

全民國防

戰略趨勢備忘錄(修訂版)

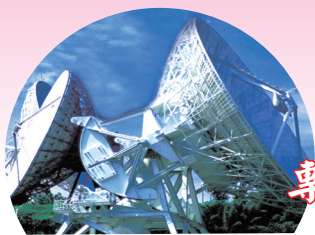


撰稿人：
國家政策研究基金會
國安組顧問曾復生博士

摘要

面對美「中」亞太競合關係複雜化的新形勢，我國採取「和陸、友美日、連結亞太、佈局全球」平衡策略，展開全面性戰略佈局與整體配套措施，以靈活務實因應挑戰，並適時選擇對中華民國最有利的戰略位置。在「九二共識、一中各表」基礎上，雙方主管兩岸事務的首長，在去年先後三度會面晤談，並互稱官銜，這正是兩岸「主權互不承認、治權互不否認」具體實踐，兩岸已經簽署21項協議，雙方人員交流一年超過800萬人次。國軍是國家安全與民主憲政，穩定發展的最重要基石；我國即使不與中共進行軍備競賽，國軍還是要掌握關鍵嚇阻力量，讓台海保持和平。我政府積極推動募兵制以打造專業化、戰力強的精銳勁旅，就是要能夠面對威脅多元化與複雜化新挑戰；同時，國軍堅持以中華民國憲法的內涵與精神，做為國防戰略的核心思維，並把職責定位為「國家安全的守護者」，讓國軍更能把握「能戰才能和」的國防精神，建立創新與不對稱的軍事嚇阻能力，充實災害防機制能量，強化全民國防意志，使中華民國國軍成為兩岸和平發展實力後盾、西太平洋地區和平穩定貢獻者，以及自然災害防救的行動者，並能善盡「嚇阻威脅、預防戰爭、保家衛國」的神聖使命。

關鍵字：亞太競合、兩岸關係、建設性、軍力崛起、軍事同盟、主權



一、國軍是國家安全的守護者

馬總統接受英國廣播公司（BBC）專訪表示，大陸以台灣做為模擬攻擊對象，已有很長的時間；我國進行軍事演習時，也會針對大陸這種設計做出防衛；這個動作只是提醒我們，兩岸之間在軍事領域仍有相當大的威脅存在，必須做好防備。同時，馬總統進一步指出，台灣對大陸的第一道防線不是飛機、大砲，而是兩岸的和解。透過兩岸和解，使兩岸發生衝突的機會減少，這才是一個最高的謀略，也就是《孫子兵法》所說的「上兵伐謀」。此外，由於我國很難與大陸進行軍備競賽，因此目前採取的防衛作戰原則，就是要造成一種雙邊情勢，使得任何一方要用片面、非和平方式改變現狀時，會付出其不想付的代價，這是唯一能夠阻止兩岸發生軍事衝突的重要原則。基此，我國軍堅實國防武力就成為兩岸推動和解制度化，避免軍事衝突的關鍵支柱。

面對美「中」亞太競合關係複雜化的新形勢，我國採取「和陸、友美日、連結亞太、佈局全球」平衡策略，展開全面性戰略佈局與整體配套措施，以靈活務實因應挑戰，並適時選擇對中華民國最有利的戰略位置。在維持兩岸「不統、不獨、不武」現狀，並在「九二共識、一中各表」基礎上，雙方主管兩岸事務的首長，在去年先後三度會面晤談，並互稱官銜，這正是兩岸「主權互不承認、治權互不否認」具體實踐；而且在過去七年來，兩岸已經簽署21項協議，雙方人員交流一年超過800萬人次，兩岸貿易去年已達1745億美元，我方順差達749

億美元；兩岸當局已多次合作查緝詐騙案件，6年來逮捕嫌犯6,288人，成果極為豐碩；另陸客、陸生來台旅遊及就學，促進雙方了解並振興台灣觀光業，更有助兩岸人民逐漸建立互信，讓兩岸關係更為穩定。

兩岸關係穩健發展使美國能夠同時與兩岸維持建設性合作互動。美國在台協會理事主席薄瑞光今年七月即提到，華美關係近幾年的發展非常有建設性，此與兩岸關係維持穩定息息相關。未來我政府將繼續與大陸方面協商包括陸客來台中轉、兩岸貨貿協議、兩岸兩會互設辦事機構，以及兩岸共同參與區域經濟整合等雙方關切的議題，期能促進兩岸永續和平與繁榮；同時，我政府在「和平兩岸、友善國際」政策指導下，也將積極爭取參與「跨太平洋夥伴協議」（TPP），「區域全面經濟夥伴協議」（RCEP），以及在「尊嚴、平等」條件下，參加亞洲基礎建設投資銀行（AIIB）等多邊區域經濟組織。

近來，美國國會參、眾兩院相繼通過在「2016年國防授權法案」中，要求美國行政部門邀請我國參加，由美國防部主辦的多國聯合軍事演習，並協助我國發展不對稱戰力和訓練活動。我政府對於美國國會推動有助國軍強化戰力法案，除表示感謝並樂觀其成。不過，美國會所通過的決議仍必須獲得總統簽署，才能成為美國防部執行的依據。因此，我政府在感謝美國會對深化華美軍事交流合作支持外，仍應對美國政府處理對華政策綜合考量，進行深度瞭解後，才能夠務實應對錯綜複雜的「中」美競合關係，並找到營造三贏的政策平衡點。

當今美「中」戰略競合關係趨向複雜，雙方雖在應對全氣候變遷、執行反恐戰爭，以及開發新能源等重大議題進行合作，但是卻又在東海、南海主權爭議、區域經貿整合、網路安全，以及人權等議題上針鋒相對。我國要如何發揮「平衡策略」，以趨吉避凶並能左右逢源？首先，我國必須健全經濟自由化體質，加速推動亞太區域經濟整合，並為弱勢產業的照顧與轉型未雨綢繆，以鞏固我國成為美「中」經貿互惠合作樞紐地位。其次，我國在中共仍未放棄以武力犯台的前題下，必須持續精進創新與不對稱軍事能力，同時也應與美國繼續保持建設性的軍事交流合作。第三，我國應發揮「繁榮台灣、和平兩岸、友善國際」總體策略，一方面打造自由、繁榮又幸福的台灣；另一方面向中共當局呼籲雙方應該將確保兩岸和平發展當成首要任務；此外，也要向亞太國家倡議在東海及南海地區，落實「擱置主權爭議，共同開發資源」的行動方針，進而營造我國成為美國與中國大陸之間，協調國際安全議題的和平締造者。

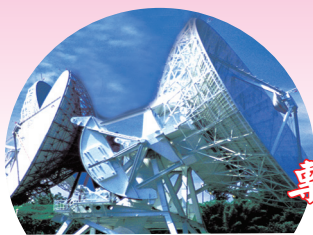
整體而言，中華民國需要維持台海兩岸和平，以促進經濟發展與社會穩定，也需要國際民主陣營支持合作，以及堅強的華美經濟文化與軍事安全夥伴關係；同時，我國對中共軍力擴張亦應保持高度警覺。其間，國軍堅持以中華民國憲法的內涵與精神，做為國防安全戰略的核心價值，並把職責定位為「國家安全的守護者」，秉持「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」的原則，持續推動國防轉型與國防自主進程，精進建軍備戰工作能量；在國防組織整體運

作層面上，國軍官兵必須深刻體悟「能戰才能和」的內涵，配合國家總體政策，達成「嚇阻威脅、預防戰爭、保家衛國」的目標，使國軍成為兩岸和解制度化的堅強後盾，以及西太平洋地區和平穩定的貢獻者。

二、美國對中共海軍戰力虛實評估

美國海軍情報處（The U.S. Office of Naval Intelligence）於2015年4月9日，發佈《21世紀中共海軍之能力與任務》報告（The PLA Navy：New Capabilities and Missions for the 21st Century）。這是美海情處（ONI）在2009年發佈《具有中國特色的現代中共海軍》（The People's Liberation Army Navy：A Modern Navy with Chinese Characteristics）後，第二本非機密版中共海軍戰力報告。由於「中」美在亞太地區軍力消長變化，已經成為影響亞太國家決策重要變數，也將牽動亞太國家政局演變和國安戰略決策方向，進而影響美國在亞太地區的關鍵利益。隨著中共軍力崛起，亞太地區公海、空中航線、太空領域，以及網路電磁頻譜空間等，都陸續出現「中」美兩強競合格局，讓美國及亞太國家意識到，亞太地區公共領域的控制權與使用權，都將出現權力重組競爭，因此，客觀掌握中共海軍戰力虛實，攸關國家安全戰略決策品質。

習近平掌握中共政權後，積極貫徹總體國家安全觀，周密組織邊境和海上維權行動，以鞏固領土主權，擴張海洋權益，並支撐「21世紀海上絲綢之路」的發展規劃。近年中共積極發展海空軍能量，並頻密進行遠洋戰訓活動，



其主要目的有七包括：(1)強化反介入能力，嚇阻美國干擾中共處理台灣問題；(2)增強保衛黃海、東海及南海等近海主權實力；(3)推廣對200海浬專屬經濟海域內，規範外國軍事活動能力；(4)保護海上貨物、石油與原物料運輸線安全；(5)保護海外僑民與中資企業生命財產安全，並能有效執行撤僑任務；(6)逐漸取代美國在西太平洋與印度洋的影響力；(7)建立中國大陸成為亞太新強權。

在2015年發佈的報告特別強調，中共海軍已經展開複雜電磁環境下操演，而且把遠海演訓列為「新常態」，定期在菲律賓公海演訓，參加環太平洋聯合軍演，執行地中海維和任務，參與亞丁灣反海盜護航，並在印度洋部署潛艦；同時，中共海軍為防禦美國介入西太平洋戰局，採取三層防禦架構包括，第一層是離岸540至1,000海浬，主要運用兵力為反艦導彈與潛艦；第二層則是離岸270至540海浬，運用兵力以潛艦和空中武力為主；第三層防禦是離岸270海浬範圍，主要運用兵力為水面艦、空中武力、潛艦，以及岸置巡弋飛彈等。此外，中共海軍已經有能力在東海、台海，以及南海危機爆發時，發動兩棲登陸作戰，直接攻佔島嶼，封鎖海上運輸線航道，以主控戰略運作區域。

美國《華爾街日報》指出，美海情處(ONI)今年這份報告認為，今後10年，中共海軍將從一支沿岸海軍轉變為能在全世界執行多重任務的海軍；同時，提出中共海軍發展特點包括：(1)中共海警執法船隊規模，已經比日本、越南、印尼、馬來西亞和菲律賓的總和還要大；(2)中共海軍驅逐艦配備可垂直發射的超

音速反艦巡弋飛彈，具體提高威脅美艦能力；(3)2014年中共成軍的軍艦比其他任何國家都要多，2015—2016年將持續這種勢頭；(4)中共海軍潛艦部隊目前有5艘攻擊型核潛艦、4艘核導彈潛艦和57艘常規潛艦，到2020年潛艦數量將超過70艘；(5)中共海軍的核導彈潛艦將成為核威懾的主要力量之一。《國家利益》雙月刊認為，這份報告記錄中共海軍迅速發展的歷程，同時也謹慎評估其依然存在的弱點。《紐約時報》則表示，美海情處這份最新中共海軍戰力報告，點出過去15年中共軍事現代化，促進海軍進步的成效，並強調中共海軍通過迅速採購，以及改善訓練內容與程度，將於2020年之前明顯提高作戰能力。

展望未來10至15年中共海軍發展，首先必須考量大陸經濟發展，是否能夠繼續維持健康成長。2015年大陸國防預算為1,415億美元。如果今後大陸經濟成長力道趨緩，其支持軍事現代化資源將面臨壓力。目前，中共海軍戰力發展仍處於中期階段，主要集中在驅逐艦、護衛艦、巡防艦、傳統潛艦，以及飛彈快艇等。未來十年間，中共海軍若能有足夠資源與科技能量，成功打造航艦戰鬥群、核動力洲際導彈潛艦的戰略嚇阻力，以及大型兩棲船塢登陸艦等「藍水海軍」必備戰力，其也將根本改變世人對中共海軍的看法。

為因應美軍航艦戰鬥群在西太平洋地區的活動，共軍正積極發展射程一千五百公里到三千公里間的東風二十一D中程導彈，配合北斗衛星定位導航系統，開始部署能夠偵測、追蹤、變軌穿越目標防禦、多波次命中海上移

動目標，並對海上目標造成重大損害的反艦導彈。這種世界上獨一無二的反艦導彈，已成為中共執行「反介入戰略」的最重要武器之一，同時也將會改變美軍航艦戰鬥群在西太平洋地區的優勢佈局，甚至對中共「跨越台灣」的軍力部署，包括在東海及南海專屬經濟海域控制能力，形成結構性優勢。

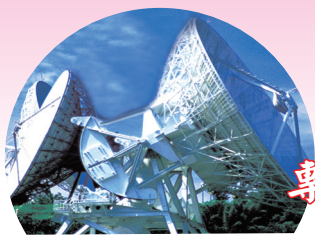
目前，共軍研製的東風-21D反艦導彈已經正式成軍。這項部署在廣州軍區二砲基地，射程長達一千七百公里左右的陸基中程導彈，主要用在嚇阻美軍航艦介入西太平洋地區的戰局。隨著共軍北斗二代衛星定位導航授時通訊系統，在完成十六枚衛星發射部署後，已能夠有效覆蓋整個亞太地區，並能為東風-21D反艦導彈提供精準定位導航服務，成為美國航空母艦戰鬥群在西太平洋地區剋星。美國前國防部長蓋茲曾經表示，所有共軍發展高科技武器中，最令美國憂心的就是第五代隱形戰機和東風-21D反艦導彈。尤其是東風-21D更是冷戰結束以來，美國海軍全球優勢遇到的第一個威脅。針對共軍發展反艦導彈狀況，美軍關注重點包括：一、共軍反艦導彈部署在那些基地；二、反艦導彈的發射能量、彈頭庫存數量，以及生產增加速度；三、運用反艦導彈的戰略指導原則；四、反艦導彈的攻擊目標類別、彈頭爆炸能量，以及攻擊策略與方式；五、共軍如何結合運用反艦導彈與巡弋飛彈的戰力；六、共軍的視距外雷達（OTHR）系統與衛星偵測導航定位系統，配合反艦導彈有效運作精準程度等。

共軍曾經在戈壁沙漠測試東風-21D反艦

導彈，並用五倍音速彈頭，穿透六層甲板，準確命令航艦目標；同時，共軍如何導引彈頭命中移動的航艦，並解決彈頭以十倍音速進入大氣層時的聯絡和末端導引變軌問題，至今仍然是個謎。因此，瑞士蘇黎士安全研究中心表示，號稱「航艦殺手」的東風-21D其實很容易遭到電子攻擊或干擾而失準，關鍵在於美國願不願意投資電子戰能量，來反制共軍反艦導彈威脅。此外，美軍部署在航艦上的X-47B無人攻擊機，其主要任務之一就是要摧毀東風-21D反艦導彈基地。

自2012年9月25日中共首艘航艦正式納入作戰序列，「遼寧號」已進行多次海上訓練，具備初級戰鬥能力；殲-15艦載戰鬥機成功完成起降試驗後，航艦編隊訓練已經成為「航艦部隊」訓練重點；今後，這支「航艦部隊」將成為三大艦隊外，又一支「拳頭部隊」。目前「遼寧號」航艦編制為正師級作戰單位，而「航艦部隊」司令部屬副軍級作戰單位，管轄航母保障基地、艦載機部隊、艦載機訓練基地，以及作戰艦、護衛艦、潛艦和補給艦等。中共海軍司令員吳勝利表示，「遼寧號」只是用來訓練和試驗，在完成測試評估後，中共海軍將就發展新航艦戰鬥群規劃方向，作出決定。大陸運用「和平方舟號」醫療船，搭配海測船進行全球遠航已經完成航線測繪，中共的「航艦部隊」將會循著這條航線進行全球遠航測試訓練。大陸在自行建造的航艦陸續下水後，將組建多功能航艦戰鬥群，地位也將超越三大艦隊。

殲-15艦載機已進入大規模生產階段，而「遼寧號」將配備36架殲-15多功能戰機；中國



大型軍工企業透過發行股票籌資，研發建造航艦等，以支持「建設海洋強國」的靈活作法，顯示中共拓寬資金管道以增強軍備的決心；在十五年內，中共海軍將擁有四艘航艦，最終共需六艘航艦，以組建兩組輪流值班的「三航艦體制」。大陸航艦建造計劃及其戰略，將嚴峻考驗日本海空防衛體制，目前著手修訂的「美日防衛合作指針」，將提出有效應對航艦威脅新軍事行動方案；同時，當中共航艦戰鬥群正式成軍服役後，「中」日兩國在黃海及東海地區將進入短兵相接的對峙狀態，當中共航艦在其專屬經濟海域內活動時，一旦戰鬥機從航艦起飛，只需要幾十秒就可進入日本領空，日本戰機緊急起飛時，共軍的戰機則已經抵達日本本土的上空，而這項來自海空的威脅，成為日本直昇機航艦「出雲號」成軍，並配置新型「魚鷹」機，以及採購四十架F-35匿蹤戰機，包括F-35B短場起飛垂直降落戰機，部署在「出雲號」的重大國防決策基礎。

中共航艦戰鬥群要形成完整戰力，必須搭配巡洋艦、驅逐艦、護衛艦、艦載戰鬥機、空中預警機、電戰機、攻擊型核潛艦、攻擊直升機、艦載特種作戰部隊，以及建置太空衛星定位導航通訊系統等。目前「遼寧號」已經展開各類試驗試飛任務、針對複雜氣候條件訓練、夜間訓練，以及中遠海域遠航訓練等。與此同時，中共海軍積極發展反介入戰略，建置北斗衛星定位導航系統，並結合航艦戰鬥群，以發揮衛星航艦無人戰機「組合拳」威懾能量。但是共軍是否能夠解決多項先進武器系統電磁波相互干擾的盲點，讓「組合拳」能夠實際發揮

效能，將是後續觀察重點。

自從習近平接掌軍權以來，中共的國防政策與軍事戰略，無論是軍事制度調整改革、軍事謀略運用、軍事外交擴展，以及國防工業研發等，均出現技術性、對抗性，以及針對性明顯提高的特質與能量。共軍為適應聯合作戰發展，其中共中央軍委會領導階層編配、上將軍銜?升，也出現海、空軍、二炮出身者比例增加趨勢。此外，共軍整體戰力能量，正朝向資訊化的訓練轉型，逐步改變以機械化為主軸的現代化戰爭要求，朝著著重防禦中的進攻，發展遠程精準打擊能力，並強調要達成速戰速決的目標，顯示擴張性國防政策與軍事戰略思維，已經成為中共整體建軍備戰的重要內涵。美海情處（ONI）在2015年的報告，特別凸顯中共海軍積極準備發展「藍水海軍」的意圖。

不過，美國前駐北京武官卜思高（Dennis J. Blasko），近日發表《中國打不了現代化戰爭的10個理由》指出，中共軍隊指揮系統過於陳舊，在戰爭時根本行不通，且缺乏實戰、受過聯合作戰訓練的軍官太少，但從事非軍事任務的人員太多，單一部隊存在多代裝備導致學習和使用上的困難、空中力量配合地面部隊仍在發展階段，以及軍事威脅集中海上，但兵力結構和領導仍由陸軍主控等10大缺陷。

英國《經濟學人》專論指出，中共正在對解放軍內部貪腐問題進行整肅，但共軍未必能成為打贏現代化戰爭的軍隊，因為當前軍事核心和新經濟核心類似，圍繞著資訊化效率展開，要求人的觀念和指揮結構全面轉型，但中共軍事結構還是金字塔結構，並不是網絡結構，所

以還不能適應現代化軍事要求。另美智庫蘭德公司最新研究報告認為，雖然中共軍隊在局部領域擁有一些先進武器，但在武器配套方面仍然不足，而且在指揮、後勤管理、現代戰爭訓練、海軍反潛作戰，以及各軍種聯合作戰等方面仍然落後。因此，到底中共軍力強不強，仍然陷入羅生門。

美國華府智庫「布魯金斯研究院」(The Brookings Institution)，舉辦「中國崛起對美國國家安全和國防預算的意涵」研討會，分析台海軍力平衡時表示，台灣在中共戰略思維中的重要性並沒有降低，但中共在台海發生戰爭情形下，最大關切是美國可能的軍事干預；同時，中共發展的巡弋飛彈、彈道飛彈、先進戰機、潛艦與驅逐艦等攻擊能力，對相關週邊國家將產生可怕的威懾力；此外，中共軍力擴張對美國最大挑戰，是如何對中共在東海、台海，以及南海行為，做出適當反應以促使中共保持節制，而不致做出「切香腸式」地改變現狀措施。美國對於中共軍力在台海、東海，以及南海的影響力，已經不敢掉以輕心。

評估中共軍力虛實已成為美日情報機構頭等大事，同時也是高度敏感政治議題。美助理國務卿羅斯訪日時強調，中共研發反衛星武器是「迫在眉睫的威脅」，並表示有必要在新修訂的《美日防衛合作指針》中，明確加強飛彈防禦和太空、網路空間方面的合作。當美國需要爭取國防預算，或要求盟國支持配合抗衡中共時，傾向刻意渲染中共軍力強大與威脅性。不過，美國國防部與研究智庫也會適時發佈中共軍力評估報告，凸顯美軍對共軍優勢，以及

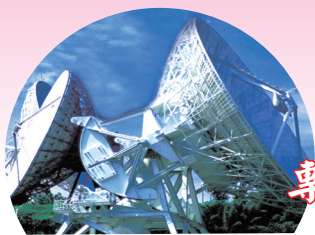
中共軍隊缺陷與弱點，藉以鞏固盟國友邦對美軍的信心。2015年4月9日，美國海軍情報處發佈最新的中共海軍戰力報告內容，針對中共海軍能量虛實分析內容，亦充份反映這種矛盾現象。

隨著中共軍力崛起，美國及亞太國家都已意識到，全球公共領域的控制權與使用權，都將陸續出現權力重組競爭與變化。美日等國對中共軍力評估矛盾現象將益趨頻繁，我國面對美「中」日在亞太地區軍備競賽加劇新情勢，除了運用「和平兩岸友善國際」大戰略，並提出「東海和平倡議」與「南海和平倡議」主張外，同時也應該積極強化國軍戰力，秉持「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」戰備原則，密切掌握瞭解週邊國家軍力消長變化情形，以及戰略意圖核心思維，讓國軍成為我國扮演亞太和平締造者的實力後盾。

三、美「中」經貿戰惡化 國際局勢添變數

美國總統歐巴馬於1月20日，在國會山莊發表2015年國情咨文報告指出，中共想在世界經濟發展最快的亞太地區，制訂貿易規則，讓美國的工人與企業處於不利狀態，美國為什麼要鼓勵這種情形發生；同時，目前有超過一半以上的美國企業負責人，計劃把工作機會從中國大陸帶回美國，希望國會能夠通過相關法律，把美國企業從中國大陸吸引回到美國，並創造更多就業機會。

隨後，美國行政與司法機構於1月21日，宣佈兩件針對中國大陸產品的反傾銷裁定結果，



認為中國大陸出口到美國市場的輪胎，以及太陽能光電產品，存在傾銷與政府補貼行為。對於以上裁定結果，大陸商務部均表示強烈反對，並認為美國此舉違反世界貿易組織規則和美國國內法。《華爾街日報》即指出，美「中」部份產業領域貿易摩擦日趨激烈，雙方通過「雙反措施」向對方施壓，恐導致雙輸的經貿戰，並為國際政經局勢添加變數。

日前，中國大陸國家發改委及財政部，針對美商微軟、高通、蘋果，以及谷歌等跨國公司，發起歷年來最大規模的反壟斷調查，具體應對美國頻頻對中國大陸公司出口產品祭出反傾銷與政府補貼行為處罰，同時也對美國「新國家保護主義」一再以國家安全為理由，否決中海油、華為、三一集團等前往美國投資行動，表達北京當局同樣可以用「新國家保護主義」抗議，美國不能對中國大陸企業有雙重標準。

大陸商務部發言人沈丹陽指出，中共依法對外國企業的反壟斷調查，不存在「排外」情況，只是為落實「經濟新常態」，加快經濟轉型升級結構優化。同時，大陸已將美國的賽門鐵克（Symantec）從核准的防毒軟體提供商名單中剔除。大陸官方採購辦公室另外批准使用的五家防毒軟體公司，都是大陸本土廠商。這項決策雖有資訊安全考量，但也有保護剛起步高科技產業意涵，並防範美國企業在中國大陸有太多影響力。此外，大陸互聯網監管機構「中共中央網信辦公室」宣佈，自今年開始將建置新的訊息技術產品篩選機制，目標是在2020年以前，從銀行、軍隊、企業和重要政府機構中，

清除大多數的國外技術產品，改用本土產品替代，以加強保護中國大陸的互聯網安全。顯示，美國意圖運用放鬆高科技輸出管制，並要求大陸擴大開放資訊科技產品市場，以繼續藉由優勢技術與專利智慧財產權，壓制大陸高科技企業成長的策略，恐怕效果有限，同時，中共方面對美國企業在網路通訊的安全威脅，已經提高警覺並採取具體防範措施。

現階段，中共當局運用政府機構、國有企業，以及國有策略投資銀行所組成的「中國公司」（China Inc.），在美國的投資、併購，以及合作開發資源行動規劃，正快速增長，因為中國大陸企業認為相對於投資中東、北非或中亞地區，美國的政治社會穩定，法治健全，雖然投資成本較高，但資金與人員的安全性卻較有保障。不過，美「中」兩國在戰略互疑仍深的大格局下，「中國公司」意圖在美國市場攻城略地，恐非易事；同時，美國對於「中」資進入美國市場的安全顧慮，以及防範措施也將會祭出更細緻的「新國家保護主義」升級版。

目前，「中」美網路間諜戰已延燒到雙方企業界，聯想企圖以總價23億美元併購IBM低端伺服器業務，曾經受到「美國外國投資委員會」以國家安全為由介入調查。美國對「中」資祭出保護主義措施，其主要因素包括：第一，中國大陸的GDP可能會在十年內超過美國，並直接衝擊美國的優越感與商業規範；其次，中國大陸不是美國的盟友，而且其軍事現代化戰略意圖仍不明確；第三，中共政府對企業干預程度深，讓企業可能為政治動機服務；第四，中共繼續對伊朗及北韓輸出敏感技術，威脅美國

安全；另，根據美國聯邦調查局表明，中共對美國有高度間諜威脅行為。此外，美方認為雖有必要增加中國大陸在世界經貿體系的份量，但同時也應墊高中共意圖濫用國際經貿投資影響力的成本。

中國大陸公司在美國的投資併購活動對美國是否有利，很大程度取決於美國是否能夠有效掌握自身經濟健全體質。但是，美國政府與企業認為，對於中共在美國的經貿投資行為，仍然要考慮到安全與保護主義措施。至於中共依法對外國企業反壟斷調查，亦應謹守促進公平競爭、保護消費者權益，以及投資者合法利益的底線，讓外資看到中國大陸市場長期潛在利益，並為中國大陸經濟帶來向上提升的正能量。目前，「中」美兩國繼續以經貿保護主義互槓，恐將會導致雙邊貿易投資活動萎縮，並衝擊國際市場經濟的健康發展，讓兩國消費者成為最大輸家。

四、美「中」網路交鋒 我國宜審慎應對

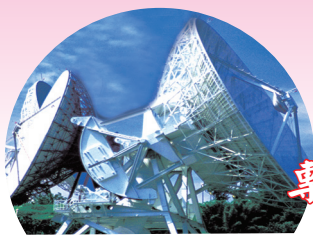
美國華府智庫「新美國安全研究中心」(Center for a New American security)，最新發佈研究報告「中共網路安全戰略」(Warring State: China's Cybersecurity Strategy)指出，美「中」兩國在網路空間競逐加劇，突顯彼此戰略互疑問題嚴重；同時，中共方面認為網路固然快速方便，卻潛藏安全顧慮，尤其網路對傳統金融及輿論衝擊前所未見，要兼顧創新與安全問題將是網路監管治理最大課題；此外，這份報告特別強調，中共網路安全戰略最終目

標，就是要有效主控網路與訊息內容發展，以確保中共一黨專政能永續經營。

大陸互聯網監管機構「中共中央網信辦公室」宣佈，自2015年開始將建置新的訊息技術產品篩選機制，目標是在2020年以前，從銀行、軍隊、企業和重要政府機構中，清除大多數的國外技術產品，改用本土產品替代，以保護中國大陸的互聯網安全。同時，中共當局要求為中國大陸各銀行，提供電腦設備的外國供應商，交出機密原始碼（大陸稱「源代碼」），並採用大陸的加密演算法，接受入侵性檢查，在軟硬體產品中建立「後門」。中共此項措施必將衝擊美商微軟、思科、高通、谷歌等美國網通大廠在大陸經營環境。美方認為，中共此項規定是企圖以網路安全為名，執行打擊甚至逼退美商之實。「美國中國大陸商會」於1月28日致函習近平，呼籲中共當局延後實施此政策。但是，中共當局強調長期依賴美國網路技術，將增加大陸整體網路安全風險。

在美「中」戰略競逐加劇格局下，電腦網路本身就是一種武器與戰場。美國國家情報總監克拉伯(James R. Clapper)在國會聽證會上提出警告，網路攻擊和網路間諜活動，已經取代恐怖主義成為美國頭號安全威脅；同時，美國金融和基礎建設機構等，遭到網路攻擊情況日趨嚴重，尤其是華爾街銀行遭到網路攻擊次數顯著增加。前白宮國安顧問杜尼隆強調，「國際社會無法忍受來自任何國家的網路攻擊」，並直接點名中共當局必須對網路攻擊行為負起責任。

美國戰略圈認為中共軍方正在想方設法，



癱瘓或者嚴重破壞美國的基礎設施，例如電力網、金融交易網、供水系統，以及飛航管制系統等，需要透過網路進入的設施，而這些基礎設施正是美國經濟的中樞，顯示美「中」網路新冷戰也是一場正在進行中的經濟戰。前美國中情局長海登強調，中共的網路破壞行為給美國傷害最深的，就是經濟領域的網路間諜活動，而這些間諜活動包括，竊取國家機密、竊取私人企業的商業機密、盜取知識產權和工業技術機密，以及竊取談判策略等。

現階段，美「中」兩國在國家安全戰略架構中，已經將網路空間視為新戰場，意味爭奪網路空間的控制權勢在必行，並導致兩國網路安全競合關係更加複雜與不確定。根據美國國防部研究報告指出，網際網路空間至少有七個關鍵戰略高地，包括作業系統、搜尋引擎、通信裝備基礎設施、雲端運算、治理論壇、密碼體系，以及網際網路協定第六版（Internet Protocol Version 6, IPv6）等。目前，美國雖然在此七個關鍵領域保持領先優勢，但中共方面正企圖運用政府規定與市場條件，逐步改變現狀。

「網路戰」是一把雙刃劍，一旦運用網路部隊進攻別國的網路，導致網路癱瘓，而本國的網路作用也將急劇下降，所以國際間的網路必須靠合作，才能提升網路的便利性與使用價值。面對美「中」網軍較勁升温的新形勢，未來的戰爭中，奪取戰場控制權將不只是導彈、飛彈和士兵，還包括電腦網路與數位通訊機制。美「中」兩國積極發展網軍戰力並相互較勁，意味一場看不到煙硝的網路戰，正在進行中。

目前，美「中」戰略與經濟對話、戰略安全對話等機制，都已將網路安全列為重要議題；兩國執法部門也都成立網路安全工作小組，以應對網路恐怖攻擊；此外，各國間也將通過多邊機制，制定網路安全行為準則，規範國際網路行為。不過，美「中」兩國一再指責對方侵犯網路空間，並積極發展網軍的攻防能量，導致雙方在網路空間的戰略競逐明顯加劇，並讓國際網路安全環境惡化。

整體而言，網路安全合作是國際關係的重大課題，其間包涵美「中」兩大強權的競合本質，同時也將影響兩國戰略競逐動向。多數亞太國家認為網路空間應該成為，促進美「中」關係發展新的增長點與合作點，而不是相互猜疑和摩擦的源頭。但是，美「中」雙方尚未達成避免網路戰共識之際，仍按照各自的國家安全戰略，積極設立專門的網路戰機構。這些機構不僅能夠對網路空間進行保護，同時也可以「為保衛目標」而進行網路攻擊行動。換言之，美「中」兩國雖希望維持國際網路安全與和平，但也都為建立網路戰的優勢地位做準備，至於兩國間的網路戰恐怕會越演越烈。

我國是網路通訊科技出口大國。同時，美國與中國大陸均為我國網路科技產品主要市場。我國與美國在網路安全領域亦有密切合作關係。當美「中」在網路空間交鋒加劇情勢下，我國資訊科技產業將會面臨市場結構轉變新挑戰，而且，我國也將面臨國際網路產業發展與安全新威脅。因此，我國宜從國家安全與產業發展層面，規劃務實策略應對。首先由政府發佈「中華民國網路安全戰略」，確定我國發展

網路戰略目標及維護安全策略；其次是由政府主導並結合資訊科技產業，積極在網路空間七個關鍵戰略高地，建立我國的能量與角色；第三是加強國人的網路安全意識，防範國家重要基礎設施與關鍵資訊，受到網路攻擊威脅，以維護國家安全。此外，我國的資訊科技產業必須務實面對，美「中」兩大市場結構轉變新挑戰，並發展適應美「中」市場規格標準產品，以繼續維持我國在資訊科技產業競爭優勢。

五、美「中」競合複雜我國採平衡策略應對

美國總統歐巴馬向國會提交《2015年國家安全戰略》指出，美「中」兩國有競爭，但必須避免對抗；在海事安全、經貿、人權等議題上，美國堅持「中」方應依國際規章行事；美國密切監視共軍的現代化進程，以及「中」方在亞洲的軍力擴張；另在論及網路駭客時，認為美國必須有效保護網路安全及企業利益，不論駭客是來自民間或是中共政府。

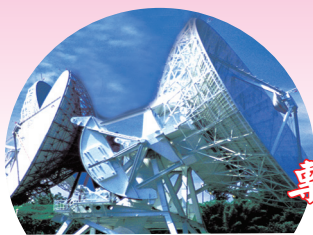
不過，歐巴馬總統亦重申歡迎和平、穩定及繁榮的「中國崛起」；並強調美國尋求與中國大陸發展建設性關係；在氣候變化、公共衛生、經濟成長、朝鮮半島核武危機等區域及全球挑戰，美國需要「中」方合作。隨後，白宮國安顧問萊斯表示，這份報告有關中國大陸部份，她花了很多時間，因為21世紀的美「中」關係，是影響全球的關鍵之一，兩國之間既合作又競爭，非常複雜。

目前，美「中」有90多個對話機制，雖成效有限未能明顯化解兩國戰略互疑，但也為雙方

建立制度化溝通管道奠定基礎，以維持競合互動。不過，美國前國務卿希拉蕊指出，美「中」關係正航行在未知海域，兩國不可能以朋友或競爭者清楚界定；美國對中共施壓過頭將破壞關係，但太快妥協或讓步也只會鼓勵中共得寸進尺。

美國戰略圈的主流思維是，「我們不必喜歡中國，但我們必須是中國共同處理，關係到美國重大利益的議題」。為了避免美「中」在亞太地區戰略競逐惡化，歐巴馬總統認為面對「中國崛起」，美國必須思考的重大課題，首先是如何與中共和平相處；其次是如何影響中共，使其有利於美國領導全球戰略佈局；第三是如何引導中國大陸成為國際社會的貢獻者；最後，美國需要運用「務實主義」增加美「中」共同利益質量，減少分歧利益障礙，讓美國在競合過程中成為贏家。

中華民國處在美「中」競合關係趨向複雜化之際，要如何發揮「平衡策略」，以趨吉避凶並能左右逢源？首先中華民國應健全經濟自由化體質，加速推動亞太區域經濟整合，並為弱勢產業的照顧與轉型未雨綢繆，讓「兩岸經濟架構協議」（ECFA）能夠連結，「亞太自由貿易區」（FTAAP）與「跨太平洋夥伴協議」（TPP），以鞏固中華民國做為美「中」經貿合作互惠的樞紐。其次，中華民國逐步改變國防戰略，不以中國大陸為唯一假想敵，而是以處理專屬經濟海域（EEZ）範圍內所有重大威脅、危機或災難，作為國防戰略核心思維，這項新思維將是開拓中華民國，同時與中國大陸發展軍事安全互信機制，也可以和美國繼續保持軍



事合作空間的新措施。

第三，中華民國發揮「親美、和陸、友日」平衡策略，一方面向習近平呼籲兩岸人民同屬中華民族，都應該把確保兩岸和平發展當成首要任務。另一方面向亞太國家倡議在東海及南海地區，落實「擱置主權爭議，共同開發資源」的行動方針，以支持美國亞太政策目標，呼籲亞太國家不要把「亞太再平衡」安全承諾，視為可以為所欲為的「空白支票」，進而營造中華民國成為美「中」兩國，協調國際安全議題的貢獻者。

美國方面雖樂見兩岸關係和平穩定發展，但同時也強調，中國大陸的「崛起」是中華民國必須嚴肅面對的現實。目前，中國大陸經濟與軍事實力快速成長，已被亞太地區國家視為「機遇」與「威脅」並存的挑戰。我政府必須妥善處理兩岸關係，與美國及國際社會積極發展經貿互惠，以及建設性軍事安全合作互動，並以自由化、國際化經貿策略措施，吸引大量外國投資、積極融入區域經濟自由化體系，如此才能以強大的綜合國力，讓中華民國不必畏懼中共的「崛起」。

另就兩岸安全情勢角度來看，臺澎金馬2300萬同胞，必須以具體行動，向中共展現捍衛國家主權及生活方式的決心與能力；並讓中共當局瞭解，貿然以武力犯台，必須付出鉅大代價，遠超出其所能承受的程度。這裡所指的「具體行動」，就是「精強巧」的國防武力。當前我國積極發展國防轉型與國防自主，建構新銳國軍戰力，正是展現此種決心與能量。同時，在維護亞太區域和平穩定，以及兩岸關係

良性互動的華美日共同利益基礎上，美國、日本與亞太國家，都會願意運用各種靈活變通方式，加強與我國在經貿互惠與軍事安全方面的交流合作，以共同防範中共軍力在亞太地區過度擴張。

整體而言，我國面對美「中」兩國競合關係複雜化，以及中共軍力持續擴張的新形勢，政府採取「親美、和陸、友日」平衡策略，循序推動鞏固華美民主同盟夥伴關係、審慎建構兩岸和解制度化基礎，並擴大國際安全與經貿自由化合作空間，主要是為達成國家發展總目標。身為國軍官兵，更應理解國家戰略內涵，確切掌握國防關鍵嚇阻力量，發展創新與不對稱的堅實戰力，建設國防能量成為「國家安全鐵三角」的支柱，使中華民國國軍成為推動國家發展的關鍵力量，共同促進亞太區域和平穩定。

六、中共積極擴軍 我國建軍戰備不容鬆懈

英國重要智庫「國際戰略研究所」（IISS），最新發佈《2015年軍事平衡》（The Military Balance 2015）報告指出，2014年中共新增國防支出佔亞洲地區「新增國防支出」的63.4%，領先印度的14.2%，以及日本的5.7%；在「國防開支總量」上，則佔全亞洲國家國防開支總量的38%，另相較於西方國家不斷減少國防開支政策，亞洲國家近年卻不斷增長，中共更遠遠超過其他亞洲國家，並且缺少透明度。

在此之前，美國華府智庫「布魯金斯研究院」（The Brookings Institution），舉辦「中共崛

起對美國國家安全和國防預算的意涵」研討會，在分析台海軍力平衡時表示，台灣在中共戰略思維中的重要性並沒有降低，但中共在台海發生戰爭情形下，最大關切是美國可能的軍事干預；同時，台灣是人們已經看到軍力對比發生變化的地方，中共發展的巡弋飛彈、彈道飛彈、先進戰機等攻擊能力，對相關週邊國家將產生更加可怕的威懾力；此外，中共軍力擴張對美國最挑戰，是如何對中共在東海和南海行為，做出適當反應以促使中共保持節制，而不致做出「切香腸式」地改變現狀措施。

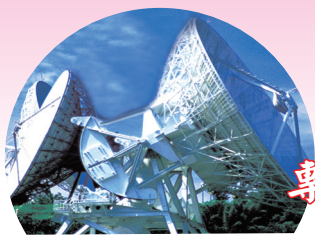
古兵書《司馬法》有言：「國雖大，好戰必亡；天下雖安，忘戰必危」。面對中共在亞太地區積極擴張軍力新趨勢，我國必須要有堅強的國防力量，以維持軍力動態平衡。目前台海局勢雖然相對穩定，但我們可能遭遇到的軍事威脅卻不減反增，因此，國軍務必積極落實建軍備戰工作，大幅提升「質」的水準，進而建構「精強巧」的勁旅，貫徹「防衛固守、有效嚇阻」軍事戰略構想，以確保國家安全。

根據美國防部最新「中共軍力評估報告」認為，兩岸關係雖呈和緩互動趨勢，並傾向共尋利益平衡點，但中共在軍事領域，卻未因此而減緩對我國的戰備整備，待共軍兩棲正規運輸工具齊備，同時擁有奪佔台灣本島能量或情勢急迫時，不排除將可能直接攻奪台灣本島；此外，現階段共軍對我國以採取軍事威懾、封鎖作戰，以及火力壓制打擊的可能性較大，但是，當共軍持續更新裝備、研發高新武器，除將加劇兩岸軍力失衡，也將增加美國介入台海軍事衝突的威脅與難度。

目前，共軍已擁有奪取我外島的能力，也可能會採取心理戰模式，藉著提高軍事活動強度，利用媒體渲染造成台灣內部恐慌，以達「損小、效高、快打、速決」的戰略目標；近年共軍演訓活動均強調要在「複雜電磁環境」、「聯演聯訓」架構下，從事各項訓練，突顯其仍將對台軍事鬥爭列入經常性戰備；另共軍在台海當面仍部署大量飛彈及戰機，以及不斷干擾美國對我軍售和軍事交流合作，顯見兩岸關係雖然有所改善，但中共對台軍事戰略準備，仍然有增無減。

自從習近平接掌軍權以來，中共的國防政策與軍事戰略，無論是軍事制度的調整改革、軍事謀略的運用、軍事外交擴展，以及國防工業的研發等，均出現技術性、對抗性，以及針對性明顯提高的特質與能量；共軍為適應聯合作戰發展，其軍委會領導階層的編配、上將軍銜的晉升，也出現海、空軍、二炮出身者比例增加趨勢；此外，共軍整體戰力能量，正朝向資訊化的訓練轉型，逐步改變以機械化為主軸的現代化戰爭要求，朝向著重防禦中的進攻，強調要達成速戰速決的目標，顯示擴張性國防政策與軍事戰略思維，已經成為共軍整體建軍備戰的重要內涵。

目前中共在每年一千五百億美元國防預算挹注下，已成為美國以外的世界第二大軍費支出國；同時共軍大幅擴張軍力，包括中共空軍加速指管及信息化建設，並結合北斗二代衛星定位導航系統建置完成，準備奪取第一島鏈的制空權；共軍戰略導彈部隊持續部署短、中、長程導彈與巡弋飛彈能量；航天科技也成為繼



美、俄兩國後，第三個擁有太空航天器交會對接技術的國家；此外，共軍的網路資訊電子戰能力，更藉由軍方、公務部門編組，結合民間資源人才，形成龐大網路攻擊能量，對我國、美國，以及日本等國的網路攻擊活動，持續增加。

整體而言，一個國家若缺少堅實的國防武力，而國民又沒有堅定的抗敵意志，當遭到外敵侵略時必受重創。因此，在面對中共的軍力明顯擴張，同時又具有對台侵略性部署的形勢，全體國人必須提高警覺，並持續強化「全民國防」的意志與能量，使敵人不敢輕啟戰端。台海和平之所以能夠維繫，關鍵在於我國持續投注國防建設，建構創新與不對稱嚇阻戰力，使敵人不敢輕越雷池。因此，國軍仍應堅持「能戰才能和」的國防精神，在新的國際環境與兩岸關係中，建構固若磐石的國防武力，以維護中華民國的永續生存發展，並為亞太地區的和平穩定貢獻關鍵力量。尤其，國軍維持堅實國防武力與政府推動兩岸經貿文化交流，不僅不相衝突，更是相輔相成。因為，唯有建構可恃的國防武力，才能夠保持台海和平現狀不被片面改變，並成為政府推動兩岸和解制度化政策的信心後盾。

七、美支持我國參與國際 有利亞太和平發展

美國國會眾議院亞太小組主席郡建隆（Matt Salmon），在華府智庫「戰略與國際研究中心」（CSIS）主辦的研討會上表示，中共當局應該同意中華民國參與國際組織，因為國際安全需要所有人參與，台灣不能成為缺口，「沒

有任何正當理由讓台灣排除在這些國際組織之外」；同時，美國也應該更積極的遊說其他國家和美國一樣，支持中華民國參與國際組織；此外，美國應依照《台灣關係法》，持續把軍售及支持台灣參與國際社會，列為美國最優先的項目。最後，郡建隆強調馬總統兩岸政策對台海和平穩定的貢獻，並表示其夢想是看到一個統一的中國，但是以台灣的制度為模範，是一個民主的中國。

在此之前，美國民主黨全國委員會（Democratic National Committee）通過決議案指出，中華民國的民主蓬勃發展，已進行5次自由公正的總統直選；台灣社會的開放、自由，以及多元化，更是「東亞及世界的模範」；中華民國與美國合作打擊國際恐怖主義，並援助伊拉克和敘利亞難民，也參與美國的安全倡議，捐款贊助「九一一」紀念基金會，在面對全球各項挑戰扮演關鍵角色；中華民國支持美國的「亞太再平衡戰略」，並開拓更廣闊的貿易往來，以及政府高層官員間的協商與交流。尤其值得重視的是，這項決議強調美國民主黨與歐巴馬總統的執政團隊，將共同支持美國與中華民國強化鞏固民主同盟夥伴關係。

美國國務院亞太助卿羅素表示，近年來華美關係非常順暢，和兩岸關係改善有非常大的關係，這是兩岸關係改善重要的外溢效果。過去6年半來，我國整合華美、華日，以及兩岸關係，找出一條可大可久的路，這對整體國家發展非常重要；同時，我政府持續秉持「九二共識，一中各表」原則，做為兩岸關係永續發展基礎，希望能促進台海穩定與亞太和平發展，

但對於大陸片面劃設M503等四條新航路，我政府則呼籲北京當局，應該考量台灣民意反應，尊重台灣人民感受，務實與我方進行建設性溝通；此外，我國正面臨其他新興經濟體挑戰，參與區域經濟整合架構已成為重大生存議題，不僅有助台灣經濟與亞太乃至全球市場連結，也會大幅增強民眾對兩岸貿易自由化的信心。因此，我政府希望大陸方面深刻體會，台灣民眾長期爭取加入區域經濟整合的心聲，讓兩岸經濟合作與兩岸共同參與區域經濟整合，雙軌並行互利共榮。

另在華美國際安全領域合作方面，華府智庫最新研究報告認為，中華民國在防制洗錢和打擊金融恐怖主義領域，展現的專業能力，應該受邀以「司法管轄權成員」(member jurisdiction)身份，參與「國際反洗錢特別行動小組」(FATF)所有的專家會議；同時，國際社會應該擴大中華民國，在反恐、執法、海事安全、防止核武擴散與核子安全、交通運輸、人道救援和救災、人身安全，以及網域安全等，八大國際安全領域的參與角色，其中相關的國際組織包括，「亞洲打擊海盜及武裝搶劫船隻的地區合作協定」、「國際海事組織」、「國際刑警組織」、「國際民航組織」，以及「亞洲降低災害中心」等；此外，這份報告強調，美國應該在自己的「一個中國政策」範圍內，扮演支持中華民國積極參與國際組織的重要角色。首先，美國應要求其他國家支持中華民國的會員身份或參與資格，其次是向中國大陸資深官員提出，中華民國在國際安全組織中被邊緣化的風險及美國的顧慮，最後則是直接向國際安全組織提出，

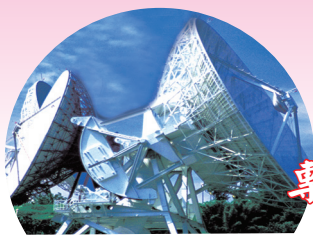
對中華民國被排除在外表達關切。

整體而言，華美民主夥伴與經貿、軍事安全，以及文化合作關係鞏固，是台海兩岸發展和解制度化的關鍵。中華民國在亞太地區關鍵戰略地理位置，已經成為美國自然的軍事盟友，同時中華民國的民主憲政體制，也與美國的民主立國精神契合。目前，美國是中華民國第二大貿易夥伴，也是最重要的軍事安全合作對象；近六年多來美國根據《台灣關係法》，執行對我國軍售總額已逾183億美元；另美國國會、民主共和兩黨，以及華府重要智庫等，紛紛公開強調應該支持中華民國參與國際組織，讓中華民國為國際社會做出具體貢獻。

展望未來，美國持續強化與中華民國在各個領域合作關係，仍是一不可逆轉的趨勢，而且對於兩岸發展和解制度化，更有正面促進作用。顯示我政府努力打造「和平兩岸、友善國際」環境的政策，已能有效深化鞏固華美民主夥伴關係，並獲得美國方面積極支持我國參與國際社會的新動能。這項發展趨勢更將促使中共當局深刻體認，中華民國參與國際組織不僅對大陸無害，而且還可以增進台海和平穩定，以及亞太地區的發展繁榮。

八、建設固若磐石國防應對中共軍力擴張

大陸人大與政協會議審議2015年國防預算，增長幅度達10%，總計金額為8890億人民幣。這是連續4年雙位數增加。在此之前，英國重要智庫「國際戰略研究所」(IISS)，最新發佈《2015年軍事平衡》(The Military Balance



2015) 報告指出, 2014年中共新增國防支出佔亞洲地區「新增國防支出」的63.4%, 領先印度的14.2%, 以及日本的5.7%; 在「國防開支總量」上, 則佔全亞洲國家國防開支總量的38%, 另相較於西方國家不斷減少國防開支政策, 亞洲國家近年卻不斷增長, 中共更遠遠超過其他亞洲國家, 並且缺少透明度。

美國華府智庫「布魯金斯研究院」(The Brookings Institution), 舉辦「中共崛起對美國國家安全和國防預算的意涵」研討會, 在分析台海軍力平衡時表示, 台灣在中共戰略思維中的重要性並沒有降低, 但中共在台海發生戰爭情形下, 最大關切是美國可能的軍事干預; 同時, 中共發展的巡弋飛彈、彈道飛彈、先進戰機等攻擊能力, 對相關週邊國家將產生明顯的威懾力; 此外, 中共軍力擴張對美國最大挑戰, 是如何對中共在東海和南海行為, 做出適當反應以促使中共保持節制, 而不致做出「切香腸式」地改變現狀措施。不過, 美國重要智庫蘭德公司(RAND Corporation) 對中共軍事能力分析的最近報告指出, 雖然共軍在局部領域擁有一些先進武器, 但在整體配套方面仍然不足, 另在指揮、後勤管理, 以及聯合作戰方面仍然落後美軍甚遠。

根據美國防部最新「中共軍力評估報告」認為, 兩岸關係雖呈和緩互動趨勢, 並傾向共尋利益平衡點, 但中共在軍事領域, 卻未因此而減緩對我國的戰備整備, 待共軍兩棲正規運輸工具齊備, 同時擁有奪佔台灣本島能量或情勢急迫時, 不排除將可能直接攻奪台灣本島; 此外, 現階段共軍對我國以採取軍事威懾、封

鎖作戰, 以及火力壓制打擊的可能性較大, 但是, 當共軍持續更新裝備、研發高新武器, 除將加劇兩岸軍力失衡, 也將增加美國介入台海軍事衝突的威脅與難度。

自從習近平接掌軍權以來, 中共的國防政策與軍事戰略, 無論是軍事制度的調整改革、軍事謀略的運用、軍事外交擴展, 以及國防工業的研發等, 均出現技術性、對抗性, 以及針對性明顯提高的特質與能量; 共軍為適應聯合作戰發展, 其軍委會領導階層的編配、上將軍銜的升, 也出現海、空軍、二炮出身者比例增加趨勢; 此外, 共軍整體戰力能量, 正朝向資訊化的訓練轉型, 逐步改變以機械化為主軸的現代化戰爭要求, 朝著著重防禦中的進攻, 強調要達成速戰速決的目標, 顯示擴張性國防政策與軍事戰略思維, 已經成為共軍整體建軍備戰的重要內涵。

古兵書《司馬法》有言: 「國雖大, 好戰必亡; 天下雖安, 忘戰必危」。面對中共在亞太地區積極擴張軍力新趨勢, 我國必須要有堅強的國防力量, 以維持軍力動態平衡。目前台海局勢雖然相對穩定, 但我們可能遭遇到的軍事威脅卻不減反增, 因此, 國軍務必積極落實建軍備戰工作, 大幅提升「質」的水準, 進而建構「精強巧」的勁旅, 貫徹「防衛固守、有效嚇阻」軍事戰略構想, 以確保國家安全。

目前中共在每年一千五百億美元國防預算挹注下, 已成為美國以外的世界第二大軍費支出國; 同時共軍大幅擴張軍力, 包括中共空軍加速指管及信息化建設, 並結合北斗二代衛星定位導航系統建置完成, 準備奪取第一島鏈的

制空權；共軍戰略導彈部隊持續部署短、中、長程導彈與巡弋飛彈能量；航天科技也成為繼美、俄兩國後，第三個擁有太空航天器交會對接技術的國家；此外，共軍的網路資訊電子戰能力，更藉由軍方、公務部門編組，結合民間資源人才，形成龐大網路攻擊能量，對我國、美國，以及日本等國的網路攻擊活動，持續增加。不過，美國前駐北京武官卜思高（Dennis J. Blasko），近日發表《中共打不了現代化戰爭的10個理由》指出，共軍指揮系統的政策制度過於陳舊，在戰爭時根本行不通，且缺乏實戰、受過聯合作戰訓練的軍官太少，單一部隊存在多代裝備導致學習和使用上的困難、空中力量配合地面部隊仍在發展階段等10大缺陷。

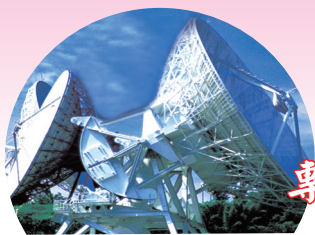
整體而言，一個國家若缺少堅實的國防武力，而國民又沒有堅定的抗敵意志，當遭到外敵侵略時必受重創。因此，在面對中共的軍力明顯擴張，同時又具有對台針對性部署的形勢，雖然共軍的實力仍不足並存在諸多缺失，但全體國人仍必須提高警覺，並持續強化「全民國防」的意志與能量，使敵人不敢輕啟戰端。台海和平之所以能夠維繫，關鍵在於我國持續投注國防建設，建構創新與不對稱嚇阻戰力，使敵人不敢輕越雷池。因此，國軍仍應堅持「能戰才能和」的國防精神，在新的國際環境與兩岸關係中，建構固若磐石的國防武力，以維護中華民國的永續生存發展，並為亞太地區的和平穩定貢獻關鍵力量。

九、軍民同心防救災 守護美麗家園

「民國104年全民防衛動員暨災害防救（民安1號）演習」，目前正在全國各縣市陸舉行。馬總統在國防部高部長等人陪同下，親自視察演習實況，除了解地方政府在災防整備、應變等方面準備，並強調「防災重於救災、離災優於防災」觀念的重要性；同時，國軍官兵依據「超前部署、預置兵力、隨時防救」，以及「料敵從寬、禦敵從嚴」工作指導，已在關鍵時刻發揮作用，讓全國軍民齊心防救災，並共同努力守護美麗家園，充份展現「軍民一家」的精神。

近年世界各地都面臨環境變遷、地球暖化、能源短缺、自然災害頻繁、傳染性疾病蔓延、糧食與水資源匱乏，以及國土流失和土石流與荒漠化等，眾多問題衝擊，使得各國政府與人民，對自然災害與環境劇烈變局產生焦慮，也理解到若疏於防範災害防救準備行動，將會在災禍降臨時付出更大代價。因此，越來越多國家開始從「國家安全」的角度，思考規劃災害防救準備與行動。例如美國歐巴馬政府公佈的「2015國家安全戰略」；英國的「國家安全戰略」；法國的「防衛和國家安全白皮書」；以及德國的「國家安全戰略」和「防衛政策綱領」，也都突顯自然災害頻繁的風險，並強調政府與人民共同強化災害防救能量的重要性。

我國自八八水災後，即將「災害防救」列為國軍中心任務之一。國軍貫徹「救災就是作戰」理念，以最高效率善盡災害防救職責，充份展現國軍部隊救災專業能力，不論是在去年的「麥德姆」颱風來襲、澎湖空難、高雄市的氣爆，或是今年的復興航空墜機事件，國軍都是



專題連載

在第一時間進入現場，不眠不休地提供援助，讓災民與受難家屬得到安慰，並且在災後也幫助災民重建家園，協助傷患就醫等，使人民產生極大的安全感。國軍官兵能夠在關鍵時刻發揮作用，展現災害防救效能，主要就是因為平日有計劃、有步驟的訓練與逼真演習，培養官兵臨機應變與災害搶救技能，以完善整備防患於未然。

今年的「民安1號」演習，包括台北市在內的11個縣市，動員軍警消與民間搜救團體，針對災害類型，模擬災害境況，以及設計演習想定，採取實地、實物、實作方式，進行災防演練，並由地方首長親自主持演訓活動，以有效驗證政府災害防救效率，同時結合全民防衛動員體系，提升整體災害防救能量、例如，日前在新竹市舉行「民安1號」演習，國軍第3作戰區動員陸、空軍，以及後備、憲兵等弟兄，分別實施大樓倒塌、多點式火災搶救、儲氣設施管線破裂搶救與道路橋樑搶通等演練；另結合教召部隊投入災民搶救，充份展現後備軍人之動員能量，達成全民防衛動員，守護美麗家園的共同目標。

現階段，台灣所處的生態環境在全球暖化與氣候變遷下，正逐漸惡化。中央及地方政府在歷經颱風、地震、水災、旱災、氣爆、土石流等種種威脅，已能累積經驗，不僅備有防救災計劃方案，更經常透過演習提升執行效能；同時，民眾也開始瞭解防救災的重要性，並已建立「有備無患、居安思危」的正確觀念，以及積極參與軍民合作，防衛動員，守護家園的各項防救災演習活動。由於台灣平均每年約遭受三

點六次颱風侵襲，以及一千多次有感地震；同時隨著地球暖化，二十世紀全球溫度上升零點七四度，台灣則上升一點二度，去年八月台北市平均溫度超過三十度，已創一百一十七年以來新高，今年三月台灣南部降雨量嚴重不足，已經造成多數水庫普遍缺水旱象。換言之，節能減碳省水以及災害防救，已經成為國家安全層級問題，直接影響人民生命財產安全。所以，政府在推動「永續環境」政策時，除了呼籲國人要勇於面對人類共同挑戰，並逐步改善我們的生態環境，同時亦應積極落實災害防救的各項準備，其中包括強化氣候變遷的調適能力、核能安全防護、整體性治山防洪、水土資源保持、處理地層下陷防治、維護都市公共安全設施，以及提升災害防救力與效率，強化災害預警與疏散撤離能量，進而能夠建構人民安全生活環境。

整體而言，由於台灣位處太平洋西側地震帶，而且是西太平洋地區颱風侵襲的主要地區，經常會面對地震、颱風、土石流、水災，以及旱災等種種自然災害威脅。當災害發生之前，國軍是最能夠立即動員，直接深入可能發生災害地區的防救災力量。近年以來，國軍配合政府規劃的災害防救體系，以及全民防衛動員機制，在每次的災害防救任務中，都能夠做到「超前部署、預置兵力、隨時防救」的任務要求，讓民眾看到國軍就安心。這就是國軍發揮保國衛民重要力量，也是展現軍民齊心守護家園承諾的關鍵時刻。

十、全球合作反恐 我國扮演積極貢

獻角色

美國總統歐巴馬在最新《國家安全戰略》指出，美國將運用盟國友邦的集體行動，對付暴力極端主義恐怖組織與伊斯蘭國，並放棄單邊行動。與此同時，美國國土安全部與聯邦調查局，正積極與我國相關單位保持密切聯繫合作，以共同防範恐怖組織在亞太地區破壞社會秩序與安全。美國國會眾議院外交委員會主席羅伊斯在訪問台北時，亦向馬總統表示，期待中華民國能夠更投入美國主導的全球反恐計劃。

自今年初以來，從法國巴黎、加拿大渥太華、丹麥哥本哈根、澳洲雪梨、非洲尼日、奈及利亞與突尼西亞，到中國大陸新疆，暴力極端恐怖主義組織頻頻製造重大血腥屠殺事件。儘管911事件已過去10多年之久，賓拉登也被擊斃，但暴力極端恐怖主義不但沒有銷聲匿跡，反而變本加厲，並呈現令人觸目驚心的新威脅，其中的特點首先是暴力極端行為蔓延範圍全球化，包括伊斯蘭國迅速坐大，成為全球反恐頭號目標，基地組織在西亞、北非等地重整旗鼓，捲土重來，暴力極端主義思想侵襲歐洲青年與婦女，恐怖主義在歐美生根發芽，同時，伊斯蘭國甚至揚言要把台北101大樓列為恐攻目標。

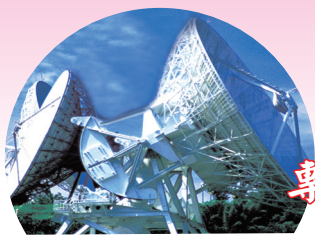
其次是暴力極端主義恐怖份子本土化。近年宗教極端主義思潮在歐美國家擴散，一些土生土長的年輕人被洗腦，少數積極份子甚至前往中東受訓參加聖戰。對於歐美地區而言，恐怖份子已不是萬里之外的基地組織或伊斯蘭

國，而是就在鄰家後院。

第三是暴力極端主義恐怖組織策劃手段網路化與企業化。近年來，社群網路已成為恐怖組織宣揚理念、傳播教導恐怖攻擊技能、籌集資金、招募成員的平台，並為執行恐怖活動提供高效率機制。恐怖份子還能發起網路攻擊，影響重要基礎設施正常運作，製造社會經濟恐懼。此外，恐怖份子積極運用網路傳播暴力極端恐怖行為，直接衝擊人心安定。

最後是暴力極端主義恐怖組織襲擊形態獨狼化。在全球反恐行動日益緊密下，資金與人員流動監控越來越嚴格，恐怖組織大規模行動的難度加大，獨狼行動反而更加頻繁。獨狼行動隨機性高、隱蔽性更高，更難以被發現和追，給反恐戰爭帶來新挑戰。國安局長李翔宙在針對「2017世界大學運動會」維安工作，由行政院與國安局共同舉辦「2015金華演習學術研討會」上表示，「獨狼式」恐怖攻擊具有非常態性，難以事先掌握防範，為國安單位極大挑戰，必須整合相關單位，建構嚴密安全網，才能先期防範。

當前暴力極端主義恐怖組織發展的新情勢，包涵政治、經濟、社會、民族與宗教等多方面的複雜背景。面對恐怖主義組織不斷轉型升級，任何一個國家都不可能置身事外。今年2月中旬，歐巴馬總統在華府召開全球反暴力極端主義峰會，呼籲各國政府和宗教團體，合作對抗暴力極端主義恐怖組織所提出的「扭曲意識形態」，防範恐怖主義組織利用政治和經濟不滿，招募暴力極端主義恐怖份子；同時，歐巴馬總統強調西方國家並非要與伊斯蘭教為敵，而



是要與曲解伊斯蘭教義的恐怖主義組織作戰；此外，歐巴馬總統認為伊斯蘭國暴力極端主義，已成為「文明禍源」，非國家或宗教信仰間的衝突，因此，唯有透過歐美、伊斯蘭國家，以及全球相關國家的反恐夥伴關係，才能加以抑制或擊潰。

目前，美與中共在對抗暴力極端主義恐怖組織及伊斯蘭國問題上，已經有明顯共同利益。尤其當伊斯蘭國宣佈將在新疆地區發動攻擊，甚至準備佔領新疆後，習近平對暴力極端主義恐怖行動，已經提高警覺。大陸新疆黨委書記張春賢坦承，目前確實出現新疆人越境參加「伊斯蘭國」情況，而這個組織的國際影響力很大，同時，有部份參加伊斯蘭國戰爭人士，已回到新疆參與策劃暴力恐怖活動。另，中東與西非和北非國家主控全球石油出口量，龐大的能源利益更關係到中國大陸經濟成長動能。當前沙烏地阿拉伯，以及阿聯和西非安哥拉等國，均由伊斯蘭教溫和派政府維繫政權安定，並讓經濟順暢發展，但若遭伊斯蘭國暴力極端主義恐怖組織取代，其結果將衝擊美與中共在中東與北非地區的重大利益，同時，也將影響我國自中東地區進口石油的穩定來源與價格。

根據美國國務院發佈的「反暴力極端主義白宮峰會」(The White House Summit on Countering Violent Extremism) 聯合公報指出，白宮峰會討論如何應對暴力極端主義議題，主要是為2015年9月聯合國大會，舉行各國領袖反暴力極端主義高峰會奠定基礎。我國在面對全球合作反暴力極端主義恐怖組織的新趨勢，以及美國與

中共可能會加強反恐合作的新情況，宜妥謀應對策略，讓中華民國能夠扮演全球反恐陣營的積極貢獻者角色。首先，我國政府應規劃發佈「中華民國反恐戰略綱領」，明確反恐戰略目標與執行策略；其次是由政府主導結合國際反恐組織，形成全球反恐聯合陣線，共同防範恐怖組織破壞性行動；最後則是加強國人反恐安全意識，防範國家重要設施與人員生命財產，受到恐怖組織攻擊威脅，以維護國家安全與社會穩定，並善盡國際社會合作反恐的共同責任。

十一、「和平兩岸 友善國際」策略 符合國際潮流

美國新任國防部長卡特(Ashton Carter)於4月8日至10日，訪問日、韓兩國，並在啟程亞洲行前發表政策演說，強調美國的亞太再平衡戰略將邁向新階段，並突顯亞太地區今後發展對美國重要性。卡特指出，2050年時亞太地區總人口數將佔全球一半以上；2030年間全球超過一半以上中產階級消費者將集中在亞太地區；同時，亞太地區已經集合世界最大的幾個軍事國家，而且國防支出金額持續增加；此外，亞太地區現狀將會改變，美國為維護本國利益也必須改變對亞太戰略規劃與佈局。

目前，亞太地區新興經濟強權崛起、軍事同盟與戰略夥伴活動頻繁，以及美國積極推動「亞太再平衡戰略」等因素，導致亞太地區安全環境複雜化，也讓多數亞太國家採取「經濟親『中』，安全靠美」平衡策略，同時並積極強化本國軍事能量，以防範國家利益受到中共軍力擴張威脅。

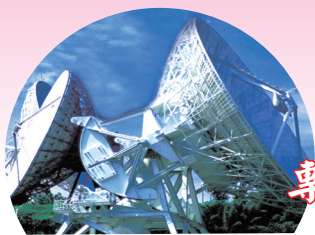
美國國防部長卡特表示，中共與俄羅斯正在努力縮小與美國軍事科技差距；儘管美國國防預算縮減，但美國已開始重新調整軍工產業合作方式，目標是大力促進創新，保持美國軍力優勢；此外，美國擁有軍事科技雖具「決定性優勢」，可以戰勝任何潛在敵人，但是未來的優勢並非坐等而來。現階段，美國將積極研發部署應對新挑戰的軍力，包括長程隱形轟炸機、長程反艦巡弋飛彈、快速飛機跑道修復能量、電磁軌道砲，以及太空、網路、電子戰等先進武器，俾利達成國防轉型並強化亞太再平衡戰略能量。

在中共軍事實力日益增強的背景下，卡特訪問日韓兩國時鼓勵日本解禁集體自衛權，並在新版《美日防衛合作指針》，增加太空、網路，以及反恐領域合作，準備在與那國島設置X波段預警雷達，組成從朝鮮半島到中國大陸全境，導彈動態遠距偵蒐能量；同時，美國規劃把最先進隱形戰機與戰艦，部署在朝鮮半島，並希望南韓加入美國主導的亞太飛彈防禦體系；此外，美國正在澳洲及菲律賓建設大型海、空軍事基地，加強與馬來西亞、印尼、越南，以及印度發展軍事合作，包括建構「美國－印度國防合作架構」，共同維護海上安全，研發新戰機發動機，以及航空母艦設計等高科技合作，進而牽制中共在南海與印度洋的海空軍力。

不過，美國在主導亞太再平衡戰略時，仍受到與日俱增的限制因素影響，包括中東戰局拖延、伊斯蘭國勢力擴大、東歐情勢惡化、美國國內民眾普遍厭戰、網路攻擊威脅劇增、美俄關係趨向冷戰化，以及國防預算必須刪減，

藉以緩解鉅額國債壓力等，讓美國在亞太地區主導多邊安全合作的地位與能量鬆動。這次美國國防部長卡特訪日主要目的，是要促使安倍同意美方提出的《美日防衛合作指針》修訂內容，並接受加入《太平洋夥伴協議》(TPP)條件；同時，卡特強調TPP的重要性不亞於航艦，意味美日同盟必須拉緊經濟與軍事關係，也有為安倍政府排除國內反對加入TPP障礙的用意。但是，英國《金融時報》引述日本駐北京大使木寺昌人專訪指出，日本可能在數月之內加入中共主導的「亞投行」，也讓美國對於日本能否堅持同盟陣營感到不安。隨後，卡特訪問韓國與國防部長韓民求會談，希望南韓能加入飛彈防禦體系，並發展互通運作的聯合作戰機制，但是韓國因顧及中共反對而猶豫不決。4月11日，大陸財政部公佈南韓正式成為「亞投行」意向創始成員國。顯示南韓操作平衡策略細緻靈活奏效。

整體而言，美國正積極發展亞太再平衡戰略，以應對新局勢。但多數亞太國家傾向採取平衡策略，不願意在美「中」選邊，並保持靈活彈性以趨吉避凶。例如，新加坡與美國軍事合作密切，但拒絕成為正式同盟國；澳洲雖然是美日同盟國，但是70%澳洲人反對軍事介入「中」日衝突；此外，美日雖然積極拉攏印度，但印度始終保持對美「中」的等距外交。美軍太平洋總部委託華府智庫「卡內基國際和平基金會」最新研究指出，未來25年亞太地區將維持經濟合作與軍事競爭並存現狀，但是現狀的內涵將會改變，其最重要的特點是，美國的亞太再平衡戰略恐無法，有效嚇阻中共擴張規劃



與行動；同時也不能讓美國盟邦日本、南韓，以及澳洲等國，認為美國擁有足夠實力主導亞太地區發展，並成為穩定的關鍵力量；此外，美國本身亦瞭解其將無力再繼續扮演主導角色，因此積極鼓勵甚至要求亞太盟國友邦參與安全合作，以共同分擔維護區域穩定成本。

不過，多數的亞太國家將會逐漸發展出細緻的平衡策略，以利在美「中」戰略競合架構下生存發展。至於美國則必須學習適應亞太地區的新現狀。我國採取「和平兩岸友善國際」策略，應對亞太新情勢，不僅符合國際潮流，更將為國家長期生存發展，奠定厚實基礎。

十二、兩岸關係穩健發展 有利亞太和平繁榮

馬總統日前視導行政院陸委會表示，「九二共識」就是兩岸在1992年達成「一個中國、各自表述」的共識。這項共識有三大特色，一是立足於中華民國憲法，遵守「九二共識」，有利捍衛中華民國主權與台灣尊嚴；其次，「九二共識」是我方提出而大陸決定接受的共識，兩岸能在「一個中國」這個議題上，達成難得的政治交集，成為兩岸和平發展基礎；第三是，七年來成功經驗已證明，「九二共識」確實可以為兩岸帶來各種和平紅利，目前其他的主張，缺乏具體內涵與實踐方法，難以獲得台灣、大陸，以及美國等各方的認同與信賴，顯然未來維護兩岸和平繁榮的關鍵，還是在於實踐「九二共識」。

面對美「中」亞太競合關係複雜化的新形勢，我國採取「親美、和陸、友日、連結亞太、

佈局全球」平衡策略，展開全面性戰略佈局與整體配套措施，以靈活務實因應挑戰，並適時選擇對中華民國最有利的戰略位置。馬總統強調，在維持兩岸「不統、不獨、不武」現狀，並在「九二共識、一中各表」基礎上，雙方主管兩岸事務的首長，在去年先後三度會面晤談，並互稱官銜，這正是兩岸「主權互不承認、治權互不否認」具體實踐；而且在過去七年來，兩岸已經簽署21項協議，雙方人員交流一年超過800萬人次，兩岸貿易去年已達1745億美元，我方順差達749億美元；兩岸當局已多次合作查緝詐騙案件，6年來逮捕嫌犯6288人，成果極為豐碩；另陸客、陸生來台旅遊及就學，促進雙方了解並振興台灣觀光業，更有助兩岸人民逐漸建立互信，讓兩岸關係更為穩定。

兩岸關係穩健發展使美國能夠同時，與海峽兩岸維持建設性合作互動。美國國務院助理國務卿羅素在今年二月即提到，華美關係近幾年的發展非常有建設性，此與兩岸關係的進展息息相關。未來我政府將繼續與大陸方面協商包括陸客來台中轉、兩岸貨貿協議、兩岸兩會互設辦事機構，以及兩岸共同參與區域經濟整合等雙方關切的議題，期能促進兩岸永續和平與繁榮；同時，我政府在「和平兩岸、友善國際」政策指導下，也將積極爭取參與「跨太平洋夥伴協議」（TPP），「區域全面經濟夥伴協議」（RCEP），以及在「尊嚴、平等」條件下，參加亞洲基礎建設投資銀行（AIB）等多邊區域經濟組織。

綜觀大陸社會近年來的發展，在經濟快速成長，以及國際互動明顯增加之際，不難發現

人民生活方式已產生巨大變化，促發了大陸新世代追求自由民主的新思維。尤其兩岸開放交流迄今，無論是在政治、經濟，以及文化等層面，透過持續深化的溝通互動，讓我國民主憲政發展過程中的經驗與價值，在潛移默化中，對大陸社會與人民產生不同程度的影響，同時也讓美國瞭解，中華民國發展民主憲政，不僅能夠成為民主與經濟繁榮國度，更對中國大陸未來民主憲政發展產生正面影響，讓「幸福台灣，民主中華」效應，日益擴大。

中國大陸發展雖是我國必須嚴肅面對的現實，但只要我政府妥善處理兩岸關係，並與美國及國際社會積極發展交流合作，配合經濟策略吸引大量外國投資，鼓勵文化創意觀光產業成長，讓全世界都能看見中華民國，其實我國不必畏懼中國大陸崛起。基本上，華美經貿軍事文化合作關係穩固，已經成為台海兩岸發展和解制度化的關鍵。目前，美國是中華民國第三大貿易夥伴；馬總統上任後即積極推動恢復我國與美國高層互信，七年來美國同意對我國軍售總額已逾183億美元，同時，中華民國的關鍵戰略地理位置，使其成為美國自然的軍事盟友，而中華民國的民主憲政體制，也與美國的民主立國精神契合。換言之，我國在亞太地區擁有影響美、日、中共，戰略優勢消長變化的重要資源，而且中華民國發展出的民主制度、優質文化，以及自由生活方式，更是敦促中國大陸和平演變的重要籌碼。不過，中共針對台灣的軍事部署仍不減反增，讓兩岸和平發展蒙上不確定變數，因此，中華民國仍需要美國在軍事與經貿的支持與合作，以確保台海兩岸互

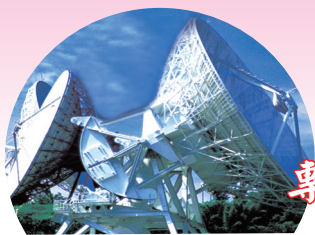
動，維持在「互利雙贏」軌道前進，並共同維護亞太地區的和平繁榮。

整體而言，和平與繁榮是兩岸人民共同期待，也是亞太地區穩定發展的關鍵。過去七年來，我政府努力打造一個超穩定的基礎結構。兩岸關係的發展與「九二共識」，相合則旺，相離則傷，相反則盪。「九二共識」不是萬靈丹，但確實可以解決問題，並帶來和平與繁榮。我政府將會堅持「九二共識、一中各表」既定政策，在良性互動的軌道上，維持兩岸關係穩健發展，並促進亞太地區的和平繁榮。

十三、「中」俄深化夥伴關係 牽動全球戰略格局

美國駐北大西洋公約組織(NATO)聯軍統帥布里德羅佛將軍，在美國國會參議院軍事委員會報告強調，俄羅斯在烏克蘭東部動作越來越大，戰事「一觸即發」，歐美國家與俄羅斯恐再度陷入緊張。正當歐美日等國聯合經濟制裁俄羅斯，並抵制其所主辦「衛國戰爭勝利70週年慶典」之際，中共總書記習近平將於5月9日赴莫斯科訪問，並簽署能源、航太、核工、稅務、金融，以及投資等領域合作協定。同時，「中」俄雙方將發表關於深化全面戰略協作夥伴關係，倡導合作共贏聯合聲明，商討將「中」方絲綢之路經濟帶建設，與俄方跨歐亞大通道建設，以及歐亞經濟聯盟發展相對接合作，確定「中」俄關係進一步深化重點領域與方向。

《莫斯科時報》指出，中共將成為第一個被允許購買，俄羅斯S-400型防空飛彈系統，而且俄羅斯還與中共簽署為期三十年，價值4000



億美元的天然氣交易合約。隨後，《詹氏防衛周刊》表示，俄羅斯將與中共合作發展四項高科技合作，包括重型直升機、大型客機、新型防空飛彈，以及共建月球太空基地等；此外，俄羅斯將協助中共在大陸境內，生產製造「歐洲野牛」級登陸氣墊船。華府智庫「戰略與國際研究中心」最新研究報告認為，「中」俄積極發展戰略協作夥伴關係，並強化雙方在軍事、科技、能源、貿易、金融等合作，而且習近平與普亭不顧美歐日國家，聯合經濟制裁並抵制俄羅斯的國際局勢下，展現共同攜手深化戰略合作具體行動，在地中海地區舉行聯合軍事演習；同時俄羅斯圖-95戰略轟炸機甚至闖入，美國阿拉斯加附近的「防空識別區」；此外，俄羅斯正在尼加拉瓜境內設置衛星追蹤站。顯示全球戰略格局正在發生結構性轉變，也為國際複雜情勢添加不確定因素。

2014年7月俄羅斯與中共簽署備忘錄，進行衛星導航領域合作，並在對方境內互建「格洛納斯」和「北斗」衛星定位導航系統地面站。「中」俄雙方還將在衛星導航地面信號接收設備、相關基礎設施等領域進行合作，因為俄製「格洛納斯」系統在高緯度定位精準，而中共的「北斗」系統則偏重於低緯度，兩者實現優勢互補，可以超越美國GPS定位導航系統精準度。日前中共航太研究院宣佈，成功研發出第四代高性能北斗導航晶片。「中」俄在衛星定位導航領域進行合作，將會改變需要導航定位的遠距離精準打擊武器開發與運用，進而撼動美國以GPS為核心所發展的精準制導武器市場結構，甚至形成「中」俄制導武器系統與美日

制導武器系統，競逐國際高科技武器市場新格局。

對於中共而言，強化與俄羅斯的戰略夥伴關係，以穩定北方邊界的安全形勢，並積極透過雙邊的軍事技術合作，加速推動共軍的現代化進程，以拉近與美國在軍事科技落差幅度，符合中共戰略利益。俄國面臨經濟財政困局需要中共伸出援手之際，正好是中共積極要求俄國出售先進軍事科技最佳時刻。美歐日經濟制裁俄國，反而促使「中」俄強化軍事合作關係，讓中共有機會突破軍事科技瓶頸。所以，習近平這次訪問俄羅斯，將簽署大量深化雙方經貿、軍事與科技合作的協定。

俄羅斯近年來推動「雙頭鷹」式亞太政策，一方面深化與中共戰略夥伴關係；另一方面積極拓展中國大陸週邊國家經貿與軍事安全合作；同時，俄羅斯與中共海軍近日將在地中海進行聯合軍事演習，突顯中共在中東和北非的企圖心，以確保中共經濟發展所需的能源與原物料，可以安全地流向中國大陸；同時，展現出中共海軍準備以武力保護，在中東與北非地區從事基礎建設工程的大陸企業，以及人員生命財產安全。但這項行動讓美國為首的西方國家感受到，「中」俄兩國戰略合作在中東地區的影響力與日俱增。此外，「中」俄發展全面戰略夥伴關係，也是針對美日積極提升軍事同盟關係的回應。

今後的國際戰略格局將會更加的熱鬧與複雜，「中」、美、俄、日、南北韓、東協國家，以及印度、巴基斯坦等都將會參與其中。我國面對「中」俄深化戰略夥伴關係的新趨勢，應

密切關注其發展的質量與影響。現階段，我國的國家安全戰略提出「和平兩岸友善國際」指導原則，並陸續推出「東海和平倡議」，以及「南海和平倡議」主張，希望相關各國能夠以「擱置爭議共同開發」方式，維護我國周邊地區的和平穩定。不過，當我國在推出和平倡議以開拓更寬廣的生存空間之際，政府在國防政策與軍事戰略規劃與準備方面，仍需把握「能戰才能和」精神，建設「量適、質精、戰力強」的國防武力，發揮創新與不對稱軍事能量，成為推動整體國家安全戰略的關鍵基礎與信心後盾，進而能夠在美、「中」、俄、日等大國之間，靈活地調整適當戰略平衡位置，以確保國家安全與全民福祉。

十四、落實「和平倡議」化解南海危機

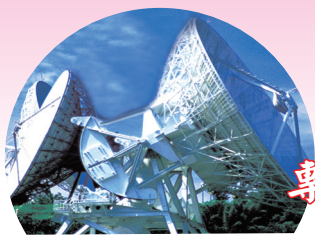
美國國務卿凱瑞訪問大陸，針對南海緊張情勢，向中共當局表示其大規模填海造島，可能對區域穩定和對美關係產生負面影響，並重申美國對於南海航行自由的重視。在此之前，美國《華爾街日報》指出，美國軍方正在考慮通過飛機和艦船，直接挑戰中共在南海的主權要求，作為對中共加快南海島礁建設行為的回應，但此舉將加劇南海緊張局勢，並導致向中共攤牌的危機。

美軍太平洋總部司令洛克利爾（Samuel Locklear），日前在美國國會聽證會表示，中共在西沙與南沙群島八處島礁前哨站，加強填海造陸及建設機場與碼頭，除為海軍提供補給基地，並將部署長程雷達與飛彈系統，最終為建

立「南海防空識別區」（ADIZ）鋪路，以在此競爭激烈的海域拓展影響力。不過，大陸外交部發言人華春瑩強調，中共在南海地區建設島礁，主要是為改善駐守人員工作與生活條件，有關指責「不公平，不具建設性」。中共駐美大使崔天凱亦表示，「中」方加強在南海能力建設，有助維護南海安全、穩定和航行自由。隨後，大陸《環球日報》社評指出，南海可能因為美軍的挑釁干預，成為全世界最危險的地區。

然而，美國國防部主管亞太安全事務助理部長施大偉認為，中共在南海的舉動已改變現狀，也有潛在的軍事意涵，這包括發展長程雷達和情報偵監飛機、深水船艦停泊、發展供艦載飛機使用的備用機場等，而美國目前根本不知道中共要如何運用那些設備，同時，中共在南海擴軍舉動已經引發南海週邊各國軍備競賽。中共當局在南海的做法，顯示其有意以脅迫或武力方式，掌控有主權爭議的海域，而且持續把海上駐點軍事化，加劇南海地區緊張局勢，因此，美國有必要敦促中共當局自我克制，提高透明度，以避免雙方誤判，導致軍事衝突。

隨著南海島嶼主權爭議加劇，美國國務卿凱瑞與助卿羅素，以及亞太相關國家人士，近來紛紛公開支持馬總統所提「東海和平倡議」，以及「南海和平倡議」，認為這項擱置爭議、共同開發、資源共享、和平解決的作法，才是化解東海與南海衝突危機的最佳方案。對於開發運用南海，我國一向主張依據《聯合國憲章》、《聯合國海洋法公約》與《南海各方行為準則》等，所揭櫫之原則與精神，以對話和



平解決紛爭，因為南海週邊國家若都將爭端訴諸武力解決，必將使各項爭議陷入兵戎相見的惡性循環。基此，我國決定透過各種開發資源建設，以及派遣國軍與海巡官兵駐守等方式，積極展現維護南海四大群島與其水域，以及太平島主權的決心與行動；同時為保護漁民作業權益，更藉海軍與海巡艦艇定期偵巡，以實際行動展現我國堅定捍衛固有疆域，與專屬經濟海域權益的實力，使南海其他週邊國家，尤其是越南和菲律賓等國，不敢輕忽我國在南海的地位，以進一步維護國人利益與安全。

現階段，中共正積極推動「21世紀海上絲綢之路」，核心區在廣東與福建，東南沿海各港口是輻射範圍，通過南海後往西經印度洋至歐洲，另一條由南海往東進入南太平洋。顯示，南海將是關鍵十字路口，若中共無法有效掌握南海地區控制權，海上絲綢之路經濟發展規劃，將會受到限制。此外，中共在海南島設置文昌太空火箭發射中心，建構北斗二代衛星定位導航系統全球覆蓋網，更是共軍現代化並發展聯合作戰能量關鍵要害基地；另共軍在海南島亞龍灣建設航艦戰鬥群與核動力導彈潛艦基地，以保障中共在南海、南太平洋，以及印度洋地區，發展海上絲綢之路經濟勢力範圍。華府智庫「戰略與國際研究中心」發佈衛星照片指出，中共在南沙永暑礁造出比太平島大五倍陸地，並興建長達3110公尺跑道，足以供重型運輸機、偵察機和戰鬥機起降。顯示，中共當局不顧美國抗議，仍強硬執行其在南海地區的擴張行為。

整體而言，美「中」在南海地區戰略競逐

激烈化，我國南海政策將面臨考驗。政府相關部門如何站在維護與創造國家利益戰略高度，審慎思考規劃各種策略和整體執行配套措施，並評估利弊得失，以鞏固我國在南海立足點，是極為重要課題。我國可以主動提出「南海和平倡議」，呼籲美、「中」、日，以及南海各國，發揚國際水道自由航行與資源共享理念，以合作替代對抗，一方面強調擱置爭議，共同開發原則，化解中共當局可能與美國在南海地區，爆發激烈衝突對我國防安全與民心士氣衝擊；另一方面也可以降低美「中」在南海競逐風險，以及南海相關國家與中共的緊張關係，彰顯我國扮演南海和平締造者角色。不過，國防部高部長也強調，當美國宣稱將加派機艦前往南海巡邏，我國在南海的巡邏與偵巡密度，未來只會增多不會減少；同時，國防部將協助戍守南沙太平島的海巡署官兵，加強其訓練、火力與應變計劃，並協助監督落實戰備，以達成「防衛固守，有效嚇阻」的國防戰略目標。

十五、深化華美軍事合作營造兩岸和平雙贏

華美經貿軍事文化合作關係穩固，是台海兩岸發展和平雙贏的關鍵。美國方面雖樂見兩岸關係和平穩定發展，但同時也強調，中國大陸的「崛起」是中華民國必須嚴肅面對的現實。根據中共的「反分裂國家法」及新版「國家安全法」草案內容顯示，其併吞台灣的野心與準備，並未有任何鬆懈。目前，大陸經濟以軍事實力快速成長，被多數亞太地區國家視為「機遇」與「威脅」並存的挑戰，美國更認為

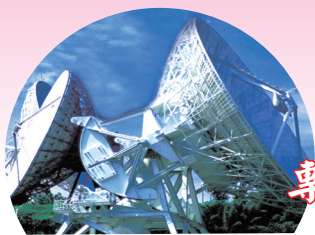
21世紀的美「中」關係，是影響全球的關鍵之一，雙方既合作又競爭，非常複雜。因此，我政府必須妥慎處理兩岸關係，並積極與美國及國際社會發展經貿互惠，深化建設性軍事安全合作，同時以自由化、國際化經貿策略，吸引大量外國投資，並融入區域經濟自由化體系，如此才能以強大的綜合國力，營造兩岸和平穩定發展的雙贏格局。

近日以來，美國國會參、眾兩院相繼通過在「2016年國防授權法案」中，要求美國行政部門邀請我國參加，由美國防部主辦的多國聯合軍事演習，並協助我國發展不對稱戰力和訓練活動，讓國軍取得具有快速攻擊能力的近海防衛巡弋飛彈，快速跑道修補系統、攻擊水雷，以及潛艦。我政府對於美國國會推動有助國軍強化戰力法案，除表示感謝並樂觀其成。不過，美國會所通過的決議仍必須獲得總統簽署，才能成為美國防部執行的依據。因此，我政府在感謝美國會對深化華美軍事交流合作支持外，仍應對美國政府處理對華政策綜合考量，進行深度瞭解後，才能夠務實應對錯綜複雜的「中」美競合關係，並找到營造三贏的政策平衡點。

目前，美國政府處理華美「中」議題，有五個環環相扣的要素包括：(1)堅守美國的一個中國政策立場和「一法三公報」架構，以及對台六大保證；(2)遵循台灣關係法規範，繼續提供台灣防禦性武器，以保持兩岸軍力動態平衡；(3)明確反對兩岸任何一方做出片面改變現狀言行，既不支持台灣獨立，也反對中共武力併吞台灣；(4)美國支持中國大陸政治民主化，因為

美國認為，大陸社會越開放、越自由，將會拉近兩岸生活方式和政治制度差距，同時也將為兩岸和平化解歧見，增加成功的機會；(5)美國對台海議題的戰略利益是維持和平穩定與和平解決。美國國務院主管台海議題的亞太副助理卿董雲裳(Susan Thornton)指出，華美近年在經貿軍事文化密切合作的關鍵，就是「穩定的兩岸關係」；同時，美國關注兩岸維持和平穩定發展，將是美國對台海議題的總體政策；此外，美國希望兩岸保持溝通、零意外，讓雙方能展現克制和彈性，促進這種建設性的和緩互動能持續下去。美國在台協會前理事主席卜睿哲進一步強調，兩岸關係穩健發展能促使，美國同時與兩岸維持建設性合作互動，因此，繼續維持台海兩岸和平穩定發展是華美「中」共同的責任。

當今美「中」戰略競合關係趨向複雜，雙方雖在應對全氣候變遷、執行反恐戰爭，以及開發新能源等重大議題進行合作，但是卻又在東海、南海主權爭議、區域經貿整合、網路安全，以及人權等議題上針鋒相對。我國要如何發揮「平衡策略」，以趨吉避凶並能左右逢源？首先，我國必須健全經濟自由化體質，加速推動亞太區域經濟整合，並為弱勢產業的照顧與轉型未雨綢繆，讓兩岸經貿合作能夠連結《區域綜合經濟夥伴協議》(RCEP)、《跨太平洋夥伴協議》(TPP)，以及「亞投行」和大陸「一帶一路」經濟發展規劃，以鞏固我國成為美「中」經貿互惠合作樞紐地位。其次，我國在中共仍未放棄以武力犯台的前題下，必須持續精進創新與不對稱軍事能力，落實「嚇阻威脅、預防戰爭、保家衛國」的國防戰略目標，



同時也應與美國繼續保持建設性的軍事交流合作。第三，我國應發揮「繁榮台灣、和平兩岸、友善國際」總體策略，一方面打造自由、繁榮又幸福的台灣；另一方面向中共當局呼籲兩岸人民同屬中華民族，都應該將確保兩岸和平發展當成首要任務；此外，也要向亞太國家倡議在東海及南海地區，落實「擱置主權爭議，共同開發資源」的行動方針，以呼應美國亞太政策目標，要求亞太國家不要把「再平衡戰略」安全承諾，視為可以為所欲為的「空白支票」，進而營造我國成為美國與中國大陸之間，協調國際安全議題的和平締造者。

整體而言，我國在亞太地區軍力動態平衡的架構下，擁有影響美、日、中共和西太平洋地區，戰略性優勢消長變化的關鍵位置與重要資源。同時，我國所發展出的民主憲政制度、優質文化、新聞與網路開放，以及自由生活方式，也是敦促中國大陸和平演變的重要因素。但目前中共針對台灣的軍事部署仍不減反增，甚至把台灣納入中共「國安法」的規範範圍，讓兩岸和平發展蒙上不確定變數。因此，我中華民國仍需要美國在軍事與經貿的支持與合作，共同確保台海兩岸互動，維持在「互利雙贏」軌道前進，並維護亞太地區的和平穩定。

十六、積極推動募兵制打造新銳國軍

國防部長高廣圻先生昨日在總統府月會發表演講指出，我國積極推動募兵制今年留營成效達67.2%，未來國軍將朝向以質勝量的精兵思維發展。目前，我國軍所推動的募兵制，是我國兵役制度的重大轉型工作，也是當前建軍備戰

的重要挑戰，同時對於國家整體發展有關鍵影響。高部長強調推動募兵制有4個原因，包括戰爭形態改變、徵兵役期影響、體察社會民意和世界兵制趨勢等。

為應對台灣社會結構變遷，以及主流民意對國軍轉型成為專業化優質勁旅的期許。我政府積極推動「募兵制」轉型，國軍綜合考量「打的需求」、「可招募的人力」，以及「可獲得財力」等因素，致力規劃最具作戰效益兵力結構與規模。今後國軍部隊將由志願役人力組成，民國83年次以後的役男，則實施4個月軍事訓練，使國民與國防事務繼續保持聯繫，未來官兵將大幅增加服役訓練時間，官兵專業能力及素質也能夠大幅提高，尤其在新式武器裝備獲得後，由於有較長時間使用與操作各項裝備，部隊戰力將更加精實壯大，也能夠有效發揮國防整體資源效益；此外，在少子女化趨勢下，軍隊由適當人力長期服役，役男將能儘早投入職場或繼續深造，有利於生涯規劃，並能滿足各職業領域人才需求，可使國家人力資源合理運用，降低整體社會成本。根據國防部各項驗證數據指出，志願役部隊戰力確實有提升，並能充分展現保國衛民、守護家園，以及災害防救能力，並在國人支持與認同下，成為社會國家信賴的部隊。我政府將按募兵期程逐年增加志願役人力，補充常備部隊，並從「待遇、尊嚴、出路」等面向，配套提升募兵誘因，淬煉「高素質、高戰力、高專業」的新銳國軍。

綜觀世界各國包括日本、英國、美國、法國，以及德國等先進國家，均從徵兵制轉為募兵制，顯示兵役制度走向募兵制是一個時代

趨勢。這些先進國家以逐年增加募兵、減少徵兵，循序漸進完成兵力結構轉換，轉型期程約為4到7年，而且兵力與人口比例均維持在適當水準，例如法國為0.48%、美國為0.45%、英國為0.29%、德國為0.23%、日本則為0.19%。我國軍部隊兵力與人口比例在民國102年降為0.95%，當103年完成精粹案後兵力員額為21.5萬人，兵力與人口比例還有再調降空間，以符合以質勝量的發展規劃。國軍積極推動募兵制不僅與社會民意趨向結合，更是與時俱進符合世界潮流的軍事事務革新。例如英美兩國現在轉型成為募兵制專業化精銳部隊，更能捍衛國家利益與人民生命財產安全。

當今亞太地區新興強權崛起、民族主義情緒升溫、大國軍力擴張、經濟互賴關係加深、軍事同盟活動頻繁、東海與南海島嶼主權爭議激化、「伊斯蘭國」恐怖行動擴散，以及美國積極推動「亞太再平衡」戰略等因素，導致亞太地區安全環境複雜化，也讓多數亞太國家採取細緻平衡策略應對，同時積極強化軍事能量，以防範國家利益受到區域性衝突的波及或威脅。兩岸關係雖然呈現和緩良性互動態勢，但是，中共當局除繼續增強對台軍事準備能量外，並運用法制化方式把台灣納入「反分裂國家法」，以及新版「國家安全法草案」規範；同時，近來大陸當局一再強調，兩岸「統一」不能無限拖延，並將「台灣問題」從民族主義問題，提升為「國家安全戰略」議題，進而列入重大議程表中。美國防部最新「中共軍力評估報告」研判，共軍積極準備在2020年前，完成攻台可恃戰力整備，必要時將依「反分裂國家

法」，使用非和平手段解決台灣問題。

國人對於中共對台「和、戰兩手策略」，以及東海與南海島嶼主權爭議加劇情勢，不僅不能掉以輕心，還要以具體行動，向中共當局以及週邊國家展現我國政府與人民，堅定捍衛國家主權，以及自由民主生活方式的決心與能力。這裡所指的「具體行動」，就是可恃的國防武力。當前我國積極發展國防轉型與國防自主，落實募兵制以建構新銳國軍戰力，正是展現此種捍衛國家主權決心，保護人民生命財產安全能量的方式之一。

國軍是國家安全與民主憲政，穩定發展的最重要基石；我國即使不與中共進行軍備競賽，國軍還是要掌握關鍵嚇阻力量，讓台海保持和平。我政府積極推動募兵制以打造專業化、戰力強的精銳勁旅，就是要能夠面對威脅多元化與複雜化新挑戰；同時，國軍堅持以中華民國憲法的內涵與精神，做為國防戰略的核心思維，並把職責定位為「國家安全的守護者」，讓國軍更能把握「能戰才能和」的國防精神，建立創新與不對稱的軍事嚇阻能力，充實災害防機制能量，強化全民國防意志，使中華民國國軍成為兩岸和平發展實力後盾、西太平洋地區和平穩定貢獻者，以及自然災害防救的行動者，並能善盡「嚇阻威脅、預防戰爭、保家衛國」的神聖使命。

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

國家政策基金會國安組顧問