

美軍「聯合作戰計畫」準則探討

海軍中校 周敦彥

提 要

- 一、聯合作戰為我國軍事轉型的重點，配合國軍現階段擴大運用「美軍聯戰準則」，探討美軍新「聯合作戰計畫」準則主要變革。
- 二、戰略溝通係美國戰略方針之延伸，亦是美軍聯合作戰計畫相關作為中不可或缺的一環，目的為營造一個有利於美國國家利益的資訊環境。
- 三、美軍新「聯合作戰計畫」準則中，以「應變計畫」取代「週密計畫」，縮短計畫期程，以因應瞬息萬變的全球戰略環境。
- 四、聯合作戰計畫程序係一條理分明並富邏輯性的計畫作為程序，可提供各層級部隊在執行聯合作戰之前及期間有條不紊的計畫作為方式。

關鍵詞：聯合作戰、作戰計畫、應變計畫、戰略溝通、行動方案

壹、前 言

鑒於聯合作戰已成為臺澎防衛的唯一作戰型態，也是我國軍事轉型的重點，現階段國軍正藉由擴大運用「美軍聯戰準則」，以期有效提升聯合作戰能力。而美軍「聯合作戰規劃教則」(Joint Publication 5-0, Doctrine for Planning Joint Operations)業已於去年(2006年)完成修定，並於同年12月26日印行頒布。新版同時更名為「聯合作戰計畫」(Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning)，原「聯合作戰規劃教則」為1995年4月13日

所出版，迄今已逾十年，其中難免諸多不合時宜之處。本文將探討美軍新「聯合作戰計畫」準則之主要變革之處，以提供國軍聯合作戰之參考。

貳、納入戰略溝通(Strategic Communication, SC)的新架構

戰略溝通係美國戰略方針之延伸，用以支持總統所下達的戰略指導、國防部長的國防戰略^{註一}以及參謀首長聯席會議主席(Chairman of the Joint Chiefs of Staff)的軍事戰略。著重於營造一個有利於美國國家利益的資訊

^{註一} 2005年3月，由美國前國防部部長倫斯斐簽署頒佈。

環境(information environment)，並透過高層互訪、駐外使館間的互動以及公關活動等外交手段尋求國內外輿論的支持以求進一步取得其國家目標之合法性。

美軍作戰司令必須重視戰略溝通，在平時應將國防部長批准之戰略溝通目標納入戰區安全合作計畫(Theater Security Cooperation Plans, TSCPs)中，並全力支援美國大使館以及當地其他部會之相關資訊計畫與其他公共外交政策，以利外交任務之達成。當突發事件發生時，更應將戰略溝通相關作為納入聯合作戰計畫中，俾利作戰任務之遂行。

戰略溝通為美軍聯合作戰計畫作為中不可或缺的一環，而軍方的具體作為包含資訊作戰(Information Operations, IO)、公共事務(Public Affairs, PA)以及國防支援公共外交(Defense Support to Public Diplomacy, DSPD)等三項^{註二}。上述工作的整合對戰略溝通的執行成效具有關鍵性的影響。因此，跨部會乃至於跨國的合作便顯得致關重要，這也就是美軍現行聯戰準則除了著重軍種間聯合作戰外，更強調各部會間合作以及國際間聯盟作戰的主要原因之一。

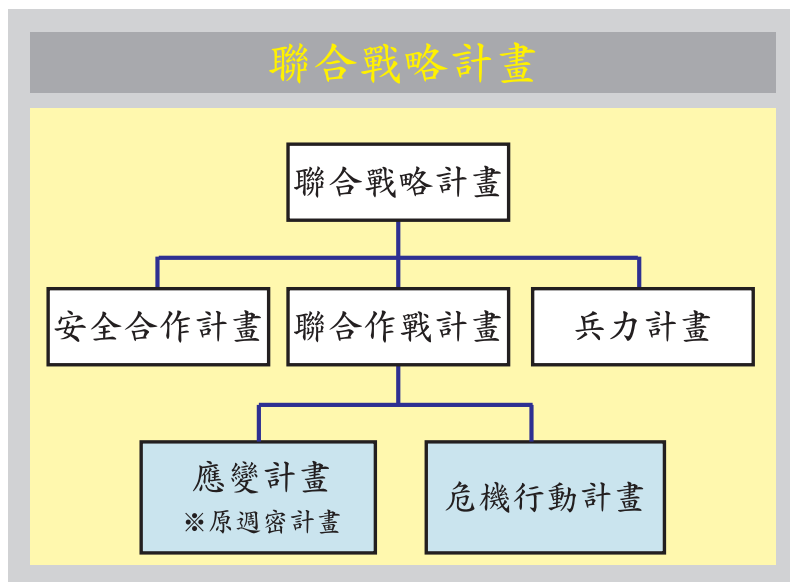
參、以「應變計畫」取代「週密計畫」(計畫關係如附圖一)

在新的「聯合作戰計畫」準則中，原來的「週密計畫」(Deliberate Planning)^{註三}已不復見，取而代之的是「應變計畫」(Contingency

Planning)，兩者的計畫作為程序並無差異，但計畫作為的期程原則上由18至24個月^{註四}改為12個月^{註五}，以因應瞬息萬變的全球戰略環境。

應變計畫並非針對緊急危機狀況所實施的計畫作為，而是美軍在承平時對可能發生之突發事件所做的準備，聯戰計畫暨執行單位(Joint Planning and Execution Community, JPEC)承總統或國防部長之命，依據應變計畫指導(Contingency Planning Guidance, CPG)、聯合戰略能力計畫(Joint Strategic Capabilities Plan, JSCP)或其他計畫指導，對不同的任務擬訂相關應變計畫。該計畫必須對聯合戰略計畫(Joint Strategic Planning)中指定的假設狀況擬訂應變措施，內容為包涵兵力部署、運用及維持等作為的完整作戰計畫(OPLAN)。若當某一戰區之戰略態勢改變，

附圖一 聯合戰略計畫關係圖



資料來源：美軍「聯合作戰計畫」(JP 5-0, Joint Operation Planning)，頁 I - 2。

註二 美軍「聯合作戰」準則(Joint Publication 3-0, Joint Operation)，2006年9月17日，頁 I - 6。

註三 美軍「聯合作戰規劃教則」(Joint Publication 5-0, Doctrine for Planning Joint Operations)，1995年4月13日，頁23。

註四 美軍「聯合作戰計畫暨執行系統」(CJCSM 3122.01, Joint Operation Planning and Execution System VOLUME I)，2000年7月14日，頁C-4。

註五 2006年美國國防大學「聯戰參謀軍官班」教材。

而產生應變計畫指導、聯合戰略能力計畫及其他相關計畫未涵蓋之新狀況時，國防部長可透過參謀首長聯席會議主席下令，要求地區作戰司令及其他作戰支援單位針對新狀況擬定新的應變計畫。

應變計畫係「危機行動計畫」(Crisis Action Planning, CAP)之基礎，爲了在危機發生時能將應變計畫順利無誤的轉換爲危機行動計畫，參與計畫人員必須擬訂完整的作戰構想(Concepts of Operation)，詳細說明假定事項、敵可用兵力、作戰階段以及任務與兵力部署的優先順序等內容。當經過兵棋推演驗證及計畫修正後，便產生完整的應變計畫。合理的計畫將有助於各戰區獲得充分的軍備與訓練，以符合未來作戰的需求。同時，在擬訂應變計畫的過程中，可使各聯戰計畫暨執行單位熟稔相關計畫作爲程序，也爲執行危機行動計畫作爲打下良好基礎。

應變計畫依內容細節區分爲以下四個層次：

一、指揮官判斷(Commander's Estimate)

此層次之計畫最爲簡明，重點是行動方案的撰擬，內容可能是行動方案簡報、指揮官判斷或備忘錄，目的是提供國防部長因應潛在突發事件之軍事行動方案選項。任務指揮官需針對指定任務提出不同行動方案之分析以及建議。

二、基本計畫(Base Plan)

基本計畫的內容包含計畫構想(CONOPS)、主要兵力、支援構想以及預計完成任務所需時間。通常不包含計畫附件或階段兵力及部署資料(Time-Phased Force and Deployment Data, TPFDD)。

三、作戰計畫構想(CONPLAN)

作戰計畫構想爲簡要格式的作戰計畫，內容包含基本計畫、計畫附件以及任務指揮官針對計畫可行性的判斷報告，在狀況許可

時也包含階段兵力及部署資料。若有需要作戰計畫構想可大幅度擴充與修改而成爲完整格式的作戰計畫(OPLAN)或作戰命令(OPORD)。

四、完整格式的作戰計畫(OPLAN)

此作戰計畫係指完整而詳細的聯戰計畫，包含計畫構想、所有相關計畫附件以及階段兵力及部署資料。計畫中會詳述具體兵力、支援單位、所需資源以及預估運送至作戰地區的時間等內容。完整格式的作戰計畫包含所有在執行階段之資訊，所以能夠迅速轉換爲作戰命令。

肆、納入「聯合作戰計畫程序」(Joint Operation Planning Process, JOPP)

聯合作戰計畫作爲融合了二種互補的程序，一爲聯合作戰計畫程序，另一爲作戰設計(Operational Design)，後者將於下一段討論。

聯合作戰計畫程序係一條理分明且富邏輯性的計畫作爲程序，可提供各層級部隊在執行聯合作戰任務之前及期間有條不紊的計畫作爲方式。同時強調各級指揮官與參謀在擬訂作戰計畫或作戰命令時，和上下級指揮官與參謀的互動情形。進一步協助指揮官與參謀從事有組織的計畫作爲，使各級部隊都能清楚了解任務內容及指揮官之意圖，以期擬訂出實際可行的作戰計畫及作戰命令。

聯合作戰計畫程序適用於各層級部隊執行各類型之軍事任務，也同時適用於擬訂應變計畫以及危機行動計畫時的計畫作爲，主要區分爲以下七個步驟（如附圖二）。

一、初動

聯合作戰計畫程序之起始是由於需要以軍事力量因應潛在或實際的危機。開始計畫作爲程序之時機如下：

附圖二 聯合作戰計畫程序



資料來源：美軍「聯合作戰計畫」(JP 5-0, Joint Operation Planning), 頁Ⅲ-20。

- 當總統、國防部長或參謀首長聯席會議主席決定使用武力時。
- 聯戰計畫暨執行單位依據應變計畫指導、聯合戰略能力計畫或其他計畫指導，開始應變計畫作為程序。
- 地區作戰司令及其他指揮官認為需要時，可依據權責開始計畫作為程序。

二、任務分析 (如附圖三)

任務分析是為了解作戰的目的，並頒布適切的指導俾利後續之計畫作為程序。指揮官在任務分析期間主要的考量為國家戰略的目的，也就是當戰役或作戰任務結束後，有關政治、軍事、經濟、社會等各面向是否能達到預期的狀況。而參與聯盟作戰時，往往必須考慮其他國家的目標與利益，及其對任務執行的影響。

而實施任務分析的方法就是將上級計畫指導、其他戰略指導、初步參謀判斷以及聯合作戰環境情報準備等資訊，透過科學分析歸納方式，產生任務陳述、聯合部隊指揮

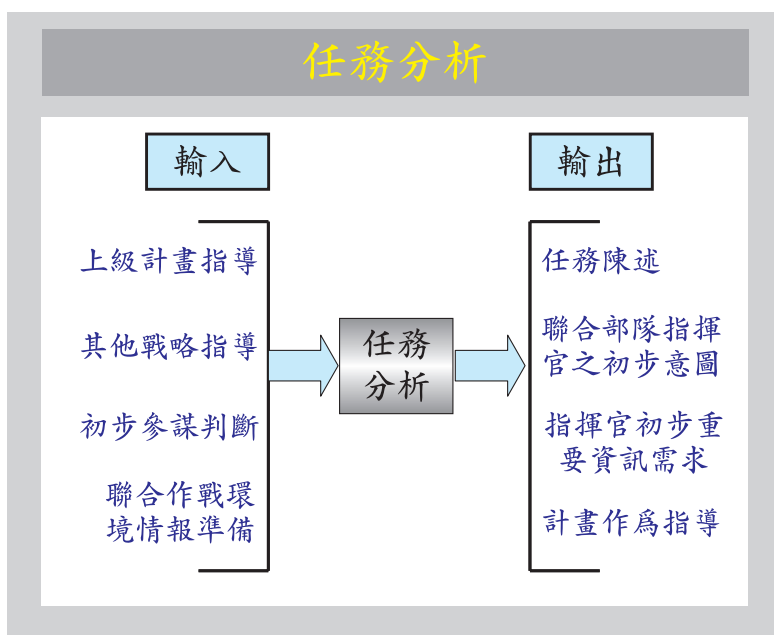
官之初步意圖、計畫作為指導以及指揮官初步重要資訊需求等主要成果。

三、行動方案研擬 (如附圖四)

參謀在研擬行動方案時必須運用從任務分析中所獲得的資訊，以提供指揮官合理的選項。而合理的行動方案必定符合以下五個條件：

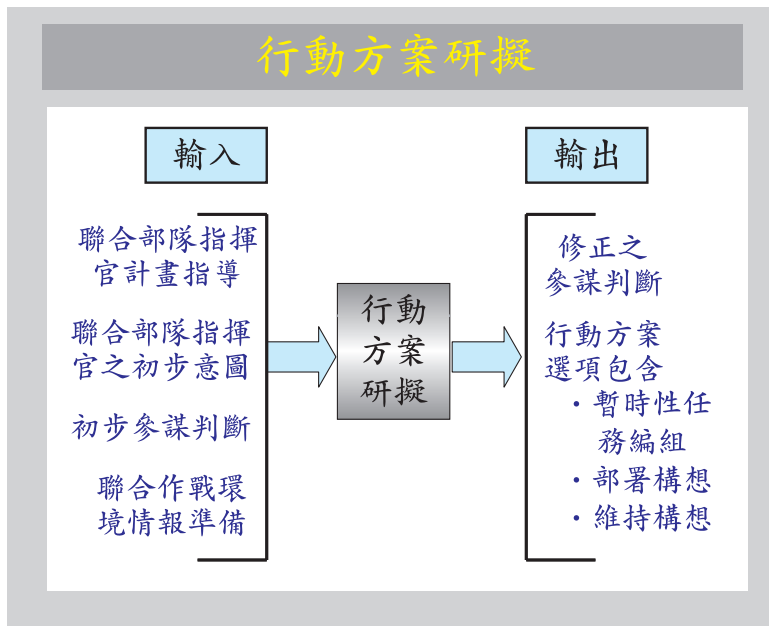
- 適當性(Adequate)：可在指揮官的指導下達成任務。
- 可行性(Feasible)：可在既定的時間、空間及有限資源下達成任務。
- 可接受性(Acceptable)：在有優勢的前提下取得成本和風險的平衡。
- 差異性(Distinguishable)：各項行動方案需顯示明確區別。
- 完整性(Complete)：必須包涵下列內容
 - 目標、效果以及必需執行的工作
 - 主要兵力需求
 - 兵力部署、運用及維持之構想
 - 達成目標之估計時間

附圖三 任務分析



資料來源：美軍「聯合作戰計畫」(JP 5-0, Joint Operation Planning), 頁Ⅲ-23。

附圖四 行動方案研擬



資料來源：美軍「聯合作戰計畫」(JP 5-0, Joint Operation Planning)，頁 III-20。

●評斷軍事目的與任務成功與否的標準

在研擬行動方案期間，指揮官及參謀必須持續評估遂行任務之風險。同時參謀應掌握最新情資，並將敵最可能及最危險的行動方案列入考量。

四、行動方案分析及兵棋推演(如附圖五)

指揮官及參謀需依據上級指導，個別分析草擬之行動方案，每一行動方案分析的成果都應該涵蓋以下內容：

- 決定行動方案之可能時機
 - 任務編組調整
 - 下達決策所需之資訊
 - 備用計畫以及後續計畫之確認
 - 確認高價值目標
 - 風險評估
 - 行動方案之優缺點
 - 提出指揮官重要資訊需求
- 兵棋推演為分析行動方案必要之

手段，可以強化參與計畫人員對作戰環境的了解，並在推演過程中看到紙上計畫作為無法發現的盲點。指揮官應在可用的時間內，將友軍每一行動方案針對敵最可能及最危險的行動方案進行推演，因為兵棋推演可將作戰流程具體化，而在推演攻防的過程中，驗證獲得修訂計畫的參考依據。

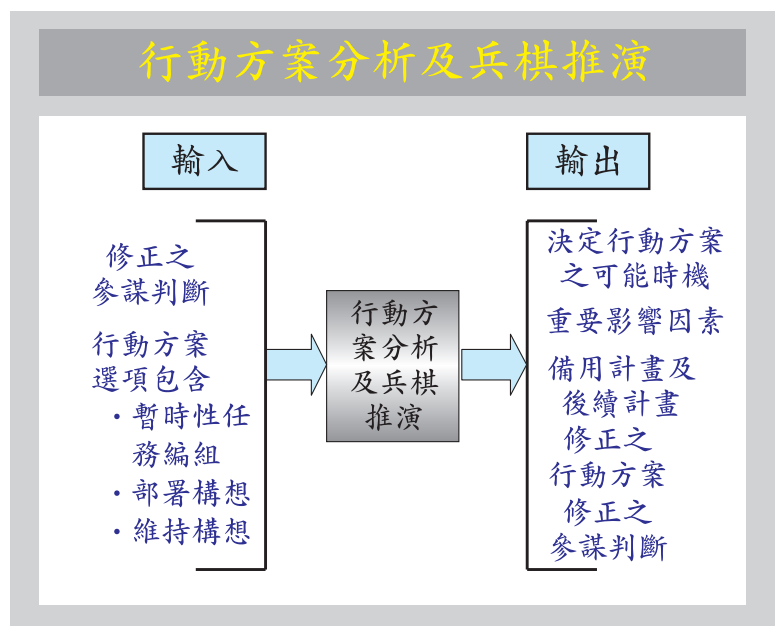
兵棋推演的方式大致分為二種，就是紙上兵推以及電腦輔助兵推，但不論是採取何種方式，人員的投入與否都是最重要的因素，參與兵推的人員必須深入了解行動方案研擬的過程及考量因素，才能確實達到推演的效果，俾利後續計畫

作為之順遂。

五、行動方案比較(如附圖六)

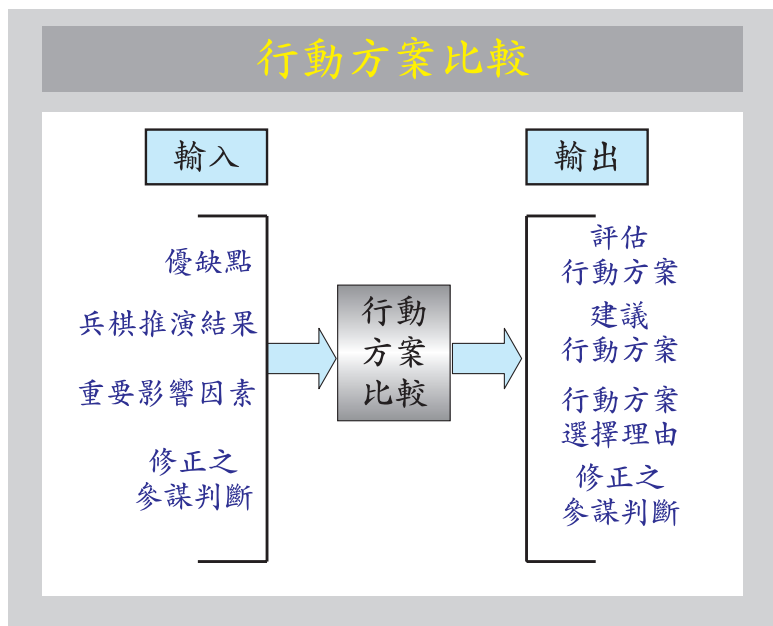
行動方案比較之目的為檢視各行動方案的強點與弱點。指揮官及參謀需要建立一套評估的標準，考量每一行動方案的優缺點，

附圖五 行動方案分析及兵棋推演



資料來源：美軍「聯合作戰計畫」(JP 5-0, Joint Operation Planning)，頁 III-30。

附圖六 行動方案比較



資料來源：美軍「聯合作戰計畫」(JP 5-0, Joint Operation Planning)，頁 III-33。

並尋求克服劣勢的方法。最後找出最符合可行性與可接受性，且具有相對優勢的方案。參謀經過分析比較所選擇之最佳行動方案應同時將下列因素考量在內。

- 將部隊執行任務的風險降低至可接受的程度。
- 兵力部署的態勢必須有利於未來行動。
- 對所屬部隊應擁有最大的兵力運用空間。
- 對突發狀況與威脅保有最大的彈性。

六、行動方案批准（如附圖七）

參謀完成以上程序後便向指揮官提出報告，內容包涵行動方案分析、兵棋推演結果、行動方案比較以及其他重要資訊（含上二級指揮官之意圖、目前聯合部隊狀況、最新聯合作戰環境情報準備以及研擬行動方案之假定事項），並建議最佳行動方案。指揮官則依據參謀建

議及其個人之經驗、判斷，選擇一適切之行動方案，或形成其他行動方案。

七、擬訂計畫或命令

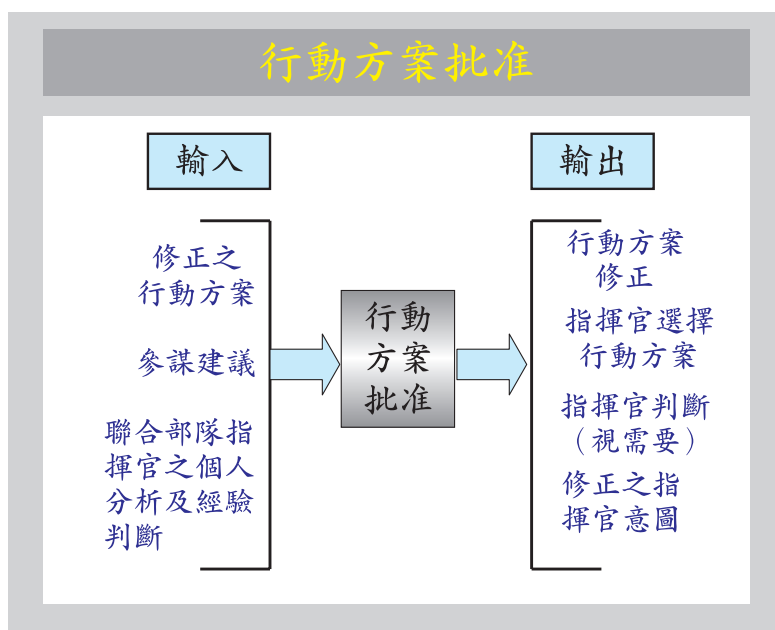
計畫及命令擬訂期間，參謀首長聯席會議主席、任務指揮官、支援部隊指揮官及其他參謀首長聯席會議成員將監督計畫作為之進行，並協助解決人員、裝備與後勤補給短缺的問題。同時依據聯戰準則以及適當性、可行性、可接受性、完整性等標準，審查任務指揮官所擬訂之作戰計畫。

除此之外，任務指揮官會將作戰計畫上呈國防部長，以確認戰略指導正確無誤，並獲得假定事項、任務陳述、作戰構想、作戰計畫之核准，以及需要修訂計畫的進一步指導。若是

總統或國防部長決定執行作戰計畫，則透過參謀首長聯席會議主席下達作戰命令。

伍、加強有關「作戰設計」(Operational Design)的內容

附圖七 行動方案批准



資料來源：美軍「聯合作戰計畫」(JP 5-0, Joint Operation Planning)，頁 III-35。

作戰設計為一種概念與架構，可支持聯合作戰計畫以及後續之執行作為。聯合作戰計畫作為運用各種不同的作戰設計元素(Operational Design Element)，來協助指揮官及參謀將部隊能力及時空因素具體化，俾利任務之遂行。此外，作戰設計元素在研擬行動方案與作戰構想方面，亦是絕佳的輔助工具。

而在作戰任務執行時，指揮官及參謀必須持續將作戰設計元素列入考量，並隨時調整正在執行的作戰任務，以及下一階段的作戰計畫，以確保戰術與作戰上的成功。作戰設計包括三項不可或缺的要件：

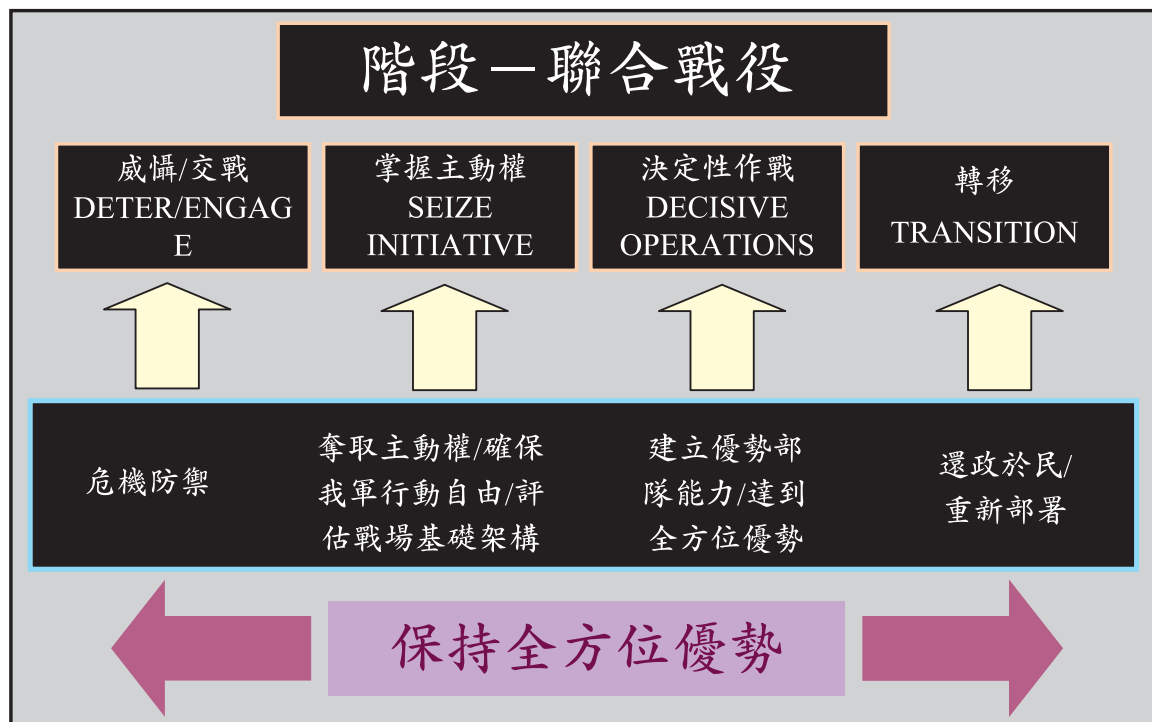
- 對戰略指導的深入了解
- 確認敵主要的強點與弱點
- 發展可達成戰略與作戰目標的作戰構想

除了加強有關作戰設計的內容之外，還

有一項重要的改變，就是作戰階段(Phase)的重新劃分。此項修正的緣起要溯及2004年底，美國前任國防部長倫斯斐於會議中對當時的作戰階段提出質疑，歷經了一連串的討論、構想發展、修改及準則整合等程序，終於在2005年7月頒佈實施，^{註六}因此在2006年9月17日頒佈的「聯合作戰」準則(Joint Publication 3-0, Joint Operation)，以及2006年12月26日頒佈的「聯合作戰計畫」(Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning)都可以看到新的作戰階段劃分。

原來的作戰階段將作戰全程劃分為四個階段（如附圖八），分別是威懾／交戰階段、奪取主動權階段、決定性作戰階段以及轉移階段。^{註七}而2005年核定之新作戰階段則將作戰全程劃分為六個階段（如附圖九），分別是戰場經營階段(SHAPE)、威懾階段(DETER)、奪取主動權階段(SEIZE INI-

附圖八 原作戰階段劃分

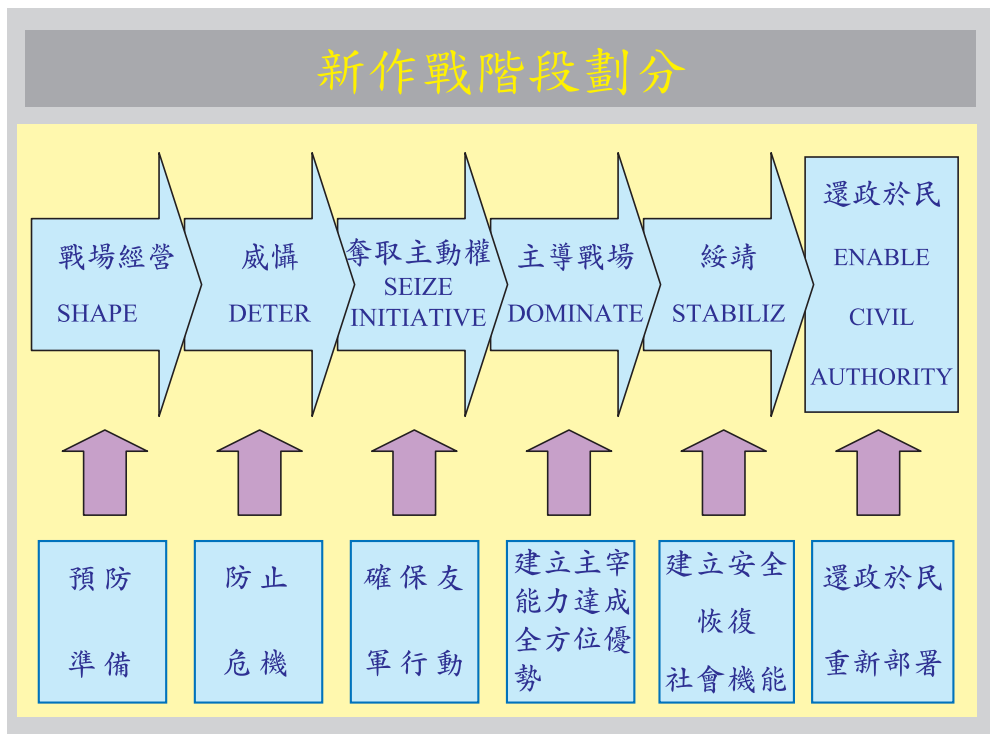


資料來源：美軍「聯合作戰準則」中譯本(JP 3-0, Doctrine For Joint Operation)，頁74。

^{註六} 2006年美國國防大學「聯戰參謀軍官班」教材。

^{註七} 美軍「聯合作戰準則」中譯本(Joint Publication 3-0, DOCTRINE FOR JOINT OPERATION)，頁74。

附圖九 新頒作戰階段劃分



資料來源：美軍「聯合作戰計畫」(JP 5-0, Joint Operation Planning)，頁IV-36。

TIATIVE)、主導戰場階段(DOMINATE)、綏靖階段(STABILIZE)以及還政於民階段(ENABLE CIVIL AUTHORITY)。以下為二者差異性之概述：

- 原四階段劃分賦予指揮官較大之彈性，六階段劃分則使作戰階段規劃標準化，各級部隊都應遵循此一模式。
- 強調平時在全球、戰區以至戰役範圍內之全面戰場經營。
- 將決定性作戰(Decisive Operations)階段改為主導戰場階段，因前者隱含作戰任務結束或完成之意，恐影響部隊在執行後續任務之專注力。
- 將轉移階段分為綏靖階段以及還政於民階段，清楚規範指揮官之權責以及部隊在各個階段扮演的角色。

陸、結 語

美國國會於1986年通過的「高華德-尼古斯國防組織再造法案」(The Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act)，儘管美國學界對該法案有著不同的評價^{註八}，但美軍軍官普遍認為該法案實為美軍邁向聯合作戰的里程碑。該法案通過迄今已逾20年，經過兩次波灣戰爭的驗證，一般咸信美軍各軍種間的融合已達相當成果。但

由於美軍投入的戰場通常必須負擔戰後重建與區域穩定的工作，故美軍聯戰準則除了著重軍兵種間的聯合作戰外，更強調各部會間的合作以及國際間的聯盟作戰。我國國情與美國迥異，所面對之威脅亦與美軍不同，然美軍聯戰準則內容廣泛，且歷經實戰驗證，必有其參考價值，若能擷取精華為我所用，則應對我國軍提升聯合作戰能力有所助益。

收件：96年04月12日
修正：96年05月17日
接受：96年05月21日

作者簡介

周敦彥中校，海軍官校82年班、美海軍參院2005年班、美聯戰參謀軍官班；曾任二、三級艦副艦長；現任海院教官。

^{註八} 國防大學譯印，二十一世紀的美國海軍戰略，2006年8月，頁74。