



軍事戰略

從美國歷年QDR戰略分析探討美國未來面對潛在威脅-兼論中共擴展軍力(上)

備役上校 陳偉寬

提

要

根據國防部送達立法院的「四年期國防總檢討(QDR)」專案報告，這份四年期國防總檢討區分「國防核心挑戰」、「國防戰略指導」、「國防轉型規劃」、「聯合戰力發展方向」等四部份。出版《四年期國防總檢討》確具重要意義，它是國防部在因應國際環境變化，國內政經情勢改變，對於當前及預測未來安全威脅及因應手段，必要向國人說明的負責作為。

今〈民國100〉年國防部整評室委外研究本課題，希望外界集思廣益共為國是廣納建言起見，為精進國防部後續《四年國防總檢討》相關作業，苦心可見一斑；爰藉由本研究分析美國國防部歷次QDR從戰略規劃至資源運用以及其對我國之啟示，藉由美方經驗提供我方參考並針對未來我國安全環境、國防挑戰與潛在威脅、QDR落實狀況提出國防戰略與國防轉型的精進之道。

關鍵詞：四年國防總檢、戰略規劃、安全環境、國防轉型

壹、引言

美國的《四年期國防總檢討》(Quadrennial Defense Review, QDR)是在各界敦促下出籠，中華民國第一份四年期國防總檢討，在學術界及立法委員多年來大力催生下終於誕生。^{【註1】}換言之，《四年期國防總檢討》的制度乃師法美國，是美國國



防部說明短期戰略規畫以及國防計畫的文件。這是美國國會壓力下的產物，一方面在柯林頓政府時期，由共和黨主導的國會對總統戰略的關切，另一方面也代表美國長程信念的產物，認為在後冷戰時期，正確的戰略可以讓美國以最低的代價，塑造全球新秩序。【註2】

出版《四年期國防總檢討》確具重要意義，它是國防部在因應國際環境變化，國內政經情勢改變，對於當前及預測未來安全威脅及因應手段，必要向國人說明的負責作為。未來《四年期國防總檢討》要做的事仍不少，例如文件內容與實際國防政策間的連結，需明確指出建軍備戰的未來方向，與《國防報告書》間的內容、任務及角色定位也要充分釐清等，不過至少這已是一個起步。期待《四年期國防總檢討》能成為規畫國防戰略的重要指導文件。

美軍在制定兵力規劃時，其考量的因素固然很多，但歸納言之，美國咸以「全球戰略」與國家利益、國家目標為主臬，致力於「任務、軍隊組織(編制)、員額與預算」方面之平衡。然在兵力規劃方面，美軍乃是依循兩階段的「兵力結構」分析之後，經彙集其相關結論並轉而用於兵力規劃。美軍在兵力整建方面，相當重視其戰略環境等構面，置重點於「任務」、「兵力指導方針」、「主要戰區作戰分析(戰役分析)」、「戰略機動分析」、「維持性評估」、「預算獲得」、「武器籌補」、「人員來源」、「訓練效能」等面向，併以「打、裝、編、訓」的思維邏輯為其核心。【註3】

由上述美國自1997年起配合總統任期每四年提出Quadrennial Defense Review (QDR)做為其國防戰略及兵力發展之指導。我國國防部亦根據國防法第31條第4項增訂條文規定，於民國98年首次提出《四年國防總檢討》揭示國防戰略軍事戰略、國防轉型及未來戰力發展方向。為精進國防部後續《四年國防總檢討》相關作業，爰藉由本研究分析美國國防部歷次QDR從戰略規劃至資源運用以及其對我國之啟示藉由美方經驗提供我方參考並針對未來我國安全環境、國防挑戰與潛在威脅、QDR落實狀況提出國防戰略與國防轉型的精進之道。故撰作本文動機在於藉此課題拋磚引玉，使國人咸能關注此一課題。

註1 根據國防部送達立法院的「四年期國防總檢討(QDR)」專案報告，這份四年期國防總檢討區分「國防核心挑戰」、「國防戰略指導」、「國防轉型規劃」、「聯合戰力發展方向」等四部份。

註2 舒孝煌，由美國QDR看台灣《四年期國防總檢討》，〈The Beginning: ROC's First Quadrennial Defense Review Report〉。

註3 中華戰學會，〈從美國歷次「四年期總檢」(QDR)與兵力規劃邏輯及評估方法分析我國精進方向〉，《國防部，民100年國防部整合評估室委託研究計畫書》。頁1。



貳、美國歷年來QDR的背景回顧

追溯過去美國歷年來QDR有如下發現：

一、1997年：

「美國唯一超強地位應可維持至2015年」。此為1997年QDR這樣認為，但其後便可能出現挑戰者，例如俄羅斯或中國大陸。QDR強調維持安全環境是基於兩種假設，一是美國維持15至20年的軍事及政治優勢，另一是針對敵手的壓倒性軍事優勢，若美國撤回國際承諾，或放棄外交及軍事領導權，世界將更危險。

是年的QDR指出，美國所面對的全球安全環境是動態及不確定的，雖然許多國家如日本、歐洲，或是以前的敵人如俄羅斯或華約都與美國合作，但挑戰仍然很多。

其一、先進武器及技術擴散仍在持續進行，將增加潛在敵人的軍事能力，包括較小型國家或美國敵人的夥伴，威脅到美國的國家安全，特別是核生化武器(NBC)、投擲方式、資訊作戰的能力、先進傳統武器、匿蹤能力、無人遙控載具、以及進入太空或拒止進入太空能力的擴散。其中有許多可能是從前蘇聯或其加盟共和國外流。若是中東或東亞的流氓國家如伊朗等若獲得這些先進技術，將可能威脅區域安全。

其二、是區域危機，例如對敵意國家對美國盟友的跨邊界的、大規模的入侵行動，如南亞的伊朗及伊拉克、中東、東亞的朝鮮半島問題，至2015年，可能有一個以上新興區域強權可能有意願及能力以軍事挑戰美國利益。還有許多國家內部的不穩定局勢可能引發區域衝突，而危及到美國的利益。

其三、冷戰結束之際，非傳統安全議題被突顯，美國利益可能遭到跨國團體如暴力恐怖活動、非法毒品交易及跨國組織犯罪等等的攻擊，直接或間接威脅到美國安全。雖然冷戰後相對國際局勢較安全，但美國國土卻無法免於受到大規模摧毀武器威脅，美國傳統軍事優勢使敵人使用非對稱手段攻擊美國軍隊以及海外與本土利益，因此開發新戰略以對抗不對稱威脅是美國國防的戰略新思維。

二、2001年：

過去多年來，在各地所發生之維和、人道救援、區域作戰、不對稱攻擊、恐怖行動、軍備擴散以及預算改變等等，使得美國高層不得不開始認真思考檢視它的適用性。2001年版的「四年期國防總檢」便提出是否應推翻同時打贏



兩場區域戰爭的作戰準備，而代之以更全面性的戰略以因應各種威脅。【註4】

2001年QDR的開宗明義指出，「九一一事件」造成美國人民無數傷亡，這場戰爭應是由恐怖分子的邪惡勢力發起，美國無法確定這種戰爭是否威脅到美國利益？何時會遭到攻擊？何時會有美國人或朋友遭到攻擊？因此必須持續獲得更好的情報，並需在此急迫情況下轉型至新時代。【註5】

美國國防部2001年QDR報告中指出「未來可能有區域強權發展足夠軍力，威脅對美國具有重大利益地區的穩定，西太平洋沿岸尤為高挑戰性區域要「嚇阻及打敗企圖使用奇襲不對稱戰術的對手」。【註6】

美國的新國防戰略是圍繞在幾個關鍵目標上，一是藉前向部署具有擊敗及給予敵人軍事能力及支援設施嚴厲懲罰的能力嚇阻侵略確保對美國盟邦承諾，以及維持實踐承諾的能力，二是勸阻敵人威脅美國及盟邦利益的計畫，三是若嚇阻失敗，要毅然決然擊敗任何對手。由於不知敵人會在何時於何地發動何種攻擊，美國軍事力量必須做好準備，因此這份QDR也將美國國防計畫重點從「基於威脅」轉變為「基於能力」(capabilities-based)，並將聚焦於敵人如何打仗，誰是敵人，以及戰爭在何地發生。【註7】

三、2003年：

2003年美國國防部公佈的「四年國防計畫重新評鑑」(QDR)，決擴大在太平洋的海軍戰力比重，主要理由是「針對中國不斷增強的潛艦與飛彈」，QDR同時把中國大陸定義為「妨害型威脅」。【註8】這項國防新計畫將成為今後美國安全保障戰略的重要指針。

咸知QDR是決定美國中長期軍力配署與軍力結構的文件，每四年做一次新評鑑。新的QDR內容主要以擴大在太平洋的海軍戰力比重為著眼，此為自「九一一事件」以來首度公佈的QDR。綜合美國安全保障專家指出，新的QDR有兩個重點：其一是將18艘戰略潛艦的大約六成移往太平洋；其二是讓目前12

註4 鄭大誠，〈美國「兩場區域戰爭」戰略崩盤後，新戰略在哪裡？〉《尖端科技軍武論壇》見<http://forum.dtm-online.com/leo/cgi-bin/topic.cgi?forum=31&topic=23>，2002/12/25。

註5 其實在該等恐怖攻擊事件之前，國防部的資深領導人，已在為美國思索建立不確定及處理意外情況的新戰略。

註6 徐冰川，〈從軍事合作看美日安保體制的重大變化〉，2004年9月27日，參見http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/3821/2004/09/27/762@312445_4.htm。

註7 舒孝煌，〈由美國QDR看台灣《四年期國防總檢討》The Beginning: ROC's First Quadrennial Defense Review Report〉，參見tw.myblog.yahoo.com/stlrshu/article?mid=406&sc=1。

註8 〈防堵中國 美決擴大太平洋海軍比重〉，《自由電子報-國際新聞》，參見<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/jan/27/today-int5.htm>。



個航空母艦戰鬥群的一半以上可以隨時在太平洋上展開。美國軍事專家指出，美國海軍加重在太平洋的戰力，主要理由是「中共潛艦與飛彈不斷增強」，新的QDR將中國大陸定義為「妨害型威脅」，在戰力上雖無法與美國對抗，但「中方有使用先端武器破壞美軍指揮系統與作戰行動的危險性」。

研究結果，與過去將敵對國的威脅看成最優先事項不同，新的QDR將「國際恐怖活動」與「敵對國家」做為兩個主要項目，也將必須處理的威脅細分為四個項目：一、對美國本土做破壞性攻擊的「毀滅型威脅」；二、傳統恐怖攻擊的「不規則型威脅」；三、來自敵國傳統武器攻擊的「傳統型威脅」；四、企圖阻止美軍任務的「妨害型威脅」。^{【註9】}

四、2006年：

2006年2月的《美國四年期國防總檢》評估，共軍軍力發展正處於戰略的十字路口，並將中共列為「最有最大潛力和美國進行軍事競爭」的國家，^{【註10】}對照美國防部歷年來的《中共軍力報告書》，其中均不諱言，中共軍力擴張速度與規模除對區域與全球的安全形成絕大威脅外，並已危害台灣現狀維持，其可能犯臺模式已將「硬殺」與「軟殺」之策略緊密結合。茲以美國防部近年來的評估報告作觀察：2004年論及中共威懾戰略思維，將可能使用核武與其他軍事作戰可能的組合以進犯臺灣，包括有七種模式：空戰、傳統導彈、海上封鎖、資訊戰、地面部隊、兩棲進犯、中共對外國干預反制之道，重點評估中共已有能力嚇阻或擊敗外國干預勢力。^{【註11】}

2006年的QDR亦宣稱，美國正在進行長期戰爭，針對新而且無法預測的敵人，美軍也持續採取新思維，繼續保護美國人民的使命。倫斯斐說這是第一份在戰爭時完成的QDR，同時，QDR也是美國國防部持續轉型的一部分。再強調：「QDR反應一個持續的進程，最高優先包括擊敗極端暴力分子、保護本土、協助站在戰略十字路口的國家，以及防止恐怖分子及危險政權獲得大規模毀滅武器」。

五、2010年：

美國國防部在去(2010)年2月1日，首度公佈了一份評估彈道飛彈系統之官方報告。同一時間五角大廈也公佈了「四年期國防總檢」(QDR)以及2011年

註9 同上註。

註10 US Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report (Washington, D.C:US Department of Defense, 6 February 2006), pp30-1..<http://www.defenselink.mil/2007/5/26>.

註11 US DOD, Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China (Washington, D.C: US DOD), May 28, 2004.



度國防預算案。

事實上，這份名為「彈道飛彈國防重檢報告」(Ballistic Missile Defense Review Report)的重要性絕不容小覷。該報告乃是應國會所要求，由國防部在2009年3月至2010年10月間就美國彈道飛彈防禦系統(Ballistic Missile Defense, BMD)的現況作一重檢。在序言當中，國防部長蓋茨(Robert Gates)明白指出，美國飛彈防禦計劃優先考慮的是近期(至2015年)的區域性威脅(near-term regional threats)。其次美國將藉由少數的(a small number)長程彈道飛彈來強化本土安全。蓋茨也再度強調必須藉由審慎投資來有效管理與運用相關飛彈計劃的資源。【註12】

在這份報告當中，美國國防部提到了歐巴馬政府反飛彈政策的主要考量包括有：【註13】

- (一)本土安全：必須保衛美國「本土」(homeland)不受他國飛彈防禦系統之攻擊。
- (二)海外美軍安全：讓保衛(協防)盟國的海外美軍不受區域性的飛彈威脅。
- (三)測評需合理驗證：新系統與裝備在部署前都必須經過符合現實狀況的測評。
- (四)財政上能夠負擔：長期來看，任何新系統都必須在財政上能夠負擔的起(自2001年起，美國飛彈防禦系統的平均預算約為國防預算的2%；國防部並決定在2011-2015年度擲節軍費500-600億美元)。
- (五)彈性部署：反飛彈系統的部署必須具有彈性以因應任何情況或威脅的改變。

由於我國也面臨了來自中共的飛彈威脅，因此美國在區域飛彈防禦系統的作為頗值得我方參考。

從美國的五份QDR文件可以明顯看出，一是美國國防部因應時代變遷，作為美國外交政策工具的企圖心及使命感，二是國防部對全球局勢快速改變的看法及因應之道，三是調整兵力結構及部署方式，應付新局勢的挑戰。這也說明QDR在形塑美國國防戰略及兵力結構上的地位以及重要性。

參、美國戰略目標及其未來面對潛在對手的威脅

五角大廈公布美國國防部最新「四年防務檢討報告」(QDR)，指美國仍居世界唯一超強地位，是唯一有能力遠程投射武力、持續大規模作戰的國家，因此有責任

註12 鄭大誠博士，〈美國國防部首部彈道飛彈報告之研析〉，見tw.myblog.yahoo.com/jw!0RhCSD...6tdQ--/article?mid=393。

註13 同上註。



維護美國的利益及各國共同的安全。【註14】QDR自1997年來每四年更新一次，美國最新公布的是第四份。中國大陸近年來都是各界關注QDR的焦點。最新的QDR對中共的阻絕能力甚多著墨。QDR指出，美國要有能力在受到阻絕的環境中，威懾及擊敗侵略者。其因應的做法，將是加強其美軍的彈性、前進部署及基地建設。探其戰略目標及其未來面對潛在對手的威脅如后：

一、戰略目標：

美國歷年發表的「四年期國防檢討報告」(QDR)頗能概述美國的戰略目標，令人能明確了解美國短期的戰略意圖，最新的QDR是由國防部長蓋茨提出。根據其內容，美國在亞洲嚇阻衝突的優先性並不因為阿富汗和伊拉克戰爭而降低，美國必須有能力同時在一個以上地區因應問題。報告中明白支持美國在東亞駐軍，等於是告訴亞洲各國，在中共軍力日增情況下，美國並無意撤出該地區。

過去大約18個月來，有許多談論中共解決臺灣問題，並防禦海上攻擊的外海戰略專文出現，其中的基本概念是「拒止」(anti-access, area-denial)，也就是中共必須具備足夠軍力，擊敗東亞美軍並阻擋美軍增援部隊抵達。QDR正面談論拒止問題，並指出美國嚇阻衝突的能力，直接取決於其在拒止武器和戰術環境下加入有限衝突和大規模衝突的能力；換言之，五角大廈承認，美國作為安定力量的可信度，是與其具有擊敗拒止的能力息息相關。【註15】

更明確地說，QDR載明美國海軍仍須「能夠大力從事前進部署和軍力投射，即使是在與夥伴國海軍合作以致軍力增強的情況下亦然」。在空軍方面，「陸上和航空母艦上的戰機需加大平均航程、彈性和多用途性能，以嚇阻並擊敗拒止軍力強化的敵軍」。QDR的這些要求，是為了引導美軍演進；這等於明白承認，美、中正在東亞進行軍力競賽。簡單地說，在中共拒止能力增強的情況下，東亞國家應了解，美國絕對希望在軍力競賽中保持領先，以維持現有優勢。為因應此一問題，QDR的建議包括，美國海、空軍應合作建立「海空聯合戰鬥概念」。其目標之一，在於擊敗「配備有精密拒止裝備的敵軍，其構想是統合陸海空以及太空和網路等各領域戰力，以對抗未來之挑戰」。這等於再次向亞洲保證，美國希望在長期維持強大駐軍，而非自亞洲撤退。

二、美國未來面對潛在對手的威脅：根據美國的National Defense Strategy。Na-

註14 〈美國防報告：關注中國阻絕能力〉，來源：《聯合報》2010年02月03日版3。

註15 美國「海軍分析中心」(CNA)戰略研究主任麥德偉(Michael A. McDevitt)(2010.03.11美國東西方研究中心)，http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/apb053_2.pdf 2010.3.19。



tional Defense Strategy明確指出，美國未來面對潛在對手的四種威脅挑戰方式和能力，分別是：【註16】

- (一)傳統的挑戰(traditional challenges)：對手國家運用軍力和兵力在軍事競爭和衝突的形式；
- (二)不規律挑戰(irregular challenges)：運用非慣例的方式對抗有傳統優勢的對手者；
- (三)災難性挑戰(catastrophic challenges)：獲得、擁有、並運用大規模殺傷性武器，或能製造出和大規模殺傷性武器效果相同的方式；
- (四)混亂性挑戰(disruptive challenges)：對手發展並運用突破性技術以反制美國在關鍵作戰領域的優勢。

QDR的任務針對上述分佈於世界各地的四大挑戰，遂提出明確的因應地圖(roadmap)。其包括：兵力重整，國防部的運作、管理、及文化等的改造，行政部門間的整合，及與盟友關係等的層面議題。換言之，QDR處理的是包括發展盟友關係在內的純國防事務。其涉及的是「建力」，也就是建立力量，為日後可能的「用力」，使用武力，做準備。做為世界的唯一超強大國，其武力層面所含蓋的地理區域是全球性的，而不僅僅是亞太地區。

此外，QDR所主張的美國兵力調整和近年來陸續提出的基地重整(Basing Closure)和全球態勢評估(Global Posture Review)是整合的。針對上述四大挑戰，美國擬定出因應策略。其分別是：1. 針對不規律挑戰，要挫敗恐怖份子的網絡(defeating terrorist networks)；2. 針對災難性挑戰，要防止獲得或運用大規模殺傷性武器，及深度性國土防衛；3. 針對混亂性挑戰，要讓處在戰略十字路口國家作出明確地選擇。【註17】

而在諸多處於戰略十字路口的國家之中，俄羅斯和印度，及中共特別被美國注意，因為，這三國是主要且正在崛起的國家。同時，這三國被視為是決定21世紀國際安全環境的主要因素。因此，中方成為QDR要處理的因素。

肆、中共軍力發展與威脅

美國特別注意中共軍力的發展。QDR明確指出中國在軍事上的威脅，原因是：

註16 〈會議引言評論及論文-和平論壇·Peace Forum〉，見www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=33333332:5&webitem_no=1640&...

註17 須知中國大陸不是唯一被美國視為處於戰略十字路口的國家。尚有中東、中亞、和拉丁美洲地區的許多國家因為處於內政不穩定狀態，使恐怖份子可藉此而發展其組織，進而影響地區穩定及破壞全球經濟。



「中國大陸最有潛力和美國進行軍事競爭，及部署破壞性軍事技術，長期而言，能抵消美國傳統優勢。」QDR對中共軍力發展做概括陳述。^{【註18】}它只是概略性的指出，中國可能持續投資於高技術不對稱軍事力量，強調電子和網路戰，太空反制戰，彈道導彈和巡弋導彈，先進的整合防空系統，下一代的魚雷，先進的潛艇，提升戰略核打擊，戰區無人載具。甚且中方軍事現代化的發展及目標非常不透明，讓外界質疑其意圖。

QDR指出，美國的軍事做法包括：發展監視能力，具有快速部署、集結、指揮、和投射的聯合作戰能力以確保美國接近戰區能力，具有全球打擊能力以嚇阻侵略或強迫，取得衝突區的通訊能力以支援監視和打擊，空中優勢以挫敗威脅，水下作戰能力以強化嚇阻，塑造和防衛網路空間，及能在大規模殺傷性武器，電子戰及網路攻擊下生存的聯合指揮和控制等。

美國國防部發言人莫瑞爾表示，他不會將QDR定性為針對及防範中國大陸。^{【註19】}他說，中共既是美國的競爭者，也是美國的夥伴。中國解放軍專家、「國際評估及戰略中心」副總裁費學禮指出，QDR應該是計畫性的及前瞻的，但現在卻還在討論中國大陸1990年代即已建置的阻絕能力！他說，中方現已推進到朝下階段的太空武器發展了。此外，中共宣布暫停美中兩軍交往之際，QDR則強調美國希望與中國合作，維持正常溝通管道，以減少衝突的危險。QDR雖然不是只處理對中共軍力發展，但是，隨著反恐和伊拉克議題告一段落，而同時間，中國大陸實力卻快速上升，使中方議題再度上升成為美國關注的焦點。

在QDR中，美國明確指出，美國海軍未來將在現有11艘航空母艦中，維持6艘航母可以在太平洋執行任務的能力，必要時可在90天內再增加兩艘航母。同時海軍60%的潛艦也將用於太平洋區。這使得太平洋將成為美國海軍戰略的重中之重。

再加上QDR所陳述的美國擬強化的發展重點，中國大陸已經成為美國嚇阻及必要時做出反應的重點。美國發展軍力的目的不必然希望和中方軍隊交戰；美國期望的是透過自己的發展和強化盟友自衛能力，中國大陸無法主導區域或全球安全的條件，也無法發展出成為區域霸權，或對美國及美國盟友採取敵意作為。換言之，美國最期望的是透過軍力發展，增加中共採取軍事作為的困難度。茲再進一步剖析中共軍力的實力不容小覷：

註18 「四年防務檢討報告」指出，中國大陸的軍事現代化正發展並部署大量的先進中程彈道飛彈、巡弋飛彈及攻擊潛艇，長程空防系統，電戰及電腦網路攻擊能力，先進戰機，反太空系統等阻絕能力。參見www.haixiainfo.com.tw/90560.html。

註19 〈美國防報告 關注中國阻絕能力〉來源：《聯合報》2010-02-03。



伍、中共擴展軍力的四面向

其一、「廣域防禦」和「遠洋進取」的戰略思想

中共國家主席胡錦濤於2007年初，曾穿著全副軍裝巡視解放軍海軍，並且宣示要建立一支「邁向國際的遠洋海軍艦隊」。「十四大」以後，中共中央軍委會副主席劉華清進入中共「政治局常委會」，直接領導建軍工作，很明顯的，共軍將新時期建軍的重點置於海軍的建設上，並以「廣域防禦」和「遠洋進取」的戰略思想，取代以往的「近海防禦」戰略。亦即由強調防守性的近海防禦，轉變為積極性的鞏固海疆、保障海洋資源的進取理論。劉華清更明白地指出：「從20世紀到21世紀初大陸與外國爭端的焦點將置於海上。因此確保第一列島鏈內側南海與東海，是中共海軍的主要任務」。^{【註20】}又說：「中國是一個陸上大國，同時也是一個海洋大國，寬闊的海域不僅是大陸安全的天然屏障和門戶，更是中華民族生存發展的重要空間；因此，保衛領土主權、維護海洋權益是中共海軍義不容辭的職責。」；此外，亦將中共海軍未來的發展提出檢討，策訂中共海軍的作戰能力，由原來規劃的離岸100浬，向外擴展到400浬。從以上中共對其海洋領土政策的宣示，以及中共海軍的建設，確信中共正企求組(擴)建一支具有遠洋作戰能力的海上打擊武力，以支持其「經略海洋」的海軍戰略構想。

威信海權發展必定是從岸防到近海，然後發展投射遠洋戰力的海軍，航母和潛艦則是可投射長距離作戰的軍力。權衡經濟發展與海權發展，兩者應是交互影響且相輔相成的，經濟發展有賴於國防安全的保障，海上安全更是維繫經濟發展的命脈。中共海軍將領進入中央軍委會，意味著未來將在國家發展的戰略上，特別是國防政策上，構建溝通的平臺，使得制訂研發航母的決策層級提升，對海軍軍種也是鞏固勢力、爭取預算的保證。對於向海發展策略，將重點置於潛艦或航母也有一番爭議。但總體而言，中共向遠洋發展戰略決不會改變，而發展航母勢必是其考量的策略之一。^{【註21】}再者，《航母將開啟中國大洋海軍時代》乙文指出，「中國的戰略企圖昭然若揭：擴張制海權和制空權，在東部越過第一島鏈直至第二島鏈；^{【註22】}

註20 劉華清。2005。〈思慮新時期國家最高利益需求展望大海軍時代的黎明我提出中國“海軍戰略”問題〉。...《藍色回歸—二十一世紀初的人類與海洋》。北京：海潮出版社。...〈21世紀發展海洋事業建設航海強國是全體中國人民所面臨的歷史任務〉。參見fedetd.mis.nsysu.edu.tw/FED-db/cgi-bin/FED.../view_etd?...oai...

註21 張國強，〈中共建構戰力的可能性分析淨評估觀點〉，《龍潭，國防雜誌社，第二十三卷第一期》，頁1。

註22 〈航母將開啟中國大洋海軍時代〉，《絕密利器》，(北京，軍事博覽雜誌社印，2011年1月)，頁80-81。日本《讀賣新聞》1月4日報導題中國正式啟動海洋戰略。



¹在西部將制海權和制空權擴張至運輸中東產石油的印度洋」。

其二、軍事力量隨綜合國力提高而增強

回望過去這幾年，中共近來對中亞國家的經營與擴張，與中共主導「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization, SCO)的運作具有密切的關連。「上海合作組織」，以中、俄、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克與烏茲別克六國為基礎，並以反恐、區域合作與建立地區新秩序為前提，也極重視軍事的交流與合作。【註23】數年前中共與俄羅斯兩國自西元2005年首度軍演－「和平使命2005」演習以來，再度進行「和平使命2007」演習，進一步擴大為上海組織六國聯合演習，為期9天，引起周邊國家高度重視。

美國國防部2007年《中共軍力報告》當中，美國國防部特別提到中共新的軍力投射方式，包括反衛星武器、駭客戰士和新式戰略核潛艦等等，其中最新提到的就是中共的反衛星(ASAT)能力了。國防部還明白指出，在2010年，中共的反衛星飛彈將有能力摧毀美國軍事衛星。【註24】

美國軍事專家費學嚴正警告，台灣對於中共兩棲作戰能力絕不能輕易低估。因為解放軍不論使用「局部軍事行動」、「空襲與飛彈攻擊」、「封鎖」，如果要佔領台灣的話，最後還是得靠「兩棲作戰」(含空降)登陸本島，才能完成最後的戰略目標。事實上，解放軍一直都將「兩棲作戰」做為其聯合兵種或「一體化作戰」的最主要作戰要求，在建軍上也將其列為最優先項目之一。近年來，大規模的兩棲作戰演習更是中共檢驗軍隊實際作戰能力的重點方式。【註25】

據研究所悉，中共在廣州軍區部署的第42集團軍第124師，與南京軍區第1集團軍轄下的第1機械化師，正好佈署在台灣對岸南北兩端，是攻台作戰鉗形攻勢的南北兩大據點。解放軍4個主要的兩棲訓練基地也都設置在沿海地區，許多部隊都在駐地修建了小型的兩棲訓練場。在過去5年當中，四分之一以上的陸軍機動師、旅曾進行過兩棲訓練。正對著台灣的南京、廣州軍區是兩棲訓練進行最多的地區，自然也是外界所最密切觀察的地方。

咸信中共軍事力量隨著綜合國力提高而增強。為因應未來南中國海、台海衝突，國防政策和軍事戰略也由過去的「內向型」防禦思想轉向「外向型」的積極防禦

註23 上海合作組織是首個在中華人民共和國境內宣佈成立、首個以中華人民共和國城市命名的國際組織。奉行「上海精神」以解決各成員國間的邊境問題。上海合作組織現有兩個常設機構，分別是設於北京的祕書處，以及設於烏茲別克斯坦首都塔什干的反恐中心。維基百科全書。

註24 鄭大誠博士，〈淺論美國2007年《中共軍力報告》〉見http://tw.myblog.yahoo.com/jw!0RhCSD.LHwIcZmpXnmtWD_6tdQ--/article?mid=125。

註25 同上註。



思想。陸軍方面以合成集團軍與諸兵種聯合作戰的目標為建軍方向，海軍在滿足近海防禦的高技術作戰要求，空軍首重制空權的掌握，二砲在強化戰略導彈部隊的威懾力量。特別是共軍遠程攻擊性科技武器的發展和快速反應軍力投射的能力增強。咸認為，共軍極為重視海洋國土，且為防止美日介入台海問題，冀圖將戰略防禦縱深由目前半封閉的第一島鏈跨出，達到第二島鏈，因而其積極的軍事戰略已由近岸轉為近海防禦，更逐步邁向海洋。「報告」又聲稱，中共近年來不斷引進新型式武器裝備，並提升既有武器裝備研製能力，共軍現代化大幅提高，對台灣地區的威脅已不僅是單純的數量優勢，而已轉變成質量的競爭。因之中共軍事力量隨綜合國力提高而增強使我等不得不加以重視！

其三、企圖掌握臺海空天戰場之制天權

鑑於近代戰爭之論證，沒有制天權，就沒有制信息權，沒有制信息權，就沒有制空權、制海權乃至制勝權。中共致力發展航天戰力，認為，當今的軍隊建設與高技術戰爭已須臾不可離開太空力量，而一旦太空系統遭到破壞，或利用己方太空力量對敵進行打擊，將對戰爭與武裝衝突產生重大影響，使其制天權對我而言，能佔有「制高點」之優勢，未來中共在「伽利略計畫」的協助下，其1公尺誤差度將使其具備極為精密的導航能力，再輔以其自行研發之「北斗衛星群」之導航定位能力，可使中共各型彈道飛彈、巡弋飛彈、制導武器、無人機、甚至傳統彈藥之命中精準度大幅提高。因此，可見未來中共相當重視開發太空領域，並將採購相關科技列為軍購的優先選項。未來將改善以太空為基地的監視與偵察能力為主要重點，包括電子光學、合成孔徑雷達以及其他衛星偵察等系統一旦部署完成，將為其帶來靈活且多樣的區域太空監視能力，有效提升其高技術戰爭監偵、情蒐與指揮通訊效能。

另中共的衛星部署能力及規劃中要建立的長期駐人太空站，加上其已有能力研發的「鐳射光束武器」，將可輕易且精準地摧毀敵方的衛星、軍用太空飛行器、甚至地面戰略設施，打破敵我戰力平衡，確保其軍事上的絕對優勢。以目前中共發射神舟太空船所動用指、管、通、資、情、監、偵的規模觀之，中共已具有獨立而完整的C4ISR區域作戰能力。此外，中共軍事間諜衛星技術亦有明顯突破，其「在數小時內」即能發射衛星的能力及未來太空站設置與載人太空船升空，均可以光電攝影裝備對我偵蒐目標情資，更形增強中共偵察能力與武器系統的戰鬥力，將完全掌握臺海空天戰場之制天權。因此，在臺海戰爭中，國軍應如何在中共「天眼」下，確保其「看不見」「打不到」是我刻不容緩的挑戰；台灣面對未來可能的台海衝突，應及早思考如何遏止此一相對劣勢的擴大。

其四、以資電及網狀化關鍵制勝



近年來，中共人民解放軍依照江澤民提出的「政治合格、軍事過硬、作風優良、保障有力」的總要求，加強質量建設，在正規化與現代化均獲得相當程度的進展。^{【註26】}值得注意的是，在中共現階段的軍事理論裏，高技術局部戰爭理論為指導方針，而以信息戰(美軍稱做Information Warfare, IW；國軍稱為資訊戰)為導向的軍事革命，其著眼在於中美未來有可能發生衝突，在軍力劣勢狀況下，唯有運用信息戰癱瘓美國軍方與民間電腦和網路系統才有獲勝可能，這種趨勢將發展成當安全環境不利或軍力處於劣勢時，會成為下一波軍事革命發起的動力。^{【註27】}

在未來戰爭中，電磁脈衝武器最可能的使用方式可分4種：1. 作為飛機的自衛式干擾裝置；2. 用於攻擊通信中心或由雷達控制的防空武器系統；3. 充當防空武器使用；4. 直接通過火炮等發射，對付敵方的地面電子設備。軍事專家認為，電磁脈衝武器之所以前景看好，主要是因為其相對其他武器所具有的一係列獨特優勢。然中共的核武戰略思維歷經三次演變，從早期的「心理核威懾」^{【註28】}、近期的「實用核威懾」，到2000年起進入的「能動核威懾」階段。中共在每一個階段，對使用核武都有不同的戰略想定，前兩個階段在戰略和戰術上均強調被動出擊，最新階段則因應美國戰術核武的調整，而不排除在一定條件下先發制人。

(文轉下期)

作者簡介

空軍備役上校 陳偉寬

學歷：空軍官校56期、戰爭學院77年班畢業；經歷：飛行分隊長、中隊長、戰略教官、作戰組長、指管主任、大隊長、準則處長、空軍戰略組主任教官等職。現為空軍學術月刊主筆、國防雜誌審查委員、國防大學國防管理學院講座及中華戰略學會研究員兼國防專案執行長；研究領域為：中共研究、國家安全、國防事務與軍事戰略等、領導統御等。

註26 翟文中、蘇紫雲，新戰爭基因（RMA軍事事務革命），（台北：時英出版社，2001年5月），頁83。

註27 Hans Binnendijk, and Ronald N. Montaperto eds., Strategic Trends in China (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1998), p.x.

註28 王逸舟，〈個性、心理與國際政治(2)〉，引自theory.people.com.cn/BIG5/41038/4374048.html。



軍事戰略

從美國歷年QDR戰略分析探討美國未來面對潛在威脅-兼論中共擴展軍力(下)

備役上校 陳偉寬

(文接上期)

為達到先發制人的威懾效應，中共近期的核武發展排除大規模報復原則，把核武研製方向朝單一能量的釋放彈頭為主，包括以釋放高能中子輻射為主要殺傷因素的中子彈，或僅強調釋放高能EMP彈頭等^{【註29】}。美國國防部已有數據表明，中共不僅具備核爆可控當量的EMP彈頭，並積極研發包括高功率微波等「新概念武器」。吾等有理由相信，除非中共受到核爆式電磁脈衝彈的攻擊，否則不會輕易使用類似武器，但在必要情境下，中共將不排除使用「非核致電磁脈衝武器」或高功率微波彈攻擊對手。

此外，美總統奧巴馬本人對網路安全問題十分重視，早在競選時就曾承諾將把網路安全的重要性提升到等同於大規模殺傷性武器的國家安全問題。目前美政府正在就新網路安全政策意見進行全面評估，預計未來不久就將完成評估工作。^{【註30】}

為有效因應中共威脅及強化國軍聯合作戰效能，我等勢將朝向「戰力整合、情資共享」目標發展，以支持聯合作戰指揮機制為核心，強化資電作戰能量。此項重要工作決不可一日停留腳步，以有效掌握台海「資電優勢」，統合國軍整體戰力及

附表 國防決策層次劃分表

層次	種類	範 例
國防	國防大政方針	國家安全目標、國防架構、戰爭指導、戰、守、競、合等
	國防政策	國防相關之政治、軍事、經濟、社會、科技等政策
建軍	戰略性決策	國防軍事目標的選擇、軍事戰略的選擇、兵力結構的選擇、戰力指標的評選、軍事威脅的評估……
	資源分配決策	武器裝備的評選、國防資源的分配、研發投資的最佳化選擇……
備戰	例行作業性決策	後勤補保相關決策、運輸路線的選擇、補保政策選擇、人事派任……
	戰場決策	作戰行動方案的選擇、火力分配、作戰序列選擇與最佳組合、情報蒐集要項選擇……

資料來源：陳勁甫，〈從美國QDR戰略談我國應有之精進作為〉，民國95年6月8日

註29 電磁脈衝(EMP)的主要來源可以分成三大類：一、雷擊—LEMP。二、核爆—HEMP。三、人造之電磁脈衝：電磁脈衝攻擊武器—電磁脈衝彈E-Bomb、高能微波攻擊武器HPM。見http://www.hemphy.com.tw/emp_service.html。

註30 〈未來的戰爭—網路戰：美軍戰略司令部/網路司令部/JIOC, 中國網資電作戰〉，見<http://blog.yam.com/vir-go2693/article/22000535>。



發揮「戰力倍增器」效果。

陸、我國QDR精進方向之啟發與教訓

當我們面對中共如此強大軍力，而中共並未承諾不以武力犯台之時，除了應持續維繫兩岸關係穩定與發展外，也應建立一支具有嚇阻的防衛力量乃是當務之急；誠如馬總統所建構的「固若磐石」防衛戰略，讓敵人「嚇不了、咬不住、吞不下、打不碎」；也就是萬一台灣面臨戰爭危害時，除了有反擊敵人能力，承受第一擊外；須集聚全民國防共識，亦要有全民捍衛國土的決心，讓敵人嚐到惡果，而這些都有賴全民國防的發揮始能奏其功。茲對我國QDR精進方向將研究群所得建議數項如后：

第一、目標、想法與作為要協調一致：在當我們談到國防決策時，其實既談到了所有國家都會面臨到的抉擇—既應作出什麼決策？由誰來作決策？資源如何分配及應作何種投資。換句話說，在確立了國家的利益之後，國防決策的主要內容從上到下應包括有統帥權的歸屬及範圍、最高國防決策機構的組織定位、國防部的法定定位、參謀本部組織定位、國會對國防施政的監督、政軍關係及文官控制等問題。國防決策既然如此重要，國防決策的組織、機制、程序與作為也必然是每一個國家需認真探討的問題。然國防決策涵蓋面非常的廣，為進行有意義的研究設計，必須根據其特性進行分類後分析探討。謹將國防決策分為國防、建軍、備戰三層次的決策，如下表。

國防層次是一廣義國防的概念，也就是國家安全的整體體制與理念，這包含政治、經濟、軍事、社會、科技等領域，屬於國家階層，這是總統及行政院의 範疇。建軍乃建立戰力創造價值的努力，備戰則在追求戰力效益的發揮。因此，建軍與備戰階層是屬於狹義國防的概念，是一個國家如何運用其軍事力量保衛國家領土主權與人民福祉達成國家軍事目標的事務，這是國防部的主要範疇。這樣的劃分也和組織層次相互輝映，而必須上下結合呼應，才能讓目標、想法與作為協調一致，而不會讓目標與手段產生嚴重落差。

第二、面對問題須深思並明訂準則：國防部必需思考未來國際情勢與安全環境變遷，及兩岸關係的變化，思考國軍未來的角色與定位，應付未來的挑戰。在全球化衝擊下，各種非傳統安全問題逐漸成國家安全的重要威脅，全世界的國防武力都在因應新時代挑戰，調整兵力結構與武器裝備，以應付任何對國土安全。《國防總檢討》乙書中花了一些篇幅討論防範衝突、維持區域穩定、國土防衛、應變制變等等，顯示國防部已注意並重視這些問題，至於如何調整武器裝備、部隊編裝或是作



戰方式與訓練等等，以應付這類挑戰國防部則須有更新的思維與做法。如當三軍統帥下達指示時，軍隊不但無法立即準備執行任務，也沒有適當的裝備、人力、或是計畫可以肆應，值得深思並亟需明訂準則，又當國家發生突發狀況，在人力物資不充裕的情形，由何固定或臨編的組織出動，使國家資源能夠整合，無缺口亦不浪費，決不能讓多年前八掌溪事件一般亂了章法且一再重演。

第三、要有應付多樣化衝突的準備：未來國家安全的挑戰將日益增加，且日趨多樣化，例如走私、偷渡、海盜、海上交通線的騷擾、鄰國在我國領海的資源掠奪、非法毒品或槍械交易等，海空軍要有應付多樣化衝突的準備，例如進行廣範圍的海上監視、要有進行海上突擊檢查或對於小型可疑目標追蹤及攔截的能力、以及進行海上資源調查以有效宣示主權，有多用途的有人或無人長程巡邏機，以及大型或小型的多用途船艦，高科技的偵監設備，並與友軍單位如海巡署取得任務的協調及裝備的共通性，並在國內進行研發，以確保國防自主能量。

第四、國防轉型規劃須融納民間元素：目前規劃的國防轉型方案，應該由文人出身的學者專家來主導，跳脫軍人習以為常的思維，將國軍軍事體制的格局與範疇拉開，建立創新多維的軍事革新新模式，才能使軍事理念汰舊換新，國防事務轉型有據。而國防能否獲得人民的參與和支持，國防轉型的細部規劃必須融入民間元素，使軍民形成垂直分工與平衡合作的共同體，這是轉型能否成功的關鍵因素，國防人士必須有此共識和認知，轉型始期有成。

第五、國防部應重視並運用所謂巧實力(Smart Power)^{〔註31〕}的多元複合功能：亦即結合經濟、外交、科技、企業、工業、文化等面向，多角度，廣範疇的調整改變既有僵固心態，創新開展現代多維國防視角。用軟性力量來化解兵戎相見的傳統用兵思維，使國防事務朝向多元化、科學化、複合化等兼容並蓄的思潮邁進。這才是台灣國防資源有限，經濟環境困難，面對強敵環視，必須大力改革精進的關鍵要務之一。此外，我國國防建軍備戰(國防投資)長期以來，都以中共為假想敵，許多戰略、戰術的制定與設計，也都不脫離這個範圍，使得我方的建軍思想、戰略思維、國防投資，拘尼受限於此，阻礙我國軍人的視野和格局，這是國軍的盲點和迷思，亟須調整轉型，跟上時代潮流。

柒、結語

註31 提出「軟實力」(soft power)的奈伊教授，再提出一個震撼人心的新名詞：巧實力(smart power)！奈伊認為，偉大的領袖知道，光靠「硬實力」不夠，必須適時加入軟實力，但更重要的是適度善用軟硬兼施的「巧實力」，才能真正發揮領導力。引自作者：約瑟夫·奈伊，《HBR第二十七期》，〈出刊日期：2008年11月〉



雖然我國政府的兩岸政策基調是和平、交流、對話與協商，但這份中華民國第一本《國防總檢討》，仍是繼續維持國防武力，籌獲新式裝備。這一方面突顯兩岸關係的現實，兩岸雖然交流開展，但中共並未減輕對台軍事威脅，因此國軍建軍備戰仍無法有絲毫鬆懈，而且堅實的國防武力仍是現階段兩岸關係穩定，以及確保台灣在東亞戰略地位的基礎，除了中國大陸之外，東北亞及東南亞國家，都無法忽視台灣的存在。近十年來，我國在「防衛固守」的政策下，為確保空優與制海所需的各項軍備，雖已陸續落實完成，但在1996年飛彈危機後，已經暴露了我國在飛彈防衛上的盲點，使反制中共飛彈的攻擊，成為我國防衛作戰的弱點。如果我國能夠建構屬於自己的飛彈防衛系統，將使國防安全多了一層保障；更有助於國人對國家安全的信心，降低對中共飛彈威脅產生的心理衝擊。而花在飛彈防衛上的經費，有可能排擠原有制空、制海、反登陸的預算。飛彈防衛優先在民意與政治的雙重考量下，成為最受注目的國防政策。

綜上所析，吾人認為，國防法中有關國防報告的要求事項，已隱含類似美國「四年期國防總檢」的精神。亦就是國防部應提出相關的國防報告俾利爭取國會的支持，同時提供國會據以審查國防預算與國防政策立法的參考。因此，美國「四年期國防總檢」的運作機制與立法要求精神，均值得我國參考。我國如欲執行「四年期國防總檢」，建議採行以下策略及作法：即以成立專案研究小組來進行「專案研究」之模式試行，對我國之國防戰略等重大議題，做一次全盤的檢討。未來在國防事務的研究和投資，除了針對中共解放軍之外，對於國際先進的軍事事務都應積極鑽研，多方參考學習國際間的多極軍民整合國防，諸如：軍事科技、衛星太空、資源釋商、軍工企結合、技術轉移、節能環保、氣候變遷、軍文關係等綜合國力的觀念、知識、技能，均須跟進學習，實際運用。將軍事結合國家經濟與社會發展需要，促進地方建設，縮短城鄉差距，使國防投資帶動經濟成長與繁榮，走出金融困境，這才是國防轉型的意義所在。

作者簡介

空軍備役上校 陳偉寬

學歷：空軍官校56期、戰爭學院77年班畢業；經歷：飛行分隊長、中隊長、戰略教官、作戰組長、指管主任、大隊長、準則處長、空軍戰略組主任教官等職。現為空軍學術月刊主筆、國防雜誌審查委員、國防大學國防管理學院講座及中華戰略學會研究員兼國防專案執行長；研究領域為：中共研究、國家安全、國防事務與軍事戰略等、領導統御等。