

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」。¹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」。²《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」。³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。⁴由

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

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

³ 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。

⁴ 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。⁵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。⁶

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).

⁵ 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/>.

⁶ 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。⁷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》

⁷ 〈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。」⁸

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。⁹《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

⁸ 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。

⁹ 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。¹⁰「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」。¹¹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」。¹²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。¹³

肆、嚇阻預防的戰略規畫

¹⁰ 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>。

¹¹ 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。

¹² 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>。

¹³ 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。¹⁴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」。¹⁵《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」。¹⁶而組建「機動性高、量少、質精、高效能及高精準打擊

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

¹⁵ 《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。

¹⁶ 《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」。¹⁷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」。¹⁸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

¹⁷ 〈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>。

¹⁸ 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。¹⁹

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」。²⁰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。²¹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

¹⁹ 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/>。

²⁰ 〈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>。

²¹ 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