

中華戰略叢書



國家戰略的理論 與實踐

增訂二版

鄧 定 秩 著



中華戰略學會

版權所有
翻印必究

國家戰略的理論與實踐

增訂二版

發行者：王文燮

著作者：鄧定秩

出版者：中華戰略學會

台北市杭州南路一段23號11樓

電話：(02) 23416614

傳真：(02) 23215419

總經銷：黎明文化事業股份有限公司

台北市重慶南路一段49號3樓

電話：(02) 23310537

書店經銷：聯合發行股份有限公司

新北市新店區寶橋路235巷6弄6號2樓

電話：(02) 29178022

印刷者：協聯印書館有限公司

台北市貴陽街二段232巷8號

電話：(02) 23319172

傳真：(02) 29923815

行政院新聞局局版北市業字第155號

中華民國一〇〇年三月增訂二版

定價：每冊新台幣460元

陳 序

本學會自成立以來，即以戰略學術研究為宗旨。國家戰略為「國之大計」，攸關國家興衰與人民禍福，坊間論著不多。本會國防研究召集人鄧將軍定秩兄鑽研戰略多年，所著《國家戰略的理論與實踐》，從中外歷史演進，依現代戰略思潮，精進國家戰略理論，結構嚴密，識見高遠，對國家戰略研究發展，極具貢獻。

我國國家戰略體系，由國家利益、國家目標、國家情勢判斷、國家戰略構想、國家安全諸政策、至國家戰略諸計畫（分為政治、經濟、心理、軍事），已行之多年。美國於1986年，將國家安全戰略、國防戰略、軍事戰略列為政府法定文件；1980年代，世界環境與發展委員會（WCED），提出可持續發展模式；現科技已成為國家競爭優勢的指標，加以軍事事務革命（RMAS），無不對戰略理論產生衝擊與挑戰。本書將國家戰略涵蓋國家安全、國家發展、國防戰略；將政、經、心、軍分類戰略增列科

技戰略；將國家安全諸政策，修正為國家政策；並提出制訂程序、決策模式、作業範式及研究方法，具有學術研究與實用價值，使國家戰略理論體系與運作，更合理周延，意義重大，影響深遠。

軍事戰略與戰術，已有經長期實戰驗證的理論體系。國家戰略為第二次世界大戰的產物，未知領域尚多，李德哈特（B.H. Liddell Hart）於所著《戰略論》中指出：「大戰略（國家戰略）領域，是一塊尚待開發的處女地。」迄今依然。本書的出版，為一豐碩、可喜的開端，爰為序。

中華戰略學會理事長

陳錫藩 

中華民國九十六年元月31日

自序

國家戰略，為國家階層的戰略，是戰略層次的金字塔頂。英國及部份歐洲國家稱為「大戰略」（Grand Strategy），法國稱為「總體戰略」（Total Strategy），前蘇俄稱為「整體戰略」（Integral Strategy），美國、中共、日本、韓國、我國等稱為「國家戰略」（National Strategy）。其詞雖異，其意概同，旨在發展與運用國力，使國家永續經營，長治久安。

作者前編有《國家戰略》一書，為陸軍學術理論叢書之一，近年國際情勢發展與軍事事務革命（RMAS），戰略理論不斷創新，乃重加修正與補充，以《國家戰略的理論與實踐》命名，章節結構以前書為藍本，略有增減；內容則予精簡執約，並增編「國家發展」一節，使更新穎、完整。力求中外學說與制度兼採，理論與實務並重，建構國家戰略理論體系與運作程序，提供國家戰略作為與戰略研究之參考。

本書以較廣泛的角度，解析國家戰略理論架構，使讀者對國家戰略，能作系統化的瞭解。唯國家戰略，為跨學門的藝術與科學，牽涉極廣，個人所知有限，謬誤之處，祈方家先進匡正，無任感幸。

鄧 定 秩 謹識

中華民國九十六年元月三十一日

二版自序

科技日新月異，時代變遷快速，戰略思維不斷創新，趁著本書增訂再版，首先將書中錯別字校正，其次就需要充實者增訂補充，增編第一章第二節「國家的力量」、第三章第三節「國防」；增加第三章國家發展指導、第四章軍事戰略計畫架構、第五章提高教育素質、提昇軍事專業、推動科技發展策略。並增加「附錄」，引述美國布希政府《打擊恐怖主義國家戰略》，他山之石，以供參考。使本書的理論與實務，更為完整。

古人云：「儒者讀書，當務其大者」。國家戰略是國家階層的戰略，為經世之學，乃「國之大計」。惟內涵廣泛，「書不盡言」，闕漏謬誤難免，祈各界先進指正，是所翹盼。

鄧 定 秩 謹識

中華民國一百年三月一日

國家圖書館出版品預行編目資料

國家戰略的理論與實踐增訂二版 / 鄧定秩著.--臺北市：

中華戰略學會，民100

面；公分.--（中華戰略叢書）

參考書目：面

ISBN 978-957-98684-9-5 (平裝)

1. 戰略 2 國家戰略 3. 國家安全 4. 國家發展

592.45

100005368

國家戰略的理論與實踐

目 錄

陳 序	I
自 序	III
二版自序	V
第一章 緒 論	2
第一節 國家的基本概念	2
第二節 國家的力量	8
第三節 戰略的涵義	21
第四節 國家戰略的內涵	33
第二章 國家戰略的演進	40
第一節 中國歷史的國家戰略	40
第二節 西方歷史的國家戰略	57
第三節 現代國家戰略思想的形成	74
第三章 國家戰略的結構	80
第一節 地略	80
第二節 情報	92
第三節 國防	107
第四節 國家安全	134

第五節	國家發展	155
第六節	國家戰略的結構體系	169
第四章	國家戰略的要項	188
第一節	國家利益	189
第二節	國家目標	194
第三節	國家戰略構想	202
第四節	國家政策	210
第五節	國家戰略計畫	218
第五章	國家戰略的內涵	234
第一節	政治戰略	234
第二節	經濟戰略	255
第三節	心理戰略	271
第四節	軍事戰略	289
第五節	科技戰略	311
第六章	國家戰略的制訂	334
第一節	制訂程序	335
第二節	制訂要領	347
第三節	作業程序與範式	354
第七章	國家戰略的運用	364
第一節	一般原則與要領	364
第二節	戰略決策與事例	373
第八章	國家戰略的研究	390

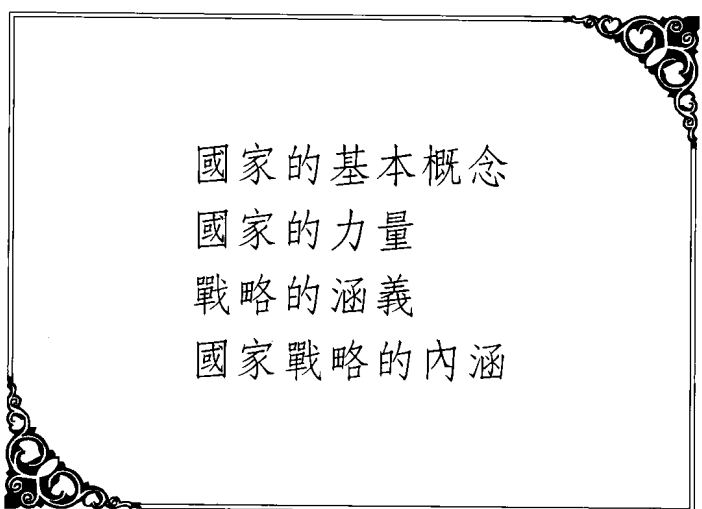
第一節	戰略研究理論與發展	390
第二節	如何研究國家戰略	399
第九章	結 論	412
附 錄	美國布希政府打擊恐怖主義國家戰略	418
參考書目		
一、中文部份		450
二、英文部份		456



第壹章



緒 論



國家的基本概念

國家的力量

戰略的涵義

國家戰略的內涵

第壹章

緒論

第一節 國家的基本概念

一、國家的涵義

概念是科學研究的起點，是界定研究領域、研究方向的基礎。國家戰略，是國家階層的戰略。國家為運用國家戰略的客體，研究國家戰略，首須瞭解國家與戰略的概念，以作為國家戰略理論的基礎。

國家是傳統政治思想的中心主題，為人類目前最大的社會，關係最密切的政治組織，國際社會的基本成員，也是存在最久的政治巨靈（Leviathan），國家對人類的生存、生活有重大影響，對人類的政治生活有決定性作用。但國家的涵義，古今不盡相同。

中國春秋戰國時代，諸侯稱「國」，「國家」為天下、邦國、家室的統稱。《禮記》云：「天下謂天子，國謂諸侯，家謂卿大夫也」（周穎達疏）。《孟子》云：「人恆有言，天下國家，天下之本在國，國之本在家」（離婁上）。天子統治的全國曰天下，諸侯統治的封地曰邦國，卿大夫統治的采邑曰家室。合天下、邦國、家室而言就是國家；在西方表示國家的文字，希臘時代為Polis，羅馬時代為

Civitas，都是指市民團體。羅馬帝國時代為Imperio，係指統治權或國權。中古封建社會，用Land或Terra表示諸侯的邦國，是為地域團體。羅馬亡國後，歐洲分為許多國家，各國制度、性質不同，於是以Stato統稱一切國家^①。現State與Nation均用以指國家。

中國「國」的古字為或，《說文解字》云：「或，國也。從戈、從口、從一、從王」。爾後或字去王加口，成為今日的「國」字。口代表領土，口代表人民，戈代表武力與強制的權力，一代表統一的領導，強制的權力與統一的領導，就是合主權與政府的政治組織。我國「國」字的構造，實含有國家的要素—人民、領土、政府、主權的概念，深合乎現代國家的觀念與意義。

從現代觀念解析，國家是由人民（People）、領土（Territory）、政府（Government）、主權（Sovereignty）為要素，所組成具有強制性的政治團體^②。國際學者論述「國家」要件，依1933年12月26日，美國與拉丁美洲國家簽訂之「蒙的維都國家權利義務公約」（Montevideo on Right and Duties of States）規定包括：固定的居民（a permanent population），一定界限的領土（Defined Territory），政府（a Government），與他國交往的能力（a Capacity to enter into relations with other state）。與他國交往的能力，也就是主權政府^③。一個常態的國家，是獨立而享有完全主權國。國家的權限不僅獨立，且有三個特性：（一）排他性（Exclusivism），國家單獨行使其權限；（二）自律性（Autonomy），國家自行決定其行為；（三）完整性（plenitude），國家在其領域內行使權限，無任何限制。現代的國家，如不具備四個要素

① 張金鑑，《政治學概要》（台北：三民書局，民國55年1月四版），頁12。

② 張金鑑，《政治學概要》，頁13。

③ 丘宏達主編，《現代國際法》（台北：三民書局，民國72年9月四版），頁172。

與三個特性，就不能成為國家，不能視為完全主權國，不能構成完整的國際法人^④。

二、國家的目的

國家是保障人民生存、權利所必需的政治團體。其強弱興亡，影響個人的福禍榮辱，皮之不存，毛將焉附，沒有國家，個人何有。所以謀求國家的獨立富強，應為國民共同努力的目標。

需要決定存在，國家是有目的之組合，如果沒有目的，便沒有建立的必要，也沒有存在的價值。且國家的目的，與國家戰略的國家利益，關係密切，互為表裡。但國家的目的，因時代、因國家而不同，各學者對國家的目的，亦言人人殊，莫衷一是。古代國家的目的比較單純，現代國家較為複雜。專制君主國家，特重視君主權位；法西斯極權國家，特重視國家安全；共產極權國家，以造成無階級社會為目的；民主憲政國家，國家安全與人民權利並重。一般而言，國家最主要的目的，是國家的安全與發展。分別言之，現代國家的共通目的，大致為國家安全、國內秩序、人民權利、國民福利、社會公義、教育文化^⑤。

（一）國家安全

保障國家安全，是國家的首要目的。保障國家安全的手段，主為國防軍事，抵禦外侮，敕平內亂，保障領土主權的完整，維護國家的獨立與地位；其次是外交，運用折衝樽俎，化干戈為玉帛，消隱患於

④ 李鐘桂，〈國家〉，《國際關係》第四冊，《雲五社會科學大辭典》（台北：商務印書館，民國74年4月增訂三版），頁214。

⑤ C. E. Merriam, *The Ends of Government* ASPR, vol.38, no. I (February, 1944), pp.21-40；馬起華，《現代政治思潮》（台北：黎明文化公司，民國66年10月再版），頁18。

無形。惟國家的安全，與國家的強弱成正比，國富兵強，外交便利，反之，國貧兵弱，外交亦難有作為。所以弱小國家，通常運用彈性外交，採取中立政策，或成為緩衝國等，藉國際和平以維護國家安全。

（二）國內秩序

維持國內秩序，是國家的重要目的（國內秩序，亦可視為國家安全的內部安全）。國內秩序良好，治安無虞，社會安寧，人民才能安居樂業。所以國家要運用治安、司法、教育機關、大眾媒體等，一面籲請人民守法守份，一面以實力除暴安良，平息紛爭，解決衝突，以保護人民的生命、財產與自由。否則，秩序混亂，社會不安，不僅可能引發內亂，且易遭致外患。

（三）人民權利

保障人民權利，是民主政治的指標，為現代國家的基本工作。國家對人民的權力，均以憲法或基本法明文規定，予以保障。人民的各種權利，自由與平等，最為重要，「人生而自由平等」，是18、19世紀人權思想的起點，現已成為舉世價值的人權保障，國家應保障全體國民的自由平等，防阻少數人侵害多數人的自由，並防阻因自由而產生不平等。

（四）國民福利

追求、增進國民福利或公共福祉，是國家的重要目的。現代福利國家（Welfare State），無不實行社會安全制度與政策，以解決人民衣、食、住、行等民生問題，並提高其水平。但國民福利，必須考量社會、政治、經濟條件，國民所得高，政府歲收充裕，才能有效推行社會安全政策。

（五）社會公義

公義（Justice亦譯公道、正義），是公平、合理的生活方式與行為規範。合理、祥和的社會，沒有強凌弱、眾暴寡、智欺愚、大吃小，沒有不平之鳴，大家心安理得，此為國家安全、社會安定的重要條件。國家應以立法、司法制訂判定標準，有效運用公權力，維持社會公道或正義。

（六）教育文化

促進、提高國民教育文化水平，是國家的重要職能之一。經由學習（受教育）而成長，是國民不可剝奪的權利；而教育文化程度，又是衡量國家競爭力的重要指標。故國家應以「教學為先」（《禮記》學記），在教育方面質、量兼顧，在文化方面精神、物質並重，以提高國民素質，提升國家競爭力，改善生活，充實人生。

三、國家的起源

國家是人類適應環境和需要的產物。惟國家怎樣起源，如何產生，由於原始國家與部分古老國家，缺乏文字紀錄與徵信史料，致使歷史、政治學者各執所說，莫衷一是。較重要者有神權說、社約說、人性說、自然說、進化說、武力說等。神權說者，認為國家乃神意所建設；社約學者，認為人民與統治者、或人民相互訂約而成立政府（國家）；人性說者，以為國家源自人類的天性；自然說者，以為國家是一種自然產生；進化說者，認為國家是由進化而形成；武力說者，認為國家是由武力造成。諸種學說各有所偏，必須綜合觀察，才能解釋國家起源的真相。惟其中進化說，與國家形成的事實相符；武力說與國家戰略之形成，極具密切關係。茲說明如次：