



由美國中央司令部主導，代號「渴獅」(Eager Lion)的非正規作戰演訓，此次參演部隊為美陸戰隊及約旦軍方，演習課目聚焦於全球應變作戰下，美軍和聯軍夥伴的任務執行能力。(Source: DoD/Richard Blumenstein)

● 作者/Stephen Watts, J. Michael Polich and Derek Eaton ● 譯者/周茂林 ● 審者/劉宗翰

美軍應維持非正規作戰能量

Rapid Regeneration of Irregular Warfare Capacity

取材/ 2015年第3季美國聯合部隊季刊(*Joint Forces Quarterly*, 3rd Quarter/2015)

案例顯示，諸如美國等民主國家遂行戡亂的前進部署時間約五年，在此期間，如何編成大規模非正規作戰能力係成功關鍵。隨著衝突型態逐漸轉為混合式威脅，本文建議在預算緊縮下，仍應以基幹形式續存非正規戰力。

一般民眾和國防外交社群
現階段普遍認為美國應該避免「另一個伊拉克」或「又一次阿富汗」——亦即再一場大規模、高成本的維穩作戰行動。美國總統歐巴馬對地面部隊進入伊拉克意興闌珊的表現，正是美國投入伊、阿兩國衝突，付出高額代價，效果卻仍待商榷的近期表徵。美國前國防部長蓋茲(Robert Gates)一度宣稱：「如果還有人建議未來總統，要對開發中國家強制進行政權轉移，這人的腦袋應該送去檢查一下，」眾人皆認為如此。¹

然而，比「另一個伊拉克」或「又一次阿富汗」更令人不樂見的情境，應該是美國在毫無準備下再度捲入應變事件——因為在政策單位一致反對「再一場越戰」後，美國已不再投資戡亂作戰能力。就在反對戡亂作戰幾乎篤定成為全國共識下，本文將思索如何維持遂行大規模非正規作戰(irregular warfare, IW)的應變能力。

從2012年版《國防戰略指導》(Defense Strategic Guidance)和2014年版《四年期國防總檢報告》(Quadrennial Defense

Review Report, QDR)中，即可看出防範應變事件之必要性。雖然這兩份文件經普遍認定是不支持大規模戡亂與維穩作戰行動，但在字裡行間，仍透露著玄機。例如，美軍編裝並不適合上述的作戰方式，但是《四年期國防總檢報告》堅稱「美軍將繼續保持過去十年來戡亂與維穩作戰所累積的專業能力，維持再造的作戰能力，以因應未來不時之需。」² 但是，尚不清楚《四年期國防總檢報告》在這方面的指導，實際上意涵是什麼。為了勾勒出這股「具調適能力的防範作為」(adaptability hedge)輪廓，³ 本文首先探討大規模非正規作戰的歷史發展，找出歷史上需要

兵力介入應變事件的時程，檢視實際因應突發事件時間之長短，以及所需付出的代價。其次，本文以簡易衡量法調查戡亂與維穩作戰時，一般所需的地面兵力形式，並估算再造地面兵力以因應戡亂與維穩任務所需的時間。基於上述分析結果，本文將針對兩個問題提出回答：何種戰力經過再造後，比較有可能迅速地因應大規模非正規作戰所需？以及由於重建戰力所連帶出現的「時滯」(lag time)現象，什麼才是地面兵力結構的優先目標？最後，本文總結出非正規作戰能力再造的操作途徑，並示範如何確保該操作途徑，在必要時能發揮立即成效的作法。



在渴獅非正規演習中，一位空軍技術人員在F-16戰機落地後，執行相關檢查。

(Source: US Air National Guard/John P. Rohrer)



迅速因應大規模非正規作戰的必然要件

許多戰略觀察家儘管承認美國仍有可能捲入應變事件，但是對於將可觀資金挹注於常規兵力，俾因應大規模非正規作戰的想法，仍是趨於保留。保留論者的立論基礎，概分成下列三種論述。第一、內部動亂通常延續數年，因此干預兵力有足夠因應時間，能隨著作戰主軸和周邊環境而調整。⁴ 相對而言，傳統應變事件可能在數周之內，成敗即成定局。如果吾人無法針對各種衝突投資所需資金，那麼較好的作法應是為傳統應變事件預做準備，如有必要，應以時間換取非正規作戰能力，而不是顛倒邏輯，先著手非正規作戰的建軍投資。第二、典型非正規作戰是高度分權戰場上之小兵力戰鬥——就軍事而言，前者較諸大型梯隊有賴火力協調、兵力機動來得游刃有餘。持大規模非正規作戰保留論者認為，作戰部隊從事非正規作戰，等於是從一個相對複雜的軍事任務，轉向一個相對不複雜的任務。⁵ 其次，這項論述指出，建軍投資的主要部分應該置於傳統戰鬥能力。第三、保留論者還認為，過去經驗顯示，戡亂和維穩作戰都是美國在戰略次要地區的一種「經過選擇後的戰爭」，因此，如果財政困境迫使美軍必須承擔較以往更高的風險，則這種風險最好的轉嫁之處，就是轉到較為次要的非正規作戰能力方面。

雖然上述的論點都站得住腳，但仍不免過度強調個案，同時也將美國可能經由不投資常備非正規作戰、或無法迅速再造相關能力的風險予以最小化。

軍方因應非正規作戰的調適期有多久？有關上述問題的答案，顯然視各個案例的情況而有所不同，但是歷史所提供的可能答案，應可運用於兵

力規劃。內部動亂事件通常歷時約10年以上(晚近時期可達15年)，國外兵力干預時間則遠低於此期限——至少民主國家部署大型兵力正是如此。筆者們檢視了民主國家以遠征形式、戡亂名義進行兵力干預的經典案例後發現，部署2萬5,000員或更大兵力規模的干預時間，平均是5年，極少——雖然發生過——干預期超過8年以上的時間。

然而，以上數據可能誇大了諸如美國這樣一個民主國家因應大規模非正規作戰所需時間。例如，儘管美國從1965至1972年間大舉部署南越戰場，但是早在1968年1月至2月間「春節攻勢」(Tet Offensive)後，即已開始尋求脫離越南內戰——充其量是3年的兵力干預期。同樣地，2003至2011年間，美軍大舉干預伊拉克，但是在2007年結束前——也就是美軍入侵滿4年之前——美國已經坦承，若不是以所謂「突破」的方式贏得戰爭，就是準備撤軍。在兵力干預期甚短方面，美國並不是唯一的案例。法國於1954至1962年間大舉干預阿爾及利亞的戡亂事件，許多觀察人士指出，法軍在阿爾及爾戰役(Battle of Algiers)中，處處動用刑求手段，注定干預行動將以失敗收場，阿爾及爾戰役結束於1957年——距離法軍大舉干預也不過是3年時間。同樣的情形也發生於印度和以色列。印度是在3年(1987至1990年間)之內，從大規模干預斯里蘭卡境內動亂，最後全數撤離。以色列決定干預黎巴嫩到撤出主力部隊為期還不到兩年(1982至1983年間)。

簡言之，包括美國在內的民主國家，當決定派出兵力干預時，時間之窗是有限的，當達到「臨界點」時，若不能清楚地規劃出可接受的解決方案，

就會面臨強大的內部政治壓力要求撤軍。

軍方滿足非正規作戰必然要件的調適期有多久？目前尚無一套途徑，能精確測出堪稱是「相當充足」的調適作法，也無法計算出各種應變事件所需要的兵力調適期。反而從個案分析——美軍在「伊拉克自由作戰行動」(Operation Iraqi Freedom)的經驗——有助於吾人釐清美軍在近期投入的任何一場戰爭裡，所需的調適期。

關於何謂「相當充足」的調適，以及調適期要多久，仍然是辯論中的議題。一些觀察家——絕大多數是持戡亂保留論者——

認為美軍在部署戰場後一年內即已完成調適。⁶ 然而，其他觀察人士則引述2009年11月麥可萊斯托(Stanley McChrystal)上將的備忘錄，指出阿富汗戰場上美軍的戡亂指導文件，足以證明即使到了2009年仍有相當多數的美軍官兵，並不具備非正規作戰的關鍵能力。

但是文獻探討顯示，這些觀察人士的看法都不具代表性。絕大多數的資料指出，美軍達到能夠因應伊拉克自由作戰行動緊急事件的合理基準，需要3年半到4年的調適期，還普遍認為，儘管在極度惡劣的狀況下，單兵在個人層次已經竭盡所能，但是美軍在

伊拉克動亂初期是準備不及、倉促上陣的。由席克斯(William Hix)和賽普(Kalev Sepp)兩位上校所做調查發現，在2005年8月時，僅有五分之一的干預兵力呈現出戡亂之專業水準。⁷ 另外，一份以參加伊拉克自由作戰行動的複合兵力為檢驗對象、堪稱頗具代表性的實證研究也發現，美軍許多突破性的調適出現在2006年至2007年初。⁸ 對此，一份由美軍聯參發起、針對伊拉克與阿富汗的歷史研究報告提出結論如下：

伊拉克自由作戰行動頭5年期間(包括整個2006年)，可說是漏洞百出、舉步維艱，原因是美國政府和軍方遵循的戰略和兵力運用，正處於一個截然不同的威脅或環境。而在伊拉克的後5年期間，美軍經常能以有效的調適作法，因應眾多挑戰。⁹

上述研究暴露出伊拉克自由作戰行動初期階段，在有關軍事調適方面的三大問題：第一、無法有效運用兵力；第二、執行軍文作業和情報作業所需的非致命性手段不當；第三、(負責外國內部防禦的)顧問功能資源有



在伊拉克自由作戰行動的經驗教訓，有助於美軍釐清投入任何一場戰爭所需的代價及調適期。(Source: AP/達志)



限(手段經常也是不當的),以上三大問題詳如附表。

上列研究的統計數據既清楚明白,又令人不安。大體而言,諸如美國等一般國家,在承受巨大政治壓力迫其軍隊撤出干預前,(最多)僅有5年調適出境外從事大規模非正規作戰的基本要件。美國近期經驗顯示需要3年半到4年的時間,始能合理地完成兵力調適,以因應類似伊拉克等應變事件。¹⁰ 換句話說,

美國在非正規作戰基本要件上,是處於準備不足,未達低標的狀態,而這種狀態在一場大規模非正規戰爭時程裡,竟占了約三分之二至五分之四的時間。

非正規作戰必然要件調適不良的後果會是什麼?非正規作戰能力調適緩慢所付出的代價如下:若非戰事每況愈下,就是投入更高成本,避免每況愈下。前者是在軍事干預初期所謂「黃金時間」之概念下看問題,認為此階段是輿情形成,以及叛亂分子是否揭竿成群的關鍵,如果我方調適緩慢,一旦對手完成造勢,則群眾的期待心理可能極難扭轉,要爭取大眾之支持戡亂更為艱鉅。此外,兵力干預初期儘速調適之所以成為關鍵,在於叛亂分子處於初期階段,勢力尚屬薄弱,此時投入戡亂行動最具效果。一旦暴力頻仍,動亂蔓延時,等同提供對方機會,得以催生潛在的衝突源頭,繼而仇恨與猜忌籠罩全國,衝突加劇乃成勢之所趨。一些觀察人士曾經以美國在越南、

表：伊拉克自由作戰行動初期美軍兵力調適三大問題彙整

殺傷行動	軍文作業與非殺傷手段	外國內部防禦(FID)
過度強調攻勢作戰,火力不符對等原則。	戰略規劃失效。	美軍進入伊拉克後的第一年,未將外國內部防禦事項列為優先要務,隨後又未能提出具體的願景。
採取兵力集中,而非按共同作戰圖像(COP)行兵力疏散。	無法施行全方位訓練。	未能針對外國內部防禦提出工作計畫。
欠缺跨文化認知,文化敏感度不足。	指揮官對橫互軍文領域的多重作戰線(LOO)協調工作經驗不足。	未能廣泛地以美軍顧問群進駐當地國部隊。
未能善盡宣導全新面向的作戰準則。	科班出身而有經驗的民事業務人手不足,包括重建工作和補給品撥發。	顧問群人數不足。顧問群本身的訓練課程品質不足。
動能訓練(kinetic training)不足。	情報能力從個人、訓練課程到組織,普遍不足。	顧問群備選人才庫拮据(概指背景,經驗和素質均不足)

伊拉克、阿富汗的「消耗戰」戰略為例,觀察到此動態變化。一方面,世人雖然看到戡亂部隊在干預初期表現不盡人意,時有差池,最終總是勉力達成目標,但卻付出極大的代價。¹¹

非正規作戰不太可能僅限於對美國毫無戰略價值的邊陲地帶,懷疑論者對於維持迅速調適到大規模非正規作戰能力進行重大投資,抱持質疑的態度。許多研究衝突發展趨勢的專家反而認為,非正規作戰和傳統戰役可能會演進成混合的衝突型態。¹² 盱衡未來種種的潛在衝突後,筆者們發現那些爆發可能性相對更高、衝擊甚鉅的衝突,往往正顯現出混合型的威脅型態——例如,一個政權垮臺或核武擴散的北韓,還是擁有核武的伊朗。本文認為,非正規作戰不應該位居美國戰略考量的次要地位——將之視為一種可以輕易避免,充其量是「經過選擇後的戰爭」。恰恰相反的是,非正規戰爭是目前美國從事許多,甚至於絕大多數的高風險想定作業時,不可或缺的構成要素。

大規模非正規作戰的迅速調適能力

建構未來突發事件所需的非正規作戰能力，本質上和建構其他型態的戰鬥能力並無不同。決策者所面對的挑戰，一如所有的戰備整備議題一樣，必須在成本、軍事效率和時間上做出取舍。¹³ 在當前財政困境下，決策者的作法是嘗試以降低大規模非正規作戰應變能力，換取成本控制之目標，另一方面則繼續投資所需的基礎戰力，俾利緊急狀況時，能迅速啟動非正規作戰能力之再造。

採取上述的決策途徑是合乎理則的作法，但是吾人還須回答下列頗為困難的執行面問題：大規模非正規作戰應變能力的再造速度如何？鑒於本文先前所提及的，也就是執行非正規作戰兵力調適所需相對短暫的黃金時間表，大規模非正規作戰應變能力的再造速度是否夠快？本文認為，凡經過長期才能培養出來、屬於高規格的非正規作戰整備水準，是值得保存和傳承的瑰寶；而能夠相對迅速達成整備水準的非正規作戰能力，則可視需求再決定啟動

時機。一旦美軍清楚勾勒出何種非正規作戰能力必須傳承於部隊，何種基礎要件必須維持，以利重新啟動各種形式的非正規作戰能量，自然能夠得出(至少大致估算出)2014年版《四年期國防總檢報告》內的宣言——「美軍將繼續保持過去十年來戡亂與維穩作戰所累積的專業能力，維持再造的作戰能力，以因應未來不時之需」——背後所代表的建軍投資額度。

現行非正規作戰能力要件評估。如果美軍能體認出非正規作戰時，兵力調適是必要的階段，則在許多情境下，兵力調適

進展可以更容易些。例如，針對新爆發的非正規應變事件，軍事訓練和準則編纂，可在數個月之內朝向事件相關的特定狀況做出調整。於此同時，訓練設施也能相應調整，並在簽約的基礎上，建造國外村落模型和僱用人選，而上述都能在短時間內完成。這些調適作為有其必要性，本文接下來將詳述確保完成迅速調適所需的訓練設施。但是在此必須先指出的是，對非正規作戰而言，人是提綱契領的主軸——關鍵是培養出軍事領導人才，使其能依恃多年(甚至數十年)教育和經驗，彈性因應



2012年太平洋迅雷(Pacific Thunder)演習期間，一位生存、規避、抵抗與脫逃專家和空軍救難中隊空勤機械士兵們，在南韓烏山(Osan)空軍基地附近演練戰鬥生存訓練課程。(Source: DoD/Sara Csurilla)



FOCUS

專題報導 / 反恐制變



翡翠戰士(Emerald Warrior)演習期間，從MC-130戰鬥鷹爪II型(Combat Talon II)運輸機內縱身躍出的美空軍第22特殊戰術中隊(Special Tactics Squadron)官兵；此一演習目前是美國防部唯一的非正規作戰演習。(Source: USAF/Marleah Miller)

複雜多變的環境。因為這種指揮官是不可能迅速獲得的，特別是當決策單位誤判了未來應變事件本質的時候。¹⁴

試問，我們最迫切需要何種指揮官呢？功能職掌顯然是關鍵。許多研究根據伊拉克和阿富汗戰場上非正規作戰的需求指出，能展現下列功能的兵員值得重視：戰鬥兵種、旋翼航空兵種、軍事情報(尤其是人力情報資源)、憲兵(特別是執法單位)、未爆彈處理(explosive ordnance disposal, EOD)和特戰部隊。¹⁵ 以上兵員受需求的程度，並非只限於伊拉克和阿富汗戰場，在其他各種非正

規作戰環境裡，也同樣顯示出高度的需求，例如越南的戡亂行動與波西尼亞、科索沃，以及其他形式的維穩作戰等。

不幸的是，上述屬於非正規作戰高度需求的兵員，組織往往疊床架屋，成員多年的工作經驗僅限於其專業領域。舉例而言，旅級戰鬥部隊(Brigade Combat Team, BCT)成員平均服役期約需4年。另有許多勤務單位，例如運輸或行政單位，所需經驗的門檻大幅降低；經理連或是輕運連(light truck)、中運連的成員平均約需3年服役經驗即可。相對而言，非正規作戰應變事件裡，高度需求增援部隊應該擁

有更為豐富的經驗。例如，軍法及法令分遣隊、戰術軍事資訊支援作戰分遣隊、民事小組、未爆彈處理連等成員，服役平均達5至7年間，這幾乎是上述後勤支援單位成員年資的兩倍，也明顯高出旅級戰鬥部隊成員年資甚多。事實上，除非美國不斷地致力於大規模非正規應變作戰，否則以上單位人員平均服務的年資可能就會中斷。換句話說，除非決策者心甘情願地眼見戰力水準大幅下滑，否則渠等年資中斷後，無論戰力再造管道多麼暢通，要一經命令就能重新啟動非正規作戰能力，簡直是緣木求魚。

如果美國防部有意恢復關鍵性的非正規作戰專業能力，則最高優先是必須引進大量人才，也就是一些非正規作戰時，高規格水準、培訓耗時的職能，這些來自於航空、特定類別的軍事情報、執法、未爆彈處理及特戰等兵力，渠等可以編成建制單位，或是以基幹形式，按結構分級後，保留大量指揮人才，備便將來需要重新啟動全員全裝的建制單位。¹⁶ 姑且不論要如何維持以上能力的問題，但是美國防部必須確認，那就是在

實戰環境下，其有賴透過安全事務合作和類似活動，累積相稱的經驗，否則，在執行「人與人戰爭」的任務時，真正專業職能是不可能透過教室或人造訓練設施，便能一蹴可幾。

開闢再造管道，維持其他的非正規作戰能力。顯而易見的是，美國不可能負擔得起大規模非正規作戰所需的全般能力，以因應許多堪稱合理的演習想定。大凡再造兵力所耗時間相對較短（也就是專業水準要求較低）者，或是涉入非正規作戰的兵力規模，已證明實際上不可能繼續維持（例如特戰部隊以外的戰鬥兵種），美國非正規作戰發展的重

點，就只有非正規作戰能力和專業職能迅速再造一途。

就軍種業務而言，未來有三個要項是非正規作戰的再造基礎：組織、演訓、學校課程。為確保各軍種非正規作戰的再造管道健全，美國防部應先使上述的再造基礎，獲致足夠經費，並加以督導。

美陸軍與陸戰隊曾在伊拉克與阿富汗戰爭期間，針對大規模正規作戰編列了許多專業發展的單位。其中，美陸軍的標竿單位是陸軍非正規作戰整合小組（Army Irregular Warfare Fusion Cell），其在大規模非正規作戰之協調合作上，曾協助陸軍和平維



非正規作戰能力提升的關鍵，在於引進各種不同的人才，備便將來全員武裝的建制單位。（Source: USN/Scott A. Thornbloom）



持暨維穩作戰研究中心(Army Peacekeeping and Stability Operations Institute)、不對稱作戰大隊(Asymmetric Warfare Group)、陸軍經驗獲得中心(Center for Army Lessons Learned),以及陸軍特戰司令部等單位。陸戰隊針對非正規作戰之研究和整理成果,也成立了非正規作戰中心(Center for Irregular Warfare)、安全作業大隊(Security Operation Group)、進階作戰文化學習中心(Center for Advanced Operational Culture Learning)等,上述各單位曾是維持國防部非正規作戰專業智識水平的來源。

由於受到財政緊縮的衝擊,上述單位預算早已出現左支右絀的情形。以2014年10月1日陸軍非正規作戰整合小組遭裁撤為例。¹⁷此案足以預見美軍將廣續出現類似的裁撤決定,這是因為軍種文化係以指揮職掌和作戰經驗為優先,多數指揮官又是作戰兵科出身,當預算和兵力捉襟見肘時,軍種優先考慮傾向於能夠前進部署,發揮作戰職能的單位,而不是一個需要長期經營,產出效果又不明顯的機關——例如上述的非正規作戰研究單位。再者,強權對峙程度在進入後冷戰時期迅速下滑後,大批的陸軍機關單位遭到裁撤降編(特別是陸軍訓練與準則司令部);陸軍在1990年代期間目睹各部隊受制於戰力無法充分的部署,乃轉而抽騰研究機關的編制員額,藉以補強作戰兵力。影響所及,可以預判出一些原本負責準則編纂、訓練發展、外軍訓練暨諮商、甚至戰鬥訓練中心等專業人士,其優先性可能會下降。職是之故,為利於確保非正規作戰能力,美國防部應該要監控非正規作戰研究機構的規模變化,了解並評估機構內資深幕僚的職涯發展和現有能量。

在過去十年間,軍種以各自成立機構的方式,累積了非正規作戰的專業能力,同時訓練課目也以伊拉克和阿富汗戰場需求條件為主。今日,隨著絕大多數的美軍撤離伊、阿兩國,以及國防能力朝向亞太地區的「再平衡」發展,各軍種將訓練重新導向,俾恢復傳統戰爭優勢,這雖有其立論依據,但此種導向絕非意味著各軍種要拋棄非正規作戰能力。事實上,陸軍和陸戰隊針對混合式威脅,先後在其多項大型演習的想定內,增加了混合式威脅的敵情特徵,同時已經著手測試,落實混合式威脅的概念。

只不過今日美軍訓練的瓶頸,和前述非正規作戰專業單位所遇到的竟如出一轍——都是預算拮据。要在年度裡一段規定的時間內,按希望配置的作戰主題發展出非正規作戰專業能力,可說是更具挑戰性。鑒此,美國防部應該監控非正規作戰的專業能力,針對各軍種基礎演練階段的績效進行督導,對象涵蓋陸軍的戰鬥訓練中心和陸戰隊的兵力預置演練,作法應包括演訓內容資料視察(目標、威脅類型、作戰環境、戰術執行、戰術評估等)、受訓單位績效、¹⁸ 關鍵角色——營級指揮官、參三科科長、副主官、連長——於其任期內實際參與非正規作戰課目輪訓之比重。

如果現階段的作戰規模一如預期般地逐日限縮,那麼就可以預判,未來指揮官將愈來愈不具備非正規作戰的親身經驗。換句話說,專業教育課程將是關鍵——其將成為軍、士官團反覆灌輸非正規作戰知識的途徑。問題是,學校課程安排受限於學官可用的上課時間,而且每個專業領域課程時間(或稱「教育訓練時段」)是相互排擠的,國防事務

主事者又怎能依據課程搭配的輪廓，看出非正規作戰課程業經適切地凸顯？以往文獻研究是以計算相關非正規作戰的關鍵字詞為起點。¹⁹ 筆者們認為一個比較全面的監控作法可能是先建立起通盤目標和標準，再決定最具關鍵性的技能與知識，然後延請資深專家(以具備非正規作戰經驗且擁有某些學術背景之少、中校為優先選擇)組成小組，針對所有層級的軍事專業教育，

進行非正規作戰技能傳授的監控和督導。

美國防部無法繼續維持各軍種現階段的非正規作戰水準，況且基於美軍整體考量，繼續維持美軍多數軍力似無必要。除了先前所討論到的高規格、培訓耗時的專業職能——航空、特定條件的軍事情報、執法、未爆彈處理及特戰等，美軍的目標應該是非正規作戰整備能力的迅速再造，俾因應突發的應變事件。筆者們

認為維繫美國若干非正規作戰的組織，在軍種重大演習內植入不同程度的非正規作戰專業知能，以及在學校課程內賦予非正規作戰課目足夠的份量，應有助於加速非正規作戰能力再造過程。

結論

美國人都具有強烈的信念，希冀避免「另一個伊拉克」或「又一次阿富汗」，但是，因為當初決策人士堅持美國不再捲入另一場越戰，導致美國大規模非正規作戰能力因此萎縮，這個損失美國承擔不起！雖說美國自應儘量避開上述衝突事件，暴力衝突型態朝向混合式威脅發展的趨勢，說明了審慎投資於避險措施，以防美國又遭捲入另一場類似衝突，實有其必要性。

有關避險措施的細部內容和支應預算已經超出本文的討論範圍，走筆至此，目前已經凸顯了非正規作戰避險措施四個關鍵：

第一，將兵力調適到足以因應非正規作戰，其過程是耗時的，美國在龐大的政治壓力下，到頭來無論是展現出具體成果，或急遽降低干預兵力，都不



渴獅演習期間，約旦空軍的一架F-16戰隼式戰機，率領另一架約旦和美軍的F-16戰機，以及兩架陸戰隊的F-18大黃蜂戰機，編隊飛越約旦北方附近的訓練基地上空。(Source: U.S. Air National Guard/John P. Rohrer)



太可能有足夠的時間，能夠針對衝突完成調適。

第二，為非正規作戰勉強做出調適，成本所費不貲。失敗的兵力調適勢將損及所欲獲致之成果，無論結果為何，都已經付出了更高昂的代價。此外，對於非正規作戰能力整備水準不良是一種「可接受風險」，原因是出現非正規作戰型態的應變事件地點，經常是美國次要利益區域的說法是令人難以接受。與其相反的是，許多極度可能

發生，且衝擊甚鉅的想定，反而更需要補充大量非正規作戰的要件。

第三，迅速承攬大規模非正規作戰的調適能力，既需要維持現有若干戰力不墜，也需要確保其他戰力再造管道的暢通。因應非正規作戰應變事件所需，一些技術上屬於高規格，和仰賴資深領導的戰力——尤其是航空、軍事情報、執法、未爆彈處理及特戰等——正是必須大量保存的優先

註釋

- 1 Thom Shanker, "Warning Against Wars Like Iraq and Afghanistan," *New York Times*, February 25, 2011.
- 2 *Quadrennial Defense Review 2014* (Washington, DC: Department of Defense [DOD], March 2014), vii.
- 3 本報告改寫自美國防部主管人事和戰備之助理部長辦公室委託蘭德公司的機密研究案，請參閱，Stephen Watts et al., *Adaptable Ground Force Structure for Irregular Warfare*, RR-120-OSD (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2014).
- 4 有關滿足非正規作戰需求條件之前置時間相當足夠的說法，請參閱，Gian P. Gentile, "A Strategy of Tactics: Population-centric COIN and the Army," *Parameters*, Autumn 2009, 5-6.
- 5 當時美陸軍戰爭學院即將上任的少將院長柯庫勒(Tony Cucolo)被問到美陸軍未來應該針對何種挑戰而備戰時，他表示「你所關注的是最困難的挑戰……亦即高強度戰鬥任務(high-intensity combat operations)……但是如果美軍把焦點置於『嚇阻』和『擊敗』，那麼我深信美軍將是無所不能的」，以上引述自 Sydney J. Freedberg, Jr., "Wake Up and Adapt, Incoming War College Chief Tells Army," *AOL Defense*, April 3, 2012, available at <<http://defense.aol.com/2012/04/03/wake-up-and-adapt-incoming-war-college-chief-tells-army/?icid=related1>>.
- 6 請參閱，Gian P. Gentile, "Misreading the Surge Threatens US Army's Conventional Capabilities," *World Politics Review*, March 4, 2008.
- 7 Cited in James A. Russell, *Innovation, Transformation, and War: Counterinsurgency Operations in Anbar and Ninewa Provinces, Iraq, 2005-2007* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2011), 5.
- 8 同前註；另可參閱，Thomas R. Mockaitis, *The Iraq War: Learning from the Past, Adapting to the Present, and Planning for the Future* (Carlisle, PA: US Army War College, 2007); and Chad C. Serena, *A Revolution in Military Adaptation: The US Army in the Iraq War* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2011).
- 9 Joint and Coalition Operational Analysis (JCOA), *Decade of War, Volume I: Enduring Lessons from the Past Decade of Operations* (Washington, DC: JOCA, June 15, 2012).
- 10 美國絕非特例。相關其他國家也同樣呈現兵力調適緩慢的現象，請參閱，Rod Thornton, "Getting It Wrong: The Crucial Mistakes Made in the Early Stages of the British Army's Deployment to Northern Ireland (August 1969 to March 1972)," *Journal of Strategic Studies* 30, no. 1 (2007), 73-107; and John Kiszely, "Learning About Counterinsurgency," *RUSI Journal*, December 2006, 16-21.
- 11 兵力投入非正規作戰調適不當最常經引述的個案，是克里派恩維奇(Andrew Krepinevich)針對美陸軍在越戰戰場調適緩慢，以及相關後果之研究，請參閱，Andrew F. Krepinevich, Jr. *The Army and Vietnam* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1968)。近期類似探討美軍在越南戰場作戰途徑調適緩慢的研究，請參閱，Lewis Sorley, *A Better War: The Unexamined Victories and Final Tragedy of America's Last Years in Vietnam* (San Diego:

選項，渠等可編成建制單位，或按結構分級，採基幹形式或軍官團編組來加以保留。

最後，有關非正規作戰專業能力的再造管道，舉凡機動獲得乃至其他需求兵力，美國防部應嚴密監控非正規作戰資源與戰備整備水準。

大規模非正規作戰迅速調適能力，若能最終證明毫無用武之地，應該是美國人民殷切的期望。但是，古有明訓，政策不能立基於一廂情願。事實

上，2014年版《四年期國防總檢報告》即曾指出，針對應變事件的避險措施是健全而合理的政策，而確保資源到位，實現政策承諾，正逢其時。

作者簡介

Stephen Watts係蘭德公司的(RAND)政治學研究員。J. Michael Polich係蘭德公司資深行為學研究員。Derek Eaton係蘭德公司助理政治學研究員。

Reprint from *Joint Forces Quarterly* with permission.

- Harcourt, Inc., 1999)。美軍在阿富汗戰場兵力調適緩慢所付出的代價方面，請參閱，Daniel Marston, “Realizing the Extent of Our Errors and Forging the Road Ahead,” in *Counterinsurgency in Modern Warfare*, ed. Daniel Marston and Carter Malkasian (Long Island City, NY: Osprey Publishing, 2008)。有關「黃金時間」的一般說法，以及美軍在伊拉克戰場兵力調適緩慢所付出的代價，請參閱，James Stephenson, *Losing the Golden Hour: An Insider's View of Iraq's Reconstruction* (Washington, DC: Potomac Books, Inc., 2007)，至於「黃金時間」的軍事意涵，請參閱，Andrew F. Krepinevich, Jr., *An Army at the Crossroads* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2008), 47-54。有關叛亂分子組織行為和脆弱性，請參閱，Steven Metz, *Learning from Iraq: Counterinsurgency in American Strategy* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2007); and Mark Irving Lichbach, *The Rebel's Dilemma* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995)。
- 12 持混合型衝突看法者包括前美國防部長蓋茲，請參閱，“A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age,” *Foreign Affairs* 88 no. 1 (January/February 2009), 3; Frank G. Hoffman, “Hybrid Warfare and Challenges,” *Joint Force Quarterly* 52 (1st Quarter 2009), 34-48; and T. X. Hammes, *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century* (St. Paul, MN: Zenith Press, 2006)。上述看法已經深植於範圍廣泛的美國防部準則出版品內。
 - 13 Richard K. Betts, *Military Readiness: Concepts, Choices, Consequences* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1995)。
 - 14 《2012年美國陸軍戰略計畫指導文件》(2012 *Army Strategic Planning Guidance*)載明「中階軍官和士官發展一直是軍隊擴充的歷史限制因素，因為迅速養成既有經驗又有效率的指導者，實非易事。」請參閱，2012 *Army Strategic Planning Guidance* (Washington, DC: Headquarters Department of the Army, April 19, 2012), 12。
 - 15 請參閱，Michael L. Hansen et al., *Reshaping the Army's Active and Reserve Components*, MG-961-OSD (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2011), 32-35; and Donald P. Wright and Timothy R. Reese, *On Point II: Transition to the New Campaign* (Fort Leavenworth, KS: Combat Studies Institute Press, 2008)。
 - 16 有關歷史上非正規作戰的運用及保留優先順序的特點等更詳盡分析，請參閱，Watts et al.，同註3。
 - 17 Kevin Lilley, “Irregular Warfare Center to Close Oct. 1,” *Army Times*, September 1, 2014。
 - 18 相關績效評估作法請參閱，Bryan W. Hallmark and James C. Crowley, *Company Performance at the National Training Center: Battle Planning and Execution*, MR-846-A (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1997)。
 - 19 Stephen J. Mariano, “Between the Pen and the Sword: 40 Years of Individual and Institutional Attitudes Toward Small Wars,” Harvard University, Weatherhead Center for International Affairs, 2012 (加拿大皇家軍事學院[Royal Military College of Canada]戰爭研究博士論文PPT檔簡報)。