

反恐戰爭中的政治作戰



作者／韓台武

提要

政治作戰為面臨衝突或從事戰爭行為時，在軍事武力之外的另一種無形戰爭型態。交戰者為爭取戰爭的最後勝利，在戰爭中採用各種非軍事武力的手段與方式，使敵方不具戰鬥意志或能力，而遂行己方意圖。心理戰是理想的選項之一。在美國對阿富汗與伊拉克所執行的反恐戰爭中證明，現代高科技戰爭，仍需結合政治作戰之運用，以爭取國內外支持與瓦解敵人的心防，贏取勝利與達成國家目標，故不論有形戰力與無形戰力之運用，均須適時的運用政治與外交等心戰作為來配合軍事作為施亦是戰爭勝利的關鍵。

關鍵詞：恐怖主義、反恐戰爭、政治作戰、心理作戰

壹、前言

「911」事件之後，讓美國警覺到「恐怖攻擊」對他們國家的安全威脅，除加強國內的安全防衛措施外，並揮軍阿富汗緝捕元兇奧薩瑪·賓拉登、瓦解「塔里班」政權，同時針對伊拉克、北韓、伊朗等可能擁有大

規模毀滅性武器的敵對國家，展開一連串外交斡旋與軍事準備。因此，反恐戰爭(War on Terrorism或War on Terror)是美國及其盟友用來稱呼一場進行中的，以「消滅國際恐怖主義」為目標的全球性戰爭。戰爭的現階段目標包括阻止那些被美國認為「恐怖組

織」的團體(其中大部分是像基地組織、塔利班等伊斯蘭極端軍事組織)對美國及其盟國發動恐怖襲擊；傳播「自由與民主」；終結那些支持恐怖主義的所謂「流氓國家」與「失敗國家」的現有政權。

由美國對阿富汗與伊拉克所執行的反恐戰爭中證明，現代戰爭雖強調高科技戰爭，但仍需結合政治、外交、軍事、經濟、思想、科技、心理等層面之運用等因素，以獲致國家目標之達成，國家為了戰勝敵人，不論有形戰力與無形戰力之運用，均須作有效的發揮。因此，在這兩次反恐戰役中除了美軍各種高科技武器的運用之外，適時的運用政治與外交等心戰作為來配合軍事作為施亦是戰爭勝利的關鍵。

本論文對於政治作戰的概念是採用西方學者的定義，即「政治作戰是非軍事性的作戰，其層級為國家層級的作為，非僅軍隊平日的精神戰力」。而研究的面向是以美軍對阿富汗與伊拉克戰役中的「政治作戰」作為如何影響戰爭的結果，並以兩次反恐戰爭的政治作戰為基礎，並著重於美軍在戰役中心理作戰之運用方式。在鋪陳架構的安排上面分為四部分：

一、恐怖主義、反恐戰爭、政治作戰與心理戰之概念

二、美國在阿富汗戰爭的政戰作為

三、美國在伊拉克戰爭的政戰作為

四、結論。

貳、恐怖主義、反恐戰爭、政治作戰與心理戰之概念

一、恐怖主義

「恐怖活動」究竟是什麼，目前尚無明確的定義，一句舊的諺語「今日的恐怖份子，明日的政治家」或「這個男人在這兒是恐怖分子，在那兒是自由鬥士」，這說明了在非法的武力暴力的行使，在很多方面的區別是模糊不清的。如此，關於恐怖份子的定義就不斷的被討論，但對恐怖主義所下的定義，在現今國際社會至今仍未有一個被廣泛接受的接受。但是我們可以確定的是，恐怖活動是一些少數人團體為了彌補勢力上的劣勢，採用暗殺、拐騙、殺人、大規模屠殺、威嚇、爆炸、劫持等非法行為和活動，使他人和社會陷入恐怖，以達到其目的。自古至今，恐怖主義主要有六種形式：¹

(一)暗殺：著名的案例有荊軻刺秦王、埃及總統沙達特、印度總理拉吉夫甘地、美國總統雷根遇襲，以及以色列總理拉賓等。

(二)綁架挾持人質：1979年美國駐伊朗大使館人質挾持事件，1996年秘魯人質挾持事件、2005年俄國North Ossetia 小學生遭挾持事件等。

(三)恐怖爆炸：1995年美國奧克拉荷馬州聯邦大樓爆炸案、1998年美國駐肯亞大使館爆炸案、2002年印尼巴里島爆炸案等。

1 簡嘉宏，「歷史社會學觀點中的恐怖主義」，東海大學戰略研究社群研討會，2009，台中。

(四)劫持交通工具：包括公車、飛機及船舶。如1998年泛美航空客機爆炸案、2001年美國遭受911恐怖攻擊事件。

(五)核生化攻擊：1995年日本東京地鐵沙林毒氣事件以及2003年美國國務院收到炭疽熱信件等。

(六)其他：混合網路病毒攻擊與校園瘋狂槍擊殺人事件等。

由上述的例子可以得出，恐怖主義最主要的目的就是「產生恐怖，引起注意」。今日稱「恐怖主義」為一種主義，乃因恐怖行為的訴求針對具體的抗爭對象，並主要集中在於政治、經濟與文化制度的不滿；無論是攻擊與被攻擊的一方都以「正義與邪惡」的二分法來進行「群我分別」，同時建構得以支撐行動的合法性論述。

因此恐怖主義並不限於暴力行為的模式或自由的剝奪，重點是：暴力行為的實施與這個自由的剝奪，是為了達成其政治目的，直接針對個人或他們的財產而來的。因為這些行為是具有替代性的，恐怖分子製造了廣泛的害怕恐懼及恐怖。以這樣的方式，關於恐怖分子暴力行為的教唆者，可能是個人、團體或政府。無論如何，恐怖分子的犯罪、恐怖主義、恐怖暴力的行為、恐怖主義的現象，是可以互相替換的名詞，因為它們均是企圖適用於有關於恐怖分子的犯罪。恐怖主義的行為，是經過深思熟慮的恐怖暴力的一種形式。同時恐怖主義的行為，也許是政治上的行為或是經濟弱勢的行為或是一個

團體無法與另一個團體作武力上的抗衡所為的行為，或者是全面的政治目標，在所有團體當中爭取解放的掙扎。

換言之，「恐怖主義」之行為是一種計畫引發「恐怖」事件之行為，以作為達成本質上政治結果之一種強迫性策略之一部份。總而言之，上述關於界定恐怖主義之定義剖析可知，一種行為是「恐怖主義」必須具備下列要素：

- (一)是一種故意暴力行為或激發恐怖活動。
- (二)由具有政治動機之行為人所為。
- (三)直接對個人或財產之工具性目標採取行動。
- (四)意圖在主要目標公眾中造成一種恐懼、不安、恐怖之心理狀態。
- (五)目的是為了改變主要目標成員之行為或態度，以及迫使這些成員支持或實行恐怖主義者所希望之政治上相關之目的。
- (六)行為超越行為人所屬特定社會所能接受之暴力。

當行為者選擇恐怖作為社會現狀之維持或改變之一種方法時，係因為行為者深信恐怖主義是最有效或是唯一方法。雖然恐怖主義所欲達成目的及所使用策略因行動形式不同而異，恐怖主義之根本要素在每一恐怖行為中仍舊不變。

二、反恐戰爭

戰爭的意義是指一個主權國家和特定的組織為了貫徹自己的主義和主張，而對敵人

宣戰，企圖以武力的形式達到目的的行為。但美國發生911事件，就是恐怖主義的重大犯罪行為的反映，而且從根本上動搖了美國的國家社會體系，美國認為這次恐怖攻擊事件已超出以往恐怖活動的概念，是一種新型戰爭的開始。911事件是一種不能以犯罪概念解釋的行為，並且是一種超出傳統戰爭概念的新型戰爭行動。即戰爭的主體不是以往概念上的主權國家，而是具有「少數人集團」的恐怖份子。因此，新型的戰爭難以解決與預防，戰爭何時開始，何時結束並不明確，同時沒有行使武力的戰場。俄國政治學者維克拖古辛曾提出恐怖主義戰爭型態是一種弱者對強者的心理戰，在這種心理戰中，傳統軍事行動的戰略戰術無法發揮效用。恐怖活動既無前沿戰線又無後方縱深，換言之，對恐怖分子來講，沒有什麼是禁止的、不可能的與不允許的。

為了對抗這種新型的戰爭型態，「全球反恐戰爭」一詞於911事件之後而出現，全球反恐戰爭戰略具有政治性、軍事性、外交性、經濟性、心理性與科技性之意涵。即運用國家總體力量來維護「國家利益」，以確保「國家目標」的達成。全球反恐戰爭戰略首篇文獻於2002年6月美國總統布希在對國會進行「國家安全戰略」報告中出現，其中

揭櫫了在面對全球恐怖主義組織可能帶來的威脅與挑戰時，美國政府的應變方向，與未來處置作為，絕不可由單一面向來思考，需由多邊角度來環視此一問題。由於全球反恐戰爭是具有全球性與整體性、國際性與多邊性之意，無論由何種角度審視，其牽涉範圍之廣絕非一、二次世界大戰之規模可比擬，除戰爭的目的不同外，戰爭之方式與對象均有其差異性。

三、政治作戰

西方學者有關「政治作戰」的定義綜整如下：

(一)伯漢(James Burham)認為政治作戰乃戰爭之一種型式，它是以戰略為特質，以權力目標為對象。他認為政治作戰是各種煽動、宣傳、顛覆、經濟控制、暴動、恐怖活動、外交關係之轉變、破壞及游擊活動，以及上述各種手段及軍事活動併用之作為等等。²

(二)波莫爾(Norman D. Palmer)和柏金斯(Howard C. Perkins)認為：「一個國家為削弱一個或多個特定敵人所採取的戰爭以外諸多手段」，這些手段包括外交、宣傳和經濟。³

(三)金特勒(William R. Kintner)指出：為國家間的鬥爭方式，在此鬥爭中國家企圖不直

2 Theodore A. Coulombis and Jame H. Wolfe, International Politics, 2nd ed. Englewood Cliff, N.J.: Prentice-Hall, 1982, P.144.

3 Palmer, Norman D. & Howard C. Perkins. International Relations: The World Community in Transition. New York: Houghton Mifflin Company, 1953.

接使用武力，以使對方貫徹其意志，為「企圖使用外交性的提議、經濟突擊、宣傳和造謠、挑撥、恐嚇、恐怖行動，以及分化主要敵人與其同盟者之間的關係，各種手段以削弱敵人」。⁴

(四)可倫比(Theodore A. Coulounbis)與沃爾斐(James H. Wolfe)認為國際之間運用經濟戰、心理作戰、情報戰與反情報戰等非軍事手段之行為，皆可稱之為政治作戰。

(五)羅德(Carnes Lord)認為：「政治作戰是包含政治行動(political action)、強勢外交(coercive diplomacy)和秘密政治作戰(covert political warfare)的一般範圍的諸多活動」。⁵

(六)史密斯(Paul A. Smith)定義：「使語言、形象和理念，以及相關形式的行動，將一個人的意志強加於敵人」；在《論政治戰》(On Political War)書中指出，政治作戰是一方使用政治的手段迫使敵對者依照其意志去行為，所謂「政治的」(political)是意指事關國家生存和相關利益的人民與政府間有目的交流(purposeful intercourse)；政治作戰可以是暴力、經濟壓力、顛覆和外交的混合運用，主要是以文字、意象和理念的使用，

即一般所瞭解的宣傳和心理戰。⁶

(七)柯德維拉(Angelo M. Codevilla)認為：「政治作戰是『政策的強力政治表達』；是『整合人類的支持或反對，以便在戰爭中或與戰爭同樣嚴重的不流血衝突中獲取勝利』；『是一個國家在一種特殊衝突中的強力政治表達』，它『是一項涉及公開和秘密行動的廣泛概念』」。⁷

綜合西方上述學者對於政治作戰的定義，可知政治作戰的特點如下：

(一)政治作戰就是心理戰(Psychological Warfare)。西方所強調的是在敵對國家內，尋求具有影響力之異議團體及個人，加以援助及支持，甚至協助其取得政權，以求獲取「不戰而屈人之兵」之戰果。因此，西方國家認為政治作戰具有工具性之價值，是以將其視為介於「外交戰」與「軍事戰爭」之間，一種政策性運用之工具。

(二)政治作戰非軍事性之作戰，是隸屬於國家層次的，以政、軍、情報，特別是外交，為主要執行單位。對軍隊而言，是對外之作戰，而不包含軍隊自身平時之精神戰能力培養工作。⁸

(三)政治作戰在國家與軍隊中具有其實用

4 洪陸訓，「武裝力量與社會」。麥田出版社，1999，台北。

5 Lord, Carnes. "The Psychological Dimension in National Strategy." In Political Warfare and Psychological Operations: Rethinking the US Approach, eds. Frank R. Barnett & Carnes Lord. Washington D.C.: National Defense University Press, 1989.

6 Smith, Paul A, Jr. 1989. On Political War. Washington D.C.: National Defense University Press.

7 Codevilla, Angelo M. "Political Warfare." In Political Warfare and Psychological Operations: Rethinking the US Approach, eds. Frank R. Barnett & Carnes Lord. Washington D.C.: National Defense University Press, 1989.

8 劉秋苓，「兩次世界大戰期間政治作戰的應用：心理戰」，新世紀的政治作戰，2008，台北，頁197-198。

之特性。政治作戰具有強化軍事組織、凝聚精神戰力、結合社會力量、分化敵軍整合能力、破壞敵人軍事聯防能力，以及瓦解精神戰力等基本功能。

(四)政治作戰是融合中外戰爭思想與軍事經驗，發展而成之知識。戰爭是由戰前之敵意行為、戰時之暴力行為及戰後之調適作為等一連串活動，構成戰爭之全貌。政治作戰具有其持續之特性，軍事作戰中之宣傳、心戰與精神動員等作為，貫穿作戰全程，其他軍事作為必須依靠政治作戰之支援與配合才能成功。

四、心理戰

心理戰的概念：心理戰是敵對雙方以各種意識型態的訊息和媒介為武器，以人的思想、情感等主觀世界為目標，透過心理宣傳、心理威懾、心理恐嚇、心理欺騙等各種手段，對人的心理施加刺激或影響，使其朝預定的方向變化和發展，造成有利於己，不利於敵的心態。其目的是要達到一方面分化瓦解征服敵人，以盡可能小的代價換取最大的勝利，另一方面鞏固我方的心理防線，保持昂揚士氣，使己方始終立於不敗之地。這是一種特殊的作戰樣式，因為這種作戰樣式的著眼點不是從肉體上消滅敵人或從物質上徹底摧毀敵人，而是從精神、情感、意志上征服敵對方，通過實施心理作戰，瓦解敵方士氣，弱化其抵抗意志，使其消極抵抗以至

放棄抵抗，從而使己方能夠小戰大勝或「不戰而屈人之兵」。

學者對心理戰的科學研究，已有近一個世紀。1915年英國軍事家艾爾廷研究戰爭與心理問題，出版了第一部專著《戰爭心理學》。心理戰一詞首先見於英國軍事家富勒於1920年出版的著作中。美國學者拉斯威爾和史密斯於1935年合著的《宣傳與心理動員》一書，使心理戰開始成為一門獨立的科學。⁹

現代軍事中的「心理戰」有三個目的：一是最大限度地爭取盟友、孤立對方，陷敵於廣泛的道義譴責之中，置敵於心理弱勢或劣勢；二是在本民族、本國家內部贏得民心民意，得到高度支持，形成同仇敵愾的強大氣勢；三是以正義之師的形象激勵參戰人員的鬥志和士氣，造就官兵的戰場心理優勢。

心理戰實現的關鍵在於「攻心」、「奪氣」、「亂謀」，就是對敵人進行心理擾亂、迷惑和欺騙，造成敵人的錯覺和大意，促其在理智上犯錯誤，作出導致失敗的判斷和決策，以達到不戰而勝或小戰大勝的目的。

心理戰根據其戰略意義可分為兩類：攻勢心理戰和守勢心理戰，其介紹如下：

(一) 攻勢心理戰

在戰爭中，採用宣傳、恐嚇、威脅、

9 吳文莉，「論心理戰的重要性-以伊拉克戰爭為例」，中共長春市黨校學報，長春，2005，頁60。

欺騙、誘惑、收買等各種手段，對其心理活動進行誘導，以瓦解他們的戰鬥士氣和抵抗意志，便他們放下武器，乃至投降，這種完全不同於軍事打擊的特殊作戰，常常會獲得意想不到的驚人戰果。英國戰略學家利德爾哈特在《戰略論》中指出：「一個戰略思想家，應該著眼於癱瘓敵人，而不是如何在肉體上去消滅他們。就戰爭的較低階段來說，在戰鬥中殺死一個人，不過使這支軍隊損失一個士兵而已，但是一個神經受到震撼的人，就可以成為恐怖病菌的傳播媒體，足以造成一種恐怖現象。在戰爭的較高階段，如果對方的指揮官在心理上受到震撼，如果一個國家的政府在心理上受到壓迫，那麼這個政府所擁有的一切作戰力量就有可能被抵消。這正如，兩指手都麻木或癱瘓了，刀劍必然會從掌中掉落下來」。這段論述足以說明在戰爭中對敵方實施心理打擊的巨大作用。因此在戰爭中，無論是敵對方還是我方，如果在精神上被解除了武裝，就意味著失敗甚至是滅亡，屆時任何先進的武器裝備都將派不上用場，無法發揮應有的效能。換言之，「心理進攻」具有強大的無形殺傷力，在戰爭中能夠達到純軍事作戰達不到的效果。

例如在伊拉克戰爭中，美軍飛機在轟炸開始的前一天空投了200萬張傳單。傳單告訴伊軍如何投降：「把裝甲車排成方陣，在頂部插白旗，露出彈藥和防空系統」。有的傳單勸說伊拉克士兵收聽美軍設立的廣播

站。該台模仿伊拉克的廣播電台的形式，播放1980年代的流行歌曲、阿拉伯傳統音樂和新聞報導等。

(二)守勢心理戰

由於戰爭具有激烈、緊張、血腥、殘酷等特徵，使得參戰的官兵承受著巨大的心理壓力，所以在戰爭中應當採用各種方法有效地進行心理防護如加強思想教育，堅定己方人員的理想、信念和價值取向；組織心理訓練，增強對困難環境和重大傷亡的心理承受能力；削弱敵方的心理影響；消滅敵方的心理戰媒體；澄清官兵的心理疑惑；進行心理治療，有效控制戰場異常心理等。

美軍在伊拉克戰爭中，從國內抽調200多名心理學家、心理醫生和特種病專家，赴伊拉克戰場參加心理戰。一方面對伊拉克軍民進行心理攻擊，另一方面，針對美軍官兵在戰爭中出現的各種不良反應，進行心理治療，以舒緩戰爭對官兵造成的心理壓力和精神恐懼，進而提高部隊的戰力。

總之，攻勢心理戰以攻擊敵方的心理，使其產生錯覺、動搖信心、摧毀意志，達到瓦解敵方戰鬥力的目的。守勢心理戰則是鞏固己方的心理防線，堅定求勝信念，保持高昂的戰鬥士氣。在反恐戰爭的前提下，如何更好地瓦解敵軍鬥志，鞏固己方心理防線，已成為提升部隊戰力的重要因素。

參、阿富汗戰爭中的政治作戰

一、阿富汗戰爭的緣起

2001年9月11日，美國紐約世貿大廈遭

到恐怖攻擊，造成5000多人傷亡。美國總統小布希將這場恐怖攻擊行為稱之為「戰爭行為」，發誓將不惜代價追查凶手。同日，北約組織開會一致通過譴責恐怖攻擊行為並發表支持美國行動的聲明。9月12日，小布希分別致電中共、俄羅斯、英國、加拿大、法國、德國等重要國家領導人聯繫，以聯合世界主要的國家組成「聯盟」(coalition)，共同打擊恐怖主義。9月17日，小布希總統在911後，首次要求世界各國對反恐怖行動表態，強調：「你們若不支持我們，就是支持恐怖份子，今後任何國家要是繼續包庇或支持恐怖活動，美國將視其為敵對政權。」呼籲並警告世界各國不可支持或掩護恐怖份子。9月12、3日，美國參眾兩院分別通過決議，要求政府恐怖分子進行報復行動並授權小布希總統可以動用一切武力執行相關支援及國土保衛任務。9月15日，小布希總統發表全國電視談話，並宣告美國正在準備一場對付恐怖份子的全面戰爭，並將全面打擊恐怖組織及其庇護和支持者。10月7日，小布希總統向全國發表電視講說，宣布美國二項美國軍事任務將同時在阿富汗實施。一是打擊恐怖主義及塔利班(Taliban)政府，另一是提供給阿富汗人民食物、醫療照顧及相關民生必需品，並提供32億美元援助阿富汗人民及鄰近國家，以便處理難民的問題。¹⁰

911事件後，美國即積極進行兵力部

署。美國在對阿富汗採取軍事行動前，國防部軍事決策者曾經多次研擬各種攻擊方案，並吸取前蘇聯在阿富汗潰敗的教訓，期能在戰爭目標選擇上，在攻擊時能一擊而潰敗敵重心。美國對阿富汗採取軍事行動，若僅以特種部隊作戰方式和懲罰性空襲對付賓拉登的「蓋達」恐怖組織及塔利班政權是不足以達成作戰目標的；因此，除特種作戰快速動員、精準投射的能力配合外，美國深知必須和阿富汗北方聯盟地面部隊結合，以有效發揮戰場整體功效。總結美國在對阿富汗戰爭在短短一個月內即達成，雖未能擒獲賓拉登及摧毀其組織，但在全球反恐戰爭上，整體而言此一戰役奠定了反恐的基礎。

二、美軍政治作戰作為

(一)政治戰方面

1.通過打擊恐怖份子法案

由美國積極推動的1373號決議案，希喚起全球能對恐怖主義表示支持，在2001年9月28日聯合國安理會無異議通過，基此，聯合國的198個會員國都有遵守此項制止恐怖主義的義務。該決議案旨在促成國際合作以打擊由恐怖行動所引起的對國際和平及安全之威脅。聯合國也再度重申1999年的1269號決議案(譴責911恐怖攻擊)。如果聯合國會員未能履行安理會決議案所要求之義務，將會受到聯合國的經濟、外交甚至軍事制裁，以為懲罰。

10 邱榮守，「冷戰兩後冷戰時期的政治作戰」，新世紀的政治作戰，2008，台北，頁171-173。

2. 籌建聯合反恐陣營

美國為了防範戰爭可能衍生國與國、基督教與回教之聖戰，小布希總統採取以阿拉伯民族制裁阿富汗策略，如親至清真寺拜訪回教長老，並向民眾呼籲善待阿拉伯裔美國人民。對阿富汗周邊國家則採取懷柔態度，如撤銷對巴基斯坦的經濟制裁，並承諾協助解決因戰爭而導致的難民問題，迫使巴基斯坦不敢公然支持阿富汗。對中亞地區國家，則以運送人道物資、金錢支援等，分化與阿富汗與周邊國家的關係。同時美國國防部長倫斯斐親自前往中東、中亞，拜訪沙烏地阿拉伯、阿曼、埃及、烏茲別克、土耳其等國，以尋求相關國家的支持，整合反恐怖主義陣營。另外爭取北方聯盟部隊配合及整合各派系，並由阿富汗北方聯盟負責第一線攻擊。在作戰行動上，區分主要敵人與次要敵人，以縮小打擊面，逐次殲滅塔利班政府的部隊。在西方國家則是聯合所有盟邦凍結賓拉登的財產。

3. 解決戰爭難民問題

根據估計，一旦美國展開攻擊行動，將有150萬難民流出，其中100萬逃往巴基斯坦，50萬湧入伊朗。美國及聯合國針對阿富汗日益嚴重的難民問題，展開大規模的人道救援行動，協助伊朗與巴基斯坦政府設置新的難民營並提供日常必需品。

4. 籌組新民主政府

美國總統布希於2001年9月26日呼籲阿富汗人民合作推翻神學士政權，稱塔利班

政權為；一個壓迫程度令人難以置信的政府，並宣稱支持流亡政府海外的阿富汗國王薩哈爾作為精神領袖，以另外籌組一個民主程序選出的政府。阿富汗哈爾、反神學士長老群、「北方聯盟」以及南方民兵則聯合發表聲明，同意組成「阿富汗全國團結最高委員會」，並召開由傳統各派系領袖與會的緊急「大會議」；推舉國家元首及過渡政府，驅逐神學士政權，舉行自由選舉成立民主政府。

(二) 心理戰方面

1. 鞏固民心士氣

911事件發生後，美國國內即已凝聚一股打擊恐怖主義的強烈民意。美國會參眾兩院亦通過一致決議，授權美國總統出兵打擊首謀者及相關的組織。美國政府不斷透過文宣，播放災難景況，更激發全國同胞的愛國情操與團結的意志，使得「反恐作戰」獲得國內民意的廣大支持。為避免類似情事發生，小布希總統宣布成立國土安全防衛部，以整合國內各部門的資源與能力，來加強國土安全。運用綿密的指、管、監、偵能力來掌握可疑恐怖份子行蹤，防範其再度破壞，並要求各航空公司在飛機上增派安全人員及加強機場安檢工作。這些作為均有效地提升與鞏固國內民心士氣。

2. 鎖定作戰目標

美國在全球性的心戰作為方面，除了廣為結盟外，更重要的是展示恐怖份子證據，並指出若是不予恐怖份子有力反擊，則

恐怖主義勢將蔓延全世界，每個國家都難置身事外。美國將這場戰爭定位為低度戰爭，其目的即在破解恐怖分子藉此釀起全球性的「聖戰」；因此在對國際宣傳上，強調只要交出賓拉登，美國就不打阿富汗，將戰場限制在反恐怖領域，極力避免殃及無辜，讓回教民族沒有理由對阿富汗伸出援手。美國也透過阿拉伯語和阿富汗語、土耳其語向邊界難民廣播、同時也對與阿富汗接壤的國家作不會牽連無辜的第三者的心理建設。

3. 採取管制媒體措施

美國政府要求媒體自制，以鞏固民心士氣，由於賓拉登在美國軍事攻擊後發表一卷錄影帶，表示：「美國最軟弱的地方已遭受到神的攻擊，如今美國從南到北、從東到西，到處充滿恐懼，我要為此感謝真主。」賓拉登的影帶經過世界各大媒體，播送至全世界，美國政府隨即要求國際媒體不要再播放全部內容，以免賓拉登利用影帶訊息，向支持者下達對美國再次攻擊命令。在美國政府提出要求數小時內，美國電視業者分別發表聲明，保證將會先檢討接獲的錄影帶內容，再根據新聞專業與編輯政策判斷播出內容，體現出高度的新聞自律。美國成功的取得新聞媒體支持，使新聞藉機於國家安全的考量，主動過濾賓拉登與恐怖陣營的新聞避免受到利用；各媒體也能夠自我約束，使美軍軍事行動不致外洩。

4. 成立反恐作戰資訊中心

為提高伊斯蘭世界與國際民意的支

持，美國和英國積極發動國際影響力，反制阿富汗神學士政權指稱轟炸造成大規模平民喪生及損失的說法。建立全天候運作的資訊中心，由美英兩國外交、國防和通訊官員統籌，分別在美國和英國與巴基斯坦運作，對於神學士政權聲稱的傷亡，連帶損失及其他議題，作出快速且權威的回應。

5. 資訊心理戰之運用

美國了解阿富汗連年內戰，民窮財盡，尤其是民眾教育程度不高，文宣傳單效果不如廣播來的有效。因此，美國在對阿富汗心戰作為上由第4心戰群與空軍193特戰聯隊大量空投收音機方式，並積極採取作為，使用5種語言延長播放時間與擴大播出範圍，讓阿富汗民眾了解「塔里班政權包庇恐怖分子，只要交出恐怖份子，美國就不會發動攻擊」，以增加阿富汗民眾反對塔里班政權力量；美國亦對與阿富汗周邊國家進行心戰喊話：「美國在懲罰恐怖分子後，不會佔領阿國領土，不會改變中亞現有情勢」，以維持美國一旦進攻阿富汗時，美國能在中亞獲得空中或基地的中繼能量與支援。美軍在對阿富汗投擲炸彈及糧食後，緊接著丟傳單、送電晶體收音機給阿富汗民眾，以及增加方言廣播等方式告訴阿富汗人，美國願意幫助他們。這些宣傳單附有阿富汗地方方言說明，部分傳單畫有電台圖樣，並列出收聽美國電台廣播的頻道和時段。電台的廣播重點是，911恐怖攻擊事件主嫌賓拉登必須為阿富汗面臨的戰爭問題負起全責，美國絕未

企圖對阿國進行殖民佔領。藉此宣傳達到軍民儘早棄械投降，以免無謂犧牲及造成反美情緒。易言之，美國整合高科技與傳統媒體，擴增資訊戰的層級內容，以有效破壞敵人宣傳資訊，提升心理戰之成效。

肆、伊拉克戰爭中的政治作戰

一、伊拉克戰爭的緣起

2001年10月8日美國對阿富汗發動戰爭，12月6日結束，阿富汗塔利班政權遭聯軍摧毀，但以賓拉登為首的「蓋達」恐怖分子組織卻未能殲滅。在美國情報系統不斷的追蹤下，美國認為賓拉登已逃往伊拉克。然而美國攻打伊拉克之軍事，行動於2001年10月阿富汗戰爭中即已現跡象，但其肇因應要追溯到1991年波灣戰爭所遺留之問題。雖各方資料顯示由於伊拉克發展大規模毀滅性武器，所以美國欲除去其所帶來之威脅。在2002年1月29日，美國前總統小布希在對美國國會發表國情咨文時，認為伊拉克暗中發展大規模殺傷性武器，並將技術轉移給恐怖組織，更掩護賓拉登蓋達組織在其境內活動，將伊拉克視作邪惡軸心國家之一。二次波灣戰雲再起，與上次波灣戰爭不同之處，此次美國主要目標為「改變」伊拉克海珊政權。由於各國軍事與政治目標不盡相同，在本次波灣戰爭中盟國的支持度不如第一次波灣戰爭，許多盟國對美英聯軍出兵伊拉克，均採取不支持或反戰的態度，故美英二國必

須獨自進行作戰。

布希2002年9月之聯合國大會演說，及其後在安理會推動對伊武檢之第1441號決議。此一具體而明確的政策為：循聯合國途徑，解除伊拉克之武裝；但美國不排除自行以軍事行動為之。他呼籲聯合國儘速制裁伊拉克，否則美國將於必要時主動處理伊拉克之威脅(White House, 2002b)。2002年10月16日，美國參議院通過對伊動武法案。2002年11月8日，安理會正式通過第1441號決議，該決議規定，武檢工作由聯合國執行，而伊拉克必須「立即、不阻撓、無條件及無限制」地提供包括海珊總統行宮在內的所有管道，供武檢小組檢查。一旦伊拉克違反決議，將面臨「嚴重後果」(serious consequences)。而伊拉克在國際壓力下表示接受決議文要求並同意由「聯合國監督確認檢查委員會」(The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission, UNMOVIC)來取代先前的聯合國特別委員會並於11月8日開始執行檢查。其間針對125 個場所進行共177次的檢查，四個月以後(2003年3月7日)，該委員會首席檢查官柏利克思(Hans Blix)向聯合國提出最終報告指出：「到目前為止並沒有發現大規模毀滅武器(Weapons of Mass Destruction)」。¹¹美國提案聲明安理會第687號停火決議是以伊拉克遵守該決議之義

11 CNN. 2003a(15 February). Cities jammed in worldwide protest of war in Iraq.

<http://www.cnn.com/2003/US/02/15/sprj.irq.protests.main/>(Retrieved on 2006-09-20)

務為基礎，並指稱伊拉克已違反第1441號決議，尋求聯合國安理會授權對伊動武決議。在新決議之通過日趨不樂觀的情況下，布希總統於2003年3月17日發表演說，自行向伊拉克發出最後通牒，要求海珊於48小時內離開伊拉克。然而，伊拉克回絕美國要求(Associated Press 2003)。3月20日布希宣佈，美軍已發動解除伊拉克武裝之軍事行動(White House, 2003c)，美伊戰爭於此正式爆發，美英聯軍及相關自願參加國家開始對伊發動軍事攻擊，美國將此一軍事行動定名為「伊拉克自由」(Operation Iraqi Freedom)。

如前所述，美國在911事件之後，即開始以「預防性自衛」做為其軍事政策的核心，採取先發制人的策略，運用優勢軍事力量來制止大規模毀滅性武器的擴散或者對付可能包庇恐怖主義的國家以保障美國的安全。美國全球反恐戰略將以「擴大反恐戰爭」為主軸，並將「伊拉克、北韓、伊朗」列為邪惡軸心作為主要打擊目標。無論其論述焦點，美伊戰爭中美國的確是在實施一場政治作戰。

二、美軍政治作戰作為

美國在對伊拉克戰爭的策略以「文攻武嚇」為主軸，先運用外交、宣傳呼籲海珊政權解除武裝，在未能收效後，便採取軍事部署。期以武力為後盾強化心理威嚇效果；武力戰開打，以攻勢心理戰與守勢心理戰並

用，持續招降、安撫伊拉克領導階層及軍民，藉以動搖軍民抵抗意志，其作為分為政治戰與心理戰二項。

(一)政治戰方面

1.爭取國際社會認同

自從美國尋求聯合國支持對伊出兵的企圖失敗後。在41個國家所進行的民意調查顯示，多數民意表達反對沒有聯合國授權下的軍事行動，在美國國內各大城市亦發生大規模反戰示威抗議活動。¹²為爭取國際、爭取國會與民意支持的支持，美國政府除了極積運用宣傳海珊暴行必須推翻、人道援助救濟伊國民眾、策劃戰後伊國政權重建等來形塑國內輿論。美國總統布希於開戰前對伊拉克提出最後通牒，國際間主要國家於此關鍵時刻紛紛表態。美國自行籌組一個自願性的聯盟，除英國、西班牙、澳大利亞、日本、東歐等計45個國家發表支持美方立場外，法、俄、德、中共等及其餘多數國家均仍持反戰立場或中立之保留態度。而美國國內戰前的民調顯示，已有約近8成民眾支持對伊動武，國會兩院議員亦有近7成支持布希決策，睽諸當時美方政治外交及軍事運作，已大幅減輕對美軍此次軍事行動的牽制。

2.推翻海珊政權

美國指稱海珊政權是國際恐怖主義最可能、最主要的支持者，必須予以推翻，否則達不到國際反恐的效果，對伊拉克的戰爭

12 CNN. 2003b(3 March). Transcript of Blix's U.N. presentation.

<http://www.cnn.com/2003/US/03/07/sptj.iq.un.transcript.blix/> (Retrieved on 2006-09-12)

必然能成功的讓海珊獨裁政權垮台，當美國扶植伊拉克建立民主政府之後，將可確保未來在伊拉克的美國國家利益。而中東地區或許將會興起一連串「骨牌效應」，其他的獨裁國家如伊朗、沙烏地阿拉伯、敘利亞與埃及都會在國內外壓力之下轉型，朝向自由民主之路邁進，維護中東地區之和平與穩定。

3. 解放伊拉克人民

美國為求出兵之正當性，並預防海珊以民族、宗教、文化衝突等理由，鼓動伊拉克人民誓死抵抗美軍之軍事行動，故強調此次戰爭是為解放伊拉克人民，為伊拉克人民找回自由與民主的價值。

(二) 心理戰方面

1. 穩定美國國內政情

以經濟作為，扭轉國內反戰聲浪，布希政府以戰後重建伊拉克及掌控中東地區石油經濟價值為由，轉移化解美國國內之反戰情緒。在戰爭期間，各媒體每日均主動播放一次國歌，以凝聚全民向心；同時，小布希總統亦適時讚揚聯軍在伊拉克戰爭中的英勇表現。如在美國北卡羅來納州海軍陸戰隊營區，向12,000名陸戰隊官兵及家屬演說時，並對戰爭中犧牲的官兵眷屬，表示哀悼慰問之意，以傳統價值，強調美國傳統的民主，自由、平等及人權等價值觀，深獲官兵及眷屬的支持。

2. 對伊拉克軍隊採取攻勢心理戰

針對伊拉克的野戰部隊及共和衛隊，以心戰傳單、媒體宣傳等作為採取「心戰震

憾」的攻擊手段，同時鼓動伊拉克軍隊反海珊政權、催化伊軍厭戰及懼戰心理、瓦解伊拉克作戰意志，削弱伊拉克部隊的反抗力量。首先，美軍在伊拉克境內共拋擲了2130萬張傳單，這些傳單由美國軍方與公關公司、廣告公司共同製作，不僅印刷精美、圖文並茂且掌握伊拉克軍民的心理弱點；另外建立廣播電台，每天透過5種不同的頻率對伊拉克進行宣傳廣播。其次，美軍利用電視、網路、電子郵件、衛星頻道等發送誘敵投降訊息。英美聯軍更藉由高科技電子，發送大量投降電子郵件與簡訊至高層領導人、軍隊指揮官的電子信函及手機，與伊拉克軍方高級將領直接取得聯繫。有效達到分化敵營的效果；再次，製造假新聞、假圖像、假聲音、假消息等方式下達假的命令與指示；最後，美軍有效利用大眾傳播媒體，控制輿論宣傳的主導權，特別是美軍首次邀請世界各國約500名記者隨美軍軍事行動進行全程採訪。戰爭期間，美軍天天召開各種形式的新聞發布會，給伊拉克軍民造成強烈的心理震撼。

3. 對伊拉克人民展現人道關懷

針對伊拉克人民以心戰傳單、媒體宣傳等作為，宣傳聯軍與伊拉克人民同在一條線上的「親民、友好」心理戰，爭取伊拉克人民的向心，並宣傳海珊政權之貪污、腐敗，以說服伊拉克人民唾棄海珊總統、對海珊政權施壓迫其下台，進而建立一個現代民主的國家。儘管雙方開戰後，美軍也展開了

援助伊拉克難民，根據路透社報：「華府已同意資助1800萬美元給聯合國機構，作為伊拉克人道救援使用」，並於戰前配合聯合國人道救援組織，完成災民救援路線規劃，以及收容所設置。

4. 極力鞏固軍心士氣

而伊拉克在開戰後第3天，即透過「半島電視台」公佈美軍傷亡與被俘官兵新聞畫面，試圖引起美國國內反戰情緒，迫使國防部長倫斯斐出面消毒，並指出伊拉克此舉違反國際公約，同時發出「禁止媒體採訪陣亡美軍遺體運送返國的新聞，以及政府表彰陣亡將士的儀式」，避免影響前線官兵士氣，並消除引發國內反戰聲浪的可能，而絕大部分的美國電視媒體都配合政府的立場，拒絕播出美軍屍體及戰俘的內容，少數播出者也只以定格畫面處理，充分顯示戰時國家利益考量，高於新聞自由。

伍、結論

由於恐怖主義的崛起，使得反恐戰爭成為新的戰爭型態，然而不同的戰爭所呈現的衝突面向或許不同，但透過「政治作戰」各種作為來對爭取國際支持的政治戰與鞏固民心士氣、瓦解敵人意志的心理戰，則是共同的不變法則。因應現代戰爭的思維與總體戰型態的轉變，戰爭與政治、社會等面向愈形交錯複雜，可以預見大規模的武器戰爭將愈趨於極小化，未來戰爭中的政治作戰、心理戰將愈趨極大化。所以處理衝突及從事戰爭時，都必須考慮的如何運用政治作戰作為，

在戰略層次發揮「不戰而屈人之兵」，及在戰術層次發揮「最小戰爭代價」，以有效輔助國家與軍事目標的達成。從分析案例中可知，美國對阿富汗與伊拉克所執行的反恐戰爭中證明，現代戰爭雖強調高科技戰爭，但仍需併用政治、外交、軍事、經濟、思想、科技、心理等層面之運用等因素，以獲致國家目標之達成，國家為了戰勝敵人，不論有形戰力與無形戰力之運用，均須作有效的發揮。因此，在這兩次反恐戰役中除了美軍各種高科技武器的運用之外，適時的運用政治與外交等心戰作為來配合軍事作為亦是戰爭勝利的關鍵。就我國而言，國軍則應繼續致力政治作戰與軍事戰力的有效整合，藉由相關的組織體制、專業機構，結合國軍兵力結構調整之執行，規劃政治作戰的精細分工，逐漸在戰略、戰術與技術面加強自我專業化，以面對21世紀戰爭型態的轉變與挑戰。

作者簡介

韓台武

國防大學政戰學院政治研究所少校博士候選人
政戰學校政治系88年班
國防大學政戰學院政治研究所94年班碩士