

東岸決戰與多層次防衛思維

- 台灣軍事安全的創造性戰略轉變

作者：羅慶生

本文發表於 2011 年國際關係學會年會，2011 年 6 月

摘要

自馬英九總統提出「不統、不獨、不武」主張並獲得中共善意回應後，海峽兩岸迅速朝和解方向發展；然而，中共《反分裂國家法》卻未排除對台動武的選項，台灣仍存在著被中共武力併吞的疑慮。經濟趨向合作，政治趨向和解，但仍潛伏著戰爭陰影，是兩岸當前的新形勢。

新的形勢意味著變遷，台灣的戰略形勢已出現結構性轉變，使以往立基於高度對峙時期的軍事安全戰略出現適宜性的問題。然而，這並不表示軍事議題可以退出我國家安全的主要思考清單，也不代表我軍事安全能有輕易解決方案；相反的，我軍事安全所受的結構性限制較以往其實更為嚴峻，必須以創造性的戰略轉變才能有效回應。

戰略的產出一方面受環境與資源的結構性影響，有不得不爾的窘境，但在結構限制下仍保有能動性，可進行辯證與抉擇，因而本文先從環境與資源的面向，探討我軍事安全所受的結構性限制，而後從能動性探討我軍事安全戰略的選項，最後提出東岸決戰與多層次防衛思維的概念，期望帶動進一步的思考，以促使台灣的軍事安全能有創造性的戰略轉變。

關鍵字：軍事安全戰略、東岸決戰、多層次防衛

一、前言

自馬英九總統提出「不統、不獨、不武」主張並獲得中共善意回應後，海峽兩岸迅速朝和解方向發展，簽訂 ECFA 後已使兩岸經濟合作規模擴增，生效後的第一個月，兩岸貿易即較同期增長 30%，¹未來如順利發展，有機會透過貿易供應鍊而形成經濟共生的局面。然而，中共《反分裂國家法》卻未排除對台動武的選項，台灣仍存在著被中共武力併吞的疑慮。經濟趨向合作，政治趨向和解，但仍潛伏著戰爭陰影，是兩岸當前的新形勢。²

新的形勢意味著變遷，台灣的戰略形勢已出現結構性轉變，使以往立基於高度對峙時期的軍事安全戰略出現適宜性的問題。然而，這並不表示軍事議題可以退出我國家安全的主要思考清單，也不代表我軍事安全能有輕易解決的方案；相反的，我軍事安全所受的結構性限制較以往其實更為嚴峻，更多兩難性的問題，必須以創造性的戰略轉變才能有效回應。

戰略的產出同時具有結構性與能動性的雙重面向，一方面受環境與資源的結構性影響，³有不得不爾的窘境，但在結構限制下仍保有能動性，可進行辯證與抉擇，否則戰略思考將喪失意義。因而本文先從環境與資源的面向，探討我軍事安全所受的結構性限制，而後從能動性探討我軍事安全戰略的選項，最後提出東岸決戰與多層次防衛思維的概念，期望帶動進一步的思考，以促使台灣的軍事安全能有創造性的戰略轉變。

本文所謂軍事安全戰略，指涉「建立軍事力量以回應安全威脅的作為」，概念上雖與軍事戰略類似，但因當前安全威脅並非僅軍事衝突而已，因而在描述「用兵」思維的同時還必須超越「戰備」概念，⁴以回應平時非傳統安全領域的需求。

¹ 「溫家寶肯定 ECFA 兩岸 1 月貿易額增加 30%」，聯合晚報，民國 100 年 3 月 14 日，A7 版。

² 此一新形勢的形成除了內部經濟發展需求與國際戰略環境變遷等外部因素外，相當程度也源自兩岸共同接受了「以合作取代對抗」的價值觀；除了馬英九的「不統、不獨、不武」主張外，還包括胡錦濤提出的「兩岸關係和平發展」論述。雖然在 2012 年兩岸都面臨領導人換屆或政權更迭的可能，使未來互動仍充滿不確定性，同時中共所宣示的統一主張與我堅持中華民國主權獨立的立場仍存在著核心價值上的衝突，兩岸之間的敵意與不信任感並未消失；然而本文認為，兩岸經濟合作進而共生將形成雙方的共同利益，在此一共同利益下，兩岸關係將從經濟合作的低階政治逐漸向上延伸而影響安全的高階政治，因此即便是未廢除台獨黨綱的民進黨，主席蔡英文也提出「和而不同、和而求同」的中國政策主張；這意味著兩岸新形勢將不容易因政權更迭而改變。

³ 在概念架構上，本文採用巴特雷特（Henry C. Bartlett）模式作為分析的概念架構，即戰略的產出是在環境與資源的結構限制下，以建軍為手段而達到目標，並以風險的概念回饋。請參閱：國防部軍務局譯，美國海軍戰爭學院，戰略與兵力規劃（上）（台北：國防部軍務局譯印，1998 年），頁 21-28。

⁴ 正如同對戰略定義的眾說紛紜，軍事戰略同樣是個具高度爭議的概念。大陸學者王文榮認為「軍事戰略是籌畫與指導戰爭的全局方針」，見王文榮：戰略學（北京：國防大學出版社，1999 年），頁 21。日本軍界則界定為「軍事戰略是有關軍事力量的運用與計劃」，見前揭書，頁 21。俄羅斯軍方定義為「軍事戰略是軍事學術的組成部分和最高領域，它包括國家運用武裝力量準備戰爭，計劃與進行戰爭及戰略性戰役的理論與實踐」，見梁月槐主編，外國國家安全戰略與軍事戰略教程（北京：軍事科學出版社，2000 年），頁 127。美軍則定義為「一個國家運用武裝部隊之武力或武力威脅，鞏固國家政策目標的藝術與科學」，見美國國防部軍語辭典（台北：三軍大學編譯，1995 年），頁 409。本文界定所軍事安全戰略指涉雖然仍是在用兵的概念，因為建軍必須以如何

相關論點將在以後的章節中論述。

二、新形勢下台灣的安全環境

一般討論軍事安全多從傳統安全觀點，然而若忽視非傳統安全面向將使吾人在探討軍事安全戰略的產出時不夠周延。戰略指導建軍，雖然以回應軍事威脅為主，但在當前新形勢下，民眾對建立軍事力量的期望還包括非傳統安全領域，因而有必要從綜合性安全的觀點檢視台灣的安全環境。

1. 傳統安全 - 中共武力犯台的威脅並未消失

相較於其他民主國家而言，台灣所面對的傳統安全威脅是明確的，即中共的武力犯台。當前台灣多數民眾雖然同意兩岸形勢較為和緩，⁵但也認為中共仍是最大的軍事威脅。⁶在兩岸進入真正和平前，台灣僅是軍事威脅降低而非消失，這使台灣的國防思維仍是「威脅導向」，而不是「能力導向」，必須優先滿足「如何回應中共武力犯台」的疑慮，才能建立民眾的安全感。

2. 非傳統安全 - 災害防救的需求愈受重視

在非傳統安全上，台灣則與其他國家的處境相同：當重大災害發生時，必須動員軍隊作為主要的處理力量。而台灣在環太平洋島嶼的地理特性下面臨較高的非傳統安全威脅，颱風、地震、乾旱、水患等天災或疫病經年不斷，很容易超過救災體系的能力，如果沒有軍隊的投入，將無法有效處理。更重要的是，傳統安全威脅的降低已使民眾對國軍救災的期望增加，88 水災國軍即因未在第一时间主動投入救災而飽受爭議。馬英九總統因而將災害防救列入國軍的中心任務，並進行一連串防救災演習。⁷

從綜合性角度探討台灣當前的安全環境，是傳統安全威脅降低，非傳統安全需求升高。因此在當前兩岸新形勢下，雖然回應中共武力犯台威脅仍是最重要的，但就國軍未來可能實際從事的任務而言，依據發生機率並思考台灣身處海島必須維護海洋權益，國軍任務清單可能須重新排序：

- (1) 回應天災與疫病等重大事變
- (2) 維護領海與經濟海域權益
- (3) 因應鄰國戰爭或重大災變的撤僑
- (4) 回應中共武力犯台威脅

用兵為基礎，但卻是對安全概念做整體考量後的建軍，其超越性是本文不能忽略的部分。

⁵ 依據陸委會民調，「民眾對當前兩岸關係之看法」，2010 年 12 月 24-27 日，調查結果顯示 57.6% 民眾認為馬政府上任以來，兩岸關係變得比較緩和。陸委會官網：

<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/11718421562.pdf>，檢索日期：2011 年 3 月 18 日。

⁶ 依據財訊雜誌民調，「馬政府執政週年」，2009 年 4 月 1-2 日，調查結果顯示 55.4% 民眾認為中國還是台灣軍事上的最大敵人或假想敵。財訊雜誌官網：

<http://www.wealth.com.tw/index2.aspx?f=201&id=557>。檢索日期：2011 年 3 月 18 日。

⁷ 「治國週記與指揮官談國軍救災 4 月起將有一系列防災演習」，今日新聞網，2010 年 3 月 13 日，<http://www.nownews.com/2010/03/13/301-2579568.htm#ixzz1GarHYwtE>，檢索日期：2011 年 3 月 15 日下載。

重新排序任務清單的意義，在於使吾人注意到，思考軍事安全戰略不能僅從軍事威脅角度。戰略指導建軍，只能回應中共武力犯台的兵力結構將難以滿足平時非傳統安全任務的需求，周延性將受質疑。⁸

三、當前台灣軍事安全戰略的資源限制

只回應中共武力犯台的軍事戰略固然難滿足非傳統安全任務的需求，但若疏忽了傳統安全更容易喪失人民所必需的安全感，如何兼顧傳統與非傳統安全需求，是我軍事安全戰略所面臨的一個兩難性問題。戰略的產出除受安全環境影響外，還受資源有限的限制；戰略決策是選擇的問題，不存在有無限資源能滿足所有安全需求的情況。以下分從國防經費資源、人力資源、外部資源三方面，分析當前台灣軍事安全戰略產出的資源限制。

(一) 國防經費資源 - 兩岸經濟規模差距愈來愈大

在 1980 年代前，雖然兩岸的基礎國力（人口與土地）並不平衡，但在經濟的支撐下國軍反而能獲得較多的資源以確保質量優勢。1978 年起中共修正以往錯誤尋求改革開放，在「以經濟發展為核心」的政策導下經濟快速成長。1995 年大陸的經濟規模（GDP）已為台灣的 2.6 倍；⁹國防經費若不計算中共軍費的隱藏性支出，台灣還是大陸的 1.3 倍。¹⁰到了 2010 年，中國大陸的經濟規模已為台灣的 14 倍，¹¹國防支出則超過台灣的 10 倍。¹²短短 15 年，國軍經費從原本為解

⁸ 例如美國海軍學院副教授莫瑞（William S. Murray）提出刺蝟戰略（porcupine strategy）。請參閱：William S. Murray, 「Revisiting Taiwan's Defense Strategy」, Naval War College Review, (2008 Summer) Vol 61, No3. pp.112-134。莫瑞強調應改變以往對海、空軍的重視，將重點放在發展配備有機動、短程、且具防衛性武器的專業常備部隊（陸軍），以及購置愛國者防空飛彈、P-3 反潛機、F-16C/D 與潛艦。另美國知名智庫「詹姆斯城基金會」的研究報告也認為台灣應摒棄「大海軍思維」，改以小型輕快打擊兵力為主。請參閱：環球網，「美稱台灣無力掌握制海權 應摒棄大海軍思維」，2010 年 5 月 10 日，轉引自：東方網 軍視頻道，

<http://big5.eastday.com:82/gate/big5/mil.eastday.com/m/20100510/u1a5194947.html>，檢索日期：2011 年 2 月 7 日。若從戰時，亦即中共武力犯台的角度思維，兩者的論點並非沒有價值，然而並未關注國軍平時還有其它非傳統安全領域的任務。

⁹ 台灣為 72,775.45 億新台幣，約 2,747.28 億美金，資料來源：中華民國國家統計局，中華民國統計資訊網，<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=14616&CtNode=3564&mp=4>，「國民所得統計常用資料」。檢索日期：2011 年 3 月 20 日。大陸為 59,810.5 億人民幣，約 7,120.3 億美金，資料來源：中華人民共和國國家統計局編，「中國統計年鑑 2009」，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>。檢索日期：2011 年 3 月 20 日。

¹⁰ 台灣為 2,523 億餘新台幣，約 102.2 億美金，資料來源：國防部，中華民國 93 年國防報告書（台北：國防部，2004 年），第十一章「國防財力」，匯率是以當年平均匯率 1:24.69 計算。平均匯率資料來自：中華民國國家統計局，中華民國統計資訊網，<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=14616&CtNode=3564&mp=4>，「國民所得統計常用資料」，檢索日期：2011 年 3 月 20 日。大陸為 636.72 億人民幣，約 75.81 億美金，資料來源：國防部，中華民國 93 年國防報告書（台北：國防部，2004 年），第三章「中共國防政策與軍事動向」，圖 1-2 中共歷年公布之國防預算統計圖。

¹¹ 台灣為 4,304.51 億美金，資料來源：中華民國國家統計局，中華民國統計資訊網，

放軍的 1.3 倍，到已不足其 1/10，兩岸軍事天平因而快速向大陸傾斜。未來 15-25 年，甚至不排除只有解放軍 1/20 甚至 1/25 的可能。¹³

(二) 人力資源 - 台灣少子化趨勢的衝擊

除了國防經費資源之外，人力資源的減少也將使台灣軍事安全戰略產出面對嚴峻的考驗。

台灣民眾對和平紅利的期望已使全募兵制相對較受歡迎，依據國防部民調，對全募兵制的支持度達六成以上。¹⁴然而，全募兵制一旦實施，是否能支持當前軍事戰略所需的兵力結構將有爭議。以國防部依據「打的需求」規畫的 21.5 萬募兵目標而言，¹⁵佔人口比例達 0.93%，遠較目前實施募兵制的主要國家高（如表 1）。

表 1 中華民國募兵目標與主要募兵制國家人口比例比較表

國家	人口數	常備兵力	比例 (%)
美國	2 億 9,844 萬人	150 萬 6,757 人	0.50
英國	6,061 萬人	19 萬 1,031 人	0.31
日本	1 億 2,746 萬人	24 萬 0,400 人	0.19
中國大陸	13 億 1,331 萬人	225 萬 5,000 人	0.17
中華民國	2,304 萬人	21 萬 5,000 人 (募兵目標)	0.93

註記：中國大陸雖然名義上採徵兵制，實際操作則為募兵。

資料來源：人口數與常備兵力數據依據國防部《中國民國 97 年國防報告書》表 9-1「世界主要國家國防預算排序表」，我國募兵目標依據國防部《中國民國 98 年四年期國防報告書》。

雖然各國國情不同，職業軍人相對社會一般水準的薪資、福利等待遇也不

<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=14616&CtNode=3564&mp=4>，「國民所得統計常用資料」。檢索日期：2011 年 3 月 20 日。大陸則為 397,983 億人民幣，合 60,483.74 億美金，資料來源：國際線上，「2010 年中國 GDP 同比增長 10.3%」，2011 年 1 月 20 日，國際在線網，

<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2011/01/20/5005s3130561.htm>，檢索日期：2011 年 3 月 20 日。

¹² 中國大陸為 1,190 億美金，資料來源：瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所 (SRPRI) 2011 年 4 月 11 日所公佈之國際軍費報告。「全球經費創新高，美中蟬連霸主」，中國時報，A11 版，2011 年 4 月 12 日。台灣則為有 93 億美元，資料來源：華夏經緯網，「台 2010 年“國防”預算為 93 億美元 比 09 年少 3 億」，2010 年 1 月 17 日，華夏經緯網，

<http://big5.huaxia.com/thjq/jsxw/tw/2010/01/1721513.htm>。檢索日期：2011 年 3 月 30 日。

¹³ 若以台灣國防預算平均每年成長 3%，中國大陸 7% 估算，15 年後大陸國防預算約為台灣的 18 倍，25 年後約為 27 倍。然大陸國防預算經常每年成長超過 10%。

¹⁴ 國防部，軍事新聞「全募兵制 引進高素質人力」，2009 年 3 月 21 日，

<http://www.mnd.gov.tw/publish.aspx?cnid=65&p=33103>。檢索日期：2011 年 3 月 21 日。

¹⁵ 國防部，中華民國 98 年四年期國防總檢討（台北：國防部，2009 年），頁 53。

同，台灣的募兵成效還需要實務上的進一步檢驗才能確認，然而這些國家的經驗數據仍有參考價值。以台灣 2,304 萬人口而論，如果依據美國募兵比例僅能募到 11.52 萬人，依據英國比例為 7.14 萬人，依據日本比例為 4.38 萬人，而依據中國大陸比例更僅有 3.92 萬人而已。縱然能維持現行的徵募並行制，也不意謂著能獲得足夠的人力資源，台灣少子化的趨勢，將更嚴重衝擊人力資源的取得。

若以 15-25 年為期進行遠程戰略規劃，民國 104 年滿 20 歲的役男（即民國 84 年次）還有 17 萬人，但再 10 年之後的即齡役男（民國 94 年次）則已不到 11 萬，再 15 年後（民國 99 年次）更僅有 8 萬多而已，¹⁶不到目前的一半。人力資源不足的考驗非常嚴峻。

（三）外部資源 - 台灣戰略地位邊緣化

長期以來，台灣的軍事安全即與美國的亞太安全戰略掛勾，然而在「美中建交」後，美中台戰略三角逐漸質變，近年來更因「中國」的崛起而使台灣的戰略地位愈趨邊緣化。一個重要的表徵是前美軍太平洋總司令普理赫主張重新審視對台軍售，美台關係已出現警訊。¹⁷美中的戰略互動與美軍如何介入台海衝突是高度複雜的議題，亦非本文研究的主要議題，然而我們注意到美國對台軍售遲疑除了中共堅定的反對態度外，另一個原因則是對台灣的防衛決心感到懷疑。¹⁸在戰略地位邊緣化的趨勢下，台灣如未顯示堅定的防衛決心，則可預見台灣所能獲得的外部資源將愈趨減少。

綜合而論，如以遠程觀點進行戰略規劃，則未來的 15 到 25 年間，在不考慮外部資源的情況下，國軍的國防經費資源可能只有解放軍的 1/20-1/25，人力資源募兵可能不到 10 萬，縱然加上義務役（役期以 4 個月計算），常備部隊也不會超過 15 萬，這是我軍事安全戰略所面臨的資源限制。

三、台灣軍事安全戰略的選項

綜合前述的安全環境與資源限制，可理解台灣軍事安全所受結構性限制的嚴峻。如何在資源相對愈來愈少的情況下，要回應任務多重性的需求，是我軍事安全戰略所面臨的最根本難題，若無創造性的戰略轉變，將難以突破環境與資源的限制。以下分析可能的選項。

（一）戰略嚇阻

¹⁶ 資料來源：內政部戶政司，「人口統計資料」，內政部戶政司官網，http://www.ris.gov.tw/version96/population_01_C_03.html。檢索日期：2011 年 3 月 20 日。

¹⁷ 「前美軍總司令 籲重新考慮對台軍售」，中國時報，2011 年 3 月 31 日，A12 版。

¹⁸ 「美國關切台灣防衛決心」，自由時報，2004 年 12 月 23 日，轉引自：大紀元網站，<http://www.epochtimes.com/b5/4/12/23/n756839.htm>，檢索日期：2011 年 4 月 8 日。

若不考慮兩岸關係的特殊性，要以較少資源能發揮預防戰爭功能，則戰略嚇阻是最佳選項。陳世民教授即主張台灣未來如果堅持自己要有決定自身前途的權利，可能終將須發展「有效的獨立嚇阻能力」。¹⁹然而考慮兩岸關係的特殊性，則戰略嚇阻將不具公信力。

戰略嚇阻雖然有諸多理論，但預防戰爭的功能都來自報復。如果我方集中資源發展包括核武或遠程打擊中國大陸高價值目標（如三峽大壩）的「有效的獨立嚇阻能力」，技術上或許有成功的機會，但是否有「高度意志貫徹報復決心」？則將受質疑。除非效法中共政權「人若犯我，我必犯人」的核威懾戰略，採取「決策者非理性」的假設，²⁰否則無法建立嚇阻的公信力。然而台灣畢竟是民主國家而非獨裁政權，在兩岸經濟、社會互動頻繁情況下，要民眾接受這種「玉石俱焚」的戰略構想，還有極大的論辯空間。

（二）對稱作戰與總體戰

在嚇阻缺乏說服力的情況下，防衛是另一個選項。然而以往對稱式作戰模式，無論是境外決戰或制空、制海、反登陸，在解放軍資源已是國軍十倍以上，國軍質量優勢終將喪失時，都面臨勝率難保證的考驗。

超越對稱作戰概念的另一種戰爭方式是總體戰（包含游擊戰），若能有效運用全民聯合作戰機制，將較境外決戰或制空、制海、反登陸有更高的勝率。但總體戰必須以全民對入侵之敵的敵意或恨意為基礎，人民才會在「寧為玉碎，不為瓦全」的心態下願意犧牲生命財產而投入戰爭。當前兩岸互動頻繁，已不同於民國 70 年代前的「仇匪恨匪」時代，要動員全民反抗入侵之敵，需有更大的政治操作，在兩岸當前的新形勢下，可行性正逐漸降低中。

（三）不對稱作戰

在雙方實力不對等時，不對稱作戰是另一個可考慮的方向。不對稱作戰是尋求以弱擊強，針對敵人弱點實施打擊，因而在國軍喪失質量優勢後是比較合理的選項。然而不對稱作戰只是概念，落實到軍事戰略層面時，則必須探討解放軍的弱點是什麼？國內外學者雖有論述，但多僅到建軍層面，意即發展所謂的「不對稱戰力」，卻缺乏在戰略層面的宏觀探討。「不對稱作戰」不宜簡化成「不對稱戰力」，沒有戰略層面的指導，強調武器系統（無論是飛彈、資訊戰或專業陸軍）的不對稱戰力就會因缺乏整體配套，而無法真正在作戰中發揮決定性影響。

相對來說，解放軍在面對美軍的絕對優勢時，對如何打不對稱作戰則有戰

¹⁹ 請參閱：陳世民，「飛彈時代台灣安全的兩難 — 嚇阻或防禦為主？」，台灣國際研究季刊，第 6 卷，第 2 期，2010 年/夏季號，頁 45-61。

²⁰ 請參閱：李彬，「中國核戰略辨析」，世界經濟與政治（北京），2006 年第 9 期，頁 16-22。

略層面的諸多討論。例如中共學者鄧鋒在《當代戰爭理論研究》中認為，現代戰爭以劣勝優的關鍵包括：1. 營造政治上的有利條件，2. 要增強自己的信心，3. 做好轉化敵我態勢，4. 創新戰法。²¹縱然並非「以敵為師」，純就理論而言，其論點也值得我們探討。「營造政治上的有利條件」與「增強自己的信心」屬於國家戰略層級，非本文論述範圍，但「做好轉化敵我態勢」與「創新戰法」，則屬軍事戰略範疇。國軍應如何「創新戰法」以「轉化敵我態勢」，將較探討建立不對稱戰力，更適合作為我軍事安全戰略以不對稱作戰概念達成防衛任務的思考方向。

四、解放軍攻台弱點與東岸決戰

從戰略層面（而非僅從武器系統的非對稱戰力）探討解放軍攻台弱點，是本文所謂台灣軍事安全創造性戰略轉變的主要依據。

（一）解放軍攻台弱點

雖然解放軍攻台模式很多，我國近年來多個版本之《國防報告書》均有論述，但無論採取何種模式，大多數學者都同意「首戰即決戰」、「速戰速決」為解放軍攻台戰略的主要思維。²²因而一個大規模的攻勢是可預期，或至少是對我威脅是最致命的。我《98年國防報告書》即預判：未來解放軍具備奪占台灣本島之能力後，或因特殊情勢有急迫需要時，則可能直接發動大規模攻勢作戰。²³若確實如此，則邏輯上而言，在大規模攻勢作戰中若「首戰不是決戰」、「不能速戰速決」就將成為解放軍攻台的基本弱點。

從軍事理論切入，或許能使吾人在戰略層次的探討更有依據。本文引用克勞塞維茲曾指出「重心」(Center of gravity)，與「勝利的極點」(The culminating point of victory) 的概念加以申論。

所謂重心，是指：「一切動力和運動的樞紐，所有一切事情都依賴於其上」。²⁴是否為重心的關鍵，在擁有其他作戰相關事物對其的「依賴性」。重心一旦被摧毀或喪失，則整個戰爭機器都將因對其之依賴而無法運作。所以克勞塞維茲強調，

²¹ 鄧鋒，當代戰爭理論研究（北京：解放軍出版社，2006），頁 117-121。

²² 例如李文忠認為：有人主張制空、制海戰力昂貴的投資撐不了幾天。所以應置重點於灘岸戰、壕溝戰，莫瑞報告即為一例。但這種構想缺陷更多，首先，以本島為主戰場，非政府及國軍所當為，再則，這種被動待援的心態，平時將鬆動民主盟邦支持我的意願，一旦開戰，如空優、海優不日喪失，民心士氣可能迅速崩潰，恰恰符合解放軍「首戰決勝」、「速戰速勝」的思維，十分不智。見「民間版 QDR-- 我們對國防建軍的主張」，李文忠部落格，<http://www.wretch.cc/blog/wenchungleee/9907862>。檢索日期：2011 年 4 月 20 日。

²³ 國防部，中華民國 98 年國防報告書，頁 34。

²⁴ 鈕先鍾譯，克勞塞維茲 (Carl Maria Von Clausewitz)，戰爭論全集（台北：軍事譯粹社，1980）前引書，頁 936。

戰爭時是「我們所有一切力量應指向之點。」²⁵勝利的極點則是指攻勢的轉戾點。除非防禦者已經崩潰，否則任何攻勢都有「極點」。攻擊者達到極點後將喪失優勢，成為雙方攻守易勢的開始。所以「任何不直接達到和平的攻擊必然會以防禦為其終點」。²⁶

因而從攻擊方的立場看，解放軍要「首戰決戰」、「速戰速決」，就必須要迅速攻佔我防衛作戰的「重心」。對我當前軍事部署而言，即為大台北地區，因為既是我政治、經濟中心的首都，也是我三軍聯合作戰的指揮中樞。大台北地區若淪陷，確有使我整個戰爭機器無法運作的可能。

而從防禦方而言，我防衛作戰要破解解放軍「首戰決戰」、「速戰速決」的構想，從戰略層面則可運用克勞塞維茲「勝利的極點」概念，思考如何避免防禦體系的早期崩潰，讓攻擊軍達到攻勢的「極點」後喪失優勢，成為攻守易勢的開始。

因此依據以上理論，從戰略層面思考我「創新戰法」以「轉化敵我態勢」的不對稱作戰，較佳的選擇就是不要讓大台北地區成為我防衛作戰的「重心」，以避免給解放軍以「首戰即決戰」的速戰速決機會。因此，本文以創造性戰略思維，提出「東岸決戰」的構想，以作為我軍事安全戰略的核心。

（二）東岸決戰的概念與優點

「東岸決戰」的概念，是在解放軍對台發動大規模攻勢後，當國軍西岸的作戰態勢不利，指揮中樞適時轉移至台灣東部的花東地區，繼續政府運作與作戰指揮，以宣示抵抗到底的決心，迫使解放軍續攻東岸。我則運用中央山脈的天險進行遲滯作戰，使解放軍在「首戰不是決戰」、「不能速戰速決」的情況下達到「勝利極點」，創造我防衛作戰攻守易勢的機會。

1. 解放軍是否會進行東岸決戰？

「東岸決戰」表示我防衛作戰是準備「打兩場會戰」：西岸防衛作戰與東岸防衛作戰，解放軍在西岸作戰中縱然能成功攻佔大台北地區，但國軍「重心」已經轉移，意志亦未屈服，解放軍並未獲勝。中共若不續攻東岸，則對台灣未必不利，因為入侵者忍受作戰僵持的能力不如防衛者，時間一長，中共內外戰略形勢有轉變的可能。因而合理研判，為使台灣意志屈服，解放軍將被迫進行東岸決戰。

2. 國軍東岸決戰的部署

為使防衛作戰「重心」能順利轉移，國軍須在台灣東岸成立另一個戰略區以統一指揮，核心是在是在花東縱谷所建立隱藏於山區的堅固指揮中心。該指揮中心應擁有獨立的維生設備、長期運作的補給品，以及完善的C⁴ISR系統，以確保指揮中樞對各地方政府的持續運作與作戰指揮。選擇在花東縱谷建立指揮中心，是因花東縱谷西有中央山脈，東有海岸山脈，無論從大陸本土發射彈道飛彈、陸

²⁵ 同前註。

²⁶ 克勞塞維茲，前引書，頁903-904。

基型巡弋飛彈，或從太平洋（航母戰鬥群）發射的海基、（戰略轟炸機）發射空射型巡弋飛彈，都難以直接攻擊；狹長的縱谷地形也利守不利攻。此一指揮中心平時僅保留少數人員維持運作，戰時則指揮當局與中央政府各部門適時轉移至該中心。地面防衛部隊則需先期駐防中央山脈與花東縱谷，擬定遲滯與防禦作戰計畫，並實施演習與訓練，並盡量減少戰術運動的構想，以因應戰時喪失制空權後戰術轉移之困難。

3. 國軍東岸決戰的優點

國軍採東岸決戰有以下的優點：

（1）有機會轉化敵我態勢

解放軍在西岸登陸後若繼續向東岸進軍，必須跨越中央山脈，國軍將增加 150-500 公里的戰略縱深，縱然解放軍成功進軍到花蓮或台東，或尋求在東岸登陸，還要繼續在狹窄的花東縱谷作戰，國軍集中兵力部署在兩山間夾擊，解放軍戰力將不易發揮。同時，解放軍被迫顛倒正面，即背向太平洋作戰，不僅部署於大陸沿海的二砲部隊難以支援，也暴露於太平洋美軍的威脅下，有可能陷入兩面作戰的不利態勢中。國軍有機會挫折解放軍攻勢而獲得相當戰果；或至少能爭取長期固守的時間，有機會迫使解放軍達到「勝利的極點」，而轉化敵我態勢。

（2）無需耗費太多資源

中央山脈是難以跨越的天險。以台灣豪、大雨後公路坍方而中斷的經驗，國軍若以技術性的人為坍方將造成解放軍戰術運動的高度困難，因此無須太多兵力即可有效遲滯解放軍向東進軍。縱然解放軍選擇繞越，尋求在東岸登陸，也面臨岩岸與狹窄的不利地形，且往返增加數百海哩的航程，不利其第二波登陸的戰力接續，因而可節省國軍防衛作戰的人力需求。在經費需求上，東岸決戰的部隊以地面兵力為主，雖然為有效提升遲滯作戰戰力，地面部隊仍需配備高科技的輕型防空與反裝甲飛彈，以及加強通聯與電子戰力，並強化多管火箭等火力部署，同時還要有反衛星偵監裝備以避免遭中共偵察衛星監偵；然而這些武器裝備的研發與配置，仍屬相對經費較少的部分，因而亦可節省國軍防衛作戰的經費需求。

（3）能強調防衛決心

東岸決戰若正式成為我軍事安全戰略主軸，即可宣示國軍在防衛作戰中堅持到底的決心。近年來我軍事部署已遭美軍質疑缺乏防衛決心，進而影響美國對台軍售的意願。雖然我方一再宣示，但美方仍擔心在我防衛部署若遭解放軍「速戰速決」，則對台軍售之高科技武器即有落入中共手中的可能。在美、中（共）戰略競逐愈趨激烈的情況下，美軍前高層建義重新審視對台軍售有其邏輯性。因而若我防衛部署能顯示堅定的抗敵決心，避免遭速戰速決的疑慮，對我爭取高科技武器的獲得應有助益。

綜合而言，台灣西岸利攻不利守，東岸則利守不利攻。台灣缺乏戰略縱深其實也是個迷思，東岸決戰能增加 150-500 公里的戰略縱深，使解放軍「首戰決戰」、「速戰速決」構想落空，有機會讓攻擊軍達到「勝利的極點」而轉化攻守態勢。同時亦能表現國軍防衛決心，有利於爭取外部資源。更重要的是無須耗費太

多資源，在兩岸國防經費差距愈來愈大，實力愈來愈不對等時，是較佳的不對稱作戰選項。

五、多層次防衛思維

國軍採東岸決戰的不對稱作戰概念，並不意味著放棄西岸，也不意味著放棄海、空軍；因為國軍還有非傳統領域的任務需求，這對台灣本島的任何地區都是一樣的。正如前文所述，國軍除回應中共武力犯台威脅外，還有回應天災與疫病等重大事變、維護領海與經濟海域權益，以及因應鄰國戰爭或重大災變的撤僑的任務需求。東岸決戰雖以地面部隊為主，但以綜合性安全概念考量台灣的軍事安全戰略，仍必須有相對堅強的海、空軍，才能回應新形勢下的多重性任務需求。因此，多層次防衛的思維是表現在以下兩個層面：

1. 以傳統安全為核心，向非傳統安全領域擴散的多層次防衛

台灣軍事安全戰略仍以傳統安全為核心，在以較低資源獲得滿足後，向非傳統安全領域擴散。

2. 以東岸中樞為核心，向西岸以至台海周邊擴散的多層次防衛

在傳統安全上，則以確保轉移至東岸的指揮中樞為核心，西岸之海空軍主力與部分地面部隊則向西岸以至台海周邊擴散，形成多層次防衛，以因應中共軍事威脅或攻台的其它可能模式。

因而就海、空軍而言，無論是否能因應硬碰硬式的對稱作戰，至少在世代更新的需求下，仍應尋求新型機、艦的獲得；對陸軍而言，雖然精銳的募兵部隊應先期部署於東岸與中央山脈道路附近，但有空中機動戰力的部隊，以及義務兵役的教育與訓練則應置於西岸，以在天災與疫病等重大事變發生時，仍有相當兵力能有效回應。

六、結論

近十餘年來，兩岸軍事發展差距愈來愈大。奠基於 15 年前，國防經費還是對岸 1.3 倍的防衛部署，已不適用於經費不到解放軍 1/10 的現在，更不適用經費差距將更擴大、人力資源且大幅減少的未來。兩岸新形勢的變遷或許是個轉機，使吾人得以再檢視安全環境需求，以及面對資源差距擴大到不成比例的問題。未來無論中共是否真正武力犯台，對成功防衛有疑慮的軍事安全戰略都不能滿足國人的安全感。東岸決戰與多層次防衛思維是個可進一步探討的創造性戰略轉變，能針對解放軍攻台戰略的弱點，製造「首戰不是決戰」、「不能速戰速決」的機會，讓中共當局更謹慎處理對台發動大規模攻勢的企圖，以落實「防衛固守，有效嚇阻」的構想。同時顯示國軍防衛台灣的決心，以利於爭取外部資源，包括高科技武器的獲得。也能在較少的資源消耗下，增強回應非傳統安全領域的能力與安排。

東岸決戰與多層次防衛是台灣軍事安全戰略創造性的戰略轉變，雖然將導致我防衛部署大幅度的調整，可行性也還需進一步透過沙盤推演作精密分析，但在兩岸國力對比差距愈來愈大，國軍所擁有之質量優勢即將全面喪失的情況下，必須有新的思維才能回應變遷。本文指出「大台北地區必須固守」、「台灣缺乏戰略縱深」是可再檢討的迷思，期望能以理性的思辨，使我國家安全能獲得更多的保障。

參考書目：

中文部分：

專書：

- 三軍大學，美國國防部軍語辭典（台北：三軍大學編譯，1995年）
- 中華民國國防部，中華民國 93 年國防報告書（台北：國防部，2004年）
- 中華民國國防部，中華民國 95 年國防報告書（台北：國防部，2006年）
- 中華民國國防部，中華民國 97 年國防報告書（台北：國防部，2008年）
- 中華民國國防部，中華民國 98 年國防報告書（台北：國防部，2009年）
- 中華民國國防部，中華民國 98 年四年期國防總檢討（台北：國防部，2009年）
- 王文榮，戰略學（北京：國防大學出版社，1999年）
- 國防部軍務局譯，美國海軍戰爭學院，戰略與兵力規劃（上）（台北：國防部軍務局譯印，1998年）
- 梁月槐主編，外國國家安全戰略與軍事戰略教程（北京：軍事科學出版社，2000年），
- 鈕先鍾譯，克勞塞維茲（Carl Maria Von Clausewitz），戰爭論全集（台北：軍事譯粹社，1980年）
- 蔣緯國，蔣委員長如何戰勝日本（台北：黎明文化，1985修訂本）
- 鄧鋒，當代戰爭理論研究（北京：解放軍出版社，2006年）

期刊：

- 李彬，「中國核戰略辨析」，世界經濟與政治（北京），2006年第9期
- 陳世民，「飛彈時代台灣安全的兩難——嚇阻或防禦為主？」，台灣國際研究季刊，第6卷，第2期，2010年/夏季號

傳播媒體與網站：

- 中國時報
- 自由時報
- 聯合報
- 聯合晚報

中華民國國防部官網，<http://www.mnd.gov>.
中華民國內政部戶政司官網，<http://www.ris.gov.tw>
中華民國陸委會官網，<http://www.mac.gov.tw>
中華民國國家統計局官網，<http://www.stat.gov.tw>
中華人民共和國國家統計局官網 <http://www.stats.gov.cn>
大紀元網站，<http://www.epochtimes.com>
今日新聞網：<http://www.nownews.com>
東方網 軍視頻道，<http://big5.eastday.com:82>
財訊雜誌官網：<http://www.wealth.com.tw>
國際在線網，<http://big5.cri.cn>
華夏經緯網，<http://big5.huaxia.com>
「民間版 QDR-- 我們對國防建軍的主張」，李文忠部落格，
<http://www.wretch.cc/blog/wenchungleee/9907862>

英文部分：

Sameul P. Huntingotn，「Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe」，International Security，Vol.8，No.3，Winter 1983-4，pp.37-40。
William S. Murray，「Revisiting Taiwan's Defense Strategy」，Naval War College Review，（2008 Summer）Val 61, No3. pp.112-134。