

● 作者/Vincent A. Manzo ● 譯者/章昌文 ● 審者/劉宗翰

東北亞情勢風險管理

After the First Shots: Managing Escalation in Northeast Asia

取材/2015年第2季美國聯合部隊季刊(*Joint Forces Quarterly*, 2nd Quarter/2015)

美國在東北亞面對著中共和北韓的威脅，與渠等可能的核武衝突中，如何管控並避免衝突升高成為核子戰爭，是美國軍事戰略的首要課題，本文在謝林「冒險競爭」的構想下，探討此一議題。

美國雖未曾與具備核武的敵人打過一場傳統戰爭，但美國及其盟邦必須為對付北韓和中共許多的軍事偶發事件做好準備，所有的這

些事件中，美國的目標都是避免升高核子衝突。擬訂管控衝突升高的戰略，將是美國擴大嚇阻、確保其在東北亞盟友的作為中最關鍵部分。

2010年7月的「無畏精神」(Invincible Spirit)演習期間，美國與南韓船艦在美國軍艦「土桑號」(USS *Tucson*)領航下，以13艘船艦編隊通過太平洋。(Source: USN/Adam K. Thomas)



北韓慣常使用戰爭邊緣戰略，威脅要發動核彈攻擊，所以美國須做好因應未來衝突升高管控。圖為KN-08改良型洲際彈道飛彈。(Source: AP/達志)

謝林(Thomas Schelling)關於脅迫與冒險競爭的著作仍極具價值，可用於分析與挑戰有關的衝突升高管控。在核子陰影下，美國管控衝突升高的戰略，必須迫使敵人停止戰鬥，同時展現美國對目標約束和動武的能力——換言之，就是制止性懲戒手段——促成可約束敵人的制約力。職司全球戰略事務的前美國助理國防部長克里登(Madelyn Creedon)，說明了相互制約、嚇阻與衝突升高之間的關係，「在美方回應(要攻擊)中……有制約的成分，也有部分

是嚇阻，美方的約束力來自於假使對方做出回應，則美國保證會有更多的行動。」¹

本文係將該架構運用到美國在東北亞的軍事戰略上。第一部分概述北韓及中共的戰略態勢發展，以及其對美國國防戰略的影響。第二部分敘述了謝林冒險競爭的構想，並論證此為發展管控衝突升高戰略的實用架構。第三部分將此架構運用在朝鮮半島。最後兩部分則是將此架構用在美中(共)的傳統衝突上：第四部分探討的是這類衝突中蓄意和不經意衝突

升高的風險，第五部分則在討論用於防範不經意升高衝突的數種措施。

為了管控與北韓對抗中的衝突升高，美(南)韓同盟致力協調出一致戰略，目前已有所斬獲。展望未來，持續存在的挑戰包括，認清對抗的發展必然會在目標間進行轉移，從管控衝突升高轉向損害控管或政權轉變、確定南韓傳統打擊部隊的角色，以及這些戰力要如何符合同盟對衝突升高的了解。

在與中共的傳統衝突中，要有效管控衝突升高，有賴於美中(共)官員間對衝突升高的相近了解、避免跨越關鍵門檻的能力、相互告知的預期回應限制為何，以及清楚預判衝突升高的後果。因為即便是較低端的衝突，也會不經意造成衝突升高的極大風險，本文探討美國在對抗初始階段用來增強相互制約的措施，但若中共不予回應，則這些措施將很快地變成不可行。

本文的分析包括兩個蓄意簡化的部分，對朝鮮半島的討論，僅針對美(南)韓在危機中管控衝突升高的作為，而不探討中



北韓領導人金正恩坐在一間顯然專門用於軍事作戰的房間桌前。(Source: Korean Central News Agency)

共或日本的角色。有關美中(共)的部分，則是探討美中(共)間的衝突升高，但一更全面的分析，必定也要包括涉及一系列美中(共)危機中的其他國家，諸如日本或中華民國的意圖和行動。縮減牽扯其中的角色，目的是想闡明基本議題、問題，並且建議能做更全面的研究以進一步檢驗。

中共和美國具有相互核子脆弱性是必須面對的現實。

東北亞的軍力發展

中共和北韓都已改變了其軍事戰略態勢，主管核子與飛彈防禦政策的前美國副助理國防部長羅伯茨(Bradley Roberts)，藉由兩個概念來勾勒出這些挑戰：阻斷和穩定性——不穩定性的矛盾現

象。美國盟邦所關切的是，未來中共和北韓以核子飛彈攻擊美國本土的能力，可能阻斷美國對它們的安全承諾，且北韓或中共有自信，渠等軍力能對美國產生穩定的嚇阻關係，因此使其有能力挑戰美國盟邦：北韓或許會試圖威脅、甚至對南韓和日本發動傳統攻擊；中共則可能從事蠶食式的擴張主義，逐步聲張對爭端領土的支配權。²

有關這些動向對美國國防戰略影響的對話已在進行當中。

中共擁有先進的核子武器和彈道飛彈計畫，並致力於取得對付美國可恃的第二擊打擊能力，基於這些原因，數份研究的結論都是，中共和美國具有相互核子脆弱性是必須面對的現實。³ 中共也部署了許多非核子系統，包括攻擊基地與航空母艦的傳統彈道飛彈、摧毀衛星的反太空武器、用於削弱網路依存系統、攻擊潛艦、整體防空和飛機的網路戰力。⁴ 許多分析人員認為，這些能力支撐了中共在西太平洋用來擊敗美國傳統兵力的反介入/區域拒止戰略，且在某種程度上靠著截斷美國的指管與情監偵系統，防止美國增援部隊進入該區域。

聯合作戰介入構想及其相關的空海整體戰(Air-Sea Battle)構想，都意在確保美國傳統部隊能與中共和他國一樣，可有效的部署反介入/區域拒止戰力。該構想的想定是事先於衝突發生前，對抗敵人領土上的戰略目標。這些攻擊旨在對付指管與情監偵系統，諸如彈道飛彈和軍事基礎設施等攻擊性武器，若是成功，就會使衝突區的敵人既瞎且聾、還無法出聲，遑論要進行有效的軍事作戰了，這也可使美國及其盟邦在一傳統衝突中維

持支配局勢的力量。⁵ 但許多分析人員認為，此一構想低估了中共在傳統戰爭中的核武態勢，將對美國行動產生多大的拘束，他們懷疑總統是否真的會批准對中共的大規模傳統攻擊。⁶

與北韓的軍事平衡也正不斷演變，該國持續朝著憑藉彈道飛彈投射核子彈頭的作戰能力發展，其已在2013年2月完成第三次的核子試爆，而美國情報圈的評估，其終會將核子彈頭小型化，並裝置於彈道飛彈上。2012年12月衛星的成功發射，顯示北韓在發展洲際彈道飛彈方面已有進展，而目前飛彈已能鎖定位於日本的目標。⁷ 北韓亦具備了充足的短程火力，能以快速打擊方式摧毀首爾，這使它為了威懾與嚇阻，能以災難式的傳統衝突升高來作為要脅。⁸

分析人員警告，北韓暴露的核子武器，使美國必須調整對朝鮮半島衝突的計畫。以高價值政治、指管、情監偵，以及武器目標系統的大規模傳統攻擊，將會被北韓官方詮釋為摧毀其政權活動的開端，促使其

動用有限核武，攻擊區域內鄰國和/或美國部隊，孤注一擲地想結束戰爭。此一發展將使美國官員只剩兩種可怕的抉擇：冒著進一步遭核子攻擊的危險，繼續以傳統手段作戰，或動用核子武器來解除北韓武裝、抑或摧毀該政權和該國的大部分，在過程中將造成無數平民的死亡。⁹

貫穿這些評論文章的主軸，在初期即給予對手重大一擊的企圖，將促使敵人解除核武束縛，且在對抗開始時，美國決策者也許會拒絕批准此類作戰行動。上述的不相連貫將削弱美國的嚇阻成效。嚇阻威脅是奠基於真正的戰略運用，嚇阻威脅能更確實可靠的原因在於美國可能的運用方式。但要靠得住，美國的運用計畫必須坦然了解在各階段與北韓和中共的軍事對抗中，將衝突升高的不利因素納入考量。正如布萊肯(Paul Bracken)就肯定地主張，核子危害管控必須成為美國東北亞軍事戰略的顯著特色。¹⁰

管控衝突升高的構想

此項現實並不意味著美國應

放棄對侵略者的攻勢作戰，有效且可信的延伸嚇阻與保證，需要美國及其盟邦為各種突發事件擬訂有效的軍事選擇方案，否則，北韓或中共就會認為有機會脅迫其鄰國，而美國的盟邦或許會害怕與中共和/或北韓出現的軍事抗衡，將阻斷美國對它們的安全保證。¹¹ 因為有限核子互擊的災難性後果，至少在衝突初期，美國及同盟也許達不到徹底摧毀敵人軍事武力、或實現政權轉移的戰略目標。美國反而會設法迫使敵人停止戰鬥並恢復現狀，同時使其不敢升高衝突。達成這些目標既需要從容不迫的升高衝突，也要建立對動用武力的相互限制。一個前後連貫的管控衝突升高戰略，將得出兩個相關的構想：冒險競爭並嚇阻衝突升高。

在冒險競爭中動用兵力的目標包括兩個部分：展現決心，塑造一種高風險情況以迫使敵方領導者停止戰鬥。軍事行動的等級要和目標一致，這是為了說服敵人，衝突雖正快速失控，但還沒到核子衝突升高的時刻，這樣較之去談一個平和的退

場，是一更好的選項。謝林將此概念稱為尚留一線生機的威脅；軍事行動極端危險，因為它們的後果無法預判與管控。不過，針對這些目標擬訂運用方案，可以與縮小軍事目標配套使用，諸如把近期攻占一座小島的部隊驅逐出去。不讓敵人達成目標的審慎懲戒與行動，可影響其對衝突升高和持續依目前方向將付出代價的看法。由此觀之，絕不可認為嚇阻威脅每次都會成功或失敗，初期阻止不了的威脅，終究可藉「逐步實現」的過程去影響敵人。¹²

一次攻擊如何能使人付出嚴重代價並產生共同的風險，同時還傳達了動用武力的界線？答案就在相互制約與嚇阻之間的關聯上。每一嚇阻性威脅都含有制約的保證：別攻擊我，我就不會攻擊你。衝突升高的管控需要戰鬥人員不使用某類型的武器，即使在一開始制止衝突失敗後，也要避免攻擊某類型的目標。例如，只要你不使用它們，我就不會攻擊你的核子武器。要達成這些成效，美國需要清楚傳達，其有限目標係依據敵人願放棄使用核子武器的狀況來擬定，將此訊息經公開或私下管道傳送給敵方領導者，雖屬必要但仍嫌不足；美國的行動必須符合此項訊息，不使用更具摧毀性的武器、限制攻擊的規模、或避開某種類型的目標，諸如指管、政治領導中心，以及核子部隊等。否則，蓄意或不經意的忽視這些限制，將造成核子衝突的升高。把此構想轉為實際運用，需要持續努力了解敵人的看法、價值觀和戰略目標。¹³

在戰爭的不確定、混亂和猜疑所構成的極大挑戰中，美國將需要向其敵人證明有此項制約。

錯覺、誤解、意外、錯誤情報和不正確情資，都可能擾亂管控衝突升高的作為。更根本的是，因為衝突升高是主觀的，美國和其敵人對事件或許會有不同詮釋。2008年一份蘭德公司(RAND)的研究，將「衝突升高」界定為「衝突增加的強度或廣度，超越了被一國或更多參與者視為是關鍵的門檻。」¹⁴ 衝突中的兩個國家也許會注意到，雖然面對同一行動，但渠等對其詮釋卻大不相同。一國或許越過了敵人的門檻，卻毫無所覺，領導者可能不知道正越過一條跨越後才知其存在的門檻，也有可能直到發生，他們都還不知道如何回應這樣的挑釁。讓這些挑戰更形嚴峻的是，美國在協調其盟邦(它們會有自己的目標、顧慮、門檻和能力)的行動時，還需要在決心和制約間取得平衡。

本文其餘部分將以美(南)韓同盟和美中(共)關係的情況，探討這些挑戰。

美韓同盟的優先事項是因應北韓衝突升高，並維持朝鮮半島的穩定。

對朝鮮半島衝突升高的管控

在與北韓的衝突中，管控衝突升高早已是美(南)韓同盟的優先事項，根據2010年的核武態勢評估，兩國已開始例行集會，擬訂並改進與核子衝突升高想定有關的共同戰略構想，南韓官員曾表示，這些交往的其中一次桌面演習目標，就是為了改善「對核子危機回應的相互了解」。¹⁵ 在作戰方面，兩國通過一項對小規模傳統攻擊的反挑釁計畫，針對北韓核子威脅的嚇阻戰略，還擬訂了一套反飛彈戰略，並採用新的指導準則，允許

南韓部署較長程的傳統彈道飛彈。¹⁶

然而質疑和挑戰依舊存在，反挑釁計畫是同盟作為的一部分，用以強化嚇阻南韓在2010年承受的那種小規模但可致死的傳統攻擊：擊沉南韓船艦天安號(Cheonan)和砲襲延坪島(Yeonpyeong Island)。反挑釁的主要目標，是迫使北韓停止其手頭正在做的事，並在不引發更大衝突的前提下，使其不敢再行攻擊。¹⁷ 未經證實的文件報導指出，該計畫要求南韓部隊對攻擊源頭與可能對付的其他目標，諸如為初期挑釁提供後勤支援的部隊，立即展開相應的回應。¹⁸

限定只對與攻擊有關的目標做軍事回應，是防範衝突升高的合理做法，但無法擔保北韓方面會對此回應做出正確判讀，牽涉其中的南韓部隊或許會推斷各種支援部隊都參與攻擊，因而在回應中將其一視同仁，這將導致北韓可能將此一回應視為是不相稱的大規模報復行動。¹⁹ 另一可能性是北韓官方認可的秘密挑釁，以便在來自政權內部的挑戰中，鞏固

他們的地位。顧及那些動機，他們或許會不加報復反挑釁的後果，看得比衝突升高更為危險。

²⁰ 當然，美(南)韓同盟必須權衡其中風險，管控衝突升高的作為有可能會失敗，且南韓如不迅速做出軍事回應，要防範北韓攻擊的危險將會持續且更加困難。反挑釁計畫的諮詢機制，就是處理對特定狀況可能做出過度危險回應的情況。

整合反挑釁計畫至同盟更廣泛的戰略內，以管理衝突升高、完成共同構想、了解衝突升高和同盟方案，係一項持續的挑戰。²¹ 依據反挑釁計畫和包含用來摧毀北韓傳統及核子飛彈等較大型軍事計畫中的那些計畫，所考量的目標與方案間的分界線為何？同樣重要的是，美國和南韓官員在危機期間將如何商議這些問題？

最後，美國和南韓對門檻、危機和利害關係的看法，將會根據各種特定情況的因素而有所不同。美國和南韓官員需要協調和執行，或者放棄在可能急遽惡化複雜狀況中的運用方案，尤其是在北韓擁有作戰用的核彈，且試圖利用它們來威

懾的情況下。切莫忘記，在古巴飛彈危機期間，只有少數政府和新聞出處掌控著消息的發布。今日，北韓可以利用社群媒體來威脅或發聲，民眾害怕核子衝突升高，也可能經由有線新聞報導和部落客世界來附和；資訊和影像的快速傳播，無論正確與否，都可能動搖國內輿論，不是反對美國涉入，就是贊同做出較總統所想更為激烈的回應。

例如，在2013年春季期間，北韓公布了金正恩在指揮中心的照片，大地圖上劃有飛彈朝向美國的飛行路徑，美國政府囑咐其外交官撤離、將彈道飛彈移往海岸並安裝於發射器上。²² 未來北韓試圖有所表示，就可能反映出這些影像並包括了更危險的行動。舉例而言，北韓有可能在海中引爆核子武器，並將爆炸的影像上傳到Youtube上，或是它可能會明顯的將彈頭裝配於飛彈上，並在發射備便狀態下部署它們。對於小規模的傳統攻擊、威脅，或在這些核子挑釁出現後立即提出要求，同盟該如何回應？

由於南韓的傳統打擊部隊仍

在逐步發展中，同盟有一套衝突升高管控的戰略會變得日益重要。目前，南韓宣示的政策是發展「飛彈擊殺鏈」，以對抗北韓核子部隊的先制傳統打擊能力，據說該構想投資項目包含情監偵、飛彈防禦、較長程的傳統彈道飛彈，以及有可能籌購可貫穿強化與深埋目標的空射巡弋飛彈。²³除了對此構想的需求與可行性做技術評估外，同盟還要處理有關何時展開此類運用方案、同盟如何運用美國及南韓戰力，以執行聯合打擊行動的屬性問題。在形勢改變下，剩餘的下下策就是管控損害，同盟該如何決定管控衝突升高的目標？

理論上，此一決定與同盟首要目標是否為使北韓改朝換代、或是給金正恩一個面子好下臺階息息相關。美國與韓國官方最終可能希望運用三種類型的方案：優先管控衝突升高，與此同時同盟自我防衛並尋求以外交途徑結束戰爭；以傳統打擊對付北韓核子部隊；以及最後一種，有限核子打擊以達成相同目標。²⁴任何一方所做的單邊決定，都可能讓美國和南韓的做法南轅北轍，且基本目標分歧可能使同盟分崩離析。幸好，承平時期的同盟有各種場所來解決這些困難議題。

中共的反介入/區域拒止與美國空海整體戰之間的競爭是一項複雜的挑戰。

與中共之間蓄意和不經意的衝突升高

管控與中共間的衝突升高將是截然不同的挑戰。美國的政策是設法藉由更大透明度、可預期性，以及最終對於戰略穩定性的共同了解，以緩和軍事競爭，同時促成與中共更密切的合作。中

共的反介入/區域拒止布局和美國空海整體戰構想間出現的競爭，是這些努力中必須設法解決的一項最複雜挑戰。空海整體戰構想絕大部分是在回應中共反介入/區域拒止戰力，許多美國分析人員認為此戰力可提供中共超越美國的決定性傳統軍事優勢，而部分原因在於中共利用了美國在太空和網路上的弱點。中共反介入/區域拒止和美國空海整體戰兵力間的交互作用，可能涵蓋了雙方的傳統、太空、網路、飛彈防禦和核子能力。在傳統衝突中，兩個國家在防範衝突升高成高端傳統戰爭並動用核子武器的同時，會有一方因威懾而做出讓步的誘因。²⁵ 管控衝突升高的戰略，必須了解來自這些動態的風險。

在空海整體戰的討論中，爭論得最厲害的論點之一，就是為有效嚇阻而倚賴傳統武器打擊中共某目標的軍事戰略是否必要，抑或太過魯莽以致於不可行。當然，在一特定的偶發事件中，美國是否會、或是應該攻擊中共，是無法抽象判定的；細節當然至關緊要。美國是否擬訂傳統打擊方案則是另外一回事：一個可信的嚇阻態勢，至少要給總統數個選擇打擊中共本土目標的理由。中國大陸會是中共對美國和其盟國部隊發射傳統飛彈可能的集結整備地區，諸如飛彈防禦和強化、疏散，以及隱蔽區域軍事資產等單純的防禦措施，將不足以用來當成對付中共大型傳統打擊部隊的惟一手段。²⁶ 將中國大陸視為一個庇護區，可顯示美國無意冒險對抗此一威脅，且可能增強日本對美國與其脫鉤的關切。它還可在中共官員和戰略家間灌輸一種看法，就是任何可想見的區域性衝突，都會與他們的利害休戚與共，因此這是種

決定性的優勢。²⁷

此外，對非核子軍事目標的有限傳統打擊，可符合謝林冒險競爭與逐步實現嚇阻的構想，美國未曾攻擊過一個具穩固第二擊能力核子強權本土的舉動。這將會是情況逐漸失控的一個明確跡象。如果中共戰略家原本對美國的承諾存疑，此一蓄意升高衝突的決定，有可能改變他們的算計，並促使

其尋求和平的下臺階。

儘管對中共的傳統打擊是蓄意將衝突升級，卻不見得會導致「核子」衝突升高。柯爾比(Elbridge Colby)認為，中共在整體防空系統上的投資，顯示其已預期在傳統戰爭期間要防範本土遭到攻擊，由於美國核子報復的威脅，會有極大誘因使中共放棄以核武來回應傳統攻擊。柯爾比也描述美國如何透

過針對性傳統打擊來反映有限目標，以及表明意在持續制約與/或制止性懲戒，以強化這些誘因：「合理步驟包括觀察戰鬥地理分界、封鎖某類目標(核子的指管和武器；領導總部)，以及透過明確並可信的溝通作為對敵人施加限制。」²⁸

要使此一架構能夠運作，需要美國戰略家們設法解決不經意衝突升高中幾個令人憂心的



2010年9月，南韓與美國的海軍將領在平澤市(Pyeongtaek)檢視南韓天安艦的殘骸。(Source: USN/Jared Apollo Burgamy)

風險。在傳統衝突中，美國能否確實的避開禁區中的目標，而中共官方會將此視為刻意的限制性措施嗎？同樣重要的是，如果美國因意外或情報瑕疵而誤擊目標，中共官方是否會將其視為美國故意在擴大戰爭目標？

持懷疑態度的理由之一，是雙方都將傳統武器、網路攻擊、反太空武器對於指管與情監偵的早期攻擊，視為使他國軍事武力失效的手段。儘管這可取得重大的軍事優勢，但也可能導致任何一方或雙方失去清楚且快速的溝通、精準行動，以及評估在戰場上有沒有發生事件的能力。欠缺可靠的指管，部署部隊所採取的行動，就可能超出高階官員認定有必要誘使相互制約的限度，也有可能接收不到停火的命令。對第一次波灣戰爭期間伊拉克決策的一份研究推斷，一名指揮官會決定燒毀伊拉克的油田，是因為他無法與其在巴格達的上級取得聯繫，且「唯恐發生了最糟的事」。²⁹ 就這層意義言，削弱中共的指管系統，便有可能弱化了美國管控衝突升高的努力。

此外，太空和網路資產對美中(共)的指管與情監偵察系統均屬不可或缺。雙方的戰略家們都認為，攻擊太空和網路中的資產，將截斷其他軍用感測器、指揮系統和部署部隊等有效的鏈結方式。³⁰ 敵人由於害怕損失指管與情監偵，以致於開始盲目攻擊，加上先發制人有可能取得決定性的優勢，在任何可能出現軍事衝突的時刻，都會產生非核子先制打擊的壓力。³¹ 儘管彈性和備援系統可減弱此一壓力，但對網路和反太空攻擊能力與效能的不確定性，以及欠缺這些領域的明確門檻，都可能造成錯覺和誤算。³² 在意外或事故

過後，美國、日本和中共的部隊在這些領域的敵意或誤解，將使個別危機轉變成沒人想要更大規模的軍事對抗。³³

核子門檻的模糊不清，造成了不經意衝突升高的額外風險。中共部署了諸如東風21型等異名同類的核子與傳統中程彈道飛彈，而且其手上有某些基地、指揮總部、陸基感測器都可用於傳統及核子作戰。空海整體戰著重於達成兵力防護，藉由制壓中共的傳統飛彈進行威懾，並可轉換成對中國大陸諸多目標的大規模打擊作戰。不過美國部隊可能得吃力地辨識核子和傳統目標。美國對核子飛彈、兩用基地、或是感測器的不經意打擊，尤其是在中共官員憂心美國的傳統武器和飛彈防禦可能會先制打擊的考量下，他們會相對地將其判讀為意在摧毀中共的核子嚇阻。³⁴

在此情況下，中共戰略家們也許會設想以有限核子打擊對付區域內的軍事部隊，成為震懾美國官員並迫使其逐步降低衝突的最後可行方案。尚不清楚二砲部隊是否已研擬出這樣的運用方案；也不清楚中共不率先使用的政策，是否已考慮將對中國大陸目標的傳統打擊，當成跨越最先使用的門檻。³⁵ 此外，雙方決策者確實也不清楚，在傳統衝突惡化時要如何回應。

雙方在傳統衝突開始前蓄意以核子示意，會使所有的這些動態惡化。中共可能疏散其機動核武以展現決心；然而，美國官員有可能將這些動作判讀成中共為發動攻擊而做的準備。³⁶ 或者，美國官員可正確判讀該跡象，並推論出必須強烈回應，以證明對美國的核子威脅無效。這類計算可促使美國注意到本身的核子能力。惟美國所喜好

的核子示意手段——前進部署或運用能裝載核武的轟炸機——如果美國其後運用上述類型的載臺，對中國大陸進行傳統打擊的話，卻有可能進一步模糊了核子門檻。³⁷

在與中共衝突中管控衝突升高

考量到這些風險，美國官員或許會想要能在低度衝突中防止快速衝突升高的手段。早期制約太空和網際空間的一套宣示與運用政策，將有助於在意外或個別對抗，以及較大型傳統衝突間建立界限，約束在這些領域的攻勢行動直到美國總統決定升高衝突為止，這或許也就夠了。因此，美國的制約不需要受到中共交互作用的永久牽制(亦即不率先使用的保證)。此一政策可以闡明，在一全然傳統但算不上偶發事件、且相對不危險的戰爭中，反太空和網路攻擊會是一個正當方案。傳遞給中共的訊息是，在美國總統認為傳統戰爭已無法避免前，美國將不會攻擊這些領域。必然的結果就是，美國官員會將中共在這些領域的攻擊，判

讀成蓄意升高衝突。整體看來，這些措施產生了誘因，使中共在小規模對抗中不去攻擊美國的太空與網路資產。

美國也可擬訂適用於管控衝突升高的中共領土傳統打擊方案，在短期打擊中這類方案只會動用到為數不多的美國資產。重要的是，美國官員需要選出能符合下列三項標準的潛在軍事目標：

■該目標要在遠距武器的射程內，而且不需要對中共空防進行大型制壓行動即可攻擊它們；這對維持小規模且快

速的作戰行動極具關鍵。

■該目標不能是中共核武態勢的一部分，這將需要承平時期的詳細分析來加以界定，例如像是不具備核武功能的防空樞紐、反衛星武器、傳統飛彈、海軍基地，或是感測器。

■目標不能是該政權政治領導階層的一部分。

美國可發展出適用於管控衝突升高的一系列打擊組合，從符合這些標準的單一目標攻擊，乃至對多重目標的更大規模攻擊。在最大限度上減低中



北韓於2013年12月發射銀河三號(Unha-3)火箭。(Source: Korean Central News Agency)

共因害怕喪失關鍵戰略能力而倉促回應的可能性同時，此一運用方案則因跨越了巨大的地理及象徵性門檻而使衝突升高。美國官員亦可在行動之後接著提出停火協定。各個層面的回應，都凸顯出可能會做出一些危險之舉，而且要承諾相互制約。此一方案當然會在是否展開行動以大幅削弱中共戰力之間取捨，但相較於批准一個規模更大、更難處理的戰役來約束美國的目標，它或許更審慎一些，至少這會是總統可能應該考量的一個方案。

在中共對一美國基地發起大規模飛彈奇襲、攻擊一艘航空母艦、或在太空和網路空間爆發持續攻擊之後，此一構想或許將不再適用。在衝突進行期間，美國或許需要對中共的情監偵、指管和其飛彈發動大規模傳統攻擊。避免不了的核子陰影，意味著即使在一高端的傳統衝突中，管控衝突升高依舊會是美國的目標，但要是美國和盟國部隊遭到持續攻擊，其他的軍事目標也將會成為重點。

倘若美國和中共都能體認到不經意衝突升高之害，在衝突初期相互制約的前景便相當看好。正如蘭德公司一篇研究所觀察到的，「要降低不經意衝突升高的風險，敵人……『首先』要擺脫偏見，這麼做之後，也許嚇阻就能可有可無了。」³⁸儘管對這些和其他戰略議題的建設性對話在非官方階層仍在持續，但迄今為止，對美國探索雙方衝突如何會急速失去控制，以及如何以合作來管控衝突升高的努力，中共都抱持著懷疑態度。³⁹反太空和網路攻擊衝突升高危險、模糊的核子門檻，以及核子示意，全都值得在這些場合持續討

論。中共或許是在迴避，但堅持不懈努力地提出這些議題，並說明美國的關切，將會是值得的。

舉例來說，美國的參與者可以說明，在美國有些人會將中共在危機中疏散機動式飛彈當成挑釁，而其他人則會將其視為穩定，因為它減低了脆弱性和提早使用的誘因。此種跡象的最終影響，取決於不同個人的主觀看法，他們許多人會有不同的假設，並且可能擁有不同的資訊。至少，這說明了美國內部觀點的分歧，可確保中共戰略界意識到，美國與中共官員們在有限衝突中所將面對的一些複雜挑戰。

結論：使衝突升高的管控制度化

東北亞核子衝突升高的危險將會持續多年，衝突升高管控應成為標準公式，用於評估可能的偶發事件、與具核武敵人在傳統衝突中的運用計畫，這將有助於美國計畫人員和決策者審視方案，其中或許有吸引人的戰術目標，但卻帶有衝突升高的高戰略風險，擬訂一套準繩，以評估衝突升高風險的運用計畫，將是個不錯的開端：

- 敵人會將某種特殊行動視為升高衝突嗎？為什麼？
- 敵人會如何回應？
- 此一方案是否在蓄意升高衝突，或該衝突升高風險是否為達成某戰術目標的結果？是否有其他手段可達成這些戰術目標？
- 若此一方案是蓄意升高衝突，其目標為何，而我們要如何減低逐漸失控的衝突風險？

到最後，國家領導人或可對其在核子陰影下管控衝突升高的能力有著些許信心，嚇阻潛在敵人

決定對美國及其盟邦動用武力、並以外交方式解決爭端，顯然是更優先的選項。但是這並非意味著美國及其盟邦不需盡力解決此一煩人的課題，而是要盡可能地做好準備。

作者簡介

Vincent A. Manzo係美國戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)國防與國家安全小組研究員，目前在國防部副部長政策辦公室擔任國際人事法案研究員。

Reprint from *Joint Forces Quarterly* with permission.

註釋

1. “Assistant Secretary of Defense Madelyn Crendon, Remarks on Deterrence, Stimson Center, Washington, DC, September 17, 2013,” 參見網頁<www.stimson.org/images/uploads/Crendon_Stimson_Speech.pdf>.
2. Brad Roberts, *Extended Deterrence and Strategic Stability in Northeast Asia*, National Institute for Defense Studies (NIDS) Visiting Scholars Paper No. 1 (Tokyo: NIDS, August 9, 2013).
3. 近期數份美中(共)核子關係的研究都得出此項結論，參見Elbridge Colby and Abraham Denmark, *Nuclear Weapons and U.S.-China Relations: A Way Forward* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, March 2013); International Security Advisory Board, *Report on Maintaining U.S.-China Strategic Stability* (Washington, DC: Department of State, October 26, 2012); and William J. Perry and Brent Scowcroft, *Independent Task Force Report No. 62: U.S. Nuclear Weapons Policy* (New York: Council on Foreign Relations, April 2009).
4. Office of the Secretary of Defense (OSD), *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013* (Washington, DC: Department of Defense, 2013).
5. *Joint Operational Access Concept, Version 1.0* (Washington, DC: Department of Defense, January 17, 2012); and *Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges* (Washington, DC: Department of Defense, May 2013)。亦請參閱Jan Van Tol et al., *AIRSEA Battle: A Point-of-Departure Operational Concept* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010).
6. T.X. Hammes, *Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict*, INSS Strategic Forum No. 278 (Washington, DC: NDU Press, June 2012).
7. 有關北韓戰力，請參見OSD, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea 2012* (Washington, DC: Department of Defense, May 2, 2013)；亦請參閱Jay Solomon and Julian E. Barnes, “Rocket Success Shows North Korea's Advance,” *The Wall Street Journal*, December 12, 2012; Evan Ramstad, “North Korea Claims Self-Defense Against U.S.,” *The Wall Street Journal*, February 13, 2013; Thom Shanker, David Sanger, and Eric Schmitt, “Pentagon Says Nuclear Missile Is in Reach for North Korea,” *The New York Times*, April 11, 2013.
8. Terence Roehrig, “North Korea's Nuclear Weapons Program: Motivations, Strategy, and Doctrine,” in *Strategy in the Second Nuclear Age: Power, Ambition, and the Ultimate Weapon*, ed. Toshi Yoshihara and James R. Holmes (Washington, DC: Georgetown University Press, 2012).
9. Keir Lieber and Daryl Press, “The Next Korean War,” *Foreign Affairs* 92, no. 3 (May/June 2013); and *Coercive Nuclear Campaigns in the 21st Century: Understanding Adversary Incentives and Options for Nuclear Escalation* (Monterey, CA: U.S. Naval Postgraduate School, March 2013).
10. Paul Bracken, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics* (New York: Times Books, 2012), chapter 7.
11. Roberts.

12. 有關冒險競爭的構想與機制，探討得最好的是Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966)。亦請參閱Schelling, *Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960)。
13. *Deterrence Operations Joint Operating Concept* (Washington, DC: Department of Defense, December 2006)。亦請參閱Lieber and Press, *Coercive Nuclear Campaigns in the 21st Century*, 44–46。
14. Forrest E. Morgan et al., *Dangerous Thresholds: Managing Escalation in the 21st Century* (Arlington, VA: RAND, 2008), 7–45；亦請參閱Richard Ned Lebow, *Nuclear Crisis Management: A Dangerous Illusion* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), 104–153。
15. “S. Korea, U.S. to Conduct Exercise on Deterrence,” Yonhap News Agency, November 4, 2011，見網頁<<http://english.yonhapews.co.kr/national/2011/11/04/64/0301000000AEN20111104002800315F.HTML>>; and Jim Garamone, “U.S., South Korea Participate in Nuke Deterrence Exercise,” American Foreign Press Service, December 5, 2012，見網頁<www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=118716>。
16. “Joint Communiqué: The 45th ROK-U.S. Security Consultative Meeting, October 2, 2013, Seoul,” 參見網頁<www.usfk.mil/usfk/Uploads/200/Joint_Communique_45th_ROK-US_Security_Consultative_Meeting.pdf>; and Choe Sang-Hun, “U.S. Agrees to Let South Korea Extend Range of Ballistic Missiles,” *New York Times*, October 7, 2012。
17. David Sanger and Thom Shanker, “U.S. Designs a Korea Response Proportional to the Provocation,” *New York Times*, April 7, 2013。
18. Daniel Pinkston, “The New South Korean Missile Guidelines and Future Prospects for Regional Stability,” *International Crisis Group Strong and Prosperous Blog*, October 25, 2012; Yuka Hayashi and Julian E. Barnes, “U.S., Seoul Plan Response in Case of North Korean Attack,” *Wall Street Journal*, March 26, 2013; and Richard Weitz, “North Korean Threats Deepen Southern Nuclear Insecurities,” *Diplomat*, July 4, 2013。
19. Abraham M. Denmark, *Proactive Deterrence: The Challenge of Escalation Control on the Korean Peninsula*, On Korea: Academic Paper Series (Washington, DC: Korea Economic Institute of America, December 2011)。
20. Ken E. Gause, *North Korean Calculus in the Maritime Environment: Covert Versus Overt Provocations* (Alexandria, VA: Center for Naval Analyses, July 2013)。高斯(Gause)認為，由於最初的攻擊動機很可能是北韓想更強烈表態並鞏固紅線，不太可能是為報復南韓對公開挑釁的相稱回應。而北韓的暗中挑釁，原因則出於內部因素，和政權中能左右當權者的人，憂心自己較該政權中相對位置的其他人弱勢，所以報復的可能性較高。
21. Roberts; James L. Schoff, *Realigning Priorities: The U.S.-Japan Alliance and the Future of Extended Deterrence* (Cambridge, MA: Institute for Foreign Policy Analysis, 2009)。兩位分析師所指的都是美日本同盟，但此一洞見亦與美(南)韓同盟密切相關。
22. Chico Harlan, “N. Korea warns of ‘moment of explosion,’ bans South’s workers from border factory,” *Washington Post*, April 3, 2013; Choe Sang-hun, “North Korea Moves Missile to Coast, but Limited Threat Seen,” *New York Times*, April 4, 2013。
23. 在朴槿惠總統就職前數天及北韓第三次核子試爆數天後所發布的一紙聲明中，她保證，「飛彈能力將會擴大發展成一個『擊殺鏈』系統，以對北韓飛彈發射器和核子設施進行先制攻擊。」參見Sangwon Yoon, “Park Lists Top Priorities as South Korean Jobs, North Deterrence,” *Bloomberg.com*, February 21, 2013; “Defense Ministry: NK Nuclear,” Yonhap News Agency, March 31, 2013; Julian Barnes, In-Soo Nam, and Kwanwoo Jun, “U.S. Moves Missile Destroyer Near North Korea,” *Wall Street Journal*, April 1, 2013; “South Korea Selects the Taurus KEPD 350 Cruise Missile,” *Defense Update*, April 5, 2013; and Kim Eun-jung, “State Arms Procurer Requests 11 [Trillion] Won Budget for Next Year,” *Yonhap News Agency*, June 18, 2013。
24. Lieber and Press, *Coercive Nuclear Campaigns in the 21st Century*, 46。

25. Avery Goldstein, "First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S.-China Relations," *International Security* 37, no. 4 (Spring 2013), 49–89; and Vincent Manzo, "The Threat that Leaves Something to Chance in U.S.-China Relations," *Nuclear Scholars Initiative: A Collection of Papers from the 2011 Nuclear Scholars Initiative* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2011).
26. Van Tol et al.
27. 高斯登(Goldstein)認為，中共對不對稱利害關係的看法，將可能成為美中(共)危機中，誤判與衝突升高的因素。
28. Elbridge Colby, "Don't Sweat AirSea Battle," *The National Interest*, July 31, 2013.
29. Scott Sagan, "Deterring Rogue Regimes: Rethinking Deterrence Theory and Practice," Center for International Security and Cooperation, July 8, 2013, 11–12.
30. 有關美國和中共對攻勢網路及反太空作戰戰略思考的透徹分析，請參見David C. Gompert and Phillip C. Saunders, *Paradox of Power: Sino-American Strategic Restraint in an Era of Vulnerability* (Washington, DC: NDU Press, 2011), chapters 1, 2.
31. Hammes; Goldstein; and David C. Gompert and Terrence Kelly, "Escalation Cause: How the Pentagon's New Strategy Could Trigger War with China," *Foreign Policy*, August 2, 2013.
32. Vincent Manzo, *Deterrence and Escalation in Cross-Domain Operations: Where Do Space and Cyber Fit?* INSS Strategic Forum No. 272 (Washington, DC: NDU Press, December 2011).
33. 對該區域內美國、日本和中共的空軍及海軍部隊之間意外或事故的可能性探討，參見Shawn Brimley, Ben Fitzgerald, and Ely Ratner, "The Drone War Comes to Asia," *Foreign Policy*, September 17, 2013.
34. Thomas Christensen, "The Meaning of Nuclear Evolution: China's Strategic Modernization and U.S.-China Security Relations," *Journal of Strategic Studies* 35, no. 4 (August 2012); and Christopher P. Twomey, "Asia's Complex Strategic Environment: Nuclear Multipolarity and Other Dangers," *Asia Policy*, no. 11 (January 2011)。對中共關切美國以傳統打擊對付核子部隊的探討，請參見Lora Saalman, *China and the U.S. Nuclear Posture Review* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, February 2011), 22–26; and Thomasingar, "Worrying About Washington: China's Views on the U.S. Nuclear Posture," *Non-Proliferation Review* 18, no. 1 (March 2011)。對美國在空海整體戰構想中將如何制壓中共傳統飛彈部隊的探討，請參見Van Tol et al., 56–69。
35. 有關中共核子運用計畫的探討，參見M. Taylor Fravel and Evan S. Medeiros, "China's Search for Assured Retaliation: The Evolution of Chinese Nuclear Strategy and Force Structure," *International Security* 35, no. 2 (Fall 2010).
36. Michael Chase, "China's Transition to a More Credible Nuclear Deterrent: Implications and Challenges for the United States," *Asia Policy*, no. 16 (July 2013).
37. 2010年的〈核武態勢評估報告〉(*Nuclear Posture Review Report*)中，已清楚確認前進部署了可攜帶核武的轟炸機，作為美國在危機中表明決心的重要戰力。並在2013年3月與北韓的緊張情勢加劇期間，美國大肆宣揚已執行可攜帶核武的B-2轟炸機飛越南韓的試飛。參見*Nuclear Posture Review (NPR) Report* (Washington, DC: Department of Defense, April 2010), 24; and Thom Shanker and Choe Sang-Hun, "U.S. Runs Practice Sortie in South Korea," *The New York Times*, March 28, 2013.
38. Morgan et al., 24–25.
39. Ralph Cossa, Brad Glosserman, and David Santoro, "Progress Continues, but Disagreements Remain: The Seventh U.S.-China Strategic Dialogue on Strategic Nuclear Dynamics & The Inaugural China-U.S. Dialogue on Space Security," *Issues and Insights* 13, no. 6 (January 2013)。有關與中共非官方與官方戰略對話的作用與價值，請參見Colby and Denmark, *Nuclear Weapons and U.S.-China Relations*.