

我國海軍執行非戰爭軍事行動之探討

Investigation the Role of Military Operations Other Than War Conducted by R.O.C. Navy

郭添漢 (Tain-Hain Guo)

國防大學海軍指揮參謀學院上校教官

蔡志銓 (Chih-Chuan Tsai)

國防大學海軍指揮參謀學院少校學員

提 要

「非戰爭軍事行動」一詞源自1991年美國《武裝部隊聯合作戰》，到2006年《聯合作戰綱要》中停止使用「非戰爭軍事行動」一詞，但其本質與範疇不變。我國海軍負有捍衛海疆之責任外，在承平時因應「非傳統安全」威脅下，需建立「非戰爭軍事行動」之能力，以作為我國海軍職能多元化發展。當前國家所面對威脅與挑戰，我國海軍執行多元任務可依據美國「非戰爭軍事行動」任務，探討出3種類型9種範圍，爾後可依不同威脅發展適合類型與範圍。我國國防強調「防衛固守、有效嚇阻」，在防衛上應採取有限度的攻勢作為是必要的，也符合非戰爭軍事行動之精神，甚至可依狀況可提升成軍事行動，以發揮我國海軍之「巧實力」。

關鍵詞：非戰爭軍事行動、低強度衝突、非傳統安全威脅、國家安全、海洋戰略

Abstract

The term of Military Operations Other Than War (MOOTW) was derived from the *US Armed Forces Joint Operations* in 1991, and was stopped being used in *Joint Operations Outline* in 2006. However, its definition did not be changed. In order to cope with Non-Traditional threats, the R.O.C. Navy needs to build the capability of MOOTW in addition to taking responsibilities of defending the sea territory. It could be the foundation of R.O.C. Navy's career development. According to the concept of MOOTW, while facing threats and challenges, the R.O.C. Navy's multi-missions can be defined as 3 roles and 9 types in order to conduct proper operations upon various situations. It is necessary for the ROC Armed Forces to develop the limited offense under the guidance of “resolute defense and credible deterrence”, which is consistent with the core value of MOOTW. It can even be upgraded to military operation and bring the R.O.C. Navy into full play on “smart power”.

Keywords: Military Operations Other Than War, Low-Intensity Conflict, Non-Traditional Threats, National Security, Marine Strategy

壹、前言

近年來在全球氣候變遷、海洋主權爭議下，自然災害與低強度衝突等「傳統」與「非傳統」安全威脅嚴重影響「國家安全」。臺灣近年來歷經「八八水災」、「凡那比風災」等自然災害、領海周邊發生「廣大興事件」、「東海」與「南海」主權爭端，引起國人高度重視及社會緊張。

在國際上，美國歷經「911事件」、「卡崔娜風災」、日本「福島核事件」、索馬利亞「亞丁灣事件」、中國「汶川地震」、菲律賓「海燕風災」等自然災難與恐怖攻擊的打擊下，世界各國逐漸重視與運用武裝部隊從事「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)，以作為維護「國家安全」之一環。

以我國周邊國家為例，日本在《自衛隊法》明確律定「打擊海盜」、「災難救援」等作為自衛隊非戰爭軍事行動的法律基礎；¹中國大陸亦於2005年7月頒布《軍隊參加搶險救災條例》，賦予武裝部隊執行抗洪、抗震、救火及防疫等非戰爭軍事行動類型納入經常性訓練；²2013年4月發布《中國武裝力量多樣化運用白皮書》，強調非戰爭軍事行

動是解放軍核心任務之一部。³

因此，今日的武裝部隊非單純的保衛國家、抵禦強敵，軍事力量參與這類行動將越來越頻繁。⁴臺灣四面環海，「國家安全」與海洋息息相關，2006年頒布海洋政策白皮書確立我國海洋戰略指導原則，其維護海上交通安全仍需海軍的參與和支持。

我國海軍是維護國家安全的關鍵角色，《102年四年期國防總檢討》也指出國軍需建立多元戰力，俾確保「國家安全」。⁵本研究依據美國「非戰爭軍事行動」任務，探討我國海軍如何參與和戰訓本務不同本質之類型與範圍？為達成行動如何積極作為？以作為海軍建軍、戰略與準則發展之參考。

貳、非戰爭軍事行動的演變

一、低強度衝突(Low-intensity conflict)

第二次世界大戰結束後，美國雖成為世界強權，但遭受蘇聯的政治與軍事挑戰，再加上第三世界的政治變革，逐漸對美國「國家安全」造成新的威脅。「低強度」自1970年逐漸被美國武裝部隊使用，意旨衝突範圍是有限定的。⁶「低強度衝突」所形成的挑戰，與美國所認知的戰爭完全不同，但與非傳統戰爭形式意義相同，⁷特別是和有限戰爭

1 自衛隊法（平成25年6月21日法律第53號）第6章自衛隊的行動，該法第82條明確規定自衛隊可進行海盜打擊，第83條明確規定有關自然災害危害人民生命財產安全時可派遣自衛隊。〈<http://www.houko.com/00/01/S29/165.HTM>〉（檢索日期：2014年2月25日）

2 姚笛，〈軍隊參加搶險救災條例7月起施行〉，《新華網》，2005年6月20日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2005-06/20/content_3110703.htm〉（檢索日期：2014年2月22日）

3 中國國防部，〈中國武裝力量得多樣化運用白皮書〉，2013年4月16日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-04/16/c_124567705.htm〉（檢索日期：2014年2月24日）

4 Leon Gordenker & Thomas G. Weiss, *Soldiers, Peacekeepers Disasters* (London: Macmillan, 1991), pp. 52-81.

5 國防部，《中華民國102年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，2013年10月），頁8。

6 國防部，《低強度衝突與現代科技》（臺北：史政編譯局，1996年11月），頁2-3。

7 Kevin D. Stringer, *Military Organizations for Homeland Defense and Small-Scale Contingencies: A Comparative Approach* (London: Praeger Security International, 2006), pp. 13-15.

的特性有相關聯，因此初步範圍涵蓋「非傳統作戰」、「有限度傳統作戰」及「反恐作戰」。⁸

經研究統計全球有12%的衝突為高強度衝突事件，⁹其餘大部分衝突事件在本質上均屬於國家內部低強度衝突範圍，而非國與國間的高強度衝突，¹⁰如越南、菲律賓、中國、古巴等國家的政黨鬥爭等。¹¹許多小規模作戰與暴動的非傳統作戰在過去確頻繁發生，¹²因此美國逐漸將叛亂納入「低強度衝突」之一部，如圖1。美國對「低強度衝突」的定義，奠定爾後「非戰爭性軍事行動」任務發展的基礎。

二、非戰爭軍事行動

「非戰爭軍事行動」涵義充滿歧見，依

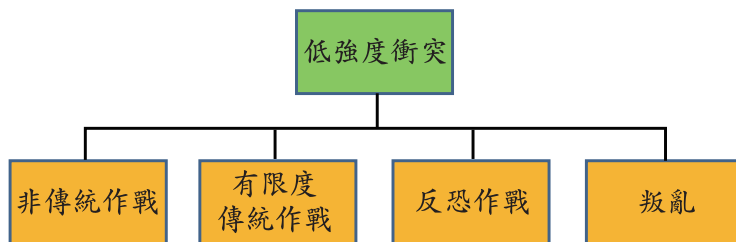


圖1 低強度衝突範圍

資料來源：國防部，《低強度衝突與現代科技》（臺北：史政編譯局，1996年11月），頁2-3。

據美國參謀長聯席會議主席定義為，「在戰爭以外的各項軍事行動中，動用武力之行為皆屬其範圍¹³」。中國將其定義為，「武裝力量為實現某種政治、經濟與軍事目的而採取不具戰爭性質的軍事行動¹⁴」。我國國防報告書定義為，「凡軍事作戰以外之任務，需要軍事力量參與始見成效之行動¹⁵」。

「非戰爭軍事行動」是冷戰後開始流行的術語，也是越來越受到重視的軍事行動。1991年11月，美國在《武裝部隊聯合作戰》條令中，將軍事行動區分為「戰爭行動」與「非戰爭行動」兩大類，是第一次提出「非戰爭軍事行動」的概念。¹⁶

1993年美國陸軍《作戰綱要》(FM100-5 Operations)中專門用一個章節來闡述「非戰爭軍事行動」，詳細指出美蘇冷戰後，和平與戰爭之間的界限已變得模糊不清，需改變運用軍事手段以實現政治目的。因此，將參與國際維和、人道主義救援、反恐與緝毒等非戰爭軍事行動，有助於在大規模區域戰爭中贏得勝利。¹⁷這意味著美國將藉由戰爭來實現其戰略目標，同時也尋求

8 同註6，頁10。

9 Brian Holden Reid, *Enduring Patterns in Modern Warfare, The Nature of Future Conflict: Implications for Force Development* (UK: Camberley Strategic & Combat Studies Institute, 1998), p. 28.

10 Steven, Metz, & Raymond, Millen, *Future War/Future Battlespace: The Strategic Role Of American Land power* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2003), pp. 1-37.

11 同註6，頁76。

12 Kalevi J. Holsti, *The State, War and the State of War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 254.

13 U.S. Joint Chiefs of Staff, "JP3-07 Doctrine for Military Operations Other Than War," 16 Jun 1995.

14 鍾偉、黃劍煒、劉君然，《非戰爭軍事行動》（瀋陽：聯合作戰指揮人才培養戰略工程文庫，2010年），頁3。

15 國防部，《中華民國102年國防報告書》（臺北：國防部，2013年10月），頁213。

16 U.S. Joint Chiefs of Staff, "JP 1 Joint Warfare of the Armed Forces of the United States," 11 Nov 1991. pp. 11-14.

17 U.S. Department of the Army, "FM100-5 Operations," Jun 1993. pp. 2-1~2-5.

以非戰爭軍事手段來維護及實現國家利益。

1995年6月，美國參謀長聯席會議主席頒布《非戰爭軍事行動綱要》(JP3-07)，指出涉及軍備管制、反恐作戰、支援緝毒、制裁及海上攔截、強制禁制區、飛航自由、人道救援、支援地方政府、國家援助、撤僑、維和行動、護航、復原作業、武力展示、打擊與襲擊、支援暴動等16個行動類型。其目的在於嚇阻戰爭、解決衝突，促進和平以及支援地方政府應對國內危機。¹⁸此後，美國累積豐富經驗並建構成熟的基礎，成為世界各國非戰爭軍事行動的範疇。

2001年，美國《聯合作戰綱要》(JP3-0)將非戰爭軍事行動任務列出18種。敘述武力運用仍以維護國家利益與社會穩定，可直接或間接運用武裝力量，採用非軍事手段或有限度軍事手段的軍事行動。¹⁹其更廣義的解釋，只要不是戰爭，為達成政治目的而展開的軍事行動都應歸入「非戰爭軍事行動」之列。

2006年，美國《聯合作戰綱要》(JP3-0)停止使用「非戰爭軍事行動」一詞，將「戰爭」與「非戰爭」兩類軍事範疇修改為「大規模作戰行動和戰役」(Major Operations and Campaigns)、「危機反應與有限度應急行動」(Crisis Response and Limited Contingency Operations)及「軍事接觸、安全合作和威懾」(Military

Engagement, Security Cooperation, and Deterrence)三大類，歸納20種軍事行動。²⁰

2011年8月美國最新版《聯合作戰綱要》(JP3-0)中仍維持三大類，如圖2所歸納21種軍事行動。除高強度「大規模作戰行動和戰役」外，餘均屬「非戰爭軍事行動」之類型。²¹其戰略環境主要區分為「和平時期」、「危機與衝突時期」、「戰爭時期」三種狀態，「非戰爭軍事行動」主要應用在和平時期及控制危機與衝突時期，以避免升級為戰爭的軍事行動。

由於「非戰爭軍事行動」內容過於龐雜，遂次放棄使用。儘管美國在2006年後將「非戰爭軍事行動」融入聯合作戰綱要，但並未忽視其地位；²²往後的「穩定行動」與「支援行動」仍沿襲非戰爭軍事行動之精神

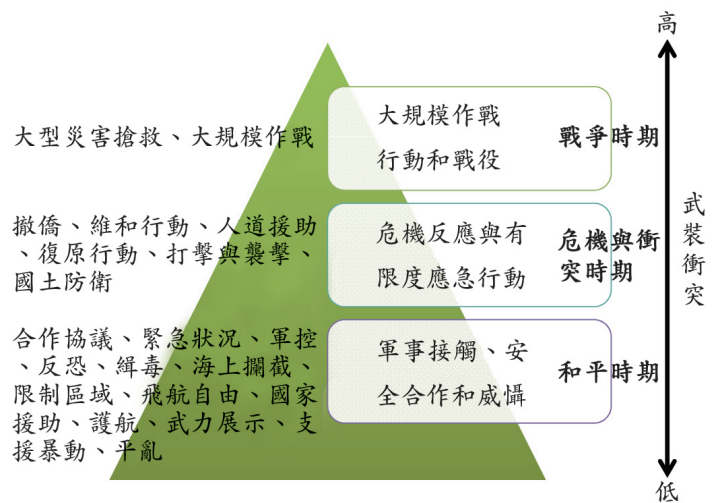


圖2 軍事行動類型

資料來源：U.S. Department of Defense, “JP3-0 Doctrine for Joint Operations,” 11 Aug 2011. pp. V-9~V-11.

18 同註13。

19 U.S. Department of Defense, “JP3-0 Doctrine for Joint Operations,” 10 Sep 2001. pp. I-2~I-10.

20 U.S. Department of Defense, “JP3-0 Doctrine for Joint Operations,” 17 Sep 2006. pp. I-6~I-8.

21 U.S. Department of Defense, “JP3-0 Doctrine for Joint Operations,” 11 Aug 2011. pp. V-9~V-11.

22 Kinross Stuart, “Clausewitz and Low-Intensity Conflict,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.27, No.1, 2004/3, pp. 35-58.

作為「基本能力」之依據。²³

三、非戰爭軍事行動的內涵與特點

(一)行動的內涵

1.行動的主體為武裝部隊

各種軍事行動不管是單獨執行或配合其他機構執行，都屬於軍事行動；因不具備武力性質，因此與一般軍事行動有所區隔，如軍事合作、緝毒、護航、災害搶救等均以武裝部隊為主。

2.行動的目的是維護國家安全與社會穩定

近期恐怖主義活動猖獗及自然災害頻繁，非傳統安全威脅已影響「國家安全」與經濟發展，如風災、水災、地震等複合式災害均由武裝部隊來協助救援與復原工作。這些行動的主要目的都是為了「國家安全」與穩定民心，防止社會動蕩，減少對人民生命傷害與財產損失。

3.執行任務的環境是在低強度武裝力量的條件下進行

有限度的使用武力或嚇阻手段，以達成特定而明確的目的，強度和手段必需合理、適宜，並嚴格限定於特定且合法的目標。²⁴

美國《聯合作戰綱要》認為，規模與強度未達到戰爭規模的軍事行動就是非戰爭軍事行動，包含緝毒、緝私及護漁等作為，我國則稱為「軍事力量的和平運用」或「對公眾事務的軍事協助」。²⁵雖然這些不能算是戰爭行動，但具備有限武力之性質，屬於低強度條件下的軍事行動。

然而，使用武力其著眼點應著重於嚇阻而非擊敗對方，嚇阻的目的主要藉由行動所產生可能的代價之預期心理來制止敵人行動，其作法則呼應孫子與克勞塞維茨的戰略思維，此兩者都強調心理層面的重要性，而非達成實質上的目標。

(二)行動的特點

1.事件具突發性與時效性

一些非戰爭軍事行動往往突然發生，很難有事先的徵兆，其發生的時間、地點、強度與規模難以預測，特別是自然災害搶救及反恐行動等非傳統安全威脅，其特性為時間緊迫、節奏快速等，若不能在有限時間內完成，勢必造成事件迅速蔓延與惡化。

2.任務多樣性且需跨機構的參與

非戰爭軍事行動需面對不同的安全威脅，任務需求眾多、內容複雜。無論是反恐行動、人道救援、緝毒還是災害搶救等，行動樣式千變萬化，單是災害搶救，就包含地震、颱風、洪水、火災等多種樣式。

其次，非戰爭軍事行動常常需跨機構參與，如行政院各部門、地方政府、非政府組織或各軍種，執行任務地點既可能在國內也可能在國外、既可能是多國部隊也可能我軍單獨執行、可能是單一軍種也可能是軍種聯合。參與單位眾多、牽涉的部門廣泛、指揮體系複雜、相互協調困難。

四、小結

綜合上述，美國歷經「911事件」後意識到非傳統安全威脅加劇，武裝部隊執行非戰爭軍事行動之重要性；深刻體認軍事力量

23 U.S. Army, *FM3-07: Stability Operations and Support Operations* (Washington D.C.: Headquarters Department of the Army, 2003), pp.IV.

24 Charles Dobbie, "A Concept for Post-Cold War Peacekeeping," *Survival*, Vol.36, No.3, 1994, pp. 121.

25 陳永康、翟文中，〈海軍在國海洋政策中角色之研究〉，《海軍學術月刊》，1999年3月，頁10。

要與政治、外交、經濟手段相結合，才能維護「國家安全」與利益。

非戰爭軍事行動之思考完全不同於傳統軍事行動，主要目的在於嚇阻戰爭、解決衝突，促進和平以及支援地方政府應對國內危機。然而，傳統安全威脅與非傳統安全威脅沒有絕對的界線，兩者是可相輔相成的，許多軍事安全問題往往藉由非軍事手段解決，但也有因非傳統安全問題而導致軍事衝突事件。

綜合上述分析，非戰爭軍事行動不僅可處置一部分非傳統安全威脅，同時也可處理傳統安全威脅，如圖3所示。

儘管現在美國已不再提出非戰爭軍事行動概念，但其實質內容依然完整、豐富。總體來看，隨著全球非傳統安全威脅加劇，美國將持續執行非戰爭軍事行動以維護「國家安全」與區域穩定。



圖3 非戰爭軍事行動執行範圍

資料來源：本研究自行整理

我國海軍為維護「國家安全」之一環，考量能力與限制，如何參與非戰爭軍事行動類型與範圍？以面對「國家安全」的複雜性挑戰，值得我國海軍建軍規畫參考。

參、我國「國家安全」面臨之挑戰

一、國家安全與傳統安全

「安全」是後冷戰時期的概念，是當時國際環境詭譎下的反應，世界不再是兩強鼎立體的局勢架構，取而代之的是一種多變複雜動態的情勢，國際問題呈現出多元化的複雜趨勢。安全戰略指在平時和戰時，發展及運用該國的政治、經濟、心理、軍事、權力以達成「國家安全」目標之藝術與科學，又稱為國家戰略及大戰略。²⁶ 一個國家若不能確保其安全，就沒有主權獨立或領土完整，更談不上其他作為。

因此，「國家安全」是國家持續生存與發展的方針，²⁷ 如何確保國家安全是優先需要考量。國家安全除了確保領土完整與軍事安全之外，同時需要重視人民安全、資源供應、價值維護等課題。²⁸

我國「國家安全」的定義，乃是國家為保障其領域、主權之完整與人民生命財產之安全，所採取之行動。²⁹ 我國「國家安全」仍以中共軍事威脅為首要挑戰。由於中共迄今仍不放棄對我使用武力，近年來國防經費

26 Barry R. Posen, & Andrew L. Ross., *Competing Visions for U.S. Grand Strategy* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997), pp. 1-49.

27 曾復生，〈九十年代中華民國國家安全戰略分析〉，臺灣大學專題講座「國家安全戰略與資訊」（臺灣大學，1996年1月11日）。

28 John N. Moore, Frederick S. Tipson, & Robert F. Turner (eds), *National Security Law* (Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 1990), pp. 3-29.

29 國防部，《國軍軍語彙典》（臺北：國防部史政編譯室，2004年），頁1-1。

不斷增長，海軍軍力大幅提升，海洋戰略從近岸防禦、近海防衛逐向遠洋作戰能力，³⁰對我國威脅與日俱增。

近期東海、南海島嶼主權與海洋權益爭議升高，海洋與島嶼的爭奪，乃成為海洋利益的主要目標。³¹尤其在聯合國海洋法公約生效後，牽動著各國家利益與戰略意涵。越南近年來致力海洋發展，經常派遣戰機侵入我國南海太平島領空進行「奪島」演訓，騷擾我駐島守軍，對我國威脅大增，³²亦為我國不可忽視的挑戰。

二、非傳統安全威脅的定義與範疇

非傳統安全為「一切免於由軍事武力所造成的生存性威脅的自由」，簡單的說，非傳統安全就是「非軍事武力安全」。一方面，拓寬了安全的領域，經濟安全、文化安全、環境安全、社會安全等被納入範圍；另一方面，安全層次多元化，全球安全、地區安全、團體安全、公民安全都成為安全的重要方面考量。³³「非傳統安全威脅」是美蘇冷戰後，由非軍事力量所引發的安全威脅總稱，能夠對「國家安全」、社會穩定、經濟發展、人民生命財產及人類生存構成威脅的安全問題。

我國非傳統安全威脅內容相當廣泛，具有廣泛、多樣、突發與互動等特性，³⁴涉

及軍事以外的領域包括：經濟安全、金融安全、生態環境、資訊安全、資源安全、恐怖主義、武器擴散、疾病蔓延、跨國犯罪、走私販毒、非法移民、海盜、洗錢等。這些問題不僅僅發生在某一個國家，而是跨國性的問題。

聯合國曾提出影響「國家安全」威脅型態，應著重在非國家型態威脅的擴散，如跨國犯罪組織、恐怖主義、核生化武器、內戰、國家間的衝突與經濟、社會威脅等。³⁵再加上許多不對稱衝突涵蓋各項非傳統安全威脅，如社會、經濟、資訊、疾病、恐怖主義與環境保護等問題。

我國《國家安全報告》指出，除中共軍事與外交等威脅外，如財經、周邊海域、人口結構、族群、國家認同、疫災、恐怖攻擊與資訊等安全議題，也成為我國「國家安全」所面臨的挑戰。³⁶

我國《102年國防報告書》也指出，我國非傳統安全威脅日增、經濟發展趨緩、人口結構改變、天然災害威脅加劇、網路攻擊以及國人國防意識逐漸淡化，³⁷成為我國海軍在思考「國家安全」威脅時所不能排除之重要議題。

三、海軍在非傳統安全威脅的地位與作用
海洋是「國家安全」的空間延伸，也

30 區肇威，〈從中共新一代驅逐艦發展看解放軍海軍戰略改變〉，《尖端科技》，第284期，2008年4月，頁36-38。

31 姜志軍、張帆，《海洋鬥爭與海上力量的運用》（北京：解放軍出版社，1994年），頁2。

32 羅添斌、施曉光，〈越南鴻麻島駐重兵 威脅太平島〉，《自由時報電子報》，2012年9月5日，〈<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/sep/5/today-fo2.htm>〉（檢索日期：2014年2月25日）

33 余瀟楓，《非傳統安全與公共危機治理》（杭州：浙江大學出版社，2007年），頁32。

34 王崑義，〈非傳統安全與臺灣軍事戰略的變革〉，《臺灣國際研究季刊》，第6卷第2期，2000年，頁9-10。

35 Kofi, Annan, "Courage to Fulfill our Responsibilities," *The Economist*, 2004/12/4, pp. 23-25.

36 國家安全會議，《國家安全報告》，2006年，頁33。

37 同註15，頁57。

是維護「國家安全」的屏障，控制海洋即可增加防禦縱深；相反的，海洋可成為敵人入侵的跳板，為「國家安全」的隱憂。因此，海洋戰略經過演變已成為國家總體戰略的一環。³⁸

以臺灣本島的地理特性與地緣位置，我國「國家安全」與海洋密切相關，海洋不但是「國家安全」的重要緩衝空間，也是維護國家安全的屏障和門戶。³⁹自「聯合國海洋法公約」生效後，各國逐漸重視海洋資源的開發與管理。隨著中國的崛起及島嶼主權的爭奪、海域劃界爭議與漁業糾紛等問題，影響我國海洋權益。

我國海洋戰略意旨結合全國各項資源，發展海權、運用海洋資源、拓展海上運輸、支持國家政策、確保海洋權益」。⁴⁰我國海軍對海洋戰略的定義為海洋戰略屬國家戰略之範疇，以海洋為實質目標；海軍乃為遂行海洋戰略之主要力量，主在建立所要基地、發展海權、運用海洋資源、拓展海上運輸，以支持國家政策，爭取國家利益。⁴¹

隨著經濟發展，海上交通安全、海上救難、海洋環境維護、查緝走私、槍毒、偷渡、打擊海盜及反恐等問題均為各國高度

關切。⁴²因此，強化海域執法，維護海上秩序，才能確保海上交通安全，也是海洋戰略的重心。⁴³

另一方面，確保海上交通安全，即掌握制海權，⁴⁴簡單的說是對海上交通的控制，⁴⁵也是海軍作戰的主要目標。⁴⁶我國作為一個海洋國家，其海洋戰略亦屬國家戰略階層，應向下指導海軍戰略，並與政治、經濟、心理、外交等領域戰略密切聯繫，俾完善戰略規劃體系。⁴⁷

綜合上述，海權是維繫國家命脈生存的關鍵能力，海軍力量與海權經常被畫上等號。海上安全仍脫離不了非傳統安全威脅的範疇，若僅以海巡署有限的海域巡防力量，恐難以有效因應。因此，如何有效結合我國海軍的資源與能量，共同投入維護國家海上安全的使命，我國海軍始終扮演著重要關鍵的角色。

四、海軍執法依據

海域執法需以管轄權作為依據，而管轄權則是源自於主權。行使管轄權即是國家主權的表現，⁴⁸如防空識別區及海域管轄權等。⁴⁹海域執法是國家維護海洋權益、確保「國家安全」的象徵。

38 鈕先鍾，《國家安全與全球戰略》（臺北：軍事譯粹社，1988年），頁3。

39 行政院海洋事務推動委員會編印，《海洋政策白皮書》，2006年，頁46。

40 同註40，頁50。

41 海軍總司令部，《海軍作戰要綱》（臺北：海軍總司令部，2000年），頁1-3。

42 同註40，頁46。

43 A. Westcott, *Mahan on Naval Warfare* (Boston: Little, Brown & Co, 1919), pp. 16, 18.

44 Sir Julian Corbett, *Some Principles of Maritime Strategy* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1988), pp. 94.

45 Raoul Castex, *Strategic Theories* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1994), pp. 56.

46 Bard O' Neill, *Armed rebellion and Terrorism* (Britain: Brassey's Press, 1990), pp. 84.

47 林文隆，〈海洋國家的海洋戰略與戰略規劃〉，《「海洋與國防」學術研討會論文集》，2009年，頁67。

48 陳治世，《國際法》（臺北：臺灣商務印書館，1992年10月），頁221。

49 同註49，頁234。

在非戰爭軍事行動中，執法必須符合道德的基礎；使用武力的類型或使用若能加以限制，則可增加行動的合法性。⁵⁰ 我國雖非聯合國「海洋法公約」締約國，但維護海洋權益必須審慎妥善因應。

我國海軍為因應日益複雜且多變的傳

統、非傳統及海上安全威脅，在執行非戰爭軍事行動中不免使用武力，武力使用是政策性與法規性極強的敏感問題。法規對武力使用條件與程序有嚴格律定，法源釐清與運用將使我國海軍執行非戰爭軍事行動中較依法有據，如表1所示。

表1 海軍執法依據示意圖

法	條	款
國際法	聯合國憲章	第51條： 國家遭受武力攻擊時可依法使用武力自衛。
	日內瓦公約	第21條、第22條第1款規定： 軍艦享有對海盜行為實施攔檢權利。
	武裝衝突法	國家如果在過程中能夠展現出正當的理由，的確有權訴諸軍事行動。
	聯合國海洋法公約	第98條： 領海國家應賦予政府船舶在不嚴危及自身的情況下實施海上救助。 第100條： 各國家應進行合作，共同制止海上海盜行為。 第107條： 軍艦或軍用飛機或政府授權扣押之船舶或飛機可對實施海盜行為進行扣押。 第108條： 國家可制止海上非法販毒。 第110條第1、5款，第111條第5款： 軍艦、軍用飛機或經授權的政府船舶或飛機在從事海盜行為、販賣奴隸的情況下享有臨檢權和緊追權。
	聯合國維和行動原則與方針	除自衛或確保任務遂行外不得使用武力。
	海航安全議定書	利用船舶作為實施恐怖行為定為刑事犯罪。
國內法	憲法	第13章第137條： 國軍負有保衛國家安全，維護世界和平為目的。
	國防法	第2條： 武力使用之目的藉以發揮整體國力，建立國防武力，協助災害防救，達成保衛國家與人民安全及維護世界和平之目的。
	災害防救法	第34條： 地方無法因應災害處理時，得申請國軍支援。
	領海及鄰接區法	第17條： 國防、警察或其他機關，對在專屬經濟海域或大陸礁層之人或物，認為有違反中華民國相關法令之虞時，得進行緊追、登臨、檢查；必要時，得強制驅離、或逮捕其人員，或扣留其船舶、航空器、設備、物品等，並提起司法程序。
	專屬經濟海域及大陸礁層法	第16條： 國防、警察或其他機關，對在專屬經濟海域或大陸礁層之人或物，認為有違反中華民國相關法令之虞時，得進行緊追、登臨、檢查；必要時，得強制驅離、或逮捕其人員，或扣留其船舶、航空器、設備、物品等，並提起司法程序。

資料來源：本研究自行整理

50 同註14，頁76-80。

我國海軍在承平時亦可擔任警察角色，作為海域執法的助力。不論在國際法或國內法上，均賦予我國海軍海域執法的依據。因此，我國海軍對武力的使用必需謹慎，避免違法或濫用等情事發生。

以「廣大興事件」為例，菲律賓執法人員過分濫用武力而造成區域緊張情勢遭受國際譴責。因此，我國海軍執行非戰爭軍事行動所要應對的突發事件與危機往往影響「國家安全」，武力及武裝部隊投入稍有不慎，將引起國際爭端或國內質疑，所以必需嚴格遵守相關法條。

五、小結

非戰爭軍事行動著重嚇阻作用。馬漢曾謂：「運用海權，就是海軍戰略，無論適用於平時或戰時⁵¹」。其含義為平時以海軍武力作為嚇阻手段，戰時以海軍武力絕對制海。海上防衛能力及海上治安維護之良窳，攸關「國家安全」，必須結合海軍武力做其後盾，以確保國家對外航運安全。

因此，強化海域執法，維護海上秩序，確保海上交通安全，成為我國海軍責無旁貸的責任。我國為維護海洋權利，海軍戰略應兼具非戰爭軍事行動能力，才能使海軍戰略的運用層面與方式更加廣闊，以支撐國家安全。⁵²

肆、海軍參與類型、範圍與積極作為

一、參與類型與範圍

非戰爭軍事行動類型因各國國情與地域不同而有所差異。依據美國「非戰爭軍事行動」任務，各國軍隊可評估自身能力、財政資源及威脅，篩選符合各國適用之類型。

如非洲國家較關切難民與種族屠殺等安全問題；東、南亞地區則著重在恐怖主義、海盜、自然災害與傳染疾病等安全問題；北美國家則偏重於恐怖主義、軍火與毒品走私等安全問題；日本與中國則重視震災與水災等複合式災害問題。

美國劃分非戰爭軍事行動類型依據戰略環境而定，以達到「國家安全」為原則。本研究綜合「國家安全」威脅範圍，劃分海軍非戰爭軍事行動類型與範圍，如圖4所示；爾後可依不同威脅而發展適合類型與範圍。

(一)緊急應變

緊急應變為因應突發狀況所採取之必要行動，必需以緊急應變計畫提供突變發生

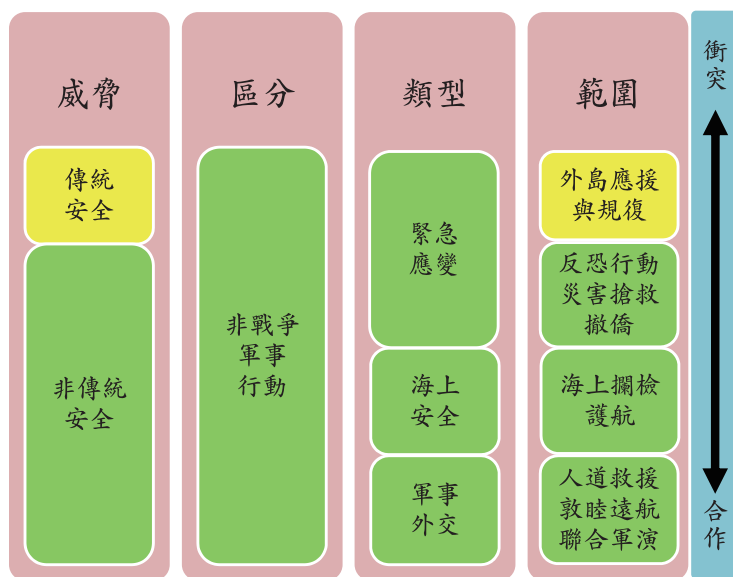


圖4 我國海軍行動類型

資料來源：本研究自行整理

51 馬漢著，鎮甲、楊珍譯，《馬漢海軍戰略論》（臺北：軍事譯粹社，1979年5月），頁3。

52 譚傳毅，《現代海軍手冊—理論與實務》（臺北：時英出版社，2000年8月），頁42。

時適切的行動準據，以保障人民生命及「國家安全」。計畫擬訂愈完善，則應付緊急應變的能力愈強；平時也須依計畫實施演練，如同「豫則立，不豫則廢」的道理。

應變部隊必須具有高度機動性與遠程投射能力，能迅速馳往危機地區，應付突發的狀況，如外島應援與規復、反恐作戰災害搶救、撤僑任務等。

1. 外島應援與規復

我國面臨的南沙島嶼爭端中，由於形勢複雜與突發事件引起低強度軍事衝突大增，東沙島與南沙太平島距離臺灣遙遠，在整體國防觀點上所顯現的弱點也越大，往往必須採取守勢。加上「海岸巡防總署」駐防，降低有效嚇阻的效用，面對各爭端國家不斷的軍備擴充，無法處理突發性軍事危機。

我國海軍陸戰隊可藉由海陸運輸執行海上快反、增援外離島及外島規復作戰等兩棲屬性任務之能力。我國海軍未來應更具備戰略機動力，以延伸作戰範圍與續航力。

2. 反恐作戰

恐怖主義常被定義為，非正規武裝派系或團體為推翻一國政府、分裂國家或企圖摧毀某一國家所採取的準軍事或顛覆性措施，⁵³ 具有組織、預謀、策劃等特性，其方法、手段、規模、時間與地點難以察覺與掌握，對象通常是重要目標與人群密集的公共場所，一但發生人質劫持、安裝爆炸裝置或釋放有毒物質等，都將產生難以估計的嚴重後果。

自美國發生「911事件」後，國際恐怖主義日益猖獗，涉及的層面越來越廣、危害越來越大，成為全球性的公害。反恐部隊多以特種部隊擔任，其特性可依據任務來量身打造自身能力，足以應付變化多端之情況。⁵⁴

1976年以色列特種部隊境外人質救援任務，於烏干達恩特比機場進行攻堅行動，解救巴勒斯坦恐怖分子所挾持的百名猶太籍乘客。2011年韓國特種部隊成功在亞丁灣海域解救人質行動；美國特種部隊擊敗神學士組織。這些成功案例說明特種部隊可運用在反恐行動上。

陸戰隊特勤隊為我國海軍執行反恐任務之要角，具有反應快速及戰技能力等特點，主要任務為反劫機（船）、反劫持、反暴亂及反破壞等反恐任務。然而，近期發生馬來西亞「恐怖遇襲」之綁架事件，遭國人質疑國軍反恐部隊救援不力？儘管使用軍事力量執行海外救援行動充滿風險，也需考量以下因素，以避免產生負面效應。

(1) 政治的敏感性

執行海外救援的軍事行動可能會遭廣泛的政治考量所阻礙，必須與它國保持密切聯繫，避免造成更廣泛的政治衝擊。再者，如武裝部隊大量擊斃非常規的恐怖分子，同時造成巨大的名眾傷亡，這樣的勝利將會產生不良影響。

(2) 它國主權的侵犯

特定的軍事手段可能會被它國家視為侵略行為，影響它國「國家安全」而造

53 同註46，頁90-91。

54 Mark E. Mitchell, *Strategic Leverage: Information Operations and Special Operations Forces* (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, 1999), pp. 81-84.

成外交後果，嚴重甚至可能引發國家間的衝突。因此，需要當地國家的同意與支持才能確保成功；若缺乏當地國支持或甚至當地政府支持恐怖分子將會遭受失敗。

(3) 情報獲得困難

執行海外救援必需仰賴正確的情報支援，以利精確掌握恐怖組織位置、目標及整體戰略資訊的能力。我國國安局負責統合反恐怖情報資訊之蒐集及處理，但情資獲得有限，以致無法有效掌握。

由於我國境內長久以來並無重大恐怖攻擊事件，再加上我國一直將恐怖主義、國際販毒、槍械走私、海上強盜、非法移民與經濟犯罪等非傳統安全威脅，歸類在治安與犯罪等內政問題，而使我國政府在反恐作為所投入的力量有限，在講求依法行政下，至今仍未立法通過任何有關反恐法案。⁵⁵

現行仍依據《組織犯罪防制條例》、《通訊保障及監察法》、《洗錢防制法》等，無法有效執行反恐作為。因此，未來修訂與儘速通過「反恐行動法」，以利整合各機構資源與任務執行。

3. 災害搶救

災害搶救是指自然或人為因素造成突發事件時，運用武裝部隊進行一系列的救援行動，以維護社會穩定，是非戰爭軍事行動最重要的類型。災害往往事發突然、情況緊急，需要武裝部隊快速反應到達目標地區，特別是部分專業部隊需要在第一時間內到達。

由於災害具有一種隨著時間增長

而使傷害擴大的過程，因此救援速度必需迅速，把傷害減輕至最低限度為目標。因此機動到位速度越快，採取措施越多，救援效果越明顯。隨著全球暖化，災害搶救行動將比以往更頻繁。除災害搶救外，參與災後重建也成為各國武裝部隊的常態性做法。

美國在卡崔娜風災後，現役與後備部隊從事部分基礎設施重建、通信與交通恢復、河堤清理、協助維護社會治安和打擊各類犯罪等。日本自衛隊在福島核災後向災民提供飲食保障、救災物資運送、維護治安、搶修基礎設施等。由此可見，非戰爭軍事行動在災害搶救與災後重建發揮無比作用。

海軍陸戰隊為災害搶救的主要力量，具備機動與速度等特質，可迅速投入災區。目前也將災害防救列為中心任務之一，在兼顧國土防衛與救援等雙重責任下，角色轉換成「主動」執行，採「超前部署、預置兵力、隨時防救」的原則。未來我國海軍在防災、救災及復原任務時，能在周延的法令授權與規範下，掌握有效資源與能量，迅速達成救援時效。

4. 撤僑

撤僑是當我國大量的駐外僑民的生命財產因受到當地可能發生戰爭、軍事衝突或動亂而遭受威脅時，編組相關軍事力量進行人員移轉的行動，通常由空軍或海軍負責移轉僑民。

2000年我國海軍「中和、康定、西寧」軍艦編組敦睦遠航支隊訪問馬紹爾及索羅門群島，當時索國發生內戰，配合當地大使館提供僑民緊急避難場所並準備撤僑行

55 張晏彰，〈立委提反恐行動法 精進情蒐及統合工作〉，《青年日報》，2013年4月21日，<<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=026dTHGgTRNpmRFEgxcbfBlvy/7DopDATM56oOni4Smuosy5hMSmNOmRwNM2uyMzj6Y1dmkgm/P29U4qh2hvNA4xsTONx0bQa8TUyU/wz4%3D>>（檢索日期：2014年2月28日）

動，後來因內戰情勢緩和而取消撤僑。⁵⁶

2010年南北韓為「天安艦」沉沒事件，緊張對峙持續升高，正當雙方劍拔弩張，風聲鶴唳一觸即發，我國海軍待命編組撤僑艦隊。⁵⁷我國海軍雖未執行撤僑行動，但也展現我國海軍對突發事件應處能力增強。

(二)海上安全

「國家安全」可分為傳統與非傳統安全威脅兩大類；然而「海上安全」也可從傳統和非傳統安全威脅面向去理解。海上安全主要目標為確保海上交通線，因此可從海上執法與海上安全等問題著手，如海上攔檢與護航任務。

1.海上攔檢

我國所仰賴的海上運輸體系必需防止各種威脅，如各種跨國海上犯罪（如海盜行為、毒品走私與偷渡）及濫用海洋資源等。依據國際商會(International Chamber of Commerce, ICC)最新統計資料顯示，由於索馬里利亞海盜減少，使得2013年發生264起海盜事件，為6年來最低，這是國際海軍在反海盜問題上努力不懈的成果表現。⁵⁸海上犯罪軍事行動的規範，大多以非戰爭軍事行動中的「海上攔截」機制為基礎。

行政院海洋事務推動委員會在「海上安全」將國防部納入協助支援單位，共

同強化海域執法，維護海上秩序。我國為維護海上秩序，仍以偏警察性質之海巡署為主力。

1979年我國宣布，擴張12海里領海及200海里經濟海域後，海軍便開始在特定巡弋的任務更被賦予「聯合緝私」與「反偷渡」，兼負海域執法的任務。⁵⁹雖然海上執法非我海軍主要任務，但我國海軍肩負維護海上交通線安全、捍衛領海主權的重要任務。以我國專屬經濟區海域作為海域執法的依據，同時也是落實國土的實質管轄。

2.護航

臺灣位居東亞進出太平洋與南海關鍵位置，且位居日本、韓國、東南亞地區之間，與中國大陸相隔臺灣海峽對應，為歐美企業進入亞洲市場的中繼站，處於獨特且重要之經濟樞紐地位。而經濟是國家權力和軍事能力的重要基礎，⁶⁰我國經濟對外依存度越來越高，我國能源供給98%仰賴進口，⁶¹幾乎完全仰賴海上運輸。因此，海上航運是維繫我國經濟與貿易發展重要管道。

我國專屬經濟海域與周邊國家重疊，引發不少海洋疆界、漁業、天然資源紛爭與戰略利益衝突。如漁事糾紛、船員挾持及海上喋血等事件迭有發生，不僅影響我漁民生計，對於我國海域安全亦造成相當威

56 海軍總司令部，《前揭紀實》（臺北：海軍總司令部，2003年），頁194-196。

57 王琪如、陳信隆，〈兩韓情勢緊繃 外交部：有撤僑準備〉，《公視新聞網》，2010年5月31日，〈http://web.pts.org.tw/php/news/pts_news/detail.php?NEENO=149941〉（檢索日期：2014年2月17日）

58 國際商會，〈<http://www.icc-ccs.org/news/904-somali-pirate-clampdown-caused-drop-in-global-piracy-imb-reveals>〉（檢索日期：2014年2月25日）

59 胡念祖、陳泰安，〈由海洋政策學論我國海域執法體制之建立〉，《中央警官學校警學叢刊》，第23卷第3期，1993年3月，頁23-52。

60 鈕先鍾，《西方戰略思想史，戰略思想叢書》（臺北：麥田出版，1995年），頁63。

61 經濟部，〈經濟部能源局101年報〉，〈http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/content/ContentLink.aspx?menu_id=137&sub_menu_id=358〉（檢索日期：2014年2月25日）

脅。我國於「廣大興事件」後立法規範海、空軍及海巡署可對海盜行為實施武力反擊，以嚇阻它國船舶對我國漁民傷害。⁶²

在南海方面，由於南沙群島主權問題長期存在爭議，且位於南海重要航道上，全球約有超過50%的海上經貿運輸航經南海，⁶³ 韓國、日本所進口石油中的80%也途經南海，⁶⁴ 因此具有戰略價值，特別是海洋資源（石油與天然氣）競爭激烈往往是提高衝突的主因。

中國大陸近期宣布外籍船舶欲進入南海海域，必須應經批准，引起南海周邊國家抗議。⁶⁵ 就情勢來看，南海情勢的複雜性最易發生低強度衝突。海洋權益維護有賴於長期經營，為維護南沙漁業資源及宣示主權，我國也計畫在太平島修建碼頭，作為我國補給船及軍艦停靠以持續提供物資與增援。⁶⁶ 對我國而言，外島是我國賴以維持海洋控制權的最佳憑藉，經由艦隊對各外島的運補與偵巡，我國才得以維持優勢，⁶⁷ 也凸顯出我國海軍在此區域護航或護漁任務的重要性。

(三)軍事外交

依據2006年美國《聯合作戰綱要》(JP3-0)「軍事接觸、安全合作和威懾」所歸納軍事行動中，部分類型其內涵主要藉由外交手段，強化各國的軍事合作以共同維護區域安全，遏制及化解衝突。如合作協議與武力展示等，藉由多國演習、軍艦訪問、協助它國軍事訓練等，藉由軍事外交與它國軍隊接觸，以最為未來危機應對。⁶⁸

著名的海洋戰略學家柯白曾指出，戰略必須與外交政策綁在一起。如馬漢所言：「外交政策影響軍事行動，軍事行動應考量外交措施，兩者密不可分⁶⁹」。海軍是國家執行政策的工具，是和平時期最重要的外交支援。⁷⁰ 可藉由武力展示進行宣誓利益、鞏固邦誼及嚇阻它國進犯。⁷¹

我國海洋政策白皮書也指出，「海軍應加強從事國際訪問及聯合操演，擴大區域交流合作，善用海軍力量支持國家海洋政策及海洋事務外交斡旋折衝能力，以維護國家的主權與利益，防範與降低衝突的發生，並與周邊國家建立海上互信機制，擴大參與區域合作安全事務，維護我國海域安全⁷²」。

62 林孟汝，〈立院臨時提案 護漁可開火反擊〉，《中央通訊社》，2013年5月15日，〈<http://www.cna.com.tw/topic/Popular/3692-65/201305150030-1.aspx>〉（檢索日期：2014年2月17日）

63 Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010* (Washington DC: Department of Defense, 2010), p. 39.

64 同註63，p. 17.

65 蕭爾，〈越宣布南海海域巡邏保護漁業權〉，《BBC中文網》，2012年12月4日，〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/12/121204_vietnam_patrols_sea.shtml〉（檢索日期：2014年2月25日）

66 安準，〈臺灣擬在南沙群島修建碼頭〉，《美國之音》，2014年1月24日，〈<http://www.voacantonese.com/content/tawain-to-build-dock-on-spratlys-20130830/1740233.html>〉（檢索日期：2014年2月12日）

67 同註53，頁212。

68 同註20，頁I-9。

69 W. O. Puleston, *Mahan: The Life and Works of Alfred Thayer Mahan* (Newhaven, CT: Yale University Press, 1939), pp. 273.

70 Sergei Gorshkov, *The Seapower of the State* (London: Pergamon, 1979), p. 248.

71 MoD (U.K.), *British Maritime Doctrine* (3rd edn) (London: The Stationery Office, 2004), p. 284.

由於全球化所面臨多重威脅，不能光靠一個國家單獨勝任，而是各國「相互依存」的，⁷³ 需採全球多邊基礎上的國際合作。⁷⁴ 在承平或危機時期，為達到政治目的而使用有限海軍武力為手段，⁷⁵ 可藉由人道救援、敦睦遠航與聯合軍演等方式來表達國家立場與外交政策，以捍衛國家利益。

1. 人道救援

自第二次世界大戰結束後，人權已經成為一種普世價值。人道救援當然不是恣意進行的活動，必須要有條件與環境的配合。因此，進行人道救援行動時需有以下4個前提方可施行：⁷⁶

(1) 要有援助能力(Access to Victims of Armed Conflict)

不光只是保護難民及救援物資運送管道，也應包括了解當地災區狀況、當地人民實際需要及迅速抵達災區的能力。

(2) 能與有關當局進行溝通管道(Dialogue with Authorities)

與當局的直接對話除可直接了解當地需求外，亦可了解當地是否有人民遭受人民脅迫，以利救援行動的進行。

(3) 掌握人道救援行動的能力(Control over the Whole Chain of the Humanitarian

Action)

也因為具備這樣的能力，才可以確保救援是資是是否按照原先計畫送到災民手上，而未讓物資獨厚任一團體或機構，否則將不利往後的救援行動。

(4) 救難資源充足(Resources Available Where Required)

包括有經驗的人員、充足的物資及經費等。

隨著全球暖化災害頻繁，未來國軍執行人道救援行動將比以往更為頻繁。人道救援行動是為了協助它國受到自然或人為災害造成後果所實施的援助，是參與國際合作、改善它國關係中最有效的途徑。

以此次「海燕颱風」在菲律賓中部造成毀滅性破壞為例，我國不計「廣大興事件」前嫌，派遣中和軍艦與陸戰隊員執行「慈航」任務，⁷⁷ 協助菲國災民，也改善臺菲關係。而在南海海域失蹤的馬來西亞航空班機，南海各國也派出海、空軍協力搜尋，⁷⁸ 在政治層面上緩和南海緊張局勢。

2. 敦睦遠航

鄭和下西洋的壯舉締造海軍史上最大規模的艦艇訪問，也是海軍外交史上的高峰，可說是弘揚國威的和平之旅。⁷⁹ 海軍最

72 同註40，頁50。

73 David A. Badlwin, "The Concept of Security," *Review of International Studies*, Vol.23, No.1, 1997, pp. 5-26.

74 John D. Steinbruner, *Principles of Global Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), p. 270.

75 翟文中，〈海軍外交與危機處理〉，《問題與研究》，第50卷第4期，2011年12月，頁39。

76 Daniel Fink & Remi Russbach, "Humanitarian Action in Current Armed Conflicts: Opportunities and Obstacles," *Medicine & Global Survival*, Vol 1, No.4, 1994/12, p. 189.

77 洪定宏、黃良傑，〈赴菲賑災 兩軍艦啟航〉，《自由時報電子報》，2013年11月26日，<<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/nov/26/today-p3.htm>>（檢索日期：2014年2月25日）

78 張國威，〈多國聯合搜救 南海較勁展實力〉，《Yahoo奇摩新聞》，2014年3月13日，<<http://tw.news.yahoo.com/多國聯合搜救一南海較勁展實力-215047501.html>>（檢索日期：2014年3月13日）

79 孫震，〈鄭和七下西洋的啟示〉，《歷史月刊》，第193期，2004年2月，頁79。

重要的任務，已轉變為維持和平而非發動戰爭。⁸⁰ 校生航行訓練外，主要驗證我國海軍遠洋作戰能力，同時肩負敦睦邦交及鞏固邦誼等外交使命。

海軍敦睦遠航不僅是軍事外交的友好訪問，更是我國海軍在平時的重要任務。2005年我國海軍94遠訓支隊進行我國海軍首次遠航任務，造訪西非塞內加爾等7個邦交國，經過105天的航程，航行超過2萬6,000海浬，順利完成我國海軍首次環球遠航訓練，⁸¹ 為我國海軍遠航訓練新紀錄。⁸²

從外交的角度來看，我國以軍艦外交的展示以宣示主權存在，以海上武力之展現來支持海洋政策，實現我國在國際生存空間的擴展。

3. 聯合軍演

「聯合軍演」仍是資源的受限下，單一國家無法單獨解決本身的安全問題，必需集體各國海軍共同實施海上作為之任務。⁸³ 以新加坡為例，為對抗傳統與非傳統威脅，新加坡部隊與它國軍隊共同採取聯合軍演行動；並在東帝汶危機及南亞大海嘯等行動中驗證救援行動而引以為榮。⁸⁴

在各國近年來舉行的聯合軍演中，反恐、海上搜救、打擊海盜、人道主義救援等非傳統安全課目演練受到重視。例如在東南亞的「金色眼鏡蛇」、「肩併肩」等都是美國主導的聯合軍演，其反恐、打擊海盜、人道主義救援、維和均是重要演習課目。

環太平洋軍演自1971年以來，已舉行了23次，2013年參與的國家計有22個，是參與的國家最多，規模最大的聯合軍演。演習的科目包括兩棲登陸、火炮射擊、導彈攻擊、反潛、防空、反海盜、掃雷、排爆、水上和水下救援、人道主義救援等。

我國海軍歷年軍事演習均屬軍種聯合作戰演練，注重戰爭型態的軍事行動以建構海上安全。近期無論是東海與南海的問題上，還是中菲的海洋利益爭端上，我國海軍應積極爭取參與區域性軍演，一方面以避免我國遭到區域的邊緣化，另一方面可建構我國海軍在海上反恐、海上救援、災害搶救、人道救援等非戰爭軍事行動能力與經驗。

二、我國海軍積極作為

(一) 強化聯合執行能力

就戰術而言，海軍比任何單一軍種更致力於聯合作戰，尤其與陸戰隊的緊密關係上。有鑑於此，必須緊密結合空中與陸上武力執行海上反恐、海上救援或災害搶救等，提升三棲行動能力之價值。在維護南海主權上亦能發揮影響力。就海上安全而言必須鏈結海巡署力量，形成緊密防護網，確保「國家安全」。

(二) 積極爭取參與國際演習

聯合軍演是一種有利於雙邊、多邊的軍事合作行動，不單是軍事訓練活動，更是各國加強外交關係的舞臺。以亞丁灣事件為例，礙於國際政治現實，無法參加國際性護

80 奚明遠，〈海權—環球之旅〉，《海軍學術月刊》，1998年12月，頁109-110。

81 行政院研究發展考核委員會，〈2006年臺灣年鑑〉，〈<http://www7.www.gov.tw/todaytw/2006/TWtaiwan/ch04/2-4-45-0.html>〉（檢索日期：2014年2月17日）。

82 吳明杰、徐孝慈、林淑玲，〈軍艦外交環球首航〉，《中國時報》，2005年2月21日，版A1。

83 傑佛瑞·提爾著，李永悌譯，〈21世紀海權〉（臺北：史政編譯室，2012年11月），頁33。

84 同註83，頁40。

航。

雖然我國並非聯合國會員國，但對於防範海盜行為，必須藉此與它國合作；合作之目的，即是要藉由集體努力來防止以海洋為實質衝突標的之傳統安全威脅、及以海洋為天災人禍傳播途徑之非傳統安全威脅等所造成的國際損害。⁸⁵ 因此，我國海軍應積極參與區域性聯合軍演之決心，共同打擊海上犯罪問題。

(三)建構相關輸具與科技的海上武力

籌建量適質精的海上武力，為國家海權發展的三大支撐之一。⁸⁶ 海上武力不但是海權中最重要的組成部分，更是「國家安全」的保證，是維護國家海洋利益的重要工具。⁸⁷ 我國面對日益複雜的安全情勢，必需善用科技力量以維護海洋權益。

1. 無人飛行載具(unmanned aerial vehicles)

無人飛行載具滯空時間超過人體的忍受極限，能長時間從事國境巡邏、環境資料蒐集等任務；可在突發狀況與天然災害等緊要關頭派上用場。⁸⁸ 在海上可提供詳細船位、航向及裝載貨物等情資，亦能在廣泛的海洋上增進我國海軍執行情監偵能力。

2. 醫療艦

在非傳統安全威脅的加劇下，基於人道救援經常遠渡重洋至受災國提供救災及醫療援助，應超脫傳統武力艦的新思維，

建置具備完善醫療設備及醫療服務的「醫療艦」作為人道救援的新利器。其功效可避免政治敏感性及增進民心支持，也可推動軍事外交，展現我國先進醫療之軟實力。

如美國在「南亞大海嘯」及「海燕風災」派出「仁慈號」醫療艦前往災區；中國海軍「和平方舟」號醫療艦亦參與菲律賓救援工作，其結果均增強美國與中國在當地與國際之影響力。

3. 兩棲船塢運輸艦

兩棲船塢運輸艦可搭載登陸艇及兩棲突擊車等登陸載具外，亦能提供旋翼機起降，也可作為人道救援最佳載臺。海軍建軍要強化軍事力量投射能力，使海軍戰略的運用層面與方式更加廣闊。

(四)加強國際情報合作

情報是判斷之基礎，是決策者下達決心的重要環節，任何形式的非戰爭軍事行動，情報獲得為首要。以便能夠對危害「國家安全」的犯罪行為進行預警，或甚採取先制措施，瓦解犯罪組織勢力。

隨著非傳統安全威脅日益加劇，我國海軍應當定期與反恐經驗豐富的國家進行交流，更可藉由吸取其它國家的反恐經驗，以強化我國海軍的反恐機制與能力。在自然災害上也需要建立溝通管道與合作交流機制，增加預警時間，全方位掌握情報資訊。

我國國防部在2009年3月成立國防智

85 林文隆、曾復生，〈中華民國在區域海上安全合作中的角色〉，「第三屆海洋與國防」研討會（八德：國防大學海軍指揮參謀學院，2011年6月21日），頁27-39。

86 翁明賢，〈臺灣海洋戰略新思維〉，《臺灣週邊海域情勢及對策研討會論文集》，2005年7月，頁23。

87 同註70, pp. 2.

88 Manjeet Singh Pardesi著，陳克仁譯，《無人飛行載具／無人戰鬥飛行載具—未來政策的可能任務及挑戰》(Unmanned Aerial Vehicles/Unmanned Combat Aerial Vehicles-Likely Missions and Challenges for the Policy-Relevant Future)，《國防譯粹》，第33卷第5期，2006年，頁5。

庫做為與國外安全論壇、智庫交流的「第二管道」(TRACK-II)，均由民間學者、媒體及退休官員以智庫成員的身分參與區域的安全論壇，也可藉由這些論壇機制分享與交流各式各樣的非傳統安全情報。⁸⁹

(五)制定相關準則依據

「依法用兵」已成為各國武裝部隊共同遵守之原則，執行非戰爭軍事行動需學習與掌握各種法律、法規，作為貫徹執法之準備。透過學習以了解任務行動中有那些規範性要求，以不違法、不犯法、依法保護自己權益，增加行動的正當性，增取廣泛的理解與支持。

所謂「名不正，則言不順」，我國海軍從事非戰爭軍事行動類型時，其行動如同作戰等傳統危險概念，雖與作戰任務無關，但進行此類任務仍需要準則依據。由於各國紛紛將非戰爭軍事行動納入作戰準則，作為武裝力量執行依據。準則規範武力使用規則的細節和限制，我國海軍未來執行非戰爭軍事行動的規範依據在於如何正確使用武力、行動準據及實施程序等環節，建立周密具體與配套的法規制度體系，強化法規配套措施，以利我國海軍出師有名、依法有據。

(六)建立完善協調機制

非戰爭軍事行動參與的機構多元，指揮複雜，必需與各機構建立完善的溝通、協調機制，綜合運用蒐集資訊，以利先期掌握，控制局勢，取得優勢，以制人而不制於人。我國面對海上交通安全威脅之挑戰，就海防及海上安全的實際需要，我國海軍必需與海巡署及空軍緊密橫向聯繫、情報共享、密切聯繫、協力監控，共同維護我國海洋權

益。

伍、結論與建議

一、結論

非戰爭軍事行動的概念在於國家傳統安全威脅減少、非傳統安全威脅的增加，往往影響我國「國家安全」，我國海軍應防範傳統安全與非傳統安全威脅做為未來建軍備戰方向，使海軍武力使用不再侷限於戰爭型態，可隨時因應動態環境所需，建構適用的定義與作法，以達成國家戰略目標。執行非戰爭軍事行動除可確保「國家安全」外，也可維護我海洋權益、確保海上交通。在戰略上必須涵蓋政治、外交與經濟等三個層次，同時必須兼顧合法性。

我國國防強調「防衛固守、有效嚇阻」，在防衛上應採取有限度的嚇阻作為是必要的，也符合非戰爭軍事行動之目的，甚至可依狀況提升成軍事行動。非戰爭軍事行動可依據脅迫能力，編配適當的嚇阻力量，傳達遏制衝突的訊息給對方。

無論是傳統安全還是非傳統安全威脅、執行軍事行動或是非戰爭軍事行動，都必需以軍事武力為後盾。強大的軍事武力是執行非戰爭軍事行動的堅實基礎，如同孫子之「不戰而屈人之兵」相同道理。

戰爭行動與非戰爭軍事行動可依環境變化靈活的搭配運用，軟實力與硬實力兼備，發揮巧實力的巧妙運用以符合現階段國防戰略目標「預防戰爭、國土防衛、應變制變、防範衝突、區域穩定」之達成。

二、建議

本研究發現，我國海軍面對「非傳統安

89 同註34，頁9-11。

全」威脅之境況時仍面對許多挑戰，對未來建軍發展有若干的啟發與省思：

(一)改變海軍戰略思維

本研究發現非戰爭性軍事行動已成為國防政策之範疇，它可以形塑「國家安全」環境認知；海軍戰略與海洋戰略息息相關，應廣泛性的思考，以應付各種可能狀況發生，而非只適用於作戰方面，戰略思維應涵蓋非傳統安全威脅型態，我國海軍也可發揮新的角色與功能，贏得國民支持。

承平時期的海軍必需接受有限度或低強度作為，雖與海軍傳統戰術相違背，但在戰術或戰略上卻有一定程度之政治意涵。

(二)借鏡它國經驗

中國大陸近年來面對非傳統安全威脅挑戰，賦予共軍多樣化軍事任務能力，積極參與國際維和、人道救援、反恐、聯合軍演、保交護航等非戰爭軍事行動。我國海軍應以敵為師，武裝力量多樣化運用亦可作為我國海軍建軍發展之借鏡，提升我國海軍職能多元化發展。

(三)作為海軍核心價值之一部

「慈航任務」展現出我國海軍優良形象，激勵官兵士氣，獲得國民支持。海軍戰略除核心軍事任務外，未來可將非戰爭軍事行動作為核心任務之一部，一方面賦予海軍多元化發展、另一方面可作為人才招募之手段。

透過媒體宣傳報導可吸引或留住優秀人才，我國海軍顯然有核心價值可說服，使官兵認為所做的不只是防衛國家，對非戰爭軍事行動類型能有價值、有必要及更宏偉的參與任務。

(四)建立兩岸軍事互信機制

近年來由於兩岸局勢趨於緩和，人

民、經濟、文化等交流熱絡，管道也呈現多元化，但也產生許多問題。我國或許可嘗試雙邊對話與合作的方式，如漁業糾紛與反海盜等在非傳統議題上採取合作，達成雙贏局面，避免雙方執法時因認知差異產生衝突。

兩岸若能從「共同打擊海上犯罪」逐漸建立軍事上的互信機制，防止及嚇阻海上犯罪工作是最不具戰爭敏感性，又是兩岸人民的迫切期望，亦可保護自己的商、漁船，共創雙贏的局面。

(收件：103年02月07日，接受：103年04月28日)

參考文獻

中文部分

專書

- 余瀟楓，2007。《非傳統安全與公共危機治理》。杭州：浙江大學出版社。
- 姜志軍、張帆，1994。《海洋鬥爭與海上力量的運用》。北京：解放軍出版社。
- 海軍總司令部，2000。《海軍作戰要綱》。臺北：海軍總司令部。
- 海軍總司令部，2003。《前揭紀實》。臺北：海軍總司令部。
- 馬漢著，鎮甲、楊珍譯，1979/5。《馬漢海軍戰略論》。臺北：軍事譯粹社。
- 國防部，2013/10。《中華民國102年國防報告書》。臺北：國防部。
- 國防部，2013/10。《中華民國102年四年期國防總檢討》。臺北：國防部。
- 國防部，1996/11。《低強度衝突與現代科技》。臺北：史政編譯局。
- 國防部，2004。《國軍軍語彙典》。臺北：史政編譯局。
- 陳治世，1992/10。《國際法》。臺北：臺灣商務印書館。
- 傑佛瑞·提爾著，李永悌譯，2012/11。《21世紀海權》。臺北：史政編譯室。
- 曾復生，1994。《90年代中華民國國家安全戰略分析》。臺北：臺灣大學專題講座。
- 鈕先鍾，1988。《國家安全與全球戰略》。臺北：軍事譯粹社。
- 鈕先鍾，1995。《西方戰略思想史，戰略思想叢書》。臺北：麥田出版。
- 鍾偉、黃劍煒、劉君然，2010。《非戰爭軍事行動》。瀋陽軍區：聯合作戰指揮人

才培養 戰略工程文庫。

譚傳毅，2000/8。《現代海軍手冊—理論與實務》。臺北：時英出版社。

期刊譯著

Manjeet Singh Pardesi著，陳克仁譯，2006。〈無人飛行載具／無人戰鬥飛行載具—未來政策的可能任務及挑戰〉(Unmanned Aerial Vehicles/Unmanned Combat Aerial Vehicles-Likely Missions and Challenges for the Policy -Relevant Future)《國防譯粹》，第33卷第5期，2006年，頁5。

期刊論文

- 王崑義，2000。〈非傳統安全與臺灣軍事戰略的變革〉，《臺灣國際研究季刊》，第6卷第2期，頁9-11。
- 林文隆，2009。〈海洋國家的海洋戰略與戰略規劃〉，《「海洋與國防」學術研討會論文集》，頁67。
- 胡念祖、陳泰安，1993/3。〈由海洋政策學論我國海域執法體制之建立〉，《中央警官學校警學叢刊》，第23卷第3期，頁23-52。
- 奚明遠，1998/12。〈海權—環球之旅〉，《海軍學術月刊》，頁109-110。
- 孫震，2004/2。〈鄭和七下西洋的啟示〉，《歷史月刊》，第193期，頁79。
- 翁明賢，2005/7。〈臺灣海洋戰略新思維〉，《臺灣週邊海域情勢及對策研討會論文集》，頁23。
- 區肇威，2008/4。〈從中共新一代驅逐艦發展看解放軍海軍戰略改變〉，《尖端科

技》，第284期，頁36-38。

陳永康、翟文中，1999/3。〈海軍在國海洋政策中角色之研究〉，《海軍學術月刊》，頁10。

翟文中，2011/12。〈海軍外交與危機處理〉，《問題與研究》，第50卷第4期，頁39。

研討會論文

林文隆、曾復生，2011/6/21。〈中華民國在區域海上安全合作中的角色〉，「第三屆海洋與國防」研討會。八德：國防大學海軍指揮參謀學院。頁27-39。

官方文件

行政院海洋事務推動委員會編印，2006。《海洋政策白皮書》，頁46。

國家安全會議，2006。《國家安全報告》，頁33。

報紙

吳明杰、徐孝慈、林淑玲，2005/2/21。〈軍艦外交環球首航〉，《中國時報》，版A1。

網際網路

中國國防部，2013/4/16。〈中國武裝力量得多樣化運用白皮書〉，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-04/16/c_124567705.htm>。

王琪如、陳信隆，2010/5/31。〈兩韓情勢緊繃 外交部：有撤僑準備〉，<http://web.pts.org.tw/php/news/pts_news/detail.php?NEENO=149941>。

安準，2014/1/24。〈臺灣擬在南沙群島修建碼頭〉，《美國之音》，<[http://www.voacantonese.com/content/tawain-to-build-](http://www.voacantonese.com/content/tawain-to-build-dock-on-spratlys-20130830/1740233.html)

[dock-on-spratlys-20130830/1740233.html](http://www.voacantonese.com/content/tawain-to-build-dock-on-spratlys-20130830/1740233.html)>。

行政院研究發展考核委員會，〈2006年臺灣年鑑〉，<<http://www7.www.gov.tw/todaytw/2006/TWtaiwan/ch04/2-4-45-0.html>>（檢索日期：2014年2月17日）。

林孟汝，2013/5/15。〈立院臨時 提案 護漁可開火反擊〉，《中央通訊社》，<<http://www.cna.com.tw/topic/Popular/3692-65/201305150030-1.aspx>>。

洪定宏、黃良傑，2013/11/26。〈赴菲賑災兩軍艦啟航〉，《自由時報電子報》，<<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/nov/26/today-p3.htm>>。

姚笛，2005/6/20。〈軍隊參加搶險救災條例7月起施行〉，《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2005-06/20/content_3110703.htm>。

張晏彰，2013/4/21。〈立委提反恐行動法精進情蒐及統合工作〉，《青年日報》，<<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=026dTHGgTRNpmRFEgxcbfbBlvy/7DopDATM56oOni4Smuosy5hMSmNOmRwNM2uyMzj6Y1dmkgm/P29U4qh2hvNA4xsTONx0Bqa8TUyU/wz4%3D>>。

國際商會，<<http://www.icc-ccs.org/news/904-somali-pirate-clampdown-caused-drop-in-global-piracy-imb-reveals>>。

張國威，2014/3/13。〈多國聯合搜救 南海較勁展實力〉，《Yahoo奇摩新聞》，<<http://tw.news.yahoo.com/多國聯合搜救一南海較勁展實力-215047501.html>>。

經濟部，〈經濟部能源局101年報〉，<<http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/>

content/ContentLink.aspx?menu_id=137&sub_menu_id=358>。

蕭爾，2012/12/4。〈越宣布南海海域巡邏保護漁業權〉，《BBC中文網》，<http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/12/121204_vietnam_patrols_sea.shtml>。

羅添斌、施曉光，2012/9/5。〈越南鴻麻島駐重兵 威脅太平島〉，《自由時報電子報》，<<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/sep/5/today-fo2.htm>>。

外文部分

專書

Castex, Raoul 1994. *Strategic Theories*. Annapolis, Maryland: Naval Institute Press.

Corbett, Sir Julian 1988. *Some Principles of Maritime Strategy*. Annapolis, Maryland: Naval Institute Press.

Gordenker, Leon & Weiss, Thomas G. 1991. *Soldiers, Peacekeepers Disasters*. London: Macmillan.

Gorshkov, Sergei, 1979. *The Seapower of the State*. London: Pergamon.

Holsti, Kalevi J., 1996. *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Neill, Bard O' 1990. *Armed rebellion and Terrorism*. Britain: Brassey's Press.

Metz, Steven, & Millen, Raymond, 2003. *Future War/ Future Battlespace: The Strategic Role Of American Land power*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College.

Mitchell, Mark E., 1999. *Strategic Leverage: Information Operations and Special Operations Forces*. Monterey, CA: Naval Postgraduate School.

MoD (UK), 2004. *British Maritime Doctrine* (3rd edn). London: The Stationery Office.

Office of the Secretary of Defense, 2010. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010*. Washington DC: Department of Defense.

Posen, Barry R., & Andrew L. Ross., 1997. *Competing Visions for U.S. Grand Strategy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Puleston, W. O., 1939. *Mahan: The Life and Works of Alfred Thayer Mahan*. Newhaven, CT: Yale University Press.

Reid, Brian Holden 1998. *Enduring Patterns in Modern Warfare, The Nature of Future Conflict: Implications for Force Development*. UK: Camberley Strategic & Combat Studies Institute.

Steinbruner, John D. 2000. *Principles of Global Security*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Stringer, Kevin D. 2006. *Military Organizations for Homeland Defense and Small-Scale Contingencies: A Comparative Approach*. London: Praeger Security International.

Moore, John N. Frederick S. Tipson, & Robert F. Turner (eds), 1990. *National Security Law*. Durham, N.C: Carolina Academic Press.

U.S. Army, 2003. *FM3-07: Stability Operations and Support Operations*. Washington D.C.: Headquarters Department of the Army.

Westcott, A., 1919. *Mahan on Naval Warfare*.

Boston: Little, Brown & Co.

期刊論文

- Annan, Kofi, 2004/12/4. "Courage to Fulfill our Responsibilities," *The Economist*, pp. 23-25.
- Badlwin, David A. 1997. "The Concept of Security," *Review of International Studies*, Vol.23, No.1, pp. 5-26.
- Dobbie, Charles 1994. "A Concept for Post-Cold War Peacekeeping," *Survival*, Vol.36, No.3, pp. 121-148.
- Fink Daniel & Russbach, Remi 1994/12. "Humanitarian Action in Current Armed Conflicts: Opportunities and Obstacles," *Medicine & Global Survival*, Vol 1, No.4, pp. 188-199.
- Stuart, Kinross 2004/3. "Clausewitz and Low-Intensity Conflict," *Journal of Strategic Studies*, Vol.27, No.1, pp. 35-58.

官方文件

- US Joint Chiefs of Staff, 1991/11/11. *JP1 Joint Warfare of the Armed Forces of the United States*. pp. 11-14.
- US Department of the Army, 1993/6. *FM100-5 Operations*. pp. 2-1-2-5.
- US Department of Defense, 2001/9/10. *JP3-0 Doctrine for Joint Operations*. pp. I-2-I-10.
- US Department of Defense, 2006/9/17. *JP3-0 Doctrine for Joint Operations*. pp. I-6-I-8.
- US Department of Defense, 2011/8/11. *JP3-0 Doctrine for Joint Operations*. pp. V-9-V-11.

