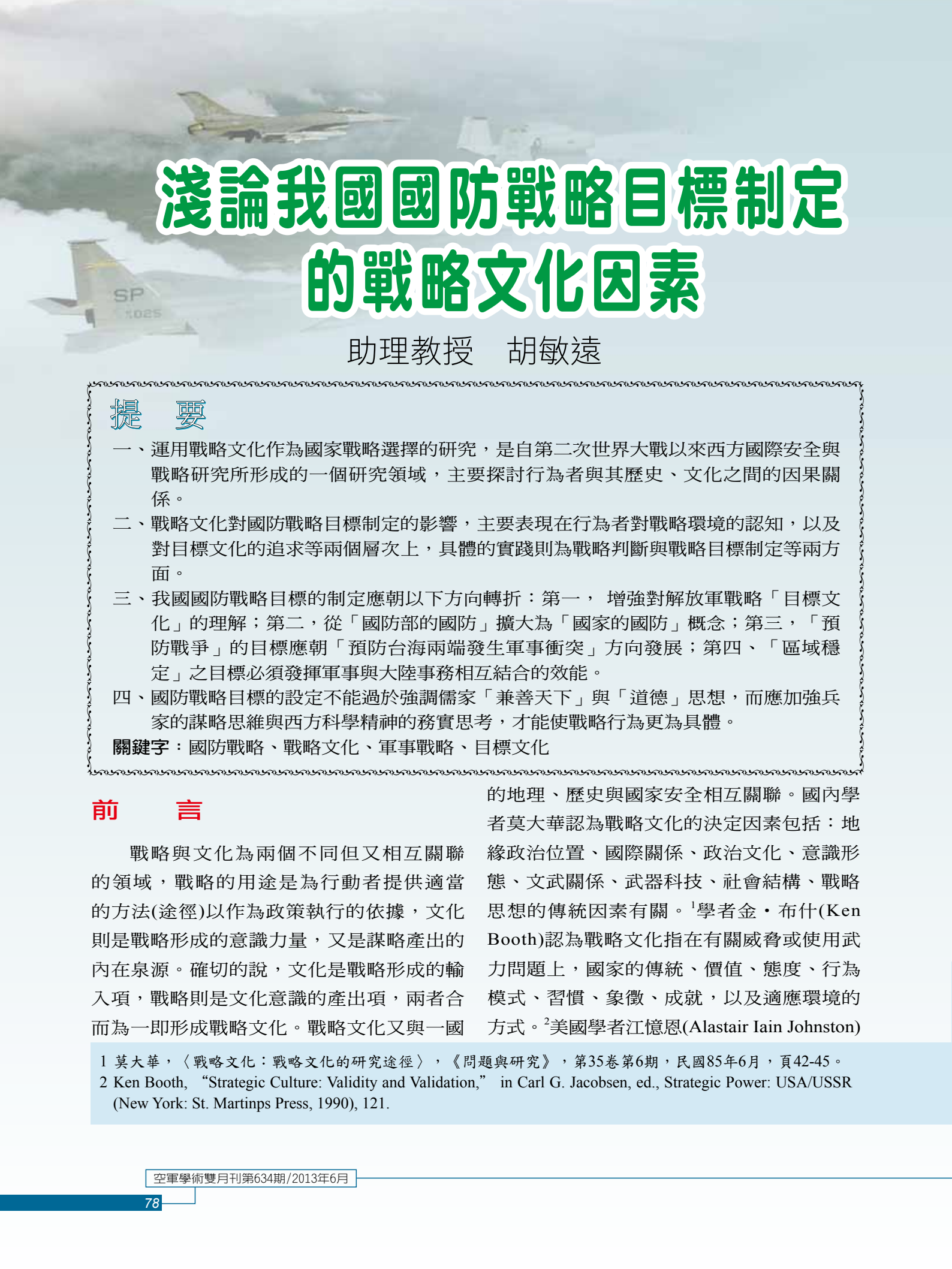




淺論我國國防戰略目標制定的戰略文化因素

助理教授 胡敏遠

提 要

- 一、運用戰略文化作為國家戰略選擇的研究，是自第二次世界大戰以來西方國際安全與戰略研究所形成的一個研究領域，主要探討行為者與其歷史、文化之間的因果關係。
- 二、戰略文化對國防戰略目標制定的影響，主要表現在行為者對戰略環境的認知，以及對目標文化的追求等兩個層次上，具體的實踐則為戰略判斷與戰略目標制定等兩方面。
- 三、我國國防戰略目標的制定應朝以下方向轉折：第一，增強對解放軍戰略「目標文化」的理解；第二，從「國防部的國防」擴大為「國家的國防」概念；第三，「預防戰爭」的目標應朝「預防台海兩端發生軍事衝突」方向發展；第四、「區域穩定」之目標必須發揮軍事與大陸事務相互結合的效能。
- 四、國防戰略目標的設定不能過於強調儒家「兼善天下」與「道德」思想，而應加強兵家的謀略思維與西方科學精神的務實思考，才能使戰略行為更為具體。

關鍵字：國防戰略、戰略文化、軍事戰略、目標文化

前 言

戰略與文化為兩個不同但又相互關聯的領域，戰略的用途是為行動者提供適當的方法(途徑)以作為政策執行的依據，文化則是戰略形成的意識力量，又是謀略產出的內在泉源。確切的說，文化是戰略形成的輸入項，戰略則是文化意識的產出項，兩者合而為一即形成戰略文化。戰略文化又與一國

的地理、歷史與國家安全相互關聯。國內學者莫大華認為戰略文化的決定因素包括：地緣政治位置、國際關係、政治文化、意識形態、文武關係、武器科技、社會結構、戰略思想的傳統因素有關。¹學者金·布什(Ken Booth)認為戰略文化指在有關威脅或使用武力問題上，國家的傳統、價值、態度、行為模式、習慣、象徵、成就，以及適應環境的方式。²美國學者江憶恩(Alastair Iain Johnston)

1 莫大華，〈戰略文化：戰略文化的研究途徑〉，《問題與研究》，第35卷第6期，民國85年6月，頁42-45。

2 Ken Booth, "Strategic Culture: Validity and Validation," in Carl G. Jacobsen, ed., Strategic Power: USA/USSR (New York: St. Martin's Press, 1990), 121.

從核戰略文化與武力威脅的觀點出發，將戰略文化視為為決策者享有共同價值觀念和思維方式的文化因素，包括一套具有固定不變的對外態度與理念，差別在於謀略選擇中不同的決定性因素而已。³

事實上，運用戰略文化作為國家戰略選擇的研究，是自第二次世界大戰以來西方國際安全與戰略研究所形成的一個研究領域，它主要研究範圍是探討行為者與其歷史、文化之間的因果關係。⁴戰略文化代表的是某一人群(研究社群)的集體意識與認知能力；研究社群(知識分子)共同使用相同的價值觀、方法論、符號系統及共同的規則與典範。⁵研究社群所持有的戰略文化對決策者思維或政策形成具有極大的影響力。運用以上論述檢視我國國防與軍事戰略目標的設定，同樣地也可推導出國防戰略制定過程中，各項因素的內涵與其不足之處。

我國國防與軍事戰略的內容是依據民國98年國防部制定之《中華民國四年期國防總檢討》(以下簡稱《總檢討》)而來。該書確定國防戰略目標有五；預防戰爭、國土防衛、應變制變、防範衝突、區域穩定。⁶軍事戰略任務以「防衛固守、有效嚇阻」作為國軍達成國防「固若磐石」的重要手段。軍事戰略任務則為「防衛固守，確保國家領土安

全」、「有效嚇阻，維持堅實可恃戰力」、「反制封鎖，維護海空交通命脈」、「聯合截擊，阻滯敵人接近本土」、「地面防衛，不使敵人登陸立足」等五項。⁷五項軍事任務明顯是為落實國防戰略中「國土防衛」的目標，軍事思想與作戰概念則以共軍犯台為立案假定，訂定出的國防與軍事戰略目標。然而，針對國防戰略的另外四項目標，軍事戰略的手段為何？又該以何種作戰概念與方法因應之？《總檢討》內容較少論述。若以戰略文化對國防目標制定的角度來看，一個中小國家(我國)又與中國大陸有著千絲萬縷的複雜關係，國防安全若想跳脫軍事範疇的思考，應以全方位的高度來思考，才能落實國防安全的目標。當前國防戰略的五項目標其宣示意義實際上大於可運作的效能。

基於此，本文從戰略文化角度著手，論述國防戰略目標制定的文化思考因素，同時為因應未來環境發展趨勢及戰爭型態的轉變，以敵人(威脅源)軍事戰略方針的演進，及針對「當前」兩岸與區域情勢發展，提出現今國防與軍事戰略實踐的困境。藉此回答以下兩個問題：首先，我國戰略文化的若干因素對當前國防戰略目標設定的影響；其次，未來國防戰略目標制定如何發揮戰略文化的效能因素，並使其具有實踐之功效。此

3 Alastair Iain Johnston, "Cultural realism and Strategy in Maoist China," in Peter Katzenstein, ed. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), p.222.

4 趙景芳，《美國戰略文化研究》(北京：時事出版社，2009年11月)，頁3-4。

5 Colin S. Gray, "Geography and Grand Strategy," *Comparative Strategy*, Vol. 10 (1991), p.313.

6 國防部，《中華民國九十八年四年期國防總檢討》(台北：國防部，2009年3月)，頁42。

7 《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，頁47-48。

乃本文研究之旨趣，亦提供未來國防與軍事戰略制定之參考。

戰略文化的內涵與其對戰略制定的影響

一、文化與戰略文化

依據韋伯大字典對「文化」一詞的界定：第一，它是人類的知識、思想及行為的綜合模式，此模式取決於人類學習知識並傳承給下一代的能力；第二，文化是種族、宗教或社會團體約定俗成的信念、社會型態及物質特性；第三，是公司或組織特有的一套共同態度、價值觀、目標與作法。⁸從上述定義可知，文化可謂一群人隨著時間推移而世代傳承的共同經驗，文化所涵蓋的時間範圍及空間層次，也必須追溯到以往的歷史及經驗之中，並探討現行組織及政策遂行的行為，才能透析文化對戰略所造成的影響。

此外，文化代表一個民族長期以來形成的知識、信仰與思想行為的綜合產物。將文化運用在政策與組織行為上即成為戰略文化；已成為社會科學知識的研究範疇；代表著一種不斷向學術新領域探索的研究系統；代表學術界一種思維方式及研究取向。⁹

由於不同學者的觀點在理解上會出現不同的界定，目前戰略文化的研究，存在著決定論、工具論以及干預變項等研究取向。從決定論的面向來看，學者斯奈德(Jack Snyder)對於戰略文化的定義為：指導和限定戰略問題的思考、影響戰略問題的形成方式及其為戰略爭論詞彙與認知參數的態度與信念的整體。¹⁰金·布什(Ken Booth)認為戰略文化是有關威脅或使用武力的問題；關於國家的傳統、價值、態度、行為模式、習慣、象徵、成就，以及適應環境，解決問題的各種特殊方式。¹¹美國學者葛雷(Colin S. Gray)認為，國家戰略的形成源於其本身的戰略文化；它是一種客觀存在，且受到地緣政治、歷史文化、經濟和其他獨特因素的影響；它提供了對戰略判斷和國防政策抉擇的環境；它有助於解釋為何決策者會作出某些決策的原因，¹²上述西方學者都認為戰略文化是固定不變的，差別在於謀略選擇中不同的決定性因素而已。

從工具論的視野來分析。中共學者李際鈞對戰略文化的定義為「戰略文化是在一定的歷史和民族文化傳統的基礎上所形成戰略思想和戰略理論，並以這種思想和理論來指

8 Merriam-Webster Online Dictionary. <http://www.merriam-webster.com>, 8 March 2005.

9 Andrew Scobell, "China and Strategic Culture," (Washington, D.C.: The Strategic Studies Institute, 2002). 轉引自趙景芳，《美國戰略文化研究》，頁36註1。

10 Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*(New Jersey: Princeton University Press, 1995), p.5.

11 Ken Booth & Russel Trood, *Strategic Culture in the Asia-Pacific Region*(New York: St. Martin's Press, 1999), p.371.

12 Colin Gray, "National Style in Strategy: An American Example", *International security*, Vol. 6, No.2, (Fall 1981), p.22

導作戰行為和影響社會文化與思潮。它具有觀念形態、歷史繼承性、國體與區域特徵等屬性。它是制定現實戰略的潛意識和歷史文化情結。¹³國內學者鈕先鐘認為「戰略為思想、計畫與行動」。¹⁴戰略思想的背景分為時代、地理、社會、文化、技術等五項。其中文化方面即是外國人所稱的戰略文化，任何民族都有其特殊文化，這也是對戰略思想構成的一種共同背景。鈕氏認為人類的思想行為都深受民族性的影響，因此在戰略思想方面也會由於民族性的差異而呈現出不同的風格。¹⁵李際鈞與鈕先鐘的觀點是把歷史、地理、民族性等視為影響戰略制定的潛在因素，這些因素會因不同民族出現不同的思維方式，渠等雖承認上開因素對戰略的形成具有決定性作用，但也相信不同國家會出現不同的戰略思考，戰略文化是戰略選擇的重要工具。

至於將戰略文化視為干預變項的學者大多出自於冷戰後期，他們是從國際關係的視野來看戰略文化。他們認為，戰略文化是戰略選擇中的一項變項因素，從此項因素可以對既有的理論進行檢驗，也可進行不同行為模式的對比和融合。¹⁶學者Stuart Poore認為戰略文化對國家行為具有獨特的分析效力，但它只是新現實主義的補充，而非替代作用；

從中短期看物質性與體系結構因素往往決定國家戰略的選擇，但從長期來看，戰略文化因素則可以發揮重要決定性作用。¹⁷贊成戰略文化為干預變項的學者認為，戰略文化的分析效用既不要忽視也不應過分誇大。

因此，任何一個國家若僅用自己的文化觀點去解釋他國的戰略文化或他國決策者的戰略行為，會出現認知上的偏見甚至造成仇視與鄙視對方的負面現象。戰略文化導引戰略思考，戰略思考直接指揮戰略者的行為模式。戰略性的思考絕非是機械式的思維方式，應是意向性與情境因素相互融合的方式；意向性是以知識、歷史與習慣相互融合的思維；情境因素來自於國內外環境及時空場域中，不同行動者的不同位置之出現，彼此交融會形成不同的結構意向。本文認為戰略思考必須融合權力系絡、體系結構及策略實務等因素，戰略文化僅是戰略形成的因素之一而非決定性的因素，才能使戰略行為兼具多元性及多面向的特性。

二、戰略文化對戰略制定的影響

戰略文化對戰略選擇的影響，主要表現在行為者對戰略環境的認知，以及對戰略目標的追求等兩個層次上，具體的實踐則為戰略判斷與軍事戰略計畫。策訂戰略判斷與戰略計畫時，行為者的思維是來自該國傳統

13 李際鈞，〈論戰略文化〉，《中國軍事科學》（北京），1997年第1期，頁27。

14 鈕先鐘，《戰略研究》（桂林：廣西師範大學出版社，2003年8月），頁2。

15 鈕先鐘，《中國戰略思想史》（台北：黎明公司，民國81年10月），頁10-16。

16 Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton: Princeton University Press, 1995), pp.5-22.

17 Stuart Poore, "Strategic Culture", in John Glenn, Darry Howlett, Stuart Poore, eds, *Neorealism versus Strategic Culture* (Aldershot: Ashgate, 2004), pp45-71.

思想、文化涵養、個人知識的雋永及其對環境的認知等因素。上述各因素中，除了對戰略環境的認知項牽涉到物質因素外，其他的各項因素均屬於思想、知識與意識形態的範疇。對此，戰略文化的運用必須從戰略目標的認知與目標文化的分析著手，戰略文化更須從認知戰略環境出發。

戰略認知實為一套意識形態(認知的核心部分)；為一套世界觀、歷史觀、戰爭觀，以及因此而形成判斷是非對錯的價值觀。例如美軍在越戰之後；美國防部深入檢討戰爭失敗的經驗與教訓，於1986年訂定「高尼法案(Goldwat-Nichols Act)。此法案(戰略決策)的依據乃因戰爭失敗的總檢討而來。嗣後定出適合美軍各階層指揮責任的規章與制度，同時亦強化各軍種聯合作戰構想，並將每一個軍種都正式納入總統和國防部長領導的美國軍事指揮系統。¹⁸高尼法案雖從過去經驗與教訓中訂定出來，自然也成為爾後作戰的制度與規範。法規、制度與規範是時代與環境下的產物，卻又鑲嵌在過去的經驗、歷史與環境情境中，此乃戰略文化塑造戰略選擇的當然之理與彼此間的辯證發展關係。

我國國防戰略目標的內涵與實踐上的困境

我國國防戰略目標與軍事任務的思考與訂定，是在國防部軍政部門(國防戰略研究社群)的評估與思考下，由整合評估室等單位共同策定。國防戰略目標涵蓋層面包括：國家安全、建軍備戰、及防範未然的思考，同時考量國家財力及各項資源，¹⁹以作為整體戰略的設計藍圖。

一、國家安全的戰略環境的認知為國防(軍事)戰略設計的依歸

我國目前所處外在的安全環境²⁰大致有如下幾個特點。

(一)多數亞太地區國家雖以追求經濟發展為最優先目標，但受區域內各種不同利益的糾葛下，武力衝突仍無法避免，尤其是東北亞與南亞地區的不穩定對整個亞太區域的安全，增添變數。是故，國防戰略應結合區域安全問題，設法參與區域合作組織及擴大交往對象，才能在不安全的外在環境中，尋求生存之道。

(二)兩岸關係在我政府努力經營下敵對形勢漸趨舒緩。然而中共綜合國力快速成長，現已成為亞太區域強權國家。美日等國因與中共存在利害的競爭關係，渠等正不斷藉聯盟或其他合作方式對中共採取防範措施。中共為突破美日封鎖，藉由經濟、能源、安全等外交手段改善與強化各國的關

18 Tom Clancy, Fred Franks, *Into the Storm*(New York: Putnam Publishing Group, 2002), p.121.

19 國防財力、資源及預算的設計、計畫為國防與軍事戰略設計的重要一環。國防預算為軍事戰略的主要支柱，沒有國防預算的支撐所有的構想與計畫都無法落實。本文因限於篇幅及研究的焦點，暫不探討財力與預算部分，僅針對國防戰略到軍事戰略思維制定的邏輯，提出研究。

20 本段針對我國國家戰略安全環境之特色，部分內容依據《民國98年中華民國四年期國防總檢討》，但多處內容並非完全認同《總檢討》的觀點。詳見，國防部編，《中華民國四年期國防總檢討》，頁18-20。

係，並設法防止外國勢力介入中共的「內政」問題(中共將台灣問題劃為內政問題)。我國防戰略必須善用大國之間的競合問題與深入瞭解大國之間的矛盾關係，才能訂定出小國的應變作為。

(三)台海軍事衝突的發生機率明顯下降，但中共並未放棄以武力解決台灣問題，未來兩岸主權爭議仍可能威脅我國的生存與威脅。國防與軍事戰略必須結合各種力量以建立一支有效的國防力量，才能使國家安全獲得保障。

(四)東亞地區天災發生比率居全球之冠。隨著全球化的發展，非傳統安全議題的重要性也不斷升高，未來非傳統安全的災害，諸如遠洋護航(防範海盜)、生化威脅防護、跨區役情控制及重大災害救援等，²¹都將直接影響國家的安全與生存。如何因應天災及非傳統安全已是各國將其列為國防與軍事戰略的重要一環。

二、當前國防戰略目標的內容

(一)預防戰爭：為達成此項目標國軍應建立「固若磐石」的國防武力、建構「有效嚇阻」能力、建立兩岸軍事互信機制、推動區域安全交流與合作。²²

(二)國土防衛：本項目標之達成所憑恃的力量為建立精銳國軍、提升預警能力、強化戰力保存、建立高效能聯合戰力、厚植全

民國防實力。²³

(三)應變制變：國軍應建立強化偵知與監控能力、完善危機應變機制、建立防災制變部隊之能力，²⁴以因應突如其來的災難。

(四)防範衝突：國軍需建構防範衝突機制、恪遵防範衝突的各項規定、強化部隊應變處理能力，²⁵以防範於未然。

(五)區域穩定：國軍為善盡國際道義責任，應主動參與區域國防安全對話機制、共同維護區域海空交通線安全、參與區域反恐與人道救援行動。²⁶

三、國防戰略目標在實踐上的困境

我國戰略文化的價值觀實受儒家文化與西方民主與科學信仰等兩種文化的影響。儒家文化重視的是傳承與維護群體的延續與和諧，而西方科學講求真實及實事求是的特色。上述兩種信仰表現在決策者的戰略思維上，中國式的(純儒家式的)戰略價值觀會出現「內在式」的思考，又以道德力量作為主導的戰略文化，表現在外的行為會強調「和平」與「慎戰」。西方式的戰略價值觀會強調「擴張式」的思維，又以追求真理作為策訂戰略的主軸，落實在實踐的層面上會以發展—擴張—再發展作為思考方式。如何發揮「內在式」與「外在式」的優點，又不使兩者之間出現衝突性，實乃戰略思維的關鍵。

我國國防戰略目標設定是以最大的威脅

21 《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，頁20。

22 國防部，《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，前揭書，頁42-43。

23 國防部，《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，前揭書，頁43-44。

24 國防部，《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，前揭書，頁44。

25 國防部，《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，前揭書，頁45。

26 國防部，《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，頁45-46。

源(中共犯台能力)為基準；其次，為影響國家安全的非傳統安全因素；再者，為美國及亞太周邊國家對我國家的態度，對我國發展具有重大的影響。然而，上述威脅因素與解決威脅的方式並非單憑己身之力(國軍或國防部)即可達成。此外，國防戰略目標的制定還須考慮其他的五項因素：

第一、兩岸關係如何使其和緩以降低對立或衝突的發生。

第二、降低社會誘因可能為軍中帶來的負面效益。

第三、美國亞太戰略的調整對我國家安全的影響。

第四、兩岸軍力不斷擴大失衡狀況下，國防及軍事戰略的思考面向。

第五、非傳統安全處理的多元方式。

針對以上因素，當前國防戰略目標的設定在實踐上極可能出現若干難以實現的難題。困境的出現又與戰略文化的思考有著密切關係，茲分析如下。

(一)「預防戰爭」目標在實踐上的疑慮

任何國家制定國防政策都會以維護世界和平與防止戰爭作為國家政策的基本目標。在我國「預防戰爭」的原意出之於對人道關懷的儒家思想或慈悲為懷的宗教理想，著眼於會導致「兵凶戰危、生靈塗炭」的浩劫，作為愛好和平國家的基本象徵。以「預防戰爭」作為國防目標實踐的首要，必須結合國家的傳統文化與民族精神，在思想、邏輯與作法上才能獲得更具合理性與合法化的有利支撐。《總檢討》中的「預防戰爭」目標的主要訴求，是以預防台海之間發生衝突為

要旨，本意雖屬於預防戰爭的範圍，但與以「世界大同」為懷的預防戰爭的意義不完全相同。

國軍現以防範中共對我進犯為預防戰爭的準繩，「預防戰爭」的作法以建立「固若磐石」的武力，達到有效嚇阻敵軍為目標。建立可恃武力讓敵軍不敢進犯。另外，它也是傳統國際關係理論中「現實主義」的根本主張，其後設理論為任何國家處在無秩序的國際社會中，唯有依靠自身的武力建立才能確保自身的安全，而國與國之間是不存在任何信用與道德可言。換言之，當前我國防戰略目標的「預防戰爭」已經不相信兩岸之間可以建構相互信用的關係。然而，在本項目標的後續作法上，《總檢討》又緊接著要建立兩岸的軍事互信機制，以及強化區域的合作與交流。互信機制與合作交流實質上又屬於自由主義的主張，認為國與國之間可藉由誠信與互賴獲得解決衝突的方法。由此觀之，預防戰爭前後作為在思維邏輯上未能相互連貫。

殊值注意的是，當前兩岸情勢仍處在敵對狀態，中共不可能視我為一個正常國家，遑論兩岸雙邊可建立軍事互信機制(CBMS)。同樣的，我國若欲加入區域合作組織，又受制於中國大陸所設之障礙(外交上的打壓)，恐難實現。是故，兩岸互信機制建立與深化區域合作的目標仍是一個「企達」而非「可達」的目標。

(二)「應變制變」在實踐上的疑慮

「料敵觀變」、「慎謀後動」為我國傳統兵學運用的基本原則，其關鍵因素在於

「變」；意涵為無固定的運作模式以因應環境中的不確定因素。「應變制變」的運用要領須明瞭奇正、虛實與分合之變，善用「變」術才能在戰略上立於不敗之地。誠如孫子所云：「能因敵變化而取勝者，謂之神」。²⁷相對的，「應變制變」的運用法則若設定為固定方式，其「變」的意涵已被僵化，而失去「變」的本質。例如《總檢討》認為，當前國軍的威脅包括中共軍事進犯(傳統的軍事安全)與非傳統安全威脅。因此，要完善應變機制除增強偵蒐敵情及救災能力外，更須強化(加強訓練)指揮者的反應能力與應變機制的建立。²⁸

事實上，情蒐與救災能力僅能視為增強部隊作戰與救災能量，但不能將其視為國防戰略目標。尤其，現今非傳統安全的範圍與威脅方式早已超越了傳統軍事安全的運用理則，要建立一支全方位的作戰部隊同時又能兼顧救災與應變的部隊，必須投下極大的國防預算才能將此部隊建設為全方位的軍隊，此種戰略構想為美軍「能力本位」的國防戰略思維；亦是孫子兵法中所謂「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」²⁹的戰略思想。然而，我國國力無法如美國可運用「能力本位」的國防戰略。美軍「能力本位」的建軍構想其背後有充盈的國防預算作為後盾。美軍認為最佳的應變制變策略在於能夠預見未來的威

脅，及創造可因應未來情勢能力的前瞻性與技術能力。³⁰我國綜合國力與國防預算在當前環境限制下，實無法挹注過多金額建設全方位的軍隊。因此，「因變制變」的戰略目標若不想變為一個口號，必須以另類的思維作為防範威脅的考量。

因變制變的前提在於執行者具有預見性與前瞻性的能力。預見未來威脅與前瞻性的能力的籌建，其背後的意涵在於「謀」略與認知的問題，而因應威脅的手段是否一定需藉由武力建設才能消弭威脅，實為一項爭論性的問題。就目前我國「應變制變」的內涵而論，應針對非傳統安全的種類，非傳統安全的解決之道更需要擴大區域合作的參與方式，才能融入區域的安全合作機制之中，運用合作方式達到「制變」的功效。

若從國內因素而論，台灣社會受經濟不景氣與時代價值觀的影響下，軍中許多官士兵因無法承受戰備演訓任務的壓力，或者是受社會上林林總總的外在誘惑力，造成官士兵對軍隊無法產生信任感，甚至作出有害軍隊形象的舉動。應變制變的國防戰略目標需從防範外部的突發事件注意到防止內部的不安事件的發生。美軍當前的國防戰略已經思考到要如何「照顧官兵生活」，實乃出之於內部的突發事件對安全影響程度所帶來的影響。由此得知，「應變制變」不僅只是偵蒐

27 潘光建，《孫子兵法別裁》(桃園：陸軍司令部，民國79年3月)，頁159。

28 國防部，《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，前揭書，頁44。

29 潘光建，《孫子兵法別裁》，前揭書，頁196。

30 史考特·賈斯伯(Scott Jasper)編，《國防能力轉型 國際安全新策略》(台北：國防部史政編譯室，民國101年6月)，頁15。

與救災能力的建立，更應著眼於人性關懷與多元化謀略性的思考能力。

(三)「防範衝突」在實踐上的困境

軍事衝突的防範不能僅靠軍隊的節制，而須運用多層次、多元化的溝通機制。軍事領域中的衝突解決之道必須超越該領域，才是戰略思考的要領。換言之，軍事衝突的防範不能僅依靠軍事單位來克制，而須依靠政治與外交等手段共同配合，才能達成「防範衝突」的效能。基此，國防戰略目標設定必須同時顧及軍事領域與其他領域的問題，衝突的防範才能廣而全。尤其，國軍如何在與中共軍隊接觸前，能夠緊急應變又能達到避免衝突擴大的能耐，實為不易。當前「防範衝突」的要則因過分強調「不升高衝突或不引發爭端」，反而會讓國軍第一線作戰單位，遇到緊急狀況時而不知所措。

(四)「區域穩定」之目標在實踐上的困境

我國作為一個新興民主國家，一直想善盡在國際體系與亞太區域中的責任，致力於維持台海之間的和平與穩定，並希望對區域的整體繁榮與發展作出積極貢獻。此種思維是一種儒家「天下為公」的道德思想，但是忽略了我(小)國的實力與處境。事實上，若想實現「天下為公」的情懷必須是以大國(中心國家)做為推力，才得以達成。我國當前國力與在區域中的位置，想以天下為公的情懷作為推動區域穩定的論述，在實踐上必會困難重重。所以，我國國防戰略目標設定要達到區域穩定的理想，實出於儒家以「天子為中心」的大國思想，拿掉現實環境的真實層

面，認為只要提出善意作法即能獲得四面八方的響應。

尤有甚者，《總檢討》指出我國可以「參與區域國防安全對話機制」、「共同維護區域海空交通線安全」及「參與區域反恐與人道救援行動」。然而，在中共的大力阻撓下，鄰邦國家絕不敢輕易承認我國的國家定位，我國想善盡國際責任的宏願終難獲得應有的重視。因此，「區域穩定」的目標雖列舉三項實踐要領，實際上其宣示效能實大於能否運作的功效。

國防戰略目標制定與發揮「戰略文化」的謀略因素

戰略文化的特性必須從價值觀的取向及其對現實行為的影響層面來分析。價值觀的取向又會因不同文明及不同文化思潮相互滲透與交互影響下，這些都會直接影響行為者的信念與信仰。我國防戰略目標設定應朝以下方向轉折，才能使國防戰略目標變得更為具體可行。

一、增強對解放軍戰略「目標文化」的理解

「目標文化」是依據不同的軍事戰略層級訂出的戰略文化；例如戰場目標會以不同的社會習俗、風俗習慣、歷史、及其如何影響當地駐軍為主。軍事目標文化為執行任務的士兵對自身和當地人民所抱持的態度與信念，以及如何藉由加強教育，提高迥異文化之間的包容與瞭解。第三是國家文化的本身，即軍人對任務的看法，以及人民對軍事行動目的之態度如何形塑作戰部隊和國內部隊的作戰環境。³¹例如，美軍當前的軍隊能力

的訴求朝向學習另一國的民族文化。美軍認為如何運用文化於軍隊組織，為未來戰爭型態的發展趨勢。因為，未來戰爭無法確定敵人會以何種方式實施攻擊，也無法得知敵人可能藏身之地，美軍建軍目標除了需有戰勝敵人的能力，更須具備能與當地民眾溝通與助其重建的能力，才能有效防範戰爭所帶來的負面效益。

美軍建軍的經驗也可驗證於兩岸敵對情勢的變化上。兩岸軍事對峙已超過60年，雙邊的經貿關係已不斷朝向目前的良性方向發展，由經濟擴溢出來的效益可逐漸的向政治與軍事方向發展。而我國一直想加入區域的國際組織，或參與區域性的安全與國際救援任務，可從經濟擴溢出來的機制中，尋找到如何開創我國防戰略的空間。對此，我國國防戰略目標的設定是否也應有另外一種新思維、新認知，設法突破中共對我的限制，以利我順利參與區域組織，達成外交支持國防(國家安全)的目標。尤值注意的是，目前我國防戰略目標的設定缺乏對解放軍戰略「目標文化」的深入瞭解，尤其對中共國家安全目標、軍事目標、戰場目標的理解仍侷限在

犯台能力與雙邊軍備發展現況方面，對敵方各階層的目標文化思考與研究仍嫌不足，對中共動武可能性及犯台方式也需再深入研析，才能理解中共的戰略方針、企圖與目標。³²國防與軍事戰略的判斷必須同時思考敵國的政治戰略與國家軍事戰略的辯證關係；必需從政治、軍事、文化等多種因素實施正反兩面性的戰略思考，才能使我國防戰略與軍事戰略制定與轉型更為完整與合理。

二、從「國防部的國防」擴大為「國家的國防」

「國防二法」雖自民國91年起實施，明訂國防指揮體系，並確定「軍政軍令一元化」的架構，但在制度設計上卻忽略了行政架構。我國國家安全方針為總統權責，國家安全戰略應由國安會協調、統合各單位，以制定國家安全戰略。³³依據國防法第10條³⁴，國防政策的制定為行政院之權責。國防部是依其專業負責國防政策的規劃、建議及執行事項(國防組織法第4條)。從法制層面分析，《國家安全戰略》本應由總統負責，而國安會雖為總統諮詢機關，但應負責協調與統合之事權。國防部僅是在行政院核定的國防政

31 韓力·湯姆生編，《論21世紀戰爭-超越震撼與威懾》(台北：國防部，2010年3月)，頁129。

32 依《四年期國防總檢討》中所列中共對台可能軍事行動選項包括軍事威懾、局部封鎖、關鍵打擊、不對稱作戰及快登島等五種。然而，依據美國國防部2010年8月公布最新的《中共2010年軍事與安全發展報告》美國首次條列出七項中共宣稱會對我方用武的紅線，除了宣布台灣獨立以及被認定有朝向台獨的舉動外，還包括我方內部出動動亂、擁有核武、無限期延遲兩岸統一對談及外國勢力介入或駐軍等等。此外，美方對於中共犯台形式則包括：海上隔離或封鎖、動用有限的軍事力量或高壓手段、兩棲登陸及空戰和導彈戰等。See, Annual Report To Congress-Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010.

33 我國國家安全戰略除於民國95年5月陳前總統任內發布過我國第一份國家安全報告外，目前並無任何法律規定總統必須公布國家安全戰略，而迄今也尚未有類似文件公布。

34 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。」

策的權責下，規劃國防戰略的制定，但仍應由國安會負責監督與管理。至於軍事戰略則在國防戰略的指導下，由國防部負責制定。³⁵而今國防戰略與軍事戰略均由國防部負責規劃與制定，不僅無法達到事權相符的理想目標，在執行上國防部因很難整合與分配各部會的資源，終究無法實現國防戰略目標與軍事戰略任務。

我國防戰略目標必須回歸作為全體國民(國家)的國防戰略目標，而不應僅是作為國軍的國防戰略目標。尤其針對海峽兩岸的和平發展作為制定國防戰略的準繩，也應該包括政治、經濟、文化等各個領域。其次，在推動區域安全交流與強化多元合作的層面上，國防部的努力僅能視為國防戰略實踐的充分條件而非必要條件。國防部的能力與作為不能概括承受所有責任。明乎此，融合戰略文化後的國防戰略目標，國防部首先即應摒棄「捨我其誰」的面子問題，而應「求真求實」的向行政院反映一國防應為國家的國防而不僅僅是國防部的國防，國家的國防應由行政院院長指定專門委員，作為綜合國防部與各部會之責任與分工，才能使國防事務成為全民(國家)的國防。

三、「預防戰爭」的目標應朝「防止台海發生戰爭」方向轉折

「預防戰爭」與「使用武力嚇阻戰爭」雖有異曲同工之效，但是當前我國情特殊，國防戰略在運用上仍以「防止台海發生戰

爭」的目標較為具體可行。建立固若磐石的國防武力是為保護國家領土、主權與增進人民福祉的安康為宗旨，至於此一武力是否能達到嚇阻中共犯台之企圖，已非軍事能力所能兼顧的範圍。相對的，國防戰略目標若要達到保護國家及增進人民福祉，又要讓中共降低犯台意圖，必須從政治層面來解決。尤其，兩岸和平須從經貿交往的擴大效能，轉化為政治或軍事層面的對話，才能更為有效的預防台海兩端發生軍事衝突。而要達到預防台海發生衝突，則需依靠戰略文化的重新塑造。例如當前國軍的轉型目標是以「推行募兵制」與「實施精粹案」兩大主軸。³⁶國防轉型的總體目標是要重新塑造戰爭與危機解決的管理與特性，以維持構建所有防衛作戰的優勢。事實上，募兵制與精粹案的精神為精兵制度，在政治層面上其意涵乃裁軍之意，裁軍所能達到的另外一層意義即為不要武力對峙希望獲取和平的善意。此一善意蘊藏著內在式的儒家思維，作法上我國應向區域國家表達我裁軍是為追求和平的意願，以使中共不得不承認維持海峽兩岸永久和平的重要性。「精粹案」的表現則須發揮外在式的西方科學精神，以實事求是的態度來訓練與籌組一支可用來防範衝突的軍隊，實乃國防戰略目標設定的重要思考。

四、「區域穩定」之目標必須發揮國防與大陸事務相互結合的效能

當前兩岸關係，在政治與軍事方面若

35 上述規定參閱中華民國憲法第2條第4項、國防法第10、11條及國防組織法第4條內容。

36 《中華民國壹百年國防報告書》(台北：國防部，民國100年7月)，頁75。

欲突破現況，必須發揮國防與大陸事務(外交)相互結合的效能。國防戰略目標的實踐若遇中共在政治上的打壓，須發揮「以退為進」、「敵大國以智」的謀略思考。所謂「臨事而懼，好謀而成」不僅是儒家的智慧，更為兵學思想的謀略之道。在主權爭論上，我國無需在「做不到」的事情上刺激中共，相對的中共面對我國加入區域組織，是以中國大一統的民族文化情結來看待我國的立場。政府(國軍)若想盡到做一個區域國家的責任，必須突破兩岸之間現有的障礙，必須審時度勢，利用恰當時機、適當議題提出兩岸共同維護區域穩定之主張，之後才能在區域組織中逐漸地從其中擴大出與其他國家的交往，而讓我國國防目標具體實現。

建議事項(代結論)

本文研究認為，我國當前國防戰略目標過於強調儒家「道德思想」與「天下為公」的層面，兵家的謀略思維與西方科學中「求真求實」的文化思考成分較少，使得國防戰略目標大多難以落實於戰略行為或行動綱領中。此外，戰略文化的核心是戰略行為者(戰略社群)的價值觀；³⁷價值觀的來源出之於行為者的信仰與知識觀的結合。戰略社群對安全與威脅的認知，以及對於中共軍事戰略的認識都嫌不足。因此在戰略目標設定時，仍會掉入到傳統安全戰略的思維窠臼之中，未能為國防戰略理論的創新注入新的力量。基

此，我國的國防戰略目標在與戰略文化相互結合後，應朝增強對解放軍目標文化方向發展，同時在國防戰略的具體實踐上，國防部應廣為與大陸事務委員會、外交部等單位密切聯繫，以發揮整體國防的力量，以使我國國防戰略能成為國家的國防，而不單單僅是國軍的國防，才能將現今所訂定的國防戰略目標具體的實踐。

尤需再提的是，國軍當前所推動軍事轉型的兩項目標：「精粹案」與「募兵制」，在精簡組織上不能僅注重組織與裝備的改革，還必需須同時能灌注新的組織文化於兩案之中，才能使軍事轉型成為內外兼備的新國軍。誠如美國前參謀聯席會議主席穆倫(M. G. Mullen)所言：「吾人必須體認，新的不對稱威脅需要不同類型的作戰人員、任務系統與戰略。我們必須更聰明、更輕巧、更敏捷與更具殺傷力。唯有運用獨具的不對稱優勢-我們的人民、智慧與科技-並維持一支正確建構、規模適中、訓練與裝備精良的部隊，才能充分捍衛國家。」³⁸一支經過轉型的部隊必須同時在組織、技術、準則、作戰概念以及人的觀念等方面都同時改變，才是軍隊轉型的真正目標。新的作戰概念與人的觀念轉變，即是戰略文化與軍事實力的相互結合。

作者簡介

胡敏遠先生，陸軍官校72年班、戰院87年班、政治大學外交研究所碩士、政治大學東亞研究所博士，現任職於國防大學戰略研究所助理教授。

37 宮玉振，《中國戰略文化解析》(北京：軍事科學出版社，2002年9月)，頁9。

38 Admiral M. G. Mullen, US Navy, "CJCS Guidance for 2007-2008," Office of the Chairman, Joint Chiefs of Staff, 轉引自，史考特·賈斯伯(Scott Jasper)編，《國防能力轉型 國際安全新策略》，前揭書，頁37。