



# 我國國家安全

## 「三道防線」的戰略研析



撰稿／王信力

馬總統於就職三週年前夕，與美國華府智庫「戰略暨國際研究中心（CSIS）」進行視訊會議時，提出「以小博大、穩中求勝」的國家安全戰略，強調繼續以「和陸、親美、友日」的政策，達到興臺的目標。馬總統並提出「兩岸和解的制度化」、「增加臺灣在國際發展上的貢獻」，以及「結合國防與外交」等三道防線，來鞏固與強化國家的生存與發展，充分顯示政府在促進兩岸和平發展的同時，並未忘卻國家安全的維護。兩岸和解情勢發展對臺灣而言，雖說仍存在著不分不確定的風險，然而只要戰略指導正確，心存警惕之心，仍可以立於「風險最小化、機會最大化」的不敗之地。本文透過戰略研析的方式，針對我國國家安全環境、目標、資源的現況，研析馬總統為何採取「三道防線」的戰略手段，並探討我國國家安全戰略的內涵。本文指出，國家安全的維護不能依賴別人的善意，必須要能夠軟硬兼施，運用巧實力，增加與周邊國家的良性互動。透過國際參與提高臺灣的道德高度，並建構臺灣與周邊國家甚至國際社會的相互依賴，以厚實的國防力量與活路外交相結合，建構國家安全防禦網。國軍應遵照馬總統「三道防線」國家安全戰略藍圖，建構「固若磐石」防衛戰力，確保中華民國國家安全與長治久安，共同創造臺灣的「黃金十年」榮景。

**關鍵字：**國家安全、國家安全戰略、三道防線、軟實力、巧實力

馬總統在就職三週年的演說中，引用著名的外交史教授施瑞德之言，指出「人必須先改變思維，才能改變行動」，<sup>1</sup>可說是兩岸關係改善的最佳註腳。冷戰時期兩岸長期相互排斥與敵視，大陸可說是臺灣的安全與發展的最大阻力。然而，在全球化時代，國際關係已朝向「競爭與合作」的趨勢發展，兩岸似已無須再堅持對立與敵視，反而可以採取「截長補短、相互為用」的策略，透過在自由貿易市場上競爭與合作，開創共同的經濟利益。正是因為思維的改變，所以兩岸能夠從過去是可能引爆戰爭的熱點，轉變成為亞太區或安全與穩定的重要力量。兩岸關係在此思維下，三年多來朝務實的方向發展，有效的改變了台海的情勢。

目前兩岸已簽署十五項協議、一項共識，且建立制度化協商管道。雙方透過貿易交往與通航，除了兩岸間往返更為便利之外，也使臺灣海峽發生戰爭的機率大幅下降。<sup>2</sup>簡言之，大陸對臺灣的安全與發展，可以不再是阻力，而是讓臺灣可以發展的腹地與市場。然而，儘管兩岸情勢日趨和緩，中共仍

未絲毫放棄對台動武的整備。我們仍必須抱持「天下雖安，忘戰必危」的警惕，在致力維護兩岸和平的同時，更須重視國防安全。換言之，「國家安全」必須建構在全民高度憂患意識之中。

馬總統於就職三週年前夕，與美國華府智庫「戰略暨國際研究中心（CSIS）」進行視訊會議時，盱衡國家發展及國際情勢，以「打造中華民國的國家安全」為題，並以「上兵伐謀」的思維，提出「以小博大、穩中求勝」的國家安全戰略，強調繼續以「和陸、親美、友日」的政策，達到興臺的目標。馬總統並說明他對國家大戰略的想法與規劃，是用「兩岸和解的制度化」、「增加臺灣在國際發展上的貢獻」，以及「結合國防與外交」等三道防線，來鞏固與強化國家的生存與發展，<sup>3</sup>充分顯示政府在促進兩岸和平發展的同時，並未忘卻國家安全的維護。本文將透過戰略研析的方式<sup>4</sup>，針對我國國家安全環境、目標、資源等四項戰略要素的現況，研析馬總統為何採取「三道防線」的戰略手段，並探討我國國家安全戰略的內涵。

1 〈謀求臺灣最大利益三道防線開創兩岸雙贏新局〉，青年日報，2011年5月15日，2版。

2 〈馬：兩岸和解制度化最符利益〉，聯合報，2011年7月12日，A4版。

3 〈馬總統：三道防線確保國家長治久安〉，青年日報，2011年5月13日，1版。

4 本文採用「戰略研析」的架構，係參考國內學者劉慶祥博士於政戰學校政治研究所博士班學位論文中提出對國防政策的「戰略分析」。劉慶祥指出，國家戰略的實質意涵包括四項戰略要素，分別為「戰略環境」（空）、「戰略目標」（效）、「戰略手段」（時）、「戰略資源」（力）。「戰略分析」的重點在於探討「如何進行合理的戰略選擇」。本文藉此一架構進行國家安全戰略的分析，有助於筆者釐清我國國家安全所處亞太地區戰略環境；探討維護國家安全現有資源；理解戰略安全戰略希望達成的目標為何，並研析政府採取的安全手段是否合理可行。參照劉慶祥，《我國政府遷台後國防政策的政經分析》，政戰學校政治研究所博士班學位論文，2003年5月14日，頁42、頁268。



## 壹、探討當前我國所處的外部安全環境

臺灣四面環海，周圍海域充滿主權爭端與資源爭奪的危機。從2010年開始，亞太地區包括朝鮮半島、黃海地區、東海釣魚臺海域以及南海地區，相繼爆發軍事衝突或軍事對峙的緊張局勢。從這些軍事衝突與危機事件中，也讓人深刻體認，一時的和談與和平措施，並不能確保戰爭不再發生，必須時刻謹記「忘戰必危」與「能戰才能和」的不變道理。因此，現階段我國除了應持續密切觀察亞太地區安全形勢動向，更應記取經驗教訓，務實面對現實挑戰與複雜的國際局勢變化。

### 一、軟中帶硬的兩岸關係

馬總統就職以來致力於改善兩岸關係，其努力已見初步的成效，但兩岸在軍事上仍處於緊張的對峙局勢。中共每年國防預算則以十位數百分比增加，毫不避諱加強武裝軍備，種種跡象均證實中共對我仍具高度實質威脅。

#### (一)中共對台軟硬兼施的二手策略

中共在對外鬥爭中，慣於使用「和戰併用」、「軟硬兼施」的二手策略，對臺灣關係亦復如此。美國提出的「2010年中共軍力報告書」中指出，雖然兩岸經濟文化關係已逐漸改善，但中共從未停止對臺軍力部署，

且其強化對臺武力的趨勢更「令人擔憂」。

<sup>5</sup>我國國防部提出的「2010中共軍力報告書」亦指出，目前兩岸關係漸趨和緩，軍事衝突的可能降低，但卻有助中共軍力的提昇，也相對增加我國防安全的威脅，衝擊兩岸的軍事平衡。<sup>6</sup>中共對臺軟硬兩手策略，從早年的「軟要不改既定原則立場，硬要不致造成雙方破裂」方針，已經進入現在所謂的「軟的更軟，硬的更硬」以及「軟的多用說的，硬的則是做而不說」的地步。<sup>7</sup>事實上，中共對臺軍事演習從來就沒有停止跡象，針對臺灣部署的中程導彈非但未減少，還有逐年提高素質的趨勢。國防部公布的中華民國一百年國防報告書中指出，近年來共軍對臺武備及針對性演訓採「隱而不顯」，以避開當面漸次北移及南移為原則，但其兵力部署並未改變，顯見中共仍未改變對我武嚇之思維。<sup>8</sup>

#### (二)共軍仍存持續強硬的對台態度

中共軍方一向堅持「反獨促統」的強硬立場，即使兩岸互動趨於密切，共軍高層仍不忘對台進行武嚇，<sup>9</sup>說明兩岸情勢雖趨緩和，但中共軍方對臺灣仍抱持高度警戒。日前共軍總參謀長陳炳德訪美時，強烈要求美國修改「臺灣關係法」，勿軍售臺灣，此一議題再次掀起臺、美、中（共）三方的

5 楊志恆，〈提昇國防戰力創造和平穩定契機〉，青年日報，2011年3月17日，7版。

6 〈「中共軍力報告書」分析—北京提昇軍費衝擊兩岸軍事平衡〉，青年日報，2010年9月1日，5版。

7 〈國軍精進戰備整備建構捍衛國家安全可恃戰力〉，青年日報，2011年6月12日，2版。

8 〈積極爭取軍購建構可恃戰力提供臺海安全保障〉，青年日報，2011年7月28日，2版。

9 國防部長高華柱先生於新出版的國防報告書中強調，中共對我軍事部署並無調整的跡象，報告指出共軍高層因應台海局勢可能的突變，要求必須要加強應急作戰準備，並將平時戰被轉化為攻台戰力，顯示中共因應台海局勢變化將採取更強硬的手段。參照〈高華柱：共軍持續對台武嚇〉，中國時報，2011年7月20日，A15版。

衝擊；<sup>10</sup>此外，陳炳德接受香港商報專訪時指出，他向美國提出減少對臺軍售的要求並沒有得到回應，一旦美方將軍售臺灣付諸實施，「中」方一定會採取行動，作出「堅決的鬥爭」；此外，陳炳德並首度證實中共正在建造航空母艦，<sup>11</sup>充分顯現中共對我軍事威脅能力與日俱增。同時中共每年國防預算則以十位數百分比增加，毫不避諱加強武裝軍備。根據美國國防部去年所公布的「2010中共軍力報告」指出，截至2008年12月，共軍對臺部署了1050枚至1150枚短程彈道飛彈，主要是東風-11型及東風-15型，數量雖不變，但射程更遠、更準，承載更重，殺傷力也更強。<sup>12</sup>且共軍近年來於福建及廣東地區持續換裝第三代戰機、防空飛彈及中程彈道飛彈等各類新型武器裝備，並置重點於遠程投射戰力之提昇，<sup>13</sup>針對臺灣的意味不言可喻。2011年6月29日，中共二架蘇愷（SU-27）戰機，在海峽中線以西空域從事例行訓練任務時，曾經短暫飛越中線，雖隨即返回，<sup>14</sup>仍顯示中共軍事力量對我國之威脅。

### （三）共軍「反介入」戰略武器裝備日益成熟

隨著中共軍經力量快速擴張，民族主義情緒有增無減，對於既有國際及區域秩序的抵抗更加猛烈。美軍參謀首長聯席會議日前公布的「2011年國家軍事戰略」報告，即特別重視中共強化「反介入」和「區域阻絕」的能力，認為中共加強這方面能力，不僅威脅全球貿易通道，也制約美軍在此一區域執行任務的能力。<sup>15</sup>中共在「反介入」戰略的武器裝備研發上已有實質的成果。媒體批露中共研發中的「航母殺手」反艦彈道飛彈東風21D型，經其參謀總長陳炳德證實已進入實測階段；<sup>16</sup>2011年1月中共軍方宣佈殲-20隱形戰機試飛成功，更代表其「反介入」戰略的主戰裝備內容將更為多樣化；而在海軍方面，共軍海軍戰力絕大多數集中在東海及南海艦隊，對東海、南海、臺灣投射戰力意圖明顯<sup>17</sup>；此外，中共改造自烏克蘭「瓦良格號」的首艘航母已於2011年8月10日進行試航，<sup>18</sup>代表中共的海軍遠洋實力將會進一步的提升。由於航母屬於攻勢海權的武器裝備，無論中共的航母配屬東海或是南海艦

10 〈國軍精進戰備整備建構捍衛國家安全可恃戰力〉，青年日報。

11 中共總參謀長陳炳德在接受香港商報專訪時說，美國若繼續對台軍售，中國一定會做出「兼節鬥爭」，採取的行動將視美國的行為而定。他強調美國對台軍售等原則性問題未有承諾，因此中共將不考慮提升兩軍對話級別，此外他還證實中國證在建造航母，中共軍方高層首度就航母問題做出明確回應，參照〈陳炳德：美續對台軍售中會有行動〉，中國時報，2011年6月8日，A15版。

12 〈國軍精進戰備整備建構捍衛國家安全可恃戰力〉，青年日報。

13 〈積極爭取軍購建構可恃戰力提供臺海安全保障〉，青年日報。

14 媒體指出中共蘇愷戰機係為攔截美軍進行例行偵察任務的U2S高空偵察機而朝海峽中線飛行，我空軍F16戰機及防空飛彈均完成待命戰備。媒體亦指出SU-27可能因速度過快轉彎過大才進入我空域，因此我空軍F16戰機僅在空監控，未採取進一步軍事行動。參照〈共機越中線我F16攔截〉，蘋果日報，2011年7月26日，A8版。

15 吳建德，〈建構可恃戰力有效嚇阻、防衛固守〉，青年日報，2011年5月27日，7版。

16 〈官媒證實：中共航母可能近月試水〉，中國時報，2011年7月13日，A15版。

17 〈美應加速對臺軍售維護臺海及亞太地區安全〉，青年日報，2011年6月18日，2版。

18 〈中共首艘航母昨試航〉，聯合報，2011年8月11日，A2版。

隊，都表示中共海軍戰略思維將可能由守勢轉為攻勢，勢將提高對臺灣的威脅。

## 二、充斥主權與資源爭奪的海洋環境

今日世界環境日趨複雜，國家須面對的敵人，已與冷戰時期大不相同。目前各國日益重視海洋主權，臺灣的周圍環境事實上是充斥著海洋主權與資源的爭奪。除了台海之外，東海與南海爭端的議題，臺灣都是指涉國之一。且中共的態度日趨強硬，已成為區域安全的隱憂，說明此區域的主權與資源爭奪對我國的安全仍具威脅。

### (一)朝鮮半島、東海與南海衝突日增

2010年3月發生的天安艦事件後，中共強烈抗議美韓計劃於黃海軍演，迫使美韓改變演習地點，並先後在東海、南海和黃海舉行軍演，導致與周邊國家及美國關係緊張。2010年9月發生中國漁船於釣魚台海域衝撞日本巡邏艦事件，中共隨即宣布將於東海實施常態性護漁，並數度以漁政船至東海與日本海上保安廳船艦對峙，更加凸顯中共在主權問題上不惜動武的強硬態度。<sup>19</sup>面對中共對主權議題的強勢，美國國務卿希拉蕊在2010年東協區域論壇公開指責中共在南海行徑，並要求中共遵循國際法，以多邊途徑解決與鄰國爭議。此宣示讓美國與中共的關係進一步惡化，但也改變原本向中共傾斜的南海權力均衡，使中共受到周邊國家孤立，讓

2010年成為1989年天安門事件以來，中共外交最為黑暗的一年。<sup>20</sup>

2011年5月，中共與越南主權的爭端升高，衝突與戰爭似乎隨時可能發生。南海問題的核心主要涉及相關國家對於主權認知的差異。中共認為整個南海在歷史上即為中國所有；越南則稱十七世紀起即實際控制南沙與西沙；菲律賓引聯合國一九八二年通過的「海洋法公約」，自認擁有南沙主權；其他相關國家也以地理鄰近性等不同理由「證明」自己擁有這片海域及島嶼主權。<sup>21</sup>面對中共在南海再次展現強勢，越南在其宣稱的專屬經濟海域舉行實彈演習，並高調發布軍事徵兵資格命令；菲律賓則是逕行將「南中國海」改名為「西菲律賓海」，且宣布與美國進行聯合軍演，<sup>22</sup>菲律賓外長並提議將南海議題爭端提交國際海洋法庭仲裁；中共則是透過外交與軍事管道呼籲當事國雙方直接談判，<sup>23</sup>各方對於主權的立場態度顯然不同。

美國針對中共船艦在南海主權爭端中使用武力表示譴責，並指出中共當局對於南海爭議海域的行動越來越具侵略性，<sup>24</sup>中共軍方學者卻反駁指出，中國為收回南海島礁「有權動武」。<sup>25</sup>另外，中共軍方在航母進行試水後，在解放軍報撰文指出，「消耗大量資源建造的航母，並非僅用來嚇唬挑釁中國；一但有需要，中國要敢於使用航母解決『領土

19 〈與中關係緊張日增派潛艦巡弋〉，聯合報，2010年12月12日，A18版。

20 〈我應謹慎因應南海緊張情勢確保國家利益〉，青年日報，2011年6月21日，2版。

21 〈我應謹慎因應南海緊張情勢確保國家利益〉，青年日報。

22 〈美菲外長會議美菲重申戰略同盟涵蓋軍備升級〉，青年日報，2011年6月25日，5版。

23 〈南海爭議中共主張雙邊談判〉，青年日報。

24 〈美譴責中南海使用武力〉，青年日報，2011年6月29日，5版。

25 〈收回南海島礁中國有權動武〉，中國時報，2011年6月29日，A13版。



爭端』」，<sup>26</sup>顯示中共軍方不惜以武力捍衛主權。由各方對南海問題處理的強硬態度分析，南海情勢明顯已從暗潮洶湧演變為一觸即發的態勢，必須持續的關注。

### (二)資源爭奪影響區域安全形勢

釣魚台與東海爭端表面上是主權爭端，但實際上的原因在於東海海域蘊藏豐厚的天然氣資源。1968聯合國的報告即已指出，東海可能是另一個波斯灣，其天然氣儲量大概在5萬立方公尺，<sup>27</sup>中（共）日雙方在此一海域的爭端不斷，就是為東海海域劃界與油氣田開發意見不一所造成的衝突。南海問題的實際原因，亦是海底蘊藏的石油資源。<sup>28</sup>中共學者指出南海在1960年代就發現蘊藏豐富的石油資源，其中曾母、沙巴、萬安等盆地石油儲量高達200億噸，是世界上待開發的大型油藏之一。<sup>29</sup>

中共在南海週邊海域的活動，東南亞國家會特別提高警覺，其原因就在於石油開採。<sup>30</sup>尤其是越南已經將南沙海域劃分出逾一百個油氣開發區向全球招標，並且已開採逾一億噸的石油，獲利二百五十多億美元，近年來每年自此海域開採的石油產值超過一百億美元，佔越南經濟產值比重越來越高，<sup>31</sup>由此可以瞭解為何越南對於南海主權的態度越趨強硬。

各國對於南海主權主張的複雜性，讓南海問題難以根本解決。但深入來看，在南海蘊藏豐富石油和天然氣調查未出現之前，南海海域的主權爭議並沒有受到太大注意。這顯示南海「主權」問題是結果而非原因，實際的原因是石油與天然氣等天然資源爭奪。若南海油氣利益若未能合理分配，衝突就不可能停止。<sup>32</sup>

### 三、美中競合的大國博弈

雖然中共努力改善鄰國對其印象，且近期中共軍事領導人高頻率進行周邊軍事外交，但仍很難扭轉鄰國對「中國威脅」的戒懼。近年來美國決心將戰略重心轉向亞洲，美國前國防部長蓋茲亦在2011年「香格里拉對話」中明白表示，軍費縮減不會影響其在亞太地區的軍事存在，顯示美國並不打算將亞太影響力拱手讓給中共，<sup>33</sup>這意謂未來亞太安全情勢仍將處於不穩定狀態，臺灣仍處於二強競爭的矛盾之間。

#### (一)東亞國家藉由美國抗衡中共

歷經2010年的外交重挫，許多觀察家認為，中共已進行內部檢討，並在外交行為做出調整，此種改變可由近期中共的外交宣示可看出端倪。今（2011）年四月「博鰲論壇」中，中共國家主席胡錦濤宣示「推動共同發展，共建和諧亞洲」；六月初「香格里

26 〈解放軍撰文：解決領土爭端中共要用航母〉，聯合報，2011年8月12日，A19版。

27 王信力，〈中國海上石油運輸安全〉，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士學位論文，2008年6月，頁109。

28 青年日報社論指出南海緊張情勢再起，除主權爭端外，蘊藏豐富的石油資源更是各國競逐焦點，以至除中共、菲律賓、越南等周邊國家動作頻頻之外，近年美國亦積極參與開發，使南海爭端持續升溫。參照〈社論：我積極參與國際海上安全合作促進區域和平〉，青年日報，2011年7月26日，2版。

29 倪建民主編，〈國家能源安全報告〉，北京，人民出版社，2005年7月初版，頁155。

30 〈11陸艦經琉球公海日本警戒〉，中國時報，2011年6月10日，A19版。

31 〈我應謹慎因應南海緊張情勢確保國家利益〉，青年日報，2011年6月21日，2版。

32 〈我應謹慎因應南海緊張情勢確保國家利益〉，青年日報。

33 〈香格里拉對話後亞洲沒有改變〉，蘋果日報，2011年6月11日，A30版。

拉對話」，中共國防部長梁光烈以「促進安全合作，共創美好未來」為題發表演講。似乎顯示中共以「和」為貴，打算重拾「魅力攻勢」。但弔詭的是，在進行外交滅火之時，中共隨即在南海爭端上擺出強硬態度，令南海周邊國家錯愕。

中共此種反覆的態度，若非是內部協調出了問題，就是中共慣用的「和戰兩手」策略。但無論是哪一種，都已為區域和平穩定投入變數。當中共國防部長梁光烈在「香格里拉對話」中公開訴求追求區域和平穩定目標之際，越南和菲律賓也同時公開抗議，中共船艦對兩國油氣探勘船的騷擾。顯示中共欲藉經濟力量強化對鄰國影響力的目標並未達到，尤其中共不斷擴軍與對爭議領土（海）採取的強勢作為，更已升高這些國家的恐懼。<sup>34</sup>

此種憂慮對區域安全的影響，可由日本公佈的2011年度防衛白皮書中看出。日本防衛白皮書指出共軍海空軍在近年的快速現代化，勢必促使中共擴大影響勢力範圍，甚至顯露高壓姿態。此外，白皮書也預期共軍會「擴張海上活動範圍，並在東海、南海和太平洋定期進行海軍活動」<sup>35</sup>，顯示日本對於中共軍事擴張的擔憂。同時，這個結果也反射到美國與中共關係，成為兩國關係一大變數。東亞國家有志一同援引美國力量抗衡中共，美國也堅持在海上航行自由權利，兩者一拍即合，再次形成對於

中共的軍事圍堵，亦使東亞地區陷入新一波的軍備競賽。<sup>36</sup>

## （二）美國重返亞洲影響美中（共）關係

近年來美國決心將戰略重心從歐洲轉向亞洲，加強對亞洲的軍事部署，<sup>37</sup>並且明示，美國在亞太軍事計畫，包括在新加坡部署新的濱海戰鬥艦，與澳洲進行更多聯合軍演，發展「空海一體戰」能力，以及將觸角延伸到印度洋等，均顯示美國並不打算將亞太影響力拱手讓給中共，也未因尋求與中共合作，而放鬆對中共的避險。<sup>38</sup>這意謂未來亞太安全情勢仍將處於不穩定狀態，此一狀態隨時可能因為特定事件引爆衝突。

誠如美國新任國防部長潘內達（Leon Panetta），日前在出席聯邦參議院軍事委員會提名聽證會時表示，為確保亞太地區安全，美國須關注中國大陸軍隊現代化，也必須持續出現在太平洋區域。<sup>39</sup>因此，在亞太地區尚未出現正式安全機制之前，所有的潛伏衝突都可能因誤判或者失控，導致區域秩序的破壞，此一可能性因為美「中」關係的不穩定而變得更加複雜。<sup>40</sup>

## （三）充滿矛盾的美中（共）戰略關係

無論是美國或中共，處理當前美中（共）關係確實面臨許多矛盾，而缺乏互信的原因，在於美中（共）雖然都認同戰略互信的重要，但是彼此在亞洲沒有整體而一致

34 陳建源，〈美「中」潛存戒心缺乏戰略互信條件〉，青年日報，2011年6月30日，7版。

35 〈日防衛白皮書憂心中共擴軍威脅〉，青年日報，2011年8月3日。

36 〈美「中」關係發展影響亞太情勢我應審慎面對〉，青年日報，2011年06月14日，2版。

37 〈香格里拉對話後 亞洲沒有改變〉，蘋果日報，2011年6月11日，A30版。

38 〈美「中」關係發展影響亞太情勢我應審慎面對〉，青年日報。

39 〈潘尼塔：共軍嚴防美介入台海〉，中國時報，2011年6月10日，A19版。

40 〈美「中」關係發展影響亞太情勢我應審慎面對〉，青年日報，2011年06月14日，2版。

的共同利益，故在雙方交往發展過程中，無法提供避免強權競合關係中所需的信任保證。不可否認，美國與中共的關係，自2010年東協區域論壇的國防部長會議，到美中（共）恢復軍事交流、中共總參謀長陳炳德訪美，已有顯著改善。但事實上，無論是暗潮洶湧的南海情勢或是朝核危機，均顯示亞太安全環境的脆弱性與不可預測性。<sup>41</sup>

今年六月發生中共蘇愷戰機（SU-27）飛越海峽中線的事件，其原因就是中共軍機為驅逐在大陸沿海進行偵巡的美軍偵察機所致<sup>42</sup>，顯示雙方軍事互信的不足。此外，中共官方除於2011年7月慶祝「八一建軍節」前夕，首度正式表態承認正在改建瓦良格號航母，<sup>43</sup>並於8月10日至14日進行試航，標誌著中共可能即將成為海權大國。由於中共在軍備發展上的透明度不足，美國對於中共發展航母的意圖存疑。美國國務院表示希望中共對發展航母的意圖與運用方式正式提出說明；<sup>44</sup>美國國防部也指出中共發展航母很可能引發區域國家關切北京的長程軍事戰略及目標。<sup>45</sup>從美國國務院與國防部的發言可知，美國擔憂中共航母的部署將改變亞太地區的平衡。由美、中（共）雙方之間的戰略競爭與互不信任，預示亞太未來可能不會太平。

### 四、遽增的天然災害威脅

近年來由於氣候變遷造成的天然災害日趨嚴重，面對全球天然災害常態化的現況，各國政府無不集思廣益，尋求解決全球暖化問題與強化防救災的措施，以確保國家的安全利益。顯示「非傳統安全」已成為各國國家安全擘畫人員關注的議題，亟思因應之道。

#### （一）氣候變遷與地磁弱化威脅人類安全

近年來天然災害對於人類的安全威脅不亞於戰爭，甚至於超出戰爭。僅2010年全球發生的天然災害共計950件，造成將近29萬5,000人死亡、經濟損失高達千億美元；2011年1至3月，分別在紐西蘭、日本、中國大陸、東南亞陸續發生大規模地震，亦造成重大死傷與財產損失。2009年8月份一份美國的兵棋推演與情報研析結論顯示，全球暖化引發的氣候變遷帶來的危機將包括風災、洪水、乾旱、糧食短缺、水資源匱乏、人口大遷徙、傳染病大流行等；地磁弱化則造成地殼變動與火山爆發。這些危機更可能給予國際恐怖主義可乘之機，甚至導致各國政府垮台、造成區域性局勢動盪，顯示氣候變遷與地磁弱化威脅人類安全已日益嚴重。

#### （二）天災人禍產生複合式災害影響區域安全

日本在2011年3月11日下午，發生芮氏

41 陳建源，〈美「中」潛存戒心缺乏戰略互信條件〉，青年日報。

42 美國參謀首長聯席會議主席穆倫7月25日在華府外籍記者會表示，美軍偵察機飛行的地點是國際空域，不會因中共的反對就停止在國際空域飛行。穆倫並呼籲中美雙方如何執行飛行任務都必須要謹慎小心，不要重蹈2001年軍機擦撞事件。顯示中美雙方軍事互信基礎仍然薄弱。參照〈美：中國反對仍會偵察國際領空〉，聯合報，2011年7月27日，A2版。

43 中共國防部發言人耿雁生指出，中共目前正在利用一艘廢舊的航母進行改造，用於科研測試和訓練，並透過自主培訓艦載機飛行員。中國時報指出這是中共官方首次表態談及中共擁有的航母及用途。參照〈陸改造舊航母用於科研訓練〉，中國時報，2011年7月28日，A19版。

44 〈陸發展航母用途美盼給個說法〉，青年日報，2011年8月12日，5版。

45 〈美：從航母起降飛機中共還早〉，聯合報，2011年8月12日，A19版。



規模達9級的大地震，並伴隨發生大海嘯，導致福島核電廠輻射外洩，造成全球陷入核災的恐慌。此次地震死亡人數高達1萬餘人，失蹤人數亦達1萬5千餘人，日本政府公佈的經濟損失高達16兆至25兆日元（台幣約九兆元），其中尚不包含福島核電廠損壞的損失。由於震災造成的核子外洩而形成天災與人禍併發的複合式災害，其影響區域不只限於日本福島地區，而是擴散到的整個環太平洋地區，包括我國與美東地區海域都受到輻射污染洋流的影響，顯示在氣候變遷與地磁弱化的同時，全球天然災害的發生已有常態化與複雜化的趨勢，且其影響範圍有擴大的趨勢，不是單一國家可以自行處理。

### （三）臺灣地處天然災害高發區必須提高警覺

臺灣地處太平洋地區，原本就是颱風的高發區，又位處環太平洋地震帶上，近百年來平均每年遭受三至四次颱風及一次災害性地震的侵襲，加上近年都市化範圍不斷擴大、經濟高度成長及社會快速變遷等因素，導致災害類型呈現多樣化及複雜化，一旦發生重大災害極易造成生命財產的嚴重損失。事實上，根據英國政經風險評估業者Maplecroft公司估計，天災對於臺灣經濟的威脅程度名列全球第四，是「極度危險」的國家之一，與美國、中國大陸、日本同等級。<sup>46</sup>由於各類型天然災害對我國百姓安全的威脅甚鉅，因此政府必須以國家安全的高度來關注氣候變遷與地磁變化的問題。

## 貳、分析維護我國國家安全應獲致的戰略目標

國家安全戰略必須有清晰的目標，方能夠建構正確的手段，在了解我國所處的戰略環境後，我們進一步來探討我國當前的戰略目標。馬總統的國家戰略目標是「壯大臺灣、振興中華、創造人民幸福」，藉此分析我國國家安全戰略的目標，可以從「確保主權完整」、「永續國家發展」、「拓展對外關係」、「提升國防自主」等幾個方面進行討論。

### 一、確保主權完整

馬總統日前在臺南大學舉行就職三週年記者會，並以「主權、人權、環境權」為題發表演說。針對主權問題，馬總統認為，中華民國是一個主權獨立國家，臺灣則是國人安身立命的家園，過去幾十年，兩岸間相互衝突對抗，中國大陸不只威脅臺灣安全，同時也刻意打壓臺灣的國際空間。但過去三年來，政府在中華民國憲法架構下，以「九二共識」為基礎，秉持「對等、尊嚴、互惠」的原則，積極改善兩岸關係，使臺灣海峽從過去的軍事熱點，逐步變成和平的大道。

馬總統表示，主權涉及國家安全與人民尊嚴，國人不分黨派，應該共同捍衛與維護。我國在尋求兩岸和平過程中，政府捍衛中華民國主權、保障臺灣安全與維護人民尊嚴的堅定決心，從來沒有任何改變與退讓。他並以最近世界衛生組織（WHO）內部文件不當稱呼

46 〈天災財損風險我居全球第四〉，蘋果日報，2011年8月12日，A6版。

為例，說明我國已向WHO與中國大陸嚴重抗議，同時也要求行政院衛生署長邱文達出席世界衛生大會（WHA）時須嚴正抗議，顯見只要關係到國家主權與臺灣尊嚴，政府的立場清楚、態度堅定。

政府過去三年來，努力改善兩岸關係，希望獲得海峽兩岸的和平及繁榮，但仍然會持續在中華民國憲法架構下，維持「不統、不獨、不武」的現狀，秉持「九二共識、一中各表」的原則推動兩岸關係，絕不會犧牲中華民國主權或傷害臺灣尊嚴，以提供和平的外在環境，使國家獲得發展。

### 二、永續國家發展

我國與大陸改善關係的目的，就是為臺灣爭取和平繁榮的環境。大陸固然對臺灣是威脅，但大陸經濟崛起，也帶給臺灣機會，依據過去的經驗，想用鎖國的方式迴避大陸，不僅做不到，反而會傷害到臺灣。

#### （一）以主權、人權、環境權為主軸的永續發展核心

馬總統在就職三週年記者會上，以「堅持世代正義，為下一代謀幸福」，揭櫫「主權、人權、環境權」三大主軸為國家永續發展核心，凸顯出馬總統念茲在茲的就是「要為下一代的幸福打好基礎，謀求人民的福祉」，希望大家共同努力，一起「承擔臺灣、開創臺灣、壯大臺灣」，顯示政府將永續發展視為國家戰略的核心目標。

#### （二）以兩岸和平共榮為基礎的全球經濟戰略

經濟是臺灣永續生存與發展的生命線，但沒有和平，就沒有下一代的發展。歷經全

球金融風暴之後，臺灣經濟快速復甦，去年我國對外貿易金額高達5千260億美元，創下有史以來最高紀錄；經濟成長率躍升10.8%，為23年來最佳的狀況。<sup>47</sup>顯示政府以兩岸「和平共榮」為基礎的全球經濟戰略，確實符合「可行性、前瞻性與靈活彈性」之基本原則。事實上，也只有穩定的臺海局勢，才能讓國家能夠集中力量建設臺灣、發展經濟，提高國家的總體競爭力，作為拓展對外貿易佈局全球的經濟戰略良好的基礎。

### 三、參與國際社會

近年來政府積極參與國際社會，拓展對外關係，希望能夠提昇臺灣的國際能見度。臺灣本身缺乏資源與腹地，依賴對外貿易帶來高度的經濟發展，因此必須打開大門，讓外資進入，使各國利益在我國得到保障、各國間形成相互依賴關係，自然產生嚇阻的力量。

#### （一）積極參與國際社會提昇國際能見度

今年適逢中華民國建國一百年，截至目前為止，給予我國國民免簽證或落地簽證待遇的國家，已經增加到117國，除節省國人辦理簽證的費用及時間，更凸顯我國受到世界各國的尊敬。特別是近年來政府積極參與國際社會，提昇國際能見度，除與二十三個邦交國邦誼穩固，也參加「世界衛生大會」與「政府採購協定」。這次日本發生震災，國人熱烈響應募款活動，政府及民間募得逾新臺幣十六億元的善款，充分展現出臺灣在國際上所扮演的「人道援助提供者」角色。因此積極參與國際社會有助於提昇臺灣的國

47 〈吳揆：讓產業優勢遍及臺灣、亞太至全球〉，青年日報，2011年2月19日，2版。



際能見度，亦是永續國家發展必須達到的戰略目標。

## (二)與各國形成相互依賴關係產生嚇阻力量

我國是實施自由貿易的國家，國內企業的資金已不是單一資金。馬總統在2008年5月20日就職演說中，便提出「開放必然興旺、閉鎖必然萎縮」，臺灣必須打開大門，讓外資進入，使各國利益在我國得到保障、各國間形成相互依賴關係，自然產生嚇阻的力量；以新竹科學園區為例，在美、日資金技術大量進入新竹科學園區後，不僅引進高科技技術、創造青年就業機會，亦因成效良好，後續擴大推至其他園區。九二一大地震後，各國擔心電子零組件無法順利供應，而造成當時全球電子類股下跌，可以看出我國高科技已與國際間形成深層的相互依賴關係，這種關係證明了「開放」就是保障臺灣生存的唯一法則。也讓政府努力建構與各國在貿易上的相互依賴關係，成為我們必須要達成的安全戰略目標之一。

## 四、提升國防自主

國家安全的戰略目標無外乎是透過軟、硬實力來維護國家的安全。要維護國家安全與發展，亦需要建構國防武力來作為保障。俗話說「靠人不如靠己」，國防武力的建置亦是如此，堅實國防武力，方能展現自我防衛意識，成為預防戰爭最有力憑藉。我「國防二法」的立法精神，即是希望讓我國防建設不全然依賴對外軍事採購，可透過軍民工業合作方式，建立自給自足的防衛力量。

### (一)堅實國防武力展現自我防衛意識

馬總統日前主持經國號戰機（IDF）性能提昇首批飛機交機典禮時強調，即使當前兩岸關係逐漸和緩，但中華民國還是要有自主的國防，以保衛國家安全，維護人民尊嚴。<sup>48</sup>事實上，我國軍事投資建案受限於國際現實的軍購環境，非僅不容易籌購國家安全戰略所需的重要武器系統，甚至在現役武器裝備的壽期與維保上更因諸般主客觀條件而無法盡如人意。基此，近年國防部秉持「先求有、再求好、再求更好」的武器部署策略，積極透過自製武器裝備，以及現有系統提昇等方式，立即滿足當前國防作戰需求，確保國防戰力不墜，其豐碩成果不僅深獲國人肯定，亦逐步實踐我「國防自主」的目標與理念。

### (二)透過軍民工業合作建立自我防衛力量

環顧世界先進國家與軍事強權，莫不積極進行高科技武器研發，並建構完備的國防自主工業環境。然在軍事研發作為上，往往礙於關鍵科技與核心技術掌握在先進國家之手，且關係到各國間軍事競賽，欲立即實現採購現代化武器裝備實屬不易；尤其我國環境更是特殊，受限國際間政治、外交及軍事等多方角力，軍購更顯困難重重。因而我「國防二法」中即明確強調，「國防自主、科技建軍與自製為優先」的立法精神，即是希望讓我國防建設不全然依賴對外軍事採購，可透過軍民工業合作方式，建立自給自足的防衛力量。

### (三)建立「國家安全、操之在我」的信念

事實上，自20多年前開始，國防部便要

48 〈落實國安三道防線深耕和平與繁榮〉，青年日報，2011年06月29日，2版。

求中科院等國軍研發生產單位推動各項國造武器裝備計畫，以求滿足國防建軍需求，再逐步更新系統與關鍵元件，提昇基本戰力，數十年來我國防武器裝備研發、生產成果，包括目前國軍現役的T-91步槍、成功級巡防艦、錦江級巡邏艦、天弓、天劍、雄風等各式飛彈系統，以及已投入量產的無人飛行載具（UAV）、雲豹甲車、光六飛彈快艇等，都是國軍各研發單位的結晶，不僅有效肩負捍衛臺海安全的重擔，亦使國人堅信國軍戮力建軍備戰、捍衛國家安全的決心。<sup>49</sup>尤其是經國號戰機（IDF）戰機日前經漢翔公司性能提昇後，在飛行操控、航電及雷達等系統，均有大幅改善，暫時舒緩因F16A/B型戰機老舊的空防壓力，更讓我們明白國防工業操之在我的優點。

### 參、我國維繫國家安全的可用資源

約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye）指出，有效的領導必須融合軟實力及硬實力，也就是巧實力（Smart Power）。<sup>50</sup>引申到國家安全的維護上，即是指經濟文化與意識形態的影響力與軍事實力相互配合可以發揮加乘效果。馬總統曾說，開放帶來興旺，閉鎖必然萎縮，他的施政軸心就是要「壯大臺灣，連結兩岸，布局全

球」，逐步以和解除除衝突，以協商取代對立，以及在外交上，我們要以尊嚴自主務實靈活的原則求取臺灣最大利益。要達到此一施政目標，必須要在軟實力與硬實力上相互運用，也就是達到所謂的「巧實力」，方能夠讓國際社會看到我國的貢獻。

#### 一、堅強厚實的經濟、文化實力

國家的外交戰略中，軟實力是不可或缺的影響力。我國在硬實力揮灑空間雖不大，但軟實力卻沒有限制，臺灣擁有豐厚經濟、文化軟實力，可說是最佳的戰略資源。我國擁有許多的「軟實力」，亦讓臺灣成為國內外廠商眼中最理想的發展中心。包括臺灣的民主與法治，能夠確保個人與公司權利，使智慧財產權不受侵害；在基礎建設方面如交通、醫療、教育等，更可以提供高品質的生活便利性；在外交方面則包括116國給予臺灣免簽，證明中華民國的經濟實力與優質的國民素質已得到國際社會的認同。國家受尊敬，人民才有尊嚴，這就是我國重要的「軟實力」。

#### （一）豐厚的經濟實力與產業競爭力

我國的外匯存底超過4,000億美元，<sup>51</sup>雖為世界第四，但若以人均比計算，堪稱世界第一。2011年洛桑國際管理學院評估我國國際競爭力全球第六名、亞洲第三，創下受評17年來最好成績，足見我國的競爭力已受到

49 宋兆文，〈落實國防自主建構堅實防衛力量〉，青年日報，2011年7月4日，7版。

50 巧實力為美國學者約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye）提出，奈伊在「領導力」（The Powers to Lead）一書中指出，有效的領導必須融合軟實力及硬實力，也就是巧實力（Smart Power）。引申到國家安全的維護上，即是指經濟文化與意識形態的影響力與軍事實力相互配合可以發揮加乘效果。參照約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye）《領導力（The Powers to Lead）》，台北，國防部史政編譯室，2010年10月初版，頁2。

51 我國外匯存底截至2011年6月底止，為4003.3億美金，參照中央銀行全球資訊網，網址<http://www.cbc.gov.tw/lp.asp?CtNode=644&CtUnit=307&BaseDSD=32&mp=1>。媒體指出我國外匯存底主要配置於美元與歐元、日圓，比率各約六七成、二成多、不到一成。參照〈外匯存底美元佔六成我央行備戰〉，聯合晚報（2011年7月29日），2011年8月2日下載，網址<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN2/6493461.shtml>。

國際間的重視。臺灣歷經全球金融海嘯後，2010年起經濟成長逐漸亮眼。2008年金融海嘯時，政府採取「政府挺銀行、銀行挺企業、企業挺勞工」策略，包括中央銀行七次降息、銀行存款全部保障、不得任意抽回企業銀根等多項因應措施，有效穩定國內金融體系及企業營運。<sup>52</sup>

根據行政院主計處資料，2010年經濟成長率為10.88%，<sup>53</sup>創23年來佳績，同時失業率再2011年5月也下降達百分之4.27%，<sup>54</sup>2011年GDP預測約為5.7%，整體景氣表現溫和擴張狀況，<sup>55</sup>各項數據顯示目前我國經濟已走出難關，展現強勁復甦力道。此外，政府正積極發展六大新興產業，其中觀光旅遊產業表現亮眼，2009年在國內外多重危機中，逆勢成長14.3%，居亞洲之冠；2010年來台觀光人數亦突破五百萬人次。<sup>56</sup>政府也通過「產業創新條例」，鼓勵產業創新，並將營業所得稅降至17%，藉此增加外資投資意願。<sup>57</sup>

此外，政府採取「壯大臺灣、連結亞太、布局全球」的國家經濟發展基本戰略，透過兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的539項早收清單，自2011年1月1日起正式生效後，依兩年三

階段逐步降低至零關稅，這些享受到零關稅的產業，擁有與東南亞產品公平競爭的競爭力，並較南韓、日本捷足先登，讓臺灣經濟發展產生影響。<sup>58</sup>加上兩岸開放直航，以2010年7月起，政府積極推動全球招商，國際企業認為，若與我國策略聯盟，合作進軍大陸或亞洲其他地區市場，將具備更大優勢，<sup>59</sup>經濟部統計目前已有27家外商與我簽訂意向書，預計投資金額達1千83億。<sup>60</sup>相信以臺灣的經濟實力，結合立足兩岸與佈局全球的策略，未來發展潛力無窮，也成為我國最傲人的軟實力之一。

## （二）優越的人力素質與跨越國界的文創實力

我國於民國57年8月1日開始實施九年國民義務教育迄今已44週年，不僅大幅提高我國教育水準，也奠定1970年代臺灣經濟起飛的人力資源基礎，對國家建設發展具有極其重大的正面影響。<sup>61</sup>此一事實證明，人才培養是我國在國際競爭中勝出的關鍵因素。事實上，我國的人力素質有目共睹，尤其在數學與科學能力的表現廣受國際肯定。2011年國際生物奧林匹亞競賽我國選手勇奪四面金牌，排名世界第二；<sup>62</sup>物理奧林匹亞競賽勇奪五面金牌，排名世界第一；<sup>63</sup>資訊奧林匹

52 〈馬總統：政府業者齊拚經濟迎向黃金10年〉，青年日報，2010年11月15日，1版。

53 〈留億如：讓大家多消費創造經濟榮景〉，中國時報新聞網（2011年7月19日），2011年8月1日下載，網址<http://news.chinatimes.com/politics/130520/132011071900917.html>。

54 〈馬總統：堅持開放引領國家經濟向上〉，青年日報，2011年7月20日，2版。

55 〈台經院估全年GDP5.7%〉，聯合晚報（2011年7月28日），2011年8月2日下載，網址<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN2/6490940.shtml>。

56 〈馬總統：政府業者齊拚經濟迎向黃金10年〉，青年日報，2010年11月15日，1版。

57 〈馬總統：政府業者齊拚經濟迎向黃金10年〉，青年日報。

58 〈ECFA早收提高我產品競爭力〉，青年日報，2011年2月15日，2版。

59 〈經建會規劃內需產業分布藍圖〉，青年日報，2011年1月24日，2版。

60 〈馬總統：堅持開放引領國家經濟向上〉，青年日報。

61 〈精進教育培養優質人才促進國家繁榮發展〉，青年日報，2011年8月3日，2版。

62 〈生物奧賽我奪四金世界第二〉，中國時報，2011年7月17日，A5版。



亞競賽，獲得三金一銀，總成績第四，僅次於中國大陸、俄羅斯、美國等世界強國，<sup>64</sup>證明臺灣在人力素質方面具有優質的實力。這些亮麗成就，顯然是我們開創「臺灣奇蹟」的扎實基礎。<sup>65</sup>

除此之外，文化創意可說是我國優質的軟實力。臺灣雖然無豐富天然資源，但是依靠努力開發大腦資源，讓優質人才在各領域綻放光芒，進而使臺灣的各項建設讓世人刮目相看。我國在國際性發明大賽與文化創意產業上的發展成就，全球有目共睹。參加德國紅點工業設計展，八千多項產品中評選100件大獎，臺灣就佔31件。全世界一流的腳踏車幾乎都是臺灣製造的，3C產業在世界上更有舉足輕重的地位；美國第一夫人也是穿我國服裝設計師的作品出席歐巴馬總統就職大典，這些成就都說明臺灣在國際上的影響力不容輕忽。

臺灣強韌的中小企業具備的研發與海外拓展能力亦是堅實的軟實力之一。日前副總統蕭萬長先生出席「中小企業協會第十二屆第二次會員大會」時指出，臺灣的中小企業具有活力、魄力及韌性等特性，有些中小企業不僅在國內發展，經過轉型後更向海外拓展市場，20多年前的中小企業，有許多目前已變成大企業，不僅對我國經濟貢獻良多，更是維持社會安定的力量。<sup>66</sup>中小企業若能專注於創新研發，發展高優質產品、自有品牌以及服務業國

際化，提高產業的附加價值及國際競爭力，將能夠更加提升臺灣的國際能見度，增加臺灣的軟實力。

### (三)民主與法治確保國家的競爭力

政府自遷台以來，雖因動員戡亂與維持社會穩定等因素，曾宣佈戒嚴長達38年的時間。但在臺灣經濟起飛、民主思潮萌芽後，政府仍順應潮流宣佈解除戒嚴，之後臺灣的民主政治更有長足的進步，且在民主化的過程中少有失控的暴亂行為產生。中華民國能夠以最少的代價實現政治民主與經濟發展，完全是因為執政者、反對力量與民眾都能遵循和平、理性、妥協的民主政治原則，並在法律規範下進行民主改革。<sup>67</sup>中華民國在臺灣60多年來，除定期舉辦各項公職選舉，總統直接民選亦已進行四次，包括兩次政黨輪替。<sup>68</sup>迄今，中華民國已成為一個完全自由民主的國家。

事實上，臺灣民主成就，足以成為全球華人民主典範。美國著名政治學學者愛德華·弗里德曼稱讚臺灣的民主發展在世界歷史的開創性意義，只有民主雅典及法國大革命兩個先例可以比擬；紐約大學法學院教授孔傑榮亦表示，臺灣的民主實踐，就是中國大陸民主的典範，尤其臺灣過去這段時間民主發展過程，更值得東亞國家學習。<sup>69</sup>美國漢學家費正清指出，中華民國已經名副其實，成為美國在西太

63 〈物理賽林匹亞我得五金傲全球〉，中國時報，2011年7月18日，A5版。

64 〈資訊奧賽我第四名歷來最佳〉，中國時報，2011年7月29日，A8版。

65 〈精進教育培養優質人才促進國家繁榮發展〉，青年日報。

66 〈蕭萬長：應專注創新研發提高國際競爭力〉，青年日報，2011年7月28日，2版。

67 〈臺灣民主深化已成華人世界典範〉，青年日報，2011年7月15日，2版。

68 〈我民主發展成熟樂於參與國際事務〉，青年日報，2011年1月25日，2版。

69 〈臺灣民主深化已成華人世界典範〉，青年日報。

平洋最西端的軍事安全與文化堡壘，在中國大陸尚未完成政治民主化之前，對美國而言，中華民國擁有無可取代的戰略價值，這是華美之間獨特的「戰略共生」關係。<sup>70</sup>

這種「戰略共生」的特質，除了軍事安全的防衛合作外，尚包括外交與文化方面，例如積極倡導民主、自由、人權、法治以及環保等價值觀；而其最終目的，就是要促使中國大陸轉化成為民主國家，並使其成為國際社會中具建設性的成員。易言之，臺灣實行民主政治的成果，對於中國大陸未來朝向正確的發展方向前進，可以扮演助燃劑的效果，這是對於國際社會穩定實質的貢獻。透過上述外國學者對臺灣民主政治發展觀察的正面評價，可以證明民主法治是臺灣最佳的軟實力之一。

## 二、優越的地理位置與地緣戰略

臺灣位居亞太地區的地理優勢，是西方進入大陸的跳板，無論是到中國大陸、日本、韓國、新加坡或是澳洲，交通均十分便捷。臺灣對於日本南方、菲律賓北方、大陸南北海運都居關鍵地位，若能夠成為亞太營運中心，對於亞太的經濟繁榮將會有實質的貢獻。

### (一) 位居亞太航運中樞的地理位置

臺灣位居亞太地區的地理優勢，自古以來就以經貿與各國保持密切關係。無論是到中國大陸、日本、韓國、新加坡或是澳洲，交通均十分便捷，較其他各國更能掌握商機。馬總統在2009年提倡「地理臺灣」的概念時即指出，臺灣位居美國、中國大陸、日

本、東協等國家所構成的經濟網路中央位置，如能再善加利用文化與語言的優勢，將使自己與這超級經濟網路相連，成為名副其實的「寶島」。<sup>71</sup>

臺灣優越的地理位置帶來機會，但挑戰往往也伴隨而來。從地緣上看，臺灣是西方進入大陸的跳板，對於日本南方、菲律賓北方、大陸南北海運都居關鍵地位；我國與週邊國家友好，有利於中國大陸朝向民主自由制度發展；反之，未必對大陸有利，反讓美、日、菲等國對中共有更多疑慮，產生更大壓力。因此臺灣在區域內如果能夠善用地理位置，成為亞太的營運中樞，加強與區域經貿夥伴發展合作關係，將對區域安全有實質的助益。換言之，臺灣必須善用地理位置的優勢，增加本身的戰略優勢，方能確保國家安全。

### (二) 近悅遠來、敦親睦鄰的外交政策

在地緣政治上，中華文化是西方所不能取代的，不管是緊鄰的日本、韓國，中華文化的軟實力不但可以吸引西方各國到臺灣來發展，更可擴大對中國大陸的影響。<sup>72</sup>臺灣在國際間可謂「得道多助、近悅遠來」，包括美、英、日、歐等重要國家對馬總統積極將臺灣從「麻煩的製造者」轉變成為「和平的締造者」、「不浮誇、無意外」的外交政策，均給予高度的肯定。美國國務卿希拉蕊日前接受媒體專訪時即再度重申，美國立場仍是希望看到中國大陸與臺灣改善關係，兩岸合作很重要，「愈多的具體合作，例如中

70 〈我積極參與國際海上安全合作促進區域和平〉，青年日報，2011年7月26日，2版。

71 〈我積極參與國際海上安全合作促進區域和平〉，青年日報，2011年7月26日，2版。

72 〈運用軟實力成就擴大國際影響力〉，青年日報，2011年5月31日，7版。

中國大陸與臺灣的達成多項經濟協議，對大家愈有利」。臺灣在區域內扮演的角色已不是「麻煩製造者」，而是轉變為「利益關係者」、「和平締造者」，這是政府推動「活路外交」的具體成效。

### (三)兩岸經濟合作創造的雙贏局面

由於臺灣位處亞太通往全球樞紐，多年來一直是國際間極為活躍的經濟體，尤其2010年6月底兩岸簽署經濟合作架構協議(ECFA)之後，一舉打通臺灣對外貿易的大門，使臺灣經濟再度大幅成長。我方與大陸簽署ECFA後，除降低關稅外，更意味著我國站在公平競爭的基礎上，直接爭取世界第二大經濟體——中國大陸市場，同時在世界經濟版圖上，得以開拓更大的國際空間。<sup>73</sup>

兩岸經濟面創造的雙贏局面，近年來也不斷在臺灣和其他國家關係上複製，這種輻射的影響事實上已經創造出三贏甚至多贏局面。例如我國正積極與新加坡洽商經濟協議；持續爭取與美國進行「貿易暨投資架構協議」(TIFA)協商；<sup>74</sup>東南亞國協並首次同意我國以「臺灣館」名義參加2010年10月在廣西南寧市舉行的「東協博覽會」，有助我廠商切入東協市場等，<sup>75</sup>使我國在區域整合過程中不致被

邊緣化，並進一步促使兩岸經貿制度化及臺灣產業國際化。

### 三、強大的國際社會貢獻能力

臺灣的安全除了奠基於兩岸良好的關係之外，更要強化自己在國際間的角色與地位，對國際貢獻愈多、各國愈重視，自然安全愈有保障。

#### (一)以開創性的視野積極參與國際社會貢獻心力

我國目前雖只有23個邦交國，但有117個國家和地區給予我們免簽證待遇；<sup>76</sup>加入政府採購協定，每年為臺商爭取到九千六百億商機，馬總統以3年的時間達成這些成就，是相當不容易的。我們不但與美國之間重新建立良好的互信關係，政府更以開創性的視野，帶動兩岸重大改變，維持區域安全的穩定，亦讓臺灣有更多的機會再國際社會貢獻一己之力。例如我國極力爭取參與「世界衛生大會」(WHA)、「國際民航組織」(ICAO)及「聯合國氣候變化綱要公約」(UNFCCC)的相關活動，就是希望擴大參與以民生為主、無政治色彩的國際組織，共同為人類福祉貢獻心力，正說明了我國已有相當的軟實力能貢獻國際社會。

73 〈馬總統：政府業者齊拚經濟迎向黃金10年〉，青年日報，2010年11月15日，1版。

74 〈馬總統：政府業者齊拚經濟迎向黃金10年〉，青年日報。

75 東協博覽會係於2004年起開辦，涵蓋商品貿易、投資合作、服務貿易等三大類。大陸與東協10國於2002年簽定經濟合作框架協議，自2010年生效。「東協10+1」定期舉辦東協博覽會，我國並非東協會員國，無法加入。外貿協會經過多次爭取終於突破僵局，2011年將以台灣館名義參加東協博覽會。參照，〈突破僵局我打開東協大門〉，聯合報，2011年7月28日，A21版。

76 外交部於2011年8月10日表示，科索沃共和國已向我方證實，只要國人備齊相關文件，即可在抵達科索沃時獲「授權入境」(Authorization Entry)，在科索沃短期停留至多九十天，上述訊息已洽獲國際航空運輸協會(IATA)證實確認，使國人目前無須事先申請簽證，即可入境之國家(地區)增加為一百一十七個。參照 〈外交捷報科索沃予我免簽〉，青年日報，2011年8月10日，2版。



## (二) 充滿愛心民間社會具備國際救援的能力

近年來世界各國天災連連，雖然臺灣非聯合國會員，但臺灣社會充滿愛心，近年來世界各地發生天災地變，臺灣救援隊伍在國際人道救援上幾乎無役不與，從未缺席。臺灣向來在愛心捐款上不落人後，311日本強震後，我國民眾捐款超過二億美元，是全球最高的。此外，在國際人道救援上，如四川、海地震災等重大災變後，我國除慷慨解囊之外，更跨海為受災國輸送救災物資，發揮「人溺己溺，人飢己飢」的精神，至今仍為這些國家與人民所感激，可見臺灣民間的愛心力量，已讓臺灣成為國際上的道德的高地，世界各國將會更願意與臺灣進行交往與互動。世界上有117個國家和地區願意給予我們免簽證待遇，正是我國國際形象提昇最佳的說明。

## (三) 臺灣已是國際社會認同的無形資產

雖然臺灣在世界上不是一個大國，也不是最富有的國家，但發揮愛心，展現國民品質與願景，即成為重要的「軟實力」。這方面的付出，已成為我國在國際社會上的無形資產，就長遠宏觀來看，這是很重要的防衛力量。因為沒有人希望臺灣消失，使國際社會失去一項資產。只要臺灣持續維持開放的胸襟，扮演區域安全穩定的角色，加強與全球與亞太區域經貿的互動，必能夠讓國際友邦肯定中華民國的貢獻與價值，在國際社會上為臺灣發聲。

## 四、量小質精與戰力堅實的國防

眾所週知，「沒有國防安全就沒有一切」，盱衡未來安全情勢，國防部近年來以審慎、周延、務實的態度，執行兵力整建規劃。國防建軍工作沒有停滯不前的空間，也不能心存僥倖。國軍持續的進行建軍備戰的工作，期能建立捍衛國家安全、確保國家發展的鋼鐵勁旅，成為國家永續發展的重要資源。

### (一) 永無止歇的建軍備戰

沒有優質的國防實力絕對難以「預防戰爭」，也無法有效維持區域的和平與穩定。馬總統指出，雖然兩岸緊張局勢趨於和緩，但在中共尚未放棄武力犯臺之際，中華民國還是要有自主的國防，以保衛國家安全，維護人民尊嚴。<sup>77</sup>建構堅實的國防實力，才能保障國家永續發展、百姓安全福祉。國軍執行建軍備戰從未停歇，在國家財源緊迫、向外軍購不易的諸般限制下，依然努力不懈，積極建構「小而精、小而強、小而巧」的國防勁旅，進而確保國防安全無虞。

### (二) 持續不間斷的兵力整建

多年來，臺海之所以能安全無虞，國家社會之所以能永續發展，並獲得國際舉世稱讚的政治、經濟奇蹟，關鍵就在擁有堅實無虞的國防力量。而這樣的實力即來自適當、可行的兵力整建。為使兵力整建政策如期、如質執行，國防部近年來積極針對未來國防安全需求，在有限的國防預算限制下，籌建各項武器裝備，並謹慎廣納各界意見，歷經無數次的評估、規劃，針對採購、研製經費、工業合作、後勤建置、人員訓練換裝等

77 〈馬總統：國防自主是永不放棄的目標〉，青年日報，2011年7月1日，1版。

做好完善的規劃，以確保國防戰力不墜。此外，國軍每年均執行各項鑑測與操演，各級幹部均以最嚴格的標準進行訓練，藉此驗證國軍官兵訓練成效，同時讓國人了解國軍堅實戰力，使其能安心在本務工作中，齊心為國家繁榮貢獻心力。

### (三)強化反制能力發揮嚇阻功效

國家必須有足夠的國防武力，方能夠展現自我防衛的決心，成為預防戰爭最有力憑藉。面對中共長期的文攻武嚇、和戰兩手策略，國軍不僅調整戰略構想為「防衛固守、有效嚇阻」，並全力籌建遠距縱深精準打擊戰力，期能有效瓦解或遲滯敵軍攻勢，使敵人在理性評估下，放棄採取軍事行動的企圖，以達到阻止戰爭發生的目標。<sup>78</sup> 基此，國軍實應積極強化反制攻擊的軍事能量與訓練，使戰力能夠發揮無礙，阻絕敵軍全面性的攻擊，進而促使敵人能夠務實評估武力犯臺所必須付出的代價，降低其採取軍事冒進行動的企圖心。

## 肆、維護國家安全必須採取的戰略手段

研析我國所處安全環境、維護安全所必要達成的戰略目標、可用的軟、硬戰略資源後，本文將進一步分析在我國具備的戰略能力與條件下，維護我國國家安全必須要採取的手段。我國國家戰略指導原則，是以中華民國持續生

存發展的國家利益為核心，把握務實平衡的施政主軸，並考量兩岸關係、國際情勢及國內狀況諸因素，發展出「親美、和陸、友日、聯結亞太、布局全球」的建設性關係，進而開拓國際市場，再創經濟奇蹟。並以「兩岸和解制度化」、「增加臺灣在國際發展上的貢獻」、「結合國防和外交」等三道防線，建構臺灣的安全網。<sup>79</sup> 二者相互呼應，勾勒出馬總統「上兵伐謀」的思維，達成「以小博大、穩中求勝」的國家安全戰略目標。

### 一、地緣戰略的三大支柱：親美、和陸、友日

馬總統基於臺灣所處地緣政治所採取採取「和陸、親美、友日、連結亞太、布局全球」的戰略佈局，即是希望我國基於華美戰略共生關係，積極參與國際安全合作，除與民主陣營國家維持安全與價值同盟，並同時尋求以民主價值敦促中國大陸和平演變，進而降低亞太國家軍備競賽的緊張情勢，維護亞太區域的和平穩定。<sup>80</sup> 此亦即馬總統建立國家安全「三道防線」的國家戰略指導。

#### (一)藉由「和陸」打開世界大門

和緩的兩岸關係是我國拓展國際空間的基礎，例如我國在兩岸關係改善後，不但增進了與美國、日本、歐洲聯盟的實質關係，也得以觀察員身分參與世界衛生大會（WHA）、加入政府採購協定（GPA）、與新加坡進行自由貿易協定（FTA）協商、與東南亞各國逐步進行貿易談判等。<sup>81</sup> 3年



78 吳建德，〈建構可恃戰力有效嚇阻、防衛固守〉，青年日報，2011年5月27日，7版。

79 〈學者：堅實國家力量與各國良性交流〉，青年日報，2011年5月13，3版。

80 〈我積極參與國際海上安全合作促進區域和平〉，青年日報，2011年7月26日，2版。

多年來的兩岸關係的改善，使得臺灣與香港、澳門關係改善，使得臺灣駐港、澳單位得以更名為「台北經濟文化辦事處」，讓雙邊得以「準外交關係」進行互動，並進一步將洽談免簽證事宜，<sup>82</sup>保障民眾的權益，顯示兩岸關係的改善有利於我拓展對外關係，因此「和陸興台」是重要的戰略指導。大陸對臺灣來說是一個風險，也是一個機會，要把「風險極小化，機會極大化」，唯有這樣，我們才能夠維持一個合理而且對雙方都有利的關係。

### (二)藉由「親美」提升國防站穩腳跟

蓋以在我國雖希望藉由兩岸關係的改善，打開全球佈局的大門的同時，但仍須國內維持堅強的軍事、經濟實力作為後盾。兩岸關係持續發展的過程中，我們需要美國的協助以站穩腳跟，因為要和大陸這樣一個巨人協商並非沒有風險，如果未處於一個適當的地位與能量，臺灣就難以在談判桌上與大陸進行對等協商。由於美國的民主自由價值與我國相同，是我國長期的夥伴，且我國軍備、武器多向美國購置，因此「親美」在此一戰略指導原則中，仍居於首要的地位，亦是三道防線中「結合國防與外交」捍衛國家安全的基礎。

### (三)藉由「友日」鞏固安全與經濟

日本與我國雖有歷史情結與主權爭議，但因同是民主政體，在意識形態上趨近，且

美日安保條約將台海周邊有事納入嚴重事態的範圍亦顯示日本的善意，可說是我國安全支柱的重要成分。日本日前公佈的2011年《防衛白皮書》中，亦對兩岸軍力失衡與臺灣防衛能力有所著墨，顯示日本政府對台海穩定的關切。<sup>83</sup>國家政策基金會顧問曾復生指出，日本是我國重要的經濟夥伴，亦是我國最大的進口國，更是重要零組件的供應國，唯有維持兩國間的友誼，在經濟發展相互合作，進而與國際各國交朋友，吸引跨國企業來臺投資，方得以創造就業機會，改善我國經濟體質，<sup>84</sup>因此友日是必要的策略。

## 二、軟硬兼施發揮巧實力：建構國家安全的三道防線

馬總統日前提出，以「兩岸和解制度化」、「增加臺灣在國際發展上的貢獻」、「結合國防和外交」等三道防線，建構臺灣的安全網。說明在現今國際政治中，軟實力尚不足以成為支撐一國存續之力量，還須仰賴軍事國防等傳統硬實力，以防衛、固守主權。須知國家不可一日無國防，當前兩岸關係發展雖漸趨和緩且交流密切，但負有保國衛民重大使命的國軍，絕不可因此而偏廢國防建設，必須建立可恃之防衛力量，透過國際軍事合作、提昇聯戰效能，並以創新思維，融入軍事戰略與作戰概念，以強化國軍整體戰力，如此方能在未來非傳統戰爭的環境中，達成確保國家安全的目標。

81 〈積極爭取軍購建構可恃戰力提供臺海安全保障〉，青年日報，2011年7月28日，2版。

82 〈賴幸媛揭牌台澳新進展〉，中國時報，2011年7月20日，A14版。

83 〈日：共軍擴張侵台能力有限〉，中國時報，2011年8月3日，A12版。

84 〈學者：堅實國家力量與各國良性交流〉，青年日報。



### (一)兩岸和解制度化

三道防線的第一道是兩岸關係制度化。這是三道防線中最重要的一項。兩岸關係的制度化有助於消弭兩岸關係不可預測與不安全感，亦可讓兩岸由對抗轉為和解、從對立化為協商，並增加兩岸間改變的成本來降低對抗風險。

#### 1.消弭兩岸關係不可預測與不安全感

過去三年，政府採取穩健務實政策，消弭兩岸關係不可預測與不安全感，如簽訂兩岸經濟合作架構協議（ECFA）、簽署十五項協議、加強觀光交流、開放陸客自由行、開放陸生來臺就學等，均是基於「以臺灣為主、對人民有利」的原則，作為雙邊協商基礎。其中影響最大的是ECFA的簽訂，此項框架協定的簽訂，目的不僅是促進經濟發展、提高人民生活水平，更重要的是穩定區域局勢、建立制度化關係，長保海峽兩岸的和平共存。

#### 2.使兩岸關係從對抗轉為和解從對立化為協商

兩岸和解制度化的必要性，已經在ECFA中看到了效果，之後我們還可以推到共同打擊犯罪、共同海上救援。2009年「兩岸共同打擊犯罪與司法互助協定」簽定後，雙方共遣返數百名通緝犯，逮捕一千多位詐欺犯，大幅減少因詐欺而損失的金額。也因此不但使兩岸關係從對抗轉為和解，從對立化為協商，創造兩岸間的「良性循環」。<sup>85</sup>並藉由兩岸交往制度化

的過程，促成臺海的穩定局勢，更將過去的殺戮戰場建構成為未來的和平大道。兩岸在互信的基礎及自我的實力的發揮下，藉由經濟、文化、旅遊，深化彼此間的相互了解，累積良性的關係，方能夠化阻力為助力，拓展我國的對外關係，打開世界的大門，並透過ECFA的經濟協議架構，吸引更多的外資來台投資，以興旺臺灣。

#### 3.增加改變成本，降低對抗風險

制度化使得兩岸任何一方欲片面改變現狀、想以非和平方式解決爭端時，將會因必須付出龐大代價而卻步，此即孫子兵法所稱「上兵伐謀」的做法。馬總統指出，經由制度性協商，兩岸已完成開放直航、陸客來臺等措施，以及簽訂15項協議，兩岸交流已達到60年來最密切的時刻。<sup>86</sup>藉由雙方的交流互動，使兩岸可以維持和平繁榮的架構，提高改變現狀的成本。亦即任何一方想要片面改變此一架構的行動，都將會付出極為昂貴代價。雖然兩岸和解的制度化時程或許會拉得很長，只要朝著兩岸和解制度化的方向循序漸進，遲早會解決兩岸問題。

### (二)增加臺灣在國際發展上的貢獻

第二道防線則是透過經濟與外交，讓國際社會充分了解臺灣的國力與軟實力；並過兩岸和解讓台灣能參與國際組織，共同為人類福祉貢獻；進一步藉由人道援助提高台灣價值，使國家安全獲得更進一步的保障。

#### 1.發揮對國際社會的潛在價值

85 〈馬總統：三道防線確保國家長治久安〉，青年日報，2011年5月13日，1版。

86 〈馬總統：增強自我防衛力量確保和平〉，青年日報，2011年6月30日，1版。

馬總統希望能讓臺灣完成發揮對國際社會的潛在價值，進而成為和平的締造者、人道的援助提供者、文化交流的推動者、新科技與商機的創造者、中華文化的領航者。我國國家安全除奠基於良好的兩岸關係外，更應強化在國際間的角色與地位，對國際貢獻愈多，各國愈重視，安全自然愈有保障。透過經濟與外交，使國際社會了解臺灣國力與軟實力。臺灣若能與美、日、菲乃至中國大陸維持友好關係，完成國際間的區域整合，更能增加臺灣在國際發展上的貢獻。<sup>87</sup>

## 2. 參與國際組織共同為人類福祉貢獻

兩岸關係和解有助於拓展我國國際參與，例如我國連續三年以大會觀察員身分、「中華臺北」名稱獲邀參與「世界衛生大會」（WHA），參與層級並提昇至部長級。我國並極力爭取參與「國際民航組織」（ICAO）及「聯合國氣候變化綱要公約」（UNFCCC）相關活動，希望擴大參與以民生為主、無政治色彩的國際組織，共同為人類福祉貢獻中華民國的一己之力。誠如馬總統強調，國際如能依賴臺灣，臺灣的戰略價值將更加凸顯，安全也更有保障。<sup>88</sup>此外臺灣是個海島，必須透過開放方能帶來興旺。近二年來臺灣的經濟互動增加，各行業包括觀光旅遊、石斑魚養殖等都有長足發展，但仍需以更積極態度與全面的開放，積極融入區域經濟整

合，以因應鄰近經濟體紛紛簽署自由貿易協定（FAT）趨勢。換言之，兩岸和平氛圍就是臺灣的利基，盼望大家一起努力創造更開放、更自由的環境，將臺灣打造成為亞太主要貿易國家。<sup>89</sup>

## 3. 藉由人道援助使國家安全獲得更進一步的保障

臺灣不僅是和平的締造者，更是人道援助的提供者，近年來世界各地發生天災地變，臺灣救援隊伍幾乎無役不與，充分發揮「人飢己飢、人溺己溺」情操，最近對日本震災、海嘯及核災所提供的援助更創空前紀錄，不僅讓日本感受臺灣深厚情誼，更使臺日兩國關係進入新階段，<sup>90</sup>顯見經濟與外交在人道援助與文化交流等方面所展現的力量，讓國際社會正視臺灣的價值，將使國家安全獲得更進一步的保障。

## （三）結合國防和外交

第三道防線則是透過國防與外交的結合，一方面藉由與美國的邦誼降低兩岸互動中的風險，另一方面透過華美軍售提升國防的力量，以增加兩岸各項協商談判的籌碼，不致在談判時於受到中共軍事武力的制肘。

### 1. 降低兩岸關係的風險

軍事與外交的結合，不僅可使國防武力獲得新的能量，也可在軍事力量的參與下，使兩岸政策與對外關係上更向前邁進。與大陸交往並非沒有風險，臺灣要有

87 〈運用軟實力成就擴大國際影響力〉，青年日報，2011年5月31日，7版。

88 〈運用軟實力成就擴大國際影響力〉，青年日報。

89 〈兩岸和平氛圍我國經貿發展利基〉，青年日報，2011年7月27日，1版。

90 〈馬總統：三道防線保障臺海和平狀態〉，青年日報，2011年6月2日，1版。

防衛自己的能力，才能站穩腳跟，與大陸對等協商。不僅為臺灣的生存發展努力，亦為區域安全與穩定貢獻心力，讓臺灣成為國際社會的和平締造者。鑑於當前社會經濟需求，我國需要精實有效率的現代化勁旅，建構防衛固守、有效嚇阻的國防能量。有堅實的硬實力作後盾，方能使我國成為國際社會積極的參與者、有影響力的參與者。

### 2. 協助提升自我防衛力量

國防與外交結合，一方面旨在強化臺灣防衛武力，另一方面則透過外交手段的運用，爭取美國持續售我高性能戰機與潛艦。兩岸關係仍處於發展初期，雙方亦未在軍事議題上進行互信機制的建立，面對軍力發展意圖不明的中共解放軍，臺灣必須要有自我防衛的能力，才能因應瞬息萬變的國際情勢。政府正持續透過外交管道溝通，希望美國能儘速同意出售F-16C/D型戰機及柴電潛艦等必要武器，<sup>91</sup>以確保臺灣領海與領空不受侵害，這對我國是否能維持可恃的國防來說，十分重要。

### 3. 增加兩岸協商談判籌碼

馬總統的國家安全策略已明顯指出未來國防安全需與兩岸關係、政治發展與外交政策相互整合為一體，才有利於國家安全的整體實踐。堅實的國防才能展現自我防衛的意志與決心，沒有捍衛臺海的軍事

力量，欲求國家安全和平，無異緣木求魚。兩岸關係趨緩，我們有更堅實軍力武備，人家會尊重我們，對我們會「有所顧忌」。淡江大學國際事務與戰略研究所教授黃介正亦於日前在聯合報《名人堂》專欄為文指出，臺灣必需要有足夠的軍事實力，方能夠在兩岸談判時「坐著談」而非「跪著談」。<sup>92</sup>因此，我國除將在全募兵制的基礎上，強化防衛力量，建立一支小而強的軍事武力，展現自我防衛決心外，另一方面則透過外交手段的運用，爭取美國持續售我高性能武器裝備強化國防武力，以作為兩岸協商談判的籌碼。

## 三、上兵伐謀：以小博大、穩中求勝

馬總統以「上兵伐謀」的思維，提出「以小博大、穩中求勝」的國家安全戰略，強調繼續以「和陸、親美、友日」的政策，達到興臺的目標，並以「三道防線」來鞏固與強化國家的生存與發展，三者思維是上、下層次的概念，建構了我國整體的國家安全戰略。

### (一) 善用地理優勢以小博大方能夠維護國家主權

「以小博大、穩中求勝」並非是二段式的因果敘述，而是目標與手段的關係。要達到「以小博大」的目標，則必須要尋求「穩中求勝」的手段。所謂「二大之間難為小」，我國的戰略環境是處於「美中（共）競合」的情勢之下，若未能審時度勢，則可

91 繼近半數參議員聯名向美國政府施壓，美國181跨黨派眾議員日前共同致函，要求美國行政部門儘速同意出售台灣F16C/D型戰機，已確保台海穩定，顯示政府的外交努力已獲的美國國會的支持。參照〈美議員連署促歐巴馬售台F-16C/D〉，聯合報，2011年8月3日，A11版。

92 黃介正，〈哈佛大學的軍人榮譽勳章〉，聯合新聞網（2011年6月20），2011年7月3日下載，網址<http://udn.com/NEWS/OPINION/OPI4/6408672.shtml>。



能無端捲入二強之爭而被迫選邊站，壓縮我外交的空間。孫子兵法《九地篇》指出「衢地則合交」，<sup>93</sup>意指國家地理位置若是處於四通八達的交通要道，則必須要以外交手段爭取盟邦，來鞏固國家的安全。以現代戰略的眼光來說，就是指國家須依地理位置所面臨的地緣政治來採取求生存的地緣戰略。

臺灣地處亞太交通要衝，自古為兵家必爭之地，若想要尋求穩定的安全環境，則必須先要「廣結善緣」，扮演區域穩定貢獻者的角色。要維持國家的生存發展與安全，臺灣除必須要與周邊國家保持良好的外交關係，以穩定區域的安全形勢，並運用國家的軟實力來廣結善緣，提升中華民國在區域乃至於國際社會的重要性，以擴張國家安全的保護傘，讓區域內任何一個國家想對臺灣動武都必須要考量必須付出的成本與代價。政府基於維護國家與人民利益的前提，推動「親美、和陸、友日」路線，審慎評估既有優勢與限制因素，以「廣結善緣」確保臺灣的安定繁榮與永續發展，這是一個極為務實而正確的方向，這也是「以小博大」的實質內涵。

## (二)穩定區域安全環境方能夠永續國家發展

我國若希望尋求「穩中求勝」的契機，則必須要先尋求穩定的華美關係、穩定的兩岸關係與並擴及穩定的區域形勢，這也是「親美、和陸、友日」戰略思維的根源。在區域穩定角色上，我國秉持「親美、和美、友日」原則，扮演區域穩定的角色，臺灣對

維護東亞區域穩定的貢獻，是不容抹煞、忽視的。有穩定的華美關係才能有足夠的力量在和平之中發展兩岸關係；有穩定的兩岸關係才有穩定的亞太安全環境；有足夠穩定的安全環境，中華民國才能夠有時間爭取「黃金十年」的戰略佈局。只要中華民國堅持民主、自由、法治的基本立場，在穩定的國際局勢中努力發展經濟、文化等實力，扮演近悅遠來的亞太中心角色，國家力量必然上升。相較於中國大陸近年來因為經濟發展帶來的內部問題，以及對網路資訊等民意表達管道緊縮的政策，開放的臺灣形象對於中國大陸人民的吸引力將日益增加，以臺灣的民主自由影響中國大陸，進而改變中國未來並非不可能之事，相信時間是站在中華民國這一邊的，這也是「穩中求勝」意義之所在。

## (三)廣結善緣方能透過外交鞏固國家安全

而「三道防線」則是希望在穩定的國際安全形勢中，建構更綿密的安全網絡。在全球災變頻傳的時代，人道救援已是全球「非傳統安全」的重要工作。人道援助的範圍包括了天然災害諸如颱風、地震、海嘯以及因人為疏失所引發的大型災難諸如海、空難等重大災害的救援，以此次日本311地震為例，說明重大災害的搶救有時已不是單一國家可以自力完成，必須依賴國際合作方能達成。參與世界或是區域的人道救援工作有利我國外交工作的拓展，亦有利於我國家軟實力的推銷。以2010年我國友邦海地發生大

93 孫子兵法九地篇對於「衢地」的解釋為：「諸侯之地三屬，先至而得天下之眾者，為瞿地」，而「衢地而則合交」，說明地處四通八達交通衢道的國家，必然是各國爭奪的對象，必須要做好外交工作。參照鈕先鍾，《孫子三論》，台北，麥田出版社，1996年版，頁138。

地震，我空軍協助運送物資、軍醫投入醫療團隊為例，說明人道救援就是軍事外交的一環。除可使國際社會覺得我國是可靠、穩定的，也是外交上隱形的力量。<sup>94</sup>當前我國防能力應有效支持外交，從事人道救援工作，才是未來國防結合外交重要工作。

誠如馬總統強調，國際如能依賴臺灣、對臺灣愈有需求，臺灣對國際貢獻就愈大。例如我國具備有豐富的醫療、衛生保健、農業技術、民主改革等珍貴經驗，若能夠提供開發中國家參考，甚至協助建構醫療體系、提高農業生產，將是對人類福祉的重大貢獻。臺灣唯有與國際社會形成相互依賴，進而融入國際社會，本身的戰略價值才能更加的凸顯，臺灣的安全也更有保障。<sup>95</sup>也唯有持續以「上兵伐謀」的思維，繼續以「和陸、親美、友日」的政策以及「三道防線」的手段，整體配套來鞏固與強化國家的生存與發展，才能建構「以小博大、穩中求勝」的國家安全戰略，達到國家生存發展的目標。

### 伍、結論

本文藉由對於中華民國外部安全環境的探討，可以瞭解臺灣所處的區域並非完全穩定。首先是臺灣周圍海域各國的主權爭端與資源爭奪的危機，並進而肇生局部的軍事衝突。從這些危機事件與軍事衝突中，可瞭解一時的和談與和平措施，並不能確保戰爭不再發生；尤其兩岸關係的改善並未讓共軍放鬆對臺灣的武

備，讓台海仍處於軍事對峙的氛圍之中。其次是氣候變遷與地磁變化等因素造成的天然災害，對於人類的安全威脅日趨嚴重，其傷害已不亞於戰爭，複合式災害的發生使單一國家無法自行面對，必須要透過國際合作的方式方能應對。由臺灣面對複雜的傳統安全與非傳統安全威脅的外部環境，必須要審慎的規畫國家安全戰略，方能趨吉避凶。

瞭解國家所處安全環境，方能夠擘畫國家的戰略目標。馬總統的國家戰略目標是「壯大臺灣、振興中華、創造人民幸福」，本文藉此分析，將「確保主權完整」、「拓展對外關係」、「提升國防自主」、「永續國家發展」作為我國國家安全戰略應達成的目標，以確保國家的永續發展。易言之，唯有國家的主權得到國際的認同與支持，才能夠永續經營與發展；國家能夠持續拓展對外關係，才能透過自由貿易讓經濟持續成長與茁壯；國防能夠自主，才能夠不依賴外力，自己維護國家的尊嚴與安全；這些目標的達成，國家才能永續的發展。

在探討國家可用的戰略資源後可知，國家安全的維護，必須要透過經濟文化與意識形態所構成的軟實力與維護國防軍事安全的硬實力，二者相相互配合，發揮加乘效果，方能有效達成。簡言之，要達到「壯大臺灣，連結兩岸，布局全球」的施政目標，並在在外交上獲得尊嚴自主、求取臺灣最大利益，必須要務實靈活的將軟實力與硬實力相互運用，也就是運

94 〈全民支持國防建設扮演區域穩定角色〉，青年日報，2011年5月31日，3版。

95 〈運用軟實力成就擴大國際影響力〉，青年日報。

用所謂的「巧實力」，方能夠讓國際社會看到我國的貢獻。中華民國必須持續扮演一個「負責任的利害關係者」，爭取國際的支持與尊重，方可憑藉「硬實力與軟實力」結合的「巧實力」來確保自身安全，達到永續發展的國家安全目標。

分析我國所處安全環境、達成維護國家安全須獲致的戰略目標、可用的戰略資源後，可以明白馬總統為何以「和陸、親美、友日」作為國家安全戰略指導，並據此提出「兩岸和解制度化」、「增加臺灣在國際發展上的貢獻」、「結合國防和外交」等三道防線，作為建構臺灣的安全網的戰略手段。同時亦可清楚理解政府在擘畫國家發展與改善兩岸關係上，並沒有絲毫忘卻國際政治的現實層面，反而是步步為營、心存警惕。政府的各項作為無非是要透過廣結善緣的思維，讓臺灣成為區域和平的締造者，方能夠在打開兩岸大門後，透過國際友人的協助，維護國家的安全。

事實上，近年來兩岸軍事力量的均勢逐漸向對岸傾斜，面對中共長期的文攻武嚇、和戰兩手策略，國軍不僅持續依「防衛固守、有效嚇阻」戰略構想，全力籌建遠距縱深精準打擊戰力，期能有效瓦解或遲滯敵軍攻勢，並使敵人能在理性評估下，放棄採取軍事行動的企圖，以達到阻止戰爭發生的目標。因應未來作戰形態，國軍需考量國家總體資源，整體規劃建軍備戰工作，透過軍事事務革新、高素質人才培育、先進武器裝備獲得、精進戰備演訓、

厚植全民國防戰力等作為，成為國家安全的守護者。

總而言之，和平一直以來都是古今中外追求的理念，但我們必須時刻謹記「忘戰必危」與「能戰才能和」的不變道理。早在春秋、戰國時期，思想家墨子即提出「兼愛」與「非攻」兩項論點。「兼愛」就是不受地域、家族、等級、地位的限制，彼此之間「兼相愛、交相利」；「非攻」則是採取積極防禦的手段和行動，反對與消弭一切不義戰爭發生。<sup>96</sup>進一步而言，國際社會應促進和平理念，互謀其利，在非侵略性的國防建設下，預防爭端發生。兩岸和解情勢發展對臺灣而言，雖說仍存在著不分不確定的風險，然而只要戰略指導正確，心存警惕之心，仍可以立於「風險最小化、機會最大化」的不敗之地。<sup>97</sup>國軍應遵照馬總統「三道防線」國家安全戰略藍圖，建構「固若磐石」防衛戰力，確保中華民國國家安全與長治久安，共同創造臺灣的「黃金十年」榮景。

### 作者簡介

王信力（陸軍政戰備役中校）

淡江大學國際事務與戰略研究所博士生

曾任後備動員管理學校學務處長

96 宋兆文，〈「三道防線」捍衛國家安全為民謀福〉，青年日報，2011年6月20日，7版。

97 〈美應加速對臺軍售維護臺海及亞太地區安全〉，青年日報，2011年6月18日，2版。