

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。¹

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加嚴峻，美國與其主要競爭對手中國之間的對抗變得更加升高與全面。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

¹ 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，²五角大廈於 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

² 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。³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。⁴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。⁵2008年

³ 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.

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

⁵ 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。⁶2018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。⁷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。⁸然而，2008年

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

⁷ 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.

⁸ *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。⁹2018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。¹⁰2019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。¹¹

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。¹²2008年《國防戰略》則提出五項策略，包括形塑關鍵國家

⁹ *National Defense Strategy* (June 2008), pp. 6-13.

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

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

¹² *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）。¹³2018 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。¹⁴2019 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。¹⁵

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

¹³ *National Defense Strategy* (June 2008), pp. 13-18.

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

¹⁵ *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。¹⁶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。¹⁷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。¹⁸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。¹⁹

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，

¹⁶ 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.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 14-15.

¹⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁹ 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。²⁰

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

²⁰ 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