



● 作者/Timothy A. Walton ● 譯者/章昌文 ● 審者/楊宗興

確保「第三次抵銷戰略」： 下任美國防部長的優先要務

Securing the Third Offset Strategy: Priorities for the Next Secretary of Defense

取材/2016年第3季美國聯合部隊季刊(*Joint Force Quarterly*, 3rd Quarter/2016)

美國重返亞太布局，進展的並不順利，因此提出第三次抵銷戰略，本文為美國下任國防部長獻策，針對戰略、想定、評估程序，就投資優先項目和兵力規劃，提出強化作法，殊值參考。

2014年8月11日，由太平洋空軍指揮官指導之第14-3號紅旗——阿拉斯加(Red Flag-Alaska 14-3)演習首日，第36空運中隊的士兵在艾門多夫——理查森聯合基地(Joint Base Elmendorf-Richardson)為聯合攻勢制空、阻絕、空中密接支援、和大部隊部署訓練預作準備。(Source: USAF/Chad C. Strohmeyer)



在檢驗戰略、想定、評估的程序後，本文找出值得下任美國國防部長關注的八項戰術施政說明，作為國防部2018會計年度及後續年度，「第三次抵銷戰略」(Third Offset Strategy)新投資最優先項目的一部分。此外，本文建議，要增加選擇性、透明度和共通性，來引導會影響總體兵力規劃決策、尤其是第三次抵銷戰略的分析程序改革。

設定方針

2014年11月，時任國防部長的黑格(Chuck Hagel)，宣布了一項包含第三次抵銷戰略在內的新國防創新倡議，該倡議透過戰術與構想的發展，試圖維持美國對抗勁敵的軍事優勢。黑格既仿效1950年代艾森豪(Dwight D. Eisenhower)總統建立美國核武威懾，以抵銷蘇聯傳統數量優勢的第一次抵銷戰略做法，也仿效1970年代的第二次抵銷戰略——時任國防部長的布朗(Harold Brown)藉此引領精確導引彈藥、匿蹤，以及情報、監視、偵察系統研發，俾對抗華沙集團(Warsaw Pact)在歐

洲中部戰場沿線優勢數量部隊和改良的技術能力。

國防部長卡特(Ashton Carter)在黑格的願景基礎上制訂了第三次抵銷戰略，提出的2017會計年度預算，是該戰略首次的重大公開明示：撥款約36億美元，致力從事第三次抵銷戰略的研究發展。¹ 據國防部副部長沃克(Bob Work)解釋，該部試圖以這筆預算在先進戰術的研究和展示上進行許多小規模嘗試，並且和國會及各軍種攜手，擬訂新的作戰構想，好讓下任政府能下達決心，「美國到底要做怎樣的關鍵一搏。」²

下任國防部長將有機會決定那些大額賭注，不過，他(她)究竟該怎樣下注？針對此事，本文欲回答兩個相關的問題，第一，哪類軍力應列為「新」投資的最優先項目？第二，對支撐兵力規劃決策的分析程序要做出何種變革？為找出最值得強調的戰術，本文檢驗了相關的戰略、想定、評估，來確認關於目前和未來作戰需求的卓越見解。³ 儘管未必周全，但本文旨在指引朝向最高優先項目的行動，並為下任國防部長闡明前進的方向。

美國的戰略

國防戰略指導(Defense Strategic Guidance)明確列出10項聯合部隊在未來必須完成的任務。⁴ 這些任務包括了下列能力：

- 嚇阻並擊敗侵略。
- 在反介入/區域拒止挑戰下投射戰力。
- 在網際空間和太空中有效行動。

接續的2014年四年期國防總檢報告(Quadrennial Defense Report, QDR)，確認了這些任務的重要性，而且儘管「有愈來愈多能運用先進戰術的老練敵人」，但是仍要求聯合部隊應「投射戰力並果斷取勝」。⁵ 不過，有能耐的敵人採用強力之反介入/區域拒止戰略，正考驗著美國確保作戰介入的能力。儘管在未來的總統執政下，有可能制訂其自身國防戰略文件，但這些持久的要求和挑戰仍可能會持續下去。

中共已發展出如美國國防戰略文件要求美軍所需具備之強大兵力，去挑戰美國投射能力、嚇阻和擊敗侵略，以及在不同



共軍已經朝向多維戰力發展，足以挑戰美國在西太平洋的兵力投射能力，故美國必須採取因應之道。(Source: REUTERS/鍾志)

領域有效作戰的能力。中共威脅的規模和嫻熟程度，加上足與美國抗衡的整體綜合國力，快速承襲了相匹敵的特質，造成幾近迫在眉睫的威脅。美國對抗中共侵略與投射戰力的能力，對其能否增進利益與維持夥伴關係極為關鍵。

美軍確實有必要發展獨特戰力的充分理由，以對抗與中共軍力無關的嚴峻威脅。包括俄國與伊朗等多個國家，刻正部

署強大的反介入/區域拒止戰力，且這許多反介入/區域拒止的戰力，有可能在全球擴散。俄國侵略北大西洋公約組織盟國——尤其對波羅的海諸國——所造成的威脅，特別讓人憂心。近期蘭德公司(RAND)的系列兵棋推演就明確推斷，「依目前態勢顯示，北大西洋公約組織大部分孤立無援的成員國無法成功的防衛自身領土。」⁶ 儘管處理此種威脅將需改善兵力

的部署狀況和能力，也需要同時發展新的戰力，但這與聚焦中共的大多數想定中，用來對抗中共侵略所需的戰力可能不甚相同。例如，地面機動部隊，在射程和質量上，可能需要以不同類型火力與敵軍部隊交戰的新能力。此外，伊拉克和列凡特(Levant)的伊斯蘭國(Islamic State)，以及全世界其他恐怖組織的持續擴展，不僅危及美國海外利益，也會危害美國本土國民。潛在恐怖分子可能擁有「大規模毀滅性武器」(weapons of mass destruction, WMD)，增強了此種威脅，或許需要發展能對抗這些威脅的獨特戰力。

然而，美國用來嚇阻和擊敗中共侵略的能力，終歸會作為美國在世界各地的戰力風向指標，透過發展嚇阻與擊敗中共逐步進逼的威脅能力，美國將不僅能確保防衛其盟邦、增進其在亞太地區利益所需的基本戰力，還可具備在世界各地對抗大部分其他型態侵略的諸多戰力。因此，為引入和發展新戰力，國防部應積極地將大部分注意力和資源，集中在這些涉

及中共想定中超敵勝敵所需的戰力上。

選取想定

儘管有多種與中共地面、海上和空中組成部隊有關的想定值得檢驗，而且可能顯示出明確作戰需求，但協防中華民國應當是美國國防部在確認作戰需求上最重要的計畫想定。就戰略而言，即便臺灣海峽尚未發生衝突，也應將此視為涉及美國的潛在重大想定，以及美國嚇阻與擊潰侵略、鞏固美國盟邦關係可察覺得到的戰力。總之，美國在戰略上需要一個可展現其防衛盟邦與夥伴的能力，來支持其安全保證並提升自身利益。此外，美國能從協防中華民國關鍵計畫想定中得到重大的交互利益、目標和戰力。

在作戰此一面向上，與其他可能涉及中共的想定相較，中共軍隊更能充分利用其短距和後方的交通線，運用極大的部隊能量，設法逼迫中華民國政府投降、或入侵並佔領臺灣。此外，對迫在眉睫的中共攻擊，美國可能嗅不出甚麼跡象和警告，這更複雜化了其協防中華民國所需具備的能力。

鑒於此種狀況的挑戰性，需要美國慎重地將其用來作為一種計畫想定，這並不表示與中共的潛在衝突，可能會局部化保持在西太平洋區域。相反的，這很可能會是遍及全球、和太空或網際空間中的公開或秘密衝突，美國國防部必須要有相應的計畫。不過，美國在協防中華民國的想定中若能致勝，就可能手握許多要在涉及中共——諸

圖為中華民國海軍海上操演一隅。美國對中共的作戰想定中，應將協防中華民國視為主軸。(Source: REUTERS/達志)





2015年4月14日，在懷俄明州飛彈設施的瓦倫空軍基地(F.E. Warren Air Force Base)演習期間，來自第790飛彈戒護兵力中隊的戰術反應隊伍正朝發射設施前進，準備進入防禦陣地。(Source: USAF/Brandon Valle)

如南海和東海的衝突——的其他想定、或與其他國家有關的想定中獲勝，所不可或缺的組成要素和構想。⁷

此分析使用的是一假設的、在2020至2025年間協防中華民國想定，其中設法就常規角度描繪出可能如何運用兵力的期望。協防中華民國的整體「作戰構想」(Concept of Operations, CONOPS)，可能先設法透過彈性戰鬥態勢兵力部署和一般性衝突成本的訊息溝通，來嚇阻中共的侵略。確切的說，就是擾亂國際秩序的和平與穩定，可

能因此造成的混亂。

其後，若嚇阻失敗，美國將會運用地區配置部隊防止中共成功進犯中華民國、對抗進犯部隊、支持中華民國生存，並且藉攻擊中共兵力投射部隊來直接施壓；再透過擴大封鎖與政府一體(whole-of-government)回應等要素間接施壓。具體言之，作戰行動的方式可能包括截斷、欺騙、摧毀中共超地平線情報、監視、偵察戰力；擊敗中共兩棲入侵；拘束並最終擊敗中共艦隊；置重點於保護兵力投射樞紐，盡可能防衛盟邦及夥

伴；藉阻斷貿易及重組貿易架構，擾亂中共的國際經濟；並且盡力再補給中華民國。

於此同時，中華民國要阻止共軍持續入侵的充沛戰力登陸，並且對抗那些已登陸部隊，來執行自我防衛。基於該目的，中華民國應充分執行一套可增加遂行入侵難度的戰略。戰略暨預算評估中心(Center for Strategic and Budgetary Assessments, CSBA)近期一份報告中描述的作法，係發展一套彈性海空拒止戰力、多層式地面防禦，以及反指揮、管制、通信、資訊、情報、監視與偵察系統，俾阻止充足的共軍戰力登陸，就算上了岸，亦可降低其效能。⁸



總之，在必要時執行一個持久、全球的強制戰役承諾支持下，該想定可能會以美國承諾迅速對抗中共侵略為特色。⁹ 在協防中華民國的想定中，美軍很可能會更倚賴擴大封鎖之類的間接做法。不過，也必須檢驗更直接回應的作戰備選方案。渠等包含在整套國家領導階層的回應方案中，描繪出可接受的最低限度軍事計畫作為，尤其是這些方案可能要因應諸如入侵所造成的那種對盟邦或夥伴立即、攸關生存的威脅情況下更是如此。

兵力評估

規劃聯合部隊對抗諸如中共或俄國等先進對手的效能評估，由於會加劇三項現存缺點的要素彙集，而揭露出嚴峻的挑戰。第一，先進的反介入/區域拒止系統，將可能擴散到目前已部署這些系統以外的更多國家。第二，反介入/區域拒止作戰網路(感測器、指揮、管制和通信，以及武器)將趨成熟，並且朝精密、區域與全球覆蓋範圍改進。

第三，中共將可能持續發展更適合全球兵力投射的戰力、態勢及部隊，其進步幅度將遠超過目前區域霸權的估計。中共2015年的國防戰略證實此種增強戰力投射的兵力轉變。¹⁰ 此一破壞穩定的「可反介入戰力投射部隊」，憑藉以中國大陸為基地的增程武器和感測器、全球其他反介入系統的機動性、全球兵力投射與制海兵力(諸如水面作戰支隊、兩棲及航艦戰鬥支隊、核子動力攻擊與飛彈潛艦、長程空中加油與攻擊飛機)的發展，不只在東亞、甚至在世界其他區域，都有可能對美國構成重大挑戰。¹¹

協防中華民國的想定對美國部隊係一高難度挑戰，也必須承擔高度的風險，可運用的傳統和備用作戰構想，皆相對脆弱，而且易遭敵人阻截與欺騙。此外，美軍至少還面對四項重大的作戰問題：

- 港口與機場易遭空中與飛彈攻擊威脅。
- 網路整體防空系統限制了支援與打擊飛機的作戰區域。
- 可從極遠處追蹤航艦打擊支隊並與之交戰，侷限了航艦飛行聯隊所產生的攻勢戰力。
- 太空與網際空間均屬競逐領域。

此外，一般認為美國在軍事競賽中持領先地位的水下作戰、空中優勢、和安全指揮、管制、通信、資訊、情報、監視與偵察等領域，由於共軍採用了系統性和不對稱的反制，已經逐漸消蝕。此外，西太平洋的地理和環境條件，尤其是臺灣海峽，有利中共的守勢構想，且可能使美國在具體運用構想上使用其特定資產——諸如攻擊潛艦——

中華民國陸軍於年度漢光演習實施實彈射擊。爲了要阻止共軍登陸作戰，美軍認為中華民國應執行一套增加入侵難度的戰略。(Source: AP/達志)





的能力變得複雜棘手，而在水面作戰、陸基攻勢火力、電子戰、整體空中與飛彈防禦等的其他領域，相較於中共的威脅，美國可茲運用的手段明顯不足。¹²

在2015年蘭德公司的一份報告中，以兩個想定：入侵中華民國和南沙群島戰役為基礎，評估美「中」間的戰力平衡，文中觀察道，「美國軍事任務幾近極度複雜化所賦予的優勢，同時也使中共獲得重大的優勢。」¹³ 儘管該份報告強調，美國可採取諸多行動，來強化嚇阻、提供該區域的穩定性，但在其發人深省的結論中特別指出，「在未來的5到15年間，如果美國和中共的兵力仍大致維持目前的發展軌道，亞洲將會見證一個由美國極佔優勢的疆界正逐步縮中。」¹⁴

新投資的最優先項目

上述檢驗戰略、想定、評估的程序，闡明了美國國防部在規劃協防中華民國上所面臨的諸多挑戰，不過，該道習題也為軍力和新作戰構想的作戰需求，提供了目標明確的洞見。

下列章節確認的軍力，應列為新投資的最優先項目，作為第三次抵銷戰略的核心戰力。本章節試圖成為需要新戰力來完成作戰任務的一份有限簡潔聲明，若能結合新作戰構想運用，便有可能抵銷敵人優勢，並且增加美國成功協防中華民國和其他可能偶發事件的可能性。

在中國文化中，八這個數字最為吉利，因而本文選擇了可反映未來指揮官需求最殷切的八項施政說明，有些戰力施政說明後面會提出相關輸入的系統類型，下列描述並不排除正式方案檢驗、或是對每項戰力施政說明的備案分析，而是對前景看好之備選方案反映初步的評估，就和國防部長辦公室指導加快解決這些迫切作戰需求的方案一樣，有些或許可派上用場。

打擊由長程整體防空系統防護之固定及機動目標。在協防中華民國的想定中，美國戰力投射需具備摧毀中共內外關鍵目標的能力。其中，超地平線情報、監視、偵察和太空狀況覺知感測器，使中共具有反介入/區

域拒止戰力，並且嚴重拘束美國聯合作戰介入。鑒於這些和其他目標的重要性，渠等可能受到先進、強固的整體防空系統防護，這考驗了美國穿透防禦、發射武器，以及讓其武器成功打擊目標的能力。此一打擊陸上目標的困難度，也愈來愈適用於海上機動目標，正如艦載和陸基防禦的結合，對海軍打擊任務造成了同樣的難題。

針對此點，國防部應考慮發展兩種新的單位層級。第一，國防部應當發展傳統武裝中程核子武力——可鏈接和不可鏈接的中程飛彈（分別是機動重返大氣層載具彈道飛彈及加力滑翔載具），可穿透最先進和強固的整體防空系統，去打擊目標或整體防空系統。飛彈可從不同載臺發射——位於第一島鏈和第二島鏈之陸基美陸軍單位、海軍的水面載臺（包括商用標準的輕便型運貨船）、或是潛艦。¹⁵ 若配置了足夠數量的中程飛彈，這些戰區武器能可靠地穿透防禦，並且提供彈性的攻勢射擊戰力。

第二，國防部應發展數量充足的全向性、低信跡轟炸機（亦



2015年3月27日，第576試飛中隊隊員在加州范登堡空軍基地(Vandenberg Air Force Base)監看無武裝義勇兵三型飛彈的作戰測試發射。

(Source: DoD/Michael Peterson)

即B-21遠程轟炸機)，能與其他系統搭配、穿透防禦並發射足夠數量的新型短程、遙攻武器，俾擊敗先進點防禦。新型長程飛彈和轟炸機的結合(搭配上支援系統)，將可改善美國削弱敵人防禦、運用渠等執行大量精確射擊的能力。

提供強固和彈性的終端防禦，對付戰區空中和飛彈威脅的結構式攻擊。在想定中，美國需能擊敗共軍空中與飛彈威脅的結構式攻擊，儘管共軍結

構式攻擊能力威脅會摧毀接近中共發射點地區(遍及第一島鏈許多區域)的防禦，但美國和友軍部隊維持一定程度防護的能力(因此使敵人無法獲得空中優勢，即便是在第一島鏈)，就能使共軍的攻擊演算變得複雜，並且迫使其依賴存量較少的長中程遠攻精確導引彈藥。更重要的是，在第二和第三島鏈，反制中共可抵達這些區域、數目更為有限武器的防禦，對維護聯合部隊在此一區域作戰的能

力極具關鍵。

而對抗巡弋飛彈和彈道飛彈的廣域防禦，有利於防衛軍力，以及夥伴和盟邦的平民百姓。初步評估顯示，這些手段刻正面臨重大挑戰，包括很難建立戰鬥狀況下遠程攔截飛彈的複雜擊殺鏈、為數眾多的長程攔截機、相較於目前及計畫中的終端防禦相對較高的經費。因此，相對增加的投資，大部分應當用在短程或終端防禦、而不是廣域防禦上。

針對這點，國防部應考量為海軍戰艦和地面部隊發展改良的防禦戰力，這些戰力包括更充足的飛彈和以火炮為主的防禦系統、高功率微波武器、雷射、干擾器和電子誘餌。此外，國防部應當改良這些武器的被動或低攔截機率/低監視偵測機率、目標標定能力，並且改善聯合部隊的描跡統合與戰鬥管理能力。要能成功，必須全力投入被動防禦：兵力疏散和陣地變換、關鍵基礎設施強化、偽裝、隱蔽、欺敵及快速重建戰力，才能使這些積極防禦更臻完備。

在反介入/區域拒止環境中執行持久性情報、監視、偵察。美



2015年3月27日，無武裝義勇兵三型洲際彈道飛彈從范登堡空軍基地發射後，加速飛往關島附近的試驗靶場。

(Source: DoD)

軍需具備有效偵測中共的兵力投射、打擊部隊與武器的能力，這樣才能從佯攻和誘餌中分辨出真正目標，並且搜索其他需要監視或打擊的部隊。由於多領域反介入/區域拒止威脅——包括中共截斷與摧毀雷達及通信的能力——的距離和複雜度，以及作戰載臺——尤其是飛機——在遠處造成的兵力梯度降低，對反介入/區域拒止環境中的持久性情報、監視、偵察等都是挑戰。

對此，國防部應考量發展和部署充分運用多種感測現象學的新戰力，方案包括陸基高頻超地平線及S或L波帶多向雷達、低信跡高空長續航力無

人飛機系統、固定及分散式水下感測器與無人水下載具等。

提供安全的長程通信、定位、導航和定時。長程通信與定位、導航和定時能力，對在該區域行動期間指揮部隊、統合兵力、導航與執行特定擊殺鏈關係至鉅，美國國防通信架構易遭中共截斷、欺騙或破壞；軌道衛星和海中電纜線尤其易遭敵人攻擊，對美軍將會造成重大的不利影響。

針對此點，美國國防部應考量發展新型、不受干擾的通信與定位、導航和定時能力，看好的備選方案包括陸基全球定位系統虛擬衛星、低信跡高空長續航力無人飛機系統、改良的慣性及天文導航能力。

拘束和摧毀中共海軍部隊。美國不僅必須能阻絕中共兩棲入侵部隊，還要能限制中共海軍在第一島鏈之內——和以外——的運動，並在必要時殲滅他們。如同其他戰力施政說明，此一需求也適用於其他與中共有關的想定。目前，中共海軍反潛作戰已在設法對付美國水下作戰的優勢，戰爭期間，這有可能侷限美國潛艦的行動自由。此外，相較中共海軍戰艦的能力，美國水面戰艦執行攻勢制海能力已遭減弱，而美國水面為主的作戰，集中在高價值水面戰艦上，這在反介入/區域拒止包線之內作戰，可能會面臨困局。

針對此點，美國國防部應集中在三種行動方式上，關於水面戰艦，看好的方案包括對各種水面戰艦、潛艦、飛機（諸如B-2和B-21轟炸機）部署新的長程組合攻陸/攻船飛彈；增進執行垂直發射系統於航行中、或於前進錨地再裝填的能力（以便改善艦隊整體戰鬥潛力，並能遂行分散式和前

進後勤)，以及將一些戰鬥力分解成新等級的小型水面戰艦(包括海軍期盼的巡防艦到攻擊快艇)。

至於水下海軍兵力，國防部應集中發展眾多的情報、監視、偵察和致命自主式無人水下載具、先進感測器，以及水雷，國防部亦應增加產製攻擊潛艦的經費。

至於地面部隊，國防部應置重點於陸軍感測器和打擊武器在標定海軍戰艦所能發揮的效果上，關鍵兵力包括地面發射

海岸防禦巡弋飛彈或彈道飛彈(諸如陸軍戰術飛彈系統之類經過改進的短程飛彈，以及新型中程飛彈發展)、反潛火箭推進魚雷等。

提供長程耐航艦載海軍航空部隊。在防衛中華民國的想定中，不論是為其他海軍部隊提供空中支援、打擊第一島鏈內外之敵人水面戰艦、海上空間的大面積監視、轟炸機任務的攻勢制空護航及空中電子攻擊、輔助第二島鏈基地的攻勢制空等，海軍航空部隊都扮演

著關鍵角色。若陸基空軍基地遭到攻擊，尤其會增加對海基空權的需求。不過，目前與規劃中的艦載航空聯隊飛機，於航程與機型上的限制，在需要大規模、長程出勤架次、而無法獲得空軍加油的任務中，尤其侷限了將航艦作為系統的效用。

針對此點，國防部應藉由對航艦、航艦航空聯隊和其他支援艦艇的精心改良，發展可充分利用航艦系統效用的戰力。關於航艦航空聯隊——改進最關鍵的部分——投資需專注於



2016年1月27日，美空軍F-22猛禽戰機正飛越阿拉伯海(Arabian Sea)，支援堅定決心行動(Operation Inherent Resolve)。(Source: USAF/Corey Hook)



增加打擊距離、提供新制海戰力(用於海上打擊和監視)並統合新彈藥與感測器的那些戰力上。¹⁶ 這包括了一型匿蹤、長程、無人的搜索打擊飛機在內。

從亞太區域數量日增的可快速復原與分散地區，運作空軍與海軍部隊。在協防中華民國的想定中，美國從第一、第二和第三島鏈許多地區展開行動的能力，使中共的攻擊盤算複雜化，也讓美國得以投射戰力。目前，美國部隊集中在數目有限的大型未強化基地中，這有利於共軍的結構式攻擊。

針對此點，國防部應發展並運用分散在第一、第二和第三島鏈的一群空軍與海軍場站，來運作空軍與海軍部隊的能力。在第一島鏈更加分散的態勢，會使敵人的目標標定複雜化。在第二島鏈維持分散更廣且更為強固的一個態勢，也會使目標標定變得複雜，並且提供可靠的兵力組成樞紐。最後，在第三島鏈(諸如澳洲、阿留申群島[Aleutians]、夏威夷西邊的中太平洋諸島)選擇作業場所，能減低跨太平洋的維持需求，

並且對第二島鏈提供快速的緊急油料補充及後備役補充兵員。

對面臨在遠端作業有著後勤限制因素的空軍和海軍，這些建議都適用，該項建議的分散態勢，可利用積極防禦和被動防禦、與適當的措施等。必要戰力則包括：戰鬥後勤部隊戰力改善、近海和內陸油料分配系統、垂直發射系統再裝填、跑道快速準備、搶修，以及戰區間運輸。儘管此項戰力施政說明通常或許會被認為是一份態勢報告，但與此整體戰力有關的眾多附屬戰力需求、此項作為的極度關鍵，皆將其提升成這些最優先項目的其中一項。

精準截斷、欺騙、摧毀指揮、管制、通信、資訊、情報、監視與偵察系統並抵禦類似戰力。精準截斷、欺騙、摧毀中共的指揮、管制、通信、資訊、情報、監視與偵察系統的能力，與戰術、作戰和戰略都有關聯。公開消息來源指出，中共部隊正兢兢業業地準備掌握類似的戰力，並且在「複雜的電磁狀況下」作戰。主要的美國安全指揮與管制及感測能力，都易受到

這些攻擊和欺敵形式的影響，然而，這些對美國高度網路化的戰爭方式卻極為關鍵。在美方遂行攻擊和欺敵同時，偵測、防禦和對抗這些攻擊和欺騙的能力至關緊要。要這麼做，國防部應當從目前的高功率主動感測和通信能力，轉變到更被動、低攔截或偵測機率的有效感測器及通信上。¹⁷ 此外，國防部應當發展新的安全指揮與管制系統。於此同時，國防部還應按部就班地發展用以攻擊與欺騙中共指揮、管制、通信、資訊、情報、監視與偵察系統的戰力。

最優先項目摘要

依據設想的戰略、想定、評估檢驗程序，上述戰力施政說明應獲得國防部關注並列為最優先項目。從另一機密資訊來源得知，或許有另外值得仔細檢驗的戰力施政說明。伴隨而來的，可能還有其他關鍵的第三次抵銷戰略嘗試，然這需要多年後才會見到成果。

要聚焦在具體想定的需求，而不是為了它們看似「澈底變革」的性質去追求各式各樣的科技，此種程序可確保第三次

抵銷的科技發展，得以與作戰挑戰緊密連結——這頗像第二次抵銷戰略，係與華沙公約組織國家在中歐的戰鬥中，所得出的作戰需求。該程序將可增添國防部作為的急迫感和專注力——且此種聯結終將發展出建立美國持久優勢領域真正的轉型戰力。

還有其他對協防中華民國想定(以及與中共有關的其他具挑戰性的想定)重要的戰力，需要關注與進行額外的投資，像是阻絕軍事與商業交通線——尤其是海上交通線——的能力。不過，那些戰力似乎不需要如同前文列舉須實現的最優先項目那樣，做出同樣程度的額外投資。

最後，還有其他與完成中共想定作戰任務無關的重要戰力，如同前述，這包括對抗俄國侵略所必須的某些新戰力。八項列舉的優先項目仍欠詳盡，只是設法將精力與投資集中在嚇阻與擊敗侵略、縱使面臨反介入/區域拒止挑戰，仍能投射戰力所需的最重要能力上，對象並不僅限於中共。

改變支援兵力規劃的分析程序

為支持這些作為第三次抵銷戰略的部分目標施行，下任國防部長應遵循三項指導——增加選擇性、透明度、共通性——來改革影響兵力規劃決策的分析程序。

兵力規劃程序應仔細依循以戰略(含括戰略、想定、評估的檢驗在內)為依據的程序，兵力規劃人員基於戰略指導，應將選擇性用在影響評估最重要的想定上。如前所述，應將協防中華民國的想定列為最優先項目，在檢驗這些想定時，對敵人戰力與訓練方面務實和審慎的假定均應含括在

內，應當拒絕以不切實際或魯莽的方式，為特定軍種做出結果有利的假定。此外，儘管要避免以戰力為基準的兵力規劃做法，基於對未來敵人計畫或確認威脅的滯後情報評估，兵力規劃人員仍應考量其可能性。因此，兵力規劃人員應改進敏感度分析(檢驗關鍵變數的系列值)，並且審慎假設在適當情況下的敵人兵力進駐——即使該威脅並未正式獲得證實。

在評估方面，國防部長應指示成本估算與計畫評估主任(Director of Cost Assessment and Program Evaluation)，恢復國防部長辦公室在2011年廢止之戰役階層模式執行能力，戰役階層模式是用大規模的電腦模擬組成，俾於計畫想定中檢驗完整部署的軍隊效能。它採用了目標明確的國防部兵棋推演作業結果、更詳盡的戰術模式輸入，更能呈現大部隊在戰場上的效能。在發展對全體聯合部隊效能的洞見、揭櫫重要動態關係與相互依存性上，戰役階層模式極具關鍵。對判斷聯合部隊符合能力需求(諸如兩場戰爭的構念)的適切性所需複雜因素之正確分析、在解決辦法間作出明智、有依據的交換，這些洞見都發揮了重要的作用。戰役階層模式對兵力規劃程序極為重要，儘管軍種具有各自的戰役階層模式能力，國防部長辦公室仍應能再次自行分析，為上級決策者提供客觀、透明的評估。

除戰役階層模式外，評估應使用更簡單、更透明的分析工具，以及具實力之紅軍團隊來檢驗各別議題的兵棋，這些程序顯示出關鍵的洞察力，並且協助評估用於新興挑戰的新作戰構想。此外，渠等透明度的日益提昇，可幫助解釋戰鬥緣



2016年4月25日，美軍航艦「史坦尼斯號」(USS John C. Stennis)航行於南海的黃昏中，支援印度—亞洲—太平洋的安全與穩定。(Source: USN/Emiline L. M. Senn)

由，並轉而對上級決策者闡明兵力規劃的動態。

再者，評估程序需要改進其對風險的特性描述，各軍種內部和彼此間提升如何量測風險的共通性，將有助於對計畫預期結果效能的進一步了解。¹⁸ 此外，必須改變風險彙集的評估方式，現行做法經常是在「平均計算」整個風險組合的程度；因此，就算在一效應鏈的單點失效就可能產生極高程度的風險，但整體評估或許會推斷，由於在其他壓力較小的地區行動，風險已然減低。同樣地，風險評估經常假設，專案紀錄中的計畫戰力，將可解決目前的戰力落差，卻鮮少預想未來敵人戰力會拉大同樣的那些差距，甚或產生新的落

差。

由於風險評估是在全部軍種和作戰司令部垂直彙集，這些問題會急劇的增加，提升關於其後或包括作戰構想在內的高風險效應透明度，或許可讓上級領導人更有效的判斷狀況，並且做出相應的回應。

最後，國防部應運用提升的透明度，將評估傳達給國防部內外的上級領導人，包括在國會和白宮的上級政治領導階層。透明度的提升，可以更有效傳達不同預算決策對想定結果的影響，並且使文人領導階層得以更了解關鍵的國防議題。

克服難關

將新投資，以及改進兵力規劃分析程序這兩件事，列為最優先執行項目，將會是項挑戰。國防部提出的2017會計年度預算，採取了一些積極措施，將資源集中在優先項目上，但在後續預算編列上更必需做的，是讓國防部步上正軌。

下任國防部長很可能會面臨來自軍種、國會、業界部分人士消極和積極的反對。軍種當中，從陸軍刮走預算並重新分配到與中共衝突最緊密相關的部門：海軍和空軍，預期將會遭到抗拒。在所有軍種內部，預算必須重新挹注到與最具作戰張力、想定關係緊密的那些戰力上。在多數情況中，或許將有軍種部門反對縮減計畫預算來撥款給新建議的戰力，鑒於政務官有限的任期，有些人或許會設法故意拖延，撐到他(她)下臺。

在國會中，下任國防部長將面臨在預算控制法案(Budget Control Act, BCA)限制下增撥款項給國防部、以及與眾議院和參議院軍事委員會合作，俾確保對這些最優先投資項目會有統一做法的雙重挑戰。具體地說，在第三次抵銷戰略正蓄勢待發的此刻，國會將需藉由不會扼殺傳統兵力現代化投資的方式，增撥優先款項，來解決核子現代化投資的需求。最後，計畫遭縮減或取消的承包商，有可能請求國會支持，來攔阻必要的變革。

為完成這些目標和其他國防部內兵力規劃以外的必要變革，確有必要找出激勵利害關係人的辦法，這些辦法包括了諸如軍種間為處理需求預算書大額撥款而競爭的正面和負面預算誘因。此外，國防部長辦公室將需獲得國會和總統在政

治上的支持，來通過一些會引起紛擾的這類變革——尤其是當該項預算大部分挪到機密投資的情況下。該戰略、想定、評估程序，可用來將這些決策中所涉及的重大利害關係明確傳達給那些領導人，並且鼓舞他們積極參與此一極其關鍵的過程。

最後，下任國防部長將會面對可能要他(她)全心投入的眾多其他重要國防挑戰，從指揮美國在阿富汗的部隊；對抗中共、俄國和伊斯蘭國的侵略；改革高尼法案(Goldwater-Nichols Act)；軍人年金；還有國防部的基礎組織架構。

鑒於時間與資源受限，下任國防部長將發現，欲一步到位改革整個國防部的規劃將充滿挑戰，不過，他(她)可在一開始就專注在那些會造成最大影響的領域，八項最優先投資項目和兵力規劃程序的變革，就是第一步的首選。

憑藉著新賦予的權力，新任國防部長將可與國會合作，來實現這些變革，然而，蜜月期是相當短暫的。日子一天一天流逝，美軍與對手的差距日漸拉大，而敵人(尤其是中共)將更有恃無恐地使用軍力來威脅美國和盟邦利益，如果他(她)願意接受任命，下任國防部長就應對渴望新國防戰略的美國負責，確保其身為一名轉型領導人的政績，並圓滿地闡明與成功執行第三次抵銷戰略。

作者簡介

Timothy A. Walton係美國戰略暨預算評估中心研究員。

Reprint from *Joint Forces Quarterly* with permission.



註釋

1. Aaron Mehta, "Defense Department Budget: \$18B Over FYDP for Third Offset," *Defense News*, February 9, 2016.
2. Sydney J. Freedberg, Jr., "DepSecDef Work Details 2017 Budget," *Breaking Defense*, February 9, 2016, 參見網頁 <<http://breakingdefense.com/2016/02/high-techseed-corn-for-next-president-bob-work-on-2017-budget/>>.
3. 此套戰略、想定、評估的兵力規劃程序，是由蘭德公司的奧赫曼內克(David Ochmanek)所擬訂，本文在戰略、想定、評估部分的一些用語，最先刊載於Timothy A. Walton, Seth Cropsey, and Bryan G. McGrath, *Sharpening the Spear: The Carrier, the Joint Force, and High-End Conflict* (Washington, DC: Hudson Institute, October 2015).
4. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington, DC: Department of Defense, 2012).
5. *Quadrennial Defense Review 2014* (Washington, DC: Department of Defense, 2014), 14, 19.
6. David A. Shlapak and Michael Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics* (Santa Monica, CA: RAND, 2016), 參見網頁<www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html>.
7. 由於聚焦在必要戰力上，本文並不檢驗涉及能處理中共和同時由其他行為者所造成威脅的兵力規模，亦不探討解決戰備(諸如目前和將來彈藥存品足量等)的重大問題。
8. Jim Thomas, John Stillion, and Iskander Rehman, *Hard ROC 2.0: Taiwan and Deterrence Through Protraction* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, December 2014).
9. 「壓制」是「透過一種雖常無法強行達成其目標，但卻能造成足夠傷害來使其順服的威脅加害行動，誘使(敵人)撤退、默許或使其合作。」參見Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), 2-3.
10. *China's Military Strategy* (Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China, May 2015), 參見網頁 <<http://news.usni.org/2015/05/26/document-chinas-military-strategy>>.
11. 這個詞彙是由戰略暨預算評估中心的湯瑪斯(Jim Thomas)所擬訂。
12. James R. Holmes, "The U.S. Navy's Cruise Missile Nightmare," *Real Clear Defense*, February 20, 2015, 參見網頁 <www.realcleardefense.com/articles/2015/02/20/the_us_navys_cruise_missile_nightmare_107640.html>.
13. Eric Heginbotham et al., *The U.S.-China Military Scorecard Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017* (Santa Monica, CA: RAND, 2015), xxx.
14. Ibid, xxxi。
15. 第一島鏈指的是離開東亞大陸本土海岸外第一系列的主要群島，第二島鏈是離開東亞大陸本土之外的次一系列重要群島，主要涵括了小笠原群島(Bonin Islands)、馬里亞納群島(Marianas Islands)、和加羅林群島(Caroline Islands)。
16. 有關與中共衝突中的航艦潛在作用、和航艦打擊支隊必要改進作為的更多資訊，請參閱Walton, Cropsey, and McGrath的著作。
17. Bryan Clark and Mark Gunzinger, *Winning the Airwaves: Regaining America's Dominance in the Electromagnetic Spectrum* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, December 2015).
18. Mike Leonard, James Thomason, and James Bexfield, "QDR: The Role of Analytics in Addressing the New Budget Environment," *Phalanx: Bulletin of Military Operations Research and Related Sciences*, June 2013.