

——陳昭羽——

非戰爭性軍事行動中國軍戰力展示與全民國防教育之體現

提要

- 一、國軍論述「非戰爭軍事行動」首見於《中華民國98年四年期國防總檢討》，在對非傳統安全威脅認知的加深加廣後，除了國軍長期以來的假想敵中共外，遂行非戰爭軍事行動成為維護國家利益與安全不可忽視的部分。
- 二、戰力展示在本質上雖屬軍事性質，但通常是有其政治及軍事目的，除強化人民對國防的信心，並有嚇阻潛存外在威脅之功能，顯示國家追求國家利益及區域安全發展的決心。
- 三、本文分析全民防衛意志是國防建設的基礎內涵，若國防武力無法與國民意志結合，整體國防就無法獲得全國人民的支持，故應建構有效的無形戰力與推廣全民國防教育，因應非戰爭軍事行動理論興起後，釐清未來全民國防在非戰爭軍事行動中所扮演的角色、定位與功能，期遂行國家所賦予國防戰略目標，進一步適應新興威脅的挑戰。

關鍵詞：非戰爭軍事行動、國家利益與安全、戰力展示、全民國防

圖片來源：青年日報





壹、前言

現代國家在憲政體制的架構下，國家軍事力量服膺由人民選舉產生的政府，也就是廣泛的政治領導軍事，軍事力量的運用配合國家的政治目標，通過對所欲達成之目標的評估，考慮使用軍事力量的風險與成本後，軍事力量配合政治目的遂行任務，區分4種運用類型：

- 一、擊敗：擊潰敵人有生戰力。
- 二、脅迫：藉由威脅誘使敵人放棄原本企圖。
- 三、嚇阻：說服敵人不要採取特定行動。
- 四、強迫：運用軍事力量改變敵人行為。

在四大分類中「擊敗」即為戰爭，實施大規模、持續性的戰鬥行動，以達成國家目標或是維護國家安全與利益；另一方面，「脅迫」、「嚇阻」與「強迫」則是非戰爭軍事作戰的目的，考量直接運用軍事力量介入衝突，所產生影響與後果難以估計；¹ 此外，

在冷戰後蘇聯與歐洲共產黨國家紛紛解體，國際社會處理傳統安全威脅的急迫性下降，取而代之是各國面對新興的國家戰略問題，諸如：能源需求、跨境安全與全球化等非傳統安全威脅議題。非傳統安全具廣泛性、多樣性、突發性、互動性等特性，² 使得國家運用軍事力量處理非傳統安全時需格外謹慎，³ 因此，對於軍事力量的運用產生非戰爭軍事行動的概念。

非戰爭軍事行動的源起，可以從美國的軍事戰略談起，美國在此領域具有較為完整有系統性論述概念與執行經驗。美國在20世紀初將在中南美洲區域中的軍事行動稱之為「小規模戰爭」，並在1940年美國海軍陸戰隊發行的《小規模戰爭手冊（Small Wars Manual）》，具體界定小規模戰爭之概念描述，⁴ 進入冷戰時期，美國的軍事行動聚焦在支援外交與反起義行動，1981年美國陸軍制定野戰教範時，把避開核子與傳統武力威懾的代理人戰爭經驗形塑成低強

- 1 黃秋龍，《非傳統安全論與政策應運》（臺北：結構群文化，西元2009年），頁2。
- 2 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》（臺北），第6卷第2期，西元2010年/夏季號，頁9-10。
- 3 美國海軍戰爭學院著，余國雄、趙宏斌、劉慶順譯，《美國陸軍戰爭學院國家安全政策及戰略指導（U.S. Army College Guide To National Security Policy And Strategy）》（桃園：國防大學，西元2009年12月），頁371-403。
- 4 宋曉東，〈美軍非戰爭軍事行動理論的歷史演變〉《軍事歷史》（北京），2011年第2期，西元2011年3月，頁63。
- 5 村上及男，《「美蘇爭霸的新型式—低強度戰爭」，局部戰爭與海軍》（北京：海軍出版社，西元1988年），頁287。



度衝突，⁵到了1992年則以非戰爭性行動取而代之，⁶至1995年聯戰準則正式使用非戰爭性軍事行動一詞，⁷準則明確規範「戰爭」與「非戰爭」兩大部分之定義，「戰爭」行動是大規模、持續性之戰鬥，目標是以武力手段獲取勝利，「非戰爭」行動則較為包括威懾、武力展示、救災等多元手段，目標包含嚇阻戰爭、解決衝突、人道救援、護航等等；從上述的語彙演變，顯然此領域被關注的程度持續上升，針對國家安全與軍事力量運用的發展，實屬動態的過程，也持續需要理論框架與論述來支持建構。

非戰爭軍事行動在手段上仍使用「軍事力量」，不過有別於傳統軍事安全範疇或是國家安全領域，新興安全議題包括：反恐怖主義、跨境犯罪、軍事外交、維和行動等，根據國家內外部的情勢需求呈現複合性的功能問題，新興安全議題絕非軍事力量可以單獨解決的，需要藉由政府各部會跨部門合作，在現有國家行政機制以及軍事力量運用評估尚未完全成熟前題下，研究非戰爭軍事行動成為整合政府各部門職能和國防力量重要的橋樑，藉此重新界定政府機關面對新興安全議題的分工角色。

國內從事非傳統安全威脅相關著述逐漸多樣，然而就筆者觀察，文獻所探討的研

究方向主要聚焦在各種非傳統安全威脅領域的界定，尚未對我國政府如何因應或是國軍該有甚麼相關作為做出具體論述與研究建議。目前國家官方論述以《國防報告》與《國防總檢討》為主，然而，針對非傳統威脅主要著墨在複合式天災、網路攻擊與恐怖主義蔓延三大類，對於軍事力量的角色定位、目標與功能尚未有具體的賦予與分工，透過本文以了解國軍現有戰略層面在非戰爭軍事行動的應用，並且在政策上或是國軍具體作法上進行分析探討。此外，本文主題聚焦在作戰部隊適應新興安全議題之發展，以及全民國防在現代國軍非戰爭軍事行動中可以發揮的功效，探討未來國軍面對非戰爭軍事行動的發展，是否需要克服組織障礙、法規不明，又或是應用現有優勢，形塑國軍未來堅實的非戰爭軍事能力。

貳、非戰爭軍事行動的定義

「非戰爭軍事行動」是冷戰結束後美軍因應國際情勢與國內外安全環境所發展出的一個軍事概念，該概念最早的雛形出現於1986年美國海軍陸戰隊發行的《陸軍訓練手冊》，冷戰後世界大規模戰爭出現機率降低，取而代之為「低強度衝突」。低強度衝突定義

6 U.S. Army, FM 100-7: Decisive Force: The Army in Theater Operations. (Washington D.C.: Headquarters Department of the Army, 31 May 1995), Chap. 8.

7 鍾源華譯，《美軍聯戰準則 3-07 非戰爭行為之軍事行動》（臺北：國防部，西元2005年11月），頁2。



為：「敵對國家間或敵對團體間，低於傳統戰爭和高於慣性、和平性競爭之間的一種政治、軍事抗爭，藉由綜合運用政治、經濟、資訊和軍事等各種手段來實施」，由此可知非純粹軍事手段且未達到大規模戰爭之軍事行為開始被重視。⁸

在1991年11月美國參謀長聯席會議制訂第一號聯合出版物《美國武裝部隊的聯合作戰》，該文件指出：「非戰爭軍事行動，包括除戰爭以外所有運用軍事力量之軍事行動」，本文件首次定義非戰爭軍事行動的概念。⁹

1993年美軍《作戰綱要》則具體闡述非戰爭軍事行動的概念，將軍事作戰明確分為「戰爭行動」與「非戰爭行動」，美軍在平時及衝突期間運用軍事力量遂行短暫戰爭，俾利國家戰略目標達成，當歸類為非戰爭行動；而最暴力、危險、長期與大規模之軍事行動則為戰爭行動；至1997年版的《聯合作戰綱要百科辭典》中，美國參聯會將非戰爭軍事行動列為正式詞彙，針對「非戰爭軍事行動」定義係：「除戰爭以外所有軍事行動

的軍事能力之應用，非戰爭軍事行動可做為國家戰略行動」，使國家政治影響力得以延伸。¹⁰綜觀美軍「非戰爭軍事行動」概念之沿革發展，自「低強度衝突」¹¹至現今主要「戰爭以外所有軍事行動」概念之運用，其內涵並無太大改變，美軍在軍事術語避免「戰爭」、「軍事行動」等名詞造成恐怖心理，並以積極正向的軍事術語界定，爭取國民與所屬官兵支持該行動。

參、國軍非戰爭軍事行動之界定與形塑

國軍論述「非戰爭軍事行動」首見於官方文獻《中華民國98年四年期國防總檢討》，針對2001年美國911恐怖攻擊事件，凸顯恐怖主義蔓延與全球化趨勢發展，各種非傳統安全問題持續影響世界，標誌國軍著手建構「非戰爭軍事行動」的能力，以維護國家利益；¹²至《中華民國102年四年期國防總檢討》，擴大了對非傳統安全威脅的認知，舉凡

- 8 陳津萍，〈共軍「非戰爭軍事行動政治工作」析論〉《復興崗學報》（臺北），第97期，西元2010年3月，頁124。
- 9 轉引自張煒，〈美軍非戰爭軍事行動理論的興起和"中止"？〉《中國軍事科學院》（北京），2008年第3期，西元2008年5月。
- 10 轉引自陳媚娜，〈近年來非戰爭軍事行動理論研究綜述〉《南京政治學院學報》（江蘇），2009年第2期，西元2009年4月，頁121。
- 11 轉引自謝奕旭，〈美軍非戰爭軍事行動的重新審視與分析〉《國防雜誌》（桃園），第29卷第6期，西元2014年11月，頁6-19。
- 12 中華民國98年《四年期國防總檢討》編纂委員會，《中華民國98年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，民國98年3月），頁20。



天然災害、糧食安全、能源安全、傳染疾病等等危害國家利益與安全的問題，推展維護區域穩定與強化災害防救兩大主軸的國防政策；¹³《中華民國106年四年期國防總檢討》，除延續對非傳統安全威脅認知的加深外，特別關注在區域安全問題，在全球化的時代，除了國軍長期以來的假想敵中共外，亞太區域安全問題上，諸如：北韓核危機、釣魚臺問題、南海爭議等，皆為國軍維護國家安全不可忽視的部分。¹⁴

歸納三篇國防總檢討（如表一），對非傳統威脅的研究越趨成熟，相關具體作為逐步被提出來，對於非傳統威脅在非戰爭軍事行動是體認現代國家內外部環境問題的方法手段，在冷戰之前軍事力量運用在實現政治目的，在冷戰後國際和平局勢下，軍事力量為維護國家利益與國家安全不直接構成戰爭的強硬手段，所以國家在處理非傳統安全問題外，因應國軍總體戰訓整備，達成防衛國家安全的戰略目標，落實在精進戰力整建相關的演訓、國防展演等等行動，不外乎亦是一種國軍非戰爭軍事行動。

一、非戰爭軍事行動執行現況

國軍非戰爭軍事行動係由國防部指導，由參謀本部統籌規劃，針對國內外重大衝擊及潛在威脅、天然災害等事件，採取跨國、跨部會及協同軍（兵）種間的聯合軍事行動。

當前我國除面對中共軍事崛起威脅外，國軍應對非傳統安全威脅的重要措施，譬如：搶救地震風災、處置重大人為災害以及突發疫疾危害等等。國軍非戰爭軍事行動通常由政府主導，由政府相關單位與國內、外民間組織共同合作，置重點於嚇阻戰爭、解決衝突、促進和平及支援各級政府機關，以因應國內危機。¹⁵依國家安全會議「國內外重大緊急（突發）事件及政府應變處理機制」指示，國軍在「非戰爭軍事行動」的工作範圍包括以下四項：¹⁶

- （一）軍事衝突之戰爭準備。
- （二）支援內政部協處群眾騷暴、衛戍區重大劫持破壞及反制民用機場、航空器、港口、船舶遭受劫持、破壞事件。
- （三）當地方政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時依「災害防救法」支援協處。

13 中華民國102年《四年期國防總檢討》編纂委員會，《中華民國102年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，民國102年3月），頁19-20。

14 中華民國106年《四年期國防總檢討》編纂委員會，《中華民國106年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，民國106年3月），頁22-23。

15 非戰爭軍事行動教則（試行本）（桃園：國防大學），民國101年，頁1-2~1-3。

16 同註15，頁4-2。



表一 分析國防總檢討非傳統安全內涵表

區分	98年	102年	106年
非傳統安全認知	受全球化趨勢發展影響，非傳統安全議題日益重要，國軍須妥為因應，協助政府維護百姓生命財產安全。	非傳統安全威脅不亞於傳統安全威脅。亞太地區主要非傳統安全議題包括天然災害、糧食安全、能源安全、海洋環保、傳染疾病、海事安全、恐怖主義、金融安全及資訊安全等。	隨著全球化發展、科技進步及資訊流通等快速變化，非傳統安全威脅日趨複雜，安全內涵及議題範疇逐漸擴大，其重要性與日俱增。舉凡恐怖主義蔓延、複合式災變、傳染疾病擴散、網路攻擊與資安威脅，以及能源爭奪、糧食與水資源危機擴大等議題均屬跨國性、區域性議題，已非單一國家所能處理解決，必須藉由國際級區域間安全合作機制共同應處，始可確保區域安全穩定。
國防政策	未與非傳統安全相關國防政策。	強化災害防救推展。 維護區域穩定。	行政院國防政策指導。
國防戰略	防範衝突。 區域穩定。	完備災害防救能力 建立亞太和平與安全 共同維護區域海空安全 致力參與國際反恐與人道救援行動 遵守不擴散規範。	強化護民行動。 拓展友盟合作。
具體作為	完善危機應變機制。 建立防災制變部隊。 參與區域國防安全對話機制。 共同維護區域海空交通線安全。 參與區域反恐與人道救援行動。	協同救災。	災害防救。 海洋權益維護。 緊急事件支援。 促進國際合作。 國際人道救援。 加強國際反恐交流合作。

資料來源：本研究整理

(四) 支援外交部完成邦交國動亂撤僑行動。

此外國軍又將有關非軍事作戰環境可能採取的聯合軍事行動，皆納入範疇，其中包含了聯合操演、戰力展示、軍備管制、軍事協

助、國家建設支援、人道救援、災難救援、反恐行動、反毒行動與復原作業等十項行動。¹⁷

參照國防報告與國防總檢討，國軍僅聚焦對非傳統安全威脅的認知，卻沒有對非戰爭軍事行動有清楚的界定，目前國軍參與各種非

17 同註15，頁1-3。



戰爭軍事行動，諸如：1950年代泰緬邊界反共軍、1960年代奎山軍官團、1999年921大地震救災、2011年送愛到湄南、2016年莫蘭蒂颱風救災等。¹⁸

上述軍事行動符合國軍戰略目標及現行救災政策，但尚無評估機制衡量行動之效益及缺失，故健全國軍法制規範及建立評估機制，方能提供國軍適當配置資源以提升軍事行動之效益。目前僅《災害防治法》有相關規定，而非傳統安全領域尚未有專法規範，故從事非戰爭軍事行動時，由於無明確目標及評估機制，產生「有所為卻不知其所為」的現象。

前揭國軍的非戰爭軍事行動屬於應對非傳統安全威脅之行動，目前國軍實兵軍事演習、裝備展示、海上巡邏、空中威懾、動員、軍事部署等等，具有威懾、強迫和脅迫目的的行動，旨在遏止戰爭發生的軍事行動，形塑此類衝突性、威脅性、時效性相較於戰爭行動低的概念。非戰爭軍事行動的概念提供國軍很大的論述空間，軍事力量是用以維護國家安全利益之手段，軍力在執行非戰爭行動，不外乎為了達成政治目的，維護國家安全利益，經由對行動的分析，研判政治目的、利

益、後果及影響，國軍聯合作戰要綱準則說明：「非戰爭性軍事行動是國軍面對中共威脅以外最重要的工作，由於兩岸軍事長期對峙，國軍大部分的時間都是在處理非戰爭軍事行動有關任務，如聯合軍事演習、戰力展示、軍備管制、災害防治及反恐行動等。」¹⁹，現階段東亞局勢動盪，臺灣地區處於東亞重要戰略位置，除了面對中共軍事威脅，尚有朝鮮半島核危機、南海爭議、釣魚臺爭議等等問題，國軍面對非戰爭軍事行動執行的對象不僅是中共，有必要積極執行非戰爭軍事行動，以維護我國安全環境。

二、戰力展示的定位與意義

前揭國軍非戰爭軍事行動界定中之聯合操演與戰力展示，形塑「戰力展示(Show of force)」的定位與意義。根據美軍非戰爭軍事行動的定義，戰力展示屬於非戰爭軍事行動，旨在展現國家運用軍事力量之決心，一場戰力展示凸顯一個國家可恃的戰力，藉戰力展示嚇阻與威懾敵人以消除潛在威脅態勢。²⁰

戰力展示依運用手段概區分下面兩項：一是單純利用國軍人、物力資源的靜態「戰力展示」，二是涉及調動部隊力量的動態「聯合操演」，兩者皆透過實質軍事力量的運用遏

18 華志豪，〈非戰爭性軍事行動研究〉（臺北：國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班論文，西元2013年），頁5。

19 國軍○○要綱（桃園：國防大學），民國96年12月，頁4-4-75~4-4-76。

20 U.S. Joint Chief of Staff, Joint Pub. 3-07, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, GL5。



止軍事衝突。

戰力展示在本質上雖屬軍事性質，但通常有其政治及軍事目的，除強化人民對國防的信心，並有嚇阻潛存外在威脅的意味。近年來，國軍為落實全民國防，經常舉辦營區開放裝備陳展，便是戰力展示的行動。聯合操演屬於動態的戰力展示，國家在不引發戰爭的前提下，透過三軍部隊聯合演訓的方式，驗證想定作戰計畫可行性，同時強化作戰訓練的效能，提升部隊整體戰力，顯示國家追求國家利益及區域安全發展的決心與能力。²¹

戰力展示具有威懾以及戰略意義兩個重要因素。戰力展示運用軍事實質力量，以公開對外宣布的軍事演習或是戰力展現，對國家內部展示國家實際武力現況，以提振民心士氣，對國家外部展現實際戰力，威嚇敵對國家勿以武力作為達成政治目的的手段，彰顯欲與之對抗將付出相應的代價，使敵國不願進一步採取武力行動。

我中華民國因應目前敵情威脅及未來作戰發展趨勢，依「戰力防護、濱海決勝、灘岸殲敵」的作戰指導，建構對敵實施重層攔截、聯合火力打擊與逐次削弱敵作戰能力，²²國軍年度重大演訓漢光演習以及各軍兵種實兵實

彈之作戰訓練，皆服膺作戰指導規劃展現相應的戰力，形成可恃戰力的效果。國軍年度漢光演習，以驗證國防部制定之軍事戰略，屬於全國性臺海實兵防衛作戰聯合操演；此外，為驗證動員作戰能力與年度動員準備計畫之適切性，提升緊急應變能力，全民防空的萬安演習，大多配合年度的漢光演習推演狀況實施。國防武力主要面對外在敵對威脅，作戰訓練是軍隊本務，所有的訓練及操演，皆為作戰而準備，聯合作戰陸海空三軍必須相互依存、相互協力，務期建立三軍一體、目標一致、榮辱與共之正確觀念。²³相互了解友軍之特性與限制，具備聯合作戰計畫與指導能力，俾能確保軍種間行動之密切配合，有效遂行聯合作戰，形塑國家有效的傳統武力的威懾力，儘管現代大規模戰爭少有爆發，國家演訓操演成為國家向外部威脅發散訊息的方法，以演訓操演與戰力展示釋放相呼應的威懾嚇阻效果。

以和平發展為主軸的現今國際社會，戰力展示是向世人展示國家軍事實力的手段，國軍戰力展示以運用國軍人、物力等資源，呼應國家戰略目標，大致可歸納為國防展演、閱兵、護航巡弋、維護特定目標與國家元首視導等（彙整如表二），對國家潛在的敵人或是假

21 陳尚勇，〈臺灣「非戰爭型軍事行動」之研究〉（嘉義：國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士班，西元2013年），頁130-131。

22 中華民國106年國防報告書編纂委員會，〈《中華民國106年國防報告書》〉（臺北：國防部，民國106年12月），頁57。

23 同註21，頁135-137。



表二 國軍近年戰力展示彙整表

漢光演習於澎湖實施三軍聯合反登陸作戰操演²⁴	2011年國慶日國軍實施救災英雄國防展演²⁵
2018年總統蔡英文女士首登艦視導軍艦集結東部外海操演²⁶	2012年前總統馬英九先生主持彭佳嶼「東海和平倡議」揭牌儀式²⁷
全民國防教育與國家安全活動²⁸	聯勇操演阿帕契直升機發射火箭彈²⁹

- 24 謝宗憲、黃雋永、鄭豪、黃政義，〈漢光火力預演 戰技精良士氣昂〉，青年日報，<https://www.ydn.com.tw/News/235596>，檢索日期：西元2018年4月23日。
- 25 洪哲政，〈蔡總統第一個國慶日 國軍將實施救災英雄國防展演〉，聯合新聞網，<https://video.udn.com/news/546343>，檢索日期：西元2018年4月23日。
- 26 涂鉅旻，〈蔡英文上任後首登艦視導 我20軍艦集結東部外海操演〉，自由時報，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2394139>，檢索日期：西元2018年4月23日。
- 27 楊兆元，〈馬總統主持彭佳嶼「東海和平倡議」揭牌儀式〉，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160409004988-260407>，檢索日期：西元2018年4月23日。
- 28 岳宗新、林宜慶，〈國防部近年來戮力推展全民國防教育，如「神龍與民有約」活動即是具體落實「全民國防」觀念的最佳表現〉，青年日報，<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001011/eb0804.htm>，檢索日期：西元2018年4月23日。
- 29 王錦河，〈聯勇操演 阿帕契直升機發射火箭彈〉，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160823003611-260417>，檢索日期：西元2018年4月23日。



想敵發揮嚇阻作用，顯見國軍對「戰力展示」的定義與美軍並不相同，美軍在執行「戰力展示」行動時，多為展現對盟國政策上的利益或承諾。

2011年10月10日，為慶祝中華民國建國100年，國防部特別策劃「國防展演」活動，以展示救災裝備為主、軍事武器為輔之原則，在總統府前廣場與上空實施國防展演，³⁰彰顯國軍「平時能救災、戰時能作戰」之效能；2012年9月7日因應釣魚臺主權爭議，總統馬英九為宣示主權親自登上彭佳嶼，同時提及東海和平倡議，國軍海、空軍護航兵力的派遣與運用，除維護國家元首安全，更展現我中華民國可用於維護釣魚臺主權的軍事實力，軍事實力是國家安全的最後一道保障，也是宣示主權最佳的支柱。³¹2015年9月2日陸軍於臺中成功嶺營區舉辦「國防知性之旅營區開放」，活動內容規劃以「靜態陳展為主、動態操演為輔」，展現國軍建軍備戰成果，增進與民眾接觸及良性互動，凝聚民眾向心，激發全民國防意識，團結全民防衛力量。³²2018年4

月13日蔡英文總統至海軍蘇澳基地，視導海軍「戰備抽測」聯合操演，本次聯合操演採用「實兵不實彈」，全程採取模擬作戰方式，展現在掌握敵情動態後，即由海軍動員港區陸戰隊兵力及地區陸軍支援兵力，完成戰備整備，遂行反特攻作戰，充分展現海軍機動彈性的戰力。³³

肆、國軍戰力展示與全民國防之關係

我國最大的傳統安全威脅來自於中共的軍事實力的擴張，中共挹注高額國防經費，加速國防與軍隊現代化發展，嚴重威脅我國家安全，此外，我中華民國面對非傳統安全威脅日趨複雜，亞太區域政經情勢、強國權力競合、兩岸軍力失衡與天然災變、網路竊密與攻擊、恐攻活動等非傳統安全議題，對我國家安全造成重大威脅，因應相關情勢之建軍整備，成為維繫國家安全與利益重要任務。³⁴

30 溫貴香，〈建國百年國慶大典登場〉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201110100006.aspx>，檢索日期：西元2018年4月23日。

31 〈馬英九登彭佳嶼 鍾年晃：無限期支持馬空降釣魚臺〉，自由時報，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1659157>，檢索日期：西元2018年4月23日。

32 羅添斌，〈今年首場全民國防營區活動 6月6日成功嶺登場〉，自由時報，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1333869>，檢索日期：西元2018年4月23日。

33 〈蔡英文首登艦出海 海軍操演完全沒有實彈〉，聯合新聞網，<https://video.udn.com/news/861004>，檢索日期：西元2018年4月23日。

34 同註14，頁32-45。



然而強化國防建設與全民國防觀念若缺乏全民認同，國防事務勢將無法持續進步與革新，是故以「戰力展示(Show of force)」使國人瞭解國軍保衛國家之決心，並且使國人深化對國防事務的重視。

目前國防部持續提倡「全民國防」政策，除了戰力展示外，更有暑期戰鬥營、網路票選、巡迴宣教等不同形態的活動，吸引國人參與國防事務，藉以強化國人對國防事務的認識程度，在這些活動中以戰力展示最能體現深化全民國防的體認，原因在戰力展示中既能親眼目睹國軍戰力，亦可見證官兵戮力戰訓本務所展現的精神與士氣，進而建立軍隊與國民間良好的互動與互信基礎，加鞏固國家安全至上的信念。

戰力展示依運用手段概區分下面兩項：一是單純利用國軍人、物力資源的靜態「戰力展示」，二是涉及調動部隊力量的動態「聯合操演」，兩者皆透過實質軍事力量的運用遏止軍事衝突；戰力展示在本質上雖屬軍事性質，但通常有其政治及軍事目的，除強化人民對國防的信心，並有嚇阻潛存外在威脅的意味。戰力展示之於全民國防的意義在於戰力展示運用軍事實質力量，以公開對外宣布

的軍事演習或是戰力展現，對國家內部展示實際國家武力現況，以提振民心士氣，對國家外部展現實際戰力，威嚇敵對國家勿以武力作為達成政治目的的手段，彰顯欲與之對抗將付出相應的代價，使敵國不願進一步採取武力行動。

本文透過國軍戰力展示與全民國防之關係結合非戰爭軍事行動的學術理論，試提出「反威懾戰」之概念，一般來說，威懾需要三個條件：「足夠的威懾能力」、「使用威懾力量的決心」與「威懾信息傳遞」，這些因素符合美國太平洋司令部指揮官哈里哈里斯所提出的公式：「能力 $\times$ 決心 $\times$ 傳遞信息=威懾」³⁵；威懾在限制或剝奪對方的行動自由，以達成「不戰屈人之兵」為目標，威懾又可分為「行動威懾」和「理論威懾」，前者如軍事演習、飛彈攻擊等，後者則指把己方優勢的地位和作為，刻意的透露給對手，使其產生懾服的心理，³⁶這裡提出「反威懾戰」之概念，便是基於本身遇到非傳統安全威脅與長期不可預測之傳統安全的複雜環境下，使本身產生充足的能力、決心與傳遞信息與其對抗，達到反制效果。

中共持續以軍事演訓施壓、網路信息

35 The CSS Blog Network, "Peace Through Strength: Deterrence in Chinese Military Doctrine," <https://isnblog.ethz.ch/defense/peace-through-strength-deterrence-in-chinese-military-doctrine>, retrieved 23 Apr. 2018.

36 戴振良，〈中共「威懾戰略」對我安全之影響〉《陸軍學術月刊》，第39卷第455期，西元2003年9月，頁4-5。



干擾、機艦海空挑釁實施威懾戰，進而影響東北區域安全不穩定，造成爆發局部戰爭可能性，國軍有必要淬煉戰力展示形成反威懾戰實力，以達成對國家有具體的反制論述與作為，對軍隊有更明確的危機意識與明確目標，對國民有足夠的信心支持全民國防，國軍各級官兵持恆強化戰備戮力演訓，實踐全民國防共同捍衛家園，以達成防衛作戰「防衛固守、重層嚇阻」的終極目標。

伍、戰力展示在全民國防中的角色、定位與功能

在全球化發展的趨勢下，涉及國家安全威脅因素越趨多樣，軍事行動、人為作為或天然災害等均可能構成國家人民嚴重的損失，國家必須採取綜合性安全的理念，教育與動員民眾應對國家安全產生威脅的災變該如何處置，因此通過全民國防教育乃保障國家安全與人民生命的重要措施。³⁷

全民國防為當前

國軍強化人民對整體國防安全的認知，透過支持全民國防，達到「全民關注、全民支持、全民參與」的共識，進而對無形戰力的提升，除了前述戰備訓練與戰力展示形成有形的國防威懾嚇阻外，堅毅的全民國防意識—無形的抗敵意志與精神戰力更是戰力效能提升的重大關鍵，支持有形戰力持續發揮的基礎。

全民防衛意志是國防建設的基礎內涵，國防武力與國民意志結合，整體國防可獲得全國人民的支持，團結一致的國民意志，透過不同層次的方法，建構有效的無形戰力發揮與全民國防教育的推廣，以便強



圖一 全民國防為強化人民對整體國防安全的認知

(資料來源：flickr/青年日報)

37 王高成，〈「全民國防教育的時代意義」〉《青年日報》（臺北），西元2007年9月9日，版4。



化全國人民對國土防衛作戰以及當前國家受到的威脅認知，³⁸產生國防共識進而投入支持國防建設。

戰力展示依據2000年通過《國防法》，內容提到：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」是以全民在關心戰力展示、國軍在實施戰力展示與國家策劃戰力展示的過程中，國家、人民與國軍三者強化戰力展示在全民國防作用。全民國防在國家發展有其政治、社會與軍事基礎，國家整體須具備支持國防發展的有利結構，要有支持國防的風氣與文化，人民有具備危機意識並熱愛國家等，克勞塞維茲在《戰爭論》中談論精神因素，內容提到「精神諸力貫注於戰爭全體，全部戰鬥力受其操縱，更與左右戰爭方向的意志緊密相結成為一體。」³⁹由此看來，全體國民響應全民國防活動，雖不具備軍事上的威懾意義，但背後呈現所代表的是整體國家防衛意識的決心，在威懾理論中，此行為發散出國民防衛決心、人民防衛意識與支持整體國防意志。

當前我國面對中共軍事力量威脅採取不對稱作戰策略，我中華民國除了持續強化自身的防禦能力，以戰力展示體現國家具備威懾嚇阻的能力，更重要的是，人民具有堅強的反抗意志及全民國防的武裝動員能力，以全民國防為基礎，以有效防禦與有力反制為手段，為未來我國應對中共戰略的最佳組合策略。⁴⁰

陸、結語

國軍非戰爭軍事行動理論體系尚未明確提出前，現行大部分任務面臨規範計畫未盡周全、人力分配運用未妥善、裝備物資籌獲未全面、專業人才訓練未完善等等問題，更重要的是對目標、對象與成本效益未有全面性認識，往往造成嚴重的資源浪費與行政效能的喪失。

作戰部隊作為國軍所屬的執行單位，要體認執行戰訓任務時，除了厚植國防戰力外，更體現「戰力展示」作為「非戰爭軍事行動」，具有遏止戰爭之價值，處置非傳統安全威脅任務時，積極爭取非戰爭軍事行動能力的提升。科學技術不斷進步改變、

38 沈明室、董遠飛，〈從國土防衛作戰析論全民國防教育〉《國防雜誌》，第23卷第2期，西元2008年4月，頁80-81。

39 陳華凱，〈全民國防與軍事互信機制—矛盾與辯論〉《復興崗學報》，第92期，西元2008年12月，頁141。

40 王高成，〈中共不對稱作戰戰略與臺灣安全〉《全球政治詳論》（臺中），第6期，西元2004年4月，頁32-33。



作戰環境越趨多樣以及軍事手段運用複雜的未來，綜合歷年來國防報告書的宣示，當前國軍職責為協助政府預防與處理重大災害與突發危安狀況，然而為預防局部戰爭衝突之可能，以及頻繁的中共軍事威脅，國軍有必要以戰力展示作為基礎，積極反制中共威懾戰之軍事作為，筆者歸納建議如下：

- 一、強化情監偵之能力：面對多樣化的安全威脅，有效結合各部會情資，建立完整系統性的監控架構，以有效防範預備，消弭危機於無形。⁴¹
- 二、完善危機預防機制：透過國軍戰力展示作為，在國家面臨恐怖活動威脅或預估敵人猝然突擊前，⁴²發動反制威懾戰之作為，避免威脅擴大。
- 三、平時累積威懾能量：定期執行戰力展示之任務，建立部隊堅實戰力、長官防衛決心與真切宣傳國軍戰力，累積國軍嚇阻能量，以達有效固守。
- 四、強化全民國防教育：於各個戰力展示期間，配合全民國防教育，將戰力展示與聯合演訓形塑成對敵威懾之作為，強化國民認知藉此獲得支持。

另一方面，作戰部隊有必要調適自己現有的作戰模式、體系與觀念，調整國軍建軍備戰的思維邏輯，以獲得下一個世代的戰

略先機。針對作戰部隊的操演訓練任務，年度漢光演習、三軍聯合作戰操演與軍種聯合作戰訓練，未來可以考慮配合國家安全利益，將作戰部隊在特定場域實施聯戰部署集結，或是提升作戰部隊遠處投射能力，運用鐵路與公路遂行作戰區域軍力集結，強化作戰部隊表現出威懾與嚇阻訊息。另一方面，面對新興非傳統安全威脅，作戰部隊有必要運用現有資源遂行應急任務，轉變為有計畫、有系統達具專業性的應處部隊，投入人員訓練、裝備物資與組織法規的調整，以因應新時代的非傳統安全挑戰。

更重要的是，目前國軍推展全民國防，也就是強化國民防衛意志，催化有形國防武力與國民意志結合，發揮整體國防對外的威懾嚇阻、對內的民心鞏固防衛決心，非戰爭軍事行動的論述可建構有效的無形戰力發揮與全民國防教育的推廣，增進國人對國土防衛作戰以及當前國家安全威脅的了解，進而產生全民國防共識並投入支持國防建設。

作者簡介

陳昭羽上尉，專業軍官班104年班，國防大學政治作戰學院中共軍事事務研究所108年班，現任職陸軍澎湖防衛指揮部戰車營營部連保養排排長。

41 同註2，頁27。

42 同註41。