

國軍軍事戰略之理論與實際

The Theory and Practical Aspects of ROC's Military Strategy

謝游麟 上校

國防大學戰爭學院軍聯組教官

葛惠敏 中校

國防大學空軍學院教官

提 要

軍事戰略主要責任為指導國家武力之建立與運用，並透過國家武裝力量之使用，以爭取軍事目標。軍事戰略之制定須能兼顧理論與實際，始能獲得人民與民意機關的認同與支持，進而獲得所需的國防資源及組織內的共識。在理論方面，須對軍事戰略之涵義、分析架構、制定程序及相關考慮因素等有清楚的認識，始能制定出所需之軍事戰略；在實際面上，自民國38年隨政府播遷來臺，國軍軍事戰略歷經「攻勢作戰」、「攻守一體」、「防衛守勢」及「積極防衛」四個時期的調整，現階段則以「防衛固守，有效嚇阻」為軍事戰略構想；前瞻我國之軍事戰略應朝「拓展軍事戰略的內涵和外延」、「調整軍事戰略運用方式」、「以全民國防為軍事戰略後盾」及「建立防衛與嚇阻之可恃戰力」趨勢發展。

關鍵詞：國家戰略、軍事戰略、防衛固守、有效嚇阻

Abstract

The major responsibility of military strategy is to guide the establishment and application of the national military forces, and through the use of the forces to attain the military objectives. The formulation of military strategy must consider both the theoretical and practical aspect to win supports of the people and approval from Legislature Yuan, subsequently obtaining necessary national defense resources and the common recognition inside the military organization. In the theoretical aspect, we need to obtain a clear and prior understanding of military strategy, including its meaning, analyzing its structure, the operating procedure and other relevant considerations. In the practical aspect, the ROC's military strategy has been revised several times since 1949. They can be chronologically categorized in 4 different phases, namely, "offensive operation", "integration of offense and defense", "passive defense", and "active defense". The current military strategy concept is formulate around "resolute defense and credible deterrence". The future prospect of the military strategy in our country should shift toward "expanding military strategy, intension, and extension", "adjusting the operational method of military strategy", "regarding all-out defense as the military strategic backbone", "building a credible defense and deterrence forces".

Keywords: National strategy, military strategy, resolute defense, credible deterrence

壹、前言

軍事戰略(Military strategy)係國家戰略中心環節，為指導武力建設與運用之藝術，亦為全般軍事活動之基本依據，其目的在爭取戰爭勝利，以支持國家戰略，達成國家目標。因此，軍事戰略之規劃與實踐成功與否，攸關國家之生存發展，至為重要。若產生偏差，不僅平時誤導建軍方向及國防資源之分配與運用，戰時則極可能造成戰爭的失敗及國家的滅亡，不可不慎。另外，我國《國防法》第十一條明文規定：「國防部主管全國國防事務；應發揮軍政、軍令、軍備專業功能，本於國防之需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略」。由條文看出，國防部負有制定軍事戰略之責，然軍事戰略之制定須能考量相關因素，在一定理則及程序下，兼顧理論與實際，始能獲得人民與民意機關的認同與支持，進而獲得所需的國防資源，落實各項戰略規劃；同時亦能在國防組織內部獲得共識，使每個人或單位從一定之方針、取一致之行動，達成共同任務。基於此，本文即從軍事戰略之意義、分析架構、制定程序及考量因素、原則等理論層面著手，並回顧與前瞻我國軍事戰略之發展，期能喚起國人對軍事戰略的認知與重視，並提供相關單位於規劃軍事戰略時之參考。

貳、「軍事」與「戰略」基本概念

軍事戰略一詞包含「軍事」與「戰略」

兩個概念，欲瞭解軍事戰略真正涵義，須先對「軍事」與「戰略」之涵義有初步的認知。

一、「軍事」之基本概念

中共學者陳力恆指出，軍事(Military affairs)一詞指的是「直接有關武裝鬥爭的諸事項」；¹我國《國軍軍事思想》則認為軍事「泛指戰爭與戰爭有關諸事務」；²學者陳偉華認為軍事為「凡直接、間接與戰爭、武裝部隊、軍人特質有關之事務」。³軍事與其他如政治、經濟、文化、教育、科技等，均為構成一個國家社會發展的重要元素或活動，其中與武裝部隊或戰爭有直接、間接關係之人、事、物等即為軍事的範疇。

另外，極易與「軍事」發生混淆的名詞「國防」，兩者在字義及內涵上均不相同，實有必要加以區別，以避免在理論研究或實際運用上產生混淆。國防(National defense)係指「國家安全的防衛，是一個獨立自主的國家，為保衛領土、主權的完整，保護人民的安全，以防禦外來侵略，所採取以軍事為主體，包括政治、經濟、外交、文化、科技等一切戰爭準備措施的總稱」。⁴國防具「總體戰」概念，自國家最高階層至一般人民皆為此系統之範圍；而軍事則從屬於國防範疇之中，以準備或遂行「武力戰」為核心，係以現役或已動員的武裝部隊為系統之主要元素。因此，從軍事與國防兩者所衍生出來的相關名詞，如軍事戰略與國防戰略，軍事思想與國防思想、軍事政策與國防政策等概念，自然就不相同。

1 陳力恆，《軍事預測學》（北京：軍事科學出版社，1993年7月），頁14。

2 國防部，《國軍軍事思想—民國九十年版》（臺北：國防部印頒，2001年12月25日），頁2-19。

3 陳偉華，《軍事研究方法論》（龍潭：國防大學，2003年7月），頁6。

4 同註2，頁2-15。

二、「戰略」之基本概念

(一)戰略之涵義

「戰略」(Strategy)思想起源於人類求生存、求發展活動中之「鬥智」行為，也是戰爭求勝中之「智謀」思考。「力量」為戰略的基礎，競爭、鬥爭、衝突的成敗，戰爭的勝負，取決於力量的強弱。故傳統對於戰略的定義，主要針對力量的分配與運用，幾乎都從「軍事」層面解釋戰略，惟因時代背景或個人

素養、想法不同，各軍事學家、戰略社群們對戰略之解釋各異，因而產生多樣的定義。⁵

而各國官方對於戰略的定義摘述如表1所示：

至於我國官方對戰略的解釋，乃故三軍大學校長余伯泉上將與當時戰爭學院第一任院長蔣緯國將軍所擬定，於民國57年經先總統 蔣公核定並正式列入《國軍軍語辭典》，其定義如后：「戰略為建立力量，藉以創造與運用有利狀況之藝術。俾得在爭取所

望目標或從事決戰時，能獲得最大之成功公算與有利之效果。⁶」由此觀之，戰略就是建立力量（建力）和運用力量（用力），以及創造有利狀況（造勢）和運用有利狀況（用勢），以達成各戰略階層目標的藝術。在我國「戰略體系」中各階層之戰略如國家戰略、政治戰略、經濟戰略、軍事戰略、軍種戰略等名詞皆由「戰略」之定義加以擴充、延伸，其間差異在於戰略主體（戰略的制定者或實施者）、戰略目標、戰略所須建立與運用之力量有所不同，如表2所示。

(二)戰略之本質與要素

戰略在本質上是一種心智的活動，也是「力量」的發展與運用，著眼於全局的先期準備與長程設計，是思維與行動的程序。因此戰略的本身是一種思想方法，是一種計畫作為，是一種行動指導，亦即戰略的起點是思想，終點是行動，思想與行動之間的橋樑就是計畫。⁷在戰略

表1 各國官方對戰略之定義

國 家	定 義
美 國	戰略是平時和戰時，發展和運用政治、經濟、心理、軍事權力，以達到國家目標的藝術與科學。
英 國	戰略（大戰略）係運用國家資源，俾達成政策目標。除了軍事資源外，也包括外交及經濟資源。
蘇 聯	戰略是軍事學術的組成部分和最高領域。它包括國家和武裝力量準備戰爭、計畫與進行戰爭和戰略性戰役的理論與實踐。
中 共	戰略為對戰爭和軍事鬥爭全局的謀劃與指導。

資料來源：綜整自鄧定秩著，《國家戰略的理論與實踐》（臺北：黎明文化事業，2007年1月），頁18-19。

表2 不同階層戰略建立與運用之力量與目標

戰略名稱	建立與運用之力量	欲 爭 取 之 目 標
國家戰略	綜 合 國 力	國 家 目 標
政治戰略	政 治 力	政 治 目 標
經濟戰略	經 濟 力	經 濟 目 標
軍事戰略	武 力	軍 事 目 標
心理戰略	心 理 力	心 理 目 標
野戰戰略	野 戰 兵 力	戰 役 目 標

資料來源：綜整自93年《國軍軍語辭典》，頁2-65至2-11。

5 各軍事學家或戰略社群們對於「戰略」一詞之詳細定義，可檢閱鄧定秩著，《國家戰略的理論與實踐》（臺北：黎明文化事業，2007年1月），頁18-19。

6 國防部印頒，《國軍軍語辭典》（臺北：國防部，2004年3月），頁15-16。

7 鄧定秩著，《國家戰略的理論與實踐》（臺北：黎明文化事業，2007年1月），頁21。

要素方面，美國前陸軍上將麥克斯威爾·泰勒(Maxwell Taylor)所提戰略之概念係由目的(Ends)、方法(Ways)與手段(Means)三個要素組成，即「戰略＝目的＋方法＋手段」：⁸其中「目的」為欲追求之目標(What to do)；「方法」為實現目標的途徑(How to do)，包括戰略構想、行動方案、計畫作為等；「手段」為實現目標的工具(With what)，包括本身所擁有的資源、力量及工具等。

(三)戰略制定之程序

「中華戰略學會」出版之《認識戰略》一書中，岳天將軍認為戰略制定須按「確定戰略目標」、「戰略狀況（情勢）判斷」、「戰略構想」、「戰略指導」及「戰略計畫」等程序制定，相關重點摘述如后：⁹

1. 確定戰略目標

「戰略目標」為採取戰略行動所必須爭取獲致的鵠的，乃為制定戰略之始計要項。

2. 戰略狀況（情勢）判斷

戰略狀況判斷區分兩階段進行：第一階段「評戰略態勢」，乃概括評斷所處戰略態勢之優劣利害，以為初步決心之基礎；第二階段為較週密的判斷，係依任務、狀況、分析、比較及結論程序行之。

3. 戰略構想

戰略構想為經戰略狀況判斷後，決定所採取行動方案的具體表達，通常包括目的、力量、時間、地點及手段等要素。

4. 戰略指導

戰略指導為貫徹戰略構想的南針與

要領，區分「政策指導」與「行動指導」。

5. 戰略計畫

根據戰略指導的相關政策與行動要領而策定，乃為最具體的戰略行動指導文件。

(四)戰略發展趨勢

戰略具有總體性、主動性、全程性、一貫性、前瞻性，必須著眼全局、貫徹全程。隨時代與戰爭型態的演進，戰略已不再是純軍事的產物，也不限於戰爭時期，戰略在發展上可歸納出以下趨勢：

1. 在時間上，擴大為包括平時與戰時在內。
2. 在目標上，由原來實現軍事目標，擴大為追求整體國家目標。
3. 在手段上，由原來只使用軍事力量，發展為包括政治、經濟、心理及科技等各種力量。
4. 在性質上，由原來強調軍事的藝術，轉變為綜合運用總體國力的藝術和科學。
5. 在層次上，由原來單一層次發展為多層次，而軍事戰略只是國家戰略內涵的一部分。

參、「軍事戰略」概述

一、軍事戰略之定義

由於各國國情不同，加之軍事戰略本身就是一個不斷發展的概念，因此對於軍事戰略的認識與理解自然不同，各國對軍事戰略之定義如表3。

從表3可看出，各國之軍事戰略均強調對

8 Joseph R.Cerami and James F.Holcomb, Jr 著，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》（臺北，國防部史政編譯室，2001年9月），頁19。

9 岳天等著，《認識戰略》（臺北：中華戰略學會，1997年1月），頁74-86。

表3 各國對軍事戰略之定義

國	家	定 義
中	共	戰略是籌劃與指導戰爭全局的方針。
日	本	軍事戰略是有關軍事力量的運用及計畫。
俄	羅 斯	軍事學術的組成部分和最高領域，它包括國家和武裝力量準備戰爭、計畫與進行戰爭和戰略性戰役的理論與實踐。
美	國	運用武裝力量之武力或武力威脅，鞏固國家政策的各項目標的藝術與科學。

資料來源：綜整自羅慶生「國防政策與國防報告書」，2008年8月，頁214。

於武裝力量之運用，其中美國的定義中特別注重「運用武力」與「武力威脅」，已具「防衛」與「嚇阻」概念，惟大部分國家的軍事戰略定義中對於武力之「建立」著墨不多。至於我國官方對於軍事戰略的定義為「建立武力，藉以創造與運用有利狀況以支持國家戰略之藝術。俾得在爭取軍事目標時，能獲得最大之成功公算與有利之效果。」學者鄧定秩再依此內容發展出對軍事戰略更精簡之定義：「發展與運用武力，以支持國家戰略，達成軍事目標的科學與藝術」。從這些定義中「建立武力」、「運用武力」、「支持國家戰略」、「爭取軍事目標」、「創造與運用有利狀況」、「獲得最大之成功公算與有利之效果」之具體內涵如后。

(一)建力武力

軍事戰略的特點，不但是要運用武力，同時還要建立武力，俾利在國家安全受到威脅時，或一旦狀況發展到需要運用武力時，能有武力可供運用。建立武力指依軍事戰略構想和計畫為準則，確立三軍兵力結構

，循「打、裝、編、訓」建軍理則，發展並部署軍事力量，包括陸、海、空三軍武裝部隊、武器系統與裝備，及各類軍事工程等有形戰力及無形戰力。易言之，凡可以直接用於嚇阻、威脅或摧毀敵國人員、武器、裝備，以屈服敵國戰鬥意志者，均屬所要建立武力之範疇。¹⁰

(二)運用武力

運用武力是爭取軍事目標的主要手段，可區分三種方式：1.存在武力(Force in being)——產生威懾、嚇阻效用；2.顯示武力(Show of force)——造成戰略嚇阻、支援外交行動；3.使用武力(Use of force)——最後不得已時，訴諸武力，爭取軍事目標。在使用武力方面，其指導運用應注意(1)以國家目標為前提；(2)以保障和平為方針；(3)以戰略嚇阻為要則；(4)以全軍破敵為主旨；(5)以慎戰思維為準則。¹¹

(三)支持國家戰略

在我國戰略體系中，國家戰略區分政治、經濟、心理與軍事戰略，其中軍事戰略再區分野戰戰略及軍種戰略。戰略體系貴在上下脈絡一貫，相互關連，上一階層之戰略應「指導」下一階層戰略之發展，下一階層之戰略運用應「支持」、「貫徹」上一階層之戰略構想，相互協調配合，共同達成國家目標。在體系中，軍事戰略旨在發展與運用武力，其目的在維護國家利益，確保國家安全，支持國家目標之達成。當國家利益、安全及國家目標受到妨害、威脅、阻礙時，軍事戰略為負責排除障礙時之最重要手段，以支持國家戰略。

10 丁肇強著，《軍事戰略》（臺北：中央文物供應社，1984年3月），頁75-76。

11 同註7，頁287-290。

(四)爭取軍事目標

「軍事目標」區分內在目標和外在目標：內在目標是完成建軍備戰，建立有效武力；外在目標則在支持國家戰略達成國家目標。¹²軍事目標並不等於「戰爭目標」，因爭取戰爭目標，必須透過戰爭的行為，而軍事戰略支持國家戰略，並不一定透過戰爭行為，建立一支精實強大武力就可嚇阻敵人，使其放棄對我不利的意圖和措施，達「不戰而屈人之兵」目的。若敵方仍不懼嚇阻或威脅，為維護國家安全必須透過軍事戰略之戰爭指導，爭取軍事目標，屈服敵人。

(五)創造與運用有利狀況

當敵我狀況可判明有利或不利時，「創造」與「運用」有利狀況就越能顯示軍事戰略的真諦：狀況顯示對敵不利，對我有利時候，就應立即加以運用，乘機握機；狀況顯示對我不利，對敵有利時，就要運用智慧創機造機，扭轉劣勢，創造對我有利環境然後再加以運用。

(六)獲得最大之成功公算與有利之效果

孫子曰：「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也」。戰爭是件關乎國家生死存亡的大事，戰爭的失敗有可能導致亡國滅種的悲慘命運。另根據戰史和經驗教訓，戰爭勝利一方所獲得的結果也並不一定有利，有可能是付出極大代價之「慘勝」，也可能帶來另一場更大的戰爭。所以負責戰爭準備和指導戰爭的軍事戰略，須能估算「成本效益」，除了以最低代價贏得最大戰果外，最重要在於戰後能獲得一個對我有利的

和平環境。

二、軍事戰略之內涵

軍事戰略主要責任為指導國家武力之建立與運用，並透過國家武裝力量之使用，以爭取軍事目標，並做為各軍種制定軍種戰略之依據。其內涵（範圍與內容）應包括建軍與備戰所需的各種原則、準則、制度和程序之制定與實施，具體項目包含制定戰爭原則與軍事準則、建立各種軍事制度和指揮參謀作業準則、擬定軍事戰略計畫、定頒戰備規定、戰備整備計畫、策訂作戰計畫等。¹³我國96年版的《國軍軍事戰略規劃要綱》則認為軍事戰略之具體內涵為：國防與軍事思想、國防與軍事制度、敵情與威脅分析、軍事戰略之設計、建立軍事組織、制定軍事戰略計畫、國家利益與國家目標、武力戰之全般戰略構想。¹⁴綜觀上述軍事戰略之內涵，也是軍事戰略的所有一切作為，範圍相當廣泛複雜，舉凡與軍事有關的種種問題，幾乎都是軍事戰略涉及的範疇，惟綜整這些內涵，軍事戰略可用「建軍」、「備戰」和「指導用兵」三者統括。然在思維或行動上，此三項作為均須建立在「打什麼，有什麼」的理則上，亦即「打什麼，有什麼」為軍事戰略的「核心價值」，更是孫子「勝兵先勝而後求戰」、「先為不可勝，以待敵之可勝」等思想真諦。「打什麼」是目的（目標），「有什麼」是方法（手段），亦即打什麼樣的仗（包括戰爭型態、作戰方式等），就要有什麼樣的戰法、戰具、編組及其他各種手段與準備。「打什麼，有什麼」的理念，包含理論與實

12 同註 7，頁 283。

13 丁肇強著，《軍事戰略》（臺北：中央文物供應社，1984 年 3 月），頁 78-107。

14 國防部，《國軍軍事戰略規劃要綱》（臺北：國防部印頒，2007 年 4 月 7 日），頁 1-6 至 1-7。

踐、思想與行動、精神與物質，是以完備的「手段」，支持與配合「目的」的積極作為，貫穿於建軍、備戰和用兵等工作。

此外，在文獻中常與軍事戰略相提並論的「國防戰略」，¹⁵兩者實有必要加以分野：國防戰略乃以預防戰爭、危機處理、嚇阻侵略、贏得戰爭等為內涵，並以「總體戰」、「全民防衛」、「國防武力」為手段，達到國防安全目標；軍事戰略則以建軍、備戰與用兵指導為內涵，屬國家戰略之次一層級，是以「武力戰」為主的專業領域，乃運用三軍武力以爭取所欲達到之軍事目標。在戰略制定權責方面，國防戰略涉及政、經、軍、心等各領域，故宜由行政院負責，並指導國防部軍事戰略之制定。

三、軍事戰略之理論基礎

(一)軍事思想

戰略是人類思想的產品，¹⁶軍事戰略的產生自然須以「軍事思想」為導引。軍事思想是基於對戰爭的認識，所產生對武力建立及運用的基本觀念與主張，其構成要素為戰爭認識、建軍思想、用兵思想。¹⁷在我國軍事思想方面，主要淵源於傳統文化、固有兵學、國防思想及歷代領導人的軍事觀等，例如「行仁止戰」、「王師義戰」、「不戰而屈人之兵」、「全國、全軍為上」等王道精神；在西方軍事思想方面，主要與西方戰爭經驗衍生的兵學思想及現代戰爭思潮有密切關係，尤其自第二次世界大戰結束後，西方

軍事思想更擴大發展，如有限戰爭、軍備管制、穩定戰略平衡、危機處理、嚇阻與預防、互信機制及集體防衛等觀念紛紛出現。

(二)戰略思想

「戰略思想」為軍事理論的核心部分，亦是制定軍事戰略理論之重要依據。戰略思想隨著時代演進，受地緣戰略、敵國威脅程度、戰爭特性、軍事科技能力、軍事準則及軍隊訓練等因素，而產生不同的戰略思想。現代戰爭思想之發展及考慮因素，不再侷限於戰爭及軍事權力的使用，乃是依國家利益而調整之；戰略思想是戰爭指導的意識形態，或演化為戰爭原則、或採用為建軍政策、或創造成典型戰法，以支配一個國家或武力集團的戰爭行為。現代戰略思想之發展導向：

1. 趨向總體戰略思想；2. 強調嚇阻行動戰略；3. 以解決國家安全實際問題為導向；4. 戰略思想不再侷限於戰爭問題，以確保世界安定與建立國際和平秩序為導向。¹⁸

四、我國軍事戰略之運作機制

依「國防二法」規定我國國防部為軍事戰略制定機構，並基於專業分工考量，區分為軍政、軍令、軍備三大體系，各體系對於軍事戰略之業務職掌如后：

(一)軍政體系

負責國防政策之建議、軍事戰略之規劃、國防資源分配、整合評估等事項。

(二)軍令體系

15 國防戰略之定義為「建設和綜合運用全部國防力量，以達到國家安全目的的藝術與科學。也就是有效運用所有國力，包括政治、經濟、軍事、心理、科技等綜合國防力量，達到維持國家長治久安的目標。」

（見 92 年版國軍軍語辭典，頁 2-10）

16 鈕先鍾著，《戰略研究入門》（臺北：麥田出版社，1998 年 9 月），頁 123。

17 同註 2，頁 1-2。

18 同註 14，頁 3-3 至 3-4。

提出防衛作戰戰略構想、建軍備戰需求、資源分配建議、督導戰備與用兵等事項。

(三)軍備系統

負責武器裝備研發、生產、採購及獲得、整體後勤、國防工程、設施等軍備整備事項。

另外，各軍種在軍事戰略之職責上，須提出兵力結構調整與武器裝備需求之建議，並將完成訓練之部隊交與參謀本部運用。

肆、軍事戰略之分析架構與制定程序

一、分析架構

軍事戰略之分析架構在於發展出合乎邏輯的軍事戰略。這方面可從戰略之目的、方法、手段三個要素加以延伸，發展出一套分析軍事戰略之架構。在軍事戰略規劃上，欲達成之「目的」即為「軍事目標」；「方法」乃為達成軍事目標的「戰略構想」(Strategic concepts)、行動方案等；「手段」則是達成目標所需的「軍事資源」(人力、物力、財力等)。綜合言之，軍事戰略包含了軍事目標之建立、用以達成此等目標的軍事戰略構想之制定、及落實此等構想的軍事資源之運用，並可以用右列公示表達：「軍事戰略＝軍事目標＋軍事戰略構想＋軍事資源」。¹⁹三者構成相互關聯、相互依存的整體，且三者的平衡和諧調是軍事戰略成功的必要條件。

一般而言，一個完整「軍事戰略」的表達須包含軍事目標、軍事戰略構想及軍事資源三者，惟若要詳細、具體地敘述三者通常

較為繁瑣，不易理解，故一般對於軍事戰略之表達通常以「軍事戰略構想」行之。另外，美國巴特雷特(Henry C.Bartlett)在戰略與兵力規劃上，提出「巴特雷特模式」，亦可做為在軍事戰略分析架構上之參考，此模式可以圖1表示：此一模式說明戰略與兵力規劃的關鍵因素：目標(目的)、戰略、手段及風險四者間循環關係，亦即在戰略指導下建構所須之軍事力量，以達到所望目標。

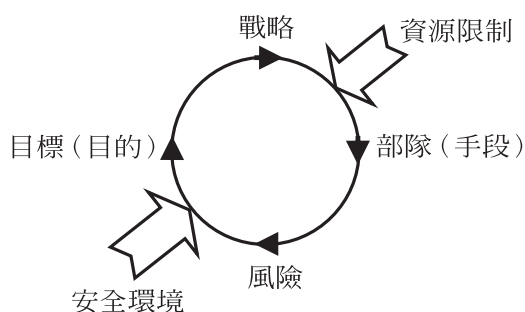


圖1 巴特雷特模式

基於以上分析，吾人可約略修正巴特雷特模式成為分析軍事戰略之模式，如圖2所示。圖中「軍事目標」等關鍵因素內涵如后：

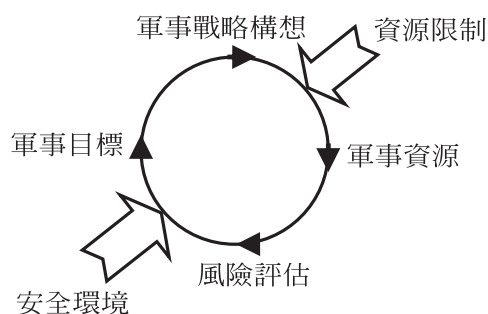


圖2 修正後之巴特雷特模式

(一)軍事目標

軍事目標乃藉由軍事行動和利用各種軍事力量達成的特定使命或任務；軍事目標

19 大陸學者鄭永豪等在其《外國及臺灣地區軍事戰略研究》一書頁4中則認為：軍事戰略的基本要素包括軍事戰略目標、軍事戰略方針和軍事實力。該書作者關永豪，北京解放軍出版社（2007年）。

是達成政治目標的手段，同時亦指導軍事資源的需求；軍事目標須具軍事性質，如嚇阻侵略、保護交通線、保護國家、光復失土及擊敗敵人等。²⁰

(二)軍事戰略構想

軍事戰略構想(Military strategic concept)為達成軍事目標，經戰略情勢判斷後所策定之全般性戰略措施概念，即為達成軍事目標所採取之方案大要；軍事戰略構想亦是平時建軍規劃及戰時用兵之的指導，其記述應具體，通常包含：目的（目標）、力量、時間、地點、手段及各階段行動要領、資源分配之優先順序等。

(三)軍事資源

軍事資源指軍事組織中一切之人力、物力與財力，包括現役及後備部隊、各類軍品及武器系統、國防預算及友（盟）邦所提供之協助等。另外，時間、精神力等為軍事資源之無形部分。

(四)資源限制

軍事目標及軍事戰略構想常會受到資源的可獲得性因素影響。國家經濟愈成長，財政愈充裕，愈能提供較多的國防預算，軍事戰略的選項就增加，反之亦然。故須將有限國防資源作有效分配與運用，亦即使人力、財力、物力發揮其最大效用，使資源之耗用能經濟有效，並能達成建軍備戰目標。

(五)安全環境

安全環境須考慮國際情勢、區域情勢、敵國情勢及國內情勢對軍事安全之影

響。軍事戰略除了要關注軍事安全外，同時也要關注政治、經濟、社會等各領域的安全；既要重視傳統性安全，亦要重視非傳統性安全因素。

(六)風險評估

除考量「安全環境」及「資源限制」外，在整個軍事戰略分析過程中，亦必須考量可能遭致的「風險」(Risk)。²¹因為有了風險等不確定因素，可能造成各關鍵因素間無法配合問題，此時可能須重整這些因素，如修正目標（目的）、調整或改變戰略構想、增加資源等。²²

二、軍事戰略制定程序與原則

依據戰略制定程序及軍事戰略分析架構，吾人可擬出軍事戰略制定程序。首先須由「國家利益」、「國家目標」、「國防政策」等確立「軍事目標」，再配合戰略情勢分析、判斷，產生「軍事戰略構想」；擴大軍事戰略構想，以制定「軍事政策」；依據軍事政策，產生「軍事戰略計畫」，詳細之程序如圖3所示。其中軍事戰略計畫包括「遠程戰略」、「中程戰略」及「近程戰略」。

在軍事戰略制定原則方面，則須本創造有利狀況、掌握目標與重點、宏觀全面與遠瞻全程、能力與目的相匹配、掌握主動與保持彈性等要領行之。²³

伍、軍事戰略制定應考慮因素

影響軍事戰略之相關因素甚多，如政治因素（國家利益、基本國策、外交形勢等）、

20 Joseph R.Cerami 等，《美國陸軍戰爭學院》（臺北：國防部史政編譯局，2001年9月），頁351。

21 風險可能是狀況判斷失準、目的與手段脫節、不能及時應變等因素造成。

22 林敏等譯，《戰略與兵力規劃（上）》（臺北：國防部軍務局，1998年4月），頁23-28。

23 同註2，頁1-8至1-9。

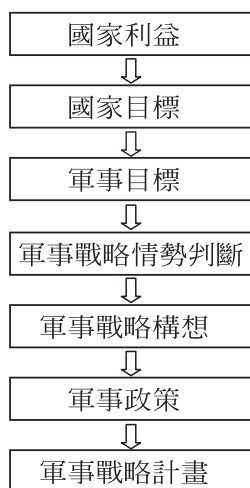


圖3 軍事戰略制定程序

資料來源：作者研究整理。

經濟因素（國家財政、戰爭資源、工業生產等）、心理因素（歷史文化、意識形態、輿論等）、軍事因素（軍事思想、建軍政策、戰爭型態等）、科技因素（改變戰具、戰法及影響對力、空、時的概概念）、地略因素（幅員、地形、氣候等）、時間因素（前瞻性、敵我發展程度等）。²⁴中共學者湯晶陽認為與軍事戰略相關因素有：戰略環境、國家戰略、政治因素、經濟因素、科技水平、民族文化傳統、軍事力量、精神因素、地理因素。²⁵國內學者鄧定秩則認為與軍事戰略相關因素可區分「背景因素」：包括時代、地理、社會、文化、科技等背景；「現階段因素」：包括國家環境、國防目的、國防預算、地理環境、

戰略資源、外力影響等。吾人則認為與制定軍事戰略有關之因素有：

一、國家利益

國家利益(National interest)是國家戰略追求的最高準據，為國家與國民所應維護爭取者，其獲得將有利國家生存與發展；²⁶國家利益亦是國家對其人民生存發展極為關切之事項。若依利益內涵的優先順序、輕重緩急，學者紐克蘭特(Donald E. Nuechterlein)將國家利益區分四類：²⁷生存利益(Survival interests)、重要利益(Vital interests)、主要利益(Major interests)、周邊利益(Peripheral interests)。²⁸軍事戰略之制定與運作均應以達成國家利益為依歸。

二、國家目標

國家目標(National objectives)乃國家之根本政治主張，是國家為實現國家利益的方向與目的。國家目標因發展內涵、時程與性質不同而有所區分：依目標性質區分基本國家目標、特定國家目標、階段國家目標；依目標內涵區分國家安全、國家發展、國家尊嚴、國際影響力；依目標時程區分近程目標、中程目標、遠程目標。²⁹

三、國家戰略

國家戰略乃「發展與運用國力，以達成國家目標之藝術與科學」。³⁰軍事戰略之制定係基於國家戰略之指導，以遂行國防建設及

24 同註 14，頁 1-5 至 1-6。

25 湯晶陽著，《世界主要國家軍事戰略》（北京：國防工業出版社，2005 年 9 月），頁 5-11。

26 鄧定秩，〈泛論國防政策〉，《國防雜誌》，第 16 卷第 1 期，2000 年 7 月 16 日，頁 69-73。

27 轉引自蔡正文等，《我國對外政策及行動取向》（臺北：國家政策研究中心，1993 年），頁 13。

28 「生存利益」包括國家主權、領土主權、國防和民族地位；「重要利益」包括國家形象、對外貿易、工業與能源；「主要利益」包括交換訪問、經濟援助、投資與體育活動；「周邊利益」包括文化活動、非官方交流等。

29 同註 7，頁 167-173。

30 同註 7，頁 26。

武力之建立，若國家戰略有所變動時，軍事戰略亦應隨之調整或修正。

四、國防政策

國防政策是「政府保障國家安全所採取的廣泛行動路線或指導原則」。³¹也是一個國家為回應外來威脅，指導國家武裝力量的建設和使用所採取的計畫、行動方案或施政方針，甚至也包括與國防相關的政治、經濟、科技、文化、外交等各方面活動的基本準則；同時國防政策也是整合國防資源、確定國防施政方針及制定軍事戰略、兵力結構的指導原則。

五、戰爭型態

「戰爭型態」(War pattern)指某一時期戰爭中，所運用之作戰方式、作戰工具與配合地理環境所綜合表現的一種外在形式。³²戰爭型態是制定軍事戰略重要的考慮因素，據以設計如何打贏戰爭的戰略構想，並進而制定未來的建軍構想及軍隊編制等備戰工作。

六、國防預算

國防預算為軍事戰略的實質表達，如果沒有國防預算的編列、執行，所有的戰略、構想、計畫等都無法有效落實。因此軍事戰略的制定，應考慮政府財政負擔能力及國防預算的限制（經濟因素）；相對的如果國防預算不能充分發揮效益，進而具體反映軍事戰略指導，就可能形成預算未用在刀口上，反而造成負擔或浪費。

七、科技發展

科技發展對戰具更新、戰法發展、戰力增強等具有決定性作用，甚至對於戰爭勝敗有關鍵性之影響，各強權國家莫不致力於新

科技武器裝備之研發。故制定軍事戰略時須掌握國防科技的最新發展趨勢，並考量國內、外各項科技研究發展現況及發展潛力，以為軍事戰略發展之依據。

八、地略形勢

地略形勢為立國的基本條件，也是國防的基礎，對建軍、備戰、用兵均有極大影響。故在制定軍事戰略時，必須與地理環境相結合，舉凡國家地理位置、幅員、地形、人口、資源、氣候及與鄰國接壤情形，都必須慎密考慮。

九、時間因素

軍事戰略之制定必須要有前瞻性，以符合未來戰爭的需求，故時機與時程對軍事戰略具有關鍵性的影響。為創造對我有利狀況的時機，必須針對世局、敵情、國力進行綜合情勢判斷，以決定軍事戰略發展的期程；尤應考量敵我發展的速度，以先取得有利的優勢，掌握先勝與全勝契機。

另外，在民主國家的社會中，公共輿論（民意）、社會菁英、政黨、壓力團體、利益團體、民意代表、行政官僚等在國防政策或軍事戰略的制定與執行上均具有一定程度的影響力。這些國防體制外的建言，在制定軍事戰略中扮演著重要催化作用，不僅直接影響軍事戰略產出，亦將在執行階段發揮相當程度監督作用。隨著社會資訊普及、國防透資訊透明度增加以及戰略社群參與人數擴大，社會精英等在國防事務上的角色與影響力將與時俱進。

陸、我國軍事戰略之演變與前瞻

31 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國 85 年國防報告書》（臺北：國防部，1996 年 8 月），頁 55。

32 同註 13，頁 3-2。

一、我國軍事戰略之演變

軍事戰略的發展，是自經驗的累積與需求逐漸形成的。自民國38年政府播遷來臺，國軍軍事戰略隨國際環境變遷及兩岸關係發展，進行「攻勢作戰」、「攻守一體」、「防衛守勢」及「積極防衛」四個時期的調整。³³

(一)攻勢作戰時期（1949至1969年）

此一時期乃「中美共同防禦時期」，國軍主要之武器裝備均源自美軍，在防務上亦接受美軍指導。此期間中共的對臺政策為以武力「解放臺灣」、「血洗臺灣」，並先後發動「金門古寧頭」、「大陳島」、「八二三」等一系列侵臺戰役。在與中共關係極端緊張下，國軍的戰略構想以「創機反攻大陸」為用兵指導，各項軍事整建就是以反攻大陸軍事需求為著眼。此時政府大半之預算挹注於國防，維持著極為龐大的國軍部隊，總兵力達60萬人以上，並採「大陸軍主義」的兵力結構，以備反攻大陸所需。此際海、空軍因有美軍的協防而欠缺自主性的發展，而裝備2個陸戰隊師凸顯攻勢作戰特性。惟於1955年我與美簽定《中美共同防禦條約》，此條約已限制國軍對大陸的攻勢行動。

(二)攻守一體時期（1969至1979年）

此時期由於國際局勢瞬息萬變，美國開始轉變對中共的戰略關係，尤其於1972年美國與中共簽署《上海公報》，此公報強調「一個中國」政策，雙方從此關係正常化；中共亦藉美中關係的改善及加入聯合國（1971年取得常任理事國之代表權），國際地位大幅提升。國軍為因應國際環境及兩岸形勢變化，將建軍備戰方向由「以攻為主」調整為

「以防為主」。長期依賴美軍協防的國防受到挑戰，此時由美軍移交的F-104、F-5E、陽字號驅逐艦等武裝裝備，開始自力擔任捍衛領空、領海的任務，陸軍則增強反登陸與陸地反擊作戰的能力。從「中美協防」調整為「自主防禦」，在建軍上逐步加重對防衛部署的需求。

(三)守勢防衛時期（1979至2002年）

1979年元月中共與美國正式建交，同年12月21日《中美共同防禦條約》因中美建交而終止。為了建構斷交後的臺美關係發展，美國國會通過《臺灣關係法》(Taiwan Relations Act, TRA)，在國防上僅提供必要之防禦性武器，俾使臺灣維持足夠之自衛能力。於此際，面臨外在安全環境的變化，政府開始建立自主性的國防工業，並強調重質不重量的「精兵政策」，及致力武器裝備的現代化與自主化。在軍事戰略方面也面臨調整的壓力，以往所強調的「攻防一體」，轉向「守勢防衛」，並提出「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略構想，以因應未來臺海戰爭型態。在此戰略構想下，以整體發展陸、海、空三軍之均衡戰力為目標，建軍備戰的優先順序為「制空、制海與反登陸」。

(四)積極防衛時期（2002至2008年）

國軍自「精實案」實施，新一代兵力編成及武器裝備持續獲得更新後，已具「主動」戰略條件，有能力遂行反制作戰，且可獲致一定程度之嚇阻效果。故於2002年將建軍政策化被動為主動，依「全民總體防衛」政策，將原「防衛固守、有效嚇阻」戰略構想調整為「有效嚇阻、防衛固守」之「積極

33 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國95年國防報告書》（臺北：國防部，2006年8月），頁92-93。

防衛」，積極規劃及建立「小而精」、「反應快」、「高效率」之現代化部隊，並建構遠距縱深精準打擊戰力。本階段以策定「科技先導、資電優勢、聯合截擊、國土防衛」建軍指導，以「戰略持久、戰術速決」用兵指導，規畫三軍聯合作戰之戰力整建。

在現階段我國之軍事戰略構想發展方面，亦有所調整。自2008年5月20日馬英九總統就職以來，致力改善兩岸關係，大幅緩解兩岸緊張情勢。在國防政策方面，馬總統多次強調建立「固若磐石」國防，在此理念指導下，國軍考量周邊安全環境、敵我戰略態勢及未來兵力發展等因素，並在「預防戰爭、國土防衛、應變制變、防範衝突、區域穩定」的國防戰略指導下，係以「防衛固守、有效嚇阻」為軍事戰略構想。為貫徹此一構想，國軍必須有效執行下列任務：(一)防衛固守，確保國家領土安全；(二)有效嚇阻，維持堅實可恃戰力；(三)反制封鎖，維護海空交通命脈；(四)聯合截擊，阻滯敵人接近本土；(五)地面防衛，不使敵人登陸立足。³⁴綜合以上對於國軍軍事戰略之發展過程，可綜整成表4。

二、未來安全環境分析與我國軍事戰略之前瞻

(一)未來安全環境分析

軍事戰略是動態的，須能因應安全環境的改變而隨之調整。前瞻未來安全環境，國際社會在全球化(Globalization)趨勢下，全球互動頻繁，國與國間的界線日趨模糊，跨國性的交流更

趨密切，使得國際安全環境出現重大變遷，國家所面臨的安全挑戰亦日趨複雜，對軍事戰略也產生重大影響。

在臺海安全情勢方面：近年來兩岸關係在政府積極改善下，透過協商、交流及接觸下，已較以往和緩許多。兩岸關係的改善，不僅使我國在亞太地區的地位更為穩固，國際能見度大為增加，更有助於以和平方式解決兩岸長期以來的政治歧見。雖然現階段兩岸情勢持續朝向穩定中發展，惟我國面臨的軍事威脅仍然存在，尤其中共近年來總體國力迅速提升，每年大幅增加國防預算，藉以積極擴張其軍備。在中共拒絕放棄對臺動武，及持續加強對臺軍事整備和進行「三戰」的情勢下，未來兩岸間的戰爭危機仍然存在。在國內政經情勢方面：朝野政黨分歧的意識形態、政治利益之爭，甚至造成政治對立，直接影響國民對國家安全的認知。倘不能提高彼此間的相容性，則全民對國防、國防政策及軍事戰略等的看法，將難期獲得共識。

未來戰爭型態發展方面：隨軍事事務革新、高科技武器裝備發展及作戰理論不斷

表4 國軍軍事戰略之發展

階段	時期	軍事戰略構想
攻勢作戰	1949 至 1969 年	創機反攻大陸
攻守一體	1969 至 1979 年	「以攻為主」修正為「以守為主」
防衛守勢	1979 至 2002 年	防衛固守，有效嚇阻
積極防衛	2002 至 2008 年	有效嚇阻，防衛固守
固若磐石	2008 年迄今	防衛固守，有效嚇阻

資料來源：作者自行綜整。

34 國防部「四年期國防總檢討」編撰委員會，《中華民國 98 年四年期國防總檢討》(臺北：國防部，2009 年 3 月)，頁 47-48。

創新等因素影響，預判戰爭型態之發展將朝：(1)從殲滅戰、消耗戰轉變以癱瘓戰為主，即以癱瘓敵人關節要點，使其喪失功能為目的；(2)戰略、戰術與戰鬥間關係日趨模糊，一個單兵或一項武器載台就可能直接達成戰略目的；(3)以大面積殺傷破壞目標轉變以「精準打擊」為主；(4)綜合運用各軍種力量之聯合作戰將是趨勢；(5)以往強調「兵力」的集中轉變為對「火力」、「資訊」的集中；(6)接觸與線性作戰調整為非接觸與非線性作戰方式。

(二)我國軍事戰略之前瞻

經前述對於未來安全環境、兩岸情勢及戰爭型態之分析，前瞻我國之軍事戰略應朝下列趨勢發展：

1. 拓展軍事戰略的內涵和外延

隨著安全領域的擴大，未來在傳統安全方面，各區域仍因為歷史、種族、宗教、領土主權、天然資源等衝突因子的未根除，區域性武裝衝突的潛在風險仍然存在，構成區域和平與穩定的威脅；在非傳統安全方面，如恐怖攻擊、跨國犯罪、經濟危機、生態環境危機、跨境傳染病及天然災變等。此類威脅縱然不至於如戰爭爆發般立即危及國家生存，但卻可能對國家的持續發展產生嚴重的負面衝擊，對國家安全構成另一種挑戰。安全威脅的多元性，使戰爭的誘發因素增多，軍事戰略的任務將越加寬廣，既要重視傳統安全的威脅，更要重視非傳統安全威脅；既要指導軍事力量的戰時運用，也要指導軍事力量平時為國土安全、經濟利益等服務。

2. 調整軍事戰略的運用方式

安全議題的日趨多元和安全問題的複雜化，也使國際社會的「安全觀」有了新發展，如更加強調「綜和安全」、「共同安全」及「合作安全」等概念。³⁵這些安全觀均強調不用戰爭手段，而用更和平、更和緩方式來解決國際爭端，謀求國家安全。這就要求軍事戰略的運用方式也必須有新的發展，不能僅限於軍事力量的戰爭方式運用，更要重視軍事力量的非戰爭方式運用，如軍事外交、軍事嚇阻、軍備控制、軍事安全合作、軍事互信機制等方式。

3. 以全民國防為軍事戰略後盾

研判未來臺海安全情勢的發展，「防衛」與「嚇阻」雙軌戰略仍是我國未來軍事戰略最佳選項。惟隨戰爭型態的改變，現代戰爭將更具「總體戰」特質，戰爭勝負已經不是軍隊對軍隊在戰場上的廝殺對決，而是國防體系與國防體系的對抗。單靠軍事層面已無法滿足所需，而是擴及政治、經濟、心理、資訊等全方位上，須舉全國之力方能因應，「全民國防」的要求自然形成，全民國防時代已來臨。³⁶因此，軍事戰略之「防衛」與「嚇阻」概念亦不僅限於軍事層面，必須以全民國防為後盾。亦惟有植基於全民國防，落實全民防衛動員機制，將有形武力、民間可用資源與精神意志合而為一的總體國防力量，始能達到防衛與嚇阻之軍事戰略目標。

4. 建立「防衛」與「嚇阻」之可恃戰力

依中共軍事威脅及戰爭型態的改變，國軍應積極整建「防衛」與「嚇阻」之

35 馬保安等著，《戰略理論學習指南》（北京：國防大學出版社，2002年5月），頁45-54。

36 全民國防為全體國民保衛國家安全共同參與戰爭準備的國防型態。

可恃戰力，以達軍事戰略目標。

(1)爭取資電優勢

汲取先進國家經驗，整合國內軍、民資訊科技，有效提升並整合國軍各階層 C⁴ISR 系統功能，建立優勢之資訊戰與電子戰能力。惟系統的建立不宜追求理論上的目標，必須同時從預算支應能力、操作人員素質及後續維修能量等做整體評估。

(2)提升聯合作戰與行動效能

建立情資互通、共享及共同作業之環境，強化聯合指揮機制之功能，以達平戰一體、統一指揮、組織扁平、彈性編組與快速反應之要求。平時以有效戰力展示嚇阻戰爭，危機初期以快速精準反應，發揮三軍聯合戰力，確保防衛固守任務達成。

(3)建置關鍵戰力

依據軍事戰略構想，整合評估國防需求，排定優先順序，依序整建有效戰力，並以「不對稱」創新思維，研發在臺海戰場中具關鍵效果之高科技武器系統，創造相對優勢，尤應積極於「遠距精準攻擊」的戰力整建。

柒、結 語

力量是戰略的基礎，它包括物質與精神兩大因素，也就是有形力量與無形力量的統合發揮。如何能本著「打什麼、有什麼」的思維理則，建立有形與無形力量，乃是研究軍事戰略的積極精神。軍事戰略研究重點，在於如何對所獲得的資源做最有效的運用，以增加自己的力量，並削弱敵人的力量，造成敵弱我強的優勢，戰勝敵人。軍事戰略的設計，在於創造有利狀況、掌握目標與重點、宏觀全面與遠矚全程、能力與目的相匹配、掌握主動與保持彈性，也就是孫子所說

的「勝兵先勝」的戰爭準備精義。因此，軍事戰略之規劃須謹慎嚴謹，必須以理論為基礎，按一定分析架構、制定程序及原則，並考慮國家利益、國家目標等相關因素，始能制定出周延之軍事戰略。藉以指導國軍建軍備戰發展方向，俾利軍事目標之達成；另亦可向國會爭取資源，並進一步合理分配資源，將國家資源發展為現代化的國防武力，確保國家利益。

就實際面而言，國軍自民國38年隨政府播遷來臺，隨國際環境變遷及兩岸關係發展，國軍軍事戰略進行「攻勢作戰」、「攻守一體」、「防衛守勢」及「積極防衛」四個時期的調整，現階段則以「防衛固守，有效嚇阻」為軍事戰略構想；在考量未來安全環境、兩岸情勢及戰爭型態下，前瞻我國之軍事戰略應朝「拓展軍事戰略的內涵和外延」、「調整軍事戰略運用方式」、「以全民國防為軍事戰略後盾」、「建立防衛與嚇阻之可恃戰力」趨勢發展，以符時代所需。

收件：99年06月08日

修正：99年07月07日

接受：99年07月12日

作者簡介

謝游麟上校，陸軍官校75年班、戰院94年班、國防大學國防科學研究所博士班；現任職於國防大學戰爭學院軍聯組。

葛惠敏中校，空軍通校女官班83年班、空軍學院正規班96年班、臺灣大學政治學系碩士；現任職於國防大學空軍學院教官。