

美軍軍事階層 「戰略溝通」機制之探析

作者簡介



吳淑如上校，政戰學校81年班，陸軍學院97年班，戰院100年班；曾任連長、政戰官、處長、主任，現任職後備指揮部政戰副主任。

提要>>>

- 一、美國於2001年發生恐怖攻擊事件後，而後又歷經阿富汗、兩次波灣戰爭，發現「民心」(hearts and mind)的重要性，因而發展「戰略溝通」(Strategic Communication)概念，期以整合國力資源，來獲取國內、外民意認同、支持。戰略溝通已在歷次作戰中實際運行，並成為獲致軍事勝利的重要手段。
- 二、戰略溝通的主體是美國政府，在國家階層中，主要是指外交、資訊、軍事及經濟等綜合國力。在軍事階層部分，軍方在戰略溝通中扮演重要的「支援」角色，主要是透過「資訊作戰」、「公共事務」、「心理作戰」及「國防支援公眾外交」等遂行戰略溝通任務，而其意欲影響的目標對象是「關鍵受眾」。
- 三、美軍軍事階層層級戰略溝通從「分析」、「計畫」、「執行」到「評估」是一循環作業，從「分析形勢」、「確定問題」、「分析受眾」，明確「



溝通目標」，最後產出準確的「溝通決策」，期以有效建立關係網絡，並進而動員公眾支持重大決策。對於目標對象的觀察分析則是準確決策的重要基礎，也是「戰略溝通」的關鍵因素。

關鍵詞：戰略溝通、政治作戰、公眾輿論、公共事務

前言

「戰略溝通」(Strategic Communication)概念在各國的運用日益廣泛，無論是美國、英國、日本、德國、俄羅斯、中國等。尤其是2001年，美國發生911恐怖攻擊事件後發動了「全球反恐戰爭」(Global War on Terror)，開始積極重視「戰略溝通」的重要性，並且重新體認資訊力量在軍事及外交上的應用。後又歷經科索沃、阿富汗及兩次波灣戰爭，美軍深覺軍事勝利不敵「外交」與「宣傳」，更加重視「戰略溝通」的相關研究。

「戰略溝通」概念名詞第一次揭櫫在我國官方文件，是在民國106年的《四年期國防總檢討報告》(QDR)中，內容寫明：「強化精神戰力作為，掌握現代戰爭特性及訊息傳播趨勢，靈活運用媒體強化戰略溝通機制，主動瞭解社會關注議題，結合政策推展論述，爭取民眾支持，形塑友我環境，爭取國際認同支

持。」¹

此外，接續又於民國106年、108年公布的國防報告書也提到：「『戰略溝通』是國安與國防的重大議題，國軍持續掌握現代戰爭特性及訊息傳播趨勢，靈活運用媒體強化戰略溝通機制，策定溝通目標，整合跨部會能量，鏈結政府及民間統計機構，提升溝通效能，期獲國內民眾與國際社會認同支持。」²

近幾年來，國內、外專家學者也熱烈探討這個議題，尤其國內從民間大學到國軍軍事院校，紛紛發表相關專著、學術論文與期刊報導等，審視眾多文獻後，發現在戰略溝通概念詮釋上多以「拼圖式」的論述，始終未能將「戰略溝通」界定一個完整的意涵。

臺灣和美國是世界上定期向人民及國會提交《四年期國防總檢討報告》(QDR)的主要國家，參照美軍經驗和作法，以及對國家安全戰略環境與國力的綜合評估，國防部於民國106年《四年期國防

1 國防部，《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24。

2 國防部，《中華民國108年國防報告書》(臺北：國防部，民國108年9月)，頁72。

總檢討報告》增加「強化戰略溝通機制」這項戰略指導。事實上，政治作戰局(文宣心戰處)早於民國103年已開始發展此機制，並於聯合作戰指揮中心編成「戰略溝通小組」，具體規劃相關作為與編修準則，且已納入各項演習中實施驗證。對於美軍來說，戰略溝通已於阿富汗、波灣戰爭中實踐運行，且有成效。對於國軍而言，此機制尚未完整發展，仍有強化與精進之必要。鑑此，本研究期以探討美軍戰略溝通概念意涵、定義與架構，軍事戰略層級與國防部、各部門的協作關係及實際運行之經驗，以及發揮哪些功效？針對研究所發現的問題，據以提出國軍建構戰略溝通機制之建議與精進作法。

戰略溝通概念意涵、架構與機制

以美軍在阿富汗戰爭及兩次波灣戰爭中的「戰略溝通」運行成效，可以歸結出：「戰略溝通」是加速作戰進程所使用的軍事手段。而大部分戰略溝通相關研究也指出：「戰略溝通」是「資訊戰」，也是「媒體戰」，媒體在戰爭中扮演了重要的角色，尤其在新傳播科技發展後，媒體

成為戰爭中不可或缺的武器之一。

美國學者Steve Boylan研究美軍在伊拉克和阿富汗等地的作戰經驗指出，世界各國已開始意識到傳播技術的發展，以及資訊時代有效公共傳播，已成為左右輿論的關鍵力量。他引用軍事戰略學者克勞塞維茲(Karl Von Clausewitz)所著《戰爭論》重心的概念，重新詮釋「重心」(或稱民意)為「一種提供精神或體力、行動自由，或是行動意願的力量泉源」。³公眾輿論的效用也使得精神戰在現代戰爭中更加舉足輕重。

在全球化資訊時代中，媒體的影響更為明顯。波灣戰爭中「CNN效應」⁴(CNN factor)之所以成為戰略研究裡新興的研究主題，在於其對於戰爭的起因、進行與評價的影響力，已經超越了傳統的軍事手段。尤其新媒體傳播科技的發展，產生了「非對稱」的媒體戰爭形式，掌握資訊優勢一方，往往能出其不意，以最少成本、損傷，而能達到「不戰而屈人之兵」的戰果。⁵美軍在作戰中所運用的「戰略溝通」策略，對於各國軍事理論之研究、戰略、戰術到戰役之規劃，產生了重要

3 章昌文譯，Steve Boylan著，〈輿論：領導階層遺忘的重心〉(Public Opinion: A Center of Gravity Leaders Forget)《國防譯粹》，第43卷第4期，2016年4月，頁15。

4 新傳播科技的出現，特別是美國有線電視CNN透過衛星向全球各地24小時連續傳送戰爭新聞報導，對於外交決策者帶來不小衝擊，決策者的論述藉由電視媒體報導與公眾論壇討論，成為公眾關注的焦點，同時也讓重要的外交決策時間縮短，這種利用媒體來傳達外交決策訊息的方式，被稱為「CNN效應」。

5 陳文政、趙繼綸，《不完美戰場：資訊時代的戰爭觀》(臺北：時英出版社，2001年)，頁281。



的啟發與影響。

一、戰略溝通之概念意涵

「戰略溝通」一詞在1991年已有傳播學者使用，根據Clark & Murphy的說法，戰略溝通可遠溯至第一次世界大戰克里爾委員會，其歷史經驗顯示在於促使政府機構之間訊息協調一致，使能正面報導政府的作為，以達到說服和影響的效果。⁶

此概念最早並非使用在軍事作為，而是運用在商業界、教育界和醫療等專業領域，被譯稱為「策略溝通」。主要是組織對員工和對外團體溝通的策略模式，以及面對媒體的溝通作為，置重點於營造對組織有利的公共關係，屬於整合行銷導向為概念。美國哥倫比亞大學專設一門以「策略溝通」課程授予高階管理碩士課程，由業界領域具有實務經驗的資深溝通及協調專家擔任授課老師，教導擬定有效溝通策略、強化思考模式及分析能力，以運用現今科技的溝通工具達成期望目標。⁷

美國政府在 2001 年 911 攻擊事件

發生後，正式推動「戰略溝通」。最早是由國防部與國務院共同資助的「國防科學委員會專案特別小組」(Defense Science Board Task Force)進行一項專案研究，專案小組提出的分析報告(Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination)指出，在今日資訊科技發展迅速的時代，美國需要一個持續的、整合的能力，去瞭解及影響全球民眾，該小組也建議美國的領導者應提升戰略溝通至國家政策層面較高的優先位階，藉以透過精心策劃的戰略溝通設定議題，創造達到有利於政治、外交、經濟及軍事目標的環境，同時長時間經營後，這些能力可形塑民眾的認知，進而支持美國的利益。⁸

2002年，美國發布的《國家安全戰略報告》⁹則指出：「有效的國家戰略溝通既可以內聚民心，增強國內民眾的凝聚力，又可以加強與友邦和合作夥伴之間的關係，更重要的是可以加強溝通治理能力，塑造國家良好形象，提升其在全球輿論

6 轉引自胡光夏、邊明道，〈美國「公共資訊委員會」對宣傳機制設立與宣傳策略應用的啟發〉《復興崗學報》，第99期，2010年9月1日，頁176。

7 林立偉、劉嘉霖，〈美國戰略溝通存廢爭論與改革：兼論其對我國發展戰略溝通機制之啟示〉《國防雜誌》，第34卷第1期，民國108年3月，頁93。

8 U.S. Defense Science Board, Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination (Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistic, 2001), p.1.

9 The White House, The National Security Strategy of the United States of America(Washington, D. C.: The White House, 2002,),1-4. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>，檢索日期：2020年4月16日。

場域上的影響力。」¹⁰戰略溝通概念的形成起先僅限於軍事領域，以後擴展到整個外交領域，並逐漸成為美國外交的指導方針。並且融合傳統外交、軍事外交、公眾外交、文化外交、媒體外交等各種對外溝通形式。¹¹

2004年，美國國防科學委員會發布了《國防科學委員會特別小組關於戰略溝通的報告》(Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication)，報告中將「戰略溝通」定義為：「政府使用各種工具，瞭解全球態度及文化、推動人員和機構開展人員對話，是決策者、外交人員、軍事領袖就輿論對政策之影響提供諮詢，透過溝通策略來影響人們的態度與行為。」¹²此定義迄今仍廣為各界所採用。

2009年9月，美國國防部發布《2009

年國防部戰略溝通報告》，¹³內容指出，戰略溝通強調「溝通」(communication)這一詞彙：「即傳送訊息者與接收訊息者產生『共同意義』(sharing meaning)的行為」。其可解釋為，無論行動、影像、文字都是溝通訊息的符號(symbol)。重要的是，僅「將我們的訊息發送出去」(get our message out)是不夠的，只有當訊息接收者收到訊息且能正確解讀發送者的原意，「溝通」始能產生效果。¹⁴報告特別強調：「戰略溝通是一個過程，而非一系列的能力、組織或是離散的活動，而此過程是被設計同步各部門付諸的努力使其效能最大化，以達到增進美國信用及合法性、削弱對手的信用及合法性、說服指定受眾採取支持美國或國際目標的行動與使競爭者或對手採取或限制特定行動等。」¹⁵上述內容清楚說明戰略溝通執行層面的廣度，

10 呂祥，〈作為美國核心戰略構成的國家戰略傳播體系〉《美國問題研究報告(2011)——美國的實力與地位評估》，10期(2011年)，頁30～33。

11 The White House, The National Security Strategy of the United States of America (Washington, D.C.: The White House, 2002), 1-4. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>，檢索日期：2019年10月30日。

12 U.S. Defense Science Board, Report of the Defense Board Task Force on Managed Information Dissemination, 2004, 2-6. <http://fas.org:8080/irp/agency/dod/dsb/commun.pdf>，檢索日期：2020年5月2日。

13 US Department of Defense, Report on Strategic Communication (Washington D.C.: Department of Defense, 2009), 2. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/dod_report_strategic_communication_11feb10.pdf，檢索日期：2020年5月2日。

14 U.S. Department of Defense, Strategic Communication Joint Integrating Concept (Washington, D.C.: Department of Defense, 2009), 5. https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/jic_strategiccommunications.pdf?ver=2017-12-28-162005-353，檢索日期：2020年5月2日。

15 US Department of Defense, Report on Strategic Communication (Washington D.C.: Department of Defense, 2009), 1-2. <file:///C:/Users/Acer/Downloads/716396.pdf>，檢索日期：2020年5月6日。



並非區區侷限於國防軍事層面，而是需要國家為主體，政府各部門進行細緻的分工協調方能達到功效。

美軍軍語辭典則明確定義戰略溝通為：「聚焦瞭解目標對象，並致力透過協同程序、計畫、溝通主題、訊息及綜合國力的同步運用來爭取目標對象，以創造、強化或保障美國政府的利益、政策及目標的進程發展。」¹⁶

二、戰略溝通之架構、機制

戰略溝通成為一種強調跨部門協調與整合的概念，並且在2006年美國國防部出版的《四年期國防總檢討報告戰略溝通執行路徑圖》(QDR Execution Roadmap for Strategic Communication)中說明，為了因應全球資訊普及化的情況，戰略溝通的需要，來自於美軍尚未有足夠的訓練、裝備以及組織結構可進行「資訊整合」，並實施有效且足夠的戰略溝通，以維持美國利益。¹⁷因此，戰略溝通必須仰賴美國各政府部門做出資訊整合，連結以及相互信賴關係，來整合各部門行動以及資訊。在這份QDR報告中，戰略溝通則被定義為：「政府旨在理解和接觸關鍵目標受眾

，通過運用信息、主題策劃、項目和行動，並與其他國家力量要素相結合，創造、增強和保存有利條件以促進國家利益和目標的過程和努力。」QDR將戰略溝通視為國防部5個具決定性，且特別須強調的重點能力領域之一，其中的一個能力就是在於討論一個「具不確定性及奇襲的特性」的戰略環境。國防部「必須在其文化注入溝通評估及程序；建立反映美國政府整體戰略目標的計畫、行動方案、政策、資訊及訊息議題，以支援作戰指揮官(CCDR)。」「主要促成戰略溝通的軍事能力，包含「公共事務」、「資訊作戰」，及「國防支援公眾外交」。因此，戰略溝通的主體是美國政府，在國家階層中主要是指外交、資訊、軍事及經濟等綜合國力。在軍事階層，參據美軍聯戰準則指出，軍方在戰略溝通裡扮演重要的「支援」角色，主要是透過「資訊作戰」、「公共事務」、「心理作戰」及「國防支援公眾外交」等，以遂行戰略溝通任務，而其意欲影響的對象是「關鍵受眾」(如圖1)。¹⁸

美軍各階層對於戰略溝通也相當重

16 US Joint Chiefs of Staff, "Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms," Joint Publication 1-02, April 12, 2001, 524. https://www.cia.gov/library/abbottabad-compound/B9/B9875E9C2553D81D1D6E0523563F8D72_DoD_Dictionary_of_Military_Terms.pdf, 檢索日期：2020年5月2日。

17 US Department of Defense, QDR Execution Roadmap for Strategic Communication, 2006, 2-5. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a495367.pdf>, 檢索日期：2019年10月30日。

18 於下頁。

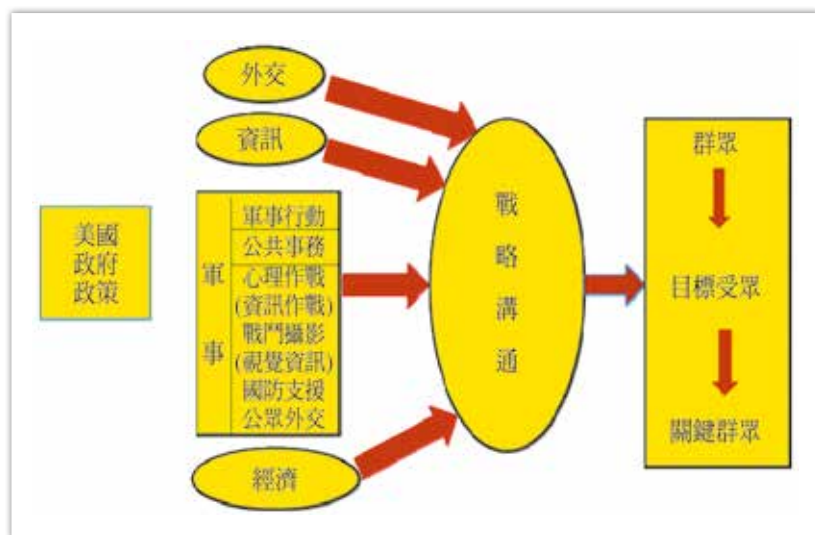


圖1 國家階層戰略溝通與軍事階層戰略溝通

資料來源：Robert F. Baldwin, "A New Military Strategic Communications System Fort Leavenworth, "Kansas: United States Army Command and General Staff College, 2007, 5.

視，退役上將斯塔夫里斯(James Stavridis)描述他在擔任美國南方司令部司令時，以自身處理拉丁美洲議題的經驗，將公眾傳播(Public Communication)視為一張王牌，他表示：「『戰略溝通』是美軍主砲，只不過美軍拋射出去的是觀念，而不是戰斧飛彈。」因應作戰環境的複雜多變，溝通已成為指揮官所能掌握的僅有工具。他提出呼籲指出，「戰略溝通」對軍事行動之可能影響日益加深，各級指揮官必須

要開始認知，有必要將之整合到軍事行動。¹⁹

2008年美陸軍聯戰指揮部所發行的《指揮官戰略溝通手冊》(Commander's Handbook for Strategic Communication)提到，「軍事階層」戰略溝通以領導者擔任指揮，協調運用「公共事務」(Public Affairs)、「資訊作戰」(Information Operations)、「戰鬥攝影」(Combat Camera)、「國防支援公眾外交」(Defense

Support Public Diplomacy)及軍事行動所呈現的訊息，以支援國家階層的戰略溝通。其中，強調的是跨部門之間協調合作的過程，透過整合及聚焦方能對目標受眾產生預期效果。²⁰此機制概念是以部隊指揮官擔任類似樂團指揮者角色，配合軍事行動，統合資訊作戰、公共事務、國防支援公眾外交、戰區安全合作、視覺資訊等單位，如同管弦樂團各聲部的角色，透過先期預擬的溝通計畫，整合資訊

18 Robert F. Baldwin, "A New Military Strategic Communications System Fort Leavenworth, "Kansas: United States Army Command and General Staff College, 2007, 5.

19 David Hylton, 周茂林譯, 〈戰略溝通〉(Commanders and Communication)《國防譯粹》，第43卷第4期，2016年4月，頁5。

20 U.S. Joint Forces Command, Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy Version 3.0, Suffolk, VA: U.S. Joint Forces Command, 2010., II-4. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a525371.pdf>, 檢索日期：2020年4月16日。



內容，對美國國內及國際民眾、國內外媒體、敵國、中立國與盟國等目標受眾傳遞訊息。此種溝通方式一改過去「單向」的溝通模式，強調訊息傳遞過程的回饋，藉以適時修正不適當的資訊內容，同時將非預期影響受眾納入溝通範圍，以擴大效益(如圖2)。²¹

美陸軍在戰略溝通的框架下，發

展兩個重要關鍵，即「告知」與「影響」(Information and Influence Actives)的概念，所謂「告知」與「影響」是將指定的資訊相關能力(Information-related Capacities)加以整合，以便將主題訊息及行動與作戰同步化，告知美國與全球目標對象，影響對手與敵人之決策。²²美軍指出，官兵之行動對告知與影響作為具深遠影響。具象

之行動與慎選、使人信服之文字話語相結合，較未經整合或相互矛盾的文字、文字話語，更能影響訴求對象。而所訴求關鍵對象，無論當地、區域民眾或對手國、敵人，所傳遞之訊息與所採取之行動相互一致，可藉由建立信任與取信他人協助友軍作戰。反之，若行動與訊息不一致，將無法取信於他人。無法取信於他人將使地面

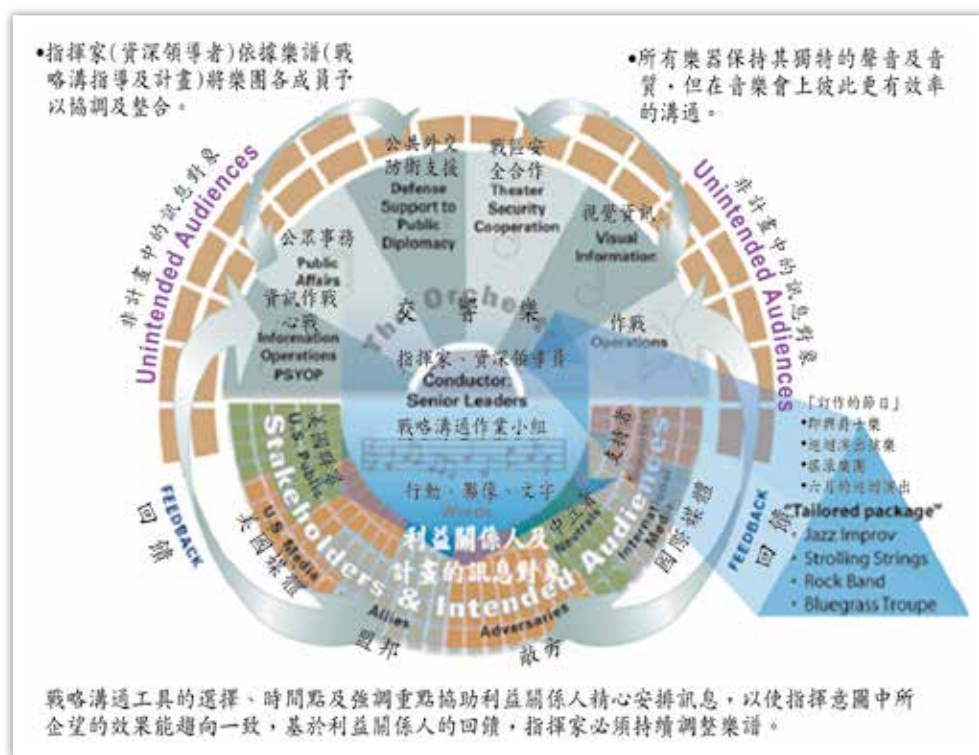


圖2 美軍軍事階層戰略溝通協調架構

資料來源：U.S. Joint Forces Command, Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy Version 3.0, Suffolk, VA: U.S. Joint Forces Command, 2010, II-4. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a525371.pdf>, 檢索日期：2020年4月16日。

21 陳敏雄，〈美軍軍事階層「戰略溝通」對國軍政戰戰力整建之啟示〉《國防雜誌》，第28卷第4期，2013年，頁59。

22 轉引自謝奕旭、劉興祥，〈我國戰略溝通機制審視與精進之芻議〉《戰略溝通的多元整合與應用研討會》(臺北：國防大學政戰學院)，民國107年6月11日，頁27。

部隊容易遭受敵人與對手國資訊與訊息反制作為攻擊，並使陸軍部隊陷於不利態勢。²³

美軍《指揮官戰略溝通手冊》也說明，為了消除因廣義的戰略溝通定義，及因「戰略」一詞而來的理智包袱所產生的疑惑，考量使用「溝通策略」(communication strategy)乙詞，因應整體上的構建，及原汁原味地表達這一特有術語，以精準地敘述在不同指揮層級所須完成的工作。²⁴此手冊目的在協助指揮官及其參謀們在計畫作為、執行及評估戰略溝通有關行動及發展條理一致的溝通策略。文件內容也提出指揮官對戰略溝通應有綜合性的觀念如下：²⁵

(一)討論戰略溝通的背景、定義及準則的基礎。

(二)探討同步化的訊息議題、訊息、圖像及行動。

(三)定義「文宣」、「訊息議題」、「訊息」及探討「戰場文宣手法」。

(四)敘述目前戰略溝通針對作戰及戰術溝通策略的執行作法。

(五)確認在實戰方面的戰略溝通及溝通策略的最佳執行作法。

(六)確定關鍵領導者轉換及擴大投入相關工作的必要。

(七)確定必要獨特技巧套件，以協助瞭解作戰環境。

(八)提供計畫作為工具，以協助溝通策略計畫作為。

(九)討論其他戰略溝通辦法。

(十)確定戰略溝通／溝通策略執行上的作戰實質意義。

(十一)提供一個建立溝通策略、支援及影響現有參謀處理步驟的程序圖，例如聯合作戰計畫作為、情報蒐集及評估等。

為律定美軍各級指揮官執行戰略溝通之參考依據，美國國防部負責公共事務副助理部長Robert T. Hastings於2008年8月15日簽署發布《戰略溝通原則》(Principles of Strategic Communication)。強調成功的戰略溝通必須是「領導者導向」(Leadership-driven)模式。藉指揮官果決地積極參與，並主導戰略溝通過程，明確地將戰略溝通所擁有的各項能力、資源融入結合軍事作戰之中，如同後勤支援與情報能力的重要一樣，才是成功的關鍵(如表1)。²⁶

23 U.S. Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-13 Joint Doctrine for Information Operations, February, 2006. https://www.globalsecurity.org/intell/library/policy/dod/joint/jp3_13_2006.pdf, 檢索日期：2020年5月6日。

24 同註17, p.xiii.

25 同註17, p. xi。

26 於下頁。



2004年，國防部開始建立「戰略溝通」相關組織與能量，並設置「國防支援公眾外交」(DASD)、「聯合溝通」(JC)，將國防部積極同步的傳播能量達到最佳化。而其主要工作之一就是改革國防部之溝通方式，並執行2006年QDR的政策。²⁷2005年12月，國防部於負責公共事務之助理副部長下增設負

責聯合溝通之副助理部長乙員，專責國防部層級所有溝通活動之執行、政策、準則、編組與訓練。工作範圍涵蓋公共事務、國防支援公眾外交、視覺資訊、資訊戰及心戰。其對戰略溝通的指導為：(一)定義主要支援溝通作業相關能量所需的角色及戰略溝通準則；(二)籌補、組織、訓練與裝備國防部主要的支援能量；(三)制訂美軍將戰略、政策、計畫及執行與戰略溝通整合的作業流程。

表1 指揮官戰略溝通指導原則

領導者導向 (領導者必須主導溝通過程)	
可信度(credible) 給予受眾真誠與尊重	理解(understanding) 深入理解他人想法
對話(dialogue) 多面向的理念交換思維	普遍性(pervasive) 軍隊的每一項行動(行為)都是傳遞訊息
統一行動(unity of effort) 整合與協調一致	結果取向(results-based) 緊密契合所望目標
回應性(responsive) 針對適當的受眾、訊息、時間及地點回應	連續性(continuous) 以分析、計畫、執行及評估等階段持續進行

資料來源：U. S. Joint Forces Command, "Commander's Handbook for Strategic Communication," 2008, 1.http://www.dtic.mil/doctrine/jel/other_pubs/sc_hdbk.pdf，檢索日期：2020年5月6日。

2004年，美陸軍於參謀長辦公室下設立「戰略溝通小組」(Strategic Communication Coordination Group)，此小組負責溝通計畫核定等重要工作。²⁸2005年4月，陸軍戰略溝通改由公共事務辦公室負責，開始發展作業與計畫流程並與陸軍總部合作，陸軍高階官員全力支持，使編組等工作順利推動。戰略溝通小組每週集會，重點在確認戰略溝通議題、創設溝通計畫、發展戰略溝通計畫

- 26 U.S. Department of Defense, Principles of Strategic Communication, Washington, D.C.: Department of Defense, 2008, 1.https://prasadallas.org/images/news/PRSA_Dallas_FEB_2015_War_Stories_low-res.pdf，檢索日期：2020年5月6日。
- 27 U.S. Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report," (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, February 2006.<https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/qdr-2006-report.htm>，檢索日期：2019年4月8日。
- 28 Brigadier General Mari K. Eder, "Toward strategic communication", U.S. Army college, 61-67.<http://army.mil/.../volumes/volume5/september_2007/9_07_4.html，檢索日期：2020年6月22日。

(Strategic Communication Campaign Plan)、核定戰略溝通計畫及評估戰略溝通效果。「戰略溝通」重要性與影響力增加。陸軍已將「戰略溝通」與國家軍事戰略充分整合(如圖3)。²⁹

美軍明確律定戰略溝通的四大循環過程，即「分析」、「計畫」、「執行」與「評估」。其中要點是將國防部、聯合參謀及作戰區司令部涵蓋納入整合協調機制。分述如後(如圖4)：³⁰

(一)「計畫」階段

須考量如何將非動態之戰略溝通作為，如訊息、影像等足以影響受眾的資訊結合動態的軍事作戰計畫之中，其所考量的不單是在戰術階層能夠贏得勝利，更重要的是依據「分析」階段所獲得的

作戰地區環境評估及情報顯示，戰術階層軍事行動的結果是否能達到或支撐戰略層級的目標或勝利。

(二)「執行」階段

重點是使動態的軍事行動的戰略溝通同時發生其效果，在充分整合與協調的機制上，勿使兩者有所衝突，以及不同單位發出訊息致造成「訊息相互衝突」(message fratricide)，影響美軍的可

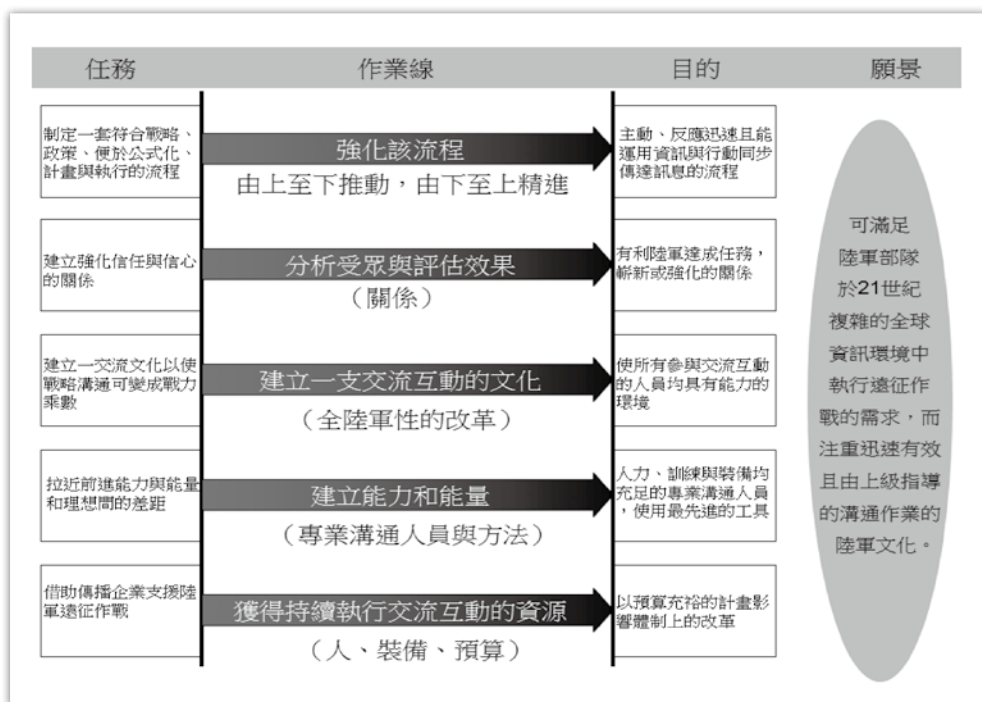


圖3 美陸軍戰略溝通作業流程

資料來源：Brigadier General MariK. Eder, "Toward Strategic Communication, U.S. Army college, 67. http://army.mil/.../volumes/volume5/september_2007/9_07_4.html，檢索日期：2019年4月22日。

29 Brigadier General Mari K. Eder, "Toward strategic communication", U.S. Army college, 61-63. http://army.mil/.../volumes/volume5/september_2007/9_07_4.html，檢索日期：2020年6月22日。

30 Fred C. Lash, Strategic Communication in the MAGTF: Understanding the Process, Marine Corps Gazette, October, 2011, pp. 67, 68.

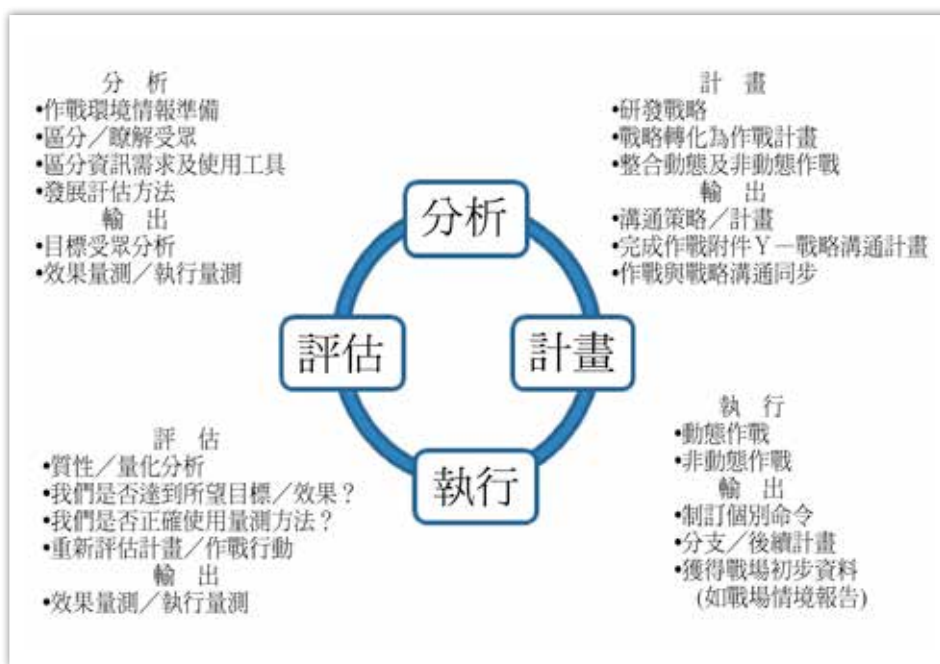


圖4 美軍戰略溝通規劃

資料來源：Department of Defense, Strategic Communication Science and Technology Plan: Current Activities, Capability Gaps and Areas for Further Investment (Washington, D.C.: Director Defense Research and Engineering Rapid Reaction Technology Office, 2009), p. 8.

信度。

(三)「評估」階段

藉質性或量化分析(面對面訪談、蒐集媒體報導內容、民調)等手段評估敵方或己方之強、弱點。美軍認為，軍事行動是否達到預期目標、窒礙及限制因素等影響層面，成為下一次軍事作戰「分析」階段之參考依據，如此循環不斷修正，確認最佳行動方案。

中國學者于朝輝指出：「『戰略溝通』有助於影響塑造環境、建立關係網絡，從而促進政治、經濟及軍事目標的達成

，其可以用於動員公眾支持重大政策，保證人們在某一衝突發生之前、中、後，一如既往支持目標。」

³¹如前所述，美軍軍事階層戰略溝通從「分析」、「計畫」、「執行」到「評估」循環作業，分析形勢、確定問題與分析受眾、明確溝通目標等，才能產出準確的溝通決策，有效建立關係網絡，並進而動員公眾支持重大決策。

對於目標對象的觀察分析，是準確決策的重要基礎，也是「戰略溝通」的關鍵因素。

美軍戰略溝通實際運行經驗

戰略溝通是美軍在作戰中，為獲得軍事所望戰果而採取的重要手段，總結其實際運行經驗，其中最具成效計有3項，分別說明如後：

一、媒體嵌入式報導

美軍公共事務制度誕生於越戰結束後，從最早期以國會連絡活動為主，逐漸

31 于朝輝，《戰略傳播管理：冷戰後美國國際形象構建研究》(北京：時事出版社，2008年)，頁13。

轉變為聯繫美國三軍部隊與民眾的有效介面。³²1980年格瑞那達戰役、1990年巴拿馬戰役到第一次波灣戰爭、巴爾幹半島戰爭及第二次波灣戰爭，公共事務部門不論在美國或國外均發揮了相當大的功能。在資訊時代的今天，公共事務對於軍事、甚至國家與國際政治的潛在影響力是十分強大的。³³

美國軍方學習到越戰的慘痛教訓，轉而以非常積極而正面的態度來和媒體打交道，其策略運用可以分為兩個「P」字——媒體報導團(pools)和記者招待會(press conference)。³⁴媒體報導團隨著軍隊開赴前線，但必須謹守保密規範，將戰場資訊經過篩選，避免將機敏資料外洩後，傳回訊息中心，也就是說，任何來自戰場的資訊都得經過軍方認可後，才得分送至世界各地；軍方早已從越戰這場「未經過濾的戰爭」中學得教訓，並且由英國在福島戰爭的經驗，瞭解到只要能夠控制住前線資訊的取得方式，便可以控制住報導的走向。³⁵

隨著全球即時通訊科技的出現，美軍自索馬利亞和波灣戰爭行動以來，對戰爭和衝突的報導有很大的變化——就是「隨軍」(embedded)記者的引進。在兩次波灣戰爭中，隨軍記者的報導改變民眾如何聽、看，以及瞭解衝突的方式，影響了民眾對軍隊觀感與軍媒關係。³⁶

因此，從2001年起，美軍波灣戰爭中所進行最有效的實驗，就是媒體隨軍計畫，此一前瞻性思考，對軍媒關係有極其正面的影響，藉由將新聞記者派遣到軍隊各階層，使媒體史無前例地有了接近作戰和軍方人員的機會，讓軍方的資訊和觀點涵蓋在報導中。³⁷2003年波灣戰爭報導迥異於以往，由於軍方與媒體戰前的戮力準備，結合大膽的「隨軍」政策及新的科技，使媒體能以即時生動的方式鋪陳戰場，將現場影像傳送到美國社會大眾。美軍方當時採用隨軍政策的主要目的如下：³⁸

(一)淡化對手不實報導。

(二)確保對美國政策及全球反恐戰爭

32 卜正珉，《公共外交：軟性國力，理論與策略》(臺北：允晨文化，2009年)，頁24。

33 方鵬程，《戰爭傳播：一個「傳播者」取向的研究》(臺北：秀威出版社，2007年)，頁178、179。

34 方鵬程，《宣傳與戰爭：從「宣傳戰」到「公關化戰爭」》(臺北：揚智出版社，2011年)，頁132~134。

35 胡光夏，《媒體與戰爭：「媒介化」、「公關化」、「視覺化」戰爭新聞的產製與再現》(臺北：五南圖書出版社，2007年)，頁148、149。

36 同註35，頁53。

37 Philip Seib著，歐冠宇譯，《火線報導：媒體所呈現的戰爭世界》(BEYOND THE FRONT LINES:HOW THE NEWS MEDIA COVER A WORLD SHAPED BY WAR)(臺北：國防部史政編譯局，民國97年3月)，頁105~107。

38 於下頁。



的支持。

(三)軍方希望採取主動以主導資訊。

(四)展現美軍的高度專業贏得民眾對戰爭的支持。

(五)強大的媒體報導能反制敵方謊言，並凸顯美軍的專業化。

因此，美軍不論任何階層的指揮官都明白，將來幾乎沒有作戰行動能不受媒體檢視的資訊真空狀況下遂行，不論好壞，在與民眾對話或認知會有關美軍的企圖、目標和作戰結果上，媒體都會繼續成為關鍵的「接近途徑」。³⁹一位曾在波灣戰爭中擔任網路媒體的記者表示，軍事指揮官與其將新聞媒體視為朋友或敵人，甚至企圖「打擊媒體戰爭」，還不如將新聞記者看成作戰計畫中的氣象報告或能見度報告，而且應該將作戰行動如何被民間旁觀者詮釋並向當地社會報導，以及如何影響透過民選代表控制美軍的美國選民，當成作戰過程中的變數來考量。⁴⁰

二、資訊科技力量

戰略溝通是一個整合機制，運用資

訊、外交、軍事、經濟等國家綜合國力的全盤協調之下，使資源充分運用在目標對象上，其中需要對利益、價值觀、政策方針、公眾群體意見、中間溝通環境、國內外文化背景和遭遇的威脅及挑戰實施分析，再搭配美國盟友的相互合作，以期更深入的認識全球文化。注重多層次多元化協調整合，除了原本的大眾傳播媒體更加注重資訊化社群媒體網絡的運用。

進入 21 世紀，美國利用全球傳播優勢進行輿論掌控，其中越來越普及的個人傳播(private communication)是建立和鞏固雙向對話和溝通的有效方式。因此，美國前國防部長羅伯蓋茨(Robert Gates)才會認為社群媒體是「美國的重要戰略資產。」。由於社群媒體強大的功能，促使美軍高層及軍方單位越來越重視社群媒體的運用，除頻頻資助臉書Facebook網頁外，並經常造訪推特Twitter網站，社群媒體儼然已成為美軍「戰略溝通」主要管道，可見，美軍對社群媒體的提倡和開放實有深遠的戰略圖謀。⁴¹

伴隨著全球資訊化而來的產物便是

38 Alicia C. Shepard著，劉德銓譯，《縮短鴻溝——軍媒關係與伊拉克戰爭》(Narrowing the Gap: Military, Media and the Iraq War)(臺北：國防部總政治作戰局發言人室)，民國94年12月，頁2。

39 同註34，頁25。

40 Otto Kreisher著，李永悌譯，〈至關重要的網路連線〉(Crucial Connectivity)《國防譯粹》，第35卷第5期，2008年5月，頁51。

41 陳敏雄，〈美軍軍事階層「戰略溝通」對國軍政戰戰力整建之啟示〉《國防雜誌》，第28卷第4期，2013年7月，頁61。

資訊作戰，首當其衝的現實，是低門檻、虛擬的網路攻防，如何以創新思維在網路世界中克服此一威脅，維持並保持自身在網絡領域優勢、抵銷對手的可能手段，已成為世界各國當前首要課題。⁴²

社群媒體在這10年間，已經成為全球群眾資訊的蒐集者與發布者。攻擊敵人的「重心」，也就是敵方人民的思想與精神，已經不再需要大量炸彈或無效的宣傳。現在只要有一支智慧型手機與幾秒鐘的時間，任何人都可以成為攻擊手。⁴³現代科技能讓你與正在交戰的敵人通訊，無論是向他們發出交友邀請、與其辯論，或是暗中追蹤其線上活動。戰場中敵對的士兵也許能在網路找到並查詢對方。社群媒體也能讓人們從數千哩外進行攻擊。

《美國陸軍社群媒體手冊》寫明：作為溝通者，是在一個24小時的新聞週期中行動，並且新聞傳播的速度比以往更快。為了講述自己的故事，必須充分利用所有可用的傳播工具。⁴⁴美軍鼓勵官兵使用

社群網路平台(FaceBook、Twitter、Blog、YouTube)，這些平台也支持各種媒介，包括文本、音頻、圖片和視頻。美軍認為，社群媒體可以讓人們有能力用新的途徑與更多的受眾更快的進行溝通。它已經成為美軍傳遞消息和超越範圍的一種重要工具。

中國學者張喜燕於研究美軍社群媒體功能後，歸納其運用在軍事領域中的功能，分為「訊息發布」、「溝通互動」、「戰略溝通」、「危機溝通」及「資訊作戰」等5項。她並指出：「在戰時，社群媒體具備戰情與追蹤功能，可隨時讓公眾知曉戰況，並可使官兵與家屬保持聯繫以幫助消除負面和不實報導。」⁴⁵例如，駐阿富汗美軍在Twitter上發布一則陣亡的訊息，比正式新聞稿早了數小時，較之傳統媒體，社群媒體的訊息發布方式體現了人人參與的民主化傾向，讓每個人都可將自己的聲音發布到網路上。更重要的是，美軍鼓勵士兵在不違反作戰安全的前提下，通過社群媒體「講述自己的

42 Leigh Armistead 著，余佳玲、蕭光霽譯，《資訊作戰——以柔克剛的戰爭(Information Operations Warfare and the Hard Reality of Soft Power)》(臺北：國防部史政編譯室，2008年)，頁8。

43 P. W. Singer and Emerson T. Brooking合著，余振國譯，〈按讚戰爭：臉書時代的軍事藝術(What Clausewitz Can Teach Us about War on Media: Military Tactics in the Age of FaceBook)〉《國防譯粹》，第46卷第2期，2019年2月，頁17。

44 U.S. Army Social Media, 3.1, 2013, pp.3~5, <https://www.army.mil/socialmedia/>，檢索日期：2020年5月20日。

45 張喜燕，〈軍隊使用新媒體功能探析：以美軍探索與運用『社交媒體』為例〉《新聞界》，第11期，2012年，頁41。



故事」。⁴⁶

此外，美國智庫與戰略專家 P.W.Singer and Emerson T. Brooking 在其合著的《按讚戰爭：臉書時代的軍事戰術 (What Clausewitz Can Teach Us about War on Social Media: Military Tactics in the Age of FaceBook)》乙書中亦提出，網際網路出現後，攻擊克勞賽維茲所謂敵人的「重心」，已不再需要大量炸彈或是宣傳，新戰爭目標在於駭進網民的內心(認知)。他們將這種新衝突稱之為「按讚戰爭」。⁴⁷他們認為，網際網路及社群媒體在10年間，幾乎使所有人都變成資訊的蒐集者與發布者。攻擊敵人的「重心」也就是敵方人民的思想與精神，已不再需要大量炸彈或無效宣傳。現在只要有一支智慧型手機與幾秒鐘的時間，任何人都可以成為攻擊手。「按讚戰爭」看起來是過去好幾個世紀以來戰爭的最新型態罷了；從另一面向看來，這是戰爭與國際政治上的一項突破與重大變化。

三、發揮軟實力

「軟實力」強調發展國家魅力，並運用「公眾外交」機制向外傳播。2001年911事件後，美國為執行反恐任務於2003年出兵伊拉克引起西方同盟陣營反對聲浪，同時掀起與回教國家不斷爭議等情勢，說明美國透過其霸權力量展現軍武實力雖可取得壓倒性勝利，但卻可能引發強烈的反對意見。美國此等處境促使 Joseph Nye 提出「軟實力」概念，將文化、態度及價值訴求納入討論範疇。在此觀點下，「公眾外交」即涵蓋3個層面，其中的首要工作為日常的溝通(daily communications)，包括解釋內政與外交決策的背景；其二為針對議題或特定政策強化的戰略溝通(strategic communication)；第三則是透過文化學術交流、媒體管道與重要個人發展長久的關係。⁴⁸

關於打造國家品牌與提升形象的議題方面，美國前國務卿鮑爾(Colin Powell)於其任內曾提出打造「美國品牌」(Branding America)的構想，其訴求進一步促使研究有關如何運用商業行銷手法協助

46 同註42，頁42。

47 P. W. Singer and Emerson T. Brooking 合著，余振國譯，〈按讚戰爭：臉書時代的軍事藝術〉(What Clausewitz Can Teach Us about War on Media: Military Tactics in the Age of FaceBook)《國防譯粹》，第46卷第2期，2019年2月，頁16。

48 葉長城，〈提升我國公眾外交與國家行銷策略之研究〉《國家發展委員會委託研究報告》，2014年2月6日，<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvNTY0NC8yNjkwLzAwNjI1MDcucGRm&n=MjAxNTAyMDThaznnL7lpJbkuqTvvL%2fmmJ%2fmmKvloLHlkYpGaW5hbOeJiCsucGRm&icon=.pdf>，檢索日期：2020年5月18日。

政府建立良好國家形象及打造國家品牌，成為公眾外交研究領域的重要研究次領域之一。

「品牌」是指消費者對一種產品特有的概念(idea)，而「國家品牌」(brand)則是由外在世界對特定國家的整體概念所構成。全球化與媒體革命時代造就國家品牌的興起，一如形象對個人或企業組織的重要性，形象與聲譽也逐漸成為國家戰略資產的重要部分。⁴⁹品牌定位的目標呈現國家或組織、公司、商品或個人的特質，塑造本身特有形象，其涵蓋了3種基本構成要素；第一、願景(vision)，陳述品牌存在的理由，勾勒未來期望，以激發目標公眾對品牌的熱誠(aspiration)；第二、使命(mission)，推動特定戰略目標達成以上願景；第三、價值(value)，強調品牌與目標公眾認知之間的關係。⁵⁰

學者于朝暉認為所謂的戰略溝通管理乃是社會組織以軟實力為基礎去進行形象塑造、身分構建以及態度轉變和價值認同的安全戰略，以公眾外交為主體。其執行手段則以戰略溝通為核心，整合傳播與人際，透過制度化的協調，輿論檢視，專業溝通，結合文化、宗教、外交與政治領

域途徑提升戰略溝通效能。並且整合各部門將訊息統一以求建立資訊的可信度與公信力。⁵¹

對我陸軍戰略溝通之建議

美軍配合政府政策之下，雖確立戰略溝通的相關協調機制與運用模式，然而內部也產生了許多執行意見與存廢爭辯。2007年12月，參謀首長聯席會議主席穆倫(Michael G. Mullen)上將曾致函國防部副部長，建議重新授權「戰略溝通整合小組」，說明此專案小組應是一個整合過程的編組，而不是一個永久辦公室，應該給予任務執行期限。同時，他也關切軍方專注「戰略」溝通，而認定戰略溝通是戰略層次(strategic)的溝通，忽略了戰略、作戰(operational)與戰術(tactical)之間的界線與差別。⁵²

因此，美國國防部為了回應軍隊對於戰略溝通定義及機制運作所產生的疑慮，同時藉以修正戰略溝通機制對國防事務人員在角色、職掌與功能上所造成的混淆與爭議，遂於2012年11月以備忘錄方式公告說明，表達未來將避免使用「戰略溝通」乙詞，並在準則及刊物內容中統

49 卜正珉，《公共外交：軟性國力，理論與策略》(臺北：允晨文化，2009年)，頁350。

50 同註49，頁358。

51 于朝暉，《戰略傳播管理：冷戰後美國國際形象構建研究》(北京：時事出版社，2008年)，頁80～85。

52 Michael G. Mullen, Memorandum for the Deputy Secretary of Defense, CM-0087-07, December 14, 2007.



一使用「溝通同步化」(Communications Synchronization)名稱以為替代。⁵³

2016年美軍軍語新增「溝通同步化」乙詞。2017年6月國防部的《聯合計畫》準則(Joint Planning, JP-5.0)已將「戰略溝通」乙詞從軍語辭典中移除，⁵⁴美軍接續由聯合作戰參謀部的整備部署訓練部門(Deployable Training Division)於2016年5月製作名為《溝通策略與同步化》(Communication Strategy and Synchronization)的教則，期望延續《指揮官溝通同步化》準則與機制方向外，並藉以增益軍事指揮官作戰指揮效能、指導聯合部隊之參謀長組織幕僚群及聯合公共事務軍官與資訊作戰軍官結合本身能力與其他幕僚群平行合作，共同發揮戰略溝通機制效能。

美軍在實務執行層面發現「戰略溝通」的運用，與原有相關職能重疊，經調整為「指揮官溝通同步化」後，近幾年仍無顯著成效。從美軍全球各地區司

令部官方網頁進行查證，各單位多已將戰略溝通職能結合於公共事務任務當中，賦予的業管部門名稱並不一致。⁵⁵美國軍方已調整使用「溝通同步化」統稱該概念，將軍方運作稱為「溝通同步化機制」。而運用於美國全球各地作戰司令部、作戰區與地方作戰層級的美軍指揮官溝通行動與作為，稱為「溝通策略」；另指揮官指導溝通策略向所屬單位推展的整個進程與步驟稱為「指揮官溝通同步化」，俾利所屬部隊執行溝通的實際「告知與影響行動」(Inform and Influence Activities)。⁵⁶

此外，美軍委託民間智庫蘭德研究中心(RAND Corporation)於2018年提出一篇研究報告，其中也指出戰略溝通在國家與軍事階層運行的一些問題，這些問題的發現，殊值國軍在制定與推展戰略溝通機制時，能予深加思考。⁵⁷

(一)戰略層級溝通具有媒體高曝光率和官僚主義的特色，政府在回應媒體或社

53 U.S. Office of the Assistant Secretary of Defense, Memorandum for Commanders of the Combatant Commands-Communications Synchronization, November 28, 2012, https://foreignpolicymag.files.wordpress.com/2015/01/121206_brooksmemo.pdf, 檢索日期：2020年6月2日。

54 U.S. Department of Defense, Joint Planning-Joint Publication 5-0 (Washington, DC: U.S. Department of Defense, 2017), GL-14.

55 U.S. Deployable Training Division of the Joint Staff J7, "Communication Strategy and Synchronization," Insights and Best Practices Focus Paper (Virginia U.S.: Deployable Training Division of the Joint Staff J7, 2016), i.

56 轉引自林立偉、劉嘉霖，〈美國戰略溝通爭論與改革〉《國防雜誌》，第34卷第1期，2019年3月，頁103。

57 於下頁。

交媒體訊息的速度和主動性有待加強。

(二)國務院新設「全球參與中心」和國防部「軍事資訊支援作戰」的運作成效有待精進。

(三)軍事資訊支援作戰中心所面臨嚴重挑戰是人力短缺及新媒體運用培訓管道不足。

(四)美國中央司令部在國防承包商的協助下，已是成功運用社交媒體溝通的領頭羊，但其他作戰司令部則落後而有很大的成長空間。

(五)關於訊息議題之跨部門的協調與國家安全會議的指導仍然缺乏。

最後，本研究以探究美軍戰略溝通之概念意涵、機制架構，以及運行後所發現的問題，綜合提出建構國軍戰略溝通機制之建議與作為，說明如後：

一、完善陸軍戰略溝通機制

美軍戰略溝通由總統(國安會)指導，屬於國家安全戰略層級，自上而下指導政策，國防部及國務院負責戰略溝通之協調，各中央司令部為軍種戰略層級，負責戰略溝通之執行，並設有專責之助理副部長負責統籌協調。而審視正式文件及相關準則，國軍戰略溝通機制是參照美國戰略溝通概念訂定。然而，與美國相同之處，是

由上而下，由總統(國安會)指導國家戰略溝通政策之策定，國防部由政戰局(文宣心戰處)負責戰略溝通規劃，在軍種戰略層級則由各軍司令部之政戰部門負責(戰時依令轉換)。

美軍戰略溝通的主體是白宮，在國家階層中主要是指外交、資訊、軍事及經濟等綜合國力。在軍事階層，軍方在戰略溝通裡扮演重要的「支援」角色，主要是透過資訊作戰、公共事務、心理作戰及國防支援公眾外交等，以遂行戰略溝通任務，而其意欲影響的對象是「關鍵受眾」。

兩者之差異，美國防部設有專責戰略溝通統籌與協調之助理副部長，國軍則無。在相關作為之推動，是否能達「領導者主導」意圖，以及跨部門協調(情報、作戰、通資)是否順暢？這些問題都需要釐清。

二、釐清軍事階層戰略溝通意涵

美國防部將戰略溝通定義為：「聚焦在美國政府的過程及努力，以便瞭解關鍵的目標對象並與之進行交往，透過資訊、話題、規劃、計畫與行動同步化的整合協調，以及其他國家權力要素的使用，來強化或保持達成國家利益與目標的有利狀

57 Robinson, Linda, Todd C. Helmus, Raphael S. Cohen, Alireza Nader, Andrew Radin, Madeline Magnuson, Katya Migacheva, Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1772/RAND_RR1772.pdf, 檢索日期：2020年5月20日。



況。」⁵⁸我國則於民國106年《四年期國防總檢討報告》中「強化戰略溝通機制」寫明：「掌握現代戰爭特性及訊息傳播趨勢，靈活運用媒體強化戰略溝通機制，主動瞭解社會關注議題，結合政策推展論述，爭取民眾支持，形塑友好環境，爭取國際認同支持。」在概念論述上，兩者是相似的。

國軍所採用戰略溝通概念乃依循美軍，並從而發展運作機制，由國防部政治作戰局(文宣心戰處)負責國軍戰略溝通運作機制策定、協調與督導。而聯戰指揮中心由政戰中心整合情報、作戰、後勤、通資電與戰爭支援中心相關政治作戰能量，結合戰略溝通機制，遂行作戰任務。此機制已建立穩定發展基礎，亦在各項演習驗證中驗證成功。然而，各軍種司令部及戰略單位階層，應思考如何承上而轉下，從法令規章及準則編修、演訓實作至幕僚作業，充分發揮機制功能，確依「評估」、「計畫」、「執行」與「分析」循環機制，以研提最佳溝通策略。這是發展戰略溝通機制亟需努力的方向重點。⁵⁹

三、建構戰略溝通標準作業程序

「戰略溝通」是西方國家的國安與國防部門高度重視的議題。連向來以科技導向的美軍都已將之視為戰力的一部分，為「指揮官的本職學能」之一，融入戰術戰法中。未來，國軍在推動重大政策時，須重視在政策形成過程中，就開始進行戰略溝通，從廣納聽取官兵、眷屬和民眾的意見，讓目標群眾與政策本身的認同感加深，建立互信基礎，從而拓展支持的基礎。

前副部長陳永康指出，國軍要瞭解戰略溝通真實意涵，並由重心(center of gravity)、行為準據(code of conduct)及行動方案(course of action)等3C層面著手，探究議題核心價值，建立一致標準，形塑有利環境，使戰略溝通成為有效的手段與工具，發揮最大效能。⁶⁰

在戰術層面上，因應新媒體的蓬勃發展，傳統的政策宣告、記者會，在平面或電子媒體的宣傳效果日益驟減，唯有運用資訊化媒體才能使各項溝通符合時效，達到效果。在科層組織分明的國軍體系中

58 U.S. Defense Science Board, Report of the Defense Board Task Force on Managed Information Dissemination, 2004,2-6, <http://fas.org:8080/irp/agency/dod/dsb/commun.pdf>, 檢索日期：2020年5月2日。

59 請參見謝奕旭、劉興祥，〈我國戰略溝通機制審視與精進之芻議〉《戰略溝通的多元整合與應用研討會》(臺北：國防大學政戰學院)，民國107年6月11日，頁37。

60 陳建興，〈陳永康：強化戰略溝通機制，齊一觀念凝聚共識〉《Yahoo奇摩》，<https://tw.news.yahoo.com/%E9%99%B3%E6%B0%B8%E5%BA%B7-%E5%BC%B7%E5%8C%96%E6%88%B0%E7%95%A5%E6%BA%9D%E9%80%9A%E6%A9%9F%E5%88%B6-%E9%BD%8A%E4%B8%80%E8%A7%80%E5%BF%B5%E5%87%9D%E8%81%9A%E5%85%B1%E8%AD%98-095300993.html>，檢索日期：2020年5月16日。

，為避免扭曲誤解經常感到應變不及，喪失主動，各級應對新媒體有所認識，在行政流程設計上，增進即時反映意見或主動形塑外界意見的能量。

資訊傳播時代，戰場資訊必須透明化、即時化，這已是無法改變的趨勢。尤其國軍各項戰備演訓場域，與民眾生活空間幾乎趨近，營區和住宅往往也只是一牆之隔，毫無任何隱藏與秘密進行的可能。在過去傳統媒體時代，被動式的議題報導，已無法滿足資訊網路新聞的超量空間。學習美軍公共事務革新作法，讓媒體隨軍採訪演訓，能夠主動形塑輿論，報導內容亦能貼近真實的作戰演訓實況，對於讓國人民眾充分瞭解，進而支持與認同，這是最佳「戰略溝通」方式。

近年來網路科技發展快速，社群媒體蓬勃增生，具備即時互動、超文本與超連結等特性；加上公眾使用媒體習慣改變，在訊息接收方面，傾向於主動尋求網路資訊，不再僅被動接受。觀察國軍近年來積極投入社群媒體經營工作，藉由臉書刊布各項訊息，相當受到肯定，民眾參與情形也非常熱絡。經由瀏覽按讚、留言建議及訊息分享等方式，有效促進「雙向溝通

」，提升全民國防共識，有效協助政策推展。

知名數位公關學者布萊恩(Solis Brian)在其著作《將大眾帶回公關之中》一書裡指出：「在社群媒體的範疇中，『對話』才是關鍵；唯有重視互動交流與主動傾聽，才能引領出有意義的關係。」國防部臉書的設立目標，無疑與此概念相符合。尤其是在網路世代成長的年輕官兵們，具備獨立思考與主動接收訊息的知能，同時也是國軍尋求支持的目標閱聽眾與期盼招募的人才。針對這些目標對象，更應緊密採取高互動性的「雙向對話」，增加即時回應的機會，達到運用社群媒體的溝通效果。

四、強化人才培訓與軍文交流互動

前國防部副部長林中斌對國軍戰略溝通模式現況，分析「由上令下」的溝通模式的盲點與挑戰，他鼓勵國軍在指揮體制內，可建立任職交流管道，擴大單位間橫向聯繫、平等協商等機制，可由軍民教育互動、設立軍官短期班赴民間智庫研究與擴大立法院互動等方式，建立多元溝通管道。⁶¹

其次，國防部參考各國重要智庫發

61 陳建興，〈國防部「戰略溝通」機制講習 強化溝通觀念提升效能〉《Yahoo新聞》，2015年4月8日，<https://tw.news.yahoo.com/%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%83%A8-%E6%88%B0%E7%95%A5%E6%BA%9D%E9%80%9A-%E6%A9%9F%E5%88%B6%E8%AC%9B%E7%BF%92-%E5%BC%B7%E5%8C%96%E6%BA%9D%E9%80%9A%E8%A7%80%E5%BF%B5%E6%8F%90%E5%8D%87%E6%95%88%E8%83%BD-092400433.html>，檢索日期：2020年5月16日。



展，於107年5月1日成立「財團法人國家安全研究院」(簡稱國防院)，為第一所國家級國防智庫，在執行智庫學術交流與戰略溝通成效，成果豐碩，除了出訪美、日、澳、印及歐洲等重要智庫，辦理國際交流會議，更透過智庫平台與各國前任及現任國防官員、軍事將領及學者進行互動，另專責國家安全、區域情勢、中共政軍等研究，相關成果亦提供政府施政決策參考使用。⁶²

值此觀察，智庫為人才與策略運用的關鍵趨勢，美軍各軍種也結合民間智庫機構的研究能量，無論在戰術準則與戰略環境評估、軍事變革與作戰需求等，時有創新研究報告成果。因此，建議陸軍及早成立智庫小組，鏈結國防院智庫與民間智庫資源，研擬創新戰略，尤其資訊媒體時代的溝通策略與議題策劃，都可以參考學者專家的意見，以減少與媒體和民眾的鴻溝與誤解。

結語

「戰略溝通」概念起源於美國，在多年實務整合後，美國政府才逐漸克服各部會的主觀意識，使戰略溝通機制為整合一致性的目標、訊息傳達與行動。面對現代戰爭發展趨勢，戰略溝通已成為戰場經

營的延伸，國軍依據臺澎防衛作戰需求，唯有持續完善戰略溝通機制，並推展至各級單位(金門、馬祖、澎湖防衛指揮部、各軍團、聯兵旅等層級)，統合現有傳播資源，平時導引輿論、鞏固軍民心防，戰時協調一致性資訊及軍事行動，爭取國內外民眾支持，強化聯戰效能，建立可恃的國防武力，鞏固軍事實力，進而維護國家安全。

最後，在現有戰略溝通概念架構基礎下，如何整合各部門(情報、作戰、資訊)協調機制，建立「指揮官導向」原則，透過分析、計畫、執行及評估等持續性循環過程，期以發揮團隊合作的成功模式；另透過與民間智庫機構合作，採納學者專家意見，研擬最佳溝通策略；增進戰略溝通人才教育培育與訓練；善用資訊媒體網絡技術，提升整合行銷功能，增進軍民溝通、認同與支持；改善媒體事務與關係，減少負面輿情及社會大眾誤解等，這些都有待進一步探討與精進。

(109年4月28日收件，109年10月16日接受)

62 蘇仲弘，〈國防安全研究院成立半年，究竟做些什麼？國防部今首度報告成果〉《風傳媒》，2018年11月19日，<https://www.storm.mg/article/635038>，檢索日期：2020年4月16日。