

解構與建構中華民國與美國的戰略體系

Deconstructing and Constructing the Strategic System of the Republic of China and United States

常漢青 (Han-Ching Chan)

臺灣戰略研究學會副秘書長

摘 要

我國的國家戰略體系基本上源自於二戰後，美國1986年的《高尼法案》通過前的美國戰略體系概念，並因應我國戰略構想，依據我國國防部頒發的《國軍統帥綱領》及《國軍軍事戰略要綱》律定我國戰略體系架構，由上而下分別為「國家戰略」、「軍事戰略」、「軍種戰略」及「野戰戰略」四大項。2002年7月公布的《中華民國九十一年國防報告書》提出了「國家安全戰略」、「國家安全政策」、「國防政策」及「軍事戰略」概念與體系。依此，透過美國1986年後的戰略體系架構為例，探討我國國家的戰略體系架構，主張依據我國行政組織架構，行政院院長應納入國家戰略體系架構內，負責國防戰略與國防政策的制定。

關鍵詞：戰略體系、國家戰略、國家安全戰略、國防戰略、軍事戰略

Abstract

The national strategic system of the Republic of China (ROC) could be similar to the legacy of the American strategic system before the approval of the “Goldwater-Nichols Act Department of Defense Reorganization Act of 1986” after World War II. According to the ROC national strategic concept, “the Guidance from the Chief of National Armed Forces Commander” and “the Military Strategic Outline” issued by the Ministry of Defense, these documents pointed out that the national strategic system is based on the four-layer structure: namely the “National Strategy,” “Military Strategy,” “Services Strategy” and “Field Strategy.” The “National Defense Report of the Republic of China” published in July 2002, also sets out the hierarchy of national strategy as the “National Security Strategy,” “National Security Policy,” “National Defense Policy” and “Military Strategy.” When comparing with the strategic system framework of the United States after 1986, some future improvements can be identified to improve our national strategic structure. According to the design of our national administrative organization, the premier of the Executive Yuan should be included in the strategic system structure and be responsible for the formulation of national defense strategy and national defense policy.

Keywords: Strategic System, National Strategy, National Security Strategy, National Defense Strategy, Military Strategy

壹、前言

中華民國「國家安全會議」（簡稱國安會）的設置構想，起源於1952年在總統之下設立「國防會議」，負責策劃政治、經濟、心理及軍事的國家戰略，並審議國防政策與國家總動員等事項開始。期間經過1966年國民大會修正「動員戡亂時期臨時條款」，授權總統設置「動員戡亂機構」，並於1967年2月1日制頒《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》，2月16日將「國防會議」改設為「動員戡亂時期國家安全會議」。1972年為精簡組織，將「動員戡亂時期國家安全會議」的部分業務歸併到行政院所屬部會，但仍保留「國家安全局」、「秘書處」及「國家建設研究委員會」。1991年5月1日廢除「動員戡亂時期臨時條款」，並在憲法增修條文中明訂「國家安全會議」依憲法繼續設置。《國家安全會議組織法》雖於1993年12月30日經由立法院三讀通過，但《國家安全會議組織法》再經過多次修正後，方2003年6月獲得立法院三讀通過及總統公布實施。其組織法修訂的重點，一是明定「國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」；二是確立「國家安全會議」是總統針對國家安全政策需求，於總統府下轄的「諮詢研究機關」，會議決議係作為總統決策之參考。¹

自1991年廢除動員戡亂時期之後，「國家安全會議」歷經多年的組織法修正與運

作，最終於2006年5月20日提出第一本《2006國家安全報告》。此報告是在前總統陳水扁主政時，以臺灣為名所公布正式的國家安全報告，但卻是我國自1952年設立「國防會議」以來，首次對有關國家安全的官方公開論述。惟可惜的是自2008年前總統馬英九主政後，8年來「國家安全會議」並未提出任何與國家安全有關官方正式的報告書，或是由總統府所公布與國家安全與發展有關的報告書。2016年蔡英文總統當選第14任中華民國總統，政黨再度輪替由民進黨主政。然自蔡英文總統當選至正式就職期間，許多民間學者曾期待新政府能發揮「國家安全會議」的功能。為蔡英文總統提出官方、正式、明確的《國家安全戰略報告》，作為4年總統任期的國家施政方針，但直到現在仍在期盼之中。

1990年前總統李登輝就任第8任總統時，即指示前行政院長郝柏村規劃公布「國防報告書」，將有關國防重要事務，向全體國民公開說明。國防部遂於1992年公布第一份的《中華民國八十一年國防報告書》，其中的「國防政策」明確闡述國家安全的概念、國家利益及國家安全目標。²2002年公布的《中華民國九十一年國防報告書》提出了「國家安全戰略」、「國家安全政策」、「國防政策」及「軍事戰略」的概念與體系。³2009年公布的《中華民國九十七年國防報告書》將「國防戰略」的概念定義為用以指導「軍事戰略」的制定與執行，⁴至此以後「國防政策」、「國防戰略」及「軍事戰略」

1 國家安全會議，〈簡介〉，《總統府》，<<https://www.president.gov.tw/NSC/index.html>>（檢索日期：2019年10月29日）

2 國防部「國防報告書」編纂小組，《中華民國八十一年國防報告書（修訂版）》（臺北：黎明文化，1992年），頁39-40。

3 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國九十一年國防報告書》（臺北：國防部，2002年），頁59-82。

成為「年度國防報告書」有關我國「國防政策」論述的三大主軸。然2019年公布的《中華民國108年國防報告書》所提出「國防安全戰略架構」，僅將「國防戰略」與「軍事戰略」納入戰略體系內論述。⁵但依據我國的戰略體系架構，基本上由上而下分別為國家戰略、軍事戰略、軍種戰略到野戰戰略4個層級，對於「國家安全戰略」、「國防戰略」及「國防政策」如何整合於戰略體系中，尚未有明確的說明與定義。因此，本論文希望藉由美國的戰略體系為例，透過解構我國戰略體系現況與檢討，再建構適合我國的國家戰略體系。

貳、美國戰略體系之發展

要瞭解有關美國國家安全的戰略系統架構，必須從1947年美國國會通過《1947年國家安全法》開始，將戰爭部、海軍部及新成立的空軍部，整合於新成立的國防部與參謀首長聯席會之內。另一個關鍵點就是1986年美國國會參議員與戰略與國際研究中心(Center for Strategic & International Studies, CSIS)共同合作制定《1986年高華德—尼可拉斯國防部重組法案》(Goldwater-Nichols Act Department of Defense Reorganization Act of 1986，簡稱高尼法案)，更詳細律定了美國國防部、參謀首長聯席會、各軍種部及獨立作戰司令部的權責。由於美國是一個總統制的國家，美國聯邦政府由行政、立法及司法三個分支機構組成，其中行政機構以總統為最高領導

層級，設有總統辦公室下轄15個部門。⁶國防部直屬總統辦公室，也就是國防部長直接對總統負責。因此，對於美國國家安全戰略體系的探討，將以1986年《高尼法案》通過前、後為分界點，分析美國的戰略體系。

一、1947年至1986年

美國國防部的成立，係考量二戰後為有效管理軍事部門，遂於1947年提出《1947年國家安全法》(National Security Act of 1947)並獲得國會通過。將戰爭部(改為陸軍部)、海軍部、空軍部納入國防部組織內，國防部部長由總統任命文人擔任，其主要職責為對國家軍事機構(陸、海、空軍部)及其內所有部門與機構制定一般政策與方案。負有監督和協調國家軍事機構內各部門的預算編制，並將規劃與確定的預算需求提交預算局，以及監督各部門及機構在撥款法案下執行預算計畫。然當陸、海、空軍部長認為有必要向總統或預算主任提出有關部門的任何報告與建議時，國防部長不得阻礙，惟於報告前必須先通知國防部長。國防部長僅能依《1947年國家安全法》所律定的工作範圍內行使職責，其餘有關部門的權力與職責仍由各軍種部負責。

《1947年國家安全法》也特別成立「參謀首長聯席會」(Joint Chiefs of Staff)，用以負責制定戰略規劃、聯合後勤計畫、軍隊聯合訓練政策、軍事人員教育協調政策。另根據戰略、後勤計畫，審查軍隊的主要物資和人員需求，以及在戰略領域建立有利於國家安全的統一指揮。參謀長聯席會議是總統和

4 中華民國98年國防報告書編纂委員會，《中華民國98年國防報告書》(臺北：國防部，2009年)，頁75。

5 中華民國108年國防報告書編纂委員會，《中華民國108年國防報告書》(臺北：國防部，2019年)，頁75。

6 Paul A. Arnold, *About America: How the United States is Governed* (Virginia: Bureau of International Information Programs, 2004), pp. 14-15.

國防部長的主要軍事顧問，並履行總統和國防部長所指示或法律規定的其他職責。每年須向總統及國會提交國家軍事機構的預算支出、工作、績效及建議。⁷

自美國國會通過《1947年國家安全法》後，將原由總統直接管轄的戰爭部、海軍部及新成立的空軍部，統一由國防部負責協調與統一指導。雖然《1947年國家安全法》規定美國國防部每年須向總統及國會提出報告，但美國國防部自1948年開始係以每半年方式出版一次《國防部長年度報告》，⁸直到國會於1958年通過《1958年國防部重組法案》(Department of Defense Reorganization Act of 1958)後，依據第三條規定回歸每年向總統及國會提出《年度國防部報告》，⁹後來2005年由《美國國防戰略》報告所取代。

依據美國《1947年國家安全法》，國防部長負有協調與統一指導各軍種部之責，以及監督各軍種部年度預算編列與支用效能評估。惟當各軍種部認為針對某些部門事務或預算等需求，仍具有直接向總統或預算主任報告的權力。然向總統或預算主任報告前必須先通知國防部長，而國防部長亦無權阻止各軍種部長的權力。這表示在各軍種的事務上，尤其預算編列需求，各軍種部長仍具有較大的主導權。由於美國各軍種都有各自所需的空中、水面及陸上兵力，各軍種係以獨

立作戰的戰略思考方式面對威脅。因此，各軍種部長在年度國防預算編列的過程中，經常因軍種本位主義而發生彼此之間的惡鬥，此狀況使得國會審查年度預算時產生相當大的困擾。美國國會為解決此種的情況，並能夠有效掌握國防預算的運用效益。另由於有關軍事戰略規劃，係由各軍種自行依據軍種發展願景與構想，擬定與軍種戰略有關的報告，並無正式所謂的「戰略」報告，故美國國會也希望以立法方式，律定政府部門必須提出與國防有關的年度戰略報告。

二、1986年至2020年

1979年11月4日3,000名伊朗激進份子闖入美國駐伊朗德黑蘭大使館，發生扣留美國52名被俘外交官的人質事件。1980年4月16日美國前總統卡特批准實施「鷹爪行動」(Operation Eagle Claw)的軍事救援行動，但任務失敗。其中最大失敗的原因，在於行動前「沙漠一號」基地的陸、海、空軍直升機與飛機的集結整備行動，由於遇上強烈的沙塵暴並且在各軍種協調窒礙的狀況下，於機動後勤整備期間發生直升機與運輸機相撞的事件，使得任務無法進行失敗而返。¹⁰ 另在1983年10月25日美國前總統雷根批准「緊急憤怒行動」(Operation Urgent Fury)，入侵加勒比海小國格瑞那達，雖然在表面上救援任務是成功的。但在整體作業的檢討上，卻發

7 Senate and House of Representatives of United States of America in Congress Assembled, "National Security Act of 1947," *Public Law 253*, July. 26, 1947, Chapter 343, pp. 495-510.

8 "Secretary of Defense Annual Reports," *Historical Office of Office of the Secretary of Defense*, <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Secretary-of-Defense-Annual-Reports/>> (檢索日期：2019年11月1日)

9 Senate and House of Representatives of United States of America in Congress Assembled, "Department of Defense Reorganization Act of 1958," *Public Law 85-599*, AUG. 6, 1958, p. 516.

10 Luke Kitterman, "Remembering Operation Eagle Claw," *Cannon Air Force Base*, April 20, 2017, <<https://www.cannon.af.mil/News/Article-Display/Article/1158215/remembering-operation-eagle-claw/>> (檢索日期：2019年11月2日)

現各軍種因缺乏可交互構連的通信系統，以及共通的操作指令、代碼與保密程序計畫，讓整個作戰失去有效的指揮與管制。尤其是通信計畫人員無法提供相容的通信裝備給戰術部隊，造成海軍艦隊的無線電通信系統無法與陸軍地面部隊的加密無線電通信系統通聯，使得海軍對陸軍地面部隊的空中與艦砲火力支援，因複雜化而延誤時效。而且海軍陸戰隊和陸軍也因缺乏聯合作業行動指導，導致雙方在該島上各自孤立的進行其任務。且陸上作戰期間由於不同軍種指揮官因為無線電無法相互通聯，發生作戰部隊指揮官運用商業電話互相聯繫的窘境。¹¹

上述兩個事件的重大缺失，推動了美國國會要求國防改革的需求。即使那時改革議程還是有所爭議的，但參議院軍事委員會(Armed Services Committees)在檢討任務失敗的過程中，生動的說明為什麼國防部需要進行重大改變。尤其是前美國國防部長溫伯格(Caspar Willard Weinberger)堅決反對立法改革，但參謀首長聯席會主席瓊斯(David Jones)將軍則勇敢的指出，需要做出改變。儘管陸軍和空軍無法公開支持改革，但他們基本上是鼓勵重大變革的，而海軍和海軍陸戰隊則是公開反對該立法。《高尼法案》立法的基本概念是將美國的國防在「供應」(Supply)與「需求」(Demand)之間取得一個健康的平衡。為加強美國陸、海、空及陸戰隊聯合作戰能力的需求，《高尼法案》以法律方式加強參謀首長聯席會主席的職責，並設置一名

副主席。另明確律定指揮體系由總統到國防部長，再到各戰區司令部指揮官，而參謀首長聯席會不在作戰指揮鏈上。此外，《高尼法案》亦規定戰鬥兵科軍官如果要晉升艦隊級以上指揮官／將軍之前，必須要有參加「旅級」以上聯合作戰任務或訓練的經歷。¹²

從美國各軍種的本位主義觀點，可以看得出美國海軍和海軍陸戰隊的組合涵蓋空中、水面、水下及陸上全區領域，基本上已如同一個中等國家的三軍武裝部隊。從美國攻勢作戰的觀點，其兵力投射能力即可對非核武國家構成政治與軍事上的威脅。所以，從美國海軍的觀點，《高尼法案》將會迫使美國海軍受到裁減與讓出部分作戰能力的發展。《高尼法案》經過美國參議院多次協調與整合，終於在1986年10月1日通過。詳細律定了美國國防部、參謀首長聯席會、陸海空軍部及獨立作戰司令部的組織與權責。其中第603節規定總統每年須向國會提交一份有關美國「國家安全戰略」的全面報告即《國家安全戰略》報告，並依據《美國法典》(United States Code)第31章第1105節：預算內容與提交國會的規定，總統向國會提交下一年度政府預算時，須一併提交《國家安全戰略》報告。其內容必須包含對美國國家安全至關重要的全球利益、目標和目的，以及制止侵略和執行美國國家安全戰略所必須的外交政策、全球承諾和國防能力，並提出保護或促進美國全球利益與達成其目標與目的，所需短期及長期利用美國政治、經濟、軍事

11 Ronald H. Cole, *Operation Urgent Fury Grenada* (Washington, DC: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1997), p. 67.

12 John J. Hamre, "Reflections: Looking Back at the Need for Goldwater-Nichols," *Center for Strategic & International Studies*, January 27, 2016, <<https://www.csis.org/analysis/reflections-looking-back-need-goldwater-nichols>> (檢索日期：2019年11月1日)

和其他要素的美國國家權力的建議。另對於提交的年度政府財政預算中，對於軍事任務和軍隊結構的描述，需解釋軍事任務與部隊結構的關係，以及軍事任務與部隊結構的正當理由。¹³

自1987年以後，美國總統辦公室大致每年都會公布《國家安全戰略》報告，期間歷經雷根、老布希及柯林頓總統僅1989、1992及2001年三年沒有提交報告。而美國前總統小布希則於2001年上任後，直到2002年9月才公布其任內的《國家安全戰略》報告；2004年續任後，則於2006年3月公布第二屆任期內的《國家安全戰略》報告。¹⁴美國前總統歐巴馬於2008年上任兩年後，於2010年5月公布任內第一本《國家安全戰略》報告。2012年續任也是兩年後，於2015年公布第二本《國家安全戰略》報告。2017年1月20日川普就任美國總統，同年年底公布其任內第一本《國家安全戰略》報告。因此，從《高尼法案》中要求國防部每年必須提出年度報告時，同時要求總統必須先公布《國家安全戰略》報告，以作為國防部年度報告的指導依據。

雖然《高尼法案》於1986年通過，美國國防部仍是依據《1947年國家安全法》配合財政年度提交《國防部年度報告》(Annual

Defense Department Report)，但在1982年報告名稱更改為《國會年度報告》(Annual Report to the Congress)，1990年再度更名為《總統與國會年度報告》(Annual Report to the President and the Congress)。¹⁵美國國防部1984年以前向國會所提出的年度報告，係依據美國國防部與國務院協調制定出的美國國家利益與國家安全政策，據以擬定國防政策及支持國防政策所需的預算需求。然而此報告是在年度國防預算報告提出後公布，以反映國防預算的需求目的。¹⁶1984年美國國防部《1984年國會年度報告》第一篇國防政策的敘述中，正式將「國防戰略」一詞納入論述，並認為國防戰略的制定不僅僅是因應當前所面臨度危機，還必須要長期的發展趨勢。因此，我們可以從以往所發生的事件分析中，解釋現在的政策與力量，以及因應未來發展趨勢對現在的政策與力量做好準備。¹⁷但直到2005年美國國防部才公布第一本《美國國防戰略》(National Defense Strategy)報告，以取代國防部的《總統與國會年度報告》。¹⁸

2008年再次公布《美國國防戰略》報告時，更明確指出「國防戰略」是國防部長期努力的基石文件。其依循著「國家安全戰略」並指導「軍事戰略」，也為國防部的其

13 Senate and House of Representatives of United States of America in Congress Assembled, "Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986," *Public Law 99-433*, Oct. 1, 1986, 100-STAT., pp. 1074-1075.

14 "National Security Strategy," *Historical Office of Office of the Secretary of Defense*, <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> (檢索日期：2019年11月5日)

15 "Security of Defense Annual report," *Historical Office of Office of the Secretary of Defense*, <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Secretary-of-Defense-Annual-Reports/>> (檢索日期：2019年11月5日)

16 Caspar W. Weinberger, Secretary of Defense, "Annual Report to the Congress Fiscal Year 1983," February 8, 1982, pp. 3-5.

17 Caspar W. Weinberger, "Annual Report to the Congress Fiscal Year 1984," February 1, 1983, p. 31.

18 "National Defense Strategy," *Historical Office of Office of the Secretary of Defense*, <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Defense-Strategy/>> (檢索日期：2019年11月5日)

他戰略指導提供一個架構，特別是在戰役和應急計畫、部隊發展與情報。此外，國防戰略也描述國防的總目標與戰略，以及評估實現目標時必須考慮的戰略環境、挑戰與風險，並規劃前進的道路。¹⁹ 然自2008年後美國國防部未再公布以《美國國防戰略》為名的正式報告，直到2018年川普總統執政後才再公布第三本「國防戰略」報告《美國2018國防戰略摘要：提升美國軍事競爭優勢》(Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the America Military's Competitive Edge)。報告內容的格式完全依照2008年的《國防戰略》報告的指導，明確的從戰略環境、戰略目標及戰略手段三大重點，闡述美國的國防戰略。²⁰ 2019年美國國防部配合2017年的《國家安全戰略》報告，特別於2019年針對川普總統的「印太戰略」構想，公布國防部的《印太戰略報告》。以落實「國家安全戰略」構想中，有關印太地區的國防戰略構想與目標。²¹

1993年美國國防部長阿斯平(Les Aspin)鑒於1991年蘇聯解體冷戰結束，國際安全環境的巨大變化，改變了美國國家安全的需求，故全面檢討美國的國防戰略、部隊結構、現代化、基礎設施及基地。而這項檢討

必須由下而上重新評估所有的防禦概念、計畫及規劃，將美國的戰略方向從因應全球的蘇聯威脅，轉向到區域大國的侵略。²² 促使美國國會在《1997年國防授權法案》第923條規定，自1997年起國防部長在諮詢參謀首長聯席會主席下，於1997年完成美國國防規劃的檢討，其目的在滿足《四年期國防總檢討》(Quadrennial Defense Review Report)的需求，以確定參謀首長聯席會建議的角色及武裝部隊的任務。檢討內容包括防衛戰略的全面檢查、部隊結構、部隊現代化計畫、基礎設施、預算計畫，以及與國防計畫和政策有關的其他要素，以期確定與表達美國防衛戰略，並在2005年制定檢討後的防衛規劃。²³ 依此，美國國防部除了每年的《總統與國會年度報告》及《國防戰略》報告外，還要向國會提交《四年期國防總檢討報告》。並已分別1997年、2001年、2006年、2010年及2014年提交國會。²⁴

美國《國防戰略》報告另一個主要目的，就是指導軍事戰略的制定。依據《高尼法案》第201條第153款規定，參謀首長聯席會主席至少每3年，要向國防部長提交在國防部計畫期程內，有效符合國防部資源水準的計畫。²⁵ 這項規定就是說，參謀首長聯席

19 Robert M. Gates, "National Defense Strategy," June 2008, pp. 1-2.

20 Jim Mattis, "Summary of the National Defense Strategy of the United States of America," 2018, pp. 1-11.

21 Patrick M. Shanahan, "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region," June 1, 2019, p. 1.

22 Les Aspin, *Report on the Bottom-Up Review*, October 1993, p. iii.

23 Senate and House of Representatives of United States of America in Congress Assembled, "National defense Authorization Act for Fiscal Year 1997," *Public Law 104-201*, 104th Congress, SEPT. 23, 1996, 100-STAT., p. 2625.

24 "Quadrennial Defense Review Report," *Historical Office of Office of the Secretary of Defense*, <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/>> (檢索日期：2019年11月5日)

25 Senate and House of Representatives of United States of America in Congress Assembled, "Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986," *Public Law 99-433*, Oct. 1, 1986, 100-STAT., pp. 1007-1008.

會主席必須依據國防各類計畫指導與期程，至少每三年要向國防部長提交正式的《軍事戰略報告》。因此，自1992年起參謀首長聯席會主席分別於1992年、1995年、1997年及2004年向國防部長提交《美國國家軍事戰略》報告。²⁶ 後續也分別在2006年、2011年、2015年及2018年提交《美國國家軍事戰略》報告。²⁷ 各獨立戰區司令部指揮官依據參謀首長聯席會主席公布的《美國國家軍事戰略》報告，制定與「戰役戰略」有關的文件，如「整合優先清單」(Integrated Priority List: IPL)及「聯合作戰概念」(Joint Operations Concept, JOpsC)等。²⁸

此外，美國各軍種部雖然不在軍事指揮鏈上，然為確保各獨立戰區司令部的部隊能符合獨立作戰區指揮官的作戰運用需求，以及對各軍種未來武器裝備發展與部隊訓練等，提出與「軍種戰略」有關的報告。如美國陸軍的《陸軍戰略》(*The Army Strategy*)、《陸軍願景》(*The Army Vision*)；海軍的《21世紀第二個十年美國海軍政策、戰略、計畫及作戰》(*America Naval Policy, Strategy, Plans and Operation in the Second Decade of the Twenty-First Century*)、《21世紀海軍總兵力願景》(*Navy's Total Force Vision for the 21st Century*)；空軍的《美國的空軍：呼叫未

來》(*America's Air Force: A Call to the Future*)、《2020-2030空軍戰略願景》(*An Air Force Strategy Vision for 2020-2030*)；海軍陸戰隊的《2025年海軍陸戰隊願景與戰略》(*Marine Corps Vision & Strategy*)、《2018年美國海軍陸戰隊科學與技術戰略計畫》(*2018 U.S. Marine Corps S&T Strategic Plan*)等。

依上所述，美國自1969年以來，總統、國防部及參謀首長聯席會歷年公布有關國防事務的報告，統計如表1。

綜合上述美國《高尼法案》通過前、後，影響美國戰略體系的相關法案解析，可以瞭解到在1986年之前，美國的戰略體系架構基本上由上而下，分別為國家戰略、國防政策、軍種戰略。除了1958年國防部開始依據年度預算計畫，提交正式的《年度國防部報告》（例如：最早在1962年由美國國防部長麥納瑪拉(Robert S, McNamara)所提出的《參議院國防部撥款小組委員會1963-67財政年度國防計畫和1963年國防預算》(*Before the Senate Subcommittee on Department of Defense Appropriation the Fiscal Year 1963-67 Defense Program and 1963 Defense Budget*)²⁹ 外，沒有較為正式的「國家戰略」及「軍種戰略」報告。自1986年《高尼法案》通過之後，美國的戰略體系就有明確的法律依據，對國

26 "National Military Strategy," *Historical Office of Office of the Secretary of Defense*, <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Military-Strategy/>> (檢索日期：2019年11月5日)

27 "Core National Strategy Documents of the United States of America," *Berlin Information-Center for Transatlantic Security(BITS)*, March 24, 2019, <<https://www.bits.de/NRANEU/others/strategy.htm>> (檢索日期：2019年11月5日)

28 Jennifer D. P. Moroney, et al., *Building Partner Capabilities for Coalition Operations* (California: RAND Corporation, 2007), p. 28.

29 Robert S. McNamara, *Before the Senate Subcommittee on Department of Defense Appropriation the Fiscal Year 1963-67 Defense Program and 1963 Defense Budget*, February 14, 1962, <https://www.bits.de/NRANEU/others/strategy/1963_DoD_Annual_Report-Sanitized.pdf> (檢索日期：2019年11月5日)

表1 美國政府歷年戰略相關報告

層級 報告 時間	總統	國防部			參謀首長 聯席會	軍事戰略	層級 報告 時間	總統	國防部			參謀首長 聯席會	軍事戰略
		國會年 度報告	國防 戰略	四年期國 防總檢討					國會年 度報告	國防 戰略	四年期國 防總檢討		
1969		V					1995	V	V			V	
1971		V					1996	V	V				
1972							1997	V	V		V	V	
1973		V					1998	V	V				
1974		V					1999	V	V				
1975		V					2000	V	V				
1976		V					2001		V		V		
1977		V					2002	V	V				
1978		V					2003		V				
1979		V					2004		V			V	
1980		V					2005		V	V			
1981		V					2006	V			V	V	
1982		V					2007						
1983		V					2008			V			
1984		V					2009						
1985		V					2010	V			V		
1986	V	V					2011					V	
1987		V					2012						
1988	V	V					2013						
1989		V					2014				V		
1990	V	V					2015	V				V	
1991	V	V					2016						
1992		V				V	2017	V					
1993	V	V					2018			V		V	
1994	V	V					2019			V			

參考資料：本研究自行整理

會提交報告及接受監督。美國總統的《國家安全戰略》報告取代了「國家戰略」構想，成為美國戰略體系的最高指導文件，美國國防部則依據總統所公布的「國家安全戰略」報告，制定「國防戰略」報告。然「四年期

國防總檢討」報告，則不是在戰略體系架構內，但可提供國防部未來「國防戰略」制定之參考。參謀首長聯席會主席再依據國防部長的「國防戰略」報告制定「國家軍事戰略」報告，而各獨立戰區司令部指揮官則依

《國家軍事戰略》報告，制定執行聯合作戰任務所需的「整合優先清單」及「聯合作戰概念」。因此，美國2020年以前的戰略體系基本上由上而下，分別為「國家安全戰略」、「國防戰略」、「軍事戰略」及「軍種戰略」與「戰區戰略」（如圖1）。

參、我國戰略體系現況與檢討

一、現況

我國國家戰略體系上源自於二戰後，《高尼法案》通過前的美國戰略體系概念。為因應我國戰略構想，依據我國國防部頒發的《國軍統帥綱領》及《國軍軍事戰略要綱》指出我國戰略體系架構，由上而下分別為「國家戰略」、「軍事戰略」、「軍種戰略」及「野戰戰略」四大項。1992年我國公布的《中華民國九十一年國防報告書》指出，依據「國防部參謀本部組織法」規定，參謀本

部主管全國軍事事務，參謀總長在統帥系統為總統的幕僚長，總統經由參謀總長直接指揮軍隊，但在行政系統部分則為國防部長之幕僚長。³⁰ 依此，若從軍事指揮體系分析，「國家戰略」應由「國家安全會議」負責制定，以總統名義正式明令公布，作為我國國家最高戰略指導文件。「國家戰略」主要內容包括國家利益、國際戰略環境、國家未來發展構想、國家戰略目標、國家戰略構想、指導與計畫（執行方法）等。參謀本部依據「國家戰略」指導文件制定「軍事戰略」文件，以參謀總長名義明令公布。「軍事戰略」主要內容包含國軍建軍構想、兵力整建計畫、五年施政計畫及防衛作戰戰略構想等要點。各軍種司令部依據參謀本部的「軍事戰略」文件制定「軍種戰略」文件，由各軍種司令部負責撰寫，主要內容為軍種戰略構想、兵力整建計畫及軍種投資建案計畫。陸

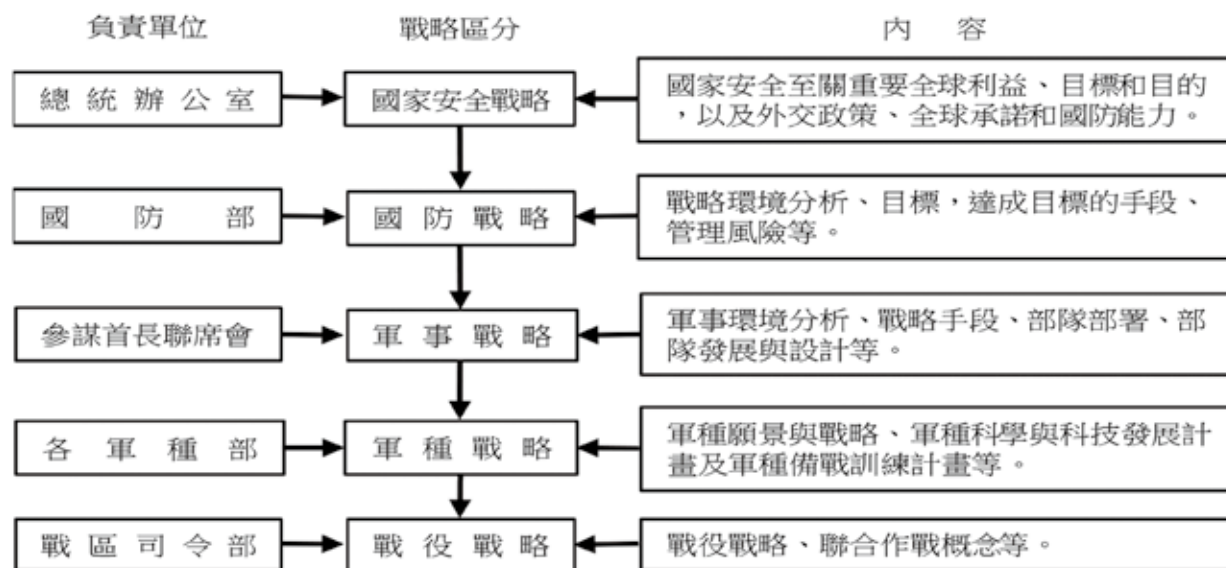


圖1 美國戰略體系架構

參考資料：本研究參考「高尼法案」內容資料繪製

30 國防部「國防報告書」編纂小組，《中華民國八十一年國防報告書（修訂版）》（臺北：黎明文化，1992年），頁47-48。

軍作戰區指揮部、海軍艦隊指揮部及空軍作戰指揮部，依據「軍種戰略」擬定「野戰戰略」，就是以軍種作戰為主的戰役計畫，以及其他軍種兵力支援的戰役支援計畫。

2002年6月6日公布的《國防法修正案》（即所謂軍政、軍令一元化的國防組織重整概念）第8條規定，總統行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行；第9條規定總統為決定國家安全有關的國防大政方針，或為因應國防重大緊急情勢，「得」召開「國家安全會議」；第10條對於國防政策的制定係由行政院負責；第11條規定國防部主管全國國防事務，負有提出國防政策建議之責，並制定軍事戰略。³¹若依據此《國防法修正案》第8-9條的規定，從軍隊指揮鏈的觀點，分析我國2002年之後的國家戰略體系架構，可以認為「國家戰略」應由總統召開「國家安全會議」，要求「國家安全會議」秘書長提出「國家戰略」報告，並以總統之名正式公布。國防部則由參謀本部依據「國家戰略」報告負責撰寫「軍事戰略」報告，主要為聯合防衛作戰計畫，並以國防部長的之名公布。陸軍各作戰區、海軍艦隊指揮部、海軍陸戰隊指揮部及空軍作戰指揮部，則依據「軍事戰略」報告指導，擬定「野戰戰略報告」。然2012年12月12日再次修訂的《國防部組織法》第2條第1款規定，國防部掌理國防政策之規劃、建議及執行；以及第2條第2款，規定國防及軍事戰略之規劃、核議及執行。³²若依此，我

國國防部須負責制定「國防政策」、「國防戰略」及「軍事戰略」。

在「國家（安全）戰略」報告部分：2004年前總統陳水扁續任後，即針對「國家安全」需求指示由「國家安全會議」負責草擬《國家安全報告》，遂於2006年5月20日由「國家安全會議」公布第一本臺灣《2006國家安全報告》。從國際安全環境、國家安全的內外威脅等分析，據以提出「國家安全策略」。其中有關國防與外交的指導要點如下：加速國防轉型，建立質精量適的國防武力；將在臺灣的中華民國定位為「海洋國家」；在中國大陸外交封鎖下，推動靈活的多元外交，積極參與國際政府及非政府組織，充分發揮臺灣的「軟實力」等。³³然自2008年國民黨重回執政權後，對於有關總統層級的「國家安全報告」始終未再公布。2016年政黨再度輪替由民進黨政府取得執政權，雖然民間有許多聲浪希望蔡英文總統能再度公布「國家安全戰略報告」，但直至2020年仍未見有公布跡象。

在「國防戰略」及「軍事戰略」報告部分：1990年前總統李登輝當選中華民國第8任總統後，即指示前行政院長郝柏村於兩年內公布「國防報告書」。國防部遂於1992年第一次公布《中華民國八十一年國防報告書》，此報告書開宗明義即說明報告書的內容限定在「軍事戰略」的範疇。以近期軍事政策的演進、過去國防事務執行概況與未來發展方向為主體，擇要公布。³⁴至此之後

31 〈國防法〉，《國防部法規資料庫》，2002年6月6日，<<https://law.mnd.gov.tw/scp/Query4B.aspx?no=1A000705601>>（檢索日期：2019年10月29日）

32 〈修正國防組織法〉，《總統府》，<<https://www.president.gov.tw/PORTALS/0/BULLETINS/PAPER/PDF/7062-1.PDF>>（檢索日期：2019年11月23日）

33 國家安全會議，《2006國家安全報告》（臺灣：國家安全會議，2006年），頁87-105。

成為我國國防部每兩年公布一次「國防報告書」的慣例，至2019年止共公布了15本的《國防報告書》。以《中華民國九十五年國防報告書》為例，我國第一本《2006國家安全報告》是2006年5月20日公布的，其中對於國防的指導除明確說明建構一個質精、量適、機動力強、能夠拒敵境外的聯合戰力外，將全民國防納入國防安全體系內。自2008年起將義務役役期縮短為1年，於年底完成裁軍10萬，以及確保海洋主權權利與權益的海洋戰略，納入國家安全戰略的基石。³⁵

2006年8月國防部公布的《中華民國九十五年國防報告書》，在其第二篇革新轉型，強調「軍事戰略」目的在支持國家戰略、達成國家目標。依《國家安全報告》的國防策略指導，在組織結構部分：遂行「精進案」執行裁軍及兵力結構調整；在兵役制度部分：朝向「募兵為主」的徵募並行制發展；在戰力整建部分：建構「遠距縱深作戰」及「同步聯合接戰」能力，以達成「源頭嚇阻、海空攔截、泊灘岸殲敵」目的；在全民國防部分：將「民防」納入防衛作戰「全民動員」體系。³⁶從2006年5月20日「國家安全會議」公布的《2006國家安全報告》與2006年8月公布《中華民國九十五年國防報告書》的內容比較，可以看得出《中華民國九十五年國防報告書》的主要內容，係依據《2006國家安全報告》的國防策略指導完成

的。就國家戰略體系而言，是具有由上而下的指導，以及由下而上的支撐架構。《2006國家安全報告》中也不避諱的指出，我國面臨族群關係、國家認同及社會信賴的危機，導致對國家安全不僅僅有中國大陸的外部問題，還有內部分裂的問題。³⁷尤其在兩岸關係部分，兩大政黨雖然都願意與中國大陸改善關係，但施政主軸卻截然不同。雖然雙方都投注相當多的經費強化建軍備戰，但對於國防政策與國防戰略所做的指導卻相似，值得我們進一步探討。

二、檢討

在國家安全戰略與國防戰略之間關係的部分：以2006年為例，《2006國家安全報告》提出「拒敵境外的聯合戰力」，但《中華民國九十五年國防報告書》則強調國防政策基本目標為「預防戰爭、國土防衛、反恐制變」，也就爭取臺海相對優勢，以預防戰爭；建立「戰略持久、戰術速決」的國土防衛與嚇阻戰力；在行政院의 整合指揮下，國軍專業部隊依令支援協助應變處置、災害防救、公安維護與損害復原等工作。並對中國大陸可能的特戰破壞、滲透攻擊及非正規戰等襲擊，建立快速應變能力。³⁸其中對於所謂「境外」的定義沒有明確的指導，使得國防部的臺澎防衛作戰的「軍事戰略」構想與指導，自1979年將軍事戰略調整為以「國土防衛」為主的「守勢防衛」以來，制空、制海、反

34 國防部「國防報告書」編纂小組，《中華民國八十一年國防報告書（修訂版）》（臺北：黎明文化，1992年），頁1。

35 國家安全會議，《2006國家安全報告》，頁87-99。

36 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國九十五年國防報告書》（臺北：國防部，2006年），頁89-157。

37 國家安全會議，《2006國家安全報告》，頁127。

38 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國九十五年國防報告書》（臺北：國防部，2006年），頁17-18。

登陸作戰的「防衛固守、有效嚇阻」軍事戰略構想始終沒有改變過。即使2019年公布的《中華民國108年國防報告書》將「軍事戰略」調整為「防衛固守、重層嚇阻」，但依其構想內容仍跳脫不了制空、制海、反登陸作戰的「國土防衛」的軍事戰略思維。³⁹

2008年5月20日政黨第二次輪替，由國民黨的前總統馬英九當選，在其就職演說中指出未來以「不獨、不統、不武」的理念處理兩岸關係，並編列合理的國防預算採購必要的防衛性武器，打造一支堅實的國防勁旅，目的在追求兩岸和平與維持區域穩定。⁴⁰ 由於馬英九政府執政8年始終沒有明確提出「國家戰略」或「國家安全戰略」報告，故假設其就職演說的「不獨、不統、不武」的兩岸關係施政理念，視同為其在任時期的「國家安全戰略」為例，也就是說國防部的國防戰略構想，應該是建構在成為「兩岸和平談判」的籌碼上，而不是傳統「國土防衛」的「殲滅戰」，此例在說明國家安全戰略與國防戰略之間的上下關係。2008年10月22日前總統馬英九在國防大學的幹部研習會中，提出未來「國防戰略」將調整為建立「固若磐石」的「守勢國防」，⁴¹ 應可確認其任內的國防戰略構想為「守勢國防」。

在國防部「四年期國防總檢討」與「國防報告書」之間的關係部分：2009年國防部依據立法院於2008年7月17日通過修訂「國防

法第31條文修正案」，同年8月6日奉總統公布生效。其新增第4項規定：「國防部應於每屆總統就職後十個月內，向立法院公開提出『四年期國防總檢討』」。國防部遂於2009年3月提出《中華民國98年「四年期國防總檢討」》，內容以「打造專業國軍、維持臺海和平」為主軸，策訂合理的國防戰略與軍事戰略。⁴² 其中在第二章國防戰略指導中，將建構「固若磐石」的國防武力，律定為國防戰略指導下的「國防政策」。又指出「國防戰略」是依據「固若磐石」的國防政策的策略規劃與具體作為，研擬發展國防戰略，訂定目標與方法，並據以指揮軍事戰略的制訂與執行。其目標為預防戰爭、國土防衛、應變制變、防範衝突及區域穩定等六大項，以強化戰力保存、基礎設施防護及防禦性反制能力，期能運用「有效嚇阻」手段達成「防衛固守」的目的。而「軍事戰略」構想則為「防衛固守、有效嚇阻」，「軍事戰略」目標為反封鎖與國土防衛。⁴³

同年國防部又依每2年提出「國防報告書」的慣例，續於2009年10月公布《中華民國98年國防報告書》，經比較與《中華民國98年「四年期國防總檢討」》內容後，除增加全民國防與災害防救的論述，以及對兵力結構與調整說明較詳細外，大部分的內容相似。這說明了我國的「國防報告書」與「四年期國防總檢討」沒有明顯的區別性，但《中華民國

39 中華民國108年國防部報告書編纂委員會，《中華民國108年國防報告書》（臺北：國防部，2019年），頁58。

40 〈中華民國第12任總統馬英九先生就職演說〉，《總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/12226>〉（檢索日期：2019年11月23日）

41 蔡佳燕，〈馬英九：未來四年 兩岸間無戰爭〉，《自由時報》，2008年10月22日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/252395>〉（檢索日期：2019年11月21日）

42 國防部「四年期國防總檢討」編纂委員會，《中華民國98年「四年期國防總檢討」》（臺北：國防部，2009年），頁6。

43 同註42，頁40-47。

98年「四年期國防總檢討」》在其緒論中即指出，「四年期國防總檢討」並非「回顧」與「總結」，更有「領航」與「出發」。藉由規劃、評估與精進流程，審視現有戰略、組織、計畫、資源、優先順序及工作重點等，已確立新國防戰略，達成國家安全目標。⁴⁴

依此，「四年期國防總檢討」的內容核心，在於藉由回顧過去總統4年任期內投注在國防建設的資源，與達成所謂「國防戰略」目標，然實則為「軍事戰略」目標之間的差異檢討。並依據新任總統未來4年的國家戰略或國家安全戰略，重新檢討制定新的「國防戰略」或「軍事戰略」目標，透過評估未來國際戰略發展與國內國防資源能力，提出國防與軍事能力的不足需求建議。使得國家資源與國防或軍事戰略目標能有效平衡，充分發揮國家整體資源運用的效益，應是區別「四年期國防總檢討」與「國防報告書」制定的目的。而「國防報告書」的目的應設定在以「國防戰略」為主軸的報告，除作為「軍事戰略」制訂的指導文件外，亦為「四年期國防總檢討」報告的指導依據。

在國家安全局與行政院之間關係的部分：經檢討2004年《中華民國93年國防報告書》依據2002年6月6日公布的《國防法修正案》，詳細說明總統、國家安全會議、行政院及國防部之間的權責關係。⁴⁵以及2003年新修定「國家安全會議」組織法，「國家安全會議」所屬「國家安全局」的職責。我

國現行的戰略體系以統帥權的軍事指揮體系分析，應為由「國家安全會議」依據總統指導制定「國家戰略」或「國家安全戰略」報告，由總統明令公布。國防部依據「國家戰略」或「國家安全戰略」報告的指導，由軍令系統的參謀本部制定「軍事戰略」報告，並以國防部部長名義公布。各軍種戰略指揮部依據「軍事戰略」報告的指導，制定「野戰戰略」。若從行政系統層級體系分析，「國家戰略」或「國家安全戰略」報告仍由「國家安全會議」負責，然其所屬「國家安全局」依據2019年12月17日立法院三讀通過，2020年1月15日總統公布的《國家安全局組織法的二條及第九條條文修正案》對國防部所屬政治作戰局、軍事情報局、電訊發展室、軍事安全總隊、憲兵指揮部、海洋委員會海巡署、內政部所屬警政署、移民署、法務部調查局等機關（構），所主管之有關國家安全情報事項，負有統合指導、協調、支援之責。⁴⁶

行政院依「國家戰略」或「國家安全戰略」指導，邀集所屬各部會共同規劃制定「國防政策」報告，並以行政院院長的名義公布。國防部則依總統的「國家戰略」或「國家安全戰略」與行政院院的國防政策指導，由國防部軍政系統制定「國防戰略」報告。各軍種部則依據國防部的「國防戰略」報告，以及支持「野戰戰略」需求，制定「軍種戰略」（陸、海、空軍戰略）（如圖2）

44 同註42，頁15。

45 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國93年國防報告書》（臺北：國防部，2004年），頁94。

46 立法院，〈本院司法及法制、外交及國防兩委員會報告併案審查行政院函請審議「國家安全局組織法第二條及第九條條文修正草案」及委員吳琪銘等16人擬具「國家安全局組織法第二條條文修正草案」案。〉，《立法院議案關係文書》，院總第310號 政府提案第15862號之1、委員提案第22588號之1，2019年，11月13日，頁222。

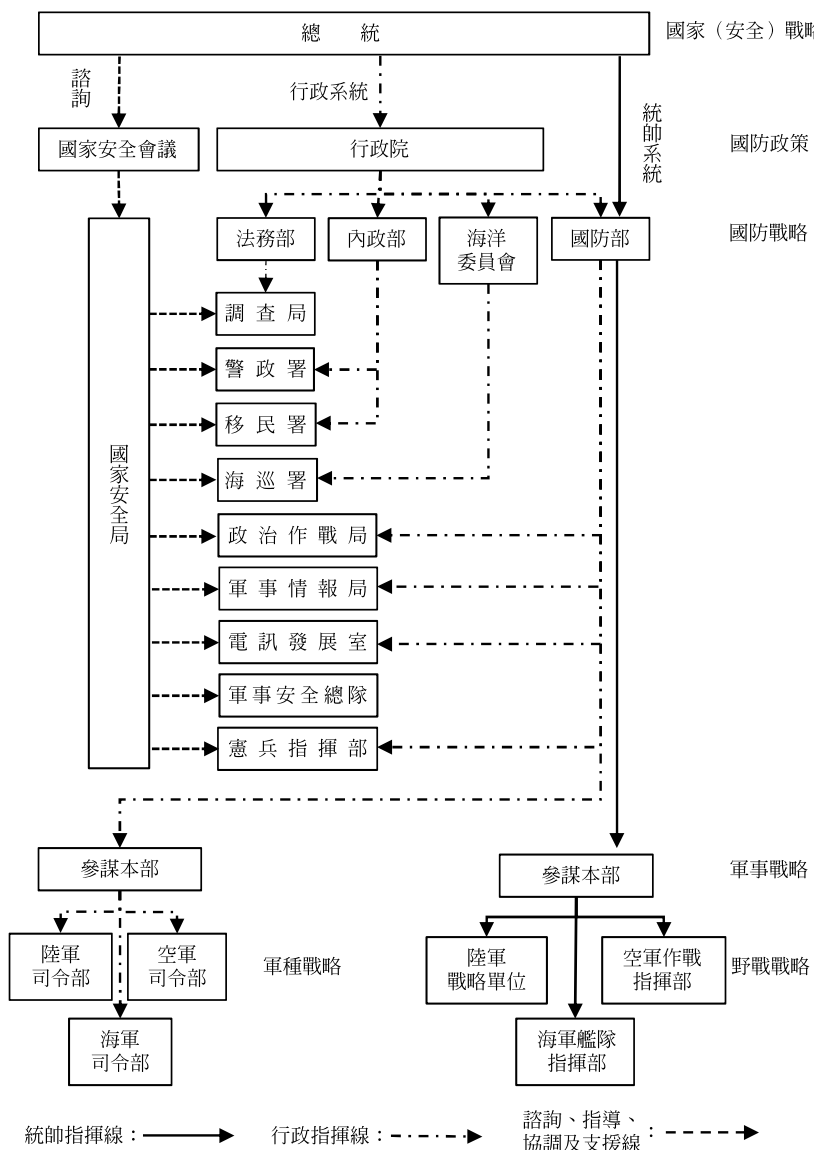


圖2 我國戰略體系與權責圖

參考資料：中華民國一百零九年一月十五日總統華總一義字第10900003971號令修正《國家安全局組織法第二條條文修正案》及國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國九十一年國防報告書》（臺北：國防部，2002年），頁68。

。因此，從現行我國戰略體系架構構想可以瞭解，「國家安全會議」及「行政院」在相關國防事務上並未有效執行其職責。主要因素在於「國家安全會議」屬於總統的諮詢機構，其職責是否能發揮其效能，問題在總統個人決策傾向。即使憲法賦予「國家安全會議」相關職責，若總統不重視亦無相關法律

可提供制衡。尤其行政院院長的任命，不需要受到立法院行使同意權，且行政院長對於總統職權所行使人事任命，也沒有副署權。行政院院長在這樣有責無權的情況下，對以往認為「國防」與「外交」屬總統權責，故未將外交與國防納入其權責的考量，是對我國傾向於「內閣制」與「總統制」的政府行政組織區別的誤解。因此，此問題在於行政院院長受到總統的制約下，自我放棄憲法所賦予的行政權力所致。

肆、我國戰略體系之建構

從美國的國家戰略體系架構的探討，我們可以清楚瞭解美國的國防與軍事戰略的制定，必須遵循總統的國家安全戰略構想，以達成國家安全戰略目標為依歸。尤其是民主制度下的美國，共和黨與民主黨的國家安全構想雖大部分相同，唯在戰略方向與政策執行上則有部分不同。這些不同的觀點將會對國防與軍事戰略目標及行動構想的設定產生影響，尤其是表現在國防預算的編列與獲得上。由於二戰後我國國防建設與發展是在美國軍事顧問指導下完成，故我國的國家戰略

體系基本上是參考美國的國家戰略體系概念所制定的。2000年後逐漸引用了美國的國家安全戰略、國防戰略的概念，以及軍種戰略與戰區戰略的區分與定位。但我國始終未能針對我國的政府體制，以及國防二法施行後將軍種司令部排除在作戰指揮體系之後的現

況，重新建構我國的國家戰略體系。因此，美國當前的國家戰略體系架構適合當作重建我國國家戰略體系架構的範例。尤其是當前我國在國家戰略或國家安全戰略構想與目標不明，由國防部主導制定國防戰略與軍事戰略，可能引發「軍事」指導「政治」的窘境。因此，如何建構符合我國需求的國家戰略體系，使我國的國防戰略與軍事戰略目標與政策計畫，能符合達成國家戰略或國家安全戰略的目標，是刻不容緩的研究課題。

依據1947年12月25日我國頒布施行的憲法第36條規定總統統率陸海空軍，以及37條總統依法公布法律、命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署。⁴⁷ 1994年8月1日憲法第三次增修條文第二條規定，總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第37條之規定。行政院依據憲法第61條規定，制定行政院組織法於1948年5月25日公布施行，設有國防部等14部3會。⁴⁸ 雖經歷多次修正，但國防部的設置始終沒有改變仍為行政院直屬二級機關。1970年11月13日總統明令頒布《國防部組織法》，並於第1條規定國防部主管全國國防事務。第5條規定設參謀本部下轄陸、海、空軍及聯合勤務等總司令部，其組織另以法律定之。⁴⁹ 依此，1978年7月17日由總統令頒

布《國防部參謀本部組織法》，第2條規定國防部參謀本部主管全國軍事事務。第9條規定參謀總長在統帥系統為總統之幕僚長，總統行使統帥權，關於軍隊之指揮，直接經由參謀總長下達軍隊。參謀總長在行政系統，為部長之幕僚長。⁵⁰ 而2002年6月6日公布的《國防法修正案》將參謀總長的軍隊指揮權移交給國防部長。

以上所述有關我國憲法增修條文及行政院與國防部組織法的規定，總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，但不適用憲法第37條之規定。所以，行政院長對於總統依法公布的法律、命令，仍有副署之權利與義務。另依憲法行政院為我國最高行政機關，國防部直屬行政院而非總統府。總統對於軍隊的統帥權的行使，應僅在憲法第38條所規定宣戰權的發布開始，由總統責成國防部部长行使軍隊指揮權。然在非戰爭時期對制定戰略的體系上，應該仍須以行政系統層級為主要考量。

民主國家的憲政體制基本上分為總統制與內閣制，在總統制國家總統為政府的行政首長，在內閣制國家其首長（總理）則由國會議員中產生，而我國較傾向於雙首長制。⁵¹ 依據我國憲法增修條文規定，總統有權任命行政院長，且不須經由立法院同意，

47 〈中華民國憲法〉，《全國法規資料庫》，〈<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001>〉（檢索日期：2019年11月23日）

48 〈行政院組織法之制定及修正經過〉，《行政院》，〈<https://www.ey.gov.tw/Page/D3FCC10227EB927E>〉（檢索日期：2019年11月23日）

49 〈制定國防部組織法〉，《總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/Portals/0/Bulletins/paper/pdf/2218-1.pdf>〉（檢索日期：2019年11月23日）

50 〈制定國防部參謀本部組織法〉，《總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/Page/294/38144/%E5%88%B6%E5%AE%9A%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%83%A8%E5%8F%83%E8%80%E6%9C%AC%E9%83%A8%E7%B5%84%E7%B9%94%E6%B3%95>〉（檢索日期：2019年11月23日）

而行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。雖然我國在民選總統的憲政體制下，可能會發生總統「有權無責」，行政院長「有責無權」的情況。然從我國的行政組織架構來看，行政院院長對於國防事務仍須扮演協調與指導的角色。因為國防與外交的年度預算編列及審議，仍須由行院負責向立法院提交。

對於「安全」的內涵通常包含「威脅」與「危險」兩個概念，是一種主客觀的感覺與認知的感受。所表達的是外在的環境不存在任何威脅，另一方面是不會發生立即危險。而國家安全在傳統上被視為是面對外來的直接威脅所採取的防護作為，通常以軍事威脅為主的防衛行動。但在現今非傳統安全的影響力逐漸擴大的時代，國家安全的廣義概念就變成是一種綜和政治、經濟、技術、文化及生態等綜合安全的概念。⁵² 同樣的，非戰爭性軍事行動如和平行動、支援叛亂反叛亂、人道協助、支援反毒行動、非戰鬥撤離行動、武器管制、武力展示、國家協助、復原行動、制裁行動、海上攔截行動、執行禁制區、保護航運、確保航行與飛越領空的自由及支援民政當局等。⁵³ 由此，廣義的國家安全所涵蓋的範圍應該包含傳統安全、非傳統安全及非戰爭性軍事行動三個面向。對於國防安全則為傳統（軍事）的及因應政治需求所採取非戰爭性軍事行動。因此，國防事務不僅僅是與軍事能力有關的建構，更重要的是整合國家各項資源與能力。例如：人力的動員與社會安全維護，須由內政部支

援；爭取國際支援，須由外交部支援；交通運輸工具徵用，須由交通部支援；全國糧食儲存與分配，須由農委會支援；石油、電力等能源儲存與分配，須由經濟部支援；海巡部隊的運用，須由海洋委員會所屬海巡署支援；傷患處置，須由衛福部支援；以及環境衛生與毒物處理等，須由環保署支援。

然而，對於非傳統安全如經濟安全、金融安全、網路安全、資訊安全、能源安全、疾病蔓延、災害防救、跨國犯罪、恐怖主義及人口販運等，都需要行政院長依據總統的國家安全戰略，由行政院相關部門協助行政院長制定所需的「戰略」或「安全戰略」，以作為行政院所屬各部門執行施政工作的依據。如經濟部對於貿易、科技與工業技術、能源與資源安全；內政部對於國家人口、國土、移民、社會秩序、公共區域等安全；外交部對於維護國際關係；衛福部對於疾病管制、醫療體系資源維護等安全戰略。

從美國總統制的行政體架構下，「國防戰略」係由美國國防部主導協調各部會後制定公布是理所當然的事。如果美國國防部與各部會有協調窒礙的情事發生時，美國總統即負有調解與裁決之權，以利美國國防部制定「國防戰略」報告之順遂。而我國《國防部組織法》於2012年12月12日再次修訂後，明定國防部除掌理國防政策之規劃、建議及執行之責外，亦須制定國防及軍事戰略之規劃、核議及執行。因此，國防部在「國防事務」的制定上，似乎取代行政院的功能，直接由總統指導，但行政工作又是由行政院長

51 彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第14期，2001年6月，頁97。

52 翁明賢，《解構與建構臺灣的國家安全戰略研究》（臺北：五南圖書，2010年），頁149-153。

53 謝奕旭，〈非戰爭性軍事行動的重新審視與分析〉，《國防雜誌》，第29卷第6期，2014年11月，頁11。

負責，總統不負責直接指揮行政單位。以現今複雜國防安全環境來看，如果行政院院長不擔任指導與協調的角色，「國防戰略」與「國防政策」是無法由國防部單獨完成制定的。當國防部在制定「國防戰略」或「國防政策」的過程，與行政院其他各部會發生協調上的窒礙問題時，依我國行政組織架構是由行政院院長來協調、指導及規劃，統合國家整體資源以因應國防安全與發展的需求，而不是總統。從《中華民國108年國防報告書》中有關軍事動員的敘述，即可看出國防部對國防戰略與軍事戰略的構想與指導，係純以軍事觀點制定，並未將行政院其他各部會的資源納入整合規劃。因此，我國的戰略體系是不能將行政院院長的職責排除在外的。

雖然中華民國總統自民選而來後，一般認為國防與外交的對外政策是總統的專屬職責，國家治理的內政則為行政院院長的職責。但從「法律」的觀點，行政院下轄的國防與外交部行政系統仍未移交給總統統轄。總統對國防與外交政策或戰略的指導，仍須尊重行政院院長的職責由其依行政體系下達。所以，我國的戰略體系建議應該由「國家安全會議」依總統的國家戰略願景，制定「國家戰略」報告。而報告書應由「國家安全會議」於新任總統就職後一年內統合制定，並以總統之名明令公布。

行政院院長依「國家戰略」、「國家安全戰略」、報告書之指導，制定「國防戰略」報告書，作為國防部據以制定「軍事戰略」之依據。國防部再依據行政院院長公布「國防戰略」報告書之指導，由國防部參謀本部制定「軍事戰略」，並以國防部長之名公布。各軍種部依據「國防戰略」與「軍事戰略」報告書之指導，制定「軍種戰略」報

告書。陸、海、空軍戰略指揮部則依據「軍事戰略」及「軍種戰略」報告書，制定「戰役戰略」與作戰計畫。

另考量「戰略」制定的目的在於確認「目標」與「途徑」，而「政策」制定的目的則在於將達成目標的途徑，落實成為具體的各項工作指導，以使各工作部門據以支持戰略目標的達成。因此，行政院在「國防戰略」報告書完成制定後，仍需再制訂「國防政策」報告書，其目的在提供行政院所屬各部會配合與支援國防部達成國防戰略目標的工作依據。（如圖3）

伍、結 論

依據我國行政院部本部現行組織功能，以及法定政務委員人數7~9人與政務委員專業能力，尚不具備制定「國防戰略」與「國防政策」之能力。因此，如果行政院須依權責統合所屬各部會制定「國防戰略」與「國防政策」，可由行政院院長責成國防部部長，依總統公布的「國家戰略」報告書之指導，統籌協調行政院各部會配合制定「國防戰略」與「國防政策」，以行政院長之名公布。協調期間當發生窒礙問題時，由行政院院長召集相關部會做成決議交由國防部辦理後續「國防戰略」與「國防政策」制定事宜。除解決行政院院長無法納入國家戰略體系的問題，並可將國家各項資源整合運用於國防事務，有效提升國防安全與發展之能力。

另國防部公布的「國防報告書」對於國防戰略、國防政策、軍事戰略之構想、目標及指導，由於缺乏明確的國家戰略或國家安全戰略指導文件，致使國防部在制定國防戰略時，無法配合總統的施政方針律定明確的



圖3 我國戰略體系架構建議圖

參考資料：美國「高尼法案」相關規定及《中華民國九十一年國防報告書》之「我國國家安全戰略體系圖」

戰略目標，進而使「軍事戰略」目標失去方向。例如：國防部依據總統指導自2012起推動軍事人員全募兵制，並於2013年將軍隊員額由原來的27.5萬人裁減至21.5萬人。⁵⁴然國防戰略構想與軍事戰略目標，自1979年改為守勢防衛後，「國土防衛」的戰略目標始終沒有改變。此戰略目標係以軍隊員額40萬為依據的構想，卻期望以21.5萬的軍隊編制員額達成。武器裝備的進步雖可減少人力操

作的需求，但相對敵人武器裝備更先進、火力更強大，我方則需要更多的武器數量與操作人員，以抵銷敵人的優勢。因此，我國應該以立法的方式，要求總統於上任後一年內提出「國家戰略」或「國家安全戰略」報告書，以使國防戰略的制定有所依據。（本文為作者個人觀點，不代表本刊及官方立場）

(收件：108年11月27日，接受：109年3月10日)

54 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國102年國防報告書》（臺北：國防部，2013年），頁75。

參考文獻

中文部分

專書

- 中華民國98年國防報告書編纂委員會，2009。
《中華民國98年國防報告書》。臺北：國防部。
- 中華民國108年國防報告書編纂委員會，2019。
《中華民國108年國防報告書》。臺北：國防部。
- 國防部「四年期國防總檢討」編纂委員會，2009。《中華民國98年「四年期國防總檢討」》。臺北。
- 國防部「國防報告書」編纂小組，1992。《中華民國八十一年國防報告書（修訂版）》。臺北：黎明文化。
- 國防部「國防報告書」編纂委員會，2002。
《中華民國九十一年國防報告書》。臺北：國防部。
- 國防部「國防報告書」編纂委員會，2006。
《中華民國九十五年國防報告書》。臺北：國防部。
- 國家安全會議，2006。《2006國家安全報告》。臺灣：國家安全會議。
- 翁明賢，2010。《解構與建構臺灣的國家安全戰略研究》。臺北：五南圖書。

期刊論文

- 彭錦鵬，2001/6。〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第14期，頁75-106。
- 謝奕旭，2014/11。〈非戰爭性軍事行動的重新審視與分析〉，《國防雜誌》，第29卷第6期，頁1-22。

網際網路

- 〈中華民國第12任總統馬英九先生就職演說〉，《總統府》，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/12226>>。
- 〈中華民國憲法〉，《全國法規資料庫》，<<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001>>。
- 〈行政院組織法之制定及修正經過〉，《行政院》，<<https://www.ey.gov.tw/Page/D3FCC10227EB927E>>。
- 〈制定國防部參謀本部組織法〉，《總統府》，<<https://www.president.gov.tw/Page/294/38144/%E5%88%B6%E5%AE%9A%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%83%A8%E5%8F%83%E8%AC%80%E6%9C%AC%E9%83%A8%E7%B5%84%E7%B9%94%E6%B3%95>>。
- 〈制定國防部組織法〉，《總統府》，<<https://www.president.gov.tw/Portals/0/Bulletins/paper/pdf/2218-1.pdf>>。
- 〈修正國防組織法〉，《總統府》，<<https://www.president.gov.tw/PORTALS/0/BULLETINS/PAPER/PDF/7062-1.PDF>>。
- 2002/6/6。〈國防法〉，《國防部法規資料庫》，<<https://law.mnd.gov.tw/scp/Query4B.aspx?no=1A000705601>>。
- 立法院，2019/11/13。〈本院司法及法制、外交及國防兩委員會報告併案審查行政院函請審議「國家安全局組織法第二條及第九條條文修正草案」及委員吳琪銘等16人擬具「國家安全局組織法第二條條文修正草案」案。〉，《立法院議案關係文書》，院總第310號政府提案第

15862號之1、委員提案第22588號之。
國家安全會議，〈簡介〉，《總統府》
，<<https://www.president.gov.tw/NSC/index.html>>。

蔡佳燕，2008/10/22。〈馬英九：未來四年 兩岸間無戰爭〉，《自由時報》
，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/252395>>。

外文部分

專書

Arnold, Paul A., 2004. *About America: How the United States is Governed*. Virginia: Bureau of International Information Programs.

Cole, Ronald H., 1997. *Operation Urgent Fury Grenada*. Washington, DC: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff.

Moroney, Jennifer D. P., Blacker, Nancy E., Buhr, Renee, McFadden, James, Thurston, Cathryn Quantic, & Wong, Anny, 2007. *Building Partner Capabilities for Coalition Operations*. California: RAND Corporation.

官方文件

Aspin, Les, Secretary of Defense, 1993/10. *Report on the Bottom-Up Review*, p. iii.

Gates, Robert M., 2008/6. *National Defense Strategy*, pp. 1-2.

Mattis, Jim, 2018. *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, pp. 1-11.

Senate and House of Representatives of United States of America in Congress Assembled,

1947/7/26. "National Security Act of 1947," *Public Law 253*, Chapter 343, pp. 495-510.

Senate and House of Representatives of United States of America in Congress Assembled, 1986/10/1. "Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986," *Public Law 99-433*, 100-STAT., pp. 992-1075.

Senate and House of Representatives of United States of America in Congress Assembled, 1996/9/23. "National defense Authorization Act for Fiscal Year 1997," *Public Law 104-201*, 104th Congress, 100-STAT., pp. 2442-2870.

Senate and House of Representatives of United States of America in Congress Assembled, 1986/10/1. "Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986," *Public Law 99-433*, 100-STAT., pp. 992-1075.

Senate and House of Representatives of United States of America in Congress Assembled, 1958/8/6. "Department of Defense Reorganization Act of 1958," *Public Law 85-599*, pp. 514-522.

Shanahan, Patrick M., 2019/6/1. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, p. 1.

Weinberger, Caspar W., 1982/2/8. *Annual Report to the Congress Fiscal Year 1983*, pp. 3-5.

Weinberger, Caspar W., 1983/2/1. *Annual Report to the Congress Fiscal Year 1984*, p. 31.

網際網路

“National Security Strategy,” *Historical Office of Office of the Secretary of Defense*, <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>>.

“Quadrennial Defense Review Report,” *Historical Office of Office of the Secretary of Defense*, <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/>>.

“Security of Defense Annual Report,” *Historical Office of Office of the Secretary of Defense*, <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Secretary-of-Defense-Annual-Reports/>>.

2019/3/24. “Core National Strategy Documents of the United States of America,” *Berlin Information-Center for Transatlantic Security(BITS)*, <<https://www.bits.de/NRANEU/others/strategy.htm>>.

Hamre, John J., 2016/1/27. “Reflections: Looking Back at the Need for Goldwater-Nichols,” *Center for Strategic & International Studies*, <<https://www.csis.org/analysis/reflections-looking-back-need-goldwater-nichols>>.

Kitterman, Luke, 2017/4/20. “Remembering Operation Eagle Claw,” *Cannon Air Force Base*, <<https://www.cannon.af.mil/News/Article-Display/Article/1158215/remembering-operation-eagle-claw/>>.

McNamara, Robert S., 1962/2/14. *Before the Senate Subcommittee on Department of Defense Appropriation the Fiscal Year 1963-67 Defense Program and 1963*

Defense Budget, <https://www.bits.de/NRANEU/others/strategy/1963_DoD_Annual_Report-Sanitized.pdf>.