



我國國防政策與亞太地區國家 國防政策之研究

提要

- 一、國防政策是政府為保障國家安全對國防所採取的行動路線與指導原則通常須綜合運用相關政治、經濟、心理、軍事等力量，以爭取達成國家目標
- 二、國防政策制定須依據國家利益、國家安全目標，考量建軍規劃、國防資源及戰略構想審慎評估後策訂。
- 三、他山之石可以攻錯，藉由瞭解各國國防政策方向與內涵，體認未來軍事發展潮流，並進一步掌握敵對威脅程度，以提供我國借鏡與啓示。

關鍵詞：國家安全、國防、國防政策

一、前言

自冷戰結束後，美國成為全球唯一超強國家，同時俄羅斯、歐盟、日本、中共及印度亦凸顯區域性強權地位，形成「一超多強」的全球戰略格局；因此產生多數國家面對長遠戰略利益的需要，紛紛積極提升經濟發展，重視現代化國防建設，尤其是面對中國的崛起，對亞太地區戰略態勢與區域衝突無形中構成了一個關鍵性變數，¹當前國際政策層面端視未來多元且複雜之安全威脅環

境，國際各成員國間已紛紛欲藉新的能力與新的體系確保安全，所以我國也應積極參與亞太區域安全相關議題，並設法加入區域安全國際組織，以建立我重要戰略地位之價值與影響，尤其針對反恐行動、能源資源與地球暖化等國際性經濟利益與安全因素，更應突顯我國在國際舞台之重要性。另外面對中共持續武力犯台威脅，除了自我防衛決心之外，必須以新視野重新檢視對國家安全防衛的概念，調整未來建軍備戰策略，強化國防

1 國家安全會議，《2006國家安全報告》（台北：國家安全會議，民國95年5月），頁20。

整體武力，以達成「有效嚇阻、防衛固守」戰略指導。²依據我國『憲法』第137條明定：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。」。『國防法』第1章第2條亦闡明：「中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，達成保衛國家安全，維護世界和平為目的」；第3條：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務」。因此我國國防政策定義就是政府為保障國家安全對國防所採取的廣泛行動路線與指導原則，政府通常綜合運用相關政治、經濟、心理、軍事等力量，以爭取達成國家目標，凡與國家安全發生直接影響作用，由最高行政院機關經一定程序所決定國防事務的指導原則即為國防政策。³隨著全球化與資訊化趨勢的深化發展，凸顯國際安全環境已出現重大變遷，相對於國家所面臨的安全挑戰亦日趨複雜；為了因應國防安全的多元挑戰，當前我國國防政策的基本目標為「預防戰爭、國土防衛、反恐制變」。⁴尤應持續軍事事務革新，發展高科技武器，方能建構優質防衛武力，以達成國防政策之目標。

二、我國國防政策制定思維與相關因素

依據國防法第10條規定：「行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。」第11條亦明令指出國防部主管全國國防事務，應發揮軍政、軍令、軍備專業功能，本於國防的需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略。因此，制定國防政策主管機構乃為行政院，必須著眼於國家整體安全防衛，維護國家利益(參考附圖一)，責由國防部協調整合相關部會資源與能力，審慎研擬建議現階段國防政策。

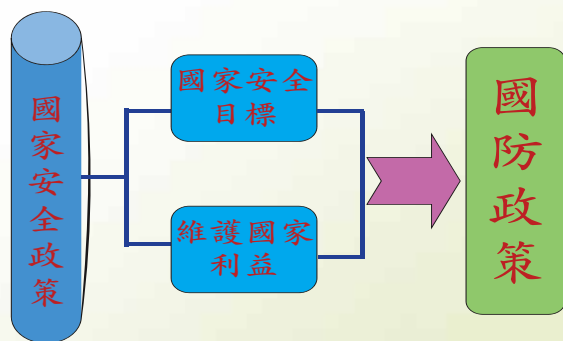
國防政策制定程序係依據國家利益、目標，遵循國軍建軍規劃包括建軍指導、敵情威脅、三軍聯戰需求審慎評估，在有限資源發揮最大作戰效益，並應考慮當時之時空因素、國際情勢發展、軍事科技影響程度，作為一個長程判斷參考，規畫如何肆應未來戰爭型態的建軍準備工作，進而擬定國防政策，指導軍事戰略發展，俾得使在爭取戰爭勝利時，能獲得最大之成功公算與有利效果(參考附圖二)。⁵目前我國現階段國防政策，係以「預防戰爭」、「國土防衛」、「反恐制變」為基本目標，其具體施政方針包含擴大全民參與國防事務、強化全民總體防衛理念、健全危機處理應變機制、整建質精效高

2 同註1，頁87。

3 《中華民國85年國防報告書》，(台北：國防部編印，黎明書局，民國85年)，頁18。

4 《中華民國95年國防報告書》，(台北：國防部編印，民國95年8月)，頁17。

5 同註4，頁130。目前國軍建軍規劃係依照十年建軍構想、五年兵力整建計畫、年度備戰計畫、施政計畫與年度預算的作業流程進行，因此國防政策擬定可藉由建軍規劃向行政院提供建議方向策定。



附圖一 策訂國防政策原則示意圖

資料來源：參考中華民國93年國防報告書第57頁整理繪製

現代軍隊、推動國防民生合一政策、厚植國防科技武器研發、拓展區域軍事安全合作、落實募徵併行兵役制度、堅實聯合作戰指揮機制、精進聯合作戰訓練效能、貫徹軍隊國家化法制化及優質官兵眷屬生活照顧。⁶若就傳統性安全的觀點而言，因應外部的軍事威脅向為國家安全的首要課題，因此我國面對當前中共武力犯台高度威脅，首應先求生存，再求發展，應以「止戰而不懼戰，備戰而不求戰，主動而不被動」之方針建軍備戰。因此國防政策擬定須依據國家利益、國家安全目標，考量建軍規劃、國防資源及戰略構想審慎評估後完成。

(一)國家利益：

國家利益的概念很難清楚定義，根據

國軍軍語辭典對國家利益之定義，為國家對於其國民之生存與發展，極關切之事項；⁷美國前國務卿季辛吉曾提出：「我們要捍衛哪些利益？我們應完成哪些目標？」，美國國家利益，就是在國內及國際舞台上展現美國的價值觀，其目的包含創造及保持一個有利於美國可以和平追求其價值觀的國際環境，隨之而來的是利益本質、民主發展及制度開放，提出了三項注意事項，1.美國的重要性在國際社會的體現，是國家利益的核心；2.追求國家利益並不表示美國的戰略只侷限於美國國土，有時候美國須將其強大的攻擊武力投射到世界各地區，打擊國際恐怖攻擊主義更是如此；3.在定義與釐清美國國家利益時，美國總統是關鍵點。⁸然而，我國的國情與外在威脅與美國不盡相同，國內部分學者認為，凡政治、經濟、社會及外交發展所需確保者，為國家利益；國家利益是一個國家最重要的需求，也是維護國家安全與發展的核心價值，國家利益是策訂國家戰略之依據，目前我國國家利益概為：1.確保國家生存與發展；2.維護百姓安全與福祉；3.保障自由民主與人權。

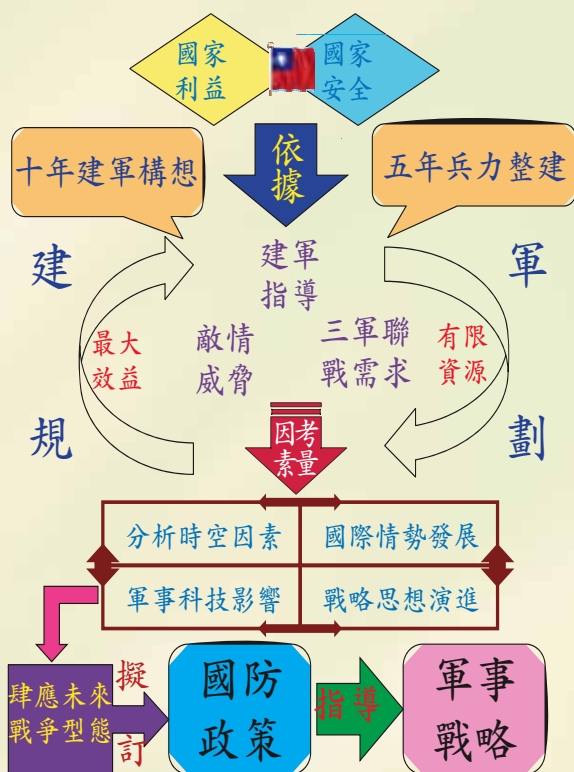
(二)建軍規劃：

在現代軍事科技快速發展的影響下，

⁶ 《中華民國93年國防報告書》，(台北：國防部編印，民國95年12月)，頁56。

⁷ 同註7，頁1-1。

⁸ 山姆.薩克宣、約翰.威廉斯、史蒂芬.辛巴拉3員著，《美國國家安全》(台北：國防部史政編譯室譯印，民94年1月)前言部分。



附圖二 擬訂國防政策程序思維示意圖

資料來源：參考95年國防報告書第130頁整理繪製

面對全球軍事事務革命挑戰，未來建構國軍部隊必須能夠適應資訊時代的作戰型態，尤須結合理論與實務。軍事戰略為國家戰略之一環，必須在政治、經濟、心理戰略支援與配合下，將國家資源轉換為國防武力，也就是「建立力量」與「運用力量」的概念。今日面對知識經濟時代，知識管理已形成全球性趨勢與主流。因此「知識軍事」的具體意涵就是強調國軍應以知識為導向，加強銳意

創新的理念，針對軍事思維、軍事理論、軍事制度、軍事技術、軍事管理、組織體制及作戰訓練等，全面推動軍事轉型，建構一支以知識為基礎的現代化戰力。⁹同時針對未來戰爭型態演變，尤須提升聯合作戰能力，重視資電優勢、科技運用、人才培植、全民防衛等理念，朝向「質精、效高、戰力強」的專業國防發展。

(三)國防資源：

我「國防法」、「國防部組織法」施行後，國防資源的規劃與運用，已有不同以往的觀念與作法，配合國防施政，依據國防安全需要、民間產業能量及未來軍備發展，善用產、官、學、研相關資源，加強資源整合、學術研究、技術創新發展，積極參與國防武器裝備研發產製，將國防資源釋出民間，踐履「全民國防」作為，以達到提升國家總體產業競爭能力，創造軍民雙贏效益。

¹⁰通常國防資源概可區分

1.國防人力：國軍兵力目標與人力結構，將朝向「常備部隊以募兵為主，後備部隊以徵兵為主」規劃，採「為用而訓，先訓後用」政策，並循指揮及專業體系，嚴考核、嚴淘汰，確實拔擢國軍人才，達到適才適所，有效提升人員整體素質。

2.財力：應秉持精實節約原則，兼顧國家整體經濟發展、政府財力負擔及國家安全

9 同註6，頁87。

10 同註4，頁169。

等主要因素，審慎考量未來建軍方向與優先順序，妥善規劃國防預算與經費管理。從資料顯示近十年來面對國防預算佔中央政府總預算比率，已由民國84年度佔24.51%逐年降低至民國93年度的16.59%。因此由於預算獲得不易，尤須建構完整的「國防成本分析模式」，¹¹妥善運用每一分國防預算，發揮最大資源效益，決不輕言浪費與鋪張，協力達成建軍備戰目標，確保國家安全。

3.物力：當前國防物力規劃主要是兼顧「國防安全」、「地方建設」與「民生需求」三大方面，無論是武器系統、裝備設施、補給品等資源，應積極擴大產、官、學、研究等機構，厚植國防科技工業能量於民間，逐步達成國防自主目標，所謂「寓軍於民」，平時建立良好的軍民關係與共識，進一步結合國內可用於保衛國家安全之相關硬體、技術、裝備、器材、載具、民生用品，以遂行國家防衛總體戰爭。

4.科技：人類從農業革命、工業革命時代，不斷改變生活需求與方式，科技的發展進步更是一日千里，也直接影響戰爭型態轉變，例如中古世紀騎兵弓箭攻城掠地；第一次世界大戰強調熾熱的砲兵火力制壓；第二次世界大戰則是空中火力與戰車遂行地空聯

合作戰，將機動作戰發揮的淋漓盡致；二次波灣戰爭中，強調戰場管理系統與精準打擊的非接觸作戰方式。因此國防科技的研發與國家安全的關係更形重要，國防科技應結合未來作戰需求，積極整合軍民科技資源，前瞻尖端的科技發展，例如衛星偵照及導航、奈米防護、電磁脈衝、預警雷達等先進技術，尤其應專注於資電科技與C⁴ISR系統研發製作，期能適應未來數位化的戰場，建構具有嚇阻能力的軍事武力。

(二)國家安全目標

國家安全目標是指以保護國家利益不受國外及國內威脅為主的國家目標；¹²我國憲法第1條「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國」，為確保國家生存與發展，維護全民安全與福祉，及保障自由民主與人權，現階段國家安全目標包含1.維護國家主權完整；2.保障國家永續發展；3.預防台海軍事衝突；4.協助區域安全穩定（參考附圖三）。¹³

三、美、日、韓、印度、新加坡、中共國防政策概要

(一)美國：

從第二次世界大戰結束後一直到1990年代初期，當時蘇聯的軍事威脅影響了美國的國防思想，蘇聯解體後，美國國家安全

11 同註6，頁137-153。

12 《國軍軍語辭典》92年修訂本，（台北：國防部頒行，民93年3月），頁1-1。

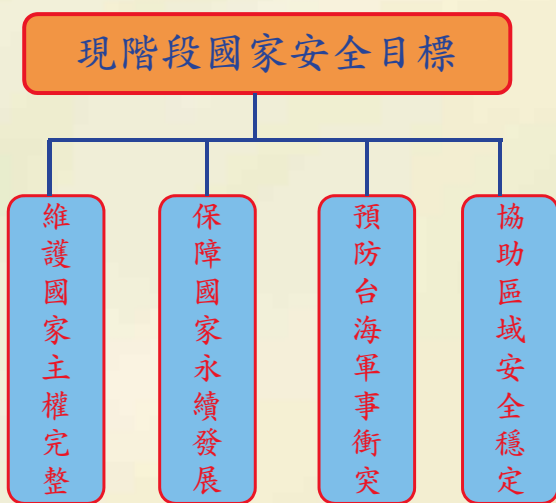
13 同註6，頁58。

政策的主要目標則是圍堵全球各地區共黨勢力之擴張。¹⁴2001年911恐怖攻擊事件象徵著一個不同觀點的世局，21世紀的安全環境迥然不同於20世紀的安全環境，影響國家的安全因素愈加複雜與危險，因此2002年美國國防政策強調發展以能力為導向國防戰略，在世界重要地區維持其優勢軍力；另一方面則慎重面對廣泛多元的威脅風險，其中包括「部隊管理風險、作戰風險、未來挑戰風險以及國防體制上風險」。¹⁵2006年四年期國防總檢激發了美國國防部不斷調整與修正規劃方向，期能建立一支更靈活、快速部署、足以處置各種不同型態威脅的聯合作戰部

隊；針對第二次波灣戰爭與阿富汗戰爭的經驗，各軍種與作戰指揮官將持續進行兵力評估，確保能夠適切因應未來作戰需求；參謀首長聯席會主席針對2006年四年期國防總檢報告評估認為，預期2025年安全環境需求的兵力轉型願景，美國國防政策將塑造並能夠維持有效遂行反恐作戰的部隊，積極加速轉型強化聯合作戰能力，加強改善官兵及眷屬的生活水準。¹⁶因此美國國防政策主軸仍將扮演「世界警察與軍事強權」的唯一角色。

(二)日本

日本國防深受第二次世界大戰戰敗國的影響限制，設置了負責國防安全的防衛廳(其他國家所屬為國防部)，當時在1957年內閣會議所決定的國防基本方針：「國防的目的在於防範直接與間接侵略於未然。一旦被侵犯時將予以排除，以確保日本基於民主主義的獨立與和平」。當時主要著眼一方面繼續維持美日安保條約，另一方面必須建立自我有限的國防力量，防止外來侵略。¹⁷1998年日本防衛白皮書提出其防衛武力整備的基本觀點，是引用獨立國家所需最小限度基礎防衛武力構想，陸、海、空之武力必須取得均衡，同時基於美日同盟關係，同意美軍使用日本的設施和基地，兩國努力促使亞太地



附圖三 現階段國家安全目標

資料來源：《中華民國93年國防報告書》，第二篇第五章，頁58。

14 《世界各國國防政策比較研究》(上冊)，(台北：國防部史政編譯局譯印，民國88年4月)，頁51。

15 《2002年美國國防報告書》，(桃園龍潭：國防大學譯印，民國92年8月)，頁19。

16 《2006年美國四年期國防總檢報告》，(台北：國防部譯印，民國96年5月)，頁168。

17 《各國國防政策專輯》，(台北：國防部史政編譯局譯印，民國64年4月)，頁254。

區和平與穩定。¹⁸2003年日本防衛白皮書提出基於近年來國際間各種情勢變化，應對於「因應大規模災害等各種事態」與「建構更安定之安全保障環境」作出貢獻，防衛大綱所定之兵力目標，積極強調防衛武力之合理化、效率化、精簡化，以提升防衛武力品質為基本要務。¹⁹2007年1月9日，防衛廳升格為防衛省，日本官方文件說明係因日本周邊安全環境發生重大變化，特別是北韓進行飛彈試射及宣稱完成核武測試、中共測試反衛星武器及軍事現代化透明度不足，以及美國全球防衛態勢之調整等，為了預防日本本土遭受直接攻擊，且致力於改善國際安全環境等因素；同年7月6日公布2007年防衛白皮書：摘要基本原則為(1)繼續加強美日安全保障體制(2)積極地參與國際維和行動(3)大力發展飛彈防禦系統(4)進行國防組織調整；²⁰藉以凸顯其在亞太地區之重要地位。

(三)韓國

韓戰結束後，美國維持在南韓駐軍，1953年10月雙方簽署共同防衛條約，美韓兩國一致認為，舉凡針對其行政管轄下的太平洋地區領土之外來攻擊，將「危及其本身的和平與安全，進而宣布按照憲法程序採取

行動以因應對兩國所構成的共同危險」。²¹朝鮮半島被軍事觀察家列為全球軍事衝突可能發生的潛在地區，就南韓的觀點，主要的軍事威脅來自於北韓，尤其北韓窮兵黷武發展長程飛彈(如大浦洞飛彈)、擴充機械化部隊數量、拒簽署化學武器協定，並增加核、生、化武器設施建造，直接影響南韓國家安全甚鉅，因此南韓1998年制定國防政策基本方針：(1)建立穩固國防態勢，嚇阻北韓軍事躁進(2)發展對內及對外軍事關係(3)發展以未來為導向的國防武力(4)提升武裝部隊形象與能力。²²基於本世紀之初的幾場局部性戰爭與恐怖攻擊行動，南韓政府也體認面對傳統戰爭威脅逐漸減緩，而面對非傳統威脅正日益加劇。有鑑於此，2003年8月南韓總統盧武鉉宣示，將邁向「自主國防」發展，未來十年積極建立自主國防力量，免於受外來軍事威脅與侵略；2004年美國布希總統重新調整全球性軍事部署，協議中在2005年12月前將駐韓美軍裁減1萬2千人，並於2011年前將駐韓美軍主要軍事設施從41個減少到26個。²³因此南韓國防政策未來方向除了繼續依賴美韓同盟維護國家與地區安全，同時也積極發展自主國防政策，彌補美韓軍事聯盟

18 《1998日本防衛白皮書》，(台北：國防部史政編譯局譯印，民國88年2月)，頁89。

19 《2003日本防衛白皮書》，(台北：國防部史政編譯室譯印，民國94年3月)，頁218。

20 <http://blog.sina.com.tw/cnear/article.php?pbgid=33723&entryid=578784>

21 《世界各國國防政策比較研究》(下冊)，(台北：國防部史政編譯局譯印，民國88年5月)，頁265。

22 《1997-1998韓國國防白皮書》，(台北：國防部史政編譯局譯印，民國87年10月)，頁59。

23 傅慧軍、岳勝軍，《信息時代的國防政策》，(北京：國防大學出版社，2006年9月)，頁172-174。

日益不足的現象，提升自我防衛能力。

(四)印度

近半個世紀以來，印度與巴基斯坦始終環繞在「喀什米爾主權」問題，陷於緊張對峙的狀態，影響國家經濟發展，1960年代印度政府將經濟發展列為優先要務，忽略國防建設的重要性，1962年中(中共)印戰爭，導致印度潰不成軍，重新思考進行軍隊編組與增購武器裝備，如何以國防建設帶領經濟發展，加速達成國防自主目標；1965年間與西方國家軍事交流密切，期間美國軍事思維對印度國防建設具有重大影響，還包括英、美兩國將大量軍事技術與物資支援提供印度進行軍事現代化構想，直到1971年甘地夫人帶領印度軍隊擊敗巴基斯坦，獲得軍事與外交勝利。²⁴1984年主导向蘇聯進行大規模軍購，大幅增加國防預算，²⁵1990年印巴喀什米爾衝突、斯里蘭卡行動造成一連串軍事挫敗，粉碎了當時印度想成為軍事強國的夢想。²⁶2000年印度宣布將部署新型長程飛彈，2001年舉行代號「全面勝利」的軍事演習，目的是訓練部隊「在遭受核生化武器攻擊想定作戰」；²⁷2003年分別與美國及

俄羅斯舉行大規模的軍事演習，同時也與歐洲德、英、法等國建立全面夥伴關係，²⁸擴大軍事外交關係，提升其在南亞區域的軍事地位與重要性。部分西方軍事觀察家認為印度一直把「威懾戰略」作為維護國家利益，確保國家安全的重要手段，自從1974年首度試爆核子設施，被列為核武發展國家之一，1998年積極投入核武試爆，成為世界第六大核武國家，2003年分別投入國防預算研究發展陸、海、空長程飛彈試射，建構有限度戰略核武攻擊能力。²⁹2007年分別與中國、日本、美國、俄羅斯參與多次東亞海上軍演，更加凸顯要擴展印度在西太平洋的軍事合作關係，藉由核武能力與軍事外交提升海洋大國地位，並可從美國、俄羅斯獲取高科技武器系統，透過工業合作取得重要軍備發展科技與能力，大幅提升印度整體軍力。

(五)新加坡

新加坡位於馬來半島的南端，扼制麻六甲海峽，位居歐洲、亞洲與澳洲海陸交通的樞紐，地理位置重要。自從1965年立國以來，在國防與外交政策奉行「不結盟政策」，不介入美、蘇兩大集團的軍事競爭，

24 《印度-成型中的強權》，(台北：國防部史政編譯室譯印，民國92年12月)，頁226-229。

25 甘地夫人當時以運用軍事武力及大幅增加國防開支的方式，以獲取區域主宰權政策，從1980年40億9000萬美元增加到1988-89年的98億9000萬美元。參考註24整理之摘要。

26 同註24，頁254。

27 蔡東杰，《印巴競合發展與南亞戰略新情勢》，韜略談兵第二輯，(台北：青年日報編印，民國196年10月)，頁35。

28 同註23，頁152。

29 同註23，頁156。

也不加入兩國所組織的同盟與陣線，並希望在華府與莫斯科間維持超然的國際地位，與世界其他國家維持等距關係。然而在國防體制與政策上，新加坡雖然沒有龐大的常備部隊，卻可以依靠國防戰略的明確定位與國防預算的有效建置運用，使新加坡維持著高素質的戰備力量。有關此點，是新加坡全國上下推動「全民國防」所創造的國家安全有利條件。綜觀其國防政策是「確保新加坡和平穩定發展，維護領土主權之完整」，平時以嚇阻假想敵國之侵略、戰時則以擊退來犯敵軍與確保國家安全為目的。新加坡也有所謂的「國防安全三環論」。第一環是「預防」

（Prevention）：掌握邊境與衝突情報（Intelligence Border Controls Collaboration）；第二環是「防護」（Protection）：實體、資訊網路與心理防護（Physical, Cyber, and Psychological Protection）；第三環是「反應」（Response）：突發事件危機處理與復原（Crisis Management, and Recovery）。³⁰

（六）中共

1970年代中共在鄧小平領導之下，實施改革開放，使得中共經濟快速成長，綜合國力大幅提升，中國崛起遂成為亞太地區國家所極為關切事件。1985中共提出海洋戰略從「近岸防禦」推進到「近海防禦」並邁向「近洋防禦」，逐步突破美國第一島鏈戰

略防線，準備向第二島鏈擴張，使其戰略能力可涵蓋西太平洋。³¹中共體認自1991年第一次波灣戰爭，全球性軍事事務革命浪潮，重新思考未來戰爭型態與方式，尤其挹注國防預算大力支持科技強軍政策，從1995年迄今(2007年)，每一年均呈兩位數百分比成長，已成為除了美、俄之後世界第三大國防支出國家。近年來部分軍事學者分析，中共積極投入軍事現代化快速發展，因應未來需求是重點於信息(資訊)、航天(太空)與二砲部隊，配合傳統地面與海、空軍部隊戰力強化，具備足夠向週邊地區實施兵力快速投射，遂行高技術條件下的信息作戰能力。

³²針對美國公布2007年中共軍力報告書，中共懷抱著放眼全球的野心，並以區域政經強權快速崛起，尤其解放軍正處於全面轉型過程，企圖從一個在領土之內遂行長期消耗戰的大型軍事體制，轉變為有能力實施並且可贏得與具高科技敵人之間的高強度短期衝突，美國分析中共快速軍事現代化的重要動機之一，可能是為了台海之間突發狀況做好軍事準備，並考量美國及其他國家介入的可能性。同時在中共2006年國防白皮書(2006年中國的國防)明確揭櫫中共國防現代化三個發展策略：(1)在2010年時必須奠定軍隊現代化的基石(2)2020年獲得完成軍事現代化的主要進展(3)建立具備資訊化部隊，於21

30 廖天威，〈新加坡總體防衛—公民軍隊素質優異〉，《青年日報》，民國96年11月4日第四版。

31 同註4，頁41。

32 同註4，頁45。

世紀中期打贏資訊化戰爭。³³更加凸顯中共將在亞太地區建立軍事強權的決心，並冀望能與美、俄等軍事強權國家相抗衡，建立未來世界大國地位。

四、我國國防政策與各國國防政策比較

國防政策是一個國家針對國防安全與建設的基本方針，主要依據國家利益、國家安全目標，以國家的綜合國力為基礎，支持與發展國家整體戰略為目的。我國現階段國防政策，係以「預防戰爭」、「國土防衛」、「反恐制變」為基本目標，其具體施政方針包含擴大全民參與國防事務、強化全民總體防衛理念、健全危機處理應變機制、整建質精效高現代軍隊、推動國防民生合一政策、厚植國防科技武器研發、拓展區域軍事安全合作、落實募徵併行兵役制度、堅實聯合作戰指揮機制、精進聯合作戰訓練效能、貫徹軍隊國家化法制化及優質官兵眷屬生活照顧。針對其他國家國防政策與我國逐一

比較，發現新加坡、韓國與我國國情具有部分相同之處，我與美、日、印軍事轉型目標具有共同方向，而中共國防政策則可提供我對相對敵情之瞭解與因應。因此概可區分國防安全與威脅、全民國防理念、軍事轉型革新、聯合作戰發展、國防法制與官兵福祉等五個面向分析比較如次：。(如附表)

(一)國防安全與威脅：我國面對中共武力威脅甚高，尤其中共快速發展軍事現代化，使兩岸軍力逐漸失衡，對國家整體安全影響日益加深；相對於南韓面對北韓於板門店一線之隔，軍事衝突一觸即發，且北韓去年發射大浦洞飛彈，更加凸顯其威懾性目的，南韓國防安全備受威脅，與我國均屬於高程度威脅。

(二)全民國防理念：全民國防是21世紀世界各國國防發展主軸，也是檢驗一個國家一旦面臨外患時，能否經得起戰爭考驗的必要機制。因此，全民國防乃我國現階段國防整

附表 我國與世界各國國防政策分析比較一覽表

我國與世界各國國防政策分析比較一覽						
國別	面向	國防安全與威	全民國防理念	軍事轉型革新	聯合作戰發展	國防法制官兵福祉
中 華 民 國		高	積極	中	積極	普通
美 國		中	普通	高	積極	重視
日 本		中	普通	高	積極	重視
韓 國		高	普通	中	積極	重視
印 度		中	非積極	高	積極	普通
新 加 坡		中	積極	中	積極	重視
中 共		中	積極	高	積極	普通

資料來源：作者自行繪製完成

33 《中共軍力報告書摘要》，(台北：國防部參謀本部情報次長室譯印，民國96年5月26日)，2頁1。

備與建軍備戰的重要工作之一，希望能以軍事武力建設為核心，凝聚衛國保民意志，以達成「全方位的國防」、「全民參與的國防」、「總體防衛的國防」、「民衆信賴的國防」。新加坡雖然是一個屬於較中立的國家，並沒有龐大的常備部隊，但是依據國防戰略與預算規劃，由上而下全力推動全民國防，創造國家安全的有利條件。中共推動全民國防的也不遺餘力，2001年4月28日第9屆全國人民代表大會，常務委員會第21次會議通過「中華人民共和國國防教育法」，無論國民教育、高中、大學等均將全民國防教育融入課程施教，並在大學系所成立國防教育學院，培訓國防教育人才；每年也設立不同的宣教主題，例如2001年為「關注國防就是關心自己的家園」，2002年為「國防安全是全社會的共同責任」，2003年為「國防連著你我他，安寧維繫千萬家」，2004年為「勿忘國恥，強我國防」，藉由地方宣教活動，激發人民對國家安全的高度共識。³⁴因此在全民國防理念新加坡、中共與我均屬於較積極態度，而美、日、韓亦將全民國防列為未來發展之趨勢。

（三）軍事轉型：鑒於世界戰略情勢丕變，美軍為因應後冷戰時期不對稱式的威脅

（Asymmetric Threats）及核武的擴散，使危險因素日益升高，許多國家仍然繼續致力發展大規模毀滅性武器的效能，³⁵而基於格瑞納達、科索沃軍事行動及波灣戰爭獲致的經驗教訓（例如三軍未能有效遂行聯合作戰導致作戰效能降低、戰場反應遲滯及有限的作戰能力等缺點的暴露），加深美軍對軍事變革的需求，美國布希總統在2002年元旦演講中，強調「美國的國家安全端賴軍事上的轉型（Military Transformation）」。³⁶日本基於東亞區域安全與其軍力發展，積極與美國建立聯盟友好關係；印度近年來也積極與西方國家經常性實施聯合演訓，籌購新的武器裝備，提升軍事能力；中共軍事現代化發展，可以從其國防預算窺知一二，若依照國際戰略機構評估，將對外軍購費用、以物易物軍備交易、隱藏性預算等項目還原，中共實際的國防預算應為公開預算的2-3倍，以2005年為例，其國防預算估計高達新台幣1兆9千億至2兆9千億之多，佔中共GDP的2.7%—4.0%，約為我國國防預算7-11倍。³⁷因軍事轉型與革新，以美、日、印、中共屬於積極型，我國與南韓、新加坡基於國力因素，雖無法並駕美、日等國，然仍然朝向軍事革新方向努力邁進。

34 蕭介雲，〈全民國防教育全球新風潮〉，《青溪後備軍人》雙月刊，501期，民國95年5月，頁165。

35 同註10，頁35。

36 史蒂芬·派柏博士於2003年國防產業發展座談會專題講演摘要，羅志成翻譯改寫，「21世紀美國國防轉型與革新思維」，尖端科技，第224期，2003年4月，頁38-47。

37 同註1，頁39。

(四)聯合作戰發展：未來戰爭必然是結合情報、監視、偵察為一體，並以高科技系統、資電優勢及精準武器裝備所主宰之戰場，具有戰鬥節奏快、無固定戰線、無前後方之特質，講求三軍聯合作戰型態之戰爭。美軍針對「聯合作戰」概念發展，先後於1996年7月及2000年5月，美國參謀首長聯席會議先後頒布了『2010年聯合作戰構想』及『2020年聯合作戰構想』，探討未來15—20年美軍聯合作戰理論的發展趨勢³⁸。除了美國之外，世界各國均紛紛朝向聯合作戰研究發展，因此，無論我國、日本、南韓、印度、新加坡及中共均採取積極態度推動聯合作戰，以符未來戰爭需求。

(五)國防法制與官兵福祉：國軍因應外敵壓力日迫、威脅型態轉變、軍事革新趨勢、內部改革要求，發展具備高度適應性的國防組織與能力，強化優質人力與官兵福祉，以建構現代化、專業化國軍部隊，綜觀國防二法已於民國91年頒布實施，正式確立「文人領軍」、「國防一元化」之民主化國防體制；然而因國內政治與經濟因素，國防預算編列實不符需求狀況下，官兵福祉政策難以達到預期成效，仍有待持續落實。就此面向程度分析，國防法制層面除了中共共產體制，以黨領軍之外，各國已逐步朝向民主化國防體制；官兵福祉層面，則以美、日、韓、新加坡等國較為重視。

五、結語

維護國家安全不僅止於建立軍事武力，更重要的是在於全國人民的支持，投入所產生的整體國力。國防政策就是為保障國家安全，對國防所採取的行動指導與原則，他山之石可以攻錯，本文希望藉由瞭解各國國防政策方向與內涵，體認未來軍事發展潮流，並進一步掌握敵對威脅程度，以提供我國之借鏡與啓示。長期以來，國軍面對中共「文攻武嚇」的威脅，使我們建軍備戰的工作充滿了挑戰性，面對其現代化軍事武力大幅提升，尤其在軍事衛星、導彈技術、信息戰能力對我安全威脅影響更鉅。所以，為了維持台海的穩定與保衛國土的安全，必須維持足夠的防衛能力，因此尤賴透過審慎規劃軍購之方向、先進國防武器研發、靈活組織編裝調整及高素質軍事人才培育等，方能導引國軍建構「有效嚇阻、防衛固守」之軍事戰略指導，賡續強化資電優勢及整合三軍武器系統，使國軍朝向成為「量小、質精、戰力強」現代化優質勁旅。

作者簡介

余永章

中正預校第4期

陸軍官校75年班（正55期）

國防大學陸軍指揮參謀學院85年班、戰術研究班86年班

國防大學管理學院資源管理研究所碩士

現任國防大學陸軍指揮參謀學院上校教官

38 馮兆新主編，《美軍聯合作戰理論研究》（北京：國防大學出版社，2001年10月），頁4。