

出國報告（出國類別：學術訪問）

美軍戰略溝通準則與行動研究計劃 學術訪問報告

服務機關：國防大學政戰學院政治學系

姓名職稱：莫大華 教授

謝奕旭 副教授

派赴國家：美國、宏都拉斯

出國時間：民國 104 年 6 月 17 日至 104 年 6 月 25 日

報告日期：民國 103 年 6 月 29 日

摘 要

此次奉派出訪美國及宏都拉斯，目的在瞭解美軍戰略溝通理論、準則及實務作為，協助國軍發展相關機制。在短短九天非常緊湊的行程中，也發現許多令人省思的問題。首先，在與美方人員對話的過程中，知悉戰略溝通發展的障礙與問題，特別是高層與第一線執行人員，如何在溝通訊息上達成同步或一致化的問題。第二，戰略溝通如同國軍的政治作戰，美軍非常重視此一機制，認為是從事當代戰爭或解決衝突非常重要的手段與機制，可適切協助達成國家目標。

由於美軍在戰略溝通的發展與機制上，累積許多實務與寶貴經驗。為深化國軍與國防大學在戰略溝通方面的運用成效，本報告建議國防大學可：強化短期交流，選派優秀教師、教官、學員（包含戰略所、政治所、新聞所）至美國太平洋安全研究中心進行為期一週至數個月的交流；學者邀訪，透過學術交流方式，邀請該中心學有專精的研究人員至臺灣實施講座與授課，落實戰略溝通作為；落實溝通機制，以「指揮官溝通同步化」(Commander's Communication Synchronization)的概念，將最高階層的溝通訊息能夠同步落實至第一線官兵身上，而國軍在發展戰略溝通機制時，也能夠讓基層官兵都認識與瞭解戰略溝通的概念與作為；強化語文的訓練，語文為溝通的根本，未能適切運用語言、文字，以及瞭解目標對象的文化，無法使戰略溝通達成效果或所欲目標。

目 次

一、 目的.....	4
二、 過程.....	7
三、 心得	10
四、 建議.....	13

本 文

一、目的

在 2001 年 911 攻擊事件發生之後的 3 個星期，由美國國防部與國務院聯合資助的「國防科學委員會專案小組」(Defense Science Board Task Force)進行研究，針對美國民間與軍事的資訊傳遞能力進行檢討，專案小組認為美國需要一個持續的、整合的能力，去瞭解及影響全球民眾，小組也建議美國的領導者應給戰略溝通(strategic communication)較高的優先地位，因為在對的時間與對的目標對象進行交往，能夠創造外交機會、降低導致戰爭的緊張關係、協助防堵衝突、以及處理對美國的非傳統安全威脅，戰略溝通包括：公眾外交、公共事務、以及開放的國際軍事資訊。

在美國有許多機構與單位都試圖籌劃戰略溝通機制，這些單位如白宮、國防部、國務院、中央情報局、以及其他在華盛頓地區的機構等。2001 年 10 月，美國國務院成立全天候運作的「公眾外交協調小組」(public diplomacy coordination group)，負責與白宮、國防部、各作戰司令部、美國大使館協調資訊(新聞)管理事宜。國家安全會議則是成立「反恐怖主義資訊戰略政策協調委員會」(Counter Terrorism Information Strategy Policy Coordinating Committee)，統合協調各單位的資訊戰略。2003 年 1 月 21 日，白宮成立「全球溝通辦公室」(Office of Global Communication)，負責與美國政府相關機構進行協調，協助美國總統進行海外戰略溝通，說明美國的政策與價值觀，溝通焦點置於每日全球訊息、溝通規劃與長期戰略。美國「聯合作戰資訊中心」(Joint Information Operations Center)在 2006 年 4 月成立「聯合戰略溝通(協助)單位」(Joint Strategic Communication (Support) Cell)。

2005 年 4 月，美國德州眾議員托恩貝瑞(Mac Thornberry)提出強化戰略溝通的法案。立法要求成立一個非黨派與非營利的「戰略溝通中心」(Center for Strategic Communication)，亦即一個獨立運作的單位，對國務院、國防部、司法部、國土安全部、以及國家情報局局長提供資訊與分析。

美國的戰略溝通雖由國務院開始重視，並主導成立相關運作單位，但國防部卻是政府部會中最為積極的單位。2006 年 8 月 25 日，國防部副部長設立「戰略溝通整合小組」(Strategic Communication Integration Group)，期使美國國防部內的戰略溝通過程與活動能夠制度化，並將戰略溝通納入聯合作戰、軍事教育與訓練、準則之中。2006 年 9 月 25 日公佈國防部《四年一次國防檢核戰略溝通執行路徑圖》(2006 Quarterly Defense Review Strategic Communication Execution Roadmap)。2007 年 9 月 12 日，國防部發布《阿富汗戰略溝通計劃》(DOD Strategic Communication Plan for Afghanistan)由「戰略溝通整合小組」的秘書處協調整個國防部相關單位、國務院、阿富汗政府、北約國際安全部隊等單位進行。2008 年 3 月，美國國防部責成「溝通整合與規劃小組」(Communication Integration and Planning Team)負責相關任務，須向專責處理聯合溝通業務的副助理國防部長進行報告，並受處理公共事務業務的助理國防部長指導，研擬戰略溝通計畫，統合國防部相關的措施。2008 年 9 月 1 日，聯合部隊司令部(Joint Forces Command)頒布《指揮官戰略溝通手冊》(Commander's Handbook for Strategic Communication)，協助指揮官及其參謀完成交付的軍事任務。

戰略溝通的定義與內涵，其實與我國的政治作戰概念相仿的。就有學者指出，美國有許多秘密的武器，而這些贏得理念戰爭的能力包括：公眾外交、公共事務、資訊作戰，這些再加上國際傳播與特種作戰，全部就被含括在一個更大的概念中，

就是所謂的戰略溝通。美國國防部 2006 年的《QDR 戰略溝通執行路徑圖》(QDR Execution Roadmap for Strategic Communication)就將戰略溝通定義為：「聚焦在美國政府的過程及努力，以便瞭解關鍵的目標對象並與之進行交往，透過資訊、話題、規劃、計畫與行動同步化的整合協調，以及其他國家權力要素的使用，來強化或保持達成國家利益與目標的有利狀況。」

簡單來說，「戰略溝通」包含美國政府不同部門的溝通事務，例如國務院的公共事務、公眾外交、國際新聞宣傳(international information programs)；國防部的資訊作戰、軍隊公共事務、心理作戰，主要是透過有效運用資訊流，去影響目標對象的心智。在國防部階層，戰略溝通包括公共事務、資訊作戰、軍事外交、國防支援公眾外交、視覺資訊(visual information)等範疇。綜合言之，戰略溝通是將政府的過程與努力，聚焦在瞭解關鍵目標對象以及與之進行交往，並透過整合的資訊、話題、規劃、計畫以及行動，來與其它國家權力要素同步運用，藉以創造、強化、或維繫有利於增進國家利益與目標的狀態。

由於戰略溝通在當代的心智衝突與戰爭中，愈來愈受到重視，而國軍也於近幾年發展與建構戰略溝通機制，並將相關的驗證納入年度的漢光演習電腦兵推當中，期能將美軍的理論與實務經驗引介至國軍，藉以強化國軍政治作戰的各項作為。基此，為深入瞭解美軍戰略溝通的理論、準則以及實務作為，協助國軍發展相關機制，本計畫透過參訪及與美方人員對話及研討的方式，透析美軍戰略溝通的行動實務，俾利國防部政治作戰局發展與精進戰略溝通機制的參照依據。

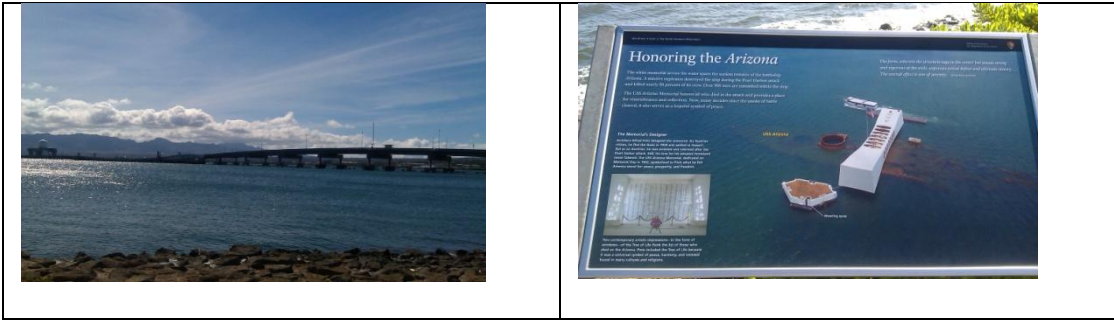
二、過程

學術訪問行程為期九天。

第一天（臺灣時間六月十七日）搭機前往美國夏威夷州，美國時間六月十七日上午抵達檀香山，隨即前往下榻飯店準備對話與討論事宜。

第二日（六月十八日）上午九點，由駐檀香山臺北經濟文化辦事處聯絡組組長邱俊榮上校的陪同下，前往美軍太平洋司令部所屬智庫「亞太安全研究中心」(Asia Pacific Center for Security Studies, APCSS)進行訪問與對話，抵達後由該中心副主任退役少將 James T. Hirai 進行接待，隨後由美國陸軍中校 Ian Francis 進行導覽。上午九時三十分至十一時三十分，與軍事教授 Ian Francis 及文職副教授 Kerry Lynn Nankivell 及中心內部的短期研究人員進行對話，針對美軍於南海地區的戰略溝通作為實施討論。下午國防部聯絡組安排參訪珍珠港，以及拜會我國駐檀香山臺北經濟文化辦事處，並由周民淦處長親自接待。





第三天(六月十九日)由檀香山搭機前往加州洛杉磯。第四天(六月二十日)參訪加州大學聖塔芭芭拉分校(University of California, Santa Barbara)。第五天(六月二十一日)參訪位於加州地區的聖塔芭芭拉城市學院(Santa Barbara City College)。第六天(六月二十二日)由加州搭機前往佛羅里達州邁阿密機場轉機至中美洲宏都拉斯。



第七天（六月二十三日），至宏國陸軍官校拜會並由該校校長 Manuel de Jose Alquilera 上校親自接待，並垂詢我國交換至宏國陸軍官校三位學生的情況，隨後前往宏國國防大學進行參觀，並瞭解我國指參與戰院學生的學習狀況。第八天（六月二十四日），拜訪我國國防大學畢業的宏國交換學生，除以訪談瞭解美軍在宏都拉斯的戰略溝通成效外，也順便探詢渠等回國後的情況。第九天（六月二十五日）由宏都拉斯首都德古斯加巴搭機，經邁阿密、加州返回臺灣。



三、心得

現代的戰爭，無論是其本質、目的、手段與方法，或是型態與面貌，皆迥異於以往，例如戰爭的行為者，從原本國家與國家之間的對抗，轉變成國家與非國家行為者(non-state actor)之間的戰鬥，戰爭或衝突也可能在隨時或隨地發生，任何的素材皆有可能成為遂行戰爭的工具，因此，要於當代戰爭中獲勝，絕非憑恃軍事武力而已，任何的溝通作為與訴求，皆足以影響戰爭勝負。西方兵聖克勞塞維茲(Carl Von Clausewitz)即認為戰爭是：「一種迫使敵方屈從於我方意志的大規模武裝暴力衝突。」基此，戰爭以敵人意志的臣服為目的，因此，要贏得戰爭勝利除須依靠強大的軍事武力為後盾之外，那些讓敵人意志屈從的手段與工具也要兼顧，也就是說，非暴力的手段，特別是政治作戰的諸般作為與手段，有其存在與運用的必要性。美軍的戰略溝通即是政治作戰的同義詞。

幾乎每一場戰爭皆有觀念的成分在。美軍《資訊作戰聯合準則》中明載，「在戰爭當中真正的目標是敵人的想法，而非其部隊實體。」由於全球傳播媒介能夠迅速地傳達，現今的目標不是單一指揮官的想法，而是一個國家的國家整體意志。基此，以影響意念、思想、價值觀為主的政治作戰，在資訊時代有其不容忽視的地位。在美軍如此重視戰略溝通的效用之際，國軍更應深入研究與分析戰略溝通的機制及其實務作為。

美軍強調戰略溝通是連續及一致行動，包括：(1)瞭解目標對象的特性、態度、行為及其文化；影響的媒體趨勢及資訊流通情形；影響社會與各種網絡關係；影響政治、社會、經濟與宗教的動機。(2)針對民意及溝通意涵，提供政策制定者、外交官及軍事指揮官建言，以最佳方案溝通其策略及政策。(3)致力與支持國家利益的群眾及組織溝通對話，儘可能以公共利益及價值觀的分享為訴求。(4)

藉由廣泛的政府與民間社會組織活動支持戰略溝通，以影響目標對象的態度與行為。(5)廣泛地評估溝通行動及時間因素的影響。由此可知，戰略溝通是複雜與繁瑣的過程，但也有其實踐的具體步驟，其最終目的就是影響。美軍在全球各地的戰略溝通作為，最終就是要影響外國政府與人民的態度，使之產生有利或支持美國的態度與行為。

美軍之所以強大並維繫全球的領導地位不墜，即是掌握了許多的關鍵要素，在二十一世紀最為重要的要素即是戰略溝通。一般而言，影響是透過溝通來行使，特別是信息的接收、理解與接受。有效地影響意謂有效地溝通。事實上，所有具目的性的溝通的基本目標是影響，去達成某些所欲的效果，可能是可資觀察的行為或是無法觀察的態度。能夠說當地語言的能力是溝通能力的關鍵。溝通是透過訊息傳送與接收來分享意義的行動。任何可以被詮釋的符號，無論是行動、文字或意象，都可以被使用來進行溝通。前往宏都拉斯參訪的途中，在飛機上即看見許多美軍人員，這也說明行動也是強而有力的溝通訊息，其所展現的意義即是美國隊宏都拉斯的重視與關注，透過龐大軍事人員的派駐、協助，使美國的影響力深入宏都拉斯軍隊與民間社會。當然會說西班牙文的美軍，更能使其目標達成。

在現代戰爭非常重要的是，戰爭或衝突的一方將會試圖直接攻擊敵人決策者的心智，而唯一能夠改變個人心智的媒介為資訊。然而，資訊一直是個含糊不清的詞彙，不過，在二十一世紀這個充滿挑戰與安全威脅的時代，資訊所擁有的力量，對於確保任何國家的安全是至為關鍵的。充分瞭解資訊的力量，其重要性尤勝往昔。資訊包括：電子與形體資訊，每一個組織結構都必須有能力管理資訊，無論這些資訊是怎樣的形式，例如：數據資料、紙本文件、電子文件、聲音、影像等等；一般而言，資訊源自任何地方，媒體、部落格、個人經驗、書本、期刊

與雜誌、專家意見、百科全書，以及網頁，不僅包含書寫與口頭演說，也包含音樂、繪畫藝術、戲劇、芭蕾，甚或是所有人類行為。美國國防部對「資訊」一詞的解讀即為：「資訊是在任何媒介或形式中的事實、資料或指示。」

政治作戰使用意念、文字、圖像，以及行為來使朋友、敵人、或中立者屈從或信服，以便進行合作或協議。意念、文字、圖像、行為等都屬於資訊的範疇。就人類的心理認知過程而言，一旦接收資訊之後，必須將之轉化成可以讓我們進行思考的事物，語言及文字在人類思維與認知的過程中，扮演非常重要的角色，因為思維的本質就是對語言及文字的有效運用。溝通是雙向的並非單向地傳達資訊，是故，要使政治作戰的諸般作為產生效益，不能僅使用己方的立場、觀點、語言去思考與對話，也必須對敵方的語言文化有所知悉，這也符合孫子兵法中「知己知彼，百戰不殆」的道理。相同地，溝通由許多的媒介及管道來完成，在現今資訊爆炸的時代，要進行有效溝通，達成國家戰略目標，就必須瞭解目標對象的文化、語言、文字，然後嫻熟地運用媒介（傳統媒體或社群媒體）將適切的資訊傳達之，即可輕易協助國家達成目標。

四、建議

戰略溝通在未來的戰爭與衝突中，其運用及受重視的程度只會逐漸增加。然而，國軍或是國防大學對於戰略溝通的目的、理論、實際運作，似乎僅止於學理上的探討，至於如何操作仍是一知半解，因此，要掌握戰略溝通的精隨，實有其困難程度。此次參訪的行程中，美方人員亦提及交流的議題，為深入瞭解戰略溝通機制，國防大學可：

（一）強化短期交流。國防大學可選派優秀教師、教官、學員（包含戰略所、政治所、新聞所）至美國太平洋安全研究中心進行為期一週至數個月的交流。交流可採取公費方式進行，或有興趣者可以自費方式前往進行研究。

（二）學者邀訪。美軍訊息溝通的層面廣泛，並非僅止於軍事安全議題，舉凡環保、生態、海盜....等非傳統安全議題，皆為太平洋安全研究中心關注焦點。國軍或國防大學可透過學術交流方式，邀請該中心學有專精的研究人員至臺灣實施講座與授課，落實戰略溝通作為。

（三）落實溝通機制。戰略溝通於我國實踐的過程中，最主要的問題在於，並非所有官兵都瞭解戰略溝通，往往只有高層或相關業參知悉或瞭解戰略溝通。美軍在實踐的過程中也發現此一問題，因為要影響外國政府及民眾的意志、想法、態度及行為，有時候第一線的實際接觸者才是重要的。因此，美軍為克服此一障礙及問題，進而發展出「指揮官溝通同步化」(Commander's Communication Synchronization)的概念，期使最高階層的溝通訊息能夠同步落實至第一線官兵身上。是故，建議國軍在發展戰略溝通機制時，也能夠讓基層官兵都認識與瞭解戰略溝通的概念與作為。

（四）強化語文的訓練。幾乎所有的溝通作為都是透過語言及文字傳達，如

果未能熟稔目標對象使用的語言文字，容易使溝通的效果打折扣，甚至無法達成戰略溝通目標，因此，國軍或國防大學必須強化各種語文的訓練，針對目標對象或潛在性對手的語文加強學習，俾利將溝通訊息有效及順利的傳達，進而維護國家利益與目標。