

評析國防二法施行後 國軍聯合作戰體制之研析

陸軍校 朱傳枝

提 要

- 一、臺澎防衛作戰必須藉「聯合作戰機制」、「迅捷的決策反應」、「周密的戰場管理」與「有效的戰力整合」，始能主宰戰場，贏得勝利。
- 二、聯合作戰體制精進作為：確立總統為作戰指揮權的單一指揮體系、強化聯戰指揮機構法定功能、消除軍種本位、明確參謀總長指揮權責、建構平戰結合與快速反應聯戰機制、明確「責成」意義與「第一擊」反擊指揮權、減少指揮幅度、有效整合三軍指管系統、落實幹部聯戰教育。

壹、前 言

現代戰爭由於高科技武器裝備的投入戰場，澈底改變了傳統戰爭的型態，未來戰爭是以高科技精準武器主宰戰場，作戰節奏快，無固定戰線，無前後方之分，講求三軍聯合作戰型態的戰爭。回顧1991年之波灣戰爭，即現代聯合作戰典範，尤其聯軍的「聯合作戰機制」對新穎之戰具、創新的戰法及最有效的指管，產生震撼性的效能，獲致豐碩的戰果，各國莫不矜式效法；^{註一}故「聯合作戰指揮機制」之建構，在未來戰爭中將扮演舉足輕重地位。國軍自國防二法及精實案實行後，部隊編組型態調整，武器裝備持續更新，期望透過短捷的指揮鏈及現代指管系統，有效掌握國軍作戰部隊，整合武器系統，並能

立即反應戰況需求，處置當前威脅，擊退犯敵。因此，建構一個完善有效之聯合作戰指揮機制，有效達成共同任務，應為當務之急。

貳、國防二法施行後之聯合作戰體制

現代戰爭，「時間」乃為作戰致勝之要素，而完善的指揮體制，方能使部隊戰力發揮整體功效。我國面臨「縱深短淺，預警不足」之戰略環境下，必須藉「統一的指揮機制」、「迅捷的決策反應」、「周密的戰場管理」與「有效的戰力整合」，始能主宰戰場，贏得勝利。自國防二法施行後，參謀本部為國防部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構；基於組織定位，針對敵情威脅並前瞻未來戰爭型態，建立平戰結合、職

^{註一} 應來開，「國軍聯合作戰指揮機制之研究」，國防大學戰略學部軍事戰略論文集，第2卷第4期，民國90年10月，頁150。

權相符及高效能之「聯合作戰指揮體制」，為國軍未來組織再造努力方向。現階段我國聯合作戰體制概述如后：

一、聯合作戰指揮體制區分

(一)中央指揮機構(國防部)

我國自國防二法訂頒後，參謀本部為國防部部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，參謀總長承部長之命令負責軍令事項指揮軍隊，因此，國防部為中央指揮機構為理所當然。

(二)戰區指揮機構

臺澎防衛作戰乃屬戰區階層之作戰，故參謀本部為三軍聯合作戰指揮機構，其編組應兼具參謀本部及三軍聯合作戰指揮功能。

(三)部隊指揮機構

所謂軍種聯合作戰之部隊指揮機構，係指在中央或戰區指揮下遂行小規模或單一性質任務所編組兩個或兩個以上軍種之特遣部隊。如聯合兩棲、聯合空降、聯合突襲或防衛作戰之外島應援作戰等特遣部隊，其指揮機構，視部隊大小而由相當層級的軍種部隊之指揮機構為主，納入參與聯合特遣部隊的其他軍種部隊之指參人員編成之。而此等聯合特遣部隊之指揮機構，除戰術指揮外，通常不負其他軍種部隊之行政責任。^{註二}

二、聯合作戰指揮體制調整

國軍之作戰指揮體制，在國防二法

施行前，軍令制度獨立於行政體制之外，參謀總長在行政系統既為國防部長之幕僚長，督導軍令幕僚群，在統帥系統又為總統(最高統帥)之軍事幕僚長；在軍隊指揮方面，統領三軍部隊，直接對總統(最高統帥)負責；指揮鏈為總統→參謀總長→各軍種總部→各作戰部隊。於國防法確立國防體制後，已產生上層結構性之變化，國防法第8條：「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。」國防法第13條：「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，承部長命令負責軍令事項指揮軍隊。」而國防部組織法第10條第二款：「國防部得將下述機關(陸軍總司令部、海軍總司令部、空軍總司令部、聯合後勤司令部、後備司令部、憲兵司令部及其他軍事機關)所屬與軍隊指揮有關之機關、作戰部隊，編配參謀本部」，應由參謀本部建議兵力編配之方案，^{註三}透過軍政系統報請最高統帥核定後，據以律定作戰序列及軍隊編組、指揮與後勤支援之體系；其指揮鏈為總統→國防部長→參謀總長→各作戰部隊。

另國防部為解決各軍種總部不納入作戰指揮鏈所衍生之建軍、備戰與用兵脫節等問題，在考量適法性、專業性、建軍備戰需要及用兵指揮順遂等因素

^{註二} 黃忠範，「依據國防二法對戰爭決策及聯合作戰指揮機制之研究」，中華戰略學會(臺北，民國90年6月)，頁25-26。

^{註三} 「編配」依命令將某一軍人或單位編組於一個指揮系統之下，而使其產生完整之指揮關係。國防部編，軍制學——第五章：軍隊編制(臺北，民國80年6月)。

下，配合國防二法實施，部長以行政命令授權參謀總長督導各軍種總(司令)部，執行國防法第14條所列軍隊指揮事項，於民國91年3月1日起生效。

參、國軍聯合作戰體制檢討

參謀本部為三軍聯合作戰指揮機構，在定位屬性上為「作戰指揮」，亦為戰區型態之統一部隊司令部，指揮編配之三軍部隊遂行聯合作戰。惟針對建構高效能聯合作戰體制，考量國防二法施行後及「漢光演習」缺失，綜整極待檢討改進事項如后：

一、總統與行政院院長在國防決策權責上的爭議

國防法第8條規定：「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。」第9條復規定：「總統為決定國家安全有關之國防大政方針，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議。」明確規範了總統在國防軍事事務的指揮權及指揮的程序；然而，問題的癥結乃在我國憲政體制的設計上，行政院院長是否納入作戰指揮體制。我國憲法明定行政院為國家最高行政機關，且對立法院負責。憲法第53條規定：「行政院為國家最高行政機關。」第57條規定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，而立法委員在開會時，亦有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。雖然

憲法增修條文第3條取消了行政院長任命必須經由立法院同意的條件，使行政院院長的地位下降為總統的幕僚長。但單憑前述未予修正之憲法第53及57條條文之規定，以及行政院組織法第3條明訂國防部為行政院所屬機關；第7條亦規定：「行政院院長，綜理院務，並監督所屬機關。」均足以顯示行政院院長地位的崇高，並足以率領包括國防部在內的所有部會。^{註四}此外，國防法亦賦予行政院相當的權力。國防法第10條規定：「行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。」基於上述憲法、行政院組織法以及國防法中有關國防決策體系權責之相關條文，使得我國國防決策體系中國防政策制定者、決策者與軍隊統率者的權責，未能明確地歸於一統，將影響我國國防決策體系與決策需要性、務實性。

二、弱化聯合作戰指揮機構的法定地位

國防法第13條：「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。」國防部組織法第13條：「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，掌理提出建軍備戰需求，建議國防軍事資源分配，督導戰備整備、部隊訓練、律定作戰序列、策定並執行作戰計畫及其他有關軍隊指揮事項。」就上述法源，參謀本部為聯合作戰指揮機構，其幕僚編組，必須具備完整的聯合

^{註四} 顧崇廉，「國防二法實施後我國防政策運作之探討」，新世紀智庫論壇（臺北，民國91年12月30日），頁63。

作戰指揮功能。然在國防二法審議過程及立法通過開始施行後，國會、政府部門、學界，均偏重於「文人領軍」、「軍政、軍令一元化」之思維；因此，在國防部組織編組上，過度強化軍政功能，相對弱化了參謀本部編組之完整性。此皆未正視參謀本部須具備聯合作戰指揮機構一元化功能所產生之落差，實有待調整精進。

三、軍種本位主義影響聯合作戰

美國國防部「2004年中國軍力報告中」，婉轉表示，國軍不但沒有聯合作戰能力，連基本的協同作戰能力都受到質疑，國軍時常將協同作戰與聯合作戰混為一談，認為只要將陸、海、空軍放在一起作戰，就叫聯合作戰。^{註五}究其原因主以國軍長年來因疏於對聯合作戰軍官之培養與教育，且脫離不了軍種之掣肘，以及總司令部具有之權力影響，自然造成以軍種為優先之本位主義。而現代戰爭，聯合作戰已經蔚為主流，以往各軍種單打獨鬥方式，已不符時宜，國軍能否擺脫軍種內部本位主義之桎梏，將是決定新一代戰力能否順利轉換及聯合作戰戰力能否發揮之關鍵。^{註六}

四、建軍體系脫節，作戰權責不明

國防二法將國防事務區分為軍政、軍令與軍備三大系統之後，改變了以往參謀本部統籌建軍與用兵之權責。過去由統帥→參謀總長單一體系負責的建

軍、用兵、軍備發展，調整為「打(用兵)」、「建(建軍)」分屬於軍令、軍政體系。另依國防部組織法第6條規定：參謀本部掌理提出建軍備戰需求，建議國防資源分配，惟參謀本部於高司幕僚調整後，對參謀本部需提出建軍備戰需求之功能，欠缺組織編組之完整性，執行上將有其困難。^{註七}總之，負責用兵之軍令系統，必須充分了解負責建軍的軍政系統全般軍事政策規劃構想，方能制定軍事戰略與備戰計畫；負責軍備採購的軍備系統，須深入體認軍令系統的用兵方略與實際需求後，方能制定足以配合的採購政策；同理，職司建軍大計之軍政系統進行建軍規劃時，更要充分掌握軍令與軍備系統之主、客觀條件與限制，方能制訂出符合實際狀況，最能發揮國家整體戰力的建軍方向。

「打、裝、編、訓」為我國建軍的一貫原則。國防二法施行前，在具體分工上，參謀本部負責「打、裝、編」，各軍種總部負責「訓」，體制完備、功能整合。然而，國防二法施行後，「打」仍保留於參謀本部，「裝」改屬軍備局負責，「編、訓」則在脫離參謀本部後之各軍種總部，造成體系互異、功能分離，「訓」、「用」難以結合的現象，不利戰力整建與提升(如表一)。

且國軍原有明確的建軍關係變成互不隸屬，參謀本部依法係作戰指揮機

註五 林濁水，「落實聯合作戰必須加強組織改造」，聯合報(臺北，民國93年6月2日)，版A15。

註六 陳國銘，「三軍聯合作戰」，國防政策評論(臺北)，第2卷第4期，民國91年夏季，頁39。

註七 張鑄勳，「中華民國軍事戰略：析論防衛作戰構想」，國防大學軍事學院印(龍潭)，民國92年8月，頁227。

構，無法整合各軍種的軍種戰略；軍政幕僚又未必有整合各軍種戰略之素養與學能，導致建軍關係無法上下脈絡一貫，衍生相互脫節之情勢。^{註八}

國防二法施行後，參謀本部無人事權及行政支援能力，形成有責無權的指揮機構；另依國防部組織法第10條第二項規定，部長對各(總)司令部所屬之機關、作戰部隊「得」編配參謀本部之適用範圍及編配時機，並未明訂清楚，若於戰時始臨時編配予參謀本部，實難以建立指揮倫理及默契，但參謀總長卻須負作戰成敗責任，權責明顯不符。^{註九}

五、不符平戰結合，快速轉換目標

臺澎防衛作戰具有「預警短、縱深淺、決勝快」及「初戰即決戰」特質，故平戰功能可否立即轉換，為作戰成敗之首要考驗。^{註十}國軍聯合作戰指揮機構，

近年來經多次檢討修正，目前已完成組織調整與運作，在部長之下成立「聯合作戰指揮中心」、「政務協調中心」及「戰爭資源協調中心」，三者以「聯合作戰指揮中心」為主軸，透過需求與支援，以建立協調互動關係。平時「聯合作戰指揮中心」為適應經常時期危機處理，採「平戰一體」之常態輪值編組，明確賦予任務與職掌，以適應各種突發事件處置；戰時迅速轉化為「國軍聯合作戰指揮機制」，惟「政務協調中心」及「戰爭資源協調中心」於警戒戰備階段方由軍政、軍備系統編成，且各相關部會並未比照全民防衛動員業務會報體系方式(如表二)，設置對口及連絡窗口，較無法適應防衛作戰需求，^{註十一}亦將無法有效應付緊急戰況。

從國防二法第7、8、9、13條等條

表一 國軍「打裝編訓用」思維流程

	打	裝	編	訓	用
國防部 (權責單位)	戰規司 軍事戰略	軍備局	各軍總部	各軍總部	參謀本部
參謀本部 (考量重點)	聯戰戰略、準則與計畫(依威脅與任務)	聯戰裝備	戰略單位之組合	聯合演訓(指揮所)	聯戰指揮
各軍總部 (考量重點)	軍種戰略、準則(依命令與任務)	軍種裝備	戰略單位以下之編組	軍種基礎與組合訓練	

資料來源：陳勁甫，「論我國防戰略規劃之思維架構——國防二法之角度」，國防雜誌(龍潭)，第18卷第15期，民國92年9月1日，頁23。

文規定，其所律定之指揮權責，影響平戰轉換的計畫與整備，不利初戰戰力發揮。^{註十二}就上述條文內涵，較偏重「文人領軍」、「軍政、軍令一

^{註八} 同註七，頁227。

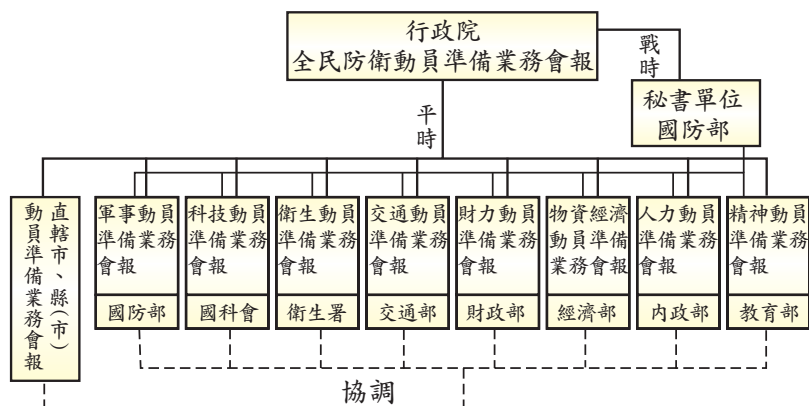
^{註九} 陳勁甫，「美軍以簡馭繁聯合作戰指揮機制之借鏡」，國防雜誌(龍潭)，第17卷第11期，民國91年5月。

^{註十} 丁樹範，「實施國防二法意義與未來展望」，國防政策評論(臺北)，第2卷第3期，民國91年春季，頁27。

^{註十一} 鈕大旻，「從組織變革論國防二法後國防體制」，國防大學軍事學院戰略學部93年班畢業論文(龍潭)，頁66-67。

^{註十二} 同註十，頁27。

表二 全民防衛動員業務會報體系



資料來源：謝雲龍，「作戰區戰力運用——全民防衛動員戰力之運用與發揮」，戰略學部民國93年講義。

元化」思維，據以節制往昔參謀總長權限，國防二法實施後，亦著重於「軍政」之運作，且各軍種總部隸屬於國防部長之下，屬性上為軍政單位，各軍種作戰部隊仍受各軍總部指揮，而參謀本部在設計上沒有實質整合各軍種能力，要直接指揮各作戰部隊又受到法條與各軍種總部箝制；以致在聯合作戰訓練、作戰型態、作戰構想、指導及落實戰備整備上，難以達成三軍聯合作戰之編組、演訓與備戰目標；又國防部部長對「得」編配作戰部隊予參謀本部之「時、空、力」因素考量及「命令」參謀總長執行軍隊指揮之「命令」下達時機，將影響「平戰一體，快速轉換」要求。

六、「責成」語意不明，「第一擊」反擊時機下達權責不清

我國憲法第137條第一項規定——國防組織應以法律定之，其目的乃在確認

國軍的指揮體系，以界定、調和總統的統帥權、最高行政首長的行政院院長及國防部部長等3人的權限範圍。因此，能否明確地達到此一目的，即可做為該國防組織法是否成功的指標。我國國防法雖在第8條規定：「總統統率全國陸海空軍，行使統帥權指揮軍隊，直接責成

國防部長，由部長命令參謀總長指揮執行。」本條文制訂之目的，係考量統帥權位高權重，所下達之戰爭指導是軍事作戰之依據。軍隊指揮是次一個層級的作戰指揮行為，在執行上各有其專業性及複雜性，須委由專業軍人行使軍隊指揮。然「直接責成」國防部長，是否為「直接授權」之意？^{註五}究竟總統能否撤回此一授權，而直接行使指揮？顯然至為模糊；尤其我國憲法明定總統有頒布緊急命令，以應付國家危急之狀況，而「戰爭」即為其特例，所以總統於國家瀕臨戰事或為遂行戰事，以緊急命令實行統帥權力亦為合憲；換言之，總統於面臨戰爭威脅或戰爭時，得直接指揮軍隊。倘若如此，則國防部長地位如何？雖國防法第9條提及總統可召開國家安全會議，然並未提及戰時移權制度。^{註六}另國防法第8條後段——由部長命令參謀總長指揮執行，然部長對總長之命令何

^{註五} 高永光，「精實國防二法為當務之急」，國政評論（臺北，民國91年8月），頁28。

^{註六} 陳新民，「由國防法探究我國統帥權問題」，新世紀國家安全與兩岸關係研討會論文及新世紀文教基金會（臺北，民國89年4月），頁53。

時下達及下達命令或授權程度及範圍為何？亦未明確界定；參謀總長能否有效遂行作戰指揮，執行中發生窒礙時，應如何處置？亦未明確律定。

七、參謀本部遂行聯合作戰指揮，指揮幅度過大

在國防二法規範之下，軍種總(司令)部脫離了軍令指揮鏈後，參謀本部以聯合作戰指揮機構身分，執行作戰指揮，其指揮之作戰單位包括數個一級作戰單位及聯合後勤司令部、後備司令部、憲兵司令部所屬編配之單位與戰略預備隊等，指揮幅度明顯過大。在講求「時間」、「速度」、「反應」之防衛作戰要求下，聯合作戰指揮機構之指揮幅度，實有檢討精減之必要。

八、三軍指管通聯系統(C⁴ISR)未建立

國軍已於民國85年後，陸續將三軍防空武器及偵測系統納入系統運作後，國軍的C⁴I系統才小有規模；並藉由具保密性抗干擾的通信網路及無線電裝備，透過作戰系統之電腦整合、計算及輔助決策系統資料統整，使指揮官可充分且靈活運用國軍各類防空作戰兵、火力，達成及時反應、及時發揚火力，確保攔截任務的有效遂行，進而支持三軍聯合作戰能量的整合與發揮，然成效仍有待精進。^{註五}

另就三軍聯合作戰戰力整合及發揮言，雖然長期使用美製系統，在整合方面的問題均能勉力克服，但是在近年來

因採購來源的多樣化影響下，各軍種又自成系統，如何有效整合這些在介面規格上可能完全不同的裝備，將成為重大的挑戰。^{註六}

九、聯合作戰準則不合宜，聯戰教育未受重視

國軍數十年來一直強調聯合作戰，但卻無一系列合宜之聯戰準則；爲了配合「精實案」及國防二法推動，始頒訂「國軍聯合作戰要綱」，其內容觸及防衛作戰部分，僅四篇中之其中一篇，並以綱要式敘述，欠具體、實用，對聯合作戰教育、訓練，難以依循，且相關之教範、教則，尚未訂頒，影響國軍聯合作戰演訓成效甚巨。

肆、建構高效能聯合作戰體制精進作爲

國防二法的實施，在期望國軍能脫胎換骨，成爲21世紀的優質部隊，藉聯合作戰體制之建構，以展現戰力精實的國軍；爲了使科技與聯合作戰發揮最大效果，組織架構與指揮幅度建立其適宜性，揚棄軍種本位心態，並使參謀本部各聯參組織運作能結合「功能與任務導向」，建構高效能的聯合作戰體制，爲國軍組織再造迫切的任務。其精進作爲：

一、確立總統爲作戰指揮權的單一指揮體制

我國現行憲政體制偏向於法國的雙首長制，然就軍事觀點言，國家層級的

^{註五} 任宜明，「如何精進我國聯合作戰能力」，國防政策評論(臺北)，第2卷第4期，民國91年夏季，頁73。

^{註六} 陳國銘，「三軍聯合作戰」，國防政策評論(臺北)，第2卷第4期，民國91年夏季，頁51。

作戰指揮體制應就以總統(偏向總統制)或行政院長(偏向內閣制)統一指揮為宜，以收指揮單一化、扁平化之效率；為遷就雙首長制的政治現實，我國目前總統與行政院長皆擁有國防決策權(指揮權)的設計，實有未當之處。然考量現行我國總統為人民直接選出，而行政院院長為總統任命，總統具有民意基礎，不具統帥權不符實際期盼，故現行作戰指揮體制宜暫採美國「總統—國防部長」的國防體制，^{註七}總統決定之國防政策、軍事行動，儘管行政院長、國防部長與總統分屬不同政黨，均須服從總統領導，如有不服，則應予以請辭，以明責任；另考量國防部長為行政院成員之一，須接受國會的監督，為使憲政及國防施政運作順遂，有關渠等職務接任人選，宜由總統及行政院長共同決定，並視需要徵詢立法院之意見。然若未來我國憲政體制朝向內閣制發展，則宜採英國「首相—國防部長」之國防體制。惟上述之變動涉及權責是否相符及憲政層面問題，攸關國家整體安全，而如何建構合理可行之憲政體制，實有賴各政黨菁英的政治智慧與道德良心。

另國防法第10條、23至28條規定：「行政院制訂國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務」，且行政院長為國家安全會議之主要成員，參與共同研商國家安全有關之大政方針，依上述法條之規定，行政院之角色為國家總力的策源機構，然若將

行政院納入現行作戰指揮體系之內，則用兵指揮層級從總統到各作戰司令將多達5個(總統→行政院長→國防部長→參謀總長→各作戰司令)，勢將影響指揮速度與命令之傳遞，亦不符臺澎防衛作戰特質，故行政院長應不屬於作戰指揮體系之一環；惟考量行政院之角色須統合整體國力，以支援戰爭決策之執行，故作戰指揮全由總統責成國防部長後，行政院長遵照總統旨意，以最高行政首長身分動員綜合國力，國防部長須副知行政院長，俾使國軍在戰時能有效獲得國家總力之支持，同時亦須強化全民防衛動員準備業務會報及行政院會功能或提升國家安全會議決策諮詢地位，以兼顧戰爭資源整合與指揮迅捷，有效支援軍事作戰。

二、強化聯合作戰指揮機構法定功能

國防二法中規定參謀本部為國防部長軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構；因此，參謀總長亦為聯合作戰指揮官，與美軍參謀首長聯席會議主席不同的是有指揮軍隊作戰的權力。就參謀本部職責，兼具軍事戰略（建軍備戰需求、國防軍事資源分配）與野戰戰略（軍隊作戰指揮）層級；因此，參謀本部成員應具備高司幕僚兼作戰指揮之編組機構，其編組功能亦須兼具軍事戰略與野戰戰略功能。參謀本部以野戰戰略的構想引導軍事戰略之策訂，並結合軍種戰略之發展，將三軍之建軍、備戰、用兵結為一體，有效運用國家資源，建立完整的

^{註七} 張德方，「從美國聯戰機制探討我國聯合作戰精進之道」，國防大學軍事學院國家安全與軍事戰略論文集（臺北），第2卷第4期，頁133。

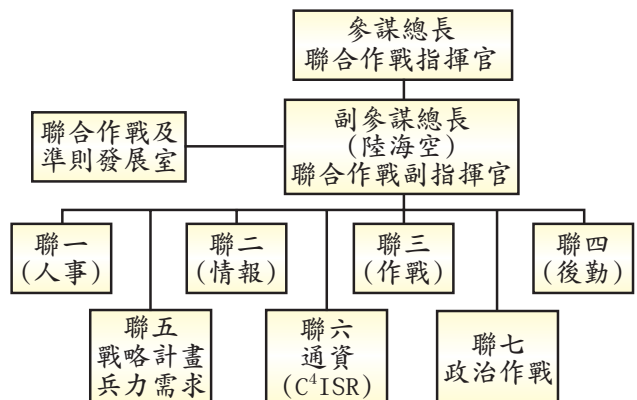
聯合作戰部隊。^{註大}基於此，參謀本部兼聯合作戰功能之幕僚編組，應參考美軍聯合參謀首長聯席會議、戰區司令部編組及國防二法施行前參謀本部直接執行軍令系統之編組，其幕僚編組建議如后：(如表三)

在指揮系統上，雖然參謀總長兼具聯合作戰指揮權，但維持持續戰力之聯合後勤司令部、後備司令部及職司衛戍、警備、法紀之憲兵司令部，在法源上仍隸屬國防部長，在部長「得」編配下，其所屬單位始納入聯合作戰指揮系統，而與其司令部脫離指揮關係；蓋上述司令部具專業性、特殊性，對其所屬之指導、任務管制，有其功能與需要，其指揮系統不宜斷層，使參謀總長雖指揮該屬單位，事實難以掌握持續之人力、物力，有礙聯合戰力之發揮。若能修訂為：聯合後勤司令部、後備司令部、憲兵司令部「及」其所屬單位，在國防部長「得」編配下，編配參謀本部(聯合作戰指揮機構)，應較允當周延。

三、軍種總司令部依法改編為司令部，消除軍種本位

聯合作戰為未來戰爭趨勢，若受軍種本位主義影響，聯合作戰效能難以建構。究其原因，除各級幹部軍事思維趕不上外在環境的變化外，各軍種總司令的存在所造成之軍種本位亦為主因之一；鑑於此，國防二法中明訂：陸、

表三 參謀本部幕僚編組擬案



資料來源：自製。

海、空軍總司令部，於施行三年內，必要時得延長一年，應改編為司令部，負責軍種之教育、訓練、準則與戰法研發。上述法條訂定應有其理論基礎與必要性，就其功能，最少可減少指揮干預，縮短指揮鏈，增進作戰效能；然國防二法自民國91年3月1日公布施行，至今將屆滿三年，迄未看出各軍種總部有進行改編跡象。

雖然國防部原規劃以陸、海、空軍總部改編之「高司組織調整」為精進案進行準備階段，預定於民國93年完成「編裝實驗檢討」，並計畫於民國96年完成驗證評估。^{註九}但在實際運作上產生了人事、訓練、後勤等問題，而停滯了本案的推動，此亦是受到軍種本位主義之影響。國軍聯合作戰受到各軍總部影響乃存在之事實，若因某些因素而使三軍總部繼續運作，除不符國防二法立法精神，國軍聯合作戰體制與功能將難以成功。

^{註大} 張鑄勳，同註七，頁224。

^{註九} 中國時報(臺北，民國92年8月6日)，版A6。

四、整合建軍體制，明確參謀總長指揮權責

參謀總長為國防部長的軍令幕僚長，負責規劃軍事戰略，推動建軍備戰措施。參謀本部有關建軍、備戰的重大議案及預算編列，須經國防部長核准，全般性的軍事戰略規劃及重大提案，須向總統提報；基於參謀本部職責及聯合作戰指揮機構功能，參謀本部應有能力，亦有其必要，整合出適應聯合作戰之建軍構想、兵力整建計畫，而不致使建軍體制脫節，以支持用兵指導，使建軍與用兵脈絡一貫。因此，考量現行國情、臺澎防衛作戰特性、C⁴ISR支援能力、三軍兵力數量及統帥權在國防一元指揮下，現階段以整合臺澎金馬範圍視同為一個戰區型態為宜，參謀總長兼具美軍聯合參謀首長聯席會議主席及戰區司令，為國防部長之軍令幕僚長及戰區指揮官兩種身分。故我國作戰指揮階級自國家戰略階層至作戰部隊階層，雖為總統→國防部長→參謀總長(戰區指揮

官)三個層級，然為符戰時狀況，明確參謀總長指揮權責，則戰時國家指揮層級至軍事執行層級可調整為「總統直接責成參謀總長指揮執行(總統→參謀總長『戰區指揮官』)」二個層級，以減少指揮層級，提高指揮速度，發揮用兵專業功能。

五、建構平戰結合與快速反應聯戰機制

聯戰機制以「打的需求」，本「功能導向、權責相符」之精神，落實行政組織與聯參編組調整，使趨於「平戰一致」編組型態，俾利快速反應及危機處理。平時應以戰時功能編組運作，並不斷演練學習，才能平戰結合快速反應，迅速平戰「轉換」。聯合作戰指揮機構平時負責研擬與發展聯合作戰計畫、執行戰備整備督導、實施聯合演訓、展現整體戰力，以嚇阻戰爭，並做好隨時準備投入戰場或其他準軍事行動之計畫；戰時負責遂行作戰指揮，以達成任務。

因此，國軍「聯合作戰指揮機構」編組型態，應建構「平戰結合、指揮迅速」之指揮架構，區分作戰指揮、作戰支援兩大體系，由部長統一指揮。(如表四)

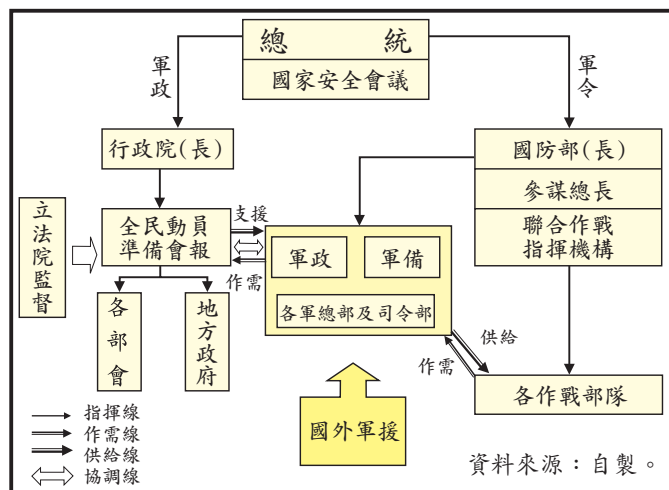
(一)在作戰指揮體系方面

由總長承部長之命指揮軍隊，為聯合作戰指揮官，負責指揮「聯合作戰指揮中心」、「戰略執行階層」，有效達成作戰任務之遂行。

(二)作戰支援體系方面

由軍政、軍備體系轉化編成「政務協調中心」、「戰爭資源

表四 國軍聯戰機制運作提案流程表



協調中心」，由部長授權軍政、軍備副部長分別督導，負責政務協調、處理及戰爭資源籌措，並督導各軍種總(司令)部，有效支援軍事作戰任務之遂行。各總(司令)部接受聯合作戰指揮官(參謀總長)需求，專責「人員補充、兵力需求、部隊訓練」，並協助「戰略執行階層」，有效遂行軍種作戰支援任務。

(三)有關部會及機關

因應戰況發展，有利快速應變及危機預防，行政院、立法院等相關部會之總體戰力協調機制，應成立常態性之連絡窗口，俾使國家總力能做有效的支援。

六、明確「責成」意義與「第一擊」反擊指揮權

美國政治學者杭亭頓在他經典著作《軍人與國家》中提出「客觀文人統治」(subjective control)的理論，其認為最健康、有效的文人領軍方式：一是將軍人獨立於政治事務之外；二是儘可能讓他們自由處理軍事事務，以利其發揮最佳專業能力。^{註一}戰爭是冒險行為，軍文分際是文人決定戰爭，軍人指揮作戰。「責成」確有用兵學能的較大空間，為依法理之解釋，「直接責成」乃法定的強制授權之意；因此，總統的指揮軍隊權限，已構成形式意義，亦即總統僅負責戰爭的發起與終止，其他的實際軍事專業運作(包括指揮、調度、作戰等)，則交給軍人。故法令上總統既已直接授權，則應充分下授，不應介入軍隊指揮

及軍事行動，以尊重軍事專業。因此，若將國防法第8條之「總統直接責成國防部長」改為「國防部長承總統之命令」，則較為明確；另部長對參謀總長之命令或授權程度及範圍如后：

(一)命令與授權範圍應包含國防法第14條之軍隊指揮事項。

(二)臺海安全之危機應變處置權應在合理的範圍內儘量下授。參謀總長對軍隊指揮權責，可依經部長核定的作戰計畫、戰備規定或相關法令，據以執行應變處置。

(三)若超出以上授權範圍或是遇到特殊狀況時，參謀總長應向部長回報請示，部長再依總統之決策或戰爭指導，賦予參謀總長之執行命令。

七、減少指揮幅度，增進作戰速度

臺澎金馬地理位置涵蓋範圍有限，指揮幅度主要取決於C⁴ISR系統的支援與可供編配的三軍部隊大小。^{註二}現行國軍武裝部隊編組與作戰地域限制，海軍艦隊司令部、空軍作戰司令部、金門及馬祖防衛司令部，仍為必然存在之單位，而臺灣本島可考量劃分為南、北兩個作戰區，以減少指揮幅度、精減指揮層級數量(一個軍團司令部及花東防衛司令部)，依集中與節約原則，可減少員額，利於精進案推動，並可集中戰力。

八、有效整合三軍指管系統(C⁴ISR建構)

國軍若能按計畫完成「博勝案」，屆時將可克服海、陸、空作戰平臺無法構聯問題。同時在瞬息萬變的現代戰

註一 艾略特·柯恩，卓越的領導(臺北，國防部史政編譯室譯印，民國92年6月)，頁396。

註二 同註一，頁130。

爭，國家決策機構必須掌握多變的政治局勢與戰場景況，以適時下達正確的指導，因此，C⁴ISR系統的建構應將國家決策機制，包括在網路系統中。

未來C⁴ISR系統建立後，在測試驗證時，除戰爭決策機構與聯合作戰指揮中心、聯合作戰指揮中心與下一級三軍作戰部隊間之通聯整合外，並應考量具備：戰場全縱深監視與支援全縱深作戰、協助決策規劃能力、系統間相容性及作戰互通性與有效資訊共享等功能，並建立三軍資訊互相通聯(Data-Link)的即時(Real-Time)系統，以掌握資訊優勢，增進三軍聯合作戰效能。

九、發展聯合作戰準則，落實幹部聯戰教育

聯合作戰準則係依據軍事戰略計畫作為中之十年建軍構想、五年兵力整建計畫時程內可獲得遂行聯合作戰之編裝與能力，而規劃國軍聯合作戰之計畫作業與戰略、戰術行動及有關技術之基本準則，做為平時訓練與戰備之依據。因此，國軍須積極強化聯合作戰教育，使全體幹部均能具備聯合作戰基本素養，除國軍進修教育、指參及戰略教育增加相關聯合作戰課程及時數外，應由聯合作戰訓練準則發展室強化其功能後，規劃、開辦「聯戰軍官專長教育」，先培訓師資，再訓練幹部，並區分戰略與戰術班隊，以3-4個月為一期，召訓三軍校級以上軍官，同時配合三軍聯訓基地流路，實地觀摩，結合理論與實務；上校與將級軍官，參加戰略班次；中、少校參加戰術班次。並列入經管，無聯戰

教育戰略學資者，不得於軍種總部、參謀本部任職，以落實幹部聯戰教育，提升國軍聯合作戰效能。

伍、結 語

聯合作戰基本理念是要以統一、快捷的指揮，促成聯合的行動，進而澈底發揮統合戰力，統一指揮是指由單一指揮官及其聯合幕僚群遂行指揮，聯合行動強調整合與協調。隨著高性能海空戰具、精確雷射導引、電磁頻譜等科技相繼投入戰場，使得聯合作戰理念與行動快速發展，面對21世紀高科技戰爭型態，應擴大對聯合作戰之思考與行動，以產生新的戰略思維，落實於防衛作戰；在多元多維的聯合作戰中，如何運用健全的組織、靈活的系統、綿密的流程，以建構組織扁平、系統整合、設施周密、功能健全、運作靈活、平戰一體之高效能聯合作戰指揮體系，以精實國軍三軍戰力，發揮最高作戰效能，達成防衛作戰任務。

收件：93年10月27日

修正：93年11月24日

接受：93年12月10日

作者簡介

朱傳枝上校，陸軍官校70年班、陸院80年班、戰院85年班；現任職於國防大學軍事學院戰略學部專業教官。