

從「軍事外交」的理則 論如何強化我國的「友盟合作」政策

作者簡介



胡敏遠備役上校，陸官校72年班、陸院85年班、戰院87年班、政治大學外交所碩士、政治大學東亞研究所博士；曾任排、連、營長、教官、國防武官、主任教官、助理教授，現任職於國防大學戰研所。

提要 >>>

- 一、軍事外交是以軍事為基礎，達成國家利益的重要手段，軍事與外交是一體兩面的工作，兩者都是為國家的政治目標而服務。
- 二、我國防政策中的重要目標——強化友盟合作，其所依靠的方法為軍事外交的實踐，其內涵聚焦在救災防護、軍事交流及參與對話機制等三項。
- 三、國防政策有關「強化友盟合作」的努力目標，可朝以下方向思考：(一)國防政策與外交政策的結合；(二)軍援(售)工作與外交工作合一；(三)軍事交流結合區域安全範圍；(四)擴大與周邊國家「非傳統安全」的軍事外交工作；(五)國防與大陸工作事務相互結合。
- 四、我國欲拓展外交領域，更須結合全民外交、體育外交、軍事外交與各種型態的外交形式，努力維繫與盟邦國家間的關係並開拓與非邦交國家的關係，才能突破我國當前的外交困境。

關鍵詞：軍事外交、國防政策、友盟合作、中華民國、非傳統安全



前言

外交是一國內政的延續，更是展現國家實力的必要途徑。¹自古以來，世界各國藉由外交手段以鞏固國家利益的成功案例，不勝枚舉。外交的運用範疇除包括政府所有部門與他國的涉外工作，更應涵蓋全體國民都可參與的活動。

軍事外交是主權國家實現與維護自身利益的重要手段，是軍事力量在和平時期履行職能，實現並促進國家利益的重要途徑。²軍事外交是以軍事為基礎，達成國家利益的重要手段。它是服從在國家的政治目標之下，確保國家戰略目標的達成。所以，軍事與外交是一體兩面的工作，兩者都是為國家的政治目標而服務。如同西方兵學家克勞塞維茲所說：「戰爭的目的是用戰爭來達到政治上的需求」；「戰爭是政治的工具也是一種手段」。³其所描述的戰爭，泛指一切的軍事政策。它實際上與政治之間彷彿同為獲取共同目標，差別在於運用方式不同而已。

另外，軍事政策與外交任務有一項共同的原則，兩者都是以政治目標作為其策略導向的依歸；兩者都是服務於國家的戰略目標。⁴相對的，政治若以軍事目標為主導，通常是國家遭遇戰爭或特殊危機(災難)狀況時，所採取的緊急措施。同樣的，軍事外交的任務在承平時期是為政治而服務，戰時它更是為實踐政治目的的手段。因此，外交工作與軍事任務實無距離，兩者可以相輔相成以確保國家戰略目標的達成。

我國防政策中的重要目標「強化友盟合作」，其所依靠的方法為軍事外交的實踐。依據《中華民國106年四年期國防總檢討》(以下簡稱QDR)第七章「強化友盟合作」的內容：當國家面臨恐怖主義威脅、區域潛在衝突及重大天災等跨國性議題，必須各國共同合作解決。透過與友盟間的軍事交流、國際人道救援及反恐合作等作為，參與雙邊、多邊之安全與合作對話機制，維護臺海安全，促進區域和平穩定。⁵QDR中有關「強化友盟合作

1 高朗，〈後冷戰時期中共外交政策的變與不變〉《政治科學論叢》，第21期，2004年9月，頁32、33。

2 張英利、蔡勁松，〈軍事外交概述〉，載於張英利主編，《軍事外交學概論》(北京：國防大學出版社，2009年10月)，頁1～11。

3 Carl von Clausewitz, *Principles of War*, ed. and trans. By Michael Howard and Peter Paret(Princeton, 1976), "Note of 10 July 1827," p. 51.

4 張洋培，〈歐洲聯盟共同外交與安全政策研究〉《歐洲聯盟共同外交與安全政策研究》，2003年1月4日，頁45、46。網址：www.library.ttu.edu.tw/image/doc/TTUGEC_Journal/4_03.doc，檢索日期2018年3月2日。

5 國防部，〈中華民國106年四年期國防總檢討〉(臺北：國防部，民國106年3月)，頁59。

」的內涵，聚焦在救災防護、軍事交流及參與多邊對話機制等三項，如何實踐才能維護國家的利益，實須審視我國不同時期的外交處境，才能創造出更大的外交空間。

不可否認，我國當前外交處境極其困難，在全球190多個國家中，有正式邦交的國家僅存17國，且大多位於拉丁美洲與南太平洋地區。⁶上述地區多為發展中國家，社會治安問題及非傳統安全仍對當事國家造成極大威脅。尤其，當地人民對軍隊仍心存敬畏及依賴，軍方對政治也具有一定的影響力。我國外交工作應深入與當地國軍方的交往，發揮國防力量的影響，才有利於鞏固雙邊關係。因此，以軍事外交支持國家整體外交工作的作法，實為突破外交困境的良方。未來我國欲拓展外交領域，更須結合全民外交、體育外交、軍事外交與各種型態的外交形式，努力維繫與盟邦國家間的關係並開拓與非邦交國家的關係，才利於我國當前外交關係的拓

展。⁷基此，本文是從軍事外交的意涵作為理論基礎，主因軍事外交的理則是政治與軍事的互動關係，更是與軍文關係的寫照。以此邏輯探討我國防政策中的「強化友盟合作」深具意義，此乃構成本文研究的旨趣。

軍事外交的意涵及其在整體外交工作中的分量

一、軍事外交的意涵

國軍軍語辭典對「軍事外交」一詞的解釋為，軍事外交為軍事的外交活動，乃是運用軍事手段配合外交活動，以維護國家利益。⁸中共對「軍事外交」一詞的解釋為，國家或國家集團在軍事及其相關領域所進行對外交往的活動。包括軍事人員交往、軍事談判和軍備控制談判、軍事援助、軍事情報合作、軍事技術合作、國際維持和平行動、軍事同盟活動等。⁹中共學者張英利認為「軍事外交是主權國家實現與維護自身利益的重要手段，是軍事

6 〈我國廠商赴有邦交國家進行貿易投資之機遇與風險分析〉《國際貿易局》，民國105年12月。網址：[file:///C:/Users/warc100005/Downloads/63550f4a-3a5d-416a-8fd5-bb9822021fe2%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/warc100005/Downloads/63550f4a-3a5d-416a-8fd5-bb9822021fe2%20(2).pdf)，檢索日期2018年3月4日。

7 王崑義，〈傳統外交會讓臺灣輸更慘〉《旺報》，2017年6月23日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170623000858-260310>，檢索日期2018年6月21日。

8 國軍的軍事外交是歸納在「外交戰」的領域中，其目標是以達成戰爭之目的。國防部，《國軍軍語辭典》（臺北：國防部，2014年），頁2-3。

9 軍事科學院-全軍軍事術語管理彙編，《中國人民解放軍軍語》（北京：軍事科學出版社，2011年12月），頁1063～1070。



力量在和平時期履行職能，實現並促進國家利益的重要途徑。」¹⁰國內學者林碧炤認為軍事外交是實現國家利益，拓展多邊機制的重要手段。¹¹從兩岸不同學者及官方解釋，渠等雖對「軍事外交」一詞的認知有些許差異性，但是究其實際內涵，大致包括國與國(行為者)之間遂行的交流活動、高層互訪、情報交換、戰略互信、避免衝突、人道援助與軍購合作等要項。學者高飛認為，軍事外交是藉由軍事單位為介面，經由國與國之間的行為者進行不同議題的溝通行動，使得國家間得以建立穩定、友好的合作關係。¹²

歸納上述學者的觀點得知，軍事外交是軍事與政治的互動關係，更是軍文關係的合作意涵。是以兩國之間的軍事合作為手段，以支持雙方政府在政治上的合作關係，共同創造彼此的國家利益。其意涵實與克勞塞維茲強調「戰爭(軍事)是政治的工具」之邏輯，同出一轍。

二、軍事外交在整體外交政策中的功能

民國106年QDR的第七章內文指出，

「軍事行動參與整體國家安全或外交工作，以支持國家安全的工程早已為世界先進國家的重要對外策略。」¹³以軍事作為外交政策推展的手段，可確保文人領袖如何善用一支強大且有效率的軍隊。誠如政治學者杭亭頓(Samuel Huntington)所言，在主觀控制條件下的軍隊與社會能完全融合，軍事會積極參與政治體系的運作。¹⁴從運作層面分析，軍事與外交的結合不僅可使國防武力能獲得新的能量，也可在軍事力量的參與下，國與國之間的合作關係得以不斷擴大。例如多年來美國與日本或南韓實施的2+2聯合軍事演習(雙邊國家加上彼此的軍事與外交單位共同參演)。在民主政治的社會，軍事不僅只是服從政治領導，軍事更可因政治的加持讓軍事領域獲得更多元的發展。

任何國家的外交運作核心，是以創造國家利益的極大化為目標。國家利益會因應不同時期國際環境的變化，利益的種類及優先順序會因應國家需求而作調整。¹⁵國家利益又是以國家的生存與發展

10 同註2。

11 林碧炤，《國際政治與外交政策》(臺北：五南出版社，2013年1月)，頁389～432。

12 高飛，《外交辭典》(北京：北京大學出版社，2003年7月)，頁72。

13 同註5，頁60。

14 Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory of Civil-Military Relations*(Cambridge, MA: Belknap Press, 1957), pp.4-8.

15 王崑義，〈中國的國際戰略與一帶一路的形成〉《臺灣國際研究季刊》(Taiwan International Studies Quarterly)，第12卷第3期，2016年秋季號，頁23～50。

為基礎，它更是國與國之間經由衝突、競爭與共同合作所創造出來的利益。例如中共與美國之間的國家利益是既競爭又合作的狀況。雙方對於全球治理的問題(例如北韓核武問題)，美國基於自身安全需要中共支持的條件下，雙方會採取合作的態度。又如，中共是美國最大的債權國，在經貿上彼此合作則對兩方才有利，但在安全議題上彼此相互競爭激烈，互不相讓(例如東海主權爭端等)。¹⁶在整體外交的領域中，軍事的功能經常性的可支持政治目的之達成。軍事外交作為整體外交中的一環，其功能就是在政治機關統一領導下，以軍事事務為主的外交關係。軍事外交主要的交往對象，是軍人或與軍事有關的政府部門為主，其內涵涉及到軍售、軍事高層互訪、軍事合作與交流、軍事互信合作、軍事聯盟與情報交換等範圍。

軍事外交對國家利益的具體實踐需結合不同範圍的議題，才能解釋軍事外交與國家利益的相互關係。軍事外交的功能可在以下四個方面獲得體現：

(一)有利國家軟實力的展現

大國對小國的軍事援助可視為一

種公共政策，因為小國需要大國在軍事上的幫助，多因其邊境安全、社會治安或傳染疾病失控狀況等問題發生時，才會要求大國的協助。大國軍事外交的遂行，除承擔了整體外交的重要角色，在執行軍事援助的同時也發揚了其無限的軟實力，也因此獲得國際間重大的影響力。例如美國在反制國際恐怖主義政策的思考上，會強調與任何國家的合作；即使在其他領域與美國有競爭關係的強國(例如中共)，以建構整體的反恐戰力為思考。美國為展現其反恐的硬實力，會強調與中共在非傳統安全合作的關係，以擴大層面到反制恐怖主義、打擊海盜、實施人道援助及災害救濟等領域。據此，美國在全球反恐及非傳統安全的執行上，獲得全球大部分國家的尊敬。軍事外交與盟邦國家的合作進程，也讓美國的影響力充分發揮。¹⁷

眾所皆知，美國是為全球各國提供最多軍事訓練(教育)的國家，在美國受訓的外籍學員不單只是接受美式的聯盟作戰概念，美國政府還藉機推銷諸如政府究責、民間對軍方的監督、少數民族保護與人權、民主價值觀等課程。¹⁸此種提升美

16 〈中國再度超越日本成美國最大債權國〉《聯合新聞網》，2017年8月16日。網址：<https://udn.com/news/story/6811/2645082>，檢索日期2018年3月20日。

17 Christopher P. Twomey, "The Military-Security Relationship," in Tangled Titans: The United States and China, ed. David Shambaugh(Lanham, MD: Rowman & Little- field, 2013), p. 254.

18 Gordon Adams and Cindy Williams, Buying National Security: How America Plans and Pays for Its Global Role and Safety at Home(New York: Routledge, 2010), p. 82.



國軟實力的效用，是建立在安全與民主的基礎上，更是源於美國固有的理想與價值觀。美國的軍事外交正是藉由提供給世界各國軍事訓練的機會，廣為傳播美國的軟實力。我國軍事外交的作法，是以美軍馬首是瞻。目前我國不斷的向邦交國家推廣軍事交流；每年有拉丁美洲及非洲友邦國家的軍人來臺受訓，渠等對於我國的軍事制度與軍人素質頗有好感。¹⁹由此可知，軍事外交對我國軟實力的發揚，深具功能。

(二)有助於多國合作(聯盟作戰)的實踐

訓練他國軍事人員為軍事外交的重要一環，也是建立多國合作與聯盟作戰的重要途徑。例如，美國國防大學國際安全事務學院(College of International Security Affairs, CISA)的畢業軍官，以及其他類似的美國國際軍官計畫。外官回國後所從事的戰備任務，大多能顯示出可承擔建立多國合作(聯盟作戰)的作為，美國且能長期影響其與上述國家的戰略合作關

係。從美軍的經驗與作法得知，多國合作的運用方式其範圍從美國戰爭學院教師直接支援國家階層的战略和立法工作，到改善外籍軍官對美國的觀感以左右其思維，以及建立外國領導者在嚴峻安全挑戰中確定方向的知識能力等。²⁰此外，許多外籍畢業學員返國後在各自的指揮參謀學院授課，從而將美國聯戰準則與他們自身的國家情境相互結合。²¹所以，美國提供世界各國軍官到美國受訓的機會，主要就是推廣美式的軍事思想並建立與多國合作的聯合作戰思想。

美軍是我國軍事外交的主要角色，國軍與美軍的軍事合作也不斷的進行深化。從美國國會通過《2017年國防授權法案》，得知美國國防部支持「推動美臺高層軍事交流以改善美臺軍事關係」。美臺的「高層」軍事交流將包括美國「軍事將領」和「助理國防部長以上文職官員」。²²相對應的，我國在與美軍高層交流中，對推進與美國的政治與軍事領域的合作，無比重要。

19 作者在國防大學任教期間與各國受訓學官交往經驗得知，渠等對於中華民國軍隊表現出的戰力與專業素質深感敬佩。軍事交流對促進我國與渠等國家間的軍事合作，深具意義。

20 John S. Van Oudenaren and Benjamin E. Fisher, "Foreign Military Education as PLA Soft Power," *Parameters*, Vol. 46, No. 4, Winter 2016-2017, pp. 67-69.

21 Russell S. Thacker and Paul W. Lambert, "Low Cost High Returns: Getting More from International Partnerships," *Joint Forces Quarterly* 74, (4th Quarter), p. 70.

22 〈國防授權法促美臺軍演美中爭霸戰或撕破底線〉《BBC中文網》，2018年6月20日，網址：<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-44545620>，檢索日期2018年6月22日。

(三)可凸顯人道援助的重要性

過去20年以來，人道援助與災害救援工作已成為全球各國外交策略中的重要一環。造成這種趨勢的發展歸因於氣候變化，及失敗國家無能力治理重大災害所致。²³軍隊參與多國人道援助與災害的救濟活動，主要是以非軍事行動(military operations other than war, MOOTW)來展現其軍事實力。採取軍事救援的國家往往可從其中獲得對新型災害的認識及救援的寶貴經驗。²⁴目前，人道救援的軍事外交已明顯地成為各國外交工作的主流，且廣受人民支持。例如美軍在2004年印尼大海嘯與2005年大地震救援行動中扮演備受矚目且決定性的角色，不久後印尼與巴基斯坦民眾對美國的滿意度隨之大幅揚升，²⁵為美國在兩國的外交工作建立良好的合作模式。人道救援已經是世界各國軍事外交的重要任務。我國對邦交國與鄰接國家的軍事合作

，在人道救援方面，國軍擔當重要的角色。

(四)可協助政府治理國家

國家的對外政策往往須要以軍事力量的大小作為選擇其交往對象的參考。通常軍事力量的運用，主要建立在對其政治目的與安全目標的架構之中。軍事力量更可作為國家對外政策的調整指標，當國家實力較弱時，其外交政策會採取保守態度；反之，會採積極策略。例如習近平主政下的中共政權，其外交政策的運用上較以往各時期中共的領導人，更加積極且具有攻擊性。當前，中共外交政策目標的追求，展現「願意使用所有治國手段的企圖」，包括軍事資源在內，²⁶更強調以軍事外交方式，作為與他國深化的指標。儘管中共外交政策的影響力主要是依靠經濟，但安全因素已逐漸躍升成為第三個影響及施壓的手段，特別是在亞洲與非洲地區，更是如

23 查理斯·派里(Charles M Perry)、瑪莉納·特拉瓦雅琪絲(Marina Travayiakis)、巴比·安德森(Bobby Anderson)、亞隆·艾森柏格(Yaron Eisenberg)合著，《臨危不亂救災外交、國家安全與國際合作》(Finding The Right Mix Disaster Diplomacy National Security, and International Cooperation) (臺北：國防部譯印，2011年1月)，頁13。

24 Roy Kamphausen, "China's Military Operations Other Than War: The Military Legacy of Hu Jintao," (paper presented at the Stockholm International Peace Research Institute conference, Stockholm), April 18-19, 2013, p. 2.

25 同註23，頁21。

26 Robert D. Blackwill and Kurt M Campbell, Xi Jinping on the Global Stage: Chinese Foreign Policy under a Powerful but Exposed Leader, Council Special Report, NO. 74(New York: Council on Foreign Relations, February 2016), pp. 3-17, 16.



此。²⁷我國以軍事參與政治的決策也不遑多讓。近年來，我國援贈給友邦國家的物質與裝備，其中以軍方的悍馬車及直升機等，深受友邦國家的喜好。顯而易見，政府決策單位在執行外交過程中，軍方在其中所發揮的功能。

我國防政策之「強化友盟合作」的目標與作法

外交為一國內政的延續，亦為拓展與他國合作的主要工具。國防是國家保護自己的力量，又是實力展現的重要手段。兩者之間合而為一，國家安全與發展更能獲得保障。從外交的整體目標來看，外交是以國家發展策略為核心，需有統一的目標與執行策略，才能整合各方面的資源。我國防政策的宗旨在於維護國家安全，創造國家最大利益；國防政策的重大目標則為消除國家面臨的威脅。²⁸

一、國家安全的威脅問題

當前我國的主要安全思考，是以外部威脅問題及亞太地區的安全環境，作為國防政策的考量依據。QDR中認為亞太

地區正面臨恐怖主義威脅，區域潛在衝突及重大天災等跨國性議題層出不窮，必須各國共同合作解決。我國必須透過友盟間的軍事交流、國際人道救援及反恐合作等作為，參與雙邊、多邊之安全與合作對話機制，維護臺海安全，促進區域和平穩定。²⁹當前我國面臨的外部威脅為恐怖主義、天然災害及區域衝突等，三項威脅均為區域中各國都須面對的共同現象，我國身在其中，自然無法避免。國防政策應思考防範於未然，基此，QDR將上述威脅視為重要的防範工作。

(一)國際性的恐怖主義威脅

亞太地區的國際恐怖主義主要指的是伊斯蘭國(The Islamic State，簡稱IS)，其恐怖組織已在菲、馬、印邊境地區生根，未來還可能不斷向周邊國家擴延開來。³⁰2012年在敘利亞及伊拉克境內崛起的伊斯蘭國，經過5年的內戰，其武裝力量已不斷削弱。在敘利亞的IS已被美、俄等國的軍事力量擊敗，殘餘的IS恐怖分子以化整為零的方式不斷地向外擴溢。IS武裝力量雖受到美國及俄羅斯的反擊，但其武

27 Mathieu Duchatel, Richard Gowan and Manuel Lafont Rapnouil, Into Africa: China's Global Security Shift, Policy Brief 179(London: European Council on Foreign Relations June 2016).

28 吳東林，〈韓國國防安全與東北亞安全〉《臺灣國際研究季刊》，第6卷第4期，頁118、119。

29 同註5。

30 〈菲極端團體美列恐怖組織菲方表歡迎〉《聯合新聞網》，2018年2月28日。網址：<https://udn.com/news/story/6809/3004633>，檢索日期2018年4月10日。

裝力量並未完全摧毀且逐漸地向外建立起新的根據地。毋庸置疑，伊斯蘭國在敘利亞的勢力正面臨土崩瓦解之際，為延續該組織的發展，伊斯蘭國極可能以擴大外翼效用為手段，轉移美俄等大國在中東地區對其攻擊的注意力，伊斯蘭國的恐怖分子可能與世界各地其他的國際恐怖組織重新組合，恐怖攻擊的手段也可能更為多樣化。³¹

在亞洲，IS主要擴展的地區，以菲律賓南部伊斯蘭省民族的省分為主。目前發展，IS的滲透與擴散對歐、亞、非地區的國家造成不安與威脅。³²2017年菲律賓南部第二大島民答那峨省的馬拉威市遭到恐怖組織占據，菲律賓政府掀起了一場政府軍與伊斯蘭恐怖組織的反恐戰爭。³³菲律賓總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)承認

南部恐怖威脅與中東地區伊斯蘭國串連，對菲國的安全帶來嚴重威脅。³⁴從菲律賓在馬拉韋市進行的反恐戰爭，發現中東地區的IS勢力已結合東南亞地區的伊斯蘭激進組織，不斷地向其他國家進行滲透與擴張勢力。³⁵菲國新任參謀總長安紐(Eduardo Ano)2017年2月宣布，要在6個月內消弱恐怖組織的力量，除在蘇祿島(Sulu Island)及塔威塔威群島(Cagayan de Tawi-Tawi Island)清剿阿布薩亞夫以外，軍方已將反恐戰線擴大到民答那峨島，阻止恐怖分子為IS闢土。³⁶

菲律賓政府的反恐戰爭雖已鎮壓住其南部叛亂團體，但是伊斯蘭國恐怖組織並未消滅掉，他們已經在東亞地區的伊斯蘭民族的大本營——馬來西亞、印尼及菲律賓3國周邊地區建立根據地，其中又

31 〈消滅了伊斯蘭國世界會更安靜嗎?〉《環球》，2017年6月28日。網址：<https://kknews.cc/zh-tw/world/vajbkky.html>，檢索日期2018年4月10日。

32 〈IS刊登新海報威脅將在歐洲血洗耶誕市集〉《自由時報》，2017年11月26日，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2265295>，檢索日期2018年4月10日。

33 〈菲殲滅伊斯蘭叛軍收復菲國南部〉《亞洲週刊》，2017年4月4日，網址：http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1508989876133&docissue=2017-44，檢索日期2018年1月29日。

34 〈杜特蒂就是狂擬再增2萬兵攻擊IS〉《中時電子報》，2017年8月7日，網址：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170807002656-260408>，檢索日期2018年4月12日。

35 〈菲南馬拉維戰役拖延專家：馬印將爆發類似戰亂〉《中國報》，2017年7月21日，網址：<http://www.chinapress.com.my/20170721/%E8%8F%B2%E5%8D%97%E9%A6%AC%E6%8B%89%E7%B6%AD%E6%88%B0%E5%BD%B9%E6%8B%96%E5%BB%B6-%E5%B0%88%E5%AE%B6%EF%BC%9A%E9%A6%AC%E5%8D%B0%E5%B0%87%E7%88%86%E7%99%BC%E9%A1%9E%E4%BC%BC%E5%8B%95%E4%BA%82/>，檢索日期2018年3月17日。

36 〈IS已把菲律賓當作據點：「如果到不了敘利亞，那麼就到菲律賓去」〉，《The News Lens》，2017年2月23日，網址：<https://www.thenewslens.com/article/62246>，檢索日期2018年1月19日。



以菲國民答那峨島及附近3國(菲、印、馬)無法管轄的海域及無人島地區，最利於IS的未來發展。³⁷

一旦伊斯蘭國在東南亞地區的勢力得以建立，IS可能會從中東地區向亞太地區其他國家開拓新的根據地。伊斯蘭國的攻擊目標通常為美國的盟邦國家或與美國交往密切的合作夥伴國。我國在軍事安全上應支持美國的作法，才能防範伊斯蘭恐怖組織的攻擊目標可能會波及我國的國家安全。再者，我國若欲防範國際恐怖組織對我國之威脅，必須有效地聯合區域國家的反恐力量，方能有效預防IS對我國的滲透與傷害。

(二)天然災害

根據聯合國亞太經濟暨社會委員會(ESCAP)發布的「2017年亞太災難報告」(Asia-Pacific Disaster Report 2017)，全球超過60%的人口住在亞太地區，但是該區也是最容易發生天然災害的地帶。2017年因洪水、暴風雨及極端氣候等災害，一共造成了4,987人死亡，雖然遠低於1970年以來的年平均人數，但約有3,450萬人

受到影響。報告指出，對氣候災害通常最缺乏準備與回應能力的貧窮及中低收入國家，其災害死亡的人數約較亞洲富裕國家高出15倍。³⁸亞太地區發展中國家及未開發國家對於天然災害的防護能力，仍嫌不足，所以，聯合國呼籲，世界先進國家必須重視亞太地區的天然災害對全球可能造成的大災難。亞太地區的災害防救已非單一國家的任務；它已成為區域國家必須共同承擔的責任，我國身在其中，當然須與各國加強合作。

(三)區域衝突

東亞地區區域衝突的主要熱點，聚焦於中共與美國在東海及南海地區的競爭；可能因而引發爭端與軍事衝突。美國在東海地區是運用美日軍事聯盟，以防堵中共軍事力量不斷向第一島鏈以東地區擴張。在南海地區則強調美軍自由航行行動(Freedom of Navigation Operations, FONOP)的實踐。³⁹在東海地區因中共軍力與美日聯盟相比仍嫌弱勢，軍事挑釁力度相對保守，在南海地區則有不斷升高趨勢。相對的，美軍在南海地區最在意的問

37 胡敏遠，〈淺析菲律賓反恐戰爭與區域威脅〉《青年日報》，2017年7月30日，網址：<https://www.ydn.com.tw/News/247483>，檢索日期2018年2月1日。

38 〈聯合國警告氣候災害對亞太地區破壞增強〉《聯合新聞網》，2017年10月10日。網址：<https://udn.com/news/story/6809/2749233>，檢索日期2018年4月3日。

39 「自由航行行動」與「自由航行權」(freedom of navigation rights)具有不同意涵；「自由航行權」是依據國際法規範而來，他允許任何國家的船隻可自由通行於公海地區；「自由航行行動」的海域則為美國所認知的「公海」海域。詳見姜皇池《國際海洋法》(上冊)(臺北：學林，2004年7月)，頁587～593。

題是，中共在此地區的海空軍兵力會否挑釁美軍；對美國或其他盟邦進行武力干預(例如海上檢查)的行為。⁴⁰其次，美軍不承認中共在南海填沙造島的事實，及其所宣稱具有「九段線」的領海區，中、美的南海爭端仍將是區域最不穩定的變數。

由於我國在政治與軍事安全上與美國較為接近，中共因而對我國與美國的各项軍事合作施加阻擾，此舉將影響我國防建設的進程。美國為防止中共的反制作為，不斷聯合亞太地區的盟邦國家，反制中共的戰略作為，美國的戰略作為——「印太戰略」正逐漸明朗中。「印太戰略」的設計與美國既往的「亞太戰略再平衡」極為類似；美國意圖聯合地區盟邦國家，抗衡中共。⁴¹美國欲聯合日、印、澳等亞洲的盟邦國家，遏制中共在南海及印度洋的勢力擴展。實際上，「印太地區」戰略的發展與日本2012年推動的「菱形戰略」不謀而合。各造都以加強與澳洲的同盟關係，抗衡中共在南海地區的強勢作為。⁴²澳洲因位處於亞、太、印三邊地區的地理要衝，美、日的結盟對澳洲國際地位的提升有明顯助益。相對的，中共的目標則是

要排除美國與其他非本地區的國家，共同管理南海地區內的國際事務。雙方都積極地拉攏東協成員國，且具體反應到東協內部的立場(親美或親共)。

美國與中共的外交策略都是積極拉攏區域國家，以創造對抗的優勢。據此，美國與亞太地區國家的合作關係，已從大對小的等級關係，轉變為彼此對等的軍事同盟關係。對等的同盟地位促使了美國要求其同盟國家須具備使用者付費的公平模式，美國的印太戰略，逐漸地建構了美國與亞洲盟國互動的新模式。我國在安全及軍事領域上，始終是美國的重要友邦。在軍購上，臺灣與美國建立的關係極為密切。我國國防政策的設計，應善用彼此間的友好關係，加入美國主導的「印太戰略」並成為其夥伴國家，才有利於我國開創更為寬廣的外交空間。

二、為實踐「強化友盟合作」政策的作法

從國家利益檢視軍事外交的功能得知，我國外交關係因受制於兩岸之間複雜難解的主權困擾，外交關係的拓展始終受中共的掣肘，兩岸之間為了爭奪他國在國際上的承認，外交戰場上早已打得不可開

40 Office of the Press Secretary, "Joint Statement of the U.S.-ASEAN Special Leaders' Summit: Sunnylands Declaration, " February 15-16, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/16/joint-statement-us-asean-special-leaders-summit-sunnylands-declaration>, Accessed on December 12, 2017.

41 Alice Wells, "Acting Special Representative for Afghanistan and Pakistan Alice G. Wells, " U.S. Department of State, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/275157.htm>. Accessed on December 12, 2017.

42 〈社論—川普亞太政策的真與偽〉《聯合報》，2017年11月7日，版A2。



交。另外，從我邦交國所在區域來看，我國外交重鎮位居拉丁美洲及加勒比海地區，在該處我國共有9個邦交國及許多對我友好的非邦交國。⁴³在中南美洲地區現有的邦交國，更為我外交工作的重中之重。當前我國的外交工作重點為：鞏固與邦交國的合作；積極加入國際組織；拓展與非邦交國家的經貿合作等。無庸置疑，軍事外交可提供良好的合作管道，支持與他國維護穩定與安定民心的力量；軍事外交更可用於我與現行邦交國家交往，為獲取國家利益目標的重要手段。

基於上述我國外交的現況，QDR在軍事交流上的指導為：(一)拓展安全對話與軍事交流：國防部配合政府施政，推動與國際間軍事交流合作，透過資訊分享、人員協訓、科研合作、資安防護、反恐及人道救援、軍事議題研討等交流活動，鞏固與友邦及友盟國家的夥伴關係，並積極尋求共同戰略利益與拓展戰略對話及安全合作機會，以維護臺海安全與亞太和平穩定。(二)國防智庫交流：運用與國外具影響力之重要智庫二軌交流平台，擴展與各國戰略研究社群之接觸與對話，表達我國積極參與區域安全事務之意願，對維護亞

太和平穩定，願意承擔更多責任，從而爭取國際社會對我國的支持。⁴⁴

在國際人道救援方面，當面對重大天災等非傳統安全威脅時，QDR的指導有以下各點：(一)整建人道救援能量，配合國家政策，提供海、空兵力，協助救災人力與物資運補。(二)執行國際人道救援任務，推動我國參與國際人道救援組織，並建立相關支援作業機制與程序。(三)拓展國際人道救援交流，藉參與國際非政府組織相關活動，分享我國執行人道救援經驗，及邀請友盟觀摩我救災演練，建立國際人道救援合作模式。⁴⁵

上述QDR的作法都是基於現實環境的限制，僅能採取有限度的、較為保守的軍事外交作為。

國防與外交的結合 對增強友盟合作的精進作法

展望未來，我國若欲深化國防政策中有關「強化友盟合作」的目標，可朝以下方向思考：

一、國防政策與外交政策的結合

就法理層次而言，國防與外交政策應在國家安全戰略的主導下，共同為國家

43 〈邦交國〉《中華民國外交部網站》，2018年4月16日。網址：<https://www.mofa.gov.tw/AlliesIndex.aspx?n=0757912EB2F1C601&sms=26470E539B6FA395>，檢索日期2018年7月16日。

44 同註5，頁59、60。

45 同註5，頁61。

安全而服務。依據我國防法之內容來分析，我國國家安全戰略應由總統負責，而國安會雖為總統諮詢機關，但應負責協調與統合之事權。⁴⁶國防部僅是在行政院核定的國防政策權責下，規劃國防戰略的制定，但仍應由國安會負責監督與管理。因此，若欲使國防與外交合體，必須先從法治面著手，讓主導國家安全的國安會，統籌外交與國防兩部會，律定彼此間可以進行相互合作的項目，及相互合作的職掌關係，同時要從官僚體系中解開彼此之間的隔閡，才能從法的層面落實到務實的工作層面，進而發展出共同的作業平台。

二、軍援(售)工作與外交工作合一

軍售的範圍主要包括了武器裝備的獲得、研發合作與軍工技術合作有關的國防事務。軍售與軍工技術合作因涉及龐大的國防開支，此一軍費支出必須與國家外交工作相互結合，才能為兩方創造更大的機會。長年以來，我國為確保堅實強壯的國防力量，必須與歐、美等先進國家購買先進武器，然而受制於中共的打壓，軍售事務經常遭受重大阻擾。⁴⁷事實上，先進武器的出售與技術合作，已不單純為國防

與軍事的範圍，更牽涉到國與國之間政治、外交與國家安全的範圍。⁴⁸外交支持國防可讓軍隊所需的科技武器獲得有利的支撐，而軍售的國防開支同時也可挹注到外交領域上，作為外交談判時的重要籌碼，兩者結合才能開創外交領域的新天地。

三、軍事交流結合區域安全

目前，我國與友邦國家的軍事交流區分為三類：第一類為長期交往對象，例如雙方交換官校學生與國防大學各指參與戰略教育的學員；第二類為辦理「遠朋班」(約3週)的邀訪，邀請邦交國家高階將校人員，赴臺受訓與參訪；第三類為邀請重要軍事指揮官來臺訪問與參觀軍事建設。上述人員的交流對象大多限定在有正式邦交的國家方面，非邦交國家則鎖定少數國家退役高階將領(不代表國家及軍方立場)。

第一、二類來臺受訓的學生(員)，因為在臺接受華語文教育時間很短(半年)，當正規軍事教育開始後，大多不具備進行正規軍事課程所需的語言能力，致使受訓效能大打折扣，遑論深入理解我國的文化。因此，軍事教育的範圍應該深入到受訓

46 蘇進強，〈國家安全與危機管理機制〉《新世紀智庫論壇》，第21期，2003年3月30日，頁4～6，網址：<http://www.taiwannccf.org.tw/tforum/21/21-01.pdf>，檢索日期2018年4月16日。

47 曾復生，〈以國防自主創造中美臺三贏〉《國家政策基金會》，2013年3月15日，網址：<https://www.npf.org.tw/3/12048>，檢索日期2018年3月27日。

48 陳一新，〈美中共管下臺國防難自主〉《國家政策基金會》，2016年5月25日，網址：<https://www.npf.org.tw/1/15872>，檢索日期2018年4月19日。



學員可以理解的內容之中。基此，國防大學可提供英文、西文和中文課程，或者將三者相互結合共同對外籍軍官授課，才能消除外籍軍官與本國軍官的隔閡，建立更為堅實的人際關係。

另外，在外交支持國防的前提下，軍方應擴大交往對象並使我國軍高層幹部能共同參與其他國家的各項與安全有關的國際事務，才能廣結善緣並使我國防安全能與國際接軌。

四、擴大與周邊國家「非傳統安全」的軍事外交工作

目前我國對外的軍事外交工作是以「人道救援」名義，參與邦交國家或鄰接國家的災難救援工作。災害救援屬非傳統安全的範疇，但是非傳統安全範圍包括非常的廣闊，舉凡維持海上交通線安全、打擊國際犯罪集團、海上救援及維持和平行動等。當前我國防政策以「災害救援」及「人道援助」作為可參與國際性活動的重要項目，它的範圍包括天然災害與人為疏失所引發的大型災難。

參與世界或區域的人道救援工作有利外交工作的拓展，亦有利於國家軟實力的推銷，然而，非傳統安全工作的範圍很廣，我國仍需以此作為與國際接觸的觸媒

，積極參與國際性的非傳統安全任務，才是未來國防結合外交首重思考。

五、國軍應積極參與盟邦國家所在的區域安全合作

中美洲及加勒比海地區為我國外交重鎮，亦是全球安全問題最複雜的地區之一，其中又以非傳統安全的問題性質居多。為解決區域性的非傳統安全問題，區域國家已朝向彼此相互依賴的合作方式進行，共同防止威脅事件的發生。

區域中的非傳統安全問題，諸如非法移民問題、販毒、走私與治安等，已成為拉丁美洲國家最大的安全威脅。值得注意的是，上述安全問題已形成了一個共犯結構，國際級的毒梟、黑幫、洗錢集團與國內的反政府叛亂團體相互勾結，成為國內與國際非法集團相互連結的共生結構。⁴⁹他們所進行的不法行為，包括跨國經濟犯罪、洗錢、販毒、販賣人口，經由行為體(個人、團體、公司、組織等)的特殊管道，國與國之間的關係已不再是單純的政治或軍事對抗，而是包含了政治、經濟、軍事、科技、文化等多層關係構築而成的共生犯罪網絡。⁵⁰我國為鞏固上述區域國家的邦交關係，軍事外交的工作無法避免地需與當地政府合作，力求以我國的

49 陸忠偉，《非傳統安全論》(北京：時事出版社，2003年11月)，頁456。

50 李瑛，〈多極化時代的安全觀：從國家安全到世界安全〉《世界經濟與政治》(北京)，第5期，1998年5月，頁42。

優勢幫助邦交國政府，才能在安全合作上，增進雙方外交關係。

六、國防與大陸工作事務相互結合

當前兩岸關係正遭遇前所未有的困境，中共因不滿我政府對「九二共識」保持模糊的態度，讓兩岸之間的各項往來幾乎停滯不前。在雙方政治與對話陷入僵局時，若欲突破現況，必須發揮國防與大陸事務(外交)相互結合的效能。國防戰略目標的實踐若遇中共在政治上的打壓，須採取「以退為進」、「敵大國以智」的謀略思考，表現出不挑釁的風度並不代表我方畏懼，反而讓對方覺得是一種善意的表現。所謂「臨事而懼，好謀而成」不僅是儒家的智慧，更為兵學思想的謀略之道。在主權爭論上，我國無需在「做不到」的事情上刺激中共，相對的中共面對我國加入區域組織，是以中國大一統的民族文化情結來看待我國的立場。軍事外交可以表現的部分，是要讓對方知道並同意我政府(國軍)想盡到區域國家的責任，貢獻一己之力參與區域的非傳統安全議題。

國防與大陸問題的結合，必須突破兩岸之間現有的障礙，同時要審時度勢，利用恰當時機、適當議題提出兩岸共同維護區域穩定之主張，之後才能在區域組織中逐漸擴大出與其他國家的交往，讓我國國防目標具體實現。

結 論

我國外交關係因受制於中共在國際政治舞台上的打壓，使得我國外交手段無法正常於大國之間揮灑。相對的，我國的軍事外交僅能有限度的參與國際間的活動，例如有限度的赴國外進行救災任務，或針對美、日及少部分邦交國家進行軍事交流及參與極為少數的安全對話機制。我國的軍事外交算是一種狹義型的軍事外交，若欲拓展成為廣義型的軍事外交，必須以非傳統安全合作為平台，才有可能讓軍事外交成為開創國家利益的重要工具。

在軍事外交支持國家安全與維護國家利益的前提下，建議我國防政策的擬定可朝以下方面發展：首先，國防結合學術單位，建構「非傳統安全議題」的論述團隊，以此積極參與在區域學術論壇或區域安全合作組織，藉由向國際媒體與論壇機會，表達我國作為和平愛好者可以扮演的角色與功能；其次，強化國軍境外救災能量，以因應東南亞地區再度出現巨型災害時的援助能力，此舉有利與友邦國家的合作(非傳統安全的合作)；再次，強化反恐部隊的建置與訓練，同時擴展與美、日等國的反恐合作；最後，努力加入美國主導的「印太戰略」，才有利於我國防與軍備自主目標的實現，及廣義型的軍事外交發展。

(107年4月24日收件，107年7月16日接受)