



## 提 要

國防二法於89年初通過後，今(91)年3月1日公布實施，後續重要工作即是「國軍聯合作戰指揮機制」的規劃。美軍軍事活動成功有效執行涵蓋全球各種多元的任務，並積極投入聯合作戰之研發、實驗與實戰運用。「他山之石可以攻錯」，因此，本文乃從美軍聯合作戰指揮機制之研究歸納出：平戰一體與有效反應、指揮簡捷與彈性編組、專業分工與效率提升、統一指揮與戰力整合、集中計畫與分散執行等五點原則以供國軍之參考。

關鍵詞：聯合作戰、指揮機制、指揮關係

## 壹、前 言

民國52年11月至53年4月間，德國軍事顧問孟澤德①(Oskar Munzel)教授於其「首次來華工作期末檢討報告」中，曾剴切指出：

「參謀總長的職權過於繁重。戰時，他應是三軍的最高指揮官，斷無可能處理這麼多繁複的任務。儘

管他也有副手可幫忙處理後方的事務，但一個參謀總長在平時就應保有清楚的頭腦，能在不受干擾的情況下集中心力籌劃作戰與訓練。目前，許多屬於參謀總長職責範圍內的組織與行政上細碎事務，應一概不得加諸其身，這是最重要的先決條件。」②

可惜，他的意見並未受到當局重視。俟民國80年，美軍在波灣戰

爭大放異彩後，並大力推展「軍事事務革命」(RMA)，我國立法院要求國軍改革的聲音更加迫切，國軍除實施「精實案」外，並努力追求「軍隊國家化」，同時也引起國內許多軍事專家學者對國軍當前軍事體制改革研究之興趣。

基於「軍事戰略應由軍政部門負責，武器裝備應由軍政與軍備部門依作戰需求統籌負責，而參謀本部應全權專責聯合作戰指揮，軍種整備則由各軍總(司令)部負責」等專業分工、整合協調之理念，經多次討論與協調，民國89年1月15日，立法院終於三讀通過「國防法」及「國防部組織法」。後續重要的規劃工作即是「國軍聯合作戰指揮機制」。因此本文乃針對聯合作戰指揮機制之理念作進一步的探討。

回顧自民國67年「中美共同防禦條約」失效後，23年來國軍與美軍之間即無「聯合作戰計畫」，亦未曾與任何國家舉行過聯合軍事演習，無庸諱言，國軍欠缺聯合作戰之實戰經驗。

美國的軍事活動就區域而言涵蓋全球，就任務而言除傳統軍事作戰外還包括和平維護、人道救援等多元任務；就性質而言包含聯盟、聯合、單一軍種及特遣部隊作戰。美國歷任政府能不斷對美軍進行組織再造工程，對聯合作戰準則之研發、實驗與實戰

經驗可說是當今全球最投入之國家③。成功絕非偶然，所謂「他山之石可以攻錯」，國軍實有必要參考美軍聯合作戰之相關準則中有關的概念、組織、指揮關係與運作機制，再檢討國軍環境與作戰需求，期能有新的組織理念來推動改革，有效縮短聯合作戰之指揮鏈與強化效能，以因應各項危機處理。

## 貳、美軍有關聯合作戰指揮機制的論點

由於環境的變化快速與威脅和任務的多元化，為能整合整體戰力，發揮武器、兵科與軍種間的互補，使整體效益大於個體效能之總和，聯合作戰理念已經成為現代軍事作戰之趨勢與優勢利基。為使聯合作戰要具備相當的彈性與多元性，美軍就強調：戰爭的本質要求我們必須以組成團隊的方式來作戰。但此舉並不意味著所有部隊在每一次作戰中都派出同等兵力。聯合部隊指揮官依據其權限，從空中、地面、海上、太空及特種作戰部隊中選擇所需之戰力組合。這支部隊為聯合部隊指揮官提供了得以全方位運用的壓倒性兵力，俾震撼、癱瘓及擊潰敵人。有效地整合部隊不僅不會在敵之行動中暴露己之弱點與間隙，而且能迅速有效發現敵之弱點並攻擊之。因此，聯合作戰是致勝之關

鍵所在。

～摘自聯合刊物1「美國武裝部隊聯合作戰」

## 一、基本理念

國家當局有權責來運用各種國力(包含軍事力量)來確保國家的安全。因此一個國家應該管理其軍隊，使能發揮統合戰力達成其使命。軍隊統合戰力的發揮首先必須遵循國家憲法的規範，依據國家安全戰略及國家軍事戰略的指導，聯合各種努力以達聯合行動的效果。其基本理念就是要以統一的指揮促成聯合的行動進而達到同心協力之聯合努力，以澈底發揮統合戰力迅速有效達成軍事目標與任務。

### (一)同心協力之聯合努力(Unity of Effort)

在聯合努力上，總統負責統合國家戰略階層的聯合努力；國防部長負責統合國家軍事戰略階層的聯合努力在創造、支持和運用軍事力量。而總統與國防部長共同構成所謂的國家指揮當局(National Command Authority, NCA)。美國國家指揮當局係透過作戰總司令部來指揮其所轄的部隊，或透過各軍總部及其參謀長管轄未指派到作戰總司令部的部隊來維護美國國家利益。聯席會議主席則在國家指揮當局的權限、指示與管制下轉達國家指揮當局和作戰指揮部的訊息，並在國防部長的指示下監督作戰指揮官的行動。作戰總司令對指派給他的部隊實施作戰指揮權，作戰總

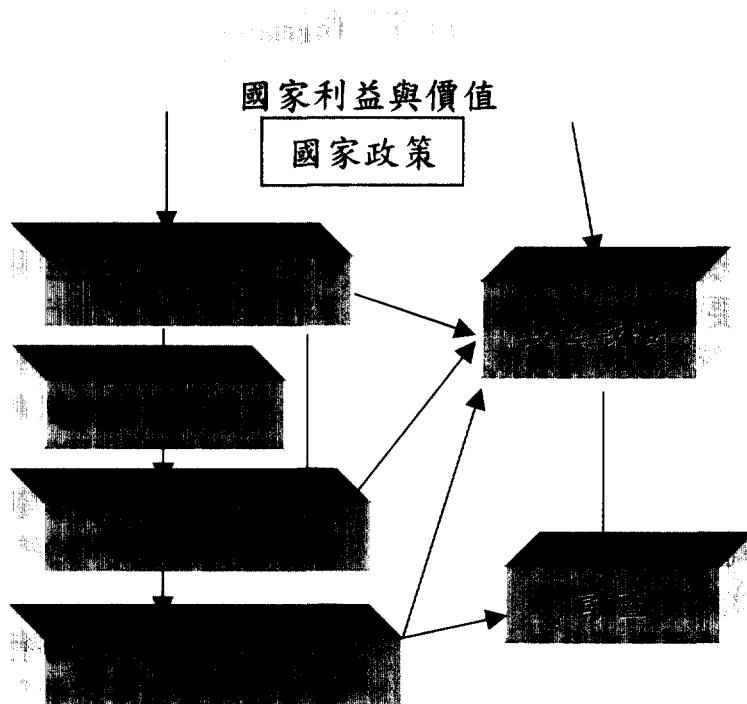
司令對其指派任務的表現與對其指揮部的準備狀況是直接對國家指揮當局負責④)，而不是對聯席會議主席。

為達到聯合努力的效果，目標的賦予，以及各機關的角色、使命與功能必須加以明確的律定。角色是指依法所賦予各機關長期存在的目的。使命是總統或國防部長對作戰指揮官所指派的任務。功能是總統或國防部長賦予各軍總部特定責任來滿足其法定角色⑤)。

在國家階層之聯合努力上，美國總統透過依「國家安全政策」(NSP)所制訂之「國家安全策略」(NSS)與「國家軍事戰略」(NMS)，為戰鬥部隊指揮官提供戰略指導。作戰部隊指揮官為配合跨局處單位及多國部隊之軍事行動，透過戰鬥部隊指揮部之兵力運用戰略與計畫，對於聯合準備遂行之軍事行動提供訓令與指導，此一概念如圖一所示。因此，這些戰略整合了國家與軍事目標[目的]、國家政策與軍事構想[方法]、及國家資源/軍隊/補給品[手段]⑥)。

### (二)聯合行動(Unified Action)

聯合行動指的是作戰總司令部或下級統一指揮部或聯合特遣隊下的各項活動必須加以協同整合使發揮統合戰力來支援國家戰略。聯合行動是強調整合與協調軍隊與非軍事組織、局處的活動以達成共同目標⑦)。



資料來源：JP3-0，p.I-5

圖一 國家戰略方向

武裝部隊的聯合行動是由統一方向 (*unified direction*) 開始，統一方向通常是透過建立一聯合部隊，賦予聯合部隊指揮官一任務或目標，建立指揮關係，編配或配屬部隊，並授權該指揮官有足夠的權責來達成其任務<sup>⑧</sup>。

### (三) 統一指揮 (Unity of Command)

統一指揮是聯合努力的核心，所謂指揮是軍事指揮官依法對其下屬賦予權責、指派任務以及要求負責 (*accountability*) 的權責。指揮官可向下授權但卻不能卸責<sup>⑨</sup>。統一

指揮的精義不在一位指揮官一條鞭的指揮到基層，而是分層授權指揮，上層指揮官透過指揮結構與關係的設計，目標及任務的賦予及作戰計畫加以整合，達到集中計畫分散執行的統一與彈性。如此才能達到分工合作、分層負責與目標管理的效果。

### (四) 作戰藝術 (Operational Art)

聯合部隊指揮官在上級的指導與方向下運用作戰藝術來推展戰役與作戰。所謂的作戰藝術乃指經由設計、編組、整合軍事力量透過執行戰略、戰役、作戰與戰鬥行動來達成戰略目標。

## 二、聯戰運作之機制

### (一) 主要機構

#### （一）國家指揮當局

憲法賦予總統對國防的最終權責。1947年的國家安全法案將國防部長納為總統掌管國家軍事機構（國防部）的主要助手，至此國家指揮當局乃統指總統及國防部長或其法定繼承人。依據憲法執行軍事行動的武裝部隊調動必須來自國家指揮當局，沒有其他人有此權責。

#### （二）作戰總司令部 (Combatant Command)

作戰總司令部及其指揮權是總統依法（法規146項第10條）在聯席會議主席的建議及協助下由部長在統一指揮計畫 (unified Command Plan, UCP) 中加以建立的，這個權責是不能被轉移的。作戰總司令部的指揮官稱為總司令 (CINC)，總司令下轄一聯參幕僚單位以遂行指揮任務，同時總司令的指揮權應透過下屬的軍種指揮部、次級統一指揮部、聯合特遣部隊及其他下屬指揮部指揮官來行使他的指揮。這是作戰總司令對其所納編的部隊執行其任務時的指揮權責，並對其所指派的任務執行與準備直接向國家指揮當局負責。目前美國設有9個作戰總司令部，有兩種型態：

##### 1. 統一總司令部 (Unified Command)

美國目前有五個區域統一總司令部（聯合部隊指揮部、中央指揮部、歐洲指揮部、太平洋指揮部、南方指揮部）。統一總司令部的成立乃是為了解決一系列持續性任務，這些任務需藉由兩個或兩個以上軍種的兵力才能遂行，且需單一的戰略指揮體系方能完成。

統一總司令部所負責的責任區又稱作「作戰區」(theaters)，國家指揮當局在成立地區性的統一作戰總司令部（戰區指揮部）之後，將授權地區作戰總司令，準備並遂行戰區內的軍事行動，惟這些行動必須符合戰略方針與戰略指導。

##### 2. 特設總司令部 (Specified Command)

特設總司令部通常由一個軍種所組成，但也可能納編其他軍種的單位或參謀。美國目前有四個特設總司令部（太空指揮部、特種作戰指揮部、戰略指揮部、運輸指揮部）其權責大致上與統一司令部相同，但無權設立下級統一指揮部。

特設總司令部以任務為重點的指揮部可以在全區作戰，並可提供其兵力予其他作戰總司令部。

#### （三）參謀聯席會議主席

參謀聯席會議主席為國家指揮當局的最高軍事顧問，其在作戰指揮部的指揮管道上擔任三種角色：溝通 (Communication)、監督

(Oversight) 和發言人 (spokesman)

⑩。聯席會議主席傳達各總司令的報告給國家指揮當局，國家指揮當局的命令可透過聯席會議主席轉達各作戰總司令。聯席會議主席透過其參謀本部 (Joint Staff) ⑪ 監視掌握各軍事活動。

#### 四 各軍總部

軍種總部的權責是在執行組織、訓練、裝備和提供部隊的角色。總部負責所有部隊的行政與支援⑫，他所遂行的是一種行政管制權 (ADCON)，這包含編配或配屬到各作戰總司令部的部隊。行政管制權的行使與支援主要是透過指派到各作戰

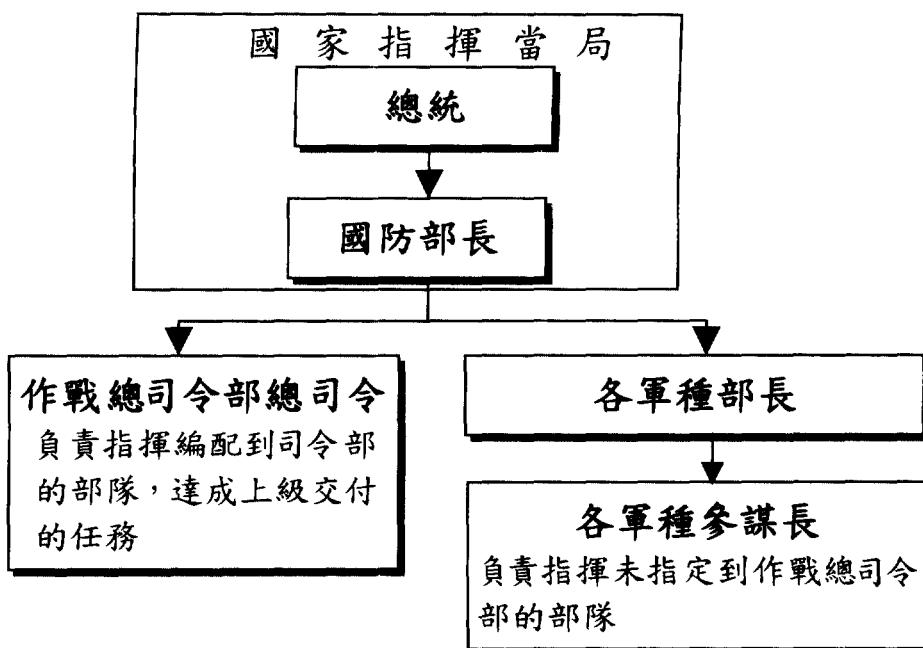
總司令部的軍種司令部指揮官來行使，軍種的角色與功能在負責發展軍事能力以提供給作戰總司令部使用⑬。

#### (二) 指揮關係

國家指揮當局透過兩個體系行使職權並統一指揮三軍武裝部隊 (如圖二所示)。

第一分支系統：由總統到國防部長，再直接到作戰總司令部總司令，以指揮所編配的部隊執行所交付任務。

第二分支系統：從總統到國防部長，再到各軍種部長，對編配到作戰總司令部的部隊遂行非作戰性質事



資料來源：JP0-2, p.17; JP 3-0, p.115

圖二 指揮鏈系統示意圖

務的指導。

各軍種有組織、訓練、裝備及供給部隊需求的責任，這項權責從總統到國防部長、到各軍種部長、再到各軍種參謀長。除非國防部把這項責任指派其他單位負責，否則各軍種有責任整備部隊並且執行行政及支援<sup>⑯</sup>。各軍種的組織雖各不同，但國防部長都有權管轄、指示及管制。各軍種部長透過各軍種參謀長，對該些「非作戰」司令部的部隊行使指示及管制的職權。

互戰爭及非戰爭行動期間，作戰總司令是國家指揮當局（總統、國防部長或其授權代理人）所建立的指揮系統中的重要連繫人。國家指揮當局可透過參謀首長聯席會議主席，向作戰總司令轉達指示，他們則據以擬定計畫及展開行動，俾達成國家與聯盟/同盟戰略目標。

因此，美軍認為，為了因應無法預測若干同時爆發的危機，擁有一支能迅速展開戰略部署及初期能自給自足、已完成訓練之待命部隊乃必要之舉。這支部隊通常係由美國各軍種及特種作戰司令部所編組、訓練和裝備的現役和備役部隊所組成。對完成整備的部隊（通常為現役部隊）依據特定任務，利用各軍種、兵科間的互補戰力加以編組成聯合單位，是達到應付突發不能預期危機的必要條件<sup>⑰</sup>。

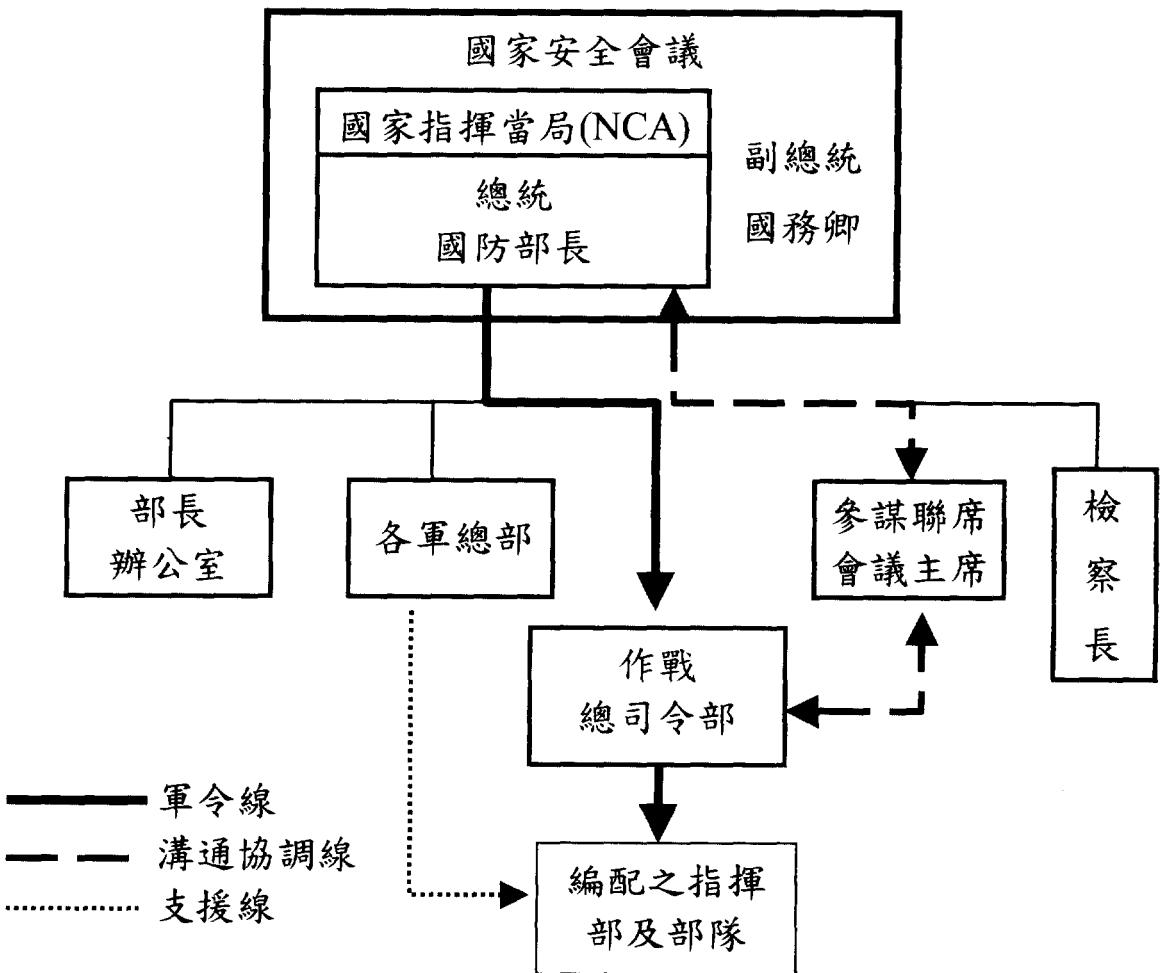
在指揮關係中最主要的考量是讓指揮鏈短捷與簡單，所以每人都知道誰負責什麼，這也是指揮關係中統一指揮的指導原則<sup>⑯</sup>。因此聯戰指揮結構也就特別重要。美國國防組織雖然非常龐大，但其基本架構卻很簡單，如圖三。

作戰總司令部與各軍總部的關係主要是透過持續的協調與共通性來達成<sup>⑰</sup>。共通性主要是透過共同的努力來發展聯合準則、聯合戰術、戰技和程序（TTP）；發展和使用聯合計畫；執行聯合訓練；和三軍通用的軍備發展與部署。共通性的一個成功要素是計畫的程序必須是一開始就是聯合的方式進行<sup>⑱</sup>，簡單標準化的作業程序就是最好的介面。

一個好的聯合部隊組織應該提供聯合的努力、集中的計畫和分散的執行。而統一總司令部的訓練應集中在統一總司令部與部隊指揮部階層，以指揮官與參謀計畫作為為主，因為這才是既有編組<sup>⑲</sup>，與執行聯合作戰組織之核心能力<sup>⑳</sup>。

作戰總司令部的權責主要包括準備、計畫、執行與通報（prepare, plan, execution, inform）國家指揮當局相關軍事行動<sup>㉑</sup>，其內涵有：

- （一）計畫和執行軍事行動以應付危機。
- （二）保持總司令部執行任務之最



圖三 美國國防架構

佳準備。

(三) 執行所交付的任務、工作或責任。

(四) 賦予並協調下級指揮部任務工作以確保達成任務之聯合努力；和軍種首長、聯席會議主席、國防部長及下級單位維持良好的直接溝通。

(五) 保持聯席會議主席隨時瞭解重要發展與事件。

作戰總司令官可以直接控制軍事行動的執行，或將權責授予下級單位指揮官。這種安排可以使各級指揮官管制軍事行動，而作戰總司令官則提供兵力及資源來支援行動，這種關係通常被稱作「雙層系統」(two-tiered system)②2。

統一總司令責任區發生緊急危機時，他可暫時享有該地區所有部隊

(除非該部隊已經在核准的作戰計畫中投入其他任務行動)的作戰管制權以應付危機，但必須立刻知會聯席會議主席、相關作戰指揮官及軍種首長。在極不尋常的狀況下作戰總司令也可直接執行指揮權(COCOM)以縮短對應變部隊的指揮鏈以解決危機<sup>23</sup>。

作戰總司令對後勤事務有直接權責，這包括直接下令給下級指揮官以確保下列要求：有效的執行核准的作戰計畫；發揮作戰的經濟與效能；預防或消弭軍種間不必要的裝備重覆與任務重疊。此後勤權責並不打斷軍種後勤支援的責任，除非國防部長另有命令，否則軍種總部仍負責編配或配屬到統一指揮部的部隊的後勤與行政支援。平時有爭議無法協調時，總司令可透過聯席會議主席向上反映。戰時或特殊狀況有必要時，可授權直接掌握地區內所有後勤設施與運作<sup>24</sup>。

### (三)指揮權責

美軍指揮權責有下列五種：

①指揮權(Command Authority, COCOM)

#### 1. 基本權責<sup>25</sup>

- (1)編組和運用機關與部隊
- (2)指派任務
- (3)指定目標
- (4)指示軍事作戰、聯合訓練與後勤
- (5)指揮權應透過下級組織

指揮官來遂行，其途徑有：

- ①透過軍種部隊指揮官
- ②依特種功能而設定的功能性機關指揮官
- ③透過下級統一司令部司令官
- ④經由直接向總司令負責的聯合特遣部隊指揮官
- ⑤透過直接向總司令負責的單一軍種部隊指揮官
- ⑥因為任務性質或緊急應變所需直接受總司令指揮的特定作戰部隊

此權責還包括<sup>26</sup>：

- ①執行或下授編配或配屬部隊的作戰管制權
- ②對下級指揮部或部隊下達命令
- ③執行後勤事務的直接權責<sup>27</sup>
- ④協調地區邊界
- ⑤積極參與聯合戰略規劃(JSPS)和聯合作戰規劃(JOPES)
- ⑥對分派到總司令部的幕僚與下面一級單位指揮部指揮官有同意權或建議權
- ⑦對其他指派到作戰總司令部的軍官則可予以停職、建議調職或送軍法的權責
- ⑧建立總司令部情報活動的計畫、政策、優先順序以及整體需求

### 在計畫預算制度方面

①透過聯席會議主席向

部長提出在國防政策、戰略或兵力指導上的意見與建議

②指導下級司令部向其軍種提出作戰需求和優先順序

③提供一跨軍種和功能線的整合優先清單(IPL)

④審查(review)下級單位指揮官所提出的預算與計畫是否滿足作戰需求

⑤評估國防部計畫與預算的影響並透過聯席會議主席提出其意見

⑥提出指揮部所需的預算

### (二)作戰管制權(Operational Control, OPCON)

作戰管制權可在總司令部或其下級指揮部行使，這項權責可以被轉移或向下授權。作戰管制權是指揮權的一部分，也是對下級指揮部及部隊行使指揮功能的權責，包括編組和運用指揮部及部隊，指派任務、設定目標、和給達成任務的必要指導。作戰管制權包含達成指定任務所需的軍事作戰和聯合訓練的指導<sup>28</sup>。

作戰管制權通常也是透過下級指揮官來行使。作戰管制權本身並不包括對後勤、行政、紀律、內部組織或單位訓練的指導<sup>29</sup>。

國防部長可依需要以命令調

整作戰管制權的內涵。但其主要權力包括<sup>30</sup>：

1. 執行或下授作戰管制權和戰術管制權，建立下級之支援關係和指定協調權責

2. 對下級指揮部和部隊下達執行指派任務之指導

3. 擬定指揮部內的指揮鏈

4. 編組司令部內的指揮部和部隊

5. 運用編配的部隊達成任務

6. 指派指揮功能給下級指揮官

7. 研擬下級部隊部署、指揮管制和協調的計畫

8. 建立司令部情報活動的計畫、政策、優先順序和整體需求

9. 執行有效運用部隊所需的聯合訓練與演習

10. 對軍官停職和建議調職

### (三)戰術管制權(TACON)

戰術管制權是對編配或配屬的部隊或指揮部或依特定任務賦予的軍事能力或部隊的指揮權，這項權力僅限於細節或局部行動或機動的指導與管制。戰術管制權不包括行政與後勤支援的組織權責。

戰術指揮權通常是賦予功能部隊指揮官來發揮其具有的軍事功能<sup>31</sup>，最主要是賦予執行任務時對所轄部隊的指揮與管制<sup>32</sup>。

### (四)支援權(Support)

支援權是一種指揮權，是由上級指揮官對下級指揮官間所建立的支援關係，以律定某組織必須幫助、保護、相互配合和維護另一個部隊的關係。

支援關係的釐定是非常重要，因為它對指揮官和幕僚表達支援重點，以利聯合作戰的計畫與執行，這個支援關係設計上是一種非常有彈性的安排<sup>(33)</sup>。

#### 五行政管制權(Administrative Control, ADCON)

行政管制權是對下級或其他組織執行有關行政支援的權責，這包括軍種部隊的組織、資源和裝備的控制、人力管理、單位後勤、個人和單位訓練、戰備、動員、解除動員、紀律以及其他不包含在下級作戰任務的事項<sup>(34)</sup>。

指揮權、作戰管制權、戰術管制權及支援權之關係如下表：

### 三、作戰部隊之編成

聯合部隊是由兩個（含）以上軍種，按上級指定、編配或配屬而組成的特定單位。通常聯合部隊的編成，是結合負有作戰任務的各軍種與功能性部隊而組成的。部隊或軍事資源是由國家指揮當局分派到指定地點去執行任務，決定部隊或軍事資源的大小與時機，要看任務、部隊整備狀況、作戰能力與世界局勢而定。編配到各作戰總司令部的部隊是由國防部長簽署的「統一總司令部的部隊」(Forces for Unified Commands)備忘錄中加以明訂的<sup>(35)</sup>。各作戰指揮部間的部隊轉移是其部隊的轉移而不是指揮關係的轉移<sup>(36)</sup>。聯合作戰總司令部肩負著許多持續性任務，其組織除統一總司令部的聯合幕僚協助總司令遂行指揮外，該總司令部可以再設以下單位：

#### (一)下級統一指揮部(subordi-

聯戰指揮部(指揮權責：Command Authority, COCOM)<sup>(37)</sup>

|      |  |      |                    |
|------|--|------|--------------------|
| 指 挥  | <ul style="list-style-type: none"><li>• 計畫預算之提出</li><li>• 下級指揮官的指派</li><li>• 與國防部各部門建立關係</li><li>• 召開軍事審判</li><li>• 後勤指導權責</li></ul>                   |      |                    |
| 作戰管制 | <ul style="list-style-type: none"><li>• 指導所有軍事作戰與聯合訓練的權責</li><li>• 編組和運用指揮部與部隊</li><li>• 指派下級指揮功能</li><li>• 建立情報活動的計畫/需求</li><li>• 對下級指揮官的停職</li></ul> |      |                    |
| 戰術管制 | • 局部的指揮和管制行動以達成任務  | 支援關係 | • 幫助、協助、保護或維護另一個組織 |

### nate unified command)

下級統一指揮部是透過參謀首長聯席會議主席轉達之授權 (authorized through CJCS)<sup>38</sup>來成立以遂行持續性作戰，惟必須根據統一司令部所訂的標準遂行任務。下級統一指揮部亦可根據戰地的地理環境或任務導向來設立，其指揮官的任務與責任與統一司令官類似。在聯合作戰地區或任務地區，可對編配的指揮部及部隊行使作戰管制權。

### (二)功能性部隊指揮部 (functional component commands)

總司令若認為此指揮結構可增強達成任務的整體能力時，這種指揮架構即可成立，也可以由下級統一指揮部及聯合特遣部隊來設立。

### (三)聯合特遣部隊 (JTFS)

係為達成特定、有限目標的任務而設，且無須對後勤做整體集中管制。聯合特遣部隊也可由國防部長、下級統一司令部指揮官及現有的特遣部隊來設立。

一般而言，聯合特遣部隊的本質是作戰，其目的乃是達成作戰階段的目標。因此，當其目標已達成，或已不再需要時，得由適當的有關當局予以解散。

聯合特遣部隊指揮官必須向上級負責，並對「編配」<sup>39</sup>(assigned)的部隊行使作戰管制權，對「配屬」的部隊通常也是行使作戰管制權。其

參謀通常由構成特遣部隊之單位司令部所派遣，因而得以提升參謀能力。

### (四)各軍種機關司令部⑩ (Service components)

基本上，任何聯合部隊都是由各軍種司令部組合而成的，因此，可透過各該軍種司令部提供聯合部隊所需的行政與後勤支援；聯合部隊司令官亦可透過各軍種司令部司令或其下級部隊指揮官遂行作戰。

軍種部隊可直接編配或配屬給下級聯合部隊，而不一定要在該聯合部隊下設軍種司令部。這樣的設計有利於各軍種透過其司令部在組織上能保持穩定、持續、節約兵力、易於長程規劃及考量作戰範圍的特性，因此，這種編配或配屬的關係是恰當的。

透過各軍種司令部來遂行作戰有其特殊的優點，那就是簡單明瞭且不受干擾的指揮管道。至於後勤事項，除非各軍種的支援協定另有安排，或是作戰司令部另有命令，否則後勤仍須由各軍種負責。

各軍種司令部司令的職責包括：

（一）向聯合部隊司令官建議如何才能適切運用該軍種部隊。

（二）完成上級交付的作戰任務。

（三）精選各軍種特定的部隊給下級單位，但這些特定單位任務結束後須歸建到原屬部隊，接受各該軍種部

隊指揮官的管制。

(四)仍須負責指揮其所屬部隊執行某些特定任務及內部行政、訓練、後勤及軍種情報作業等。

#### 四、聯合部隊指揮部

美國的軍力運用是透過聯合部隊指揮官一個很具彈性的指揮關係來運作。聯合部隊指揮結構的有效性對聯合作戰是非常重要的，聯合作戰的重要理念是良好的組織、集中計畫、分散執行，並配合現代化的指管通情以及下級對指揮官意圖和自己在作戰構想中的角色功能的瞭解來加以管制並達到彈性的運用，良好的組織始能有效的聯合努力。高司集中的計畫可以達到部隊聯合努力的協調與管制，基層部隊則依命令分散的執行任務，因為沒有一個指揮官可掌握所有的細節。聯合部隊作戰必須有單一的指揮官與聯合幕僚群，一旦一個指揮部指揮一個以上軍種的部隊時，就要成立聯合參謀部。有效聯合指揮的要素包含聯絡官的派遣、明確軍種指揮官的角色和聯合教育訓練④1。

聯合部隊的上級指揮官有責任提供④2：

(一)及時明確的溝通任務與每一下級單位在上級計畫中的角色。

(二)下級執行任務所需的部隊或手段。

(三)所有的資訊。

(四)下授權責。

#### (五)聯合部隊指揮部的基本準則

④3。

上級命令或指示必須以上級指揮官的名義下達給下級指揮部，而不能直接給下級指揮部之部隊，如此才能達到分層授權、分層負責與分工合作的原則。

統一總司令部的運作乃是計畫作為導向——評估戰略情勢、研擬與評鑑備選計畫、選定並推演計畫與監督計畫的執行。作戰總司令負責發展與產生聯合作戰計畫。在平時，他們的主要責任就是執行戰備整備以嚇阻戰爭及做好隨時可投入戰場的準備計畫或其他非軍事行動之計畫。在戰時，他們負責執行戰役與主要作戰行動以達成指派的任務④4。

美軍聯合作戰的指揮與管制鏈如圖四，在統一總司令部下除軍種機關指揮部為必須外，其餘則由總司令依需要依法設立。因該軍種機關指揮部需負責該地區軍種部隊之行政與後勤支援和管制。

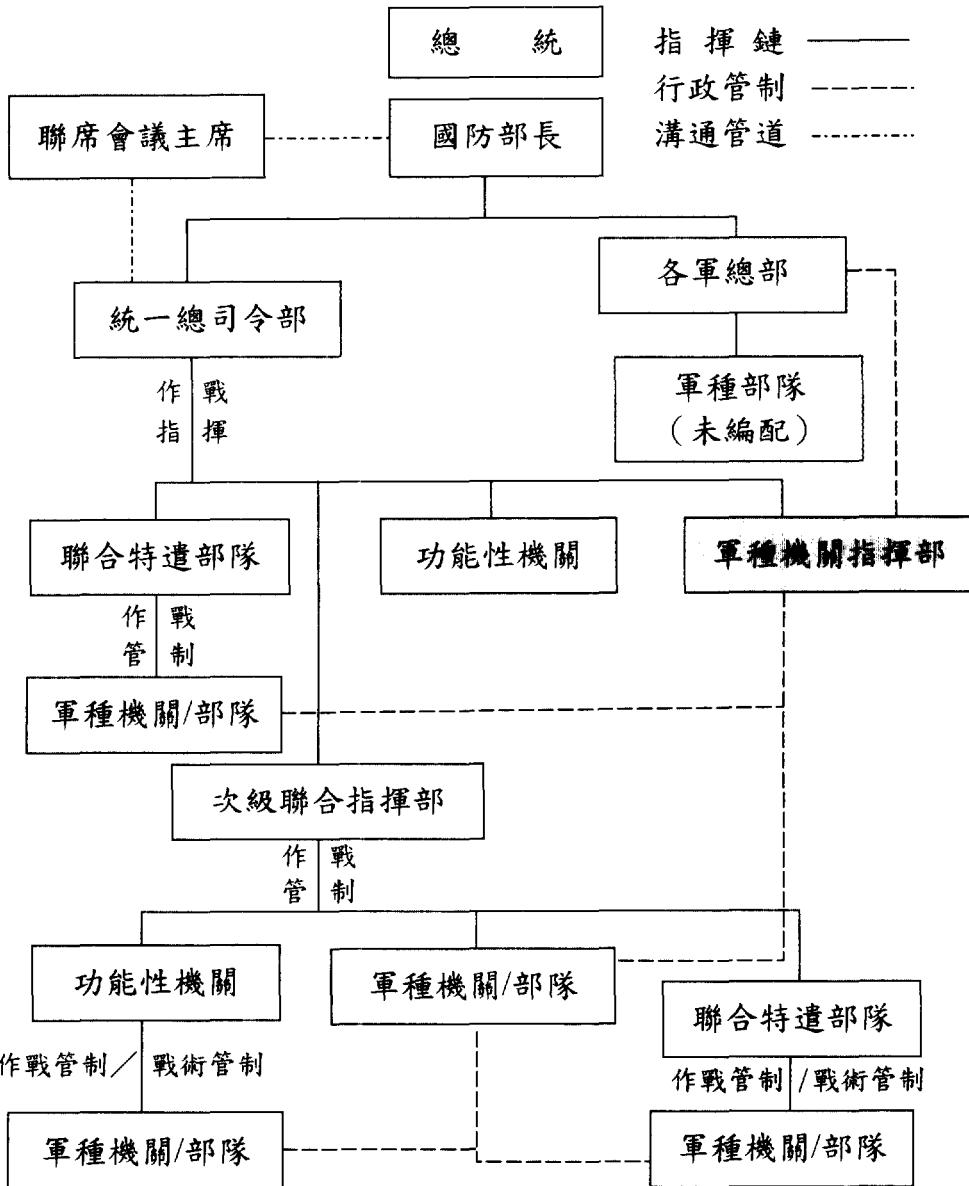
#### 五、聯合戰役

聯合戰役④5的特色理念包括：

(一)戰役都是聯合的；戰役必須專注在聯合作戰上。

(二)計畫必須依據戰場環境來設計。(此能力來自聯合部隊指揮官平時針對戰略環境的各種想定的分析、計畫與演練的品質)

(三)在國家軍事戰略的影響指導下



JP 0-2, p.III-2

圖四 指揮與管制鏈

來支持國家戰略目標。

(四)後勤設定戰役行動的限制。  
(戰役執行的限制來自後勤支援的能力，因此作戰指揮部和軍種指揮部幕

僚就要密切持續的協調與合作，並將後勤考量融入聯合作戰計畫中)

(五)針對敵人戰略及行動重心。  
(六)戰役計畫是依據指揮官的構

想，其包含作戰構想、後勤構想、運用構想（投入目標區域的作戰與後勤能力的順序）、指揮、編組構想。

（七）達到順序與協調的運用所有可用的地面上、海上、空中、特戰、太空的部隊。

戰役計畫最重要的兩個構面是兵力運用的步調協調（synchronized）與維持（sustainment）的理念。戰役計畫乃作戰總司令戰場戰略的作戰延續計畫，將戰略構想轉換成軍事行動的統一計畫，以律定作戰、後勤以及時間的運用來達到戰場戰略目標<sup>⑭</sup>。聯合作戰不一定要三軍同時在同一區域共同作戰，其重點是在一個統一的指揮官指揮下，依據聯合計畫律定三軍配合的整體理念與步調的協調。

有效執行聯合作戰需要有良好的情報、後勤與指、管、通、電、資（C<sup>4</sup>I）系統的支持和適當作戰區的劃分。作戰區內所需三軍兵力的大小、型態與部屬則需依聯戰指揮官的作戰構想以及三軍部隊指揮官的需求而定。

## 參、歸納美國聯戰指揮原則

從美軍聯合作戰指揮運作機制我們可歸納出下面五點原則：

一、平戰一體與有效反應

為了因應無法預測若干同時爆發

的危機，擁有一支能迅速展開戰略部署及初期能自給自足、已完成訓練之待命部隊乃必要之舉。因此聯戰部隊必須平戰一體，平時就要以戰時功能編組運作，並不斷進行演練，才能平戰結合快速反應，而不必平戰「轉換」。這一點對現代戰爭作戰步調快速，可能「初戰即決戰」的戰爭型態尤其重要。

聯合作戰指揮部平時負責研擬與發展聯合作戰計畫、執行戰備整備督導、進行聯合演訓、展現整體戰力以嚇阻戰爭，並做好隨時準備投入戰場或其他非軍事行動之計畫；戰時負責遂行作戰指揮以達成任務。

### 二、指揮簡捷與編組彈性

軍政、軍令分離，軍政支持軍令，一元化在國防部長或國家指揮當局。

作戰期間，誰能運用部隊如臂使指般的快速即可掌握主動，因此軍令指揮鏈簡單、短捷、明確，才能「指揮簡捷」。指揮體系兼具穩定與彈性（對持續性的任務平時即設立，臨時性或常設指揮部無法有效運作時則以聯合特遣部隊彈性編組）；部隊的編組運用則要具彈性，才能應付戰局之需要。

「指揮部」不等同「部隊」<sup>⑮</sup>。指揮部之指揮官基於任務需要，藉參謀之協助，完成作戰計畫，如指揮簡捷，則命令可迅速到達執行任務之部

隊；而部隊則是處於執行階層，旨在貫徹指揮部所頒的命令，故可維持彈性，不需要殺雞殺牛都用牛刀。部隊或軍事資源是由國家指揮當局分派到指定地點去執行任務，決定部隊或軍事資源的大小與時機，要看任務、部隊整備狀況、作戰能力與世界局勢而定。就像人的腦、神經、感官(C<sup>4</sup>ISR)平時都存在運作，面對威脅時，我們可針對不同威脅選擇適當的武器或工具，這一部分是很有彈性。各作戰指揮部間的部隊轉移是其部隊的轉移而不是指揮關係的轉移。

### 三、專業分工與效率提升

軍力提供者和軍力運用者所需要的專業不同，因此應分開以達專業分工效率的提升。聯合作戰指揮機構為軍力運用者，軍政為軍力提供者。各軍總部為軍政之一部，其主要權責是在執行組織、訓練、裝備和提供整備好的部隊的角色。所以通常在高層的作戰指揮和行政管理是加以區隔的，如果合在一起，平時容易使該機關過於專注在行政事務而忽略了作戰準備事務。

聯戰總司令部與各軍總部的關係主要是透過持續的協調與共通性來達成。而共通性主要是透過共同的努力來發展聯合準則、聯合戰術、戰技和程序；發展和使用聯合計畫；執行聯合訓練；和三軍通用的軍備發展與部署。共通性的一個成功要素是計畫的

程序必須一開始就是聯合的方式進行。簡單標準化的作業程序就是最好的介面。

### 四、統一指揮與戰力整合

軍隊統合戰力的發揮首先必須遵循國家憲法的規範，依據國家安全戰略及國家軍事戰略的指導，聯合各種努力以達統一行動的效果。其基本理念就是要以統一的指揮促成聯合的行動進而達到同心協力之聯合努力以發揮統合戰力。

聯合行動是強調整合與協調。武裝部隊的統一行動是由統一方向開始，統一方向通常是透過建立一聯合部隊，賦予聯合部隊指揮官一任務或目標，建立指揮關係、編配或配屬部隊，並授權該指揮官有足夠的權責來達成其任務。

聯戰統一指揮是統合戰力與聯合努力的核心，所謂「統一」旨在由單一指揮官及其聯合幕僚群遂行指揮；「指揮」是指軍事指揮官依法對其下屬賦予權責、指派任務以及要求負責的權責<sup>④9</sup>，指揮官可向下授權但卻不能卸責。為達到聯合努力的效果，目標的賦予，以及各機關的角色、使命與功能必須加以明確的律定。

聯戰總司令部則為軍力之運用者，可指揮（作戰管制）指派到其責任區內的所有指揮部及部隊，但其指揮仍是透過下級指揮部指揮官來遂行。在指揮關係中最主要的考量是使

指揮鏈短捷與簡單，所以每人都知道誰負責什麼。這也是指揮關係中統一指揮的指導原則。

### 五、集中計畫與分散執行

聯合作戰不一定要三軍同時在同一區域共同作戰，其重點是在一個聯戰指揮官指揮下，依其全般作戰構想，透過聯合計畫作為，協調納編部隊之作戰步調，並律定其行動準據<sup>(50)</sup>。因此，聯戰指揮部的職責主要就是發展、研擬、評估與演練聯戰計畫，並準備遂行作戰行動。聯合部隊作戰必須有單一的指揮官與聯合幕僚群。一旦一個指揮部指揮一個以上軍種的部隊時，就要成立聯合參謀部。

聯合作戰的重要理念是集中計畫（高司聯合）、分散執行（部隊專業），並配合現代化的指管通情以及下級對指揮官意圖和自己在作戰構想中的角色功能的瞭解來加以管制並達到彈性的運用。

聯戰指揮機構的運作乃是計畫作為導向——評估戰略情勢、研擬與評鑑備選計畫、選定並推演計畫與監督計畫的執行。聯戰總司令負責發展與產生聯合作戰計畫。在平時，他們的主要責任就是執行戰備整備以嚇阻戰爭及做好隨時可投入戰場的準備計畫或其他非軍事行動之計畫。在戰時，他們負責執行戰役與主要作戰行動以達成指派的任務。因此聯戰指揮機構的訓練應集中在該指揮機構與下級指

揮部階層的指揮計畫協調作為。這是  
以指揮官與參謀為主的指揮所演習，  
基層專業部隊只是聽命行事，所以他們的戰備整備可由軍種司令部負責以發揮專業效能。

### 肆、結論

未來的戰爭是聯合作戰的型態。我國防組織在國防二法實施後將邁入一嶄新的境界，唯國防二法僅提出我國防安全的大體架構與原則精神。後續如何在新的國防組織下建構現代有效之國軍聯合作戰指揮機制是現階段一重要的課題。「他山之石可以攻錯」，近十幾年來美軍雖有龐大的組織體系，但亦能「以簡駁繁」成功有效面對各種大大小小的威脅挑戰，其軍事組織架構與原理必有可資我參考之處。本文歸納出聯合作戰中平戰一體與有效反應、指揮簡捷與彈性編組、專業分工與效率提升、統一指揮與戰力整合、集中計畫與分散執行等五項原則，以供國內關心國防組織之人士參考，並考量國軍環境與作戰需求，期能有新的組織理念來推動改革，有效縮短聯合作戰之指揮鏈與強化效能，以因應各項危機處理。國防二法的實施只是向現代化國防邁進的第一步，聯合作戰效能的發揮除了組織架構與機制的設計外，更重要的還有聯合作戰的軟體部分包括指揮管制

通訊系統、聯合作戰的文化、教育訓練、人事經營等等，這些都需要後續更多人投入共同的研究發展。

## 註 釋

①孟教授退役前的職務是主管德國第二次世界大戰期間戰鬥部隊教育、訓練及準則研究發展的陸軍軍隊署署長。他於1963~1974年間，曾來台9次，是「明德專案」所有顧問中，來華次數最多，影響與貢獻最大的一位。詳請參閱王玉麒：明德專案——德國軍事顧問團在台工作史，民國89年9月版。

②陳清敏、黃昭仁、施志輝，認識臺灣，黎明文化事業公司，民國85年11月初版，251頁。

③美軍在1999年將大西洋統一總司令部改為聯合作戰總司令部 (Joint Forces Command)。這個改變除賦予聯合作戰總司令部過去大西洋總司令部的地區責任外，還肩負研發、實驗與訓練現代聯合作戰之部隊的責任。大西洋總司令部會被賦予這樣責任的原因之一是因為大西洋地區是美國目前威脅較低的區域。

④Joint Pub 0-2, Unified Action Armed Forces (UNAAF), 1995, p. I-4. 因本文主要參考美軍準則，故以後聯合刊物 (Joint Pub) 註解均以JP代表。

⑤JP 0-2, p. I-6.

⑥JP 3-0, Doctrine for Joint Operation, 1995, p. I-4.

⑦JP 3-0, p. II4.

⑧JP 0-2, p. I-5.

⑨JP 0-2, p. III-1.

⑩[http://www.dtic.mil/Overview of National Security Structure](http://www.dtic.mil/Overview_of_National_Security_Structure)。監督範圍則需由部長授權指定。

⑪美軍參謀聯席會議主席下的參謀本部與本國的參謀本部角色功能不同，並沒有指揮作戰的權責與能力，其組織設計主要在輔佐參謀聯席會議主席履行其顧問職務之功能。

⑫1958年的國防重組法將軍種總部移離作戰指揮鏈，而明確釐定其對聯合總司令部負有行政與支援的責任。

⑬JP 0-2, p. I8.

⑭JP 3-0, pp. II-5-6.

⑮JP 3-0, pp. I-5-6.

⑯JP 1, Joint Warfare of the Armed Forces of the United States, 1995, p. III-9.

⑰JP 0-2, pp. I-8-9.

⑱JP 0-2, pp. I-8-9

⑲時間與指揮作業：統一指揮部之戰略角色，p. 19。

⑳JP 3-0, p. II-7.

㉑JP 0-2, p. IV6-7.

㉒JP 3-0, p. III1.

㉓JP 0-2, IV7.

㉔JP 0-2, p. III-7-8.

㉕JP 3-0, p. II-6.

㉖JP 0-2, p. III-5-7

㉗直接權責(directive authority)主要是指可對其運用下令指導，這是透過地區內軍種指揮部來執行。

㉘JP 3-0, II-7

㉙JP 3-0, p. II-7.

㉚JP 0-2, p. III-9.

㉛JP 3-0, p. II-8



- ③②JP 0-2, p. III-10.  
③③JP 0-2, p. III-10.  
③④JP 0-2, p. III-12.  
③⑤JP 0-2, 1995, p. xi.  
③⑥JP 0-2, p. IV16.  
③⑦JP 0-2, p. III4.  
③⑧此核定權責仍在部長。  
③⑨Assigned forces「編配」部隊是一種較永久性的關係，而attached forces「配屬」部隊是一種臨時性的關係(JP0-2, III-4)，這是一種部隊的轉移或指派，而不是指揮權的轉移，其指揮關係仍須由上級指揮官決定。美軍的「編配」主要是指作戰管制，這不同於我國的「編配」有完全的指揮權。  
④⑩JP 3-0, p. III3.  
④⑪JP 0-2, p. viii.  
④⑫JP 0-2, pp. IV10-11.  
④⑬JP 0-2, p. IV12

- ④⑭JP 0-2, p. IV6.  
④⑮機關(Component)；指揮部(Command)；部隊(Forces)。  
④⑯JP1, p. x. 詳細說明在p. IV1-2.  
④⑰Joint Doctrine Capstone and Keystone Primer, 1997, p. A-3.  
④⑱指揮乃指「指揮官依法對其下屬所行之權責，這包含為達成任務有效使用可用資源及對軍事部隊的運用、編組、指示、協調和管制的規劃。」(JP1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associate Term, 1998 Amended, p.104)部隊乃指「軍事人員、武器系統、車具和必要支援的組合。」(JP1-02, p.193)  
④⑲所以統一指揮不等同隸屬關係，也不代表所有作戰指揮與行政管理都要管。  
④⑳依此定義，請求其他軍種火力支援的支援作戰不等同聯合作戰。

