

前海軍司令王立申上將應邀國防大學「名人名將」系列專題講座。

# 戰略規劃與國軍建軍

王立申 上將、海軍上校 聶正忠彙整

## 壹、前言

民國91年3月1日起正式實施國防二法，因應組織變革調整，國軍自美方引進新的戰略規劃制度。它有別於過去聯五(計畫參謀次長室)的模式，以往作業模式係由聯二蒐研敵情，提出情報判斷，提供各聯參協調各總部(司令部)研擬狀況判斷，交由聯三據以策訂戰略構想，再由聯五完成建軍構想，對國軍防衛作戰能力作全盤檢討評估，俾對國軍建軍備戰政策、作必要之修訂。如此每年度僅針對現階段敵兵力狀況，修訂建軍構想。在實質上，其忽略戰略規劃的精神與完整的程序。建軍規劃工作，必須以『戰略』為主軸，從事戰略規劃相關工作時，務使國家安全戰略(國家安全)—軍事戰略(未來戰略)—兵力結構—武器系統—國防資源，能密切結合，實施整體規劃，俾達成軍事戰略目標。

## 貳、何謂「戰略」

它分別有以下幾種定義說明，也就是針對國家安全與利益，綜合整體國力之目標、構想與執行的分析與運用。

一、主要是建力用力、創機造勢、乘機用勢。

二、創造與運用有利狀況之藝術，俾得

在爭取所望目標時，能獲得最大成功公算和有利效果。

三、整個戰略的作為過程，是從建立力量，維持力量，到運用力量。

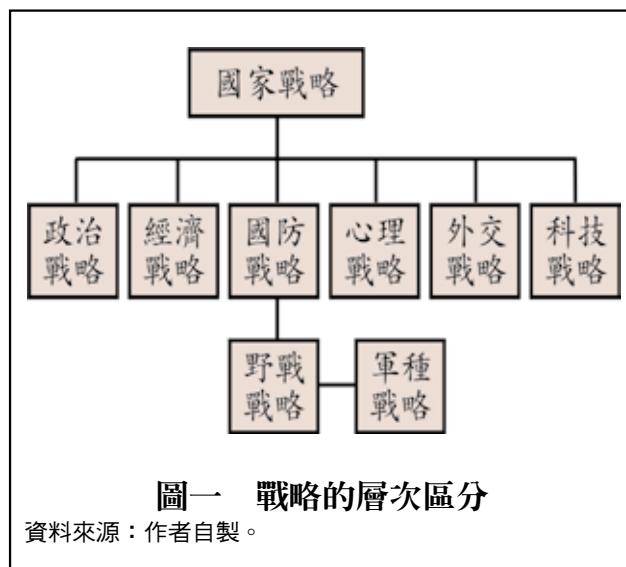
四、有效結合資源，運用資源以達成戰略目標。

戰略的層次包括國家安全戰略、軍事戰略、野戰戰略(如圖一)。

### 一、何謂國家安全戰略

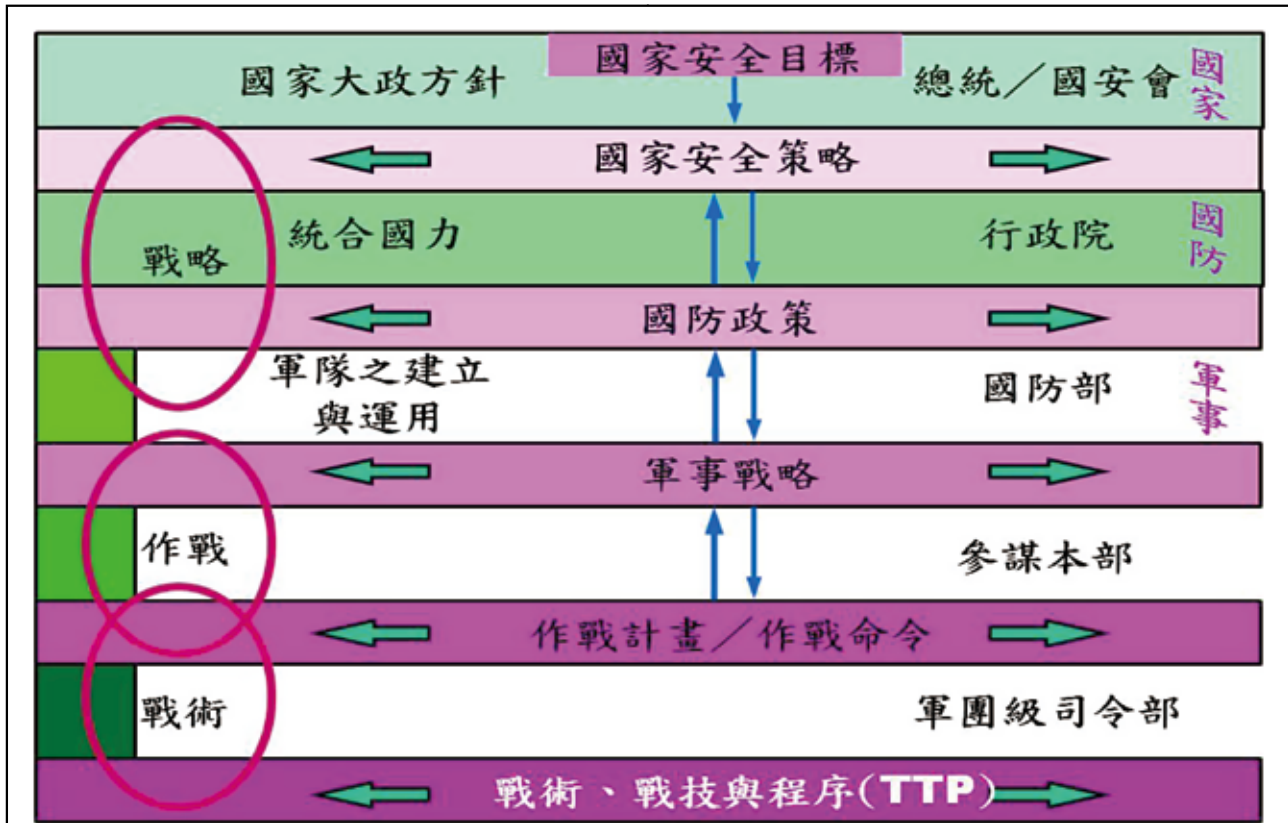
任何一個國家都必須釐清其國家利益的內涵與本質，才能制定出正確的國家目標，國家決策者依據正確的國家目標擬訂國家安全戰略。

#### (一) 國家安全



圖一 戰略的層次區分

資料來源：作者自製。



圖二 國家安全階層架構圖

資料來源：[http://blog.xuite.net/ndu4778.s8888/twblog/138557960-%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%88%B0%E7%95%A5%E9%87%8B%E7%BE%A9%EF%BC%88%E5%85%AD%EF%BC%89%E5%BE%9E%E6%88%91%E5%9C%8B%E5%9C%8B%E9%98%B2%E4%BA%8C%E6%B3%95%E6%AA%A2%E8%A6%96%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E6%88%B0%E7%95%A5%E8%A6%8F%E5%8A%83\(%E7%BA%8C\)](http://blog.xuite.net/ndu4778.s8888/twblog/138557960-%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%88%B0%E7%95%A5%E9%87%8B%E7%BE%A9%EF%BC%88%E5%85%AD%EF%BC%89%E5%BE%9E%E6%88%91%E5%9C%8B%E5%9C%8B%E9%98%B2%E4%BA%8C%E6%B3%95%E6%AA%A2%E8%A6%96%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E6%88%B0%E7%95%A5%E8%A6%8F%E5%8A%83(%E7%BA%8C))

為維持國家的長久生存、發展與傳統生活方式。確保領土、主權與國家利益，並提升國家在國際上的地位，保障全民福祉，所採取對抗不安全的措施。

### (二) 國家安全戰略

係策劃維持相當時期長治久安的整體性策略，不能以單一戰場勝負做考量。平時與各國家維持良好關係，確保國家利益與安全；一旦國家安全遭受重大危害，或戰時，則以最多國際資源之協助，以確保國家安全與利益。

### 二、軍事戰略

軍事戰略是建構在國家安全戰略之下，遵循和支持國家的政策目標，在國家政策(戰略)與國防政策的指導下，分配資源並協調軍事領域內的各項活動，並籌劃指導戰爭及軍事力量的計畫與運用，進而支持國家安全戰略的完成。

軍事戰略並非只是思維理則，也包含戰略構想，更涵蓋了兵力設計與兵力整建的整體考量。軍事目標與戰略構想，是兵力規劃(整建)的指導，兵力整建則是具體實踐。而

其中的兵力設計又將上述兩方結合，成為一個完整的戰略思維。

### 三、野戰戰略

野戰戰略是指導用兵的藝術，為運用野戰兵力，創造決戰時有利之戰略態勢，俾使一個野戰大軍在戰場上容易擊敗敵人。因此爭取有利的戰略態勢，是指導用兵的首要工作。

## 參、國軍計畫預算制度

### 一、早期計畫預算制度

早期國防部尚未成立戰略規劃司以前，國軍自民國57年起即已著手研擬推動「國軍計畫預算制度」與「系統分析」，其發展體系從「國家安全目標」→「國防政策」→「軍事戰略計畫」，按此思維流程來執行。

我們從各層級檢視(如圖二)，以國家安全目標為整體考量，主理國家安全的專責機構國安會(總統幕僚)，負責國家安全策略，以作為國家大政方針方向，行政院統合各部會整體資源(人力、財力)，形成國防政策，參謀本部聯五依政策指導，擬訂軍事戰略，研訂國軍建軍構想與兵力整建計畫，進行軍力之建立與運用。同時參謀本部結合作戰構想，妥定因應計畫，以準備突發危機之應變與戰爭之遂行。

早期計畫預算制度的執行由聯五負責，它是沿襲美軍的計畫預算制度(如圖三)。其程序是先規劃，然後計畫，再來是預算分配，最後由國防部整合。

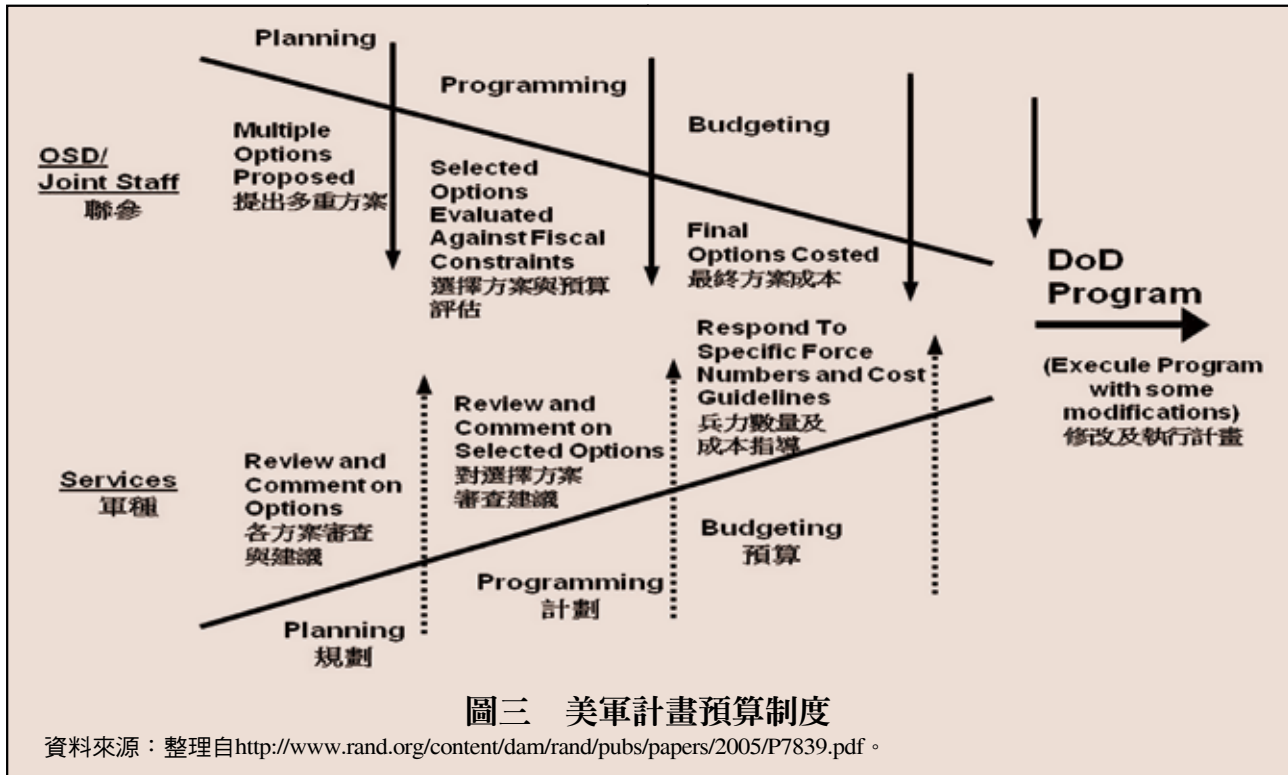
### 二、計畫預算制度與戰略規劃

美國對其早期計畫預算制度(Planning,

Programming and Budgeting System, PPBS)常批評其缺乏戰略規劃思維與構想，也就是PPBS中的第一個P(Planning)不見了。美國在高-尼法案後強化了其戰略規劃的能力，並發展出聯合戰略規劃制度(Joint Strategic Planning System, JSPS)配合原有的計畫預算制度，分別負責整合擬定其國家軍事戰略及將「戰略」，轉換為計畫與預算的資源管理制度。這其中的重點，就是在強化「戰略規劃」的執行。

國軍許多制度沿襲美軍，因此也會遭遇同樣的問題，甚至更嚴重。美國在1986年高-尼法案後就強化了其戰略規劃能力，但國軍仍誤將資源管理系統的計畫預算制度當成戰略規劃系統並統由同一單位也就是計畫參謀次長室(聯五)負責。使得戰略規劃的功能一直難以在建軍備戰上發揮應有的功能，而僅專注在預算的分配與運用上。使得軍種間相互在爭取預算，而不是整體國防資源的有效分配與運用。武器裝備的獲得，也往往來自美軍所提供的項目，而不是我們自己所提出的規劃需求，使得戰略規劃與軍事戰略間產生問題。

因應國防二法戰規司的成立，就是為了改變以往的作業模式，必須將戰略規劃的精神與程序納入作業，進而結合整合評估室(民國102年1月1日更銜為整合評估司)，以及戰略規劃作業按此流程推動，也就是把「戰略規劃」作為納入，完成相關的計畫。例如國軍防衛作戰的戰略構想「防衛固守，有效嚇阻」，必須與軍事計畫及預算執行相結合，如何使軍事計畫可滿足「防衛固守，有效



嚇阻」的戰略目標，戰略規劃就是扮演其中橋樑的角色。

軍事戰略是國防建軍與備戰工作的指導大綱，若是軍事戰略不夠清晰明確與適當，國防投資則容易混淆浪費，作戰目標與建軍工作也可能有方向錯誤與力量不集中的危險。美國著名戰略學者Colin Gray指出「戰略規劃是連結政策與武裝戰鬥的橋樑」，若是橋樑不好，自然難以透過武力的建立與運用而達成政策目的。而組織整體脈絡一貫的策略思維將有效的創造與持續競爭優勢。

### 三、戰略規劃

#### (一) 戰略規劃流程

國軍由整合評估司及戰略規劃司的戰略研析處，結合國家目標，以威脅與機會的國力比較分析，實施整合評估作業，完成遠程

戰略環境評估，聯三策擬未來作戰指導及能力需求，戰規司完成軍事戰略。軍事戰略包含前述的10年建軍構想、5年兵力整建計畫及備戰計畫。

#### (二) 軍力整建

國軍軍力整建依據「打、裝、編、訓」之理念(如圖四)。首先是決策領導階層的規劃，其中包含指導戰略規劃，也就是「打」的需求，同時決定需求計畫，也就是具體資源調配與政策，再依據政策指導獲得武器與裝備，也就是「裝」的需求。有了戰略規劃後，形成建軍指導與武器裝備的結合，發展編裝、訓練及準則，也就是「編」和「訓」。完成整備並結合建軍指導，形成指揮與執行的聯戰發揮，也就是「用」。用兵單位與編裝訓練單位，在執行聯戰任務以及編裝驗

證後，將實際需求回饋到整合評估，這又回到源頭單位，同時結合國家目標及最新威脅評估，將評估與建議提供決策領導階層。這是一個循環體系，也是各階層發展作業流程。

### (三) 如何能達成戰略目標

就實務方面來探討，國軍防衛作戰之戰略構想是「防衛固守，有效嚇阻」，需經由上一階層的指導，將資源有效的分配運用，方能結合並支撐指導。所以訂定軍事戰略時，不僅須達成國家政策的主要目標，還要能指導制定軍事計畫與遂行作戰行動。

國軍的武器編裝，如何能達成戰略目標，如果沒有運用戰略規劃將其有效結合，那麼就可能淪為口號及空談。

## 四、戰略規劃程序

茲以美戰區空軍現代化戰略規劃程序為例(如圖五)，其流程簡而言之就是循「戰略」－「任務」－「需求」－「解決方案」程序。

例如國軍的戰略目標是「防衛固守，有效嚇阻」，要達成戰略目標，就其應執行的任務分別列舉。而每一項的任務各有需求，需求要如何解決，接著是研提解決方案，整合資源及有效的分配運用，這就是戰略規劃的精神。

### (一) 戰略－任務

1. 確認達成軍事戰略所需執行之各項任務(有多少任務)。

2. 相關作法：

- (1) 提報敵情威脅。
- (2) 確認未來可能作戰場景。
- (3) 確認作戰場景時序。

(4) 評估作戰任務要項。

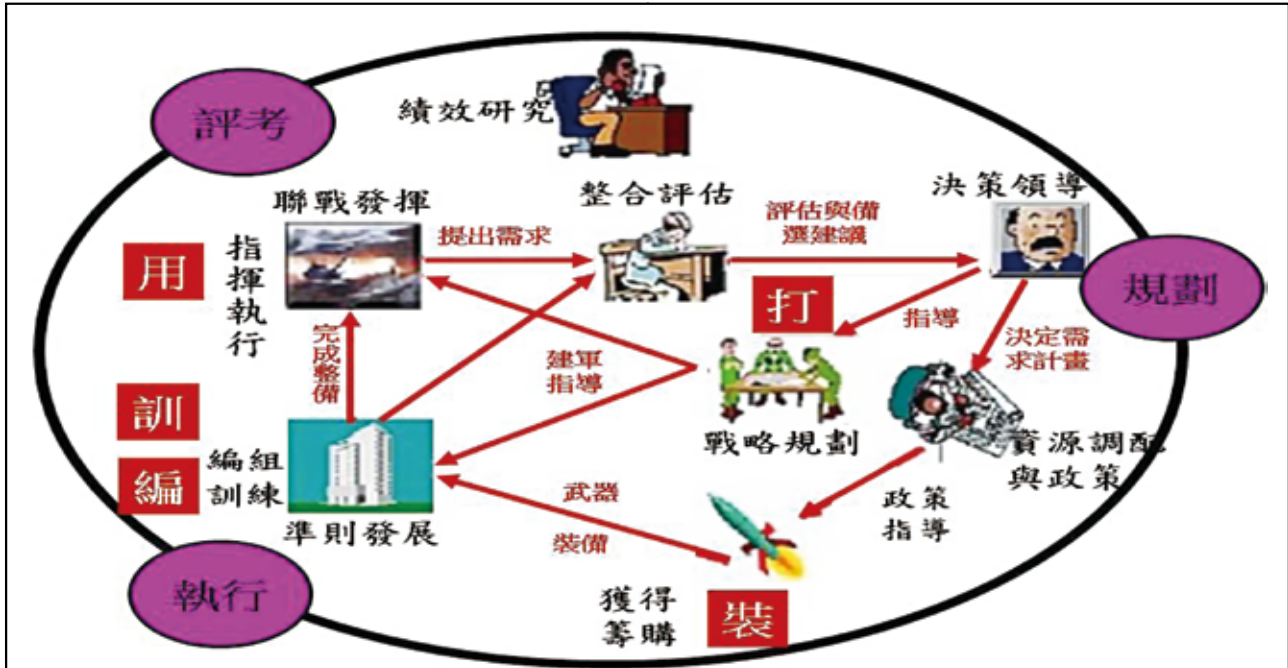
近期國軍執行重大演訓時，將聯戰任務行動要項結合演習任務實施驗證，部分參謀認為是演習附加的一項業務，而忽略其實質意義。這就是以部隊編裝及武器的運用，來評估驗證是否可達成所需執行的任務。如聯合制空、聯合截擊、聯合泊地攻擊等，這些均是任務，要結合未來武器裝備獲得及作戰場景，實施演習驗證。此外，電腦兵棋推演階段，以模擬方式實施評估驗證，重點不是在於在意紅藍軍的成敗，或關注演習過程中，重要載臺被擊沉(落)的狀況。而是依照聯戰任務行動要項，就任務執行逐一評估驗證，是否可滿足任務需求，對於編裝、戰力、武器或載臺，面對未來戰爭，不足之處再回饋到戰略規劃，予以檢討與調整。

### (二) 任務－需求

1. 評估達成各項任務所需之能力。
2. 確認完成各項任務所需兵力特性。
3. 確認執行各項任務不足之處。
4. 相關作法：
  - (1) 認知未來作戰場景。
  - (2) 認知作戰場景時序。
  - (3) 提報完成任務所需資源(包括人力和裝備)。

### (三) 需求－解決方案

1. 確認分類及比較解決各項任務不足處之方案。
2. 相關作法：
  - (1) 確認作戰戰具及方式。
  - (2) 發展技術創新。
  - (3) 研發子系統及必備功能。



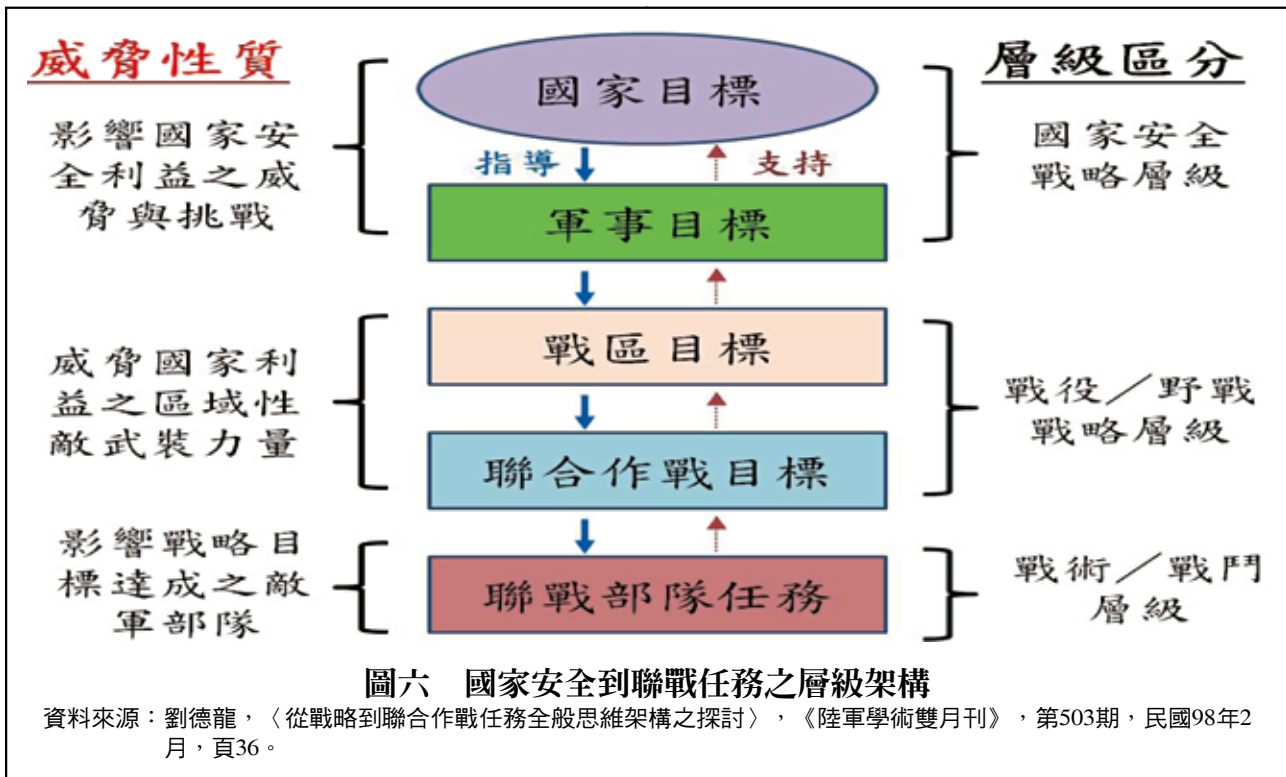
圖四 軍力整建循環圖

資料來源：<http://blog.xuite.net/ndu4778.s8888/twblog/138557959>。



圖五 美軍戰區空軍現代化戰略規劃程序

資料來源：整理自，[https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5\\_CSARDeficiencies/sld003.htm](https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5_CSARDeficiencies/sld003.htm)。



(4) 評估成本及作戰效益。

以上是一個戰略規劃的程序，各軍種必須針對未來所執行的聯合作戰任務與聯參共同探討，在成本與作戰效益間，有效的評估整合，不能再盲目採購裝備來滿足需求。

未來戰略規劃包含聯二、整評司對國內外局勢、預判威脅及遠程戰略情勢分析與評估，預判未來作戰場景。聯三從聯合作戰的角度，完成遠程作戰指導。依據遠程作戰指導，研擬執行作戰任務，考量作戰任務，研提未來能力及武器裝備需求，各軍種間協調配合，結合資源的有效運用，完成建軍規劃，以支撐戰略。

重大演訓就是驗證戰略目標達成所執行的任務，由任務衍生需求，需求產生後，再比較其不足之處，藉分析比較及整合，並兼

顧作戰效益及成本。

### 五、國家安全到聯戰任務層級架構(如圖六)

以上係國家安全到聯戰任務之層級架構圖。它的層級區分國家安全戰略層級、戰役／野戰戰略層級，以及戰術／戰鬥層級。從「國家目標」向下發展「軍事目標」，向下「戰區目標」、「聯合作戰目標」，最後是「聯戰部隊任務」。實線表示向下的指導，虛線則表示向上支持目標達成。威脅性質又區分：「影響國家安全利益之威脅與挑戰」，這部分是政府要考量部分，戰規司、整評司、聯二、聯三等相關單位都要共同參與。而「威脅國家利益之區域性敵武裝力量」，這包含假想敵國及周邊國家武力的發展狀況，最後是「影響戰略目標達成之敵軍部隊」。

## 肆、案例一（制海作戰）

以「制海作戰」為例，從最上層國家安全戰略，往下至軍事戰略及野戰戰略（軍種戰略），進一步說明戰略規劃發展。

### 一、我國國家安全戰略

在國防白皮書中敘述，我國國家安全戰略，係確保臺海和平、避免戰爭，以利國家主權維護、生存安全及繁榮發展。

國家安全戰略所要注意事項包含，未來戰略、兵力結構、武器系統及國防資源。

### 二、國軍軍事戰略作為

基於「國軍使命」（任務），針對敵情（當前指中共情勢）與相關世局的發展，以及國力（包括資源與科技）的分析，而判斷未來戰爭的形態，產生國軍全般戰略概念；從而擬定建軍構想，其內容包括武裝兵力結構、武器裝備發展與精神（心理）建設，國防科學建設，軍需生產建設，及基地發展建設構想，而其前瞻時程為10至15年。就整合評估作業，考量作戰環境是未來20年，與建軍構想的作為，因武器裝備獲得流程，時間考量不相同。

### 三、戰略規劃考量

（一）未來敵軍之兵力結構及其戰略能力。

（二）考量未來的戰爭形態及作戰構想—如何打。

（三）考量所需要的武器系統及如何獲得—亦即決定用何武器裝備作戰及如何獲得。

（四）考量所要之兵力單位數量—如何編組部隊。

（五）考量訓練師資、場地、器材—如何

訓練部隊。

（六）考量可供成軍時間—如何用。

這就是「打、裝、編、訓、用」，戰略規劃是一個整體的思維，將戰略構想與需求相結合。

### 四、戰略構想：「防衛固守、有效嚇阻」

#### （一）防衛固守

戰時統合三軍聯合戰力，反制敵對臺灣海、空域封鎖，開闢海、空安全航道，確保聯外交通暢通，以維持續戰力。

#### （二）有效嚇阻

持恆部隊訓練與戰備整備，整合三軍武器系統作戰能力，提升聯合作戰效能，發揮整體戰力，並廣續研發岸置機動遠程精準打擊火力及防空、制壓性武器系統與資電干擾、定位、測向、反制系統，結合與運用「創新/不對稱」之戰術戰法，集注戰力於敵關鍵要害，發揮武器最大效能，使敵考量戰爭成本與風險，不致貿然採取軍事行動。

#### （三）建軍構想

建軍規劃目標，以提升國軍聯合作戰整體戰力為核心，置重點於「基本戰力」、「『創新/不對稱』戰力」、「戰力保存」、「災害防救」等項目之整建。

##### 1. 基本戰力

建立三軍聯合作戰基本戰力，提升聯合作戰效能嚇阻敵進犯意圖。

##### 2. 「創新/不對稱」戰力

整建「創新/不對稱」戰力，平時隱而不顯，戰時發揮作戰效益，攻擊敵弱點要害，藉以阻滯破壞或癱瘓敵作戰節奏與能力，創造局部優勢，進而發揮三軍最大戰力，達





圖七 執行任務區評估各層級項目-從戰略到作戰任務

資料來源：整理自，[https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5\\_CSARDeficiencies/sld004.htm](https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5_CSARDeficiencies/sld004.htm)。



圖八 國家軍事戰略目標

資料來源：[https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5\\_CSARDeficiencies/sld007.htm](https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5_CSARDeficiencies/sld007.htm)，依國軍任務，作者修改自製。



圖九 戰區目標

資料來源：[https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5\\_CSARDeficiencies/sld008.htm](https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5_CSARDeficiencies/sld008.htm)，依國軍任務，作者修改自製。



圖十 作戰目標

資料來源：[https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5\\_CSARDeficiencies/sld009.htm](https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5_CSARDeficiencies/sld009.htm)，依國軍任務，作者修改自製。

成以小搏大、以弱擊強之目的。

### 3. 戰力保存

重要軍事基礎設施及武器系統，採隱匿、機動方式，並加強防護、偽裝欺敵與誘標等保存戰力建置，預防與降低敵人第一擊的損傷，提升戰場存活率，發揮持續戰力。

## 五、戰略至任務發展流程

茲參考美空軍所用「任務區評估」流程圖為例說明(如圖七)。從「國家戰略」向下指導，接續為「國家軍事戰略」、「戰區／戰役目標」、「作戰目標」、「作戰任務要項」及「功能」。左邊是定義需求，由上而下指導明確戰略方向；右邊為使用者需求，由下而上以符合指導者需求。

(一) 國家軍事戰略目標：「防衛固守、有效嚇阻」(如圖八)

(二) 戰區／戰役目標(如圖九)

要達成國家軍事目標，所需完成戰區目標有許多。以制海作戰為例，戰區目標列舉兩項，分別為：

C0-2：阻敵進犯。

C0-3：反制封鎖。

這是一個聯合作戰的行動，要達成這個目標，繼續向下發展作戰目標。

(三) 作戰目標(如圖十)

00-3：阻殲敵兩棲進犯船團。

00-7：維護航運暢通。

這兩項是支撐前述的戰區目標，就海軍的角色而言，要阻敵進犯，需執行阻殲敵兩棲進犯船團；要執行反制封鎖，需要維護航運暢通。

(四) 作戰任務要項(如圖十一)

0T-15：阻殲敵進犯海上兵力。

0T-20：確保我護航船團安全。

其中進犯海上兵力包含水面、水下及空中兵力，因應不同進犯兵力，有不同的阻殲任務兵力；而確保我護航船團安全，是同時要空岸配合，運用水面、水下兵力，共同執行，要確保並支持作戰目標達成，其中就形成許多作戰任務要項，如何達成，我們所需兵力裝備是否可滿足。

(五) 功能：對於每一個任務要項，又區分下列功能(如圖十二)

N1：目標偵蒐。

N2：目標識別。

N3：載台籌獲。

N4：武器籌獲。

N5：兵力編組。

N6：指揮管制。

這些功能都是執行任務要項，所應具備的功能，如果不具備，就需要籌購建置，已經有的武器裝備，其能力是否能滿足這些功能，以支持任務要項達成。這就是一個從國家軍事目標的流程發展，來檢視兵力編組、武器、裝備，是否支撐目標及任務的達成。近年國軍推行的聯戰任務行動要項，它是很重要的一環，其目的就是將兵力與任務結合，藉演習驗證其能力，而不僅只是紙上作業的演練。

## 六、戰略與任務關係

以上係將「戰略」的抽象概念，轉化為具體「任務」行動。其可獲得下列的優點：

(一) 利於戰略、戰術各階層之瞭解、溝通其作為，以支持國家安全的需要；並可藉



圖十一 作戰任務要項

資料來源：[https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5\\_CSARDeficiencies/sld010.htm](https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5_CSARDeficiencies/sld010.htm)，依國軍任務，作者修改自製。



圖十二 功能

資料來源：[https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5\\_CSARDeficiencies/sld011.htm](https://fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/5_CSARDeficiencies/sld011.htm)，依國軍任務，作者修改自製。

由提供一個從高層國家目標與軍事作戰系統能力之間明晰的稽核途徑，亦即說明清楚與瞭解每一作戰任務執行之目的為何，進而分析相關資源分配與運用的正當性。

(二)此架構可提供軍事戰略各階層及各軍種不同群體「作戰構想」擬訂的共同思維架構，以使這些群體採一致的「共同行動」，進而瞭解本身的任務及角色。

(三)提供評估完成作戰任務，達成作戰目標和贏得戰役替代方案，並擇優的架構。

(四)運用此思維架構可以明瞭在執行任務的系統及功能，並透過各層級結構逐一連結到國家安全目標。

(五)此思維架構可做為作戰導向的基礎，以定義出新的作戰構想，並做為各軍種建軍、備戰之依據。

以上這些優點，就戰略制定階層而言，可以設計出符合戰略目標的政策，以為各級任務執行之依據；就次級任務執行階層而言，在進行任務分析時，可以合理推論上級的企圖，據以設定本身的任務，如此即可上下相承，達成一致的目標。國軍刻正提倡聯合作戰，更應重視此「從戰略到任務」的思維架構。

## 伍、結語

國軍面對未來威脅與挑戰，針對國力與財力狀況，進行有限資源的戰爭準備，應精進戰略規劃作為，考量「從戰略到聯戰任務」之戰略、戰術或技術等層級的目標需求，建立各層級的準則，以統一戰略、戰術觀念，明訂戰略、任務與需求之間的關係，從戰

略階層的戰略目標，以戰略規劃流程和邏輯分析支撐戰略的需求考量，對所應執行之任務及兵力需求進行全面探討，達成成本與效益的最佳化，發揮軍事戰略規劃功能，使國軍建軍備戰工作，更加節約有效，並能滿足臺澎防衛作戰需求。

### <參考資料>

一、《中華民國104年國防報告書》(臺北：國防部發行，民國104年10月)。

二、劉德龍，〈從戰略到聯合作戰任務全般思維架構之探討〉，《陸軍學術雙月刊》，第503期，民國98年2月。

三、成雲鵬，〈從我國國防二法檢視軍事戰略規劃〉，<http://blog.xuite.net/ndu4778.s8888/twblog/138557961-%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%88%B0%E7%95%A5%E9%87%8B%E7%BE%A9%EF%BC%88%E5%85%AD%EF%BC%89%E5%BE%9E%E6%88%91%E5%9C%8B%E5%9C%8B%E9%98%B2%E4%BA%8C%E6%B3%95%E6%AA%A2%E8%A6%96%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E6%88%B0%E7%95%A5%E8%A6%8F%E5%8A%83>。



### 作者簡介：

王立申先生，退役海軍上將，海軍官校58年班，美愛荷華大學工業管理工程碩士，美戰院函授86年班，曾任國防部副參謀總長、海軍司令及總統府戰略顧問等。

聶正忠上校，海軍官校79年班，國防大學戰爭學院99年班，英國皇家聯合三軍研究院訪問研究員，現服務於國防大學戰爭學院。