



軍事戰略

# 當前我國國防戰略 與政策之管見

空軍備役上校 陳偉寬

## 提 要

- 一、近年來，中共積極致力於軍隊重要的改革：有建構新的領導管理體制、聯合作戰指揮體制。在影響方面，體制編制改革，將有助於中共軍隊的現代化程度及改善軍隊貪腐現象，但改革促進軍隊於提升，也可能造成周邊鄰近國家的疑慮與不安，威脅我國防安全尤大。
- 二、中共提出高科技戰爭的七項特色，包含戰場空間擴大、戰場時間效率的提升、資訊情報功能擴大、戰場多元化等，此突顯出高科技戰爭的勝敗，取決於交戰國綜合國力的強弱，亦對戰爭結果產生重大影響。
- 三、我國防政策除應針對實際需要，把握基本原則，悉心規劃，審慎策訂，納入國家施政，全力推動，尤應預判一切可能發展，設想各種狀況，作前瞻性、機動性的備案，期盼於非常時期，迅速調整因應，保證國防(家)安全於無虞！

關鍵詞：指揮體制、國防安全、戰場多元化、審慎策訂

## 壹、前言

關於“國防”的意義說法甚多：其一、國防者，意旨保衛其國家、領土、人民、主權所採取的一種戰爭準備之謂；其二、國防就是國家安全的防衛。其三、國防是國家的全民族的防務，是國家為了安全發展、維護領土完整，主權利益，抵禦外



來侵略顛覆和對付武裝威脅所進行的總體防務。【註1】

儘管在不同的時代、不同的環境、不同的國家會有其不同的國防安全需求與政策。如韓戰爆發以來，我國的軍事援助主要來自美國，雖然曾經歷中美斷交、與八一七公報限制軍售的衝擊，【註2】造成我國軍備獲得困難，但目前我國主要的國防軍備仍來自美國，即使要購買能夠適應我國防戰略的武器（如潛艦），也要受到美國的掣肘。過去40年來，美國依據台灣關係法出售台灣多項重要防衛性武器，在台灣面對北京日益漸增的軍事威脅之際，持續協助台灣維持足夠的防衛能力。台灣海峽依然雄偉的區隔中共可能對我的侵犯行動，也界定了未來兩岸如果發生戰爭的形式與戰法，這些因素都深深的影響我國的國防策略。

近年來，中共積極致力於軍隊體制編制改革，其驅動力除了順應戰爭型態的改變、回應安全形勢的挑戰外，主要來自於中共領導人習近平「強軍強國」、「鞏固軍權」及「反腐肅貪」的企圖。【註3】重要的改革內容有建構新的領導管理體制、聯合作戰指揮體制。在影響方面，體制編制改革，將有助於中共軍隊的現代化程度及改善軍隊貪腐現象，但改革促進軍隊於提升，也可能造成周邊鄰近國家的疑慮與不安，威脅我國防安全尤大。是故研究國防戰略與“國防政策”確有其重要性與必要性！

## 貳、國防戰略的思維

如上所言，『國防』係以國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於發揮整體國力，建立國防武力達成保衛國家領土、主權完整及人民安全福祉為目的之事務。【註4】

雖然共軍軍力隨著時代的腳步演進，但對一些原則方向則有所堅持。今年大陸十一閱兵，無論在規模上、創新上又是一個舉世創舉。此次閱兵的亮點，雖也不離軍容盛壯與裝備新穎。但這次閱兵的特色確在真實的展現當今共軍的軍事實力，近年軍事變革的成效，以及作戰形態的未來展望。

### 一、國防戰略的意涵：

美國泰勒(Maxwell D. Taylor)上將曾於1981年訪問美國陸軍戰爭學院時

---

註1 趙明義，《國家安全的理論與實際》，（台北：時英出版社出版，2008年6月），頁251。

註2 八一七公報是美中三公報之一，美中雙方於1982年8月17日發布，內容包括美國準備逐步減少對台灣的武器出售。

註3 <中共軍隊體制編制改革之研究>，參見[https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/Section\\_file](https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/Section_file)。檢索日期：民國108年9月16日。

註4 國防部，《國軍軍語辭典-九十二年修訂本》，（台北，國防部軍備局印製，93年3月15日頒行），頁1-1。



，提及對於戰略的組成要素應包括目的、方法與手段。而目的即努力想達成之目標；方法乃為行動方案；手段則為達成目的所採取的手段【註5】。

戰略的制訂必須掌握國家安全的整體目標，一旦主要的威脅力量獲得確認，下一步驟是發展應變並保護國家利益的戰略設計。一旦戰略設計完成，國防決策必須決定執行所需的適當力量（軍事組織、人員、武器、訓練、備戰等）。最後，必須計算武裝程度所需經費的預算【註6】。

一個國家或地區的戰略地位與價值，或出自軍事地略，或基於地緣政治與地緣經濟，但一個國家或地區的戰略地位與價值，往往並非單一因素所能決定，且會隨著時空環境因素的轉移而改變。在不同的時空環境因素影響下，一個國家或地區也不可能擁有永久的戰略地位與價值，套用英國政治家H. J. T. Palmerston所謂：「無永久之友，無永久之敵，只有永久之利益。」，雖然這個世界也許不存在所謂「永久的利益」，但追求國家的戰略地位，永遠必須把握一個原則，即如何以最小的代價換取國家最大的利益。

### 二、捍衛國家利益的戰略思維：

威信美國美其名為兩岸軍力平衡、協助我國防安全，出售F-16V等先進裝備武器予中華民國，事實上亦是為了美國之「國家利益」(National Interest)著眼。國家利益為界定國家安全目標及制訂國防安全政策的基礎。西方戰略家克勞塞維茲(Carl Von Clausewitz)認為國家利益，係為一個國家的任何行為，其動機在於求生存及促進繁榮，為保護國家自身利益，必須理性地決定投入戰爭，盲目無限制的參戰是不符國家利益【註7】。莫根索(Hans J. Morgenthau)則認為決策者在作決策時，是依據國家利益決定政策，國家利益的具體表現即是權利的提高，因此，依他的看法，所謂國際政治就是各國國家利益不斷調整的過程，國家之間戰與不戰的關鍵，端視國家如何追求其國家利益而定【註8】。

美國開國元首喬治·華盛頓曾說：「從人性的角度觀察，大部分的人顯然利益的重要性是高於一切的」【註9】，羅斯福總統更響應此一論點，且認為國家

---

註5 引自國防部史政編譯局編印，金拉米(Joseph R. Cerami)與侯肯(James F. Holcomb, Jr.)編，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(台北：國防部史政編譯局，2001年9月)，頁348。

註6 羅清俊、陳志瑋譯；Thomas R. Dye著，《公共政策新論》(台北：韋伯文化事業出版社，1999年4月)，頁276。

註7 Carl Von Clausewitz, *On War*, ed. And trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1976), pp. 80-81, 87-88.

註8 胡祖慶譯，Robert L. Pfalzgraff Jr. & James E. Dougherty著，《國際關係理論導讀》(台北：五南，1995年2月)，頁64。

註9 Greg Russell, "Hans J. Morgenthau and the National Interest," *Society*, January/February 1994, p. 81





利益的範籌應超越於物質與安全繁榮<sup>【註10】</sup>。誠如中國古諺所言，「人不為己，天誅地滅」的道理是一樣的。亦即，一個國家在制訂國家安全政策的終極目標考量就是國家利益。尤其，從國際關係現實主義(realism)的觀點而言，國與國交往的重要準則，其國家安全的核心價值就是國家利益；換言之，與大(強)國交往，相當現實的權力觀、道德觀與價值觀，可說只有利益，沒有道義，更遑論正義。從世俗的觀點，就是「道義放兩旁，利字擺中間」。換言之，國際關係的本質是國家間爭奪權力的鬥爭，國家安全、國際秩序及穩定取決於足夠的軍備、審慎務實的外，國際間的交往道德原則與國家利益的維護應不一致。美國在冷戰時期，符合其國家利益的戰略，是對共產主義進行「圍堵」<sup>【註11】</sup>，這亦即在保護其領土及人民免遭攻擊以確保國家生存及其基本價值與政治體制的完整。

值得正視的是，在嚇阻戰略方面，其報告進一步呼應1996年培里擔任國防部長時，所提出的「預防性防禦」的原則，並提出美國國防部應運用各種手段，在面對區域性衝突爆發前後採取更積極的作為。其實，美國的政策向來服膺國家利益的指導，從「國家安全戰略」、「國防戰略」都可以看到國家目標的延續性。

## 參、制定國防政策之依據

維護國家安全，為軍事戰略最重要的目的。我國憲法第一百三十七條：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的」。<sup>【註12】</sup>我國國防之目的，即在保障國家安全不受侵犯與威脅，並進而維持世界和平。

感知國家戰略，為國家階層的戰略，是戰略層次的金字塔頂。<sup>【註13】</sup>而國防戰略係建設和綜合運用全部國防力量，以達到國家安全目的的藝術與科學。<sup>【註14】</sup>國防政策係政府為追求國家軍事安全目標時，所採取的行動路線或指導原則。<sup>【註15】</sup>對一個國家而言，國防政策是一個建軍的思想；以及武裝力量建設和使用的指導，

註10 國防部史政編譯局譯印，羅伯特·凱根(Robert Kagan)&威廉·克理斯多爾(William Kristol)編，《當前威脅—美國外交與國防政策的危機與契機》(台北：國防部史政編譯局，2002年2月)，頁27。

註11 圍堵這一名詞，是冷戰的初期階段，依據肯楠(George Kennan)從莫斯科發出一份歷史上有名的長電報(long telegram)的內容研擬出來的。此一戰略構想，主要在遏止共產主義或阻止蘇聯共產主義及其影響力的進一步擴散。引自國防部史政編譯局編印，金拉米(Joseph R. Cerami)與侯肯(James F. Holcomb, Jr.)編，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(台北：國防部史政編譯局，2001年9月)，頁21。

註12 鄧定秩，《國家戰略的理論與實踐》，(台北：中華戰略學會出版，民96年1月)，頁280。

註13 同註18，頁III。

註14 國防部，《國軍軍語辭典-九十二年修訂本》，(台北，國防部軍備局印製，93年3月15日頒行)，頁2-10。

註15 同註20，頁1-1。



甚至也會成為與國防相關的政治、經濟、科技、文化、外交等各方面活動的基本準則。在戰爭時期尤其明顯，國防政策可能成為一個國家的主要施政方針。簡言之，國防政策就是政府保障國家安全所採取的廣泛行動路線與指導原則。【註16】

國防政策制定的因素，國防武裝力量的建設；國防領導體制；國防外交政策等主要是根據國家所處的國際與國內環境、國家政治制度、國家安全目標、國防武力建立、國家利益、經濟科技狀況、以及地理、民情等。

## 一、國防目標

我國國家安全面臨的最大挑戰來自於中共的武力威脅，國軍建軍備戰工作主要即為因應此一威脅。我國的國家目標筆者認為可分為下列兩種：

- (一)永久國家目標—為國家立國之初，即已確定永久保持之目標非經重大變革絕無輕易更換之理。我國憲法第一條所列「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國」此即為我國的永久國家目標。
- (二)現階段國家目標—係國家在其生存發展過程中為適應當前情勢需要以達成其「永久國家目標」之中間目標。就今日言，“捍衛中華民國，熱愛中華文化，堅持自由民主，台灣安全富裕”應為吾等現階段國家目標。

## 二、國防任務

不同軍種，有不同的專業，除了分工，更要合作。身著不同顏色制服，流血流汗都是為了同一個任務。這個任務就是：「為中華民國生存發展而戰，為臺澎金馬百姓安全福祉而戰」。

## 三、制定國防政策的要領與內涵

政策制定作為要領有三：1. 掌握全局2. 長遠規劃3. 保持彈性。唯具備以上三者，方可圓融兼顧、面面俱到，以肆應各種狀況變化。至於探其政策內涵：

第一、戰略是一種思想、是一種計畫、是一種行動。【註17】國防戰略即建設和綜合運用全部國防力量，包括政治、經濟、心理、軍事、科技等綜合國防力量，達到國家長治久安的一種藝術和科學；【註18】軍事戰略即運用一國武裝力量，通過使用武力或以武力相威脅，以達成國家軍事安全目標的計畫、行動方案。須知，要制定一個國家的國防政策，首先要探索其軍事戰略為何？須比較與敵對國之間之國力孰強孰弱？是攻抑守、或攻守一體？各自考量不同。

第二、探究軍事戰略的內涵：何謂軍事？軍乃兵事也（《辭源》）。「軍事

註16 中華民國八十五年國防白皮書，（台北：黎明文化公司，民國85年5月），頁55。

註17 鄧定秩著，《國家戰略的理論與實踐》，（台北：中華戰略學會出版，民國96年1月），頁316。

註18 國防部，《國軍軍語辭典-九十二年修訂本》，（台北，國防部軍備局印製，93年3月15日頒行），頁2-10。



」係“兵戎之事軍旅之是也。”（「中文大辭典」）。【註19】而戰略顧名思義就是作戰的方略、作戰的謀略或戰爭的指導。【註20】軍事戰略為支持國家戰略最重要的一環，在戰爭時期，軍事戰略的成敗，足可決定國家的興亡，實為四大國力要素的核心。【註21】戰略的定義可以區分為兩類：一是運用一國政治或經濟、心理、軍事力量以實現其目標的藝術和科學，其所指的是計畫或行動方案；另一類則視戰略為破壞敵人物質戰力的「行動」，主要是指經濟、工藝技術和軍事目標。

第三、軍事戰略(Military Strategy)研究是在探討對我可用資源，作最經濟、有效的運用，以增加自身力量，削弱敵方力量，形成我強敵弱的優勢(Superiority)。【註22】其含括三個部分：1. 目標的選擇，必須依據國家利益、國家安全戰略目標、國防戰略目標，以作為途徑與手段選擇之依據。2. 實現此一目標的途徑，即建軍的構想、兵力整建計畫與備戰計畫，包括聯盟合作關係的建立、軍隊建設、裝備研發、戰備設施、後備動員及戰略教育等。3. 實現該目標的手段，即人員武器裝備之選擇，其所必須考量者為軍隊戰力的質量建構，質方面包括領導統御、訓練、士氣、後勤、情報、科技、武器效能等，量方面包括火力、機動力、存活力等因素。

## 肆、制定國防政策應考慮之因素

### 一、世界情勢分析：

（一）過去在世界重大「九一一事件」後，各國對於安全事務的重視更成為趨勢。

另一方面，隨著中國大陸政經情勢的崛起，臺海兩岸在國際戰略地位及重要性的消長，也相當程度影響到國際間對臺海情勢的評估，以及對兩岸關係的立場。國際間期望兩岸以和平方式，透過正式對話解決爭議，以保障區域的安全繁榮。

（二）國際局勢的發展：目前總體局勢為「美、中、歐盟主導之國際秩序」，惟美中競合、英國脫歐、北約與俄羅斯軍事對抗，以及激進組織採行各類恐怖攻擊等因素，讓美國主導全球安全事務面臨嚴峻挑戰。而亞太地區面對的主要安全挑戰包括：東海與南海水域及島嶼主權爭端、北韓發展核武等；另中國

註19 同上註，頁268。

註20 同上註，頁9。

註21 汪國楨著，《余伯泉將軍與其軍事思想》，（台北：中華戰略學會出版，民91年12月），頁164。

註22 同註3，頁272。





大陸運用其龐大政治和經貿實力，透過「一帶一路」外交與經濟戰略，將影響力度擴大至中亞、南亞及非洲地區，輔以強化在東海與南海的軍事存在力度，俱為影響亞太區域穩定之主要威脅。<sup>【註23】</sup>除了美國仍在軍事和經濟力量占有一席之地外，歐盟則在重要的全球暖化等環境變遷議題扮演相當程度之影響力。而中國大陸是崛起中的強權，在許多議題上與歐美國家採取既合作又競爭的政策。美國、歐盟與中國大陸因不同的價值觀和政策的制定，均牽動全球戰略態勢的變化，也直接影響台灣在國際社會生存繁榮之國家利益與國家安全。

當前世界情勢現已朝向“多元化”的方向發展，國際間種族與利益衝突仍時有所聞，唯世界性的毀滅性的大規模戰爭，料將不致發生。<sup>【註24】</sup>美中兩大強為貿易起爭端，但美霸權基礎開始鬆動且因經濟與下屆總統大選問題，以及中國刻正推行“一帶一路”且穩步開展；現階段正韜光養晦、絕不當頭、對外鬥而不破、有所作為、營造和平穩定環境，判其尚需20年和平穩定發展時間，現在雙方均不能對外挑戰。<sup>【註25】</sup>

(三)國力分析是為「知己」。能洞見癥結、慎思熟慮者，係就政、經、心、軍、科技等，予以個別探究之。<sup>【註26】</sup>美國之於越戰，不知己成分超過不知敵的成分多；吾等探究其原因：由於美國對越戰師勞無功，並非弊在戰場，而是於美國本土；因越南並非美國重大利益，作戰又未獲人民及國會支持，前方如何作戰？中國“抗日”及“勘亂”戰爭，其特點、弱點也充分顯示出成敗之道。<sup>【註27】</sup>

### 二、中共情勢分析：

敵情分析是為「知彼」。全球經濟區域整合、雙邊貿易協定的趨勢仍然持續進行中，未來全球及亞太地區也勢將持續順應此一潮流，加快區域經濟整合的速度，擴大全球經濟的成長動能逐步推動兩岸制度化協商，務實解決過去兩岸交流所衍生的問題，並為兩岸關係打造和平穩定發展的環境。兩岸關係的改善，有利於我們運用大陸經濟崛起的機會，營造企業全球佈局、提升競爭力，

註23 李志堯博士，〈中華民國國家安全戰略-國防戰略精進作為之芻議〉，《中華戰略學刊》，(台北：中華戰略學會出版，108年冬季刊)。檢索日期：民國108年10月18日。

註24 國防部，《中華民國98年國防報告書》，參見[www.stu.ntou.edu.tw/membersites/Uploads/military](http://www.stu.ntou.edu.tw/membersites/Uploads/military)。檢索日期：民國108年9月8日。

註25 民國108年7月30日戰略學會第414次戰略學術研討會，劉德良將軍專題演講「從《孫子》戰略決策淺析當前美中霸權爭奪」講稿。

註26 鄧定秩著，《國家戰略的理論與實踐》，(台北：中華戰略學會出版，民96年1月)，頁335。

註27 同註16。



讓臺灣經濟與世界接軌，並讓我們的對外關係與國際活動空間更加寬廣，彰顯中華民國在國際上扮演的建設性角色。

## (一)中共航天武力：

1. 20世紀末及21世紀是「誰可以控制太空，就能控制整個地球」，因此中

共將太空戰力視為極為重要的戰略武力，並視為遏止強國入侵重要嚇阻武力。中共在龐大國防預算挹注下，加速其軍事現代化進程，現中共領導人習近平強調航天的重要性，在《習近平國防和軍隊建設重要論述讀本（2016年

）》：「海洋、太空、網絡太空對我國安全和發展的重要性日益凸顯，要透過軍民融合之重點方式，合力建設海洋強國、航天強國、網絡強國」。(如圖一)

2. 近年來我國防最關注的是繞台飛行之轟6K。(如圖二)已經接近或已



圖一 中國大陸拚航太強國「衛星外交」尬上美俄

資料來源：<http://a.udn.com/focus/2016/12/28/26682/index.html>。



圖二 繞台飛行之中共轟6K及伴飛監控之經國號戰機(圖下方)

資料來源：國防部/hk.on.cc/tw/bkn/cnt/news/20170721/bkn-tw-20170721123559819-0721\_04011\_001.html。





臻戰備完成之轟  
-6K近百架。真正  
發揮”戰略威嚇  
”功能的導彈，  
應屬射程遠達  
2500公里的長劍  
-20巡航導彈，中  
方已具備齊射高  
達480枚導彈能力  
，係波灣戰爭美  
總射之二倍。作  
戰任務機高達  
3750架之多(如圖三)。

| 中共空軍作戰任務機 |      |          |                             |
|-----------|------|----------|-----------------------------|
| 殲-7       | 360架 | 翼龍無人攻擊   | 100架                        |
| 殲-8       | 96架  | 運-8      | 75架                         |
| 殲-10      | 400架 | 運-20     | 40架                         |
| 殲-11      | 300架 | IL-76俄   | 27架空運                       |
| 殲-16      | 100架 | IL-78烏克蘭 | 3架加油                        |
| 殲-20      | 20架  | 空警-200   | 11架                         |
| SU-30     | 73架  | 空警-500   | 20架                         |
| SU-35     | 24架  | 空警-2000  | 6架                          |
| 轟-6       | 120架 | Tu-154俄  | 8架電偵                        |
| 殲轟-7      | 216架 |          |                             |
|           |      |          | 空軍合計<br>3750+/ 520<br>0架戰轟機 |

圖三 中共作戰任務機資料來源；葛光越108.9.6日講<F-16V的獲得及應用>ppt. 講稿

3. TU-154 (8架) 偵搜是由紅外、可見光、合成孔徑雷達傳感器組成；另有128頻道的成像光譜儀，244頻道CCD成像光譜儀，高分辨率的CCD航空相機，具有三D情資獲取能力的三D成像儀以及L波段合成孔徑雷達，共5個偵察系統。

(二) 中共海軍武力：正在打造第3艘航母，以中國特色海上現代作戰體系為牽引，為實現核動力航母、新型核潛艇、安靜型潛艇、水下無人智慧對抗體系、水下立體攻防體系和海戰場綜合電子資訊系統等攻關突破，增強基於網路資訊體系及太空的聯合作戰能力、全域作戰能力，判很快能趕上世界先進水準。唯中共如對台動武，必定運用孫子兵法，以最小代價，贏得最大勝利。〔註28〕(海軍作戰艦艇數如表一)。

此外，中共航母、潛艦、轟炸機、無人機與隱形戰機等都是實現拒止的重要角色，也可搭載巡航導彈對敵軍進行不對稱攻擊能量，進而增加拒止能力。且進一步提出高科技戰爭的七項特色，包含戰場空間擴大、戰場時間效率的提升、傳統武器破壞力增強、資訊情報功能擴大、戰場多元化、戰場的耗費龐大化、增強核生化威嚇等，〔註29〕中共體認出高科技戰爭的勝敗取決於交戰國綜合國力的強弱，交戰國之戰略意願、民心士氣、組織能力、決策水準、經濟力量、軍事實力、外交能力及國家技術水準均對戰爭結果產生重

註28 李啟明著，《戰略時談》，(台北：新中國出版社出版，民84年6月15日)，頁212。

註29 國防部史政編譯局，《亞太安全譯文彙集(III)》，國防部史政編譯局，1999年，頁369-375



表一：中共海軍各類型作戰艦艇數量統計表

| 艦艇類型 \ 年份    | 2000 | 2005 | 2010 | 2015   | 2020   |
|--------------|------|------|------|--------|--------|
| 柴電攻擊潛艦       | 60艘  | 51艘  | 54艘  | 57-62艘 | 59-64艘 |
| 核動力攻擊潛艦      | 5艘   | 6艘   | 6艘   | 6-8艘   | 6-9艘   |
| 彈道導彈潛艦       | 1艘   | 2艘   | 3艘   | 3-5艘   | 4-5艘   |
| 航空母艦         | 0艘   | 0艘   | 0艘   | 1艘     | 1-2艘   |
| 驅逐艦          | 21艘  | 21艘  | 25艘  | 28-32艘 | 30-34艘 |
| 護衛艦(遠海)      | 37艘  | 43艘  | 49艘  | 52-56艘 | 54-58艘 |
| 護衛艦(近海)      | 0艘   | 0艘   | 0艘   | 20-25艘 | 24-30艘 |
| 兩棲艦艇         | 60艘  | 43艘  | 55艘  | 53-55艘 | 50-55艘 |
| 飛彈快艇         | 100艘 | 51艘  | 85艘  | 85艘    | 85艘    |
| 艦艇現代化佔全體之百分比 |      |      |      |        |        |
| 柴油攻擊潛艦       | 7%   | 40%  | 50%  | 70%    | 75%    |
| 核動力攻擊潛艦      | 0%   | 33%  | 33%  | 70%    | 100%   |
| 驅逐艦          | 20%  | 40%  | 50%  | 70%    | 85%    |
| 巡防艦          | 25%  | 35%  | 45%  | 70%    | 85%    |

資料來源：Ronald O' Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities : Background and Issues for Congress", p.50。

大影響，其中武器裝備的優劣對戰爭結局所產生的影響越來越大。【註30】

### 三、地略情勢：

「第一島鏈」——是指北起日本群島、琉球群島、中接臺灣島、在穿越菲律賓群島後、最南端是劃在印尼群島外圍，在第一島鏈的「封鎖鏈條」當中，最為關鍵的是寶島臺灣。它位於第一島鏈的中間位置，具有極特殊的戰略地位，掌握了臺灣島就能有效地遏止東海與南海的咽喉戰略通道。也有了與「第二島鏈」內海域的有利航道及走向遠洋的便捷之路。【註31】

台灣位處歐亞大陸與太平洋交會、東北亞與東南亞交口、西太平洋第一島鏈中心節點樞紐位置上，軍事地緣戰略地位極為重要！【註32】在區域安全上，持續受南海、釣魚臺列嶼之主權爭議、東海主權及資源爭奪，以及朝鮮半島衝突等所引起的形勢變化，影響區域的安全與穩定。台灣現有之堅實民主、自由價值、穩健經濟等優勢，以及在反恐制變、濟弱扶傾、維護和平上對國際社會

註30 李慶山，《新軍事革命與高科技戰爭》，北京：軍事科學出版社，1995年，頁191-199。

註31 <賈忠偉觀點：重說「島鏈戰略」>，參見<https://www.storm.mg> 評論，2018年8月19日。

註32 國防部，《中華民國97年國防報告書》，參見<https://books.google.com.tw/books>。檢索日期：民國108年9月9日。

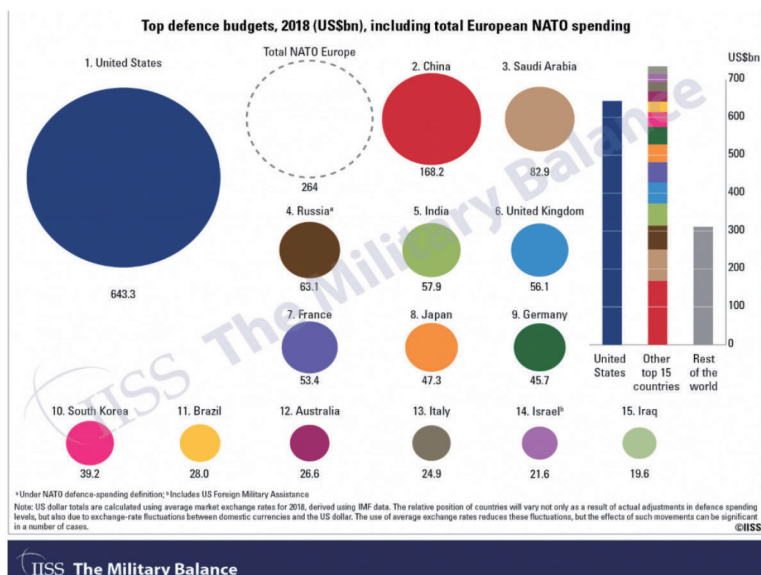




的貢獻。

## 四、國防預算：

國防預算為國防施政財力運用之來源，而國防政策之軍事戰略計畫與施政計畫，為國防預算策訂之依據。國防預算為國防政策等落實之憑藉。故在制訂國防政策時，須縝密考慮國家資源狀況，及可能獲得之預算額度，務使國防政策能臻預期之效果。(2018全球軍事支出如圖四)



圖四 2018全球軍事支出排行

(資料來源：源自IISS網站：<https://goo.gl/vcdhTK> 檢索日期：民國108年9月12日。

## 五、國家(軍事)戰略構想：

國家戰略構想中之軍事戰略構想，為國防政策制定之主要依據。鑑古時「王漢王，養其民，收用巴蜀，以致賢人，選定三秦，天下可圖。」(《史記》高祖本紀)。此一大計方針，就是國家安全構想。故吾人在制訂國防政策時，必須徹底了解並遵循國家(軍事)戰略構想之指導，然後才能在國防與民生合一的原則下，使制訂出來的國防政策適切可行。

## 伍、當前我國國防政策芻議

國防政策乃政府為保衛國家安全，所採取的行動路線或指導原則，以完成國防任務，達成國家目標。而制定國防政策之原則除需協調合作發揮總體國力，需符合國家社會安全要求，及國防與民生合一外，更講求主權獨立與決策自主。故擬定下列數項，俾使臻國家長治久安之境地。





前述國防戰略與政策與其國家關係密不可分；一國國家利益概括言之可分為三項：1. 自保2. 安全3. 福利。【註33】我國的國家利益具體而言包括：1. 確保國家生存與發展【註34】2. 維護百姓安全與福祉3. 保障自由民主與人權。而“安全”(Security)是人類生存的基本需求，沒有威脅，才有安全，國家亦然。【註35】我國的國家安全目標有1. 維護國家主權完整2. 保障國家永續發展3. 預防臺海軍事衝突4. 協助區域安全穩定。【註36】因之，特須聚焦事項如下列：

## 一、凝聚國家認同 重振愛國教育

傳統愛國主義教育在今天陷入困境，背景原因是其內涵難於面對現代社會。咸認今天社會的特質，是信息渠道的多元性和全球性、社會影響的複雜性、價值觀的多元性和選擇的自主性。這些特質都令以宣傳、說教、感染為主要特徵的愛國主義教育大打折扣。【註37】某總統參選人於新北三重造勢大會，提出“捍衛中華民國、熱愛中華文化”、等4大理念，要求支持者認同。【註38】就是鑑於大家對國家的認同迥異，因此首先必須喚醒百姓勇敢站起來捍衛中華民國，凝聚國家共識。

愛國主義教育本質上是一種國家認同教育，而當代中國的愛國主義教育存在兩種認同模式之間的「緊張與衝突」。前者可歸類為以中華民族為核心的民族國家認同模式，即通過培養國民對國家的文化傳統、歷史經驗的共有和分享，或因對國家制度、法律、政策、領導人等公眾權威的認可和接受，由此產生歸屬感、忠誠感，以及為之而效忠和奉獻的心理意識和行為傾向。【註39】一方面，它注重培育個人、群體對國家的義務、忠誠和責任，並增進愛國情感，提振民族精神，以求切實地維護國家安全、主權獨立、領土完整，以及提升國家的國際地位和影響等。另一方面，它不僅肯定個人作為愛國者的事實，而且把個人看作擁有公民權利、具有批判精神的人，強調愛國主義教育要能夠引導公民就自己對政治共同體的忠誠和責任『進行理性審視』。【註40】是故如何培育

註33 鄧定秩著，《國家戰略的理論與實踐》，(台北：中華戰略學會出版，民96年1月)，頁161。

註34 現階段國家發展的整體作法：兩岸關係、國家經濟實力、國際化程度、政府效率、基礎建設、企業管理、科技實力人力及生活素質、社會安寧等。引自鄧定秩著，《國家戰略的理論與實踐》，(台北：中華戰略學會出版，民96年1月)，頁139。

註35 同註39，頁104~105。

註36 <國家安全政策專題>，參見www.nacs.gov.tw NcsiWebFileDocuments。檢索日期：民國108年9月12日。

註37 鄭航主編，《國家認同與愛國主義教育》，(中山大學出版社，2016年12月)，頁341。

註38 <韓國瑜三重造勢提4大理念 向黑韓產業宣戰>，參見https://www.cna.com.tw/news/first-news/201909080191.aspx。2019/09/09。

註39 鄭航主編，《國家認同與愛國主義教育》，(中山大學出版社，2016年12月)，頁341。

註40 同註45。



和提升當代青少年的此種素質，使之成為具有自主、理性、參與、負責的公民，是學校教育的當務之急」。

### 二、建立專研機構 培育國防人才

上述為建構國防自主能量，政府以往透過軍品研製、資源釋商、工業合作及委外設計製造等方式，運用民間力量發展國防產業。務實來說，以專法規制，把國防產業發展，列為國防自主重大施政目標，就整個大環境、大政策而言，皆屬良善。<sup>【註41】</sup>專法將透過列管軍品分等、廠商級別認證、獎勵、補助及投資合格廠商、產學研合作、國防安全管控等作法，迎向國防產業的未來。

設立專研機構以鼓勵產學研合作，旨在提升跨域人才的培育能量。《國防產業發展條例》草案規劃之獎勵措施，係參酌各產業發展條例立法措施，為扶植、刺激國內國防產業發展與升級，要求相關機關應訂定計畫、編列預算，進行人才培育、國防產業與學術機構間技術合作，以逐步提升國內科研能量。同時採國際合作，經驗交流，以提升技術能力，節約研發經費。<sup>【註42】</sup>

### 三、厚植國防實力 亟須自主國防

國防科技決定國防力量，國防力量決定國家安全，沒有強大的國防力量，所謂的和平只是海市蜃樓。<sup>【註43】</sup>長久以來，我國一直處於危機動盪的局勢，建立自主的國防科技能量，一直是我國重要的國家科技政策。所謂的國防自主，即是我國國軍可依照國家願景，設定建軍目標，獲得維護國家安全所需的武器裝備等必要事務，以確保國家願景在不受制於他國狀況下順利達成。

依國防政策，結合中科院、工研院等民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，針對高科技、機敏性、關鍵性及國外不易獲得之國防武器系統與裝備，科技工業相關之研發、產製、維修等，咸須堅強經濟力支撐，故國防部為發展國防科技工業及配合促進相關產業發展而努力，自立自強，要累積以往如經國號戰機、天弓飛彈，劍二飛彈的研發成果，繼續努力提高國防科技產業的自主性；並先期針對二十年以後的國防需求，及早籌畫新一代武器和兵力結構，尤其資訊科技的發展日新月異，連帶使指、管、通、情、監視系統進步快速，武器性能的運用更是千變萬化，必須要時時掌握這種變化的脈動，以維繫強大的國防力量。<sup>【註44】</sup>並配合國家加速經濟建設，以厚植國力

註41 <助益國安、經濟社論>專法深化國防自主，〈青年日報〉，參見<https://www.ydn.com.tw/News/331591>。檢索日期：民國108年9月12日。

註42 趙明義著，〈國家安全的理論與實際〉，（台北：時英出版社出版，2008年6月），頁43。

註43 <厚植國防實力>，〈國防部政治作戰局〉，參見[https://gpwd.mnd.gov.tw/Download\\_File](https://gpwd.mnd.gov.tw/Download_File)。檢索日期：民國108年9月12日。



，助益國防安全。

#### 四、踐履精兵主義 更新武器裝備

我國必須承認美國的軍事角色攸關臺海安全，並提升戰略素養，具備與美軍進行戰略對話的充分能力，進而主導美國對我軍售內容與項目。其次，武器過度依賴外購的風險不宜輕忽，因而國防自主逐次更新武器裝備，終將是我國防無可迴避的議題。

國防體制是一個國家為確保國家安全，建立與發揚整體國家實力，從決策計畫到執行過程，一種以武力為中心的機關編組，必須展現出組織綜合運用的形式。兵役制度則是一個國家有關公民參與軍隊或武裝組織、承擔軍事任務或接受訓練的一項組織事務。所以兵役制度是國防人力規劃的基礎。應貫徹精兵政策並妥為規劃，認真逐年檢討轉型，使國防政策、國防體制與兵役制度能夠達成國防安全目標。

#### 五、兼顧國防教育 激發敵情觀念

隨著兩岸關係與國際情勢的轉變，中共對我滲透蒐情將更趨猛烈，復以其持續強化對臺軍事部署及執行遠海長航訓練，皆顯示中共對我安全威脅持續攀升。<sup>【註45】</sup>因此，國軍官兵應清楚瞭解保密安全工作關乎國家安全的重要性，認清當前敵情威脅，並秉持居安思危的觀念，時時提高保密警覺，防範滲透破壞。

除了傳統的軍事威脅之外，非軍事威脅對於國家安全的影響比重正逐年上升，舉凡恐怖主義、環保、外交、金融危機、能源爭奪、種族衝突、新型傳染病等問題，更易影響國家安全。<sup>【註46】</sup>因此現代的國防，必須超越以軍隊作為唯一憑藉的思維，而是以「全民國防」為理念基礎，透過全體國民在不同領域的共同參與，方能發揮整體力量，達到保障國家安全的目的。<sup>【註47】</sup>國軍就台澎防衛作戰指導，係基於全民國防教育理念，已獲取全民總體力量支援為主眼，使國防武力與民防力量相結合。因此，國軍必須重視全民防衛動員的建立，藉全民防衛動員體系之建立與運作，將平時戰力儲備於民間，到戰時可及時動

---

註44 蘇進強，〈我國國防政策的回顧與前瞻〉，參見<http://www.taiwanncf.org.tw/ttforum/09/09-06.pdf>。檢索日期：民國108年9月23日。

註45 〈深植敵情觀念嚴防滲透破壞〉，-Yahoo奇摩新聞，參見<https://tw.news.yahoo.com/莒光園地-深植敵情觀念-嚴防滲透破壞。2019年4月21日。>

註46 民國108年5月23日戰略學會第412次戰略學術研討會，邀請劉廣華教授專題演講「國際安全現況-傳統與非傳統議題」演講稿。

註47 〈全民國防教育的緣由與未來展望〉，參見[www.youth.com.tw/epaper](http://www.youth.com.tw/epaper)。檢索日期：民國108年9月12日。





員轉換，使戰力最有效之發揮，以支援軍事作戰。

### 六、國防預算分配 重點海空科技

軍費是國家用於軍事方面的經費，主要用於軍事建設及武器裝配研發及製造和戰爭，按照國防經濟學術界的觀點，軍費占GDP的比例在2%~4%之間，是比較安全的比例區間，因此經濟好的國家軍費也往往會比其他國家要高。在2018世界軍費排名中，美國的軍費開支高達6220億元美元，而排名第二的中國僅為美國軍費的30.8%，而排名第三的英國僅為中國軍費的28.1%，美國的8.6%。【註48】

即使是過去70年的臺海對峙，也難跳脫此一思維，政府每年投入龐大的國防預算，用於購置先進武器系統、組建軍隊，透過建立強大的軍事力量，以嚇阻敵人不敢輕言啟戰，即是希望以武力上的局部優勢確保臺灣海峽的平靜與安全。

吾人從軍事效能的概念架構提出國軍應當在組織與科技發展上更為強化；平心而論，我海、空軍其在戰略、戰術層面上的整合協調與靈敏反應之能力，較能夠因應中共的軍事威脅。再者，觀察近代兩岸軍事衝突，處於海島國家的台灣，最能發揚戰（火）力者正是空軍及海軍，其於民38年的「古寧頭大捷」及民47年「八二三砲戰」均頗有貢獻，其地位與價值由此可見。故在未來國防預算分配方面，需形成重點，聚焦於海空及科研方面。

### 七、確保安全所需 實施重層嚇阻

「重層嚇阻」比過去的「有效嚇阻」要更務實，若中共武力犯台，國軍依照「重層嚇阻」的戰略指導，不會再維持純守勢，將轉向積極防禦。【註49】「重層嚇阻」字面上的意義是具備多重、多方、多能力戰備，作戰上除了擊敵一半渡、灘岸決戰、陣地防守，最重的目的是讓敵方海空兵力不能順利達到登陸目的。

依據國防部在立法院的報告，由於中共海空軍及火箭軍延伸兵力投射與戰略打擊範圍，已具備對台封鎖、實施多元作戰及奪占台灣的外島及離島能力，所謂「重層嚇阻」，將以創新不對稱作戰思維，也就是以台灣本島為中心，透過自行研製的雄二E巡弋飛彈、萬劍彈、無人機、雄三飛彈和天弓三飛彈等武

註48 <2018世界各國軍費最新排名 美國軍費6220億美元>，參見原文網址：<https://kknews.cc/military/nbam4zg.html>。檢索日期：民國108年9月13日。

註49 2017年3月22日-國防部長馮世寬在3月2日在立法院答詢時稱，「重層嚇阻」比過去馬政府時代的「有效嚇阻」更務實。



器，再一層層向外推進建構台灣的防禦網（向外距離衍生1000km）構成強大的火網，增加國軍反制力道，發揮聯合戰力，使敵陷入多重困境，嚇阻其不致輕啟戰端。【註50】

為了具備「重層嚇阻」的戰力，國防部在空軍方面將規劃籌獲具垂直或短場起降、匿蹤功能之新式戰機，並部署岸置機動飛彈與無人飛行系統，同時強化防空飛彈能量；海軍方面則推動潛艦國造與高速匿蹤艦艇，並啟動新型艦艇更新計劃，同時建立快速掃布雷能力；陸軍則著重提升地面部隊之遠程打擊火力及快速應變能力，強調反空機降作戰，維持防衛作戰基本戰力。咸認為這可打造多層次、全方位之防禦陣線與安全防護網。【註51】倘若敵仍執意進犯，則依「拒敵於彼岸、擊敵於海上、毀敵於水際、殲敵於灘岸」之用兵理念，對敵實施重層攔截及聯合火力打擊，逐次削弱敵作戰能力，瓦解其攻勢，以阻敵登島進犯。

## 八、認清安全威脅 強化民防聯戰

隨著科技時代的演進，「全球化」導致國家安全威脅型態朝向綜合性演變，國家安全除了「軍事防衛」外，尚須兼顧「心理防衛」、「社會防衛」、「經濟防衛」、「民眾防衛」等層面，方足以因應國家安全的威脅。國防已非單純的軍事行動與軍人的責任，必須適時發揮全民總體力量，才能維護國家安全。所謂總體戰，即一國總其全部物質與精神力量，投入戰爭，並全力爭取勝利之謂。【註52】國人應發揮「同島一命」的精神，凝聚「生命共同體」的意志，落實「全民關注→支持→參與國防」的共識，全國軍民齊心協力，全民聯戰，共同建構並維護一個安全的幸福家園。

## 陸、結論

我國的國防戰略向來以亞太局勢與兩岸軍力發展之對比來做調整，基於國力，在近十年均奉行「有效嚇阻、防衛固守」戰略；陳前總統與馬前總統頂多調換前後的位置，但原則上仍以「守勢國防」為主。鑒於當前中國在亞太局勢的力量越來越大，國防部於2017年3月中旬發佈之「四年期國防總檢討」（QDR），蔡政府上任後「防衛固守、重層嚇阻」戰略，遂將「守勢國防」調為「攻勢國防」，即使純粹從

註50 <雄二E、天弓2B與萬劍彈在漢光電腦兵推中擔任反制要角-->參見[https://www.upmedia.mg/news\\_info](https://www.upmedia.mg/news_info)。檢索日期：民國108年9月14日。

註51 王俊評<台灣是否需要兩棲直昇機登陸艦？一制海權的角度>，參見<https://m1a2444.pixnet.net/blog/post/340581792-台灣是否需要兩棲直昇機登陸艦？一制海權>15 Mar, 2017。

註52 趙明義著，《國家安全的理論與實際》，（台北：時英出版社出版，2008年6月），頁255。



國防角度來說不能完全否定其正確性，但兩岸關係相當特殊，維持與對岸的和平向來是政府的必修課，務實與對岸展開經貿、文化交流才是本份。而習近平在民108年十一國慶閱兵典禮上稱：「奉行和平發展互利共贏的開放戰略」，建立人類命運共同體；而對兩岸言，則推動「兩岸關係和平發展」。依兩岸的軍力對比，現實已很明顯，為維護台灣人民的福祉，和平發展是唯一可選的道路。<sup>【註53】</sup>我國應針對新世紀軍事事務革命的趨勢，使我國國防政策能反映出新世紀戰爭特性的變化，成為嚇阻敵人威脅，保障台海安全的穩定力量。

身為一國國民，尤其曾是一位衛民護國的革命軍人，吾等深感「國防安全」至為緊要！然當前我國國防政策，正面臨空前艱難的階段，因之，除應針對實際需要，把握基本原則，悉心規劃，審慎策訂，納入國家施政，全力推動，尤應預判一切可能發展，設想各種狀況，作前瞻性、機動性的備案，以期於非常時期，能迅速調整因應，保證國家安全於無虞！

---

### 作者簡介

空軍備役上校 陳偉寬

學歷：空軍官校64年班、國防大學空軍指揮參謀學院76年班、戰爭學院77年班畢業、炸射師資班、中原大學資訊管理學院碩士班。經歷：飛行官、中隊長、大隊長、作戰指揮管制長、戰院主任教官。現職：中華戰略學會研究員兼主編、國防大學講師、空軍軍官雙月刊主筆。

---

註53 中華戰略學會，〈閱兵 喚到未來戰爭型態〉，中時電子報2019/10/04。參見<http://m.match.net.tw/mi/news/headline/20191004/5044781>。檢索日期：民國108年10月5日。