

著者／龐國強

海軍官校正期84年班
中山大學經濟研究所碩士
現就讀於國防部海軍指參學院少校學員

戰略應該決定兵力。實際上，此種關係應該是相輔相成。一個國家對於軍事戰略是否適當，應著眼於是否適合國家防衛所需，軍事武力的建構，理想目標應是對敵情威脅之現實環境，考量國家的地理形勢、國家財力及人員是否得以支持。因此，建軍政策除了必須肆應今天的威脅外，更需能考量「彈性」與「前瞻性」。目前我海軍兵力在缺乏有效嚇阻力量、水雷作戰能力受限及兵力結構未符戰略構想之情形下，應即改進，方能建立「精、小、強」的可恃戰力。

從軍事戰略建軍規劃 論海軍未來發展

壹、前言

亞太區域涵蓋之海域面積廣大，其間島嶼密布，許多島礁長期存在著主權爭議的問題；而台灣海峽位處西太平洋島鏈的重要地緣戰略位置，東亞的戰略形勢本來就極為敏感，身處其中的中華民國，不可避免地要隨著不斷變化的區域安全形勢，特別是中共的國力提升與日本追求國家正常化等因素，而直接面對日益複雜的台海環境和區域安全的課題，我國防政策與軍事建設，無可避免的將受到外在環境極大程度的牽動。

台灣四面環海與各外、離島距離較遠，易遭敵海上封鎖或武力直搗本島西部精華地區；另外，本島及各外、離島間受限於距離之因素，難以相互支援發揮統合戰力，形成獨立作戰之態勢。台灣大部分地區之地形與地質不利裝甲部隊運動；濱海或淺山丘陵地扼控難岸或縱深地區，形成守備與反擊之要點，極具軍事價值。各地區交通網密布，有利後勤補給與兵力轉用，大型軍、商、漁港數量多，有利我海軍小兵力配置。

海軍作戰的最主要目標，是控制海洋為我所用。海洋戰略理論把制海歸納為三種不同的途徑，它們分別是決定性會戰、封鎖與存在艦隊。具濱海特性的我國，海軍建軍備戰之基礎應有「存在艦隊」概念；存在艦隊並不是一種消極的避戰思想，它所主張的存在是一種「積極而有活力的存在」。只要我們能善用地理形勢的防禦態勢，在敵人達到他的目標前不致變質而崩潰，運用「機動」和「匿跡」的優勢，當敵人處於最危險的暴露時，我們就能以反制攻擊，對敵奇襲，瓦解敵人之企圖。

貳、現階段軍事戰略構想

為維護國家安全所採取的措施中，國防戰略居於關鍵地位，其中以軍事戰略（Military Strategy）為主軸。軍事戰略只是國家安全戰略的一環，它可定義為「運用一個國家軍事力量，透過武力或武力威脅，來確保國家政策目標的藝術與科學」¹。軍事戰略強調使用軍事力量、武力及暴力流血來實現國家目標，然而國家安全戰略若能運用成功，可降低暴力使用的需要性。若軍事戰略強調勝利，國家安全戰略則不僅止於追求勝利，而在於確保持久的和平。柯林斯（John M. Collins）稱軍事戰略主要為將軍之事，而國家戰略則為政治家的範疇²。

依我國國防部95年國防報告書，我國國防係以保衛國家安全，維護世界和平為目的，並依據國際情勢與敵情發展，制定現階段具體國防政策，以「預防戰爭」、「國土防衛」、「反恐制變」為基本目標，國軍依此基本目標，在軍事戰略上以「有效嚇阻、防衛固守」為戰略構想，藉具備嚇阻之防衛戰力達到「預防戰爭」目的，並以適切之防衛戰力達成「國土防衛」及「反恐制變」之目標。基此，持續軍事事務革新及發展高科技武器為支持前揭政策及構想之重要方向，目前國軍依「科技先導、資電優勢、聯合截擊、國土防衛」的建軍指導，持續整合三軍戰力及籌購或研發高科技武器，以建構具有嚇阻能力之優質防衛武力，其主要內涵為：

一、強化全民總體防衛理念

未來戰爭將不再侷限於軍隊與軍隊間的作戰，民間社會非軍事目標，更有可能成為首先遭受攻擊的對象。為因應「不對稱戰爭」行為，確保國家「綜合性安全」、「全民防衛動員」機制的建立，以及危機處



理能力的強化，實為國防安全事務的關鍵課題。在強化全民總體防衛理念上，即兼顧「國防安全」和「危機應變」之前瞻性考量，建構完整的行政動員與軍事動員體系，以確保國家生存發展及人民生命財產，具體實踐全民國防的理念。

國軍之新軍事戰略及建軍整備之目標，將建立預防戰爭之具體實力，並遂行「戰略持久、戰術速決」作戰指導，粉碎中共積極擴張軍備，強化對我針對性的軍事部署與軍事演習，防止中共以三戰（輿論戰、心理戰及法律戰）、統合運用恐怖攻擊及軍事犯台之企圖，逐年整建起讓敵人不敢輕啟戰端，令敵人畏懼的嚇阻能力及全民防衛決心。

二、具備全方位軍民合一的防護功能

國軍軍事戰略為因應敵人之「超限式攻擊」威脅，配合調整平時整備及戰備應變作為。中共近年來，在建軍發展上積極實施現代化，對我國國家安全威脅，已從傳統的地面作戰，轉向朝水下、海上、空中、太空、電磁及網路的「六維」高科技作戰布局發展，並將防範外力介入台海問題的狀況，加入演練想定中，其「遠戰速勝、首戰決勝」之構想，是希望加速強化其海、空軍與二砲遠距攻擊武器裝備購置與部署，透過不斷的協同演訓累積經驗，提升其聯合作戰之能量。

我整建國防武力，乃本於民生與國防合一的要義，來鞏固國防、保衛國家、保護人民。所有建設以國防為著眼；同樣地，所有國防軍事設施，也都以保障民生為依歸。也就是國家建設，在平時有其民生的效用，在戰時則發揮國防的威力。唯有民生與國防合一



的「全民國防」，才能促成國民與武力的真正結合。現階段在「止戰而不懼戰、備戰而不求戰」的理念下，平時廣儲戰力於民間，以發展全民國防；戰時則迅速動員民間力量，以遂行軍事作戰。

三、積極研發科技武器

國軍因應敵情威脅的發展，本著「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想，在建軍規劃上，是以「科技先導、資電優勢、聯合截擊、國土防衛」為指導，戰力整建重點置於「提升三軍聯合作戰整體戰力」，並以資訊與電子戰、飛彈防禦系統及聯合截擊戰力為優先，期能積極組建一支高效率的現代化軍隊，滿足整體防衛作戰的需要。

在國防科技研究發展方面，將持續運用既有國防科

技研發經驗及技術能量，進行重要科研計畫，以滿足國軍作戰需求，強化國軍整體戰力；同時建立後勤體系及關鍵性零組件自製能量，掌握關鍵性技術，達到「國防自主」目標。

四、健全危機處理機制達到政府繼續運作功能

國軍「危機處理應變」範疇，涵蓋外來的「軍事危機」、內部的「恐怖攻擊」及「各類型災害的支援協處」。基此，將本「全方位安全」理念，特續配合國家危機預防與處理機制運作，以「國家安全政策」為依歸，健全風險管理與危機處理運作機能，建構對敵「不對稱」威脅的防衛戰力，以肆應各種危機，確保國土安全。

為適應敵可能併用「常規與非常規」、「線性與非線性」、「對稱與非對稱」手段，採取「猝然突擊」之犯台模式，國軍已完成戰備階段相關調整作為，依據各部隊平、戰時差異，明確策定行動準據與相關作戰計畫，本「慎戰始終」的態度，在「不到最後關頭，絕不輕啟戰端」的原則下，制定備戰指導方針，責極完成各項戰備作為，達成防衛作戰任務。

五、拓展國際軍事外交及區域安全合作

台灣基於地緣位置，在亞太地區扮演重要角色。中共軍事擴張為亞太各國所共同關切，而台灣為抗衡其威脅的最前線；中共近年建軍備戰著眼於攻台，台灣承受的危險即為亞太穩定的威脅。基此，我國的國防政策以推動軍事外交及強化參與區域安全合作為重要目標。

未來我國在拓展區域軍事安全合作上，加強與區域共同戰略利益國家保持戰略對話及安全合作為重點，

並爭取結合區域力量協助台海建構「信心暨安全建立機制」為遠程目標。運用「整體外交」政策，持續推動與各國軍事交流與合作，以增進國際能見度，爭取軍事戰略合作，廣拓軍事情報預警管道，預防衝突，降低戰爭發生機率。

綜觀所述，我國軍事戰略的「有效嚇阻」內涵與國際關係研究學者所認定的「嚇阻理論」相去甚遠。再比較中共所謂的「威懾」，其具備國家戰略層次的全方位作為，也具有嚇阻的能力與可信度。若以嚇阻理論的三個條件來檢驗我國的「有效嚇阻」戰略，「能力上」我國目前還沒有嚇阻戰略所必須具備的大規模報復力量，軍隊組織架構及國防預算上，更看不出支持嚇阻戰略的明顯數據。「溝通上」基於保密的要求，不要說中共不了解我國嚇阻戰略的實力與方式，恐怕連國軍本身，也沒有幾個人知道具體內容，再加上沒有充分的溝通管導，嚇阻的訊息無法適當傳遞，如何達成嚇阻目的。在「可信度」方面，除了前述能力與溝通均缺乏外，對於中共得不償失的價值觀，恐怕也無法確實掌握。由此觀之，我國的「有效嚇阻」軍事戰略還在初始發展階段，現階段不易有所成果。

參、海軍制海兵力之構建

以純軍事而言，目前我國的軍事力量對中共並不具備實質上的嚇阻能力，國防戰略發展也未完全因應「有效嚇阻」的戰略構想，具體籌建有效的嚇阻兵力，有的只是意圖以「防衛固守」的邊際效應以替代「有效嚇阻」³。

我海軍之建軍，必須依據軍事戰略，掌握戰爭發展趨勢，審慎考慮「國際情勢」、「地略形勢」、「敵情威脅」與「國力條件」等因素而規劃。為在未來可



能發生的台海戰爭中，以防衛固守的作為，期以達成些許的嚇阻成效；然如何針對敵情威脅，運用地略形勢，配合科技之發展，再予審酌國力條件，以建構現階段合宜的制海兵力，期以強化我在台澎防衛作戰中的防衛能力。然我國地理位置四面環海，幅員有限，故台澎防衛作戰係島嶼防衛性質，具有被動性、獨立性、整體性及速決性的作戰特性⁴。美軍認為「濱海作戰」係泛指發生在鄰近陸地200哩或水深少於200公尺海域的作戰行動，台海周邊海域，具備美軍所定義之濱海作戰地區特性，包括水淺、島嶼多、鄰近陸地、水文複雜等特性，不同於遠洋作戰，在兵力投射及戰略運用上均有不同程度的改變。因此，一個國家對於軍事戰略是否適當，應著眼於是否適合國家防衛所需，軍事武力的建構，理想目標應是對敵情威脅之現實環境多多益善，然仍需考量國家的地理形勢、國家財力及人員是否得以支持。故建軍政策除了必須肆應今天的威脅外，更需能考量「彈性」與「前瞻性」。



就兵力整建面臨的困境，若決策者一味的將注意力集中在兵力數量的大小，而忽略了兵力結構與外在威脅等重要因素，那麼海軍的建軍將永遠無法與軍事戰略同步。

我國國軍未來武器籌建，已由「三軍均衡、全面提升」的思維，轉為「重點發展」，即強調聯合作戰戰力提升的新領域。在前瞻未來戰略情勢，評估中共軍事威脅、預判國防資源條件及符合防衛作戰需求之全盤考量下，未來軍事投資重點將挹注在「指、管、通、資、情、監、偵（C4ISR）系統」、「聯合防空」、「聯合截擊」及「國土防衛」等重要戰力整建上，期使國軍對未來的戰爭，能在重要的關鍵場域上，保持局部的戰力優勢。

以我國有限的國家資源，絕不可能悉數投資於海軍，我國亦無足夠的財力與中共實施軍備競賽，此種國力上的限制，促使海軍在兵力整建與建軍規劃時，

必須將策略擬定與威脅認知有效結合。一方面可避免判斷不周延，造成能力不足以應付威脅的窘態；另一方面，則可防止反應過度，不致造成敵意升高或使資源分散於次要領域的困境。唯有對中共威脅與作戰區域環境之正確認知後，規劃出的兵力結構方能兼具經濟的可行性與軍事的合理性，也才能在防衛能力上奠下深厚根基。以下僅就海軍制海兵力優先規劃之目標作探討。

一、建構水下打擊兵力

潛艦隱密性佳、機動性高，為甚佳之奇襲戰具，然其偵搜能力有限，防禦力較弱，指揮管制能力不足，巡邏區域有限，不適於擔任協調，協同性質的防禦任務，且無法經水下通信，情資交換，故潛艦適宜於單獨行動，執行攻擊性作戰任務。目前本軍僅擁有2艘較現代化之傳統柴電潛艦，如能增加數量，在未來台澎防衛作戰中，對中共海軍具相當大的威脅效果。



二、籌購新式水雷

水雷雖不屬制海兵力，但屬制海戰力之一環。本軍現儲水雷大多數皆為雷齡超過五十年以上之美製六號水雷，目前雖有萬象三號火箭推升式水雷及萬象二號沉底雷，但數量有限，根本不敷運用。故應當加速量產或採購以逐年替換舊雷，以能提供攻、守勢布雷作戰計畫運用，在未來防衛作戰中挹注相當可觀的可恃戰力。另外，針對海底地形、地質、水文及布雷作戰計畫亦配合探勘與修正，方能發揮水雷最大戰力。

三、整建水面輕快打擊兵力

海軍現有的錦江級艦與飛彈快艇適合運用濱海海域的地理形勢掩蔽，符合「存在艦隊」保存戰力的精神，除可進駐高雄、左營、基隆、馬公、蘇澳、花蓮、台中及安平等各大軍、商港外，亦可配合需要進駐台灣本島150處，及澎湖、綠島及金、馬等離島89處等漁港，在作戰初期得以保存戰力，於截擊作戰時，發揮濱海作戰之突襲戰果。另受惠於科技的發達，造船工藝的進步，使得小艦艇得以配置攻擊力強的火力，如我國研發的雄二、雄二E與雄三型攻船飛彈，配於錦江級艦上，著實的建立「量小、質精、戰力強」的部隊，有利於「聯合截擊」作戰，發揮顯著效果。

四、兼具水面攻擊之多功能空中兵力

現代反潛機具有多功能之特性，除具良好之反潛作戰性能外，並兼具海洋巡邏、監視及攻擊水面目標等多元化功能，可節約水面兵力之運用，且可因應作戰進程，轉換任務支援水面主戰兵力遂行制海作戰。為適合我濱海作戰特性，宜以旋翼直昇機為首要考量。現我海軍已具有S70C反潛直昇機，可配置於陸基或艦載，惟只執行反潛作戰任務，因應現代作戰需求，宜朝多功能發展。另直昇機除有強大機動力與快捷性外，極適合我國濱海地域作戰使用。現今面對中共之軍力威脅已屬防衛作戰之守勢態勢，故大量的兩棲載具已不合時宜，老舊的掃雷艦艇亦無法發揮功能，而運用直昇機遂行快反突擊任務及空中掃雷作業，應有極大的成效。多功能直昇機之籌獲絕對有助我海軍制海戰力之提昇。

肆、結論

中共現憑著經濟實力與科技力已構建相當的嚇阻戰力，不論是潛艦或戰術（略）彈道飛彈及其在太空上衛星的實力，皆已具區域強權相當的水準。反觀我國，以往傲人的經濟實力已不復存在，國防建設與建軍有賴美、法等大國以軍售或準軍售方式獲得，再加



上政治內鬥惡耗，使得過去優勢基礎已逐漸瓦解。故在建軍備戰時是否應更要仔細審酌，依當面威脅、我國地理形勢及國家資源，做最有效的分配與運用，建構「精、小、強」的戰力。

現今作戰均以科技為基礎，「非核」雖是我國的政策，但是彈道飛彈與攻陸巡弋飛彈是不錯的嚇阻戰力，其亦須憑著優勢的衛星或空照提供相關情報資料，始能發揮飛彈的戰力，以上發展策略需要經濟力與科技力的支撐，也是我國應該努力的方向。海軍建軍除了必要的大型作戰艦於反封鎖作戰運用外，兵力結構是否應予檢討，將有限的財力與人力運用於重點兵力上，並加強戰場經營與聯合演訓，這樣對我國防或面對未來的台澎防衛作戰才有正面的助益。

最後以哲學家葛雷（J. Glenn Gray）對用兵論點做為總結¹：職業軍人是國家的「臂膀」不是「頭腦」，以不具政治色彩為傲，不必顧忌軍事以外的其他影響。身為作戰專業人員，不希望在此專業領域中出現渾沌不明與隱晦的道德與政治問題，期盼無論何時接到上級命令，能了解全程對他的期許。如果一切依法行事，戰爭將變得非常單純，因此軍人深切期望作戰時有安全穩定的正式原則可憑恃。 🇺🇸

參考文獻

- 1 趙宏斌譯，《曲折的決策—軍事危機中的指揮與管制》，國防部譯印，民95年。
- 2 《國軍統帥綱領》，國防部，民90年。
- 3 李炳友，「台海軍事衝突與我國嚇阻戰略之研析」，《海軍學術月刊》，第39卷8期，民94年7月。
- 4 鈕先鍾譯，《大戰略》，黎明出版社，民64年。

註釋

- 1 柯林斯（John M. Collins），《大戰略》（Grand Strategy），鈕先鍾譯，（台北：黎明，民64年），頁240。
- 2 同註2，頁15。
- 3 李炳友，〈台海軍事衝突與我國嚇阻戰略之研析〉，《海軍學術月刊》，第39卷8期，（民94年7月），頁25。
- 4 《國軍統帥綱領》，（台北：中華民國國防部，民90年），頁112。
- 5 哈瑞·何伊柏（Harald Hoiback），《曲折的決策—軍事危機中的指揮與管制》（Command and Control in Military Crisis: Devious Decisions），趙宏斌譯，（台北：國防部部辦室，民95年），頁46-47。