

我國的國防環境與建軍方向

楊念祖*

壹、研究目的

國防是一個國家以軍事手段執行國家戰略，保護國家利益，以及保障國民生命財產安全、國家主權與領土完整，以及維護國家合法資源的開發與利用。中華民國如今有效管轄的領土範圍包括台灣本島三萬六千平方公里的國土，二千三百萬的人民，以及大約八十多個離外島；另外，在我國所頒佈的領海與毗臨區法，我國亦擁有二百海浬的經濟水域管轄與經營權，這些均構成了我國國防上需要保護與保障的範圍，而且在軍事力量與軍事建設目標上，亦必須形成能夠有效排除對上述範圍的外來侵略與威脅。

本文之研究目的在於探討當前與未來對我國防環境所形成之挑戰與威脅，尤以西太平洋第一島鏈的安全戰略環境所受到週邊國家，例如日本、大韓民國、中共等在戰略安全與軍事動態發展的影響，美國西太平洋軍事安全政策的可能發展，以及美軍在該地區當前與未來的動態對於該地區軍事戰略環境的衝擊；其次，中共軍事現代化的發展，對於我國國防環境的衝擊，以及對我軍事防禦的威脅，亦是本文所研究的目標；第三，基於週邊軍事形勢的變化，以及中共軍事現代化和對我威脅的因素，對我未來建軍發展如何加強與調整因應，提出相關分析與建議。

貳、我國週邊軍事形勢的變化

一、亞太地區安全與軍事形勢之總評估

雖然經過了一九七七年金融風暴的衝擊，亞太地區的經濟活動似乎已趨穩定，並已開始復甦。不論在東北亞、東南亞與南亞地區的經濟活動，除了

* 楊念祖，現任中華民國高等政策研究協會秘書長。

少數國家之外（例如印尼），均呈現上揚與繁榮的景象，這可從國際間金融投資的方向仍以亞太地區為主要市場可以得知，亞太地區不僅在大環境的趨勢上仍是穩定和平的狀態，而且由於資本金融市場的重視，國際間對於任何不穩定的因素均格外關注，並且企圖盡一切可能維持有利於金融貿易與投資穩定的環境。資訊網路與通訊科技系統日新月異的進步發展，對於拉近亞太地區多民族人口在思想與觀念上的距離亦功不可沒。經濟活動的區域化與全球化，資訊互動的便捷與對文化交流融合的促進，或多或少對亞太局勢的穩定與繁榮產生了不小的作用。

然而，此種樂觀的景象並不能夠掩蓋部份不穩定的現象，而這些不穩定的現象亦可能助長亞太地區安全的威脅，甚至爆發軍事衝突，使亞太經濟繁榮的願景落空。

不穩定的因素首推亞太地區一些強國企圖發展國力，建立強權地位，以及影響區域與國際形勢有關。這其中以中共、日本、美國、印度、澳洲最為積極。無庸置疑的，中共企圖建立亞太區域強權的地位，為最大區域安全之隱憂。中國大陸如今有將近十二億六千萬人口，而且預估在西元二〇五〇年左右，大陸的人口數將至少達到十六億。如此巨大的人口壓力，不僅對大陸的糧食、能源和資源的供應問題更加擴大，為了滿足人口的經濟生活，中共一方面不得不加緊提升進口能源與糧食之需，也一方面積極從事能源與資源的開發，以滿足未來長期經濟發展之需。大陸內需之經濟，需要海外資源支撐，而目前中共開發資源的路徑，就是邁向海洋。在一九八二年聯合國「海洋法」的規範之下，中共獲得了約三百多萬平方公里的海洋領土管轄權。這些海洋領土從渤海、黃海一直延伸至南中國海，如果再加上中共一直堅持的南海主權範圍，則中共的海洋領土倍於此數。事實上，中共在發展戰略上走向海洋也是不可避免的選擇。也唯有廣大的海洋資源才能提供日益增長的糧食、能源和資源的需求。問題在於中共「經略海洋」的發展戰略以及宣示海洋領土主權的範圍，無疑的立即與其他國家發生領土主權的爭議。例如，中共與大韓民國在黃海有島嶼主權的爭議，東海之間與日本在釣魚台（日本稱

尖閣群島)有主權爭議,在南海與越南、菲律賓、印尼等國有島礁主權爭議。雖然在西太平洋區域國家與中共存在著領土主權的爭議,短期內似乎看不出會有進一步引發軍事衝突可能,而且爭議各國均有擱置爭議、共同開發的意願,但是長期而言,資源與能源之短缺和競爭,彼此之間若不能產生具體的和平妥協協議,在以武力保護領土主權完整的前提之下,小規模的軍事對峙與衝突將有所聞(例如中共與日本海軍偶而在釣魚台群島附近相互較勁,中共與越南在南中國海白龍灣內油田附近的零星磨擦,中共與菲律賓因美濟礁事件鬧得關係起落不定,均為例證),長期而言,更被認為是亞太爆發軍事衝突的最大隱憂之一。主權問題與認同問題亦成為台灣海峽兩岸之間難分難解的關鍵問題,而中共長期以武力做為威脅,已成為亞太地區首要不穩定的因素。一九九五年七月至一九九六年三月,中共在台海地區一連串舉行各種形式的軍事演習與飛彈試射,更引起周邊國家持續強烈的關切與隱憂,並且引發了美國派遣第七艦隊航空母艦至台海附近巡弋。周邊各國以及美國對台海安全的關切,除了認為台海若一旦爆發戰爭,則馬上會牽動「第一島鏈」國家安全上的威脅之外,繁榮的亞洲經濟崩盤,大陸經濟也會發生危機,這種巨大之衝擊不是任何小型區域衝突所能比擬。

除此之外,我們也看到亞太區域各國不斷增加的國防預算,這其中又以日本與中共顯現持續與明顯的國防經費成長。除了中共具有強權之企圖外,日本對於北韓發展「大浦洞」洲際飛彈的威脅倍感沉重,除了參與美國研發飛彈防禦系統之外,亦已決定添購「神盾」型新艦以滿足未來防衛需求,日本此舉已經引發了亞太各國的嚴重關切與不安。其次,新一代的日本國民要求日本真正成為一個「正常國家」(normal country)的呼聲愈來愈高,這象徵著日本企圖跳脫「經濟大國」的稱呼,以發展更獨立積極的國防與外交作為。這亦為日本企圖成為區域強權劃上等號。在朝鮮半島方面,南北兩韓在一九九二年簽訂了互不侵犯協定,一九九四年北韓與美國亦就核子發展問題達成了協定,然而北韓履行協定之意願與興趣不高,因此,即使有和平與合作之協定,朝鮮半島之形勢仍不穩定。

在東南亞方面，也有令人擔憂的不安定因素。九七年金融風暴和東帝汶獨立在印尼引爆了空前的政治危機，印尼政局動盪亦使得印尼不再有能領導東協組織。在美國與澳洲為主導的聯合國維和部隊介入之下，暫免事態擴大，然而印尼的危機已經牽動美澳與東協更進一步思考未來如何以新的思維補強東南亞的安全機制，這其中以澳洲未來的動向與角色之扮演格外令人注目。

在南亞次大陸方面，印度與巴基斯坦之間因克什米爾問題的歷史情結，已演變至雙方核武對峙。雖無立即爆發核武大戰的危機，但是雙方持續的歧異與磨擦，已使南亞大陸成為地區重要不安定因素之一。印巴核武對峙不僅對目前維持世界與區域秩序的國際系統倍增壓力，也牽引著區域強權之間的互動關係，預期將對國際安全體系的發展增添不少變數。

從以上的初步分析，大致可以瞭解亞太區域的總體安全環境正受幾個重要現象與因素的影響：

- (一) 後冷戰時期，眾所期盼的有效維持和平的國際新秩序結構難產，一超（美國）多強（日本、中共、印度、歐聯等）之間競爭多於合作，在國家利益與發展觀念上仍有歧見，直接的影響是日益增長的軍備競賽與國力投射，這將成為未來亞太安全最大的隱憂。
- (二) 一般討論國際安全的理論認為，民主國家與民主國家之間比較不容易爆發戰爭或軍事衝突，但是絕大部份亞太地區的國家正進行著現代化的發展，而民主化則是現代化過程的一部份，民主化對內部政治變遷所形成的衝擊也激發了不同的社會現象和思潮，民族主義的興起，種族糾紛等事例層出不窮。這些現象的產生往往是國與國之間發生誤解、誤判的導火線，不可否認的，在亞太地區沿太平洋西端從南到北，都有這些可能導致軍事衝突的因子。

二、美國的亞太軍事安全政策

總的來說，美國身為一個超強國家，從長期維護美國利益而言，維持亞

太地區的和平穩定與經濟繁榮，是美國國家利益很重要的一部份，不僅美國經濟繁榮與成長和亞太的安定密不可分，美國的軍事力量對亞太地區有一定的嚇阻威脅和安定局勢的作用。因此，美國一方面持續維持與亞太國家雙邊防禦與安全協定，維持在朝鮮半島與日本的駐軍，另一方面亦積極參與或鼓勵促進區域安全與合作的多邊對話機制，以預防性國防、預防性外交，甚至信心建立機制，以促進瞭解，增進互信、防止誤判。這些作為與機制誠然發生若干作用，但是面對如北韓、中共不斷擴充武力，增加對朝鮮半島與台灣海峽的軍事壓力，似乎亦顯示了美國當前的亞太軍事安全政策，所能發揮的功能已無法有效因應這種區域強權武嚇的新挑戰。誠然，這是美國亞太軍事安全政策的新挑戰，也正測試著美國是否有決心和能力以解決這些軍事安全的棘手問題。

三、中共軍事實力與威脅

無庸置疑的，中共今日的軍事實力與對亞太區域的潛在威脅是亞太各國所關切的問題。中共軍力的提升，在過去二十年主要受到以下因素的影響：第一，一九七九年以來持續進行的「改革開放」政策以及「四個現代化」所累積的效果。尤其是不斷高度的經濟成長提供充足的軍隊現代化資源，使得軍隊素質與武器裝備均有一定的提升；第二，一九八五年軍委擴大會議調整軍事戰略為和平建軍，在此原則之下中共認為陸界邊境衝突可以用和平外交手段解決，戰略重心向東南沿海轉移，再加上中共從以防禦大陸為重心的「守勢戰略」朝向以「經略海洋戰略」為重心的「攻守一體戰略」，使得整個現代化建軍的方向、戰術與準則做了大幅度的調整與修訂。加上現代化科技與資訊網路系統在戰場上充分廣泛的運用，使得中共解放軍強化科技建軍，以打贏一場高技術條件下局部戰爭的企圖心更加明確；第三，中共進行「四化」的現代化發展已經在中國大陸發生巨大的政經社變化，同時也產生了沈重的社會問題 腐化問題和政治改革壓力。這些巨大的壓力不時的衝擊著中共「四個堅持」的基本政策和政權的合理性，以致於在八 九 年代陸續裁軍一

百五十萬之後，以因應內部動亂與變局的武警編制卻大幅增長。此種現象不僅說明了中共「以黨領軍」的基本格局不變之外，以武警因應內部隨時可能增加與爆發的大規模動亂，遂行以「軍隊保障政權」的企圖更為明顯；第四，海峽兩岸的爭議不斷，中共亦不放棄武力犯台的主張，加上近來解讀台灣政治發展的負面看法，以及發展「一個中國原則與台灣問題」白皮書，透露對統一問題拖延的焦慮，激發內部高漲的民族主義，導致對台動武的軍事準備加快進行，軍方強硬勢力的抬頭，無疑的對於共軍軍事力量的提升，具有催化作用。

因此，無論從現代化發展戰略所導引的國家利益的轉變，軍事戰略以經營和保障海洋戰略利益為重心，或是鞏固政權、壓制內部動亂的企圖，均一再清楚說明了強化軍事力量的建設，達到高技術現代化軍事質量與條件的要求是中共當局當前與未來最重要的施政目標之一。依據這些前提，研判分析中共當前與未來軍事力量如下：

（一）核武力量

中共於一九六四年成功試爆原子彈，正式加入世界核武俱樂部。近二十六年來，中共已發展出陸基和海基（潛射）載具的短、中、長程核彈頭飛彈。在長程核飛彈方面，中共擁有數十枚陸基長程（射程八千公里以上）東風五型（CSS-4）與東風三十一型（DF-31）洲際飛彈（ICBM），其中東風三十一型是新近研發試射成功，並且為機動佈署，具多彈頭重返大氣層載具（MIRV）的新型洲際飛彈，能打擊美國本土。其次，中共亦有巨浪一型（CSS-N-3）中程潛射核飛彈，裝載於中共夏級核潛艦中。在陸基中程核飛彈方面，中共擁有東風二十一型飛彈，射程約二千公里。除此之外，中共正加緊研發新型東風四十一型陸基機動佈署洲際飛彈，具有MIRV的能力，結合東風三十一，成為中共在二十一世紀初期主要戰略核武。目前亦正積極改良東風三十一成為潛射巨浪二型（CSS-N-4），潛射洲際飛彈。新型洲際飛彈核潛艦亦在大陸葫蘆島海軍造船廠建造，預期在二〇一五年可下水服役。換言之，中共很可能在二〇一一年前至少佈署一百枚左右以陸基、海基為主的

新型固體燃料、多彈頭重返載具，以及機動佈署的洲際核飛彈，有效射程將涵蓋全美國大陸、俄羅斯、中亞、中東、印度與太平洋等廣大區域與國家。中共企圖以先進核武力量成為地區強權，發揮嚇阻力量的目標相當明確。

（二）海軍兵力

在中共「經略海洋戰略」的指導之下，中共海軍已從八十年代以前的「沿岸防禦」型海軍，推進至九十年代的「近海防禦」型海軍，並逐步朝向「區域遠洋」型海軍推進，成型時間大致於二〇二〇年左右。中共海軍的「近海防禦」戰略，是要達到有效制約任何外來威脅，保障與保護兩百海浬經濟水域的主權與海洋利益。換言之，「近海防禦」的海軍軍力目標，就是要能夠確保在西太平洋「第一島鏈」的利益並且能有效執行在「第二島鏈」範圍內的防禦作戰任務，以因應美國海軍在西太平洋地區的遠程高科技武器的攻擊。在這樣的戰略與作戰指導之下，中共自九十年代以來陸續批購 SU-27 型戰機、SU-30MK 型戰機、自行發展「飛豹」、殲八乙型等長程戰機，以提供海軍近海作戰所需之空中武力；向俄批購基洛型（Kilo）潛艦，以及具有發射超視距、超音速艦對艦飛彈（射程約一百六十公里）的「現代級」驅逐艦，另外亦加緊自製新型潛艦（宋級）、大型驅逐艦（旅滄級與旅海級）、護衛艦等，另亦傳言將籌建具有艦載機能力的航空母艦。近期中共已與以色列合作研製長程預警與作戰指揮機（AWACS），自行研發以運八為主體的新型空中預警機（AEW）¹。這些不論是外購與自製的新型機艦，清楚說明了中共海軍遂行近海防禦與具備遠洋打擊能力的建軍企圖。另外，中共自一九八七年以來不斷以合成演習來發展與強化以高科技電子戰環境下的「近海防禦」的各種準則、戰術與戰法。值得注意的是海軍已形成「先發制人」、「先攻為贏」的積極防禦戰術準則，並且以集中火力打「殲滅戰」為接戰、作戰原則。近年來中共海軍演練「近海防禦」戰略，最具代表性的演習就是一九

¹ 請參考 Flight International, 14-20 March 2000, P.15，根據該篇報導，中共從英國引進 Skymaster 預警系統（AEW），並裝置於中共自製運八機體中。該預警系統具有偵測海面空中與陸地的活動目標，預警與偵監範圍可達四百公里以上的直徑圓周，涵蓋整個台灣海峽與台灣本島。該型預警機並能與中共海軍艦和艦載直升機聯鏈，協助攻陸、攻艦長程巡弋飛彈的尋標和鎖定目標的作業。此型預警機功能比我 E2-T 大的多，滯空時間與續航力亦較 E2-T 強。

九六年三月在台灣海峽所舉行的大規模演習。國人與國外媒體、專家等均將注意力集中於三月九日至十二日在台灣本島南、北兩端外海所進行的短程飛彈試射。但是中共新華社於三月九日公佈，自三月十二日至二十日於台灣海峽進行的大規模海空實彈演習，則更具有檢驗「近海防禦」作戰的目的。為期約一星期的海空實彈演習，首先是公告劃定一個面積達兩百平方公里的「禁區」(Exclusive Zone)，在此禁區內「實施天空、水面與水下多維空間的實兵演練。參與的海軍艦艇有核攻擊潛艦（漢級）、常規潛艦（宋級、R級、明級），導彈驅逐艦（旅大級、旅滬級）、導彈護衛艦、電子偵察艦，以及海軍航空兵之 SU-27、轟六丁、飛豹、殲八乙等型的戰、轟機，以及艦載直九型反潛機等，進行了全程貫穿電子戰的諸兵種合同打擊「敵」戰鬥艦艇編隊、制空、防空與反潛等多項演習科目」²。這次演習是中共海軍出動最大規模的海、空、潛多維合成演習，也是第一次全程在電子戰環境下進行電子攻擊、電子防禦、電子支援作戰、電子干擾與電子偽裝等多項難度高的電子作戰科目，不但顯示中共在海軍硬體武器裝備上已進入飛彈化與電子化，在防禦作戰條件上，也具備了電子戰的條件。這些公開的實彈實兵演練，已引起美國與周邊國海軍的高度重視與研究因應之道。中共海軍在台灣海峽的實兵演練，不僅說明了對我武力威脅的條件迅速加強，而實兵演練和飛彈、電子戰的能力，不可否認的證明了中共海軍正一步步向「第一島鏈」推進，壓縮我海軍防禦空間的用意至為明顯。

（三）中共空軍兵力

中共空軍擁有數量龐大但多為落伍的戰轟機（約六千架）。但近年來已獲得俄制 SU-27 戰機，並且獲得授權生產，最近中俄雙方亦達成協議授權中共生產 SU-30MK 戰機，與以色列合作研發輕型殲十戰機已進行試飛，在二五年左右，中共空軍將以新一代機型另展新貌。值得注意的是，中共空軍在汰舊換新裝備的同時，亦改變過去支援海、陸的配合作戰角色，強調「攻防並進」的戰術。另外，中共空軍也一改過去僅在大陸內陸演練的習慣，於

² 參考袁華智，「中國海軍走向實彈練兵場」，艦船知識，第二期，一九九六年五月，第 8-9 頁。

一九九五年開始出台灣海峽進行演練，並不時近逼海峽中線，測試我空軍防禦反應。中共空軍的出海演練已形成對我空軍執行訓練和例行任務空域壓縮的壓力，對我制空防禦是一項不可忽視的警訊。

（四）中共陸軍兵力

陸軍仍是中共軍力的主要組成部份，分散於七大軍區。近年來陸軍亦強調高科技作戰的現代化改革，除了加強裝備研製、朝科技與資訊整合，以及強化後勤作業外，更設立了所謂「拳頭部隊」、「快速反應部隊」、「應急作戰部隊」等精英部隊，遂行各種特定目標作戰，例如城市巷戰。在當面的南京戰區，更設立了大規模的作戰模擬中心，專行針對台陸地作戰的各種戰術與戰法演練。

（五）空降兵特種部隊

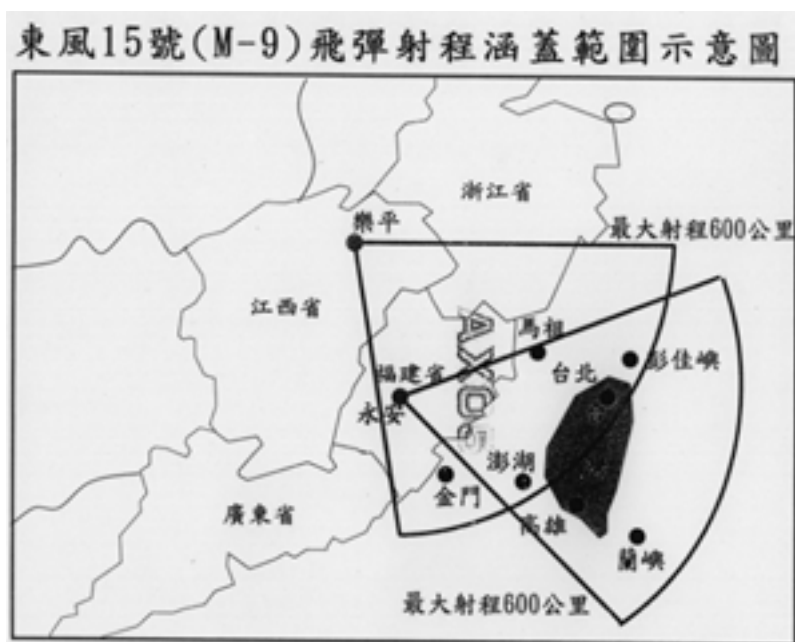
中共目前擁有空降第十軍，駐紮湖北省孝感。這亦是中共的快速反應部隊之一，執行傘降、機降，佔領敵之主要機場、港口和其他重要軍事設施，任務是為後續登陸部隊提供保障。空降部隊的運輸載具目前有俄制 IL-76 型大型運輸機二十架，一次可傘降至少一旅的兵力和裝備（包括 BMP-1 裝甲車），另外有運八、運七自製運輸機，空降兵的作戰能量正不斷增強。

（六）短程飛彈實力

中共二炮部隊（導彈部隊）除了擁有前述之長、中程陸基核飛彈之外，自一九九〇年代以來亦陸續研制與成功佈署 M-九與 M-十一兩型短程飛彈（俗稱 M 族飛彈）。其中 M-九飛彈射程達六百公里，M-十一飛彈射程可達兩百公里，均為固體燃料推進，可機動佈署，可攜帶核彈頭與傳統彈頭，若佈署在離我對岸最近的福建省，則全台灣均在此二型短程飛彈之射程之內（如圖一）。一九九六年三月，中共在距基隆、高雄兩港外海試射 M-九飛彈，不僅引發台海危機，更引美航空母艦戰鬥群馳赴台灣附近戒備，可見 M 族短程飛彈對我威脅之敏感度。中共於對岸佈署 M 族短程飛彈，已具備對我發動奇襲（preemptive strike）的條件，構成對台海安全最大的威脅。值得注意的是，九六年飛彈演習期間，中共在當面對岸佈署的 M-九飛彈只有大約

六十五枚，然至一九九九年下旬，飛彈的數目已增至三百多枚。若依外界研估中共一年可製造佈署五十 六十枚 M-九飛彈計算³，則至二 五年中共 M-九飛彈之數目可達六百枚，這還不包括其他對我具有威脅之短程飛彈和巡弋飛彈在內，換言之，台灣本島在二十一世紀最大的挑戰即是中共的短程飛彈和巡弋飛彈。

圖一、



參、我國建軍方向之芻議

現階段我國國防建軍主要目標是以防範中共武力犯台於未然，並於爆發戰爭時能夠贏得勝利為著力點。在國防政策的基本理念建構中，著重於加強全民國防建設、現代化國防建設、完善總體防衛戰備、推動區域安全合作等項目，而從這些政策理念所延伸出來的軍事政策則包括有「有效嚇阻、防衛固守」、「完善動員、寓兵於民」和「加強防衛、預防戰爭」等。在防衛作戰指導方面，是本著「不挑釁、不迴避、不示弱」的原則，保持緊急應變與遂

³ 美國太平洋艦隊司令布萊爾在眾議院聽證會上指出，根據美方研判，中共每年生產與佈署五十 六十枚左右的 M-九飛彈，參見聯合報民國八十九年二月二十七日第四版。

行三軍聯合作戰之備戰指導方面，則採三軍聯合作戰方式，按「制空、制海、反登陸」之作戰程序，以殲擊敵軍，並動員全民力量遂行整體作戰。近年來鑒於中共飛彈威脅之增強，以及中共對我進行資訊戰的條件，在國防建設上亦增列了加強早期預警能力以及資訊能力兩項。基於以上的國防政策的概念思維與防禦作戰構想，我國軍當前與未來的建軍方向重點在於組織蒙之重建與指揮管制功能之精進，併新一代兵力陸續成軍，適時調整部隊兵力結構、精簡指揮層級，並依聯合（協同）作戰之要求，研發新戰術、戰法與準則，依計劃期程建立現代化各類型專業部隊，近程目標為落實精兵政策，完成建軍備戰任務；中、長期建軍計劃則依國家財政，陸續添購新裝備，提升國防科技自主，並針對中共優勢兵力、戰力之強弱點，強化我戰力保存，資訊反制及各種反制武器系統的研發，實現整體建軍發展。⁴

從以上我國軍當前的建軍政策方向，吾人可以歸納出幾個重點：

- (一) 組織重建是當前與未來國軍現代化的轉型關鍵。過去十年，我國軍致力於「二代兵力」的現代化整建工作，重點為三項：1.三軍武器裝備的汰換，目前均已到位，正進行系統整合與專業訓練；2.執行「精實案」，調整兵力結構與組織結構。兵力結構已經陸續完成，例如裁編陸軍與陸戰師，成立聯兵旅，強化陸戰之機動力、火力與打擊力等。3.精簡員額，從總員額四十五萬二千餘員調降為四十二萬二千餘員，全案預計將於二〇一一年完成目標。另外，立法院於上一會期通過國防法與國防組織法，確立了軍令軍政系統之一元化，以及國防部組織再造。
- (二) 持續加強武器裝備之更新，尤其是針對中共飛彈威脅與資訊戰的反制武器和系統的建立為重點考慮，武器裝備似乎仍以外購為主，自製為輔。
- (三) 針對中共之優勢兵力及戰力之強弱點，發展克敵與保障我軍戰力之方

⁴ 請參考國防部長唐飛赴立法院第四屆第二會期國防委員會第二次會議作國防施政報告並備質詢之會議紀錄。立法院公報，第八十卷，第四十七期（上），中華民國八十八年十一月十七日出版，第153頁。

法。

以目前所規劃的國軍建軍方向來看，我國國防的確是處於一個現代化轉型的關鍵時刻。其根本原因在於所謂建立「二代兵力」汰換武器裝備所帶來的衝擊與調適問題。當初我國在添購「二代兵力」的海、空、陸武器裝備時，是依據「制空、制海與反登陸」作戰的順序。此一過程之艱鉅，耗費之龐大、受國際政治因素干擾之複雜，無庸贅述。而我國軍弟兄在適應新武器裝備的訓練過程中，不斷完成「二代兵力」戰力，亦值得我全國人民尊敬與肯定。然而，我們再深入分析，「二代兵力」整建，主要著眼點是在中共對我實施武力威脅不斷提升的前提之下，為了確保我軍在台海作戰的優勢，使中共不敢從空中，從海上，以及兩棲登陸對我進犯，而設計的防禦性建軍發展。針對某一特定威脅進行國防建軍固然可取，但是我們都清楚，一國的軍事戰略是根據國家戰略演繹而成，軍事戰略目標為了是保障國家安全利益目標而定。在我國，不論是國家戰略，或是國定安全利益和目標的訂定，卻長期付之闕如。以國家與政府的組織架構和功能角色而言，也的確沒有一項法律或規定政府那一機構負有這項責任。在美國，總統的幕僚機構，也就是國家安全會議，是研擬國家戰略和國家安全利益與目標的專責單位，經過國家安全會議討論與研擬國家戰略、國家安全利益與目標草案表決之後，是由總統定案公開發表，並成為國防部訂定國防軍事戰略的參考依據。在我國，國家安全會議也是總統的幕僚單位，但是我國的國家安全會議只扮演諮詢的角色與功能，不具備研擬國家戰略和訂定國家安全利益與目標之責任。因此，在我國，嚴格說來，只有針對中共武力威脅的防禦作戰指導方針或原則，而建軍備戰最需要的國家戰略和國家安全利益和目標卻不存在，這即是我國在未來國防建軍發展中最大的空隙。

建構國家戰略和國家安全利益與目標的確有其挑戰和難處。因為我國所處的國際環境、兩岸關係、中共武力威脅，以及內部民主化所激發的諸多問題，使得國家戰略問題懸而未定。但是我國在西太平洋第一島鏈的戰略地位或許可以提供一個思考方向。譬如說，因為居於第一島鏈的關鍵地位，據守

著巴士與台灣兩個重要的南北海線交通要衝，而海線交通之暢通為世界主要國家如美、日等軍事戰略和國家利益的重要目標。因此，在我國以防禦中共武力犯台建軍備戰之同時，若國家戰略與安全利益將思考焦點著重於保障海線交通、空中交通之暢通，以維護我國國際經貿生命線、國民生計，以及周邊空域的自由暢行。如果此一國家戰略目標和安全利益目標確定，則軍事作戰指導原則「防衛固守、有效嚇阻」尚可加入「預防威脅」一項。

在「預防威脅」的作戰指導原則下，建軍方面則要考慮加強我軍預警的角色與功能。目前我軍在預警的建軍發展是重視與加強的。然而預警建設的觀念主要仍針對對岸中共各項準備武力犯台的偵監功能。譬如我國現有分佈全島十多個偵監站構成的強調系統，偵監面為當面二百五十公里半徑的共軍動態，數年前我國向美批購數架 E2-T 預警機（AEW），主要用意也是加強強網系統的偵監空隙，以及提供指、管、通、情的聯鏈功能，爭取預警時間以進行有效防禦作戰。近年來由於中共短程飛彈威脅，我國正準備向美申購固定式早期預警雷達，預警偵監範圍可達海峽當面大約一千公里以上的範圍。這些預警功能與機制的建立，仍然是以防範中共武力犯台為主要目標。至於有效嚇阻之武力建設，至今仍有爭議，此處暫不討論。然而，我軍以防犯中共奇襲的預警建設，並不能滿足提供我周邊海域、空域安全，海線交通安全的預警功能，若能朝這種戰略方向構思，並且擴大預警功能的建軍與相應的軍事作為，可以發展出對我國防環境的補強功效。

（一）提供更多、更大範圍的預警能力，掌握台灣海峽、巴士海峽以及台島東面、北面海域的詳細活動狀況，有效提供我軍排除各種海上威脅與不法行為，在戰略與外交意義上象徵著我國符合以維護和平為宗旨的國際軍事思想主流，善盡國際責任與義務，並且亦可與「預防性外交」、「預防性國防」等主要軍事安全構想掛勾，打開我軍事國際化的管道。

（二）軍事上善盡維護海線交通與海域安全的責任，以和平為目標，在某種功能而言亦可形成促進兩岸互信與逐步建立信心機制的架構，如此一

來，對於海峽和平的促進，降低兩岸敵意，降低兩岸軍備競賽等均有促進之功能。

(三) 兩岸即將加入世界貿易組織 (WTO)，不論經貿、互動都將可能進入直接交往的階段，較大範圍的預警機制的建軍方向似乎也成為我未來政府必須思考的決策之一，以兩岸可能即將打開直接互動之門的發展趨勢，需要更完備與充份的預警能力，似乎是不可避免的重要建軍方向的思考。

肆、結論

國際環境的變化不斷影響著亞太地區環境的演變。目前尚屬平靜的國防環境，存在著許多不確定的因素，以及激發軍事危機與衝突的導火線。亞太地區的和平安定，並不能只靠超強與強權來支配擺佈，集體安全的架構正在醞釀催生，而我國有利的戰略地位正是我思考建立國家戰略與國家安全利益與目標的契機，唯有戰略目標明確，建軍方向才能有所依循，這將是我國未來國防建設的重要課題。