



撰稿 / 曾復生博士

一、前言

2009年6月30日，大陸國台辦主任王毅在北京表示，目前兩岸直航班次仍嫌不足，應增加到七百至八百班，但受限於兩岸航班都必須往北飛，北方航線已近飽和，因此，他認為應開放海峽中線，有利安排兩岸直航航班。隨後，馬總統於七月二日在巴拿馬嚴詞拒絕並強調，海峽中線是空軍演訓場域，礙難開放；同時，馬總統進一步指出，第三次江陳會時，大陸方面曾主動提出此建議，但我方明確婉拒。至於兩岸簽署和平協議與建立軍事互信機制，馬總統表示：「此事可以做，也應該做，但時機不是最迫切的」；此外，馬總統強調，目前沒有計劃與對岸領導人胡錦濤碰面，因為「高層見面最好是基礎、迫切問題都有解決方案，否則只是形式而已，一切應等兩岸經貿關係正常化，再循序漸進地推動」。

2009年6月27日，前美國在台協會理事主席卜睿哲（Richard Bush），在布魯金斯研究所（The Brookings Institution）發表專論指出，目前兩岸關係雖然全面改善，但中共對台軍事準備並未減緩，其背後原因仍不得而知，美國因此有必要繼續提供台灣足以自我防衛的軍事裝備；同時，卜睿哲認為，中共在軍事上未能調整，對兩岸未來的安定有重要意涵，因為它會影響馬英九的和緩良性互動政策能否持續；此外，對美國而言，如果中共的軍事威脅力量造成台灣很強的不安，美國不相信這有助於維繫台海和平與穩定，而台灣由於軍事力量相對薄弱，將會受到脅迫與威嚇，導致其無法有信心地與北京協商。

現階段，美國方面的主流意見認為，「中國崛起」是台灣必須嚴肅面對的現實，馬英九政府如果能夠妥善處理兩岸關係，與美國及國際社會積極發展建設性合作互動，並以經濟策略措施吸引大量外國投資，其實台灣不必畏懼「中國崛起」。此外，美國雖然積極地強化與中共的各項互動合作，但是，美國及亞太主要國家對「中國崛起」仍有疑慮，因此普遍採取「兩手策略」，例如亞太各國近幾年不再反對美國在亞太地區的軍事部署演習，而日本、澳大利亞、新加坡、印度等國家甚至強化與美國的軍事合作。換言之，亞太各國一方面歡迎「中國崛起」，另一方面也防著中共，所以只要台灣方面不以激烈的台獨策略挑釁中共，或者明確地表示將加速與中國大陸進行政經融合；同時，台灣方面能夠加強「全民國防」的理念與訓練，向中共方面展現台灣人民捍衛主權與生活方式的決心與能力，並且讓共軍瞭解，其冒然犯台所必須付出的代價，將遠遠超過其所能夠接受的程度；美國與亞太各國都會願意，運用各種彈性變通的方式，與台灣加強軍事交流與合作，以共同維護亞太地區的和平與穩定。

二、共軍在台海地區的戰略選項

美國研究亞太議題的重要智庫「國家亞洲研究局」The National Bureau of Asian Research），在其出版的「亞洲政策」（Asia Policy, No.8, July 2009），發表一篇題為「Defining a Healthy Balance Across the Taiwan Strait」的研討報告指出，中共軍力的發展已經促使台海軍力動態平衡，朝中共方面傾斜，同時，中共的軍力在亞太地區對美軍所構成的威脅，也正在增加，而其中亦包括以核動力導彈潛艦、反艦彈導飛彈和巡弋飛彈等，嚇阻美軍介入台海戰事的能力。

現階段，共軍針對「台海問題」的戰略選項有四種型態包括：（一）兩岸沒有軍事衝突，但政治問題也沒有解決；（二）兩岸沒有軍事衝突，但政治問題獲得解決；（三）兩岸發生軍事衝突，但政治問題仍無法解決；（四）兩岸發生軍事衝突，同時政治問題也獲得解決。

在第一種戰略型態中，共軍積極準備各項遏制台獨，並防範美軍介入的策略措施；在第二種戰略型態中，由於兩岸問題獲得化解，甚至進入政治經濟整合的新形勢，共軍的軍事戰略將跨越以台灣為假想敵的框架，並積極整合運用台灣的戰略價值；在第三種戰略型態中，兩岸發生軍事衝突，但由於有美軍的介入，使得共軍無法遂行其意志，而兩岸的政治僵局仍然持續，甚至導致共軍與美軍衝突型態的升高，其中最嚴重的狀況是美「中」爆發核武戰爭。換言之，共軍在這個戰略型態中，必須要有效確認美軍的反應，將會在可控制範圍內，否則冒然對台採取軍事行動，卻無法達到解決政治問題的目標，對中共而言，將會有相當不利的後果；在第四種戰略型態下，共軍對台採取軍事行動，並有效的解決政治問題，讓中共完全控制台灣。

目前共軍戰略規劃圈的主流意見認為，在確知美國不會介入其對台的軍事行動，同時亦獲得大陸人民「遏制台獨」的共同意志支持下，共軍將運用其相對的軍力優勢，採取快速的軍事手段，一舉解決台海兩岸的政治問題。

三、共軍「跨越台灣」的戰略部署動向

中共的領導階層普遍認為，發展強而有力的軍事力量，是推動和平發展的重要組成部份；同時，共軍必須發展有效的軍事嚇阻能力，以取得處理台灣問題的優勢地位、建立跨越台灣的軍事能量，並且能夠因應來自美國的軍事威脅。

共軍針對「跨越台灣」的戰略部署，其主要的重點地區包括：朝鮮半島、東海和南海地區、南亞，以及中亞等。在東北亞地區，共軍傾向於一方面支持北韓並監控北韓以防失控，同時也加強與美國保持密切的溝通，防範各方因誤判導致軍事衝突的不利情況出現。

面對東海及南海地區戰略環境的特殊性，共軍正積極發展應變計劃的軍事能力包括：指揮管制、聯合作戰、電子作戰、長程奔襲能力、快速反應與部署，以及持久戰的支援補給等。此外，共軍戰略規劃圈的主流意見認為，核動力潛艦是生存能力最強的戰略性核武，也是嚇阻第三勢力介入台海、東海，以及南海地區的有效武器。目前共軍已經擁有五艘配備巨浪二型潛射導彈的核潛艦，並加強建設位在大連港、北京葫蘆島，以及海南島亞龍灣的核潛艦基地；同時，共軍針對核潛艦與指揮管制中心溝通順暢與安全的技術性瓶頸，正積極尋求突破解決之道，待北斗衛星定位導航系統建構完成後，共軍將可逐步克服困難，並進一步發展在東海及南海地區的聯合核導彈、戰略轟炸機，以及核動力潛艦的核武嚇阻能力。

在南亞地區，共軍規劃運用地面部隊、武警、海空軍，以及導彈部隊，處理中共與印度間的矛盾，並加強中共與巴基斯坦及緬甸的軍事合作關係，鞏固共軍在南亞地區的軍事活動能量與縱。2009年3月上旬，美國的「外交事務雙月刊」（Foreign Affairs, March/April 2009）登載一篇題為“Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean”的專論指出，印度洋已經被中共視為戰略佈局的優先地區；中共將長期目標設定為抑制印度，確保能源供應路線安全，並將軍事力量擴大到印度洋，以保護中國大陸的經貿利益；一旦中共軍力持續擴張，其將可能在2020年後取得印度洋的海權優勢，並牽制美國在西太平洋及印度洋地區的主導地位。

2009年7月5日新疆爆發「烏魯木齊事件」後，共軍在中亞地區將加強與中亞國家共同合作執行反恐任務，並共同保護石油和天然氣資源。前美國國家安全顧問布里斯斯基曾經表示，俄羅斯在中亞地區的影響力，已經明顯地衰退，與此同時，中共在中亞地區的勢力，正透過上海六國合作組織的發展，而具體的成為中亞的要角。隨著中國大陸與中亞地區相連的貿易路線、油管、高速公路，以及鐵路的日益增加，中共在此地區的經濟和軍事影響力也將明顯擴大，並逐漸超過俄羅斯及美國。

整體而言，中共全球安全戰略規劃圈中的主流意見認為，中共有必要採取主動積極的全球安全戰略，一方面可以加強與亞非拉丁美洲資源大國合作，以鞏固經濟發展所需要的原物料來源，另一方面也可以透過區域性或國際性組織的合作與互動，維持經貿往來國家的政治社會穩定；同時，中共的領導人已經認知，單單依靠美國的力量，來維持世界重要資源生產地區與國家的穩定，是不切實際的想法。換言之，中共認為其有必要發展適當的軍事能力，以共同維護主要能源與資源生產地區與國家的和平穩定，並保護這些資源能夠順利的運回中國大陸。

目前共軍正積極發展支持全球安全戰略的軍事能量，尤其是以整合長程軍事投射能力和發展藍水海軍為重點項目。近兩年以來，共軍加速引進俄羅斯的IL-76型運輸機和IL-78型空中加油機。估計共軍將在2020年左右，建構完整的長程兵力運輸和空中加油的作戰能量。此外，共軍為因應美軍在太平洋的第七艦隊和在印度洋的第五艦隊軍力，已積極規劃發展航母戰鬥群、核動力潛艦打擊能力、反艦導彈能量，以及由中共主控的北斗衛星定位導航系統，藉以有效保護中國大陸的跨國企業在世界各國的資產，並維持中國大陸的運輸船團能夠在國際水道上自由航行。

四、國軍因應共軍威脅的策略措施

2009年8月上旬，美國防部重要智庫「蘭德公司」（RAND Corporation）發表一篇題為“A Question of Balance: Political Context and Military Aspects of the China-Taiwan Dispute”的研究報告；在此之前，華府共和黨重要智庫「美國企業研究院」（The American Enterprise Institute）亦曾發表一份題為“Deter, Defend, Repel, and Partner: A Defense Strategy for Taiwan”的專題研究。這兩份文件均針對台海軍力動態平衡的變化，提出客觀而深入的評估，並共同認為目前的海軍力消長形勢已經明顯地向中共方面傾斜，但是台灣方面若能積極準備妥當的國防戰略，並配合政治路線的明智選擇，中共方面將會謹慎地評估對台用武所必須付出的代價和政治性後果。此外，這兩份專業性的研究報告亦針對台灣形勢的特殊性，提出強化台灣國防戰略的建議，其綜合要點如下：

第一：台海兩岸軍力動態平衡的發展趨勢，在2010年至2015年間，將朝不利於台美的方向移動。不過，由於在這段期間，國民黨仍將能夠繼續控制國會多數的席次，同時支持台灣認同的人數，尚未形成支持台灣獨立的多數，所以北京方面的台獨焦慮感將下降，因此，儘管共軍的能力已經有明顯的提升，但是出兵侵台的理由並不充份。

第二：共軍若對台採取軍事行動，其先發武器主要是彈導飛彈及巡弋飛彈。首先共軍將使用90至240枚短程導彈，摧毀台灣六個軍用機場和跑道，然後派出六佰架次的戰鬥機和轟炸機，摧毀相關的軍事設施和隱藏在山洞中的戰機。但是台灣仍然可以運用「四環戰略」阻止共軍對台發動大規模的登陸攻擊。換言之，國軍在失去空優的狀況下，仍然能夠運用「四環戰略」執行反登陸作戰，其重點包括：（一）運用反艦巡弋飛彈擊沈共軍的船艦；（二）運用水雷阻絕延遲共軍登陸艦隊的活動；（三）運用可移動的短程飛彈攻擊入侵的共軍船艦；（四）運用攻擊直升機、地面火炮和炸彈摧毀入侵的登陸船隊。

基本上，共軍若要達成登台作戰的目標，必須運送三萬名至六萬名的兵力，配合相當的火力裝備，才有勝算。台灣方面在面對共軍登陸入侵時，若有足夠的反艦飛彈、巡弋飛彈、短程飛彈，攻擊直升機，以及地面火炮的支援配合，對共軍意圖登陸入侵仍有相當程度的嚇阻能力。換言之，中共方面若沒有強烈的政治性意圖要入侵台灣，也將會因為評估其所必須付出的軍事性代價過高，而打消冒然對台採取軍事行動的念頭。

第三：台灣在面對台海軍力動態平衡明顯地朝中共方面傾斜的新形勢，雖然有備感威脅的壓力，但是台灣方面並非全無著力的空間與機會。事實上，只要台灣方面能夠善用本身的優勢並發揮創意與決心，台灣仍然可以繼續的與中共方面保持和緩良性互動的關係，其要點如下：（一）運用「不統不獨不武」的平衡策略，與美國和中共保持和緩的建設性合作關

係；(二)強化台灣在全世界資訊科技供應鏈中的地位，結合全世界主要國家的資訊科技互賴聯盟，嚇阻中共的軍事威脅；(三)積極規劃準備運用「四環戰略」的整體戰力與決心，以拉高共軍登陸入侵的代價，進一步嚇阻共軍對台採取軍事冒進行動；(四)積極規劃準備「保存實力的戰略」(the Strategy of Force Preservation)，以增強嚇阻共軍發動攻擊的能量；(五)加強訓練與美軍進行協同作戰的溝通能力；(六)因應網路資訊戰的新威脅，加強與美軍「網路戰司令部」結盟合作，以發揮國軍在網路資訊戰中的專長與優勢，強化台美軍事合作的能量與價值；(七)加強「全民國防」的理念與訓練，向中共方面展現台灣人民捍衛主權與生活方式的決心與能力，並且讓共軍瞭解，其冒然攻台所必須付出的代價，將遠遠超過其所能夠接受的程度。

伍、結 語

2009年6月10日，美國國務院新任東亞事務助理國務卿提名人坎貝爾(Kurt Campbell)，在國會參議院任命聽證會上表示，美國在處理對華的事務，將繼續堅守美國的「一個中國政策」和「一法三公報」規範；同時，美國鼓勵台海兩岸從事積極的互動、對話、並降低緊張關係；此外，坎貝爾進一步強調，美國要確定兩岸的「積極外交」(Active Diplomacy)能以和平的方式持續，而美國藉著既與中共交往，並承諾滿足台灣必要防衛武器需求的方式，能對兩岸關係的改善，提供最好的情境。

2009年6月19日，馬總統在接見前美國國務院副助理國務卿謝淑麗(Susan Shirk)時表示，中華民國在改善兩岸關係及邦交國關係的同時，不會忽略經營與美、日的關係；對於謝淑麗關心美國在兩岸關係的角色，馬總統強調，目前的變化對三方都有利，雖然兩岸持續改善關係，但台灣仍舊需要美國在安全方面提供協助，他的兩岸政策在總統就職演說中已有清楚的闡述，也就是以最符合台灣主流民意的「不統、不獨、不武」理念，在中華民國憲法架構下，維持台灣海峽的現狀；此外，馬總統向謝淑麗表示，中華民國日前希望能與大陸完成經濟合作架構協議(ECFA)的談判，其實是類似各種不同形式的自由貿易協定，有助兩岸貿易與投資的正常化。

整體而言，牽動台海軍事動態平衡的重要變數，在美「中」台互動新形勢中的複雜性，主要有四項包括：(一)台灣所處的地緣戰略位置，尤其是針對中共潛艦在西太平洋的活動，將牽動美日中共在亞太地區的戰略性優勢消長變化；(二)台灣所發展出的民主價值，已獲得美日內部相當程度的政治性支持，也成為美日敦促中共和平演變的重要籌碼；(三)中共雖已減少揚言不放棄使用武力解決台灣問題，但其對台軍事部署仍是美日加強與台灣進行軍事合作的理由，甚至促使美國在台海地區準備軍事危機的應變計劃與預警部署措施；(四)台灣力量的消長變化，具有考驗美國對盟國承諾信用的效果，但是也造成2000年至2008年間陳水扁政府誤認為，美國將會無條件地對台灣提供軍事保護，以維持美國的信譽，甚至還進一步企圖以「公投台獨」手段，拖美國下水挑釁中共。

現階段，美國為因應中共軍力在台海地區的持續成長，已經與日本和澳大利亞等盟國，展開新一輪的戰略性部署，藉以維持美國在此地區的主導地位。同時，美日兩國的軍事同盟架構，傾向於提升台灣角色的份量，但是，美日兩國均瞭解到，台灣的重要性並不足以升高到軍事同盟者的地位，因為這種狀況將會帶來嚴肅的政治問題；但倘若中國大陸與台灣結合成為一體，則整個南中國海將變成真正的中國海，並產生極為嚴重的戰略性問題。因此，美日兩國均以維持最低成本的觀點，強調台海兩岸關係以「不統不獨不武」，並恢復和緩良性互動交流，對其最為有利。同時，美國與台灣之間的軍事合作，也就可以在「安靜而持續」的狀態下，按照台灣關係法的規範推動。

與此同時，美「中」台互動關係已經開展出歷史性和戰略性契機，讓台北、北京、華府都有機會獲得三贏的結果。因此，美國戰略規劃圈的主流意見認為，美國在面對台海新形勢的變化，應該慎重思考下列的議題包括：(1)對台軍售與軍事合作的質量；(2)台美自由貿易協定的洽簽談判；(3)亞太經合會領袖高峰會議出席代表；(4)支持台灣參與國際氣象組織、國際糧農組織、國際民航組織、國際海事組織，以及國際貨幣基金組織和世界銀行年會的相關活動；(5)美國在兩岸互動關係中的定位與角色等。更重要的是，美國有必要針對這些重大的議題，提出建設性的策略措施，為台海及亞太地區的和平、穩定與發展，貢獻一份力量。

作者簡介

曾復生

加拿大多倫多大學政治學博士

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

