

桌上政軍兵推設計與國際政治的關聯性

曾怡碩

網路安全與決策推演研究所

壹、前言

近年來隨著台海情勢備受國際矚目，國內外智庫與政府單位間頻繁運用桌上政軍兵棋推演作為決策輔助工具，其中兵推經驗豐富智庫推演的結果備受各界關注，其解讀也各異其趣。蓋桌上兵推（Table-top Exercise, TTX）最初就是為因應、甚至預判地緣政治衝突過程與結果的產物，驅使動力雖然都是國際政治因素，但是基於兵推設計的不同，可以導向不同的結果。

惟囿於兵推僅為決策輔助工具，迄今對於兵推設計與國際政治之間的關係，相關研析並不多見且局部零碎。有鑒於此，本文從確立目的、設計團隊組成、時空背景概念、想定動次安排，到組別設定、參演人員與助推官組成、以及行動後回顧議程設計與檢討建議撰寫團隊，檢視兵推設計如何受到國際政治因素的影響與制約，又如何影響與形塑國際政治。

貳、兵推設計的訊息溝通作用

一、兵推設計：委託方之於參演方的溝通作用

桌上兵推長期作為決策輔助工具，過往迄今委託方希望藉由縝密的兵推設計衍生特定論述，¹轉化為特定訊號、關切甚至預期結論，並傳達給參演者，以達到政策溝通與教育訓練目的。兵推設計者自開頭第一件事，就是與兵推委託方溝通，尤其是確認其希望能傳達給參演方的訊號、以及期待能從參演方獲得之資訊。²兵推設計

¹ Peter Perla and ED McGrady, "Why Wargaming Works," *Naval War College Review*, Vol.64, Issue 3, Summer 2011, pp. 112-114.

² Matthew Caffrey Jr., "On Wargaming," *The Newport Papers*, Issue 43, 2019, pp. 307-333,

時必須考量參演方的組成，參演方背景資歷是否足以提供與支撐必要資訊；相對而言，兵推設計也必須考量將適量且不會太過於細節的背景資訊提供予參演方。

循此，兵推目標若是測試，參演方或需具備政策操作與執行的智識，而時空背景的國際政治脈絡敘事則可以兼具實務與創意，用以蒐集參演方反應與因應所需條件之間的落差。另一方面，如果兵推目的是教育訓練，時空背景的國際政治脈絡、想定狀況的設計與其演進則需要貼近各種可能發生的實際狀況，讓參演方得以了解如何操作與協作不同因應方案。

二、兵推設計的戰略溝通作用

兵推想定的時空背景脈絡本身就傳遞國際政治訊號，透露兵推委託方在意的時間點。兵推想定設計本身所遺留的不確定性，並非純粹推演與預測未來，反而是藉由讓參演方沉浸在非現實的場景中，從中汲取相關智識。循此，國際關係學者提醒，「……這就是為什麼兵推不能預測未來，但除可以塑造未來，更被視為對國際政治走勢所提出的警示。……必須注意的不只是兵推結果所發揮的戰略溝通訊號，更須檢視兵推背後委託方與參演方是由哪些人組成」。³

鑒於國情不同，兵推所發揮的溝通作用也有所不同。以美國軍方與國防工業體系所挹注支持的智庫及學研界而言，其桌上兵推往往足以結合產官學研，檢視兵推結果後辨識不足處，從而提出的政策建議進一步牽動國防預算的分配項目優先次序與金額，對內對國會與民意進行遊說，對外彰顯戰略意圖、能力與嚇阻。美國的友盟若複製類似兵推程序，除發揮前述作用之外，還傳遞自我防衛決心

<https://digital-commons.usnwc.edu/newport-papers/43>.

³ Jacquelyn Schneider, "What War Games Really Reveals: Outcomes Matter Less Than Who Pays and Who Plays," *Foreign Affairs*, December 26, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/what-war-games-really-reveal>.

的訊號，俾利對美國及其他友盟遂行再保證確認的戰略溝通。

參、兵推設計與國際政治的關聯性

一、目標選定與設計團隊的組成

（一）國際政治影響與限制兵推目標選定

兵推設計的第一步，便是設定兵推的目標，而這往往受到國際政治環境影響，凸顯國際政治與地緣衝突焦點。首先，根據研究指出，⁴以近十年有關台海政軍兵推而言，在美國提出 2027 年共軍犯台想定後，國內外相關主題兵推會設定戰略時空背景在 2027 年或 2035 年前後。其次，國際政治環境的重要變化也會影響兵推設定標。2022 年俄羅斯入侵烏克蘭之後，也有愈來愈多關於共軍犯台的兵推，且受到以美國為首北約集團支援烏克蘭的影響，除美國華府智庫不只一次進行藉多次重覆推演以檢視友盟軍事援助介入台海衝突的兵推，⁵日本的安全智庫也不止一次願以當場或事後揭露方式彰顯與我方安全社群進行「台海有事、日本有事」之桌上政軍兵推。

（二）國際政治的限制因素

鑑於全球民主陣營深受中共滲透介選困擾，政軍兵推設計時空背景也常會設定在大選前後，且想定設計也會因此偏重灰色地帶衝突或者混合威脅的因應，近年知名例證便是「新美國安全研究中心」與我國安全社群針對共軍進犯我方東沙島並挾持駐軍。這類政軍兵推受混合威脅的趨勢影響，主旨是要在國際政治結構（例如一中政策下避免外軍介入或進駐）制約下，檢視其因應作為能否有效管控灰色地帶衝突升級，冀能維繫鬥而不破局面。⁶

⁴ Robert Kitchen, "Red Dragon Rising? Insights from a Decade of China Conflict Studies and Wargames," *CIMSEC*, February 28, 2024, <https://cimsec.org/red-dragon-rising-insights-from-a-decade-of-wargames/#comment-222555>.

⁵ 同註 4。

⁶ Chris Dougherty, Jennie Matuschak and Ripley Hunter, "The Poison Frog Strategy: Preventing a Chinese Fait Accompli against Taiwanese Islands," *CNAS*, October 26, 2021,

（三）設計團隊與國際政治

跨國政軍兵推往往是指涉參演團隊成員為跨國組成，而我國常見的跨國兵推形式為兵推設計與執行統裁／控制團隊由一國組成，參演團隊成員為另一國成員或者跨國組成。北約進行兵推則多為兵推設計、執行統裁／控制、參演團隊均由跨國成員組成。⁷鑒於兵推設計團隊對於兵推導向何種結果具有主導性角色，一旦一國團隊僅限於參演，而無論是一開始的兵推設計、還是統裁控制兵推執行均無從施力，除彰顯出該國的因應作為正在接受檢視與評估之外，也透露出兵推設計方意圖藉由兵推，以影響該國或者國際之間的相關決策。

二、參演人員的組成與分組

（一）國際政治對參演成員組成之影響與限制

跨國兵推參演成員從純粹學者到包含現職或退休文官，再到包含退役軍官、甚至現役軍官將領，都意味著兵推設計方與參與成員所來自國家釋放的國際政治訊號。隨著兩岸衝突可能性備受矚目，有越來越多國家願意透過各種管道與台灣進行跨國兵推。不同的跨國兵推依據其設定的主題性質與目標，依照兵推設計的分組，其團隊成員理應由兵推議題相關產官學研專業人士組成，如由學研專家遂行角色扮演，就須視其身分與資歷是否曾歷練相關職位。

對於高度政治性的國際衝突，退役將領或退休官員的參演有其功能上的必要性，但其政治性遠不及現役將領或現職官員的參演。即使台灣在國際空間備受一中政策桎梏，日本逐漸願意先由退役將領搭配現職官員參演台日兵推，再進一步邀請台灣派出國防智庫研究員參與日本國會員與現職文官的兵推，其本身就是受國際政治

<https://www.cnas.org/publications/reports/the-poison-frog-strategy>.

⁷ 筆者也曾參加從兵推設計、執行統裁／控制、參演團隊均由跨國成員組成的政軍兵棋推演，主要差別在於我方團隊嫻熟兵推設計與執行，故跨國兵推的其他國成員同意全程均以跨國合作方式進行。

（台灣有事、日本有事）影響與國際政治因素制約（一中政策）的寫照。

（二）透過兵推分組設計意圖形塑涉外事務決策

雖然並非所有兵推均適用紅藍隊分組對抗加上白隊統裁，若是採行依照國別分組或者將涉外事務機關集中於一組，配合想定狀況的發展，可以呈現國家間聯繫協調的不足，或者涉外事務機關與內政機關之間的摩擦矛盾，藉此得以在兵推落幕後推動相關救濟補強舉措。然而更多時候，此類國家分組做法是為了檢視其他國家在面對應急狀態的涉入程度與應變機制，是否足以因應狀態所需，從而對其他國家做出拿捏分寸又有所本的建議或者提醒。

此外，兵推設計所設定的統裁組、控制組與助推官，均可形塑兵推討論方向，經過提示、統裁或者管控參演者對於想定狀況的討論，充分探討與呈現長年未決的「客廳裡大象」，可以有助於引導兵推後的決策討論方向。譬如在推演如何因應對外通訊遭切斷的狀況時，經檢視通訊備援與修復手段後，發現部會間分別就備援與修復能量的規劃及採購、人員編組與指揮管制，重演出現爭執並延續長久以來僵持不下的場面。控制組可以指導助推官適時介入，並提議討論：問題懸而未解所造成的風險與危害、以不同特定方案制定機關相關權責所衍生的利弊得失。

三、背景與想定擬定

（一）國際政治之影響與限制

政軍兵推設計團隊擬定戰略時空背景以及想定狀況，這本身就深受國際政治影響，尤其是在設定時空背景時，必須與接續所下之狀況不相衝突且容許不同狀況發展具延續性。通常在掌握兵推議題與目標後，兵推設計團隊必須下工夫做足功課，充分了解國際政軍相關資訊與掌握關鍵趨勢，方能藉擬定背景限縮想定狀況之範疇。

國際政治對於後續設計擬定想定狀況的影響主要著重於限制面，尤其是對於參演方因應方式的限制，除可能順應兵推本身作為測試作用的目標，往往也透露出兵推委託方與設計團隊希望導引形塑的政策方向與因應作為。⁸譬如針對台灣因應中共進犯，要求台灣軍方在有限國防預算中優先採購輕型機動火力、或適用於不對稱作戰的無人機艇，並設計狀況發展俾使參演方之因應方式傾向有利於不對稱作戰。

（二）意圖形塑決策：「先射箭再畫靶」？

兵推設計想定狀況時，往往希冀藉由特定限制條件及對因應方式有所限縮，達到形塑政策的效果，但這恐讓兵推想定設計陷入操縱偏見的斧鑿痕跡。例如面對台海灰色地帶衝突之際，倘若刻意將台方因應方式限於不對稱裝備，很可能被解讀為傾向鼓吹購置無人機、無人船。這樣的想定設定往往搭配國防預算配置，藉由凸顯大量配置無人載具所呈現的性價比與效用，希冀進一步影響國防採購決策方向。

類似的想定設定必須經過重複多次推演，並在行動後回顧（After Action Review, AAR）能夠被提出、辨識並與以嚴密檢視，緩解「先射箭再畫靶」的疑慮。華府智庫「戰略與國際研究中心」關於共軍進犯台灣的兵推之中，其對台馳援則設定為不同時間，根據結果詮釋暨提出警告要及早介入，美軍方不至於承受太大且難以承受的後果，就是經過數十次推演加上行動後回顧所得出的結論。

肆、結語

本文簡要勾勒兵推設計作為兵推委託方與參演方之間的溝通工具，並呈現兵推設計如何受國際政治影響與限制，以及兵推設計所衍生的詮釋又如何轉身形塑國際政治。從確立目的、設計團隊組

⁸ 同註 1。

成、時空背景概念、想定動次安排，到組別設定、參演人員與助推官組成、以及行動後回顧議程設計與檢討建議撰寫團隊，解析這其中所牽涉的國際政治考量。

然而，畢竟兵推是由參演者為主體，其討論內容與方向並非時時均能納入控制與助推官提醒修正，而且這中間任何一個環節，都有其不可預期性。討論過程雖需要儘量忠實記錄，但在行動後回顧其間仍可能被遺漏。另外，對於兵推結果的詮釋，很可能隨著行動後回顧小組成員組成差異而有不同詮釋。換言之，政軍兵推設計作為每一個政軍兵推案其目標所發展出來的各環節與參演者的互動與討論，以及視需要提出的特別狀況，整體形成一個獨特的生命過程，絕非類似主題的兵推就可以拿來套用。有鑑於此，上述的特性造就兵推設計作為戰略溝通工具其獨特之處，但同時也其侷限性。

本文作者曾怡碩為美國喬治·華盛頓大學政治學系博士，現為財團法人國防安全研究院網路安全與決策推演研究所副研究員。主要研究領域為：軍隊與網路安全、網電作戰、認知作戰、中國數位監控。

How Table-Top Exercises Relate to International Politics

Yisuo Tzeng

Division of Cyber Security and Decision-Making Simulation

Abstract

In recent years, war games performed as table-top exercises (TTX) have frequently attracted domestic and foreign attention. Yet how TTX relates to international politics has so far remained in the realm of interpretations of motives and implications without further systemic study. In this regard, this paper will draw on various domestic and foreign TTX experiences and focus on the analysis of TTX design, including the establishment of goal, composition of the design team, temporal and spatial background conceptualization, planning of scenarios, team-setting, composition of participants and facilitators, and post-action review, to reveal the international politics involved.

The goal of TTX is often influenced by the international political environment, focusing on international politics and geopolitical conflicts. The temporal-spatial background of the TTX itself transmits international political signals, revealing the timing juncture that the TTX sponsors take particular interest in. The uncertainty inherent in the design itself intends not to deduct and predict the future, but instead through restricting how the participants respond, it oftentimes reveals the policy direction and response actions the TTX sponsors and the design team hope to shape. When designing the scenario, it is often the aim that policy will be shaped by specific restrictions on the response. The White Team and facilitators' composition in the design of the TTX shape the direction of the discussion in its midst; discussion of the hypothetical scenario by prompting, judging

or controlling the participants can help guide the discussion and suggestion direction of the post-action review.

Keywords: Table-top Exercise, Wargame Design, International Politics