



我國國防政策初探

助理教授 鄭大誠

提 要

國防政策是整體國家安全政策之重要一環，體現了政府對於國防戰略、軍事規劃、兵力結構、軍隊現代化、資源分配等方面之願景與擘劃。馬英九總統在競選時就提出有別於扁政府的國防路線，明確地以「固若磐石」(Hard ROC)做為指導方針。國防部在新的戰略指導下，也逐步地將馬總統的國防政見加以落實。雖然馬政府上台至今方才一年，但我國的國防似已在延續性之外，展現出與以往不同的態勢。

在結構上，本文以時間為序，分期探討馬政府對於國防政策的看法。作者首先由競選時期的白皮書以及相關講稿來分析馬、謝陣營國防政策的不同之處。322 之後，馬蕭陣營勝選，「固若磐石」獲得了落實的機會。但對於國防部來說，新政府的戰略指導與建軍方向仍然不是數篇文稿可以釐清的。這樣的不確定性反映在去年(2008)美國海軍戰院教授莫瑞(William Murray)「台灣國防再檢討」(Revisiting Taiwan's Defense Strategy)一文所引起的「刺蝟戰略」之爭。不過在爭議之下，「莫瑞報告」仍為新政府的國防政策提供了參考與啟發。

前 言

2008 年 7 月 17 日，立法院通過了「國防法」第 31 條條文修正案，要求國防部在新任總統就職後的 10 個月內必須向國會提出「四年期國防總檢討」(QDR)。「四年期國防總檢討」的意義在於提出新的建軍前瞻規劃與革新方向，亦可說是新政府至今最為完整的戰略願景。除了對該「總檢」做一般性介紹外，本文將就特定議題，如「全募兵制」與「信

心建立機制」等提出深入探討。希望藉由以上章節的分析與評估，能讓讀者對於馬政府的國防政策有進一步的了解。

國防白皮書

在競選時期，馬蕭陣營就明白表示若能獲得選民付託，未來將會採取與陳水扁不同的國防政策。在 2007 年 9 月 2 日所公布的「國防白皮書」《打造精銳新國軍、確保台海無戰事》當中，馬蕭陣營用了不到 1,700 字



來規劃未來執政的國防藍圖。相較之下，謝陣營則一直要到等到距離大選不到一個月時，才洋洋灑灑地公布了長達 13,000 多字的國防白皮書。謝的國防白皮書篇幅比一般期刊論文長了許多，甚至還包括了九個註釋。有趣（或令人疑惑）的是，該白皮書自公布後，無一媒體加以報導，連謝本人也沒有就該白皮書發表過任何附加意見與宣傳^①。

除去篇幅的長短不論，美國海軍戰院的蔡斯(Michael Chase)教授曾在智庫詹姆士城基金會(Jamestown Foundation)所發行的月刊《中國簡報》(China Brief)當中，比較馬謝兩位總統候選人的國防政策主張。這是 2008 年總統大選前，國際間唯一公開比較雙方陣營國防政策的專論^②。不過蔡斯教授發表這篇論文的時候，謝蘇陣營還沒正式發表國防白皮書，蔡斯乃是依民進黨政府過去的主張與做法來比較藍綠的不同，這點或許對謝蘇陣營比較不利。蔡斯認為藍、綠的國防主張有相似之處，包括信心建立措施、不發展核武、國防預算佔國內生產毛額 3%、發展國內國防工業、募兵制等等。不過蔡斯也說兩方在某些議題，如發展中程飛彈上有著極為不同的

看法與意見。

蔡斯教授的觀察固然有其見地，但並沒有指出關鍵，他文中所廣為引用的帥化民立委意見也不能完全代表馬蕭陣營的看法。事實上，馬謝國防政策看法的最大不同在於前者強調「守勢國防」，而後者則主張「攻勢國防」。對於民進黨來說，「攻擊是最好的防衛」。為了「有效嚇阻」中共的軍事威脅，台灣應將防衛基線由海峽中央向西延伸進入中國大陸境內，在此一基線所涵範圍內的軍事目標列為可能打擊對象：「(一)攻擊的手段應藉由巡弋飛彈、距外攻陸飛彈、彈道飛彈等中長程打擊武器以火力投射的方式為之。(二)攻擊目標應為中國的機場、C4I 系統、雷達站、固定或機動飛彈發射點、後勤補給點、交通隘道、海軍基地等定為主要的打擊對象，以符合台灣有限的國防資源。^③」一些美國的分析家也猜測，在這樣的戰略指導下，台灣一旦無法掌握空中優勢，或許有可能採取「癱瘓戰」(paralysis)的打擊態勢，甚至會攻擊人口繁榮之地，遂行「懲罰戰^④」。從這個角度來看，台灣發展中長程攻勢武器乃是既合理且自然的事。

註① 謝此份國防白皮書目前在公開網站上已不可得。

註② Michael Chase, "The Kuomintang's Security Policy and Taiwan's 2008 Legislative and Presidential Elections", China Brief, Volume: 7 Issue: 23, December 19, 2007, http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=4615&tx_ttnews%5BbackPid%5D=197&no_cache=1

註③ 楊志恆、蘇紫雲，「防衛台海空權」，《國防政策評論》，第3卷第2期，2002/2003 冬季號，頁 90-118。王長河，「空權百年-台海安全制空論」，《空軍學術月刊》，第 568 期，空軍總司令部，民國 93 年 3 月，頁 3-25。

註④ Mark A. Stokes, "The Chinese Joint Aerospace Campaign: strategy, doctrine and force structure", in James Mulvenon and David Finkelstein (eds.) China's Revolution in Doctrinal Affairs, (VA: The CNA Corporation, 2005), p.297.

表一 攻擊的三大分類

分類	懲罰(Punishment)	拒止(Denial)	癱瘓(Paralysis)
主要攻擊目標	城市	軍事目標及設施	政經、通訊中心

資料來源：Mark A. Stokes, "The Chinese Joint Aerospace Campaign: strategy, doctrine and force structure", in James Mulvenon and David Finkelstein (eds.) China's Revolution in Doctrinal Affairs, (VA: The CNA Corporation, 2005), pp. 230-233.

單就「守勢國防」的角度來看，若要以軍力深入打擊對方戰管雷達、機場或飛彈陣地，乃是以劣勢兵力執行反制作戰，將會造成極大戰損^⑤；若是以中程飛彈攻擊中國大陸目標，則有引起戰事「升級」(escalate)的可能性。對於地小人稠的台灣來說，如此的代價恐怕難以承受。此外，攻擊性的作戰態勢也會對台美軍事合作產生負面影響。國民黨認為，有可能在台海戰爭中馳援的美國已經透過各種管道向台灣說明不希望我國發展攻擊性武器或是採取「攻勢國防」的態度^⑥，因此不管是從外交或國防的利益來看，台灣都不應偏離「固守」的基本立場。

在「守勢國防」的戰略思維下，馬政府提出了「固若磐石」(Hard ROC)的中心指導概念。根據馬蕭陣營「國防白皮書」的內容，「固若磐石」指的是：

「以守勢戰略為指導，建立『嚇不了（戰志高昂）』、『咬不住（封鎖不住）』、『吞不下（佔領不了）』、『打不

碎（能持久抗敵）』的整體防衛軍力。當戰爭不可避免時，將充分利用力、空、時之有利條件。快速用兵，以贏得序戰勝利，擾亂敵用兵節奏，爭取轉寰時間^⑦。」

依據以上原則，在建立「精銳新國軍」的規劃上，馬蕭陣營承諾將^⑧：

(一)強化國防組織：定期檢討兵力大小、兵力結構與軍事基礎建設，同時亦應檢討國防二法有關國家軍事指揮機制、聯合作戰指揮機制與聯合參謀編組。

(二)培育優質專業軍官團：強化軍官專業智能、領導統御及武德倫理，提高軍官自信心與社會地位。軍官來源多元化，帶動國軍創新變革。

(三)推動全募兵制：四至六年完成全募兵制，士兵最低薪俸保證為勞基法基本薪資加倍給付。

(四)重整退撫機制：推動類似美國蒙哥馬利 G.I.法案，讓退伍軍人在就醫、就業、就學等各方面都享有基金資助。

註⑤ 陳偉寬，「試論聯戰能力整建之認識與具體作為」，《空軍學術月刊》，第 589 期，空軍總司令部，民國 94 年 12 月，頁 23-34。

註⑥ 華夏經緯網，「美關切台軍攻擊性武器 準備政治施壓阻止」，2007 年 4 月 30 日，<http://big5.huaxia.com/zt/rdzz/07-023/536847.html>

註⑦ 「國防報告書」，馬蕭競選總部，2007 年 9 月 2 日。

註⑧ 同前註。



(五) 重塑精神戰力：尊重國軍歷史傳承，提振軍人榮譽

(六) 編配國防預算：額度將隨推動全募兵制的進度而調整，原則上不低於國內生產毛額 3%。

(七) 以實力作後盾，推動兩岸和解：要求中共撤除對台飛彈，展開軍事交流，協商兩岸建立「軍事互信機制」。協商兩岸「和平協定」，讓台海成為和平、穩定的區域。

(八) 絕不發展核武及其它大規模殺傷性武器：主張「台海非核化」，也支持「東亞非核化」。

除了「國防報告書」外，馬英九也在 2008 年 2 月 26 日中華民國國家安全促進會所舉辦的一個場合中，提出「一個 SMART 的國家安全戰略」。馬主張台灣的國家安全必須要奠基在一個 SMART 的觀念上，也就是必須要分別在「國防安全」、「外交安全」、「政治安全」與「經濟文化安全」四個方面撐起台灣的國家安全大任。一般而言，「國防報告書」與「一個 SMART 的國家安全戰略」被認為是外界了解馬蕭陣營在競選時期國防主張的主要依據。

對於馬蕭陣營來說，國家安全的概念不是只限於國防領域，兩岸政策與外交政策都是國家安全的重要支柱。在這樣的思維下，台海安全的一個很重要元素就是改善兩岸關係。馬總統候選人主張^⑨：

(一) 政治上將「保證現狀」。所謂的「現

狀」也就是所謂的「不統」、「不獨」、「不武」的「三不」政策。任期內將不與對岸協商有關統一的問題、不追求法理台獨、以及海峽兩岸都不使用武力。

(二) 在「三不」的基礎上，政府將在「九二共識」或「一中各表」的基礎上，謹慎、務實地與北京重啟對話與協商。兩岸應在「尊嚴」、「對等」、「互惠」以及「異中求同」的原則上進行協商。政府也將要求中共撤除對台飛彈，展開軍事交流，協商建立兩岸「軍事互信機制」，及協商簽署兩岸「和平協定」，讓台海成為一塊和平、繁榮的「非軍事區」(non-military zone)。

(三) 「攻勢國防」不僅不可行，而且充滿了危險性。「攻勢國防」之所以不可行，是因為除非台灣發展出大規模毀滅性武器，否則任何其他嚇阻都沒有實效；「攻勢國防」之所以危險，是因為它必將引起國際干涉，甚至是中共的先發攻擊。

除此之外，台美關係的改善與互信的恢復也是台灣安全的重要關鍵。馬總統認為，美國長久以來乃是我國最重要的外交與軍事盟友。不過在民進黨執政後，台北與華盛頓互信嚴重衰退。對於馬蕭陣營來說，台美關係對於國防的立場為^⑩：

(一) 修補台美互信為國家安全政策的第一要務。希望美方能在「台灣關係法」及「六項保證」的基礎上重新建立與我國之關係。

(二) 美國是台灣安全的最後屏障，也承諾

註⑨ 馬英九總統，「一個 SMART 的國家安全戰略」，2008 年 2 月 26 日。

註⑩ 同前註。

台灣應負擔其自身防務。台灣將合理向美採購防衛性武器，絕不把美國拖入不必要的戰爭，也不會給美國製造「驚奇」。

(三)台美友誼恢復後，雙方應在政治互信的基礎上持續深化軍事合作關係，包括軍購、作戰、工業技術合作等方面。台灣希望藉由美國的協助來加速軍隊的現代化與國防轉型，讓台灣在亞太地區的重要地緣戰略價值妥善發揮，並順利進行國防現代化。

對於「固若磐石」的國防態勢，馬總統候選人也揭櫫了幾項原則^⑪：

(一)台灣的國防態勢只要能武裝到中共沒有把握可以成功地發動「第一擊」，迅速在短期內瓦解我防禦力量及決心，其戰略盤算就會變得複雜，同時奇襲攻台的誘因也會減少，國家安全自然能夠增加。

(二)在具體作為上，特別重視有關F-16C/D型戰機的採購問題。台灣自從在1990年代陸續採購、自製新一代戰機後，十多年來長期擁有的「空優」已漸呈流失之勢。補充更新、更先進的戰機遂有國防安全上的必要性與急迫性。

(三)國軍應強化海空基地，特別是強化跑道、機堡、港口等設施，以求能夠承受中共第一波的飛彈與戰機攻擊。

(四)國軍應要降低指管通情電監偵(C4ISR)

系統的脆弱性。

(五)增強聯合作戰能力。

(六)部署有效的反飛彈與防空系統。

(七)有效控制我海上交通線。

(八)強化我人民抗敵意志。

就任總統後，依循著競選時期的主張與看法，馬總統利用了不同的場合提出他對於國防的擘畫，曄曄大者包括：

一、「伐謀」和「伐交」

「上兵伐謀，擊敵半渡，毀敵灘頭，殲敵陣內，無論是哪一種戰略，都是希望建軍備戰能夠有足夠的嚇阻力量，這些都不妨礙政府從事『減少威脅，化敵為友』的努力。520以後，政府也在『伐謀』和『伐交』方面作了很多的努力，並逐漸看到一些成果，其目的就是為國家爭取更多的時間，讓國家自我提升、強化^⑫。」

二、和平締造者

「政府有防衛台灣安全的決心，將編列合理的國防預算，並採購必要的防衛性武器，以打造一支堅實的國防勁旅。……台灣未來一定要成為和平的締造者^⑬。」

三、預防戰爭

「（我們）最主要的戰略目標是『預防戰爭』的發生^⑭。」「（我們的）目的不是在挑釁，而是在防止戰爭^⑮。」

註⑪ 同前註。

註⑫ 馬英九總統，「國軍97年重要幹部研習會」，民國97年10月21日。

註⑬ 馬英九總統，「五二〇總統就職演說」，民國97年5月20日。

註⑭ 馬英九總統，「98年將官晉任典禮」，民國97年12月30日。

註⑮ 馬英九總統，「八二三戰役50週年紀念大會致詞」，民國97年8月24日。



四、和平思維

「（我們）強調『深耕和平思維，強化自衛實力』理念的目的，是要告訴世人，台灣人民追求和平的願望絕不會放棄，而台灣人民追求自我防衛的決心也絕不會動搖¹⁶。」

五、防衛固守、有效嚇阻

「我們的建軍目標是『固若磐石』，由於我們『防衛固守』，使得敵人不敢輕易想用戰爭的手段來解決台海問題¹⁷。」「在國防方面，以『防衛固守、有效嚇阻』為原則，充實現代國防武力，…確保國家安全¹⁸。」

「透過建構『固若磐石』的國防，貫徹『防衛固守、有效嚇阻』的建軍理念，才能確保台灣『嚇不了、咬不住、吞不下、打不碎』，讓任何想要侵犯台灣的軍事行為不敢輕舉妄動，從而維持台海的和平與區域的安定¹⁹。」「因此在『防衛固守』的目標上做好基礎的強化設施、確保戰力的完整，是我們國軍責無旁貸的責任，也是我們『固若磐石』策略的重要精神²⁰。」

莫瑞報告

即使馬總統努力提出他對於國防戰略的規劃，但對於國防部來說，如何加以落實新政府的戰略指導與建軍方向仍然不是幾篇文稿就可以釐清的。這樣的不確定性反應在去年(2008)美國海軍戰院莫瑞(William Murray)所發表「台灣國防再檢討」(Revisiting Taiwan's Defense Strategy)一文所引起的「刺蝟戰略」爭議。

莫瑞一文之所以會引起馬政府這樣大的關注，一方面除了美國政府曾明示或暗示我政府重檢國防態勢的重要性²¹；另一方面，新政府也希望就莫瑞一文的提出，提供國防部更多思考「守勢國防」的角度²²。不過很可惜地，一些人士藉此見縫插針炒作成政府內部之爭²³，這與事實有很大的差距。

莫瑞現為美國海軍戰院副教授，他在該校的主要研究方向為中共海軍。在美國海軍服役時期，莫瑞曾規劃潛艦之部署，也是位

註¹⁶ 同前註。

註¹⁷ 馬英九總統，「98年將官晉任典禮」，民國97年12月30日。

註¹⁸ 馬英九總統，「97年國慶致詞」，民國97年10月10日。

註¹⁹ 馬英九總統，「國軍97年重要幹部研習會」，民國97年10月21日。

註²⁰ 馬英九總統，「98年將官晉任典禮」，民國97年12月30日。

註²¹ 「美籲台改用刺蝟戰略應對解放軍威脅」，2008年10月17日，鳳凰網專稿，http://phtv.ifeng.com/program/jqgs/200810/1017_1650_835375.shtml。

註²² 黃名璽「美專家莫瑞來台 國防部：參考軍事新思維」，中央社，2008年12月2日，<http://news.sina.com.tw/article/20081202/1134028.html>。

註²³ 黃悅嬌，「莫瑞報告 國安會國防部爆嫌隙 林郁方批」，中廣，2008年12月2日，<http://news.pchome.com.tw/politics/bcc/20081202/index-12282015335226221001.html>。

合格的核潛艦指揮官。不過在「海軍戰院評論」(Naval War College Review)2008年夏季號發表「台灣國防再檢討」之前，他還不甚為研究解放軍的各界所熟悉。

莫瑞在該文中認為：

(一)中共已能或很快能在所選時間發動攻擊，有效摧毀台灣海、空軍能力²⁴。

(二)在中共入侵時，美軍的馳援是台灣唯一希望，但美軍必須冒著戰略錯估與核升級之風險²⁵。

(三)台灣的安全必須靠有效的「強化」(hardening)，同時也應複製(redundancy)多套的軍用及民用基礎設施²⁶。

(四)在「刺蝟戰略」的思維下，三大軍購（柴電、P-3 反潛機、愛三飛彈）的項目不能合乎台灣所需。台灣應該重檢自己的國防需求。對於軍購清單，莫瑞向台灣提出建議，具體項目包括²⁷：

1. 機動性岸基巡弋飛彈(CDCMs)；
2. 攻擊直昇機，如阿帕契 AH-64D；
3. 多重發射火箭系統(MLRS)；

4. 衝浪帶（碎浪區）水雷(surf-zone sea mines)；

5. 採行「全募兵制」²⁸。

莫瑞的這篇文章讓他在台灣一夕成名，不過許多人不了解的是，莫瑞並非最先提出「刺蝟戰略」的學者，他的不少看法也早就被其他人提過了。有關台灣應採取「刺蝟戰略」的主張至少可以溯及到 1990 年代末期。當時隨著 1995-1996 年台海危機的刺激以及柯林頓政府後期與中共的關係改善，美國不少人士希望能避免與中共因為台灣而發生戰爭，因而提出了「讓台灣自己防禦自己」(Let Taiwan Defend Itself)的說法²⁹。對於這些人士來說，所謂的「讓台灣自己防禦自己」是一味交好中共與無條件協防台灣之外的第三條路。但若要讓台灣能有效自衛，論者認為華府必須放寬對台軍售限制，應提供所有台灣自衛所需要的武器來嚇阻中共³⁰，這也就是所謂「刺蝟戰略」的精髓³¹。

美方支持「刺蝟戰略」的人士認為這是台灣能以小制大的有效方法³²。除前所述外，

註²⁴ William Murray, "Revisiting Taiwan's Defense Strategy", Naval War College Review, 2008 Summer, p.14.

註²⁵ Ibid., p.31.

註²⁶ Ibid., p.25.

註²⁷ Ibid., pp.16-20.

註²⁸ Ibid., pp.25-28.

註²⁹ Ted Galen Carpenter, "Let Taiwan Defend Itself", CATO Policy Analysis No.313, CATO Institute, August 24, 1998, p.1, http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1172&full=1

註³⁰ Ibid., p.8. Justin Logan and Ted Galen Carpenter, "Taiwan's Defense Budget: How Taipei's Free Riding Risks War", CATO Policy Analysis No.600, CATO Institute, September 13, 2007, p.9.

註³¹ Ted Galen Carpenter, op. cit., p.11.



「刺蝟戰略」的具體主張還包括：

(一)提供台灣足以自衛的武器，但並不承諾要在台海戰爭時以武力馳援台灣³²。台灣的戰略地位雖非不重要，但對美國來說，還沒有關鍵到需要為了台灣而與擁有核武的中共一戰³⁴。換言之，「台灣關係法」將限縮功能到只提供台灣武器。

(二)台灣的國防支出不足（以色列在國防上花費 GDP 的 9.5 %）³⁵。台灣應該更負責一點，不能只搭便車(free-riding)³⁶。如果台灣不能自助的話，美國也很難幫助台灣³⁷。

1. 台灣應該在軍事上有給予共軍相當打擊的能力。在這點上，美方有人認為台灣應擁有攻擊性武器³⁸，但大多數人士均表反對³⁹。

支持「刺蝟戰略」的人士認為，採行「刺蝟戰略」可以讓台灣「夠硬」(hard

enough)，可使台灣有效抵擋共軍的「轟炸」以及「侵略」，又能給予美國足夠時間思考要如何才能找出最好的對策，來因應台海戰爭。這些人士主張，「刺蝟戰略」與馬總統在競選時所提，台灣的國防將「以守勢戰略為指導，建立『嚇不了（戰志高昂）』、『咬不住（封鎖不住）』、『吞不下（佔領不了）』、『打不碎（能持久抗敵）』的整體防衛軍力」的精神相通。馬總統的「固若磐石」就是台灣版的「刺蝟戰略」。

馬總統的「固若磐石」是否就是台灣版的「刺蝟戰略」？見仁見智。但即使答案是正面的，台灣對於「刺蝟戰略」的看法也不會與美國相同。不過，國內各界對於莫瑞所說的「刺蝟戰略」似乎有許多不正確的解讀⁴⁰，也引發了新政府是否只注重陸軍，而忽略海、空軍的疑慮⁴¹。事實上，主張「刺蝟

註³² Ivan Eland, "The China-Taiwan Military Balance: Implications for the United States", Foreign Policy Briefing, No.74, CATO Institute, February 5, 2003, p.5.

註³³ Ted Galen Carpenter, op. cit., p.8. Justin Logan and Ted Galen Carpenter, op. cit., p.9.

註³⁴ Ted Galen Carpenter, op. cit., p.1. Justin Logan and Ted Galen Carpenter, op. cit., p.10.

註³⁵ Max Boot, "Project for a New Chinese Century," Weekly Standard, October 10, 2005, <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/006/149ugqci.asp>.

註³⁶ See Justin Logan and Ted Galen Carpenter, op. cit.

註³⁷ Scott Bates' remark. See "What is the Best Defense for Taiwan" seminar, Center for National Policy, 參加者包括：Scott Bates, Ted Galen Carpenter, John Tkacik, Washington D.C., Jan. 9, 2008, <http://www.cnponline.org/ht/a/GetDocumentAction/i/6395> 在此研討會中，Ted Carpenter再次強調渠已支持「刺蝟戰略」多年，均未改變。

註³⁸ 相關討論可見 Michael G. Vickers and Robert C. Martinage, The Revolution in War, Center for Strategic and Budgetary Assessments, December 2004, p.108

註³⁹ 另一位積極主張「刺蝟戰略」的學者 Ivan Eland 藉認為期期不可售予台灣攻擊性武器。Ivan Eland, op. cit., p.6.

註⁴⁰ 如賴怡忠「從莫瑞報告看軍售危機」，《自由時報》，2008年10月6日，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/oct/6/today-o7.htm>

戰略」的人士也有不少支持強化海、空軍防守台灣的能力⁴²。對此，馬總統遂利用一個重要場合正式提出澄清，「刺蝟戰略」所引起的不必要爭議方才告一段落。馬總統說：「我們的建軍目標是『固若磐石』，由於我們『防衛固守』，使得敵人不敢輕易想用戰爭的手段來解決台海問題，因此建立『固若磐石』的國防，是我們建軍非常重要的目標，然而這個目標不可能只靠一個軍種來完成，三軍聯合作戰都扮演重要的角色。台灣本島空間狹小，本身沒有足夠防衛作戰的縱深，防衛作戰的縱深就在台灣海峽，但是在台灣海峽如果沒有空優就沒有制海權，沒有制海權就沒有辦法在敵人登陸之前予以殲滅，就不能確保不把戰爭帶到台灣本土上。進一步來說，不論平時或戰時，不論空軍基地、海軍港口，都有待我們維持安全警戒，甚至海軍陸戰隊也很重要，三軍不論在任何情況下都是我們國防當中不可或缺的一環⁴³。」

四年期國防總檢討

莫瑞的「刺蝟戰略」之論或許造成了不少爭議，但也引發了許多人對於國防新戰略

的腦力激盪。除了官方外，民間許多研究單位也紛紛提出對「刺蝟戰略」的見解。對於國防部來說，提出新戰略的迫切性不僅來自總統⁴⁴，更來自立法院。2008年7月17日，立法院通過了「國防法」第31條修正案，要求國防部在新任總統就職後10個月必須向國會提出「四年期國防總檢討」（以下稱「總檢」），以確立新的國防政策與軍事戰略。在過去，國防部曾在民國81、83、85、87、89、91、93、95及97年九度（兩年一次）出版過「國防報告書」。相比之下，「國防報告書」的法源是根據「國防法」第30條，主要目的是要藉由說明（過去兩年的）國防理念及施政績效，使國防事務透明化，並希望能獲得國人對國防之支持。至於「總檢」則被定位為「公開的政策指導文件」，其目的在於提出建軍的前瞻規劃與革新方向。「總檢」也是「十年建軍構想」與「五年兵力整建計畫」的指導。依據「總檢」的戰略指導及「十年建軍構想」的規劃方向，國軍「藉由『國軍軍事能力總評』與模式模擬分析，客觀評估國軍聯合作戰效能及國防資源整體配置，確立未來戰力發展需求，以做為研訂

註⁴¹ 王韋婷，「守勢國防放棄制空？國防部：刺蝟戰略僅供參考」，央廣，2008年10月22日，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/081022/58/182my.html>。

註⁴² Ivan Eland, op. cit., p.7.

註⁴³ 馬英九總統，「98年將官晉任典禮」，民國97年12月30日。

註⁴⁴ 馬英九總統說：「請國防部針對當前及未來的國內外情勢研擬一個新而有效的戰略。他希望今天在座將領們多花點心思，腦力激盪，不要藏私，不要怕得罪人，也不要有本位主義，共同為國家擘劃這個新戰略。將來根據這個戰略，再來規劃新的人力與武器需求，包括對外軍事採購在內。」馬英九總統，「國軍97年重要幹部研習會」，民國97年10月21日。



『五年兵力整建計畫』之參據⁴⁵。」

為了完成「總檢」，國防部特別成立了專案小組，並邀請民間學者專家擔任顧問提供諮詢意見，結合國防戰略檢討、軍事戰略修訂、兵力結構調整、國防組織精簡、「全募兵制」規劃執行及聯合戰力評估等重大專案，以進行通盤檢討與策擬，並規劃國防轉型規劃與未來戰力發展方向⁴⁶。

經過數月的協商、研擬及修改，國防部終於在 2009 年 3 月 16 日正式向立法院提出「總檢」報告。該報告內容主要分為四個部分，包括：「國防核心挑戰」、「國防戰略指導」、「國防轉型規劃」以及「聯合戰力發展方向⁴⁷」。「國防核心挑戰」指出了我國國防所面臨的核心挑戰主要來自全球戰略環境演變、中共的持續軍事威脅、台海之潛在戰爭風險、為因應挑戰所帶來的軍隊轉型需求。國防部將進行組織精簡、加速國防現代化、提升聯戰能力等⁴⁸。

在戰略指導方面，國防部在「總檢」中定位國防戰略目標為「預防戰爭」、「國土防衛」、「應變制變」、「防範衝突」、「區域穩定」等。軍事戰略構想仍定位為「防衛固守、有效嚇阻」，主要內容還包括「反制封鎖，維護海空交通」、「聯合截擊，阻

敵接近本土」、以及「地面防衛，阻敵登陸立足」等⁴⁹。

在國防轉型方面，「總檢」提出「強化國防組織效能（調整國防部與司令部組織）」、「規劃調整兵力結構」、「推動全募兵制」、「精進建軍規劃機制」、「檢討軍備發展機制」、「精實聯戰指揮機制」、「革新國防人才培育」、「國防財力合理運用」等八個層面。至於在軍事聯合作戰方向，「總檢」則列舉出了「聯合 C4ISR」、「聯合資電戰力」、「聯合制空戰力」、「聯合制海戰力」、「聯合地面防衛」、「非對稱戰力」、「後備動員能力」、「聯合後勤能力」、「整體精神戰力」等九大重點⁵⁰。以下就分別就「總檢」當中特別值得注意的部分加以介紹。

精實編列、善用國財

在「總檢」中，國防部罕見地以專段闡述了「國防預算效益極大化的考驗」。「總檢」承認「如何能將有限的國防資源做最有效的分配與運用，善用今日的預算，因應明日的威脅，需要合理精算與審慎規劃。」國防部將會「強化國防資源運用策略，藉由未來財力預判、國防計畫推估及成本效益評估

註⁴⁵ 國防部，「四年期國防總檢」，民國 98 年 3 月，頁 59。

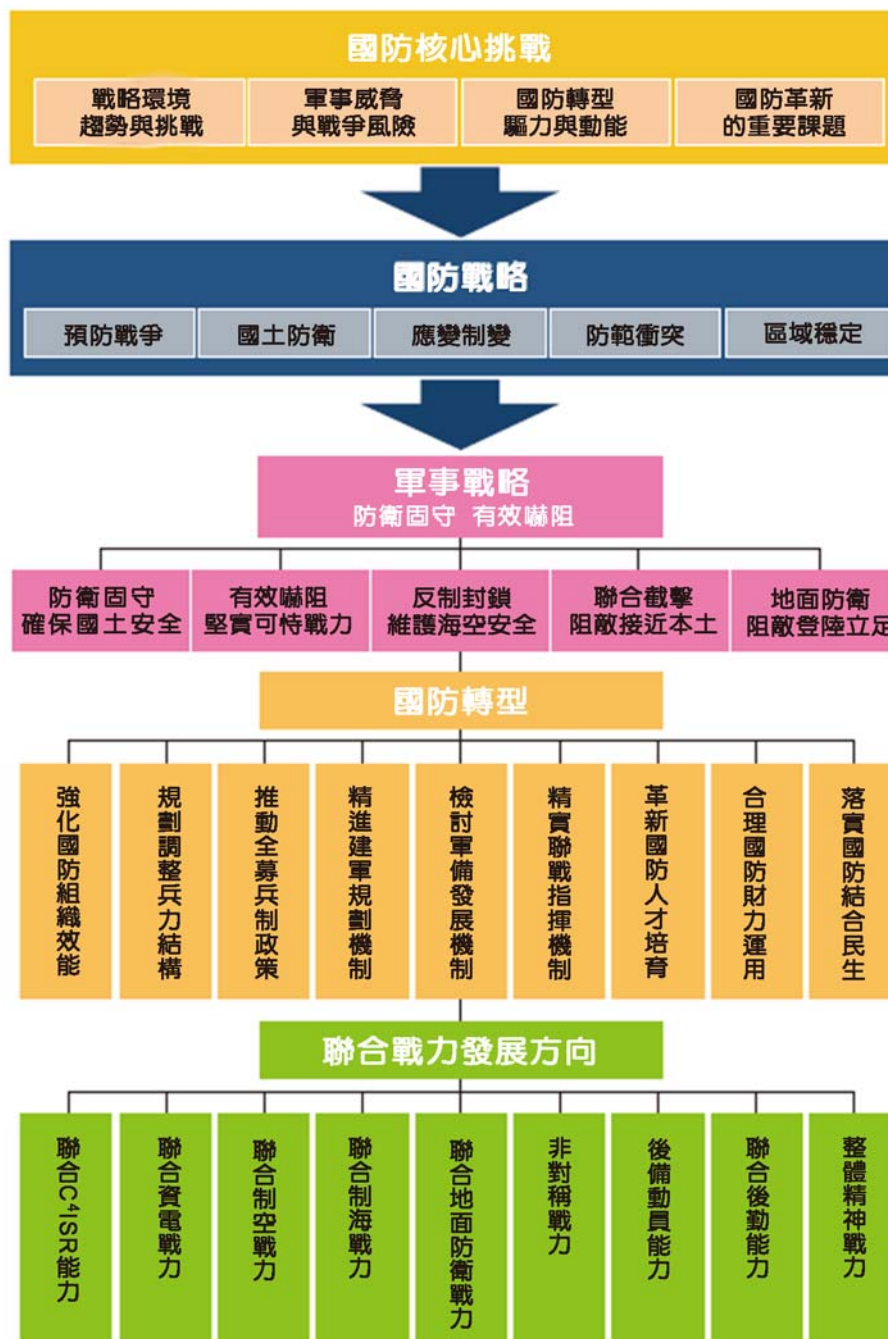
註⁴⁶ 陳肇敏，「國防部長序」，「四年期國防總檢」，民國 98 年 3 月，頁 4。

註⁴⁷ 國防部，「四年期國防總檢」，民國 98 年 3 月，頁 6。

註⁴⁸ 同前註，頁 7。

註⁴⁹ 同前註，頁 8-9。

註⁵⁰ 同前註，頁 11-12。



資料來源：國防部，「四年期國防總檢討」，民國 98 年 3 月，頁 13。



等方法，審慎規劃、分配國防資源，合理編列預算，並節約非必要支出，以降低總體財力負擔。其中，國防預算『人員維持』部分為法定義務支出，應核實編列；『作業維持』部分應優先滿足維持戰力的各式武器、裝備妥善率及戰備演訓等需求；『軍事投資』部分則以提升三軍聯合作戰整體戰力為原則，優先整建關鍵性戰力與戰備急需項目⁵¹。」

此外，國防部亦指出，「由於國防支出與軍事投資相對龐大，對中央政府財政形成相當負擔，特別是面對當前全球性金融海嘯之衝擊，國家整體財政的挑戰更形嚴峻。若國防資源的投入效益能夠擴及國家整體經濟的發展，將能兼顧國防與民生，共同創造價值鏈，使國防發展亦能創造經濟效益，挹注民生所需⁵²。」國防部的說法當然是因為在金融風暴的影響下，總統雖已有國防預算不低於 3 % 之承諾，但馬總統也已表明了「國防預算之編列應考量『國防需要』、『政府財力』、『兩岸關係』與『民意走向』，審慎訂定……除特殊狀況外，不得用特別預算⁵³。」從這個角度來看，「總檢」將國防發展結合國家社會發展的說法顯然是合乎現實且兼具合理性的論述。

在軍備方面，「總檢」承認「目前我國國防科技發展自主性明顯不足，仍有待整合國內軍民科技交流與國際軍備合作，以刺激軍備正常發展與提升國防工業實力，滿足國軍武器裝備籌獲需求⁵⁴。」具體作法上，國防部將「推動中山科學研究院轉型，整合軍、民國防工業資源，使國防建軍與國家科技發展相互為用，共創雙贏。在外購武器上，必須有效支持國防戰略與軍事戰略構想，靈活運用『軍購』或『商購』模式，俾能快速而可靠的向外採購先進、切合需求的防禦性武器，於最短時間內更新軍備，並爭取國際工業互惠與合作⁵⁵。」

調整國防組織與指揮機制

「總檢」提到，國防部將「依照「功能導向」的原則，亦即按『確立功能需求→編設單位與機構→設計所需專業與職務』的邏輯適切評估與審慎規劃，進行塑身式的組織再造，而非僅為瘦身式的組織裁併，建構符合我國特殊國情需求的現代化組織⁵⁶。」在分工上，國防部（含參謀本部）將「掌理國防政務、戰略規劃、整合評估、資源分配、人力規劃、後備、法制、督察、主計、軍醫及軍備等事務，並負責建軍備戰、督導戰備

註⁵¹ 同前註，頁 31-32。

註⁵² 同前註，頁 32。

註⁵³ 「國防報告書」，馬蕭競選總部，2007 年 9 月 2 日。

註⁵⁴ 國防部，「四年期國防總檢」，民國 98 年 3 月，頁 37。

註⁵⁵ 同前註，頁 38。

註⁵⁶ 同前註，頁 35。

整備、部隊訓練、律定作戰序列、策訂並執行作戰計畫等軍隊指揮事項⁵⁷。」各軍種司令部則負責「建置建軍規劃、戰備訓練、部隊管理及專用後勤之完整功能，強化執行建軍備戰能力，平時負責建軍備戰主要任務，戰時支援參謀本部遂行作戰並負責各軍種部隊之戰力維持⁵⁸。」

在具體改革上，「總檢」要求配合「全募兵制」推動期程，於民國 100 年至 103 年逐步完成兵力結構調整，以民國 112 年為基準，完成國軍現代化戰力之整建⁵⁹。主要調整包括：

(一)將現行陸軍、海軍、空軍、聯勤、後備、憲兵等 6 個司令部，整併為陸、海、空 3 個司令部。

(二)建軍後勤納入軍備系統整合，用兵後勤回歸軍種專業，三軍通用後勤作業統由陸軍負責。

(三)後備動員與新訓任務納入地面作戰編組統一規劃；「後備軍人服務」業務及機制移轉退輔會。

(四)憲兵回歸軍事本務專責國軍法紀維護及中樞警衛任務，並納入地面部隊整合。

(五)維持國軍主戰兵力規模與結構，國防資源集中運用於主戰部隊。檢討老舊低效裝備及不符作戰需求之部隊，予以汰除及整併、

裁撤。

(六)檢討相關行政、後勤工作，結合民間資源，以擴大委商、人力外包、國有民營及評價聘雇等方式釋出員額，充實作戰人力。

(七)國防部本部單位依業務需要及專長需求，檢討逐年適當增加文官比例，調降軍官、士官員額，以軍職人員充實作戰部隊需求。

(八)中科院組織朝「行政法人」轉型⁶⁰。

在指揮機制方面，「參謀本部應有完整的聯戰指揮功能，兼顧聯戰指揮效能與軍令幕僚功能，相關機制編組與運作流程是未來必須賡續檢討精進的重要課題。未來國軍仍應以建構『平戰一體、權責相符』且能充分發揮聯合作戰效能的機制為目標，建立由『國軍聯合作戰指揮中心』直接指揮各戰略執行層級的網絡體系，達成『用兵指揮單純化』、『指揮層級扁平化』及『指揮速度精準化』的聯戰指揮機制⁶¹。」

調整兵力規模與結構

國軍「自民國 38 年以降，從『伺機反攻』、『攻守一體』的大型攻勢兵力，逐漸轉變為『守勢防衛』、『防衛固守』的中等規模防衛兵力。數十年來兵力規模大抵呈現持續精簡的趨勢，兵力結構亦從早期以陸軍

註⁵⁷ 同前註，頁 50。

註⁵⁸ 同前註，頁 51。

註⁵⁹ 同前註，頁 54。

註⁶⁰ 同前註，頁 54。

註⁶¹ 同前註，頁 38。



部隊為主、海空軍為輔的型態，轉變為目前地面、海上、空中兵力依任務屬性均衡發展的狀況。近年來，國軍持續依據敵情威脅變化及軍事戰略構想，檢討兵力結構與任務需求，進行兵力規模的縮減與部隊編組型態的調整，兵力規模逐步從民國 86 年的 45 萬 2 千員、民國 90 年的 40 萬員、民國 93 年的 38 萬 5 千員、民國 95 年的 29 萬 6 千餘員，精簡至民國 97 年的 27 萬 5 千員⁶²。」未來國軍的兵力規模將由 27 萬 5 千員降到 21 萬 5 千員⁶³。

至於兵力結構部分，國防部正「透過模式模擬與兵棋推演驗證，確立未來各類型部隊功能與編組型態，訂定所需關鍵戰力單位（主戰部隊）之組合，以建立合適的兵力結構（包含三軍部隊的類型、編組、數量及其平衡配比），組成高效能、素質精良的三軍兵力，俾有效滿足防衛作戰需要⁶⁴。」

推動全募兵制

實施全募兵制是馬總統之重要政見，也是社會大多數民眾之期許。「總檢」提到：「鑑於我國面臨人口結構少子化趨勢的影響，未來可徵役男人數將持續減少。另近年來由於義務役役期縮短，造成兵員進退頻率大幅

提高，使部隊的戰備訓練曲線變動幅度增大，戰備水準難以保持。鑑諸現代軍隊須面臨多樣化威脅與多重性任務，同時先進武器裝備對整合系統與程序、專業知識與操作技術的要求不斷提高，國軍亟須增加高素質的志願人力擔任主力，以維持訓練與作戰效能⁶⁵。」

不過，「總檢」也指出，「全募兵的推行，必須配合從兵力需求、組織編裝、總員額、編現比、預算支援能力、國防人力補充、部隊訓練及法令修正等多個面向進行評估與妥善規劃，務求逐步完成兵力的順利過渡，避免戰備間隙。另為因應轉型後常備部隊員額的縮減，亦應檢討強化後備部隊的動員、編訓及運用，以利戰時發揮全民國防戰力⁶⁶。」在期程上，「總檢」要求自至民國 103 年 12 月 31 日完成募兵比例 100 % 為止，區分「規劃準備」、「計畫整備」、「執行驗證」三個階段執行。在「兵役制度轉型期間，為維持部隊戰力不墜，義務役期仍維持 1 年。達成全募兵制後，平時役男除 4 個月以內軍事訓練外，仍須接受後備動員召集訓練，教召時間延長到 7 天，以持續建立並保持質量兼具之後備戰力，擔負國土防衛任務⁶⁷。此外，「總檢」亦提到，將自民國 99 年起復辦「大學儲備軍官訓練團（ROTC）」，「初期

註⁶² 同前註，頁 35。

註⁶³ 同前註，頁 53。

註⁶⁴ 同前註，頁 35-36。

註⁶⁵ 同前註，頁 36。

註⁶⁶ 同前註，頁 36。

註⁶⁷ 同前註，頁 56-57。中央社，「陳肇敏：實施募兵後 延長教召厚植後備戰力」，2009 年 4 月 3 日。

暫以需求員額 500 員規劃，爾後逐年依補充實需檢討修訂召訓員額，以擴大國軍軍官來源⁶⁸。」民國 99 年起亦將逐步落實軍、士官分權範圍，「確立『軍官策劃、士官執行』的雙軌制功能，藉軍官充分授權士官，發揮士官專業；至民國 103 年完成士官制度轉型，達成軍、士官雙軌發展的目標⁶⁹。」

兩岸軍事互信機制

馬英九總統在競選時的國防白皮書曾經提到，在當選後將「展開軍事交流，協商兩岸建立『軍事互信機制』⁷⁰」。國防部長陳肇敏在 2008 年 6 月 3 日於立法院曾公開指出，國防部已制定關於建立兩岸軍事互信機制之綱領草案，未來將分近、中、遠程三階段逐步建立兩岸軍事互信機制。10 月 21 日，馬總統在國軍重要幹部研習會當中，又公開提出「未來四年不會有戰爭」⁷¹。一週後，陳肇敏部長更進一步對媒體表示，國軍未來

將與解放軍交流⁷²。2009 年 3 月，媒體又傳出相隔六十年之後，兩岸軍方人士將在夏威夷「亞太安全研究中心」(APCSS)接觸⁷³。這些說法與作為都讓外界對於馬總統是否會在第一任的總統任期內就與對岸開啟軍事互信機制的談判產生了不少想像空間。

在「總檢」中也提到了軍事互信機制。國防部「現階段依國家總體政策指導，配合兩岸協商進程與議題，進行相關規劃。後續俟國內外及兩岸環境成熟後，以『穩健、務實、循序漸進』方式，區分近、中、遠程三階段，逐步建立兩岸軍事互信機制，以預防台海衝突，降低戰爭發生機率。⁷⁴」

議題分析

毫無疑問地，馬政府的上台已經讓台灣海峽不再是個「熱點」(flash point)。這對於兩岸關係與區域和平來說，已經產生莫大的貢獻⁷⁵。兩岸關係除了在 2008 年 10 月份因

註⁶⁸ 國防部，「四年期國防總檢」，民國 98 年 3 月，頁 69。

註⁶⁹ 同前註，頁 69。

註⁷⁰ 馬總統的說法並非首創，如 2005 年「連胡公報」就提到了要建立兩岸軍事互信機制、避免兩岸軍事衝突。民進黨政府也有類似說法。

註⁷¹ 王寓中、曾韋禎、許紹軒，「馬今宣示未來四年兩岸無戰事」，《自由時報》，2008 年 10 月 21 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/oct/21/today-fo1.htm>

註⁷² 蘇龍麒、陳亦偉，「陳肇敏：兩岸互信先經後軍 預劃兩軍交流」，中央社，2008 年 10 月 28 日，<http://news.sina.com.tw/cna/101-102-101-101/2008-10-28/09333387280.html>

註⁷³ 王光慈，「相隔 60 年兩岸軍方可望首度接觸」，《聯合報》，2009 年 3 月 30 日，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/4817745.shtml>

註⁷⁴ 國防部，「四年期國防總檢」，民國 98 年 3 月，頁 36。

註⁷⁵ IISS, Strategic Survey 2008, Routledge, 2008, p.324.



為美國政府向國會遞送約價值 64 億美元的對台軍售項目而稍受影響之外⁷⁶，基本上台海情勢均相當穩定，扁政府時期一觸即發的危險局面亦不復見。不過這樣的平靜並不代表著軍事上的競爭也隨之停止。在 2009 年的「中共軍力報告」當中，美國國防部認為，馬總統上任後兩岸關係雖然已經和緩，但無跡象顯示中共對台軍事部署有所改變⁷⁷。事實上，雙邊的軍事現代化都仍持續著，並不因為海峽兩岸的和解而有所減緩。

馬政府對於一個強大國防的支持是毫無疑義的。在新的兩岸關係下，馬總統堅持他做為三軍統帥的「責任是把機會變得更大，威脅變得更小。而將領們的責任就是幫助總統，將國家的威脅變小。所以國軍絕不能有一絲一毫的鬆懈，更不能自我解除戰鬥意志⁷⁸。」馬總統更引甘迺迪的名言說，「我們不怕談判，但絕不在恐懼下談判⁷⁹。」因此即使要上談判桌，台灣也必須擁有強大的國防作後盾。「天助自助者」，沒有國防，奢言安全。

因此就在「機會最大化、威脅極小化」的中心思想下，馬政府鋪陳出「固若磐石」

的國防政策。當然國防政策的成敗影響因素甚多，在未來數年也會面臨不同程度的挑戰，下面就分別討論相關重要議題。

全募兵的專業軍隊

在新的世紀，各國的建軍思維顯有相當大的轉變，全募兵的軍隊形式漸漸地為許多國家所採用。如表二所示，在歐洲 25 個國家當中，1995 年時僅有比利時、愛爾蘭、盧森堡、馬爾他、以及英國等 5 個國家實施全募兵制。但到 2007 年時，實施全募兵制的國家已經達到了 14 國（比利時、保加利亞、捷克、法國、匈牙利、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、盧森堡、馬爾他、荷蘭、羅馬尼亞、西班牙、英國）。實施「徵－募混合」的國家如：愛沙尼亞、德國、希臘、波蘭、葡萄牙、瑞典等國的徵兵佔全軍比例亦大幅減少。

的確，在現代化的環境下，軍隊若要能有效掌握先進武器裝備，就必須要擁有專業、高素質的志願人力來擔任作戰主力，以維持訓練與作戰效能之所需。由歐洲先進國家的例子來看，實施全募兵制或是降低徵兵員額在兵力總額的比例乃是目前國際建軍的趨勢。

註⁷⁶ IISS, The Military Balance 2009, Routledge, 2009, pp.364-365. 這批軍售項目分別為四套 E2 預警機升級套件（2.5 億）、30 架 Apache-64 攻擊直升機（25 億 3200 萬）、330 枚 PAC-3 防空飛彈及相關設備（31 億）、32 枚潛射魚叉飛彈及兩具模擬器（2 億）、F16 及 F5E/F 等多型戰鬥機補給零件（3 億 3,400 萬）、180 枚反坦克飛彈（4,700 萬）。

註⁷⁷ US DoD, Military Power of the PRC, 2009, OSD, March 2009, p.47.

註⁷⁸ 馬英九總統，「國軍 97 年重要幹部研習會」，民國 97 年 10 月 21 日。

註⁷⁹ 同前註。

表二 歐洲 25 國兵制實施情況

國 別	1995		2007	
	現役軍隊 佔人口比例	徵兵數目 佔全軍比例	現役軍隊 佔人口比例	徵兵數目 佔全軍比例
奧 地 利	0.70	44.84	0.48	52.02
比 利 時	0.47	0	0.38	0
保加利亞	1.21	50.34	0.55	0
塞浦路斯	1.35	87.00	1.26	87.00
捷 克	0.83	46.76	0.22	0
丹 麥	0.63	25.08	0.54	22.66
愛沙尼亞	0.23	75.71	0.31	33.41
芬 蘭	0.61	76.85	0.55	65.53
法 國	0.70	46.26	0.41	0
德 國	0.42	40.39	0.29	23.04
希 臘	1.64	66.55	1.46	32.26
匈 牙 利	0.69	67.38	0.32	0
愛 爾 蘭	0.36	0	0.25	0
義 大 利	0.57	53.15	0.31	0
拉脫維亞	0.27	不詳	0.25	0
立 陶 宛	0.24	不詳	0.38	15.52
盧 森 堡	0.20	0	0.18	0
馬 爾 他	0.50	0	0.40	0
荷 蘭	0.48	37.23	0.27	0
波 蘭	0.72	56.75	0.33	31.48
葡 萄 牙	0.55	32.47	0.43	20.36
羅馬尼亞	0.95	48.16	0.33	0
西 班 牙	0.53	61.17	0.36	0
瑞 典	0.73	49.38	0.26	32.5
英 國	0.41	0	0.29	0

資料來源：Bastian Giegerich, European Military Crisis Management, Adelphi Paper No. 397, IISS, 2008, p.36.

原始資料：IISS, The Military Balance 1995/96, (Oxford: Oxford University Press, 1995); IISS, The Military Balance 2008 (Abingdon: Routledge, 2008)



此外，在一般國家軍力員額約佔總人口的 1%^{⑧⑩}，台灣若將兵力降到 21.5 萬（不到 1%），應也相當符合潮流。事實上，目前國軍預算員額（非編制員額）約 22 萬人，與「總檢」未來總員額目標降為 21.5 萬人相差不多^{⑧⑪}。真正的困難恐怕是要由徵兵制為主轉換成全募兵制，不僅需要政治與社會上的普遍支持，財政上的負擔也很大。

平均來說，東亞及大洋洲各國在國防的平均支出約佔 GDP 的 1.5%（見表三）。馬總統雖已表示國防支出的「額度將隨推動全募兵制的進度而調整，原則上不低於國內生產毛額 3%。^{⑧⑫}」但在全球經濟風暴的影響下，台灣要維持高於東亞及大洋洲各國平均水準兩倍以上的支出並不容易。再加上馬總統承諾要「四至六年完成全募兵制，士兵最低薪俸保證為勞基法基本薪資加倍給付」，更是加重了國家財政的負擔。不過，以美國為例，

美國自 1970 年代開始實施全募兵制以來，不僅持續地投入了大量資金，也一直在進行制度的修正與優化，也才有現在的成績。甫正式實施「全募兵制」的台灣或許不需操之過急。不過無論如何，馬總統要求落實「全募兵制」不僅僅是要實現自己的競選承諾，同時也合乎社會的普遍期待。民眾在這方面似乎應該要給政府更多的鼓勵與支持，而不是非理性的扯後腿。

加強台美軍事合作

不管從任何一個層面來看，台灣的國防絕不能忽略美國的因素。雖然台美並非正式的盟邦，但卻在安全議題上有共同利益存在。在一份名為「強化亞洲自由」(Strengthening Freedom in Asia)的報告中，作者卜大年(Dan Blumenthal)與薛瑞福(Randall Schriver)指出，如果台灣在非自願情況下為中共所侵占，美

表三 東亞國家及大洋洲國防支出佔 GDP 之比例

年 度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
佔 GDP 比例	1.46	1.52	1.45	1.48	1.54	1.52	1.47	1.50	1.53	1.55

資料來源：IISS, The Military Balance 2009, Routledge, p.372

註⑧⑩ 韋端，「國家資源與國防資源分配與運用」，《國政研究報告》，財金（研）090-066 號，國政基金會，民國 90 年 12 月 7 日，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/090/FM-R-090-066.htm>

註⑧⑪ 高凌雲，「裁軍 6 萬？其實是 5 千」，《聯合晚報》，2009 年 4 月 11 日，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/4842012.shtml>

註⑧⑫ 「國防報告書」，馬蕭競選總部，2007 年 9 月 2 日。

國除了將失去一個可貴的國際伙伴之外，美國在東亞的利益也會遭到嚴重打擊。東亞盟國及其他民主萌芽國家都將會質疑美國政策的可信度。如果失去了台灣，美國將失去在東亞地區的重要據點。一旦台海發生了衝突，將對美國不利⁸³。

卜氏等人建議，美國應在兩方面優先協助台灣：

(一)提供適當的防禦性武器裝備。

(二)如果美國政府決定行動的話，美軍應協助台灣抵抗中共侵略。

但以上兩點都需要台美雙方軍政高層間具有官方及制度性對話機制的存在。更進一步來說，卜氏等人主張：

(一)美國應派遣將級軍官或同等級的文職官員到台灣協助評估安全情勢；

(二)台美應對台灣防衛事務的優先順序有共同的討論平台，除了解決軍購問題外，對於台美的防衛分工，特別是台灣在美國於東亞地區的整體防衛當中應佔何種角色應有所評估。

(三)在情報上，美國也可得益於台灣的語言與文化優勢⁸⁴。

在台灣方面，卜氏等人亦建議台灣：

(一)在重要領域，如國土防衛、反潛、防

空及飛彈防衛系統方面增加軍事投資。

(二)加強軍文合作、特戰與反情報能量、民防等等。

(三)與美國強化情蒐與分享。

(四)在立法院內成立國防專業幕僚單位。

(五)增加台美工合額度與合作程度⁸⁵。

卜氏等人的建議在陳水扁執政末期顯有難以實現的困難，但對於台美互信已逐漸恢復的馬政府來說，若能與美國更進一步地強化安全關係，不僅對於台海，乃至於整個亞太地區都有明顯助益。當然，這絕不代表台灣應該分散自己的防衛責任。正如同馬總統在其競選「外交白皮書」中所說，台灣應該也要成為「『負責任的利害關係者』(responsible stakeholder)，有決心承擔自身防務，購買必要的防衛性武器⁸⁶。」

或曰卜、薛兩人的說法只是代表了美國民間的部分聲音，但就連美國官方也一直鼓勵台灣的軍事轉型，特別是在中共並無放棄武力犯台選項之時⁸⁷。美國國防部就認為，我國雖已建立戰爭後備兵力，改變過去幾年減少國防支出之趨勢，同時提升聯合作戰、危機反應、及軍士官團等強化台灣防衛能力之措施，但兩岸軍力平衡仍繼續向中共傾斜。⁸⁸因此，台灣應該繼續加強其危機處理機制、

註⁸³ Dan Blumenthal and Randall Schriver, *Strengthening Freedom in Asia: a twenty-first century agenda for the US-Taiwan partnership*, Taiwan Policy Working Group, AEI and Armitage International, 2008, pp.3-4.

註⁸⁴ Ibid., pp.7-8.

註⁸⁵ Ibid., p.17.

註⁸⁶ 「外交白皮書」，馬蕭競選總部，2007年11月20日。

註⁸⁷ US DoD, *Military Power of the PRC*, 2009, OSD, March 2009, p.42.



改革國防人事制度、改善聯合作戰能力，及從事武器現代化，以提升防衛能力。美國亦肯定台灣投資在強化基礎設施，以及提升防禦性的努力可使北京以武力達成目的的能力大為減少⁸⁸。至於美國則應依據「台灣關係法」繼續售我防禦性武器，俾使我國足以維持自衛之能力⁸⁹。台灣在「四年期國防總檢討」所提到的，或許能夠相當程度地反應出美國的要求。

信心建立機制

美國新任國家情報總監布萊爾(Dennis Blair)曾在美國國會公開指出：「台灣必須了解其長期的安全在與大陸達成某種協議，而不是只靠軍事防衛⁹⁰」。這也說明了台灣的國家安全不能只奠基在軍事準備上，正如同兩岸與外交關係一樣，談判代表了「伐謀」與「伐交」，也是促進國家安全的重要措施。

不過，即使是在「以談判代替對抗」的思維下，國防與安全方面的談判較諸其他層面難度較高，挑戰也較大。眾所周知，馬政府與對岸的談判進程有其階段性。基本上新

政府初期的兩岸談判以經濟議題為主，之後才會漸漸觸及國際空間、安全（包括撤飛彈、信心建立措施）等議題⁹²。由於安全議題在本質上遠比經貿議題來得敏感，同時又具有高度政治性。因此軍事互信機制很自然地就只能是兩岸談判相對成熟後的議題。在雙方互信沒有累積到一定基礎之前，困難度相對來說較高。

有鑒於談判的實質困難性，一些人士因此建議，是否可由民間智庫或學術研討會來擔任「二軌」，先扮演初步的互信累積管道？事實上，近年來國軍對於共軍的部分了解就是來自民間的學者或記者到大陸或其他國家，與對岸軍方人員面對面交流後（如孫子兵法研究會年會或香格里拉對話）所帶回來的訊息。但以這樣「資訊分享」(information-sharing)方式所進行的安全或軍事議題交流，除了增加人際互動機會外，雙方帶回或傳達的資訊往往十分「混雜」(mixed)，甚至還會和事實有所出入。因為中共軍方在此類場合敢暢所欲言的，多半是教研或退役人員，恐怕不能代表共軍主流政策與想法，這樣極可能會誤導我方對於共軍真

註⁸⁸ Ibid., p.52.

註⁸⁹ Ibid., p.45, 52

註⁹⁰ Ibid., p.52.

註⁹¹ Foster Klug (AP), "U.S. official warns of China, Taiwan conflict", Feb. 14, 2009, China Post, <http://www.chinapost.com.tw/china/2009/02/14/195982/U.S.-official.htm>; Editorial, "To maintain peace, prepare for peace", China Post, Feb.18, 2009, <http://www.chinapost.com.tw/editorial/2009/02/18/196530/To-maintain.htm>. 原文是"Taiwan has to realize that its long-term security lies in some sort of an arrangement with China. It does not lie in military defenses."

註⁹² 蘇龍麒、陳亦偉，前引報導。

實一面之了解。至於我方參加人員亦多來自民間，缺乏政府經驗以及對政策的精準掌握，也很有可能傳達錯誤之訊息給對方。但若派具有國安、軍事身分的學者與會，又恐將混淆官方與私人立場。

由目前或甚至中短期來看，兩岸想要進行軍事互信機制或其他安全議題的談判皆具有相當難度。有關談判建立軍事互信機制條件在很長的一段時間內或許都不會成熟。中共軍方如何回應胡錦濤對建立台海信心互信機制的呼籲，則有待觀察⁹³。因此短期的目標或許只剩下二軌交流，或藉由經貿與其他事務性議題的成功談判來累積彼此在安全上的互信，但是目前的交流模式必須要擴大內涵並將作法多元化。不過軍事互信不應只是兩岸的事，美國的支持至關重要。除了中共撤飛彈、台灣不部署攻勢飛彈外，兩岸還可以利用第三國，特別是美國的智庫來創造兩岸國安與軍事人員直接接觸的機會。兩岸在派遣參加人員時，或許可以考慮具潛力的中級官員或軍官。渠等若有私人情誼，或許在10年、20年後，當這些人員成為兩岸的高階政軍領導之後，雙方的互信機制會在更有利的情況下逐步實現。

軟實力

在歐巴瑪政府新國家安全戰略「巧實

力」(smart power)的指導下，軍力不再被視為能解決一切問題的萬靈丹，「軟實力」、外交、合作、與其它非傳統安全領域的議題（包括環保、氣候、能源等）得到了重視，國家安全的範疇也因此而擴大⁹⁴。這點與我政府的安全理念相合。在馬總統的領導下，我國不再將國防建立在「挑釁式」或「攻擊性」的軍事態勢上，而多著重於國家安全的另外兩根支柱上：「兩岸關係」與「活路外交」上。馬政府主張以溝通來代替對抗、以和解來追求和平，期待為台灣的國家安全注入新的元素。

對於馬政府來說，國家安全除了「守勢國防」以外，「軟實力」也很重要。「這個『軟實力』包括很多因素。台灣居於美日中三強間的橋樑地位，做為海洋文化與大陸文化接軌的樞紐點，台灣民眾對美日中文化及語言的接納與熟悉度，都讓台灣成為三大一小間最不被排斥的一方。當然，台灣的民主制度、自由經濟、開放的社會，也是台灣『軟實力』的重要因素。只要充分發揮這些『軟實力』，台灣不僅更繁榮，而且更安全⁹⁵。」

此外，馬總統在「一個SMART的國家安全戰略」中也提到：「台灣的人文素養、民主制度、自由經濟、開放社會、熱情好客的性格、眾多活躍的民間組織都是吸引外國人

註⁹³ US DoD, Military Power of the PRC, 2009, OSD, March 2009, p.41.

註⁹⁴ Reuters, "Obama to revamp National Security Council: report", Feb 7, 2009, <http://www.reuters.com/article/topNews/idUSTRE51704S20090208>

註⁹⁵ 蘇起，「軟權力+守勢國防=國安」，《聯合報》，2006年1月24日，第15版。



士到台灣定居、求學、經商的重要資產。試問，當台灣成為了東亞『經濟輻輳』、『文化樞紐』的『國際之都』後，外國人士、公司隨處可見，『國際性』的深化難道不會讓台灣更安全嗎？」馬總統的談話正直指「軟實力」在國家安全上的重要性。雖然台美戰略環境不同，但彼此重視「軟實力」的想法卻不謀而合。

結語

眾所周知，一份完整國防政策的形成並非易事。隨著競選時期的白皮書與政策主張、執政初期的「刺蝟戰略」爭議、乃至於最近甫公布的「四年期國防總檢討」，馬政府的國防政策與理念藍圖也越來越明晰。

在「總檢」中，國防部提出了新的建軍前瞻規劃與革新方向，亦可說是馬政府至今最為完整的戰略願景。國防部還認為，「總檢」的意義不僅在於完成立法院的要求，「讓國會瞭解總統任內的國防規劃藍圖，並據以代表人民對國防政策進行監督。同時，也得以藉由此一過程，進行垂直的溝通與水平的整合，求取在戰略與重大國防政策上的共識⁹⁶。」普遍來說，「總檢」相當程度符合新政府與人民的期望⁹⁷。從這個角度看，「總檢」的時代性意義不可小覷。

對於馬政府來說，國家安全的概念並非僅限於國防領域，兩岸關係與外交政策都是

國家安全的重要一環。一言以蔽之，馬總統的「固若磐石」國防就是「對內強化」(be strong)與「對外負責」(be responsible)的主張。在未來數年內，在相對穩定的外部安全環境下，國軍應該要把握難得的歷史契機，加速改革的步伐。不可否認地，馬政府的軍事改革與國防轉型將會面臨許多來自國、內外的挑戰，需要國人共同努力以對。「兵者，國之大事。」若能獲得大多數國人的支持，相信成功的機會就會大得多。

本文為個人看法，不代表任何機關或單位之立場。

作者簡介

鄭大誠先生，為淡江大學戰略研究所、台灣科技大學通識中心兼任助理教授。



陸軍 CH-47SD 型超級齊努克式運輸直昇機

(照片提供：黃明豐)

註⁹⁶ 國防部，「四年期國防總檢」，民國 98 年 3 月，頁 102。

註⁹⁷ 孔繁嘉，「學者肯定國防部『四年期國防總檢討』作為」，《軍聞社》，2009 年 3 月 16 日，<http://n.yam.com/gpwb/life/200903/20090316997511.html>