

美軍聯戰架構對國軍聯合作戰發展之啓示～ 以SWOT分析觀點

陸軍上校 余永章

提 要

- 一、美軍針對「聯合作戰」概念發展，先後於1996年7月及2000年5月，美國參謀首長聯席會議先後頒布了『2010年聯合作戰構想』及『2020年聯合作戰構想』，探討未來15-20年美軍聯合作戰理論的發展趨勢。
- 二、國軍戰力整建規劃，為符合「聯合作戰」思維，將臺、澎、金、馬視為同一戰區，本「聯合規劃、軍種建力、聯合防衛作戰整合用兵」訂定未來聯合作戰整建發展規劃。
- 三、目前朝向聯合作戰發展規劃，我國主要學習美國聯合作戰計畫作為程序與聯合戰力、資源整合運用，然而就美軍與國軍在「戰略環境」思考下，尚存有若干相異之處。
- 四、推動聯合作戰發展，首要打破三軍本位主義的藩籬，融合軍種間的特性、組織文化、領導統御，集體發揮三軍一體有效嚇阻戰力；除此之外應與中央各部會經常性進行跨部會協調與演訓，統合國家整體資源分配與運用。

壹、前 言

國軍為因應全球化時代國防安全的多元挑戰，且面臨中共武力進犯的最大威脅，刻正積極進行國防轉型，提升整體戰力，現階段的戰略構想就是建立「有效嚇阻、防衛固守」；在《中華民國95年國防報告書》特別強調聯合戰力之提升，觀察近代兩次波灣戰爭、科索沃及阿富汗戰爭，C⁴ISR戰場管理指揮自動化系統，提供了即時情報資訊、共

同戰場圖像分享、三軍聯合火力精準打擊，未來戰場將呈現戰鬥節奏快、無固定戰線、不分前後方等特質，單一軍種作戰將無法達到作戰預期之效益。因此，國軍戰力整建規劃，為符合「聯合作戰」思維，係將臺、澎、金、馬視為同一戰區，本「聯合規劃、軍種建力、聯合防衛作戰整合用兵」訂定聯合作戰戰力整建發展規劃^{註一}。值軍事轉型之際，美軍認為「聯合作戰機制」是發揮「聯合作戰」效能最重要之關鍵^{註二}。而美軍

註一 中華民國95年國防報告書，臺北：國防部，頁139。

註二 良好的「聯合作戰機制」平時可以將不同軍兵種的意見做最有效的整合，並明確劃分各聯參與部隊之職掌及權限，使工作分配不至於產生重疊及資源浪費；在戰時則能迅速透過「聯合作戰機制」決定是否發動戰爭，並在作戰時能使所有參戰部隊發揮最大的聯戰效能。

正式有「聯合作戰機制」乃是在1947年成立的「國防部」及「參謀首長聯席會議」，負責統籌美軍「聯合作戰」有關事宜；^{註三}然因未明確劃分各單位指揮權責，導致經常發生許多衝突、摩擦、各自為戰甚至誤擊事件，直至1986年《高華德—尼古斯國防部重組法案》，簡稱《高尼法案》(Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act)，以彌補上述之亂象進一步釐清各級單位在「聯合作戰」中之權責。今日處於軍事革新浪潮洶湧之際，多數軍事學者紛紛提出「聯合作戰」的概念與發展思維；故本研究主要之目的，乃是藉由了解美軍發展「聯合作戰」過程與未來趨勢，從他山之石可以攻錯，進一步思考我們應如何汲取他人優點；並運用SWOT分析觀點，針對國軍既有能力與條件，分析自我的優缺點，並從外來的敵情威脅與國際情勢轉變，掌握機會，開創有利態勢，尤須依據防衛作戰需求，規劃我未來「聯合作戰」重點發展方向與目標。吾人當前體認美國乃是世界軍事強權國家，自從冷戰結束後，威脅美國國家安全的各種狀況已趨於多樣化，相對地也很難事先防範，綜觀「2001年四年期國防總檢」提出六個議題內容^{註四}，主要是以「能力導向」作為其建軍參考要素；反觀我國家安全主要威脅來自於中共武力進犯，因此如何因應敵情威脅發展，審慎汲取美軍「聯合作戰」寶貴經驗，建構符合我軍事能力與技術相互支援的可恃戰力，實乃當

務之急。

貳、美軍「聯合作戰」概念的基本架構

美國武裝部隊包括陸、海、空軍及海軍陸戰隊四個主要軍種部隊，每個軍種也都具有其作戰特長與弱點，面對未來的戰爭，必須整合各軍種戰力，依據受領之任務分析，負責擔任聯合部隊指揮官具有充分運用無論空中、地面、海上、水下、太空及特種作戰之能力，藉以促使敵人產生震撼、瓦解與作戰失敗。美軍針對「聯合作戰」概念發展，先後於1996年7月及2000年5月，美國參謀首長聯席會議先後頒布了『2010年聯合作戰構想』及『2020年聯合作戰構想』，探討未來15-20年美軍聯合作戰理論的發展趨勢^{註五}。

美軍聯合作戰概念提供一種概念的架構，具有指導美軍朝向未來聯合作戰以及聯合、軍種、戰區司令部和國防部支援作戰單位研究發展之用，從作戰理論、部隊編裝、訓練、武器裝備、領導統御及教育訓練實施變革轉型，建立共同信念與一致行動，從國家戰略到戰術運用，敘述上層與下層不同的概念與行動，著眼在於指導美國武裝部隊創新與變革，加速適應「聯合作戰」的戰場環境^{註六}。2005年美國國防報告書內容提到，面對未來挑戰前提，國防戰略長期以來要求美軍及國防單位進行轉型，但必須在進行轉型中與因應當前威脅之間取得平衡，擬定

註三 韓岡明，「美軍『聯合作戰機制』之研究」，民95年6月，國防雜誌，第21卷3期，頁61。

註四 佛羅諾伊編，「2001美國四年期國防總檢重大議題」，臺北：國防部史政編譯局，民國91年2月頁12-27。議題內容：(一)未來10-20年美軍應準備嚇阻什麼樣的戰爭，必要投入時如何贏得勝利；(二)在未達到戰爭程度衝突中，應如何運用美國兵力？在小規模的緊急應變作戰及承平時期的軍事行動中應做何種程度、形式參與；(三)美國國防部在支持本土安全方面所扮演的適當角色與任務為何；(四)軍事改革目標為何？進行此一改革的急迫性為何；(五)美軍應有什麼樣的海外兵力部署態勢；(六)我們應追求什麼樣的戰略攻勢與守勢作為？應使用何種戰略標準來制定兵力規模。

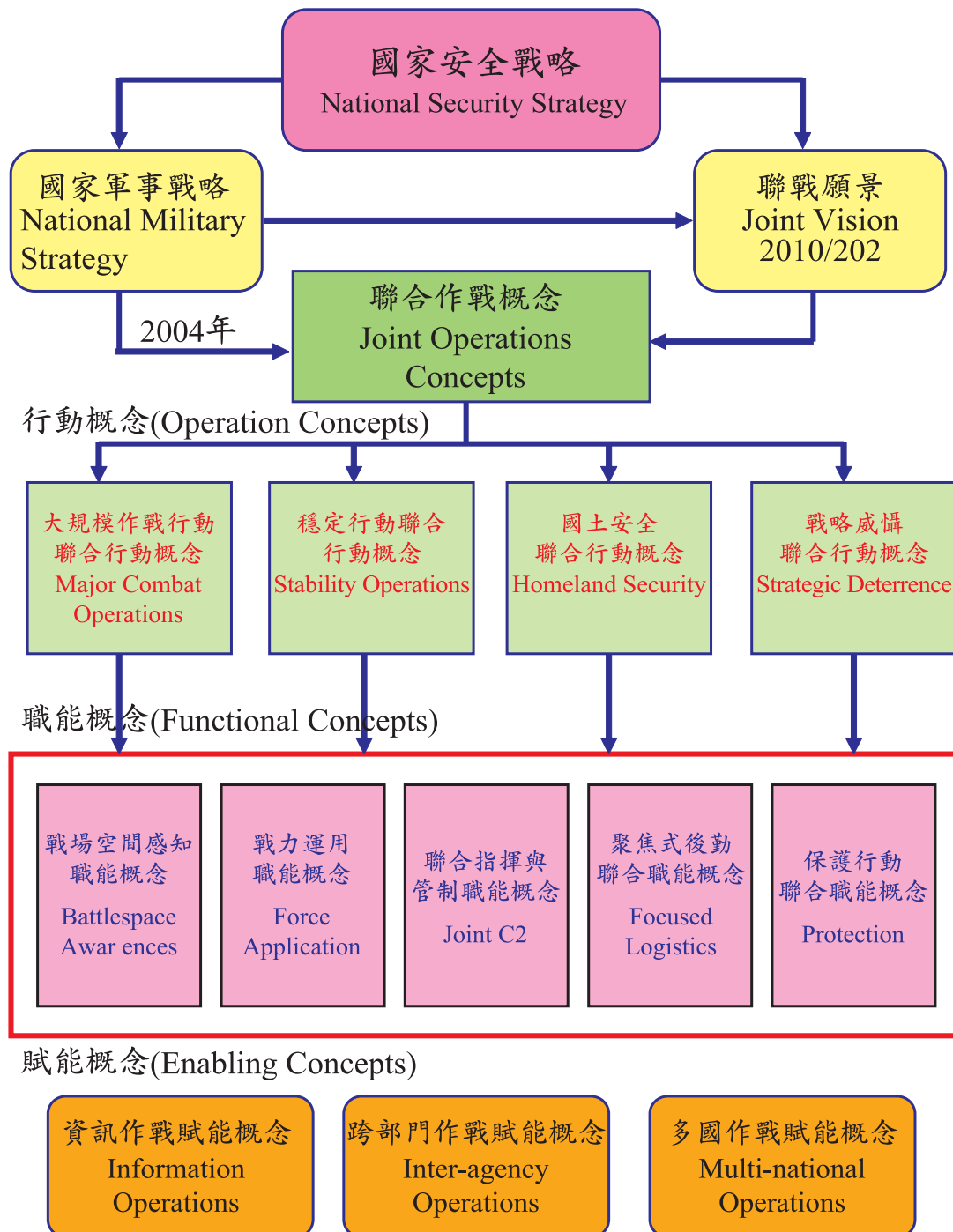
註五 馮兆新主編，「美軍聯合作戰理論研究」，2001年10月，北京：國防大學出版社，頁4。

註六 美軍聯合作戰新構想，2005年7月，北京：軍事科學出版社，頁2。

「聯合作戰構想」指導聯合作戰之遂行，是致力於轉型的首要工作^{註七}；目前美軍聯合作戰概念雛形逐漸已形成一個概念架構圖示（如圖一）。

美軍「聯合作戰」概念係承國家軍事戰略指導及聯戰願景規劃建構而成，區分三個下層概念包括行動(Operation Concepts)、職能(Functional Concepts)及賦能概念(Enabling

圖一 美國武裝部隊聯合作戰概念架構關係示意圖



資料來源：參考美軍聯合作戰新構想，2005年7月，北京：軍事科學出版社。

^{註七} 2005年美國國防報告書，民國95年12月，臺北：國防大學研究發展室譯印，頁15。

Concepts)^{註八}：其中行動概念包含有「大規模作戰行動」、「穩定行動」、「國土安全」、「戰略威懾」等聯合行動概念，闡述美軍未來聯合部隊指揮官如何在各種軍事行動中，針對敵人的潛在能力或可能造成的危機事件，遂行計畫、準備、部署、確保聯合部隊達成任務；主要以戰役層級行動為重點，將整合可供運用之聯合職能與賦能概念；並且必須達成2001年美國四年期國防總檢設定重大議題所需的手段與方法^{註九}。職能概念闡述美軍未來聯合部隊指揮官如何整合與軍事任務相關之行動，並獲取執行任務所需之能力，因此職能概念係依據行動概念確認其本身有哪些特殊且具體的相關條件因素，美軍參謀首長聯席會初步擬定五個職能概念類別，包含聯合指揮與管制、戰場空間感知、戰力運用、聚焦式後勤、保護行動等^{註十}，闡述美軍未來在戰場能夠充分掌握敵我動態發展，尤以敵情狀態為重點，即所謂戰場透明化與共同圖像顯示，提供聯合部隊指揮官正確資訊，藉由C⁴ISR整合聯合部隊指揮自動化，後勤有效聚焦支援，且強調聯合部隊行動的保護措施不被敵人破壞。賦能概念就美軍認知中乃為較為具體的一環，闡述如何在更廣泛的作戰領域中，執行具體的任務與過程，賦能概念必須與執行軍事任務有直接的密切關係，目前美軍列舉資訊作戰、跨部門作戰、多國作戰三個賦能概念，雖不能涵蓋所有賦能概念的全部，但在執行

軍事任務中，卻能滿足與提升行動概念與職能概念欠缺與不足。因為美軍特別強調資訊優勢的不對稱，在聯合部隊行動中，針對地域性、文化性等非軍事敏感問題，亦尤賴各地方政府及相關部門進一步了解作戰部隊需求與支援，提供非軍事能力所及的相關支援與協助，於平時共同實施聯合訓練，彼此相互了解聯合作戰概念、能力、戰術運用及參與計畫擬訂等^{註十一}；美國2005年3月國防部長頒布了新的國防戰略，為能促進美國與全球具有共同目標的國家密切合作，正積極強化聯盟與夥伴關係^{註十二}；多國作戰行動已是未來軍事行動成功關鍵要素，針對全球性區域安全觀點，國際間經濟相互依賴程度日益提升，聯盟作戰形成解決區域安全問題的主要手段，從第兩次波灣戰爭中多國聯軍作戰行動、中俄聯合軍演的戰略意涵，凸顯亞太地區軍事霸權地位，2007年4月16日美、日、印在日本千島縣附近的太平洋海域舉行聯合軍事演習，演習強調改善各方的通信、協調與合作^{註十三}，主要目的可能是牽制中國軍事崛起。在美軍聯戰準則JP3-0『聯合作戰準則』第六章多國作戰內容中提及美國的軍事行動通常是指揮具有共同目的的多國武裝部隊，聯合部隊指揮官必須了解每個國家的目的，為了維持聯盟作戰向心與聯合作為，應隨時了解各個會員國認知與需求，進一步促進指揮、管制聯合武力^{註十四}。而美軍聯戰準則JP-1『三軍部隊聯合作戰』，指出「聯合

註八 賦能概念(Enabling Concepts)係指可增強或增加某一作戰行動本身額外之能力，例如資訊能力可完成戰場指揮自動化系統，大幅提升作戰效能，因此資訊能力應可稱之具有賦能概念或稱其為作戰行動之倍增器。

註九 同註六，頁17-18。

註十 同註六，頁20。

註十一 同註六，頁21。資料顯示美國戰區司令部均設有聯合跨部門協調小組，從事地方及相關部門與作戰區相互協調事宜，並進一步讓相關部門針對使命、任務與作戰評估充分理解，有效整合國家整體資源與能力，使聯合部隊更有效達成軍事任務。

註十二 同註七，頁1。

註十三 尤里安，「美俄兩權海底科技競賽」，臺北：《全球防衛雜誌》273期，2007年5月，頁14。

註十四 美軍聯戰準則JP3-0「聯合作戰準則」，臺北：國防部聯合作戰演訓中心譯印，民國95年9月翻印，頁161。

作戰」是群體的作戰，在一個共同的目標下，軍兵種不能單獨執行軍事行動進行交戰，則必須整合和同步所有可供運用之資源與能力；聯合作戰部隊遵循聯戰準則相關指導與規劃，產生最大綜效，可使聯合戰力發揮極大化；當面對特殊的作戰環境因素，勿需將所有兵力投入戰鬥，僅需考量達成任務之能力，聯合作戰部隊指揮官負有權責與義務，派遣兵力適切、能力相符、戰鬥力堅強的作戰部隊，確保達成任務獲致最大效益。^{註五}

參、國軍當前聯合戰力規劃方向

民國95年5月20日由國家安全會議首度公布我國「2006年國家安全報告」明確揭示我國的國家安全策略，應加速國防轉型，建立質精量適之國防武力，成為國防轉型與軍事革新指導方針；全球性軍事事務革命浪潮，正在推動「聯合作戰」的新概念，所謂「聯合」的概念其內涵不僅僅只是兵力與火力的聯合，還必須融合領導觀念、非軍事領域與軍種文化背景等因素。^{註六}換言之，「聯合作戰」必須考慮同時深入戰略、戰術階層，無論是組織架構與編裝、任務分配與執行、組織文化與習慣、準則教範與聯合演訓，可藉由C⁴ISR戰場管理系統有效整合，達到「聯合作戰部隊一體化、聯合戰力發揮同步化、聯合部隊作戰支援快速化」建軍目標，使原來互不相隸屬的各軍（兵）種部隊，整合成為一支密切協調、相互依賴的聯合作戰部隊型態。

依據民國95年國防報告書內容，國軍規劃聯合作戰整體構想概念，係以構建「遠距

縱深作戰」及「同步聯合接戰」能力，以達成「源頭嚇阻、海空攔截、泊灘岸殲滅」之目的。目前國軍聯合作戰發展目標劃分為五個層級（如圖二），強調配合「精進案」第二階段執行成效及武器裝備更新籌補，置重點於統一聯戰指管事權，建立「減少指揮層級、加快指揮速度、便捷後勤支援」之聯合作戰部隊。國軍為建構平戰一致、權責相符，且能充分發揮聯合作戰效能之機制，已由「國軍聯合作戰指揮中心」直接指揮各戰略執行單位，構成綿密的聯合作戰指揮網絡（如圖三）。

國軍在軍事轉型之際，積極採取兵力組織結構調整，探討如何堅實聯合作戰效能之措施，強調以「科技先導、資電優勢、聯合截擊、國土防衛」為建軍指導，審慎從事兵力整建規劃，籌建具有聯合作戰能力的可恃戰力，依據95年國防報告書第九章內容已揭櫫有八個努力規劃方向。^{註七}

一、增進聯戰共識，發揮聯戰效能

國軍建軍規劃，著眼於三軍聯合作戰戰力整合與發揮，應由聯戰機制持恆運作、組建聯合部隊、加強聯戰教育與觀念、研修聯戰準則、設計聯戰訓練想定演訓驗證，結合C⁴ISR戰場管理系統，充分發揮聯合作戰效能。

二、三軍聯合監偵，強化戰場指管

藉由「多重通資網路」及「共同作戰圖像」，形成綿密之聯合聯合監偵作為，提高臺海周邊海、空域與地面戰場透明度。

三、強化聯合防護，確保基礎建設

針對聯合戰力保存與反特攻作戰，旨在持續強化政、經、心、軍等重要基礎設施之

^{註五} 美軍聯戰準則JP1-0「三軍部隊聯合軍事作戰」，臺北：國防部聯合作戰演訓中心譯印，民國95年9月翻印，頁40。

^{註六} 同註一，頁22。

^{註七} 同註一，頁148-150。

防護，策定詳實具體防護作為，並經常運用偽裝、疏散、掩（隱）蔽、機動或運用民間堅固設施強化防護作用，藉以承受敵採空中、導彈、特攻對我實施猝然攻擊（第一擊），獲致戰力保存之效益。

四、遠距精準打擊，破敵核心戰力

在聯合作戰指揮中心全般指揮下，聯合空中、資電、岸置中長程飛彈，威脅當面之敵，實施精準打擊，摧毀、破壞、癱瘓、消耗敵人犯臺初始戰力，達成源頭嚇阻之戰略目標。

五、聯合重層攔截，維護空防安全

我國面對中共武力犯臺最大威脅為其導彈猝然攻擊，尤其中國大陸東南沿海已部署近900餘枚東風系列導彈，未來應積極完成反飛彈共同接戰之網路化指管監偵體系，結合空軍視距外與海軍艦隊防空武力，運用愛國者二型與計畫籌購之愛國者三型防空飛彈，建構多層次防空攔截網，確保臺海空防安全。

六、聯合阻滯封鎖，維護海運通暢

同步擴展本島南、北、東空域之作戰半徑，藉由基隆級（繼德艦）成軍，大幅提升指管效能，並採購潛艦與反潛機增強反潛能力，執行安全航道開闢與維護，共同遂行海空聯合護航作戰。

七、三軍聯合火力，遂行灘岸殲敵

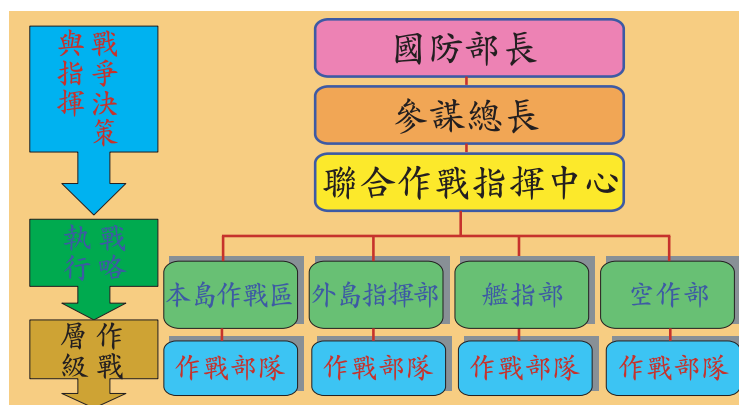
地面部隊積極籌建岸基機動多管

圖二 國軍聯合作戰發展目標等級示意圖



資料來源：中華民國95年國防報告書，頁140。

圖三 精進案後聯合作戰指揮體系



資料來源：中華民國95年國防報告書，頁143。

火箭，配合陸航火力之運用，各作戰區必須有效聯合海、空兵火力，提升三軍聯合泊地攻擊能力。

八、嚴密資安防護，確保資通安全

防範中共網軍對我軍事重要資訊系統及聯合作戰指管中心網絡進行破壞癱瘓，尤其近年來各單位紛遭電腦駭客攻擊竊取資料，已嚴重威脅通資安全與聯合作戰指管系統，未來應結合聯戰指揮機制落實通資安全應變作為，並與國家整體通資安全教育相互結合，擴大通資安全防護能量。

肆、SWOT分析聯合作戰發展相關議題

SWOT分析為一般擬訂策略規劃過程中極為重要的一環，它是一種符合邏輯概念的分析方法與工具，主要是讓組織能夠了解本身強點(Strength)、弱點(Weakness)、機會(Opportunity)、威脅(Threat)，進一步可在「知己知彼」並掌握大環境趨勢變化下，督促組織團隊或自己在既有的基礎上，正視本身的弱點與所面臨的潛在危機，力求改進與補強，以強化組織團隊或個人之競爭優勢。

國軍目前朝向聯合作戰發展規劃，主要學習美國聯合作戰計畫作為程序與聯合戰力、資源整合運用，然而就美軍與國軍在「戰略環境」思考下，存在若干相異之處，例如假想敵人、狀況提升階段、戰略指導、戰爭發動之掌握、軍事戰略規劃等（如表一），我國與美軍甚難相提並論^{註大}。因此，如何學習美國聯合作戰的核心價值與精神意涵，使其融合我國聯合作戰之推動，並審視我國現階段的能力與安全任務需求，為自己量身訂作適用於我防衛作戰特色與運用。綜觀我國防組織自民國91年3月1日國防二法（「國防法」、「國防組織法」）施行後，已確立「文人領軍」、「國防一元化」之民主化國防體制，發揮「軍政、軍令、軍備」組織體系專業分工之效能，朝向軍政體系支援軍令、軍備體系之運作、軍令體系規劃聯合作戰需求與專業用兵指揮、軍備體系提供軍政、軍令之需求^{註九}。本研究嘗試以SWOT分析從我國內部環境、國際環境、強點、弱點、機會、威脅不同層面探討我國聯合作戰發展可能面對之問題與窒礙難行因素。

一、內部環境因素

表一 美軍與國軍戰略環境比較分析表

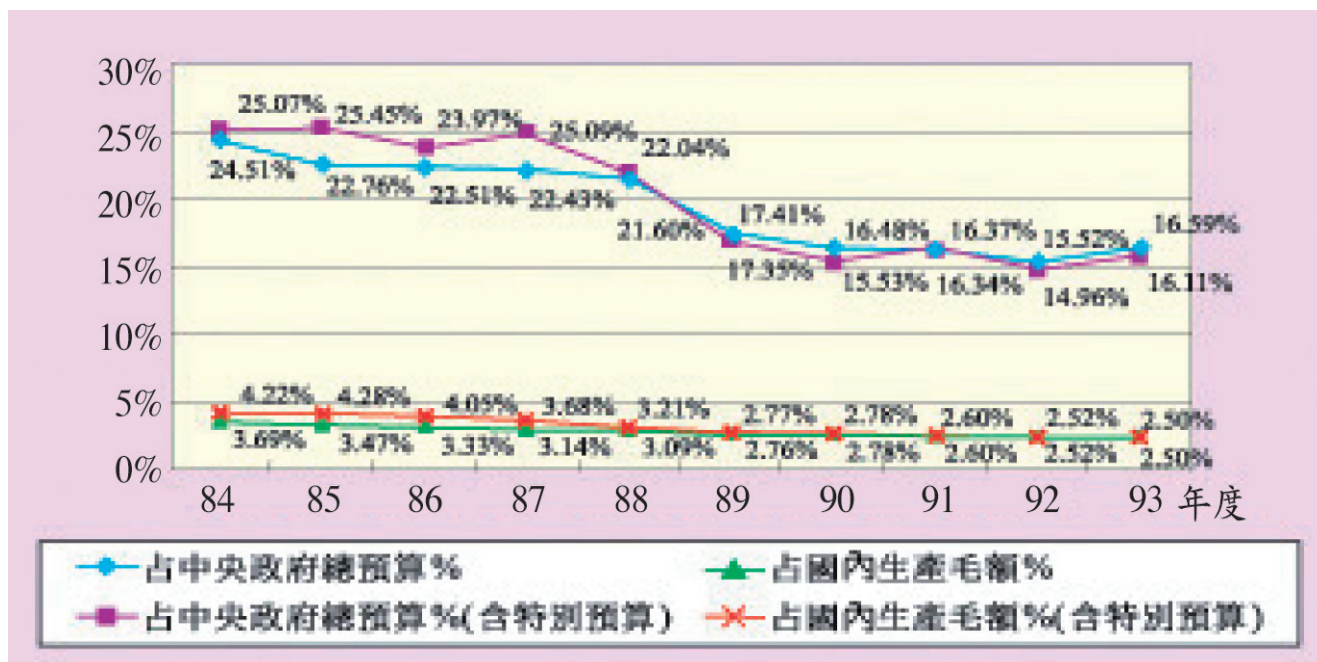
區分類型	美	軍國
面對敵人	恐怖組織、宗教狂熱分子	中共武力犯臺
危機假設	不容易假設危機發生時間、地點、規模	敵情假設與軍事行動想定能結合一致
階段區分	三個階段：和平、危機及戰爭	二個階段：經常戰備及應急戰備
戰略指導	攻勢作戰	守勢作戰
戰爭發起	掌握戰爭發起時間	戰爭發起由敵方控制
軍事戰略規劃	以能力為導向（兵力並非直接部署於威脅源周邊）	以威脅為導向（兵力可直接針對敵人部署）

資料來源：韓岡明，「美軍與國軍聯戰計畫作為程序」，國防大學陸軍指參學院聯戰教育課程規劃研討資料。

^{註大} 韓岡明，「美軍與國軍聯戰計畫作為程序」，國防大學陸軍指參學院聯戰教育課程規劃研討資料，民95年6月12日於陸軍學院會議室。

^{註九} 同註一，頁100。

圖四 民國84-93年國防預算佔中央政府總預算及國內生產毛額比率圖



資料來源：中華民國93年國防報告書。

近年來國內政治紛擾，意識形態高漲，導致族群不合且社會問題層出不窮，經濟成長受限，國防預算占國民生產毛額與中央政府總預算比率有逐年下降趨勢（如圖四）；分析未來幾年我國國民生產毛額、中央政府總預算與國防經費較難呈現大幅成長現象，尤其國防預算在立法院常遭到民生法案排擠，無法滿足兵力整建需求，將直接影響國防建設發展。自民國95年5月20日國家安全會議首度公布《2006年國家安全報告》明確揭示國家安全策略應加速國防轉型，建立質精量適之國防武力，因此國軍必須積極推動「知識化」、「專業化」、「科技化」、「聯合化」建立具備勝戰實力的效能型軍隊；所以國防轉型與軍事現代化必須凝聚全民國防意識，結合社會民生發展，整合國家可用資源與力量，發展軍民一體全方位的「聯合作戰」，方能迎接未來挑戰與考驗。

二、外來環境因素

當前全球安全情勢係處於一個動態均衡的國際政治結構，區域性的武裝衝突促使國際間益發重視以安全合作的方式預防衝突，因應當前多元型態的安全威脅，更加凸顯國際安全威脅無國界性、易擴散性與具共同風險性，為各國軍隊帶來不對等的機會與風險^{註二}；我們面對安全威脅主要來自中共武力犯臺，自1979年中共推動「改革開放」，其綜合國力快速攀升，1990年代以後，逐漸扮演區域安全的重要角色，拉攏印度、越南、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克鄰邊關係，並與俄羅斯等國家主導「上海合作組織」；2001年911恐怖攻擊事件後，與美國在反恐議題上進行合作，並在朝鮮半島「六方會談」扮演重要斡旋角色，中共崛起所帶來的廣泛效應，無論在政治、經濟或是軍事層面，均已成爲其周邊國家及世界各主要國家最關切的區域安全威脅。尤其中共每年大幅增加國防預算，積極擴張軍備，2006年5

註二 同註一，頁28。

月美國國防部公布《2006年中共軍力報告》，顯示中共彈道飛彈等戰略武器已具「先制攻擊」能力，兩岸軍力已明顯向北京傾斜，從中共近年國防預算大幅成長（如圖五），已成為世界第五大國防支出國家，今年（2007年）增幅17.8%，約3509億人民幣（約臺幣1兆5,000億）^{註二}，陸委會副主委童振源在「新世紀政策建言」討論會中表示，中共將在2007年前完成對臺「全面應急作戰能力」準備，2010年前具備對臺「大規模作戰能力」，2015年前具備對臺「決戰決勝能力」，因此我國面對中共與日俱增的軍事威脅，隨時可能遭受中共武力犯臺之虞^{註三}，對我國防整備與防衛作戰均構成緊迫壓力與嚴峻挑戰。

三、強點方面

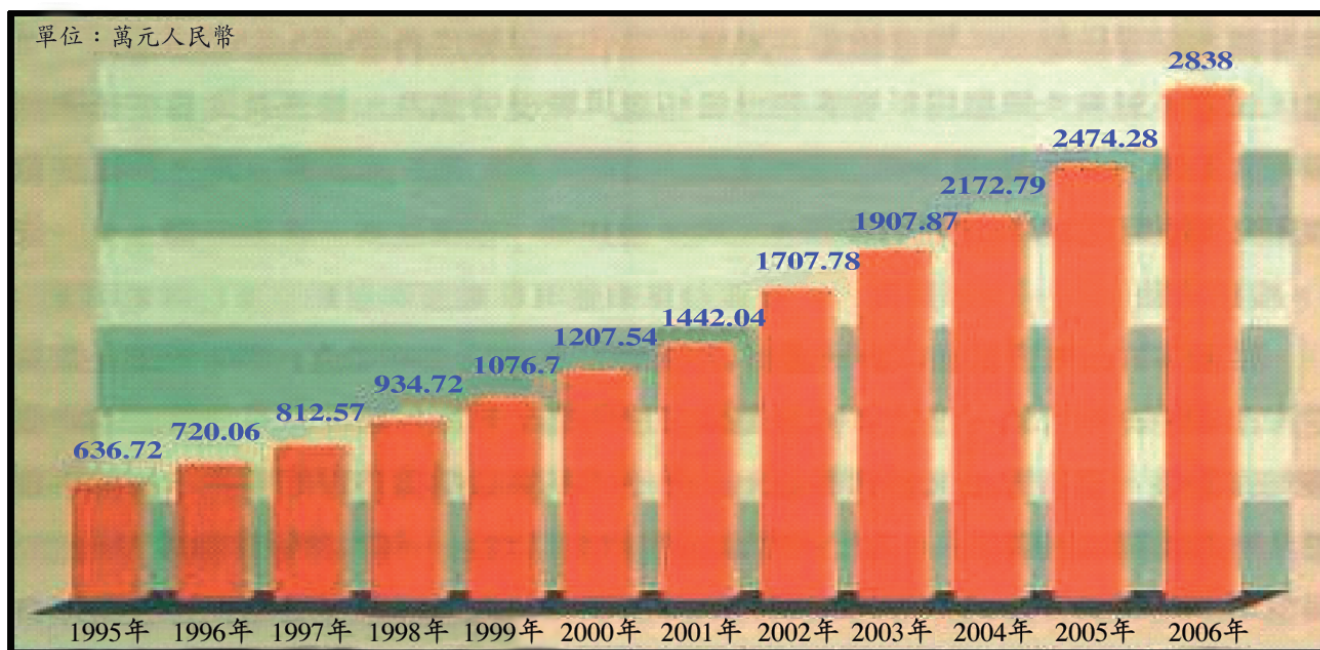
我國位居亞太交通要衝及扼控東亞兩大戰略海域（臺灣海峽及巴士海峽），地緣戰略甚為重要，我們處於太平洋第一島鏈的樞

紐，為亞太地區穩定與發展的關鍵槓桿軸心，2005年美、日第一次「安全諮商會議」（2+2會議）聯合聲明中，把臺海地區和平列為兩國的共同戰略目標，區域性組織儼然成為安全防衛的重要因素，聯盟作戰與聯合作戰主流趨勢漸已形成，未來我國聯合作戰發展必須考量聯盟作戰方式，使我防衛戰力能夠內外整合，提高安全防護能力。然而臺澎防衛作戰的戰場，為我生存發展所在地，且四周有臺灣海峽及太平洋天然屏障，地區城鎮密佈地形複雜，對進攻者而言乃處於不利態勢，孫子兵法虛實篇：「凡先處戰地而待敵者佚，後處戰地而趨戰者勞」；我國聯合作戰規劃與發展，應以戰場經營與地緣戰略為主要著眼，並朝向聯合城鎮防衛作戰研定戰術與戰法，方可藉地形之利強化我之防衛能力，弱化敵之犯臺作戰能力。

四、弱點方面

新的戰爭原理將不再是「用武力手段強

圖五 中共近年來國防預算成長概況



資料來源：中華民國95年國防報告書。

註二「中國時報」民國96年3月5日A13版。

註三「蘋果日報」民國96年5月21日A6版。

迫敵方接受自己的意志」，而是「用一切手段，包括武力和非武力，軍事和非軍事，殺傷和非殺傷的手段，強迫敵方接受自己的意志」。聯合作戰係指兩個以上軍種部隊，執行共同任務，達成同一作戰目的，所遂行的作戰^{註三}。從美軍的聯合作戰機制發現《高尼法案》在聯參組織改革貢獻甚多，包括確立聯合作戰指揮權則與指揮關係；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地位；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；聯參部門維持獨立自主角色，完全置於參謀首長聯席會議主席之下，不受其他軍種參謀長左右影響^{註四}。美軍深刻認為適應現代化的戰爭必須善用各軍種的特性，整合軍政、軍令或戰略層級與作戰層級之關係。反觀國軍各軍種均呈現一種「本位主義」觀念，欠缺聯戰體系對抗的思考，C⁴ISR戰場管理博勝專案，逐一針對三軍不同系統實施整合與同一平臺串聯，隱然出現一些窒礙難行，整合困難之現象；我國「聯合作戰機制」自國防二法通過後，模仿美軍「聯合作戰機制」體系，建構「軍政」、「軍令」、「軍備」分屬不同體系，同時對國防部長負責，參謀總長成為國防部長的幕僚長，僅負責軍令部分，而「國防法」第十三條明定參謀總長是聯合作戰機制指揮官，對於整體聯合作戰效能仍待評估，且聯合作戰人才受困於聯參教育課程仍待規劃整合，聯合作戰觀念與素養尚未達普及與深化之目標。因此，在聯合作戰概念之下，聯合作戰計畫作為程序、聯合訓練計畫作為程序、三軍聯合作戰共同平臺系統建構與國家內部資

源統合運用作業程序與指揮機制，亟待儘速研定規劃。

五、機會方面

現代化之國防，講求軍民相互奧援的總體國防，是結合政治、軍事、經濟、心理等諸方面的全方位國防，民國94年2月2日公布《全民國防教育法》，規定國防部為中央主管機關，於95年2月正式推動，主旨要讓國人認識國防、關心國防、參與國防事務，且值國軍轉型之際，編列先進武器裝備、設施的軍事採購，國會朝野漸已形成共識，強化國防，提升自我防衛能力是確保國家安全之首要；陳總統曾於民國94年8月4日聽取行政院「95年度中央政府總預算案」指示，國防預算應逐年增加，儘可能在3年內達到GDP3%的標準^{註五}。其次行政院依《全民防衛動員準備法》之規範，成立「行政院全民防衛動員準備業務會報」，由國防部後備事務司兼任會報秘書工作，負責協調精神、人力、物資經濟、財力、交通、衛生、科技與軍事等8個部會級動員準備業務會報及25個直轄市、縣市政府動員準備業務會報，「納動員於施政、寓戰備於經建」^{註六}，厚植整體國防潛力。未來聯合作戰思維，係將臺、澎、金、馬視為同一戰區，尤賴整建規劃戰區內陸、海、空各軍種戰力統合，並結合地區內可用資源與能力，建構多元化的嚇阻戰力，支持「有效嚇阻、防衛固守」戰略構想，達成預防戰爭之目的。

六、威脅方面

中共國務院新聞辦公室於2006年12月29日公布《2006年中國的國防》白皮書，全面介紹中共國防政策及軍事現代化發展，可窺

註三 國防部頒，國軍軍語辭典92年修訂版，頁6-133。

註四 轉引韓周明，「美軍聯合作戰機制之研究」，國防雜誌（桃園），第21卷第3期，民國95年6月，頁64。

註五 同註一，頁197。

註六 同註一，頁198。

其國防轉型與軍力擴張的趨勢與目標，中共聲稱21世紀前20年是中共戰略機遇期，其經濟實力快速成長已帶動國防戰略現代化的跨越式發展，其可能隨著經濟發展所累積的綜合國力對臺進行挑釁冒進之行動，對亞太地區安全造成嚴重威脅，美國國防部證實，中共不僅以1/3以上的軍力部署在臺海地區，更幾近1/2海軍戰力針對臺灣，同時還有近800餘枚戰術導彈瞄準臺灣^{註五}，且從不放棄武力犯臺的決心與能力，對我國家安全形成莫大威脅。尤其中共軍事訓練朝向提高諸軍兵種一體化聯合作戰能力，置重點於未來資訊化戰場，並已於2004年在成都軍區開始推動，其特點為演習規模趨向小型化，主要集中在應急機動打擊部隊訓練，強調一體化的聯合作戰思維，改變傳統作戰方式，著重於體系癱瘓，首戰決勝指導。面對中共軍事現代化武力威脅，國防轉型刻不容緩，聯合作戰發展更須加快腳步，從上而下統一規劃執行，打破軍兵種本位主義藩籬，使各軍種相互依存，方能使國軍聯合作戰更形堅實與有效提升防衛作戰能力。

伍、發展聯合作戰應有之啓示

回溯歷史戰爭型態也從19世紀中葉工業革命出現鐵路、蒸氣引擎、來福槍取代長矛、刀劍，到了20世紀的戰爭，由於機械化思想演進，使閃擊戰、兩棲作戰、戰略轟炸成為戰爭發展新方向；邁入21世紀伴隨資訊時代的來臨，冷戰結束所導致全球戰略環境的轉變，軍事事務革命如浪潮般湧現，驅動了全球軍事發展的動力，1991年第一次波灣

戰爭，多國部隊善用資訊科技與精密導航、導引的精準武器，使戰鬥力因此倍增；2003年第二次波灣戰爭，更是朝向資訊化、數位化及聯合作戰概念趨勢發展演進^{註六}。國軍當前爲了落實國防二法，秉持軍事革新精神落實建軍規劃，積極推動國防轉型，朝向「知識化、專業化、科技化、聯合化」四大目標努力^{註七}；面對中共武力犯臺威脅日益加劇，且從SWOT分析過程中，進一步體認國軍本身面臨之威脅與機會，洞燭現況了解所處之優點與缺點，爲了滿足未來戰爭型態所需，聯合作戰發展與運用，實乃爲國防轉型當務之急。因此，國軍發展聯合作戰應有之啓示包括：(一)落實聯合機制完整性；(二)積極培訓廣儲聯戰人才；(三)強調跨部會、軍種演訓；(四)整合三軍C⁴ISR戰場管理；(五)爭取國防政策延續性；(六)作戰理論與準則縱橫協同發展。

一、聯合機制完整性

未來臺澎防衛作戰係屬於聯合作戰型態，必須建立「平戰一致、權責相符」的聯合作戰機制，因應戰爭的突發與猝然性，聯合作戰部隊於平時之際就要以戰時之功能編組運作，不斷進行各種狀況演練，才能達到平戰轉換之目標；聯合作戰基本理念爲統一指揮促成聯合行動，發揮統合戰力，明確賦予聯合部隊指揮官任務、目標，建立清楚的指揮關係（包括建制、編配與配屬），授權足夠的權責達成任務^{註八}。戰時由「國軍聯合作戰指揮中心」直接指揮「各戰略執行層級」，以構成綿密之聯合作戰指揮網路^{註九}。由於戰略執行層級及所轄作戰部隊均以軍種

^{註五} USDOD, Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China (Washington, D.C: USDOD), May 23, 2006。

^{註六} 余永章，「探索近代的戰爭型態與思維之演進」，憲兵半年刊，第64期，民國96年3月20日，頁57。

^{註七} 同註一，頁21。

^{註八} 陳勁甫，「我國聯合作戰機制之省思」，國防政策評論，第6卷第2期，2005年冬季，頁86-88。

^{註九} 同註一，頁142。

型態編組，且地面部隊之戰略執行單位數量龐大，將可能會影響「聯合作戰指揮中心」指管效能^{註三}。因此，國軍今年「漢光23號演習」採「全軍、分區、同時」方式實施全面、全員實兵操演，驗證在「聯合作戰指揮中心」統一指揮下，統合運用三軍兵、火力，以驗證聯戰訓練成效^{註四}。

二、培訓廣儲聯戰人才

聯戰人才的培訓與廣儲是聯合作戰發展成敗的關鍵要素之一，因為推動聯合作戰尤賴了解聯合作戰觀念的領導幹部、聯合參謀人員與熟識聯合作戰技術平臺的專業人員，共同創造聯合作戰的環境體系，彼此相互融合與協調，無論縱向指揮與橫向聯絡，才能達到相互依存之目的。由上述凸顯未來聯合作戰教育訓練的重要性，他山之石可攻錯，參考美軍聯合作戰教育內涵^{註五}，當前審思我國聯合作戰教育規劃應由國防大學戰爭學院、陸、海、空指參學院，延攬赴美受訓（聯戰教育課程）及對聯合作戰概念深入瞭解之優秀軍官，區分戰略及戰術層級之聯合作戰核心師資群，在一致的觀念共同教學，整合國軍聯合作戰教育效能。除此亦可仿照美軍從基礎教育即予建立聯合作戰觀念，以概念性先導課程為主，奠定軍官學校學生任官前之聯合作戰基礎目標；進入兵科正規班則必須規劃軍種作戰中聯合作戰的重要性與團隊合作的精神，尤其應了解相對階層的其

他軍兵種作戰能力與限制條件，作為軍種聯合作戰的核心基礎^{註六}；各軍種兵科學校亦可藉由協同演習驗證軍種聯合作戰訓練成效與窒礙難行解決之道。

三、強調跨部會與軍兵種聯合演訓

臺澎防衛作戰就是「保家、保鄉、保國、保產」的全民防衛作戰性質，當面對中共武力犯臺威脅之際，國人必須建立高度憂患意識與全民國防的共識，以軍民一體、軍、警、公務人員相互支援，中央與地方資源整合的形式，不分前後方，以國防武力為中心，以全民防衛為實體，建構平戰結合的總體國防力量，才是捍衛國家生存和人民生活福祉的最大屏障。行政院於民國86年5月28日頒布《全民防衛動員準備實施辦法》，集中全國人力、物力，建立動員準備體系，支援軍事作戰^{註六}。因此聯合作戰之發展應積極爭取行政院支持，在平時即規劃中央部會相關機關納入聯合演訓實施，針對國家重大政經設施（核電廠、水庫、煉油廠、外貿大樓）與港口、機場防護，藉縝密聯合作戰計畫整合軍民共同防衛，以驗證計畫可行性與窒礙問題解決方案。軍種聯合演訓應由上而下緊密串聯，無論兵棋推演或實兵驗證，必須秉持統一指揮要領，從即時情資、共同圖像分享，指導軍種協同計畫作為，滿足相容通暢的通信平臺與武器載臺，以最小成本最具效率的兵火力，摧毀敵人有生力量（目

註三 目前地面部隊分由軍團指揮部、憲兵部隊及後備司令部分別管轄，因平時缺少聯合演訓機制，且有些作戰支援部隊必須戰時才依令編配各作戰區，可能產生平戰難以結合之現象。

註四 青年日報，民國96年5月15日第1版。

註五 參考韓岡明，「美軍聯合部隊參謀學院受訓返國報告」，國防雜誌，第21卷第1期，民國95年1月，頁42。美軍聯合作戰教育主要區分二階段，第一階段包括陸、海、空、陸戰隊指參學院及戰院規劃以軍種為主的聯合作戰；第二階段則由國防大學聯戰參謀學院規劃作戰層級（戰區階層）、戰略層級（國防部軍事戰略、國家安全戰略關係）。

註六 陳德門，「我國聯合作戰人才培養之精進」，國防政策評論，第6卷第2期，2005年冬季，頁25。

註七 韓毓傑，「從法的觀點論全民防衛動員與國家安全之關係兼評全民防衛動員準備法草案」，全民防衛動員與國家安全學術研討會論文集，後備動員管理學校，民國90年5月23日，頁5-8。全民動員包括精神、人力、物資、經濟、財力、交通、衛生等動員，由中央各相關機關與各級地方政府共同執行。

標)，達成共同性任務；因此，軍兵種聯合演訓最重要的目的並非是武力展示而是要找出影響三軍聯合作戰的相關窒礙因素與實際問題，進一步修正調整聯合作戰計畫。

四、整合三軍C⁴ISR戰場管理

國軍建軍指導為「科技先導、資電優勢、聯合截擊、國土防衛」，自民國94年起「博勝案」進入系統建置作業階段，俟全案完成建制後，可將重要指揮、管制、通信、資訊、情報、監視、偵察等系統與武器載臺有效整合與構連，建立即時戰情及指管系統^{註五}。惟目前陸軍「陸區系統」與博勝戰術數據鏈路構聯，僅達軍團指揮部與聯兵旅以上單位，對於地面部隊同步實施戰術資訊交換仍有待提升，遑論陸海、陸空戰術資訊交換、共同情資圖像分享。綜觀聯合作戰主要功能旨在精進戰場管理機能，精確掌握戰場景況、火力協調、目標情報、戰果鑑定及指揮管制等，整合三軍C⁴ISR戰場管理系統的重要性不言而喻。就中共武力犯臺模式分析，未來地面作戰部隊遂行國土防衛時，將可能面臨喪失海、空優的狀況下作戰，對於資訊獲得與傳遞更形重要。因此，陸軍戰場指管系統應參考世界先進國家發展經驗及美國陸軍戰場指管系統(Army Battle Command System, ABCS)架構，尤應結合聯合防衛作戰概念，消除戰場迷霧，使戰場盡量透明化，提供指揮官快速下達至當決心，而戰場經營平時必須結合民間系統整合「多重通資網路」，以為戰爭不時之需。

五、爭取國防政策延續性

近年來中共軍力成長迅速，造成臺海軍事平衡逐漸傾斜，其中，共軍導彈射域涵蓋我國全境，潛艦威脅我聯外航道，其海空作戰能力亦已突穿西太平洋第一島鏈到達我國

東部地區，使我國國防安全面臨極大威脅。衡諸情勢，國軍如何在有限資源條件下，突破兩岸軍事失衡困境，爭取新的質量制高優勢，唯有全面推動國防轉型，整合國家資源與能力，落實國防二法組織精神，廣續朝向提升聯合作戰能力、減少指揮層級、積極推動募兵制及強化聯合作戰訓練革新轉型。然而近年來國防預算屢遭立法院在意識形態對立下，為刪減而刪減，影響國防既定政策推動，尤其今年96年度中央政府總預算案在立法院審查已數度延宕多時，可能間接影響國軍推動「精進案」、「募兵制」、「先進武器籌補與指管載臺建構」進程^{註六}，甚至難以落實「十年建軍構想」、「五年兵力整建計畫」。聯合作戰發展成為未來臺澎防衛作戰必然之作戰型態，而獲致國家、國防政策的有力支持與延續乃為成敗關鍵。例如美國從1947年成立國防部及參謀首長聯席會，建立聯合作戰源起，1958年通過「國防部改組法」對美軍聯合作戰機制建立重要里程碑，1986年所通過的《高尼法案》國防部組織重組法案，更進一步釐清美軍「聯合作戰機制」各單位職掌，加強參謀首長聯席會議主席及戰區作戰指揮官權力賦予及權責關係，方能促成美軍現行「聯合作戰機制」的雛型。

六、聯戰理論與準則縱橫協同發展

針對聯合作戰理論發展，可參考西方國家先進理論基礎，由於軍事科技快速發展，改變了作戰型態與方式，從一、二世界大戰迄二次波灣戰爭，產生了明顯差異性；綜觀超視距精準打擊、太空衛星監視偵察系統、全球定位導航系統、資訊網路化、作戰區域已遍布陸、海、空、水下、太空、電子戰六維空間；近年來軍事學家甚為重視的非線性、非對稱、非接觸作戰，正面挑戰傳統作

^{註五} 同註一，頁143。

^{註六} 青年日報，民國96年5月7日，第2版。

戰理論，從克勞塞維茨主張大規模殲滅戰，漸漸走向小規模癱瘓戰與斬首行動以獲致戰爭目的。國軍發展聯合作戰準則係以聯合作戰為核心，根據國情、國力、科技發展、敵情威脅與戰爭演進，針對軍事戰略指導要領，在非對稱、非線性、非接觸作戰環境下，從國防部聯參、軍團、聯兵旅、營、連層級由上而下，統一發展聯合戰略、聯合戰術、聯合戰鬥行動不同階層的聯合作戰準則，陸、海、空三軍聯合支援行動要領也必須區分聯合戰略、聯合戰術、聯合戰鬥行動不同層次與角色，縝密規劃驗證；因此，聯合準則發展尤須重視聯合準則編審工作，拔擢具有整合軍、兵種能力與條件的優秀人才，鼓勵從事長期編撰研究，亦可編成常設高階專案組織機構，直屬國防部「聯合作戰指揮中心」訂定3-5年研發期程，實地走訪各軍種間聯合演訓實務問題與解決，真正找出軍兵種聯合關鍵點，達到「可以聯」地步，嚴禁各自閉門造車窮於應付，才能專責專職完成符合國軍現狀與能力所及的三軍聯合作戰準則，適應未來臺澎防衛作戰聯合作戰所需。

陸、結 語

我們學習美軍聯合作戰之發展，應考量兩國國情不同、國力相差甚鉅、文化背景、組織架構明顯差異，尤其是美軍所面對的敵人是全球性、多元化的不確定性威脅來源。美軍採取「能力導向」發展聯合作戰，組織編組運用模組化概念，應付不同危機狀況；反觀我國所面臨最大之威脅主要來源就是中共武力犯臺，國軍遂行臺澎防衛作戰，基於戰場固定性，防衛任務單純化，戰爭反應時間極短促，尤賴在最短時間內，實施全民防衛動員，確保國土安全。因此，防衛編組宜採固定編組方式，循固安作戰計畫，整合地

區內三軍可用兵火力，盡量縮點聯合作戰組織層級、簡化聯合作戰火力申請流程，方能因應中共對我猝然攻擊的嚴峻挑戰。目前國軍推動聯合作戰發展，首要打破三軍本位主義的藩籬，融合軍種間的特性、組織文化、領導統御，發揮三軍一體有效嚇阻戰力；除此之外應與中央各部會經常性進行跨部會協調與演訓，統合國家資源分配與運用；參謀本部必須統籌指導，持續規劃執行，包括基地防衛、聯合制空、聯合截擊、聯合反空降、聯合反特攻作戰、聯合反舟波射擊、聯合國土防衛諸演訓想定，宜客觀結合中共武力犯臺能力與模式合理設計，平時應藉聯合作戰計畫作為，透過兵棋推演與年度實兵（指揮所）演訓，驗證聯合作戰計畫可行性，才能夠在戰時即時轉換，達成「平戰合一」之目標。今年國軍漢光23號演習為強化三軍聯合作戰戰力整合與發揮，有別於往年採「全軍、分區、同時」方式，實施全面、全員實兵操演，並結合「同心19號演習」後備部隊動員、軍需物資動員等實兵課程演練，以徹底驗證固安作戰計畫之適切性與可行性，逐步朝向國軍聯合作戰里程碑邁進，並奠定國軍發展聯合作戰成功的基礎。

收件：96年06月04日

修正：96年07月04日

接受：96年07月09日

作者簡介

余永章陸軍上校，陸軍官校75年班、陸院正85年班、陸院戰研班86年班、國防大學國防管理學院資源管理研究所碩士，現任職於國防大學軍事學院上校教官。