

國家發展研究 第十一卷第二期
2012 年 6 月 頁 125-152

從美國國防文件檢視台灣QDR^{*}

林穎佑^{**}

收稿日期：2011 年 8 月 4 日

接受日期：2011 年 12 月 1 日

^{*} 本文初稿曾發表於銘傳大學公共事務學系「第五屆轉型與治理」學術研討會。並感謝三位匿名審稿教授的寶貴意見讓作者精進本文。

^{**} 淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人，主要研究為人民解放軍、國防政策、企業管理；E-mail: singfredrb@hotmail.com。

摘 要

本文嘗試先探討美國撰寫國防文件的背景與戰略思維的演進，並在後段文章中，描述 2009 年台灣 QDR 的背景與特色，並以指導性、外交性、整合性三角度來對台美 QDR 做出分析。最後在總結中，嘗試對預定於 2013 年公布的台灣 QDR 做出些許的精進建議。

關鍵詞：四年期國防總檢報告、國防報告書、基準兵力、通盤檢討、三軍角色與任務檢討

四年期國防總檢討（Quadrennial Defense Review Report，以下簡稱 QDR），從字面上來看其原意為四年一度對於國防戰略、國防組織、國家安全體系的一個檢討再省思。但 QDR 其主要意義在於新總統上任後的 10 個月內，必須發佈未來的國家安全指導文件，並明確指出戰略方向。由於文件內容與發佈時間都與新任總統有非常大的關連性，因此也被視為新總統的國防政策宣言以及未來執政期間的重要軍事戰略報告。台灣是除了美國之外第二個編撰 QDR 的國家，也在 2009 年 3 月正式公布。為了因應目前的國際環境以及時代的轉變，該份文件主要偏重於制度的調整、組織的改變、聯合戰力發展方向並描繪出未來四年的國防願景。美國自 1989 年以來便透過國會與國防部的合作，不斷的提出國防文件，以期精進國防戰略，值得台灣借鏡與參考。

壹、從基準兵力到 QDR 的意義

冷戰結束，對美國來說最大的國防改變便是蘇聯的解體，讓美國必須重新思考其軍事戰略與國防價值，也因此美國經歷四次主要的兵力結構檢討：1989 至 1990 年的「基準兵力」（Base Force Review）、1993 年的「通盤檢討」（Bottom-Up Review, BUR）、「三軍角色與任務檢討」（Roles and Missions of the Armed Force），到 1997 年首次提出四年期防務總檢。（吳惠民〔譯〕，2002：X-XXX）這些文件都表達出，由於外在威脅的改變以及經濟的變化，讓美國政府不斷要求國防部重新思考其原來的戰略方向以及兵力規模。

一、基準兵力

從「基準兵力」中，我們可以瞭解到其主要思考邏輯：「在威脅有限的情況之下，軍隊要如何有效地運用有限的預算。」基於上述的

思考，首先要做的便是確定「基準兵力」的主要目標：執行新戰略、維持美國的領導地位、保護美國利益，以及滿足永續國防需求所必要的最少兵力。（劉慶順、馬慈〔譯〕，1995：11）在「基準兵力」籌劃期間，美軍部隊除了介入巴拿馬進行「正義行動」（Operation: Just Cause）、進行第一次波灣戰爭（Desert Shield and Desert Storms）之外，也參加了利比亞與索馬利亞的非戰鬥人員後送，菲律賓火山的人員撤離行動，以及許多的人道援助行動。（吳惠民〔譯〕，2002：6）雖然當時還未出現「全頻譜行動」一詞，但美國政府已開始思考軍隊的規模以及是否適用與非戰爭任務。在「基準兵力」中，美國認為蘇聯已不是主要威脅，早期的圍堵戰略轉變為處理其他地區的低強度衝突為主（Low-Intensity Conflict），（羅協庭等〔譯〕，1996）並且以「前進兵力展示」（forward presence）來代替，也因此「基準兵力」所提出的兵力結構與作戰思維其實仍與冷戰時期相距不大，只是規模略有縮小而已。國會並不能接受如此的兵力規模，因此與美國國防部展開了激烈的預算拉鋸戰。最後參謀首長聯席會議主席鮑爾（Colin Powell）將軍指出：美國必須將防衛系統從以往因應「外來威脅」為導向，開始轉化為「因應外來威脅同時充實戰力」為基礎。（蕭美蕙〔譯〕，1996：283）也導致在當時擔任眾議院軍事委員會的亞斯平（Les Aspin）便對以「能力導向」（Capabilities-based）為基礎的兵力規劃加以抨擊，認為是一種從高到低的檢討，利用裁軍來達到國防目標的政策。亞斯平認為未來國防應是以「威脅導向」為建構的基礎，將具有高彈性、可涵蓋型、以能力為基礎的各種面向。（高一中〔譯〕，2001：314）

二、通盤檢討

隨著 1992 年美國大選的結果，民主黨在柯林頓（Bill Clinton）的帶領之下重新執政，也讓之前在野黨的國防規劃得以直接進行。基

本上，1993 年國防部長亞斯平所提出的「通盤檢討」報告是美國第二次主要兵力結構檢討，其目的是「針對國家的國防戰略、兵力結構、現代化、基礎設施、以及基礎建設等進行了一次全面的檢討。」(Aspin, 1993: p.iii.) 其政策制訂模式是以「威脅導向」作為建構國防的基本思維。雖然冷戰結束，但冷戰後的世界卻是更加的動盪：西南亞、波士尼亞、索馬利亞仍是紛擾不安。(吳惠民〔譯〕，2002：58-60) 對於國防部來說，最大的敵人卻是柯林頓政府，在 1992 年總統大選期間，柯林頓團隊大幅的削減國防預算，希望藉此來恢復美國的經濟實力。因此在預算有限、軍隊任務改變的情況之下，國防部提出「通盤檢討」來陳述面對未來國際環境中所存在的威脅與機會，同時在大幅減少的預算下，如何保持美軍的戰力，以及調整現代化、更合適的兵力結構、重新的配屬兵力，這都是在本文件中所指出的方向。更重要的是，該份文件是第一份說明柯林頓政府的「交往、預防與伙伴關係」(engagement, prevention and partnership) 戰略的連貫性文件，這個戰略將成為柯林頓政府隔年的第一個國家安全戰略諮文橋樑。(余忠勇等〔譯〕，2002：59) 而當時的國家軍事目標則是「因應兩場近乎同時發生的主要區域衝突」(major regional contingency, MRC)，因此「通盤檢討」便成為國家安全戰略與國家軍事戰略之間互相妥協之下的產物。

但初期「通盤檢討」並未獲得國會支持，「通盤檢討」固然加大了刪減預算的規模，但是仍然要求美軍必須擁有同時進行兩場戰爭的能力，此外更增加了許多的和平作業與非傳統戰爭任務，統稱為「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)。(高一中〔譯〕，2001：82) 這些任務都增加了美軍的負擔，但在許多報告或是檢討中都認為國防部應把「非戰爭軍事行動」納入整體國防規劃中。(羅協庭等〔譯〕，1996：73) 國會認為「通盤檢討」仍是以冷戰作為兵力建構的基礎思維，「因應兩場近乎同時發生的主要

區域衝突」的想定被認為已經不符合現實狀況，並未依現實安全環境的轉變與外在威脅的改變，而加以調整，忽略了小規模衝突以及低強度衝突的可能。這也導致美國於 1993 年通過「國防授權法案」(National Defense Authorization Act)，由國防部委民間人士組成評估委員會，為武裝部隊角色與任務的重疊問題提出建言。

三、三軍角色與任務檢討報告

依 1986 年「高尼法案」(Goldwater-Nicholas Act) 規定，美國聯席會議主席應每三年提出三軍角色與任務的檢討報告。1994 年聯席會議主席向國會提出第一份報告，但並未獲得國會支持。國會認為國防部仍只是從維持現狀來考量所需兵力結構，且所提出的三軍角色與任務還是以考量冷戰威脅為主，已不適合後冷戰時代的需求。同時面對國際關係的發展趨勢，美國國防部在戰略上並未有對應的重大調整，僅在兵力結構上進行微幅裁減。如 1991 年布希政府所提出的基準兵力、1993 年柯林頓政府的通盤檢討，一般均認為國防部仍舊是以預算為導向所進行的戰略規劃。國會希望國防部跳脫預算的考量，進行以戰略為導向，對各項任務、支出優先順序，以及國防部長所望之目標，進行從戰略到資源分配，由上而下的國防總檢討。(徐文德，2006：11)

有別於基準兵力與通盤檢討，三軍角色與任務檢討報告是由民間所提出，其主要宗旨在於探討冷戰後，美軍的建軍重點已非圍堵與嚇阻，而是因應區域性威脅、不確定性與多變性的新世界，以及新的優先任務(如：和平任務、資訊戰以及核武器擴散)。(羅協庭等〔譯〕，1996：26) 主要建議除了提升聯戰能力與強化國防釋商之外，最重要的是在改進國防管理與指導的功能方面提出：為配合新總統任期，應開始執行四年戰略總檢(Quadrennial Strategy Review, QSR)，並建議由國家安全會議之跨部會的工作小組來執行。QSR 應該考量最近

及預期中的地緣政治與政策的變化、未來技術發展與形塑安全環境的機會，並在國防預算的合理範圍中，提出一個健全合理的兵力與能力選擇方案。

這也促使日後美國根據 1997 會計年度授權法案中成立「兵力結構總檢法案」要求執行「四年期國防總檢」並成立一跨黨派獨立作業的「國防審查小組」（National Defense Panel, NDP）。

貳、美國 1997 年 QDR 與 2001 年 QDR 的制訂過程

美國前國防部部長柯恩（William Cohen）於 1997 年的 QDR 中即表示，此報告「乃是依循威脅、策略、施行，及至最後之資源議題脈絡而行。依據全球態勢之分析，美國國防部已制訂一套周延的國防戰略，必因應當前與未來的局面，確認必須的軍事戰力、規範支持獲得此種戰力所需的計畫與政策。」2001 年上任的美國國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）亦在 2001 年 QDR 的序言中表示此報告「乃是國防部內資深文人與軍職領導人的心血結晶，並與美國總統進行廣泛磋商而獲益良多。該總檢是名副其實的『由上而下』的檢討，因為有關戰略、兵力、戰力及風險的決策，受到國防部最資深的領導階層經歷幾個月的綿密思考及磋商而來。」這兩位美國國防部長之言正好說明了 QDR 對美國國防軍事戰略規劃的重大意義。

一、1997QDR 的意義

（一）1997QDR 背景

1997QDR 是美國國防部所提出的劃時代戰略文件，確定了美國

每四年一次的國防檢討報告，而文件內容也包含國防戰略、兵力結構、兵力現代化計畫、基礎設施以及預算計畫，內容皆是與國防戰略有關之國防方案與政策，並對美國整體國防政策進行了全面性的檢視。

其重要動機可以歸為以下三點：（Schrader *et al*, 1999: 2-3）

1. 冷戰的結束導致美國外在安全環境快速變遷，美國不再需要面對一個在經濟與軍事能力上與其能相匹敵的對手，而且在意識型態上也是民主成為普世價值。因此美國必須檢討後冷戰時期的安全戰略，以維持美國的利益與優勢。
2. 美國的戰略及其資源配置之間，存在著越來越多的矛盾，如「通盤檢討」，將焦點設置於美國的武力準備必須能夠應付「兩場幾乎同時發生的區域重大衝突」，然而，美國卻面對了越來越多的小規模衝突與地區維護和任務，因此必須對武力規劃做出檢討。
3. 美國有限的國防預算無法負擔現代化武器的採購計畫，這將影響美國武力部隊的革新，因此有必要檢討國防戰略規劃與財政預算之間的差距。

對美國政府而言，其發佈的時間剛好是四年一度美國總統大選，因此也可以被視為是新任總統對於國防政策的宣示。但在 QDR 推出之前，國會與國防部之間的討論仍持續進行中。首先是國會要求，國防部長應成立由一位主席及八位成員組成的「國防審查小組」（NDP）對 QDR 進行審議並將國防計畫的眼光再向前推至未來，（高一中〔譯〕，2001：315）其成員除一位民間總裁與學者之外，三位海軍、三位陸軍、一位空軍等七位退役將領所組成。「國防審查小組」除對 QDR 提出建議報告之外，還必須在國防部長提出 QDR 之前，先提出一份對兵力以及任務評估所做的建議供國防部參考。由於 QDR1997 仍然是延續兩場主要區域衝突的威脅架構，以及強調軍種獨立作戰的特性，而「國

防審查小組」的報告則是側重於各軍種與聯戰能力提升，日後「國防審查小組」也利用國防授權法的職權，參與許多後續年度的國防政策或在國會監督報告，也對其產生影響。但在 2000 年會計年度國防授權法案（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000）中，參議院提出將 QDR 以及「國防審查小組」列於永久定期進行時，QDR 雖然得到眾議院的支持，但眾議院對於「國防審查小組」則是抱持反對的態度。不過參議院仍不放棄，為了確保武裝部隊、兵力結構可以滿足美國國家安全利益在 21 世紀所面對的挑戰，必須成立一個獨立不受相關部門影響且超黨派的團體，來協助國防部長規劃 QDR 內容與檢視國防政策，在 2001 年度國防授權法案中分別提出 2001 年「國防審查小組」配合執行 2001 年 QDR 以及將「國防審查小組」納入美國國家法律。在參眾兩院協調會議中，仍然遭到眾議院的否決。因此「國防審查小組」的效力僅限在 1997 年 QDR 中。

（二）1997QDR 的意涵

1997 年 QDR 確定了未來 QDR 的法源性，以及基本的討論方向，另外在法案中，也規定 QDR 必須要進行「風險評估」（Assessment of Risk），風險評估必須衡量在執行國防戰略任務時，其政治、軍事、國際各方面之風險與根據可能的想定做出概略推斷。但內容上卻出現許多爭議，對美國來說過去的「通盤檢討」已經提出對國防資源的分配問題，「通盤檢討」的內容是依據美國必須同時打贏兩場區域衝突的能力而制訂的。對美國來說，除了必須擁有能力贏得兩場戰爭，任務繁重的美國部隊仍須於承平時期的，以非戰爭軍事行動的方式在國際中扮演重要角色，防止衝突發生，並對危機做出最立即的反應。同時 1997 年 QDR 的問題在於討論範圍過大，過多的資料減緩了檢討過程。而在日後許多檢討會議中皆指出 1997 年 QDR 在制訂時過於倉促，因此在討論的內容中出現了许多應加以補強的地方。

對美國政府來說，QDR1997 是對於美軍的一個轉型與改革，並不是單純削減軍力。（國防部史政編譯局〔譯〕，1997：264）本次總檢主要是提出一個美國財政可以負擔的兵力結構，故其分析重點在平衡各任務的兵力結構、兵力現代化的投資與國防總體資源運用，其中的考量因素為資源限制（預算）、威脅（軍隊任務）、兵力裁減程度（兵力結構）以及採購預算額度（現代化）。（Gilmore, 1998）最後美國國防部所提出的 QDR1997 其實為一個折衷的方案，平衡了現在與未來的需求，同時調整了兵力，而國防現代化採購預算一樣維持在 650 億美金，雖然可以適度地實施國防現代化的任務，但是對於威脅仍然存在著風險與未知數。對美國來說最大的問題是 QDR1997 仍以「預算」作為戰略制訂的出發點，這樣的評估對於是否能面對未來的威脅？這一直是反對黨所質疑的。

二、2001 年 QDR 的制訂

（一）2001QDR 背景

2001 年，美國國內外連續面對了許多重大事件，小布希（George H.W. Bush）當選共和黨重掌白宮、中美南海撞機事件、以及日後影響全球의九一一事件，都讓美國在制訂 2001 年 QDR 時面臨了許多的困難與壓力，也讓 QDR2001 與 QDR1997 在內容上有著非常大的差異。除了傳統的軍事行動之外，也提供了美國國防部一個重新界定「較小規模的應變行動」等相關軍事術語的機會，讓美國的防衛戰略指導能更具實效。除此之外，兩份文件在執行的過程上也有相當大的差異。1997 年乃由國防部與聯合參謀本部共同編組，並運用參謀首長聯席會議主席的聯合戰略規劃制度機制來執行，而各軍種與總司令則配合參與。QDR2001 雖運用先前的機制來運作，但在倫斯斐上任國防部長之後，也帶來一套新的國防系統。（郭家琪等〔譯〕，2005：180）倫斯斐並

未採用過去的編組，反而以淨評估室主任馬歇爾（Andrew Marshall）與一些退役官員所組成的小組來發佈 QDR 的政策指導，並研究美軍如何推動轉型工作的戰略探討。（黃文啓〔譯〕，2010：220）

當小布希總統於當選後提名 68 歲的倫斯斐掌管五角大廈之時，各界震驚。自 1947 年美國依據「國家安全法」重組國防部設立國防部長一職以來，倫斯斐是史上第一位「回鍋」的國防部長。早在 1975 年時，43 歲的倫斯斐就曾出任福特（Gerald Rudolph Ford, Jr.）政府下的國防部長，當時是美國史上最年輕的國防部長；倫斯斐此次復出，也成為了年紀最高的國防部長。（Krames, 2002）倫斯斐上任後，即指示「淨評估辦公室」就美軍的架構與戰略加以檢討。倫斯斐認為，美國於冷戰時期結束後所擘畫維持的「同時因應兩場大規模區域衝突軍力」核心戰略，已無法發揮應有的效用。由於美國在核子、傳統兵力上均具有凌駕其他國家之巨大優勢，敵人不可能將其兵力「以卵擊石」，不對稱攻擊如恐怖攻擊、駭客攻擊、彈道飛彈、巡弋飛彈……等等才是敵人可能採取之方式。舊核心戰略要求：同時因應諸如發生於朝鮮半島和波斯灣的戰爭已導致美軍部隊任務過重、軍事能力耗損，以及投注於未來威脅的資源不足，美國不再需要採行此項舊戰略。尤有甚者，美國國防戰略的規劃應將過去植基於「威脅」的模式，改變為植基於「能力」的模式。因此，是否能建立起以能力為基礎的多層次嚇阻，乃成為美國是否能反制不確定威脅及對抗奇襲之戰略架構要求。在此種要求之下，美軍應具備飛彈防禦、情報偵蒐、太空作戰、網路資訊戰、精準打擊、快速部署、無人飛機、電腦化指揮管控系統等能力。

由於編組與任務執行全由國防部來負責，因此參謀首長聯席會議主席階層的戰略規劃機制主要是負責主席對於總檢報告的評估與建議。而美國國防部為了將 QDR 與其他國防文件有效的結合以利分配資源，要求重新制訂 QDR 的運作機制，確定了總統上任第二年時，

國防部長配合總統預算向國會提出 QDR，據以策定戰略規劃指導，並對其預算編列與執行的時間表都有明確的律定標準。而在整個制訂團隊中，多了「整合小組」（integration），該小組主要負責在於組織概念、能力、兵力與基礎設施上進行相關決策選項的整合，並在各個選項中找出各方案的成本與所得利益。

（二）2001QDR 的意涵

自 2001 年開始，美國對 QDR 的規劃過程已定型，2001 年 QDR 對於 1997 年 QDR 在制訂方面最大差別在於 QDR2001 高層的直接參與度較高。其運作機制較 QDR1997 表現出更佳的文人領軍精神，在總檢的政策指導與執行過程中，皆由國防部來主導，而聯合參謀本部或其他軍事部門則是提出軍事上的意見。同時 QDR 已經成為整合國家安全戰略規劃制度、計畫預算執行制度及聯合作戰規劃制度的重要文件。在一次聽證會中倫斯斐表示：QDR2001 所規劃的國防戰略必須符合下列四個目標：（楊恭茂，2003：13）

1. 確保美國對於盟邦與友國的安全承諾，並協助對抗威脅。
2. 盡可能阻止潛在敵人發展威脅性武力，因此美國必須加速發展與部署武力以降低潛在敵人製造威脅性武力的動機。
3. 嚇阻潛在敵人的挑釁行為。
4. 在嚇阻與勸阻無效之下，必須防衛美國本土，海外駐軍，以及盟邦免於敵人攻擊，並依照美國所選擇的任何方式來擊敗敵人。

而在戰略思維方面，QDR2001 將 QDR1997 的「威脅導向」轉換成「能力導向」，（國防部史政編譯局，2002：vi）一改 QDR1997 以「預算」為主的建軍，QDR2001 是以「戰略」為思考中心。雖然 2001 年 9 月發生了震驚全球의九一一事件，QDR 仍在 2001 年 9 月 30 日正式提交國會，九一一事件並沒有對 QDR2001 做出太多的影響。

文件內容大多由文人顧問或是政府以外專家所協助策劃，但絕大部分都是接近倫斯斐想法的人士所撰寫。

從美國 QDR 的制訂角度來看，國防部所發佈的國家軍事戰略，是屬於總統所提出之國家安全戰略底下的一環。國家安全戰略包含了政治、軍事、經濟、社會等多面向以及長、短期不同構面，QDR 是爲了落實新政府的國家安全戰略所進行的國防資源分配以及國防政策之檢討，其提出的報告也成爲日後總統進行國家安全戰略修訂的重要建議。而該報告也成爲參謀首長聯繫會議主席執行聯合戰略檢討與制訂軍事戰略的重要依據，對美國兵力轉型即未來科技的發展勢必產生重大的影響，並對於各種國防計畫的提出與資源的運用更具效益，特別是在 QDR2001 中提出了「轉型」並無終點的重要概念，轉型是一種不斷進行的過程，而非是最終目的或是事件的想法，對美國國防部來說，推動「美國軍隊轉型」便在 QDR2001 中定調也決定了未來美軍的發展方向。（黃文啓〔譯〕，2010：19-20）

參、我國 QDR 的形成背景與特色

一、我國 QDR 的背景

我國自 2000 年 1 月 5 日立法院三讀通過「國防法」與「國防部組織法」（通常稱爲「國防二法」），是國軍脫離七十年國民黨黨軍統治後，所面臨最大之變革。在「國防二法」中，軍隊國家化、軍政軍令一元化、文人領軍、部隊職能有效分工、國防體制扁平化、國防文官以及配合政府整體再造等原則都獲得法源確立。對我國來說，根據國防法第 30 條要求：國防部應根據國家目標、國際一般情勢、軍事情勢、國防政策、國軍兵力整建、戰備整備、國防資源與運用、全民國防等，定期提出國防報告書。當國防政策有重大改變時，應適時提出

之。以及第 31 條：國防部應定期向立法院提出軍事政策、建軍備戰及軍備整備等報告書。為提升國防預算之審查效率，國防部每年應編撰中共軍力報告書、中華民國五年兵力整建及施政計畫報告，與總預算書併同送交立法院。前二項之報告，得區分為機密及公開兩種版本。

¹ 在 2008 年之前，台灣的國防文件大多都是以上幾篇公開文件為主，直到 2008 年 7 月 17 日立法院通過「國防法第 31 條條文修正案」，並於同年 8 月 6 日經總統公布生效，要求國防部在新任總統就職後 10 個月內提出「四年期國防總檢討」，審視與確立國防戰略及軍事戰略。這才正式的確定我國 QDR 的法源根據。（李大中，2009：32）

二、台灣 QDR 與國防報告書

事實上，早在 2000 年左右便有學者不斷提倡本國國防部提出 QDR，由於過去國防報告書其內容大多偏重於回顧過去兩年的施政內容，對於未來國防遠景的並未詳細描述。1996 年總統直選之後，各黨推出的總統候選人也會針對國防議題提出「國防政策白皮書」，其論調大部分也會落實於未來其執政之後的施政方向。但傳統的國防報告書是兩年出版一次，就時效上並不符合新總統就職的時間，也因此國防報告書的呈現，大多皆以施政報告為主。基於以上的原因，2008 年國防報告書由於在提出時，即將面臨 2008 年總統大選，在面對未來執政團隊不確定、國家元首以及國防部長皆不明朗的情形之下，該本國防報告書便遭各方批評。（黃敬平，2008）因此就闡述新任總統的國防戰略思想而言，新總統上任之後在一定時間內提出 QDR 是有其意義所在。

有別於國防報告書，QDR 擁有更多的指導性以及外交宣示性。

¹ 「國防法」，2010 年 12 月 28 日，引自：電子六法全書，<http://www.6law.idv.tw/6law/law/%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%B3%95.htm#a30>。2011/2/28 檢索。

而 QDR 無論在法源、目的、文件定位、內涵以及時間上，都有別於國防報告書（參閱表 1）。美國也有類似的情況發生，在 QDR 與年度國防白皮書上面，或許在內容上有部分的重複。但是，比較之下，我們可以清楚得知 QDR 屬於闡述性文件（articulated），其內容應該著重於當前及未來數年國家所面對的國際安全情勢及各種威脅，亦說明了美國未來四年所規劃的國防戰略與建軍構想。而國防白皮書則是屬於敘述性（descriptive）文件，內容偏重對於 QDR 所提出的戰略規劃做出實踐，也說明了政府必須執行的國防政策與建軍事務。

表 1 我國「四年期國防總檢討」與我國「國防報告書」比較表

區 分	四 年 期 國 防 總 檢 討	國 防 報 告 書
法 源	國防法第 31 條第 4 項： 國防部應於每屆總統就職後 10 個月內，向立法院公開提出「四年期國防總檢討」	國防法第 30 條： 國防部應根據國家目標、國際情勢、軍事情勢、國防政策、國軍兵力整建、戰備整備、國防資源與運用、全民國防等，定期提出國防報告書。但國防政策有重大改變時，應適時提出
目 的	使每屆總統就職後，能重新審視既有的國防政策，並將其國防理念體現於具體的國防政策與戰略規劃中；同時使立法院得以依據此文件，檢驗國防部的執行成果和施政績效	使國防事務透明化，以獲得全民對國防事務的支持。藉說明國防理念及報告施政績效，期使國人了解現階段國防政策，建立全民國防共識
文件定位	公開的政策指導文件	國防事務報告、政府出版品
內 涵	民國 98 年 QDR 論述主軸為「打造專業國軍、維持臺海和平」。內容區分「國防核心挑戰」、「國防戰略指導」、「國防轉型規畫」、「聯合戰力發展方向」等四章	民國 98 年國防報告書論述主軸為「挑戰與契機」。暫訂以「面對挑戰」、「前瞻革新」、「開創契機」等三篇與主軸呼應。 民國 100 年國防報告書主要以「國防新紀元」為主軸，藉由「戰略環境」、「國防轉型」、「國防戰力」及「安邦定國」為論述內容。
時 間	依法配合總統就職，每 4 年提出一次。	隔 2 年出版，另得視需要出版
備 注	民國 98 年 3 月首次提出並公布	已於民國 81、83、85、87、89、91、93、95、97、98、100 年，分別出版 11 次

資料來源：國防部（DTM 編輯部，2009：15）作者自行修改。

三、我國 QDR 的意義

2009 年 3 月台灣首次公布 QDR，對於國防組織的改造、加強文官體系，以及戰略規劃與國防資源的應用都有更明確的定位。由於在憲政體制上的不同，台灣與美國在 QDR 的制訂上也有所差別。台灣在總統階層的戰略指導文件便與美國總統「國家安全戰略」有所不同，在國防戰略方面：美國是由國防部長負責，但是在台灣則是行政院長必須制訂國防相關政策；反而在軍事戰略方面，美國是由參謀首長聯席會議主席負責，而台灣由國防部長來擔任。除了在憲法上的限制之外，美國總統使用國家安全會議來協助制訂國安戰略，但是台灣的國安會則是總統的諮詢單位，並沒有行政權，只能擔任總統的幕僚機構。我國國防部長由文人擔任，其主要是針對國防戰略提出規劃，真正負責作戰計畫的則是參謀總長。因此在這套體制之下，容易出現國防部在制訂軍事戰略時，缺乏來自上層的指導。而軍事戰略也無法配合國防資源的發展，形成資源的錯置，而進一步阻礙了軍隊進行現代化的轉型。一個成功的戰略規劃必須需要從上至下的戰略指導，以及由下向上的政策建議，如此相互影響的戰略規劃運作才能發揮整體的國防能量。因此，對台灣而言，QDR 的提出正好填補了國防政策與軍事戰略這一層的連結，過去在新總統上任時對於國家安全目標都會有所闡述，但要如何將國家安全目標與國防政策、軍事戰略以及兵力架構有所連結以及先後順序，避免出現先決定武器裝備與兵力結構再來規劃其軍事戰略的狀況。（謝奕旭，2002）

四、我國 QDR 的內容概要

我國提出的 QDR 中主要可以分為以下部分：國防組織的改變、募兵制的推行以及精進聯合作戰能力。

(一) 國防組織的改變

過去所進行的兵力結構調整方案：「精實案」、「精進案」，主要在將戰略基本單位由師級轉變為旅級，並以聯兵旅概念作為調整的主軸。（韓耀霆，2010：48）而根據我國 QDR，國防部將六個司令部調整為三個。原本的陸、海、空、聯勤、後備與憲兵，將減為陸海空三軍司令部，其餘三個司令部依功能解編併入軍種司令部中。如憲兵司令部的任務則由地面部隊整合，分別由作戰區吸收，其組織架構納入陸軍司令部；聯勤的建軍後勤併入軍備系統、作戰後勤的專門後勤併入三軍司令部內。（全球防衛雜誌編輯部，2009：9）

(二) 募兵制的推行

根據 QDR，我國計畫自 2011 年開始逐步調整徵募比例，國防部將依照規劃準備（2008 年 5 月至 2009 年 6 月）、計畫整備（2009 年 7 月至 2010 年 12 月）以及執行驗證（2011 年 1 月至 2014 年 12 月）等三階段實施，期望在 2014 年達到 100% 募兵制。（李大中，2009：33）其主要考量「作戰需求」、「可負擔財力」及「可招募人力」三方面。但由於憲法規定，成年男子仍有服兵役的義務，因此會以 4 個月的密集軍事訓練，來取代過去的一年役期。（全球防衛雜誌編輯部，2009：9）

募兵制最大難處在於人口趨勢的改變，以及國防財力的應用規劃。這也是募兵制，最主要的兩個因素：「錢」與「人」。（王志鵬，2009：33）近年來國人生育率逐漸降低，已出現少子化現象，此趨勢是對募兵制最大的考驗。（羅炳雄等，2009：9）另一方面，在國防預算有限的前提之下，募兵制會讓原本的國防預算更加捉襟見肘，也會對其他重要軍事採購做出影響。（Huang, 2011）這是國軍推行募兵制時不可不慎之處。

(三) 聯合作戰與非對稱戰力

隨著戰爭型態的轉變，聯合作戰是許多國家在進行國防轉型時努力的方向。在台灣 QDR 中也對聯合作戰有相當大篇幅的描述，第四章通篇都是對於聯合作戰概念的描述以及國軍努力的方向，其中除了各軍種如何配合聯合作戰之外，亦提出了國軍正積極研究「非對稱戰力」之建置，配合作戰概念與作戰效益評估，確立戰法與戰具。在 QDR 中雖然並未多做說明，但在 2010 年 10 月 21 日，空軍司令部以「發展與建構空軍不對稱戰力」為主題，舉行第四屆空軍學術研討會，可見發展非對稱戰力一項已經逐步從 QDR 延伸至軍種戰略的實踐。（陳建興，2010）而在海軍的「迅海計劃」中研製的雙船體匿蹤型近岸導彈護衛艦，以及在 2011 年 8 月在台北所舉辦的「國際航太與國防工業展覽會」（TADTE: Taipei Aerospace & Defense Technology Exhibition）中，中科院首次推出的「無人海面載具系統」（USV）可以作為誘標、佈雷、攻擊作用，對海軍在近岸防衛上應有更多的不對稱戰法可加以運用。另外雄二 E 巡弋飛彈以及雄三超音速飛彈的研製，與在不同載台上的應用都是未來國防科研的方向。我國也在 2011 年所提出的國防報告書中，明確的指出「電磁脈衝彈」、「遠距精準導引飛彈」和「戰略型無人機」等武器系統研製，這都是為了配合國防戰略的調整，而開發的武器。

肆、美國國防文件對我國 QDR 的啟示

就 2009 年台灣提出的首次 QDR 而言，至 2011 年，時程已經過了一半，就一份具有國防轉型的意涵的指導性文件而言，目前正是重新檢視的最好時機。從美國國防文件的演變中，我們可以發現許多值得台灣借鏡之論點，特別是一份 QDR 具有何種特性、對政府的意義

以及對國際宣傳之用，這都是台灣在 2013 年 QDR 中可以參考之處。

一、指導性

QDR 雖然中文名稱爲「四年期國防總檢」，總檢就字面上的意義來說，是對於過去做出反省與思索。但 QDR 卻是一個具有未來性、展望性、探索性的文件，對於該國都有起相當的指導性作用。

(一) 戰略指導性

美國 QDR1997 最大的挑戰在於如何去重構美國戰略，究竟在後冷戰時期，美軍建軍是以應付兩場同時發起的區域戰爭（MTWS）？或是針對一大一小（一又二分之一）的區域衝突進行準備？都對美國未來戰略產生重大影響。QDR 對於國家來說具有相當高程度的戰略指導性，標明其建軍構想以及主要的軍事威脅與任務的型態，進而影響國軍未來戰略選項、軍力規模、軍事建設、武器採購。QDR 應對未來國軍發展產生以上效用。

(二) 預算指導性

歷年美國 QDR 既已標示美國往後主要戰略選項，並成爲各項建軍指導原則，自然也具有國防預算分配上的指導性作用。但其中應是先做出戰略選擇之後，再依據建軍計畫做出預算分配。美國在基本兵力、通盤檢討與 1997QDR 都在一開始便將財政環境（fiscal environment）視爲策定規劃的注意重點，如 1997QDR 中便規定總預算不得超過 2500 億美元。這也導致國防文件容易成爲一份妥協下的產物。這也是國軍在 2013 年 QDR 中必須注意的一環。

二、外交性

每一份國防文件對於發佈國來說，也是一個外交文件。文件內容

大多會談論到國際現勢以及周邊國家安全，也等同於宣示了國家戰略方向。如美國在許多國防文件中皆揭露了美國當前的國際安全觀，讓國際各國瞭解美國目前如何看待現今的國際局勢，並進行那些戰略應對。依據美國法律，新任總統上任後應於一定時間內提出 QDR，因此 QDR 可算是美國新總統的國防計畫書。

(一) 安全保證

國防文件對美國盟邦提供了一定程度的安全保證。在歷次 QDR 中，皆有列舉數處可能爆發衝突的區域，如中東、朝鮮半島、台海，並對該地區的局勢與美國的因應戰略，這也間接地向該地區的美國盟邦做出安全保障承諾。除了傳達美國對於友邦的支持，也促使這些國家願意繼續與美國進行軍事與外交上的合作。對台灣來說，2009 年 QDR 只對解放軍做出威脅評估，日後或許可以針對台海周邊可能衝突區域做出分析，藉此表達台灣在該事件上的立場。

(二) 國防透明度

美國政府也在歷次的國防文件中，說明了目前美國的外在威脅，與解釋軍隊目標以及建軍規模。特別是在 QDR 中明白指出未來數年的國防戰略選項與重要作為。可讓國際瞭解美國未來戰略目標與可運用的手段，形成類似信心建立措施（Confidence Building Measures, CBMs）所強調的國防透明度，（黃介正，2011：10）有利於降低其他國家的誤解。而報告中也會對各類高科技兵器的研製進度做出說明，除了向全民公開，也可做到某種程度的嚇阻作用。

三、整合性

(一) 審查整合

美國與我國皆宣稱採用「戰略導向」思維來編撰 QDR，並結合 2011 會計年度國防預算擬案，成為 2011-2015 年未來年度國防計畫的依據。也期望能結合其他相關戰略規劃，如 QDR2001 便要求應依國家安全戰略、國家國防戰略、國家軍事戰略以及 2004 年要求聯參主席國家軍事檢討，都應與 QDR 結合。國防預算編製應配合我國 QDR 一同作業，立法院應利用 QDR 作為國防預算審查依據。我國規定 QDR 應於總統就職 10 個月內完成，就時序上來說，正好能配合預算提交立法院時程，因此國防部應將 QDR 的內容反應在國防預算中，以利立法委員可藉由 QDR 審查國防預算編制成效，讓立法委員對於 QDR 能有更多的關注。²

(一) 戰略整合

理論上 QDR 是根據新總統的國家安全戰略，由國防部所提出的軍事戰略報告。其作業單位包括國防部部長辦公室、各軍種人員、聯參（Joint Staff）、作戰指揮官及各軍事院校等，如何將眾多作業單位進行分工，消弭軍中各單位長久以來的本位主義以及橫向溝通，都是考驗主事者的智慧。（楊恭茂，2003：4）2001QDR 最大的不同在於國防審查小組（NDP）的加入。雖然國防審查小組並不負責撰寫 QDR，其主要任務是協助國會監督及審查國防部 QDR 的正確性與可

² 截自 2011/11/18，根據立法院全球資訊網紀錄，我國立法委員對於台灣 QDR 的相關質詢次數十分有限。立法院全球資訊網。http://w2.ly.gov.tw/search_result.jsp。2011/11/18 檢索。

行性。我國第一份 QDR 由國防部整評室負責編撰，並邀請民間專家擔任諮詢顧問。但民間顧問無法與具有半官方色彩的國防審查小組相比，讓民間專家學者的功能大打折扣。

伍、總結

在參考美國國防文件的演進過程中，可發現於一個文件形成之前，都會對國防政策展開辯論。如美國在提出 QDR 前，早自 1989 年開始，便進行了「基準兵力」，日後柯林頓政府亦提出「通盤檢討」，來對美軍國防轉型做出檢討。有鑑於之前報告皆注重在減少軍備，國會又利用「三軍角色與任務檢討報告」來對未來美軍的地位與任務需求做出探討，最後才在 1997 年順利提出 QDR。中間無論是政策的制訂過程，或是對於未來戰略的思考辯證，都是經過時間的爭論與探討，才在激辯中確定發展的方向。甚至在 1997 年提出 QDR 之後，也持續不斷的檢討與要求國防部，改進 QDR 的內容與制訂過程，並不會滿足於現況。因此，對台灣而言，在探討 QDR 時，對於美國形成 QDR 的背景仍然必須加以認識與瞭解，透過美軍形成政策之前所做的討論，來解析其背後的精神以及戰略思維的轉變。

未來台灣在 2013 年提出 QDR，編撰上仍應由國防部負責，但在準備階段便需要國防部與朝野兩黨充分溝通。建立類似美國的「國防審查小組」，其超黨派、純民間專家監督小組模式是可考慮的方向。該小組成員必須包含朝野兩黨的國防相關學者，藉密切的互動溝通交換意見，並利用國防智庫等相關機構，與民間學術單位充分交流。讓政策由國防部內參謀、退役將校及專家學者三個不同背景的研究團隊來思考，讓不同的戰略思維，加入國防政策中。（黃介正，2010：14）

在 QDR 作業階段，便必須與新任總統國安團隊充分溝通，並且配合總統國防大政方針。台灣 2009QDR 主要是參考總統對外宣達的

國防理念與國防部長的政策指導，欠缺新任總統國防大政方針的指導。在台灣 QDR 中也將總統「國防大政方針」定為「國防政策」，且我國國防法規定，國防部制訂軍事戰略，並無制訂國防戰略的規定。然而，QDR 是屬於軍事戰略的一環，是依循新任總統的國防戰略指導，因此 QDR 若無總統國防大政方針的指導，也無法與行政院國防政策指導的協調，而負責撰寫的國防部便不易統一架構與整合意見。經立法院審查後，國防部應依據 QDR 結論編製年度國防預算。QDR 除成為國防部未來施政重點之外，也應與日後的國防報告書配合，用以檢討 QDR 的執行成效，並提出未來推動方向，提供下一期 QDR 作業參考。

國防文件的撰寫並非一蹴可幾，對台灣而言，QDR2009 只是一個開始，2011 年除了是 QDR2009 的期中檢討之外，也是透過檢討與參考美國發展過程以求精進 QDR2013 的最好時機。否則正如法國薄富爾將軍所言：「過去一切的失敗經驗，皆可歸納為兩個字：『太遲』（too late）」。（鈕先鍾〔譯〕，1996：191）

參考文獻

一、中文文獻

- DTM 編輯部（2009）。〈中華民國 98 年四年期國防總檢討〉，
《尖端科技》296：15。
- 王志鵬（2009）。〈徵兵 vs 募兵制專題 監察院全募兵制檢討
報告〉，《全球防衛雜誌》297：33。
- 全球防衛雜誌編輯部（2009）。〈四年期台灣國防總檢討〉，《全
球防衛雜誌》296：9。
- 吳惠民（譯），Eric V. Larson, David T. Orletsky, Kristin Leuschner
（原著）（2002）。《1990 年代美國國防規劃之檢討》。
台北：國防部史政編譯室。
- 李大中（2009）。〈我國首部《四年期國防總檢討》之戰略意涵〉，
《戰略安全研析》，32-35。
- 徐文德（2006）。《美國四年期國防總檢程序之研究》。桃園：
國防大學國防管理學院國防決策科學研究所，碩士論文。
- 徐忠勇等（譯），Michele A. Flournoy（原著）（2002）。《2001
美國四年期國防總檢重大議題》。台北：國防部史政編譯室。
- 高一中（譯），Joseph R. Cerami、James F. Holcomb Jr.（原著）
（2001）。《美國陸軍戰爭學院戰略指南》。台北：國防
部史政編譯局。
- 國防部（2009）。《中華民國百年「國防報告書」》。
- 國防部（2010）。《中華民國 98 年「四年期國防總檢討」》。
- 國防部史政編譯局（譯），美國國防部（原著）（2002）。《2001
美國四年期國防總檢報告》。台北：國防部史政編譯局。
- 國防部史政編譯局（譯），Sandra I. Meadows（原著）（1997）。

- 《美國四年期國防總檢》。台北：國防部史政編譯局。
- 黃文啓（譯），Elinor Sloan（原著）（2010）。《軍事轉型與當代戰爭》。台北：國防部史政編譯局。
- 黃介正（2010）。〈台灣國防轉型的最後唯一機會〉，《全球防衛雜誌》306：12-14。
- 黃介正（2011）。〈非典型軍事互信－中國大陸公布 2010 國防白皮書〉，《全球防衛雜誌》321：8-11。
- 黃敬平（2008）。〈國防白皮書搶 520 出版挨批〉，《蘋果日報》，5 月 11 日。http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/30539438/IssueID/20080511。2011/2/28 檢索。
- 郭家琪等（譯），Sam C. Sarkesian、John Allen Williams、Stephen J. Cimbala（原著）（2005）。《美國國家安全》台北：國防部史政編譯局。
- 陳建興（2010）。〈楊念祖：提高威脅認知 有效嚇阻敵人進犯〉。<http://www.mnd.gov.tw/publish.aspx?cnid=67&p=43812>。2011/02/28 檢索。
- 鈕先鍾（譯），薄富爾（原著）（1996）。《戰略緒論》。台北：麥田出版社。
- 楊恭茂（2003）。《美國四年期國防總檢制訂過程之研究》。台北：中國民國國防政策與戰略研究學會。
- 劉慶順、馬慈（譯），William W. Kaufmann（原著）（1995）。《基本軍力的評估》。台北：國防部史政編譯室。
- 謝奕旭（2002）。〈從美國 QDR 論我國國防政策制訂〉，《復興岡學報》76：108。
- 羅協庭等（譯），John White（原著）（1996）。《國防的方向》。台北：國防部史政編譯局。
- 羅炳雄、李城保、胡瑞福（2009）。《國軍推動全募兵制面臨之

困境與策進方案》。台北：國防大學管理學院。
蕭美蕙（譯），科林 鮑爾（原著）（1996）。《我的美國之旅》
（My American Journey）。台北：智庫文化。
韓耀霆（2010）。〈國軍組織的再精進與調整－《四年期國防總
檢討》的觀察與分析〉，《國防雜誌》25(3)：45-57。

二、英文文獻

- Aspin, Les (1993). "Report on the Bottom-up Review" Washington D.C.: Department of Defense.
- Gilmore, M. (1998). *The Quadrennial Defense Review OSD Analysis*. Maryland: John Hopkins University Applied Physics Laboratory Baltimore.
- Huang, Alexander Chieh-Cheng. (2011). "A Midterm Assessment of Taiwan's First Quadrennial Defense Review." http://www.brookings.edu/papers/2011/02_taiwan_huang.aspx. Retrieved March 14, 2011.
- Jeffrey A. Kramer. (2002). *The Rumsfeld Way: The Leadership Wisdom of a Battle-Hardened Maverick*, NY: McGraw-Hill Companies, Inc.
- Schrader, John Y., Lewis, L. and Brown, R. A. (1999). *Quadrennial Defense Review (QDR) Analysis: A Retrospective Look at Joint Staff Participation*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Viewing Taiwan's QDR through US National Defense Reports

*Ying-Yu LiN**

Abstract

This paper first examines the evolution of the process and strategic thinking behind the production of United States' national defense reports. The latter section describes the background and characteristics of Taiwan's first QDR, which was published in 2009. The QDRs of the US and Taiwan are analyzed from three perspectives: guidance, diplomacy, and integration. The concluding section offers several recommendations for Taiwan's 2013 QDR.

Keywords: QDR, NDR, Base Force, BUR, CRMAF

* Graduate Institute of International Affairs and Strategic Studies, Doctoral Candidate.

E-mail: singfredrb@hotmail.com.

