

非戰爭性軍事行動的重新審視與分析

A Re-examination and Analysis on Military Operations Other Than War

謝奕旭 (Yih-Shiun Hsieh)

國防大學政治作戰學院政治系副教授

提 要

「非戰爭性軍事行動」概念出現後，已被廣泛地使用，與之相關的研究論文也如雨後春筍般地浮現。當我們以美軍的非戰爭性軍事行動概念進行研究時，卻發現在許多不同的軍方術語中，似乎又有許多相同類型的概念或不同稱謂的術語，但其指涉現象或準則內容卻又是相似的，基此，本文欲釐清這些概念的演進及其相互關係。研究發現，美軍運用這些概念不外乎是：行動的高度政治意涵；符合法理依據與考量，形塑出師有名觀感；去除戰爭恐怖字眼，運用更為柔性名稱與意涵。

關鍵詞：小規模戰爭、低度衝突、穩定與支援行動、反恐戰爭、反叛亂

Abstract

Since the emergence of the concept of “military operations other than war,” it has been used in broad range, and there were abundant related studies and literatures. However when this term is applied in research, it is discovered that there are so many similar concepts in military terminology with different names, or different terms refer to the same phenomena. Therefore, it is worth studying such kind of issues. This study aims to clarify the evolution and relationship among these concepts. We discovered that the thinking and considerations of the U.S. army in applying these terms are: political implications of these military operations in foreign countries, to match with legal principle for shaping good image of American in interferences, to get rid of awful word of ‘war’, and to use more soft terms for getting the support from foreign populations and governments.

Keywords: Small Wars, Low Intensity Conflicts, Stability and Support Operations, War on Terrorism, Counterinsurgency

壹、前 言

自從「非戰爭性軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)概念出

現後，此一概念已被廣泛地使用，無論是在國內或者是國外，與之相關的研究論文也如雨後春筍般地浮現。當然，對相關研究產生興趣是件好事，但是，如果我們在不清楚相

關概念意涵的情形下貿然進行研究，其結果可想而知，在基礎不穩固的狀況中，要進行更為深入的探索與分析，恐怕是件極為困難之事，故而不得不謹慎小心。

美國發生911恐怖攻擊事件之後，使美國驚覺其國家安全威脅來源的增多，以及全球安全環境的轉變，因而必須採取新的概念與方式來因應；其次，由於全球暖化的影響，全球的生態、環境已大幅改變，由氣候變遷所導致的天然災害不斷地肆虐各國，造成世界各國嚴重的損傷，為防範與處理此類事件的衝擊，各國莫不動用軍隊協助各類危害國家安全緊急事件之處置。軍隊在處理非傳統的國家安全威脅任務時，通常以非戰爭性軍事行動為名，以便有別於傳統的戰爭任務。

就學術發展而言，軍隊處理非戰爭類型的任務亦成為新興的研究議題，針對此類現象的研究，研究的取向不外乎是：軍隊協助處理非傳統安全任務的必要性；如何提升軍隊協處此類任務的效能；非傳統安全威脅對國防轉型的衝擊與影響。然而，令筆者困惑的是，當我們以美軍的非戰爭性軍事行動概念進行研究時，卻發現在許多不同的軍方術語中，似乎又有許多相同類型的概念，或者是許多不同稱謂的術語，但其指涉的現象或準則內容卻又是相似的。因此，為何有這些問題產生是筆者所好奇的，基此筆者意欲釐清這些概念（軍事術語）的演進及其相互間的關係為何？以便吾人在從事相關議題與現象的研究時，能夠精準地掌握其範圍與

核心，避免陷入似懂非懂的境界。其實當我們對非戰爭性軍事行動進行檢視的時候，同樣也必須理解其相對的概念，亦即「戰爭」(war)，但是非常遺憾地，學術界對於戰爭的界定也未有統一的說法，以至於大家對戰爭的觀點也是模稜兩可。

本文蒐羅美軍的相關軍事準則，特別是以聯合作戰出版品(Joint Publications)為選取標準及參考依據，從非戰爭性軍事行動的界定出發，了解其目的與範圍；隨後依循聯合作戰出版品之準則名稱、編號及出版時間，找出與非戰爭性軍事行動相關之概念，知悉其定義並與非戰爭性軍事行動進行比較，試圖找出其中的差異以及美軍發展出如此多概念的用意或原因，從而對非戰爭性軍事行動及其相關概念能有全盤性與更為深入之理解。

貳、非戰爭性軍事行動及其範圍

在美軍的《非戰爭性軍事行動聯合準則》(*Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*)中提及，在了解非戰爭性軍事行動之前，若能先了解其與戰爭有何不同，是相當有用的。¹這也點出戰爭與非戰爭性軍事行動之間的差異，是故該準則也對「戰爭」一詞進行定義。

一、美軍對戰爭的定義

所謂的戰爭是指：²

「當國家權力工具無法達成國家目標時，或以任何其它方式來保護國家利益時，美國的國家領導者可以決定執

1 Joint Chief of Staff, *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, JP 3-07 (Washington, D.C.: Department of Defense, 1995), p. I-1.

2 *Ibid.*, p. I-1.

行大規模的、持續的戰鬥作戰來達成國家目標，或是保護國家利益，並將美國置於戰時狀態。在此類的案例中，其目的是儘可能快速地且以極少的傷亡來贏得勝利，以便達成國家目標，並以有利於美國及其多國夥伴的詞彙來終結敵對狀態。」

從上述美軍的概念界定中，戰爭是指大規模的、持續的戰鬥作戰，其目的在達成國家目標、保護國家利益。但這樣的界定仍然使我們對戰爭的概念是模糊不清，其癥結點在於規模要大到何種程度？亦即投入的人員、武器裝備、戰場範圍…要多大？其次，持續的時間要多久？是1個星期？1個月？還是1年以上？這些都是擾人的問題。

二、美軍對非戰爭性軍事行動的界定

一般而言，非戰爭性軍事行動由國家指揮當局設定，而且經常是（並非總是）在美國境外執行。³ 非戰爭性軍事行動是：「在不是戰爭的情境中，包含跨越軍事行動範疇的軍事能力之運用。」⁴ 依前述美軍準則之定義，非戰爭性軍事行動應該是在戰爭之外，軍事能力的運用，然而這樣的界定依然是模糊的，因為戰爭的定義並非明確。因此，就如同準則中所述，非戰爭性軍事動在和平時期、衝突，以及戰爭情勢中，可以同時涉及戰鬥與非戰鬥作戰。⁵ 如此，就與非戰爭性軍事行動的定義相互矛盾了，因為在戰爭中可能也會出現非戰爭性軍事行動。以涉及戰

鬥作戰的非戰爭性軍事行動「和平強制」(peace enforcement)來說，此類行動可能擁有許多與戰爭相同的特徵，包括：積極的戰鬥作戰，以及部署運用大多數的作戰能力，⁶ 這樣就更與戰爭混淆了。

所有的軍事作戰都受到政治考量的指導，然而非戰爭性軍事行動對政治考量是更為敏感，因為其主要目標在預防、先制，或是限縮可能的敵意。在非戰爭性軍事行動中，政治考量貫穿所有層級，軍隊可能不是主要的執行者，因此這些行動通常比戰爭具有更為嚴格的接戰規則。如同戰爭，其目標在儘可能快速達成國家目標，並以有利美國及其盟邦的情況來結束軍事行動。⁷ 因為，非戰爭性軍事行動聚焦在遏制戰爭、解決衝突、促進和平，並協助民政當局回應國家內部的危機。

非戰爭性軍事行動的特殊目標可能是和平調停、對民政當局協助的表示，或者為人道救援提供安全；美國國防部對其他機構而言，通常是扮演協助的角色，例如在國務院人道救援行動中的協助。然而，在某些類型的行動中，國防部則是領導機構，例如和平強制行動，這些行動通常涉及跨部會的協調，以及可能會涉及與非政府組織或私人自願性組織的協調。雖然非戰爭性軍事行動通常是在美國境外執行，但某些類型的行動可以在美國國內執行，並依照相關法令來協助文人權威機構。⁸ 由此可知，非戰爭性軍事行

3 *Ibid.*, p. vii.

4 *Ibid.*, p. I-1.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*, p. I-1.

8 *Ibid.*, pp. I-1~I-2.

動的目標是多重的，而且是涉及美國政府跨部門間的協調與整合，以便達成美國國家目標。

三、非戰爭性軍事行動的範疇

非戰爭性軍事行動聚焦在遏制戰爭、解決衝突、支援文人政府機構，以及促進和平。這些行動提供國家指揮權威機構非常廣泛的可能回應選項，範圍從諸如人道救援的非戰鬥行動，到諸如和平強制、攻擊以及襲擊的戰鬥作戰。⁹ 在美軍準則中所稱的非戰爭性軍事行動內涵為：和平強制、對抗恐怖主義(Counterterrorism)、武力展示(Show of Force)、襲擊(Raid)、打擊(Strike)、和平維持(Peacekeeping)、非戰鬥撤離行動(Noncombatant Evacuation Operations)、國家協助(Nation Assistance)、反叛亂(Counterinsurgency)、航行自由(Freedom of Navigation)、反毒(Counterdrug)、人道援助(Humanitarian Assistance)、保護航運(Protection of Shipping)、美國公民協助(US Civil Support)。¹⁰ 前述的非戰爭性軍事行動尚可進行分類。

非戰爭性軍事行動可分為三類：其一是涉及使用或威脅使用武力的；其二是未涉及使用或威脅使用武力的；第三是同步行動，¹¹ 如下所述：

(一)涉及使用或威脅使用武力的非戰爭性軍事行動。儘管促進和平的努力，在一個國家或區域內部的情況，可能是因為武裝衝突所導致的，當其它國家權力工具無法影響一個惡化的或者潛在性敵意的狀態時，軍事

武力或是其威脅使用可能是必要的，以便展示美國的決心與能力、協助其它國家權力工具，或者以有利的詞彙來結束這些狀態。在此一時期，美國的軍事行動是聚焦在協助國家目標，亦即遏制戰爭並回復到可持續的和平狀態。

(二)未涉及使用或威脅使用武力的非戰爭性軍事行動。在和平時期使用軍事部隊，可以協助將國家間日復一日的緊張關係維持在武裝衝突或戰爭的門檻之下，並維持美國在國外的影響力，這類的行動包括人道援助、災難救援、某些國家的協助、外國內部防衛、反毒行動的大多數支援、武器管制、協助美國的文人政府當局、在准許的環境中非戰鬥人員的撤離，以及和平維持。此類的行動在本質上本來就是聯合的，雖然這些行動通常並不會涉及戰鬥，但是軍事部隊總是需要準備好來保護他們自己，以及回應變動中的環境。

(三)同步行動。非戰爭性軍事行動通常涉及同步行動，非戰鬥性的非戰爭性軍事行動可以與戰鬥性質的非戰爭性軍事行動同步執行，諸如人道救援與和平強制行動的結合。在戰時的狀態中，同步行動也可能成為戰場的一部分，非戰爭性軍事行動可以在同一戰場內的任何地方被執行，例如在沙漠風暴(Operation Desert Storm)的最後階段當中，美軍中央司令部在索馬利亞執行非戰鬥撤離行動，在這樣的情況中，戰區戰鬥指揮官應該特別注意整合、協調、同步行動的效果，以及其與美國大使館、國務院及其它機構共同

9 *Ibid.*, p. I-5.

10 *Ibid.*, p. I-2.

11 *Ibid.*, pp. I-5~I-6.

行動的活動。

綜合言之，非戰爭性軍事行動的範圍有：軍備控制、打擊恐怖主義、國防部協助反毒行動、制裁／海上攔截行動的執行、禁區執行、確保航行與飛越領空的自由、人道援助、對民政當局的軍事協助、國家協助／協助反叛亂、非戰鬥人員撤離行動、和平行動、船運護航、復原行動、武力展示行動、打擊與襲擊、協助叛亂等。依不同類型，又可區分為：涉及武力的使用、未涉及武力的使用、同步行動。

四、聯合作戰準則編號與名稱的更動

在美軍的聯合作戰準則中，以非戰爭性軍事行動為名的準則僅1995年出版的《非戰爭性軍事行動聯合準則》而已，其後並未見使用相同名稱的聯合作戰出版品，然而在準則編號上，相同的編號卻有不同的更新版本、次一（附屬）層級的準則、或不同名稱的準則出現（詳見表1），例如：1996年編號JP 3-07.1的《外國內部防衛的聯合戰術、技術與程序》(*Joint Tactics, Techniques and Procedures for Foreign Internal Defense*)、1997年編號JP 3-07.5的《非戰鬥撤離行動的聯合戰術、技術與程序》(*Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Noncombatant Evacuation Operations*)、1998

年編號JP 3-07.2的《反恐怖主義的聯合戰術、技術與程序》(*Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Antiterrorism*)、2001年編號JP 3-07.6的《海外人道援助的聯合戰術、技術與程序》(*Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance*)、2001年編號JP 3-07.7的《公民協助準則》(*Doctrine for Civil Support*)草案、2007年編號JP 3-07.3的《和平行動》(*Peace Operations*)、2007年編號JP 3-07.4的《聯合反毒行動》(*Joint Counterdrug Operations*)、2010年編號JP 3-07.2的《反恐怖主義》(*Antiterrorism*)¹²

表1 美軍聯合作戰準則—「非戰爭性軍事行動」之編號與名稱

編 號	名 稱
JP 3-07	非戰爭性軍事行動（1995年） 穩定行動（2011年）
JP 3-07.1	外國內部防衛的聯合戰術、技術與程序（1996年）
JP 3-07.2	反恐怖主義的聯合戰術、技術與程序（1998年） 反恐怖主義（2010年、2014年）
JP 3-07.3	和平行動（2007年、2012年）
JP 3-07.4	聯合反毒行動（1994年、2007年、2013年）
JP 3-07.5	非戰鬥撤離行動的聯合戰術、技術與程序（1997年）
JP 3-07.6	海外人道援助的聯合戰術、技術與程序（2001年）
JP 3-07.7	國內援助行動的聯合戰術、技術與程序（1998年） 公民協助準則草案（2001年）
JP 3-22	外國內部防衛（2010年）
JP 3-24	反叛亂（2009年、2013年）
JP 3-26	對抗恐怖主義（2009年）
JP 3-27	國土防衛（2007年、2013年）
JP 3-28	公民協助（2007年）、國防支援民政當局（2013年）
JP 3-29	海外人道援助（2009年、2014年）
JP 3-68	非戰鬥撤離行動（2007年）

製表：筆者整理與自製。

12 2010年進行內容更新，準則編號及名稱維持。

、2011年編號JP 3-07的《穩定行動》(*Stability Operations*)、2012年編號JP 3-07.3的《和平行動》(*Peace Operations*)等，前述出版品皆屬JP 3-07系列。

許多原屬於聯合作戰出版品JP 3-07系列的準則，陸續更動其名稱與編號，如：《外國內部防衛》(*Foreign Internal Defense*)於2010年改編號為JP 3-22；《非戰鬥撤離行動》(*Noncombatant Evacuation Operations*)於2007年時改編號為JP 3-68，並於2010年再次更新內容；《公民協助》(*Civil Support*)於2007年改編號為JP 3-28；《海外人道援助》(*Foreign Humanitarian Assistance*)於2009年改編號為JP 3-29；以及2009年編號JP 3-26的《對抗恐怖主義》(*Counterterrorism*)、2009年編號JP 3-24的《反叛亂》(*Counterinsurgency*)。從前述不同的準則名稱與編號分析，其所指涉的行動內容原都屬於非戰爭性軍事行動範疇，指不過是將這些軍事行動單獨抽離出來成為一分獨立的準則（不附屬於JP 3-07之下），並將某些準則的層級提升為JP 3系列（作戰類準則）。而目前編號JP 3-07的準則名稱為《穩定行動》，換言之，美軍是以「穩定行動」一詞取代「非戰爭性軍事行動」一詞，然其原有的指涉內涵是有更動的。

參、非戰爭性軍事行動概念之演進歷程

經筆者之研究與觀察發現，其實在美軍使用的概念中，有許多是與非戰爭性軍事行動相關的，而且早在非戰爭性軍事行動概

念出現之前即已存在，這些相關概念所指涉的行動內容，幾乎是與非戰爭性軍事行動重疊的。吾人往先前的聯戰或軍種準則進行追溯，的確可發現前述狀況；同樣地，當我們往後檢視時，也有不同的概念出現。往前追溯與向後檢視，其相關概念有：小規模戰爭(*small wars*)、低強度衝突(*low-intensity conflicts*)、穩定行動。

一、小規模戰爭

《小規模戰爭手冊》(*Small Wars Manual*)是在1920年代與1930年代期間，由美國海軍陸戰隊發展出針對游擊戰與反叛亂戰爭的手冊，第一版於1940年正式發行，此一手冊對了解小規模的軍事作戰提供非常有價值的洞見，手冊在1987年進行更新與重新出版。¹³大多數美國的小規模戰爭是源於門羅主義(*Monroe Doctrine*)精神下的政府責任，而且已經被執行用以鎮壓無政府的失序狀態或暴動。¹⁴也就是說，小規模戰爭是美國軍方為因應當時的時空環境與任務而發展出的軍事術語。

儘管1940年出版的小規模戰爭手冊與1995年出版的聯合非戰爭性軍事行動準則有著55年的落差，小規模戰爭與非戰爭性軍事行動的定義依然是相似的，只有一些是例外的，即是非戰爭性軍事行動承認權力工具（外交、資訊、軍事、經濟），但小規模戰爭認為僅有外交與軍事工具。在軍事權力的運用方面（國內或國外），聯合非戰爭性軍事行動準則依然是模稜兩可的，然而小規模戰爭手冊卻特別限定在外國的小規模戰爭行

13 “Small Wars Manual,” *The Oxford Essential Dictionary of the U.S. Military* 2001. <<http://www.encyclopedia.com/doc/1O63-SmallWarsManual.html>>（檢索日期：2014年4月20日）

14 United States Marine Corps, *Small Wars Manual* (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1940), p. 2.

動。因此，相似的第二次世界大戰之前的小規模戰爭與聯合非戰爭性軍事行動準則的定義，其使用是被當作一般性的可相互交替的詞彙。¹⁵亦即，小規模戰爭與非戰爭性軍事行動的雷同的概念，只有在工具與執行地點的差異。

Brent M. Jorgensen認為，在眾多不同的軍事行動中，小規模戰爭通常是一個模稜兩可的名稱，在美國的運用中，小規模戰爭是在行政當局下執行的作戰行動，其中軍事武力與外交壓力結合；亦即，在另一個國家的內部或外部事務中，當其政府對生命維繫與利益維繫產生不穩定、不適切或無法滿足的狀態時，都由美國的國家外交政策所決定。¹⁶小規模戰爭指的是非常廣泛的軍事行動，在衝突中涉及國家與非國家的行為者，通常超越延伸的時間表，並以有形暴力與非致命形式影響力的結合為特徵，且需要緊密地整合運用外交、非正式的、經濟的與軍事手段。¹⁷

綜上所述，小規模戰爭在程度上有許多的不同，從簡單的展示行動到最高程度的軍事干預不等，但不是戰爭。這些戰爭並不限於規模大小、或行動場域的延伸，也不會限於財產、金錢或生命損失，小規模戰爭的核

心在：目的以及環繞在初期與執行的四周環境、一個或全部反對力量的特徵、以及行動本身的本質。¹⁸小規模戰爭雖然不是戰爭，而是非常廣泛的軍事行動，然而這些較為具體的行動內涵卻未在美軍的準則中有明確的陳述或說明。

二、低強度衝突

依據美國陸軍部與空軍部的定義，低強度衝突是一種介於國家或集團之間的政治軍事對抗(political-military confrontation)，其程度是在傳統戰爭之下以及國家之間經常性、和平的競爭之上。低強度衝突時常涉入競逐原則與意識形態的延伸鬥爭中，其範圍從顛覆到武裝力量的使用皆有，是透過一種手段的組合，亦即運用政治、經濟、資訊與軍事工具的組合來執行，低強度衝突經常是地方化的，一般而言是發生在第三世界，但具有區域及全球的安全意涵。¹⁹

如同美國戰略思想家所使用的一般，低強度戰爭結合許多不同的軍事與非軍事概念。無疑地，前述所有概念主要是運用於第三世界的情況；在專業的軍事文獻中，此一概念總是未被精確地界定，其原因是，低強度戰爭(low-intensity warfares)與低強度衝突通常被當作是同義詞來使用，

15 Allen S. Ford, *The Small War Manual and Marine Corps Military Operations Other Than War Doctrine*, A thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College in partial fulfillment of the requirements for the degree, Master of Military Art and Science, Military History, Fort Leavenworth, Kansas, 2003, p. 7.

16 參見Jochen Hippler, "Counterinsurgency and Political Control: US Military Strategies Regarding Regional Conflict," Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF Report, 81/2006), p. 10.

17 Brent M. Jorgensen, "Outsourcing Small Wars: Expanding the Role of Private Military Companies in U.S. Military Operations," Master's Thesis of Naval Postgraduate School, September 2005, pp. 9-10.

18 United States Marine Corps, *Small Wars Manual* (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1940), p. 1.

19 Headquarters, Departments of the Army and the Air Force, *Military Operations in Low Intensity Conflict, FM 100-20/AFP 3-20* (Washington, D.C.: Departments of the Army and the Air Force, 1990), p. I-1; Katayama Yoshio, "Redefinition of the Concept of Low-Intensity Conflict," *NIDS Security Reports*, No. 3 (March 2002), pp. 56-57.

其相關的術語包括：外國內部防衛(foreign internal defense)、反叛亂(counterinsurgency)、對抗恐怖主義(counterterrorism)、特種作戰(special operations)、革命／反革命戰爭(revolutionary/counterrevolutionary warfare)、小規模戰爭、有限戰爭(limited wars)，以及其它未明確解釋的戰爭；有時候前述的「戰爭」被當作是低強度衝突的同義詞來運用，有時候是概念的對照，有些時候則是當作概念的次類型，在美國軍事期刊中，幾乎每一篇針對低強度衝突的論文都有著術語上的混淆現象發生。²⁰ 不過，從可以與低強度衝突交互使用的同義詞觀之，其內涵是與非戰爭性軍事行動相似的。

大多數的美國軍事理論家將所有可以料想到，且具軍事意涵的衝突分為衝突光譜(conflict spectrum)的三個部分，範圍從最低度的衝突到戰略核子戰爭，在這個可以想像的軍事衝突（或者是涉及使用或威脅使用戰爭或軍事武力的政治或社會爭鬥）連續體內，類似第二次世界大戰的對抗或是核子戰爭是被歸類到高強度衝突／戰爭(high-intensity conflicts/wars)的群組中；像韓戰與越戰程度的對抗則被視為中強度衝突(medium-intensity conflicts)；本質在高或中度傳統戰爭層次之下的所有對抗應該屬於低強度衝突；若以此途徑來檢視衝突或對抗情況，低強度衝突是在戰爭層次之下的衝突。²¹ 亦即，低強度衝

突是在戰爭之外的軍事行動。

印度學者Vijay Sakhuja認為，低強度衝突作戰一詞在印度的武裝力量中也獲得相當廣泛的關注，這是一種由國家從事來對抗游擊隊、叛亂分子，以及顛覆者的戰爭，而且包括有限火力的廣泛軍事行動方案，且同樣具有政治與經濟的工具，所有參與民族解放、叛亂、恐怖主義以及涉及戰爭中的行為者，皆可列入此一範疇中；在游擊隊／叛亂者／自由鬥士的觀點中，這些衝突的主要目標在挑戰現存的政府或政治體系。感受到傷害與壓迫的個人或群體，訴諸暴力並從事達成政治、社會，甚或是經濟目標的衝突，這些衝突涉及原則與意識形態競逐的延伸的鬥爭。²²

低強度衝突也是一種具有政治目的的武裝衝突，是在正式有組織的武力之間的戰鬥，此一定義當然包括恐怖分子的行動，但排除如銀行搶匪綁架人質的行動；低強度衝突包含在一個反叛亂的戰役中，運用正規的武裝力量對抗游擊隊隊員或非正規部隊，它描述叛亂者從事一個企圖推翻政府的武裝活動，定義當然也涵蓋維和部隊(peace-keeping force)的行動；維和部隊的行動並非中強度衝突，而是介於正式有組織的軍事武力之間的武裝戰鬥；高強度的衝突是涉及使用大規模毀滅性武器的武裝戰鬥，此類型的衝突可以包括暴動事件，或者是低強度或中強度衝突的戰役。²³ 若吾人仔細檢視低強度衝突一詞

20 Jochen Hippler, "Low Intensity Warfare and Its Implications for NATO," p. 2, <<http://www.jochen-hippler.de/neu/pdf-Dokumente/LIC%20englisch.pdf>> (檢索日期：2014年4月20日)

21 Ibid.

22 Vijay Sakhuja, "Asymmetric Warfare and Low Intensity Maritime Operations: Challenges for Indian Navy," *ORF Occasional Paper* (Observer Research Foundation), No. 5, August 2006, p. 6.

23 Ajay Dheer, Jaiprakash, HK Sharma, Jasdeep Singh, "Evolving Medical Strategies for Low Intensity Conflicts-A Necessity," *Medical Journal Armed Forces India*, Vol. 59, No. 2 (2003), p. 97.

出現的時間點，幾乎是與冷戰時期同時並存的，其內涵與範圍要比小規模戰爭來的多。

三、穩定行動

依據美國國防部的指令與相關準則的界定，「穩定行動是一個整體性的名詞，包含許多在美國境外執行的不同軍事任務、工作與活動，以便與其他的國家權力工具相互協調，來維繫或建立一個安全與無虞的環境、提供必要的政府服務、緊急基礎設施的重建，以及人道救援。²⁴」穩定行動是美軍核心的軍事任務，而美國國防部應該以等同於戰鬥作戰的熟練度來準備執行，在貫穿所有衝突階段以及橫跨所有軍事行動範圍中執行穩定行動活動，是包括在戰鬥與非戰鬥環境中執行的。穩定行動任務的等級，可以從小規模的、短時期的，到大規模的、長時期的，都涵蓋在其中。²⁵綜上所述，穩定行動與非戰爭性軍事行動同樣涉及戰鬥與非戰鬥的，在所有軍事行動範疇中皆可能出現。

穩定行動的目標是在於促進並維繫區域與全球的安全，以便能夠增進美國的國家利益。²⁶穩定行動可以被執行來支援東道國(host nation)或臨時政府，或者是在占領期

間沒有任何的政府存在時的部分作為。穩定行動涉及強制性的與建設性的軍事行動，其可協助建立一個平安與安全的環境，並且在地方或區域敵人之間促進和解。穩定行動同樣能夠協助建立政治、法制、社會與經濟機制，並協助轉移至合法的地方治理，穩定行動必須透過尋求解決不穩定因素的目標來維繫計畫，穩定行動若僅對敵人的計畫有所反應，是無法成功的。²⁷

穩定行動是一種在美國及其領土之外所執行的行動，以便針對地區、民眾與資源，來建立、保存及發展安全，這些行動可以發生在攻擊與防禦行動之前、期間與之後；不過，它們也可以分別展開，通常是位於衝突光譜的較底端處。陸軍部隊從事穩定行動來建立、保護，或者恢復基礎的民間設施，他們直接行動並協助政府機構，穩定行動涉及強制性與合作性的行動二者，他們將其它國家權力工具引領至可以掌控的環境中。²⁸穩定行動包括許多種類的活動：和平行動、外國內部防衛（包括反叛亂）、安全援助、人道與公民援助、支援叛亂、支援反毒行動、打擊恐怖主義、非戰鬥撤離行動、武器管

24 "Stability Operations," Department of Defense Instruction, Number 3000.05, September 16, 2009; Department of the Army, *Stability Operations, FM 3-07* (Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army October 2008), p. vi; Joint Chief of Staff, *Joint Operations, JP 3-0* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2008), p. GL-25; Department of the Army, *Operations, FM 3-0* (Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army, 2008), p. 3-12; Joint Chief of Staff, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, JP 1-02* (Washington, D.C.: Department of Defense, November 2010, as amended through 15 March 2014), pp. 247-248.

25 "Stability Operations," Department of Defense Instruction, Number 3000.05, September 16, 2009.

26 Michael B. Siegl, "Clarity and Culture in Stability Operations," *Military Review*, Vol. 87, No. 6(2007), p. 99.

27 Department of the Army, *Operations, FM 3-0* (Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army, 2008), p. 3-12.

28 Lawrence A. Yates, "The US Military's Experience in Stability Operations, 1789-2005," *Global War on Terrorism Occasional Paper* (Fort Leavenworth, Kansas: Combat Studies Institute Press), No. 15, 2006, p. 2, <<http://www.cgsc.edu/carl/download/csipubs/yates.pdf>> (檢索日期：2013年12月10日)

制、武力展示。²⁹ 從穩定行動的範圍觀之，其實是與非戰爭性軍事行動有重疊之處。

美國陸軍執行全光譜的行動以便在戰爭與非戰爭性軍事行動中達成任務；全光譜的行動包括：攻擊、防禦、穩定，以及支援行動(support operations)，攻擊與防禦行動通常在戰爭以及小規模的應急事件中，主導軍事行動；相對而言，穩定與支援行動是以非戰爭性軍事行動為主，可以包含某些較小規模應急事件與和平時期的軍事交往。³⁰ 穩定行動可補足或加強攻擊、防禦與支援行動，且可以發生在攻擊、防禦與支援行動之前、期間與之後。³¹

在美國陸軍部的準則中，穩定行動是與支援行動並列的，簡稱SASO(Stability And Support Operations)，因此在檢視穩定行動時，亦必須同時檢視支援行動。依其界定，支援行動可以單獨地發生，然而更為通常的是，支援行動補足攻擊、防禦與穩定行動。許多攻擊防禦以及穩定行動在其執行之前、期間、之後都經常需要互補性的支援行動，其範圍從運輸、養護，以及對流離失所者提供庇護場所，到對人類以及家畜提供醫療照顧。³² 支援行動通常是執行來協助民政當局，以便回應緊急事件（天然的或人為的災難）或特定的非法活動，以及減緩或降低痛

苦。³³ 在支援行動之下，又有二個次類型：國內支援行動與國外人道協助。³⁴ 這二個次類型是與非戰爭性軍事行動內涵相吻合的，也就是美軍為因應冷戰結束後，特別是執行反恐戰爭中的反叛亂行動而發展出的特有概念。

四、相關概念的重疊與混淆

倘若我們仔細審查前述不同概念的定義，會發現這些概念所隱含的意義及其適用範圍是有重疊的地方，Jochen Hippler即指出，小規模戰爭、低強度衝突、非戰爭性軍事行動與穩定行動的主要次級分類為：³⁵

(一)反叛亂作戰：是弱化，或者是打敗地方叛亂部隊的戰略、戰術與政策。

(二)支持叛亂作戰：旨在協助地方的叛亂。

(三)在常規戰爭門檻之下有限的軍事作戰，特別是「外科手術式」(surgical)的空襲、撤離行動、和平維持、為達成特定目標的簡明或有限的軍事干預或占領、對抗恐怖主義行動以及其它行動。

而美國陸軍部野戰手冊《作戰行動》(Operations)中也陳述，美國試圖運用所有國家權力的要素，在三種不同的環境中達成其國家戰略目標，這三類的環境分別為：戰爭、衝突、和平時期，陸軍將其在和平時期

29 Ibid.

30 Department of the Army, *Stability Operations and Support Operations, FM 3-07* (Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army October 2003), p. 1-1.

31 Ibid., p. 1-3.

32 Ibid., pp. I-5~I-6.

33 Ibid., p. I-6.

34 Ibid., p. 1-2.

35 Jochen Hippler, "Counterinsurgency and Political Control: US Military Strategies Regarding Regional Conflict," *INEF Report* (Institute for Development and Peace), No. 81, 2006, p. 9.

與衝突期間的活動歸類為非戰爭行動(operations other than war)。³⁶ 在衝突與和平時期的軍事行動，其實也是有許多的名稱，這些軍事行動亦可能出現在其它軍事術語的界定範疇中。表2即是非戰爭性軍事行動及其相關概念內涵表，從表2中即可清楚得知各類型軍事術語的內涵，及其相互之間的關係。

然而比較遺憾的是，由於小規模戰爭的行動範圍並未明確列出，因而無法凸顯小規模戰爭与其它概念的更多重疊部分。倘若我們從叛亂與反叛亂³⁷的定義作為小規模戰爭的基礎，其衍生出的行動範圍應可包括：外國內部防衛、安全援助、人道協助、公民援助、國家協助，如此較可看出其與類似概念之差異。

肆、非戰爭性軍事行動及其相關概念的評論與謬誤

美國的武裝力量並未持續地使用相同術語，用以描繪相同或者是僅有些微差異的現象，隨著時間的推移，許多術語已經改變，而且在未來將會有更進一步的改變，有時候不同的術語是不同替代觀點

表2 非戰爭性軍事行動及其相關概念內涵表

內涵 \ 類型	小規模戰爭	低強度衝突	非戰爭性軍事行動	穩定行動
和平方動			V	V
外國內部防衛	◎	V		V
反叛亂	V	V		V
支援叛亂	V		V	V
安全援助	◎			V
人道協助	◎		V	V
公民援助	◎			V
支援反毒行動			V	V
打擊恐怖主義			V	V
對抗恐怖主義		V		
非戰鬥撤離行動			V	V
武器管制			V	V
武力展示			V	V
特種作戰		V		
革命		V		
反革命戰爭		V		
有限戰爭		V		
打擊			V	
襲擊			V	
國家協助	◎		V	
復原行動			V	
制裁行動			V	
海上攔截行動			V	
執行禁制區			V	
保護航運			V	
確保航行與飛越領空的自由			V	
支援民政當局			V	

製表：筆者整理與自製。

說明：V表示確定的行動範圍；◎表示潛在性相關。

36 Headquarters, Department of the Army, *Operations, FM 100-5* (Washington, DC: Department of the Army, 14 June 1993), p. 2-0.

37 有關叛亂與反叛亂的界定請參照Patrick M. Cronin, “Irregular Warfare: New Challenges for Civil-Military Relations,” *Strategic Forum* (Institute for National Strategic Studies, National Defense University), No. 234(October 2008), p. 3; Joint Chiefs of Staff, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, p. 268; Department of the Army, *Counterinsurgency Operations*, FMI 3-07.22 (Washington, D.C.: Headquarters, Department

的結果，關於描述軍事政策與解決區域衝突途徑最常使用的4個術語分別是：小規模戰爭、低強度戰爭(low-intensity warfare, LIW)或低強度衝突、非戰爭性軍事行動、穩定行動與支援行動(stability operations and support operations)。³⁸ 小規模戰爭很早之前就開始使用，至少是在20世紀前半葉開始；而低強度衝突在1980年代最為流行；非戰爭性軍事行動則是從1990年代開始；其後則是穩定行動，儘管術語上的改變，大部分的美國軍官在討論這些問題時，都知悉隱藏在其背後的延續性。³⁹ 然而，我們並非美國的軍官，我們並未全然知悉美軍使用這些軍事術語的背景，當我們在對此一術語背景毫無知悉的情況下貿然加以運用，的確會產生誤解與誤用的情況。

一、相關概念的評論觀點

小規模戰爭、低強度衝突、非戰爭性軍事行動、穩定行動與支援行動等術語，在相互之間的確有些許差異存在，一般來說它們之間的意義是非常接近的，而且通常是可以相互交換使用的。⁴⁰

有關「軍事行動範圍」(the range of military operations)一詞，最早出現於美軍

聯合出版品編號3-0的《聯合作戰準則》(Doctrines for Joint Operations)，以及編號3-07的《非戰爭性軍事行動聯合準則》(Joint Doctrines for Military Operations Other Than War)，此一詞彙指涉的包括二個部分，分別為戰爭與非戰爭性軍事行動；在軍事行動範圍一詞中，戰爭最主要是戰鬥的，但同樣也可以包括非戰鬥的行動，這表示非戰爭性軍事行動主要是非戰鬥的，但也可能是戰鬥的。就此，帶有戰鬥性質的非戰爭性軍事行動與戰爭中的戰鬥，這二者之間的差異究竟是什麼？其次，非戰鬥性質的戰爭與非戰鬥性質的非戰爭性軍事行動之間的不同，又是什麼？最後，是否可以發出由MOOTW等幾個字母所組成的字之音，除了前述的混淆之外，就是還有一些人喜歡使用由OOTW（非戰爭行動）等字母組成之字的事實。然而，戰爭非常明顯是屬於戰鬥的，但是目前所使用軍事行動範圍模式的部分模稜兩可的原因在於，在聯合準則中有探討「戰爭」一詞，但卻未將之進行界定，因而很難去了解軍事行動範圍中的非戰爭部分，特別是戰爭與非戰爭性軍事行動這二者為何可以是戰鬥的或者是非戰鬥的。⁴¹

of the Army, 2004), p. 1-1; Department of the Army, *Tactics in Counterinsurgency*, FM 3-24.2 (Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army, 21 April 2009), p. 1-1; Frank G. Hoffman, "Neo-Classical Counterinsurgency," *Parameters*, Vol. 37, No. 2(Summer 2007), p. 81; Alexander Alderson, "US COIN Doctrine and Practice: An Ally's Perspective," *Parameters*, Vol. 37, No. 4(Winter 2007-08), p. 35; Mark O'Neill, "Back to the Future: The Enduring Characteristics of Insurgency and Counterinsurgency," *Australian Army Journal*, Vol. 5, No. 2(Winter 2008), p. 46; Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, RAND Counterinsurgency Study, Vol. 4 (Santa Monica: National Defense Research Institute, RAND, 2008), p. 12; Steven Metz, "New Challenges and Old Concepts: Understanding 21st Century Insurgency," *Australian Army Journal*, Vol. 5, No. 2(Winter 2008), p. 29.

38 Jochen Hippler, "Counterinsurgency and Political Control: US Military Strategies Regarding Regional Conflict," *INEF Report* (Institute for Development and Peace), No. 81, 2006, p. 8.

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

Richard McMonagle曾在1996年解釋道：「關於非戰爭性軍事行動的新概念，需要新的準則，即便此一稱謂是新的，許多非戰爭性軍事行動的活動，與先前小規模戰爭及低強度衝突的領域是符合的，當軍隊發展此一準則之際，不應僅檢視近期的經驗，同樣地也應檢視過往的經驗。」⁴²的確是如此，如果概念的內涵相近，為何要發展新的或不同的概念，其緣由亦應說明清楚。

雖然有人將非戰爭性軍事行動的類型稱為小規模戰爭，但其本身卻無關規模的大或小。非戰爭性軍事行動在某些方面是受到限制的，例如未進行全面動員，最為重要的是，非戰爭性軍事行動與軍事衝突無關，其所關乎的為政治本質，也就是交戰的目標並非以軍事武力征服，也不是國家存亡，而在於達成某種目的，可能是將軍事手段當作是整體對抗的一部分。⁴³就如同先前的闡述一般，無論是小規模戰爭或是非戰爭性軍事行動，他們的政治本質與目的要比戰爭來的多，也可能會介入一個國家內部的政治，因此軍事力量的運用僅為工具與手段之一。

二、相關概念於實務操作上的批判觀點

美國智庫蘭德公司(RAND Corporation)研究員Jennifer Morrison Taw與Robert C. Leicht研究發現，1981年版的FM 100-20是第一份以「低強度衝突」為名的陸軍野戰教

範，教範中將低強度衝突予以明確界定，儘管手冊將這些衝突以美國涉入的範圍與本質細分為A類（美國的戰鬥作戰）與B類（非戰鬥作戰），並強調陸軍外國內部防衛任務用以協助其他國家內部防衛與發展的戰略；然而，在其戰鬥角色的檢視中，教範與標準的戰術準則有些許不同，實際上，戰鬥的每一個成分都是代表實際效用，雖然外國內部防衛的顧問協助、情報、心理作戰、民事(civil affairs)、民眾與資源管制，以及戰術的行動都已經描述，但教範的位階已經在對抗游擊隊的戰鬥作戰中被大幅地重視，⁴⁴這也顯示美軍越來越多的軍事任務的性質，是與真正的戰爭不相關的，且其重要性逐漸提升。

雖然美國陸軍在歷史上，於小規模戰爭方面具有相當可貴的經驗，然而陸軍的準則在此一情境下的行動論述，在20世紀晚期都還是零星的，且陸軍在第二次世界大戰之後，對其接受度依然是冷淡的；雖然，陸軍曾經成功地將冷戰、穩定、內部防衛與發展(internal defense and development, IDAD)，以及低強度衝突作戰併入準則中，但這樣的融合是被迫的，事實上，對此應該會有人爭論，在陸軍野戰教範FM 100-20中將低強度衝突準則的具體化，是其行動重要性的初步證據；但是其他人則會宣稱，藉由分立文件的創造，以及從FM 100-5的上層準則中，將此

41 Ann E. Story, Aryea Gottlieb, "Beyond the Range of Military Operations," *Joint Forces Quarterly*, No. 9 (Autumn 1995), p. 99.

42 Jochen Hippler, "Counterinsurgency and Political Control: US Military Strategies Regarding Regional Conflict," *op. cit.*, p. 9.

43 David J. Betz著，〈軍事事務革新與「非戰爭性軍事行動」：雙面利刃〉，收錄於蕭光霽譯，《軍事轉型與戰略：軍事事務革新與小國》(*Military Transformation and Strategy: Revolutions in Military Affairs and Small States*)（臺北：史政編譯室，2011年8月），頁177。

44 Jennifer Morrison Taw, Robert C. Leicht, *The New World Order and Army Doctrine-Doctrinal Renaissance of Operations Short of War* (Santa Monica, CA: Arroyo Center, RAND, 1992), p. 16.

類議題的同步移除，低強度衝突準則已經被貶抑到與野戰陸軍不相關的位置上，⁴⁵ 顯見美國陸軍對非主流的軍事行動與任務的接受度，或是重要與否的觀點，是有許多的爭論存在。

因陸軍對低強度衝突的回應是不熱烈的以及短暫的，而使低強度衝突發展出更多的意義；例如在此一情境中，因政治、經濟與社會騷動而導致的戰爭與衝突，以及在此一情境內的美國軍事行動，特別是支援反叛亂／叛亂、打擊恐怖主義（反對與對抗恐怖主義、和平維持行動），以及和平時期的應變行動、非戰鬥作戰、戰爭之外的軍事行動，都無可避免地與低強度衝突準則有所關聯，⁴⁶ 低強度衝突的概念已滲透到每一類的軍事行動及其準則中。

Chris Cline認為，穩定行動對陸軍而言，的確是首當其衝的，這是因為鑲嵌於陸軍軍官團的專業中，對此類的行動有一種抗拒的根深蒂固文化偏見，依據此一文化偏見，陸軍認為傳統的戰鬥作戰是陸軍主要的任務，而穩定行動則是文人機構或特殊單位的責任，如民事、憲兵以及特種作戰部隊；然而，國家安全總統指令編號44(NSPD-44)以及國防部指令編號3000.05 (DoDD-3000.5)卻對此種心態形成挑戰，迫使陸軍專業必須面對應該如何將穩定行動融入其任務表單中，並且當作是其核心任務。⁴⁷ 即便美國陸

軍對穩定行動有所抗拒，但是來自上層的命令與指示，迫使陸軍必須接受與執行這類型的任務。

Lawrence A. Yates指出，因為陸軍通常不認為穩定行動是戰爭的一部分。是故，此類行動經常被藐視，陸軍也不願意從軍種主要的戰鬥作戰任務中轉移必要的資源至穩定行動，針對此種傳統觀點的評論，不時地敦促陸軍修正準則與訓練計畫，以便戰鬥單位能夠擁有戰鬥以及執行穩定行動的這二種能力。⁴⁸

無論是小規模戰爭、低強度衝突，或者是穩定行動，美國陸軍的回應都是不情願的，這些類型的軍事行動通常與傳統的戰鬥作戰性質相距甚遠，不應屬於正規軍隊的常態任務，陸軍應而有抗拒的心態產生；然而隨著全球安全環境的轉變以及國家機制的要求，不僅是美國，全世界各國的軍隊也都相繼投入類似的軍事行動中。

三、術語的模糊及分類上的謬誤

日本學者Katayama Yoshio認為，低強度衝突似乎是被當作是針對恐怖主義、游擊戰、種族或宗教爭端的一般術語來使用，但卻是一個僅涵蓋武裝衝突的模糊概念，而非主要強權之間的核子戰爭與傳統戰爭，如此模糊的概念作為今日安全的分析工具是否真的有效呢？⁴⁹ 因此，Yoshio指出，即便有官方定義的存在，低強度衝突依然是非常模糊

45 Ibid., p. 11.

46 Ibid., pp. 11-12.

47 Chris Cline, "The Influence of Stability Operations on the Army Profession and Public Management," in Joseph R. Cerami, Jay W. Boggs eds., *The Interagency and Counterinsurgency Warfare: Stability, Security, Transition, and Reconstruction Roles* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, December 2007), p. 465.

48 Lawrence A. Yates, "The US Military's Experience in Stability Operations, 1789-2005," *op. cit.*, pp. 2-3.

49 Katayama Yoshio, "Redefinition of the Concept of Low-Intensity Conflict," *NIDS Security Reports*, No. 3 (March 2002), p. 56.

的概念，而且能夠將之狹隘或廣泛地詮釋。分析以往曾經執行過的，類似低強度衝突的活動，可以分為六種類型：外國內部防衛、支援叛亂(pro-insurgency)、和平時期應變行動、恐怖主義對抗行動、反毒行動，以及和平維持行動，這些顯示低強度衝突是一個具有非常廣泛意義的概念，因此將會比發現差異更難發現共同要素，特別是在支援叛亂與恐怖主義對抗行動之間，或者是和平維持行動之間。⁵⁰

David J. Betz認為，「非戰爭性軍事行動」此一詞彙本身就充斥許多的疑義。Betz引述美軍參謀首長聯席會對此一詞彙的界定：「在戰爭之外的各種軍事行動中，動用軍事武力的行動任務皆屬此範圍。」並對此定義提出批判，因為這樣的界定方式無助於理解什麼是非戰爭性軍事行動；其次，非戰爭性軍事行動範圍過於廣泛，不禁令人感到疑惑，其範圍包括：軍備管制、反恐、支援反毒行動、執行禁運與海上攔截行動、對政府機關之軍事援助、非戰鬥人員撤離行動、復原任務、以及支援叛亂等。⁵¹ Betz也指出，「非戰爭性軍事行動」不會比「低強度衝突」來得更恰當，但是因為低強度衝突的定義模糊，因而飽受批評。前述二個詞彙雖然都代表許多不同的衝突事件，但卻無助於使我們對那些與眾不同的「非傳統」戰爭有著更為深入的了解，或許是因為非戰爭

性軍事行動一詞本身所指涉的範圍被延伸，以致使它變得複雜與不明確，因此被棄之不用。⁵²

Ann E. Story與Aryea Gottlieb發現，對那些毫無經驗的人來說，非戰爭性軍事行動可能隱含相關人員未以傷害他人的方式來執行任務，但是如果我們回憶1993年10月在索馬利亞發生的悲劇，就會了解到非戰爭性軍事行動與傷亡並非相互排斥的，事實上，暴力行為的確發生在許多此類的行動當中，因此混淆的問題應該是相當明顯的，非戰爭性軍事行動是一個含糊的概念，在聯合作戰準則中此一概念並未提供必要的基本原則，因此是有缺陷的。⁵³

若吾人使用概念分類的「窮盡」與「互斥」原則，來分析與檢視非戰爭性軍事行動及其相關概念，可以輕易地發現其問題。首先，二分法並非適切的，非戰爭性軍事行動是戰爭軍事行動的對反概念，在戰爭定義未明確與統一的情況下，非戰爭性軍事行動概念的提出只會使情況更加複雜，同時也無法涵蓋所有的軍事行動；其次，非戰爭性軍事行動可能出現在戰爭當中，如此，除無法達到互斥原則外，更讓吾人無法分清什麼是戰爭與非戰爭；第三，從表2當中我們可以得知，各種概念的內涵有相互重疊處，但卻沒有任何一種概念可以涵括所有的軍事行動類型。

50 Ibid., p. 57.

51 David J. Betz著，〈軍事事務革新與「非戰爭性軍事行動」：雙面利刃〉，收錄於蕭光霽譯，《軍事轉型與戰略：軍事事務革新與小國》(Military Transformation and Strategy: Revolutions in Military Affairs and Small States) (臺北：史政編譯室，2011年8月)，頁176。

52 同註51。

53 Ann E. Story, Aryea Gottlieb, "Beyond the Range of Military Operations," *Joint Forces Quarterly*, No. 9 (Autumn 1995), p. 99.

伍、美軍運用不同概念的原因分析

非戰爭性軍事行動及其相關概念雖然在定義與範疇上，存有許多混淆與重疊之處，而且也沒有任何一種概念可以適切地描述各種不同類型的軍事行動，但美軍卻又不斷地推出新的術語，這即表示美軍相當重視但也發現了相關的問題，然而美軍為何要運用如此多的概念，是非常值得探討的議題。

一、軍事行動的政治本質

小規模戰爭是在行政權威之下執行的行動，在另一個國家內部與外部的事務中，當其政府是不穩定的、不適切的、或是無法滿足生存與利益維繫，當他們是為美國的外交政策所決定之際，其中軍事武力是與外交壓力相結合。⁵⁴ 小規模戰爭本身的執行上，即帶有非常明確的政治目的與意涵。

美國軍事計畫者則在1980年代初期，又創造出「低強度衝突」此一術語，即便其根源是在更為早遠的年代，低強度衝突涵蓋許多不同類型的行動，包括：反叛亂（諸如1980年代在薩爾瓦多的行動）、反共產主義暴動（同樣是在1980年代的尼加拉瓜反抗陣線）、懲罰性攻擊（1986年利比亞的轟炸），以及所謂的和平維持行動（1992年至1993年在索馬利亞的行動，或從1995年開始的波士尼亞行動）。⁵⁵ 也就是說，低強度衝突通常

伴隨著美國支撐的海外行動，例如在中美洲或非洲南部的行動，⁵⁶ 這些行動的政治意涵大於軍事意義。

低強度衝突同樣也試圖極小化美國軍隊的部署與軍隊傷亡，並且聚焦在管制鎖定的平民百姓，而非聚焦在領土上。因此，當警察變得軍事化，以及軍隊承擔法律強制與其他非傳統的角色時，低強度衝突一般會涉入警察、軍隊，以及準軍事部隊之間的協調或整合。此外，低強度衝突經常將公開的武力與宣傳戰役結合，而且表面上是諸如社區發展與公民革新工作的和善計畫，將之當作是贏得民眾支持的一種方式。⁵⁷

美國前國務卿Condoleezza Rice女士曾於西元2000年在《外交事務》(*Foreign Affairs*)發表專文指出：⁵⁸

總統必須牢記，軍隊是一種特殊的工具。軍隊是致命的，這也意謂軍隊是如此被設計的。軍隊不是平民的警察部隊，軍隊更不會是政治仲裁者。更為重要的是，軍隊是不設計用來建構一個平民社會，軍事武力最好是用來支持明確的政治目標，即便此一目標是有限的，例如將Saddam Hussein驅逐出科威特境內，或者是諸如在第二次世界大戰期間，全面性地要求日本與德國的無條件投降。具備有限的政治目標並堅決地為之戰鬥是一件事

54 Allen S. Ford, *The Small War Manual and Marine Corps Military Operations Other Than War Doctrine*, A thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College in partial fulfillment of the requirements for the degree Master of Military Art and Science, Military History, Fort Leavenworth, Kansas, 2003, p. 7.

55 Matthew Lyons, "Homeland Security Low-Intensity Conflict Targets Non-Citizens," *The Public Eye*, Vol. 17, No. 1 (Spring 2003), p. 13.

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*, pp. 13-14.

58 Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (Jan.-Feb., 2000), p. 53.

情；但是逐漸地運用軍事武力，並依循此一方法希望在某些地方找到政治解決的方案，卻又是另外一件截然不同的事情。總統面臨此種情境的時候必須要詢問，是否決定性的武力是可行的並且極有可能是有效的，總統同時也必須知道如何以及在何時終結武力的使用。

這段話也間接點出Rice對軍隊執行類似非戰爭性軍事行動的觀點，特別是這些任務存在的高度政治本質，她建議美國總統應謹慎地使用軍事武力。

二、因應安全環境的改變與新現象的浮現

在許多不同的作戰中，美國於國內與海外運用其軍事能力來協助達成其國家目標，有些作戰僅牽涉到例行性的、經常性的軍事活動，這些並未直接與傳統的或非正規的戰爭相關；其它的作戰，諸如反叛亂、援助叛亂，以及打擊恐怖主義，主要涉及非正規戰爭。大多數的作戰與戰役非常典型地以伴隨傳統戰爭的大規模戰鬥作戰為特徵，儘管每一種都可能具有不同的根源與目的，但是，所有的這些情況都能夠在單一戰場內同時並存。⁵⁹

美軍的《聯合作戰》(*Joint Operations*)準則中即指出，全球化具挑戰性的本質正影響著美國所面臨的威脅特徵，浮現中的科技可使小規模的群體運用不對稱的途徑，以犯罪活動、恐怖主義，或者是以相對容易且花費甚少的跨國武裝侵略來直接或間接威脅美國；是故，許多美國所從事的聯合作戰在

本質上是全球的，美國的聯合部隊具有全球到達的能力，並且有能力在全球處理威脅，並以多種的能力影響潛在性的敵人、確保友誼、促進和平與穩定。⁶⁰

在911恐怖攻擊事件發生後，美國即意識到全球安全環境的改變，安全環境的改變也意味不同的或新的安全威脅的產生。因此，為因應不同的全球與國家安全環境，以及從而產生的新安全威脅，美國必須更新其軍事準則與術語，以便運用更適當的詞彙來描述新的任務，運用更正確的方式來處理安全威脅議題。

三、符合動用軍隊的法制規範

美國的政策認為，在低強度衝突的環境中，間接而非直接運用美國的軍事力量是最為適當的，且是有成本效益的方式來達成美國的目標。在低強度衝突中主要的美國軍事工具是以訓練、裝配、服務與戰鬥協助為形式的安全援助，當低強度衝突威脅友邦與盟邦時，安全援助的目標是確保友邦與盟邦的軍事機構能夠為其公民與政府提供安全，美國在友邦與盟邦軍事機構無法藉由其他方式保護其國家利益的例外情況下，同樣將會運用戰鬥作戰；當美國的回應被要求時，必須符合國際法與國內法的原則，這些原則確認國家在個別或集體對抗武裝攻擊的自我防衛時，使用武力的固有權利。⁶¹

在20世紀早期以及隨後的第二次世界大戰，國際社會設計了一個法制的體系，規範在戰爭中什麼是被允許的以及不允許的，此一法制體系奠基於19世紀末發展的初

59 Joint Chief of Staff, *Joint Operations*, JP 3-0 (Washington, D.C.: Department of Defense, 2008), pp. I-6~I-7.

60 *Ibid.*, p. I-7.

61 Headquarters, Departments of the Army and the Air Force, *Military Operations in Low Intensity Conflict*, FM 100-20/AFP 3-20 (Washington, D.C.: Departments of the Army and the Air Force, 1990), p. I-2.

始條約，最主要是日內瓦(Geneva)以及海牙(Hague)公約，這些戰爭法試圖規範許多與戰爭相關的議題，包括：針對戰爭方法與手段的限制，以便規範戰爭的進行、平民百姓的保護、以及戰士與戰爭罪犯的待遇。自從冷戰結束之後，國際社群透過監察、批判性檢視、外交壓力的使用，以及犯罪起訴，已經在相當程度上增加戰爭法的涉入程度，此一限制或禁止某些行動內容的關鍵性態度，使得戰爭法對民間與軍事的領導者而言，成為愈來愈重要的議題。⁶²

有關低強度衝突的最主要困難處在於平民與戰鬥者之間的差異性，戰爭法區隔戰鬥人員與非戰鬥人員，特別是民眾；若以慣用的國際法為標準，那些不是「戰鬥」的人員就是「非戰鬥人員」。戰鬥人員被界定為，具有一組可資識別標記的個人，此一標記可從遠處予以區別，如公開地攜帶武器、具有指揮鏈，以及依據戰爭法管理其行動。在低強度衝突、游擊—民兵—恐怖分子戰鬥中的戰鬥人員，並不適用於傳統的戰鬥人員與非戰鬥人員的區分。⁶³ 依據《戰爭法》，武力的使用僅有在軍事目標的達成，以及不是為了摧毀財產或者是傷害平民百姓，才是被允許的。植基於傳統的解釋，合法的軍事目標是敵人軍事部隊的摧毀或是土地的占領；此一軍事目標的界定並不適用於低強度衝突，在低強度衝突中，土地的占領通常是不相關的，而且軍事部隊的摧毀是不可能的，

因為軍事部隊很容易地就「平民化」，在低強度衝突中的軍事目標，是遏制交戰的非法組織於平民百姓中從事非法戰爭的意志或能力。⁶⁴ 因此，運用低強度衝突一詞可與戰爭進行區隔，同時也能夠符合戰爭法的規範，受接受程度較高。

事實上，少數在第三世界的衝突涉及二個或者更多國家之間的傳統戰爭，更常的是，這些衝突涉及單一國家內的違法失序、顛覆、恐怖主義或者是叛亂，簡單地來說，一個政府面對這些種類的內部威脅時，必須比政府所面對的外在威脅，運用更為不同的方式來回應；政府本身的合法性以及所需要的支持等，通常都來自其民眾，因此就政府的生存來說，不僅要進行戰術的戰鬥作戰，同樣也必須結合心理、政治、經濟，與社會的戰鬥作戰，儘管軍事作戰在戰術上可能是成功的，但如果叛亂者或是恐怖分子產生新的或者增加支持，那麼軍事作戰將會變成適得其反的，美國軍隊在此種情況下協助地主國，必須將前述因素列入考量，美國必須謹慎地考慮其適度尊重人權的協助，是否有助於文人領軍下的專業軍隊，如果不是，那麼努力可能會被證明是徒勞無功的。⁶⁵

綜合言之，美軍運用這些概念以及這些概念的發展沿革，都呈現出美軍的想法與考量，這些不外乎是：行動的高度政治意涵，特別是涉外的軍事行為；符合法理的依據與考量，形塑出師有名的觀感；去除戰爭的恐

62 Erez Zaionce and Roni Bart, "Adapting the Laws of War to Low Intensity Warfare," *Strategic Assessment*, Vol. 11, No. 2 (Nov 2008), p. 29.

63 Erez Zaionce and Roni Bart, "Adapting the Laws of War to Low Intensity Warfare," *op. cit.*, p. 32.

64 *Ibid.*, p. 38.

65 Jennifer Morrison Taw, Robert C. Leicht, *The New World Order and Army Doctrine- Doctrinal Renaissance of Operations Short of War* (Santa Monica, CA: Arroyo Center, RAND, 1992), pp. 5-6.

怖字眼，運用更為柔性名稱與意涵。

陸、結 論

當前的學術研究中，有關非戰爭性軍事行動議題的研究與成果，的確是非常眾多。在本文的研究中，我們得知非戰爭性軍事行動及其相關概念，的確在定義與範圍上有著重疊與混淆之處，也因而讓許多人產生困擾。然而，我們可否因此就捨棄這些概念不用，其實這個問題更令人困擾，因為除研究議題之外，尚有許多期刊與雜誌是以這些概念為名稱，如《小規模戰爭期刊》(*Small Wars Journal*)、《低強度衝突與法律強制》(*Low Intensity Conflict & Law Enforcement*)等；在研究的議題中這些概念也是交錯使用，即便是出現較為長久的名稱，如小規模戰爭與低強度衝突，依然是有相關的研究進行，是故本文無法做出概念能否繼續沿用的建議，也無法提出更為適切的新概念名稱，僅能針對這些軍事術語的問題做釐清與探討。

本文研究發現，美軍在創造與運用這些概念時，其實是經歷不同的時空環境，小規模戰爭概念出現的時間在第一與第二次世界大戰期間，低強度衝突約莫出現於冷戰初期，非戰爭性軍事行動是在冷戰後期，穩定與支援行動則是在冷戰結束之後，特別是美軍在執行阿富汗戰爭與伊拉克戰爭期間。美軍對這些概念的運用有其實際的政治考量，以及配合安全環境的轉變，並符合國際社會的法制需求。此外，我們也可以發現這些概念的歷史沿革與名稱的演進，似乎是愈來愈往柔性與軟性的訴求方向，儘可能擺脫戰爭

或衝突的強烈字眼，讓美軍與外國感受到這些行動的不同本質，以及讓行動任務能夠更順遂地進行。例如：小規模戰爭依然有戰爭的字眼；低強度衝突（或低強度戰爭）則是降低感受程度；非戰爭性軍事行動則是強調在戰爭之外的軍事行動；穩定與支援行動則完全擺脫戰爭的字眼，就接受程度與意涵而言，要比非戰爭性軍事行動、低強度衝突、小規模戰爭來的好。

自非戰爭性軍事行動引介至國內後，許多學者專家相繼從事相關研究，但並非完全對於此一概念的來龍去脈有著全般的理解，因此了解非戰爭性軍事行動及其相關概念的發展與歷史沿革，是相當有助益的，讓我們在參考或運用類似概念時，可更加謹慎小心。就我國國防部而言，相關詞彙的運用也見諸於《國防報告書》中，例如《民國102年的國防報告書》中就將非戰爭軍事行動釋義為：「凡軍事作戰以外之任務，須要軍事力量參與始見成效之行動。」⁶⁶ 前述定義也容易發生與美國面對的相同問題，即是概念模糊或指涉不明的情況。以現今的作戰環境觀之，在軍事作戰中可能也會執行民事、人道救援…等類型的非戰爭軍事行動，這是無法避免的議題，美軍已經有相當多的經驗可借鑑；我們未必需要一個大的框架來涵括所有的行動與任務，針對每一項不同的軍事任務發展出獨立的準則或許會較為妥適。

（收件：103年6月9日，接受：103年7月17日）

66 參見國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國102年國防報告書》（臺北：國防部，2013年10月），頁213。

參考文獻

中文部分

專書譯著

蕭光霽譯，2011。《軍事轉型與戰略：軍事事務革新與小國》(*Military Transformation and Strategy: Revolutions in Military Affairs and Small States*)。臺北：史政編譯室。

官方文件

國防部「國防報告書」編纂委員會，2013。《中華民國102年國防報告書》。臺北：國防部。

外文部分

專書

Cerami, Joseph R., Jay W. Boggs eds., 2007. *The Interagency and Counterinsurgency Warfare: Stability, Security, Transition, and Reconstruction Roles*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.

Jones, Seth G., 2008. *Counterinsurgency in Afghanistan, RAND Counterinsurgency Study, Vol. 4*. Santa Monica: National Defense Research Institute, RAND.

Taw, Jennifer Morrison, Robert C. Leicht, 1992. *The New World Order and Army Doctrine-Doctrinal Renaissance of Operations Short of War*. Santa Monica, CA: Arroyo Center, RAND.

期刊論文

Alderson, Alexander, 2007. "US COIN Doctrine and Practice: An Ally's Perspective," *Parameters*, Vol.37, No. 4, pp. 33-45.

Cronin, Patrick M., 2008. "Irregular Warfare: New Challenges for Civil-Military Relations," *Strategic Forum* (Institute for National Strategic Studies, National Defense University), No. 234, pp. 1-11.

Dheer, Ajay, Jaiprakash, HK Sharma, Jasdeep Singh, 2003. "Evolving Medical Strategies for Low Intensity Conflicts-A Necessity," *Medical Journal Armed Forces India*, Vol. 59, No. 2, pp. 96-99.

Hippler, Jochen, 2006. "Counterinsurgency and Political Control: US Military Strategies Regarding Regional Conflict," Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF Report, 81/2006).

Hoffman, Frank G., 2007. "Neo-Classical Counterinsurgency," *Parameters*, Vol. 37, No. 2, pp. 71-87.

Lyons, Matthew, 2003. "Homeland Security Low-Intensity Conflict Targets Non-Citizens," *The Public Eye*, Vol. 17, No. 1, pp. 13-17.

Metz, Steven, 2008. "New Challenges and Old Concepts: Understanding 21st Century Insurgency," *Parameters*, Vol. 37, No. 4, pp. 20-32.

O'Neill, Mark, 2008. "Back to the Future: The Enduring Characteristics of Insurgency and Counterinsurgency," *Australian Army Journal*, Vol.5, No. 2, pp. 41-56.

- Rice, Condoleezza, 2000. "Campaign 2000: Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 1, pp. 45-62.
- Sakhuja, Vijay, 2006. "Asymmetric Warfare and Low Intensity Maritime Operations: Challenges for Indian Navy," *ORF Occasional Paper* (Observer Research Foundation), No. 5, pp. 1-17.
- Siegl, Michael B., 2007. "Clarity and Culture in Stability Operations," *Military Review*, Vol. 87, No. 6, pp. 99-107.
- Story, Ann E., Aryea Gottlieb, 1995. "Beyond the Range of Military Operations," *Joint Forces Quarterly*, No. 9, pp. 99-104.
- Yoshio, Katayama, 2002. "Redefinition of the Concept of Low-Intensity Conflict," *NIDS Security Reports*, No. 3, pp. 56-72.
- Yoshio, Katayama, 2002. "Redefinition of the Concept of Low-Intensity Conflict," *NIDS Security Reports*, No. 3, pp. 57-62.
- Zaionce, Erez, Roni Bart, 2008. "Adapting the Laws of War to Low Intensity Warfare," *Strategic Assessment*, Vol. 11, No. 2, pp. 29-45.

學位論文

- Ford, Allen S., 2003. "The Small War Manual and Marine Corps Military Operations Other Than War Doctrine," A thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College in partial fulfillment of the requirements for the degree Master of Military Art and Science, Military History, Fort Leavenworth, Kansas.
- Jorgensen, Brent M., 2005. "Outsourcing Small Wars: Expanding the Role of Private Military Companies in U.S. Military Operations," Master's Thesis of Naval Postgraduate School, September.

官方文件

2009. "Stability Operations," Department of Defense Instruction, Number 3000.05, September 16.
- Department of the Army, 1993. *Operations, FM 100-5*. Washington, DC: Department of the Army.
- Department of the Army, 2003. *Stability Operations and Support Operations, FM 3-07*. Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army.
- Department of the Army, 2004. *Counterinsurgency Operations, FMI 3-07.22*. Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army.
- Department of the Army, 2008. *Operations, FM 3-0*. Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army.
- Department of the Army, 2008. *Stability Operations, FM 3-07*. Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army October.
- Department of the Army, 2009. *Tactics in Counterinsurgency, FM 3-24.2*. Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army.
- Departments of the Army and the Air Force, 1990. *Military Operations in Low Intensity Conflict, FM 100-20/AFP 3-20*. Washington, D.C.: Departments of the Army and the Air Force.

Joint Chief of Staff, 1995. *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, JP 3-07*. Washington, D.C.: Department of Defense.

Joint Chief of Staff, 2008. *Joint Operations, JP 3-0*. Washington, D.C.: Department of Defense, 2008.

Joint Chief of Staff, 2014. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, JP 1-0.2* Washington, D.C.: Department of Defense.

United States Marine Corps, 1940. *Small Wars Manual*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.

網際網路

“Small Wars Manual,” The Oxford Essential Dictionary of the U.S. Military 2001. Retrieved March 24, 2011 from Encyclopedia.com. <<http://www.encyclopedia.com/doc/1O63-SmallWarsManual.html>>

Hippler, Jochen, “Low Intensity Warfare and Its Implications for NATO.” <<http://www.jochen-hippler.de/neu/pdf-Dokumente/LIC%20englisch.pdf>>

Yates, Lawrence A., 2006. “The US Military's Experience in Stability Operations, 1789-2005,” *Global War on Terrorism Occasional Paper, No. 15*. Fort Leavenworth, Kansas: Combat Studies Institute Press. <<http://www.cgsc.edu/carl/download/csipubs/yates.pdf>>