南方司令部及非洲司令部等；3個以職能(Functional Responsibility)命名：運輸司令部、戰略司令部及特種作戰司令部等。另外美軍於2011年裁撤聯合部隊司令部，主要是因為前國防部長蓋茲(Robert Gates)認為美國高尼法案已將聯合作戰觀念注入到美軍之中，加上資訊系統的設置完成，聯合

部隊司令部的存在，已不若以往來得重要，因此，完成評估後，將聯合部隊司令部的職能分配到其他戰區司令部，如此也可節省捉襟見肘的國防經費²⁴(如圖二)。

三、戰術層級

戰術層級主要是指由聯合部隊所編成的聯合特遣部隊。其權責可由國防部長、戰區司令、戰區下屬作戰司令部司令或已經存在的聯合特遣部隊指揮官命令編成，並指派該「聯合特遣部隊」的指揮官。²⁵而編成時機通常是為進行一項具體、有限目的或持續時間較短的任務，可以針對區域危機，如2003年伊拉克自由行動所編成的第7聯盟聯合特遣部隊(Combined Joint Task Force 7)；另外也可針對人道救助，如2004年南亞海嘯，美軍編成536醫療團隊聯合特遣部隊進行相關人道救援。²⁶但在大多數的情況下，聯合特遣部隊都是由戰區指揮官授權建立(如圖三)。

美軍「聯合作戰架構」特點與弱點

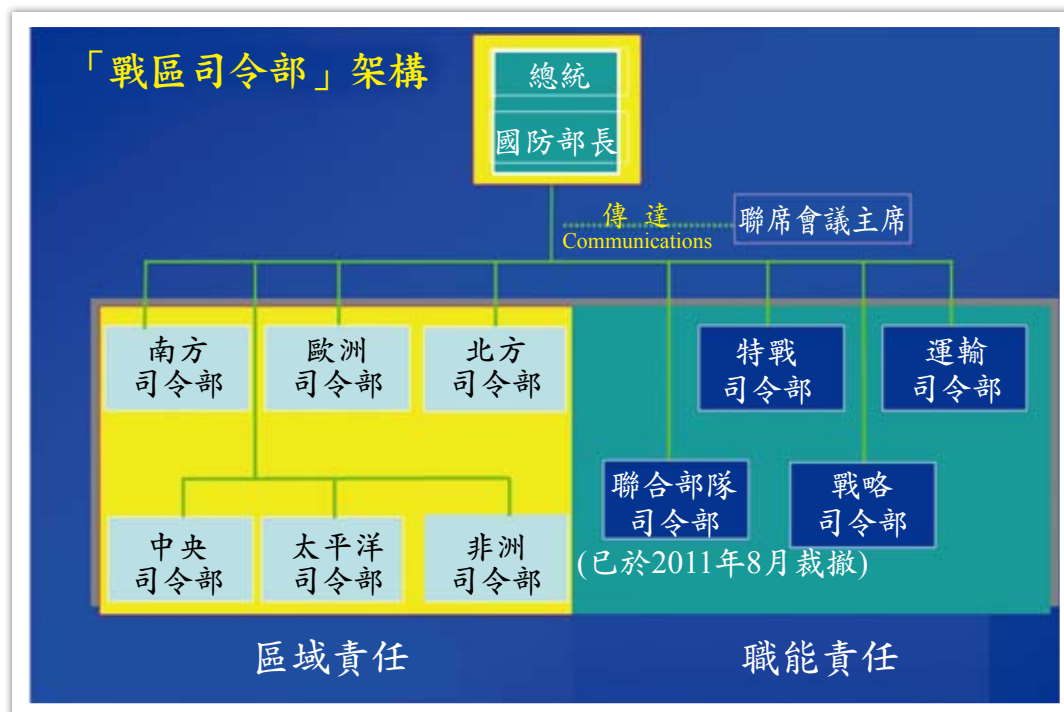
美軍「聯合作戰架構」在1986年「高尼法案」之後有比較健全的發展，並在兩次波灣戰爭及阿富汗戰爭獲得良好成果。大體上來說，美軍「聯合作戰架構」的特點包括文人領導及強化「聯席會議主席」的職掌，尤其是後者，不但是文人領導及軍事武力的樞紐，同時也是建軍及備戰的

24 全球安全(GlobalSecurity.org)網址：<http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/jfcom.htm>

25 同註6，Norman M. Wade, p.8~27；以及同註20，馮兆新，頁24。

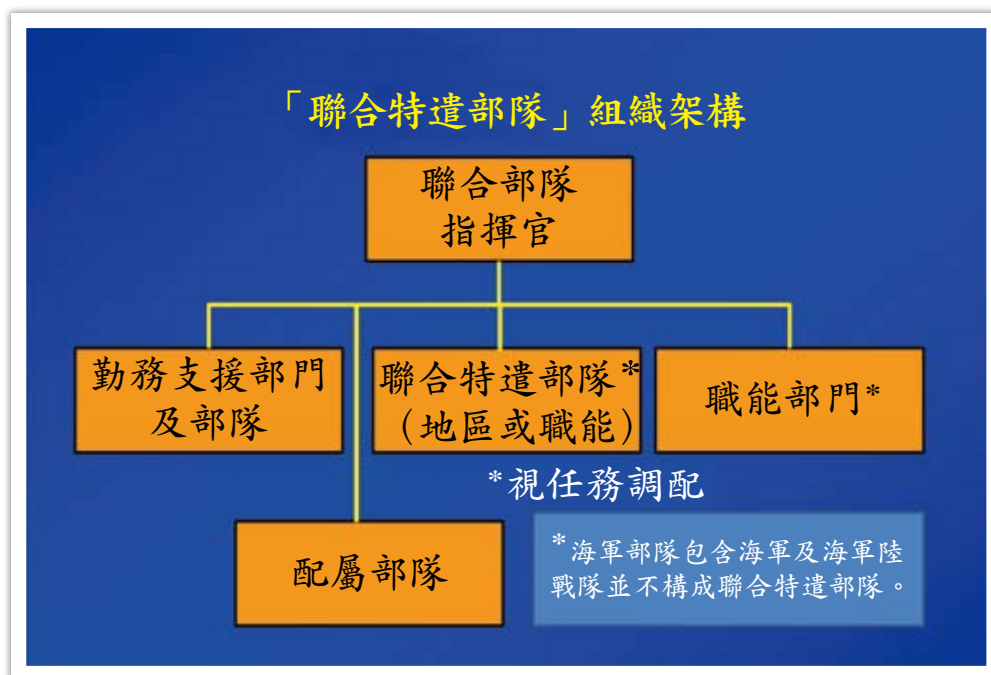
26 參考網站http://www.uscg.mil/history/WEBCUTTERS/Munro_2004Tsunami.asp

圖二 美軍「戰區司令部」架構



資料來源：JFSC Pub, The Joint Staff officer's Guide 2010(Norfolk:Joint Forces Staff College,2010)P.2~9.

圖三 聯合特遣部隊組織架構



資料來源：JP 3.33The joint task force headquarter(16, February,2007),P 1-1.



中心，所以我們可以說，美軍軍事轉型進入21世紀最傲人的成績就是聯合作戰。以下針對美軍現階段「聯戰機制」的特、弱點提出個人看法。

一、堅持「文人領軍」

「文人領軍」是美國自開國以來就堅持不變的原則。早期美國還是美洲殖民地時代的國會，就對常備部隊及軍事將領不表信任，甚至開國元勳華盛頓(George Washington)擔任統帥時，也被設置重重關卡限制他的權柄。所以在「文人領導」建國思維下，美國陸軍早在1903年老羅斯福總統主政期間就廢除「陸軍總司令辦公室」，改由「陸軍參謀長」一職取代，陸軍部長則由文人擔任，爾後其他軍種也都陸續比照辦理；而1947年通過《國家安全法》，成立「聯席會議主席」的同時，另外也增設文人「國防部長」以為制衡。但過分強調「文人領軍」的結果，使得文人領導者干涉軍事專業領域的例子屢見不鮮，如1962年古巴危機、1973的越戰及1979年伊朗人質危機等，都可以看到文人領導者直接指揮第一線部隊作戰，而軍事將領並不樂見文人干預其軍事專業領域，導致與軍事將領發生磨擦也時有所聞。

二、尊重(不干涉)軍人專業

為改善長期「軍文關係」權責不明的現象，最後才有1986年的「高尼法案」的誕生。明確規範「軍文關係」的界線，也就是文官決定戰爭與否及主導建軍方向，至於如何打仗則交由專業軍人全權負責。但如果說軍人專業從此就獲得完全尊重也不盡然，主要關鍵還是在於國防部長與聯席會議主席之間的互動關係

，一般來說，老布希總統及柯林頓總統主政時期的聯席會議主席獲得較多的尊重；而小布希總統任命倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)擔任國防部長，這是他第二次擔任國防部長，瞭解軍隊的運作及文化，以他老字號的資歷對於美軍高階將領從來不假辭色，聯席會議主席及軍種高階將領的聲音就相對小得多。但縱使倫斯斐有豐富的軍事背景，在面對一手主導的二次波灣戰爭(伊拉克自由行動)，他也必須尊重中央司令部的意見，並沒有干涉軍事行動的進行。

三、「聯席會議主席」權力集中

美軍歷年來對於國防組織架構的改變，始終都是圍繞在「聯席會議主席」權力的調整。權力集中有利於聯戰效能的發揮，符合「統一指揮」的聯戰原則，但也容易造成駕馭困難的窘境。美國在80年代初期推動「高尼法案」數度難產，主要考量及爭辯的因素之一，也是部分國會議員、國防部長及軍種參謀長(海軍作戰部長)普遍反對的原因，就是不願讓「聯席會議主席」權力過分集中，害怕美軍對文人領導不再像以往順從，因而有違「文人領軍」的基本立國精神。但不可諱言，通過「高尼法案」以後，「聯席會議主席」成為軍方最資深的高階將領，也擔任總統及國防部長的主要首席顧問，對於平時建軍規劃的整合工作及戰時作戰支援的協調工作，都擔負起不可或缺的角色，使得美軍的聯合作戰在「聯席會議主席」的主導下產生顯著的成果。但部分軍方人士期望能將「聯席會議主席」晉陞五星上將，以便能與其他高階將領有所區隔，卻始終不得其門而入，可能的原因就是避免「聯席會議主席」權力過度膨脹而難

以駕馭。

四、作戰計畫平戰結合

美軍作戰計畫不是由軍種部門負責，而是由「戰區司令部」及其所屬的軍種司令部（如太平洋司令部所屬的軍種司令部包括陸軍、海軍、空軍及陸戰隊等）共同完成，²⁷危機發生則由「戰區司令部」或新編成「聯合特遣司令部」修改已完成的作戰計畫，包括完整格式作戰計畫（OPLAN）、概念格式作戰計畫（Concept Plan, CONPLAN）、基本作戰計畫（Base Plan, BPLAN）及指揮官判斷（Commander's Estimate），²⁸奉總統命令核定後執行該作戰計畫。因此，和平時期「戰區司令部」不必負責繁瑣的行政工作，僅將重點置於所屬「責任區」內可能發生的危機，該危機的假設事項（Assumptions）通常是由「聯席會議主席」每兩年出版的「聯合戰略能力計畫」（Joint strategy capability plan, JSCP）所提供，並且也會規劃處理該危機所須的計畫兵力（Apportion force），以為「戰區司令部」依據「周密計畫作為」（Deliberate Planning）程序完成相關的作戰計畫，同時還須負責作戰計畫的聯合作戰演訓及驗證工作；戰時則依據「危機行動計畫作為」（Crisis Action Planning）程序，依令編成「聯合特遣部隊」，並按計畫執行作戰任務。因此，不論平時與戰時作戰計畫都是由「戰區司令部」負責，所以就作戰計畫而言，可以說是平戰結合。

五、平時軍種、戰區各司其職

美軍聯合作戰架構重要的特色是指揮鏈（Command Chain）經由總統→國防部長後又區分負責行政支援的軍種部門及作戰指揮的戰區司令部。1958年國會通過國防法修正案，要求各軍種將部隊部署到「戰區司令部」，從此軍種部門脫離作戰指揮鏈，而僅負責支援與行政管理的工作，帶兵打仗則交由「戰區司令部」負責。這種將「行政支援」與「作戰指揮」分開的優點，可以讓作戰階層的「戰區司令部」將精力集注於作戰有關的問題，而不需被繁瑣的行政事務所羈絆。這好比是戰鬥機飛行員，只專注如何安全駕駛飛機、擊落敵機，至於機場安全、跑道障礙、飛機後勤及預算編列等行政工作則由其他單位負責；而美軍軍種部門就是負責這些「繁瑣」的行政事務，其重要職責有：人事管理、教育訓練、武器研發、後勤支援及預算編列等。但缺點也是部分美國軍人所擔心的，軍種的文化價值將逐漸式微，以往軍種保存的優良傳統也將逐漸被淡忘。因此，「行政支援」與「作戰指揮」如何有效結合，也就是建軍規劃及作戰需求如何相互協調，將是行政支援與作戰指揮分開的一大挑戰，也是「聯合作戰」能否成功的關鍵。

六、戰時編成聯合特遣司令部

戰時編成的聯合特遣司令部是由三軍部隊所構成，主要是為達成特定任務，

27 參考美軍太平洋司令部官方網站，網址：http://www.pacom.mil/web/Site_Pages/USPACOM/Facts.shtml

28 美軍聯合出版物準則JP 5.0, Joint Operations Planning(DC: Chairman of Joint Chief of staff, 2011.08.11)pp. xvii~xviii。



有可能是地區發生的危機，也有可能是人道救援。因此，如果因為特定任務須編成聯合特遣司令部，軍種的「行政支援」與戰區的「作戰指揮」將結合成一體，也就是軍種提供訓練合格的部隊及後勤支援，而戰區制定作戰計畫及律定指揮關係，這種模組化編成的聯合特遣部隊直到任務結束才解編。通常聯合特遣司令部的編成是由國防部長、戰區司令、次級統一部隊指揮官及聯合特遣司令部本身授權才能生效。而聯合特遣司令部若有國防部以外單位參與指導，且其重要性十分明顯時，亦有可能成立「聯合跨部會特遣部隊」(Joint Interagency Task Force)。²⁹另外聯合特遣司令部的編成，因為是針對特定任務，所以其作戰範圍及時間皆有一定的限制，如二次波灣戰爭及阿富汗戰爭都屬於此範圍。而一旦編成聯合特遣司令部，指揮官對所轄的各軍種部隊擁有完整的指揮權力，並必須提出願景及作戰構想，以為部隊行動的依據。

結語

美軍「聯合作戰架構」是結合立國精神及環境變遷下的產物。也就是「文人領軍」為其不變的基本原則，至於採取何種形式的「聯合作戰架構」，則視當時的環境及軍種妥協的結果。如早期美軍採取「行政支援」及「作戰指揮」合一制；及至1958年「行政支援」及「作戰指揮

」分開，也就是軍種負責「行政支援」，戰區負責「作戰指揮」；但最重要的改革應該是1986年的高尼法案，使得美軍「聯合作戰架構」趨於成熟階段。而我國「聯合作戰架構」自《國防二法》通過以後，似乎有點美軍「聯合作戰架構」的縮影，如強調文人領導、軍事體系區分「軍政、軍令、軍備」等。但美軍是能力導向，通常採取攻勢作戰，而國軍是威脅導向，被動採取守勢作戰，因此，「聯合作戰架構」應該有所區別；另外美軍「聯合作戰架構」歷經數次調整，其重點都是強化「參謀首長聯席會議主席」整合的功能，但仍保有文人領導的基本精神；反觀我國《國防二法》以後，雖然強化文人領導，依據該法第13條規定，參謀總長是聯合作戰指揮官，³⁰但實際上參謀總長祇是「軍令」系統的指揮官，對於聯合作戰整合反而較以往弱化；另外美軍「軍政」是指行政(Administration)，而國軍的「軍政」是指政策(Policy)，兩者應有所區別。所以我國《國防二法》已經實施一段時間，應該可以針對國防二法的運作情形提出檢討，找出適合國軍防衛作戰需要的「聯合作戰架構」。

收件：100年12月5日

第1次修正：100年12月7日

第2次修正：100年12月17日

接受：101年1月11日

29 美軍聯合出版物準則JP 3.0, Joint Operations(DC, Chairman of Joint Chief of staff, 2011.08.11)P.IV-7。

30 參考國防法第13條(參謀總長之權責)：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。