

從「戰略與安全」角度評析國家安全與利益

陸軍校 陳子平

提要

- 一、戰略與安全研究並沒有不同，戰略研究集中關注國家所面臨的軍事威脅；安全研究則拓寬了視野，還包括了非軍事威脅。
- 二、今日國際社會，安全概念已成為國際關係理論的核心論述，並已擴展成為綜合性安全思維與戰略思想。
- 三、從「戰略與安全」角度檢視，國家安全是國家利益中最重要的一個因素，國家利益是基於「生存安全」為主的價值判斷。
- 四、我國的大陸、外交、國防與經貿政策，四者交替使用、相輔相成，方可共同追求「國家安全」中之關鍵的「國家利益」。

關鍵字：戰略、安全、國家安全、國家利益

壹、前言

戰略研究一詞，一直與美國的冷戰軍事研究方法緊密關聯，也被稱為國家安全研究；而安全研究的主題範圍廣泛，在80與90年代開始風行。在對有關世界如何運轉的基本設想問題，戰略與安全研究並沒有不同，區別在於對安全威脅的認識上。戰略研究的基礎是對國際關係的現實主義解釋，集中在關注國家所面臨的軍事威脅。安全研究則拓寬了視野，不僅是軍事威脅，還包括了非軍事威脅；不僅包括對國家的威脅，

還包括對非國家角色和次國家集團的威脅。換言之，戰略研究則在軍事核心問題提供了理性的一貫性，而安全研究的廣闊範圍提供了學術合法性。^{註一}本文從「戰略與安全」角度上，為國家的生存發展，站在廣闊的國際安全與全球化的視野中，以維護「國家安全」之觀點透視，檢視我國的大陸、外交、國防與經貿政策的「國家利益」所在，思索建構一個符合國家利益的國家安全保障。

貳、戰略的起源與涵義

「戰略」是一個古老的名詞，亦是

註一 克雷格·A·斯奈等著，當代安全與戰略(CONTEMPORARY SECURITY AND STRATEGY)，徐繡地等譯（長春，吉林人民出版社，2001年8月），頁4-6。

一個古老觀念，究竟何時出現已不可考，至於「戰略」一詞起源，可追溯到希臘羅馬時代用語中的「將道」。^{註二}真正形諸文字乃是東羅馬(拜占庭)時代毛里斯皇帝於西元580年撰述《為將之道》，專為訓練高級將領之用，此為西方第一本軍事教科書。^{註三}對戰略學者而言，18世紀末至19世紀初，是戰略概念與理論化成形時期，因拿破崙的席捲歐洲戰場，戰爭遂成戰略的試驗場。從克勞塞維茨《戰爭論》、約米尼《戰爭藝術》、至李德哈達《戰略論》，戰略研究成為一門與軍事及戰爭問題相關的學問，重點置於對戰爭的理解與因果分析及歸納，特別是約米尼和克勞塞維茨被視為現代戰略的鼻祖，影響後世軍事與戰略研究至為深遠。而我國晉朝的司馬彪《戰略》一書係最早使用戰略的名詞；^{註四}真正把我國戰略思想具體化的著作首推《孫子兵法》，不僅是海峽兩岸軍事研究參考的著作，也是美國指參與戰略教育指定的教材之一。

在15、16世紀現代民族國家體系出現之前，還沒有國家級的戰略，是拿破崙、約米尼、克勞塞維茨使戰略經典化，換言之，戰略在他們之前的時代並不存在。隨著戰略環境的改變與戰略思想的演進與延伸，遂有美國海軍軍官馬漢的海權思想、義大利杜黑將軍的空權

思想等，對一、二次世界大戰迄今影響深遠。以1991年波灣戰爭為例，一些軍事觀察家認為係空權理論的偉大勝利；但多數學者認為二次世界大戰時已經綜合了各家陸權、海權、空權的戰略思想，正如波灣戰爭中美軍所展現的聯合作戰思想。^{註五}

因此，戰略不但是戰爭研究中重要的一環，也是軍事事務中的核心部分，起源甚早且是職業軍人的專利；惟在戰略研究興起後，將戰略思維與行動予以理論化的探索，也是近代興起的學門之一，成員除軍人之外，也有文人學者的參與。^{註六}而自1960年代以後，戰略研究蓬勃發展，經由科際整合與其他學術領域匯流，戰略的意義與內涵早就脫離純屬軍事領域的範疇。但戰略的定義為何？現就戰略一詞定義舉出較具代表性的說法：^{註七}

一、克勞塞維茨《戰爭論》：戰略是為使用戰鬥以達戰爭目的的理論。

二、約米尼《戰爭藝術》：戰略是推演戰爭的藝術。

三、李德哈達《戰略論》：戰略是配合使用軍事工具以達政策目標的藝術。

四、學者西林(Thomas A. Schelling)從衝突管理的角度將戰略定義為：戰略關切的重點並非以現有力量運用為主，而是著眼於潛藏力量的開

註二 鈕先鍾，戰略研究入門(臺北，麥田，民國87年9月)，頁12。

註三 鈕先鍾，國家戰略概論(臺北，國防部史政編譯局，民國65年6月)，頁3。

註四 鈕先鍾，西方戰略思想史(臺北，麥田，民國84年)，頁357。

註五 克雷格·A·斯奈等著，前揭書，頁16-64。

註六 鈕先鍾，戰略研究與軍事思想(臺北，黎明，民國71年7月)，頁4-6。

註七 鈕先鍾，國家戰略論(臺北，幼獅，民國73年4月)，頁33-35。

發。^{註八}

五、學者葛瑞(Collin S. Gray)：戰略是一種介於軍事力量與政治意圖的關係，也是一種探討「力量」與力量威脅和建構的問題；他亦認為：如果說在某個領域裡，通才比專才更可取，那麼這個領域就是戰略。^{註九}

由以上可知，戰略在傳統與現代間的定義已超出軍事和戰爭的界限之外，尤以軍事息息相關的政治及戰略研究。其中特別把軍事和戰爭包括在內，這也就是所謂「國家戰略」。而這個名詞首先使用和變成正式術語是在二次大戰之後，於1950年由美國軍方率先提出，1953年參謀首長聯席會議正式採用。而在二次世界大戰結束後，人類進入核子時代，戰略研究也進入了一個新的境界，核子時代的戰略研究與先核(pre-nuclear)時代的理論著作有很大差異。

^{註十}惟冷戰影響了戰略研究所關注的重點，過於關注核子嚇阻、兩極對立以及美國與西歐安全等全球戰略問題，忽略了國內威脅和非軍事威脅，無法對地區性衝突提供真知灼見；戰略研究也發現，由於侷限於關注軍事問題，也受到和平研究和國際政治經濟學研究的挑戰。隨著冷戰結束而重新抬頭的自由主義的多邊合作主張，已顯示出軍事威脅

的相關性已經降低，甚至有學者認為，由於戰略研究的失算，未能預見冷戰了結，因此，有必要重新思考安全問題，並拓寬安全概念的範圍。^{註十一}

綜合概述，戰略雖經時空演變已有較為寬廣的概念，但是以軍事手段，達成政治目的核心本質，仍然未曾改變。然而，今日國際社會已發展成複雜且互賴的體系，有關軍事力量問題必須置於國際體系中更開放的政治和經濟範圍中來觀察，解決國與國之間的爭端，也不再僅仰賴軍事武力一途，況且，以武力解決國際爭端已被視為爭議性問題，國家在戰略研究與運用，就不能純粹依賴軍事工具，而必須綜合交織政治、經濟、心理、外交、科技等因素，使國家的生存更能獲得保障。

參、安全概念的延伸

冷戰的安全實踐暨戰略研究，都假定東西方衝突會延續下去，隨著冷戰結束與前蘇聯的瓦解，傳統戰略觀念遭受強烈的挑戰，軍事安全不再被視為唯一安全形式的主張，戰略研究對安全的重新思考正以多層次以及多種不同方式進行研究，意味著把國家福祉所面臨的非軍事威脅也看做安全威脅；時序進入20世紀，安全概念是國際關係理論的核心

^{註八} Thomas A. Schelling, *The Strategy of Conflict*(Cambridge, MA.: Harvard University. 1999), p.5.

^{註九} Collin S. Gray, *Strategic Studies and Public Policy: the American Experience*(Lexington: University of Kentucky Press, 1982), p.1.; Collin S. Gray, *Strategic Studies: A Critical Assessment*(London: Aldwych Press, 1982), p.3.

^{註十} 同註七，頁34-38。

^{註十一} 克雷格·A·斯奈等著，前揭書，頁10。

概念，並已擴展成為綜合性安全概念與戰略思想，911恐怖事件發生後，更顯示21世紀安全的多面性。^{註1}

傳統的安全概念，諸如聯盟、集體防禦，如北大西洋公約組織，聯合國的全體性集體安全結構，隨著冷戰發展出其他替代性安全的概念，如共同安全、合作安全和綜合性安全。共同安全的概念關注的焦點仍然是安全的軍事手段，但拓寬了安全的定義，承認國際體系中所有國家在安全上的相互依存；合作安全旨在加強安全的相互信任，以漸進過程影響國家決策者對地區安全態度，發展為多邊性的預防性外交機制，使非政府角色在國際論壇中獲得發言機會，諸如信心建立措施，第二軌道安全對話等；綜合性安全觀有兩類基本形式，其一是由日本發展，另一類則是眾多東南亞國家—東協發展起來。也在尋求拓寬安全的範圍，所處理的問題包括國內、雙邊、地區和全球多項層面。其中亞太的綜合安全觀念還將安全定義擴大到包括：意識形態、政治、經濟、社會文化和軍事等社會生活各方面整合的努力，實現國家均衡的發展。這是東協國家認為透過國家之間緊密的政治、經濟與安全事務方面的合作得到加強，發展一個穩定的政治和經濟的國際環境，來增強其對安全威脅的彈性。而以上所列舉的安全措施，除合作安全外，換個角度

言，都是以國家為中心的地區安全措施。^{註2}

冷戰後流行的國際安全理論，無論其對世界各國和國際社會產生多大作用，都具有一個共同特點：在兩大軍事集團的對抗消失後，各國國際政治主體不再僅僅把政治安全和軍事安全做為維護各自國家安全以及國際社會共同安全的唯一主體。無論是從傳統安全或非傳統安全的角度，還是從綜合安全或整體安全的角度，國家安全和國際安全已經成為涵蓋政治、軍事、經濟、文化、資源、環境、民族、人口等諸多因素。隨著經濟全球化和科技資訊化程度的不斷加深，國際政治主體之間、國際安全主體之間的相互影響和相互制約特點越來越顯著。^{註3}

肆、國家安全與國家利益關係

國家戰略在重點規劃上是以國家整體為對象，著眼於全局的發展，若以安全的角度著眼，國家安全可以視為國家戰略的安全核心；而「國家安全」名詞有記錄可考是1945年8月，美國首位國防部長，當時擔任美國海軍部長富里斯塔在參議院作證時說：「只有在非常寬廣和綜合的層面上，才能確保我們的國家安全。」他推銷的並非僅是一個新名詞，而是一個新觀點、新思維和新境界。這個名詞到1947年已經相當流行，

^{註1} 張亞中、孫國祥，亞太綜合安全年報2001-2002（臺北，財團法人兩岸交流遠景基金會，民國91年6月），頁3-4。

^{註2} 克雷格·A·斯奈等著，前揭書，頁138-146。

^{註3} 中國現代國際關係研究所編，國際戰略與安全形勢評估2002/2003（北京，時事，2003年1月），頁213-214。

不僅國會已經完成國家安全法，還設立了國家安全會議。根據美國國家安全觀念的演進過程，國家安全是一種條件也是一種能力；國家安全不僅是一種政策，也是一種理論。就理論分析言，安全的意義就是保護，保護一定有特定目標，當特定目標遭受威脅，就需要保護。而國家安全所要保護的目標，就是「主要的國家價值與利益」；國家安全的主要意義就是保護國家的生存。^{註五}

一、國家安全的內涵

國際冷戰時期，國際戰略學者研究觀點大都認為「國家安全」幾乎等同於國防、外交等傳統性範疇，甚至認為國家安全就是「國家軍事安全」。21世紀國際關係學科係以國家權力和安全觀為探討核心，安全概念是國際關係理論中的核心概念。做為一個概念，不同時代的人們對於「安全」的理解和看法也不盡相同。因此，有些學者認為「安全」是一個模糊的符號，具爭議性的概念；「安全」不僅可被視為一綜合性概念，還被視為一動態性的概念。傳統現實主義認為，所有國家皆追求權力，以保障國家利益及安全，權力也就等於國家利益的代名詞；^{註六}新現實主義假定，國際體系具有無政府的基本特性，國際體系必然是自助體系，結果是軍事競爭、權力平衡與國際戰爭。換言之，軍事力量係影響國家安全的最主要因素。冷戰

結束後，傳統安全觀念遭受強烈的挑戰。從1990年初開始，國際社會已將「國家安全」擴展成為綜合性安全概念，其內涵概為下列四端：一是從國家層次往下延伸至個人層次；二是從國家層次往上至國際體系；三是從軍事面向到政治、經濟、社會及人類等；四是確保安全的政治責任，垂直的從國家下降到區域、地方政府，向上升到國際制度，並橫向延伸到非政府組織、新聞界，甚至抽象的自然界市場，使國家安全的範圍更加擴大。^{註七}一些影響安全的非傳統因素，諸如環境、人口、社會、經濟等因素引發人們的高度重視。911恐怖攻擊事件發生，不僅再次彰顯傳統安全的重要性，亦顯示21世紀安全的多面性。^{註八}

其綜合性體現在：一國的安全是由多種因素所構成的，有軍事的、也有非軍事的；其動態性則表現在：隨著形勢和條件的演變，對安全的威嚇和維護安全的手段與方式也就產生變化。因此，國家安全則可定義為：為持續國家之生存、發展與生活方式維護的能力，以國家利益為前提，所採取的一系列軍事與非軍事的作為。可以確定的是，不論時勢如何變遷，安全仍是國家所追求的持久目標，並可解析為以下五點：^{註九}

(一)國家生存不受威脅，這是國家安全的基本涵義。

^{註五} 鈕先鍾，21世紀的戰略前瞻（臺北，麥田，民國89年3月），頁272-277。

^{註六} 蔡政文，當前國際關係理論發展及其評估（臺北，三民書局，民國89年1月），頁55。

^{註七} Emma Rothschild, "What is Security?" Daedalus, Vol.124, No3(Summer 1995), 55.

^{註八} 張亞中、孫國祥，前揭書，頁3-4。

^{註九} 陳福成，國家安全與戰略關係（臺北，時英，民國89年3月），頁17-18。

(二)國家領土完整，不受任何侵犯。

(三)政治獨立和主權完整，維持政府運作和國家發展。

(四)維持經濟制度和發展正常狀態。

(五)確保國民傳統生活方式，不受外力干涉與控制。

隨著國際局勢及時代潮流的變遷，加以威脅的來源與種類的多樣化，「國家安全」的基本概念是不變，但若從不同角度層面來考量與分析，則會衍生出軍事安全、經濟安全、政治安全、環保安全、社會安全、以及文化安全等延伸概念，同時也反映出國家安全本身的全面性與多樣性。

二、國家利益的內涵

美國在1991年出兵波灣前，老布希在國家安全會議中第一句話就問：「我國家利益在那裡？」^{註一}在國際政治中，國家利益的基礎應該是該國人民利益的總和，然而國家利益並不同於個人或集體的利益。對於國家利益的內涵與定義，政、學界者仍爭論不休，但在實務上，國家以「利益」做為制定或修正對外政策之重要參考依據，則是幾乎沒有爭議的。^{註二}國家利益由於本身的多變性，因此，很難以單一性質，來闡述什麼是國家利益？概括兩位學者論點如后：

(一)紐克特南(donald nuechterlein)則強調國家利益有變和不變兩種因素，進而提出以下四種利益：^{註三}

1.生存利益：在敵人可能採取軍事行動，國家生存遭遇威脅的情況下，任何決策均涉及生存利益。

2.緊要利益：任何嚴重影響國家政治、經濟和人民福利事項，其中最主要是對國家安全有影響者，均可視為緊要利益。通常涉及緊要利益的事項比較不危急，政府有足夠的時間和盟國磋商、權衡利害得失然後決定政策。

3.主要利益：大多數的國際問題都可能涉及國家的主要利益。衡量的標準在於國家的經濟利益、政治穩定，人民福祉是否受到影響。大部分的經濟和意識形態之爭或糾紛均屬於主要利益事項。

4.周邊利益：不涉及國家福祉的事項均屬於周邊利益，如跨國公司的投資與經營問題，以及民間的文化活動，即為周邊利益。

(二)霍斯蒂(K.J.Holsti)將國家利益劃分為：^{註四}

1.核心價值與利益：是各國必須永遠加以維護或擴張的，也是各國會不惜犧牲一切去捍衛的，如本國領土的主權與獨立，確保社會、政治與經濟制度得以永存，獲得優越的戰略環境也即種族、宗教或語言上的統一等。

2.中程利益：為了此種利益各國通常會對別國「有所要求」，如追求經濟發展、增強國家威望，甚至採取擴張

^{註一} 陸年安，後冷戰時期美、中、臺戰略關係與我國家安全（臺北，豐盈，民國90年2月），頁41。

^{註二} 謝志淵，「從國家安全角度探討中共國家利益」，中共研究，第36卷第3期，2002年3月，頁46。

^{註三} 林碧炤，國際政治與外交政策（臺北，五南圖書，民國89年5月），頁284-286。

^{註四} 霍斯蒂(K.J.Holsti)，國際政治分析架構(International Politics, A Framework for Analysis)，譚溯澄、李偉成譯（臺北，幼獅文化，民國84年8月），頁177-192。

主義向外侵略等。

3.長期利益：它關係到整個國際體系最終的政治組織或意識形態，也涉及到國際關係所遵循的規範，以及各國所扮演的角色，如昔日日本的「大東亞共榮圈」、拿破崙的「法蘭西帝國」等。

若上述西方國家對利益判定標準，探究我國的國家利益所在，雖不能完全套用，但在考量國家內外環境與主客觀認知上，或可當作分析參考的架構。

三、國家安全與國家利益

從國家安全的角度探討國家利益，其中涉及兩個名詞上的概念，第一是何謂國家安全，第二是何謂國家利益。國家安全與國家利益兩者本是兩相互依存的概念，其主因在於國家利益以國家安全為前提，而國家安全又是國家利益的保障。事實上，國家安全本身即是國家利益的一種，國家利益則因本身的含括性，又包含了國家安全的組成要素，所以在使用及界定上因層次的差異，必須是有所區隔而不能混為一談。國家安全是國家政策的核心議題，在各方學者論述中，國家安全與國家利益極為相關，甚至也相當接近。^{註四}

中華民國九十三年國防報告書指出，現階段我國國家安全目標為：維護國家主權完整、保障國家永續發展、預防臺

海軍事衝突與協助區域安全穩定；^{註五}而國家利益是一個國家最重要的需求，為國家目標與大戰略的基礎，我國國家安全戰略，具體而言是為維護下列國家利益：(一)確保國家生存發展；(二)維護百姓安全福祉；(三)保障民主制度與人權。由此而來的國家目標分為永久性目標：建立民有、民治、民享以民為本之現代化國家。但因國家處於分治現狀下，基於現階段國家利益，則必須確定階段性國家目標，以為國家發展依循之方向。我國現階段國家目標為：(一)確保國家主權的獨立與完整；(二)維持兩岸關係穩定，促進亞太地區的和平與安定；(三)維持經濟繁榮與成長，確保國家持續生存與發展；(四)深根臺灣、布局競逐全球。

綜言之，國家安全關係到國家生存，也是國家利益中最重要的一個因素，國家利益做為影響國家關係變化的基本要素，在國家戰略決策中具有十分重大的地位和作用。^{註六}在戰略與安全研究的內涵與運用上強調科學與藝術並重，符合國際政治學者華爾茲所言：國家利益的追求係以安全需求為檢驗基準，以不傷害生存為前提。^{註七}但其執行的標準仍是偏重於對威脅的認知所產生的「判斷」能力的建立，^{註八}而此判斷能力係以「國家利益」為基礎，以國

^{註四} 張建邦，跨世紀國家安全戰略（臺北，麥田，民國87年1月），頁40-41。

^{註五} 國防部「國防報告書」編撰委員會編，中華民國九十三年國防報告書（臺北，國防部，民國93年12月），頁58。

^{註六} 洪兵，國家利益論（北京，軍事科學出版社，2001年3月），頁16、73。

^{註七} Kenneth n. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: MxGraw-Hill, Inc, 1979), P.134.

^{註八} 鈕先鍾，戰略研究與軍事思想（臺北，黎明，民國71年7月），頁89。

家目標為依歸，據以策定成為國家戰略構想，並透過各種手段予以實踐。國家利益是一種基於「生存安全」為主的價值判斷，一般政治學者稱之為「施政的要素」。^{註元}

伍、我國國家安全與利益——大陸、外交、國防、經貿政策四個面向

以戰略與安全的角度觀察，國家安全與國家利益因素相當廣泛，彼此間不僅有各自獨立特性，亦有相互影響之關係，絕非單一主體可以涵蓋，而國家利益本身並非永久不變，在不同的環境下對其內涵、強度與重心的判斷會發生變化，進而影響國家安全的變化。^{註平}若以維護「國家安全」與之觀點透視，吾人可以肯定指出，我國的大陸、外交、國防與經貿政策是執行國家安全大戰略的四種手段，四者交替使用、相輔相成，方可共同追求國家安全中之關鍵的「國家利益」，^{註三}僅概要論述如后：

一、大陸政策

兩岸關係始終是影響我國家安全的一項關鍵性因素，這不僅涉及兩岸的軍事平衡問題，也牽涉到兩岸的政治互動，經貿交流及社會層面的交互影響。

事實上，兩岸關係也是複雜的美國、中共、中華民國戰略三角關係及美國對華政策與我對美政策。而大陸政策之拿捏也無不與我國家安全密切相關。相較於現階段中共對臺政策上所採取先國際後兩岸，將兩岸關係從屬於大國外交下之關係，刻意突顯臺灣問題做為中共與美、日等大國進行正常友好關係的主要障礙，以逐步緊縮進逼的方式迫使中華民國就範。從1971年兩岸在聯合國的法統之爭，到2002年雙雙進入世貿組織；以美國超強為主的世界情勢，在911事件後至小布希連任美國總統有了劇烈變化，美國對臺海兩岸戰略模糊的政策也已調整為清晰趨勢，我國在心理上過度依賴美國，中共在實質上不能離開美國的影響，因此，兩岸當局如何在以美國為主軸的「中」、美、中華民國三邊矛盾與變數中，共同尋求和平發展以避戰的雙贏契機，是新世代領導人最核心的問題。^{註三}

面對國際壓力及中共的強力訴求，我國所應強調的不僅是攸關人民切身利益事務性議題的重要性，而更需堅持制度化協商管道途徑的重要性與反對中共方面堅持「一個中國」前提的不合理性，及主張政治性談判的偏頗性。^{註三}

註元 James E. Dougherty and Robert L. Paltzgraff, *Contending Theories of International Relations* (London: Harper Collins Publishers, 1990), PP.96-97.

註平 金佃，國家安全論（北京，中國出版社，2002年4月），頁17。

註三 陳必照、林正義，「中華民國國家安全政策：大陸、外交、國防、經貿四合一政策的建構」，收錄楊志恆等著，臺灣的國方安全（臺北，業強，民國84年6月），頁33-34。

註三 胡鴻仁，「從避戰走向和平統合——寄望兩岸新世代領導人」，收錄吳家恆主編，世紀交鋒（臺北，時報文化，民國91年5月），頁10-11。

註三 張五岳，「分裂國家模式之探討」，收錄包宗和、吳玉山主編，爭辯中兩岸關係理論（臺北，五南，民國89年4月），頁109-111。

我國方面更應建立有效機制凝聚朝野共識，期使兩岸結束敵對狀態建立和平穩定架構，^{註四}進而掌握國際潮流價值的脈動與趨勢，堅持和平解決爭端的必要性，與捍衛自由、民主、人權、法治的決心，用以做為反對「一國兩制」的主要訴求，以確保我國的國家安全與利益。

二、外交政策

中共認為，目前是其國家發展的「戰略機遇期」，並於2004年12月17日第十屆全國人大常務委員會擬定「反分裂國家法」，正式宣告排入立法程序，^{註五}顯示中共對我國的「法律戰」正付諸行動。在宣布立法之前，中共早已陸續自美、歐、亞等主要國家取得支持，從胡錦濤趁出席亞太經合會(APEC)走訪拉丁美洲四國，到近日破壞我與萬那度的建交為例，中共在對我外交政策上，採取經美制臺並擴展成經外制臺，達到弱化我國的目標，成為最符合中共利益方式；我國務實外交必須兼重生存與發展，縱使無法經由第一軌道的外交途徑與中共相抗，亦應善用第二軌道等各種形式以求突破及爭取國際的各種奧援。

在全球化互賴的格局中，以我國的處境相較於中共言，民主、民間、小但有彈性創意乃是必要思維，我國在外交政策上對內對外都應強調所謂「全球治理」(global governance)的理念，^{註六}我們不能自外於國際社會，而國際社會也不能在外於我國的參與，也就是以彈性、效率和創新的模式，開展全民外交與推動NGOs(non government organizations)非政府組織外交，藉由政府與民間的共同努力，讓我國與國際社會接軌，以期在國際社會扮演更積極角色，並由此找尋我外交政策的突破口。^{註七}

兩岸最大的外交競爭在於對美國的攻防戰，世界各國基於自身國家利益，很可能在兩岸選擇倒向中共。^{註八}美國現在是我國最重要的安全夥伴，為維持西太平洋的穩定，美國對我國及中共都有軟硬兼施的作法。對我國的國家安全而言，沒有一件事比穩固並拓展與美國關係更為重要，要有深遠的謀略及清晰的政治判斷才可。^{註九}而911事件後，強權之間合作需求增加，大國利益的結合使多邊主義重新抬頭，我國在拓展外交時應留意多邊機制的運作，思考如何從

^{註四} 張五岳，「中共政局變遷對我國家安全之影響」，收錄丁渝洲等編，臺灣安全戰略評估（臺北，財團法人兩岸交流遠景基金會，民國93年5月），頁36-40。

^{註五} 「反國家分裂法中共近將立法」，聯合報（臺北，民國93年12月18日），版A1。

^{註六} See Lawrence D.S Finkelstein, "What is Global Governance?" *Journal of Global Governance*, Vol.1, No.3 (September-December 1995), PP.367-372.

^{註七} 羅致政，「拓展對外有利情勢鞏固國家安全」，收錄丁渝洲等編，臺灣安全戰略評估（臺北，財團法人兩岸交流遠景基金會，民國93年5月），頁178-186。

^{註八} 林文程，「因應全球化需要突破中共外交封鎖」，收錄丁渝洲等編，臺灣安全戰略評估（臺北，財團法人兩岸交流遠景基金會，民國93年5月），頁92、108。

^{註九} 林碧炤，「臺灣安全的環境因素」，收錄丁渝洲等編，臺灣安全戰略評估（臺北，財團法人兩岸交流遠景基金會，民國93年5月），頁17-8。

大國利益中提升我國國家利益。^{註一}因此，我國在外交上首先應支持日本在亞太地區扮演經濟大國的角色外，也能在政治上發揮更大的作用。其次我國應該積極與中共周邊國家(例如：俄羅斯、印度與東協)發展經濟互賴和安全對話的關係，提高中共武力犯臺的顧忌，也就是把多重的雙邊關係轉變為美、日、中華民國之間的三邊和與亞太地區的多邊關係。^{註二}最後，我國也應運用契機，與亞洲其他的民主國家合作，發展出一個使民主在「中國」軟著陸的議程，唯有促使中共走向民主，勵行法治，尊重人權，才是確保亞太地區長期和平與穩定發展的根本辦法。

三、國防政策

國防部日前公布「九十三年國防報告書」強調，現階段國防政策，以「預防戰爭」、「國土防衛」及「反恐制變」為基本目標，建構「有效嚇阻、防衛固守」的軍事武力。^{註三}報告書中的新焦點是兩岸軍事互信的建構，無疑是展現我國國防柔性、和平一面，值得中共領

導人深思；^{註四}而國防政策基本目標中，「反恐制變」為新增列項目，當前我國面臨恐怖主義威脅雖不明顯，但卻承受中共對我實施「超限戰」與「不對稱戰爭」的高度風險，因此，未來國軍必須針對中共滲透破壞，建立預警與制變的機制；^{註五}而我國面對對岸的最大軍事威脅為中共的潛艦與飛彈部隊，書中首度透露「有效反制」、「建立防禦性反制戰力」，在第一時間擊退進犯敵人。^{註六}有效反制是延續防衛性國防的戰略思考，不是先制攻擊，但放棄備戰就無法以實力爭取和平。「有效反制」與「軍事互信」看似矛盾，卻是實力和平下的保證；^{註七}而維持臺海穩定，需透過安全對話與相對交流達到「政治互信」與「軍事互信」的目標。國防政策應體現「全民國防」理念，強調「軍隊國家化」的發展，同時釐清國防政策與其他相關部會政策的關係，整合外交、國防、大陸與經濟諸政策，以便建構完整的國家安全政策，才能發揮國防政策的最大效益。^{註八}

^{註一} 林正義、包宗和，「臺灣安全戰略評估綜合報告」，收錄丁渝洲等編，臺灣安全戰略評估(臺北，財團法人兩岸交流遠景基金會，民國93年5月)，頁6。

^{註二} 林正義，「以安全戰略為主導的外交政策」，<http://www.inpr.org.tw/inprc/journals/130-9/nol39.htm>

^{註三} 國防部「國防報告書」編撰委員會編，「中華民國九十三年國防報告書」(臺北，國防部，民國93年12月)，頁56。

^{註四} 楊志恆，「國防報告期待軍事互信」，中國時報(臺北，民國93年12月16日)，<http://www.future-china.org/fcn-tw/200412/2004121602.htm/2004/12/18>

^{註五} 蔡明彥，「新版國防報告，新的安全啓示」，自由時報(臺北，民國93年12月15日)，<http://www.future-china.org/fcn-tw/200412/2004121501.htm/2004/12/18>

^{註六} 「中共潛艦、飛彈為我最大威脅」，青年日報(臺北，民國93年12月15日)，版3。

^{註七} 林正義，「國防報告書透新意」，中國時報(臺北，民國93年12月16日)，<http://www.future-china.org/fcn-tw/200412/2004121601.htm/2004/12/18>

^{註八} 翁明賢，「我國國防戰略前瞻規劃」，臺海安全與國防戰略學術研討會，財團法人臺灣新世紀文教基金會主辦，民國91年10月20日。

現階段共軍提出「積極防禦戰略方針」、「打贏現代化特別是高技術條件下局部戰爭」、「打人民戰爭」的國防戰略，且針對現代戰爭精確制導信息武器大量發展與運用。^{註四}面對中共武力犯臺威脅，國軍正面臨以小搏大、以弱擊強的狀況；如何在有限國力中提升有效嚇阻的戰力以維護國家安全？^{註五}我國必須建構一支「最低嚇阻戰略」的防衛武力。^{註六}而臺澎防衛作戰的弱點，應是我國整體社會對中共以軍事力量為主軸，多元威懾奇襲、欺敵與震撼的承受力，亦即共軍發動所謂「損小、效高、快打、速決」整體作戰的承受能力和承受時間；我們應深入檢討影響我國防安全的盲點所在，在面對中共的飛彈、資訊戰、超限戰、三戰與有計畫的積極滲透等威脅，全面落實國家重大基礎建設的防護，重整國家反情報體系，杜絕走私與偷渡，嚴密國土防衛等，都深具全方位國防的國家安全意義。^{註五}因此，我國必須建立明晰的國防與軍事戰略，我們也應朝向「對稱」與「不對稱」建軍方向去思考。而如何明確國家目標、凝聚國軍建軍願景、加強軍事交流、建立軍事互信機制、促進區域安全合作、降低誤判錯估等作為均為制定國防政策所應深思的方向，如此才能確保

我國家安全與利益。

四、經貿政策

根據美國商業週刊及紐約時報報導，中共經濟的崛起，幾乎使美國每一種產業措手不及，不可輕忽中共已成為經貿大國的事實。世界銀行估計2003年各國的經貿統計。比較中共、日本與美國的國民總生產GNP，以美金千億為單位：以官方匯率計算，三國分別為1.42、4.39、10.95，美國最大，日本次之，中共落在德、英、法國之後，排行第六。但以購買力平價(PPP)方式計算，則三國分別為6.44、3.64、10.95。以PPP估計的數值比用官方匯率較能反應經濟實力，中共近幾年已經取代日本成為僅次於美國的經濟大國，而中共的GNP數值幾乎快到日本的兩倍。另外，2004年中共的石油消費量已大幅超過日本，成為僅次於美國的第二大石油消費國家。觀諸最近中共與東南亞國協的互動，中共可能已經取代美、日，成為東亞的經濟領袖，而我國迄今無法加入區域經濟整合的浪潮。從以上分析，我們應該儘速全面檢討中共經貿對中華民國的衝擊，雖然中共已經成為各種全球商品鏈和廣泛的國際互賴中的一個關鍵鏈結，但是臺商的投資在中共經濟和世界經濟之間扮演橋樑中介角色；^{註五}我國亦可運用優勢，

^{註四} 康鳳，「臺海安全行事與中共國防戰略」，收錄丁渝洲等編，臺灣安全戰略評估（臺北，財團法人兩岸交流遠景基金會，民國93年5月），頁66。

^{註四} 鍾堅，以嚇阻戰略為主導的國防政策，<http://www.inpr.org.tw/inprc/journals/130-9/nol39.htm>

^{註六} 蘇進強，臺海安全與國防改革（臺北，業強，民國90年6月），頁28。

^{註五} 劉湘濱，「追求全方位的國防安全」，收錄丁渝洲等編，臺灣安全戰略評估（臺北，財團法人兩岸交流遠景基金會，民國93年5月），頁241-6。

^{註五} 童振源，全球化下的兩岸經濟關係（臺北，生智文化，民國92年2月），頁428。

建構臺灣成為外商和中國大陸之間的平臺，因兩岸經貿緊密融合已是不可避免趨勢。^{註五}比起美國來，我國的經濟規模小得多，產業又有高度的靈活性，加上對大陸貿易每年都有順差，如能釐清兩岸經貿關係，用長期眼光來看臺灣的經濟發展，維持競爭力，應該大有可為。^{註五}

據陸委會的估計，我國每年對大陸的貿易出超就高於對全球的貿易總出超，顯示臺灣經濟依賴大陸經濟的動向越來越高。以進出口貿易總額而言，臺灣也僅及大陸的三分之一。^{註五}由於我國對中共出口依存度持續攀升，萬一中共突然採取不利我之措施，使得兩岸經貿往來中斷，臺灣各出口產業必然受到一定程度的衝擊。同時對我國也可能造成經濟依賴、以商圍政和以經濟制裁脅迫政治讓步之風險，兩岸經貿互動關係必然是臺灣經濟發展無法迴避的課題。

^{註五}我國不可能孤立於中共經濟之外，釐清兩岸經貿關係其實也脫不了兩岸的政治關係，或可循序漸進的依區域經濟自然整合趨勢，遵循「先經濟後政治、先區域後全國」之原則，由文化交流與政治性較低的區域經濟合作同步進行。

^{註五}在兩岸關係經貿往來中，如何將資

金有計畫投入大陸及第三世界最感需要的民需工業，在技術上將獲得「經濟安全保障的效益」，我國應策定完整經濟政策審慎以對。^{註五}我國目前全力拼經濟發展，具體的作法包括善用WTO與APEC等已經參與的國際性組織，尋求與美、日等國簽訂自由貿易協定，將經濟力轉換為政治力；另一方面，政府亦應協助廠商進行研發全球布局，提升我國產業科技的水準；^{註五}全面擬定與國際暨兩岸接軌相扣的「和平互利」之經濟安全戰略，將符合國家的總體利益，以確保國家安全。

陸、結 語

剛接掌中共中央軍委主席的胡錦濤，執意提出「反分裂國家法」的立法行動，兩岸政策朝向激烈化趨近，導致兩岸戰略模糊空間不再，原即脆弱的兩岸互動關係蒙上更加不安的陰影。臺海安全戰略的思維為何？「安全政策」與「和平政策」何者為重的思辨在於應該「尋求安全」還是「製造和平」為目標。我國的軍力以及國際的現實都使得我國無法經由武力來尋求國家的安全，因此，我國安全戰略的目標首應在於為

^{註五} 傅豐誠，「三通對兩岸經濟之影響評估」，兩岸交流的回顧與展望學術研討會，財團法人兩岸交流遠景基金會主辦，民國93年11月9日，頁36-7。

^{註五} 溫英幹，「中國經濟勢力老美也大受威脅」，聯合報（臺北，民國93年12月14日），版A15。

^{註五} 中國時報（臺北，民國91年9月16日），版11。

^{註五} 楊家彥，「兩岸經貿互動中的市場競合」，收錄丁渝洲等編，臺灣安全戰略評估（臺北，財團法人兩岸交流遠景基金會，民國93年5月），頁42-6。

^{註五} 耿慶武，中國區域經濟發展（臺北，聯經，民國90年6月），頁593。

^{註五} 蘇進強，前揭書，頁28。

^{註五} 楊家彥，「兩岸經貿互動中的市場競合」，收錄丁渝洲等編，臺灣安全戰略評估（臺北，財團法人兩岸交流遠景基金會，民國93年5月），頁60。

兩岸互動「製造和平」。至於目前的重點應該掌握並定義自己的國家利益，然後再根據自己的國家利益擬定對美國與大陸政策，以及自己的國防與外交政策。而製造和平的前提，以中華民國的國家安全戰略目標觀點言，無非回歸到國家安全的意義在確保國家的生存。

面對國際情勢變化，我國不能有所誤判，美國所期待的是在不損及中華民國的前提下，與中共逐步增進關係，但仍要慎防中共以兩岸問題為籌碼來換取利益。我國應促使美國對兩岸的個別關係進行平行發展，而不要完全受限於零和的思維。^{註卒}因此，我國不能一直寄望於中共、美國的緊張關係中得利，也不應對美國有一廂情願式的樂觀期待。我們認為大陸政策、外交政策、國防政策及經貿政策應不分軒輊，而且應交叉運用、相互配合、互為籌碼，做為提升國家安全，追求國家利益的必要作法。中華民國要提升國際地位，需在雙邊外交拓展及多邊國際組織參與上，有具體

的總體戰略及優先順序的戰術執行。若以國家安全角度為出發點，對於我國的國家利益，應以經濟性的生存發展取代過去政治性的對立與軍事上的抗衡思維。如何在正本清源上，先認清整個國際潮流走向，我們樂見中共和平崛起與發展；我們也要為自己的生存發展，站在戰略與安全的角度上，在廣闊的國際安全與全球化的視野中，共同思索建構一個符合國家利益的國家安全保障。

收件：94年01月20日

修正：94年02月18日

接受：94年03月08日

作者簡介

陳子平上校，政戰學校70年班、政戰學校政研班80年班、戰院89年班、戰研所93年班、國立政治大學外交所戰略與國際事務研究法學碩士；現任職於國防大學軍事學院戰研所高級教官。



^{註卒} 傅亞蘭，「九一一事件對美『中』臺三邊關係影響」，共黨問題研究（臺北），第28卷第1期，民國91年1月，頁83。