

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

第四卷第三期
Vol.4, No.3
FALL
2013

書介

Chinese and Indian
Strategic Behavior:
Growing Power and
Alarm

Sino-Japanese Relations
after the Cold War: Two
Tigers Sharing a
Mountain

Securing Cyberspace: A
New Domain for National
Security

董立文

再論習近平的對臺政策：性格與結構的拔河

沈明室

北韓核武嚇阻的虛實互用

林柏州、簡佩吟

先軍政治與糧食外交：
探討北韓「邊緣策略」的政策軌跡

謝游麟、童光復

日本軍事戰略發展之研析

研究論文

陳偉華

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

戰略與評估

第四卷第三期

Vol.4, No.3

Fall 2013

國防部

國防智庫籌備處

ISSN 2223-9413



9 772223 941002

國防智庫籌備處

國防部 國防智庫籌備處 出版

《戰略與評估》期刊

中華民國一〇二年 秋季版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 4, NUMBER 3, FALL 2013

發行：國防部國防智庫籌備處

出版：《戰略與評估》期刊編輯部

主任：

學術副主任：邱國正

行政副主任：趙克達

執行長：陳遠雄

副執行長：陳金龍

總編輯：陳嘉生

編輯委員：楊威武、陳文凡、馬振坤、汪為超、簡燦重

執行編輯：楊雅琪

編輯：史奇良、廖美菊、張立德、林柏州

舒孝煌、林子喬、簡佩吟

校稿：王光磊、任祖榮、鄭舜元（依姓氏筆劃排序）

電話：(02)2532-7950

傳真：(02)2532-7387

電子信箱：thoughts168@gmail.com

I S S N：2223-9413

出版緣由

衡諸二十一世紀國防事務發展趨勢，為整合國防政策之專業研究能量，拓展國際交流合作，以提升整體國防思維，建構符合國家發展、最適資源配置之政策建議，國防部參酌各先進國家國防智庫運作與發展經驗，研擬規劃設立「國防智庫」。國防智庫設立宗旨：

- 1、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 2、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 3、推動安全合作，維持區域穩定。

本刊係國防智庫籌備處所發行之國防政策綜合性專業期刊，為整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論為宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》為一學術性刊物，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題為宗旨，每年三、六、九、十二月出刊。本刊歡迎學有專精之國內外學者專家（具備相關領域研究專長）、國防大學教官（含外聘教職）及國防智庫籌備處研究人員等，踴躍投稿下列議題：

- （一）兩岸關係和平發展與安全議題。
- （二）中共與解放軍研究（中共黨政及國家戰略、解放軍軍力發展、C4ISR 能力、軍文關係、軍事教育等）。
- （三）國防與軍事戰略及軍事事務革新。
- （四）區域軍事同盟與區域穩定（亞太地區、東海及南海、朝鮮半島及其他熱點地區）。
- （五）非傳統安全研究（災害防救、能源安全等）。
- （六）我國國防轉型、國防事務及軍事法治研究

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明題目、姓名，兩百字以內之中文摘要及四個關鍵詞。文長以 7,000 至 15,000 字為宜。來稿請以電腦打字，並告知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊恕不刊登翻譯著作，不接受一稿多投，論文轉投者有義務主動提供審稿人員規避名單。

四、本刊採隨到隨審方式，無截稿日期之限制；來稿均須經本刊正式審稿程序，本刊編輯並對來稿有刪改權。

五、來稿未刊登者，本刊恕不退件。一經刊載，除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章為作者個人之意見，僅供學術研究發展之參考，不代表本單位及任何機關政策或立場。

七、來稿如有違反著作權法之行為，作者負完全之法律責任，本刊不接受作者申訴。

八、稿件請以掛號郵寄「10462 臺北市中山區北安路 409 號 5 樓《戰略與評估》期刊編輯部」或 Email 至 thoughts168@gmail.com。

戰略與評估期刊

第四卷第三期

目錄

專題分析

- 再論習近平的對臺政策：性格與結構的拔河 董立文 1
- 北韓核武嚇阻的虛實互用 沈明室 19
- 先軍政治與糧食外交：
探討北韓「邊緣策略」的政策軌跡 林柏州、簡佩吟 43
- 日本軍事戰略發展之研析 謝游麟、童光復 67

研究論文

- 「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同 陳偉華 95

- 書介 編輯部 131

Chinese and Indian Strategic Behavior: Growing Power and Alarm

Sino-Japanese Relations after the Cold War: Two Tigers Sharing a Mountain

Securing Cyberspace: A New Domain for National Security

本刊專文屬作者個人意見，不代表本部政策立場

作者簡介

- 董立文 國立政治大學東亞研究所博士。曾任臺灣民主基金會副執行長、陸委會諮詢委員、歐亞基金會副執行長。現任中央警察大學公共安全系副教授、新境界基金會中國政策委員會政治組召集人、考試院國家文官培訓所講座。研究領域為中國大陸及兩岸關係研究、安全研究、國際政治研究。
- 沈明室 國防大學政治學博士、國立政治大學東亞研究所碩士。曾任印度國防與研究分析中心訪問研究員。現任國防大學戰略與國際事務研究所副教授、淡江大學國際事務與戰略研究所兼任副教授。研究領域為中共軍事、軍事政治學、國防組織、國家安全、戰略理論。
- 林柏州 東吳大學政治學碩士。曾任行政院青輔會專案助理、《中央日報》政治組記者、康軒文教事業兼任編輯。現任國防智庫籌備處副研究員。研究領域為比較政治、國際安全、國際情勢研析等。
- 簡佩吟 美國德州大學奧斯汀校區社會學碩士，曾任德州大學奧斯汀校區助教，現任國防智庫籌備處副研究員。研究領域為美、「中」、臺關係與東亞事務。
- 謝游麟 國防大學理工學院國防科學研究所博士班 92 年班、戰院 94 年班、陸軍官校 75 年班。曾任營長、群指揮官。現任陸軍上校主任教官。研究領域為軍事戰略、聯合作戰、戰略理論。
- 童光復 英國諾丁漢大學政治暨國際關係研究所博士、英國利物浦大學政治暨國際關係研究所碩士、戰院在職班 101 年班、陸院指參正規班 89 年班、陸軍官校 74 年班。曾任營長、指揮官、教育長。現任陸軍專科學校少將校長。研究領域為國際關係、區域安全、國家安全、政治學。

陳偉華 英國華威大學國際事務博士。曾任國立政治大學外交系兼任教授、國防大學共同教學中心主任。現任銘傳大學國際事務研究所副教授。研究領域包括國際事務、戰略研究、國防安全。

專題分析

再論習近平的對臺政策：性格與結構的拔河

董立文

中央警察大學公共安全系副教授

摘 要

中共總書記習近平的對臺政策有兩種截然不同的評價，第一種是「胡規習隨」；第二種是「胡規習改」。所謂「胡規習隨」的意思是從「胡六點」提出後，兩岸步入「和平發展的軌道」，開創和平發展的里程碑，朝向最終的「和平統一」，策略方法與最終目標清晰而明確，因此習近平不需變動對臺政策。「胡規習改」的意思是不同領導人基於不同的人格特質、不同的決策風格與不同的內外情境變化，因此習近平自然會有不同的政策作為。本文的目的在於嘗試性地歸納中共十八大期間對習近平的相關分析與評論，以「胡規習隨」（結構論）與「胡規習改」（個性論）做為分類標準，然後透過習近平上臺後的實際作為，來檢驗這兩種主張的正確性，最後做理論檢討與修正。

關鍵字：胡規習隨、胡規習改、習近平、胡錦濤、對臺政策、結構論、個性論

On Xi Jinping's Taiwan Policy: Personality and Structure in Struggle

Li-wen Tung

Assistant Professor
Department of Public Security
Central Police University

Abstract

With regard to the Taiwan policy of Xi Jinping, the secretary-general of the Chinese Communist Party, there are two different theories: one says that Xi will follow the Taiwan policy of Hu Jintao, his predecessor (*hu-gui-xi-sui*); the other goes that he will change Hu's policy (*hu-gui-xi-gai*). The first theory argues that ever since Hu proposed "Hu's Six Points", the two sides of the Taiwan Strait have taken up on the track for peaceful development and established a milestone for such a development, and they will eventually reach the goal of a peaceful unification. The strategy and the ultimate goal are clear and specific, so Xi does not need to change it. The second theory states that different leaders, based on their difference in personal traits, decision-making styles, and the changes in internal and external environments, will adopt different approaches in terms of policies. This article aims to conclude analyses and comments about Xi during the 18th National Congress and categorizes them with the first (theory of structure) and second (theory of individuality) theories. It then examines the two opinions with Xi's actual doings since his inauguration before discussing and rectifying these opinions.

*Keywords: Hu-gui-xi-sui; hu-gui-xi-gai; Xi Jinping, Hu Jintao, Taiwan
Policy; theory of structure, theory of individuality*

壹、「胡規習隨」或「胡規習改」？

「中國共產黨第十八次全國代表大會」（簡稱十八大）結束之後，中共總書記習近平的對臺政策受到高度關注，但卻有兩種截然不同的評價，第一種是「胡規習隨」；¹第二種是「胡規習改」。²因此，儘管相關討論很多，但在這個重大問題上卻眾說紛紜，莫衷一是。所謂「胡規習隨」的意思是從「胡六點」提出後，兩岸步入「和平發展的軌道」，開創和平發展的里程碑，朝向最終的「和平統一」，策略方法與最終目標清晰而明確。因此習近平不需變動對臺政策；「胡規習改」的意思是不同的領導人基於不同的人格特質、不同的決策風格與不同的國內外情境變化，因此習近平自然會有不同的政策作為。

一般而言，持「胡規習隨」論者，是從歷史經驗、政策傳承與國內外環境的角度來解釋，可以說是一種結構論；持「胡規習改」論者，強調領導人的性格決定論。除了上述的二分法之外，也有其它不同意見，例如習近平的對臺政策短期不會改，但 2014 年可能出現變化，³以及認

¹ 參閱〈陸對臺政策；學者：胡規習隨〉，《中央社》，2012 年 5 月 26 日，〈<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201211120354-1.aspx>〉；〈臺灣學者料短期內「胡規習隨」〉，《香港文匯網》，2012 年 11 月 14 日，〈<http://news.wenweipo.com/2012/11/14/IN1211140028.htm>〉；〈中共領導人換手；學者王高成：胡規習隨〉，《今日新聞網》，2012 年 11 月 15 日，〈<http://www.nownews.com/2012/11/15/162-2873373.htm>〉；〈學者料短期內「胡規習隨」；穩固兩岸關係〉，《大公網》，2012 年 11 月 14 日，〈http://www.takungpao.com.hk/news/content/2012-11/14/content_1376921.htm〉。

² 宋國誠，〈習近平時期的對臺政策〉，臺北論壇，2012 年 5 月 22 日，http://140.119.184.164/taipeiforum/view_pdf/04.pdf；〈蘇起：胡規習隨是錯誤期待〉，《多維新聞網》，2012 年 11 月 15 日，〈<http://taiwan.dnews.com/news/2012-11-15/58961449.html>〉；〈習近平南巡真實意圖胡規習不隨？〉，《新唐人電視臺》，2012 年 12 月 11 日，〈<http://www.ntdtv.com/xtr/gb/2012/12/11/a812076.html>〉；〈拒絕胡規習隨；習近平南巡真實意圖是宣示切割胡錦濤〉，《蘋果日報》，2012 年 12 月 12 日，〈<http://news.backchina.com/viewnews-224220-big5.html>〉；陸楊，〈習近平登大位，胡規習隨還是開拓進取？〉，《明鏡新聞網》2012 年 11 月 18 日，〈http://www.mingjingnews.com/2012/11/blog-post_3245.html〉。

³ 張五岳，〈中共現階段對臺政策、影響與挑戰〉，發表於「習李體制、人事調整與政策取向：持續變遷」研討會（臺北：國立政治大學國際關係研究中心），2013 年 3 月 29 日；范世平，〈習近平接班後中共對臺工作之可能方向〉，臺北論壇，2013 年 3

再論習近平的對臺政策：性格與結構的拔河

爲不是「胡規習隨」也不是「胡規習改」，而是集體領導體制決定或受共產黨慣性所制約等。⁴無論是認爲 2014 年可能因臺灣選舉結果而變化，或是集體領導體制、共產黨慣性讓習近平的對臺政策變或不變，都可包括在相對於習近平個人因素的結構論。

從理論研究的角度而言，正如佛格森（Yale H. Ferguson）與曼斯巴赫（Richard W. Mansbach）所說：「如果理論不能夠說明當天頭條新聞的讀者認爲最重要的問題，我們就必須放棄這個理論，並取代這個理論」，⁵本文目的在於嘗試性地歸納中共十八大期間對習近平的相關分析與評論，以「胡規習隨」（結構論）與「胡規習改」（個性論）作爲分類標準，然後透過習近平上臺後實際的作爲，檢驗這兩種主張的正確性，最後將做理論檢討與修正。當然，鑑於時間和篇幅限制與資訊太多，本文不可能蒐集全部資料，但將盡可能收集較具代表性的意見做分析。

從兩岸關係的學術研究而言，吳玉山曾將各家研究途徑分爲三個主要面向：第一個面向是兩岸互動、第二個是國內政治，第三個是國際環境。但在結論中，他又簡約區分爲對國內因素與國際因素的討論：在國內因素當中，理念認同與實質利益是兩條主軸，兩者透過選舉等政治競爭機制，對於菁英決策產生影響。在國際因素當中也可區別兩條主軸，一條強調現實的國家利益、另一條強調理念與規範。在國際與國內因素之間存在一個連結機制，也就是國際因素與國內因素之間的互動模式。這種國內與國際兩階分析框架，可以囊括絕大部分的理論途徑。⁶

就吳玉山的分類而言，並無包括領袖個人政治性格這方面的研究途

月 13 日，〈<http://140.119.184.164/taipeiforum/view/47.php>〉。

⁴ 郭瑞華，〈中共對臺人事調整與變革〉，發表於「習李體制、人事調整與政策取向：持續變遷」研討會（臺北：國立政治大學國際關係研究中心），2013 年 3 月 29 日；〈一中框架與兩岸政治關係〉，《中評網》，〈http://www.chinareviewnews.com/doc/1024/8/1/8/102481835_12.html?coluid=7&kindid=0&docid=102481835&mdate=0422001248〉。

⁵ Yale H. Ferguson & Richard W. Mansbach, "The Past as Prelude to the Future? Identities and Loyalties in Global Politics," in Yosef Lapid & Friedrich Kratochwil (ed.), 金鐸譯，《文化與認同：國際關係回歸理論》，（杭州：浙江人民出版社，2003），頁 29。

⁶ 吳玉山，〈十年的知識薪傳：重新檢視爭辯中的兩岸關係理論〉，《中國大陸研究》，第 52 卷第 3 期，2009 年 9 月，頁 113-125。

徑，其所談的國內因素與國際因素、現實的國家利益與理念及規範等，在本文的分類都屬於結構的一環。因此，本文一方面要歸納中共對臺政策的結構，另一方面則要另尋領袖個人政治性格的研究途徑。

在結構論中，針對中共對臺政策的學術研究，最近黃靖(Jing Huang)與李曉廷(Xiaoting Li)追蹤 60 年的發展得到的結論是：「不是那種『中』美臺三方博弈的背景(backdrop)，儘管堅持『一中原則』，但在解釋與執行時，中共的對臺政策還維持相當明顯的彈性。此外，國內因素確實影響中共對臺政策的評估，包括民族主義情緒、政治菁英的權力鬥爭、社會政治的穩定與經濟發展等。然而，中共的對臺政策也跟國際環境的起伏相協調，特別是與「中」美關係的複雜性相適應。當然，北京總是排斥臺灣問題的國際化，但在本質上，中共對臺政策逐漸整合進國際體系，尤其是 90 年代，中共與外在世界的互賴深化後，關於對臺政策的制定也強化了國際層面的考慮，而解放軍也不像傳統所認為的都扮演強硬派，軍方領導人跟文人一樣的謹慎」。⁷

從更寬廣的結構或環境來看中共對臺政策的制定，可參考黎安友(Andrew J. Nathan)與施道安(Andrew Scobell)的中共安全決策四個同心圓(four concentric circles)：第一，重建及維持領土完整；維持國內政治穩定；封鎖外部對分離主義的支持，如新疆、西藏及蒙古自治區；收復臺灣；防禦東海及南海聲索地；嚇阻所有前線入侵及介入和擊退顛覆勢力。第二，擴張影響力於鄰近國家時，預防亞洲有其他宰制性力量。中共既怕有人主宰亞洲，又怕鄰國認為中共想主宰亞洲。第三，創造有利自己發展經濟的環境。中共喜歡穩定的世界市場，反對貿易壁壘，致力進入外國市場及外國能源來源與其他民生物資。第四，中共在推移中的世界秩序尋求發言分量。其碰巧在國際體制成長時崛起，這些體制管理貿易、金融、反擴散、公共健康、環境政策、人權等等。在所有的領域裡，如同中共在安理會的行為，中共的利益極少與其他大國相同。⁸

類似的觀點還有麥艾文(Evan S. Medeiros)。他歸納出普遍存在於

⁷ Jing Huang & Xiaoting Li, *Inseparable Separation: The Making of China's Taiwan Policy* (Brookings Institution Press, 2007), pp.1-10

⁸ Andrew J. Nathan & Andrew Scobell, *China's Search for Security* (New York: Columbia University Press, 2012), pp.3-36.

再論習近平的對臺政策：性格與結構的拔河

中共對外關係與外交政策的研究、分析與決策之中歷史因素的「三稜鏡」(the three lenses)現象，分別是國家復興、受害者心態與防禦性安全觀，使中共長期外交的優先選項集中在主權與領土完整、經濟發展與國際地位上，這「三稜鏡」的內容分別是：⁹

一、國家復興

中國大陸普遍相信自己正處於重新取得過去「大國」地位的過程，並將國家崛起形容為「復興」或「振興」，普遍認為自己從未以武力及壓迫手段進行霸權統治（霸道），而是個仁慈且友愛的大國（王道）。然而，中共並未明確定義何謂「大國」，其觀點似乎是任何重大的國際決定，只要影響國家利益（依據中共自己定義的利益），中共都必須參與（依據中共的主觀認定）。

二、受害者心態

中國大陸自鴉片戰爭以來，受到西方與其他外國強權（日本）的侵略與割據，承受了「百年國恥」。直到毛澤東在 1949 年建立中華人民共和國後才結束。中共建政以來，不斷強化這類歷史記憶，做為鼓吹中共合法地位的工具，影響人民的觀點與國家認同。這類想法使中共對於任何侵犯主權和領土完整的潛在可能十分敏感。受害者心態近年來轉變為「大國心態」，著重強調中共經濟發展上的重大成就，以及國際事務上逐漸提升的地位。然而，相關論調仍然存在，具強烈民族主義色彩的辭令普遍存在於中共外交事務上。

三、防禦性安全觀

害怕外國強權試圖抑制中共（崛起），對其進行壓迫（在危機發生時），或是利用中共內部問題，趁火打劫。這種擔憂源自中共官方的歷史觀，強調自鴉片戰爭以來，外國強權對中國大陸的侵略與西化，以及至冷戰時期美蘇企圖阻撓中共發展核武與統一臺灣的目標。防禦性安全觀顯示，中共在政策上高度重視周邊安全，特別是和邊疆防禦及領土完

⁹ Evan S. Medeiros, *China's International Behavior : Activism, Opportunism, and Diversification* (Santa Monica, California: RAND, 2009), pp.7-19.

整有關的議題。

最後，集中討論國內因素的有魏達（Da Wei，音譯）的「多元論」；他主張中共的外交決策環境已變得日益多元，透過多元化的鏡頭來看近期中共外交事務政策，則具有更佳的解釋力。中共對外事務決策環境趨向多元化不僅是近期現象；舉例說明，在 1990 年，中共開始實行集體領導，最高決策層的每個成員各自有自己的責任，且相當均等並獨立。然而，重大事件還是由全體決定。在官僚階層，與其他國家類似，政府各部門對政策有不同觀點。近幾年，中共利益團體數量成長已成為一個重大的討論課題。在所有發生的改變之中，最重要的是，輿論已有逐漸成長的影響力。中共決策者越來越受大眾觀點影響，中共外交事務的媒體之聲變得更多元化，甚至喧鬧。¹⁰

另一方面，有關個人的決策分析，修茲（Barry B. Hughes）的介紹比較完整，本文根據他的說法整理如下：¹¹學者普遍依賴偉人理論（great-person theories）來解釋事件，愛默生（Ralph Waldo Emerson）曾說：「嚴格來講沒有所謂歷史，只有人物傳記」，¹²尤其解釋極權國家與獨裁政權的外在行為，需要注意領導者的人格特質，特別是當一個領導人具備異常的人格特質時。¹³從人格特質分析政策制定，第一類是領導人的遠見（vision）研究途徑，包括領導者的世界觀、國家利益觀與道德理念、宗教價值與人性本能等，強調的是領導人的洞見。¹⁴第二類是性別理論，但與本文無相關性，故暫不引用。第三類屬於心理學範疇，許多對個別領導人的深入分析，強調的不是其洞見，而是心理層面，此處弗洛伊德（Sigmund Freud）的人格成長理論最常被引用。¹⁵當然，心

¹⁰ Da Wei, "Has China Become Tough?" *China Security*, Vol. 6 No. 3, 2011, pp. 97-104.

¹¹ Barry B. Hughes 著，歐信宏、陳尚懋譯，《最新國際政治新論》（*Continuity and Change in World Politics*, 3rd Ed.）（臺北：韋伯文化，2002 年重譯本），頁 252-267。

¹² 轉引自 Charles W. Kegley & Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, (New York: St. Martin's Press, 1991), p.494.

¹³ James Lee Ray, "The Abolition of Slavery and the End of International War," *International Organization*, 43 (summer), 1989, pp. 405-440.

¹⁴ 相關討論可參閱 John C. Stoessinger, *Crusaders and Pragmatists: Movers of Modern American Foreign Policy* (New York: W.W.Norton, 1979).

¹⁵ 例如 John C. Stoessinger, *Why Nations Go To War* (New York: St. Martin's Press, 1985), p.27; Charles W. Kegley & Eugene R. Wittkopf, op. cit., pp.369-395.

理學的個人特質雖然提供有用的洞見，但有時顯得過於主觀，像是分析家自己的偏好。第四類是風險趨避（risk-averse）或風險接受（risk-acceptant）；簡言之，領導人分爲兩類，風險趨避是指偏好較少的可確定利益，一般領導人會避免冒風險，傾向保持現狀；風險接受是指偏好較高的可能性利益，在危機情況下，領導人較可能冒風險採取侵略性政策。¹⁶第五類是危機與認知，側重於危機時期領導人的不理行爲的分析，意即錯誤認知（misperception）的問題。¹⁷

最後，本文引用霍斯提（K. J. Holsti）的推論，他認為個性獨特變數（idiosyncratic variables）在下列情況中，最有可能提供解釋的重要部分：一、由一個或少數幾個重要領袖所做的決策；二、不涉及官僚政治；三、輿論對行政部門的約束傳統上不扮演重要角色；四、不涉及迫切的國家需要；五、在比較分散的國際體系中。其次，具有下列特徵的人，最有可能採取「侵略性」外交政策：一、內向、支配型個性的人；二、高度冒險傾向；三、將外交政策二分法如好、壞；可信賴、不可信賴或其他分類；四、個人的不安全感或挫折感；五、極端需要尊敬。而具有與前述相反特徵的人，較可能是「和平主義者」。¹⁸

綜合上述理論，觀察習近平對臺政策走向時，在結構上，須考慮的國內因素包括民族主義情緒、政治菁英的權力鬥爭、社會政治的穩定、經濟發展、官僚階層、利益團體與媒體民意等；國際因素則包括「中」美關係與國際體系。其次，需參考中共的國家安全利益考慮與國家戰略目標，這包括重建及維持領土完整、維持國內政治穩定、擴張影響力於鄰近國家時，預防亞洲有其他宰制性力量、創造有利於自己發展經濟的環境、對世界秩序尋求發言分量等。當然，以上可以歸結爲國家復興、受害者心態與防禦性安全觀。

¹⁶ Jack S. Levy, "An Introduction to Prospect Theory," *Political Psychology*, Vol. 13, No.2, June, 1992, pp.171-186.

¹⁷ Ralph K. White, "Misperception in Vienna on the Eve of World War I," in Melvin Small & J. David Singer eds., *International War* (Homewood: Dorsey Press, 1985), pp.231-239.

¹⁸ K. J. Holsti 著，李偉成，譚瀚澄譯，《國際政治分析架構》（*International Politics: A Framework for Analysis*）（臺北：幼獅出版，1990年），頁474-5。

就個人性格而言，首先可以確定的是，中共政權還處於極權體制向威權政治過渡中。因此，習近平對其對臺政策還是具有獨特影響力，如此就必須參照他的成長經驗，捉摸他的世界觀、國家利益觀、道德理念、宗教價值與人性本能為何？來判斷習近平屬於哪種類型的領導人。

貳、結構觀的主張與證據

首先，習近平剛上臺時，全球絕大多數的意見是認為他必須先處理國內議題，例如英國皇家國際事務研究所（Chatham House）中國問題專家魏伊（Roderic Wye）說，內政難題是習近平必須面對的當務之急，包括如何穩定政權及使經濟成長率維持在可接受幅度，但放眼長期目標，習近平必須推動經濟與全面政治改革。英國華威大學（The University of Warwick）政治系教授布斯林（Shaun Breslin）則說，因黨內大老對政策走向仍有影響力，加上既得利益者抗拒政經改革，對習近平不應寄予太高期望。¹⁹

美國《紐約時報》（*New York Times*）報導，在經濟成長減緩、社會緊張深化、軍事民族主義高漲的不穩定背景下，治理未來 10 年的中國大陸，可能是全球最艱難的工作之一。而建立社會公平感，將是「習李體制」的最大挑戰之一，包括新興中產階級、農民和城市貧民開始要求在官員貪腐、土地權利、住房、醫療、污染、甚至強迫墮胎等問題上有發言權。²⁰

《華爾街日報》（*Wall Street Journals*）認為習近平是個出身菁英、行政經驗豐富、極富個人魅力的政治人物，但問題在於他能否利用這些資源，解決黨內既得利益問題，將中國大陸帶往新的發展道路。未來中國大陸經濟發展將更依賴私有企業與消費者支出，這意味著必須處理國有企業問題，遏止地方官員腐敗與土地爭奪，以創造數以百萬計的新消費族群，推動經濟持續成長。與此同時，中國大陸也面對和周邊國家在

¹⁹ 〈習近平接班面臨內政難題〉，《明鏡網》，2012 年 11 月 10 日，〈<http://city.mirrorbooks.com/news/?action-viewnews-itemid-65347>〉。

²⁰ 〈習李 10 年，內政挑戰超過胡溫〉，《中央社》，2012 年 10 月 29 日，〈<http://www.cna.com.tw/Topic/NewsTopic/366-1/201210290064-1.aspx>〉。

再論習近平的對臺政策：性格與結構的拔河

領土爭議，以及和美國的軍事與貿易緊張關係。²¹

沈大偉（David Shambaugh）在《華盛頓郵報》撰文指出，中國大陸當前局勢比胡錦濤時期更為嚴峻，各界無須期待新領導班子會有新作為。首先，新領導階層沒有共識，過去 5 年胡錦濤和改革者遭國有企業巨獸、維穩體系、軍方和共產黨保守分子形成的「鐵四角」挾持，因而無力反制，習近平將面臨相同險阻。外界不清楚習近平是隱性或真實改革者，或僅是技術官僚。從他的背景看來，技術官僚的可能性較大，不過相對於拘謹的胡錦濤，習近平性格溫和，臉上掛著笑容。沈大偉指出，挑戰體制需要遠見和強烈意志，習近平至少得花兩年時間才能掌權。²²

哈佛大學教授馬若德（Roderick MacFarquhar）認為，如果無法根本改革國有企業，中國大陸經濟前景將逐漸黯淡，步入已開發國家的機會將大為降低。但是，中共高層對此十分低調，因為不知該從何做起。

《紐約時報》點名，改革 14 萬 5,000 家國有企業是習近平面臨的一大問題，特別是從中央、省級到地方政府，相當程度上都十分依賴國有企業利潤，也為黨內派系提供政治支持，因此改革國有企業困難重重。²³

綜合上述國際媒體與學者觀點，他們大致是用結構觀點來看習近平，這個結構主要表現在中國大陸經濟社會的內政難題與黨內權力分布，後者又指國有企業巨獸、維穩體系、軍方利益。他們判斷，習近平的挑戰主要是中共權力層級多、權力滲透範圍廣，表現在軍隊自主行事、國有企業逐漸影響政治，並懷疑他能否突破這個結構。

其次，從政治傳承角度，北京大學國際政治經濟研究中心主任王勇說，中國大陸對於 2020 年建成小康社會、2049 年擠進發達國家之列的戰略目標已有共識，對外政策不會因某領導人的意志而有劇烈改變，將保持連續性。因此，王勇認為，習近平主政後，將延續胡錦濤時代的對外政策，包括「千方百計維持『中』美關係的穩定」，透過增進互信、

²¹ 〈習近平接班，美媒：沈疴挑戰〉，《中央社》，2012 年 12 月 8 日，〈<http://tw.news.yahoo.com/%B0-163213700.html>〉。

²² 同上註。

²³ 同上註。

在經貿和亞太安全合作等，希望在美國建立新型大國關係。²⁴類似觀點還有學者張五岳所說的兩個理由，第一是政治報告的定調：十八大政治報告確立以「胡六點」為指導綱領，這是全黨高度的共識。第二是政策高度評價：現階段北京各界都高度評價對臺政策，一個高度評價的政策自然鮮有重大改變的可能。²⁵

事實上，若從習近平上臺後的實際作為來看，國內問題的確是習近平的優先考量，包括：2012 年 11 月 29 日，習近平和中央政治局 6 名常委來到國家博物館，參觀《復興之路》基本陳列，習近平誓言：「到中國共產黨成立 100 年時全面建成小康社會的目標一定能實現，到新中國成立 100 年時建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家的目標一定能實現，中華民族偉大復興的夢想一定能實現。」²⁶

2012 年 12 月 10 日，習近平在廣東主持經濟工作座談會時說：「面對錯綜複雜、快速變化的形勢，我們要保持清醒頭腦，既要充分肯定今年我國經濟社會發展取得的成績，看到我國經濟社會發展基本面長期趨好的態勢，也要看到國際國內各種不利因素的長期性、複雜性、曲折性，不迴避矛盾，不掩蓋問題，從壞處準備，爭取最好的結果，牢牢把握主動權」。²⁷

2012 年 12 月 16 日，習近平主持中央經濟工作會議，²⁸他說：「今年以來，面對日趨嚴峻的國際經濟形勢和國內改革發展穩定的繁重任務，黨中央、國務院團結帶領全黨全國各族人民，堅持以科學發展為主題，以加快轉變經濟發展方式為主線，按照穩中求進的工作總基調，及時加強和改善宏觀調控，把穩增長放在更加重要的位置，經濟社會發展

²⁴ 〈陸對外政策，有賴習近平智慧〉，《中時電子報》，2012 年 11 月 11 日，〈<http://news.chinatimes.com/focus/130501/132012111100731.html>〉。

²⁵ 張五岳前揭文。

²⁶ 〈習近平：承前啟後，繼往開來；繼續朝著中華民族偉大復興目標奮勇前進〉，《新華網》，2012 年 11 月 29 日，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/29/c_113852724.htm〉。

²⁷ 〈習近平在廣東主持召開經濟工作座談會〉，《新華網》，2012 年 12 月 10 日，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/10/c_113975137.htm〉。

²⁸ 〈中央經濟工作會議舉行，習近平溫家寶李克強作重要講話〉，《新華網》，2012 年 12 月 16 日，〈http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-12/16/c_114044452.htm〉。

再論習近平的對臺政策：性格與結構的拔河

呈現穩中有進的良好態勢。經濟運行總體平穩，物價漲幅穩步回落，農業基礎地位進一步穩固，社會大局保持穩定。」

今（2013）年1月9日，習近平主持全國政法工作電視電話會議，他說：「中國社會正處於巨大轉型期，矛盾突發多發，亟需安全和諧穩定的社會環境。而選定改進工作作風、強硬反腐敗、遏制高房價、縮小貧富差距、治理環境污染等做為施政目標。」²⁹

2013年2月5日，習近平到甘肅調研時，他說：「改進作風，最終要落實到各級幹部特別是領導幹部身上。各級黨委要把作風要求貫穿於幹部培養選拔和管理監督全過程。要樹立正確用人導向，使那些對群眾感情真摯、深得群眾擁護的幹部，那些說話辦事有灼見、有效率的幹部，那些對上對下都實實在在、不玩虛招的幹部，那些清正廉潔、公眾形象好的幹部，得到褒獎和重用；使那些享樂思想嚴重、熱衷於形式主義、嚴重脫離群眾的幹部，受到警醒和懲戒，用為民務實清廉的良好形象凝聚黨心民心」。³⁰

從以上習近平上臺3個月的施政作為來看，在帶領6常委到博物館宣示歷史使命後，相繼主持了廣東與中央的經濟工作會議、全國政法工作會議，並在地方調研時要求幹部清廉，顯然習近平的治國理念為先內後外，而且他的關注焦點是經濟發展、社會穩定與幹部反貪。歸納習近平上臺後的政策作為，很清楚的浮現其執政綱領是「反腐敗、兩手硬、強軍夢」，這個發展道路確實指向了新加坡模式，習近平是一個「傳統的」共產黨人，他遵循黨的歷史來統治中國大陸。

跟過去不一樣的地方是，中央的經濟工作會議原本是由國務院總理主持，現在由總書記自己主持，反而過去由總書記親自主持的中央農村工作會議，這次僅由副總理主持。更重要的是，今年2月19日全國對臺工作會議在北京舉行，由政治局常委俞正聲出席會議並發表講話。過去紀律顯示，只要總書記有重要的政策構思，也會藉參加全國對臺工作

²⁹ 〈全國政法工作會議：建設平安中國法治中國釋放工作新思路〉，《新華法治》，2013年1月9日，〈http://news.xinhuanet.com/legal/2013-01/09/c_124207742.htm〉。

³⁰ 〈習近平：要多到群眾最需要的地方去解決問題〉，《新華網》，2013年2月5日，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2013-02/05/c_114623785.htm〉。

會議來宣示，江澤民與胡錦濤都這麼做過，但都不是在剛上臺時，由此可以比較出，習近平跟過去的總書記一樣，在剛上臺時都不會把對臺政策放在優先施政次序。

參、性格論的主張與證據

自從 2007 年 10 月，中共十七大決定習近平為接班人後，中共的政治形象工程隨即啟動，為習近平「造神」，這種媒體美化中共領導人形象的運動，隨著十八大習近平正式接班而達到高峰，到現在尚未停止，未來也還會繼續。這是極權與威權政體的慣性，因此很難直接從中共媒體的報導中來分析習近平的性格，但是，中共官方媒體的報導，還是可以提供給吾人研究的素材。

例如，十八大時媒體曾經訪問親自接觸過習近平的臺商的意見，本文懷疑這些公開的說法，某種程度有點失真。習近平是新任總書記，又是中國大陸最有權力的人，臺商的生意還在大陸，這種狀況之下，臺商公開說話只能是好話。當時，前中華汽車總經理蘇慶陽說「我們真的有困難才會去找他（習近平），他會交代人過來幫忙」，時任福建省委副書記的習近平，幫忙不少臺商「發話」、「拍板」，派人協調解決水力、電力供應問題，也協助變更土地項目。習近平為人務實、不多話，平易近人且沒有官架子，「願意傾聽」則是鮮明的辦事風格。臺灣同胞投資企業聯誼會常務副會長、廈門多威電子股份有限公司董事長曾欽照則表示，他在 1991 年前往福建投資，當時福建臺商對習近平的普遍印象「算是不錯」、「他滿低調的、和臺商互動也還好。」³¹

中國大陸媒體曾經批露耿飆女兒的回憶，她說：「習近平 3 年的秘書生涯中，其中 2 年在我父親任上。這段經歷應該對他很重要，他可以參加很多中央的會議，參與一些軍隊、地方和外事的工作，中央怎麼處理他應該都很清楚。」耿焱表示，習近平在擔任中央政治局委員前，還曾特意到耿家看望耿飆的妻子趙蘭香，「當時他說那 3 年秘書工作對他

³¹ 〈福建臺商憶習近平：低調擅傾聽〉，《中央社》，2012 年 11 月 10 日，〈<http://www.cna.com.tw/Topic/NewsTopic/361-1/201211100056-1.aspx>〉。

有很大的作用。後來，他在中央政治局分管港澳臺工作，當年我父親曾負責港澳臺工作，近平做秘書時看了很多的資料，還隨我父親接見港澳臺的人物。近平說，那時候積累的經驗和知識非常重要，接手工作的時候就不會覺得陌生。」³²

另外，2010年9月7日，習近平在福建調研時，來到廈金客運碼頭瞭解兩岸貨物運輸和人員往來情況，主動跟臺灣同胞親切交談。他詢問臺胞在中國大陸的工作學習和生活情況，希望各地政府積極主動提供服務，為臺胞創造更好環境。他指出，福建與臺灣一水之隔，要加快形成廈門灣、閩江口、湄洲灣、東山灣等產業集中對接區，努力建設兩岸人民交流合作先行先試區域，打造閩臺文化交流重要基地和直接往來綜合樞紐，推動兩岸交流合作向更廣泛、更大規模、更高層次發展。³³

從上述三段媒體的引述，可以看出習近平早年時代就接觸到兩岸關係事務，因此他不但是第一個「知臺」的中共領導人，還是一個對臺灣事務表現出高度興趣的領導人，這一點跟江澤民與胡錦濤有很大的不同。但是，仍不足以看出他主要的性格特徵為何。

俄羅斯社會科學院遠東研究所（Institute of Far Eastern Studies）主任研究員伯格（Yakov Berger）認為，習近平人如其名，「近平」似與他的性格「如出一轍」，他是一個從容不迫，能夠權衡利弊的人。有能力平衡黨內各派關係，既不太左也不太右，不走極端偏激之路，這些特質正是執掌世界大國最需要的。³⁴美國則認為，儘管外界認為習近平是個個性溫和、親西方，喜歡好萊塢電影跟足球的領導人，不過在習近平於2007年晉升政治局常委之後，和他接觸過的美國前任官員都認為，雖然習近平回答所有問題，但仔細研究會發現，他經常含糊其詞。³⁵

中國大陸體制外的知識分子評論習時，認為：「文革一代的處事特

³² 〈耿飭：留守抗日根據地，耿瑩、耿焱講述父親生平〉，《中國經濟週刊》，2010年第29期。

³³ 〈習近平強調：加快改革開放步伐，推動福建科學發展〉，《中國政府網》，2010年9月7日，〈http://www.gov.cn/jdhd/2010-09/07/content_1697160.htm〉。

³⁴ 〈俄專家：習既不太左也不太右〉，《中央社》，2012年11月18日，〈<http://www.cna.com.tw/Topic/NewsTopic/356-1/201211180025-1.aspx>〉。

³⁵ 同註21。

點就是志大才疏、見風使舵，但是社會適應能力非常強。苦難與野心，是他們生命的主旋律」。而北京著名體制內人士李偉東認為，習的新威權體制正在形成，一個小普欽或許正在橫空出世。管黨、反腐、民生和以一定程度的民族主義應對世界將成四大主題。外交上他將展示出相對強硬的姿態，其實釣魚台危機時，已經露出了苗頭。³⁶見風使舵，適應力強，應該是習近平的最佳寫照。

是的，分析習近平的性格時，也許第一項要問的是，為什麼是他被選為接班人？十七大時，胡錦濤屬意李克強當接班人，但是上海幫抵制使雙方僵持不下，於是中共最高層的四百多個成員，以一人一票方式，在中南海舉行「黨內民主選舉」，在進行意見徵集和票選後，其得票排名，習近平得到的票數最高，之後是李克強，於是決定習近平是中共十八大接班人。³⁷有趣的是，他在十五大中央候補委員選舉中得票倒數第一，十六大中央委員選舉中得票 185 名。

為什麼在基層黨代表投票時，習近平得票很低，但在高層投票時，他卻得到第一名？就此而言，「近平」最重要的優點應該是「敬老」與「圓融」，太子黨的背景，讓習近平對父執輩的老幹部尊崇有加，他在各地當官，首要之務是拜望老幹部。³⁸因此，在中共老幹部圈子內，對習近平都是讚不絕口。從他父親在毛時代受嚴重迫害的家庭背景和下鄉 7 年吃過苦，然後從基層步步高升來看，他自然見慣了「世態炎涼」，³⁹不鋒芒畢露而低調謹慎，各方關係又處理妥當，所以「圓融」的個性特徵，使他成為各方都可接受的人。

其次，如果要聚焦在習近平個人的人格特質，筆者認為還可參考美國副總統拜登（Joe Biden）訪「中」行程的一個插曲。兩人在正式行程結束後，脫下西裝卸下領帶，前往成都青城山高中探望上英文課的同

³⁶ 〈習近平等第五代領導人將會帶領中國走向何方？〉，《博訊網》，2012 年 11 月 16 日，〈<http://www.boxun.com/news/gb/china/2012/11/201211161524.shtml>〉。

³⁷ 〈十六大以來黨內民主基因已融入黨的生命和使命中〉，《中新網》，2012 年 11 月 12 日，〈<http://www.chinanews.com/gn/2012/11-12/4321019.shtml>〉。

³⁸ 金鐘，〈近距離觀察習近平〉，《開放網》，2011 年 3 月 9 日，〈<http://www.open.com.hk/content.php?id=53>〉。

³⁹ 同上註。

學，此時習引述毛澤東的講話，約略是「世界是你們的，也是我們的」這一大段，⁴⁰拜登默然沒有回應。當時，曾經引發爭議，在美國領導高層面前背誦毛語錄，反映出習的思想水準，以及想傳達的訊息。

最後，當習近平被欽定為接班人後，具備他個人色彩的政策決定，應該是判斷習近平性格的最佳參考，這些案例包括 2007 年，習近平取代曾慶紅接任中央港澳工作協調小組組長，成為北京的港澳事務最高負責人。在對港政策上，習近平曾兩度強調他的看法，說香港自己沒有主權，一切的權利都是基本法賦予的。自己要知道自己有什麼權，「一國兩制」是緊密相連的，香港一方面要維護港人的高度自治，一方面也要維護國家的統一安全。2010 年 3 月，習近平在全國人大香港代表團討論會上發言，強調「權在中央」、「維護國家統一和安全」。⁴¹被各方解讀為是對香港「五區公投」的強硬表態，與此同時，香港《基本法》23 條立法又被重提檯面。

另外，習近平曾在墨西哥對華僑指出：「有些吃飽了沒事幹的外國人，對我們的事情指手畫腳。中國一不輸出革命，二不輸出饑餓和貧困，三不去折騰你們，還有什麼好說的」，⁴²習被認為是一個民族主義者。再者，2012 年 9 月，習近平在北京會見時任美國國防部長潘尼達（Leon E. Panetta）時，據稱用「斥責」的口氣對潘說，美國應該置身事外，不要捲入「中」日兩國因島嶼主權爭端而導致的僵局。⁴³也是從「習潘會」之後，美國媒體與智庫就陸續傳出認為習是一個「強硬派」。

綜上所述，習近平被討論最多的成長經驗是他的文革經歷，集中在他刻苦求生存的堅毅個性；其次，他能被中共高層票選為接班人，顯示他是高明的政策協調者，越來越多外媒卻認為他是強硬的民族主義者；

⁴⁰ 〈美媒關注拜登訪華為何去青城山高中〉，《多維網》，2011 年 8 月 22 日，〈<http://national.dnews.com/news/2011-08-22/58039233.html>〉。

⁴¹ 〈習近平掌管港澳事務，各界人士喜樂見〉，《中評網》，2009 年 11 月 10 月，〈<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/search/siteDetail.jsp?id=100487862&sw=%>〉。

⁴² 〈習近平痛批有些吃飽了沒事幹的外國人〉，《新華網》，2009 年 2 月 13 日，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2009-02/13/content_10812218.htm〉。

⁴³ 〈外媒關注習近平會見美國防長帕內塔〉，《鳳凰網》，2012 年 9 月 19 日，〈<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/phoenixtv/20120919/16433791813.html>〉。

最後，他上臺之後的表現主要在塑造他是傳統共產主義與愛國主義者。

肆、結論

習近平上臺至今，尚未就對臺政策發表個人意見；換言之，迄今為止，他還在「胡規習隨」的範疇內。例如，2013 年元旦，他在全國政協新年茶話會上的講話，對臺部分只有簡單的三句話：「堅持『和平統一、一國兩制』方針，鞏固和發展兩岸關係和平發展的基礎，造福兩岸同胞」。即使是與國民黨榮譽主席連戰見面，他還是閒話家常，而把重要的政策宣示留給了「連胡會」。

但是，「胡規習改」也不是沒有證據，十八大政治報告提出了「兩岸政治協商的三部曲」：一、「安排國家尚未統一特殊情況下的兩岸政治關係」；二、「建立兩岸軍事安全互信機制」；三、「達成兩岸和平協議」。⁴⁴2012 年 11 月 26 日，國臺辦主任王毅解讀，十八大政治報告對臺政策的新主張、新論述有四點，一是首次把「九二共識」寫入黨的代表大會正式檔案；二是提出兩岸應增進維護「一中框架」的共同認知；三是強調加強兩岸關係和平發展的制度化建設；四是主張探討國家尚未統一特殊情況下的兩岸政治關係，並對此做出合情合理安排。

顯然十八大政治報告對臺政策本文與王毅的解釋，不但對馬英九政府提出政治協商的要求，連未來兩岸政治談判的路徑圖都畫好了，當然，中共的說法是走完這三部曲不代表兩岸就要統一，但是，按照這個路徑圖走下去，除了統一之外別無他途！更重要的是，兩岸關係「先易後難、先經後政」，這是某種程度的「馬胡共識」；但是，隨著胡錦濤下臺，十八大期間，我們聽到的訊息多是「先經後政的時代已經結束」、「政治協商必須面對」及「讓利要看回饋」等不同的聲音，顯示兩岸政府對未來兩岸關係的走向與方式，存在著很大的歧見。從上述的事實來看，「胡規習改」的主張也有理據，但不是來自習辦，而是來自國臺辦。

從過去的歷史來看，1994 年 9 月，中共所召開的十四屆四中全會，

⁴⁴ 〈中共十八大政治報告（全文要點）〉，《中評網》，2012 年 11 月 8 日。

是江澤民獨立掌權的開始，那一年鄧小平的健康情形惡化，海外媒體不時傳出鄧小平逝世的消息。1995年1月30日，江澤民公布他的對臺方針與綱領，此即「江八點」。2002年中共十六大，胡錦濤就任總書記，江澤民留任中央軍委會主席，胡錦濤就任的前3年，其對臺政策就是拿著「江八點」照本宣科，直到2005年3月5日，江澤民辭去了軍委會主席後，胡錦濤發表「胡四點」，做為完全掌握對臺政策的象徵。但是，中共中央每年年初紀念「江八點」發表幾周年的座談會，在隔年2006年初舉辦了第11次後結束，「江八點」正式成為歷史文件。2008年12月31日，胡錦濤發表「在告臺灣同胞書發表30年座談會講話全文」（「胡六點」），是胡錦濤時代對臺政策的一個總結，是往後中共對臺政策的方針與綱領。從過去中共30年歷史經驗來看，習近平仍會依循「胡六點」所訂下來的對臺政策方針與綱領。然而，他是過去30年來，權力最集中的總書記，因此他會比過去的總書記更快提出對臺新方針與綱領。

中共的對臺政策從來都不是他們內部權力繼承鬥爭的重點；對臺政策的立場與態度，從來沒有成為中共權力競爭者的「功績」或「罪狀」；進一步而言，兩岸關係與臺海局勢變化，也從來都沒有對中共的權力繼承產生影響。從這個層面而言，可以看出三個特徵，第一，中共的對臺政策共識程度非常高；第二，接班人都會依循上一任領導人對臺方針與架構若干年；第三，新的繼承者會用提出新的對臺政策方針與架構，來表示自己的權力已經鞏固。

從理論的角度而言，任何一種外交政策的產出，都是結構與性格相互作用的結果，就中共對臺政策而言，首先必須看到，任何領導人都受到結構的制約，這個結構是指：一、國家利益、戰略目標與國家能力；二、意識型態與政治傳統；三、官僚政治運作與民意流向。

然而，結構保證了政治運作，但卻不保證解決問題，此時，就是領導人性格影響政策的時候。最常見的是，領導人可以調整政策的優先次序，或是運用不同的策略與工具來達到結構對他的要求，而領導人本身的成長經驗、世界觀、意識型態與道德理念，形塑他的政治性格。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

專題分析

北韓核武嚇阻的虛實互用

沈明室

國防大學戰略與國際事務研究所副教授

摘 要

北韓動輒挑釁發動戰爭，來威脅美、日、韓等國，藉勒索方式達到政治目的。雖然其勒索方式從核武試爆、發射火箭、對海發射各式飛彈、砲擊等不一而足；但最令人矚目的，還是北韓透過核武試爆，來證明自己是核武俱樂部成員，並希望各國能夠承認與重視其核武大國地位。從過去經驗來看，如果北韓發動核武衝突的主要目的係為爾後吞併南韓，美、日、韓軍隊升高戰備有其實戰意義。如果北韓實施核武嚇阻的目的是在塑造領導人權威，可能迫使美、日、韓等國採取更有說服力的反制及因應方式，以化解北韓逐次提升嚇阻，連帶牽動北韓必須升高衝突。如果北韓目的不在發動戰爭，核武嚇阻的老梗將產生邊際效益遞減的現象。

關鍵字：北韓、核武嚇阻、戰爭邊緣、核武試爆

North Korea's Nuclear Deterrence

Ming-shih Shen

Associate Professor
Graduate Institute of Strategic Studies and International Affairs
National Defense University

Abstract

North Korea has been repeatedly threatening the U.S., Japan, and South Korea with its provocative behavior to achieve its political goal through blackmailing. Although North Korea has multiple blackmailing methods - including nuclear tests, launching rockets and various types of missiles to the sea, and shelling - nuclear tests remain the method attracting the most attention. North Korea is known for using nuclear tests to prove that it too is a nuclear state and to require others to respect its status as one. Based on previous experience, if North Korea provokes a nuclear conflict to pave the way for annexing South Korea, it is strategically pragmatic for the U.S., Japan, and South Korea to upgrade their preparation for war. If North Korea's nuclear provocation is to establish authority for its leader, the U.S., Japan, and South Korea may be forced into taking more persuasive countermeasures to stop North Korea from gradually upgrading its provocation, which in turn will encourage North Korea to escalate tensions. If North Korea's goal is not to launch a war, this repeat use of nuclear tests as deterrence will result in diminishing marginal utility.

Keywords: North Korea; Nuclear Deterrence; brink of war; nuclear test

壹、前言

北韓從金正日掌權以來，動輒挑釁發動戰爭，來威脅美、日、韓等國，藉勒索方式達到政治目的。雖然其勒索方式從核武試爆、發射火箭、對海發射各式飛彈、砲擊等不一而足，也曾實際運用及發生；但最令人矚目的，還是北韓透過核武試爆，來證明自己是核武俱樂部成員，並希望各國能夠承認與重視其核武大國地位。

事實上，外界對於北韓是否真正擁有核武？或是擁有多少核彈頭？剛開始並無準確預測數據。然而，北韓從 2006 年以後，總共進行 3 次核武試爆，外界普遍認知北韓已經能夠建造初步的核武器設施，並能夠將其放置於短、中程飛彈彈頭之上。¹如果以這個事實為基礎，其實能證明北韓已擁有核彈頭及製造能力，並以遠程投射工具攜帶，使各國認為其具備核武嚇阻能力。

然而從過去相關研究文獻來看，即使北韓尚未擁有核武彈頭，仍不時操弄邊緣策略，或是採用虛實互用的《孫子兵法》之手段，忽而升高戰爭態勢，擺出不惜發動戰爭的姿態；忽而考量區域穩定，願意討論有關朝鮮半島無核化議題，令美、日、韓等國無法掌握其真正意圖，使東北亞情勢動盪不安。²北韓真實意圖是否在挑起戰爭，或是純粹勒索圖利，猶未可知。本文企圖以嚇阻理論檢視北韓擁有核武後遂行嚇阻的運用及效果，以及北韓運用核武嚇阻模式與西方國家的差異，歸納出北韓核武嚇阻的虛實互用效果。

¹ “In Focus: North Korea’s Nuclear Threat,” *New York Times*, April 16, 2013, <[http://www.nytimes.com/interactive/2013/04/12/world/asia/north-korea-questions.html?ref=asia\(2013/08/16\)](http://www.nytimes.com/interactive/2013/04/12/world/asia/north-korea-questions.html?ref=asia(2013/08/16))>.

² 有關北韓戰略意圖的分析，參見沈明室，〈北韓擊沈韓國天安艦戰略企圖、後續行動與影響〉，《戰略安全研析》，第 61 期，99 年 5 月，頁 12-15。

貳、研究北韓核武嚇阻的理論架構

一、嚇阻理論

研究如何以軍事武力做為嚇阻國際危機與戰爭的方法，在國際安全研究領域已存在數十年。研究重點主要放在傳統嚇阻情況下，國家成功或失敗的條件。其後續所發展出的不同理論，挑戰原有理性嚇阻理論，甚至擴大到組織理論及認知心理學研究。如艾理遜（G. Alison）由此延展出危機中組織官僚決策模式。³嚇阻概念通常被界定為某一方使用威脅去說服另一方限制其可能發起之行動。⁴以威脅進行嚇阻，其目標在使對方考量行動成本與損失而放棄。擴大到國際安全的運用，嚇阻政策通常由一個國家領導人運用軍事威脅，對付另一國家的領導人，以預防受到武力脅迫，並進而達成外交政策目的。

根據胡斯（P. K. Huth）的區分，嚇阻政策可以分為兩類。首先是直接嚇阻（direct deterrence），即為了預防他國攻擊本國領土所採取的嚇阻。其次是延伸嚇阻（extended deterrence），預防另一個國家的武力攻擊。直接嚇阻通常發生在有領土主權爭議的兩個國家之間，重點在美國等主要強權不會介入的情況下；另一方面，延伸嚇阻通常發生在強權可能介入兩國衝突的情況，嚇阻不僅源自於本身實力，還可以由強權國家提供保護傘或延伸性的打擊能力，而使假想敵國有所顧忌。目前有關嚇阻研究文獻中，主要以研究冷戰時期兩極對抗所提供延伸嚇阻的研究為主。

以這兩個分類為基礎，胡斯也認為嚇阻政策因執行方式不同，顯示出短期威脅的立即嚇阻（immediate deterrence），或者成為預防軍事衝突的戰略與防止短期威脅擴大的一般性嚇阻（general deterrence）。

成功的嚇阻政策不只要考量軍事面向，也要兼顧政治面向。在軍事方面，嚇阻的成功牽涉到如何預防國家領導人發布或實際造成威脅，並

³ G. Alison, *Essence of the Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Little Brown, 1971).

⁴ P. K. Huth, "Deterrence and International Conflict: Empirical Findings and Theoretical Debate," *Annual Review of Political Science* (1999) No.2, pp. 25-48.

避免和平時期的外交與軍事合作惡化成為危機或軍事對立，進而引發戰爭。然而嚇阻目的不僅在預防戰爭危機，還須兼顧保衛國家安全，持續反抗潛在攻擊國家的政治與軍事要求。假如武裝衝突在戰爭威脅之下發生，可滿足威脅國家的最大外交需求，則不能說這是一種成功的嚇阻。

事實上，成功的嚇阻必須包含兩個重要因素：一是防禦性策略，而且可以平衡可靠的高壓手段與靈巧的外交手段，並消除國內外限制。第二個因素是攻擊性國家在政治與經濟條件所形塑的脆弱度。申言之，一個執行嚇阻戰略的國家，假如可以避免不願意服從的成本，而服從的利益又可獲得，另一國家在不服從利益得到更多，服從成本可以降低的話，嚇阻有可能成功。⁵換言之，嚇阻者必須不斷傳達訊息，使被嚇阻者瞭解若企圖採取特定行動，將付出高昂代價，並得不償失。進而使被嚇阻者在決策時能審慎地衡量「成本」、「風險」與「收益」的得失平衡。

為避免核戰悲劇發生，如何有效運用嚇阻政策，就成為冷戰時期外交的成敗關鍵。大體上，成功的嚇阻必須建立在正確的認知，就是必須讓意圖侵略者瞭解受攻擊國家不僅有足夠力量，而且也會展開報復性攻擊行動，並對侵略者造成嚴重傷害。因此，有學者認為有效嚇阻必須擁有可信性，亦即具備足夠的被動反擊力量，包括武器數量、投射能力與外交政策等變數在內。最後是穩定性，讓嚇阻政策可以使敵對國家的決策者理性地體認到以談判代替對抗、以和平解決爭端的必要性。⁶

根據道提（James Dougherty）的觀點，「嚇阻就是說服對方使其相信某種行動的『成本』及『風險』超過『利益』」。⁷一般認為，要能成功進行嚇阻的構成要件有 3 項，稱為嚇阻「3C」，意即能力（capability）、溝通（communication）及可信度（credibility）。依照捍衛目標價值的高低，可將軍事威脅手段逐次加溫，以加大嚇阻層次與縱深。北韓所使用的邊緣策略就是一種加大嚇阻縱深的策略。

⁵ B.A. Jentleson & C.A. Whytock, "Who Won Libya," *International Security*, Vol. 30, No. 3, Winter 2005/06, pp.47-86.

⁶ K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (N.J. Englewood Cliffs: Prentice Hall Press, 1988), Chapter 11.

⁷ James Dougherty & Robert Pfaltzgraff Jr., *Contending Theories of International Relations* (New York: Harper-Collins, 2001).

二、邊緣策略

邊緣策略 (brinkmanship) 一般界定為在表面上擴大威脅程度，以達到目標的一種策略運用，這個辭彙最初是於冷戰期間由美國前總統艾森豪 (Dwight D. Eisenhower) 的國務卿杜勒斯 (John Foster Dulles) 所創。⁸謝林 (Thomas C. Schelling) 將邊緣策略的討論發揚光大，並應用在外交與戰爭議題上。在其所著的《入世賽局—衝突的策略》(*The Strategy of Conflict*) 一書中，他用邊緣策略的觀點，成功解釋後來 1962 年古巴飛彈危機 (Cuban Missile Crisis) 事件中，美國所採取的決策作為。⁹一般學者認為邊緣策略意味著一方不斷接近戰爭的邊緣，從而可能與敵人同歸於盡，即使想自救亦為時已晚。¹⁰透過此種讓敵我雙方陷於險境的策略，可以迫使對手讓步或妥協。

實際上，與邊緣策略相關的博弈理論在過去之應用，如同一般人認知的西洋棋或撲克牌博弈，然目前已擴展到如經濟活動與軍事衝突等範疇，甚至博弈理論學者將人類各種互動下的策略選擇，均視為某一博弈下的戰略選擇。¹¹博弈理論的關鍵分析步驟，在於去探求哪一種策略才是他人所選擇戰略的最佳反應，其戰略思考會出現在各種行為模式。¹²

博弈理論學者迪克希特 (Avinash Dixit) 與史琪絲 (Susan Skeath) 在《策略的賽局》(*Game of Strategy*) 一書中，將博弈理論應用於特定情勢下做案例分析。他們以古巴飛彈危機為例，認為邊緣策略需要一方的參賽者減少對博弈結果的控制，然不能完全失去控制，必須建立一個具有足夠風險的威脅，此威脅要大到足以有效地強迫或制止對方，亦要小到令己方接受。¹³謝林的另一本著作《武備的影響力》(*Arms and*

⁸ Wikipedia Contributors, "Brinkmanship," *Wikipedia, the Free Encyclopedia*, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Brinkmanship>>, accessed on August 29, 2013.

⁹ Thomas C. Schelling 著，趙華、高銘淞等譯，《入世賽局—衝突的策略》(*The Strategy of Conflict*) (臺北：五南圖書，2006 年 9 月)，頁 II-V。

¹⁰ Thomas C. Schelling 著，趙華、高銘淞等譯，《入世賽局—衝突的策略》，頁 224。

¹¹ Roger A. McCain 著，陳建良譯，《賽局理論》(*Game Theory*) (臺北：智勝文化，2006 年 2 月)，頁 7。

¹² Avinash K. Dixit and Barry J. Nalebuff, *Thinking Strategically* (NY: W. W. Norton & Company, Inc., 1991) pp.1-6.

¹³ Avinash Dixit 與 Susan Skeath 著，藍兆傑、徐偉傑、陳怡君譯，《策略的賽局》(*Game*

Influence) 一書中提到，戰爭帶給人們的「殘酷暴力」，使戰爭可怕到超越忍耐的極限，是相當有效的威脅手段；並提出「承諾」(commitment) 的重要性：對某一件事情的保證，常會保證我們執行某些事情。因此，「嚇阻」有一個特性，就是會在承諾的方式下伴隨而生。

嚇阻在於威脅對方，讓對方相信若其行為不當，己方將會給予嚴重傷害而非單純警告。謝林認為，不見得光靠表現完全理性、冷靜與克制的方式就能達成嚇阻，有時裝腔作勢地下定決心、衝動、一意孤行的表現，加上偏執及瘋狂的外顯作為，更為有效。¹⁴

在邊緣策略上，白波卻持不同觀點。在《博弈遊戲》一書中，他提到受威脅方必須得到足夠激勵，此激勵通常來自威脅方行使邊緣策略的附帶條件，而且有能力減小威脅所帶來的風險，甚至減小至無風險狀態。否則，當威脅與承諾造成無法妥協的預期後果，「無論你做或不做，你都會遭到懲罰，也就不存在什麼退讓的激勵。」¹⁵因此，威脅與承諾的可信度相對重要。

白波認為，威脅與承諾的可信度確立了三種作法。第一是改變博弈結果，威脅者的承諾應符合自身利益的選擇，同時把威脅變成警告，把承諾變成保證。第二，要著眼於改變博弈本身，使威脅者背棄承諾的能力大受限制。最極端的作法就是「破釜沉舟」，甚至離開決策位置，聽天由命。第三，威脅者應充分利用別人，幫助自己遵守承諾。例如以一個團隊的力量增加本身單獨威脅的可信度。¹⁶表明戰爭必然爆發的確定性威脅，並不能讓人完全信服，但表明戰爭可能爆發的風險或機率卻變得可信。¹⁷如要免除威脅的實施，應在威脅者有把握不可預見的錯誤不發生的前提下成立。¹⁸

實施邊緣策略者習慣以強烈措辭威脅對手，試圖將衝突推至戰爭邊

of Strategy) (臺北：弘智文化，2002 年 10 月)，頁 452。

¹⁴ Thomas C. Schelling 著，徐孟豪譯，《武備的影響力》(*Arms and Influence*) (臺北：國防部部長辦公室，2007 年 2 月)，頁 12-15。

¹⁵ 白波編著，《博弈遊戲》(臺北：德威國際文化，2004 年 11 月)，頁 161。

¹⁶ 白波、郭興文編著，《博弈策略》(臺北：德威國際文化，2005 年 11 月)，頁 297-298。

¹⁷ 白波編著，《博弈智慧》(臺北：德威國際文化，2006 年 9 月)，頁 122。

¹⁸ 白波、郭興文編著，《博弈策略》，頁 274。

緣，以迫使對方最後因不願付出戰爭的代價而退讓，甚至甘願付出經濟援助以息事寧人。因此，邊緣策略意味著故意透過向對方暴露風險，此風險具有共同承擔的特性，達到侵擾和嚇阻對方的目的。無論己方願不願意，事件的嚴重結果取決於意外因素或是一個難以控制的過程，在這過程中容易不小心地將對手拉進危險的深淵，如此一來可造成對手的威脅，從而阻止對方行動，甚而從中獲利。¹⁹

北韓運用戰爭邊緣的策略相當成功，使其有效得到國家利益，並保障政府主體性，不僅讓美國的態度與立場逐漸轉向，且讓周邊國家無法獲得議題的主導權，只能隨著北韓的外交政策而變動。

總而言之，邊緣策略的運用並無所謂先行者優勢，而在於反擊能力的威脅，此威脅不但要強大，又要使人願意相信而非難以置信。不僅能力必須穩定且具可信度，在意圖方面，北韓則透過意識形態及領導人所形塑出的堅強意志，傳達給對方，使對方相信其堅定的作戰意志。所以北韓設計出可控制的失控（control loss of control），在災難邊緣游移，以期換取足夠的外來援助以維持其政權存續。當北韓運用核武進行邊緣策略時，美國為維持自身利益避免玉石俱焚，只好在兩害相權間取其輕者。

參、北韓核武嚇阻的模式

北韓操作核武嚇阻，主要透過能力與意志來綜合運用。在意志方面，北韓以意識形態配合領導人接班的權力鞏固，展現出對外不惜一戰的強硬姿態。在能力方面，則配合虛實互用的方式，讓敵方無法準確預測北韓核武能力。

一、先軍政治與主體思想意識形態

過去許多學者在分析北韓採取軍事威脅行動時，總是參考其他國家的類似反應模式去預測北韓軍事行為，並未考慮北韓傳統長於虛實互用的戰略欺騙。從 2003 年 8 月第一次「六方會談」之後，美、日、韓等

¹⁹ Thomas C. Schelling 著，趙華、高銘淞等譯，《入世賽局——衝突的策略》，頁 224-225。

國期望以多邊合作方式，將北韓納入國際建制，以對話方式達成朝鮮半島無核化目標。²⁰然北韓時而配合、時而威脅、時而退出，讓「六方會談」僅能發揮短暫效益。北韓政治行為與決策難以預測的原因，就如「天安艦事件」的報復心態與作為一樣，其實與北韓先軍政治有關。²¹

北韓在 1998 年提出「先軍政治」，主張人民軍隊是革命及推進社會主義事業的支柱。不同於其他社會主義政權由黨領軍、掌控政治，北韓將國家的政治體制，改編為以國防委員會為中樞的「先軍政治」體制。北韓政權也變為「先軍政治」的國家政權。這使北韓成為世界最為集權、軍事掌控的政權。領袖、思想、軍隊、制度是國家的「四大第一主義」，但實際上，金正日以國防委員會委員長名義，貫穿後三者。

就北韓而言，先軍政治代表要以軍力保證完成朝鮮半島統一，並且行使民族自主的權利，強調維護和實現國家和民族的生命，並反對外來勢力介入和干涉朝鮮統一事業。為了促進民族自主統一事業，必須實施軍事先行的政治，以軍力做為反帝自主鬥爭之根本，把軍事視為首要國家大事，致力於增強軍力發展。同時北韓以革命軍隊為骨幹，健全革命武裝力量，鞏固革命的軍事陣地，以維護社會主義和國家民族的主權。

另外，「先軍政治」反對任何帝國主義的干涉和專橫，在政治上堅持自主見解。由於政治自主權是獨立自主國家的重要標誌，如果政權不能行使政治主權、屈服於外來勢力的壓力和干涉，或依附於外來勢力的政治，不能算是政治自主。要免於帝國主義侵略，要有強大軍力做保證。因為如此，北韓對於李明博執政後，採取親美路線與主張非常不滿，因而採取飛彈試射、核武試爆，以及海上小型軍事衝突的威脅行動。

北韓先軍政治強調依靠強大軍力，在複雜而尖銳的形勢下依然高舉自己的主張，按照自己的思想和信念，制定路線政策，依照具體國情和人民群眾的思想感情和志向，從事建設和經濟發展。堅決反對所有外來勢力的干涉和壓力，本著自主的意圖行事。這就可以說明為何北韓經常

²⁰ 李明，〈北韓大動作與歐巴馬的回應〉，《戰略安全研析》，第 49 期，98 年 5 月，頁 37。

²¹ 沈明室，〈北韓擊沈韓國天安艦戰略企圖、後續行動與影響〉，《戰略安全研析》，頁 13。

會做出西方國家難以想像的激進行爲。²²

在「先軍政治」之下，一切以軍事工作爲重心、優先，軍事是國事中的首要，首先保障重工業和國防工業的發展，重點扶持電力、煤炭、冶金、鐵路四大經濟部門。在北韓經濟改革之下，「先軍政治」多少受到影響，但在權力交替的過程中，「先軍政治」又成爲最高指導原則。

二、逐次加大縱深的軍事威脅行動

軍事武力是政治工具，爲了達到政治目的，一般運用軍事武力做爲嚇阻與屈服敵方的戰爭工具。韓戰結束後，北韓就不斷以軍事武力示威，尤其從第一次核武危機開始，便不斷以各種軍事行動，對美、日、韓進行恫嚇及勒索。北韓以往遂行嚇阻的軍事行動，可歸納爲以下幾種模式：

（一）核武試爆

核武試爆雖非具體軍事行動，但可視爲展現軍事能力以嚇阻對方的戰略工具。北韓曾先後於 2006 年、2009 年及 2013 年進行核武試爆，爆炸威力有漸次提升的趨勢。2006 年 10 月 9 日，北韓進行首次核試，其爆炸威力約等同於 500 噸黃色炸藥。從試爆方式及試爆後各界的偵測及反應來看，北韓試爆之核武產品仍屬初期研發結果，能否裝配爲核彈頭，仍有科技上的落差。²³美國於 1945 年投擲在日本廣島的原子彈，爆炸威力相當於 13,000 噸黃色炸藥。

2009 年 5 月 25 日，北韓再度進行核試，爆炸威力提升至 2,200 噸至 4,000 噸黃色炸藥。儘管威力增加，美國採取冷處理的方式，並未對北韓要求有所退讓。²⁴

²² 沈明室，〈北韓擊沉韓國天安艦戰略企圖、後續行動與影響〉，《戰略安全研析》，頁 12-15。

²³ Graham P. Collins 原著，邱淑慧譯，〈北韓核子試爆為何失敗？〉，《科學人雜誌》，第 60 期，2007 年 2 月，〈<http://sa.ylib.com/MagCont.aspx?Unit=newscan&id=965>〉，檢索日期：2013 年 6 月 14 日。

²⁴ 高浩榮、張濱陽，〈朝鮮對韓國加入非擴散安全倡議採取強硬軍事措施〉，《新華網》，2009 年 5 月 27 日，〈<http://news.xinhuanet.com/world/2009-05/2>〉。

2013 年 2 月 12 日的核試，係在金正恩領導之下進行的第三次核試，其主要目的顯然是為嚇阻剛當選南韓總統的朴槿惠，以免她延續李明博的親美路線。²⁵一般認為，此次核武試爆證明北韓核武科技已經進步，並且具備少數彈頭，可以裝設在長程火箭之上。

（二）彈道飛彈試射

北韓從 1984 年後，總共進行 14 次彈道飛彈試射。其中比較為人所知者是 1990 年 6 月成功試射彈頭酬載重量 770 公斤、最大射程增至 500 公里的「飛毛腿 C 型」飛彈。該型彈道飛彈可攻擊包括濟州島在內的南韓全境。1993 年 5 月 29 日，北韓成功試射「蘆洞一型」飛彈，這次試射是在 1993 年 3 月北韓宣布退出「核不擴散條約」(*Nuclear Non-Proliferation Treaty*, NPT) 2 個月後。1998 年 8 月 31 日，北韓在咸鏡北道舞水端里向北太平洋試射「大浦洞一型」飛彈，該飛彈飛越日本海與日本列島並落於北太平洋，讓日本與美國都感到震驚。

2006 年 7 月 5 日凌晨，北韓選擇於美國獨立紀念日，在毫無預警的情況下，向日本海發射飛彈包括「飛毛腿」、「蘆洞」、「大浦洞二型」共計 7 枚不同型式飛彈。這是北韓首次試射「大浦洞二型」飛彈，但飛彈在發射 42 秒後於日本海上空爆炸，代表北韓的長程飛彈科技還不夠成熟。北韓此舉立即引起美日各國公開譴責，並在聯合國提案、通過譴責北韓決議案，日本也對北韓採取經濟制裁，下令禁止北韓船隻進入日本港口。

2009 年 4 月，北韓宣稱將發射人造衛星，藉此試射「大浦洞二型」飛彈。這次的發射 7 分鐘飛行就到達日本列島上空，顯示飛彈維持正常速度，而且飛彈第 1 節推進器落在北韓事先宣布的日本海危險區域，就彈體分離科技而言，顯示科技有進步，具有很大的意義。

北韓在 2009 年 5 月 25 日二度進行地下核武試爆，遭到安理會譴

7/content_11443250.htm》，檢索日期：2013 年 8 月 16 日。

²⁵ “S. Korea Believes N. Korea Conducted Third Nuclear Test,” *USA Today*, February 12, 2013, <<http://www.usatoday.com/story/news/world/2013/02/11/earthquake-north-korea-nuclear-test/1911587/>> accessed on August 17, 2013.

責。幾個小時後，北韓於 26 日試射 2 枚「蘆洞二型」短程飛彈。爾後，北韓在 7 月 2 日試射 4 枚短程飛彈，又在 4 日試射至少 5 枚射程大約 500 公里的「飛毛腿」彈道飛彈及 2 枚「蘆洞二型」飛彈。這 7 枚飛彈中，有 5 枚落在東海禁航區內的相同落點，足見其飛彈性能已經改良，命中率也提高。

從上述北韓飛彈試射的時機可以看出，在特定時間或爲了爭取談判籌碼時，北韓會以發射飛彈做爲手段，而短程飛彈的目標區集中在日本海，長程飛彈目標則是越過日本列島，直逼北太平洋。若由飛行線加上射程加以延伸，可達美國阿拉斯加。²⁶此次試射傳言以夏威夷爲目標，目前尚無相關跡象。未來北韓若要提升嚇阻效能，而且「大浦洞二型」飛彈射程夠遠的話，不排除會以關島、夏威夷或美國本土爲目標。

（三）傳統制海飛彈試射

北韓在過去飛彈試射軍事行動中，除了彈道飛彈之外，會岸射反艦飛彈，如「蠶式」飛彈等。1995 年，北韓曾試射數枚改良型的「蠶式」飛彈至日本海。2002 年 6 月，南北韓在黃海發生海上衝突時，北韓曾啓動可引導「蠶式」飛彈的雷達系統進行威嚇。另外，在 2003 年 2 月 24 日，北韓無預警地在南韓總統盧武鉉就職前夕，發射 1 枚疑是「蠶式」飛彈，射程約 85 公里到 100 公里。

2005 年 5 月 1 日，北韓發射射程 120 公里的俄製 SS-21 飛彈，或是射程 100 公里的改良型蠶式飛彈。2007 年 5 月 25 日，北韓針對南韓舉行自建神盾艦「世宗大王」艦的下水儀式，發射地對艦飛彈。2009 年 7 月 2 日，北韓分別從東北部咸鏡南道咸興市新上里，發射 2 枚地對艦短程飛彈，飛行大約 100 公里。由於北韓已經宣布，到 7 月 10 日爲止，將北韓東海岸元山沿岸的日本海海域，長 450 公里、寬 110 公里的區塊，指定爲禁止航海地區，因此，發射地對艦飛彈是意料中的事。雖然地對艦飛彈不像彈道飛彈一般具備戰略嚇阻意涵，且未具備精準打擊能力，然因射程超過 100 公里，可以有效阻止美日船艦靠近北韓東海岸，也兼具對海上威脅的嚇阻效果。

²⁶ 李明，〈北韓大動作與歐巴馬的回應〉，《戰略安全研析》，頁 37-40。

（四）小型軍事衝突

在小型軍事衝突方面，南北韓曾經在 1999 年 6 月 15 日爆發第一次延坪島海戰。²⁷當時北韓警備艇侵犯西海延坪島附近的北方界線，南韓艦艇以船體推擠的方式作戰，交戰 14 分鐘後，南韓擊沉北韓 1 艘魚雷艇，擊退 4 艘警備艇。第二次延坪島海戰發生於 2002 年 6 月 29 日（即 2002 世界盃足球賽季軍賽當日），當日上午，北韓 2 艘警備艇侵入北方分界線，並攻擊緊急出動的南韓海軍快艇。因為南韓的輕忽警戒，導致交戰 25 分鐘後，韓軍有 6 人死亡、18 人受傷、1 艘快艇遭擊沉。這是北韓以快艇進行海上突擊的最具體的正規作戰戰例。

（五）特戰部隊奇襲

在特戰部隊奇襲方面，最有名的就是 1996 年，北韓以潛艇載運特工部隊 31 名入侵南韓的例子。當時北韓企圖派遣特工進入南韓江陵附近，偵察海空基地，但因為潛艇擱淺，不得已滲透進入江陵山區，南韓動員數萬軍警搜尋，部分北韓特工自殺身亡，部分被擊斃，少數逃回北韓。北韓曾以暗殺南韓外交官報復，後來北韓發出聲明致歉後，南韓交還北韓死亡人員骨灰而結束此事件。比較早期還有 1968 年 1 月 21 日的「襲擊青瓦臺事件」，北韓妄圖以特工人員潛伏至南韓首爾青瓦臺，企圖暗殺南韓總統朴正熙，但因偽裝南韓軍隊服裝的瑕疵被警察盤查而暴露行動，當時已經非常接近青瓦臺的目標區。²⁸

綜合上述軍事行動，南北韓之間的衝突，並未隨著冷戰結束而停止，即使在主張「陽光政策」的金大中政府任內，北韓照樣發動第二次延坪島海戰。金正恩上臺之後，屢屢對南韓進行軍事武力及核武嚇阻的行動，尤其是在 2013 年更為激烈。未來北韓對南韓採取軍事行動的可能性，亦隨著朝鮮半島情勢緊張而升高。

²⁷ 〈兩次海戰北韓皆敗〉，《東方日報》，2010 年 11 月 24 日，〈http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20101124/00176_006.htm〉，檢索日期：2013 年 8 月 15 日。

²⁸ 又稱「121 事件」或「金新朝事件」。

肆、北韓可能的後續嚇阻威脅行動

一、核武試爆與飛彈試射

北韓後續的軍事行動不會脫離以往軍事行動的範疇。若以戰略嚇阻為目的，其所使用的工具將包括核武試爆、彈道飛彈與地對艦飛彈試射等。在北韓重啟核設施運作後，可能進行更大爆炸威力的試爆行動。另外，不能排除北韓在東海或西海以射程超過 100 公里的地對艦飛彈，攻擊美、日、韓船艦的可能性。其主要目標區仍以日本海為主，但若美日等國持續以冷態度處理，並輕視類似軍事行動毫無新意，不排除北韓會改變射向及目標，或是增加試射飛彈數量。國際危機組織（International Crisis Group）在發布的報告中，北韓已部署 600 枚以上攻擊範圍涵蓋南韓全境的「飛毛腿」飛彈，以及 320 枚可以攻擊日本的「蘆洞」飛彈，總數約有 1,000 枚，其中在東海岸就部署了 600 枚以上。²⁹ 北韓一次試射的飽和數量是 7 枚，這是一般認為可以突破飛彈防禦系統的有效數量，如果北韓增加發射數量，就具有特定戰略意涵。

二、小型軍事衝突

如果北韓企圖以小型軍事行動壓迫南韓，小型海戰衝突及特戰部隊突襲，是可能採取軍事行動。北韓近期在西海沿岸將火炮推出掩體，並進行相關演練，可以對射程內的南韓船艦進行射擊。北韓先前將一部分火炮更換成 122 釐米和 130 釐米口徑火炮，使北韓軍隊海岸砲兵的射程從 10 公里增加到 20 公里以上。北韓軍隊去年 3 月還面向西海進行大規模海岸火炮射擊練習，使火炮成為攻擊南韓船艦的重要武器。³⁰ 另外，根據媒體報導，中共所生產的 500 多輛軍用卡車和吉普車，陸續出口到北韓。過去雖有陸製軍用卡車駛往北韓，但少見有這麼多車開赴北韓。這些軍用車輛可以用來裝備約一個師的機動能力，可以加速北韓地面部

²⁹ “North Korea’s Nuclear and Missile Programs,” International Crisis Group, June 18, 2009, <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/north-korea/168-north-koreas-nuclear-and-missile-programs.aspx>>, accessed on August 15, 2013.

³⁰ 沈明室，〈北韓擊沉韓國天安艦戰略企圖、後續行動與影響〉，《戰略安全研析》，頁 12-15。

隊的運輸能力，利於北韓部隊緊急運輸及部署。³¹

三、特戰部隊運用

北韓約有 18 萬名特戰部隊，這些特戰部隊可以利用挖掘隧道的方式穿過非軍事區，大舉滲入南韓並進行各種破壞及暗殺行動。或以特殊的小型運輸機、直升機與袖珍潛艇等對南韓施以滲透，造成南韓軍心士氣瓦解和社會恐慌。美國前駐韓美軍司令夏普（Walter Sharp）指出，一旦朝鮮半島爆發戰爭，北韓極可能採取叛亂戰術，對付後方的平民與軍隊。使美韓軍隊除了大規模傳統攻擊，還可能必須面對應急爆炸裝置（improvised explosive devices, IEDs）和叛亂部隊的攻擊。這些非正規攻擊行動的主要目的在策應北韓發動的正規軍事行動。

四、電磁脈衝彈攻擊

根據《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）報導，北韓可能將核武做為電磁脈衝彈（electromagnetic pulse, EMP），並且在必要時引爆，以癱瘓大部分為電子資訊設備的南韓軍隊武器系統。以往北韓曾試圖開發小型核彈頭技術，並獲得具體成果，而運用在電磁脈衝彈。³²由於南韓武器系統接受美國援助，大量使用各種光電資訊科技，北韓一旦以核武引爆方式製造大量電磁脈衝，將不會出現人員傷亡，卻可使北韓以外的朝鮮半島全地區所有電子裝備武器陷入癱瘓。如此，既可避免遭到報復反擊或受到國際社會譴責，又可以在正規作戰彌補科技落差，取得軍隊數量上的優勢。

五、網路戰與資訊戰

北韓軍方在發射飛彈後，曾對南韓進行網路戰與資訊戰。2009 年 7 月 8 日，南韓許多重要國家安全機構受到北韓以數百萬臺俗稱殭屍電腦攻擊，網絡系統接收超出負荷的任務後，因無力重新接收新任務請求而

³¹ 沈明室，〈朝鮮半島砲擊事件與北韓權力繼承〉，《戰略安全研析》，第 68 期，99 年 12 月，頁 16-19。

³² R. James Woolsey & Peter Vincent, "How North Korea Could Cripple the U.S.," *The Wall Street Journal*, May 21, 2013.

癱瘓。³³此次分散式拒絕服務（DDoS）攻擊行動主要由北韓總參謀部下屬的電子偵察局負責，也被美韓等國稱為電子干擾局。³⁴南韓軍方情報當局認為，除了電子偵察局之外，北韓還擁有培養駭客和網路戰人員的教育機關和多樣專業機構。

其主要活動是入侵南韓為首的美日等軍事相關機關的電腦網路，盜取秘密資料，或者在必要時植入電腦病毒。類似攻擊行動將會持續，因為感染被命令連接特定網站惡意代碼的殭屍電腦在沒有完全修復之前，網絡攻擊將會一直繼續。2013 年 6 月 25 日是韓戰爆發 63 週年，北韓也利用此次時機，對南韓發動網路攻擊。南韓青瓦臺、國務調整室、安全行政部、未來創造科學部、統一部、執政新世界黨的 8 個地方黨部，以及《朝鮮日報》、《體育首爾》、《建設經濟》、*E-TODAY* 等 11 家媒體，也疑遭駭客襲擊。青瓦臺官網甚至被貼上紅色「偉大的金正恩領袖」字樣，³⁵證明北韓仍會對南韓採取網路攻擊。

伍、北韓核武虛實互用的分析

從 1993 年開始，北韓屢次透過發展核武及試射飛彈的行動，企圖透過升高區域緊張情勢，提高國際談判籌碼，藉以牟取實質政治與經濟利益。如就發射「大浦洞」飛彈的戲碼來說，1998 年 8 月北韓曾發射射程較短的「大浦洞一型」飛彈，飛越日本本州領空，使日本面臨實際飛彈威脅，並造成區域國家不安。2006 年 7 月，北韓再度試射飛彈，除了中短程的飛彈之外，北韓更試射了最大射程可達 6,000 公里以上的「大浦洞二型」飛彈。

雖然此型飛彈在發射中途就失敗落海，但從發射點直線延伸落海位置點，並計算其最大射程，可以發現其後續瞄準目標區可能為美國阿拉

³³ Matthew Weaver, "Cyber Attackers Target South Korea and U.S.," *The Guardian*, July 8, 2009.

³⁴ 李永鍾，〈朝鮮軍方啟動網路戰及黑客攻擊的專門組織〉，《中央日報》（韓國），2009 年 7 月 9 日，〈http://chinese.joins.com/big5/article.do?method=detail&art_id=25755〉，檢索日期：2009 年 7 月 9 日。

³⁵ 〈韓戰爆發 63 週年，南北韓駭客網戰〉，《世界民報》，2013 年 6 月 26 日，〈<http://www.worldpeoplenews.com/news/2/2013-06/39648>〉，檢索日期：2013 年 8 月 15 日。

斯加。由此可知，北韓主要在展現對美日飛彈威脅的能力，其針對性目標主要是在美國及日本。北韓曾經揚言發射人造衛星，實際卻發射「大浦洞二型」改良型彈道飛彈，引發東北亞區域情勢緊繃。

儘管北韓歷次吹噓試射行動，但美、日、韓等國仍不敢輕忽北韓揚言試射飛彈的行動，使北韓可以展現動武姿態，實際造成區域安全的意涵及影響，進行各項因應及準備的軍事與外交作為。如後來北韓發射「光明星二號」通信衛星，故弄玄虛之後，日本判斷北韓可能試射「大浦洞二型」改良型飛彈，還是要加強監視且提高警覺，這也達成北韓核武嚇阻的效果。

其中差異在於若北韓真的發射人造衛星，而且只是通過日本上空，非屬軍事行動，所以日本不能加以攔截擊落。但是如果判斷北韓衛星發射失敗，衛星可能會掉進日本領土或領海，日本必然會採取攔截擊落的行動，美國與日本必須針對最壞狀況進行準備，也讓北韓揚言試射行動產生恫嚇的效果。

從以往北韓的飛彈恫嚇經驗來看，可以肯定的是，北韓試射飛彈的目的已經超過了軍事戰略意圖，擴大飛彈試射的政治效益。³⁶北韓瞄準目標區不會延續前幾次的位置，而是針對更具「戰爭邊緣」效果的目標。也因為如此，必須對飛彈試射策略的加以靈活虛實運用，才能產生最大的戰略利益。

就能力而言，雖然 2006 年發射「大浦洞二型」飛彈並沒有成功，北韓具備威脅美國本土的飛彈能力卻從未被懷疑。根據美國國會研究處（Congressional Research Service, CRS）的報告指出，截至 2006 年為止，北韓總共製造了 20 枚「大浦洞二型」飛彈。雖然在 2006 年飛彈試射耗用了 1 枚「大浦洞二型」，但 2007 年以後，可能持續生產，因此，北韓目前擁有的「大浦洞二型」飛彈，最少有 20 枚。³⁷

³⁶ 杜長青，〈北韓射箭成功與東亞權力均勢之變動〉，《戰略安全研析》，第 92 期，101 年 12 月，頁 58-67。

³⁷ Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy," Congressional Research Service, January 5, 2010, <<http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL33590.pdf>>, accessed on August 15, 2013.

在裝填彈頭方面，南韓國防報告書指出，北韓過去在寧邊核設施曾進行 3 次核燃料棒再處理，已經提煉出 40 公斤的武器級鈾原料，至少足夠製造 6 枚核彈。³⁸因此，即使「大浦洞二型」飛彈精準度仍未經過實彈發射證實，但就射程及彈頭能力而言，只要落入美國本土，絕對足以造成震撼的效果。

就意圖而言，北韓料想美日不會認為北韓會愚蠢到以少數飛彈及核彈頭，挑起與美日之間的大規模軍事衝突，實際意圖仍在測試美國總統歐巴馬對朝鮮半島政策的底線，以及國際社會可能的反應。³⁹因為在 1998 年的飛彈試射中，聯合國安理會僅做口頭約束聲明，而在 2006 年的飛彈試射中，聯合國安理會則通過 1695 號決議案，譴責北韓發射飛彈。如果北韓試射飛彈或核武試爆的性能及射程超過以往，國際社會的反應卻沒有前兩次激烈，這多少對北韓會有一些鼓勵作用。

由北韓 2013 年的核武試爆來看，北韓似乎未對中共言聽計從。北韓認為中共袒護北韓乃基於地緣戰略利益，因為中共需要北韓當作抗衡美日的戰略緩衝。亦即，只要美「中」仍然處於對抗形勢，即使北韓擁有核武或進行其他違背中共意願之事，中共應該不會放棄北韓。⁴⁰對中共而言，如果北韓執意做出可能違背中共戰略利益的行為，中共對北韓的影響力會受到影響，必須要有持續的說服行動，甚至不排除更高階層的領導人訪問北韓。

北韓再度核試之後，外交觀感及國際輿論明顯不利於中共，中共認知絕對不能放任北韓挑戰國際規範，而中共媒體則首次出現對北韓核試的批判態度，認為北韓妄動莽撞，會拖累中共，尤其中共正處於內部權力分配調整期，絕不容許出現意外。

綜合而言，北韓使用核武的嚇阻策略可以區分為不同階段。當外部

³⁸ 〈戰略專家：北韓核彈頭，一兩年內完成〉，《自由電子報》，2011 年 12 月 29 日，〈<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/dec/29/today-int3.htm>〉，檢索日期：2013 年 8 月 14 日。

³⁹ 李明，〈北韓大動作與歐巴馬的回應〉，《戰略安全研析》，頁 37-40。

⁴⁰ 廖舜右，〈從北韓核武試爆看東北亞情勢〉，《亞太和平研究月刊》，2013 年 3 月，〈<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=331>〉，檢索日期：2013 年 8 月 15 日。

環境顯示美日等國無暇顧及北韓問題，或是因為北韓權力繼承或內部領導權威塑造與提升的需求，必須對外展現強硬姿態時，會逐步提升軍事威脅手段，藉政治凌遲手段威脅美、日、韓，企圖達到政治目的。⁴¹但是當美、日、韓處於團結局面，共同以軍事演習預先反制及準備時，代表美、日、韓拒絕接受北韓勒索，北韓表面仍會採取強硬姿態，但會逐步尋找下臺階，淡化政治勒索未遂的窘境。

就美、日、韓等國而言，面對北韓類似流氓國家的蠻橫作為，既不能讓北韓予取予求，又不能假裝輕忽北韓的邊緣策略，以免其惱羞成怒，最後假戲真做，導致場面難以收拾。因此，當北韓揚言採取軍事威脅行動時，美、日、韓利用類似機會，演練反飛彈、反特攻、反砲擊、反核戰的應變手段，絕對不敢輕忽，以免引起國內在野政黨或人民的質疑，喪失政治主導權。

例如，日本陸上自衛隊在 2007 年 3 月，開始在埼玉縣配備「愛國者三型」飛彈，並陸續在全國完成 6 個基地的配備，象徵性地完成反北韓飛彈威脅的部署。而美韓聯合軍事演習中，美國也派遣神盾級驅逐艦，擔任防護演習部隊免於飛彈威脅的任務。北韓準備試射飛彈的行動其實給與美、日、韓戰略合作的實戰操兵機會，使三國得以針對北韓發射飛彈實際進行飛彈預警情報交換、指管整合及同盟作戰等項目，讓美、日、韓戰略合作更加強化。就外交意涵來說，從三國應對北韓飛彈發射初期行動一致，除共同演習之外，也共同派遣軍艦至外海進行監控與準備攔截，讓三國提前實際演練海上及陸地的飛彈防禦合作。⁴²

另外，美國在日本琉球嘉手納空軍基地部署的 RC-135 電子偵察機、U2 偵察機爲了要防止北韓以發射衛星爲名，行試射飛彈之實，因此頻繁在此區活動，以先期掌握發射情報。美國臨時增派 12 架 F-22A 猛禽式匿蹤戰機，並積極展開訓練，以防止北韓有任何蠢動。美軍部署在神奈川縣橫須賀基地的神盾級驅逐艦「斯特德姆」號，爲了更清楚掌

⁴¹ 王文岳，〈後金正日北韓政局對東北亞安全局勢之影響〉，《戰略安全研析》，第 81 期，101 年 1 月，頁 30-36。

⁴² Scott Snyder, "North Korea's Missile Test: Off-target?" *Global Security*, April 6, 2009, <<http://sitrep.globalsecurity.org/articles/090406290-north-koreas-missile-test-off-htm>>.

北韓核武嚇阻的虛實互用

握北韓動態，也進駐日本北部的青森縣。這些軍事部署行動將因為北韓試射行動的逼近，而更趨密集，使美日戰略合作更趨強化。

但是美、日、韓強化軍事因應作為並不代表要發動戰爭，外交作為仍要配合實施。除了加強美、日、韓的合縱連橫，以免遭到中共及北韓分化之外，也會積極與中共交涉，希望中共透過影響力，制止北韓胡作非為。⁴³正因為形成多邊利益的折衝與平衡，反而不能因為單一國家利益而解決。

陸、對東北亞區域安全影響

一、朝鮮半島軍備競賽的興起

南韓為因應北韓威脅，將全面推進引入武器系統，並制定針對北韓發生巨變時的各項具體作戰計畫，而相對應的武器需求則更為殷切。如南韓在核能發展上做出進一步的要求，雖然美國明確提供核子保護傘的延伸嚇阻，但南韓要求美國同意其自產核能使用的低濃縮鈾，而無須再向俄羅斯及加拿大進口。如獲得許可，南韓核能發展科技將更進一步，其所具備的戰略意涵，也可能刺激北韓核武發展。

針對北韓的核武及彈道飛彈威脅，南韓到 2020 年為止，將引入可搭載於神盾級驅逐艦的「SM-6 攔截」飛彈、「愛國者 3 型」等地對空攔截飛彈等攔截武器，以及其他能夠攻擊北韓全境海空基地的精準打擊武器。南韓為了應付來自北韓的飛彈威脅，將由美國引入 40 枚「SM-2」加強型艦對空飛彈，部署在「世宗大王」號神盾級驅逐艦上。配備此型飛彈之後，「世宗大王」號將具備神盾艦探測彈道飛彈和攔截的基本能力。南韓持續提升反制北韓威脅的軍備，勢必會引起北韓的強硬反彈，興起朝鮮半島的軍備競賽。

為了因應北韓電磁脈衝彈的攻擊，南韓國防部在 2010 年的預算中編列 60 億韓圓（約 470 萬美元），以建立一套系統來反制核爆釋出的電

⁴³ 李大中，〈朝鮮半島最新形勢與美韓的應對情形〉，《戰略安全研析》，第 81 期，101 年 1 月，頁 13-20。

磁脈衝攻擊。另外，南韓軍隊在 2010 年耗費 640 億韓圓，購買「碉堡剋星」(bunker buster) 炸彈，以具備攻擊北韓地下核子設施的能力。南韓亦在 2010 年編列 80 億韓圓，購買「全球之鷹」(Global Hawk) 高空無人偵察機，做為高空偵察北韓軍事動態的利器。南韓持續提升反制北韓威脅的軍備，勢必會引起北韓的強硬反彈，興起朝鮮半島的軍備競賽。

二、美日韓飛彈防禦合作強化

北韓飛彈威脅的必然結果就是促進美、日、韓飛彈防禦合作。其實從 2009 年年初，北韓揚言發射飛彈之後，美、日、韓的戰略合作更加緊密，並從南韓開始建構數層飛彈防禦封鎖線，而且涵蓋了陸基的「愛國者」飛彈、海基的神盾級軍艦及標準飛彈，以及高空層的空中雷射 (Airborne Laser, ABL) 和空中擊殺 (Air-Lunched Hit-to-Kill, ALHK) 飛彈防禦體系。根據美國《國防新聞》(Defense News) 報導，美國空軍認為現役的 F-16、F-15、F-22、F-35 等各型戰機，都具有一定的空中優勢，可以加入飛彈防禦系統，以戰機結合空中預警機，搭配不同的反飛彈，構建高、低兩層防禦網。

另外，針對北韓可能的飛彈攻擊，時任美國國防部長蓋茲 (Robert Gates) 宣布，將在夏威夷部署戰區高空防衛系統 (Theater High Altitude Area Defense, THAAD)，阿拉斯加以陸基為主的飛彈防禦已準備就緒。另外，由於北韓已經擁有長程飛彈，美、日、韓的飛彈防禦能力更顯得重要。⁴⁴美國除了必須強化駐日韓美軍飛彈防禦能力之外，也必須儘速協助日韓建立不同型態飛彈防禦系統，「愛國者」飛彈及神盾級軍艦的飛彈防禦能力已經建構完成，更重要的是有關整體運作的飛彈預警情報、北韓飛彈攻擊與傳統正規作戰並行的因應及處理，都會考驗美、日、韓的軍事合作及同盟作戰能力與功效。

三、北韓嚇阻策略不會停止

朴槿惠當選南韓總統之後，由於繼續採取親美態度，連帶朝鮮半島無核化的發展，仍遭遇重大變數。北韓持續利用美韓演習、朝鮮半島邊

⁴⁴ 陳嘉生，〈北韓核試與周邊國家的困境〉，《戰略安全研析》，第 95 期，102 年 3 月，頁 28-34。

界爭議等議題挑起朝鮮半島緊張情勢，或企圖分化美、日、韓之間的團結，在沒有獲得滿意成果之前，北韓恐會不斷操弄前述手段。⁴⁵

從北韓運作飛彈試射的過程來看，從預告發射到對聯合國安理會正義凜然地強調發射衛星是「神聖不可侵犯的權利」，可以看出，北韓早就對發射飛彈可能遭受國際社會指責或制裁行動，做好預先安排及說詞。加以歸納則可發現，北韓事先就預告發射「光明星二號」衛星，卻又故弄玄虛利用舞水端里的發射基地頻繁活動，來創造戰爭邊緣的效益。並不斷對美韓演習及事先飛彈防禦部署展現強硬態度，完全不像只是單純發射通訊衛星的動作與姿態。加上北韓持續發展核武，又有發射「大浦洞二型」飛彈的前科，更讓美、日、韓等國不敢輕忽。⁴⁶

但美、日、韓都忽略了一點，如果北韓不顧區域安全與穩定，執意瞄準日本或美國本土發射飛彈，中共與俄羅斯不會毫無任何警戒應變動作，或進一步的密切協商。從俄羅斯與中共在聯合國安理會為北韓護航的說法看來，不排除中共與俄羅斯瞭解北韓確實只是核武試爆，並無裝填飛彈攻擊的意圖。

北韓在朝鮮半島的惡意挑釁，事後卻又想全身而退，美日等國當然不能忍受，才會在安理會要求對北韓要採取制裁行動。但只要能夠證明北韓運用核武挑釁，雖未造成傷亡，卻會對區域安全造成實質影響，即可做為美日等國主張制裁的依據。但因北韓行動並未違反上一次試射「大浦洞二型」飛彈失敗後，聯合國提出的 1695 號決議，或是核試爆後的 1718 號決議，恐怕無法運用更具壓力的軍事武力制裁北韓，這可能也在北韓的劇本之內。

⁴⁵ 劉德海，〈北韓廢止韓戰停戰協定對朝鮮半島局勢之衝擊〉，《戰略安全研析》，第 95 期，102 年 3 月，頁 35-42。

⁴⁶ 陳嘉生，〈美韓兩國日本海聯合軍演對美國在東北亞的戰略意涵〉，《戰略安全研析》，第 64 期，99 年 3 月，頁 17-21。

柒、結語

如果從結果來論，北韓不斷操弄核武嚇阻策略是成功的，因為美國等西方國家並沒有因為北韓發展核武而對其採取武力懲罰的行動，金正恩政權仍然屹立不搖，即使因為美國與中共關係發展，中共必須防止北韓莽撞動武，引起朝鮮半島或東北亞核武軍備競賽，中共也不願意因為北韓輕啓戰端，被迫捲入與美、日、韓等國的軍事衝突。

因此，就中共而言，當北韓採取核武嚇阻或是邊緣策略時，如果不能及早瞭解北韓實際戰略意圖，中共會認為北韓是一個麻煩製造者。但如果北韓與中共能夠建立某種默契，使中共瞭解北韓核武嚇阻的底線或是懸崖勒馬的位置，中共反而會從北韓核武嚇阻中獲利。當美國不敢強硬制裁北韓，就越需要中共制衡北韓的暴衝行動。有趣的是，這就形成中共與北韓合作，從北韓核武嚇阻中共同獲得利益。

從過去的經驗來看，如果北韓發動核武衝突的目的係為爾後吞併南韓為主要目的，美、日、韓軍隊升高戰備有其實戰預防意義。但是如果北韓實施核武嚇阻的目的反而是在塑造領導人權威，甚至要弄美、日、韓的軍事合作關係，可能會迫使美、日、韓國採取更有說服力的反制及因應方式，以化解北韓逐次嚇阻的提升，連帶牽動北韓升高衝突。如果北韓目的不是在發動戰爭的話，核武嚇阻的老梗，將產生邊際效益遞減的現象。

在核武嚇阻方面，北韓隱匿發展核武進展固然可以產生嚇阻效益，但如果彈頭數量被掌握之後，打擊能力若被封鎖，或是無法在第一擊時就將敵對國家反擊戰力摧毀，反而引來致命性報復。如果懂得理性計算，必然會權衡得失。所以就北韓而言，目前北韓保持神秘，隱匿核彈能力及數量，在意圖上反覆不定，可能會獲得更多的嚇阻效益。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

北韓核武嚇阻的虛實互用

專題分析

先軍政治與糧食外交： 探討北韓「邊緣策略」的政策軌跡

林柏州

國防智庫籌備處副研究員

簡佩吟

國防智庫籌備處副研究員

摘要

做為當今最為封閉的社會主義國家的領導人，金正恩與前兩任領導人都必須面臨糧食短缺、國家安全與政權存續的重大挑戰。北韓自建政以來，即面臨內部糧食短缺、依賴外援的問題，並自 1995 年開始正式對外尋求糧食援助，後逐步發展出可以兼顧「先軍政治」與獲得糧食援助的「邊緣策略」。「邊緣策略」破壞現有不擴散機制，危及區域和平穩定，也讓美國、南韓等國際社會有所警覺，試圖將糧食援助與「無核化」相結合，以迫使北韓放棄核武與飛彈發展。鑑於過去北韓與國際所簽署之協議經驗，獲取糧食與能源援助始終是北韓放棄發展核武之主要誘因，檢視北韓的「邊緣策略」自不宜忽略糧食危機對北韓領導人決策時所造成的壓力，更不應忽略其可能帶來的內部危機。本文分成四大部分，探討北韓「邊緣策略」之發展軌跡：首先，闡述金氏政權維繫統治正當性的「先軍政治」思維與研發核武與飛彈歷程；再者，分析北韓內部所面臨的糧食安全問題，以及北韓所發展出的糧食外交模式；第三，檢視美國、南韓、日本與中共之糧食援助政策脈絡；最後，試圖對北韓未來提出幾個發展道路。

關鍵字：北韓、六方會談、金正恩、邊緣策略、糧食援助

“Military First” Policy and Food Diplomacy: The Trajectory of North Korea’s Brinkmanship Strategy

Po-Chou Lin

Associate Research Fellow

Preparatory Office of Defense Studies

Pei-Yin Chien

Associate Research Fellow

Preparatory Office of Defense Studies

Abstract

Like the two former leaders of the world’s most isolated socialist regime, North Korea president Kim Jong-un faces the challenge of food shortage, national security, and regime survival. North Korea has suffered a serious food shortage after the Korean War. Since 1995 when North Korea started to seek foreign food aid to relieve domestic famine, it has gradually developed a “brinkmanship” strategy to remain its “military first” policy and acquire necessary aid at the same time. The strategy has violated nonproliferation regime and undermined regional peace and security. As a result, donor countries such as the United States and South Korea have tried to bind their aid policy with the goal of denuclearization to force North Korea to give up nuclear and missile development. Tracing back the agreements North Korea signed with other countries, the authors conclude that food and energy aid is a significant factor influencing Pyongyang’s nuclear development progress. Therefore, it should be taken into account how food crisis impacts the North Korea’s decision-making process when analyzing its brinkmanship. This article outlines the trajectory of Pyongyang’s brinkmanship strategy and is composed of four parts: introduction of North Korea’s “military first” policy and nuclear and missile development; analysis of North Korea’s food security and relevant diplomacy; review the aid policies of members of the Six Party Talks; and perdition of the Pyongyang’s future direction.

Keywords: *North Korea; Kim Jong-Un; Six Party Talks; brinkmanship; food aid*

先軍是我們的自主、尊嚴和生命。我們要始終堅持抓好先軍革命路線，進一步加強軍事力量。

北韓人民軍最高統帥金正恩¹

That we will respond to aggression, that we will not reward provocative actions....

美國總統歐巴馬（Barack Obama）²

壹、前言

北韓為追求國家利益，可說是最擅於利用「邊緣策略」的國家。自 2011 年 12 月金正日病逝，金正恩接替其父擔任北韓國家領導人之後，自次（2012）年 4 月起，北韓即開始進行飛彈發射（酬載衛星）、核子試爆等一連串挑釁作為，這些動作繼承自其父金正日在位期間的「邊緣策略」，挑釁力度不斷增加，堅持「先軍政治」之餘，也讓國際社會應接不暇、疲於奔命。

面對其挑釁行為之背後原因，各方紛紛揣測，從內部權力鬥爭、確立統治正當性，到堅持「先軍政治」等原因不一而足。北韓內部權力鬥爭目前多靠高層人事變動研判，北韓前高官的口述因缺乏實證資料佐證，致外界難以對其政權領導階層的權力鬥爭有較清晰的輪廓。然而，自 1990 年代，北韓出現大饑荒，並自 1995 年開始尋求國際援助來看，對於北韓內部饑荒問題實有必要做更為清楚的探討。觀察過去北韓與國際社會的協議經驗，糧援或其他國際援助始終是北韓放棄發展核武的主要誘因之一。2013 年 5 月 5 日，北韓軍隊透過挾持 1 艘中國大陸籍漁船，勒索 60 萬人民幣（約 280 萬新臺幣）及燃料油，³更讓人懷疑物資

¹ 〈朝媒公開金正恩談話強調繼承先軍政治思想〉，《韓聯社》，2012 年 4 月 19 日；〈金正恩出席朝鮮閱兵儀式，首次發表公開演講〉，《韓聯社》，2012 年 4 月 15 日。

² “Remarks by President Obama and President Park of South Korea in a Joint Press Conference,” The White House, May 7, 2013.

³ 中國大陸遼寧省「遼普漁 25222」漁船與 16 名船員於 2013 年 5 月 5 日遭北韓軍方扣押，船東于學君 8 度接獲北韓來電要求支付 120 萬人民幣後降至 60 萬人民幣的

配給問題可能被低估。本文將從北韓「先軍政治」、糧食短缺問題及南韓、美國援助政策討論金正恩發展「邊緣策略」的政策軌跡。文章分成四個部分：首先，瞭解北韓核武、彈道飛彈的發展歷程；第二，北韓糧食短缺問題與糧食外交；第三，美國、南韓、中共與日本等國的北韓政策簡述；最後是研究發現。

貳、北韓的「先軍政治」

做為世界上少數僅存的世襲社會主義政權國家的領導人，金正日過世前夕，接連訪問俄羅斯與中國大陸，企圖藉託孤、鞏固大國對其子接班的支持，維繫金氏王朝的存續。金正恩於 2010 年逐漸展開接班工作，同年被任命為北韓勞動黨中央軍事委員會副委員長。2010 年 9 月，最高人民大會正式認可金正恩的接班地位。2011 年 12 月 17 日，金正日猝逝，金正恩被任命為北韓人民軍最高統帥（軍隊統帥）；2012 年 4 月 11 日，被任命為勞動黨第一書記（黨領導）；4 月 13 日，最高人民大會任命他為國防委員會委員長（國家領導），⁴至此，金正恩成為集黨、政、軍大權於一身的北韓新領導人。金正恩的接班象徵金氏政權邁入第三代，其外交與經濟政策走向也成為外界關切重點，從目前觀察其上任之初的作為，研判應仍以其父所立下的路線遺產為執政基礎。

一、先軍政治

極權國家為確立統治正統性，都有獨特的執政思想，中國共產黨以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」，做為思想指導與理論基礎；北韓則是以第一代領導人金日成於 1955 年 12 月提出的「主體思想」概念為基礎。所謂「主體思想」即是把北韓革命當做黨

「罰款」，交款期限由 19 日 1200 延至 20 日 1700，期間甚至向其索討燃油，不過北京駐平壤大使館直到 19 日才證實這項消息，並稱 10 日在接獲請求後已立即要求盡速放人，但船東表示他在 6 日即已報警，詳見「我國被朝鮮武裝軍人劫持船員講述驚心動魄 16 天」，《人民網》，2013 年 6 月 3 日。

⁴ 北韓於 2009 年修憲把國防委員會委員長之角色由「領導總體的國防工作」變更為「領導國家的總體工作」，Emma Chanlett-Avery, Ian E. Rinehart, *North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation*, CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, June 29, 2012, pp. 12-13.

思想工作的主體。根據北韓自身的實際條件、依靠自身的力量，解決革命與建設的一切問題，以體現「政治上自主、經濟上自足、國防上自衛」之建國思維。1972 年 12 月，北韓正式將此思維寫入憲法；1980 年 10 月，北韓勞動黨黨章通過「金日成同志的革命思想、主體思想是唯一指導方針」修正案。至於「先軍政治」思想，則是 1994 年 7 月金日成逝世後，其子金正日於 1995 年 1 月另行提出，該思想是將軍事國防做為國家第一要務，同時保持 110 萬龐大兵員、730 架戰機、4,100 輛裝甲車、千枚彈道飛彈等武力，⁵主要內容包含：（一）突出軍隊在社會階層的最高地位，成為軍人、工人、農人、知識分子等階層社會；（二）以治軍方式推動社會工作；（三）大量軍費預算；（四）用軍人的奉獻精神啓迪國民，強化國民凝聚力。⁶第三代領導人金正恩於 2010 年接班後，亦透過官媒《勞動新聞》社論重申將繼續走「先軍政治」道路；⁷並於 2012 年 4 月 15 日一場史無前例大規模閱兵演說上，強調將走「先軍政治」路線，⁸其中核武與彈道飛彈可說是「先軍政治」的兩大支柱。

二、核武發展

北韓發展核武計畫最早可溯自 1950 年代末期，北韓與蘇聯簽訂協議展開合作，最早研究用途的核反應爐於 1967 年開始運作，然而在蘇聯壓力下，北韓於 1985 年正式加入《核不擴散條約》（*Nuclear Nonproliferation Treaty*, NPT），監控機制也在 1992 年正式啟動，1994 年再由國際原子能總署（*International Atomic Energy Agency*, IAEA）執行寧邊核設施、燃料棒的封存，並接受長期監控。⁹北韓遵守《核不擴散條約》規範也換得西方世界提供援助北韓的獎賞，美國自 1994 年開

⁵ Office of the Security of Defense, *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea 2012*, A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, U.S. Department of Defense, April 2013.

⁶ 〈金正日的「先軍政治」〉，《新華網》，2011 年 12 月 19 日。

⁷ 〈「勞動新聞」社論表示朝鮮將繼續走「先軍」道路〉，《新華網》，2011 年 12 月 24 日。

⁸ 〈北韓大閱兵，堅持軍事第一〉，《自由電子報》，2012 年 4 月 16 日。

⁹ Mary Beth Nikitin, *North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues*, CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, April 3, 2013, p. 1.

始提供北韓各項援助，其中包含 2 座輕水核反應爐（light water reactors, LWRs）與重燃油（heavy fuel oil, HFO），做為核電開發之用。不過，接受國際援助的北韓似乎不打算停止發展核武，而是僅將該計畫由明轉暗。美國在 2002 年首度掌握消息並獲北韓官員承認，¹⁰ 北韓秘密進行濃縮鈾發展計畫正式曝光。此消息引發美國政府不悅，小布希政府隨即終止對北韓的重燃油援助計畫，北韓也繼 1993 年之後，於 2003 年 1 月 10 日第 2 度退出《核不擴散條約》。¹¹ 由於 2002 年正值小布希準備發動全球反恐戰爭，當時美國將北韓列入等同於伊朗、伊拉克的「邪惡軸心國家」名單，此舉似乎讓北韓高度緊張，也迫使北韓允諾加入「六方會談」。2003 年 8 月，六國代表針對北韓核武問題進行集會並展開協商。

召開「六方會談」之前，北韓早在 1995-2003 年間，就已獲得來自美國透過「朝鮮半島能源發展組織」（Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO）¹² 提供超過 4 億美元之重燃油援助。¹³ 2005 年，北韓在「六方會談」聯合聲明中承諾朝向朝鮮半島「無核化」目標邁進，但卻出爾反爾，並在 2006 年 10 月進行首次核試，致使原本國際社會規劃的重燃油、糧食援助暫時終止。

2007 年 3 月 13 日，「六方會談」重啓，北韓承諾於第 1 階段將關閉寧邊核反應爐的鈾生產，以交換首批重燃油；第 2 階段移除寧邊核設施，以交換重燃油與設施援助，並自美國資助恐怖主義國家名單中移除，此舉讓北韓於 2007 年獲得龐大糧援。然而，北韓又在 2008 年拒絕遵守協議，於隔年驅逐國際監督人員，宣布重啓濃縮鈾計畫，並在 5 月進行第 2 次核試，至今北韓仍被國際認定正在秘密進行核武研發。

¹⁰ Mary Beth Nikitin, *North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues*, pp. 12-13.

¹¹ "North Korea, the Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT)," Australian Department of Foreign Affairs and Trade; Frederic L. Kirgis, "North Korea's Withdrawal from the Nuclear Nonproliferation Treaty," *The American Society of International Law ASIL Insights*, January 2003.

¹² 「朝鮮半島能源發展組織」由美國、日本、南韓、阿根廷、澳洲、加拿大、智利、捷克、歐盟、印尼、紐西蘭、波蘭、烏茲別克等國籌組，接受 19 個非會員國物資與財政資助，詳見 www.kedo.org/au_history.asp。

¹³ Mark Manyin and Mary Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, Congressional Research Service, April 26, 2012, p. 2.

三、彈道飛彈發展

北韓自行或透過外國技術協助所研發的彈道飛彈，包括有「飛雲-B」(Scud-B；火星五號〔Hwasong-5〕，射程可達 300 公里)、「飛雲-C」(Scud-C；火星六號〔Hwasong-6〕，射程可達 500 公里)短程飛彈；「蘆洞」(Nodong；光明星〔Kwangmyongsong〕，射程可達 1,000 公里)、「大浦洞一號」(Taepodong-1；白頭山一號〔Paektusan-1〕，射程可達 2,200 公里)中程飛彈；「舞水端」(Musudan；射程可達 3,000-4,000 公里)、「大浦洞二號」(Taepodong-2；銀河二號〔Unha-2〕，射程可達 6,000 公里以上)長程飛彈等型。¹⁴但最早受到國際矚目，始於 1998 年所發射的 1 枚「大浦洞一號」長程飛彈。該枚飛彈射程約 2,200 公里，飛越日本領空而落入太平洋，北韓當時自稱是試射人造衛星。之後，北韓陸續於 2003 年 3 月、2005 年 5 月、2006 年 7 月、2007 年 5 月數度朝日本海試射多枚飛彈。這些飛彈測試活動，尤其是長程飛彈計畫，不但引起美國注意，飛越日本本土的舉動也促使自衛隊部署飛彈防禦系統。金正日與金正恩權力交接時期，北韓又於 2009 年 4 月、2012 年 4 月、12 月三度以酬載衛星的「銀河三號」火箭之名，試射「大浦洞二號」飛彈，¹⁵較令外界擔心的是其技術開發可能獲得外國協助，依目前其技術發展可達 6,000 公里估算，未來若搭載核彈頭，將可直接攻擊日本、中國大陸、俄羅斯全境與美國阿拉斯加。

一般認為，金正恩持續採行「邊緣策略」具有多重目的，首先，是藉由發展核武與彈道飛彈強化國家安全；再者，可鞏固軍方支持與確保

¹⁴ 對於長程飛彈射程各方估算不一，本文以美國防部及國際危機組織資料為主，Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea 2012*, A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, U.S. Department of Defense, April 2013, p. 15; 另可參考 *North Korea's Nuclear and Missile Programs*, International Crisis Group, June 18, 2009, p. 31.

¹⁵ 美國國會兩份報告對北韓發射火箭或長程彈道飛彈，說法亦不一，惟一般認為北韓在試射長程火箭，因為衛星技術等級屬於極低階，正常國家不太可能花費鉅資研發「火箭」，推送這類低階衛星上太空，比較可能的情況是北韓藉以瞭解長程彈道飛彈的性能，詳見 Mark Manyin, Emma Chanlett-Avery and Mary Nikitin, *U.S.-South Korea Relations*, Congressional Research Service, May 15, 2012, p. 1; Emma Chanlett-Avery and Ian Rienhart, *North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation*, June 29, 2012, p.15.

政權存續；最後，以軍事挑釁建立與國際（尤其是美國）社會的溝通管道，進而爭取國際援助。¹⁶

參、北韓糧食短缺問題

在過去，北韓糧食問題在外交方面其實是個甚少被重視的議題，基於韓戰後的冷戰格局，中共與蘇聯是北韓唯二的戰略夥伴，但由於中國大陸同樣面臨糧食短缺問題，蘇聯就成了北韓求援的主要糧援國家。1991 年，隨著蘇聯解體、糧援終止，北韓政府發起「一天吃兩餐」運動，並轉向中共求援。但中共採取的援助方式是以物易物，以糧食換取木材、廢五金，欲解北韓飢荒之渴，效果可說十分有限，面臨糧食危機擴大，北韓於 1994 年終於首度對外承認有飢荒問題存在，並開始向日本、南韓求援。¹⁷

一、糧食短缺屬長期結構問題

北韓糧食短缺問題屬於長期結構性問題，除了北韓位居高緯度、耕期短、耕作技術落後、經濟生產體制缺乏生產力誘因等因素外，¹⁸近期極端氣候破壞耕地，導致產量銳減之影響更是與日俱增。¹⁹在糧作生產短缺的條件下，整體北韓人民的飢餓情況可說十分顯著，根據國際糧食政策研究所（International Food Policy Research Institute, IFPRI）發布的 2012 年全球飢餓指數（Globe Hunger Index）報告，北韓指數為+21，是 1990-2012 年間惡化情況最嚴重的國家（見表 1），²⁰且幾乎是非洲以外

¹⁶ *North Korea's Nuclear and Missile Programs*, p. 26; Michael Auslin, "North Korea Demands Attention," *The Wall Street Journal*, November 25, 2010; "Q&A: North Korea Nuclear Talks," *CNN*, November 22, 2010.

¹⁷ Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, "Famine in North Korea: Causes and Cures," Working Papers 99-2, The Peterson Institute for International Economics, February 1999, pp. 3-6, 11-12.

¹⁸ Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, "Famine in North Korea: Causes and Cures," Working Papers 99-2, The Peterson Institute for International Economics, February 1999.

¹⁹ *FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*, Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Food Programme, November 25, 2011, pp. 10-11.

²⁰ International Food Policy Research Institute, *2012 Globe Hunger Index*, IFPRI Issue brief 70, October 2012, p. 4.

地區少數仍處於貧窮飢餓的國家之一。至於飢餓所導致的營養不良人口數，依照聯合國糧農組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations)年度報告，2010-2012 年約 800-1,000 萬人，達總人口數 32% (見表 2)，²¹其中尤以兩江道、慈江道、平安北道、咸鏡道(均靠近中國大陸)等偏遠鄉村情況最為嚴重，而高官、各國外交官聚集、重兵駐守的首都平壤則是最輕微的地區。²²

表 1 1990-2012 年全球飢餓指數 (GHI)

國家	北韓	蒲隆地	喀麥隆	象牙海岸	越南	沙烏地阿拉伯	科威特
飢餓指數	+21	+17	+16	+10	-56	-57	-71

資料來源：International Food Policy Research Institute, 2012 *Globe Hunger Index*, IFPRI Issue Brief 70, October 2012, p. 4.

表 2 北韓營養不良人口與所占比例現況

年度	1991-1992	1999-2001	2004-2006	2007-2009	2010-2012
飢餓人口	500 萬	800 萬	900 萬	1,000 萬	800 萬
所占比例	25.4	37.0	36.1	39.7	32.0

資料來源：Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food Insecurity in the World 2012* (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012), p. 48.

由於糧食無法自給自足，北韓每年都必須向國際尋求援助。從提供

²¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food Insecurity in the World 2012*, (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012), p. 48.

²² U.N. Central Bureau of Statistics, *Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012: September 17th to October 17th 2012*, World Food Program, World Health Organization, United Nations International Children's Emergency Fund, Central Bureau of Statistics, March 2013, pp. 63-71.

援助的國家來分析，1995-2012 年間，美國、中共、南韓及日本是北韓四大外援提供國，貢獻超過整體糧食援助的 75%。²³但由於北韓奉行「先軍政治」，糧食必須優先配給軍隊，之後才是黨政高官。這類糧食產量缺乏、糧食作物多樣化不足的情況，平民是第一線受害者，新生兒營養不良狀況更是四處蔓延，例如聯合國出版的最新北韓兒童營養狀況調查報告，1996 年的北韓兒童營養狀況處於高度不佳的等級，貧血、長期營養不良的兒童更接近 3 成比率（見表 3）。

表 3 北韓兒童營養狀況（1998-2012 年）

調查時間	長期營養不良 (GCM)	重度營養不良 (GAM)	體重過輕	貧血
2012 年 9-10 月	27.9%	4.0%	15.2%	28.7%
2009 年 9-10 月	32.4%	5.2%	18.8%	-
2004 年 10 月	37.0%	7.0%	23.3%	-
2002 年 10 月	39.2%	8.1%	20.1%	-
2000 年 5 月	45.2%	10.4%	27.9%	-
1998 年 9-10 月	62.3%	15.6%	31.7%	31.7%

資料來源：U.N. Central Bureau of Statistics, *Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012: September 17th to October 17th 2012*, World Food Program, World Health Organization, United Nations International Children's Emergence Fund, Central Bureau of Statistics, March 2013；重度營養不良（Global Acute Malnutrition, GAM）為併合身高與體重進行檢測，屬營養不良狀況較嚴重者。

為了避免援助遭北韓政府挪用，歐美、日本等國的援助多數透過「世

²³ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, p. 14.

界糧食計畫署」(World Food Program, WFP)執行。該組織從糧援船隻抵港、內陸運輸到發送，過程均有相關工作人員監督，過去也曾執行多項援助內戰頻仍的非洲飢荒國家計畫，監督機制堪稱完備，經驗亦十分豐富。該署提供北韓之糧援於2001年達到96萬噸，為北韓史上最高峰。惟2006年北韓因獲得來自中國大陸與南韓較少監督機制的糧援，開始緊縮該組織駐在北韓之40名工作人員至10名，並限制其任務範圍。此舉導致該年國際糧援巨幅下滑到僅剩2萬噸，計劃提供糧食予640萬人的目標亦驟減至190萬人，²⁴堪稱北韓接受該組織糧援以來的最低量。由此可知，北韓雖然大方接受國際援助，但卻不願配合國際觀察人員進駐北韓境內，因此偏好接受如中共、南韓等較少監督機制之糧援，而排拒監督機制較嚴密的「世界糧食計畫署」。然而，該署為數不多的駐在人員每年監控數萬噸以上糧食流向，實已力有未逮，北韓政府卻可以透過預算挪用方式，加強研發飛彈與核武，²⁵把飢荒這類民間疾苦問題留給國際社會來處理，如沒有獲得糧食援助，北韓又可藉試射威脅國際社會，軍隊分享大部分的資源分配，應是「先軍政治」指導下的必然結果。由此可知，若國際糧援無法進行嚴密監督，可能促使北韓軍隊獲得較為充足的資源，更間接鞏固軍隊控制社會的既有統治結構。

二、北韓的糧食外交

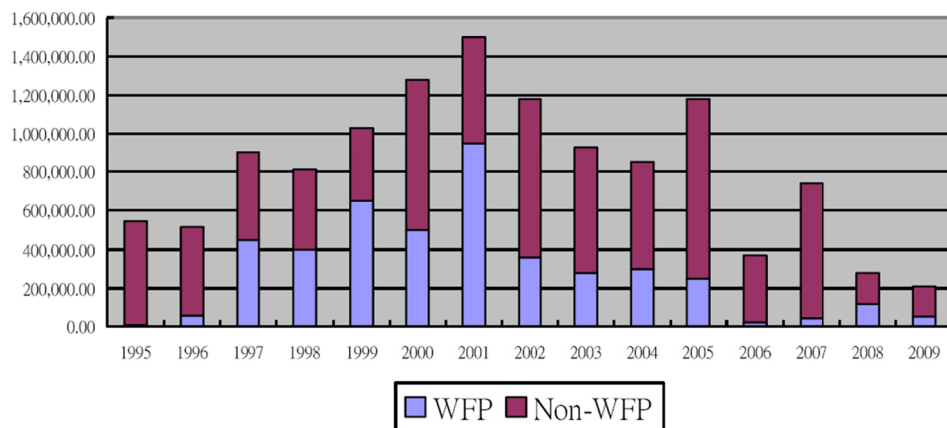
北韓飛彈試射，起於1993年蘆洞飛彈，1996年接受糧援後，陸續於1998、2006、2009、2012年多次試射飛彈，並進行核武試爆，充足的國際糧援可使北韓投注更多資源於研發飛彈與核武；若無法獲得糧援，北韓即會以飛彈或核武測試，威脅國際社會，以獲取糧援。西方企圖以援助為籌碼換取北韓棄核，北韓則試圖藉核武為籌碼爭取糧援，例如北韓於2005年9月「六方會談」後之聯合聲明承諾「無核化」，國際糧食援助重新啟動；2007年「六方會談」後，北韓承諾於第1階段關閉寧邊核反應爐的鈾生產，第2階段移除核設施，以交換重燃油與設施援助，

²⁴ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, 2012, pp. 16-17.

²⁵ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, p. 19; Toni Johnson, "The North Korea Food Aid Dilemma," Council on Foreign Relations, June 2, 2011.

促使北韓於 2007 年獲得龐大糧援（見圖 1）。不過，北韓從未遵守「無核化」承諾，反而透過「威脅挑釁－爭取對話－獲取援助－再威脅挑釁」循環，藉「無核化」誘使國際提供援助。

圖 1 北韓國際糧食援助（1995-2009 年）



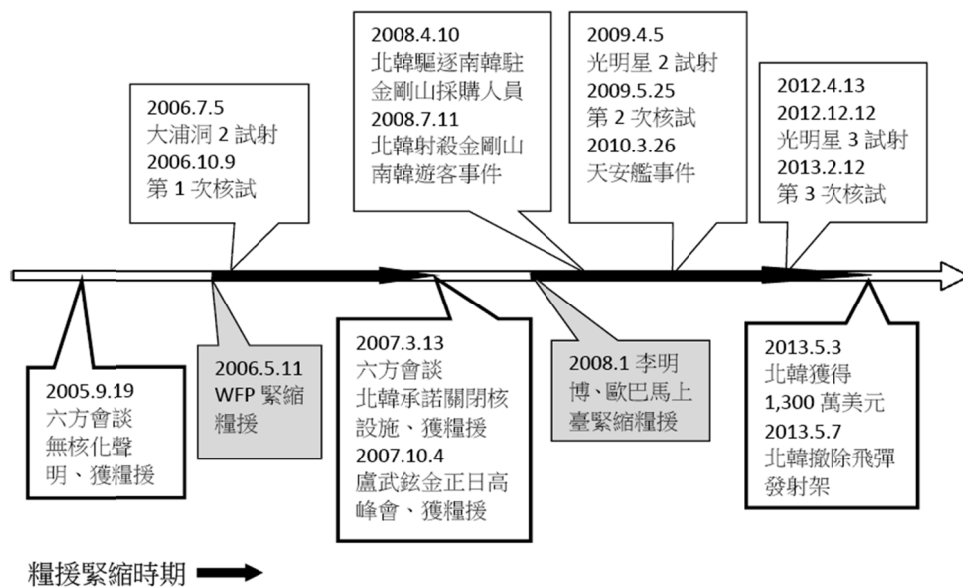
資料來源：Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, “Foreign Assistance to North Korea,” CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, April 26, 2012, p. 14；其中 2006 及 2008-2009 年國際糧援緊縮，北韓挑釁動作亦集中於此兩個時期（見圖 2）。

這類北韓式的「糧食外交」終於引起美韓警覺，同時在 2008 年上臺的歐巴馬與李明博決定在北韓糧援議題進行更為緊密的合作。兩國於該年開始大幅縮減援助計畫，也開啓了北韓於 2008-2013 年間最為頻繁的挑釁期，包括 2008 年驅逐南韓駐金剛山官員、槍殺南韓遊客；2009 年驅逐國際觀察員、²⁶進行飛彈試射與核武試爆；2010 年發動天安艦事件、延坪島事件，企圖逼迫國際社會重啓對話，尋求更多的糧食及能源援助。2011 年底金正恩接班後，挑釁不斷升級，除多次進行彈道飛彈（或酬載衛星火箭）試射、第 3 次核試，2013 年初更透過官方媒體向國際恐嚇將升高為核戰危機，有關危機卻在 5 月獲得金援後舒緩。這些

²⁶ Mary Beth Nikitin, *North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues*, pp. 1-2.

作為顯示金正恩亟欲進行權力鞏固，更凸顯其面對國內短缺的糧食問題苦無對策，想藉挑釁獲得援助（見圖 2）。²⁷

圖 2、北韓「邊緣策略」行為模式（2005-2013 年）



資料來源：作者自行繪製。

²⁷ 2013 年初一連串挑釁之後，兩韓終於在開城工業區找到和解的窗口，雙方在 5 月 3 日協議，南韓以補償工業區損失為由，將 1,300 萬美元（約 3.8 億韓圓）直接運入北韓，北韓遂於 5 月 5 日撤除飛彈發射架，其金援包括北韓工人 3 月份工資（730 萬美元）、2012 年度企業所得稅（400 萬美元）、通信和垃圾處理等（170 萬美元）費用，詳見〈詳訊：朝鮮稱韓方停止敵對行為才可重啟開城工業區〉，《韓聯社》，2013 年 5 月 5 日；〈政府官員：朝鮮尚未對我方要求做任何回應〉，《韓聯社》，2013 年 5 月 5 日；〈詳訊：政府先幫企業墊付 1300 萬美元給朝鮮〉，《韓聯社》，2013 年 5 月 3 日；“North Korea Withdraws Missiles from Launch Site,” *CNN*, May 7, 2013.

肆、各國的北韓援助政策

自 1953 年韓戰結束之後，北韓先後依賴俄羅斯與中共提供糧援，1995 年之後，美、「中」、日、韓轉成為主要提供援助國，北韓政權利用發展核武與彈道飛彈，對大國予取予求，藉以鞏固政權的延續。這些北韓口中的敵對國家，卻也是北韓最大援助來源，對國際政治而言是相當奇特的現象。

以最大援助國美國來說，根據國會報告，美國過去提供北韓援助包含糧食、能源、醫療等三部分：一、糧食：1995-2011 年間，提供糧食援助計 225 萬 8,164 公噸，價值約 7 億 815 萬美元，糧食援助約有 90 % 是透過聯合國「世界糧食計畫署」進行。²⁸二、能源：1995-2003 年間透過「朝鮮半島能源發展組織」對北韓進行能源援助達 4 億美元，美國於 2007 年將此議題置於「六方會談」討論，之後重新啟動援助，改由俄羅斯、美國、南韓及中共分擔，其中美國於 2007-2009 年間提供燃油 1 億 4,600 萬美元、輕水反應爐 4,500 萬美元。三、醫療：1995-2011 年間，美國提供醫療援助達 1,090 萬美元，其中 2008 年提供 400 萬美元給北韓鄉村地區醫院醫療設施；2010 年夏季水患後提供 60 萬美元醫療援助，²⁹有關美國援助北韓的資料請參考表 4。

表 4 美國援助北韓（1995-2011 年）單位：百萬美元

年度	糧食	能源	醫療	總計
1995	0.00	9.50	0.20	9.70
1996	8.30	22.00	0.00	30.30
1997	52.40	25.00	5.00	82.40
1998	72.90	50.00	0.00	122.90
1999	222.10	65.10	0.00	287.20
2000	74.30	64.40	0.00	138.70

²⁸ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, pp. 1, 16-17.

²⁹ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, pp. 3, 7-10, 22.

2001	58.07	74.90	0.00	132.97
2002	50.40	90.50	0.00	140.90
2003	25.48	2.30	0.00	27.78
2004	36.30	0.00	0.10	36.40
2005	5.70	-	-	5.70
2006	0.00	-	0.00	0.00
2007	0.00	45.00	0.10	45.10
2008	93.70	131.00	0.00	224.70
2009	5.60	15.00	4.00	24.60
2010	2.90	-	0.60	3.50
2011	-	-	0.90	0.90

資料來源：2010 年的糧食援助係 2008 財政年度預算調節配給而來，詳見 Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, April 26, 2012, p. 3.

然而，美國每年提供援助給北韓，若缺乏監督機制，可能導致援助遭挪用、供養軍隊、官吏等情事，平民飢荒情況不但無法改善，更將造成北韓領導人變本加厲、挹注更多資源加強研發軍備，以勒索國際，間接鞏固金氏政權統治地位。長此下去，國際社會的援助恐只是助紂為虐，美意遭扭曲。由經驗觀察，北韓挪用未經監督機制的援助進行軍備發展，反而讓北韓研發軍備有恃無恐，此項發展促使國際社會對於援助北韓採取更為謹慎的態度。事實上，小布希任內對於北韓獲得援助及同時發展軍備即有不滿。2002 年，北韓承認秘密研發濃縮鈾之後，2003 年美國隨即終止能源援助。2009 年，歐巴馬、李明博同時上臺，兩領袖在北韓政策上取得共識，決定將援助與無核化政策目標掛勾，即唯有放棄核武與飛彈研發才有援助，此政策被外界視為「戰略忍耐」(strategic patience) 政策主要內涵之一。以美國為例，除小部分醫療援助外，美國自 2009 年開始即未再提供北韓任何援助。³⁰美國對北韓的「戰略忍耐」政策內容還包括：一、對「六方會談」持開放態度，但北韓若無法對無

³⁰ 上表 4，2010 年後提供之糧食援助屬預算調節、醫療援助則是因應夏季洪災的人道援助，詳見 Emma Chanlett-Avery, Ian E. Rinehart, *North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation*, p. 19.

核化採取不可逆轉步驟，將拒絕重啓談判；二、兩韓無核化對話與兩韓關係改善之重要性高於「六方會談」、美國與北韓對話；三、尋求中共改變對北韓的戰略評估；四、透過更嚴格的制裁措施、聯合軍演與美、日、韓緊密合作回應北韓挑釁，其政策思維即在迫使北韓棄核做為交往的前提。³¹

2013 年，這項政策隨著歐巴馬連任而獲得延續，美國「六方會談」代表戴維斯（Glyn Davies）3 月 7 日在聯邦參議院聽證會上表示，北韓必須做出實質改變，美國才可能重啓對話，並強調「不會爲了重啓對話而補償北韓」。³²11 日，時任白宮國安顧問唐尼倫（Thomas Donilon）發表北韓政策四原則：一、與日、韓、「中」維持合作：歡迎中共支持安理會，並堅持北韓須放棄發展核武與飛彈之立場；二、不屈服威脅、不接受空洞承諾；三、捍衛美國與盟國安全：若發展或轉移有關技術，北韓將付出代價；四、持續鼓勵北韓經改：若北韓放棄發展核武與飛彈，美國準備協助經濟發展，美緬關係即是一例。³³2013 年 5 月 7 日，歐巴馬與來訪的南韓新任總統朴槿惠會談時再度表示，「北韓先製造危機，再換取讓步的時代已經結束了」，美韓會做好嚇阻準備，以因應侵略行爲，不會獎賞北韓的挑釁，呼籲北韓向緬甸學習，³⁴並對朴槿惠「朝鮮半島信賴進程」堅定支持。³⁵上述發言顯示北韓棄核是獲得援助的先決條件，未來美國也不打算任命新的「六方會談」代表。³⁶

南韓方面，對於北韓政策過去多半礙於軍事對峙，南北之間少有接觸與突破，惟民主化後，南韓國內政黨才在北韓政策上出現辯論。偏向自由派的金大中於 1998 年上臺，即開始推動無條件和解政策—「陽光

³¹ Mark E. Manyin, Emma Chanlett-Avery, Mary Beth Nikitin, *U.S.-South Korea Relations*, May 15, 2012, pp. 11.

³² Glyn Davies, "U.S. Policy toward North Korea," Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations, March 7, 2013.

³³ Liz Flora, "Complete Transcript: Thomas Donilon at Asia Society New York," Asia Society, March 11, 2013.

³⁴ 〈奧巴馬：美國隨時可與朝鮮開展對話〉，《韓聯社》，2013 年 5 月 8 日。

³⁵ Mark Landler and David E. Sanger, "Obama Backs South Korea President's Policy on North," *The New York Times*, May 7, 2013; "Remarks by President Obama and President Park of South Korea in a Joint Press Conference," The White House, May 7, 2013.

³⁶ 〈消息：美國短期內不會任命新任六方會談特使〉，《韓聯社》，2013 年 7 月 19 日。

政策」(Sunshine Policy)，並於 2000 年訪問北韓、會晤金正日，同時舉行史上首次兩韓高峰會，簽署《南北共同宣言》。同年金大中獲頒「諾貝爾和平獎」，任內總計提供北韓援助金額約 5.4 億美元(5,990 億韓圓)。³⁷接著，人權律師出身的盧武鉉上臺，由於同屬自由派陣營，2004 年遭國會投票彈劾，故也試圖藉由大幅提高援助金額，接續推動和解政策，彌補其內政表現不佳的窘境。2007 年，盧武鉉成為金大中之後再度造訪北韓的總統，第 2 次兩韓高峰會順利舉行，並共同發表《南北關係發展與和平繁榮宣言》，總計其任內提供北韓援助達 11.42 億美元(1 兆 2,672 億韓圓)，超過金大中的 2 倍。然而，觀察 1998-2008 年間，南韓援助大幅提高，非但無法阻止北韓研發彈道飛彈與核試企圖，其政策效果亦開始受到南韓民眾質疑。

隨著屬於保守派的李明博於 2008 年上臺，親美政策成為其外交政策主軸。³⁸2010 年 5 月 24 日，天安艦事件之後，李明博提出「524 制裁」談話，禁止北韓船隻進入南韓領海、中斷兩韓貿易、合作與交流、禁止民間人士訪問北韓、暫停對北韓投資和支援等政策陸續推出，並對北韓提出的「無核、開放、3,000 (美元)」政策，要求北韓徹底放棄核武、對外開放，讓國際社會協助北韓於 10 年內提升每人平均國民所得達到 3,000 美元等構想，³⁹相關政策均讓北韓感受到李明博政府的不友善。這個時期最為重要的政策手段，即是緊縮援助至僅剩 2.36 億美元(2,575 億韓圓)，其中政府基金僅約 9,394 萬美元(約 1,024 億韓圓)，尚不及民間援助的 1 億 4,230 萬美元(約 1,551 億韓圓)，由此可看出李明博政府在政策上已跟隨美國，把「無核化」做為提供援助的前提，也確認糧食與能源援助對北韓所具有的重要性。

³⁷ 〈關係低溫，南韓援北韓規模縮水〉，《中央社》，2012 年 10 月 8 日。

³⁸ 李明博的韓美關係藍圖在 2009 年 6 月訪美時的「韓美共同願景」聲明可充分反應，其中：(1) 重申韓美同盟對確保朝鮮半島和平的支持；(2) 韓美自由貿易協定(KORUS FTA)之推動，強化兩國太空、能源合作；(3) 加強因應全球性議題，例如反恐、反海盜、維和、傳染病等合作，詳見“Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” The White House, June 16, 2009.

³⁹ Charles L. Pritchard, John H. Tilelli Jr., Scott A. Snyder, *U.S. Policy toward the Korean Peninsula*, Independent Task Force Report No. 64 (New York: Council on Foreign Relations, 2010), p. 27.

表 5 南韓三任總統對北韓之援助

總統	金大中 (1998-2003)	盧武鉉 (2003-2008)	李明博 (2008-2013)
援助	5,990 億韓圓 (約 5.4 億美元)	1 兆 2,672 億韓圓 (約 11.42 億美元)	2,575 億韓圓 (約 2.36 億美元)
糧食 貸款	2,567 億韓圓 (約 2.31 億美元)	6,161 億韓圓 (約 5.55 億美元)	-

資料來源：“S. Korea’s Humanitarian Aid to N. Korea Drops to 16-year Low Last Year, *Yonhap*, January 27, 2013; 南韓統一部提交國會資料，〈關係低盪，南韓援北韓規模縮水〉，《中央社》，2012 年 10 月 8 日。

2012 年 12 月 19 日，與李明博同政黨的參選人朴槿惠當選第 18 屆總統。⁴⁰朴氏曾在 2011 年投書《外交事務》(*Foreign Affairs*) 期刊主張，她反對北韓發展核武，當選後將會要求北韓停止挑釁，並尋求建立兩韓互信 (Trustpolitik) 等，⁴¹該文被視為其競選總統之外交政見，而釋出部分善意似乎也希望能改變李明博政府在兩韓關係方面缺乏建樹的困境，然本質上朴槿惠與李明博在反對北韓發展核武與挑釁的立場一致。朴槿惠的北韓政策雖以「朝鮮半島信賴進程」為主軸，在 2013 年 5 月初訪美期間，與歐巴馬共同發表《韓美同盟 60 周年共同宣言》(*Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America*)，內容旨在鞏固兩國關係，⁴²但仍繼承李明博於 2009 年 6 月訪美時簽署的「韓美共同願景」(*Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea*) 文件精神，即希望藉發展全面性「韓美同盟」關係，以深化兩國關係與強化嚇阻能力，共同尋求迫使北韓放棄發展核武

⁴⁰ 朴槿惠係代表新世界黨參選，該黨前身為 1990 年成立的民主自由黨，1995 年改名為新韓國黨，1997 年新韓國黨和民主黨合併，改名為大國家黨，2012 年 2 月再改名新世界黨，〈南韓大國家黨，改名新世界黨〉，《中央社》，2012 年 2 月 2 日。

⁴¹ Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, September/ October 2011, Volume 90, Number 5, pp. 13-18.

⁴² “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America,” The White House, May 7, 2013.

的政策基調，均說明朴槿惠任內的北韓政策應不致有太大調整。

日本方面，安倍晉三回任首相後，將北韓援助政策與綁架問題掛勾，不再無條件提供糧食援助，明顯與美韓的政策保持同調，國家公安委員長兼綁架問題擔當大臣古屋圭司於 5 月訪問美國時即提到，「北韓若無意針對綁架問題進行對話，日本將難以提供大筆人道援助」。⁴³另外，古屋亦在 7 月接連出訪蒙古及越南，爭取兩國支持安倍的綁架政策，⁴⁴遊說兩國不再提供北韓糧食援助，企圖多方面圍堵國際援助，亦可看出日本已經理解到援助對北韓的影響。

另外，俄羅斯的北韓政策仍具有一定影響力，雖支持朝鮮半島「無核化」，但卻少有實際外交作為。⁴⁵最近有一項發展值得關注，俄羅斯為興建通過北韓境內之輸油管線，每年準備支付北韓約 1 億美元補償，⁴⁶這項金援不會被納為監督機制中，形同固定規費，北韓除藉此可獲取外匯，亦可能潛藏俄羅斯與北韓合作的可能性。

身為北韓的血盟，自新領導人習近平上臺後，中共逐步調整北韓政策。首先，於 3 月開始嚴格執行聯合國安理會第 2087 號決議案，包括針對設於中國大陸境內的北韓銀行監管措施；強化邊防、海關、公安機關制裁手段；5 月中國銀行亦正式關閉北韓外貿銀行帳戶，⁴⁷該銀行於 3 月被美國認定北韓對外取得研發武器資金之來源，日本、澳洲亦先後關

⁴³ 針對北韓綁架問題，北韓代表於 2002 年 9 月 17 日在與日本的雙邊對話中首度承認，目前此議題仍為日（北）韓兩國間的重要外交議題，聯合國人權理事會、聯合國大會均多次對此議題通過相關決議及報告，詳見《關於北朝鮮綁架日本人問題》，日本國外務省，2012 年；“Japan Vows No Aid to North Korea without Kidnappings Answers,” *AFP*, May 14, 2013.

⁴⁴ 〈日本綁架問題擔當相希望越南合作解決朝鮮綁架問題〉，《共同社》，2013 年 7 月 29 日；〈日本就解決朝鮮綁架問題尋求蒙古協助〉，《共同社》，2013 年 7 月 10 日。

⁴⁵ Charles L. Pritchard and John H. Tilelli Jr. Scott A. Snyder, *U.S. Policy toward the Korean Peninsula*, Independent Task Force Report No. 64, Council on Foreign Relations, 2010, pp. 25-26.

⁴⁶ “North Korea to Get \$ 100 Million Annually for Russian Gas Transit,” *RIA Novosti*, November 17, 2011.

⁴⁷ 〈中國建設銀行也停止與北韓業務往來〉，《朝鮮日報中文網》，2013 年 5 月 9 日；“Bank of China ‘Shuts North Korea Account’,” *AFP*, May 7, 2013；〈中銀關閉朝鮮外貿銀行帳戶〉，《中央社》，2013 年 5 月 7 日；〈中國嚴禁朝鮮銀行在中國境內的非法經營活動〉，《韓聯社》，2013 年 3 月 19 日。

閉北韓帳戶。

中共一連串舉動除加強對北韓施壓，說明北韓新領導人金正恩在上任後所採取的種種挑釁行為，非但未能獲得中共方面的充分支持，北京也對於北韓擁有核武深感不安，因為這可能迫使日本、南韓發展核武，且考量朝鮮半島情勢若急轉直下，爆發戰爭必將引來美軍、俄羅斯軍事干預，甚至迫使解放軍必須再度出兵支援北韓，屆時除危及現有朝鮮半島穩定情勢，損及習近平遵循和平發展的基本外交路線，破壞「半島不生亂」的「維穩」大戰略架構，也直接透露中共已意識其對中國大陸東部國防戰略利益所構成的嚴重危害。然而，外界在看待中共積極調整北韓政策之餘，仍需瞭解北韓在中共戰略的基本位置未有改變，且基於維護中國大陸安全利益，現階段北京調整北韓政策旨在懲罰金正恩，對其發展核武劃出紅線，即便在最壞的狀況下，中共也可能僅透過支持非金氏政權的領導人，繼續維持對北韓的影響力，不致放棄北韓。

伍、研究發現（代結論）

一、朝鮮半島「無核化」成為大國共識

朝鮮半島「無核化」從來都是美國、俄羅斯、中共、日本與南韓等國家高度關注的重要區域安全議題，美國採取恩威並施手段，提供糧食、能源援助，期望北韓棄核，但在缺乏具體成效後，轉而不再提供援助。俄羅斯為第二大核武國家，認為北韓發展核武將刺激日本、南韓等區域國家發展核武，導致遠東地區安全情勢轉趨複雜，因此早在蘇聯時期，於協助北韓建立研究用核反應爐之餘，亦逼迫北韓在 1986 年加入《不擴散條約》，並要求北韓必須遵守 2005 年「六方會談」的棄核承諾。⁴⁸

至於中共為維持「血盟關係」，於 2010 年天安艦事件後，反對聯合國安理會制裁案，卻導致南韓、日本與美國強化安全合作，周邊安全情勢空前惡化，金正恩上臺後積極發展核武、彈道飛彈及一連串挑釁作為，

⁴⁸ 〈俄外交部：俄朝在朝核問題一系列重要方面立場分歧〉，《俄新社》，2013 年 7 月 5 日；〈朝副外相金桂冠與俄方舉行會談，商討重啟六方會談〉，《韓聯社》，2013 年 7 月 4 日。

逐漸讓中共擔憂北韓發展核武可能引發半島情勢失控。⁴⁹在習近平上臺後，中共轉而積極配合聯合國各項決議，對北韓實施更多制裁措施。外交部長王毅在2013年4月6日利用與聯合國秘書長潘基文通話時強調，「我們的立場十分明確，不管局勢如何變化，都應堅持通過對話解決問題，堅持推進半島無核化，堅持維護半島和平與穩定。朝鮮半島是中國近鄰。我們反對任何一方在這一地區的挑釁言行，不允許在中國的家門口生事」；⁵⁰習近平8日更在博鰲亞洲論壇上稱，「國家無論大小、強弱、貧富，都應該做和平的維護者和促進者，不能這邊搭臺、那邊拆臺」，更暗指北韓「不能為一己之私把一個地區乃至世界搞亂。」⁵¹高官接連重話，具有兩個意涵：一是表明中共對區域和平有責任；二是中共有能力處理區域性安全議題，朝鮮半島情勢後來果真有降溫之趨勢。接著於6月，美「中」兩國領袖在加州舉行高峰會，一如預期的，北韓問題成為美國獲得的最具體成果。7月的第五輪美「中」戰略與經濟對話(S&ED)上，兩國在北韓棄核取得共識。⁵²南韓也加強與中共的合作，朴槿惠於2013年訪問中國大陸發表「『中』韓面向未來聯合聲明」即強調，核武發展嚴重威脅朝鮮半島、東北亞及世界和平穩定，將合作朝「無核化」邁進。⁵³緊接著，中共在7月26日派出國家副主席李源潮出席北韓慶祝韓戰勝利60週年活動時，當面向金正恩表達「擁核給中共戰略性安全帶來危害」，「將繼續執行聯合國安理會制裁案」的立場，⁵⁴「『中』朝血盟關係」似乎已進入60年來最低點。金正恩的「邊緣策略」最終引來美國、中共、南韓聯手牽制，其結果應是始料未及，但也再度確認中共、美國與俄羅斯等幾個現有核武大國不允許東北亞出現新擁核國家的底線，朝鮮半島「無核化」已是大國共識，北韓若想創造出2010年天安艦事件後，「中」俄聯手反對聯合國安理會通過制裁案的國際局面，恐

⁴⁹ 〈中評論壇：朝半島危機影響亞太安全〉，《中國評論網》，2013年7月30日；〈朝鮮核爆中國該如何應對？〉，《中國評論網》，2013年2月13日。

⁵⁰ 〈王毅表態「不允許在中國家門口生事」〉，《新華網》，2013年4月7日。

⁵¹ 〈博鰲亞洲論壇2013年年會開幕，習近平出席開幕式並發表主旨演講〉，中共國防部，2013年4月8日。

⁵² 〈第五輪中美戰略對話具體成果清單公布〉，中共外交部，2013年7月12日。

⁵³ 〈中韓面向未來聯合聲明〉，中共外交部，2013年6月28日。

⁵⁴ 〈安理會將不停止制裁....當面給金正恩警告〉，《東亞日報中文網》，2013年8月2日。

先軍政治與糧食外交

有其難度。

二、北韓藉挑釁勒索國際社會的時代恐將不再

根據美國會研究處報告的統計，各方於 1995-2008 年間對北韓的糧食援助，中共約占 26.9%、南韓 26.5%、美國 17.5%、日本 10.7%，各國提供援助理由不一，中共利用援助維持影響力，美、日、韓則希望透過援助利誘北韓放棄核武。在 1997-2005 年間，國際糧食援助大幅攀升，北韓卻利用此時機大力發展核武與彈道飛彈，第一枚「大浦洞一號」長程飛彈即在 1998 年發射。2006 年金正日突然緊縮聯合國「世界糧食計畫署」駐北韓之常駐人員規模，抵制國際監督，隨後進行核武試爆。⁵⁵可以觀察的是，國際社會從未拒絕援助北韓，惟認為北韓政府在分配糧援方面偏好軍隊，故要求北韓必須接受援助監督機制，例如北韓曾於 2010、2011 與 2012 年夏季遭逢水患，而主動尋求美國、南韓糧食援助，但卻都因為拒絕糧食監督機制而無法執行。⁵⁶

長期看來，北韓在糧食生產與分配問題上的諸多挑戰，加上全球極端氣候、外匯短缺、糧食期貨價格上漲等影響，北韓未來的糧食問題恐仍將持續，難以在短期間獲得解決。更重要的是，美國、日本、南韓為避免北韓利用援助為下一波挑釁儲備能量，均已不再無條件提供援助，日本更尋求越南、蒙古跟隨其腳步，在北韓援助政策上共同合作，若中共也能在援助政策上與多數國家同步，北韓想要透過挑釁勒索國際，以獲取援助的時代恐將不再。

三、北韓的下一步：棄核或經濟改革

一直以來，糧食問題就是北韓領導人必須面對的嚴酷考驗，國際糧援緊縮旨在迫使北韓在發展核武與獲取援助之間做出選擇，然而北韓卻想「魚與熊掌兼得」，既獲得國際援助，又能發展軍備。目前，金正恩仍是以「先軍政治」為優先，即透過發展核武軍備，創造對外談判、爭取國際援助之籌碼，北韓財政部長崔光進在最高人民大會報告稱，2013

⁵⁵ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, p. 14.

⁵⁶ “Pyongyang Asks U.S. to Restore Food Aid: Source,” *JoongAng Ilbo*, February 9, 2011.

年度國防預算將占全國財政支出的 15.8%，⁵⁷將大部分的資源挹注於軍備發展，說明金正恩執政以來的國家發展重心所在即是「先軍政治」。不過，面對糧儲捉襟見肘，北韓下一步發展的可能方向有：第一，尋求無援助經驗國家之協助，例如 2013 年 4 月 16 日北韓罕見地以外交信函向蒙古政府尋求糧食援助，⁵⁸但日本已注意到，並希望日蒙合作應對北韓問題，北韓的如意算盤可能不容易實現。

再者，由於南韓過去甚少要求監督機制，北韓可能從開展雙邊合作、舉行雙邊會談、高峰會向南韓尋求糧食援助。惟過去南韓援助北韓未能促使北韓棄核，北韓核武與彈道飛彈試驗反而更加密集，這項趨勢迫使親美的李明博轉而縮減援助，⁵⁹一改過去金大中、盧武鉉 2 位自由派總統的援助政策。現任朴槿惠與李明博同政黨，均屬保守派政治路線，朴槿惠試圖藉開展與中共之戰略合作，以及強化民間人道援助監督，對於北韓援助政策亦採取較為保守的立場。⁶⁰由此可知，面對日趨嚴峻的國際孤立狀態，金正恩想藉過去挑釁方式獲取援助，成功機率似乎並不高，改善南北關係應是最可能的方式。目前值得觀察的是，北韓在重啓開城工業區談判方面，已接受妥協保證往後工作區運作正常，⁶¹北韓亦對兩韓親人相聚議題釋出善意，兩韓關係似有出現和緩跡象。

至於選擇與中共重修舊好，以獲取援助仍不應被排除，例如中共國家副主席李源潮 7 月 27 日出席韓戰停戰 60 週年活動。⁶²兩國確實可能

⁵⁷ 〈金正恩閱兵，重申軍事優先〉，《中時電子報》，2012 年 4 月 16 日；〈北韓大閱兵堅持軍事第一〉，《自由電子報》，2012 年 4 月 16 日。

⁵⁸ Jeyup S. Kwaak, "North Korea Asks Mongolia for Food Aid," *The Wall Street Journal*, April 22, 2013.

⁵⁹ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, April 26, 2012, p. 14; Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, March 12, 2011, pp. 20-21

⁶⁰ 〈南韓允民間團體訪北韓監督援助〉，《中央社》，2013 年 8 月 13 日。

⁶¹ 〈關於恢復開城工業園區正常運轉的協議（全文）〉，《韓聯社》，2013 年 8 月 14 日；〈韓朝商定重啟開城工業區保障園區絕不停工〉，《韓聯社》，2013 年 8 月 14 日；〈祖平統發言人發表正常運轉開城工業區措施〉，《朝鮮中央通訊社》，2013 年 8 月 7 日；〈青瓦臺：只有朝方承諾杜絕停工事態才可重啟開城園區〉，《韓聯社》，2013 年 7 月 26 日。

⁶² 北韓曾試圖尋求中共對於其發展核武之諒解，北韓人民軍政治局局長崔龍海於 2013

重修舊好，但金正恩可能不會願意為援助而受制中共。另一項可能是，北韓自身的改變，例如進行經濟改革、改變對外強硬路線、安排新人事等措施扭轉形象，⁶³其中推動經改可改善國內問題、鞏固政權，亦可獲得中共的信賴，並藉此向國際傳遞溫和勢力主導政局之形象，對爭取國際援助確有助益，然北韓是否願意如此？若北韓在一段時間後又故態復萌，重回「邊緣策略」，外資可能仍只是做為北韓威脅國際社會的籌碼。

由於北韓問題在國際社會受到廣泛關注，聯合國安理會陸續通過第1718、1874及2087號決議案，對北韓實施制裁，顯示北韓挑釁作法已經破壞國際反擴散機制，衝擊國際安全與區域和平穩定。值得關注的是，2012年2月29日，美國與北韓曾達成「閏日協議」(Leap Day Agreement)以棄核換取援助，但卻換得北韓在4月13日的飛彈試射，此導致10月水患後，北韓轉而尋求非「六方會談」國家如蒙古、印尼與越南之糧食援助。⁶⁴近年美國、日本、南韓及中共在北韓議題上的合作趨於緊密，我國與北韓雖維持少額貿易活動，但身為西太平洋重要的一員，應持續關注北韓對東北亞和平穩定之影響，呼籲其停止發展核武等挑釁作為，未來若北韓內部之人道危機升高，有必要提供人道援助，亦需有完善的監督機制配合，以符合國際援助的發展趨勢。

(本文為作者個人意見，不代表本部政策立場)

年5月22-24日訪問中國大陸期間，即向習近平表達希望中共承認北韓為核武國家，惟遭拒，〈李源潮晤金正恩傳習總口信〉，《新華網》，2013年7月27日。

⁶³ 金正恩於派遣崔龍海5月訪問北京擔任特使，7月27日韓戰停戰60週年閱兵亦由其代表演說，是否顯示國防委員會副委員長張成澤未獲金正恩信任，值得後續關注，〈北韓特使曾要求中方承認擁核國地位遭拒〉，《朝鮮日報中文網》，2013年6月17日。

⁶⁴ “Food Aid Delivered to the DPRK,” North Korea Economy Watch, October 5, 2012.

專題分析

日本軍事戰略發展之研析

謝游麟

陸軍上校主任教官

童光復

陸軍專科學校少將校長

摘 要

二戰戰後至今，日本的軍事戰略經歷了一個從無到有的演變過程，大致可區分為「依賴美軍」、「共同防衛」、「自主防衛」、「海外參與」，以及「區域干預」等階段。日本現在的軍事戰略仍保持「專守防衛」的方針，只是在內涵上由「被動」轉為「主動」，由「本土防禦」、「近岸防衛」，演變至「遠洋截擊」、「機動防衛」。日本軍事戰略在未來發展方面，預判將朝以下方向發展：一、堅持日美軍事同盟，為發展軍事力量創造條件；二、進一步突破「專守防衛」戰略之內涵，積極為謀求「先發制人」戰略造勢；三、持續「質量並重」的精兵政策，以建立「機動、靈活、多能、高效」的現代化部隊；四、加強對中共和北韓的軍事部署，建立全方位防禦體系。

關鍵字：共同防衛、自主防衛、海外參與、區域干預、專守防衛

A Study of Japan's Military Strategy Development

You-lin Shei

General Instructor of War College
National Defense University

Kuang-fu Tong

Commandant
Army Academy

Abstract

Since the end of WWII, Japan has started the development of its military strategy. Generally speaking, the process could be broken down to five phases: relying on the U.S. military, mutual defense, self-defense, oversea participation, and regional interference. Nowadays, Japan still applies “exclusively defense-oriented strategy” as the guidance of its military strategy; however, its implications have turned from passive to active, and have evolved from homeland defense and near-shore defense to deep-sea interception and mobile defense. It is predicted that Japan's military strategy will: first, stick to the U.S.-Japan Alliance to create advantages for developing military strength; second, break through the implications of “exclusively defense-oriented strategy” to shape conditions for preemptive strategy; third, continue to implement the policy which values both the quantity and quality of troops, so as to build a mobile, agile, multi-functional, and highly effective modern force; and forth, strengthen the military deployment against Mainland China and North Korea and build a comprehensive defense system.

Keywords: Mutual defense; self-defense; oversea participation; regional interference; exclusively defense-oriented strategy

壹、前言

二戰結束前，日本曾經是一個長期被軍國主義統治的國家。自 1868 年「明治維新」之後，日本軍國主義統治者推行「大陸（擴張）政策」，¹為在亞洲和太平洋地區稱霸，相繼發動甲午戰爭、日俄戰爭、侵華戰爭和太平洋戰爭，給亞太地區國家及人民帶來嚴重災難，也給日本自身帶來慘痛的戰爭創傷。戰後初期，日本實行「非軍事化」，並於 1947 年制定《和平憲法》；同時確立「經濟立國」的國策，優先發展經濟，使戰後經濟大幅增長。不過，日本並沒有因為《和平憲法》和「經濟立國」而鬆懈對軍事發展的重視，反而根據國內外形勢發展需要，有計畫地建立、恢復和發展軍事機構及武裝力量，至今已躋身世界軍事大國之一，引起亞太各國重視。就我國而言，日本緊鄰臺灣，與我國有釣魚台列嶼（日稱尖閣諸島）主權、漁權及與那國島「防空識別區」（Air Defense Identification Zone, ADIZ）等爭議。因此，對日本軍事戰略的發展，實有必要加以關注，並提出相關策略以爲因應。

貳、20 世紀日本軍事戰略之發展

日本的防衛政策有三大法律基礎，分別是《日本國憲法》、《日美安全保障條約》與《聯合國憲章》。²在這三大法律基礎上，建構出日本「國防基本方針」、「防衛計畫大綱」及「中期防衛武力整備計畫」，三者分別代表國防基本政策原則、長期防衛大綱方向及中短期防衛武力計畫，同時指導日本軍事戰略、日美同盟關係及軍備建設發展。³

二戰戰後至今，日本的軍事戰略經歷了一個從無到有的演變過程，其軍事戰略發展過程大致可區分爲 20 世紀的「依賴美軍」、「共同防衛」、「自主防衛」等三個階段，以及 21 世紀的「海外參與」及「區域

¹ 日本的「大陸政策」是從明治維新到第二次世界大戰期間日本政府推行的侵略擴張政策，意圖先吞併朝鮮、中國等周邊大陸國家，最終稱霸東亞乃至全世界。見黑川雄三著，楊民軍等譯，《簡明近現代日本軍事戰略史》（北京：軍事科學出版社，2009 年 9 月），頁 3。

² 劉世剛，《日本安全政策與軍事力量發展構想》（北京：軍事科學出版社，2006 年 1 月），頁 6。

³ 楊永明，〈日本防衛計畫大綱解析〉，《青年日報》3 版，2005 年 1 月 20 日。

干預」等兩個階段，分述如后：

一、「依賴美軍」階段（1945-1954 年）

（一）「非軍事化」時期（1945-1950 年）

1945 年 8 月，日本戰敗並宣布無條件投降，美軍進駐日本，並將其置於「非軍事化」的狀態下，此時日本舊有軍事法令、機構及軍隊全部廢除並解散。1947 年 5 月，日本頒布實施《日本國憲法》，其中第 9 條「和平條款」約束日本軍事政策、限制其軍備發展、防止軍國主義復活。⁴在此同時，美國採取「包圍遏制」蘇聯為首等共產國家的政策，極力推行「變日本為對付共產主義的防波堤」，把日本看作是其在遠東遏制蘇聯的重要屏障。⁵日本在這一階段的主要戰略思想是依賴美國「保護傘」，以蘇聯、中共、北韓為敵，企圖漸進式地重建軍隊。直至 50 年代中期之前，日本一直未恢復具有軍事性質及職能的機構和部隊，也沒有自身獨立的軍事戰略。

（二）「軍力籌建」時期（1950-1954 年）

1950 年 6 月，韓戰爆發，美國積極將日本變成「不沈的航空母艦」，既是前進基地，也是後方支援基地。⁶由於各取所需，兩國遂於 1951 年 9 月 8 日簽訂《日美安全保障條約》，⁷日美結盟對日本來說，主要是尋求美國的軍事保護，在國防上依賴美軍。因此，日美安全保障體制是當時日本軍事戰略的核心。

韓戰爆發後，駐日美軍大量調往朝鮮半島，削弱了防衛日本的力量。當時駐日美軍總司令麥克阿瑟（Douglas MacArthur）遂於 1950 年 7 月致函時任日本首相吉田茂，要求日本在 50 天內建立「警察預備隊」。據此，日本政府於同年 8 月組建「警察預備隊」，這是戰後日本最初的武裝力量，也是後來日本陸上自衛隊的前身。接著，又於 1952 年 4 月

⁴ 袁楊，《日本軍事基本情況》（北京：軍事科學出版社，2006 年 4 月），頁 80。

⁵ 湯晶陽等，《世界主要國家軍事戰略》（北京：國防工業出版社，2005 年 9 月），頁 97。

⁶ 同註 4，頁 81。

⁷ 1951 年《日美安全保障條約》全文見註 4，頁 563-564。

組建「海上警備隊」，為重建海軍奠定基礎；同年 8 月，保安廳成立。1954 年 6 月，日本國會正式通過「防衛二法」：《防衛廳設置法》和《自衛隊法》；同年 7 月，保安廳改為防衛廳，保安隊改為陸上自衛隊，海上警備隊改為海上自衛隊，同時新成立航空自衛隊。至此，日本戰後基本軍力籌建工作告一段落。⁸

二、「共同防衛」階段（1955-1976 年）

（一）「軍備重建」期（1955-1957 年）

1955 年，日本經濟已恢復並超過戰前水準，日本軍力籌建告一段落，遂展開軍備全面重建，包括國防戰略方針的擬定、國防體制的確立、軍事機構的組建、部隊的編成、裝備的補充等，以奠定日後充實和提升日本軍力的基礎。1956 年 2 月，日本政府頒布《國防會議構成法》，設立日本最高軍事審議機構「國防會議」；1957 年 5 月，經「國防會議」審議，內閣會議通過《國防基本方針》，⁹這是日本戰後第一個有關國防戰略的綱領性文件（也是 1976 年《防衛計畫大綱》的前身），其主要內容包括「按照國力、國情，在自衛所必須的限度內，逐步發展有效的防衛力量」；「對於外來侵略，依靠同美國的安全保障體制予以阻止，直至將來聯合國有能力且有效地制止這種侵略時為止。」¹⁰在《國防基本方針》指導下，日本在 1958 到 1976 年間有計畫、有步驟地推動了四次《防衛武裝力量整備計畫》，大幅提升了日本軍備的量與質。

（二）「軍備充實」時期（1958-1966 年）

1. 第一次《防衛武裝力量整備計畫》（1958-1960 年）—建設「基礎防衛力量」

本次擴軍計畫（簡稱「一次防」）是 1957 年在內閣會議上確定的，此時駐日美軍已經大批撤離，只剩下約 7 萬人。在此情況下，日本政府

⁸ 關永豪等，《外國及臺灣地區軍事戰略研究》（北京：解放軍出版社，2007 年 4 月），頁 166-167。

⁹ 1956 年《國防基本方針》全文見註 4，頁 562。

¹⁰ 黑川雄三著，楊民軍等譯，《簡明近現代日本軍事戰略史》（北京：軍事科學出版社，2009 年 9 月），頁 235。

有危機感，認為整建其防禦態勢是當務之急，於是制定了以整建「基礎防衛力量」為目標的第一次《防衛武裝力量整備計畫》，準備在為期 3 年內，充實陸上防衛力量，同時建立海上和空中防衛力量的「基本態勢」，以填補美軍撤出後留下的權力真空。¹¹

1960 年「一次防」完成後，日本陸上自衛隊已達 17 萬人，計畫完成率為 95%；海上自衛隊艦艇 11.7 萬噸，飛機 216 架，計畫完成率為 98%；航空自衛隊飛機共 1,115 架，編成 14 個航空隊，計畫完成率為 85%。「一次防」計畫特別注重新式武器的研究和開發，並努力使之國產化。¹²

2. 第二次《防衛武裝力量整備計畫》（1962-1966 年）—應付「局部戰爭以下的侵略」

「二次防」因 1957 年開始的大規模反日美安保示威而推遲了 2 年，直到 1961 年 2 月，計畫才獲通過。本次計畫的防衛力量規模（數量）和能力（質量）的建設目標是要建立「可應付傳統局部戰爭以下的侵略」。¹³日本從 1962 年開始實施「二次防」，其主要內容是，更新自衛隊的武器、車輛和艦艇等，逐步使用國產新式武器來替代。「二次防」到 1967 年 3 月完成時，日本陸上自衛隊兵力達 17.15 萬人，預備役 2.4 萬人，下設 5 個軍區、13 個師，增設 2 個地對空飛彈營；海上自衛隊兵力為 3.6 萬人，各型艦艇 227 艘（14.02 萬噸），飛機 239 架。第一艘傳統驅逐艦「天津風」號及第一次擴軍計畫期間建置的艦艇全部服役，並新建以國產潛艦為主力的潛艦部隊；航空自衛隊兵力為 4.5 萬人，擁有各型飛機 1,095 架，編成飛行隊 23 個，19 個戰鬥機隊，24 個航空警戒隊，組建 2 個「勝利女神」防空營，建立自動防空警戒管制系統。¹⁴

（三）「軍備現代化」時期（1967-1976 年）

1. 第三次《防衛武裝力量整備計畫》（1967-1971 年）—加強「周

¹¹ 同註 10，頁 236。

¹² 閻德學，《日本戰略文化及軍事走向》（北京：人民出版社，2006 年 8 月），頁 197-8。

¹³ 同註 10，頁 236-7。

¹⁴ 同註 12，頁 198-9。

圍海域的防衛力」

1967 年 3 月，日本內閣國防會議決定「三次防」擴軍計畫，其所列專案包括：加強保護海上交通和海峽防禦能力，強化重要地域的防空能力，增加彈藥儲備，提高持續作戰能力，一定程度上彌補了《防衛計畫大綱》遲遲未能制頒所造成的缺憾。¹⁵「三次防」的目標是要充實和加強陸、海、空三軍機動和快速反應能力，重點是發展海軍，計劃大量配備各種先進武器裝備，使自衛隊真正具有獨立的海上和空中防衛機動能力。¹⁶

到 1972 年 3 月，計畫完成時，日本陸上自衛隊兵力達 17.9 萬人，預備役兵力增至 3.6 萬人、5 個軍區、13 個師、4 個防空飛彈營。新組建 1 個直升機旅，新增加 280 輛戰車和 156 輛裝甲運兵車；海上自衛隊兵力 3.8 萬人，新組建 1 個護衛隊群，5 個配屬地方隊的護衛隊和 2 個潛艦隊，擁有各型艦艇 200 艘（約 14.4 萬噸），飛機約 250 架；航空自衛隊兵力 4.1 萬人，新組建 4 個「勝利女神」防空飛彈營，擁有各型飛機約 940 架，編成 10 個戰鬥機隊。¹⁷「三次防」的計畫執行期間，美國停止了對日本的無償軍援，日本遂開始著手規劃自主防衛體制。

2. 第四次《防衛武裝力量整備計畫》（1972-1976 年）—應付「小規模侵略」

「四次防」計畫於 1972 年 2 月提出，要點是在鞏固現有防衛力量的基礎上，重點加強海軍和空軍，提高機動作戰和協同作戰能力，大力發展裝備和火箭，使自衛隊「在日本周圍保持必要限度的空中優勢和制海權。」¹⁸「四次防」計畫為期 5 年，總經費約 5.2 萬億日圓，是「三次防」的 2 倍。由於適逢美「中」和解及石油危機衝擊，此方案被輿論批判為「凱子軍購」，所以在計畫中首次加入「形勢判斷」和「防衛構想」等內容。¹⁹透過「四次防」計畫的擬定，也等於為 1976 年《防衛計

¹⁵ 同註 10，頁 238。

¹⁶ 同註 12，頁 199。

¹⁷ 同註 12，頁 199。

¹⁸ 同註 10，頁 239。

¹⁹ 對「國際形勢」的判斷：在總體趨向緩和的形勢下，美、蘇、「中」三國依然利益

畫大綱》的制頒做好準備。²⁰

三、「自主防衛」階段（1976-2000 年）

（一）「專守防衛」時期（1976-1982 年）

20 世紀 60 年代日本經濟快速發展，到了 1968 年日本的國民生產總值躍居到繼美國之後的世界第二位。爲了因應國內外形勢變化，日本於 1970 年 10 月首次發表防衛白皮書，確立「專守防衛」的軍事戰略，²¹主張在繼續堅持日美安保體制的同時，加強「自主防衛」，主要作戰對象由中共、北韓再次轉變爲蘇聯，在軍隊建設上則提出建設一支能應付小規模軍事入侵的「基礎防衛力量」。²²惟這個戰略被正式提出後，部分人士認爲「專守防衛與嚇阻戰略是難以並存的概念」、「實際上是非常難以作戰的戰略」。²³因此，對「專守防衛」軍事戰略內涵進行調整，其具體舉措就是日本於 1976 年 10 月制定《防衛計畫大綱》（以下簡稱《76 大綱》），並於 1978 年制定《日美防衛合作指導方針》（以下簡稱《78 指針》）。²⁴制定上述大綱和指針之後，「專守防衛」軍事戰略發生了幾個比較顯著的變化：²⁵

1. 在作戰對象方面，明確了假想敵，公開指出蘇聯是日本的「潛在威脅」。
2. 在兵力部署方面，加強對蘇聯的兵力部署，並完成三個海峽（宗谷、津輕、對馬）及西太平洋廣大海域的對蘇監視機制。

交錯，儘管發生大規模武裝衝突的可能性較低，但發生有限武裝衝突的可能性不能排除；「防衛構想」是，堅持日美安保體制，依靠美國的核嚇阻力對付核威脅。萬一遭受侵略時，日本獨立應付「小規模直接侵略」，對於「小規模以上規模的武力侵略」，則在美國協助下排除。見註 12，頁 239。

²⁰ 同註 10，頁 239。

²¹ 盛欣等，《富士軍刀——日本軍事戰略發展與現狀》（北京：解放軍出版社，2002 年 2 月），頁 73-74。

²² 同註 21，頁 75。

²³ 同註 21，頁 74。

²⁴ 1976 年《防衛計畫大綱》及 1978 年《日美防衛合作指導方針》全文見註 4，頁 579-82 及 681-5。

²⁵ 同註 21，頁 80-81。

3. 在軍隊建設方面，確立「質重於量」的方針，加速推進武器裝備的國產化、現代化。在不進行大規模擴充人員數量的前提下，著重提高質量。
4. 在作戰指導方面，開始強調「嚇阻防衛」和「防患於未然」，並進一步強調實行「自主防衛」，從依賴美國的軍事保護、等待美軍增援，轉為著眼於自力粉碎外敵小規模武力入侵。
5. 在防衛範圍方面，將「周邊海域」的範圍由過去的「日本海 100 浬、九州西方 200 浬、太平洋一側 300 浬和遠洋航線 500 浬」，擴大為「周邊數百浬和遠洋航線 1,000 浬」，日本海上自衛武力開始從近海走向遠洋。
6. 在戰略合作方面，進一步明確日美作戰分工，即美國負責提供核嚇阻、戰略進攻及作戰支援，日本承擔本土防禦、防空、海峽封鎖及關島以西、菲律賓以北的反潛護航作戰。

由上述可知，日本「專守防衛」軍事戰略經過第一次調整，其內涵有很大的拓展，開始由「消極防禦」向「積極防禦」轉變。

（二）「前方阻止」時期（1983-1994 年）

20 世紀 80 年代中期前後，日本隨其綜合國力的提升及軍事實力的增強，開始對「專守防衛」戰略進行第二次調整。其中 1983 年的《日本防衛白皮書》首次提出「海上殲敵」、「洋上防空」的戰略方針，其重點是在海洋（公海）上，而不是在日本本土上阻擊、殲滅來犯之敵，修正以往的「刺蝟防禦戰略」，即「列島守備型」的戰略方針。²⁶

陸、海、空三自衛隊根據此一戰略方針，相應地調整了各自的軍種戰略。其中，陸上自衛隊改變以往「內陸持久戰」的作戰指導，將之調整為「殲敵於海上或水際灘頭」，避免在本土進行戰鬥；海上自衛隊將「近海防禦」（重點保衛港灣、海峽）的作戰指導思想調整為「海上殲敵」（保衛日本周邊海域和 1,000 浬海上航線），強調遠洋的制海權和制

²⁶ 同註 4，頁 87。

空權。為提高海上航線的反潛和水面打擊能力，海上自衛隊裝備 P-3C 反潛巡邏機，建設新型護衛艦及神盾級飛彈驅逐艦等，實現艦艇飛彈化；航空自衛隊則改變「要地防空」、「本土防空」的作戰指導思想，調整為「廣域防空」、「海上防空」（在遠離本土的海上攔截敵機），強調「早期預警、快速反應、海上攔截、海空決戰」。為此，航空自衛隊成立了航空警戒隊，逐步使用 F-15 戰鬥機和「愛國者」地空飛彈替換 F-4EJ 戰鬥機和「勝利女神」防空飛彈，並引進 E-2C 空中預警機及空中加油機，以建立起大縱深、多層次的防空體系，力求殲敵於數百浬之外。²⁷

調整後的「專守防衛」戰略的基本內涵是：以蘇聯為主要假想敵；以美國的戰略嚇阻力量為後盾，以日本高素質的戰術力量為主；以西太平洋的廣闊空間為戰場，以一道（北海道）、兩線（東南、西南遠洋航線及其與本土所夾三角形海域）、三海峽（宗谷、津輕、對馬）為防禦重點，並以海、空決戰為主要作戰樣式。它的基本特徵是「北守南進」，也就是在確保以北海道為中心的領土安全的同時，也確保日本謀求海外資源、市場，向太平洋的廣闊空間發展。「專守防衛」戰略經過兩次調整之後，它的內涵已經發生了深刻變化，由於防衛區域的擴大和作戰思想的轉變，已經大幅背離了它原來的意義。²⁸

（三）「主動先制」時期（1995-2000 年）

冷戰結束後，由於蘇聯解體，兩極格局崩潰，日本所面臨的直接和現實威脅消失。在此國際形勢產生巨大變化之際，日本於 1995 至 2000 年間對其「專守防衛」軍事戰略進行第三次調整，具體措施如后：

1. 1995 年 11 月制定新的《防衛計畫大綱》：²⁹

日本防衛當局認為，《76 大綱》制定以來，經歷約 20 年，國際形勢已發生巨大變化，《95 大綱》的制定乃是為調整日本的防衛政策，以適應冷戰結束後的東北亞安全環境為目的。《95 大綱》規定日本的安全保障和防衛的基本方針是：堅持「專守防衛」，不做威脅他國的軍事大

²⁷ 同註 12，頁 222。

²⁸ 同註 21，頁 92-93。

²⁹ 1995 年《防衛計畫大綱》全文見註 4，頁 686-693。

國、堅持日美安全保障體制、確保「文人領軍」、恪守「無核三原則」；³⁰同時自主地建設一支「適度的防衛力量」。在自衛隊的任務方面，《95大綱》認為自衛隊的任務應擴充為三大項：「一是保衛日本；二是應付大規模災害等各種事態，三是為建立更加穩定的安全保障環境做貢獻。」其中，第二、三項是首次做為自衛隊的任務。在自衛隊的第二大任務中提到「周邊地區發生可能影響日本的安全與和平的事態」（即「周邊事態」）概念；第三大任務的含義是，要求自衛隊積極參加聯合國的維和行動（peace-keeping operations, PKO）和其他國際救援活動、推進雙邊或多邊安全保障對話和防衛交流的工作等。藉此，日本自衛隊的職能與作用得到擴展和強化，並為海外派遣活動強化其合理性。³¹

2. 1996 年 4 月日美發表《日美安全保障聯合宣言》：

《95 大綱》重申日美安保體制的有效性，接著在 1996 年 4 月時任美國總統柯林頓訪日時，日美共同發表《面向 21 世紀的同盟—日美安全保障聯合宣言》（以下簡稱《聯合宣言》）。³²《聯合宣言》對兩國政府在 1960 年締結的《共同合作和安全保障條約》進行根本性的修改和補充。《聯合宣言》再次強調，日美兩國緊密的防衛合作是保衛日本最有效的方式，日本將以日美安全保障體制為基礎，繼續以提供設施和土地做出「能力所及的貢獻」；《聯合宣言》亦指出，「為應付國際安全保障形勢中可能發生的變化，雙方須就最能滿足兩國政府所需的防衛政策，以及包括駐日美軍兵力構成在內的軍事態勢繼續進行密切協商。」³³

3. 1997 年 9 月日美重新制定《日美防衛合作指導方針》：³⁴

《97 指針》的主要目的之一，在使日美兩國平時和發生緊急事態時應發揮的作用及合作與協調的方式，明確律定其基本框架及方向。《97 指針》規定未來日美防衛合作包括「平時」的合作、「日本有事時」的合作和「日本周邊有事時」的合作等，其中「日本周邊有事」的合作是

³⁰ 「無核三原則」即不擁有、不製造、不引進核武。

³¹ 同註 21，頁 96-97。

³² 1996 年《日美安全保障聯合宣言》全文見註 4，頁 571-574。

³³ 同註 21，頁 98。

³⁴ 1997 年《日美防衛合作指導方針》全文見註 4，頁 582-589。

核心。³⁵其中關於「周邊事態」概念，《97 指針》表示「它不是地理概念，而是著眼於事態性質」，也因此擴大日美安全合作範圍。《97 指針》使日美合作關係發生質變，由「保衛日本」為主的內向型合作關係轉向「介入周邊」地區事務為主的外向型合作關係。

4. 1998 年 4 月日本政府批准《97 指針》相關三項法案：

這三項法案係對《97 指針》做出法律上的修改和補充，包括《周邊事態法案》、《自衛隊法修正案》及《日美相互提供物資與勞務協定修正案》。³⁶它的制頒意味著日本為今後隨時參與美軍的干預行動完成了立法程序，並從法律上確認自衛隊要協助美軍干預所謂的「周邊事態」之方針。從 20 世紀 90 年代中期以來，日本一年一個新舉措，從《95 大綱》的提出到「有事法制」的制定，不難看出，經過第三次調整後的日本軍事戰略已經逾越了日本《和平憲法》的限制，使「專守防衛」的內涵得到延伸與拓展，不僅擴大日美安全合作領域，也凸顯日本軍事力量的作用。

5. 1999 年 8 月日本與美國簽署共同研究和發展「戰區飛彈防禦系統（TMD）」備忘錄：

關於日美「戰區飛彈防禦系統」的建設，日本外務省和防衛廳認為，它「能夠緊密日美軍事同盟關係，構築有效的防衛體系，以嚇阻彈道飛彈及核生化武器所帶來的威脅。」美國在 1999 年度國防報告中宣稱：「TMD 的目的是與『核保護傘』相結合，將『同盟國家和友好國家』納入 TMD 的保護網，可防止其他國家擁有核生化武器和彈道飛彈。」由此可見，日美戰區飛彈防禦系統是日美實施聯合軍事嚇阻戰略的一大支柱。³⁷

³⁵ 同註 21，頁 100。

³⁶ 1999 年《周邊事態法案》、《自衛隊法修正案》及《日美相互提供物資與勞務協定修正案》全文見註 4，頁 603-609。

³⁷ 同註 21，頁 105。

參、21 世紀日本軍事戰略之發展

日本自衛隊成立初期的 1954 年 6 月，參議院曾通過禁止自衛隊向海外派兵的簡短決議，即「在自衛隊創立之際，按照現行憲法的規章和國民愛好和平的強烈精神，在此重新確認不向海外出動。」³⁸沿襲此精神，冷戰期間自衛隊的軍事活動空間大體上局限於日本本土。但是，在冷戰後國際格局變換的背景下，日本為因應國際情勢轉變，不斷向海外派遣自衛隊，其海外派兵已朝「正常化」方向發展，並朝介入「周邊事態」的方向轉變。此外，基於維持區域穩定、強化日美同盟、確保海上交通線安全及承擔更多國際責任等因素，日本積極推動「集體自衛權」（the right of collective self-defense）法案，以突破憲法第 9 條「專守防衛」內涵。³⁹到了 21 世紀，日本軍事戰略之發展如后：

一、「海外參與」階段（2001-2010 年）

2001 年 8 月 16 日，日本眾議院特別委員會通過新法案，授權日本自衛隊在不違反日本《和平憲法》的情況下，為美國反恐行動提供非戰鬥後勤支援，這是日本自衛隊在二戰後第一次參與國際軍事行動。⁴⁰2001 年「911 事件」後不久，日本國會通過《反恐特別措施法》、《自衛隊法修正案》、《海上保安廳法修正案》等案，為日本向海外派兵提供法律依據，⁴¹將日本海上自衛隊的活動範圍擴大到所有國際公海和有關國家同意的領海。⁴²

根據上述法案，2001 年 11 月 9 日，日本政府派遣 3 艘軍艦和 700

³⁸ 徐萬勝等，《冷戰後的日美同盟與中國周邊安全》（北京：社會科學文獻出版社，2009 年 7 月），頁 40-41。

³⁹ Riichi Furugaki, "Collective Self-Defense for Japan," *Japan Watch*, May 2000, <<http://csis.org/files/media/isis/pubs/jw000501.pdf>>, accessed on August 23, 2013.

⁴⁰ 〈北韓批評日本海外派軍〉，《中國日報網站》，2001 年 11 月 4 日，〈<http://big5.china.com.cn/chinese/zwd/72981.htm>〉，檢索日期：2011 年 7 月 12 日。

⁴¹ 2001 年《反恐特別措施法》、《自衛隊法修正案》及《海上保安廳法修正案》之全文見註 4，頁 617-631。

⁴² 王慧綿，〈日本欲藉脫美發展軍力，作戰能力加強引關注〉，《中國新聞網》，2012 年 1 月 19 日，〈<http://big5.chinanews.com:89/gj/2012/01-19/3615720.shtml>〉，檢索日期：2012 年 2 月 12 日。

名自衛隊員赴印度洋，支援美軍在阿富汗戰場的作戰行動。同年 11 月 25 日，日本政府再次派遣海上自衛隊所屬艦隊赴印度洋和巴基斯坦，加強對美軍的支援。在此之前的 9 月 21 日，日本海上自衛隊出動 10 餘艘驅逐艦，護送美國海軍「小鷹」號航艦編隊離港赴印度洋。⁴³

2003 年 6 月，日本國會通過《武力攻擊事態法案》、《安全保障會議設置法修正案》和《自衛隊法修正案》等「有事法制」相關三法案；⁴⁴另為支援美國主導下的伊拉克重建活動，同年 7 月通過《伊拉克重建支援特別措施法》，⁴⁵進一步擴大日本自衛隊參與境外軍事行動的自主權。上述法案明確指出「有事」不僅包括戰爭、恐怖行動、劫持、綁架等，「所有威脅國民生命財產安全的事態都在其中」，只要別國表示可能動武，並在沿海集結艦船，日本便可以判定對方已進入武力攻擊的「預測事態」，首相有權召集內閣會議並向自衛隊發出「準備防衛的出動命令」，這為日本自衛隊在海外行使武力開闢新道路。⁴⁶

2004 年 1 月 9 日，日本政府正式下達派兵伊拉克的命令。對此，日本輿論認為：「日本的安全政策因向伊拉克派遣陸上自衛隊而進入新的里程碑」、「在 1954 年創設自衛隊時根本就無法想像陸上自衛隊會去執行這樣的任務，這個蛻變是藉『911 事件』後在反恐戰爭中支援美國而實現的。」⁴⁷

2004 年 12 月，在駐日美軍整編的背景下，日本政府公布的新《防衛計畫大綱》，提出「新型威脅論」和「多樣化事態」，前者係指大規模殺傷性武器和彈道飛彈擴散、國際恐怖組織等非國家主體對於日本安全保障的威脅；後者則指影響日本和平安全的事態，包括朝鮮半島與臺灣問題，並強調北韓與中共的潛在軍事威脅。⁴⁸另外，新《防衛計畫大綱》

⁴³ 同註 38，頁 44。

⁴⁴ 2003 年《武力攻擊事態法案》、《安全保障會議設置法修正案》及《自衛隊法修正案》之全文見註 4，頁 642-656。

⁴⁵ 2003 年《伊拉克重建支援特別措施法》之全文見註 4，頁 632-641。

⁴⁶ 同註 38，頁 44-45。

⁴⁷ 〈伊拉克戰後日本大步走向軍事大國〉，2003 年 9 月 4 日，《環球視野》，〈<http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=258>〉，檢索日期：2012 年 1 月 3 日。

⁴⁸ 楊永明，〈日本安全防衛政策新走向〉，《青年日報》版 3，2005 年 1 月 23 日。

將原本列為「從屬任務」的「協助聯合國維和行動」提升為自衛隊的「主體任務」，把國際軍事活動做為自衛隊最重要任務之一。它反映出日本政府正在努力尋求自衛隊海外派兵永久合法化的政策依據，以便在更廣闊的地域範圍為美軍行動提供支援與合作。⁴⁹

2005 年 11 月 23 日，日本執政的自民黨公布《和平憲法》修改草案，其中規定：「除保障本國治安和採取自衛所需的行動之外，軍隊可與國際合作，參與維持國際和平與安全的努力。」由於軍隊獲得這種新地位，日本政府便可授權軍隊參與國際維和行動，這將擴大政府向海外派遣軍隊的能力。根據憲法草案，日本的武裝部隊將變成一支功能齊全的軍隊。⁵⁰

2006 年底日本自民、公明兩黨執政聯盟向國會提出的防衛廳升格防衛省法案經眾院通過，防衛廳於 2007 年 1 月升格為「防衛省」。防衛廳升格案除誕生防衛省及產生防衛大臣外，並將原來規定為自衛隊「附屬任務」的國際緊急救助活動、聯合國維和行動，以及根據「周邊事態法」的後方支援活動升格為自衛隊的「正常任務」，不需以個案方式經由國會審議通過。⁵¹隨著有關自衛隊海外派兵的法制、法規「日趨完善且漸成體系」，日本的海外派兵與 10 年前相比已呈「正常化」發展趨勢，而非「政策突破」。⁵²

2008 年 1 月 9 日，日本時任內閣官房長官町村信孝、外相高村正彥和防衛大臣石破茂在首相官邸開會，三人一致同意要研究制定關於向海外派遣自衛隊的永久法問題，以便使自衛隊可隨時走出國門參加「國際合作」。町村當天在記者會上說，以 2001 年《反恐特別措施法》為依據，向海外派遣自衛隊是方法之一，但缺乏迅速性，因此政府和執政黨

⁴⁹ 同註 38，頁 45-46。

⁵⁰ 張立紅，〈美報認為日本修憲最大受益者是美國〉，《環球視野》，2005 年 11 月 23 日，〈<http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=6265>〉，檢索日期：2012 年 1 月 3 日。

⁵¹ 張方明，〈日防衛廳將升格防衛省，專守防衛動向受矚目〉，《大紀元》，2006 年 12 月 1 日，〈<http://www.epochtimes.com/b5/6/12/1/n1541658.htm>〉，檢索日期：2012 年 1 月 3 日。

⁵² 同註 38，頁 46。

應考慮研究制定永久法的問題。⁵³2008年5月31日，石破茂在新加坡出席「亞洲安全會議」並發表演講，認為日本應積極考慮制定永久法律，以便隨時可向海外派遣自衛隊。他還認為，對放寬自衛隊的武器使用限制、允許自衛隊參與人道援助和後方支援以外的活動等問題也「應認真加以討論」。⁵⁴

2009年5月27日，日本政府依據《自衛隊法》採取海上警備行動，向索馬利亞海域派遣2艘海上自衛隊護衛艦，並於次日派遣2架P-3C反潛巡邏機。⁵⁵同年6月19日，日本衆院全體會議通過為隨時派遣自衛隊打擊海盜提供依據的《海盜對策法案》。⁵⁶

隨著海上自衛空間及能力擴大，2010年的釣魚台爭端似乎刺激了日本的軍事神經。10月6日，時任日本防相北澤俊美就釣魚台「防衛」回答記者提問時稱：「日本政府正在研究在尖閣諸島新的軍事部署方案，希望能夠儘快得出結論。」在連續增派數艘海上保安廳艦艇前往釣魚台附近海域後，日本政府正試圖將釣魚台的「準軍事控制」升級為「軍事控制」，並以此為契機，逐步實現琉球（沖繩）群島的全面基地化。⁵⁷

2010年12月，日本政府決定在未來6年內斥資750億日圓，在沖之鳥島（實為沖之鳥「礁」）修建港口，從而達到「擴礁成島」、攫取「專屬經濟海域」之目的。沖之鳥確定「島嶼」身分後，日本就可以它為圓心、以200浬為半徑，在太平洋上畫出一塊約40萬平方公里的專屬經

⁵³ 〈日本擬研究制定向海外派自衛隊永久法〉，《新華社》，2008年1月9日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mrdx/2008-01/09/content_7392333.htm〉，檢索日期：2011年7月12日。

⁵⁴ 雷東瑞，〈日防相主張制定法律以隨時向海外派自衛隊〉，2008年5月31日，《中國新聞網》，〈http://news.xinhuanet.com/world/2008-05/31/content_8290933.htm〉，檢索日期：2011年7月12日。

⁵⁵ 〈日本審議海盜對策法案，方便隨時向海外派軍〉，《網易新聞》，2009年5月28日，〈<http://war.163.com/09/0528/10/5AD4K7T300011MTO.html>〉，檢索日期：2011年7月12日。

⁵⁶ 流沙，〈日本最終通過「海盜對策法」〉，《新世紀新聞網》，2009年6月20日，〈<http://www.newcenturynews.com/Article/world/200906/20090620002018.html>〉，檢索日期：2011年7月12日。

⁵⁷ 〈日本軍事基地群包圍釣魚島〉，2010年10月15日，《環球視野》，〈<http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=22703>〉，檢索日期：2011年7月12日。

濟區。這等於將日本現有專屬經濟海域擴大近一倍。日本國土交通省稱，在沖之鳥島建造港口是為將其發展成「海洋資源調查基地」。但是，港口水深達 8 公尺，足以部署萬噸級戰艦；日本海上自衛隊裝備的「金剛」級大型驅逐艦，全副武裝後的滿載排水量也不過 9,000 多噸；未來該型戰艦也可到沖之鳥島進行駐紮。⁵⁸可見日本在沖之鳥島建造深水港，可能是為部署大型戰艦做準備。如果數艘驅逐艦能夠部署在沖之鳥島，那麼日本海上自衛隊的巡邏距離將增加 2,000 公里。

二、「區域干預」階段（2011 年迄今）

2010 年 12 月 17 日，日本安全保障會議及內閣會議通過新《防衛計畫大綱》和《中期防衛力量整備計畫》（2011 至 2015 年度），作為爾後日本國防建設新指針，引起各界關注。⁵⁹新大綱首次明確表示日本要將以往的「基礎防衛」轉向「機動防衛」（dynamic defense），以應對恐怖襲擊、北韓飛彈等各種事態，並決定要加強應對能力，以防備沖繩縣西南諸島的島嶼被「侵犯」。新大綱的一個重大轉變是防衛戰略重點從過去日本北方針對前蘇聯，轉向西南針對中共，提出要加強西南諸島的防衛能力，有以下五個要點：⁶⁰

（一）有效發揮安全保障會議的作用以迅速做出決策；部署具有迅速反應能力、機動性強的部隊。

（二）要求政府採取立法措施，明確日本自衛隊的「國際維和行動」，這意味著日本將把出兵海外正式列為日本自衛隊的「核心任務」，這同時也意味著自衛隊的作用發生 50 年來最根本的變化。

（三）進一步強化日美同盟，列舉日本自衛隊將採取種種行動協助美國反恐。日本將展開具有主題性的「戰略對話」，內容包括日美任務

⁵⁸ 顧鳳譯，〈日本為萬噸級戰艦進駐沖鳥礁布局〉，《環球視野》，2010 年 12 月 30 日，〈<http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=23712>〉，檢索日期：2011 年 7 月 12 日。

⁵⁹ 日本防衛省編，*National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond*，2010 年 12 月 17 日，〈http://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/pdf/guidelinesFY2011.pdf〉，檢索日期：2011 年 7 月 4 日。

⁶⁰ 同註 58，頁 2-13。

分擔及駐日美軍的兵力構成，維持美軍嚇阻能力。

（四）將擴大與日美合作的國家飛彈防禦系統有關武器零組件的出口限制。至於其他武器出口事例，日本政府將「逐案」處理。

（五）改變日本過去「基礎防衛」，轉為重視「機動防衛」，從軍事的「基礎防衛」轉向為提升「對應處理能力」，以加強自衛隊機動性，隨時應付日本「周邊有事」的情況。

日本戰後長期奉行的「專守防衛」以陸上自衛隊兵力為主，以自己的攻擊方向建立固定的防衛陣地。現在是機動調遣部隊，加強海空軍力量，特別是加強海空軍遠端攻擊能力，包括偵察、警戒、監視能力。⁶¹配合過去近二十年日本自衛隊海外參與國際軍事活動的經驗，加上新大綱對「機動防衛」的政策指導，日本自衛隊似乎正建置「區域干預」的能力。

2011 年 6 月，日美兩國在華盛頓舉行「日美安全保障協議委員會」外長、防長「2+2」會談，其後發表聯合聲明，強調要與「澳洲加強軍事合作關係」。⁶²次月，隨即在「中」、菲、越等國爭奪南海主權的背景下，日、美、澳三國在南海汶萊海灣舉行聯合軍事訓練，區域干預的企圖明顯。

2011 年 7 月，日本自衛隊首個海外據點在東非吉布地舉行落成儀式，儘管索馬利亞的鄰國吉布地只是非洲小國，但地處歐、亞、非三大洲交通要衝，戰略位置極為重要。這個據點佔地約 12 公頃，按照 10 年以上長期使用的標準建造，整個建設費用約為 47 億日圓，基地內配置 2 架 P-3C 反潛巡邏機。⁶³這是日本自衛隊在新大綱「機動防衛」戰略指

⁶¹ 張煥利，〈美國新亞洲戰略正中日本下懷〉，《求是理論網》，2012 年 3 月 6 日，〈http://big5.qstheory.cn/gj/gjsdxf/201203/t20120326_147837.htm〉，檢索日期：2012 年 3 月 10 日。

⁶² 童倩，〈日美澳南海聯合軍演欲鉗制中國〉，《BBC 中文網》，2011 年 7 月 9 日，〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2011/07/110709_japan_us_australia_navy.shtml〉，檢索日期：2012 年 3 月 10 日。

⁶³ 王慧綿，〈日本欲借脫美發展軍力，作戰能力加強引關注〉，《中國新聞網》，2012 年 1 月 19 日，〈<http://big5.chinanews.com:89/gj/2012/01-19/3615720.shtml>〉，檢索日期：2012 年 2 月 12 日。

導下，建立的第一個海外軍事基地，是突破《和平憲法》、實現向海外派兵和建立區域干預之軍力邁出實質性的重要步伐。

2011 年 7 月，日本按照新大綱「機動防衛」的戰略指導，著手部署編制為數 100 人的陸上自衛隊沿岸監視部隊進駐與那國島。與那國島面積雖小，但戰略位置十分重要，距臺灣的直線距離僅有 110 公里，距釣魚島也只有 170 公里，是琉球群島最南端的島嶼，也是日本最西端的島嶼。與那國島擁有天然良港，並建有機場，跑道長約 2,000 公尺，具有成為前進軍事基地的充分條件。如果與那國島的軍事基地建成，日本機艦就擁有一個向西南方向前出近 500 公里的前進基地，活動半徑可大幅延伸，對周邊區域實際干預能力必將隨之提高。⁶⁴

2011 年起，日本開始大力介入南海爭端，除加強與美國、越南、菲律賓、澳洲等國家討論所謂南海自由航行權問題，更與印度展開軍事合作、與菲律賓高層交換意見、進行海軍合作、聯合軍演、共用海軍情報，並向菲律賓提供大量援助。9 月間，菲律賓總統艾奎諾三世（Benigno Aquino III）訪日，與時任首相野田佳彥確認「日本在南海的利益。」雙方聯合聲明稱，未來將擴大聯合演習規模，加強南海安全合作。日本高調介入南海問題，在一定程度上，似乎與其多年來日益成長的海外區域干預之軍事實力有正向關聯。⁶⁵

基於 2010 年 12 月發表新大綱，近年中共軍艦、海洋調查船在東海的活動趨於活躍以來，包括東海釣魚台的沖繩西南方各島已成為日美軍事同盟的重點防衛目標。2011 年 11 月 14 日至 18 日，日本陸、海、空自衛隊，包括 5,400 名自衛隊員、1,500 輛戰車、30 架戰機等，於西南方的沖繩、九州地區舉行大規模離島防衛訓練，此次離島防衛訓練旨在提升自衛隊在周邊地區的軍事干預能力。⁶⁶

⁶⁴ 〈警惕日本駐軍與那國島〉，《環球視野》，2011 年 7 月 12 日，〈<http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=26018>〉，檢索日期：2012 年 3 月 10 日。

⁶⁵ 文哲，〈日本高調介入南海爭端〉，《環球視野》，2011 年 11 月 6 日，〈<http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=27024>〉，檢索日期：2012 年 3 月 10 日。

⁶⁶ 童倩，〈日本舉行大規模西南離島防衛訓練〉，2011 年 11 月 11 日，《BBC 中文網》，〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2011/11/111111_japan_military_exercises〉。

2012年4月12至16日間，北韓用「銀河三號」運載火箭發射地球觀測衛星，以迎接金日成誕辰100周年。面對此一區域緊張情勢，日本在日美同盟維持區域穩定的框架下，於3月30日由時任防相田中直紀向自衛隊下達命令，在北韓發射衛星可能經過日本上空或在日本境內墜落時進行攔截。⁶⁷

肆、綜合研析

20世紀60年代，日美重新簽訂《共同合作與安全保障條約》後，日本由「被人保衛」的國家轉變為「與人共同保衛」的國家，其中美國負責「核子防護」與支援「大規模戰爭」，日本負責本身的防衛與中小規模戰爭；70年代以後，日本將軍事戰略正式確定為「專守防衛」戰略；此後，又對其內涵進行三次重大調整，逐漸演變成「主動先制」戰略。進入21世紀後，日本透過日美同盟體制的運作及國內相關法令的修頒，並承接20世紀90年代開始的海外派兵經驗，持續拓展其國際軍事活動，以快速朝向海外派兵「正常化」的方向前進，此為「海外參與」階段。這樣的一個態勢，加上2010年《防衛計畫大綱》「機動防衛」的軍事戰略指導，在其海外活動的實務上，日本自衛隊越來越傾向成為日後「干預」區域衝突的重要工具。綜而言之，日本現在的軍事戰略仍保持「專守防衛」的方針，只是依戰略情勢變化與軍事實力的強弱，在內涵上由「被動」轉為「主動」，由「本土防禦」、「近岸防衛」，演變至「遠洋截擊」、「機動防衛」。⁶⁸防衛的對象上也由「單一化」（蘇聯）轉變為「多元化」（中共、北韓、俄羅斯）；戰略部署重點從過去的日本北方針對前蘇聯轉向西南針對中共。探究日本軍事戰略轉變的動因如后：

shtml》，檢索日期：2012年3月10日。

⁶⁷ 李清，〈日本完成愛國者3型導彈部署應對朝鮮發射火箭〉，《新華網》，2012年4月9日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/photo/2012-04/09/c_122951513.htm〉，檢索日期：2012年4月10日。

⁶⁸ 學者林賢參則認為日本堅持戰略上防衛守勢之態勢不變，但戰術上之攻守作為，則可視狀況彈性調整。戰後沿用迄今之「專守防衛」原則，雖仍被奉為最高國防指導方針，但在實務上之建軍備戰卻可以寬鬆解釋。見林賢參，〈2008年版日本防衛白皮書分析〉，《戰略安全研析》（臺北），第42期，2008年10月，頁31-32。

一、國際安全環境的影響

1945 年二次大戰結束後，國際軍事情勢係以美蘇為核心，逐漸形成東西兩大集團相互對峙的局面。由於雙方在政治、經濟體制及意識型態上截然不同，長期以來彼此劍拔弩張，但也確實有效抑制大規模武力衝突。另一方面，此時在亞洲、中東、非洲等地區，大部分國家係戰後由殖民地或託管的地位被解放，而達成獨立。但因殖民時期遺留下許多政治與領土問題，彼此糾紛不斷，戰爭迭起。此時多數國家或地區，分別納入美蘇兩大陣營中，個別與美蘇締結雙邊或多邊防衛條約做為保障，然而因為本質上不夠健全，極易受到本身及國外各項變數之激盪而發生衝突，所以存在著高度緊張狀態。

1990 年前後，國際政局正值東歐巨變、蘇聯解體，冷戰體制隨之崩解。冷戰結束，國際戰略環境已從美蘇兩強相爭的局勢，轉變為以美國為主導的單元體系。然而，西歐和日本在世界政治舞臺的影響力快速增強。隨著東歐和蘇聯的情勢變化快速而巨大，任何一種結果均可能影響世界各地區域性組織和軍事戰略之調整與部署，日本亦然。此時的中共逐年增加預算，大肆強化戰力，以填補美國和蘇聯留下的權力空隙，而且南海周遭的國家日益重視該海域的經濟及戰略價值，亞洲各國莫不積極增加國防預算，推行軍事現代化。到了 21 世紀，國際及區域安全態勢出現結構性變化，在全球化趨勢之下，「國際村」已儼然成為國際社會進化表徵之運作實體，並已落實為多邊機制之互動架構。尤其在面對傳統與非傳統議題綜合效應的影響，呈現互動頻繁、競爭與合作關係並存現象。然國家利益仍是各國採取合作，抑或對抗之重要取決因素，日本就是在此國際安全環境下逐步調整軍事戰略，其中又以鄰近國家的安全威脅及配合美國的亞太戰略為主要因素：

（一）鄰近國家的安全威脅

1. 俄羅斯：

俄羅斯的前身「蘇聯」，為日本在冷戰期間最主要的軍事威脅，蘇聯瓦解後的俄羅斯雖已不如以往強大，但兩國間仍有北方領土主權爭議，加上俄羅斯承接了前蘇聯的武器裝備，故在軍事上對日本仍產生一

定壓力。尤其近幾年來俄羅斯頻繁且積極地在日本附近海域進行軍事演習，亦讓日本憂心不已。⁶⁹

2. 北韓：

北韓可說是自冷戰結束以來，日本最在意的威脅來源之一。由於北韓不斷利用「邊緣策略」製造各種軍事衝突，以換取南韓與美國在經濟上的援助，加上不斷加強核武及彈道飛彈的發展，造成日本緊張不安，深怕一旦擦槍走火，可能使日本捲入戰爭之中。例如，北韓自 1994 年以來多次進行衛星及飛彈試射，日本都提出警告，若有危及日本本土安全，將啓用飛彈攔截系統擊落北韓飛彈。

3. 中共：

中共自第一次波灣戰爭後，不斷提升軍備的質與量，並增加在核武上的投資，以增強其在地區的影響力與維護國家利益的能力。中共崛起與對外擴張，迫使日本在軍事戰略上以中共為假想敵，並調整兵力建設部署以因應。尤其進入 21 世紀以來，中共海軍活躍於第一島鏈（從日本九州到西南諸島、臺灣、菲律賓這條海線），已成為日本安全防衛上的威脅。

（二）配合美國的亞太戰略

冷戰結束後世界局勢丕變，美國成為後冷戰時期的唯一超級強權。為了適應冷戰後的新局，美國亦調整其戰略布局，以確保其全球戰略利益。身為美國堅定盟友的日本，在美國展開亞太地區軍力重新部署之際，除基於本身安全需求與利益外，同時為了轉換成為一個「正常國家」，日本不斷深化日美同盟，也積極配合美國的亞太戰略調整，調整自身軍事戰略以因應。例如，美國政府於 2012 年對亞洲提出「再平衡」（rebalancing）戰略，試圖將戰略重心置於亞太，其戰略布局係將以日本、南韓、澳洲、泰國與菲律賓等 5 個雙邊同盟體系為基礎，並強化與印尼、印度與新加坡間的伙伴關係。其中在日本方面，即同意美國在其

⁶⁹ 〈日本新防衛白皮書：激怒韓國，對中國趨溫和〉，《日本時報》，2008 年 9 月 9 日，〈<http://news.backchina.com/viewnews-8104-big5.html>〉，檢索日期，2013 年 5 月 7 日。

南方部署第二套做為飛彈防禦計畫的先進雷達系統，並配合美國進行數次大規模聯合軍事演習，進一步強化雙方軍事合作。⁷⁰

二、國內環境的影響

（一）島國型態的地緣位置

日本的軍事戰略與其地緣位置有關。日本為位於亞洲東部太平洋上的一個群島國家，由北海道、本州、九州、四國等 4 個主要大島，以及約 3,000 個小島組成。形成一條由東北向西南延伸達 3,000 公里的弧線，正好環繞中國大陸東部沿海和南韓正面。日本海位於日本、南韓與俄羅斯之間，是西太平洋重要海域。可扼控俄羅斯在太平洋的進出，往南可扼控南韓與中國大陸向太平洋的進出，戰略地位重要，是美俄等世界主要國家，在全球戰略布局的重要位置之一，對穩定世界局勢有著舉足輕重的作用。⁷¹

（二）領導人的思維

二戰後，受《和平憲法》條文影響，使得日本走向「富國輕兵」道路，此時的日本極力發展經濟，這種以經濟為國家發展核心的路線，的確讓日本成為「經濟大國」。但隨日本實力增強，國內一些政界代表人物受新保守主義右派意識型態影響，認為要讓日本在國際上成為「正常國家」，而不僅是「經濟大國」，遂改變其國家發展方向與防衛政策。不論是 1982 年上任的中曾根康弘、2001 年上任的小泉純一郎、2006 年上任的安倍晉三（2012 年再任）及 2007 年的福田康夫，在外交與安全事務上皆主張強硬手段，利用美國亞太政策、中共軍力發展與北韓核武威脅之際，逐步發展積極性的防衛政策與軍事戰略。

（三）國家利益的需要

確保海上交通線的暢通是日本國家利益之一。日本是一個島國，缺

⁷⁰ 宋鎮照，〈美國重返亞洲的企圖與策略：霸權地位保衛戰〉，《海峽評論》（臺北），第 226 期，2013 年 2 月，頁 36-38。

⁷¹ 王文龍，《世界重要戰略地區軍事地理》（北京：國防工業出版社，2005 年 10 月），頁 6-9。

乏能源和資源，支撐日本經濟發展的大部分重要戰略物資幾乎都靠進口，而國內製造的商品又依賴出口，所以保持暢通的海上通道對日本來說極其重要（特別是從日本至巴士海峽、麻六甲海峽、中東及歐洲的西南航線）。欲確保海上交通線暢通，必須以軍事實力為後盾，尤其是需要海空力量保護，所以日本軍事戰略發展方向就一直以發展海空自衛隊為重點。

（四）受民族主義的影響

冷戰後，民族主義成為日本恢復自信的重要手段，因而特別強調將在政治上成為大國，必然要以強大的軍事力量為後盾，並在國際上扮演更加重要的影響力。日本要成為政治大國，重要管道在於成為聯合國安理會常任理事國，以擺脫日本「經濟巨人，政治侏儒」的刻板印象。為此，日本積極參與聯合國各項組織與活動，其中參加聯合國維和行動，除突破日本自衛隊走出國門的限制，亦影響其軍事戰略發展。

（五）戰略文化

日本的戰略文化影響日本人在政治、經濟、外交及軍事各領域，當然也包括國防政策及軍事戰略之制定。構成日本戰略文化的基本要素，分述如后：⁷²

1. 天皇制：

「天皇制」是日本民族的精神支柱。對日本人來說，天皇不僅是一種象徵，也是一種看不見的束縛。二戰之後，天皇雖然已無實權，但其與日本國民已建立起一種情感，使天皇制除了象徵意義之外，更是一種保持社會穩定的力量。

2. 基於集團主義的主從等級秩序：

日本人極為重視「合群」與團體的「共同行動」，集團利益凌駕於個人之上。故軍人在戰場上均認同為民族、國家、團隊的利益而犧牲自

⁷² 閻德學主編，《日本戰略文化及軍事走向》（北京：人民出版社，2006年8月），頁3-19。

己，是一種至高無上的光榮。

3. 武士道精神：

日本的武士道精神，吸收了本土神道、儒家與佛家的思想而成，教誨武士「忠於主君、尊敬祖先」，其最根本的精神就是看透死亡，爲了主君要有不怕死、不要命的思想。

4. 追求強權的機會主義：

日本民族有著強烈的危機意識，不甘落後。當其民族感覺到威脅或面臨危機的時刻，將產生強大的危機意識而引起強烈反應。爲了獲得與同時代大國平起平坐的地位，基於對等級、身分地位的高度敏感，日本會不惜一切代價去追求強權，而在追求強權的過程中，日本的國家安全政策會呈現非常現實的機會主義特徵。

5. 以和爲貴的思想：

日本同樣受到儒家思想影響，也有「以和爲貴」的觀念與思想，尤其在二次大戰後，日本人經歷了之前的戰勝果實，但也嘗到了最後戰敗的苦難，使日本人民開始反思「和平」的意義，「非軍事化」、「民主化」與「和平」的追求，成了大多數人民的共識。

另外，日本軍事戰略在未來發展趨勢方面，可依未來區域安全情勢發展、日本國內政情與美國的亞太政策等因素綜合研判，將朝以下方向發展：一、堅持日美軍事同盟，爲發展軍事力量創造條件；二、進一步突破「專守防衛」戰略之內涵，積極爲謀求「先發制人」戰略造勢；三、持續「質量並重」的精兵政策，以建立「機動、靈活、多能、高效」的現代化部隊；四、加強對中共和北韓的軍事部署，建立全方位防禦體系。

伍、建議（代結論）

世界各國軍事戰略的發展，主要是以其國家安全與利益爲考量，但在牽一髮而動全身的國際環境中，一國軍事戰略的發展與改變，對周邊

鄰近國家及區域的平衡與穩定，將造成一定程度的影響，尤其像日本這樣一個「大國」。長期以來，日本藉法制化有計畫、有步驟地突破「專守防衛」之軍事戰略，不免讓區域內國家對日本軍國主義復甦產生疑慮和戒心。若不尋求改善，東北亞相關國家間之安全困境（security dilemma）現象，將會更明顯。⁷³就我國而言，面對複雜的東亞權力競逐，日本因素是不容忽視的，尤其面對日本軍事戰略之演進與轉變，我國除持續關注其發展，亦應採取相關策略以因應，建議如后：

一、提高警覺並確保臺日間的攻守平衡

國際安全學者葛萊瑟（Charles L. Glaser）與考夫曼（Chaim Kaufmann）的「攻守平衡論」（Offense-Defense Theory）指出：「當攻擊有利可圖時，國家會決定發動攻擊；反之，當攻擊所付出的成本大於防禦時，國家會採取防禦的政策。」⁷⁴對日本國家利益而言，今天視我為友，明日亦可能視我為敵，尤其本研究觀察到日本早已不奉行其「專守防衛」內涵時，吾人就應有所警覺，積極提升我防衛能力，以確保臺日間之「攻守平衡」。

二、及早因應日本在釣魚台主權上的武力壓迫

歷次釣魚台事件中，日方均出動國家武力制壓我方民間保釣人士，究其主因是我國從未對釣魚台主權之維護做過認真的軍事準備。根據本研究，日本自衛隊之武力整備是認真的，實事求是的，如果有一天兩國為釣魚台主權劍拔弩張時，我國如不積極備戰，預擬行動方案，屆時將束手無策，任憑別人處置。

三、瞭解並正向運用臺灣在日本「周邊地區」中之定位

日本若平等視我為共同維護區域穩定的友邦，我則與其平等交流軍事協助，以達共同之目的；若其視我為其與中共競逐區域霸權的一顆棋子，我則應選擇莊敬自強。

⁷³ 林賢參，〈2008 年版日本防衛白皮書分析〉，頁 31-32。

⁷⁴ Charles L. Glaser and Chaim Kaufmann, "What is the Offense-Defense Balance and We Measure It?" *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998), pp. 49-51.

四、參考並運用日本機動防衛概念於臺澎防衛作戰

日本 2010 年新《防衛大綱》所提出的「機動防衛」主要概念：要部署具有迅速反應能力、機動性強的部隊，及加強海空軍遠端攻擊能力，包括偵察、警戒、監視能力，這個概念很適合臺灣的島嶼守備。因為以臺灣海岸、縱深守備區之劃分來看，備多力分，很難能有完善的可行方案。國軍應務實檢討當前作戰計畫之合理性與可行性，參考日本新《防衛大綱》所提之「機動防衛」概念，並逐步充實相應之軍備，使國軍能真正為打贏下一場戰爭而做好戰備整備。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

日本軍事戰略發展之研析

研究論文

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

陳偉華

銘傳大學國際事務所副教授

摘 要

對許多戰略研究者而言，「戰略」與「戰略研究」到底有何區別，一直處於意見分歧的爭辯狀態。有些學者認為，兩者差異甚大；另外一些研究者認為，兩者實質意義並無顯著分別。本文研究發現，傳統上「戰略」一詞源起於西方社會，意義與功能指涉的是軍事武力運用與政策目的之工具價值；「戰略研究」則是冷戰初期以英美語系為主的學者對「衝突」(conflict)所做的學術研究。一般而言，「戰略」較著重實務決策，方案預擬時呈現非線性思維；「戰略研究」則採系統化研究方式，以線性思考流程結論提供決策建言。從方法論觀點來看，無論是「戰略」或「戰略研究」，均不脫「實證運用」為主要研究途徑。基於研究便利與需要，本文從方法論中的問題思考與解決方法兩者，區別其間的差異，以供戰略社群成員參酌。

關鍵字：戰略、戰略研究、理性決策、線性、非線性

Strategy and Strategic Studies: Differences in Methodology

Wei-hwa Chen

Associate Professor
Graduate School of International Affairs
Ming Chuan University

Abstract

To many scholars of strategic studies, there are controversies over the border between “strategy” and “strategic studies”. Some contend that they are two different terms with different definitions; others argue that they share a common ground in meanings. This article has discovered that “strategy” in tradition has been widely quoted in the Western world. It refers to the instrument value of force employment and policy goals. However, “strategic studies” are mainly adopted by scholars from Anglo-sphere for academic research. “Strategy”, as a nonlinear model, deals with the decision-making by elites, while “strategic studies”, as a linear model, is to provide policy recommendations for decision makers. As interdisciplinary approaches become popular in social science nowadays, there is no point drawing a line between “strategy” and “strategic studies” because both are empirical-based. Accordingly, the purpose of this article is only to offer in-depth views for members of academic community to understand borders and division between these two terms.

Keywords: strategy; strategic studies; rational choice; linear; nonlinear

壹、前言

冷戰結束前後，「戰略研究」(strategic studies)存廢問題，引發學術社群激烈辯論。部份學者倡言以國家中心論(state-centered theory)為主的「戰略研究」，不僅不符合時代潮流，論述方式與內容也呈現邊緣化現象，可能逐漸由「安全研究」所取代。¹批判者從哲學假設的偏頗、方法論的誤用、學術實證的困難、到預測能力的低落不彰，無不凸顯「戰略研究」從冷戰末期至今，在國際關係學科中學術化的舉步維艱。²同樣引起廣泛爭議的問題是，布斯(Ken Booth)認為「戰略研究」不是「戰略」(strategy)，蓋因「戰略研究」係以研究軍事面向的國際關係，且以研究「冷戰」及「核武」相關議題為主，所以冷戰結束意味著戰略研究的結束。³布斯觀點引人爭議的是，「戰略研究」的方法論不就是認識解決與戰略相關的問題嗎？正如「軍事研究」(military studies)致力於軍事事務相關研究；「戰爭研究」(war studies)從事戰爭始末及其影響研究，差別何在？

戰略學者貝利斯(John Baylis)、維特茲(James Wirtz)、柯漢(Eliot Cohen)、格雷(Colin S. Gray)等人合著的《當代戰略：戰略研究介紹》(*Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*，暫譯)，書名及內容即已明確看出，「戰略研究」其實就是研究戰略關心與重視的議題。因此，舉凡戰略理論、戰爭歷史、嚇阻、軍備控制、聯合作戰、恐怖主義、大規模毀滅武器等，無不是戰略研究社群

¹ 見 Richard Betts, "Should Strategic Studies Survive," *World Politics*, Vol. 50, No. 1 (October 1997), pp. 5-33; Richard Betts, "Is Strategy an Illusion?" *International Security*, Vol. 25, No. 2 (Fall 2000), pp. 5-50; Barry Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 23-25; Ken Booth, "Strategy," in A. J. R. Groom and Margot Light, eds. *Contemporary International Relations: A Guide to Theory* (London: Mansfield Publishing Limited, 1994), pp. 109-119。

² 參見陳偉華〈戰略研究的批判與反思：典範的困境〉，《東吳政治學報》，第27卷第4期（2009年12月），頁22-28。

³ Booth, "Strategy", p. 118; Ken Booth and Eric Herring, *Key Guide to Information Sources in Strategic Studies* (London: Mansell Publishing, 1994), p. 16.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

所關切與研究的議題。⁴玩味的是，另一國際關係(安全)學者布贊(Barry Buzan)卻支持布斯論點，強調「戰略」與「戰略研究」在意涵上不盡相同，「戰略」雖也涉及國際體系參與問題，但「戰略」是達成目的所採取的「手段」，「戰略研究」才是探討如何運用戰略與武力對他國產生影響，從而形成的國際關係。因此，要研究國際體系，就不能不研究可能造成國際體系變化的「戰略研究」。⁵但布贊並不全然贊同布斯，他認為「安全研究」範疇較廣，可以整合「戰略研究」，但卻無法完全替代，畢竟「戰略研究」有其獨特的武力運用概念為其核心，所以安全專家不等於戰略專家。⁶

國內戰略研究社群中已故著名學者鈕先鍾先生，有極為精闢的研究與見解。他認同布斯觀點，認為「戰略」與「戰略研究」有許多重要不同。他表示傳統「戰略」雖有理論，但多半是片斷概念，用於戰爭指導；「戰略研究」則是理論化與科學化的系統研究。他特別指出傑出戰略家，如漢尼拔(Hannibal Barca)、凱撒(Julius Caesar)、拿破崙(Napoleone di Buonaparte)等，與傑出戰略研究者，如克勞塞維茲(Carl Von Clausewitz)、約米尼(Antoine Henri Jomini)、薄富爾(Andre Beaufre)等是不同的，這也是區別「戰略」與「戰略研究」在認識論與方法論上的差異。⁷換言之，鈕先生的觀點在於探討「戰略」的實證應用與經驗通則化，藉以分際「戰略」與「戰略研究」。嚴格說來，鈕先生運用歷史觀分述兩者不同，並無值得爭議之處，卻與布斯觀點出現明顯時空差距，特別是布斯將「戰略研究」視為冷戰期間產物，其方法論與議題也侷限於冷戰或核武相關或衍生的研究。⁸因此，兩人雖對兩項議題見解相同，但內容卻是南轅北轍。

在上述觀點混淆下，「戰略」與「戰略研究」予人治絲益棼的觀感，

⁴ 見 John Baylis, James Wirtz, Eliot Cohen, and Colin S. Gray, eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. v-vi, 3-5.

⁵ Barry Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations* (London: MacMillan Press, 1987), pp. 2-7.

⁶ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, pp. 23-25.

⁷ 鈕先鍾著，《戰略研究入門》(臺北：麥田出版，1998年)，頁45-67。

⁸ Booth, "Strategy", pp. 109-119.

使得分際與釐清兩者差異，對戰略社群顯得格外重要。本文以「戰略」與「戰略研究」在認識論與方法論上的差異為論述重點，從意義、範疇、決策流程、思考邏輯等方面進行分析探究。研究發現，「戰略」一詞固然淵源久遠，於今其意義已呈現多元化，然究其傳統，指的仍是領導者的決策選擇問題，其戰略理論建構的方法論仍植基於「武力運用」為主；「戰略研究」則是較新的學術詞彙，約在 1940 年代末與 1950 年代初進入大學校園，⁹目的在於藉系統化的研究，瞭解戰略對政策的影響程度，據此提供決策建言，然因學術化使然，研究方法上較偏向理論的應然面發展。

貳、意義與範疇不同

如果方法論（methodology）指的是各學科思考與解決該學科謎團所使用的研究方法和技術，並用以評估知識的論點，¹⁰則「戰略」與「戰略研究」在方法論上，應有可供複驗的思考邏輯與解決問題的方法。

一、「戰略」意義與範疇

長期從事「戰略研究」的學者格雷表示：「戰略是一個爭議性頗高的概念（contested concept），誤用情形十分普遍。」¹¹休瑟（Beatrice Heuser）的研究也發現，「戰略」一詞確實因不同時代背景條件而有不同詮釋，尤其涉及主觀判斷，使得詞彙意義經常擺盪於武力（軍事）運用與政治（政策）目的間；有時過於廣義抽象，有時又過於偏狹窄淺。¹²此外，有些學者在「戰略」意義分類上採用「軍」「文」兩種不同角度，

⁹ 學者間對「戰略研究」一詞出現的年代有不同見解。有些認為是 1940 年代末期，見 Baylis, Wirtz, Cohen, and Gray, eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, p. 5；亦有學者認為是 1940 年代中期，約略是核武出現之時，見 Booth, “Strategy”, p. 110.

¹⁰ W. Lawrence Neuman, 朱柔若譯，《社會研究方法—質化與量化取向》（*Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*），〈臺北：楊志文化出版，2000 年〉，頁 123-124；Chava Frankfort-Nachmias David Nachmias, 潘明宏譯，《社會科學研究方法（上）》（*Research Methods in the Social Sciences*），〈臺北：韋伯文化出版，1999 年〉，頁 18-19。

¹¹ Colin S. Gray, *Modern Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 17.

¹² Beatrice Heuser, *The Evolution of Strategy: Thinking War from Antiquity to the Present*

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

以擴大詮釋兩者在意義上的差異。¹³本文依需要，將「戰略」意義區分為軍事武力使用與政（治）策目的等兩種定義如下：

（一）軍事武力為主的思維

儘管溯源早期的戰略，總不免將「戰略」一詞與拜占庭和希臘的「將帥之道」（generalship）併為一談，¹⁴但毫無疑問的，最早將「戰略」一詞適切定義，影響最深且至今仍傳頌不已者，首推克勞塞維茲。¹⁵在其鉅著《戰爭論》（*On War*）一書中明白指出：「戰略是用戰鬥（engagement）的手段來獲取戰爭的目標」，並且強調「戰略之中諸事簡單，卻非事事容易。」（Everything in strategy is very simple, but that does not mean that everything is very easy）。¹⁶傳統戰略研究者在論述「戰略」一詞時，莫不以克勞塞維茲觀點為起點，布贊也認為，克勞塞維茲是 19 世紀以來，影響軍事與戰爭研究最具代表性的人物，他的思想開啓了近代戰略理論研究的先河，也是拿破崙之後傳統軍事戰略研究，甚至是軍事作戰的參考典範。¹⁷

也有些軍事戰略研究者推崇的並非克勞塞維茲，而是約米尼。莫朗（Daniel Moran）即指出，真正影響近代戰爭行為的戰略家非約米尼莫

(New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 5-8.

¹³ 陳偉華，《戰略研究的批判與反思：典範的困境》，頁 7-11；施正鋒則從手段與目的的不同，將戰略區分為四種定義，參見施正鋒，《戰略研究的過去與現在》，〈臺灣國際研究季刊〉，第 6 卷第 3 期（2010 年秋季號），頁 32-33。

¹⁴ 見 Iain Mclean, *Oxford Concise Dictionary of Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 480; Heuser, *The Evolution of Strategy: Thinking War from Antiquity to the Present*, p. 4.

¹⁵ 帕瑞（Peter Paret）在 28 篇論文所編纂而成的《現代戰略制定者》（*Makers of Modern Strategy*，暫譯）一書中指出，「戰略」一詞淵源深遠，從孫子、休西狄迪斯（Thucydides）、馬基維利（Machiavelli）到克勞塞維茲均屬之，但是論及當代的戰略制定者（makers of modern strategy），克勞塞維茲的影響最具代表性。帕瑞在書中引言說道：「戰略是運用武裝力量達成軍事目標，以此延伸，達成戰爭的政治目的。」見 Peter Paret, "Introduction," Peter Paret, ed., with the collaboration of Gordon A. Craig and Felix Gilbert, *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age* (New Jersey: Princeton University Press, 1986), p. 3。

¹⁶ Carl Von. Clausewitz, *On War*. Michael Howard and Peter Paret. Trans. (Princeton: Princeton University Press, 1976), p. 178.

¹⁷ Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations*, p. 32.

屬，因為大多數的軍事理論其實來自約米尼的戰爭思想與軍事原則。儘管克勞塞維茲所提供的戰爭概念經常受人引用，但軍事學府中的作戰典則及教範，卻以約米尼的軍事論述居多。¹⁸

除了克勞塞維茲與約米尼，李德哈特（B. H. Liddell Hart）、薄富爾、馬漢（Alfred Thayer Mahan）、毛奇（C. H. Von Moltke）等也都是近代著名軍職戰略研究者，故而對「戰略」一詞的定義也都偏重軍事武力運用，特別是「戰略」對戰爭產生的影響與效果。其中尤值一提的是英國李德哈特與法國將領薄富爾。李德哈特所提出的「大戰略」（grand strategy）一詞廣受戰略研究者採用，他認為大戰略已超越軍事戰略層次，廣納政治、經濟、外交、心理等做為戰略手段之一。然而察其內涵，仍著墨較多戰爭探討，尤其著重國家軍事武力的運用。¹⁹薄富爾觀點來自黑格爾（George Wilhelm Friedrich Hegel）的辯證概念，他對「戰略」所提出的定義是：「戰略是武力辯證（dialectic）的藝術，或者更精確的說，是意志對立雙方使用武力解決爭端的辯證藝術。」²⁰薄富爾所說的辯證，其實指涉的就是戰爭中「機會之窗」（windows of opportunity）的爭取，特別是將敵對雙方的「優勢」與「劣勢」、「攻擊」與「防禦」的形勢，透過有效的戰略運用達成如辯證般的翻轉效果。²¹此外，眾多與軍事相關的「戰略」定義中，美國國防部軍語辭典的定義最為廣泛，且解釋為：「對綜合運用整體國力達成戰場、國家、與／或多國軍事目標的單一或整套的審慎思維。」²²奇怪的是，美國國防部的軍語辭典中並無「戰略研究」一詞，可見「戰略研究」並非一般軍事用語。

有別於軍職戰略研究者與決策者的定義，英國政治學者布爾（Hedley Bull）提出不同觀點，他認為傳統戰略的探討與運用，從克勞

¹⁸ Daniel Moran, "Strategic Theory and the History of War," in Baylis, Wirtz, Cohen, and Gray, eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, pp. 17-43.

¹⁹ B. H. Liddell Hart, *Strategy: The Indirect Approach*, 4th ed., (London: Faber and Faber, 1967), pp. 336-337.

²⁰ Andre Beaufre, *An Introduction to Strategy* (London: Faber & Faber, 1965), p. 22.

²¹ 有關戰爭的「攻」「防」關係轉換與機會之窗，參見 Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), pp. 74-75.

²² 參見美國國防部網站「軍語辭典」（military dictionary），http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/。

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

塞維茲到杜黑（Douhet），從拿破崙到希特勒（Hitler），指的都是具有軍事背景的研究者或決策者對軍事力量運用的研究，範圍雖然集中，但比較狹窄侷限，而文人所說的「戰略」涵義較廣，舉凡危機管理（crisis management）與風險操控（manipulation of risk）等，都屬於「戰略」常見的研究領域。因此他表示：「戰略是在任何領域的衝突中，如何運用力量與手段達成目的的藝術或科學。」²³易言之，布爾雖然也從武力的角度看待衝突（戰爭）問題，但其所說的「達成目的」，似乎暗指政策（或政治）目的。

同是文人戰略學者的雅格（Harry R. Yarger）認同「戰略」是以武力為手段，但他對布爾的論點並不贊同。他指出，一般學者易將「戰略」誤解為危機管理，事實上「戰略」產生的時機通常出現在兩種狀況下：第一種是外在戰略環境呈現混沌不明，需要快速解決此一環境帶來的不確定性（uncertainty）與風險性（risky），尤其是當維持現狀的風險高過於大膽選擇新戰略產生的風險時，戰略因而應運而生。第二種情形是，行之已久的「戰略」已經無法因應新環境變異而產生困境時，戰略決策者必須有新的戰略選擇。²⁴最明顯的例子就是 2001 年的「911 事件」，不但對美國冷戰期間採行的「嚇阻戰略」形成極大挑戰，也迫使美國政府選擇新的戰略。同樣的，當小布希政府揭櫫的「先制」（preemption）戰略無法適當奏效時，歐巴馬政府揚棄先制形成「單邊主義」的反恐戰爭，改採「國際合作」戰略替代，卻仍不放棄武力主張，其實也不令人意外。²⁵

其實雅格的「戰略」並非危機管理，並不代表戰略決策時不需從事

²³ Hedley Bull, "Strategic Studies and Its Critics," *World Politics*, Vol. 20, No.4 (1968), pp. 593-605.

²⁴ Harry R. Yarger, *Strategy and the National Security Professional: Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century* (Westport, CT: Praeger, 2008), pp. 27-29 & 44.

²⁵ 事實上美國前總統小布希曾試圖於 2007 年 1 月重新檢討舊戰略實行上的問題，結果新戰略出爐竟是增加 3 萬人投入伊拉克戰場，此舉不僅激化國內反對聲浪，也被媒體戲稱為「波浪戰略」（surge strategy）；參見 Peter D. Feaver, "The Right to be Right: Civil-Military Relations and Iraq Surge Decision," *International Security*, Vol. 35, No. 4 (Spring 2011), pp. 87-88; 相似觀點見 Robert J. Pauly, Jr. and Tom Lansford, *Strategic Preemption: US Foreign Policy and the Second Iraq War* (Burlington, VA: Ashgate Publishing, 2005), p. 49。

任何風險評估 (risk assessment)。相反的，風險評估恰是戰略制定程序中的必要部份。²⁶侯肯 (James F. Holcomb) 在「戰略風險管理」(Managing Strategic Risk) 一文中表示，「戰略」在軍事武力運用上涉及目的 (ends)、方法 (ways) 與手段 (means)，戰略制定的過程受制於時間、資訊與資源，因此充斥許多未知因素，若不能將風險降至最低，成功機率將隨之遞減，甚至引來災禍。以故，侯肯不斷強調戰略制定不能憑領導者的直覺與判斷，必須有一套值得信賴的風險評估程序。²⁷此外，「戰略」不是危機管理的另一項重要差異，在於其對未來的定義與危機管理不同。「戰略」目的在於營造有利環境，以爭取國家最大利益；危機管理則在於應付與處理未來可能發生的意外狀況。

亦有一些文人學者贊成以軍事武力為中心的論點。多爾蒂 (James E. Dougherty) 與法爾茨格拉夫 (Robert L. Pfaltzgraff, Jr.) 從冷戰的美蘇對抗角度觀察「戰略」影響程度，故而特別強調軍事力量所產生的效能。兩人雖未精確定義「戰略」一詞，卻一致認為「戰略」與軍事關係十分密切，冷戰期間嚇阻戰略與決策成功的很大部份因素來自「權力評量」(power measurement)，尤其是軍事能力的評量更是具有指標意義。²⁸美國國防大學教授佛斯特 (Gregory D. Foster) 同樣認為「戰略」是力量的展現，為使「戰略」產生效能，就必須建立在力量 (power) 的基礎上，而這些力量即是以軍事武力為核心所建構。²⁹

此外，格雷從「戰略」一詞的源流探考當代戰略內涵、意義與演變時指出，「戰略」一詞至多可追溯自 1770 年代，最初出現於法語和德語，進入英文則是 1810 年代之後的事，之前的「戰略」意義難以察考。即使對當代「戰略」一詞的定義探究，亦隨著各國語言不同而有不同意義。

²⁶ Yarger, *Strategy and the National Security Professional: Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century*, p. 27.

²⁷ James F. Holcomb, "Managing Strategic Risk," in J. Boone Bartholomees, Jr. ed., *Guide to National Security Policy and Strategy* (U.S. Army War College: July 2004), pp. 121-132.

²⁸ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comparative Survey*, (New York: Harper Collins Publishers, 1990), p. 89.

²⁹ Gregory D. Foster, "Research, Writing, and the Mind of the Strategist," *Joint Force Quarterly*, Vol. 11 (Spring 1996), pp. 111-115.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

因此，「戰略」只能從功能上去探討，而無法從字義上去定義。³⁰鈕先鍾先生的研究也指出，「戰略」一詞最早在中國晉代出現，中文的意義與現在所說的「戰略」並無任何關聯；而近代中文所使用的「戰略」一詞，其實是英文的譯名而已，因此在意義上沿襲西方思想。³¹同樣的，美國軍事戰略典探討經常受到引述的《孫子兵法》，然而《孫子兵法》中只有「謀略」，而無「戰略」一詞。

（二）政（治）策目的為導向的思維

「戰略」在意義內涵上的另一種定義，係來自政策角度的思維，持此一觀點者以文人學者居多，布勞岱（Bernard Brodie）、薩克宣（Sam C. Sarkesian）、貝茲（Richard Betts）、柯漢、雅特（Robert Art）、格雷等最為典型。布勞岱在美國智庫「蘭德公司」（RAND）長期為美國軍方做研究，他指出：「戰略理論乃行動之學」（Strategic theory is a theory of action），當然與現實世界關係密切，也就是一種如何採取有效行動以對應世局的研究。「戰略」不僅關切達成目標所應採取的手段，更是「如何做」（how to do it）的實用之學。³²布勞岱還刻意強調，戰略能否奏效，影響未來政策是否能夠具體實踐，所以「戰略是與政策相關」（policy relevant）的研究。³³

薩克宣則認為一般學者很容易將「戰略」與「政策」混為一談，分不清兩者之間的分際。因此，他從國家安全（利益）的角度簡單區隔兩者。他強調政策在國家利益的選項上是較「戰略」更為優先，政策是用以指導「戰略」如何運用資源以爭取國家利益；而「戰略」的角色則是彈性的運用與分配資源，用以支持政策目標的達成。薩克宣更精簡地說：「政策是目標，戰略則是達成目標的手段。」³⁴

³⁰ Colin S. Gray, *The Strategy Bridge: Theory for Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 6-7, 269.

³¹ 鈕先鍾，《中國戰略思想史》，（臺北：黎明文化公司，1992年），頁357-358。

³² Bernard Brodie, "Why Were We So (Strategically) Wrong?" *Foreign Policy*, No. 5 (Winter 1971-72), pp. 151-152.

³³ Bernard Brodie, *War and Politics* (London: Cassell, 1973), p. 452.

³⁴ Sam C. Sarkesian, *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, 2nd ed. (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1995), pp. 27-28.

貝茲亦持如是觀點，他試圖將「戰略」定義為一種連結（link）手段，他表示「戰略」是軍事手段與政治目的之連結，也是一種手段與目的之結合。³⁵他同時強調：「如果戰略是將政策整合後予以實踐，則戰略制定就必須是由政治敏感度高的軍人，或者是軍事敏感度高的文人，來負責規劃。」貝茲認為美國社會雖有此一共識，但在強調「文人領軍」的高度政治控制下，不僅學術界並不鼓勵從事與「戰略」相關的軍事研究，軍事部門對「戰略」的政治觀點也鮮少置喙。³⁶這樣的氛圍與布勞岱在「戰略科學」（Strategy as a Science，暫譯）一文中的論點，呈現似曾相識的論點。布勞岱在文中指出，「戰略」應該是追求符合科學的「成熟判斷」（mature judgment），但是軍事領導者的戰略判斷，顯然欠缺「戰略」的科學分析訓練。³⁷換言之，這兩種類型恰是戰略光譜的兩個極端，也就是：文人無意軍事知識與技能，以及軍人欠缺較嚴格的科學訓練。坊間流傳「軍人談戰略、文人談政策」說法，相當程度上是對「戰略」與「政策」一詞各持己見的寫照。

柯漢也認同「戰略」的政策功能，他強調「戰略」就是一種運用軍事工具來完成政治目標的工作，因此區分兩個層面，一是平時的「戰略」，包括財政分配、科技發展、軍民關係等；另一部份是戰時的「戰略」，涉及到如何使用武力的問題。但是決策者的責任是如何將兩者適切有效的結合，並在戰場上取得優勢。³⁸換言之，柯漢對「戰略」觀察所提的觀點，是比較傾向於政治後果的考量，特別是決策者應如何發揮「戰略」的工具能力。³⁹嚴格說來，柯漢對「戰略」的界定，應是屬於政治目的與軍事武力之間，但因最終仍是服膺政治目的，故而本文將其

³⁵ Betts, "Is Strategy an Illusion?", pp. 5-50.

³⁶ Betts, "Should Strategic Studies Survive," pp. 25-26; Richard Betts, "The Trouble with Strategy: Bridging Policy and Operations," *Joint Force Quarterly*, No. 29 (Autumn/Winter, 2001-02), pp. 23-30.

³⁷ Bernard Brodie, "Strategy as a Science," *World Politics*, Vol. 1, No. 4 (July 1949), pp. 467-488.

³⁸ Eliot A. Cohen, "Strategy: Causes, Conduct, and Termination of War," in Richard Shultz, Roy Godson and Ted Greenwood, eds., *Security Studies for the 1990s* (New York: Brassey's, 1995), p. 77.

³⁹ 柯漢的另一篇文章，特別強調政治決策者在戰略運用時，應該要建立在後果分析的基礎上，也就是將戰略運用過程可能出現的風險列入評估，參見 Eliot A. Cohen, "Churchill and Coalition Strategy in World War II," in Paul Kennedy, ed., *Grand Strategies in War and Peace* (New Haven: Yale University Press, 1991), pp. 43-70.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

併入政策部份一起探討。

類似觀點可從雅特的論述中看出。雅特指出，軍事武力不過是「戰略」的工具，主要目的是為了達成政策目的。雅特的研究發現令人驚訝，因為美國平時軍事武力使用的頻率竟然遠高於戰時。從政策角度來看，「戰略」的仲介功能用於支持平時政策目標達成，而用於戰時只是政策實踐。換句話說，「戰略」的戰時功能就僅侷限於使用軍事武力爭取戰爭勝利而已，而「戰略」頻繁使用於平時，反而能夠凸顯「戰略」在武力運用上對政策目標的達成具有較高效能，縱然有時只是威脅使用武力而已，但政策目的已可獲取。⁴⁰

此外，將「戰略」與「政策」結合的代表性人物，應屬學者格雷。⁴¹他認為，「戰略」是非常複雜的問題，涵義廣泛卻聚焦在：「戰略是軍事力量與政治意圖之間的橋樑，既不是軍事力量，也不是政治意圖，而是為了達成政策目的選擇使用或不使用武力之研究。」⁴²格雷強調一般軍事背景的戰略研究者偏好軍事手段的運用，藉此達成所期望的軍事戰略目標，使得「戰略」一詞的意義窄化至武力產生的效用，也就是將戰略價值定位在因應威脅的功能上，藉此發展出因應與解決威脅的相對方法。文人思考戰略意義時的面向較廣義且多元，所以「戰略」具有高度武力運用的內涵，但是並非純軍事思維，而是研究運用武力達成國家政治目的藝術。格雷於是指出當軍事武力運用加入政治思考，軍事才真正

⁴⁰ Robert Art, "The Fungibility of Force," in Robert Art and Kenneth N. Waltz, eds., *Military Power and International Politics*, 6th ed. (Lanham: Rowman & Littlefield, 2004), pp. 3-4.

⁴¹ 格雷在「戰略」與「戰略研究」的學術研究，堪稱戰略研究社群中的典範型人物，著作廣泛且深具影響力，其中最具代表性著作為：1982 *Strategic Studies: A Critical Assessment*; 1982 *Strategic Studies and Public Policy: The American Experience*; 1986 *Nuclear Strategy and National Style*; 1988 *The Geopolitics of Super Power*; 1990 *War, Peace, and Victory: Strategy and Statecraft for the Next Century*; 1993 *Weapons Don't Make War: Policy, Strategy, and Technology*; 1994 *The Navy in the Post-Cold War: The Uses and Value of Strategic Sea Power*; 1996 *Explorations in Strategy*; 1999 *Modern Strategy*; 2002 *Strategy for Chaos: Revolution in Military Affairs and The Evidence of History*; 2006 *Strategy and History: Essays on Theory and Practice*; 2007 *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History*; 2010 *The Strategy Bridge: Theory for Practice*.

⁴² Colin S. Gray, *Modern Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 17; Colin S. Gray, *Strategic Studies: A Critical Assessment* (London: Aldwych Press, 1982), p. 3.

進入「戰略」決策層次。⁴³

格雷雖是從政策角度思考「戰略」的意義與功用，但是他也明確劃分出「戰略」與「政策」之間的差異。他強調戰略研究者並不是政策制定者，也不做任何政策選擇，或肩負政策成敗責任。但是「戰略」的良窳必須取決於歷史評斷。⁴⁴也就是說，「戰略」的好壞須在較長的歷史時空轉換之後，才能明確看出優劣。這也正如格雷在近期著作中評論美國前國防部長倫斯斐（Donald H. Rumsfeld）時指出，如果波斯灣戰爭的政策目的是推翻敵人，則所有「戰略」及軍事武力運用應該是以達成此一政策為主；但若政策目的模糊，就難以指導軍事戰略，且所付的代價可能難以估算。⁴⁵格雷言下之意指的是「戰略」上的軍事勝利，並未因模糊的政策目的而真正獲利，隨後付出的代價卻更高。從戰後統治伊拉克造成美軍傷亡人數與財政支出明顯大於戰爭期間，可見一斑。

曼肯（Thomas G. Mahnken）與瑪約爾（Joseph A. Maiolo）也同樣認為，戰爭必須有明確的政治目的，所以兩位學者強調任何戰略問題的討論，都必須經由瞭解戰爭入手，而戰爭又必須確認要達成何種政治目的，以及要發展出何種「戰略」，才能夠達成這些政治目的。所以成功的「戰略」是基於明確的政治目的。⁴⁶

除了上述文人學者，有些軍事研究者也認為「戰略」支持政策目的。李德哈特認為：「戰略是分配與運用軍事手段達成政策目標的藝術。」他所指的藝術是一種講求力量制宜的分配，使得「戰略」充分顯現彈性。他還特別強調，軍事（戰略）行動應該「以迂為直」（Strategy: The Indirect Approach；亦稱間接路線），才能爭取戰場上的勝利契機，而這些都是

⁴³ Colin S. Gray, "New Direction for Strategic Studies: How Can Theory Help Practice?" *Security Studies*, Vol. 1, No. 4 (1992), pp. 610-635; Colin S. Gray, *Strategic Studies and Public Policy: The American Experience*. (Kentucky: The University Press of Kentucky 1982), pp. 1-10.

⁴⁴ Colin S. Gray, "In Praise of Strategy," *Review of International Studies*, Vol. 29, No. 2 (April 2003), p. 288.

⁴⁵ Gray, *The Strategy Bridge: Theory for Practice*, p. 130.

⁴⁶ Thomas G. Mahnken and Joseph A. Maiolo, "General Introduction," Thomas G. Mahnken and Joseph A. Maiolo, eds., *Strategic Studies: A Reader* (New York: Routledge, 2008), p. 2.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

用以支持政策目標的達成。⁴⁷美國海軍上將魏立(J. C. Wylie)同樣認為：「戰略是一種爲了達成某些目的所設計的行動計畫(plan of action)，也是一連串配合意圖完成的手段(a system of measures)。」魏立所說的目的其實就是政策目的。⁴⁸

總結以上，「戰略」一詞如同休瑟所說，因長時間的歷史發展與實證運用演進，產生定義重心的差別，甚至因軍文研究者背景不同而觀點各異，但「戰略」具備工具和手段的特性卻是觀點一致，通常離不開「武力」問題。從克勞塞維茲到李德哈特所提出的戰略理論，清楚看見軍事武力在戰略運用的核心地位。然而這些普遍源自西方社會經驗所形成的理論脈絡概念，在戰略環境改變、戰爭工具革新（核武）、與注入文人觀點之後，「戰略」的面向與本質產生若干變化，從而影響武力的角色仲介與政策取向。魯瓦克(Edward N. Luttwak)所做的觀察頗具代表性。他表示，傳統西方世界對「戰略」概念理解的迷失，植基在軍事武力追逐「勝利」(victory)上，國家決策者也以此爲最終目的。然而這種全然敵對與追求消滅對手的做法，實際上極具傷害性，尤其在追求和平時，常常形成「戰略」的徒勞無功。因此，現代的「戰略研究」在面對戰爭時，首要的思考就是擺脫以追求「勝利」爲目標的想法。⁴⁹李德哈特更進一步的從科技革新面向指出：「核武的出現與發展，使得傳統戰略研究（尤指軍事武力研究）變得毫無意義。戰略研究者若再以贏得戰爭、獲致勝利爲目的，無異於瘋狂。」⁵⁰或者正因核武出現，使得決策者不再執著於戰場上的勝利，「戰略」才能拓展其視野而進入學術殿堂。布贊也認為，「戰略」在解決國家問題上偏好使用軍事手段，不但不能解決安全問題，反而容易衍生出更多的安全問題。⁵¹

影響美國國家安全政策深遠的季辛吉(Henry A. Kissinger)所述的一段話，值得戰略研究者重視。他在回憶錄中表示，從國家安全的立場

⁴⁷ Hart, *Strategy: The Indirect Approach*, pp. 335 & 337-370.

⁴⁸ Joseph C. Wylie, *Military Strategy: A General Theory of Power Control* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1989), p. 14.

⁴⁹ Edward Luttwak, "On the Meaning of Victory," *Washington Quarterly*, Vol. 5, No.4 (September 1982), pp. 17-24.

⁵⁰ Liddel B. H. Hart, *Deterrent or Defense* (London: Stevens Pub, 1960), p. 66.

⁵¹ Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations*, p. 227 & 289.

上來看，「戰略」與「政策」的重疊性高到難以分割，而且是合則兩利，分則兩害。畢竟沒有任何一項政治考慮會排除「戰略」上的武力使用，正如任何軍事武力使用，鮮少不摻雜政策目的。⁵²傳統上，基於國家利益所需，美國國家安全戰略設計與規劃的主要角色與功用，就在於「尋找威脅」與「針對威脅」，從而制定方案，選擇戰略目標及手段，最終支持國家安全政策與利益的達成。⁵³由此可見，無論是武力運用，或者是政策目的，戰略都是國家中心論下的產物。

二、「戰略研究」的緣起與範疇

一般咸信，「戰略研究」一詞在 1950 年代核武問世後出現。與「戰略」一詞相比，「戰略研究」應屬於較新詞彙。如果傳統「戰略」意義在於追求戰爭勝利，則核武的出現顛覆了傳統「戰略」的角色與功用，促使文人將「戰略」從「戰爭」移向「和平」之路的學術研究。布斯的論點與觀察正是如此，所以他表示，「戰略研究」在探討戰爭與和平的問題上，與軍事手段及政治目的相關。以故，「戰略研究」所關注的是如何瞭解並解釋國際關係中「衝突」的軍事面向。依布斯所說，「戰略研究」的範疇包括：研究「戰略」的手段與目的、威脅與使用軍事力量、戰爭行為與「戰略」的社會效能。從國際關係角度來看，就是典型的現實主義論點。此外，布斯將「戰略研究」劃分成三個時期，分別為早期（1945-55）、高峰期（1956-85）及晚期（1985-91）的「戰略研究」。他還特別強調「戰略研究」就是因應冷戰與核武而生，也應與冷戰共同走入歷史。⁵⁴此一觀點引發戰略研究社群高度關切與爭辯，從而對「戰略研究」的哲學假定、知識論、方法論，以及典範存廢等一系列問題進行批判與反思。⁵⁵

⁵² 見 Henry A. Kissinger, *The White House Years* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1979), p. 422.

⁵³ Yarger, *Strategy and the National Security Professional: Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century*, pp. 150-151; John M. Collins, *Military Strategy: Principles, Practices, and Historical Perspectives* (Washington D.C.: Brassey's INC, 2002), p. 4.

⁵⁴ Booth, "Strategy", p. 109.

⁵⁵ 參見陳偉華，〈戰略研究的批判與反思：典範的困境〉，頁 3-41；Baylis, Wirtz, Cohen, and Gray, eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic*

除了布斯之外，另一英國學者布爾也指出，一般認為「戰略」指的是在任何衝突中使用藝術（art）或科學（science）手段達成目的之作爲，因此「戰略」是一種可以與軍事戰略（military）互換的名詞，但這種過度偏好使用武力手段解決紛爭的傾向，與「戰略研究」源自探討核武相關議題，以及著重維持現狀的「嚇阻」，形成相當大的差異。是以，布爾表示「戰略研究」是文人對戰略思想（strategic thinking）的分析，屬於國際關係研究範疇。⁵⁶

貝利斯、維特茲、柯漢、格雷等學者的觀點與布斯並無二致，同樣是將「戰略研究」定位在國際關係的次學門上，但彼等強調「戰略研究」並不能視為單一學科，而是一門聚焦於武力角色功能爲主的綜合性社會科學研究，也是一種跨領域的整合型研究；其研究議題廣納政治、地理、自然資源、經濟、軍事、心理、外交，以及如何使用武力威脅達成政治目標，所以才能融入物理學者卡恩（Herman Kahn）、經濟學者謝林（Thomas Schelling）、數理學者沃爾斯特透（Albert Wholstetter）、歷史學者季辛吉等，成爲跨科際的整合性研究。⁵⁷布贊也指出，大多數「戰略研究」概念的實際運用，是建立於政治意義上如何預防衝突發生，而不是站在純軍事角度來進行戰爭行爲研究，所以「戰略研究」才能視為是國際關係的次學門，也是一門「研究如何以武力工具對國際關係產生效能的專業知識」。⁵⁸換言之，依布贊觀點，「戰略研究」一詞的學術化，是源自冷戰時期以英美爲主導的國際戰略研究，而立基點在於核子武器的毀滅力量，使得追求戰爭勝利成爲不可能的任務，也正如李德哈特所說，核子武器只有毀滅，沒有勝利可言。

休瑟呼應布贊的看法，他指出，「戰略研究」一詞多半盛行於以英

Studies, pp.8-13, 330-337；Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations*, pp. 2-7。

⁵⁶ Hedley Bull, "Strategic Studies and Its Critics," *World Politics*, Vol. 20, No. 4 (July 1968), pp. 593-605.

⁵⁷ Baylis and Wirtz, "Introduction," in Baylis, Wirtz, Cohen, and Gray eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, pp. 4-5.

⁵⁸ Buzan, *Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations*, p. 8；類似觀點見 Louis J. Hall, *The Elements of International Strategy: A Primer for Nuclear Age*, Vol. X: American Values Projected Abroad (London: University Press of America, 1984), p. 4.

美為主的學術圈（Anglo-sphere），即使出現於英語系國家以外地區，一般也只將「戰略」視為是基於政治考慮下的局部化戰爭行為（parts on the conduct of war），並未真正深入理解「戰略研究」學術化的意義與價值。實際上，第二次世界大戰後始進入學術殿堂的「戰略研究」，雖成為國際關係學科下一門專業科目，由於一開始以「衝突」為其學科領域的研究核心，使得後續研究可擴展的空間受到限縮。⁵⁹這也正是布斯及布贊等學者認為「戰略研究」範疇過於狹窄與自我設限，不利於後冷戰時期以全球安全研究為主的普遍風尚，而應該由「安全研究」替代的主因之一。然而，若是逆向思考「戰略研究」的價值，不也正因聚焦在國家中心論的武力運用成效，使得此一獨特性成為其他學科所難以替代？

格雷的觀點或者比較容易看出「戰略」與「戰略研究」在研究對象間的差別。他認為，「戰略研究」者大致分為兩類，第一類是非軍事專家的「文人學者」（civilian scholars），另一類則是具軍事背景的「軍人學者」（soldier scholars）。前者研究的面向著重在戰略理論對政策產生的影響，並探討與分析利弊問題。此種研究的學術辯證性高，卻忽視現實層面的軍事實務運作；軍人學者對文人學者的研究議題與辯證智慧不感興趣，反而較專注於純軍事理論，特別是與戰爭經驗相關所歸納的經驗法則研究，這是一種傾向實務運用價值的探討。⁶⁰此一觀點與前段貝茲的論點不謀而合，形成「戰略」在研究上的軍文分野。布斯所倡言的「戰略研究」結束，指的正是文人學者不應再對「衝突」及武力為主的「戰略研究」多加著墨。

格雷憂心地表示，當代「戰略研究」承襲冷戰核武遺緒，過度重視系統化研究，加上美國戰略文化偏好科技能力的超越，從而低估了「人」在戰略層面的重要價值與影響。⁶¹事實似乎也是如此，無論是文人戰略學者的衝突研究，或者是軍人戰略學者眼中的「軍事事務革新」（Revolution of Military Affairs, RMA）與國防轉型，⁶²科技超越已成為

⁵⁹ Heuser, *The Evolution of Strategy: Thinking War from Antiquity to the Present*, p. 32-33.

⁶⁰ Gray, *The Strategy Bridge: Theory and Practice*, pp. 199-120.

⁶¹ *Ibid.*, p. 120.

⁶² 有關 RMA 與國防轉型，參見 Thomas C. Hone and Norman Friedman, "Harnessing New Technologies," in Hans Binnendijk, ed., *Transforming American Military* (Washington D.C.: National Defense University, 2002), pp. 31-56.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

戰略決策時的重要依據，降低了決策者與研究者的價值。事實上，「戰略」與「戰略研究」都是以「人」為主的知識建構，且兩者的分野恰恰也是建立在「人」的角色功能不同。從以下探討「戰略」與「戰略研究」的分際，即可釐清兩者在「人」的不同組合，特別是因決策所需形成的組織與實務運作所呈現的差異。容許筆者在此特別一提，刻意區隔「戰略」與「戰略研究」的差異，目的在於學術分類研究之便，若從國家中心論的觀點來看，兩者實無明顯差別，甚至是一體兩面。已故，接續的論述當不至於使讀者誤解兩者差異如經緯。

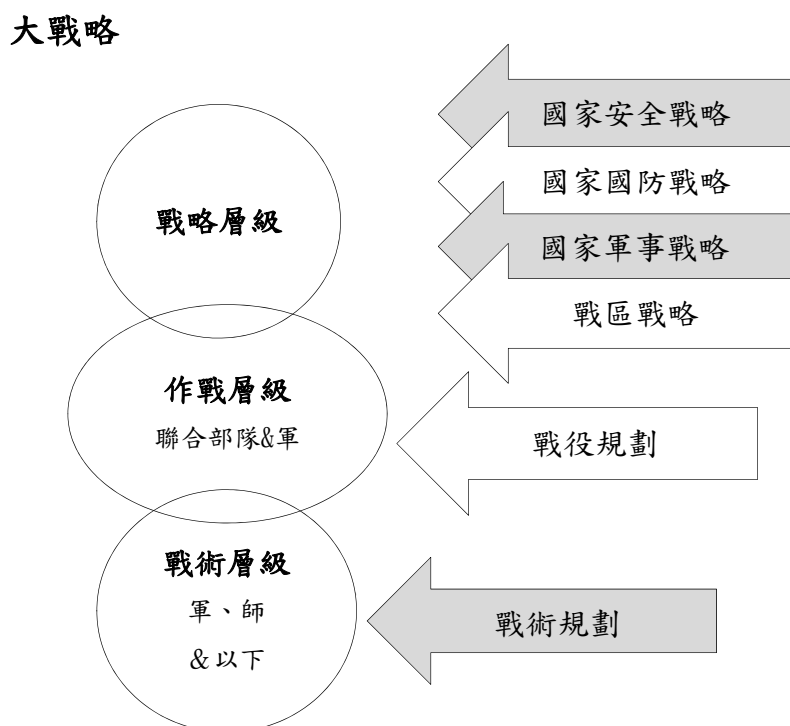
參、「戰略」與「戰略研究」的縱橫關係

一、戰略係垂直的上下指揮關係

傳統戰略因離不開武力運用與政治（策）目的為其世界觀與解決問題方法，從而使得「戰略」具有明顯的工具意義與影響力，造成執行手段上必須受到相當的制約。雅格即指出，「戰略」是呈現階級的（hierarchical）建構關係與發展，所以有不同的階層屬性，其形式結構是由上而下（top-down）的指揮，以及由下而上（bottom-up）的支持。由上而下是來自文人領軍形成的指揮系統，並次第向下開展，各個階層角色、功能與任務均不相同，一般可分為大戰略（grand strategy）、國家安全戰略（national security strategy）、國家國防戰略（national defense strategy）、國家軍事戰略（national military strategy）與戰區戰略（theater strategy）等（參見圖 1）。⁶³

⁶³ Yarger, pp.21-22；美國陸軍戰爭學院（U.S. Army War College）在戰略層級劃分上，並無國家國防戰略一詞，但所謂的「大戰略」（grand strategy），是定義在國家的戰略目標、維持國家安全、促進經濟繁榮、宣揚國家價值（national values）上，參見 Department of National Security and Strategy, *Course 2 Directive AY 2005: "War, National Security Policy and Strategy"* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2004), p. 158。有別以往的是，美國前國防部長倫斯斐為了強調「文人領軍」的重要性，特別於 2005 年 3 月出版《美國國家國防戰略》（*The National Defense Strategy of the United States*），揭櫫美國國防戰略要旨，並強調其服膺國家安全戰略的功用。參見 Donald H. Rumsfeld, Secretary of Defense, *The National Defense Strategy of the United States* (Washington DC: Department of Defense, March 2005, <<http://www.defense.gov/news/Mar2005/d20050318nds2.pdf>>。此後 2008 年 6 月，美

圖 1 戰略階層分布



資料來源：Yarger, *Strategy and the National Security Professional: Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century*, p. 27.

由圖 1 可清楚看出「戰略」在階層上的區隔，其中的上下指揮關係也是清楚界定。值得一提的是，雅格所劃分的戰略階層，係依據美國陸軍戰爭學院所訂之不同戰略階層。爲了凸顯「戰略」上下層次的差別，以及「戰略」與武力之間的關係，雅格同時也將作戰（operational）與戰術（tactical）兩個軍事戰略的附屬階層納入討論，主要原因在於作戰

國國防部又再度出版《美國國家國防戰略》。

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

與戰術階層的作為，均是為了產生戰略效果而制定與運作。⁶⁴

軍職出身的柯林斯（John M. Collins）所做的美國戰略層級分類，也是以文人領軍為主劃分的戰略層級（見表 1）。與雅格不同之處在於，柯林斯未將大戰略列入，卻在國家安全戰略之上加入國家戰略（national strategy）階層，且各個階層的戰略內涵皆不相同。在柯林斯所列的戰略層級劃分中，通常軍職人員參與涉入層級為國家軍事戰略、區域戰略與戰區戰略等三階層為主，至於國家戰略與國家安全戰略層級，則是以文人領軍為主的戰略決策者與執行者參與。由表 1 的分項戰略來觀察，雖然各個不同階層的戰略有不同戰略目標重點、參與者、資源能力，以及不同的政策訂定，然各階層戰略之間卻有著明確的上下指揮關係。一般而言，國家軍事戰略以下階層因觸及軍事專業，除區域戰略輔以軍事外交之外，通常文人較少涉入。

表 1 美國戰略層級劃分

	重 點	參與者	主要政策	使用力量	政策訂定
國家戰略	國家目標	主政者與 國家顧問	國家政策	國 力	國家政策計畫
國家安全戰略	國家安全目標	主政者與 安全顧問	國家安全政策	適度國力	國家安全計畫
國家軍事戰略	國家軍事目標	主政者與 軍事顧問	國家軍事政策	軍事力量	國家軍事計畫
區域戰略	區域目標	外交首長與 大使	外交政策	外交與 經濟支助	國際規範
戰區戰略	區域軍事任務	國防部長與 地區指揮官	獨立或聯合政策	獨立或 聯合武力	獨立或 聯合計畫

資料來源：Collins, John M., *Military Strategy: Principles, Practices, and Historical Perspectives* (Washington, D.C.: Brassey's Inc, 2002), p. 4.

附帶一提的是，雖然「戰略」因民主政治下的「文人控制」（civilian control）要求，形成不同階層之不同參與者的上下關係，但是魯瓦克卻認為，無論是何種階層的「戰略」，基本上都離不開以軍事武力為運作需求。也就是說，「戰略」係建立在以武力為基礎的思維與運作。⁶⁵雅格

⁶⁴ Yarger, pp.22-23; 類似觀點見 Gray, *The Strategy Bridge: Theory and Practice*, p. 205.

⁶⁵ 魯瓦克被稱為歷史學者與軍事戰略家，他將戰略劃分為五種不同階層，包括技術階層（technical level）、戰術階層（tactical level）、作戰階層（operational level）、戰區

在繪製戰略階層的上下指揮關係時，將「戰略」以下的作戰與戰術階層納入，正是緣自這樣的思考。以美國而言，在戰區階層（含）以下階層的戰略運用涉及軍事專業，通常政治力較少涉入，但在戰區以上階層，則依政策需求決定武力參與。

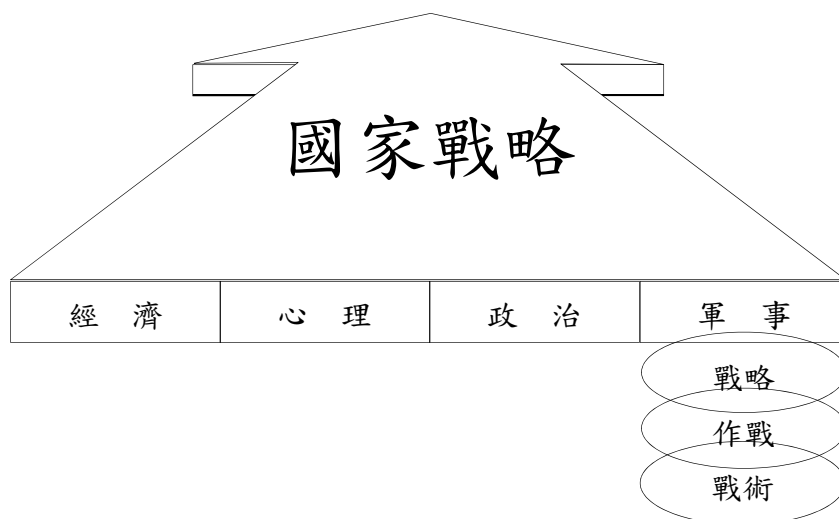
除上述體系之外，美國戰爭學院教授賈布隆斯基（David Jablonsky）與柯林斯看法接近，但他認為，美國的戰略設計是以國家戰略為核心形成的縱向上下結構，即使國家戰略以下細分的各個面向（經濟、心理、政治、軍事），雖是橫向且有相互聯繫的設計，但仍是由國家戰略為指導依據而向下指揮及動員，各個分項戰略必須垂直向上支持頂端的國家戰略（見圖 2）。⁶⁶正由於「戰略」在性質上具有上對下的強制性，使其在資源動員、分配、挹注上，能充分貫徹決策者的意志與決心。由此觀察，無論是軍事武力使用的「戰略」，或者是政策目的達成的「戰略」，都因具有較高的強制性而提高了成功機率。

階層（theater strategy I-III），以及大戰略（grand strategy），彼此關係密切且交互影響；參見；Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace* (Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1987), pp. 69-71.

⁶⁶ David Jablonsky, “Why is Strategy Difficult?” in J. Boone Bartholomees Jr. ed., *Guide to National Security Policy and Strategy*, 2nd ed. (Carlisle, Penn: U.S. Army War College, June 2006), pp. 122-123.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

圖 2 國家戰略分項圖



資料來源：David Jablonsky, “Why is Strategy Difficult?” in J. Boone Bartholomees, Jr. ed., *Guide to National Security Policy and Strategy*, 2nd ed. (Carlisle, Penn: U.S. Army War College, June 2006), p. 122.

二、「戰略研究」是橫向議題研究

相對於「戰略」重視上下關係與講求資源配置，「戰略研究」是純粹以研究特定議題為主的學術活動，「戰略研究」的主要概念通常來自軍備競賽、核武擴散、防衛、嚇阻、軍備控制、限武等核心研究議題，而這些議題所衍生的相關概念，例如延伸性嚇阻（extended deterrence）、低度嚇阻（minimum deterrence）、傳統嚇阻（conventional deterrence）、相互保證毀滅（mutual assured destruction）等，都是戰略研究社群廣泛討論與爭辯的議題。⁶⁷

⁶⁷ Buzan, *Introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations*, p.8.

布斯認為「戰略」與「戰略研究」是兩個不同命題；「戰略」是國家爭取生存的手段，其存在早於「戰略研究」之前，即使處於冷戰後的現在，「戰略」仍因國家需要而有存在必要與價值。「戰略研究」則不同，由於是冷戰期間的產物，主要論述聚焦於與核子武器相關論述。冷戰結束，「戰略研究」的階段性工作已經完成，應由「安全研究」所取代。然而布斯也同時指出，「戰略研究」具有濃烈的文人觀點，主要原因在於「核子議題」相關的學術探究，甚至核武嚇阻戰略運用等，都屬於文人的「戰略研究」範疇。⁶⁸

儘管有些學者對布斯論點並不贊同，也強調後冷戰時期的「戰略研究」已廣納戰略理論、戰爭歷史、非核嚇阻、軍備控制、聯合作戰、恐怖主義、不對稱戰爭、大規模毀滅性武器等議題，使「戰略研究」更符合當代國際社會所需，但「戰略研究」仍具有濃厚的武力色彩無疑。⁶⁹無庸置疑的是，上述這些議題彼此固然相關，無明顯上下指揮強制關係，而是可以各自橫向獨立進行研究的議題。雖然國家戰略中的政治、經濟、軍事、心理各層面的戰略，呈現橫向的合作關係，本質上仍是依據戰略決策的優先順序決定資源配置。

肆、「戰略」與「戰略研究」的研究面向

一、「戰略」講求「實然」面的運作

由於「戰略」是講求實證的「行動之學」，是必須在當下環境條件中能夠實踐的具體作為，並為未來政策搭橋鋪路與營造友善環境。這些建立在必須實證基礎的手段運用，最具體的展現莫過於互動關係的導引運作，而這種互動的影響層面不只是對手，盟邦亦因此產生戰略連動效應。從冷戰期間的「嚇阻戰略」到後冷戰時期反恐「先制戰略」，「戰略」變動對盟邦國家產生相當大的連動效果；「嚇阻」產生了核子保護傘的

⁶⁸ Booth, "Strategy," p.118; Ken Booth and Eric Herring, *Key Guide to Information Sources in Strategic Studies* (London: Mansell Publishing, 1994), p. 16.

⁶⁹ Baylis, Wirtz, Cohen, and Gray, eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, pp. v-vi, 3-5; Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations*, pp. 2-7.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

擴散效應，「先制」則促成全球性的反恐聯盟。這也正如格雷所強調，「戰略」在執行效果上可以預期，係因建立在戰略互動之後可能對政策產生的助益，但卻無法像「戰略研究」那般在流程上的相對精確預測。⁷⁰

其次，「戰略」在實踐上與純理論出入甚大，因為「戰略」具有高度風險性，尤其必須投入大量人力、物力與資源，決策者承擔極大的社會責任，若是目標錯置、計畫不周、資源不足等問題造成戰略失敗，決策者不僅要負完全責任，國家與社會都將付出極為可觀的代價。因此，「戰略」是一種需要「實證檢驗、結果論斷」(tested by practice and judged by results)的作為。⁷¹前段引用布勞岱將「戰略」描述為「如何做」的「行動之學」，意義上即是建立在「戰略」必須透過實際執行，才能清楚顯現效果。雅格還特別提醒戰略研究者，許多安全研究者易將「戰略」與計畫兩者混淆，雖然計畫是「戰略」與「執行」(execution)間的重要橋樑，但是計畫只是提出確實可行的步驟，以供組織及人員行動時遵循；「戰略」則是以目標為導向的規劃，以及資源要如何配置的問題。因此，計畫成功未必等於「戰略」成功，但成功的「戰略」必然提供計畫所需的目標、方法與手段。⁷²

素有美國戰略理論家之稱的魏立直言不諱地表示，許多研究者以為「戰略」只重實務不重科學，因為所謂的戰略「典範」(paradigm，尤指軍事方面)，是難以系統化研究與過程複製，造成決策與思維過程不相脛合的問題。魏立同意「戰略」本身並不全然符合科學，但這並不等於「戰略」是反科學的。相反的，戰略判斷(judgment)是非常科學的，判斷必須來自理性、客觀、全面(inclusive)、且無差別待遇的因素評估。但更重要的是，「戰略」在決策時的優先選擇，以及決策後的全力貫徹執行，才是「戰略」必須實踐的要項。⁷³正因為「戰略」在實踐上必須

⁷⁰ Colin S. Gray, *Strategy for Chaos: Revolution in Military Affairs and the Evidence of History*. (London: Frank Cass, 2002), pp. 98-99.

⁷¹ Lawrence Freedman, "Conclusion: The Future of Strategic Studies," in Baylis, Wirtz, Cohen, and Gray eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, p. 334.

⁷² Yarger, *Strategy and the National Security Professional: Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century*, pp. 52-53.

⁷³ Joseph Caldwell Wylie, Jr., *Military Strategy: A General Theory of Power Control* (Westport, CT: Greenwood Press, 1980), p. 10.

與時俱進，傳統戰略的典範，特別是支持第一次與第二次世界大戰所進行的「總體戰」(total war)、「消耗戰」(war of attrition)、甚至冷戰期間核武所發展出的「相互保證毀滅」等，在當前國際社會就難以具體複製實踐。

二、「戰略研究」注重「應然」面的詮釋

相對於注重「實然」面的戰略運用與實踐，「戰略研究」則是以「應然」面為取向的學術研究。一般而言，學術研究重視的是因果關係的解釋與說明，而解釋(explanation)指的是一套陳述系統，也是知識建構上用於澄清事件現象始末的說明，藉此建立法則與預測推論結果。⁷⁴簡言之，如果「戰略」講求的是「如何做」的實用之學，則「戰略研究」無疑是清楚解釋「為什麼」與「會如何」的學問。眾所周知，學術研究固然分「基礎研究」與「應用研究」兩部份，但是一般學術較少直接涉入實務運作，而較偏重對實務現象解釋，並提供實務或政策「應然」的發展方向。

在進入學術殿堂之後，首要面對的學術要求就是建立理論通則，也就是從經驗層次的實務運作，向上提升為可供複製與檢驗的普遍法則，始能具有學術價值。這並不意味「戰略研究」與現實脫節，成為無法落實的純理論，畢竟通則仍是經驗歸納的結果，況且理論通常具有較為明確的經驗意涵在內。也就是說，這種經驗性的普遍現象，是可以置於真實世界中採科學方式來實證。經得起實證檢驗的理論通則，理論才有價值，否則不過是抽象的哲學假說與邏輯演繹，成為經不起學術驗證的空論。許多批判「戰略研究」的學術為象牙塔中的假說，即是肇因於「戰略研究」諸多理論難以在現實生活中以經驗實證。以「嚇阻理論」的「相互保證毀滅」為例，經常為人詬病成抽象的理論陳述與無法實證的概念。問題在於，核武可能造成毀滅是「不證自明」(self-evident)的道理，追求必須實證的斷言，是不合理、不道德的要求。因此，「戰略」上可以採取「實然」的核子武力為嚇阻手段工具，但「戰略研究」提醒可能造成相互毀滅，或者是徹底毀滅的「應然」可能，正是其不同於「戰

⁷⁴ 見 Karl Popper, *The Logic of Scientific Discovery* (New York: Routledge, 1999), p. 150.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

略」的價值所在。

伍、「戰略」與「戰略研究」決策的差異

一、「戰略」是以「目標」為主的決策

戰略思維的特質就在於以「目標」(objectives)為導向，成敗的判定往往並不計較手段是否合理(甚至正義)，而在於目標任務是否完成。因此費里曼(Freedman)認為所謂的戰略理性，就是建立在一種「結果論斷」的導向。⁷⁵里奇(Arthur F. Lykke)持類似觀點強調，好的「戰略」建立在適當評估，正確選擇戰略目標、方法與手段，以及有效分配與運用資源，以達成支持政策的目的。⁷⁶

拜葉臣(Alan Beyerchen)指出，一般人誤會戰略方案的制定與產出如同「政策」，必須經過冗長程序正義，包括聽證會、民調、政策研究與說明，以取得較為周延的結論。事實上，戰略思考是一種非線性(nonlinearity)發展，無法採取一般政策理論的線性思維與取向，否則容易受到龐雜繁瑣的官僚結構與行政流程所拘泥，一方面失去因應戰略環境變遷的快速彈性能力；另一方面亦因遲遲不決造成的決策壓力，陷國家於險惡中。⁷⁷由此看出，「政策」產出是一種需要較長時間準備與折衝的程序，不惟兼俱民意基礎與法律意義，更需具備一定程度的可預測性。這種因過程明確呈現的線性走向，也就是一種可以從過程清楚得知結果大要的流程。戰略決策則不同，決策資訊來自幕僚與智囊意見，領導者所下的結論成為不易監督卻影響深遠的決定，也因此造成其權宜性高、彈性大、掣肘少的特性，同時具有較高的風險性，所以才需要風險評估。這也是前段雅格反對布爾將「戰略」視為危機管理的主要原因之一。

⁷⁵ Freeman, "Conclusion: The Future of Strategic Studies," in Baylis, Wirtz, Cohen, and Gray, eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, p. 334.

⁷⁶ Arthur F. Lykke, Jr., "Toward an Understanding of Military Strategy," in *Military Strategy: Theory and Application* (Carlisle Barracks, PA: US Army War College, 1989), pp. 3-8.

⁷⁷ Alan D. Beyerchen, "Clausewitz, Nonlinearity, and the Unpredictability of War," *International Security*, Vol. 17, No. 3 (1992/1993), pp.59-90.

莫瑞（William Murray）與格里斯雷（Mark Grimsley）也認為「戰略」是一種無法精確掌握流程的手段運用。渠等指出「戰略是一種程序（process），也是一種經常面對機遇（chance）、不確定（uncertainty）與狀況模糊（ambiguity）環境條件下，不斷適應變化的過程。」⁷⁸由於環境變遷使得「戰略」經常處於動盪的特性，決策不得不出現非線性的思考方式與流程，以因應客觀條件的不斷變動。如此一來，「戰略」在執行上反而較容易達成目標。原因在於若「戰略」採線性思維流程決策，不僅凝聚各方共識曠日廢時，且任何選擇方案必然有跡可尋，也等於相對提供敵方掌握與反制的機會，造成戰略先機的錯失與流喪。再者，從決策者的角度來看，戰略決策時機短暫，卻必須投入大量資源，決策者所承擔的決策後果亦相對沉重。在此條件下，菁英式的決策也就成為「戰略」的另一種特性。

格雷認為戰略是一種多面向（multi-dimension）思維，從軍事、經濟、政治、文化、心理、歷史、地理等方向綜合判斷，所以「戰略」的預測也分兩個層面。以「防衛」為主的戰略，第一層面是戰略決策者預期軍事力量投注於敵人後，會對敵人產生何種影響，以及敵人會有何種反應動作。因此，這一層預測是軍事效能的預測。另一層的預測能力則較困難，這是預測武力實踐後可產生多少戰略影響效果，而這些效果對政治目的達成具有多少助益。無疑地，此一層預測是政治效能的預測。⁷⁹由此可見，格雷所論述的「戰略」並不是線性取向，而是一種針對環境所做的綜合判斷與決策選擇，其思考重心在於達成目標的成功率。

簡言之，「戰略」是一種運用資源達成目標的方案手段，也是一種不同時空環境條件下，為達目標最有利的選擇，實在無法在事前完全理性以對。二次世界大戰艾森豪（Dwight D. Eisenhower）選擇登陸諾曼地、韓戰麥克阿瑟（Douglas MacArthur）選擇登陸仁川，無異充斥危險、挑戰與機會，成功與否難以事先預期，故而呈現非線性的思考方式，使敵

⁷⁸ Williamson Murray, and Mark Grimsley, "Introduction: On Strategy," in Williamson Murray et al. eds. *The Making of Strategy: Rulers, States, and War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p. 1.

⁷⁹ Gray, *Strategy for Chaos: Revolution in Military Affairs and the Evidence of History*. pp. 98-99.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

人在無法預期的情況下取得優勢，甚至扭轉戰局贏得勝利。⁸⁰簡單的說，「戰略」所採取的方案，固然可以依研究結果取得最有利方案，但最有利方案未必是最佳方案。因此，線性思考方式不等於線性決策，這正是「戰略」與「戰略研究」在決策思考上的差異。

二、「戰略研究」是以「過程」為主的決策思考

不同於戰略決策時的非線性思考，「戰略研究」重視精確的科學步驟方法與可供檢驗的線性流程。事實上，決策理性是所有從事決策者的必備條件，然而決策是線性或非線性取向，則又清楚標誌出「戰略」與「戰略研究」的不同。上段以目標為導向的戰略決策思考，目的在於縮短決策過程與目標之間的距離，藉此爭取採用手段方法上的彈性空間，不可避免造成決策時的有限理性。

事實上，這種跳躍式的戰略決策難以適用於「戰略研究」，主要原因在於「戰略」縮短決策步驟形成的非線性邏輯，僭越了以追求科學精神與可實證的學術流程。由於「戰略研究」是學術殿堂的產物，並視科學化的流程為學術建構的基礎方法，因此過程精確與否，決定學術價值高低。換言之，講求研究步驟嚴謹且可以複製的線性流程，是「戰略研究」得以列為學術門牆的先決條件，而這種可供遵循的法則，明顯分際出「戰略」與「戰略研究」的不同。易言之，過程正當合理是「戰略研究」學術化必備的邏輯基礎，這樣的方法論所產生的可驗證線性流程，的確可能降低戰略決策偏好與提高決策品質及可預期性，從而顯現其決策追求精確過程的價值所在。

前段中布爾錯將戰略視為「危機管理」，無疑是將「戰略研究」講求精確流程的可預測性轉化成戰略決策，以利於進行長期監測管理，待危機來臨時得以適切因應。這種將「戰略」與「戰略研究」兩者的決策特性、角色與價值一體適用，無疑是一般學者的常識觀點。實際上，兩者的決策過程與思維不宜混為一談。

⁸⁰ 見 Betts, "Is Strategy an Illusion?", pp. 14-15.

陸、「戰略」與「戰略研究」資訊來源與決策

一、「戰略」是「有限理性」決策

雅格將外在環境混沌不明帶來的風險，以及舊戰略無法解決新環境問題，歸因為「戰略」出現的兩種時機。格雷贊成這種主張，他在《混亂中的戰略》(*Strategy for Chaos*)一書中指出，混亂不明的戰略環境才需要「戰略」，而承平時期的政策的價值與功用大抵可以替代「戰略」。格雷強調，由於「戰略」是一種非線性的決策流程，使得決策的產出(output)與輸入(input)呈現不成比例(disproportion)的對應關係。也就是說，明顯的外在因素，諸如軍事實力、科技能力、地理環境、組織分布等，有時不如戰略文化(strategic culture)偏好所產生的決策誘因(stimuli)，更具有決策上的優先選擇性。前述的第二次波斯灣戰爭，即是預設立場的戰略決策。⁸¹格雷的研究無疑道出戰略決策多少帶有偏好與優先考慮事項的問題，從而弱化理想上決策時的必要理性。

哈佛學者弗里登(Jeffrey A. Frieden)在戰略決策理論中對決策者的戰略選擇(strategic choice)有相當深入的描繪。他指出所有的「戰略」都是為了達成特定目標而設計，特定目標促使「戰略」必須採用特殊的手段方法，從而使不同資源、知識與資訊等能力的湧入，這些「盒中之盒」(boxes within boxes)的戰略決策，造就戰略選擇習性上的偏好(preferences)。正是這種偏好習性，使得科學方法中的假定、觀察、演繹(deduction)與解釋變得十分困難。⁸²無可避免的，這樣的戰略偏好在追求學術客觀理性的基礎上，定然備受質疑。問題在於，這種有限理性的戰略偏好，並不能抹殺「戰略」最大效能發揮，也不能就此斷言，失去絕對客觀理性的戰略決策，無法達成政策目標，否則便不能充分解

⁸¹ Gray, *Strategy for Chaos: Revolution in Military Affairs and The Evidence of History*. pp. 5-7.

⁸² Jeffrey A. Frieden, "Actors and Preferences in International Relations," in David A. Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations* (New Jersey: Princeton University Press, 2000), pp. 45-76.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

釋成功戰略的合理性。同樣吊詭的是，如此一來「戰略」就難以複製，並且容許非理性決策存在，則決策者豈不容易假戰略之名，行弄權或擴權之實？

批判觀點的合理性在於，大量資源在決策不透明狀況下釋出，又欠缺有效客觀的監督機制，「戰略」很可能因「盲動」(blindness)引來挫敗，甚至災難。由此衍生的另一問題在於，如果「戰略」的產生是在戰略環境不明或舊戰略的適用性喪失，從而使得戰略決策在產生時機上的窘迫，也就可能表示在決策前所能掌握的資訊相對有限。由此角度觀察，資訊不足產生的決策品質，的確令人憂心，而資訊誤用與錯用更是戰略「盲動」的最大問題。曾參與小布希政府決策的海雷 (P. Edward Haley) 即指出，2001 年「911 事件」引發戰略環境劇變形成的決策壓力，使得布希政府在情報資訊獲取與管理上出現「失策」(blunder)，造成戰略上的「冒進」(boldness)與「盲目」。由於錯信偏頗的證詞（或者是偏好），以為伊拉克擁有大規模毀滅武器且不利於美國國家利益，率爾發動侵伊戰爭，最終未能查獲具體事證，但伊拉克國家破碎，人民飽嚙戰亂流離的事實已無法挽回。國際社會固難對美國繩以國際法，但美國國際信譽所受的傷害也不易彌補。⁸³

值得反思的是，儘管「戰略」在資訊不充分、環境多變化、資源受限制、人為偏好等前提下造成決策上的壓迫感，進而限縮決策時間與程序，但這並不意味「戰略」定然是非理性的決策，只是置於相對條件下思考，使得相對「有限理性」成為戰略決策的宿命。擅於運用矩陣方式詮釋戰略決策的札格爾 (Frank C. Zagare) 認為，理性決策模式是戰略決策的工具 (instrumentalist approach)，用以協助決策者思考如何選擇有利的方案，但並不需要以實證案例來強化其說服力。特別的是，合理可行或是看來最有利的方案，未必是決策者的首選。⁸⁴特別值得一提的是，「戰略」一經決策付諸實踐，通常在短期間內甚難有任何轉圜空間。費里曼在提到戰略特性時一再強調，「戰略」雖受時間與資訊壓縮下決

⁸³ 參見 P. Edward Haley, *Strategies of Dominance: The Misdirection of US Foreign Policy* (Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2006), pp. 174-190.

⁸⁴ Frank C. Zagare, *The Dynamics of Deterrence* (Chicago: Chicago University Press, 1987), pp. 8-11.

策，但決策之前仍須廣納各種意見與建言。但是一經決策，戰略便出現明確的排他性，過度的思慮與評估只會造成士氣低落（demoralization），甚至傷害「戰略」的實踐能力。⁸⁵

由此以觀，「戰略」雖不排除理性決策的重要性與必要性，卻受環境條件、時機問題、資源能力、戰略偏好與資訊提供等種種問題制約，難以達到全然理性，而只能視為是有限理性的決策。就此而言，「戰略研究」的科學精神與方法，無疑是決策時的有利輔助工具。

二、「戰略研究」講求「理性決策」

由於戰略研究是一種將研究對象予以脈絡化與系統化的知識體系建構，故而具有較高的可預測性，使得產出的相關決策具備可證性，也就是一種不易受任何偏好宰制的「理性決策」。

絕大多數的戰略或安全學者咸信，「衝突」是「戰略研究」學術化的核心，且無論後冷戰時期多麼強調和平安全議題的重要性，衝突仍存的事實難以否認。謝林著名的《衝突的戰略》（*The Strategy of Conflict*）一書，是站在決策者角度來做的理性決策（rational choice）。他認為，大多數的衝突情況是處在可以理性談判的情勢（bargaining situations）下，而參與者獲得期望目標的能力，常須仰賴其他參與者在互動狀態下的決策選擇。他表示，戰略所涉及的談判過程是一種「利益」（interest）、「威脅」（threat）、「合作」（cooperation）、「選案」（options）交織的狀態，於是「現狀」（status quo）、「雙利」（mutual gains）、「互損」（mutual damage）的局面有可能同時出現。謝林以嚇阻為例指出，嚇阻是美國國家戰略的基石（keystone），而最高效能的嚇阻運用，即是超越軍事技術（military skills）不使用軍事力量以達成國家目標。⁸⁶易言之，謝林認為戰略決策的產生，一方面來自與對手的互動結果，另一方面卻是善於運用潛藏的力量，驅策對手選擇雙方互利的方案。正是如此有利的互動決

⁸⁵ Freeman, "Conclusion: The Future of Strategic Studies," in Baylis, Wirtz, Cohen, and Gray, eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, p. 333.

⁸⁶ Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1989), pp. 5-11

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

策，帶來「戰略」不以武力解決問題的正面效果。

簡言之，「戰略研究」重視理性決策係因不斷理論化產生的學術價值。理論化的重大功能與價值，不僅在於精確的描述與解釋現象產生的因果關係，相當程度上也在於提高類似條件下的預測能力上。⁸⁷無庸置疑的是，此種線性走向就是一種可以從過程到結果的邏輯推論，較易擺脫其它因素制約，而呈現決策理性的需求。

柒、「戰略」與「戰略研究」決策責任不同

一、戰略係「決策者」的責任

前美國總統老布希時代擔任國家安全顧問的史考克羅（Brent Scowcroft）回顧冷戰結束之初，戰略環境劇變，當時決策團隊手足無措，感慨地表示：「美國因應冷戰競爭環境所規劃與設計的國際政治與國內政治，從而建構的武裝部隊與軍事戰略，倏然因冷戰結束而不知所措。美國面臨一個前所未有的戰略環境，獨自聳立在全球的權力巔峰，不知何去何從。」⁸⁸身為國家安全戰略決策者之一的史考克羅，在冷戰終止國際戰略環境劇變之際，不僅肩負著美國今後發展的重責大任，也將承擔因戰略決策後影響盟邦或潛在敵對力量的互動關係，並導引國際戰略格局與國際體系走向，其決策壓力可見一斑。遺憾的是，從老布希、柯林頓至小布希執政初期，美國的國家安全仍仰賴冷戰期間規劃的「嚇阻戰略」，未適切調整方向，直到 2001 年造成美國國家安全重大災難的「911 事件」，始警覺到以國家為主的嚇阻戰略對象，無法適用於一群恐怖份子。

布爾語帶嘲諷地指出實務決策者與研究者的差異，他表示「戰略」

⁸⁷ 凱格利（Charles W. Kegley）認為，理論應具備描述（describe）、解釋（explain）、預測（predict）、與方案提供（prescribe）等 4 大主要功能，參見 Charles W. Kegley, “The Neoliberal Challenge to Realist Theories of World Politics: An Introduction,” in Charles W. Kegley eds., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neo-Liberal Challenge* (New York: St. Martin's Press, 1995), p. 8.

⁸⁸ George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Vintage Book, 1998), p. 564.

與「戰略研究」差異引發的爭議，多半來自對「戰略人」(strategic man)的誤解，而此誤解又多半因軍事戰略予人無需理性的決策有關。事實上，任何決策皆須理性評估，但執著於程序行為的是「大學教授」(university professor)的智慧，不是戰略上的理性決策。⁸⁹換言之，戰略必須在特定時空內儘快做出決策，並全力貫徹執行。無論成敗，決策者都必須承擔任何的決策後果。有趣但吊詭的是，戰略能否成功往往不是當下可以清楚判定，正如格雷與費里曼所說，往往是後人從歷史實證角度提出戰略的成敗論斷。如此以觀，戰略決策者的歷史責任似乎較決策本身更為沉重。

二、戰略研究者提供決策建議

有別於決策者的責任壓力與後果承擔，戰略研究者所扮演的角色較偏重於決策智囊、顧問與政策建言，也就相對理性客觀。厄爾斯(Fritz Ermarth)從決策理論觀點來看戰略的輸入與產出，他認為決策者眼中戰略研究者的多數建議，指的是一系列可以操作的信條、價值觀與主張(assertion)，並藉此引導決策者或領導人的行為於決策選項中，俾能符合決策本身流程上的科學性與客觀性。⁹⁰相同論點可見貝利斯與維特茲等學者，彼等認為戰略研究是將政治、經濟、心理、軍事等學科方法論所建立的知識，運用於協助決策者的方案選擇，這也是科學性的研究結果，但最終究竟採用何種方案，畢竟屬於決策者的抉擇，戰略研究者難以置喙。⁹¹

格雷研究也指出，有些不明究理的評論者指責戰略研究者涉入戰略決策過深，形同為政策背書，從而影響學術研究的價值中立與客觀。這樣的論斷，格雷認為曲解了「戰略」與「戰略研究」在決策角色上的分際。事實上，戰略研究社群成員自由進出政府決策部門，正是凸顯「戰略研究」的高度社會效能與決策觀點流動，反而可以清楚看見文人運用

⁸⁹ Hedley Bull, *The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Missile Age* (New York: Praeger, 1961), pp. 47-48.

⁹⁰ Fritz Ermarth, "Contrast in American and Soviet Strategic Thought," *International Security*, Vol. 3, No. 4 (Fall, 1978), pp. 138.

⁹¹ Baylis and Wirtz, "Introduction," in Baylis, Wirtz, Cohen, and Gray eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, p. 9.

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同

客觀理性的學術能力對政府公共政策的影響力，這種現象足以反映出美國戰略決策者與戰略研究者之間的互動關係，從而避免寡頭式思考。⁹²

史諾（Donald M. Snow）與布朗（Eugene Brown）也認為，戰略研究社群的角色十分重要，他們是決策者與大眾之間的橋樑，扮演立法與行政之間的政策仲介，並代表一般民眾的意見，為決策者提出學術性的專業研究成果，使決策不致於成為少數決策菁英份子的偏見或擴權行為。⁹³戰略研究智庫如「戰略暨國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）、「蘭德公司」、「卡內基國際和平基金會」（Carnegie Endowment for International Peace）、「布魯金斯研究院」（Brookings Institute）、「胡佛研究所」（Hoover Institute）、「加圖研究所」（CATO Institute）等等不勝枚舉，足以說明提供政策建言的典型例子。可見戰略研究者固然是決策者的智囊，提供學術專業智慧，但某種程度上也具有替代民眾監督政府決策的功用。

值得說明的是，理論上「戰略研究」的線性歸納與推論所得的因果論點，應該做為戰略決策時的重要憑證，但某些時候未必如此，蓋因戰略研究者並非戰略決策者，無需承擔決策成敗責任。所以，儘管戰略研究者可以運用科學化的方式，中立客觀的歸納並研究出成功公算較大的抉擇方案，提供戰略決策者選案參考，但畢竟是少數決策者必須承擔戰略成敗之責。甚至不可諱言的是，正因某些決策結果可能攸關國家興亡，具備充分民選基礎的「文人領軍」決策，以及文人智囊政策提供，才較符合戰略決策的需求。

捌、結論

綜整本研究發現，「戰略」一詞源自歐陸，隨後逐漸譯為一般通用詞彙，內涵並未因語言層層轉譯出現嚴重差異，通常也以運用武力獲取

⁹² Colin S. Gray, *Strategic Studies and Public Policy: The American Experience* (Kentucky: The University Press of Kentucky, 1982), p. 2.

⁹³ Donald M. Snow and Eugene Brown, *Puzzle Palaces and Foggy Bottom: U.S. Foreign and Defense Policy Making in the 1990s* (New York: St. Martin's Press, 1994), pp. 193-203.

戰爭勝利，或者是支持政治目的達成爲主要的功能意義，其所發展出的理論體系，主要也是以武力爲主要訴求的實證之學。相對的，「戰略研究」一詞出現於 1940 年代後期，且盛行於以英美語系爲主的學術圈，傳統歐陸國家並未將「戰略」與「戰略研究」在意義上嚴格區分。此外，本文研究也發現，儘管「戰略」與「戰略研究」在許多面向與議題相似，例如核武戰略的研究與選擇，均是建立在其毀滅力量對國家安全形成的絕對影響。然而，「戰略」與「戰略研究」在決策的影響效果上，卻有著極爲懸殊的差異，正如基於國家安全所採行的「相互保證毀滅」戰略，其決策影響是無法複製在反恐的戰略上。簡單的說，從決策觀點來看，「戰略」是在變動不拘的環境下進行決策，因此無論是情報資訊、決策擁有的時間、空間、決策流程與期望達成的目標、甚至於決策者的能力與器識等，都限縮了決策必須全然理性的要求，使得戰略決策難以線性呈現，從而分際出戰略決策者與戰略研究的角色。再者，在實務運作上，「戰略」是縱向垂直的上下指揮關係，使戰略在執行上產生一條鞭的快速流程，以便發揮支持政策目標達成的最大效果。「戰略研究」則因學術所需呈現橫向議題發展，並在國家中心論下，研究武力與政治如何透過戰略運用產生國際影響力。

值得一提的是，近代學科交織十分普遍，方法論常互爲套用，使得「戰略」與「戰略研究」無法如前段般清楚分割，然兩者的確有些不同，從事「戰略」與「戰略研究」者宜適切分辨之。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

「戰略」與「戰略研究」：方法論上的不同



Chinese and Indian Strategic Behavior: Growing Power and Alarm

作者：George Gilboy、Eric Heginbotham (麻省理工學院政治學博士候選人)

ISBN-10：1107661692

ISBN-13：978-1107661691

出版日期：2012 年 3 月

出版社：Cambridge University Press

現今學界與出版界已有諸多關於崛起中的印度與中共及美國的亞洲利益等議題之討論，但少有著作就「中」印兩大新興國家的戰略行為進行經驗性的分析比較，本書即為探討亞洲兩大崛起國家各項政策的著作。

本書架構分為四個部分：戰略文化、外交政策與武力使用、軍事現代化（包括國防支出、軍事準則及武力現代化）與經濟戰略（含國際貿易與能源競爭）。內容採取比較觀點，分析「中」印國際行為及安全政策，亦討論對美國的意涵，同時檢視民主和平理論是否適合用來預測兩國行為。

本書的研究發現挑戰了許多西方國家對「中」印的預設與想像，作者指出美國長年盛行的「中共等同威脅，印度為可靠夥伴」觀念過於簡化與天真，實則兩國皆對美國安全構成挑戰，只是類型截然不同。

《華爾街日報》與《經濟學人》認為本書能提升華府官員對「中」印兩國有更細緻、務實與現實的理解，有利美國相關政策之制定，史丹佛大學教授米勒（Alice Lyman Miller）也指出本書可激發對美印夥伴關係的重思與討論，為研究美亞關係及亞洲政治的必讀之作。（譯介/簡佩吟）

Sino-Japanese Relations after the Cold War: Two Tigers Sharing a Mountain

作者：Michael Yahuda（英國倫敦政經學院榮譽教授暨美國喬治華盛頓大學席格爾亞洲研究中心客座學者）

ISBN：978-0-415-84307-2

出版日期：2013 年 9 月

出版社：Routledge

冷戰之後，「中」日兩國首次以均勢國力面對彼此。這兩個東亞強權的競合關係，是影響區域形勢演變的重要力量。雅胡達（Michael Yahuda）的新書《冷戰後的中日關係：二虎共享一山》（*Sino-Japanese Relations after the Cold War: Two Tigers Sharing a Mountain*，暫譯）闡述「中」日各自的政治如何左右國內對歷史和身份認同的思維，以及政治領袖如何形塑各自的民族主義。渠檢視過去 20 年，在中共崛起而日本發展遲滯的背景下，兩國經濟互賴及在東南亞的競合關係，並分析未來雙方衝突與共存的可能性。

美國喬治華盛頓大學國際關係教授沙特（Robert Sutter）評論，雅胡達巧妙地運用國際關係理論，清楚而全面地處理東亞兩大強國的互動，是一部瞭解亞洲國家外交關係的重要著作。美國智庫布魯金斯研究院東北亞政策中心主任卜睿哲（Richard Bush）稱讚此書謹慎且均衡地處理兩國歷史和新戰略關係，探討範圍相當全面，結論非常清楚，符合學界深入瞭解「中」日關係的需求。日本防衛大學校長國分良成則表示，「中」日關係正常化後，雙方享有友好關係；然而，隨著兩國權力從日本位移至中共，儘管彼此互賴深化，緊張和紛爭亦日趨嚴重。雅胡達的著作透過切實且冷靜的方法，分析兩國如何共享一山。此書係瞭解「中」日互動歷史脈絡和未來發展的必讀作品。（譯介/ 楊雅琪）

Securing Cyberspace: A New Domain for National Security

編者：Nicholas Burns, Jonathon Price

ISBN-10：0898435625

ISBN-13：978-0898435627

出版日期：2012 年 2 月

出版社：The Aspen Institute

網路科技日新月異，對人類政治、經濟、教育、文化、民生等各項活動帶來便利，亦使各國之間上至政府、下至民間，互動更為緊密。然而，網路卻也成為犯罪與非法活動的新興空間，網路竊資、網路詐騙、駭客攻擊、網路間諜等活動不僅危害經濟發展與民眾生活，更嚴重影響國家安全，就連網路科技創始國－美國，亦難以招架惡意網路活動與攻擊。

本書係由美國跨黨派資深國安專家會議－阿斯本戰略團體（Aspen Strategy Group）－所出版之論文集，其中作者包括哈佛大學與海軍戰爭學院知名學者、戰略暨國際研究中心與新美國安全中心資深研究員，以及網路公司高層人士。本書第一部分將網路空間視為一個新興戰場，說明網路威脅的複雜性，並把傳統西伐利亞（Westphalia）國家主權論的概念，衍生運用到網路行為者上面，剖析解決網路安全與建立網路秩序的當前與未來挑戰，以及制頒國家與國際網路安全政策的挑戰與效用。第二部分探討美國當前網安作為與規範網路空間的必要性；第三部分探討網路犯罪對美國經濟與國家繁榮發展的衝擊；第四部分就網路安全與網路自由之間的尺度拿捏與衡量進行深入討論；最後一部分則就網路防衛及安全提出政策與戰略建議。整體而言，本書有助讀者從根本瞭解網路空間的特性與本質，以及其對國家安全的威脅程度，並透過創新建議，激發讀者對於如何維護網路安全的更多想法。（譯介/楊雅琪）

撰稿規則

- 一、譯名：使用外來語之中文譯名，請盡量用通行之翻譯，並請於第一次出現時以括號附加原文全稱。
- 二、標點符號：中文標點符號一律以「全形」輸入。引用中文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱，請以《》標記；文章名稱以〈〉標記；外文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱請用斜體字，索引文章名稱加“，”標記。
- 三、數字表示：
 - （一）年月日、卷期等數字及頁碼一律以中華民國年份（本國資料）或西元年份（中共資料）及阿拉伯數字表示。
 - （二）屆、次、項等採用國字表示，如：第一屆、第三次、五項決議。
 - （三）整的數字採用阿拉伯數字，如：50 人；但百位以上整數之數字「可以」國字表示者，以國字表示，如：二億三千萬。
 - （四）不完整之餘數、約數以國字表示，如：七十餘件、約三千人。
- 四、附圖、附表：
 - （一）編號採用阿拉伯數字，寫法如：圖 1、圖 2、表 1、表 2，圖 1-1、圖 1-2 等類推。
 - （二）表之標題在該表上方（置中），圖之標題在該圖之下方。
 - （三）圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置左）。

註釋體例

- 一、所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。
- 二、簡、繁體字中文書籍，使用相同註釋體例。
- 三、所有注釋置於正文頁腳。
- 四、時間表示：中文註腳內日期，以西元○年○月○日表示；英

文依序以 month, day, year 表示。

五、專書

- (一) 中文書籍：作者姓名，《書名》(出版地：出版者，年月)，頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year), p. x or pp. x-x.
- (三) 如引用全書時，可註明該書起迄頁數或省略頁數。

六、專書譯著

- (一) 中文：Author(s)' full name 著，譯者姓名譯，《書名》(書名原文)(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author(s)' full name, *Complete Title of the Book*, trans. Translator(s)' full Name (Place of publication: Publisher, year of publication), Volume number (if any), p. x or pp. x-x.

七、期刊譯著

- (一) 中文：Author's full name 著，譯者姓名譯，《篇名》(篇名原文)，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。
- (二) 英文：(略)

八、專書論文或書籍專章

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，編者(群)姓名，《書名》(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author's full name, "Chapter Title," in Editor/Editors' full Name(s), ed(s)., *Complete Title of the Book* (Place of publication: Publisher, Year of publication), p. x or pp. x-x.

九、學術性期刊論文

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》(出版地)，第

x 卷 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。(臺灣出版之期刊無需註明出版地，但若與其他地區出版期刊名稱相同者，仍需註明出版地，以利識別)

(二) 英文：Author's full name, "Title of the article," *Name of Periodical*, Vol. x, No. x, Month Year, p.x or pp. x-x.

十、學位論文

(一) 中文：作者姓名，《學位論文名稱》，學校院或系所博士或碩士論文（畢業年份），頁 x 或頁 x-x。

(二) 英文：Author's full name, "Complete Title of Dissertation/ Thesis," (Ph.D. Dissertation/Master's Thesis, Name of the Department, Name of the Degree-granting University, year of graduation), p.x or pp. x-x.

十一、研討會論文

(一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，發表於○○○○研討會（地點：主辦單位，舉辦年月日），頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's full name, "Paper Title," presented for Complete Title of the Conference (Place of conference: Conference organizer, Date of conference in month day, year), p. x or pp. x-x.

十二、官方文件

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

(一) 中文：官署機構，〈文件名稱〉(行政命令類)或《文件名稱》(法律類)，卷期(案號)，日期，頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's Full Name, "Title of the Article," Date, Section or Page Numbers.

十三、報刊、非學術性雜誌

(若為社論、短評、通訊稿或作者匿名，則可不列作者欄)

(一) 中文報紙：作者姓名，〈篇名〉，《報紙名稱》(出版地)，年月日，版 x。(一般性新聞報導可省略作者和篇名，臺灣出版之報紙無須註明出版地。)

- (二) 中文雜誌：作者姓名，〈篇名〉，《雜誌名稱》(出版地)，年月日，頁 x 或頁 x-x。(無須註明第卷第 x 期。臺灣出版雜誌無須註明出版地)
- (三) 英文報紙：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Newspaper*, Date, Section or Page Numbers.
- (四) 英文雜誌：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Magazine*, Date, Page x or pp.x-x.

十四、網際網路資料

- (一) 請依照個別線上網站實際資訊，詳細臚列。
- (二) 引用網路版報紙的一般報導，無須註明版次，但須附上網址，其餘體例不變。
- (三) 引用電子報紙雜誌評論文章，或電子學術期刊論文，在頁碼後面註明網址，其餘體例不變，無頁碼者得省略之。
- (四) 直接引用機構網站的內容，請註明文章標題、機構名稱與網址。
- (五) 中文：
 1. 專書：作者姓名，《書名》(出版地：出版者，出版年)，《網站名稱》，〈網址〉。
 2. 論文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 3. 官方文件：官署機構，〈文件名稱〉(行政命令類)或《文件名稱》(法律類)，卷期(案號)，日期，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 4. 報導：作者姓名，〈篇名〉，《網站名稱》，〈網址〉。
- (六) 外文：
 1. 專書：Author(s)' full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year) , p. x or pp. x-x, <URL>.
 2. 論文：Author(s)' full name, "Title of the article," *Name of the Periodical*, Vol. x, No. x, Date, p.x or pp.x-x, <URL>.

3. 報導：Author's full name, "Title of the article," *Name of the Newspaper*, Date Month Day, Year <URL>.

十五、第二次引註之格式

首次引註須註明完整之資料來源（如前述各案例），第二次以後之引註可採以下任一格式：

- （一）作者姓名，《書刊名稱》或〈篇名〉，或特別註明之「簡稱」，頁 x-x。
- （二）如全文中僅引該作者單一作品，可簡略為——作者，前引書（或前引文），頁 x 或頁 x-x。
- （三）某一註解再次被引述，簡略為——同註 x，頁 x 或 x-x。
- （四）英文資料第二次引註原則相同：op. cit., p.x or pp.x-x（前引書，頁 x 或頁 x-x。）
- （五）Ibid. p.x or pp.x-x.（同前註，頁 x 或頁 x-x。）

十六、文末之參考文獻

- （一）參考文獻原則上與第一次引述的註釋體例格式相同，惟書籍、研討會論文及博碩士論文無須註明頁數。
- （二）所有文獻依據中文、英文、其他語文先後排列。
- （三）中文著作依作者姓氏筆畫排序，英文著作依作者姓氏字母排序。
- （四）將書籍專章列為參考書目時，依專章作者排序。
- （五）翻譯作品依翻譯語文類別，中文譯作按譯者姓氏筆畫排序，英文譯作按原作者姓氏字母排列。
- （六）同一作者有多篇著作被引用時，按出版時間先後排序。