



中華民國 110 年 8 月 26 日

第 11 期

國防情勢特刊

# 國安、國防戰略思維面面觀

國家安全與國防戰略思維的競合與定位	蘇紫雲	1
台灣的國防戰略思維	鍾志東	11
改革開放後的中國國防戰略思維	龔祥生	21
	梁書瑗	
美國的國防戰略思維—兼論拜登政府的國防戰略	陳亮智	31
日本的國防戰略思維	林彥宏	42
印度的國防戰略思維	章榮明	54
澳洲的國防戰略思維	黃恩浩	63
	洪銘德	
新加坡的國防戰略思維	江忻杓	74
俄羅斯的國防戰略思維	汪哲仁	83

# Aspects of National Defense Strategic Thinking

<b>Rethinking National Security and National Defense Strategic</b>	<i>Tzu-Yun Su</i>	1
<b>Taiwan's National Defense Strategic Thinking</b>	<i>William Chih-tung Chung</i>	11
<b>China's National Defense Strategic Thinking after Reform and Opening Up</b>	<i>Shan-Son Kung Shu-Yuan Liang</i>	21
<b>U.S. National Defense Strategic Thinking— With a Discussion of the Biden Administration's Defense Strategy</b>	<i>Liang-chih Evans Chen</i>	31
<b>Japan's National Defense Strategic Thinking</b>	<i>Yen-hung LIN</i>	42
<b>India's National Defense Strategic Thinking</b>	<i>Jung-Ming Chang</i>	54
<b>Australia's National Defense Strategic Thinking</b>	<i>Paul A. Huang Ming-Te Hung</i>	63
<b>Singapore's National Defense Strategic Thinking</b>	<i>Hsinbiao Jiang</i>	74
<b>Russian Federation's National Defense Strategic Thinking</b>	<i>Che-Jen Wang</i>	83

# 編輯報告

黃恩浩

國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員

自從西方「西發利亞體系」(Westphalia System)建立以來，該體系不僅在無政府狀態的國際關係中建立了現代「國際法」的基礎，更確立了當代「主權國家」的概念，每個國家自建立以來都有權以軍事和外交手段排除所有外部勢力侵擾，此為「國家主權」原則。該原則不僅是現代國際關係的一個首要事實和基本前提，亦是為所有現代國家接受的國際行為準則。再者，主權國家在國際上的行為主要是以「國家利益」(National Interests)為動機，而國家利益最核心的部分就是確保「國家安全」(National Security)。「國家安全」一詞是自二次大戰以來迄今廣泛被使用的名詞，但因各國面臨的外在地緣環境與內部國情不同，該詞並未有一個付諸四海皆準的明確界定。基本上，一般都將「國家安全」視為，保護國家之人民生存、領土完整、政府功能、社會秩序與主權行使等，避免受到外來或內部的侵害或威脅的概念。

在追求國家安全與發展之前提下，「國家戰略」(National Strategy)思維可說是政府在維護國家生存背後的重要思想體系，凡舉國防、外交、經濟、內政、教育、法治、交通、農業、醫療、網路、太空等攸關國家安全之面向都可視為其內容之一，所以又稱為「國家安全戰略」(National Security Strategy)。傳統上，「國家戰略」與「國防」(National Defense)這個耳熟能詳的名詞是密不可分的，但兩者並非是相同的概念，國防是國家戰略的關鍵支柱，若將刻意國防抽離國家戰略，將會使得對國家戰略思維的論述將變得空洞，因為只有在以國防實力捍衛國家主權的情況下，國家安全的建構才有意義。廣義來說，

國家追求安全與發展的目標相當多元，所以「國家戰略」依性質可分為「國家安全」（涉及國防戰略）和「國家發展」（涉及發展戰略）兩面向；若狹義來說，則是僅指國防軍事面向的戰略。

實際上，基於不同的政府體制，不同的國家對「國家戰略」都存有不同的體系、認知、概念與稱謂，像美國的國家戰略體系就展現出明確的層次架構，將國家戰略體系分為四級（國家安全戰略、國防戰略、軍事戰略、戰區戰略），其中以白宮（在美國總統之下的幕僚機構有國安會、國務院與國防部等）發布的國家安全戰略為最高級層級，國防戰略規劃主要是由國防部所制定。然而，有的政府將國家戰略分為戰略與政略兩方面且政略指導戰略，其中戰略指國防戰略，而政略是指國家安全發展策略，例如日本。也有政府不曾發布國家最高層級的戰略規畫，而是由相關部會頒布國防白皮書、外交白皮書或能源白皮書等來指導國防安全與國家發展，像是澳洲。就我國而言，則是由總統決定國安與國防大政方針，並由行政院制訂政策來指導國家安全相關事務等。

理論上，「國家戰略」思維的形成不僅受到各國地緣戰略影響、政黨政治的規範，更受到各國領袖不同世界觀、價值觀或理論所引導。此外，「國家戰略」一詞的界定迄今仍處百家爭鳴，隨著國家現代化發展與社會進步使得其涵蓋的國家安全項目越來越多，該詞所衍生出來的國家安全相關議題亦相當重要，可以進行論述的範圍因此變得相當廣泛。基於「國防戰略」（national defense strategy）一直是國家戰略體系中的重要組成部分，每個國家基於各自不同的國家戰略思維與外部威脅而都有各自對國防戰略界定與發展。以我國為例：2003年國防部頒行《國軍軍語辭典》中，「國防戰略」是指「建設和綜合運用各部國防力量，以達成國家安全目的的藝術與科學。也就是有效運用所有國力，包括政治、經濟、軍事、心理、科技等綜合國防力量，達到維持

國家長治久安的目標。」；再以美國為例：2005 年美國國防部發布的《美國國防戰略》（*The National Defense Strategy of the United States of America*）報告中將「國防戰略」定義為「保衛國家和國家利益的多層主動防禦方法，努力營造有利於尊重國家主權的條件和有利於自由、民主與經濟機會的國際安全秩序。」

為了能夠在有限特刊篇幅內呈現國家戰略這個概念，本期特刊因此選擇以國家戰略體系中的國防戰略為議題來進行探討，以作為對國家戰略領域的初步研究。參與本期特刊撰寫的研究人員都著重在以文獻為基礎的事實分析，撰寫內容不做國家政策上的價值判斷與用詞界定，而是強調以旁觀研究者的角色來呈現不同國家的國安與國防戰略思維之根源、形成與發展，所以本期特刊以「國安、國防戰略思維面面觀」為主題，探討目前印太地區幾個重要國家的國防戰略思維供各界參考，本期的分析包括：導論部分（蘇紫雲撰寫）、台灣（鍾志東撰寫）、中國（龔祥生與梁書瑗合著）、美國（陳亮智撰寫）、日本（林彥宏撰寫）、印度（章榮明撰寫）、澳洲（黃恩浩與洪銘德合著）、新加坡（江忻杓撰寫）、俄羅斯（汪哲仁撰寫）等。

最後要再次強調的是，本期特刊是一期針對「國家戰略思維」議題的初步研究報告，而這個與國防安全相關的研究方向將會持續推行，編輯將在本期特刊研究的基礎上，持續推動深化對國防安全議題的論述，並朝出版專書的方向進行。此外，為了強化本院研究人員對國家戰略思維的深入研究，未來也會不定期舉行座談會或演講活動來與各界進行交流。

本期特刊共有九篇文章，內容簡介如下：

#### 一、就國家安全與國防戰略兩個概念而言：

隨著地理條件、國內外環境與政府體制的不同，每個國家的安全戰略各有其特色與需求，著重的安全議題也各異其趣，因此對於國家

安全與國防戰略兩個名詞概念，不需硬性做出剛性的規範式解釋，或提出放諸四海皆準定義框架，而是應對個個國家的安全需求與戰略文化而定，如此才能更貼近事實地呈現出每個國家戰略思維。

## **二、就面臨中國威脅的台灣而言：**

國防戰略反映國家政策，為保障國家安全的關鍵手段。國防戰略事涉國家的防衛與戰略兩項基本要素。就防衛而言，強調的是保護的概念與態勢，其主要目的在於預防或消除敵人的威脅；就戰略而言，關注的是規劃與行動，其主要目的在於落實既定的防衛政策目標。由於總統依憲法為三軍統帥，對國防戰略制定有決定性影響，本文擬先分析總統國家主權認知對國防戰略關鍵性，並透過守勢防禦戰略構想、嚇阻預防戰略規劃、與國際因素對台灣國防戰略影響等三個面向，來探討當前台灣國防戰略思維。

## **三、就追求大國崛起的中國而言：**

中國國防戰略思維發展在鄧小平、江澤民、胡錦濤三代領導人對國際安全環境的判斷到習近平執政後出現了重大轉折，原本對中國相對友善的國際局勢轉為「面臨多元複雜的安全威脅和挑戰」。雖然國家發展仍是重要的中國核心利益，但為確保國家安全，鞏固政權統治正當性，以及爭取國際領導地位，因此習近平相當重視以強軍為基礎的中國復興道路。再者，習近平思想和對安全形勢的研判是中國國家利益和國家安全的方向，更以「建立世界一流軍隊」與「打勝仗」的思維作為制定中國國防戰略的指導。

## **四、就身為世界強權的美國而言：**

美國國防戰略思維不僅反映在它對戰略環境的認識與界定，亦反映在它因應戰略環境與安全威脅所設定的目標，以及為達成目標所採取的策略與方法。在大國競爭的脈絡下，中國與俄國是當前最具實力運用各種軍事、政治、外交、經濟、文化、科技、網路與媒體等方式

挑戰美國霸權與國際秩序的國家。華盛頓因此認知到，其本土安全有賴於世界秩序的和平與穩定、與盟國或夥伴國家關係的維持、國際對美國國際領導地位的支持，以及對自由開放國際秩序的實踐。拜登新政府的國防戰略亟需以此為目標，並化為美軍前進的動力。

#### **五、就東北亞地區的日本而言：**

日本國家安全所面臨的挑戰主要是來自北韓、俄國、中國的威脅，這些直接的威脅都大大增加了日本國防負擔，其國防戰略思維因此必須結合強化軍備與美日同盟兩面向。日本國防戰略的轉變與走向，是依據日本國家安全保障戰略、防衛計畫大綱、中期防衛力整備計畫、美日安全保障體制等為架構。因受到和平憲法制約，美日安保體制因此為日本國防戰略思維的主要支柱。在不違反和平憲法內容下，近年日本正積極與理念相同的印太國家共同合作維護區域安全，來支撐其國防戰略規畫。

#### **六、就南亞地區的印度而言：**

印度國防戰略思維主要是受到外部因素（國際環境與區域環境）與內部因素（地理、歷史、政治與經濟發展、軍事建設）影響。從地緣戰略角度，印度在陸地上分別與孟加拉、緬甸、中國、不丹、尼泊爾和巴基斯坦等國家接壤，近年來又需因應中國在印度洋的挑戰，因此其國防戰略除了積極整建陸上兵力之外，也格外重視海上艦隊。展望未來，在國際結構不出現劇烈變動的情況下，印度仍會持續朝海陸雙向的國防戰略發展，並在不結盟原則下有限度地持續參與四邊對話，以鞏固其在印度洋的大國地位。

#### **七、就南太地區的澳洲而言：**

身為南半球的中等國家，為了建構更長久的國家安全，澳洲國防戰略思維似乎已經跳脫了地緣戰略概念，其重視國際或區域安全更甚於本土安全，因為在依附強權的戰略文化影響下，澳洲認為支持強權

主導的國際安全環境與秩序，澳洲國家安全才能獲得保障。在美澳軍事同盟架構下，澳洲目前國防戰略思維幾乎可以說是配合美國印太戰略的前進防禦戰略。除了配合美國戰略方向之外，澳洲國防戰略思維亦相當重視建立區域安全互信，同時也強調與志同道合民主國家的軍事外交關係。

#### **八、就東南亞地區的新加坡而言：**

新加坡是一個相當年輕區域小國，因此自建國以來就致力追求國防和外交戰略雙管齊下的國家安全，既強化軍備能力的同時也強調營造和諧的周邊環境。新加坡深刻理解，太過於強化武裝可能會刺激鄰國軍備競爭敏感神經，進而造成身受其害，所以其國防戰思維相當強調守勢戰略，也同時重視與周邊國家建立和諧的區域安全關係，以降低在提升軍備時所帶來的安全困境，這樣才能夠完善新加坡的國家安全，此軍事與外交並進的國防戰略思維為新加坡鑄就了更加可靠的雙重安全保險。

#### **九、就遠東地區的俄羅斯而言：**

造成俄羅斯迄今仍在積極擴張軍事力量，其攻勢性國防戰略思維背後的驅動力主要是來自東正教的彌賽亞情懷、對區域環境的不安全感，以及國家自我認同的危機三方面。自前蘇聯解體後，俄國曾短暫出現親歐美合作的氛圍，但是在得不到西方的正面善意後，俄國的國防戰略才又轉向與西方抗衡的傳統做法，其國防戰略思維也回到對抗西方的老路。囿於俄國目前在國際政治與經濟方面無法與西方抗衡，故目前做法以戰略嚇阻和預防武裝衝突來達成國家發展及維護國家主權與安全的目的。在國際軍事合作上則是聯合周邊國家與集團，為本身的傳統勢力範圍築起一道安全的緩衝區。

# 國家安全與國防戰略思維的競合與定位

蘇紫雲

國防戰略與資源研究所

每個國家的「國家安全」(national security)戰略都各有其特色與需求，亦隨著地緣條件、外部環境、內部條件而有所不同，著重的議題也各異其趣，主要包括廣義的安全議題、以及狹義的軍事安全，所以很難也不必要硬性要為國家戰略一詞做出剛性的規範性解釋，需端視個別國家的需求與文化而定。

再由國際結構觀察，非傳統安全的議題諸如：氣候變遷、小兵器擴散、人口走私等問題受到重視，主要原因是冷戰結束後大規模戰爭的威脅降低，使得安全重心也隨之改變。或許可以這麼說，國家安全的定義與內涵，應是屬於一種動態性調整下的安全概念。

而其定位，考慮到現代國家無論是總統制、內閣制、半總統制等各類型政府，都有功能型的部會組織，因此作者認為國家安全戰略在性質上比較接近「宣示性政策」(symbolic policies)以提供目標、方向指導，而非具體行動計畫的「實質性政策」(substantive policies)。易言之，國家安全戰略主要功能是目標管理，其下各部會再據以提出行動方案，國防／軍事戰略亦為其中之一。

## 壹、國家安全觀的演變

所謂「國家安全」事務有包括：「大戰略」(grand strategy)、國家戰略(national strategy)等不同的論述且相當多元，而最重要分水嶺是國際體系在二次大戰的熱戰(hot war)結束，隨即進入冷戰(cold war)狀態。筆者選擇以具代表性的實務觀點作為基準，也就是1947年美國通過《國家安全法》(National Security Act)，首次將國家安全概

念予以機制化，<sup>1</sup>時任美國杜魯門政府依照此法案成立「國家安全委員會」（National Security Council, NSC），由國家安全顧問向總統提出諮詢建議以為決策參考。由近 75 年的實務運作觀察，其運作特性是針對影響國家生存的危機預防與處理，而非國家發展策略。相關的論述與分析甚多，筆者嘗試以國家安全的內容演變區分為兩大類型。

## 一、軍事為主論

在國家安全概念發展的期間，全球體系處於冷戰兩極對峙的國際環境，分屬美國與蘇聯兩大集團的北約（North Atlantic Treaty Organization, NATO）與華約（Warsaw Treaty Organisation, WTO/ Warsaw Pact）軍事攻守同盟是影響國際事務的主要課題，軍事為主論的代表性看法包括：

曼高德（Peter Mangold）主張軍事力量為維繫國家生存與利益的最主要手段。<sup>2</sup>另一學者克格雷（Charles W. Kegley）則認為（核武）可以說是所有答案卻也是所有問題，<sup>3</sup>頗具哲學意味。我國戰略學者翁明賢則指出「國家安全」與「國防」一般等同視之，也就是保護國家之人民、領土、主權免受外來威脅與攻擊，<sup>4</sup>以確保國家生存與國家利益。

有趣的是，由批判角度的學者也可印證冷戰時期的主流觀點，例如：布贊（Barry Buzan）認為當時既有的國家安全觀被簡化為「國家安全就是軍事與政治安全。」，<sup>5</sup>進一步指出「將安全等同軍事議題與武力的使用。」<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Peter Mangold, *National Security and International Relations*, (Landon and New York: Routledge, 1990), p. 2.

<sup>2</sup> Paul B. Stares ed., *The New Security Agenda: A Global Survey*, (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 1998), p. 27.

<sup>3</sup> Charles W. Kegley, Jr., "The Neoidealist Moment in International Studies? Realist Myths and the New International Studies," *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No.2 (June 1993), p. 141.

<sup>4</sup> 翁明賢，《突圍：國家安全的新視野》，（台北：時英出版社，2001年），頁29-30。

<sup>5</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991), p. 100.

<sup>6</sup> Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, (London: Lynne Rienner, 1998), p. 1. 另國防院學者鍾志東與筆者討論，Buzan 的觀點轉變，在冷戰末期與後冷戰時期的內外部影響。

另一位持批判態度的學者沃特（Stephen Walt）也指出當時國家安全就是「對威脅、軍力的控制與使用之研究」。<sup>7</sup>

再者，由實際政務運作角度觀察，重視氣候變遷等非傳統安全議題的美國前總統歐巴馬（Barack Obama）也曾表示，國家預算的刪減，絕不可影響軍事戰力，特別是在亞太區域的安全。<sup>8</sup>這都可以作為軍事議題在國家安全地位的參考。

## 二、總體安全論

隨著冷戰結束，大規模軍事衝突的風險降低，因此國家安全威脅的焦點也就隨之改變，以往受忽視的非軍事威脅，因而逐漸成為國家安全焦點。學界也出現對傳統現實主義的安全觀提出挑戰或不同看法，認為國家安全若僅關注軍事議題，則可能忽略其他具有更大威脅進而危害國家生存。

此論述的代表性如學者柯林斯（John M. Collins）將國家安全定義為：「國家對於一切外來侵略、間諜活動、敵意偵察、破壞、顛覆、干預及其他敵意活動及影響，所採取的保護行動。」<sup>9</sup>新現實主義主義的代表人物沃特進一步指出「軍事權力不應是唯一的國安事務、軍事威脅也不會是國家面臨的唯一危險」。<sup>10</sup>席爾斯（David L. Shills）則主張，國家安全的定義就是確保國家的內部價值避免受到外部威脅。<sup>11</sup>我國國際關係學者林碧炤也提出國家安全議題應包含：「軍事問題、外交政策、國防和科技發展等。」<sup>12</sup>的看法。

前述代表性看法很明顯的可以歸納出冷戰與後冷戰時期國家安全

---

<sup>7</sup> Stephen Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (June 1991), p. 212.

<sup>8</sup> Associated Press, "Obama unveils new defence strategy with greater emphasis on Asia," *The Guardian*, January 5, 2012, <https://www.theguardian.com/world/2012/jan/05/obama-unveils-defence-strategy-asia>.

<sup>9</sup> John M. Collins, 鈕先鍾譯，《大戰略》（台北：黎明文化公司，1975年6月），頁455。

<sup>10</sup> Stephen M. Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly*, op. cit., p. 213.

<sup>11</sup> David L. Shills, ed., *International Encyclopedia of the Social Science*, (New York: MacMillan, 1968), p. 40.

<sup>12</sup> 林碧炤，《國際政治與外交政策》，（台北：五南出版社，1997年），頁155-156。

思維的轉變，在兩極對峙的情勢下，戰爭對各國而言是立即而明顯的危險，國家與國家集團之間以武力手段解決紛爭具有高度可能，是國家生存的高度風險。因此敵對雙方軍事力量的量化與質化，直接軍力、預備軍力、國防工業等與國防相關的事務都是國家安全的關心重點。在此種時代背景下，21 世紀所熟悉的經濟議題、環保議題，在當時的國際環境下，當然不會是優先考量，戰爭威脅使各國安全思維將軍事力量列為最優先事務，確保有足夠的能力對抗外部武力入侵，才是重中之重。

而隨著軍事威脅淡化，其他議題重要性也就上升，國家安全概念的擴大，不再以軍事議題為主軸，包括恐怖活動、資訊安全、大規模疾病、環境保護、氣候變遷、偷渡走私、乃至於出生率等影響人口結構的議題，雖不會對國家生存造成立即威脅，但也影響國家的總體安全或安定，因此也成為國安重要議程之一。

再由官方文書的意涵觀察，美國「國家安全戰略」(national security strategy) 係指「經由(美國)總統核定，用以發展、運用、協調國家權力工具，用以維繫國家安全的目標。」<sup>13</sup>並指出軍力只是國家擁有的眾多政策工具之一，用以保護國家利益。美國優先透過外交、經濟發展、合作與交往來追求國家利益，必要時美國與盟國則將展現保衛國家利益與共同權益的能力與決心。<sup>14</sup>

簡而言之，這都說明國家安全的思維脈絡，重心在於處理威脅，而非處理國家發展，此也符合國家利益的基本利益，也就是先確保生存才有發展之原則。

## 貳、國防戰略思維的擴大

---

<sup>13</sup> Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, Ibid., p. 150.

<sup>14</sup> Department of Defense, *2014 Quadrennial Defense Review* (Washington DC: Department of Defense, March 4, 2014), p. 11.

前文論述是由國家安全的角度進行簡單的回顧與觀察。相對的，由國防或軍事戰略思維角度切入，則可發現國防的定義也在擴大。

## 一、國防戰略思維的定義

相關國家安全、國防軍事戰略的論述與定義不一而足，筆者選擇以分類相對簡明的美國官方文件與定義作為參考指標，可將相關的概念依照層級區分為：

（一）戰略指導（strategic guidance）是指「總統、國防部長、或聯參會主席所發佈的文書，以作為戰略方向。」<sup>15</sup>而美國防部的角色則是支持美國利益的根基，透過超前佈署（proactive engagement）以正向態度參與全球事務、在關鍵區域降低潛在威脅、嚇阻侵略與脅迫行為。<sup>16</sup>

（二）國防戰略（defense strategy），美國防部並未在界定上給定給予明確意涵，但在相關文件中，間接的指出其國防戰略的目標係「防衛本土、建構全球安全、動兵就贏（project power and win decisively）」，<sup>17</sup>筆者將其界定在武力的定位與管理。

（三）國家軍事戰略（national military strategy）則是指「由參謀首長聯席會審定的文件，用以佈署與運用軍事力量，以支持國家安全戰略與國防戰略指導之目標」，<sup>18</sup>也就是武力使用的管理。

或可這麼說，國防戰略、或國家軍事戰略是銜接國家安全與武裝力量之間的指揮紐帶，也就是如何使用武裝力量以滿足國家安全目標。

## 二、新興威脅議題的衝擊

---

<sup>15</sup> Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, (Washington DC: The Joint Staff, January 2021), p. 203.

<sup>16</sup> Department of Defense, *2014 Quadrennial Defense Review*, op.cit., p. 11.

<sup>17</sup> Department of Defense, *2014 Quadrennial Defense Review*, op. cit., p. 12.

<sup>18</sup> Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, (Washington DC: The Joint Staff, January 2021), p. 150.

若以傳統上認為與軍事無關的氣候變遷此一新興的命題來做指標，則可發現國防戰略思維的內容正在擴大。美國在歐巴馬總統時期，其任內發佈最後一版的《四年期國防總檢》（*Quadrennial Defense Review 2014*），便將氣候變遷納入為國防威脅之一，並要美軍增加再生能源的使用等作為因應。<sup>19</sup>

其後川普政府的國家安全戰略、國家軍事戰略雖未將氣候變遷納入，但拜登政府上台後，旋即下令將氣候安全議題納入美軍的戰略、甚至兵推議題之內。<sup>20</sup>

其實，環境議題被視為安全威脅，最早可溯及美國學者哈定（Garrett Hardin）在1968年提出「共有財的悲劇」（The Tragedy of the Commons）概念，哈定將環境定位為全人類的公共財，但人類經濟開發與活動造成環境污染，且科技手段無法解決污染問題（there is no technical solution to the problem），因此環境污染終將威脅人類。<sup>21</sup>另一學者布斯比（Joshua W. Busby）進一步認為國家必須建立有效的「體制」（institutions）或相對應的「工具」（instruments），完善氣候治理。<sup>22</sup>

前述的氣候變遷議題列入國防戰略可說是指標，至於其他新興的網路安全、低強度衝突、乃至結合虛擬宣傳、數位攻擊、實體攻擊的「混合戰」（hybrid warfare）等新型態攻擊來源，更是國防戰略所界定並需擬定應對防衛計畫的威脅事務。

這可看出較廣義安全事務與軍事事務也被列入相關議程，在承平時期的議程中超越軍事議題。也反映為美國共和、民主兩黨的傳統立

---

<sup>19</sup> Department of Defense, *2014 Quadrennial Defense Review*, op. cit., p.V1.

<sup>20</sup> White House, Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad, (Washington, DC: White House, January 27, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>.

<sup>21</sup> Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons," *Science*, (Washington, DC), Vol. 162, No. 3859 (December 13, 1968), pp. 1243, 1245.

<sup>22</sup> Joshua W. Busby, "After Copenhagen: Climate Governance and the Road Ahead," NY: Council on Foreign Relations (CFR), (2010) Press, pp. 1-2.

場，以及黨籍總統的安全觀差異，以及對於國家安全威脅的定位，並反應在國防戰略思維的政策以及戰略規劃以及軍事的對應作為。

## 參、小結：現代國防戰略的特徵

進一步思考，國家安全與國防戰略具有關連性，但應予以明確區隔避免功能混淆。主要的特性可分述如下：

### 一、國防戰略具有獨立性

國家安全戰略通常據有最高指導位階的定位，但國防戰略也可能領先國家安全戰略，因此具有一定程度的獨立地位。

例如：1998 年美國的《國家安全戰略報告》（*National Security Strategy 1998*），明確將恐怖活動、網路攻擊（cyber attack）、戰略資訊攻擊（strategic information attack）等列為「非傳統方式」（unconventional way）的威脅，並視其為對國家安全的主要威脅來源的重要部分。<sup>23</sup>

然而，早此一年的美國《國家軍事戰略》（*National Military Strategy*）卻更早提出敵人的威脅可能將以「非傳統」（unconventional）、「低成本」（inexpensive）途徑，以及「資訊戰」（information warfare）等「不對稱挑戰」（asymmetric challenges）來對國家安全構成威脅。<sup>24</sup>

筆者挑出此先後年份不同的國家安全文件、以及軍事戰略文件作為比較，是為凸顯出國家安全戰略位階雖高於軍事戰略，但是軍事戰略對威脅的界定也可成為國家層級戰略的主軸，兩者並非是絕對的從屬關係，而應該是相互配合的關係。

### 二、地緣特性的結構性影響

---

<sup>23</sup> The White House, *A National Strategy for A New Century* (Washington DC: White House, 1998), p. 7.

<sup>24</sup> Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy of the United of America: Shape, Respond, Prepare Now: A Military Strategy for A New Era* (Washington DC: The Joint Staff, 1997), p. 9.

在國際上，一個國家行為者的國防戰略，地緣條件與外在環境具有結構性影響，代表性的因素就是海洋型與大陸型國家，形成海權與陸權國家的差異。海權國家的特性，都是有意識的建立強大的海軍戰力，陸權國家則以地面部隊作為主力，目標都是應對不同的武力威脅來源為主要考量，以維持國家生存為最高優先，同時並滿足國家的權力投射以爭取利益。

易言之，國防戰略的設計通常會結合自然的地理條件，決定建立武裝力量的特性，使投入的國防預算、人力資源得以發揮最大的軍事效益。

### 三、戰略文化

文化因素也會間接影響國防戰略的構成，主要特徵可分為幾點觀察。首先是前述的地緣條件形塑，使國防戰略的型態有攻勢主義、守勢主義，進而形成傳統與文化，往往深植於該國武裝部隊資深人員與政軍精英的心中，影響軍力的投資與發展。

其次則是武裝部隊的主要樣態，除海權、陸權、空權外，在兵力的構成上還可細分為「均衡艦隊」(balanced fleet) 或「不對稱艦隊」(balanced fleet)，陸軍型態也有靜態防禦、動態打擊、組織結構以師或旅為主等不同的建軍類別，空軍則有防空、制空的建軍路線與兵力整建。

此外，軍種平衡或競爭 (interservice competition) 更是各國武裝部隊組織文化的核心議題，對於何者為先與預算資源的分配，成為須高度政策評估與行政溝通的重大議題，在民主國家各軍種也往往穿梭於國會之間進行遊說，此種政軍互動也成為觸發軍事改革的動力之一。

### 四、科技影響加大

比較值得注意的是，科技的發展對國防戰略思維有較明顯的影

響，例如：火藥的出現打破城堡的防禦，進而改變陸權國家的權力結構、蒸汽海軍則改變了海權的運作方式，內燃機的應用使戰車成為新兵器進而改變陸戰，也使飛機得以出現更促使空權的出現，原子武器則使全球強權進入核武時代。而誕生於 1960 年代的網際網路，原用於軍事演習範疇，至今已形成網路戰與衍生的資訊安全相關議題。

在現代科技的發展下，影響戰場管理與決策的「戰爭之霧」(fog of war) 逐漸散去，造兵的發展也給予用兵者更大的空間與彈性。然而，筆者認為「戰爭是科學與藝術」(war is a science and an art) 的本質並未改變，只是在決策時程上往前延伸，也就是在戰備整備的決策層面，包括：未來戰略的評估、戰場特性、以及資源投資的國防戰略決策，需有更多跨領域的整體理解與思維，才能盡可能的預先掌握未來戰場的競爭利基，如同「勝兵先勝」所揭櫫的精神應為國防戰略的最重要目標。

本文作者蘇紫雲為財團法人國防安全研究院副研究員，淡江大學國際事務與戰略所博士，波蘭華沙大學國際關係研究所博士組肄。歷任國安會研究員、國防部機要秘書、美國務院訪問學人、立法院助理。

# National Security and National Defense Strategic Thinking

*Tzu-Yun Su*

*Associate Research Fellow*

## Abstract

The international system entered the Cold War immediately after the end of the Second World War, which led to the rapid growth of the concept of national security, however, there are different discourses on national security affairs, including grand strategy and national strategy, which are quite complicated. It can be divided into two major areas: military-oriented theory and overall security theory.

In fact, the security strategies of individual countries have their own characteristics and concerns and vary with geopolitical conditions, external environment, domestic conditions, and even strategic culture, and focus on different issues. As for national defense strategy, it is a part of national security that needs to match national security objectives on the one hand and guide armed forces build-up planning on the other.

It is worth noting that the formation of defense strategy is influenced by multiple conditions such as geo-environment, threat sources, defense resources, technological development, and interservice competition. The decision of national defense strategy requires more cross-disciplinary overall understanding and thinking about asymmetric competition and overall defense cost-up effectiveness in order to grasp the competitive niche of the future battlefield as much as possible in advance, just as the spirit of "be sure of winning" should be the most important goal of national defense strategy.

**Keywords:** National security strategy, National defense strategy, Strategic culture

# 台灣的國防戰略思維

鍾志東

國家安全研究所

## 壹、前言

國防戰略反映國家政策，為保障國家安全的關鍵手段。國防戰略（national defense strategy）事涉國家的防衛與戰略兩項基本要素。就防衛而言，強調的是保護的概念與態勢（posture），其主要目的在於預防或消除敵人的威脅；就戰略而言，關注的是規劃與行動，其主要目的在於如何落實既定的防衛政策目標。根據《國防法》，台灣的國防，為「全民國防」，其目的為「保衛國家與人民安全及維護世界和平」，主要內容包含「國防軍事、全民防衛、執行災害防救及與國防有關之政治、社會、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務」。<sup>1</sup>而國防部對「國防戰略」則定義為「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。也就是有效運用所有國力，包括政治、經濟、軍事、心理、科技等綜合國防力量，達到維持國家長治久安的目標」。<sup>2</sup>《中華民國 108 年國防報告書》標舉當前台灣國防戰略目標為：「一、防衛國家安全，二、建置專業國軍，三、落實國防自主，四、維護人民福祉、五、促進區域穩定」。<sup>3</sup>準此，將「國防力量」解釋為「所有國力」，其目的為「國家安全」，台灣的國防戰略思維其實已不侷限於軍事戰略，而是西方國家所說「國家安全戰略」（national security strategy）或「大戰略」（grand strategy）的屬性。<sup>4</sup>由

<sup>1</sup> 《國防法》，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0010030>。

<sup>2</sup> 國防部，《國軍軍語辭典》（台北：國防部，民國 2003 年），頁 2-10。

<sup>3</sup> 國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（台北：國防部，民國 108 年 9 月），頁 54。

<sup>4</sup> 有關國家安全戰略的概念討論，請參見 Lawrence Freedman (2006) *The Transformation of Strategic Affairs* (Abingdon, New York: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 379), pp.8-9; Paul Kennedy (1991) 'Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition', in Paul Kennedy (ed.) (1991) *Grand Strategies in War and Peace* (New Haven: Yale University Press); John M. Collins (1973) *Grand Strategy: Principles and Practices* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press);

於總統依憲法為三軍統帥，對國防戰略制定有決定性影響，本文擬先分析總統國家主權認知對國防戰略關鍵性，並透過守勢防衛戰略構想、嚇阻預防戰略規劃、與國際因素對台灣國防戰略影響等三個主要面向，來探討當前台灣的國防戰略思維。

## 貳、總統國家主權認知關鍵影響

自國民政府 1949 年遷台以來，北京的中華人民共和國，始終是在台灣中華民國最大的國家安全威脅，也是台灣國防戰略的核心挑戰。而影響台灣國家安全戰略的最主要關鍵因素，在於總統對中華民國國家主權特有的認知與落實，以因應變動下的兩岸的關係與國際的現勢。<sup>5</sup>總統在台灣國防戰略的關鍵角色，主要來自《中華民國憲法》第三十六條統帥權規定，「總統統帥陸海空軍」。根據《國防法》第二章，總統透過國家安全會議、行政院與國防部，決定國防大政方針，行使統帥權指揮軍隊。也因此，從過去威權時期的蔣中正總統到當今民主時期的蔡英文總統，總統因個人理念所產生對國家主權特有認知，在台灣國防戰略制定上，具有獨特而關鍵性的影響力，其往往不僅扮演著主導者角色，同時擁有最後話語權。<sup>6</sup>

總統對中華民國國家主權認知與兩岸關係，有著密不可分的連結，這也反映在他們對台灣國防戰略的規劃。蔣介石總統基於「中華民國是中國」的國家主權認知，堅持漢賊不兩立，矢言反攻大陸，因此採用「攻勢作戰」的軍事戰略。蔣經國總統延續「中華民國是中

---

Richard Rosecrance and Arthur A. Stein (eds.) (1993) *The Domestic Basis of Grand Strategy* (Ithaca: Cornell University Press).

<sup>5</sup> Chih-tung Chung (2013), "The evolution of Taiwan's grand strategy: from Chiang Kai-shek to Chen Shui-bian", (PhD thesis, International Relations Department at London School of Economics and Political Science), <http://etheses.lse.ac.uk/594/>.

<sup>6</sup> 國民黨威權統治時期的繼任總統嚴家淦先生（1975 年 4 月 6 日至 1978 年 5 月 20 日）為例外，他是不具實權的虛位總統，當時實際掌控國家運作的是中國國民黨黨主席兼任行政院長的蔣經國先生。此外，李登輝先生繼任總統之初（1988 年 1 月 13 日至 1990 年 5 月 20 日），由於國民黨內主流與非主流之爭，李登輝總統尚未能實際掌控國家機器，加以對軍事事務的不熟稔，當時軍事強人郝柏村先生在台灣國防戰略規劃上有舉足輕重角色。

國」的主權認知，但著眼「立足台灣、胸懷大陸」，強調兩岸是制度競爭，在台美斷交後，台灣國防上由「攻守一體」再調整為「守勢防衛」的軍事戰略。李登輝總統主政後採「中華民國在台灣」的國家主權認知，主張兩岸間的「特殊國與國關係」，以確保中華民國的存在，軍事戰略上則確立守勢的「防衛固守、有效嚇阻」。陳水扁總統則有著「中華民國是台灣」的國家主權認知，兩岸關係主張「一中一台」，軍事戰略採取「有效嚇阻、防衛固守」。馬英九總統持「一個中華民國，兩個地區」的國家主權認知，主張「一個中國各自表述」的兩岸關係，強調「不統、不獨、不武」立場，恢復「防衛固守、有效嚇阻」守勢防衛的軍事戰略。蔡英文總統則是採取「中華民國台灣」的國家主權認知，主張維持兩岸現況，強調國家認同不應區分有中華民國與臺灣兩個概念，軍事戰略則是「防衛固守、重層嚇阻」的守勢防衛。

主權攸關國家存亡，面對北京的脅迫統一，維護中華民國國家主權獨立自主，是台灣國家安全的最核心利益，也是台灣國防戰略所要守護的首要目標。這就如蔡英文總統於 2019 年視導「漢光 35 號」演習時揭示，「國防最高的目標是，維護國家主權與民主自由」，以及台灣要展示「國土主權，寸土不讓，民主自由，堅守不退」決心以因應北京威脅。<sup>7</sup>儘管每位總統依不同國家主權認知下的兩岸關係，調整台灣的國防戰略，但值得注意的是，自 1979 年台美斷交後，台灣國防戰略思維中特別是軍事戰略有兩項特色：守勢防衛與嚇阻預防。

### 參、守勢防衛的戰略構想

自 1970 年代起，台灣國防戰略就採取的守勢防衛構想，主要原因有二：優先維護中華民國在台灣存在的國家政策，以及敵優我劣的不利軍力態勢下避免主動挑起戰端。回溯 1954 年《中美共同防禦條約》

---

<sup>7</sup> 〈總統視導「漢光 35 號」演習彰化戰備道起降實兵操演〉，中華民國總統府，2019 年 5 月 28 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/24415>。

簽訂後，台灣安全在美國承諾下，基本上已獲得保障，面對兩岸衝突競爭，可說先立於不敗之地，加以台灣海峽的天險屏障，台灣國防戰略有著「進可攻、退可守」的優勢。但隨著 1971 年退出聯合國，以及 1979 年美台斷交，台灣面臨國際孤立，必須以小博大獨自面對中共的武力脅迫統一。在台灣的存亡都面臨嚴厲挑戰下，如仍企圖主動採取軍事攻勢作為改變台海現況，已是不切實際想法，守勢防衛順勢成為台灣國防戰略的核心思維。其實在台灣被迫退出聯合國後，蔣經國先生即轉達蔣介石總統意志，特別指示參謀本部，「今後作戰一切以『防守』為著眼，關於反攻大陸的措施不必做太多的準備。」<sup>8</sup>

台灣不挑釁的守勢防衛構想，除了國家政策考量外，也著眼於兩岸軍力不對稱的現實考量。從有形的軍事物質力量觀點，不論在國防預算還是人員裝備的數量上，台灣都處於敵優我劣的不利態勢。因此台灣國防戰略一直有「以質勝量」構想，以彌補在數量上的先天劣勢。除此之外，台灣國防戰略構想，強調精神戰力與作戰概念，據此期望能以少勝多，並充分運用台灣特有地理優勢，發揮以逸待勞的守勢防衛優勢。克勞塞維茲（Carl von Clausewitz）在《戰爭論》針對攻與守辯證中曾指出，防禦是強於攻擊的戰爭方式，因為防禦是相對的概念，其目的在於先保存（preserve）力量後，並伺機對敵人進行攻擊。<sup>9</sup>《孫子兵法》軍形篇則以「先為不可勝，以待敵之可勝，不可勝在己，可勝在敵。……不可勝者，守也；可勝者，攻也。」闡述攻守間，防禦先於攻擊的重要性。此種強調防禦為先的思維，正符合兵力弱採守勢，兵力強採攻勢的一般戰爭原則，也相較能滿足台灣國防戰略特殊環境下需求。

《中華民國 108 年國防報告書》提出「整體防衛構想」（Overall Defense Concept, ODC），勾勒台灣守勢防衛的戰略藍圖，可視為蔡英文

<sup>8</sup> 國史館，《賴名湯先生訪談錄，下冊》，（台北市：國史館，民國 83 年），頁 470。

<sup>9</sup> 克勞塞維茲著，鈕先鍾譯，《戰爭論精華》（台北市：麥田出版社，2020 年 9 月），頁 202-203。

總統對台灣國防戰略重要指導，不過對如何調整「整體防衛構想」的概念內容與具體執行，仍不斷地進行滾動式精進中。<sup>10</sup>「整體防衛構想」主張，「依『防衛固守，重層嚇阻』軍事戰略指導，發展『戰力防護、濱海決勝、灘岸殲敵』整體防衛構想，善用臺海天塹及地緣優勢，發揮『創新／不對稱』之作戰思維，統合三軍戰力，掌握戰場主動，予敵致命打擊，達成『迫敵奪臺任務失敗』之作戰目標」。<sup>11</sup>總的來說，「整體防衛構想」放棄打傳統消耗戰，主張國軍在「濱海」及「灘岸」與解放軍進行決戰，並將台灣防衛作戰的最主要責任，交予專業的常備部隊，以阻止共軍登陸為首要任務，並將「勝戰」定義為：「阻止解放軍成功侵犯台灣」。<sup>12</sup>明顯地，根據原本「整體防衛構想」的決戰概念規劃，當解放軍成功地在「灘岸」完成登陸任務之時，就代表著國軍守勢防衛的主要作戰任務失敗。除此決戰思維外，《中華民國 108 年國防報告書》也強調「戰略持久」守勢防衛概念，將「結合全民防衛總體力量，利用海峽天塹，構築多層次防禦縱深，強化作戰持續力」，以充分綜合運用全部的國防力量。<sup>13</sup>

## 肆、嚇阻預防的戰略規畫

<sup>10</sup> 楊淳卉，〈蔡下達 9 大任務 守護國家安全〉，《自由時報》，2019 年 7 月 2 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1300242>；梅復興，〈蔡英文和美智庫談話的弦外有音〉，《ETtoday 新聞雲》，2019 年 4 月 12 日，<https://forum.ettoday.net/news/1420717#ixzz6zeSmwRWG>；洪哲政，〈獨 / 守勢持久、重點突破 國軍新防衛指導十六箴言曝光〉，《聯合報》，2021 年 01 月 05 日，<https://udn.com/news/story/10930/5148455>；洪哲政，〈國軍兩巨頭合力推翻前參謀總長李喜明軍事戰略〉，《聯合報》，2021 年 1 月 14 日，<https://udn.com/news/story/10930/5173086>。

<sup>11</sup> 國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（台北，國防部，民國 108 年 9 月），頁 59。其實前述「整體防衛構想」基本原則與規劃，已先出現於《中華民國 106 年國防報告書》，只是當時未用「整體防衛構想」這專有名詞，請參見《中華民國 106 年國防報告書》（台北：國防部，民國 106 年 12 月），頁 57。

<sup>12</sup> 李喜明與李艾睿，〈台灣整體防衛構想說明〉，《聯合報》，2020 年 11 月 24 日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/10124/5024202>。

<sup>13</sup> 國防部，《中華民國 108 年國防報告書》，頁 58；此外，另有決勝（decisive victory）概念的討論，其關鍵在於要能縮小戰爭的打擊面，確切建構「打擊敵人弱點」的「不對稱」戰力，透過「聯合防空與聯合截擊」戰法，尋求在決勝點取得關鍵勝利，並結合「國土防衛」的國家整體戰（overall warfare）概念，達到軍事戰略「可以打贏戰爭」之防衛目標，從而「使敵人不敢來犯，進而獲取（有尊嚴）和平」的國家戰略目標，前述整體戰下於決勝點取勝的思維，請參見國防安全研究院董事長霍守業陸軍一級上將專訪，於黃煌雄，《台灣國防變革 1982-2016》（台北市：時報出版社，2017），頁 54-56。

透過嚇阻以預防戰爭爆發，是台灣守勢防衛國防戰略構想的延伸，其主要思維邏輯在於，如果以寡擊眾的勝算不大，上策的戰略就要能預防戰爭發生，追求「不戰，而屈人之兵」。沒有國家會在沒勝算下還發動戰爭，所以戰爭爆發的主要原因在於，攻擊方覺得可以透過戰爭為手段達到其政策目的，特別是當攻擊者確定一定能贏，而且戰爭代價在可以接受範圍。以蔣經國總統為例，在認知美國安全承諾不可信賴後，為確保台灣國防能獨自面對中共武裝威脅，積極發展核武建構以寡擊眾的可信賴嚇阻戰力，期能「以核止戰」說服北京當局放棄武力解決兩岸爭端，達到預防戰爭之目的。因為，核武使得戰爭不再是達成政治目標的理性手段，而是預防戰爭的終極武器。但由於威權統治強人蔣經國總統在 1988 年突然過世，美國趁台灣國內政局紛擾不穩，藉機強勢介入下，台灣發展多年耗資無數的核武計畫，在 1989 年被迫劃下句點。<sup>14</sup>其後台灣國防戰略規劃，儘管持續秉持建構嚇阻戰力以預防戰爭發生，不過在國際與北京壓力下，如今核武嚇阻戰力，已成台灣國防規劃所無法想像（unthinkable）的戰略選項。

《中華民國 106 年國防報告書》與《中華民國 108 年國防報告書》，在「國防戰略」綱要中，一致地強調「國防整備之優先要務，在嚇阻及防禦任何對我國的軍事敵對行動」。<sup>15</sup>《中華民國 106 年國防報告書》提出「防衛固守，重層嚇阻」的軍事戰略思維，並解釋兩者的關係是「重層嚇阻為手段，達到防衛固守之目的」。透過「迫使敵任務失敗」與「使敵忌憚高昂的戰爭成本」產生嚇阻效果，進而使敵「不敢輕啟戰端」。<sup>16</sup>而組建「機動性高、量少、質精、高效能及高精準打擊

---

<sup>14</sup> Chih-tung Chung (2013), "The evolution of Taiwan's grand strategy: from Chiang Kai-shek to Chen Shui-bian", pp. 199-202.

<sup>15</sup> 《中華民國 106 年國防報告書》，頁 55；《中華民國 108 年國防報告書》，頁 54。

<sup>16</sup> 《中華民國 106 年國防報告書》，頁 57 與 48；前參謀總長李喜明在解釋其「整體防衛構想」時表示，要建構「刺獨台灣」，利用以小博大「不對稱戰力」讓中共達不到戰爭的目的，他同時指出「最好的戰略是變成一個真正的刺獨台灣，真正的堡壘台灣，讓它（中共）吃不下來，打不下來，自然產生這個嚇阻的能力」，對此請參見，陳筠，〈專訪台灣前參謀總長：建構「刺獨台灣」靠自身實力拒止共軍〉，《美國之音中文網》，2021 年 8 月 3 日，<https://reurl.cc/a9mr7X>。

之戰力」，則是達成上述兩項嚇阻目的之關鍵所在。

蔡英文總統在 2020 年 5 月就職連任演說中，提出「國防事務改革」三個重要方向：一、加速發展「不對稱戰力」；二、後備動員制度的實質改革；三、改善部隊管理制度。針對「不對稱戰力」部分，「在強化防衛固守能力的同時，未來戰力的發展，將著重機動、反制、非傳統的不對稱戰力；並且能夠有效防衛『網路戰』、『認知戰』、以及『超限戰』的威脅，達成重層嚇阻的戰略目標」。在後備動員制度改革部分，將「提高後備部隊的人員素質和武器裝備；後備戰力提高，才能有效地跟常備軍隊協同作戰」。<sup>17</sup>此強調不對稱戰力對非傳統之「網路戰」、「認知戰」與「超限戰」威脅的因應，以及提升後備部隊戰力與角色，強化「國土防衛」作戰持續力，以達「全民國防」下「戰略持久」目標，這可視為對「整體防衛構想」追求「決戰」思維的再精進，進而提升台灣整體國防嚇阻能力。

## 伍、台灣國防戰略的國際因素

國際因素，對台灣國防戰略思維，始終有著重大的影響。這主要是面對北京威脅，在國家綜合力量極端不對稱狀況下，以小博大的台灣，自然地積極尋求外來力量以制衡。戰略學者韓德爾（Michael I. Handel）即指出，「弱國維護國家安全最重要的是，它能夠吸引其他國家的支持，而最危險的是被孤立於國際體系中，或被納入敵對大國的勢力範圍下」。<sup>18</sup>明顯地，國際孤立將迫使台灣單獨面對北京的威脅，對台灣安全將有嚴重後果。國際力量的介入，讓台灣國防戰略規劃，有更多的選項彈性，並有嚇阻北京動武意涵。過去的《中美協防條約》與現在的美台軍售，對台灣國防戰略思維，都有著深遠而全面的影響。不過國際因素影響力的發揮，取決於台灣問題國際化程度。而

---

<sup>17</sup> 〈520 就職/蔡英文總統就職演說全文〉，《中央社》，2020 年 5 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005205005.aspx>。

<sup>18</sup> Michael I. Handel (1981), *Weak States in the International System*, pp. 257-258.

影響台灣問題國際化的關鍵因素，在於台灣與國際社會相連結的程度，因此台灣國防戰略將「促進區域穩定」列為其目標之一。但此連結關係，受制於國際社會對台灣角色重要性的主觀認知。歷史經驗顯示，國際因素中影響台灣國防戰略最關鍵的是台美關係，而中美關係的發展，對台美關係則扮演著舉足輕重的角色。<sup>19</sup>

面對中國的軍事恫嚇與外交孤立，蔡英文總統自 2016 年上任來，在國家安全上即提出「維持現況」的守勢戰略，強調以「不挑釁、不屈服、無意外」的態度，維護臺海雙邊互不隸屬的現狀，爭取國際社會特別是美國對台灣的支持。並在 2020 年連任演說時提出維護台灣國家安全「三柱」—「國防事務改革」、「積極參與國際」、「兩岸和平穩定」。<sup>20</sup>首先，將「國防事務改革」置於國安三柱之首，是基於「有實力才有安全」的現實主義戰略思維，強調自助而後人助，凸顯台灣要先要能獨自因應中國威脅的重要性，對內做好防衛思想教育，對外宣示台灣自衛的決心。其次，國安三柱中之兩項「積極參與國際」與「兩岸和平穩定」，可視為將國際因素與國防戰略相連結，這也呼應孫子兵法：「上兵伐謀，其次伐交，其次伐兵，其下攻城」的戰略規劃。而台灣積極參與國際社會，強化台灣與國際社會間的鏈結關係，是台灣以小博大實施「不對稱外交」(asymmetric diplomacy)，實踐「台灣安全國際化」的重要戰略選項。<sup>21</sup>主張「兩岸和平穩定」，則在於透過「維持現況」策略，彰顯台北是台海的和平提供者，以有別於北京是

---

<sup>19</sup> 針對美國是否介入台海軍事衝突，前參謀總長黃曙光提出「矛與盾」論述，指美方出兵助台，是矛，但不出兵卻幫忙建構作戰能力，也就是台灣自我防衛作戰，則是盾。他同時指出，「把台海防衛提升成第一島鏈防衛作戰，台灣就在第一島鏈最重要的位置，這就關係到美國、日本、菲律賓，甚至澳洲、印度的利益，把國家防衛作戰層次拉高，讓各國有共識，位處島鏈中央的台灣，擋住中共進入太平洋，這不只是美國，也是東亞各國的最高利益」。對此請參見，〈「前總長爆祕辛 2」兩岸開戰美國會出兵？黃曙光提保台矛盾理論〉，《鏡週刊》，2021 年 07 月 21 日，<https://www.mirrormedia.mg/story/20210720inv003/>。

<sup>20</sup> 〈520 就職／蔡英文總統就職演說全文〉，《中央社》，2020 年 5 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005205005.aspx>。

<sup>21</sup> William Chih-tung Chung, "The Small in the World of the Big: Theory and Practice of Taiwan's Asymmetrical Diplomacy," Conference Papers of 2019 Taipei Defense and Security Forum, Institute for National Defense and Security Research, Taipei, October 3-4, 2019, pp.38-39.

企圖改變現況的麻煩製造者，藉以爭取國際社會支持，並與美國國家戰略達成接軌。

值得注意的是，蔡英文總統此在談國家安全時，先提「積極參與國際」然後再提「兩岸和平穩定」，應有其特殊意涵，而這也反映她所說，台灣「要走向世界，再跟著世界走向中國」的整體對外戰略規劃，在對外關係與兩岸關係間，凸顯國際因素對台灣國防戰略重要性，以將台海安全與國際安全相連結。

## 陸、結論

台灣的國防戰略思維，反映總統為落實對中華民國主權特有認知，在變動的國際戰略環境中，為因應最主要敵人的中共威脅，以確保主權獨立自主的國家安全政策。台灣國防戰略思維有其變化性與延續性，面對敵大我小的不利戰略態勢，自 1970 年代以降，儘管總統對中華民國主權認知有所不同，基本上台灣國防戰略有著三項特徵：守勢防衛構想、嚇阻預防規劃、以及國際化台灣安全。在中國軍事恫嚇與外交孤立下，蔡英文總統上任以來，採取「維持現況」守勢戰略，避免主動與中國發生正面衝突，對內尋求維護中華民國台灣的主權獨立地位共識，對外以民主、自由、和平的普世價值與國際社會連結，並積極與美日等國家的印太戰略接軌。同時在「有實力才有安全」思維下，強調自助而後人助，提出「防衛固守，重層嚇阻」軍事戰略指導，以建構防衛及嚇阻兼具的國防戰力。執政者對台灣國家安全核心價值與威脅，在認知與因應上各有其特色，此最後也呈現在台灣國防戰略思維各個不同階段之中。

本文作者鍾志東，英國倫敦政治經濟學院國際關係學博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所博士後研究。

# Taiwan's National Defense Strategic Thinking

*William Chih-tung Chung*

*Postdoctoral Fellow*

## **Abstract**

National defense strategic thinking reflect national policies to ensure national security. National defense strategy involves two conceptual elements: defense and strategy. On the one hand, the thinking of defense emphasizes the idea and posture of protection, the main purpose of which is to prevent or eliminate enemy threats. On the other hand, the thinking of strategy is about planning and actions, and its main purpose is how to achieve proposed defense policies. This article examines how and how far strategic thinking of Taiwan's national defense have been influenced by Taipei-Beijing competition for sovereignty, the asymmetry of national power of Taiwan and China, and the unique strategic perspective of successive ROC presidents. The article then argues that strategic thinking of Taiwan's national defense have been decisively driven by one prime factor: to secure the perspective of the ROC's sovereign status as understood by Taiwan's leaders. Moreover, strategic thinking of Taiwan's national defense have had variability and continuity since the 1970s, but, in general, they have three basic common characteristics: notion of defensive posture, idea of preventive deterrence, and idea of internationalized Taiwan security.

**Keywords:** Taiwan, Defense, Strategy, Security Strategy, National Security

# 改革開放後的中國國防戰略思維

龔祥生、梁書瑗

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

習近平就任後，一改過往對外擱置爭議的彈性策略，而轉向益發強硬的立場。當前中共對於主權、領土爭議、人權、發展模式、社會主義國家經濟制度等爭議不只強硬捍衛，同時也顯露出往前逼近、不怕磨擦的態度。中國在習近平治下，國家戰略正處於變動期，反映中共高層對於安全情勢的判斷、首要的國家利益，及以國家戰略為軸心部署的經濟、國防、外交、科技戰略也已出現轉變。本文主張，自改革開放後迄今，中國國家戰略歷經兩個階段：第一，一方面積極融入國際秩序，另一方面又加以防範外部影響力，以此加快提升國家實力的速度；第二則轉為以爭取區域中的領導地位，並捍衛社會主義治理體系為目標，追求全面提高國家各方面的自主性。對於當前不穩定的兩岸情勢而言，釐清中國國家戰略，以及隨之調整的國防戰略規劃，可提供進一步判斷的基礎。

本文將以習近平就任為節點分為兩個部分，分別論述鄧、江、胡三代領導人相互沿襲的國家戰略與國防戰略，以及習時代對此的調整。第三部分則為本文結論。

## 貳、鄧、江、胡以提升國家實力為重之下的國防戰略

本文主張，文革結束後，鄧小平為維持中共政權，一手擘畫的國家戰略主要有兩個重點——既融入國際秩序又防範外部勢力。鄧所型塑的國家戰略格局，大體上為江、胡兩代領導人承繼。以下本文將分述文革後影響中國國家戰略改變，以及隨之調整的國防戰略。

### 一、國家戰略改變：中國內外部安全情勢與國家利益之演變

1980 年代雖在冷戰格局下，但鄧小平判斷國際間戰爭與和平兩股力量此消彼長，美蘇之間的競爭不會導致第三次世界大戰，國際間暫時難以重啟大規模戰事。<sup>1</sup>彼時中國所處的國際環境大致和緩，但文革結束後，中國百廢待舉，與周邊東亞國家的國力差距在文革期間急遽拉大，並不利維繫中共政權的合法性。面對此內部不利局勢，1978 年 12 月十一屆三中全會吹響中共以經濟建設為中心、部署四個現代化（農業、工業、國防、科技）的號角，確立國家首要利益從無產階級鬥爭轉為促進國家發展、提升國家總體實力。中共藉外部環境和平之勢，與美開展外交關係正常化，也尋求與蘇聯緩和關係的機會，並強調中國「反霸權、反戰爭」的立場，<sup>2</sup>營造對中寬鬆的國際局勢。利用外部環境對中逐步和緩的機會，謀求國內發展的機會，積極對外開放，則為中國日後近 30 年戰略構想的主旋律。

然而，中共終結黨內意識型態爭論後，確立挺進改革開放的目標不變，但另一方面在擴大融入國際大局的同時，也蒙受外部介入中共政權合法性的陰影。1989 年天安門事件、1990 年代初蘇聯解體、東歐共產國家民主化歷歷在目，這對中共高層而言猶如芒刺在背。中共深知外部環境對中國堅持「一個中心、兩個基本點」的發展道路仍有威脅。<sup>3</sup>中共最終發展出「既融入、又防範」的戰略構想，表示雖提升國家發展仍為最重要的國家利益，但也不能忽略鞏固共黨統治地位作為國家利益的重要性。

「既融入、又防範」的戰略構想重點有二：首先，為實現以經濟

---

<sup>1</sup> 鄧小平，〈在軍委擴大會議上的講話〉（1985 年 6 月 4 日），《鄧小平文選（第三卷）》（北京：人民出版社，1993 年），頁 126-129。

<sup>2</sup> 鄧小平，〈在軍委擴大會議上的講話〉（1985 年 6 月 4 日），《鄧小平文選（第三卷）》（北京：人民出版社，1993 年），頁 126-129。

<sup>3</sup> 1989 年 11 月 23 日鄧小平會見坦尚尼亞革命黨主席發表談話指出，「西方國家正在打一場沒有煙硝的第三次世界大戰。所謂沒有煙硝就是要社會主義國家和平演變」。鄧小平，〈堅持社會主義防止和平演變〉（1989 年 11 月 23 日），《鄧小平文選（第三卷）》（北京：人民出版社，1993 年），頁 344。1993 年 1 月 13 日江澤民於軍委擴大會議上提醒解放軍要警惕，「世界社會主義處於低潮，國際敵對勢力對社會主義國家加緊了滲透、顛覆活動」。江澤民，〈國際情勢和軍事戰略方針〉（1993 年 1 月 13 日），《江澤明文選（第一卷）》（北京：人民出版社，2006 年），頁 278。

建設為中心的國家發展目標，不僅鄧小平提出「韜光養晦、有所作為」，藉此說服國際社會中國追求和平發展的理念，替中國謀求一個在追求國家發展的過程中相對平穩的國際環境。此外，也在擴大開放的政策下，加大推動共軍軍隊現代化與資訊化、提高產業與科技自主性、鞏固戰略產業等布局，防堵任何外部勢力干涉中國內部發展模式。然而，隨著中國經濟發展的程度提高，綜合國力提升，國家開始有資源支持往外拓展的外交、經濟、軍事行為後，中國提升自身實力的元素也出現變化，如何藉由擴大海外利益鞏固自身國力成為下一步發展的重點。於胡時代，進一步將國家需維護、防範的範圍將往外拓展，除了中國內政以外，如何保持、擴張中國海外利益也成為國家戰略的重點。

## 二、國防戰略的調整：奠定打贏信息（資訊）化條件下局部戰爭的基礎

自 1980 年代開始，中國國防戰略的重心將從全面戰爭轉向局部衝突；從「人民戰爭」轉向以打贏現代化、高技術、資訊化條件下的戰爭，此調整反映國家戰略「既擴大融入但又防範」的路線。自 1980 年代中期開始，中共領導人基本上認為國際間難以輕啟大規模戰事，中國的外部安全情勢整體而言趨於和平穩定，雖與周邊國家有邊境領土糾紛，但美、蘇對中國並未有領土企圖，未來中國面臨的戰爭規模將以局部衝突為主。另一方面，由於中共意識到西方始終存有「和平演變」共黨政權的意圖，為有效防範來自外部勢力阻礙自身發展的目標，追趕上西方高科技作戰將是共軍唯一的道路。

雖鄧、江、胡三代領導人所側重的國防戰略重點略有差異，但不論是鄧一手催生的「現代化條件下的人民戰爭」、江側重打贏的「高技術條件下的局部戰爭」或胡開始準備贏得「信息（資訊）化條件下局部戰爭」等三階段，其共同的重點為二。（1）精簡部隊規模：中國放

棄「早打、大打、打核戰爭」的軍事戰略，不需再為了「人民戰爭」採誘敵深入，利用地理與人口優勢消耗敵軍而維繫一支龐大軍隊。

(2) 從以下三個面向持續深化共軍軍事專業化的程度：第一，軍事將領的升遷標準轉向「功績制」；其次，隨著為打贏現代化、高技術與資訊化戰爭的需求，中共從軍事教育、部隊訓練、武器裝備研發各方面，不斷提高共軍掌握新興裝備或作戰模式等要求；最後則在制度上維持部隊專注於軍事事務的安排，如防堵軍事將領介入文人政府或禁止共軍涉入商業活動。

十四大後，以江澤民為首的第三代領導班子正式成軍。江時期，中共建軍的方向歷經兩次路線調整。第一次是從鄧時期的「一般條件下的局部戰爭」，轉往準備打贏「高技術條件下的局部戰爭」；<sup>4</sup>第二次則在江即將卸任之際，強調共軍未來需往打贏「信息（資訊）化條件下局部戰爭」作整備。<sup>5</sup>江為何兩次轉變共軍發展方向，肇因於下述兩點。第一，在國際上美國成為掣肘中國主要的力量，追趕美軍軍力成為中共的重點。1996年台海導彈危機，共軍深知自身的軍事條件仍無法因應美軍所帶來的威脅。美軍在波灣戰爭與伊拉克戰爭中，武器裝備、作戰與指揮模式所展現出的科技化、資訊化程度已遠遠超過機械化的標準。其次則為國家經濟實力擴張，得以支撐科技建軍所需的資源，可觀察到中國的國防預算於1990年代急遽攀升。<sup>6</sup>不論是「高技術條件下的局部戰爭」或「信息（資訊）化條件下局部戰爭」之核心有二：(1) 武器裝備從數量規模轉向質量、效能導向；(2) 作戰模式從

---

<sup>4</sup> 江澤民，〈國際情勢和軍事戰略方針〉（1993年1月13日），《江澤明文選（第一卷）》（北京：人民出版社，2006年），頁278-294。

<sup>5</sup> 江澤民，〈國際情勢和軍事戰略方針〉（2002年12月27日），《江澤明文選（第三卷）》（北京：人民出版社，2006年），頁576-599。

<sup>6</sup> Andrew Scobell, Edmund J. Burke, Cortez A. Cooper III, Sale Lilly, Chad J. R. Ohlandt, Eric Warner, and J.D. Williams, *China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Time Competition* (Santa Monica: RAND Corporation, 2020), p. 17.

人力密集走向技術密集。<sup>7</sup>在胡時代末期，殲-20 試飛成功、東風 21D 型反艦彈道導彈具初步威脅航空母艦的能力、北斗衛星持續精進、反衛星裝備研發在胡時代開始上軌道等等都是江、胡兩代科技建軍的成果。

## 參、習近平時代的中國國防戰略

在改革開放後，從鄧、江、胡的繼承順序演進，到了目前習近平掌權的時代，他也免不了必須提出一套自己的軍事理念。研究認為習的理念可區分為設定「強軍目標」和「強軍思想」兩個時期，這兩者合成的「習近平軍事戰略思想」指導當前中國國防目標設定及其國防戰略與相應的實際政策要「做什麼」和「怎麼做」。<sup>8</sup>

### 一、強軍目標：軍事改革與軍事戰略之新基準

2013 年 3 月 11 日，中共中央總書記、中共中央軍委主席習近平在出席十二屆全國人大一次會議解放軍代表團全體會議時強調，「牢牢把握黨在新形勢下的強軍目標，全面加強軍隊革命化現代化正規化建設，為建設一支聽黨指揮、能打勝仗、作風優良的人民軍隊而奮鬥」。<sup>9</sup>

在「強軍目標」設立之後，與其相應的中國國防戰略就開始籌劃如何「打勝仗」，這點從 2013 年 4 月公布的中國國防白皮書《中國武裝力量的多樣化運用》中可見端倪。《中國武裝力量的多樣化運用》對安全形勢界定為「中國仍面臨多元複雜的安全威脅和挑戰……國家海外利益安全風險上升。機械化戰爭型態向資訊化戰爭型態加速演變，主要國家大力發展軍事高新技術，搶佔太空、網路空間等國際競爭戰略

---

<sup>7</sup> 軍事科學院軍事歷史研究部編，《中國人民解放軍的 70 年》（北京：軍事科學出版社，1992 年），頁 416-417。轉引自：寇健文，〈1987 年以後解放軍領導人的政治流動：專業化與制度化的影響〉，《中國大陸研究》，第 54 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 8。

<sup>8</sup> 陳津萍，〈「習近平軍事戰略思想」發展之研析〉，《軍事社會科學專刊》，第 16 期（2020 年 3 月），頁 13。

<sup>9</sup> 〈黨在新形勢下的強軍目標〉，《人民網》，2017 年 9 月 6 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0906/c413700-29519601.html>。

制高點」。<sup>10</sup>為因應此新形勢，該白皮書中界定中國「實行積極防禦軍事戰略」，並為了適應新形勢要將軍事鬥爭準備放在「打贏信息（資訊）化條件下局部戰爭」。所謂「積極防禦軍事戰略」延續自毛澤東時代以來的共產革命傳統，但在習近平時代除延續胡時代維護「國家海外利益」，更隨著中國綜合國力增長而延伸「積極防禦」的範疇。為了延伸其保護的利益範圍，白皮書中所述軍事鬥爭準備不但對應當時環境變化，也闡明習近平所謂「打勝仗」就是要打贏「信息（資訊）化條件下局部戰爭」。

2015年5月公布的《中國的軍事戰略》白皮書重申「根據戰爭型態演變和國家安全形勢，將軍事鬥爭準備基點放在打贏信息（資訊）化局部戰爭上，突出海上軍事鬥爭和軍事鬥爭準備」、「實行新形勢下積極防禦軍事戰略方針」、「實施資訊主導、精打要害、聯合制勝的體系作戰」。<sup>11</sup>有論者認為中國從2004年「打贏信息（資訊）化條件下的局部戰爭」改為2015年的「打贏信息（資訊）化局部戰爭」，反映資訊通信科技發展迅猛，故戰爭型態已不僅是將信息（資訊）作為資源或能力的「條件」，而是將信息本身視為戰爭型態的一種而鑲嵌於戰爭之中。<sup>12</sup>此外，為適應新形勢下的戰爭型態，聯合作戰能力必不可少，這也成為了後續軍改的核心理念。2015年7月通過的《深化國防和軍隊改革總體方案建議》，宣告中國拆解四大總部開始軍改的同時，也象徵建立「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」的責任劃分和聯合作戰體系，並新設「戰略支援部隊」專責信息（資訊）化作戰領域並支援其他軍種的資訊防護工作。

---

<sup>10</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書，中央政府門戶網站，2015年5月，[http://172.105.208.133/zhengce/2013-04/16/content\\_2618550.htm](http://172.105.208.133/zhengce/2013-04/16/content_2618550.htm)。

<sup>11</sup> 《中國的軍事戰略》白皮書（全文），國務院新聞辦公室網站，2015年5月26日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1435161/1435161.htm>。

<sup>12</sup> 〈對《中國的軍事戰略》白皮書之評析〉，《展望與探索》，第13卷，第7期（2015年7月），頁30。

## 二、強軍思想：從信息化局部戰爭到智能化作戰

2015 年起始的中國軍改圍繞著前述「打贏信息化局部戰爭」的戰略方針進行軍事建設。中共十九大召開，習近平在十九大大會報告闡述其「強軍思想」的內容並寫進中共黨章。「強軍思想」涵蓋軍隊建設、戰爭準備、建軍理念、黨指揮槍等廣泛內容，並把之前的「強軍目標」也納入，成為新的最高軍事指導思想。實際上「強軍思想」的重點在於「政治建軍、改革強軍、科技興軍、依法治軍」等軍隊建設路線，及「2020 年基本實現機械化，信息（資訊）化建設取得重大進展……2035 年基本實現國防和軍隊現代化，到本世紀中葉把人民軍隊全面建成世界一流軍隊」<sup>13</sup>等軍事發展階段的設定。至 2019 年 7 月中國又公布了《新時代的中國國防》白皮書。此次白皮書對於安全形勢突出描述國際軍事競爭中的「戰爭型態加速向信息化戰爭演變，智能化戰爭初現端倪」，但中國本身「機械化建設任務尚未完成，信息（資訊）化水準亟待提高」。<sup>14</sup>

綜上所述，習近平時代以其思想和對安全形勢的研判，制定了國家利益和其威脅，威脅的形式為可能之戰爭型態，為在其所界定的戰爭型態下「打勝仗」而制定中國國防戰略，達成維護國家利益的任務。從《新時代的中國國防》對各軍種的戰略要求（表 1）看出更細部的戰略規劃，皆逐步從近而遠，從固守到攻防兼備的方向拓展，符合習隨著綜合國力增長而期望「有所作為」的長期戰略。

表 1、《新時代的中國國防》對解放軍各軍種的戰略要求

軍種	戰略要求	加強與轉變
陸軍	「機動作戰、立體攻防」	加快實現區域防衛型向全域作戰

<sup>13</sup> 習近平，〈決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《新華網》，2017 年 10 月 27 日，<http://cpc.people.com.cn/19th/BIG5/n1/2017/1027/c414395-29613458.html>。

<sup>14</sup> 國務院新聞辦公室，《新時代的中國國防》白皮書，中央政府門戶網，2019 年 7 月 24 日，[http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content\\_5414325.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm)。

		型轉變
海軍	「近海防禦、遠海防衛」	加快推進近海防禦型向遠海防衛型轉變
空軍	「空天一體、攻防兼備」	加快實現國土防空型向攻防兼備型轉變
火箭軍	「核常兼備、全域懾戰」	增強可信可靠的核威懾和核反擊能力，加強中遠端精確打擊力量建設，增強戰略制衡能力
戰略支援部隊	「體系融合、軍民融合」	推進關鍵領域跨越發展，推進新型作戰力量加速發展、一體發展
聯勤保障部隊	「聯合作戰、聯合訓練、聯合保障」	加快融入聯合作戰體系，提高一體化聯合保障能力
武警部隊	「多能一體、有效維穩」	加強執勤、處突、反恐、海上維權和行政執法、搶險救援等能力建設

資料來源：中國國務院新聞辦公室，《新時代的中國國防》白皮書，中央政府門戶網，2019年7月24日，[http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content\\_5414325.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm)。

## 肆、結論

鄧、江、胡三代領導人對外部安全情勢的判斷到習近平執政後出現了轉折，原本對中寬鬆和緩的局勢轉為「面臨多元複雜的安全威脅和挑戰」。雖國家發展仍是重要的國家利益，但中共對鞏固政權、捍衛共黨統治正當性與爭取區域內領導地位的需求正在上升之中。因此，吾人可以看到，習奠基於前人科技建軍的成果上，進一步調整國防戰略布局，為了要打贏「高科技條件下的局部戰爭」，也希望有能力決戰於境外，追求「反介入／區域拒止」(anti-access/area denial (A2/AD))

的目標。根據美國國防部 2020 年版的《中國軍力報告》(*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*)，解放軍一直在發展反介入／區域拒止能力並已成為第一島鏈內最強的國家，藉以在侵台時威懾、阻止第三方干預。<sup>15</sup>該報告中歸納解放軍的對台戰略是以多種方式防止台灣走向獨立，包含資訊及網路作戰、海空封鎖、有限武力打擊、飛彈攻擊和最終的大規模登陸手段。<sup>16</sup>

在習的國防戰略之下，對於位於第一島鏈的台灣而言，無疑將首當其衝。當台灣籠罩在共軍科技火力的陰影之下，依據 2021 年 3 月所公布之《2021 年 4 年期國防總檢討》，目前的國防戰略在邱國正部長上任後仍維持「防衛固守，重層嚇阻」，強調「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，迫使敵犯台失敗」。<sup>17</sup>這已經是針對當前中共國防戰略演進的對策，先以不考慮友軍支持的前提下，依靠自身能力嚇阻和層層防衛。未來應先釐清傳統武力和不對稱戰力建構應如何綜合應用，增強資訊化及智慧型科技融入國防的能力，並更加善用國際格局、地緣優勢構築隱形的民主國家同盟。

本文作者龔祥生為中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，國立政治大學東亞研究所博士，主要研究領域為中共黨政發展、中共黨軍關係、中日關係、日本外交與安全戰略；梁書瑗為中共政軍與作戰概念研究所博士後研究，國立政治大學政治學博士，主要研究領域為比較政治、中國政治、比較制度分析。

---

<sup>15</sup> Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, p. 72, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

<sup>16</sup> Ibid. pp. 113-114.

<sup>17</sup> 中華民國國防部，《2021 年 4 年期國防總檢討》，2021 年 3 月 18 日，頁 14，<https://reurl.cc/dGaN9y>。

# China's National Defense Strategic Thinking after Reform and Opening Up

*Shan-Son Kung*

*Assistant Research Fellow*

*Shu-Yuan Liang*

*Postdoctoral Fellow*

## **Abstract**

This article advocates that China's national strategy affects its national defense strategic deployment. Regarding the currently unstable cross-strait situation, clarifying China's national strategy and national defense strategy will provide us with the basis for further observation. Under the rule of Xi Jinping, national strategy is in a period of change and has changed to striving to gain a leading position regionally, with the goal of protecting the socialist governance system by raising the level of national autonomy across the board. Consequently, it can be seen that China's national defense strategy has changed from preparing for local war to the objective of area denial. Although the direction of military buildup still has the basis of winning a high-tech war, however, concretely, it has moved to an emphasis on raising joint operation capability, projection ability and deterrence ability. Under Xi's national defense strategy and military buildup direction, first-island chain Taiwan will undoubtedly bear the brunt. This article thinks that in future we should first clarify how to comprehensively apply traditional force and asymmetrical war power building, enhance informationalization and the ability to merge smart technology into national defense and make more effective use of the international situation and geographical advantage to build a hidden democratic country alliance.

**Keywords:** China's national defense strategy, security situation, informationalization, strong military

# 美國的國防戰略思維—— 兼論拜登政府的國防戰略

陳亮智

國防戰略與資源研究所

## 壹、前言

美國的國防戰略及其思維與它所處的戰略環境（strategic environment）息息相關。簡而言之，現今美國的國防戰略主要是在於回應兩大安全威脅對象的挑戰——修正主義者強權（revisionist powers）與流氓國家（rogue regimes）。前者主要是中國與俄羅斯，後者則是北韓與伊朗。相較於北韓與伊朗此兩區域強權主要以核子武器與恐怖攻擊為手段的挑戰，中國與俄羅斯兩者一方面既是超越傳統區域強權的角色，轉而成為全球性的強權，它們另一方面也運用各種綜合軍事、政治、外交、經濟、文化、科技、網路、與媒體輿論的方式，試圖入侵、危害、與擊敗美國及其他民主國家的政經體制，進而取代華盛頓在世界各個領域的領導地位，重新改寫第二次世界大戰結束以來的自由開放國際秩序。而中國則是當中最具有企圖心，同時也最有經濟、外交、軍事與科技實力挑戰現有國際體系的國家。<sup>1</sup>

根本而言，上述的戰略環境並未受到美國政府的更迭而有所改變。或說有所改變，但改變的內容是華盛頓所面臨的戰略環境事實上變得更為嚴峻，美國與其主要競爭對手中國之間的對抗變得更為升高與全面。於是當今美國的國防戰略即是在於回應上述戰略環境的威脅與挑戰。在此脈絡之下，本文依序討論美國的國防戰略之環境、目標、與策略，並依據美國的戰略體系與戰略環境推論拜登政

---

<sup>1</sup> Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” *Department of State*, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

府的國防戰略，最後則是本文的結論。

## 貳、美國的國防戰略思維：戰略環境、國防目標、與戰略途徑

有關美國國防戰略的介紹與敘述，美國國防部所出版的《國家防衛戰略》（National Defense Strategy, NDS，以下簡稱《國防戰略》）可謂是最具權威性的代表文件。從第二次世界大戰結束以來，在歷經《國防部年度報告》（*Annual Defense Department Report*）、《國會年度報告》（*Annual Report to the Congress*）、及《總統與國會年度報告》（*Annual Report to the President and the Congress*）等各式名稱的國防報告書之後，<sup>2</sup>五角大廈於 2005 年開始公佈《國防戰略》，其後則分別在 2008 年與 2018 年出版過此戰略報告，並於 2019 年公佈極為特別的《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report*）。而有關近期美國國防戰略的思維，從《國防戰略》（2005、2008、2018）與《印太戰略報告》（2019）當中我們可以發現，美國國防戰略的提出是透過一個簡單而清楚的步驟所完成，其建構的過程基本如下：第一，勾勒並釐清美國所處的戰略環境與安全威脅；第二，界定國家防衛的目標；第三，提出達成目標的途徑、策略、與方法，同時也論及這些策略運用的風險與限制。換言之，美國的國防戰略思維是體現在上述三個不同的階段裡。茲就依序戰略環境、國防目標、與戰略途徑論述美國的國防戰略思維。

### 一、戰略環境

美國國防戰略的思維首先體現在華盛頓對其所處戰略環境與安全威脅的辨識與敘述。就邏輯而論，這樣的思維模式是屬合理，因為在建構國家的整體防衛體系時，宜先就國家生存的生態環境與安

---

<sup>2</sup> 常漢青，「解構與建構中華民國與美國的戰略體系」，《國防雜誌》，第 35 卷第 2 期（2020 年 6 月），頁 6。

全威脅來源做一清楚地界定。首先，美國國防戰略始終認為其國家的防衛力量是在於支持美國的「國家戰略」(national strategy)或「國家安全戰略」(national security strategy)，而美國的國家利益與國家安全並非是狹隘地以美國自身的安危為範疇。相對地，它是寬廣地與國際體系的「和平、自由、與經濟繁榮」相互連結在一起。<sup>3</sup>換言之，任何破壞、危及國際和平、自由民主、與經濟繁榮的因素，都將影響美國的利益與安全，也將是美國軍事力量所欲克服的對象。由此可見，美國國防戰略思維在一開始便是從其做為世界超強與全球霸權的角度出發，其所環顧的焦點並非只是敵人入侵國境的議題，而是一個極為宏觀的國際秩序問題，並且這國際秩序是建立在自由主義、國際規範、與國際公法之上。對照其他的強權或中等強權來說，美國的國家安全戰略與國防戰略有其極為特殊的哲學觀。

其次，在有關安全威脅對象的界定上，美國國防戰略近幾年來出現一個十分明顯的改變—即有關宗教與意識形態極端主義的恐怖攻擊與中東問題逐漸式微，取而代之的是美國與中俄兩大強權之間的大國競爭 (great power competition)，尤其是與北京的衝突。這些議題已經成為美國與國際社會討論國際關係與安全議題的最熱門話題；五角大廈更是將如何反擊中國軍事威脅視為是現今美國國防戰略的優先目標。<sup>4</sup>的確，在2005年《國防戰略》中，雖然報告仍指出美國面臨傳統的國家武力威脅，但未具體指出是中國或(與)俄羅斯的軍事威脅。其另外則是在非正規 (irregular) 與非傳統 (unconventional)，以及大規模毀滅性武器上著墨許多。<sup>5</sup>2008年

---

<sup>3</sup> The Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America*, March, 2005, <https://archive.defense.gov/news/Mar2005/d20050318nds1.pdf>, p. 1.

<sup>4</sup> Ronald O'Rourke, *Renewed Great Power Competition: Implications for Defense—Issues for Congress*, April 7, 2020, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R43838.pdf>.

<sup>5</sup> The Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America* (March 2005), pp. 2-3.

《國防戰略》仍指出極端主義暴力（例如蓋達組織）對美國及國際社會的威脅，但報告亦論及流氓國家與崛起強權中俄兩國的軍事威脅。<sup>6</sup>2018年《國防戰略》與2019年《印太戰略報告》則非但將中俄軍事威脅提前置於開始，更大量篇幅予以描述，而宗教極端主義與恐怖主義暴力威脅則置於後，其內容則相對精簡。<sup>7</sup>從這些文件內容上的變化，我們可以看出五角大廈對美國戰略環境與安全威脅的思維已做出調整。

## 二、國防目標

在界定美國所處的戰略環境與主要安全威脅對象之後，美國國防戰略則具體提出其所欲達成的目標。在檢視上述四份國防戰略報告書之後，我們發現美國在不同的時期有不同的國防戰略目標，這顯示出美國整體的軍事防衛目標並非是一成不變，而是因應不同時期的不同戰略環境與安全威脅提出不同的國防目標。在這些不同的清單當中，「保衛本土安全不受攻擊」始終是名列第一項，此當為最重要目標；而隨著挑戰的愈趨嚴峻與複雜，美國國防戰略的目標也相對增多。

2005年《國防戰略》所接襲的目標—保護美國不受直接攻擊，以保障戰略接觸（strategic access）與保持全球行動自由，強化同盟與夥伴關係，及建立有利美國的安全條件—相對顯得模糊，且未針對當時的主要安全威脅（恐怖攻擊活動）設定具體的防衛目標，雖然上述的目標皆可投射到極端主義恐怖攻擊行動。<sup>8</sup>然而，2008年

---

<sup>6</sup> The Department of Defense, *National Defense Strategy*, June, 2008, <https://archive.defense.gov/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf>, pp. 2-5.

<sup>7</sup> The Department of Defense, *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America: Shaping the American Military's Competitive Edge*, January, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, pp. 2-3 and The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>, pp. 7-14.

<sup>8</sup> *The National Defense Strategy of the United States of America* (March 2005), pp. 6-7.

《國防戰略》的目標設定便充分反映了美國對當時戰略環境的敘述，包括仍然首要主張保衛美國本土安全，贏得對暴力極端主義行動的非正規長期戰爭（long war），以及審慎面對中俄兩個崛起強權所帶來的軍事威脅等，同時也主張美國要強化嚇阻與贏得國家戰爭的能力。<sup>9</sup>2018年《國防戰略》則一舉列出11項目標，包括保衛美國本土安全（依然列為第一項），應對中俄崛起強權的挑戰（保持美國聯合武力在全球與重要區域的優勢，權力平衡，自由與開放，保衛盟國，與支持夥伴），防範大規模毀滅性武器與恐怖攻擊行動，以及國防部本身的改變與創新等。<sup>10</sup>2019年《印太戰略報告》則說明其承接2018年《國防戰略》的指導而將目標設定在保衛美國本土安全，保持美國在全球的優勢軍力，確保在重要區域對美國有利的權力平衡狀態，及推進對美國安全與繁榮最具建設性的國際秩序等四項。<sup>11</sup>

### 三、戰略途徑

戰略途徑（strategic approach）是美國國防戰略思維體現在如何落實目標的策略上，是屬於方法與操作層面的探討。綜觀《國防戰略》（2005、2008、2018）與《印太戰略報告》（2019）四份官方文件，與上述戰略環境、國防目標極為類似的是，美國國防戰略途徑亦非一成不變，而是因應不同時期的戰略環境與國防目標擬定各式的執行策略。

2005年《國防戰略》提出四項達成目標的策略，包括向盟國與朋友做出保證，勸阻潛在的敵人，嚇阻侵略與反制脅迫，以及擊敗敵人。<sup>12</sup>2008年《國防戰略》則提出五項策略，包括形塑關鍵國家

---

<sup>9</sup> *National Defense Strategy* (June 2008), pp. 6-13.

<sup>10</sup> *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America: Shaping the American Military's Competitive Edge*, p. 3.

<sup>11</sup> *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, p. 16.

<sup>12</sup> *The National Defense Strategy of the United States of America* (March 2005), pp. 7-8.

的選擇，避免敵人獲取並使用大規模毀滅性武器，強化與擴大同盟與夥伴關係，保障觸戰略接觸與保持全球行動自由，以及創造新的聯合能力（jointness）。<sup>13</sup>2018 年《國防戰略》雖只提出三項策略，包括建立一支更具致命殺傷力的武力，強化同盟關係與吸引新的夥伴國家，並且改革國防部使其有更好的表現（performance）與負擔能力（affordability），但其亦強調美國要在戰略上是可預測的，但是在作戰上是不可預測的，要整合政府的各個部門，要反制強迫與顛覆，以及要提升戰鬥的心態。<sup>14</sup>2019 年《印太戰略報告》則是承接 2018 年《國防戰略》的策略，並且具體落實在隨時應戰與贏得勝利的準備（preparedness），強化與印太區域同盟及夥伴國家的夥伴關係（partnerships），以及促進一個更具備作業互通能力（interoperability）與協調性（coordination）印太安全網絡。<sup>15</sup>

從上述美國國防戰略途徑的演進看來，本文認為有幾項思維是值得注意的。第一、普遍而言，提升自身的軍事力量理論上會是應對威脅最直接的選項。但在 2005 與 2008《國防戰略》中並未提及此一策略，反倒是還將「勸阻潛在的敵人」列為其中。此可能的解釋是華盛頓在此時期仍相信自己的軍事力量足以戰勝各項威脅，包括恐怖主義攻擊行動與流氓國家及中俄崛起強權的挑戰。直到 2018 提出建立更具致命殺傷力的武力時，這顯示美國已意識到提升軍力的重要性。第二、雖然美國軍力仍是獨霸全球，但是重視軍事同盟與夥伴關係則是它一貫重要的國防戰略操作手段。這可以從它在四份文件中皆強調盟邦與夥伴關係看出端倪。雖然過去川普政府相當程度地單邊行動與對盟邦不友善，但是做為專業安全戰略規劃與執行

---

<sup>13</sup> *National Defense Strategy* (June 2008), pp. 13-18.

<sup>14</sup> *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America: Shaping the American Military's Competitive Edge*, pp. 4-11.

<sup>15</sup> *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, pp. 17-51.

的五角大廈顯然並未背離美國重視此一策略的傳統。這不僅對拜登新政府很重要，對美國與其盟國及夥伴亦十分關鍵。

## 參、拜登政府的國防戰略初探

對拜登新政府來說，一個受到注目的問題是：它的「國防戰略」為何？當然如前所述，政府官方文件可謂是最具權威的說明。但是當政府報告仍未出版時，此一議題的探詢或可從拜登政府的《國家安全戰略》（*National Security Strategy, NSS*）與 2018 年《國防戰略》報告書裡尋找出蛛絲馬跡。這樣的方法論有其兩個依據：第一、源自於美國戰略體系（strategic system）的運作（前者）。第二、來自於對戰略環境的定義（後者）。

### 一、從美國戰略體系的運作推論

由於美國總統制的特性，美國發展出專屬美國的戰略體系，即從總統以降，依序按國防部、參謀首長聯席會議、軍種部門、與獨立作戰部門而形成一套完整的國家安全與軍事防衛體系，當中各個層級皆有其專屬的權責與任務。詳言之，總統提出「國家安全戰略」論述與策略，此為體系的最高層級；主管國防事務的國防部則負責提出「國防戰略」，此為略體系的第二層級；主司用兵作戰的參謀首長聯席會議則負責制訂「軍事戰略」，此為體系的第三層級。因此，若軍事國防是美國因應大國競爭（great power competition）的重中之重，則其國家安全戰略勢必會大篇幅地論述華盛頓如何在軍事防衛上取勝北京與莫斯科。同理，從國家安全戰略大致也能推論出國防戰略。

雖然拜登總統就任至今仍未公佈其《國家安全戰略》報告，但是在 3 月 3 日，白宮則先行公佈了《臨時國家安全戰略指南》（*Interim National Security Strategic Guidance*）。報告本身是比國防戰

略更為宏觀的國家安全戰略視野，指出當今美國所面臨的主要安全挑戰，包括內政問題與國際困境，以及兩者交互作用的衝擊；華盛頓必須協同內政、外交、國防、經濟、科技等各領域的整合以因應最新的威脅。有關國防戰略的部分，報告首先點出中俄兩國的軍事威脅，也觸及北韓、伊朗、與非國家組織，但重心仍落在中國，因為它最具力量運用經濟、外交、軍事、與科技等手段危及美國、美國盟邦和夥伴、以及現行的國際秩序。<sup>16</sup>為此，美國仍必須維持強大的軍力，但會在國防事務上進行更「聰明」的選擇與規劃，包括軍隊的規模、種類、預算、武器發展、與組織文化等。<sup>17</sup>其中值得注意的是，拜登政府強調「外交先行，軍事在後」，用兵是最後手段，不是最初方法。<sup>18</sup>因此本文認為，觀察拜登政府如何在國際穿梭中鋪陳、建構美國與個別國家（雙邊與多邊）以及國際組織（多邊）軍事防衛的合作，特別是與盟邦及夥伴在作業互通能力上的建立與強化（alliance interoperability），此為其國防戰略的關鍵。<sup>19</sup>

## 二、從美國對戰略環境的界定推論

探詢拜登新政府國防戰略的另一個方法是檢視其所處的戰略環境與所設定的國防戰略目標與前任川普政府有何異同。此一方法的邏輯是，若所處的戰略環境極為相似，則目標與方法策略可能極為相近。如此，則 2018 年《國防戰略》將可做為推論新政府之國防戰略的最主要參考。然而，此推論可能面臨兩種情形：第一、戰略環境極為接近，但新政府在目標與策略上做了調整，如此我們當以新版《國防戰略》的內容做為依據。第二、戰略環境「極為相似卻又有差異」，例如北京變得更加侵略與強勢，或變得稍為溫和與弱勢，

---

<sup>16</sup> The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, pp. 7-8.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>19</sup> Benjamin Jensen and Nathan Packard, "The Next National Defense Strategy," *War on the Rocks*, November 30, 2020, <https://warontherocks.com/2020/11/the-next-national-defense-strategy/>.

則華盛頓在國防戰略目標與策略上也可能會出現差別的安排。

從美中雙方於今年（2021）3月18-19日在阿拉斯加安克拉治的會談看來，在中美戰略競爭與軍事對抗上，拜登政府所面臨的戰略環境與川普政府極其相似，然而雙方的姿態都有轉趨強勢的跡象。若是如此，則拜登政府可能必須在國防戰略的目標與策略上採取更積極、更強硬的作為。以2018年《國防戰略》為藍本，新政府的國防目標可能會取消要求盟邦「在共同防衛中公平分擔責任」的主張，另外則是加上「與盟邦及夥伴建立強大聯合軍事防衛力量」的新目標。在戰略途徑方面，除了延續2018年《國防戰略》的三大方向之外，拜登政府可能在因應中國海軍的擴大威脅之下，加速美國海軍的造艦計畫、新式武器研發、與作戰計畫研擬等。此外，面對新冠肺炎疫情，華盛頓除了必須關照此議題對美國全球領導地位的挑戰之外，其對美軍部隊健康與作戰能力的影響，對美國海軍造艦計畫與進度的衝擊等，這些都是美國國防戰略的新課題。<sup>20</sup>

## 肆、結論

基本上，美國的國防戰略思維反映在它對戰略環境的認識與界定，反映在它因應戰略環境與安全威脅所設定的目標，以及為達成目標所採取的策略與方法。過去二十年來，美國所面對的戰略環境與安全威脅的確出現了極大的變化，而回應崛起強權中國的挑戰可謂是當今美國「國家安全戰略」與「國防戰略」的重中之重。為此，不論是在目標與策略上，美國的國防戰略思維也多繞著因應中國軍事威脅而展開。在此當中，我們亦發現若干美國國防戰略「不變的傳統」，例如保衛美國本土安全，以及強調盟邦與夥伴關係的重

---

<sup>20</sup> Ronald O'Rourke, *Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress*, June 21, 2021, <https://fas.org/sgp/crs/weapons/RL32665.pdf>, pp. 20-22.

要性。然而，現今華盛頓必須清楚地知道，在北京的挑戰與威脅下，美國本土安全有賴於世界其他區域的和平與穩定，也有恃於它對盟國與夥伴國家的擁抱，對其國際領導地位的熱情，以及對自由開放國際秩序的堅持。若是，則拜登新政府的美國國防戰略亟需以此為目標，並將這些目標化為美軍前進的動力。

本文作者陳亮智為美國加州大學河濱分校政治學博士，現為國防戰略與資源研究所副研究員，主要研究領域為亞太區域安全、美中軍事安全、台灣防衛。

# **U.S. National Defense Strategic Thinking— With a Discussion of the Biden Administration’s Defense Strategy**

*Liang-chih Evans Chen*

*Assistant Research Fellow*

## **Abstract**

US national defense strategic thinking is reflected in its understanding and definition of the strategic environment, reflected in the objectives set in response to the strategic environment and security threats, and its strategies and methods adopted to achieve its objectives. In the context of great power competition, at present China is better able than any other country to use military, political, diplomatic, economic, cultural, technological, internet and media opinion means to challenge US hegemony, democratic politics and international order. Washington must understand that its basic homeland security depends on peace and stability in other regions of the world, its embrace of allied and partner countries, passion for the leading position of the US internationally and insistence on a free and open world order. The new Biden administration’s national defense strategic really needs these as the objectives and to transform them into the power that drives the US military forward.

**Keywords:** national defense strategy, strategic environment, great power competition, allies and partners

# 日本的國防戰略思維

林彥宏

國防戰略與資源所

## 壹、前言

近年來，日本所面臨的安全保障環境受到前所未有的挑戰。除了北韓的飛彈、核武的威脅及人質事件（日文原文，「拉致事件」）以外，中國及俄羅斯的軍事能力增強等，都大大增加日本在防衛國家安全的負擔。

2014年5月15日，安倍晉三首相的外圍諮詢機關，「『重新建構安全保障法律基盤之相關懇談會』（日文原文，「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会）」經過7次會議後，向安倍提出一份報告書，其主要內容包括：集體自衛權、集體安全保障措施，及對它國軍隊的後方支援及未達到武力攻擊等，日本政府應有的應對方式。<sup>1</sup>日本政府經過審慎考慮及綜合討論後，參考報告書的內容，於2015年7月召開內閣會議，同年9月19日國會通過《和平安全法制相關2法》，並於9月30日正式公布，2016年3月29日正式實施。《和平安全法制相關2法》其中一項劃時代的變革，即是日本透過內閣法制局重新對自衛權的解釋，讓日本在有限制的條件下可行使集體自衛權，以因應緊急事態的發生。<sup>2</sup>

2020年，日本政府公布的《防衛白皮書》（以下稱白書）指出，中國人民解放軍、海警與海上民兵組織自2016年起於日本周邊海、空域的活動非常頻繁，大致以漁船、海測船、海上民兵、海警船、轟炸機、戰機，經常性進行高密度低強度的敵意行動，對日本周邊

---

<sup>1</sup> 〈平和安全法制の整備について〉，日本內閣官房，[https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei\\_seibi.html](https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html)。

<sup>2</sup> 〈「『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書（概要）」〉，日本首相官邸，2014年5月15日，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/gaiyou.pdf>。

進行挑釁。造成日本在國家保衛上沈重的負擔。<sup>3</sup>

然而，日本在面對國際情勢加速嚴峻及周遭安全環境的快速轉變下，不得不對日本周邊國家潛在威脅的順序進行調整。我們可觀察到，2013 年日本所制定的《國家安全保障戰略》<sup>4</sup>中，當時日本把北韓列為首要「威脅」，而把中國試圖在區域內改變現狀等行為，列為「擔憂」，而另一方面，又「期待」中國能遵守國際規範、對地區安全與安並做出貢獻。當時日本並未對中國做出嚴厲的批判。但事隔 7 年後，2020 年出版的白書，日本改變以往的態度，劍指中國為日本安全保障上的威脅。<sup>5</sup>對此，中國向日本提出嚴重的抗議，認為日本官方出版的白書，對中國存有偏見，白書所引用的內容資料充滿謊言，是「黑資料」。<sup>6</sup>然而，「中國威脅論」這個議題，不僅是日本，對於整個西方國家的國家利益與全球性的安全保障問題都有直接的關聯性。

本文試圖從日本的《國家安全保障戰略》、《防衛計畫大綱》（以下稱大綱），《中期防衛力整備計畫》（以下稱中期防）<sup>7</sup>及美日安全保障體制等，來探討日本國防戰略思維的轉變與走向。

## 貳、日本的國家安全保障戰略方向

2013 年 12 月 17 日，日本國家安全保障會議（National Security Council, NSC）公布首次《國家安全保障戰略》（National Security Strategy, NSS）」，該戰略以 10 年為一週期，期限到期前，日本政府

---

<sup>3</sup> 〈中国情勢（東シナ海・太平洋・日本海）〉，日本防衛省，2020 年 3 月 3 日，[https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch\\_d-act\\_a.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_a.pdf)。

<sup>4</sup> 〈國家安全保障戰略について〉，日本內閣官房，2013 年 12 月 17 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。

<sup>5</sup> 〈河野防衛相「中国は安全保障上の脅威 踏み込むで牽制」〉，《朝日新聞》，2020 年 9 月 10 日，<https://www.asahi.com/articles/ASN9B6DG8N9BUTFK02Q.html>。

<sup>6</sup> 〈防衛白書“白書ではなく黒い資料”中国外務省〉，《日テレ NEWS24》，2020 年 7 月 14 日，<https://www.news24.jp/articles/2020/07/14/10680965.html>。

<sup>7</sup> 大綱及中期防，這兩份文件為日本國防戰略方向指標及綱領，亦可瞭解日本國防政策調整的方向及各軍種在裝備上的需求。

將會根據當時國際情勢及本國的需求，進行戰略內容的修改。當初，該戰略制定的目的在於，「日本所面對的國家安全保障環境日趨嚴峻，為了能持續發展繁榮、和平的社會，日本必須從長遠的角度看待國家利益，日本政府作為一個國家未來整體發展的主體，應要主動決定日本在國際社會應要採取的路線，並制定國家安全戰略」。

8

1957年岸信介內閣時期，日本曾制定《國防基本方針》，但該條文過於老舊，內文相當簡單，若以此作為當前政策指針，則稍嫌不足並不符合現狀。<sup>9</sup>戰前的日本，外交與軍方間產生嚴重對立，陸軍與海軍也格格不入。從歷史演變的進程來看，制定涵蓋外交和國防的國家安全戰略，對日本來說具有劃時代的意義。

日本《國家安全保障戰略》，其主要的中心思維主張「維護自由穩定的國際秩序是日本的基本國家利益，日本應該在維護及加強國際秩序安定上發揮積極的作用」，即所謂的「積極的和平主義」。<sup>10</sup>「積極的和平主義」與戰後日本所主張的「消極的和平主義」的差異在於，1946年日本憲法制定時，聯合國大部分的國家都同意，只要日本不武裝，世界就會太平。然而，戰後至今已經過75年，日本曾經是全球經濟第二大國，亦獲得世界各國的信賴與尊重，日本為了實現世界和平，必須對國際有積極的貢獻，日本政府的角色，自然從被動轉為主動。具體而言，日本不僅要加強自我防衛能力及強化美日安保同盟合作關係，還要更積極展開國際和平活動，例如：政府開發支援（Official Development Assistance, ODA）及建立和平外交等戰略。

---

<sup>8</sup> 〈國家安全保障戰略（概要）〉，日本內閣官房，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/gaiyou.html>。

<sup>9</sup> 日本防衛省・自衛隊，《日本の防衛—防衛白書〈平成25年度版〉》（日經印刷，2013年7月1日），頁103。

<sup>10</sup> 同註腳8。

日本國家安全保障戰略的基本理念，有以下幾個重點：第一，揭櫫自由、民主、尊重基本人權、法治等普世價值。第二，戰後日本積極朝向和平之路，致力於專守防衛，堅持遵守非核三原則的基本方針。第三，為了進一步拓展美日間的同盟關係，日本將與各國加強合作關係。第四，遵守聯合國憲章，與聯合國所屬的國際機構積極合作。第五，基於國際協調主義下的積極和平主義的立場，實現亞太地區的和平與安定及日本的安全。<sup>11</sup>

日本的《國家安全保障戰略》，存在幾個問題點：第一，該戰略的內容日本只強調北韓的核飛彈是造成日本最大的威脅，但對中國的潛在威脅，例如：在釣魚台等領土問題時，只稱釣魚台是中國的「核心問題」，卻未明確強調中國用「切香腸」(salami-slice)的方式企圖改變國際現狀，日中間的關係，相當曖昧不明。相對地，美國於 2018 年所發表的《美國國防戰略》中闡明，美國、中國與俄羅斯之間為大國的競爭關係。<sup>12</sup>美國視中國與俄羅斯為長期競爭對手，並非是敵人。美國不諱言的對中國擴張進行嚴厲批評。美國也發現，中國企圖把美國勢力逐出印太地區，而以中國所主導的經濟模式，企圖擴大在該地區的影響力。美國因此對中國的威脅認知相當明確；第二，面對印太地區安全保障環境，日本所採取的態度不明朗，日本也未表明，該如何著手處理安全保障上威脅的優先順序。

### 參、日本國防戰略思維架構

2018 年 12 月，日本公布新版的《防衛大綱》及《中期防》，這兩分文件可謂是日本國防戰略思維的重要架構（各時期公布的大綱

---

<sup>11</sup> 同註 8。

<sup>12</sup> Department of Defense “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America” Table Contents, P1. Accessed April 7, 2020.

及中期防，請參閱表 1)。<sup>13</sup>2018 年與 2013 年所發表的內容相比，2108 年的大綱，針對中國有更具體的描述。例如：「中國企圖用武力改變現狀」及解放軍大量軍事活動造成鄰國的不安。就釣魚台周圍海域而言，中國長期不顧日本強力抗議，以中國公務船持續侵犯日本領海，解放軍船艦依舊在日本周邊不斷進行各項演習活動等，這些挑釁的舉動重新定義了當前中國對日本的威脅。

表 1、關於日本憲法、美日安保條約、及相關國防資料公布時間

1945.8.15	日本戰敗
1946.11.3	日本憲法公布
1951.9.8	簽訂美日安保條約（舊安保）
1957.5.20	國防基本方針
1960.1.9	修訂美日安保條約（新安保）
1976.10.29	防衛計畫大綱（51 大綱）
1986.9.18	中期防衛力整備計畫(61 中期防)
1991.12.20	中期防衛力整備計畫(03 中期防)
1995.11.28	防衛計畫大綱（07 大綱）
1995.12.15	中期防衛力整備計畫(08 中期防)
2000.12.15	中期防衛力整備計畫(13 中期防)
2004.12.10	防衛計畫大綱（16 大綱） 中期防衛力整備計畫(17 中期防)
2010.12.17	防衛計畫大綱（22 大綱） 中期防衛力整備計畫(23 中期防)

<sup>13</sup> 〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱〉，防衛省・自衛隊，2018 年 12 月 17 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>，〈中期防衛力整備計畫（平成 31 年度～平成 35 年度）について〉，防衛省・自衛隊，2018 年 12 月 17 日，[https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/chuki\\_seibi31-35.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/chuki_seibi31-35.pdf)。日本政府自 1976 年開始公布防衛計畫大綱，爾後有 1995 年、2004 年、2010 年、2013 年、2018 年公開的版本。中期防衛力整備計畫，自 1986 年開始公布，爾後有 1991 年、1996 年、2000 年、2004 年、2010 年、2013 年、2018 年公開的版本。

2013.12.17	<p>國家安全保障戰略</p> <p>防衛計畫大綱 (25 大綱)</p> <p>中期防衛力整備計畫(26 中期防)</p>
2015.9.30	<p>和平安全法制相關 2 法</p> <p>(在有限制的條件可行使集體自衛權)</p>
2018.12.18	<p>防衛計畫大綱 (30 大綱)</p> <p>中期防衛力整備計畫(31 中期防)</p>

資料來源：林彥宏整理自公開資料。

面對國際情勢的變化，日本認知到必須在國防戰略上提出新的思維，例如：日本將開始著手在宇宙，網路，電磁波等領域，以及要求自衛隊必須提高各項綜合能力，尤其是注重跨領域作戰能力 (Cross-Domain)，打造出「多元統合防衛力」。<sup>14</sup>2018 年 3 月 27 日，自衛隊成立「日版的海軍陸戰隊」(水陸機動團)，團本部設置於長崎縣佐世保市的相浦駐地，該部隊設置的目的在於，為應付突如其來的島嶼攻擊，經過嚴厲訓練的隊員必須能夠發揮瞬間戰力，奪回被佔領的島嶼。<sup>15</sup>2020 年 2 月 16 日，美國最新的強襲揚陸艦 (兩棲登陸艦) 與沖繩海軍陸戰隊主力部隊第 31 海軍陸戰隊遠征隊 (31 MEU) 一同與「日版的海軍陸戰隊」進行聯合演訓，以增加美日間作戰的橫向交流。<sup>16</sup>

面對中國急速向海洋進行擴張，強化西南諸島的防衛已成為日本防衛政策的中長期目標。因此，日本自衛隊已在鹿兒島縣的奄美大島及沖繩縣的宮古島上開設新的基地，並在奄美大島設置 560 人，宮古島部署 7-800 人，石垣島部署 5-600 人的地對空、地對艦飛

<sup>14</sup> 〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱〉，防衛省・自衛隊，2018 年 12 月 17 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>。

<sup>15</sup> 〈平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱〉，防衛省・自衛隊，2013 年 12 月 17 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/ndpg-j.pdf>。

<sup>16</sup> 〈陸自の水陸機動団 沖繩で米と初の共同訓練 「遠征打撃群」へ進む一体化〉，しんぶん赤旗，2020 年 2 月 16 日，[https://www.jcp.or.jp/akahata/aik19/2020-02-16/2020021602\\_03\\_1.html](https://www.jcp.or.jp/akahata/aik19/2020-02-16/2020021602_03_1.html)。

彈部隊及警備隊。<sup>17</sup>2016年自衛隊於沖繩的與那國島上，部署約160人的沿岸監視隊，擴充防衛態勢。日本的西南諸島全長有1,200公里，這幾十年來，只有陸上自衛隊部署在沖繩本島，其他島嶼並無人固守，在安全保障上，被稱為「空白地帶」。日本意識到西南諸島可能會受到威脅，將部隊部署在西南諸島的島嶼上，具有深層的意義。然而，可透過以下的表格（表2）可得知，日本在國家防衛上，特別是島嶼防衛，提高預算編列，積極調整戰略。

再者，近幾年日本為了因應各種事態，加強海空域的防禦能力，尤其在太空領域及網路防衛方面，積極擴充戰力，期待對中國和俄羅斯產生遏止作用。因此，日本不得不增加國防預算，從防衛省公布的資料顯示，2021年度的國防預算約5兆4898億日幣（約500億美金），預算約佔日本GDP的1%左右，國防預算連續八年創新高。<sup>18</sup>日本的國防預算與我國相比，約多了370億美金左右。

表2、自衛隊在島嶼防衛上主要的裝備及預算表

各年度	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	現狀
陸上自衛隊						
兩棲突襲車 (AAV7)	—	30 203	11 78	11 85	—	52/52 輛 366
魚鷹式傾斜旋翼 機 (V-22)	—	5 516	4 447	4 391	4 457	17/17 機 1811
大型運輸直升機 (CH-47JA)	—	—	—	6 445	—	6/6 機 445
16式機動戰車	—	—	36 252	33 233	16 121	85/991 輛

<sup>17</sup> 〈奄美大島の陸上自衛隊＝上＝〉，《奄美新聞社》，2019年5月7日，<http://amamishimbun.co.jp/2019/05/07/18029/>。

<sup>18</sup> 〈我が国の防衛と予算—令和3年度概算要求の概要〉，防衛省・自衛隊，2020年09月30日，[https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan\\_gaiyo/2021/yosan\\_20200930.pdf](https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2021/yosan_20200930.pdf)。

						606
12 式地對艦飛彈	4 座 309	—	1 座 120	1 座 81	1 座 129	7/9 座 639
南西整備部隊 整備		32 億	195 億	707 億	552 億	1487
兩棲作戰部隊 整備	158 億	179 億	106 億	—	4 億	286
与那國沿岸監視 部隊		3 億	55 億	—	—	216
海上自衛隊						
大隅型運輸艦改 修	3 億	6 億		12 億	9 億	30 億
航空自衛隊						
戰機 (F-35A)	4 638	6 1,032	6 1,084	6 880	6 881	28/28 架 4515
運輸機 (C-2)	2 398	—	—	3 553	2 450	7/10 架 1401
空中加油・運輸 機 (KC-46A)	—	—	1 231	—	1 277	2/3 架 508

(單位：上段為數量，下段為日幣金額)

資料來源：武田康裕 (2019)，《日米同盟のコスト自主防衛と自立の追求》，株式會社亞細紀書房，頁 234。

## 肆、以美日安保體制為國防戰略支柱

2020 年 1 月 19 日，《美日安保條約》（*Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*）修訂 60 週年，美日兩國舉行盛大慶典。<sup>19</sup>1951 年美日簽訂的《美日安保條約》（通稱舊安保條約），於 1960 年 1 月 19 日進行修訂，由當時日本首相岸信介與美國總統艾森豪（Dwight David Eisenhower）共同簽署。《美日安保條約》（通稱新安保條約）全文共 10 條，第 5 條規定美國有義務防衛日本，第 6 條規定美國可於日本境內設置美軍基地。<sup>20</sup>戰後美蘇冷戰期間，美國持續在日本駐軍，希望以此作為防止共產主義滲透日本的「防波堤」。日本依靠美國的軍事威懾來保障安全，並維持專守防衛和經濟優先的政策。當今，美日安全保障體系作用不斷深化，發揮著「公共財」的作用，亦是目前印太地區和平穩定的基石。

1991 年波斯灣戰爭是日本防衛政策的轉折點。日本為以美軍為主軸的多國部隊提供了巨額資金支持，卻因沒有做出人力貢獻而受到國際社會的批評。因此，日本政府向波斯灣派遣了一艘自衛隊的掃雷艦清除地雷，是自衛隊首次向進行海外派遣。<sup>21</sup>1993 年，北韓進行導彈試射，成功將一枚蘆洞（No dong）1 號飛彈飛入日本海，對東北亞造成新威脅。<sup>22</sup>美日為應對國際形勢的變化，雙方對同盟的意義「重新定義」。1996 年《美日安保聯合聲明》中，期待美日同盟

---

<sup>19</sup> 〈外務大臣及び防衛大臣共済日米安全保障条約 60 周年記念レセプション〉，《外務省》，2020 年 01 月 19 日，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6\\_000631.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000631.html)。

<sup>20</sup> 〈日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約〉，《外務省》，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/jyoyaku.pdf>。

<sup>21</sup> 〈自衛隊を知りたい〉，防衛省・自衛隊，<https://www.mod.go.jp/pco/nagasaki/03public/kokusaikouken.html>。

<sup>22</sup> 〈北朝鮮が日本にミサイルを発射したらどうなるのか 軍事アナリストが教える有事の対処法〉，産経新聞，2017 年 12 月 30 日，<https://www.sankei.com/article/20171230-MMLXFP5PQNIP5F5OUDHZR4TASU/>。

能夠對「維護亞太地區的和平與穩定」做出貢獻。<sup>23</sup>1997 年修訂了《美日防衛合作指針》( *Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation* )，以便在日本周邊發生緊急情況時，可為美國提供後勤支援。<sup>24</sup>

進入 21 世紀後，日本進一步擴大對國際社會的責任。2001 年美國遭受恐怖襲擊後，美國進入反恐戰爭和伊拉克戰爭。小泉純一郎政府派出自衛隊與美國合作，支持伊拉克的人道主義重建。<sup>25</sup>

2012 年安倍晉三首相上任後，為了應對東北亞安全情勢惡化，例如，北韓的核導彈發射、中國的軍備競賽和海洋擴張，美日同盟進入一個新階段。

2021 年 4 月 16 日，美日舉行高峰會談，高峰會後的共同宣言提及「台灣海峽的和平與安全」、「兩岸問題和平解決」等議題，表示美日對台海和平穩定的重視。<sup>26</sup>2021 年 7 月 13 日，日本內閣會議通過 2021 年版的白書。<sup>27</sup>白書首次載明「台灣情勢的穩定對日本安全保障和國際社會的穩定至關重要」。該內容章節編排與 2020 年大大不同，把台灣從中國的章節抽離，放入新增的第 2 章第 3 節「美中關係」。另外，在中國軍的部署與戰力的圖表繪製上，台灣的顏色有別於中國，台灣與其他國家一樣，被畫繪製為灰色。加上近期日本政府官員頻頻對台海局勢發言，都表態「台灣若出事，美日必須對台實施防衛」，很明顯日本整體發言即是針對中國的威脅。亦可解

---

<sup>23</sup> 〈日米安全保障共同宣言—21 世紀に向けての同盟— (仮訳)〉，《外務省》，1996 年 4 月 17 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/sengen.html>。

<sup>24</sup> 〈共同発表 日米安全保障協議委員会 日米防衛協力のための指針の見直しの終了〉，1997 年 9 月 23 日，《外務省》，<https://www.mod.go.jp/pco/nagasaki/03public/kokusaikouken.html>。

<sup>25</sup> 〈中東への自衛隊派遣とは 湾岸戦争後、多くの法整備〉，日本經濟新聞，2020 年 01 月 27 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXKZO54867080W0A120C2NN1000/>。

<sup>26</sup> 〈日米首脳共同声明「新たな時代における日米グローバル・パートナーシップ」〉，《外務省》，2021 年 4 月 16 日，<https://www.mofa.go.jp/files/100181507.pdf>。

<sup>27</sup> 〈令和 3 年 防衛白書 日本の防衛〉，防衛省・自衛隊，2021 年 7 月 13 日，[https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/wp2021\\_JP\\_Full.pdf](https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/wp2021_JP_Full.pdf)。

讀，日方願意在維護台海安全付出更多的關注，台海的安全穩定與日本直接連結，日本的角色將會變得更大。

## 伍、結論

戰後的日本，受到和平憲法的制約，以及在美國的保護傘下，特別是在安全保障方面，態度趨於消極。但伴隨國際情勢的轉變，及日本受到各式各樣的威脅下，導致日本不得不在國家安全保障戰略上，進行檢討與調整。2013 年制定國家首部《國家安全戰略》、2015 年通過《和平安全法制相關 2 法》的立法及強化美日安全保障體制，都可觀察出，日本在安全保障的戰略思維態度上，調整方向趨於積極。

今後可期待日本在符合國內憲法的規範下，對國家安全保障事務有積極作為。並且與日本周邊的國家進行合作，共同維護東北亞的區域安全與和平。

本文作者林彥宏為日本國立岡山大學法學博士，現為財團法人國防安全研究院國防戰略與政策研究所助理研究員，研究領域包括東北亞政治、日本防衛政策、美日關係。

# Japan's National Defense Strategic Thinking

*Yen-hung LIN*

*Associate Research Fellow*

## **Abstract**

After World War II, Japan was passive in terms of security due to its constitutional restrictions. Following the rise of China, Japan's greatest threat in East Asia has shifted from North Korea to China. This article will discuss the changes in Japan's defense strategic thinking based on reports published by Japan and Japan-U.S. security arrangements.

**Keywords:** U.S.-Japan Security Arrangements, National Defense Program Guidelines, Medium Term Defense Program, Defense of Japan, National Security Strategy

# 印度的國防戰略思維

章榮明

網路安全與決策推演所

## 壹、前言

印度位於南亞次大陸樞紐，戰略地位重要，是目前核子俱樂部的成員之一，<sup>1</sup>於2003年因經濟發展的潛力被列入金磚四國，其角色本就值得吾人關注。特別是近年來，印度與中國及巴基斯坦因邊界衝突而持續躍上國際檯面；持續多年的馬拉巴爾演習更凸顯出印度在美國印太戰略下的重要性。因此，印度的國防戰略思維及未來的發展是本文要探討的重點。

## 貳、印度國防戰略思維的淵源

印度的國防戰略思維不僅受到外部因素（國際環境與區域環境）的制約，也受到內部因素（地理、歷史、政治與經濟發展）的主導。在此需特別說明的是，由於印度歷史悠久，屬於四大古文明之一，因此下文的重點放在1947年印度獨立建國之後，以免失焦。

印度建國時剛好是冷戰初始，國際社會主要分為由美國與蘇聯分別領頭的兩大陣營，及第三世界國家。就區域而言，與印度邊界接壤的國家中計有巴基斯坦、中國、尼泊爾、不丹、緬甸，其中以中國與巴基斯坦的武力最為強大，同時也因印度與中、巴兩國的疆界問題並未解決，使得這兩國最具威脅性。在外有敵人，內部因政局不穩、經濟凋敝、且軍備不興，當時的印度總理尼赫魯（Jawaharlal Nehru）採取了「不結盟」（non-alignment）以及睦鄰兩個政策。前者表現在不加入冷戰時的美、蘇任一陣營，以免強權介

---

<sup>1</sup> 目前全球共有8個國家已經成功試爆核子武器，因此這些國家被外界稱為「核子俱樂部」。就《核武禁擴條約》的內容則認定聯合國安全理事會的5個常任理事國為「核子武器擁有國」：美國、俄國、英國、法國和中國。自從1972年《核武禁擴條約》簽訂之後，印度、巴基斯坦和朝鮮3個未簽署該條約之國家也陸續發展各自的核子武器，因此進入擁核國家行列。

入而干擾印度的發展；但與位於亞洲與非洲的第三世界國家，基於被殖民的共同歷史與後殖民的共同命運，則積極發展關係；後者首次出現於 1954 年 4 月 29 日印度與中國於北京簽署的《關於中國西藏地方和印度之間的通商和交通協定》( *Agreement on Trade and Intercourse between the Tibet Region of China and India* )，其中明確列舉了五項原則，後被稱為「和平共處五原則」。<sup>2</sup>和平共處五原則的影響很大，甚至出現在 1955 年於印尼萬隆召開的亞非會議上。儘管和平共處五原則的名氣很響亮，但維持的時間並不長。1959 年，西藏的達賴喇嘛受到美國中央情報局的暗助，取道印度成功出逃。印度庇護達賴喇嘛的舉動，形同破壞了和平共處五原則下的不干涉他國內政，等於單方面破壞了與中國的協議，與中國的關係從此不睦，1962 年中、印邊界戰爭的爆發因之有跡可循。

復從內部因素來看，印度國土分為山區、平原、與高原。歷史上，入侵印度的方向均來自印度北方的陸地，尤其是山區的隘口；南方海域分屬孟加拉灣、印度洋、與阿拉伯海，反倒成為屏障。使得印度在建國之初，國防戰略的重心放在北邊的國界。<sup>3</sup>這樣的國防戰略，很明顯地是承襲英國殖民印度時期的政策。值得注意的是，英國以船堅炮利破壞印度洋固有的帆船貿易並殖民印度，繼之以大英帝國海軍防衛印度的海洋安全，使得印度在建國之初並無充分的海洋安全意識，亦使得印度當時的國防戰略顯得局部而非全面。可以這麼說，印度剛建國的時期，採取的是獨善其身、確保本國主權獨立與領土完整的戰略，無意於本國安全以外的事務。推行不結盟運動僅是基於理想主義。<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> 和平共處五原則包括：(一) 互相尊重領土主權、(二) 互不侵犯、(三) 互不干涉內政、(四) 平等互惠、(五) 和平共處。

<sup>3</sup> 吳東林，〈印度武裝力量與大國之路〉，《台灣國際研究季刊》，第 2 卷第 4 期（2006 年冬季號），頁 104-105。

<sup>4</sup> Aparajita Gangopadhyay, "India's Foreign Policy in the Twenty-First Century: Continuity and Change," *TEKA of Political Science and International Relations*, July 2012, 119-120.

## 參、印度國防戰略思維內容

由於外部與內部因素不斷改變，印度的國防戰略思維亦相對應地做出改變，茲說明如下：

### 一、睦鄰作為的轉變

為了維護印度的主權獨立與領土完整，必須妥善處理對於印度的外在威脅。如 1961 年印度出兵兼併葡萄牙殖民地果亞（Goa）。<sup>5</sup> 在陸地上由於中國與巴基斯坦對於印度構成最大的威脅，因而印度也數度以傳統安全的方式處理，如 1962 年印度與中國在喀什米爾爆發戰爭；1948 年、1965 年、1971 年印度亦與巴基斯坦為了克什米爾地區而開戰，1999 年則在卡吉爾（Kargil）地區爆發軍事衝突。自這些武裝衝突後，印度與中、巴兩國在邊界進行了長期的武力對峙。

隨著時間演進，大規模武裝衝突雖不復見，但非傳統安全的攻擊行動卻開始出現。譬如巴基斯坦便開始使用恐怖攻擊的方式處理對印關係，如 2001 年 12 月攻擊印度國會大廈，以及 2008 年 11 月的孟買恐怖攻擊事件。晚近的發展則是在喀什米爾地區對印度控制的地區進行滲透。印度國防部發布的最新一期年度報告（2018-2019）便指出，在喀什米爾地區違反停火（Ceasefire Violations）的事件逐年升高，2016 年有 228 起，2017 年有 860 起，2018 年則高達 1689 起。恐怖分子自境外滲透的情事亦時有所聞，2017 年印度陸軍破獲 33 起滲透事件並擊斃 59 名恐怖分子；2018 年則防止了 15 起滲透事件並擊殺 35 名恐怖分子。由印度國防部新聞局發布的 2020 年年度回顧則指出，喀什米爾地區雖然仍出現少數恐怖份子的滲透行動，但均遭印度陸軍成功攔阻。<sup>6</sup>2020 年 6 月 15 日中、印邊防軍在加萬

<sup>5</sup> 陳牧民，〈印度國家安全戰略分析〉，《台灣國際研究季刊》，第 2 卷第 4 期（2006 年冬季號），頁 89。

<sup>6</sup> Annual Report 2018-19, Indian Ministry of Defence, 2019, <https://www.mod.gov.in/sites/default/files/MoDAR2018.pdf>; Year End Review – 2020, Indian Ministry of Defence, January 1, 2020, <https://pib.gov.in/Pressreleaseshare.aspx?PRID=1685437>.

河谷（Galwan Valley）進行的衝突，直接升高了該地區的緊張情勢。

## 二、維持不結盟政策的變革

印度建國之初所採行的不結盟政策，所指涉的是不加入美、蘇任一陣營，但並非保持中立，甚至是孤立。由於不結盟，印度反倒左右逢源，坐收與美、蘇個別交好的成果。雖然在冷戰期間，印度與前蘇聯的友好程度比印、美關係來得佳，印度甚至採行的是計畫經濟而非市場經濟。然而，印度仍然維持了不結盟政策。冷戰結束後，國際體系由雙極變為單極，即使不結盟政策失去了根本性的意義，印度也改行了資本主義下的市場經濟，但印度仍未揚棄不結盟政策。<sup>7</sup>1991年開啟了與東南亞及東亞各國開始增加交往的東望政策（Look East policy），在這些國家中，以越南與印度基於兩千年來的經濟活動與文化淵源，雙邊關係發展地最好。<sup>8</sup>1992年則是開始與美國展開馬拉巴爾演習（Malabar Exercise）。

## 三、轉而重視海軍的發展

印度對於海軍的發展有幾個重要的時間點。在冷戰結束後的1990年代初，國際環境改變，使得印度在南亞的重要性大增，是印度發展藍水海軍的近因。自1991年開始的東望政策，派出敦睦艦隊至東亞及東南亞各國進行訪問。2007年5月，印度海軍發表了《自由使用海洋：印度海洋軍事戰略》（Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy），強調建設大海軍以維護印度的海洋權益，並且使用海軍的力量來保護其國家安全。<sup>9</sup>因應世界安全重心由

---

<sup>7</sup> A. Z. Hilali, "India's Strategic Thinking and Its National Security," *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5 (2011), pp. 737-738.

<sup>8</sup> Dipanjan Roy Chaudhury, "India-Vietnam relations: contextualising the Indo-Pacific region," *The Economic Times*, June 11, 2021, <https://reurl.cc/YORWaX>.

<sup>9</sup> "Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy," Indian Ministry of Defence, 2007, <https://www.scribd.com/doc/31917366/India-s-Maritime-Military-Strategy>.

大西洋轉移至印度洋與太平洋，2015年10月印度海軍公布了《保障海洋安全：印度海洋安全戰略》（*Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*），不僅提出印度在海洋上的全方位利益，亦擴大了印度海軍的角色，使能應對傳統與非傳統的任務。<sup>10</sup>

## 肆、印度國防戰略的未來發展

如前所述，印度的國防戰略已經由僅僅重視陸權，而轉向陸海並重。然而，印度在海權的發展上無疑受到已經崛起的中國所帶來的威脅，也是未來印度最需要妥善處理的項目之一。以下簡述印度國防戰略的未來發展。

### 一、持續保持本國主權獨立與領土完整

承襲英國殖民時期的防衛北方政策並未過時，從這幾年與中國及巴基斯坦的衝突可以看出。在喀什米爾問題未解決前，以及中國與巴基斯坦對印度所造成的威脅不消失的情況下，未來印度仍將繼續在北方與西北邊境維持大軍，以確保本國主權獨立與領土完整。甚至若中國與巴基斯坦合作，同時或先後對印度發動武裝衝突的話，印度將需要進行兩面作戰。印度對這種想定並非全然陌生，印度陸軍參謀長拉瓦特（Bipin Rawat）將軍在2017年9月的一場研討會上便表示，不能排除印度與中、巴兩國同時作戰的可能性，並表示印度陸軍已經有所準備。<sup>11</sup>然而，美國智庫史汀生中心（Stimson Center）於2021年4月所發布的研究報告則指出，印度軍方在資源受限、兵力不足的不利情況下，兩線作戰十分不利。<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> “Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy,” Indian Ministry of Defence, October 2015, [https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian\\_Maritime\\_Security\\_Strategy\\_Document\\_25Jan16.pdf](https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf).

<sup>11</sup> Sudhi Ranjan Sen, “War with China, Pakistan at the same time cannot be ruled out, warns Army chief General Bipin Rawat,” *India Today*, September 6, 2017, <https://www.indiatoday.in/india/story/china-pakistan-war-army-chief-general-bipin-rawat-1039236-2017-09-06>.

<sup>12</sup> Sushant Singh, “The Challenge of a Two-Front War: India’s China-Pakistan Dilemma,” The Henry L. Stimson Center, April 19, 2021, <https://www.stimson.org/2021/the-challenge-of-a-two-front-war-indias-china-pakistan-dilemma/>.

## 二、持續參與四邊安全對話以對抗中國

由美國、日本、印度、澳洲等四國所構成的四邊安全對話（Quadrilateral Security Dialogue），一般被認為是針對中國崛起的國際合作，但並非一個正式的聯盟。印度雖參與其中，卻不願涉入過深。在今（2021）年 3 月 12 日四邊安全對話成員國的領袖高峰視訊會議後，各成員國的高級官員相繼發表對於台海情勢的看法，這些發言諸如美國總統拜登（Joe Biden）與日本首相菅義偉（Suga Yoshihide）於雙邊高峰會後所強調台海和平穩定的重要性，該發言是過往 52 年所未見。又如澳洲國防部長杜登（Peter Dutton）指稱「不應低估」中國因台灣爆發軍事衝突的可能性。唯獨印度高階官員並未就同一議題發言。<sup>13</sup>由此可見，印度雖然參與四邊安全對話，但仍保有戰略自主性（strategic autonomy），並未隨其他成員國而起舞。也就是說，印度並未明白表示對抗中國的國防戰略思維。

## 三、鞏固在印度洋的地位

承上，印度並未追隨四邊安全對話其他三國對於台海情勢的發言，進行該國立場的闡述。印度的目的雖然是為了對抗中國，但對抗的場域並非在台灣周邊，而是在印度洋。這是由於中國在第三世界國家以協助發展基礎建設為由，讓貸款成功進入這些國家。在無力償還貸款之時，則以長期租借港口相抵，如租借斯里蘭卡的漢班托塔港（Hambantota Port）99 年即為一例。一旦中國將這些設施轉為軍事用途，則後果不堪設想。特別是若中國將位於印度洋的島嶼之機場與港口大量轉為軍事用途（或稱珍珠鍊戰略），則各國軍艦將

---

<sup>13</sup> Shunsuke Shigeta and Rieko Miki, "Taiwan in US-Japan statement: show of resolve or diplomatic calculus?" *Nikkei Asia*, April 18, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Taiwan-in-US-Japan-statement-show-of-resolve-or-diplomatic-calculus>; Sarah Martin, "Australian defence minister says conflict over Taiwan involving China 'should not be discounted'," *The Guardian*, April 21, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/25/australian-defence-minister-says-conflict-over-taiwan-involving-china-should-not-be-discounted>.

無停泊、補給之處。由印度國防部長辛赫（Rajnath Singh）所領導的國防採購委員會，便於今（2021）年 6 月 4 日批准代號為「印度 P-75 號」專案計畫（Project 75-I）的 6 艘潛艦建造案，<sup>14</sup>購置六艘潛水艇以對抗中國勢力在印度洋的擴張。此次潛艦建造案的通過，達成了 1999 年所制定 30 年造艦計畫的目標。由此可知，印度的重點仍在鞏固自身於印度洋的地位，以應對中國可能的軍事企圖。

#### 四、睦鄰政策的重視

構成上述珍珠鍊戰略所需的港口，恰好出現在印度的鄰國，使得印度產生被中國包圍之危機感。印度因而需要進一步修補並維護與鄰國的關係，避免這些港口為中國所用，藉此使珍珠斷鍊。舉例而言，除了前述斯里蘭卡的漢班托塔港，珍珠鍊尚包括巴基斯坦的瓜達爾港、孟加拉的吉大港、及緬甸的皎漂港。儘管印度與巴基斯坦的對立關係使得修補兩國關係的困難度極高，但為了印度的國家安全，修補並維護與印度領土接壤的國家仍然勢在必行。

#### 五、維持與非洲的連結

印度將繼續擴展在非洲的影響力，尤其是瀕印度洋的非洲國家。印度過去幾年來在非洲大陸以協助建設為名擴展影響力，一方面促進印度的經濟發展，一方面抗衡中國在該地區的影響力。由於地緣的關係，印度在瀕印度洋的非洲國家擁有大量僑民。藉由這些僑民，印度更容易進入非洲國家的市場，也有助於印度維繫與非洲的關係。基本上，非洲國家提供印度原物料，如原油與礦產；經印度加工後，回銷石油與藥品至非洲。換句話說，在印度向強權邁進

---

<sup>14</sup> Vivek Raghuvanshi, "Indian navy to float \$6 billion tender for six submarines," *Defense News*, June 7, 2021, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2021/06/07/indian-navy-to-float-6-billion-tender-for-six-submarines/>.

的過程中，非洲扮演了相當重要的腳色。<sup>15</sup>

## 伍、結論

印度的國防戰略思維隨著時代的演進而演化，建國之初採行的不結盟仍然維持至今；睦鄰政策則是在揚棄後再度受到重視。冷戰結束後的印度更體認到自身地理位置在國際間的戰略價值，而開始擴大自身在國際社會的影響力。自 1990 年代起，印度便以發展藍水海軍為目標，將目光放向印度洋以外的區域。短期內，印度與巴基斯坦及中國的領土爭端恐不易獲得圓滿的解決，而印度與中國的競合關係則是全球關注的焦點。印度參與的四邊安全對話會如何發展值得關注，而印度在四邊安全對話中的戰略自主性更值得關注。換句話說，如果四邊安全對話的其他三個成員主張該機制朝向軍事化對抗中國發展，甚至是打台灣牌，則印度將如何回應將是關注的重點。

本文作者章榮明為美國馬里蘭大學政府暨政治系博士，目前為財團法人國防安全研究院網路安全與決策推演研究所博士後研究。研究興趣包括美中台關係及台灣與印太國家關係。

---

<sup>15</sup> Harsh Pant and Abhishek Mishra. "Is India the New China in Africa?" *Foreign Policy*, June 17, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/06/17/india-china-africa-development-aid-investment/>; Ruhita Beri, "India-Africa Trade," *The Diplomat*, January 4, 2020, <https://diplomatist.com/2020/01/04/india-africa-trade/>; Christian Kurzydowski, "What Can India Offer Africa?" *The Diplomat*, June 27, 2020, <https://thediplomat.com/2020/06/what-can-india-offer-africa/>.

# India's National Defense Strategic Thinking

*Jung-Ming Chang*

*Post-doctoral Fellow*

## **Abstract**

Over the years, India has maintained its non-alignment policy but has modified the good-neighbor policy, both policies adopted in the early stage of independence. Preserving peace and stability are still the priorities of India for now, and the development of a Blue-Water Navy could be of help. Pakistan and China remain two rivals closely connected to the disputed area of Kashmir. Additionally, China's role in the Indian Ocean has become a concern to India and it is critical to examine India's strategic autonomy in the Quadrilateral Security Dialogue in the years to come.

**Keywords:** non-alignment, good-neighbor policy, strategic autonomy

# 澳洲的國防戰略思維

黃恩浩

國防戰略與資源研究所

洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

澳洲為一位於南太平洋區域的「中型國家」，<sup>1</sup>不僅在國際或區域上具有一定的政治經濟與軍事影響力，而且更具有全球外交信譽，其地理位置因遠離紛擾的北半球而相對安全。儘管澳洲聯邦行政會議（澳洲政府最高行政機關）<sup>2</sup>不曾發布「大戰略」層級的整體「國家安全」戰略規畫（僅由國防部、外交暨貿易部或總理內閣部不定時公布國防白皮書、外交政策白皮書或國家安全等相關政府政策文件），<sup>3</sup>但能在沒有結構性威脅的地緣政治背景下維持國家安全，主要歸功於其將外交與國防有效地結合在一起的務實戰略思維與作為。為能深入了解澳洲國防戰略的本質，本文嘗試從戰略文化、外交政策和軍事戰略角度來探討澳洲國防戰略思維。

## 貳、澳洲國防戰略思維的淵源

澳洲領土廣大且天然資源豐富，但因為人口數相對較少，所以

---

<sup>1</sup> Carl Ungerer, "The 'Middle Power' Concept in Australian Foreign Policy," *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 53, No. 4 (December 2007), p. 539.

<sup>2</sup> 依據《澳洲憲法》第 62 條，澳洲「聯邦行政會議」（Federal Executive Council）是澳洲的國家最高行政機關。聯邦行政會議的地位大約等同其他大英國協國家的行政會議以及英國與加拿大的樞密院，該會議在國家政治體制上的地位如同我國的行政院。《澳洲憲法》第 64 條規定，所有國務部長（包括：部長和政務次長）都是行政會議成員。傳統上，行政會議任命為終身制，但一般開會時只有現任部長會參加，行政權力由總理所領導的澳洲內閣行使，澳洲聯邦行政會議的功能是正式批准內閣已經通過的決定。

<sup>3</sup> 2013 年 1 月，時任總理吉拉德（Julia Gillard）公布《澳洲國家安全戰略》（*Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security*），此可謂是澳洲首次以「國家安全戰略」為名提出的報告，是由總理與內閣部（Department of Prime Minister and Cabinet）公布，該部層級跟國防部外交暨貿易部一般。

建國以來就已經確立無法自力防衛的國防戰略思維。<sup>4</sup>在這種有限國防的認知下，澳洲獨立後的安全政策主要是以尋求「巨大而且強而有力的朋友」與「公認的安全保障者」做為國家安全保證的結盟目標，先是英國然後美國。<sup>5</sup>在此安全結盟制約下，澳洲都是跟隨著歐美強權參與對外戰爭，但從未為自己的領土打過一場戰役。

儘管澳洲在地緣上是相對安全與和平，僅有領土北方靠近東南亞區域的印尼是防禦重心，但澳洲在戰略前景上卻具相當程度的憂慮和脆弱感。<sup>6</sup>當二戰結束後，英國於1960年代後期逐漸將軍事力量撤離東南亞時，澳洲因而轉向尋求與美國結盟，以持續履行其國家安全保障，這因此造成澳洲在地緣戰略需求上與實際軍事結構分離的狀態。就地緣戰略角度而言，澳洲「本土防衛」根本不需要一支強大軍隊，但是澳洲慣性透過與強權結盟來建構其向外的「前進防禦」軍力，造成在國防戰略規畫上與「本土防衛」脫節的狀況。<sup>7</sup>

就戰略文化而言，澳洲作為一個擁有歐洲認同和自由民主理想的國家，在二戰中作為美國盟軍中澳紐聯軍（The Australian and New Zealand Army Corps, ANZAC）一員之經驗，使得對歐洲民族認同觀念深植在澳洲社會中。這種由這種身份、自由主義意識形態和持續的脆弱感所構成的戰略文化，促使澳洲在國家安全方面加深了對美國保護傘的依賴。據此，澳洲學者懷特（Hugh White）曾經說：「對結盟強烈的偏好就是澳洲特有的戰略文化」。<sup>8</sup>這偏好與強權結盟的戰略思維，更進而影響到澳洲國防與外交政策，甚至是建軍備戰方

---

<sup>4</sup> Paul Dibb, "Is strategic geography relevant to Australia's current defence policy?" *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 2 (August 2006), pp. 247-248.

<sup>5</sup> Graeme Cheeseman, "Back to 'Forward Defence' and the Australian National Style," in Graeme Cheeseman and Robert Bruce eds., *Discourses of Danger & Dread Frontiers: Australian Defence and Security Thinking after the Cold War* (Canberra: Allen & Unwin Australia Pty Ltd., 1996), pp. 258-262.

<sup>6</sup> Nick Bisley, *Australia's Strategic Culture and Asia's Changing Regional Order; The Strategic Asia Program NBR Special Report#60* (The National Bureau of ASIAN Research, 2016), pp. 2-9.

<sup>7</sup> Dibb, op. cit., pp. 247-264.

<sup>8</sup> Hugh White, "Australian Defence Policy and the Possibility of War," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2 (July 2002), p. 257.

向。

## 參、澳洲國防戰略思維的內容

為達成國家安全目的之前提下，「戰略」的操作性定義主要包含三個面向：首先，戰略涉及「目標」（指國家安全政策目標）與「途徑」（指追求國家安全的背景下，使用各種軍事資源以因應組織暴力的能力）之間的關係。其次，戰略目的和途徑之間的關係不是國內政策協調的問題，戰略的設計是透過國家規畫過程來塑造更廣闊的安全環境，包括從親密盟友到潛在對手。再者，戰略與抉擇相關，要在有限資源分配的情況下做出選擇，包括國家在追求安全目標時採取的地位與態勢。<sup>9</sup>據上述界定，「戰略思維」內容可包含三個面向：第一、安全目標與戰略途徑。第二、安全同盟關係的建構。第三、國家安全的戰略抉擇。以下本文試圖從澳洲近期的外交與國防白皮書來分析澳洲戰略思維內容：

### 一、安全目標與戰略途徑

澳洲《2016年國防白皮書》（*2016 Defence White Paper*）不僅概述了澳洲近期的軍事戰略構想，亦具體說明澳洲的安全目標，包括：為遏止他國對澳洲安全直接侵害、因應近鄰（*immediate neighbourhood*）安全危機，並支持美國主導的全球行動。因此，澳洲在軍事手段上需要建立「一支具有區域優勢，且擁有最高軍事能力與科技水準的國防軍」。<sup>10</sup>此外，該報告書描述，澳洲的安全目標與手段主要以澳美「堅強及深厚的聯盟」作為其安全與國防規畫的基礎，並在這基礎上企圖「擴大與深化」澳洲國防軍於「第三同心圓」的全球聯盟行動（澳洲戰略利益同心圓：以澳洲本土安全為核

---

<sup>9</sup> Robert Ayson, "Discovering Australia's Defence Strategy," *Security Challenges*, Vol. 12, No. 1 (2016), pp. 41-42.

<sup>10</sup> Australian Government, *2016 Defence White Paper* (Canberra: Department of Defence, 2016), p. 8.

心、澳洲近鄰的南太小國為第二同心圓、澳洲外圍東南亞區域或全球區域為第三同心圓)<sup>11</sup>。這戰略思維就是一種外交聯盟與國防政策相結合的「前進防禦」概念，澳洲國家安全有賴國際安全環境的穩定是相當明確的。

## 二、安全同盟關係的建構

澳洲《2017年外交政策白皮書》(2017 *Foreign Policy White Paper*)明確表達，要以「穩定繁榮的印太」地區的核心利益為主，以增強國家安全並維持經濟增長。該白皮書強調，維護其國家安全的重要支柱是「美國的全球領導力、國際制度和規則，以及澳洲在區域和全球發揮作用的義務」。換言之，支持美國在全球的領導地位，包括：維持同盟實力，為促進聯盟行動以支持全球和區域安全作出貢獻，這些都符合澳洲的利益。<sup>12</sup>該報告還強調，為了與附近地區和更廣闊的印太地區分享自由、安全與繁榮的議程，澳洲願意與志同道合的國家合作。由此可知，優先維持一個以美國為中心的國際安全環境是澳洲安全不可或缺的部分。

## 三、國家安全的戰略抉擇

儘管多年來澳洲的國防戰略規畫與預算因執政黨的輪替而有不同，但主要擺盪在向外的「前進防禦」思維（自由黨國家聯盟的戰略思維強調區域或全球防禦）和向內的「大陸防衛」思維（工黨的戰略思維強調本土防禦並降低國防預算）之間，但澳洲主流戰略概念還是傾向維持在「第三個同心圓」的「前進防禦」思維。雖然《2020國防戰略革新》(2020 *Defence Strategic Update*)提到，澳洲已將國防重點從「印度洋東北方延伸至東南亞海陸區域，延伸至巴

---

<sup>11</sup> Dibb, op. cit., p. 253.

<sup>12</sup> Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper* (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 2017), p. 7.

布亞新幾內亞和太平洋西南方」；該報告更表示，澳洲國防戰略仍抉擇傾向加強與國際夥伴交往，支持與區域共享安全利益，並繼續深化澳美聯盟。<sup>13</sup>

從《2020 國防戰略革新》報告可瞭解，澳洲外交政策考量和國防戰略思維清楚地反映了澳洲戰略文化傾向，以及與美國在全球政治和軍事方面結盟為其維護國家安全與穩定國際環境之主要聯盟。

## 肆、澳洲國防戰略的發展方向

在疫情擴散的時代且美中競爭激烈的今天，面對更為低靡的澳中關係與更為嚴峻的中國威脅，加上在戰略文化慣性的影響下，澳洲自 2020 年以來的國防戰略思維有下列方向：

### 一、重視「內弧」與「印太戰略」接軌

過去澳洲國防規畫就試圖把北領地自治區（Northern Territory）與印尼之間緩衝地區（澳洲稱「內弧」地區）的海空軍力量銜接界定為「主要戰略利益領域」，也就是結合該地區的海上交通和空域安全，但直到澳洲《2016 年國防白皮書》才確立此戰略方向。<sup>14</sup>自從美國提倡「印太戰略」以來，澳洲就企圖將內弧區域與美國印太區域軍事部署進行接軌，藉此展現美澳軍事同盟在印太戰略中的堅定合作立場。為因應中國軍事向南太區域擴張，澳洲強化「內弧」空間將可擴大澳洲在第二島鏈南端的防禦範圍，甚至向北推進至第一島鏈南方，以壓縮中國軍事威脅的空間。其作法有二：

#### （一）升級北領地達爾文的空軍基地

澳洲在 2020 年 2 月 21 日宣布將投入約 11 億澳幣升級位於北領地的汀達爾空軍基地（RAAF Base Tindal），升級計畫包含：擴建跑

---

<sup>13</sup> Australian Government, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Department of Defence, 2020), pp. 6-7.

<sup>14</sup> 李哲全、黃恩浩主編，〈第四章：澳洲與南太之安全情勢發展〉，《2020 印太區域安全情勢》（台北：國防安全研究院，2020 年 12 月），頁 59-60。

道長度，以供澳洲 KC-30A 多用途加油機、美國 B-52 戰略轟炸機，或日本、印度等其他盟邦軍機使用；建設新航站大樓、新燃料存儲設施；提升該基地相關基礎設施，並為駐紮當地部隊提供現代化營舍。

## （二）向美國採購遠程反艦飛彈系統

為了強化北澳內弧空間安全，2020 年澳洲向美國採購 200 枚 AGM-158C 遠程反艦飛彈（Long Range Anti-Ship Missile, LRASM），該飛彈射程最遠可達約 930 公里，能夠裝載在澳洲現役 F/A-18 大黃蜂戰機與 F-35A 匿蹤多用途戰機上。<sup>15</sup>根據澳洲在 2020 年 7 月 1 日所公布之《2020 國防戰略革新》<sup>16</sup>和《2020 年兵力結構計畫》（2020 *Force Structure Plan*）<sup>17</sup>報告，為能「可信且有效阻遏」未來的軍事衝突，澳洲將持續向美國購買遠程反艦導彈，且將投資研發可攻擊數千公里以外的遠程目標之高超音速武器系統。

## 二、深化澳美雙邊在印太的軍事同盟

澳洲位於南印度洋與南太平洋之間，維護全球海洋資源、確保國際海洋法規範，以及捍衛區域航行自由與飛越權等皆為其重要國家利益。就目前南海而言，由於全球 60% 海上貿易通過亞洲、全球 3 分之 1 商船行經南海，<sup>18</sup>該地區為印度洋與太平洋之間的海上交通要地，因此該地區安全對澳洲經貿發展的重要性不言而喻，促使澳美兩國在印太戰略架構中更聚焦於南海區域安全的軍事合作。

2019 年 6 月美國所發布之《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report*）中提及，南海是太平洋的一個重要部份，中國在南海填海造島並於區域島嶼上部署反艦巡弋飛彈與長程地對空飛彈，

<sup>15</sup> Paul Dibb, “How Australia Can Deter China,” *The Strategist*, March 12, 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/how-australia-can-deter-china/>.

<sup>16</sup> Australian Government, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Department of Defense, 2020).

<sup>17</sup> Australian Government, *2020 Force Structure Plan* (Canberra: Department of Defense, 2020).

<sup>18</sup> US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (Washington DC: Department of Defense, June 1, 2019), p. 1.

對該區域的自由與航行權帶來極大挑戰。據 1951 年美澳所簽訂之《澳紐美安全條約》(ANZUS)，任何攻擊行經南海的澳籍船艦，就會啟動美國軍事反應。在美國印太戰略架構下，美澳雙方持續強化在南海的巡弋行動、情資分享，以及參與雙邊或多邊海上合作或軍演，乃是必然的作為。<sup>19</sup>可見，在印太戰略架構下，澳洲在南海安全上扮演的角色相當重要。<sup>20</sup>

### 三、擴大與日本印度兩國的軍事合作

先就澳日關係而言，自從澳洲前總理霍華德 (John Howard) 與日本前首相安倍 (Shinzo Abe) 於 2007 年 3 月 13 日簽訂《聯合安全合作聲明》(*Joint Declaration on Security Cooperation*) 後，<sup>21</sup>雙邊安全關係就開始進入新的里程碑，雙方視彼此為美國以外的重要安全夥伴與「準同盟國」，以因應中美大國競爭下國際局勢。在這安全合作之基礎上，雙方安全關係發展就不斷地拉近，例如：雙方在 2013 年達成共享軍事資源協議、在 2017 年將共享範圍拓展到彈藥、在 2020 年達成雙方軍隊聯訓《互惠准入協定》(*Reciprocal Access Agreement*)，<sup>22</sup>以及同意在 2021 年進行外交與國防部長 2 加 2 對話，以深化及確保雙邊在國家安全及防衛上的合作。

再就澳印關係而言，澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 與印度總理莫迪 (Narendra Modi) 在 2020 年 6 月 4 日舉行首次視訊高峰會，雙方在會中決定建立「全面戰略夥伴關係」(Comprehensive

---

<sup>19</sup> US Department of Defense, *ibid.*, pp. 29, 49.

<sup>20</sup> Matthew Knott and Farrah Tomazin, "We make our own decisions: Australia-US vow to counter China at AUSMIN talks," *The Sydney Morning Herald*, July 29, 2020, <https://www.smh.com.au/world/north-america/we-make-our-own-decisions-australia-us-vow-to-counter-china-at-ausmin-talks-20200729-p55gdz.html>.

<sup>21</sup> Tomohiko Satake, "Australia-Japan Security Cooperation," *Australian Outlook*, Australian Institute of International Affairs (AIIA), February 18, 2016, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/australia-japan-security-cooperation/>.

<sup>22</sup> Oleg Paramonov, "Japan and Australia: What the Reciprocal Access Agreement is all about," *Modern Diplomacy*, December 15, 2020, <https://moderndiplomacy.eu/2020/12/15/japan-and-australia-what-the-reciprocal-access-agreement-is-all-about/>.

Strategic Partnership)，將國防、外交 2+2 對話升級為部長對話，並簽署《後勤相互支援協定》(Mutual Logistics Support Agreement) 以強化雙方軍事合作。該協定不僅允許雙方在遭遇緊急狀況時，可以使用彼此的軍事後勤設施與軍事基地，並允許雙方進行更複雜的聯合軍事演習以提升軍隊協同作戰能力。<sup>23</sup>

#### 四、重返東南亞地區以抗衡中國勢力

2020 年 3 月 11 日，美國駐澳洲大使格瓦浩斯 (Arthur Culvahouse) 於「澳洲金融評論報商業高峰會」(The Australian Financial Review Business Summit) 演講指出，澳洲正「處於這個時代重大戰略競爭前沿」，應該要將「太平洋升級」(Pacific Step-up) 戰略延伸至東南亞地區。<sup>24</sup> 面對中國在東南亞持續擴張的影響力，澳洲改變自 2014 年來持續削減援助東南亞經費的做法。<sup>25</sup> 澳洲總理莫里森在 2020 年 11 月 14 日於「東南亞國家協會－澳洲峰會」(ASEAN-Australia summit) 上即宣布，澳洲將投入 5 億 5,000 萬澳幣推動一系列重返東南亞的援助計畫，特別是針對與中國關係密切之國家。

#### 五、鞏固在南太區域的安全領導地位

2018 年，澳洲宣布「太平洋升級」戰略，同時並成立「太平洋融合中心」(Pacific Fusion Centre)<sup>26</sup>，因為此中心被納入澳洲的「太平洋海洋安全項目」(Pacific Maritime Security Program) 中，其不僅屬於該戰略的重要一環，亦是澳洲主導加強南太安全的承諾，

---

<sup>23</sup> “Amid China tensions, Australia signs comprehensive strategic partnership with India,” *SBS News*, June 4, 2020, <https://www.sbs.com.au/news/amid-china-tensions-australia-signs-comprehensive-strategic-partnership-with-india>.

<sup>24</sup> Andrew Greene, “US urges Australia to expand Pacific push to South-East Asia to counter China's expansion,” *The Sydney Morning Herald*, July 29, 2020,

<sup>25</sup> Stephen Dziedzic, “Scott Morrison unveils Government plans to reassert Australia's influence in South-East Asia,” *ABC News*, February 16, 2021, <https://reurl.cc/xG73n4>.

<sup>26</sup> Pacific Fusion Centre, <https://www.pacificfusioncentre.org/>.

更是對 2018 年與紐西蘭與南太平洋島國所共同發表之《波伊區域安全宣言》(2018 Boe Declaration on Regional Security)<sup>27</sup>的回應。2020 年 10 月 19 日，澳洲政府表示，於萬那杜 (Vanuatu) 首都維拉港 (Port Vila) 所籌設之「太平洋融合中心」預定於 2021 年開始正式運作，並聚焦於南太平洋島國所關切的安全議題。<sup>28</sup>簡言之，澳洲設立太平洋融合中心，主要戰略思維不外乎就是要鞏固澳洲對南太安全的領導地位，<sup>29</sup>並有助該區域能抗衡中國的影響力。

## 伍、結論

為了建構更長久的國家安全，澳洲的國防戰略思維似乎已經跳脫了地緣戰略的概念，重視國際安全更甚於國家土安全，因為在依附強權的戰略文化影響下，澳洲認為支持強權主導的國際安全環境，國家安全才能獲得保障，所以其目前建軍備戰思維幾乎與美國印太戰略方向一致。再者，澳洲也相當重視以美澳同盟為中心的多邊主義，就「四方安全對話」(QUAD) 而言，由於美日澳印已經先後簽署後勤支援協定，使得這四邊合作機制將更緊密，遇到區域緊急狀態時，四國可以利用彼此的軍事基地和領空，進行物資補給和軍事協作。此協定不僅有助於在後勤支援協定基礎上進行靈活的軍事部署，亦能提升 QUAD 對中國軍事擴張的制衡效果。若中國對印太區軍事威脅持續不變，這種以外交多邊安全為國防戰略重要部分的思維，在未來仍會繼續展現於澳洲國防政策中。

本文作者黃恩浩為澳洲墨爾本大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院

<sup>27</sup> “Boe Declaration on Regional Security,” Pacific Inlands Forum Secretariat, <https://www.forumsec.org/2018/09/05/boe-declaration-on-regional-security/>.

<sup>28</sup> “Pacific Fusion Centre to be established in Vanuatu,” *Reliefweb*, October 19, 2020, <https://reliefweb.int/report/world/pacific-fusion-centre-be-established-vanuatu>.

<sup>29</sup> 李哲全、黃恩浩主編，頁 63-64。

國防戰略與資源研究所副研究員，主要研究領域為中國海權研究、國際關係戰略文化、澳洲安全研究；本文作者洪銘德為國立中興大學國際政治研究所博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，主要研究領域為中國外交政策研究、應急管理機制、非傳統安全研究。

# Australia's National Defense Strategic Thinking

*Paul A. Huang*

*Associate Research Fellow*

*Ming-Te Hung*

*Assistant Research Fellow*

## **Abstract**

China's rising military challenge in the Indo-Pacific region is one of the main issues of today's international politics. Thus, Australia needs strategic recalibration of its national defense thinking to preserve its democratic value, economic development, national security interests, etc. Australia has been effective in achieving its national security goal, namely, preserving peace and stability in a regional and global context, over the last decade. The national defense perceptions of Australia have reflected practical strategic needs based on the nation's strategic culture and international environment analysis and calculation, and within a realistic "ends-means" connection. However,, going forward, Australia will have to constantly examine its national defense thinking, especially given the intensifying US-China strategic competition and Australia-US military coalition in the post-epidemic era.

**Keywords:** national defense, forward defense, strategic choice, military alliance

# 新加坡的國防戰略思維

江旻杓

國防戰略與資源研究所

## 壹、前言

新加坡是一個典型的城市國家，它在各方面的建設都取得非常亮眼的成績，宛如鑲嵌在東南亞中心的一顆璀璨明珠。新加坡武裝部隊（Singapore Armed Forces, SAF）具備相當可觀的實力，能夠為其國家安全提供強而有力的保障。1975年起，國軍先進邱永安和劉景泉以及多位軍官退伍之後，前去協助建設新加坡海、空軍，<sup>1</sup>對SAF的初期發展做出重大貢獻。同年4月，李光耀與蔣經國簽約，臺灣為星國步、砲、裝和特種兵部隊（統稱「星光部隊」）提供營區和訓練場地，<sup>2</sup>很大程度地解決了SAF訓場不足的困境。

星國防戰略思維從獨立初期以玉石俱焚為嚇阻目的的毒蝦戰略（Poisonous Shrimp Strategy）；<sup>3</sup>到延伸防衛縱深為建軍目的的豪豬戰略（Porcupine Strategy）；再到以建設第三代武力為目的的海豚戰略（Dolphin Strategy）等軍事變革。<sup>4</sup>在這些發展遞嬗的過程，SAF與多國武裝部隊的合作關係不斷深化，簽訂許多涵蓋政治、經濟、軍事、科技、資訊各領域的雙邊和多邊協議；是許多國際性組織峰會

---

<sup>1</sup> 邱永安和劉景泉都是馬來西亞華僑，於1950年代來台念軍校。邱永安是海軍官校40年班第一名畢業，曾率官兵赴美接艦，為海軍建陽軍艦首任艦長，1975年退伍赴星擔任第一任海軍司令（1975-1985）；劉景泉為空軍官校23期，於台海空戰中擊落3架米格-15，是空軍英雄，少將聯隊長退伍後與新加坡簽約三年，成為第一任空軍司令（1977-1980）。此外，空軍亦有多位飛行員赴新加坡擔任教官，協助軍隊建設及飛行訓練。

<sup>2</sup> 余潞，〈中新提升防務合作，台擔心與新加坡「星光計畫」生變〉，《環球網》，2019年10月20日，<https://taiwan.huanqiu.com/article/9CaKrnKntR8>。「星光部隊」在台訓練時間為每年5-9月，步兵、砲兵、裝甲兵和突擊隊定期輪流到恆春、斗六、湖口基地訓練。台方免費提供場地，不收租金，營舍由新方出資興建，台方僅提供基地和訓場。

<sup>3</sup> Allen Collins著，楊紫涵譯，《東南亞的安全困境》（*The Security Dilemmas of Southeast*）（台北：國防部史政編譯局，2004），頁171。

<sup>4</sup> 徐子軒，〈新加坡軍隊進化史：「小國國防」的夾縫求生戰略〉，《轉角國際》，2019年6月20日，[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8663/3863382](https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3863382)。

、論壇的創始國和主辦國；也是有關國家選擇高層對話的地點之一。這些成果為新加坡的安全起到了不可替代的作用。

新加坡能夠崛起於東南亞，成為重要的國家之一，與其土地狹小、資源匱乏，人民普遍受「驚輸」(Kiasu)文化的影響，<sup>5</sup>唯恐輸掉與周邊國家的競爭，連帶也可能輸掉新加坡人安身立命之所的心理有關。「驚輸」文化其實是一種「不安全感」產生的作用，此一心理上的焦慮促使新加坡領導人必須籌謀內部力量強大以及外部環境和諧的生存之道。他們深刻認識除需強大的武裝力量自保之外，與人為善的外交政策也是維護國家安全和地區穩定不可缺少的重要手段。本文針對星國防政策現況，探討其維護國家安全的兩道保險——嚇阻與外交——從而瞭解新加坡的國防戰略思維。

## 貳、緣起與構想

國際體系中的小國因實力不足，能迴旋的餘地不多。小國「很難靠一己之力得到安全……國家安全必須依靠其他國家和國際組織共同保障。」<sup>6</sup>新加坡領導人深刻理解決定其安全的因素不在本身，其命運受外部事件的發展決定；受國際交替上演的榮枯決定；受中國及日本國內事態的發展決定；也受東京、華府和倫敦的金融決策決定。<sup>7</sup>英國聯邦秘書處 (Commonwealth Secretariat) 指出，小國的安全容易受到挑戰，包括軍事和非軍事入侵對領土的威脅；對政治安全的威脅，比如以影響小國政策為目的的行為以及破壞小國經濟的行動。儘管如此，小國仍可採取措施降低其脆弱性。例如：加強國防實力；與他國簽訂防衛協定；透過經濟成長鞏固安全；強化內部凝聚力；在雙邊和多邊層面採取完善的外交政策。<sup>8</sup>而星國正是實

<sup>5</sup> 陳玉梅，〈「驚輸」的新加坡人？〉，《遠見》，第120期（1996年6月），頁73。

<sup>6</sup> Robert Rothstein, *Alliances and Small Powers* (New York: Columbia University Press, 1968), p. 29.

<sup>7</sup> C. M. Turnbull, *A History of Modern Singapore* (Labuan, MY: NUS Press Ltd., 2005), p. 137.

<sup>8</sup> Commonwealth Secretariat, *Vulnerability: Small States in the Globalised Society* (London: The Secretariat, 1985), p. 23.

施這種多面向的安全戰略來確保其國家的生存與發展。

地緣戰略關係是指相關國家在自然地理和地緣環境的基礎上形成利益相關的戰略關係……這種關係對國家安全與發展具根本的作用，是影響和制約戰爭、戰略的重要因素。<sup>9</sup>星洲地處東南亞，北面柔佛海峽與馬來西亞僅一橋之隔；南面新加坡海峽與印尼巴丹島相望；向東可進入南海；西邊緊鄰的麻六甲海峽有「東方直布羅陀」和印太「兩洋經濟走廊」之稱，被美國列為全球16條戰略水道扼制點之一。綜觀星國地理位置可歸納三個地緣戰略特性：第一是地理位置剛好在麻六甲海峽的進出口，具備扼制點作用；第二是獅城位於馬來群島穆斯林人口占世界最多的地區；第三是600平方公里的國土面積缺乏腹地縱深。<sup>10</sup>新加坡這些地理特性既能帶來巨大的經濟和戰略優勢，也會引來外部勢力的過度關注甚至干預。<sup>11</sup>

新加坡國家安全戰略受其地理位置的影響，國防政策著眼於強化嚇阻和外交兩塊基石，<sup>12</sup>它們也是鞏固國家安全的兩道保險。嚇阻是星國生存發展的根本戰略，外交則是穩定周邊秩序的交往戰略；前者透過軍事現代化加快第三代武裝部隊、反恐力量和網路防衛建設的腳步，使軍事力量與國家發展相適應；後者則經由參與、溝通以及建置國際組織，體現前總理吳作棟對「魚群戰略」(Group Strategy)的主張：將獅城自比小魚，認為小魚要活著就要置身於魚群當中，靠成群結隊的力量自保；<sup>13</sup>除了與澳洲、馬來西亞、紐西蘭和英國建立「五國聯防組織」(Five Power Defence Arrangements,

<sup>9</sup> 軍事科學院戰略研究部，《戰略學》(北京：軍事科學出版社，2001年)，頁66。

<sup>10</sup> Andrew T. H. Tan, "Singapore's Survival and its China Challenge," *Security Challenges*, Vol. 13, No. 2, 2017, pp. 13-14.

<sup>11</sup> 趙申洪，〈淺論新加坡戰略文化〉，《紅河學院學報》，第13卷第6期(2015年12月)，頁77。

<sup>12</sup> "Defence Policy & Diplomacy," *MINDEF*, <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/defence-matters/defence-topic/defence-topic-detail/defence-policy-and-diplomacy>.

<sup>13</sup> 隆德新，〈困局與超越：小國危機意識下的新加坡東盟戰略解構〉，《東南亞研究》，第4期(2012年)，頁31。

FPDA) 之外，新加坡更重視與美國霸權的安全聯繫，並與中國、印度、日本及歐盟保持良好的平衡關係。星國的領導精英透過軍事嚇阻與外交參與兩手策略為其國家安全構築了雙重保險。

### 參、第一道保險：嚇阻

新加坡武裝部隊建立嚇阻力量的具體步驟反映在落實軍事事務革新的現代化進程，其成功要件取決於軍文關係的一致性與應對威脅多樣性的能力。<sup>14</sup>由於新加坡人對國家安全具高度敏感性，積極尋求擺脫安全困境的束縛始終是國防戰略的重中之重；以更縝密的戰略思維、更前瞻的戰略理念、更先進的武器裝備、更優化的軍事訓練、更具戰鬥力的軍隊及更有意志力的戰略決策，塑造對自身更有利的全球、地區與周邊安全環境，使其在平、戰時應對威脅與危險的過程中，逐漸形成獨具小國特色的國防戰略。<sup>15</sup>星國防政策的第一塊基石：嚇阻，主要是透過「國民服役」(National Service, NS)<sup>16</sup>制度和「總體防衛」(Total Defence)構想，<sup>17</sup>並對國防開支採謹慎和穩定的政策，發展一支強而有力的武裝部隊和一個有韌性的新加坡。第二塊基石：外交，主要是與地區和世界各地的國防機構和武裝力量建立廣泛的互動與合作，維持穩定而友好的交往關係。<sup>18</sup>

由於新加坡缺乏防禦縱深，任何爆發於星島的戰鬥都會對自身

---

<sup>14</sup> Evan A. Laksmana, "Threats and civil-military relations: explaining Singapore's 'trickle down' military innovation," *Defense & Security Analysis*, Vol. 33, No. 4, 2017, p. 348.

<sup>15</sup> "Lunch Talk on 'Defending Singapore: Strategies for a Small State' by Minister for Defence Teo Chee Hean," *News Release*, Ministry of Defence, Singapore, 21 April 2005, p. 1, [http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF\\_20050421001\\_1.pdf](http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20050421001_1.pdf).

<sup>16</sup> 新加坡國民服役制度肇始於1967年，類似許多國家的國民兵制度，其成員分布於軍隊、警察及民防部隊，於星國的安全與穩定中扮演重要的角色。

<sup>17</sup> 學界對新加坡"Total Defence"的譯名太不一致，往往易使讀者混淆。筆者參照我國防部關於「全民國防」(All-out National Defense)、「整體防衛構想」(Over-all Defense Concept)以及「整合型後勤」(Integrated Logistics)的譯名，並參考克勞塞維茨(Carl von Clausewitz)《戰爭論》(*On War*)中"Total War"(總體戰)的譯名，以及參酌星國防戰略有關"Total Defence"的精神，認為譯成「總體防衛」既可與我國的「全民」、「整體」、「整合」等名詞區隔，亦符合星國防戰略的要旨，同時與「總體戰」的譯法一致。

<sup>18</sup> "Defence Policy and Diplomacy," *MINDEF*, <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/defence-matters/defence-topic/defence-topic-detail/defence-policy-and-diplomacy>.

造成嚴重破壞，因此星國防戰略特別強調嚇阻，首須遏制任何侵略意圖，一旦嚇阻失敗，即傾盡全力並發揮決定性的作用擊敗入侵之敵。新加坡的嚇阻戰略係根據總體防衛構想來確保國家的生存與安全，<sup>19</sup>建立一支強而有力、足以遂行保護國家任務及適應性強的武裝力量，<sup>20</sup>為發展嚇阻能力的首要之務。基於上世紀80年代內外部安全環境的實際需要，星國防部建構了軍事、民事、經濟、社會以及心理防衛五根支柱，並積極強化和落實。隨著網路威脅愈來愈嚴重，星國於2016年將數位防衛正式納入，成為該國總體防衛構想的第六根支柱。這六根支柱的意義表明，新加坡國家安全並非僅僅寄託於軍事階層，而是依賴全民總力的無間配合與相互支撐。

新加坡的軍事現代化建設以強化嚇阻能力和確保經濟發展需要的穩定環境為目的，並以建設一支能立即反應、有效反擊的武裝部隊為目標。由於組織結構深度「軍文融合」，促使軍隊與政府文官體系的「價值觀、利益和國家目標」一致，<sup>21</sup>凝聚了軍文體系對追求軍事現代化目標的高度共識。星國獨立56年以來，其武裝部隊作風始終呈現一致性、謹慎性和連貫性的特色：一致性是指通過相容性和互操作性協同發揮作用；謹慎性在星國軍事革新的過程顯露無遺，其意義係基於安全需要，而非為了軍備競賽；連貫性則反映在國防機構定期對戰略戰術進行理論審查、組織結構調整、技術採購及裝備性能提升。<sup>22</sup>由於這些實事求是的作風，為新加坡軍事現代化帶來立竿見影的效果，進一步提高了SAF的軍事嚇阻能力。

---

<sup>19</sup> Tim Huxley, *Defending the Lion City: The Armed Forces of Singapore* (Sydney: Allen & Unwin, 2000), pp. 24-25.

<sup>20</sup> 吳賽、馬勇，〈新加坡的軍事外交及啟示〉，《東南亞縱橫》，2014年7月，頁69。

<sup>21</sup> T. Y. Tan, "Singapore: Civil-Military Fusion," in M. Alagappa ed., *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia* (Stanford: Stanford University Press, 2001), p. 278.

<sup>22</sup> Samuel Chan, "Developing Singapore's next-generation military," *East Asia Forum*, 2 January 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/01/02/developing-singapores-next-generation-military/>.

## 肆、第二道保險：外交

新加坡的外交戰略主要是奉行區域主義，係指同一地區內的各行為體基於共同利益而展開合作之思想和實踐活動的總稱。<sup>23</sup>亦即域內國家為了維護本國及區域利益而進行國際合作與交往的行為。星國建立的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）於近幾年雖漸見成效，但因各國戰略思維不同，致使論壇不易形成類似北約的安全機制。然而區域參與畢竟有利於建立多邊的安全、政治和經濟利益關係，並不僅專注雙邊問題而已。<sup>24</sup>而且參與有助於增加互信，對話有利於促進瞭解。2018年的北京香山論壇，星國防部長黃永宏演講內容援引邱吉爾（Winston Churchill）的話：「吵來吵去總比打來打去強」（To jaw-jaw is always better than to war-war），<sup>25</sup>顯示新加坡奉行交往與對話的原則以及致力於營造一個安全環境的立場。

新加坡戰略文化的內容涵蓋區域主義、大國平衡和外交與嚇阻並重，<sup>26</sup>其中外交與嚇阻尤其是維護星國家安全的兩塊基石。星洲積極尋求與各國建立穩固的雙邊關係，SAF也和各國軍隊保持密切互動，包括互訪、聯合演習及互相參加對方的軍事訓練，<sup>27</sup>促進相互理解、建立信任、推動軍隊實質合作，以應對共同的威脅。例如，恐怖主義和天然災害。此外，星國亦尋求建立強大、開放和包容的區域安全架構，廣邀各國參與建設性對話，並確保所有利益攸關方在談判桌上都有發言權，以超越對話的形式，透過實際合作，共同應

---

<sup>23</sup> 趙華勝，《中國的中亞外交》（北京：時事出版社，2008年），頁133。

<sup>24</sup> Andrew T. H. Tan, "Singapore's Defence: Capabilities, Trends, and Implications," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 3, December 1999, p. 470.

<sup>25</sup> Ng Eng Hen, "Minister for Defence Dr Ng Eng Hen's Speech at the 8th Beijing Xiangshan Forum's First Plenary Session," *MINDEF*, 25 October 2018, p. 3, [https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF\\_20181025001\\_2.pdf](https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20181025001_2.pdf).

<sup>26</sup> 趙申洪，〈淺論新加坡戰略文化〉，《紅河學院學報》，第13卷第6期，2015年12月，頁78-80。

<sup>27</sup> 截至2016年，新加坡已與澳洲、汶萊、法國、德國、印度、南非、以色列、紐西蘭、台灣、泰國、美國進行軍事訓練合作，或提供SAF訓場。參見：Euan Graham, "The Lion and the Kangaroo: Australia's Strategic Partnership with Singapore," *Lowy Institute for International Policy*, 16 May 2016, p. 13.

對安全上的挑戰。例如，2006年成立東協國防部長會議（ADMM, ASEAN Defence Minister's Meeting）；2010年增設東協國防部長擴大會議（ADMM-Plus），將東協十國及域內八個主要國家（澳洲、中國、印度、日本、韓國、紐西蘭、俄羅斯和美國）國防官員聚集起來，<sup>28</sup>為經驗分享、軍事互訪及聯合演訓等國防事務建立合作平台。

創始於2002年的香格里拉對話（Shangri-La Dialogue, SLD），每年5、6月間在獅城香格里拉酒店舉行，現已形成一個多邊安全的對話機制。<sup>29</sup>印太地區的國防部長、高級官員、戰略專家和重要人物薈萃一堂，透過非正式對話促進了區域規範的形成，也有利於進一步推動合作的關係。<sup>30</sup>新加坡領導人敏銳地意識到，只有在主權受到尊重以及國家的互動受到國際制度規範，小國才有生存發展空間。星國於其力所能及範圍，以善盡國際責任，為維護國際安全努力作出貢獻的態度，從提供場地與建立平台、交流和對話中，擴大參與地區事務，尋求安全合作共識，致力解決跨國安全挑戰所帶來的威脅。例如，2015年「馬習會」及2018年「川金會」都選擇獅城為對話地點。出借場地雖屬小事，卻為促進星國的安全起到槓桿作用。

## 伍、結論

為了追求國家安全，新加坡一直採取國防及外交雙管齊下的戰略與政策。實係深刻體會一味強化武裝，可能會刺激周邊鄰國軍備競爭的敏感神經而反受其害，唯有兼顧與地區國家建立和諧穩定的安全關係，才能夠降低強化國防所帶來的安全困境。進入21世紀以來，星國已成為世界各主要國家進出印太地區最主要的中繼基地，

---

<sup>28</sup> 吳尚書，〈東協國防部長擴大會議：不只東南亞的安全架構〉，《Thinking Taiwan／小英教育基金會》，2019年12月11日，<https://www.thinkingtaiwan.com/content/8006>。

<sup>29</sup> David Capie and Brendan Taylor, "The Shangri La Dialogue and the Institutionalization of Defence Diplomacy in Asia," *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 3, July 2010, p. 360.

<sup>30</sup> "Defence Policy and Diplomacy," *MINDEF*, <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/defence-matters/defence-topic/defence-topic-detail/defence-policy-and-diplomacy>.

不僅有利地延伸了相關國家的戰略縱深，也成為有關國家在東南亞地區安全利益的樞紐。在內部具有堅強的軍事力量做後盾，外部擁有穩定的戰略夥伴做支撐的新加坡，將為新加坡人迎來更高的自信和安全感，「驚輸」文化或將因此改觀。新加坡以事實證明，這個在1965年8月才建立的國家雖然年輕，卻是一個「大國所不敢忽視的小國」，也是一個「雄立於小國當中的大國」。

本文作者江忻杓為財團法人國防安全研究院國防戰略與資源所政策分析員，淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人，主要研究領域為國防戰略、國際海洋法、武裝衝突法。

# Singapore's National Defense Strategic Thinking

*Hsinbiao Jiang*

*Policy Analyst*

## **Abstract**

Singapore's defense strategy focuses on fostering deterrence and diplomacy. Deterrence is the fundamental strategy for Singapore's survival and development, while diplomacy is a relationship-building strategy amid the stabilizing and balancing of the regional order that surrounds Singapore. These are the insurance prepared as firewalls to consolidate the national security capacity of Singapore. The decision-makers of Singapore fully understand that strengthening the armed forces may be seen as too provocative by its neighbors. Securing a country only through developing greater military power may have more consequences than benefits. Only by considering the establishment of harmonious relations with neighbors regarding security issues can the negative impact caused by upgrading military capacities be reduced. Hence, it is essential to address the necessity of deterrence and encourage enthusiasm for diplomacy so Singapore's security strategy can be improved. With military power to shield the entire country as the first front and stable and supportive strategic partnerships with other countries, Singapore has built an unshakable security structure. This is the source of confidence and safety for its people.

**Keywords:** defense policy, deterrence, diplomacy, SAF, Total Defense

# 俄羅斯的國防戰略思維

汪哲仁

網路安全與決策推演研究所

## 壹、前言

俄羅斯（俄國）是軍事大國，具先進軍事科技與核武能力，也是目前唯一能和美國在軍事上相抗衡的國家。雖然在 1992 年蘇聯解體後，俄羅斯經歷了一段軍事上較為弱勢期間，但 2008 年普欽（Vladimir Putin）開始軍事改革，俄軍自信已經大為改善，由 2014 年的克里米亞事件與 2015 年空襲敘利亞可證。本文透過俄羅斯於 2014 年所頒布的《俄羅斯軍事準則》（Военная доктрина Российской Федерации，以下簡稱《軍事準則》）<sup>1</sup>探討俄羅斯當前國防戰略思維。

## 貳、俄羅斯國家戰略思維的淵源

要瞭解俄羅斯的戰略思維淵源首先必須要瞭解俄羅斯傳統的世界觀，因普欽受俄羅斯傳統觀念甚深，成為普欽戰略思維的基本元素。俄羅斯的世界觀大概可以分成三部分：

### 一、彌賽亞情懷

「彌賽亞情懷」（мессианизм）可以追溯至莫斯科取代拜占庭帝國成為「第三羅馬」（Third Rome）開始，<sup>2</sup>「第三羅馬」讓莫斯科成為君士坦丁堡淪陷後唯一傳承東正教國家，其目標不僅是建立最強大的國家，且成為純粹基督教教義下最「公義」的國家，以提

---

<sup>1</sup> “Военная доктрина Российской Федерации,” *Российская Газета*, Декабрь 30, 2014, <https://rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html>.

<sup>2</sup> 伊凡三世迎娶拜占庭帝國最後一位皇帝—君士坦丁十一世—的姪女蘇菲亞為妻，以及採用「雙頭鷹」的標誌之後，莫斯科是「第三羅馬」這個概念開始被廣泛使用

升莫斯科在政治與宗教上擴張的正當性。<sup>3</sup>由於夾在基督與鄂圖曼回教帝國之間，為其帶來宗教上的特異性與使命感；此一「莫斯科—第三羅馬」的概念在領土方面的影響是莫斯科有了統一並「拯救」中歐和東歐的斯拉夫基督教國家正當性與使命感，後來也逐漸發展成俄羅斯拯救敗壞基督教世界的彌賽亞主義。該主義於 19 世紀配合東方主義（Orientalization of the Empire），將基督教文明向東推展至中亞地區的使命感，所造成結果是 1850 年代中亞區域納入俄羅斯帝國的版圖。

彌賽亞主義並沒有隨著 1917 年十月革命而消失。布爾什維克黨人（Bolsheviks）將之重新利用與制定作為俄羅斯戰略思想的基石之一，成為俄羅斯政治文化的意識形態。國家控制和集權、官僚體制和威權主義都是沙皇與蘇維埃政權的主要體制特徵，只是沙皇專制和東正教則被一黨專制和馬克思主義教條所取代，<sup>4</sup>雖然政治體制改變了，但是戰略思維卻被延續下來。

## 二、不安全感

另外一個對於俄羅斯戰略思維有長遠影響的是來自於俄羅斯因地理環境所帶來的不安全感。俄羅斯的地理位置夾在歐、亞廣袤的平原中帶來了被敵對勢力包圍的不安定感。蒙古統治、拿破崙 1812 年攻破莫斯科、以及二次大戰期間希特勒進攻莫斯科都在俄羅斯烙下深刻的印象，也就是這種不安全感讓俄羅斯認為必須要有緩衝區的存在，也合理化其向外擴張的軍事行動。帝俄時期的領土擴張可說是它繼承東正教所帶來的正當性與使命感，再加上地理環境所帶來的不安全感所致。

---

<sup>3</sup> Perrier, E. M. (2014). *The Key Principles of Russian Strategic Thinking*. IRSEM, Institut de recherche stratégique de l'École militaire, pp. 8-9.

<sup>4</sup> Ibid., pp. 15-18.

### 三、自我認同危機

蘇聯解體再次為俄羅斯帶來自我身分認同危機，造成其擺盪在親西方與反西方之間。1989 年戈巴契夫提出「歐洲共同家園」(Common European Home) 取代了過去蘇聯與西歐在意識形態與軍事上的對抗，轉變成主權和經濟上相互依存的概念。這種倒向西方的戰略思想在解體後成為主流，以葉爾欽的首任外交部長科濟列夫 (Andrei Kozyrev) 為代表性人物，<sup>5</sup>直到 1999 年西方不顧俄羅斯反對，進行北約東擴、轟炸南斯拉夫與科索沃獨立公投等壓縮俄羅斯傳統勢力範圍的動作，導致傳統戰略思維抬頭，開始擺回傳統對抗路線。雖然 2000 年普欽上臺後試圖保持與美國友好態度，如 911 事件後協助美國進行中亞的反恐作為，然而 2004 年北約再度東擴以及烏克蘭的橘色革命顯示美國並不打算對俄羅斯做出太多讓步。2007 年普欽在慕尼黑安全會議對美國單邊主義強烈抨擊可以說是美俄戰略合作關係的正式分道揚鑣，俄羅斯完全回到傳統反西方路線；隨後，在 2008 年發生俄羅斯與喬治亞的衝突。

### 參、俄羅斯軍事思維的具體內容

在瞭解俄羅斯戰略思維的根源後，本節分析當前俄羅斯當局國防戰略的思維內容。《軍事準則》是俄羅斯軍事思想的具體落實文件，該準則乃俄羅斯政府在軍事準備與軍事作為之觀點。《軍事準則》是一綜合納入《俄羅斯聯邦 2020 年之前的長期社會經濟發展概念》(the Concept of the Long-Term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the Period up to 2020)、《俄羅斯聯邦國家安全戰略》(О Стратегии Национальной Безопасности Российской

---

<sup>5</sup> 俄羅斯這種親西方的外交政策一般成為「葉爾欽－科濟列夫主義」(Yeltsin-Kozyrev doctrine)。

Федерации，以下簡稱《國安戰略》)<sup>6</sup>、《俄羅斯聯邦外交政策概念》(the Foreign Policy Concept of the Russian Federation)、《俄羅斯聯邦至 2020 年期間的海洋準則》(the Maritime Doctrine of the Russian Federation for the Period up to 2020)，《俄羅斯聯邦至 2020 年之前北極區和國家安全保障的發展戰略》(the Development Strategy of the Arctic Zone of the Russian Federation and of the National Security Protection for the Period up to 2020) 以及其他戰略規劃檔所形成的軍事準備與作為之原則性文件。

### 一、安全目標與戰略途徑

根據《國安戰略》，俄羅斯國防戰略目標是創造俄羅斯社會經濟發展有利條件，並確保其軍事安全，而國防戰略安全的實現則是依賴三方面：(一) 透過戰略嚇阻和預防武裝衝突來實現軍事政策、(二) 改善國家軍事機構以及武裝力量部署的形式和方法；(三) 提高俄羅斯動員的準備和民防部隊資源的準備。<sup>7</sup> 因此，俄羅斯在戰略途徑上的選擇以嚇阻為主要的手段，以防止武裝衝突與保持俄國主權與領土完整，且其範圍擴及其部分盟邦，如白俄羅斯等。戰略嚇阻包含政治、經濟、外交、軍事、資訊等各面向的交互作用。故基本上其國防戰略安全主要是透過軍事嚇阻來達成，而軍事戰略嚇阻則是以核嚇阻與維持部隊高水準的備戰準備為主。

### 二、軍事風險與威脅

雖然俄羅斯認為當前發生大規模戰爭可能性不高，但是在資訊領域和俄羅斯國內，其軍事風險和軍事威脅提高的趨勢。《軍事準則》列舉了 14 種俄羅斯目前所遭受的外部軍事威脅，包含個別國家

---

<sup>6</sup> “Указ Президента Российской Федерации О Стратегии Национальной Безопасности Российской Федерации,” Официальный Интернет-Портал Правовой Информации, декабрь 31 2015, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102385609>.

<sup>7</sup> 《國安戰略》第 33 條。

和地區局勢不穩定、戰略飛彈防禦系統部署、俄羅斯及其盟邦領土存在武裝衝突或衝突的升級、利用資通訊技術破壞國家主權、政治獨立、領土完整，威脅國際或地區和平、安全與穩定、在俄羅斯鄰國建立威脅俄羅斯利益的政權等，其中北大西洋公約組織（NATO）被列為首位外部軍事威脅。另外該《軍事準則》也列舉了內部軍事風險，如強行改變俄羅斯聯邦憲法制度、國內政經穩定、擾亂國家行政機構、軍事與資通訊設施、恐怖主義、極端主義、種族和宗教仇恨、破壞與保衛祖國有關的歷史、精神和愛國傳統（特別是針對年輕人）。

軍事威脅的來源主要來 5 個方面：（1）軍事或政治局勢急劇惡化；（2）阻礙俄羅斯國家治理和軍事指揮控制系統（核武與核能設施、飛彈預警、太空監測、化學、製藥和醫療工業設施）的運作；（3）在俄羅斯或其盟國境內建立和訓練非法武裝組織；（4）在與俄羅斯或其盟邦相鄰的國家內進行演習展示軍事力量；（5）個別國家或集團之武裝部隊活動增強，包括動員。

### 三、安全同盟關係的建構

根據《軍事準則》，俄羅斯的安全同盟的建構主要是自周邊鄰國向外輻射。其軍事政治合作的主要優先次序依序為：（1）白俄羅斯；（2）阿布哈茲和南奧塞梯；（3）集體安全條約組織（Collective Security Treaty Organization, CSTO）；（4）獨立國協；（5）上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO）；（6）最後是聯合國和其他國際組織。合作的深度也自內而外遞減，例如白俄羅斯是目前與俄羅斯在軍事安全合作上最密切的國家，根據俄白聯盟的軍事準則，凡對白俄羅斯的攻擊被視為對俄白聯盟的攻擊。在烏克蘭尋求加入歐盟及北約的情況下，白俄羅斯是俄羅斯與北約唯一的緩衝區，對俄羅斯的重要性不言而喻。俄羅斯近年來

直接提供資金、裝備與人員給阿布哈茲和南奧塞梯進行軍隊現代化，主要是因為喬治亞依然尋求積極加入北約。<sup>8</sup>

CSTO、SCO 與歐亞經濟聯盟是俄羅斯在中亞安全同盟重要的布建。CSTO 目的在於應對後蘇聯時代中亞周邊地區安全威脅所建立的區域安全合作組織。目前成員國包含亞美尼亞、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、俄羅斯、塔吉克等六國。CSTO 憲章規定成員國不加入其他軍事聯盟且不使用或威脅使用武力為原則，對任一成員國的侵略將被視為對所有成員國的侵略。SCO 除了是軍事合作的平臺外，也是打擊恐怖主義的國際合作場域，有助於降低來自中亞地區分離主義的威脅，而在納入印度與巴基斯坦之後，其影響力更是擴大至整個印太地區。

#### 四、國家安全的戰略抉擇

國家戰略的選擇受制於領導人的目標、政府對於危險的感知、物資條件以及軍事投資對於制敵效果。由於經濟實力與西方有明顯的差距，讓俄羅斯與周邊國家人民普遍嚮往西歐的生活方式，因此透過宗教方式凝聚民眾對於領導階層的向心力。在國際政治上，俄羅斯試圖藉由能源及集體安全組織，保持其在前蘇聯主要國家的影響力，來重建其地緣政治能量。在軍事上，俄羅斯並無大幅超前北約的軍事實力，但是透過利用傳統武力與核武能力，以嚇阻的方式，重建周邊安全緩衝，以抵抗來自外部的政治與軍事威脅（主要是美國及北約），重新確立自己在世界政治舞臺上能與美國抗衡的一極，並維持區域霸權的地位。

---

<sup>8</sup> “Запоздавая модернизация с геополитическим подтекстом,” *Эхо Кавказа*, Сентябрь 23, 2019, <https://www.ekhokavkaza.com/a/30179760.html>.

## 肆、俄羅斯國防戰略的發展方向

### 一、強化反北約論述與部署

俄羅斯領土東西橫跨 11 時區，在亞洲與歐洲所面臨的安全威脅不同。除了與日本有北方四島領土爭議之外，俄羅斯與其他亞洲鄰國關係並不緊張。雖然普欽與時任日本首相安倍（Abe Shinzo）致力推動經濟與人道合作與和平協議的簽署，但是莫斯科與東京之間缺乏足夠信任跨越鴻溝。即便普欽認同 1956 年《日蘇共同宣言》的「兩島先行」方案，但是日方無法提出讓俄羅斯相信美國在兩島歸還後不會利用《美日安保條約》在兩島進行軍事作為，而胎死腹中。<sup>9</sup>即便如此，雙方並不互相構成安全威脅。<sup>10</sup>

如前所述，俄羅斯威脅主要來自於北約。對於反北約作為，俄羅斯不僅持續在論述上給予北約不續存在的理由，更發動軍事作為以保持俄羅斯控制鄰近國家的緩衝區。俄羅斯將北約威脅大概分成三個方面。首先，作為華沙集團的對手軍事集團，當華沙集團已經解散，北約並無存在的必要；更何況賦予北約全球職能，不合國際法。其次，俄羅斯對西方曾口頭承諾蘇聯，北約不在東德駐軍以換取兩德統一，而後食言東擴一事，強烈反對至今。<sup>11</sup>在軍事方面，俄羅斯目前已透過軍事力量築起緩衝地區，如在烏克蘭東南部的頓內

---

<sup>9</sup> 有關日俄北方領土爭議，詳見汪哲仁、黃惠華，〈形禁勢格，保帥棄車—日本與俄羅斯合作關係的困局〉，《日本與亞太研究季刊》，第 1 卷第 3 期（2017 年 7 月），頁 24—48；Che-Jen Wang, “Futile Efforts: Abe’s Northern Territory Policy,” *Defense Security Brief*, December 2020, pp. 38-53.

<sup>10</sup> 今年因增列美中關係讓俄羅斯長年在日本防衛白皮書的重要性由名列第四退至第五，顯見日本對俄羅斯在安全上的威脅感逐年降低；俄羅斯則因為軍事能力遠大於日本，近來又在北方四島強化軍事部署，故日本也無法對於俄羅斯造成威脅，但俄羅斯憂心的是日本後面的美國。

<sup>11</sup> 有關西方是否曾承諾蘇聯北約不東擴，已成為一樁國際政治的羅生門，雖然雙方各持己見，但就克裡姆林宮角度而言，西方食言是雙方關係惡化的原因之一。有關雙方爭執的歷史請參閱 Mike Eckel, “Did The West Promise Moscow That NATO Would Not Expand? Well, It’s Complicated,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, May 19, 2021, <https://www.rferl.org/a/nato-expansion-russia-mislead/31263602.html>. 有關普欽的看法請參閱 “Vladimir Putin’s annual news conference,” Kremlin.ru, December 17, 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/64671>.

次克與盧甘斯克兩州、阿布哈茲和南奧塞梯、白俄羅斯、以及在數個前蘇聯國家的駐軍。

## 二、發展戰略嚇阻能力

俄羅斯部隊平時主要任務之一是確保戰略嚇阻能力，包含核武與非核武部分。<sup>12</sup>長久以來，核嚇阻是俄羅斯戰略嚇阻的基礎與核心，其認為「核武仍將是防止爆發涉及使用常規武器（非核武大規模戰爭或地區戰爭）的核子軍事衝突的重要因素。」<sup>13</sup>因此，維持水平以上的核嚇阻能力對俄羅斯而言至關重要。截至 2020 年 12 月中旬，俄軍現代核武器裝備的比例超過 86%，預計在 2021 年底達到 88.3%。<sup>14</sup>目前俄羅斯大約有 4,500 枚核彈頭，在已部署的 1,600 枚中，陸基飛彈約有 800 枚，潛射飛彈約 600 枚，重型轟炸機亦部署約 200 枚。<sup>15</sup>

再者，非核武部分大概可以分成傳統武器與近年來積極發展的極音速武器與核動力水下無人載具（unmanned undersea vehicles）等。俄羅斯近年來發展的極音速（hypersonic）飛彈—「鑽石」（3M22 Zircon）與「匕首」（Kh-47M2 Kinzhal），是俄羅斯武器發展最優先項目之一，其目的在破解西方的飛彈防禦網。<sup>16</sup>若裝載在艦艇或岸邊，在半徑 3-400 公里內的敵方艦艇面對該飛彈快速攻擊恐難反應，成為反介入／區域拒止的利器。在核動力無人水下載具方面，俄羅斯發展的「海神」（Poseidon，北約代號 Kanyon）靠著迷

---

<sup>12</sup> 《軍事準則》第 32 條。

<sup>13</sup> 《軍事準則》第 16 條。

<sup>14</sup> “Expanded meeting of the Defence Ministry Board,” Kremlin.ru, December 21, 2020 <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64684>.

<sup>15</sup> Hans Kristensen & Matt Korda, “Russian nuclear weapons, 2021,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, March 2001, Vol. 77, No. 2, pp. 90–91.

<sup>16</sup> 「鑽石」速度可達 8-9 馬赫，可以在潛艦、水面艦與陸上發射；「匕首」速度可達 10-12 馬赫，從戰機或轟炸機上發射。有關俄羅斯極音速飛彈的發展，詳見 Alexander Bratersky, “Two down, more to go? With hypersonic weapons already in the field, Russia looks to improve features,” *Defensenews*, March 15, 2021, <https://www.defensenews.com/global/europe/2021/03/15/two-down-more-to-go-with-hypersonic-weapons-already-in-the-field-russia-looks-to-improve-features/>.

你核子推進系統，理論上沒有射程限制，最高時速可達 200 公里，可攜帶相當 2 百萬噸（Megaton）炸藥的小型核彈頭。難以追蹤乃海神帶來的最大威脅，平時可隱藏在敵對國家附近海域，若其一旦攻擊俄羅斯，俄方可立即進行反擊。

### 三、拓展國際安全與軍事合作空間

除了上述 CSTO、SCO 等區域性安全與軍事組織之外，俄羅斯目前對抗美國攻勢最重要的合作夥伴當屬中國。中俄戰略合作雖然沒有同盟之名，但是其合作深度與廣度則不遑多讓。俄羅斯總統普京曾暗示，俄中有結成軍事同盟的可能，但目前無結盟必要。自從 2001 年中俄簽訂《中俄睦鄰友好合作條約》解決中俄邊境爭議後，中俄間軍事合作有長足進展，特別是在 2014 年克里米亞事件與川普發動美中對抗後，加深雙方軍事合作。2019 年雙方關係提升為「新時代全面戰略協作夥伴關係」。中俄目前軍事合作機制可分為高階軍事官員定期互訪、雙邊與多邊聯合軍事演習、先進武器銷售與軍事技術合作、軍事教育合作等。2017 年 6 月，俄中達成「2017 -20 年軍事合作行動和路線圖」三年計劃，包括在核嚇阻領域進行合作。<sup>17</sup>值得一提的是，中俄加強軍事戰略合作進展神速背後主要由國防部長紹伊古推動。

### 伍、結論

俄羅斯的國防戰略思維從帝國時期就是採取軍事擴張做法，背後驅動的力量是東正教的彌賽亞情懷與不安全感，但是蘇聯解體後，短暫出現與西方合作的氛圍，但是在國家安全戰略已經由親西方轉向與西方抗衡的傳統做法後，其國防戰略思維又回到對抗的作法。由於俄羅斯目前在國際政治與經濟方面無法與西方抗衡，故目

---

<sup>17</sup> 蒙克，〈俄中軍事聯手令解放軍獲益，分析稱將降低武統台灣的門檻〉，《BBC 中文網》，2019 年 8 月 22 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-49438327>。

前做法乃是以戰略嚇阻和預防武裝衝突來達成國家發展及維護國家主權與安全的目的。在國際軍事合作上則是聯合周邊國家與集團，為本身的勢力範圍築起一道安全的緩衝區。

本文作者汪哲仁為財團法人國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員，研究興趣為俄羅斯政經分析、國際政治經濟學、日俄北方領土爭議。

# **Russian Federation's National Defense Strategic Thinking**

*Che-Jen Wang*

*Assistant Research Fellow*

## **Abstract**

Russian Messianism and the sense of geographic insecurity are the driving forces of Russia's military expansion. After the collapse of the Soviet Union, pro-western sentiment appeared in Russia briefly but, after the West failing to offer reciprocal policies, Russia turned its national security strategy to the traditional anti-Western paradigm, so as its national defense strategic thinking. Due to the fact that Russia's political and economic power cannot counterbalance the West, Russia's current approaches of national security are strategic deterrence and prevention of armed conflict to reach the goals of national development and protection of national sovereignty and security. In terms of international military cooperation, it has joined with peripheral countries and blocs to build a security buffer zone to protect its traditional sphere of influence.

**Keywords:** Russia, national defense strategy, military doctrine, national security



## 出版說明

「財團法人國防安全研究院」設立宗旨為增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通與對話。

現設有 4 個研究所，本院研究範圍涵蓋：國家安全與決策、國防戰略與政策、中共政軍、非傳統安全與軍事任務、網路作戰與資訊安全、先進科技與作戰概念、國防資源與產業、量化分析與決策推演等領域。

本刊各篇文章由本院研究人員、以及外部學者、專家撰擬，以 3,000 至 4,000 字以內為度，稿件均經審稿程序，其著作權為本刊所有，未經同意，請勿轉載。

※本特刊內容及建議屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院之立場。

發行人：霍守業 | 總編輯：林成蔚

編輯主任：蘇紫雲 | 專題主編：黃恩浩 | 執行主編：洪瑞閔  
責任校對、助理編輯：陳亮智、林彥宏、江忻杓、劉姝廷、陳力綺

出版者：財團法人國防安全研究院

院址：10048 臺北市中正區博愛路 172 號

電話：(02) 2331-2360 傳真：(02) 2331-2361

Institute for National Defense and Security Research

No.172, Bo-Ai Road, Chongcheng Dist., Taipei City, Taiwan (R.O.C.)

Tel:886-2-2331-2360 Fax:886-2-2331-2361

---



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research