

戰略與軍事效能關係之研究

陳偉華

銘傳大學國際事務研究所副教授

摘 要

自克勞塞維茲以降，研究戰略者莫不將戰略視為以達成政治目的為首要目標，以軍事武力為必要手段。因此，軍事效能的展現，無疑是遂行戰略的核心議題。問題是，政治目的的達成未必須動用軍事武力，且軍事效能的成功也不必然等於政治目的的達成，這也使得戰略在以政治目的為前導的條件下，思考軍事效能時，不一定仰仗軍事武力的成功。遺憾的是，戰略上慣常使用軍事武力的真正用意，並非思考軍事效能是否適用，反而是考量軍事武力能否立即使用。簡言之，政策上使用軍事武力，並非考慮其效用上的適用性，而是因其可以發揮立即且好用的特性，所以優先採用軍事武力。美國發動第二次波灣戰爭與進兵阿富汗，相當程度上即是此一思維的延續。本文研究發現，理解戰略與軍事效能的關係，理想上，可以澄清戰略在執行政策時，軍事效能究竟應該扮演何種角色。但在實務運作上，從戰略與政策實踐的角度來看，軍事效能的表現方式甚為多元，達成政治目的的手段也是多樣化。然而勉強使用軍事武力以支持國家政策目的時，軍事效能的優異表現，並不完全等同於政治目的的成功。

關鍵詞：戰略、軍事效能、軍隊表現、軍事外交、戰鬥效能

A Study on Relationship between Strategy and Military Effectiveness

Wei-Hwa Chen

Associate Professor of Graduate School of International Affairs,
Ming Chuan University, Taiwan

Abstract

Traditionally, researchers, since Clausewitz, have taken strategy that is aimed to carry out political purpose as their primary goal and use military force as a necessity. In this regard, military effectiveness has been seen as a core issue of strategy. However, achieving political purpose seems unnecessary using military means as a sole method, and success in military operation does not inevitably match with the success of achieving political aim. This has rendered a serious consideration that military effectiveness is not always reliable when political purpose is seen as a precondition for strategy. Unfortunately, reasons for using military forces frequently are not for its effectiveness but for its immediate convenience. In other words, the advantage for using military forces for policy is more on its rapid policy effect than on its necessity. Cases as US involvement into second US-Iraq War and US military invasion into Afghanistan apparently are legacy of such ideas. Thus, ideally, knowing the relations between strategy and military effectiveness could serve the purpose of verifying the role that military forces play in its carrying out policy aim. Nevertheless, in reality, the performance of military effectiveness, from the perspectives of strategic and policy implementation, should be waged in multiple ways on achieving political objectives. That is to say, performance of military effectiveness, sometimes, has not much to do with political aim in terms of using military force to carry out national policy.

Keywords: strategy, military effectiveness, military performance, military diplomacy, combat effectiveness

壹、前言

對於戰略的意義與功能，學術界與實務界已有諸多的論述與定義，主要論證的重點在於武力為戰略運用的核心，也是政策實現的重要推手，因此戰略是為營造一個有利政策實踐的環境條件而產生（Yarger, 2008: 15）。在實踐邏輯上，戰略應是政策的前導，不僅因戰略在設計上必須面對較複雜多變的環境條件，從而運用資源與力量將環境中的不利因素予以排除，減少政策形塑與實踐時的干擾。更重要的是，戰略必須設計成可以行動實現的過程，否則戰略將淪為沒有目標下的資源虛擲（Baylis et., 2002: 4）。然而從國家的法制面與民主國家的政治常態來看，戰略在階層上雖然可大至國家戰略，小到軍事執行層面的野戰戰略，但最基本的國家政策在位階上，仍是高於戰略，特別是涉及國家基本利益的憲法，更是一切戰略必須服膺的最高利益。通常，民主國家在戰略策定上，可能因政府的更迭有所不同，儘管有些戰略具有高度的延續性，但戰略的策定仍是由國家領導人所屬團隊負責決策，一旦國家戰略隨國家領導人改變，下屬的各階層的戰略目標與利益爭取，也將隨之調整，美國即是典型的例子。

由於戰略涉及龐大的資源集中與挹注，從而使得成效與負面後遺至為顯著，尤其是以軍事武力為手段的戰略運用，容易產生誤解與錯置。正因軍事力量運用產生的快速效應，以及事後衍生的嚴重影響，在實現各個階段步驟時的戰略，若以武力為核心時，採高度謹慎評估尤其凸顯。這並不意味說，只要是戰略都必須使用武力，且武力並非隨時隨處可以使用，使用也未必都能達成戰略或者是政策需求，況且戰事一旦啟動，影響深遠且後果難以預料。歷史明證，軍事上的立即效能十分顯著，但軍事的「滑坡」（slippery slope）效應，¹卻經常是戰略決策者事前低估的惡果。

1914年6月28日，奧匈帝國（Austria-Hungary Empire）王儲菲迪南（Franz Ferdinand）在塞拉耶佛（Sarajevo）遭刺殺身亡，隨即引發奧國及其同盟德國的出兵，爆發第一次世界大戰。德皇威廉二世（Kaiser Wilhelm, William II）在出兵前一週對其軍隊指揮官宣稱，在樹葉落地（意指秋天）前戰士們可以回家。然而戰事從1914年延續至1918年，四年間數以百萬計德國戰士陣亡沙場。1927日本首相田中義一向日本天皇獻策，名為「田中奏摺」，確信以日本軍力可達「三

¹ 「滑坡」（slippery slope）是邏輯上爭議頗高的推論形式，類似「連鎖效應」的因果邏輯，發生A可能發生B、C、D、，以此類推；在軍事上的「滑坡」指的是可能引發戰爭的高度風險，見Jon Meacham, “War Without End,” *Time*, August 4, 2014, p. 15.

月亡華」，但戰事拖延八年，雙方死傷不計其數。眾所周知的 1960 年代美國捲入越戰，同樣以為戰事可在 18 個月內結束，卻延宕了十年，五萬多名美軍將士陣亡。此外，美國在伊拉克戰爭、索馬利亞的人道介入戰爭，以及阿富汗戰役等的曠日廢時，均非戰爭發動前所能預期。對國力而言，所造成的人力物力資源的耗擲非常巨大，但是戰略的成效是否相當，則是一個值得爭議的問題。由此可知，戰略雖是以軍事力量為核心，或者是做為後盾，一旦使用時必須高度謹慎，尤其必須妥善規劃與評估其戰略利益獲得能否平衡嚴重的後遺症。

貳、甚麼是軍事效能？

傳統上，軍隊具有雙重功用而建構：一為防衛性質；另一則是攻擊性質。前者立基於國家領土安全與保障，以及維護人民社會安定的能力建構，以防範外敵入侵；後者則是配合政治意圖或經濟利益，擴張政治經濟實力或行使區域霸權，執行對外戰爭以爭取國家較大的利益 (Bredow, 2007:163-180)。所謂的軍事效能 (military effectiveness)，指的是武裝部隊將資源轉換成戰鬥力量的過程 (A process by which armed forces convert resources into fighting power)。一般所稱為的有效軍隊 (effective military)，意指這支軍隊的最大作戰能力來自實體的資源與政治上的支持 (Millet and Murray, 2010: 2-3)。前者 (資源) 指的是軍隊組織建構所需的人力、物力與財力均可獲得應有的合理資源；後者 (政治) 則是指軍隊本身的合法性與正當性，係得自政治上的許可與支持。William Murray 與 Allan R. Millet 所著的「軍事效能」(Military Effectiveness) 一系列三部曲，詳細而完整的介紹了第一冊：第一次世界大戰 (volume 1)、第二冊：兩次大戰之間 (volume 2)、以及第三冊：第二次世界大戰 (volume 3) 期間的軍事效能問題。兩人從戰爭與戰爭準備的結果和過程來檢視軍事效能的優劣，從而認為軍事效能的複雜範疇裡，政治與經濟上的有力支持，是軍事效能發揮的關鍵要素，畢竟這兩項要素決定了軍隊組織的建構與軍事目標設定，而軍事組織的良窳又與戰爭勝利與否關係密切 (Millet and Murray, 2010: 3-4)。

一、軍事組織與效能

組織 (organization) 通常指涉的是以「成員」(member) 為基礎的社會單位 (social unit) 或社會實體 (social entity) 所組成的有機結構 (organic structure)，透過與外在環境互動，追求成員共同的目標達成。因此，不同的組織必然存在不同的成員、結構、外在互動方式、目標等。依其目的與功能的不同，概可區分為

企業組織、政府組織、非政府組織、國際組織、軍事組織、慈善團體組織、非營利組織、合作組織等 (Handy, 1993: 11-15)。此外，有一些組織較為特殊，例如犯罪組織、秘密組織、或者是俱樂部等均屬之。當然，不同目的需求下結成的組織，運作方式也大不相同，結構也因功能與目標不同形成不同構成型態。有些組織結構呈現垂直 (hierarchical) 縱向的上下結構、有些呈現金字塔 (pyramid) 型結構、也有些結構是呈水平狀 (horizontal)。

軍事組織無疑是階層嚴明的政府組織之一，然因軍隊在性質上是國家安全的特定執行機構，在民主體制下的國家，軍隊並不隨民主體制下的政府更迭，故而其穩定性與否攸關國家安全。至於獨裁或專制國家的軍事組織，基本上是統治階級或政治集團的意志與利益，透過軍隊組織而體現 (錢海皓，2001: 53-54)。因此，專制國家的軍隊組織除了表面上用於國家安全保障之外，也同時必須肩負起捍衛統治階層存在，中國大陸的「以黨領軍」最具代表性。由於多半專制或獨裁國家的領導人政權取得，來自軍事力量的介入或政變，因此對於軍隊的控制也格外嚴密。

大體而言，一般所說的軍隊組織，指的是國家武裝力量的組成結構，係基於國家安全與國防需求而設置。軍事組織設置通常採「垂直結構」(hierarchical structure)，以便利指揮調度 (洪陸訓，1999: 145-152)。這種上下分明的垂直組織建構與一般性組織具有明顯的特質差異。除了強調階層分明之外，軍隊組織具有高度的權威性與強制性，其成效判定已逐漸脫離傳統對「量」的追求迷失，轉變至對「質」的要求。但無論是因經濟條件、科技追求、地理幅員、或任務變更等因素影響，如何因應作戰需要建立有效率的編制，成為優先思考的目標。然而今非昔比，現代軍隊組織繁複，功能多元，任務負擔龐雜，舉凡作戰、反恐、危機反應、救災救難、維持和平、人道干預、睦鄰助民、打擊犯罪等等不一而足，單純的作戰訓練已無法滿足現代軍隊的任務需求。這些「非戰爭性軍事行動」(Military Operation Other Than War, MOOTW)的複雜程度，遠非傳統軍隊組織、角色、功能需求所能界定，也無法基於「贏得戰爭」(war winning)為單一組織訴求。因此，現代所謂的「軍隊社會化」(military socialization)，其意義就在於強調軍隊本身的特殊性，使其在組織結構與成員互動狀態下形成的另類社會結構，但是正如現代社會快速變遷下的需求，軍隊與社會仍然互動頻繁，且軍隊的發展不能脫離整體社會結構，畢竟成員來自正常社會結構，即使結束服役後也仍需在必要狀態下接受徵召。以色列是一個將軍隊與社會結合的典型例子，軍隊社會化的意義不只因軍隊是一個特殊的社會結構，更在於基於國家安全與利益的需求下，將軍隊、社會、學校連結成三位一體的結構，這樣的軍隊社會化，既不脫離社會，也結合社會與學校成為動態的軍事社會組織，展現出因應環境的動態性

軍事效能 (Ley and Sasson-Levy, 2008: 349-374)。

換言之，基於執行軍事任務需要，國家授權國防單位將人、事、物三者，予以有目的、有計畫、有系統的組合，並藉制度化之運作，使其成為有精神、有生命、有效率之戰鬥體，稱為軍事效能 (國軍軍語辭典：2004:1-4)。邏輯上，若依前段所述，軍隊效能的展現與軍隊組織結構的恰當與否密切相關，則軍隊組織力量的實踐，或許就是觀察軍隊效能的重要憑證。具體說來，軍隊組織力量的實踐並非用於平時訓練，而是戰鬥時的戰鬥效能表現，以及任務是否達成為衡量指標。

二、軍隊表現 (military performance)

另一個與軍隊效能相關，但在定義上容易產生混淆的辭彙是「軍隊表現」(military performance) 一詞。軍隊表現是一種整體軍隊顯現的外在形象。此一形象受歷史、文化、環境條件、軍隊素質、以往軍事效能、戰鬥能力 (combat effectiveness)、社會期待等諸多因素影響。但軍隊表現有時未必與軍事效能呈現必然的邏輯關聯性，蓋因處於戰爭狀態下的兩支敵對軍隊，其軍隊表現優劣並無絕對評斷標準，而是相對比較而來，勝負之間除數量、戰具、戰略戰術運用的相對比較之外，又存在著許多不可預期的變數，例如氣候、戰場心裡、指揮性格、可能援軍等等諸多因素影響。克勞塞維茲說的「戰爭之霧」(fog of war)，指的正是這些難以預期，卻可能影響戰役(爭)結果的因素。易言之，以客觀標準來看待甲軍在戰場上的軍隊表現，可能十分拙劣，甚至士氣並不十分高昂，但因對手乙軍的戰場表現可能更糟，以致戰爭的結果甲方獲勝。Gray 以英軍在 1914-5 年在歐陸戰場的表現為例，說明了軍隊表現是一種相對比較的結果，有時與戰場勝負沒有直接關係，也與軍隊效能本身沒有明顯的因果關係 (Gray, 2002: 277)。一般觀點中的軍隊表現，也包含平時的各項表現，當然也與社會評價息息相關。

值得一提的是，Gray 的研究並非否定軍事訓練、裝備、人員素質、戰略戰術運用等較為可靠的參考指標的重要性，而是因為軍隊表現是一種需要相對比較才能定論的變數，且此一變數中又參雜其它不易預知的重要因素，使得軍隊表現並不如詞彙本身易於直接了解。況且，軍隊平常優異的表現與社會高度的評價，無法與戰時的勝負成敗建立必然的關聯性。

三、追求作戰勝利

眾所周知，美國名將麥克阿瑟 (Douglas MacArthur) 1951 年於韓戰時所言：「戰爭中，勝利是沒有替代品的」(In war, there is no substitute for victory)，一直

被視為是軍人執行任務的唯一信念，也是軍事指揮官在戰場上唯一追求的目標。由於現代軍隊專業性高，經常處於高度衝突下的緊張狀態，於是軍人的角色被塑造成處理軍事衝突的專業人員（professional soldier）（Huntington, 1957: 69-71）。不可諱言的是，專業軍官在養成教育過程中，不斷接受軍隊以作戰為主，作戰以求勝為目的，以致所有戰略戰術教育訓練，莫不以獲取戰場勝利為最大榮耀，這樣的信念在民主體制下的「文人領軍」，不僅容易造成價值觀的衝突，也容易因溝通不良產生嫌隙。美國總統杜魯門（Harry S. Truman）將韓國戰場指揮官麥克阿瑟解職，即是因為軍事首長的專業能力與判斷，凌駕了政治目的與意圖（James, 1985: 621-640）。1991年的波灣戰爭，美國總統小布希（George W. Bush），對當時的戰場指揮官史瓦茲柯夫（Herbert N. Schwarzkopf）也同樣要求不可徹底消滅伊拉克軍隊，而留下一個功敗垂成的軍事作戰。因此，就軍事作戰而言，這是兩場沒有勝利的戰爭，但是卻符合政治目的與文人領軍的要求。

事實上，自古以來無論東西方，追求勝利都是軍隊傳統的價值所在，也是軍隊組織建立、長期艱苦訓練、軍官培養、以及社會期待下唯一可以證明其存在正當性的衡量標準。但是現代的軍隊，特別是民主體制下的軍隊，由於整體的國際環境與國內政治需要，任務角色已成多元，勝利的觀念已不可能在救災、維和或人道救援狀況下產生，而是如何有效地執行所賦予的多重任務。

參、軍事效能的影響

從前段敘述中可以理解軍事效能所指涉的意義與目的為何。接下來所要探討的是，究竟軍事效能足以產生哪些能力，以及在戰略上這些能力可能產生的影響程度為何，戰略決策者應如何理解與運用軍事效能產生的影響力，以及可能的侷限。

一、軍事嚇阻力（military deterrence）

不言而喻可知，國土防衛是所有軍隊的核心價值所在。但防衛能力在戰爭遂行上，必須藉由實際戰鬥來決定其效果，但軍隊多半所處的環境是承平狀態，不易斷定其實際作戰能力。然而無可諱言的是，非戰爭狀態下軍隊仍然具有影響力，其潛在功能在於影響對手決策時的思考，這種藉由有形軍隊產生的無形影響力，稱為「嚇阻」。一般而言，嚇阻指的是承平時期的政策與軍事影響力，多數狀態下判定敵對雙方是否穩定的基礎在於軍力是否維持平衡，進而決定兩者之間的優劣關係（Fearon, 1995: 379-414）。因此在定義上，「嚇阻」（deterrence）指的

是使用戰略手段來勸服 (dissuade) 對手或潛在敵人，在未行動之前，放棄任何軍事入侵的意圖，進而達成政治意圖以爭取國家利益 (Snyder, 1961: 56-57; Schelling, 1963: 7-8; Brodie, 1959: 264-304; Milburn, 1959: 138-146)。事實上，軍事武力並非適用於任何場合，或涉及任何國家利益時均可使用。美國前參謀首長聯席會議主席包威爾 (Colin Powell) 很明確的表示，美國通常只在以下四種狀況下動用武力。第一，軍事武力作為防衛國家的最後手段；第二，軍事力量用於明確之軍事目標；第三，軍事力量之使用須衡量達成軍事目標的能力；第四，軍事力量只有在絕對優勢的狀況下進行 (Arnold, 1994: 7)。換言之，依據 Powell 的觀點，凡涉及國家相關利益時，軍事力量的使用就具有絕對的正當性。這也是世界上絕大多數的國家建立軍隊的主要目的，雖然各國因兵力與武器現代化程度不同產生的不同政策影響力與嚇阻力，但軍事力量的重要性不言而喻。

奈伊 (Joseph S. Nye) 與史密斯 (Roger K. Smith) 亦認為，以軍事力量為核心所構成的嚇阻力，影響深及政治及心理層面，容易迫使對手在使用武器系統時再三猶豫。彼等舉美伊戰爭中的沙漠風暴為例，說明美國強調若伊軍敢將戰爭擴及以色列，美軍可能採取的報復手段與可能對伊國的懲罰性傷害，將使伊國得不償失。此一嚇阻性的戰略運用，的確有效的嚇阻了伊拉克不敢動用化學武器，期間甚至連中長程飛彈都不敢輕易使用 (Nye & Smith eds., 1992:260-261)。可見，具備充分的報復能力與使用的決心，確實是一種兵不血刃的戰略工具。

二、軍事拒止力 (denial capability)

廣義而言，軍事拒止力 (denial capability) 即是指國家的防衛能力 (defense capability)，主要在於提供國家安全保障，然而因戰略需求的不同，而有不同的使用手段與工具。事實上，拒止力在國家安全與軍事戰略上具有雙重邏輯意義。從國家與國防安全的角度來看，外交斡旋通常是國與國之間爭端的首選，直接訴諸武力解決爭端的例子雖不乏佐證，例如日本襲擊夏威夷珍珠港、德國入侵捷克波蘭、伊拉克入侵科威特等均屬典型。但以現代觀點來看，類此大規模的戰爭發生機率較低。因此，軍事衝突的可能性伴隨外交折衝的不彰，可能間接引發軍事衝突。當然國際社會的介入也可能降低衝突，但仍可歸因為外交無效。也就是說，當前段的外交斡旋失利，且軍事嚇阻無法實質奏效時，憑藉軍事拒止力以確保國家安全成為主要手段。就此而言，拒止力其實就是防衛能力

狹義來看，依據戰略設計需要，軍事拒止力並不一定需要使用以防衛為主的的地面軍隊，只需以戰略投射武器或工具即可達成拒止的目的，例如最近中美戰略互動關係上經常使用的「反介入」(anti-access) 與「區域拒止」(area denial)，

指的正是中國大陸採取的拒止手段，達成戰略目的的作法(US DoD, 1996 & 1997: 3, 1)。更具體而言，中國大陸的拒止力指的是綜合運用資訊戰、太空戰、海、空投射能力所構成的拒止線，目的在於從事任何與主權領土相關的境外戰爭中，阻卻第三方進入干預狀態下的設計 (Johnson & Long eds., 2007:73)。就此以觀，軍事拒止力並不能直接與軍事防衛力畫上等號，尤其是當拒止力基於戰略目的而使用於國境外的作戰行動時，其作用反而類似軍事嚇阻力，而非直接於領土上進行的防衛作戰。

要言之，軍事拒止力包含防衛力與阻卻力兩部分，也包含心理與實體的兩種能力。前者用於影響非主要對手的決策意志，或者是造成對手的同盟國因憂慮可能的高度代價，而延遲或放棄任何援助或介行動。當這些心理意志的影響，並不能產生決定性效果時，實質的拒止力量將用於阻擋第三者的介入干預。值得一提的是，這種拒止力與防衛力有相當的區隔，主要原因在於戰略目的不同。通常其用意在於一定的時間、空間、地區來遲滯、延緩、或阻隔第三方的介入，以便能在有限的時間內擊敗主要對手的軍隊，或者是有效佔領某一地區。

三、軍事說服力 (military persuasion)

從冷戰結束後的國際整體環境來看，區域性的經濟整合成為國際風尚，例如歐盟 (European Union)、亞太地區的「區域全面經濟夥伴關係」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 與「泛太平洋戰略經濟夥伴關係」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP)，這也使得國家在使用軍力的同時，必須思考可能造成經濟損失與必需付出的代價。這也使得有些國際安全相關的學者認為，面對越來越複雜的國際社會系統，使用暴力解決政治、經濟與社會問題，其實是一種不恰當的手段 (Brown, 1994:10-25; Buzan, Wæver, and Wilde, 1998:195-203)。儘管在現況下直接使用軍事手段解決紛爭並非國際社會常態，但借用軍事說服力達成某些政治目的，也被視為是一種獲取國家利益的有效的的手段之一。其中又因需要與使用方式區分為「強制性」(coercive) 與「非強制性」(non-coercive) 兩種 (Cimbala, 1993:33)。

(一) 強制力 (compellent power)

強制力 (compellent power) 指的是使用有形或無形的力量，以威脅或懲罰方式迫使對手因恐懼而放棄自由意志 (Kriesberg, 1998:16)。在意義上，強制力有多種的表現形態，包括禁止對手進行任何我方所不願見到的行為，或者是阻礙對手獲取任何資源，以及在實體上限制對手的行動自由 (Ury, Brett and Goldberg, 1988:7)。包丁 (Kenneth E. Boulding) 的研究發現一件非常有趣的現象，那就

是越多重複性的使用威脅與毀滅性力量的論調，失敗的可能性就越高（Boulding, 1988:144）。換言之，排除真正使用武力進行干預或懲罰，強制力的最大效用在於不真正行使制裁而能達到效果。一旦使用武力實施，顯現的正是強制力的施行者所獲取的利益，小於對手的損失。因此，過與不及的使用軍事強制力，都將降低軍事說服力的價值與效能。一般而言，判斷軍事強制力的使用標準，係以軍事力量涉入程度的高低來區分層級。其中包括「軍事談判」（military talks）、「最後通牒」（ultimatum）、「演習」（maneuvers）、「造成既定事實」（fait accompli）等（Cimbala, 1993:33）。

1. 軍事談判

軍事晤談顧名思義可知，是一種主動要求對手進行溝通了解的手段。廣義而言軍事談判是「戰略溝通」（strategic communications）項下一環。事實上，戰略溝通在美國從事任何涉外活動中，均脫離不了戰略溝通的必要性。在波灣戰爭之後，由於理解跨文化溝通與建構有利的戰略環境條件息息相關，因此戰略溝通成為美軍行使海外任務與工作時，必備的基礎知識與行動準據。在美軍的聯戰準則（JP 1-02）中如此定義：

「透過合作計畫、相關主題擬定、訊息傳遞、國力工具運用，國防部應充分了解美國政府主要的溝通對象，從而創造、強化、與保持有利於美國政府利益、政策目標的達成。」²

由上述定義可以看出，戰略溝通是政策、戰略與軍事手段的綜合性運用，其目的在於營造有利於政府政策實踐的環境，藉此爭取國家利益。由此以觀，軍事談判是透過溝通與軍事對話方式，做國家政策訊息傳遞，使對方明瞭此方意圖與政策目標，減少不必要之誤解與磨擦。這樣的溝通方式與傳統所熟知的外交溝通方式，有相當程度的差異，但是就整體國家戰略目標而言，軍事談判與外交談判都屬於國家「喉舌」，並無二致。

除此之外，戰略溝通在近代戰爭中也有不同以往的風貌出現，主要原因在於資訊系統進入新的時代，新的內容與傳遞方式都使得戰略在運用上相當仰賴溝通工具與方式。軍事學者漢默斯（Thomas X. Hammes）指出，戰略溝通是一種融合政治、外交、經濟、心理、軍事、新聞、公共事務、軍事資訊等元素協調下的產物，目的在於影響目標對象的心理與決策，以支持政策目標與國家利益達成

² 請參閱 US Department of Defense, *Dictionary of Military and Associate Terms*, 8, November, 2010, p. 241. Joint Publication, 1-02.

(Hammes, 2007:14-23)。

2.最後通牒

最後通牒 (Ultimatum 亦有譯為「哀的美敦書」)，通常為外交關係的辭令，指的是一個團體向另一個團體提出的最後的條件，是一種最高威脅：表明或隱含著如果條件不被接受就以嚴厲的懲罰相威脅的聲明，尤指在外交談判中的聲明。形式上，外交的最後通牒是沒有談判餘地的最後要求。通常若果最後通牒不被接納，下一步就是嚴厲的制裁，或是懲罰，甚至是宣戰。就國家整體的戰略而言，最後通牒並不是軍方單方面對外宣布的正式文件，而是外交單位在國家（政府）的授權下，直接對當事國的正式通告。因此，軍事的角色即是在執行國家的戰略意圖。有時候，有意宣戰的國家也會以最後通牒作為開戰手段。這些最後通牒一般含有較苛刻的條款，而開立通牒的一方知道對方不會全盤接受，例如一次世界大戰前奧匈帝國向塞爾維亞發出的最後通牒即屬此類 (Richardson, 1994:69-105)。

當然，從軍事戰略角度來看，若基於爭取戰爭勝利以便後續國家利益達成，並且避免因宣告造成對方準備，以及降低行為者本身的傷亡等因素，則不對外開立最後通牒逕行以軍事突襲方式攻擊對手國贏得勝利的例子，似乎不勝枚舉，例如二次世界大戰前日本奇襲美國夏威夷珍珠港、德國併吞捷克與入侵俄國等，都是明確的以不宣告通牒方式發動戰爭。國際法學者丁士坦 (Yoram Dinstein) 認為，最後通牒的特質在於通知的一方對現狀持續的不耐，所以從開立到執行的時間極為短暫急迫 (通常 24 小時之內)，故而其構成具有兩項要件；第一，最後通牒提出的一方，提出某些威脅要求對手國滿足需條件求作為戰爭發起前提；第二，除非對手國在指定期限內完成特定條件為前提，否則將開啟戰端 (Dinstein, 2001:29)。

3.演習

就政治觀點而言，所有的對外軍事行動必然包含戰略意圖與設計，否則軍事活動的高度敏感性容易引致國際糾紛。演習是一種高強度的軍事行為。一般而言，演習可分為兩種不同意義的軍事行動。英文中不同名詞的「軍事演習」(military exercise) 與「軍事演習」(military maneuvers)，中文譯名雖然相同，但背後的戰略意圖與實際採行的軍事手段有些差異。前者是藉軍事資源進行非實際作戰下的作戰訓練，以探討單一或聯合作戰的能力，或者測試軍事戰略的可行性。通常是以「戰場模擬」(war game)，或者是「想定」(scenario simulation) 與「沙盤推演」(sand table) 方式建立「基模」(schemes)。這種以訓練為前提的演習，縱然因威脅為導向形成部分的針對性，但相對的威脅性較低。

另一種 (後者) 雖也是一種軍事上的「戰術行動」(tactical move)，但針對

性十分明顯，且依目的需要有兩種類型：第一，在於避免戰略環境持續惡化的一種軍事作為，或者；第二，藉由改善競爭環境中的戰略條件，伺機謀取戰略利益。其中第一類，指的是與戰略環境中的對手國溝通不良，或者是懷疑對手國對彼此政策與軍力之間的理解產生落差，避免誤解產生誤判引發衝突，所以邀請對手國的高階將領觀察演習，或者是邀請參與實兵演習，間接式的戰略溝通以傳達戰略影響力的手段。其作用在於影響對手評估軍事決策時的心理判斷，避免因溝通障礙產生誤解，進而形成軍事誤判，造成軍事衝突。美軍多年來執行的環太平洋演習（Rim of the Pacific Exercise），邀請多國參與即為典型的例子。此外，另一種較高強度的軍事演習，則是有計畫的為戰爭預作準備，並藉由演習方式等待機會或創造條件，歷史上多次戰爭發生，藉此造成既定事實，均屬此一類型。

4.造成既定事實（fait accompli）

採用軍事手段造成既定事實是極端危險的政治決策，雖然這種準「先發制人」的戰略有可能帶來較大的政治勝利，且歷史上的案例雖多，但最後引發更大規模的暴力行為，最終導致戰爭結果卻未必有利當初的發動者。Alexander George 指出，造成事實是一種創造有利政治談判與戰略條件的軍事手段，甚至可以簡化稱為戰爭的前導。行為者事前並未有任何警示行動而斷然採用一種攤牌的戰略手段，意圖迫使對手接受已遭行為者改變的狀態（George, 1991:377-394）。伊維拉（Stephen Van Evera）相信，造成既定事實的風險通常已在行為者的算計之中，否則不致輕率地置國家安全於較高的風險之中。也就是說，通常行為者在雙方力量對比上是居於優勢，而且可能獲得的報償價值遠高於損失的戰略判斷下採取的行動（Evera, 1999:131-132）。

邏輯上，行為者並不預期大規模戰爭可能真的爆發，否則直接發動戰爭的效果可能較為具體的獲得利益。即使如此，採取這種「戰爭邊緣論」（brinkmanship）的作法，將使雙方關係日益惡化，縱然對手國被迫妥協讓步並接受現實，卻埋下了日後更凶險的危機因子。諷刺的是，在許多的歷史案例中，造成既定事實的代價卻是由行為國付出。³1950 年的韓戰、1961 年的柏林危機，以及 1962 年的古巴危機都是典型的例子。

（二）非強制性

隨著現代軍隊執行任務方式的日趨多元化，非強制性的軍事活動範疇亦十分廣泛。托佛樂（Allvin and Heidi Toffler）在「新戰爭論」（War and Anti-War）

³ 「戰爭邊緣論」（brinkmanship）一詞指涉的是，為使對手接受行為者的要求，採用一種將對手推至戰爭邊緣的政策，首次使用此一詞彙者為美國前國務卿 John F. Dulles 於冷戰期間提出；Bertrand Russell, *Common Sense and Nuclear Warfare*（New York: Simon & Schuster, 1959），pp. 30-31.

一書中表示，非強制性的軍事說服力包括跨以下幾種：「民事活動」(civil affairs)、「櫥窗行動」(plate glass window)、「軍事示威」(military demonstration)與「軍事外交」等 (Toffler, 1993:249-252)。所謂軍事性的民事活動 (civil action)，通常指的是在佔領區興辦醫院、學校、新聞媒體、經濟援助、或者是採軍售方式影響該國政治軍事，期能以一種柔性的非純粹軍事行動，和緩而漸進式的影響他國的決策與行為。櫥窗行動是一種穩定區域衝突的非強制性軍事行動，其主要目的在於阻止衝突，通常指的是第三國所組成的和平部隊，將陷入衝突的雙方予以隔開，但是隔開的行動做為必須具備一定的法定權威性，且此一法定授權經常來自公認的國際組織，例如聯合國安理會，有時區域性的組織也會介入調停，例如北約 (NATO) 歐安會議對波士尼亞與前南斯拉夫的介入，以及非洲聯盟 (African Union, AU) 對衣索匹亞 (Ethiopia) 內戰與莫三比克 (Mozambique) 內部衝突的介入調停等均屬之，至於介入成效如何則是另一個問題。

1. 軍事示威

戰略學者布勞迪 (Bernard Brodie) 表示，軍事示威具有雙重目的，依據不同目的而有不同的示威形式與表現方式。第一種目的在於運用軍事活動傳達政治意圖；第二種目的在於展現軍事能力 (Brodie, 1953:281)。前者在形式上只是單純的軍事閱兵 (parade)，或者只是軍事巡弋之類活動，目的在於影響對手決策或勸誘 (temptation) 對手提高政策配合度。後者則是強度較高的軍事活動，包括軍力展示、武器展示 (核子試爆、導彈、新機種或船艦展示)、新軍事科技展示等。布勞迪認為後者不須承擔政治風險，而是要承擔懲罰性的損失，這種損失來自對手對行為者新武器或新軍事科技可能採取的反制措施，從而增加行為者未來的軍事風險 (Brodie, 299)。

辛巴勒 (Cimbala) 與布勞迪看法類似，他認為軍事示威有兩種型態，一種是強制性的軍事示威，使用具高度象徵意義的軍事演習，且依目的需要彈性增加強度。如果是低強度且不具強制力的軍事示威，指的則是偵巡、護航、宣示活動等，不致大張旗鼓的展現軍力。這種半消極性的軍事示威，目的只是提醒與暗示對手國，其一切行動皆在行為者掌控之中，勿節外生枝 (Cimbala, 1993:34)。

軍事學者柯林斯 (John M. Collins) 的著作「軍事戰略」(Military Strategy) 一書，並未實質上區分出示威與演習的不同，甚至認為兩者意義與功用相當一致。但是他指出，示威與武力展示 (show of force) 有些不同，示威較傾向於心理層面的影響，有點類似嚇阻，目的在於嚇阻對手國發動或升高衝突層次。因此，特殊能力的展現誠屬必要 (Collins, 2002:75)。由此可以較清楚的看出，

示威與演習的功用與目的上的些微差異。這也是為什麼柯林斯與布勞迪都認為示威必須與演習有些區隔，方能體現出示威的針對性與行為者期待的價值。以目前橫互於中國及區域問題的國際關係時，中國展示軍力的「亮劍」(showing sword)方式，無疑是一種戰略性的表態，其成效須視受威脅對象的決策影響與態度表現而定。

2. 軍事外交

軍事說服力的另一組非強制性的相關詞彙為「軍事外交」(military diplomacy)，主旨在於非使用武力狀態下的衝突預防與衝突解決。⁴傳統上，軍事一詞與「衝突」(conflict)、「使用武力」(use of force)與「贏得戰爭」(winning a war)產生密切關聯性，但與建立關係與強調和平，並使用較為複雜藝術與技巧的外交並無相關。這兩者在獲取國家利益的基礎上十分近似，但是在手段使用上卻是南轅北轍。

理論上，軍事外交是國家對外安全合作的延伸，目的除了強化交流各方彼此之間安全合作關係，建立戰略溝通之外，也在於了解各個溝通對象的軍事能力與意圖。因此，實務工作上，軍事外交無疑是國家的「喉舌」「耳目」，主要的戰略活動 (strategic activities) 與範疇包括「防衛諮商」(defense consultation)、「戰略對話」(strategic dialogue)、「軍事合作」(military cooperation)、「雙邊與多邊軍事演習」(bilateral or multilateral exercises)、「維和任務」(peace-keeping mission)、「軍事交流」(military exchange)、「限武與裁軍」(arms control and disarmament) (Swistek, 2012:79-86)。除上述之外，為了拓展安全與軍事影響力，許多國家特別開放國防軍事教育與施訓單位，提供適當名額給合作對象，以擴大溝通影響力。美國就是最為典型的國家，根據統計，最盛時期從 1955 年至 1981 年，共計招訓了 40 萬名的外籍軍官至美國訓練，其影響程度之深，不言而喻 (Neuman, 1986:28-29)。

綜合以上可知，軍事效能並非只是表現在硬體的戰鬥效能上，應還包括軟性的國家安全在內，其影響範圍並不限於潛在威脅的對手國，也包括所有可以藉由非直接軍事行動影響的國家。無疑的，這些軍事效能的影響力，也是整體國力的展現，同樣也是維護國家安全的另一層助力，不可輕忽。

⁴ 英國並非使用軍事外交一詞，而是使用「防衛外交」(defense diplomacy)，內容與一般軍事外交內涵並無顯著差異；參見“Defense Diplomacy” Ministry of Defense Policy Paper- Paper No. 1, Directorate of Corporate Communications DCCS (Media) London, pp. 5-6.

肆、影響軍事效能的因素

一、政治效能 (political effectiveness)

建立良好的軍事效能除主要依賴穩定的經濟資源之外，政治上的支持與介入 (intervention) 是另一重要因素。從理論與實務觀察，軍事是從屬於政治，並受政治的節制與指揮，無論是獨裁或者是民主體制普遍皆然。這方面的論述，以政治學者杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 1957 年所著的「軍人與國家」(The Soldier and the State) 一書最具代表性。其中的文人統治與軍事效能 (civilian control and military effectiveness)，雖然爭議點頗多，但一般認為非常具有典範價值。貝斯 (Richard K. Betts) 認為杭亭頓試圖釐清「軍文關係」(civil-military relations)，並強調專業軍人 (professional soldier) 與文人政府之間各有分際，但許多學者卻認為專業軍人與文人統治的關係不易釐清，甚至在現代社會中反而危機重重 (Betts, 2009:11-41)。他認為杭廷頓以 1958 的時代背景環境為題所撰述的軍文關係，因時代背景與環境條件不同，特別是現代的民主政治與政府，以及軍人角色與軍事組織均與以往大不相同，雖然諸多法案已較明確的規範了文人政府對軍隊的節制與掌控，但專業軍官的黨派屬性，以及國會預算權力的介入，仍將可能造成軍文的緊張關係 (Betts, 20-21)。因此，儘管在民主制度下，軍隊是對文人政府的絕對效忠，政府的政治效能對軍隊的掌控與運用，仍然是軍隊效能的觀察重點之一。

事實上，「政治效能」(political effectiveness) 一詞係出自政治理論，主要指的是人民對政府施政的信任度。一些研究軍文關係的文章指出，良好的政治效能有助於實踐「文人領軍」的理想，然而正如前段以麥克阿瑟與史瓦茲柯夫為例可以看出，文人政府過度操控軍隊以遂行其政治目的時，有時會遭到反噬的效果。1960 年代至 1970 年代的越戰，充分顯現政治人物以軍隊為代價，企圖達成某些政治目的，結果在「打打停停」的政治算計與妥協下，軍隊在傷亡慘重的代價下 (約五萬多名陣亡)，仍背負著邪惡好戰的不堪惡名。阿賓漢 (Donald Abenheim) 的研究發現，政治效能與軍隊效能並不一定是等號，由十七世紀以來的歷史案例可以佐證，當軍人為國家無私的奉獻生命於疆場之上，文人在「背後插刀」(the stab in the back) 的事實，造成軍人對文人政府普遍存在的不信任感，進而形成對文人政府戰略設計所可能產生的效能高度存疑 (莫大華、段復初、郭雪貞譯，2010:153-156)。

戴希 (Michael C. Desch) 以美國為例指出，布希 (George W. Bush) 於 2000

年競選總統時為爭取軍方選票，以「援助要來了」(Help is on the way)為口號，強調克林頓(Bill Clinton)主政八年來對軍隊忽視造成的影響，導致軍隊士氣與薪資低落，不利國家軍隊形象與利益爭取。尤其是布希競選團隊中擁有兩位前國防部長：錢尼(Dick Cheney)與倫斯菲(Donald Rumsfeld)，使得爭取軍方選票具有高度說服力(Desch, 2009:91-93)。戴希還特別指出，美國在政治體制的傳統上，是普遍存在偏好「自由主義」(liberalism)的特徵，但是布希當選美國總統所揭示的「新保守主義」(neo-conservatism)，其實也反映出美國在國際潮流的影響下，逐漸朝向「現實主義」(realism)的趨勢。這樣的發展，自然會因國家利益與權力需求引發軍文之間的某種緊張關係(Desch, 2009:93-111)。

柯恩(Richard H. Kohn)則認為，軍文關係的良窳與維護國家安全效能產生密切關聯。他指出，在美國近代軍政互動關係的歷史上，只有麥納瑪拉(Robert S. McNamara)與倫斯菲(Rumsfeld)兩位國防部長，對國會表現得相當不友善且態度輕慢，兩人因故最終辭去了部長職位(Kohn, 2007:267-268)。事實上，軍文彼此之間要建立互信非常不容易，尤其在文人控制前提下的軍文關係更是如此。Kohn指出，軍文之間本就存在著不對等的權力關係，而且主要的權力行使是落在文人手中，況且重要軍職的人事任命權，以及軍事預算的分配撥用等，也都掌握在文人手裡。更重要的是，傳統上文人對於軍隊力量的節制與管控，始終充斥著懷疑與不信任，甚至恐懼因軍事倒戈產生的政權危險，而多方限制軍隊指揮官的權限與資源供給。因此出現甚為怪異但普遍接受的事實，那就是寧可文人濫用(abusive)權力，也不容軍方觀點成為主導力量。

反觀軍人角色，因受制於文人領軍節制，為避免產生不必要之衝突與利益受損，特別是民主體制下將領升遷經常受文人政府與國會的干預，進而造成高階將領避諱透露軍隊的真實景況與侷限；又或者是，蔑視文人對軍事專業的無知與膚淺，從而形成軍事專業上的傲慢與偏執，影響軍文關係。如此一來，鮮少文人願意體會了解文人控制的真實精神與意義，致使此一詞彙成為文人政府空泛的口號(Kohn, 269-274)。換言之，軍文關係中最常見的評述即是，文人不願意敞開心胸理解軍事專業，而軍人則因軍事養成教育使然，不耐文人決策的曠日廢時。此外，軍人卸職之後轉而從事政黨活動，或為特定人士遊說，甚至如前段所說為總統候選人站台、助陣及背書，也被認為是一種軍隊政治化的傾向，或者具有政治目的的遊說團體，背離了傳統的專業軍事倫理(Corbett & Davidson, 2009-2010:58-60)。

二、戰鬥效能 (combat effectiveness)

什麼是戰鬥效能？如何判斷軍隊是否具有良好的戰鬥效能，一直都是軍事

指揮官與軍事研究學者所關切的問題。從美軍軍事辭典中定義的戰鬥效能可以看出，戰鬥效能指的是兩項抽象的指標。第一：有效的戰鬥品質（the quality being effective in combat）；第二：戰鬥單位的戰鬥能力品質（the abilities and fighting qualities of a combat unit）（Dupuy, 2003:60）。為了將這些抽象的指標予以標準化，美國陸軍訓練暨準則指揮部（US Army Training and Doctrine Command）於1980年建立了戰鬥兵作戰資料與分析（Soldier Combat Data and Analysis）資料庫，用以分析個別戰鬥成員的素質與能力，進而成為分派必要職務的參考（Dupuy & Hammerman, 1980）。但是對於整體作戰單位的戰鬥效能，雖有相關的施測評鑑，但仍無絕對的參考標準，而實際的戰鬥效能似乎仍依賴作戰成效來判定。

純從定義上來看，英國軍方在戰鬥效能的釋義上，似乎猶較美軍更為簡單精確，其作戰準則如是說：「戰鬥效能意旨為：軍事作戰單位執行指派任務、角色或功能的能力」（the ability of a unit to carry out its assigned mission, role or function）。⁵也就是說，戰鬥效能的評估還是必須經由戰場實證，而且多半都是戰後的成效判定，而非建立一套戰前的衡量標準，從而使得戰鬥效能的認定，成為極為困難的判斷。事實上，軍事效能中的軍事表現並非展現於威武陣容的演習校閱之中，而是實質的「戰鬥能力」（combat readiness）表現。大多數的軍事歷史學家或戰略學者咸信，戰鬥效能是決定戰鬥結果的決定性因素。戰鬥效能不只是戰鬥技能在戰場上的表現，更是整體軍隊士氣的成果展現。有些軍事學者認為，士氣（moral）是戰鬥效能的本質基礎，有時比戰鬥的武器或科技能力更具影響力（Dupuy, 1987:11&23）。從斯巴達擊敗波斯大軍、成吉思汗席捲歐洲，到拿破崙近40次以寡擊眾的戰場勝利，軍事學者不斷地用這些例子舉證戰鬥效能造成以少勝多、以寡擊眾精神力量的重要性。以色列在1947、1956、1967、1973年間擊敗相對人數較眾、武器裝備較精良的阿拉伯國家軍隊，也經常是談論戰鬥效能的經典範例。此外，其它許多的歸因方式也經常被探討，例如教育訓練、作戰經驗、戰爭準備、戰場指揮、士氣等也成為戰鬥效能探討的主體因素。

值得注意的是，戰鬥效能只是軍事效能中的一部分，而軍事效能也是國家整體防衛政策中的一部分。畢竟，國防的範疇包含甚廣，從資源獲得、兵役制度、科技能力、後勤支援、民意支持、合法性、甚至到退輔制度建立等，都是成就軍事效能的因素之一。然而一般軍事或戰略安全學者普遍認為，武裝力量的建立目的、訓練目標、以及社會的期待，均落在戰鬥單位能夠在指派任務中藉由贏得戰

⁵ United Kingdom Army Doctrine Publication-Land Operations 2005, p. 186.

事證明其戰鬥效能 (Sarkesian, 1995:12-15)。而戰爭之中爭取勝利，無疑被認為是維護國家安全與保障人民生命財產安全的不二法門。

伍、戰略的軍事效能運用

一、戰略與軍事關係

許多學者認為，戰略要能獲得成功，就必須有好的領導者與有效的組織，並透過必要的步驟始能營造有利的政治環境，以支持達成國家利益目標。於是，軍事指揮官的角色在整體的戰略設計之中，扮演的是支持戰略達成的軍事指揮與運作者 (operator)，其所要爭取的是整體戰爭的最終勝利，而不是戰役 (battles) 的勝利而已 (Schadlow Richard A. Lacquement, 2009:117-118)。奈特 (Andy Knight) 即指出，後冷戰時期的軍隊與專業軍官的角色，隨著冷戰結束與國際安全問題的衍生，開始嘗試另一種有別傳統軍隊的功能界定。這種角色的改變，源自人類與國際社會環境變遷而來。冷戰前後，軍隊經常被賦予維和 (peace-keeping)、救災 (難)、或者是人道干預 (humanitarian intervention) 及救援的任務與工作，戰爭成為不可能的任務，但是衝突仍時刻發生。於是，充分配合文人政府的政策需求而使用軍隊，不僅成為現代軍事指揮官的挑戰，也成為文人政府思考政策目標與軍隊能力的重要考驗。此時，雙方充分的溝通與合作成為戰略成功的必要條件 (Knight, 2008:15-28)。

其次，軍事雖係戰略行使的政策工具，但工具的價值在於工具必須是經常準備妥當，隨時可以成為有效執行戰略的利器。戰略通常涵括的範圍包括政策、大戰略 (政治、外交、經濟與心理等)、軍事戰略、戰術 (tactics)、以及戰爭準備相關事宜 (Gray, 2002: 6)。無可諱言的是，由於戰略實踐過程中諸多軍事因素參與，而戰爭準備相關事宜不僅龐雜繁複，且曠日費時又資源耗費甚巨，因此戰略必須提供足以有效展開的軍事縱深，這也是本文在開宗明義解釋戰略一詞時，特別強調戰略與武力之間的密切關聯性的原因。易言之，武力準備必須是經常性質，或者因執行戰略所需而建立的特定性質武力，這也使得戰略決策者在戰略目標策定前後，必須提供軍事環境營造的足夠時間、空間與資源。因此，儘管軍事成功是戰略成功的必要條件之一，但戰略成敗的評估標準，並不單純依賴在軍事單方面的成果，而是政治目標是否達成。

二、戰略效能發揮

由於軍人應保持中立，且不得干預國家政治事務成為民主常態，使得通常由

文人決議的戰略決策在軍事效能的運用上，容易偏頗政治目的達成，從而使得軍事效能受政治節制而效果不彰，或者因政治磋商延宕，喪失軍事勝利的機會，進而造成政治談判籌碼的減損。同樣的，過度軍事自主欠缺節制，亦可能形成政治目的難以達成，甚至逾越了政治初衷，危及了「文人領軍」的法律正當性與合法性。因此，「戰略效能」就成為軍文關係成敗的重要指標。

什麼是「戰略效能」(strategic effectiveness)呢？這是一個不容易當下評估與判斷的問題，主要原因在於戰略的效果通常必須經過長期醞釀逐步發酵，而最終能夠促成政策目的達成的一種方法過程。這種長期持續的成果累積，無疑是從量變到質變的成果展現，但在執行過程中隨時可能遭受質疑挑戰，甚或放棄。這也使得戰略成效的評估十分困難。葛雷(Colin S. Gray)認為「戰略效能」(strategic effectiveness)是一個較不常見的術語，在軍事效能與軍事學術社群中鮮少出現，主要原因在於戰略效能是對達成政治目的的一種評估，與軍事效能講求勝利的訴求有些落差(Gray, 2002: 6)。再者，軍事效能的評估比較容易在每次的軍事行動中獲得成果來計算，但戰略效能卻是一個長期性的力量運作後累積的成果展現，並不是軍事行動成功就等於戰略效能成功，以及政策目的達成。是以，軍事作戰的勝利可以清楚看見成效，卻不能完全視為戰略成效。當然也有反證的案例，也就是軍事作戰失利而戰略成功的例子，例如 1973 年埃及為了收復西奈半島，以及凸顯國際社會對阿拉伯國家的輕忽與不合理地位，主動越過邊界攻擊以色列，希望引發國際社會關切的政治目的，這也使得埃及在初期獲得相當的軍事勝利，之後卻不再深入以色列進行內陸作戰，真正一舉徹底擊垮以色列軍隊，達成傳統軍事作戰追求勝利的目的。這樣的例子，正明白地看見政治意圖、戰略運用與軍事手段之間的差距。

因此，Gray 認為，戰略效能其實是一種相當抽象的概念(an idea)，綜合所有可用的力量以改變、扭轉、同化(unifies)敵對勢力，造成對我有利的戰略環境，所以不易量化決定其成效。然而，戰略效能同時也是一種行動力的實踐結果，經由溝通、威脅、強制、武力運用，以營造與形塑「良善」(benign)的政策執行條件。由於變動過程中處於量化動能(dynamic quantity)狀態，也不利於量化的統計數據。雖然如此，戰略效能卻可以從人類行為中明顯看出，而非從一連串的战斗勝利中累積而成(Gray, 2002:174-175)。

從以上可以看出，戰略不完全仰賴軍事作戰成功為目的，而是照顧全局發展的長程設計。然而從上述事證也可以看出，軍事作戰是處於一種優劣情勢多變的環境下，敵我之間的優劣轉換隨時會因其他不可預知的因素而產生變化，其中又以政治上干預軍事行動產生的遲疑與懸而未決影響最大。戰機稍縱即逝，軍事上因政治干涉、拖延而失利的案例不勝枚舉，美國在 1960 年代的「打打停停」的

越戰，即是典型的例證。於是「將在外、君命有所不受」，成為多數軍事指揮官期待在戰場上得以獨斷專行的專業判斷，惟有如此方能掌握戰機贏得戰場勝利。然而此一期待卻經常與民主國家「文人領軍」的政治判斷相扞格，軍事專業最終必須接受政治優先的民主機制。

以最能體現政治意圖的戰略效能而論，可以使用的手段不外「威脅」(threat)與「武力」(force)兩部分：前者可透過政治、外交、經濟、貿易、國際輿論、聯盟國的壓力達成政治目的；後者則須仰賴部分的軍事力量來實踐。換言之，戰略效能的判定並非完全依據軍事成效來衡量，而是要看對政治目的達成的可預期性有多少。更具體而言，軍事效能並不能精確地決定戰略成效高低，而是戰略在設計達成政治目的時，可能需要使用的軍事能力多寡而定。正如上段所言，有時軍事行動並非以獲得勝利為目的。就此而言，戰略無疑也是政治目的的政策工具，而軍事則是戰略執行政治意圖過程中的手段之一，或者是某些特定時空或條件下的階段性任務，有時甚至只是用來裝腔作勢或虛張聲勢而已，未必要付之實現。因此戰略效能的判定基礎，端視對手對行為者的態度反應，以及政策上的妥協度而定。

綜合以上可知，在預期戰略效能可以達成政治目的之前，必須衡度軍事條件的能力與適用性，本文從前述軍文關係與軍事效能的探討基礎上，歸納以下決策者在軍事力量運用前須破除的迷思：⁶

- 國家生存利益獲得並非仰賴軍事上的大量犧牲
 - 戰略在選擇軍事力量使用前必須充分提供預警與準備時間
 - 商業與自然資源利益的爭取不宜轉移至武裝衝突
 - 軍事力量運用於衝突解決不必然獲得整體社會的支持
 - 軍事力量不適用於執行警察任務
 - 戰略（政治）決策者在強調以非軍事手段獲取政策利益時，不宜以削減軍事力量為前提
 - 戰略（政治）決策者的堅定意志是軍事力量凝聚的基礎

誠然，戰略必須具有一定程度的理想性，期能在政治目的與軍事手段之間建立溝通的橋樑，這也使得戰略在設計過程中必須清楚了解軍事的能力、適用範圍與侷限，否則戰略將是無的放矢而徒勞無功。如同溫特（Harod Winters）所說，

⁶ 軍事學者 Henry E. Eccles 指出，許多的政治或戰略決策者不經意地認為，軍事體制與軍事決策者的慣性沉默（tacit），是支持政策目標達成的要件，從而慣性的不假思索將可行與未必可行的任務賦予軍隊，造成軍隊過度負荷而承擔政策失敗的惡果，這是錯誤與推諉的思維。參見 Henry E. Eccles, *Military Concepts and Philosophy* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1965), pp. 279-289.)

所有的戰略設計在規劃過程中，固然必須面對種種環境變異產生的挑戰，也企圖營造有利於己的戰略環境，但可行性（actionable）始終是實現目標的前提條件（Winters, 1998:176-187）。

美國前國務卿季辛吉（Henry A. Kissinger）曾說：「將戰略與政策分開，兩蒙其害。任何的政策設計，必然涵蓋政治、經濟、心理與軍事，且彼此重疊交錯。決策者必須放棄所謂純粹『軍事』這回事。」（Kissinger, 1957:422）戰略學者魯瓦克（Luttwak）甚至認為，不論平時或戰時，政策所包含的範圍都必須兼顧政治、經濟、心理與軍事（Luttwak, 1987:239-241）。換言之，不論政治、經濟、心理、軍事、外交等，以國家的觀點而言，都只是權力的工具，無法單獨執行國家戰略。仍需一提的事，近代民主國家與社會體制已非昔日，分權制度的設計目的在於避免國家遭受挾制與壟斷，政府與國會相互制衡以免資源過度集中行成極權，反而不利國家長治久安，但也種下政權更迭下朝野、政府與國會之間的牽扯拉鋸造成紛爭的問題。儘管如此，大體而言，選舉制度所賦予的政府，才是國家權力運作的代理人。

正因如此，奈德（Robert Neid）指出，任何戰略設計的首要步驟即是確立政治目的為何。欠缺政治目的的戰略容易淪為戰場殺戮與戰爭破壞的禍首，致使承平時期的建設與努力毀於一旦。奈德認為，戰略在功能上是政治與軍事的中間者，但唯有在政治目的確認清楚之後，才能選擇適當的軍事工具來執行，最終才能達到所望的政治目的（Neid, 1990:1）。休瑟（Heuser）也強調政治目的與軍事工具的重要關係，特別是在追求戰爭勝利上會產生嚴重的衝突。從政治目的而言，戰爭不必然要爭取勝利，因為勝利可能只是戰爭的一部分，真正戰爭的目的是追求「和平」，而不是軍事上的絕對勝利，尤其是「介入性戰爭」（wars of intervention），更是不宜以勝利為戰爭目標（Heuser, 2010:7-11）。然而值得警惕的是，上述戰略研究者共同指出，決策者經常運用軍事效能來企圖達成政治目的，主要原因在於軍事力量所傳達的效果十分直接有效，而這些決策領導者並非不知道使用軍事工具的高度風險，而是這項工具好用且效果迅速，進而使得決策者偏好揮舞軍事力量以求速效，卻低估了軍事工具也具有高度的不可預測性。本文一開始所舉證的戰爭例子，都是因為決策者過度相信軍事工具的可控制性，忽略了軍事工具產生的「滑坡」效應，終至難以收拾的窘境。

陸、結論

理論上，無論任何的戰略設計、制定與遂行，都應以政治目的達成為首要條件，故而在服膺政治目的的前提下所採行的任何方法工具，都不應因環境改變、

資源調整、執行工具（政治、經濟、外交、科技、心理、社會等因素）轉換、或者是執行戰爭所需的軍事手段強弱多寡問題等，最終影響政治目的的達成。實務上，由於戰略必須保持高度時間、空間、執行方法與技術上的彈性，以排除達成目的過程中的影響變數，特別是工具的選擇與使用，不應一味仰賴軍事效能產生的速食結果，始能周全政治目的的完成。本文在探討戰略與軍事效能關係時，始終強調在歷史案例上顯而易見卻又不斷重複發生的戰爭問題是，如果戰略決策者迷思於軍事效能的顯著成效，低估或忽視軍事武力在戰略與政策執行時容易產生「滑坡效應」時，一旦受其他干擾變相影響下無法達成政治目的，結果即可能是失敗的戰略，進而付出慘重的代價。當然，戰略的成敗並非以軍事效能為唯一是賴，其他諸多因素如經濟、社會心理、國際環境等等，也必然與戰略產生互動與連帶效應，同樣不宜低估。

參考文獻

一、中文

- 錢海皓。(2001)。軍隊組織編制學。北京：軍事科學出版社。
- 洪陸訓。(1999)。武裝力量與社會。(台北：麥田出版。
- 國防部頒行，國軍軍語辭典。民93年3月15日。
- 莫大華、段復初、郭雪貞譯。(2012)。軍人與轉型政治：美國與德國對新戰略環境文武關係的反思。台北：國防大學政治作戰學院。

二、外文

- Arnold, Jr., Edwin J. (1994). "The Use of Military Power Pursuit of National Interests," *Parameters*, 50:4; 3-17.
- Baylis, John., et. (2002). *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Betts, Richard K. (2009). "Are Civil-Military Relations Still a Problem?" in Suzanne C. Nielsen and Don M. Snider, eds., *American Civil-Military Relations: The Soldier and the State in a New Era*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 11-41.
- Bredow, Wilfried von. (2007). "Conceptual Insecurity: New Wars, MOOTW, CRO, Terrorism and Military," in Giuseppe Caforio, ed., *Social Science and the Military: An Interdisciplinary Overview*, New York: Routledg. pp. 163-180.
- Brodie, Bernard. (1953). "Military Demonstration and Disclosure of New Weapons," *World Politics*. 5: 3; 281-301.
- Brodie, Bernard. (1959). *The Anatomy of Deterrence" as found in Strategy in the Missile Age*. Princeton: Princeton University Press.
- Boulding, Kenneth E. (1988). *Three Faces of Power*. Newbury Park: Sage Publication.
- Brown, Seyom. (1994). "World Interests and the Changing Dimensions of Security," in Michael T. Klare and Daniel C. Thomas, eds., *World Security: Challenges for a New Century*. New York: St. Martin's Press. 10-25.
- Buzan, Barry Ole Wæver, and Jaap de. (1998). *Wilde, Security: A New Framework for*

- Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Cimbala, Stephen J. (1993). "Military Persuasion and American Way of War," *Strategic Review*, 22:4: 33-43.
- Collins, John M. (2002). *Military Strategy*. Washington DC., Brassey, Inc,
- Corbett, Steven and Michael J. Davidson. (2009-2010). "The Role of the Military in Presidential Politics," *Parameters*. 34: 4; 58-67 .
- Dinstein, Yoram. (2001). *War: Aggression and Self-Defence*, 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dupuy, Trevor N. and Gay M. Hammerman. (1980). *Soldier Capability-Army Combat Effectiveness*, Volume III, ACN 64024. Virginia: US Army Support Center.
- Dupuy, Trevor N. (1987). *Understanding War*. New York: Paragon House Publishers.
- Dupuy, Trevor N. C. Johnson, P. Taylor, and J Taylor. (2003). *Dictionary of Military Terms: A Guide to the Language of Warfare and Military Institutions*, 2nd ed. New York: The H.W. Wilson Company.
- Evera, Stephen Van. 1999. *Causes of War: Power and the Roots of conflict*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Fearon, James. (1995). "Rationalist Explanations for War, " *International Organization*, 49: 3. 379-414.
- George, Alexander L. (1991). "Strategies for Crisis Management," in Alexander L. George, ed., *Avoiding War: Problems of Crisis Management*. Boulder: Westview. 377-394.
- Gray, Colin S. (2002). *Strategy for Chaos: Revolution in Military Affairs and The Evidence of History*. London: Frank Cass.
- Handy, Charles. (1993). *Understanding Organizations: How Understanding the Ways Organizations Actually Work*. New York: Oxford University Press.
- James, Clayton. (1985). *The Years of MacArthur: Disaster, 1945-1964*. Boston: Houghton Mifflin.
- Hammes, Thomas X. (2007). "Fourth Generation Warfare Evolves, Fifth Emerges," *Military Revue*. 87:3; 14-23.
- Heuser, Beatrice. (2010). *The Evolution of Strategy: Thinking War from Antiquity to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Johnson, Stuart E and Duncan Long, eds., (2007). *Coping with the Dragon: Essays on*

- PLA Transformation and the U.S. Military*, Washington DC: Center for Technology and National Security Policy.
- Kissinger, Henry A. (1957). *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. New York: Harper and Bros.
- Knight, Andy. (2008). "Civil-Military Cooperation and Human Security," in Christopher Ankersen, ed., *Civil-Military Cooperation in Post-Conflict Operation: Emerging theory and practice*. London and New York: Routledge. 15-28.
- Krepinevich, Andrew F. (2010). *Why Air-Sea Battle?* Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, SBA.
- Kriesberg, Louise. 1998. *Constructive Conflicts from Escalation to Resolution*. Lanham MD: Rowman Littlefield Publishers, Inc,
- Luttwak, Edward. (1987). *Strategy: The Logic of War and Peace*. Cambridge: Harvard University Press.
- Milburn, Thomas W. (1959). "What Constitutes Effective Deterrence?" *Conflict Resolution*, 3: 2: 138-146.
- Murray, William and Allan R. Millet. 2010. *Military Effectiveness*, Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neild, Robert. (1990). *An Essay on Strategy As It Affects the Achievement of Peace in a Nuclear Setting*. Basingstoke: Macmillan.
- Neuman, Stephanie *Military. 1986. Assistance in Recent Wars*. New York: Praeger.
- Richardson, James L. (1994). "The Crimean War Crisis, 1853-1854", in James L. Richardson,. *Crisis Diplomacy: The Great Powers Since the Mid-?Nineteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press. 69–105,
- Russell, Bertrand. (1959). *Common Sense and Nuclear Warfare*. New York: Simon & Schuster.
- Sarkesian, Sam C. John Allen Williams and Fred B. Bryant. (1995). *Soldiers Society and National Security*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Sasson-Levy, Orna and Gal Ley. (2008) "Militarized Socialization, Military Service, and Class Reproduction: The Experience of Israeli Soldiers," *Sociological Perspectives*, 51:22, 349-374.
- Schadlow, Nadia Richard A. Lacquement Jr. (2009). "Winning Wars, Not Just Battles," in Suzanne C. Nielsen and Don M. Snider, ed., *American Civil-Military Relations: The Soldier and the State in a New Era*. Baltimore: John Hopkins

- University Press.117-135
- Schelling, Thomas C. (1963). *The Strategy of Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Snyder, Glenn. (1961). *Deterrence and Defense*. Princeton: Princeton University Press.
- Swistek, Goran. (2012). "The Nexus Between Public Policy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy," *Connection*. 11:2; 79-86.
- United Kingdom Army Doctrine Publication-Land Operations (2005).
- Ury, William L., Jeanne M. Brett, and Stephen B. Goldberg. 1988. *Getting Disputes Resolved Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- U.S. Department of Defense. (1996/8). *Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Mobility*. Washington, DC: DoD.
- U.S. Department of Defense, (1997/12). *Report of the National Defense Panel*. Washington DC: DoD.
- U.S. Department of Defense, (2010/11)*Dictionary of Military and Associate Terms*, Joint Publication, 1-02.
- Winters, Harold. (1998). *Battling the Elements: Weather and Terrain in the conduct of War*. Baltimore: John Hopkins University Press.

(投稿日期：103 年 10 月 30 日；採用日期：103 年 11 月 25 日)