

國防政策形成之研究

著者／蘇長春

政戰學校正期79年班
中山大學政治所碩士
國防大學戰爭學院98年班
現任國防大學軍事共同教學中心主任教官

任何政策在決策的過程中都面臨著如何做？誰來做？資源如何分配？等等問題。尤其國防政策關係國家安全與生存發展，更值得吾人關注。而在國防政策形成的過程中，內、外在環境影響著決策者的思維，也決定了資源的分配與運用。因此，瞭解國防政策形成的過程與形成的模式，將有助於檢視國防政策實質內涵及其是否足以因應威脅與未來發展。

壹、前言

政策問題並非獨立存在的客觀實體，¹而是經由人們思考模式的運作，對於既存的社會現象所做的一種思考產物。由於國防對所有國家而言是國家安全的重心，往往導致國防政策成了人們關注的焦點。但國防政策並非一成不變，而是會隨著國際環境、威脅來源、國內資源、國家利益等等情況，甚至當權者的意志而改變。而從國防政策的形成與演變過程中，將可充分觀察國家安全形成的思維，究竟是侷限於傳統現實主義定義下，著重外部軍事威脅、主權、生存、領土等？還是包含了政治、經濟、社會及環境等多元面向？

貳、國防政策的意涵

依據國軍軍語辭典，國防政策是政府為追求國家安全目標時，²所採取的行動路線或指導原則³。1996年國防部出版的國防報告書中對「國防政策」的定義：政府保障國家安全所採取的廣泛行動路線與指導原則。政府通常綜合運用政治、經濟、心理、軍事力量，以爭取達成國家目標，凡與國家安全發生直接影響作用，而由最高當局經一定程序所決定的政策即為國防政策。⁴

上述對國防政策的定義說明了國防政策的廣泛性，舉凡國家為追求國家安全所採取的一切作為，都是國防政策所涵蓋的範

圍，在此一意義下，國防政策等同於國家安全政策，只要是為了追求國家安全目標而制訂的任何政策，就是國防政策。2002年的國防報告書對「國防政策」則有進一步的補充：國家安全政策為廣義的國防政策，區分為政治、經濟、軍事、心理、科技與外交等政策，分別由相關部會負責研擬；國防政策為狹義的國家安全政策，也就是軍事政策，為國家安全政策中的主要部分，由國防部負責制定執行⁵。此一說明將「國防政策」區分為廣、狹兩義，廣義的「國防政策」包含了國家安全政策，而狹義的「國防政策」就只等同於「軍事政策」。以至於國防政策可以大到無所不包，也可以小到僅與軍事政策有關。

另依據國防法第三條「中華民國之國防為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」可以看出國防法對「國防」的界定範圍是相當廣的，「國防政策」就是為達上述目的所制訂的政策，由此可知「國防政策」的含義是非常廣泛的。此外，國防法第十條「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。」；以及第十一條「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。」可以很明確地看出，中華民國的國防政策是由行政院統合整體國力而制訂，國防部本於軍事專業提出建議，而國防部所應制訂的只是軍事戰略，而非國防政策。

政治學者Samuel Huntington認為：國防政策猶如羅馬的兩面神（janus），與國際及國內政治都有密切關係。故國防政策應觸及國際政經環境所產生的威脅，而以國內或國際環境來加以回應。⁶國內學者洪陸訓則認為：「國防政策」是一國為達成抵抗訂時和戰時外來軍事威脅與防治國內暴亂的安全目的，所採取的計畫、方案和行動之集合體。⁷從兩人對「國防政策」的看法可以看出，Huntington對國防政策的看法較偏向於廣義的國防政策，而洪陸訓的看法則是狹義的國防政策，側重的是軍事安全與政治權力的保障。觀察官方文獻的界定與學者的看法，「國防政策」的意涵與範圍仍是眾說紛紜。本文則依據國防法的精神，將國防政策界定為：「國家為追求安全，運用國家整體力量，

使國防武力的整建、發展及戰爭準備等一切軍事工作，在完整制度下，密切協調配合，依前瞻、整體之規劃與建設，達成建軍備戰需求。我國軍事戰略的制訂程序，是經過研判國際情勢變化與世界主要國家之戰略、科技、武器等發展趨勢，並考慮敵情威脅及國家從事戰爭之能力，做合於理則之推論，預測國家未來遂行之戰爭型態，據以策訂遠程戰略構想及國軍建軍構想，準此研訂中程「國軍兵力整建計畫」逐年整建，達成預測目標，並依建軍成效、用兵需要，策訂「國軍備戰計畫」妥訂因應方案，以利戰爭準備。¹⁶建軍構想能夠實現，兵力整建計畫與戰備計畫能夠落實執行，均有賴可行之國防政策。而制訂國防政策就是在完成計畫，實踐建軍構想與戰略計畫。

肆、國防政策形成的模式

一、公共政策制訂過程：

公共政策制訂過程一般而言有五種型態：¹⁷

直線型（linear pattern）

將政策過程的每一階段按照先後順序予

言：「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國。」此即為我全國上下所永久努力趨向之國家目標。

（三）國家安全威脅的來源：

威脅的來源有內、外在之分，內在威脅係指國內各種利益團體或意識型態對立，對現行政策、制度的不同主張，且足以影響政治穩定、經濟發展、族群和諧的事件；外在威脅則為敵對國家，或因「利益」發生爭執的國家（團體）為實現其主張、政策，獲取其欲得之利益，所加諸的各種有形、無形的壓力。¹⁵國防政策的目標就在保障國家利益不受侵犯與威脅，然而任何國家在追求國家利益的過程中，均不可能獲致絕對的安全，因為己方絕對的安全，將會使其他國家相對感到不安全，這也就是「安全困境」形成的原因。如何透過其他形式的作為與措施來獲取雙方利益，避免步上安全困境的漩渦中，是主政者所要深慮的課題。

（四）國防武力建立：

國防武力包含軍事與民防武力，並以軍隊為中心。而軍事戰略計畫則指導著國防武力的籌建，對國防武力與國防政策有著重要的影響。軍事戰略計畫的目的就在

項¹²。2004年國防報告書認為國家利益是一個國家最重要的需求，也是維護國家安全的核心價值。¹³這兩種說法凸顯了在以主權國家為基本單位的現實國際社會中，國家是國際交往中的基本主體，國家間的互動無論在什麼情況，或採何種方式，都有一個最基本的驅動因素，這就是國家利益。國家利益決定了國家的價值偏好與政策取向，並且決定國家的基本需求和具體的國家目標，也是國家對外政策和行為的重要關鍵。¹⁴

（二）國家目標：

國家目標是國家根本的政治主張，是國家為維護與發展國家利益，在其立國之原則下，政府與人民所努力追求之理想，並基於國家利益而產生。人類之所以組成國家，即為保持其人民之自由安樂與興盛發展。此種企求，不僅為國家組成之目的，亦為永遠努力追求之目標。

「國家目標」可區分為永久性與階段性（特定）國家目標，而此等國家目標必以促進、支持或捍衛國家利益為依歸。國家目標具有恆久性，但並非一成不變，仍可能因為當前情勢、執政者的轉變而改變。我國國家目標則如中華民國憲法第一條所

所制訂的指導方針。」此一定義下的安全是廣義的，包含內、外部的安全，整體力量則含括了政治、經濟、軍事、心理四大國力。

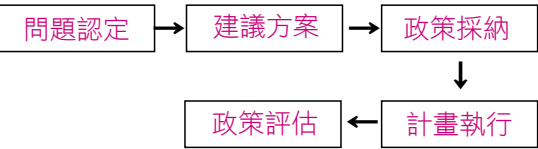
參、國防政策制訂的相關因素

國防政策主要根據國家所處的國際與國內環境、國家政治制度、國家安全目標、國防武力建立、國家利益、經濟與科技、以及地理與文化等因素所制訂。《中華民國102年4年期國防總檢討》明示我國國防政策主要目的在建構「固若磐石」之國防武力⁸，現階段國防政策則以建構可恃戰力、展現防衛決心、維護區域穩定、鞏固精神戰力、強化災害防救、推動募兵制度，以及優化官兵照顧等七要項為主。⁹此外，1996年公布的國防報告書則將國防政策制訂的因素歸納為國家利益、國家目標、國家安全威脅的來源與國防武力建立等四項：¹⁰

（一）國家利益：

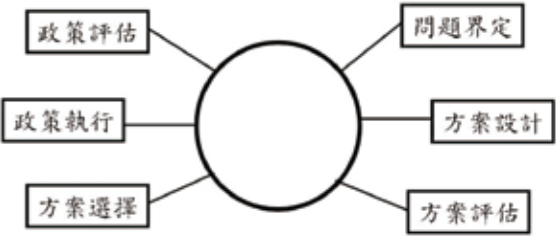
國家利益通常著眼於國家安全所需的因素，此一因素的認定，即為國家利益之所在。¹¹國軍軍語辭典界定國家利益是國家對於其國民之生存與發展，極關切之事

以排列，形成一個序列的直線型政策制定。即從問題認定，產生建議方案，至政策採納、計畫執行，最後進行政策評估。



循環型 (cyclic pattern)

認為政策過程包括問題界定、方案設計、方案評估、方案選擇、政策執行與政策評估等六個階段，這些階段是相互循環的過程，沒有終止，亦無結束。



策評估等六個階段，這些階段是相互循環的過程，沒有終止，亦無結束。

金字塔型 (hierarchical pattern)

這個觀點主要是來自於菁英理論，認為社會可以依據權力擁有的程度分為政治精英與社會民眾兩大類，形成一個金字塔型，前者擁有決策制定與執行權，決策權

通常掌握在立法機關手中，執行權則是行政機關的職掌，分別位居金字塔的最上端與第二端；至於社會民眾則居於被統治的地位，居於金字塔的最下一層。



同心圓型 (concentric pattern)

認為政策過程乃是一小撮決策核心人士所組成的小團體，以最高決策者核心，依參與決策權的大小，從內往外延伸，像是一個同心圓一樣。該觀點最常運用到外交與國防政策上，最核心的部分是總統及其閣員，第二圈可能是外交或國防部長，第



平面螺旋型 (由外向內發展)

圓錐螺旋型 (由上而下)

三圈則可能是國會議員或學者專家等。

螺旋型 (spiral perspective)

可從兩個角度剖析，第一個角度是「町面螺旋型」，乃是代表公共政策從外逐漸向內的發展過程，很像同心圓，但不同之處為同心圓是「封閉」的政策制定體系，但該型則為「開放型」，且參與者由外向內集中。第二個角度是「圓錐螺旋型」，代表著政策的流動方向，這種流動方向可能是由上而下，即由最高決策者發號司令，然後逐步下達命令，最基層則負責執行政策命令；也可能是由下至上，其情況正好與前者相反。



國防政策屬公共政策之一環，其制訂過程亦可由以上模型加以檢視。而從以上各種模型的說明中可以發現，同心圓型被一般學者認為較為符合國防政策制訂過程，這也表示國防政策雖屬公共政策一環，但

因其與國家安全息息相關，在制訂過程中具有相當的封閉性，而決策核心亦由政治菁英所壟斷，社會大眾很難進入決策核心。

二、國防政策形成模式：

國防政策制訂的過程一如上述所言是封閉式的同心圓型態，其形成就是決策核心依據威脅環境的研判，而為回應威脅，政治菁英或最高當局透過一定機制形成國防政策。一般而言有兩種模式可以解釋國防政策的產生，一是系統論 (System Theory)，一是巴特雷特模式 (Bartlett Model)。¹⁸

(一)系統論的觀點

系統論對於系統內外的各種因素，都納入其理論的指涉中，尤其重視環境因素與系統之間的關係。¹⁹從系統論的觀點觀察，公共政策的產生，都是來自內部社會環境與外部社會環境因素的投入，²⁰並對政治系統形成要求²¹和支持，²²政治系統於是有其決定與行動，一個可以被大多數人接受的政策因而產出。²³以國防政策產生而言，在這個模型裏，「威脅」及「國家利益」（或目標）為輸入項，當威脅產生或國家利益發生變化，進入政治系統

（回應機制）後，將會產生「戰略構想」與「國防政策」（即輸出項），此一國防政策如果受到環境影響，²⁴產生新的威脅（或國家利益、目標改變），勢必進入政治系統，而產生決策——「國防政策」（如圖1）。新的「國防政策」使外在環境發生變化，對他國而言，「威脅」於焉產生，為求自身安全，於是產生回應，此一回應又形成本國新的威脅，如此循環不已，卻也往往造成國防安全上的困境。

然而，國防政策的產生並非如此簡單。尤其在愈趨複雜的人類社會中，內、外部因素因彼此愈來愈密切的互動關係，而逐漸難以區別。如中共對我武力犯台之威脅，受兩岸愈趨緊密的經貿關係影響，其解決方案將會受國內經濟發展的牽制。因此，國家安全制度如何設計、考慮因素、

限制因素與思維程序都需要作更周延的分析。上述由「系統論」所建構的模型，僅能含括重要原則，便於理解。國防政策是以安全戰略為主體，雖然包含政治、經濟、心理、軍事力量的綜合運用，但仍以軍事戰略為核心，巴特雷特（Henry Bartlett）模式提供了除「系統論」之外，另一個進一步瞭解國防政策產生的有效模式。²⁵

（二）巴特雷特模式

巴特雷特模式的發展雖然主要在解釋戰略的形成過程，²⁶但在說明國防政策的形成上，仍有其精準性。在這個模式中，列舉了「安全環境」與「資源限制」為影響國防政策產出的二個主要因素。所謂的安全環境，就是指國家外部及內部政經環境的安全面向。國家分析安全環境，判斷

威脅，進而產生國家目標。然而國家面對的威脅通常是多重的，但是資源有限，因此目標的列舉受資源限制而有先後次序，先後次序的設定是很重要的，設定的結果往往影響國防政策制訂，如果判斷錯誤，將可能因為資源的錯用而導致真正的危險。如911事件發生前，美國從未認為美國本土會發生大規模恐怖攻擊行動，所以將軍事部署的重點優先置於海外，反恐活動所獲得的資源也就少到無法阻止911事件的發生。

目標決定後產生國防政策，並開始規劃所需兵力，²⁷兵力整建後要歷經風險，²⁸這是對安全目標的檢驗，目標設定是否恰當？是否太高而國家資源無法滿足？是否太低而無法回應安全環境？這些都需要經過風險檢驗後加以修正。

整個巴特雷特模式就是界定安全威脅—訂定安全目標—擬定國防政策—兵力整建—風險檢驗—重定目標—擬定新國防政策—兵力整建—再經風險檢驗……，而成為一個循環的過程。²⁹（如圖2）

從巴特雷特模式來看台灣國防政策的形成。首先確認安全的環境，以判定威脅的來源（主要是中共威脅³⁰）。其次，依據威脅確認國家目標（國家主權、穩定的兩岸關係、國家生存與發展等），進而引申出台灣的軍事戰略目標（避免中共對台動武、以軍事力量作為與中共對話協商的後盾），然後依據戰略目標與現存資源的限制，建構所需求的部隊與武裝。當確定軍事戰略與武裝部隊型態後，國防政策的主結構已經完成，爾後就要經過風險評估與考驗。亦即，如果沒有其他非中共因素威脅國家安全，就表示戰略目標設定正確。如果確實能嚇阻中共動武，或者在其犯台時能有效防衛，就表示兵力規劃正確。如果否定，就表示判斷、評估錯誤，將使得

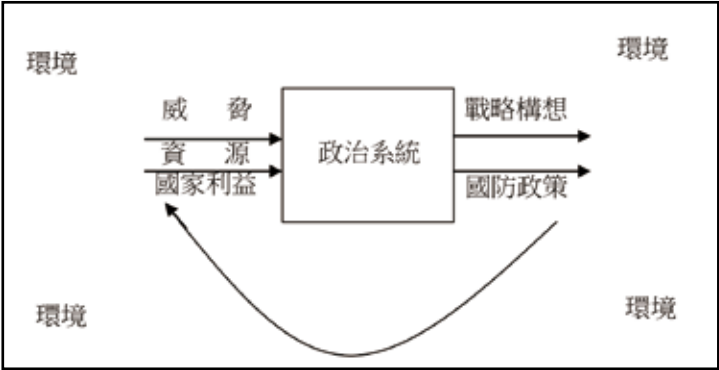


圖1：系統論的模式
資料來源：作者整理繪製

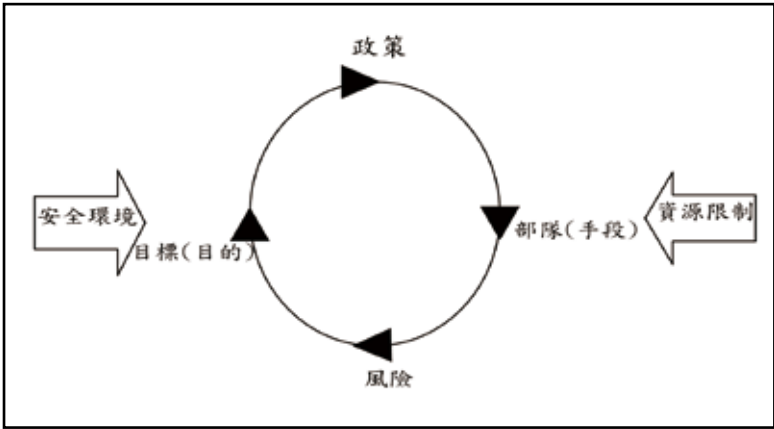


圖2：巴特雷特模式
資料來源：美國海軍戰爭學院，國防部軍務局譯，《戰略與兵力規劃（上）》（臺北：國防部，1998年4月），頁24。

國家安全面臨威脅時，缺乏足夠資源回應。³¹從上述對台灣國防政策的分析，基本上是符合此一模式所做的評估，亦能充分解釋台灣國防政策的形成。

伍、結語

任何的政策在決策的過程中都面臨著應做出何種決策？由誰來做決定？資源如何分配？及應做何種投資？³²國防政策在形成的過程中，內、外在環境影響著決策者的思維；而處於決策核心的政治菁英們，則扮演了明顯重要的角色，也決定了資源的分配與運用。

其次，國防政策的規劃包含了一系列彼此互動的因素，在某一時間點上，有所謂的「已知」（knowns）事項——也就是人們確定他們所瞭解的事；有「知己之不知」（known unknowns）的事項——也就是人們確知他們所不瞭解的事；以及「不知己之不知」（unknown unknowns）的事項，也就是他們並不知道自己不瞭解的事，當我們愈走進深不可測的未來，「不知己之不知」的事項就會愈多。計畫人員抱持著「有限理性觀點」，對於自己所做出的選擇，可能造成欠缺完整的瞭解和預測能力，而集體決策則有產生「安全的」決策風險，因為其成員係依賴「群體盲

思」來支持他們的立場。³³以上的盲點也點出了政策形成的過程中往往受「問題的複雜度」、「社會價值的差異」、「能力的侷限」與「決策者的態度」等因素影響，而無法做出最理性的決策。³⁴也因此，由政治菁英所產出的國防政策是否足夠客觀？是否合於國家利益？又是否能應付現在或未來的威脅？甚或是否符合人民的願望與期待？都是值得思考的問題。正如孫子所言：「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。」國防政策關係著國家生存與發展，更是需要主政者謹慎小心，並全面周延考量，才能使國家有足夠力量因應未來戰爭所帶來的威脅，維繫國家長治與久安。🇺🇸

1 翁興利等，《公共政策》（臺北：國立空中大學，1998年），頁138。
2 所謂國家安全目標即是以保護國家利益不受國外及國內威脅為主的國家目標。（國防部，《國軍軍語辭典》（桃園：國防大學，2004年），頁1-1。）而我國國家安全目標包括：維護國家主權完整、保障國家永續發展、預防台海軍事衝突、協助區域安全穩定等。（國防部，《中華民國九十三年國防報告書》（臺北：黎明，2004年），頁58。）
3 國防部，《國軍軍語辭典》（桃園：國防大學，2004年），頁1-1。
4 國防部，《中華民國八十五年國防報告書》（臺北：黎明，1996年），頁55。
5 國防部，《中華民國九十一年國防報告書》（臺北：黎明，2002年），頁71。
6 蘇進強，《全球化下的台海安全》（臺北：揚智，2003年），頁2。
7 轉引自陳勁甫，〈國防政策制定與文人角色〉，《國防政策評論》，第4卷第2期，2003年，頁186。

8 國防部，《中華民國一〇二年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，2013年），頁22。
9 國防部，《中華民國一〇二年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，2013年），頁8。
10 國防部，《中華民國八十五年國防報告書》（臺北：黎明，1996年），頁56。
11 翁明賢、顧立民，《軍事國防》（臺北：國家展望文教基金會，2004年）頁30。
12 國防部，《國軍軍語辭典》（桃園：國防大學，2004年），頁1-1。
13 國防部，《中華民國九十三年國防報告書》（臺北：黎明，2004年），頁57。
14 李少軍，〈論國家利益〉，《世界經濟與政治》，第1期，2003年，頁4。
15 朱傳枝，〈從國家安全論中華民國安全發展〉，《國防雜誌》，第19卷第11期，2004年11月，頁100。
16 國防部，《中華民國八十五年國防報告書》（臺北：黎明，1996年），頁58。
17 丘昌泰，《公共政策（基礎篇）》（臺北：巨流，2000年），頁65-69。
18 有關「巴特雷特模式」的探討可參閱：美國海軍戰爭學院，國防部軍務局譯，《戰略與兵力規劃（上）》（臺北：國防部，1998年4月），頁22-28，與羅慶生，《國防政策與國防報告書》（臺北：揚智，2000年8月），頁5-7。
19 易君博，《政治理論與研究方法》（台北：三民，1991年），頁130。
20 投入乃指進入決策機構的各種影響力。
21 指對決策機構提出作為或不作為的意見。
22 指對決策機構所表示意見支持及遵守。
23 賈英富，《國家安全新思維》（南投：領航文化，1999年），頁95。
24 此一環境通常為國際局勢，就台灣而言，主要是「中共的反應」。
25 羅慶生，《國防政策與國防報告書》（臺北：揚智，2000年8月），頁4-5。
26 美國海軍戰爭學院，國防部軍務局譯，《戰略與兵力規劃（上）》（臺北：國防部，1998年4月），頁24。
27 因為軍事戰略是國防政策的核心，武裝部隊是達成安全目標的手段，目標不同，達成目標所需的兵力結構也不同。
28 「風險」是這個模型中相當重要的概念，紀登斯（Anthony Giddens）認為：在全球化時代風險觀念愈趨重要。因為絕大多數國家的假想敵消失，國家安全所面對的不再是敵人，而是「風險」與「危機」。
29 羅慶生，《國防政策與國防報告書》（臺北：揚智，2000年8月），頁5-7。
30 依據2000、2002、2004年國防報告書，安全的威脅還包括內部的人為威脅、天然災害、經濟發展高度依賴對外貿易與恐怖主義等。2011年國防報告書則將安全威脅區分為傳統安全議題與非傳統安全議題，非傳統安全議題則包含國際恐怖主義、糧食與水資源、經濟安全、能源安全、傳染疾病、氣候異常暨重大災難、周邊海域、海事安全等。
31 羅慶生，《國防政策與國防報告書》（臺北：揚智，2000年8月），頁9-11。

32 Johnson, Libicki, and Treverton. eds., 國防部史編室譯，《國防決策的新挑戰與新工具》（臺北：國防部史編室，2005年），頁5。
33 Johnson, Libicki, and Treverton. eds., 國防部史編室譯，《國防決策的新挑戰與新工具》（臺北：國防部史編室，2005年），頁123-124。
34 李化成，〈解嚴後台海兩岸政治戰略決策之分析比較—兼論策略之思維〉，《政治作戰學校建校五十週年學術研討會論文集》，（臺北：政戰學校，2001年），頁91。

參考資料

- 丘昌泰，《公共政策（基礎篇）》，臺北：巨流，2000年。
- 朱傳枝，〈從國家安全論中華民國安全發展〉，《國防雜誌》，第19卷第11期，2004年，頁99-110。
- 李化成，〈解嚴後台海兩岸政治戰略決策之分析比較—兼論策略之思維〉，《政治作戰學校建校五十週年學術研討會論文集》，臺北：政戰學校，2001年，頁85-119。
- 李少軍，〈論國家利益〉，《世界經濟與政治》，第1期，2003年，頁4-9。
- 翁興利，《公共政策》，臺北：國立空中大學，1998年。
- 翁明賢、顧立民，《軍事國防》，臺北：國家展望文教基金會，2004年。
- 美國海軍戰爭學院，國防部軍務局譯，《戰略與兵力規劃（上）》，臺北：國防部，1998年4月。
- 陳勁甫，〈國防政策制定與文人角色〉，《國防政策評論》，第4卷第2期，2003年，頁182-209。
- 國防部，《中華民國八十五年國防報告書》，臺北：黎明，1996年。
- 國防部，《中華民國九十一年國防報告書》，臺北：黎明，2002年。
- 國防部，《中華民國九十三年國防報告書》，臺北：黎明，2004年。
- 國防部，《國軍軍語辭典》，桃園：國防大學，2004年。
- 國防部，《中華民國壹百年國防報告書》，臺北：國防部，2011年。
- 國防部，《中華民國一〇二年四年期國防總檢討》，臺北：國防部，2013年。
- 賈英富，《國家安全新思維》，南投：領航文化，1999年。
- 羅慶生，《國防政策與國防報告書》，臺北：揚智，2000年8月。
- 蘇進強，《全球化下的台海安全》，臺北：揚智，2003年。
- Johnson, Libicki, and Treverton. eds., 國防部史編室譯，《國防決策的新挑戰與新工具》，臺北：國防部史編室，2005年。