

# 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」(asymmetric 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