

第一章 國家戰略

國家戰略的構想，是為了對付當前實際的或潛在的敵人，厚植自身國力基礎，同時必須根據其國家當前所面對的「戰略環境」(strategic environment)所規劃，而戰略環境是外在的和客觀的，並非任何國家所能控制或運作。¹環境即是時空架構，戰略環境也就是孫子在〈計篇〉中所說「故經之以五(事)，校之以計，而索其情」中「經之以五」的「天」與「地」，²以及「之彼知己，戰乃不殆；知天知地，勝乃可全」中的「彼」、「己」四者的合併評估。³

戰略作為指導戰爭的最高原則由來已久，由於戰爭規模不斷擴大與複雜化，戰爭指導也日益豐富其內涵。傳統所謂的「戰略」，是指隨戰爭的發展而產生和發展的指導方略，單純為軍事服務，⁴也就是軍事指揮官在會戰之前對於其兵力所作的適當，其目的即為造成一種有利的形勢。⁵隨著人類社會進步及戰爭型態日益複雜化，這種把平時與戰時分開的看法已經不切實際。國家戰略的出現，也就是代表戰爭指導的發展，已由原本單純的軍事思考出發點，擴大其面向至全方位觀點，以宏觀的角度規劃國家之發展，同時也使現代戰略層次進入更高境界，以適應現代科學整體化的趨勢。⁶

¹ 鈕先鍾，孫子三論—從古兵法到新戰略（台北：麥田出版社，民 86 年 9 月初版三刷），頁 43。

² 孫子在《計篇》中認為決定國家權力強弱的基本因素共為五種，分別為：

（一）道：令民與上同意，也就是政府能令其人民對其政策或行動表示同意。

（二）天：陰陽、寒暑、時制。

（三）地：高下、遠近、險易、廣狹、死生，其與「天」一樣是外在和客觀的，非人為可控制，合起來即為「戰略環境」。

（四）將：智、信、仁、勇、嚴，是戰爭的指導中心。

（五）法：曲制、官道、主用，即有關國防的一切法令規章和管理系統。詳參閱鈕先鍾，孫子三論—從古兵法到新戰略，頁 42~45。

³ 就空間而言包含全球(global)、區域(regional)及局部(local)；時間則包含過去、現在及未來，鈕先鍾，戰略研究入門（台北：麥田出版社，民 87 年 9 月），頁 177~178。

⁴ 高體乾，戰爭與戰略（北京：軍事科學出版社，1994 年 11 月第一版 1 刷），頁 47。

⁵ 鈕先鍾，國家戰略概論，頁 4。

⁶ 高體乾，戰爭與戰略，頁 51。

第一節 國家戰略的定義

一、國家戰略

美國是最早提出「國家戰略」一詞的國家，在美國國防部「軍事及有關名詞辭典」中對於國家戰略的解釋是：「國家戰略是：在平時和戰時，發展及運用一國的政治、經濟、心理、軍事權力以達成國家目標的藝術與科學。」（The art and science of developing and using the political, economic, and psychological powers of a nation, together with its armed forces, during peace and war, to secure <national> objectives.）⁷美國海軍上校柯林士（John M. Collins）在其著作大戰略：理論與實踐書中對於國家戰略的解釋則是：「在一切環境之下運用國家權力以達到國家目標的藝術與科學。」⁸在戰略研究方面，在其層次上是將國家戰略與軍事戰略兩者分開的。國家戰略可以視為是國家將其一切力量資源整合為一體，在平時與戰時運用以達到國家利益和國家目標。其意義與綜合運用一個國家的各方面力量，實現國家安全和發展的總體目標而進行的全局性籌劃和指導。⁹在戰略層次劃分中，國家戰略是處於最高一級的戰略概念。

在國家戰略範圍與層次中，其可區分為政治、外交、經濟、軍事、心理等五大面向的層次規劃。政治戰略是指導與解決國際與國內問題之全盤方略；外交戰略則是國家運用外交手段創造支持國家戰略有利情境之方法；經濟戰略則著重國內外經濟層面；軍事戰略則是指導國家軍事作為規劃之方針；心理戰略則是心理行為應用在國內外層面的手段。¹⁰而國家戰

⁷ DOD Dictionary of Military and Associated Terms Online Edition, available at <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/>, Joint Publication 1-02.

⁸ John M. Collins, Grand Strategy: Principle and Practices (U.S. Naval Institutes Press, 1973), p.273.

⁹ 呂敏正、傅尚達、宋恩民主編，當代戰略指南（北京：國防大學出版社，1994年初版），頁58。另外也有中共軍事學者認為國家總體規劃走向制定的準備和實施戰爭的總方針和動員全國的人力物力實施戰爭的各種措施，也可叫做國家戰略。詳參閱高體乾，戰爭與戰略，頁47。

¹⁰ 「外交戰略」與「心理戰略」之意涵容易與「外交政策」及「心理作戰」混淆。外交戰略所針對的國際格局時間較長，屬於對國際活動的整體認知規劃，外交政策則是當前國家對外行動方針，是對外關係的基本原則；心理戰略是國家建立心理能量以為國家戰略創造及制定有利運作之情境，屬於文化影響層面，心理作戰則比較傾向於一般所謂的「思想戰」或是「宣傳戰」，以媒介影響為主。

略的運作過程則如前文所引鈕先鍾之看法，以國家利益、國家目標、國家政策、國家戰略四個層面交互作用。「利益」和「政策」的觀念是援引自國際關係理論，而「目標」與「戰略」則為傳統戰略觀念。¹¹因為國家「目標」可能是在與潛在對手競爭之下求「生存」，也可以是與在和競爭對手的合作當中獲取最大功算利益，其實際目的端視所處戰略環境加以制定。

就美國對中共的國家戰略而言，其戰略是超越軍事範圍，並把非軍事因素及手段皆包含在內。以國家層級全面指導，包括所有各種不同權力的運作，不管是軍事、經濟、政治、文化等都為其實行之面向。

二、國家戰略規劃制定的工作程序

中共學者黃碩鳳在其著作「國家盛衰論」中，對於國家戰略規劃的程序提出一套嚴謹的架構，從國家戰略的組織準備、確定目標、形成方案、戰略決策，最後國家戰略產出後所做的實施及調整，均有其層層相扣的子程序，其目的即是讓國家戰略的產出所必須思考及顧慮到的任何因素均能被涵蓋到。¹²（詳參閱圖 2-1）

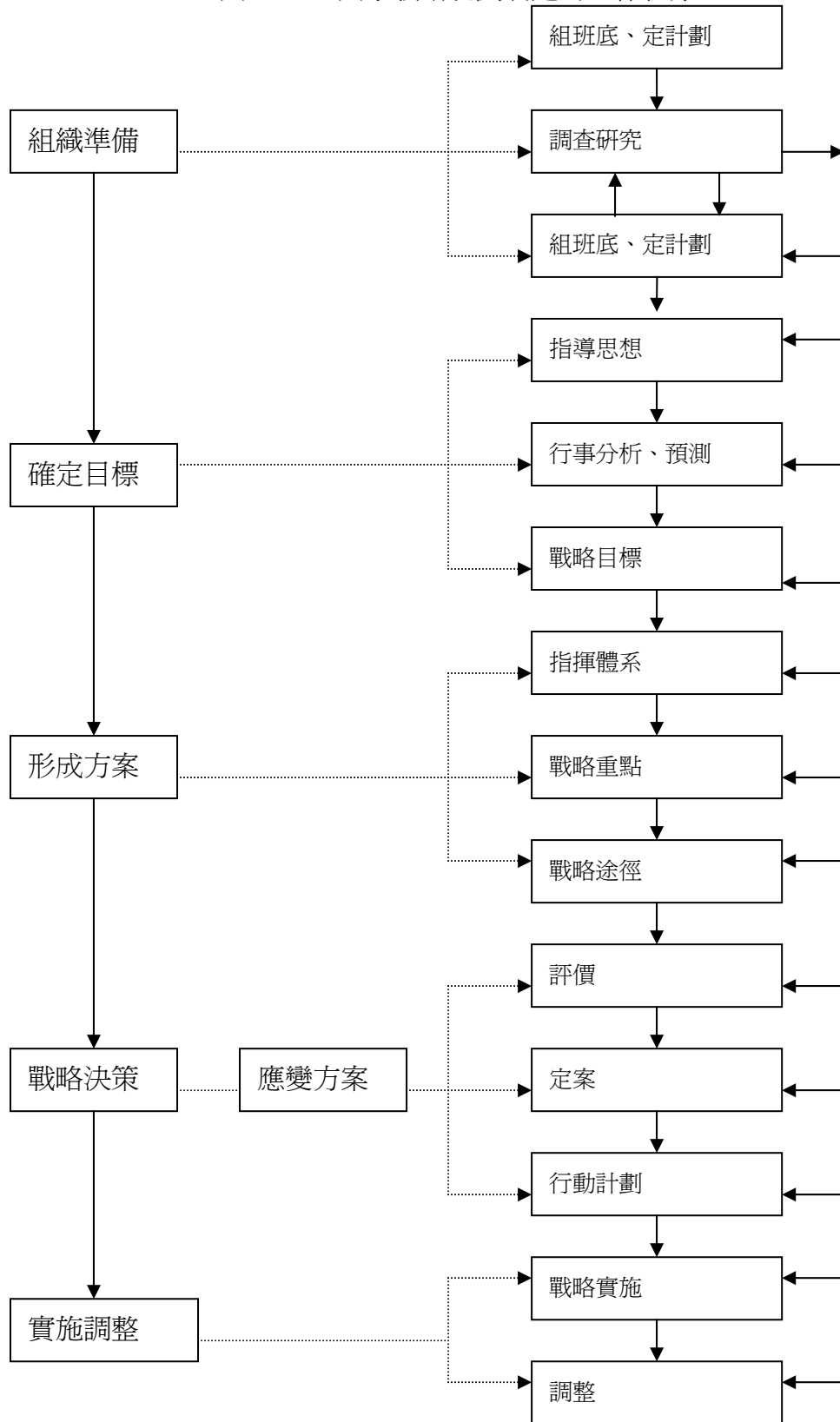
黃碩鳳認為，國家戰略在制定階段初期，必須進行組織準備的工作，從訂定計劃，到對於現有戰略資料的調查研究與建檔，從而能釐清思維方向，確定國家戰略所想要達成的目標。在確定目標方面，則是需要對於思想進行指導，進而對於國家所處之行事進行一分析與對於未來國家所面臨之戰略局勢進行一預測分析，形成可行之執行方案。對於方案的執行，則按照其所強調的戰略重點選擇其戰略途徑。而制定出來的國家戰略並需要有應變的方案，便於在國家戰略實際執行後，能夠就其所面臨到的狀況做一彈性調整。¹³

¹¹ 鈕先鍾，現代戰略思潮（台北：黎明出版社，民 78 年 9 月再版），頁 224。

¹² 黃碩鳳，國家盛衰論（湖南：湖南出版社，1996 年 12 月），頁 328。

¹³ 黃碩鳳，國家盛衰論，頁 326~329。

圖 2-1 國家戰略規劃制定的工作程序



資料來源：黃碩鳳，國家盛衰論（湖南：湖南出版社，1996年12月），頁328。

第二節 國家戰略的界定與影響因素

一、大戰略、國家安全戰略與國家戰略之區辨

就一般戰略研究而言，國家戰略、國家安全戰略與大戰略是被視為一體的，事實上三者還是有所區別，但是雖然在細部層面有所差異，本質仍是相同的。為本文研究之便，必須加以界定。以最先出現的名詞「大戰略」而言，英國戰略學家李德哈特（B. H. Liddell Hard，1895~1970）對於大戰略的解釋是：「大戰略應估算和發展國家經濟資源與人力，用以支持戰鬥兵力。同時還有精神資源……軍事僅為大戰略工具中的一種，其必須同時考量經濟壓力、外交壓力、商業壓力，以及道德壓力，以減弱敵人意志。」¹⁴李德哈特的大戰略觀念事實上也像一般戰略一樣是用來達到「戰爭」的政策目的，也就是先有戰爭，後有戰略，並沒言明在平時即有大戰略之運作存在。¹⁵

美國國防部「軍事及有關名詞辭典」中對於國家安全戰略的解釋是：「國家安全戰略是：發展、運用及整合一國的外交、經濟、軍事、資訊情報技術以確保國家安全的藝術與科學，也稱為國家戰略及大戰略。」（The art and science of developing, applying, and coordinating the instruments of national power 【diplomatic, economic, military, and informational】 to achieve objectives that contribute to national security。Also called national strategy or grand strategy。）¹⁶美國國防部對於國家安全戰略與國家戰略等

¹⁴ B. H. Liddell Hard, Strategy: The Indirect Approach (London: Faber & Faber, 1967), p.336.

¹⁵ 鈕先鍾，戰略研究入門，頁25~26。

¹⁶ DOD Dictionary of Military and Associated Terms Online Edition, available at <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/>, Joint Publication 1-02.由於「國家安全戰略」與「國家戰略」在一般上被認為是同等的，因此有的學者對「國家安全戰略」的解釋與「國家戰略」一樣，強調一國以「政治、經濟、軍事或是心理」等手段達成國家目標或是利益。詳參閱Strategy and Force Planning Faculty ed., 黃淑芬等譯，戰略與兵力規劃（上），頁11。

同的說法保留，但是新版的「軍事及有關名詞辭典」則已捨棄對於「大戰略」的解釋。¹⁷國家安全戰略也就是一國在國際情勢中維護國家主權和國家安全利益的謀略，側重於對付國際範圍內對國家安全構成威脅的因素。¹⁸因此，國家戰略、國家安全戰略與大戰略三者之間的架構及理念大致相同，國家戰略的作為是不分平時戰時，全方位的從各種面向執行；而國家安全戰略除政經作為外，也注重國家資訊情報對於國家安全的重要性。

二、影響國家戰略之因素

國家戰略是國家根本利益的集中體現，也是制定和實施一國整體戰略的基本依據。¹⁹但是以美國的國家戰略而言，美國是一個多元化的社會，在一部以民主制度為運作依規的憲法下從事各種運作，更必須在一個瞬息萬變而近乎近於混亂的世界局勢中，去謀求本身及其盟邦的利益。因此國家戰略絕對不是一套靜止的目標，而是包含界定、評估、結合一國全體人民不同利益與價值的不斷變動的過程，如此更顯現出國家戰略的複雜性。²⁰以下就影響國家戰略制定時可能會考慮到之影響因素一一加以探討。

（一） 國家類型

國家類型對於國家戰略的制定具有一定程度上的影響，一國會感覺到不安全，也就是反映其對於外來威脅與內在對抗威脅的脆弱程度所得到的印象。²¹韓德爾（Michael Handel）將國家類型表列成一個光譜圖，強調大國（great power）和小國（weak states）的特色只在權力（power）和力量（strength）的多寡。²²（詳參閱圖 2-2）

¹⁷ DOD Dictionary of Military and Associated Terms Online Edition, available at <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/>, Joint Publication 1-02.

¹⁸ 高金鈿主編，國際戰略學概論（北京：國防大學出版社，1995年），頁10。

¹⁹ 呂敏正、傅尚達、宋恩民主編，當代戰略指南，頁59。

²⁰ Terry L. Heyns ed.，顧世純譯，美國戰略論文集（台北：黎明文化事業公司，民75年5月初版），頁11~12。

²¹ Barry Buzan, People, States and Fear（Great Britain：Harvester Wheatsheaf, 1991），pp.112.

²² Micheal Handel, Weak States in the International System（London：Frank Cass, 1981），p.10.

另外國力程度小，但是社會－政治整合層面高的小國家，例如新加坡或是以色列，雖然對於軍事威脅有一定程度的恐懼，但是如果適切運用其有限的資源制定國家戰略及軍事部署（新加坡及以色列都以境外作戰為接戰準則），則仍有一定程度的威脅抵抗能力，但是因為其國力的不足，將很容易在短時間無法繼續抵抗威脅。²⁶

以美國、日本或是法國這種國力及社會－政治整合面均高的大國，其自身內部政治結構是充分的巨大，富結構彈性及穩定，除了大規模的外力干涉外，對於任何的威脅都能加以對抗，其豐富可資運用的國力資源甚至可以適應、吸收及嚇阻外來威脅。（詳參閱表 2-2）

表 2-3 國家類型及其受攻擊脆弱性

		社會－政治整合程度	
		弱	強
國力	弱	對於大部分的威脅都 有很高的受攻擊脆弱 性	對於軍事形式上的威脅 特別具有脆弱性
	強	對於政治形式上的威 脅特別具有脆弱性	對於大部分的威脅性質 都具有很強的抵抗能力

資料來源：Barry Buzan, People, States and Fear (Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1991), p.114.

（二） 國家目標

以國家為主要行為者的國際社會中，尋求某一國家主體所欲達成的目標，即成為國家戰略的追求途徑。美國學者紐契特倫（Donald E. Nuechterlein）就認為草擬國家戰略時，美國必須清楚地辯明真正的國家利

²⁶ Barry Buzan, People, States and Fear, p.112.

益所在，應基於四項國家利益：²⁷

- 1、本土之防衛；
- 2、經濟之繁榮；
- 3、有利的國際秩序；
- 4、美國文化之推廣發揚。

美國學者霍斯提（K. J. Holsti）將國家目標分為三個層面：²⁸

- 1、核心利益與價值（core interests and values）：也就是政治單位的自保與其所必須確保的目標。利益本身是一種非常抽象的觀念，不過國家核心利益概括言之可分為三項：²⁹
 - （1）自保（self-preservation），也就是求生存；
 - （2）安全（security）；
 - （3）福利（well-being）。

上述三項是大家都相同的，所不同的是輕重緩急，而其中國家目標的最大核心利益就在於求「生存」，柯林斯就認為「為一主要的國家安全利益即為生存—國家的生存，連同一種可接受程度的獨立、領土完整、傳統生活方式、基本制度、價值和榮譽等都能確保無缺。」³⁰

- 2、中程目標（middle range objectives）：即是一國對於其經濟的成長、國家的威望與國際地位的取得、自我擴張主義等特殊的需求。中程目標可以用泰勒（Maxwell D. Taylor）對於安全追求的看法：「對於安全所產生正常的恐懼，我們將其加諸在個人與國家人民的偉大價值上，許多屬於我們個人的和家庭的價值一如生活、健康、快樂，乃至於經濟安全等等。屬於人民共享的國家財富一如國家資產、國家利益和目標等等……未來的適當防衛，必須包含一切屬於資產、國家利益、或未來資源等一切有形無形的適當防衛。有形的資產包括憲政體制及這個制度下所塑造的制度空間，國內

²⁷ Terry L. Heyns ed., 顧世純譯，美國戰略論文集，頁2。

²⁸ K. J. Holsti, International Politics: A Framework for Analysis (U.S. Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc., 1983), p.123~124.

²⁹ 鈕先鍾，國家戰略概論，頁43~44。

³⁰ John M. Collins, 鈕先鍾譯，大戰略（台北：黎明文化事業公司，民76年），頁18。

的財富或是天然資源，我們在海外的財產和投資，以及武裝部隊、和海外駐兵國的基地。另外無形或精神上的資產一如自由、國家團結、榮譽與自信等。」³¹

3、遠程目標（long-range goals）：也就是政治單位的過去傳統歷史經驗、政治理想和意識型態所追求的終極目標等等。依美國的傳統理想與意識型態，美國的遠程目標可以按下列幾項來確定：³²

- （1）傳統的政治現實主義，從此方向確認國家利益，核心利益，以及國家安全；
- （2）美國傳統或是傳統的基督教道德觀；
- （3）傳統世俗的「共同道德觀」，哲學家有時將其稱之為自然法則；
- （4）傳統的美國憲政思想，和憲法明文規定公眾應該負的責任及法律規則；
- （5）從基督教思想和自然法則道德準繩所衍生出的對人權的傳統觀念，它也是美國憲政體制傳統的一部份；
- （6）外交手段的實行，條約制定，以及進行戰爭所形成的國際法規傳統；
- （7）傳統軍事專業主義，或是可以稱之為美國軍事道德標準，是從上述六點所塑造而成。

（三） 國內政治結構

國家是一個巨大的系統，以結構功能論對於政治系統的看法，一切系統都具有可以識別的結構，而該結構的每一成分都在履行某些特定功能，這些功能如果對於系統的穩定具有作用，其就是有所意義。³³肯尼士·瓦茲（Kenneth N. Waltz）認為，結構不是若干政治制度的結合，而是制度的安

³¹ Maxwell D. Taylor, Precarious Security (New York: W. W. Norton & Company Press, 1976), p.2.

³² Hadley Arkes et al., "Perspectives On Values, Ethics, and National Security", in Richard H. Shultz, Jr., Roy Godson, George H. Quester ed., Security Studies for the 21st Century (U.S: Brassey's Inc., 1997), p.31~32.

³³ Talcott Parsons and Edward Shils ed., Toward a General Theory of Action (Cambridge, Mass., 1951), pp.105.

排方式。³⁴政治結構決定政治過程，也影響國家政策制定。不同的政治結構所造成的行為差異也不同。³⁵一個國家的憲法即是制度安排的方法，美國自第二次世界大戰後，就對於其國家安全政策進行有系統組織性的重組與制定，而這些動作都是根基於 1947 年公佈的國家安全法案（National Security Act of 1947）。³⁶這些動作對於國家戰略的重新思考與決策具有一定的影響，因為這些行為乃是以其憲法為主的法律為主體，再加上制定者的意圖所造成的行為。³⁷

以美國國家戰略建置組織架構來看，從置於最高地位的白宮為首，與其相關的政府內閣和機構，到參眾兩院國會，一直到位於最低層的軍事單位為止，這些機構組織之間都是以動態的交互作用進行其官僚作業；所有的互動過程並以法律及規則加以規範，形成所謂的「主義」(doctrine)，接近韋伯 (Max Weber, 1864~1920) 科層組織運作視為最理想的官僚體系運作過程。³⁸研究者指出科層體制實含有「兩種」相對差異的合理組織(rational organization) 型態，並非是一種完全統整的科層體制型態，政治環境中的合理政治結構組織形式似乎可分為兩種，第一組特徵為「科層體制性」(bureaucratic)，第二組特徵為「專業性」(professional)。筆者將這兩種不同的型態做一些組合，則可以將其分為四種政治結構組織型態，而這四種政治結構所形成的決策均有所不同：(詳參閱表 2-4)

(四) 國際政治環境

布朗博士 (Harold Brown) 指出美國國家戰略的考量因素受到三重力量相互影響，即國家安全、國內經濟事務，與國際經濟問題之連結，國際

³⁴ Kenneth N. Waltz, 胡祖慶譯, 國際政治體系理論解析 (台北: 五南出版社, 民 86 年 1 月初版), 頁 105。

³⁵ Kenneth N. Waltz, 胡祖慶譯, 國際政治體系理論解析, 頁 110。

³⁶ Richard H. Shultz, Jr., "Introduction to International Security", in Richard H. Shultz, Jr., Roy Godson, George H. Quester ed., Security Studies for the 21st Century, pp.51~52.

³⁷ Richard H. Shultz, Jr., Introduction to International Security, in Richard H. Shultz, Jr., Roy Godson, George H. Quester ed., Security Studies for the 21st Century, pp.52.

³⁸ Wm. E. Odom, "National Security Policymaking", in Richard H. Shultz, Jr., Roy Godson, George H. Quester ed., Security Studies for the 21st Century, pp.409.

環境也是影響國家戰略制定之重要因素之一，³⁹而國際環境的變遷與各國國家戰略及其外交戰略又環環相扣。學者瓦茲(Kennth N. Waltz)就曾指出，國際政治環境結構是影響國家行為在國際體系層次上的最主要因素，它將使國家採取某些行為，或阻擾其採取某些行為，並致使某些當事國發生無法意料的結果。⁴⁰

就美國與中共關係而言，我們檢視歷史不難發現以外來因素影響美國對中共政策最深，原因不外以下兩點。首先，美國在立國之初採孤立主義政策，對外交事務既無意願也無能力去干涉，其後由於世界電子傳播技術之進步，交通之發達，使國與國之間的距離越來越短。復以美國以商業立國，十分重視海權，世界權力分佈的變化會影響到美國的生存與發展，因此，美國對外在環境的變化十分敏感，也常視自己在世界的相對地位（能力）與角色來調整對華政策。國際政經結構的改變，如何影響美國在全球的相對地位(能力)，進而改變美國自我角色認知，實扮演關鍵因素。

³⁹ Terry L. Heyns ed.，顧世純譯，美國戰略論文集，頁.2。

⁴⁰ Kenneth N.Waltz, Theory of International Politics (Reading,Mass : Addison—Welsey,1979) ,pp.104~111.

表 2-4 國家戰略制定結構型態

		專業化型態	
		高	低
科層化型態	高	類型一：韋柏型 政府組織是專業化與互補的，專業化及科層化的程度都很高，近似於韋柏的理想模式。在這種政治結構下所形成的決策通常會趨近於最適化的決策。	類型二：威權型 高科層化而低專業化，強調以層級節制職位為基礎的權威，必須順從政府法令規章及指揮系統。政府組織是權力集中並且系統地由上往下傳達，行政職位的升遷一般都是效忠於上層的人，因此政策制定通常會以上層意見為依規。
	低	類型三：專業型 高專業化而低科層化，強調層級節制的行政人員與專業人員共同參與決策，強調專業能力，政府法規與程序只是一種指引（guides），專業人員（如軍人或經濟學者等）在組織決策過程中擁有很大的權力。	類型四：渾沌型 政府組織結構的特性是專業化與科層化的程度都很低，這種政治結構每天的運作一定處於混亂與衝突之中。由於缺乏效率，其必然會不得不朝向其他型態以求改進。

資料來源：Weberian Sociology of Religion，available at <http://www.ne.jp/asahi/moriyuki/abukuma/>，筆者整理資料改繪。

薄富爾（André Beaufre）在其著作「戰略緒論」中曾說：「戰略並非一種單純固定的教條，而是一種思想方法（Method of Thought）。其目的就是要整理事件，將它們照著優先順序來加以排列，然後再選擇最有效的行動路線。」⁴¹美國對中共的國家戰略也是如此，即是將國家所面臨的種種情勢加以整理分析，並從而擬出一條可行的行動路線，也唯有經過慎密思慮的規劃，以及富有彈性的執行策略，才能使國家戰略得以完備。

⁴¹ André Beaufre，鈕先鍾譯，戰略緒論（台北：麥田出版公司，民 86 年 5 月），頁 16。