



聯合作戰非戰爭性軍事行動 之政戰作為

作者簡介



謝鴻進現任國防大學上校主任教官及戰研所兼任助理教授；中華大學科技管理研究所博士。



趙忠傑現任國防大學軍事共同教學中心中校教官；國防大學政戰學院政治研究所博士。

提要

- 一、「非戰爭性軍事行動」是美國政府為因應新干涉主義的需求而產生。其不同於傳統軍事作戰與強硬外交形式，乃以人道為主軸，處理國際衝突與全球重大的人道問題。
- 二、非戰爭性軍事行動的範圍包含了「作戰」與「非作戰」兩個截然不同的行動型態，而其可能運用的環境，則包括平時與戰時之政戰作為。
- 三、政治作戰面臨轉型的同時，若將非戰爭性軍事行動理論援引至政治作戰工作中，可使政治作戰得以跳脫傳統思維，非戰爭性軍事行動工作推展，其工作主要重心以災難救援為主軸，在民國89年《國防報告書》有關社會服務中，已明確將「災害救援」、「疫病防治」、「環境保護」列入國防重大政策項目。
- 四、政治作戰與非戰爭性軍事行動之間，有部分的差異是在於預期達成目標可能不盡相同，但在本質與技巧的運用上，則是相互類同。

關鍵詞：政治作戰、聯合作戰、非戰爭性軍事行動、低強度衝突、人道援助



前言

「非戰爭性軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)與戰爭的差別在於：戰爭是當國家權力工具無法以任何其他方式，達成國家目標或維護國家利益時，國家領導階層以決定發動大規模、持續性作戰行動，促使國家處於戰時狀態；非戰爭性軍事行動，則置重點於「嚇阻戰爭、解決衝突、促進和平和支援政府，以因應國內危機^①。」我國對於「非戰爭性軍事行動」的內涵，並沒有具體的觀點陳述，也無實質的執行單位；然而，綜觀我國整體軍事作為，其中仍然有許多非戰爭性的軍事作為散見於諸般軍事作為中，例如像心理作戰、民事工作、支持政府的思想鞏固工作等等。而歸結這些非戰爭性的軍事行為，不論其形式或工作上的內容，似乎都與國軍現有的「政治作戰」制度的諸多工作型態上，有許多類同之處^②，因此乃激發本文研究之動機，同時希望針對美軍野戰準則作一觀察，把適合國軍型態之非戰爭性軍事行動之政戰作為作一評估，希望在未來聯合作戰中，對軍事任務之達成，有相輔相成之功效，此乃本文研究之目的。

非戰爭性軍事行動之內涵

非戰爭性軍事行動之內涵，基本上是低強度作戰(low intensity warfare)理論的延伸。美國高層政治人物和軍事將領都認為低強度作戰是一項極為重要的發展。「是美國今日面對的核心戰略任務」，「低強度衝突是未來的作戰」，「關係到國家生存」(Hippler 1998,1)^③。「低強度行動」(low intensity operations)一詞，最早由奇森(Frank Kitson)於1971年提出，它是在非戰爭情況下部隊的部署和運用的軍事用詞；一般而言，這些行動是在對抗反叛亂、反顛覆和維和行動。自「911事件」後，美國對整合新安全環境及威脅型態的低強度衝突概念調整積極展開。美軍將低強度衝突行動的界定，戰略上統由「穩定行動」(stability operations)及「支援行動」(support operations)，取代原有的低強度衝突行動，並將此兩概念合而為一，成為代表美軍非戰爭性軍事行動的總稱。^④2003年當美軍頒布《穩定行動與支援行動》(FM 3-07:Stability Operations and Support Operations)野戰教則時，也代表對於低強度衝突(Low Intensive Conflict)行動的理論與執行的修正已告完成。

註①：洪陸訓，「新世紀政治作戰的意義與範圍初探」，新世紀政治作戰（臺北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月），頁17。

註②：趙忠傑，「非戰爭性軍事行動與政治作戰」，新世紀政治作戰（臺北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月），頁414。

註③：E.A.Stepanova, "Military Operations Other Than War:The U.S.View," Military Thought, March-April, 2002. <http://www.findasfiles.com/p/articles/mi-mOJAP/is-2-11/ai-89021711>

註④：李承禹，「後冷戰時期美軍低強度衝突行動的調整與轉變」，新世紀政治作戰（臺北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月），頁245。



一、美軍非戰爭性軍事行動內涵^⑤

美軍聯合作戰準則《非戰爭性軍事行動》指出：當國家武裝力量無法達到國家目標，或者不能維護國家利益的狀況下，美國國家領袖，可能會在國力許可的範圍下，決定將美國國家的情勢，提升至作戰國家的狀態，以大規模、長持續的作戰態勢，去完成國家欲達到的目的，或者是保護其國家的利益。另一方面，非戰爭性軍事行動是將焦點置於「嚇阻戰爭」（detering war）、「解決衝突」（resolving conflict）、「提升和平」（promoting peace），以及「支持政府處理國內危機」（supporting civil authorities in response to domestic crises）等事務上。

因此，非戰爭性軍事行動的範圍包含「作戰」與「非作戰」兩個截然不同的行動型態，而其可能運用的環境，則包括平時、衝突時期與戰爭時期。基本上，它的作戰形式與戰爭有許多類同的特徵，比如在執行和平任務時，它仍然必須適切地部署所有可用的兵力，並作好隨時參與戰爭的準備。

所有的軍事行動根本的動機，大多來自於政治考慮。然而，由於非戰爭性軍事行動在本質上已跨越了戰爭只求勝利的目標考量，它必須對潛在威脅作出預防性、箝制性的行動，因此，它必須比一般的作戰行動，具備更敏銳的政治嗅覺。在非戰爭性軍事行動中的每一個階層，

都涉有所謂的政治考慮，而軍事部隊也不見得是行動中的主要行為者。因此，通常在這些行動中的「接戰規則」（rules of engagement），要比一般戰爭來的多，行動限制也較繁瑣。

就美國而言，非戰爭性軍事的行動都是美軍依據多年的作戰經驗，參酌國家政治考慮，以及國家利益，所研發、規劃出來的，所有的行動目的考量，都是在支持合法的文人政府。

（一）政治目標（Political Objectives）與非戰爭性的軍事行動

政治目標的意涵通常涵蓋非戰爭性軍事行動的每一個作業層級，有一個比較明顯的特徵，可用來辨識非戰爭性軍事行動的政治影響層級為何。這個特徵包含了兩個重要的政治因素。第一，每一個軍事人員必須瞭解政治目標；第二，指揮官必須對多變的環境，保持高度敏銳的警覺。

（二）國家安全的目標（Attaining National Security Objectives）

非戰爭性軍事行動對於國家安全目標的貢獻，概可分為：嚇阻敵人、武力展示，以及對國家危機事件的處理。在承平時，軍事部門應竭盡所能，阻止潛在攻擊性的敵人，對國家作出暴力、威嚇的行為。

（三）非戰爭性軍事行動的範疇（Range of MOOTW）

註⑤：本節所論及之非戰爭性軍事行動內涵，皆引介自《美軍聯合作戰準則JP3-0》中〈非戰爭性軍事行動〉，詳細原文可參閱：Overview of MOOTW www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.doc, From Sideshow to Center Stage: Military Operations Other Than War www.rand.org/publications/randreview/issues/RRR.fall97.QDR/sideshow.html, Military Operations Other Than War (MOOTW) www.southalabama.edu/afrotc/Enhanced/MOOTW 等網頁資料。



非戰爭性軍事行動範圍包括非戰爭型態的處理模式，以及戰鬥型態的回應形式，以下即非戰爭性軍事行動的四種特殊形式：

①非戰爭性軍事行動的意涵，包括武力介入與武力威脅（MOOTW involving the use or threat of force）

除了致力於提升和平，一個國家或一個區域內，因為某些政治因素，都可能引發衝突，當國家的司法或警力無法控制衝突，或無法化解持續惡化的敵對狀態時，軍事武力的威嚇，甚至軍事部隊的運用，是有其必要性的。

②非戰爭性軍事行動，不包含武力威脅與介入（MOOTW not involving the use or threat of force）

承平時期的，軍事部隊的任務，主要是以不使用軍事力量，不發生戰爭的前提下，維持國家狀態的和諧，另一方面，則是確保在海外地區的影響力，並維持國際間各緊張關係國間的和平。此種軍事作業型態包括：人道援助、災難救援、武器管制、支持文人政府，及維和行動。

③雙邊作戰（Simultaneous Operations）

非戰爭性軍事行動經常涵蓋了許多

虛擬作戰的型態。這種虛擬作戰可能發生在戰爭狀態的兩個戰區內，同時必須運用準戰爭軍備武力維持若干的秩序，以及採用非作戰的行動。因此，軍隊的指揮官，必須隨時做好「武力投入」與「離開戰場」的準備。

④持續作戰（Duration of Operations）

大部分非戰爭性軍事行動的行動，時間極為短暫，例如精確打擊與罪犯搜捕，但也有些非戰爭性軍事行動的行動，時程為了配合決定性的目標得以實現，其時間是相當漫長的。

二、非戰爭性軍事行動之涵義

「非戰爭性軍事行動」就是美國政府為因應新干涉主義的需求而生。它不同於傳統軍事作戰與強硬外交形式，乃以人道為主軸，處理國際衝突與全球重大的人道問題；由於非戰爭性軍事行動的本質是在對潛在威脅作出預防性、箝制性的行動，雖然它已跨越戰爭只求勝利為目標考量，但仍須適切部署可用的兵力，作好隨時參戰的準備，以達到阻止戰爭、解決衝突及和平倡導、支持政府為目的。

根據美國蘭德公司（RAND）軍事分析家陶（Jennifer M. Taw）和維克（Alan

表一 非戰爭性軍事行動的範圍

軍 事 行 動		一般性目的	軍 事 行 動 的 典 型	
戰 鬥		戰 爭	戰鬥&獲勝	1.大規模戰鬥行動 2.攻擊 / 自衛 / 封鎖
	非戰鬥	非 戰 爭 性 軍 事 行 動	阻止戰爭 & 衝突解決	1.強制和平行動 3.打擊武力展示 5.支持國家 2.反恐 4.維和 / 非戰鬥撤兵行動 6.反暴動行動
			和平倡導 & 支持政權	1.確保航線自由 3.人道援助行動 5.支持政府支持的海外政權 2.反毒品行動 4.確保海運行動安全

資料來源：參考網址：www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.doc



Vick)認為，非戰爭性軍事行動的範圍可以間接歸納為：外國的國內防衛、非傳統作戰、反恐、心戰、支援盟邦、人道救援、打擊毒犯、安全支援和反擴散、叛亂和反叛亂、撤退非戰鬥人員、災難救助^⑥。就陶和維克的認知，非戰爭性軍事行動是戰爭思維上的一個新方向。

「非戰爭性軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)與戰爭的差別在於：戰爭是當國家權力工具無法以任何其他方式達成國家目標或維護國家利益時，國家領導階層可決定發動大規模、持續性作戰行動，而使國家處於戰時狀態；非戰爭性軍事行動，則置重點於「嚇阻戰爭、解決衝突、促進和平和支援政府，以因應國內危機^⑦。」它涉及的要素，包括平時、衝突和戰爭情況下的戰鬥和非戰鬥行動。

非戰爭性軍事行動之內容

美軍非戰爭性軍事行動的類型，根據《美軍聯參手冊(JP 3-07)》的區分，共四類，計16種。第一類，有武器裝備管制(Arms Control)、打擊恐怖主義(Combating Terrorism)、國防部支援反毒行動(DOD Support to Counterdrug Operations)；第二類，有強制制裁和(或)海上攔截行動(Enforcement

of Sanctions and/or Maritime Intercept Operations)、強制驅除區域(Enforcing Exclusion Zones)、確保航海和飛越領空的自由(Ensuring Freedom of Navigation and Overflight)、人道救援和軍事支持文人政府(Military Support to Civil Authorities, MSCA)；第三類，是國家支援和(或)支持反叛亂、非戰鬥人員撤離行動(Noncombatant Evacuation Operations)、和平行動(Peace Operations, PO)和保護航運(Protection of Shipping)；第四類，有復原行動(Recovery Operations)、武力展示行動(Show of Force Operations)、打擊和突襲(Strikes and Raids)以及支持反叛亂(Support to Insurgency)^⑧。

國軍面對中共軍事威脅最重要的工作，由於臺海兩岸軍事長期對峙，國軍大部分的時間都是在處理非戰爭性軍事行動有關任務，雖然美軍準則對非戰爭性軍事行動之內容歸納有十六項，由於受限於國軍本身之能力及非聯合國之成員，僅能對國軍之現況與能力來考量，並縮減主要內容為十項，現分述如下：

一、聯合演訓

為顯示國家或支持區域組織追求和平、穩定的決心與意圖，通常藉由聯合演習，以表達具備抗拒威脅能力^⑨。例如漢

註⑥：Kober, Avi. 2002. "Low-Intensity Conflicts: Why the Gap Between Theory and Practise?" Defense & Security Analysis 18.

註⑦：洪陸訓，「新世紀政治作戰的意義與範圍初探」，新世紀政治作戰（臺北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月），頁18。

註⑧：U.S. Department of Defense. 1995. Joint Pub 3-07: Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, Washington D.C.: Office of Joint Chief of Staff, Department of Defense, pp3-1. 參閱洪陸訓，「新世紀政治作戰的意義與範圍初探」，新世紀政治作戰（臺北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月），頁20。



光演習、萬安演習、外島聯信演習、神鷹操演等。承平時期的國家安全的鞏固，主要透過武裝部隊聯合演訓的方式，在不發生戰爭的前提下，規劃想定作業計畫，來強化軍事作戰的效能。

二、武力展示

為有效達到嚇阻潛在敵人目的與凝聚國人對國軍的信心，逐次將國軍主要購買或研發武器及訓練成果定期展示，以表達國軍具備有效嚇阻敵人進犯之能力^⑩。例如動態火力展示、靜態武器陳展及營區開放等。

武力展示在本質上雖屬軍事性質，但常常為了政治及軍事之目的，藉以強化人民對國防的信心與支持。近來國軍為落實全民國防之理念，讓人民對國防有更進一步的認識，在各駐地經常舉行營區戰力展示，主要目的為爭取國人對國防武力的認同與肯定，進而落實全民國防之政策。

三、軍備管制

國際間非法武器擴散，加劇地區的緊張與衝突，國際間對於這類問題逐漸重視；為確保國際間軍事安全，避免區域衝突，防止敏感性技術及武器擴散。針對所有大規模毀滅性武器與飛彈設備的擴散行為，各國應在外交、法律、經濟與軍事層面建立共同「擴散安全」措施，進行全球性的合作與防堵。國軍依國安單位指導，提供軍事專業意見，視需要共同實施軍備管制^⑪。

軍備管制監督，包括數量、類型及各項武器系統之威力、特性（包括指揮、管制、後勤支援協定及情報支援技術）和強度、組織、裝備、部署及武裝部隊之發展與運用。

四、軍事協助

軍事協助基本上仍是著眼於國家利益與目標，在外交需求上所遂行的聯合行動任務，主要的項目有軍事教育交流、軍事訓練及軍售等^⑫。例如我國以往在越戰的軍事顧問團，對邦交國的軍售武器與美國的軍事交流、成效顯著的遠朋班或與新加坡軍事訓練合作等，均屬於軍事協助的範疇。

五、國家建設支援

國家重大基礎建設是指維持人民生活所必須的基本建設，以及確保政府運作、戰時維持士氣及持續戰力的基本條件。國家建設支援是國軍愛家、愛鄉之優良傳統，基於「寓訓練於建設支援」，對於支援國家建設，在行政院或地方政府要求下，國軍應給予必要的支援準備^⑬。例如基隆河截彎取直工程以及「國土復育計畫」中協助水利資源局，實施河川與水庫疏濬作業等。

六、人道援助

人道救援行動主要針對天然災害或人為災難減輕或降低其傷害，諸如風災、震災、重大火災或爆炸災害、水災、旱災、公用氣體與油料管線或輸電線路災害、

註⑨：韓岡明主編，《國軍聯合作戰要綱（草案）》（臺北：國防部，民國96年12月），頁1-2-9。

註⑩：同前註。

註⑪：韓岡明主編，《國軍聯合作戰要綱（草案）》，前揭書，頁1-2-10。

註⑫：同前註。

註⑬：同前註。



寒害、土石流災害、空難、海難、陸上交通事故、毒性化學物質災害等，各縣市地方政府依據「災害防救法」，向行政院「災害應變中心」提出非天然災難性的急難救助申請，國防部授權參謀本部依令指揮戰略執行單位，執行人道聯合救援行動。

七、災難救援

災難救援是針對國內、外因自然不可抗拒所引起的災難，包括天然災害與生物疫災兩種，因政府能力不足應付且時效急迫，國軍在第一時間配合行政院或地方政府要求所遂行之支援行動¹⁴。

(一)天然災害

臺灣主要的天然災害，大致分為水（洪水、海嘯、豪雨）、氣（乾旱、颱風）、土（地震、土石流、山崩、地層下陷）三大類問題。天然災害迫使政府須積極面對大自然的挑戰，解決這些問題需要各種緊急救援專業能力協助及人道物資援助，除相關部會機構遂行預防政策與災害援救外，國軍為國家危機處理機制之一環，藉「國軍聯合作戰指揮機制」配合政府政策指導，遂行救難與復原工作，以維護國人生命財產安全。例如「921大地震」、賀伯颱風等，曾對臺灣地區造成重大之傷害。

(二)生物疫災

生物疫災威脅主要區分為天然疫災（如SARS、愛滋病、口蹄疫、禽流感、漢他病毒等）及人為恐怖攻擊（如炭疽菌等）。生物疫災威脅疫情一再浮現，國人生命及財產的安全造成重大威脅；國軍應

在相關主管機關整合下，全力支援疫情管制與消除，避免疫災擴大。

國軍現階段非戰爭性軍事行動是透過「聯合作戰指揮機構」，並依據「災害防救法」相關規定執行授權之任務。根據國防部「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定（含反恐行動）」及「災害防救法」所列重大意外災難之支援協處規定指出，當緊急狀況發生時，行政院無法處理之際，適時依令支援。各縣市地方政府依據「災害防救法」，向行政院「災害應變中心」提出非天然災難性的急難救助申請，國防部授權參謀本部依令指揮戰略執行單位執行救援聯合行動。

八、反恐行動

恐怖主義（terrorism）是現階段全球安全戰略環境所面臨的嚴肅課題之一。自「911事件」後，全球各主要國家同步展開反恐行動，惟反恐工作牽涉層面廣泛，絕非單一部門或國家可獨力完成，端賴行政院國土安全辦公室整合跨部會及聯合友盟國家，方能應付愈來愈多元化趨勢的恐怖活動。國軍也在該小組整合下，提供技術及人力支援，以確保反恐聯合行動的成功¹⁵。

九、反毒行動

在反毒（counterdrug,CD）軍事行動方面，通常不直接進行打擊毒品任務，而是支援政府部門。我國防部具有協助支援打擊毒品之任務，通常由具司法警察身分之憲兵部隊，支援配合警察治安單位，協助打擊毒品交易與臨檢防範工作。在部隊方面則由單位幹部採定期、不定期之篩選

註¹⁴：同前註。

註¹⁵：前揭書，頁1-2-10。



方式，針對休假官兵返營後進行抽檢，以達嚇阻之作用。

十、復原作業

例如外島地區的軍事演習、空軍搜尋失事飛機及人員、裝備等，復原作業包括搜尋、標定、辨識、救援，以歸還人員或遺體、敏感性裝備或國家安全極重要的物品。這些行動通常是極為複雜，執行程序須詳細計畫，尤其在封鎖地區更是需要。

非戰爭性軍事行動之運用原則

當戰爭原則與作戰行動相連結時，其原則亦能應用於非戰爭性軍事行動。所謂非戰爭性軍事行動原則，其內容分別是：目標明確、聯合作業、安全維護、軍紀管制、意志堅決、行動合法等六項¹⁰，

一、目標明確

每項軍事行動對下級部隊賦予一個清楚、明確及可達成的具體目標。部隊指揮官須瞭解戰略目標並訂定行動目標，俾有助於與其他機關組織之相關聯合作業。

二、聯合作業

行動成功與否，關鍵在於全般聯合作業完整。聯合作業行動通常由非軍事部門主導；指揮部與非軍事部門訂定之協議，才能達成聯合作業的目標。

三、安全維護

聯合「非戰爭性軍事行動」中的安全作為，主要係運用武力防止可能危及國家利益的個人及團體，包含激進分子、恐怖分子等。在遂行某些作戰時，使用適切安全措施，如穿戴頭盔及防彈背心等，以確保個人與部隊之安全。

四、軍紀管制

行使軍事能力須謹慎適切，其行為與行動，須藉由軍紀約束；惟基於政治考量，有較多限制、規範與敏感性，且執行期間可能常修改，故各軍種成員須經常瞭解軍紀管制的內容。

五、意志堅決

軍事行動在達成目標時，須做好慎重、長期的準備。當狀況即將發生時，就須採取極明確或堅定的決心處理，在評估時除須依據各項情資詳予分析，以選擇正確的時間與地點執行該項行動。指揮官在儘速達成所望行動目標時，須考量與平衡以下因素：即為遠程戰略目標的敏感性，以及該項行動的軍紀約束。因此，國家與行動目標的成功與否，通常需要耐心、信心與毅力。

六、行動合法

軍事行動必須依國家法律規範，非戰爭行動亦然；其合法性取得及實施，通常於政府及上級機關核定後，始可行動。

非戰爭性軍事行動與政治作戰

美軍非戰爭性軍事行動的範圍，包含武力的介入與武力威脅、不包含武力威脅與介入、雙邊作戰及持續作戰四種型式，雖然國軍因現實之國際政治環境，實不允許國軍從事類似之軍事行動，及無發展此類軍事準則之必要。然而，並不代表國軍完全毫無從事非戰爭性軍事行動的可能。以下就非戰爭性軍事行動的型態，來檢視國軍現行政治作戰的實踐能力。

註¹⁰：U.S. Department of Defense. 1995. Joint Pub 3-07: Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, Washington D.C.: Office of Joint Chief of Staff, Department of Defense, pp. II -6.



一、包含武力的運用與武力威脅

美軍和北約在科索沃戰爭中，以局部性的火力空襲，對米洛塞維奇構成了心理威嚇，進而迫使米洛塞維奇妥協簽具和平協議，也結束了為期78天的武裝攻擊行動，透過心理作戰的發揮，達到結束戰爭的目的。

政治作戰雖無直接對敵進行武力的運用與武力威脅的能力與規劃，但在心理作戰層面，國軍以部隊政戰、政治作戰部隊及政治作戰專業單位三種型態來專責執行對敵心戰工作，針對敵人弱點，攻其要害，瓦解敵之戰志與士氣，並鞏固自我心防，反制敵心戰作為，以達到不戰而屈人之兵之目的¹⁷。

二、不包含武力威脅與運用

科索沃戰爭期間，美國與北約除了以強勢的空襲行動，以達結束戰爭的目的外，亦對因戰禍造成的難民提供人道援助，以彌補戰亂造成的禍害。美軍這種一方面利用武力延伸其國家政治影響力，一方面又企圖以援助工作挽救其公關形象，無疑的是在促進軍事作戰以及鞏固作戰目標，在作戰地區建立、維持、影響或拓展與民政當局的关系，亦為民事作戰之發揮。

「政治作戰」(Political Warfare)是古今中外任何國家或政治集團，在處理衝突和從事戰爭時，都必須考慮和採取的作為。政治作戰對中華民國軍隊而言，更具有特殊與非常重要的意義。國軍從大陸時

期國共鬥爭的經驗中，深深體會到政治作戰在整體戰爭中成敗得失的關鍵作用。來臺後的整軍經武，重建政戰體系，推動政戰工作不遺餘力，就是基於這一體認¹⁸。政治作戰內容為思想戰、組織戰、情報戰、謀略戰、心理戰、群眾戰等六戰¹⁹，不僅是國軍政治作戰要綱所明定，更是國軍各種準則的重要內涵。政治作戰不論平時或戰時，均採取非武力的手段，以支援軍事任務之達成。在國內重大天災發生時，國軍亦主動擔負災害救援任務，並透過民事工作的執行，強化軍民交流，藉以發揮凝聚全民意志，爭取國人支持；換言之，非戰爭性軍事行動與政治作戰在民事作戰型態上，是具有可操作性。

三、雙邊作戰

在科索沃戰爭中，維和部隊派遣的目的概略有二，一是，提供難民人道援助外；其次，則在於嚇阻塞軍和阿裔解放軍可能再度引發的衝突。在提供難民人道援助方面，與非政府組織與私人志願組織合作，協助科索沃戰後重建工作，以使人民生活水準、政治、經濟與社會等恢復常態；另一方面由聯合國多國部隊，透過維和部隊運用準戰爭軍備武力維持若干的秩序，以維和行動維持地區治安及嚇阻衝突，協助科索沃建立臨時政權。

國軍政治作戰，在平日以執行心輔、文宣、心戰、民事服務四項核心工作為主軸，戰時則以執行思想戰、心理戰、組織戰、情報戰、謀略戰、群眾戰等六

註¹⁷：同前註。

註¹⁸：洪陸訓，「新世紀政治作戰的意義與範圍初探」，新世紀政治作戰（臺北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月），頁1。

註¹⁹：王昇，《政治作戰概論》（臺北：國防部總政戰部，民國55年2月），頁1。



大戰法，其主要任務是在支援軍事任務之達成，因此，並無直接從事人道援助或武力作戰等類此行動，亦無與非政府組織與私人志願組織合作的必要性，就此一型態上，政治作戰與非戰爭性軍事行動間似無明顯關連性。

四、持續作戰

據統計在科索沃戰爭中，美軍與北約組織以高達91,368,000美元，用以重建科索沃經濟、政治與社會等工作，以及維護科索沃地區和平、鞏固地方政權及確保地區治安等公共事務，此是為公共事務的運用。

政治作戰在戰時，不論戰況發展如何，均必須隨時做好支援軍事作戰的準備，並且依戰況的演進配合作戰目標，從事民事與戰地政務等任務，運用軍事管理及政戰作為，從事地區公共事務與民事事務等行政管理，以達維護和平、鞏固地方政權及確保戰地治安之目的²⁰。

聯合作戰非戰爭性軍事行動之政戰作為

依國軍現行戰備狀況，聯合作戰時期可分為經常戰備時期與應急戰備時期，現概論分述如下：

一、經常戰備時期之非戰爭性軍事行動

(一)心理作戰：心戰心防

國軍心戰作為，秉持國防部「戰略持久，戰術速決」的指導，已建立完整之心戰體系與戰備整備，為確保國軍在未來戰爭中仍具勝兵先勝之條件，國軍就心理作戰平時在經常戰備階段的工作重點，主

要在強化人民之信心，消除恐懼心理。

(二)民事服務工作：戰力經營

透過溝通協調、聯繫及服務等方式，凝聚全民國防共識，建立良好軍民關係，有效整合地方資源，經營戰爭面，以支援軍事任務達成。爭取民眾認同與支持，創造作戰地區有利之作戰環境，以發揮支援作戰整體效能。落實政府「部隊安全、軍人安家、軍眷安心」三安政策目標，藉由不斷之革新，針對實際需求，以積極主動之精神與態度，認真執行服務工作，達到增進部隊團結，爭取群眾向心，提升國軍整體戰力使命。

(三)新聞工作：輿論宣傳

①發布正確資訊，主導建構議題

主動發布國防新聞資訊及回應輿情議題，強調國防施政透明化及滿足民眾「知的權利」，傳播正確國防新聞資訊，建立全民共信共識，支持全民國防。

②強化媒體互動，爭取輿論支持

適時作好新聞媒體聯繫、聯誼、參訪及詢答等工作，並強化外國新聞媒體服務，廣拓國內、外傳播管道，爭取友邦與國際輿論支持。

③塑建優質形象，提升社會地位

塑建國軍優質形象，爭取國人支持肯定，俾使「軍愛民、民敬軍」，提升國軍社會地位。

④完善聯合作戰新聞整備

著眼聯合作戰新聞工作目標，並依作戰指導執行整備作業。

⑤即時輿情蒐整與研析

即時蒐整國、內外輿情，針對疑慮

註²⁰：U.S. Department of Defense. 1995. Joint Pub 3-07: Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, Washington D.C.: Office of Joint Chief of Staff, Department of Defense, pp. II -6.



部分研析因應作法，提供指揮官決策運用。

⑥擴大軍聞傳播運用

整合運用各項傳播媒體，透過平面、廣播、網路電子報等多元傳播管道，同步提供國內、外新聞媒體運用。

二、防衛作戰時期之非戰爭性軍事行動

依國軍「有效嚇阻、防衛固守」之戰略構想，結合整體戰備整備作為，秉持精神與物質並重原則，藉官兵服務、福利康樂、民事經營等，持續紮根，蓄積無形戰力，各級部隊尤應助民急難、搶救紓困，爭取群眾向心，將平時蓄積之戰力，轉化為臨戰狀態之行動內涵，鞏固戰爭面，有效遂行作戰任務。

(一)心戰心防

①依據國家安全政策與軍事戰略指導，運用心理作戰手段，影響目標地區軍民心理，改變其認知與態度，導引其行為，進而有利於國家政策與軍事任務之達成²¹。

②針對敵軍併用軍事與心理威懾，預判對我軍民可造成之影響，透過全民國防教育、政教、文宣活動，加強軍民心理建設，強化精神武裝，凝聚戰鬥意志，以鞏固軍民心理防線。

③蒐整、研析敵心戰情資與陰謀伎倆，針對敵之特點與弱點及其對我軍民之影響，訂定心防工作指導，強化軍民心防，削弱敵心戰活動對我之影響。掌握敵可能採取之心戰攻勢，整合軍民傳媒等文宣工具，統一文宣作為，以預防性之心防

先制作為，消除對我可能之影響。

④主要在配合軍事之任務，創造有利之機勢，達成軍事作戰之目標。在戰略心戰方面，結合國家戰略目標，爭取國際外交的支持，掌握新聞媒體做好文宣工作。

(二)民事服務

①做好敦親睦鄰、聯繫聯誼、災害防救、軍民糾紛調處等工作，建立軍民良善互動平臺，並掌握責任地區內之各項資源，以利戰時共同協力支援軍事作戰任務²²。

②定期召開「民事協調會報」，整合各項資源，經營戰爭面，戰時有效支援軍事作戰。

③解決官兵實際問題，爭取官兵及眷（徵）屬向心，激勵士氣，凝聚共識，達成任務。

(三)新聞工作

①有效運用媒體資源，採取至當新聞作為，強化溝通，形成輿論傳播優勢，塑建國軍優質形象，爭取國人支持，增進全民國防共識；戰時凝聚抗敵意志，爭取輿論支持與國際奧援，支援軍事任務之達成²³。

②新聞工作，應以軍事安全原則為前提，確遵「國軍發言人制度」，按授權層級，統一對外發言。

③新聞處理應以「事實」為依據，秉持「誠實」、「正確」、「迅速」信念，致力溝通，維護國軍形象；凡引發社會關注議題、重大危安事件及媒體不實、負面報導，各級權責單位應採取主動積極作

註²¹：國防部印頒，《國軍政治作戰要綱》（臺北：國防部，民國96年11月），頁4-7。

註²²：同註²¹，頁4-10。

註²³：同註²¹，頁4-8。



為，立即查明真相，對外說明澄清，避免負面渲染。

④新聞發布應把握一致、公平原則，由權責單位統一發布；戰時國防部成立「戰時新聞中心」，統籌協調各部會掌握、發布戰時新聞資訊；或授權各戰略單位「聯合新聞作業小組」，對外發布或說明。

總之，國軍政治作戰在平時以執行心輔、文宣、心戰、民事服務四項核心工作為主軸，戰時則以執行思想戰、心理戰、組織戰、情報戰、謀略戰、群眾戰等六大戰法，其主要任務是在支援軍事任務之達成。在戰時，不論戰況發展如何，政治作戰均必須隨時做好支援軍事作戰的準備，並且依戰況的演進配合作戰目標，從事民事與戰地政務等任務，運用軍事管理及政戰作為，從事地區公共事務與民事事務等行政管理，以達維護和平、鞏固地方政權及確保戰地治安之目的。不過，根據個人20多年來部隊的歷練觀察，政戰作為在非戰爭性軍事行動中最為關係密切為心戰心防、民事服務與新聞工作等三項，其具體作為已在前面詳述，事實上，這三項工作對非戰爭軍行動的推展，發揮莫大之功能。

結 語

軍事部門最大的革新，即是跳脫傳統對軍事行動的思考模式，建構非戰爭性軍事行動理論，使軍事部門的功能更具多樣性，以扮演處理國際衝突與重大全球問題的核心角色。其思考模式已跳脫傳統軍事行動的思維，而以非戰爭性軍事行動來達到維護國家利益的目的，在美軍非戰爭性軍事行動的指管範圍中，論及與非政府組織、私人志願組織合作，尤其強調軍

事指揮官應做好將民事與軍事行動統合的準備，並成立「民軍作戰中心」（Civil-Military Operations Center, CMOC）來協助其軍事任務之達成。

當前國軍政治作戰的革新，除了要面對組織的精簡與轉型，也要面對政治作戰傳統概念是否繼續使用、內容與工作是否要調整、以及應如何強化與肆應的挑戰。建構非戰爭性軍事行動理論，使軍事部門的功能更具多樣性，以扮演處理國際衝突與重大全球問題的核心角色。在多次國際維和或人道援助的行動中，證實了非戰爭性軍事行動的可行性；尤其第二次波斯灣戰爭中，美軍在戰前處理合法性的過程、心理戰的運用、民事工作的支援等非戰爭性的軍事行為上，均能依循非戰爭性軍事行動理論架構，使美軍能在輕微抵抗的情形下，順利推翻海珊政權。

非戰爭性軍事行動的新型態軍事行動，是可就國家整體戰略思維的需求，而建構適用的定義與做法。就政治作戰與非戰爭性軍事行動之間，有部分的差異是在於預期達成目標可能不盡相同，但在本質與技巧的運用上，則是相互類同。因此，在政治作戰面臨轉型的同時，若將非戰爭性軍事行動理論援引至政治作戰工作中，可使政治作戰得以跳脫傳統思維，國軍目前對非戰爭性軍事行動工作推展，工作主要重心以災難救援為主軸，在民國89年「國防報告書」有關社會服務中，已明確將「災害救援」、「疫病防治」、「環境保護」列入國防重大政策項目。未來戰爭在發生大規模的毀滅性大為降低，取而代之的是為民服務的救援與防治工作。

收件：97年10月14日

修正：97年10月24日

接受：97年10月30日