



軍事戰略

我國軍事戰略演進及其內涵之探索

備役上校 陳偉寬、李志堯

提 要

- 一、當國家與盟國策訂「大戰略」時，必然是以本身的國家利益為前提，因此由戰略階層責任及性質劃分，概可區分為「國家戰略」、「軍事戰略」、「軍種戰略」和「野戰戰略」四個階層。
- 二、其內涵應包括「建立武力」、「支持國家戰略」、「爭取軍事目標」和「獲得最大之成功公算與有利之效果」等四項。
- 三、軍事戰略構想的發展，是自經驗的累積與事實需求逐漸形成的。自民國38年隨政府播遷來台，國軍軍事戰略歷經「攻勢作戰」、「攻守一體」、「守勢防衛」、「積極防衛」及「守勢防衛」等五個時期的調整。
- 四、現階段則以「防衛固守、有效嚇阻」為軍事戰略構想，為因應中共對我武力之威脅，國軍應秉持軍事戰略「創新/不對稱」思維，做好建軍、備戰和用兵三件事，方能為國家建立一支可靠的國防武力，以確保人民福祉及國土安全。

關鍵字：軍事戰略、防衛固守、有效嚇阻、「創新/不對稱」思維

壹、前言

馬政府「民國102年版國防報告書」已向國人公開發表，其內容主軸一方面係



向國人說明國防政策及國防施政之現況與成果，以爭取國人認同與支持；另一方面則向國際展現軍事透明度，並宣示我國自我防衛決心。此外，依據「民國102年版國防報告書」所揭示，雖然近年兩岸關係逐漸改善，台海情勢漸趨緩和，但面對中共綜合國力持續大幅成長，且迄今仍不放棄武力犯台，並在沿海部署高達1000餘枚導彈，我們絕不能忽視中共對我之威脅，唯有厚植國防實力，才是保障台海和平根本之道。【註1】

國父孫中山先生在民權主義講詞中說：「人類要能夠生存，必須掌握兩件大事，一是保；二是養。保就是自衛，養就是覓食。無論國家與個人，有自衛能力才能夠生存」。【註2】在國家階層而言，即是「國防」，有了堅實的國防，才能抵禦外侮，弭平內亂，確保領土與主權的完整，以維護社會安定與人民福祉。【註3】而有國防建設就有軍事戰略的策劃，它是建軍備戰的指導，旨在以未來之導向規劃武裝部隊的發展，以建立一支能打未來戰爭，有效捍衛國家安全的勁旅。然而我國軍方並未如同美國一樣，會定期公佈軍事戰略規劃具體內容，且坊間對軍事戰略意涵與建軍論述的著作亦不多見。故本文先針對軍事戰略的內涵及其制訂須考慮的因素提出說明，再藉由對軍事戰略背景演變的探討，更進一步地闡述我國軍事戰略規劃應有之作為，雖文內多有大家所熟諳的戰略等名詞釋義，但也僅限於進過國軍深造教育之中、上層幹部，為饗我空軍未來幹部亦對此有初步認識，及供國防建軍或學者拋磚引玉、戰略研究有興趣者之參考，故為本文。

貳、戰略的定義

戰略這個名詞，有「指導方略」的意義。方略者，方策謀略也。中國古代許多單一名詞如策（例戰國策）、略（例三略）、韜（例六韜）、謀（例上兵伐謀）、計（例三十六計）、兵（例兵法）、法（例司馬法）、慮（例智者之慮）、道（例詭道）等，都有戰略的涵義。【註4】據正史的本文中考證，發現正式採用「戰略」一詞的最早時間，是在中國的隋朝（公元581-618年），乃至隋朝以前南北朝的西魏（公元535-556年）時代。中國有一本古書名為「隋書經籍志」，在這本書的第三卷，所列兵書133部，計512卷的目錄中，就很清楚地列有一部兵書，書名就叫做「戰略」，並註明係金城公趙襲撰。趙襲出生於後魏孝武帝永熙元年（公元532年），他曾在北周及隋朝任官，所著「戰略26卷」，究竟是於何時完成無法查考，但保守一點地說：「在沒

註1 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國102年國防報告書》，（台北：國防部，2013年），頁22。

註2 徐培根，《中國國防思想史》，（台北：中央文物供應社，民國72年），頁1-2。

註3 鄧定秩，〈淺論國防戰略〉，《國防雜誌》，17卷12期（2002年6月），頁24。

註4 李啟明，《戰略時談》，（台北：新中國出版社，1995年），頁12、13。



有更早的發現之前，戰略一詞，早在中國隋朝，乃至隋朝以前南北朝的西魏時代，就已經由趙煚所創造和運用了。」應該不算誇張。【註5】

戰略之定義出自古今名家者不勝枚舉，從最廣泛的意義來說，戰略就是鬥智，當人們知道鬥智時，戰略思想也就隨之發軔。而中華民國官方對戰略的解釋，乃是故三軍大學校長余伯泉上將與戰爭學院第一任院長蔣緯國將軍所擬定，並經先總統蔣中正先生於民國57年核定後，列入中華民國國軍軍語辭典，其定義：「戰略為建立力量，藉以創造與運用有利狀況之藝術。俾得在爭取同盟國目標、國家目標、戰爭目標、戰役目標或從事決戰時，能獲得最大之成功公算與有利之效果。」【註6】復於民國89年11月22日修訂其定義：「戰略為建立力量，藉以創造與運用有利狀況之藝術，俾得在爭取所望目標或從事決戰時，能獲得最大之成功公算與有利之效果。」【註7】此亦為本文援引之定義。

參、戰略的體系

中華民國的戰略體系，依據民國91年國防報告書第二篇國防政策表解，雖區分為「大戰略」、「國家戰略」、「軍事戰略」、「軍種戰略」和「野戰戰略」【註8】等不同階層，然其均屬同一完整體系，彼此具有不可分割的密切關係，且各戰略階層間皆有向上支持、向下指導的從屬特性。唯國家戰略本身亦具有大戰略的精神，當國家與盟國策訂「大戰略」時，必然是以本身的國家利益為前提，【註9】故兩者應屬同一位階。因此由戰略階層責任及性質劃分，概可區分為「國家戰略」、「軍事戰略」、「軍種戰略」和「野戰戰略」四個階層（見表1）。

從表1中可以看出國家戰略乃是發展和運用政治、經濟、心理與軍事四大國力之綜合力量，以求達到國家目標的藝術。【註10】為持續維護國家生存與人民福祉，軍事戰略必須支持國家戰略，並運用所有的軍事資源來指導建軍、備戰和武力之使用，爭取軍事目標的勝利，以達成國家目標，這是軍事戰略的使命。【註11】

註5 丁肇強，《談兵集》，（台北：學英，1996年），頁139-141。

註6 蔣緯國，《軍事論叢（第一集）》，（台北：三軍大學，1973年），頁289。

註7 國防部頒，《國軍軍語辭典》，（台北：國防部，2000年），頁2-5。

註8 「大戰略」為建立同盟國之力量，藉以創造與運用有利狀況之藝術；「國家戰略」為建立國力，藉以創造與運用有利狀況之藝術；「軍事戰略」為建立武力，藉以創造與運用有利狀況以支持國家戰略之藝術；「軍種戰略」為建立陸、海、空軍兵力，藉以創造與運用有利狀況以支持軍事戰略之藝術；「野戰戰略」為運用野戰兵力，創造與運用有利狀況以支持軍事戰略之藝術。請參閱國防部頒，《國軍軍語辭典》，（台北：國防部，2000年），頁2-5。

註9 張蘭澄，〈大戰略、國家戰略、軍事戰略之研究〉（三軍大學戰爭學院正規班1997年班講義），頁1-14。

註10 張蘭澄，〈大戰略、國家戰略、軍事戰略之研究〉（三軍大學戰爭學院正規班1997年班講義），頁2-7。

註11 劉漸高，〈軍事戰略〉，收錄《認識戰略-戰略講座彙編》，劉漸高主編（台北：中華戰略學會，1997年），頁



表1 戰略各階層責任及性質劃分

負責單位	戰略區分	責任
國家安全會議 或 行政院	國家戰略	一、策訂國家戰略。 二、制訂國家安全政策。 三、資源分配與管理。 四、政治、經濟、心理、軍事四大國力之指導及運用。
國防部	軍事戰略	一、策訂軍事戰略。 二、計劃預算之制定、管理分配與運用。 三、指導建軍備戰及整體武力之運用。
各軍種司令部	軍種戰略	一、擬訂軍種戰略計劃。 二、軍種計劃預算之制定與執行。 三、策訂軍種建軍備戰構想。
戰區 (或統一部隊)	野戰戰略 (戰區戰略)	一、策訂戰役及作戰計劃。 二、指揮戰區部隊。

資料來源：

1. 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國91年國防報告書》，(台北：國防部，2002年)，頁68。
2. 張蘭澄，〈大戰略、國家戰略、軍事戰略之研究〉(三軍大學戰爭學院正規班1997年班講義)，頁1-11。

肆、軍事戰略的內涵

一、軍事戰略的意義：

「軍事戰略為建立武力，藉以創造與運用有利狀況以支持國家戰略之藝術，俾得在爭取軍事目標時，能獲得最大之成功公算與有利之效果。」^{【註12】}這是民國57年經先總統蔣中正先生核定余伯泉上將和蔣緯國將軍所擬訂的軍事戰略定義。在這一個定義中，需要特別加以說明的，就是「建立武力」、「支持國家戰略」、「爭取軍事目標」和「獲得最大之成功公算與有利之效果」等四項。

首先說明「建立武力」，也就是指建立軍事力量或建立兵力，包括建立陸、海、空三軍武裝部隊及武器系統。凡是可以直接用於嚇阻或摧毀敵國人員、裝備、設施，以屈服敵國戰鬥意志者，均屬於所要建立的武力範疇。

其次說明「支持國家戰略」。建立和運用武力的目的，在維護國家利益，確保國家安全，達成國家目標。當國家利益受到妨害，國家安全受到威脅，國家目標受到阻礙的時候，軍事戰略要負責排除這一妨害、威脅和阻礙。所以在軍事戰略的定義中，將「支持國家戰略」這一責任，明確地列舉出來，作為必須遵守的規範。

442。

註12 國防部頒，《國軍軍語辭典》，(台北：國防部，2000年)，頁2-5。



再次說明「爭取軍事目標」。軍事目標並不等於戰爭目標，那麼為何不說「爭取戰爭目標」？因為爭取戰爭目標，必須透過戰爭的行為，而軍事戰略支持國家戰略有些狀況不一定必須透過戰爭的行為，例如：建立一支強大的武力，就可以嚇阻敵國使其不敢冒然侵犯我們的領土、主權；或運用強大的武力在某一地區展開，擺一個姿態，就可以使敵國打消對我不利的意圖。這些都不必透過戰爭的行為。若敵不為所動而向我進犯，那軍事戰略就要有效運用所建立的武力迅速將敵擊退，並屈服其戰鬥意志而接受停戰協定或和約。因此，可以看出講「爭取軍事目標」，具有彈性，可以適應平時、戰時的需求。

最後說明「獲得最大之成功公算與有利之效果」。戰爭不同於其他事務，其他事務做錯了，還可以有改正和補救的機會，戰爭打敗了，很少有改正和補救的機會。由於戰爭打敗了有喪師辱國和亡國滅種的悲慘後果，所以負責準備戰爭和指導戰爭的軍事戰略，不容許有僥倖和冒險。因此，不動則已，動則必須能獲得最大的成功公算。至於「有利之效果」，則是能以較低的代價贏得最大的戰果，從而能獲得一個對我有利的和平。【註13】

二、軍事戰略之功能：

軍事戰略為達成爭取軍事目標，支持國家戰略的使命，必須做好三件事，就是建軍、備戰和用兵。軍事戰略的所有一切作為，都是以支持做好這三件事為其最主要的努力目標。所謂軍事戰略的所有一切作為，事實上，也就是軍事戰略的內涵，包括：制定戰爭原則和戰爭準則，建立各種軍事制度和指揮參謀作業準則，擬訂軍事戰略計劃、戰備規定、戰備整備計劃及戰爭計劃等，並督導實施以獲致預期的效果，圓滿達成爭取軍事目標，支持國家戰略的使命。【

註14】

世界各國為了對建軍備戰工作能有效的運策、施為，都會結合國情需要，設計脈絡一貫的軍事戰略以應需求，茲就強敵環伺的小國——以色列為例加以說明。以色列因國土缺乏戰略縱深，週邊敵國過於接近其國家心臟地帶，故一向認為境內作戰，將對本身構成嚴重之危害，因此基於維護國家安全概念產生「擴張」的軍事戰略，亦即是戰爭必須在敵國境內進行，不得已時，至少也要把戰爭帶到敵境內。為了貫徹這個戰略構想，就要建構高度機動性的武裝部隊出擊敵國，無可避免地會以犧牲部份領土之防衛力量為代價，對於維護領土防衛言，顯然是一種冒險。以色列政府為此亦遭到來自國防軍內部與屯墾區農民激

註13 丁肇強，《軍事戰略》，（台北：中央文物供應社，1984年），頁74-77。

註14 丁肇強，《軍事戰略》，（台北：中央文物供應社，1984年），頁78。



烈的情緒反彈，經過其政府極力疏導之後，方使軍事改革工作能順利推展，「^{註15}」在爾後的幾次中東戰役裏，由以色列擊潰強敵的戰果，驗證出其軍事戰略的正確規劃。吾人亦可由以色列的實例，充分體認到軍事戰略對建軍、備戰和用兵的指導功能。

伍、制訂軍事戰略考慮因素

依據中華民國三軍大學戰爭學院講義，制訂軍事戰略應考慮之因素有：國家利益與國家目標、國際情勢、潛在威脅情勢、科技能力、國家資源、地略形勢、戰爭型態等。^{【註16】}茲分述如後：

一、國家利益與國家目標：

「國家利益」係一國認為有關其國家領土、主權、安全與福祉之重要情事，亦為一國政府認為其國家民族生存發展之關鍵所在，而須確實加以把握與追求者。其性質在時間上有「永久」與「暫時」之分，在程度上亦有「主要」與「次要」之別。通常在憲法和國防白皮書中皆有明文記載。^{【註17】}如現階段中華民國的國家利益有：確保國家生存與發展、維護百姓安全與福祉、保障自由民主制度與人權^{【註18】}等範疇。

「國家目標」則是一個國家所欲獲致的特定目標，可區分為永久性及階段性的目標，必以促進、支持或捍衛其國家利益為依歸。如中華民國憲法第一條：「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國。」說明了建立民有、民治、民享、以民為本之現代化國家，為中華民國永久性的國家目標。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(特定)國家目標(見表2)，以為國家發展依循之方向。^{【註19】}總之，基於維護國家利益，始擬訂國家目標，進而產生國家戰略構想，而軍事戰略即是根據國家戰略來制訂。

項次	內 容
一	維護國家主權完整。
二	保障國家永續發展。
三	預防台海軍事衝突。
四	協助區域安全穩定。

資料來源：國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國93年國防報告書》，(台北：國防部，2004年)，頁58。

二、國際情勢：國際情勢是由世界各國政治、經濟、軍事、文化與科技諸力量在消

註15 艾雷爾·李維(Ariel Levite)，《以色列軍事準則中的攻勢作戰與守勢作戰》，李長浩譯(台北：國防部史編局，1994年)，頁41-43。

註16 李志堯，〈大戰略、國家戰略、軍事戰略之研究〉(三軍大學戰爭學院正規班1998年班講義)，頁2-15。

註17 陳偉華，〈國家安全戰略研究〉(國防大學戰略研究所2003年班講義)，頁2-1。

註18 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國93年國防報告書》，(台北：國防部，2004年)，頁57。

註19 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國93年國防報告書》，(台北：國防部，2004年)，頁58。



長、分化與組合的過程中所形成。一國之戰略籌劃部門，自須對世界各主要國家的利益需求與戰略走向進行分析與研究，藉以瞭解世局發展趨勢，進而才能對本國的利益進行分析評估，擬訂適當的戰略。^{【註20】}而分析形勢是制定軍事戰略的前提，只有對形勢作出準確的判斷，才能制定正確的軍事戰略。^{【註21】}

三、潛在威脅情勢：在國際社會中，由於各國國情和歷史文化的差異，以及各種利益上的競逐，或多或少都會埋下區域衝突的潛因。為了保障國家利益，一般國家多會根據週邊政治情勢設定假想敵國，預先採取因應措施，以使國家的生存和發展不受威脅。而制訂軍事戰略的要務，即是針對國家安全環境所可能潛存的威脅，作一客觀分析與評估，俾建立未來與假想敵國作戰所需軍事力量，當戰爭爆發後，按預定規劃指揮已編練之部隊，配合國家戰略指導遂行作戰。^{【註22】}

四、科技能力：近代以來，由於經驗的累積，知識的增進，科技發展突飛猛進。促使戰爭型態與戰略戰術演變，今昔大異其趣。由史實證明，總是因新武器的發明，而打破舊武器的平衡，對戰爭的勝負產生關鍵性地影響。所以軍事戰略的設計，須能與科技發展密切配合，方能相得益彰，達成軍事戰略之使命。

五、國家資源：國家資源範圍甚廣，而國民人口數量、健康程度、性格勤惰、智力與技術才能等，為資源中之人力因素。地形、地質與自然礦藏、動植物等，為資源中之物力因素。機器、工具、動力、工業組織與交通建設等，為資源中人與物之綜合因素。現代戰爭對資源之消耗至鉅，無論建軍、備戰或用兵，均須依賴充分的資源。而資源是否能充分開發與利用，攸關國家財力之豐絀，直接影響國防預算之編列。故制訂軍事戰略時，必須權衡國家資源狀況而適切運用之。^{【註23】}

六、地略形勢：一個國家的地略形勢，為立國之根本條件，也是國防的基石，對於國防設施及建軍之投資，均有極大的影響。因為其山脈、河流、平原、海岸港灣的分佈，以及和鄰國接壤的情形，對其氣候、交通、運輸與經濟發展關係甚大，也攸關國家戰略與軍事戰略之策劃運用，以確保國家安全。^{【註24】}因此在制訂軍事戰略時，對於地略形勢的相關因素，必須審慎週密地評量。

註20 薛釗，《戰略性的思考》，（台北：時英，2001年），頁245。

註21 閻鑄，《軍事戰略導論》，（北京：中國社會科學出版社，1992年），頁96。

註22 劉漸高，〈軍事戰略〉，收錄《認識戰略-戰略講座彙編》，劉漸高主編（台北：中華戰略學會，1997年），頁442、443。

註23 陳偉華，〈國家安全戰略研究〉（國防大學戰略研究所2003年班講義），頁2-5、2-6。

註24 薛釗，《戰略性的思考》，（台北：時英，2001年），頁199。



七、戰爭型態：戰爭型態之意義，為在某一時期的戰爭中，所運用的作戰方式、作戰工具與配合地理環境所綜合表現的一種外在形式之謂。現代戰爭由於主客觀因素之複雜，致其外在所表現的型態變遷不一，而戰爭型態是制訂軍事戰略重要的考慮因素，須基於對未來戰爭型態的研判，訂定軍事目標和發展方向，以因應國防的需求。^{【註25】}

陸、國軍軍事戰略的演變

自民國38年國軍隨政府播遷來台，國軍的軍事戰略即隨著時代的脈動歷經「攻勢作戰」、「攻守一體」、「守勢防衛」、「積極防衛」、「守勢防衛」等五個時期演變，相關調整概述如下：

- 一、「攻勢作戰」時期(民國38至58年)：國軍隨政府播遷來台後，因當時政府之軍事指導，仍然是希望在經過整軍經武的準備後，能建立我們反攻大陸的軍事能力，故以攻勢作戰的「創機反攻大陸」為作戰用兵指導，各項軍事整建就是以反攻大陸軍事需求為著眼，建立兩棲登陸作戰及海、空軍攻勢能力。
- 二、「攻守一體」時期(民國58至68年)：民國60年因中共在聯合國篡奪我合法地位，國軍即因應海峽兩岸形勢的變化，調整建軍備戰方向由「以攻為主」修正為「以防為主」，對防衛部署的需求，逐年加重建軍比重。
- 三、「守勢防衛」時期(民國68至91年)：民國68年1月美國與我斷交並和中共建交，因應國家情勢及國際環境等轉變，國家建設以「建立復興基地」為目標，全力推動經濟建設，提升國民生活條件，國軍再調整為「守勢防衛」，並按建軍期程依序以制空、制海、反登陸作戰戰力之整建為要項，俾能有效遂行戰略持久、戰術速決，達成建軍備戰的目標。而民國84年起，國軍在建軍備戰上，已具備基礎戰力，能有效遂行防衛作戰任務，故國軍將戰略構想調整為「防衛固守、有效嚇阻」，持續籌建三軍戰力，以因應未來台海戰爭型態之需求。
- 四、「積極防衛」時期(民國91至98年)：民國91年將建軍政策化被動為主動，依「全民總體防衛」政策，調整「防衛固守、有效嚇阻」戰略構想為「有效嚇阻、防衛固守」之「積極防衛」。並積極研發、籌建遠距縱深精準打擊戰力，俾能有效瓦解或遲滯敵軍攻勢，使敵在理性的戰損評估下，放棄任何軍事犯台行動的企圖^{【註26】}。
- 五、「守勢防衛」時期(民國98年迄今^{【註27】})：民國98年國軍考量周邊安全環境、

註25 陳偉華，〈國家安全戰略研究〉(國防大學戰略研究所2003年班講義)，頁2-7。

註26 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國95年國防報告書》，(台北：國防部，2006年)，頁92、93。



敵我戰略態勢及未來兵力發展等因素，在國防戰略指導下，改採「防衛固守、有效嚇阻」之軍事戰略構想。同時，國軍秉持「止戰而不懼戰、備戰而不求戰」的理念，絕不輕啟戰端，惟當戰爭不可避免時，將統合三軍聯合戰力，結合全民總體防衛力量，遂行國土防衛，以拒敵、退敵及殲敵，確保國家安全【註28】。

柒、「防衛固守、有效嚇阻」的內涵

嚇阻的概念基本上是一種對峙雙方彼此間，對於本身作戰目的與手段成本效益的理性分析，【註29】使某一方或雙方須顧忌可能付出慘重的代價，以致不敢輕易用兵，而其運用的方式則區分為戰略武器嚇阻及傳統武器嚇阻等兩類。就扁政府時期之「有效嚇阻、防衛固守」的意涵言，隱含有發展戰略性武器的攻勢作為（如研發射程達800公里的「雄二E」巡弋飛彈），期藉此嚇阻中共打消犯台意圖，以達防衛固守台灣之目的。而民國98年馬政府執政後，國軍考量周邊安全環境、敵我戰略態勢及未來兵力發展等因素，在國防戰略指導下，將軍事戰略構想調整為「防衛固守、有效嚇阻」，以建構一支具有現代化傳 武器裝備的勁旅，俾達成克敵致勝之目標。

台灣屬於四面環海的海島地理型態，具有敵方必須經由海空途徑入侵的特性。歷來海島防禦者所遭受的攻擊，其對手幾乎全是決心硬拼，準備戰鬥到底的硬紮手。因此，就防者而言，攻者是來者不善，善者不來。就攻者而言，防禦者是去此一步，即無死所，非硬拼到底不可。故海島攻防戰不展開則已，一經展開之後，必定是雙方決死硬拼硬打的場面，為此，海島防禦的官兵在心理上必須要有打硬仗的準備。【註30】

從史實得知一經驗與道理，即“制空與制海”是兩棲或空降突擊作戰成功的先決條件。就是因為缺乏空優（納粹德國空軍未能打贏不列顛戰役）使得希特勒無法於1940至1941年入侵英國，相反地，因為同盟國聯軍取得全部的制空與制海權，使得艾森豪將軍得以在1944年6月突破德國的大西洋防衛線。台灣海峽比英吉利海峽寬很多，中共在未先掌握台灣海峽上空的空優，然後掌握制海權情況下，任何入侵台灣的攻擊都無成功的希望。因此，爭取空優是整個台灣戰役攻、防的軸心。【註31】

註27 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國102年國防報告書》，（台北：國防部，2013年），頁70。

註28 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國98年國防報告書》，（台北：國防部，2009年），頁79。

註29 念禎，〈剖析85年版國防白皮書〉，《全球防衛雜誌》，143期（1996年7月），頁53。

註30 陳貽燦，〈對海島防禦之所見〉，收錄《台灣戰略評析》，陳文尚、雷家驥主編（台北：聯鳴，1984年），頁8。



美國空軍退役上將艾倫先生(Gen. James R. Allen, USAF, Ret.)認為海島國家防衛的第一線是嚇阻，其有效的海島防衛構想是掌握島上制空權，包括運用攔截機、地或海對空飛彈、以及視情況需要，對敵人機場實施空中反制攻擊等，他強調一個國家如能成功地掌握住海島上的制空，就能掌握制海，也必然能夠逐退來犯的敵軍。同時他亦聲明海島防衛作戰，也應該避免在海灘上採行「馬齊諾防線心態(A Maginot line mentality)」。海島守軍如期沿整個海岸線部署防禦兵力，最易陷於處處防守，處處薄弱，根本無法對任何一地點達到真正防守之目的。戰史經驗告訴我們，一種較佳的防禦構想是建立快速的機動預備隊，必要時在適當的時間和地點將來犯的敵軍趕下海去。【註32】

基此，台灣防衛作戰本「防衛固守、有效嚇阻」之戰略構想，應採取海島防禦作戰型態，致力提升空、海軍戰力，並將決戰戰場設定在台灣海峽及其上空，【註33】以逐次阻攔來犯敵軍。不過，敵人若沒有掌握海空優勢，是絕對不會發動渡海登陸行動。其敢於發動登陸作戰，就表示已經掌握制空、制海權，在料敵從寬的考量下，對地面防衛的整備，亦不可掉以輕心。

台灣建構「制空、制海、地面防衛」的海島作戰勁旅，其著眼不是要有戰勝敵人之優勢，而是提高敵人攻擊時所要付出的代價，亦即展示出無論中共有任何攻擊台灣的企圖，台灣都有抵抗到底的決心，同時也有反擊的能力，讓中共面臨無法接受的損失，而不敢冒然從事攻擊行動，【註34】以達到防止戰爭發生的目的。然而擔任海島防衛作戰的部隊，通常兵力較敵劣勢，欲期擊滅優勢敵人的進犯，因此必須於平時建立素質優良、裝備良好、編制足額、訓練精銳、戰技嫺熟、士氣高昂的精銳軍隊，才能以少勝多，以寡擊眾。【註35】

捌、「防衛固守、有效嚇阻」的建軍作為

依據馬總統的國防政策，國軍係建構「固若磐石」的國防武力，以守勢戰略為指導，並貫徹「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略構想。【註36】「防衛固守」的意涵在於強調國軍決心將“軍力”用於防衛；「有效嚇阻」的意涵，乃在建立一支精

註31 大衛·史拉巴克(David A. Shlapak)、大衛·歐力斯基(David T. Orletsky)、巴瑞·威爾森(Barry A. Wilson)，〈可怕的海峽：中共-台灣衝突之軍事層面及美國政策選擇〉，夏新生等譯(台北：國防部，2001年)，頁31、32。

註32 楊連仲譯，〈海島國家之防衛〉，《國防雜誌》，2卷7期(1987年1月)，頁26、27。

註33 張旭成，〈21世紀我軍建軍方向〉，《全民看國防》，第2期(1999年12月)，頁85。

註34 洪志生，〈中華民國避戰之道〉，《東亞季刊》，30卷1期(1999年冬季)，頁75、76。

註35 蕭家驤，〈海島之防衛戰備及其措施〉，《陸軍學術月刊》，11卷115期(1975年4月)，頁26。

註36 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國100年國防報告書》，(台北：國防部，2011年)，頁76。



實的傳統武力，以嚇阻中共軍事犯台行動。^{【註37】}另就軍事戰略指導而論，採戰略守勢者，係以固守持久為目標，通常處於敵強我弱，敵眾我寡之形勢下，為確保戰力完整，採取逐次削弱敵人力量，增長自己力量，以改變戰略態勢，應籌建適宜的「不對稱戰力」，落實全民總體防衛作戰，以遏止共軍進犯行動。

職是之故，欲達成「防衛固守、有效嚇阻」之目的，台灣未來的國防規劃，應針對軍事戰略考慮因素，尋求「不對稱戰力」相配套的具體作為，一方面可因應日後國防預算分配與軍事轉型，另一方面亦能嚇阻中共，知悉奪取台灣必須付出昂貴的軍事成本，才能遏止犯台之意圖。因此，在指導國軍未來「不對稱戰力」的發展上，大致可以歸納幾個面向：

一、擬訂守勢作戰全程戰略指導：守勢作戰在戰略上係以固守持久為目標，基於爭取時間之考量，在戰術上必須速戰速決，俾能逐次削弱敵人力量，增長自己力量，以改變戰略態勢，轉守為攻，擊退來犯敵軍。因此，軍方應擬訂具體的守勢作戰全程戰略指導作為，使國軍主、支作戰方面能統一戰術思想，分區協力共殲敵軍。

二、研練「防衛固守」戰術戰法：

為因應中共多選項之武力犯台模式，國軍除積極研練空中、海上剋敵戰術外，更應置重點於不對稱戰法的研練。此外，在2003年美伊戰爭，各國軍事家分析，伊拉克在抵抗美國強大的高科技軍事武力有效的方法之一即為實施城鎮作戰。

城鎮防衛並非僅靠視死如歸的抵抗精神即可達成任務。宜擷取各國城鎮作戰(如「車臣城鎮戰」、「伊拉克城鎮戰」等)他山之石的經教訓，加各地區守備部隊城鎮戰法的演練。美伊戰爭中，美軍的現代高科技裝備、高水準的訓練與先進的戰術，已使現代城鎮戰爭完全改變，伊拉克零星的汽車或人肉炸彈，僅只造成恐怖效果而已，對城鎮防衛功能有限。例如，最近以色列與黎巴嫩真主黨游擊隊伏擊，有八名官兵陣亡。可見戰績輝煌的以色列正規軍對上嫻熟游擊戰術、占盡地利人和的真主黨，並無多少優勢可言。^{【註38】}

因此，在城鎮防衛作戰的反空襲、反圍困與反突襲戰術上須精研窮究，確保城鎮作戰潛力、穩定民心士氣與防禦態勢；同時，更應積極強化城市游擊戰

註37 李潔明 (James R Lilley)、唐思 (Chuck Downs)，《台灣有沒有明天？：台海危機美中台關係揭密》，張同瑩等譯(台北：先覺，1999年)，頁319。

註38 《中國時報》，2006年7月28日，版A13。



、狙擊戰與反擊的規劃與訓練，才能有效限制敵軍優勢的發揮、殺傷敵有生戰力與扭轉不利態勢，達成城鎮防衛目的。

三、籌建「有效嚇阻」武器戰具：

為達成軍事戰略各項任務，綜合考量臺海戰場形態、現代作戰特質、軍事科技與武器系統發展等因素，未來防衛作戰整備須依：兵力規劃、籌建與部署應置重點於防範敵可能之奇襲、斬首、癱瘓或其他不對稱戰法，逐步建立符合我防衛作戰實需之現代化國防武力。各軍(兵)種之戰力、部隊組織、指揮機制、準則概念、戰術戰法及教育訓練等應持續朝聯合作戰形態整合，以求戰力之倍增，創造局部戰場優勢。

尤其甚者，我軍在戰略上雖採守勢，但在戰術上應具攻勢能力，以彌補我作戰空間縱深之不足。就現代的武器能力而言，宜籌建低空層反戰術飛彈、反隱形飛機防空飛彈、空射型長程攻陸攻艦反潛(反幅射)飛彈、潛射型長程巡弋飛彈、地面多管火箭砲(射程200-300公里)、無人遙控攻擊飛行載具(如美軍掠食者)、小型潛艇等武器戰具，並發展不對稱戰術，期發揮以小搏大之嚇阻效果。

四、開發衛星監偵系統：鑑於中共無論從海上或空中都有相當的攻擊能力，故如何早期偵知敵方行動，確是我們迫切需要提升的國防科技，宜逐步建立所要的衛星偵蒐體系，使能充分掌握早期預警及反應制變的時效，增大嚇阻中共軍事蠢動的能力。

五、精進聯合作戰效能：積極落實聯戰指揮機制的運作，持續強化聯戰機制能量的建立，致力於聯合作戰戰具研發、準則編撰、演訓作為整備及指管鏈路系統整合，提升國軍聯合作戰之效益。

六、培養資電攻防能量：資電科技的精進，加速了指揮管制系統的全面資訊化、電子化、網路化，使得資電優勢日益重要，國軍應積極投資各項資電攻防系統，建構資電作戰專業部隊，增強我國資電攻防作戰能力。

七、化戰場經營整備作為：海島防衛作戰成功之要件，在於充分的戰備整備措施，尤其是戰場經營的良窳，將影響我軍戰力能否有效發揮。台灣應依「平戰一體」的作戰需求，調整各地面部隊的駐地與戰術位置，並建構綿密的地下化堅固工事，俾供地面部隊保存戰力所需。另飛彈基地、後勤廠庫、海軍港口、空軍機場及戰備跑道等，亦須加 戰時搶修維護能力，以因應共軍之威脅。

八、健全三軍兵力結構：國軍在未來兵力整建上，應強化三軍之現代化戰力，並調整兵力結構朝向全募兵制，建立一支「足編、全裝、完訓、長役期」可立即遂



行作戰任務的常備部隊，以因應無預警戰爭發生，爭取後備兵員完成部隊編組與臨戰訓練所要的時間。尤其是城鎮作戰對軍事行動的控制權經常下授至小部隊，因此士兵的紮實訓練與戰志堅韌與否，和裝備或敵我兵力多寡等，具有相同的重要性，而平時由志願役組成的軍隊，經過良好的專業訓練，團隊凝聚力強，士氣較易維持，在戰場上也較能發揮高度的戰力。

九、持續推動全民國防教育：在中共和、戰兩手策略相互運用下，國人應認知台澎防衛作戰勝負關鍵，仍將取決於全民抗敵意志與軍民共同執行國防安全能力上。因此，台灣各縣市政府及軍方平時要結合地區動員機制，持續推動全民國防教育，共同建構全民防衛安全體系，形塑全民共同抗敵意志，使國軍於戰時能獲得源源不絕的人、物力後援，增長持續戰力，以達成防衛國土安全之目標。

玖、結語

我國在《中華民國憲法》架構下，維持「不統、不獨、不武」現狀，在「九二共識、一中各表」基礎上，依「以臺灣為主、對人民有利」，以及「先急後緩、先易後難、先經後政」原則，擱置爭議、追求雙贏，循序推動兩岸各項交流，維持與中國大陸發展良性互動，確保臺海和平。^{【註39】}目前兩岸關係雖持續朝向良性發展，台海情勢相對穩定，發生武裝衝突可能性減少；然中共在政策上迄未放棄武力犯台，其戰備整備仍以對台用兵及阻滯外力介入台海為主要目標，形成我當面軍事威脅。在台海軍事平衡向中共傾斜之際，國軍須建構可恃戰力，展現自我防衛決心，以做為兩岸和平交往堅實後盾。

國軍三軍部隊秉持軍事戰略「創新/不對稱」思維及「防衛固守、有效嚇阻」之指導，以確保國家安全之目的，未來仍應持續調整三軍編組結構，裁減兵員，精進組織，推動全募兵制，並積極研製與採購新武器、新裝備，俾建立一支「小而精、小而強、小而巧」的精銳武力^{【註40】}，平時具有「外防突擊、內防突變」之應變能力，戰時亦能有效遂行防衛作戰，結合全民力量擊滅進犯之敵，確保台、澎、金、馬各地區之安全，期使國家永續生存發展。

參考文獻

1. 《中華民國81年國防報告書》。台北：國防部，1992年。《中華民國82-83年國防報告書》。台北：國防部，1994

註39 中華民國102年《四年期國防總檢討》編纂委員會著，中華民國102年《四年期國防總檢討》，（台北：國防部，2013年），頁15。

註40 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國102年國防報告書》，（台北：國防部，2013年），頁61。



- 年。《中華民國85年國防報告書》。台北：國防部，1996年。《中華民國87年國防報告書》。台北：國防部，1998年。《中華民國89年國防報告書》。台北：國防部，2000年。《中華民國91年國防報告書》。台北：國防部，2002年。《中華民國93年國防報告書》。台北：國防部，2004年。《中華民國95年國防報告書》。台北：國防部，2006年。《中華民國97年國防報告書》。台北：國防部，2008年。《中華民國98年國防報告書》。台北：國防部，2009年。《中華民國100年國防報告書》。台北：國防部，2011年。
2. 《中華民國102年國防報告書》。台北：國防部，2013年。
3. 《戰略與兵力設計》。台北：海軍總部譯，1998年。
4. 丁肇強。《軍事戰略》。台北：中央文物供應社，1984年。
5. 《國軍軍語辭典》。台北：國防部，2000年。
6. 王津平。《520全面觀察-兩岸的戰爭與和平》。台北：海峽學術，2000年。
7. 曲明。《2010兩岸統一：中共邁向海權時代》。台北：九儀，1995年。
8. 張旭成、拉沙特(Martin L. Lasater)。《如果中共跨過台灣海峽：國際間將作何反應》，沈玉慧譯。台北：允晨，1995年。
9. 何頻。《解放軍攻打台灣》。香港：明鏡，1995年。
10. 李震。《中國政治國防史》。台北：台灣商務，1986年。
11. 李啓明。《戰略時談》。台北：新中國，1995年。
12. 蒲淑蘭(Colonel Susan M. Puska)。《未來的中國人民解放軍》，李憲榮、陳國雄譯。台北：玉山社，2001年。
13. 艾雷爾·李維(Ariel Levite)。《以色列軍事準則中的攻勢作戰與守勢作戰》，李長浩譯。台北：國防部，1994年。
14. 孟樵。《探索中共21世紀的軍力：邁向打贏高技術戰爭之路》。台北：全球防衛雜誌，2001年。
15. 吳建德。《後冷戰時期中共武力犯台問題之研究》。台北：時英，1997年。
16. 石明楷(Mark A. Stokes)。《中共戰略現代化》，高一中譯。台北：國防部，2000年。
17. 亞伯蘭·夏爾斯基(Abram N. Shalsky)。《嚇阻理論與中共的行爲》，高一中譯。台北：國防部，2001年。
18. 陳文尚、雷家驥。《台灣戰略評析》。台北：聯鳴，1984年。
19. 陸年安。《後冷戰時期美、中、台戰略關係與我國國家安全》。台北：陸年安，2000年。
20. 大衛·史拉巴克(David A. Shlapak)、大衛·歐力斯基(David T. Orletsky)、巴瑞·威爾森(Barry A. Wilson)。《可怕的海峽？中共-台灣衝突之軍事層面及美國政策選擇》，夏新生等譯。台北：國防部，2001年。

作者簡介

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。目前為空軍軍官雙月刊主筆、中華戰略學(季)刊主編、國防雜誌審查委員、國防大學戰爭學院、國防管理學院講座及中華戰略學會研究員；研究領域為：國家安全、國防事務與軍事戰略等。

備役上校 李志堯

學歷：戰爭學院85年班，戰略研究所92年班，政大外交所碩士，經歷：國防大學戰學院副院長，現於國防大學政戰學院博士班進修。