發佈：2024-03-27, 週三 10:54
點擊數：10122



前言

美國總統拜登於2023年12月底簽署通過了總金額高達8863億美元的「2024財政年度國防授權法案」（FY2024 NDAA），目標是期待能夠強化美國在印太地區安全事務的角色以及與盟友（包括烏克蘭、以色列等國）的軍事合作，反映出美國政府為了進一步遏止近年來在世界各地不斷擴張之安全威脅的回應。[1]其中最引人矚目的是，該法案將依據《台灣增強韌性法案》（Taiwan Enhanced Resilience Act）來擴大台灣與美國在國防事務上的合作，並授權美國國防部在與美台相關官員討論之後，為台灣的軍隊制定出更為全面性的諮詢與培訓計畫，以加強兩軍的資訊共享與我國軍的專業軍事教育。當該法案於12月中由美國參眾兩院表決通過時，日本《讀賣新聞》就

Phoca PDF

發佈：2024-03-27, 週三 10:54
點擊數：10122

引述知情人士指出，美國預計將在加州的軍事訓練基地代訓我國軍部隊，並預計在2025年達到600至800人的營級規模，以因應來自中國日益升高的軍事威脅。[2]

美國從二戰之後就開啟了協訓盟國軍事部隊的歷史，包括了軍校教育、武器操作、部隊代訓等方式，甚至是直接在該國派駐軍事訓練團，在提升友軍軍事作戰專業的同時，也強化了美軍與盟國在軍事合作、溝通的能力，成為軍事外交不可或缺的部分，並為了未來潛在之區域衝突出現時的跨國合作做準備。舉例來說，由於中國在印太地區所帶來的安全上之挑戰、加上近年俄烏戰爭的爆發，有越來越多亞洲與歐洲國家便積極與美國在2017年所成立的「安全部隊協助旅」（Security Force Assistance Brigade, SFAB）進行接洽，邀請美軍來協訓該國部隊。[3]

無獨有偶，過去被視為是機密、相對低調的美軍在台聯合訓練也於2020年被我國防部間接證實，而在2023年更有軍方人士指出美軍印太司令部已派赴200多名美軍教官分別進駐我國軍之新訓中心與後備旅，協助訓練的同時也將提出改進意見。[4][5]

由此可知，美軍協訓盟國之軍事部隊已經是美國行之有年的軍事合作與外交的做法，也是對外政策的一環，但同時一直以來也在美國內部也引起了不小的質疑與爭議。到底此項政策的目的是什麼？過去的成效為何？特別從國家安全的角度出發，台灣的軍事能量是否可以從中受惠？本文將介紹美國提供軍事訓練給它國部隊的政策目標與模式，並回顧過去的經驗、以俄烏戰爭後的美軍對外協訓為個案來檢視其成效，最後試圖以此來分析對台美軍事訓練合作的現況及未來發展提出需要注意的面相。

美國對外軍事訓練的緣起

Phoca PDF

發佈：2024-03-27, 週三 10:54
點擊數：10122

美國自二戰結束之後，即試圖透過經濟與軍事力量來維持冷戰格局之下各區域內的穩定，也就是被國際關係學界所稱呼的以美國為首的自由國際秩序（US-led liberal international order）。該秩序在建立之初的目的之一就是為了防堵共產主義的擴張，美國也因此就需要協助維持其在亞洲、中東與拉丁美洲等各區域的反共盟國政府的穩定執政、避免被共產主義滲透或推翻，其手段包括提供經濟援助與安全層面的支持；以後者而言，除了直接派駐部隊與建立軍事基地外，更重要的是提供武器與軍事訓練。例如中華民國政府來台之後，就大量接受美國的經濟與軍事援助：一方面由美國政府所提供的貸款與民生物資，在經濟上支持了戰後台灣的發展；同時在軍事上，美國也在韓戰爆發之後對台輸出軍事物資並派遣美軍部隊駐台，以協助防衛台灣並強化雙邊軍事合作。當時的國民黨政府最為擔心的威脅包括了解放軍的武力進犯以及共產主義（或反對勢力）對台灣社會內部的影響，並對政權穩定形成可能的挑戰；也因此，美國的軍事援助不但讓中共難以發起大規模對台作戰，也讓台灣社會的共產主義與反對勢力在兩蔣時期被國家力量壓制。

換句話說，台灣、乃至於整個東亞地區在冷戰時期的安全格局，反映的即是當時美國政府以對外輸出軍事援助為外交工具來重塑戰後國際秩序的規劃，也就是訓練與裝備外國軍隊（trainingand equippingforeignmilitaries）。該政策受到當時美國兩黨的支持，其背後的邏輯也非常直覺：陷入政治動盪與衝突的國家或地區將損及美國的海外利益（例如商業與貿易利益），但如果直接派遣軍隊來大規模介入它國的成本與花費又過於高昂（無論是金錢或是可能的傷亡與道德爭議）。因此，協助訓練盟國的軍隊並提供武器與裝備的「安全外包」（outsourcing security）模式，就成為了相對上既符合成本考量又能有效達成目標的模式。前美國國防部長勞勃·蓋茲（Robert Gates）曾對此一模式的最終目的下了非常好的註解：「協助它國建立自我防衛的能力」（helping other countries defend themselves）。[6]

Phoca PDF

發佈：2024-03-27, 週三 10:54
點擊數：10122

以美國對外軍事訓練的歷史為例，美國國防部於1971年設立了專責單位「國防安全援助局」（後改名為國防合作安全局，英文名稱為Defense Security Cooperation Agency)，以提供它國國防所需的技術援助與培訓課程，最為重要、且持續至今的就是「國際軍事教育與訓練」（International Military Education and Training, IMET）與「對外軍售」（Foreign Military Sales, FMS）計畫。從成立至今，該單位共訓練了來自百餘國、超過兩萬七千名學員，並向15個國家派赴了43名國防部顧問，同時在其子計畫旗下與70餘國開辦了數百次的顧問、培訓與教育活動，前後共有上千名外國政府軍事人員參加，因此在許許多多的非西方國家都可以看到美軍訓練與文化的影響。[7]

美國經驗的評估與省思

從歷史上的經驗來看，美國的對外軍事援助是否能達成其政策目標呢？如果從維持美國在各區域盟國的政權穩定來看，美國所提供的安全支持（當然也包括經濟援助）的確在冷戰期間阻止了共產主義政權的大規模擴散。但這樣的結果卻也很明顯引發批評：一、雖然當時有許多國家的共產黨在國內活動遭到壓制，但卻無法解釋為何越南在美國的軍事介入之下，最終是由共產黨領導的北越擊敗美國支持的南越並結束戰爭、完成統一；二、在東亞、東南亞、中東與拉丁美洲有許多國家出現了獨裁政權，並在美國默許下以反共為名用武力肅清國內的反對勢力，並造成大規模的人權侵犯。

首先，無論是美軍在冷戰時期的越南，甚至是在後冷戰時期的亞洲（阿富汗）、中東（伊拉克、葉門、敘利亞）與非洲（馬利）等國家的經驗，明明由美國所支持的軍隊都受過美式訓練、擁有更為先進的武器，卻常常輸給裝備落後的一方，甚至還落得讓美軍倉促撤退的下場（例如越戰與

Phoca PDF

近年的阿富汗撤軍），這些案例都讓國際媒體與智庫專家忍不住大問：為什麼美國無法成功訓練外國軍隊？最簡單的解

釋是這些案例的軍隊，在作戰上的動機明顯不

足。[8]

戰爭致勝的關鍵往往取決於其軍隊還有全體國民、不分男女老少，都願意效忠政府、投入作戰與相關的準備。然而無論是在南越，或是伊拉克與阿富汗，由美國所支持的政權在施政上出現各種問題（例如貪污腐敗），甚至失去民眾的支持。在此情況下，軍隊自然難以發揮應有的戰力。美國智庫布魯金斯學會（Brookings Institution）的研究員Mara Karlin

就認為相較於軍事的專業訓練，更關鍵的往往是包括了整體軍事組織與安全部門的改造、轉型，以及影響軍隊表現背後的政治性原因。[9]

但由於這些因素牽涉著更為政治性的議題，所以美國過往常常不願意主動觸及。以葉門為例，美國政府自2007至2011年共投入總計約5億美金的軍事援助來協助葉門解決國內叛亂與蓋達組織活動等問題，但由於美軍將目標設定為反恐，忽略了該國強人總統薩勒赫（Ali Abdullah Saleh）長期在軍隊安插親信、放任家族貪腐與社會貧富差距不斷拉大，甚至將手伸進美國所提供的金援來供養家族親人與私人軍隊。最後，薩勒赫於2012年在群眾運動壓力下辭職，葉門不久後發生更大規模的叛亂、國家陷入長期內戰狀態，也間接宣告美軍的失敗。相反的，希臘政府在二戰之後即接受美國政府的建議與協助，進一步進行軍隊組織改造，最終在希臘內戰中打敗共產黨軍隊。

其次，受到美國卡特政府人權外交政策的影響，美國在後冷戰時期的對外軍事培訓更加注重價值觀與文化層面的教育，包括人權價值與文

人領導軍隊。[10]

Phoca PDF

就理論而言，如果該國的軍隊對於民主制度與人權價值越支持，就能夠降低軍隊以武力介入政治、發動政變，或是協助政府鎮壓平民的可能。近年的政治學研究也指出：相較於接受蘇聯或俄羅斯的軍事援助，接受美國或西方國家訓練與軍事裝備、軍事越西方化的國家，其軍隊就相對越不願協助政府進行對內鎮壓。[11]

然而，量化分析的結果無法掩蓋美國曾在冷戰時期傳授其盟國政府執行拷問、酷刑的技巧來對付反對勢力，或是有美國訓練背景的軍人在許多國家的政變行動都扮演了領導的角色。如果以此為標準來檢視美國政府過去對外國軍事培訓的手段與成效，則可能不如西方社會的輿論期待。

美國政治學者Renanah Miles Joyce進一步指出，雖然美軍在培訓外國部隊與人員時大體上是秉持遵循人權價值與文人治軍的原則，但這些接受了美式訓練的軍隊卻仍在世界各國不斷傳出人權爭議，背後或許凸顯了幾個思考上的盲點，例如這些外國軍隊可能或多或少都接受了西方民主價值觀的教育，但在面對人權價值與服從領導兩者之間出現衝突時更有可能傾向選擇後者。根據他所發表的學術期刊《國際安全》的文章指出，軍隊成員在接受到政治領導人要求要去鎮壓抗爭的命令時，他們主要仍是重視軍隊組織的團結一致而非人權侵犯的疑慮。這其實也凸顯了長期以來美軍在對外進行軍事合作時，皆是重視對個體的培訓而並非是制度的建立，最大的影響就是即便軍隊成

員個別可

能支持民主或人權

價值，但軍隊整體的行動卻仍舊是延

續或去的體制或文化。[12]

對此，他建議除了要在美國所提供的軍事課程加入對法治與人權等價值觀「偏好排序」（preference-ordering）的內容，未來的重點更是要聚焦在如何協助美國的盟友重新打造更為強韌、透明

Phoca PDF

與可問責的國防體制，以落實文人領軍的實質內涵，如此才能更進一步讓美軍所提供的培訓更為有效提升軍隊的各項表現。

給台灣的啟示

相較於許許多多在東南亞、非洲與拉丁美洲的國家都曾在追求政治民主化的過程遭遇軍事政變，台灣在政治改革、乃至於2000年經歷首次政黨輪替時，國軍皆效忠於文人政府、政權也和平轉移，並未出現如軍人干政或大規模流血衝突的狀況。因此，即便美國與中華民國於1979年結束正式、官方外交關係，美軍協防台灣司令部與駐台美軍顧問團也隨之撤銷、，但台灣的軍政關係仍舊以平穩的方式隨著民主化之進程來完成軍隊國家化，其表現在美國的眾多盟友之中堪稱模範。駐台美軍撤離台灣之後，美國政府仍因為《台灣關係法》的立法與約束而必須對台灣提供非正式協助以維持台海區域的和平，美國對台的軍事培訓則改採取專案形式來進行小規模的交流。換句話說，在拜登政府之前，美國與台灣有將近40年的時間缺乏大規模的制度化培訓機制或美軍協訓，這也導致了目前如果我國軍要能夠完全發揮美軍訓練的成果，可能會出現以下幾個值得注意的挑戰。

如同前述，雖然台美彼此在過去缺少大規模軍事訓練的交流，但國軍長年以來皆維持著選派軍官、軍校生前往美國軍事院校接受短期培訓或取得大學學位的傳統。首先，美國即便是在軍事院校教育，仍保有美國民主文化的開放學風、重視個人價值，並鼓勵學官、學員勇於提出自己的想法。在2013年許姓少校的美國陸軍指參學院受訓心得報告就提到，美國陸院教育的目的是「教育今天的軍官執行未來的作戰」，因此在培訓過程中非常要求學生「避免於既有框架內思考」；而為了要讓未來的軍隊幹部都能「具備創新及關鍵思維」，「美軍運用多種衡量工具，發掘個人的人

Phoca PDF

格特質與學習方式」，才能夠「將對

的人放在對的位置」。[13]

此外，同樣前往美國陸院的林姓少校則是在2017年的心得報告中直接指出，由於「創新、關鍵思維在過去國民教育及軍事教育中較不被重視」，為了因應中共解放軍對台威脅，以及戰略環境、科技發展之變遷，他建議我國軍「學術風氣自由程度須更開放，應鼓勵學員利用教學資源多作研究

及自

主學習，

發揮創意，勇敢表

達不同觀點，不應自我受限，侷限在

既有的傳統框架中。」[14]

從這些曾赴美受訓的軍官所寫的心得報告就可以清楚瞭解，國軍雖然長期與美軍保持合作與交流，但在軍隊文化上卻仍偏保守、強調下級服從上級權威與群體一致性，兩者間彼此差異甚大。

換言之，美軍與國軍迥異的軍隊文化，就很有可能讓美軍培訓的效果大打折扣，甚至擁有赴美交流與受教育經驗的人才也難以在國軍中獲得發展。例如去年11月，監察院就針對台灣曾受過美國著名軍校培育的人才在返國之後、大部分都在服滿法定役期就申請退伍等情況，要求國防部檢討改善。隔月，國防部長邱國正也在立法院備詢時表示，軍方曾試圖慰留台灣第一位畢業於西點軍校的女軍官洪琬婷中校，但仍無法阻止其報

請退伍。[15]

由此我們也可以想像，如果接受過美式軍校教育的人才都難以在國軍的現有體制內發揮所學、適性發展，類似的狀況是否也可能出現在當前與未來的美軍部隊代訓呢？甚至，我國軍是否要因此

Phoca PDF

而進行更為深入的制度改革或文化重塑呢？前述布魯金斯學會的文章與美國學者Renanah Miles Joyce在分析美軍訓練外國軍隊的成效時，皆提到了建議制度與組織改造的重要性。因此，人才培育與部隊訓練講求的除了專業知識與技術的教學，更重要的是在跨國交流的過程中、接受培訓之軍隊的體制如何能夠將其成效完全發揮，而這也是我們在討論台美軍事訓練之交流時可以持續關注的面向。

代結論

即便美國代訓外國部隊與人員在過去曾多次引發爭議，例如2019年就有沙烏地阿拉伯籍的學員在佛州一處軍事基地受訓期間開槍殺人，該學員即是隸屬於美國國防部下的「國際軍事教育與訓練」計畫，而

該事件與其它類似爭議

也讓美國前總統川普在任內削減美軍代訓的業

務。[16]

然而，在拜登於2021年就任美國總統之後，中國在印太地區擴張的意圖更日益明顯、威脅急劇增加，加上隔年俄羅斯入侵烏克蘭，造成全球地緣政治大為緊張，美國政府不得不加強與其盟友的軍事合作來因應這些當前與潛在的衝突。例如駐波蘭的美軍就協助向烏克蘭移交美援武器，且烏軍也派人赴美接受愛國者飛彈的操作訓練，兩國的軍事合作也是讓烏克蘭能夠與俄軍持續作戰的關鍵因素。[17][18]

因此，美軍教官進駐國軍各訓練單位以及國軍部隊能夠以營級單位前往美國本土接受訓練，對美台軍事合作絕對是相當正面的新聞。但是，美軍代訓的成果是否能夠提升我國軍戰力，考驗的不但是我們的軍隊文化與體制能否進一步適應，更是政治領導人與國軍將領能否順利合作將我們的

Phoca PDF

國軍有效轉型。

資料來源

[1] 〈拜登簽署國防授權法案 助台強化自我防衛〉，中央社，2023年12月23日。

[2]〈美軍擴大代訓台灣部隊 2025將達營級規模〉，中央廣播電臺，2023年9月18日。

[3] Eversden, Andrew. 2022. “Army’s military adviser brigades see increased demand in Indo-Pacific, Europe.” Breaking Defense September 26.

[4] 〈台國防部證實美軍在台協助訓練台軍人士：公開的秘密〉，法國國際廣播電臺，2020年6月29日。

[5] 朱明，〈美派200教官駐台全面改進陸軍訓練 明年義務役兵將採實戰新訓項目〉，《上報》，2023年04月16日。

[6] Karlin, Mara. 2017. “Why military assistance programs disappoint: Minor tools can't solve major problems.” Brookings Institution November/December.

[7] Defense Security Cooperation Agency. “DSCA Celebrates 50th Anniversary.” US Department of Defense (DoD), available at: https://www.dsca.mil/50th-anniversary

Phoca PDF

[8] Korb, Lawrence. 2015. “Why the U.S. military can’t succeed in training foreign armies.” Reuters October 12.

[9] 同[6]。

[10] Joyce, Renanah Miles. 2022. “Learning the Wrong Lessons: The Blind Spots in the US Approach to Foreign Military Training.” Modern War Institute June 16.

[11] Swed, Ori and Alexander Weinreb. 2015. “Military westernization and state repression in the post-Cold War era.” Social Science Research 53: 270–287.

[12] Joyce, Renanah Miles. 2022. “Soldiers' Dilemma: Foreign Military Training and Liberal Norm Conflict.” International Security 46 (4): 48–90.

[13] 許清淵，〈美國陸軍指參學院(U.S. Army Command and General Staff College)受訓心得報告〉，《國軍軍售訓練人員返國報告表》，2013年7月17日。

[14]
林群超，〈美國陸軍指參學院受訓心得報告〉，《國軍軍售訓練人員返國報告表》，2017年7月10日。

[15] 陳俊華，〈國軍留不住「海歸派」 監院促國防部檢討改善〉，中央社，2023年11月28日。

Phoca PDF

[16] Saraiva, Augusta and Medill News Service. 2021. “Foreign training programs could become a priority in Biden administration, experts say.” Army Times February 4.

[17]

〈美軍在波蘭訓練烏軍？美國防部：僅移交武器「聯絡」〉，《自由時報》，2022年3月30日。

[18] Lopez, C. Todd. 2023. “Ukrainian Troops Headed to U.S. for Patriot Missile Training.” DOD News January 10.

作者 林秉宥 為新北市議員

Phoca PDF