

美軍「民事」與國軍「政治作戰」之比較

謝奕旭

助理教授

政治系

摘 要

依據美軍實際的軍事行動經驗分析顯示，現代化的戰爭若能考量並整合軍事與非軍事要素，對於戰爭或軍事行動的遂行絕對能產生加乘的效果，有利於各項任務的遂行，達成國家與軍事目標。

本文旨在引介與釐清美軍民事概念的定義，並將之與國軍政治作戰及民事服務工作相較；援引美軍的經驗作為國軍精進政治作戰功能的思考方向。分析研究發現，美軍民事與國軍政治作戰的任務、範圍、層級、目的是類似的；在功能方面，美軍是較為全球性的取向，國軍則是更加注重內部的團結與鞏固；在定義方面，美軍與國軍的定義都有未臻周延的地方，皆須修正與改進。

所謂「他山之石，可以攻錯」，美軍許多軍事行動的經驗值得國軍參考借鑑。國軍若能在定義的釐清、相關職能的整合，以及專業單位的建構方面強化，將有助於未來任務的遂行。

關鍵詞：民事、政治作戰、民事行動、民—軍行動

The Comparative Study of U.S. Civil Affairs and Political Warfare of the ROC Armed Forces

Yih-Shiun Hsieh

Assistant Professor

Department of Political Science

Abstract

The actual military operation experiences of the United States have revealed that the integration of the military and non-military factors in modern wars can have multiple effects on the implementation of a war and the military operations, and will facilitate the achievement of national goals and military missions.

This study aims to clarify the definition of U.S. civil affairs, and to compare it with the political warfare of the ROC Armed Forces. The findings are as follows: (1) some similarities exist between civil affairs and political warfare, especially in missions, scopes, levels, and goals; (2) the functions of the U.S. military civil affairs are more global-oriented than that of the ROC political warfare emphasizing internal cohesion and consolidation of army troops; and surely (3) both of them will be better by continuous modification.

We can improve our political warfare organization and functions by the experiences of U.S. civil affairs in military operations. The clear definition, integration of functions, and the construction of professional troops, will help us adjust well to the future military tasks and missions.

Keywords : Civil Affairs, Political Warfare, Civil Affairs Operations, Civil-Military Operations

壹、前言

戰爭是物質要素與精神要素的結合，要打贏任何一場戰爭，無論是古今或是中外，皆不容忽視與偏廢構成戰爭的任何一個面向，其中精神要素的效用與價值在戰爭中要高過物質要素。歷史上有許多著名的戰爭可作為借鑒，在物質裝備處於劣勢下的軍隊，仍可憑藉高昂的意志與精神取得戰爭致勝的關鍵。然，現代化的戰爭並非僅是敵對雙方軍事武力的交戰而已，在許多情況當中，一般的平民百姓也有意或無意地被捲入戰爭之中，也因此，考量戰爭致勝的關鍵精神要素，絕非僅聚焦在軍事部隊之士氣與團結而已，平民大眾的意志與精神亦應成為審視的焦點。

在戰爭中，有太多的人為因素影響與干擾戰爭進行，這些非軍事武力的因素也往往成為勝負關鍵。就掌握戰爭中人的因素言，美軍民事（civil affairs）任務以及國軍政治作戰所思考的重點方向即在此，而美軍民事所潛藏的意涵是人為因素對戰爭成敗的影響。美軍民事的任務與活動相對於國軍，即為政戰工作範疇。美軍民事在美國從事的戰爭或非戰爭性軍事行動當中，對於任務遂行的順利成功，經常扮演關鍵性角色，已經成為作戰勝利與軍事行動成功不可或缺的要角。近幾年，美軍內部依據實際軍事行動的經驗發現，民事的重要性日益增強，特別是在執行民事活動達成民-軍行動（civil-military operations）目標方面，美軍多位民事官員對民事的具體功效亦感同身受，針對實際的經驗，渠等亦對民事在人員、經費、概念、職能、訓練等方面的精進提出許多建言。國軍對政治作戰之研究發展迄今已歷數十年之久，在學術與實務方面的具體貢獻堪稱顯著。在新世紀之初，因應國軍的精簡政策，政治作戰亦有轉型的新願景，面對人員的縮減以及業務的精簡，以美軍政治作戰的相關經驗作為國軍政治作戰轉型的參考依據，為省時有效的方法。

在美軍的編制中並無政治作戰的專有名詞，同樣地，國軍現行的編裝中並未設置民事部隊或與民事對等的概念，因此在進行比較之際，美軍民事的指涉包含民事、民事行動與民-軍行動，對國軍政治作戰的指涉，除一般性的政治作戰外，也包括政治作戰發展過程中的戰地政務、民事作戰，以及民事服務工作。

由於國人對於民事一詞較為陌生，而國軍對於民事的認知亦與美軍不同。因此，本文的主要目的在於：再次引介美軍民事概念及其緣起，以便釐清民事及其相關概念；其次，在定義、任務、目的、層級、範圍、功能等方面，將美軍民事與國軍政治作戰進行比較分析，俾瞭解二者的相同與類似之處；最後是以美軍現代的民事經驗為依據，作為國軍政治作戰轉型的參考，期能獲得整合軍民力量的

寶貴觀點，建構優質與全方位的政治作戰。

貳、美軍民事的緣起與發展

一、美軍民事的緣起

美軍民事概念的提出，具體作戰準則的訂定和組織體系的建立，是其研究古今用以支援戰役的原則與技術的結果。根據美軍的分析，最早的民事技術是戰勝國用來支援對軍事佔領之外國領土的統治。民事行動概念則反映出民事的傳統性支援地位。民事準則的基礎在於「政府支援」及「指揮支援」概念的運用。此一概念顯示於當前美軍指導民事行動與支援民事行政的作為之中。¹美軍認為，古代亞述人(Assyrians)是最先注意到軍隊民事工作者，他們曾將佔領區組成多省，並透過軍事首長加以統治。他們這種以軍事控制廣大領域的技術，後來為波斯、希臘及羅馬的征服者所採用。例如，希臘的亞歷山大大帝(Alexander the Great)曾延用熟知該國風俗民情、善於治理的波斯人出任行政首長，並保留了波斯的地方法律、官員及習俗，維持希臘軍隊與當地民眾的良好關係，以便運用其人民與資源來協助軍事作戰。又如羅馬帝國自奧古斯都(Augustus)以後的軍政府，對於被統治的各省，均賦予省長極大統治權力，軍隊則用於控制當地叛逆屬民。1847年，墨西哥軍事政府史考特(Winfield Scott)將軍的適切實施民-軍行動，顯示可以免卻戰鬥指揮官受百姓問題的困擾。他延用可靠的本地人任職政府機構，以支援軍事、控制民眾。如此既能保護人民生命、財產、補給，更能在無其它因素干擾下保證軍事勝利。1943年，羅斯福(Franklin D. Roosevelt)總統修正戰爭部長史汀生(Stimson)所提勿將民事置於文職機構下之建議，設置美軍民事師，美軍至此有了正式的民事單位編組。²現今，民事支援戰地民政的概念是從第二次世界大戰及戰後時期，軍事政府行動演進而來，民事部隊是創造用來治理被佔領的德國。為了完成此一任務，陸軍直接從民眾中招募民事軍官，以便運用他們特殊的專長。³

綜觀美軍民事緣起的歷史，美國首次建立的軍政府是在1847年到1848年間

¹ Department of the Army, *Civil Affairs Operations*, FM 41-10 (Washington, D.C.: Headquarters, Department of the Army, 1993), pp. 1-10.

² *Ibid.*, pp. 1-10~1-11.

³ Earl F. Ziemke, *The U.S. Army in the Occupation of Germany-1994~1996* (Washington, D.C.: Center for Military History, 1975), pp. 80~81; Jeffery A. Jacobs, "Civil Affairs in Peace Operations," *Military Review*. See <http://www-cgsc.army.mil/milrev/English/JulAug98/jacobs.htm>

的墨西哥，並從美國內戰以及 1898 年美西戰爭後菲律賓及古巴的重建中，獲得更多相關經驗，然這些經驗並未制度化，軍隊在一次大戰期間也尚未準備好要治理德國。根據主管民事的軍官 Irwin L. Hunt 上校在 1920 年撰寫的一份重要報告指出，「佔領的美國軍隊缺乏訓練與組織來引導將近 100 萬的民眾，而他們的命運就被掌握在臨時的主權下。」直到 1940 年，陸軍才將軍政府的準則制式化。⁴

二、民事及其相關概念

（一）民事

「民事」一詞的意義，依據早期（1969 年）美國陸軍部所頒《民事行動》（*Civil Affairs Operation*）一書所載，是在解釋民事概念、民事作業、以及民事組織時使用到的，當時的界定，比較傾向於一般原則性的詮釋。⁵

美國陸軍部 1993 年版的《民事行動》準則對民事進行概括性的定義，認為民事是指：「派任受過訓練的個人從事計畫、支援、或指導『民-軍行動』」。⁶

美軍 1993 年出版的《美國國防部軍語詞典》（*Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*）則將「民事」具體地界定為：「是軍事部隊駐在友邦國家或友邦地區，或被佔領國家或其某一地區時，其指揮官所遂行有關所屬軍隊與當地政府及人民間關係之各種活動。民事包括：(1)有關所有國或所在地區中此一軍事部隊與當地政府及人民間之關係，常涉及讓部隊執行若干通常屬於地方政府責任之職權。此種關係可能發生於戰時軍事行動之前、期間，或之後或其它緊急期間，且通常明載於條約，或其它公開或秘密之協議中；(2)軍政府：係一種行政機構型態，佔領國藉以對被佔領之地區行使行政權、立法權及司法權者。」⁷

美軍 1995 年版的《聯合民事準則》（*Doctrine for Joint Civil Affairs*）中則陳述，「民事係指部隊指揮官為促進軍事作戰以及鞏固作戰目標，在友好、中立、或敵對作戰地區，所建立、維持、影響或拓展軍隊與民政當局間關係的活動，包

⁴ Quoted from Troy Thomas, "Control Roaming Dogs: Governance Operations in Future Conflict," *Military Review*, Vol. 86, No. 1 (January-February 2006), p. 78.

⁵ 戴昭烈譯，《民事工作》（*Civil Affairs Operations*, 1969）（台北：政治作戰學校，民國 61 年 4 月），頁 4。

⁶ *Civil Affairs Operations* (1993), p. Glossary-5.

⁷ 三軍大學編譯，《美國國防部軍語詞典》（*Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*）（台北：國防部史政編譯局，民國 84 年 6 月），頁 122；*Civil Affairs Course* (Fort Bragg, North Carolina: U.S. Army John F. Kennedy Special Warfare Center & School), p. 1.

括政府、非政府、及民眾的工作。民事可包括軍隊履行通常應為當地政府之工作與功能的責任。這些工作可能出現在軍事作戰之前、期間、與其後。如接獲指示，也可能在沒有其它軍事作戰時執行。」⁸

參謀首長聯席會 1998 年版的《聯合特種作戰準則》(*Doctrine for Joint Special Operations*) 指出，「民事是指揮官在軍事武力與民政當局間建立、維持、影響，或開展關係的活動。」⁹

美國陸軍部 2000 年版的《民事行動》(*Civil Affairs Operations*)、2002 年增訂的《國防部軍語辭典》，以及 2003 年的《民事聯合準則》(*Joint Doctrine for Civil Affairs*) 全都陳述，「民事是指派現役與備役的部分部隊及單位，將之特別地組織、訓練，以及裝配來執行民事活動並支持民-軍行動。」¹⁰ 質言之，民事指的是特定或受領任務人員從事協助民-軍行動，達成軍事任務的各種活動。

此外，根據《國際軍事與防衛百科書》(*International Military and Defense Encyclopedia*) 所載，學者斯金納爾 (J. H. Skinner) 的解釋，當一支武裝部隊在外國從事軍事作戰時，即需維持部隊與該國政府和人民間的密切關係。這可能涉及部隊指揮官 (及其參謀) 與文人政府部長和官員之間的個人關係；軍事參謀本部的幕僚與政府各部門之間，以及軍事單位與地方機構之間，維持一種良好的工作關係是必要的。戰時外國派駐部隊在駐地國所引起的許多問題，以及在此情況下引起的軍民衝突，都可能需要透過緊密的合作，來進行協商與解決，這些工作就是屬於民事。¹¹

(二) 民事行動 (civil affairs operations)

依據美軍陸戰隊 1979 年頒行的《民事現行作業程序》(*Standing Operating Procedures for Civil Affairs*) 界定，民事行動涉及就民政當局與軍事組織間的關係提供建議與協助。¹² 並且對登陸部隊指揮官就其作戰與部隊指揮提供建言，以

⁸ Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Joint Civil Affairs*, JP 3-57 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 21 June 1995), p. GL-3.

⁹ Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Joint Special Operations*, JP 3-05 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 17 April 1998), p. II-9.

¹⁰ Department of the Army, *Civil Affairs Operations*, FM-41-10 (Washington, D.C.: Department of the Army, 14 February 2000), p. 1-1, Glossary-2.; Joint Chiefs of Staff, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, JP 1-02 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 2002), p. 70; Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Civil Affairs*, Joint Pub 3-57.01 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 14 April 2003), p. I-3.

¹¹ J. H. Skinner, "Civil Affairs," in Treror N. Dupuy, ed., *International Military and Defense Encyclopedia* (New York: Brassey's, Inc., 1993), p. 498.

¹² United States Marine Corps, *Standing Operating Procedure for Civil Affairs* (Virginia:

促進與駐在國的部分個別市民和政府之間的合作和提供支援。

陸軍部 1993 年版的《民事行動》準則並未單獨對民事行動下定義，但在第一章的概論中指出，民事行動是執行一項軍事任務中不可或缺部分的諸般行動，以便在整個作戰過程中，確保地方政府和人民能瞭解和依從為支援軍事作戰和鞏固任務以達成美國目標而採取的各項措施。¹³

參謀首長聯席會 1995 年版的《聯合民事準則》（*Doctrine for Joint Civil Affairs*）認為，「民事行動是在作戰地區從事建立、維持、影響或開拓戰區中武裝部隊與文人當局和社會人民之間的關係，以協助軍事作戰」。¹⁴

參謀首長聯席會 2003 年版的《聯合特種作戰準則》對民事行動的定義為，「包含由民事執行的民事活動與其它任務，以協助指揮官執行民-軍行動。」¹⁵然在特種作戰準則的附錄當中，則定義民事行動為「由民事執行的行動，亦即指派現役與備役的部分部隊予以組織、訓練，以及裝備來執行民事活動，並對指揮官負責的民-軍行動提供特殊的援助。」不過，附註卻說，此一名詞與定義僅適用於特種作戰準則的內容，在特種作戰準則以外無法提供參考運用。¹⁶

然在 2003 年新版的《民事聯合準則》（*Joint Doctrine for Civil Affairs*）當中卻未見民事行動的定義；同樣地，參謀首長聯席會於 2002 年增訂版的《國防部軍語辭典》中以及陸軍部 2000 版的《民事行動》野戰手冊，也未對民事行動一詞進行定義。¹⁷現今，美軍比較常使用的辭彙為「民-軍行動」。

（三）民-軍行動

陸軍部 1993 年的版《民事行動》對民-軍行動的定義是指：「支援軍事作戰的綜合活動，包括軍事力量為了在中立、友好或敵對團體中促進有利的情感、態度和行為之發展，與民間當局所產生的互動。」¹⁸

參謀首長聯席會 1995 年的《聯合民事準則》陳述「民-軍行動」指的是：「支援軍事作戰的綜合活動，包括軍事部隊與文人政府的互動，以便在中立、友好或

Headquarters of United States Marine Corps, 1979), Section I, 102.

¹³ Department of the Army, *Civil Affairs Operations*, FM-41-10 (Washington, D.C.: Department of the Army, 14 February 2000), p. 1-1.

¹⁴ *Doctrine for Joint Civil Affairs*, p. 1-1.

¹⁵ Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Joint Special Operations*, JP 3-05 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 17 December 2003), p. II-10.

¹⁶ *Ibid.*, p. GL-5.

¹⁷ 詳見 *Joint Doctrine for Civil Affairs, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms; Civil Affairs Operations* 等相關準則。

¹⁸ *Civil Affairs Operation* (1993), p. Glossary-5.

敵對團體中促進有利於我方的情感、態度和行為之發展。」¹⁹

陸軍部 2000 年版的《民事行動》準則中陳述，「軍事指揮官必須要考量的並非軍事部隊而已，同時也必須考量這些部隊所運作的環境。指揮官必須考量的環境因素之一即為民眾及其影響，無論其對軍事部隊的出現是支持、中立，或敵對。支持的民眾能夠提供促進友好行動的物質資源，同樣能對國家追尋的軍事與外交活動提供有益的氛圍，以達成外交政策目標。敵對的民眾則威脅已部署友好武力的立即行動，並經常侵蝕對國家政策目標的國內公共支持。涉及軍事部隊與平民百姓之間的互動，以有利於軍事作戰並鞏固作戰目標的行動，稱之為『民-軍行動』。」²⁰

參謀首長聯席會 2001 年版的《民-軍行動聯合準則》（*Joint Doctrine for Civil-Military Operations*）指出，民-軍行動是「軍事指揮官在軍隊、政府與非政府民間組織，與公共事業機構間建立、維繫、影響與拓展正面關係的活動，可能出現在友好、中立或敵對的作戰區域，以有利於軍事作戰，鞏固與達成美國的作戰目標。民-軍行動通常也包含藉由軍隊執行那些通常是屬於地方、區域，或國家政府責任的活動與功能，這些活動可能出現在其它軍事行動之前、中、後。如獲指示，亦可能在沒有軍事行動之處出現。」²¹

參謀首長聯席會 2003 年版的《民事聯合準則》指出，「民-軍行動是軍隊指揮官在友好、中立、或敵對的作戰地區，建立、維持、影響，或運用軍事部隊、政府與非政府民間組織與當局，以及平民大眾之間關係的活動，以有利於軍事作戰，並鞏固與達成美國目標。民-軍行動可能包括由軍事部隊執行通常為地方、區域或國家政府責任的活動與功能。這些活動可能出現在其它軍事行動之前、期間或之後。如果接受指導，亦有可能出現在其它軍事作戰未發生的情況下。民-軍行動可能由受指派的民事部隊、其它軍事部隊，或民事部隊与其它部隊結合來執行。」²²

（四）民事活動（civil affairs activities）

所謂「民事活動」則是指揮官、參謀、國防部各部門與各單位、及外國軍隊所執行的各項工作，包括：軍事部隊駐地區內，部隊與民政當局及民眾間的關係；在通常為當地政府責任的領域內，運用民事職務專門技巧，以加強民-軍行動之

¹⁹ *Doctrine for Joint Civil Affairs*, p. G-5.

²⁰ *Civil Affairs Operations* (2000), p. 1-1.

²¹ Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, JP 3-57 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, February 8, 2001), p. I-1.

²² *Joint Doctrine for Civil Affairs*, p. I-2; *Civil Affairs Operations* (2000), p. 1-1.

執行。²³

陸軍部 2000 年的《民事行動》準則認為，民事活動是由民事部隊執行或支援的活動，是：(1)在軍事部隊出現地方，涵括軍事部隊與民間當局間的關係；以及(2)在通常為民間政府負責的範圍，涉及民事功能專業技能的應用，以強化民-軍行動的表現。²⁴

在責任通常為本土民間政府或當局的地區工作，由於涉及複雜性以及對特殊能力的需求，民事活動通常由民事單位來計畫、指導與執行。²⁵依據美國國防部 2000.13 號指令，民事執行的活動包括：²⁶

- (1) 遵從美國法律與國際法，履行國防部對民眾與民間機構的責任。
- (2) 降低民眾對軍事作戰的干擾，以及軍事行動對民眾的不利影響。
- (3) 促進東道國對軍事作戰的協助。
- (4) 使軍事作戰與其它美國政府機構、國際組織、機構，以及外國政府的軍事單位、非政府與非營利組織，以及私人部門進行調和。
- (5) 建立與執行軍政府或民政，直到民政當局或政府重新恢復。
- (6) 在佔領或解放地區，對民眾進行軍事掌控，直到掌控交還民眾或其它非美國軍事權威。
- (7) 提供符合民眾維生所需的援助。
- (8) 提供民間領域功能的專家。
- (9) 支援國防部平時交往計畫。

三、美軍民事的發展

美軍民事的正式編組是於1940年代建立，在此之前是以軍政府的型態存在，編組與執行單位是以陸軍為主體。不過，在1955年8月17日，民事軍政府部門成為美國空軍的分支機構；1959年10月2日，則變成民事的分支單位。此一分支主要的組織發展可以回溯到第二次世界大戰期間戰爭部的擴展。在當時，戰爭部與海軍部主要依賴來自獨特民間職業的自願者，以針對鞏固、佔領與敵對後作戰。為換取自願者服役，自願者受領任務以及適當的軍事、地面，以及語言訓練。現今，在為民事任務的人員選擇上，民間專家依然是高於一切的。陸軍試圖利用這

²³ *Joint Doctrine for Civil Affairs*, p. GL-3.

²⁴ *Civil Affairs Operations* (2000), p. 1-2.

²⁵ *Joint Doctrine for Civil Affairs*, p. I-5.

²⁶ *Ibid.*, p. I-4.

些提供高水準民間經驗平民戰士獨一無二的能力與適合於其階級的軍事教育。這些經驗與軍事作戰與計畫專業連結，結果即是在整個軍事作戰範圍中，平民戰士們能支援偶發事件。²⁷

質言之，當代民事是為了減輕戰鬥部隊在戰鬥中的管制與照顧民眾而誕生。²⁸現今民事用以支援民政的概念，是從第二次世界大戰軍政府作戰以及旋即而來的戰後時期，民事部隊是創造用以協治理被佔領的德國。為了達成此一任務，軍隊必須直接從平民大眾當中招募民事軍官，以利用他們獨一無二的技巧。²⁹不過，「民事」一詞直到二次世界大戰才開始使用，民事通常被認為是「軍政府」(military government)的同義詞。二次世界大戰之前，在戰爭期間並沒有軍事能力被設計用以管制和照顧平民百姓。或許是受到國際法催促，要求於戰爭期間對平民百姓的人道待遇，因而創造民事。至於民事與軍政府如何區隔，Rudolph C. Barnes 認為，在友好國家的軍事行動被視為是民事，在敵對國家領土的軍事行動應視為軍政府。早期的軍事準則將民事與軍政府區隔，直到 1959 年美軍參謀首長聯席會才將軍政府歸屬於民事，並成為民事的任務之一。有別於聯合作戰準則的陳述與記載，美國陸軍野戰手冊在 1940 至 1985 年期間，將民事活動劃歸為軍政府的範疇。³⁰

參、民事與政治作戰之比較分析

一、概念與定義

(一) 美軍民事

依據美國 2003 年參謀首長聯席會《民事聯合準則》、陸軍部 2000 年《民事行動》所載，民事指的是「特別地組織、訓練、裝備受指派的現役與備役組成部隊，以執行民事活動並支援民-軍行動。」

美軍各類準則中對民事的定義為概括性的定義，也因而致使民事、民事行動、民-軍行動等概念的定義未臻明確，不同版本當中有許多混淆之處，同時也造成實際運用上的困擾。例如，1993 年版《民事行動》、2000 年版《民事行動》、

²⁷ *Civil Affairs Operations* (2000), p. 3-1.

²⁸ Rudolph C. Barnes Jr., "Civil Affairs: A LIC Priority," *Military Review*, Vol. 68, No. 9 (September 1988), p. 43.

²⁹ Jeffrey A. Jacobs, "Civil Affairs in Peace Operations," *Military Review*, Vol. 78, No. 4 (July-August 1998), p. 12.

³⁰ Rudolph C. Barnes Jr., *op. cit.*, p. 44.

2002年增訂的《國防部軍語辭典》，以及2003年的《民事聯合準則》中民事的定義與2003年版《聯合特種作戰準則》中民事行動的定義是相同的；1993年版《美國國防部軍語詞典》中民事的定義與1993年版《民事行動》中民事行動及民-軍行動的定義、1995年《聯合民事準則》中的民事及民-軍行動的定義、1998年版《聯合特種作戰準則》中民事的定義、2000年版《民事行動》中民-軍行動的定義以及2003年版《民事聯合準則》中民-軍行動的定義是相同與類似的。從上述不同版本準則中相同概念不同定義，以及不同概念相似定義的情況看來，美軍內部對民事、民事行動、民-軍行動等概念的釐清與劃分仍是問題叢生的，更遑論美軍官兵在實際軍事行動任務中產生的概念與運作困惑。

針對上述概念定義的問題，John A. Gentry就認為，對民-軍行動必要成分的瞭解不足，加上缺乏共同的術語，結果將無法使之運用在整體國家目標上。即便是在特種作戰群體當中，包含民事人員，對於「民事」與「民-軍行動」等基本詞彙的意義仍有爭論，當這些概念用於跨機構與文化界線的溝通時，此種定義的混淆更加惡化。³¹

美國 *National Defense Magazine* 編輯 Sandra I. Erwin 同樣指出，「首要的目標應該是如何更為精確地定義民事部隊的角色與任務。民事的訓練與教育需要提升……最重要的是，徹底檢視民事部隊機動與部署的方式，包括一個新的軍文、跨部會恆久與改造的組織，如此能夠確保有效的國家能力。」³²Erwin 認為美軍民事的優先處理議題是民事部隊角色與任務的精確度要提升，這也道出無明確定義即無精確角色與任務的道理。

（二）國軍政治作戰

依據我國國防部於民國94年印頒的《政治作戰要綱》（草案）所載，政治作戰的意義是「除直接以軍事或武力加諸敵人的戰鬥行為，皆謂之政治作戰。」³³我國學者洪陸訓綜整中、西方學者對政治作戰的定義後認為，政治作戰可以界定為「政治作戰是武裝部隊或特種部隊為達成政治或軍事目標而採取的，非戰爭方式或非戰鬥手段的軍事行動。」³⁴

³¹ John A. Gentry, "Complex Civil-Military Operations: A U.S. Military-Centric Perspective," *Naval War College Review*, Vol. 53, No. 4 (Autumn 2000). in <http://www.nwc.navy.mil/press/Review/2000/autumn/art4-a00.htm>

³² Sandra I. Erwin, *op. cit.*

³³ 國防部，《國軍政治作戰要綱》（草案）（台北：國防部，民國94年1月），頁1-1。

³⁴ 洪陸訓，〈新世紀政治作戰的意義與範圍初探〉，收錄於國防大學政治作戰學院政治系編，《第九屆國軍軍事社會科學學術研討會論文集》（台北：國防大學政治作戰學院政治系，民國95年11月），頁27。

在國軍政治作戰概念之下，與美軍民事較為相關的概念是軍政府、戰地政務、民運工作、民事服務工作。

戰地政務是我國政治作戰重要的一環，是戰時戰地所實施的一種民事工作。其意義是「為配合軍事進展，對佔領地區或收復地區，在敵方政權摧毀後，我方政權恢復前，所採取過渡而必要之地方行政措施」。³⁵或「係基於國家政治目的和戰爭目標，運用政治作戰的方法和行政管理的技術，在戰時戰地所實施的地方行政工作。」³⁶戰地政務的構想，來自於孫中山先生所提出的「軍政府」的理念，用以治理戰地或光復區的行政工作。³⁷國軍在大陸對共黨鬥爭期間所從事的民運工作，就是此一概念的實施。隨著政府播遷來台，政工制度也於民國 39 年更改，將民運工作列為政工五大工作之一，由政五業管。民國 39 年 4 月 1 日頒布的《國軍政治工作綱領》，即明訂民運工作之具體項目為：訪問民間疾苦，組織民眾工作隊，清查戶口、編組保甲，推行愛民教育、發展軍民合作組織，發動民眾敬軍、從軍、勞軍運動，協助地方政府穩定戰時社會秩序，以及建立收復地區敵後政權等。³⁸

民國 41 年起，國軍積極從事戰地政務的研究。民國 46 年頒布《戰地政務實施綱要草案》，由總政治部主導，業務劃歸政五，訓練幹部，並於金馬地區實驗。民國 51 年設戰地政務局，民國 65 年改稱為戰地政務處。³⁹隨著時間的演進與推移，加上兩岸關係的發展以及我國政治民主化後的影響，國防部重新檢討戰地政務意義與相關事項，因而在民國 86 年版的《政治作戰要綱》中增加「民事作戰」一章，而將原來的「戰地政務」改為附錄，僅供參考。該版本《政治作戰要綱》認為，民事作戰「係基於防衛作戰需要，藉台閩地區總動員協調會報功能聯繫、服務、團結、組訓等積極作為，確保戰爭面，使武力與民眾結合，發揮生命共同體的作用，屬防衛作戰總體戰之政治作戰作為。」⁴⁰

³⁵ 國軍政工史編委會，《國軍政工史稿》（下）（台北：國防部總政治作戰部，民國 49 年 9 月），頁 1945。

³⁶ 國防部，《國軍政治作戰要綱》（台北：國防部，民國 80 年 3 月），頁 8-1。此一意義，在 86 年版政戰要綱的附錄中，修改為：「係基於國家政治目的，在戰時戰地實施軍政一元體制，運用軍事管理方法及政治作戰作為之行政管理，使武力與民眾相結合，以進行全民總體戰，其目的在動員人力、物力，支援軍事作戰，鞏固地方政權，奠定勝利基礎。」。以及參見國防部，《軍制學》（台北：國防部，民國 80 年 6 月），頁 9-14。

³⁷ 國防部史政編譯局，《國軍外島地區戒嚴與戰地政務紀實》（上）（台北：國防部史政編譯局，民國 85 年 6 月），頁 96。

³⁸ 《國軍政工史稿》（上），前揭書，頁 1419~1420。

³⁹ 吳子俊主編，《國軍政戰史稿》（上）（台北：國防部總政治部，民國 72 年 5 月），頁 142~146。

⁴⁰ 《國軍政治作戰要綱》，頁 7-2。

在國軍民國 94 年版的《政治作戰要綱》中未再出現民事作戰一詞，取而代之為當前發展的民事服務工作。關於民事服務工作的定義，國軍 96 版的《國軍民事服務工作教則》（草案）將之界定為：「國軍民事服務工作乃國軍執行政府照顧軍民之政策，以建立良好軍民關係，爭取民眾向心，鞏固與確保戰爭面，以利全般任務之遂行。」⁴¹亦即國軍民事服務工作推行，為全體官兵共同職責，亦為確保國軍福利服務、增進民眾支持國防建設、落實全民國防理念及建立全民防衛動員之基礎。⁴²明顯地，是以全民國防為主軸發展民事服務工作的定義與任務內涵。然而，細究民事服務工作定義與實際工作內涵並未完全吻合。

二、任務與目的

（一）美軍民事

民事任務在於支援指揮官與民政當局及平民百姓間的關係，促進任務的合法，與增進軍事效能。⁴³陸軍部的《民事行動》準則對於民事任務的具體規劃包括：從事民事行動；支援其他特種部隊作戰；支援軍種「聯合作戰」（Joint Operations）；支援美軍與他國部隊與民間機構的「聯盟作戰」（Combined Operations），以及；應變作戰（Contingency Operations）。⁴⁴其中第一項的「民事行動」包括兩部分，第一，是對民-軍行動的支援，包含外國支援民眾與資源的管制、人道救援、軍隊民事行動（Military Civic Action）和民防（Civic Defense）。第二，對民事行政（Civic Administration）的支援，包括市民協助、友邦的民事行政和佔領地區的民事行政。第二項的「支援其他特種部隊作戰」的民事任務，有兩部份，第一部份是基本任務，包括「外國內部防衛」（Foreign Internal Defense, FID）和「非傳統作戰」（Unconventional Warfare, UW）。「外國內部防衛」是指一國的民、軍機構參與另一政府為維護其社會免欺負、非法和叛亂所採取的行動方案。「非傳統作戰」包括：游擊戰和其他直接的具攻擊性、隱密性的作戰，以及間接的顛覆、破壞、情蒐等活動。第二部份是附隨活動（Collateral Activities），包括人道救援、國家援助、安全援助、反恐怖主義、反毒品、以及維和行動。⁴⁵

一般民事的目標是：支持美國國家與國際政策；協助指揮官達成其軍事任

⁴¹ 國防部政治作戰局，《國軍民事服務工作教則》（草案）（台北：國防部，民國 96 年 1 月），頁 1-1。

⁴² 同上註。

⁴³ *Civil Affairs Operations*（1993），p. 1-1.

⁴⁴ *Ibid.*, Chapter 3.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 3-4, 3-5.

務；確保依從作戰法的需求；強化美國國家目標的公眾接受；獲取地方民眾支持美國軍事作戰；建議、援助，或強化外國政府符合國家政策指示與任務需求。⁴⁶

民一軍行動的目的在於促進軍事作戰，以及鞏固與達成作戰層級的美國目標。⁴⁷依據《民-軍行動聯合準則》所載，民-軍行動的目標為：支援國家目標、增進軍事效能、降低軍事作戰對民眾的負面衝擊。⁴⁸適當地執行民-軍行動能夠減少民眾與軍事部隊間的摩擦。目的在於使民眾對軍事作戰的干擾最小化，如果可能，其次要目標在降低軍隊對民眾的干擾。⁴⁹因此，民-軍行動的主要目的在於：支援國家目標、提升軍事效能、降低軍事作戰對民眾的負面衝擊。⁵⁰

（二）國軍政治作戰

國軍政治作戰，以鞏固自己，結合國力，造勢佈局，開創有利機勢，瓦解敵人，確保軍事任務達成為基本任務。⁵¹

依據國防部民國 86 年 6 月頒布的《國軍政治作戰要綱》所載，「民事作戰」為總體作戰之一環，民事作戰能有效發揮，始能有效掌握、鞏固及運用戰爭面，進而發揮總體戰力，確保軍事任務之達成。⁵²民事作戰諸般作為開展於平時，運用於戰時。質言之，平時之戰場經營為戰時遂行民事作戰之基礎。⁵³民事作戰植基於平時之民事工作，長期之經營戰場，厚植戰爭潛力，始能於戰時取之於民眾，以充分發揮民事作戰之效能。因此，民事作戰最主要之任務乃在全民國防，以全民情報偵蒐敵情，做到先知快報，支援部隊先發先制，發揮軍民聯防整體戰力。⁵⁴綜合言之，民事作戰在達成作戰目標方面，扮演著關鍵性角色，其主要任務有四種型態：⁵⁵

1. 先期區域評估：民事作戰之戰場經營，係先期對各作戰區政、社、民情之持續研析與評估，藉以掌握戰爭面。
2. 民力物力動員：配合軍事行動，協助動員民、物力，藉以運用戰爭面。
3. 安定民心士氣：策劃、執行戰場文宣，強化民眾心防，藉以鞏固戰爭面。
4. 支援留置作戰：狀況不利時，民事專業人員，藉地緣、地利之便留置原地

⁴⁶ *Ibid.*, p. 1-1.

⁴⁷ *Joint Doctrine for Civil Affairs*, p. I-2.

⁴⁸ *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, p. I-8.

⁴⁹ *Ibid.*, p. viii.

⁵⁰ *Ibid.*, p. I-8.

⁵¹ 《國軍政治作戰要綱》（草案），頁 1-3。

⁵² 《國軍政治作戰要綱》，頁 7-1。

⁵³ 同上註，頁 7-3。

⁵⁴ 同上註，頁 7-4~7-5。

⁵⁵ 同上註，頁 7-2~7-3。

區，隨地區總動員協調中心轉為秘密領導，持續掌握戰爭面，策應軍事反擊。

民國 96 版的《國軍民事服務工作教則》（草案）中陳述，民事服務工作須經營於平時，發揮於戰時。民事服務組織旨在平時運用國軍既有機制功能，建立良好溝通作業平台，戰時始能凝聚全民生命共同體之共識，發揮總體戰力。⁵⁶民事服務工作之任務：平時以提升官兵、軍眷福利，促進軍民良好互動關係及加強軍政聯繫與溝通為目的。戰時著重於激勵民心士氣、堅定抗敵意志，並運用民間力量，協力民力物力動員與維護地區重要設施安全，以發揮總體戰力，支援軍事作戰。⁵⁷

政治作戰的目標或目的，可以是政治性的，也可以是軍事性的。洪陸訓認為，就國家的目標或戰爭的目的而言，都是政治性的，然而在軍事的階層，政治作戰也同時含有軍事目的與政治目的。此種相關性論述是指，政治作戰是用以支持軍事作戰，追求階段性的戰役或戰術的軍事性目標，以作為最終達到整體戰爭勝利的政治目的。⁵⁸

美軍民事與國軍政治作戰（包括民事作戰與民事服務工作）的共同目標均在於結合與發揮更多民間的力量，協助達成軍事作戰任務目標。其任務不同處在於，美軍民事乃以軍隊發展外部關係為主，國軍政治作戰除發展軍隊外部關係之外，同時也重視軍隊內部團結、和諧與鞏固關係的確保。

三、範圍與層級

（一）美軍民事

民一軍行動可運用於戰爭的戰略、作戰與戰術層級，但在相同的行動內，在時機與活動方面，每一個層級的焦點都可能不同。⁵⁹以下分別陳述民-軍行動各個層級的焦點：⁶⁰

1. 戰略層級

民一軍行動聚焦在更大與長時期的全球或區域議題，諸如經濟發展與穩定。

2. 作戰層級

A. 在作戰層級，當聚焦在立即或短期的議題時，諸如衛生服務基礎設施、

⁵⁶ 《國軍民事服務工作教則》（草案），頁 2-1。

⁵⁷ 同上註，頁 1-2。

⁵⁸ 洪陸訓，〈新世紀政治作戰的意義與範圍初探〉，頁 27。

⁵⁹ *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, p. I-4.

⁶⁰ *Ibid.*, p. I-5.

非戰鬥撤離行動、流離失所民眾的移動、供給、掩護、警察與安全計畫，民一軍行動支援戰略民一軍行動目標，民-軍行動的同步化支援戰術指揮官，以及與軍事作戰跨機構整合的行動。

B.作戰指揮官安置與分配能夠配屬其執行民-軍行動的資源。

3.戰術層級

A.在支援聯合武力指揮官的民-軍行動指導方面，戰術層級指揮官執行民-軍作戰功能，以及完成其自身的戰術目標。

B.戰術層級的民一軍行動通常是更為狹隘地聚焦，並擁有更為立即的效應。這些可能包括地方安全行動、流離失所民眾的行進與移動，以及基礎的衛生服務支援。

(二) 國軍政治作戰

國軍政治作戰區分為國家與軍事階層的政治作戰。國家階層的政治作戰指的是，「凡為確保國家安全，達成國家目標，除直接使用軍事以外之手段均屬之。」軍事階層的政治作戰則指涉，「凡為達成軍事目標，確保作戰任務達成，除直接使用武力以外之手段均屬之。」⁶¹以下分別敘述國家與軍事階層的政治作戰：
62

1.國家階層

國家階層的政治作戰係依據國家暨軍事戰略，經決策機制指導，由政戰專業部隊（單位）執行，以心理戰、謀略戰瓦解敵人，以群眾戰建構保鄉、保家、保產之全民防衛武力。

2.軍事階層

軍事階層之政治作戰旨在落實各級部隊輔導服務、心戰文宣、軍紀監察、保防安全等政戰實務工作，並置重點於「軍心士氣維護」與「抗敵意志確保」，以鞏固自己，支援軍事任務之遂行。

政治作戰乃以「軍心士氣的維護」來提升精神戰力，以「抗敵意志的確保」來鞏固自己，以心理戰瓦解敵人戰志，以謀略戰誤導敵人行動，以群眾戰來建立戰爭面，彼此密切關聯，須統一策劃指導，使其相輔相成。⁶³從前述《政治作戰要綱》（草案）的內容得知，政治作戰的內容與範圍在民國 94 年修訂之後為：軍心士氣的維護、抗敵意志的確保、心理戰、謀略戰、群眾戰，與以往政治作戰六戰（心理戰、謀略戰、群眾戰、情報戰、思想戰、組織戰）及四大實務工作的

⁶¹ 《國軍政治作戰要綱》（草案），頁 1-1。

⁶² 同上註，頁 2-2。

⁶³ 同上註，頁 3-1。

內容有所不同。

至於民事服務工作，其範圍包括官兵照顧、眷屬服務、軍民關係及軍政、媒體聯繫。⁶⁴因為，平時展開民事服務工作諸般作為，戰時始可掌握戰爭面，安定民心士氣，進而動員民力、物力支援作戰。⁶⁵

四、功能與角色

（一）美軍民事

根據美國許多軍事專家的研究發現，美軍民事在實際的軍事行動中扮演許多種不同的功能與角色，在現代的戰爭或軍事行動中，已經成為勝利成功與任務達成的關鍵要素，其發揮的功能與角色綜整如後：

1. 增進軍事武力效能

1993 年的《民事行動》準則陳述道：「民事任務為協助指揮官與民政當局及平民百姓的關係、促進任務的合法性，以及增進軍事效能。」⁶⁶許多軍事專家也頌揚民事在增進軍事武力效能方面的功用。

由於現代民事是基於減輕戰鬥部隊於戰時，管制與照顧民眾的需要而誕生。如二次大戰期間同盟國進入德國後，新的解放地區需要建立臨時政府來提供必要的公眾服務，戰鬥部隊指揮官在當時旋即體認民事戰士為武力效能增進器，可減輕戰鬥部隊的前線責任。⁶⁷George S. Patton 將軍也讚賞民事對武力效能增進的作用，他曾經註解道，「一個民事排等同於一個戰鬥營」。⁶⁸

2000 年的《民事行動》準則也陳述：「美軍能夠預期在民軍環境當中，從愈來愈多任務中產生的挑戰。民事部隊所提供的獨一無二能力，不僅能強化任務，同時最後也能夠促進美國的政治與經濟利益。協助一個處於危機中的國家，需要可以促進美軍與政府組織、非政府組織，以及國際組織關係的技能，而具備地域導向、語言合格，以及文化調和的部隊支持此種關係，民事部隊特別熟練這些任務；而且，倘若部署適切，能夠成為重要的武力效能增加裝置。」⁶⁹

2. 降低民眾干擾，清除行動障礙

民-軍行動是聯合武力指揮官的固有責任，並於戰爭期間執行以確保民眾在

⁶⁴ 《國軍民事服務工作教則》（草案），頁 1-2。

⁶⁵ 同上註。

⁶⁶ *Civil Affairs Operations* (1993), p. 1-1.

⁶⁷ Rudolph C. Barnes Jr., *op. cit.*, p. 43.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Civil Affairs Operations* (2000), p. 1-1.

指揮官的作戰領域中避免干擾軍事行動，以及使軍隊對民眾的影響最小化。在非戰爭性軍事行動中，可能更加強調使用具備特殊能力的民-軍行動部隊，以便在行動地區對民眾提供救助。⁷⁰因此，對軍事指揮官而言，民眾可能被視為是作戰行動的障礙；不過，對於協助軍事任務的達成，指揮官亦有可能將民眾當作是勞力與補給的來源，但其優先考量則是如何防範民眾阻礙軍事行動。如何防止民眾的阻礙，以及如何提供軍事行動的民眾協助，為「民事」的責任。⁷¹

Michael J. Baranick、Christopher Holshek 以及 Larry Wentz 等人認為，在戰鬥期間，民事部隊的主要任務之一，在減少平民於戰場上的干擾，以確保敵對狀態能夠產生快速的結果，並降低民眾的傷亡。民事部隊同樣是軍隊評估地方需求的主要工具。當戰鬥緩和後，民事部隊展開人道援助並協助恢復民間秩序，促進基本公共設施的恢復，如電力、用水、警政與醫療照料，使民眾的日常生活正常化。⁷²滿足作戰地區民眾的需求，能夠減少民眾對軍隊的干擾，使軍事任務順利遂行。

滿足作戰地區民眾的需求，能夠減少民眾對軍隊的干擾，使軍事任務順利遂行。曾經參與反恐戰爭並擔任美軍第 489 民事營營長的 Don Amburn 中校即說道：「民事戰士在伊拉克與阿富汗經常出生入死，他們伴隨美軍戰鬥部隊尋找高價值目標進行突襲，如蓋達組織、塔利班政權以及支持海珊部隊的領導者。我們的工作是協助確認高價值目標，安撫當地居民，消除村落長老的疑慮。」⁷³

3. 軍民溝通橋樑與連結介面

民事人員是擔任軍隊與民間的橋樑，彌補其間的間隙。⁷⁴民事主要是指促進、拓展、維繫或建立軍隊與民眾間關係的活動。由於一般部隊並不具備這些技能，因此藉由指派民事人員展開這些活動，有利於任務的執行。因此，民事或民事部隊的角色是擔負軍隊與民眾間的溝通橋樑與介面。Pamela J. Brady 以美軍在海外從事非戰爭性軍事行動（operations other than war）的經驗總結認為，當民

⁷⁰ *Joint Doctrine for Civil Affairs*, p. I-4.

⁷¹ Rudolph C. Barnes Jr., *op. cit.*, p. 39.

⁷² Michael J. Baranick, Christopher Holshek, and Larry Wentz, "Civil Affairs at a Crossroads," in Hans Binnendijk, Michael J. Baranick, Raymond E. Bell, Jr., Gina Cordero, Stephen M. Duncan, Christopher Holshek, and Larry Wentz, *Transforming the Reserve Component* (Washington, D.C.: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, February 2005), p. 32.

⁷³ Harold Kennedy, "Back from Afghanistan, Civil Affairs Unit Deploys to Iraq," *National Defense Magazine*, February 2004. in

http://www.nationaldefensemagazine.org/issues/2004/Feb/Back_From.htm

⁷⁴ *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, p. I-1.

軍介面的重要性勝過戰術成分時，民事將成為未來和平方動中的關鍵要素。⁷⁵在行動的戰略、作戰，以及戰術層級，於戰爭與非戰爭性軍事行動期間民事戰士連結軍事與平民成員間的鴻溝。無論是發揮跨機構工作團隊的作用、大規模軍事部隊的一部分的作用，或者是孤立的個人或小組的作用，民事戰士評估與監視民間的部分，融入民間目標以支援軍事作戰，以及促進作戰最後過渡至本土民眾的解決方法。⁷⁶

4. 塑造安全環境

美國陸軍部 1993 年的《民事行動》準則陳述道：「民事任務為協助指揮官與民政當局及平民百姓的關係、促進任務的合法性，以及增進軍事效能。」⁷⁷ Jeffrey A. Jacobs 歸結美軍曾經執行的軍事行動，得知民事任務是全般任務成功的關鍵，民事應該是戰鬥行動與和平方動中不可分割的一部分。⁷⁸藉由運用許多不同類型的單位執行民-軍行動，能夠協助美軍塑造安全環境，並減少對美國利益的威脅。⁷⁹極大化作戰支援，以便在指揮官管制地區內，符合指揮官對民眾的合法責任與道德義務。⁸⁰

5. 情報蒐集與分析

在美國軍事行動中達成極大化民間援助與極小化平民干擾的問題，將需要情報努力、行動效率，以及良好意志有意圖培植之間的調和，在不穩定政治、經濟、社會基礎的分析中，民事有用資源的錯失運用，可能導致不適當回應及不穩定發生的根源，並導致衝突的開始或持續。⁸¹

因為，所有的單位在作戰地區完全知悉與理解全般狀況所面對的情況或時期是概略的，此一「軍事行動之霧」（fog of military operations）在戰爭以及非戰爭性軍事行動期間發生，同時也在跨越戰略、作戰，以及戰術的行動層級同時發生。初期是模糊的，當行動進展時，狀況開始成形以及逐漸變得更為明顯。軍事行動之霧包括在作戰地區內分散與糾纏的軍事與民間部分。驅散戰爭之霧需要在行動中有軍事與平民參與者，以便在行動的每一個層級（戰略、作戰，與戰術）

⁷⁵ Pamela J. Brady, "Joint Endeavor-The Role of Civil Affairs," *Joint Force Quarterly*, No. 16 (Summer 1997), p. 47.

⁷⁶ Department of the Army, *Civil Affairs Tactics, Techniques, and Procedures*, FM 3-05.401 (Washington, D.C.: Department of the Army, 23 September 2003), p. 1-13.

⁷⁷ *Civil Affairs Operations* (1993), p. 1-1.

⁷⁸ Jeffrey A. Jacobs, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁹ *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, p. 1-1.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Civil Affairs Tactics, Techniques, and Procedures*, p. 1-16.

都能瞭解其個別的角色來極大化可運用資源並創造增強的效果。⁸²

在瞭解地區民眾動力以及說服地區民眾上，民事是第一線的演員。所有這些整合與基本的努力在於獲取情報。美軍《資訊戰聯合準則》中引用李德哈特（Liddell Hart）的名言，「在戰爭當中真正的目標是敵人的想法，而非其部隊實體。」⁸³藉由協助確保民政當局與本土民眾瞭解，順從管制、規章、指令，或其它由軍事指揮官採行用以達成其軍事任務與達到美國目標的措施，運用專注的民事與執行民事活動將能增進計畫好的民-軍行動。⁸⁴

6. 協助與支援

作為戰鬥部隊的支援武力，民事單位在傳統的衝突中扮演協助性角色。但在低強度衝突中，民眾的協助是任務成功的關鍵，民事單位必須在此類的軍事行動中，擔負起領導性角色。⁸⁵

民事單位於和平時期、作戰意外事故與宣戰時，在軍事指揮官的作戰地區透過與民間公共事業機構、平民大眾的工作，協助指揮官降低民事因素對軍事作戰的影響。⁸⁶在戰爭或災難狀況中，民事專家能夠藉由當地民眾迅速並有系統地確認關鍵的需求。他們也能夠找出民間資源支援軍事作戰、協助降低民眾對戰爭的干擾、支援國家的救助活動、計畫或執行非戰鬥的撤離、支援反毒行動、以及與民間救難機構、民間商業及私人組織建立與維持接觸或對話。⁸⁷

（二）國軍政治作戰

1. 溝通協調，統合運用

政治作戰與全民國防的關係。在平時，須依據「國防法」、「全民防衛動員準備法」、「民防法」、「災害防救法」，建立國軍部隊與民間行政機構、社團組織通聯網絡，爭取群眾向心，強化群眾愛國意識，以建立軍民互信互賴的關係。在防衛作戰時，依「全民防衛動員準備法」之規範，有效遂行作戰區之政治作戰，協力掌握、管制與運用地區戰爭資源，支援軍事作戰。⁸⁸

2. 建立戰爭面支援軍事作戰

戰爭面係將戰爭活動領域內的人、地、物等戰爭潛力，予以有效組織，確實

⁸² *Ibid.*, p. 1-13.

⁸³ Quoted from Carla D. Bass, "Building Castles on Sand: Underestimating the Tide of Information Operations," *Airpower Journal*, Vol. 13, No. 2 (Summer 1999), p. 43.

⁸⁴ *Joint Doctrine for Civil Affairs*, p. I-3.

⁸⁵ Rudolph C. Barnes Jr., *op. cit.*, p. 40.

⁸⁶ "Fact Sheet: U.S. Military's Civil Affairs Units Aid Civilians," in <http://usinfo.state.gov/regional/nea/iraq/03031706.htm>

⁸⁷ "Fact Sheet: U.S. Military's Civil Affairs Units Aid Civilians," *op. cit.*

⁸⁸ 《國軍政治作戰要綱》（草案），頁 1-9。

掌握，使之構成綿密的全民國防體系，發揮統合戰力，支援軍事作戰；而戰爭面的功能，即控制作戰地域（包含敵、我）的一切戰力要素，削弱敵人戰力，繼而爭取戰場優勢，確保作戰任務達成。⁸⁹

3. 團結與鞏固

國軍《政治作戰要綱》（草案）開宗明義即指出：「政治作戰之責任為鞏固自己、結合國力、造勢布局、開創有利機勢，以非軍事、非武力的戰鬥行為瓦解敵人，支援軍事任務達成。」⁹⁰從這段內容當中，可得知政治作戰與美軍民事在功能方面最大的不同處是，美軍民事是外向型的，以處理軍隊與外界互動關係為主；國軍政治作戰除注重與外界互動關係的建立外，也著重軍隊內部的團結與鞏固，國軍民事服務工作的範圍亦朝此一方向發展，故民事服務工作中的福利服務、軍眷照顧等，都列入其範圍中。

肆、美軍民事概念與經驗對國軍政治作戰的啟示

一、反恐戰爭中美軍的民事經驗

美軍在歷年的作戰經驗中，在民事的推動與執行方面，得到許多寶貴的經驗教訓，這些戰場的實際經驗教訓也成為美軍民事調整與精進的依據，同時也證明在現代戰爭中，若缺乏良好的民事作為輔助，則難達成美國國家政策目標，甚或協助戰場指揮官完成其軍事任務。依據筆者個人的觀察發現，在反恐戰爭的民軍行動當中，美軍要比以往得到更多經驗與教訓，這也促成美軍在民事方面的反思與精進。美軍的民事經驗如下：

1. 民事人員數量與經費增加的必要性

擁有 6,000 名成員的民事部隊，自 1992 年起即隸屬於特種作戰司令部，除第 96 民事營為現役外，其餘單位為預備役，海軍陸戰隊有 3 個民事部隊。⁹¹大約在 2004 年，由於關切伊拉克暴亂升高的情勢，前美國國防部長 Donald Rumsfeld 要求陸軍與特種作戰司令部官員草擬全軍推展民事技能的計畫。依據當時的擴張計劃，擁有 500 名成員的 96 民事營將逐漸增加 400 個職缺，轉變成為民事旅，預備役部隊也將增加 1,100 個職缺。⁹²從 2007 會計年度開始，美國將增加三分之

⁸⁹ 同上註，頁 1-10。

⁹⁰ 同上註，頁 1-1。

⁹¹ Sandra I. Erwin, *op. cit.*

⁹² *Ibid.*

一的現役特戰營，擴編心理作戰與民事單位人員至 3,700 員，增加幅度為 33%。⁹³美國陸軍特戰學校亦將增加受訓員額，2001 年招募 282 位新的現役特戰人員，2005 年則招募 617 位新的人員，未來的目標是增加到每年招收 750 位學員。⁹⁴

Michael J. Baranick 等人也指出，在美國陸軍與海軍陸戰隊中，無論是現役或備役單位，至少不足 6,000 員民事戰士來執行日益增加的戰略性關鍵任務，約 96% 的陸軍民事部隊為備役，主要原因在於備役部隊擁有許多民間技能與經驗，倘若缺少大量經費，則無法將這些技能與經驗複製到現役部隊中。⁹⁵其所指出的是民事在人員與經費方面的不足與短缺。

美國陸軍中將 David H. Petraeus 於伊拉克服役的十四點觀察發現之一，即是在執行大量的重建與國家建設任務當中，民事人員明顯不足，結果就是每位戰士都必須從事重建任務。⁹⁶就此，美國的軍事領導者深刻體會到，他們需要更多的民事專家。美國特戰司令部指揮官 Bryan D. Brown 將軍於 2003 年的一場聽證會中告知美國參議員，在 2004 年到 2005 年間，其司令部計畫增加一個現役的民事專家連與一個備役的民事專家營。⁹⁷

上述的經驗與觀點都陳述並強調，美軍在民事的人員數量與經費方面都必須大幅提升，以適切因應轉變中的作戰環境與致勝關鍵。

2. 民事人員文化訓練的強化

依據一位阿拉伯裔美軍士官 Mounir Elkhamri 的觀察發現，英美聯軍部隊在伊拉克已經超過三年，部分軍事指揮官並未完全瞭解文化與人類因素對反暴亂的成功是如何的重要。軍事指揮官必須認識到，非傳統的戰鬥主要是周旋在伊拉克民眾間，而非暴亂份子，因為在這一場戰爭中伊拉克民眾才是重心。如果聯軍部隊僅是靠恐怖份子死亡人數與嫌疑犯監視人數，來持續評估每日的進展，那麼真正的進度將被延遲。如何得到伊拉克民眾的協助來進行反叛亂戰鬥，Elkhamri 認為答案非常簡單，就是部署前文化訓練質的改善與量的增加，使戰士和指揮官能瞭解與回應伊拉克人民的需求。⁹⁸

⁹³ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: Department of defense, 2006), pp. 44-45.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 44.

⁹⁵ Michael J. Baranick, Christopher Holshek, and Larry Wentz, *op. cit.*, p. 32.

⁹⁶ David H. Petraeus, "Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq," *Military Review*, Vol. 86, No. 1 (January-February 2006), P. 6.

⁹⁷ Harold Kennedy, "Back from Afghanistan, Civil Affairs Unit Deploys to Iraq," *National Defense Magazine*, February 2004. in http://www.nationaldefensemagazine.org/issues/2004/Feb/Back_From.htm

⁹⁸ Mounir Elkhamri, "Dealing with the Iraqi Populace: An Arab-American Soldier's Perspective,"

當我們在檢視衝突之際，必須將文化理解整合至軍事行動的光譜中，不能將政治、經濟與宗教因素孤立檢視。由於文化所涉及的面向過於廣泛，因此不能將之孤立，並與其它社會因素脫離來研究它，諸如歷史、經濟、政治、宗教，以及從地方到國際間的關係。⁹⁹Christopher H. Varhola 與 Laura R. Varhola 指出，美軍在伊拉克得到的經驗教訓是需要：¹⁰⁰

1. 在每一地區人員與機制瞭解的持續。
2. 教育機構中的文化訓練。
3. 不同的語言能力。
4. 由區域專家在計畫過程中執行社經分析。
5. 及時到達以支援部份專家。

歸結言之，執行民事的能力需要通才與專才。民事通才擁有適當的地域本能、語言技巧，以及作戰背景；民事專才並非與民事通才一樣具備作戰背景，但卻在 20 個民事功能性專業當中，提供專門知事或技術。¹⁰¹無論是民事專才或通才，都是美軍必須培養的。美國 2006 年的《四年期國防總檢》（*Quadrennial Defense Review*）也闡明，為了配合非常規作戰的需求，並且能夠與其他美國部門、盟友、夥伴相互間的有效運作，美國國防部將針對發展與維繫適當語言、文化以及資訊科技技能等增加投資。¹⁰²同時，為了針對非傳統作戰與訓練外國武力，未來的各種作戰部隊將具備在許多國家同時運作的能力，維持現有的語言及文化技能以增進對區域事務瞭解，長時期的作戰更須強調與外國軍隊、安全部隊，以及其他當地人士建立個人關係，以達成共同目標。¹⁰³顯見美軍已經深刻認知到，不同的文化差異對戰爭的影響，加強民事人員的文化訓練，將有助於民事人員掌握更有利的情報與資訊，協助完成美國的軍事與國家目標。

3. 民事功能整合問題的深入理解

由於缺乏民-軍行動與民事功能的整合，在「伊拉克自由行動」期間，高層的軍事指揮官與計畫者缺乏戰後行動與計畫的足夠經驗，而且也無法全盤理解民

Military Review, Vol. 87, No. 1 (January-February 2007), p. 110.

⁹⁹ Christopher H. Varhola & Laura R. Varhola, "Avoiding the Cookie-Cutter Approach to Culture: Lessons Learned from Operations in East Africa," *Military Review*, Vol. 86, No. 6 (November-December 2006), p. 73.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Rudolph C. Barnes Jr., *op. cit.*, p. 46.

¹⁰² *Quadrennial Defense Review Report (2006)*, p. 5.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 44.

事任務與活動，¹⁰⁴以至於到目前為止，美軍在伊拉克的軍事行動並非順利，對伊拉克內部秩序的掌控也失靈。戰爭的勝利成功必須透過各單位的相互支援、協調與配合，將非軍事資源納入掌握與運用，需藉由瞭解民事任務與活動後，方能產生既定效益。因此，美軍的經驗是，軍事指揮官在作戰責任區內，更應深刻瞭解民事所扮演的角色與功能，以有效整合相關民事功能，獲取軍事任務的成功順利。

4. 民事概念的釐清與角色的確立

如同本文對民事定義的分析指出，美軍準則當中對民事概念的界定相當的模糊與混淆，如同前述 Gentry 與 Erwin 等人對民事的定義、角色及任務所指出的種種問題。如能釐清民事概念的定義，確定民事的功能與角色，美軍官兵在執行民事活動時，就比較不容易產生困惑。

William R. Florig 依據美軍反恐戰爭的經驗，分析其它有關於民事方面的研究報告後提出其綜合性的看法，認為在未來的國家重建行動中，為符合實際的作戰需求，美軍民事在現役人員數量、教育訓練、裝備、跨部會整合等方面均應強化。¹⁰⁵如果加上明確的民事概念定義，美軍民事的功能就更能發揮。

二、美軍民事對國軍政治作戰的啟示

在 21 世紀的衝突中，極有可能比以往曾經發生過的衝突，涉及更多的民間接觸面。依據美軍的認知這是因為：¹⁰⁶

- (一) 美國擁有相當的軍事力量，對手可能依賴非同步的戰爭來避免與美國的戰鬥力量直接對峙，其目標與手段可能是更為平民的，而非軍事的。
- (二) 當軍民兩用科技、裝備更為盛行時，在平民與軍事機構、設施與系統之間的差異要比以往較少。
- (三) 戰略重心 (strategic center of gravity) 與作戰決勝點是民眾軸心，而非軍事武力或遙遠的地貌。當更多的人民與權勢移入人口稠密居住的市中心時，軍事部隊在人口稠密居住的市中心戰鬥，要比在叢林或沙漠戰鬥更有可能。結果是，民-軍行動將成為未來衝突的關鍵。

依據美軍的實際經驗與認知，的確有許多值得我國參考與借鑑之處。根據這些經驗與認知，筆者認為國軍的政治作戰與民事服務工作應重視下列的方向與重

¹⁰⁴ Michael J. Baranick, Christopher Holshek, and Larry Wentz, *op. cit.*, p. 36.

¹⁰⁵ William R. Florig, "Theater Civil Affairs Soldiers: A Force at Risk," *Joint Force Quarterly*, issue 43 (4th quarter 2006), pp.60-63.

¹⁰⁶ *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, p. I-9.

點：

1.釐清政治作戰與民事服務工作的定義及範圍

概念的混淆與模糊，通常伴隨的是內容與範圍的不確定，往往導致工作方向的偏失與無效。美軍民事依其發展趨勢至今，筆者認為依然未達到周延與完善的境界，還是處於逐步的調整階段，從概念定義的相互混用即可得知，也無怪民事人員在從事民事工作時所產生的困擾。在美軍準則最高指導的參謀首長聯席會出版品當中也出現類似情況，遑論軍種準則間缺乏統一的解釋與定義。

國軍在政治作戰概念定義上也有類似情形，雖然政治作戰局對政治作戰有明確與全軍通用的定義，但誠如洪陸訓教授所言，「除直接以軍事或武力加諸敵人的戰鬥行為，皆謂之政治作戰」的定義當中有多處值得商榷，如「軍事」、「武力」或「軍事武力」；其次，何謂戰鬥行為？倘若政治作戰是鬥智不鬥力，那麼戰鬥行為是屬於鬥智或鬥力？再者，間接使用武力加諸於敵人的戰鬥行為是否依然能夠稱為政治作戰？上述這些定義文字都是有疑慮的。¹⁰⁷

此外，在民事服務工作的定義方面，國軍的界定是「國軍民事服務工作乃國軍執行政府照顧軍民之政策，以建立良好軍民關係，爭取民眾向心，鞏固與確保戰爭面，以利全般軍事任務之遂行。」從定義衍生出的工作範圍是官兵照顧、眷屬服務、軍民關係及軍政、媒體聯繫。其中的「軍民」指的是軍隊與一般民眾，或是軍隊與官兵的眷屬？倘若第一個「軍民」指的是官兵及其眷屬，第二個「軍民」指的是軍隊與一般民眾，則「軍民」的範圍便無法統一；其次「軍政」是否是指軍隊與政府？是軍隊與行政部門？抑或是軍隊與立法部門？這也是未明確之處。

美軍正式以民事為名運行至今已有數十年歷史，許多官兵仍對民事的概念並未完全理解。反觀我國，政治作戰要精進，首先必須在概念上予以明確界定，同樣地，民事服務工作範圍雖是舊有的內容，但新的名稱亦有新的時代意義與考量，在民事服務處草創之初，對照美軍的經驗，若能賦予明確的意義與內容，則未來的發展方向才有正確與可靠的指引，以符合其建置的初衷。

2.建構專業的政治作戰部隊

美軍無論是現役或備役都有民事部隊存在，約 96% 為備役部隊。在從事反恐戰爭之後，無論是官方或學者專家所得到共同的經驗之一，即是鼓吹民事人員在數量上的增加，特別是現役部隊人數的提升，因現有的民事人員已經無法負荷實際軍事行動的大量需求，美國國防部也有人員增加的計畫，這顯示民事部隊的重要性已經不容忽視，特別是在冷戰結束後的作戰環境當中。因為未來的作戰情境

¹⁰⁷ 參見洪陸訓，前引文，頁 27。

當中，軍隊更須依靠民間的力量來完成軍事任務，國家同樣也須人民的支持來成就國家政策目標，若能精確判斷未來戰爭的重心與需求，建構專業的政治作戰部隊來負責，就較能掌握戰爭勝利的關鍵。

國軍從事政治作戰（含民事服務）工作的人員絕大多數是政戰人員，然現有的編組與專業部隊仍是偏向心理戰的建構與發展，並無專責從事民事服務工作的專業人員，除國防部政治作戰局有民事服務處外，在各軍種司令部之下僅以公共事務組負責相關業務，因此，國軍若試圖以全民國防為主軸，以建立戰爭面為重點，來發展民事服務工作的職能與角色，即更有需要建構專責的單位，從事相關活動，期有利軍事任務之實行。

3. 民事職能與單位的整合

現代國防已不是單一的軍事事務，而是由軍事延伸到與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接或間接有助於達成國防目的之事務，故國防建設必須全民關注、全民支持、全民參與，方能有效發揮國家總體戰力，確保國家安全。而「全民國防」就是運用國家整體資源，結合有形及無形的力量，作為維護國家安全的憑藉。¹⁰⁸依據美軍民事的發展經驗，民事最為重要的一項功能，即為擔任軍民間的整合介面與橋樑，若軍民與政府跨部會間的資源與力量無法有效整合，民事的功能就會相對降低，影響國家與軍事目標的達成。

綜合言之，民事已經是橫跨政府部會以及軍隊與民間的活動，這也意味著軍隊必須以更高層次與全面性的眼光來思考戰爭任務的遂行，並非單單考量如何以軍事武力來遂行任務，在戰爭的前、中、後都必須有協調合作的積極作為。因此，如何在戰爭前造勢佈局，在戰爭進行中統合力量，在戰爭結束後鞏固戰果，厥為國軍民事服務處的思考層面。我國政治作戰與民事服務的取向，雖不若美軍為外向的、全球性的，但在職能的發展上仍是可供參照，特別是近年對戰爭中差異文化要素的重視，倘若國軍能以文化根基為依據，整合各相關單位的資源與能力，推動各項民事服務工作，定能收事半功倍之效，建構以全民國防為理念的堅實國防，有效防範與阻卻敵人可能對我國的軍事行動。

五、結論

國防是一種整體的思維考量，舉凡政治、經濟、軍事、心理、社會、文化等各個面向，無一不是重要的思考關鍵，但如何整合國防的每一個面向，形塑全方位的堅實國防，在理想與實務的落實上是需要強化的地方。美軍民事強調的即是

¹⁰⁸ 《國軍政治作戰要綱》（草案），頁 1-8。

軍民間關係的構聯與整合，在軍事行動中運用民間的專長與技能，協助取得與整合各種資源達成軍事任務，其發展是愈來愈強調民事的重要性，趨勢是逐漸擴大民事的活動範疇，民事儼然成為軍事行動不可或缺的關鍵部分。因此，在現代戰爭中忽略民事的面向，即無法使戰爭得到真正的勝利成功，唯有軍事與非軍事面向兩者兼顧，特別是發揚軍民整合的效益，整體戰爭與軍事任務的進行方能順利成功。

從本文的比較分析中發現，國軍政治作戰中的民事服務工作與美軍民事在理念上極為相似，只不過在名稱的運用與內涵上有些許差異。美軍民事的發展因有許多戰爭與軍事行動的經驗可作為檢討策進的依據，因此在發展上較為周延，也較能符合實際戰爭脈動所趨，因而調整精進至與事實貼近，甚至確實掌握戰爭制勝的關鍵因素，的確有多處值得國軍發展民事服務工作的借鑑。諸如民事專責單位與部隊的建構、相關概念定義的釐清與任務的確立、以及重視戰爭中民事單位所負責的文化因素，此等皆有助於協助軍事任務的遂行，美軍亦因而重視民事人員數量與經費的增加，強調民事部隊的文化訓練，逐步調整民事的任務與角色。

國軍近年積極倡導與強化的全民國防理念，其實也正是政治作戰中民事服務工作的重點方向，強調戰爭面的建立與運用。以美軍的經驗為據，國軍要強調的並非軍民關係的建立而已，如何整合軍民雙方的資源運用在國家安全的防衛上，已經是面對中共軍力發展與威脅刻不容緩的要務。其次，民事服務除應重視軍民關係的建立與維繫外，尤應積極拓展多面向的軍民關係，針對此一部份，國軍似應建構數量比現今更多的專責單位及部隊，期能因應未來真正的需求，藉以落實全民國防，經營與運用戰爭面，有效動員國家整體軍民資源，共構堅實與強大的國防力量。

參考文獻

- 三軍大學編譯。民 84。《美國國防部軍語詞典》（*Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*）。台北：國防部史政編譯局。
- 吳子俊主編。民 80。《國軍政戰史稿》（上）。台北：國防部總政治部。
- 洪陸訓。民 95。〈新世紀政治作戰的意義與範圍初探〉。《第九屆國軍軍事社會科學學術研討會論文集》。台北：國防大學政治作戰學院政治系。
- 國防部。民 80a。《軍制學》。台北：國防部。
- 國防部。民 80b。《國軍政治作戰要綱》。台北：國防部。
- 國防部。民 86。《國軍政治作戰要綱》。台北：國防部。
- 國防部。民 94。《國軍政治作戰要綱》（草案）。台北：國防部。
- 國防部史政編譯局。民 85。《國軍外島地區戒嚴與戰地政務紀實》（上）。台北：國防部史政編譯局。
- 國防部政治作戰局。民 96。《國軍民事服務工作教則》（草案）。台北：國防部。
- 國軍政工史編委會。民 49。《國軍政工史稿》（下）。台北：國防部總政治作戰部。
- 戴昭烈譯。民 61。《民事工作》（*Civil Affairs Operations*, 1969）。台北：政治作戰學校。
- “Fact Sheet: U.S. Military's Civil Affairs Units Aid Civilians,” <http://usinfo.state.gov/regional/nea/iraq/03031706.htm>. 2003/03/17.
- Baranick, Michael J. et al. 2005. “Civil Affairs at a Crossroads,” in *Transforming the Reserve Component*. Binnendijk, Hans et al. Washington, D.C.: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University.
- Barnes, Rudolph C. Jr. 1988. “Civil Affairs: A LIC Priority,” *Military Review*. 68 (9) :39-49.
- Bass, Carla D. 1999. “Building Castles on Sand: Underestimating the Tide of Information Operations,” *Airpower Journal*, 13 (2) :27-45.
- Brady, Pamela J. 1997. “Joint Endeavor-The Role of Civil Affairs,” *Joint Force Quarterly*, 16:44-47.
- Department of Defense. 2006. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: Department of Defense.
- Department of the Army. 1993. *Civil Affairs Operations*, FM 41-10. Washington,

- D.C.: Headquarters, Department of the Army.
- Department of the Army. 2000. *Civil Affairs Operations*, FM 41-10. Washington, D.C.: Department of the Army.
- Department of the Army. 2003. *Civil Affairs Tactics, Techniques, and Procedures*, FM 3-05.401. Washington, D.C.: Department of the Army.
- Elkhamri, Mounir. 2007. "Dealing with the Iraqi Populace: An Arab-American Soldier's Perspective," *Military Review*. 87 (1) :110-113.
- Erwin, Sandra I. 2005. "Civil Affairs: As Demands for Nation-Building Troops Soar, Leaders Ponder Reorganization," *National Defense Magazine*. http://www.nationaldefensemagazine.org/issues/2005/May/Civil_Affairs.htm
- Florig, William R. 2006. "Theater Civil Affairs Soldiers: A Force at Risk," *Joint Force Quarterly*, 43:60-63.
- Gentry, John A. 2000. "Complex Civil-Military Operations: A U.S. Military-Centric Perspective," *Naval War College Review*. 53 (4) . <http://www.nwc.navy.mil/press/Review/2000/autumn/art4-a00.htm>
- Jacobs, Jeffrey A. 1998. "Civil Affairs in Peace Operations," *Military Review*. 78 (4) :11-16.
- Joint Chief of Staff. 2003. *Joint Doctrine for Civil Affairs*, JP 3-57.1. Washington, D.C.: Joint Chief of Staff.
- Joint Chiefs of Staff, 1998. *Doctrine for Joint Special Operations*, JP 3-05. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Joint Chiefs of Staff, 2001. *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, JP 3-57. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Joint Chiefs of Staff. 1995. *Doctrine for Joint Civil Affairs*, JP 3-57. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Joint Chiefs of Staff. 2002. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, JP 1-02. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Joint Chiefs of Staff. 2003a. *Doctrine for Joint Special Operations*, JP 3-05. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Joint Chiefs of Staff. 2003b. *Joint Doctrine for Civil Affairs*, JP 3-57.01. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Kennedy, Harold. 2004. "Back from Afghanistan, Civil Affairs Unit Deploys to Iraq," *National Defense Magazine*.
http://www.nationaldefensemagazine.org/issues/2004/Feb/Back_From.htm

- Marine Corps. 1979. *Standing Operating Procedure for Civil Affairs*. Virginia: Headquarters of United States Marine Corps.
- Petraeus, David H. 2006. "Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq," *Military Review*, 86 (1) :2-12.
- Skinner, J. H. 1993. "Civil Affairs," in *International Military and Defense Encyclopedia*. ed. Dupuy, Treror N. New York: Brassey's Inc.
- Thomas, Troy. 2006. "Control Roaming Dogs: Governance Operations in Future Conflict," *Military Review*, 86 (1) :78-85.
- Varhola, Christopher H. and Laura R. Varhola. 2006. "Avoiding the Cookie-Cutter Approach to Culture: Lessons Learned from Operations in East Africa," *Military Review*, 86 (6) :73-78.
- Ziemke, Earl F. 1975. *The U.S. Army in the Occupation of Germany-1994~1996*. Washington, D.C.: Center for Military History.

(投稿日期：96年1月28日；採用日期：96年5月23日)