

美軍軍事階層「戰略溝通」 對國軍政戰戰力整建之啟示

The Revelation of US Strategic Communication in the Military Level for Establishing ROC's Capability of Political Warfare

陳敏雄 (Min-Xiong, Chen)

國防大學軍事共同教學中心上校教官

提 要

2001年「911事件」後，美國檢討其外交與安全政策，而逐漸重視奈伊所提的「巧實力」，以及倡議「戰略溝通」等概念。近年來，美軍從伊拉克戰爭、阿富汗戰爭，以及反恐戰爭中所獲得最重要的教訓是，武裝力量的勝利並不表示戰爭的勝利，提供地主國完善、周延的復原工作才是確保恆久成功的要件，而這些都植基於「戰略溝通」的基礎，在與地主國民眾有良好溝通與互信狀況下才得以進行。因此，「戰略溝通」在現代戰爭中扮演著日益重要的角色。國軍「政戰工作」在戰場扮演影響人心與改變戰略態勢的角色，與「戰略溝通」的功能有異曲同工之妙，適逢政戰組織面臨變革之際，美軍發展軍事階層「戰略溝通」的經驗，可提供國軍重要的參考。

本文藉美軍軍事階層「戰略溝通」的經驗，提出設立文宣整合「溝通平臺」、掌握工作對象特性、適度開放社群媒體運用、採取更積極、主動新聞處理機制，以及擴大國際交流活動等理念，雖在國軍以安全、和諧為主要考量之偏向保守思維的政策體制下，實現上述理念恐有其困難度。但在組織變革、科技發展與國際大環境鉅變的前提下，國軍應以更寬廣的態度及更長遠的眼光看待這些變革；因為，在資訊時代裡，與「戰略溝通」同樣以「人」為目標對象的「政治作戰」，必須應用資訊整合「人」與「科技」，將傳統與現代相結合，使「政治作戰」成為資訊化、專業化的一門知識，才是政戰戰力整建的最佳途徑。

關鍵詞：戰略溝通、政治作戰、組織變革、政戰戰力

Abstract

Since 911 incident in 2001, the United State has reviewed its foreign and security policy, and gradually focuses on “smart power” proposed by Joseph S.Nye, as well as promotes the concept of “Strategic communication.” In the recent years, the most important lesson American military has learned from Iraq war, Afghanistan war, and counter-terrorism war is that the victory of armed forces does not mean the triumph of war. The essential issues to make sure

long-term success are providing complete and perfect recovery plans for the landlord country. The basis of the recovery plans is Strategic communication. It can only be carried out in the conditions of good communication and mutual trust with landlord country. Therefore, Strategic communication plays an increasingly important role in modern wars. The characteristics of political warfare of R.O.C's armed force play the same role as strategic communication and has the capability to influence people and to change the war. In this changing period of reorganized political warfare, R.O.C's armed force can through the experience of USA strategic communication to learn some ideas as a reference.

This article based on the experience of USA strategic communication in the military level, provides some ideas as follows: integrating communication platform of propaganda, understanding the characteristic of objective, utilizing social media, handling news mechanism and expanding international activity in an active way. It might have difficulty to carry out these ideas due to the conservative circumstances. However, under the current international situation of changed organization and developed technology, Armed Forces should handle these changes through a wide attitude and a long-term aspect. In this modern era, “strategic communication” and “political warfare” has the same objective, which is human. The best way to enhance professional political warfare should there fore combine human and technology, and also tradition and modern.

Keywords: Strategic Communication, Political Warfare, Changed Organization

壹、前言

2001年「911事件」後，美國開始反思其外交與安全政策，而逐漸重視奈伊(Joseph S.Nye, Jr.)所提的「巧實力」(Smart power)，以及倡議「戰略溝通」(Strategic Communication)¹等概念，並將「非常規戰爭」²提升到與「常規戰爭」相同的級別。2010年美國更進一步在《國家安全戰

略》中，列舉國防、外交、經濟、發展、國土安全、情報、戰略溝通、美國人民，及私營機構等八大項為國家實力的要項；³由此可知，美國已將「戰略溝通」視為發揚國力、保障國家安全的重要概念。

近年來，美國從伊拉克戰爭、阿富汗戰爭，及反恐戰爭中所獲得最重要的教訓是，武裝力量的勝利並不表示戰爭的勝利，其它諸如這些國家的經濟發展、制度與法治的建

1 「Strategic Communication」一詞國內如方鵬程譯為「戰略性傳播」。樓榕嬌、李智偉及中國大陸的華研韜、王金岭譯為「戰略傳播」。姚中原、莫大華、陳偉華及陳中吉、洪陸訓、莫大華則譯為「戰略溝通」。由於它的內涵具有「理解、接觸目標受眾」的意義，近來發展亦強調「傾聽」受眾聲音之雙向模式，故本文將之譯為「戰略溝通」。

2 非正規戰爭在深層的意義上是政治的，不能用傳統的觀點來看，事實上，只有軍事行動過渡到法律執行與調停時，勝利才會被承認。

3 華研韜、王金岭，〈戰略傳播初探〉，《海南師範大學學報（社會科學版）》，第115期，2011年5月，頁160-162。

立、促進地主國和解、良好的治理、保障民眾基本生活與安全、提供地主國軍隊及警察所需的訓練與裝備等復原工作，才是確保恆久成功的要件，而這些都植基於「戰略溝通」之基礎，在與地主國民眾有良好溝通與互信狀況下才得以進行。

此外，在軍事上「戰略溝通」雖然是一種非常規作戰的樣式，但由近期美軍所從事的阿富汗及反恐戰爭中，我們都可以見到它所發揮的戰力並不亞於武裝力量，甚至是影響戰爭成敗的關鍵因素。而「政治作戰」在戰場上扮演的往往是影響人心與改變戰略態勢的角色，兩者間的功能實有異曲同工之妙。當前國軍適逢「精粹案」組織變革之際，政戰戰力亦應有所調整與精進，本文即嘗試由美軍從事軍事階層「戰略溝通」的經驗，探討國軍「政戰戰力」調整的可行方向。

貳、美軍「戰略溝通」發展概述

一、「戰略溝通」的緣起與內涵

「戰略溝通」一詞第一次出現於2001年10月由維多(Vincent Vito)所主導的美國國防部「科學委員會」(Defense Science Board)公布之《國防科學委員會特別小組管理資訊散布報告》(*Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination*)中，該報告係分析當時美國遭受「911恐怖攻擊」後所面臨的困境，以及需

要更為精緻、有效的「戰略溝通」原因。⁴雖然報告中先後出現過七次「戰略溝通」，但並未確切說明什麼是「戰略溝通」，亦無明確的定義。不過，內容中卻透露出當時正在執行阿富汗戰爭，以及小布希(George Walker Bush)總統所謂「全球反恐戰爭」的美國，亟需一個資訊散佈的整合機制，來對抗蓋達(AL-Qaeda)、塔里班(Taliban)組織及其附屬團體的宣傳，以及爭取共同陣線國家與廣大伊斯蘭(Islam)世界溫和穆斯林(Moslem)的支持，「戰略溝通」即在此環境下成為「資訊整合」的代名詞。

2004年9月，美國國防科學委員會發布了《「戰略溝通」專題報告》，報告中說明：「『戰略溝通』是政府使用各種工具，了解全球態度及文化、推動人員和機構開展人員對話；是決策者、外交人員、軍事領袖就輿論對政策之影響提供諮詢，透過傳播策略來影響人們的態度與行為。」⁵這個定義雖然說明「戰略溝通」的核心作為就是「了解」(Understand)、「從事」(Engage)、「諮詢」(Advise)、「影響」(Influence)，⁶但並沒有將其核心特徵具體化，促使美軍持續對「戰略溝通」深入了解。

2006年美國國防部出版的《四年期國防檢討：「戰略溝通」執行規劃》(*QDR Execution Roadmap for Strategic Communication 2006*)中對美軍執行的「戰略溝通」提出檢討指出：在改變中的全球化資訊環境，美軍沒

4 U.S. Department of Defense, *Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination* (Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistic, 2001), p. 1.

5 The Defense Science Board, *Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication* (Washington D.C.: Defense Science Board, 2004), p. 11.

6 樓榕嬌、李智偉，〈從資訊時代戰略傳播思維析論國軍之新聞發佈〉，《復興崗學報》，第98期，2010年5月，頁31。

有足夠的組織、訓練及裝備與其他部門進行整合，以有效進行「戰略溝通」來維護美國利益。有效的「戰略溝通」須有賴美國政府各部門在各個階層維繫可信度與信賴感，整合行動與資訊一致性。⁷因此，該報告首次賦予「戰略溝通」明確定義：「集中美國政府處理與致力於『理解』及『接觸』關鍵受眾 (key audiences)，透過運用協調之資訊、溝通主題、計畫、方案及行動，結合綜合國力運用使其同時發生，以創造、強化或維護美國國家利益及目標的有利條件之進程發展。」⁸美國國防部於2009年將此定義同時納入提交國會的《戰略溝通報告》(Report on Strategic Communication)內，⁹並列為軍事準則為標準定義，¹⁰也是當前國際社會對於「戰略溝通」的普遍認知。

從以上各個時期美軍的說法來看，「戰略溝通」的主體是「美國政府」，在國家階層中主要是指「外交」、「資訊」、「軍事」及「經濟」等綜合國力。¹¹在軍事階層，美軍聯戰準則指出，軍方在戰略溝通裡扮演重要的「支援」角色，主要是透過「資訊作戰」、「公共關係」及「國防支援公共外交」等遂行「戰略溝通」的任務。¹²而其意欲影響的對象是「關鍵受眾」，它與「目標受眾」

(Target audiences)不同，「目標受眾」是指將影響的個人或團體，而「關鍵受眾」指的是具有影響力的意見領袖或決策者（如圖1）。

另外，定義中的「理解」與「接觸」是戰略溝通的手段，依據美軍《指揮官戰略溝通暨溝通策略手冊》(Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy)指出，聯合作戰指揮官及參謀須試圖了解作戰地區民眾的想法、對作戰環境的感受，以及為何有如此反應等資訊，以評估

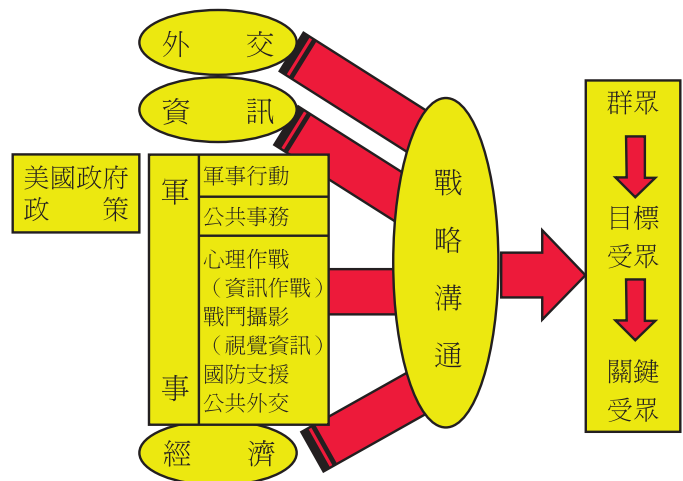


圖1 「國家階層」戰略溝通與「軍事階層」戰略溝通

資料來源：Robert F. Baldwin, *A New Military Strategic Communications System* (Fort Leavenworth, Kansas: United States Army Command and General Staff College, 2007), p. 5.

7 U.S. Department of Defense, *QDR Execution Roadmap for Strategic Communication 2006* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2006), p. 2.

8 同註7，頁3。

9 Department of Defense, *Report on Strategic Communication* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2009), p. 1.

10 陳中吉、洪陸訓，《美軍反叛亂作戰與戰略溝通：以阿富汗戰爭為例(2001-2012)》（臺北市：國防大學政戰學院，2012年），頁194。

11 Richard J. Josten, "Strategic Communication: Key Enabler for Elements of National Power," *IO Sphere*, Summer, 2006, p. 16.

12 Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-0: Joint Operations* (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 2011), pp. III-15.

何種訊息能為民眾接受，才能順利與民眾接觸與溝通。¹³更重要的是，美國對世界所進行的溝通策略是傳達具有可信度及前後一致的訊息，發展有效的溝通計畫及更能為世人所接受及感知的行動與訊息。¹⁴在「戰略溝通」的方法上，美國特別強調「接觸」的重要性，須與主要的利害關係人(Stakeholder)保持連繫、傾聽他們的聲音以及與他們建立長期的關係，以達到符合美國利益之目標。

二、美軍「戰略溝通」運作機制

依據圖1所示，美軍「軍事階層」戰略溝通是協調運用公共事務(Public Affairs, PA)、資訊作戰(Information Operations, IO)、戰鬥攝影(Combat Camera, COMCAM)、軍事支援公共外交(Defence Support Public Diplomacy, DSPD)及軍事行動所呈現的訊息，以支援國家階層的戰略溝通。其中，所強調的是跨部門之間協調合作的過程，透過整合及聚焦方能對目標受眾產生預期效果。另外，美軍聯戰指揮部(Joint Forces Command)在2008年所發行的《指揮官戰略溝通手冊》(Commander's Handbook for Strategic Communication)，說明「軍事階層」戰略溝通的協調架構，其內部合作的功能形同管弦樂團的運作模式（如圖2）。¹⁵

美軍「軍事階層」戰略溝通是以部隊

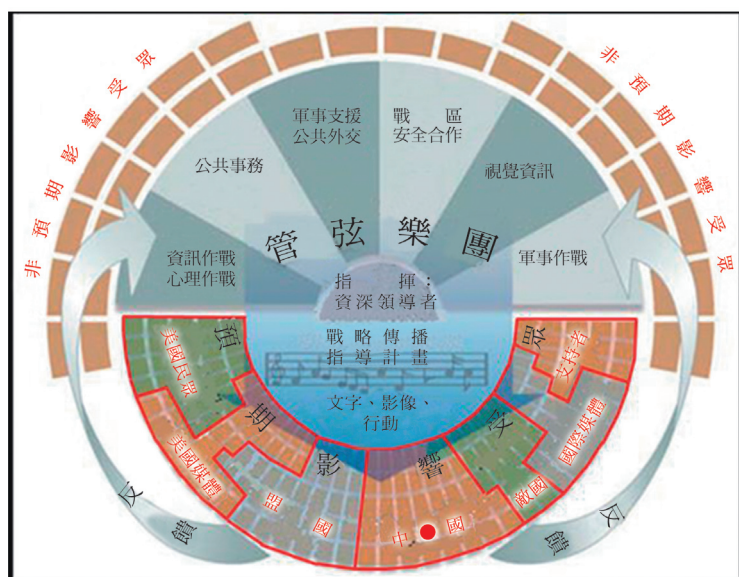


圖2 美軍「軍事階層」戰略溝通協調架構圖

資料來源：U.S. Joint Forces Command, Joint Warfighting Center, *Commander's Handbook for Strategic Communication* (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 1st Sep. 2008.), pp. II-7.

資深領導者（指揮官）擔任樂團指揮，配合軍事行動，統合資訊作戰、心理作戰、公共事務、軍事支援公共外交、戰區安全合作、視覺資訊等單位如同管弦樂團各聲部的角色，透過先期預擬的溝通計畫，整合資訊內容，對美國國內及國際民眾、國內外媒體、敵國、中立國與盟國等預期影響受眾傳遞訊息。此種溝通方式一改過去單向的溝通模式，強調訊息傳遞過程的回饋，藉以適時修正不適當的資訊內容，同時將非預期影響受眾納入溝通範圍，以擴大效益。

事實上，「戰略溝通」是一種非常規作

13 U.S. Joint Forces Command, *Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy* (Suffolk, VA: U.S. Joint Forces Command, 2010), pp. xv-xvi.

14 The White House, *National Framework for Strategic Communication* (Washington, D.C.: The White House, 2010), p. 1.

15 US Joint Forces Command, Joint Warfighting Center, *Commander's Handbook for Strategic Communication*. (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 2008), pp. II-7.

戰型式，實施方式有別於普通的溝通策略。其特殊性可從以下幾點來看：在受眾選擇上，「戰略溝通」的對象是與國家利益密切相關的關鍵人物或群體；在溝通策略上，採用「心理戰」戰法，但說服、引誘、脅迫三種傳播策略的優劣性依次遞減；在實施主體上，「戰略溝通」強調軍民合作、官民合作。從長遠考量，「戰略溝通」與「公共外交」、「軍事」、「經濟」等綜合國力配合實施的效果更佳。而在一般的常規溝通策略中，「誰來說、說什麼、對誰說、通過何種管道、效果如何」是作業的五大要素，但「戰略溝通」遠比常規作業來的複雜。譬如，「戰略溝通」的管道包括「公共外交、公共事務、資訊作業、民一軍行動、指揮、電子新聞蒐集」等等；同時，「時機、節奏、方向，以及力度」等要項也都是影響「戰略溝通」效果的關鍵因素。¹⁶

三、「戰略溝通」與民事工作

在戰爭中，有太多的人為的因素影響與干擾戰爭的進行，這些因素也往往成為勝負的關鍵。就掌握戰爭中「人」的因素而言，美軍「民事工作」(Civil Affairs)所思考的重點即在於此，而民事工作所潛藏的意涵是「人為因素」對美軍戰爭成敗的影響。就當前狀況來看，美軍從事的軍事行動中，民事工作對任務遂行成功與否，經常扮演著關鍵性的角色，並已成為作戰勝利與軍事行動成功不可或缺的要角。¹⁷

誠如前述，「民一軍行動」是「戰略溝通」的重要管道，依據美國陸軍部1993年版《民事行動》的定義：「民一軍行動是支援軍事作戰的綜合活動，包括軍事力量為了在中立、友好或敵對團體中促進有利的情感、態度和行為之發展，與民間當局所產生的互動。」¹⁸可見，良好的民事工作也是改變目標對象與關鍵對象態度、行為的重要因素。由於作戰環境與戰爭態勢的轉變，民事的功能不斷擴大，重要性亦不斷加深，已成為軍事行動順利成功不可或缺的部分。從美軍民事工作的對象及活動範圍分析，美軍民事活動是全方位的，其工作對象除本國政府機關外，還包括外國政府機構、國際組織等；活動範圍包含的作戰行動有：在涉及民眾的國內法與國際法之下，完成軍隊的責任；極小化平民對作戰行動的干擾，以及極小化軍事行動對平民的影響；與本國政府文人機構、其他國政府的文人機構，以及非政府組織協調軍事作戰有關事務；在佔領或解放區對平民實行軍事管制，直到管制權交還文人或非美國政府的權威機構；對平民提供協助，以滿足其維繫生命的需求；在通常是文人政府的責任，提供執行美國政策的專家，以便在復原或恢復平民功能方面進行建議或協助。¹⁹就上述美軍「民事工作」的對象、實際活動內容，以及意圖產生之影響來看，其實也就是「戰略溝通」的主要目標。

四、「戰略溝通」的運用

16 U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010* (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 2010), pp. IV-12.

17 謝奕旭，〈美軍「民事」與國軍「政治作戰」之比較〉，《復興崗學報》，第89期，2007年5月，頁211。

18 Department of the Army, *Civil Affairs Operation* (Washington, D.C.: Department of the Army, 1993), Glossary-5.

19 同註18，頁149-156。

2011年12月6日，阿富汗首都喀布爾市阿布法札爾清真寺發生一起自殺炸彈攻擊事件，當時清真寺擠滿參加「阿舒拉節」朝聖人群，造成至少70人喪生。²⁰其中，少女塔蘭娜(Tarana Akbari)家族7死8傷，她身旁死傷枕藉，裙子滿沾血漬，一臉驚恐哭泣，這個畫面被人拍下來，連日登上國際媒體頭版，使她頓時成為阿富汗自殺炸彈攻擊受害者象徵。而2012年11月「以、巴衝突」期間，巴勒斯坦激進分子槍決疑似以色列間諜後，以機車拖行屍體遊街，和以色列公車遭恐怖攻擊事件，經媒體報導後，引起國際關注與美國調停。

另外，為了幫助聯軍撤軍後阿富汗重建工作持續進行，包括美國前國務卿希拉蕊(Hillary Diane Rodham Clinton)、聯合國祕書長潘基文(Ban Ki-moon)等及80個國家、機關代表，於2012年7月齊聚日本東京召開「阿富汗重建國際會議」，會議除通過《東京宣言》外，並承諾未來將提供阿富汗援助。這項宣言指出，在2014年底北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)國際安全援助部隊(International Security Assistance Force, ISAF)撤離後，阿富汗將進入「變革的10年」；為了避免撤軍後導致阿國陷入混亂情勢，國際社會預劃至2015年底，將提供阿富汗超過160億美元（約新臺幣4,783億元）的援助金，²¹以保證撤軍後阿富汗的和平、穩定與進步，而阿富汗臨時政府也回應說：未來將會加強對抗貪腐、改善人

權等問題，使該國於聯軍撤離後，早日步入正軌。

以上案例都是透過資訊、公共事務，及民事工作等「戰略溝通」的工具，來引發「目標受眾」的注意，形成輿論的氛圍與壓力，進而影響「關鍵受眾」的態度及行為。這也是未來「戰略溝通」運用的主要模式。此外，隨著「社群媒體」(Social Media)繼報刊、廣播、電視等傳統媒體成為最受歡迎的新型媒體後，它傳播的快速、便捷、透明性，及受眾參與的廣泛性與互動性而魅力彰顯，近年來在政治、外交、軍事領域亦日益發揮出不可估量的作用。特別是以「理念戰爭」為本質的第四波戰爭與反恐戰爭，以其進行「理念」的爭奪就更顯重要。因此，美國前國防部長羅伯特·蓋茨(Robert Gates)才會認為社群媒體是「美國的重要戰略資產」。²²由於社群媒體強大的功能，促使美軍高層及軍方單位越來越重視社群媒體的運用，除頻頻資助Facebook網頁外，並經常造訪Twitter網站，「社群媒體」儼然已成為美軍「戰略傳播」主要管道，可見，美軍對社群媒體的提倡和開放實有深遠的戰略圖謀。

參、「政治作戰」與「戰略溝通」

一、「政治作戰」的內涵與工作範疇

(一)內涵

孫子曰：「上兵伐謀，其次伐交，其次伐兵。」又說：「攻心為上，攻城次之。」可說是最早「政治作戰」的起源。近代，

20 管淑平，〈自殺炸彈客攻擊，阿富汗什葉派聖地54死〉，《自由電子報》，2011年12月7日，<<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/dec/7/today-int3.htm>>（檢索日期：2013年2月13日）

21 張嘉浩，〈國際會議通過《東京宣言》重建阿富汗 國際金援160億美元〉，《中時電子報》，2012年7月9日，<<http://http://news.chinatimes.com/world/110504/112012070900158.html>>（檢索日期：2013年2月13日）

22 嚴興平、張喜燕，〈美軍戰略傳播的新型載體—社交媒體〉，《軍事記者》，2012年2月，頁52。

我國「政治作戰」的概念首見於蔣中正先生提出的：「除直接以軍事或武力加諸敵人的戰鬥行為外，皆可謂之政治作戰」；「政治作戰的意義，簡言之，就是『鬥智』，武力作戰，就是『鬥力』」²³等理念。國軍係採取蔣中正先生的界定，並將「政治作戰」區分為兩個層次，一是達成國家目標的「國家階層」政治作戰，以及確保軍事任務遂行，達成軍事目標的「軍事階層」政治作戰。可見，「政治作戰」係以支援軍事作戰目標達成為目的，以處理戰爭中非武力戰部分為主要範圍，並以「人」為主要對象。

而國軍相關準則中有關政治作戰的主要概念為：「我國國防為全民國防、全民士氣、全民的抗敵意志乃是戰勝的主要關鍵。政治作戰之責任為鞏固自己、結合國力、造勢布局、開創有力機勢，以非軍事、非武力的戰鬥行為瓦解敵人，支援軍事任務達成。」、「國民革命戰爭是以武力為中心的思想總體戰，思想為戰爭勝利的主要因素。政治作戰之責任，在強化我官兵對三民主義之思想信仰，培養武德、武藝，堅定五大信念，發揮無形戰力，尤應重視對敵政治作戰之運用。」、「政治作戰戰時主要表現於思想戰、組織戰、心理戰、情報戰、謀略戰、群眾戰等『六戰』，亦即以『思想戰植根，謀略戰誤敵，組織戰佈局，心理戰攻心，情報戰明敵，群眾戰制面』，彼此需統一策劃指導，使其相輔相成，而平時就是『思想、組織、

服務、安全』等四大實務工作。」

基於以上分析，「政治作戰」的意義可界定為：「為達成政治或軍事目標而採取『非戰爭性』，和『非戰鬥性』的軍事行動。」²⁴就其目標而言，它可以是「政治性」，也可以是「軍事性」；以國家目標或戰爭目的來說，兩者都是政治性的，但在軍事階層的政治作戰既含軍事目的，有時也含政治目的，如「政治作戰」用以支持軍事作戰，取得階段性戰役或戰術的軍事性目標，作為最終獲得整體戰爭勝利的政治目的。

(二)工作範疇

當前戰爭屬多元、聯合作戰型態，並非單憑武力可達成任務。為因應此一趨勢，國軍必須在「預防戰爭」、「國土防衛」、「應變制變」、「防範衝突」和「維護區域穩定」的國防政策指導下，²⁵遂行各項確保國家安全、穩定的任務。而「政治作戰」在運用上涉及的層面廣泛，中正先生認為可區分為「廣義」，及「具體」兩個部分說明：²⁶

1.廣義的「政治作戰」

指工作範圍「其大無外」，凡是我們耳目心思之所及，諸如食衣住行、生活行動、社會組織、群眾心理、農工生產、民心士氣，以至敵人的行動、意態；國際政治上的影響；都屬政治作戰的範圍。²⁷故廣義的政治作戰，是以發揮國家總體戰力為要旨，舉凡政治、經濟、文化、軍事等力量，皆涵蓋其下作整體運用，亦即「國家戰略」階層

23 國防部總政戰部，《領袖政治作戰遺訓輯錄》（臺北：國防部總政戰部，1975年），頁25。

24 洪陸訓、蔡政廷，〈新世紀政治作戰的意義與範圍初探〉，發表於「第九屆國軍軍事社會科學學術研討會」（臺北：國防大學，2006年），頁80。

25 國防部，《中華民國一〇〇年國防報告書》（臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會，2011年），頁84-87。

26 景國華，《國軍政治作戰六戰之研究》（臺北：國防部總政治作戰部編印，2001年），頁2。

27 吳奇英，〈非直接軍事武力作戰本質屬性之研析〉，《復興崗學報》，第82期，2004年11月，頁50。

所實施之政治作戰。²⁸

2. 具體的政治作戰

「凡為爭取軍事目標，確保作戰任務達成，除直接使用武力以外之手段均屬之」。中正先生認為「舉凡心理戰、組織戰、情報戰、謀略戰、群眾戰等莫不概括於『政治作戰』。當然，對敵人的外交、宣傳、經濟、社會以及思想、主義鬥爭等工作，亦列於政治作戰的範疇」。²⁹而內涵又包含在政治作戰「六戰」與「四大實務」中，目的皆在配合及支援軍事作戰，確保任務達成。由此可見，此部分的政戰戰力偏重於軍事階層，也就是政治戰略(political strategy)、政治戰(political warfare)、政治作戰(political operation)三大層次中的「政治作戰」。

綜上，國軍「政戰工作」在戰略層次上，對外必須強化軍民關係，使全民能夠信賴國軍、信任國軍；對內則須建立堅強的精神戰力，方能有效發揮政治、經濟、社會、心理、社會與文化等能量。在戰術層次方面，除應加強官兵思想教育，凝聚團結向心外，並須善用當前設置之「民事協調會報」與「全民防衛動員準備業務會報」聯繫機制，充分整合軍事與民間各種可動員之資源，以協力軍事作戰任務之達成。

二、國軍「政治作戰」運作機制

從編裝及職掌看，在實務工作上，「思想」工作主要由文宣心戰處、軍事新聞處業管；「組織」工作則由政戰綜合處執掌，「安全」由保防安全處業管；「服務」工作則分別由政戰綜合處與軍眷服務處業管。就「六戰」層面分析，政戰綜合處業管「組織

戰」、「群眾戰」；文宣心戰處督導「思想戰」、「心理戰」；保防安全處執掌「情報戰」之反情報工作；軍事新聞處業管「思想戰」。以上不過概略區分，如「謀略戰」因任務屬性，國防部政治作戰局每個部門均可能涉及。

當前國軍「政治作戰」除區分「國家」與「軍事」兩階層外，又可概略劃分平時與戰時、對己與對敵兩部分。依「六戰」與「四大實務」權責，依權責大致可將「六戰」歸類為戰時與對敵，「四大實務」工作為平時與對己。歸納起來，國軍「政治作戰」主要表現在以下四個方面：

(一)「國家」階層政治作戰，指圍繞國家「戰略目標」，由軍隊主導開展的一種作戰形式，重點是著眼於政治與外交鬥爭的需要，聚焦於總體戰略目標的需要來進行籌畫，而不是以軍事打擊的行為和效果來判定。

(二)「軍事」階層政治作戰，是以戰場敵人為主，各社會集團為輔，兼及國際輿論的一種非武力攻擊方式，可以獨立遂任務，也可以依託和配合武力打擊進行。

(三)政治作戰展開於軍事打擊之前，貫穿於軍事打擊之中，繼續於軍事打擊之後，是一種超限時空的作戰形式，主要手段為政治攻擊、心理瓦解和精神削弱，實現小戰大勝，甚至不戰而勝。

(四)政治作戰的特性靈活多樣，戰略與戰術需求不同，有效的戰法也多種多樣。除了「思想、組織、心理、情報、謀略、群眾」等「六戰」外，還包括「政治、外交、

28 胡敦平，《國軍政治作戰六戰之研究》（臺北：國防部總政治作戰部編印，2001年），頁94。

29 同註28，頁95。

經濟、文化、資訊戰」等，不僅可以獨立實施，亦可依託或配合武力戰實施，不受限於「六戰」。

三、國軍「政治作戰」組織現況

國軍政治作戰制度與戰略、戰術思維與國軍建軍的背景息息相關。從民國13年黃埔軍校創立，設黨代表制，成立政治部，草創政工制度後，歷經北伐、剿匪、抗戰、戡亂、政府遷臺，戡亂終止、政黨輪替、再輪替迄今，政治作戰制度和戰略、戰術思維也隨著環境變化不斷的變遷，但無論如何，國軍政戰制度在我國建軍史上始終佔有重要地位。

因應兩岸關係發展及國際環境影響，國軍自86年起依據敵情威脅變化及軍事戰略改變，檢討國防結構，進行人力精簡與部隊編組型態調整，陸續規劃實施「精實案」、「精進案」及「精粹案」，兵力規模也逐步從86年的45萬2千員、90年的40萬員、93年的38萬5千員、95年的29萬6千餘員，精簡至98年的27萬5千員，³⁰未來將依防衛作戰需求，衡量人力與財力可支援範圍，預劃在「精粹案」完成時以21.5萬員為規劃基準，³¹期能達成「小而精、小而強」之戰力目標。

立法院101年11月底三讀通過《國防部參謀本部組織法》等國防六法修正案後，自102年元月起進行組織調整，「總政治作戰局」更銜為「政治作戰局」，「軍紀監察處」移編「總督察室」，「文宣政教處」更銜為「文宣心戰處」，「軍事發言人室」更銜為「軍事新聞處」，³²掌理國軍政戰工作有關事項。³³

綜合上述，國軍政戰組織、員額正面臨一連串精簡與調整，但職掌除軍紀、監察業務移編總督察室外，改變無幾，甚至隨兩岸關係及國際環境發展，在人的「掌握」與「溝通」，及「民事服務」工作、戰場經營等非軍事性任務上，扮演更吃重的角色，³⁴在此環境下如何進行政戰戰力整建，有效提升政戰效能，實為當前重要課題。

四、國軍「政治作戰」與美軍「戰略溝通」的關係

(一)「理論發展」

從理論與內涵來看，「政戰工作」是以「人」為重心，實施方式係以非戰爭性和非戰鬥性的軍事行動為主，但並不排斥「非武力示威、準武力暴動及半武力」的特種作戰。³⁵由於科技快速進步，使戰爭向多維化

30 國防部編，《中華民國四年期國防總檢討》（臺北：國防部編印，2009年），頁35。

31 同註30，頁53。

32 國防部政戰資訊服務網，〈認識政治作戰局〉，<<http://gpwd.mnd.gov.tw/onweb.jsp?webno=3333333170>>（檢索日期：2013年2月23日）

33 中華民國總統府，〈制定國防部政治作戰局組織法〉（法律類），<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=84&ctl=view&itemid=9567&ctid=96>（檢索日期：2013年2月13日）

34 政治作戰局業務職掌：1.政治作戰政策之規劃、核議與心理輔導、福利服務、軍民關係、官兵權益保障業管事件之規劃、督導及執行；2.政治教育、文宣康樂、心理作戰資訊、全民國防教育之規劃、督導、執行及官兵精神戰力之蓄養；3.機密維護（不含國防部公務機密維護）、安全調查、諮詢部署、安全防護、保防教育之規劃、督導及執行；4.國軍老舊眷村改建、軍眷服務與眷村文化保存政策之規劃、督導及執行；5.軍事新聞之規劃、督導及執行；6.其他政治作戰事項。

35 王昇，《政治作戰概論》（臺北：政工幹校，1959年），頁30。

方向發展，也拓寬了作戰行動的空間，使「政治作戰」中有關政治謀略、外交鬥爭、輿論宣傳、心理攻防、法理爭奪等「非武力戰」的作戰方式空前凸顯，並從單一武力方式，發展到包括武力與非武力、硬殺傷與軟殺傷在內的一切手段，戰爭目標也從側重消滅敵人有生力量，轉向側重摧毀敵方的作戰意志。

「戰略溝通」的起緣是美軍於進行反恐戰爭期間尋求「資訊整合」的代名詞，內涵為對抗恐怖組織宣傳，以及爭取盟國支持所採取的一連串措施，於『理解』及『接觸』關鍵對象後，透過綜合國力諸多資源，創造、強化或維護美國政府之利益。可知，「戰略溝通」企圖影響的對象也是「人」，主要也是以非軍事性的多元手段，達到支援軍事任務的目標。由此可見，「政治作戰」與「戰略溝通」的概念相似，均以「人」為目標對象，並以「非武力」的間接路線為主要手段，兩者內涵極為相似。

(二)「運作機制」

「政治作戰」是支援軍事作戰的非正規作戰方式，可區分為「國家」與「軍事」兩個層面，如提升到國家層次時，它是一國國家戰略或總體戰略、大戰略、國際戰略的一環，就如戰略學家所稱的「政略」。用在軍事上，亦即狹義的定義：「軍隊為達成政治或軍事目標，而採取的非戰爭性或非戰鬥性的軍事行動」。³⁶依據《政治作戰局組織法》其使用的手段主要有心輔、民事、福利、政治教育、心戰、全民國防、保防工作、眷村服務，以及軍事新聞處理等非武力間接性方法，強調透過跨部門的整合、合作，影響「

人」的觀念、態度與行為，期在作戰前、中、後創機造勢，支援軍事任務順利達成。

「戰略溝通」也是一種非常規作戰方式，美軍扮演著重要「支援」的角色。「戰略溝通」亦區分「國家」與「軍事」兩階層，在國家階層中主要是指「外交」、「資訊」、「軍事」及「經濟」等綜合國力，屬於國家戰略、大戰略階層。就軍事階層而言，美軍主要是透過「心理作戰」、「公共事務」、「國防支援」及「公共外交」等非武力方式影響「關鍵受眾」，以達成支援軍事作戰，或符合美國國家利益的任務。由此可知，「政治作戰」與「戰略溝通」的運作除了核心均在於「人」外，運作階層亦都區分為「國家」與「軍事」兩階層，並以心理作戰、民事、公共事務（新聞處理）等為主要手段。因此，從「運作機制」來看，「政治作戰」與「戰略溝通」也有異曲同工之妙。

以上無論從「理論發展」或「運作機制」的角度來看，「政治作戰」與「戰略溝通」的功能與目的都極為類同。因此，美軍「戰略溝通」發展經驗恰可做為國軍「政戰戰力」整建的借鏡。而當前國軍政戰戰力整建係以「軍事階層」為主軸。

肆、美軍經驗對國軍「政戰戰力」整建之啓示

「組織變革」是管理學及行政學的重要概念，也是工商企業界、政府單位，以及軍事單位近年來積極追求的重要目標之一。它是一個組織因應內、外環境變遷而進行局部或整體調整的過程，這個概念來自「組織行為」理論，它把組織視為具有生命的有機

36 同註30，頁53。

體，不僅會發展、成長而且會死亡，一個組織為了在社會中求生存，必須因應內、外環境的改變，不斷進行局部或整體的調整。³⁷近期國軍「政戰組織」所進行一連串變革的考量即在於此。為因應組織調整，使國軍政戰工作更具效率，以下筆者謹就美軍「戰略溝通」的幾點觀點與經驗，提供國軍軍事階層政戰戰力整建之參考：

一、建立「文宣整合」機制

美軍「戰略溝通」的概念起源於對敵之「資訊整合」。就美軍而言，其「資訊」的意義與國軍「文宣」類同，而文宣的策劃、發布及處理係國防部政治作戰局的主要業務。從「政治作戰」的觀點來看，「文宣」可區分為「國家」與「軍事」兩個層次；以目標對象（受眾）來看，可分為「對內」（國軍官兵）及「對外」（國際、對敵、社會大眾）兩部分，就管道言，又有平面媒體（青年日報）、電子媒體（軍聞社、漢聲電臺）、網路（心戰大隊）等，且分屬不同部門業管。如何統合資訊策略，做到「國家」階層指導「軍事」階層，「軍事」階層支持「國家」階層；有效區隔目標對象，達到最佳效果；整合不同特性媒體（平面、電子、網路等），使其相互互補，以滿足不同目標受眾需求，實為當前要務。

誠如美國國防部2006年《「戰略溝通」執行規劃》中所提，「有效的『戰略溝通』須依賴政府各部門間維繫可信性與信賴感，

整合行動與資訊一致性。」³⁸可見，資訊策略必須整合政策、策略、行動，使不同部門業管的媒體有其一致性，進而建立其可信度，贏得受眾的信賴感，才能發揮最大功效。當前國軍資訊工具（管道）分由國防部政治作戰局不同部門督導，如文宣心戰處業管青年日報、軍事新聞處督導軍事新聞社、播音大隊（漢聲電臺）及心戰大隊隸屬政戰總隊等；而文宣心戰處還掌理對內文宣（官兵思想教育）與對外文宣（心戰）工作，軍事新聞處更肩負公共事務的大任。為統合以上部門與資源，政治作戰局可設立資訊政策溝通平臺（如「文宣會報」），定期召開會議，依據不同時期內、外在環境變化，建立政策共識，整合各單位力量而不相抵觸，使國軍資訊策略運作更趨靈活、一致，期贏得不同目標對象的信賴。另現階段政府掌理資訊業務大致有國家通訊委員會(NCC)，以及文化部兩部會，就其業務職掌概分，國家通訊委員會主要為媒體證照核發、頻率管理、媒體內容、秩序維護等；³⁹而文化部則業管推動、考評有關文化建設事項，及發揚我國多元文化與充實國民精神生活等偏向於軟性之事務。⁴⁰為使國軍資訊策略更加多元與更具彈性，可透過「文宣會報」為平臺，與兩部會做橫向聯繫，以適時取得相關資訊及進行跨部會協調、合作，並做為政府部門「戰略溝通」的先導者。

二、掌握「目標對象」特性

37 鞠德風、游鴻裕、莫大華，〈從軍事組織變革論政戰教育的轉型與願景—邁向國家安全教育的轉型與願景〉，發表於「第九屆國軍軍事社會科學學術研討會」（臺北：國防大學，2006年），頁1。

38 同註7。

39 國家傳播委員會，〈NCC業務總覽〉（行政類），〈<http://www.ncc.gov.tw/>〉（檢索日期：2013年2月13日）

40 文化部，〈組織職掌〉（行政類），〈<http://www.moc.gov.tw/about.do?method=list&id=3>〉（檢索日期：2013年2月28日）

大陸學者于朝暉指出：「『戰略溝通』有助於影響塑造環境、建立關係網絡，從而促進政治、經濟及軍事目標的達成，它可以用於動員公眾支持重大政策，保證人們在某一衝突產生之前、之時、之後一如既往地支持目標。」⁴¹如前述，美軍將「戰略溝通」具體區分為觀察、分析、決策和行動四大環節，⁴²並律定在策劃階段須完成包含分析形勢及確定問題、分析受眾、明確傳播目標等十項工作；⁴³而觀察與分析受眾，明確傳播目標，才能作出準確溝通的決策，有效建立關係網絡，進而動員公眾支持重大政策；因此，觀察、分析對象，明確「目標對象」特性，是準確決策的基礎，也是「戰略溝通」的關鍵要素。

國軍「政治作戰」基本任務在於「鞏固自己、團結群眾、瓦解敵人」，造勢布局，開創有利機勢，發揮統合戰力。⁴⁴可見，政戰戰力的整建或發揮均在於「人」。所謂「知己知彼，百戰不殆」，要使政戰戰力發揮最大效果，對目標對象，尤其是關鍵對象應有深入了解與掌握。正如美軍聯戰指揮官及參謀必須試圖了解作戰地區民眾的想法、對於作戰環境的感受，以及為何有如此反應等資訊，以評估何種訊息能為民眾接受，順利與民眾接觸與溝通相同；因為，唯有不斷接觸、研究與分析，方能正確的「了解」目標對象，才可對目標對象作出「準確決策」，有效支援任務的達成。如何有效了解、掌握目標對象，做出準確決策，可從國軍官兵、

社會大眾，及對中共等三方面說明：

(一)不斷的「接觸」是了解與掌握官兵的不二法門。除透過強化服務、福利、心輔工作，及落實申訴制度、官兵權益保障，加強上、下意見交流（基層榮團會）外，並須做好情蒐工作；另外，客觀、專業的問卷調查亦可了解諸多潛存的問題，如能定期針對官兵關注之不同議題，由較不敏感之單位施測（如心輔、民事部門），再進行專業分析，於了解問題後適時解決，以贏得官兵信賴，是掌握、影響官兵態度與行為的有效方法之一。

(二)對社會大眾來說，「民事服務」工作與「全民國防」教育之各項活動都是與社會大眾接觸，增進了解與支持的有效作為；基此，國軍近年積極倡導與強化的「全民國防」理念，正是政治作戰中「民事服務」工作的重點方向，強調戰爭面的建立與運用。而「民事服務」工作除應重視軍、民關係的建立與維繫外，尤應積極拓展多面向的軍、民關係，但現階段國軍除國防部外，從事「民事服務」及「全民國防教育」工作者多數是兼職人員，並無專責單位及部隊。因此，國軍若試圖以「全民國防」為主軸，以建立戰爭面為重點，來發展「民事服務」工作的職能與角色，必須建構專責的單位，編設更足夠人員從事相關活動，才能有利對社會大眾的了解與溝通。

(三)當前兩岸關係雖趨緩和，但中共對我打壓、滲透未曾停止，特別是政府開放陸客

41 于朝暉，《戰略傳播管理——冷戰後美國國際形象建構研究》（北京：時事出版社，2008年），頁13。

42 同註15，pp. 1-21.

43 GTZ Rioplus, *Strategic Communication for Sustainable Development* (Westport, CT: Praeger Security International, 2006), pp. 36-44.

44 黃筱薌，《國軍政治作戰學（上冊）》（臺北：黎明文化出版公司，2010年），頁66-67。

來臺自由行後，中共以此對我進行刺探、滲透的疑慮更是有增無減。由於中共尚未撤除對臺飛彈，我仍須建構「小而精、小而強」的軍事勁旅，以嚇阻其可能的軍事行動；但就「戰略溝通」的角度來看，為避免「擦槍走火」，兩岸仍應透過兩會（海基、海協）不斷接觸與協商，以及兩岸人民的交流、互動，增進彼此間了解。此外，建立「軍事互信機制」也是可行的方向之一，有研究指出，兩岸建立「軍事互信機制」就是臺海雙方「戰略溝通」具體實現。⁴⁵但在此情勢發展下，如何加強社會大眾「心防」，除能不因兩岸發展的現況而鬆懈「戒心」，並能了解中共對我真實的另一面，亦顯得相對重要，而這有賴於「全民國防」教育之落實。

總之，無論是國軍官兵、社會大眾，亦或是中共，都是美軍「戰略溝通」中所強調、重視，及計畫影響的目標對象，我們必須不斷了解其特性與需求，才能在遂行任務時，針對不同任務型態，以最快速度於目標對象中掌握關鍵對象，依其特性運用最有效率的溝通工具(手段、方式)，以達事半功倍的效果。

三、適度開放「社群媒體」

新媒體出現於20世紀末，是在區別傳統媒體的基礎上，以任何時間、地點、網路設備都方便使用者進入，而產生交互回饋、創造、分享資訊的一種社交手段。⁴⁶新媒體除快速、全面地進入我們的生活，同時也成為官兵主要通聯工具；因為，當前部隊的主

體都是成長在數字時代的青年官兵，他們透過網路與家人、同事、朋友交流，喜歡在網路世界裡學習知識，在雅虎(Yahoo)上、聊天室裡交流想法和資訊，在此趨勢下，也逐漸形成新時代網路文化、思想體系和價值觀。資訊的發展同時也給戰爭產生巨大影響，隨著電腦、通信系統和網路快速延伸，戰爭中也少不了這些新媒體，現在的衝突也擴展到了媒體中的戰爭。谷歌(Google)、臉書(Facebook)、部落格(Blogs)、視頻網站(YouTube)等已經變得像戰爭中的導彈一樣重要，交戰雙方都試圖利用新媒體，特別是社群媒體來達到戰略上的成功。面對此一趨勢，美軍大量運用社群媒體進行「戰略溝通」，並表現在：第一、將資訊理念的爭奪，由資訊控制轉變為運用國家所有資源來影響關鍵受眾看法和意志的資訊交戰；第二、資訊環境的變化，由戰場上的支持作用轉變為決定性作用，尤重視新媒體對戰爭的影響；第三、資訊傳播定位的變化，由注重戰術作戰，轉變為注重戰略取勝，而新媒體就成為「戰略溝通」的主要手段與途徑；第四、資訊傳遞的變化，由單向傳遞轉變為互動交流；第五、在資訊運用的態度上，由消極轉向積極。⁴⁷

當前，國際間誰的傳播手段先進、傳播能力強大，誰的文化理念和價值觀就能更廣泛流傳，誰就能更有力量影響世界。因此，國家「軟實力」的提升需要以社群媒體為載體，來擴大其影響力，增強文化傳播的競爭

45 姚中原，〈影響戰略溝通的變數分析〉，發表於「第十二屆國軍軍事社會科學學術研討會」（臺北：國防大學，2009年），頁128。

46 “New media,” *Wikipedia*. <http://en.wikipedia.org/wiki/New_media>（檢索日期：2013年2月23日）

47 馬永富、張富佳，〈美軍管控與運用新媒體的發展趨勢〉，《西安政治學院學報》，第25卷1期，2012年2月，頁51-54。

力。國軍基於保密安全考量，對於社群媒體，甚至是資訊設備的使用仍處消極、低程度開放的狀況；雖然國防部軍事新聞處處長等少數官員也適應潮流於臉書(Facebook)等社群媒體設立網頁與媒體記者及國軍官兵交流，但畢竟是少數，效果也有限。而社群媒體所以在美軍「戰略溝通」運作上具有如此重要之作用，係因它包含了「具有社會的廣泛參與和影響；代表了更多人的交流方式；具有及時性、方便進入；在媒體空間協調勝過計畫」等特點。⁴⁸因此，國軍應考量學習美軍將「權力下放」，適度開放「新媒體」，尤其是社群媒體（如臉書）的使用，並鼓勵官兵在不影響保密安全前提下「講自己的故事」；如此不僅可使個人傳播與組織傳播併舉，使人人成為國軍的宣傳員、軍聞工作者，做到「人人會宣傳」的要求，實現全方位傳播的理想，也能使國軍文宣管道更趨多元，提高曝光率；並可以「先入為主」的策略，達到「先發制人」的目的；期在平時潛移默化影響目標對象，戰時能取得戰爭「詮釋權」，爭取國際支持。

四、完善「軍聞處理」機制

媒體是「戰略溝通」的主要管道之一，而新聞媒體在塑造國軍形象的過程中佔有舉足輕重之地位；不平衡的錯誤報導會導致國軍形象被扭曲與誤解，尤其是國際媒體傷害程度更大。雖然我國基於國情並未以「戰略溝通」的概念，整合各政府部門國家安全與外交事務的推動，但就「戰略溝通」角度而言，不論在平、戰時塑造國軍良好形象、經營媒體關係、與公眾溝通等公共事務的推

動是政治作戰局軍事新聞處的主要任務；因此，國軍已有部分「戰略溝通」的能量，其中，軍事新聞處就扮演了重要角色。⁴⁹而檢視國軍新聞處理機制，國軍雖有嚴謹具體的發言人體制，軍團級以上單位亦有新聞官的編制，組織任務、職掌、訓練及作法明確，已具備某種程度「戰略溝通」之基礎，但仍有精進的空間。

值得注意的是，國軍聯兵旅以下單位未編設新聞官，如基層單位肇生新聞事件，處理人員及專業能力均不足，都是潛存的問題。此外，國軍經常遭受媒體扭曲或不實報導，但因諸多因素考量，往往處理消極，未採取積極或強硬手段要求更正、道歉，致使社會大眾在先入為主的刻板印象下，造成國軍形象的傷害。因此，在現行軍聞機制下，國軍應採取更積極、主動、靈活的態度實施新聞處理，尤其是緊急危安事件新聞處理及平、戰時新聞發布指揮機制的權責轉換，應賦予必要的彈性與效能。其次，美軍「戰略溝通」項目中，視覺資訊（戰鬥攝影）是不可忽視的重要項目，而國防部軍事新聞通訊社在軟、硬體設備上（SNG車）雖已具備基本的能量，但因傳播策略保守，以致成效不彰。未來國軍應在「戰略溝通」的思維下，藉助數位科技的提升，與青年日報、漢聲電臺採策略聯盟，結合影音、圖片及文字，吸引閱聽大眾的注意，並透過對國際媒體的新聞發佈與文化交流，加強對國際發聲，拓展「公共外交」，有效發揮傳播的效果。

基於上述，國軍新聞處理機制雖已初具「戰略溝通」之基礎，但在人員編制、專業

48 同註47，頁53。

49 同註6，頁46。

訓練及策略運用上，仍有其侷限性。為擴大其成效，國軍應在「戰略溝通」的概念下，考量國家目標與戰略利益，整合政府各部門傳播資源與權限，研修相關傳播法令規章，建立「平、戰一體」的新聞處理機制，平時塑造政府國際形象，推動公共外交，戰時發揮全民國防力量，支援軍事任務達成。

五、擴大「國際交流」活動

「公共外交」是透過影響公眾的態度與意見影響外交政策的形成與執行，⁵⁰就「戰略溝通」的而言，它的任務係針對議題或特定政策強化之，為「戰略溝通」主要工具之一。美國佛萊徹大學莫洛中心(Murrow Center)認為，「公共外交」的核心是在於理念和資訊的跨國交流，⁵¹其首要責任是確保國外民眾能自「公共外交」相關活動中了解國家想傳遞的訊息。這些活動主要在於「資訊發布、教育文化交流，及非戰爭性軍事行為」等方式進行。身為政府部門之一，當然不可置身事外，而上述不論是媒體、教育文化或國際援助等，都與「政治作戰」有關。

為增加國軍在國際間的能見度，國軍可在不影響保密安全的前提下，利用營區開放、遠洋訓練，或各項演習訓練時機，擴大邀請國際媒體採訪報導；另擴大薦訓如美軍公共事務軍官班、美軍心戰軍官班等友邦軍事班隊及擴大開放國軍進修、深造教育（如國防大學各學院）招收外籍學員，並由設計一連串「認識臺灣、認識國軍」相關課程，以增加學員對臺灣與國軍的認識，同時積極參與國際關注議題對話（如釣魚臺議題）與援助活動（如海地震災），以提高國際社會

對國軍的了解，塑造國軍在國際間良好形象，提高「戰略溝通」的效能。

伍、結 論

「戰略溝通」就是「戰略」與「溝通」的結合，也就是在國家或軍事戰略層面上，研究如何與目標對象「溝通」，而影響其認知、態度及行為，以符合國家利益之一連串措施。而「政治作戰」的任務為「鞏固自己、團結群眾、瓦解敵人」，主要在影響目標對象，使其達到鞏固、團結與瓦解之目的。由於兩者均以影響目標對象為前提，達到符合國家或軍事利益之目的；基此，國軍「政治作戰」戰力之整建，參考美軍「戰略溝通」發展經驗，實有其必然性。

由美軍的經驗來看，「戰略溝通」主要在資訊整合；因此，於國軍文宣相關業管部門間，建立一個跨部門協調機制，可建立政策的一致性，有效整合資源，發揮最大效果。而從事「戰略溝通」首在確立「目標對象」特性，才能作出準確決策，而唯有透過不斷「接觸」、才能「了解」，「掌握」目標對象的特性；而當前國軍「政戰工作」的人、時、地均不甚明確，更遑論對敵、對我，或是平、戰時，所以常有成效不彰之憾，故強調接觸、了解、掌握與決策，明確各項工作對象的特性，使決策更準確，工作更具效能，才是政戰戰力整建的最佳方向。此外，隨著資訊時代來臨，新媒體在戰場上扮演的角色日益吃重，如何適應潮流？在不影響保密安全前提下，開放新媒體運用，使其在文宣、民事、軍聞上發揮強大功能，

50 Allen C. Hansen, *USIA: Public Diplomacy in the Computer Age* (New York: Praeger, 1984), p. 2

51 趙可金，〈美國公共外交的興起〉，《復旦學報（社會科學版）》，第3期，2003年3月，頁91。

實為當前政戰工作重要的課題。另公共事務為「戰略溝通」的主體之一，做好公共事務對於國防事務之推動常有事半功倍的效果，而國軍公共事務即在於政戰工作之「軍聞處理」，完善、周延的軍聞處理機制，除可塑造國軍良好形象，更可透過靈活的傳播策略運用，達到勸服、影響，甚至是跨文化溝通的效果。我國受限於國際環境，長期以來國軍未能走入國際社會，實為推動「戰略溝通」之一大缺憾，但如能透過媒體、文化交流與善意援助等方式走出去，可擴大國軍國際參與，擴大「戰略溝通」的效能。

本文藉美軍「戰略溝通」發展經驗，提出設立文宣整合「溝通平臺」、掌握目標對象特性、適度開放社群媒體運用、採取更積極、主動新聞處理機制，以及擴大國際交流活動等理念，雖在國軍以安全、和諧為主要考量之偏向保守思維的政策體制下，實現上述理念恐有其困難度。但在組織變革、科技發展與國際大環境鉅變的前提下，國軍應以更寬廣的態度及更長遠的眼光看待這些變革；因為，在資訊時代裡，與「戰略溝通」同樣以「人」為目標對象的「政治作戰」，必須應用資訊整合「人」與「科技」，將傳統與現代相結合，使「政治作戰」成為資訊化、專業化的一門知識，才是政戰戰力整建的最佳途徑。

收件：102年03月08日

修正：102年04月15日

接受：102年04月17日

參考文獻

中文部分

專書

- 于朝暉，2008。《戰略傳播管理—冷戰後美國國際形象建構研究》。北京：時事出版社。
- 中華民國國防部，2009。《中華民國四年期國防總檢討》。臺北：國防部。
- 中華民國國防部，2011。《中華民國一〇〇年國防報告書》。臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會。
- 王昇，1959。《政治作戰概論》。臺北：政工幹校。
- 胡敦平，2001。《國軍政治作戰六戰之研究》。臺北：國防部總政治作戰部。
- 陳中吉、洪陸訓，2012。《美軍反叛亂作戰與戰略溝通：以阿富汗戰爭為例(2001-2012)》。臺北：國防大學政治作戰學院。
- 黃筱薌，2010。《國軍政治作戰學（上冊）》。臺北：黎明文化出版公司。
- 國防部總政戰部，1975。《領袖政治作戰遺訓輯錄》。臺北：國防部總政戰部。
- 景國華，2011。《國軍政治作戰六戰之研究》。臺北：國防部總政治作戰部。

期刊論文

- 吳奇英，2004。〈非直接軍事武力作戰本質屬性之研析〉，《復興崗學報》，第82期，頁50。
- 華研韜、王金岭，2011/5。〈戰略傳播初探〉，《海南師範大學學報（社會科學版）》，第115期，頁160-162。

- 馬永富、張富佳，2012/2。〈美軍管控與運用新媒體的發展趨勢〉，《西安政治學院學報》，第25卷1期，頁51-54。
- 趙可金，2003/3。〈美國公共外交的興起〉，《復旦學報（社會科學版）》，第3期，頁91。
- 樓榕嬌、李智偉，2010。〈從資訊時代戰略傳播思維析論國軍之新聞發佈〉，《復興崗學報》，第98期，頁31。
- 謝奕旭，2007。〈美軍「民事」與國軍「政治作戰」之比較〉，《復興崗學報》，第89期，頁211。
- 嚴興平、張喜燕，2012/2。〈美軍戰略傳播的新型載體—社交媒體〉，《軍事記者》，頁52。

研討會論文

- 洪陸訓、蔡政廷，2006。〈新世紀政治作戰的意義與範圍初探〉，「第九屆國軍軍事社會科學學術研討會」。臺北：國防大學。頁80。
- 姚中原，2009。〈影響戰略溝通的變數分析〉，「第十二屆國軍軍事社會科學學術研討會」。臺北：國防大學。頁128。
- 莫大華、陳偉華及陳中吉，2009。《第四代戰爭的理論發展與研究議題—以戰略溝通活動為例》，國防大學主編，《第十二屆國軍軍事社會科學學術研討會論文集》。臺北：國防大學。頁8-12。
- 鞠德風、游鴻裕、莫大華，2006。〈從軍事組織變革論政戰教育的轉型與願景—邁向國家安全教育的轉型與願景〉，「第九屆國軍軍事社會科學學術研討會」。

臺北：國防大學。頁1。

網際網路

中華民國總統府，2013。〈制定國防部政治作戰局組織法（法律類）〉，《中華民國總統府網站》，<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=84&lctl=view&itemid=9567&ctid=96&q=>>。

文化部，2013。〈組織職掌（行政類）〉，《文化部網站》，<<http://www.moc.gov.tw/about.do?method=list&id=1>>。

國防部政治作戰局，2013。〈認識政治作戰局〉，《國防部政戰資訊服務網》，<<http://gpwd.mnd.gov.tw/onweb.jsp?webno=3333333170>>。

國家傳播委員會，2013。〈NCC業務總覽（行政類）〉，《國家傳播委員會網站》，<<http://www.ncc.gov.tw/>>。

張嘉浩，2012/7/9。〈國際會議通過《東京宣言》重建阿富汗 國際金援160億美元〉，《中時電子報》，<<http://news.chinatimes.com/world/110504/112012070900158.html>>。

管淑平，2011/12/7。〈自殺炸彈客攻擊，阿富汗什葉派聖地54死〉，《自由電子報》，<<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/dec/7/today-int3.htm>>。

外文部分

專書

Hansen, Allen C., 1984. *USIA: Public Diplomacy in the Computer Age*, New York: Praeger.

GTZ Rioplus., 2006. *Strategic Communication for Sustainable Development*. Westport, CT: Praeger Security International.

U.S. Department of the Army, 1993. *Civil Affairs Operation*. Washington, D.C.: Department of the Army.

U.S. Department of Defense, 2001. *Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination*. Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistic.

U.S. The Defense Science Board, 2004. *Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication*. Washington, D.C.: Defense Science Board.

U.S. Department of Defense, 2006. *QDR Execution Roadmap for Strategic Communication 2006*. Washington, D.C.: Department of Defense.

U.S. Joint Forces Command, Joint Warfighting Center, 2008. *Commander's Handbook for Strategic Communication*. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.

U.S. Department of Defense, 2009. *Report on Strategic Communication*. Washington, D.C.: Department of Defense.

U.S. Joint Forces Command, 2010. *Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy*. Suffolk, VA: U.S. Joint Forces Command.

U.S. Department of Defense, 2010. *Quadrennial Defense Review Report 2010*. Washington, D.C.: Department of Defense.

The White House, 2010. *National Framework for Strategic Communication*. Washington, D.C.: The White House.

U.S. Department of Defense, 2011. *Joint Chiefs*

of Staff, Joint Publication 3-0: Joint Operations. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.

期刊論文

Josten, Richard J., 2006. "Strategic Communication: Key Enabler for Elements of National Power," *IO Sphere*, Summer, p. 16.

網際網路

2013/4. "New media," *Wikipedia*, <http://en.wikipedia.org/wiki/New_media>.