

美國重返亞太政策對我國防安全之影響

空軍上校 黃獻忠 空軍少校 陳彥儒

提 要

美總統歐巴馬自2013年1月21日宣誓連任後，在面對國內經濟成長低落、二次波灣戰爭及阿富汗反恐戰爭後，所遺留下的難題，與面對中國大陸勢力的崛起，勢必對全球戰略布局須重新檢視，作出適當的調整。而國防安全之維護，除須建構有效嚇阻與防衛之軍事力量外，亦必須考量政經與區域安全維護等，尤其在國際與外交事務上，我國常被屏除於區域組織與區域安全環境之外。基此，我國應思考如何在全球化與區域化的趨勢中，於面對主權等問題的國防安全威脅時，考量區域組織整合運作與權力平衡，進而結合政治、經濟、軍事、區域安全與國際關係等面向之相關作為，以維護我國防安全與國家整體利益。

關鍵詞：區域安全、國防安全、重返亞太、亞太安全政策

前 言

2012年1月6日，美國總統歐巴馬(Barack H. Obama)主持「維持美國的全球領導地位：21世紀國防的優先任務」新軍事戰略報告時表示：美軍正處於一個過渡時期，有必要對其關注重點進行再平衡，把重心轉向亞太地區，以維護亞太的安全與繁榮；再次凸顯美國對於亞太地區的重視。美國基於維護其於亞太主導權之立場，積極以軍事與外交等作為介入亞太區域事務，除直接影響東亞周邊區域之穩定外，亦為中國大陸成為亞洲霸權之意圖帶來挑戰。

然而歐巴馬政府2013年1月21日連任後，在面對國內經濟成長低落、第二次波灣戰爭及阿富汗反恐戰爭後，所遺留的難題下，勢

必對全球戰略布局重新檢視，並作出適當的調整，對亞太區域及全球的勢力平衡，將造成相當程度的影響。

美重返亞太之戰略意涵

所謂「亞太地區」概指太平洋盆地周邊之東亞、紐澳與美洲等地區，地區內計有42個國家與地區。而其間位於主要航道及兩洲中央之島嶼，利於建立海、空基地，對控制海洋、發展海權至為重要，可跨越海洋阻障，延伸戰略國境或投射武力，可藉以獲得國家安全等多重利益。

隨著伊拉克、阿富汗等戰爭逐漸進入尾聲，反恐行動在美國外交戰略中的地位呈現下降趨勢，而亞太地區在其外交戰略中的地位則不斷上升。尤其是自2011年以來，美國

總統歐巴馬及前國務卿希拉蕊相繼訪問亞洲諸國，積極謀劃構築「亞洲版北約」，維護美國在亞太地區的領導地位。¹

一、以國家的利益為著眼

國家外交戰略的實施，在於實現國家利益。對於國際社會中的行為主體而言，「只要世界在政治上還是由國家構成，那麼國際政治中實際上最後的語言就只能是國家利益」。²各國都是以國家利益為國家外交戰略和對外行為的根本出發點。

(一)在亞太地區的美國國家利益

針對美國未來在亞太區域的戰略安排，2010年10月28日希拉蕊於夏威夷發表談話時，揭示「前沿部署外交」戰略(forward-deployed diplomacy)，將全面投注外交資產，包括最高層級官員、發展專家、以及跨機構小組等集體力量，以提升適應區域轉變的反應能力。在策略上則與國家安全戰略相互呼應：除了軍事關係之外，亦會強化與固有盟邦間經濟等非軍事面向合作，並與印尼、越南、新加坡、馬來西亞、及紐西蘭等非軍事盟友拓展新興夥伴關係。

2011年11月希拉蕊於「外交政策」(Foreign Policy)所發表的「美國的太平洋世紀」(America's Pacific Century)一文中，再次

表達美國在亞太地區的領導決心，並列舉六大政策方針：

- 1.加強雙邊軍事同盟。
- 2.與包括中共在內的新興大國開展關係。
- 3.參與區域多邊組織。
- 4.擴展經貿投資。
- 5.增加軍事存在。
- 6.促進民主人權。

其文中同時強調涉入區域事務與穩固國內安全兩者間的密切關係，以彰顯美國涉足亞太的必要性。³而其國家利益概可歸納為以下幾點：

- 1.可防止中共軍事威脅。
- 2.可降低非傳統安全威脅。
- 3.可擴大美國的經貿支柱。
- 4.可確保美國政治、經濟、外交的優勢。

如今，美國的亞太戰略已進入執行階段，在經濟合作領域，美國大力推動泛太平洋夥伴關係協定(TPP)；在政治外交領域，美國不斷鞏固與日本、韓國、澳大利亞等傳統盟友的關係，並積極推動美日印、美日澳、美澳印等三邊合作倡議；⁴在軍事安全領域，美國不斷與日本、韓國、澳大利亞，甚至菲

1 彭念，〈美國的亞太戰略已初顯成效〉，《中評社》，2012年12月8日，網址：<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=101949296>檢索日期：2014年05月8日。

2 俞正樑，〈變動中的國家利益〉，《復旦學報》，1994年1月，頁1。

3 Hillary Clinton, "America's Pacific Century"。 http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century，檢索日期：2014年05月21日。

4 〈2009年11月13日，美國總統歐巴馬在日本東京(Tokyo, Japan)發表演講〉，《美國在臺協會》，2009年11月13日，網址：<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot0924.html>，檢索日期：2014年6月25日。



律賓等國舉行聯合軍事演習，還在近期宣布要在澳大利亞駐軍。此外，美國一直積極參加「香格里拉對話」，加強與亞太各國的安全戰略聯繫。⁵從總體上看，美國為了自身的國家利益，而精心策劃的這套亞太戰略已初顯成效，但問題猶存。

(二)維持秩序的威脅認知

美國高調宣稱「重返亞太」，名義上是為了「威懾」中國大陸的崛起，對亞洲既有秩序可能產生的「威脅」，從而維持亞太秩序，但結果則剛好相反。美國宣布「重返」沒多久，亞太秩序正在發生急劇的變化，並且不是變得更加穩定，而是出現失序的趨勢。近來亞洲各國急速崛起的民族主義，和美國「重返亞太」所導致的「中」、美關係結構性的變化不無關聯。

其次，美國「重返亞太」正在改變亞洲國際關係的性質，即從重經濟、輕戰略，改為重戰略、輕經濟。這是由美國國家能力特徵決定的。金融危機發生以來，其經濟實力大不如從前，但美國的軍事力量仍然是世界上最強大的。在冷戰期間，美國的對外政策向來就是經濟和軍事平行，但現在經濟不行了，軍事便先行。⁶也就是說，美國在亞太地區引入了戰略競爭，迫使中共把原先的經濟層面重點，轉移到軍事戰略層面，呈現出進

行激烈的軍事競賽的局面。

毋庸置疑，美國「重返亞太」的根據是其所認知的「國家利益」，也就是說，美國的行為有其必然性。中共北京當局也很難改變其對自己的國家利益的認知，國家利益的衝突不可避免。但這並不是說，「中」、美兩國的戰爭不可避免，如果美國「重返亞太」是要平衡中共力量，中共也必須找到平衡美國力量的手段，而這種手段應為「和平的保障」。⁷

二、經貿影響下的戰略規劃

美國在歐巴馬總統執政後，基於國內面臨金融危機、失業率居高不下之困境，國際上又有茉莉花革命、局勢漸趨緊張的南海及早已崛起的中共，且同時進行阿富汗及伊拉克兩場戰爭讓美國經歷了國力不能承受之重。因此，不管美國是基於以往過於宏大的軍事目標實施緊縮，或者基於其對安全威脅判斷的改變，實施的戰略調整已勢在必行，美國防部遂在國務院的配合下，於有限的預算中，檢討國防優先任務，其主要戰略臚陳如后：

(一)調整國防任務因應預算縮減

美國自2001年反恐戰爭起，國防預算即大幅增加，10年來美國反恐戰爭開支每年即達750億美元，僅在阿富汗及伊拉克的花費就

5 曾復生，〈美「中」日亞太戰略競逐形勢剖析〉，《國家政策研究基金會，國政研究報告101-002號》，2012年05月18日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/10771>，檢索日期：2014年05月17日。

6 楊嘉智，〈美國與亞太地區的國家利益與戰略要務〉，《國防譯粹36卷7期》，(2009年7月)，頁38-39。

7 鄭永年，〈美國「重返亞洲」與亞洲秩序的巨變〉，《中國評論》，2012年9月18日，網址：<http://hkmag.crntt.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=21&docid=102238876>，檢索日期：2014年6月27日。

高達1.3兆美元。⁸面對政府預算大幅增加的赤字及債務，歐巴馬不得不緊縮政府的預算，而國防部也藉此調整其戰略主軸、美軍任務及未來建軍的發展方向，減少額外支出。⁹

(二)重擬建軍方向遏制中共崛起

2012年初，美國公布所謂新軍事戰略「維持美國的全球領導地位：21世紀國防的優先任務」的報告中表明，美國將削減陸軍規模，減少在歐洲的軍事存在，加強在亞太地區的軍事部署。¹⁰其中，最主要的改變就是將戰略重心轉移至亞洲，且內容共提及了中國大陸、伊朗、北韓等11個國家，並表示中國大陸崛起成為區域強權，將會對美國的經濟與安全產生影響。已明顯的將中國大陸列為主要的假想敵，並且預告其未來建軍發展走向，將更積極的以遏制中共崛起為目標。

(三)實踐重返亞太切入南海問題

冷戰結束，美國的南海政策幾經調整，其基本趨勢是從置身事外到積極干預、從態

度模糊到立場清晰。特別是1995年「中」、菲「美濟礁事件」¹¹之前，美國政府一直奉行「積極中立」(Active Neutrality)政策，即對南海爭端不捲入、不表態，事件後柯林頓(Bill Clinton)政府首次確認南海通行自由涉及美國的基本利益。歐巴馬政府上臺後，美國基於中國大陸軍事現代化及遠洋海軍的能力的提升將使南海失衡，以及如果美國在南海消極不作為，會損害自身及其亞太地區盟邦的利益，也使美國喪失該地區安全事務的領導權。

因此，歐巴馬一改中立，變為積極干預的南海政策。¹²2011年11月希拉蕊在菲律賓與菲國簽署《馬尼拉宣言》(Manila Declaration)，承諾美國將在南海主權爭議上支持菲律賓。並且強調，美、菲兩國在海上航行自由、無阻礙合法通商及人民流動等方面，有共同的利益。¹³再加上美國於澳洲駐軍，顯示美國實踐其對亞洲的承諾，再對照

8 〈重心轉向亞太 美軍瘦身但仍將確保“全球超強”〉，《中國評論新聞網》，2012年01月09日，網址：http://www.chinareviewnews.com/doc/1019/7/2/3/101972312_2.html?coluid=73&kindid=7151&docid=101972312&mdate=0109184517，檢索日期：2014年5月22日。

9 Clement Yang, 〈美國債務上限危機詳解〉，《新紀元週刊》，第236期(2011年8月)，頁62-64。

10 〈美國總統歐巴馬宣布新軍事戰略：將重心轉向亞太〉，《新華網》，2012年01月06日，網址：http://www.hellotw.com/qggl/201201/t20120106_709669.htm，檢索日期：2014年06月13日。

11 1995年2月菲律賓發現中共在美濟礁4個方向共修建了13座高腳屋，菲國總統拉莫斯(Fidel V. Ramos)隨即提出抗議，表示中共軍艦「侵入」其擁有主權的南沙海域，並在其「所屬」的美濟礁建造軍事設施，三月底又出動海軍把中共在五方礁、仙娥礁、信義礁、半月礁和仁愛礁等南沙島礁上設立的測量標誌炸毀，且襲擊4艘中共漁船，拘留了62名漁民。5月13日，菲國又組織了本國與外國記者，分別用船隻和直升飛機載運到美濟礁進行所謂的「採訪」，企圖使美濟礁事件引起國際上的關注，中共則派遣漁政船「中國漁政34號」前往攔阻，將菲國艦艇攔截在美濟礁8哩之外。

12 鄧凡，〈美國干涉南海問題的政策趨勢〉，《太平洋學報》，第19卷，第11期(2011年11月)，頁82-91。

13 美國國務院網站，網址：<http://iipdigital.ait.org.tw/st/chinese/texttrans/2012/01/20120130141150x0.6974255.html?CPrss=true#axzz1 oObqIX9m>，檢索日期：2014年6月17日。



美國的各项報告中，多次強調確保航行自由及美國對菲律賓的承諾，美國將以南海議題為切入點，實踐其重返亞太的政策。

(四)強化盟邦責任持續全球領導

美國防部戰略報告「維持美國的全球領導地位：21世紀的防務重點」，內容提及將與北約盟國共同採取「智能防務」戰略，另多次強調要求盟邦分擔和強化，對21世紀所需要的能力。¹⁴為了分擔領導全球的花費和責任，藉由與盟邦雙邊及多邊的聯合訓練，強化與盟邦的對外防禦能力及凝聚力，以增強美國的影響力。表明美國領導全球的企圖，並未因為預算減縮及裁軍而改變。

三、部署亞太的主要特點

(一)戰略重心轉向東亞

在冷戰時期，美國全球戰略的重點長期放在歐洲。冷戰結束後，歐洲已不存在對美國的重大威脅。在這種情況下，2001年美國小布希政府曾打算將美國全球戰略的重點轉到東亞地區。但911事件後，小布希政府認為，恐怖主義是美國的主要威脅，而要消除恐怖主義，必須實現中東民主化；因此，將美國全球戰略重點轉到了中東地區。

歐巴馬上臺後，重新認識到亞太地區對美國極端重要的戰略價值。2011年11月，前國務卿希拉蕊發表文章強調：在戰略上，無論通過捍衛南海的航行自由、應對朝鮮的核擴散問題，還是確保該地區主要國家軍事活動的透明度，保障整個亞太地區的和平與安全，對全球的發展越來越至關重要。¹⁵2012年2月，希拉蕊在美國國會作證時稱：「美國相信，在21世紀沒有哪一個地區對於美國未來的經濟、安全，較亞太地區更為重要」。¹⁶這些已成為2010年迄今，歐巴馬政府「重返亞太」戰略的指導思想。

2012年1月5日，歐巴馬總統宣布推出一項新軍事戰略方針，強調美國雖然面臨預算壓力，但將努力確保其「軍事超強」地位，同時將美國軍事重心轉向亞太地區。美國將不再參與像在伊拉克和阿富汗，同時進行的曠日持久的大規模軍事行動；也不會同時進行兩場大的戰爭，而要有能力打一場主要的戰爭，同時遏制另一個主要的潛在對手發起另一場大的衝突，即「1+」戰略。

(二)地區領導地位的維持及強化

「重返亞太」政策特別強調，通過加強

14 〈美國全球戰略收縮 對華敵意轉強〉，《中國評論新聞網》，2012年01月12日，網址：<http://hk.crntt.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=137&kindid=5110&docid=101971614>，檢索日期：2014年7月2日。

15 U.S. State Secretary Hillary Clinton, The Pacific Century of the United States, Foreign Policy, U.S., November 2011, p.8.

16 Opening Remarks by State Secretary Hillary Clinton before the House Foreign Affairs Committee, "Assessing US Foreign Policy Priorities Amidst Economic Challenges: The Foreign Relations Budget for Fiscal Year 2013", <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/02/184906.html>，檢索日期：2014年05月17日。

盟友和夥伴關係建立一個以美國為首、以美國的盟友和夥伴，以及地區機構為主幹的關係。2012年2月，希拉蕊在闡述美國外交的五大重點時宣稱，在亞太地區，歐巴馬政府正在以「前所未有」的努力，打造一個強大的國家關係和機構。

2014年04月，歐巴馬總統再度訪問亞洲，此乃歐巴馬表達美國重返亞太決心以及對大陸施壓，也有遏止日本極端民族主義的意味。歐巴馬訪南韓，目標在建立穩固的美日韓三角關係；馬來西亞則是近半世紀以來首次接待美國總統到訪，在美國重返亞太的政策背景下，歐巴馬此行極具政治意義；而在南海議題升溫的情況下，歐巴馬訪問菲律賓，當然也是給予菲方打氣，以便進一步牽制大陸。¹⁷

(三)「空海一體戰(Air Sea Battle)」軍事新模式

1. 擬定「空海一體戰」管理模式

其重點，旨在遏制中國大陸對美國軍事干預東亞的反介入和區域拒止能力。近年來，隨著中共國防現代化的發展，美國對中國大陸軍事能力和意圖的擔心明顯上升。2009年9月，美軍啟動由空、海軍共同開發

的新作戰概念「空海一體戰」計畫。2010年5月，時任美國國防部長蓋茨正式提出了「空海一體戰」概念。2011年11月，五角大廈規劃將陸軍納入「空海一體戰」作戰行動中，並進行聯合管理。使「空海一體戰」之理念，成為美軍各軍種聯合作戰的新發展方向。¹⁸

2. 確保美國對地區的軍事存在

美軍加強在亞太地區海、空軍的前沿部署。2012年3月9日，前國防部長潘內達表示，根據美國新公布的國防戰略報告，將在亞太地區增加軍事力量。他宣稱，美軍將削減部隊規模，但未來的美軍將更靈活、部署更迅速、技術更先進，其中重要的就是在亞太地區與中東地區的「前沿部署」。(如圖一)

3. 擴大區域盟邦聯合軍事演習

近年來，歐巴馬政府擴大和加強與日本、韓國、菲律賓、泰國、澳大利亞等盟國，以及與越南、印度等國的聯合軍事演習。2010年3月韓國海軍天安艦沉沒及12月朝鮮砲擊韓國延坪島後，美韓(如2014年2月24日開始年度例行「關鍵決斷」和「鵠鷹」軍演)¹⁹和美日(2014年2月27日聯合奪島演習)都

17 〈歐巴馬訪問東亞四國〉，《海峽評論雜誌社282期》，2014年6月號，網址：<http://www.haixiainfo.com.tw/282-9152.html>，檢索日期：2014年5月26日。

18 「空海一體戰」理論包括三個核心理念，即網路化、聯合、深入打擊。「網路化」指透過建立穩固和高通的通信網路，將美軍各軍種單兵、單個作戰平臺與各級指揮、控制、情報、聯勤機構，以及它們之間緊密聯繫在一起，保持決策優勢，有效地進行作戰和其他軍事行動。

19 〈美韓展開「關鍵決斷」聯合軍演〉，《BBC中文網》2014-02-14，網址：http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2014/02/140224_skorea_us_drill.shtml，檢索日期：2014年07月02日。



圖一 美國在亞太軍事基地相關規劃圖

資料來源：作者蒐集自繪。

多次舉行大規模聯合軍事演習。²⁰

2014年5月5日起16天，美國與菲律賓舉行第30次「肩並肩聯合軍演」(Balikatan)。

「肩並肩」是美、菲年度常規聯合軍演，旨在加強兩國在應對恐怖主義、海盜、走私以及自然災害等方面的合作。與過去不同的是，這次是在歐巴馬對馬尼拉保證美方堅定支持1951年美菲共同防禦條約之後，簽署效期10年的「加強國防合作協議」(EDCA)展開的首場大規模聯合演習。²¹

(四)以南海問題形成聯盟

今(103)年3月中菲南海衝突後，馬尼拉遞狀盼仲裁其經由聯合國海洋法公約劃定經

濟海域的領海權利。但仲裁結果恐怕要到2015年底才會出爐，也可能引發其他國家跟進向中訴訟，但任何的仲裁皆無強制性，因為聯合國海洋法公約並沒有執行機構。²²

另由於南海問題是橫亙在中共與某些東南亞國家之間，最為敏感地區的問題，也是美國與東南亞各國表達共同利益的最佳切入點。過去美國對東亞或是南海議題，主要是關切、有克制，扮演溝通整合的角色。但近期美方非常強烈控訴和指責，超越處理區域安全的尺度，係可能對中共最近作為的包容性降低、對抗性增加。²³

美「中」關係對我國防安全之影響

一、美國的戰略布局

美國不斷加強與亞洲周邊日本、南韓、澳洲、菲律賓與新加坡的軍事聯盟關係，並增強與鄰國海空作戰能力，就是要遏制中國大陸，防堵其向第二島鏈擴張的企圖(如圖二)。因而在盟邦的合作上，是將重點置於澳洲和日本。2011年10月，美國前國防部長潘內達(Leon Panetta)造訪日本時，即表示美國不會縮減在亞洲的兵力部署，美國將在太平

20 〈紐時：美日聯合軍演 是給中共看的〉，《阿波羅新聞網》2014-02-27，網址：<http://tw.aboluowang.com/2014/0227/375547.html#sthash.4SsSh4t2.dpbs>，檢索日期：2014年07月02日。

21 〈菲美肩並肩聯合軍演登場〉，《CNA》2014-05-05，網址：<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201405050111-1.aspx>，檢索日期：2014年06月26日。

22 〈南海爭議 越南擬聯菲告中〉，《自由時報》2014-05-23，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/781322>，檢索日期：2014年06月28日。

23 〈美斥中破壞南海和平〉，《國際日報》2014-06-01，網址：<http://www.merit-times.com/NewsPage.aspx?unid=352760>，檢索日期：2014年06月25日。



圖二 第二島鏈分布圖

資料來源：作者蒐集自繪。

洋區域更加強化部署，並扮演牽制中國大陸的角色。²⁴

美國新戰略的調整是要發揮「集中與節約」的效能，削減地面部隊增強海空戰力為主軸的發展計畫，作戰目的是要嚇阻與遏制共軍軍力的擴張，以防止美軍兵力被迫須離開東亞和西太平洋地區。美軍運用的手段基本上為一種主動防禦的作戰模式，係以四維空間(太空、天空、水面、水下)為一體的聯合作戰，期強化聯盟國家力量的聯合戰力。²⁵

顯而易見，美國「重返亞太」與「空海一體戰」的戰略布局，是擔憂亞太地區存在不安定傳統與非傳統的安全問題。

二、中國大陸因應策略

中國大陸面對美國的新圍堵政策，仍將採取既定的「韜光養晦」政策，暫不與美國在亞太地區爭霸。²⁶然而，專家預測中國大陸未來10至20年間，其經濟發展將可能與美國並駕齊驅。合理假設，共軍在未來10年之間，其軍事現代化必然會更加快速。共軍將來最可能的走向是結合著反介入、區域拒止等策略，堅定追求自認為屬於中國大陸的海洋權力。然而，中國大陸在經濟與軍事力量持續壯大之際，亞洲地區國家對中國大陸的威脅，將使中國大陸更難推展讓鄰邦安定的「和諧」形象。上述因素都可能影響中國大陸的對外政策。²⁷

未來兩岸經貿交往將持續深化，中共北京當局接著下來必然要逼迫我國接受兩岸主權談判。最令我國擔心的莫過於北京政權受到內部政治鬥爭的壓力下，迫使臺灣訂定兩岸政治談判時間表(統一時間表)。假設臺灣全體同胞若不願依循中國大陸所提的統一時間表，共軍極可能會在其既定的軍事戰略指

24 〈潘內達抵日 磋商美軍基地遷移〉，《新唐人》2011-10-24，網址：<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2011/10/24/a607735.html>。-%E6%BD%98%E5%85%A7%E9%81%94%E6%8A%B5%E6%97%A5-%E7%A3%8B%E5%95%86%E7%BE%8E%E8%BB%8D%E5%9F%BA%E5%9C%B0%E9%81%B7%E7%A7%BB.html，檢索日期：2014年05月25日。

25 Richard Halloran著，袁治中譯，〈海空作戰〉，《國防譯粹第37卷11期》，2010年11月，頁38。

26 鄭大成，〈亞太地區的新局勢與我國的國家安全〉，國防大學全民國防教官師資培育專題演講，國防大學主辦，2011年11月23日。

27 Eric Sayers著，劉慶順譯，〈軍事勸阻：影響中共軍購的利器〉，《國防譯粹第38卷5期》，2011年5月，頁78-82。

導下，積極從事反介入與區域拒止的備戰準備，以利解放軍快速奪取臺灣。

三、對我之影響

中國大陸為反制美國介入臺海衝突，未來將著重於非對稱戰力的發展，仍以反衛星作戰、網電作戰、彈導及水面下作戰及特種作戰等五個領域為其重點。準此，未來國軍在「中」、美衝突中可能遭遇的戰爭景況概述如后：

(一)混處於美「中」的衝突之中

中國大陸若以武力處理臺灣問題，極可能會遭到美國及其盟邦的干預，共軍必然會以「反介入」與「拒止進入」臺海周邊地區作為回應。此舉，共軍必須有效制壓進入中國大陸海空領域的美軍部隊，同時也能威脅已存在於亞太地區美軍基地與基礎設施，最終能讓美軍及其盟邦考量進入此區域的代價將得不償失。²⁸美國前國防部長蓋茨承認，共軍對網路與反衛星戰、防空與攻船武器，以及彈道飛彈的投資，將威脅美國投射兵力與

協助太平洋友邦的主要途徑——特別是美軍前進基地與航艦打擊支隊。²⁹中國大陸目前有能力於臺灣海峽領空與美軍競逐局部空優；亦可局部與在有限時間中，拒止美國海軍進入臺灣周邊海域，為中國大陸遂行強制外交(coercive diplomacy)作為，³⁰提供更多的談判籌碼。

(二)面臨不同型態併用的相互模式

臺海發生非武力解決問題時，戰爭的最大特色為非線性作戰方式，廣泛地運用在戰場之上。³¹通常遂行非線性作戰時，作戰部隊經常必須深入敵方，捕捉對方之弱點而攻擊。

然而，非線性作戰要能運用順遂，必須以正規作戰(又稱為具有固定陣線的線性作戰)為支撐、牽制與欺敵，才能為深入敵方的特種作戰部隊，提供有利的條件。未來，共軍戰略上會更加著重於政治欺敵、無法判明何處為主／支作戰等謀略措施，線性／非線性的交互運用，定然成為共軍犯臺時的用兵

28 Sam Tangredi, *All Possible Wars? Toward a consensus View of the Future Security Environment, 2001-2025*(Washington, DC: National defense University Press, 2000), p.79.

29 Robert Gates, 〈China's New Weapons May Threaten U.S. Bases, Ships,〉 September 16, 2009, 網址：<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601080&sid=am6ExRzBlcjo>, 檢索日期：2014年05月27日。

30 強制外交(Coercive Diplomacy)又稱遏制戰略(Strategic of Coercion)，它的緣起與發展是從嚇阻理論演變而來；它也是強(大)國對付弱(小)國的重要策略與手段。手段包括了綜合國力的所有組成要素——軍隊、經濟力量、外交影響力、科技能力甚至政治與文化的一致性。這些能力必須加以整合，俾使國家領導階層得以運用此一連貫之戰略嚇阻能力，迫使敵人無法遂行既定之意圖。See, John J. Mearsheimer, *Conventional Deterrence* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p.14.

31 非線式作戰(Non-linearity)，係指兩軍交戰不連續或沒有固定的戰線，常形成多區塊之接觸作戰。非線式作戰之要旨係統一指揮之次一級各部隊，其作戰正面不呈現統一之陣線形狀，各單位自行奪取所賦予的目標，以達成共同任務。各部隊的展開通常在相互支援範圍之外作戰，各單位也須自行負責其側翼之安全；即使在支援範圍內，也沒有律定地境線，以區劃作戰與支援責任。陸軍司令部編，《陸戰戰術學》(桃園：陸戰戰術學編纂委員會，2009年10月)，頁10-164。

模式，以達速決之目標。

(三)遭遇快強精準的投射力量

如同前述，共軍非對稱戰力的建立是以美軍介入臺海衝突為基礎，它會以反衛星、資電攻擊等手段，設法遲滯美軍指管與武力發射系統，接著會以飛彈攻擊美軍在亞太地區的海空基地，最後才會打擊航母戰鬥群。共軍干擾、遲滯與打擊美軍的時間，即是其發動各項對稱與非對稱武力攫取臺灣的時間。

值得警惕的是，未來臺海衝突若是架構在「中」、美衝突之下，共軍必然會以三維(太空、資電、天空)作戰，先制壓美國指管武器射控系統，與此同時也會以此打擊我國軍防衛的資電系統，以獲取戰場的主導權。因此，在美軍干預的前提下，如何在海、空作戰方面讓共軍攻勢進展遲緩，成為未來反介入／反反介入戰爭中的關鍵所在。

我應有之因應作為

總統馬先生於2011年曾提出三道防線的概念，包括「兩岸和解制度化、增加臺灣在國際發展上的貢獻、結合國防和外交」，來強化臺灣的安全；³²其中我國防戰略係以保衛國家安全，維護及爭取國家安全利益的

實現，達成「預防戰爭」、「國土防衛」、「應變制變」、「防範衝突」及「區域穩定」等五項「國防戰略」目標；³³惟國防安全之維護，除須建構有效嚇阻與防衛之軍事力量外，亦必須考量政經與區域安全維護等方面作為，尤其我國在國際與外交上，常被屏除於區域組織與區域安全環境之外；因此，我國應思考在面對主權等問題的國防安全威脅時，如何在全球化與區域化的趨勢中，考量區域組織整合運作與區域權力平衡，以維護我國防安全與國家利益。³⁴

一、參與多邊對話機制

為維持區域之安定與經濟發展及我領土主權之安全，可運用集體合作，爭取國際的介入與支持，期藉由集體力量及和平方法解決爭端，避免軍事衝突。因此，我國應突破外交困境與運用務實外交，積極參與國際與區域性官方與非官方組織、安全對話與安全合作，以達到「預防戰爭」、「防範衝突」及「區域穩定」的國防戰略目標。

(一)運用多邊安全合作機制

1.積極參與多邊安全對話

1994年首次集會的「東協區域論壇」係亞太地區正式、官方多邊對話機制，其成立宗旨為藉由信心建立措施與預防外交機制，

32 李華球，〈兩岸的禁忌 仍值得開創新機會〉，《國家政策研究基金會，國政研究報告100-144號》2011年06月6日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/9354>，檢索日期：2014年06月08日。

33 國防部『國防報告書』編纂委員會編，《中華民國102年國防報告書》，(臺北：中華民國國防部，2012年10月)，頁65。

34 Angelina Pan，〈馬：臺灣對中國飛彈有「三道防線」〉，《pchome新聞網》，網址：<http://news.pchome.com.tw/politics/taiwannews/20110615/index-13081368073857378001.html>，檢索日期：2014年05月20日。



促進亞太地區之對話與協商。³⁵ 2012年6月，馬總統對到訪的美國前國家安全顧問瓊斯表示，臺灣非常歡迎美國重返亞太，也希望能獲美方協助，讓臺灣能參與有意義的國際組織活動，他對美國積極的履行《臺灣關係法》及六項保證表示欣慰。

雖然我國目前仍無法參加周邊各項官方對話機制，然我國仍應積極爭取並期藉由推動東南亞安全會談，依各國政府接受的方式在任何階層舉行，以爭取我國於區域內安全對話之機會。

2. 建立區域多邊安全合作

為因應中共崛起勢力，我應一方面以雙邊或多邊方式與中共接觸與談判，同時致力區域外的勢力積極參與東南亞事務，以發揮制衡作用，其避險措施區分促進區域內各權力的穩定平衡及維持可靠嚇阻軍力。因此，積極參與區域組織，從事區域爭端調解、推動區域合作，並於東南亞區域強權中，扮演和平者的角色。

對於美國重返亞太政策發展，「戰術上」臺灣的上策，應該是在心理上親近中國大陸，行動上保持謹慎，兩岸建立默契，相互支援，但不要授人以柄；中策，則應是維持中立，游走於「中」美之間，為雙方所爭取，從中獲取最大的利益；下策，才是被迫選邊，但對臺灣最為不利。就目前來說，

臺灣必須正確解讀雙方意圖，在中間扮演一個正面、積極、負責任的利害相關者角色即可。

(二) 落實務實外交參與國際合作

隨著「中」美兩國政經實力的消長，雙方交往的更為密切，合則兩利、鬥則雙輸，已成共識。充其量而言，今日的美國只是避險，或圍堵與交往並行，絕非單純的想要圍堵中共。同樣的，美國力量在亞洲的適度的呈現，對中國大陸並非壞處，國際間各種區域組織成立之目的，即在維護內部區域穩定與安全，期藉團體力量抵抗區域外強權。因此，我國應突破國際社會外交困境，致力參加「亞太經濟合作論壇」(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)、WTO等世界組織，積極開展「南向政策」，運用APEC向周邊國家表達願意協助其經濟發展的立場，建立互動管道，持續爭取參加區域內組織官方與非官方組織與活動的可能性。

另外，積極與周邊國家進行航行安全、汙染防治、海上搜救、打擊海盜及生態保育之非傳統軍事安全合作，主動與東協各國交好與合作，並鼓勵民間企業配合政府政策，投入東亞或南海之開發，藉推展務實外交政策與民間交流方式，加強與亞太各國及其他友我國家的交流。³⁶俾使我國能在亞太安全秩序中，扮演共同維護區域安全積極角色，以

35 陳信守，〈在多邊機制下中共與東協的南海主權爭議研究〉(淡江大學中共大陸研究所，碩士論文，2007年7月)，頁99-103。

36 陳信守，〈在多邊機制下中共與東協的南海主權爭議研究〉(淡江大學中共大陸研究所，碩士論文，2007年7月)，頁109-113。

爭取國際地位。

二、強化應變防衛能力

自2011年底以來，美國除強化日、韓、澳傳統盟邦國家的海空兵力，亦在太平洋周邊友邦國家及美國西太平洋本土地區加強兵力部署。³⁷相對的，中國大陸為鞏固其經濟發展與因應美國的新圍堵策略(重返亞太政策)，極可能採用反介入(anti-access)、反區域進入(anti-denial)、堅定追求區域海上權力等手段以因應之。中國大陸與美國在亞太地區的衝突，亦可能因雙邊「不理性」的錯誤認知(Misperception)，爆發戰爭。未來「中」美之間若發生衝突，將是一場高科技、非對稱作戰(Operation of Asymmetric)與嚇阻戰略(Strategic of Deterrence)相互交雜的戰爭型態。因此，我必須具備防衛嚇阻、反封鎖及緊急應變武力，以堅強國防做為必要後盾，使敵不敢輕易犯我，以鞏固我國家安全。

(一)反制封鎖維護海空交通命脈

針對臺海週邊地區的軍事威脅來源，首推中共的海、空軍軍力的擴張與威脅。此外，針對軍事力量逐漸提升的越南與菲律賓之威脅，亦不容忽視。而上述爭端國家於近

年來均不斷強化其海、空投射能力，期望能於區域的利益維護上有堅強的武力後盾與軍事作戰能力。然而，我國未來可能面對這些爭端時，應強化我三軍聯合戰力，反制敵對我海、空封鎖兵力，開闢確保聯外交通暢通，俾維持續戰力。³⁸

(二)建立遠程緊急應變作戰武力

由於南海爭端劇變，我東沙島與太平島距離臺灣本島甚遠，應變兵力無法於短時間內遂行應急作戰。而中共之西沙永興島、菲律賓之中業島、馬來西亞之彈丸礁及越南之南威島均有短場跑道，可供其兵力投射與運輸，對我軍事威脅甚大。³⁹因此，平時應以東沙島及太平島之聯外交通港口及飛機跑道助航設施，作為積極開發南海的基地，縮短太平島與臺灣本島資源運輸往返的時間，才能確保優勢的武裝力量。

此外，國軍亦應建立緊急應變之戰略部隊，並依東沙島與太平島之作戰距離，規劃相關應援與規復作戰計畫，以延伸我戰力範圍與作戰空間，增快作戰快速反應能力。⁴⁰進而因應區域內可能之軍事威脅與衝突，以達到「國土防衛、應變制變」之戰略目標，並

37 美國認為，中共欲求亞洲政治／軍事霸權，特別是企圖將美國影響力逐出亞太地區，而根本不考慮此舉將可能引發亞洲軍備競賽，最後也可能迫使日本、中華民國和澳洲等國家必須擴充軍備以因應中共的嚇阻。費學禮(Richard D. Fisher)，《中共軍事發展區域與全球勢力布局》(臺北：國防部譯印，2011年11月)，頁33。

38 國防部『國防報告書』編纂委員會編，《中華民國102年國防報告書》，(臺北：中華民國國防部，2012年10月)，頁70。

39 王永華，〈「南海問題」的演變與臺灣的因應策略〉(國立暨南國際大學東南亞研究所，碩士論文，2008年7月)，頁140。

40 王永華，〈「南海問題」的演變與臺灣的因應策略〉(國立暨南國際大學東南亞研究所，碩士論文，2008年7月)，頁163。

確保我國防安全。

三、建立軍事互信機制

我國可藉由兩岸或地區軍事互信機制建立，以降低區域內之軍事衝突與國防安全威脅。⁴¹惟CBMs的建立並非一蹴可及，且必須先在「政治互信」的基礎上，才有可能為之。美國史汀生研究中心的主任克雷朋(Michael Krepon)提出「衝突避免、信心建立、強化和平」三個階段性目標為原則，⁴²並配合「國防報告書」中所公布兩岸建立CBMs的「規劃構想與作為」裡，區分近程：推動非官方接觸，避免衝突，優先解決事務性議題；中程：推動官方接觸，建立互信，防止軍事誤判；遠程：則是確保兩岸或周邊地區永久和平之步驟來執行，藉由此階段性的可行途徑，漸進式地推動兩岸或區域CBMs的建立，以達到「預防戰爭、防範衝突、區域穩定」等國防戰略目標。⁴³

四、加強互賴經貿關係

近年來中國大陸與東南亞國家，都在強調國家經濟開放與加強亞太國家經濟合作，陸續發展「東協—中共自由貿易區」、「東亞自由貿易區」與「東協經濟共同體」，進而強化多邊或雙邊國家的經濟互賴關係，

而我國亦與中國大陸及東南亞國家分別簽訂海峽兩岸經濟合作架構協議(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)及相關自由貿易協定，強化彼此之經濟互賴，使任何一方若斷然採取武力進犯手段，將使該國造成經貿上重大損失，進而使敵不敢輕啟戰端。

(一)強化兩岸經濟合作架構利基

因中共軍事崛起，其與東南亞國家雙邊關係發展越來越密切，對中國大陸的相互依賴性也都大幅增加。因此，其雙邊政經利益結合，而逐漸形成世界最大之東亞經濟自由貿易區(「中共—東協自由貿易區」)。但由於中國大陸的打壓，致使我國無從參與世界、東南亞區域事務與自由貿易區，不利我國經貿發展。所以臺灣要把「風險極小化，機會極大化」。因此，海峽兩岸經濟合作架構協議(簡稱ECFA)於2010年6月29日簽訂，兩岸以約定關稅減免達成互惠的自由貿易協議，如此才可使得《東協加三經濟合作協定》實施後，避免臺灣遭到被邊緣化的經濟危機，而ECFA在東亞區域整合戰略及拓展國際經貿空間，也有其重要的象徵意義，就是打破臺灣融入東亞區域經濟整合的第一步。⁴⁴

41 「軍事互信機制」或稱「信心建立措施」(Confidence Building Measures, CBMs)，其目的是為了增進兩國間之軍事透明化、相互瞭解與溝通的協議。藉以降低因意外、誤判或溝通不良而導致衝突的可能性，增進關係的穩定。

42 曾娟娟，〈從建構主義分析「兩岸軍事互信機制」之建立〉(開南大學公共事務管理學系研究所，碩士論文，2009年7月)，頁176。

43 國防部『國防報告書』編纂委員會編，《中華民國102年國防報告書》，(臺北：中華民國國防部，2012年10月)，頁65。

44 〈海峽兩岸經濟合作架構協議〉，《海峽兩岸經濟合作架構協議官方網站》，網址：<http://www.ecfa.org.tw/>，檢索日期：2014年06月20日。

而ECFA洽簽之後，新加坡與我國在2013年11月7日，由雙方政府共同完成「星臺經貿夥伴協議」(Agreement of Singapore and Taiwan Economic Partnership, ASTEP)簽署，並於本(2014)年4月19日生效。⁴⁵ASTEP是臺灣第二個在東亞地區簽署的FTA，並進一步融入東亞區域經濟整合態勢中，也將實踐我國擴大國際經貿空間的目標。事實上，由ASTEP展開協商，已經印證臺灣採取「以兩岸連結突破區域合作瓶頸」的方式，透過ECFA融入東亞區域整合，並進一步拓展國際經貿空間，如此將有助於加速實踐臺灣拓展國際經貿空間，真正參與全球及東亞經濟整合趨勢，拓展兩岸與其他國家的經貿往來。⁴⁶

(二)深化經貿互賴、提高衝突損失

臺灣要保障國家安全，應該以「風險理論」的觀念，儘可能的將自身的利益與美國、甚至全球利益結合，形成相互依存關係，使得彼此都成「風險社會」的一員，讓臺灣現狀或領土主權遭受威脅時，因為國際社會秩序的穩定性被波及，而成為美國甚或國際無法承受的痛，繼而在臺海或區域內發生軍事衝突時，採取更積極的作為。

因此，我國應積極推動與美國簽訂「自由貿易協定」(FTA)，期藉由加強與美國的經貿連結，使雙方形成「互賴」關係以延伸「風險理論」的觀念。臺灣不僅要與美國的利益結合，更應該將臺灣的利益與中國大陸

的利益「綁」在一起，讓臺、美、「中」三方形成「風險社會」的共同體，以提高彼此的經貿損失與衝突成本，使中國大陸不敢輕啟戰端，而導致其經濟發展受阻。

五、推動區域共同安全

國際上解決爭端問題無非三個途徑，一是外交途徑，通過和平談判解決；第二個是軍事途徑，通過武力解決；第三個是通過國際法庭，通過第三方仲裁方式解決。近年來，中國大陸的外交行為發生了很多的變化，在很多領域，從傳統恪守單邊主義，轉向發展多邊主義。在經濟領域上，中共已經完全接受了多邊主義。即使在敏感的戰略領域，中共儘管顯得保守，但並不拒絕多邊主義，且明顯表現在南中國海共同行為準則的進展方面。

因此，亞太區域周邊的國家期能透過談判對爭議地區，秉持「擱置爭議、共同開發」之原則共同和平解決，以維護區域安全與穩定，管理和共享資源，並獲得各自的國家利益。或藉由區域外強權勢力維持區域權力平衡，以推動區域共同安全，進而保障臺海與周邊區域的和平及穩定，避免將糾紛擴大、複雜化。

結 論

根據美國國防部表示，共軍在未來10至15年的戰力發展目標，將是建立一支可威

45 〈臺星經濟夥伴協定將於本(103)年4月19日生效〉，《臺星經濟夥伴協定官方網站》，網址：http://www.moea.gov.tw/Tse/main/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=22，檢索日期：2014年06月25日。

46 譚瑾瑜，〈ECFA與拓展國際經貿空間〉，《國家政策研究基金會網站》2011年07月01日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/9384>，檢索日期：2014年5月25日。

脅臺灣與東亞美軍之可恃軍力、嚇阻臺灣獨立，或是影響臺灣依其條件解決爭議。⁴⁷

未來我國極可能面對的戰爭型態是架構在中國大陸與美國衝突之下的衝突模式；會從相互遏制對方的武力建立與使用(嚇阻／反嚇阻)的戰略拉開序幕。接著，會出現以談判與武力展示為主的軍事與外交併用的遏制戰略。繼而，會進入武力使用的「致盲之戰」(衛星戰、資訊戰與網電作戰)。最後，進行高科技、速度快的精準作戰(空海一體的導彈攻擊)，至於大型或全面戰爭的出現機率並不大。然針對上述列舉的美「中」戰爭可能型態，國軍建軍備戰的未來發展方向，茲提出以下幾點建議：

一、維持一支質精量適的正規作戰部隊

未來非對稱作戰的戰爭型態中，正規部隊存在的價值包括：讓敵人也須投資在正規部隊的建立(耗費敵人的軍事投資)、當成欺敵之用(便於非對稱戰力的使用)、便於我軍戰略與戰術之運用(奇／正相生)、維持國軍「正義之師」的形象等功能。準此，國軍必須警覺到，中國大陸運用非對稱作戰(非線性作戰方式)，將直接挑戰防衛作戰中的時、空場域，迫使原本有利於國軍遂行內線作戰的時空優勢，頓然消失。

現今防衛作戰的用兵方式強調「戰略持久、戰術速決」，對國軍運用的有利地理條件，將因敵人使用非線性作戰，讓防衛作戰無法獲得預期效果。因此，國軍部隊必須更加重視無人載具之偵蒐能量與打擊能力、部

隊機動速度與先進戰機精準攻擊能力、飛彈部隊的反應能力及反彈作戰效能，才是國軍未來建軍備戰的發展方向。

二、國軍武力的建設須與區域安全結合為一

未來，國防武力與國家安全機制必需合而為一，更需想方設法加入區域安全機制(論壇)；併用正式與非正式管道(二軌)與友好國家(美國、日本、菲律賓…)建立軍事安全的合作管道。衝突一旦發生時，儘可能成為區域安全合作(美軍)的成員國，才能使我國的武裝力量與區域安全組織結合為一。據此，國軍的訓練準則平時更應建立相關的軍事與非傳統軍事之聯盟作戰行動準據及作戰方式，才有利於未來的發展。

三、培養國防科技人才

中國大陸國防現代化的成功經驗，所依靠的是人才的培育。共軍深知在未來的高科技戰爭中，誰能掌握先進的科學技術，誰就能掌握戰爭的主控權，而科學技術的競爭實質上就是人才的競爭。我國在國防科技相對落後的情況下，更需要建立和完善人才培養的管理機制。透過營造人才培育的良好環境，使優秀人才能夠脫穎而出，才能提升國防科技的競爭力。

四、發展「所需的」非對稱作戰武器與戰力

國軍未來需建構的「非對稱戰力」：在空防方面，應加重戰機機動分散部署與防空飛彈、雷達系統的投資，才能在遭敵第一擊後仍能保有持續防空戰力。在海上截擊作戰方面，應儘速籌建水下潛艦戰力與飛彈快艇

47 John A. Tirpak, From “curious” to “Concerned”, Air Force Magazine, November/2010, p.50.

部隊，才能以非對稱戰力(潛艦)對抗敵之海上封鎖部隊。在地面作戰部分，要增強部隊反突擊與快速機動作戰能力，始能有效遂行反擊與持久作戰能力。最後，在指管通情方面，除要建構整合三軍的通信系統外，更須朝向建立與美軍能達成通聯的能力，才能在未來防衛作戰中，當獲得外軍支援時，能共同使用指管系統的通聯介面。

深值研究的是，未來防衛作戰的思維，須跳脫現今防衛作戰的接戰程序(聯合防空、聯合截擊、聯合國土防衛)，改以政、經、軍、心整體為一的謀略思考方式，才能在國家安全的整體結構範圍內，防範奇襲發生。因事實上，戰爭型態千變萬化，戰場景況瞬息萬變，真正能掌握未來戰爭的是「人」而

非科技。準此，加強建軍與備戰人才的訓練與培育，才能真正掌握未來戰爭型態。

作者簡介

黃獻忠上校，空軍官校77年班、空軍指揮參謀學院93年班、戰爭學院100年班。曾任作參官、訓參官、情參官、飛行分隊長、作戰長、副隊長、戰爭學院戰略教官、基勤大隊長、飛安組長，現任職於中正預校教育長。

陳彥儒少校，指職軍官94年班，政戰訓練中心正規班第334期，曾任排長、文書官、人事官、保防官，現任少校軍訓教官。



F-16編隊飛行(照片提供：張家維)