

國立台灣大學社會科學院政治學系
碩士論文研究計畫書

台灣國防自主政策之政治經濟分析
1949～2012

研究生：柯永森

指導教授：蕭全政 博士

中華民國 102 年 5 月

台灣國防自主政策之政治經濟分析，1949～2012

目錄

台灣國防自主政策之政治經濟分析，1949～2012	1
壹、問題意識	3
貳、文獻回顧與檢討	6
參、研究方法與分析架構	10
肆、章節安排	12
伍、章節細目	36
伍、參考文獻	37

壹、問題意識

1945年太平洋戰爭結束，日本投降，台灣正式被納入國民政府所統治；隨著二次世界大戰的落幕，國共內戰更加白熱化，社會百廢待舉、動盪不安。1949年10月1日，「中華人民共和國」於北京正式成立，宣稱為「代表中國全國人民的唯一合法政府」（戴寶村，2006：354）；而屬國民黨政權的「中華民國政府」，被迫於1949年12月奠都台北，兩政權及政府從此隔海對峙。

1949年以降，中共從未放棄「武力犯台」的意圖，而「統一祖國」更為其廿一世紀的三大任務之一，迄今對台仍採取「政經分離」與「和戰兩手」策略；並積極更新武器裝備與兵、火力投射系統，軍事戰略更由「近岸防禦」調整為「積極防禦」，逐步邁向遠洋，同時努力建設具有「打贏一場控制範圍內高科技條件下局部戰爭能力」之部隊，為「抗美日、防台獨」做積極準備。另聯合報95年6月24日第13版報導：「美國國防部官員22日指出，共軍已具備在區域挑戰美軍的能力；羅德曼指出，中共的軍事現代化正使台海軍事均勢朝中共傾斜」，中共之武備對台灣之安全已深具威脅。

另東西冷戰結束（1989年）後，蘇聯接著解體（1991年），隨後華沙公約亦相繼瓦解（1992年）。此一骨牌效應對國際社會造成極大之衝擊，全球化的現象和議題充斥於政治、經濟體系，就連昔日備受各國保護、涉及軍事安全、規模龐大的國防工業也無法倖免。在此巨大衝擊下，各國國防工業產生新的變化，相關產業進行一連串的重組，包括跨國和超越區域性的國防工業企業生產線的出售和併購（merge and acquisition）、市場銷售協議（marketing agreement）、戰略結盟或共同投資（strategic alliance or joint venture）和共同生產（co-production）等（丁樹範，2006：2），以降低國內外環境壓力，並維最低國防安全需求。台灣因應此一國際環境的不變、政經的衝擊與國家安全的需求，即調整國防戰略為「有效嚇阻，防衛固守」，在軍隊組織方面執行「精實案」與「精進案」，大量精簡部隊，縮短指揮層級，加大指揮幅度，並藉高新裝備部署、運

用，提昇整體防衛戰力；在軍備方面，則於民國 2000 年 1 月 5 日立法院第四屆第二會期通過「國防二法」，¹確立軍政、軍令、軍備專業功能導向的國防體制，且於 2003 年 1 月通過《國防部軍備局組織條例》，²成立軍備局，負責國軍主要武器系統與裝備、戰備物資之研發、生產、籌購、獲得與接轉、維持等任務（余斯慰等，2002 年：606）；並於國防法第 22 條載明：獲得武器裝備，以自製為優先，³以降低外部因素之影響，並滿足未來防衛作戰需求。

綜觀世界各國之軍備政策，一般而言，都會因國際地位、假想敵國，及國家財力之不同，而採行不同之策略，如：美國採「政府擁有，合約經營」(GOCO, Government owned, Contractor operated)；希臘以國防工業部 (DID, Defence Industry Directorate)，負責國防武器獲得及國防工業發展政策，並將軍工廠委託民間專業或人員經營；以色列則採「國營公司」模式發展。簡要歸納，概可區分為「國外獲得」(包含：軍售、商購、租借、贈予)與「國內生產」(區分：自立研發、合作生產、授權生產、性能提昇)等二種模式。我國雖已於民國 2003 年依法成立軍備局，職掌國家軍備獲得政策，迄今亦依循上述模式執行。另我國之武器採購，在歷史的發展過程中，仍受《中美共同防禦條約》(Sino-American Mutual Defence Treaty)、《台灣關係法》(Taiwan Relations Act)及美、中、台三角關係的制約與國際政經環境變遷之影響；在國內生產部份，則受國防科技研發能量與政治外力之干預，存在「裝備組裝」或「裝備研發」之疑義，致使防衛國家安全所需之重要武器裝備，經常無法如期獲得、部署，而使國防現況與實際需求間出現重大落差，甚或產生戰力間隙。這些情況都已突顯軍隊用以保衛

¹ 國防二法係《國防法》與《國防部組織法》之通稱，該二法於民國 2000 年 1 月 5 日立法院第四屆第二會期三讀通過，於 2000 年 1 月 29 日由總統公佈實施。國防法共七章 35 條；國防部組織法共 23 條。

² 《國防部軍備局組織條例》共 15 條，於民國 2003 年 1 月立法院第五屆第二會期審議通過，負責軍備整備、國防科技、國防採購政策、營產管理、整體後勤、工程督導、資訊發展及人才經管等業務之督導。

³ 國防法第 22 條：行政院所屬各機關應依國防政策，結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，向外採購時，應落實技術轉移，達成獨立自主之國防建設。國防部得與國內、外之公、私法人團體合作或相互委託，實施國防科技工業相關之研發、產製、維修及銷售。國防部為發展國防科技工業及配合促進相關發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財設施，委託民間經營。

國家安危與百姓身家性命的武器裝備獲得政策，深受內外政經因素⁴影響，而值得我們重視。

然確保國家安全之主要途徑，來自於強大的國防力量，而武器裝備更是戰力的具體展現，是嚇阻敵人侵略、重建局部平衡、獲致安定的利器。世界各國為達政治、外交與國家利益之目的，莫不以「自主發展」為軍備獲得之首要選項，因此對重要之國防科技、軍備輸出仍有嚴格之管制，期坐收獨佔或寡佔之利益。台灣的主要軍備大部購自外國，深體「沒有國防，國家將無以依存」，無自力自主的國防為後盾，稱不上真國防，遂於1969年成立「中山科學研究院」(中科院)，開始國防科技的自力研發與生產，迄今已成功研製多項重要武器裝備，如「工蜂-四型多管火箭」(1975年)、「經國號戰機」(1989年)、「雲豹甲車」(2005年)、「雷霆2000多管火箭」(2012年)…等，均已部署、服役，為國土防衛貢獻良多。台灣「國防自主」執行迄今已卅餘年，但受全球政經變遷之影響，仍面臨「自己研製耗時、耗錢、風險高」、「受國際軍備輸出管制，重要武器無法對外銷售，獲取利益」、「所需數量少、項目多、技術困難度高，不符成本效益」及「缺乏重工業支撐」等諸多窘境待解決。基此，台灣「國防自主」政策在實存的歷史結構與政經脈絡中，其所帶來的究竟是正面或負面的影響？另在全球與區域的政經變遷過程裡，國防自主應提供何種貢獻？及其所面臨的問題該如何解決？是為本研究主要探討的課題。

貳、文獻回顧與檢討

本論文研究旨在探討我國國防工業發展脈絡中，「國防自主」政策的政經分析；資料來源，包括學術專書、期刊、政府出版品、報紙等，與國家圖書館及台

⁴ 根據詹秋貴(民2002年)統計資料，1994到1998年，台灣累積的軍火輸入為世界第一，而1988年的採購金額高達466億美元，更為世界排名第2之沙烏地阿拉伯的2.4倍，其中82%的軍備獲得預算用於國外採購，其中又以向美國購買為主；另自由時報2006年6月24日第2版論：「美國副助理國務卿基斯本週告訴『美國之音』，布希總統批准180億美元軍售案已經5年，至今仍未列入台灣立法院議程，美國期待台灣對自身防衛有明確承諾，軍售案要見到成果。」

灣大學圖書館現有館藏資料。首先審視各國國防工業發展之經驗，其次就蒐集相關著述，將執行「國防自主」政策之策略，歸納為「國有民營」、「武器系統獲得」與「國防工業發展」等三類；最後綜合檢討相關文獻，藉以發現不足。

一、外國國防工業自主經驗

本節蒐集美、法、德、瑞士、印度、俄羅斯、以色列、新加坡、和中共等國家國防工業發展情形(吳海甸,1994；政治大學外交系,1996；U.S. Defence Systems Management College, 2000；詹秋貴, 2002)，研究發現上述國家中，不論國家大小與國防需求大小，或採取何種軍備獲得模式，其武器裝備均以自製或合作生產為主要考量。另發現美、法、瑞士、以色列等國家在國防預算呈現遞減狀態下，彼等用於國防科技研發之經費卻未見縮減，再者以質取代量的過程中顯示國防科技研發經費佔國防預算投資的比例不減反增，足見先進國家對國防科技發展所需的持續性有著明確的認知；而我國因軍民科技轉移能力較弱，目前國防工業與民間工業幾乎是兩個完全獨立的系統。而俄羅斯、以色列、法國、德國、新加坡、泰國、美國和中共等國家之國防工業在滿足國防需求的前提下，國防工業（科技）已逐漸轉向軍民結合、技術共用或企業經營的模式，同時運用軍售或透過軍備移轉，達成國家總體利益之目的。

綜合研析各國國防工業發展脈絡發現，各國為了保持國防科技的領先與因應預算縮減，國防工業發展採取「民營化」、「發展軍民通用科技」、「研發生產國際化、集團化」，及「拓展市場」等多項措施，但更值得注意的是，「把國防工業的改革納入國民經濟的總體規劃」，以達成國家總體利益之目的。

二、「國有民營」策略

這一類的論述主要是探討，冷戰結束後，國際競爭已從軍備競賽轉變為經濟實力的競爭，尤其是高科技的發展。各國因軍費開支（國防預算）銳減，已無法維持過去國有國營、獨立發展軍事工業的經營方式(卓斌,1994；祝如竹,1997；國防部,1998；國防法,2000；楊茂生, 2001；羅秀雲, 2005)。國防科技有其外部性，民間亦可以發

展；國防法第 22 條亦規定：國防部為發展國防科技工業及配合促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財產設施，委託民間經營。國有民營不論是「委託管理」、「委託經營」或「土地信託」，在現行法源架構下均是可行的方案，外力之干擾會影響其執行。另產業競爭及軍工廠所提供的產品是否具經濟利益，是決定民營企業參與國防工業民營化之主因；因此在決定國防工業是否民營化時，「產業結構改變」、「景氣環境」及「失業率提高」等問題，為無法控制之因素，對民營化是否順利進行，有很大之影響。

國防科技工業民營化是國際趨勢，亦有法源之支撐，當其轉變為企業經營模式後，國家以無償及商品管制等方式使用技術，達成「國有民營」之目標。但政府的防弊心態（太強）、政經結構變遷與政治外力之干擾，是轉型能否順利之重要因素。

三、「武器系統獲得」策略

這一類文獻旨在探求重要武器裝備系統獲得策略，以國防事務相關人士為主；有些學者從美國的經驗或科技研發的角度，探討國防科技和武器裝備發展及軍事革新之間的關聯（邵敏毅，1994；童兆陽等，1995；宮進發，1996；張肇仁，1998；胡傳燈，1999；徐楊康，2000；詹秋貴，2000；陳仁帥，2002；劉潤深，2006；郭永茂，2006）。依《國軍武器系統與裝備整體後勤支援教則》（國防部，2004），武器系統獲得方式區分「自行研製」、「合作」與「採購」等三大類，各類中又含有不同之作業模式。綜觀各文獻均未脫離上述範疇；但童兆陽等（1995）認為：在傳統武器裝備採「自力研發」和「自力生產」，在高科技武器裝備方面，以「特許生產、合作研發」為主，「外購」為輔；而胡傳燈研究以為，「蓄積先進研發能力」、「推動軍民通用科技」、「在獨立自主的前題下，加強國際合作」、「著重人力資源、設備和關鍵技術發展」與「建立整合、均衡、永續之觀念」等為武器獲得之策略；另詹秋貴（2000）以系統動態學（system dynamics）方法論研究發現，適當維持目前所建立的研發能力或使關鍵研發能力持續成長是必要的。國家武器獲得政策對武器系統研發的特性若無遠

見及長期規劃，則數十年辛勤建立的研發能力可能因為在短短數年內因人才大量流失而喪失，日後重建勢必更加困難，且外購武器裝備的價格將再度高漲，追求短期利益的結果，不但無法獲得價格上的長期優勢，且將導致國防工業重大的傷害，一旦外購管道再度受阻，而我國又無自製武器系統之能力，國家安全將立即受到威脅。俾達成作戰需求之目的；陳仁帥（2002）則指出，我國現今並不具備任何主、客觀的優勢條件，由政治、經濟因素和現實層面考量，持維現行對外採購的途徑，並投注部份關鍵軍事研發，而持續研發的能力應將有限資源分配於少數核心科技與戰略性武器才是較佳策略。從以上文獻得知，受國際外在環境與本身能力及預算等主客觀因素之影響，武器獲得採「自力研發、自力生產」是必需的；高科技武器系統獲得，以維持現行「對外採購」和「合作研發」策略；另對少數核心、關鍵技術及戰略性武器，更應持續研發、維持能量，才能滿足國防需求。此類研究多從國軍作戰需求的觀點出發，聚焦於武器獲得策略的層次，未能以全觀性分析不同行為者在相對時空的機會與限制。

四、「國防工業發展」策略

此類的作品（林順發、陶超敬，1994；王崇武，2001；王雪明、黃明揚，2002），基本上與「武器系統獲得策略」的思維模式概同，兩者間最大之差別在於前者是以「野戰戰略」的作戰需求為考量，而後者則已有部份學者從國家戰略，甚或從全球國防工業發展的角度，研究我國與國際軍事採購的互動情形，但大致仍從「軍事戰略」的層次思考國防工業的執行策略，未能就國防科技的自主與政治、經濟的關聯，及國防自主深層內涵權力變動，提出宏觀、完整的分析。

五、文獻檢討

國軍將武器系統、裝備獲得的方式區分為「自行研製」、「合作」與「採購」等三大類。就狹義而言，國防自主指的是「自行研製」；就廣義之定義，就包含「合作」與「採購」等二項執行方式。儘管各國戰略不同，工業及科技水準相差懸殊，武器系

統研製策略途徑各異，但發展國防工業、掌握關鍵技術、維持及提昇重要軍品之自製率，仍為各國共同之作法。

綜觀上述文獻及各國軍備發展趨勢發現，無論研究者從不同觀點、不同面向的質性立論，或是運用歸納與模型分析，對台灣軍備之發展，均有其相當程度之貢獻。歸納研究共識如下：

(一) 國防科技在國家建設中具有關鍵性作用，武器系統獲得應自立研發、自力生產，才不致於受制於人。

(二) 落實國防自主目標，應加強國防科技研發人才之培育，編列固定預算執行國防科技與武器系統、裝備的研發，加速技術升級，推動軍民通用科技，將國防科技研發能量植基於民間工業，達成國家整體發展。

多年來，台灣的軍備發展倍受國際政經變遷、兩岸軍力平衡，與國內輿情壓力及政治外力干擾等複雜因素所制約，這類研究對我國當軍備政策發展與觀念的建立貢獻良多，但仍存在下列不足之處：

(一) 多數研究者(吳海甸、詹秋貴、童兆陽…等)均將「國防自主」列為軍備或武獲策略之一，但「國防自主」究竟是什麼？包含官方網站或文件(如：國防白皮書；作業規定…)欠缺明確、具體的定義，導致「國防自主」一個名詞各自表述，有待釐清、定義。

(二) 就國際層次言，「國防自主」應是「權力的再分配」的一種方式，部份文獻以為「國防自主」是對外軍購的籌碼，或許僅是特定時空的片面思維，殊不知其隱含著意識形態或以國家主義為中心的思考，甚或已呈現反控制(reverse leverage)的概念，⁵而忽視了在全球化的衝擊下，國防自主的政治行為與經濟利益的互動關係，以及兩者間所涉及的權力運作問題，實無法解決台灣生滅的實存問題。

⁵ 反控制(reverse leverage), 係指接受者運用有利之內部、外在或潛藏因素，致(迫)使供應者改變其對接受者原有政策的一種策略。

(三) 國防自主含括了合作生產、特許(授權)生產、合作研發、共同開發及自立研發等多種執行策略,因所涉及的是多部會、多團體或相關聯組織間不同利害關係,因彼此相互聯貫、鏈結,已形成一張整體的因果網絡;就國家層次言,是促進工業發展、獲得經濟利益、增強社會安定和確保國家安全的多重利多,因此在不同的時空,有其特有隱含的客觀結構脈動的政治經濟因果變遷(蕭全政,2003:18),多數文獻在探討此一問題時,多侷限在特定時期、單一層面或特定面向的分析,忽略了國防自主政策是被鑲嵌(embedded)在全球及特定的台灣生存與發展的政經脈絡中,且未從整體歷史發展脈絡中掌握因果關係,致未能深入探討國防自主在歷史結構中,國家總體利益的政經意涵。

參、研究方法與分析架構

本論文將從政治與經濟的整合觀點出發,在整體的歷史結構中,探討國際政經結構如何影響國內政經運作,及國家目標的調整與軍備政策的制訂;再從台灣實存的歷史過程,解構捍衛國家安全的國防政策下的「國防自主」政策的政經脈絡,進而全球化趨勢下,重構現階段國家「國防自主」的政治權力與經濟利益,以瞭解國防自主政策與國家安全,科技能力,政治及經濟之關係,進而改變國家在國際社會的結構地位。

政治與經濟整合的概念,乃是基於國家與市場是安排和組織人類活動的主要形式,尤其兩者是共存且相互作用的,而非僅是單一個體在特定時空或歷史結構中的作用而已,因此政治與經濟的整合,是以行為者及其稟賦⁶為基礎,其過程和邏輯,更是以此為核心而發展與運作。而在人類社會中,人們在追求有利於自身資源分配

⁶ 蕭全政教授《政治與經濟的整合》,1988:43指出,所謂行為者,包括自然人及一切能表達意志的組織或團體,而其特性不僅表現於是個理性且自利的個體,還表現於必須與其他行為者不斷互動且汲取資源以求存續或發展的有生命個體。稟賦即是此行為者為汲取資源而賴以跟其他行為者互動基礎,且在此互動中發生增減消長現象。

的過程中，必然涉及權力的運用，以追求在相對的時空中，其理性的經濟行爲，是對資源的利用達到極佳化境界（optimum）；理性的政治行爲，則是對資源的分配與汲取達到極大化的境界（maximum, 蕭全政，1997：5）。因此，稟賦界定行爲者主觀自利活動的有效與可行空間，而從歷史的角度看，稟賦的變遷即表現相關行爲者的自利活動在動態歷史過程中的變遷；擁有不同稟賦的行爲者間的關係與互動，必須從整體社會歷史的結構變遷中才能完全掌握（蕭全政，1988：44）。

國家機關作爲一個自利行爲者，其所追求的是國家的生存與發展，自然的被鑲嵌在國際體系結構中，因此國家機關必須交互運用經濟性措施與政治性措施以追求更多的利益，如：西方列強向外擴張的方式，除以「船堅砲利」奪取殖民地的政治方式外，又包括以經濟分工目的爲主體而要求門戶開放」或自由貿易的資本主義擴張。國家機關同時處於以武力爲基礎的競爭性國家系統（a system of competing states），以及生產技術爲基礎的世界性資本主義系統（a world capitalist system）中。國家機關在國際社會中的結構性地位與互動，即受到此二種系統的誘導與制約（蕭全政，1988：88）。在中華民國與美國未斷交前，雙方政府基於抵抗共產黨侵略的共同信念，美國提供大部份免費的軍援贈予，或軍事銷售武器裝備給台灣的國軍，並將技術繼續供應台灣；此時期，我國自美國取得多項武器系統，如：地對空勝利女神飛彈（陳一新，1995：178）等，不僅使我國與中共在軍事上維持平衡，甚或取得局部之優勢；1979年1月1日美國與中共建交，隨即終止《中美共同防禦條約》，雖於同年三月通過《台灣關係法》（編號 H.R2479 法案），反對中共以武力進攻台灣，並提供「防衛性」（defensive）及「選擇性」的武器給台灣；但又在 1982 年「八一七公報」規定了美國對台灣軍售質與量的限制。這說明，美國的對台軍售，取決於美中台三角關係的發展，與區域是否穩定；換言之，美國的對台軍售取決於是否符合其國家利益。

在台灣的中華民國政府爲能確保國家安全，投入更多的資源發展國防工業，期能提升國家的主體性與國際社會地位，因此許多專家學者提出「國有民營」、「武器

獲得」和「國防工業發展」等策略，以達成國防自主目的，俾免國防安全過度依賴（dependence）而受制於他人。然而，大部份研究侷限於執行策略或作戰需求效益的層次，未將經濟與政治層面納入考量。若從歷史的結構，及政治與經濟整合的角度觀之，國防工業的自主性被鑲嵌在整體歷史結構中，並因政經環境的變遷而有所改變，而這種改變勢必造成對經濟行為或政治行為的影響，亦或造成蘊含權力關係的改變。另國防自主政策亦因其所隱含的政治經濟特性，內與部會組織、民間企業團體相關聯，外與區域及國際政經結構相互影響，彼此交織成一張具歷史時空、國家生存、人民生滅的複雜結構網絡。

肆、章節安排

由於台灣的國防工業被鑲嵌在全球政治、經濟與軍事相關聯的歷史結構中，國防工業之自主也是國內政治、經濟和軍事脈絡的一環，彼此相互影響與連動。因此，本論文除回顧與檢討相關文獻外，首先是從國防政策的意義，形成與制訂所應考量之因素，深入瞭解國防政策制訂的時空背景；其次就中華民國政府轉進來台以後，國防政策調整過程，尤其是中美斷交之後，國防工業自主的需求；另外，探究國防自主與國家安全的關聯性，再從整合性的觀點，探索台灣現階段國防自主政策在全球化趨勢下的限制、政經效益；最後，則提出簡單的結論，及一些建議。

第二章 國防政策形成之原因與考量因素

二次大戰結束後，國際現實主義（Realism）理論主導著冷戰時期的國際關係，其主張國家為主要行為者，認為國際政治永遠處於衝突狀態，國家須將權力與利益極大化，才能在無政府狀態的國際社會中確保本身的安全與生存。在這充滿著衝突與

不穩的國際環境中，經濟力量、政治力量與軍事實力相結合，才是維持國際和平與確保國家安全的有效手段。

第一節 國防政策之意義

國防和安全政策在於保護國家的根本利益：領土的完整、使住在這個土地上的居民得到保護、國家主權的完整行使和自由、捍衛國家的基本價值、國家的戰略利益和建構能承擔國際責任的能力。但各國由於條件不同，面對的威脅及本身的能力差異，根本利益自然不盡相同，對於國防安全政策的制定更是不一而足。

國防係攸關全民之事，國防政策制定牽涉到軍事以外的諸多層面，其對國家與國民的影響更是無遠弗屆，因此國防不能全由「純粹軍事觀點」主導，打破了長久以來相對封閉的國防決策體系，因此國防事務必須吸納各階層菁英共同參與，使國防政策之制定更周延詳盡、考量更廣前瞻，此亦即文人進入國防體系意義所在。世界先進國家由文人領軍、文人與國防政策已為常態，我國國防二法同樣彰顯此一重要精神。

近年來隨著社會的多元發展、民意機關嚴格監督、國防二法的通過實施，使得國防政策制定的過程與參與決策者的角色起了許多變化。國軍軍事思想指出「國防」就是國家安全的防衛，是一個獨立自主的國家，為保衛領土、主權的完整、保護人民的安全，以防禦外來的侵略，所採取以軍事為主體，包括政治、經濟、外交、科技等一切戰爭準備措施的總稱。國家採取「安內攘外」之護衛行動，以保障國家安全。所以國防乃確保國家生存與安全、促進國家繁榮與利益的防衛措施。

國防政策是指「一個國家為達成抵抗平時和戰時外來軍事威脅與防治國內暴亂的安全目的所採取的計劃、方案和行動之集合體」，也是政府為了追求國家安全目標

時，所採取的行動方案與指導原則。它內涵廣泛包括一切與軍事有關的決策與指示。具體而言，「國防政策」對一個國家而言，是一個建軍的指導思想；是國家最高當局對國家武裝力量建設和使用的指導，甚至也會成為與國防相關的政治、經濟、科技、文化、外交等各方面活動的基本準則。

更具體的說，「國防政策」是一個國家或政府在國防事務上的行動方針和綱領；在戰時，更是國家的主要施政方針。所以「國防政策」就是政府保障國家安全所採取的廣泛行動路線與指導原則。因此，具體的國防安全政策乃在於保護國家根本利益：領土的完整、使居住在這個土地上的居民得到保護、國家主權的完整行使和自由、捍衛國家的本身價值、國家的戰略利益和建構能承擔國際責任的能力。然海峽兩岸高科技武器的獲得、國際環境、政治、經濟、外交及軍事關係之變化，都將會影響我國國軍軍力發展，也會牽動「國防政策」之制定。

第二節 形成之原因

現代國家中，維護國家安全是政府重要的責任之一，通常泛指：國家生存，領土完整，主權獨立，政府制度，人民福祉與經濟發展等，因前揭事項與人民生活密切相關，是故各國均相當重視，且列為政府施政的重點，並透過政策的制訂來確保國家安全。

國防政策是國家諸多安全政策之一，其主要是透過直接與間接的軍事行為，防止國家外在而真實的安全威脅及內部不意的人為突變與天然災害，以維護國家安全，然中共對我國家之安全威脅真實而直接，且與日俱增；另東海，釣魚台危機，與南海爭端等區域安全挑戰，及國際政經社文的打壓更不容忽視，面對此種挑戰，政府國防政策於焉形成。

第三節 制訂考量因素

一、台灣所處的地理環境

以台灣所處的地緣戰略而言，四面環海，位處大陸陸緣，基本上是以大陸地略為中心的政治板塊勢力的投射區域，形成權力集中，中央一統一管理制度下的附屬地區與邊緣地帶。百年來台灣先後經割讓予深具海洋理念的日本所統治，已將認知擴大及日本琉球之海洋島鏈關係，回歸中華民國之後，遂以海島地略從事海洋政略經營，乃從大陸地略中心的概念現實中成為海洋政略地緣。概言之，台灣地略位置，因受海洋板塊與大陸板塊兩種地略中心意識所牽動與影響，也構成中華民國在認知上傾向海洋政治的自由、民主、冒險與習於嘗試的政治思維。

台灣位處西太平洋及亞洲大陸交接海域的鏈形島嶼上，扼處中國大陸東南沿海，形成中共海洋戰略所稱第一島鏈（白令海峽、千島群島、日本群島、沖繩琉球群島、台灣、菲律賓群島），亦為日本一千海哩海上防衛南緣之戰略前衛。台灣戰略其地位的存在，正可平衡與支配亞太地區南北之差異與均勢，對美、日地區的海洋利益具有保障依托的功能。

世紀末以來，亞太區域經濟活動趨向穩定復甦，雖然經濟活動的區域化與全球化，資訊互動的便捷與對文化交流對亞太局勢的穩定與繁榮產生了很大的作用。但是，此種樂觀的景象並不能掩蓋部份不穩定的現象，而這些不穩定的現象亦可能助展亞太地區安全的威脅，甚至爆發軍事衝突，使亞太經濟繁榮的願景落空。

就地緣戰略來看，台灣是太平洋「第一島鏈」上最重要的一環，在中共積極企圖突破「第一島鏈」，跨入「第二島鏈」的關鍵位置上，中共若是不能突破「第一島鏈」，就難以順利進入大洋。就經濟上來說，沒有辦法進入大洋，就難以實現重大資

源與利益的目標。再就戰略上來說，不能進入大洋，就不能建立中共長遠以來極力尋求的「藍水海軍」的策略，並與美國在區域權力上相互抗衡。

台灣的戰略優勢除了它在「第一島鏈」上所處的重要地位之外，它對大陸而言「進可攻，退可守」的優勢位置也是不容忽視。就區域戰略情勢觀之，大陸東南沿海會受到外來軍事威脅，因為（敵軍）能以台灣作為（進攻）跳板。例如，第二次世界大戰時日本就以台灣做機場，轟炸沿海。此外，沒有台灣，中共無法確保南沙群島的防衛；沒有台灣，中共也難以遏制日本軍國主義可能復燃之後對其所造成的威脅。因此，中共欲建立「藍水海軍」的意圖十分明顯，它的海軍必須要「出去」，否則影響中共龐大經濟體的存續與未來的發展。

基於東北區域情勢的重大變化，近年來美國積極在亞太地區積極調整軍事部署，特別是加強對關島基地防務與軍事建設，投入包括 B-52 轟炸機和「洛杉磯」級核子攻擊潛艦之；更尋求與日本自衛隊共同使用沖繩島美軍嘉手納空軍基地、下地島戰略基地，以及無人戰機進駐南韓境內等前緣戰略部署等行動。加上美國與日本 2005 年 2 月在檢討會商《美日安保條約》防衛問題時，首度將「台海情勢」列為戰略目標，更達成軍事協定，一旦台海發生危機，美軍將使用日本機場等種種作為，除可解讀、日為因應中共崛起所作的戰略準備之外，更突顯台灣戰略地位的重要性不言可喻。因此，基於台灣處在當前的亞太區域客觀情勢中的地緣戰略因素，就成為我國擬定國防政策的決定因素之一。

二、國外政經因素

第二次世界大戰結束以來，以美蘇為主的東西兩大集團主導著國際情勢發展，迄 1990 年初期，蘇聯解體，華沙公約瓦解，正式結束兩強對抗的局面，國際政治結構朝「一超多強」的格局發展，但至 1990 年中期，區域軍事與經濟發展日漸呈現失

衡狀態，全球安全情勢開始產生變化，區域安全受強權利益衝突，直接影響國際的安全與穩定

(一) 全球化政經影響

隨著全球化的發展，使得 21 世紀的國際安全變得更加錯綜複雜，在全球化的競爭壓力下，國家角色與能力遭受前所未有的衝擊，尤其是美國在遭受 911 事件攻擊後，國際社會已深刻體認軍事力量是確保國家安全的重要保障，而當各國積極發展軍備的結果，已對國際安全環境造成很大的挑戰。

(二) 區域組織的競合

面對全球市場的劇烈競爭，區域經濟整合已成為主當前主流，同時也是未來發展的趨勢之一，如：歐盟(EU)，北美自由貿易區(NAFTA)，及亞太經濟合作會議(APEC)；除此之外，東亞地區已有東協自由貿易區(AFTA)，東協加 1 與東協加 3 等協訂業已展開談判，然而區域整合並非完全沒有爭議，主要是各國程度不一，及國家面對經濟困境時保護主義與民族主義的爭議仍無法避免，亦為國防政策制訂考量因素之一。

三、國內環境因素

「國防政策」是政府綜合運用政治、經濟、心理、軍事力量，保障國家安全所採取的廣泛行動路線與指導方針。其制訂通考慮「國家利益」、「國家目標」、「國家目標」、「國家安全威脅」等因素，說明如下：

(一) 國家利益

乃國家對其人民生存發展極為關切之事項，是一個國家最重要的需求，也是維護國家安全的核心價值，每個國家會因其歷史背、景文化、國際境等因素而有些許差異，我國現階段的國家利益應概括為：

- 1.確保國家安全。
- 2.維護百姓安全與福祉。
- 3.保障自由民主與人權。
- 4.維持經濟繁榮與社會安定。

（二）國家目標

中華民國現階段國家目標為：

- 1.維護國家主權完整。
- 2.保障國家永續發展。
- 3.預防台海軍事衝突。
- 4.協助區域安全穩定。

（三）國家安全威脅

盱衡我國當前整體情勢，國防所面臨的重大挑戰主要來自於中共軍事壓力、國軍現代化轉型及恐怖行動安全威脅等三個方面。

1.中共軍事壓力：近年來中共綜合國力增長快速，使其整體軍能力在質量上均獲得大幅提升。且始終宣示不放棄對台使用武力，加上共軍在航天戰、信息戰、癱瘓戰及非傳統作戰等進面的發展，更增加了國軍防衛與反制的複雜性與困難度，更於 2005 年 3 月通過「反分裂國家法」，形同制定發動對台戰爭的授權法，使我國的國防安全面臨多重而嚴峻的考驗。

2.國軍現代化轉型：為因應未來戰爭，國軍現代化乃必然之趨勢，而我國先天資源條件不足，科技水準亦不及歐美先進國家，自不能依循歐美模式進行軍事革新，而須結合理論與實踐，採適合我國國情的途徑，加快進行關鍵戰力轉型，以爭取新的質量相對優勢，防止海峽軍力失衡，確保國家安全。

3.恐怖行動安全威脅：對美國的「911 恐怖攻事件」後，「反制恐怖主義擴散」成為當前國際安全事務主要課題，且恐怖跨國界的特性使世界各國均難以置身事外，尤其大規模毀滅武器及技術的擴散問題，對區域安全影甚鉅，國軍基於維護國內反恐安全及配合政府支持國際反恐的立場，必須持續建立專業反恐能量，以因應未來可能的恐怖威脅挑戰。

第三章 國防政策發展過程

1949 年 12 月，國民政府在大陸地區剿共失敗退守台灣，至 2012 年的 60 餘年，台灣的政經發展一直被鑲嵌在國際政經脈絡與區域組織結構上，至今仍是。在這 5—60 年間，依時代的脈動與政經結構的發展，台灣的國防政策發展概可分為四個進程。

第一節 攻勢作戰時期(1949-1969)

1949 年政府播遷來台；1950 年韓戰爆發；蔣介石先生於 1950 年 3 月復任中華民國總統，中、美為遏止共產主義漫延，及中共「血洗台灣」之野心，兩國簽訂「共同互助協定」。美派第七艦隊協防台灣，並於 1951 年 5 月派遣軍事顧問團來台協助國軍整軍備戰。任期間，採取「戒嚴」與「計畫經濟」的手段建設台灣。其基本的政治目標是「建設台灣、反攻大陸」(張玉法，2001：650)，在武器裝備獲得政策，則以借助美援，整建軍事力量，維護台澎金馬安全；同時借用其力量建設國家基礎工商企業，發展經濟；降低通貨膨脹，隱定民生；倡導國民教育，提昇人民生活水準。

國軍基於防衛台澎金馬，並兼顧創機反攻大陸的攻勢作戰需求，積極擴大三軍編制，整編部隊。而美國的對台軍援政策，主要是定位在軍備的提供與戰技的提升，因此其軍援計畫，除金額援助外，大部份是美方的軍用物資、武器、設備 贈予，和人員訓練。

第二節 攻守一體時期(1969-1979)

此時期政府仍以「戒嚴」與「計畫經濟」的手段建設台灣，但由於美援已中斷多年，台灣公共建設資金全部來自國內儲蓄，外國貸款與外國投資(李國鼎，1983：157)，然於 1971 年，中共在聯合國篡奪我合法地位，政府退出聯合國後，因應國際情勢與海峽兩岸形勢變化，國防政策由「以攻為主」調整為「以防為主」，並以恢復戰力，建立部隊、機關、學校制度，發展國防科技，建立各項設施與研究體系，逐步邁向現代化。

第三節 守勢防衛時期（1979—2002）

蔣經國先生的任期是從 1978 年 5 月到 1988 年，計 11 年的時間。⁷此階段仍承襲先總統蔣介石的政策，其基本國策仍為「反共復國」，並堅守「堅決不和中共接觸談判」及「堅決反對台獨的分離意識」兩大政策。⁸另逐次擴大進用本土人才及擴大政治參與；開放海外觀光、解除戒嚴、開放報禁、及大陸探親。期間(1979 年 1 月)更逢中美斷交，「共同防禦條約」終止，美援中之軍事人員陸續撤離台灣，另原由美方軍事援助之武器裝備，依需求不定期向美國或其他國家（如：法國）購買，並自立研發所需武器裝備。在經建方面植基於提昇人民生活品質，持續十大建設與十四大建設，使台灣成為「四小龍」之首，更為台灣的民主轉型奠定良好基礎。

1988 年 1 月 3 日，李登輝先生繼任總統。提倡「新台灣人」理念，舉辦總統、副總統直選、廢止「動員戡亂時期臨時條款」、制定了「中華民國憲法增修條文」和廢除刑法第 100 條，⁹放棄反共反台獨國策、推展兩岸和平交流，並繼續推行務實外交、開始實行教育改革；在經濟方面，推動「國家建設六年計畫」，以提高國民所得（如：1991 年為 8,813 美元，至 1994 年提升為 12,000 美元）、厚植產業潛力、均衡區域發展、提昇生活品質。另在此兩岸政治、經濟、外交等競爭又衝突的同時，台灣從美國購進多項武器裝備（如：愛國者飛彈），確國家安全。

2000 年 3 月，民進黨總統候選人陳水扁先生當選第二任人民直選總統，此政黨輪替與政權和平轉移，證實台灣民主化的成就，與台灣本土政治勢力的抬頭；由於新政府沒有行政經驗及決策和民意監督機制僅擁有不到三分之一的席次，致使行政效率低、政策無法落實，加上獨統議題爭論，外交到處交惡、甚或斷交；另受 921 震災重創和股市泡沫化，造成台灣經濟不景氣，全台陷入經濟恐慌中。

第四節 積極防衛時期（2002-2012）

⁷ 本文以實際任職總統期間列計；另有學者或史學家計自 1972 年至 1988 年，共 16 年，主要是從蔣經國先生任行政院長開始計算。

⁸ 行政院新聞局編《堅苦卓絕繼往開來》，頁 178。

⁹ 刑法第 100 條原文：意圖破壞國體，竊據國土，或以非法之方法變更國憲、顛覆政府、而著手執者，處 7 年以上有期徒刑，首謀者處無期徒刑；預備或陰謀犯前項之罪者，處 6 個月以上，5 年以下有期徒刑。

2002 年將國防政策化被動為主動，依「全民總體防衛」政策，調整「防衛固守、有效嚇阻」之戰略構想為「有效嚇阻、防衛固守」之積極防衛，此階段以策定「科技先導、資電優勢、聯合截擊、國土防衛」建軍指導規劃三軍聯合作戰之戰力整建；自 2008 年起，政府推動兩岸和平交流，兩岸緊張關係漸趨和緩，但並不表示我國可以輕忽自我防衛力量的建立，此際以建構「固若磐石」之國防武力為國防政策；另總統馬英九先生於 2011 年 10 月 17 日發表「黃金十年國家願景」－「國家安全」，在「和平兩岸」中說明，要運用「創新/不對稱」思維，強化建軍備戰，厚植國防實力，確保台海和平。

第四章 國防自主與國防安全

近十餘年來，中共除在經濟崛起外，更已積極參與國際事務與介入區域發展工作上，其國防預算每年更以 2 位數成長；另美國 2005 年中共軍力報告與日本 2005 年國防白皮書不約而同指出，中共軍力已明顯提昇，並逐漸取得區域軍事優勢，嚴重破壞區域與國際軍力平衡，尤其兩岸之軍力將確定失衡並向中共傾斜，對中共的軍事擴充均表達嚴重的關切。

第一節 國防自主的重要性

國民政府為奠定反攻復國基礎，於 1950 年 3 月 1 日恢復聯勤制度；隨即於 4 月 1 日以東南補給司令部及國防部之運輸、通信、經理、財務、兵工、工兵、軍醫等業務署，併編為聯合勤務總司令部（簡稱：聯勤）。政府遷臺初期，國防工業除聯勤兵

工廠恢復生產外，別無其他途徑；因此當時所謂國防工業，實際上就是聯勤自立生產及美援裝備接收的總合。其成立，對國軍之壯大與軍事工業之發展皆有深遠的影響。

此時期，聯勤所轄諸多兵工廠中，以 202 廠負責各式火砲，彈藥及保修零件的生產與研發，以及承接國軍各式飛彈發射箱、架生產任務；204 廠負責化學兵裝備、特種電池、化學火工彈藥、防潮除濕裝備、偵檢消除裝備等軍品研發、生產及製造；205 廠主要負責國軍四 0 公厘以下各式輕兵器、機砲及彈藥等生產與研究發展，是國軍輕兵器及彈藥唯一製供來源；402 廠主要生產光學產品，如：望遠鏡、夜視鏡，及其他軍事武器上的光學鏡片；陸軍戰甲車發展中心、戰車基地勤務處負責戰甲研發、生產與基地修護。另於 1969 年 7 月 1 日成立「中山科學研究院」(中科院；CSIST)，以「國防自主、科技建軍與自製」為目標，¹⁰逐步建立了完整的國防科技與大型系統研發、管理與整合的能量，成為我國國防科技的重要資源。

在這 20 餘年中，各兵工廠陸續研製武器裝備，如：202 廠於 1955 年研發生產「44 式 81 公厘迫擊砲」、1973 年「63 甲式 105 公厘樹彈砲」、1975 年「63 式 120 公厘迫擊砲」；205 廠於 1976 年生產「T65 式突擊步槍」及衍生型步槍、1985 年「T74 機槍」' 1986 年「T75 班用機槍」；兵整中心於 1981—2006 年生產「CM21 裝甲運兵車」950 輛、1989—1994 年製造「CM11 勇虎型主力戰車」450 輛、及 1991—1994 年量產「CM12 主力戰車」100 輛；中科院研發完成的「經國號 (IDF) 戰機」、各型地對空、攻船及空對空飛彈武器系統、艦用戰鬥系統等武器裝備，均已分配至國軍各部隊服役，遂行戰備任務。

自 1969 年中美斷交至 1990 年間，台灣的工業發展正處於啓蒙階段，生產則由勞力密集的型態，逐漸轉換為半自動化生產模式，而國防工業正當起步，各種軍需

生產所需之數萬聘雇人力，提供了一般百姓更多的就業機會，解決人口失業問題，是安定家庭、社會不可忽視的一股力量。

在武器裝備生產製造過程中，給中游的承包商與下游的原物料商家，或加工業者，甚至維持武器裝備 10-20 年，全壽期所需維保零組件所帶來之經濟效益，均含蓋無限商機與豐碩利潤，並帶動基礎工業上、中、下游的鏈結運作，且活絡國家整體經濟；另武器裝備研發、測試所累積經驗與成軍部署後，提升國家有形戰力與全國民眾信心的無形戰力，確保國家安全及國際地位的提升，更是無可估算的效益。

第二節 國防自主與國防安全的關係

我國當前之國防政策為預防戰爭與維持和平，因此我們的國防是「預防性國防」，一切施政作為將指向如何避免戰爭，是一種積極主動的國防思考，亦即是如何在主客觀條件下，塑造有利於我國的安全環境，避免發生戰爭，是為最高之指導原則。

然近年來中共積極國防建軍，目前著重於高科技建軍與提昇質量效能，並籌購或自力研發新式武器裝備，其軍事現代化已引起美國等先進國家及區域各國的憂慮與關切，中共不但在武器數量持續增加，素質也較以往顯著提升，深值我國注意與因應。

從第二次世界大戰期間德軍為什麼不敢進攻瑞士，可以得到啟示，瑞士雖是中立國，但花了很多錢建立非常強大的國防力量，當希特勒決定是否進攻瑞士時，最後接受參謀本部建議放棄進攻瑞士，因為進攻可能要付出很大的代價。再看 1991 年的波灣戰爭，科威特財力非常好，但當時其在國防投資明顯不足，而予伊拉克覬覦野心，讓科威特付出「差點亡國」的慘痛代價。所以，任何國家的國防投資，都是

必要的投資，因為「安全是無可替代的、世界上沒有廉價的國防」，這是眾所周知的道理。國防戰備對國家安全來講永遠是「有備無患」，沒有足以嚇阻敵人的力量，我們可能面臨如同科威特的下場。

致力國防建軍，加速國防建設，並不是要與中共軍備競賽，也不是希望有朝一日真的與對岸兵戎相見，必須以政治手段解決的事，還是需要訴諸政治；建立可恃防衛力量的主要目的，還是在「預防戰爭」。畢竟，有足夠的軍事力量，才能嚇阻中共，避免台海發生軍事衝突。

第五章 現階段國防自主政策政經分析

第一節 美國、中國大陸、法國、韓國、日本國防工業經驗

一、美國¹¹

美國國防工業主要是依 1947 年 7 月 26 日，杜魯門總統（Present Harry s. Truman）所簽署的《國家安全法案》（National Security Act PL 235-61 Stat 496; U.S.C. 402）¹²及相關修制訂法案所設計，其武器獲得採「政府擁有，合約經營（GOCO，Government owned, Contractor operated）」方式實施，是由 PPBS、需求產生系統及武獲管理系統等三大系統相互配合而成。國防部武獲科技次長室（AT&T）負責武獲制度之管理與監督，各軍總部則負責武獲專案執行工作。其中武獲作業壽期依：概念設計、研發武獲專案建案系統工程-生產發展-量產部署-後勤支援等順序作業。另在作業專業領域又包含：系統工程、生產管理、成本分析、合約管理、測試評估、武獲後勤、財務管理及專案管理等項目，以確保武器裝備能如期如質部署運用。

在運作方面，是由政策、諮詢服務、及執行等三個構面相互促進、影響而成：

¹¹ 參照美國國防部網站、國防武獲大學教學資料及美在台協會相關資料。

¹² 美國杜魯門總統爲了強化美國在冷戰中對抗共產主義，他簽署了《1947 年國家安全法案》，又分別成立了國防部、中央情報局、美國空軍（獨立於美國陸軍航空隊）和國家安全會議。

（一）政策方面

國防部負責政策研究、制定、計畫、作業流程更新、資源管理、財務規劃評估，及監督導各總部武獲成效。另國防部依國防戰略需求，以法令、投資導向和契約規範整個武獲體系的週延，希望達成下列目的：一是通過立法保證國家在緊急狀態下有權徵調國防資源；二是設立專項資金直接投資承包商（GOCO 廠商）設施；三是與企業共同投資，進行基礎研究和技術開發，掌握最新技術；四是提出各軍種裝備需求計畫，以契約的方式引導企業進行軍品開發生產；五是提供開發、生產軍品的企業全方位的優質服務。

（二）諮詢服務

諮詢服務，指的是獨立於政府和企業之外的民間組織，以其學術研究或實際經驗，提供政府和企業改進參考。目前美國主要之諮詢單位為國防工業協會（NDIA），¹³該協會擁有 850 家企業會員和 24000 個人會員，主要是提供政府國防企業的技術、資訊、教育建議和解決方法；並舉辦座談會和展覽會，涵蓋與技術相關的各個學科；出版軍事動態的前瞻性雜誌。正由於此類組織的貢獻，解決了政府與國防企業溝通與合作問題。

（三）執行方面

執行層面，是指美國國防工業集團和研究開發機構，這些單位透過與政府簽訂合約進行國防產品的研發與生產，而獲得利益。近一、二十年來，美國國防工業廠商透過併購的方式，整合國防工業的多樣性與專業性，並改變了美國國防工業的競爭力。目前的主要合約公司有克希德馬丁（Lockheed Martin Corp.）、波音（Boeing Co.）、雷神（Raytheon Co.）塞考斯基（Sikorsky Co.）…等多家公司。負責美國軍需武器裝備的生產，並販售到世界各國，以獲取利益。

美國國防工業是：政府在通過法律、政策強制的同時，主要是以具吸引力的採購合約和基金補助，激勵企業進行軍品開發、生產，滿足軍事需要；而企業為獲得軍品訂單獲得利潤，而產生市場競爭；另非政府組織受託於政府與企業之間，充當橋樑，實現自身利益，推動了美國國防工業的蓬勃發展。

二、中國大陸¹⁴

中國大陸在冷戰時期，解放軍年代的國防工業，一直處於效率不彰、資源浪費的階段。文革結束後，軍隊現代化隨之開始，國防工業落伍的現象及種種問題也逐一浮現。1978年，鄧小平提出國防工業要服從和服務於國家經濟建設大局的戰略思想，另於1982年1月，再度提出「軍民結合、平戰結合、以軍為主、以民養軍」十六字方針，奠定了國防科技工業體制改革、重新調整與轉型的基礎。

在改革過程中，管理機制的重組與改革是最具成效的部份。在體制改革方面，於1993年左右，將政府直接管理的國防工業部門，重組為國有總公司，包括：北方工業總公司，負責地面武系統的研發與製造；航空工業總公司，負責戰機及各種航空載具的研發、製造；核工業總公司，專責軍用與民用核能系統生產。1998年，將原隸屬於共軍的「國防科工委」（2008年已降為科工局），¹⁵納編「國防計委國防司」與各軍工總公司，改隸國務院管控，負責軍事裝備的生產供應、科研規劃、軍品轉民發展與軍品出口管理等任務；同年4月，共軍成立「總裝備部」取代原「國防科工委」採購職能，合併原「總參」、「總後」及總後的一些採購單位，負責武器全壽命管理、國防採購、武器控管及反擴散等相關議題。

隨著管理機構的調整，其武獲流程雖維持由中央軍委會指導，總裝備部負責武器獲得政策制訂，但仍進行不少改革：

¹⁴ 參照《中共軍力報告》；鄭大誠，專題研究（2008，2）。

¹⁵ 2008年3月15日，中共第十一屆全國代表大會第一次會議過《關於國務院機構改革的決定》，4月1日「國防科工委」降級為「國防科學技術工業局」。

- (一) 國防工業可使用非政府以外的補助經費從事軍工生產（包含其他國家的資投入。）
- (二) 強化與民間大學及研究機構間，人員訓練和技術合作關係。
- (三) 加強改革國防工業中的「軍代表」制度。¹⁶

經過一連串配套體制與法規改革，目前中國大陸約有 11 家大型軍工集團，¹⁷並規劃在 5 年內完成股份改造，融資近千億人民幣，其中利用資本市場直接融資預計將超過 500 億人民幣。¹⁸

三、法國¹⁹

由於法國國內的軍工企業無法滿足國家的戰略需求，同時，軍需品量亦無法達到軍事工業企業的最低生產規模，戴高樂總統遂於 1961 年成立軍備署（DMA），並於 1977 年重新改組為軍備總署（DGA）。該單位由軍、文職工程師，高級幹部及高級軍官，編配幹部與一般員工所組成，總人數超過 15,000 人，主要的任務如下：

- (一) 預測未來之威脅，並據以引導國防科技研究及策劃未來防衛手段。
- (二) 建構軍備研發計畫。
- (三) 以自身之設施設備，生產和維修國家防衛可資運用之尖端武器裝備。
- (四) 妥善處理國際合作與武器輸出事務。

基本上，法國軍備總署採用專案專人負責的方式來管理研究計畫之規劃與落實，並透過相關的技術中心與測試中心來指導該計畫之發展；並引進國防工業之

¹⁶ Keith Crane et., pp. 167-173.

¹⁷ 包含：核工業集團，核工業建設集團，航太科技集團，航太科工集團，航空工業第一集團，航空工業第二集團，船舶工業集團，船舶重工業集團，兵器工業集團，兵器裝備集團與電子科技集團等 11 家公司——說為 10 家集團公司，即未將電子科技集團公司納入。

¹⁸ 中國廣播網，「中共國防科工委撤銷」，2008 年 3 月 20 日，<http://taihainet.com/news/military/jslwt/>

¹⁹ 參照法國國防部網站、法國在台協會相關資料。

大型公民營企業，和中小型企業加入軍備研發及生產計畫，落實國家計畫或國際合作計畫，推動國內軍工產業，厚植經濟。

另法國政府認為：世界上所有國家均有權利擁有足夠且有效的防衛手段，確保自己國家的安全。因此，相較於其他方國家的武器輸出政策是相對寬鬆的，所以法國軍備組織除官方組織外，亦有國際國防顧問團（DCI）、²⁰國防系統公司（DESCO）、²¹及海軍造艦局（DCNS）²²等非官方組織，共同協助軍備武器之訓練、諮商與對外軍售的專案管理及後勤工程服務（更是與非邦交國之軍售窗口）。由於對國防認知的差異，法國軍備局除本身製造軍火外，以國內軍火商為主要工作伙伴，其代表國防部向軍火商採購提供之裝備，又代表軍火商向國外促銷軍備，同時是軍火商在官方的監督者，也是軍火科技的推動者。其身份之多重，為軍備組織中唯一所見。

四、韓國²³

韓國（南韓）的國防工業發展，起步於韓戰之後，於 1970 年成立「國家發展局」（Agency for Defense Development），並由美國以軍事援助的方式，提供技術套裝資料（Technical Data Packages, TDP），提高了韓國自立生產基本武器的能。結果包括火炮及各式的槍械均可在國內生產，建立了本土發展先進武器系統之國防研發能力的基礎。（1997～1998 韓國國防白皮書，1998：200）

韓國的國防軍備體系，可區分「研究發展」、「國防工業」與「國際國防工業與科技合作」：

（一）研究與發展

²⁰ 為國防部及財政部出資成立之民營公司，並針對陸軍(COFRAS)、海軍(NAVCO)、空軍(AIRCO)及軍備局(DESCO)等 4 個單位，負責訓練、協助與諮商。

²¹ 為 DCI 與軍備局對口部門，及國防系統售予的專業單位。

²² 前身為軍備局下轄之海軍造艦局(DCN)，2007 年 3 月合併達拉斯(THALES)公司之海軍業務部門，成立民營公司，其中政府出資 75%，達利斯 25%，整合戰艦研製與維修能量。

²³ 參照韓國國防部網站、美國國防武獲大學資料、韓國國防白皮書。

自國家發展局設立後的 20 年間，韓國的武器研究與發展並無明顯的成效，然爲了達成兵力改善，並以經濟、有效的方式實施科技發展，於 1994~1997 年間設立 5 個專業研究中心，²⁴以藉由擴大參與國防研發，同時透過工業界、學術界及研究機構的交流，達到創新、與技術發展的目的。目前軍方積極主導、使用工業界的研發能量，使國防工業研發的功能，日益精進與延伸。

（二）國防工業

國防發展局成立後，另於 1973 年頒佈國防工業特別法，提昇國防工業的科技水準與生產能力。迄 1996 年，韓國 80 家國防工業公司生產了 324 項國防工業產品，總值達 30,131 億韓幣（1997~1998 韓國國防白皮書，1998：204），由於傳統武器需求的減少及滿足高科技武器系的需求，而調整其策略。同時，國防工業承包商與軍品的專業化及系列化是由國防部指派，國防工業承包商及專業化與一貫假的公司則由商貿部指定。另在進口武器系統亦同，以有效培養國內的國防工業。

（三）國際國防工業與科技合作

韓國的國防工業合作對象，主要是美國，其方式是藉由科技資料支援、生產授權及合作生產，達到工業合作成爲互惠的關係，同時分散科技合作對象，確保符合以高科技爲導向的軍事科技需求。

另韓國的武獲流程政策是透明、公開的投標制度。當軍品需求產生後，由分析評估局彙整資料發出招商公告，有意願廠商將資料提送審查，並於效益評估分析後決定採用之武器系統。其後由專案管理局決定選商結果。再由採購局負責締、履約工作；國防品保局負責裝備驗收；專案管理局和軍種專案辦公室管制全案執行，以確保如期如質獲得。

五、日本²⁵

²⁴ 1994~1997 年，韓國計設立自動控制（漢城大學）、電子波（科技大學）、電子光學（韓國高級科技大學）、海洋聲學（漢城大學）及系統觀念（軍事高級科技學院）等 5 個專業中心。

²⁵ 參照日本防衛省網站及美國國武獲大學資料。

1945年8月，第二次世界大戰結束，屬戰敗國的日本，在國際聯盟的監督下，開始解除武裝。由於1950年韓戰爆發，駐防日本的美軍主力調往朝鮮半島作戰，考量日本國內治安維持問題，於1950年創設「警察預備隊」；1954年設置了「防衛廳」與「自衛隊」，主要任務為：為維持我國（日本）的和平與獨立，及保護國防安全而捍衛國家，以排除直接或間接侵略。（日本防衛省，1994：131）基此，日本之國防武力又開始恢復運作。

1957年，日本擬定了「國防之基本方針」

在美蘇為中心的東西對峙的國際體系之下，逐漸整建我國防衛力量，並且與共有相同的民主主義這種基本價值觀的美國結成同盟，以這種同盟作為基礎以發展我國之安全。（日本防衛省，1994：131）

在此基本方針下，日本的國防工業採取了「寓軍于民」的發展策略：軍事需求訂單由防衛省委托給民間企業完成，管理則由政府派遣退役軍官進駐生產軍工的企業，加強與民間企業的連繫和監督，達成可使用軍事力量維護國家安全之目的。

日本的武獲流程，由防衛省負責國防政策制訂，與裝備系統之開發、採購、維持、汰除之全壽期管理、監督及武獲專業人員教育訓練規劃；陸、海、空軍自衛隊及科研院依政策規劃提出裝備需求；防衛省政策局、裝備部、財務局審議，通過後交由採購本部（COP）訂定採購計畫，並以合約方式交予民間企業進行裝備測試與生產製造。確保裝備生產符合軍事需求。

值得一提的是，日本受限制，武器裝備不能在國際市場上出售，另自衛隊對武器裝備需求的數量有限，國內軍火市場規模不大，所以武器裝備採取「多研製、少而精」的政策。另藉由各民間企業與美國軍工生產企業合作生產，以彌補國內市場規模小，經濟批量不足之窘境，並獲得技術移轉，同時將軍事技術儲備於民間企業及研究機構，戰時再將尖端科技應用於武器生產，提高武器裝備的生產效率和性能。雖部份

軍品產量不符成本效益，然日本一些大企業在此情況下，仍繼續保留著製造軍品的廠房、機器及生產線等設施，以備戰爭一旦爆發時，能夠迅速投入軍品生產，以確保能快速、大量、持續、安全的獲得，是深值關注的地方。

第二節 全球化對台灣國防自主的影響

自 1960 年麥克·魯漢 (M- McLuhan) 提出「地球村」概念以來，地理距離似乎真的縮短，空間的壓縮和資訊的跨國快速流動，被視為全球化趨最明顯而活躍的特徵。近半世紀來，全球化 (globalization) 不僅是社會科學領域中流行的名詞，同時也已成爲不同學科、各種行業的標語。不同領域的學者或不同學派研究人員，對「全球化」給予不同的定義，及不同面向的詮釋。；另英特爾 (Intel) 共同創辦人提出「摩爾定律」(Moore' s Law)，雖然它並不是一項真的定律，但造就了今日一日千里的電腦技術，使地球一夕之間已變的無國界。這說明，在全球化機制下的生產與消費型態、通訊網絡等形式不斷成，以及許多政治組織和運動的展開，所產生政治、經濟和文化的現象 (黃競娟等譯；2001 : 2)。

「全球化」它包含了政治、文化、經濟、軍事、社會等多元且廣泛的面向，它的概念是在突破國家與國家之間的界限，重視「非國家與國家」之間的互動表現。因此，自 1990 年代以後，尤其是蘇聯的瓦解和東西德的統一，與國際間殖民地及邦聯的陸續獨立之後，更引發了學界對全球化影響的熱烈討論。

軍事全球化是全球化之一，是指：橫跨世界主要區域的軍事聯繫過程與型態，可以反映出軍事關係、網絡與互動的時空特徵和組織特性。可以視之爲，世界體系中政治單位之間的軍事關係程度與擴張性逐漸增加的一種過程。足以反映出世界軍事關係網絡的擴張與重大軍事技術革新的影響。台灣是地球村的成員之一，在國際與區域的政治、經濟、社會、文化及軍事體系中，實無法免於受實存網絡結構的脈動牽引，國防工業亦在此交叉、複雜脈絡中擺盪，深受影響。其的主要影響如下：

（一）競爭力弱化

一般而言，武器供應鏈路概區分為四個層級。第一層是：軍事工業技術創新的國家；第二層級是：武器技術系統的生產者或改裝（造）國家；第三層級是：複製技術或硬體設施的國家；最後則是：武器購買者與接受國。冷戰結束後，由於全球武器市場萎縮，先進的國防工業國家（屬第一層級之國家），如美國、法國、英國和俄羅斯，均刻意維持其國防工業不受影響，由於它們強力擴張國防工業產品的出口，並藉由科技輸出的各種保護及管制措施，以加強其裝備在使用國的唯一性與競爭力。台灣的主要武器裝備大部份來自於美國，雖中科院、軍備局生製中心已具研發及生產能量，然受制於國際間武器輸出管制、生產批量、市場機制及原物料獲得等因素，我國防工業競爭力有被弱化之現象。

（二）自給自足困難

經濟全球化後，在自由貿易架構下，貿易利潤分配較少再蒙受政治色彩的考量，特別是從 1980 年代起，已開發和開發中國家擴大的貿易內涵中，多以工業產品合作為主，這不僅說明新的全球勞動區分正在成形，而且經濟全球化不再是偏限於跨國企業，已有向中小企業延伸的趨勢。而其直接衝擊軍事安全的現象是民間工業技術涉入軍事事務革新，卻由於管制的問題，發生軟體技術與硬體設施擴散的現象，而尋求跨國軍事合作。

台灣的軍事安全繫於身為強權戰略前緣的重要地位，但是在強權國家促銷武器的貿易壓力下，反而造成我國防工業無法自給自足之窘境。

（三）預算排擠效應

由於購買先進武裝系統等龐大的軍售預算，對其他施政預算產生排擠效應，導致國內對軍事安全，及國防科技研發、生產專業議題之質疑，形成意見分歧，甚至造成族群分裂，間接釀成政治或社會事件。

第三節 台灣國防自主的政經效益

軍事能力與經濟能力，是國家實力的重要組成要素，因此，政府無不戮力於各項經濟建設與軍事能力籌建。在國防工業發展方面，政府自 1949 年遷台至今，一直都是以「國防自主」為目標，然發展自主性的國防工業，受到內外環境及主客觀因素的影響，而執行的並不順暢，都是在「自製」、「合作生產」及「純粹外購」間搖擺不定，其關鍵在於，受國際、國內政治力，與資源分配、獲得等因素，結構而成的歷史脈絡交互牽扯所造成。

在歷史的進程中，大部份國家加強軍備的原因，主要是對抗來自於外在的實際（或潛在）威脅，或其他虛擬威脅，亦即由國家的外部因素所推動；或是國家內部長期的「自我中心意識」所引發。任何潛在敵對國家增強軍事力量，在相對應國家，甚或國際社會，都是威脅的增大。為求國家的安全，或增強實力以實現對付他國利益的政治目標，在軍事領域中，持續加強軍備、發展自主國防工業，便是確保國家安全的重要途徑之一。

然在全球化概念與冷戰結束的影響，促成了不少政治實體的結盟（如：歐盟，EU）、經濟體的合作（如：經濟合作與發展組織，OECD）及軍事的聯盟（如：五國聯防，Five Power Defense Arrangements，FPDA²⁶）；此一轉變，使原來由軍事對立對抗模式，改變為軍備（武器、裝備、系統）輸出貿易的競爭，使得軍備競爭與軍事現狀保持的區分變得更加複雜，而裝備性能的提昇，及武器研發的持續性，突顯了國家對軍事科技的重視，與對國防自主的堅持，同時也顯示政府對國防工業的依賴與支持，並兼顧廣泛關聯的企、工業利益。另外一個層面是「軍民通用技術」的轉移，亦即將軍用技術轉換、移轉為民用技術，或將民間科技轉變為軍事用途，國防科技除了運用在

²⁶ 五國聯防，Five Power Defence Arrangements，FPDA；簽訂於 1971 年，締約國家計英國、澳洲、紐西蘭、馬來西亞及新加坡等 5 國，為西南太平洋地區第二大軍事安全組織。

武器系統，使部隊保持現代化，促進經貿活動，活絡商業行為，增加經濟效益。其更深一層的意義是：國家整體科學能力的提昇；保留國防工業基礎，以備國家所需。而國防自主能量的多寡，更是整體國力的展現，並對民心士氣有莫大的鼓舞。

在國防自主的過程中，國內政治利益會以多種方式，直接或間接地影響預算的分配與獲得過程，特別是在考慮到選舉，或是年度預算審查時，政治家與政黨派都想透過此一過程來提高他們的競選呼聲，甚至使選民相信，從國防工業中所得到的經濟利益，都應歸功於他們的政治影響力，即使事實上這一決策背後還有其他的原因。另由於國際政治和軍事同盟因素，國家長期以來主要武器系統來自採購，對其他預算產生排擠效應，引起社會少數人士質疑其正當性。所以，國軍應該持續結合民間力量發展國防科技工業，發揮國防資源與國家資源有效結合之整體性，逐步調整國防科技工業資源分配，建立植基於民間之研發、產製或維修自主能力，提昇整體國力。

第六章 結論與建議

隨著全球化的脈絡與經濟快速成長和民主化的需求，國際政治呈現一超多強的格局，各區域雖然仍有局部的戰事。基本上，裁減軍備、精簡兵員、追求國家經濟利益，已是國際間各國家行為者的共識。然隨著高尖科技發展和資訊技術的快速流通，已開發國家或開發中國家，自立發展效能佳、精準度高的尖端武器裝備，確保國家自身利益，亦是各國的共同行為。

在此和平假象中，其實隱含著另外一股風雨欲來風滿樓的氣息。我們不應忘記過去內外政治環境，對武器採購造成的夢魘；與少部份政客的私心、評論家偏好及百姓的誤解（如：成本高、技術不足、期程長），而不使用並運用科技以解決作戰問題。因此在國防科技研究發展方面，持續運用既有經驗及技術能量，進行重要科研計畫，滿足國軍作戰需求，強化國軍整體戰力；同時建立後勤體系及關鍵性零組件自製能量，掌握關鍵性技術，達到「國防自主」目標。在軍民通用科技發展方面，配合行

政院「產業創新研發中心推動計畫」，加速軍民合作研發計畫。在未來武器系統研發方面，著重系統性及重點式的研發，並結合民間科技能量，積極突破關鍵技術瓶頸。在武器獲得途徑上，優先考量「國防自主」，並兼顧厚植民生，為促進國家整體資源的充分運用，國軍武器籌建係在國防自主與厚植民生間尋求平衡。

伍、章節細目

第一章 緒論

第一節 問題意識

第二節 文獻回顧與檢討

第三節 研究方法與分析架構

第二章 國防政策形成之原因與考量因素

第一節 國防政策之意義

第二節 形成之原因

第三節 制訂考量因素

第三章 台灣國防政策發展過程

第一節 攻勢作戰時期 (1949-1969)

第二節 攻守一體時期(1969-1979)

第三節 守勢防衛時期(1979-2002)

第四節 積極防衛時期(2002-2012)

第四章 國防自主與國防安全

第一節 國防自主的重要性

第二節 國防自主與國防安全的關係

第五章 現階段台灣國防自主政策政經分析

第一節 美國、中國大陸、法國、韓國、日本的國防工業經驗

第二節 全球化對台灣國防自主的影響

第三節 台灣國防自主政策的政經效益

第六章 結論與建議

伍、參考文獻

一、中文書目

1. 中華民國國防報告書（1996~2011年），國防部，黎明文化出版。
2. 中山科學研究院，1997，「國防科技與國防安全」，科技研發報告書。
3. 日本防衛省，1994，《日本防衛白皮書》。
4. 王保存，2005，《世界新軍事變革新論》，解放軍出版社。
5. 王雪明、黃明揚，2002，「我國未來國防工業市場發展策略分析」，戰略與國際研究季刊，第4卷第2期。
6. 王崇武，2002，「國防法架構下國防科技工業發展藍圖」，第九屆國防管理術暨實務研討會論文集，國防管理學院。
7. 李壽源等著，2004，《世界經濟政治與國際關係》，北京廣播學院出版。
8. 余愛水，2005，《軍事與經濟互動論》，中國經濟出版社。
9. 吳海甸，1994，「國防武器系統自主研發策略省思」，新新雙月刊第22卷第3期。
10. 林順發、陶超敬，1994，「國防工業發展構想」，新新雙月刊，第22卷第1期。
11. 林勤經，2005，「強化國防科技體係，促進國防軍備發展」，第七次全國科技會議。
12. 周育仁，2003，《政治學新論》，翰蘆出版。
13. 洪鎌德，2005，《當代政治經濟學》，揚智出版。
14. 姜魯鳴、羅永光譯，2007，《國防經濟學》Todd Sandler & Keith Hartley，(The Economics of Defense)，北京理工大學出版。

15. 胡傳燈，1999，「我國國防科技發展策略之研究」，國防管理學院國防管理戰略班畢業論文。
16. 祝如竹，1997，「國軍軍工廠民營化可行性探討研究」，國防部委託專題研究。
17. 陳仁帥，2002，「我國武器獲策略之研究兼論國防法 22 條」，空軍學術月刊第 545 期。
18. 康綠島，1993，《李國鼎口述歷史》，台北，黎明文化。
19. 張肇仁，1999，「我國武器系統獲得策略研析」，新新雙月刊第 26 卷第 4 期。
20. 張慶國，2005，「我國國防工業轉型及發展策略之研究」，私立中原大學企業管理研究所碩士論文。
21. 郭永茂，2006，「國防科技發展系統工程與管理」，國防大學中正理工學院兵器系統工程研究所碩士論文。
22. 閔振範等譯，2007，《核時代的國防經濟學》Charles J. Hitch & Roland N. McKean，(The Economics of Defense in the Nuclear Age)，北京理工大學出版。
23. 國立政治大學外交學系，1996，「軍備轉與外交政策」學術研討會論文集。
24. 國防部，2008，《美軍顧問團在台工作口述歷史》，台北，國防部史政編譯局。
25. 童兆陽、劉興岳、邵敏毅，1995，「我國武獲策略之研究」，第三屆國防管理學術研討會。
26. 黃東煬、陳立譯，2006，《全球政治經濟：當代的理論》Ronen Palan，(Global Political Economy: Contemporary Theorys)，韋伯出版。
27. 黃競娟等譯，2001，《全球化時代的國際關係》Gillian Youngs，台北，韋伯文化出版社。
28. 詹秋貴，2000，「我國主要武器系統發展的政策探討」，國立交通大學經營管理研究所博士論文。
29. 詹秋貴，2002，「我國國防產業發展策略之研究」，產業論壇。
30. 董問樵，2007，《國防經濟論》，北京理工大學出版。

31. 熊培霖，1997，「武器採購與國防工業自主：由二代戰機之成軍談下一代戰機之研發及漢翔公司的未來」，經濟部航太工業通訊第 26 期。
32. 劉立倫，2005，《國防財務資源管理》，揚智出版。
33. 劉潤深，2006，「國防科技釋商效益評估」，私立中原大學企業管理研究所碩士論文。
34. 臧承祖，2002，「美國對台軍售與兩岸互動關係」，政大外交系碩士論文。
35. 蕭全政，1994，《政治與經濟的整合：政治經濟學的基礎理論》，桂冠出版。
36. 蕭全政，1994，「兩種社會科學典範」，政治科學論叢，第五期。
37. 蕭全政，1997，「組織與制度的政治經濟分析」，暨大學報，第一卷第一期。
38. 蕭全政，2004，「何謂政治經濟學」，政治學報，第 35 期。
39. 韓亞軍、李韜、陳洪橋譯，2007，《國家安全的政治經濟學：當代大國競爭的經濟學研究》James R. Schlesinger，(The Political Economy of national Security: A Study of the Economic Aspects of the Contemporary Power Struggle)，北京理工大學出版。
40. 戴寶村，2006，《台灣政治史》，國立編譯館，五南出版。
41. 2001 年國防整體後勤支援年會暨研討會論文集，2001，中正理工學院。
42. 2002 年國防整體後勤支援年會暨研討會論文集，2002，中正理工學院。

二、西文書目

1. David N. Balaam & Michael Veseth, 2005, "Introduction to International Political Economy" (3rd Edition), Pearson Education International.
2. Neil H. Jacoby, 1966 "U. S. Aid to Taiwan" , New York Praeger.
3. Robert Gilpin, 1981, "War and Change in World Politics" , Cambridge University Press.
4. Tony Kausal, Gertrud Humily, Trevor Taylor and Peter Roller, September 1999, "A Comparison of the Defense Acquisition Systems of France, Great Britain, Germany, Australia, Japan, South Korea, Singapore and the United States" , Defense Systems Management College.