

## 台灣軍事戰略發展方向 ——「立足現況、因應威脅」的觀點

張國城

台北醫學大學通識中心教授

### 摘要

台灣面臨中國武力強大的威脅，在中國統一台灣的設想中，軍事始終扮演最後關鍵角色。亦即在一切和平手段皆無效之後，軍事仍是中國決策者的必要選項。而在「和平統一」過程當中，中國軍事力量一樣扮演重要角色。本文旨在探討「在中國現今的軍事威脅下，台灣軍事戰略的發展方向」。傳統對中國軍事戰略的探討，經常集中於中方政策宣示的蒐集和整理；本文除此之外，將討論「在現今台海兩岸政軍環境之下，中方軍事威脅的樣態」，接著再由中方的威脅與台灣軍事發展的特徵，分析台灣軍事戰略的應有發展方向應以「立足現況、因應威脅」為原則，對於中國對台七大威脅，台灣應迅速整備制空戰力，添購新式戰機，並加速水下兵力現代化；並應強化民防、心防，反制假新聞等統戰手段，以避免未戰先敗的失敗主義過度發酵。

**關鍵詞：**台灣軍事、中國軍事、亞太安全、中國人民解放軍

台灣面臨中國武力強大的威脅，在中國統一台灣的設想中，軍事始終扮演最後關鍵角色。亦即在一切和平手段皆無效之後，軍事仍是中國決策者的必要選項。而在「和平統一」過程當中，中國軍事力量一樣扮演重要角色。本文旨在探討「在中國現今的軍事威脅下，台灣軍事戰略的發展方向」。傳統對中國軍事戰略的探討，經常集中於中方政策宣示的蒐集和整理；本文除此之外，將討論「在現今台海兩岸政軍環境之下，中方軍事威脅的樣態」，接著再由中方的威脅與台灣軍事發展的特徵，分析台灣軍事戰略的應有發展方向應以「立足現況、因應威脅」為原則，並提出建議。

## 壹、中國對台的軍事威脅

根據 2017 年國防部（2017a, 2017b）發表的正式報告，認知到的中國軍事威脅樣態包括：

### （一）聯合情監偵能力

共軍持續發展指揮、管制、通信、情報、監視、偵察、導航、目標標定與數位數據鏈路傳輸等能力，監偵範圍已涵蓋第二島鏈以西，並置重點於提升亞太區域目標監控與識別能力，足以支持區域內各項軍事行動，對我國防安全形成高度威脅。

### （二）火箭軍打擊能力

火箭軍部署之各型中（短）程戰術彈道及巡弋飛彈射程，均涵蓋臺灣本島全境，並持續提升飛彈機動力、命中精度與毀傷效能，可對我政、軍、經重要目標實施精準打擊。另加速長程反艦彈道飛彈研製及部署，強化武力犯臺及抗擊外軍能力。

### （三）空中整體作戰能力

中共空軍持續加速各型戰機研發與換裝，實施各型主戰機種空中加油演練及多機種飛航跨越第一島鏈，凸顯其遠程作戰能力已大幅提升。另結合新型無人攻擊載具與先進遠距精準武器，已具備多

層次火力、聯合防空與反飛彈戰力，及奪取第一島鏈以西制空權之能力，對我爭取空優威脅日增。

#### (四) 海洋整體作戰能力

中共海軍持續研製主戰艦艇，並加速部署新型船塢登陸艦與快速戰鬥支援艦等輔戰艦艇，增強海上軍事任務補保能量。另核動力彈道飛彈潛艦配備潛射洲際彈道飛彈，研發及部署岸置超音速攻船飛彈，提升戰略威懾與反擊能力，輔以持續自製航母與加速航母戰鬥群遠洋戰力形成，顯示其在核反擊、抗擊外軍及對臺灣周邊海域封控能力均已提升。

#### (五) 地面整體作戰能力

中共陸軍朝作戰立體化、機動快速化、火力遠程化、打擊精準化及部隊特戰化發展。陸航配備各型自製直升機，並加強與特戰部隊演訓，以提高空地一體、快速突擊和空中突擊作戰能力。另於東南沿海部署船運編組，實施多兵種聯合登陸演訓，以滿足未來對臺作戰需求，已具備攻取我外（離）島之三棲登陸作戰能力。

#### (六) 戰略支援能力

共軍整合航天、技術偵察、網軍、電子對抗與心理作戰等五大類型部隊，編成戰略支援部隊。其中全球首枚量子通信衛星成功發射，可在極度保密狀態下，執行軍事任務數據傳輸，電抗部隊模擬臺海實戰電子環境，建構干擾、癱瘓戰力。另擴大軍民融合運用，網羅民間資源與具備高技能資訊人才，形成網攻能量，已具備對我電磁參數及監偵指管系統，遂行偵蒐、阻斷與干擾等電子戰能力。

#### (七) 非正規支援能力

共軍為彌補運輸能量不足，並確保軍事任務優先權，規範道路、鐵路、水路、航空等交通工程建設及民用運輸機具，均需符合國防要求。另近年共軍多次徵調民航班機與大型客滾輪參與軍演，並運用鐵道運輸實施大部隊調動，顯示其非正規運輸支援能量大幅提升，可於攻臺作戰中加快兵力運送，壓縮我防衛作戰整備時間。

至於國軍針對此七大能力（或威脅）的因應，國防部（2017a, 2017b）提出的方式如下：

軍事戰略係依國防戰略指導，達成「防衛國家安全」之首要戰略目標；積極建構防衛固守之三軍聯合戰力，結合全民國防總力，形成有利態勢，並以重層嚇阻之手段，達成戰略持久效果，確保國土安全。

#### 一、防衛固守，確保國土安全

強化資通電作戰能力，確保作戰指管及關鍵基礎（資訊）設施安全，提升戰力保存成效，以增進聯合反制及防衛戰力，並結合全民防衛總體力量，利用海峽天塹，構築多層次防禦縱深，強化作戰持續力，以達「戰略持久」目標。

#### 二、重層嚇阻，發揮聯合戰力

為運用重層嚇阻手段，達成防衛固守之目的，以創新不對稱作戰思維，發揮聯合戰力，使敵陷入多重困境，嚇阻其不致輕啓戰端。倘敵仍執意進犯，則依「拒敵於彼岸、擊敵於海上、毀敵於水際、殲敵於灘岸」之用兵理念，對敵實施重層攔截及聯合火力打擊，逐次削弱敵作戰能力，瓦解其攻勢，以阻敵登島進犯。

對照起來，可簡單製表如下：

共 軍 威 脅	國 軍 應 對（公開部分）
聯合情監偵能力	無
火箭軍打擊能力	確保作戰指管及關鍵設施安全
空中整體作戰能力	無
海洋整體作戰能力	擊敵於海上、毀敵於水際
地面整體作戰能力	結合全民防衛總體力量，利用海峽天塹，構築多層次防禦縱深、毀敵於水際、殲敵於灘岸
戰略支援能力	強化資通電作戰能力，確保作戰指管及關鍵基礎（資訊）設施安全
非正規支援能力	拒敵於彼岸、殲敵於灘岸

顯然國軍並無針對中方戰力一一予以對應反制的戰略企圖，而是以守勢為重（積極建構防衛固守之三軍聯合戰力），對於中國逐漸外延的各項戰力，則僅能坐令其發展。但根據 2015 年中國的國防白皮書（中華人民共和國國防部，2015），除了面對「國家統一問題」以外，還提及包括「個別海上鄰國在涉及中國領土主權和海洋權益問題上採取挑釁性舉動，在非法『佔據』的中方島礁上加強軍事存在。一些域外國家也極力插手南海事務，個別國家對華保持高頻度海空抵近偵察…」，意味著中國軍事建設的重心之一是南海。由於台灣在南海有一太平島，面對中國南海擴軍，太平島地位其實相當尷尬。一方面離台灣太遠難以支援，設防不易，且我方對太平島主權論述和中國幾無二致。積極設防則和中國在南海填海造島本質相同，不設防則成為潛在人質。

至於「以創新不對稱作戰思維，發揮聯合戰力，使敵陷入多重困境，嚇阻其不致輕啓戰端」，則因手段隱晦，能否發揮嚇阻效果實在大有疑問。因為嚇阻的前提在於「讓對方清楚了解我方嚇阻的能力」，以及「能不被對方在第一擊摧毀的能力」。這裡的嚇阻不只是戰略性的武器如長程飛彈，也包括一般部隊在平時所能展示的戰力。所以兵棋推演是無法對敵產生嚇阻功能的，只有實兵演練和部隊在日常活動中展現出來的訓練程度及後勤能力才有可能對敵方產生嚇阻。

相形之下，中國對嚇阻的觀念就來的比台灣務實。因為台灣不可能發動第一擊，因此中國經常展現軍事能力已表示有能力嚇阻台灣獨立；並且成功地在台灣內部培養第五縱隊，並且鼓吹一種政治性防禦的氣氛；亦即台灣要免於中國的軍事攻擊，靠的是政治上接受中國的政治主張，或者以「改善兩岸關係」為包裝，而非在實際軍事準備上對症下藥。

至於何為「重層嚇阻」？根據 2017 年 3 月 2 日國防部長馮世寬在立法院的說法（吳明杰，2017）：「…以我們的角度來衡量一個戰爭，假如我們要占領一個國家的話，要付出多大代價？是不是划得來？是否合乎國家整體利益？這就是我們設定重層嚇阻的原因所在。」他並解釋重層嚇阻戰略，就是要從擊敵於半渡，灘岸決戰，到陣地防守，最重要的是「使其海空兵力無法順利登陸。」筆者綜合中國攻台所欲達到的政治及軍事目的，對台

最可能的軍事威脅依次為：

### 1. 軍事威嚇

例如目前軍機繞島、軍艦繞台、各種軍事演習及飛彈試射等。

### 2. 資訊、網路攻擊

對台灣軍、公、民營單位發動資訊戰，切斷網路、散布病毒與假情報，以使受攻擊單位陷入癱瘓、製造社會混亂，甚至被欺騙而下達錯誤決心。

### 3. 飛彈攻擊

此即前述的「火箭軍作戰能力」威脅，對台灣政、軍、經重要目標實施精準打擊。另加速長程反艦彈道飛彈研製及部署，強化武力犯臺及抗擊外軍能力。

### 4. 空中攻擊

掌握制空權幾乎是一切軍事行動勝利的先決條件。國軍近年來最大的軍事投資仍是在制空戰力提升（鳳展專案）<sup>1</sup>，但籌獲新式戰鬥機仍是防衛台灣最重要手段。

### 5. 封鎖

這是最容易被誤解的軍事手段。台灣雖然是海島，要封鎖台灣的對外

---

<sup>1</sup> 「鳳展專案」為提升空軍原有 F-16A/B 戰機性能為 F-16V 而推出，國防部表示估計花費 1,100 億元，由美國洛克希德馬汀公司承包，是目前全球 F-16 戰機機隊中最新型的戰機。其配備有最先進的 APG-83 主動電子掃描相控陣列（AESA）雷達，就連中國的隱形戰機「殲 20」都逃不過追蹤。2018 年預計將有 4 架出廠，並在 2023 年執行完畢，台灣也將成為第一個使用 F-16V 機隊的國家。另外，為發揮最新式的 AIM-9X 響尾蛇飛彈機動性，空軍也採購 40 頂聯合頭盔瞄準系統（Joint Helmet Mounted Cueing System, JHMCS）。這頂飛行頭盔最大的特點就是飛行員只要用眼睛注視攻擊目標，即使轉頭或抬頭，AIM-9X 響尾蛇飛彈在發射後，會以大轉彎方式擊中被鎖定的目標，使得先進的導引裝置和敏捷的機動性能得到最大的發揮（朱明，2017）。

海運其實遠不如一般設想的容易，因為在海上識別特定船隻予以攔截、迫其轉向、拿捕或擊沉，以今日國際海運量的龐大，是非常困難的事，在台海作戰環境中更須避免誤擊日韓商船（否則他們有理由不保持中立），2017年國防報告書未再強調封鎖，是一大進步。攻擊台灣港口設施使船隻難以裝卸貨物，或布雷以嚴重癱瘓或遲滯港口的運用，是較有可能採用的選項。

## 6. 兩棲登陸

兩棲登陸雖然可能性最低，且所需準備時間最長，但卻是統一台灣，建立中國在台灣形式和實質控制的最終必要手段。其他的方式都不能保證台灣一定投降。雖然有人認為「機降」「空降」更具震撼力和突擊性，台方守軍可能猝不及防，但那僅限於小規模特種作戰、突擊作戰範疇。若是大規模正規攻擊，直升機和運輸機無法運送重武器和足夠的後勤物資，且受天候和台灣防空武力威脅更大；此外機降、空降的攻擊軍雖然抵達台灣的速度較兩棲艦艇航行為快，但要發動大規模機降、空降所需要的後勤準備與集結部隊、輸具時間不比兩棲登陸少，也一樣容易被發現。

兩棲登陸規模龐大，且對台灣而言反制較前述作戰方式為單純，因為可登陸的地點有限，易於先期佈防與戰場經營。若我方有足夠戰力之地面部隊，增加中方之攻守比，佐以強大的反接近能力，則為嚇阻台海全面戰爭之最有利方法。

國民黨智庫對中國武力犯台的研究，大致也持與筆者相同看法（曾復生，2018）：

…共軍若對台採取軍事行動，其先發武器主要是彈道飛彈與巡弋飛彈。首先共軍將使用飛彈與無人戰機，摧毀台灣軍用機場跑道並消耗防空飛彈與戰機，然後派出多架次戰鬥機和轟炸機，摧毀相關的軍事設施和隱藏在山洞中的戰機。但是台灣方面仍然可以運用「四環戰略」，阻止共軍對台發動大規模的登陸攻擊，其重點包括：一、運用陸基與海基反艦巡弋飛彈擊沉共軍船艦；二、運用水雷阻絕延遲共軍登陸艦隊活動；三、運用可移動的短程飛彈攻擊入侵的共軍船艦；四、運用攻擊直升機、地面坦克與火砲和炸彈摧毀入侵的登

陸船隊。共軍若要達成登台作戰的目標，必須運送數萬名兵力配合相當火力裝備，才可能有勝算。台灣在面對共軍登陸入侵時，全體軍民同心有堅定「全民國防」抗敵意志，充分運用反艦飛彈、巡弋飛彈、短程飛彈、攻擊直升機，以及地面坦克與火炮的支持配合，對共軍意圖登陸入侵，仍有相當強大的嚇阻能力。

值得注意的是，實際有效的軍事能力常常早於軍事目標的發想甚至宣示。譬如 1945 年美國就以原子彈轟炸廣島和長崎，但美國真正具備有效以核武攻擊敵人的能力是在 1950 年代 B-47 噴射轟炸機就役之後，(David R. Mets & William P. Head, 2003: ch. 1.) 因為在 B-47 轟炸機就役之前，原子彈僅能由 B-29 螺旋槳轟炸機投擲，但它在當時就已經無法保證一定能突破蘇聯防空系統（核武攻擊不可能以二戰時的螺旋槳轟炸機大編隊進行，只能單一飛機進行，因為轟炸機投擲核彈後必須迅速高速迴轉脫離目標區，大編隊不可能達成。但單一飛機很容易成為目標，因為無法分散攔截機和地面高砲火力）。

另一個例子是「視距外空戰能力」。在 1950 年代，美國就開始研發「戰鬥機+中程空對空飛彈」的組合，希望能在視距外攔截蘇聯攜帶核武的轟炸機，省下空中纏鬥的時間，也能夠更快摧毀敵人攜帶核武的轟炸機。但是雷達和飛彈的發展慢於這樣的發想，實際上的運用是在越戰，但是效果受限於當時的科技和戰術環境，效果並不好。直到 1970 年代晚期以後，美國才真正具備實用上的視距外空戰能力。

歷史證明即使是美國這樣的大國，真正具備特定軍事能力都是在宣稱擁有之後若干時間，可以想見中國未必能超出此一客觀規律。所以對中國號稱已擁有哪些能力，似不必過分悲觀。

## 貳、2020 開戰的可能性？

國防部 2013 年 10 月公布的《102 年國防報告書》內容提及，「共軍規畫於 2020 年建置完成對台用武全面性作戰能力」。對於為何時間點是 2020 年？當時的國防部情次室情研中心主任王紹華曾公開在記者會中說明，這



是依照軍方「密切掌握及情資研判」，媒體引述他的話為「…2020年這個部分是共軍建設的目標，而『依據我們及有關單位所掌握到的狀況』，共軍也正在朝這個目標發展，而且也按照這個進程從事軍事現代化的建設，與我們掌握到的內容是一樣的」（吳明杰，2017）。

許多美國學者也指出2020年中國將會完成攻台準備。如美國2049項目研究所研究員、解放軍問題專家易思安（Ian Easton）在新書《中國的侵略威脅》（*The Chinese Invasion Threat*）中，就提出一個被稱為「聯合奪島行動」的作戰計劃其中描述解放軍攻台行動的3個階段：封鎖與轟炸、兩棲登陸，以及地面作戰。

對此，我國官方的正式回應如2017年3月2日，當時的國防部長馮世寬在國防外交委員會表示這是「依他們所定為2020年，加上三戰宣導，讓我們覺得好似在2020年台灣將被中共占領，但站在國防部長的立場，我要說這是不可能的！」（吳明杰，2017）前國防部軍政副部長、退役海軍上將陳永康也曾公開表示，台灣有萬全準備不會讓解放軍攻台噩夢成真。他表示解放軍對台灣的侵略將是全面性的，包括網絡攻擊、海上封鎖、飛彈及空中攻擊，以及對台灣通訊系統、能源、網絡、金融、飲水、運輸、公共衛生等各方面都是攻擊目標，台灣以「戰力防護、濱海決勝、灘岸殲敵」的創新不對稱作戰構想，「防衛固守、重層嚇阻」來應對，對於解放軍侵台的噩夢，他「有信心台灣可以贏得戰爭」，不過美國可以協助阻止戰爭發生（風傳媒，2018）。

事實上，中國每一天都在進行攻台的準備，任何一天都有在下達命令後若干小時即發起攻台的計畫，只是成功的公算不同而已。因為中方很清楚了解攻台作戰是全面戰爭，並非單靠少數武器裝備即可獲勝，所以中國不會視任一特定武器的成軍為「到達攻台的臨界點」。

此外，中方日益重視資訊戰，在攻台前必然會以各類手段癱瘓或混淆台灣的指管通情監偵能力，使台灣耳聾眼瞎或半身不遂，無法迅速掌握敵情並組織兵力，依照既有作戰計畫實施反擊。但這種能力如同兩棲登陸前的空中轟炸和艦砲射擊，非到登陸前數小時不能實施，以免破壞「祕匿」及「奇襲」企圖，提醒守方戰爭已迫在眉睫。而平時也不可能在未發動戰

爭之前就真正實施這類全面的資訊攻擊，以免我方能夠修補漏洞，到真正發動戰爭時反倒難以發揮最大破壞威力。因此要律定一個確切的攻台時間點，並非如此簡單。

第三，若中國軍事力量不斷上升，到 2020 即具備攻台能力，邏輯上在 2021 時必然超過 2020，何不在 2021 發動進攻以提高勝算？因為就目前台灣的建軍時程，2020 並無重大武器裝備成軍得以劇烈改變兩岸軍力對比，使中方必須趕緊在這之前展開行動。

筆者認為，中方及其同路人之所以要努力讓台灣方面認為 2020 年會完成攻台準備，恐怕還是政治因素；因為 2020 年台灣將進行總統選舉。因此中方必然有在 2020 台灣大選時動用武力來影響選舉結果的腳本，只是是否會採用而已。同時中方希望台灣能選出親中勢力，所以不排除中方製造出「2020 將完成攻台準備」的「機密情資」，故意將其洩漏給我方，製造政治效應。2020 或任何一年是否為中國完成攻台準備年，端視：

1. 是否在該年中方已完成能同時運輸三個師以上登陸之兩棲兵力數量？
2. 是否有一持續針對該年的軍事訓練計畫，且官兵均了解該年即為攻擊發起時刻？
3. 先前是否有相關政治上宣傳、動員及緊縮措施？

## 參、台灣軍事戰略的特色

### 一、以防禦中國進犯為最主要目標，但國家定位不明

目前國軍雖以中國人民解放軍為假想敵，但在台灣法制定位上，仍不視中華人民共和國為外國。軍中各項教育仍然強調一中原則，但是真的一中實際上是中華人民共和國，任何政治宣傳均無法否定其確實代表中國的事實。所以這種「一中教育」對中國的各項收買、拉攏作為天生不但不具免疫力，還是最佳的培養基。

## 二、無任何正式安全同盟

目前多數台灣人都認為，一旦台灣遭受中國入侵，則美軍勢必前來援助。但是，目前美軍並未駐台，和國軍的合作程度也非常有限，不舉行任何的聯合軍事演習。一般認為這是為了避免觸怒中國。但就邏輯上看來，如果連觸怒中國都不敢，那怎麼可能敢在中國攻台時直接援台和中國戰爭，造成中國傷亡呢？這可比觸怒中國更加嚴重。

另一方面，中國也面臨一個兩難局面；如果美國軍事介入，中國只有兩種選擇；一種是不攻擊美軍，那麼攻台戰役不會成功；一種是攻擊美軍，但若不造成美軍一定程度的損失，美軍不會輕易撤退，則攻台作戰還是不會成功。讓美軍蒙受一定的傷亡和損失，就有和美國全面為敵的後果。曾和美國交戰的國家如越南，之後都遭到漫長的封鎖和圍堵。越南也沒有因為和美國交戰未被擊敗而成為東亞的霸權。但是中國不同；中國在亞洲有成為霸權的一切理由與條件。

因此，美國會協助台灣防衛，但直接出兵代替台灣自己來防衛台灣的可能性，從美國目前的對中政策來看，可能性不能視為必然。事實上，美國的政策是鼓勵盟邦和美國密切合作並強化他們自我防衛的力量（Friedberg, 2014: 94）。反中不一定要親台是台灣人必須認清的現況，因為台灣對美國的貢獻有限；台灣的所謂戰略重要性，需視美國的戰略來決定。日本海上自衛隊從建軍時開始，就以美國海軍的輔助隊伍（佐道明廣，2016：43）為定位，但國軍海軍並沒有這樣的作法。事實上，和美國有軍事同盟的國家，自然而然在合作過程中，就會自然形成具有實用性的部隊結構，因為非如此無法順暢的和美軍合作。如此，對大多數國家來說的「缺乏實戰導致部隊架構不實用」的問題，就透過這種外部的壓力來解決。但台灣沒有這樣的合作機制，是否會降低緊急事態發生時美軍支援的意願和最終的政治決定，是非常值得注意的。

## 三、主戰軍事裝備自給率不高

以台灣三軍的裝備數量而言，在世界上其實屬中上地位；僅以東亞而

論，若干武器裝備甚至多於較台灣為大的日韓。但台灣的國防研發體制卻經常處於一個尷尬的地位；就是既花大筆錢自我研發又斥資大筆預算外購。其次是外國經常使用的「合作生產」在 UH-1 和 F-5E 在台裝配線結束會就不再出現。因此曾花費大量經費啟動「忠義計畫」，包括派海軍軍官出國見習造艦、購置圖紙、並在國內建構「成功級」巡防艦（美國派里級巡防艦）的設施（李志德，2006），但自建結束後設施即廢棄，人員四散，能量完全流失。因此 2017 年還是得向美國採購同型退役舊艦來補充海軍的需要。

另一個問題就是自製的方向不明。譬如輪型裝甲車在國際軍火市場上不難購得，當局卻決定一定要自製，但又無法說明自製的效益是否能外溢至其他領域。和他國合作生產既有車型，從中改進我方的生產技術、另外爭取零件外包由台廠生產再外銷其他使用國或許是較明智的選擇，而非純粹開發台灣獨有的系統。

以主戰裝備的數量來看，台灣的自給或部分自給率（在國內具備合作生產或生產零附件能力）算是相當低，在陸軍裝備上僅能自製 40 公厘火炮以下的輕兵器，海軍僅能自製反艦飛彈及飛彈快艇，空軍僅能在過去自製戰鬥機及防空飛彈。但台灣的軍購一直有來源受限的問題。美國雖然關切台灣的安全，但並不會主動為台灣設計部隊規模，或積極協助台灣將武器裝備更新換代。台灣對於新武器的籌獲，主要仍來自自我的評估。和一般想像美國會向台灣「推銷」武器的印象不同，美國不會對台灣出售任何不在台灣自己軍購清單上的裝備。但一般民眾對軍購就是「美國推銷」或是「繳保護費」的觀念仍然根深蒂固，美國近年來對台軍售又趨於保守，特別是在 2016 年之後，形成台灣國防發展上的滯後。

#### 四、軍文之間隔閡大、國防議題受關注有限

國軍長年以來都是軍人領軍，軍文之間相當隔閡。事實上文人領軍除了貫徹民主政治的精神以外，也在於引入外在思維以優化軍隊管理。和軍事體系相比，文官體系人員的來源豐富多元許多，較不容易形成派系和僵化思維。但是多年來推動軍文交流和國防部內的文官治理效果似乎並無進展。

## 肆、台灣軍事戰略的檢討

在國防領域而言，筆者認為目前僅能先求暫時免於即刻遭到中國直接的武力進犯，再爭取時間對內進行解殖並建立台灣主體性的工作。因此，現行認識並設法緩解既有的問題要來的比添置新武器或發展甚麼別出心裁的作戰方式，來的務實而有效。

### 一、從「如何戰」到「如何管」

任何組織要發揮功能達成目標都必須要有妥善的管理。國軍經常強調戰訓為本務，但是內部管理的風評如何人盡皆知。這樣的國軍是難以一戰的。管理不佳的軍隊，其實無法作戰。

### 二、帶著敵情建軍及練兵

國軍自遷台以來，最弱的一環就是情報。在這方面，國軍的兩大問題是「對共軍情報掌握不足」以及「練兵未針對敵情」。前者在於手段不足及洩密嚴重；後者除了前者以外，還包括對情報的不夠重視，以及情報作戰的手段和訓練過時。

以陸軍來說，軍團以下對共軍相對單位的編裝、戰術、戰法、武器裝備與可能戰力幾乎一無所知，少數情資也多是過時錯誤的；當然更談不上就敵人狀況研擬反制的戰術戰法。對敵人情報不足或錯誤也無法進行真正接近實況的兵棋推演。

當然，要獲得足夠的敵人情報並不是容易的事，然而這應當是最應投入資源的部分。因為以小搏大原本就更需要正確充分的情報。同時情報才是台灣對外合作、爭取支持的唯一籌碼。

### 三、強化陸軍訓練

從國防報告書中國軍因應中方武力犯台的準備，可以看出以陸上防衛為主。美國協助台灣防衛應該是目前不會有大幅變動的政策，但是衡諸政治與實際，美國地面部隊前來台灣助戰應該是最不可能的選項（Shambaugh,

2002: 327)，因此台灣的地面防衛必須依賴自己。而長年來台灣外交困境對軍事發展的封閉影響，陸軍可能是受害最大的。克拉克（Ryan Clarke）就認為「台灣的地面部隊沒有充分的訓練，也不重視聯合部隊行動」（Clarke, 2010）。此外是裝備陳舊，雖然有若干新式裝備如 AH-64E 阿帕契攻擊直升機，但是後勤是主要問題。2018年7月傳出阿帕契直升機重要的總成及機組件有嚴重瑕疵，台灣又未取得美方授權的高等級維修能量，必須將多批裝備回送美國原廠維修（羅添斌，2018）。對此軍方雖否認媒體報導，但也承認我方並無自主維修能量；軍聞社新聞稿指出「…未來將積極透過美方授權許可及工業合作等管道，逐年爭取技術轉移並建立自主維修能量，降低維修成本」（周力行，2018）。

台灣是一個海島，因此傳統上認為海空防衛是台灣防衛的基礎。但是目前狀況是海空軍新式主戰裝備青黃不接，但是誰都無法保證中方不會在我方這段海空軍裝備尚未更新換代完成的時間內發動進攻，因此陸軍的強化訓練仍有一定必要。強化地面部隊管理及訓練；台灣為一海島，防禦上理應重視海空軍，但海空軍先進裝備難以僅靠台灣一己之力在短期內籌獲所需之足夠數量。好高騖遠或天馬行空的建軍目標或戰術戰法不切實際，反倒浪費有限之資源。且海空防禦較能由美國協助；相形之下，考量各種主客觀因素，台灣可做的是「自行強化地面部隊」，完全採取美軍現行模式，全面更改現行國軍地面部隊營以下步兵訓練、演習、作戰及後勤準則及一切裝備，以國土防禦、城鎮戰為重點。這沒有任何技術上或軍購上的難度，以台灣目前的國防資源也足以支應。另外，國軍要注意志願役士官兵儘管人事成本遠高於義務役士官兵，訓練水準並無等比例提升的問題；至於軍紀和訓練更有提升空間，洪仲丘事件和本次誤射都是顯例。全盤檢討兵役制度，不再誤信「役期長就是戰力保證」這種型態，忽略了訓練和軍紀的要求。

#### 四、設法和美國強化軍事合作

在國軍戰力不足的情況下，爭取強化和美國的具體軍事合作有政治和軍事的雙重意義。引進美軍的經驗有助於推動國軍內部的改革，透過合作或能甄拔較優的人才，並且以此盡量緩解、改善內部的洩密問題。

## 五、寬列情報偵蒐的資源

譬如無人飛機、衛星等，這不是直接和敵人作戰的裝備，但是可以增加台灣對外合作的籌碼，同時也可以較不受國軍現有鈍重原始的架構所影響。共軍兵力數量擴增迅速，未來台灣情蒐重點在於其人才培育、訓練水準。以我方主客觀因素，難以和他國開展太過具體的防務合作或對美國等其他國家軍事行動有所貢獻，情報交流與研析是我方最能發揮價值的領域，宜對此投注以更多的資源與努力。在野戰訓練上，逐步強化「戰場情報準備」的基礎概念，落實於軍事教育與訓練當中。

## 六、加快轉型正義

轉型正義雖然不是直接的國防政策，但是對台灣人價值觀的重塑有根本作用。國防建設不能自外於一國國民的價值觀，只有台灣人民普遍意識到台灣的主體性、釐清台灣和中國應有的互動原則、理解國民黨在台灣歷史上的正確定位，才可能逐步緩解進而解決現有的國防問題。

## 七、因應中國七大威脅

對於中國對台七大威脅，台灣應迅速整備制空戰力，添購新式戰機，並加速水下兵力現代化；並應強化民防、心防，反制假新聞等統戰手段，以避免未戰先敗的失敗主義過度發酵。

## 伍、結語——「立足現況、因應威脅」

綜合官方與非官方的宣示與研究，目前台灣軍事戰略重點在以有形軍事力量，讓中國意識到以武力攻打台灣時將會遭到國軍摧毀渠來犯戰力，因此產生嚇阻。但是共軍來犯戰力到底能有多少？形式為何？是台灣國防的首要問題。國軍在長年不戰，甚至連任何軍事行動都極少的情況之下，能否具備有效因應前述共軍來犯此一危機的能力，且能將這種能力讓對手清楚明瞭以產生有效嚇阻，是台灣國防安全的關鍵。

台灣要在軍事上形成有效嚇阻，首先要展現出：

1. 掌握敵情的能力。若我方在軍事演訓上讓中方認為我方對共軍戰力欠缺了解，對於中方武力犯台就是一種有力的激勵。
2. 執行實際「軍事行動」的能力。這一點由於沒有參與國際軍事行動的機會，所以這方面能力不明。因此很難在此一方面形成嚇阻力量。
3. 和他國合作的能力。這點是最具體且可以努力的領域。因為中方客觀上雖有在美國或其他國家干預台海問題時「反介入」的準備，主觀上絕不願意他國介入。因此台灣若能在平時就展現和他國軍事合作的實績，除了可以實質鍛鍊部隊戰力以外，更象徵實際政治上的奧援。因此台灣的武裝力量必須要能盡量爭取與外軍擴大軍事合作。
4. 在現有資源（人力及財力）下，維持一支有效運作的武裝部隊，並具備一定的士氣和忠誠，否則無法使他國願意放心與我國同盟。
5. 能夠獲得足敷應用的敵方情報並能時時更新。
6. 能夠以前述情報結合本身能力，研擬有效且能執行的作戰計畫，並能實施應有的教育、訓練及演習，訓練官兵熟悉以確保該等計畫能夠運作；若能達成此一目標，本身即能形成一可靠的嚇阻。
7. 能夠和外國來增援台灣的軍隊密切合作並協同行動；現代戰爭中，「友軍砲火」（friendly firepower）是阻礙軍事行動的重要問題。這類問題必需要先行規劃並設法防止，否則將會孳生非常嚴重的政治問題。
8. 能夠確保在可能的戰鬥中有充足的後勤補給以遂行此等作戰。國軍多數演訓，後勤作為都未加入演練，僅能演練極短的遭遇戰狀況，難以驗證戰時持續作戰的能力，這些都是台灣國防的重大不利因素。

目前，台灣為求亡羊補牢，考量當前能力，僅能就「有限的國防資源」和「國軍幹部有限的台灣認同」兩大有限之下，以前述八項為目標，去設計我們的國防政策和軍事戰略，可能是唯一阻力較小之道。



## 參考文獻

- 李志德，2006。《海風泱泱：從忠義計畫到拉法葉艦的故事》。台北：商周文化。
- 佐道明廣（趙翊達譯），2016。《自衛隊史：日本防衛政策之七十年》。台北：八旗文化。
- 朱明，2017。〈「眼睛瞄到哪 飛彈就射向哪」，空軍採購最新戰機頭盔，每頂 1200 萬〉《風傳媒》5 月 9 日 (<https://www.storm.mg/article/115416>) (2018/11/7)。
- 周力行，2018。〈陸軍：維持 AH-64E 戰力不墜 滿足消耗性組件需求〉《軍聞社》10 月 7 日 (<https://www.nownews.com/news/20181007/3003002/>) (2018/11/7)。
- 吳明杰，2017。〈國防部屢提 2020 年攻台目標，馮世寬不同調〉《風傳媒》10 月 9 日 (<https://www.storm.mg/article/341724>) (2018/11/7)。
- 曾復生，2018。〈台灣國防戰略，能戰才能和〉《國家政策研究基金會》(<https://www.npf.org.tw/3/19051>) (2018/11/7)。
- 羅添斌，2018。〈阿帕契剛成軍，明年花巨資送美維修裝備〉《自由時報》10 月 7 日 (<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2573325>) (2018/11/7)。
- 《風傳媒》，2018。〈「一年後台灣可能被侵略、婦女孩童將成奴隸，所有男性都被處決」？美智庫「蘭德公司」專家：台灣欠缺危機意識〉1 月 2 日 ([https://www.storm.mg/article/591581?fbclid=IwAR0s65BheT4RtO\\_9atvFXIzLmMGAcqzz9TvSyuuqUJGTKqmUOGiRiZFk5Bw](https://www.storm.mg/article/591581?fbclid=IwAR0s65BheT4RtO_9atvFXIzLmMGAcqzz9TvSyuuqUJGTKqmUOGiRiZFk5Bw)) (2018/11/7)。
- 中華民國國防部，2017a。《106 年國防報告書》(<https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告書網頁專區/歷年國防報告書專區.files/國防報告書-106/國防報告書-106-中文.pdf>) (2018/12/7)。
- 中華民國國防部，2017b。《中華民國 106 年四年期國防總檢討》([https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告總檢討\(QDR\)/歷年國防報告總檢討\(QDR\).files/歷年國防報告總檢討\(QDR\)-106/2017QDR四年期國防總檢討.pdf](https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告總檢討(QDR)/歷年國防報告總檢討(QDR).files/歷年國防報告總檢討(QDR)-106/2017QDR四年期國防總檢討.pdf)) (2018/12/7)。
- 中華人民共和國國防部，2015。《中國的軍事戰略》([http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content\\_4617812\\_2.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812_2.htm)) (2018/12/7)。
- Clarke, Ryan. 2010. *Chinese Energy Security: The Myth of the PLAN's Frontline Status* ([https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2010/ssi\\_clarke.pdf](https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2010/ssi_clarke.pdf)) (2018/12/7)
- Easton, Ian. 2017. *The Chinese Invasion Threat: Taiwan's Defense and American*. Arlington, Va.: Project 2049 Institute.
- Friedberg, L. Aaron. 2014. *Beyond Air-Sea Battle: the Debate over US Military Strategy in Asia*. London: IISS.

Mets, David R. & William P. Head. 2003. *Plotting a True Course: Reflections on USAF Strategic Attack Theory and Doctrine*. New York: Greenwood.

Shambaugh, David. 2002. *Modernizing China's Military: Progress, Problems, and Prospects*. Berkeley, Calif.: University of California Press.

# Standing Firm and Marching toward the Challenge:

## On the Direction of the Development of Taiwan's Military Strategy

Kuo-cheng Chang

*Professor, Center for General Education  
Taipei Medical University, Taipei, TAIWAN*

### Abstract

For many years, PRC has always been the greatest challenge to Taiwan's security-- Beijing has not guaranteed to give up the use of military force toward Taiwan. Small in size and only 110 miles from the China, Taiwan is at a geographic disadvantage. Although a Chinese invasion of Taiwan would still be risky and difficult, Beijing is likely to choose to launch blockade or air/missile bombardment to forced Taipei to accept political solution of unification. Many significant Chinese improvements in air warfare and amphibious assault capabilities have increased its probability of success. This article argued that Taiwan needs to consider current constraints of resources and national identity of ROC Armed Forces. In the foreseeable future, it is unlikely for the US and any other powers in the Western Pacific region to assist Taiwan without taking into account of Beijing's diplomatic, economic and military response. Therefore, Taiwan has to reconsider and enhance its contribution to the US and the other countries with the ability to deter against China's military expansion. To strengthen the capability of Chinese military intelligence collection and analysis and to incorporate regular military planning and training should be the top priority. Taiwan also needs to be creative about how to use the military and equipment they currently have. At the same time, Taiwan should strengthen its capability to response Chinese psychological warfare to avoid defeatism that erodes the resolution to defend this island.

**Keywords:** Taiwan military, People's Liberation Army (PLA), China military, Asia-Pacific security

