

四
五
六
七
八
九
十
十一
十二
十三
十四
十五
十六
十七
十八
十九
二十
二十一
二十二
二十三
二十四
二十五
二十六
二十七
二十八
二十九
三十
三十一
三十二
三十三
三十四
三十五
三十六
三十七
三十八
三十九
四十
四十一
四十二
四十三
四十四
四十五
四十六
四十七
四十八
四十九
五十
五十一
五十二
五十三
五十四
五十五
五十六
五十七
五十八
五十九
六十
六十一
六十二
六十三
六十四
六十五
六十六
六十七
六十八
六十九
七十
七十一
七十二
七十三
七十四
七十五
七十六
七十七
七十八
七十九
八十
八十一
八十二
八十三
八十四
八十五
八十六
八十七
八十八
八十九
九十
九十一
九十二
九十三
九十四
九十五
九十六
九十七
九十八
九十九
一百

軍事譯粹

第九卷 第八期



論 防 國

略 戰 與 策 政

DEFENCE

Policy and Strategy

By

E. J. Kingston-McCloughry

譯 鍾 先 鈕

(一)

前言

這是今天所必須認情的事實，所謂「國防」(Defence)這個名詞的含意，不僅比之三十年前，甚至於比之十年前，都是已經遠較擴大了。國防與戰略，已經突破了僅只官方或專家的爭論範圍，而成為許多有思想的人們所關心和辯論的對象。正好像在與工業革命以俱來的嚴重危機時代中，經濟開始變成了一個為衆人所關心的對象是一樣的。因為經濟已經是一個太嚴重的問題，不能單獨的交給銀行家去處理，所以同樣的，戰爭也已經是一個嚴重的問題，不能單獨的交給將軍們去處理。

但是若假定這種情形是僅由核子兵器的出現才引起的，那却又是一種錯誤，因為在今天的世界上，正在發生作用的並不僅只一種革命而已。誠然的，分裂和程序和程序所產生的巨大毀滅能力，使我們對於用戰爭當作政策工具的觀念方面，進入了一個新的境界。事實上，我們今後也許要在一種巨強僵持的永恒情況中討生活，這也的確是任何人都很難於消化的一種革命性觀念。同樣的，所謂純粹「國家安全」的觀念也是已經死亡了。此外，各種不同的技術革命，紛至沓來，對於戰略思想也已經不斷的產生影響作用，其結果如何是在何人都無法逆料的。最後，東西間的緊張情況已經使一千四百萬人在北半球過着枕戈待旦的生活——比加拿大人口總數還要多。同時，專以英國的國防成本而言，每一個人（男女老幼包括在內）每年要負擔三十鎊之多。

過去人們都願意把國防政策的問題留交給專家們去處理，現在却被迫不能自己注意這些問題。這種發展的結果遂又有產生一連串的非黑即白的辯論與方案的趨勢。「片面核子裁軍」、「巨型報復」、「機動」、「戰術性核子兵器」、「擺脫」、「聯合國警察兵力」——到處都可以聽到這一類的「口號」。每逢有新的政策問題交付公衆辯論時，就一定能够發現這種趨勢。

這本書的最大成就就是它力求避免採取任何容易解決方案的誘惑，和想用萬應靈丹的途徑來考慮安全問題的態度。本書作者在這裡很吃力的解釋各種複雜問題，這些都是與國防政策的演進，以及計劃，控制與決定從一個軍種性的階段升到國家性和國際性的階段時所必然要發生關係的。他本人對於國家計劃具有豐富的經驗，並深切了解這種計劃作為中所要求的遠見和調和精神。

在全書中有一個最重要的線索貫穿其間，那就是他特別強調政治領袖在國防政策的演進和戰略決定的作成中，所具有的日益增加的重要地位。他認為時至今日，已經不再有一種所謂純粹軍事性決定的存在了。這更是非常適合時代要求的一種思想。因為政治家就是我們公民本身的延伸，而就某種意義上來說，陸軍元帥或海軍艦長却不是的，所以凡是想要了解並儘可能的控制我們今天所生活的困難環境的人，對於這一本書都是應該必讀的。

英國戰略研究學會會長

布 強 (Alastair Buchan)

原序

在所有人類的努力和活動中，其最諷刺的一方面即莫過於它在表面上，似乎是可以綜合成爲一種少數精確詞句所形成的「通則」(Generalisations)。一方面好像是真理可以因此而顯明出來，但另一方面却還是充滿了頑固和難以克服的困難。在追求真理的途徑上，這種矛盾實爲一切障礙物中的最可怕者。除非它們是極端謹慎和正真思想的成果，否則那些通則就經常會被證明出來是錯誤的。但是它們却具有一個概括性，使它們在表面上很像就是真理的本身。

這種思想遇事都推廣成爲通則的趨勢，其所具有的缺點，在國防政策與國家戰略的研究中，是至爲明顯的。所以我們被迫必須在國家戰略與軍種戰略的細節和特例中，去爲我們國防問題尋求解決。不過我又必須立即指明出來，除非我們對於同盟的和國家的資源與義務，能有明確的了解，否則我們也就不可能希望發展成功可以信賴的國家及軍種戰略。我必須作此項聲明，否則上述的思想即似乎不無開倒車之嫌了。

對於在外交及戰爭中將會發生的一切事情，存着任何先入爲主的觀念，那實在是一種錯誤。我們可以對於某些可能性作準備，但卻僅此而已，更無其他的辦法。自從一九三九年以來，戰爭的可能性是已經有了巨大的改變，現有的戰略已經發現今天的戰爭觀念，是一種難以馴服的煩惱。這種適應工作中的主要困難之一，是存在於下述的事實中。我們的軍種爲一種國家制度。因爲是一種制度，所以其國家「呼聲」是以它們的教條爲基礎。所以這是很自然的，它們對於有關戰爭本質和戰略的先入爲主思想，也就變成了一個培養繁殖的園地。陸軍、海軍和空軍爲一種時代的產物，而戰爭本身却是一種社會現象。戰爭的確爲人類生活中的一種永恒現象，但它却又從來不是靜止不變的。

從根本上說起，軍種間的差異是在於它們所應該完成的任務方面，而不是在於它們所可能使用的各種不

同兵器方面。軍種的典型是在不斷的改變中，在平時對於每一個軍種的任務就必須加以確定，這是非常重要的，因為科學與技術的進步，組織與訓練，在平時對於這些兵力對其理想中的任務所具有的適應性，是可以發生一種廣泛的效力。假使戰爭證明出來此種任務是錯誤了，則我們將會發現自己所有的是一種錯誤的兵力，這在過去是常有的事情。在過去我們還有時間來補救這種情況，但在將來却不會再有時間了。爲了避免這種缺乏準備的現象，其第一步應該是要建立一個較密切的軍種間組織。

英美兩國的現行政策都還是保留着陸海空三個軍種的區分。這是有良好理由的，其中最主要者爲歷史的價值，光榮的傳統，團結精神等，這些都是不應低估的因素。此外，在每一個軍種的領域中，也都需要專門的訓練。儘管如此，現在比之過去任何時代中，戰爭都更變成了一種國家性的問題。它是所有三個軍種都應該共同關心的問題，並要求一個單純的國家戰略，那又是必須根據同盟戰略的關係來加以擬定。

今天若僅只協調三個軍種的獨立戰略與國內防禦的關係，那還是不足以形成一種適當的國防政策和國家戰略。我們應該首先形成我們的國防政策與國家戰略，然後再把基本國防要求當作一個完整的問題來看待，並以其爲我國軍事力量的基礎。於是再把這個戰略中的適當部份，和執行這些部份所必需的兵力，分別分配給海陸空三軍與國內防禦。在過去，幾乎是殊少例外的，所謂國家軍事戰略的形成就只不過是在海陸空三軍戰略之間，尋找一個最高公分母而已。很明白的，在研究近代國防問題時，是決不可以用任何種類的軍種主觀戰略來當作起點。一個以完整國防政策爲基礎的超軍種及國家戰略實爲首要的條件。

所以本書的一切分析，都是必須以從國家觀點來看的現有軍事問題的典型來當作基礎。可是進一步說，國家政策與戰略的一切研究，又必須在同盟義務與同盟政策及戰略的結構之內來加以思考。除了在非常特殊的環境中，今天的國家政策與戰略，是決不能與較大的同盟聯合問題保持着孤立的關係。

反而言之，一個國家戰略的構想愈堅定，則它對於同盟政策戰略的統一合作，也就貢獻愈大。因爲國家存在的本身就是與同盟觀念結合在一起的。

在過去的時代中，英國每一個戰團軍種都是自成一個獨立完整單位的，在美國亦然。無論在平時或戰時，它們都可以不理會其他軍種的觀念，而去獨立的構成其自己的戰略。此外，即令在一個大規模的戰爭中，英國的各軍種也都不能假定它們可以從同盟國方面獲得任何的援助，其規模是足以與現在所可能獲得者相比擬。所以當擬定國家政策，國防政策，和國家戰略時，都必須充份的考慮到同盟國間的合作與互賴。姑不說別的，英國的財政經濟情況也不容許它採取其他的途徑。

很可能的，這本書中的某些意見不久即可能會落伍了。不過真正令人感到困擾的，還是這些軍種本身，就適當的戰略觀念而言，更是遠較落伍。在下一大戰爭中，可能會看到它們對於不曾預料到的政治，甚或軍事環境，掙扎着使它們自己能够適應。它們也許能够了解一切兵器的機構，可是對於這些兵器使用的後果，却可能一無所知，更可能是漠不關心。

除了同盟聯合戰略以外，地理、資源、地形、可達性(Accessibility)和正在變化中的環境，對於國家聯合戰略，也都具有一種巨大的影響。這對於英國而言是尤其如此，因為近代兵器已經使英吉利海峽過去所能供給的安全保障大形減低了。今天就核子與空中攻擊而言，這個不列顛國協的核心，在世界各國中可能要算是一個最易毀和有價值的目標。誠然的，自從蘇俄已經有了ICBM之後，美國人就可以很有理由的宣稱着說，現在最有價值和具有決定性的目標是已經位置在北美洲之內了。話雖如此，不過假使在現有的階段中若有任何核子戰爭爆發，則英國却仍然是會列在第一批受到攻擊的國家名單之內。在這樣的情況中，目前攻守双方的技術平衡即足以使英國受到送命的損毀。

這本書的目的並非想要擬定戰略，因為這種機構是早已存在着。其目的是想確定某些觀念，以來當作擬定國家戰略時的基礎，並且研究某些特殊因素的主觀重要性，是否有估計過高或過低的危險。

國防常被形容為一種機器，但是若說它為一種有機體，則似乎是更為確切。有機體的特點也就是其各部份應互相依賴。它是在不斷的成長中，而只有當其各部份在利益、觀念或教條方面能够有更密切的整合，

然後才能發揮效力。不過所應避免的，却是不要把這種表面誤認爲現實。重要的不是這種有機體的成長，而是戰略觀念的成長。若是戰略觀念未能有合於健康的發育，而只是拚命的增重國防執行機關的任務和機構，那才是犯了一種送命的錯誤。

政府各部門政策之間的關係也有了解之必要，尤其是國防政策與戰略與其他軍事問題之間的關係。的確的，外交和國內政策與國家義務的整合，以及戰略與軍事權力形狀大小的配合，和國家資源的有關分配，都是必須當作一個完整問題來解決。一切的因素都應加以公正的考慮，並不應帶有任何軍種的偏見或政黨的主觀。每個因素均應根據其與其他因素和全體的關係以來決定其個別的真正價值。同時，又應該記着每個因素的價值也是經常有改變的可能性。

所以，近代戰爭與近代戰略之間的相互關係是值得加以精密的研究。必須徹底了解其間的相對影響，以及其對於各種不同侵略形式的影響。任何國家都不應企圖以落伍的兵器來應付近代化的威脅。我們也不可能希望用屬於過去時代，甚或過去十年的觀念或教條，以來克服近代化的戰略難題。

最後我應對批評，鼓勵，和幫助我完成此書的人們深表感謝之意。

金斯頓·參考

第一章 國防中的政策與戰略

引言

戰略與其他的軍事問題，是從來不能孤立於國防政策 (Defence policy) 之外而來進行研究的。戰略固然總應該是國防政策的僕人，但在今天戰略與國防政策却必須要當作一個整體來加以研究。國防政策主要的是一種政治性的事務，而戰略主要的是一種軍事性的事務，但它們却構成一個問題的兩面。這個問題的本身即為國防。時至今日，它們在形成和實際應用時，是更應作空前所未有的密切配合。

現有情況的最大矛盾，就是儘管核子兵器有了巨大的發展，或者正是因為此種發展，現有戰略遂有使用國防政策發生混亂的趨勢。我們時阻戰略的含意，就有關總體戰的方面而言，已經對於我們努力的大部份產生了中和作用，所以也就使我們在許多場合中喪失了主動。最重要的就是應確使政策對於戰略供給生命和不斷的新指導，並力求避免戰略本身有使我們國防及外交政策變得萎縮無能的危險。

政治家必須要了解近代化戰略對國防及外交政策的影響。尤其是，我們絕對不應容許我們自己面臨着兩種特別不具有吸引力的可能性：(一) 總體戰爭，結果使我們的文明同歸於盡，(二) 總體和平，而以全面投降為成本。政策與戰略就應設法應付在總體戰爭與總體和平之間各種不同階段中的一切軍事問題。這可能為平時國防計劃作為中的最重要部份。

「政策」(Policy) 這個名詞已經變成了一個無所不做的「下女」了，所以它的意義也就有了各種不同的解釋。在某些方面，政策與戰略已經被認為是可以互換的，或是做當作同義詞來誤用着。英國第一任空軍參謀總長，黎恰德勳爵 (Lord Trenchard) 曾經說過，有許多參謀軍官很歡喜使用「政策」這個名詞，而他們

實際上所想到的意義却是其他的東西，例如成本、努力、時間、人員或金錢等。就這一個領域中來說，我們又必須避免將「國家政策」(National policy)與國防政策(Defence Policy)混為一談，因為它們是在兩個完全不同的階段中構想而成的。國家政策是一個三角錐體的頂點，而經濟政策，外交政策，和國防政策則為其底面，它們之間又彼此互相發生影響作用，而使政策變得很難於有確定的分界。更進一步說，戰略又影響上述三種政策，同時也受到它們的影響。

自從第二次大戰和俄共權力巨大增加之後，和平與戰爭問題的本質也就已經發生了根本上的變化。今天在和平與戰爭之間，已經不再有顯明分界線的存在。不過其間却夾着一個「朦朧」(Foggy)的地區。事實上，我們的最重要國防問題也就正是位置在這個「朦朧」地區之內的——這就是所謂冷戰，甚至於還連同局部戰爭的延伸也在內。在冷戰的觀念中又還可以有很多層的分段，從僅僅是宣傳活動起，逐漸升高為政治及經濟滲透，積極的顛覆，警察行動，甚至於軍事行動為止。

當然的，外交仍繼續擔負着重要的任務。對於發生在和平與戰爭邊界地區中的一切問題，政治家和戰略家均應力求供給外交性的解決。為了控制這些問題，早已發明了許多不同的國際性方法：就本質而言，聯合國，北大西洋公約組織，東南亞組織，和中部分約組織等的許多活動都是為了企圖解決冷戰問題而設計的。各國元首和外長之間，也有許多臨時性的集會，其目的也是一樣的。這些會議又常常是在宣傳的熱烈氣氛中來舉行的。這些國際機構（不一定僅限於嚴格的外交途徑）是應有充份發展之必要。

財政政策與外交政策是與國防政策關係最為密切的，所以對於它的影響也就最為巨大。尤其是財政政策直接影響國防政策，於是又進一步影響國家戰略，因為它決定我們軍事義務的支出水準。所以它的影響也就超過了軍事力量的成本之外。

同樣的，外交政策（包括我們的國家願望與野心都在內）也是與國防政策具有密切的關係。它們彼此之間都是不可以孤立的來加以考慮。

外交政策與國防政策

在近代的時代中，有兩大類的外交政策，所以其與國防政策的結合也有兩種不同的形式。第一類顯然是龐然大物，但卻並不一定是首要的。那就是三強之間的政治分界，它又形成了國際緊張局勢，思想衝突，和敵友的大致分類。蘇俄與附庸國家站在一方面，美國和英國以及其同盟合作國家站在另一方面，這兩大集團之間是的確有一個顯明界線之存在。附庸國家的意義就是表示那個國家為一個大國的奴隸，而同盟國家的意義就是表示一個自由國家願意支持一個大國。這種主要分界的發展對於世界和平已經構成一種嚴重的威脅；就這一方面言，外交政策與國防政策之間的關係是受到核子兵器與彈道性飛彈的支配。

第二類的外交政策範圍是包括着次要或小型國家之間的許多紛擾，它們實際上是位置在巨強本身的地理領域之外的。這些紛擾中心對於冷戰、局部戰，有時甚至於還有有限戰的壓力，是比較具有高度的易毀性。世界輿論，世界局勢，世界繁榮，國際貿易與商業，對世界和平的威脅程度，都是在環繞着這個第二類的軌道上運行中。跟着環境的變化，主動與優勢經常在甲乙雙方之間移動着。一方面，環境受到偶然，無計劃的因素與事象的影響，另一方面，又受到事先由蘇俄或西方所計劃的事件的影響。

對於同盟國、友邦、中立國和敵國，都有同樣有其外交政策與外交關係的存在，這常這就是由「外交」(Diplomacy)來執行。所謂外交者，是一種有許多構成因素的藝術。其中包括着有財政權力與勢力，政治權力與勢力，貿易權力，對外援助，科學與技術能力，傳統與民族性，文化與可靠性，領導與判斷，再加善意、惡意、恫嚇、誘惑等因素——但卻又都要以軍事權力與軍事潛力為其後盾。外交就本質而言是一種政治工具，雖然是一種定義複雜的東西，但通常我們對於它的了解是認為在執行時不需宣傳，而只是停留在不太公開的談判階段中。

傳統的說法是，當外交失敗或不能達到一個侵略國家的目標時，則以後就要用「戰爭」來對於外交事務

作激烈的執行，儘管外交仍然多少還有某種程度的延續不斷。無論就目的與方法而言，外交主要的都是外交部的職務，而且通常在平時，其在英國的影響往往支配了國防部。

在戰爭中，外交部的外交工作與國防部的軍事工作變得密切交織在一起。從本質與機構上來說，其意義也就是這個國家的最高當局、首相，所比較關心的為短期的戰爭問題，而非較長期的外交問題。在過去，外交事務的政治方面，在目標與方法上，都常常會變成軍事方面的附庸品。而且不僅在戒嚴法的條件之下是如此的，甚至於在平時法的條件之下也一樣。例如，在第一和第二兩次世界大戰期中，文人與軍人之間常有衝突發生，這些爭端的解決就要看當朝首相的個性強弱來決定。在英國過去許多世紀的歷史上，這樣的衝突也經常出現。不過在這個核子兵器與彈道性飛彈的時代中，政治考慮臣屬於軍事因素的機會就應該變得少得多了。

經濟與國防政策

一個國家的經濟狀況對於其軍事力量的大小和形態，經常總是一個控制因素。通常在平時，英國的國防預算總是被削減到了最低限度，所以其軍事力量總是備受限制，事實上，在人力、兵器及裝備上也總是感到不充足。在危機的時代中，國防預算通常都是有所增加，以求改善此種地位，但却也非必然的。國防預算的實際增減程度是要根據許多因素而變化的。其中最重要者為在朝黨的政策，國家的實際經濟狀況，人民對政府的政治壓力，對繁榮和安全的威脅性質，假想侵略者的性質和過去紀錄。

這許多複雜因素的效力，以及它們在國防預算案的編製上所具有的相對重要性，都是很難於估計的。概括言之，在過去的時代中，英國的島國形勢與戰爭的性質通常總是能够使它得免於失敗，甚至於在戰爭已經開始之後，也還來得及補救其對於戰爭準備的缺點。但儘管如此，因為這種準備的缺乏，這個國家却也時常被迫對於這種過失付出了極高的代價。往往損失了其人力中的精華，和許多的財富，並且經過了許多次的失

敗，然後才能夠開始轉敗為勝。

雖然財政對於軍事力量的大小形狀的決定，仍然還是具有支配作用，但是整個國防的觀念却早已起了變化，因為總體戰若一旦爆發，其最初與最後的回合却都是要靠平時存在的兵力與兵器來決定。假使這些平時兵力是不適當的，則不可能再像過去一樣，等到戰爭已經開始之後，才來趕緊動員國家潛力以求改善原有的劣勢。

這個新因素是的確已經使經濟與國防之間的全部關係變得比過去任何時代中都更困難和更緊要了。國防預算的編製程序似乎可以簡述如下：

(一)三軍與民防的支出總數，首先由三軍部長與財政部長共同磋商，並決定一個大家都同意的數字。然後再由財政部長提請內閣通過。假使負責實的部長不能使財政部長同意接受他們的要求，於是這個爭執也就應由內閣會議來加以裁決。

(二)國防預算的計劃與分段都是幾年為標準，而不是僅以一個會計年度為限。因為近代兵器計劃的完成，改變和調整都是需要相當長久的時間和相當巨大的消耗。

因為在目前這個時代中，只要一有弱點，以後即無法矯正，所以下述的各項考慮也就特別的具有價值：

(一)軍事力量中的人力必須有限制，儘管這樣可能會使用在兵器及其他戰爭工具上的支出增大。

(二)過去的老辦法是每個軍種都想為它自己爭取最大限度的預算，現在却必須要改換一種新辦法，即國防政策與戰略之間必須有最大限度的整合。對於國防問題採取一種軍種偏見的觀點，那是已經無法再容忍的了。

(三)對於所應應付的各種不同的戰爭類別，其國防要求之間應有最好的平衡。

四英國的軍事力量與不列顛國協海外諸國的軍事力量，其間也必須要保持着一種適當的平衡。

五英國及國協的兵力又應與其他同盟國，尤其是美國的兵力，保持着最適當的平衡關係。這也是一個最

重要的考慮。兵器與裝備的標準化似乎也是必要的。不過若接受標準化，其意義也就是等於接受美國的標準與美國的生產方法。只要英國仍繼續有能力和自由以達到其自己的生產要求，則這種辦法的本身也並不一定就是一件壞事。此外，標準化也應包括所有全套的兵器與裝備都在內，直到核子兵器爲止。

所以總結言之，國防政策與戰略，以及軍事力量 and 民防力量之大小形狀，都是受到國家財政經濟的控制，並也與之配合。不過同時又應記着，國防的觀念與國家經濟的狀況又都是在經常改變之中，所以它們之間的關係也是應該經常加以調整的。

很顯明的，財政部長與國防部長對於預算的問題都不應企圖使用絕對的權力。若是前者在財政方面突然的作激烈和不分階段的裁減，則可以使軍事效率蒙受巨大而不必要的浪費與損失。反之，若是後者要求過度，則也會使國家的經濟蒙受浪費與減弱，於是最後又會使軍事權力也受到損失。

今天最困難國防問題中的一個，即爲如何在新的科學技術發展中的較長期財政及軍事方面之間，獲得一個適當的平衡。換言之，即對於兵器與裝備的發展，作一種努力重點的選擇，這也許即足以決定在幾年之後的勝負誰屬。因爲下述兩個難題是很難加以研判的，所以這種平衡也就更難於獲得：

- (一) 在未來的時代中，戰爭問題將有何種變化？
- (二) 各同盟國對於戰爭及防禦問題將有何種貢獻？

英國國防政策與戰略的形成

在上文中，我們已經把外交和經濟對於國防政策的影響，大概的說明過了。現在我們就應考慮到下述兩點：(一) 國防計劃人員所應該關心的基本因素，(二) 英國國家軍事力量所應該擔負的各種戰略任務。當然的，計劃人員的工作起點不僅爲原則，而更有實際正確的資料。對於外國目標的研判分而言之，又可以歸納成爲政治、經濟和國防等情報典型。這種情報的問題即爲下面某一章的主題。

國防政策是以下述四套國際性考慮為起點——國家的，同盟的，中立的，和敵國的。這些全盤的考慮又分別含有下述的各項因素：

(一)國家方面——領導，國家的政治、經濟和精神力量，再加上地理、技術和其他的環境因素。

(二)同盟國方面——領導的性質和力量，經濟與技術力量，地理及其他環境，同盟國與個想同盟國的共同利益與互信。

(三)中立國方面——領導的性質與力量，瘋狂的民族主義、經濟弱點、原料的資源，等等，以及共同利害的限度，和對於西方或蘇俄兩種生活方式的信心。

(四)敵國與假想敵——領導的性質與力量，它們的思想教條，它們的精神、經濟和技術力量，地理與其他環境，它們的軍事實力與宣傳技巧。

今天英國的國防政策是在其經濟能力限度之內，根據五個主要的戰略方面來加以擬定的，不過其優先次序却可能時常有所變化。

第一方面，國防政策的設計應能對總體性核子戰爭供給嚇阻作用。這種戰爭可能為故意侵略行為的後果，也可能是由於某種失算或相當次要的行動所引起。在這一方面，工具即為使用轟炸機及彈道性飛彈，對於敵方的國內戰線加以巨型毀滅性的攻擊威脅。

第二方面，所關心的就是假使嚇阻失敗了之後的總體戰問題。在這一方面的工具就是核子兵器的儲積與其投擲工具。

第三方面，所應關心的即為有限戰爭的應付。戰略不僅應能嚇阻一個巨強作此種戰爭，而且一旦此種戰爭爆發了，又更應能控制該國不擴大戰爭。在這種分類之下，我們應把對於主要對方國內戰線的大規模攻擊除外。在一個有限戰爭中，一般的工具將是傳統性陸軍兵力，但可能也會用戰術性核子兵器來加以支援（由任何一個軍種或所有各軍種來加以使用）。同時也可能會有一種有限的海洋戰爭，那也可能會是非常嚴重

的，其主要的工具將為海軍及空軍。此外也可能還會有有限的空中戰爭，其工具以空軍為主，而以海陸軍為輔。

第四方面，所應關心者為局部性戰爭，它們可能在我們的外圍據點上，或利害攸關的海外地區中發生。小國之間的戰爭或大國與小國之間的戰爭，都應包括在這一個分類之中。在這裡的工具也是以陸軍兵力為主，而以海空軍來供給必要的支援。

第五方面也是戰略中的最重要的一方面，那就是要具有對冷戰作適當應付的能力。這一方面的工具為政治、心理、和經濟壓力，並依照情況的變化，而以警察行動甚或軍事力量來作為支援。在這個分類中，政治指導是至高無上的，而軍事指導和行動就必須依照情況來與之配合。

固然國家戰略一定是很複雜的，可是在所有各國的國家戰略中，英國的也許又要算是最複雜的一個，因為它又同時負有全球性責任之故。它不僅是要對於聯合國王國供給防禦，而且同時還是對於其一切的海外利益（被視為一個整體）的防禦有所貢獻，此外其政策與戰略又必須與各自治領的戰略相配合，後者又各有其自主權。很明顯的，不列顛戰略的性質與力量，將會跟着國協中各個國家之間的協調與同意的程度而有所變化。它們之間有時可以獲得自動和心悅誠服的協議，但有時也可能會發生嚴重的差異，甚或公開的不同意。所以在英國戰略中是必須要作必要的調整，因為無論如何，假使英國人忽視了其國協國家的安全，則也就決難希望合作的。必須使每一個小國或單位感覺到其戰略利益在不列顛國協的防禦典型中，是已經獲得了合理的保存。一個戰略若對於遠東問題不曾作適當的考慮，則就澳洲的安全而言，即將喪失了大部份的力量，於是不久就會發現那個自治領將要從其他方面去尋求軍事援助了。事實上，在一九四一年即曾發生過這種情事，而最近的美澳紐公約更是一個例證。

英國人所能擁有的任何核子儲積量，註定了一定比不上美國人的。同樣的，任何英國的戰略轟炸機和彈道性飛彈兵力也是決不足以與美國的相比擬。因為空中打擊兵力的大小，是應該根據其與同盟國打擊兵

力大小的關係來加以決定，所以政治考慮也像軍事考慮一樣的被包括在內。也許純粹軍事因素所要求的兵力是很小的，但爲了適當政治性的考慮，却必須加以擴充。在國家或聯合戰略的擬定中，有關空軍戰略的考慮（即以巨型毀滅兵器的儲積量與其投擲工具爲範圍）是應以實而不以量爲其基礎。其目的就是應對於同盟的努力作最好的貢獻。其最優秀的科學人才應加以征召，用來從事於各種新兵器的研究發展。我們決不應假定會有那樣一天，不列顛國協將在沒有美國的強力協助的情況中，而獨力的去打一個總體戰爭。聯合防禦戰略的空中方面應重視聯合王國與其重要海外地區的空中防禦，以及對於其海陸軍的空中支援。

同樣的，海洋兵力與陸上兵力的大小和形態，也應根據它們在全面同盟防禦政策中所擔負的任務，以及由其所產生的國防政策和國家戰略來加以決定。此外也必須記着在各種不同階層的防禦政策與其有關的戰略，又都是在不斷的發展和變化之中。

海洋政策的責任可以有兩種不同的劃分。一方面可以採取一種地理性的劃分：美國負責太平洋，英國則負責我們本島的周圍水域與海上通路。另一方面，美英兩國的責任劃分也可以用海洋戰爭中的各種不同任務問題來當作基礎。

就同盟體上政策及其所產生的國家政策與戰略而言，任何有關部隊數量的國家責任劃分，最可能的都是應該根據各國的人力關係來加以決定。不過即令在這一方面，美國與英國之間也應根據其能力（例如飛彈與空運工具的供給）以來作成某種雙方同意的責任劃分。

這些因素一部份爲政治性的，一部份爲軍事性的，而英國的「國防白皮書」(Defence White Paper)就是以這些因素爲背景而草擬的。這個草案的結果也就形成了英國國防政策和國家戰略的基礎。

年度白皮書

每一年的國防白皮書中，對於有關各種不同分類的戰爭，所應有的國家優先次序，都會加以評判，並估計其成本與軍事性的後果。這個文件只是政府意圖的一種宣佈，而並非戰略的詳細分析。經過了內閣批准之後，就由國防部長將白皮書提交國會審議。國會對於它可以批准、修改、或拒絕。

上文中已經說過，足以影響實際戰爭分類優先次序的因素是經過在改變中，所以這也就是說這些要求是年年都在改變之中。對於這些問題的經常研究，帝國防禦大學 (Imperial Defence College) 是擔負着一種