

## 新世紀國軍政治作戰的轉型與革新

蔡政廷

國防部政戰局

上校政參官

### 摘 要

在新世紀全球化趨勢下安全概念變遷、高新科技導致新戰爭型態的挑戰、以及後現代軍隊新任務的產生等相關因素下，實有需要重新檢視政治作戰的時代意義與價值，突顯政治作戰在國家戰略、軍事戰略的重要性地位，以及對戰爭勝負具有決定性影響。

其次，為發揮國軍政治作戰「鞏固自己、團結群眾、瓦解敵人」的功能，本文從全球化「國防治理」理念出發，探討國軍政治作戰的定位與功能有四：在外部安全上，具備綜合性安全概念，結合政治、經濟、軍事、心理戰略，由國軍政治作戰扮演發動機的角色，達成「以小代價換取大勝利」或直接實現「不戰而屈人之兵」的國家目標；在內部國防上，置焦點於文武關係良好的運作，建構國軍、政府、及人民之間的良好互動關係；在全民國防上，依據《全民國防教育法》積極推展各項教育工作，凝聚全民國防共識，堅定防衛台灣的決心與信心；在國防經濟上，確保國防支出、國防工業和軍事組織效率效能，並貫徹技術監察及保防安全工作。

再者，在論述國軍政治作戰未來發展趨向，強調應結合「軍事事務革命」趨勢進行「政治作戰事務革新」，置重點於：深廣政治作戰理論研究、推動政治作戰組織變革、籌建政治作戰專業戰力、加強政治作戰人才培育、以及開展政治作戰的新任務，例如反恐、救災等非戰鬥性任務，以及全民國防教育的推展等。

最後，指出國軍政治作戰的發展，必須貫注全球化趨勢的觀照以考量全球化相互依存的現象，進行「政治作戰事務革新」以重新界定政治作戰時空、目標對象、作戰形式及工具，並強調決定戰爭勝負的因素仍繫於人員的素質上。

**關鍵詞：**政治作戰 ( Political Warfare )、全球化 ( Globalization )、非戰爭性軍事行動 ( Military Operations Other Than War, MOOTW )、國防治理 ( Defense Govern )、軍事事務革命 ( Revolutions in Military Affairs, RMA )、全民國防教育 ( All-out Defense Education )

## 壹、前言

現代戰爭不僅是軍事實力的對抗，更多表現在政治層面上的較量。觀察近年來美國發動的波灣戰爭、科索沃戰爭、阿富汗戰爭及伊拉克戰爭，真正的軍事對抗時間和空間往往有限，更多體現在外交伐謀、輿論造勢、心戰攻防等政治作戰領域。突顯政治作戰在國家戰略及軍事戰略中舉足輕重的作用，以及對戰爭勝負所具有的決定性影響。

近來共軍軍事科學院積極研究「政治作戰」理論，吸取我方與西方長處，強調要將「政治作戰」的理念貫注在共軍戰時政治工作中，達到改善自己以適應新世紀的挑戰，殊值我方關切。<sup>1</sup>尤其在新世紀安全概念變遷、新戰爭型態的挑戰、後現代軍隊的新任務等環境因素影響下，國軍如何在既有的基礎上，發揮政治作戰「鞏固自己、團結群眾、瓦解敵人」的功能，實值吾人深思！

基於上述，本文從檢視政治作戰意義出發，探討新世紀全球化趨勢下安全概念的變遷、高新科技導致新戰爭型態的挑戰、以及後現代軍隊新任務的產生等相關因素下，愈顯政治作戰重要性的增加及其時代意義，進而探討全球化「國防治理」（defense govern）理念下，國軍政治作戰的定位與功能，並由軍事事務革命（RMA）的趨勢，論述「政治作戰事務革新」要項，期能開展國軍政治作戰新猷。

## 貳、政治作戰的意義

孫子說：「上兵伐謀，其次伐交，其次伐兵。」又說：「攻心為上，攻城次之。」可說是最早的政治作戰起源。近代「政治作戰」概念，在國內首先是由蔣中正先生於民國 46 年 4 月 14 日，在一篇題為「政治作戰要領」講詞中提出，「除直接以軍事或武力加諸敵人的戰鬥行為外，皆可謂之政治作戰」；「政治作戰的

---

<sup>1</sup> 共軍出版《政治作戰初探》乙書（公方彬，北京：解放軍出版社，2004），即是引用我「政治作戰」理論之「七分政治、三分軍事」原則，強調隨著高信息技術的發展，結合國際戰略格局的變化，透過「政治作戰」來達成目的與效能的要求愈來愈高，其主要手段是運用輿論戰、心理戰、法律戰，將共軍政治工作形成一種獨立的作戰樣式，以因應未來戰爭之需。作者公方彬，共軍軍事科學院軍隊政治工作研究所副所長，係共軍 2003 年底新編《中國人民解放軍政治工作條例》的作者群之一，且該書由解放軍出版社出版，顯示書中相關「政治作戰」的概念，已獲中共中央軍委會、總政治部等單位相當程度之默認。

意義，簡言之，就是『鬥智』，武力作戰，就是『鬥力』。」<sup>2</sup>又在「對政治工作的檢討」講詞中指出：「雖然它重在鬥智，但也不完全排斥鬥力，因為政治作戰是含非武力示威，準武力暴動，和半武力的特種作戰性質」。<sup>3</sup>《雲五社會科學大辭典》對政治作戰界定為：「是指在對敵作戰時，除軍事衝突外，非軍事性的各部門也應加入戰鬥，以期早獲勝利並確保勝利的果實」。<sup>4</sup>國軍「政治作戰」的定義係採取蔣中正先生的界定，並將政治作戰區分為兩個層次，一是達成國家目標的國家階層政治作戰，以及確保作戰任務，達成軍事目標的軍事階層政治作戰。<sup>5</sup>國軍政治作戰的範圍，除「思想、組織、心理、情報、謀略、群眾」之「六大戰」外，也包含平時部隊的「四大實務工作」：思想、組織、服務、安全。

西方對於「政治作戰」(political warfare) 或「政治戰」(political war) 的定義並不一致，德國軍事思想家克勞塞維茨(Karl von Clausewitz)說：「戰爭不僅是一種政治行為，而且更是一種真正的政治工具，一種政治交易的延續，一種使用其他手段來執行的同樣工作」；<sup>6</sup>波莫爾和柏金斯(Norman D. Palmer and Howard C. Perkins)認為：「在一般意義上，政治作戰意指一個國家為削弱一個或多個特定敵人所採取的戰爭以外的諸多手段」，包括有外交、宣傳和經濟學等<sup>7</sup>；金特勒(William R. Kintner, 1952)將政治作戰定義為「一種國家之間的鬥爭方式，在這種鬥爭中一個國家企圖不直接使用武力，以求對於其對方貫徹其意志。」所採取的手段包括有「外交性的提議、經濟突擊、宣傳和造謠、挑撥、恐嚇、恐怖行動，以及分化主要敵人與其同盟者之間的關係，以削弱敵人」；<sup>8</sup>科蒂維拉(Angeles Codevilla)認為「政治作戰是一國在一次特定鬥爭中的強力政治性表達」；<sup>9</sup>史密斯(Paul A. Jr. Smith)在《論政治戰》(On Political War)乙

<sup>2</sup> 國防部總政戰部，《領袖政治作戰遺訓輯錄》(台北：國防部總政戰部，民 64)，頁 25。

<sup>3</sup> 轉引自王昇，「總統政治作戰思想之研究」，《復興崗學報》第 5 期(民 57)，頁 4。

<sup>4</sup> 王雲五，《雲五社會科學大辭典》第三冊(民 65)，頁 199。

<sup>5</sup> 國防部總政戰部，《國軍政治作戰要綱》(台北：國防部總政戰部，民 86)，頁 1-1,1-2。

<sup>6</sup> Karl von Clausewitz 著，鈕先鍾譯，《戰爭論精華》(台北：麥田，民 85)，頁 73。

<sup>7</sup> Norman D. Palmer and Howard C. Perkins, *International Relations: The World Community in Transition* (New York: Houghton Mifflin Company, 1953). pp. 218-219.

<sup>8</sup> 鈕先鍾譯，William R. Kintner & Joseph Z. Kornfeder 著，《戰爭的新境界：政治戰，現在與將來》(*The New Frontier of War: Political Warfare, Present and Future*, 1952) (台北：國防計畫局編譯室，民 52)，頁 3-4。

<sup>9</sup> Angeles Codevilla 著，Carnes Lord & Frank R. Barnett 編，黃德春譯，「政治作戰」(Political Warfare)，《政治作戰與心理戰》(Political Warfare and Psychological Operations, National Defense University & National Strategy Information Center, 1989) (台北：國防部史政編譯局，1993)，頁 71。

書中指出，「政治戰是一方使用政治的（political）手段迫使敵者依照其意志去行為」，所謂政治的（political）意指國家生存和相關利益的人民與政府間的有目的交際（purposeful intercourse）。政治作戰可以是暴力、經濟壓力、顛覆和外交的混合運用，但主要是以文字、意象和理念的使用，即一般所說的宣傳和心理戰。<sup>10</sup>

西方學者對政治作戰的界定是屬於國家層次，以政、軍、情，特別是外交，是主要執行單位，其目標對象為敵國或盟國，是對外的作戰而不包含軍隊本身平時的精神戰力培養工作。此與國軍政治作戰平時對內亦稱為政治「作戰」工作，有所不同。

### 參、新世紀國家安全概念與戰爭型態的變遷

1989年柏林圍牆的倒塌、90年兩德的統一及91年前蘇聯的解體，象徵冷戰及兩極對抗體系的消失，進入所謂的「後冷戰時期」。新世紀國際社會強調「以合作代替對抗」的理念下，國際格局形成全球的和平結構，國家與國家之間互動與聯繫比以前更加密切，大國與大國之間很難引起大規模的戰爭，但並不代表新世紀是一個太平盛世，反而有許多的衝突與不穩定變數。因而世界各主要國家無不針對其本身所面臨的現實和潛在的安全威脅、高新科技導致新戰爭型態的挑戰，以及後現代軍隊新任務進行新的評估，積極進行「軍事事務革命」（RMA），期能迎接新世紀各項挑戰。

#### 一、安全概念的變遷

後冷戰時期國際情勢的演變，在受到全球化（globalization）趨勢的影響，使得國家的界線開始模糊、國家安全的定義亦難以界定，安全概念所探討的範疇亦更加廣泛、多樣化，已非僅是軍事安全，還包括了生態、金融、經濟、恐怖主義、毒品、水資源、武器擴散、人口移動等安全課題。由於這些安全議題已經跨越了國家的疆界，安全的危害者也不再是以國家為主，因此，沒有一個國家可以依靠自己的單獨力量來維護國家安全，各國面臨全球化為了追求安全而必須進行政治的合作與妥協。美國「911」事件後的發展，即為例證。簡言之，在全球化趨勢下，國家安全的範圍除了軍事安全外，更擴展到政治、經濟、社會和文化的的核心安全，而國家、個人、團體、跨國與超國家組織也成為安全的維護主體，因而使

<sup>10</sup> Paul A. Jr. Smith, *On Political War* ( Washington DC: National Defense University Press, 1989 ) .

得國家安全的威脅產生以下變遷：<sup>11</sup>

(一) 安全的內涵擴大化

隨著全球化的深化及科學技術的發展，尤其是資訊技術的發展，使安全內涵日益複雜，呈現多面向與無所不包的特性。在永續發展的考量下，未來的國際關係不再僅以軍事安全為主，各種安全亦應予以重視，例如生態、經濟、社會、文化、科技、環境安全等。也因為全球化的發展使世界各國、各地區越來越相互依存，形成越來越趨向於整體發展的世界體系，使國家安全日益帶有國際政治乃至全球政治的色彩。

(二) 威脅的來源多元化

傳統的安全觀主要以國家為主要角色，受到全球化潮流的影響後，安全的角色擴及小到個人，大至全球。全球是比國家範疇更大的安全共同體，在全球範圍內的各個單元都是值得重視的。更何況威脅形成的原因不再侷限於傳統軍事或外交因素，恐怖主義、毒品走私、生態危機的全球化，也成為未來人類世界更加常見的威脅來源。

(三) 威脅主體的非國家化

由於全球化時代政治行為的主體已不僅是主權國家而已，威脅的主體亦不限於一個主權國家，政治性恐怖組織，經濟性販毒集團、宗教性的秘密集團都有可能發起攻擊或戰爭。特別是在美國「911」恐怖攻擊事件之後，恐怖主義的危害越來越受到重視。有鑑於此，除了防備來自主權國家的威脅之外，更須提防隱藏性的威脅製造者。

(四) 安全的不可分割性受到重視

全球化加強全球性的經濟、文化、社會和科技觀念之相互聯繫，國家間相互依存度提高，如有一國安全受到威脅，影響層面不僅限於當事國，而是跨國性的。各個行為體在追求自身安全時，也同時要考慮其他單元的安全，甚至全球的安全。因而，國際間的安全關係很難去分割為他國的或我國的，彼此唇亡齒寒。

綜言之，新世紀安全概念的發展，必須朝向適應或融入新的全球體系方向，跳脫以往純軍事面向的國家安全觀，擴展到非軍事面向的人口、經濟、環境、政治、心理、宗教及軍事安全觀，採取廣泛性觀點 (comprehensive view) 思考國家安全，尤其在維護本國與盟國的安全之際，也得重視敵人安全，此即廣泛性安

---

<sup>11</sup> 俞可平、黃衛平編，《全球化的悖論》（北京：中央編譯出版社，1998），頁 77-78；閻學通，「亞太地區的安全合作」，《東亞季刊》，第 23 卷第 2 期（1999），頁 104-105；沈明室，「全球化與區域化下的我國國防戰略」，中山大學中山學術研究所主辦，民 92 年 3 月 21 日，《2003 年中山學術與國家發展學術研會論文》，頁 35。

全與共同安全。<sup>12</sup> 基此，政治作戰所強調「七分政治、三分軍事」、「不戰而屈人之兵」等非武力作戰形式，即成為達成國家目標的重要政策工具。

## 二、新戰爭型態的挑戰

目前世界上有三大革命正同步展開。第一，知識經濟逐步取代工業經濟；第二，全球經濟逐步取代國家經濟；第三，資本主義逐步取代社會主義及準社會主義。<sup>13</sup> 首先，也是最重要的是，一系列的新科技問世帶動了第三次工業革命，將我們從仰賴天然資源的工業世紀，帶入憑藉技能、教育及研究發展的知識新世紀，電腦資訊即是知識創造經濟的實例。其次，在第三次工業革命問世的通信新科技，創造、主導了全球經濟的發展與建構。再者，許多共產及社會主義國家先後拋棄舊制，擁抱資本主義。

在戰爭的歷史中，往往因為科技的突破與創新，以及在軍事領域上的運用，使戰爭出現新的內涵及型式。托弗勒夫婦（Alvin and Heidi Toffler）在「新戰爭論」（*War and Anti-War: Survival at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century*）一書中，即預言「也許有一天，攜帶電腦的士兵要多過攜帶槍支的士兵」。<sup>14</sup>

第三次工業革命中的電腦資訊、通信科技，帶來的戰爭型態的變遷，使得空間、距離和時間發生了變化，進而建構出超越空間、限度的戰場，形成防不勝防的網路戰、駭客戰等，甚至有「超限戰」<sup>15</sup>、「恐怖主義攻擊」等新戰爭型態，使得新世紀充滿不確定因素。觀察近年來發生的波灣戰爭、阿富汗戰爭、科索沃戰爭、伊拉克戰爭等「第三波」<sup>16</sup>新戰爭型態，至少有以下三項特點：

### （一）高科技文明戰爭

隨著電腦資訊、通信科技應用於軍事，各項軍事裝備的資訊化程度越來越高，武器精度也隨之空前提升，遙控、制導、精準、隱形等戰具，使得原本傳統機械化戰爭如地毯式的轟炸、戰場血腥屠殺的景況將很難再現。尤其人類在經濟發展和生活改善，更加重視生命財產和珍惜生命的前提下，儘量減少敵對雙方生命及財產的損失，避免傷及無辜，並期待戰後儘速復原，已成為戰爭發動者必須考量因素之一。

<sup>12</sup> 李鑫煒，《體系、變革與全球化進程》（北京：中國社會科學出版社，2000），頁 73-75。

<sup>13</sup> Lester C. Thurow 著，蘇育琪等譯，《勇者致富》（台北：天下文化，2003），頁 44。

<sup>14</sup> Alvin Toffler and Heidi Toffler 著，傅凌譯，《新戰爭論》（*War and Anti-War: Survival at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century*）（台北：時報文化公司，1994 年），頁 92。

<sup>15</sup> 喬良、王湘德，《超限戰》（北京：解放軍文藝出版社，1992），

<sup>16</sup> 同註 14。頁 82。

由於戰爭工具的精準性及可預測性，新世紀戰爭將趨向非致命性、不殃及無辜的高科技文明戰爭，突顯戰爭成為政治目的之工具性價值，因此「不戰而屈人之兵」的政治作戰，成為戰爭發動者優先考慮的選項，亦突顯政治作戰在國家戰略和軍事戰略之重要性。例如，從越戰結束後到波灣戰爭發生期間，美軍計有八次軍事行動，其中有兩次是失敗的，<sup>17</sup>雖屬小規模行動但總共傷亡人數不到 1,200 人；<sup>18</sup>波灣戰爭僅有 615 人傷亡，包括 148 人死亡；<sup>19</sup>及至伊拉克戰爭，美軍在攻陷首都巴格達後，於 2003 年 4 月 11 日公布美軍死亡人數為 105 人，93 人是在戰鬥中陣亡，12 人死於各種事故。<sup>20</sup>上述數據顯示美軍積極發展制導、精準戰具的目的，在於減少戰場傷亡，期能避免重蹈越戰的覆轍。

## （二）全民防衛性戰爭

在傳統的局部戰爭中，主要是以火力打擊和兵力機動作戰為指標，戰爭範圍有明顯的地域性。但是在新世紀戰爭場景中，雖然仍使用火力打擊和兵力機動作戰，但是拜現代科技所賜，尤其是資訊科技，資訊攻防作戰的範圍則擴大成為全面性的，已經沒有前方和後方的差別，戰時與平時的分界亦趨向模糊。<sup>21</sup>中共學者依此種現象，提出「超限戰場」的概念，並將此種超越一切界限和限度的新世紀戰爭型態，命名為「超限戰」。<sup>22</sup>

此外，恐怖主義攻擊成為國家安全重要威脅之一，但恐怖主義攻擊的隱匿化與非傳統化，常使一般習於戰場作戰的軍隊難以有效發揮作戰效益，必須結合警備治安武力，才能對藏匿於民間暗處的恐怖主義者展開反制。恐怖主義結合犯罪與各種破壞的作戰方式，更使前方和後方、平時與戰時的分界更為模糊。例如，在「911」恐怖攻擊事件之後，美國所展開的新戰爭中，有許多必須透過國際合作來封鎖恐怖主義組織網絡，或杜絕恐怖主義的財政來源，更需要整合軍隊與政府的功能。

上述「超限」戰爭場景及美國「911」恐怖攻擊事件，顯示現代戰爭已無前方後方、平戰時之分，且人人都無法置身事外。尤其，在中共不斷強調「不對稱

<sup>17</sup> 1980 年伊朗人質救援行動和 1983 年佔領貝魯特行動是失敗。James F. Dunnigan & Raymond M. Macedonia 著，蔡伸章譯，《美國的軍事革新》（Getting It Right: American Military Reforms After Vietnam to the Persian and Beyond, 1993）（台北：麥田出版社，民 85），頁 269。

<sup>18</sup> 同註 17。

<sup>19</sup> Ivan Olrich 著，國防部史政編譯局譯，《反誤擊》（Who Goes There: Friend or Foe?）（台北：國防部史政編譯局，民 86），頁 54。

<sup>20</sup> 「傷亡統計」，《中時電子報》（<http://forums.chinatimes.com/report/Gulfwar2003/Death/Death.htm>）

<sup>21</sup> Bruce Berkowitz 著，國防部史政編譯室譯，《戰爭新風貌：21 世紀作戰方式》（台北：國防部史政編譯室，民 92），頁 4。

<sup>22</sup> 同註 17。頁 6。

戰法」、「超限戰」等非傳統戰爭方式的威脅，以及國際恐怖主義的跨境化、毀滅性、兩極化發展趨勢下，任何民生設施都可能成為敵人或恐怖分子攻擊的目標。因此，我國國防法第三條明定：「中華民國的國防為全民國防」，目的就在強調現代戰爭是全民防衛性戰爭的特性，建立全民防衛動員能量，妥善建置全民國防機制，確保國家安全在全民參與下能更鞏固。

### （三）以資訊化為中心的政治、心理戰

現代戰爭攻擊目標的選定，不再侷限於軍事目標，而是擴及政治、經濟、工業目標，乃至人心說服。例如，美軍心理作戰的格言是「收服人心」（Capture their minds, their hearts and their soul will follow）<sup>23</sup>，在1990年10月爆發的波灣戰爭中，美軍心戰特遣隊透過廣播、空投、海漂、戰術心戰喊話、傳真、影帶等諸多途徑，如期達成了「擴大戰力、挽救生命、贏得戰爭」的心戰目標。

事實上，現代戰爭的目標對象不僅是敵對雙方的民心爭奪，還包括旁觀的世人。在2003年伊拉克戰爭中，由於美國單邊主義的「先發制人」戰略實在無法說服世人，因此再多的心戰作為也無法說服伊拉克軍民、關心此場戰爭的世人，以致戰爭結束至今，仍遭到國際社會多所譴責，造成美國形象受損。美國參議員羅伯特即在伊拉克戰爭開戰前提出警告：「我們以狂妄自大招搖著超級強權的旗幟，等到這場戰爭結束，我們需要重建的絕不僅是伊拉克，我們不得不花更大的力氣重塑美國在世界的形象。」<sup>24</sup>

綜言之，新世紀戰爭的特性是一場以資訊化為中心的政治、心理戰，暴力性將不再是戰爭的突出特徵，戰爭轉變成一種腦力思維戰，將由硬體摧毀及人員殺傷，變成一種科技與意志的對決，由血與火的戰場征伐轉為精神、意志和智慧的爭鬥。

## 三、非戰爭性軍事行動的增加

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、促進和平和支援文人政府因應國內危機」，它涉及的要素包括平時、衝突和戰爭情況下的戰鬥和非戰爭行動。戰鬥行動方面，例如，為了執行和平任務，可能具有許多與戰爭相

<sup>23</sup> 美軍第四心戰群網頁（<http://www.psywarrior.com/psyhst.html>）。

<sup>24</sup> 「先發制人的誤區」，《華夏經緯網》，2003年3月29日。

同的特徵，包括積極的戰鬥行動和大部份戰力的運用。<sup>25</sup>

美軍非戰爭性軍事行動的類型，依據美軍聯合作戰手冊（JP 3-07）區分 4 類 16 種：第一類，軍備管制（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，強制制裁和（或）海上攔截行動（Enforcement of Sanctions and/or Maritime Intercept Operations）、強制驅離區域（Enforcement 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，國家支援和（或）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，復原行動（Recovery Operations）、武力展示行動（Show of Force Operations）、打擊和突擊（Strikes and Raids）以及支持反叛亂（Support to Insurgency）。

蘭德公司（RAND）軍事分析家陶（Jennifer M. Taw）和維克（Alan Vick）認為，非戰爭性軍事行動的範圍可以間接歸納為：外國和國內防衛、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、災難救助等。<sup>26</sup>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，<sup>27</sup>並指出美國早在 1997 年的「四年期國防總檢」（QDR）中評估，未來的 15 至 20 年內，針對小型應急部隊除了優先規劃兩種非傳統行動類型——打擊恐怖主義和防制武器擴散，也應體認到未來數十年內，諸如人道救援和維和行動的需要。

中國大陸也注意到非戰爭性軍事行動的趨勢，據《中國新聞網》報導解放軍新頒行的《軍事訓練條例》中，新增了「非戰爭行動」新訓練內容，項目包括水災搶險、火災搶險、震災搶險以及其他突發事件的處置。<sup>28</sup>同時，共軍總參謀部也相應印發《非戰爭行動訓練教材》，供部隊進行訓練使用。

根據解放軍探討，非戰爭性軍事行動古已有之。美國「911」事件後，此一

---

<sup>25</sup> The Joint Chiefs of Staff, *Joint Pub 3-07: Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, 16 June 1995, Chapter I, para 2., p.1-1.

<sup>26</sup> Jennifer M. Taw and Alan Vick, "From Sideshow to Center Stage: The Role of Armed and Air Force in Military Operations Other Than War." in Zalmay M. Khalilzad and David A. Ochmanek, eds., *Strategic Appraisal 1997: Strategy and Defense Planning for The 21<sup>st</sup> Century*, RAND, 1997.

<sup>27</sup> 同上註。

<sup>28</sup> 「中國解放軍將開展非戰爭行動訓練處理突發事件」，《中國新聞網》，2002 年 9 月 13 日，<http://www.chinanews.com.cn/2002-09-13/26/222413.html>.

概念之所以被美軍提出並受到世人重視，是由於為了減少「零和」危險、消弭非傳統安全威脅和謀求「不戰而屈人之兵」的需要。<sup>29</sup>非戰爭軍事行動主要形式有：軍事外交、軍貿軍援、軍備鬥爭、軍事威懾、邊海空防鬥爭、以及軍事危機衝突，並認為這種非戰爭方式是軍事鬥爭和其他領域的融合產物，「能脫離戰爭本身而直接達成政治目的」，拓展了戰略謀畫的視野，成為軍事戰略指揮對象的有機組成部分。<sup>30</sup>

綜觀非戰爭軍事行動內容，除了可以看出它與政治作戰的相關性，同時亦顯示世人日益重視、研究政治作戰的趨勢。非戰爭軍事行動屬於國家階層，包含有武裝部隊執行「軍事行動」，也包含非軍事單位執行的「行動」。但無論是否由軍隊或其他單位執行，均屬非戰爭性行動。<sup>31</sup>至於非戰爭軍事行動以軍事階層實施為主，是指由武裝部隊執行的任務，包括有戰鬥性與非戰鬥性任務，後者就是屬於政治作戰的性質與範圍，在後冷戰時期有更加受到重視的趨向。

#### 四、政治作戰的時代意義與價值

上述新世紀國家安全概念和軍事事務與戰略思維的轉變，突顯政治作戰的重要性，其時代意義與價值顯示在：

- (一) 全球化的發展導致國家安全概念擴展到非軍事面向的人口、經濟、環境、政治、心理、宗教等綜合性安全觀；在維護本國與盟國的安全之際，也得重視敵人安全，此即廣泛性安全與共同安全，<sup>32</sup>進而使得講求「不戰而屈人之兵」的政治作戰，成為維護國家安全的重要政策工具。
- (二) 高新科技的發展帶來武器裝備的革新，使作戰的技術、工具（非致命性、遠距、無人操作等）的效能倍增，更有利於從事非武力性、非致命性的作戰，突顯戰爭成為政治目的之工具性價值，政治作戰亦成為達成國家目標的優先選項之一。
- (三) 新戰爭形態的挑戰，改變軍事理論、組織、武器裝備、戰略戰術而導致戰爭形態的改變，走向資訊化、電子化的作戰方式，更擴大政治作戰的運用空間。

<sup>29</sup> 張海明，「淺析非戰爭軍事行動的源起」，《中國國防報》，2006年4月5日，第3版。

<sup>30</sup> 張旭，「點擊非戰爭軍事行動」，《中國國防報》，2003年1月9日，第3版。

<sup>31</sup> 洪陸訓、蔡政廷，〈新世紀政治作戰的意義與範圍〉，發表於「第九屆國軍軍事社會科學學術研討會-新世紀國軍政治作戰的轉型與願景」政戰學校主辦，2006，頁67-72。

<sup>32</sup> 李鑫焯，《體系、變革與全球化進程》（北京：中國社會科學出版社，2000），頁73-75。

(四) 後現代軍隊新任務的產生，驗證了政治作戰日益重要，這些新任務包括維和、反恐、人道救援等等，都屬於「非戰爭性軍事行動」(military operations other than war, MOOTW)。

(五) 由於經濟發展、財富累積和生活改變，使人類更加重視生命財產的安全和珍惜生命價值，因此「不戰而屈人之兵」的戰爭目的和作戰方式，成為不得已而開啟戰爭者的優先考量。

為結合上述政治作戰重要性增加的因素，突顯政治作的時代意義，應在既有政治作戰界定上，引申出新世紀國軍「政治作戰」的概念如下：

(一) 國家階層政治作戰是指圍繞國家戰略目標，由軍隊主導開展的一種作戰形式，要著眼於政治與外交鬥爭的需要，聚焦於總體戰略目標的需要來進行籌畫，而不是以軍事打擊的效果來判定。

(二) 軍事階層政治作戰是以戰場敵人為主，各社會集團為輔，兼及國際輿論的一種非武力攻擊方式，可以獨立遂行任務，也可以依托和配合武力打擊進行。

(三) 政治作戰展開於軍事打擊之前，貫穿於軍事打擊之中，繼續於軍事打擊之後，是一種超限時空的作戰形式，主要手段為政治攻擊、心理瓦解和精神削弱，實現小戰大勝，甚至不戰而勝。

(四) 由於政治作戰的特性是靈活和多樣性，可因應不同的戰略與戰術需求，發展出各種可能有效的戰法。除了國軍的思想、心理、謀略、情報、組織、群眾等「六戰」，以及共軍的輿論、心理、法律等「三戰」之外，還包括有政治、外交、經濟、文化、資訊戰等，不僅可以獨立實施，亦可依托或配合武力戰的實施，因此政治作戰的戰法不必受限於「六戰」或「三戰」。

## 肆、新世紀國軍政治作戰的轉型

近十幾年來，「治理」(governance)概念的盛行<sup>33</sup>，相當程度是為了合理

---

<sup>33</sup> 「治理」(governance)一詞源自於古典拉丁語和古希臘語中的「引導領航」(steering)一詞，原意係指涉統理(govern)、引導或操縱之行動或方式，經常與「統治」(government)一詞相互交疊使用。所謂的「統治」意指一種制度化的過程，在民族國家層次上運作時，目的在維持公共秩序和處理集體行動的問題。因此，統治的思維係以國家為中心，是「由上而下」的決策與執行過程；而治理雖然也被視為是「由上而下」的權威行使，卻也允許一些原本在下層的機制，參與上層權威的政策形成(張亞中，民90，「全球治理：主體與權力的解析」，《問題與研究》，第40卷第4期，民90，頁3-4)。

地描述和解釋前述全球化現象，同時也期望為這些超越國家藩籬，以及因為不同政策議題而連結的政策社群，尋找出適切的新規範與新秩序。所謂國防治理（defense govern），就是運用資源管理的技術統合人民、政府、軍隊各所擁有資源，來達成國防戰略目標。<sup>34</sup>國防治理理念與國軍政治作戰「團結群眾、爭取支持、瓦解敵人」的目的，有相當程度契合，所提的治理範疇亦可供政治作戰參考，進而界定國軍政治作戰的定位與功能。

## 一、國防治理理念的興起

國防治理的範疇包括有：國防經濟、內部國防關係、以及外部國防安全實踐等三個範疇<sup>35</sup>，哈斯特（Mark G. Harstad）即曾針對亞太區域各國國防事務的情況，進一步綜整出國防治理的分析面向如下：<sup>36</sup>

### （一）國防經濟（defense economic）

包括有：國防支出、國防工業、和軍事組織的效率效能等問題。其目標不僅限於國防安全面向，同時還必須能夠兼顧總體經濟的發展。

### （二）內部國防關係（domestic defense relations）

由於亞太地區國家的軍隊，過去在其本國體制內往往扮演強有力的角色，因此區分三個面向進行分析：

1. 內部安全實踐：包含了內部法律與命令，以及軍隊與警察間責任功能的劃分。
2. 文武關係：包括軍隊在政府中的角色、政府控制軍隊、軍隊內部關係、軍隊與人民間的互動等。
3. 商業的國防工業：國防官員扮演著商業市場上的營利人員角色。

### （三）外部國防安全實踐（international defense practices）：

1. 國防透明度：將戰略目的與手段的公開出版。
2. 安全合作：雙邊和多邊安全溝通的形式。

具體言之，國防治理的目的即在統合國內社群所擁有的資源，來達到戰略的目的。在外部國防安全實踐上，以全球化的觀點來界定國家安全的範疇，跳脫傳統軍事安全等同於國家安全的窠臼，進而發展出符合國際情勢與兩岸關係的國防

<sup>34</sup> Mark G. Harstad, "Defense Governance", *Asia-Pacific Economic Update*, Vol. 2 (2002), p.43. ( <http://www.pacom.mil/publications/apeu02/s09govdef23.pdf> )

<sup>35</sup> Steven Staples, "The Relationship Between Globalization and Militarism", *Social Justice*, Vol. 27, No.2 (2001), p.13.

<sup>36</sup> 同註 28。

戰略思維；在內部國防關係面向，置焦點於文武關係良好的運作<sup>37</sup>，釐清並建構軍隊、政府、及人民之間的良好互動關係，進而透過全民國防教育途徑，以凝聚全民防衛意識，落實全民國防；至於國防經濟面向，相關的國防支出、國防工業和軍事組織，則應兼顧全民國防戰略思維、軍事戰略構想、國會監督、以及國內社會環境等綜合因素考量，建構符合國情及未來戰爭型態的國防武力。

## 二、國軍政治作戰的定位與功能

為進一步界定國軍政治作戰的範圍，完備政治作戰的目標與手段，因應新世紀各項挑戰。茲就前述國防治理的範疇，探討國軍政治作戰的定位與功能。（架構圖如次頁）

### （一）外部安全

在國家階層政治作戰，應具備綜合性安全概念，結合政治、經濟、軍事、心理戰略，由國軍政治作戰扮演發動的角色，運用「全民防衛動員準備業務會報」及「政務協調中心」機制功能，統合國家整體力量，遂行政治作戰。惟國軍政治作戰雖然扮演發動的角色，但有關國家階層政治作戰戰略的決策機制，仍應提升至「國家安全會議」或「軍事會談」中決策較為合宜。其優點除了可以因應「國防二法」相關國防安全決策機制的變革之外，亦能經由「全民防衛動員準備業務會報」整合相關部會資源與功能，以利於國家戰略階層政治作戰諸般作為之執行，達成「以小代價換取大勝利」或直接實現「不戰而屈人之兵」的國家目標。

至於軍事階層政治作戰應明確賦予「政務協調中心」整合相關部會動員資源的任務與功能，尤其是政治作戰作業能量的籌獲，俾利政治作戰工作之遂行。並特別講求政治作戰平戰相結合的指導與作為規劃，務期使平時政戰實務工作，能在戰時轉換為對敵作戰戰力，以發揮「不戰而屈人之兵」的效能。

### （二）內部國防

政治作戰的功能應置焦點於文武關係良好的運作，除加強「國會聯絡」落實國會監督、軍隊國家化的國軍形象，並置焦點於「官兵精神戰力蓄養」、「福利

---

<sup>37</sup> 「文武關係」，就廣義來說，係指「涉及社會上一般公眾和武裝力量成員相互間所持的態度和行為」；就狹義而言，則意味「武裝力量與合法建立的國家公共權威機構之間所存在的主從關係」。前者涉及軍隊與社會之間的互動關係，屬於軍事社會學的範圍；後者關注焦點在於軍隊與政府之間的互動關係或軍人在政治上扮演的角色（洪陸訓，「文武關係之理論、研究途徑和類型學」，《東亞季刊》，第廿六卷第一期，民 83，頁 58），強調軍隊必須對民選的議會或立法機構負責，亦即對人民負責。實際作為是透過公眾對國防事務的討論、軍事預算的審查、軍事事務的公開透明、以及錯誤和不法行為的調查，使軍隊受人民的監督，以落實軍隊國家化。

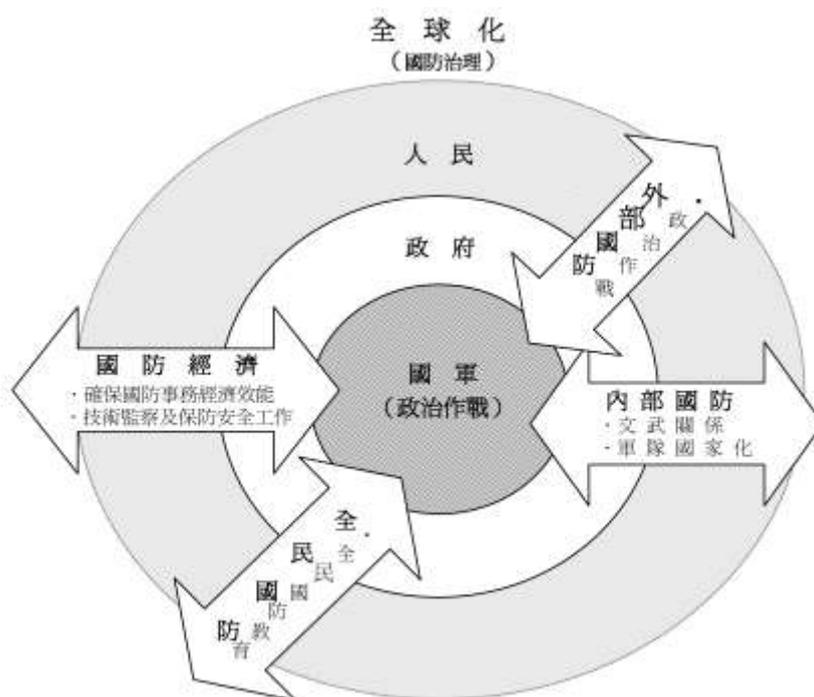
服務」及「軍事新聞處理」等政戰實務工作，積極建構國軍、政府、及人民之間的良好互動關係。

### (三) 全民國防

我國《國防法》第三條明定，中華民國之國防為全民國防。依據我國《全民國防教育法》第三條規定，全民國防教育中央主管機關為國防部。為強化全民防衛意識，因應新世紀新戰爭型態的挑戰，應透過各項全民國防教育途徑積極推展各項教育工作，以凝聚全民國防共識共信，落實全民防動員準備，堅定防衛台灣的決心與信心。

### (四) 國防經濟

相關國防支出、國防工業和軍事組織等國防事務，國軍政治作戰的功能在於確保效率效能，並貫徹技術監察及保防安全工作。



國軍政治作戰功能與定位圖

資料來源：修改自 Harstad,2002:43。

## 伍、軍事事務革命與政治作戰事務革新

美軍為因應新世紀新戰爭型態的挑戰，以及面臨裁軍與削減國防預算的兩難

困境下，選擇進行「軍事事務革命」，結合第三次工業革命的電腦資訊、高科技通信基礎，規劃出比任何一個敵人都要看得遠、動得快、打得好的精簡型兵力，以致世界各國競相師法，並蔚為新世紀軍事改革的潮流。國軍在因應戰爭型態的轉變，針對戰略構想、編裝、作戰方法進行「軍事事務革新」的同時，國軍政治作戰亦需肆應進行「政治作戰事務革新」，以因應國際情勢和兩岸關係的常與變。

## 一、軍事事務革命的興起

一九七〇年代後期，前蘇聯總參謀長歐加科夫（N. V. Ogarkov）元帥所著有關於分析新科技革新的論文中，提到科技將使戰爭產生大幅的變革，而快速機動的部隊可以運用良好的通信，在廣大的戰場上進行協同的攻擊；更由於戰鬥空間擴大，戰鬥時間也會縮短。此種每當出現新科技及新武器系統時，戰爭的型態就會產生變化的這種現象，前蘇聯即稱之為「軍事技術革命」（Military Technical Revolutions）。<sup>38</sup>

美國則認為「軍事技術革命」的範疇過於狹隘，戰爭型態的變化除科技的變化外，還包括軍事組織及作戰方式的變化，而這種非科技面的變化總效果佔整體軍事能力的大部分，故將「軍事技術革命」的範疇擴大，並稱之為「美國軍事事務革命」（American Revolutions in Military Affairs）。<sup>39</sup>

其實有許多機構及學者專家對「軍事事務革命」提出不同的看法，美國防部淨評估辦公室（Office of Net Assessment）認為「由於軍事準則的重大變化，作戰組織的徹底改變，以及新科技的運用等，造成戰爭本質的改變。」國際戰略研究中心（International Institute for Strategic Studies）指出「軍事事務革命，是把先進的新科技與正確的作戰理論和體制相融合，然後混合著創新觀念，使武器發揮最大效能的變革。」哈佛大學甘迺迪學院院長奈伊（Joseph S. Nye Jr.）則指出，「它是系統整合，其中包括情報蒐集、偵察、指揮、通訊、管制、情報等 C<sup>4</sup>ISR 整合系統；發展準則、戰略、戰術及軍隊編組，以及有效運用各種科技潛能。」克里彬維棋（Andrew F. Krepinevich）強調，「通常發生於軍事體系大量運用新科技與創新的作戰概念，同時藉由組織的特性而徹底改善衝突的特性與行為。改變的方式經常是擴大部隊規模，並急速增加軍隊的戰鬥力與提升戰鬥效能。」<sup>40</sup>

<sup>38</sup> 所謂革命（revolution），通常指人們在改造社會中所進行的重大變革。歐洲一些軍事理論家和歷史學家常常使用「軍事革命」這一術語來表述人類在軍事領域的重大變革。

<sup>39</sup> Bill Ovens & Edward Offley 著，曾祥穎譯，《軍事事務革命》（台北：麥田，2002），頁 102。

<sup>40</sup> 國防部軍務局譯，《軍事事務革命》（台北：國防部軍務局，1998），頁 203。

綜言之，「軍事事務革命」係將戰術、經濟、社會文化、政治、組織及科技層面的若干複雜的改變因素，使其彼此發生相乘效果（synergistic combination），進而整合成遂行戰爭的新概念與構想。也就是說「軍事事務革命」並非專指科技方面，而是指與軍事有關的領域，如科技、制度、作業、組織與戰略等方面之進步與革新，個別的進步與革新並不代表「軍事事務革命」，必須共同的進步與革新達到預期效果，而改變戰爭本質。

## 二、國軍政治作戰事務革新

對於「軍事事務革命」一詞，中共採用「新軍事變革」，<sup>41</sup>我國則是以「軍事事務革新」稱之。因而本文所論及的「政治作戰事務革新」，即是師法「軍事事務革命」的理念，針對下述政治作戰事務，探討如何同時進步與革新。

### （一）深廣政治作戰理論研究

2004年11月，中共解放軍出版社印行《政治作戰初探》一書，除了肯定國軍政治作戰具備時代性價值，還特別指出，解決「台灣問題」為共軍未來遂行政治作戰之重點工作。<sup>42</sup>未來共軍可能進一步運用「政治作戰」概念，統籌「三戰」：輿論戰、心理戰及法律戰<sup>43</sup>，組建具有獨立作戰能力之「專業部隊」，對我開展的「三戰」攻擊<sup>44</sup>。置重點於「資訊心理作戰」、「高科技整合作戰」之遂行。

國軍軍事院校在「軍事事務革新」中具有基礎性、先導性作用，負有戰略研究、新戰法實驗之責。在政治作戰理論研究方面，政治作戰學院理應發揮自身優勢和先導作用，成為政治作戰理念和形式的搖籃，以及人才培訓的重要基地，應

<sup>41</sup> 熊光楷指出，原為「新軍事革命」，經江澤民拍板後，才定為「新軍事變革」（熊光楷，「江澤民在學西班牙語」，<http://washeng.net/HuaShan/BBS/wanhua/gbcurrent/112416.shtml>）。

<sup>42</sup> 同註 1，頁 22。

<sup>43</sup> 共軍總政治部，「中國人民解放軍政治工作條例」（2003），第二章第 17 條第 18 款。

<sup>44</sup> 三戰：輿論戰作為一種特殊的作戰樣式，是信息化戰爭的產物。它通過電視、廣播、網絡、報刊等新聞媒體，有計畫地向受眾傳播經過選擇的信息和材料，阻斷、瓦解和反擊敵方的宣傳攻勢，從而影響受眾的情感、動機、主觀判斷和行為選擇，主導新聞輿論影響民意歸屬、改變雙方整體力量對比；心理戰是實施心理攻與防的一種作戰樣式。以既有的或潛在的軍事實力為後盾，以各種形態的信息媒介為武器，綜合運用各種手段，對敵方的精神心理施加刺激和影響，迫使敵指揮決策紊亂，作戰信心動搖、戰鬥潛力受到損傷並在政治上受到孤立，從而有效降低其作戰效能，同時鞏固己方心理防線，達到以小的代價換取大勝利或直接實現「不戰而屈人之兵」的目的；法律戰是運用國際、國內法，尤其是一系列國際條約和公約中的武裝衝突法，以及公認的國際通行慣例，通過各種渠道，揭露敵方的違法行為，努力為我方爭奪法理優勢，爭取國際社會政治和道義上的支持，開展有利於己，不利於敵的法律鬥爭。（李杰等編，新世紀新階段政治工作特點規律研究。北京：解放軍出版社，2004，頁 182-183）

結合文武院校研究能量，區分對內（國內軍民）、對外（敵人暨國際友我人士）兩個層面縝密規劃。

以國軍「反三戰」的研究為例，應適切整合跨系資源，責任劃分國軍院校相關系所「反輿論戰」、「反心理戰」及「反法律戰」教研任務，蓄積教研能量，以老師為核心，指導研究生、學官進行相關論文的研究，積極發展「反三戰」理論架構，周延設計相關課程，將專題納入相對性敵情及碩、博士論文（含學員專題）研究。並適時將研究成果（含平時即題研究暨長遠基礎理論、策略研究），應定期彙集成冊，申請相關單位經費支援出版，提供各單位共享研究成果。甚至應充分運用各院校現有師資，朝「在職專班暨學分班方式」提升幹部專業學養。

此外，還應積極培育研究人才，例如，為因應反制中共「法律戰」人才的不足，應適時向國防管理學院法律研究所提出在職專班訓額需求，提升「反法律戰」蒐研能力。

## （二）推動政治作戰組織變革

國軍政治作戰制度在歷經國軍「精實案」<sup>45</sup>政戰組織簡併，於民國 91 年 2 月 6 日公布「國防部總政治作戰局組織條例」（同年 3 月 1 日施行），並依據該條例第 10 條，於民國 91 年 2 月 27 日公布施行「國防部總政治作戰局辦事細則」，規範國軍政治作戰主管事項如下：

1. 政治作戰政策之規劃及核議事項。
2. 政戰計畫、教育訓練、準則研發、心理輔導、福利服務、軍民關係之規劃、督導及執行事項。
3. 政治教育、文宣康樂、心戰資訊之規劃、督導、執行及官兵精神戰力之蓄養。
4. 軍紀風氣維護、官兵權益保障、財產申報、行政調查之規劃、督導及執行事項。
5. 軍機保密、安全調查、諮詢部署、安全防護、保防教育之規劃、督導及執行事項。
6. 眷村改建政策之企劃及督導事項。
7. 軍事新聞之規劃、督導及執行事項。

同時，總政治作戰局分設 5 個處室：政戰綜合處、文宣政教處、軍紀監察處、

<sup>45</sup> 國軍為因應敵情威脅、任務調整與國防資源的變化，遂於民國 86 年 7 月 1 日起至 89 年 7 月 1 日實施「國軍軍事組織及兵力調整規劃案」（簡稱「精實案」），目的在「建立『精（人員素質及武器裝備精良）、小（兵力少）、強（整體戰力強）』之現代化國軍」。（國防部計畫次長室，「國軍精實案執行概況」，<http://www.mnd.gov.tw/division/~defense/mil/join/j5/精實案.htm>，visited on 2006/06/15。）

保防安全處、軍眷服務處、軍事發言人室，分別掌理上述 7 項主管事務。

為因應國軍「精進案」實施<sup>46</sup>，亦同步調整政戰組織，強調未來政戰的核心工作，將置重點於心戰、心輔、文宣及民事服務，並指出在政戰戰力的建構，對外應著重「心理作戰」、「文宣作為」，對內則以「官兵精神戰力蓄養」、「軍民互動」、「福利服務」及「軍事新聞處理」為重點，以達成「鞏固自己、戰勝敵人」的目標。<sup>47</sup>例如 95 年 3 月 1 日除了將軍紀監察處、保防安全處分別移編國防部督察室、參謀本部情報參謀次長室，並新編成心理作戰處、民事服務處及國會聯絡處等三個參謀部門。又如將政治作戰的「六戰」：思想戰、組織戰、心理戰、情報戰、謀略戰、群眾戰，精簡為「三戰」：謀略戰、心理戰、群眾戰之整體考量及相關配套作為，並未加以闡述。事實上，目前除心理戰有專屬的計劃與執行單位外，其餘如與後備部門協調群眾戰的各項作為，以及保防部門如何執行謀略戰任務等議題，仍須進一步規劃。

綜觀上述國軍政治作戰組織、工作職掌的調整，並未見諸於相關法條、準則中，應屬試行階段，且無相關文獻或研究進行相關論證，欠缺組織變革整體性策略思考。建議在推動政治作戰組織變革時，除了將前述新世紀政治作戰的時代意義、定位與功能納入考量，還應訂定試行期限俾利評估其效能，並適時進行相關法令、準則的修訂，統一政治作戰思想觀念。

### （三）籌建政治作戰專業戰力

由於國軍政治作戰專業部隊（單位）成軍已有多年的歷史，在歷年重大演訓及平時例行與特定任務中，心戰專業部隊的能力與功能一直備受肯定，實應在既有的基礎上精進提升，並置焦點於國家整體政戰戰力的統合與運用。以心戰宣傳之「統帥廣播」為例，國軍政治作戰應積極協調新聞局統合國家整體廣電傳媒資源，建立現行作業程序，修訂相關法令，有效遂行全民國防、心防教育及廣播心戰任務，應予重視並加強演練。

其次，在軍事階層政治作戰，除積極籌建本島各作戰區及防衛部戰術性心戰能力，規劃機動性與彈性兼具的心戰專業部，遂行「防衛作戰」之戰術性心戰任務之外，還應加強國軍政戰專業部隊（單位）作戰能力，一方面藉助高科技作業平台，整合相關部隊與單位的資源與功能，強化政治作戰戰略決策、完成計畫，到有效執行的能力；另一方面，更要針對共軍目前「三戰」戰法與科技運用，了

<sup>46</sup> 自 91 年開始推動的「精進案」亦延續「精實案」的精神、遵循國防二法的規範，以「精實組織再造與戰力現代化」為目標。（軍聞社，<http://www.mna.gov.tw/inwslsto.asp?id=11440&Lg=t>，visited on 2006/06/15）

<sup>47</sup> 「專業政戰，與日俱進，可長可久」專訪總政戰局局長胡上將，《青年日報》，2005/05/11，第 3 版。

解其強點弱點，研擬有效反制的對策，不斷在演訓中實際驗證，以提升國軍政治作戰能力與功能。

#### （四）加強政治作戰人才培育

為因應現代戰爭之需求，戰略政治作戰專業人才的培養實屬必要。兩岸一旦發生戰爭，國軍必須要站在戰略全局的高度來審視國際戰略格局的演變，籌謀、權衡和考慮軍事行動的得失，俾有利於國家爭取政治、外交上的主動，冀達「不戰而屈人之兵」的國家目標。

過去國軍政治作戰定位偏向戰術層級，因此相關課程教案和操作準則皆以戰術心戰為本，並無政治作戰戰略之師資、課程教案、以及操作準則，因此若要培訓軍事戰略階層政治作戰專業人員，應先行在現有之國軍幹部甄選優秀人員，進行培訓課程。至於國家階層政治作戰專業人員之培育對象可不限於軍職，凡對國際政治、國際經濟、戰略安全、國防軍事等領域學有專精之文職人員亦應納入培育之列，因為其所涉及範疇廣泛，除軍人外，更須其它領域的專業人員共同參與，才能克竟全功。

以「法律戰」為例，中共去（2005）年提出「反國家分裂法」即是將「法律戰」付諸行動之具體表現。由於台海防衛作戰中相關防衛海域、打擊的對象、使用的武器以及海上臨檢、拿捕、海空攔截等方面，都會涉及《日內瓦公約》、《禁止生物武器公約》等「武裝衝突法」國際規約。未來國軍政治作戰應借助國際法中有利於我的一面，來構建防衛台灣軍事行動的法理論述，同時借助法律解釋和對敵違法評估、披露，進而營造對己有利的法律環境。

#### （五）開展政治作戰的新任務

面臨軍隊不斷出現的新任務，例如非戰鬥性任務的增加，以及為落實全民國防教育法而推動的全民國防教育，必須有新的思維與創新作法。首先，就非戰鬥性任務而言，由於我國國際地位在中共長期以「一個中國」進行外交孤立，國軍不僅無法參與國際軍事交流活動，相關國際人道救援、維和行動亦被聯合國拒之門外。

因而國軍所從事的非戰鬥性任務，大部分侷限於國內重大災害救助，例如，921大地震、阿瑪迪斯號漏油事件等。由於台灣海島地理環境經常有地震、海水倒灌、颱風等災害，國軍執行此類型救災已成為任務之一，建議能建立適切的行動準據，積極經營國軍、政府、及人民之間的良好互動關係。新成立的民事服務處，平時即可積極經營軍民關係及民物力協調管制，俾利戰時民物力動員支持軍事任務之達成。

其次，就全民國防教育而言，全民國防雖已成為我國國防政策之重要內涵，但全民國防教育則屬新增任務，並未見諸於《國防部組織法》第四條國防部掌理

事項內。由於國防部為全民國防教育中央主管機關，並責成政治作戰局為全民國防教育綜辦單位，為能順利推展全民國防教育，建立全民國防共識，落實全民防衛動員。建議能參考美國為推動「國家安全教育執行計畫」（National Security Education Program）<sup>48</sup>，成立「國家安全教育董事會」（the National Security Education Board）<sup>49</sup>，以及設置專責執行「國家安全教育執行計畫」的「國家安全教育辦公室」，推行國家安全教育的經驗。我國比照成立「全民國防教育委員會」，遴聘若干資深官員及具代表性的各界賢達，擔任推行全民國防教育之政策諮詢，同時設置「全民國防教育辦公室」，擔任「全民國防教育委員會」秘書機構，並專責執行《全民國防教育法》第三條所規定：中央主管機關掌理之六項研究、教育及宣導工作<sup>50</sup>，期能統合國家整體能量，落實全民國防教育。

## 陸、結論

倫敦政經學院院長紀登斯（Anthony Giddens）來台講學時指出<sup>51</sup>，全球化最重要的影響不在於經濟，而是資訊革命使得空間、距離和時間產生了變化，因而使世界變得相互依賴。<sup>52</sup>身處全球化時代裡，由於安全概念變遷、高新科技導致新戰爭型態的改變、以及後現代軍隊新任務的產生等相關因素影響下，突顯了

---

<sup>48</sup> 有關美國「國家安全教育執行計畫」的目標如下：1.鼓勵美國國民研究較不為人熟知國家的語言、文化，進而瞭解美國國家安全中有關全球性的議題。2.培育政府部門國際關係工作人才和研究外國情勢的專家學者。3.培養專家幹部對傳統語言和文化的知識更具瞭解，以協助美國政府對於有關國家安全之全球性議題，做出更好的決策。4.提升能夠達成上述目標以教育美國國民的公共機構之能力和設備數量。（Department of Security & Strategy, USA., “National Security Education Program,” (<http://www.ndu.edu/nsep/#OBJECTIVES>) .

<sup>49</sup> 「國家安全教育董事會」有十三位成員，包括有七位是資深聯邦部長級官員和六位由總統派任的非聯邦官員，擔任美國國防部長諮詢顧問，負責決定計畫的獎助和推薦應予關切研究的重要地區之指標。

<sup>50</sup> 中央主管機關掌理：一、全民國防教育法規、政策之研訂事項。二、全民國防教育之研究、發展事項。三、全民國防教育工作之策劃及考核事項。四、全民國防教育工作之獎助及評鑑事項。五、全民國防教育人員培訓及在職訓練事項。六、全國性全民國防教育之宣導、推展事項。

<sup>51</sup> 2002年4月16日，紀登斯來台灣唯一的一場公開的演講，題目為「全球化的進程其後果」，吸引了數百人參加，場面熱烈。紀登斯認為，許多反全球化運動者，還有許多支持全球化者，都對全球化產生誤解，那是因為他們都把它當成是經濟現象，是市場擴張，這是非社會學的觀點。紀登斯以社會學者的觀點來看全球化則認為，全球經濟整合及金融市場，都是全球化中很重要的一環，但這並不等於就是全球化。

<sup>52</sup> 「紀登斯：臺海議題聚焦；行政院：扁新中間路線」，<http://www.cdn.com.tw/daily/2002/04/17/text/910417a6.htm>.

政治作戰在國家戰略、軍事戰略的重要性地位，以及對戰爭勝負具有決定性影響。

為因應全球化時代的變遷與挑戰，展望國軍政治作戰的願景，除了應掌握有全球化前瞻性的宏觀視野，還應由「國防治理」理念出發，在外部安全上，掌握綜合性安全概念，結合政治、經濟、軍事、心理、科技和文化戰略，由國軍政治作戰扮演發動機的角色，達成「以小代價換取大勝利」或直接實現「不戰而屈人之兵」的國家目標；在內部國防上，置焦點於文武關係良好的運作，扮演國軍、政府、及人民之間的良好互動關係的溝通橋樑；在全民國防上，依據《全民國防教育法》積極推展各項教育工作，凝聚全民國防共識，堅定防衛台灣的決心與信心；在國防經濟上，確保國防支出、國防工業和軍事組織效率效能，並貫徹技術監察及保防安全工作。

同時，為求國軍政治作戰制度的永續經營和發展，亦應結合世界「軍事事務革命」趨勢進行「政治作戰事務革新」，置重點於深廣政治作戰理論研究、推動政治作戰組織再造、籌建政治作戰專業戰力、加強政治作戰人才培育、以及開展政治作戰的新任務，例如反恐、救災、民事、公共事務等非戰鬥性任務，以及全民國防教育的推展等，以對應資訊革命所導致的超限戰場的挑戰。尤須注意國軍政戰幹部專業職能的提升，因為，即使是資訊高科技戰爭，決定勝負的因素仍然繫於人員的素質與部隊對社會環境的適應能力。

（投稿日期：95年8月31日；採用日期：95年11月6日）

新世紀國軍政治作戰的轉型與革新