

# 新世紀國防政策

■唐飛／前國防部長、行政院院長

政府將依「制空、制海、反登陸」的優先順序，持續提升武器裝備性能；配合國防管理全面資訊化的推動，進行國防組織再造，追求高效能國防管理，並以全民國防憂患意識，建立國人心防，藉支持政府政策及信賴國軍的防衛能力，無懼敵人的各種威懾。

邁入公元二千年，面對中共積極建構高科技、現代化國防武力在軍政強權國家地位時，副效率的是對我形成的新增軍事力量威脅，經中外學者專家研析，咸認在公元2005年時，中共軍力發展將可在海峽局勢中佔有優勢。因此，國人思索國家安全目標時，在全民對國家認同及國防安全共識基礎上，政府對執行國家安全戰略的國防作為，必須掌握國內外情勢變數，再思考、規劃及建置符合整體前瞻需求的國防事務發展，創造及增加安全環境契機，並建立能於國家面臨危機時，以有效的聯合軍事行動對抗武力威脅的國防統合力量。

隨著政府持續推動民主化的社會發展成果，以及「面對中共持續擴張軍力、增加飛彈部署對我形成的威脅」等，國防事務目前已成舉國上下、不分政黨、不分軍民、不分產官學研界，大家一起關心與探討的問題。基本上，國人共同的目標是追求一個安全的國家環境，期能持續創造經濟繁榮及民生樂利的社會。故共同目標所透視的願景，可歸納為三個領域的思考：追求國家生存、國家安全以及國家利益。

此三個面向的思考，完全奠基在「全民國防事務」的基礎上。因此，以「全民安全需求」、「全民利益考量」、「全民共識支持」，以及「全民參與分擔」理念，所構思的「全民國防願景」應是國家在跨世紀年代的重要課題。

國際知名學者杭廷頓（Samuel Huntington）對建構國家安全環境所需的國防政策，特別強調必須掌握國際與國內政經情勢及其互動關係，並須對其所產生的威脅，以國內或國家環境來加以回應。另一學者史耐德（Glenn Snyder）則提出，以承平時的「嚇阻」及戰爭時的「防衛」，為推動國防政策的必要觀念。因此，國軍以建構適當武力達到有效嚇阻，並依國家安全維護目標執行必要的防衛手段，乃是符合國際間推動國防事務的主流思想，它不僅是支持並達成國家安全目標的戰略思維，也是國防建軍備戰及國軍防衛作戰的指導原則。

建置有效嚇阻力量的戰略構想，並非狹義的僅指建置反制的攻擊武器，手段上，是以全民國防統合力量的展示：包含全民心防力量、社會防衛機制、經濟防衛規劃

以及積極性軍事防禦的反制力量等，使敵人瞭解，其軍事行動所付出的代價與面對的危險，將超過其所能獲致的成果，以促其打消從事軍事冒險的念頭。此為承平時期的持續性的國防戰略思維。

依國家安全維護目標執行必要防衛手段的戰略構想，手段上，以積極有效的聯合軍事作為，減少敵人對我軍事行動所造成的損壞，甚至達到終止敵人繼續採取軍事行動的企圖。

為能達到有效嚇阻敵人製造實質威脅及軍事行動企圖，並能維持國家永續發展所需的安全環境，建構全民國防機制與積極性軍事防禦反制實力，是國防願景的基本要素。

為能適時採取必要的防衛手段，中止敵人對我展開軍事行動的侵犯，並將敵人軍事行動對我的損壞減至最低，建構掌握戰區軍事動態，並能快速、正確、有效採取聯合軍事行動，達到消除敵人繼續侵犯意圖的整體作戰系統能力，則是國防願景的核心內容。

公元二千年的國防政策，應是以建置能夠先期有效嚇阻敵人不當企圖的全民國防統合力量為經，及能適時執行必要防衛手段的有效聯合軍事行動力量為緯，在經緯互織的緊密結合中，提供國家政治、經濟、社會、文化發展所需的安全環境，以及提供處理任何國內及國家危機環境的保障力量。此種「經營國家安全環境及處理國家危機環境」的國防政策，執行策略包含四大領域：

一、建立能夠掌握及有效因應多變環境與限制因素的國防決策管理機制與能力。

二、建立能夠有效指揮及發揮聯合軍事力量，成功對抗敵人軍事威脅的優質部隊

與作戰系統能力。

三、建立能夠反應全民國防力量的社會、經濟、心理防衛機制與整合能力。

四、建立以軍事力量支持並能夠改善國家安全環境，維護國家安全的運作機制。

首先，要達到掌握環境變數及限制因素，並建立國防決策管理機制與能力，必須先從健全國防體制，建立軍政、軍令及軍備等「一元領導，三能鼎立」的國防決策管理機制，以及保障因應國家安全威脅所需的國防預算額度等三方面著手。

健全國防體制的目標，主要為促使依「軍政軍令一元化」精神，重新制定的「國防法」及修訂的「國防部組織法」能儘早施行，以利國防部進行組織再造，建立最適合國情的現代化國防體系，加速達成二十一世紀的國防建軍任務。

未來國防體制一元領導下的「軍政」、「軍令」及「軍備」三個體系，是國防力量建置及運用的三大主軸。從參謀本部移出且須整體建立的戰略規劃與威脅評估「軍政」機制，是國軍掌握快速與多元環境，並達精確建立軍事力量的核心機能；新體制下「軍令」的運作，目的在由文人領導，軍人專業指揮，使軍事行動能夠有效而且迅速達成國家政治目標下的軍事任務；「軍備」的機能則在統合國防管理及科技能力，使有限的國防預算能夠獲得及維持最佳的軍事力量組合；此一元多能的國防機制是現代化國軍建軍與備戰的三個法寶。

同時，為保障國家安全所需的軍事力量，在兼顧社會福利、經濟發展及國家教育推廣的同時，參照世界上與我國面臨同級安全威脅國家的經驗，以國內生產毛額（GDP）或國家總預算的合理比率，來保

障國防力量建置的基本需求，是維護國家安全應追求的方向。

其次，就建立能夠指揮及發揮軍事統合戰力方面，應以能夠成功對抗當面敵人在公元2005年時，對我形成的實際威脅為目標，建置優質部隊及作戰系統能力，重點包含：飛彈防禦能力；指、管、通、電、情、資、偵（C4ISR）作戰系統整合能力；電子資訊作戰能力；相關國防科技能力；以及依「制空、制海、反登陸」對抗敵人威脅所建置的三軍優質兵力。

前瞻中共持續發展及部署各型飛彈，不斷增加對我實際威脅及奇襲攻擊的壓力強度，我國發展及建置低高度飛彈防禦系統已成為維護國家安全目標時，軍事戰略的必要選擇。此外，因應數位科技在未來戰爭型態的廣泛運用，以「數位國防」思維，建置數位化部隊戰力及數位式指管系統乃成必然。例如，掌握戰場透明化、早期預警能力，以及建立「運籌帷幄，決勝千里」的C4ISR數位作戰、神經系統等整合性指揮作戰系統能力，都是國軍在二十一世紀不可或缺的軍事系統能力。再則，為對抗中共積極發展的不對稱作戰能力，整體規劃國家資訊基礎建設（NII）、國防資訊基礎建設（DII）、國家數位安全機制，並發展電子資訊戰的攻防能力等，亦為跨世紀迫切的建軍任務。

另外，在有限國防預算制約下，政府當依「制空、制海、反登陸」的優先順序，持續提升武器裝備性能；配合國防管理全面資訊化的推動，持續進行組織再造，追求高效能國防管理：優質培訓人力，結合社會教育資源的運用，進行整併與軍校的精進，並發展具備國防特色的優良軍事學府，如國防大學等；以及發展軍民兩用科

技、精進聯合後勤、結合民間產業能力推動公辦民營（GOCO）的後勤支援體系等，以永續支持軍事作戰系統能力的有效發揮。

再其次，就是我們不能忽視建置全民國防力量的願景。比較國外史例，在波灣戰爭中，以色列國家受到伊拉克飛彈直接攻擊時，社會民心冷靜，而且充分配合國防目標反應與處置，使飛彈攻擊的政治及軍事戰略效益受到限制。

全民國防力量的建置，必須奠定於下列四項基礎：

一、以透明化的國防事務，爭取全民的瞭解、關懷、監督、支持及參與。

二、以全民化的憂患意識，建立國人的心防，藉支持政府政策及信賴國軍的防衛能力，來無懼敵人的各式威懾。

三、以效率化的動員機制，建立全國資源整合的效益以及危機處理的效能。

四、以國防與民生合一的國家發展政策，建立平、戰時有效結合的政治、經濟、社會、教育及軍事力量運作機制。

最後一項國防政策，是改善及建構國家安全環境。任何國家經營國防事務的不變目標，是以有效的軍事力量與行動執行國家安全戰略。任何依據國家安全戰略指導而追求改善國家安全環境的措施，都將是國防事務發展及支持的方向。我國基於特殊國情，在國家安全環境的建構上，較一般國家不易。政府除在政治、經濟及外交層面上將不斷努力外，也將依亞太情勢及地緣政治戰略效益，適時掌握美國、日本與中共間軍事互動及發展，以我國有效的軍事力量，藉與友我國家可能的軍事互動，進行平衡及改善國家安全環境的措施，期降低國家安全威脅，進而間接達成

有效防衛國家安全的目的。

面對多變的環境與迭增的國家安全威脅，掌握前瞻公元二千年代國家發展需求的國防政策，除了要延續國防建設的既有成果外，也要充分配合社會脈動，以永續經營的理念不斷求精求進。而國人面對二十一世紀可能面臨的國家安全威脅，在新戰爭型態中，亟需支持「全民國防」理

念，並以建立心防來遏止敵人的心理威懾。我國防建設則可在建立新國防體制及推動數位國防思維下，實現建構飛彈防禦系統、C4ISR作戰系統戰力、完成組織再造以及培訓優質國軍人力等願景，達到確實維護二十一世紀初國家安全的目標。◎（此貴賓致詞發表於4月1日舉行的國家安全與兩岸關係「新世紀政策」研討會。）