

第四章 台灣之安全政策評估

第一節 中華民國的安全戰略

一、國家安全基本概念

「國家安全」是一個國家功能繼續的保證，為國際政治有秩序運作的前提，故不論國際情勢如何發展，只要國際社會中仍有爭議，就不能提供一個「絕對安全」的保證，各國都將「國家安全」列為國家施政的首要課題，並適度反應在國家對外政策上，彼此互動因而影響國際（區域）情勢的發展。¹ 世局進入後冷戰時代（post-cold war era），國際紛爭與區域武裝衝突並未因兩極對立之瓦解而有減弱的趨勢，反而是基於安全涵義的擴大—諸如恐怖主義、跨國犯罪與走私毒品、環境保護、大規模毀滅性武器的擴散，再加上冷戰時期被壓抑住的民族與宗教紛爭卻有擴大的傾向。因此，國家不僅要自立自強追求個別的安全，也要和其他相關國家或國際組織相互配合，以追求整體的區域與國際安全。事實上，二十一世紀的全球體系發展，國家安全仍舊是人們所最關切的課題，如何來維護國家安全，如何來透過聯盟（Alliance）、集體安全（Collective Security）、權力平衡（Balance of Power）或國際統合（International Integration）來增進國家永續生存與發展的籌碼，都是相關政策制定者所考慮的優先議題。當然，一個國家會基於其戰略地位、國力大小及其威脅來源而有各種不同的政策考量，但最關鍵的就是要目標明確、戰略、戰術安排有序，而且能夠貫徹執行到底，才能維護國家的最大的安全利益。擁有安全的環境是國家最基本的生存需求，而如何去因應這個環境受到的潛在威脅，讓百姓安居樂業，這不僅是人民深切關注的問題，更是政府必須不斷思考面對的職責。台灣在國際社會中是一個相對較小的國家，並且基於特殊的地理位置和歷史背景，長期以來台灣主權存在的現狀與事實一直受到對岸中共政權的文攻武嚇之威脅。因此我們必須先對所處的安全環境有所認識，瞭解我們「國家安全」

¹ 張京萊，〈從國家安全觀點論後冷戰時期亞太地區情勢〉，後冷戰時期亞太戰略情勢展望研討會，三軍大學兵研所與淡大國際事務與戰略研究所合辦，民 82 年 5 月。

威脅的所在，並配合有利的戰略位置，進而策定「國家安全」戰略，能夠有效地運用有限的資源進行防禦戰力之構建，以謀國家的安全與永續發展。

二、兩岸關係與台海安全

自從 1987 年開放大陸探親，兩岸開啓了封閉的大門後，各項交流與互動即邁入一個新的里程碑。雙邊貿易快速成長，中國大陸市場成爲台商對外投資的第一位。兩岸的民間社會、經貿交流雖然日益頻繁，但雙方卻是自 1995 年前總統李登輝提出兩國論，對岸對臺發動軍事演習之後頻頻出現官方緊張關係，使得台海安全問題，成爲國人乃至世人共同關切的焦點。民進黨執政後提出一邊一國論加上近日陳水扁總統提出的公投、制憲中共認爲台灣有急獨的傾向，對中共國家利益構成嚴重衝突，兩岸關係再度陷入低潮，美國在中共對台政策與台海安全中扮演重要的角色，面對兩岸關係各種變化，如何因應內、外環境的鉅變，思索與建構台海的安全，實屬重要之課題。

影響兩岸關係之因素大體上仍可以從國際政治、經濟結構的變遷、亞太區域衝突整合、兩岸雙邊互動交流，及兩岸各自內在政治、經濟、社會之轉型等四個層面加以檢視。在冷戰時期國際政治體系制約經濟體系，使得美蘇兩大超強得以分別經由不同經濟體制的建立，來鞏固各自集團內的聯盟關係；此外，全球的政治、軍事結構亦制約了區域性的事務，使得區域性的衝突與整合，難以避免美、蘇兩大超強的干預。然到九〇年代，隨著蘇共政權的瓦解與美國國力的衰退，使得兩岸關係較具高度的自主性，近日台灣拋出的公投、制憲等議題，中共認爲台灣有急獨的傾向，除表達不滿之外，並要求美國政府清楚表態，亦使外交空間問題成爲兩岸關係的角力場。

兩極體制瓦解後，其所釋出的權力與利益已逐漸爲區域強權所吸納，區域的衝突亦日趨浮現。國際政治體系，也逐漸爲全球經濟區域化與集團化的經濟結構所取代，如歐洲共同體、北美自由貿易區與亞太等三大經濟區域的整合，已逐漸取代傳統東、西集團的對立。在後冷戰時期的亞太區域次級體系中軍事上的衝突威脅與經濟上的合作整合，仍然牽制著兩岸關係。

兩岸在經貿、社會、文化等層面交流日益頻繁，但雙方在外交上仍處於「零和」狀態，而官方政治性的談判也無法開展。近年來，兩岸除了在外在國際環境與雙邊互動急遽變遷外，其各自內在政治、經濟與社會結構更面臨到巨大的轉型與挑戰。就台灣而言，在政治上威權體制的漸逝、動員戡亂時期的終止、統獨的對立，乃至 2004 年總統大選公投、制憲等議題競爭的白熱化，對兩岸關係產生極大的影響；在經濟上亦面臨到投資環境惡化、資金外移、產業升級及對大陸經貿依賴日益加深的雙重壓力，故政府對大陸投資提出積極開放有效管理的經貿政策，台灣加入 WTO 後更面臨許多新的互動也產生許多需要調適之問題；在外交上，更是積極推動務實外交，希望能爭取更寬廣國際生存空間。就大陸而言，在經濟上則力行「社會主義市場經濟」，意圖對其計劃經濟進行改革；在社會上隨著經濟改革的持續推動、意識型態的逐漸鬆綁，也使其社會結構趨向多元。凡此，在政、經、社的制約下，使其在對台政策上動輒以民族主義，強調「一個中國」原則，並持續以對台的強硬作為以轉化來自內部的矛盾。²

台灣雖然在 1990 年代即終止動員戡亂，但中共至今仍不放棄對台動武、不給台灣應有的國際生存空間，不願正視兩岸分治現實平等對待台灣，台灣仍視中共為主要威脅，所衍生的問題都被雙方賦與高度政治性的考量而變得複雜。由於中共始終不願承認台灣為與其對等之政治實體，目前兩岸雖設有海基會與海協會作為中介機構，但至今仍無法建立起制度化的溝通管道與協商途徑，更遑論能解決危機衝突或是因交流而衍生的諸多問題。

目前兩岸雙方對於其長達半世紀從未與無法行使統治權與有效管轄權的地區，仍然堅持擁有主權。面對兩岸交流中所衍生的諸多問題，不論這些問題是屬於自身法律管轄權所不及之事項，抑或非賴一己之力所能片面解決之問題。兩岸大都透過單邊立法或片面宣示為之，鮮有透過協商或互惠協助方式為之，法律管轄權或司法管轄權並非主權，但卻是經常被視為國家主權的延伸，而兩岸主權與

²劉榮傳，〈研析地緣戰略對國家安全之影響〉，跨世紀國家安全與軍事戰略學術研討會，國防大學主辦，民 88 年 12 月 8 日。

管轄權糾結不清且長達半世紀，實乃國際間所罕見。

中共一再宣示，兩岸關係係屬中國內部之事務，對台政策亦屬涉內事務，但中共在兩岸關係與對台政策上，鮮少以國內法律規範體現，而大都藉由其在外交上之作爲以爲體現，使得中共的對外政策與對台政策一直存有高度的互動關係。由於中共在外交上堅持「一個中國」政策，使得兩岸在外交上不僅呈現出「零和」的賽局，更是全面封殺台灣的外交活動空間。台灣在中共堅持「一個中國」原則下，不僅無法參與聯合國及重要國際組織，許多原本在國際組織會籍中，不是遭中共取代，就是迫使台灣方面改名，或剝奪原本應享有的權利。除了在正式雙邊外交關係與多邊政府間國際組織（IGOs）全面封殺，不給台灣國際活動空間外，對於近年來台灣所積極推動的「務實外交」，與非政府間國際組織（NGOs）亦刻意打壓。

中共對台政策雖迭有變化，但其不放棄對台使用武力則始終如一，從早年的「血洗台灣」、「武裝解放台灣」、「和平解放台灣」，到近年來所主張的「一國兩制、和平統一」。近期來更將對台用武與一個中國緊密結合，以武嚇作爲嚇阻台灣追求國際空間的威脅工具。近年來，雖然國際政經結構與兩岸關係皆起了急遽變化，中共領導人更強調「中國人不會打中國人」，武力犯台並非針對廣大的台灣人民，而旨在防制帝國主義的覬覦與台獨人士的分裂國土，武力犯台亦由「五項條件」或「六項條件」到最近發表一中白皮書，刻意強調「三個如果」，始終不願放棄對台使用武力。

現階段中共領導人主要仍以經濟改革、權力鞏固、社會控制等爲主。中國大陸內部所衍生的各項矛盾，不論是來自於政治上的民主化壓力，或是國企改革、職工下崗、社會治安惡化、農村問題、法輪功事件、腐敗問題等，一旦中國大陸內部矛盾尖銳，亦可能藉由對台政策的強硬作爲，以轉化內在的矛盾與國際的視聽。值得注意的是，以往中共對外用兵或軍事行動，很少追求戰爭的勝負，大都旨在體現政治宣示，並逼迫對手談判，從五〇年代韓戰到九〇年代台海危機，大體如此。此外，中共在對外軍事行動時，軍事行動迅速，往往採取威嚇手段與速

戰速決，而軍事行動後，方與對手進行冗長談判，亦殊值台灣注意。

三、地緣戰略重要性

地緣戰略乃以地理為基礎，研究地理與戰略間相互關係及地理在戰略上之價值，為國家戰略決策之基礎，生存與發展之主要憑藉。拿破崙曾說：「瞭解一個國家的地理，就可以瞭解其外交政策」。³史派克曼亦指出：「在國家外交政策中，地理為最基本因素，因為它是永恆不變的」。⁴人類的歷史是一部戰爭史，戰爭發生因素繁多，然「地緣」因素（地理空間與生活條件），常為衝突之主因。第二次世界大戰後，「國家」觀念趨於濃厚，「國家安全」遂成為執政者之首要；冷戰時間，由美、蘇兩強主導之國際社會，其結盟或對抗，冷和或熱戰，無不以國與國間之「地緣」因素，衍生之「地緣戰略」為考量；後冷戰時間，蘇聯崩解，世界新秩序重組，美國全球或亞太戰略，亦基於地緣關係與戰略形勢形成之地緣戰略利益而訂定；⁵主要目的，乃結合利益共通之國家，求取「生存與發展」，維護本國利益，確保國家安全。

從歷史經驗教訓中，可發現一個國家若能掌握國際趨勢發展之脈絡，並巧妙運用整體國力，進行涉外行動，通常能「以小博大」、「反弱為強」爭取國家最高安全利益。時序已進入廿一世紀，受到科技、經濟互賴與國際社會互動頻繁，呈現複雜、詭譎現象，在此瞬息萬變之國際大環境下，如何運用國家地緣優勢，結合國力，據以策定國家戰略，決定外交政策，以掌握未來變與不變局勢，瞭解未來發展，乃確保國家安全之關鍵課題。⁶

自第二次世界大戰結束，國際局勢深受美、蘇兩強權競逐影響，任何國家已不能自外於國際社會，國家安全與國際安全更息息相關，一個國家在透過經濟、軍事方式來追求其國家利益過程中，必會牽扯或影響其他國家，而伴隨國家間合

³ 布里辛斯基，《大棋盤》（台北：立緒，民 86 年 2 月），頁 44。

⁴ 鈕先鍾，《廿一世紀的戰略前瞻》（台北：麥田，民 86 年 2 月），頁 49。

⁵ 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》（台北：環藝，民 86 年 2 月），頁 33。

⁶ 張建邦，《跨世紀國家安全戰略》（台北：麥田，民 87 年 1 月），頁 50。

作與衝突型態之不斷改變，將引起國家決策者對國家戰略之調整及對外政策之修訂；故國與國間之結盟、互動，均能以確保本國國家安全，維護國家利益，進而促進區域、國際安全考量，而其基本，乃基於地緣戰略策定之國家戰略，大戰略具以決定之對外政策。如冷戰時期歐洲之北約、華沙組織，亞洲之美日、美韓、美澳紐安保條約及最近之歐盟、東協等，其結盟要件，均以其國家地理位置之重要性，亦即是否位居樞紐位置而定。故就地略觀點，地緣政治樞紐國家，除來自該國實力外，其地理位置之敏感性亦屬之，如國際重要地區之進出通道或擁有重要資源國家。⁷

五〇餘年來，美國地緣戰略，在國家安全、利益前提下乃以史派克曼之邊緣地帶論為主軸，如 1947 年肯楠之圍堵政策，1975 年克萊恩之海洋同盟論等。其目的在聯合邊緣地帶國家掌握海、陸權，阻滯共黨集團向兩洋擴張。前蘇聯扶持中共、赤化東歐以掌握麥金德心臟地帶論之樞紐地區，並企圖向南歐、西亞擴張版圖，造成冷戰白熱化等，皆以地緣戰略理論之事實為考量；史實證明美蘇兩強策劃國家戰略，皆以地緣戰略審慎考量，又何況欲生存於國際社會之中華民國呢？現僅就中華民國之地緣、軍事、經濟、心理戰略觀點分述如下：

（一）、就地緣戰略觀點

在地緣戰略上，台灣位於東北亞和東南亞及西亞（中東）資源富有國家的啣接位置。因此，台灣可以說是東北亞、東南亞中間的橋樑，不僅提供了日本南側的屏障，也擔任東南亞國家東北門戶的守衛。全世界有數條主要的航路，其中最重的是通過巴士海峽、麻六甲海峽以啣接太平洋與印度洋的海上航路，這條航路是日本的生命線，台灣正好位於巴士海峽與台灣海峽這兩條水道的中間，其重要性由此可見。

在全球戰略上，對美國等西方國家而言，台灣更是遏阻中共勢力向太平洋擴張的重要據點；台灣是居於聯繫太平洋與印度洋各國海上交通的重要主導地位，

⁷ 布里辛斯基著，林添貴譯《大棋盤》（台北：立緒，民 87 年 4 月），頁 49。

所以在對外交通上，台灣從東向西可控制大陸沿海，從北向南可控制菲律賓，由西南向東北可控制日本，具有在此一地區絕對優勢的戰略地位。依美國布里辛斯基之地緣戰略經典巨著—大棋盤第六章—「遠東之錨」所論及亞太地區在未來不僅已經成為世界經濟重心，而且也是潛伏的政治火山，中國與台灣的主權統治、南海領土主權歸屬、釣魚台主權爭議三個問題隨時都有爆發成危機的可能，相形之下，未來台灣的戰略地位更形重要；所以我們應善用有利的地略環境，在詭譎多變的國際形勢中，爭取國家最大利益；因此，認識台灣的地略價值，並策定有利之對外政策，乃是台灣最佳之地緣戰略觀。⁸

（二）、就軍事戰略觀點

後冷戰時期，一般預測，整個世界格局多極化的結果，是各個次級體系加強進行體系內的整合與發展的工作；歐洲聯盟已發行統一貨幣流通於體系內，並制訂憲法，供歐盟各國遵循；以美國為主成立的北美貿易區（包含墨西哥、加拿大）已成形多年實際運作。反觀亞太地區，非但民主化程度有待加強，冷戰時期的意識型態對峙亦未見消失，社會主義國家的力量在此區域依然強大，對區域內其他國家仍是一大威脅，領土主權的爭執如：印巴的對立及核子試爆、台海兩岸問題、北韓核武問題、釣魚台、南中國海等歸屬問題均待解決等，對此地區都是安全上的潛在威脅。台灣在這樣的區域環境中，所扮演的角色似乎更為重要，可以發揮的空間也更大了。冷戰時期，美國為了防蘇、消除蘇聯勢力對西歐盟國之威脅，乃強調與中共的共同戰略與戰略伙伴的關係，如今蘇聯勢力消失，取代的俄羅斯內部自顧不暇、不足以對美構成威脅，美國不再視中共為制衡蘇聯的一股力量，反認為中共是後冷戰時期亞洲不安定之潛在根源。為防杜中共以武力侵略其他亞太國家，扼控台海的台灣的地位相形重要，責任亦加重。美國瞭解只有一個安定的台灣才可能有一個安定的亞太環境。而日本更視我台灣為其經濟命脈的捍衛者，在注重經濟發展的後冷戰時期，台灣的安定更是其所希望的。再者，雖然蘇

⁸鈕先鍾，〈地略學思想的發展〉，《國防雜誌》，6卷8期（民80年2月），頁28。

聯已不復存在，但其太平洋艦隊已由俄羅斯接管，台灣防止俄羅斯勢力在太平洋擴張的價值並未改變，由此可知，台灣在二十一世紀軍事戰略地位仍重要而不可忽視。⁹

（三）、經濟戰略觀點

國際政治社會格局從兩極衍生多元的結果，對台灣的影響甚巨。在孤立的國際環境之下，促使致力於經濟發展，而由於經濟方面的卓越成就，無形中提升了在國際中的地位。台灣在亞太地區的角色，自一九七〇年代以來，明顯地呈現出強勢的經濟關係和弱勢的政治關係，在此環境之下我們可從與亞太各國經濟上的互賴關係著手，積極參與並推動亞太共同合作發展計畫，支持亞太經濟互動和一體化，扮演溝通協調亞太地區已開發國家和開發中國家合作關係之角色。

從整個亞太地區的整體經濟互動來看，台灣與「經濟合作暨開發組織」（OECD）、其它的亞洲新興工業國家（NECS）、東協各國（ASEAN）及紐、澳、中國大陸比較的結果，顯示台灣的經濟實力恰好是這些國家中的「中介」地位。這說明台灣在亞太地區甚至國際整體的經濟結構中具有「承先啓後」的動態角色；一方面要對高科技產業實施技術再提昇，另一方面要帶動東協國家的產業升級，並應面對來自東協國家追趕的壓力。再者，由於台灣的地理位置正好位於東亞地區的樞紐地位，北接日、韓，南臨東協國家，乃是兩地區的接壤地，在未來亞太經濟時代扮演傳承的重要角色，不在言下。

後冷戰時期的到來，也加速區域性經濟共同體的形成。一個整合歐市諸國、歐俄、東歐的「大歐洲」正在醞釀；而最近幾年，亞太地區的區域經濟聯結亦明顯增強。在此時期，位於西太平洋航運中心，且擁有世界第三的巨額外匯存底和雄厚金融實力的台灣，則將可在此合作進展中，以既有的產業實力，爭取成爲亞太航運中心與區域性國際金融中心的角色，爲亞太地區經濟合作的推展貢獻力量。

⁹劉榮傳，〈地緣戰略對中國之影響〉，《國防雜誌》，13卷9期（民87年3月），頁25。

(四)、心理戰略觀點

在後冷戰時期，這個表象和平安定，實則裡子波濤洶湧、暗潮起伏，牽一髮而動全身的亞太地區，台灣自有其假想敵與競爭對手，基於「進攻是最佳的防守」之戰略理念，實應化被動為主動的出擊，但這一「主動出擊」不是藉以兵戎相見，而應是在「維繫亞太地區和平安定」的大前題下，進行「心理攻勢」，達到「不戰而屈人之兵」之最高戰略目標。

中共一貫採取之戰略，係將敵人劃分為「主要」與「次要」者，再以其統戰策略—聯合次要敵人來打擊主要敵人。今天我台灣之主要敵人乃是中共政權，以中共日益擴展軍備將危及亞太地區之舉動，我們除強調亞太國家共同命運之重要，呼籲建立「集體安全體系」，共同防杜中共之武裝侵略，以達到和平共處之目的。

中共改革開放政策，不啻為亞太國家對其進行「和平演變」之戰略開啓大門，尤其實力雄厚的台灣更可趁勢將「自由化」、「民主化」的思潮流入中國大陸的人心，由點而線至面擴大影響，削弱大陸人民對社會主義的信仰，及對中共政權之信心，從而促成「經濟自由化」、「政治民主化」，加速共產制度的瓦解。故在後冷戰時期，台灣的「台灣經驗」，在心理戰略上，自然成為促使中共「和平演變」的催化力量。¹⁰

四、中華民國的戰略環境

後冷戰時期的安全環境在和平與發展兩大前提下，仍舊是朝著「經濟整合」、「民主改革」與「合作協商」三個主要方向進行，雖有利於我國的政、經發展與拓展國際貿易，亦有助於緩和兩岸的對立情勢，但是中共綜合國力的提昇及日趨強大的經濟力量，已逐漸抵銷中華民國的經濟實力。此外，隨著中國威脅論的甚囂塵上，雖突顯台灣在亞太戰略地位的重要性，但亦有助於中共利用國際間渴望「和平穩定」的心理，持續壓縮我國國際空間，我國國際空間將難以突破現有的

¹⁰鈕先鍾，〈地略學思想的發展〉《國防雜誌》，6卷8期（民80年2月），頁32-33。

格局；兩岸關係方面，經過十餘年的交流，兩岸在經貿、文化、社會交流方面有密切的往來，但政治方面的合作並無太大的進展，雙方敵對的態勢並未和緩，尤其近日陳水扁總統提出的公投、制憲中共認為台灣有急獨的傾向，對中共國家利益構成嚴重衝突，兩岸關係再度陷入低潮，為兩岸未來的發展增添了不少變數。

我國的安全威脅來源方面，中共雖然強調以「和平統一，一國兩制」作為解決國家統一的政策目標，然其不放棄武力犯台的堅持，且在「打贏高技術條件下的局部戰爭」的戰略構想下，中共武力犯台的能力已逐漸增強，尤其中共 M 族導彈的威脅已經使台灣安全面臨直接的威脅；在統獨爭議方面，朝野對統獨的爭議與國家的認同無法趨於一致，在南海主權爭議方面，雖然「擱置主權爭議，共同開發南海資源」已成為爭端國基本的共識，限於外交孤立與主權議題的複雜性，我國的南海政策面臨了無「著力點」的困境，一旦南海主權爭議再起，在中共的壓力下，我國可能無法參與官方的南海合作機制，更可能成為中共與南海周邊國家權力競逐的犧牲者，殊值關注。

國際社會對中華民國可能的協助方面，受限於我國不是聯合國會員國，中共為常任理事國且主要國家皆接受「一個中國」政策的情況下，聯合國出兵協助我國的可能性相當小；另外，美國一向是台海安全最大的外在保障力量，雖然美、中在人權、貿易等方面仍存有爭議，但在後冷戰時期美、中積極接觸與交往的政策下，美國處理台灣問題的彈性變小，然華盛頓方面為了維持亞太地區的穩定，故仍將堅持台海爭議和平解決的立場，鼓勵兩岸透過建設性的對話來化解歧見；美日安保條約防衛範圍的擴大，對我國安全保障具有正面的意義，但其因應台海危機是以未出現台灣獨立等挑釁中共的行為，且影響到日本的安全為前提，協助台灣是有條件、被動的行為。尤其在中華民國、日本兩國無邦交與軍事協定的情況下，除非美國有意介入，日本是無法單方面提供協助予我國，故美國在兩岸和平安全上扮演極重要之角色。

1、美國扮演之角色

台灣由於地緣戰略的特殊屬性，已成為美國未來亞太戰略的重要考量因素，

而台灣的民主轉型成功，亦係美國積極協助我建立必要防禦能力的主要原因。就短、中期而言，美國亞太戰略應係建立在兩個支柱上，即強化美日聯盟關係基礎上對中共進行既圍堵又交往策略。美國反對片面之義，以武力改變現狀。美國認為和平、穩定與合作性安全符合其國家利益，而其大戰略所追求的目標，即是要確保這重大利益。美國大戰略的目標，是要把中共和平地納入世界體系，促使其在二十一世紀國際舞台上扮演負責任的角色，防止其重演類似統一的德意志，在二十世紀前半葉納入世界體系過程中，兩次發動毀滅性大戰的悲劇。換言之，美國的大戰略所追求的，仍是維持本區域的和平與安全，不允許任何新興區域強權，以非和平方式片面改變「現況」。而中共欲以非和平方式解決台海兩岸分歧，即造成正面挑戰美國的大戰略。美國的大戰略觀點與中華民國在台灣的國家戰略目標是不謀而合的，因此有利於台海兩岸的良性互動、和平演變與和平解決分歧。

布希總統上任迄今，在國防上做了許多重大決定，例如主張建立全國性彈道飛彈防禦系統、呼籲日與美發展類似英美聯盟的特別夥伴關係，更在戰略上做了重大的調整，除了將重心由歐洲移至亞太，並宣言將積極協助台灣建立防禦能力及抵禦侵略。由於，美日聯盟、「中」美關係與台海問題係美國亞太戰略的重要考量，美國調整戰略必將對亞太國家形成嚴重衝擊，此舉不僅將重塑東亞權力版塊，亦將對我國國防安全造成深遠影響。美國在兩岸關係中扮演舉足輕重的角色，也是台灣軍事武器與技術最主要的來源。

美、中、台間存在著微妙的三角關係，美國歷任政府雖然會有親中或親台態勢上的差別，但基本立場都是以美國利益為優先，試圖在兩岸間取得一個對自己最有利的平衡位置。布希政府執政以後，將中國的定位由「戰略伙伴」轉變為「戰略競爭對手」，並且大幅提高對台軍售，可視為對台灣友善的展現。這種善意對台灣來說當然是一種國際助力，而台灣長期耕耘美國國會遊說工作，在國會累積了不少支持台灣的政治力量，以及在政治民主上展現的成果，也都是台灣可以運用的資源。

然而，中共相對地亦具有某些優勢。中共在亞洲與世界的影響力日益增加，

有些學者提出「中國威脅論」，認為中國的崛起會對美國造成威脅，但在現實政策上，不論是中美貿易關係的逐步正常化、深化或透過 WTO 進行之經貿合作，在在都顯示出美國非常重視在中國的商業利益。

九一一事件以後，美國國際戰略發生重大轉變，使得「反恐」成為主要議題。美國將主要力量放在反恐活動上，尤其針對中東地區極端回教組織與激進政權展開了主動攻勢，並且更加注重國土安全保護（Homeland Security）。在這種新戰略觀之下，美國明確表示希望台海能維持安定局面，以免美國陷入必須同時應付兩個以上衝突的處境。因此美國更積極協助台灣強化自身國防力量，以減低在兩岸衝突時對美國實質上與心理上的依賴。基於此，美國提高對台軍售符合他在台海的戰略利益，然而，提高對台軍售又會引起中國不滿，則不符合整體戰略目標，因為美國需要中共支持其全球反恐活動，更需要中共協助其處理北韓問題。故美國應該仍會尋求在不違反美、中、台基本平衡架構下拉近中美關係。¹¹

2、亞太區域安全

台灣在亞太地區的影響力較諸在全球舞台上大得多，主要有三個原因，首先，台灣的經濟實力是區域中的領先群，在各國的投資很發達，因此可以透過 APEC 及各種雙邊和多邊的貿易協定發揮影響力；其次，台灣在亞太區域的地理位置很重要，不僅在交通運輸上有擴展為區域營運中心的潛力，在戰略上也佔有樞紐地位；最後，台灣的民主發展歷程在亞太地區具有指標性，台灣可以運用此民主經驗與區域中正在進行民主化的國家交流。

中共在亞太地區的影響最大變數還是經濟與軍事力量的持續擴張，其不僅是區域裡最大的國家，且對於擔任區域領袖表現出強烈的企圖心。日本與東協國家皆不樂見中共的勢力過份發展，壓縮自己的生存空間，因此台灣在亞太的安全策略可以透過和日本、東協國家合作，並且藉助美國希望在亞太保留影響力的心理，來制衡中共對台灣的威脅。

¹¹ 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》（台北：憬藝，民國 86 年 2 月），頁 15。

3、國際安全氣氛

除了美國和亞太因素之外，國際社會中對於兩岸情勢具有影響力者主要是歐盟與聯合國。現階段歐盟對於台灣的態度相當友善，但它能夠在台海施展的實際政治影響力有限，比較屬於輿論與形式上的助益。聯合國和其周邊組織是台灣外交積極想要拓展的目標，惟中共在安理會擁有否決權，並且堅決反對我國參與相關周邊組織，因此短期內不容易有重大突破。然而國際社會輿論的影響力不容小覷，台灣仍應該持續爭取各種在國際場合發聲的機會，努力贏得更多善意，才能對抗中共不斷對我國進行的外交打壓。

4、中共對台戰略

近年中共全球戰略逐漸朝「外向型」發展方向調整，使台海兩岸戰略態勢逐漸失衡。在外交上，中共以「大國外交」推行其全球戰略，與全球重要國家建立不同形式的「夥伴關係」，一再要求國際承認其「一個中國」原則，對台外交戰線遍及全世界，形成對我緊密包圍之態勢。復鑑於目前全世界所有國家均已分別與兩岸建立外交關係，任一方對新邦交國的爭取都必須挖對方的牆腳，兩岸外交戰成爲零和賽局，加上中共籠絡我邦交國之手段靈活，迫使我國外交面臨前所未有的孤立狀態。

在經濟上，中共爲追求經改成果向上提升，營造國家現代化之基礎條件，故以吸納台灣經濟到大陸經濟體系，配合中共整體國家發展爲最高戰略目標，同時，此舉尙可造成台灣對大陸經濟高度依賴，作爲要脅台灣「促統」之工具，以及維持經濟成長、因應世貿組織入會衝擊等功能，在此戰略構想下，中共以各種優惠政策，吸引台商以各種方式突破我「戒急用忍」政策限制，赴大陸投資，甚至提前給予台商「國民待遇」，將招商目標設定在高新技術產業，並將投資重點地區配合其國內區域均衡發展戰略。台灣目前面臨產業結構再調整階段，企業與金融機構關係與政商關係都需要重新整合，在傳統產業出走之後，半導體等高技術產業若再轉進大陸，產業空洞化的危機可能出現，台灣的困境是，對大陸進行投資貿易對賺取外匯、維持經濟成長有其必要，卻也是中共影響台灣政治、經濟

發展的主要手段，多年兩岸經貿互動的結果，使台灣的優勢逐漸流失。

在兩岸軍力對比上，中共近年進行軍事現代化建設，從俄羅斯等國取得的軍售與技術轉移，以及自身在航太技術上的突破，海空軍投射能力大幅提昇，加上戰術戰法等作戰準則的更新，使得中共「積極防禦」的軍事戰略已對鄰近國家與台灣造成極大壓力。台灣則因軍隊精實、精進案計畫的進行，國防組織處於調整階段，加上部分裝備持續汰舊更新，美國對台軍售常受到政治因素阻撓，自力研發又不符成本效益，兩岸軍事力量落差漸次加大。

台灣地緣戰略位置、主權問題衝突與傑出經濟成就決定了台灣在亞太軍事安全、政治安全與經濟安全上均扮演了極重要的角色，現今亞太安全格局的不穩定及強國之間的戰略衝突，客觀上又將台海問題上推上了亞太安全問題上的核心地位。因此，我們面對此種有利態勢更應戒慎恐懼，必須高瞻遠矚地做一些長程規劃。國軍可以運用美日重視台灣地緣戰略價值的有利態勢，尋求與美日兩國加強安全合作關係，引進嶄新軍事觀念，用以提升本身的軍事效能與作戰能力。不論美國戰略選項為何，東亞戰略格局如何演變，在面對中共軍事威嚇，我們應繼續秉持「和為貴」之精神，因應其不理智的挑釁。我們必須要有完整的國家權力觀念，權力最基本的因素就是要鞏固國防安全，目前就是要建立最低的嚇阻力量，使對方清楚認知到如果採取冒進行為將付出重大代價。但是權力的無形因素更為重要，凝聚共識、確立國家目標，最為迫切；同時要落實民主建設成果，符合當前人類追求的價值觀。在兩岸關係上則要配合世局和緩的趨勢，充分做好與中共談判政治議題的準備，避免中共以我抗拒談判為藉口，造成國際社會對我不諒解的情勢；同時要加強與中共的文化交流，增進瞭解。在國際安全環境方面，配合國際環境的改變，擴大與亞太地區國家的合作關係，增進共同利益，滿足我們的安全需求，並積極參與多邊安全機制，以獲取更多的保障。未來如何具有完整的權力觀念與實質，是國家生存與發展需要深思的問題，也是我國國家安全保障的最重要關鍵。

後冷戰時期國際關係的特質，一方面雖是轉向「以經濟競爭取代軍事對抗」

和「以談判合作取化解敵對衝突」的全球性和解氣氛，但另一方面，新的國際政經秩序，卻也在各國秉持經濟民族主義(economic nationalism)，而進行區域經濟結盟的合縱連橫中，逐漸在既有「地緣政治」(geopolitics)的權力平衡下，擴增「地緣經濟」(geoeconomics)的利益安排。這意味者國際政治與安全問題的影響與處理方式，將隨著世界經濟區域化與各國利益取向的改變，而從冷戰時代偏重的全球戰略佈局，逐漸轉變為「全球」與「區域」兩大層次並重且相互影響的態勢。¹²

由於國際關係中經濟層面的重要性日益顯著，從經濟觀點而論，亞太地區未來的重心應在於「大中華」(中共、香港、澳門及台灣)、日本、「亞洲小龍」(南韓及新加坡)、「亞洲未來新興國家」(馬來西亞、泰國、印尼、菲律賓)、印度；因此，未來的國際關係將日益國際化，而相互依存程度也逐漸提高；就像中共與台灣間雖存在著政治歧見，但雙方的經濟關係卻在蓬勃發展中。¹³美國國防部副部長伍夫維茲在接受「遠東經濟評論」專訪時表示，隨著經濟成長，中國大陸的軍事力量必然日益強大，但是「強大未必要擴張，也不應該擴張」。如果中國走向擴張這一條路，那將重蹈百年前德國與日本的覆轍。中國大陸的經濟發展，固然使中共有潛力發展軍事力量，可是中共亦可運用經濟實力促進和平。當中共加入越來越多有拘束力的國際經濟、政治體系的程度，也可以對中共內政的性質產生正面衝擊，¹⁴以達和平演變中共政權的目的。

海峽兩岸分治數十年，長期處於軍事對峙、外交對抗中，因相互的威脅而耗費國力，正值目前地緣經濟因素在國際環境中的重要性與日俱增，甚至凌駕了傳統的地緣政治，而兩岸目前的經貿往來，遠比政治來得親密，我們應善加利用現階段有利的台灣地緣戰略價值，並掌握地緣經濟發展有利的趨勢，策定國家的安全戰略，以謀求兩岸的和平。

一個小國的地緣戰略價值並非由自己決定，而係由其周邊大國的互動而產生，台灣的地理位置雖然扼控台灣及巴士兩海峽重要航道，但其地緣戰略價值端

¹² 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》(台北：憬藝，民國 86 年 2 月)，頁 10。

¹³ 國防部史編局譯，《亞洲的安全挑戰》(台北：中華民國國防部，民國 89 年 5 月)，頁 2-5。

¹⁴ 劉屏，〈大陸擴張軍武將釀悲劇〉，《中國時報》，90 年 11 月 3 日，版 11。

視美國、中共及日本三國的互動關係所產生，目前美國亞太戰略植基於兩個重要支柱上，即在美、日聯盟關係的基礎上對中共進行既圍堵又交往策略；而台灣地理位置對日本的生存發展及中共東出太平洋均佔有重要的戰略地位，因此，地緣戰略價值由此產生。但如此有利的地緣戰略，我們是否能善加利用，甚至有無能力保護，這是制定國家安全戰略首應考慮的嚴肅問題，否則淪為「匹夫無罪、懷璧其罪」的境地，則台灣將永無寧日。

邊緣地帶的相對優異性：史派克曼之邊緣國家權力均勢概念，仍為後冷戰時期美國所採納，作為今日美國全球戰略的指導原則，可見其重要性。就今日台灣與大陸的關係而言，台灣島相對於中國大陸具有邊緣位置的優勢，台灣海峽的阻隔，使台灣五十餘年來能在不受中國大陸的干擾下，全力投入經濟的建設與發展，使台灣的經濟建設成果成為對抗中國大陸的最大優勢，今後如何保持這一項優勢，主導中國大陸的經濟與政治發展，實乃今日政府最重要課題，政府應思索如何有效運用台灣海島地形，與位於東亞航線中心點關鍵位置的優勢，全力發展對外貿易，以台灣高附加價值的科技與技術，創造另一次高科技工業革命的奇蹟，台灣才有前途；否則一但中國大陸經濟發展超越台灣，台灣的優勢盡失時，安全也就堪慮了。

經濟發展與國家安全之均衡性：一個國家如果在戰略上過度的擴張，將過多的資源用於軍事目的，而不是用於創造財富，終將耗盡國力；台灣天然資源本來就不豐富，如果為了確保國家安全，而與中共陷入軍備競賽的安全困境中，將是最大的冒險與錯誤，因此如何在國家安全與經濟發展上取的適當的平衡點，發揮綜合國力，確保台灣安全以爭取等待中共和平演變的時間，實乃國家安全戰略的最重大課題。

由地緣戰略看兩岸發展的最佳戰略：十六世紀的英國雖然以一個海島型的中等國家，利用正確的地緣政治發展策略，贏得世界的霸權。然而在二十世紀面對美國、蘇聯這樣地緣政治條件優異的大國，終究因為政治地理資源不足而逐漸衰弱。所以，要想成為世界首屈一指的強國，政治地理的基本一定要具備，小國寡

民（如比利時、波蘭）雖然平時尚能存活於世間，一旦戰時面對強國的入侵，仍不免要成為強權的戰利品。世上有幾個國家能像瑞士所具有的地理條件與軍事能力，能夠嚴守中立而在兩次世界大戰中存活？若國人在面對中共的武力威脅時，如不能認清此點，在內政上仍然沉浸於政治惡鬥及族群對立，在兩岸關係上，不積極化解兩岸歧見，共謀國家統一的有利時機與條件，卻仍然執著於尋求台灣獨立，企圖暫時依附於美國的保護傘之下，最後的命運殷鑑不遠。¹⁵

歷史上地緣政治的現實，地緣戰略的價值，並不是恆久存在的，執政者豈可不慎。後冷戰時代的國際局勢發展，「地緣經濟」已逐漸凌駕傳統「地緣政治」之上，而經濟發展重心，也已轉移到太平洋，海峽兩岸中國人能否齊心一力乘時奮起，認清海峽兩岸合則兩利、分則兩害之事實，開創中國人的世紀。就地緣戰略觀點，首應追求中國之統一，統一的中國是安全的前提，統一的中國才有發展機會，因此，我國應朝「經貿全球化、安全區域化、民主現代化、兩岸穩定化」之戰略走向，主導兩岸關係，共謀統一大業，惟有統一的中國才能運用地緣優勢，發展海、陸權，將中國國力廣被歐亞非大陸及太平洋，促進區域繁榮，達成世界大同理想。¹⁶

第二節 台灣各時期之國防政策

¹⁵ Ibid, 版 11。

¹⁶ 劉榮傳，〈研析地緣戰略對國家安全之影響〉，跨世紀國家安全與軍事戰略學術研討會。

回顧台海兩岸關係的發展，歷經「軍事衝突」、「和平對峙」、「民間交流」三階段，在發展的進程上來看，從一九九五年李登輝訪美提出「兩國論」及陳水扁總統提出「一邊一國論」造成兩岸關係下降，至最近陳水扁總統提出公投制憲，引起對案岸新華社、國台辦等單位相繼對台發動文攻，中共批台的聲調持續升高，雙方關係似乎已下降至冰點，美國展開預防性外交，希以平和方式化解歧見解決台海爭議，國務卿阿米塔吉十八日指台灣關係法不是協防條約，唯依照台灣關係法，美國「有義務提供足夠的防禦性武器給台灣，美國也要在亞太地區維持足夠軍力以維持區域安定」。美國國務院副發言人艾瑞理十九日說的「反對台海兩岸任何一方企圖片面改變現狀」，美國國務院主管台海事務的副助理國務卿薛瑞福廿日表示重申美國立場：「反對中共動武，不支持台獨」，依據台灣關係法，美國要有能力抵抗可能危及台灣安全的行動，然而由於事實上的客觀及情勢詭譎多變，我仍需積極加強台灣的防衛，以防擦槍走火引發之戰爭，對此部份我需由政治及外交的層面分「軍事衝突」、「和平對峙」、「民間交流」三階段，做一歷史回顧，以做為擬定因應政策之參考。

一、我國國防政策的演變

從政府遷台以來，國防政策歷經數次重大的改變，可以區分以下數個階段：

(一)、軍事衝突期、鞏固國防階段(1949-1960)

國軍自大陸撤守台灣之初，由於美國的軍事介入和援助無望，又必須面對中共即將發動的軍事行動，乃開始著手鞏固這最後的軍事堡壘。此時在東南沿海諸島嶼中，國軍與中共之間仍有戰事發生；如民國 38 年共軍在金門古寧頭的潰敗；海南島與舟山群島的戰事則於民國 39 年 5 月結束；民國 44 年 1 月一江山戰役及民國 44 年 2 月大陳島的撤退等。

這個階段的國防政策剛開始最重要的一步，就是要重整從大陸撤退的 80 萬軍隊，並清除共產黨對軍隊的滲透。政府採取了一些穩定台灣政局的措施，對政治、經濟方面進行了一系列改革和整頓，奠定了軍事改革的基礎。在軍事上大力整頓軍隊，在「確保基地安全、隨時準備反攻」的原則下，健全國防體制，重建

國軍部隊建制，竭力改善編制、裝備，單位裁併、淘汰老弱，整飭紀律等等。

一般深信國軍在大陸失敗的原因，是由於共黨的滲透、政治控制上缺乏機制及對武裝力量疏於意識型態的灌輸與引導所致。爲了推行這樣的機制，乃建立了國防部總政戰部。不僅強化了軍隊保防的力量，更改進了軍隊的組織與指揮，大幅增強了國防力量。雖然如此，國軍由於外援孤立，以致在武器、彈藥與物資方面相當缺乏，直到韓戰爆發，這種情況才有了改變。

韓戰的爆發是美國對兩岸態度變化的轉折點。因爲全球性冷戰的激化，加以韓國戰爭的爆發，使美國政府與人民改變了對台灣的態度。美國政府不再坐視中共對台灣的進犯，而是把台灣視爲西太平洋地區安全體系的一個重要環節。台灣在地緣戰略上，北臨美國的盟國日本、南韓；南靠菲律賓、泰國、澳大利亞和紐西蘭，對於遏制共產主義在東亞地區的擴張，有很重要的戰略地位。爾後爲了使台灣正式加入由美國發起的安全體系，並爲之提供一個穩定的長期軍事和經濟援助的整體方案，美國於民國 43 年 12 月與中華民國簽訂共同防禦條約。

中美共同防禦條約簽訂之後，國軍獲得美國大量的軍事援助，在美國第七艦隊的屏障之下，雖然無法遂行攻擊中國大陸的行動，但也鞏固並確保了台灣復興基地的安全。如中共在攻陷一江山之後，美國第七艦隊協助國軍自大陳島撤退；民國 47 年八二三砲戰期間美國第七艦隊協助運補金門，運交新式武器等。

在此期間，不可諱言的，由於有美國對維護台海安全的支持，故能夠維持兩岸戰略的大致均衡，國軍不必爲了反擊中共緊急的進攻而備戰，乃得以從事以美國援助爲主體的軍事現代化方案。因此在這個階段的國際環境在初期是非常危急的，若無韓戰的發生，美國可能就會坐視台灣遭受中共的侵犯。這個階段的國防目標，一方面要鞏固中華民國最後一塊反共復國基地，一方面在蔣介石總統的理念堅持下，更要積極準備反攻大陸的軍事行動。當時的國防體制也針對大陸失敗的經驗，予以修正與改進。但在八二三砲戰之後，中華民國政府除保有「自衛上的權利」外，基本上，放棄了對中共採取攻勢性的武力。因此「全力反攻大陸」變成「三分軍事，七分政治」，外交上則仍堅持「漢賊不兩立」之零和模式。

（二）、短暫的反攻，長期的備戰階段（1960-1978）

這個時期的國際環境背景是中共成爲美國東亞體系的不穩定因素，除了在1950年代中共參與韓戰，並發動兩次台海危機之外，在這個時期，中共還援助北越積極向南擴張，並積極支持東南亞國家之共黨叛亂活動。由於中美之間防禦條約的簽訂，台灣雖然面臨中共的武力威脅，但是政局日趨穩定，經濟也開始起飛。然而此時，東亞體系也開始質變，主要原因在於中蘇共交惡，美國因介入越戰導致國力衰退與孤立主義（Isolationism）的抬頭。尼克遜總統上台後，先是在關島提出尼克遜主義，表明要減少介入東亞事務，繼而推動以美國、西歐、日本、蘇聯、及中共爲主的五極權力平衡體系。在對抗蘇聯的共同利益考量之下，美國則開始尋求與中共之和解，使民主對抗共產意識型態之爭開始模糊。

在國內情勢方面，經歷古寧頭與八二三砲戰之後，在美國的保護之下，台灣的安全更加鞏固。金門砲戰後經濟開始起飛，工商快速發展，政治亦趨穩定。民國51年當時中國大陸面臨嚴重經濟困境，導致大陸飢荒、難民潮湧入香港等，國軍曾準備發動軍隊，利用可能出現的叛亂，反攻大陸。中共也曾調派部隊進入福建，預加防範。但這項行動爲美國甘迺迪政府所阻止，當時美國透過公開場合以及華沙會談的管道告知中共，美國反對在該地區使用武力，同時亦不會支持國軍的任何行動。爾後中國大陸爆發文化大革命，情勢更加混亂，國軍仍無法被允許揮軍西進，只得繼續加強備戰工作。

一九七一年台灣退出聯合國後，外交受挫，才開始推展重視實質關係的外交。在台灣遭受外交上連番打擊時，中共趁此機會大力向台灣宣傳和平統一的論調，而面對這些壓力，台灣的反應則是明確的採行不與中共妥協的立場。一九七七年，蔣經國以執政黨主席身份強調不與中共進行談判與接觸，一九七九年時更進一步重申不接觸、不談判、不妥協的「三不政策」，面對中共，不能接觸也沒有妥協的餘地。然而，由於七〇年代台灣外交的黑暗期，雖經濟上蓬勃發展，但政治上、外交上卻幾乎被國際間視之爲「亞細亞的孤兒」，國民對政府失去信心，造成台獨聲浪高漲。

（三）、和平對峙、攻守一體階段（1978-1990）

民國 67 年美國卡特政府宣佈與我斷交，中美斷交之後，美國第七艦隊隨後亦在民國 68 年撤離；當時的國際環境，由於中共與美國的關係正常化，所有美國援助撤回，台灣正處孤立無援的狀態。使中華民國失去強有力的支持，不得不完全放棄以軍事手段達到反攻大陸的目的。民國七十年中國國民黨十二全會通過了「貫徹以三民主義統一中國案」，宣布以和平方式統一中國。¹⁷

民國 71 年雷根政府在中共的壓力之下，與中共簽訂「八一七公報」，限制了對台軍售的質與量。政府在國防政策上更因此展開較大幅度的調整，首先放棄以往多兵即強的觀念，轉而強調重質不重量的精兵政策，並試圖強化自主性的國防工業，積極致力於武器裝備的現代化與自主化。在此一時期裡，政府對中共仍採三不政策，而採三不政策的解釋則是為維護國家安全、社會安定而採此臨時手段，目標即是以三民主義統一中國，使大陸人民共享自由民主均富繁榮的生活。此時期的台灣當局，由於總體情勢的弱勢，在心理上已漸漸顯出偏安的心態，政治上拒絕中共的政治談判和平統一的攻勢，軍事上則嚇阻中共武力犯台。

在中共威脅方面，鄧小平在中共十一屆三中全會後重新掌握政權，並開始中國大陸的改革開放，對軍隊也開始整頓，以肅清文革對軍隊的影響，並開展共軍八〇年代國防現代化的工作，積極對台灣展開各項和平統一的統戰工作。

當時的國內環境，亦正處在風雨飄搖時期，民國 69 年的美麗島事件，雖因動用憲兵未使事態擴大，卻造成黨外人士及後來民進黨民意代表對軍隊國家化的質疑，進而形成對國防事務的嚴格監督，促成軍隊必須重視民意的反應，使軍隊加速的進步。

在國防政策方面，我國的國防政策是精兵政策和攻守一體，在戰略指導方面，現階段是戰略守勢。就守勢戰略而言，防守台灣海峽，首先要注重防空，制空及制海能力，我國採取精兵政策，對中共的戰略已經由攻勢作戰轉到守勢作

¹⁷行政院陸委會編，大陸政策重要聲明及文件（台北：行政院陸委會，民國八十年十二月），頁 1-5。

戰，但仍是攻守一體。亦即在國防上是守勢戰略，在政治上則是攻勢戰略。當時國軍防衛作戰的戰略構想是「戰略持久，戰術速決」。所謂戰略持久，就是我們復興基地要始終有能力拒止任何敵人的武力進犯或對內部的滲透、分化、顛覆，要始終能夠保持安定繁榮和進步，要以這個安定繁榮進步的基地，發揮對敵人政治作戰的效能，這就是我們現階段的國防政策，也就是軍事是守勢，政治是攻勢，要以軍事上守勢作戰的成果，來支持政治上的攻勢作戰，三軍的作戰整備，首先要著眼的就是如何做到戰略持久。

在軍事戰略方面，在於增進制空作戰持久力，提高飛機性能、數量；增加防空飛彈數量；保存空軍戰力於地下諸設施；並強調制空作戰的以寡擊眾。在制海作戰方面，以近海海軍無絕對空優下海軍為基礎而策定，強調以空制海、以陸制海、以海制海。海軍建軍應以飛、潛、快及掃布雷作戰為主，水面作戰的大型艦隻及面對面飛彈不宜過多，亦即海軍建軍要以小吃大為原則。反登陸作戰則講求「戰略持久、戰術速決」，依內線作戰、「灘岸決戰」，殲滅犯敵於水際、灘頭及陣地內。

（四）、民間交流期、防衛固守階段（1988-2003）

一九八七年底，台灣當局宣布在反共國策與光復國土目標不變，確保國家安全防制中共統戰，及基於傳統倫理及人道立場之原則下允許國民赴大陸探親，從此結束兩岸四十年來的隔絕狀態，為兩岸開啓互動的契機。¹⁸

一九八九年中共政權因六四天安門事變而使其在國際間極力保持良好的形象遭受嚴重打擊，國際地位驟降，美、日等國的經濟抵制使得中共的「改革開放」受到波及。而台灣方面則由於憲政改革、「國統綱領」的提出及台灣經驗所展現的經濟成果，與中共相形之下是更加受國際社會肯定，因此在此時期，台灣的大陸政策可謂攻勢多於守勢。此後的幾年，台灣由於來自中共方面的壓力降低，因此台灣方面乃致力於務實外交的推動，包括連續幾年推動加入聯合國，到一九九

¹⁸ 行政院陸委會編，台海兩岸關係說明書（台北：行政院陸委會，民國八十三年七月），頁 21。

五年李登輝訪美、接著行政院長連戰訪歐的外交出擊，正是台灣方面極力要突破中共外交圍堵，以增加對抗中共的籌碼的具體作為。而這也確實令中共感受到相當強烈的刺激，也因此兩岸的交流在近白熱化的時候，但由於中共的文攻武嚇而立即陷入僵局。

台灣之大陸政策的政策思維，是運用國際和解趨勢的契機，通過建立兩岸關係由全盤性對抗走向民主統一的過渡，過渡時期維持兩岸「和平穩定競爭」，以促進大陸地區的民主化。因此大陸政策的策略利益在於以時間換取空間，在對等競爭中開拓國際空間，施展內部政經建設，尋求多元平衡下的國家安全。而從嚇阻戰略的角度來看，為求達到這些目標，以本身軍事力量的提昇，乃成為台灣當局最有效的執行手段。

這個階段的全般戰略構想乃依照「防衛固守」、「有效嚇阻」之政策指導，積極籌建武力，以確保台海安全，並依「戰略持久」、「戰術速決」之指導，集中運用三軍兵力，藉制空、制海、反登陸的方式，攻擊來犯之敵。雖然名詞不同，這個階段的戰略構想，實質上與上階段差異不大，但在其他政策上，可說是我國國防政策變動最大的時期，並且在國防事務上有許多創新的做法；從陳履安、孫震二位文人擔任國防部長；國防政策的透明化—國防白皮書的發表；民國 81 年擴大招收女性軍士官在軍隊服役；進行重大變革的精實案；重大軍售如先進戰機、軍艦的開花結果、國防部智庫的成立，及最近國防法及國防部組織法的通過等，成為我國國防政策的突破發展期。

在此階段對我國家安全最大的威脅仍為中共的武力侵犯，而抗拒此種威脅，保障國家安全仍為當前國防最重要的課題。從解嚴至開放大陸探親之後，兩岸關係不再箭拔弩張，文化交流的日益密切，更使兩岸關係日趨和緩。中共亦利用冷戰時期結束後，國際局勢的和緩，專心致力改革開放，展現開放心胸，企圖吸引外資至中國大陸投資。但從李總統赴美訪問母校康乃爾大學之後，在中共高層的猜疑，中國大陸內部民族主義興起，共軍強硬表態的情況下，兩岸之間脆弱的互信基礎，迅速瓦解，緊張情勢頓時升高，中共的飛彈試射與軍事演習，不僅深化

了兩岸之間的緊張關係，也使我國國防政策產生重大轉折。

這個階段初期，我國國防政策大致延續郝柏村時代的既定政策，但隨著民意代表的全面改選，民間對國防事務監督的呼聲越來越高，也間接促成國防政策的演變；民國 84 年台海危機之前，國軍對於中共的犯台時機及其犯台可能行動，均有深入與透徹的分析，但一般都認為共軍犯台之風險成本尚未達到其要求，而且當前政治環境和條件尚未成熟，所以未有所行動。在經歷民國 84 年及民國 85 年的台海危機之後，大家才發現戰爭的爆發已經近在咫尺，才重新審視以往國防政策與戰略，是否足以因應可能發生的戰爭。這段期間國防政策的變化有下列數項：

1、軍購政策的制度化

原本受到美國八一七公報的影響，我國軍售受到很大的限制。但是隨著國軍在國防自主化的努力，我國經濟實力的提昇，以及無邦交國家對我軍售採取較開放的態度，使我國對外採購武器的管道多元化發展，亦使武器質量相對提昇。為求軍購制度的健全，為此國防部不僅制定了切合時宜的相關法令，更成立軍事採購局，辦理五千萬元以上之購案。在新修正的國防部組織法中，將軍事採購局轉型為軍備局，以期能像法國軍備局一樣，所產生的功能，不只是讓三軍採購程序趨於合理，建立有效戰力，也使得不論是國營、民營等相關工業，有政府完整的一貫規劃，而在市場取得有力競爭地位。

2、人力與兵力結構的精簡

此一時期除了武器裝備的現代化有所成果外，人力與兵力的精簡亦是重大的變革。原來由於人口政策與家庭計畫的成功，使役男來源不足以滿足國軍部隊編制員額的需求，如民國 83 年總員額有十九萬八千餘人，但每年僅十四萬合格役男人數，明顯不敷兵力結構的編制需求。於是國軍開始各項精簡人力與兵力結構的工作，除了簡併高司幕僚執掌，釋出非直接發揮戰力單位之外，並尋求以擴大招募女性軍士官及特殊體型士兵來作為替代人力。另外裁減警備總部改設海巡部，抽調陸軍部分人力改隸海巡部、精簡高層充實基層等，舒緩了兵源不足的困

境。最後精實案的實施，將原有師級部隊改爲聯兵旅，不但減少編制員額的需求，更強化了部隊戰力，促進部隊靈活的指揮運用。

3、國防組織的確立

我國憲法第一三七條規定「國防之組織以法律定之」；行政院在民國 41 年及 43 年時就已分別草擬「國防組織法草案修正案」送立法院審議，但因部分重大議題未獲共識，被擱置後，立法工作便沒有進展。但是其子法「國防部組織法」與「國防部參謀本部組織法」卻分別於民國 59 年與民國 67 年完成立法程序，形成母法未定，子法先行的情形。

長久以來，我國實行軍政、軍令二元化，參謀總長承總統之令統合軍政軍令，並透過軍事會談將軍政事務由國防部長納入行政體系運作，參謀本部主管 90% 以上的國防預算及三軍所有人員與武器裝備，形成實質上的國防部，卻又不用到立法院報告，無法由民意機關監督。因爲現代國防問題實非軍事層次所能完全涵蓋，而國防組織尙有其他上層決策機構，故爲了貫徹憲法精神，合乎民主常規，訂立一部合乎國情需要的國防法及國防組織法，就成爲迫切之舉。終於在今年民國 89 年的 1 月 16 日凌晨，立法院通過國防法與國防組織法，使軍政、軍令一元化能夠落實，進而確立文人領軍的觀念，也加深了國防部長綜理全般國防事務的職權，不再有「國防部長及參謀總長誰比較大」的問題，將過去疊床架屋的國軍組織體系予以扁平化，更能建構精實的國防武力。

4、飛彈防衛成爲優先考量

以往對未來兵力目標規劃的方向大致是依照制空、制海、反登陸三個方向進行：在制空作戰方面，主要是運用自製或採購之高性能戰機，和增購空中預警機與各式機載武器系統，配合強網計畫的完成，結合地面防空飛彈系統的更新，達到戰管自動化、防空整體化的目標。

在制海方面，按計畫建造與採購二代艦；如飛彈巡防艦、飛彈巡邏艦與近岸巡邏艦，並租借諾克斯巡防艦，增購潛艦與岸置攻船飛彈，使艦艇武器飛彈化、指揮管制自動化、反潛作戰立體化，達到強化反封鎖作戰能力的目標。

在反登陸方面，則是更新地面部隊基本武器裝備以及指、管、通、情、電子作戰設施，完成戰車生產與採購，利用攻擊直昇機與戰搜直昇機，使反登陸作戰達到機動化、立體化、自動化的目標。由於新一代武器系統陸續成軍服役，使我國在制空、制海作戰方面，與共軍比較，在數年內仍具優勢，加上共軍僅能遂行兩個師的正規登陸下，後遺症較小，威嚇作用較大的飛彈攻擊，將是中共可能採取的手段。中共在民國 84 年 7 月的飛彈試射，不但暴露了我國不但缺少足以與東風十五抗衡的飛彈，更缺少防衛的能力。因為這兩次飛彈試射，明顯的是在封鎖海空重要的通路，以打擊台灣的經濟與金融市場。

中共飛彈試射的行動，催化了台灣對飛彈防衛的需求，雖然初期仍有飛彈防衛是錢坑的疑慮，但在李總統的支持與國際戰略的考量下，台灣飛彈防衛(Theater Missile Defence, TMD) 乃成爲目前軍售最急欲爭取的項目。

近十年來，我國在「防衛固守」的政策下，爲確保空優與制海所需的各項軍備，雖已陸續落實完成，但民國 85 年飛彈危機後，已經暴露了我國在飛彈防衛上的盲點，使反制中共飛彈的攻擊，成爲我國防衛作戰的弱點。如果我國能夠建構屬於自己的飛彈防衛系統，將使國防安全多了一層保障；更有助於國人對國家安全的信心，降低對中共飛彈威脅產生的心理衝擊。而花在飛彈防衛上的經費，有可能排擠原有制空、制海、反登陸的預算。飛彈防衛優先在民意與政治的雙重考量下，成爲世紀末最受注目的國防政策。

第三節 國家安全戰略我們應有之作為

兩岸間意識型態與政治制度之迥異，加上領導階層主觀認知之差距，統獨問題一直是兩岸安全上的潛在威脅，「民族自決」曾經成爲「時代精神」，「民族自決」普遍化有助於加強各區域與世界的和平。然而近幾年來，追求「民族自決」的舉動反而成爲武力衝突與破壞和平。台灣不論是在歷史背景、經濟自主條件和回饋國際社會能力等各方面，台灣均具備依據住民「人民自決」的獨立國家的條件，但是唯一阻礙台灣在國際法上行使「民族自決」，便是來自中共武力恫嚇的反對。中國大陸在經濟上雖然採取改革開放路線，但在政治上依然堅持一黨專政，其對外政策可以說是行使單邊主義（unilateralism）。也就是說，對外政策不像對外經濟採取接受國際規則的妥協主義。另外在因應民族問題上，中共堅持「中華民族」主義，對於當今民族自決的理念（分離主義的獨立訴求）強烈地反對。似乎也不接受世界上認爲未來解決民族自決問題的「尊重少數民族的權利以及承認給予完全自治」的處理原則。主張民族問題是「內政問題」，表現「以武力解決」的強烈態度。

「生存與發展」是國家存在所必須面對及解決的基本課題，也是如何消弭化解「威脅」的主要策略考量。國防政策對一個國家而言，是一個建軍的指導思想；是國家最高當局對國家武裝力量建設和使用的指導，甚至也會成爲與國防相關的政治、經濟、科技、文化、外交等各方面活動的基本準則。國防政策制定，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、民情等因素。杭廷頓（Samuel Huntington）亦認爲國防政策猶如羅馬的兩面神（Janus），與國際及國內政治都有密切關係。故國防政策應觸及國際政經環境所產生的威脅，而以國內與國家環境來加以回應，在某些國家國防政策與國家安全政策近乎是一同義字。

一、臺灣現階段之大陸政策

中華民國政府大陸政策的核心是善意和解、積極合作與永久和平。具體而言，以追求建立兩岸間和平穩定的關係爲目的，透過對話與交流，排除政治上的爭議與歧見，以促成兩岸關係的正常化。在維護國家安全、對等地位的條件下，

以善意營造合作條件，積極開展兩岸間各層面的互動，以達互利互惠、共有共榮的目標。

化解敵意、建立互信，為建構兩岸長期穩定和平的互動架構奠定基礎，兩岸政治立場的分歧是長期以來存在的現實，不是短時間能夠化解、消弭。大陸當局以其片面的政治主張做為兩岸對話與互動的前提條件，以致制度化的對話與溝通機制、管道無法正常運作，雙方的交流往來，也受到不必要的干擾，這是兩岸關係僵滯的主要原因。此外，「武力犯臺」仍是大陸當局對我方威嚇的手段，民國八十九年十月中旬大陸當局發布的國防白皮書，以蠻橫的語調宣示其對臺動武的「三個如果」，這種傷害臺灣人民感情，不利於兩岸關係的作法，實是雙方關係正常化的主要障礙。

有關我國的安全政策方面，後冷戰時期在確保台灣安全的前提下，大陸政策方面：在「一個分治的中國」現狀中，秉持和平、對等、互惠及理性的原則，尋求國家統一；外交政策方面：「務實外交」的精神就是突破中共「一個中國的封鎖」除尋求國際空間的突破，並積極尋求加入國際組織，增加與各國合作機會，謀求國際的支持；國防政策方面：採取「有效嚇阻、防衛固守」的戰略，防範中共武力的進犯，確保台灣安全；經貿政策方面：以建立亞太營運中心為目標，推動經貿國際化之政策、加速國家建設，擴大內需藉以分散我國經貿過度集中於大陸市場。未來，我國仍持續本著台灣安全優先的前提，持續國家安全政策的推展，以維護中華民國的生存、發展與尊嚴。

二、臺灣現階段之防衛政策

我國軍事戰略因應國家戰略環境，於解嚴後調整為「有效嚇阻、防衛固守」，前者為政治宣示，強調對現有管轄的領土寸土必爭、寸土必守，後者為軍事計畫的軸心，專注於建立一支精實而「難以消受」的軍力嚇阻敵之侵犯。基本上國軍採取的是一種守勢的防禦作為，即史耐德所稱的「防衛的嚇阻」，於敵強行進攻時，藉一連串的防禦作為，使敵進攻無法得逞；因此，嚴格而言，我國的軍事戰略構想並非建立在「嚇阻敵人避免發動戰爭」的基礎上，且依據嚇阻理論，嚇阻

的要件及特徵有下列:

- (一)、成本及風險超過利益，使入侵者感到得不償失。
- (二)、成本利益及風險的評估必須相當準確，且必須絕對理性。
- (三)、嚇阻與被嚇阻兩方之間，實力必須概等或以大對小。
- (四)、嚇阻失效時，有不惜一戰之決心，且有勝利之絕對把握。
- (五)、嚇阻者之能力應有毀滅性之保證。

前二項情況係針對被嚇阻者(中共)而言，然我方卻無法確信中共對戰爭觀之解讀是否真能理性，後三項則為針對嚇阻者(我方)而言，然此等特徵我方若不符合，則難有把握，因此傳統的嚇阻理論對我而言，均不符合，亦因此無法達到嚇阻之效果，如中共台海飛彈試射，即為我方嚇阻失效之實例。主要為中共在軍事上具有壓倒性的優勢，可以自由的選擇軍事行動之作為，而我國現有之軍備力量欠缺攻勢的反擊能力，對中共並不具有嚇阻戰爭之心理作用。

「有效嚇阻」內涵如因國軍武器之受限而被迫採取純守勢的防禦作為的「防衛的嚇阻」，就理論言，是無法達到嚇阻之效果，然將「有效嚇阻」當做建軍目標，或可獲得較佳詮釋，即俟建立具有相當之攻勢反擊力量後，可攻、防兼備，戰略構想雖仍為守勢，反擊能力亦有不逮，但起碼戰略態勢由劣勢趨為概等，會使對方於進行軍事行動前認真、理性的評估得失，而達某種程度之嚇阻作用。

冷戰結束後，各國致力於經濟發展，以提升綜合國力，對局部衝突與戰爭，均力求在短時間內解決，因此「高科技局部有限戰爭」已為現階段各先進國家之作戰指導思想。科技局部戰爭」的特性後，其作戰思想特別中共之國防戰略思想亦已朝此方向發展，將「積極防禦」調整為「近海防禦」，同時為打贏「高科技局部戰爭」而積極朝「不對稱戰爭」之軍備努力建軍中。中共高科技局部戰爭之作戰構想與手段係於作戰初期，以高科技之軟、硬殺武器，利用遠程投射方式，對敵重要戰略目標作縱深精準打擊，迅速瓦解、癱瘓敵之 C4ISR 系統及三軍有生戰力，在有利條件下結束戰爭，達成國家目標。

中共在強調與重視「初戰及決戰」的觀念，即於戰爭初期以優勢之攻勢作為

獲取決定性戰果，為爾後作戰奠定勝利的基礎，面對中共「初戰及決戰」的作戰思想，我必須妥為因應，並有必要重新思考我防衛作戰的構想。

從嚇阻之理論學理分析，我國以現有之軍備力量及各種主客觀環境因素影響，對中共並不具有「嚇阻」之條件，主要為無反擊報復能力懲罰對方使其「無法承受」(有如一個小孩對抗一個巨人)，僅能於其武力進襲時，對其進襲兵力實施攻擊，削弱中共進犯戰力，使其半途叫停；因此，以我國之能力與作為倒可以「毒蠍」或「刺蝟」為比喻，雖無法讓對方致命，但起碼讓對方受傷而難以復原。

三、維護國家安全我應有之作為

面對後冷戰時期，多變的國際局勢及不確定兩岸關係，我國家安全戰略，必須兼顧國家安全與國際安全，積極推展有利我國之國際大環境，審慎評估我們在亞太地區及世界之政經地位，並運用台灣地緣戰略優勢，走入國際社會，提昇國際地位，為中華民國爭取較大空間。¹⁹在國家安全、兩岸關係與國際安全多重考量下，我應有以下之具體作為：

(一)、在政治上：

首須落實務實外交。所謂「務實」是以實質利益取代「國家承認」，其具體做法無外加強非政治性，如經貿、文化、學術交流等。唯基於以往經驗，中共乃為我國推展「務實」外交的最大阻力，故為落實「務實」外交，就必須先排除中共的阻力，其做法如下：1、使中共了解「務實」外交，並不等於製造「兩個中國」，也無損於中國的統一，中國統一的基礎，是建立在雙方政治體制與社會發展的差距能否拉近。²⁰2、先設法進入非聯合國系列的非政府組織，或一些次要的國際政府間組織。對於聯合國系列的國際組織，或中共已加入的組織，則爭取以觀察員的諮詢地位參與，藉以爭取國際支持。3、以經濟實力提昇政治地位。4、提倡區域合作理念，倡組亞洲經濟共同體。5、善於運用國際相互依存理念，始

¹⁹劉榮傳，〈研析地緣戰略對國家安全之影響〉，跨世紀國家安全與軍事戰略學術研討會，國防大學主辦，民88年12月8日。

²⁰張京萊，〈從國家安全觀點論後冷戰時期亞太地區情勢〉，後冷戰時期亞太戰略情勢展望研討會，三軍大學兵研所與淡大國際事務與戰略研究所合辦，民82年5月。

能憑藉經貿實力展露頭角。²¹

(二)、在經濟上：

雖然實質利益已逐漸取代意識型態，成為國家對外政策取向主要因素，有助於我們經濟發展，及提昇在其他國家心目中的地位，在亞太地區由於日本經濟實力遠超我國，南韓長期與我國處於競爭地位，因此，對東南亞國家經貿不具「不平衡依賴」關係，所能產生的影響力必極有限。更何況中共不斷以政治手段及「廣大市場」為餌，打擊我們與南韓、日本的經貿關係。因此，我國除必須加速調整工業結構，發展高科技產品外，應力促「區域經濟合作」的儘早實現，以持續經濟成長，厚植國力。

(三)、在心理上：

首須教育國人，使正確認識國際間對我國的評價，及國家前途之所在，以強化「國家意識」，消除「國家認同」爭議，以決策「透明化」，政策「民意化」，爭取全民對政府施政的支持與向心。²²

(四)、在軍事上：

除應樹立「全民國防」的正確觀念外，同時善用美、日重視台灣地緣戰略價值的有利態勢，尋求與美日兩國加強合作關係，引進嶄新軍事觀念，用以提昇本身的軍事效能與作戰能力。同時應廢續目前的做法，藉由「信任建立措施」降低兩岸緊張情勢。不論未來美國戰略選項為何，東亞戰略格局如何演變，我國皆須建立必要的防禦能力，以實力維繫台海水域的和平穩定，力求以和平方式解決兩岸分歧，誠如古希臘人指稱的：「欲求和平，必須準備戰爭」。²³

四、提昇軍事力量增強嚇阻效益

國防政策對一個國家而言，是一個建軍的指導思想；是國家對國防武力建設

²¹段國基，〈展望中華民國在亞太地區之戰略地位〉，後冷戰時期亞太戰略情勢展望研討，三軍大學兵研所與淡大國際事務與戰略研究所合辦，民 82 年 5 月。

²²張京萊，〈從國家安全觀點論後冷戰時期亞太地區情勢〉，後冷戰時期亞太戰略情勢展望研討會，三軍大學兵研所與淡大國際事務與戰略研究所合辦，民 82 年 5 月。

²³陳必照，《美國國防戰略調整與我國國防安全》，「美國國防戰略檢討與未來台海安全」座談會。

和使用的指導，也會影響與國防相關的政治、經濟、科技、文化、外交等各方面的活動，戰時國防政策可能成爲一個國家的主要施政方針。所以說國防政策就是政府保障國家安全所採取的行動路線與指導原則。國防政策制定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、民情等等的因素。故一個國家國防政策的內容應該包括：國防建設的指導思想和要求，國防建設的目標，國防武裝力量的建設，國防領導體制，國防外交政策等。

軍事力量的提昇，事實上正是台灣嚇阻中共武力犯台的戰略中極爲重要的一環（可信的第一擊能力）。武力即使不是權力唯一的表現方式，它卻絕對是權力最原始的表徵。台灣方面所努力的軍事力量的提昇，並非是要推崇軍事主義的拜物迷信，或企圖尋求絕對的質量優勢，而是在追求一種不引發敵意的嚇阻能力與優勢。國防是國家安全的保障與基石，建軍備戰目的旨在嚇阻戰爭，並於嚇阻失效後有效防禦，使敵無法得逞。

中共在國防現代化後軍事能力已大幅提升，美國五角大廈一分新近完成的內部研究報告預測，台海衝突可能在未來五至十年內發生，而且中共人民解放軍設計運用整體空間戰力，以奇襲方式在四十八小時內對台灣發動恫嚇式攻擊，在國際作出回應之前，逼迫台灣坐上統一談判桌。²⁴ 面對中共對兩岸統一問題之急迫感，我建軍備戰腳步應再加快，期能確保國家生存與安全。

國軍自「精實案」實施，新一代兵力編成及武器裝備持續獲得更新後，咸認已具「主動」戰略條件，有能力遂行反制作戰，且可獲致一定程度之嚇阻效果。戰略構想亦調整爲「有效嚇阻、防衛固守」，並積極規劃及建立「小而精」、「反應快」、「高效率」之現代化部隊及有效嚇阻武力。

依據國軍軍語辭典，有效嚇阻爲「確實使敵人害怕我報復之結果，而確定其不敢採取侵略行動」。防衛固守乃指「係遭受對方攻擊時才行使之防衛力量，其

²⁴國防部「國防部告書」編撰小組，中華民國八十九年國防報告書，國防部，台北，89年，64頁。

防衛力量之行使，僅以防衛所需最小限度爲止；而所持之防衛武力，亦限於確保領土之完整爲目的，乃採取被動的防衛戰略態勢」。²⁵

對照於杭廷頓所強調防衛性嚇阻（deterrence by defense）「報復效能」在於：一、快速否定敵人攻擊；二、直接攻擊侵略者具有高度價值的目標；三、有能力且有高度意志貫徹報復的決心。得知，即使防衛作戰在成功戰略運用或注入報復元素後，可以產生「準嚇阻」功效。然而，必須要強調的是消極中兼具「積極」的戰略思想與作爲，才能將嚇阻能力發揮效用。

國軍在「有效嚇阻、防衛固守」戰略構想指導下，堅持「不懼戰、不畏戰」原則，在臺灣海峽天塹障礙，藉監偵手段掌握敵軍動態，若敵不計代價，則依「戰略持久、戰術速決」之用兵指導，以聯合「制空、制海、反登陸」及「資訊、電子戰」等「有效防衛」作戰手段，統合運用三軍兵、火力，並動員全民力量遂行總體作戰，殲滅來犯敵軍，以確保台海和平及國家安全。在面對中國大陸導彈攻擊威脅下，則併用消極之被動防禦與積極的主動攔截手段，區分期程、重點，建立全面的飛彈防禦系統。以攻擊威脅才會受到影響，全然的防禦方式，或者無嚇阻式攻擊威脅，可能對這些政權無足夠的說服作用，除非連帶有攻擊行動的額外懲罰。也就是說，在整個戰略的架構底下，我們應該強調「攻擊是最好的防衛」以呼應有效嚇阻。以飛彈防禦系統而言，美國和以色列都是先有報復攻擊能力以嚇阻敵人攻擊後，再部署能夠在戰爭時防止本國軍民傷亡的飛彈系統。

台灣在沒有「以戰止戰」的報復作爲前，即使完成防禦飛彈的部署，其仍是消極的「戰略守勢」軍事政策下的產物。一個長期在敵人動武威嚇下的國家，其究竟應該憑藉海峽天險採取純粹守勢之防衛，還是在「有效嚇阻」的指導下，充實嚇阻戰力，採行更積極的措施，是值得我們認真思索的。

台灣本島受大陸東南沿海之陸地包圍，與敵僅一水之隔，戰略預警時間極短，就軍事戰略言，屬內線作戰環境，但無內線作戰之利，對防衛作戰用兵形成

²⁵ Huntington, *Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe* p.p.37-40。轉註自陳偉華，〈建構臺灣防衛性嚇阻戰略之研究〉，《戰略與國際研究》，3卷4期（民國90年10月），頁86。

極不利因素，易為敵所乘。且四面環海，海空補給線易遭敵封鎖、阻斷，不利我遂行長期之防衛作戰，就全般戰略態勢言，我方顯居劣勢，另台灣地形南北狹長，東西短窄，全島幅員狹小，且國防戰略資源及外力支援有限，不利戰略持久，而城鄉都會及經濟、工業重鎮均位於西部沿海平原地區，為我戰時作戰資源及戰爭潛力所在，就國家戰略言，不容遭敵攻擊破壞，因此，極不適合境內作戰。

就現代戰爭要求言，島國欲確保國家安全，必須建立強大嚇阻態勢之能力，始能卻敵進犯企圖；提高嚇阻門檻，可迫使敵軍事進襲困難並付出代價。提高嚇阻門檻之軍備，必須含有攻勢性的攻擊武器在內（可信的第一擊能力），期能對敵行縱深打擊，有效摧毀敵進襲戰力，進而掌握戰場主動權，遏阻敵軍事進犯。

目前全球各國致力經濟發展之際，紛紛修正國防戰略思想，並採用境外作戰觀念，以避免戰爭禍及國土，破壞國家建設。如美、俄之「前進部署」、日本之「週邊事態」、中共之「近海防禦」、以色列之「攻勢打擊」等，其手段皆係以攻勢之投射兵力，於衝突爆發時迅速打擊威脅源，遏止敵之企圖，掌握戰場主動權，期於有利條件下結束衝突及危機，大國如此，小國更須如此。

海島國家的防衛作戰多受島嶼地形因素限制，尤其是幅員狹小，縱深短淺之國家更甚，如果一旦嚇阻失敗發生戰爭，而戰爭又發生在島內，則不但對國家的發展造成莫大的損害，同時對軍事上亦極為不利，理想的戰略是打一場境外作戰，設法將衝突的範圍侷限在敵境，這種攻勢的作為極符合幅員狹小的國家，以色列的國防戰略思想即是如此。以色列面臨週邊阿拉伯鄰國之威脅，其嚇阻戰爭之發生在軍事戰略上多採積極手段及攻勢作為，我國的國家環境及國家安全威脅多處類似以色列，其生存之道極可供我之參考。

基本上，以色列在國防戰略上採取的是使敵人深信不疑的嚇阻力來預防戰爭，但在嚇阻無效被迫應戰時，則採取迅速和具決定性的攻勢作為，贏得勝利。而為了能達成目標，以色列深信，擁有一支最具攻勢型的傳統部隊，一高效率的

現代化空軍，是最佳的方法。²⁶

就現代戰爭言，制空權掌握已為戰爭勝利先決條件，失去制空權無疑將輸掉戰爭，因此，戰爭全程攻守兩方均將致力爭取。然制空權之獲得必須以攻勢作為爭取，亦即須以攻勢、主動、積極之作為對敵之空軍基地及相關設施實施攻擊，將敵空中投射武力之有生戰力摧毀於地面始能獲得；守勢之防衛僅能逐次削弱空中進襲之敵，然卻無法終止敵之攻勢作為，且攻者易攻，可主動選擇攻擊時機與作為，而守者難防，將被迫不斷消耗武器彈藥及持續戰力，對外力支援有限之國家極為不利。以我國現階段之國防研發能力，已可選擇性發展具遠程投射的報復反擊武器，發展該等武器雖然不見得就可嚇阻戰爭，但卻可使敵認真的思考發動戰爭的代價，而尋求戰爭以外的手段來解決衝突，建立額外的軍力雖然耗費國家資源，但「不論嚇阻如何昂貴，總比戰爭廉價。」

基於前述說明，為能有效嚇阻中共之進犯企圖，國軍防衛作戰戰略構想，應建立孔恩「第一型的嚇阻」之嚇阻能力，當中共欲進行侵犯前的預警時期，擁有充足的「第一擊」實力時將可增強嚇阻效力，避免本身領土遭受攻擊。

第四節 小結

從本文的探討可以發現，戰略環境對「安全研究」產生重大影響，國與國間

²⁶國防部史編局譯印，《以色列軍事準則中的攻勢與守勢作戰》（台北：史編局，2001年10月），頁44

的衝突因子，隨著高科技的發展，大量毀滅性武器的發明，及聯合國集體安全機制仍無法處理所有爭端，因此，安全研究更有其急迫性，同時也更走向理論與實務結合的趨勢，因而「安全」的內涵與外延不斷擴大，不再局限於軍事領域，而是逐步延伸到政治、經濟、科技、文化、環境領域，但國家安全研究仍為安全研究的中心。

國家安全政策研究的議題範圍相當廣泛，在本章文中有關中華民國國家安全戰略與政策的內涵僅限於國防、經濟、外交及大陸政策等四個方面，對其他「安全研究」的內容如環保、文化、核武擴散等面向，限於本文主題與學生能力，無法加以深入的探討是本研究缺憾之處。

有關我國的安全戰略與政策方面，現階段在確保台灣安全的前提下，我國國家安全政策的主軸為：大陸政策方面：在「一個分治的中國」現狀中，秉持和平、對等、互惠及理性的原則，尋求國家統一；外交政策方面：「務實外交」的精神就是突破中共「一個中國」的封鎖，除尋求國際空間的突破，並積極尋求加入國際組織，增加與各國合作機會，謀求國際的支持，國防政策方面：採取「有效嚇阻、防衛固守」的戰略，防範中共武力的進犯，確保台灣安全。未來，我國仍持續本著台灣安全優先的前提，持續國家安全政策的推展，以維護中華民國的生存、發展與尊嚴。有關重點如下：

一、兩岸關係努力朝良性發展

任何大陸政策與兩岸關係的制定，都要考慮到台灣二千三百萬同胞的安全和福祉，要落實在以自由、民主、均富統一中國的長遠目標上。我國國統綱領中，「一個國家，兩個對等政治實體」的主張，是基於兩岸分裂分治的事實，合理定位兩岸關係的現狀。無疑的，兩岸關係是影響臺灣兩千三百萬人生存與發展的重要關鍵，儘管兩岸關係中仍然存在有許多不確定的因素，但大陸政策就是要優先保障臺灣地區民眾的利益，努力追求最大的安全與更廣的發展空間。大陸政策和兩岸關係是互動的，我們雖然通過，「國家統一綱領」其立意絕不是一廂情願，一頭栽進中共統戰的陷阱，如果中共仍不放棄武力犯台，繼續對我排斥孤立，我們

也要做到適當的管制約束，以維護我國的最大利益。

二、落實國防建設，加強全民心防，以確保國家安全

我國的軍事戰略仍將採守勢戰略，而能否成功嚇阻中共可能發動的侵略攻擊，取決於未來能否持續取得現代化的武器、技術與裝備，以及台灣關於增添兵員，維繫專技人員規模、保持有效的後勤支援體系等結構性問題的因應處理能力。我國的國家安全絕不能建構在中共的善意或放棄武力犯台之上，只有建立足以自衛的國防武力，才是國家安全最可靠的保證。因此，我們雖無意與中共競逐軍備，但也不能自滿於新一代兵力，必須持續加強國防力量，才能避免武力衝突，進而使兩岸關係走向和平統一的正軌。事實上中共對台的武力恫嚇，乃為其「不戰而屈人之兵」戰略的一環。不僅已達成引起台灣社會的不安、打擊國軍士氣的目的，且再多層次的策略運用下，獲得高度的政治、經濟、軍事利益，甚而已較實際出兵台海所可能獲取的利益為高。

三、加強國家認同，促進族群融合，以鞏固內部安全

我國的安全威脅來源方面，中共雖然強調以「和平統一、一國兩制」作為解決國家統一的政策目標，然其不放棄武力犯台的堅持，且在「打贏高技術條件下的局部戰爭」的戰略構想下，中共武力犯台的能力已逐漸增強，尤其中共 M 族導彈的威脅已經使台灣安全面臨直接的威脅，在統獨爭議方面，朝野對統獨的爭議與國家的認同雖無法一致，但台灣優先的觀念已成為全民的共識，除了儘量避免中共有武力犯台的藉口外，族群與社會的融合才是整體力量凝聚確保台灣安全之保證。

台灣自然資源匱乏、戰略空間狹小、經濟命脈脆弱、軍事實力有限、主要目標暴露、團結意識分歧、國防科技不足。中共近年經濟發展快速、努力加強軍事現代化，從不放棄對台灣主權的要求。然而，中共國家發展目標為何？軍事現代化政策與目標何在？武力犯台能力及政治目的是什麼？武力犯台的條件與時機如何？這些都是台灣制定防衛政策時，應該確實掌握的相關因素。

中華民國除了現行的軍事安全政策外，國防建設理念，將朝「遠程縱深精準

打擊」，「主動先制」、「決戰境外」方向發展。先不談其理論基礎的穩固與可靠性如何，基本上，這樣的國防政策轉變，影響深遠，更是需要接受論證與檢驗。中共從未承諾放棄武力犯台，更不斷增加國防預算擴充軍備，國軍雖無意與中共從事軍備競賽，但爲了確保國家的生存及維護人民生命財產安全，必須加強國防武力建設；而國防建設在「有效嚇阻、防衛固守」政策指導下，國軍現有編組及武器裝備研發、採購，究竟能否支持「有效嚇阻」，或是僅達「防衛固守」能力。

依據「精準縱深打擊、提升早期預警、爭取資訊優勢」及「境外決戰」觀念，分析歸納欲達「有效嚇阻」目的，不足之處與有利條件，此外就民間科技運用，提升國防工業水準，建立「國防自主」能力之必要性，期以現代化裝備、優越武器性能，積極籌建「高素質、現代化、專業化」的國防勁旅，以支持「有效嚇阻」戰略指導，並作爲未來建軍備戰的方向，因應現今和未來威脅與挑戰，俾得確保台海的和平與穩定。