

我國國防政策的回顧與前瞻

■蘇進強／南華大學和平與戰略研究中心主任、新世紀文教基金會國家安全委員會召集人

■沈明室／南華大學和平與戰略研究中心特約研究員

邁入二十一世紀的前十年，是我國國防政策躍升進步最大的一個階段，我國應針對新世紀軍事事務革命的趨勢，使我國國防政策能反映出新世紀戰爭特性的變化，成為嚇阻敵人威脅，保障台海安全的穩定力量。

壹、前言

國防政策對一個國家而言，是一個建軍的指導思想；是國家最高當局對國家武裝力量建設和使用的指導，甚至也會成為與國防相關的政治、經濟、科技、文化、外交等各方面活動的基本準則。在戰爭時期尤其明顯，國防政策可能成為一個國家的主要施政方針。簡言之，國防政策就是政府保障國家安全所採取的廣泛行動路線與指導原則¹。國防政策制定的因素，主要是根據國家所處的國際與國內環境、國家政治制度、國家安全目標、國防武力建立、國家利益、經濟科技狀況、以及地理、民情等等。故一個國家國防政策的內容應該包括：國防建設的指導思想和要求；國防建設的目標；國防武裝力量的建設；國防領導體制；國防外交政策等²。Douglas J. Murray與Paul R. Viotti合編的「各國國防政策比較研究」一書中，將國防政策細分為四個主題：1.國家對國際環境的看法；2.國家的特定國家目標、戰略

及軍隊與準則之運用；3.國家的國防決策過程；4.各項經常性的問題，如兵力態勢、用兵狀況、武器採購、武器管制及軍文關係等³。杭廷頓（Samuel Huntington）亦認為國防政策猶如羅馬的兩面神（Janus），與國際及國內政治都有密切關係。故國防政策應觸及國際政經環境所產生的威脅，而以國內與國家環境來加以回應⁴，在某些國家國防政策與國家安全政策近乎是一同義字⁵。

去年年底，美國蘭德公司發表了一份由史文（Michael D. Swaine）所做的研究報告：「台灣的國家安全、國防政策與武器採購過程」（Taiwan's National Security, Defense Policy, and Weapons Procurement Processes），報告中認為我國國家安全政策制定過程，不論是在最高層與高層之間，軍文菁英之間均協調不良，導致缺乏可以整合與指導外交與國防政策的大戰略⁶。這樣的結果對即將跨入新世紀的我國國防而言，是一極為負面的評價⁷。我國國防政策真如上述研究報告所提，協調不良，缺乏一貫性嗎？本文基於關心國

防的理由，藉上述的構成因素與主題為主軸，探討我國國防政策，分析我國自遷台以來國防政策的演變，並前瞻探討新世紀國防政策的未來方向。

貳、我國國防政策的演變

從政府遷台以來，國防政策歷經數次重大的改變，可以區分以下數個階段⁸：

一、鞏固國防階段（1949-1959）

國軍自大陸撤守台灣之初，由於美國的軍事介入和援助無望，又必須面對中共即將發動的軍事行動，乃開始著手鞏固這最後的軍事堡壘。此時在東南沿海諸島嶼中，國軍與中共之間仍有戰事發生；如民國38年共軍在金門古寧頭的潰敗⁹；海南島與舟山群島的戰事則於民國39年5月結束；民國44年1月一江山戰役及民國44年2月大陳島的撤退等。

這個階段的國防政策剛開始最重要的一步，就是要改組從大陸撤退的80萬軍隊，並清除共產黨對軍隊的滲透。蔣介石總統特別倚重陳誠與蔣經國二人，致力改造國軍。陳誠在接任行政院長之後，採取了一些穩定台灣政局的一些措施，對政治、經濟方面進行了一系列改革和整頓，奠定了軍事改革的基礎。他在軍事上大力整頓軍隊，在「確保基地安全、隨時準備反攻」的原則下，健全國防體制，重建國軍部隊建制，竭力改善編制、裝備，單位裁併、淘汰老弱，整飭紀律等等。曾受過美國教育的孫立人將軍也被任命為整編新軍的司令，負責軍隊訓練的工作¹⁰。

一般深信國軍在大陸失敗的原因，是由於共黨的滲透、政治控制上缺乏機制及對武裝力量疏於意識型態的灌輸與引導所

致。為了推行這樣的機制，乃建立以蔣經國為首的國防部總政戰部。不僅強化了軍隊保防的力量，更改進了軍隊的組織與指揮，大幅增強了國防力量。雖然如此，國軍由於外援孤立，以致在武器、彈藥與物資方面相當缺乏。直到韓戰爆發，這種情況才有了改變。

韓戰的爆發是美國對兩岸態度變化的轉折點¹¹。因為全球性冷戰的激化，加以韓國戰爭的爆發，使美國政府與人民改變了對台灣的態度。美國政府不再坐視中共對台灣的進犯，而是把台灣視為西太平洋地區安全體系的一個重要環節。台灣在地緣戰略上，北臨美國的盟國日本、南韓；南靠菲律賓、泰國、澳大利亞和紐西蘭，對於遏制共產主義在東亞地區的擴張，有很重要的戰略地位。爾後為了使台灣正式加入由美國發起的安全體系，並為之提供一個穩定的長期軍事和經濟援助的整體方案，美國於民國43年12月與中華民國簽訂共同防禦條約。

中美共同防禦條約簽訂之後，國軍獲得美國大量的軍事援助，在美國第七艦隊的屏障之下，雖然無法遂行攻擊中國大陸的行動—「解救大陸同胞」，但也鞏固並確保了台灣復興基地的安全。如中共在攻陷一江山之後，美國第七艦隊協助國軍自大陳島撤退；民國47年八二三炮戰期間美國第七艦隊協助運補金門，運交新式武器等¹²。

在美國的軍事保護傘下，國軍不必為了反擊中共緊急的進攻而備戰，乃得以從事以美國援助為主體的軍事現代化方案。如建立新的招募制度與人事管理制度；成立新的軍事院校開始訓練年輕軍官；成立退輔會輔導退役軍人就業就養等。另外美國在台灣也成立軍事援助顧問團（MAAG）

來負責實施軍事援助項目，並為國軍提供訓練和建議，最初由一位少將率領的顧問團，到了民國49年已發展到二千人，成為當時世界上最大的美軍顧問團之一。這個顧問團監督了國軍在自動步槍、卡車、通訊設備、火炮、坦克、飛機、雷達以及驅逐艦等海軍艦船的換裝工作，到了民國40年代末期；國軍由一支從大陸敗退的軍隊，而成為一支擁有六十萬兵力的現代化勁旅。在八二三砲戰一役中，就呈現出其戰力的優異性，除陸軍砲兵外，空軍F-86戰鬥機與中共米格十五的飛機命中比為8：1¹³。

因此在這個階段的國際環境在初期是非常危急的，若無韓戰的發生，美國可能會坐視台灣遭受中共的侵犯。就國內環境而言，雖然在中國大陸淪陷之前，陳誠就已先行至台灣經營，但當時的台灣社會在經歷日本人五十年的統治之後，對陸續轉進至台灣的軍隊及中央政府遷台設治，還未完全調適，乃陸續發生一些軍民衝突的事件。為了加強反制中共對台灣的滲透，安全部門加強了各項安全措施，有效防治與肅清潛伏共諜的破壞，但也形成不少冤獄和白色恐怖。

這個階段的國防目標，一方面要鞏固中華民國最後一塊反共復國基地，一方面在蔣介石總統的理念堅持下，更要積極準備反攻大陸的軍事行動。當時的國防體制也針對大陸失敗的經驗，予以修正與改進。但在八二三砲戰之後，中華民國政府除保有「自衛上的權利」外，基本上，放棄了對中共採取攻勢性的武力。民國47年10月的中美聯合公報是「三民主義統一中國」的濫觴，也開啟了「三分軍事、七分政治」的時代¹⁴。

二、短暫的反攻，長期的備戰階段（1960-1978）

這個時期的國際環境背景是中共成為美國東亞體系的不穩定因素，除了在1950年代中共參與韓戰，並發動兩次台海危機之外，在這個時期，中共還援助北越積極向南擴張¹⁵，並積極支持東南亞國家之共黨叛亂活動。由於中美之間防禦條約的簽訂，台灣雖然面臨中共的武力威脅，但是政局日趨穩定，經濟也開始起飛。然而此時，東亞體系也開始質變，主要原因在於中蘇共交惡，美國因介入越戰導致國力衰退與孤立主義（Isolationism）的抬頭。尼克遜總統上台後，先是在關島提出尼克遜主義，表明要減少介入東亞事務，繼而推動以美國、西歐、日本、蘇聯、及中共為主的五極權力平衡體系。在對抗蘇聯的共同利益考量之下，美國則開始尋求與中共之和解，使民主對抗共產意識型態之爭開始模糊¹⁶。

在國內情勢方面，經歷古寧頭與八二三砲戰之後，在美國的保護之下，台灣的安全更加鞏固。雖然對於金門砲戰的記憶猶新，導致國防費用仍佔國民總收入的11%之外，經濟亦在此時開始起飛，工商快速發展，政治亦趨穩定。比較特殊的是民國51年當時中國大陸面臨嚴重經濟困境，導致大陸飢荒、難民湧入香港等，國軍曾準備發動軍隊，利用可能出現的叛亂，反攻大陸。中共也曾調派部隊進入福建，預加防範。但這項行動為美國甘迺迪政府所阻止，當時美國透過公開場合以及華沙會談的管道告知中共，美國反對在該地區使用武力，同時亦不會支持國軍的任何行動¹⁷。爾後中國大陸爆發文化大革命，情勢益加混亂，國軍仍無法被允許揮軍西進，

只得繼續加強備戰工作。

這個階段的國防基本政策主要有以下幾點：

(一) 國家目標：確保革命基地，光復大陸國土

國軍所出版的「國軍軍事思想」一書中提及：「戰爭將以台海為支戰場以大陸為主戰場，最後的決戰則在地面完成¹⁸。」故當時國軍陸海空三軍的國防建設，則以地面決勝為基礎，採取平衡發展的原則。其具體發展的概念為：「陸軍除精練常備部隊，創機發起攻擊之外；應以完成戰爭中擴充軍隊之準備為主旨。故特應重視武器裝備之儲備、基幹部隊的建立、各級幹部之超級化訓練、後備軍人之掌握與管理……等；尤以對大陸人力之運用，起義部隊的使用，俘獲人員之轉化，擄獲武器裝備之利用等，均須預為籌劃。」「海軍現階段，應以台海制海為目標，以構成海峽屏障，確保基地對外交通之安全，與確實支援登陸軍之作戰為著眼；並隨戰爭之進展，漸次擴充¹⁹。」船艦的發展則是講求以質勝量，配合國家造船工業的發展，設計製造輕型快艇，以飛彈火力為骨幹，並具有優越之反潛能力，而達成制海的要求。「空軍則以保持台海局部空優，擔任基地防空，與有效支援陸海軍之戰鬥為主要著眼。」「特應講求以質勝量，期能在戰爭的持續中，始終確保主作戰方面的空優，且在決勝階段，能確實支援陸海軍之決戰²⁰。」

(二) 精練常備、廣儲後備

強調為了節約國家軍費負擔，促使國家經濟之成長，所以僅保持戰爭發起時立即使用之兵力及動員所需之基幹部隊，常備役期屆滿之軍人則列為後備軍人，故當時

號稱有二百萬後備軍人。

(三) 發展敵後武力

在當時的環境中，亦強調要發展敵後作戰武力，使之成為堅強而有效的反攻作戰力量。其發展途徑有二：一是在敵後地區建立、生存與發展；二是在基地方面加以整備。基地整備則著重在敵後作戰部隊，如特種作戰部隊與游擊作戰部隊的發展²¹。當時在東引島，國軍仍有一支名為反共救國軍指揮部的部隊，即在從事這方面的工作，並俟機向大陸沿海實施突擊；另外向各軍團或外島軍級司令部亦轄有政治作戰連，即在專門從事攻勢作戰中之各項滲透、破壞、襲擾、造謠等工作

(四) 倡導勤儉建軍、力求武器裝備發展自給自足

由於美國援助，使國軍裝備得以制式化與標準化，但為了避免過度依賴美國，此時也開始國防工業的研發工作。越戰過後，大量美軍裝備留置轉交台灣，但國軍仍以國防工業獨立自主的精神，逐步由仿製自造進而創造發明，向自給自足的目標邁進²²。民國61年美國總統尼克遜與中共簽署上海公報，明確表達由兩岸中國人自己和平解決台灣問題，乃合乎美國利益，並表明美國不介入和平解決過程的立場²³。影響所及，美國不僅不願意出售攻擊性武器給我國，更不樂見我國自行研發具有攻擊性的武器的武器。如民國63年射程可達一千公里的天馬飛彈計劃，就被美方認為具有攻擊性而反對，使計畫中止。

(五) 以國防建設為中心的國家建設

此時強調國家建設應以國防為著眼，事事為戰爭而準備，使民生與國防合為一體，使能確保國家的安全，尤其在經濟建設方面。俾於平日支援軍需工業，革新武

器裝備，以配合國軍建軍工作之推展；戰時則實施動員，直接轉化為軍需工業，以確保國軍之持續戰力²⁴。

現階段由於對反攻復國仍抱持希望，國防政策亦深受此影響，為了配合在大陸上遂行大軍團作戰，所以建軍仍以陸軍為主，作戰仍以野戰戰略之軍師作戰為模式，所有戰鬥想定也以登陸大陸之後，向內陸推進之大軍作戰為主，並深信陸軍將是最後決戰的勝負關鍵，而輕忽了海空軍在防禦台灣所具的重要性²⁵。

三、攻守一體階段（1978-1990）

當時的國際環境，民國67年美國卡特政府宣佈與我斷交，美國第七艦隊隨後亦在民國68年撤離；民國71年雷根政府在中共的壓力之下，與中共簽訂「八一七公報」，限制了對台軍售的質與量。例如儘管卡特總統在任內已批准，雷根總統仍於民國71年宣佈拒售我性能與造價介於F5E與F16之間的FX新型戰機。政府在國防政策上更因此展開較大幅度的調整，首先放棄以往多兵即強的觀念，轉而強調重質不重量的精兵政策，並試圖強化自主性的國防工業，積極致力於武器裝備的現代化與自主化²⁶。

在中共威脅方面，鄧小平在中共十一屆三中全會後重新掌握政權，並開始中國大陸的改革開放，對軍隊也開始整頓，以肅清文革對軍隊的影響，並開展共軍八〇年代國防現代化的工作，一方面對台灣展開各項和平統一的統戰工作。

當時的國內環境，亦正處在風雨飄搖時期，中美斷交之後，所有美國援助撤回，台灣正處孤立無援的狀態。民國69年的美麗島事件，雖因動用憲兵未使事態擴大，卻造成黨外人士及後來民進黨民意代表對

軍隊國家化的質疑，進而形成對國防事務的嚴格監督，促成軍隊必須重視民意的反應，使軍隊加速的進步。

在國防政策方面，民國71年3月16日，當時的國防部長宋長志先生在立法院答詢時首度明確的指出：「當前我國的國防政策是精兵政策和攻守一體，在戰略指導方面，現階段是戰略守勢。就守勢戰略而言，防守台灣海峽，首先要注重防空，能制空，海軍才能制海²⁷。」這是我國政府第一次在正式場合表示要採取精兵政策，並說明我國對中共的戰略已經由攻勢作戰轉到守勢作戰，但仍是攻守一體²⁸。亦即在國防上是守勢戰略，在政治上則是攻勢戰略。

當時的參謀總長郝柏村亦曾表明當時國軍防衛作戰的戰略構想是「戰略持久，戰術速決」。他說：

當前國軍防衛作戰的戰略構想是「戰略持久，戰術速決」。所謂戰略持久，就是我們復興基地要始終有能力拒止任何敵人的武力進犯或對內部的滲透、分化、顛覆，要始終能夠保持安定繁榮和進步，要以這個安定繁榮進步的基地，發揮對敵人政治作戰的效能，這就是我們現階段的國策，也就是軍事是守勢，政治是攻勢，要以軍事上守勢作戰的成果，來支持政治上的攻勢作戰，所以我們三軍今後的作戰整備，首先要著眼的就是如何做到戰略持久？要做到戰略持久，必須要注意下列幾個問題：第一、如何保存戰力？第二、如何維持持續戰力？第三、如何以最小的犧牲換取最大的代價？第四、如何避免早期決戰？第五、如何選擇最有利的時機決戰？總括說來，我們要做到戰略持久，

就必須解決這五個問題，要解決這五個問題，當然要採取許多戰備措施，但最重要的是我們所有的幹部對於建軍備戰的思想、觀念必須有透澈的瞭解與認識，才能從思想、觀念的一致求得行動上的一致。²⁹

這個時期，國防政策係以郝柏村先生個人意志為主導，在軍備發展方面：一方面與美國談判十年軍售計畫，希望購買先進戰機及新型戰車；另一方面也積極致力於國防科技獨立自主的研發工作，像輕兵器的研發與改良，先進攔截戰機引擎的研發，M48H勇虎戰車的產製，都有不錯的成效。

在軍事戰略方面，認為「國防部戰備整備的第一優先在於增進制空作戰持久力。」「制空作戰方面，絕不能在三、五天之內就把空軍戰力拼光，必須提高飛機性能、數量；增加防空飛彈數量；保存空軍戰力於地下諸設施；並強調制空作戰的以寡擊眾。」「在制海作戰方面，海軍建軍路線的前提，應以近海海軍無絕對空優下海軍為基礎而策定，強調以空制海、以陸制海、以海制海。故海軍建軍應以飛潛快及掃布雷作戰為主，水面作戰的大型艦隻及面對面飛彈不宜過多」，亦即海軍建軍要以小吃大為原則³⁰。反登陸作戰則講求「戰略持久、戰術速決」，依內線作戰、「灘案決戰」，殲滅犯敵於水際、灘頭及陣地內。其過程是從泊地攻擊、灘頭遭遇戰到連續反擊³¹。

當時所推行的「五大國防計劃」³²，其中之一的佳山計劃，就是執行空軍戰力保存的重要計劃。這個計劃的目的在使「三軍聯合作戰基地要塞化」，這項東北亞首屈一指的要塞化工程於民國70年代初期施

工，並於民國81年完工。對於防衛作戰初期空軍戰力的保存，具有相當大的助益。這個階段也正是國軍國防現代化的決策期與執行期；正如前述的五大國防計畫均於此時開始擘畫。不可諱言的，由於郝柏村先生擔任參謀總長長達八年（民國70-民國78年）使得國防政策有其連續性及一貫性，不但突破了八一七公報的軍售限制，我國軍備性能亦大幅提昇；但隨著國內政治情勢演變，因其個人的權傾一時，也引發在野黨對其任期制度化、軍政軍令制度分立的質疑。

四、防衛固守階段（1991-2000）

這個階段的全般戰略構想乃依照「防衛固守」、「有效嚇阻」之政策指導，積極籌建武力，以確保台海安全，並依「戰略持久」、「戰術速決」之指導，集中運用三軍兵力，藉制空、制海、反登陸的方式，攻擊來犯之敵。³³雖然名詞不同，這個階段的戰略構想，實質上與上階段差異不大，但在其他政策上，可說是我國國防政策變動最大的時期，並且在國防事務上有許多創新的做法；從陳履安、孫震二位文人擔任國防部長；國防政策的透明化—國防白皮書的發表；民國81年擴大招收女性軍士官在軍隊服役；進行重大變革的精實案；重大軍售如先進戰機、軍艦的開花結果、國防部智庫的成立，及最近國防法及國防部組織法的通過等，成為我國國防政策的突破發展期。

在此階段對我國家安全最大的威脅仍為中共的武力侵犯，而抗拒此種威脅，保障國家安全仍為當前國防最重要的課題。從解嚴至開放大陸探親之後，兩岸關係不再劍拔弩張，文化交流的日益密切，更使兩岸關係日趨和緩。中共亦利用冷戰時期結

束後，國際局勢的和緩，專心致力改革開放，展現開放心胸，企圖吸引外資至中國大陸投資。但從千島湖事件、李總統赴美訪問母校康乃爾大學之後，在中共高層的猜疑，中國大陸內部民族主義興起，共軍強硬表態的情況下，兩岸之間脆弱的互信基礎，迅即瓦解，緊張情勢頓時升高，中共的飛彈試射與軍事演習，不僅深化了兩岸之間的緊張關係，也使我國國防政策產生重大轉折。

這個階段初期，我國國防政策大致延續郝柏村時代的既定政策，但隨著民意代表的全面改選，民間對國防事務監督的呼聲越來越高，也間接促成國防政策的演變；民國84年台海危機之前，國軍對於中共的犯台時機及其犯台可能行動，均有深入與透徹的分析³⁴，但一般都認為共軍犯台之風險成本尚未達到其要求，而且當前政治環境和條件尚未成熟，所以未有所行動³⁵。在經歷民國84年及民國85年的台海危機之後，大家才發現戰爭的爆發已經近在咫尺，才重新審視以往國防政策與戰略，是否足以因應可能發生的戰爭。這段期間國防政策的變化有下列數項：

（一）軍購政策的制度化

原本受到美國八一七公報的影響，我國軍售受到很大的限制。但是隨著國軍在國防自主化的努力，我國經濟實力的提昇，以及無邦交國家對我軍售採取較開放的態度，使我國對外採購武器的管道多元化發展，亦使武器質量相對提昇。但因軍購制度的不健全，導致軍購黑箱作業為人詬病，軍購回扣以及弊案時有傳聞³⁶，為此國防部不僅制定了切合時宜的相關法令，更成立軍事採購局，辦理五千萬元以上之購案。在新修正的國防部組織法中，將軍

事採購局轉型為軍備局，以期能像法國軍備局一樣，所產生的功能，不只是讓三軍採購程序趨於合理，建立有效戰力，也使得不論是國營、民營等相關工業，有政府完整的一貫規劃，而在市場取得有力競爭地位³⁷。

（二）人力與兵力結構的精簡

此一時期除了武器裝備的現代化有所成果外，人力與兵力的精簡亦是重大的變革。原來由於人口政策與家庭計畫的成功，使役男來源不足以滿足國軍部隊編制員額的需求，如民國83年總員額有十九萬八千餘人³⁸，但每年僅十四萬合格役男人數，明顯不敷兵力結構的編制需求。於是國軍開始各項精簡人力與兵力結構的工作，除了簡併高司幕僚執掌，釋出非直接發揮戰力單位之外³⁹，並尋求以擴大招募女性軍士官及特殊體型士兵來作為替代人力。另外裁減警備總部改設海巡部，抽調陸軍部分人力改隸海巡部、精簡高層充實基層等，舒緩了兵源不足的困境。最後精實案的實施，將原有師級部隊改為聯兵旅，不但減少編制員額的需求，更強化了部隊戰力，促進部隊靈活的指揮運用。

（三）國防組織的確立

我國憲法第一三七條規定「國防之組織以法律定之」；行政院在民國41年及43年時就已分別草擬「國防組織法草案修正案」送立法院審議，但因部分重大議題未獲共識，被擱置後，立法工作便沒有進展。但是其子法「國防部組織法」與「國防部參謀本部組織法」卻分別於民國59年與民國67年完成立法程序⁴⁰，形成母法未定，子法先行的情形。長久以來，我國實行軍政、軍令二元化，參謀總長承總統之命統合軍政軍令，並透過軍事會談將軍政

事務由國防部長納入行政體系運作，參謀本部主管90%以上的國防預算及三軍所有人員與武器裝備，形成實質上的國防部，卻又不用到立法院報告，無法由民意機關監督。因為現代國防問題實非軍事層次所能完全涵蓋，而國防組織尚有其他上層決策機構，故為了貫徹憲法精神，合乎民主常規，訂立一部合乎國情需要的國防法及國防組織法，就成為迫切之舉。終於在今年民國89年的1月16日凌晨，立法院通過國防法與國防組織法，使軍政、軍令一元化能夠落實，進而確立文人領軍的觀念，也加深了國防部長綜理全般國防事務的職權，不再有「國防部長及參謀總長誰比較大」的問題，將過去疊床架屋的國軍組織體系予以扁平化，更能建構精實的國防武力⁴¹。

（四）飛彈防衛成為優先考量

以往對未來兵力目標規劃的方向大致是依照制空、制海、反登陸三個方向進行⁴²：在制空作戰方面，主要是運用自製或採購之高性能戰機，和增購空中預警機與各式機載武器系統，配合強網計畫的完成，結合地面防空飛彈系統的更新，達到戰管自動化、防空整體化的目標。

在制海方面，按計畫建造與採購二代艦；如飛彈巡防艦、飛彈巡邏艦與近岸巡邏艦，並租借諾克斯巡防艦，增購潛艦與岸置攻船飛彈，使艦艇武器飛彈化、指揮管制自動化、反潛作戰立體化，達到強化反封鎖作戰能力的目標。

在反登陸方面，則是更新地面部隊基本武器裝備以及指、管、通、情、電子作戰設施，完成戰車生產與採購，利用攻擊直昇機與戰搜直昇機，使反登陸作戰達到機動化、立體化、自動化的目標。由於新一

代武器系統陸續成軍服役，使我國在制空、制海作戰方面，與共軍比較，在數年內仍具優勢，加上共軍僅能遂行兩個師的正規登陸下，後遺症較小，威嚇作用較大的飛彈攻擊，將是中共可能採取的手段。中共在民國84年7月的飛彈試射，不但暴露了我國不但缺少足以與東風十五抗衡的飛彈，更缺少防衛的能力⁴³。因為這兩次飛彈試射，明顯的是在封鎖海空重要的通路，以打擊台灣的經濟與金融市場。

中共飛彈試射的行動，催化了台灣對飛彈防衛的需求，雖然初期仍有飛彈防衛是錢坑的疑慮，但在李總統的支持與國際戰略的考量下，台灣飛彈防衛（Taiwan Missile Defence, TMD⁴⁴）乃成為目前軍售最急欲爭取的項目。

近十年來，我國在「防衛固守」的政策下，為確保空優與制海所需的各項軍備，雖已陸續落實完成，但民國85年飛彈危機後，已經暴露了我國在飛彈防衛上的盲點，使反制中共飛彈的攻擊，成為我國防衛作戰的弱點。如果我國能夠建構屬於自己的飛彈防衛系統，將使國防安全多了一層保障；更有助於國人對國家安全的信心，降低對中共飛彈威脅產生的心理衝擊。而花在飛彈防衛上的經費，有可能排擠原有制空、制海、反登陸的預算。飛彈防衛優先在民意與政治的雙重考量下，成為世紀末最受注目的國防政策。

參、影響我國國防政策的主要因素

從上述我國國防政策的演變來看，國防政策的演變主要受到幾個因素的影響；首先是外來的因素，即外來的威脅和支援。在過去四十年來，我們主要的威脅主要是

來自中共，雖然中共對台政策已經從武力解放台灣，改變為和平統一台灣，但由於其不放棄武力作為手段，導致中共武力侵犯的威脅仍然存在。由於中共軍備發展的不同，台灣相對應的戰略構想亦有不同。

例如早期為了反制共軍大量潛艦進行水下封鎖，反潛作戰及掃布雷作戰成為作戰指導的重點，驅逐艦及掃布雷艦則為軍購的主要項目；等到強調近海防衛時，驅逐艦則被視為共軍的「活靶」，因為驅逐艦的防空能力太差。值得玩味的是二代艦的成軍，不論是拉法葉級、國造的派里級，以及向美國租借的諾克斯級巡防艦，卻又重返強化水面作戰的觀念。為了反制共軍空軍戰機及轟炸機遂行飽和性攻擊，空軍的保存戰力及以一當十的作戰亦為郝柏村時代的重要指導；購得先進戰機後，爭奪制空權，則又成為空軍作戰的主要目標。上述的轉變不一定是因敵軍威脅而成；外援與軍售，或是軍事主政者個人的偏好，亦是原因之一。

其次是外援與軍售的取得困難，亦常影響我國的國防政策。例如我國海軍實施反封鎖作戰最急需的有利武器—潛艦，因屬攻擊性的武器，從荷蘭購得兩艘潛艦後，雖極力向美、德、荷、法等國爭取，仍無法獲得。像我國對先進戰機的需求，因為無法獲得FX戰機，所以才致力研發經國號戰機，等到研發成功，美國與法國卻又相繼同意售我F-16及幻象戰機之下，政治的考量或是其他如獲得不易的因素，使原有既定的軍購政策，產生重大轉折。或者是形成有先進武器，但是相對應的戰術戰法仍未形成的情況。國軍前參謀總長羅本立就曾質問：「二代兵力的戰法在那裡？」並強調兵力整建的重點不能只放在

軍購與財力分配，應就二代兵力完成之後，對打什麼層次的戰爭，作及早的規劃⁴⁵。這種先買武器再配戰法的做法，雖然突顯政策缺乏前瞻性和延續性，卻也印證軍購受制於人的無奈。

另外是國防預算的增減也影響國防政策。一般而言，國防政策的落實可以由國防預算來反映，如果沒有國防預算的編列、採購與執行，高層的战略指導所形成的國防政策，就無法落實的被執行。無可諱言，就我國早期情勢言，國防預算的寬列有其歷史因素的必然，然而，隨著後冷戰時代的來臨，國防預算也必須相應隨之改變。從解嚴後，在民意的要求下，國防預算逐年遞減，而國防安全似乎也並未因之受到影響。就現實的狀況而言，我國國防預算的主要問題，不是預算不足，而是在是否能充分發揮效益。成功的國防政策，有賴於合理的戰略指導思想；除非有一套完整的計畫，使政治目標與軍事目標密切配合，並對國家利益作最佳的貢獻，否則縱有強大的國防預算和強大的武裝部隊，反而有可能成為負擔。相對的如果國防預算不能具體反映戰略指導與國防政策，就可能形成預算未用在刀口上，造成浪費。

最後是兩岸局勢的和戰渾沌未明，亦影響國防政策與戰略的遠程規劃。因為兩岸關係的緊繃，會加深國軍在應急戰備的考量，武器的研發與採購也以緊急實用為主，無法著眼於長期規劃，形成對軍備提昇與現代化的阻礙。一般而言，國防政策的規劃本有長程、中程、近程階段的區分，國防政策的規劃是以理性的態度，根據外在威脅，政治與經濟發展的情況，科技發展、民意與地理因素來考量，著眼是

在建立一支現代化具有嚇阻力量的軍隊。但若瀕臨戰爭狀態，軍隊勢必將所有力量投注在應急作戰的準備工作，大量的金錢花費在兵員動員，現有武器的整備，可能耗費後動物資的儲備上。其著眼在於打勝仗，或是達成戰爭目的。在目前兩岸關係和戰未明的情況下，太著眼軍備的立即發揮戰力，只能發揮短期的效益；長期的規劃，又有緩不濟急的顧慮，形成制定國防政策的不確定因素。

肆、前瞻我國國防政策的未來方向

雖然歷經四十年的努力，國防政策與建設已有長足的進步，但在即將邁入新世紀之際，我國國防政策仍有以下之努力方向：

一、精進現代化作戰中之戰略決策

科技的發展引起了武器裝備劇烈的變革，進而引起戰場容量的擴大，戰爭的進程加快，戰爭的消耗性和破壞性增大，使得不確定因素增加，戰爭更為激烈和複雜。在這種情況下，任何人都難以憑藉一人之力洞察一切變數，穿透戰爭迷霧，單獨作出正確的戰略決策。因為軍事戰略決策是一個複雜的過程，他包括了狀況收集、計算整理、綜合分析、擇優定案、執行反饋、檢查修正等環環相扣的決策活動。

在現代化高科技作戰時間領域變小，作戰空間範圍變大的情況下，不但有關戰爭行動的戰略決策時間為之縮短，連非戰爭軍事行動戰略問題的決策時間也同時縮短。如戰略方針的制定、戰略重點的調整、武器裝備購置的戰略規劃等，都必須

及實作出決策。「官大學問大」、「每一任主官各搞一套」的現象更應避免。最近通過的國防部組織法第五條中，提到要成立戰略規劃司，就是一個好的開始。也期盼這個單位對於我國國防政策與戰略的規劃、建議及執行，建立良好的制度，為戰略規劃的實施奠定良好基礎。而不會有蘭德公司研究報告中所提決策前後不協調的現象。

二、加強國防二法的執行與落實

在國防二法通過之前，國防組織法遲遲未完成立法，統帥權的規定不嚴謹，最高國防決策機構的不明確，軍政軍令的二元分立，軍事編制過於龐雜，一直是民間國防學者詬病的現象⁴⁶，而這些現象的問題根源，就在於國防體制不明確。尤其是國防體制原有軍政軍令二元化的畸形現象，導致國會（通常為在野黨議員）要求軍令系統人員至國會報告備詢時，易以軍令系統僅對總統負責為由，迴避至國會報告。造成國會只能對有責無權的國防部作有限的監督，對真正掌握大權的軍令系統卻無計可施。這個現象在唐飛部長任參謀總長時有了改變，他開創了總長首次到立法院報告的先例⁴⁷。在通過的國防法中，上述所有問題的根源，均做了明確的規定。對軍政軍令問題，則律定參謀本部為國防部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，參謀總長則承部長之令，負責軍令事項指揮軍隊⁴⁸。國防二法的通過，並不代表原有國防體制的問題，已經全然解決。相反的，如法案通過之後的規劃作業、參謀本部組織法、各軍總部組織規程的修正，才是國防法執行工作的開始。另外如各軍總部在三年內改編為司令部，更是重大的變革，如果未事先做好妥善的規劃，將可能

產生重大的後遺症。

三、兵役制度的再改良

我國兵役制度在新世紀最大的改變就是實施所謂的替代役。在精實案之前，由於編制員額較多，造成兵源不足的現象，連特殊體位的士兵也納入服役的行列。在精實案之後，產生了一個副作用就是兵員過剩。自民國87年起，每年無法如期入伍的役男即達三成之多，約三萬到四萬人。累積起來，一年約有九萬人之多，造成役男入伍的大塞車⁴⁹，也形成實施社會役的動因。經過多方的規劃討論，終於決定將於民國89年7月1日實施「替代役」。即將實行的替代役，為了避免違憲的爭議⁵⁰，故不採社會役為名，而稱替代役，屬於兵役制度的一部份。而其替代服役的內容則是以警察役、消防役、監獄管理、學校校警為主；真正屬於社會服務性質環保、社會服務等役別卻只佔一成六。⁵¹

另外正常兵役與替代役時間的差異，只差二個月，容易形成正常役兵員的心理不平衡，或汲汲謀求服替代役。所以兵役制度的改革，應該從長遠的角度考量，不應急就章為了解決某一問題而制定政策。在制度執行後，不嚴格執行紀律和管理時，社會役或替代役的推行，將對兵役制度與國軍士氣造成衝擊。

四、軍隊國家化的落實

在我國憲法第138條規定：「全國陸海空軍，需超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民」；第139條規定：「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭的工具」，早已明文規定了軍隊應該國家化。但事實上，始終無法落實⁵²。在民意的要求下，新近通過的國防法，更在第六條中強調軍隊的國家化，並規定軍人

不得從事之行為。國防法第六條規定：「中華民國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係，依法保持政治中立。現役軍人，不得有下列行為：1.擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務；2.迫使現役軍人加入政黨、政治團體或參與、協助政黨、政治團體或公職候選人舉辦之活動。3.於軍事機關內部建立組織以推展黨務、宣傳政見或其他政治性活動。現役軍人違反前項規定者，由國防部依法處理之。」這條條文可以說很明確的以法律的形式，要求軍隊的國家化。從這次總統選舉可以看出，軍人實際參與黨務、從事黨職，或公開從事政治活動的情況很少發生；但是動員列管眷村民眾，投票給特定候選人的情形仍然存在。要真正做到軍隊國家化，一定要做到革除軍隊與政黨之間利益輸送的紐帶，而且軍隊與政黨均達成共識，才能正本清源。

五、新武器、新兵力、新戰術及訓練的結合

在二代兵力陸續建立的同時，配合新武器，新的兵力結構的形成，能夠發揮其戰力的戰術運用及訓練，亦要能夠相結合。軍隊的戰鬥力是一種精神與物質力量的總和，精神上的力量是部隊的訓練和團結，部隊的士氣與作戰意志等；物質上的力量除了武器裝備精良的程度，還要有與武器裝備息息相關的作戰準則與人員訓練等⁵³。

目前精實案即將完成，各軍種及部隊對於結合新編裝、新武器而發展的新準則與新戰法，也逐次研發完成。但是相應結合所從事的訓練仍有待加強。類似的訓練並不是短期之內，就能獲得很好的成效，而是要累積很多的經驗和參數，才能將戰力與作戰效率提升到最高。正如監察委員黃煌雄先生與呂溪木先生所提的：「精實

案」的目的，並非為「精簡」，而「精實」，是為了提昇戰力，特別是為提昇嚇阻戰力而精實。「精實案」最引發質疑的，便是當「精實案」進入組織簡併與完成定編階段時，適逢二代軍備先後成軍、正式服勤之時，這種編制與裝備的同時大變動，不免令人擔心，即使「精實案」能如期精簡人力，但能同時如期提昇戰力嗎？⁵⁴。如何結合精實案與新一代武器，以提昇戰力，成為未來在新世紀中，非常重要的國防施政之一。

六、強化國防自主，及早籌畫三代兵力

隨著國軍二代兵力的陸續成軍，第三代的兵力建構也應及早籌畫。尤其二代兵力中的先進戰機、軍艦、反裝甲飛彈、反彈道飛彈大部分購自國外，受兩岸關係與外交關係的影響很大，更有強烈的敏感性。因此對於國防科技的發展，不應在短期可順利購得先進武器的情況下，一曝十寒。反而更要累積以往如經國號戰機、天弓飛彈，劍二飛彈的研發成果，繼續努力提高國防科技產業的自主性；並先期針對二十年以後的國防需求，及早籌畫新一代武器和兵力結構，尤其資訊科技的發展日新月異，連帶使指管通情監偵系統進步快速，武器性能的運用更是千變萬化，必須要時時掌握這種變化的脈動，以維繫強大的國防力量。

我國國防科技與武器的研發，主要依賴中科院。將來在中共的干預下，我國向外採購先進武器勢必更加困難，使自行研發工作益形重要。國防建設絕不能受制於外國政府，武器的獲得必須循自力生產與自力研製與外購獲得等種途徑積極整備。為配合國軍第三代兵力的整建，今後中科院的研發預算，不宜再行縮減，反而應是其

任務狀態予以適度支援，並維持與國防預算間的合理比率，才算合宜。

伍、結語

從民國38年以來，我國所面臨的威脅，來自國外的援助，以及台灣的戰略地理並沒有很大的改變。來自海峽對岸的威脅，未曾一日稍減，中共至今仍不願放棄以武力解決台灣問題，飛彈的部署，沿海的軍事演習，仍對台灣有很強烈的針對性。

韓戰爆發以來，我國的軍事援助主要來自美國，雖然曾經歷中美斷交、與八一七公報限制軍售的衝擊，造成我國軍備獲得困難，但目前我國主要的國防軍備仍來自美國，即使要購買能夠適應我國防戰略的武器（如潛艦），也要受到美國的掣肘。台灣海峽依然雄偉的區隔中共可能對我的侵犯行動，也界定了未來兩岸如果發生戰爭的形式與戰法。這些因素都深深的影響我國的國防戰略。

另外像國家領導人的主觀認知，使我國抱持反攻大陸的理想達數十年之久。這種主觀認知的逐漸式微，並未連帶使我國國防戰略思想和國防政策，隨之因應轉變，導致發生國防戰略思想未具體落實成為國防政策，國防預算受到戰略思想教條的束縛，無法對國家資源提供合理分配的空間。

邁入二十一世紀的前十年，是我國國防政策躍升進步最大的一個階段，以往民間對國軍的期許與要求，都已陸續達成，並獲全民的肯定⁵⁵。但在即將邁入新世紀之際，這仍然是不夠的，在各國紛紛制定新世紀國防政策與新戰略之際，我國亦應針對新世紀軍事事務革命的趨勢，審視中共可能對我之軍事威脅，了解國防資源的限

制，及早做好戰略與兵力規劃，精進戰略決策，慎重落實執行新進通過國防二法，強化新武器、新戰術與新兵力的結合訓練，使我國國防政策能反映出新世紀戰爭特性的變化，妥善規劃出軍事戰略，強化國防力量，成為嚇阻敵人威脅，保障台海安全的穩定力量。

【註釋】

1. 中華民國八十五年國防白皮書，（台北：黎明文化公司，民國85年5月），頁55。
2. 呂敬正、傅尚達、宋恩民主編，**當代戰略指南**，（北京：國防大學出版社，1994年9月）頁297。
3. 參見Douglas J. Murray, Paul R. Viotti ed. *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, 該書已由國防部史政編譯局譯印。
4. Ibid. p.5。
5. 如英國國防報告書中經常將國防政策與國家安全政策混用，參見國防部史政編譯局譯，一九九六年英國國防白皮書，（台北：國防部史政編譯局，民國86年12月），頁1-42。
6. Michael D. Swaine, *Taiwan's National Security, Defense Policy, and Weapons Procurement*, from RAND's News Release . <http://www.rand.org/hot/Press/taiwan.12.14.html>。
7. 事實上，監察委員黃煌雄先生亦曾質疑國防政策的延續性；並以「十年兵力規劃」到「精實案」為例，約見歷任國防部長與參謀總長查證兩項政策是否有其延續性。
8. 陳水扁與柯承亨在其所著的**國防黑盒子與白皮書**中，則將我國國防政策的演變區分為依存期（1980以前）、調整期（1980-1990）與發展期（1990以後）。
9. 共軍失敗的主要原因，在於無渡海聯合作戰經驗，缺乏對水文氣象的瞭解；兵力運用尚未集中優勢兵力，在戰術上又輕視敵人；組織指揮凌亂，無法統一指揮及缺乏火力支援與海空優勢等。參見沈明室，「共軍高技術局部戰爭中登陸作戰之研究：比較的觀點」，**共黨問題研究**，第二十二卷第六期，頁64。
10. 參見孫立人講述，沈敬庸編，**中國軍魂—孫立人將軍鳳山練軍實錄**，（台北：台灣學生書店，民國82年1月）。
11. 根據美國學者馮克定（David M. Finkelstein）的研究，他認為若非1950年韓戰爆發，對美國的防禦與外交政策產生巨大的衝擊，基本上美國是不會對當時的中國政策改弦易轍，更不會放棄原則轉為援救在台灣危在旦夕的國民政府。參見David M. Finkelstein, *Washington's Taiwan Dilemma, 1949-1950: From Abandonment to Salvatuiion*。
12. 在砲戰前日，美國國務院即決議加強中華民國及美國在台灣海峽的兵力，包括：第七艦隊增加航空母艦一艘，台灣海峽保持三艘航空母艦，增加駐台戰鬥機，提供中華民國登陸艇即響尾蛇飛彈，提供金馬國軍武器等，並在8月29日決定運送8英吋的榴砲十二門增援金門。關於這段期間美國對華政策參見林正義，**一九五八年台海危機期間美國對華政策**，（台北：台灣商務印書館）；另外亦在台灣部署能夠攻擊中國大陸的鬥牛式飛彈部隊等。

13. 羅德里克·麥克法夸爾、費正清主編，**劍橋中華人民共和國史1966-1982**，（上海：上海人民出版社，1992年10月），頁947。
14. 林正義，「八二三砲戰的時代意義」，**八二三戰役文獻專輯**，（台北：省文獻會、史政編譯局編印，民國83年8月），頁88。
15. 中共**人民日報**在1979年11月20日在「越南抗法、越南抗美鬥爭時期的中越關係」的文章中提到中共曾向越南派出防空、工程、鐵道、後勤保障等支援部隊先後總計達三十二萬餘人，最高年份達十七萬餘人。
16. 林文程，「亞太安全體系與台灣的國家安全」，**理論與政策**，民國84年冬季號，頁28。
17. 同註12，頁966。
18. 國防部印頒，**國軍軍事思想**，（台北：國防部印頒，民國67年4月），頁122。
19. 同上註，頁124。
20. 同上註，頁122。
21. 同上註，頁126。
22. 這各階段的武器發展已軍用機的成就最高，各型的初級教練機及輕型運輸機均已發展成功。詳見**中國之翼**一書。
23. Martin L. Lasater, *Policy in Evolution: The U. S. Role IN China's Reunification* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1989), p.53。
24. 同註18，**國軍軍事思想**，頁127。
25. 陳水扁、柯承亨，**國防黑盒子與白皮書**，（台北：福爾摩沙基金會，1992年12月），頁249。
26. 同上註，頁251。
27. 當時係國防部長宋長志先生回應民進黨籍立委黃煌雄先生要求行政部門對國防政策說明的回答，參閱台灣研究基金會出版，**國防白皮書**，（台北：前衛出版社，1995年7月），頁92；黃煌雄，**戰略：台灣向前行**，（台北：前衛出版社，1995年9月），頁169。
28. 當時的行政院長孫運璿與蔣經國總統在答詢與接見記者時，亦有同樣的公開聲明，故本文即以此說明作為本階段界定為攻守一體的主要依據。
29. 郝柏村，「如何發揮空軍『以一當十』的作戰指導」，**教戰記**，（台北：軍事迷文化公司，民國87年3月），頁114。
30. 參見郝柏村，**八年參謀總長日記（上）**，（台北：天下文化，2000年1月），頁141、143。
31. 郝柏村，「漢光四號演習講評」，**教戰記**，前揭書，頁331。
32. 五大國防計劃為佳山計劃、IDF戰機生產計劃、二代艦採購計劃、M48H戰車生產計劃及天弓飛彈發展計劃。
33. 國防部編，**民國八十五年版國防白皮書**，（台北：黎明文化，民國八十五年五月），頁63。
34. 可參見**民國八十一年版、八十三年版國防白皮書**，二書均詳列共軍的犯台時機與犯台可能行動。
35. 國防部編，**民國八十一年版國防白皮書**，（台北：黎明文化公司，民國82年5月），頁45。
36. 審計部歷年對於國防部及其所屬總部，辦理軍事採購及工程營繕查核，發現有規劃設計不當、商情底價不實、收賄接受招待、圖利特定廠商等

- 違失或弊端，近五年即有近二百件之多。參閱監察委員黃煌雄、呂溪木，「八十八年九月調查報告」，頁63。
37. 陳水扁、周婉菁著，**跨世紀兵法—陳水扁看國防政策與管理**，（台北：時報出版，1996年9月），頁147。
 38. 國防部編，**民國八十二年—八十三年國防報告書**，（台北：黎明文化，民國83年3月），頁97。
 39. 同註35，頁70。
 40. 國防部編，**民國八十一年國防白皮書**，前揭書，頁56。
 41. 國防法與國防組織法全文參見**尖端科技軍事雜誌**，186期，2000年2月號，頁122-123。
 42. 以下三個方向系參考國防部編，**民國82—83國防白皮書**，頁75。
 43. 費學禮（Richard D. Fisher, Jr.），「中國飛彈飛躍台灣海峽的政治與軍事評估」，**台灣沒有明天？—台海危機美中台關係揭密**，（台北：先覺出版公司，1999年2月），頁212。
 44. TMD原為戰區飛彈防衛（Theater Missile Defence）之意，但國防部長唐飛認為美國發展的戰區飛彈防衛未必全然適於我國，加上部分系統仍未發展成熟，故必須發展適合台灣的低中空層的飛彈防衛。故謂之台灣飛彈防衛。
 45. 聯合報，民國85年7月11日，11版。
 46. 陳水扁、柯承亨，**國防黑盒子與白皮書**，前揭書，頁180-190。
 47. 民國87年9月30日，唐飛以參謀總長身分，親自到立法院國防委員會作專案報告，開啟軍令系統應接受體制監督的先例。
 48. 參見國防法第十三條。
 49. 陳新民，**社會役制度**，（台北：揚智出版公司，2000年2月），頁135。
 50. 憲法規定國民有服兵役的義務，如果社會役不屬兵役制度的一部份，服兵役成為特定少數人的義務。
 51. 同註45，頁161。
 52. 從郝柏村八年參謀總長日記中可以看出，他在擔任總長期間，定期主持王師凱會議，並擔任國民黨的中常委，而軍系立委的遴選與配票，總長均掌有大權。總統大選期間，軍人涉入選舉的傳聞亦不斷傳出。
 53. 馬丁·克里費德原著，沈明室譯，**戰鬥力**，（台北：麥田出版公司，1999年3月），頁5。
 54. 黃煌雄、呂溪木，「對國軍『精實案』的調查意見」，**全民看國防**，第二期，1999年12月16日，頁107。
 55. 軍隊在風災、震災救災的努力與親民愛民的形象，深受一般民眾肯定，國防部長唐飛先生在民意調查的支持度亦名列前茅。 ◎